

지역혁신체계 접근방법의 실행조건*

The practical conditions of regional innovation systems approach

김륜희**

1990년대 말부터 지역혁신체계 접근방법은 새로운 지역발전전략으로서 주목을 받았다. 그런데 이를 실행하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 고려되어야 한다. 첫째, 지역혁신체계 접근방법은 지역적 수준에서 제도적 맥락을 중시하는데 이는 지역의 거버넌스 수준에 따라 달라진다. 둘째, 지역혁신체계 접근방법은 공간적 근접성을 강조하지만 공간적 근접성이 존재한다고 해서 모든 지역에서 체계적 혁신이 이루어지는 것은 아니므로 관계적 근접성의 개념을 고려하여야 한다. 셋째, 지역혁신체계는 폐쇄성과 고착의 문제를 야기할 수 있으므로 지역 외부의 자원을 잘 이용할 수 있는 다층적 거버넌스가 필요하다.

주요어: 지역혁신체계, 지역발전전략, 제도적 맥락, 관계적 근접성, 거버넌스

* 이 글은 필자의 박사학위논문인 「한국 지역혁신체계의 제도화 과정과 특성」의 일부를 재구성한 것임.

** 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(egalias@iklc.co.kr)

1. 서론

1980년대 이후 경제의 세계화는 기업 간, 지역 간, 국가 간 경쟁을 가속화시켰다. 그 이유는 자본, 생산, 경영, 시장, 노동, 정보, 기술이 한 국가에 서만 이루어지는 것이 아니라 국경을 넘어 지구경제의 모습을 띠기 때문이다. 이러한 경제의 세계화 과정에는 다음과 같은 경험적 사실들이 존재한다. 첫째, 기업 경쟁력의 공간적 범위로서 지역의 중요성이 강조되고 있다. 둘째, 제도적 환경의 중요성이 강조되고 있다. 셋째, 비공식적 네트워크에 대한 관심이 증대됨에 따라 지리적 근접성과 집적의 특성이 강조되고 있다. 넷째, 제도적 또는 조직적 학습의 중요성이 강조되고 있다.

이러한 경험적 사실에 근거하여 1990년대 경제 지리학자들과 지역연구자들은 실리콘밸리, 제3이태리, 바덴-뷔르템베르크와 같이 혁신수행력이 뛰어난 지역들에 관심을 가지게 되었고, 1990년대 이후 독자적으로 진행되어 왔던 각각의 개념 및 이론들을 통합한 연구들이 나오게 되었다. 이 가운데 주목받고 있는 개념이 지역혁신체계(regional innovation system)이다.¹⁾ 이때 지역혁신체계란 “지역 내 혁신주체들이 지역의 연구개발, 생산과정 등 다양한 분야에서 상호협력하고, 공동학습을 통해 혁신을 창출하여 지역발전을 도모하기 위한 유기적인 시스템”이라고 할 수 있다.²⁾

1) 영어로는 Regional Innovation System, Regional System of Innovation이 혼재되어 사용되고 있고 번역자들도 이를 지역혁신체계 또는 지역혁신체제로 사용하고 있으나 이 글에서는 지역혁신체계(Regional Innovation System)로 통일하여 사용하였다. 구성요소들 간의 관계뿐만 아니라 상호작용 메커니즘까지 함축하는 것이 바람직하다는 점을 고려할 때 체계라는 용어보다는 체제라는 용어가 더 적합하지만 「국가균형발전특별법」상 ‘지역혁신체계’로 명명되어 있어 이 글에서도 체계로 사용하였다. 또한, 이 글에서는 지역혁신체계를 이론이 아닌 하나의 접근방법으로 보았다. 그 이유는 지역혁신체계가 유용한 개념인 것은 분명하지만 아직까지 개념적으로 통일된 견해가 없고, 아직 형성 중의 시론이며, 실제에 적용한 경험적인 연구가 부족하기 때문이다.

2) 한국에서 지역혁신체계는 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를

사실 슈페터(Schumpeter) 이후로 혁신의 중요성을 강조하는 연구들은 계속 이어져 왔다. 그럼에도 불구하고 많은 혁신연구들 중에서 지역혁신체계 접근방법이 크게 주목을 받는 이유는 무엇일까? 무엇보다도 지역혁신체계 접근방법은 국가 단위보다 지역단위의 경쟁력이 중요해지고 있는 현실에서 혁신의 공간적 범위로써 지역을 정당화한다는 데 있다. 또한 지역혁신체계 접근방법은 지식기반경제에서 경쟁력의 핵심으로 등장한 혁신을 강조하고 혁신의 창출 및 확산에 있어서 지역의 환경, 제도, 문화와 같은 체계를 중요시한다. 지식기반경제에서 지역 경쟁력의 원천은 끊임없는 혁신의 창출과 습득능력에 달려있다. 혁신은 기업 간, 기업과 연구소 및 대학 간, 기업과 공공부문 간의 상호작용 및 학습과정에서 이루어지는 체계적인 성격을 띤다. 따라서 유용한 지역혁신체계를 구축하는 것이 지역경쟁력 강화의 핵심이라는 것이다.

그렇다고 해서 지역혁신체계 접근방법이 다른 연구들보다 훨씬 더 이론적으로 정교하다고 보기는 어렵다.³⁾ 그럼에도 불구하고 1990년대 이후 EU를 중심으로 많은 중앙정부 또는 지방정부들이 지역혁신체계의 개념에 주목한 이유는 지역혁신체계 접근방법이 그 출발점에서부터 강력한 정책적 함의를 내포하고 있기 때문이다(문미성, 2000). 지역혁신체계 접근방법에 따르면 산업경제체계의 변화로 경쟁력을 확보함에 있어 지속적인 혁신이 중요한데, 이 혁신은 지역의 특수한 제도적, 문화적 구조의 배열 속에서만 잘 실현될 수 있다. 따라서 지역 내 체계적인 혁신을 가능케 하는 제도적·문화적 배열들을 “만들어주면” 지역의 혁신 잠재력을 높일 수 있다. 이러한 연유로 지역혁신체계 접근방법은 세계화 과정

말한다(동법 제2조).

- 3) 특정지역 수준에서 작동하는 산업시스템의 경제적·기술적 역동성에 관한 다양한 이론적·경험적 연구가 지속적으로 이루어져 왔다(문미성, 2000). 예를 들어 기술단지(technology district), 산업 지구(industrial district), 혁신환경(innovative milieu), 산업 클러스터(industry cluster), 혁신 네트워크(innovation network) 등에 관한 연구자들은 지역차원에서 진행되는 혁신적 상호작용과 이를 둘러싼 제도적 환경의 중요성을 암묵적 혹은 명시적으로 강조해왔다.

에 대응하는 지역 차원의 내생적·상향적 지역발전전략으로서 유용성이 크다 하겠다.

한국에서 지역혁신체계 접근방법이 논의되기 시작한 것은 1990년대 말부터이다.⁴⁾ 초기의 연구들은 대부분 지역혁신체계 접근방법을 이론적으로 소개하거나 해외 성공사례들을 한국에 어떠한 방식으로 도입하여 적용할 것인가에 초점을 두었다.⁵⁾ 지역혁신체계 개념은 2000년 이후 중앙정부 부처 계획을 통해 정책 대안으로 사용되었다.⁶⁾ 예를 들어 산업자원부는 지역별 산업 경쟁력의 강화와 지역 균형발전 도모를 목적으로 하는 지역산업진흥계획의 수행과정에서 지역혁신체계의 구축이라는 개념을 명시적으로 사용하였다(강현수, 2002).

그런데 지역혁신체계는 정해진 유형이 존재하는 것이 아니라 그 지역이 처한 제도적 맥락에 따라 다르게 나타나는데, 이러한 제도적 맥락에서 이전 제도들은 새로운 제도의 형성과정에 크게 영향을 주게 된다. 제도 형성과정에서 나타나는 이러한 특성을 경로의존성이라 하는데, 제도의 형성과 발전과정은 경로의존성을 유지하면서 진화하기 때문에 이 경로의존성으로부터 탈피하여 제도적 전환을 이루기는 쉽지 않다.⁷⁾ 경로

- 4) 초기 관련 연구들로는 정선양(1999), 이철우·강현수·박경(2000), 정병순(2000), 김인중 외(2000), 이철우(2000), 강현수(2000b), 권영섭(2000), 김선배(2001), 김정홍(2001), 최용호(2001), 조형제·이성균·윤희(2001), 박재곤(2001) 등이 있다.
- 5) 한국에서 지역혁신체계 접근방법 관련 연구들은 많은 경우 국책연구원들에 의해 수행되었다. 이러한 연구원들로는 산업연구원, 국토연구원, 과학기술정책연구원 등이 있다. 이들은 국책연구원으로서 연구목적에서부터 산업정책의 측면에서 특정 산업의 육성방안으로 지역혁신체계 개념을 연구하거나 과학기술정책의 측면에서 국가혁신체계의 하위 개념으로 지역혁신체계 개념을 연구하였다.
- 6) 서구 지역혁신체계 접근방법의 유용성이 있다고 할 때 이를 한국적으로 적용하기 위해서는 한국에서도 지역마다 다른 혁신체계가 존재하는가, 존재한다면 어떠한 체계적 특성이 존재하는 가하는 사전 연구들이 충분히 이루어져야 한다. 이에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 상황에서 지역혁신체계의 개념이 중앙정부 정책 대안들로 사용됨에 따라 현재에도 그 이론적 타당성과 정책의 실효성에 있어서는 큰 의문을 남기게 되었다.
- 7) 경로의존성이란 어느 시점에서 역사발전이 한 방향으로 이루어지게 되면 다른 경로들은 막히게 되는 것을 의미한다(Carroll and Jones, 2000). 정책분야에 있어

의존성이 존재하는 상황에서 일단 제도가 형성되면 환경 변화에 맞추어 그것을 변화시키는 것은 매우 어렵기 때문이다.

특히, 형성된 제도들이 상당기간 동안 성공적인 결과를 가져왔을 경우에는 더욱 그러하다. 과거에 성공적인 결과를 가져왔기 때문에 행위자들은 과거 패턴에 따라 움직이게 되며 당연히 그것은 앞으로도 성공적인 결과를 가져올 것으로 생각하기 때문이다. 따라서 한국과 같이 오랜 기간 동안 국가에 의해 하향적으로 지역발전전략이 수립되어 온 경우 지역혁신체계 접근방법이 지역의 상향적·내생적 발전전략과 연결되어 있다고 하여도 이러한 제도적 전환이 쉽게 이루어지기는 어렵다.⁸⁾

그러나 제도의 형성과 실행과정이 계속 재생산되는 것은 아니다. 특정 분야에서 성공했기 때문에 그 분야에서 활용되던 문제해결 방식과 조직 운영 방식을 환경이 바뀌었음에도 불구하고 계속해서 고수하게 되면 환경에 대한 대응력을 상실하여 실패하게 되기 때문이다. 따라서 이 단계에 이르면 제도적 전환이 모색되게 된다. 역설적이게도 이러한 제도적 전환에 대한 모색도 한국의 경우 국가에 의해 진행되었던 터라 내생적 발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법은 제대로 된 연구가 진행되지도 못한 채 비판의 대상이 되었다.⁹⁾

이와 같이 경로의존성이 발생하는 원인은 정책 수렴(policy convergence) 때문이다. 정책 수렴이란 한 사회는 비슷한 경향으로 성장하고 구조, 과정, 성과에 있어서 유사하게 발전하려는 경향이 있다는 것이다. 정책 수렴이 일어나는 이유는 다음과 같다. 첫째, 정책 수립에 있어 외국의 사례나 이전의 경험을 참조하려는 경향이 있다. 둘째, 이러한 과정에서 발생하는 지식 엘리트 간의 연계가 발생한다. 셋째, 이 지식 엘리트 간의 권위를 조화시키기 위한 노력이 이루어진다. 넷째, 강력한 외부행위자에 의한 정책의도가 있을 경우 그 정책이 결정적으로 현실정책에 투과되는 현상이 발생한다.

- 8) 지역 스스로 각 지역에 맞는 제도들을 찾아내는 것이 불가능하다는 것은 아니다. 충분한 시간이 주어진다면 또한 그러한 과정에 필요한 충분한 사회적 여유 자원이 존재한다면 가능할 것이다. 그러나 제도형성 과정에서의 시간적·재정적 자원의 제약이 존재한다는 점에서 쉽지 않다는 것이다.
- 9) 지역혁신체계 접근방법은 국가 주도적인 기술혁신정책과 수직적·공식적 의사결정 방식으로는 세계화, 지방화 시대에 지속적인 발전을 도모하기 어렵다고 보는데,

이 글에서는 지역발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법의 현실적 적용에서 나타나는 제도적 맥락의 차이, 체계의 폐쇄성, 공간적 근접성의 한계 등의 문제점들을 살펴보고, 이를 해소할 수 있는 방법으로서 거버넌스의 중요성, 다층적 거버넌스의 필요성, 관계적 근접성의 개념 등을 고찰함으로써 지역혁신체계의 실행조건들을 검토하였다.

2. 지역혁신체계 접근방법의 현실적 제약

지역혁신체계 접근방법은 혁신과 학습의 새로운 공간적 조직화에 큰 기여를 하였다. 현재 지역혁신체계 접근방법은 유럽지역정책의 근간으로 자리 잡고 있다.¹⁰⁾ 지역혁신체계 접근방법에 근거한 지역발전전략은 기업에 대한 직접 지원과 물적 하부구조를 중시하는 기존의 하향식 산업 정책과 달리, 기업의 혁신활동을 촉진하기 위한 정책들로서 협력적 사회 제도와 지역 거버넌스를 구축하는 데 초점을 맞추고 그 결과로 소프트 지향적, 행동 지향적인 계획으로 구체화되고 있다(정병순, 2004).

그런데 지역혁신체계 접근방법은 세계화 과정에 대응하는 도시 및 지역 차원의 내생적·상향적 지역발전전략으로서 유용성이 큰 것은 분명하지만 이를 현실 속의 지역발전전략으로 실행하는 데에는 몇 가지 문제점들이 존재한다. 그 이유는 한편으로 이러한 접근방법이 1990년대 들어 서구를 중심으로 본격적으로 논의되기 시작하였기 때문에 연구 성과가 그리 많지 않다는 것에서 기인한다 하겠다. 즉, 지역혁신체계 접근방법

한국에서는 국가에 의해 주도적으로 지역혁신체계 구축이 모색되었기 때문이다.

10) 1990년대 초반 도입된 지역기술계획(Regional Technology Plan)을 비롯하여, 1990년대 중반 이후 현재까지 추진되고 있는 ‘지역혁신 및 기술이전 전력과 하부구조(RITTs)’와 ‘지역혁신전략(RIS/RIS+)’ 등이 그것이다(정병순, 2003). 이 전략들이 도입되던 초기에는 유럽의 40여 개 지역만이 참여하였으나 불과 10여 년 사이에 전 세계 100여개 지역에서 이 전략이 추진되고 있다는 점에서 이들 전략이 가지는 효과성을 알 수 있다(정병순, 2004).

은 아직 형성중의 시론적인 이론이며, 이론을 실제에 적용한 경험적인 연구가 드물다(박경 외, 2000).

오이나스(Oinas)와 말레키(Malecki)는 다음과 같은 점에서 지역혁신체계의 한계를 지적하고 공간혁신체계(spatial innovation system)의 개념을 제시하였다(Oinas and Malecki, 2002). 첫째, 한 지역 내 특정 시점에서의 혁신활동에 초점을 두고 있다. 둘째, 지역외부와의 연관성에 관한 설명이 부족하다. 이에 그들은 지역의 개념을 공간의 개념으로 확장하여 공간혁신체계를 개념화하였는데, 새로운 기술의 발전은 특수한 시·공간적인 상황과 함께 발달하며 동시적인 발전 및 공간상의 이동이 가능하다. 공간혁신체계는 지역혁신체계와 달리 지역의 경계 안에 존재할 필요가 없고 하나의 공간혁신체계는 여러 개의 지역혁신체계를 포함할 수 있다.¹¹⁾

이와 달리 이용숙은 다음과 같은 점에서 지역혁신체계의 한계를 지적하고 세계 생산 네트워크(global production network: GPN)의 개념을 제시하였다(이용숙, 2003; 2005). 첫째 개념이 불분명하고 로컬리즘의 함정(내생적 발전에 대한 환상, 방법론적 개인주의, 지역불균형 심화에 대한 인식부족)에 빠지게 한다. 둘째, 신자유주의를 옹호하고 공간을 물신화한다. 셋째, 지식기반경제로의 이행을 필연적인 것으로 보아 신지역서비스계급(New Regional Services Class)을 정당화한다. 이에 그녀는 세계경제에서 기업들의 다입지적인 경제활동이 지역경제발전에 미치는 영향과 각 지역의 클러스터들이 어떻게 세계 경제에 통합되는지를 보여주는 세계 생산 네트워크(GPN)의 개념을 제시하였다.¹²⁾

또한 지역혁신체계 접근방법은 지역에서 혁신이 더 잘 일어날 수 있

11) 그러나 혁신체계의 제도적 맥락을 고려할 때 공간혁신체계는 혁신체계의 역동성을 설명하기 어렵고 공간의 주체가 모호하다는 측면에서 그 적실성이 떨어진다 하겠다.

12) GPN이란 다양한 공간적 규모에서 생산, 분배, 소비의 과정을 가능하게 하는 상호 연관된 기능들과 활동들의 연결망을 말한다. 그러나 이는 세계적 네트워크라는 거시적인 개념이어서 지식의 전환과정이나 학습방법과 같은 미시적인 측면을 설명하기 어렵다는 점에서 제약이 있다.

다고 보고 있지만 지역에서 지속적인 혁신과정이 ‘어떻게’ 일어나는 가에 관한 구체적인 방법에 대해서는 통일된 견해가 존재하지 않는다. 따라서 지역혁신체계 접근방법은 혁신 잠재력이 낮은 지역도 혁신 잠재력을 높여서 체계적 혁신이 가능한 지역혁신체계를 만들 수 있다고 보지만 실천적인 적용은 쉽지가 않다.¹³⁾ 이에 많은 지역의 정책결정자들은 마치 지역 내 산·학·연(산업, 대학, 연구소) 연계가 잘 이루어지면 그 자체로 혁신이 잘 일어날 것이라고 보고 있다.

게다가 지역혁신체계 접근방법은 지역적 수준에서 제도적 맥락을 중시하는 데 많은 경험 연구들이 유럽지역을 사례로 하고 있어서 유럽의 제도적 맥락에 크게 의존적이다. 따라서 제도적 맥락이 다른 지역에 이를 그대로 적용하는 것은 한계가 있다. 국가나 다국적 기업과 같은 외생적 요인들에 크게 의존적인 지역들의 경우에는 더욱 그러하다.¹⁴⁾ 이하에서는 이러한 지역혁신체계 접근방법의 현실적 적용에서 나타나는 몇 가지 문제점들을 살펴보았다.

1) 제도적 맥락의 차이

국가혁신체계와 지역혁신체계의 가장 큰 차이점은 국가혁신체계가 국가마다 혁신체계가 다르다는 것이라면 지역혁신체계는 국가혁신체계에

13) 국내 지역혁신체계 연구들 중에서도 정책적 수단으로서의 유용성에만 초점을 두고 있는 경우가 많다. 이 경우 지역혁신체계는 혁신을 잘하는 지역의 체계로 잘못 이해되기도 한다. 그러나 지역혁신체계는 혁신을 잘하는 지역의 체계가 아니라 모든 지역은 강하든 약하든 어느 정도는 지역에 뿌리내린 고유의 혁신 체계가 있다는 것이다. 즉, 지역혁신체계는 어떤 특정지역에 있는 혁신과 관계된 제도들의 집합을 말하는 것이지 혁신적인 지역을 의미하는 것이 아니다. 게다가 모든 지역이 혁신 잠재력이 높은 지역혁신체계를 구축할 수 있다는 것도 환상에 불과하다.

14) Mackinnon, Cumbers and Chapman(2002)은 지역혁신체계가 지역발전에 있어서 지역의 내생적 조건들과 내생적 가능성에만 초점을 둔 채, 국가 및 다국적 기업의 역할 등 외생적 요인들의 중요성을 간과하고 있다고 비판하였다.

서 중요하게 정의된 제도적 틀, 국내기업간의 관계, 학습역량, R&D 강도와 혁신활동 등의 요소들이 지역에 따라 다르다는 사실에 있다. 이와 같이 지역혁신체계 접근방법은 국가혁신체계와 달리 지역에 따라서도 다른 혁신체계가 존재한다고 보고 국가혁신체계보다 지역혁신체계가 체계적 혁신에서 더 중요하다고 보고 있다.

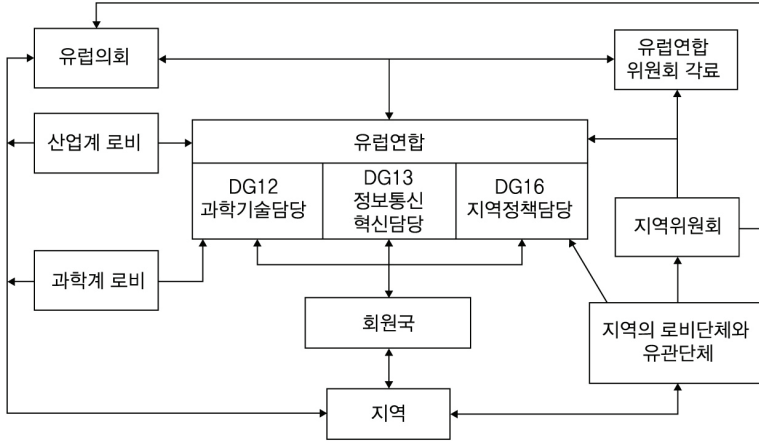
그러나 현실적으로 국가혁신체계를 통해 체계적 혁신이 더 잘 일어날 수도 있다. 국가의 경우 기술혁신과 관련한 제도(기술표준, 특허제도, 교육훈련제도 등), 지식하부구조(연구소, 대학 등), 혁신정책에 있어서 핵심적인 역할을 하기 때문이다. 또한 지역에 따라 다른 혁신체계가 존재한다고 하더라도 R&D 효과와 혁신활동 등이 지역보다 국가에 의해 더 많이 변한다면 지역혁신체계에 초점을 맞추기보다는 국가혁신체계에 초점을 두는 것이 정책적으로 더 나을 수 있다.

경험연구들은 혁신과정에서 국가의 영향력보다 지역의 영향력이 더 크게 나타나고 있음을 보여준다. 유럽의 12개 회원국 178개 지역의 조사 결과를 보면 지역의 R&D 효과가 국가보다 크고 혁신활동 변화도 지역에서 더 크게 나타남을 알 수 있다(Oughton, Landabaso and Morgan, 2002). R&D 지출의 총 변화량 가운데 70%가 지역의 영향이었고 특허량에서도 지역의 영향이 65%로 더 크게 나타났다. 이러한 결과들은 국가에서보다 지역에서 체계적 혁신이 더 잘 일어나고 있다는 사실을 보여주고 있다.

그런데 이러한 연구결과는 초국가적 제도로서 EU가 존재한다는 유럽의 제도적 맥락에 크게 의존적이라 할 수 있다. <그림 1>을 통해 알 수 있듯이 유럽지역에서 지역의 혁신과정에는 EU의 제도적 틀이 큰 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 이러한 유럽의 독특한 제도적 특성으로서 EU의 존재로 인해 지역혁신체계 연구자들은 국가의 역할을 중요하게 다루지 않았다. 물론 유럽에서도 프랑스와 같이 중앙집권적인 국가체계를 가진 나라들에서는 국가혁신체계가 존재하기는 하지만 EU의 영향력은 상당히 크다.

예를 들어 지역혁신을 위한 재정적 측면을 보면 대부분의 영·미 국가

<그림 1> EU의 지역혁신정책



자료: Cooke et al.(2000: 101).

들이나 아시아 국가들에서 지역발전은 국가의 재정적 지원이 중요하다. 그러나 유럽의 지역들은 국가의 재정지원 외에 EU의 재정지원을 받을 수 있다. 특히, 국가는 특정지역에 집중하여 재정적 지원을 하는 경우가 많아서 덜 발달된 지역들은 재정적 지원을 받기 어려운데, EU의 재정적 지원은 이러한 덜 발달된 지역을 우선으로 하고 있어서 이들 지역의 발전이 크게 눈에 띄었다고 볼 수 있다. 즉, 지역혁신체계의 이론화에는 EU라는 외생적 요인이 매우 중요한 역할을 하였다.

따라서 이러한 제도적 맥락을 고려하여 지역혁신체계의 접근방법을 고찰하여야 한다. 이러한 유럽적 맥락에서는 지역혁신체계의 존재 가능성이 높고 이러한 지역혁신체계를 통해서 체계적 혁신이 일어날 가능성도 큰 것이 사실이지만 제도적 맥락이 다른 국가들에서는 지역혁신체계가 존재하지 않을 수도 있고 존재한다고 하더라도 국가혁신체계보다 실효성이 떨어질 수도 있기 때문이다.¹⁵⁾ 그러나 반대로 제도적 맥락이 다

15) 초기 지역혁신체계 논의는 그 출발점이 국가혁신체계이기 때문에 국가혁신체

르다고 해서 지역혁신체계가 존재하지 않거나 국가혁신체계가 더 중요하다고 볼 수는 없다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 지역혁신체계 연구자들마다 차이가 있기는 하겠지만 이들도 세계화론자들이 주장하듯이 국가의 역할이 사라졌다고 생각하지는 않는다. 지금도 여전히 국가는 중요한 제도적 틀이지만 그 역할이 과거와는 달라졌다는 점을 인정하는 것이다. 게다가 국가의 역할이 여전히 중요하다고 해서 지역의 내생적 발전 자체가 불가능하다고 볼 수는 없다. 따라서 세계화로 인한 국가의 권능 약화를 고려할 때 지역혁신체계가 존재하지 않거나 국가혁신체계가 지역혁신체계보다 더 실효성이 높다고 단언하기는 어렵다.

둘째, 세계화 과정에서 주체적이고 내생적 지역발전을 추구하는 경제 단위로서 지역의 중요성은 점점 더 커지고 있다. 지역의 입장에서 보면 예전과 달리 경제의 세계화로 인한 변화로부터 직접적인 영향을 받고 있고 이러한 영향을 줄여줄 수 있는 국가의 힘이 줄어들어 따라 어쩔 수 없이 경제발전의 주체가 된 것이지 국가보다 더 능력이 뛰어나거나 지역 경제 성장에 영향을 미치는 외생적 요인들을 조절할 수 있는 능력이 있기 때문이 아니다. 게다가 혹여 현실적으로 내생적 발전이 힘들다고 하더라도 지역의 입장에서 가만히 지켜볼 수만은 없는 지역 내부의 정치·사회적 현실이 존재한다.

계와는 다른 지역의 혁신체계가 존재한다고 보고 이를 강조하다보니 국가혁신체계보다 지역혁신체계가 더 발전된 개념인 양 주장되었다. 그러나 최근에는 국가혁신체계와 지역혁신체계는 어느 한쪽의 우월성이 아니라 공존하는 것으로 보고 있다. 혁신에 있어서 지역과 국가의 역할은 다르며, 국가의 경우 기술혁신과 관련한 제도(기술표준, 특허제도, 교육훈련제도 등), 지식하부구조(연구소, 대학 등), 혁신정책에 있어서 핵심적인 역할을 한다. 그리고 조세정책이나 규제 등 정부정책과 지적재산권, 특허제도 등 법제도, 자본시장 조건 등 국가적 차원의 사회적, 정치적 가치와 규범들이 국가 내에서 지역화된 결과가 개별 지역이 가지는 경쟁우위라고 설명할 수 있다(박경 외, 2000).

2) 체계의 폐쇄성과 고착의 위험

지역혁신체계 접근방법은 경제적 조절양식으로서 네트워크 개념을 중 요시한다. 네트워크는 시장과 위계에 의한 조정의 중간 정도라기보다는 새로운 단계이다. 네트워크는 각 구성원이 자율성을 가지고 있다는 점에 서 위계적 조정과 다르며 다양한 수준에서의 세련된 의사결정위원회를 통한 조정이라는 점에서 보이지 않는 손을 이야기하는 시장과 다르다 (Hage and Alter, 1997). 무엇보다도 네트워크 개념의 이점은 위계적인 실체가 할 수 없는 기술, 경험, 루틴들과 같은 지식생산과정의 비용을 흡수한 다는 데 있다. 특히, 네트워크의 중요한 특성 중의 하나는 일상적인 실천 에 배태된 의도되지 않은 방법이나 지식형성에 공헌하려는 의지와 관련 된 의도된 방법으로 지식의 생산이나 축적을 위해 필요한 하부구조 설치 와 관련한 매몰비용(sunk cost)을 ‘자연스럽게’ 흡수한다.

또한 네트워크의 개념은 구성원들의 공동의 목표나 실천을 위한 열망, 비전을 통해서 특별한 지식 생산과 축적 과정의 어쩔 수 없는 비용을 흡수할 수 있다. 네트워크는 그들의 일상적인 실천과 습관들에 배태된 유 용한 지식의 저장소이고, 개발자들이다. 위계적인 조직은 조직적 루틴에 포함된 지식을 의도적으로 되풀이하기 위한 많은 노력을 해야만 하는 것 에 반해서 네트워크는 루틴들이 지역에 배태된다(Cohen et al. 1996). 또한 다른 경제적 조절양식과 달리 네트워크는 인센티브를 만들고 재배열하 기 위한 메커니즘으로서 대안적인 계약들을 필요로 하지 않는다. 효과적 인 네트워크는 행위자들의 행동을 모니터하고, 이를 통해 회원들의 행위 를 이해할 수 있게 한다(Bowles and Gintis, 2000).

그러나 이러한 네트워크 개념도 한계가 없는 것은 아니다. 네트워크의 첫 번째 한계는 파벌주의, 편협함, 차별 또는 다른 커뮤니티에 대한 안 좋은 감정, 조직의 위계적 명령과의 불일치에 대한 위험들과 관련되어 있다. 네트워크의 두 번째 한계는 다양성의 부재에 대한 위험이다. 작은 규모의 네트워크는 더 넓은 연계를 통해서 얻을 수 있는 자원들을 활용

하는 그들의 역량을 제한한다. 특히, 동질성이 강한 네트워크의 경우 경제적 다양성의 이익을 누리지 못하게 된다. 대부분 기존 네트워크 행위자들의 관심은 특별한 주제에 초점이 맞춰져 있기 때문에 다양성이 존재하기 위해서는 다른 네트워크와의 창조적 상호작용이 필요하다.

이러한 폐쇄성과 더불어 지역혁신체계는 고착(lock in)의 위험을 안고 있다. 이러한 고착 현상은 기능적 고착, 인지적 고착, 정치적 고착의 세 가지 유형으로 구분된다(Cooke, 2002). 첫째, 기능적 고착은 기업이 상호작용하고 혁신하는 지역의 행위자들 간 특권적 관계에서 비롯된다. 이러한 관계는 대학, 공급자/고객, 전문가 협회와 같은 지역혁신체계 내 모든 행위자들과의 관계가 발전되는 것을 막음으로써 혁신에 방해가 될 수 있다. 이는 다양한 출처의 지식이 접근하는 것을 막게 된다.

둘째, 기능적 고착은 언어, 계약절차, 공동연구, 협상의 형태로 인지적 고착을 야기한다. 인지적 고착이 일어나면 지역들은 혁신에 대한 기회를 인지하지 못하게 되고 새로운 과학기술의 발견을 방해하며 새롭고 빠르게 변하는 환경에 타당한 새로운 정책이 발전하는 것을 저해한다. 따라서 이러한 지역혁신체계는 현재의 과학기술에 집중하는 경향이 있으며 생산 혁신보다 과정 혁신에 집중하게 되고 시장 신호를 고려하지 못하게 된다. 결국 지속적인 혁신이 불가능해진다.

셋째, 정치적 고착은 지역의 정치행정 시스템이 생존 불가능하게 될지도 모르는 선택을 하게 되는 상황을 나타낸다. 정치적 고착이 일어나면 정치행정시스템은 공식적, 비공식적 연줄을 만들어내고 지역의 위기나 정책에 대한 수요를 인식하지 못하게 된다. 또한 어떤 경우에는 생산 과정에서 행위자 간 지역의 응집력과 문화적 동질성을 지키기 위해 신규 산업이 정착하는 것을 막기도 한다.

3) 공간적 근접성의 한계

지역혁신체계는 지역에서 체계적 혁신이 가능한 이유로 공간적 근접

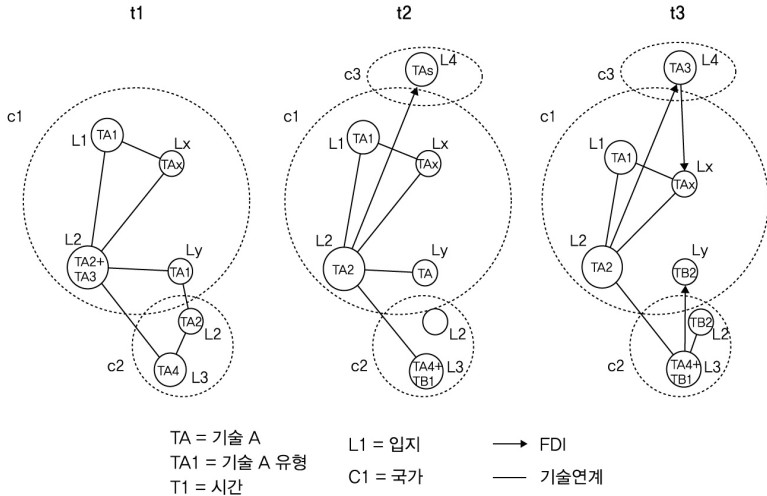
성을 중요시한다. 그러나 지역혁신체계는 하나의 장소에서 발생하지만 지역의 경계를 넘어서서, 심지어는 국가의 경계 너머로 확산된다. 왜냐 하면 멀리 떨어져 있는 네트워크들을 가깝게 연결시켜줄 수 있는 정보통신기술이 발전하였고 공간을 초월한 관계적 근접성이 존재하며 이동성이 크게 증가하였기 때문이다. 따라서 지역혁신체계의 이점으로 보여졌던 공간적 근접성의 개념은 현실적으로 두 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째, 개념적으로는 혁신 잠재력이 낮은 지역혁신체계도 혁신 잠재력을 높이면 지역 내에서 체계적 혁신이 가능하다. 그러나 현실적으로 혁신 잠재력이 높게 나타나는 지역들은 대부분 도시지역들이다. 도시지역들의 혁신 잠재력이 높은 이유는 지식노동자들의 창조성과 라이프스타일을 유지할 수 있는 네트워크들과 문화시설들이 잘 갖추어져 있기 때문이다(Amin and Cohendet, 2004). 또한 도시는 본사, 연구소 등이 집적되어 있고 문화, 예술의 산실이고 과학, 기술, 교육의 중심이다. 즉, 공간적 근접성이 존재한다고 해서 모든 지역에서 체계적 혁신이 이루어지는 것은 아니라는 것이다.

둘째, 지역 혁신이 잘 일어나려면 명시적 지식과 암묵적 지식의 상호작용이 중요한데, 정보통신기술들의 발달로 인해 명시적 지식은 멀리 떨어져 있어도 상관없다. 그래서 암묵적 지식에 기반을 둔 학습과 혁신에 더 프리미엄이 붙게 된다. 암묵적 지식은 응용, 정보공유, 집합적인 이해와 명민함 등을 통해 학습을 용이하게 한다. 이러한 것들이 경쟁 이점의 중요한 자산들이다. 이러한 관점에서 지역혁신체계 접근방법은 암묵적 지식이 맥락-의존적이고, 공간적으로 밀착되어 있으며, 직접적인 물리적 상호작용을 통해서만 사회적으로 접근 가능하다고 본다(Amin and Cohendet, 2004).

이와 같이 지역혁신체계 접근방법에서 공간적 근접성은 혁신과 학습의 영역성과 관련되어 있는데, 공간적으로 근접해 있으면 상호작용적 혁신과 학습이 일어날 가능성이 커지는 것은 분명하지만 그 자체로 혁신과 학습을 가능하게 하는 것은 아니다. 즉, 기업들의 창조성과 적응력을 높

<그림 2> 기술 확산 모형



자료: Oinas and Malecki(2002: 108).

일 수 있는 제도적 배열들과 사회적 관계들이 영역적으로 한정되어 있는 것은 분명하지만 지역 내에서도 연계가 전혀 이루어지지 않는 경우를 충분히 찾아볼 수 있다.

또한 기술이든 지식이든 이는 특정한 지역에 고정되지 않는다. 하나의 기술은 시간이 지남에 따라 공간적으로 끊임없이 확산된다. 여기서 한 지역에서 흡수된 지식은 상호작용적 학습을 통해 지역 내 배태되는 것이기 때문에 그 공급처가 지방적으로 제한된 자산들인지 아닌지는 중요하지 않다. 만약 지식에 경계가 존재한다면 그것은 지역의 폐쇄적 특성 때문이 아니라 지역 내 행위자들의 네트워크 안에 덮이지 않기 때문일 것이다(Amin and Cohendet, 2004).

3. 지역혁신체계 접근방법의 실행조건

1) 로컬 거버넌스와 다층적 거버넌스

앞서 지역의 혁신 잠재력을 높임으로서 지역 내 체계적 혁신이 가능하다는 지역혁신체계 접근방법의 정책적 유용성은 제도적 맥락의 차이, 체계의 폐쇄성 및 고착의 위험, 공간적 근접성의 한계로 인해 그 현실적 용이 쉽지 않다는 점을 살펴보았다. 즉, 지역혁신체계 접근방법의 이론적 타당성만으로는 현실 적용에 한계가 있다는 것인데 이러한 한계가 나타나는 이유는 지역마다 거버넌스 수준이 다르기 때문이다. 따라서 지역의 거버넌스 수준은 지역혁신체계의 실행조건이 된다 하겠다.

혁신 잠재력이 낮은 지역이 혁신 잠재력이 높은 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 각 지역의 제도적 배열이 중요하다. 지역혁신체계는 지역 내 제도적 배열에 의해 만들어지기도 하고 동시에 새로운 제도적 배열을 만들어내기도 하기 때문이다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 초기 지역혁신체계 접근방법은 왜 특정한 장소와 시간 내에서 이러한 제도적 배열이 발생하는지 어떻게 하면 혁신 잠재력을 높일 수 있는 제도적 배열을 구성할 수 있는지에 대해서는 자세하게 설명하지 못하였다.

이러한 지역의 제도적 배열을 설명할 수 있는 개념이 거버넌스이다. 지역혁신체계는 지역의 다양한 혁신 행위자들이 지방의 중요한 정책에 관여하고, 또 결사체 형성과 같은 특수한 관계에 기초함으로써 사회를 관리 내지 통치한다는 지방의 거버넌스 수준에 따라 달라질 수 있다.

또한 국가와 달리 지역은 더 개방적인 체계를 가지고 있기 때문에 단일 지역 내에서의 혁신체계만으로 그 지역의 성공적인 혁신을 이루어내는 것은 불가능할 뿐 아니라 그러한 체계는 쇠성 및 고착의 위험에 봉착

16) 여기서 제도란 산업관계, 훈련제도, 기업의 내부 구조, 동종 산업 내 기업들 간의 관계, 공급자·소비자·다른 기업 간 관계, 금융시장, 공정함과 정의 같은 개념 등을 포함한다(Hollingsworth and Boyer, 1997).

할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 다층적 거버넌스(multi-level governance)가 필요하다.

(1) 거버넌스의 개념 및 등장배경

지난 10여 년간 경제, 정치, 사회학적 문헌들에서 주요한 용어로서 거버넌스가 많이 제기되고 있다. 거버넌스의 개념은 그 자체는 새로이 생성된 것이 아니라 고대로부터 사용되어 온 것이나 정부의 개념이 도입되면서 폐기되었다가 최근의 경제, 정치, 사회적 변화로 인해 주요한 패러다임 이행이 강조되는 과정에서 다시금 부활된 것이다.¹⁷⁾ 이러한 패러다임 이행의 근원은 세계적인 경제 재구조화 과정이라고 할 수 있으며 이는 국민국가의 조정과 통제를 넘어서는 경제적 주체들의 전 지구적 움직임으로부터 야기된 것이다. 이로 인해 국민국가의 역할이 축소되면서 과거 국민국가에 비해 덜 중요한 것으로 인식되던 지방이 정치적으로 중요한 장소로 부각되었다. 따라서 이러한 각 지방의 정치적 과정 변화를 설명하고자 하는 여러 이론들이 모색되었는데, 그중에서도 지방 거버넌스에 관한 논의들이 최근 주류를 이루고 있다.

이처럼 최근 여러 연구의 초점이 되고 있는 거버넌스란 경제 재구조화 과정에서 나타난 특수한 지방적 이해관계를 갖는 행위자들의 새로운 관계 패턴들이라고 할 수 있으며, 그것의 구체적인 제도로서 민-관 합동, 통치 연합(governing coalition), 네트워크 등이 제시되고 있다. 거버넌스란 지방의 경제적 쇠퇴와 복지국가의 위기 속에서 지방의 정치적 의사 결정 과정이, 과거와 같이 지방정부의 민주주의적 제도들의 틀 속에서 이루어지는 것이 아니라, 지방정부의 행정적 구조를 넘어서는 지방 내적, 외적 행위자들의 제반 관계들에 의해 이루어지고 있다는 것을 의미한다.¹⁸⁾ 따

17) 거버넌스에 대한 이론적 연구들의 공통점은 시장-국가-시민의 개념적 삼위일체를 부정한다는 것이다. 최근의 거버넌스 이론은 제도경제학의 정치적 수완과 외교, 조합주의와 정책 공동체들, 복지에 관한 작업으로부터 시작되었다(Jessop, 1995).

18) 거버넌스는 지방정부 제도는 물론이고 중앙정부, 비선출직 국가 하부 조직, 자

라서 지방 거버넌스 이론은 공식적인 정치영역 내 행위자들과 비공식적인 정치영역 내 제도적, 개별적 행위자들의 관계에 초점을 맞추고 있다.¹⁹⁾

이러한 거버넌스의 개념은 공공과 민간을 연결하는 다양한 정치적 조형형태의 역할과 관련되어 있는 것이므로 하나의 형태를 가지고 있는 것이 아니라 여러 가지 경향성을 가지고 있다. 예를 들어 한편으로, 이는 지방정부들의 역할을 훼손시키고자 중앙정부가 지방정부에게 민간 부문과 새롭고 의존적인 관계가 되도록 강제하고자 하는 시도로 보이기도 하고, 다른 한편으로 지방정부가 새로운 거버넌스 내에서 새로운 역할을 찾고 다른 행위자들과 새로운 관계를 고안하도록 한다는 점에서 지방정부의 르네상스로 표현되기도 한다. 또한 지방 거버넌스의 변화 과정들은

발착 결사체들이나 민간기업과 같은 개별 행위자들, EU와 같은 초국가적 제도들이 상호작용하며 이루어내는 양식이라는 점에서, 지방 민주주의의 제도적 실체였던 지방정부보다 넓은 개념이라고 할 수 있다. 따라서 이는 전후 세계에서 당연시되었던 여러 기제들의 실패, 복지국가의 위기 등과 관련되어 있고 사회적이고 정치적인 지배의 형태들을 위협하는 신사회운동들과 정체성 정치의 분출 등과도 관련되어 있다고 할 수 있다.

- 19) 초기 거버넌스 이론은 도시레짐이론과 개념적 용어상의 차이에도 불구하고, 이론적으로 내용상의 차이가 불분명하였다. 그래서 대부분의 학자들은 두 이론을 크게 구분하지 않고 사용하였다. 다만, 거버넌스 이론이 변화하는 사회에서 대안적 거버넌스를 모색하고 실천하는 중요한 이론적 준거로서 제시되고 있다는 점에서 강한 규범성을 함축하고 있는 것으로 여겨졌다. 도시레짐이론은 거버넌스 이론에 많은 시사점을 제공해 주었다. 통치 연합의 형성과 변화 과정이 거버넌스의 변화 과정을 잘 설명해 주고 있다는 점에서 그러하다. 그럼에도 불구하고 도시레짐이론은 서구적 맥락에서 표출되는 몇몇 특정한 거버넌스의 형태들에 대해서만 설명해 주고 있을 뿐, 다른 맥락에서 나타나는 거버넌스의 다양성을 제대로 설명해 주지는 못하였다. 거버넌스의 제도적, 그리고 장소 맥락적인 다양성을 주목한다면 지방 통치체제이론은 거버넌스의 다양성에 영향을 주는 변수인 경제적 재구조화의 지방적 맥락, 중앙과 지방과의 관계, 지방적 가치 구조를 제도적으로 반영하는 지방정부 간 차이에 대한 설명을 할 수 있어야만 한다. 그러나 도시레짐이론은 특정 도시가 취하고 있는 정치체제와 행위 주체, 그리고 구체적인 정치과정에 주목하여 도시 또는 지방 외적인 권력 관계를 다루지 못하고 있으며, 조절 이론은 지방 내·외적 행위자들의 행동 양태나 지방의 정치적 과정을 적절하게 설명해 주지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다.

당파적 갈등하에서 정치적 가치들을 반영하고 뒷받침하는 것이기 때문에 가치중립적인 개념도 아니다.

이러한 거버넌스 개념의 등장은 서구의 산업 재구조화 과정과 관련되어 있다. 1970년대 이후 세계 각국의 도시와 지방들은 커다란 산업적 쇠퇴를 경험하였다. 이는 과거 번영하던 도시와 지역들에서 구(舊)산업으로 대표되는 제조업이 극적으로 위축되면서 시작되었다. 이후 공장 폐쇄와 지역 내 제조업 투자의 이전 등으로 인해 대규모 실업이라는 고통을 겪게 되었으며 이러한 탈산업화 과정은 단일 산업에 크게 의존하던 도시들의 경우에 더욱 큰 타격을 주었다. 따라서 이러한 산업 쇠퇴와 경제 재구조화의 맥락에서 도시들은 경제 개발을 지배적인 정책 의제로 삼게 되었다 (Digaetano, 1999). 즉, 세계 경제의 재구조화라는 맥락 속에서 지방의 정치 과정이 지방의 경제 발전 또는 지방 경제의 활성화라는 담론들에 의해 지배받게 되었다는 점이 거버넌스의 주요한 한 측면이라고 할 수 있다.²⁰⁾

또한 거버넌스의 또 다른 주요한 측면은 지방정부에서 지방 거버넌스로의 변화 과정에서 찾아볼 수 있는데, 이러한 지방정부에서 거버넌스로의 변화는 포드주의의 광범위한 위기와 지방정부가 그 안에서 행하던 특별한 역할에 대한 특수한 정치적 반응이라고 할 수 있다. 1970년대 이전 지방정부들은 복지국가라는 포드주의적 조절과정의 핵심 요소로 기여하였다.²¹⁾ 그러나 1970년대 이후 포드주의의 위기로 인한 새로운 축적 체

20) 최근의 도시정치나 지방정치 문헌들을 보면 도시 또는 지방이 경제 재구조화의 영향으로 경제 개발을 우선시하는 성장전략을 추구하고 있음을 잘 보여주고 있으며, 지방정부의 권능 강화, 파트너십, 성장 기계(growth machines), 기업가주의적 도시, 장소 관측 등이 최근 도시 정책에서 거버넌스를 다루는 주요어이다(Tabb and Sawers, 1984; Rydin, 1998)

21) 포드주의하에서 지방정부의 주요 특성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방정부는 케인즈주의적 복지국가의 핵심요소였다. 둘째, 대중소비규범을 강조하는데 일조했던 사회적 임금의 중요한 요소를 제공하였다. 셋째, 자본에 의해 대량생산될 수 없는 서비스를 제공하였다. 넷째, 조직형태에 있어 위계적, 관료제적, 조합주의적이었다. 다섯째, 하부구조의 공급과 계획체계를 통하여 조절에 기여하였다(Painter and Goodwin, 1995).

제로의 이행과정에서 지방정부는 이러한 재구조화 과정을 담보해야 함과 동시에 재구조화의 대상이 되었다(Burrews and Loader, 1994). 이러한 과정은 지방정부에 두 가지 모순되는 결과를 야기하였다. 거버넌스로의 변화가 일정 부분 지방정부의 역할을 축소시킴과 동시에 새로운 역할을 부여하기도 하여 지방정부를 거버넌스 내에서 여전히 중요한 행위자로 남게 하였기 때문이다.²²⁾

마지막으로 지방정부에서 거버넌스로의 변화는 중앙-지방 간 관계의 중요성을 부각시켰다고 할 수 있다. 지방통치체제의 개념은 선거에 의한 공식적인 지방정부 제도 이외에 다양한 행위자가 있음을 인식한다는 점에서 지방정부의 개념보다 광범위하다고 할 수 있는데, 이는 지방이 외부와 긴밀하게 연결되어 있는 이익 집단들, 중앙정부에 의해서 임명되는

22) 첫 번째 측면과 관련하여, 세계적인 경제 재구조화 과정에 노출된 지방이 새로운 의사결정을 하는 데 있어 지방정부로 표현되는 제도적 틀 이외의 새로운 형식을 모색하게 되었다는 점에서 지방정부의 역할이 줄어들었다고 할 수 있다. 지방의 의사 결정이 지방정부의 민주주의적 제도를 뛰어넘어 파트너십, 통치연합의 구성, 네트워킹 등에 의해 이루어지고 있기 때문이다(Keating, 1993). 반면에 또 다른 측면에서 지방정부는 서비스의 책임성과 대중의 압력에 반응하여 그 역할을 확장할 수도 있으며 폭넓은 지방적 수요를 파악하여 우선순위를 매기고 적절한 수단을 사용하여 수요를 충족시켜 줌에 있어 거버넌스 내 통치 과정을 관리해야 할 필요성이 있다는 점에서 지방정부의 역할은 여전히 유용하다(Storker and Mossberger, 1995). 즉, 최근 들어 지방정부의 직접적인 서비스 공급과 개입의 힘이 약화되어 그 역할이 축소된 것은 분명하지만, 다른 한편으로 지방정부들이 진정한 정부 기구로 남을 수 있는 여지가 거버넌스에 의해 생성된다는 것이다. 그리고 여전히 지방정부의 재구조화 과정에서 지방정부가 경제 개발과 시장 기능의 조절자로서 강력한 개입자적 역할을 할 것인지 아니면 시장에서 직접 제공하지 못하는 서비스 영역에만 제한적으로 개입해야 하는 지에 관한, 즉 지방정부의 정당성에 대한 논란들이 여전히 다양하게 제기되고 있다는 점에서, 거버넌스의 변화는 여러 가지 모습을 띠고 있음을 알 수 있다. 지방정부의 정당성은 정치적·법적 정당성, 경제적 정당성, 사회·지리학적 정당성의 측면에서 살펴볼 수 있다. 정치적·법적 정당성은 지방정부체계가 정치적 선택과 의사결정에 더 합리적으로 기능한다는 것이며, 경제적 정당성은 역사적으로 지방정부가 시장의 실패를 관리하여 왔다는 것이고, 사회·지리학적 정당성은 지방정부가 장소와 이해관계의 측면에서 존재하는 공동체의 다원성 내에서 공동체의 조정자로서의 역할을 수행한다는 것이다(Leach, 1996).

관료들, 중앙정부나 다른 지방의 영향을 받는 정책들, 지방 외적으로 또는 중앙으로부터 정당성이 구해지는 제도들 간의 상호작용이 이루어지는 공간이기 때문이다(Goodwin and Painter, 1995). 이러한 점에서 지방정부 제도에 영향을 미치는 중요한 변수가 중앙정부라고 할 수 있다. 특히, 재정적인 면에서 지방정부는 중앙정부와 긴밀히 연결되어 있다(Digaetano, 1999). 따라서 거버넌스의 형성 과정은 국가에 따라 서로 다른 중앙-지방 간 관계에서의 차이가 거버넌스의 다양성을 야기한다고 볼 수 있을 것이다.²³⁾

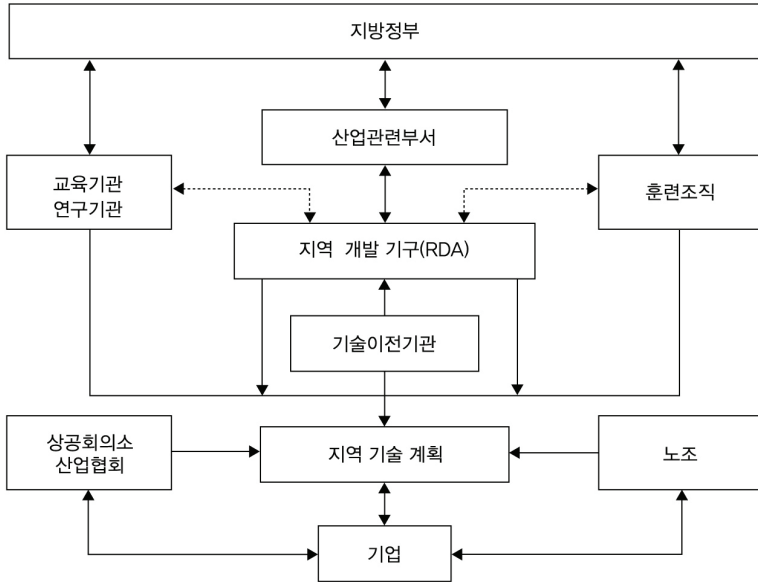
(2) 지역혁신체계에서 거버넌스의 중요성

지역혁신체계에서 거버넌스는 지방정부뿐 아니라 사적 부문과 공적영역까지를 모두 포함한다. <그림 3>에서 보듯 상공회의소, 무역협회, 노조, 컨설턴트, 기술 이전 조직 등과 같은 결사체적 거버넌스가 있고 공적 영역에서는 중앙정부나 지방정부의 조직이 존재한다. 혁신 잠재력이 높은 지역의 거버넌스는 여러 지역 행위자들에게 포용적이고 상대적으로 열려 있으며 이를 위해서 혁신 과정에 참여하는 여러 행위자들 간 정책 네트워크를 만들고 있다(Rhodes et al., 1997).

이러한 정책 네트워크는 행위자들의 관계를 활성화시킨다. 정책은 고

23) 예를 들어, 미국에서 지방정부는 중앙정부로부터의 보조금보다는 지방세에 대한 의존이 강해서 예전부터 기업에 강하게 의존하였고, 중앙 정치에서도 기업에 의존적이지 않은 정당들이 존재하지 않았으며 기업가들의 이해를 대변하는 조직들이 활성화되어 있었다. 따라서 거버넌스를 이해하는 데 있어 지방정부의 이해는 기업의 이해와 동일한 것으로 추론되었다. 반면에, 영국에서 지방정부는 지방세보다는 중앙정부로부터의 보조금에 크게 의존하여 전국적 정치의 맥락에서 보수당과 노동당이라는 당파적 정당정치가 진행되었으며 지방 내에서 기업의 이해들이 조직적으로 반영되지 못하였기 때문에 영국에서 새로운 거버넌스의 출현은 중앙정부에 의한 지방정부 재조직화라는 방향에서 이루어졌다. 중앙정부가 지방정부를 재조직화하기 위한 방법들로는 지출통제, 세입통제, 조직폐지, 계약과 민영화 확대, 기능 축소와 경쟁기관 설립 등이 있다(Pickvance and Urry, 1990).

<그림 3> 혁신조직들의 거버넌스 모형



자료: Cooke et al.(2000: 108).

립된 것보다 상호작용이, 그리고 경쟁보다는 협력이 중소기업의 이익을 명확히 증가시킬 것이라는 믿음에서 중소기업의 네트워크 활성화에 목표를 둔다. 그러한 네트워크는 수평적으로 중소기업들을 혁신, 생산, 마케팅에 참여하도록 유도한다(Cooke and Morgan, 1994; 1998; Scott, 1996). 이러한 상호작용 과정에서 위계는 찾아보기 어렵다.

지역혁신체계 접근방법은 체계적 혁신의 맥락-특수적인(contextual-specific) 부분을 설명할 수 있어야 하는데, 거버넌스 개념을 이를 가능하게 한다. 거버넌스의 다양성은 해당 지역의 제도적인 맥락을 고찰함으로써 설명되어질 수 있기 때문에 혁신 잠재력이 높은 지역과 낮은 지역 간에는 다른 거버넌스가 존재할 수 있다. 따라서 혁신 잠재력이 높은 지역과 낮은 지역 간에는 제도적 차원에서 차이들이 존재하는데, 거버넌스 개념은 이러한 차이가 무엇 때문에 발생하는지를 설명해 준다.

그런데 이러한 거버넌스를 이해하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 거버넌스는 특정한 공간적 범위에서 작동하는 다양한 제도들에 의해 구성되는데, 지역에 영향을 주는 여러 과정과 제도들은 매우 복잡하기 때문이다(Duncan and Goodwin, 1988). 예를 들어 지역혁신체계의 공간적 범위보다 작은 공간적 규모에서 작동하는 제도들이 존재하기도 하고 세계적인 규모에서 작동하는 다국적 기업들도 지역혁신체계에 영향을 주기 때문이다.

거대 기업들이 민간 부문을 좌지우지하듯이 국가는 공공 부문을 지배하기 때문에 국가 정책도 지역혁신체계 안에서 거버넌스의 제도적 틀을 제공한다. 지역혁신체계의 정책적 측면에서 국가와 지방정부의 관계, 국가와 기업 간의 관계 등도 중요한 역할을 한다고 할 때 거버넌스는 국가-지역 간 관계를 중요시한다. 국가는 지역혁신체계의 내적인 결속을 촉진하기도 하고 저해하기도 하는 등 지방정부와의 관계 속에서 거버넌스의 다양성을 제공해 주고 있다. 따라서 거버넌스의 개념은 지역혁신체계 접근방법이 간과한 국가적 맥락의 중요성을 설명해 준다(Peck, 1995).

한편, 거버넌스의 개념은 지방정부의 공식적 정책 실행을 넘어서 비공식적, 정치적 과정과 공공-민간 상호작용을 포함하는 결과들을 강조한다. 그런데 이러한 거버넌스는 여러 행위자들의 참여를 야기하기 때문에 관리의 필요성이 제기되고 있다. 마찬가지로 지역혁신체계 접근방법도 다양한 행위자들의 네트워크를 강조하고 있어서 이에 참여하는 여러 행위자들의 조정문제에 직면하게 된다. 따라서 거버넌스의 개념은 지역혁신체계에서 네트워크 조정과 관리의 측면에서 지방정부 역할 변화와 연결된다. 또한 거버넌스의 다양성을 이해하기 위해서는 지역 내 제도들에 영향을 주는 지방의 가치 차원들이 분석에 포함되어야만 한다는 점에서 지방정부의 능력을 이해하는 것이 필수적이다(Pierre, 1999).²⁴⁾

24) 지역혁신체계에서 지방정부의 역할은 다음과 같은 점에서 중요하다(Stoker and Young, 1993). 첫째, 지방적 지식(local knowledge)을 제공할 수 있다. 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위해서는 지방적 해법이 필요한데 지방정부는 지역성의 특정 조건을 충족시키는 정책을 만들 수 있는 지방적 지식을 제공할 수 있다. 그러나 지방정부만이 이러한 지식을 제공할 수 있다고 주장할 수는 없다. 이론

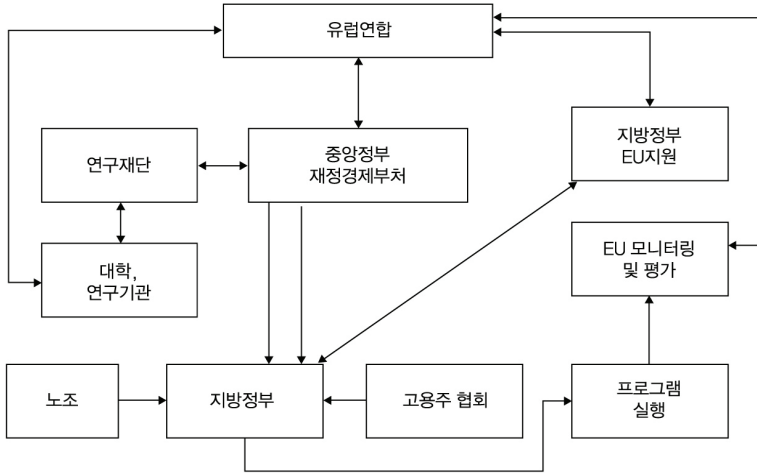
(3) 다층적 거버넌스의 개념 및 유형

최근 들어 지역혁신체계 연구자들도 지역 내 고착의 위험성을 인식하면서 외부와의 연계를 중요시하고 있다. 이들은 지역 내부 경제주체들 간의 연계가 너무 강하면 외부 지식과 아이디어가 들어오지 못하여 장기적으로 혁신에 장애가 될 수 있다고 보고, 지역 외부의 자원을 잘 이용할 수 있는 다층적 거버넌스의 필요성을 제시하였다(Cooke et al., 2000). 다층적 거버넌스는 지역 내부와 외부사이의 조직적인 상호작용이 일어날 수 있는 방법으로서 그 개념은 두 개 이상의 계층수준에서 작동하는 거버넌스 과정이 교섭적인 형태로 상호연결된 것을 말한다(Richards and Smith, 2002).

다층적 거버넌스 접근은 다른 지역혁신체제들과 정책 행위자들의 능력들과 상호작용할 수 있는 복잡성을 수용한다. 이는 초국가적, 국가적, 지역적인 차원에서 교차되는 정치적인 네트워크들을 통해 운영된다. 유럽지역의 경우에 지역적인 수준에서 혁신을 장려하는 EU의 역할은 매우

상으로는 그러하지만 실제로는 정부 관료들의 제삼자적 방식으로 인해 발생한 문제들 때문에 지방적 이해의 발전이 제한된다. 지방의 기업가들도 특정 유형의 지방적 지식을 가질 수 있다. 실제로 기업가들은 경제적 기회를 제공해주는 지방적 지식에 의존할 수 있다. NGO나 공동체 조직들도 지방적 지식과 이해에 공헌한다. 둘째, 지방정부는 효과적인 혁신 네트워크의 발전에 공헌할 수 있다. 지방정부의 상대적 영속성은 네트워킹과 관련된 장기적 참여에 대한 든든한 기초를 제공할 수 있으며 다른 행위자들에 비해 지방정부는 견고함과 실체를 지니고 있다. 물론 이러한 특징이 과대평가되어 지방정부가 새로운 생각과 환경에 무관심하게 되고 경직될 위험도 있다. 또한 지방정부는 자원의 공급을 통하여 네트워킹에 공헌할 수 있다. 네트워킹을 잘 작동시키기 위해서는 자원이 필요한데 지방정부는 재정적 자원을 제공할 수 있고 다른 방식으로도 자원을 제공한다. 셋째, 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 정책을 발전시키기 위해서는 전략적 리더십과 비전이 필요한데, 지방정부는 상이한 행위자들의 관심사를 조정하는 데 있어서 리더십을 제공할 수 있다. 지방정부는 그러한 목적을 달성하는 것과 그 과정에서 일부 행위자들이 배제되지 않도록 하는 것 사이의 긴장을 관리할 수 있다. 넷째, 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 정책들의 결정은 합법성과 책임성을 가진 주체에 의해 이루어져야 하는데 지방정부는 이러한 주체가 될 수 있다. 물론 이러한 역할이 지방정부에만 한정되는 것은 아니다. 그러나 다른 어떤 조직도 이를 잘 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있지는 않다.

<그림 4> 다층적 거버넌스 유형 1



자료: Cooke et al.(2000: 103).

중요하다. 또한 국가의 혁신정책들도 지역에게는 또 다른 역량을 의미한다. 따라서 EU 차원, 국가 차원, 지역차원 사이의 혁신적인 다층적 거버넌스가 필요하게 된 것이다. 다층적 거버넌스는 다른 거버넌스들과 정책행위자들의 능력들을 혼합한다. 이는 초국가적, 국가적, 지역적인 차원에서 교차되는 정치적인 네트워크를 통해 운영된다.

한편, 다층적 거버넌스의 유형은 다양할 수 있다. 다층적 거버넌스를 이용하는 지역의 능력은 국가 수준에서 이들이 가지고 있는 행정적인 권위와 권력, 상대적인 합법성의 정도에 따라 달라지기 때문이다. 따라서 지역들은 이러한 다층적 거버넌스를 활용할 수 있는 능력에 있어서 차이를 가지게 된다. <그림 4>는 단일 국가체계에서 한 지역의 다층적 거버넌스 유형을 보여주는 것이고, <그림 5>는 연방제적 국가체계에서 한 지역의 다층적 거버넌스 유형을 보여주는 것이다.

<그림 4>를 통해 알 수 있듯이 유형 1은 지방정부가 주요 프로젝트의 소스들을 제공하고 프로젝트의 적절성을 고려하는 과정에서 지속적

<그림 5> 다층적 거버넌스 유형 2



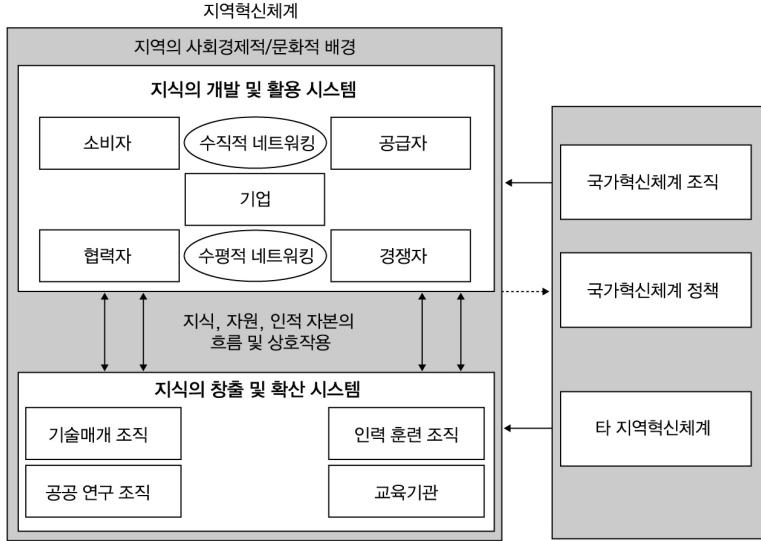
자료: Cooke et al.(2000: 102).

인 학습을 가능하게 한다(Cooke et al., 2000). 이 모형은 상향식 모형이라고 할 수 있다. 이러한 모형이 가능하기 위해서는 지역의 혁신 잠재력이 높아서 혁신 조직들의 상호작용이 잘 되어야만 한다. 이는 지역적인 조직들과 이들에게 지역수준의 혁신정책으로 인한 이점을 제공할 수 있는 능력이 존재해야 한다는 것이다. 이와 달리 다음의 <그림 5>의 유형 2는 지방정부보다 주정부가 중요한 역할을 하는 경우이다.

(4) 지역발전전략으로서 지역혁신체계의 실행 모형

지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 지역혁신체계의 구축에 있어서 지역 내 거버넌스와 다층적 거버넌스는 중요한 실행조건이 될 수 있다. 그 이유는 혁신 과정에 포함된 여러 행위자들의 복잡성과 이질성으로 인해 지역혁신체계는 다양한 행위자들 사이의 사회적 상호작용을 필요로 하기 때문이다. 다음의 <그림 6>은 지역혁신체계 접근방법과 거버넌스의 개념을 결합한 지역혁신체계 실행 모형을 나타낸 것이다(Autio, 1998).

<그림 6> 지역혁신체계 실행 모형



자료: Cooke et al.(2000: 104) 그림 수정.

지역의 혁신 행위자들 간 상호작용은 수직적, 수평적인 면이 있으며 이는 지역혁신체계의 하위 시스템으로 존재한다. 한 지역의 지역혁신체계는 지식의 개발 및 활용 시스템과 지식의 창출 및 확산 시스템으로 구성된다. 주로 기업들은 지식의 개발 및 활용 시스템을 이용하고 지식의 창출 및 확산 시스템은 대학, 연구소, 기술이전센터, 혁신정책을 지원하는 지역 내 거버넌스의 차원에서 이루어진다. 물론 기업들도 기업 내 R&D 연구소 등을 통해 지식을 창출하기도 하지만 대부분 기업들은 상업적 목적으로 지식을 개발한다.

지역혁신체계 안에서 기업들은 수직적 네트워크와 수평적 네트워크를 가지는데, 주로 소비자, 공급자들과는 수직적 네트워킹을 추구하고 경쟁자, 협력자들과는 수평적 네트워킹을 이룬다. 또한 지역 내 하위 시스템들은 다른 지역의 혁신체계나 국가적인 혁신 조직들과 상호작용을 한다.

따라서 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 혁신 체계는 강력한 혁신 지원과 촉진을 위한 지역 내 거버넌스뿐 아니라 다층적 거버넌스가 필수적이다. 이는 혁신 잠재력이 높은 지역이나 낮은 지역 모두에 해당한다.

먼저, 혁신 잠재력이 높은 지역이라고 하더라도 외부와의 연계가 미약하면 고착의 위험에 빠져 지속적인 혁신이 불가능할 수 있다. 예를 들어 독일 바덴-뷔르템베르크의 경우 지역의 혁신 잠재력이 높으나 지역 외부와의 연계가 부족하여 고착의 위험을 내포하고 있다(Cooke et al., 2000). 이와 같이 지역 내부 경제주체들 간의 연계가 너무 강하면 외부 지식과 아이디어가 들어오지 못하여 장기적으로 혁신에 장애가 될 수 있으므로 다층적 거버넌스가 필요하다.

반대로 혁신 잠재력은 낮다고 하더라도 외부 연계가 잘 되어 있는 지역들은 지속적인 혁신이 가능할 수도 있다. 사실 지역마다 모든 혁신 구성요소를 다 가지고 있을 수는 없다. 따라서 지역 내 혁신주체들이나 혁신조직들이 지역 외부의 혁신 잠재력과 어떻게 상호작용하느냐가 중요하다. 즉, 현재 낮은 혁신 잠재력을 가지고 있다고 해도 지역 외부와의 연계를 통해 다층적 거버넌스 수준을 높이면 지속적인 혁신이 가능하다는 것이다. 예를 들어 대만 신쭈(Hsinchu) 테크노폴의 기술적 우수성은 미국에서 교육받은 대만 엔지니어들의 초국경적 기술 커뮤니티와 관련되어 있다.²⁵⁾

게다가 지역혁신체계의 실행조건으로서 다층적 거버넌스의 중요성은 지역의 혁신 잠재력도 낮고 외부 연계도 미약한 지역에서 더욱 크게 나타난다. 낙후지역의 경우 지역의 혁신 잠재력이 매우 낮다.²⁶⁾ 또한 지역

25) 이러한 기술 커뮤니티에서 미국에 사는 대만 출신 엔지니어들이 실리콘밸리와 신쭈의 가교역할을 하였다(Saxenian and Hsu, 2001). 기업 연계, 가족과 친구들, 공유된 기술적 노하우 및 암묵적 노하우, 벤처캐피탈, 민족적 사회 네트워크들, 기업 및 문화단체들의 초국경적 구조가 두 지역을 연결해 주었다. 결과적으로 이들 지역 내에 있는 사회구조들과 제도들이 지역수준에서 기업가주의와 학습을 권장한 것과 같이 초국경적 기술 커뮤니티가 두 지역들에 있는 개인들과 생산자들 간 협력을 용이하게 하였다. 그 결과 한때는 미국에서 대만으로 일방적으로 기술이 유출되었지만 이제는 양방향 협력을 통한 혁신의 통로가 되었다.

의 혁신 잠재력이 낮아서 혁신에 대한 지출의 필요성이 높은 데 반해 이 지역들의 혁신을 증진시키기 위한 공공 기금을 흡수하는 역량이 낮다.²⁷⁾ 이러한 혁신 잠재력이 낮은 지역들은 다층적 거버넌스 수준을 높임으로써 체계적인 혁신을 도모할 수 있다.²⁸⁾ 다층적 거버넌스를 모색함으로써 혁신 잠재력이 낮은 지역은 다음과 같은 세 가지 측면에서 지역혁신체제를 강화할 수 있다.

첫째, 지역혁신체제에 꼭 필요한 조직들과 정책들(기술정책, 산업정책, 지역정책, 교육/훈련 정책) 간의 협력을 용이하게 한다. 둘째, 낙후지역 내 중소기업들의 잠재적인 혁신 수요를 확인하고 이를 표현하는 것을 돕는

26) 여기서 낙후지역은 혁신 투입요소에 대한 수요가 적고 혁신 행위자들 간의 협력도 부족한 지역을 말한다. 이러한 낙후지역의 혁신체제는 지역경제에 배태되어 있지 않다. 또한 혁신서비스(기술, 훈련/교육, 벤처자본) 공급자들은 지역경제에서 기업의 혁신수요와 역량을 일치시킬 수 없다.

27) 세계화 경제에서 기업의 경쟁력을 유지하고 키우기 위해서는 혁신이 필요한데, 낙후지역들은 효과적인 투자와 혁신의 증진을 위한 공격자금을 흡수하기 매우 어렵다(Oughton, Landabaso and Morgan, 2002). 일반적으로 산업정책과 지역개발정책은 낙후지역에도 초점이 맞추어져 있으나 기술/혁신정책의 자원들은 잘 사는 지역으로 흘러가는 경향이 있어서 지역적 격차를 재강화하고 있다. 이에 지식과 학습, 제도적인 것을 강조하는 혁신체제 접근들은 제도적 변화의 필요성과 기술정책, 산업정책, 지역개발정책의 통합이 필요하다는 것을 강조하였다(Lundvall, 1999; Nelson, 1996). 룬드발에 따르면 학습은 상호작용적이고 사회적으로 배태된 과정이기 때문에 기술정책과 산업정책도 사회적 맥락을 고려하여 보다 넓게 계획되어야 한다. 이를 위해서는 좀 더 많은 조정(coordination)이 필요하며 기술정책과 산업정책의 통합과 고용과 소득분배정책 사이의 통합이 필요하다.

28) 이를 위해서 다음의 두 가지 방안이 모색되어야 한다(Oughton, Landabaso and Morgan, 2002). 첫째, 혁신활동에 관한 민간분야의 투자를 촉진하기 위하여 수요와 공급 모두를 포함하여 지역의 혁신역량을 증가시키는 정책이 필요하다. 즉, 혁신을 위한 수요와 공급 사이의 통합이 이루어져야 한다. 둘째, 혁신에 관련된 활동을 위한 투자기금을 흡수할 수 있는 지역의 역량을 키우는 정책이 요구된다. 이를 위해서는 제도적인 변화가 이루어져야 하며 정책들 간의 통합이 이루어져야 한다. 따라서 지역혁신체제의 성공과 관련된 산업정책, 기술정책, 지역정책, 교육/훈련 정책 등 관련정책들을 통합할 필요가 있다. 이러한 정책들의 통합은 지역혁신체제에서 행위자들 간 학습과 지식이전의 과정을 장려하는 제도적인 변화를 통해 달성될 수 있다.

다. 셋째, 혁신 투입요소에 대한 기업의 요구와 공급 간의 조화를 도모할 수 있다. 결국 이는 지역경제의 혁신 수요를 다룰 수 있는 외부 혁신자원과 파트너들에게 문을 여는 것이라고 할 수 있으며 새로운 거버넌스 형태를 제공하는 것이라 하겠다. 따라서 낙후지역의 지역혁신체제와 관련하여 이러한 행위들은 국가 개입의 규모가 아니라 국가 개입의 방법과 관련된다.²⁹⁾

결론적으로 낮은 혁신 잠재력을 가지고 있다고 해도 지역 내 거버넌스 수준이 높으면 지역의 기술적 능력을 높일 수 있어서 지역의 혁신 잠재력이 높아질 수 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 다층적 거버넌스는 지역 내 거버넌스 구조에 크게 의존한다. 따라서 지역혁신을 위한 다양한 혁신조직들과 주체들을 가지고 있지 않을 경우에는 다층적 거버넌스가 어렵고 지역 내 혁신이 발생한다고 하더라도 이러한 성과가 지역 외부로 유출될 위험성을 내포하고 있다.

2) 관계적 근접성

지금까지 지역혁신체제의 실행조건으로서 거버넌스의 중요성에 대해 살펴보았다. 지역혁신체제 접근방법의 이론적 타당성이 있음에도 불구하고 이를 현실에 적용함에 있어 어려움이 존재하는 이유가 지역 내 거버넌스 수준이 다르기 때문이다. 따라서 지역 내 거버넌스의 수준에 상응하는 지역혁신체제만이 혁신 잠재력을 높일 수 있다. 또한 지역 내 지속적인 혁신을 위해서는 해외의 혁신 자원들, 국가의 혁신 자원들, 다른 지역들의 혁신자원들을 이용할 수 있는 다층적 거버넌스가 필요함을 살펴보았다.

그런데 이러한 주장은 단지 필요성만을 강조한 것이지 구체적으로 거

29) 낙후지역 지역혁신체제에서 거버넌스는 일반적으로 민-관 파트너십과 합의에 기초를 두고 있으며 이때 공공부문은 관련된 모든 지역 조직들 사이의 네트워크 형성을 위한 촉매자, 역동적인 동력으로서 역할을 한다.

버넌스 수준을 높일 수 있는 방법에 대한 설명이 부족하다. 예를 들어 지역 내 거버넌스 수준을 높이기 위한 ○○협의회나 ○○위원회와 같은 조직들이 만들어지고 있는데, 이의 실효성에 대해서는 회의적이다. 문제는 수평적 관계의 수가 아니라 그 관계의 질에 있기 때문이다. 즉, 지역 내부 거버넌스의 수준이나 다층적 거버넌스의 수준을 높여 지역의 혁신 잠재력을 제고하기 위해서는 네트워크의 질을 높일 수 있어야 한다. 이하에서는 그러한 방법 중에 하나로 관계적 근접성의 개념을 살펴보았다.

(1) 관계적 근접성의 개념

공간적 근접성의 한계를 극복하기 위해서는 지역의 개념을 가깝고, 친밀하고, 제한적 관계를 뜻하는 장소로서가 아니라 멀고, 친밀함이 없고, 유동적 관계를 뜻하는 공간의 개념으로 확장할 필요가 있다.³⁰⁾ 관계적 근접성에는 대면접촉, 지역의 연출 등과 같은 물리적 근접성 측면에서의 장소 이상이 개념이 포함되어 있다(Amin and Cohendet, 2004). 이러한 물리적 거리와 상관없는 연계들과 그들을 유지시켜 주는 조직적 하부구조들은 지역혁신체계의 중요한 지식 공급처들이다. 따라서 관계적 근접성은 지역혁신체계의 형성에 영향을 미치는 공간적 근접성만큼 중요하다.

이러한 관계적 근접성 개념의 기원은 일본의 철학적 개념인 ba(영어로 공간)이다. ba는 사무실과 같은 물리적 공간을 의미하기도 하고 e-메일이나 화상회의가 가능한 가상공간이기도 하며, 공유된 경험이나 아이디어와 같은 정신적 공간이기도 하고 이러한 공간들의 조합일 수도 있다(Nonaka and Konno, 1998).

첫째, 창조 공간(originating ba)은 공감, 감정, 경험, 정신적 관계들이 존재하는 공간이다. 이러한 공간에서는 물리적, 대면 경험들이 암묵적 지

30) 이와 같이 지역을 장소가 아닌 공간으로 보아야 한다는 주장은 자칫 공간혁신체계의 필요성을 주장하는 것으로 오해받을 수도 있다. 그러나 이 글에서 지역을 공간으로 보아야 한다는 것은 공간혁신체계의 개념을 주장하는 것이 아니라 지역혁신체계에서 관계적 근접성이 중요하다는 점을 보여주기 위한 것이다.

식을 이전시키는 열쇠가 된다. 둘째, 상호작용 공간(interacting ba)은 더 의식적으로 만들어진다. 프로젝트 팀과 같이 구체적인 지식을 가진 선택된 사람들이 중요하다. 셋째, 실행 공간(exercising ba)은 암묵적 지식을 명시적 지식으로 바꾸는 데 유용하며 현실 생활에서의 공식적 지식 사용자에게 의해 강화된다.

그러나 관계적 근접성에 의한 공간이 이와 같이 분석적으로 구분되기는 어렵다(Amin and Cohendet, 2004). 왜냐하면 암묵적 지식과 명시적 지식을 분리하는 것은 불가능하며 의미도 없다. 따라서 특정 공간을 암묵적 지식 공간과 명시적 지식 공간으로 분리할 수 없다. 그러나 ba의 개념은 멀리 떨어져 있어도 학습이 가능하다는 것을 제시해 준다. 예를 들어 다국적 기업들은 기업 내 조직 구조를 통해서 지식을 획득하기도 하지만 지방 커뮤니티들 내 분산된 학습을 통해서도 지식을 획득한다.

한편, 어떤 지역이 중앙집권적이고 위계적으로 전달되는 지식을 가진 혁신체계를 가지고 있다면 이 지역은 차별화된 시장들, 쪼아진 상품주기, 시장까지의 시간, 증가된 지식 투입물에 대한 수요를 감당하기 어렵다. 따라서 체계적 혁신이 가능하려면 지역은 거리가 멀어도 근접할 수 있고, 분산된 능력들을 모으는 것 이상의 무언가를 할 수 있어야 한다. 따라서 지역은 다른 지역들을 가로질러 지식 응집력을 확보할 수 있고 지역 내 다양한 지식 구조들을 확보할 수 있는 관계적 근접성을 인식할 필요가 있다.

물론 복잡한 네트워크 형성과 관리나 중요한 혁신 성과는 지역 내 네트워크들 간의 규칙적이고 빈번한 접촉을 통해 나타난다(Amin and Cohendet, 2004). 그러나 프로젝트 팀들의 형성은 일상적인 작업을 하는 사이트에서 벗어나서도 가능하다. 또한 암묵적 지식의 이동은 임원들, 과학자들, 기술자들에 의해서도 가능하며 지식의 이동과 이전은 다양한 기술들(e-메일, 화상회의 등)에 의해 과거에 비해 훨씬 더 용이해지고 있다. 이러한 연결되어 있지 않은 공간들은 관계적 지식으로 연결된다.

그렇다고 먼 거리에 있는 관계적 연계들과 가까이에 있는 관계적 연

계들의 속성이나 질이 같다는 것은 아니다. 왜냐하면 규칙적으로 만나고 점점 관계를 발전시켜 나갈 수 있는 가능성이 지역 내에서는 계속 증가하지만 세계적 수준에서의 상호작용들은 우연히 만들어지지 않기 때문이다(Malmberg, 2003). 지역들과 세계 경제는 하나의 공간에서 서로 겹쳐진다. 그 결과 그들 간 상호의존성이 증가하고 지역 안에서의 관계들과 세계적 수준에서의 관계들을 구분하는 것이 어려워진다. 예를 들어 이동 중이나 인트라넷 서핑 중 우연한 만남으로 굉장한 발견을 할 수 있다.

지식이 만들어지고, 유지되고, 수정되는 것은 국지적인 문제이지만 이때 국지적이란 말을 지리적 입지로 축소해서는 안 된다. 지식의 국지적 속성은 매일매일 만들어지는 인간적 실천과 비인간적 실천이 뒤엉켜져 형성되기 때문이다. 지역은 돌아다니는 지식을 받아들이고 조합하며 전달하는 주체이다. 그런데 이렇게 보면 지역 내 암묵적 지식의 이점을 덜 중요시하는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이는 다수의 잠재적인 지식 행위자들로 만들어진 관계적 네트워크들을 만들고 유지하는 것이 중요하다는 것을 강조하기 위한 것이다.

(2) 관계적 근접의 방법

관계적 근접성이 존재하려면 다음과 같은 조건들이 갖추어져야 한다(Thrift, 2000). 첫째, 멀리 떨어져 있어도 듣고 볼 수 있어야 한다. 둘째, 실시간으로 상호작용할 수 있는 커뮤니케이션 미디어에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 셋째, 적시(JIT)로 화물과 사람을 이동시킬 수 있는 교통 네트워크들이 발달되어 있어야 한다. 넷째, 세계적 이동이 가능한 공항과 같은 허부구조가 발달되어 있어야 한다. 이와 같은 조건들이 충족되어 있는 지역들에서 관계적 근접성을 도모하는 방법들로로는 3가지 정도를 들 수 있다.

첫 번째 방법은 전 세계를 일상적으로 돌아다니는 경영진들과 관련되어 있다. 그러한 이동은 지역 공급자나 소비자들과의 만남으로 제한되지 않는 사무실 밖 활동으로서 사업과 지식 거래에 있어서 중요한 관

레 중 하나이다. 이와 같이 먼 거리에서도 관계적 상호작용을 지속할 수 있게 하는 하나의 방법이 미팅(meeting)이다. 미팅이 오랫동안 지속되고 강렬해지면 대면접촉에 따른 친근함이 없어도 관계적 근접이 가능하다.

두 번째 방법은 관계적 근접성을 높여주는 실내 공간들을 구축하는 것이다. 비공식적이고 편한 만남이나 갑작스런 만남들을 권장하려고 만들어진 사무 공간들이 혁신 성과를 높여주는 관리수단들 가운데 하나가 되고 있다. 예를 들어 바쁜 직원들이 일정 기간 동안 쉴 수 있도록 차 마시는 장소를 만들어 주는 것이 하나의 트렌드가 되고 있는 것이다. 이러한 공간의 재배치는 사무 공간의 사용에 있어 쓸모없는 공간을 없애고 자하는 바램에서 만들어진 것이기도 하지만 이는 새로운 파트너들과 대화의 가능성을 높이며, 더 큰 기업 목표들과 각 프로젝트들을 연결시켜 주기 위한 것이기도 하다. 또한 사교성을 높이고, 새로운 아이디어를 자극하며, 정보를 전달하기 위한 수단으로서 우연한 만남과 대화를 권장하기 위해 건물 안에 체육관, 커피숍, 녹지 공간, 광장과 같은 공간들이 만들어지고 있다.³¹⁾

세 번째 방법은 가상 커뮤니케이션의 발전과 관련되어 있다. 인터넷 상의 가상공간의 등장은 지식 교환과 공유를 촉진하였다. 따라서 먼 거리에서도 많은 정보 이전이 가능하다. 가상 접촉, 기억, 과거 대화의 코딩, 데이터, 그림, 메모, 무드, 분위기의 디지털화 등이 가능하기 때문이다. 이러한 가상공간은 관리자, 웹 매니저 등을 조직할 뿐 아니라 모든 종류의 관계들과 대화들을 만들어낸다. 이는 대면접촉에 의한 네트워크들만이 가지고 있다고 여겨지던 소프트한 학습구조들이 가상공간을 통해서도 이루어질 수 있음을 나타낸다.

31) 국내에서도 창의성을 요구하는 기업들은 이러한 추세를 그대로 보여주고 있다. 포털사이트 다음(Daum)을 운영하는 다음커뮤니케이션은 회사에서 5분가량 떨어진 거리에 직원들만 이용할 수 있는 전용 카페인 다방(多芳)을 두고 있다. 또한 국내 제일의 게임업체인 넥슨은 본사 건물 1층에 '넥슨 다방'이라는 직원용 찻집을 두고 있다.

4. 나오며

이론적으로 지역혁신체계 접근방법은 지역적 혁신이 존재하는지, 존재한다면 그것이 체계적인지 아닌지에 관한 의문에서 출발하여 경험연구를 통해 지역마다 다른 혁신체계가 존재한다는 것을 밝혀내고 정책적으로 지역의 혁신 잠재력을 높일 수 있는 지역혁신체계 구축 방안들을 제시하고 있다. 즉, 지역혁신체계 접근방법은 지역마다 다른 혁신체계가 있고, 이러한 지역 간 차이는 하부구조와 상부구조로 구성된 지역혁신체계의 구성요소가 지역마다 다르기 때문이라고 본다. 따라서 지역혁신체계의 구성요소를 바꾸면 혁신 잠재력이 낮은 지역도 혁신 잠재력을 높일 수 있다는 정책적 함의를 내포하고 있다. 이에 지역 연구자들 뿐 아니라 새로운 지역발전전략으로서 유용성에 주목한 정책결정자들에 의해 크게 환영을 받았다. 이는 한국의 경우에도 마찬가지이다.

지역혁신체계 접근방법이 한국에서 주목을 받게 된 이유는 서구와 마찬가지로 다음의 세 가지 변화 때문이다. 첫째, 경제의 세계화로 국가보다는 개별 지역의 경쟁력이 중요해지면서 지역의 중요성이 강조되고 있다.³²⁾ 둘째, 지식기반경제의 도래로 기업 경쟁력 또는 산업 경쟁력의 핵심이 혁신의 창출, 습득, 확산 능력에 따라 달라져서 혁신의 중요성이 부각되고 있다. 셋째, 혁신의 창출과 확산에 있어서 지역의 환경, 제도, 문화와 같은 체계의 중요성이 부각되고 있다.

이러한 변화에 대한 인식은 기존 지역발전전략에 대한 반성으로 이어졌다.³³⁾ 물적 시설이나 인프라 등의 하드웨어 투자 중심의 전통적인 지

32) 서구의 경우 이러한 지역의 중요성에 대한 강조는 국가의 역할 감소와 관련되어 있다. 그러나 한국의 경우 이러한 지역의 중요성에 대한 강조조차도 국가에 의해 인식되었다는 점에서 차이가 있다.

33) 이러한 기존 지역발전전략은 흔히 균형성장론과 불균형성장론으로 대변되는데, 이들 전략들은 어떤 경우에는 지역 간 불균형을 해소하기 위한 효율적인 사후적 처방책으로, 또 어떤 경우에는 주어진 자원 제약 하에 효율적 개발을 수행하기 위한 국가 개입의 근거로 사용되었다(정병순, 2000).

역발전정책으로는 지속적인 혁신을 도모할 수 없다고 판단하였기 때문이다.³⁴⁾ 또한 중앙주도, 하향적 지역발전전략은 지역의 창의성과 협력에 기반을 둔 체계적 혁신을 창출하기에는 한계가 있다(김현호, 2004). 이로 인해 내생적 지역발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법의 유용성을 높이 평가하게 되었다.

그런데 지역혁신체계 접근방법에 따르면 산업경제체계의 변화로 경제 성장을 도모하려면 혁신이 필요한데, 이 혁신은 지역의 특수한 제도적·문화적 구조의 배열 속에서만 잘 실현될 수 있기 때문에 지역혁신체계가 요구된다고 보고 있다. 게다가 이러한 체계를 구축하기 위해서는 지방수준에서 각 행위주체들의 수평적, 비공식적 의사결정 네트워크로서 거버넌스 체계가 유용하다.

이러한 주장들을 따라가다 보면, 국가 주도적인 기술혁신정책과 수직적, 공식적 의사결정방식으로는 세계화, 지방화 시대에 지속적인 발전을 도모할 수 없다는 결론에 이르게 되는데, 최근 한국의 상황을 보면 이러한 지역혁신체계와 거버넌스 논의가 국가 수준에서 이루어지고 있다는 점에서 딜레마에 빠져있다고도 볼 수 있다. 지역혁신체계와 지방 거버넌스의 이론적 당위성과 모형들을 강조하는 입장에서 보면 국가수준에서의 혁신체계는 성공할 수 없기 때문이다.

결국 정책적 함의만으로 그 실현 가능성이 담보되기 어렵다. 지역혁신체계의 구성요소는 거버넌스 수준에 따라 차이가 나기 때문이다. 따라서 혁신 잠재력이 높은 지역혁신체계를 가진 지역들을 단순히 모방한다고 해서 모든 지역의 혁신 잠재력이 높아질 수는 없다. 지역혁신체계는 정

34) 지역발전에서 혁신의 중요성이 강조된 것은 최근의 일이 아니다(강현수, 2002). 1950~1960년대 성장극이론이나 제품주기이론과 같은 전통적인 지역발전론에서도 혁신은 지역발전의 중요한 요소로 간주되었으며, 1960년대 성장거점정책이나 1980년대 첨단과학단지 조성정책의 목표 역시 해당지역에 혁신을 유발하고 전파시키자는 데 있었다. 그러나 단선적 혁신관에 입각한 지역발전론과 달리 지역혁신체계 접근방법은 진화경제학의 상호작용적 혁신관에 근거하고 있다는 점에서 차이가 있다.

해진 유형이 존재하는 것이 아니라 그 지역이 처한 제도적 맥락에 따라 다르게 나타나는데 이러한 제도적 맥락에서 이전 제도적 배열은 새로운 제도 형성 과정에 영향을 주기 때문이다.

특히, 지역혁신체계 접근방법은 유럽지역을 사례로 하여 연구가 진행되었기 때문에 EU의 존재, 오랜 민주주의 경험에 의한 지역 내 협치 수준이 상대적으로 높다는 점 등 유럽지역들의 독특한 제도적 맥락에 의존적이다. 따라서 국가의 역할이 상대적으로 강하고 협치 경험의 부재한 한국의 경우 지역의 혁신 잠재력을 높이는 수단으로 지역혁신체계 접근방법을 그대로 모방하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 지역혁신체계 접근방법의 한국적 적용에 대한 연구자들의 검증이 채 이루어지기도 전에 참여정부는 국가균형발전전략의 일환으로 ‘지역혁신체계 구축’이라는 지역발전전략을 제시하고 또한 이를 실행하고 있다. 중요한 점은 이러한 과정이 지역혁신체계 접근방법에 따라 지역 수준에서 혁신 잠재력을 높이려는 모색을 통해 이루어진 것이 아니라 국가균형발전 수단으로 채택되었다는 것이다.

이러한 한국 지역혁신체계의 제도화 과정은 오랜 발전국가의 경험과 상대적으로 낮은 지방의 자율성이라는 이전 제도적 배열에 의한 제도적 맥락에 영향을 받았다고 할 수 있다. 예를 들어 새로운 제도의 형성과정에서 특별법의 제정, 5년을 주기로 하는 발전계획의 수립, 추진주체로서 국가기구의 구성 등은 이전 제도적 배열로서 발전국가의 특성을 그대로 보여준 것이라 할 수 있으며, 지역 내 실행과정에서도 지역별 발전계획 수립과 추진 주체의 구성에 있어 국가가 수립지침을 제시하였다는 점 또한 그러하다.


결국 한국에서 지역혁신체계 접근방법은 지역 간 격차를 해소하는 균형발전정책의 수단으로서 제도화되었다는 점에서 태생적으로 한계를 떠안고 출발하였다. 그러나 새로운 제도의 형성과 실행과정의 경로의존성으로 인해 국가에 의해 진행되었다고 해서 그 자체로 새로운 제도의 형성과 실행과정의 실효성을 평가할 수는 없다. 그 실효성은 새로운 제도

들이 지역마다 얼마나 다르게 배태되느냐에 따라 달라지기 때문이다.

또한, 서구 지역혁신체계 접근방법 연구자들이 사례연구를 통해 주장하는 바와 같이 한국에서도 지역적 혁신의 증거가 존재하는지에 대한 사례연구도 거의 없다. 따라서 한국의 지역발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법이 타당한지 아닌지 확인하기도 어려운 터에 그 정책적 함의만이 너무 과장된 바 없지 않다.

따라서 필자도 이론적으로 지역혁신체계 접근방법이 한국에 가장 적합한 지역발전전략이라고 주장하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 최소한 참여정부의 실험(?)이 혁신의 주체로서 지역의 등장에 기여한 바 있다고 판단된다. 따라서 이 글에서는 지역발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법의 현실적 적용에 필요한 실행조건들을 이론적으로 검토함으로써 지역혁신체계 접근방법이 가지는 정책적 함의를 좀 더 풍부하게 고민하고자 하였다.

지역혁신체계에 영향을 주는 주요 제도들은 한편으로 지역혁신체계의 자원이면서 다른 한편으로 제약이 되기도 하기 때문이다. 물론 아직까지 새로운 제도가 형성되고 실행된 기간이 짧기 때문에 선부르게 평가하기는 어렵다. 따라서 지역발전전략으로서 지역혁신체계 접근방법의 유용성은 결국 지역의 혁신 잠재력을 높일 수 있는가와 관련되어 있다고 할 때 향후 새로운 제도의 형성과 실행과정이 한국 지역혁신체계의 혁신 잠재력 제고에 어떤 영향을 주었는가를 통해 지역혁신체계 접근방법의 지역발전전략으로서의 유용성에 대한 검증이 이루어져야 할 것이다.

 Abstract

The practical conditions of regional innovation systems approach

Kim, Ryoan-Hee

Regional innovation systems has absorbed public attentions as a new regional development strategy, but several conditions should be considered for the implementation of such strategies. First, the institutional context of a region is very important but it depends on the level of the local governance. So, the level of local governance should be taken into considerations. Second, in regional innovation systems, the spatial proximity is very important but it doesn't inevitably result in the systematical innovation. So, The concept of 'relational' proximity should be introduced. Third, regional innovation systems can bring about the problem of closeness and lock-in. So, the 'multi-level' governance is needed to use resources of the outside of the region.

Keywords: regional innovation system, regional development strategy, institutional context, relational proximity, local governance, multi-level governance

참고문헌

- 강현수. 2000. 『유럽의 지역개발정책, 어떻게 달라지고 있나? 테크노폴리스에서 지역혁신시스템 구축으로』. 《지방자치》, 제140호, 36~40쪽.
- _____. 2000b. 『지역경쟁력의 원천인 지역혁신체계』. 《자치공론》 6(4).
- _____. 2002. 『지역산업 발전을 위한 지역혁신체계 구축 방안에 대한 연구: 충청남도 전자정보기기산업을 사례로』. 『국도와 환경』. 한울아카데미, 229~248쪽.
- 국가균형발전위원회. 2004. 『세계의 지역혁신체계』. 한울아카데미.
- 권영섭. 2000. 『지식기반산업육성을 위한 지역혁신시스템 구축방향』. 《국토》, 226(1), 58~68쪽.
- 김선배. 2001. 『지역혁신체계 구축을 위한 산업정책 모형』. 《지역연구》, 17(2).
- 김영정. 2003. 『지역 거버넌스, 지역혁신체계, 그리고 지역균형발전』. 토지공사 세미나 발표문.
- 김인중 외. 2000. 『지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형』. 산업연구원.
- 김정홍. 2001. 『유럽의 지역혁신체계 구축 사례와 특징』. 《KIET산업경제》, 2001년 4월호, 55~63쪽.
- 김현호. 2004. 『지역혁신체계의 특성: 서울의류산업과 이천도자기를 사례로』. 《도시행정학보》, 제17집 제3호, 41~68쪽.
- 문미성. 2000. 『필립 쿡크(Philip Cooke)의 지역혁신체계』. 《월간국토》, 12월호, 국토연구원, 95~103쪽.
- 박경. 2001. 『지역산업발전과 지역혁신체계 구축』. 한국공간환경학회 춘계 학술대회 발표문.
- _____. 2005. 『균형발전정책인가 신성장정책인가?』. 『참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안』. 한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계 공동심포지움 자료집.
- 박경 외. 2000. 『지역혁신능력과 지역혁신체계 : 지역혁신체계론의 의의, 과제, 그리고 정책적 함의』. 《공간과 사회》, 13호, 13~43쪽.
- 박경·강현수 외. 2000. 『세계화와 지역의 새로운 역할』. 교육부학술연구조성비 연구과제 최종 보고서.
- 박제근. 2001. 『지역산업 발전을 위한 새로운 접근: 지역혁신체계 구축』. 《대구경북포럼》, 28호, 6~15쪽.
- 이용숙. 2003. 『지역혁신체계론의 비판적 재검토: 무엇을, 누구를 위한 지역혁신체계인가?』. 《동향과 전망》, 제59호, 141~182쪽.
- _____. 2005. 『경쟁과 균형의 변증법: 클러스터론과 세계생산네트워크론의 비판적 검토』. 이론과 실천 세미나 발표문.
- 이철우. 2000. 『신산업환경과 지역혁신시스템』. 대구사회연구소·영남대 영남지역발

- 전연구소 공동주최 ‘제11회 21세기발전모델포럼’ 발표논문.
- 이철우·강현수·박경. 2000. 『우리나라 지역혁신체제에 대한 시론적 분석』. 《공간과 사회》, 13호, 46~93쪽.
- 정병순. 2000. 『지역경제체제의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구』. 서울대 대학원 박사학위논문.
- _____. 2003. 『유럽의 지역혁신정책과 림버그 지역혁신전략』. 《강원광장》, Vol. 53, 강원발전연구원.
- _____. 2004. 『국가균형발전계획과 지역혁신계획』. 《지역정보화》, Vol. 25, 자치정보화조합.
- 정선양. 1999. 『지역혁신체계 구축방안』. 과학기술정책연구원.
- 조형제·이성균·리처드 차일드 힐. 2001. 『지역혁신체제의 형성과 발전』. 《지역사회학》, Vol. 3.
- 최용호. 2001. 『지역혁신체제의 특성과 구축방안』. 이정식·김용웅 엮음. 『세계화와 지역발전』. 한울, 274~315쪽.
- Alcantara, C. H. 1998. “Uses and abuses of the concept of governance.” *International Social Science Journal*, vol. L, No. 1, pp. 105~114.
- Amin, A and P. Cohendet. 2004. *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford Univ. Press.
- Autio, E. 1998. “Evaluation of RTD in regional systems of innovations.” *European Planning Studies* 6, pp. 131~140.
- Braczyk, H. J., P. Cooke and M. Heidenreich(eds.). 1998. *Regional Innovation Systems: The role of governances in a globalized world*. London and Bristol: UCL Press.
- Bradford, N. 1998. “Prospects for Associative Governance: Lesson from Ontario, Canada.” *Politics & Society*, Vol. 26.
- Cooke, P. 2001. “Regional innovation systems, clusters, and the Knowledge economy.” *Industrial and Corporate Change*, 10(4), pp. 945~974.
- _____. 2003. *Strategies for Regional Innovation System: Learning Transfer and Application*. UNIDO, Vienna.
- Cooke, P., M. G. Uranga and G. Etxebarria. 1997. “Regional innovation system: Institutional and organizational dimensions.” *Research Policy* 26, pp. 475~491.
- _____. 1998. “Regional systems of innovation: an evolutionary perspective.” *Environment and Planning A*, Vol. 30, pp. 1563~1584.
- Cooke, P., P. Boekholt and F. Todtling. 2000. *The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness*. London and New York: Pinter.
- Digaetano, A. et al. 1999. “Urban Governance and Industrial Decline: Governing Struc-

- tures and policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980~1997.” *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 4
- Fritsch, M. 2001. “Co-operation in Regional Innovation Systems.” *Regional Studies*, Vol. 35, pp. 297~307.
- Gaudin, J. P. 1998. “Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies.” *International Social Science Journal*, vol. L, No. 1, pp. 47~56.
- Gertler, M. 1995. “Being there: Proximity, organization and culture in the adoption of advanced manufacturing technologies.” *Economic Geography*, Vol. 71, pp. 1~26.
- Jessop, B. 1995. “The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change?” *Economy and Society*, Vol. 24, No. 3.
- _____. 1998. “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 29~46.
- Kazancigil, A. 1998. “Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge.” *International Social Science Journal*, vol. L, No. 1, pp. 69~80.
- Koschatzky, K and R. Sternberg. 2000. “R&D cooperation in innovation systems- some lessons from the European Regional Innovation Survey(ERIS).” *European Planning Studies*, Vol. 8, pp. 487~501.
- Leach, S. 1996. “The dimensions of analysis: governance, Markets and community.” in S. Leach and H. Davis et al. *Enabling or disabling Local Government: choices for the future*. Open Univ. Press.
- Merrien, F. X. 1998. “Governance and modern welfare states.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 57~68.
- Nonaka, I. and N. Konno. 1998. “The Concept of Ba: Building for Knowledge Creation.” *California Management Review*, 40(3), pp. 40~54.
- Oinas, P. and E. J. Malecki. 1999. “Spatial innovation systems.” in E. J. Malecki and P. Oinas(eds.). *Making Connections Technological learning and regional economic change*, Aldershot, Ashigate, pp. 7~34.
- _____. 2002. “The evolution of technologies in time and space: from national and regional to spatial innovation system.” *International Regional Science Review*, Vol. 25, No. 1, pp. 120~131.
- Oughton, C., M. Landabaso and K. Morgan. 2002. “The Regional Innovation Paradox: Innovation policy and Industrial Policy.” *Journal of Technology Transfer*, 27, pp. 97~110.
- Pagden, A. 1998. “The genesis of ‘governance’ and Enlightenment conceptions of the

- cosmopolitan world order.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 7~16.
- Painter, J. and M. Goodwin. 1995. “Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation.” *TIBG*, Vol. 21.
- Pierre, J. 1999. “Urban governance Models: institutional dimensions of urban politics.” *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3.
- Pierre, J. and G. Peter. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Senarclens, P. 1998. “Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 91~104.
- Smouts, M. C. 1998. “The proper use of governance in international relations.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 81~90.
- Stoker, G. 1998. “Governance as theory: five propositions.” *International Social Science Journal*, Vol. L, No. 1, pp. 17~28.
- Wolman, H. 1995. “Local Government Institutions and Democratic Governance.” in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman(eds.). *Theories of Urban Politics*, SAGE.