

세계적 경제위기와 유럽 지역경제의 회복력 구축

Peter Totterdill (UKWON 공동대표, 영국 런던 킹스톤대학교 초빙교수)

■ 머리말

유럽은 유럽 내 지역경제의 강점 또는 취약점과 거의 관련이 없는 원인으로 발생한 세계 경기침체의 영향을 받고 있다. 금융위기의 여파가 고용 및 비즈니스에 미친 모든 영향을 평가하기엔 성급한 측면이 있지만 일부 지역이 타 지역에 비해 장기적으로 감내해야 할 고통의 규모가 확실히 작을 것이라는 점은 이미 자명한 사실이다. 본 논문에서는 일부 유럽 지역경제의 회복력이 관련 행위자 연합의 지속적인 개입을 통해 어떻게 강화되어 장기적 회복 및 성장의 기대치를 높이고 있는지 살펴보고자 한다.

유럽 경제의 글로벌 경쟁력에 대한 두려움은 제2차 세계대전 이래 꾸준히 정치적 담화의 주제로 등장해 왔다. 높은 노동비용으로 인한 저임금 국가로의 일자리 유출, 미국과의 현저한 생산성 격차, 금융부문의 단기성, 혁신기반 발전의 실패 및 보다 최근의 경제활동인구 고령화 현상 등이 유럽의 경쟁력을 저해하는 요인으로 손꼽히고 있지만 사실 기저의 보이지 않는 원인들은 파악하기가 더욱 어려운 현실이다.

유럽의 경쟁 우위는 고도로 가격에 민감한 시장을 겨냥한 재화 및 서비스의 대량 생산에 있지 않다는 것은 몇 차례 밝혀진 바 있다. 세계화, 기술혁신, 환경, 인구 및 고객과 근로자의 기대치에서 혁신은 매우 중요한 요소이다. 경쟁사보다 혁신적 신제품 또는 서비스를 신속하게 출시할 수 있는 능력은 기업간 경쟁에서의 승리를 결정짓는 주요 요인이 되고 있다. 기업은 기존의 제품/서비스 품

질 및 공급을 개선하고 간접비용을 줄이며, 신기술 투자 및 구축에 힘쓰고, 점점 복잡해지는 규제
의 틀을 준수하고, 경쟁사보다 우수한 인재를 채용하며, 숙련 근로자에게 동기를 부여해 근속률을
높여야 한다. 또한 시장, 소유권 및 통제, 보다 광범위한 물리적 또는 정치적 환경에서 발생하는 대
외적 충격을 처리해야만 할 것이다. 경쟁사가 쉽게 모방할 수 없는 방식으로 제품 또는 서비스를
지속적으로 재개발하고 대내외적으로 가용자원을 모두 활용할 수 있는 능력에 점차 기업의 생존
이 좌우될 것이다. 각 지방 및 지역은 혁신이 발생하는 시스템의 주요한 일부가 될 수 있을 것이다.

■ 글로벌 경제에서의 혁신 및 지역의 의의

본 논문의 맥락에서 지역의 지리적 중요성은 각 지방이 경제적 기회, 기술, 인적자원 및 문화의
융합을 통해 혁신의 중심지로서 기능하는 데 있다. 각기 다른 행위 주체들이 활동하는 '인텔리전
트 네트워크로서의 지역'이라는 컨셉은 경험 및 실험, 학습의 교류에 기반한 협업 능력에 기반하
고 있다. 또한 경제의 전 단위에 영향을 미치는 공공정책적 개입에 관한 지역 활동 및 신규 전략,
접근 방식 모델링, 도시 및 지역 단위 전략 통합, 작업장에서의 변화 유도, 개별 학습 등에 있어 새
로운 방식을 요구한다. 그러한 통합은 기존의 기술관료 모델 및 지시적 계획(directive planning) 모
델을 통해서가 아니라 공공정책 영역을 대화 및 대응, 혁신의 장으로 전환시킴으로써 이루어져야
할 것이다(Fricke and Totterdill, 2004).

글로벌 경제의 맥락에서 '지역 혁신'이란 다소 모순적인 개념으로 비춰질 수 있다. 자본의 자유
로운 이동, 불안정한 국제 노동분업, 전 세계적인 노동시장의 출현으로 지역은 수동적·임시적 경
제개발 공간이자 규모 및 질적인 측면에서 상대적으로 미미한 영향력을 행사한다는 사고(思考)가
생성되었다. 이런 견해에서, 지역경제개발을 위해서는 교통, 통신, 토지사용계획, 직업교육 및 세
제 혜택이 기본 조건으로 요구되나, 사실 그 성공을 담보하지는 못하는 실정이다. 따라서 이러한
맥락에서 볼 때 경쟁적 우위는 더 이상 지리적 위치가 아닌 기업의 초국경화 정도에 직결된다. 따
라서 지역의 경쟁력은 글로벌 투자 결정권자에게 영향을 미칠 것으로 보이는 변수, 즉 임금 비용,
기업 세제, 현지 공장의 지역간 상대적 생산성, 공급망 유통 등에 의해 측정된다.

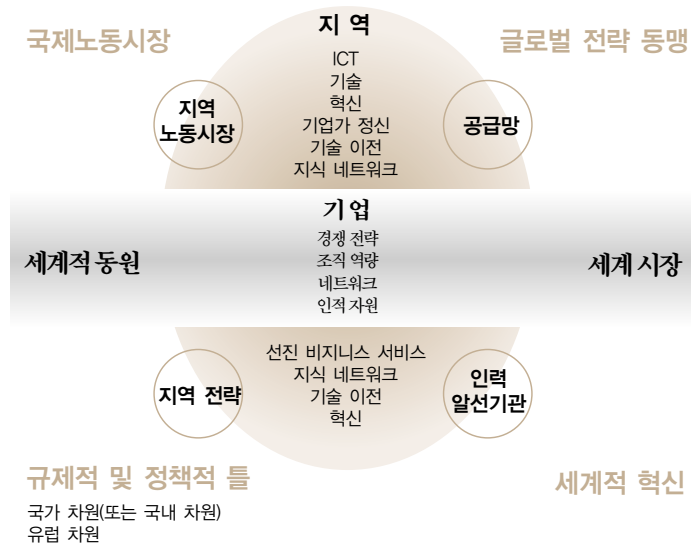
지난 수년간 유럽 각지의 지역개발 사례를 주도하는 것은 바로 이러한 인식이었다. 상대적으로

게임에 능한 지역도 있었다. 예를 들어 스코틀랜드의 ‘실리콘 글렌(Silicon Glen)’의 경우, 스스로를 국가 및 지역 정책의 승리로 표현하기도 한다. 하지만 아시아의 저기술 조합이나 미국의 기술기반 제품은 지역 활성화(regional regeneration) 재원으로서 상당한 제약성을 띠고 있다. 이는 지난 수년간 전자 부문에서 발생한 글로벌 위기에 의해 강조되었다. 지역은 발 없는 자본(footloose capital)을 일시적으로 집중시킬 수는 있을 것이다. 하지만 끊임없는 자본의 유출입은 계속될 것이다. 다국적 기업이 현지공장을 정리(departing)하게 되면 텅 빈 건물 외엔 남는 것이 거의 없다. 일일 조립공정에서 근로자가 배울 만한 가치 있는 기술은 찾기 어렵다. 내부투자 기업이 투자 지역에 깊이 파고드는 경우는 거의 없으며, 자생적인 경제가 신지식, 기술 또는 시장 측면에서 지속적인 혜택을 얻는다는 증거도 거의 없다. 공공정책은 투자기업의 지역 경제 편입을 돕는 데 관심을 기울이지 않았다. 심지어 내부 투자기업과 지역 공급자 간의 관계구축 시도가 혁신 및 다각화 역량을 제고하기보다는 지역 경제의 현지공장 의존도만 높일 수도 있다 (Pratt and Totterdill, 1992).

만일 외부 자금의 지역 투자가 이루어지지 않는다면, 지역 내 자원을 동원한 지속가능한 성장은 이루기 어려울지도 모른다. 지역은 세계적 힘을 수동적으로 받아들이는 존재가 아니다. 오히려 보다 광범위한 영향력들이 필연적으로 지역 구조 및 관행에 의해 조정되고 있다(그림1 참고). 현실에서 자본 및 노동의 잠재적 이동성은 강도에 상관없이 다수의 영향을 받는다. 노동시장 특성, 공급망 관계, 사회적 대화, 지역 대학과의 연계, 공공정책의 틀, 기타 무형적 요인 다수가 기업 실적에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 쉽사리 모방할 수 없는 특징적 경쟁우위를 형성하는 지역 차별화 유형을 결과하기도 한다(Porter, 1990).

따라서 혁신은 장소에 구애 받지 않는 프로세스이다. 유럽의 다양한 지역간 생산 시스템은 유의미한 학습 대상이다. 예를 들어 작업장 발전에 대한 스칸디나비아식 접근법과 이탈리아의 산업지구개발 접근법 간에는 차이가 있지만 상당 부분 공통 분모를 지니고 있어 유럽적 차원에서 학습할 만한 가치가 있다(Belussi and Garibaldo, 1996). 양 모델은 기업 내, 기업 간, 그리고 사회적 파트너 및 주정부 간 파트너십 및 공동 운영이라는 공통된 특징을 가지고 있다. 하지만 파트너십과 공동 운영의 발현은 지방 환경 및 문화의 지대한 영향을 받기 때문에 각기 다른 솔루션과 경험을 결과한다. 이러한 차이는 지역 간 비교, 비판적 대화 및 협업을 통한 혼성적 혁신의 기회를 제공한다. 따라서 효과적이고 역동적인 지역 단위 학습 및 혁신지원 시스템의 특징을 발견하여 이를 강화시키는 것이 중요하다. 이에 대해 대학 연구기관 및 사회적 파트너, 비즈니스 지원기관, 개별 기업 간에

[그림 1] 지역이 작업장 혁신 및 경쟁력에 미치는 영향력



‘학습 경제’ 기초를 마련해 줄 수 있는 교량적 관계를 예로 들 수 있다(Lundvall, 2004).

산업지구의 경우, 이와 같은 복잡다기한 상호관계에 기초한 학습 환경의 상징적 예를 보여주며 (Asheim, 1997; 2007), 실례는 유럽을 비롯한 미국, 일본(Piore and Sable, 1982; Sable, 1986)의 일부 지역에서 발견되었다. 1980년대 산업지구의 재발견으로 연구자 및 정책입안자들은 대기업 중심의 생산 세계화 추세로 대변되는 경쟁적 우위에 대한 대안적 패러다임을 얻게 되었다(Hirst and Zeitlin, 1986). 하지만, 지난 10년간의 경험을 통해 이러한 산업지구는 생산 시스템 모델로서 이해 될 것이 아니라 집합적 지식, 학습, 반영 및 행동에 기반해 스스로를 재건하는 역량을 토대로 판단 되어야 할 것이다.

에밀리아 로마냐(Emilia Romagna): 산업지구에서 혁신 네트워크

1980년대 초반 이래, 에밀리아 로마냐(Emilia Romagna)와 같은 이탈리아 지역은 유럽 전역에서 산업지구로 받아들이고 있다. 이들 지구는 지형적으로 중소기업 네트워크로 구성되어 조밀한 수

평적·수직적·방사적 관계를 특징으로 하는 생산 시스템에 적합하다. 에밀리아 로마냐 지역 13개 시에도 역시 이러한 산업지구가 발견되는데, 각각은 니트 의류, 가구, 기기, 도자기 등 상이한 부문을 토대로 하고 있다. 일반적으로 이들 산업지구에 위치한 기업들은 고도로 전문화되어 있어 제조공정의 단일 단계에 집중하되, 고도의 공동 운영, 커뮤니케이션 및 신뢰에 바탕을 둔 하나의 생산 시스템 내에 존재하는 것이다.

따라서, 예를 들면 카프리(Carpi)의 작은 마을에 위치한 니트 의류 지구는 평균 직원 수가 5명 이하인 마이크로기업으로 구성되었다. 이들 기업 중 극히 일부만이 소매 고객과 직접적인 관계를 가지고 있다. 이들 리드 기업의 역할은 고유 디자인에 대한 주문을 받아 복잡다단한 제조업체 네트워크에 각 생산 단계별로 위탁하는 것이다. 즉 원단 재단, 스티칭, 오버로킹, 버튼 홀딩 또는 단추 달기 등 각 공정에 특화된 회사에 위탁하게 된다. 의류별 복잡성에 따라 8~12개의 세부 공정을 거쳐야 하며 하청업체의 수도 이에 따르게 된다. 동 시스템은 작업속도 및 활용도 측면에서 몇 가지 장점이 있으며, 중간 단계를 최소화하고 소매업자들에게 ‘프론토 모다(pronto moda, 기성복 패션 전시회)’를 통해 판매 트렌드에 맞춰 대응할 수 있도록 하는 네트워크에 기반해 의류가 유통되도록 한다. 하청업체들의 경우, 높은 수준의 안전을 제공할 수 있게 된다. 즉 선도기업 일부가 시즌 중 주문 확보에 실패하면 다른 기업의 주문 확보가 늘게 되므로 일정 작업 물량은 언제나 확보 가능하다 (Bruso, 1986).

ERVET(에밀리아 로마냐 지역개발기구)는 지역 근로자 조직, 노사, 시 정부 연합체를 이들 클러스터 각각에 대해 충분한 전문서비스를 제공하기 위한 도구로 만들었다. 예를 들어, 카프리에서는 1980년 CITER(에밀리아 로마냐 지역혁신센터)를 형성하여 마이크로기업에 대해 최소 가입비용으로 선진시장 인텔리전스, 패션 경향 예측, CAD-CAM 기술 접근, 생산 전문지식, 비즈니스 컨설팅 및 경영교육 서비스를 제공하고 있다.

회원제를 기반으로 하는 사용자 조직 또한 매우 활발하였으며, 지역 기업을 위해 강력한 목소리를 낼 수 있었다. 이들 서비스를 고도화하는 것은 클러스터가 국제시장에서 수직 통합적 대기업과 경쟁할 수 있도록 해줄 뿐만 아니라 대다수 1세대이자 정규 경영수업을 받지 못한 기업인들의 제한적 경쟁력 문제를 해결해 주었다. 당시 중소기업과 대학 간의 연계는 실제 알려진 상태가 아니었기 때문에 전문 서비스센터가 지식 및 기술이전의 주요한 격차를 메우는 역할을 담당하였다.

그런데 1990년대 초반부터 에밀리아 로마냐 등의 지역에서 극단적인 산업구조 전환이 발생하였

다(Bardi, 2007). 국제시장의 압력으로 수직적 통합 기업이 성공하게 되었고, 보다 교육을 잘 받은 2세대 기업인들이 점차 성공을 주도하게 되었던 것이다. 동시에 각 기업들은 저비용 국가로 일부 생산 시스템을 이전하기 시작했고 국내에서는 보다 높은 가치의 프로세스에 집중하되 해외 파트너사와의 전략적 동맹을 맺기 시작했다. 개략하자면 에밀리아 로마냐의 13개 산업지구는 더 이상 초창기 형태를 유지하고 있지 아니하며, 오히려 지역경제 구조는 기술 사용 기업과 기술 생산 기업이 함께 하는 상호연관적 ‘관계(filiera)’의 연장선 상에서 이해되고 있다. 기계 및 전자 엔지니어링 부문간 통합이 확대되면서 해당 기술 사용 업체인 자동차 및 요업 부문과의 파트너십을 통해 ‘기계전자공학(mechatronics)’ 및 데이터 프로세싱에서 고도의 혁신을 이루어낸 것은 이를 방증하는 좋은 일례이다.

지역경제의 구조조정을 위해서는 지역 산업 정책에 접근할 때 국제 경쟁력 지속에 점차 필요한 혁신 지원에 초점을 맞춰야 한다. 인터넷 및 경영 교육을 잘 받은 신세대 관리자의 등장으로 직접 비즈니스 서비스에 대한 필요가 줄어들면서, 혁신의 중요성은 신제품 및 프로세스 개발에 대한 기업 투자 수준에 광범위하게 반영되기 시작했다. 공공정책은 보다 큰 영향력을 미치고자 하는 개별 기업의 R&D 노력을 연계하는 것뿐만 아니라 전문가 지식을 평가하는 데 있어 분명한 역할을 담당하고 있다. 여기서 정책 결정자들은 지난 수십 년에 걸쳐 산업 지구 시스템 및 문화 내에 구축된 공동 운영 및 지역 연대의 전통을 활용할 수 있었다. 또한 지역 내에 구축된 ‘제도적 점성(institutional density)’을 기반으로 할 수 있었다. 즉, 기업 및 공공제도에 강력한 네트워크 기반을 가진 다양한 매개 조직이 존재하여 이들이 전략적으로 정책을 재고하였던 것이다.

2002년, 에밀리아 로마냐에서는 ‘산업연구, 혁신 및 기술이전을 위한 지역 시스템’ 지원 법안을 승인하였다. 이는 이탈리아에서 동 법과 관련하여 최초의 사례이다(Bardi, 2007). 동 법은 지역경제 혁신을 위한 연구 이니셔티브 포트폴리오 개발을 목표로 하였다. 대학은 합동 프로젝트에서 직접적인 리더십을 발휘하거나 기존 기술이전 기관(예: ASTER; www.aster.it)의 역할 제고를 통해 이 전략을 주로 이끌었다. 에밀리아 로마냐 혁신 시스템은 공공 정책입안자, 고등교육, 사회적 파트너, 인력알선기관 및 기업 간의 복잡다단한 파트너십의 형태로 발전하였으며, 현재 500인 이상의 연구원들이 연구실, 기술이전 및 혁신센터, 혁신연구센터(innovation parks) 등 57개 부문에서 활동하고 있다.

에밀리아 로마냐의 신규 혁신정책의 틀을 꼼꼼히 평가하기엔 시기상조일지 모르나 다양한 결론

을 추론해 볼 수는 있다. 기존의 정책적 틀이 다투어 등의 전통 제조 활동의 수명 연장에 초점을 맞추고 있었기 때문에 이들 제조업의 사양화와 이로 인한 대규모 일자리 유출은 어쩌면 국제경쟁 환경에서 필연적이었다. 하지만 본 정책적 틀을 통해 강력한 공동 운영 및 신뢰 기반이 마련되었고, 전문지식 및 지방 산업구조에 관련된 암묵적 지식의 보고인 매개 조직의 형태로 다양한 조직적 기반이 구축되었다. 그리고 지역 정책 틀의 구조 및 방향이 급진적 조직 개편을 요구하였지만 이들 무형의 자산은 변화에서 살아남아 지역 경제를 희생시키는 주된 역할을 담당하였다.

■ 혁신 역량 구축

유럽의 연구원, 정책입안자 및 기타 활동 주체들은 에밀리아 로마냐 등의 지역을 대표하는 지방 및 지역의 네트워크 역량이 의식적인 개입을 통해 창출될 수 있는지 여부에 관해 오랜 기간 시험해 왔다.

이러한 견지에서 혁신은 지역의 과학을 바탕으로 하기보다는 지식을 바탕으로 하는 집합적 행위, 즉 학습 및 실험의 상호적 프로세스이다. 따라서 이는 R&D와는 다르며(Asheim, 2007), 오히려 보다 광범위한 사회적 관계 네트워크 내에 존재하는 기업 및 활동 주체간의 상호 의존성에 기반을 두고 있다.

제2차 세계대전 이래로 지속되어 온 노르웨이의 공공정책 개입 경험에 기반하여, Gustavsen (2004)은 혁신 촉진 및 보급에 있어 지역의 ‘개발 연합(development coalition)’ (Ennals and Gustavsen, 1999)의 역할에 대해 주목하였다. 이러한 연합은 다양한 파트너 간의 개방적·포괄적 대화에 기반하고 있다. 더욱이 전문 연구자들은 이러한 연합 내에서 개발 프로세스에 관한 특정 지식을 갖추고 파트너에게 자기 평가 기회를 줄 수 있는 지식형 참여자가 될 수 있다. 활동 연구는 이러한 견지에서 지역 개발 도구의 주요 원천이 된다(Fricke and Totterdill, 2004). 노르웨이의 ‘Value Creation 2010’ 이나 핀란드의 ‘National Workplace Development Programme’와 같은 국가 정책 프로그램은 지역 및 지방 단위 연합을 활용한 연구 기반 개입 활동 기회를 제공하였다. 지역 기반 네트워크는 지식 공유의 측면뿐만 아니라 일반적 개념을 지방에서 통용될 수 있는 실천적 개념으로 재해석할 수 있는 대화의 장을 활성화할 수 있다는 측면에서 매우 강력한 힘을 발휘한다.

노르웨이: 공공정책으로서의 개발 연합

노르웨이는 정부, 노조, 사용자 간 합의에 기초해 개별 기업의 변화를 지원하는 오랜 전통을 가지고 있으며, 특히 경영자 및 피고용인을 망라하여 변화의 기회를 파악할 수 있도록 ‘작업장 개발 회의’를 적극 활용하고 있다(Gustavsen, 1992). 1990년대 중반, 혁신의 영향 확대에 대한 관심이 높아지면서 Research Council of Norway와 Enterprise Development 2000 산하의 Innovation Norway와의 공동 운영 프로그램이 탄생하였다. 이는 이후 Value Creation 2010 프로그램으로 대체된다(Gustavsen et al., 2001). 이 프로그램은 일반적으로 지역 또는 하부 지역 단위의 기업 네트워크 조직 및 자원조달에 초점을 맞추고 있으며, 인력알선기관 또는 대학의 ‘활동’ 관련 연구자들이 주도한다. 예를 들어,

- Nordvest Forum은 50개 지방 기업 소유의 비영리 기업으로 추가적으로 노르웨이 서해안 북부 지역에 100명의 사용자가 있다. 동 포럼은 연간 경영개발 프로그램을 운영하며 지역 비즈니스 리더에게 동기를 불어넣는 교육 프로그램의 한 축을 담당한다. 동 프로그램은 정례 토론 및 경험 교류를 위한 워크숍으로 구성되어 있다. 또한 포럼에서는 기업 내 작업장 개발 프로젝트의 정기적 지원 및 상시적인 연구 지원을 통해 얻어지는 각종 결과들을 지역 내에 광범위하게 확산시키고 있다(Hanssen-Bauer & Snow, 1996; Hanssen-Bauer, 2001).
- Rogaland-Hordaland의 남부 지역에는 전체 품질경영, 프로세스 재디자인 및 경영-인력 공동 운영 등, 작업장 혁신을 직접적으로 지원하는 네트워크가 다수 존재한다. 이러한 지원은 고도의 동료 지원을 특징으로 하며 경험 많은 촉진자(facilitator)의 지휘를 받는 지방 학습 클러스터에 기초하고 있다.
- 동부 지역의 Oslofjord 서부에 형성된 프로세스 산업 네트워크는 작업장 혁신과 관련한 공동 학습 등의 아젠다와 기술 공유 등의 지방 노동시장 이니셔티브를 토대로 공동 운영되고 있다.

에밀리아 로마냐의 경우, 지역 깊숙이 자리잡은 사회적 연대 및 공동 운영의 전통을 기반으로 산업지구 통합 및 그에 따른 정책적 틀의 전환이 심화되었다. 이와는 대조적으로 노르웨이에서는 처음부터 산업 공동운영 관계가 형성되었으나 각기 다른 기업 간, 기업 및 대학 등의 제도간 공동 운영적 혁신의 전통은 결여되었다. Enterprise Development 2000 및 Value Creation 2010의 경험은 의식적 개입을 통해 상호 이득에 기초한 네트워크 관계를 형성시킬 수 있음을 보여 주었다. 다만

이러한 관계는 매개 조직인 ‘개발 조직’의 풍부한 역량과 고도의 기술력을 지닌 네트워크 촉진자가 구비되어 있는 경우에 가능하다(Haga, 2007).

■ 개발 조직 설립

법정 기구에 도달하기 어려운 공간에서 작동하도록 되어 있는 매개 조직의 존재는 신사고 및 관행을 활성화시키는 데 매우 중요할 수 있다. 보다 광범위한 이해관계자를 대표할 수 있는 반(半)독립적 조직으로서 모(母)제도보다 유연하고 창의적인 방식으로 활동할 수 있다.

유럽 내 매개 조직에 관련된 몇 가지 흥미로운 사례들은 새로운 도전에 대한 역량 및 대응 능력을 형성하는 사회적 파트너 조직(예: 사용자기구 및 노조)의 필요성을 보여주고 있다. 유럽 각 지역의 사회적 파트너 조직들은 전통적인 산업관계 영역을 벗어나 활동할 수 있는 자원을 거의 갖추지 못하고 있으며, 적정 기술, 지식 및 연구기관으로의 접근성 및 프로세스 또는 제품 혁신의 경험이 부족하다. 1990년대 말 EU 금융 자원의 가용성으로 가능해진 성공적 혁신 프로젝트인 아일랜드의 ‘New Work Organisation’ 과 같은 합동 이니셔티브로 대표되는 공동 역량 및 능력을 양성하는 데 있어 양 파트너의 협업 영역이 있다(Sharpe and Totterdill, 1999). 보다 최근에 설립된 아일랜드 국가파트너십성과센터(National Centre for Partnership and Performance: NCPP)의 경우 이러한 이익을 기반으로 고용주, 노조, 국가 간의 적극적인 대화 및 협업의 틀을 제공한다. 볼로냐 지방의 노동재단(Istituto per il Lavoro)은 지역의 사회적 파트너와 정책 입안자 간의 대화에서 연유된 유럽 남부의 제도적 능력 구축을 보여주는 중요한 사례이다. 하지만 최근의 활동 중단은 지역의 불안정한 자원 조달의 문제가 정부 및 EU의 정책적 핵심으로 간주되지 않음을 보여준다.

유럽의 여러 지역에서 이들 조직의 설립은 정책적 우선순위로 여겨질 수 있었으며(Garibaldi and Telljohan, 2007), 분명 효과적인 개발 연합 구성의 전제조건이기도 하다. 하지만 노르웨이와 같은 스칸디나비아 국가의 경험은 영국 등의 국가 경험과 대조적인 양상을 보여주었다. 즉 보다 전통적인 솔루션을 도입하여 조직적 능력 부족의 문제를 해결하였던 것이다. 1999년 영국 정부는 사회적·경제적 세대교체라는 국가적 목표의 ‘공동(joined up)’ 달성 수단으로 지역개발기구(Regional Development Agencies)들을 설립하였다. 아직 이들 기구들이 발전 초기 단계에 머물러

있음에도 불구하고 비평가들은 중앙의 극도로 강력한 성과 관리를 가정할 때 지역 내 지속가능한 내부 역량이 효과적으로 개발될 수 있을 것인지 의심을 표명하기 시작했다. 즉 지역의 행위 주체들이 지역에 필요한 아젠다를 중심으로 토착적인 개발 연합을 구축하기보다는 국가적 목표 달성에 집중하고 또한 이에 이용될 위험이 있다는 것이다. 지역 역량 구축은 기존 조직의 새로운 역할 개발의 필요성을 보여주기도 한다. 에밀리아 로마냐의 ‘2002 혁신 법(innovation law)’ 과 같은 스웨덴의 ‘제 3의 임무(the third task)’ 정책 아젠다는 대학이 지역 발전 프로세스에서 보다 활동적인 역할을 담당할 수 있는 기회를 제공하고 있으며, ‘대학 및 관련 커뮤니티 간 지식 형성의 상호성’을 그 목적으로 하고 있다. 즉 연구자와 실천가 간의 상호작용 심화에 기초해 연구 및 고등교육의 새로운 인식론과 다름없다. 하지만 이러한 변화는 필연적으로 저항 및 왜곡을 동반해 왔다(Totterdill, 2007). 컨설팅 시장이 발달하자 재정적 압박을 받고 있던 대학 행정처들은 유혹을 느끼게 되었고 ‘제3의 임무’는 자연스럽게 제3의 수입원으로 여겨졌다. 이는 대학으로서는 바라 마지 않았던 기회이기도 했다. 대학은 작업장 혁신에 대한 참고자료와 함께 경험의 교류를 촉진하는 기업간 네트워크 개발에 독자적 영역을 구축하였으며, 동시에 작업장 혁신 및 보다 광범위한 지역적 맥락 속에서의 작업장 혁신의 결과에 대한 신지식을 생성하였다. 이러한 상호작용은 대학의 교육 및 연구를 활성화시켰을 뿐만 아니라 새로운 수익 창출의 가능성을 보여주고 있으며 ‘지식 이전(knowledge transfer)’ 컨설팅 조직을 통해 인식론적으로 의심스러운 개입을 피하고 있다(Lantz & Totterdill, 2004).

이와 마찬가지로 사용자 조직 및 노동조합도 정보를 갖춘 참여자로서 조직적 학습 및 혁신을 지원하는 데 있어 새로운 역할을 만들어 낼 수 있을 것이다. 예를 들어 사회적 파트너 조직이 작업장 혁신을 촉진하는 전수자 역할을 할 수 있도록 새로운 역량을 창출하는 것은 아일랜드의 New Work Organization 프로그램의 주된 목표였다(Sharpe and Totterdill, 1999).

■ 맺음말

현 세계 경제위기가 유럽 지역 경제에 미치는 영향 또는 정책 입안자들의 각기 다른 대응방식에 미치는 영향에 대한 상대적 영향 비교에 대한 자료가 거의 전무하다¹⁾. 하지만 지역의 중소기업 클

러스터에 풍부한 인프라 자원이 지원되는 경우, 경기침체의 최대 악영향에 대한 '집단적 면역성 (herd immunity)' 뿐 아니라 새로운 글로벌 환경에 대한 집합적 적응력을 기를 수 있을 것으로 추정된다. 즉 일부 지역은 공동의 문제에 대한 집단적 솔루션을 창출해냄으로써 높은 회복력을 축적해 왔던 것이다.

에밀리아 로마냐의 경험에서 알 수 있듯이, 특정 생산 및 고용 카테고리가 해당 지역에서 아예 사라지는 희생을 치르지 않고서는 적응하기 힘들다. 본 논문에서는 활발한 노동시장정책에 대해 논의할 기회가 없었지만 노동시장정책은 분명 각 EU 회원국에서 개인이 지방 경제의 구조조정에 적응할 수 있도록 하는 데 주요한 역할을 하게 될 것이다(전체적인 내용은 Daguerre, 2009 참조). 따라서 필연적으로 경기침체의 최대 악영향일 수밖에 없는 인적 및 지식 자본의 손실을 지금 당장 최소화하여야 한다.

하지만 지역경제의 회복력이 하룻밤에 갖춰질 수 없다는 것은 실로 자명하다. 이는 오히려 협업 및 창의적 개입, 신뢰 및 역량, 능력의 점진적인 구축 노력이 오랜 기간 지속될 때 가능한 산물이다. 따라서 지난 수십 년간 지속적으로 이러한 투자를 해온 지역은 지난 경제 활황 시기에 축적해 놓았던 사회 자본 및 적응력의 혜택을 이제 누리게 될 것이다. **KLI**

1) 이러한 문제 해결을 위해 현재 OECD가 실시하고 있는 조사에 대한 자세한 내용을 확인하려면 다음 사이트 참조. www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_34455_42282063_1_1_1_1,00.html

참고문헌

- Asheim, B. T. (1997) *The territorial challenge to innovation policy: agglomeration effects and regional innovation systems*. European Network on Industrial Policy, Warwick.
- Asheim, B.T. (2007) Learning and innovation in a globalising economy: the role of learning regions. In eds. Gustavsen, B, Nyhan, B. and Ennals, R. *Learning Together for Local Innovation: Promoting Learning Regions*. Luxembourg, Cedefop.
- Bardi, A. (2007) Emilia Romagna after industrial districts: regional policy implications. In Gustavsen, B., Nyhan, B. and Ennals, R. *Learning together for local innovation: promoting learning regions*. Luxembourg: CEDEFOP.
- Belussi, F. and Garibaldo, F. (1996) Variety of pattern of the Post-Fordist Economy: why are the old times still with us and the new times yet to come? *Futures*, 28 (2), 153–171.
- Brulin, G. (2004) The Third Task: A Challenge for Swedish Research and Higher Education. In Fricke, W. and Totterdill, P. *Action Research in Workplace Innovation and Regional Development*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Brusco, S. (1986) Small firms and industrial districts: the experience of Italy. In Keeble, W. *New firms and regional development in Europe*. London: Routledge.
- Claussen, T. (2004) Networking on the south-west coast of Norway. In Fricke, W. & Totterdill, P. (eds). *Action research in workplace innovation and regional development* Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Daguerre, A. (2009) *Active labour market policies in international context: what works best?* London: Department for Work and Pensions.
- Ennals, R. and Gustavsen, B. (1999) *Work Organisation and Europe as a Development Coalition*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Fricke, W. and Totterdill, P. *Action Research in Workplace Innovation and Regional Development*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Garibaldo, F. And Telljohan, V., eds, (2007) *New Forms of Work Organisation and Industrial*

Relations in Southern Europe Frankfurt-am-Main: Peter Lang.

- Gustavsen, B., Finne, H. and Oscarsson, B. (2001) *Creating connectedness: The role of social research in innovation policy*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Gustavsen, B. (2004) Participation and Local Organisation. In Fricke, W. and Totterdill, P. *Action Research in Workplace Innovation and Regional Development*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Haga, T. (2007) "Training for innovation". In Gustavsen, B., Nyhan, B. and Ennals, R. *Learning together for local innovation: promoting learning regions*. Luxembourg: CEDEFOP.
- Hanssen-Bauer, J. (2001) The Nordvest Forum module. In Gustavsen, B., Finne, H. & Oscarsson, B. (eds). *Creating connectedness: The role of social research in innovation policy*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Hanssen-Bauer, J. and Snow, C. (1996) Responding to hypercompetition: The structure and processes of a regional learning network organization. *Organization Science* 7(4): 413~427.
- Hirst, P. and Zeitlin, J. *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and her Competitors*. Oxford: Berg.
- Lantz, A. and Totterdill, P. (2004) Linking workplace innovation and regional development: towards new roles for the university sector. In Fricke, W. and Totterdill, P. *Action Research in Workplace Innovation and Regional Development*, Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Lunvdall, B-Å (2004) *Why the new economy is a learning economy*. Aalborg: Aalborg University.
- Piore, M. and Sabel, C. (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- Pratt, A and Totterdill, P. (1992) Industrial Policy in a Period of Organisational and Institutional Change: the case of inward investment and the electronics sector *Government and Policy*, Vol. 10 pages 375~385.
- Sabel, C. (1989) Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies. In Hirst, P. and Zeitlin, J. *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and her*

Competitors. Oxford: Berg.

- Sharpe, A. and Totterdill, P. (1999) *An evaluation of the New Work Organisation in Ireland Programme*. Dublin: Irish Productivity Centre.
- Totterdill, P. (2007) Engagement of a university in regional development in the UK: a critical reflection. In Gustavsen, B., Nyhan, B. and Ennals, R. *Learning together for local innovation: promoting learning regions*. Luxembourg: CEDEFOP.