

중소도시 신산업화 전략에서 제도적 역량의 변화과정 분석 : 강원도 춘천시를 사례로

김동완 (서울대학교 환경대학원 박사과정)

새로운 산업을 도입하는 경우 기업과 지역사회가 유기적으로 상호 관계를 맺기 힘들다. 그 관계를 만들어 나가기 위해서는 해당 산업에 필요한 전문적 지식은 물론, 이를 지역사회에서 조직하는 노하우도 필요하다. 이러한 지식들에는 코드화하여 저장할 수 있는 것도 있지만, 그렇지 못한 것도 있다. 따라서 지속적인 산업화 과정에서 발생하는 다양한 지식을 지역의 자산으로 삼을 수 있는 기제와 역량이 필요한데, 그것이 제도와 제도가 구성하는 제도적 역량이다.

지역 산업화 전략에서 제도적 역량은 산업화에 필요한 형식적·암묵적 지식을 조직하여, 안정적인 관계로 구축하는 지역사회의 질적 특성이다. 그 질은 다음의 세 가지 차원으로 구성된다고 본다. 첫째 차원은 산업화에 필요한 지식과 정보에 관한 것이다. 어떤 산업이건 간에 원활한 기업 운영을 위해서는 전문적 지식과 고도의 숙련이 필요하기 마련이다. 또한 지역의 산업화를 추진하는 입장에서는 기업의 유치를 위한 다양한 노하우가 절실하다. 이를 지역 내 지식자원이라 하는데, 제도적 역량의 첫 번째 차원은 지식자원으로 구성된다. 두 번째 차원은 전략 추진의 주체가 지역의 지식자원을 동원할 수 있는 역량에 관한 것이다. 아무리 잠재적인 지식 자원이 풍부하더라도 실제 전략 수행과정에서 발현되지 않는다면, 그것은 계속 잠재적인 것일 뿐이다. 따라서 지역 내에 잠재되어 있는 지식자원을 전략추진의 과정으로 끌어들이 수 있는 역량이 중요한 변수인데, 이를 두 번째 차원으로 삼는다. 마지막 차원은 동원된 지식자원과 전략 추진 주체가 맺는 공식적·비공식적 관계에 관한 것이다. 단서가 있다면 그 관계가 지속적이어야 한다는 것이다. 지속적인 관계는 네트워크의 형태로 구체화되는데, 이 네트워크는 다시 위의 두 차원에 영향을 주게 된다.

각 차원들 간의 상호작용은 지역의 제도적 역량을 형성해 가는 동

태적 특성을 낳는다. 그리고 그 형성과정은, 지역 사회가 새로운 산업의 도입으로 인한 충격들을 변형·흡수하는 메커니즘을 만들어 나간다. 지역에 입주한 기업체에 각종 편의만을 제공하여 머무르게 하는 지, 아니면 그 기업을 지역의 체계로 포섭해 가는지는 제도적 역량의 형성 과정에 따라 달라질 수 있다.

하지만 국내 지역 별 산업화 과정을 제도적 역량의 측면에서 분석한 연구는 그리 많지 않다. 근래에 이르러 지역혁신체계(regional innovation system)나 지역경쟁력에 관한 연구가 이루어진 바 있지만, 지방정부를 축으로 하는 산업화 전략을 제도적 역량의 측면에서 분석한 것은 찾아보기 힘들다. 자연히 제도적 역량을 분석할 개념들이 마련되어 있지 않고, 국내 중소도시에서 형성되는 제도적 역량의 특성을 짐작하기 어려운 실정이다.

제도적 역량이 다양한 수준의 제도로 구성되는 것이라면, 그리고 제도라는 것이 지연(地緣)적인 것이라면, 이 개념이 실제로 삼는 바는 지역마다 국가마다 다를 수밖에 없다. 따라서 다양한 사례 분석의 성과가 쌓일 때, 한국 지역 사회의 제도적 역량에 관한 의미 있는 논의가 가능할 것이다. 과연 한국의 지역 수준에서 형성되는 제도적 역량의 내용이 무엇이고, 어떠한 변화의 패턴을 가지는 지가 가려질 것이다. 그리고 이는 향후 지방주도의 내생적 지역발전전략으로 이행하는 데에 중요한 정책적 지표로 삼을 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 중소도시 신산업화 전략에서 제도적 역량이 형성되는 과정을 밝히고 그 역할을 살피는 것이다. 즉, 지역의 영토적 자산이 정태적인 것이 아니라 일련의 계획과정을 거치며 변화 향상될 수 있음을, 그리고 지역의 산업화과정과 호순환의 관계를 가질 수 있음을 사례지역, 춘천을 대상으로 살펴보고자 함이다.

제도적 역량(*institutional capacity*)은 장소적 당사자들이 장소적 질에 대한 스스로의 권력을 향상시킬 수 있는 역량을 의미한다(Healey, 1997; 1998). Healey(1998)는 이해당사자(stakeholder)가 자신이 터한 장소의 질에 대해 권력을 누리게 하는 토양으로 제도적 역량을 설명하고 있다. 여기서 제도적 역량은 세 가지 차원을 가지

는 데 지식자원(K, knowledge resources), 관계자원(R, relational resources), 동원역량(M, mobilisation capacity)이 그것이다. 지식 자원은 코드화될 수 있는 지식과 그렇지 못한 지식을 모두 포함하는 지역사회의 지식 자원을 의미하는데 여기서 가용(可用)한 지식자원의 범주가 관계자원이다. 동원역량은 지식자원을 동원하여 관계자원으로 구축할 수 있는 계획과정의 역량을 의미한다.

지역 경제학에서는 제도적 밀집(insitutional thickness)(Amin & Thrift, 1994: 14~15)이나 관계자산(relational asset)(Storper, 1994) 등 이미 이와 유사한 개념이 중요하게 사용되어 왔다. 관계자산은 영토성을 가지는 상호작용과 비공식적 제도를 의미하는 것이고, 제도적 밀집은 여기에 공식적 제도까지를 포함하는 보다 넓은 의미를 가진다. 제도적 밀집에는 관계자산에서 강조하는 것은 물론 공식적 제도의 존재, 상호작용이 패턴화하여 나타나는 지배구조, 공통의 산업적 의제까지를 포함하는 것이다.

<표 1> 지역경제에서 제도적 밀집(역량)의 수준별 분석

제도 수준(level)	제도적 밀집(역량)을 형성하는 요소
사회(societal)	▶ 신뢰, 사회적 자본, 지역사회의 정체성
조직체계(organizational field)	▶ 조직간의 네트워크와 협력을 위한 상호작용 ▶ 통치구조와 연합, 집합적 재현(representative) ▶ 포섭과 동원 역량
조직(organization)	▶ 지방정부, 기업, 상업적 결사체들, 금융제도, 개발업자, 노동조합, 연구 및 혁신센터, 그 외 자발적 결사체들

제도적 밀집과 제도적 역량의 경우 그것이 의미하는 바는 유사한 것으로 보인다. 제도적 역량의 세 차원과 제도적 밀집의 네 가지 구성인자가 거의 일치하고 있다. 다만 제도적 역량을 분석의 프레임으로 사용하는 방식은 계획행위를 통한 사회적 학습과정과 그 형성에 주안점을 두고 있다는 의미가 더해질 것이다. 제도적 역량과 제도적 밀집 양 개념이 포착하는 대상에서 유사하다고 볼 때, 그 구체적인 제도의 수준을 구분해 볼 필요가 있겠다. Scott(1995)가 분류한 제도의 수준을 원용하여 제도적 역량, 혹은 제도적 밀집의 분

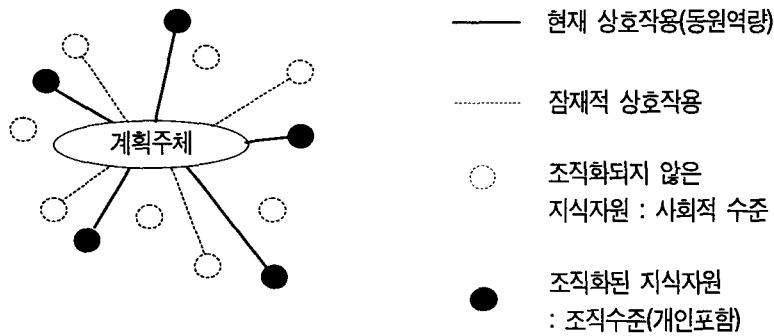
석 대상을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

따라서 지역 신산업화 전략에서 제도적 역량을 분석한다는 것은 사회 수준, 조직체계 수준, 조직 수준에서의 제도와 제도 간 관계 변화를 관찰한다는 것과 같다. 또한 지속적인 전략 실천과 일련의 계획과정을 전제로 한 것이라면 그 동태(動態)를 추적해 간다는 의미일 것이다.

이러한 분석의 초점에 걸 맞는 제도적 역량 분석의 틀은 관계자원의 차원에서 구체화될 수 있을 것이다. 사회적 수준의 제도로 존재하는 지식자원은 동원역량의 수준에 따라 관계자원으로 조직화된다. 계획과정의 측면에서 이해한다면 두 종류의 상호작용을 생각해볼 수 있다. 하나는 계획주체와 관계자원으로 동원된 - 개인을 포함한 - 조직간의 상호작용이고 또 다른 하나는 계획과정과 지역사회의 상호작용이다. 전자의 경우 개인 대 개인, 개인 대 조직, 조직 대 조직의 직접적 접촉에 의한 것이라면 후자의 경우 전략의 집행과 피드백에 따른 것이라 할 수 있다. 중요한 것은 두 경우 모두 상호작용을 통한 학습의 결과가 지식자원의 강화, 동원역량의 강화로 이어져 관계자원으로 구현된다는 점이다(Ghiara & Cristoforetti, 2001).

요컨대 관계자원은 제도적 역량의 가시적 차원인 셈이다. 관계자원의 변화를 살피는 것으로 나머지 두 차원을 이해할 수 있고 최종적으로 제도적 역량의 변화를 추론할 수 있다는 생각이다. 중소도시 신산업화 전략의 경우 계획과정을 통한 관계자원의 변화가 주요한 분석의 차원이 될 것이며 이는 제도적 역량의 동적 특성을 반영하게 된다.

<그림 1>은 관계자원과 나머지 두 차원의 관계를 도해한 것이다. 그림에서 두 종류의 지식자원이 제시되고 있는데, 그 양과 질이 지식자원이라면 이를 관계자원으로 흡입하는 것이 동원역량이라 하겠다. 또한 실선으로 표현한 상호작용은 현재 계획주체와 조직화된 지식자원 간의 것이라면 점선으로 된 부분은 잠재적인 가능성을 나타내는 것이다.



<그림 1> 관계자원을 통해 본 제도적 역량

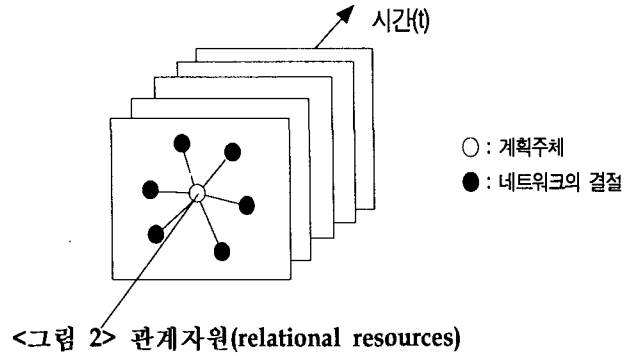
관계자원의 형성, 관계자원의 역할을 보려 한다면 단기적인 성과와 장기적 전망을 나누어 이해할 필요가 있다. 단기적으로 관계자원의 형성이란 저량을 확대하는 것이 아니라 유량을 증가시키는 것으로 동원역량을 통한 것이지만, 장기적 관점에서 보자면 저량의 양과 질을 높이는 것으로 지식자원의 향상까지를 포함하는 것이다. 따라서 관계자원의 역할이란 관계자원의 형성과 변화와 동일한 것으로 특정 시점(t)에서의 관계자원이 다음 시기(t+1)의 관계자원 형성에 기여하는 바이다. 즉 동원역량과 지식자원의 상호작용 결과 양자 모두의 향상으로 나타나는데 이것은 다시금 다음 계획과정에서의 관계자원으로 출현하게 된다.

<표 2> 시간의 흐름에 따른 관계자원 분석

관계자원 분석	시간구분	
	단기적	장기적
대상	유량	유량과 저량
관련차원	동원역량	동원역량, 지식자원
제도수준	조직적 · 조직체계적 수준	조직적 · 조직체계적 수준, 사회적 수준

관계자원은 -계획행위에 동원되는 정보의 출처로서 - 네트워크의 결절과 결절 간 관계라는 네트워크의 구조를 실체(實體)로 하고 관측의 중심에 계획주체를 둔다. 또한 관계자원은 그 자체가 동적 특성

을 갖는 것이라 시간 축을 따르는 변화의 양상을 포함한다. 이를 도해하자면 <그림 2>와 같다.



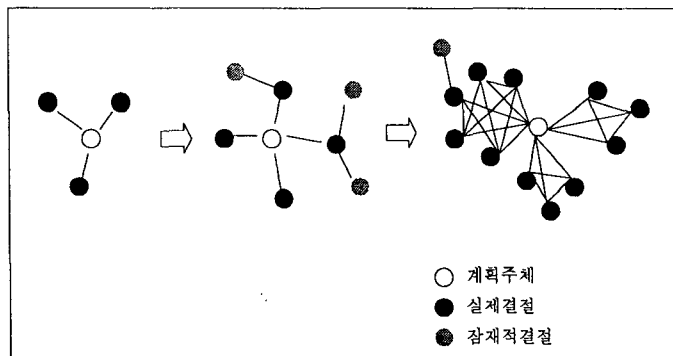
결절에 해당하는 조직이나 개인은 조직 수준의 제도로써 계획과정에 필요한 형식적·암묵적 지식을 체화한 대상으로 결절의 양적 확장은 관계자원의 강화를 이야기할 수 있는 한 가지 지표라 할 수 있다. 하지만 애초에 관계자원을 논하는 과정에서 상호작용을 강조한 것은 단순한 양적 지표 이전에 성찰성의 문제를 돌아보고자 함이었다(Healey, 1996 ; Ghiara & Cristoforetti, 2001). 즉, 조직이나 개인이 스스로의 위치와 역할을 재정립해 가는 과정이 결절의 양적 확장 이면을 구성하는 요소로 자리하고 있는 것이다. 요컨대 관계자원의 구체적 형태는 조직 구조로서 네트워크이고 여기에는 중심과 결절의 상호작용, 특히 결절의 능동적 위치 재정립이라는 질적인 특성까지 포함하게 된다.

이상의 논의를 바탕으로 실제 산업화 전략 수행과정에서 제도적 역량의 형성, 혹은 변화과정을 살피기 위한 분석의 범위와 대상을 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 네트워크를 통한 분석의 범위

	분석의 범위	분석의 대상
형태상 변화	결절의 수	▶계획주체가 정보의 출처로 삼는 개인이나 조직
	결절의 네트워크 재생산	▶결절이 정보의 출처로 삼는 개인이나 조직
질적 특성	결절과 계획주체의 호혜성과 상호의존	▶권한규칙의 공식성과 관행적 쓰임새 ▶사업추진과정에서 나타나는 비공식적 합의 ▶목표의 공유 ▶지속적인 관계에서 나타나는 상호적응
	결절의 능동적 역할 재정립	▶결절을 구성하는 개인과 조직의 역할 변화 ▶비공식조직의 공식화 ▶조직의 확대 개편

이러한 분석의 틀을 통해 바라본 춘천시 신산업화 전략은 다음과 같이 분석되었다. <그림 3>에서 나타나듯이 계획과정을 둘러싼 네트워크의 결절증가는 확연하다. 다만 늘어나는 결절들이 속속 계획주체와 직접적인 연계를 가지고 있어 춘천시 신산업화 전략을 담당하는 계획당국에 지워지는 부담이 가중하고 있음을 알 수 있다. 앞서 춘천시 담당부서의 규모가 확대되고 있다는 사실을 확인한 바 있는데, 이는 늘어나는 결절과 이로부터 유입되는 정보를 계획과정에 반영하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

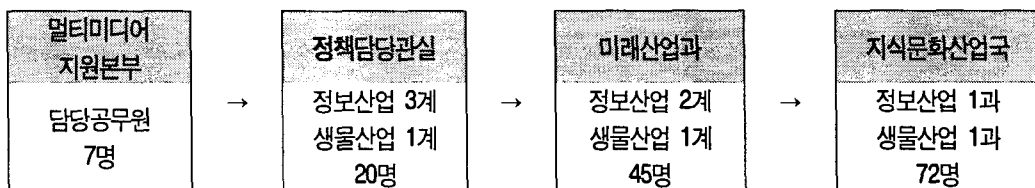


<그림 3> 네트워크의 형태 상 변화

사례지역에서 계획주체와 결절의 역할변화는 매 시기 활발히 일어나고 있다. 특히 춘천시의 담당부서, 교수추진단, 생물벤처연구회등 초기부터 신산업화를 주도했던 당사자들일수록 그 변모의 양상이 역동적인 모습이다. 이들의 변화를 역할, 조직의 공식화 여부, 확대개편 여부를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

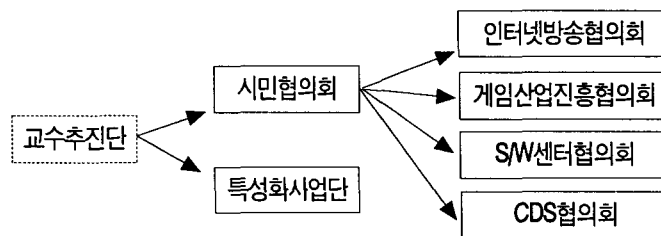
춘천시 당국의 담당부서는 세 번의 변화를 겪고 있다. 최초에 멀티미디어지원본부에서 정책담당관실, 미래산업과, 지식문화산업국으로 변화하고 있다. 그 내용을 따져보자면 처음 정보산업만을 담당하는 멀티미디어지원본부를 설치하였다가, 이후에는 생물산업까지 함께 포괄할 수 있는 형태의 조직으로 개편된다. 그 규모에 있어서도 7명에서 20명으로, 다시 45명으로 확대되었고 현재는 72명 수준에 이른다.

<표 4> 춘천시 당국의 담당부서 변화



정보산업 분야의 주요 정보를 제공했던 「교수추진단」의 경우 그 양상이 매우 복잡하다. 앞서 언급한 바 있듯이 「교수추진단」은 비공식적인 교수 모임에 불과했다. 강원대학교 김남호 교수를 중심으로 「춘천멀티미디어밸리조성계획」 작성을 위한 정보산업 '유치'를 위한 지식을 제공하는 수준이었다. 물론 그 과정에서 정보산업에 관한 공무원의 마인드 형성에 큰 도움이 되었던 것은 사실이다. 이후 본격적인 협력관계가 구축되면서 이 모임은 공식적인 조직을 세우면서 그 위상을 높여간다. 시민협의회 구성을 주도하는 한편, 강원대특성화사업단(정보통신분야)을 유치하여 중앙정부 차원의 지원을 확보한다. 비공식적 조직의 공식화가 협력관계 수립단계까지의 변화라면 산업육성기는 민간주도의 산업화를 위한 역할 조정 단계라 할 수 있다. 산업육성기에 들어서면서 특성화사업단과 시민협

의회로 조직되었던 교수추진단이 네 개의 민간 협의회로 이행한다. 춘천시 당국과 이들 교수 그룹은 관(官) 주도의 산업화에 한계가 있음을 공유하고 기존의 시민협의회를 분화하여 네 개의 협의체로 구성하는 데에 합의한다. 인터넷방송협의회, 게임산업진흥협의회, S/W센터협의회, CDS협의회가 약간의 시간 격차를 두고 일제히 문을 열게 되는 것이다. 이들 협의회는 각각의 분야에서 보다 전문적인 산업육성전략을 수립하고 민간으로 주도권을 이양하려는 목적을 가지고 있다.



<그림 4> 교수추진단의 변화

이에 반해 생물산업의 경우 그 역사가 짧은 만큼 외양상으로는 더딘 모습이다. 생물벤처연구회라는 비공식적 모임이 생물벤처산업육성연구회라는 공식적인 조직으로 확대 개편한 것이 유일하다. 이는 아직 생물산업의 세부 분야 별 육성전략이 마련되지 않은 이유에서이다.

조직이 그 역할과 기능을 바꾼다는 것은 단순히 조직의 이름이 바뀌는 것을 의미하지 않는다. 역할의 변화는 계획과정 상에서 차지하는 위치의 변화, 즉 계획주체와 교환하는 지식·정보의 내용이 달라짐을 말한다. 산업유치단계에 중앙정부의 지원을 확보하기 위해 지역을 포장하는 데에 필요한 정보를 제공했다면, 협력관계 수립단계에서는 산업육성에 필요한 인맥지(know-who)를, 육성단계에서는 필요한 장비의 종류나 입주업체 심사에 필요한 전문적 지식을 제공하게 된다. 따라서 위에서 제시한 조직의 변화를 보다 종합적으로 이해할 필요가 있다.

호혜성과 상호의존이라는 것은 그 자체로 질적 범주이므로 쉽게 단정할 수 있는 것은 아니다. 하지만 권한규칙의 공식성과 그것의 관행적 쓰임새, 사업추진과정에서 나타나는 비공식적 합의, 목표의식의 공유 등을 통하여 유추해 볼 수는 있다. 본 연구에서는 각 단계에서 계획주체와 결절간의 관계를 해석할 수 있는 자료를 바탕으로 분석을 진행하였다.

이미 각 단계의 분석과정에서 드러났듯이 산업화 초기부터 호혜적이고 상호의존적인 관계가 강하게 형성되어 있다. 처음의 비공식적 연계는 말할 것도 없거니와 공식적 협력이 이루어지는 중에도 비공식적 의사소통과 합의에 기반 한 결정작성과정은 상존하고 있다. 또한 공식적 협의구조에서의 권한규칙은 산업화의 전 과정을 통틀어 찾아볼 수 없다.

지속적인 연계의 형성은 결절 간 상호작용을 원할히 하였고, 목표에 대한 강한 공감대를 만들어 낼 수 있었다. 결론적으로 계획주체와 주요 결절들은 비공식적 의사소통을 지속적으로 유지하였고, 이는 공식적 기구의 기민한 변화에 밑바탕이 되었다.

춘천시 신산업화에서 형성되어 온 제도적 역량의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 신산업화 전략의 초기 계획과정에서 형성되는 관계자원의 형태는 제도적 역량의 유량을 조직화하는 것에 해당한다. 구체적으로 보아 교수추진단과 생물벤처연구회로 대표되는 지역사회의 지식자원을 긴박하게 조직화해 나가는 한 편, 중앙정부에 대한 로비능력을 위해 지역외부에서 당장 취할 수 있는 자원과 연계하고 있다. 특히 후자의 경우 시민협의회의 형태로 지역 내외의 정·관계 인사들이 결집하는 모습을 보여주고 있다.

둘째, 일련의 계획과정을 통해 교수추진단과 생물벤처연구회 등의 전문가 그룹이 안정적인 결절로 자리잡고 신산업화의 각 단계에 요구되는 새로운 결절을 조직화해가고 있다. 이는 그간 누적된 관계자원이 지역사회의 잠재적 결절을 포섭하여 새로운 관계자원을 구

축하는 형태에 다름 아니다. 즉, 조직적·조직체계적 수준의 제도가 사회적 수준의 잠재적 결절과 상호작용하여 나름의 지식자원을 생성하고 이를 새로운 관계자원으로 구축하는 셈이다. 하지만 정보산업과 생물산업이라는 산업적 특성상 아직까지 사회적 수준의 잠재적 결절이 증가하는 것을 확인하기는 힘들다.

셋째, 5년여의 산업화 과정을 거치며 제도적 역량 형성의 경로가 만들어지고 있음을 확인할 수 있었다. 춘천시 사례의 경우 교수그룹의 참여가 현재의 과정을 끌어내었다고 해도 과언이 아니다. 강원대 교수추진단이나 생물벤처연구회와 같은 전문가들의 지식이 적재 적소에 배치되었고, 이것이 전략추진의 주요한 자원이 되었음은 이미 확인한 바 있다. 또한 춘천시 정부의 강한 추진력도 빠뜨릴 수 없는 요인이다. 춘천시 정부가 교수그룹의 아이디어를 적극 채택하고 발빠르게 추진해왔던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 이후의 산업화 진행에서 형성되는 관계자원의 핵심에 춘천시 지방정부와 교수그룹이 자리하는 것은 당연한 결과라 볼 수 있다. 따라서 춘천시 신산업화 전략에서 형성되는 제도적 역량의 경로는 지방정부 중심·전문가 그룹 중심의 경로라 규정할 수 있을 것이다.

요컨대 춘천시 신산업화 전략에서 이루어진 일련의 계획과정은 정보산업과 생물산업 육성을 위한 제도적 역량을 형성시켜 온 것으로 평가할 수 있다. 계획주체가 연계하는 정보출처가 지속적으로 확장하고 있으며 관계의 안정성을 확보하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 새로운 산업을 육성하는 데에 필요한 기술적 지식과 기업 지원의 방법지(know-how)를 제도적으로 누적하는 것과 같다.

또한 각 단계에서 형성된 관계자원이 다음 단계로 이행하면서 새로운 관계자원 형성의 매개가 되고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 제도적 역량의 동적 특성을 여실히 반영하는 것으로 제도적 역량의 유량을 관계자원으로 획득하여 다음 계획과정의 저량으로 삼고 있는 모습이다.

하지만 계획과정과 지역사회, 조직수준과 사회적 수준의 상호작용은 일방향적인 소통으로 제한되어 있는 것이 지금까지의 과정에서

살필 수 있는 한계라 할 수 있다. 계획주체와 안정적 관계를 형성하고 있는 결절들의 현황을 보자면, 전문적 지식을 보유한 전문가 그룹에 국한되어 있는 형편이다. 이들이 조직 수준, 조직체계 수준의 제도변화에 기여한 바는 사실이나, 온전한 제도적 역량 형성을 위해서는 다른 주체의 참여를 유도해야 할 것이다.

지금까지 지역 신산업화 전략에서 제도적 역량의 형성, 혹은 변화 과정 분석의 틀을 제시하고 이를 통한 사례 분석의 예를 제시하였다. 가장 기본적으로는 제도적 역량을 관찰할 수 있는 틀을 제시한 시론적 연구라는 의의가 있을 것이고, 사례 분석을 통해 제도적 역량의 형성이라는 이론적 명제를 확인해 본 작업으로 볼 수 있다. 하지만 제도 수준을 통한 분석으로 결절과 연계체계화하기에는 무리가 있었다. 또한 기술혁신 과정에서 작동하는 제도적 영향을 포착하는 데에는 한계를 보였다. 이를 개선하기 위해서는 보다 정교한 개념 틀을 마련해야 하고 기술혁신의 미시적 과정을 관찰하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 아울러 단일 사례가 아닌 보다 많은 지역에 대한 비교분석작업을 진행해야 할 것이다.