한국경제지리학회지 제6권 제1호 2003(1-20)

지역혁신체제에 있어 지역개발기구의 역할: 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVET 시스템)를 사례로*

이철우** · 이종호*** · 김명엽****

요약 : 현재 우리나라에서는 지역의 산업경쟁력을 제고하기 위한 지역혁신체제를 구축함에 있어 핵심적 매개주체의 육성이 핵심적 과제가 되고 있다. 이에 본 연구는 선진 사례로서 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역의 지역개발기구인 ERVET 시스템을 고찰함으로써 우리나라 지역혁신체제 구축에 있어서의 정책적 함의를 도출함을 목적으로 한다. ERVET 시스템은 지역경제발전을 위한 정책을 입안하고 시행할 뿐 아니라 해당 지역의 기업들이 필요로 하는 리얼 서비스를 직접 제공하는 수요자 중심적 활동을 하고 있다. 또한 대학·연구기관과 기업들을 네트워크 관계로 묶어냄으로써 이들 간에 필요로 하는 지식과 정보가 원활히 이전될 수 있도록 하는 소프트웨어 중심의 지역혁신체제를 구축해 왔다. ERVET 시스템에 대한 사례 연구를 토대로 하여, 필자들은 현재 우리나라의 지방정부는 타율적이고 위계적 관료주의 성향이 지배적인 실정에서 지역혁신정책을 효과적으로 수행하기 어렵다는 사실을 인식하고, 각 광역자치단체 별로 ERVET 시스템을 비롯한 선진 지역개발기구의 운영 사례를 벤치마킹하여 우리의 실정에 맞는 지역개발기구를 설립할 것을 제안한다.

주요어 : 지역개발기구, 지역혁신체제, ERVET 시스템, 리얼 서비스 센터, 이탈리아, 에밀리아 로마냐

1. 머리말

1990년대 중반 이후 대안적 지역발전론으로서 논의되기 시작한 지역혁신체제론은 지역경제를 구성하고 있는 주체들이 상호작용적이고 연대적인 관계성을 통해 지역산업 전반의 혁신능력의 제고를 추구한다는 측면에서 기존의 이론들과 차별성을 가진다. 이러한 지역혁신체제론에 기초한 지역정책은, 지역특수성에 기반한 내생적 지역발전을 이념적 목표로 하여, 수평적 지역 거버넌스 체제를 확립하고 지역의 다양한 경제주체들의 참여를 통한 사회자본의 창출을 도모하기 위한 정책 수단들을 개발하는데 초점을 둔다(이철우·이종호, 2002).

지역혁신체제의 논의에서 무엇보다 중요한 것은 지역경제의 주체인 기업, 지방정부, 대학, 연구기관 등을 포함한 산·학·연·관 파트너십의 형성을 통해 지식의 흐름을 촉진하기 위한 혁신

* 이 논문은 2002년 과학기술부 지방과학기술진흥사업개발 연구비 지원에 의해 수행되었음

** 경북대학교 사회과학대학 지리학과 교수
*** 대구사회연구소 지역혁신시스템연구센터 연구위원
**** 경북대학교 지역개발연구소 연구원

네트워크를 구축하는 것이다. 이러한 지역혁신체제 구축에 있어 지방정부를 중심으로 한 지역 단위 주체들의 역할은 매우 중요하다. 그러나 현실적으로 지방정부라는 행정 조직은 지역의 다양한 이해 당사자들의 수요를 적실하게 반영하여 정책을 수립·추진하는데 있어서 뿐만 아니라 경제환경의 변화에 유연하고 신속하게 대처하여 정책을 수립·추진하기에는 관료주의적이고 경직적이며 중앙정부 및 정치적인 압력으로부터 자유롭지 못한 조직이다.

따라서 지역간 경쟁이 가속화되고 있고 지식기반사회로의 이행이 급격하게 진행되고 있는 시대적 흐름에 비추어 보았을 때, 정치적 측면에서 행위의 자율성을 담보할 수 있고, 지역 기업들의 수요를 효과적으로 수렴할 수 있으며, 환경변화에 유연하게 대처하면도 중장기적 관점에서 정책을 기획·수립·추진할 수 있는 매개 기구의 필요성과 역할은 매우 중요한 과제로서 대두되고 있다. 이러한 매개 기구는 지역개발기구(Regional Development Agency: RDA)로 통칭되며, 최근 들어 지역혁신체제의 구축과 개선에 있어서의 지역개발기구의 역할이 강조되면서 학자들과 정책실무자들의 주목을 받게 되었다. 지역개발기구는 특정 산업부문 혹은 지역발전과 관련된 과업을 취급하는 매개 기관으로 정의할 수 있다(EURADA, 1999). 지역개발기구는 국가별·지역별 정치·사회·경제적 조건에 따라 그 설립목적이 조금씩 상이하지만, 보편적으로 해당지역의 내생적 발전 능력의 제고라는 점에서는 일치하며 주로 광역자치단체 단위별로 운영되고 있다. 지역개발기구는 전통적으로 지방분권화가 일찍부터 정착되어 온 유럽의 이탈리아, 오스트리아, 독일 등의 국가에서 지역혁신체제의 중추적 매개기관으로서 자리매김하고 있다. 물론 국가와 지역마다 지역개발기구의 역할과 운영체계는 정치·경제·사회 시스템의 특성에 따라 상이하다. 예를 들어, 영국의 지역개발기구[1]는 산업·환경·노동·도시 재활성화 등 포괄적인 지역개발 사업에 초점을 두고 있는 반면, 이탈리아의 에밀리아 로마냐 지역의 지역개발기구인 ERVET 시스템은 지역 중소기업들의 기술혁신 역량을 제고함으로서 지역산업 재구조화와 경쟁력 향상을 가장 주된 목적으로 하고 있다.

이에 본 연구는 최근 우리나라에서 지역, 특히 지방의 산업경쟁력을 제고하기 위한 정책으로서 많은 관심을 불러일으키고 있는 지역혁신체제를 구축함에 있어 핵심적 매개주체의 육성과 역할이라는 이슈에 초점을 두고, 정책적 측면에서 벤치마킹을 할 수 있는 선진 사례로서 이탈리아 에밀리아 로마냐의 지역개발기구인 ERVET 시스템의 사례 연구를 통해 우리나라 지역혁신체제 구축에 있어서의 정책적 함의를 도출하고자 한다. 본 연구의 주된 자료는 주로 에밀리아 로마냐 산업지구 및 ERVET 시스템에 대한 기존의 연구결과와 ERVET SpA 및 리얼 서비스 센터들의 내부자료 등의 문헌자료에 의존하였다. 그 외에 ERVET SpA, 리얼 서비스 센터들 및 에밀리아 로마냐 지방정부의 인터넷 홈페이지 자료를 이용하였고, 특별히 구체적이고 직접확인할 필요가 있는 내용에 대해서는 담당자와의 이메일을 통한 조사방법을 활용하였다.

본 논문의 구성체계는 다음과 같다. 먼저 2장에서는 에밀리아 로마냐의 지역경제와 산업지구의 특성을 살펴볼 것이다. 3장에서는 에밀리아 로마냐의 지역개발기구인 ERVET SpA의 역할 및 운영체계에 대해 고찰한다. 4장에서는 ERVET 시스템의 조직 및 리얼 서비스 센터의 역할을 살피고, 그 가운데 대표적인 서비스 센터로서 알려

져 있는 ASTER(지역기술이전센터)와 CITER (의류 · 패션서비스센터)가 에밀리아 로마냐의 지역혁신체제에 있어 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 분석한다. 그리고 5장에서는 1990년대 초반 이후 ERVET 시스템의 재편 과정과 앞으로의 전망에 대해 살펴본다. 마지막 장에서는 ERVET 시스템 사례연구 결과를 요약하고 이를 토대로 우리나라 지역혁신정책 수립에 있어서의 함의를 제시한다.

2. 에밀리아 로마냐 산업지구의 특성

1) 에밀리아 로마냐 산업지구의 현황

에밀리아 로마냐는 이탈리아 반도 북동부 포강 유역 평야의 중심에 위치하고 있으며 국토 면적의 약 11%에 해당하는 22,000km^{2}에 국가 총 인구의 약 7%를 조금 상회하는 4백만명 정도의 인구를 가지고 있다(그림 1. 참조). 이 지역은 유럽에서 경제적으로 급속하게 성장하였을 뿐 아니라 경제환경변화에 역동적으로 대응해온 대표적인 지역 중 하나이다. 세계 2차대전이 끝날 무렵만 하더라도 이 지역의 주된 산업은 농업이었다. 그러나 현재는 섬유, 의류, 신발 등을 중심으로 한 수출지향 산업이 지역 산업구조의 중심을 이루고 있다. 고용규모면에서 볼 때 에밀리아 로마냐는 이탈리아 전체고용의 8.3%를 차지하고 있고, 산업별 인구의 비율은 농업 8.6%, 제조업 35.1%, 서비스업 53.3%로 구성되어 있다(DelNet & ASTER, 2002). 에밀리아 로마냐 지역은 지난 10년 동안 EU의 어느 지역보다도 높은 지역총생산의 성장률을 보여왔다. 이 기간동안 지역 실업률도 EU회원국 15개국 평균의 절반 수준을 유지해 왔다.

에밀리아 로마냐 지역은 1인당 GDP가 약 25,000유로 정도로써 이탈리아 국내총생산액의 10%와 총수출의 12%를 담당하고 있다. 지난 5년 동안의 지역 공산품 수출 성장률은 45%, 서비스 수출은 성장률은 52.4%였다. 이 기간의 수

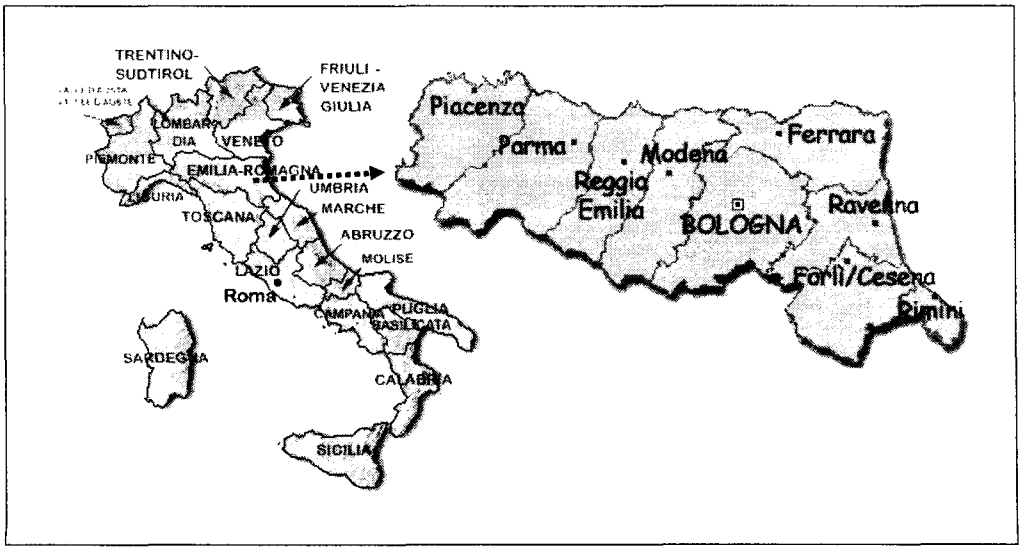

그림 1. 에밀리아 로마냐의 지리적 위치

표 1. 에밀리아 로마냐의 산업지구

산업부문	지역	고용자 수	중소기업 밀도(%)*	지역 의존도**
섬유의류	Carpi(MO)	12,692	99.30	높음
신 발	Fusignano(RA)	666	92.90	높음
신 발	S. Mauro Pascoli(FO)	3,000	93.70	높음
모터싸이클	Bologna	2,378	82.90	낮음
세라믹 제품	Modena-ReggioEmilia	22,000	55.70	높음
포장기계	Bologna	7,140	80.00	낮음
농 기 계	Modena-ReggioEmilia	17,965	85.20	높음
Biomedical제품	Mirandola(MO)	2,300	85.00	보통
목재생산기계	Rimini	1,345	87.20	낮음
목재생산기계	Carpi(MO)	1,155	77.20	낮음
실내장식가구	Forli	900	97.00	낮음
기계장비	Piacenza	800	20.00	낮음
식료품 제조	Parma	9,239	98.10	보통

주 : * 지역생산시스템을 구성하는 전체 기업들 가운데 50인 이하 소기업의 비중; ** 50인 이하 소기업에 대한 지역생산시스템의 의존도

출처 : DelNet & ASTER, 2002

출 증가는 기존의 유럽시장 외에 미국과 동남아시아 및 기타 개발도상국 시장에서의 수출성장률의 증가에 힘입은 바 크다.[2] 그리고 지역 생산시스템의 세계화는 훨씬 더 빨리 진행되어 지난 5년 동안에 해외직접투자가 296.7% 증가하였다. 이 수치는 같은 기간동안의 이탈리아 전체평균 154.5%의 2배에 해당한다(www.regione.emilia-romagna.it).

에밀리아 로마냐 지역의 경제성장은 산업구조의 다양성에 기초하고 있다. 13개 지역에 분포하고 있는 각기 다른 산업에 특화된 산업지구들은 에밀리아 로마냐 지역 경제성장의 근간이 되었다. 표 1에서 볼 수 있다시피, 에밀리아 로마냐 지역은 까르피(Carpi)를 중심으로 한 섬유 및 의류 산업지구와 모데나(Modena)와 레지오 에밀리아(Reggio Emilia)를 중심으로 한 세라믹 제품 산업지구 및 농기계 산업지구를 비롯하여 신발산업, 목재생산기계산업, 실내장식가구산업, 식료품산업, 그리고 바이오메디컬산업을 중심으로 한 다양한 산업지구들로 구성되어 있다.

이 지역 제조업 노동자(78,108명)의 64%는 50인 이하의 소규모 기업에 종사하고 있고 70% 이상이 100인 이하의 중소기업에 종사하고 있다. 그리고 제조업 고용인력의 단지 7%만이 500인 이상의 대기업에 종사하고 있다. 여기에 비제조업 고용인력을 가산한다면 99%이상의 고용인력이 50인 이하의 소규모 기업에 종사한다고 볼 수 있다(Pyke, 1994). 산업지구별로 50인 이하의 소

기업이 차지하는 비중을 살펴보면, 소기업의 비중이 90%이상인 산업지구가 전체 13개 산업지구 중에서 5개이고, 소기업의 비중이 80%이상인 산업지구는 10개이다. 이 가운데 의류산업지구인 까르피, 신발산업지구인 푸시나노와 산 모로 파스콜리, 세라믹과 농기계 산업지구를 형성하고 있는 레지오 에밀리아 등은 50인 이하의 소기업에 대한 지역생산시스템의 의존도가 높아, 소기업들이 지역경제의 중추적 견인차 노릇을 하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 에밀리아 로마냐 지역경제의 중추는 중소기업들이다(Amin, 1999). 이 지역 중소기업들의 대부분은 특정한 분야에 전문화된 산업지구 내에 집적하고 있으며, 해당 산업의 특정 부분만을 전문으로 한 생산활동에 주력하고 있으며, 이러한 전문화는 이들 기업들이 성장하고 세계시장에서 경쟁력을 갖출 수 있었던 핵심적인 요소였다(Pyke, 1994). 그리고 지역의 중소기업들은 높은 기술 수준을 유지하고 있으며 풍부한 장인적 기술노동력의 풀을 보유하고 있다(www.regione.emilia-romagna.it). 또한 이 지역의 중소기업들은 지역사회의 전통인 경쟁과 협력에 기반한 분업적 생산활동을 하고 있으며, 생산활동이 일상생활에 통합되는 사회구조와 지역사회의 문화를 가지고 있다.

에밀리아 로마냐 지역 경제시스템의 성공을 설명해 주는 가장 중요한 요인은 바로 산업지구를 구성하는 기업들의 협의회(industry associations)를 설립·지원하고자 하는 경향과 기업들간의 협력 의지이다. 이미 잘 알려져 있듯이 에밀리아 로마냐 지역 제조업의 경제 성장력은 유연적으로 전문화된 지역중소기업간의 독특하고 발전된 네트워크관계에서 발현되었다(Amin, 1999). 이처럼 에밀리아 로마냐를 특징지을 수 있는 가장 중요한 측면은 이 지역의 기업들이 상호간에 협력(특히 다양한 생산단계에 있는 기업들 간의 수직적 협력)하고, 집단 서비스 조직에 참여하고, 그리고 개인간 혹은 기업간에 정보를 공유하고자하는 의지를 가지고 있다는 것이다(Brusco, 1982).

또한 에밀리아 로마냐는 리얼 서비스 센터와 같은 기업지원을 위한 제도적 환경을 정착시킴으로써 지역의 소규모 기업들이 현대화되고 경제적 성과를 높일 수 있도록 도움을 주는 지방 정부의 개입주의 정책으로 잘 알려져 있다(Pyke, 1994). 다시 말해서 에밀리아 로마냐 지역 전체의 균형적 경제성장은 이 지역의 강한 조직적 전통과 적극적인 공공기관의 노력 결과라고 볼 수 있다.

2) 에밀리아 로마냐 지역산업정책의 전개

앞에서 잠시 언급이 되었듯이 오늘날 에밀리아 로마냐 지역이 이탈리아에서 롬바르디아(Lombardia) 및 라치오(Lazio)와 더불어 경제적으로 가장 성장한 지역으로 발전하게 된 배경에는 에밀리아 로마냐 지방정부의 지속적이고 효과적인 산업정책이 중요한 역할을 하였음을 부정할 수 없다(Bellini & Pasquini, 1998). 따라서 이 지역의 특성을 이해하기 위해서는 산업정책을 살펴보아야 할 것이다. 에밀리아 로마냐 지역의 산업정책은 3단계로 나누어 설명하고자 한다.[3)]

제 1단계는 물적 기반 구축기로, 2차대전 후 신생기업뿐만 아니라 기존의 중소기업에게 매력적인 산업활동 기반을 제공하기 위하여 산업단지를 조성하는 등 산업발전에 필요한 물적 인프라를 구축한 시기이다. 그 배경에는 지역경제 활성화라는 취지와 더불어 에밀리아 로마냐 지역 내에서 산업화가 진전된 지역과 그렇지 못한 낙후된 지역 간의 발전의 격차를 완화시키기 위해서 주로 낙후 지역을 중심으로 산업단지를 조성하는

전략을 채택하였다.

제 2단계는 제조업에 기업서비스를 제공하기 위한 기능별·산업별 서비스 센터를 설립하게된 시기이다. 1972년에 에밀리아 로마냐를 비롯한 이탈리아의 개별 지역들은 중앙정부로부터 지역 산업정책에 대한 권한을 이양받게 되었다. 이에 에밀리아 로마냐 지방정부는 1974년에 지역의 산업발전을 촉진하기 위한 지역개발기구로서 ERVET SpA를 설립하였다. 지방정부와 지역의 민간경제주체들의 공동 출자를 통하여 설립된 ERVET SpA는 지역경제의 경쟁력을 높이고 이를 지원하고자 하는 통합적인 성격의 프로젝트를 실행하는 기구이다. 지방정부를 대신하여 지역개발 전반에 대한 총괄적인 계획 및 실행업무를 담당하는 ERVET SpA가 설립된 이후 산업별 리얼 서비스 센터들이 잇달아 설립되기 시작하였다. 산업별 서비스 센터들 가운데 가장 먼저(1976년) 설립된 세라믹 산업의 서비스 공급을 위한 Centro Ceramico를 필두로, 1980년에 까르피의 특화 산업인 의섬유제조업에 관련 서비스를 제공하기 위한 서비스센터인 CITER가 까르피에 설립되었다. 그 이후 CESMA(농기계기술센터), CERCAL(신발·가죽산업지원센터) 등과 같은 기능별·산업별 서비스센터들이 해당 산업이 특화된 지역들에 설립되기 시작하였다. 이러한 서비스센터들이 설립된 주요 목적은 각 산업지구의 특화된 산업부문에서 활동하는 기업들의 성장을 위한 서비스를 제공하는 데 있었다(Bellini & Pasquini, 1998). 이로 인해 각 지역의 서비스센터들이 제공하는 서비스의 혜택을 받지 못하는 다른 산업들은 지역을 떠나거나 지역 산업시스템에서 주변부의 범주에 위치하게 되는 위험을 내포하고 있었다. 이러한 위험을 개선하기 위하여 새로운 산업정책을 수립하게 되었다.

제 3단계의 산업정책은 전 산업에 걸쳐 기업서비스를 제공하는 범산업적(수평적) 서비스 센터를 설립하는 시기이다. 1980년대에 들어서면서, 기업들의 신기술 도입을 장려하기 위해서 전 산업에 서비스를 제공하는 서비스 센터가 필요하다는 요구는 제조업 지원에 있어서의 지역산업 정책의 변화를 가져오게 되는 계기가 되었다. 이 시기에 에밀리아 로마냐의 지역기술이전 센터인 ASTER가 설립되었다. ASTER가 대외적으로 명시한 설립목적은 중소규모 기업들의 혁신과 연구에 관련된 지원 서비스를 제공하는데 있었다. 이 외에 CERMET(품질연구·인증센터)과 DEMOCENTER(산업자동화서비스센터) 등도 수평적·범산업적 서비스센터로서의 기능을 담당하기 위해서 설립되었다. 특정 산업을 구분하지 않고 기업들에 필요한 서비스를 제공한다는 사고는 기술혁신, 새로운 기업의 창출, 품질관리와 제품인증 시스템의 질적 향상, 기업들의 세계화, 그리고 제품의 수출을 촉진하고자 시행된 지역의 법률적 수단을 뒷받침하는 것이다.

범산업적 서비스 센터들이 설립되기 시작한 이후에도 산업별 서비스 센터인 QUASCO(건설산업 연구·인증센터)가 1986년에 설립되었기 때문에 1985년과 1986년은 서비스 센터들의 유형에 따른 정책의 단계가 중복되는 전환기의 양상을 보이고 있다. 따라서 이 시기를 기점으로 하여 1970년대 후반부터 1980년대 초반까지는 산업특수적인 서비스 센터들이 주로 설립된 시기이며, 1980년대 중반 이후에는 범산업적 서비스 센터들의 설립을 통해 지역 전체의 산업 수요를 반영하여 지역 전반의 혁신체제 잠재력을 제고하는데 정책의 초점을 둔 시기라고 구분 할 수 있다.

이러한 과정을 통해 설립된 '리얼 서비스 센터(real service centre)'들은 현재 국제적으로 큰

관심을 끌고 있을 뿐 아니라 많은 학문적 논의의 대상이 되고 있다(Amin, 1999; Cooke & Morgan, 1998; Farrell and Lauridsen, 2001 등). 그 이유는 이들이 제공하는 기업서비스들은 시장, 패션, 규격, 그리고 법규와 같은 것들에 대한 정보의 보급을 비롯하여 기술 이전과 기술 개선에 필요한 서비스를 제공할 뿐만 아니라 에밀리아 로마냐 지역 중소기업들의 경쟁력을 제고하고 지역혁신체제 잠재성을 견인하는 중추적 매개조직의 역할을 하고 있기 때문이다.

3. ERVET SpA의 역할 및 운영체계

에밀리아 로마냐의 지역개발기구인 ERVET SpA(Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio)[4]의 설립은 1970년대 이탈리아의 독특한 정치·경제적 상황을 반영하는 것이다. 먼저, 경제적 측면에서 피아트(Fiat)와 같은 이탈리아 경제를 주도하던 대기업들이 관료주의적 경영관행과 수직적 통합 생산체제 등의 조직적 경직성을 야기하게 되면서 급격한 경제환경 변화에 적절하게 적응하지 못하고 위기에 직면한 반면, 제 3이태리 지역을 중심으로 유연적으로 전문화된 형태의 장인적 소기업들이 이탈리아 경제의 새로운 대안으로 급속하게 부상하게 되었다(Harrison, 1994). 또한 정치·제도적 측면에서 중앙정부가 지역 산업정책과 관련된 권한을 지방정부 단위로 이양하게 되었다. 그리고 지역개발 정책 수립 과정에서 산업협회를 비롯한 민간 경제주체들의 역할이 증대되었다는 점이다.

이러한 배경에서 설립된 ERVET SpA는 민·관 파트너쉽의 합작품이다. 이는 ERET SpA의 소유권 구조를 통해 알 수 있다. ERVET SpA의 소유권 구조를 살펴보면, 에밀리아 로마냐 지방정부가 지분의 80.04%를 보유한 최대 주주이며, 나머지는 지역 금융기관(18.51%), 지역 상공회의소들과 에밀리아 로마냐 지역의 하위 지방자치단체(0.92%) 및 지역의 산업협회(0.53%)가 보유하고 있다. 따라서 ERVET SpA는 준공공기관의 성격을 띠는 법인체라고 할 수 있다(ERVET SpA, 2001, 내부자료).

ERVET SpA는 지방 정부에서 입안된 각종 지역경제발전 계획을 추진하고 사업화하는 실무주체일 뿐만 아니라 지역개발과 관련된 이슈들을 찾아내고, 응용연구 프로젝트를 만들고 이를 실행하며, 기술이나 시장에 대한 정보를 수집·가공·확산하는데 있어 중요한 역할을 하고 있다(Ginger & Maria, 1997). 에밀리아 로마냐의 지방정부법 No. 255)에서 ERVET SpA의 역할을 다음과 같이 규정하고 있다: i) 지역기술이전센터(ASTER) 등 지역의 각종 리얼 서비스 센터들을 통괄하는 조정자로서 특정 산업부문과 사업영역을 초월한 통합적인 프로젝트를 구상하고 실행한다; ii) 지역경제발전을 위한 정책을 연구를 한다; iii) 지역 기업들을 위한 정보제공 및 기술지원활동을 담당한다(DelNet & ASTER, 2002).

다시 말해서, ERVET SpA의 주요 기능은 지방정부 및 지역행정기관이 정책을 구상하고 입안하는데 대한 지원서비스를 제공하고 지역의 혁신과 발전, 그리고 인프라구축에 필요한 지원을 제공하는 정책들을 구체화하는 것이다. 이를 위해서 ERVET SpA가 담당하는 주요 업무는 기술 및 시장 동향 파악, 제품 및 공정 테스트 서비스, 계획의 입안과 실행, 그리고 공공정책의 평가 등이 포함된다. 또한 ERVET SpA는 산업인력의 교육·훈련, 토지이용, 환경, 관광, 농업, 사회서비스, 도시 개발 및 재활성화, 그리고 교통체계

등과 같은 지역발전과 관련된 전반적인 분야에서의 프로젝트들을 계획하고 입안하는 역할도 담당하고 있다(ERVET SpA, 2001, 내부자료).

ERVET SpA가 실행하는 프로젝트의 대부분은 EC(European Commission)나 이탈리아 정부의 연구·개발 프로그램을 통해서 공동으로 자금조달을 받고 있고 다른 지역의 조직(기구)들과 협력관계를 통해서 실행되고 있다. EC와 다른 국제기구들 뿐 아니라 ERVET SpA는 전세계의 기술지원과 기술개발 프로젝트들과 협력관계를 맺고 공동으로 업무를 추진해 나가고 있다(ERVET SpA, 2001, 내부자료).

ERVET SpA의 운영 시스템은 에밀리아 로마냐 지방정부와 밀접한 관계를 가지고 있다. 에밀리아 로마냐 지방정부는 거시적 수준에서 지역개발 및 혁신과 관련된 사업의 입안자(planner) 역할을 수행하고 ERVET SpA는 지방정부가 지역에 필요한 사업을 입안하는 과정에 필요한 정보를 제공함으로써 에밀리아 로마냐의 지역산업정책 결정에 주요한 보조자의 역할 뿐 아니라 미시적 차원에서 이를 직접 실행하는 실무자(executor)로서의 역할을 수행한다(Bellini & Pasquini, 1998). 그러나 양자의 관계는 수직적이라기 보다는 피드백을 통한 업무 추진 절차를 가진다는 점에서 상호보완적이라고 할 수 있다.

무엇보다도, 에밀리아 로마냐 지방정부법 No. 256)에 명시된 에밀리아 로마냐 지방정부와 지역개발기구인 ERVET 시스템간의 분업관계는 지역개발사업과 관련된 의사결정 과정의 투명성을 제고하기 위한 것이라는 점에서 시사하는 바가 크다(Bellini & Pasquini, 1998). 지역개발 및 기술혁신과 관련된 사업의 추진절차는 다음과 같다. 먼저 에밀리아 로마냐 지방정부는 매년 지역개발 및 기술혁신과 관련된 거시적인 정책 가이드라인을 설정하고 이를 ERVET 시스템에 통고하면, ERVET SpA와 각 서비스 센터들은 이러한 가이드라인을 바탕으로 세부적이며 실천적인 사업 계획을 수립한다. 지방정부는 ERVET 시스템의 각

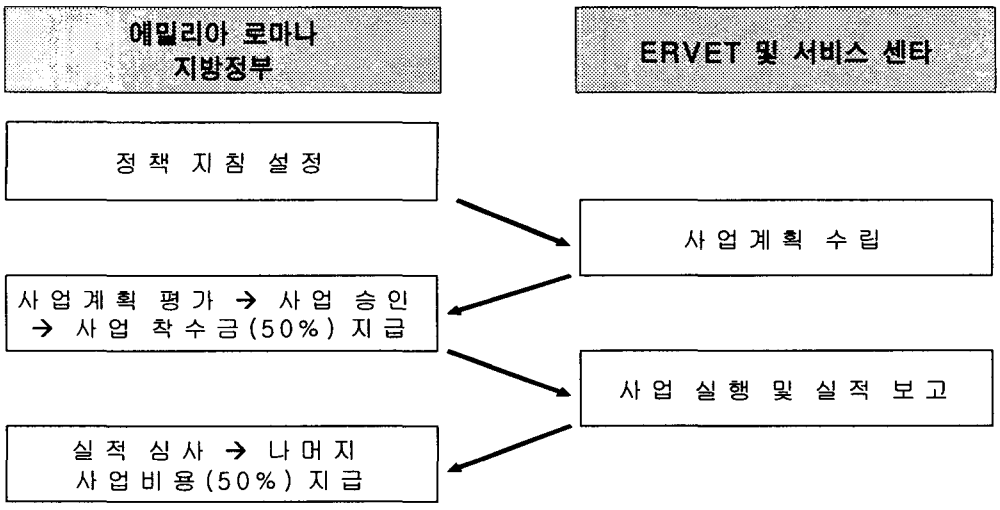

그림 2. 지방정부와 ERVET 시스템간의 지역개발사업의 추진 절차

출처 : Bellini and Pasquini, 1998

센터들이 수립한 구체적인 사업계획들을 취합·검토하여 시의성과 타당성을 가진다고 판단되는 사업을 승인한 후 ERVET SpA를 비롯한 해당 사업 주체에 사업 착수금조로 총 사업비의 50%를 우선 지급한다. 그리고 나서 지방 정부는 사업 중간평가 작업을 통해 실적에 따라 나머지 사업비의 지급 여부를 결정하는 지역개발 및 혁신관련 사업의 추진절차를 운영하고 있다(그림 2. 참조). 이러한 지방정부의 거시 정책 가이드라인을 실행하는 것과 관련된 사업의 비중은 ERVET 시스템의 연간 총 사업비의 70~80%를 넘지 않는 수준이다.

이와 함께, ERVET SpA와 서비스 센터들은 그들만의 독자적인 사업을 계획·추진하기도 하는데 이와 관련된 사업비용은 지방정부로부터 지원을 받기도 하고 때로는 EU의 지역발전 프로그램에 따른 재정 지원을 받기도 한다. 이와 관련된 사업 내용은 산업발전과 기술혁신의 영역뿐만 아니라 하부구조, 복지, 공공행정 등의 분야를 포괄한다(Bellini and Pasquini, 1998).

4. ERVET 시스템의 조직 및 서비스 센터의 역할

1) ERVET 시스템의 조직

1970년대 후반에 에밀리아 로마냐의 각 산업지구에 집적된 중소기업들이 네트워크에 기초한 유연적이고 전문화된 생산체제를 추구하면서 국지적인 사회적 분업체계가 활성화되기 시작하였고, 자신들의 유연한 생산력과 수요변화에 대한 적극적 대응력을 바탕으로 경제현상의 변화과정에 성공적인 적응력을 보였다(Amin, 1999; DelNet & ASTER, 2002). 이것이 지역의 경쟁우위 요소로 작용하면서 지역경제 성장이 가속화되었던 것이다. 이러한 시점에 ERVET SpA는 지역의 중소기업들의 수요를 반영하여 각 산업지구별 특성(예를 들어, 까르피의 의류산업, 모데나의 농기계 등)에 맞는 리얼 서비스를 제공하는 정책을 실시하기 시작하였다(Brusco, 1982; 1992). 이에 따라 까르피의 섬유·패션산업을 지원하기 위한 CITER, 모데나의 농기계산업 지원을 위한 CESMA, 그리고 산 모리 파스콜리의 신발·가죽산업을 지원하기 위한 CERCAL 등과 같이 업종별 '리얼 서비스 센터'들이 산업지구별로 잇따라 설립되었다.

1980년대 중반부터는 특정산업을 초월하여 에밀리아 로마냐 지역 전체의 기업들을 지원하기 위한 서비스 센터들이 설립됨으로써 지역 전체의 기술혁신능력을 제고하기 위한 서비스 공급 정책이 본격적으로 실시되기 시작하였다. 이러한 범산업적 서비스 센터로는 지역 기술이전의 촉진을 통해 지역기업의 기술혁신 능력을 제고하고자 설립된 ASTER(기술이전센터)와 제품 및 생산공정에 있어서의 품질 연구 및 인증 서비스를 통해 지역기업의 경쟁력을 강화하고자 하는 목적으로 설립된 CERMET(품질연구·인증센터) 등이 대표적이다(Cooke & Morgan, 1998; DelNet & ASTER, 2002). 그 후 1990년도에 산업자동화 서비스센터인 DEMOCENTER가 모데나(Modena)에 설립되면서 ERVET SpA와 9개의 서비스센터를 중심으로 한 ERVET 시스템이 완성되었다(그림 3. 참조). ERVET 시스템에서 ERVET SpA는 모조직의 역할을 담당하지만 개별 서비스 센터들은 운영의 자율성을 가지고 특정 분야에 특화된 서비스를 제공하면서 상호 수평적인 관계구조를 지니고 있다.

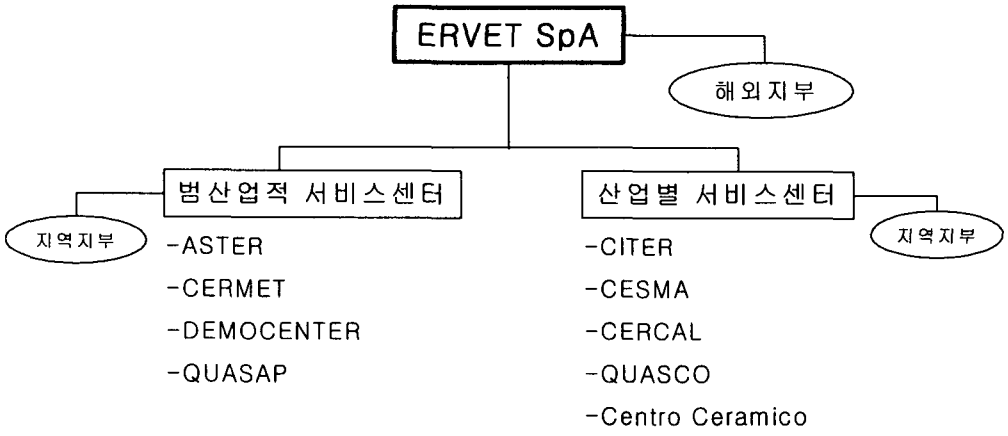

그림 3. ERVET 시스템

ERVET SpA는 개별 서비스센터들의 활동목적과 활동방향을 정하고 혁신적인 기업서비스를 개발하도록 장려하는 역할뿐만 아니라 하위 서비스 센터들을 조정하고 금융지원을 하는 역할을 맡고 있다(DelNet & ASTER, 2002; ERVET SpA, 2001, 내부자료). 그러나 서비스 센터간의 기업 지원 서비스에 있어 성과의 차이는 서비스의 성격, 산업부문, 리더쉽, 운영 시스템 등의 변수에 따라 다르게 나타나고 있다. 그로 인해 자신만의 역량으로 기업들에게 시장 및 기술에 관련된 서비스를 제공하는 서비스센터가 있는 반면 여전히 공공의 지원을 필요로 하는 서비스센터들도 있다(DelNet & ASTER, 2002).[7]

서비스 센터에 대한 금융지원의 정도는 각 서비스 센터의 재정자립도에 따라 차이가 있다(ERVET SpA, 2001, 내부자료). 그리고 이들 서비스센터들은 ERVET SpA 뿐만 아니라 다른 법적 기구들을 매개로 에밀리아 로마냐 지방정부에 의해서 일정한 재정적 지원을 받고 있다.[8] 그러나 에밀리아 로마냐 지방정부와 ERVET SpA는 지방정부법 No. 25에 따라 이들 서비스 센터들이 회비와 서비스 판매 수익을 통해 재정자립도를 높여 궁극적으로는 보조금 지급을 종결시킨다는 방침을 가지고 있다. 그러나 리얼 서비스 센터들의 시장지향화 정책이 바람직한 방향인지에 대해서는 여전히 논란의 대상으로 남아 있다(Amin, 1999; Cooke & Morgan, 1998).

서비스 센터를 운영하는 이사회는 주로 업체 대표 및 산업협회의 대표로 구성되어 있으며, 모든 서비스 센터의 대표는 지역 산업협회의 대표가 겸직하고 있다. 서비스센터들의 운영과 경영을 보면 이들은 분명히 민간조직이다. 그러나 이들 서비스센터에서 실행하는 활동들 중 일부는 지역경제정책의 실행항목에서 비롯된 것이다(Bellini & Pasquini, 1998; ERVET SpA, 2001, 내부자료).

ERVET 시스템의 서비스 센터들은 크게 산업별 서비스 센터와 범산업적 서비스 센터로 구분된다(표 2. 참조). 전자는 산업지구별로 특화된 산업들에 필요한 서비스를 제공하고 후자는 혁신, 기술이전, 그리고 생산 자동화 등과 같은 전 산업을 포괄하는 관심분야를 다루고 이와 관련된 각종 기업지원 서비스를 전 산업 분야에 제공한다(Cooke & Morgan, 1998; Williams, 2002).

표 2. ERVET 시스템의 서비스 센터

센터명	활동분야	입지	설립년도	ERVET 지분	고용
산업별 서비스 센터					
CITER	섬유정보센터	Carpi	1980	25.0%	19
CESMA	농기계기술센터	Reggio Emilia	1983	40.0%	7
CERCAL	신발 · 가죽산업지원센터	San Mauro Pascoli	1983	47.0%	6
QUASCO	건설산업 연구 · 인증센터	Bologna	1986	44.1%	11
Centro Ceramico	세라믹산업 연구 · 시험센터	Bologna/Sassuolo	1976	-	40
범산업적 서비스 센터					
ASTER	지역 기술이전센터	Bologna	1985	72.9%	31
CERMET	품질연구 · 인증센터	Bologna	1985	32.0%	40
DEMOCENTER	산업자동화서비스센터	Modena	1990	29.2%	-
QUASAP	공공사업 수 · 발주 관리센터	Bologna	-	-	-

출처 : 자체 조사에 의함

업종별로 전문화된 서비스를 제공하는 서비스 센터들은 일반적으로 해당 서비스 수요가 가장 많은 산업지구에 입지하고 있다. 니트웨어산업 지원센터인 CITER는 니트웨어 산업지구로 유명한 까르피에, 신발산업 지원센터인 CERCAL은 신발산업의 중심지인 산 모로 파스콜리(San Mauro Pascoli)에, 농기계 서비스 센터인 CESMA는 농기계 산업지구를 형성하고 있는 레지오 에밀리아에, 그리고 세라믹산업 연구 · 시험센터인 Centro Ceramico는 세라믹 산업지구인 볼로냐에 각각 입지하고 있다.

그러나 지역전체에 있는 모든 기업들에 서비스를 제공하는 범산업적 서비스센터들은 모두가 에밀리아 로마냐 지역의 중심에 위치한 볼로냐와 모데나에 입지하고 있다. 지역기술이전센터인 ASTER와 품질연구 · 인증센터인 CERMET가 볼로냐에 그리고 산업자동화서비스센터인 DEMOCENTER가 모데나에 입지하고 있다.

1990년대 초반, 이탈리아 경제는 침체기에 접어들게 되고 설상가상으로 정치적 위기에 직면하게 되었다. 이 시기에 ERVET SpA와 리얼 서비스 센터들의 전반적인 성과에 대한 평가조사가 시행되었다. 평가 결과 기업지원 성과가 미진하고 자생력이 떨어지는 몇몇 서비스센터들은 그 필요성에 따라 폐쇄하거나 민영화하는 방향으로 유도하는 한편 성과가 양호한 서비스센터들의 기능은 더욱 고도화시키는 것을 골자로 한 ERVET 시스템 전체의 기능을 재편하는 계획을 수립하였다. 그 일환으로 1993년 4월에 개정된 지방정부법 No. 25가 통과되고 이 법률을 기반으로 ERVET 시스템의 재구조화가 실질적으로 진행되기 시작하였다(Bellini & Pasquini, 1998). 그러나 ERVET 시스템에 대한 평가를 통해 ERVET 시스템은 에밀리아 로마냐의 지역혁신체제를 향상시키는데 있어 중요한 기여를 해 왔고 앞으로도 지역의 경쟁력을 향상시키는데 있어 중심적 역할을 해야한다는 인식을 이끌어 냈다(Cooke & Morgan, 1998).

따라서 1990년대 중반 이후 ERVET 시스템이 실시하는 정책들은 더 이상 지역생산체제의 양적 성장을 목적으로 하지 않고, 시장에서 제공해 줄 수 없는 기업의 혁신에 필요한 실질적인 서비스를 제공함으로써 지역기업의 경쟁력을 향상시키고 이를 통해서 지역 전체의 경제적 성과와 대외 경쟁력을 확보하는데 초점을 두게 되었다(DelNet & ASTER, 2002). 따라서 정책 수립도 기업이 필요로 하는 사업서비스를 사전에 확인한 후 이를 토대로 새로운 정책이 구상되고 실행되는 방향으로 이동하게 되었다. 즉, 정책 과제 발굴을 위해서 지역의 산업 시스템 전반에 대한 심도 있는 연구를 수행할 뿐만 아니라 수요자인 지역 기업들 및 협회와 긴밀한 공조체제를 확립하여 지역 산업이 나아갈 비전을 명확히 설정한 다음 구체적인 정책을 기획·시행하게 되었다는 것이다.

2) 리얼 서비스 센터의 역할

'리얼 서비스 센터'의 주요 활동영역은 제품혁신, 공정혁신, 조직혁신, 기술 이전, 제품 테스트 및 시연, 제품 및 생산공정에 대한 품질 인증, 기술 및 시장 동향 등 각종 사업정보 제공, 교육·훈련 등 매우 다양한 영역에 걸쳐있다. 본 논문에서는 ERVET 시스템을 구성하는 각 리얼 서비스 센터들 가운데 지역 중소기업들의 기술혁신 및 기술이전 제고를 목적으로 하는 범산업적 서비스 센터인 ASTER(지역기술이전서비스센터)와 산업별 서비스센터들 가운데 가장 성공적이라고 평가받는(Cooke & Morgan, 1998) CITER(의류·패션산업서비스센터)를 대상으로 각각의 기능과 역할에 대해서 살펴보고자 한다.

(1) ASTER (지역기술이전센터)

ASTER(Emilia-Romagna Technological Development Agency)는 에밀리아 로마냐 지역의 범산업적 기술이전센터로서 1985년 에밀리아 로마냐 지방정부와 ERVET SpA에 의해 설립된 비영리기구이다. ASTER의 운영이사회는 ENEA (국립에너지환경기술연구소), 지역 상공회의소, 지역 산업협회, 중소기업연합회 등의 대표자들로 구성된다(DelNet & ASTER, 2002). 그리고 ASTER가 보유한 총 자본의 규모는 52만 유로이며, 지분 소유구조를 살펴보면 모조직인 ERVET SpA가 37%, ENEA(10%)와 CNR(20%) 등 국책 연구기관들이 30%, 볼로냐대학 등을 포함한 지역대학들이 20%, 지역상공회의소와 기업협회들이 8%의 지분을 각각 보유하고 있다(www.aster.it).

에밀리아 로마냐 지역경제는 중소기업 중심의 산업구조 특성을 가지고 있기 때문에 중소기업의 기술혁신능력 향상은 에밀리아 로마냐의 지속적인 경제발전을 달성하기 위해서 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 에밀리아 로마냐 지방정부는 지역 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 가장 효과적인 수단으로서 지역 중소기업들에게 대학이나 연구소(ENEA, CNR)에서 개발된 신기술을 지역 중소기업들에 이전하는 것이라는 점을 인식하고 1985년에 ASTER를 설립하였다(ASTER, 2001, 내부자료). 보다 구체적으로, ASTER는 기술이전과 혁신프로젝트 추진, 기술혁신과 경영에 관한 기술적 지원, 국내외의 기술이전 파트너 탐색, 기술정보 제공, 자금 조달, 그리고 EU와 같은 기관들과의 대외 관계 중계 등의 측면에서 매개 기능을 수행한다(Bellini & Pasquini, 1998). 이와 더불어 ASTER는 기술이전 프로젝트의 결과를 지역 중소기업들에 확산시키기 위해서 워크샵과 세미나를 개최하고 매뉴얼, 가이드, 신문 및 기타 출판물 등과 같은 명시적

형태의 지식화 작업을 통해 지역 중소기업들에 다양한 학습채널(Gertler, 2001)을 제공함으로써 지식의 흐름과 확산을 도모하고 있다.

ASTER는 지역 내 중소기업들을 위한 기술이전 사업을 추진함과 동시에 에밀리아 로마냐 지역의 혁신 능력을 제고하고 집단 학습 문화를 고취시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이를 위해서 에밀리아 로마냐 지역에서 혁신을 주도하는 경제주체들을 중심으로 협력네트워크(DelNet & ASTER, 2002; Bellini & Pasquini, 1998)를 구축하고, 이들을 통해 다양한 혁신 프로젝트들을 추진하고 있다. ASTER는 지역 중소기업들과 지역 대학 및 연구소를 포괄하는 산·학·연 네트워크의 활성화를 위해 주도적인 역할을 담당한다. 이 산·학·연 네트워크의 주요 참여기관으로는 ASTER를 비롯해 지역의 주요 대학들인 볼로냐 대학교, 모데나 대학교, 페라라 대학교와 에밀리아 로마냐 지방정부, 산업협회, 그리고 중앙정부산하 연구기관인 CNR(국립과학기술연구원) 및 ENEA(국립에너지환경기술연구소) 등이 포함된다(ASTER, 2001, 내부자료). 이러한 지역 내 경제주체들 간의 네트워크 활성화 사업뿐만 아니라 지역 전반에 걸쳐 혁신 노하우와 기술을 확산시키기 위해 세계적인 혁신 선도자들과 긴밀한 협력 네트워크를 구축하고 있다. 예를 들어, ASTER는 유럽공동체, 유럽의회, UNCTAD, WDA(Wales Development Agency), Kitakyshu Lodan(일본) 등을 포함하여 24개 이상의 국제기구 혹은 지역개발기구들과 협력관계를 맺고 있다(ASTER, 2001, 내부자료).

(2) CITER (의류·패션산업정보센터)

까르피(Carpi)에 소재한 섬유산업정보센터인 CITER(Centro Informazzione Tessile Emilia-Romagna)는 까르피 니트웨어 산업지구의 중소기업들이 저부가가치 제품 중심의 생산구조를 가진 결과 세계 시장에서 경쟁력을 상실하고 있다는데 위기감을 느끼고 1980년에 지역 중소기업들과 ERVET SpA가 공동 출자하여 설립한 서비스 센터이다(Bellini & Pasquini, 1998; Cooke & Morgan, 1998). CITER의 자본규모는 20만 유로이며, 이 가운데 ERVET SpA가 25.0%의 지분을 보유하고 있지만, 민간기업들이 출자한 지분이 57.7%, 의류·패션산업관련 협회들이 11.5%를 보유해 민간기업 및 협회 보유지분이 약 70%에 달한다. 이러한 소유권 구조는 대학 및 공공연구기관 중심의 소유권 구조를 가진 ASTER와는 대조적이라고 할 수 있다. 이러한 소유권 구조의 차이는 서비스 센터의 성격과도 무관하지 않은 것으로 보인다. ASTER의 경우 서비스의 성격이 CITER와 같은 특정 산업 수요에 국한되지 않을 뿐만 아니라 사업의 내용이 수익성보다는 공익성의 성격이 강하기 때문일 것이다.

CITER는 다른 서비스 센터에 비해서 탁월한 서비스 성과로 인해 에밀리아 로마냐의 리얼 서비스 센터들 중에서 가장 잘 알려져 있다. 1990년에 이미 CITER는 운영자금의 70%이상을 독자적으로 조달할 수 있는 여력을 갖추게 되었다. CITER가 이렇게 성공적으로 발전해 나갈 수 있었던 이유는 시장에서 기업들이 요구하는 서비스를 적절하게 제공하였기 때문이다(Cooke & Morgan, 1998).

CITER의 주된 역할은 패션동향(컬러, 재료, 주제), 시장, 그리고 기술에 관련된 정보서비스 제공, 시장 개척, 소비 동향 분석, 기술혁신과 정보시스템에 대한 정보제공 등 에밀리아 로마냐 지역의 중소규모 의류제조업체들이 자체 역량을

강화할 수 있도록 각종 서비스를 제공하는 것이다(DelNet & ASTER, 2002; Bellini & Pasquini, 1998). CITER는 새로운 시장, 장비, 그리고 혁신에 대한 정보의 지속적 흐름을 촉진할 뿐 아니라 지역에서 생산활동을 하는 섬유업체들의 일상적 기술문제를 해결하는데 필요한 지원을 즉각적으로 제공하고 있다. CITER가 제공하는 모든 서비스들은 지역의 섬유·의류업체가 자신들만의 경쟁력을 구축하고 개선해 나가는데 필요한 패션 흐름의 방향을 읽고 이를 이해할 수 있는 도구들이 되고 있다(ERVET SpA, 2001, 내부자료).

센터의 역할을 효율적으로 실행하기 위해서 CITER는 패션산업 R&D와 관련된 국내외의 기관들과 협력관계를 맺고 있으며, 이탈리아 및 EU의 여러 기관들과 네트워크를 구축하여 섬유·의류산업 분야의 발전을 위한 프로젝트를 구상하는데 상호 협력하고 있다. 이와 더불어 CITER는 의류·패션업체들과 지역의 경제주체들 간의 네트워크를 구축하기 위하여 정기적으로 세미나를 조직하고 있으며, 정보보급을 위하여 섬유·의류산업관련 정기간행물을 출간하고 있다(DelNet & ASTER, 2002).

그러나 CITER의 활동이 지역의 모든 관련기업들로부터 긍정적인 평가를 받고 있지는 못한 것으로 평가받고 있다. 지역 중소기업들은 특히 다음의 두 가지 측면에서 CITER의 활동을 비판하고 있다(Cooke & Morgan, 1998). 첫째, CITER 또한 본질적으로 공공기관의 성격가지고 있기 때문에 정치적인 영향을 많이 받는 경향이 있다. 이로 인해 정권이 바뀔 때마다 운영자금, 활동내용, 활동범위 등이 조정되면서 중장기적 비전을 가지고 사업을 추진해 나가는데 어려움이 있다. 이러한 문제점은 CITER 뿐 아니라 ERVET 시스템을 구성하고 있는 모든 서비스 센터들이 직면한 공동의 문제점이다.

둘째, CITER는 지역 기업들간 노하우의 공유에 별다른 관심이 없는 선도적 대기업들을 지원하는데 많은 노력을 투입하고 있다는 것이다. 이로 인해 서비스 센터의 지원을 실질적으로 필요로 하는 영세기업들이 소외되는 문제점이 야기된다. 이러한 문제점들은 ERVET 시스템을 구성하고 있는 리얼 서비스 센터들이 풀어야 할 중요한 숙제라고 할 수 있다.

5. ERVET 시스템의 도전과 전망

1990년대 중반부터 에밀리아 로마냐 지방정부는 ERVET 시스템을 보다 시장지향적인 조직으로 개편하기 위한 일련의 정책을 도입하였다. 이에 따라 ERVET SpA 이사회 조직의 규모가 축소되었고, 상근 직원의 수도 ⅓ 가량 줄었다(Bellini & Pasquini, 1998). 그리고 공공부문의 자금지원이 대폭 축소됨으로 인해 CITER와 같은 특정 산업에 서비스를 제공하는 센터나 ASTER와 같은 지역 산업 전반에 걸쳐 서비스를 제공하는 센터들에 대한 ERVET SpA의 조정기능의 약화를 초래하게 되었다(Cooke & Morgna, 1998). 또한 서비스 센터의 지리적 영향권을 에밀리아 로마냐 전체를 포괄하도록 함에 따라 각 서비스 센터의 지역 사무소들이 폐쇄되거나 합리화되었다. 그리고 재정자립화의 압력이 커지면서 ERVET SpA와 서비스 센터들은 EU를 비롯한 다양한 기관들로부터 프로젝트를 수주하고 지역기업들에게 필요한 서비스 판매를 통한 재원을 마련해 나가야 하는 상황에 처하게 되었다. ERVET 시스템을 시장지향적 조직으로, 프로젝트기반 조직으로 재편함으로써 통합적 정책기조

하에서 개별 사업들을 시행하기 어렵게 될 뿐만 아니라 중장기적 차원에서 전략적인 정책 결정을 하기도 어렵게 되었다. 이러한 결과는 지역발전을 위한 전략구상 능력이나 정책적 대응능력의 약화를 초래하게 될 가능성이 있다(Amin, 1999). 이러한 경향은 또한 ERVET 시스템의 지역 씽크탱크로서의 역할뿐만 아니라 지역의 제도들을 매개하는 매개자로서의 역할을 상실하게 만들고 있다(Bellini & Pasquini, 1998)

세계시장에서의 경쟁이 점점 치열해지고 있는 상황에서 지역의 기업들은 새로운 수요에 적응하고 지속적으로 혁신하기 위해서 더욱더 유연해질 필요가 있다. 이러한 경제·사회현상과 더불어 기업들은 공적 지원에 대한 요구내용을 응용연구와 기술이전으로 변화시키고 있다. 이러한 측면에서 지역혁신체제의 지원기관으로서, 다양한 제도적 주체들의 이해와 역할을 조정하는 조정자로서, 정부 정책의 공급과 기업의 수요를 조절하고 매개하는 매개자로서, 정치권력으로부터 상대적 자율성을 가지고 정치경제적 여건변화에 대한 유연적 대처 조직으로서 지역개발기구의 역할은 그 어느 때 보다 중요하다.

현재의 경제상황에서 ERVET 시스템은 기업의 여러 가지 요구조건을 만족시키고 이를 통해서 기업들이 세계시장에서 경쟁력을 갖출 수 있는 역량을 길러주는 방향으로 전략을 구축하여야 한다. 이상의 분석결과를 토대로 ERVET 시스템이 나아가야 할 방향은 다음의 다섯 가지로 요약·정리할 수 있다.

첫째, ERVET SpA는 지역의 상공회의소, 기업협의회 등 다양한 민·관 기구들과 보다 긴밀한 협의과정 속에서 산업정책이나 지역개발정책을 실행하는 거버넌스 체제를 확립할 필요가 있다.

둘째, 기업을 개별 단위가 아닌 하나의 시스템으로 보아야 한다. 이를 통해서 ERVET SpA는 하위에 있는 서비스 센터들의 업무를 조율해나가면서 산업정책이나 지역개발정책을 효율적으로 실행해 나갈 수 있다.

셋째, ERVET 시스템의 기업서비스는 다양한 형태의 기업서비스를 제공하는 지역네트워크와 통합해 가는 것이 타당해 보인다. 이는 ERVET 시스템이 제공하는 기업서비스의 효용성 뿐 아니라 상공회의소나 대학과 같은 공공 주체와 개별 기업들, 산업협회, 그리고 협동조합과 같은 민간 주체들이 제공하는 다양한 활동들의 효율성을 높이는데 유용하기 때문이다.

넷째, 경제 시스템 뿐 아니라 지역 전체의 시스템이 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 통합적 계획을 수립해야 한다.

다섯째, 지역기업들이 EU의 각종 기술혁신 및 지역개발 프로젝트에 참여할 수 있도록 조력함으로써, 그리고 지역에 투자하기 좋은 여건을 만들기 위한 여러 가지 정책들을 개발함으로써 지역으로 자원을 유치하는 노력을 강화할 필요가 있다.

이러한 원칙 하에 ERVET SpA와 서비스 센터들은 새로운 역할을 모색함으로써 지역개발기구로서의 자리매김을 더욱 확고히 할 수 있을 것이다. 심화되고 있는 세계경쟁 속에서 소규모 기업들의 생산력을 세계적 기준에 적응시키기 위해서는 그들의 요구를 지속적으로 조사해 갈 필요가 있을 뿐 아니라 기업가들에게 지속적인 혁신의 필요를 인식시킬 필요가 있다. 소규모 기업들은 그 내부적 역량의 한계로 인해서 장기적인 전략이나 서비스를 계획할 수 있는 상황에 있지 못한 실정이다. 그들은 단지 임시방편적으로 문제를 해결하려고 하는 경향을 가지고 있는 것이다

(DelNet & ASTER, 2002). 그래서 누가 기업이 처한 외부환경을 이해시키고 그들의 요구조건을 조사하고 만족시키면서 지역의 기업시스템을 아우르는 적절하고 혁신적인 전략을 마련하는데 책임을 맡을 것인가 하는 문제는 중요하다. 여기에 대하여 ERVET SpA와 서비스 센터들은 민간기업이나 기구들이 스스로 해낼 수 없는 여러 가지 정책적 임무나 책임을 담당하고 이를 효율적으로 운영할 수 있는 기구이며, 지역의 산업시스템이 성공적이고 효율적으로 발전해 나가는데 필요한 기관으로의 역할을 계속해 나갈 수 있을 것이다.

6. 맺음말: 우리나라 지역혁신정책 수립에 있어서의 함의

최근 들어 우리나라에서도 지역산업정책에 있어 지역혁신체제 구축이나 산업클러스터 구축이라는 주제가 많은 정책적 관심과 학문적 관심을 불러일으키고 있다. 지역혁신 정책이라는 측면에서 지역혁신체제가 효율적으로 기능하기 위해서는 상호 연관된 부문간 네트워킹을 촉진하는 환경의 조성과 가치사슬에서 연계된 산업 부문간의 조정 메커니즘을 확립하는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 현재 우리나라에서 이러한 역할은 산업자원부, 중소기업청, 과학기술부 등 중앙정부기관과 지방자치단체의 산하기관이 담당하고자 하는 의지를 보이고 있다. 그러나 이러한 정부 하위조직들은 지역의 개별 주체들과 선형적인 연계관계를 초월하여 지역혁신체제와 산업클러스터를 구성하는 주체들 간의 상호작용적인 관계성과 학습 네트워크로 묶어주는 네트워크 허브로 기능하지 못하는 문제점을 내재하고 있다. 이와 더불어 이러한 거버넌스구조 하에서는 정책의 투명성, 일관성, 효율성, 그리고 계획의 지속성 측면에서 효과적으로 산업클러스터의 혁신체제를 구축하는데 한계가 있다. 그러므로 지역의 경제주체들을 네트워크로 한데 묶어 줄 수 있는 준공공적 성격의 매개자가 필요하다. 그러한 매개자 기능을 가장 적적하게 해 낼 수 있는 기구가 바로 지역개발기구이다.

본 논문에서는 세계적으로 성공적이라 평가받고 있는 이탈리아 에밀리아 로마냐의 지역개발기구인 ERVET SpA와 리얼 서비스 센터 조직의 특성에 대해 고찰하였다. 준공공조직으로서 ERVET SpA와 리얼 서비스 센터들은 지역경제발전을 위한 정책을 입안하고 시행할 뿐 아니라 해당 지역의 기업들이 필요로 하는 리얼 서비스를 직접 제공하는 수요자 중심적 활동을 하고 있다. 그리고 ERVET 시스템은 대학·연구기관과 기업들을 네트워크 관계로 묶어 냄으로써 이들 간에 필요로 하는 지식과 정보가 원활히 이전될 수 있도록 하는 소프트웨어 중심의 지역혁신체제를 구축해 왔다. 뿐만 아니라 해외 여러 나라의 기관들과 네트워크 관계를 구축하고, 이들을 통해 지역기업들에 필요한 선진지식을 학습하고 이를 지역에 전파하는 세계로 열린 네트워크 매개자 기능도 담당하고 있다. 이러한 활동들을 통해 ERVET 시스템은 지난 30여년 가까이 에밀리아 로마냐 지역혁신체제의 중추적 매개조직이자 기업지원 서비스 조직으로 발전해 왔다.

우리나라의 경우 성공적인 지역혁신체제 구축에 몇 가지 심각한 구조적 취약점이 있다. 첫째, 지역산업정책 및 지역혁신정책적 툴은 여전히 하드웨어 중심이며, 지역의 고유한 성격을 반영하지 못하고 있고, 그리고 공급중심적인 성격을 가지고 있다. 둘째, 지역혁신체제를 구성하는 주요 주체인 산·학·연·관 제도들이 유기적인 협력

관계 속에서 시너지를 창출하기보다는 원자화된 개별 행위자로 파편화되어 있다는 점에서 혁신체제의 잠재성이 매우 낮다. 그리고 셋째, 정책의 기획 → 수립 → 실행 → 평가 단계가 수직적이거나 투명하지 못한 의사결정 구조를 가짐으로써 정책결정 자체가 태생적으로 문제점을 가지고 있다는 점이다. 중앙정부의 권력에 타율적일 뿐만 아니라 위계적 관료주의적 성향이 여전히 지배적인 현재의 지방정부 운영 시스템으로는 지역혁신 정책을 효과적으로 수행하기 어렵다고 판단된다.

이러한 문제점을 해결하는 방안으로 필자들은 우리나라의 각 광역자치단체 별로 ERVET 시스템을 비롯한 선진 지역개발기구의 운영 사례를 벤치마킹하여 우리의 실정에 맞는 지역개발기구를 설립하는 것이 필요하다고 본다. 지역별 지역개발기구는 매개기관으로서 지역혁신체제를 구성하는 다양한 주체들을 조정·통합할 뿐만 아니라 통합적이고 중장기적인 차원에서 지역혁신 능력을 제고할 수 있는 정책을 수립·평가·실행하는 것을 주요한 운영 목표로 삼을 필요가 있다. 이와 함께 지역의 산·학·연 네트워크가 효과적으로 구축되어 있지 않기 때문에 지역 기업들의 수요를 적절히 충족시켜줄 뿐만 아니라 경쟁력 제고를 도모하는 리얼 서비스 센터들을 통합 지역개발기구의 하위 조직으로 설정하고 운영하는 방안도 동시에 검토할 필요성이 있다.

주

1) 영국의 잉글랜드는 의사결정 권한 이양을 요구하는 지역주민들의 수요를 반영하고 지역의 내생적 발전 능력을 향상시키고자 1999년부터 9개 광역자치단체별로 지역개발기구를 설립·운영하고 있다(Webb and Collis, 2000).
2) 에밀리아 로마냐 지역 수출의 지역별 비율은 EU 57.8%, 기타 유럽 지역 12.4%, 북미 10.0%, 동아시아 6.5%, 기타 지역 13.3% 이다. 그러나 세계화의 진전으로 동유럽, 남아메리카, 그리고 극동지방의 비율이 높아지고 있다(ICE-Istat, Italian Exchanges Office).
3) 에밀리아 로마냐 지방정부 홈페이지(www.regione.emilia-romagna.it) 및 Cooke(1997) 참조.
4) 1993년에 개정된 지방정부법 No. 25에서 ERVET은 "ERVET-Politiche per le impress SpA"로 개명되었다. 그러나 일반적으로 ERVET S.p.A로 표기되고 있다.
5) 에밀리아 로마냐 지방정부법 No. 25이 통과되면서 ERVET 시스템은 내부의 조직변화 뿐 아니라 자금 조달 방식에 있어 실질적이고 혁신적인 변화를 경험하게 되었다. 지방정부에 위해서 주어지던 운영자금이 급격히 줄어들고, 시장에서 기업들이 필요로 하는 "리얼 서비스"를 판매함으로써 자금을 조달하게 되었다(Ginger and Maria, 1997).
6) 1993년에 개정된 지방정부법 No. 6에 따르면, 지역경제정책 가이드라인을 실행하기 위한 활동들은 ERVET 시스템의 서비스 센터들 및 여타 민·관 경제주체들과 협력적 관계를 통해서 실현되어야 한다고 규정하고 있다(Bellini and Pasquini, 1998).
7) 에밀리아 로마냐 지역에 소재한 천여 개의 회원 업체를 가지고 있는 ERVET 시스템의 리얼 서비스 센터들은 그 성격과 운영체계상 모조직인 ERVET SpA의 영향을 받고 있긴 하나 이 지역의 산업협회들을 중심으로 한 지역 중소기업들과의 협력 속에서 만들어진 것이다. 서비스 센터들은 유한책임회사로서 법적으로 독립된 조직체의 성격을 가지며, ERVET SpA가 지배주주로서 지분의 25~47%를 보유하고 있고 나머지는 산업협회, 개별 기업들, 지방정부, 그리고 상공회의소 등이 골고루 지분을 보유하고 있다(DelNet & ASTER, 2002).
8) ERVET 시스템의 재원은 공공부문과 민간부문으로 나뉜다. 민간부문의 재원은 ERVET 시스템으로부터 기업서비스를 구입하는 개별기업들, 기업협의

회들, 그리고 지역의 상공회의소가 대표적이라 볼 수 있다. 공공부문의 재원은 ERVET 시스템에서 실행하는 프로젝트에 자금을 제공하는 에밀리아 로마냐 지방정부가 가장 중요하다. 게다가 ERVET 시스템은 EU의 지원하에 실시되는 교육, 연구·개발, 혁신 프로그램에 적극적으로 참여하고 있다 (Ginger and Maria, 1997).

참 고 문 헌

이철우·이종호, 2002, "EU의 지역정책 변화와 지역 혁신정책의 함의," 국토연구 34, pp.15-28.

Amin, A., 1999, "The Emilian Model: Institutional challenges," *European Planning Studies* 7(4), pp.389-405.

Bellini, N. and Pasquini, F., 1998, "The case of ERVET in Emilia-Romagna: towards a second-generation regional development agency," in Halkier, H., Danson, M. and Damborg, C.(eds.), *Regional Development Agencies in Europe,* London, Jessica Kingsley, pp.253-270.

Brusco, S., 1982, "Small firms and the provision of real services," in Pyke, F. and Sengenberger, W.(eds.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration,* Geneva, ILO.

Brusco, S., 1992, "The Emilian Model: productive decentralization and social integration," *Cambridge Journal of Economics* 6, pp.167-184.

Charles, D. and Howells, J., 1992, *Technology Transfer in Europe: Public and Private Networks,* London, Belhaven Press.

Cooke, P., 1997, "Institutional reflexivity and the rise of the regional state," in Benko, G. and Strohmayer, U.(eds.), Space and Social Theory: *Interpreting Modernity and Postmodernity,* London, Blackwell, pp.285-301.

Cooke, P. and Morgan, K., 1998, *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation,* Oxford, Oxford University Press.

DelNet & ASTER, 2002, Emilia-Romagna Region and the ERVET System(Italy) Integrated Regional Development, Working paper no. 12, ILO.

EURADA, 1999, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*, Brussels, EURADA.

Gertler, M., 2001, "Best practices? Geography, learning and the institutional limits to strong convergence," *Journal of Economic Geography* 1(1), pp.5-26.

Ginger, J. and Maria, M., 1997, "Technological and service centers policy: the Valencian-Emilian experience," *Paper presented at the International Conference "Technology Policy and Less Developed Research and Development Systems in Europe,* Seville.

Harrison, B., 1994, *Lean and Mean: the Changing Landscape of Corporate B Power in the Age of Flexibility,* New York, Basic Books.

Farrell, H. and Lauridsen, A., 2001, Collective Goods in the Local Economy: The Packaging Machinery Cluster in Bologna, mimeo, Max-Planck-Projektgruppe, Bonn.

Pyke, F., 1994, *Small firms, technical services and inter-firm cooperation,* Geneva, ILO.

Waters, R. and Lawton-Smith, H., 2002, "Regional development agencies and local economic development: scale and competitiveness in high-technology Oxfordshire and Cambridgeshire," *European Planning Studies* 10(5), pp. 633-6.

Webb, D. and Collis, C., 2000, "Regional development agencies and the new Regionalism in England," *Regional Studies* 34(9), pp.857-

863.

Williams, R., 2002, "Bologna and Emilia Romagna - A Model of Economic Democracy," *Paper presented to the annual meeting of the Canadian Economics Association,* University of Calgary.

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol. 6, No. 1, 2003(1-20)

The Role of Regional Development Agency in Building Regional Innovation System: The Case of the ERVET System in Emilia Romagna, Italy

Chul-Woo Lee* · Jong-Ho Lee** · Myung-Yeob Kim***

**Professor, Department of Geography, Kyungpook National University*
(cwlee@knu.ac.kr)
***Research Fellow, Center for Regional Innovation Systems Research, Taegu Institute of Social Studies*
****Research Fellow, Institute of Regional Development, Kyungpook National University*

Abstract : This paper aims to examine the contribution that the ERVET System, composed of ERVET and real service centers, has made to both governing and enhancing regional innovation system in Emilia Romagna, Italy. ERVET and real service centers both establish and perform plans for regional development and innovation. But they also try to provide varieties of real services for local firms, mostly small and medium-sized firms. Attempting to promote innovation networks between industries, universities and administrative bodies, the ERVET System has become a core intermediary agency of Emilia Romagna in both governing regional innovation system and enhancing regional innovation capabilities. Based on the case of the ERVET System, we propose a policy recommendation. As local governments in Korea have still been less autonomous but hierarchical, it would be difficult for them to make the decision effectively on regional innovation and development initiatives. In this context, we suggest that regional development agencies need to be established on the basis of benchmarking advanced cases in Europe and North America such as the ERVET System.

Key Words : Regional development agency, Regional innovation system, Real service center, Italy, Emilia Romagna, The ERVET System