

## 전략적 지역혁신체제 구축을 위한 지역혁신협의회 조직에 관한 연구 - 강원도 사례를 중심으로

이 주 헌

연세대학교 정경대학 경영학과 조교수

E-mail: dardenlee@yonsei.ac.kr

.....

지난 2004년 이후로 정부는 지역의 내생적 자립과 발전을 위한 핵심역량과 성장동력을 창출하기 위해 지역혁신체제를 구축하기 위한 정책을 추진하였고 추진주체로서 산학연 전문가를 중심으로 구성된 지역혁신협의회를 만들었다. 당시 강원도의 지역혁신협의회 조직은 운영위원회와 사무국을 중심으로 기획조정분과, 전략산업분과, 문화관광산업분과, 지연산업분과, 지역인적자원개발분과 등으로 구성되어 지역혁신정책을 수립, 검토, 심의, 평가, 확정하는 업무를 담당하는 등 의욕적으로 추진되었다. 하지만, 기존 정부조직과의 역할차별화 문제, 균형발전위원회의 예산확보문제, 전략적 조직체계 문제, 의사결정구조 문제 등으로 애초에 기획했던 지역혁신협의회의 기능과 역할과는 달리 미래지향적 전략설정과 혁신적 지역산업정책의 추진은 어렵게 되고 지역에서 기존에 추진하고 있던 산업과 연구 자원에 근거하여 전략산업이 선정되고 예산배분이 결정되었다. 성공적이지 못한 결과에도 불구하고 오늘날과 같은 혁신사회에서는 지역의 혁신정책을 결정하고 심의, 조정할 수 있는 지역혁신협의회와 같은 조직의 역할과 필요성이 점점 중요해지고 있는 추세이다. 아마 차기정부에서도 비슷한 역할을 담당할 혁신과 창업의 추진체가 앞으로도 계속 출현할 것으로 예상된다.

본 논문의 목적은 지역혁신협의회의 조직구조를 분석하고 기존 조직의 전략과 조직구조에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 해결책을 제시함으로써 바람직한 혁신추진체의 역할과 모습을 재정립하는 것이다. 본 논문에서는 저자가 속한 강원도 지역혁신협의회의 조직구조와 분과의 역할을 체계적으로 분석하고 문제점을 식별, 논의하고 바람직한 추진체가 갖추어야 할 사항과 시사점을 제시하고자 하였다.

.....

<색인어> 지역혁신체제, 조직설계, 전략

## 1. 연구의 필요성과 목적

정부는 국가균형발전정책의 일환으로 지역의 내생적 자립과 발전을 위한 핵심역량과 성장 동력으로 지역혁신체계(regional innovation system)를 확보하기 위한 정책을 2004년 이후로 계속 추진해오고 있다. 지역혁신협의회는 원래 강원도 전 지역에서 다양한 분야의 산업, 연구소, 기업, 대학 등에서 선발된 위원들로 구성하고 지역혁신체계 전략산업의 결정, 예산결정, 평가 등에 있어서 자문, 계획, 심의 및 혁신사업에 대한 우선순위 조정의 역할을 담당하는 것이 설립목적이었다(국가균형발전위원회, 2003). 지역혁신체계는 지역 내에서 신지식과 기술도입 및 확산과정에서 지역 내부에 존재하고 있는 다양한 지역발전 주체의 역동적 상호작용과 관련성을 이루어 내는 제도적 그리고 비제도적 연계망을 중요한 요소로 보고 있다(Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Edquist, 1997). 지역혁신체계의 전략적 이행을 위한 핵심도구로 학습적 클러스터의 개념을 중요한 개념으로 인식하고 있는 것이다(권영섭, 2001). 따라서, 지역발전의 원천을 기업이나 제조업의 단순한 군집이 아닌 연계적 학습적 클러스터를 통한 혁신과 역량축적을 경쟁우위의 원천으로 설명하고 있다는 점이다(Cooke, Uranga & Etxebarria, 1997).

지역혁신협의회는 지역발전을 이끌어내는 중요한 추진체로서 민간구성원들로 만들어진 자율적 참여적 기구를 지향하고 만들어졌다. 과거에는 지방정부 단독으로 의사 결정하였지만 지역혁신협의회는 민관의 협력에 기초한 계획과 전략적 의사결정과정을 강조하여 새롭게 만들어진 조직이다. 하지만, 균형발전위원회와 강원도 지역혁신협의회가 당시 별도의 재원을 확보하지 못한 관계로 기존에 추진하고 있던 연구와 사업을 위주로 전략산업을 결정하였고 기존 예산에 준하여 예산 배분도 결정되었기 때문에 지역혁신협의회의 역할과 업무가 원래 계획했던 것과 같이 야심차게 추진되지 못했다고 할 수 있다. 또한, 지역혁신정책이 공적부문을 중심으로 추진되다보니 시장여건이나 전략적 판단에 관계없이 정치적 고려에만 의존한 예산배분과 사업선정이 이루어졌다고 할 수 있다(이철우, 2007).

최근 공공조직의 개혁에 있어 가장 중요한 이슈가 성과 및 결과중심 관리법의 도입이었고 이에 대한 해결책으로 BSC, TQM, 6-Sigma, Action-Learning, 전략적 관리 등의 경영학 기법이 공공조직에 도입되었다(강영철, 2006). 공공조직에 전략적 접근법이 관심을 끌게 된 이유는 1980년대 이후로 공공조직을 둘러싼 환경이 급격히 변화되었고 이에 적합한 비전설정 및 실행계획에 대한 필요성이 증대했기 때문이다(Eadie, 1983; Berman, 1988). 전략적 의사결정과정은 비전설정,

상황분석을 통한 전략설정, 예산결정 및 전략실행, 통제와 피드백 등의 순서로 조직이 추구해야 할 전략적 목적과 하위 정책을 연계적으로 수립하고 이를 수행하는 것이 바람직하다(박홍윤, 1998; Bryson & Roering, 1988). 하지만, 이제까지 지역혁신협의회는 이 같은 전략적 의사결정과정을 거치지 않고 각 사업단위로 사업이 개별적으로 개발, 진행되고 지역혁신협의회는 심의기구로만 운영되고 있는 실정이다. 이러한 지역혁신협의회 의사결정구조 하에서는 성과에 대한 피드백이 부족하고 상황변화에 기초한 전략적 방향설정의 유기성이 부족한 관계로 지역혁신시스템이 변화를 수용하고 현실에 적응해 가는 진화적 변화를 유도하는데 치명적 약점을 노출하고 있다고 할 수 있다(강현수 & 정준호, 2004; 이재은, 2004; 이종호, 2006; Nutt & Backoff, 1992). 특히, 기존 전략산업의 평가 및 예산분배, 신규 사업의 추진, 각 전략산업간의 연계, 전략산업의 축소 및 대체 등과 같은 문제를 연구하고 변혁적 해결책을 제시하거나 지역혁신협의회 의사결정을 자문하는 역할을 맡은 분과가 없는 실정이다.

앞의 논의에서 볼 수 있듯이 강원도 지역혁신체제의 성공적 도입을 위해서 지역혁신협의회 의사결정의 기존 조직구조에 대한 제도적, 기술적 문제점을 분석하고 해결책을 제시할 필요성이 대두되고 있다. 따라서, 본 논고의 목적은 전략과 조직구조에 대한 이론적 논의를 통해 강원도 지역혁신협의회 의사결정의 제도적, 기술적 문제점을 분석하고 이에 대한 해결책으로 바람직한 전략산업분과의 역할을 재정립하는 제도개선을 건의하는데 있다.

## II. 본론

### 2.1. 국내외적 환경변화와 강원도의 현황과 문제점

우리나라는 1962년 국민총생산(GDP)이 27억 달러에 불과했으나 2005년 7,875억 달러로 37년간 291배로 연평균 9% 대에 이르는 놀라운 성장을 기록하였다. 외국에서 한강의 기적으로 불리는 1960년대부터 1990년까지 30년간의 발전은 정부의 주도면밀한 계획경제 하에서 선진국 산업에 대한 벤치마킹, 대기업 중심의 수출드라이브 정책, 저가의 노동력, 근면한 국민성과 높은 교육수준 등의 요인덕분이라고 할 수 있다. 1995년 이후 우리나라는 민주화, 임금상승과 근로의식의 변화, 세계화와 국제사회의 요구증가, 기술개발과 이전의 부진 등으로 과거의 성장 동력이 약화되고 선진화된 경제 하에서 새로운 성장 동력을 확보할 수 있는 시스템으로 전환해야 하는 전환기를 맞게 되었다.

특히 지난 10여 년 동안 전 세계에 걸쳐서 일어나고 있는 세계화와 무한경쟁, IT기술과 통신기술의 발전 등과 같은 급격한 환경의 변화는 개인과 기업, 그리고 정부 차원에서 근본적 사회, 경제시스템의 변화를 요구하고 있다. 무역장벽의 붕괴와 유선, 무선 네트워크 수단의 발전으로 국가 간 지역 간 장벽이 제거된 무한경쟁 하에서는 글로벌 경쟁력을 갖춘 기업과 지역은 무한한 성장이 가능한 반면 경쟁력을 갖추지 못한 기업과 지역은 더욱더 낙후될 수밖에 없게 되었다(Porter, 1990). 글로벌 위협에 직면하여 기업, 지역과 국가는 생존과 발전을 위해서 혁신과 창조적 역량을 발휘할 수 있는 전략적 시스템을 개발, 발전시키는 중대한 과제를 지게 되었다(Cooke, Uranga & Etxebarria, 1997).

강원도의 면적은 경상북도 다음으로 넓은 16,879 km<sup>2</sup> 으로 남한 면적의 약 17%에 달하지만 인구는 약 154만 명으로 전국 총인구의 약 3% 정도이고 인구밀도가 91.44명/km<sup>2</sup> 으로 전국에서 가장 낮다. 또한, 수도권 집중화로 인하여 강원도 인구는 1990년 158만 명에서 2002년 154만 명으로 2.5% 감소하였으나 세대수는 1990년 413,793 가구에서 2002년 538,613 가구로 30% 증가하였는데 이는 강원도 내에서도 핵가족화 현상이 꾸준히 진행되고 있음을 보여주는 자료이다. 특히, 강원도 내에는 노년인구들만 사는 노인가구가 급격히 증가했는데 이는 장기적으로 지역의 혁신역량을 이끌어 갈 인적자원이 부족함을 나타내는 지표로 이에 대한 대비책이 시급하다고 할 수 있다.

강원도의 2001년 기준 실질 지역내 총생산은 11조 4천억 원으로 전국 대비 2.6%에 불과하고 1인당 지역내 총생산(GDRP)은 900만원으로 전국 평균 지역내 총생산 1,129만원의 약 70% 수준으로 소득수준이 매우 낮은 편이다. 재정자립도란 지방자치단체의 세입에 있어서 자체수입이 차지하는 비율인데 강원도는 재정자립도가 29.8% 수준으로 매우 취약한 수준으로 중앙정부의 지원 없이 독자적으로 재정 부담이 높은 사업을 추진하기 어려운 상황이다. 따라서, 막대한 자금이 필요한 첨단산업이나 장치산업을 전략산업으로 선택하는 대신 당장 지역경제에 도움이 되는 관광산업과 많은 자금이 필요하지 않는 연구개발형 중소기업의 창업과 유치에 적합한 전략산업이 적합하다고 할 수 있다.

강원도의 2001년 산업구조를 살펴보면 농업어업 9.4%, 광업 2.3% 등과 같은 1차 산업과 서비스업의 비중은 높은 반면 특히 우리나라 전략산업의 대부분을 차지하고 있는 제조업 분야의 비중은 19%로 전국 평균 35%에 크게 미치지 못하고 있다. 강원도의 제조업 부문을 살펴보면 비금속광물제품제조업이 40%, 음식료품제조업이 19%로 부존자원채취형 가공 산업이 대부분으로 우리나라의 현재 대표적 제조업인 컴퓨터, 전기, 전자산업과 석유정제, 화학물 등의 산업은 거의 존재하

지 않는 형편이다. 제조업 집적에 중요한 역할을 하는 산업단지는 농공단지를 포함하여 30개가 있으며 수도권과 근접성, 낮은 지가 등의 장점 때문에 특히 춘천-원주 축에 대한 산업단지 수요는 계속해서 증가하는 추세로 143만평 규모의 신규 산업단지의 조성계획이 춘천, 원주, 강릉권을 중심으로 추진되고 있는 실정이다.

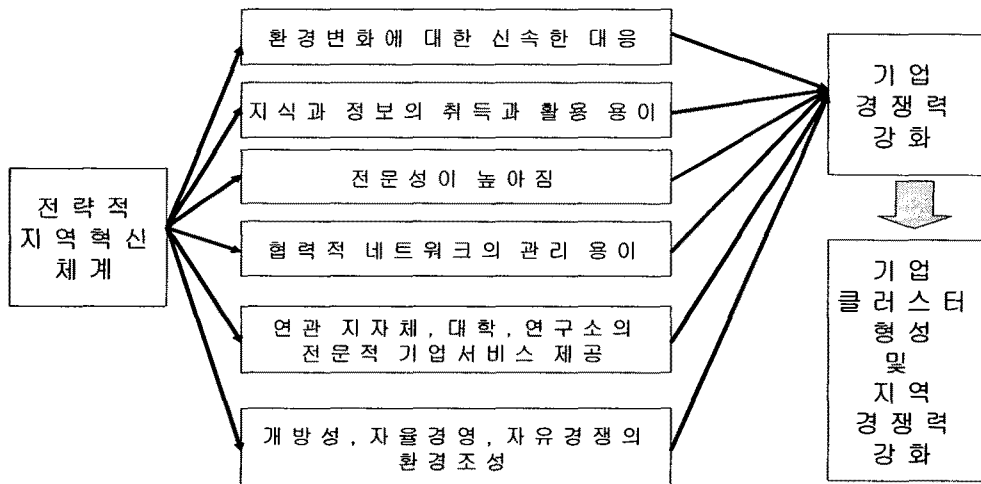
강원도에는 2003년 현재 4년제 대학교 11개, 전문대학 10개 등 모두 21개의 대학이 있으며 이들은 주로 춘천, 원주, 강릉에 밀집되어 있는 상황이다. 따라서, 타 지역에 비해 학부생은 작지 않으나 석사와 박사 등의 고급 연구 인력의 비중이 매우 작고 대학에서 양성된 인력이 강원도에 남기보다 수도권 등에 이주하는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 강원도 내 대학에서 활동하고 있는 교수인력은 4년제 대학만 2,797명이고 연구 인력의 수는 2000년 현재 5,537명으로 전국대비 비중 5.5%를 차지하고 있으나 연구개발비는 전국대비 비중 1.7%에 불과한 실정이다. 지역협력연구센터지원 사업으로 강원대학교 석재복합신소재제품 연구센터, 강릉대학교 동해안해양생물자원 연구센터, 연세대 원주캠퍼스 의용계측 및 재활공학 연구센터 등에서 지역특화산업육성방안에 관한 연구개발 및 기술이전과 아울러 전문 인력육성을 수행하고 있다. 1차 산업과 관련된 시험연구기관이 14개, 연구 인력이 444명 있으나 이들 이외의 연구기관과 연구원은 많지 않은 형편이며 낮은 연구개발비(전국대비 0.7%)를 고려해볼 때 R&D 활동도 상대적으로 높지 않은 것으로 판단된다. 따라서, 전략 산업은 춘천, 원주, 강릉, 삼척대학의 연구 인력을 이용할 수 있는 것을 중심으로 선정되었으며 지역특색에 적합하고 전국적 경쟁력이 그나마 존재하는 것을 선정하여 투자를 집중하여 육성해야 할 필요가 대두되었다.

지역 사회간접자본을 살펴보면 도내 전 지역의 83%가 산지로 구성되어 있으며 최근 고속도로의 건설로 많이 개선되었지만 서울에서 5시간 이상, 춘천에서 4시간 이상 걸리는 지역이 존재하는 상황이다. 영동고속도로, 중앙고속도로가 이미 건설되었으며 동서고속도로가 현재 건설되고 있는 중으로 춘천, 홍천, 원주 권의 수도권 접근성과 춘천, 원주, 강릉 간 연결성이 좋은 편이다. 양양 국제공항이 이미 개항되었으나 아직 정기노선이 없고 이용률도 떨어지는 편이며 원주 횡성공항도 아직 활성화되지 못한 상황이며 컨테이너 전용부두가 강원도에는 아직 없는 실정으로 사회간접자본과 인프라가 부족한 실정이다. 따라서, 상대적으로 교통상황이 쾌적한 지역을 중심으로 혁신인프라와 전략산업을 육성하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

## 2.2. 급변하는 환경 하에서 강원도의 과제

개방화와 국제화, 그리고 정보통신기술의 발전으로 무역장벽이 없어지고 무한경

쟁의 물결이 밀려오고 있는 현실 속에서 새로운 기업환경 하에서 국가와 지역의 정책적 변화가 필요한 시점이다. 강원도의 경쟁우위는 얼마나 많은 경쟁력 있는 기업들이 지역에 존재하는가 하는 것에 의해 결정되는데 기업이 다른 지역으로 옮겨갈 수 있고 유치될 수 있다는 점을 생각할 때 강원도가 기업에게 제공하는 환경과 서비스의 경쟁력에 의해 지역의 경쟁력이 결정된다고 할 수 있다. 오늘날 시장상황, 고객욕구, 경쟁적 환경의 급격한 변화에 대한 신속한 대응, 즉 신제품 개발과 창의적 혁신속도의 중요성은 경쟁우위 확보에 매우 중요한 요인으로 대두 되고 있는 실정인데 강원도는 기업의 혁신과 R&D 활동을 지원하는 클러스터 혹은 지역혁신시스템을 제공함으로써 지역의 경쟁력을 확보할 수 있다. 무한경쟁 하에서 신속한 지식과 정보 취득의 중요성은 점점 강조되고 있는 추세인데 클러스터 혹은 지역혁신시스템 내의 대학, 연구소 등과 연계를 통해 기업이 필요한 지식과 정보를 즉각적으로 확보하고 제공할 수 있는 환경의 중요성은 아무리 강조



해도 지나침이 없다고 할 수 있다.

<그림 1> 전략적 지역혁신체계를 통한 지역경쟁력 확보방안

기업은 자원을 보다 전문적이고 부가가치가 높은 활동분야에 투입하고 비 핵심 기능과 영역에 대한 부담을 줄일 수 있을 때 전문성이 높아지고 경쟁우위 확보에 도움이 되기 때문에 클러스터 혹은 지역혁신시스템을 통해 기업 간, 지원기관과 기업, 기업과 대학 혹은 연구소와의 협력적 관계가 유지될 때 경쟁력을 높일 수 있다. 강원도는 클러스터 혹은 지역혁신시스템을 통해 강원도 내 기업이 기업

간, 공급업체와 협력업체들과, 대학과 연구소, 경쟁업체들 간에 협조적 네트워크를 구축하여 전문성을 높이고 원가를 절약할 수 있도록 환경을 제공하고 필요한 서비스를 공급해야 한다. 무한경쟁 하에서 기업은 전 세계를 대상으로 고객, 협력업체, 연구소, 지자체, 중앙정부 등과 같은 이해관계자들과 네트워크 연결 관계 속에서 기업자체의 기능과 역할이 결정되기 때문에 강원도는 개방성, 자율경영 그리고 자유경쟁을 독려하는 클러스터와 지역혁신시스템을 제공하여야 한다. 위에서 언급한 바와 같이 강원도 지역의 경쟁력을 확보하는 방안은 대학과 연구소, 기업, 지자체, 연관 산업으로 구성된 클러스터나 지역혁신체재와 같은 네트워크 체재를 지역에 구축하고 기업에 제공하는 환경과 서비스의 경쟁력을 높이는 방법이 무한경쟁 하에서 가장 적합한 해결책이다.

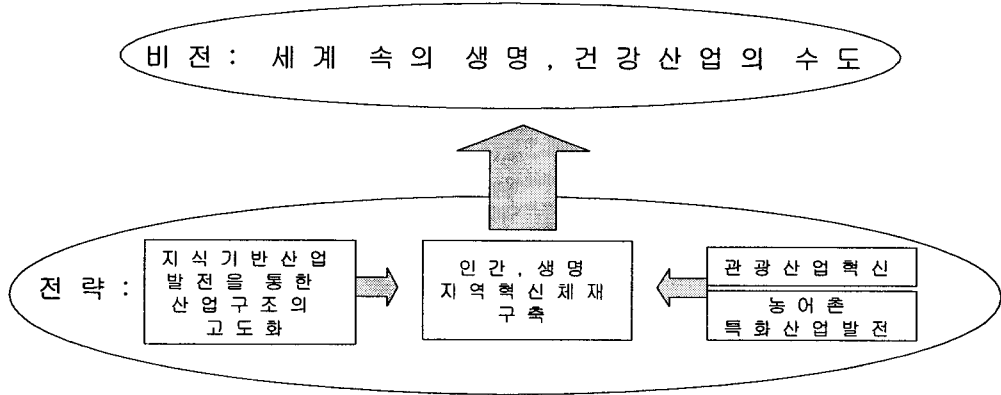
전 세계적으로 선진국과 개발도상국의 많은 국가와 지역이 지역경쟁력 확보를 위해 클러스터 혹은 지역혁신체재를 도입하고 있기 때문에 단순히 산학연 네트워크 시스템 도입만으로 모든 문제를 해결할 수는 없다. 강원도가 클러스터나 지역혁신체재와 같은 시스템을 도입하는데 중요한 점은 강원도의 내외환경분석을 통해 적합한 전략적 계획을 수립하고 효율적으로 실행되어야 하며 또한 수행결과에 따라 다시 원래 전략적 계획과 수행을 평가하고 수정, 보완시킴으로써 전략적 비전을 달성해나가는 과정을 체계적으로 수행하는 것이다. 선진국 역사에서 환경에 대한 기업의 전략적 선택이 얼마나 중요한지 명백히 나타내고 있는데 환경의 변화에 잘 적응한 기업은 고도의 성장을 기록한 반면 전략에 관심을 갖지 않거나 잘못된 전략적 선택을 한 기업은 쇠퇴한 경우가 많았다.

### 2.3. 강원도 지역혁신체계의 주요 내용

강원도는 국가균형발전특별법에 근거하여 2003년 8월부터 8-9개월간의 준비기간을 거쳐 2004년 7월 제1차 지역혁신발전 5개년 계획을 수립하였다. 지역혁신체계는 이전에 국가가 추진한 외원적 지방발전계획이 아니라 지역 스스로 판단하고 내부적으로 사업을 조직하고 추구하는 내생적 발전계획이라는 측면에서 이전 발전계획과 차이가 있다고 할 수 있다. 지역혁신체계를 통한 산업육성계획은 모든 지역과 모든 산업에 균등히 투자를 하여 지역경제를 일으키는 것이 아니라 선택과 집중을 통해 지역에 적합한 전략산업을 육성하여 성장의 과실이 지역에 파급되도록 하겠다는 것이었다.

#### <그림 2> 강원도 지역혁신체계의 비전

강원도는 근본적으로 지역이 바라는 미래의 상태인 비전적 전략산업을 생명, 건



강산업을 설정하였는데 이는 전략적으로 원주, 강릉, 춘천, 삼척의 대학연구인력을 이용할 수 있는 의료기기산업, 바이오산업, 신소재산업 등의 지식기반산업을 중심으로 강원도의 자연자원을 이용한 관광문화산업 및 농어촌 특화산업 등의 육성과 발전을 통해 생명, 건강산업의 메카가 되고자 하는 열망과 의지를 나타낸 것이라 할 수 있다. 강원도가 추구하는 생명, 건강산업을 달성하기 위해서 지역이 보유하고 있는 인적자원, 자금 그리고 기술 및 사회 인프라 등을 효율적으로 동원, 통합시키는 종합적인 전략계획이 필요하다.

무한경쟁의 환경 하에서 강원도의 전략은 지역환경에 적합한 전략을 추구하고 전략적 목적을 달성하기 적합한 계획과 실행이 필요하지만 동시에 미래를 주도적으로 창조할 수 있는 지역의 지식 핵심역량(core competence)을 개발하고 확보하는 것이 중요하다(Prahalad & Hamel, 1990). 지식 핵심역량의 확보는 궁극적으로 지식과 정보를 이용하면서 인적자본, 프로세스자본, 고객자본, 기술혁신자본을 적절히 배합하는 것으로 지역 내 모든 산업, 지자체, 대학 및 연구소 각 주체들이 서로 지식을 공유하면서 지역혁신의 핵심역량을 배양할 수 있도록 지역혁신시스템을 구축하는 것을 의미한다. 강원도는 지리적 거점도시인 춘천, 원주, 강릉 및 동해에 대학, 연구소, 기업, 지자체, 인적자원, 기술 및 사회 인프라 등이 집중적으로 분포되어 있기 때문에 각 거점도시의 특성에 적합한 전략산업인 청정 및 실버 바이오산업 및 문화컨텐츠산업, 의료기기산업, 해양생물바이오산업 및 신소재 및 방재산업을 중심으로 지역혁신시스템이 조성되었다. 농어촌 특화산업과 관광산업의 경우 지역과 마을의 특성에 적합한 소규모 하위혁신시스템을 갖추고 이들을 연계해서 광역분산형 지역혁신체제를 갖추는 것으로 계획이 수립되었다.



지역혁신체계는 기업, 대학, 지자체 등 혁신주체와 이들을 연결하고 있는 네트워킹 그리고 인적 물적 인프라와 지원서비스 기관이 구성요소이지만 지식혁신체계의 목적은 보유하고 있는 지식을 활용해 높은 부가가치를 창출할 수 있는 혁신과 창조를 상시로 생산해낼 수 있는 시스템을 확보하는 것이다.

강원도는 전략산업 혹은 농어촌 특화산업과 연계된 자원, 입지여건, 연관산업, 재정능력 등을 고려할 때 시장의 힘에 의해 자연적으로 지역혁신체재가 형성되기는 어려운 실정이다. 따라서, 중앙정부의 지원을 끌어들이고 도 및 시, 군 등의 행정부문이 주도하여 지역혁신체계에 필요한 혁신주체를 만들어 나가는 형태로 발전전략을 구성하였다.

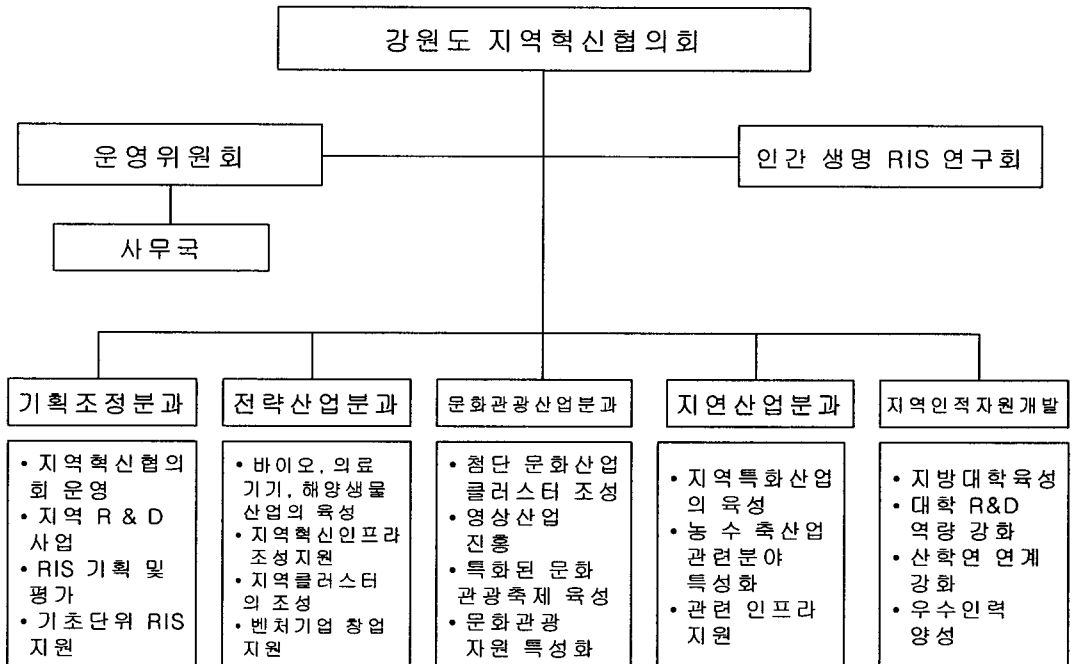
바이오산업은 강원도의 생태, 자원성과 가장 적합하며 삼각 테크노밸리사업(강원도 지식기반 육성전략)을 통해 산업기반이 형성되어 있는데 춘천의 청정, 실버 바이오산업과 강릉의 해양바이오 산업을 포함한다. 의료기기 산업은 역시 삼각 테크노밸리사업(강원도 지식기반 육성전략)으로 인해 경쟁력을 갖추어가고 있으며 세계시장 점유율 1.5% 내외, 생산규모는 4억 달러, 수출은 2.7억 달러로 도내 수출분야 1위를 차지하고 있는데 2010년경에는 세계시장 점유율 10%, 수출규모 25억 달러로 세계 5위의 전자 의료기기 생산 수출국으로 부상하겠다는 비전을 가지고 있다. 신소재 및 방재산업은 현재 주력산업인 시멘트산업을 생명, 건강친화 산업인 파인 세라믹스, 금속신소재, 고분자신소재 산업으로 발전시킨 분야로 세계 신소재 산업은 연평균 15%이상의 높은 성장세를 보이고 있다. 강원도는 전통적으로 자연환경에 의존한 단순 자연 감상형 관광에서 삶을 체험하고 고차원적 삶의 질을 높일 수 있는 문화, 생태관광의 형태를 추구하고 있고 문화 콘텐츠 산업은 지역경제의 중장기적 발전을 선도할 수 있는 고부가가치산업으로 타 산업과의 연계성이 크고 신규고용창출 효과가 큰 산업이다.

## 2.4. 지역혁신협의회 구성과 역할

국가균형발전특별법에 의해 지역혁신발전계획의 심의를 위해 시, 도 지역혁신 위원회를 두고 있다. 강원도 지역혁신협의회 조직구성은 강원도 제1차 지역혁신 발전 5개년 계획에 나타나 있는데 지역혁신협의회, 기획조정분과, 전략산업분과, 문화관광산업분과, 자연산업분과, 지역인적자원개발분과, 운영위원회, 사무국, 인간 생명RIS연구회로 구성되어 있다. 지역혁신협의회는 최고의사결정기구로 분과협의회 및 운영위원회에서 검토, 상정한 의견을 최종심의, 평가 확정하는 업무를 담당한다.

기획조정분과는 RIS 전반적 사항연구, 지역혁신발전과 관련된 사항 협의 및 조

정, 지역혁신발전 5개년 계획 및 시행계획 수립 전반에 대한 사항과 사업의 추진 평가에 관한 사항 심의를 맡고 있다. 전략산업분과는 바이오, 의료기기, 신소재산업 등 3대전략산업, 문화관광산업분과는 관광 및 문화컨텐츠산업, 지연산업분과는 지연산업과 관련된 제반사항 심의와 사업추진과 관련된 평가와 심의를 맡고 있다. 지역인적자원개발 분과는 지방대학 육성 및 추진사업 평가에 대한 심의기능과 지방혁신주체의 혁신역량 강화와 네트워크 구축에 관한 사항을 추진 및 심의를 담당하며 운영위원회는 분과협의회 기능과 관련된 전문적 조사, 연구를 실시하고 협의회 제반업무 및 재정계획 수립을 지원하고 본 협의회 개최 지원하는 업무연계사무를 담당한다. 사무국은 주로 강원발전연구원에서 맡게 되는데 운영위원회와 연계하여 제반 행정업무를 담당한다. 인간생명 RIS 연구회는 연구, 계획, 집행 등 일련의 혁신정책이 체계화될 수 있도록 하는 자문역할을 담당하는 것으로 되어 있다.



<그림 3> 강원도 지역혁신협의회 조직도 및 역할

## 2.5. 전략관리 이론의 도입

전략은 이상적 목표를 달성하기 위한 현실적인 계획 및 실행, 통제로 정의될 수

있다(Chandler, 1962; Steiner & Miner, 1977). 전략관리의 기법은 통합적인 조직 관리와 변화관리에 적합하기 때문이고 정부나 비영리기관에도 최근에 많이 도입되었다(Berry & Wechsler, 1995; Koteen, 1997). 전략관리의 업무는 크게 (1) 비전개발, (2) 목표설정, (3) 전략수립, (4) 전략실행, (5) 성과평가의 5가지 과제로 구성되어 있는데 이들은 서로 긴밀히 연계되어 있다. 따라서, 전략관리는 목표를 기준으로 체계적으로 마련된 전략의 개발과 조직관리를 의미하는 것으로 조직의 활동과 성과에 대한 통합적인 관리체계를 제공한다(류재현, 2005). 비전개발은 “우리는 누구이며, 우리는 무엇을 하며 우리는 어디를 향하는가?”와 관련된 질문에 대한 대답을 하는 것으로 향후 5~10년 후 지역이 어떻게 발전해야 하는지를 알려주고 지역혁신체제의 정체성을 확보하는 과정이다. 목표설정은 비전을 특정한 성과목표로 전환시킴으로써 구체화하여 체계적 노력을 가능하게 하는 동시에 발전정도를 측정할 수 있도록 하는 도구를 제공하는데 목적이 있다.

선행연구에 의하면 목표는 지역혁신체제를 추진하는 조직이 열성과 노력을 다할 때 겨우 달성할 수 있도록 도전적이고 어려운 과업이어야 한다. 목표는 시간적으로 크게 장기목표, 중기목표, 단기목표로 구분될 수 있는데 단기목표는 즉각적인 개선과 결과를 의미하는 반면 장기목표는 지역혁신체제가 장기간에 걸쳐 서서히 추구해야 할 목표가 포함된다(Bozeman & Straussman, 1990). 성과목표는 크게 재무적 목표와 전략적 목표로 구분할 수 있는데 재무적 목표는 ROI, 수익 등과 같이 예산상의 측정치에 초점을 맞춘 반면 전략적 목표는 기업유치, 기술적 경쟁력 확보, 사회적 물질적 인프라 확보 등과 같이 지역혁신체제의 전략적 포지셔닝과 직접적 관련이 있는 부분이다.

강원도 지역혁신체제의 전체적인 전략적 목표는 춘천, 원주, 강릉의 지역혁신체제의 목표들로 쪼개어지고 이는 또한 각 부서나 사업단위별로 할당되고 사업체는 각 세부목표에 대한 책임을 지게 되는데 이러한 목표달성을 위한 노력을 통해 전체 지역혁신체제가 비전을 달성하는 방향으로 움직이게 된다. 전략수립은 비전과 전략적 목표를 달성하기 위한 필요한 추진체계와 관리상의 계획을 수립하는 것으로 관리도구의 역할을 한다(Steiner & Miner, 1977). 지역혁신체제의 전략수립은 어떻게 성과목표를 달성하고 어떻게 경쟁지역혁신체제를 제압할 수 있는 시스템을 확립할 것이며 어떻게 장기적 지역혁신체제의 포지셔닝을 획득하고 유지할 것인가에 대한 계획과정이다. 강원도 지역혁신체제는 4개의 전략산업에 대한 지역혁신체제와 농어촌 특화산업과 관광산업을 연계한 지역혁신체제를 추진해 가는 복수의 사업영역을 가지는 다각화된 조직형태이기 때문에 전략을 계층에 따라서 기획전략, 사업(전략산업별) 전략, 기능전략으로 구분될 수 있다.

기획전략은 다각화된 추진체계와 산업영역을 포괄적으로 다루는 것으로 다양한 지역혁신체계 추진사업을 어떻게 구성하고 관리할 것인가 하는 문제를 다루는 전략인데 이를 다음과 같은 4 가지로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 강원도 지역혁신체계에서 추진할 전략산업 및 지연산업의 사업 포트폴리오를 어떻게 구성하는지 결정하는 것을 들 수 있다. 이 의사결정을 통해 어떤 전략산업의 지역혁신체계를 구성할 것인지 어떤 농어촌 특화산업의 소규모 지역혁신체계를 구성할 것인지 몇 개의 전략산업 혹은 농어촌 특화산업의 지역혁신체계를 강원도에 형성시킬 것인지를 결정하는 것을 말한다. 둘째, 강원도가 전략산업과 농어촌 특화산업의 지역혁신체계들의 포트폴리오로부터 더 높은 성과를 얻어낼 수 있는 길을 모색하는 것을 들 수 있다. 예를 들면 경쟁력을 높이기 위해 별개의 지역혁신체계를 통합하여 융합 발전된 하나의 지역혁신체계를 만든다든지 기존 지역혁신체계를 보완할 수 있는 새로운 지역혁신체계를 구성한다든지 혹은 지역의 소규모 지역혁신체계를 전략산업의 거대 지역혁신체계로 전환시킨다든지 하는 것이 추진될 수 있다. 셋째, 강원도는 전략산업의 지역혁신체계들 간, 전략산업의 지역혁신체계와 지연산업의 지역혁신체계들 간, 혹은 지연산업의 지역혁신체계들 간의 시너지를 추구함으로써 경쟁력을 얻을 수 있는 방법을 추진할 수 있다. 예를 들면 의료기기와 관광문화 콘텐츠 혁신클러스터의 공조를 통한 의료기기 체험 박물관, 해양생물 바이오 체험박물관 등을 설립하고 운영해서 각 지역혁신체계 간의 전문지식을 높이고 지식을 공유함으로써 지역경쟁력을 키울 수 있는 자원이나 기술을 확보할 수 있다. 넷째, 예산은 한정되어 있으며 강원도에 많은 지역혁신체계들이 운영되고 있으므로 매력도, 장래성, 핵심역량 등을 기초로 우선순위를 결정하여 지원될 수 있다. 예를 들면 건실하게 운영되고 장래성이 높은 지역혁신체계는 자금 지원을 우선적으로 공급하여 빠르게 자리를 잡을 수 있도록 하는 반면 성과가 낮거나 매력적이지 못한 지역혁신체계는 지원을 줄이고자 할 것이다.

사업(혹은 지역혁신체계)전략은 개별 지역혁신체계에 대한 전략으로 다른 지역과 비교해서 어떻게 경쟁적 위치를 강화하고 발전시킬 것인가 하는 문제를 다룬다. 지역혁신체계는 다른 경쟁지역이 제공하는 환경과 서비스보다 월등한 환경과 서비스를 제공할 수 있어야 경쟁력을 확보할 수 있는데 만약 그렇지 않다면 기업은 지역혁신체계를 떠나서 다른 지역으로 이주하게 될 것이고 지역혁신체계의 경쟁력은 계속 떨어지게 될 것이다. 지역혁신체계가 경쟁우위를 확보하기 위해서는 생산요인, 수요요인, 지원 및 연관산업, 기업전략, 구조 및 경쟁양상, 정부, 운 등과 같은 전략적 성공에 중요한 영향을 미치는 활동에 있어서 경쟁지역보다 뛰어난 경쟁우위의 기반이 되는 특화된 핵심역량(Core Competence)을 확보해야 한다.

사업전략은 경쟁우위를 달성하기 위해 지역혁신체계가 무엇을 해야 하는가 혹은 어떤 방식으로 접근해야 하는가를 다루고 있다. 예를 들면 지역혁신체계가 특정한 세분산업과 영역에 집중화하는 집중화전략, 기업이 원하는 차별적 환경과 서비스를 조성, 제공함으로써 비록 기업 활동하는데 드는 비용은 상대적으로 높지만 경쟁력 있는 지역혁신체계가 되는 차별화전략, 기업이 일반적으로 원하는 환경과 서비스를 제공하면서도 기업 활동하는데 드는 비용이 상대적으로 낮은 저 비용전략이 있을 수 있다. 강원도는 예산이 부족하기 때문에 지역혁신체계가 추구하는 전략산업을 선정할 때 초기부터 아주 세분화된 산업과 영역을 추구하는 집중화전략과 기업 활동하는데 드는 비용이 상대적으로 낮은 저 비용전략을 추구하는 것이 효과적이라고 생각한다. 하지만, 장기적으로는 각 전략산업마다 지역혁신체계의 차별화전략을 추진해야 하는데 전략산업과 연관된 대학 및 연구소를 확충시키고 전문화시켜 특정 연구분야에서는 국내 최고의 연구진을 대학과 연구소에 포진시키고 신제품개발 및 기존 기업의 R&D 활동 역량강화를 통한 벤처창업전략을 추구하는 것이 좋을 것 같다.

지역혁신체제에서 기능전략은 지역혁신체제의 각 주체인 산(기업), 학(대학 및 연구소), 관(지자체, 중앙정부), 지원기관, 창업보육기관의 전략을 말하다. 기능전략은 상위 전략인 사업전략을 추진하기 위한 하부조직의 체계적인 전략이라고 할 수 있다. 주된 기능전략의 내용은 첫째, 사업전략을 체계적으로 지원하여 사업전략목표를 달성하는데 도움을 주는 것이며, 둘째, 각 기능에 주어진 전략목표를 달성하기 위한 체계적인 관리상 로드맵을 제공하며, 셋째, 전략적 요소뿐만 아니라 사업전략을 수행하기 위해 이용되는 기술적 특성을 가지고 있다.

### III. 결론

지난 2004년 이후로 정부는 지역의 내생적 자립과 발전을 위한 핵심역량과 성장동력을 창출하기 위해 지역혁신체계를 구축하기 위한 정책을 추진하였고 추진 주체로서 산학연 전문가를 중심으로 구성된 지역혁신협의회를 만들었다. 당시 강원도의 지역혁신협의회 조직은 운영위원회와 사무국을 중심으로 기획조정분과, 전략산업분과, 문화관광산업분과, 지연산업분과, 지역인적자원개발분과 등으로 구성되어 지역혁신정책을 수립, 검토, 심의, 평가, 확정하는 업무를 담당하는 등의 육적으로 추진되었다. 하지만, 기존 정부조직과의 역할차별화 문제, 균형발전위원회의 예산확보문제, 전략적 조직체계 문제, 의사결정구조 문제 등으로 애초에 기획했던 지역혁신협의회의 기능과 역할과는 달리 미래지향적 전략설정과 혁신

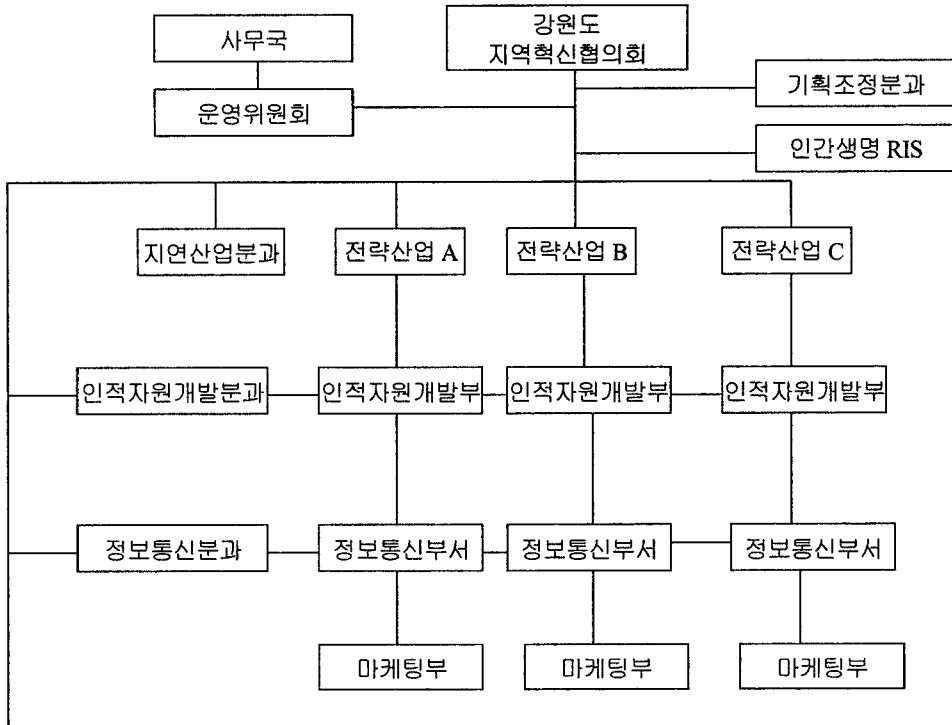
적 지역산업정책의 추진은 어렵게 되고 지역에서 기존에 추진하고 있던 산업과 연구자원에 근거하여 전략산업이 선정되고 예산배분이 결정되었다. 성공적이지 못한 결과에도 불구하고 오늘날과 같은 혁신사회에서는 지역의 혁신정책을 결정하고 심의, 조정할 수 있는 지역혁신협의회와 같은 조직의 역할과 필요성이 점점 중요해지고 있는 추세이다. 아마 차기정부에서도 비슷한 역할을 담당할 혁신과 창업의 추진체가 앞으로 계속 출현할 것으로 예상된다.

본 논문의 목적은 지역혁신협의회의 조직구조를 분석하고 기존 조직의 전략과 조직구조에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 해결책을 제시함으로써 바람직한 혁신 추진체의 역할과 모습을 재정립하는 것이다. 본 논문에서 저자가 속한 강원도 지역혁신협의회의 조직구조와 분과의 역할을 체계적으로 분석하고 문제점을 식별, 논의하고 바람직한 추진체가 갖추어야 할 사항과 시사점을 제시하고자 하였다.

강원도 지역혁신협의회의 각 전략산업분과는 지역혁신체계의 체계적 지원과 발전전략의 점검을 위해 매년 로드맵(Road Map)을 수정하고 이를 기초로 매년 단기적으로 수행할 전략과 기술적 목표를 개발하고 이를 달성하기 위한 사업을 개발하고 예산편성을 통해 통제하는 방식으로 사업수행절차를 체계화할 필요가 있다. 전략의 실행관리의 문제는 결국 전략과 조직역량, 전략과 보상체계 그리고 전략과 하위정책 및 절차가 적합성을 갖고 준비, 수행되는가에 의해 결정된다고 할 수 있으며 적합성의 정도에 따라 전략실행의 효과성이 결정된다고 할 수 있다. 전략의 실행관리에 관련된 업무는 전략 수행을 위한 조직구성 혹은 설계, 자원투입과 관련된 예산편성, 목표성과와 연계된 보상체계의 편성, 전략실행을 위한 추진체계의 확립, 전략과 연계된 정책과 절차, 전략 실행과정을 추적하고 성과를 감독하는 정보 및 보고시스템의 개발 등이 있다.

#### <그림 4> 강원도 지역혁신협의회에 적합한 조직구조

지역혁신협의회의 조직구조 설계와 관련된 절대적인 원칙은 존재하지 않지만 강원도와 지역혁신체계의 전략과 주요업무에 근거해 적합한 조직구조를 설계하는 것이 필요하다. 조직설계는 첫째, 성공적인 전략수행을 위해 필요한 핵심 기능과 주요업무를 확인하고 둘째, 각 활동간의 관계를 파악하고 셋째, 전략적으로 중요한 사업부서와 기능들을 주요 구획으로 설정하고 넷째, 각 조직부서를 관리하는데 필요한 권한의 정도를 결정하고 다섯째, 조직부서의 활동을 조직하는 다섯 가지 단계로 구성된다. 강원도 지역혁신협의회의 구조는 기능별 구조와 비관련 다각화 사업부 구조인데 효율적 운영을 위해서 부서간의 조정이 원활히 되어야 하는 문



제가 있으며 각 연관성 있는 부서간의 조정도 어려운 측면이 있다. 강원도 지역 혁신협의회의는 각 지역혁신체계가 자율적으로 운영되어야 할 필요성이 있는 반면 인적자원관리, 정보통신관리 등의 특정 기능영역은 서로 관련성을 갖는 복잡한 구조로 되어있다. 이는 사업부제 구조에 기능적 구조로 이중조직화된 매트릭스 구조가 적합할 것으로 생각된다. 지역혁신협의회 기획조정분과는 최종의사결정기구의 의사결정을 도움을 주는 참모역할을 수행하는 것이 적절하다고 생각한다.

지역혁신체계가 추구하는 전략계획을 실행하기 위해서는 전체 전략계획을 여러 개의 부분으로 나눈 다음 지역혁신협의회의의 각 해당부분이 모든 과업을 수행하도록 해야 하는데 이를 위해서 적절한 자금을 집행하는 것은 매우 중요하다. 예산을 너무 많이 배분하게 되면 강원도 지역혁신협의회의의 자원을 낭비하는 결과를 초래하고 예산을 너무 적게 지원하면 해당 부서가 전략을 제대로 실행하기 어렵기 때문에 전략실행을 담당하는 관리자가 예산편성과정에 관여하고 각 지역 혁신체계의 프로그램과 예산안을 면밀히 검토할 필요성이 있다. 하지만, 지역 혁신체계는 기존 행정시스템을 변화시키는 변화를 요구하는데 새로운 방식을 추

진하고 구성원이 받아들이기 위해서는 시간이 소요되고 구조화된 혼란과 내부적 혼란이 일어날 가능성이 있다. 이에 대한 적절한 논의가 선행되어야 할 것이다.



## 참 고 문 헌

- 강영철 (2006), “전략적 관리가 공공조직 생산성에 미치는 영향: 미 주정부 공무원의 인식을 중심으로”, 한국 행정학회 동계학술대회 발표논문집, pp.481-495.
- 강현수 & 정준호 (2004), “세계의 지역혁신 사례분석-관련이론, 성공요인 및 실패사례”, 응용경제 6(2), pp. 27-61.
- 국가균형발전위원회 (2003), “국가균형발전의 비전과 과제”, 참여정부의 국정비전 3 보고서.
- 권영섭 (2001), “시범테크노파크 사업과 지역혁신체제의 구축(국토연 2001-62)”, 안양시: 국토연구원.
- 류재현 (2005), “지방정부의 전략경영에 관한 연구: 한국적 적용과제의 탐색”, 한국행정연구, 14, pp. 147-182.
- 박홍윤 (1998), “공공부분에서 전략기획의 필요성과 한계”, 충주산업대학교 논문집, 33(1), pp. 365-393.
- 이재은 (2004), “국가균형발전정책에 대한 평가와 개선방향”, 지방분권운동 심포지엄 발표논문집, 지역혁신박람회
- 이종호 (2006), “지역혁신정책 추진체계의 평가와 대안모색”, 사회과학연구 25(2), pp. 193-211.
- Berman, E. M. (1998), "Productivity in Public and Non-Profit Organization: Strategies and Techniques", Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Berry, F. S. & Wechsler, B. (1995), "State agencies' experience with strategic planning: Finding from a national survey", Public Administrative Review, 55(2), pp. 159-168.
- Bozeman, B. & Strausman, J. D. (1990), "Public Management Strategies: Guidelines for Management Effectiveness", San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M. & Roering, W. D. (1988), "Initiation of strategic planning by governments", Public Administration Review, 48(6), pp. 995-1004.
- Chandler, A. D. (1962), "Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise", Cambridge, MA: MIT press.
- Cooke, P., Uranga, M. & Etxebarria, G. (1997), "Regional innovation systems:

- Institutional organizational dimensions", *European Planning Studies*, 8, pp. 466-483.
- Eadie, D. C. (1983), "Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector", *Public Administration Review*, 43(5), pp.447-452.
- Edquist, C. (1997), "Systems of Innovation Approaches: Their Emergence and Characteristics in Systems of Innovation", London: Cassell Academics.
- Koteen, J. (1997), "Strategic Management in Public and Non-profit Organizations: Managing Public Concerns in an era of limits", Westpost: Free Press.
- Lundvall, B. A. (1992), "National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning", London: Printer Publishers.
- Nelson, R.(ed.) (1993), "National Innovation Systems: A Comparative Analysis," London: Oxford University Press.
- Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1995), "Strategy for public and third-sector organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 189-211.
- Porter, M. E. (1990), "The Competitive Advantage of Nations", New York: Free Press.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990), "The core competence of the corporation", *Harvard Business Review*, May-June.

# A Study on the Organization Design of Regional Innovation Councils for Establishing Strategic Regional Innovation Systems: Based on Kang-Won Province Case

J.-H. Lee<sup>34)</sup>

## Abstract

In 2004, in order to create core competences and major growth drivers for endogenous regional developments, the Korean government adopted the policies for establishing regional innovation systems. The main organization for the policies is the regional innovation council which is composed of diverse groups of scholars, professionals, and government officials. The regional innovation council of Kang-won Province consists of a couple of sub-divisions such as Operation Committee, Administration Office, Planning and Moderation Department, Strategic Industry Department, Culture and Tourism Industry Department, Regional Industry Department, and Regional Human Resource Development Department. The primary roles and jobs are planning, reviewing, evaluating and finalizing regional innovation policies.

However, because of conflicts with local government, insufficient budget problems, organization structure problems, and decision making process problems, the regional innovation councils could not perform their original roles and functions. They could not adopt radical or non-traditional strategies. Although it's failure, a lot of people recognize the importance of regional innovation councils' roles and functions. I believe there would be another regional innovation councils coming continuously which would be take more important roles and have more power over budgeting problems.

The purpose of this article is to identify the primary sources of strategies and organization structure problems of the previous regional innovation councils and to provide a couple of answers. In this paper, the author

---

34) Assistant Professor, College of Business & Government, Yonsei University

primarily analyze the problems of the Kang-won innovation council. A couple of answers to the desirable organization structures and the desirable roles of regional innovation councils will be presented for discussion.

key words : Regional Innovation System, Organization Design, Strategic Management