

EU의 지역정책 변화와 지역혁신정책의 함의*

The Evolution of EU Regional Policy and the Implications for Regional Innovation Policies: Towards a Learning and Innovation-oriented Regional Policy

이철우 경북대학교 사회과학대학 지리학과 교수

이종호 경북대학교 사회과학대학 지리학과 강사

목차

- I. 머리말: EU의 지역문제와 지역정책
- II. 지역혁신정책 이전의 EU 지역정책 재편과정
- III. EU의 지역혁신정책
 1. 지역혁신을 위한 물적기반 확충 (1990~1993)
 2. 지역혁신 프로세스 및 학습문화 정착 (1994~현재)
- IV. 우리나라 지역혁신정책 수립에 있어서의 시사점: 결론을 대신하여
 1. 거버넌스와 제도적 환경
 2. 맥락특수성과 장소특수성

※주요단어: 지역발전, 지역정책, 학습, 혁신, EU

* 본 연구는 필자들이 영국 더럼대학교(University of Durham) 지리학과에서 각각 객원교수와 박사과정 기간 중에 수행한 공동 연구 결과임. 저자들은 유럽의 지역발전 및 지역발전 이론에 대해 유익한 논의를 제공해준 Ash Amin, Ray Hudson, 그리고 Gordon MacLeod 교수에게 감사한다.

I. 머리말: EU의 지역문제와 지역정책

EU의 지역정책은 1950년대 후반 로마조약(the Treaty of Rome)에서 그 시발점을 찾을 수 있으나, 1970년대 중반 구체적인 정책 수립과 예산 배정을 통하여 본격화 되었다고 볼 수 있다 (Michie and Fitzgerald. 1997). 1970년대 이후 유럽의 지역정책은 낙후지역의 수요 진작을 목적으로 한 소득 재분배 및 복지 정책과 더불어 국가에 의한 보조금 지급과 하부구조 건설 등을 포함하는 케인즈주의적 경제 철학에 기초하였다. 이러한 정책 기조는 1980년대 이후의 신자유주의적 경제정책 하에서도 지속되어 왔다 (Amin. 1999a; Amin and Thrift. 1995; Amin and Tomaney. 1995a; Dunford. 1995). 그러나 이러한 인센티브 제공, 투자 유치 및 물적 하부구조 구축에 초점을 맞춘 지역 및 산업 정책들은 낙후지역 혹은 열위지역(LFRs: less favoured regions) 문제 해결에는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 당초 기대하였던 소득재분배 효과 및 성장의 파급효과를 달성하는데 실패하였다. 결과적으로 성장을 거듭하고 있는 발전지역과 그렇지 못한 지역 간의 지역격차를 완화시키는데 효과적인 수단이 되지 못하였다 (Amin and Thrift. 1995). 실제, 유럽의 주변부 열위지역에서는 과거에 비해 실업률이 감소하고 지역소득이 제고되었음에도 불구하고 부유한 성장지역과의 발전격차는 여전히 오히려 더욱 확대되었다. 더욱이 주변부 지역들은 여전히 분공장 경제의 지위를 벗어나지 못한 결과 생산력, 기업가정신 및 기술 혁신 능력 등과 같은 안정적이고 내생적인 성장의 기반을 마련하는데 실패하였다 (Tomaney and Ward. 2000).

게다가 1980년대에는 정부개입의 대폭축소와 시장근본주의를 내세우는 신자유주의적 경제정책이 급격히 확산되었다. 유럽의 각 국가들은 국제 경쟁력 강화를 명목으로 런던, 프랑크푸르트, 파리, 밀라노 등과 같은 소위 ‘발전과 혁신의 섬(islands of development and innovation)’으로서 성장을 지속하고 있는 대도시 지역에 대한 지속적인 제도적 지원으로 말미암아 성장 지역과 그렇지 못한 지역간의 격차는 더욱 확대되었다 (Hudson. 2002; Morgan. 1997). 이러한 지역간 발전능력 격차의 심화는 자본의 성장 지역 중심적 투자 및 재투자의 가속화를 야기하였다. 그 결과, 낙후지역들은 상대적으로 금융자원에 대한 접근 기회가 더욱 축소되었으며, 취약한 지역경제기반으로 자유시장 경쟁환경 하에서 경쟁력이 약화될 수밖에 없었다. 이에 따른 악순환의 고리는 지역 내 자원유출의 가속화를 초래하게 되었다. 뿐만 아니라 신자유주의적 경제 및 지역정책은 저발전지역의 경제환경변화에 대한 적응능력의 취약성을 보완할 수 있는 제도적 기제조차 해체하는 결과를 초래하였다. 왜냐하면, 시장 메커니즘 원리에 기초한 시스템 최적화 논리는 경제 환경변화가 점진적일 때 효과적인 정책 수단으로 기능할 수 있으나, 급진적 환경변화 국면에서는 그 효력이 의문시되기 때문이다. 무엇보다도, 낙후 지역들은 소위 선도적 발전지역들의 견인력으로서 간주되는 혁신적 기업들의 클러스터, 높은 제도적 지원 수준, 네트워크와 관계적 자산의 존재 등에 의

해 특징지워지는 ‘제도적 밀집 및 심화(institutional thickness)’가 매우 취약하다 (Amin and Thrift, 1994; Amin, 1999a; Hudson, 1999; Landabaso, 2000). 그런데 신자유주의적 경제 정책 수단은 저발전 지역이 급격한 경제환경 변화에 대한 적응의 전제조건인 제도적 환경을 구축하는데 있어 걸림돌이 될 가능성이 있다. 1990년대는 기존 지역발전정책에 대한 대안적 패러다임을 모색한 시기라고 볼 수 있다. 대표적 사례로서, 유럽연합의 지역정책 이니셔티브들의 중심이 지역내외에 존재하는 자원의 결집과 상호의존성에 기초한 학습 및 혁신을 통한 내생적 지역 발전(endogenous regional development)을 촉진시키는 방향으로 이동하고 있다. ‘지역혁신정책’으로 통칭되는 새로운 정책적 패러다임은 신고전적 지역정책 패러다임과 달리 상향적이고, 지역특수적이며, 장기적 관점에서, 지역의 다양한 행위자들의 참여를 유도하는 정책적 기초를 기초로 하고 있다 (Amin, 1999a; Cooke and Morgan, 1998).

본 연구는 최근의 EU의 지역경제 발전 정책의 수립 및 전개과정에 대한 고찰을 통해, 유럽의 선형적 경험이 우리나라의 지역(혁신)정책 수립에 있어서의 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 특히, 1990년대 초반 이후 학계와 정책 커뮤니티의 화두로 대두되고 있는 지역발전에 있어 학습과 혁신의 역할을 강조하는 지역혁신 발전전략을 중심으로 고찰하고자 한다. EU의 지역정책은 한계지역, 대도시 낙후지역, 산업쇠퇴지역 등 다양한 대상과 프로그램을 통해 정책이 실제에 있어 운용되고 있으나, 본 논문에서는 최근 들어 대안적 발전양식으로서 주목 받고 있는 지역혁신의 개념에 기초한 지역정책 프로그램에 주목하여 고찰한다.

II장에서는 EU의 정책적 차원에서 지역발전 문제를 이슈화하기 시작한 1960년대부터 1980년대까지의 지역정책 변화를 고찰한다. III장에서는 1990년대 이후 EU 지역정책 패러다임이 어떻게 학습 및 혁신에 기초한 지역정책으로 이동하였는지를 살펴본다. 이 장에서, 1990년대 초반까지는 지역혁신을 위한 물적 기반 구축에 목표를 두었으나 1990년대 중반 이후부터 그간의 지역정책 실행 경험을 바탕으로 지역정책의 초점이 지역혁신 프로세스 및 학습문화의 정착으로 실질적 이동을 하고 있음을 밝힌다. 결론에서는 최근의 EU 지역정책 변화의 경험이 우리나라의 지역혁신정책 수립을 위해 제공하는 함의를 제시한다.

II. 지역혁신정책 이전의 EU 지역정책 재편과정

본 장에서는 다음 장에서 다루어질 1990년대 이후 지역(혁신)정책의 초점인 열위지역 (disadvantaged regions/less favoured regions) 발전 정책의 도입 배경에 대한 이해를 돕기 위하여, 1990년대 이전 EU의 지역정책 수립 및 변천과정을 간략히 고찰함을 목적으로 한다.

EU 결성 이후 지난 40여년간 EU에 있어 지역 간 발전격차의 해소는 EU의 사회 경제

적 결속(social and economic cohesion)을 추구하는데 있어 매우 중요한 과제로 인식되어 왔다. 위에서 언급한 바와 같이, EU에 있어 지역정책의 시발점은 1957년 로마조약(the Treaty of Rome)을 통해 회원국들의 국가 내 및 국가 간에 존재하는 지역격차 완화의 필요성이 제기되면서부터이다. 그러나 역내 지역 간 균형발전 문제를 본격적으로 다루기 시작한 시점은 1975년에 ‘유럽지역발전기금(the European Regional Development Fund)을’ 조성하면서 지역격차 문제를 다루기 위한 구체적인 정책 수단이 마련되고 예산 배정이 시작되면서부터이다 (Michie and Fitzgerald. 1997).

1970년대 중반부터 1980년대 중반까지 EU 지역정책의 초점은 EU의 지역 문제에 대해 보다 체계적이고 분석적인 수단을 마련하는데 있었다. 이 시기는 유럽의 지역정책을 이해하는데 있어서 중요한 전환점으로 볼 수 있다. 첫째, EU 지역정책 기금이 기존에는 회원국간에 독립적인 정책 사안과 기준에 따라 산발적으로 사용되던 것이 회원국들의 공통적인 관심사를 해결하기 위한 수단으로 전환되기 시작했다. 둘째, EU의 경제적 및 사회적 결속을 위해 추진되는 다양한 경제/사회정책 수단들이 지역 정책의 맥락에서 이해되기 시작했다 (Michie and Fitzgerald. 1997). 즉, 고용, 실업 및 산업구조 등과 같은 사회 경제 문제들이 지역 문제와 불가분의 관계를 가진다는 사실을 인식하기 시작한 것이다. 이러한 통합적 시각으로의 전환은 1980년대 이후 보다 체계적이고 통합적인 관점에서 지역정책이 재편될 수 있는 단초를 제공하였다.

1980년대 들어 EU의 지역정책은 낙후지역(lagging regions) 및 산업쇠퇴지역(industrial declining regions)의 발전과 구조 재편에 초점을 두고 추진되었다. 이와 같은 목적 지향적인 지역정책 가이드라인 수립의 필요성은 EU 통합과정에서의 정치적 프로세스의 맥락적 특수성에 의해 증폭되었다. 첫째, 스페인과 포르투갈의 EU 가입으로 말미암아 지역 간 불균형이 심화되었다. 기존 회원국들에 비해 경제력이 떨어질 뿐만 아니라 국가 내 지역 간 격차가 극심한 이 두 국가의 EU 편입에 의해 EU 역내의 지역 간 발전 격차는 더욱 확대되었다. 둘째, EU 역내의 시장 통합, 시장 자유화 그리고 세계화에 따른 경쟁의 가속화에 기인한 경쟁환경 변화는 성장지역과 그렇지 못한 지역간의 발전의 격차를 더욱 가중시킬 것으로 예상되었다 (Amin and Tomaney. 1995b; Dunford. 1995; Mayes. 1995). 이에, 1988년 European Commission은 경제 사회 발전 구조기금 체제(the Structural Funds regime)를 도입하였다. 구조기금은 지역정책 수립과 재정지출에 있어 산발적이고 개별적인 정책 집행을 피하고 지역정책 문제에 있어 EU 회원국들간의 합의에 기초한 전략적이고 구체적인 정책 집행을 도모하기 위해서 고안되었다. 구조기금체제의 도입은 EU 국가들의 지역정책 수립과 실행에 있어 중요한 변화를 의미한다. 왜냐하면 구조기금이라는 단일화된 창구를 통해 지역정책이 수립되고 정책의 집행을 위한 보조금이 지출되기 시작함으로써 EU 회원국들에 있어 지역정책은 개별국가의 이해 차원을 넘어 보다 범 EU 회원국들간의 보편적인 문제 해결의 차원으로 수렴되었기 때문이다 (Hooghe and Keating. 1994). 결과적으로 개별 국가

는 EU에서 수립된 지역정책 계획과 프로그램이 직접적으로 집행되는 국가 하위 지역(sub-national areas)에서 효과를 거둘 수 있도록 매개하는 조타수(animateur) 역할을 담당하게 되었다 (Morgan. 1997).

이를 위해 EU는 지역정책 집행의 기본지침을 새로이 마련하여 지역정책에 있어 구조기금의 활용 목적을 구체화하였다 (Commission of the European Communities. 1989). 새롭게 마련된 기본지침의 핵심은 구조기금의 대상을 구체화하여 정책을 집행하고, 열위지역의 발전을 위한 전략적 정책 방안을 강화한다는 것이었다.

이상의 두 가지 기본지침은 경제 사회 발전 구조기금의 대상과 목적을 보다 명확하게 설정하도록 하는 기반을 제공하였다. 구조기금의 대상(Objectives)은 특정 지역의 범주에만 국한되지는 않는다. 구조기금은 EU의 경제적 및 사회적 결집을 위한 광범위한 사회/경제발전 지원기금의 성격을 띤다. 가장 최근(2000년)에 부분적으로 개편된 구조기금의 지원 대상(objective)에 대한 구분을 토대로 살펴보면, 구조기금의 우선지원 대상은 크게 세 가지로 구분된다. 그 가운데 전적으로 지역정책의 성격을 띤 것은 Objective 1과 Objective 2이며, Objective 3은 부문적 정책이 중심이나 이 또한 지역발전에 영향을 미친다는 점에서 간접적 지역정책 수단으로 간주될 수 있다.

먼저 Objective 1은 기존의 Objective 1과 마찬가지로 발전으로부터 소외된 낙후지역이 대상이며 EU 전체 인구의 22%가 거주하고 있다. Objective 1은 전체 구조기금 지원금액의 70%를 차지함으로써 절대적 비중을 차지한다. Objective 2는 기존의 Objective 2 대상지역(산업쇠퇴지역)에 포함된 지역들(EU 총 인구의 18%)이 대부분 포함되며 전체 구조기금의 11.5%를 차지한다. Objective 3은 Objective 1 대상지역에는 포함되어 있지 않지만 Objective 1 대상지역들과 마찬가지로 지역의 낙후성 극복을 주요한 전략적 과제로 삼고 있는 지역에 노동훈련의 시스템의 근대화화 고용창출을 촉진을 목표로 구조기금을 지원하는 것을 목적으로 한다.

우선 지원대상인 Objective 1~3 이외에도, 구조기금은 네 가지 커뮤니티 이니셔티브(community initiatives)를 통해 특정한 지역 문제 해결을 지원하고 있으며, 전체 구조기금의 5.3%를 차지한다. 먼저, Interreg III은 접경 지역, 지역 간 및 국가 간 협력을, Urban II 은 쇠퇴 도시지역의 지속가능한 발전을, Leader +는 농촌발전을, 마지막으로 Equal은 노동시장의 접근에 있어 불균형과 차별에 대응하기 위한 프로그램들을 지원한다. 이외에도 새로이 마련된 지역정책의 기본지침에는 정책실행에 있어 다양한 스케일 - 국가, 광역, 지역 수준 - 의 정책집행 기구들간 파트너십의 증진뿐만 아니라, 구조적 정책(사회, 경제 및 지역 정책)과 기타 정책들(예: 환경 정책, 경쟁 정책)을 보완적이고 통합적인 관점에서 추진하는 방안 등이 포함되어 있다.

이와 같은 지역정책 기본지침의 설정은 1990년대 지역정책의 근본적 재편을 일으키게 된 동기를 부여하였다. 그럼에도 불구하고 1980년대 지역정책의 근간인 신고전적 성장이론

에 기초한 부문적 정책(예: 실업 및 고용 정책, 교육·의료·복지서비스 정책) 및 금융·세계 지원 정책 (보조금 지급, 보호주의적 무역 및 관세 정책) (Armstrong and Kerwenael. 1997) 등은 지역발전을 제약하는 위한 구조적 문제와 지역 간 경제력 격차 문제에 대한 근원적 문제 해결 방안이 되지 못하였다 (Amin and Tomaney. 1995b; Stöhr. 1989).

III. EU의 지역혁신정책

1. 지역혁신을 위한 물적 기반 확충 (1990~1993)

EU의 지역정책이 지역발전 문제에 대한 현상적 처방(예: 실업문제의 대응)을 벗어나 구조적 원인(내생적 발전 능력 혹은 지역 혁신 능력의 부재)에 대한 처방으로 전환하게 된 시점은 90년대 초반이라고 보아야 할 것이다. 그 대표적 사례로서, 1990년에 EU의 European Commission 산하 지역정책 소위원회(DG XVI)는 지역혁신 능력 향상을 목적으로 ‘지역혁신을 위한 과학 기술 기반 확충 이니셔티브 (STRIDE programme: Science and Technology for Regional Innovation in Europe)’를 마련하였다.¹ 이 프로그램은 열위지역(LFRs)의 혁신 및 제도적 능력 기반 확충을 지원하기 위해 마련된 것이다. 대표적 시행사안으로는 지역의 기술, 혁신 및 연구 인프라 확충, 일 국가 내 타 지역 및 EU 내 타 국가에서 시행중인 연구 및 기술 개발(RTD: Research and Technology Development) 프로그램의 참여를 통한 선진사례 학습 기회의 제공, RTD 센터와 지역기업들 간의 협력 고취 등을 들 수 있다.

그러나 STRIDE 프로그램은 낙후지역 발전을 위한 물적기반을 확충하는데 있어서는 기여를 하였으나 당초 취지인 지역 혁신 능력 및 제도적 능력 기반의 구축에는 근본적 한계를 노출하였다 (Landabaso. 1997). 예를 들어 1989년부터 1993년까지 기간 동안 지역발전 구조기금 혜택을 받은 지역들의 기금 사용내역을 살펴보면, ‘구조적 낙후지역들(Objective 1)’은 구조기금의 2.7%만을 지역의 기술 및 혁신을 촉진하기 위한 활동에 사용하였으며, 이 지역들 보다 조금 사정이 나은 ‘산업쇠퇴지역들(Objective 2)’ 조차도 기금의 9.3%만을 지역의 기술 및 혁신을 촉진하기 위한 활동에 사용하였다 (Morgan. 1997).

지역혁신 기반 구축을 명목으로 조성된 기업지원 센터 등과 같은 물적 제도와 하부구조들은 지역의 기업들의 수요를 만족시키거나 그들과 협력적 관계를 구축하지 못하고 사막 위의 성(cathedrals in the desert)처럼 유명무실한 기능을 가지는 경우가 빈번하였다. 결과적

¹ 지역의 혁신능력 향상을 고취시키기 위해 마련된 이 계획은 EU의 전체 구조기금의 5% 가량을 차지하고 있으나 구조기금에서 차지하는 비중과 중요성이 1990년대 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. EU내 개별 국가에 따라서는 구조기금에서 지역혁신 프로그램이 차지하는 비중이 1%~18%에 이르기까지 상당한 편차를 보이고 있다.

으로, 지역발전 보조금을 받은 대부분의 주변부 낙후지역들(특히 Objective 1 지역)은 역내 네트워크 혹은 지식 및 숙련의 향상 등과 같은 소프트한 제도적 기반 및 능력('soft' institutions)을 고취시키기 위해 노력하기보다는 물적 하부구조를 구축하는 사업에 역점을 두으로써 보다 장기적 관점에서 지역의 내생적 발전능력 확보를 위한 만족스러운 결과를 획득하는데 실패하였다.

STRIDE 프로그램에 대한 이러한 평가에 근거하여, 낙후지역 발전 정책은 보다 근본적이고 장기적인 시각에서 추진되어야 할 뿐만 아니라, 낙후지역의 혁신 능력 기반의 구축은 단순히 구조기금을 통한 금전적 지원을 하는 것으로 그쳐서는 불가능하다는 의견들이 제기되었다 (Landabaso and Reid. 1999). 즉, 낙후지역 발전을 위한 지역 정책은 혁신의 기초가 되는 지식 기반 강화 및 학습 능력 향상에 초점을 두고 추진될 필요성이 있음을 인식하기 시작한 것이다. 이러한 주장은 혁신을 단순히 기업가적 측면에서 제품 및 공정의 기술 혁신에 국한하기보다는 보다 광범위한 사회 제도적 혁신 능력을 포괄하는 것으로 확대하여 인식하여야 함을 강조하는 것이다. 또한 표준화되고 단선적인 지역 혁신 정책에서 벗어나 개별 지역이 처한 상황과 현실을 충분히 고려한 지역특수적인 혁신 정책이 추진되어야 할 필요성에 대한 역설이기도 하다. 또 다른 한편으로 이러한 시각은 지역 경제를 구성하는 다양한 이해당사자들(stakeholders)을 포괄하는 보다 수평지향적인 네트워크 중심의 지역 거버넌스(regional governance) 체제를 구축함으로써 지역의 제도적 밀집뿐만 아니라 제도적 심화를 강화시키는데 지역 정책의 지향점이 설정되어야 함을 내포한다 (Jones and MacLeod. 1999; Gibbs and Jonas. 2001).

2. 지역혁신 프로세스 및 학습문화 정착 (1994~현재)

이러한 경험을 토대로, STRIDE 프로그램 이후에 수립된 지역혁신 프로그램들은 기존의 지역정책 패러다임으로부터 탈피하여 낙후지역의 지역혁신 능력을 고취시키기 위한 실질적인 제도적 기반을 구축하는데 보다 초점을 두고 있다. 란다바소 (Landabaso. 2000)는 지역 정책이 기존의 공급 중심의 물적 기반 구축을 벗어나 수요자 중심의 지역혁신을 위한 제도적 능력 구축으로 이행되어야 하는 당위성을 3가지 측면에서 제시하고 있다. 무엇보다도, 세계화의 가속화와 지식기반 학습경제로의 이행에 발맞추어 지역의 존립기반을 확보하기 위해서는 지역혁신체제의 토대를 구축할 필요성이 높아지고 있다. 둘째, 공공부문과 민간부문의 협력 및 기업 간 협력의 고취할 뿐만 아니라 혁신을 촉진하는데 필요한 희소 자원을 보다 효과적으로 이용하기 위한 제도적 기반 창출의 중요성이 높아지고 있다. 셋째, 지역 내 기술혁신을 촉진할 수 있는 새로운 전략의 필요성의 대두되고 있다.

따라서, EU의 지역정책 위원회는 STRIDE 프로그램을 통해 습득한 교훈을 토대로 하여 1994년에 '지역혁신계획 (RTP: Regional Technology Plan)'으로 일컬어지는 새로운 지역정

책 이니셔티브를 수립하였다. RTP 프로그램의 핵심은 지역혁신능력을 향상시키기 위해서 지역 내 제도들 - 지방정부, 기업, 매개기관 등 - 간의 상호작용적 학습을 촉진시키는 것에 있다 (Henderson, 2000). RTP 프로그램은 EU 회원국내 전체 낙후지역을 대상으로 지역혁신 전략을 실행하기에 앞서 소수의 선별된 지역에 적용함으로써 향후의 지역혁신정책 수립을 위한 실험적 성격을 띤다. 사례지역으로서는 네덜란드의 림부르(Limburg), 프랑스의 로레인(Lorraine), 독일의 썩소니(Saxony), 영국의 웨일즈(Wales), 포르투갈의 노테(Norte), 그리스의 센트럴 마세도니아(Central Macedonia), 이탈리아의 아브루조(Abruzzo) 그리고 스페인의 가스틸리 레옹(Castilly y Leon) 등 EU 회원국내 8개 지역이 선정되었다. 이들 8개 지역에 실험적으로 적용하였던 RTP 프로그램은 1996년에서 1998년까지 추진된 2단계 지역혁신 정책 프로그램 입안 과정에서 기존 프로그램의 기본 골격은 그대로 유지하면서, 명칭을 ‘지역혁신전략(RIS: Regional Innovation Strategies)’ 프로그램으로 수정하였다. 이 프로그램은 또다시 ‘지역혁신전략(RIS: Regional Innovation Strategies)’와 ‘지역혁신 및 기술이전 전략(RITTS: Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures:)’으로 이원화하여 추진되었다 (<표 III-1> 참조).

<표 III-1> 지역혁신전략(RIS)과 지역혁신 및 기술이전 전략(RITTS)의 비교

구분	지역혁신전략(RIS)	지역혁신 및 기술이전 전략(RITTS)
목적	지역경제발전의 맥락에서 지역혁신을 위해 지역 내 핵심 경제 행위자들 간의 파트너십 촉진.	지역의 혁신과 기술이전 지원을 위한 정책과 전략을 평가, 개발, 최적화.
대상지역	유럽지역발전기금(ERDF)의 수혜지역에 국한 (단, NUTS ² 레벨 II 지역을 포함해야만 함).	EU의 전 지역을 대상 (한 지역 내 특정 부분만을 대상으로 함. 따라서 반드시 행정구역 경계와 일치할 필요는 없음).
실행 기관	지역의 경제발전을 담당하는 지역 내 조직(예: 지방정부, 상공회의소, 지역발전기구 등).	지역행정기관 및 혁신담당기관, 대학 등.
추진 팀 구성	프로젝트 수행팀은 지역에서 자체 선발함. 그러나 지역혁신지원 인프라 현황 분석은 기타 EU 회원국의	프로젝트 전담 팀이 프로젝트를 수행하며 팀원 가운데 최소 한 명 이상은 기타 EU 회원국의 컨설턴트로

² NUTS: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics. EU가 지역별 통계의 효율적인 구축을 위해 설정한 통계지역을 의미함. NUTS는 상위 스케일로부터 NUTS I (71개 지역), NUTS II (183개 지역) 그리고 NUTS III (1044개 지역) 등을 포함하는 3개의 통계지역 그룹으로 세분되어 설정되어 있음.

	컨설턴트가 수행함.	구성되어야 함.
프로그램의 초점	EU구조기금에 명시된 지역혁신 계획안의 범주 내에서 프로그램을 설계하고 수행함으로써 프로젝트의 효율성 향상에 초점	지역의 특수성을 고려한 프로그램을 설계하고 수행함으로써 지역이 실질적인 혜택을 받는 것에 초점
재원 출처	EU 구조기금의 혁신 프로그램 (최대 250,000 ECU)	유럽지역발전기금 제10조 ³ (최대 250,000 ECU)

출처: European Commission (1997).

기본적으로, RIS와 RITTS는 다소 상이한 전략적 목표와 방법론을 가지고 있다. RIS는 지역혁신을 위해 지역 내 핵심 경제행위자들 간의 파트너십을 촉진하는 것에 초점을 두고 있는 반면에, RITTS는 지역의 혁신 인프라 구축 및 혁신과 기술이전을 지원하기 위한 정책과 전략을 평가, 개발, 최적화하는데 목적이 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, RIS 전략은 지역의 경제발전을 책임지는 조정기관을 중심으로 지역 내 기업간 및 기업과 기업지원 제도들간의 협력적 네트워크 구축과, 협력과 신뢰에 기반한 사회자본(social capital)의 형성을 토대로 지역 내 조직들의 집합적 학습(collective learning)을 통한 혁신능력 향상을 도모하기 위한 정책 방법론이다. 따라서 프로젝트 실행의 중심축이 되는 조직은 지역경제를 둘러싼 거버넌스 체제의 지역적 특수성을 반영한다. 예를 들어, 웨일즈의 경우는 웨일즈 지역개발청(Welsh Regional Development Agency)의 주관 하에 전략이 실행되는 반면, 네덜란드의 림부르 지역은 주정부(provincial government)의 주도하에 실행된다 (European Commission. 1997).

반면에, RITTS 전략은 혁신지원센터와 같이 기술혁신을 매개하는 기능을 담당하거나, 혹은 대학, 민간연구소 및 공공연구소 등과 같이 기술혁신을 창출하는 기능을 담당하는 지역내의 특정 조직을 중심으로 역내 기업들에 직·간접적 기술이전을 유도하여 기술혁신을 촉진하는 것을 주목적으로 하는 정책 방법론이다. 따라서, RIS 전략이 거시적이고 유연한 정책적 틀을 바탕으로 장기적 차원에서 지역혁신을 위한 제도적 능력을 구축하는 것을 목적으로 한 것이라면, RITTS 전략은 보다 미시적이고, 구체적인 정책적 틀을 통해 보다 단기적인 차원에서 지역에 혜택이 돌아갈 수 있도록 기획된 정책 수단이라고 볼 수 있다.

지역발전 정책의 이념적 측면에서 보면, 이상의 지역혁신 프로젝트들(RTP/RIS/RITTS)은 지역발전에 대한 4가지 기본 전제를 토대로 구축되었다 (European Commission. 1997: 17-18). 첫째, 지역혁신 프로젝트는 지역 내 경제주체들의 독특한 수요를 반영한 상향적

³ 유럽지역발전기금 제10조(Article 10 of the European Regional Development Funds regulation)는 ‘지역발전을 위한 혁신적 활동(innovative actions for regional and local development)’을 지원하는 것을 골자로 한 ERDF의 조항 가운데 하나임 (European Commission. 1997).

(bottom-up) 개발을 지향한다(a bottom-up approach). 둘째, 지역혁신 프로젝트는 지역 내 이해당사자들(stakeholders)간 상호이해와 합의를 바탕으로 수립된다(a regional approach). 셋째, 지역혁신 프로젝트는 지역의 장기 발전 계획과 목표에 부합하도록 전략적으로 수립된 중단기적 실행계획이다(a strategic approach). 넷째, 지역혁신 프로젝트는 지역의 생산성과 경쟁력 향상을 목표로 한 공공부문과 민간부문간의 통합적이고 협력적인 노력을 전제로 한다(an integrated approach). 마지막으로, 지역혁신 프로젝트는 편협하고 고립적인 방식을 지양하고 지역의 혁신능력 향상을 위해서 지역의 경계를 초월한 범국가적 및 국제적 협력을 지향한다 (an international approach).

따라서, 지역혁신전략은 다음과 같은 측면을 구체적 실행목표로 삼고 있다. 먼저, 역내 비즈니스 수요(특히 중소기업의 수요)에 적합한 지역혁신체제를 구축하는데 초점을 둔다. 둘째, 기업을 중심으로 공공부문과 민간부문을 포괄하는 지역 내 및 지역 간 협력 네트워크를 구축하고 강화한다. 셋째, 지역정책의 우선적 과제로서 혁신을 고취시키는 문화와 환경을 구축한다. 넷째, 혁신체제 구축을 위해 필요한 공적 자금 지출을 확대하고 그러한 자금을 적절하게 사용한다. 마지막으로, 지역혁신 지원체제를 합리화 함으로서 혁신지원 기관들간의 기능의 중복 및 마찰을 최소화하는 동시에 제도적 시너지 효과의 극대화를 도모한다. 즉, 이러한 지역혁신 정책에 내포된 실천적 의미는 외생적이고 표준화된 정책을 지역에 이식하는데 초점을 둔 공급측면(supply-side)에만 치중된 기존의 지역정책의 틀을 벗어나 보다 내발적이고 수평적인 지역 거버넌스(local and regional governance) 체제를 구축하고 수요중심(demand-centred)의 정책적 틀을 수립하는 것에 근본적 취지를 두고 있다고 할 수 있다.

이러한 정책적 목표와 틀을 기초로 하여 ‘지역혁신정책’은 민주적이고 수평적인 제도적 거버넌스 체제를 통해 정책을 수립하고 실행하고자 의도하였다 (Morgan, 1997). 구체적으로는 첫째, 지역 내 이해당사자들이 지역의 실정에 맞는 지역혁신 전략을 서로간에 대화를 바탕으로 합의 하에 상향적으로 도출하는 지역혁신 프로세스를 고취시키는 전략을 지향한다. 둘째, 지역의 기술 및 혁신능력 발전 이니셔티브를 마련하기 위한 기본적 틀을 마련하기 위해서 정책을 집행하는 European Commission의 지역정책 위원회와 수혜대상 지역이 계획의 입안단계에서부터 대화와 합의과정을 거치도록 한다. 따라서 ‘지역혁신계획(RTP)’은 역내 주체들간의 대화를 촉진시킬 수 있는 전략결정 과정(strategy-making process)으로 간주된다. 이 프로그램을 통해 지역의 제도들은 (regional institutions) 역내 기업들이 무엇을 필요로 하는지를 보다 잘 이해할 수 있게 되고, 지역 수준에서 구성된 지역발전을 위한 토론 집단을 통한 안정적이고 비공식적인 접촉 채널을 통해서 역내 기업들, 공공 부문 그리고 RTD 커뮤니티 간의 상호작용 경험을 통해 지역의 혁신 프로세스와 지역 혁신의 문화를 구축할 수 있는 토양을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

이상의 지역혁신 정책의 접근 방식은 기존에 시행되어 온 유럽지역발전정책뿐만 아니라

미국과 같은 여타 선진제국의 경험을 토대로 수립되었다 (Landabaso, 2000). 이 밖에도 기존의 정책과는 다음과 같은 차별성을 가지고 있다는 점에서 지역혁신정책은 일종의 대안적 패러다임이라고 할 수 있다. 첫째, 지역혁신전략은 기존의 지역정책과는 달리 지역 내 생산 조직들이 무엇을 필요로 하는 지에 대한 다양한 의견을 수렴하여 수립된다. 따라서 지역혁신전략(RIS)은 상향적(bottom-up)일 뿐만 아니라 수요중심적(demand-led)이다. 둘째, 지역혁신전략(RIS)은 새로운 기관의 설립과 운영에 초점을 두기보다는 기존의 지역혁신 지원 기관들을 중심으로 하여 민간부문 및 공공부문을 포괄하는 지역 내 제도들의 파트너쉽과 네트워크 구축에 초점을 두고 있다. 유럽 선진 제국의 구 산업 지역들이 공통적으로 안고 있는 문제는 혁신을 지원하는 제도가 부족해서라기 보다는 ‘제도적 경직성(institutional sclerosis)’과 ‘제도적 마찰(institutional conflicts)’에 의해서 지역혁신 능력이 오히려 경감된다는 점이다 (Amin, 1999b; Hudson, 1994). 따라서 지역 내 제도들간의 제도적 학습(institutional learning)을 촉진하는 것이 지역혁신 전략수립에 있어 매우 중요한 부분을 차지한다 (Hassink and Lagendijk, 2001). 마지막으로, 지역혁신전략의 초점은 R&D와 기술혁신에만 국한하지 않는다. 즉, 혁신의 개념을 기술혁신 능력을 촉진시키는 제도적 혁신(institutional innovation) 및 사회적 혁신(social innovation)의 범주에 이르기까지 확대하였다. 이러한 포괄적인 혁신의 개념에 대한 인식은 지역발전에 있어 통합적이고 유기적인 접근이 왜 요구되는지에 대한 근거를 제공하고 있다.

IV. 우리나라 지역혁신정책 수립에 있어서의 시사점: 결론을 대신하여

이상에서 우리는 지난 40년간의 EU의 지역정책 변화와 함께 보다 최근 들어 지역정책의 핵심적 이슈로 대두되고 있는 학습 및 혁신에 기초한 지역정책을 고찰하였다. EU의 경험은 EU라는 정치적 스케일과 유럽의 선진제국의 국가적 지역적 맥락을 통해서 구축된 결과임은 분명하다. 따라서 EU의 지역정책 수립 및 실행 경험을 한국의 맥락에 직접적으로 이식하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, EU의 경험은 여러 가지 측면에서 현재 우리나라의 지역정책 수립에 풍부한 선형적 교훈과 방법론적 함의를 제공할 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 이상의 분석결과를 토대로 우리나라 지역정책의 방향성을 제시하는 것으로 결론을 맺고자 한다.

1. 거버넌스와 제도적 환경

최근 들어 우리나라 정부는 개별 지역의 경쟁력을 강화하고 수도권과 비수도권간의 발전의 격차를 완화하기 위한 다양한 정책적 수단을 도입하거나 고려 중에 있다. 뿐만 아니라

지방자치단체별로 다양한 지역경제 발전 전략을 수립하거나 실행 중에 있다. 그러한 대표적인 지역 및 산업 정책의 사례로는 산업클러스터 정책, 벤처기업 육성정책, 지역 중소기업 육성정책, 기업간 네트워크 촉진 정책 등을 들 수 있다. 그러나 현재의 정책적 처방전은 지역특수성에 기초하기 보다는 획일적(stereotype)이고, 수요중심적이기 보다는 공급중심적(supply-centred)이며, 지역중심적이기 보다는 산업중심적인 경향을 띠고 있다. 나아가서 지역정책의 수립과 실행 과정에서 중앙정부의 역할은 과도한 반면 지방정부의 역할은 수동적이라는 점은 지역특수성에 기초한 지역정책을 수립·실행하는데 있어 심각한 장애요소로 작용한다. 마찬가지로 정책이 실제로 구현되는 지역에서는 기업을 포함한 지역경제의 다양한 이해당사자들의 다양한 목소리들이 제대로 반영되지 못하고 있다. 이러한 현실적 상황이 오늘날 지역의 경쟁력 강화 및 유지가 핵심적 과제인 지역발전 전략의 결정과정 상의 전제 조건이라고도 할 수 있는 수평적 거버넌스 체제의 구축에 있어 반드시 극복되어야 할 걸림돌이다.

EU의 지역정책 철학은 단순히 하향식(top-down) 전략에서 탈피하여 상향식(bottom-up) 전략을 추구하고 있는 것은 사실이다. 그러나 이것이 정책 철학의 단절적 이동을 의미하는 것은 아니다. EU 혹은 중앙정부로부터의 금전적 및 정책 실행상의 각종 지원은 발전에서 소외된 지역들의 발전 능력 촉진을 위해서 매우 중요하다 (Legendijk, 1999). EU에 있어, 중앙정부를 비롯한 상위 정책 집행 주체는 지역발전 지원을 위해 보조금을 비롯한 하향식 정책 도구를 사용하되, 기존의 ‘개입주의적(interventionist)’ 관행을 벗어나 보다 지역특수성에 기초한 정책의 실행 과정을 간접적으로 지원하는 ‘촉진지향적(facilitative)’ 정책 철학으로 이동하고 있다 (Jessop, 2000). 또한 정책 보조금의 사용에 있어서도 보조금액의 상당부분을 지방정부 등과 같이 실제 정책을 집행하는 지역의 행위주체의 재량에 일임함으로써 중장기적 기반 하에서 지역경제 특유의 수요를 반영하는데 기여하고 있다. 그리고 지방정부와 지역 기업을 비롯한 다양한 이해당사자들이 대화와 합의에 기초한 상향적 지역혁신 프로세스를 고취시키고자 노력한다. EU와 중앙정부는 정책을 수립하고 하달하는 하향적 주체로 군림하기 보다는 내발적 목소리를 매개하고 조정하는 축으로서 기능한다. 이러한 사실은 유럽의 ‘지역혁신정책’이 민주적이고 수평적인 제도적 거버넌스 체제를 향해 이동하고 있음을 명백하게 시사하고 있는 것이다. 이러한 점들은 우리나라 지역개발 정책의 수립 및 실행과정에 비추어 본다면 ‘무엇이 문제인가?’에 대한 해답을 찾을 수 있다. 한마디로 현재의 “사람(정책수립역량)과 돈(재원)”을 볼모로 한 중앙정부와 지방자치단체간, 행정기관과 기업을 비롯한 이해당사자들간의 관계가 수평적 거버넌스 체제로 개편될 수 밖에 없는 제도적 환경의 구축을 통해서만 해결책을 찾을 수 있을 것이다. 나아가서 우리는 지역혁신 정책을 수립함에 있어 기술혁신 그 자체에만 집착하는 관행에서 탈피할 필요가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 지역경제의 맥락에서 무엇보다 중요한 것은, ‘지역에서의 발전’보다는 ‘지역의 발전’을 추구하는 것이다. 이것은 곧 개별기업에 대한 인센티브 제공 및 물적 하부구

조 공급 중심의 정책이 가지는 함정을 지적하는 것이다. 보다 중요한 것은, 학습과 혁신의 문화를 고취시키는 정책, 역내 제도들간 조정과 협력의 문화를 고취시키는 정책의 수립과 실행이다. 결론적으로, EU의 이러한 경험이 우리에게 시사하는 정책적 함의는 지역발전에 있어 혁신을 위한 제도적 환경 구축(institution building)과 수평적 거버넌스 체제의 중요성을 인식하자는 것이다.

2. 맥락특수성과 장소특수성

지역혁신 정책의 수립은 지역 내 산업특수성과 지역특수성에 기초한 지역 내 기업조직들의 보편적 특성을 엄밀하게 고찰하는 작업으로부터 출발하여야 한다. 그러한 작업을 거치지 않고 지역수준의 학습 네트워크 구축만을 맹목적으로 지향할 경우 나타날 정책 시행의 결과는 자명하다. 실리콘벨리와 루트 128 지역의 지역경제 성쇠 요인을 고찰한 저서 ‘Regional advantage’의 저자인 애너리 색스니언(Annalee Saxenian)의 연구는 이러한 정책적 오류의 위험성을 명확하게 지적하고 있다 (Saxenian, 1994). 그녀에 따르면, 기업간 관계는 기업의 내부조직 특성뿐만 아니라 지역의 사회적 구조와 제도적 특성과 밀접히 관련되어 있다. 예를 들어, 조직형태, 노사관계, 하청관계, 그리고 리더쉽 등의 측면에서 수평적이고, 협력지향적이며, 연대지향적인 학습 문화에 기초하지 못하고 위계적이고, 통제적이며, 고립지향적인 조직 형태가 팽배한 기업들이 입지하고 있는 지역을 가정해 보자. 이러한 지역에서 역내 기업 및 조직들간의 협력적인 네트워크 구축을 목적으로 한 정책 수단을 실행하는 것은 마치 사막 위의 성채를 구축하는 것에 닮아난 결과를 초래할 가능성이 높다. 즉, 지역 산업구조의 개선과 산업 조직 형태(organisational forms)의 학습지향적 구조로의 전환은 선언적 구호로 그치게 될 것이다.

다른 한편에서, Lee(2001)는 1990년대 지역발전 이론의 주류를 이루고 있는 ‘학습지역’ 혹은 ‘지역혁신체제’ 이론들은 학습과 혁신의 근원을 지리적 근접성에 기초한 국지적 차원으로 환원시킴으로써, 오히려 지역 특수적인 산업구조 및 조직형태에 따라 학습 및 혁신의 과정과 메커니즘이 지역에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 간과하고 있음을 지적한 바 있다. 기업조직에서 일어나는 학습 및 혁신, 지역 기업들의 기업간 네트워크, 제도적 상호작용 및 뿌리내림 특성은 결코 자명한 것이 아니며, 기업 조직의 맥락적 특수성과 기업 외부의 제도적 환경 특성을 반영한다. 이러한 주장은 지역 발전 및 혁신정책이 획일적이고 보편적인 정책적 수단의 적용을 통해서 현실적으로 실효성을 가지기 어렵다는 점을 강력하게 시사하고 있다. 따라서, 지역산업 클러스터 혹은 제도적 네트워크 구축 등과 같은 정책적 처방전은 지역발전을 위한 유용한 수단이 될 수 있다는 것은 다양한 사례를 통해 경험적으로 인정되고 있다. 그러나 이것이 지역경제의 맥락 특수성과 지역특수성을 고려하지 않은 보편적인 정책 도구(universal policy tool), 즉 만병통치약은 결코 아니다. 지역정책의

실효성 측면에서 보다 근본적인 문제는 지역발전을 위한 개별 정책 프로젝트(예: 기업간 네트워크 구축)의 현상적 구현에 있는 것이 아니라 지역 산업 구조와 기업의 학습 및 적응 능력의 구조적 개선에 있다 (Lee. 2002).

이러한 측면에서, 우리는 도시 및 지역연구에 대한 실재론적 방법론의 함의를 정교화한 앤드류 세이어(Sayer. 2000)의 주장을 눈여겨볼 필요가 있다: ‘사회혁신의 확산과 적응은 부분적 전과 과정보다는 구조적 변화 과정 속에서 고찰되어야 한다’ (p. 152). 이는 지역경제의 발전은 개별 정책수단들이 내포한 정책적 목표의 달성이라는 협소하고 파편화된 시각에서 탈피하여, 지역 산업구조의 근본적 개선과 생산성의 향상이라는 포괄적 맥락에서 접근될 필요가 있음을 강조하고 있다. 달리 말해서, 지역 정책 수단들은 상호간에 유기적으로 연결된 구조를 가지고 점진적으로 시행될 필요가 있을 뿐만 아니라 정책 수립은 맥락 특수성과 장소특수성이 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- Amin, A. 1999a. “An institutionalist perspective on regional economic development.” *International Journal of Urban and Regional Research*. 23(2) : pp365-378.
- Amin, A. 1999b. “The Emilian model: institutional challenges.” *European Planning Studies*. 7(4) : pp389-405.
- Amin, A. and Thrift, N. (eds.). 1994. *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Amin, A. and Thrift, N. 1995. “Institutional Issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association.” *Economy and Society*. 24 : pp41-66.
- Amin, A. and Tomaney, J. 1995a. “The regional development potential of inward investment in the less favoured regions of the European Community.” In Amin, A. and Tomaney, J. (eds.). *Behind the Myths of the European Union: Prospects for Cohesion*. London: Routledge : pp201-220.
- Amin, A. and Tomaney, J. 1995b. “The challenge of cohesion.” In Amin, A. and Tomaney, J. (eds.). *Behind the Myths of the European Union: Prospects for Cohesion*. London: Routledge : pp10-47.
- Armstrong, H. and Kervenael, R. 1997. “Regional economic change in the European Union.” In Bachtler, J. and Turok, I. (eds.). *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. London: Jessica Kingsley : pp29-47.
- Bristow, G. and Blewitt, N. 2001. “The structural Funds and additionality in Wales: devolution and multilevel governance.” *Environment and Planning A*. 33 : pp1083-1099.

- Cooke, P. and Morgan, K. 1998. *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Commission of the European Communities. 1989. *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*. Luxemburg: European Communities.
- Delors, J. 1989. "Regional implications of economic and monetary integration, in Committee for the Study of Economic and Monetary Union." *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Dunford, M. 1995. "Cohesion, growth and inequality in the European Union." In Amin, A. and Tomaney, J. (eds.). *Behind the Myths of the European Union: Prospects for Cohesion*. London: Routledge : pp125-146.
- European Commission. 1997. *Practical guide to regional innovation actions*. Brussels: European Commission.
- Gibbs, D. and Jonas, A. 2001. "Rescaling and regional governance: the English Regional Development Agencies and the environment." *Environment and Planning C: Government and Policy*. 19 : pp269-288.
- Hassink, R. and Lagendijk, A. 2001. "The dilemmas of interregional institutional learning." *Environment and Planning C: Government and Policy*. 19 : pp65-84.
- Henderson, D. 2000. "EU regional innovation strategies: regional experimentalism in practice?." *European Urban and Regional Studies*. 7(4) : pp347-358.
- Hooghe, L. and Keating, M. 1994. "The politics of EU regional policy." *Journal of European Public Policy*. 1(3) : pp368-393.
- Hudson, R. 1989. *Wrecking a Region: State Policies, Party Politics and Regional Change*. London: Pion.
- Hudson, R. 1994. "Institutional change, cultural transformation, and Economic regeneration: myths and realities from Europe's old industrial areas." In Amin, A. and Thrift, N. (eds.). *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press : pp196-226.
- Hudson, R. 2002. "Geographers and the Regional Problem." *mimeo*, Department of Geography, University of Durham.
- Hudson, R. and Williams, A. 1995. *Divided Britain* (2nd edition). Chichester: Wiley.
- Jessop, B. 2000. "The state and the contradictions of the knowledge-driven economy." In Bryson, J. *et al.* (eds.). *Knowledge, Space, Economy*. London: Routledge : pp63-78.
- Johansson, M. 1997. "Implementation of the Objective 6 programme in Finland and Sweden." In Bachtler, J. and Turok, I. (eds.). *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. London: Jessica Kingsley : pp286-301.
- Jones, M. and MacLeod, G. 1999. "Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance." *Transactions of the Institute of British*

Geographers. New Series. 21 : pp617-634.

- Keating, M. 2001. "Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia." *European Urban and Regional Studies.* 8(3) : pp217-234.
- Legendijk, A. 1999. "The emergence of knowledge-oriented forms of regional policy in Europe." *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie.* 90(1) : pp110-116.
- Landabaso, M. 1997. "The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy." *Entrepreneurship and Regional Development.* 9(1) : pp1-24.
- Landabaso, M. 2000. "Innovation and regional development policy." In Boekema, F. *et al.* (eds.). *Knowledge, Innovation and Economic Growth: the Theory and Practice of Learning Regions.* Cheltenham: Edward Elgar : pp73-94.
- Landabaso, M. and Reid, A. 1999. "Developing regional innovation strategies: the European Commission as animateur." In Morgan, K. and Nauwelaers, C. (eds.). *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions.* London: The Stationary Office : pp19-39.
- Lee, J. H., 2001, "Geographies of learning and proximity reconsidered: a relational/organizational perspective." *Journal of the Korean Geographical Society.* 36(5) : pp539-560.
- Lee, Jong Ho. 2002. "Corporate Learning and Radical Change: the Case of Korean Chaebol." Ph.D. Thesis, Department of Geography, University of Durham.
- Lovering, J. 1988. "Islands of prosperity: the spatial impact of high technology industry in Britain." In Breheny, M. J. (ed.). *Defence Expenditure and Regional Development.* London: Mansell : pp29-48.
- MacLeod, G. and Goodwin, M. 1999. "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation." *Political Geography.* 18 : pp697-730.
- Mayes, D. 1995. "Introduction: conflict and cohesion in the Single European Market: a reflection." In Amin, A. and Tomaney, J. (eds.). *Behind the Myths of the European Union: Prospects for Cohesion.* London: Routledge : pp1-9.
- Michie, R. and Fitzgerald, R. 1997. "The evolution of the Structural Funds." In Bachtler, J. and Turok, I. (eds.). *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds.* London: Jessica Kingsley : pp14-28.
- Morgan, K. 1997. "The learning region: institutions, innovation and regional renewal." *Regional Studies.* 31(5) : pp491-503.
- Sayer, A. 2000. *Realism and Social Science.* London: Sage.
- Stöhr, W. B. 1989. "Regional policy at the crossroads: an overview." In Albrechts, L. *et al.* (eds.). *Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives,* London: Jessica Kingsley : pp191-197.
- Saxenian, A-L. 1994. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tomaney, J. and Ward, N. 2000. "England and the 'new regionalism'." *Regional Studies*.
34(5) : pp471-478.

KCS I

The Evolution of EU Regional Policy and Implications for regional innovation policies: towards a learning and innovation-oriented regional policy

Chul-Woo Lee and Jong-Ho Lee

* Keywords: European Union(EU), Innovation, Learning, Regional Development, Regional Policy

ABSTRACT

Since the early 1990s, EU regional policy has been moving towards promoting regional innovation capabilities drawing on institutional building, collective learning and innovation, and untraded interdependencies. It accentuates that regional development should be bottom-up, place-specific, longer-term and learning-oriented. In this paper, we examine the evolution of EU regional policies for the last 40 years. Particular emphasis is placed on regional innovation strategies that EU has been experimenting as an alternative regional development paradigm during the 1990s. Such policy tools lay emphasis on the role played by learning, innovation and institutional building. It is revealed that regional innovation strategies in EU have moved towards facilitating learning and innovation-oriented regional culture and institutional building away from establishing infrastructures for innovation. In conclusion, we suggest some critical implications for regional development policy in Korea. First, it claims that policy makers need to recognise the importance of horizontal local governance and institutional building for promoting learning and innovation. Second, it is critical that regional policies need to be place and context-specific.