

④ 프로그램 개발

⑧은 교육사업 유형으로 보기보다는 교육사업을 시행하기 위한 도구 개발이라고 볼 수 있다. 체계적인 교육사업을 실시하고 내용을 공유, 전파, 확산하기 위해서는 반드시 필요한 과정이나 이 또한 체계적인 기본 계획하에 한 세부과제로서 콘텐츠 기획이 이루어져야 한다.

⑤ 위탁교육 성격 검토

③의 경우 위탁교육은 시행방법이지 교육사업 유형으로 분류하는 것은 적절하지 않다. 실제로 관심이 가는 것은 사업의 내용인데 그 내용에 워크숍, 현장교육, 전문인력 양성, 국내외 벤치마킹 등이 포함되어 있을 수 있기 때문이다. 그러다 보니 시군에서 작성하는 보고서 양식에서도 <사업유형>과 <시행방법> 양쪽에 등장하게 된다.

위탁교육의 경우 교육내용과 함께 위탁받는 전문교육기관의 역량에 따라 성과가 달라질 수 있다. 교육담당부서를 두고 있지 않은 신활력 지자체의 여건을 감안할 때 시행방법으로 위탁교육을 택하는 것이 바람직하지만 교육 프로그램 기획과정에 반드시 지자체와 위탁교육기관의 긴밀한 협의가 있어야 하며, 1회성 행사가 아니라 지속적으로 지역혁신을 주도할 추진주체 육성에 목표를 두어야 한다.

당초 신활력사업 추진지침에서 기획예산처의 검토의견을 반영하여 국내외 벤치마킹을 억제한 결과 전문교육기관에 위탁하는 형식을 빌려 국내외 벤치마킹을 실시하는 경우가 더러 있는 것으로 보인다. 물론 이 경우 보고서에는 시행방법을 '위탁'으로 하고 사업유형은 현장교육이나 국내외 벤치마킹으로 올리게 된다.

여러 사례에서 볼 수 있듯이 위탁교육은 시행방법이지 교육사업 유형으로 보기는 적합하지 않다. 위탁교육은 다시 전 주민(공무원 포

함)을 대상으로 하는 명사 초청 특강 성격의 사업과 리더 교육, 그리고 전문기술교육으로 나누어볼 수 있다. 물론 워크숍 유형에 해당하는 경우도 가끔 있다.

(2) 정책적 시사점

종합하면 현재 신활력 시·군에서 시행하고 있는 교육사업들은 당초 지속적으로 지역혁신을 주도할 추진주체 육성의 취지를 살리기에 적합하지 않으며 현재 단편적이고 부분적으로 시행하고 있는 다양한 유형의 교육사업을 체계적으로 구성한 시범 모델을 제시할 필요가 있다.

신활력사업은 2006년 9월 국정과제 보고에서 밝힌 바와 같이 하드웨어 위주의 기존 지역개발정책이 부딪힌 한계를 ① 지역혁신역량 강화, ② 고부가가치 6차산업 창출, ③ 도·농간 교류·협력을 정책관리전략으로 하여 낙후지역에 신활력을 창출하려는 참여정부의 의지에서 비롯되었다.

추진방안으로 ① 지역 주도적 사업추진, ② 지속가능한 추진체계 구축, ③ 인재양성과 등 소프트웨어 중점을 두는 자생적 발전역량 강화를 내세우고 있다. 그중에서도 기존의 지역개발정책과 차별되는 부분이 바로 지역발전의 중심을 추진주체와 그 네트워크로 보고 이를 형성하기 위한 체계적인 추진 모델(ASP)을 제시하고 있는 지역혁신역량강화사업인데도 예산 배정을 소홀히 하거나 사업 추진을 미루고 있는 것을 자료로 확인할 수 있다.

이와 같이 혁신역량강화사업이 부진한 가장 큰 이유를 해당 지역에서는 소프트웨어 중심 사업의 수행경험 부족이라고 한다. 혁신역량강화사업은 그 성과가 단기적으로 나타나기가 쉽지 않은 일이다.

하지만 저출산·고령화 시대의 급격한 도래로 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이기 때문에, 해당 지역이 이와 같은 혁신사업을 자신감 있게 수행하려면 실현 가능한 추진 모델을 제시하여 사업 성공에 대한 확신을 줄 수 있어야 한다. 상기한 교육사업 유형 9가지를 단편적으로 시행하면 그 효과를 지속적으로 기대하기 어렵지만 추진주체를 체계적으로 육성하는 과정에서 각각은 중요한 한 요소로 작동할 수 있다. 따라서 먼저 혁신역량강화사업의 비전과 목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 장기적인 관점에서 체계적인 프로그램을 기획하는 일이 선행되어야 한다.

ASP모형을 잘 살펴보면 혁신역량강화사업이 단순히 추진주체(Actor)를 육성하는 게 아니라 이들을 체계적으로 엮는 시스템(System) 형성을 지향하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 ‘구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배’라는 우리 옛말에도 있듯이 개별적으로 아무리 유능하더라도 이들이 신뢰와 협력을 바탕으로 뭉치지 않으면 시장개방의 파고를 혼자서 헤쳐나갈 수 없기 때문이다. 실제로 지역현황을 잘 살펴보면 성공사례의 뒷면에는 뛰어난 리더와 리더를 중심으로 형성된 시스템이 작동하고 있음을 알 수 있다.

따라서 혁신리더교육사업 모델은 단순히 재배기술과 같은 특정분야의 전문기술을 전수하는 방식이 아니라 관내 모든 지역과 산업을 대표할 수 있는 리더 교육의 형식을 취해야 한다. 여기서도 보다 중요한 키워드는 모든 ‘지역’인데 현실적으로 공동체 복원이 가능한 지역 혁신의 최소 공간적 단위인 ‘마을’을 공간적 범위로 설정할 수 있다.

결론적으로 신활력지역 지역혁신역량강화사업의 출발점은 혁신리더 교육이어야 한다. 이와 같이 혁신리더 교육을 지역혁신역량강화사업의 기본과제로 설정하고 그 안에서 상기한 9가지 교육사업 유

형을 다각적으로 반영한 프로그램을 체계적으로 구성해야 지속 가능한 추진체계의 구축이라는 교육성과를 기대할 수 있다.

[그림 5-3] 신활력사업의 ASP모형



2) 혁신리더교육 추진방법

(1) 배경

신활력지역 선정기준으로 인구, 소득, 경제·산업 관련 지표를 사용했지만 이 세 가지 지표와 상관관계가 매우 높은 지표를 하나 고른다면 인적 자본이라고 할 수 있다. 즉, 신활력지역은 인적 자본 형성이 다른 지역들보다 취약한 지역이라고 할 수 있으며 이의 보강이 무엇보다 시급한 과제이다. 신활력지역에서 담당자와 얘기를 나눌 때 항상 듣는 말이 우리 지역에는 자원이 없다고들 하는데 자원이 없는 게 아니라 자원을 볼 줄 아는 사람이 없는 경우가 더 많았다.

신활력사업이 기존의 낙후지역 지원사업과 다르다는 점은 ASP라는 명확한 추진 모델이 있다는 것이다. 지역의 혁신주체(Actor)들이 체계적(System)으로 선도사업(Project)을 수행한다는 모델은 이전의 낙후지역 지원사업들이 사업(Project)과 지침(Guide)만이 있었다는 점과 크게 차별된다. 중앙정부로부터 예산과 함께 내려지는 지침에 따라 사업을 수행하기만 하면 되었기 때문에 스스로 기획하는 능력이 퇴화된 기초 지자체의 입장에서 계획 수립에 엄청난 자율을 부여한 신활력사업은 추진주체 육성에 투자할 수 있는 절호의 기회였다고 할 수 있다.

그런데 가시적인 성과를 바라는 중앙정부의 독촉과 추진주체 육성이라는 장기과제의 수행이 표와 직접적으로 연결되지 않을 것이라는 부담감을 갖고 있는 신활력 시·군의 이해관계가 맞아떨어져 배정된 예산의 50% 이내에서 시설사업을 할 수 있도록 지침을 수정한 것은 지역 내에서 리더를 발굴하여 역량을 제고하고 이들을 신뢰와 협력으로 연계하여 체계적으로 지속적인 발전을 꾀할 수 있는 기회를 스스로 버린 것이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 추진주체 육성사업을 시행해본 적이 전혀 없는 신활력 지자체들은 이마저도 교육사업보다는 소득기반조성사업에 필요한 S/W사업에 배정하고 추진주체 육성에는 명목상의 예산 배정만 하고 집행은 미루다가 이월하여 차년도 사업에서는 시설로 바꾸는 재주를 부리고 있다. 또한 평가기준조차도 추진주체 육성에 대한 배점보다 가시적인 실적을 우선하여 추진주체 육성에 사업비를 많이 배정하고 실행한 지자체들이 오히려 인센티브 지급대상에서 탈락하는 결과를 초래했다.

교육사업의 내용도 자세히 들여다보면 워크숍이나 벤치마킹 등 1

회성 행사 성격을 교육으로 포장한 경우가 많아 실질적인 추진주체 육성 효과를 기대하기 어려운 현실이다. 자체 또는 현장교육이나 전문인력 양성교육을 실시한다고 해도 대부분 농업기술센터에서 기존에 시행하던 행사 성격의 농어민 교육의 수준을 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단되며 일체의 다른 교육은 없이 국내 벤치마킹만 실시한 경우도 있어 과연 교육대상자들이 얻은 게 무엇인지 의심스러울 정도이다.

추진주체 육성은 장기적인 비전을 가지고 명확한 교육목표와 함께 체계적인 교육과정을 수립한 후 시행해야 한다. 자칫 기존의 행사 성격으로 흐르지 않기 위한 제도적 기반 마련되어야 하며 일방적으로 위탁하는 것보다는 지자체와 교육기관이 밀접하게 협의하는 가운데 교육이 이루어져야 한다.

(2) 교육과정 기획

혁신리더 교육을 기획하는 단계에서는 자치단체와 긴밀히 협의하여 궁극적으로 달성하고자 하는 비전과 수료 시 달성하고자 하는 교육목표를 명확히 하는 일이 가장 중요하다.

신활력 시·군의 경우 교육사업의 비전과 목표는 고사하고 지역의 장기 비전과 목표를 명확히 알 수 있는 발전계획조차도 갖추지 않은 경우를 적지 않게 볼 수 있다. 이는 신활력사업 추진실적이 부진한 지역들이 대부분 기본 계획조차 없는 상태에서 사업을 졸속 구상하여 부지 확보에 많은 시간을 보내면서 사업비를 집행조차 못하고 있는 데서도 알 수 있는 사실이다.

혁신리더교육생을 선발하는 공간적 단위로 설정하고 있는 ‘마을’은 자연부락을 의미하는 것으로서 규모는 50~100가구 정도의 주민

간에 직접적인 의사소통이 가능한 공간적 범위이다. 여기서 리더라 함은 현재뿐 아니라 향후 5년 이내에 마을을 이끌어갈 수 있는 의지와 능력을 갖춘 자를 의미한다. 이장이나 마을발전추진위원장, 사무장, 청년회장, 부녀회장 등의 직함을 갖고 있는 경우가 많으나 교육성과를 감안했을 때 50을 넘지 않도록 연령에 제한을 두는 게 바람직하다.

실제로 현재 마을 일을 맡지 않은 경우 기존의 집행부와 갈등을 빚는 경우도 있기 때문에 이들의 현재 역할에 대하여 명확히 해두는 것이 향후 마을 사업의 실시 과정에서 생길 수 있는 갈등을 사전에 막는 방법이 된다.

혁신리더 교육은 1년이라는 장기간에 걸쳐서 체계적으로 이루어진다는 점에서 기존의 1회성 농어민 교육과 차별화된다. 혁신리더 교육을 이와 같이 장기간에 걸쳐서 실시하는 이유는 단순히 지식을 전수하는 게 목적이 아니고 리더 간 신뢰와 협력에 바탕을 둔 인적 네트워크를 형성하는 게 목적이어야 하기 때문이다. 이는 1촌1품 운동을 지속적으로 펼치기 위한 인재 양성을 목적으로 오이타현의 히라마쓰 전 지사가 설립한 도요노쿠니 만들기 학당의 1년차 학습과정의 목적과 유사하다고 할 수 있는데, 오이타현의 경우 이 과정을 야간학교 방식으로 운영하는 데 비하여 1박 2일 이상을 풀가동한다는 점에서 더 알차다고 할 수 있다.

혁신리더 교육은 신뢰와 협력에 바탕을 둔 인적 네트워크 형성이 목적이기 때문에 교육과정도 그 목적을 달성할 수 있도록 구성해야 한다. 교육생 선발이 어느 특정 지역이나 산업분야에 치우치지 않도록 유의해야 할 뿐 아니라, 교육대상자들이 대부분 부분적으로라도 농사를 짓기 때문에 농번기에 교육 참여가 저조할 수밖에 없다는 점도 감안하여 교육일정을 편성해야 한다. 또 강의 중심의 이론교육보

다 실제로 적용할 수 있는 현장 중심의 교육 프로그램 편성과 강사 선정이 필요하다.

신활력 시·군의 공통점 중 하나가 바로 인근에 고등교육기관이나 연구기관이 없다는 것이다. 따라서 짜임새 있는 교육과정을 기획하기 위해서는 어느 정도의 발품을 팔아야 한다. 혁신리더 교육 분야에서 경륜과 평판을 갖춘 전문교육기관 목록을 균형위 등에서 제공하여 지역실정에 따라 섭외할 수 있도록 하는 것도 한 방법이라고 할 수 있다. 대학에 위탁하는 경우 강사 풀에 현직 교수들이 많이 등장하게 되나 실무 경험이 일천한 교수들을 섭외하면 현장 경험이 풍부한 리더들로부터 웃음거리가 될 수도 있기 때문에 교육기관 선정뿐 아니라 강사 선정에 신중을 기해야 한다.

혁신리더 교육에 필요한 교육요소에 대해 면밀한 검토가 있어야 한다. 이 또한 지방자치단체에서 실시하는 행사 성격 교육과 차별화되는 점이다. 무엇보다도 시대적 변화에 따른 지방분권과 지역혁신의 필요성을 강조하는 교육요소가 반드시 있어야 하며 예산의 제약이나 교육생 구성의 특성에 따라 리더십, 기획력, 경영관리능력, 정보기술, 팀워크 형성, 레크리에이션, 현장 탐방 등의 요소를 적절히 안배해야 한다. 특히 강의 중심의 이론교육보다는 마을 현장에 직접 적용할 수 있는 실무지식의 전달과 체험교육에 많은 비중을 두어야 한다. 또 리더 간 신뢰감 함양을 위한 팀워크 형성 훈련이나 마을에서 직접 활용할 수 있는 레크리에이션 활동 등에 많은 시간을 배분해야 한다.

혁신리더 교육의 특성상 현장 탐방이 매우 중요한 의미를 갖는다. 현장 탐방이라고 하면 대체로 관외로 나가는 것만을 생각하기 쉬우나 더 중요한 것은 리더들이 생활하고 있는 지역의 현황을 제대로 파악하는 것이다. 지역 내에서 우량 향토기업을 일구거나 성공적으로

마을 공동체를 복원한 사례가 탐방 1순위이며 이 밖에도 잠재적인 자원의 탐방 결과를 놓고 분임토의에서 교육생들의 생각을 모을 수 있다. 이는 교육과정 중반부터 마을발전계획을 수립하는 데 중요한 역할을 하게 된다.

관내를 벗어나 외지로 탐방가야 할 경우 교육내용에 따라 현장탐방 일정을 사전 편성하고 탐방지역의 담당자와 미리 협의하는 과정이 꼭 필요하다. 탐방지역의 벤치마킹 요소가 계절적 요인과 직접적으로 관련이 있는 경우가 많기 때문에 사전 협의가 매우 중요하며, 일정을 조정하기 힘들 경우 대안을 제시할 수 있어야 한다.

4. 지역혁신 네트워크 구축(조직화)³⁶⁾

유럽 대부분의 지역혁신전략에는 표준적인 절차가 확립되어 있으며, 전략 수립은 크게 세 단계로 나뉘어 있다.

제1단계에서는 해당 지역의 하부구조에 대한 조사가 이루어지고, 지역기업, 특히 중소기업들의 기술 수요에 대한 적합성을 평가한다.

제2단계에서는 기업의 수요에 대해 기술 하부구조나 지원정책의 효과를 향상시키기 위한 다각적인 시나리오들을 제안한다. 이 단계에서 지역혁신을 위한 전략과 실행 프로그램, 그리고 사업의 우선순위 등을 도출한다. 이와 관련하여 많은 전문가들은 전략이 성공하기

위해서는 사업의 목적과 달성하고자 하는 목표를 명확하게 설정하는 것이 중요하다고 지적한다. 즉, 명확한 목적하에 추구하는 목표를 설정하는 것이 지역혁신력의 성공에 중요한 관건이 된다. 이러한 과정에서 다양한 행위주체들의 참여와 합의가 중요하다는 것도 이와 밀접하게 관련되어 있다.

마지막으로 제3단계는 전략의 실행과 평가가 이루어지는 단계로, 이를 위해 다양한 모니터링과 평가기제들이 설정되었다.

이러한 전략추진단계와 더불어 전략을 효과적으로 추진하기 위한 적절한 조직 구조를 확립했는데, 각 지역들은 대개 유사한 구조를 공유하고 있다. 프로젝트에 관여하는 조직은 크게 4개의 집단으로 구분되는데, 이는 각각 조정위원회, 모니터링위원회, 자문위원회, 실무그룹 등이다.

여기서 조정위원회의 주된 역할은 연구의 전략적 방향을 제시하고, 정치적 지지를 보장하는 것이다. 이러한 측면에서 조정위원회의 리더십이 전략의 성공적인 추진에 상당히 중요한 요소이다. 전략을 추진한 경험이 있는 대부분의 지역에서 실무 그룹을 설치했는데, 이들에게 할당된 역할은 다음과 같은 세 가지였다.

- ① 정보와 연구결과의 확산
- ② 연구결과의 비준과 토론
- ③ 전략 및 정책수단들을 개발하기 위한 아이디어의 수집

지역혁신체계의 발전을 단계적으로 명확하게 구분하여 추진방안을 마련하는 것은 용이하지 않고 단계별로 중첩된 부분은 있으나, 앞의 혁신 클러스터의 성공요인들을 바탕으로 지역혁신발전의 단계를 기반조성 단계, 정착 단계, 성숙 단계로 구분하여 전략을 마련한다.

36) [10] 국가균형발전위원회에서 발췌 편집

1) 기반조성 단계 : 혁신주체 간 파트너십 구축

(1) 지역혁신 주체 간 컨센서스 확보

지역주민, 경제주체들이 세계경제 여건의 변화, 산업구조의 변화 등과 관련하여 지역경제의 위기상황을 인식하고 공동으로 대응하는 노력이 필요하다. 지역의 혁신역량을 총동원하여 경쟁력 있는 지역 산업을 창출해야 한다는 컨센서스를 확보하는 것이 무엇보다 앞서야 한다.

① 각 지역의 경제위기 인식

지역의 경제주체들이 현재 해당 지역의 경제가 세계적인 무한경쟁 체제하에서 얼마나 어려운 상황에 처해 있는가를 직시해야 한다. 글로벌 경제구도의 도래로 지역산업의 공동화를 염려하고 기업 유치의 어려움도 누구의 탓만 하고 있을 수 없다는 것을 인식해야 한다.

산업활동의 국제적 공간 분업이 진전됨에 따라 산업 경쟁의 무대는 국가간 경쟁에서 글로벌 체제 안의 세계 지역간 경쟁체제로 바뀌고 있음을 인식하고 공유해야 한다. 그리고 해당 지역의 미래 경제기반은 무엇으로 해야 할 것이며, 어떻게 그러한 경제기반을 구축해나갈 것인가에 대해 먼저 심각하게 고민할 필요가 있다. 각 지역의 산업정책을 지역 고유의 기술을 지향하거나 고도 기술집약형 산업을 추구함과 동시에 지역의 자원을 최대한 활용하는 방향에서 추진해야 한다.

② 중앙의존 경제에서 자립형 지역경제 구조로의 개혁의지

과거의 공동투자 의존형, 자원 공급형, 중앙 주도형 지역경제 활성화

화는 이미 한계에 도달했다. 따라서 현재 지역경제나 산업구조는 가까운 미래에 지역주민의 생존문제와 직결된 위기에 봉착할 것이라는 인식을 같이하고, 이러한 경제적 난국을 타개하기 위해 과거 중앙정부에 모든 것을 의지했던 것과 달리 지역이 독자적으로 발전해 나가려는 의식을 가져야 한다.

글로벌 경제구도의 도래로 특정 지역이 국제적 경쟁에서 우위를 나타내고 있는 시점에서 지역이 스스로 주어진 여건과 자원을 활용하여 전략산업을 선정하고, 그 산업을 중심으로 혁신 클러스터를 창조하면서 새로운 지역발전 모델로서 지역혁신체계 구축의 필요성을 인식하고 지역이 가지고 있는 혁신적인 요소들을 효과적으로 활용하여 지역 간 경쟁에서 우위를 점할 수 있어야 한다.

③ 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 대학, 연구소 등의 명확한 비전 공유

정부, 지방자치단체, 기업, 대학, 연구소 등이 지역혁신체계의 구축으로 인한 장기 비전을 공유해야 한다.

(2) 수요 지향적 접근

구시대적 공급 지향이 아닌 지역의 문화적·사회적·산업적 수요에 부합하는 혁신역량을 개발한다. 과거 산업정책은 산업단지의 공급과 같은 예에서 잘 알 수 있듯이 대개 공급 지향적 접근에 기반하고 있었다. 그러나 이러한 접근방법의 효과에 대해 상당한 문제 제기가 있었고, 그 반향으로 지역의 여건, 특성, 잠재력에 대한 분석을 통해 지역의 문화적·사회적·산업적인 측면을 중시하는 수요 지향적 접근방법으로의 전환이 이루어지고 있다.

이는 지역혁신체계가 잘 발달된 선진지역에서 기업의 기술수요와 이에 상응하는 기술 하부구조 공급에 대한 분석이 전략 수립의 1단계를 차지하고 있다는 점에서도 잘 알 수 있다. 다시 말해 기업들의 기술수요와 혁신기관들의 기술공급에 대한 면밀한 조사, 지역 산업수요의 반영, 유망 업체들과 지역 내 다양한 부문 간의 연계를 통해 수요와 공급 간의 차이에 대해 면밀하고 체계적으로 검토한 후 지역 내 기업에게 필요한 서비스를 제공하는 전략을 수립한다.

따라서 이러한 수요 지향적 접근으로 추진하는 전략은 해당 지역의 지역적 여건과 잠재력에 대한 깊이 있는 이해가 중요한 전제조건이라 할 수 있으며, 각 지역마다 차별적인 전략을 추구했던 이유도 여기에 있다. 전략의 접근방법이 수요 지향적이라는 사실은 수요 분석이 전략의 수립에 매우 중요한 부분을 차지함을 의미하는데, 이러한 수요 분석에서 두 가지 요소를 살펴야 한다.

첫째, 정보를 어떻게 수집할 것인가, 둘째 수요가 의미하는 정보의 성격이 무엇인가이다.

전자의 경우 우편이나 전화를 통한 설문조사를 활용할 수 있다. 이에 비해 공급 측 분석은 혁신 시스템에 관련된 조직이나 지원시스템의 이질성이 존재하여 수요 측 분석보다 더 공식화된 경향이 있다. 거의 모든 지역에서 컨설턴트들은 지역에 존재하는 지원조직들에 대한 심층 인터뷰를 수행하였는데, 이 인터뷰에서 제공되는 서비스에 대비되는 고객들의 특성, 지역혁신체계 내 연계와 상호 작용의 식별 등에 관한 상세한 정보를 수집할 수 있다.

(3) 전략산업 선정

경제 선진지역에서는 지역혁신체계 구축에서 핵심적 요소로 삼고

있는 것 가운데 하나가 산업 클러스터를 창출하고 활성화하는 것이다. 산업 클러스터란 대학 등의 연구기관, 특정 분야의 관련 산업, 전문성 높은 공급업자, 서비스 제공자, 관련 업계의 종사기업, 관련 기관(인증단체, 업계단체 등)이 지리적으로 집중하고, 경쟁하면서 협력하고 있는 상태를 말한다.

이러한 기관과 기업은 공통성, 보완성에 의해 연결되어 있고 클러스터 전체로서 개체가 가지는 기능 가치를 높이고 혁신 창출에 효과적으로 기능하고 있다고 할 수 있다. 이러한 사고가 지역혁신전략의 원리에도 반영되고 전략의 핵심요소로 채택되고 있는 것이다.

혁신전략과 관련하여 산업 클러스터는 혁신주체들 간 지식 및 정보의 교류와 확산을 효과적으로 만드는 주요 채널로 인식된다. 클러스터를 구성하는 기업들 간에 보다 공식적 차원으로 이루어지는 지식이전 등이 모두 혁신주체들의 혁신역량을 강화하기 위한 효율적인 메커니즘인 셈이다.

산업 클러스터를 효과적으로 창출하고 활성화시키기 위해 선진지역에서는 해당 지역의 기술 하부구조, 부존자원, 기존산업 등을 고려하여 몇몇 산업을 선택하고 핵심자원이 입지한 특정 지역 중심으로 집중적으로 발전시키고 있다. 그리고 성공한 대부분의 지역들은 초기에 그 지역의 중핵이 되는 스타기업이 몇 개씩 존재하는 곳이 많다.

지역혁신체계를 분석하기 위해 전체 시스템을 산업 영역과 혁신환경 영역으로 구분할 수 있다. 산업 영역의 경우 각 지역의 현재의 산업기반과 미래의 지역산업 여건을 고려하여 산업을 선정할 필요가 있으며, 이 경우 대상 산업을 선정하는 데 이용할 수 있는 일반적인 방법으로 전통적인 지역경제 분석방법과 파빗(Pavitt)의 산업유형론을 적용할 수 있다.

전통적으로 산업체 규모 분석이나 추세 분석과 같은 단순한 분석으로부터 LQ(입지상) 분석에 이르기까지 지역경제를 분석하기 위한 많은 기법이 개발되어 있다. 이들 분석기법 가운데 일정 기준 이상을 충족하는 산업을 연구대상 산업으로 고려할 수 있다.

최근 기업의 기술혁신을 연구한 기술경제학자들은 실증 연구에서 서로 상이한 혁신활동을 보이는 산업들을 구분해 왔다. 그 가운데 널리 이용되는 유형론이 바로 파빋에 의한 구분이다. 이에 따르면 기업은 그 혁신 패턴에 따라 과학기반 기업, 규모 집약적 기업, 전문공급자 기업, 공급자 지배 기업으로 구분될 수 있으며, 각각의 특성은 다음 [표 5-1]과 같다. 비록 이러한 구분이 기업 수준에서 이루어진 것이지만, 해당 기업들이 가지는 규칙성이 그 기업이 속한 부문 전체에 반영되어 그 산업의 일반적인 기술혁신 패턴이 될 것이기 때문이다.

공급자 지배 산업은 섬유 및 의류, 가죽, 목재, 단순 금속제품과 같은 전통적인 소비재 산업을 포함한다. 외부로부터 기술 자극은 가치 체인상의 상위에 있는 산업으로부터 오며, 이들은 트레이드 마크, 광고, 특별 디자인과 같은 기술 이외의 요소가 중요하며, 공정혁신이 제품혁신을 능가하는 산업부문이다.

규모집약적 산업은 철강, 유리와 같은 공정산업들, 내구소비재 산업들을 포함한다. 기술 자극은 한편으로 생산공정을 최적화하려는 과정에서 생산 엔지니어링으로부터 오며, 다른 한편으로 가치 체인상의 상위에 있는 산업에서 온다. 무형 및 회사 고유의 노하우, 특허 등에서 기술혁신을 구현하고 있고, 이 또한 공정혁신이 제품혁신보다 중요한 산업부문이다.

전문공급자 산업은 기계, 측정, 제어 장비와 같은 제조업을 포함한다. 기술 자극의 한편은 개발부서로부터, 다른 한편은 사용자에게서

온다. 기술혁신은 디자인 노하우의 축적, 특허에 구현되어 있으며, 제품과 공정혁신이 둘 다 중요한 산업부문이다.

과학기반 산업은 전기, 전자, 화학 산업을 포함한다. 기술 자극은 직장 내 연구개발로부터 나아가 과학기술 시스템으로부터 혹은 생산 엔지니어링 부문에서 온다. 기술혁신은 연구개발, 공정 노하우, 특허에 구현되어 있고, 공정과 제품혁신이 둘 다 중요한 산업부문이다.

[표 5-1] 파빋에 의한 산업 구분

구분	학습내용	비고
과학기반 산업	기술의 내적 원천은 내부 연구개발과 생산엔지니어링이고, 외적 원천은 대학 및 전문화된 공급자	화학, 전자 부문
규모집약적 산업	기술자의 내적 원천은 생산엔지니어링과 연구개발 부서, 외적 원천은 전문 공급자와의 상호 작용적 학습, 그리고 과학기반 기업으로부터 인풋도 어느 정도 중요함	대량원료생산업 (bulk materials), 조립
전문화된 공급자 산업	기술의 내적 원천은 주로 디자인과 개발이며, 외적 원천은 사용자들(과학기반 및 규모집약적 기업들)	생산장비와 제어장비를 제조하는 소기업들
공급자 지배 산업	대부분의 기술은 장비와 원료의 공급자로부터 옴	제조업 및 비제조업 부문의 소기업

마지막으로 전략적 선택을 할 수 있겠는데, 앞의 두 기준이 이론적으로 설정된 기준이라면 이 기준은 정책적 관점에서 산업을 구분한 것이다. 지역의 번영을 이끌어왔던 기존의 지배적 특화산업 분야를 중심으로 혁신을 추진하거나 기존의 지배적 특화산업 분야에서 탈피하고 고부가가치를 창출할 수 있는 새로운 분야로의 특화를 시도할 수 있다. 결론적으로 기존의 주력 기간산업과 차세대 신산업의 융합 발전을 도모한다.

(4) 혁신환경 및 활동 실태 조사

지역의 산업발전에는 혁신환경이 중요하게 작용한다. 혁신환경은 세 가지 유형으로 구별하는데, 첫째는 대기업의 내부에서 생산활동의 재구성과 관련이 있는 혁신, 둘째는 낡은 산업환경을 새로운 기술과 합성함으로써 기존 산업을 활성화하는 혁신, 셋째는 새로운 지식을 창출하는 활동과 이러한 지식을 신산업활동에 적용하는 혁신이다.

기술혁신을 이해하기 위해서는 기업을 지방적·지역적 맥락에서 연구할 필요가 있고, 새로운 기업의 창업과 기존 기업들이 혁신적인 기술을 채택하는 데 기여하는 외적인 환경여건을 분석하는 것이 중요하다. 유럽에서 가장 바람직한 혁신환경을 제공하는 곳은 주로 세계적인 대도시인데, 이는 이 지역들이 새로운 기술의 응용에서 다른 지역들보다 유연하고 다양하게 적응할 능력을 지니고 있기 때문이다.

혁신환경의 구성요소들로는 첨단 기술의 교육훈련기관, 연구개발 활동의 집적, 기술과 경영자문 기반 구축, 모험자본, 독자적인 의사결정 능력 등을 들 수 있다. 이러한 혁신환경 구성요소들은 주로 비공식적인 연계망에 의존하고 있어 다른 지역에서는 복제하기가 상당히 어렵다.

① 혁신환경 조사

혁신 시스템의 구성요소들은 혁신과정에서 혁신투입에 해당하는 것이다. 그러나 이들 투입요소, 특히 일반조건과 과학 및 기술기반은 실제 연구개발, 생산, 마케팅 부문과 관련된 복잡 다양한 지원기관, 제도, 시설로 구성되어 있다, 게다가 국가별·지역별 상황에 따라 이론적으로 도출된 것과 어느 정도 차이가 있을 수 있다.

이러한 사실로 인해 이들 다양한 지원기관과 제도들을 체계적으로

조사·분석하기 위해 전체를 조사하고 분석하는 것이 필요하다. 이러한 필요에 따라 혁신환경을 조사할 조사표를 작성할 필요가 있으며, 이는 혁신환경 전반을 포괄하는 지역혁신조사표와 특정 산업과 관련한 산업혁신조사표로 구분할 수 있다.

조사는 양적 조사와 질적 조사를 병행할 수 있으며, 전자는 조사표상의 해당 조직, 제도, 시설들에 대해 해당 주체의 유무, 이외 해당 요소와 관련된 통계자료 등을 활용할 수 있는 반면, 후자는 관련 주체의 주관적 판단에 의존한다. 가령 기업을 대상으로 수행하는 설문조사는 이러한 질적 조사와 관련되어 있다. 이외에도 지원기관이나 제도와 관련된 정성적인 조사내용들이 질적 조사와 관련되어 있다.

지역혁신 조사와 관련한 내용들은 다음과 같다.

- i) 일반조건 : 생산부문, 금융, 마케팅 및 유통, 정보지원, 기타
- ii) 과학 및 엔지니어링 조건 : 고등교육, 연구 시스템(공공, 민간, 대학 연구소), 전문연구센터, 기술이전 시스템, 훈련 시스템, 기초연구지원 시스템, 기타 연구개발 지원이 있다.

② 혁신활동 조사

혁신환경 조사와 함께 혁신 시스템의 분석에 활용할 내용은 기업을 대상으로 한 혁신활동 실태 조사이다. 이 조사는 기업들의 혁신활동, 기업과 지원기관 간의 관계를 중심으로 이루어진다. 설문조사 결과는 일차적으로 기업의 혁신역량을 파악할 뿐만 아니라 혁신환경을 구성하는 지원기관과 제도의 효과성을 판단할 수 있게 해준다. 기업 설문조사는 구체적으로 다음과 같은 내용을 포함할 수 있다.

- i) 혁신활동에 대한 기업들의 태도(의식)

- ii) 기술획득 및 연구개발협력
- iii) 혁신의 정보원천
- iv) 혁신의 투입요소
- v) 혁신의 산출요소
- vi) 혁신의 장애요인
- vii) 지원기관의 평가

이들 조사는 조사과정에서 많은 현실적 어려움이 있는 것이 사실이지만 제반의 산업 관련 조사와 마찬가지로 체계적이고, 주기적으로 수행하는 것이 적절한 것으로 보인다. 특히 유럽의 경우 EU를 중심으로 하여 각 국가별·지역별 혁신환경과 기업의 혁신활동 실태를 조사하는 것이 일반적이다.

그런 의미에서 혁신환경 및 기업혁신 실태에 대한 조사는 지역의 혁신환경에 대한 모니터링 시스템을 구축하고 자가 평가할 수 있는 체계를 갖춘다는 데 의의를 가질 수 있다. 조사결과는 일차적으로 혁신환경의 잠재력을 평가하기 위한 일차적 자료가 되며, 이외에도 혁신 시스템의 향상을 위한 정책 틀의 구축이나 전략 추진에서 핵심주체를 식별하는 데도 활용한다.

③ 지역여건에 따른 혁신지원제도 마련

지역마다 혁신환경이 상이하기 때문에 지역에 따라 혁신지원방안이 달라야 한다. 지역에 따라 인프라 조성, 기초연구 지원, 기술이전 지원, 교육 지원, 금융 지원 등으로 상이할 수 있으며, 지역의 우선순위에 따라 결정해야 할 것이다.

- i) 인프라 : 지역혁신을 위한 인프라 구축에 필요한 제도적 장치 마련
- ii) 기초 연구 : 기초 기술 연구에 자본을 투자할 수 있는 여건 마련
- iii) 기술, 상품, 서비스 개발 및 이전 : 대학 혹은 연구기관에서 개발한

- 새로운 기술과 상품, 서비스가 지역 내의 기업들에 활발히 이전될 수 있도록 기술이전센터를 설립하고 이를 지원
- iv) 교육(인력개발) : 우수한 노동력 양산과 재교육을 위한 교육기관 및 시설의 설립을 위한 제도적 지원이 이루어짐
- v) 금융 : 벤처캐피탈 등을 통해 창업 지원

(5) 지역혁신 인프라 및 추진체계 구축

지역혁신발전계획에 따라 지역에 지역혁신 클러스터의 창출을 실천하는 조직을 설치하고, 기업과 대학, 행정을 연계하는 공간을 창조하며 지역혁신발전계획에서 도출한 전략산업 클러스터를 창조하고 육성하기 위한 프로젝트를 개발한다.

지역에 따라서는 이미 테크노파크, 리서치 파크와 같은 공간을 만들어 운영하고 있으나, 지역에서 지역혁신을 집약적이고 효율적으로 추진하기 위해서 기업과 대학, 공공 행정을 연계하는 공간은 반드시 필요하다. 각 지역에 이미 설치되어 있는 중소기업지원센터와 같은 기관을 활용할 수도 있다.

또한 법, 제도, 표준의 정비도 필요하다. 발전과 구분되는 혁신을 달성하기 위해서는 제도적 정비와 지원이 절대적 중요성을 가진다. 정부 개입의 중요성과 제약을 함께 고려하면서 기술표준을 설정하는 과정에 대한 법적 근거가 필요하다. 무역정책 및 시장정책의 측면도 함께 고려해야 한다.

(6) 지자체, 대학, 기업 사이의 유기적 협력과 역할 분담

지역혁신을 위해서는 각 주체 간의 역할 구분이 필요하다. 현재 산·학·연·관의 구성주체 간에 역할 구분이 명확하지 않고, 상호간에 기술력이나 규모 등에서 차이가 커서 협력적 관계에 어려움이 있다. 그리고 산·학·연·관 협력이 정부 주도적으로 이루어져 지역의

문제를 극복하는 데 어려운 점이 있다. 따라서 각 주체 간 비전 제시자(Vision Provider, VP), 시스템 통합자(System Organizer, SO), 전문요소 공급자(Specialized Supplier, SS) 등으로 역할을 담당할 필요가 있다.

비전 제시자(VP)로서 지자체는 인프라 제공과 연구개발 지원, 지역혁신 강화 지원을 위한 기본 방향의 제시와 구체적인 전략과 집행 계획을 마련하고, 대학은 연구개발 부문을 담당한다, 대기업은 시스템 통합자(SO)로서의 역할을 담당하고 각종 지원 서비스 기업들은 전문요소 공급자(SS)로서의 역할을 담당한다.

사회문화적인 환경 조성

각 주체 간에 자연스러운 협력과 분업은 지역 내의 사회문화적인 환경 조성을 통해 이루어진다. 지속적으로 변하는 환경에 유연하게 대응하고, 그 대응전략은 공격적으로 구사하는 의식 개혁이 필요하다.

(7) 산·학·연·관 협력기반 조성

① 전략수립과 추진과정에 혁신주체들의 폭넓은 참여와 합의 유도

지역혁신전략을 수립하는 주체는 일차적으로 지역 당국에 있다. 따라서 각 지역정부가 나름대로의 창의성과 자율성을 가지고 혁신전략을 수립하여 실행하는 경향이 두드러지고 있다. 바로 이러한 사실로 인해 혁신정책은 지역 내 다양한 주체들의 참여와 조정, 합의가 매우 중요한 부분을 차지한다. 실제 유럽의 RITS(Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures)와 같은 프로젝트는 구체적인 실행 프로그램에서 가급적 시작단계부터 관련 주체들을 참여시켰으며, 이들 주체들 사이에 합의를 도출하는 것을 강조하고 있는 점이 두드러진다.

② 혁신 주체 간 탈중심적이고 개방적인 네트워크 구축

기업, 공공/민간단체, 정부, 대학 등 많은 조직의 참여를 유도한다. 물리적 하부구조의 네트워크뿐 아니라, 제도적 지원에 의한 네트워크, 구성주체 간의 문화적·간접적 네트워크 역시 중요한 역할을 한다. 네트워크의 자율성과 자생능력을 위해서는 상호 이익을 창출할 수 있는 느슨한 네트워크가 필요하다. 연구기관에서 기업으로의 기술이전에 그치지 않고 관련된 조직들 간에 기술 및 정보 교류를 활성화 하여야 한다.

(8) 공동 학습활동 : 연구회, 포럼, 학술대회 등

① 공동학습을 선도하는 지역리더 그룹의 존재

지역리더 그룹이 존재하여 혁신 분위기를 조성하고 연구자를 끌어들이는 지역의 장기 비전을 제시하고 실현시킨다. 이들은 지역경제의 위기를 의식하고, 지역혁신체계, 산업 클러스터에 대한 연구회나 포럼 등을 구성하여 각 지역에 맞는 지역발전 모델을 수립하고 자립적 지역경제의 기반을 구축해야 한다. 그리고 기업, 대학, 연구소, 지원기관, 지자체 등에 분산되어 있는 기술, 인재, 노하우 등의 지식 자원을 결집하여 지역 내 산업이 새로운 영역을 개척해나가도록 해야 한다.

이러한 사업은 각 지역에 리더가 나타나 지역의 장기 비전을 제시하면서 그것을 실현시키기 위해 연구자를 끌어들이고 결집해야 한다. 미국 실리콘밸리의 터먼 교수, 오스틴의 코츠메츠키 교수, 프랑스 소피아 앙티폴리스의 라피트 교수, 원주의료기기 클러스터의 윤형로 교수 등이 그러한 역할을 했다.

② 지역혁신연구회의 구성 및 활동

선진 혁신사례의 혁신경로를 분석하여 지역실정에 맞는 비전을 제시하고 전략을 수립한다. 지역혁신의 필요성을 인식하고 방향을 제시하는 인적 자원이 지역혁신의 출발점이 된다는 점에서 연구회를 통해 지역혁신 전문가를 양성하고 그 필요성을 확산하는 효과를 누릴 수 있다.

장기적인 시야를 가지고 지역혁신체계에 대한 연구를 수행하여 그 결과를 지역 내에 확산하는 활동이 필요하다. 지역혁신체계가 정체성과 자생력을 확보하여 정착하기까지는 보통 20년 이상의 시간이 소요된다. 이러한 성장과정을 거치면서 혁신주체 간 역할이 분명해지고 긴밀한 네트워크가 형성된다.

(9) 지역혁신 교육, 연수, 홍보 및 지역혁신 전문가 양성

혁신을 일구어갈 주체들에게 지역혁신체계의 정확한 개념, 필요성, 역할 등을 교육해야 한다. 지역혁신체계 전문가들을 양성하여 개념과 필요성을 전파하고 확산한다.

(10) 지역혁신 종합계획 수립

기본 정착기에 필요한 추진과제들을 지역혁신발전계획에 포함하여 수립하고 정책을 일관되게 추진해야 한다.

2) 정착기 : 네트워크 가동 및 연계 강화

(1) 세계적 수준의 연구개발 프로젝트 기획 및 추진

연구개발기관이 존재하지 않는 곳에서는 혁신적인 산업 클러스터가 창출되지 않는다는 것이 정설이다. 따라서 정부의 실험 연구소나 대학의 연구기능을 활성화하고, 기업의 연구개발 부문을 유치하고 활성화시켜나가야 한다. 선진국의 혁신 클러스터가 형성되어 있는 지역에는 클러스터의 핵심이 되는 세계적 수준의 연구개발 역량이 존재한다. 지역 소재 대학이나 연구소를 중심으로 지역특성에 맞는 연구개발을 촉진하고 그 연구결과를 상업화하는 노력이 필요하다.

(2) 지역혁신 주체 간 연계사업 강화

① 산·학·연·관 연계

지역기업, 대학, 연구소, 벤처 캐피탈, 지자체 등과의 유기적인 연계가 형성되어 지역혁신의 창출, 확산, 활용이 용이해져야 한다. 지역에서 경쟁우위를 지닌 산업에 협력적 연구개발을 추진한다. 이러한 정책목표의 원활한 달성을 위해 동일 부지나 건물 내에서의 산·학·연·관 결합을 추구하는 것이 효과적일 수 있으며, 테크노파크, 인큐베이터, 벤처기업 집적시설 등이 여기에 해당한다.

산·학·연·관 당사자들 간의 연계를 체계화하여 역내의 기업들로 하여금 기술혁신정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하고 협의체 구성, 각종 연구 및 세미나에 적극적으로 참여토록 하여 상호 신뢰 및 협력에 기반을 둔 네트워크를 형성할 수 있도록 만남의 장을 제공한다.

② 벤처기업과 대기업의 연계

지역에서는 벤처기업과 대기업 간에 연계하여 지역산업을 진흥하는 것이 효과적이다. 기술개발을 체계화하고 있는 지식기반사회에서는 기업 단독의 발전전략보다 이업종 교류나 벤처기업과 대기업과의

연계가 필요하다. 지역혁신으로 창출된 벤처기업의 성장은 비즈니스 상 보완관계에 있는 대기업과의 연계에 의해 가능하다.

(3) 다양한 혁신의 창출 · 전파 · 활용

대학과 연구소에서 창출된 우수한 연구 성과들을 기술이전, 특허 관리, 이전관리 등을 통하여 기업들이 제품개발에 활용할 수 있는 시스템을 확립해야 한다. 연구소와 대학에서 스핀-아웃한 첨단 중소기업의 창업을 지원하고, 이를 위해 대학과 연구기관에 대한 보상체계의 제도적 장치가 필요하다. 수익사업을 전개할 수 있는 범지역적 네트워크의 구축 또한 필요하다.

(4) 혁신적 벤처기업의 활력 제고

특정 지역이 자생적으로 성장할 수 있는 산업 혁신 클러스터로 발전하기 위해서는 관련 기업을 늘리는 것이 최적의 수단이다. 그러나 단순히 벤처기업을 육성하는 것보다는 연구개발 중심의 벤처기업 육성이 중요하다. 연구개발 중심 벤처기업의 활력을 촉진하기 위해서는 이공계 기술자의 창업을 활성화해야 한다. 그러나 최근 사회적 분위기는 이공계를 기피하는 경향이 강하며, 인재가 모여 있는 대학, 연구소, 기업의 이공계 인재가 창업을 적극적으로 추진하지 않으려 하고 있어 우려된다.

스핀-오프, M&A 등에 의해 인재들의 이동성이 높은 지역에서 그 산업의 혁신과 발전이 용이하다. 기술이전은 인재 이전을 통하는 것이 즉효성도 있고 가장 효과적이다. 스핀-오프 트리가 형성되어 있는 지역은 다른 지역에 비해 성장이 용이한 지역이라 할 수 있다.

(5) 지원 인프라 기관의 역할 강화

지역혁신체계에 입각한 정책의 주요 과제는 신뢰와 협력적 분위기 조성, 상호 작용적 학습기제의 마련, 혁신주체 상호 간의 수요에 대한 정보 공유 및 공통의 목적 달성을 위한 조직과 기관의 구성 및 운영, 네트워크 중개인의 양성 등이다. 기술개발을 통해 상용화에 성공한 프로젝트는 스핀-오프해서 별도의 기업으로 사업화하는 것을 적극 추진해야 한다.

기술정보, 인력정보, 금융 및 재정 지원 등과 같이 인프라 성격이 강한 부문에 대한 정보를 체계적으로 전달할 수 있는 정보망을 구축해야 한다. 뿐만 아니라 벤처 캐피탈, 엔젤, 인큐베이터, 회계사, 변호사, 노무사, 시제품 제작, 설계, 해외 업무 등의 초기 벤처기업이 필요로 하는 다양한 기업 지원 서비스가 이루어져야 한다.

(6) 지역혁신체계 추진체계의 조정기능 강화

중앙정부 각 부처의 사업을 지역에서 통합하고 조정하는 역할을 강화한다. 중앙정부의 개별 부처에서 추진하는 사업이 해당 지역에서 실행되고 있으나, 현재는 부처 간의 조정기능이 원활하지 못하여 지역에서의 사업 효율성이 낮아지고 있다. 중앙정부에서 계획하는 사업과 지역에서 추진하고자 하는 사업을 사전 조정하여 지역에서의 사업 효율성을 높일 수 있어야 한다.

기업, 대학, 지원업체를 연계하고 조정하는 기능을 강화해야 한다. 개인이 아니라 전문기관이 정력적으로 각 센터를 연계함으로써 지역에서 창출되는 혁신의 결과를 확산시키고 활용도를 높이도록 한다. 이러한 사업을 추진하기 위해서는 핵심적인 역할을 하는 기관이 필요하며, 지방자치단체장의 의지와 참여도 필요하다.

(7) 서브 지역혁신체계의 기능 강화

지역혁신발전계획에 따라 혁신 클러스터를 창조하는 인큐베이터 기능은 광역 지역 내에서도 기초 지방자치단체의 역할이 클 수 있다. 따라서 광역 지방자치단체 차원에서 지역발전계획을 수립하더라도 기초 지방자치단체 차원의 지역혁신발전계획 또는 혁신 클러스터 창조의 움직임과 협조해야 한다.

(8) 지역혁신체계 촉진을 위한 공공부문의 규제 완화

실리콘 밸리의 사례에서도 알 수 있는 바와 같이 정부는 연구개발 자금 지원 측면에서 어느 정도 기여했지만, 그 개발된 기술을 상업화하고 자금을 지원하는 측면에서는 벤처 캐피털이 활약했다. 산·학·연·관이 서로 연계하는 측면에서 정부의 개입은 미약했으며 거의 모든 활동이 민간 자율과 시장 메커니즘의 작동에 의해 이루어졌다.

기업의 연구개발 활동을 촉진하고 그 결과를 산업화하여 지역에 뿌리내릴 수 있도록 하는 방향에서 모든 규제를 풀고, 부처 및 기관 간의 협조와 조정이 있어야 한다. 중앙정부의 각 부처 사업을 지역에 서 통합하여 조정할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

3) 성숙기 : 개방형 네트워크화

(1) 지역혁신체계의 국내외 네트워크화

지역혁신체계가 정착되고 활성화되는 시점에서는 글로벌 차원에서 시장을 확대하고 혁신을 촉진해야 한다. 또 전 세계에서 인재, 기업, 연구소, 대학 등을 유치하여 해당 지역을 글로벌 차원에서 주도적

인 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 이와 같이 형성된 글로벌 네트워크를 활용하여 해당 지역에서 개발하는 기술의 글로벌화를 추구해 나가야 할 것이다.

(2) 혁신 클러스터로서의 지역 지명도 제고

혁신 클러스터로서의 지역 지명도를 전국적·세계적으로 높이도록 한다. 그 결과 연구개발 중심 벤처기업들은 그 지역으로 입지하려고 하는 유인을 제공할 수 있게 된다. 세계적으로는 IT벤처기업이 실리콘 밸리로 진출하려고 하며, 국내 IT기업들은 서울벤처밸리(일명 테헤란 밸리)로 집적하는 현상과 동일하다.

이와 같이 지역의 지명도를 높이려면 지역의 입지여건, 세제지원, 연구투자개발, 정부 지원 등의 각종 지원정책에 대한 정보를 제공하고 규제 완화, 원-스톱 행정 서비스 등의 다양한 인센티브 제공을 활용하여야 한다. 금융·외환시스템, 외자유치 경쟁, 각종 정책들의 글로벌 스탠더드를 수립해야 한다. 이와 같이 지명도를 높임으로써 대기업, 대학, 우수 연구소의 유치가 용이해질 뿐 아니라 우수한 인재를 영입하기도 쉬워진다.

(3) 지역 내 다른 혁신 클러스터와의 융합

지역의 산업경쟁력을 유지하기 위해 혁신활동을 통한 기존 산업의 고부가가치화를 지속적으로 추구한다. 혁신활동으로 신산업을 창출하고 새로운 일자리를 만든다. 그 결과 서로 다른 산업 클러스터와의 융합으로 신산업을 창출한다.

(4) 주식 공개를 통한 지역산업의 신뢰도 상승, 고성장 유도

지역혁신체계를 기반으로 창설한 기업이 상장하면 산업 입지로서 지역의 신뢰도가 올라가게 된다. 그 결과 지역 소재 기업이 우수한 인재를 채용하는 것이 용이해질 뿐만 아니라, 주변의 만년 저성장 상태에 있는 중소기업에게 자극을 줄 수 있다. 또 해당 기업은 사회적 인지도가 높아져 비즈니스 기회가 보다 많아진다.

(5) 지역사회 생활환경 개선

지역혁신체계가 활성화되는 지역은 이미 글로벌 도시로 편입되는 상태에 있다고 볼 수 있으며, 따라서 지역주민의 생활수준도 글로벌 스탠더드에 맞추게 된다. 국제적인 지역으로 발전하기 위해서는 기업하기 좋은 환경을 만들 뿐 아니라, 그 기업에서 활동하는 기업인들과 그 가족들이 생활하기 편리한 쾌적하고 윤택한 생활환경을 조성해야 한다. 세계적인 인재를 유치하고 만족하게 하도록 하기 위해서는 지식인, 기술자, 경영자들이 이주해서 살고 싶은 문화나 주거환경을 조성해야 한다.

이주해 오는 주민들의 생활은 물론이고 교육, 의료, 문화생활과 같은 모든 측면에서 매력 있는 생활공간을 조성해야 한다. 해당 지역에 대한 이미지를 개선하고 전통문화에 대한 정체성을 확보함과 동시에 문화체험 및 홍보를 적극적으로 실시한다.



5. 지역혁신전략 수립 · 실행 · 평가³⁷⁾

1) 지역혁신전략 수립

(1) 기본 원리와 수립 순서

지역혁신 전략은 지역이 비전에서 설정한 사명을 완수하기 위한 기본적인 방법론이라고 할 수 있다. 즉, 전략은 ‘사명 달성 방법론’이다. 지역의 혁신사업은 완벽한 계획을 수립할 수 없을 뿐 아니라 그렇게 할 수도 없다. 지역의 혁신사업을 하다보면 헤아릴 수 없이 많은 불확실성과 만나게 되고 예기치 않은 기회도 수없이 접하게 된다. 그러므로 사명 달성에 필요한, 명확하고 사려 깊으며 복잡하지 않은 방법론만 간략하게 제시해야 한다. 지역주민 저마다 솔선수범하게 하고 기회를 잡도록 하며 변화하는 상황에 유연하게 대응하여 실험과 혁신을 시도할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다.

지역혁신 전략을 수립할 때 명심해야 할 4가지 기본 원리는 다음과 같다.

- ① 전략은 비전으로부터 도출해야 한다. 우선적으로 해야 할 일을 명확히 알지 못하면 전략을 세울 수 없다. 비전이 먼저이고 전략이 다음이다.
- ② 전략을 수립할 때는 지역의 장점과 특성을 활용해야 한다. 다시 말해 강점이 있고 잘하는 것만 한다.

37) [13집 콜린스

③ 전략은 실현 가능해야 한다. 그러므로 내부(지역) 상황과 함께 외부(역외) 환경까지 고려해야 한다.

④ 전략을 실행할 사람들과 함께 수립해야 한다.

전략을 수립하는 순서는 다음과 같다.

① 지역혁신 비전을 검토한다. 비전이 명확하지 않으면 먼저 비전부터 자세히 살핀다. 특히 현재의 사명을 명확히 할 필요가 있다. 핵심가치와 믿음, 목적 다음으로 중요하기 때문이다.

② 지역의 내부 역량을 냉정하게 분석한다.

③ 시장, 경쟁지역, 산업 경제 추세 등 외부 환경을 철저하게 분석한다.

④ 지역 내부 역량과 외부 환경의 분석결과를 토대로 현재의 사명을 달성하기 위해 수행해야 할 구체적이고 중요한 사업목록을 결정한다.

전략 결정은 사업의 핵심요소 가운데 하나이다. 다음과 같은 범주에 특히 신경을 써서 결정한다.

- ① 사업내용
- ② 고객 또는 시장 창출 방안
- ③ 재원 확보 방안
- ④ 추진체계
- ⑤ 기반시설

(2) 내부 역량 분석

내부 역량 분석은 다음과 같은 세 가지 요소로 구성된다, 보통의 SWOT분석에서는 내부 역량 분석에서 강점과 약점만을 따지지만 철

저한 역량 분석을 위해서는 자원과 혁신 아이디어에 대한 분석이 따라야 한다.

- ① 강점과 약점
- ② 자원
- ③ 혁신과 새로운 아이디어

① 강점과 약점

제일 먼저 지역의 장단점을 명확하게 파악해야 한다. 전략은 장점을 이용한다는 것과 마찬가지로 사실을 명심해야 한다. 장점과 약점을 객관적으로 분석하는 요령 중 하나는 참여주체들에게 세 가지 강점과 세 가지 약점을 적어서 제출하라고 하는 것이다. 이 문제에 대해서 외부전문가나 핵심고객에게 물어볼 수도 있다. “다른 지역과 비교할 때 뛰어난 점은 무엇이며, 경쟁우위가 있는 우리 지역만의 특성으로는 어떤 것이 있는가?”라고 구체적으로 묻는 것이 효과적이다. 장점에 집중하라는 말은 장자의 우화에 나오는 “학의 다리가 길다고 자르지 마라”라는 말과 일맥상통하는 것이다.

② 자원

지역혁신전략 수립에서 고려해야 할 자원으로는 인적 자원, 자연 자원, 관광문화자원, 가용한 재원 등을 들 수 있다. 이 중에서 가장 중요한 자원을 들라고 하면 인적 자원이다.

③ 혁신과 새로운 아이디어

시장의 변화에 따라 혁신을 하는 기업은 살아남고 그렇지 않은 기업은 사라지듯이, 지역도 혁신 여부에 따라 명암이 갈릴 수 있다. 지

역 안에서 나오는 창조적인 아이디어에 민감해야 한다. 지역특산품의 부가가치를 올리는 연구개발, 디자인, 마케팅, 축제에 이르기까지 새롭게 떠오르는 혁신적인 아이디어를 자세히 살핀 다음 실현할 수 있는 것들의 목록을 작성한다. 그리고 혁신적인 아이디어의 시장성과 개발에 필요한 자원과 마케팅 방안을 분석한다. 혁신적인 아이디어는 전략에 크나큰 영향을 미친다는 점을 명심해야 한다. 전략이 혁신을 자극하고 혁신이 전략에 영향을 미치는 선순환 구조가 정착해야 한다.

(3) 외부 환경 분석

외부 환경 분석은 다음의 요소를 대상으로 한다. 일반적인 SWOT 분석이 위협과 기회요인만을 분석하는 데 비해 보다 포괄적임에 유의할 필요가 있다.

- ① 업계 · 시장 동향
- ② 기술동향
- ③ 경쟁 지역 평가
- ④ 사회 환경과 규제 환경
- ⑤ 거시 경제와 인구 동향
- ⑥ 국제적인 위협과 기회 요인
- ⑦ 일반적인 위협과 기회 요인

① 업계 및 시장 동향을 파악하기 위한 체크리스트는 다음과 같다.

- i) 시장점유율은 어느 정도이며, 어떻게 경쟁할 것인가?
- ii) 현재 생산규모와 향후 생산량의 시장점유율은 어느 정도나 될 것인가?
- iii) 성장 중이거나 성숙기 또는 쇠퇴기에 접어든 제품이나 서비스

의 점유율은 어느 정도인가? 진행은 어느 정도 속도로 이루어지며 그 이유는 무엇인가?

- iv) 지배적인 동향은 어떠한가? 저변에 작용하는 힘은 무엇인가?
- v) 무엇보다 중요한 것은 앞으로 고객에게 필요한 제품이나 서비스가 무엇이나 하는 것이다. 고객의 요구가 어떻게 변하고 있는가를 파악하는 것이 곧 시장상황을 파악하는 것이다.
- vi) 업계 발전은 현재 어느 단계에 와 있는가?

② 기술 동향

모든 산업 심지어 로테크 산업도 제품이나 공정에 발전을 초래할 수 있는 기술적인 요소를 가지고 있다. 업계의 기술 동향을 살피고, 기업의 우위를 점하기 위해 그것을 최대한 활용하는 방안을 모색해야 한다. 중요한 것은 기술 동향이 어떻게 산업에 영향을 미치는지 알아보는 것이다.

③ 경쟁지역을 평가하기 위한 체크리스트는 다음과 같다.

- i) 현재 경쟁지역은 어디인가?
- ii) 잠재적인 경쟁지역은 어디인가?
- iii) 경쟁지역의 장단점은 무엇인가?
- iv) 경쟁지역의 향후 움직임을 어떻게 예상하고 있는가? 경쟁지역의 비전과 전략은 무엇인가?
- v) 경쟁지역과 비교할 때 우리 지역의 장단점은 무엇인가? 생산량은 확대할 수 있는가? 경쟁지역의 약점은 무엇이고 우리 지역의 약점은 무엇인가?
- ⑥ 경쟁 지역과 관련하여 완전히 차별화된 위치를 갖고 있는가? 그

렇다면 어떤 면에서 그러한가?

④ 사회 환경과 규제 환경

어느 지역이나 사회적인 힘, 규제적인 힘, 정치적인 힘에 영향을 받게 마련이다. 그러므로 이 같은 힘에 주의를 기울이고 그것들이 지역에 어떤 영향을 미치는지 항상 살필 필요가 있다. 중앙정부의 움직임이나 규제 당국의 움직임에 촉각을 세우면 좋은 기회를 잡을 수도 있지만 반대로 그런 것들을 무시하면 커다란 화를 자초할 수도 있다.

⑤ 거시경제와 인구 동향

일반적인 측면에서 거시경제를 돌아보는 한편, 지역에 영향을 미칠 만한 요소를 자세히 살핀다. 특히 인구 동향에 주의할 필요가 있다. 모든 산업이 인구 변화에 영향을 받으며 가장 뚜렷하게 파악할 수 있는 변화가 인구 동향이기 때문이다.

⑥ 국제적인 위협과 기회

현재 해외 시장을 갖지 못한 상태라도 전략수립 단계에서는 해외 요인도 고려해야 한다. 전략을 세울 때 해외 시장에 참여할 가능성은 물론이고 해외 시장에 진출할 가능성까지도 고려해야 한다. 해외 시장을 염두에 두고 있지 않더라도 주요 경쟁지역들이 다른 나라의 지역일 수도 있다. 히라마쓰 지사의 말처럼 “Think globally, act locally.”이다.

⑦ 일반적인 위협과 기회

전략 회의를 준비할 때, 부서장이나 담당자 혹은 외부전문가에게

중요하다고 생각하는 외적인 기회 세 가지와 지역에 위협이 되는 외적인 요인 세 가지를 알려달라고 부탁한다. 이와 같은 방법으로 광범위한 사람들의 통찰력을 신속하고 효율적으로 외부 평가에 참고할 수 있다. 여기서 중요한 것은 있는 그대로 현실의 진면목을 볼 수 있어야 한다는 점이다.

(4) 사례

① 국가균형발전계획 지역별 계획의 주요 내용

i) 지역혁신의 비전 및 목표

1. 지역혁신의 비전
2. 지역혁신의 목표

ii) 지역혁신의 여건 분석

1. 지역혁신 역량 분석
2. 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

1. 지역혁신체계 구축
2. 전략산업의 육성
3. 지방대학 및 인적 자원 개발
4. 과학기술 혁신역량 강화
5. 혁신주체 역량 제고 및 네트워킹
6. 지역혁신 인프라 확충

iv) 추진체계와 투자재원

1. 계획의 추진체계
2. 투자재원 확보
3. 모니터링 및 심사평가

② 강원도 지역혁신발전계획 목차

i) 강원지역혁신의 비전 및 목표

- 1. 지역혁신의 비전 및 목표
- 1.1 강원지역혁신의 비전
- 1.2 지역혁신의 목표
- 1.3 지역혁신의 기본 전략

ii) 지역혁신 여건 분석

- 2. 지역혁신 역량 분석
- 2.1 지역경제 및 산업현황 분석
- 2.2 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

- 3. 지역혁신체계 구축
- 3.1 강원도 인간생명 지역혁신체계 구축
- 3.2 기존 관련 정책의 통합조정
- 3.3 소요예산 추정 및 재원조달방안
- 4. 지역전략산업 육성
- 4.1 강원도의 지역전략산업
- 4.2 바이오산업 육성방안
- 4.3 의료기기산업 육성방안
- 4.4 관광문화산업 육성방안
- 4.5 신소재 산업 육성
- 5. 지연산업 육성방안
- 5.1 지연산업 선정기준
- 5.2 지연산업 SWOT 분석
- 5.3 지연산업 육성 기본 전략

5.4 세부 육성방안

5.5 소요예산 및 재원조달방안

iv) 혁신역량 강화

6. 지방대학 육성 및 지역인력 양성 · 확보

6.1 지방대학의 특성화 육성

6.2 지방대학 졸업자의 고용 촉진

6.3 지역인적자원 개발 및 정착 지원

6.4 소요예산 추정 및 재원조달방안

7. 지역과학기술 혁신역량 강화

7.1 지역특화 과학기술 개발

7.2 지역 과학기술 혁신거점 육성 및 인력 양성

7.3 소요예산 추정 및 재원조달방안

8. 혁신주체 능력 제고 및 네트워크 강화

8.1 산 · 학 · 연 · 관 혁신주체별 역량 강화

8.2 산 · 학 · 연 · 관 네트워크 구축

8.3 소요예산 추정 및 재원조달방안

9. 지역혁신기반 확충

9.1 지역혁신 인프라 조성 · 확충

9.2 지역특화발전특구 설치

v) 추진체계와 투자재원 확보

10. 추진체계와 투자재원 확보

10.1 계획실행 추진체계와 역할 분담

10.2 투자재원 확보방안 총괄

10.3 심사평가체제 도입방안

③ 춘천시 지역혁신발전계획 목차

i) 지역혁신의 비전 및 목표

1. 지역혁신 비전
2. 지역혁신 목표 및 추진전략

ii) 지역혁신 여건 분석

1. 지역혁신 역량 분석
2. 고속접근망 개통에 따른 지역의 여건변화 분석
3. 지역혁신 잠재력과 제약요인

iii) 지역혁신 발전방안

1. 지역혁신체계의 효율적 운영방안
2. 고속화에 따른 산업 발전방안
3. 전략산업 육성방안
4. 지역특화산업 육성방안
5. 지방대학 육성 및 지역인력 양성·확보
6. 지역 과학기술 혁신역량 강화
7. 혁신주체 능력 제고 및 네트워크 강화
8. 지역특화발전특구 조성방안

iv) 추진체계와 투자재원 확보

1. 계획수립 추진체계와 역할 분담
2. 투자재원 확보방안 총괄
3. 심사평가체제 도입방안
4. 다른 계획과의 관련성 검토 및 평가

④ 21세기 문당리 발전 백년 계획 목차

개요

i) 계획의 배경

ii) 계획의 목적

iii) 계획의 범위

iv) 계획 추진과정

문당리의 환경 분석

i) 자연생태계

ii) 경제·생산

iii) 인문·사회

iv) 현황 분석의 종합과 계획시 고려사항

기본구상

i) 문당리 발전 최종 목표상

ii) 21세기 농업농촌 비전과 문당리의 과제

iii) 목표 달성을 위한 계획항목

iv) 계획방향 및 기본 구상

v) 마을 100년 발전계획에 따른 단계별 목표

기본계획

i) 생태계 보전 및 관리계획

ii) 생태계 네트워크 계획

iii) 물질순환체계 확립계획

iv) 환경친화적 생산물 특화계획

v) 생산성 향상을 위한 대안

vi) 농외소득 기반 마련 계획

- vii) 마을의 경제순환기반 마련 계획
- viii) 마을의 유통방식 개선 대안
- ix) 완전고용기반 마련 계획
- x) 생태적 주거환경 조성계획
- xi) 교육수준 안정화 및 후계자 양성계획
- xii) 두레공동체 계획
- xiii) 문화·복지 수준 향상계획
- xiv) 정보 인프라 구축계획
- xv) 녹색관광 및 환경교육

사업화 계획

- i) 사업추진 단계
- ii) 사업추진 지역연계 방안
- iii) 사업항목별 추진내용과 소요사업비 추정
- iv) 사업항목별 실행시기

부록

새천년 건설환경 디자인 대회, 생태마을 부문 발표 원고

2) 지역혁신전략 실행

혁신주도형 지역발전을 이루기 위해서는 공통된 비전, 리더십, 전략, 그리고 창조성에 기반을 둔 혁신능력이 모두 필요하다. 그러나 이것을 제대로 실행하지 못하면 결코 소기의 목적을 이룰 수 없다. 비전

과 전략을 가지고 있다면 이를 견고한 전술로 실행해야 한다.

일단은 지역혁신주체들이 지역의 비전과 전략, 당해 연도의 전략과제를 항상 염두에 두어야 한다. 그리하여 회의 때마다 전략과제를 다루고 지속적으로 언급해야 한다. 무엇보다 중요한 사실은 각각의 전략과제를 세분화한 독립적 단위, 즉 실천 가능한 실행과제로 바뀌어야 한다는 것이다. 실행과제를 짤 때에는 달성해야 할 단기 목표와 함께 완료 일자를 명기해야 한다. 광범위한 비전과 전략을 특정 완료 일자에 맞춰 특정 사람들이 실천 가능한 특정 단위로 바꾸는 것이야말로 어떤 일을 이루는 데 없어서는 안 될 중요한 요소이다.

참여주체들이 과제를 제대로 수행할 수 있게 하는 기본 여건은 다음과 같다.

- (1) 무엇을 해야 하는지 명확히 알고 있어야 한다.
- (2) 과제 수행에 필요한 제반기술을 갖추어야 한다.
- (3) 자율권을 행사할 수 있게 하고 도구와 지원을 아끼지 않을 때 과제를 뛰어나게 수행한다.
- (4) 노력한 점에 대한 인정을 받을 때 과제를 뛰어나게 수행한다.
- (5) 과제 담당자가 과제의 중요성을 인식해야 이를 뛰어나게 수행한다.

과제 실행 단계에서 중요한 것은 참여 인력들 간에 신뢰감이 있어야 한다는 사실이다. 서로 믿고 협력하는 분위기를 조성할 수 있다면 분명히 뛰어난 성과를 올릴 수 있다. 또한 과제의 실행 단계에서 일상적인 일들을 비전과 연결지어야 한다. 핵심가치는 실행하는 가운데 드러나기 때문이다.

지속적으로 과제를 뛰어나게 실행하려면 다음 6단계를 실천해야 한다.

- (1) 적재적소 인력 배치

- (2) 지역문화 수용
- (3) 교육 훈련
- (4) 목표 설정
- (5) 평가
- (6) 인정

3) 지역혁신전략 평가

(1) 평가의 목적

지역혁신발전계획 집행의 적절성과 추진과정의 효율성, 추진성과 등에 대한 종합적 자체평가를 실시하여 문제점을 분석하고 개선해 나감으로써 계획을 적극적으로 실현한다.

(2) 평가대상

원칙적으로 계획에 담은 모든 과제를 평가대상으로 하되 제안된 내용에 연계한 예시사업들로서 구체적인 사업비가 책정되지 않은 과제들은 평가대상에서 제외한다. 어떤 과제들을 평가대상으로 할지는 지역혁신협의회에서 결정한다.

(3) 평가주체

평가는 지역혁신협의회 주관으로 하되 지방자치단체의 담당부서와 협력하여 시행한다. 평가단 구성의 필요성 있는데 이는 지역혁신협의회 위원 및 분과위원 중에서 책임자를 지역혁신협의회 의장이 분과위원장 및 관련 위원들과 협의하여 선임한다. 평가단은 지역혁

신협의회 조직에 맞춰 부문별 분과를 구성하며 평가단장 및 부문별 평가팀장을 둘 수 있다. 평가단은 세부추진계획 수립, 평가기준 작성, 사업평가활동, 평가결과 종합 등에 대한 평가보고서를 작성하여 지역혁신협의회에 제출해야 하며 평가결과는 지역혁신협의회 회의에서 최종 확정한다.

※ 지역산업 육성, 과학기술 진흥, 지역인적자원 개발 등 전문분야의 시책이나 사업에 대한 평가실무에서 외부전문가 혹은 평가전문기관을 적절하게 활용하는 혼합기관 평가방식을 병행할 필요도 있다.

(4) 평가방식

전체 사업에 대하여 모니터링 평가와 성과평가 방식을 함께 검토한다. 서면자료에 의한 평가를 원칙으로 하되 필요할 때는 실사평가를 병행한다.

(5) 평가시기

매 연도 말에 실시하며 구체적 일정은 지역혁신협의회에서 지방자치단체의 담당부서와 협의하여 결정한다.

(6) 평가기준 및 지표

평가에 대한 구체적 기준과 지표는 지역혁신협의회 평가단과 지방자치단체 담당부서에서 다음 표를 참고하여 최종적으로 결정한다. 사업집행의 모니터링 단계에서는 재원 조달의 합리성, 사업집행 체계의 적절성, 사업집행의 효율성 등을 평가지표에 포함한다. 사업 완료 후 성과평가는 목표의 달성도, 사업의 효과성, 사업의 지속성 등을 기준으로 평가하는 것이 합리적이다.

(7) 평가결과와 활용과 피드백

평가결과를 토대로 사업 추진상황을 정확하게 파악하고 사업부진의 경우 근본적 원인을 규명하여 사업 보완 자료로 활용한다. 사업의 계속, 확장, 축소, 중지 등의 피드백 시스템을 구축하고 목표 달성에 못 미칠 때의 대책을 마련한다. 평가결과는 연차별 실행계획 작성과 발전계획 수정에 활용한다.

[표 5-2] 평가기준 및 평가요소별 평가지표(예시)

분류	주요항목	세부항목	내용
사업 형성 단계	사업 필요성/ 추진방향	추진방향 추진경위	사업을 추진하게 된 경위 추진방향 사업의 중점 추진방향
	목표 부합성	상위목표 부합성	균형발전 5개년계획 등의 상위계획이나 국정 지표 등 상위목표와 사업목표의 부합성
	지속 발전 가능성	환경성 검토절차 이행 및 반영	사업 입안 시 환경오염 또는 환경파괴 가능성 등 환경성을 검토한 경우 절차 이행내용과 결 과 반영 여부
		친환경성	사업수행이 자연생태계 및 경관 등 환경에 미 치는 영향 정도
사업 집행 단계	수행체계 및 절차 적절성	수행체계 및 방식의 적절성	사업목표 달성을 위해 구축한 추진기구 및 사 업수행방식의 적절성
		중간평가 및 모니터링	사업시행과정에서 추진상황을 평가 또는 점검 토록 규정되어 있을 경우 그 실적과 결과의 반영 여부
		관련기관 간 협력	사업 시행을 위한 관련 기관 간 연계 · 협력체 제의 제도화 여부 및 관련 기관 간 협력실적
	재원조달/배분 합리성	재원조달 합리성	총사업비 규모, 재원조달 방안 등의 합리성 및 현황
		재원배분 합리성	사업주체간 (권역 간, 사업단 간, 세부사업 간) 비용분담 내용과 분담의 합리성 여부
사업 성과 단계	사업추진실적	목표달성도	사업내용의 당초 계획 대비 진척 정도와 예산 집행 실적
	사업성과	목표 대비 성과	각 사업에 적합한 성과지표에 따른 성과 및 파급 효과
		지역발전 기여도	사업시행으로 인한 지역발전 기여효과



6. 지역주민 참여 · 대화³⁸⁾

1) 결사체 거버넌스의 개념과 적용

중앙집권체제는 지방의 중앙에 대한 의존 경향을 강화하고, 재생산시키는 체제이다. 이러한 체제하에서는 지역문제를 주민 스스로 해결하는 자립적 · 주체적 · 참여적 의사결정체제(결사체적 거버넌스)의 확립이 불가능하다. 이는 오직 지역주민들과 지방정부의 중앙 · 의존적 발전관을 강화시킬 따름이다. 참여정부의 자립적 지방화 전략은 중앙 의존적 발전관을 과감히 버리고 혁신적인 자치제도를 강화하려는 정책이다. 이는 결사체적 거버넌스 체제의 확립을 통해 완성된다.

그러나 결사체적 거버넌스 체제가 정부의 정책적 의지만으로 구축되는 것은 아니다. 주민들이 자신들의 생활공동체 문제를 스스로 결정하고 타결하는 참여민주주의 훈련이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 결사체적 거버넌스의 확립을 위한 법정기구로 지역혁신협의회를 발족시켰지만, 그것은 광역지자체(기초단체 경우는 법정임의기구)의 거대 현안을 심의하는 기구일 뿐 성격상 생활공동체의 미시적 문제(동네 자치문제)를 의제로 다루기는 어려운 기구이다. 따라서 자립적 지방화의 달성은 지역혁신협의회와 같은 제도의 활성화와 더불어 동네 민주주의와 같은 미시적 참여 자치를 통한 자치능력의 배양이 전제되어야만 성공할 수 있다.

주민자치능력을 배양하기 위한 가장 바람직한 방법은 참여형 지역공동체 형성 운동을 활성화하는 것이다. 주민 참여와 자치에 근거한

38) [11]국가균형발전위원회에서 발췌 편집

이 운동은 다양한 이름으로 개념화되고 있다. 생활공동체 형성 운동, 동네 만들기, 동네 민주주의, 주민 참여형 마을 조성, 공동체 복원 운동 등이 그것이다. 이는 일차적으로 주민복지에 필요한 공간을 다수의 힘을 빌려 요구하거나, 공동체적 삶을 해치는 환경 및 위해요인을 공동의 힘으로 제거함으로써 생활의 편익을 공유하자는 움직임으로 출발한다.

그러나 이는 더 나아가 신뢰와 협동, 자치와 참여라는 사회자본의 형성과 부활을 통해 우리 사회에 만연된 이기주의, 빈부격차, 지역격차, 계급갈등 등과 같은 사회문제를 해결함으로써 지역공동체를 복원하자는 사회운동의 성격을 갖는다. 이러한 공동체운동은 선진국의 경우 크게 활성화되어 있다. 지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하는 공론장(公論場)의 역할을 담당하는 다양한 형태의 결사체와 주민협의체들을 자발적으로 운영하고 있다. 지역사회문제 해결을 위한 결사체적 거버넌스 체제가 활발하게 작동되고 있다는 의미이다.

지역공동체 형성의 문제와 관련하여 공공부문(중앙정부, 지방정부, 공공기관 등)의 개입이 타당한 것이냐에 대해서는 이론적 입장이 날카롭게 대립하고 있다. 하향식(top-down) 지역사회형성론과 상향식(bottom-up) 지역사회형성론이 그것이다. 전자는 기본적으로 지역사회를 별개의 독립적인 존재로 파악하지 않고 전체 사회체제와 긴밀한 유기적 관계를 갖고 있는 구성요소로 파악한다. 따라서 외부의 도움 없이 지역사회 자체만의 힘으로 자립적 공동체를 조성하는 것은 불가능하다고 간주한다.

오늘날 지역단위에서 만연되고 있는 지역이기주의나 집단이기주의는 지역사회가 지니고 있는 이와 같은 기본적인 특성을 인정하지

않는 데서 나타난 것이다. 이 입장은 궁극적으로 공익성과 개방성을 최대한 살릴 수 있도록 많은 정보와 역량을 지닌 공공부문이나 외부조직이 개입하는 방식이 지역사회 형성의 현실적인 방안이며, 주민 참여 그 자체가 반드시 바람직한 것은 아니라고 주장한다. 1970년대 새마을운동이 하향식 모델의 대표적인 사례이다.

반면 상향식 모델은 참여 민주주의와 정치적 자치의 실현을 가장 중요한 지역발전의 원리로 간주하는 입장이다. 유기적 사회통합을 앞세워 권력집중과 관료제적 폐해를 확산시킬 가능성을 내포하고 있는 하향식 지역사회 형성 모델을 경계한다. 궁극적으로 이 모델에 의하면 생활 주변의 문제를 중심으로 형성되는 주민들의 참여와 자치는 신뢰와 협력이라는 사회적 가치(사회자본)를 형성하고 축적하는 기반이 된다.

그렇다고 하여 상향식 모델이 오히려부터의 지원이나, 위로부터의 개입을 원천적으로 부정하는 것은 아니다. 지역공동체 만들기에서 지역주민이 주도권을 잃지 않고 밑으로부터의 요구가 질식되지 않는 범위 내에서 외부로부터의 지원을 받는 것은 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다. 이러한 유연한 입장에서 두 가지 모델의 장점을 받아들인 시각이 바로 결사체 거버넌스 이론이다.

2) 주민 참여형 지역공동체 형성의 모형

(1) 지역공동체 모델의 기본 모형

우리나라의 경우에도 성공적인 생활공동체 운동의 사례들이 발견되고 있으며, 지자체 차원의 행정적 관심도 크게 높아지고 있다. 동

(洞) 단위에서 추진되고 있는 주민자치센터의 운영이 대표적인 사례이다. 이는 동네단위³⁹⁾의 참여자치 역량을 구축하려는 정부차원의 노력으로 간주될 수 있다. 현실은 아직 행정편의 위주의 정책적 접근으로, 이를 통한 주민자치역량을 키우거나 지역사회문제를 해결하는 통로로서는 미흡한 점이 많다.

서구의 경험에 비추어 주민자치센터를 활용한 주민참여형 지역공동체 모형은 발전단계에 따라 세가지 유형으로 나누어 질 수 있다(표 5-3). 관리주의 모형, 파트너십 모형, 주민자치 모형 등이 그것이다. 관리주의 모형은 행정서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위해 지역주민을 고객으로 간주하고 그들이 원하는 방식으로 주민자치센터의 프로그램이나 시설을 제공하는 방식을 의미한다. 이 모형에서 동네의 의미는 주민자치센터의 시설에 대한 인지도와 이용률을 높이기 위한 공간적인 차원과 효율적 행정서비스를 전달하기 위한 규모의 차원에서 중요하다.

파트너십 모형은 주민자치센터를 주민의 문화 및 여가활용을 위한 시설뿐만 아니라 주민들 스스로가 공공재를 만들어내고, 서비스를 제공하는 주체로서 참여할 수 있도록 유도하고 관리하는 중심기구로 이용하는 방식을 이른다.

이러한 모델이 가능하기 위해서는 공공재를 독점적으로 제공해왔던 행정이 주민들을 동원의 대상이 아닌 공동생산자 또는 파트너로 간주하고 대등한 위치에서 정보와 유인을 제공하고, 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다. 이 모형에서 동네의 의미는 지역주민들 사이

39) 동네란 주거지의 인접성에 기초한 비공식적이고 대면적인 일련의 상호 작용이 이루어지는 이웃과의 교류의 장소로 정의된다. 근접성 및 그에 수반하는 상황을 공유하게 되는 지리적/사회적 단위이다(곽현근 외, 2003:32)

의 소속감, 연대감, 정체감을 형성하기 위한 차원에서 매우 중요하다.

마지막으로 주민자치 모형은 동네 주민들이 자신들의 문제를 해결하기 위한 정책결정이나 집행에 실질적인 영향력을 행사하는 주민자치기구로써 주민자치센터를 활용하는 모델이다. 이 모형에서 동네 주민은 동네 문제에 대한 실질적 권한을 행사하는 통치자의 역할을 담당하며, 행정은 동네 주민들이 자신들의 문제에 보다 많은 관심을 갖도록 유도하는 촉매자의 역할을 담당한다. 여기서 동네는 주민들의 소속감, 연대감, 정체의식을 형성하고, 유지하는 차원에서뿐만 아니라, 공유된 관심사를 다른 행정체계(광역지자체, 중앙정부, 또는 기타 기관 등)와 협상할 수 있는 기반을 제공한다.

[표 5-3]에 제시된 모형과 정확하게 일치하는 실제 사례를 발견하기는 어렵다. 발전모형을 구분 짓는 일정한 기준—사업제안자, 거버넌스 형성과정의 주도자, 행정의 역할, 주민자치센터의 운영양식 등—에서 어디에 중점을 두고 지역공동체를 형성하느냐에 따라 관리주의 모형에서 파트너십 모형으로 그리고 주민자치의 모형으로 이행하고 있거나 또는 복합적으로 나타나고 있기 때문이다. 이것은 실제적 상황에서 세 가지 모형의 성격이 공통적으로 나타나는 경우가 대부분이라는 의미이다.

(2) 분석 틀: 과소지역 생활공동체의 거버넌스 모형

앞서 [표 5-3]에서 제기한 주민참여형 지역공동체의 세 가지 모형은 참여주체를 독립변수로 하고 각 주체간의 관계를 하위변수로 삼은 모형이다. 그러나 이 모형은 실제 각 지자체의 현실적 조건에 비추어 본다면 완전히 독립적인 모형으로 작동하기는 어렵다. 우리가 접하는 혁신성공사례들의 경우 각 참여주체의 자발적 성장을 바탕으로

[표 5-3] 주민참여형 지역공동체 형성의 발전모형

구분	관리주의 모형	파트너십 모형	주민 자치 모형
초점	서비스 전달체계의 효율성	민관 공동 생산을 위한 주민의 참여	주민에게 동네 문제 해결을 위한 실질적인 영향력 행사 권한 부여
주민의 역할	고객	공동 생산자, 동반자	통치자로서의 시민
행정의 역할	공급자	공동 생산자, 동반자	촉매자, 촉진자
동사무소 기능 (주민자치센터)	문화여가 및 편의	민관 협력 네트워크 구축, 지역복지	주민자치
동네의 중요성	공간적 차원(시설), 규모적 차원(규모경제)	대의민주주실천의 장, 정체성 차원 (공동체의식)	참여민주주의 실천의 장, 정체성 차원 (자치공동체의식)
사례	주민자치센터, 일본의 공민관, 서양의 커뮤니티센터	일본 마치즈쿠리운동, 영국 이슬링턴 구의 동네포럼	스위스 준직접민주제 (주민총회 및 주민투표제)

네트워킹에 성공했을 때 일정한 성과를 거두게 된다.

그런 의미에서 결사체 거버넌스의 모형은 보다 현실적이고 구체적인 근거를 가질 필요가 있다. 자립적 지방화 전략의 성공조건은 자주적·상향적·내생적 발전모형을 구축하는 것이다. 그러나 이와 같은 전략은 당연히 각 지역의 특성과 조건에 맞는 특성화 모델을 필요로 한다. 예컨대, 대학이 존재하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역, SOC와 집합적 소비수단의 집적도가 높은 지역과 그렇지 못한 지역, 생산 중심도시와 소비 중심도시, 공업 중심지역과 농림어업 중심지역, 내륙 지방과 해안지역 등등 각각의 기반여건에 걸맞는 특화된 모델에 따른 지방화전략이 구사되어야 한다는 것이다.

그 같은 관점에서 제시된 모델이 바로 위에서 제시한 4가지 유형의 지역혁신체계 모델이다. A형의 경우 기반여건이 잘 구비되어 있고 규모가 큰 광역도시의 모델이고, B형의 경우 공간규모가 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 구비된 도시, C형의 경우 공간규모가 작은 기

초자치단체의 지역혁신체계모델, D형의 경우 광역자치단체 모델로 설정되어 있다.

위에서 제시한 지역혁신체계모델 가운데 한국 사회에 적용 가능성이 높고 국가 균형발전의 목표에 적합한 모델은 B형과 C형이다. 참여 정부가 전략적 목표로 상정한 균형발전이 성공하기 위해서는 무엇보다 중소도시와 과소지역의 특화전략이 중요한 의미를 갖는다. 특히 지속적인 인구과소화를 겪으며 존폐의 위기에 몰린 한국의 농촌지역과 역시 지속적인 고급인력 유출과 정체를 겪고 있는 중소도시의 발전모델을 개발하고 이를 적극적으로 지원하는 정책은 매우 중요하다고 하겠다. 그런 의미에서 [표 5-4]는 위에서 분류한 중소도시 모형과 과소지역 모형을 보다 세분하여 정리한 것이다. 지역혁신체계의 가장 핵심적인 요소는 주체성과 창의성이다. 각 지역은 그 지역의 주요한 산업을 새로운 형태로 개발하여 재생시키고, 다른 한편으로 전혀 새로운 사업모형을 지속적으로 생산할 필요가 있다.

[표 5-4] 지역혁신체계유형과 참여방식에 따른 사례분석 모형

지역혁신체계유형	인구규모 및 특성	주민참여방식	주요내용	분석사례
과소지역모형 (마을만들기)	3만이하 (농촌지역)	파트너쉽모형	마을만들기	• 일본 누카타초
		주민자치모형	그린투어리즘	• 그린투어리즘
		주민자치모형	생태농업	• 진안 능길마을
		파트너쉽모형	생태농업	• 장수 사과마을
		주민자치모형	관광산업	• 미국 내쉬빌
중소도시유형 (특화사업)	50만내외 (중소도시)	관리주의모형	문화산업	• 일본 가나자와 문화촌
		관리주의모형	생태관광 문화산업	• 전주 전주천살리기 • 전통문화도시만들기

참고문헌

- 강원도, 2004, 제1차 강원지역혁신발전5개년계획,
- 국가균형발전위원회, 2004, 국가균형발전의 비전과 전략
- , 2004, 세계의 지역혁신체계
- , 2003, 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축 방안
- , 2004, 지역거버넌스 구축과 자립형 지방화 연구
- , 2006, 시군구 지역혁신협의회 실태분석 및 개선방안
- 구교준, 2005, 지역혁신체계 이론의 어제와 오늘, 정부학연구 제11권 제2호, 7~32.
- 김경묵 김연성 공역, 2001, 마이클 포터의 경쟁론, 세종연구원.
- 김영정, 2005, 자립형 지방화와 지역혁신체계,
동북아시아의 한반도 공간구상과 균형발전 전략, 국가균형발전위원회, 215~246.
- 김현호, 국가균형발전정책 : 한국의 경험과 특징, 한국지방행정연구원.
- 김현호, 한표환, 2005, 낙후지역개발사업의 조정방안, 한국지방행정연구원.
- 김형국, 1997, 한국공간구조론, 서울대출판부.
- , 2002, 고장의 문화판촉, 학교재.
- 성경룡, 2007, 참여정부의 국가균형발전 정책 : 선진국 진입 전략.
- 짐 콜린스, 2002, 짐 콜린스의 경영전략, 임정재 옮김, 위즈덤 하우스.
- 춘천시, 2004, 춘천시 제1차 지역혁신발전 5개년계획
- 홍성환경농업마을, 2000, 21세기 문당리 발전 백년 계획