



균형발전 정책교본

신활력사업



균형발전 정책교본

신활력사업

균형발전 정책교본

신활력사업

발행일 2007년 2월 발행

발행 국가균형발전위원회 / 산업자원부 / 한국생산성본부

저자 김영정 / 송미령 / 김현호 / 모성은 / 박준식

인쇄 고려프린테크

© 국가균형발전위원회

2007 Printed in Korea

서울시 종로구 적선동 122-1 생산성빌딩 3F

Tel : 02)2100-8234

Fax : 02)3210-4811

www.balance.go.kr

이 책은 산업자원부에서 시행하는 지역혁신 교육사업의 일환으로
발간된 것입니다.



우리나라는 지난 60년대 초부터 강력한 중앙집권체제를 바탕으로, 선택과 집중의 논리에 따라 수도권 중심으로 한 불균형 성장정책을 추진해왔습니다. 그리하여 단기간에 고도 경제성장이라는 열매를 맺을 수 있었습니다.

그러나 이러한 정책으로 인해 우리나라는 지역간 불균형이 심화되어 수도권은 인구의 과잉집중에 따른 부동산가격 상승과 환경오염 등 많은 사회적·환경적 고통을 받고 있고, 지방은 지방대로 계속 사람들이 빠져나가며 활력을 잃은 악순환이 지속되고 있습니다.

이러한 악순환 구조는 지역간 불균형과 계층간 불균형을 심화시켜 국민통합을 위협하고 있고, 다른 한편으로 지방의 쇠퇴에 따라 국가 전체의 성장 잠재력마저 떨어뜨려 대한민국이 선진국의 문턱을 넘어서는 것을 어렵게 만들고 있습니다.

이런 문제의식에 입각하여 참여정부는 출범 초기부터 국가균형발전정책을 핵심 국정과제로 설정하였으며, “전국이 고루 잘사는 균형사회의 건설”이라는 비전 아래 지금까지 혁신주도형 지역발전을 적극적으로 추진해왔습니다.

이에 따라 참여정부는 전국의 각 지역들이 가나긴 중앙의존성에서 벗어나 혁신역량을 확충하고 산학연관 협동체계를 구축하여 스스로 자립할 수 있도록 여러 가지 지원을 해오고 있습니다.

특히 참여정부는 지역 내에서 인재·기술·산업의 선순환 고리가 형성되도록 하는 데 정책적 노력을 집중해왔습니다. 이를 위해 지방대학혁신역량강화사업(NJF)을 통해 지역의 산업발전을 주도할 수 있는 전문인력을 양성하고 있습니다. 2003년 전체 R&D 예산의 27%에 불과하던 지역 R&D 예산을 2007년도에는 40%까지 증가하여 지역의 기술개발 역량을 강화하고 있습니다. 전국 각 지역마다 4개씩의 전략산업을 선정하도록 하여 지역의 자립적 산업발전을 뒷받침하고 있습니다. 대덕연구개발특구와 7개의 산업클러스터(반월·시화, 원주, 구미, 울산, 창원, 광주, 군산)는 인재·기술·산업이 가장 긴밀하게 결합된 지역의 신성장거점으로 발전하고 있습니다.

이러한 노력과 함께 참여정부는 균형발전을 촉진하기 위해 49개의 중앙행정기관과 178개의 공공기관을 전국에 분산 배치하는 매우 강도 높은 정책을 추진해오고 있습니다. 행정

제1장 신활력사업의 개요

1. 사업의 개요	12
2. 사업의 추진배경	14
1) 한국의 경제성장과 지역 간 불균형	14
2) 역대 정부 지역개발정책의 내용과 한계	20
3) 참여정부 이후의 상황 변화	23
3. 신활력사업의 정책 비전과 목표	28
4. 신활력사업의 내용 구성과 기본 모델	31

제2장 신활력사업의 이론적 배경

1. 선진국의 낙후지역 발전모델	36
1) EU의 낙후지역 발전모델	36
2) 영국 및 독일의 낙후지역지원정책	47
3) 미국의 낙후지역 지원정책	51
4) 일본 오이타 현(大分縣)의 일촌일품운동	55
5) 정책적 함의	61
2. 신활력사업의 모델과 전략	65
1) ASP 모델 : 주체(Actor), 시스템(System), 프로젝트(Project)	65
2) 1·2·3차 산업의 융·복합화	74
3) 도농 교류의 활용	78

제3장 신활력지역 정책개발의 구상과 설계

1. 신활력사업의 기본틀 및 추진전략	82
1) 대상지역 선정	82
2) 추진 · 관리체계	85
3) 재정 지원 및 평가	88
2. 신활력사업의 유형	91

제4장 추진성과 및 성과제고 방안

제5장 국내외 신활력지역 개발사례

1. 국내 사례	... 124
1) 산업의 융·복합화 유형과 사례	... 124
2) 고도산업화 사례	... 136
2. 해외 사례	... 139
1) 일본의 사례	... 139
2) 유럽의 사례	... 176

제6장 신활력사업 현장 매뉴얼

1. 기본 관점	... 190
1) 사업의 내용적 분류와 특징	... 190
2) 사업의 단계별 접근	... 194
3) 기본 원칙	... 196
4) 유의사항	... 199
2. 사업계획 수립을 위한 준비	... 201
1) 일반적 정보 획득과 공유	... 201
2) 사업 추진을 위한 지역사회의 공감대 형성	... 204
3) 지역 진단과 여건 분석, 사업 아이디어 발굴	... 205
3. 신활력사업 계획 수립	... 209
1) 혁신 리더 발굴 및 양성	... 209
2) 사업의 전략 방향 설정	... 210
3) 자원 평가 및 조사 연구	... 212

4) 목표 설정	... 218
5) 외부 전문가 및 지역협력단의 활용	... 219
4. 자원 관리 및 실행	... 222
1) 지역혁신협의회의 구성과 운영	... 222
2) 사업추진단의 구성과 운영	... 227
3) 지속적 교육과 기획력·추진력 제고	...



제 1 장

신활력사업의 개요

제1장 신활력사업의 개요

➔ 1. 사업의 개요

국가균형발전정책의 핵심 목표는 '전국이 골고루 개성 있고, 특성화된 발전을 통한 역동적·통합적 발전의 실현'이다. 이를 위해 정부는 국가경제를 선도하고, 지역경제를 주도할 다양한 프로그램을 추진해왔다. 혁신클러스터 조성사업, 지방대학혁신역량강화사업(NURI사업), 지역혁신체계구축사업, 그리고 신활력사업 등이 대표적인 정책들이다.

이 중 전국 70개 농어촌 낙후지역을 중심으로 펼쳐지고 있는 신활력사업은 지방의 자립·자치·자생을 위해 반드시 보존되어야 할 최소한의 인적·물적 자원마저 외부지역으로 유출된 채 장기간 침체의 늪에서 헤어나지 못하고 있는 낙후지역의 기초혁신역량을 배양하는 대표적인 프로그램이다. 신활력사업은 하드웨어(H/W) 구축을 목적으로 삼았던 기존의 낙후지역 지원사업과는 달리 지역혁신을 위한

핵심 인재 육성과 혁신 네트워크 구축, 차별화된 혁신전략의 추진 등 혁신을 위한 기초 역량을 키우고 훈련시키기 위한 소프트웨어(S/W) 및 브레인웨어(B/W)사업의 육성을 목표로 삼고 있다. 즉 다시 말해 신활력사업은 주민, 지자체, 외부의 혁신 역량 등을 유기적으로 결합시켜 밑으로부터의 혁신을 위한 핵심 인재 육성, 네트워크 결성, 대표산업(지역산업) 육성을 위한 전략의 기획력과 추진력을 강화시켜주기 위해 디자인된 것이다.

신활력사업이 지향하는 목표가 제대로 달성되기 위해서는 사업의 추진주체들(지역공무원, 주민, 시민단체, 지역 사업가, 지역대학, 지역 전문가 집단 등)이 사업의 비전과 철학을 올바르게 이해하고 공유해야 한다. 이 사업은 지역의 인프라 및 하드웨어 구축(예컨대, 다리 건설, 도로(확) 포장, 지붕 개량, 상하수도건설사업, 청사 건설, 복지관 건립, 문화관 건립 등)을 목표로 삼았던 기존의 낙후지역 지원사업과는 질적으로 다른 특징을 갖는 사업이라는 사실을 인지해야 한다. 과거의 지역개발정책이 중앙정부의 기획과 지도·감독이 중심이 된 '하향식(top-down) 지역발전 프로그램'이었던 반면, 신활력사업은 지역이 스스로 기획, 추진하고 결과에 책임을 지는 '상향식(bottom-up) 지역발전 프로그램'이라는 사실을 인지해야 한다. 또한 업무 담당 공무원들이 주도했던 기존의 지역발전 프로그램과는 달리 주민을 비롯한 지역의 다양한 주체들이 공동으로 참여하는 협치(governance, 거버넌스)방식을 통해 사업이 추진된다는 점도 분명하게 인식해야 한다.

통해 지역 내에 참여적 거버넌스(governance, 협치) 시스템이 성공적으로 정착된다면, 그것은 지속가능한 미래의 지역발전 프로그램을 자발적으로 기획하고 추진할 수 있는 자립·자치·자생의 기초능력을 갖추었다는 것을 의미한다. 신활력사업이 자립형 지방화의 달성을 위한 선도적 프로그램으로 규정되는 이유는 이렇듯 자립의 기초능력을 배양시켜주는 것을 사업의 목표로 삼고 있기 때문이다.



2. 사업의 추진배경

1) 한국의 경제성장과 지역 간 불균형

지난 반세기 동안 우리나라는 세계적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 압축적인 성장을 달성했다. 우리나라의 경제성공은 강력한 중앙집권적 국가권력에 기초한 ‘요소(자본과 노동)투입형 발전 전략’의 성공 덕분이었다. 요소투입 위주의 발전전략은 우리나라뿐 아니라 동아시아 신흥공업국가(Asian Newly Industrializing Countries, ANICS)들이 공통적으로 추구해온 성장모델이다. 1994년 크루그먼(Paul Krugman)이 이 모델의 본원적 한계를 지적할 때까지만 해도 ANICS의 성공이 좌초할 것이라고 믿는 사람은 거의 없었다. 그러나 1997년 발생한 외환위기와 더불어 그가 지적한 ‘한국을 비롯한 ANICS 발전의 원초적 한계’는 현실로 다가오고 말았다.

크루그먼에 따르면 ANICS의 높은 경제성장은 ‘생산성 향상’에 기

초한 것이 아니라 정부가 주도한 ‘생산요소 투입의 증가’로 달성된 것이다. ANICS의 이러한 발전패턴은 구소련의 성장모델과 유사한 것이었다. 강력한 국가권력의 자원동원체제에 기반을 둔 구소련의 경제는 1950~60년대에 크게 팽창했지만, 그 이후 자원동원의 한계에 부딪치면서 크게 둔화되었고, 1980년대 말 마침내 붕괴하고 말았다. 같은 성장 메커니즘을 지닌 ANICS의 경제도 멀지 않아 구소련과 비슷한 퇴행적 성장을 맞을 수밖에 없다고 한 것이 크루그먼의 경고였다(Krugman, 1994). 그의 예측은 3년 후 IMF 외환위기를 맞이한 우리나라에서 영락없는 현실로 다가왔다. 성장은 한순간에 멈추고, 엄청난 경제불안이 사회 전체를 엄습했다.

오늘날 우리가 겪고 있는 국토

다음 [표 1-1]은 참여정부 출범 이전까지의 우리나라의 인구변동 추이를 수도권, 비수도권, 그리고 서울특별시 등 세 권역으로 나누어 정리한 것이다. 이에 따르면 1960~2002년 동안 우리나라 인구는 모두 2,352만 명이 증가하였다. 이 중 75.2%가 수도권에서 증가한 것으로 나타나고 있다. 전체 인구 증가분의 3/4 가량이 국토면적 11.8%밖에 되지 않는 수도권 내부에서 증가한 것이다.

[표 1-1] 지역별 인구수 및 비중

(단위:천명, %)

	1960	1970	1980	1990	1995	2002	1960~2002 증가분
전 국	100.0 (24,989)	100.0 (31,434)	100.0 (37,436)	100.0 (43,411)	100.0 (45,982)	100.0 (48,518)	100.0 (23,529)
수도권	20.8	28.3	35.5	42.8	45.2	47.2	75.2
비수도권	79.2	71.8	64.5	57.2	54.9	52.9	24.9
서울	9.8	17.6	22.3	24.4	23.0	21.2	33.3

주: 1995년까지 총인구, 1996년 이후 주민등록인구로 계산되었음

자료: 1. 1990년 이전: 경제기획원(1960; 1970; 1980); 통계청(1990); 최진호(1995)에서 재인용

2. 1995년 이후: 통계청 <http://www.nso.go.kr>에서 재구성

이 같은 인구 증가의 특성을 시기별로 살펴본 것이 [표 1-2]이다. 수도권 내부에서 늘어난 인구의 크기는 1960~70년의 경우 전체 인구 증가분의 57.2%, 1970~80년의 경우 73.7%, 그리고 1980~90년의 경우에는 무

의미이다. 서울 면적이 국토의 0.6%에 지나지 않는다는 사실에 비추어보면 이 비중은 엄청난 것이다.

제조업체수와 종업원 수의 변화추이도 마찬가지이다. [표 1-4]에 따르면 수도권의 제조업체 비율은 1968~2001년간 33.4%에서 56.2%로 증가한 반면 지방은 66.6%에서 43.8%로 감소했다. 지방 제조업 공동화 현상의 심각성을 보여주는 수치이다. 이와 관련하여 한 가지 주목해야 할 점은 서울시 제조업체 비중이 동기간 중 24.4%에서 18.2%로 감소한 것이다. 서울의 지가 상승, 환경 규제, 대도시지역의 서비스업으로의 산업구조 변동 등이 그 원인이다.

[표 1-4] 제조업체 수 변화

(단위:개, %)

	1968년	1978년	1988	1990	1995	2001
전 국	100.0 (24,102)	100.0 (29,864)	100.0 (59,928)	100.0 (68,872)	100.0 (96,202)	100.0 (106,550)
수도권	33.4	43.5	52.2	58.1	55.6	56.2
비수도권	66.6	56.5	47.8	41.9	44.4	43.8
서울	24.4	26.0	28.6	25.4	21.1	18.2

자료 : 1. 1990년 이전 : 통계청(1968; 1979; 1988; 1990)
2. 1995년 이후 : 통계청 <http://www.nso.go.kr> 재구성

수도권과 지방의 경제력 집적의 차이를 알려주는 또 다른 주요 지표가 금융집중의 실태이다. [표1-5]는 예금액과 대출액 기준으로 금융집중의 수도권 대 비수도권의 격차를 잘 보여준다. 이에 따르면 2002년의 경우 우리나라 예금총액의 6

화됨으로써 수도권과 지방 간 성장 및 기회의 격차를 앞으로 더욱 벌려놓을 것이 확실하다. 새로운 기회를 따라 인재와 자원이 모이고, 모여든 인재와 자원은 또 다른 기회를 만들어내기 마련이다. 자립적 지방화가 가능하기 위해서는 바로 이러한 새로운 기회가 지방에서도 집적될 수 있도록 변화를 주어야만 한다.

2) 역대 정부 지역개발정책의 내용과 한계

앞서 살펴본 각종 통계지표에서 확인되는 한 가지 흥미로운 사실은 수도권 집중 현상이 지방자치제도가 본격적으로 실시된 1995년 이후 더욱 심화되고 있다는 점이다. 물론 지방자치제의 실시 기간이 짧아 그 효과가 가시화되지 않은 점도 있을 것이나 역대 정부가 추진한 지방화 정책이 기대한 만큼의 효과를 거두지 못한 데도 큰 원인이 있다는 점을 간과할 수 없다.

지난 반세기 동안 역대 정부가 추진해온 ‘지역발전정책’의 핵심은 수도권 중심의 일극 집중형 성장모델이었다. 그 결과 사람과 자원이 수도권으로 끊임없이 유입되었고, 지방의 자립기반은 약화되고 말았다. 지방 인구의 감소, 지방 경제의 위축, 취약한 지방자치기반 등은 모두 불균형 성장정책의 부정적 결과물이다. 역대 정부는 이러한 문제를 치유치 않고는 국민통합이 결코 가능할 수 없다는 사실을 인식하고 예외 없이 수도권 집중을 완화하기 위한 정책들을 시행해왔다.

수도권 집중 억제를 위한 역대 정부의 정책의 핵심적인 내용은 인구와 산업(체)의 진입을 규제(입지규제)하는 것이었다. 그러나 불행하게도 그것들은 지방을 살리기 위한 적극적 정책이 되지는 못했다.

더구나 여러 가지 사정으로 본래의 취지를 완화 또는 변경함으로써 집중 억제라는 일차적 목표를 달성하는 데도 성공적이지 못했던 것이 사실이다. 그동안 역대 정부가 추진했던 수도권 억제 시책의 대표적인 내용들은 다음 [표 1-6]과 같이 정리된다.

[표 1-6] 역대 정부의 대표적인 균형발전정책

역대 정부	주요 시책 및 내용	평 가
3,4공화국 (‘62~’79)	- 대도시 인구집중방지책(‘64) - 그린벨트 지정	- 대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
5공화국 (‘80~’		

제6공화국 또한 지역균형발전을 위한 기획단을 설치, 운영하였으나 한시적 성격이었고, 실효성 있는 정책을 마련하는 데도 미치지 못하였다. 이 기간 중 수도권과의 집중과 비대화는 더욱 심화되었다는 평가를 받고 있다.

문민정부는 출범 초기 야심적인 균형발전정책을 도입했다. 공장총량제, 과밀부담금제도, 개발촉진지구제도 도입 등이 그것이다. 그러나 세계화 시책의 채택과 더불어 국가경쟁력 강화를 위한 규제완화 정책은 수도권으로의 재집중을 초래하였다. 특히 준농림지 개발 등으로 수도권에 공장 및 주택 건설이 가속화되고 난개발을 초래한 바 있다.

국민의 정부는 수도권 분산 의지가 강력했는데도 외환위기의 극복과 경제·사회의 구조조정이 최우선 과제로 다루어진 탓에 외국인 투자에 대한 입지규제 완화, 그린벨트 완화책 등의 여파로 집중 현상이 더욱 심화되었다.

[표 1-6]에 제시된 역대 정부의 정책들은 수도권 신규 진입을 억제함으로써 지방을 살리겠다는 소극적 정책이었다고 평가할 수 있다.

그간의 경험은 수도권 진입을 막는 식의 소극적 정책으로는 '균형발전과 지방 살리기'를 실효성 있게 추진하기는 어려움을 보여준다.

특히 중앙정부 차원의 지속성 있는 정책 추진 및 조정체계 없이 여러 부처의 유사 정책들이 일관성 없이 추진된 점, 법과 제도 등 정책 인프라를 확고하게 구축하지 않은 상태에서 대내외적 여건 변화에 따라 정책운용방향이 예측불가능하게 수시로 바뀌었던 점도 정책적 한계 중 하나라고 할 수 있다.

3) 참여정부 이후의 상황 변화

수도권 인구유입은 참여정부 들어서도 지속되어 2006년 말 현재 총인구 중 수도권의 비중이 48.7%까지 상승하였다. 교육기회, 고용기회, 소득수준, 문화수준 등의 차이가 인구이동 패턴에 큰 영향을 주었기 때문이다.

[그림 1-1] 수도권과 지방의 인구비중 비교



하지만 최근 들어 수도권으로의 인구이동은 점차 둔화 양상을 보이고 있다. 예컨대 수도권의 인구 순유입(유입-유출인구)을 살펴보면 2002년의 21만 명을 정점으로 2006년 11만 2천 명으로 감소하는 등 수도권으로의 인구유입 완화추세가 구체적으로 드러나고 있는 것이다.

이는 공공기관 지방이전, 지역산업 육성, 지역의 정주여건 개선 등 지방의 인구유입 촉진 노력의 강화와 지방인구구조의 노령화에 따른 수도권으로의 이동요인 감소 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석할 수 있을 것이다.

[그림 1-3] 수도권 대비 지방의 1인당 GRDP 비율



자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도

특히 수도권 대비 비수도권의 1인당 GRDP 비율이 2002년 0.94에서 2005년 1.04로 높아져 비수도권이 수도권을 앞지르고 있는 등 소득격차 요인이 완화된 점을 주목하지 않을 수 없다.

최근 지방경제의 변화 양상을 살필 수 있는 구체적 지표 중 하나가 지방의 수출비중이다. 이 비율은 2000년 55%에서 매년 지속적으로 증가하여 2005

개이던 지방의 관련 기업체 수는 2003년을 기점으로 완전히 증가하여 2006년 말 그 수는 1,388개에 이르고 있다. 지역산업의 경쟁력 확보를 위해서는 혁신주도역량을 갖춘 선도기업의 육성이 중요한 전제라는 점을 유념할 때 기술혁신형 중소기업의 증가는 미래의 지방경제 활성화를 위해 매우 고무적인 현상이다.

[그림 1-6] 지방의 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업 수



자료 : 중소기업청

이렇듯 지방경제의 상황이 호전의 조짐을 보이고 있는 것은 정부의 R&D예산 중 지방이 차지하는 비중이 점증적으로 증가한 것에 기인한 바 크다. 구체적으로 이 비중은 2003년 27%에서 2007년 40%로 증가하였다. 지방 R&D예산의 확대는 수도권에 비해 상대적으로 열악한 지방의 연구개발 인프라 확충과 혁신역량 강화에 기여하는 것으로 평가된다. 예컨대 지방의 특허출원 실적의 증가 경향을 보면 2002년에 18,481건이었던 지방의 특허출원 건수가 2005년 현재 25,332건으로 37% 가량 증가세를 보이고 있다.

[그림 1-7] 정부 R&D예산의 지방 비중



[그림 1-9] 전자산업의 지역별 생산추이



3. 신활력사업의 정책 비전과 목표

참여정부는 역대 정부 균형발전정책의 연속선상에서 그간의 정책적 한계와 취약점을 극복하기 위해 출범과 더불어 다양한 대책을 마련하였다.

균형발전정책 인프라의 기반이 되는 기본법으로 국가균형발전특별법을 제정하고, 정책추진기구로서 범정부차원의 균형발전정책을 기획하고 부처 간 조정 기능을 담당하는 국가균형발전위원회를 설치하는 것을 비롯하여, 지방화 정책의 기초를 소극적 정책으로부터 적극적 정책으로 전환하기 위한 선도 사업들을 기획·추진해왔다.

그 대표적 사업의 하나가 대표적인 빈곤·낙후지역으로 꼽히는 전국 70개 농산어촌 지역 시·군의 자립적 발전을 위한 기초역량 배양에 초점을 둔 신활력사업이다.

신활력사업은 중앙정부 주도의 하향식(top-down)으로 추진되어 온 기존의 낙후지역 지원사업과 달리 지역이 자율적으로 사업을 기획, 선정하여 발전역량을 배양해나가는 상향식(bottom-up) 사업추진 방식을

제2장

신활력사업의 이론적 배경

성, 브랜드화 사업, 장소마케팅 사업이 내실 있게 구축될 때 지속가능한 자립적 지방화의 기반이 마련될 수 있다.

이상의 내용을 제2장에서 소개될 ASP(Actor-System-Project) 모델에 따라 재정리한 것이 [표 1-기]이다. 여기서 A(Actor 또는 Innovator)는 지역혁신을 이끌어갈 혁신리더로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등을 의미하며, S(System)는 구성원 간 네트워킹과 신뢰·협력을 바탕으로 구축되는 혁신추진체계, 그리고 P(Program 또는 Project)는 지역혁신 주체들에 의해 추진되는 선도사업을 말한다.

[표 1-기] ASP 모델로 재구성한 신활력사업의 세부사업 내용

핵심요소	목 적	세부사업 내용
A (Actor / Innovator)	지역혁신리더의 발굴 · 육성	• 혁신리더 발굴 및 육성을 위한 교육 • 학습 프로그램
S (System)	혁신체계 구축과 혁신주체의 네트워크 형성	• 신활력사업 추진단 설치 · 운영 • 지역혁신협의회 설치 · 운영
P (Program / Project)	혁신주도 프로그램 개발과 효과적인 추진	• 지연산업 육성사업 (생산농가, 가공업체 등 지원) • 지연산업 브랜드화 사업 (홍보, 판매 · 유통 · 수출, 품질 관리 등) • 지연산업 기반 장소마케팅 사업 (자본 유치, 문화관광, 경관 관리 등)

