균형발전 정책교본

대표 집필자

김 영 정 국가균형발전위원회 본위원
전북대학교 사회학과 교수

집필자

송 미 령 한국농촌경제연구원 연구위원
김 현 호 한국지방행정연구원 수석연구위원
모 성 은 지방혁신인력개발원 교수
박 준 식 한림대학교 사회학과 교수

감수자

김 영 준 국가균형발전위원회 과장
유 명 규 국가균형발전위원회 전문위원

편집위원

강 태 혁 국가균형발전위원회 기획단장
한 동 환 국가균형발전위원회 대외협력실장
진 혁 국가균형발전위원회 교육국장
이 경 문 국가균형발전위원회 과장
안 진 권 국가균형발전위원회 전문위원
허 영 숙 한국생산성본부 팀장

국가균형발전위원회 농림부

산업자원부 한국생산성본부

...! - 국가균형발전위원회 외
...로 가는 길 - 국가균형발전위원회
...기좋은지역만들기 - 제이플러스애드

균형발전 정책교본

신활력사업

지역혁신

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.

발간사

우리나라는 지난 60년대 초부터 강력한 중앙집권체제를 바탕으로, 선택과 집중의 논리에 따라 수도권을 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 잃는 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 기나긴 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(NURI)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. 행정중심복합도시 건설과 10개의 혁신도시 건설 사업은 모두 이런 정책적 결단의 산물입니다. 그 외에 6개의 기업도시가 건설되고 2단계 국가균형발전정책으로 기업의 지역투자가 가시화되면 정체된 지역에도 새로운 발전의 에너지가 샘솟게 될 것입니다.

최근에 접어들어 참여정부가 추진해온 많은 정책들이 조금씩 성과를 보이고 있는 것은 나라의 장래를 위해 참으로 다행스러운 일입니다. 지역에서도 여러 지방자치단체와 지역혁신리더들이 함께 노력하여 의미있는 변화들이 곳곳에서 나타나고 있습니다. 이에 대해 국내는 물론 해외에서도 관심이 고조되고 있습니다. 특히 아일랜드, 프랑스, 알제리, 중국, 일본, 미국 등 여러 나라에서 한국의 균형발전에 대해 많은 관심을 표명하고 있습니다.

이런 점을 감안하여 국가균형발전위원회에서는 보다 많은 사람들이 지역혁신의 경험을 공유하고 상호학습을 하는데 표준이 되는 책자 발간의 필요성을 느껴, 그간 우리 모두가 함께 노력하여 기획하고 실천에 옮긴 대한민국의 국가균형발전의 이론과 역사를 '정책교본'이라는 이름에 담고자 합니다.

여기에는 참여정부가 추진해온 국가균형발전정책의 비전과 전략은 물론 현장에서의 실천 과정과 성과를 최대한 자세히 기록하였습니다. 나아가 지금까지의 경험을 토대로 차기정부에서 새로운 정책과 사업을 기획할 때 활용할 수 있는 '사업지침'도 제시하였습니다.

우리의 헌법 제123조 2항은 "국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 갖는다"고 규정하고 있습니다. 따라서 균형발전 정책은 어느 정부든 지속적으로 실천해야 하는 국가의 소중한 의무입니다. 그래야만 국민통합과 국가발전 잠재력을 모두 확충할 수 있게 될 것입니다.

이번에 출간하는 7권의 정책교본 시리즈는 미래의 정부 관계자, 지자체 관계자, 지역혁신리더, 지역주민들이 국가균형발전의 성스러운 의무를 실행에 옮기고자 할 때 항상 꺼내보고 활용할 수 있는 나침반이자 충실한 가이드북이 될 것입니다.

이제 한국은 '함께 번영하는 균형발전정책'을 통해 공동체 사회의 이상을 실현하면서 국가의 발전 잠재력도 더욱 키우는 새로운 단계로 접어들고 있습니다. 정부가 바뀌고, 시대가 바뀌더라도 참여정부가 추구해온 균형발전 사회의 비전은 변함없이 계승되어야 할 것입니다. 이 정책교본들이 우리의 비전을 다음 시대로 연결하는 징검다리가 되기를 희망합니다.

마지막으로 이 책의 집필을 위해 수고해주신 전문가 여러분께 감사드리고, 이 책을 읽고 우리의 꿈을 더 높고 더 크게 실현해줄 미래의 지도자들께도 미리 감사의 말씀을 드립니다.

2007년 2월

국가균형발전위원회 위원장 성 경 륭

목 차

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 성과 제고 방안

1. 신활력사업의 성과 … 96
   1) 지역의 활력 제고 … 96
   2) 지역의 혁신리더 양성 … 99
   3) 지방 협치(Governance)의 실습 … 105
   4) 학습 분위기 확산 … 107
   5) 지역개발의 신 패러다임 도입(소프트웨어적 사업) … 109
2. 신활력사업 추진과정의 문제점 … 111
   1) 지역 혁신리더의 문제(Actor) … 111
   2) 지역혁신추진체계의 문제(System) … 114
   3) 사업내용의 문제(Project) … 117
3. 성과 제고를 위한 과제 … 119
   1) 지역혁신리더의 양성(Actor) … 119
   2) 지역혁신추진체계 구축(System) … 120
   3) 사업계획과 사업내용의 개선(Project) … 122

목 차

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 … 229
5. 신활력사업 기획과 실행 시의 고려사항 … 231
   1) 소프트웨어 사업과 하드웨어 사업의 균형 … 231
   2) 기존 사업 및 타 지역 사업과의 조화와 연계 … 235
   3) 6차 산업화와 도농교류 활성화 … 243
6. 신활력사업의 점검 평가 … 244
   1) 평가의 틀 … 244
   2) 평가의 주체 … 246
   3) 외부 평가의 조건 … 247
   4) 내부 평가를 위한 평가질문 형성과 평가 방법 … 247
7. 성과의 관리와 확산 … 249
   1) 교육 … 250
   2) 우수사례(good practice) 확산 … 251

참고 : 지역 진단 · 분석 영역의 문항 예시 … 253

참고문헌 … 262

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 올바로 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.

신활력사업은 사업주체들이 공동으로 참여해서 지역발전의 초석이 될 수 있는 사업 아이템을 합의에 기초해 선정하고, 선정된 사업을 공동으로 추진하는‘ 상향식 지역발전 프로그램 ’으로 규정된다. 이를

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 발전전략 ’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 기초한 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 국토공간의 심각한 불균형 성장의 문제도 궁극적으로는 요소투입형 성장전략이 가져다준 부정적 산물이다. 이것은 우리 사회의 통합을 저해해온 심각한 원인 중 하나로 간주되어 이를 치유하는 문제가 역대 정부의 정책과제로 채택되어왔다. 그 결과 모든 정부는 예외 없이‘ 지역균형발전의 실현 ’을 국정의 최우선 과제로 채택했고, 실천을 위한 다양한 프로그램을 추진한 바 있다. 그러나 불균형발전의 심화 경향은 개선되지 않았다.

지난 40년 동안의 지역불균등발전의 가장 극적인 모습은 수도권과 지방의 성장격차에서 확인된다. 그러한 격차를 알려주는 가장 대표적인 지표가 인구분포와 지역총생산(GRP)의 공간적 차이이다. 1960년 수도권 인구는 당시 우리나라 총인구의 28.3%에 지나지 않았다. 그러나 2002년 그 비율은 47.3%로 급상승했다. GDP 대비 수도권 GRP 규모 역시 마찬가지이다. 동 기간 동안 37.2%에서 48.7%로 급속히 증가했다. 수도권 중심의‘ 총체적 초집중화 ’과정이 지난 40년 동안 지속적으로 진행된 것이다.

다음 [표1-1]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 : 천 명, %)

	1960	1970	1980	1990	1995	2002	1960~2002 증가분
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(24,989)	(31,434)	(37,436)	(43,411)	(45,982)	(48,518)	(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
서 울	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.kr에서 재구성

이 같은 인구 증가의 특성을 시기별로 살펴본 것이 [표1-2]이다. 수도권 내부에서 늘어난 인구의 크기는 1960~70년의 경우 전체 인구 증가분의 57.2%, 1970~80년의 경우 73.7%, 그리고 1980~90년의 경우에는 무려 88.5%에 이르고 있다. 이러한 수도권 인구의 증가와 그에 따른 불균등한 공간별 인구 배치는 경제적 자원의 지역 간 격차뿐만 아니라 사회문화적 자원의 지역 간 격차를 가중시키는 원인이 되고 있다. 한 가지 특이한 점은 서울시 집중 경향이 최근 들어 완화되고 있다는 점이다. 특히 1990~2002년 동안 절대인구 33만 명이 감소했는데 이는 서울 외곽으로의 이동이 증가한 데 따른 것이다.

[표 1-2] 전국 인구 증가분의 수도권 집중 비중 (단위 : 천 명, %)

	1960~70	1970~80	1980~90	1990~2002	1960~2002
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(6,445)	(6,002)	(5,975)	(5,107)	(23,529)
수도권	57.2	73.7	88.5	84.0	75.2
비수도권	42.8	26.4	11.5	16.0	24.9
서 울	47.8	47.3	37.6	-6.5	33.4

자료: 1. 1990년 이전 : 경제기획원(1960; 1970; 1980); 통계청(1990); 최진호(1995)에서 재인용
2. 2002년 : 통계청 http://www.nso.go.kr에서 재구성

지역의 성장이나 발전 정도를 구체적으로 나타내는 경제지표는 사업체 수, 고용과 실업률, 지역별 소득, 1인당 조세액, 재정자립도, 지역내총생산 등 매우 다양하다. 이 중 보편적으로 활용되는 지표가 지역내총생산(GRP 또는 GRDP)의 규모이며 1980년대 중반 이후 그 변화추세를 요약한 것이 [표 1-3]이다.

[표 1-3] 지역내총생산의 비중 변화 (단위 : 10억 원, %)

	1985	1990	1995	2002	1985~2002 증가분
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(160,559.8)	(247,735.0)	(357,722.5)	(516,646.8)	(356,087.0)
수도권	40.3	45.6	45.7	48.7	52.5
비수도권	59.7	54.4	54.3	51.3	47.5
서 울	23.9	26.1	23.6	20.5	19.0

주 : 1995년 불변가격 기준
자료 : 통계청 http://www.nso.go.kr에서 재구성

수도권의 지역내총생산은 1985년 40.3%에서 2002년 48.7%로 증가하였다. 물론 서울시 집중 비율은 1990년 이후 약간의 감소추세를 보이고 있으나 절대비율은 여전히 20%선을 유지하고 있다. 우리나라 전체 재화 및 서비스 생산의 1/5 가량이 서울시내에서 이루어진다는

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	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(24,102)	(29,864)	(59,928)	(68,872)	(96,202)	(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
서 울	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 68.2%가 수도권에 집중되어 있다. 이는 인구 및 GRP 집중도보다 훨씬 높은 비율로서 총 예금액의 31.8%만이 지방에 예치되고 있으니" 지방에서 돈 구경하기 어렵다 "는 말은 결코 빈말이 아닌 것이다. 이러한 경향은 대출액의 경우도 마찬가지이다. 2002년 수도권의 대출액 총액은 전국 대비 66%를 보이고 있다. 예금액의 집중 경향과 거의 흡사하다. 이러한 경향은 1975년 이후 아무런 변화 없이 30년간 그대로 지속되고 있다.

[표 1-5] 예금액 · 대출액 비중 변화

(단위 : 10억 원, %)

		1975	1980	1990	1995	2002	1975~2002 증가분
예금액	전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		(2,905.50)	(12,204.40)	(74,028.60)	(152,477.70)	(471,684.30)	(468,778.80)
	수도권	66.7	64.9	62.9	59.3	66.0	66.0
	비수도권	33.3	35.1	37.1	40.7	34.0	34.0
	서 울	66.5	64.4	52.1	44.9	44.5	44.3
대출액	전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		(2,812.30)	(12,421.90)	(84,054.10)	(154,136.10)	(512,419.40)	(509,607.10)
	수도권	65.0	64.1	65.5	64.8	68.2	68.2
	비수도권	35.0	35.9	34.5	35.2	31.8	31.8
	서 울	64.7	63.9	53.4	49.3	50.6	50.6

자료 : 통계청 http://www.nso.go.kr에서 재구성

경제력의 집중은 사회적 관리기능의 중추를 담당하는 기관의 집중을 유도하기 마련이다. 2001년의 경우 국가 행정기관의 83.6%가 수도권에 집중되어 있고, 정부투자기관의 61.9%, 정부출연기관의 75.5%, 정부출자기업의 84.0%, 개별공공법인의 92.0%가 수도권에 집중되어 있다. 이러한 중추 관리기관의 일극 집중은 R&D 기능의 공간적 집중을 유발한다. 실제로 2001년의 경우 국가 R&D 기능을 선도적으로 이끌고 있는 공공연구소, 대학연구소, 산업계연구소 등의 93%가 수도권에 집중되어 있다. 한국사회의 중추관리기능과 신지식 창출 기능이 완전히 수도권에 집중되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 지방이 수도권의 부속물로 전락하는 것은 결코 이상한 일이 아니다. 미래 산업의 모태가 되는 지식기반산업의 경우에도 수도권 일극 집중 경향은 지속적으로 강화되고 있다. 이 분야의 불균형 기조가 심

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~'87)	- 수도권정비계획법('82) - 수도권 규제범위를 경기, 인천 지역까지 확대	- 수도권 억제정책의 법적 기반 마련 - '82년 올림픽 유치 확정 이후 수도권 억제정책 완화
6공화국 ('88~'92)	- 지역균형발전기획단 설치('89) - 수도권 5개 신도시 건설	- 대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
문민정부 ('93~'97)	- 수도권 공장총량제 및 과밀부담금제 도입 - 개발촉진지구 도입('94) - 준농림지 개발 허용	- 세계화 시책으로 인한 경쟁력 강화 차원의 규제 완화정책으로 수도권 집중 초래 - 준농림지 개발 등으로 수도권 내 공장, 주택 건설 가속화 및 난개발 초래
국민의정부 ('98~'02)	- 외국인 투자에 대한 수도권 입지규제 완화 - 그린벨트 규제 완화	- 외환위기 극복과 구조조정 과정에서 수도권 집중 가속화

출처 : 산업연구원,‘ 국가균형발전특별법 해설집 '(2004. 12)

우선, 제3, 4공화국 시대에는 급속한 공업화와 일부 특정지역개발에 따른 수도권 집중을 억제/해소하기 위해 박정희 대통령의 강력한 의지를 담은 규제적 수단으로‘ 대도시 인구집중방지책 '과‘ 그린벨트 지정 '시책을 펼쳤다.

제5공화국은 수도권억제정책의 법적 기반을 마련하기 위해‘ 수도권정비계획법 '을 제정하고 규제범위를 경기도와 인천까지 확대 · 강화했다. 그러나 1982년 서울올림픽 유치가 확정된 이후 수도권 규제를 완화하는 입장으로 방향을 선회한 바 있다.

제6공화국 또한 지역균형발전을 위한 기획단을 설치, 운영하였으나 한시적 성격이었고, 실효성 있는 정책을 마련하는 데도 미치지 못하였다. 이 기간 중 수도권의 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.

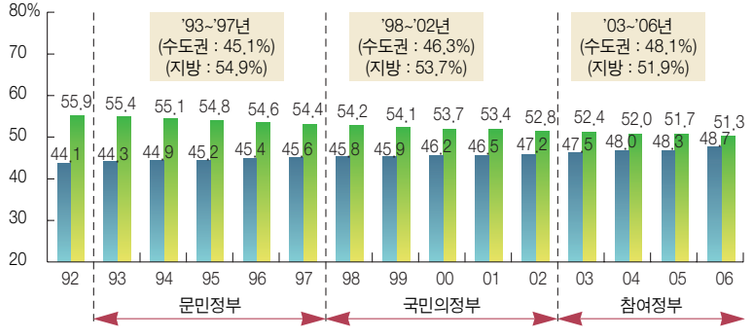
그간의 경험은 수도권 진입을 막는 식의 소극적 정책으로는‘ 균형발전과 지방 살리기 ’를 실효성 있게 추진하기는 어려움을 보여준다.

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

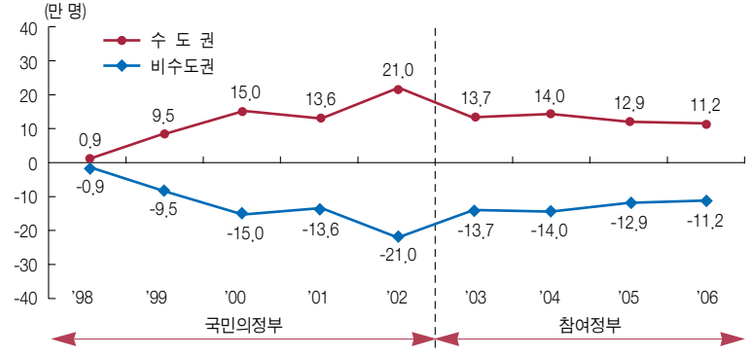
수도권 인구유입은 참여정부 들어서도 지속되어 2006년 말 현재 총인구 중 수도권의 비중이 48.7%까지 상승하였다. 교육기회, 고용기회, 소득수준, 문화수준 등의 차이가 인구이동 패턴에 큰 영향을 주었기 때문이다.

[그림 1-1] 수도권과 지방의 인구비중 비교



자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도(2006년은 행정자치부 주민등록인구 현황 자료)

[그림 1-2] 수도권과 지방의 인구 순유입

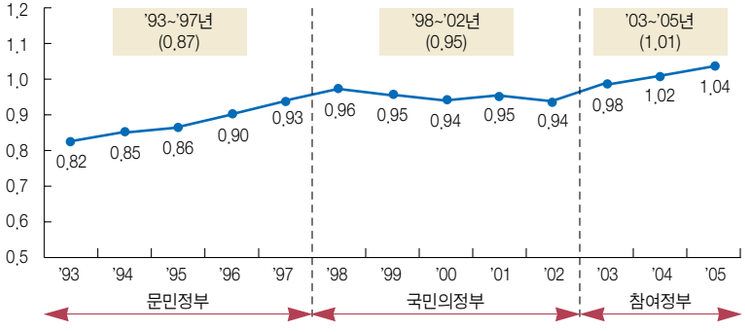


자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도
주 : 2006년은 11월까지의 통계임

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

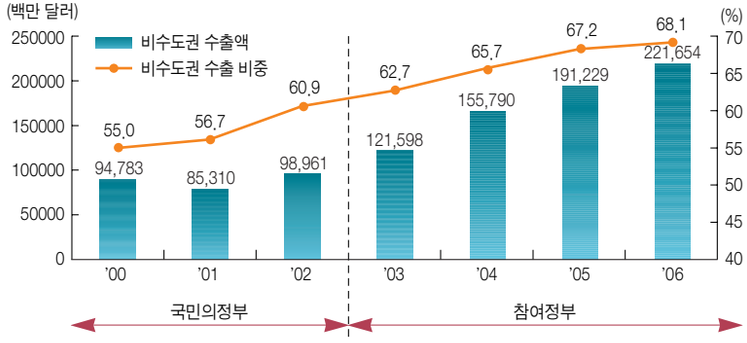


자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도

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.

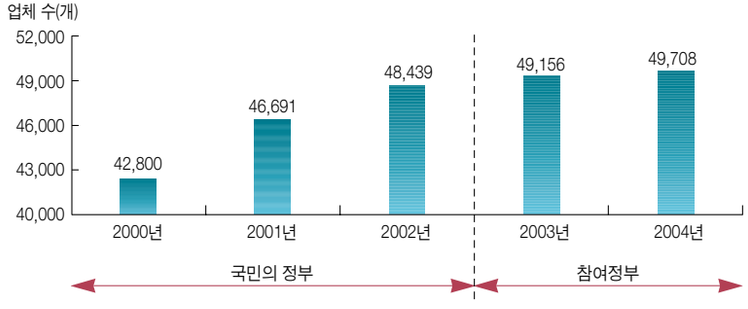
최근 지방경제의 변화 양상을 살필 수 있는 구체적 지표 중 하나가 지방의 수출비중이다. 이 비율은 2000년 55%에서 매년 지속적으로 증가하여 2005년에 들어서는 67.2%, 그리고 2006년에는 68.1%로 증가하고 있다.

[그림 1-4] 지방의 수출 규모 및 비중



자료 : 무역협회 KOTIS, 각 연도

[그림 1-5] 지방기업 수



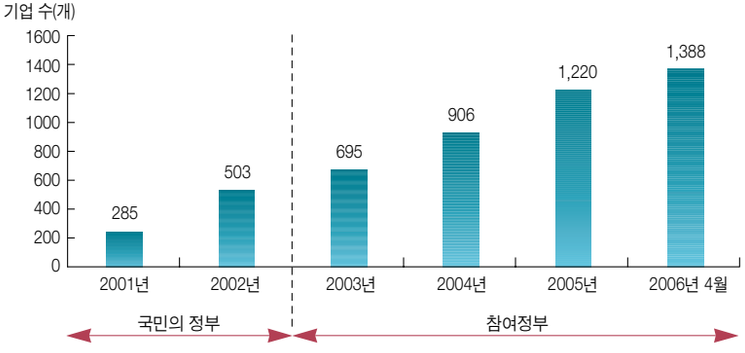
자료 : 통계청

이는 지방기업 수가 증가한 데 따른 현상인 바, 수도권 기업의 지방이전, 창업 및 공장설립 규제개혁, 지역전략산업 육성 등과 같은 지방투자활성화를 위한 다양한 지원정책의 결과 2000년 42,800여 개이던 지방기업이 2004년에는 49,700여 개로 증가하였다.

지방기업 수의 변화와 관련하여 특히 주목되는 것은 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업이 크게 늘어나고 있다는 사실이다. 2002년 503

개이던 지방의 관련 기업체 수는 2003년을 기점으로 완연히 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.

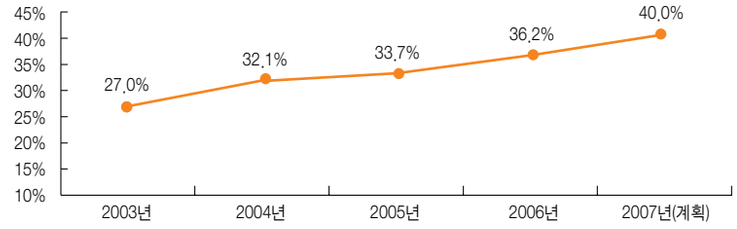
[그림 1-6] 지방의 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업 수



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



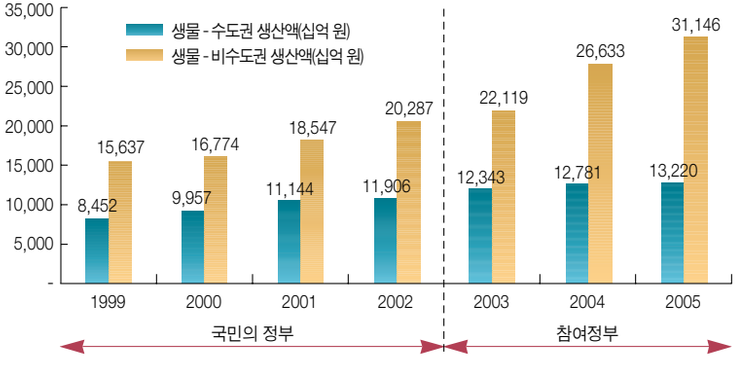
자료 : 과학기술부

지방경제의 변화는 R&D예산 증가뿐만 아니라 지역산업 육성을 위한 효율적 정책지원의 결과이기도 하다. 정부는 2003년 이후 32개 산업을 지역전략산업으로 지정하여 육성해왔다.

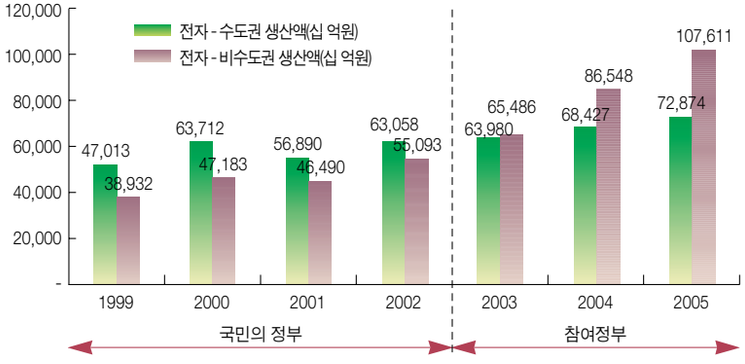
국가균형발전위원회의 자료에 따르면 이 중 21개 산업 – 예컨대, 대구의 모바일 · 나노, 광주의 광산업, 충남의 전자정보, 전남 생물, 경남 기계 등 – 이 지역경제 성장에의 기여도가 높은 것으로 평가되고 있다.

[그림1-8]과 [그림1-9]에서 보듯이 2003년 이후 생물산업과 전자산업의 비수도권 비중이 괄목할 만하게 증가하고 있다.

[그림 1-8] 생물산업의 지역별 생산액 추이



[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 기조를 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 채택하고 있다.

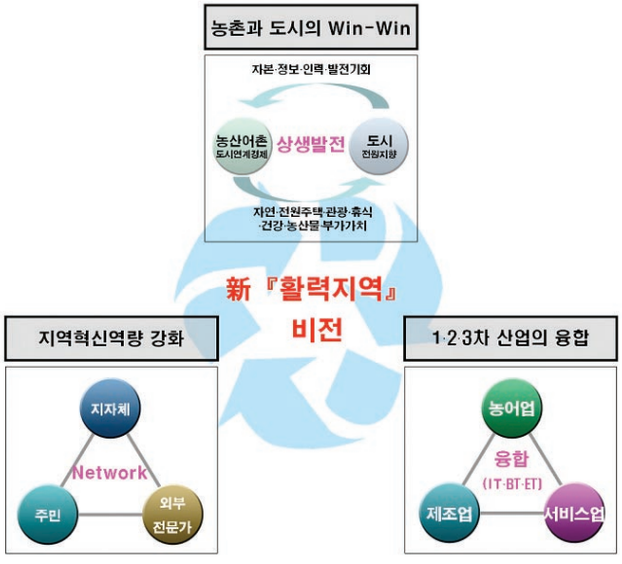
또한 산업화과정에서 형성된 농촌과 도시 간의 갈등과 이해 부족을 극복하고 상호간에 도움을 주고받는 상생의 관계를 바탕으로 지자체(공무원), 주민, 외부전문가 등이 네트워킹을 통해 파트너십(동반자 관계)을 형성, 지역혁신 역량을 강화하고, 1 · 2 · 3차 산업의 융복합화를 통해 지역에 활력을 불어넣는 것을 정책 비전으로 삼고 있다.

[그림 1-10]에 잘 나타나 있듯이 신활력지역으로 지정된 전국 70개 지자체가 사업의 기획과 추진에 대한 포괄적 자율권을 가지고 지자체-주민-외부전문가들이 공동으로 참여하는 파트너십을 바탕으로 사업을 추진하고 있다. 기존 낙후지역 지원사업이 주로 시설투자, 기반조성 등 물적(physical) · 하드웨어적 지원에 치우쳐 지역의 자립적 혁신역량 강화에 소홀했던 점과 대비되는 점이다. 지속가능한 자립적 지방화를 위해서는 지역의 내생적인 협치 역량이 성숙되어야 하고, 이를 위한 제도와 시스템 구축, 민관-민간 간 협력 네트워크 형성, 혁신리더 육성, 그리고 소득 및 고용창출기반 조성 등이 모두 필요하다. 신활력사업은 바로 이러한 참여적 방법론으로 지역혁신을 위한 기초역량을 강화하는 데 주된 목적이 있다.

신활력사업은 지역주민들은 물론 지역사회의 다양한 잠재적 혁신주체들, 즉 지방공무원, 지역기업, 지역시민단체, 지방대학, 지역연고 전문가들이 자발적으로 참여하는 사업이다. 또한 이들의 잠재적 혁신역량을 지역발전의 원동력으로 활용하기 위해 참여자들 간의 자율적 · 민주적 의사 결집 체계를 확립해나가는 사업이다.

이러한 사업방식은 기본적으로 역대 정부가 추진해온 하향식 지역개발방식에 대한 반성에 기초한 것이다. 더불어 이것은 더 많은 자율과 자체에 대한 지방의 요구를 토대로 하면서 1980년대 이후 현재에 이르기까지 미국, 유럽, 일본 등 여러 선진국이 보편적으로 채택하고 있는 내생적 지역발전전략을 우리 실정에 맞게 적용하려는 노력의 결과물이라는 점도 유념할 필요가 있다.

[그림 1-10] 신활력지역 정책 비전



기존의 지역개발방식과는 구분되는 방식으로 설계된 신활력사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 지자체를 비롯한 지역사회의 폭넓은 참여를 바탕으로 창의적이고 실속 있는 합의를 이루는 과정이 가장 중요하다." 지역의 문제와 그 해결방식은 지역이 가장 잘 알고 있다"는 것이 신활력사업의 가장 중요한 기본명제이기 때문이다.

아울러 오늘날의 급속한 경제 · 사회 · 지식의 변화 속도와 지역사회의 인재부족 현상을 감안할 때 사업의 구상과 기획단계에서부터 전문지식과 경험을 갖춘 지역 내외 전문가들의 참여가 필수적이다. 이러한 점을 고려하여 신활력사업은 각 지역의 사업기획 · 실행 · 평가과정에 상시적으로 참여하며 교육과 컨설팅을 담당하는 지역혁신자문관(Family Doctor, FD)을 위촉하여 활용할 것을 권장해왔다. 지역혁신자문관(FD)은 각 지역의 실정에 맞는 지역혁신체계를 형성하고 지역 활성화를 위한 선도프로그램이 제대로 정착될 수 있도록 조언하고 협력하는 중간매개자(mediator), 촉진자(facilitator), 조정자(coordinator)라는 복합적 역할을 담당한다. 지역혁신자문관은 또한 지역 내외의 여건을 두루 고려하여 지역사회의 발전을 위해 필요한 외부의 자금 · 인력 및 지식이 적시 적소에 결합될 수 있도록 조언함으로써 지역사회가 외부와도 원활하게 소통하는 것을 돕는다. 이를 통해 지역혁신시스템이 지역의 내재적 역량에 기반을 두면서도 개방적인 시스템으로 구축될 수 있도록 하는 데 지역혁신자문관 제도의 목적이 있다고 할 수 있다.

4. 신활력사업의 내용 구성과 기본 모델

신활력사업의 핵심적인 사업 아이템과 사업 내용은 지역에 따라 다양하지만 크게 보면 주로 지역의 혁신역량을 키우는 소프트웨어(S/W) 사업을 중심으로 구성되고 있다. 이 사업은, 정부의 여러 부처

들이 각각의 정책목적에 따라 다양한 하드웨어 사업을 추진하고 있지만 그것들이 지역주민들의 합의에 기초한 지역사회 발전의 총괄적 비전과 유기적으로 연결되지 못하는 경우가 많다는 문제점을 인식하고, 이 점을 보완하기 위해 설계된 것이다. 따라서 신활력사업은 이미 추진 중인 사업과 시책들을 연결(네트워킹)하여 효율성을 높이고 시너지 효과를 낼 수 있는 소프트웨어, 브레인웨어의 구축에 초점을 맞추고 있다. 70개 지역의 실제적인 사업 양태를 보면 하드웨어 사업을 일정 정도 포함하는 경우가 적지 않지만 이는 어디까지나 기존 사업의 빈틈을 메우는 보충적인 것임을 인식해야 한다.

신활력사업에 포함된 세부 사업들은 (1)지역을 대표하는 지연산업의 육성, (2)판매 등 상품화(브랜드화) 사업, (3)상품화에 성공한 지연산업을 기반으로 한 장소마케팅 사업, 그리고 (4)이들 사업을 성공적으로 추진하기 위한 지역혁신체계(RIS) 구축사업 등으로 나눌 수 있다. 이들 네 가지 사업의 구성 및 관계를 나타낸 것이 [그림 1-11]이다.

각 지역의 다양한 발전계획에 일률적으로 적용하기는 어렵지만 보성(녹차), 금산(인삼), 고창(복분자), 순창(장류), 임실(치즈) 등의 예에서 볼 수 있듯이 지역 이미지를 대표하는 지연산업을 미래의 지역 대표사업으로 선정하고 이를 바탕으로 1+2+3=6차 산업화를 추진하는 것이 신활력사업의 기본 모습이다.

지속가능한 지역발전을 도모하기 위한 민관협동조직(신활력사업 추진단)을 활성화하고, 지역 거버넌스(local governance)의 원칙을 실천하는 것은 신활력사업의 효율성과 실효성을 높이기 위한 핵심적 활동이다. 이를 표현한 것이 [그림 1-11]에 제시된 ' 지역혁신체계(RIS) 구축사업 '이다.

[그림 1-11] 신활력사업의 세부사업 구성 : 개념도

(1)지연산업 육성사업	(2)지연산업 브랜드화 사업	(3)지연산업의 융 · 복합화 사업
(정의) 지역 이미지(향기)를 대표하는 지연산업 육성 (내용) 지역대표산업(녹차, 인삼, 복분자, 장류 등) 육성 - 가공업자 지원사업 1) 기존 地緣產品 고급화 2) 새로운 신상품 개발 3) 창업 지원 - 생산농가 지원사업 1) 육종(신품종) 개발, 보급 2) 재배 확산/기술 보급 3) 생산자 단체 활성화	(정의) 지역대표산업의 유통, 거래, 상품화 사업 (내용) 지역대표산업의 홍보, 유통, 브랜드화 전략 - 가공업자의 가공품 관련 1) 브랜드화 및 홍보전략 2) 판매유통 혁신전략 3) 수출지원전략 - 생산농가 지원사업 1) 생산등급제 2) 생산이력제 2) 생산자 단체 활성화	(정의) 1+2+3=6차 산업화 장소마케팅 (내용) 지역산업의 융 · 복합화 및 관련 사업 - 1,5차(1차+2차) 산업화 - 4차(1차+3차) 산업화 - 6차(1차+2차+3차) 산업화 - 외부자본 유치 - 산업축제화 전략 - 경관 농업 육성 전략 - 기타 지역 알리기 사업
(4)지역혁신체계(RIS) 구축사업 (정의) 주민, 기업체, 지자체, 관련 단체나 기관(농협, 생협, 농민단체, 가공업단체, 대학, NGO 등)의 참여를 통해 지역발전 및 혁신과 관련된 구상과 실천을 주도하는 혁신주체 네트워크 사업 (유형) - 지역협력단: 지역혁신주체나 기관들 간의 네트워크 조직 - 지역혁신 아카데미(지역혁신협의회, 농민, 가공업자, 공무원 대상 정기교육 및 연수) - 지역혁신자문관 등 전문가 풀 운영		

출처 : 김영정, 2006

지역혁신체계(RIS) 구축사업은 신활력사업 추진의 기본적인 관계의 틀을 형성하는 인적 네트워크와, 기관 간 관계구축사업으로 신활력사업과 직간접적으로 관계가 있는 모든 당사자들(지역농민, 제조업체, 지방공무원, 각 분야 전문가, 농민단체, 상공업단체, NGO, 기타 민간단체)의 참여를 유도하고 네트워킹하여 지역발전을 위한 구상 · 기획과 실천 기능을 강화하는 사업이다. 구체적으로는 신활력사업추진단, 지역혁신협의회 등의 역할강화사업과 주민교육사업 등을 포함한다.

신활력사업추진단과 지역혁신협의회 설치 · 운영 등 지역혁신체계 구축사업을 통한 지역 거버넌스(협치)의 토대 위에서 지연산업육

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 1-7]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 1-7] 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)

제 2 장

신활력사업의 이론적 배경

제2장 신활력사업의 이론적 배경

1. 선진국의 낙후지역 발전모델

1) EU의 낙후지역 발전모델

(1) 정책 개관

EU 낙후지역정책은 지역 간 불균형을 완화하여 경제사회 및 문화적으로 통합된 하나의 유럽공동체를 건설하는 것을 목적으로 한다. 지역 간 격차가 극심한 상황에서의 통합은 경제, 사회 등 제반 부문에서 부작용이 많기 때문이다. 특히 단일통화의 사용이 당초 기대한 지역의 공동발전을 창출하지 못할 수 있고, 낙후지역의 소외가 통합의 걸림돌이 될 수도 있다는 우려에서 낙후지역정책을 시행해오고 있다.

EU 낙후지역정책은 낙후지역의 침체와 지역 간 격차를 해소하여 조화로운 발전을 강화할 필요성을 제기한 1957년 로마협정에서 시작되었다. 하지만 본격적으로 낙후지역문제를 다루게 된 것은 1988년 브뤼셀 회의에서 ' 연대 기금(Solidarity Fund) '이라는 명칭의 기금을 설치하면서 부터이다. 이후 연대기금은 EU 전체를 아우르는 균형발전 프로그램으로 발전하여 균형발전 추진을 위한' 구조기금(structural fund) '으로 개편된다. 그 후 1999년 베를린 회의에서 구조기금 개편과 동시에 2000~2006 기간의 지역발전정책 예산을 편성하였고, 2000년 리스본 회의에서 2010년을 겨냥해 지구촌에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제를 창출한다는 전략을 채택하였다.

시기별로 보면 1980년대 중반까지는 과거 정책 사안별로 산발적으로 사용되던 개발재원이 연대 기금으로 일원화되고 회원국들의 공통관심사를 해결하기 위한 수단으로 전환되어 다양한 경제적 · 사회적 정책수단이 통합적 지역정책의 맥락에서 개발되었다.

1980년대 후반에는 구조기금체제가 도입되면서 낙후지역정책의 중대한 변화가 초래된다. 구조기금이라는 단일한 창구를 통해 지역정책이 수립되고 재원이 지출됨으로써 EU의 지역정책이 개별 국가의 이해관계를 넘어서 EU 전체의 사회경제 통합을 위한 중장기적 정책수단으로 전환된 것이다.

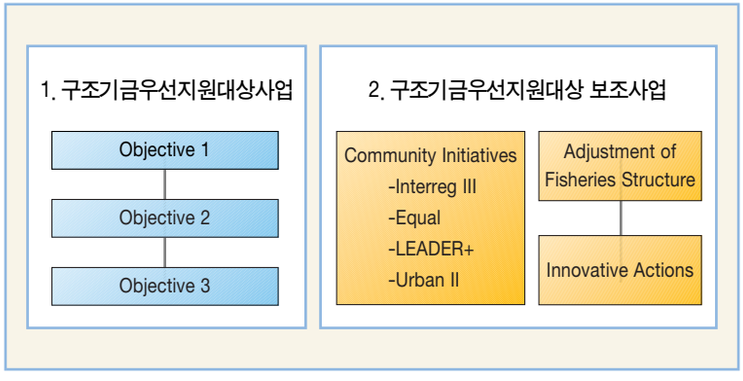
1989년에는 낙후지역 프로그램의 강화를 핵심으로 하는 지역정책 지침이 새로이 마련되었고 2000년의 지역정책 및 구조기금 지침은 낙후지역 우선 지원을 골자로 하는 정책을 제시하였다. 핵심은 과거의 인프라 지원 위주에서 지역경쟁력 제고를 위한 활동 강화로 정책을 전환한 점이다. 특히 소득이나 고용 창출 없이는 낙후지역의 자립적 · 지속적 성장과 지역경쟁력 확보가 어렵다는 판단하에 내생적 발전을 위한 양질의 인적 자본, 연구개발역량 등을 구비한 혁신환경 창출을 과제로 설정하였다.

(2) 정책내용 및 특징

지역의 발전 정도에 따라 지역을 유형화하고 유형별로 차등 지원하는 것이 EU 낙후지역정책을 관통하는 흐름인 바, 이는 다시 2000~2006 기간의 정책과 2007-2013년의 정책으로 구분할 수 있다.

2000~2006 기간의 정책은 두 범주로 구성되는 바, 하나는 우선지원 대상인 Objective 1, 2, 3사업이며 다른 하나는 이를 보완하는 지역사회 주도사업(Community Initiatives), 혁신프로그램사업(Innovative Actions) 등이다.

[그림 2-1] EU 낙후지역정책의 구성



대표적인 낙후지역정책인 Objective 1, 2, 3은 1인당 GDP가 낮은 지역 또는 산업구조 조정 등으로 어려움을 겪는 지역을 대상으로 한다. Objective 1은 낙후지역의 구조조정 및 개발촉진을 목표로 하며, 지원 대상 지역은 EU 인구의 22%를 포함한다. Objective 2는 경제구조의 전환에 따른 쇠퇴지역의 발전을 목표로 하며 해당 지역은 EU 인구의 18%를 포함한다. Objective 3은 낙후성 극복을 위한 인적 자원 개발과 고용창출을 목표로 한다.

[표 2-1] Objective 1, 2, 3의 목표 및 대상지역

지 역	목 표	특 징
Objective 1	낙후지역의 구조조정 및 개발 촉진	• EU 인구의 약 22% • 구조기금의 69.72% 지원
Objective 2	구조적 어려움이 있는 지역의 경제 · 사회적 전환	• EU 인구의 약 18% • 구조기금의 11.52% 지원
Objective 3	인적자원 개발을 위한 교육훈련시스템의 현대화 및 고용 창출	• 구조기금의 12.33% 지원

대상지역의 선정기준을 보면, Objective 1 지역은 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 지역과 인구희소지역(8명/㎢ 미만) 등의 기준을 설정하고 있고 Objective 2 지역은 산업구조 변화에 따른 경제구조 변화의 필요성이 기준이며, Objective 3 지역은 실업률이 선정기준이 되고 있다.

[표 2-2] Objective 1, 2, 3 선정기준

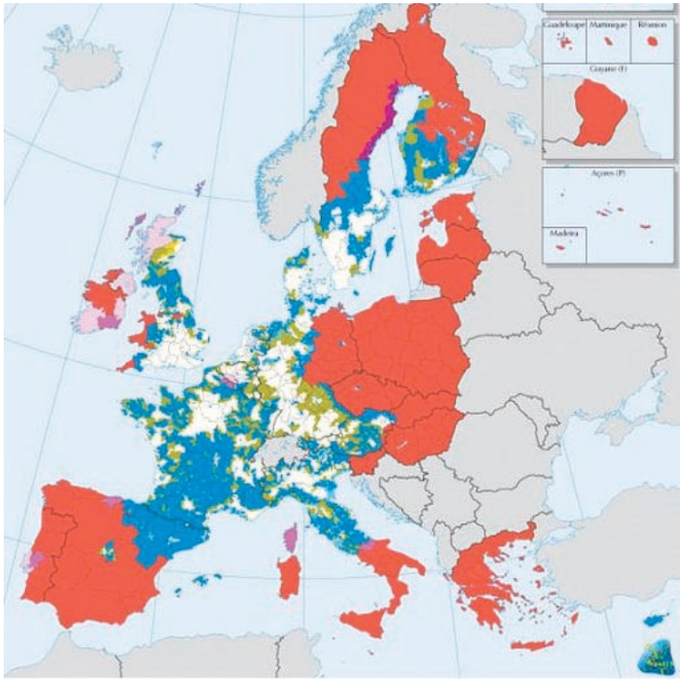
지 역	지 정 기 준
Objective 1	• 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 지역 • 인구희소지역(8명/㎢ 미만) • 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경 등
Objective 2	• 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화 및 기타 경제다변화 필요 지역 • 공업 · 농업지역, Objective 1 인접지역, 쇠퇴농촌지역 • 농업, 공업, 어업, 서비스업의 구조조정으로 실업에 직면하거나 위협을 받는 지역
Objective 3	• 고용 및 직업훈련이 필요한 지역

출처 : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm

Objective 1과 관련해서는 그리스, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 핀란드, 포르투갈, 에스토니아 등에 걸쳐 72개의 지역이 선정되어 있고

2000~2006 기간 중에는 1억 5600만 명의 EU 주민이 혜택을 받은 바 있다.

[그림 2-2] Objective 1 지역의 분포



출처 :http://www.lmu.livjm.ac.uk/gonw/template.aspx?itemid=803

구조기금 우선지원 보완사업 중 지역사회 주도사업인 INTERREG III는 국가 및 지역 간 협력을 촉진하는 사업이며, EQUAL은 노동시장에 대한 차별과 불균등 시정 프로그램이며, LEADER+는 혁신적이고 협력적인 지역주도의 농촌발전사업, URBAN II는 쇠퇴도시의 사회적 · 경제적 부흥을 위한 사업이다.

기타 혁신프로그램사업은 지역경쟁력 강화를 위한 새로운 아이디어의 창안에 주안점을 두는 사업이며, 어업구조조정사업은 어업의 구조조정을 통한 어촌의 발전에 초점을 두고 있다.

낙후지역정책은 EU, 회원국, 해당 지역이라는 삼자 파트너십(three-way partnership)에 의한 ' 협력계획(cooperative planning) '의 형태로 추진된다. EU는 기본적인 사업지침을 제시하고 기획을 위한 컨설팅 및 사업 모니터링을 담당하고 회원국은 컨설팅, 모니터링, 평가, 재정지원 등을 담당하며, 해당 지역은 정책을 창안 · 수립 · 집행하는 역할을 수행한다. 이를 위해 EU는 지역정책위원회, 회원국은 지역정책관리위원회, 모니터링 위원회 등을 가동하며, 해당 지역은 실행관리위원회, 모니터링위원회 등의 조직을 두고 있다.

[표 2-3] 낙후지역정책의 추진체계

구분	EC	회원국			해당지역		
조직	지역정책 위원회	지역정책 관리위원회	모니터링 위원회	재정조절 위원회	실행계획 관리위원회	모니터링 위원회	네트워크 형성
역할 및 특징	- 구조기금 지원 - 지역발전계획 컨설팅 - 국가와 함께 지역발전 모니터링	- 재경부 산하기관 - EU와 지역가교	- 지역정책의 효과성 있는 관리	- 재경부 산하기관 - 외부재정 조절	- 계획입안 - 실행계획 관리 및 집행	- EU, 국가와 협력하여 모니터링	- 기업, 대학, 연구소 등

낙후지역정책을 시행하는 지역들은 우선 지역발전계획을 수립해야 한다. 계획수립 프로세스는 다음과 같다. 먼저 낙후지역으로 선정된 지역이 지역발전계획을 EU에 제출한다. 계획서는 지역의 경제 · 사회적 현황, 발전목표 달성을 위한 최적의 전략, 구조기금의 활용형태 및 용도 등을 포함해야 한다.

지역발전계획은 EU의 지침에 따라 작성하며 EU 지침은 지역발전

을 위한 연구기술개발 및 혁신 등을 통한 지역경쟁력 강화, 지역의 수요평가에 기반을 둔 상향적 계획 및 인적자원개발, 도시와 농촌의 시너지에 의한 균형발전에의 기여 등을 우선순위 항목으로 규정하고 있다.

작성된 발전계획은 개별사업계획(single programming document)과 실행프로그램(operational programme)을 포함한 지역사회지원 종합계획(community support frameworks)의 형태로 EU에 제출되고 EU 지역정책위원회와 협의과정에서 내용 및 우선순위 조정 등을 거쳐 계획이 수립된다.

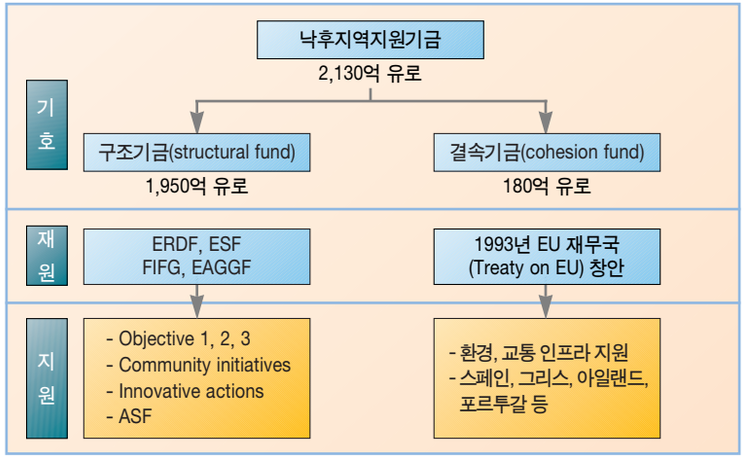
EU는 예산의 약 35%를 '낙후지역(less-favored regions)'지원에 배분하고 있으며 2000~2006 7년간에는 2,130억 유로를 지원한 바 있다. 이는 다시 구조기금(Structural Fund) 1,950억 유로와 결속기금(Cohesion Fund) 180억 유로로 구분된다.[1] 구조기금 1,950억 유로는 Objective 1, 2, 3 및 Community Initiatives 사업, 혁신프로그램사업(Innovative Actions), Objective 1지역 외의 어업구조조정사업에 사용되었다.[2] 비중 면에서는 Objective 1이 구조기금의 약 70%를 차지하며, 그 밖의 프로그램들이 나머지 30% 정도를 차지한다.

EU의 낙후지역정책은 2007~2013 기간의 새로운 7년 계획을 맞아 또 한 차례 변화를 겪고 있다. 종래의 3개 중점지원대상사업인

1) 구조기금은 유럽개발기금(ERDP), 유럽사회기금(ESF), 농업지도보증기금(EAGGF), 어업지도기금(FIFG)으로부터 충당되었으며, 결속기금은 그리스, 스페인, 아일랜드, 포르투갈의 환경 및 교통 인프라 지원사업에 지원되었다.

2) 비중 면에서는 Objective 1이 구조기금의 약 70%를 차지하며, 그 밖의 프로그램들이 나머지 30% 정도를 차지한다.
Objective 1의 재원은 ERDF, ESF, FIFG, EAGGF, Objective 2의 재원은 ERDF, ESF, 그리고 Objective 3의 재원은 ESF이다.

[그림 2-3] EU 낙후지역 지원기금 및 지원대상



Objective 1, 2, 3과 URBAN, EQUAL, LEADER+, INTERREG 등 4개 지역사회 주도 사업(Community Initiative)이 수렴(Convergence), 지역경쟁력강화 및 고용 촉진(Regional Competitiveness and Employment), 지역 간 협력(European Territorial Cooperation)의 3개 Objective로 수정되었다.[3]

1인당 GDP 수준이 기존 회원국(EU 15)에 비해 낮은 중·동구권 국가들의 신규 가입으로 EU 전체의 평균 GDP가 낮아짐에 따라, 기존 수혜지역 중 통계 변화로 인해 지원을 받지 못하게 될 지역[4]에 대해서는 과도기적 지원을 실시하기로 결정하였다.

3) 2007~2013년 기간에는 EU 전체 예산의 35.7%에 해당하는 3,080억 유로가 지역개발정책에 배정되었다.

4) EU 확대 이전 15개국 1인당 평균 GDP의 75% 이하인 지역이 해당된다.

[표 2-4] EU의 구조기금 지원 (2000~2006년)

(단위: 백만 EURO, 1999년 가격)

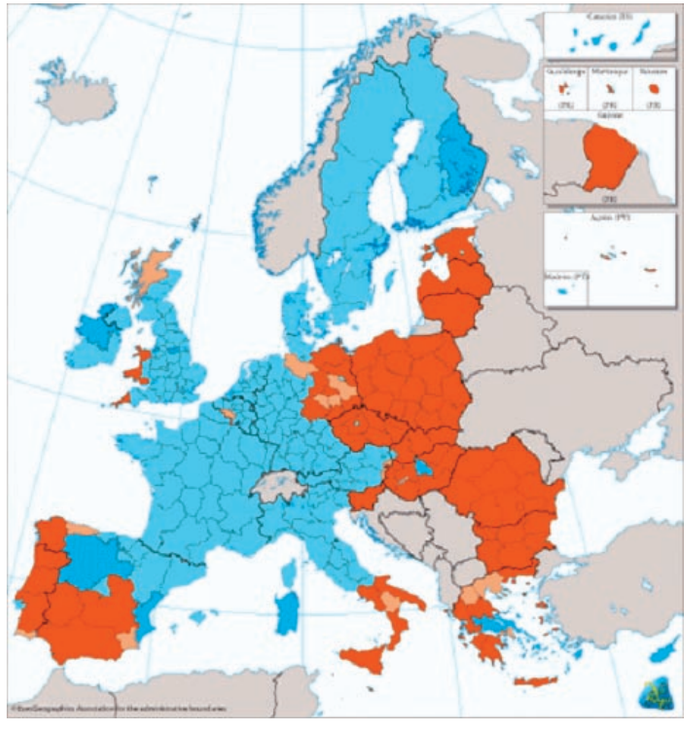
정 책 내 용	예산	
	EURO	%
1. Objective 1	135,954	69.72
2. Objective 2	22,454	11.52
3. Objective 3	24,050	12.33
4. Adjustment of Fisheries Structure	1,110	0.57
5. Community Initiatives	10,440	5.35
- INTERREG III	4,875	2.50
- EQUAL	2,847	1.46
- LEADER+	2,020	1.04
- URBAN II	700	0.35
6. Innovative Actions	1,000	0.51
계	195,008	100.0

[표 2-5] 변화된 EU의 Objective 지역정책(2007~2013년)

목표	지원자격		우선지원사업	운영기금	%
수렴	수렴지역	EU 25개국 평균 GDP의 75% 이하 지역	혁신 환경보호 인프라 건설 인적자원 개발 행정 효율성 향상	유럽지역 개발기금 (ERDF) 및 유럽사회 기금(ESF)	1,896
	과도기지원지역 (Phasing-out)	EU 15개국 평균 GDP의 75% 이하 지역*			125
	EU 25개국 평균 GNI의 90% 이하 지역		운송인프라 건설 환경보호 재생가능 에너지	결속기금	616
	과도기지원지역 (Phasing-out)	EU 15개국 평균 GNI의 90% 이하 지역**			
지역 경쟁력 및 고용 촉진	신규지원지역 (Phasing-in)	기존 Objective I 지역*** 중 EU 15개국 평균 GDP의 75% 이상 지역	직업훈련 혁신 환경보호	유럽지역 개발기금 및 유럽사회 기금	104
	지역경쟁력 및 고용 촉진 지역				387
국경 지역 간 협력	국경을 접하는 지역으로 국경을 초월한 협력이 필요한 지역		혁신 환경보호 교육, 문화	유럽지역 개발기금	77.5

이들 낙후지역 지원금은 포괄보조, 매칭 방식으로 지원되며 구조기금을 포괄적으로 보조함으로써 지역특성에 맞는 창의적 사업을 수행할 수 있는 재량권을 최대한 부여하고 있다. 구조기금을 지원받은 낙후지역은 구조기금뿐 아니라 국가 및 민간의 투자를 포함하여 재원을 마련하고 있다.[5] 매칭 펀드 방식을 채택하는 이유는 회원국의 노력을 중시하자는 취지이다.

[그림 2-4] 변화된 Objective 지역의 분포



5) 가령, 스웨덴은 Norra Norrland 지역과 Sodra Skogslan 지역의 발전재원 중에서 구조기금이 36.5%, 국가지원이 29.9%, 민간이 33.6%를 차지하며, 포르투갈은 EU 48.7%, 국가 29.1%, 민간이 22.2%를 차지한다.

지금까지 언급한 EU 낙후지역정책의 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 1990년대 들어 정책의 틀이 외생적인 공급주도정책에서 혁신에 기반을 둔 내생적 발전을 도모할 수 있는 정책틀을 구축하는 방향으로 전환하고 있는 점이다. 종래 인프라 지원 중심의 공급정책이 이렇다 할 성과를 창출하지 못했다는 평가에 따른 것이다.

둘째, 지역별 계획이 ' 협력계획(negotiated planning) '적 성격을 띠는 점이다. EU, 회원국, 지역이 낙후지역의 발전계획 입안 단계부터 상호 파트너 역할을 함으로써 정책의 품질을 높이고 있다.

셋째, 연구 및 혁신, 정보화, 그리고 인적자본의 개발 등에 우선순위를 두고 있다. 낙후지역의 공통된 과제를 내생적 발전을 위한 양질의 인적자본, 연구개발 능력 등을 구비한 혁신환경 창출에 두고 있으며, 이를 통해 소득이나 고용을 창출하고 나아가 지역의 자립적 · 지속적 성장과 지역경쟁력을 확보 목표로 하고 있다.

넷째, 컨설팅 및 모니터링 시스템을 가동시키고 있는 점이다. 회원국과 지역들은 EU와 파트너로서의 역할을 담당하며 지역 주도로 발전계획의 집행을 모니터링하고, 감독 · 평가할 수 있는 체계를 구축하고 있다. EU 규정에 따라 회원국과 지역들은 발전프로그램에 대한 정보나 자료, 재정지출이나 인구변동 등을 평가하고 EU 및 회원국의 사회 · 경제적 대표들로 구성된 모니터링 위원회 및 컨설팅 조직을 가동함으로써 지원의 실효성을 제고시키고 있다.

마지막으로 개별 지역이 구축하는 평가 시스템은 컴퓨터화된 체계로 구성되며, 정량적 지표를 개발하여 평가에 활용하고 평가결과를 네트워크를 통해 EU는 물론이고 파트너십 참여자들과 상호 공유하고 있다.

요컨대, 지역발전에 대한 창의적이고 독특한 프로그램을 개발하고 EU 및 회원국이 이를 지원하는 협력 네트워크를 통해 EU 전체에 걸쳐 지식, 기술, 모범사례를 교류하는 파트너십에 기반을 둔 ' 분권화된 정책(decentralised policy) '이 EU 낙후지역정책의 요체라 할 수 있다.

2) 영국 및 독일의 낙후지역지원정책

(1) 영국의 낙후지역정책

영국의 지역활성화정책은 중앙집권화와 지방분권화가 반복되는 가운데 일관성이 확보되기 어려운 형태로 시행되어왔다. 이러한 문제점을 탈피하기 위해 노동당 집권 이후에는 EU 전체의 지역균형발전정책 확대 움직임에 발맞추어 지역활성화정책을 정비하고 있다.[6]

1999년 12월 31일까지 지원지역을 개발지역(development area)과 중간개발지역(intermediate area)으로 구분했으나 2000년부터는 EU 지침에 따라 Tier 1, Tier 2 지역으로 낙후지역의 명칭을 변경하여 정책을 시행해오고 있다.

Tier 1, Tier 2 지역의 선정기준은 인구규모(최소 10만 명 이상), 실업자 수, 고용율, 제조업 비중 등이며, 이들 4가지 지표에서 후보지역 평균에 비해 표준편차 0.5 이상의 현저한 불균형을 보이는 지역이 해당된다.

최근에는 기존의 2개 카테고리에 기업보조금지역(enterprise grant area)인 Tier 3을 추가하였다. 이는 산업의 구조조정으로 실업률이 높

6) 앞서 언급했듯이 EU 회원국과 지역들이 수립하는 지역발전계획은 입안 단계부터 EU 지침에 따라 EU와 협의를 통해 확정되는 '협력계획(negotiated plan)' 의 성격을 띤다.

은 지역, 폐광 등 탄전지역, 농촌개발지역에 입지한 250인 이하 중소기업을 지원하는 프로그램이다.

영국 낙후지역정책의 특징은 다음과 같다.

첫째, 지역주도로 지역의 경쟁력 있는 자산에 기반을 두어 지역의 발전을 도모할 수 있는 계획을 입안하고 이에 대해서 정부나 EU는 지역발전에 대한 협력의 파트너로서 컨설팅, 모니터링을 지원하고 있다.

둘째, 정책시행에 파트너십을 활성화시키고 있다. 정책시행의 주체가 공공과 민간의 파트너십(PPP)이며, 재정 지원도 지자체를 경유하지 않는 경우가 많다.

셋째, 하드웨어보다는 소득과 일자리를 창출하는 소프트웨어 사업에 비중을 두고 있다. 이를 위해 재원을 일괄적으로 지원하지 않고 점검, 평가를 통해 분할 지원하고 있다. 이를 통해 하드웨어에 치중하여 사업실적이 저조한 경우나 외부자금에만 의존하여 자립성이 부족한 사업을 제어하고 있다.

다섯째, 지역의 내생적 발전역량의 강화를 중시하고 있다. 사업 및 프로그램의 기획이나 집행 전 단계에서 기업이나 NGO 등 지역의 다양한 주체로 구성된 조직이나 단체의 사업 참여를 활성화시키고 있다.

마지막으로 재원도 다양한 채널을 통해 조성, 지원되고 있다. EU의 구조기금은 물론, 정부 자체재원, 민간재원, 복권 등의 재원이 폭넓게 이용된다.

(2) 독일의 낙후지역정책

독일은 지역경제구조개선 공동계획(GRW/GA) 지역을 대상으로 낙후지역정책을 30년 이상 시행해오고 있다. 행정구역과 관계없이 출퇴근 등 경제활동이 이루어지는 271개의 기능지역(functional area), 즉 노동시장권을 토대로 4개의 지표를 가지고 지역의 낙후도를 판단하여 이들 지역을 선정하고 있다.

이때 노동시장권의 중심지는 다른 지역으로의 출근자와 다른 지역으로부터 특정지역으로의 출근자가 균형을 이루어 ±0이 되도록 하고 있다. 4개의 지표란 지역노동시장의 현황을 나타내는 실업률, 현재 및 향후 2~3년 후의 고용 전망치, 현재의 1인당 소득, 인프라 수준이다. 이들 지역은 3~4년마다 심사를 거쳐 재선정된다.

이들 지역에 대한 정부지원의 초점은 종업원의 직업훈련 및 교육, 인적자본 형성, 응용연구개발투자 등이 되고 있다. 아울러 낙후지역을 카테고리 A, B, C, D 등 4개 범주로 구분하여 유형에 따라 차등 지원한다.[7]

카테고리 A 지역은 가장 심각한 구조적 문제를 안고 있는 구동독 지역이 주로 포함되는데, 이들 지역에 대해서는 중소기업 투자의 50% 정도를 지원하며, 대기업 투자의 35% 정도까지를 지원하고 있다.

카테고리 B 지역은 베를린을 포함한 구동독지역 인구의 절반 정도가 해당되는 지역인데, 이 지역의 지원규모는 중소기업 투자의 43% 정도, 대기업 투자의 28%를 지원한다.

카테고리 C지역은 경제구조가 취약한 10개의 구서독 지역이 포함되며, 중소기업 투자의 28%, 대기업 투자의 18%까지 지원하고 있다.

마지막으로 카테고리 D지역은 EU의 지원이 이루어지지 못하는 구조적으로 취약한 구서독 지역이 포함되며, 소기업 투자의 15%, 중기업 투자의 7.5%까지 지원하고 있다.

7) 그 밖에 지원이 필요 없는 지역을 구분하고 있다.

독일 낙후지역정책의 특징을 간추리면 다음과 같다.

먼저, 독일의 낙후지역정책은 기업활동에 지원의 초점을 두고 있다. 이를 위해서 종업원의 교육훈련, 인적자본 개발, 연구개발 투자, 기업의 투자비용 지원 등이 주된 내용을 이루고 있다.

둘째, 정책대상지역을 행정구역이 아니라 실질적인 경제활동이 이루어지는 경제적 기능권(노동시장권)을 단위로 선정하여 지역활성화 정책을 지원하고 있다. 노동시장권별로 투자함으로써 목표로 하는 실업률 등을 효율적으로 관리할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 지역을 중심으로 한 파트너십을 활성화시키고 있다. 정책의 입안과 시행은 해당 지역 주도로 이루어지고 있으며, 영국과 마찬가지로 주정부나 연방정부, EU는 지역발전에 대한 협력 파트너로서 조언과 컨설팅 등을 제공하고 있다.

마지막으로 지역의 내생적 발전역량의 강화를 중시하고 있다. 이를 위해 지역발전주체의 역량강화는 물론이고 경쟁력 있는 지역자원의 활용, 지역기업의 성장을 지원하고 있다.

[표 2-6] 영국과 독일의 낙후지역 정책

구 분	영 국	독 일
지역구분	- Tier 1, Tier 2, Tier 3	- Category 1, Category 2 Category 3, Category 4
선정지표	- 인구 규모(최소 10만 명 이상), 실업자 수, 고용률, 제조업 의존도	- 실업률, 현재 및 향후 2~3년 후의 고용 전망치, 현재의 1인당 소득, 인프라 수준
주요 특징	- EU, 국가, 지역, 지역 Act의 파트너십 - 소득과 일자리 창출 중심 - 내생적 역량 강화 - 다양한 채널의 재원 지원 - 평가, 컨설팅 활성화	- 지역의 고용 창출 초점 - 기업, 인적훈련 등 펀드멘틀 지원 - 내생적 역량 강화 - 노동시장권에 의한 지역구분 - 지역별 차등 지원

3) 미국의 낙후지역 지원정책

(1) 주요 정책 내용

미국에서 낙후지역 문제가 체계적인 정책으로 본격적으로 다루기 시작한 것은 1930년대 경제대공황 시기부터였다. 1933년에 탄생한 테네시 강 유역개발기구(TVA)는 낙후지역 문제 해결을 위해 만들어진 최초의 독립적인 연방기구였다. 그 이래 미국 대부분의 주정부와 지방정부에서 계획기구를 만들고 지역계획을 수립하여 추진해오고 있다.

1950년대부터는 여러 주에 걸치는 낙후지역을 개발하기 위해 인접 주끼리 광역조직체를 만들어 경제개발과 교통망 구축 등에 역점을 둔 사업을 시행하였다. 미국 전역을 대상으로 지역 간 간선교통망 건설이 추진되었고 낙후지역개발을 위한 법률제정이 이루어졌다.

1960년대 들어서는 낙후지역을 체계적으로 개발하기 위한 연방정부차원의 노력의 결과 경제개발청(EDA: Economic Development Administration)과 지역재개발청(ARA: Area Redevelopment Administration)이 설치되었다.

클린턴 행정부 시절이던 1993년에는 기존 대도시의 궁핍화, 슬럼화가 진전되어 범죄가 급증하고, 빈곤이 심화되며, 실업 등 문제가 산적하여 낙후지역 및 기존 시가지 재생계획이 시급한 과제가 되었다. 그에 따라 빈곤과 실업으로 쇠퇴하고 있는 지역의 문제에 대처하기 위해' 연방기금등지원에관한법률 '이 제정되었다. 이 법을 바탕으로 미국 정부는 EZ(Empowerment Zone), EC(Enterprise Community)를 지정하고 연방정부의 보조금, 조세 인센티브 등 재정 지원을 하고 있으며, 영리 및 비영리단체의 파트너십을 통해 새로운 기업을 창출하

고 교육, 훈련 투자를 통한 지역경제 활성화를 추진하고 있다.[8)]

2000년에는 ‘ 커뮤니티 활성화 조세감면법(Community Renewal Tax Relief Act) ’을 포함한 빈곤퇴치법(H.R. 4577)이 제정되었으며, EZ와 EC 지정은 부시 행정부에서도 계속되어 2002년 각각 30개, 9개가 신규로 지정되었다.[9)]

연방정부가 선정하는 EZ/EC의 경우 인구, 빈곤 상태, 실업, 최소면적 등을 기준으로 선정된다.

[표 2-7] EZ/EC 대상지역 선정기준

구 분		기 준
인 구		최대 30,000명
빈곤	빈곤 상태	빈곤의 정도를 통계자료를 이용하여 기술, 저임금 인구, 공공지원 수준, 빈곤한 가족 및 사람 수
	실업	실업자 수, 계절별 또는 파트타임 실업자, 임시 노동자, 실업률 증가, 직업 상실, 공장 또는 군대의 폐쇄, 기타 실업 자료
	전반적 낙후	개인당 수입 감소 또는 평균 이하의 개인 수입, 노동자당 수입, 평균 학력, 전출, 인구 감소, 범죄 증가, 마약 사용, 폐가, 노후한 사회간접자본시설
최소면적		- 1,000평방마일 - 하나의 주에 입지하면서 3개의 비연속적인 그룹으로 이루어져도 됨. 만약 하나의 주 이상에 입지하면 1개 지구이어야 함 - 3개 이상의 주에 걸치면 안 됨 - 센서스 자료에 나타난 실업률이 35% 미만(EC는 30%)이면 중심상업지구가 없어야 함
지정구역		행정구역단위
실업률		- 지정지역의 전 센서스 구역이 실업률 20% 이상인 지역 - 지정지역 내 인구센서스구역의 90% 이상이 빈곤률 25% 이상인 지역 - 지정지역 내 센서스 구역의 50% 이상이 빈곤률 35% 이상인 지역

8) 이 제도는 1960년의 ‘도시모델정책’ 과 1980년대의 ‘EZ Zone’ 제도의 개념을 도입하여 발전시킨 것이다.

9) 1차 EZ/EC는 1994년 12월 도시지역 72곳, 농촌지역 32곳 등 총 105개 지역이 지정되었으며, 조세 인센티브 25억 달러, 지원금 13억 달러를 10년에 걸쳐 지원하였다. 2차는 1999년 EZ 20곳(도시지역 15, 농촌 5), EC 20곳을 지정했으며, 3차는 2002년 도시지역 28곳, 농촌지역 12곳, 총 30개가 EZ로 지정되었고, 도시지역 7, 농촌지역 2, 총 9개 지역이 EC로 지정되었다.

미국의 낙후지역정책은 연방정부, 주정부, 지방자치단체 간의 유기적인 협력과 파트너십을 바탕으로 추진되어왔다. 낙후지역의 효과적인 개발을 위해 연방정부와 주정부는 공동위원회를 설립하여 운영하고 있으며 이 위원회는 광범위한 일선 지방정부(카운티) 간 조직체와 파트너십 체계로 연결되어 있다. 다수의 카운티 간 협력조직인 LDD(Local Development Districts)는 연방정부-주정부 공동위원회의 중요한 파트너로서 그 역할을 다하고 있다.

미국의 낙후지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 실업률과 빈곤율, 낮은 일인당 소득수준을 보이는 지역으로 주로 동부의 애팔래치아 지역과 미시시피 델타지역, 북부 그레이트 플레인즈 지역, 남서부 접경지역, 남동부 회랑지역, 알래스카 농촌지역 등에 집중적으로 분포하고 있다.

이들 지역은 대부분 농촌지역으로서 미국의 낙후지역 문제가 농촌문제와 직결되어 있음을 보여준다. 이들 지역은 산업구조가 취약하여 주로 석탄, 농산물 등 자연자원 의존도가 높고 섬유산업 등 전통산업 비중이 높은 지역이기도 하다. [그림 2-5]는 실업률, 빈곤율, 일인당 소득수준 등을 기준으로 미국에서도 상대적으로 낙후된 최저빈곤 카운티지역을 표시한 것이다.

(2) 정책 특징

미국 낙후지역정책의 특징을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 연방정부와 지방정부의 협력을 바탕으로 사업을 추진하며 지역사회 차원에서 민관이 협력하여 파트너십을 통한 지속적인 발전이 가능하도록 유도하고 있는 점이다. 연방정부와 지방정부(주정부)가 협력하여 협의체를 구성하고 주정부 내에서도 민간 및 카운티

(LDD) 등 지역주체들과 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 이 같은 파트너십은 낙후지역에 대한 투자정책을 갈등 없이 효율적으로 조정하는 기능을 함과 동시에 정책의 공동 추진이라는 장점을 가지고 있다. 또 주정부나 지자체뿐 아니라 지역의 상공단체, 공익단체 등이 전략수립과정에 동참하고 있다.

둘째, 공동정책결정 모델을 따르고 있는 점이다. 낙후지역을 지원하기 위한 모든 정책과 시책은 연방정부와 주정부가 공동으로 구성하는 위원회에서 양자의 공동승인에 의해 결정되고 추진된다. 이처럼 미국의 낙후지역정책결정은 공동정책결정 모형을 따르고 있으며, 연방정부와 주정부, 주정부와 주정부 내의 지역발전 주체들과의 긴밀한 협력을 통해 사업을 추진하고 있는 특징을 지니고 있다.

셋째, 지역특성에 적합한 패키지 사업을 추진하고 있다. 연방정부와 주정부 간에 구성되는 지역발전협의체는 낙후지역의 특성에 적합한 사업을 선택하여 추진한다. 사업은 철저하게 상향적 접근을 바탕으로 이루어진다. 지방자치단체를 비롯한 지역의 관련 주체가 사업 아이디어 창출은 물론, 우선적으로 추진할 사업 등을 연방정부와 주정부로 구성되는 위원회에 제시하여 이를 심의 결정하는 방식을 적극적으로 활용하고 있다. 특히, 지역 실정에 부합하는 사업의 경우 연관성이 높은 패키지 사업을 함께 시행함으로써 사업효과를 극대화한다. 내용 면에서는 기업, 공장, 사무실 등에 대한 투자를 촉진하여 고용창출을 도모하고 있으며, 교육, 의료, 복지 등 서비스 확충에도 역점을 두고 있다.

넷째, 정부 투자는 지렛대 역할에 초점을 두고 있고 정부 투자를 바탕으로 공공기관 및 민간부문의 추가적인 투자를 활성화하고 있는 점이다. 낙후지역에 대한 정부 등 공공부문 투자가 민간부문 등의 관련 투자를 유도하는 지렛대 역할을 수행하는 것이다. 민간투자는 기업이나 개인, 단체나 조직의 형태로 참여하게 되며, 참여한 민간부문은 공공부문과 협력과 계약관계 속에서 지역개발을 담당하게 된다.

연방정부의 지원수단은 조세감면, 지원금, 정책금융, 기술지원, 자문 등 다양하며, 특히 선택과 집중 원칙하에 유망 분야를 집중 지원하고 있다. 특히 농촌, 도시를 불문하고 2차 지정 이후부터는 IT를 지역 활성화의 주요 수단으로 활용하도록 권고하고 있다.

마지막으로 지역 활성화 계획에 포함되어야 할 내용을 명료하게 적시하는 점이다. 변화에 대한 비전 설정, 지역사회를 중심으로 하는 파트너십, 지역주민의 고용 및 일자리 창출전략 등이 반드시 포함되어야 한다.

4) 일본 오이타 현(大分縣)의 일촌일품운동

(1) 일촌일품운동의 개관

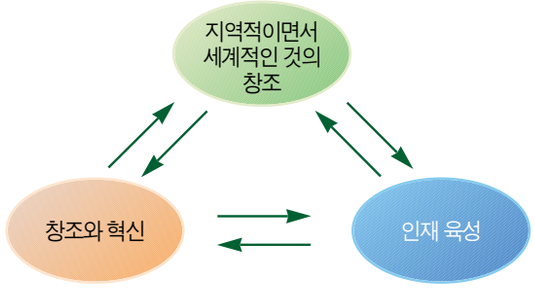
일본 규슈의 오이타 현은 일촌일품운동의 발상지로 유명하다. 인구 120만 정도의 오이타 현은 바다, 산 고원 등 다양한 지형과 풍부한 자연환경을 보유한 일본 최고의 온천지역이다.

이 지역에서 20여 년 이상 일촌일품운동을 주도해온 히라마츠 노부히코(平松守彦) 전 오이타 현 지사는 1979년 이 지역의 시정촌(市町村) 자치행정연락간담회에서 일촌일품의 개념을 제창했다. 그가 제안한 일촌일품의 개념은 현 내의 각 시정촌들이 저마다 자신 있게 내세울 수 있는 가치 있는 지역자원을 발굴하고, 이를 가공, 판매하며, 마케팅 활동 등을 통해 가치를 향상시키는 프로세스로서 독창적

인 지역 활성화 운동의 실마리가 되었다.

일촌일품운동의 세 가지 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 지역적이면서 세계적인 것을 지향한다. 둘째, 자주자립과 창의력을 중시한다. 셋째, 인재를 중시하고, 지역인재 육성에 심혈을 기울인다. [그림 2-4]는 이러한 일촌일품운동의 삼각 구도를 보여준다.

[그림 2-4] 일본 일촌일품운동의 기본 구도



지역적이면서 세계적인 것을 지향하는 사고방식은 오이타의 모든 마을들에서 마을과 지역을 대표하는 세계적인 명품을 만들어내는 운동, 즉 일촌일품운동으로 구체화된다. 예컨대 오이타 건조표고버섯은 2003년 현재 일본 국내 시장의 32%를 점하는 명품 농산물로 성장하였다. 가보츠라는 라임 열매 또한 일본 국내시장의 100%를 점하는 이 지역 특유의 대표 농산물이 되었고 다양한 가공식품들을 개발하는 원료로 사용되고 있다. 또한 보리를 원료로 생산되는 증류 소주는 2003년 일본 국내 시장의 30.7%를 점하고 있고 하우스 밀감 역시 시장점유율 9.1%로 일본 전국 4위의 생산량을 자랑한다. 오이타의 어촌 지역에서 생산되는 다양한 수산물도 전국적 명성을 얻고 있다.

오이타의 일촌일품 품목은 1980년 143개에서 2001년 336개로 2.3배 가까이 증가하였고, 판매액은 359억 엔에서 1,410억 엔으로 약 4배 가까이 증가하였다.

농수산물뿐만 아니라 문화관광자원의 특화도 돋보인다. 예컨대 유후인정(湯布院町)은 마을 주민들의 자발적인 노력을 통해 일본 최고의 온천 휴양 및 문화 관광마을로 발전하여 연간 400만 명 이상의 관광객들을 끌어들이는, 일본 사람들이 가장 가고 싶은 관광휴양지로 손꼽히고 있다.

일촌일품운동의 개념을 구체화하는 힘은 자주자립과 창의적 연구 정신을 지향하는 다양한 마을 만들기 운동에서 나오고 있다. 규슈정, 나오이리정, 아지무정, 소화마을 등 국제적으로 잘 알려진 농촌 관광 마을들이 각자의 독특한 이미지를 발전시켜 지역관광을 선도하고 있다.

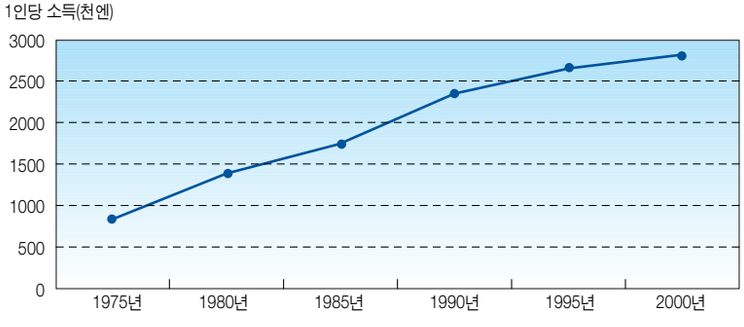
일촌일품운동의 발전은 오이타 현을 비롯한 지방정부와의 긴밀한 협력과 지원하에 진행되어왔다. 주민들의 창의적인 노력을 뒷받침하기 위해 지방정부는 연구기관 등을 통한 기술지원, 제품개발과 개량사업, 판매촉진을 위한 다양한 활동들을 지원한다. 또 자기 지역 생산물을 스스로 소비하는 지산지소운동(地産地消運動) 등 창의적인 지역 마케팅 활동을 전개해왔다.

신선하고 안전한 먹을거리에 대한 소비자들의 필요에 부응하여 일촌일어(一村一魚) 전시회 등 다양한 지역문화 이벤트들을 활성화하고, 주민과 지자체가 공동으로 운영하는 제3섹터 방식의 창업을 장려하며 마을 입구에 도로역(道の驛,미찌노에끼)을 설치하여 신선한 유기농산물을 판매하고, 농민과 소비자의 직거래를 활성화하는 등 다양한 지역산업 육성과 지역 판촉활동에서 지자체는 주민들과 더불어 적극적인 활동을 전개해왔다.

마지막으로 마을 만들기는 사람 만들기이다. 오이타 현은 풍요로운 나라 만들기를 위한 학교를 만들어 1983년부터 2001년까지 1,805명을 교육시키는 등 주민 교육에 집중적인 노력을 기울여왔다. 사람 만들기는 농업, 축산업, 각종의 지역 비즈니스, 경영, 관광, 환경, 문화, 어업, 기술, 복지 활동가 등 수많은 영역들에 걸쳐 다양한 방식으로 전개된다.

그 대표적인 예가 농촌 여성들의 창업활동을 촉진하기 위한 여성리더 육성사업이다. 오이타에서는 농촌여성들이 주도하는 기업체의 수가 339개 정도로 규슈 2위, 전국 4위를 자랑하고 있다. 여성들은 각종 농산물 식품 가공 및 생산, 식당 운영, 크고 작은 특산품 개발 등을 통해 다양하고 풍요로운 지역경제의 한 축을 만들어가고 있다.

[그림 2-5] 오이타 현 지역의 일인당 소득 추이



[그림 2-5]는 오이타 현의 1인당 소득추이를 보여준다. 일촌일품운동과 지역 만들기 운동이 처음 태동할 당시 1인당 연간 소득은 80만 엔 수준에 머물고 있었지만, 25년이 지난 2000년경에는 270만 엔 수준으로 지속적 성장을 거듭하여 일본 농촌지역 중 두 번째로 높은 수준을 달성하고 있다. 낙후된 농업 지역이던 오이타가 국제적으로도 알려진 일촌일품운동의 발상지로 전환될 수 있었던 것은 주민들의 자치역량과 지자체의 노력, 그리고 창조적 지역혁신전략이 잘 결합된 결과이다.

일본 각지로 확산된 일촌일품운동은 지역 이미지를 높이는 데 크게 기여했을 뿐 아니라 주민들의 공동체 의식과 지역적 정체성을 함양하는 데에도 이바지한 바 컸다. 오이타 현은 주민들의 자존심과 자기주장이 특히 강한 지역으로, 주민들은 일촌일품운동을 통해 서로 경쟁하고 그들만의 정체성이 담긴 제품들을 생산해왔다. 그리하여 고품질의 다품종 소량생산 방식을 통해 지역의 자원을 알뜰히 활용하는 것은 물론, 좋은 이미지가 담긴 정보를 전국적으로 전파하는 데도 크게 기여 하였다.

(2) 일촌일품운동의 시사점

일촌일품(一村一品)운동은 낙후지역의 내생적 지역혁신전략과 관련하여 많은 시사점을 던져준다. 낙후지역의 내생적 발전이 가능하기 위해서는 지역주민, 지역기업, 농협, 지방행정 등 지역주체들 간에 긴밀한 상호 협력과 신뢰의 네트워크가 견고히 뿌리내려 이들 지역주체들을 중심으로 내생적 혁신역량이 성장해야 한다.

마을 만들기를 비롯한 지역혁신 프로그램을 다양한 방식으로 추진해나가는 과정 또한 유용한 시사점을 보여준다.

과거 일본의 낙후지역정책은 주민의 자치역량을 경시하는 국가 주도의 지역개발방식을 벗어나지 못한 채 내무성 등을 중심으로 한 행정기관들과 국가 주도의 지방개량운동의 한계를 벗어나지 못하고 있

었다.

경제개발과 급속한 산업화 과정에서 대도시권으로의 인구 집중과 지방의 난개발이 이어지고, 수많은 지역문제들이 대두되는 가운데 소외된 지역의 인구 감소와 고령화 문제가 점점 악화되어갔다. 일본에서 정부 주도의 산업화와 도시화의 대안으로 주민 주도의 사회적 캠페인이 발전하게 된 것은 1970년대 후반부터이다.

이를 바탕으로 1980년대 전반에 이르면 주민과 행정 간의 상호 협력과 파트너십이 강화되는 지역 활성화 운동이 자리를 잡아가기 시작하고 지역자원과 환경을 중시하는 그린투어리즘, 환경 박물관, 지산지소(地産地消)운동, 농산물 직판매소, 도로역(道の驛,미찌노에끼) 등 다양한 형태의 혁신적 지역 활성화 프로그램이 전개되어갔다.

이러한 흐름은 1990년대 들어 본격화된 민간 부문의 활력 성장, 규제 완화, 지방 분권화 등의 정치경제적 변화와 더불어 지역 활성화의 새로운 패러다임으로 정착되고 주민과 NPO(Non Profit Organization), 지방정부가 파트너십 하에 추진하는 지역 만들기 운동으로 발전하였다.

주민 주도의 마을 만들기와 지방정부의 지역 활성화 전략이 자주적 방식으로 지역혁신의 새로운 에너지를 만들어내면서, 일본의 지역진흥운동은 과거의 하향식 패러다임을 넘어 정부의 정책기조를 상향식으로 변화시키는 에너지로 작용하였다. 1998년 ' 21세기 국토의 그랜드 디자인 ' 개념에서 ' 지역의 자립 촉진과 아름다운 국토 창조 ' 의 개념을 국가적 과제의 하나로 부각시키는 기반이 되기도 하였다. 지역에서 자발적으로 형성, 발전한 지역 활성화 움직임으로부터 정부가 지혜를 빌리는 시대로 진입하게 된 것이다.

일촌일품운동의 생성, 발전, 확산 과정에서 가장 큰 소득은 이러한 운동을 통해 형성된 광범위한 인적 네트워크이다. 지역 활성화를 담당하는 다양한 인재와 그 인적 네트워크가 성장하고 심도 깊은 교육과 학습, 교류의 장이 ' 풍요로운 나라 만들기 기숙학교 ' 등과 같은 활동을 통해 이어지고 있다. 이러한 인적 네트워크들은 사람과 사람, 세대와 세대를 이어가면서 지속가능한 지역혁신의 인적토대를 형성한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

5) 정책적 함의

(1) 지역발전에 대한 중앙정부의 촉진자적 역할

중앙정부는 낙후지역 발전에 대한 주도자가 아니라 촉진자로서의 역할을 수행해야 한다. 유럽의 경우와 같이 정부는 협력계획에 대한 하나의 파트너로서 자금지원뿐만 아니라 컨설팅이나 모니터링, 평가 등 다양한 정책 지원을 수행함으로써 지역의 자립역량을 강화시키는 데 힘써야 한다.

(2) 통합적 접근방식

부문을 넘어선 통합적 접근방법은 선진 각국이 공통적으로 채택하는 접근방법이다. EU의 경우 경제적 · 사회적 · 정치적 통합 및 결속의 수단으로 종합적인 낙후지역 정책프레임 하에 정책을 시행하고 있고, 이는 회원국의 경우도 마찬가지이다. 일본의 경우도 과소지역자립촉진법상 요건에 따라 낙후지역을 선정하고 있고 낙후지역 선정기준도 인구와 재정요소를 감안하는 등 명확하며, 이를 바탕으로 범정부적 · 종합적 시각에서 정책을 시행하고 있다.

(3) 지역발전에 대한 파트너십의 활성화

지역발전의 요체는 지역자원의 경쟁력 강화를 통해 지역의 가치를 높이는 데 있다. 그런데 이를 추진할 인재의 부족은 모든 국가의 낙후지역이 안고 있는 문제이다. 따라서 정부, 지방자치단체, 기업, 대학 및 연구소, NGO 등의 힘을 보태어 지역혁신을 추진하는 것이 매우 중요하다.

EU 낙후지역정책의 경우, EU위원회는 물론 회원국 정부, 지역 지자체, 민간, NGO, 기업 등이 정책과정에 적극적으로 참여하고 있으며 특히 다양한 지역주체의 참여를 중시하고 있다. 일본의 경우도 일촌일품운동에서 보듯이 중앙과 지자체, 지역기업, 지역리더, 지역단체의 참여가 활성화되고 있다.

(4) 소득 및 일자리 창출

각국의 정책방향은 물리적 인프라 투자보다는 소득 및 일자리 창출에 초점을 두고 있다. 유럽은 인프라 공급을 중심으로 한 외생적인 공급주도정책을 내생적 발전을 위한 정책으로 전환하였으며, 일본의 경우도 발전의 원동력을 지역자립 달성을 위한 내생적인 소프트웨어 투자에서 찾고 있다.

(5) 경쟁력 있는 지역자원의 상품화

낙후지역의 발전을 도모하기 위해서는 차별성 있는 지역자원에 근거한 전략이 필요하다. 지역자산의 조사와 발굴, 경쟁력과 시장성의 분석 · 평가를 통해 다른 지역이 쉽게 모방할 수 없는 지역 특유의 상품을 만들어내는 것이 중요하다. 일본의 경우 ' 다른 지역과 같으면 가짜 ' 라는 모토에서 드러나듯이 복제(cloning)를 배제하고 차별화된 자원에 기반을 둔 특성화 전략을 추구하는 한편, 이를 뒷받침하기 위해 전국과 지역 단위 자원조사위원회가 설립되어 지역자원의 내용, 활용주체, 목적, 이용성 등을 고려하여 체계적으로 지역자원을 조사, 발굴하고 있으며, 이는 유럽도 마찬가지이다.

(6) 지역주도의 발전전략 시행

EU나 영국, 독일, 일본 모두 낙후지역 개발을 위한 사업계획의 수립과 집행을 지자체가 주도하고 있다. 중앙 정부는 재정지원, 낙후지역 선정기준 제시, 컨설팅, 교육지원 등 조력자의 역할을 담당한다.

지역주도전략은 지역특성에 기반을 둔 내생적 발전전략을 가능하게 하며, 주민들의 광범한 참여 기회를 보장한다. 주민이 사업에 참여하고 더 나아가 이를 주도하지 않고서는 지속적 발전전략의 추진은 불가능하다.

(7) 중앙정부의 평가, 컨설팅 및 교육지원

중앙정부는 평가, 컨설팅, 교육을 중시하고 이를 중점 지원하고 있다. EU의 경우 사전 및 중간평가는 EU, 회원국, 지역이 공동으로 하고 사후평가는 EU가 담당하며 모든 정보는 공유된다. 평가와 컨설팅의 연계도 중요하다. 컨설팅은 향토자원에 대한 기획 · 활용, 마케팅 등 과정 전반에 걸쳐 이루어진다. EU는 물론, 회원국, 지역 등이 전문가로 구성된 컨설팅 팀을 활용한다.

일본의 경우는 정기적으로 모범사례를 선정하여 표창하고 전파하는 등 경험을 통한 교육을 중시하고 있다. 특히 리더 교육이 중시되고 있는데 리더가 열정적이고 헌신적 자세를 가지는 것은 주민 참여를 유도하는 가장 중요한 요소이기 때문이다. 지역자원을 활용하여 부

가가치를 창출하기 위한 리더의 비즈니스 마인드 함양도 중요하다.

아울러 학습 및 연수단체의 형성과 이를 바탕으로 한 참여자 상호 교육의 활성화는 부가가치 창출을 위한 창의적 아이디어를 창출하고 지역발전 의욕을 고취할 뿐 아니라 경험과 지식의 공유에도 매우 유용하다.

(8) 포괄보조에 의한 재정지원

재정지원은 지자체 차원에서 지역개발사업의 통합성, 연계성, 창의성을 강화하기 위해 포괄보조방식으로 이루어진다. 그 대신에 투자에 대한 지자체의 책임성을 강화하기 위해 평가를 강화하고 있다. 이와 함께 지역의 책임성과 파트너십을 강화하기 위한 ' 매칭 펀드 ' 방식이 널리 활용된다.

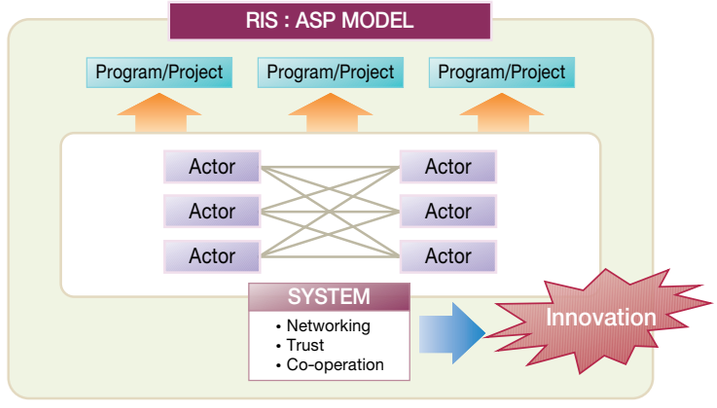
2. 신활력사업의 모델과 전략

1) ASP 모델: 주체(Actor), 시스템(System), 프로젝트(Project)

(1)혁신주체(Actor) : 리더

신활력사업의 추진방식은 혁신주체(actor), 혁신 시스템(system), 그리고 혁신 프로젝트(project)라는 세 가지 핵심 구성요소에 의해 구축되는 체계적 접근틀(framework)을 설정하고 있다.

[그림 2-6] 신활력사업을 위한 ASP 모델



자료: 국가균형발전위원회(2005),「신활력사업을 위한 ASP 모델」

혁신주체는 지역이나 마을 단위에서 혁신을 추진하는 행위주체로서 마을이나 지역 단위에서 창조적 혁신을 주도하는 개인, 비공식 집단, 결사체, 조합 등을 지칭한다. 직업적 배경은 농민, 기업가, 공무원, 지역 전문가, 주민 대표 등 다양하다. 이러한 개인들이 조직을 구성하여 혁신을 주도할 경우 지자체, 농협, 향토기업, 작목반 등' 집합적 행위자(corporate actor) '가 된다.

모든 혁신은 사람으로부터 시작해서 사람으로 돌아온다. 신활력사업에서 사람이란 곧 변화를 주도하는 창의적이고 혁신적인 개인과, 그 개인들이 모인 크고 작은 집단이나 공동체를 의미하며, 이들은 주로 ‘ 마을 ’이라는 사회적 공간 속에서 존재한다. 현실을 바꾸어가는 꿈과 이야기, 물적 · 인적 · 상징적 자원들을 생산하고 조직하는 모든 일은 결국 혁신주체에 의해 진행된다.

그러므로 신활력사업은 혁신주체를 육성하는 ‘ 사람 만들기 ’에서 시작된다. 혁신을 꿈꾸는 사람들과 그러한 사람들 간의 관계가 형성되면서 지역혁신이나 마을 창조의 이야기들이 움틀 수 있다. 주어진 자원이나 물려받은 자산이 아무리 많아도 그것만으로 좋은 마을이 이루어지지 않는다. 마을을 구성하는 사람들 스스로 창조적이고 혁신적인 생각과 아이디어를 모으고, 끊임없는 노력과 훈련, 좋은 인간관계를 통해 사람들 사이의 협력을 이끌어내기 위한 노력이 축적되어야 마을 혁신의 기운이 비로소 싹틀 수 있다.

한국의 성공한 마을들, 선진국의 성공 경험들에 비추어 우리는 혁신 리더의 중요성을 실감할 수 있다. 일촌일품운동의 발상지였던 오이타(大分) 현 유후인(湯布院) 마을의 사례는 비전을 지닌 리더의 역할을 보여주는 전형적인 사례이다. 대다수의 젊은이들이 고향과 마을을 등지고 도시로 나가는 상황에서 마을에 남은 3명의 젊은 리더들이 공동체를 재창조하는 미답의 길을 개척하기 시작하였다. 이들은 남들이 시도해보지 않은 새로운 꿈과 새로운 사업방식, 창조적 아이디어로 그들만의 길을 개척해왔다. 이는 결국 유후인이라는 시골 오지 마을을 창조의 장으로 전환시키는 성과로 귀결되었다.

교육과 인재 육성의 목적은“ 당장 잡아먹을 물고기 ”를 얻는 것이 아니라“ 물고기 잡는 법 ”을 익히는 데 있다. 이를 위한 가장 기본적 과정인 학습은 사업 전 과정에 걸쳐 중단 없이 수행되어야 한다. 진정한 혁신주체는 동시에 진정한 교육자이다. 자신이 습득한 노하우를 다른 사람들과 공유하는 것은 혁신 리더가 수행해야 할 가장 중요한 일이다.

신활력사업은 혁신주체의 기획과 혁신역량 강화를 위한 다양한 학습 프로그램을 개발하여 지역혁신주체를 육성해야 한다. 마을 리더, 지자체 간부, 자생적 주민 조직, NGO, 전문가 등이 함께 모여 학습 문화를 활성화하고, 교육훈련을 강화해야 한다. 혁신 리더와 전문가의 양성, 이론교육과 혁신 우수사례의 전파를 통해 성과를 극대화해야 한다. 이를 위한 교육과 연수사업도 중요하다. 교육과 연수의 목표는 지역혁신을 추진해나갈 핵심인력의 기획능력 향상과 지역혁신 마인드 제고를 통해 인재를 확보하는 데 있다.

교육방식은 이론 · 사례연구 · 분임토론 · 해외사례 견학을 포함한 입체적 방식이 바람직하다. 핵심리더를 대상으로 한 워크숍을 개최하여 그들 간에 인적네트워크 강화, 비전과 전략 · 실행계획의 공유, 혁신마인드 고취를 추진해야 한다. 유사한 여건의 지자체 간 지식 공유를 위한 모임들이 활성화하고 다른 지자체의 우수사례도 적극 벤치마킹해야 한다. 지자체 담당자의 인식 전환과 기획능력 향상을 위한 교육을 지속적으로 실시하고 일반주민 · 농어민단체 · 관련 산업체 등으로까지 교육범위를 확대해나가는 노력도 필수적이다.

교육훈련의 초기 과정에서는 혁신리더의 발굴과 육성이 중요하지만, 사업의 성숙과 더불어 일반 주민들에 대한 폭넓은 교육과 학습 프로그램으로 확산되어가야 한다. 산골 오지 마을에서 100만 명 이상의 사람들이 찾는 산천어 축제를 창조하고, 논농사 일변도의 지역을 나비의 고장으로 바꾼 것은 혁신리더들과 그들의 성공적 경험의 확산

없이는 생각할 수 없다.

혁신주체와 그들의 인적 · 조직적 네트워크가 없는 신활력사업은 결코 성공할 수 없다. 그러나 혁신리더들은 어느 날 갑자기 나타나지 않는다. 교육과 상호 학습의 환경이야말로 리더들이 자라나고 출현하는 배양기이다.

(2)혁신 시스템(System) : 신뢰와 협력의 체계

신활력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 구성원들 간의 신뢰와 협력관계를 확보하고 이를 지속적 추진체계로 만드는 것이 중요하다.

추진체계의 첫 번째 요소는 지속적인 교류와 협력을 가능케 하고 혁신과제의 추진을 지원하는 잘 짜여진 ' 거버넌스(협치) ' 체계를 구축하는 것이다. 이를 ' 혁신체계(innovation system) ' 라 한다.

두 번째 요소는 혁신체계를 구성하는 사람들 간에 신뢰와 협력이라는 사회적 자산을 생산할 수 있는 바람직한 관계를 만들어가는 것이며, 이를 ' 혁신 네트워크(innovation network) ' 라 한다.

혁신체계와 혁신 네트워크는 혁신 시스템의 두 가지 핵심요소이며, 이 시스템이 잘 짜이고 제대로 작동하는 곳에서 지역의 활력과 지속가능한 혁신이 가능하다.

신활력사업은 확보된 지역인재(혁신리더)들이 좋은 거버넌스, 즉 혁신체계를 구성함으로써 본격적인 추진력을 얻게 된다. 지역혁신체계는 행정기관, 대학, 연구소, 기업, 전문가, 출향인사, 언론기관 등 마을이나 지역을 둘러싼 외부의 인적 · 조직적 자원들과 혁신주체, 주민, 농협, 이익단체 등 지역 내부의 인적 · 조직적 자원을 망라하는 사람들 간의 교류와 학습, 의사소통을 위한 기본 틀이다. 혁신주체들은 이를 통해 다양한 영역에서 역동적으로 협력하고 상호 학습함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모한다.

지역혁신체계의 한 모습인 지역혁신협의회는 주민, 행정, 산업, 전문가 등을 결집시킨 네트워크 협의체로서, 여기서는 지역발전의 전략과 비전을 토의하고 사업의 우선순위를 설정하며 혁신주체들 간의 협력을 활성화하고, 의사소통의 가교 역할을 수행한다. 학습(learning), 네트워킹(networking), 상호작용(interaction), 혁신(innovation), 역동적 변화발전(dynamic change) 등은 과거의 지역 단위 협의체와 구별되는 지역혁신협의회의 특징이다. 이러한 지역혁신체계의 구축이야말로 ' 자립형 지방화 ' 로 나아가는 지름길이다.

효과적인 지역혁신체계 구축을 위해서는 사안의 성격에 따라 관련 분야의 혁신주체들을 탄력적으로 참여시키고, 이들을 하나의 네트워크로 연결시켜나가야 한다. 과거 관주도의 개발방식이 주민과 유리되어 사업의 지속성을 확보하는 데 어려움이 있었다고 한다면, 지역혁신주체들이 행정과 함께 참여하는 새로운 방식은 상향식 일변도, 하향식 일변도의 추진체계에 비해 효과성과 효율성을 확보하는 데 더욱 유리할 수 있다.

혁신체계가 지역혁신의 형식적 틀이라고 한다면 혁신 네트워크는 그 틀을 통해 생성되는 사람들 간의 관계와 그 관계로부터 형성되는 사람들 간의 생산적 관계, 즉 ' 사회적 자본(social capital) ' 이다. 지속가능한 혁신을 위해서는 사람과 사람 사이의 연결 고리를 만들고, 이를 통해 아이디어와 자원이 교환되며 비전이 공유될 수 있어야 한다. 네트워크의 존재 이유가 바로 이것이다.

지역혁신은 장기간에 걸쳐 수많은 사람들이 개입되는 사회발전과정이므로 지역 내부뿐 아니라 외부의 인적 · 조직적 네트워크를 효

과적으로 연결시키며 고정관념에 얽매이지 말고 지역의 발전과 혁신을 위해 필요한 어떤 요소들도 자유롭게 결합해나가는 유연성이 필요하다.

아울러 지역혁신의 인적 네트워크가 효과적으로 작동하기 위해서는 이를 지탱하는 다양한 시스템의 작동이 필수적이다. (1) 마을의 장기적 미래를 위한 계획과 구상을 하는 시스템, (2) 계획과 구상의 실현을 위해 지혜와 역량을 모으고, 장애 요인을 극복하며, 사회적 관계를 만들어나가는 시스템 (3) 주민들의 다양한 의견을 반영하는 주민참여 시스템 (4) 문제점과 이해 갈등을 완화하고 원활한 의사소통을 가능케 하는 규칙 형성 시스템, (5) 기존의 제도와 환경을 관리 · 운영하는 시스템, (6) 인적 교류 활성화와 인재 양성 시스템 등이 마을 혁신을 지탱하는 시스템 인프라이자 사회적 자본이 된다.

한편 지역혁신 네트워크가 효과적으로 작동하는 데 가장 중요한 사회적 인프라는 효율적인 행정 시스템이다. 중앙집권의 권위주의 시대에 행정은 마을 만들기를 주도적으로 이끌어가는 구심체였다. 그러나 민주주의와 지방분권의 시대에 행정과 혁신주체의 관계는 신뢰에 기초한 수평적 협력관계로 재조정되어야 한다. 신활력사업에 있어 혁신주체와 행정의 관계를 설정할 때에도 가장 중요한 것은 행정의 지위와 역할을 적절히 자리매김하는 것이다.

지방분권, 자치와 자립의 시대에 사람들 간에 살아 움직이는 네트워크 자산이 없는 행정 주도의 지역개발사업은 지속될 수도, 뿌리를 내릴 수도 없으며, 오히려 주민과 행정의 괴리를 크게 할 뿐이다. 행정은 스스로 자신의 개성과 창의성을 발전시키려는 의지가 있는 사람들을 발굴하고, 그들의 역량이 날로 발전할 수 있도록 숨은 조력자로서 드러나지 않게 모든 지원을 아끼지 않는 자세를 견지해야 한다.

지역혁신 네트워크가 형성을 위해 가장 중요한 것은 서로 다른 배경을 가진 이질적인 사람들을 단결시키는 다양한 방식의 소프트 및 하드웨어 인프라를 구축하는 것이다. 사람들 간의 거리감을 축소하고, 공동체 문화가 발전할 수 있도록 마을 광장이나 주민회관과 같은 물리적 환경이 주민 친화적으로 만들어지고 활용되어야 한다. 다양한 형태의 축제와 이벤트 등을 통해 사람들의 교류를 활성화하고 창의적 연구 모임, 자치모임, 봉사모임, 지역사랑 모임 등을 지원하여 주민들의 건설적인 사회적 유대를 촉진해나가야 한다.

이렇게 하여 강화된 지역사회의 네트워크는 지역발전을 위해 필수적으로 요구되는 사람들 사이의 신뢰와 협력, 이로부터 생성되는 생산적 에너지를 포괄하는‘ 사회적 자본 ’의 축적을 가속화함으로써 지역혁신과 발전을 위한 풍성한 토양이 될 수 있다.

치즈밸리 육성을 위해 전북대, 한국식품연구원, 임실치즈농협, 임실군이 협약을 체결

(3)혁신 프로젝트(Project)

신활력사업의 목적은 낙후지역을 활성화하는 ‘ 꿈 ’과 ‘ 이야기 ’들을 만들어내는 데 있다. 꿈은 지역이 추구해야 할 미래의 ‘ 비전(vision) ’이며, ‘ 이야기 ’는 비전을 현실화시키는 크고 작은 ‘ 프로그램(program) ’들이다.

신활력사업의 주체들은 꿈과 이야기, 즉 비전과 프로그램을 담은 혁신 프로젝트를 통해 공동체 구성원들의 힘을 모으고 장기간에 걸쳐 그들의 목표를 중단 없이 수행해나가야 한다.

프로젝트는 지역 구성원들의 힘을 모아 장기간 꾸준히 실행해나가는 장기적 실천과정으로서 추진주체들이 미래의 비전을 공유하면서 꾸준히 크고 작은 성과를 축적해나가는 과정이다.

혁신 프로젝트는 지역의 비전을 구체적으로 실천에 옮기기 위한 치밀하고 합리적으로 계산된 행위이다. 비전이 건물의 설계도라면 프로젝트는 설계도를 현실로 옮기는 철골, 벽돌, 이음새, 인테리어, 운영방식이다.

혁신 프로젝트는 다양한 영역에서 복합적으로 전개될 수 있다. 농산물 생산, 가공, 유통, 마케팅, 서비스, 행정 지원, 마을 축제, 경제적 효과의 공유, 외부 자원 유인 등 수없이 많은 프로젝트들이 지역의 현실에 적합한 방식으로 구상 · 기획되고 분리 · 결합될 수 있다. 효과적인 프로젝트 구상과 기획을 위해서는 지역의 실정과 잠재력을 최대한 활용하고 지역경제와 사회에 최대의 파급 효과를 미칠 사업들을 찾아내는 것이 중요하다.

지역이 보유한 자산과 혁신주체의 능력, 그리고 외부의 지원이 특색 있게 결합되었을 때 현실을 바꾸는 창조적 프로젝트들을 만들어낼 수 있고, 크고 작은 프로젝트들이 연결되어 신활력지역 전체를 새로운 삶의 장으로 전환시킬 수 있다.

혁신 프로젝트의 목적은 일과 생활의 터전을 지역에 만드는 것이다. 일터(경제적 토대)를 확보하는 것은 지역혁신의 핵심과제이며 삶의 질을 충실히 하는 것은 지역혁신의 최종 목표이다.

혁신 프로젝트는 건물이나 조형물 등 하드웨어만을 의미하지 않는다. 오랜 시간에 걸쳐 사람들이 이루어가는 크고 작은 행사, 다양한 마을 만들기 행사, 비공식 모임, 공식적 이벤트, 마을과 외부 세계를 연결하는 축제 등도 마을 혁신과정에서 필수적인 프로젝트의 요소들이다.

혁신 프로젝트의 성공을 위해서는 치밀한 계획에 따라 구체적인 실행이 이루어지고, 그 결과를 설득력 있게 외부에 제시하는 홍보능력이 대단히 중요하다. 홍보란 프로젝트의 수행주체와 주민 · 외부관계자와 공감대를 형성하는 혁신사업이다. 어떤 일을 추진하고 싶다면 먼저 그 일의 의미와 목적, 효과를 설명하고 주변의 이해와 지지를 얻어내는 것이 무엇보다 중요하다.

신활력사업의 성공적인 추진을 위한 혁신 프로젝트를 추진하기 위해서는 치밀하고 체계적인 기획력이 필요하다.

첫째 지역여건에 대한 체계적인 평가가 요구된다. 지역의 장점(strength)과 약점(weakness), 위협(threat)과 기회(oportunity) 요인들에 대한 치밀한 분석을 바탕으로 장단기 비전이 수립되고 프로젝트가 만들어져야 한다.

둘째 혁신 프로젝트의 성공적인 추진을 위해서는 지역혁신주체와 기관들 간의 긴밀한 협의와 참여, 갈등조정을 통한 합의도출 노력이 필요하다. 주민, 행정, 농협, 생산자 단체, 연구회, 전문가, 출향인사, NGO 등 다양한 혁신주체 간에 긴밀한 협의와 토론, 학습과 벤치마킹

을 통해 계획을 수립해야 한다.

셋째 선택과 집중이다. 지역여건에 대한 면밀한 분석과 비전의 수립과정에서 경쟁력을 판별하기 어려운 사업들이 백화점식으로 나열될 우려가 있다. 따라서 비전과 목표 달성에 가장 효과적인 사업을 선택하여 여기에 역량을 집중하는 것이 중요하다.

넷째 성과 관리이다. 성과에 대한 면밀한 추적, 모니터링, 관리가 정성적 자료와 정량적 자료를 종합적으로 활용하여 이루어져야 하며 가급적 객관성 있는 가시적 평가지표들을 설정하는 노력을 중단 없이 추진해야 한다.

지금까지 살펴본 ASP 모델은 지역의 내적 역량을 키울 수 있는 하부시스템을 구축하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이를 위해서는 혁신주체에 대한 교육 등을 통해 의식의 변화를 유도하고 지식 및 기술 · 정보력을 갖춘 창의적 지도자(creative innovator)를 육성하며, 혁신주체 간의 네트워킹을 통해 신뢰와 협력관계를 구축하여 집단적 학습과 혁신(collective learning & innovation)을 체계화하는 것이 중요하다.

2) 1·2·3차 산업의 융·복합화

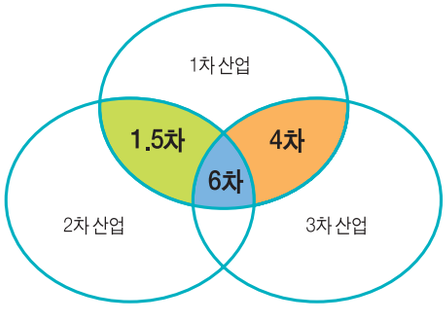
대다수의 신활력지역에서 혁신 프로젝트의 토대는 농업이다. 그러나 오늘날 농촌은 농업이라는 단일 산업에 의존해서는 더 이상 살아갈 수 없다. 사회경제 환경의 변화와 더불어 농업에 가공과 제조, 서비스와 특별한 노하우, 지식 등을 접목하여 산업간 경계와 영역을 넘나드는 새로운 경제활동의 영역을 만들어가야 한다. 이를 위해서는 산업의 경계를 허물고, 전통 지식과 문화, 전문 지식과 기법을 유연하게 결합시키는 발상의 전환이 필요하다.

우선 농업에 대한 인식 자체를 바꿀 필요가 있다. 우리 사회에서 농업은 사양산업을 넘어 이제는 포기한 산업인 것처럼 인식되고 있다. 그러나 농업은 사람을 살리는 데 필요한 모든 형태의 지식들이 농축된 첨단 지식 생명 서비스 산업이다. 오늘날의 선진국들은 예외 없이 강력한 농업 기반을 갖추고 있다. 미국과 유럽이 그렇고, 일본도 고부가가치 첨단 농업을 발전시켰다. 지역의 특성에 적합한 우량종소를 개발하는 만들어내는 것은 첨단 유전 생명공학 기술을 요구한다. 소의 출산을 조절하고, 우수한 종자를 보존하며 새로운 품종을 개발하기 위해서는 장기간에 걸친 연구개발과 지식 축적이 요구된다. 농업의 발전을 위해서는 동물학, 식물학, 토양학, 유전학, 기상학, 식품공학, 경영학 등 수많은 영역에 걸친 전문 지식의 결합이 필요하다. 여기에 관광과 서비스 분야까지 연결될 경우 농촌은 더 이상 1차 산업의 지역이 아니다. 1차, 2차, 3차 산업이 총 집결된 6차 산업의 지역이 되는 것이다.

마을이라는 공간에 대한 인식도 바뀌어야 한다. 오늘날의 마을은 더 이상 사람들이 단지 살기만 하는 단순 주거 생활공간이 되어서는 안 된다. 마을이라는 공간 자체가 사람들에게 특별한 가치, 특별한 경험, 특별한 만족을 제공하는‘ 체험 공간 ’으로 새롭게 자리매김되어야 한다. 특별한 공간에서 특별한 체험이 연결되는 지점에서‘ 체험경제 ’라는 새로운 부가가치의 영역이 탄생한다. 선진 유럽의 아름다운 농촌지역들은 체험이라는 독특한 서비스의 공간으로 농촌의 아름다움과 만족감을 도시민들에게 제공함으로써 새로운 부가가치를 만들어낼 수 있다는 사실을 일찍부터 깨달았다. ‘ 그린 투어리즘(green

tourism) '은 농촌의 마을들을 체험과 서비스의 공간으로 전환시킨 새로운 발상의 산물이다. 오늘날 선진국의 농촌은 이러한 역발상을 통해 도시지역에 필적하는 삶의 질과 경제적 가치를 만들어내고 있다.

[그림 2-7] 1, 2, 3차 산업 융 · 복합화의 모형도

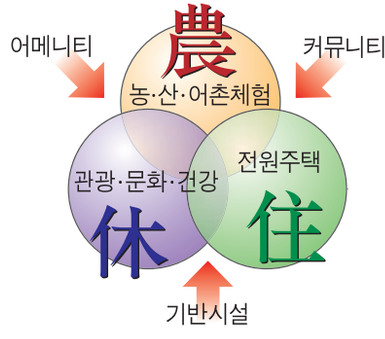


[그림 2-7]은 1차 산업과 2차 산업, 3차 산업 사이에 다양한 차원의 새로운 산업 영역들이 얼마든지 만들어질 수 있다는 사실을 잘 보여준다. 유기농업과 다양한 유기농 가공식품을 결합하여 1.5차 산업이 만들어질 수 있으며, 농업과 관광을 결합한 4차 산업, 가공 농산물과 체험 서비스를 결합시킨 4차 산업, 그리고 이러한 산업들 모두를 복합적으로 제공하는 6차 산업의 영역들이 얼마든지 새롭게 결합될 수 있다는 사실을 잘 보여주고 있다.

산업 융합 사례의 한 예로 강화도의 웰빙 사자발 약쑥 산업의 사례를 보자. 강화군은 이 지역에서 오래전부터 민간 약재와 식품 등으로 널리 사용되어오던 간척지 지역의 사자발 약쑥을 활용한 웰빙 제품 육성사업에 착수하였다. 그런데 질 좋은 약쑥을 잘 재배하는 것만으로는 결코 고부가기 웰빙 산업을 만들어낼 수 없을 것이다. 이를 위해서는 시장에 대한 치밀한 조사와 판매망의 구축, 약쑥의 가공방법과 약효에 대한 연구, 포장재 개발과 디자인, 브랜드 개발, 마케팅 등이 필요하며 다양한 산업과 전문적 지식역량 간의 네트워크화가 필요한 것이다.

신활력사업의 성공사례들은 모두 다양한 산업의 융합을 통한 새로운 가치의 창출을 그 토대로 하고 있다. 보성의 녹차산업이나 순창의 전통 장류산업들은 1 · 2 · 3차 산업의 적절한 융합을 통해 전국적 명성을 획득하는 데 성공한 전형적 사례이다. 인제지역의 청정 자연 환경과 내린천의 계곡을 활용한 모험레포츠 산업은 자연환경과 체험산업을 결합시켜 지역 문화관광산업을 육성한 경우에 속한다. 함평의 나비 축제는 지역문화와 브랜드 가치, 관광산업을 통해 지역 농산물의 판매를 촉진하고, 고부가가치 친환경 농업의 시장을 창출하고 있는 대표적인 성공사례로 볼 수 있다.

[그림 2-8] 5都2村 사업의 메커니즘



자료: 국가균형발전위원회(2004), 「신활력지역 발전구상」

3) 도농 교류의 활용

도농 간 상생전략은 도시와 농촌이 서로 필요로 하는 것을 보완함으로써 상호발전에 기여하는 전략인데, 신활력사업이 특히 강조하는 분야는‘ 5都2村전략 ’으로 주5일은 도시에서, 주말 2일은 농촌에서 지내도록 한다는 전략이다.

주5일 근무제(또는 주40시간 근무제)가 본격 시행됨에 따라 국민의 주말 생활패턴이 질적 · 양적으로 크게 변화하고 있다. 또한 고속철도, 고속도로와 같은 고속교통망의 확충과 초고속 정보통신기술의 발달은 낙후지역의 접근성을 대폭 개선시켜 거리적 제약이 감소되었고 삶의 질, 환경가치 등을 중시하는 분위기가 확산되어 삶의 장소 또는 휴식공간으로서 농산어촌의 매력이 한층 증대되고 있다.

따라서 5도2촌형 사업을 통하여 도시민에게는 전원에서의 여가활

체험에 참여한 도시민 가족 (임실군 치즈밸리사업) 치즈 만들기

도농교류 프로그램의 일환으로 감자캐기를 하는 어린이들(괴산군)

동과 농촌체험 및 휴식 · 거주 기회를 제공하면서 농어민에게는 일자리 창출 및 특산물 판매 확대 기회를 제공할 수 있다. 5도2촌형 사업을 촉진하기 위해서는 도시민의 다양한 농산어촌 체험 프로그램을 개발하고 지원할 필요가 있다. 또한 도농 간 자매결연 등 교류사업을 촉진하여 도시민에게는 양질의 농산물과 휴식 및 농촌체험의 기회를 제공하고, 농어민에게는 안정적인 판로 확보와 소득 증대에 기여할 수 있다. 아울러 농산어촌의 특색 있는 생태 · 역사 · 문화관광 자원을 개발하여 건강 · 휴양 · 레포츠가 종합적으로 연계되고 휴식과 레저를 동시에 즐길 수 있는 공간으로 개발하는 것도 중요하다.

제 3 장

신활력지역 개발정책의 구상과 설계

제3장 신활력지역 개발정책의 구상과 설계

1. 신활력사업의 기본 틀 및 추진전략 [1)]

1) 대상지역 선정

신활력지역의 선정은 국가균형발전특별법 제2조 및 동법 시행령 제2조의 규정에 따라 매 3년마다 선정 · 고시토록 하고 있다. 선정대상은 산업 쇠퇴, 인구 감소 등으로 소외되고 경제 및 재정기반이 취약하여 활력을 잃고 있고 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역이다.

낙후지역의 선정 지표는 각 지표가 대표성, 신뢰성, 보편성을 충족해야 할 뿐 아니라 간명하고 사회통념에 맞아야 하며 전국의 모든 기초 자치단체 차원에서 자료 확보가 가능하고 신뢰할 수 있어야 한다.

1) 추진전략 신활력지역의 기본 틀 및 기본전략은 김선기 · 김현호, 2007, 「신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안」, 한국지방행정연구원을 상당 부문 인용, 수정하였음을 밝혀둔다.

[표 3-1] 신활력지역 선정기준

분 야	지 표	적용자료
인 구	① 인구변화율('70~'00) ② 인구밀도('03년 말 기준 주민등록인구)	• 인구주택총조사 • 30년간 인구변화율 분석자료 • '03년 말 주민등록인구 현황
산업 · 경제	③ 소득세할주민세('00~'02년 평균)	• 지방세정연감
재 정	④ 재정력지수('00~'02년 평균) (기준재정수입액/기준재정수요액)	• 재정분석 종합보고서

자료 : 행정자치부(2004), 「낙후지역 선정지표 개발」

이러한 점을 고려하여 신활력지역 선정에는 인구적 측면을 대표하는 인구변화율과 인구밀도, 산업경제 측면을 나타내는 소득세할주민세, 지방 재정력을 보여주는 재정력지수가 사용되었다. 인구, 산업경제, 재정 지표의 중요도를 동일하게 간주하여 각 지표의 표준화 점수를 계산하여 합산하는 방식으로 종합지수를 산출하여 지역별 낙후도 순위를 산정하고 전국의 234개 자치단체 중 하위 30%인 70개 시 · 군을 대상으로 선정하였다.[2)]

GRDP나 실업률 등 많은 선진국에서 낙후지역 선정 시 사용하는 지표는 모든 기초 자치단체 차원의 자료 확보가 불가능하여 제외하였다.

신활력지역으로 선정된 70개 시 · 군은 [그림 3-1]에서 보듯이 백두대간과 같은 내륙산간지역, 서남해안의 도서지역, 남북한 접경지역 등에 위치하여 기존의 통념과 일치하는 분포를 보인다. 70개 지역 중에서 6개는 시지역이며, 나머지 64개는 군지역이다.

2) 참고로 유럽연합에서는 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역(인구의 22% 해당)을 낙후지역(Objective 1)으로 지정하고 있으며, 일본의 과소지역은 전국 시 · 정 · 촌의 37.6%(국토 면적의 49.3%, 인구의 5.9% 차지)를 차지하고 있다.

[표 3-2] 신활력지역 지정현황(2005~2007)

시 · 도	시 · 군 수	시 · 군
인 천	2	옹진군, 강화군
강 원	12	화천군, 양구군, 인제군, 영월군, 정선군, 양양군, 고성군, 홍천군, 태백시, 횡성군, 평창군, 철원군
충 북	5	보은군, 괴산군, 영동군, 증평군, 단양군
충 남	3	청양군, 금산군, 부여군
전 북	9	진안군, 임실군, 순창군, 무주군, 장수군, 고창군, 부안군, 남원시, 김제시
전 남	17	곡성군, 신안군, 구례군, 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 고흥군, 완도군, 담양군, 해남군, 함평군, 화순군, 무안군, 장성군, 나주시, 영암군
경 북	13	군위군, 청송군, 영양군, 봉화군, 울릉군, 영덕군, 예천군, 의성군, 청도군, 성주군, 상주시, 문경시, 고령군
경 남	9	의령군, 함양군, 산청군, 합천군, 남해군, 거창군, 하동군, 창녕군, 고성군
계	70	시 : 6개, 군 : 64개

[그림 3-1] 선정된 신활력지역의 집중 분포지역(2005~2007)

70개 신활력지역은 국토 면적의 48.8%를 차지하고 있으나, 인구규모에서는 전국의 7.4%에 불과하다. 신활력지역과 다른 지역의 상황을 비교하여보면 격차가 매우 뚜렷하다. 신활력지역의 인구밀도는 ㎢당 83명에 불과하여 다른 지역의 876명의 1/10에도 미치지 못하며, 소득세할주민세 징수액은 전국의 2.5%에 불과하여 사회 · 경제적으로 매우 침체되어 있음을 보여주고 있다. 1970~2003년 동안 신활력지역의 인구는 810만 명에서 350만 명으로 감소하여 전국 인구에서 차지하는 비율이 1970년 26.4%에서 2003년에는 7.4%로 급격히 줄어들었다.

[표 3-3] 신활력지역과 비신활력지역의 비교

구분	면적	인구변화율 ('70~'00 평균)	인구밀도 ('03)	재정력지수 ('00~'02 평균)	소득세할 주민세 총액 ('00~'02 평균)
단 위	㎢ (%)	%	명/㎢	%	백만 원
전 국	99,600.9 (100.0)	1.62	484	37.42	2,129,531
신활력지역	48,605.4 (49.6)	-1.92	73	13.56	54,256
비신활력지역	50,995.5 (50.4)	2.86	876	47.60	2,075,275

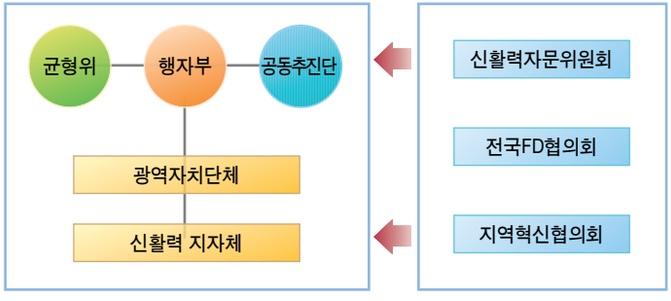
2) 추진 · 관리체계

신활력사업의 추진주체는 신활력지역의 지정을 받은 기초자치단체가 된다. 신활력사업이 낙후지역을 대상으로 추진되는 사업인 만큼, 국가균형발전위원회, 행정자치부, 공동추진단, 자치단체, 지역혁신협의회 및 자문위원회 등 다양한 주체들이 사업에 관여하고 있으

며 상호 네트워크로 연결되어 있는 것이 이 사업의 특징 중 하나이다.

먼저 중앙정부 차원에서는 신활력사업의 원활한 추진을 위해' 공동추진단 '및' 지역개발자문위원회 '가 구성 · 운영되고 있다.' 공동추진단 '은 관계부처 공무원으로 구성하여[3] 신활력사업의 사업계획 및 실적평가 결과 심의, 공동기획 · 조정을 통한 사업간 연계방안 등 심의와 같은 주요사항을 심의하는 역할을 수행한다.「자문위원회」는 사업계획 및 추진실적에 대한 자문과 평가를 위해 민간전문가 · 지역혁신협의회 위원 · 관계부처 공무원 등으로 구성, 운영하고 있다.

[그림 3-1] 초기 신활력사업 추진체계

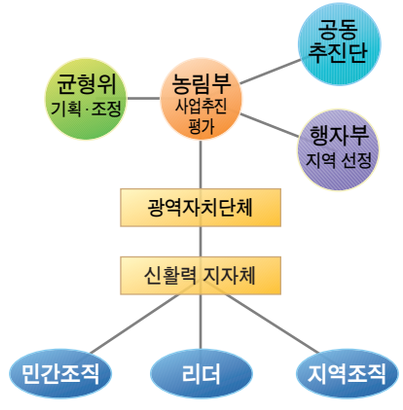


한편 지방 차원에서도 다양한 형태의 조직이 구성되어 있다. 지방 차원에서 가장 중요한 조직은' 지역혁신협의회 '이며 지역혁신협의회를 통해 사업 전체의 종합기획 역할을 담당 또는 지원토록 하고, 지역주민 · 학계 · 관련전문가 · 지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴토록 권고하고 있다. 또한 신활력사업 특유의 제도로서 지역에서 신활력사업의 추진과정에 필요한 전문지식과 정보를 제공하기 위하여 지역혁신자문관(FD) 제도를 도입, 운영하고 있다. 지역혁신자문관은 신활력 시 · 군에서는 자문관을 1인씩 선정하여 사업관련 계획 수립, 집행, RIS 구축 등 전반적인 사항에 대해 자문 · 컨설팅 서비스를 제공하는 제도이다.

2007년부터는 이 같은 초기의 추진체계에서 일정한 변화가 일어나고 있다. 중앙 정부차원에서는 균형위가 부처 간 협의 · 조정 및 자문, 주요 정책사항에 대한 심의 기능을 담당하고 세부 기획과 구체적인 사업 추진, 지자체에 대한 예산 지원 및 평가기능은 농림부가 담당하며 행정자치부는 총괄 지원을 담당하는 분담형태를 취하고 있다. (국가균형발전위원회 신활력공동추진단, 신활력사업 추진공동지침, 2006.12)

이는 농촌지역개발사업이 농림업과 관련된 경우가 대부분이고 농산물 시장 개방 확대 추세하에 농림업의 핵심 정책과제가 1 · 2 · 3차 융복합화라는 점을 감안하여 농촌지역개발 관련사업을 농림부로 이

[그림 3-2] 후기 신활력사업 추진체계



3) 관계부처란 농림부, 행정자치부, 산업자원부, 문화관광부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처 등 8개 중앙부처를 말한다.

관, 통합적으로 관리토록 하여 사업간 연계성과 효율성을 높이는 한편, 행정자치부는 지방에 대한 축적된 정보 · 통계 등을 바탕으로 총괄 지원을 담당하도록 한 기본방침에 따른 것이다.

지역 차원에서는 신활력사업에 대한 FD 지원의 한계, FD의 지리적 접근성으로 인한 밀착지원의 부족 등을 개선하기 위해 지역 전문가로 구성된 지역협력단을 구성하여 협력단과 신활력 지자체 간의 협약에 의한 서비스를 제공하는 시스템을 가동하고 있다.

3) 재정 지원 및 평가

(1) 재정 지원

신활력지역의 자립적인 발전역량을 축적하기 위해 중앙정부는 신활력사업에 특별한 재정 지원을 제공하고 있다. 2005년부터 시작되는 1차 신활력사업에 대해서는 2007년까지 3년간 지원하게 되며, 최대 3차에 걸쳐 9년까지 지원하게 된다. 신활력지역은 3년마다 평가하여 대상지역을 재선정하고 지역별 지원규모 또한 낙후도와 사업성과를 감안하여 차등화하며, 졸업제도를 도입하여 조기에 졸업하는 지역에 대해서는 인센티브를 부여하게 된다.

2005년도의 경우 국가균형발전특별회계(지역개발사업계정)를 통해 총 2,000억 원을 지원한 바, 전체 지원액 중에서 1,750억 원은 신활력 시 · 군의 낙후도에 따라 20억~30억 원을 차등적으로 지원하는 기본배정이다. 구체적으로 하위 10%까지는 30억 원, 11~20%는 25억 원, 21~30%는 20억 원이 지원된다. 나머지 250억 원은 신활력사업계획이 우수한 시 · 군에 지원하는 인센티브 배정이다. 구체적으로는 사업계획 평가 상위 20%까지는 5억 원, 21~50%까지는 3억 원을 인센티브로 제공하여 총 131억 원을 지원한다.

국고 지원과 자체부담액을 합친 신활력사업의 전체 투자규모는 2005~2007년간 총 280개 사업에 약 8,200억 원으로 시 · 군별로 평균 4건, 117억 원 규모이다. 2005년 총사업비는 2,771억 원으로 시 · 군별 평균 40억 원 규모이다.

[표 3-4] 신활력사업 투자계획(2005~2007)

사업 연도	사업비(억 원)			
	계	국비	지방비	민자 등
계	8,198	6,000	1,199	999
2005	2,771	2,000	442	329
2006	2,681	2,000	358	323
2007	2,746	2,000	399	347

자료 : 행정자치부(2005),“ 신개념 지역균형발전 프로젝트 신활력사업 본격 착수 ”, 보도자료(2005. 6. 14)

(2) 평가

기존의 낙후지역 지원정책이 제대로 효과를 내지 못한 원인 가운데 하나로 사업추진실적에 대한 체계적인 평가가 이루어지지 못한 점을 들 수 있다. 이와 같은 오류를 반복하지 않으려면 신활력사업계획에 반영된 사업에 대해서는 사업별로 연차별 평가와 함께 3년간 사업이 종료되는 시점에서 종합평가를 실시하여 원활한 사업추진을 위한 환류(feed back)와 컨설팅을 지속할 필요가 있다.

새로운 공동지침에 의하면 신활력사업의 평가는 국가균형발전위원회와 농림부가 담당한다. 연차별 평가를 위해 신활력 지자체는 매

년도 말에 지원금 사용내역과 사업계획 추진실적을 시 · 도지사를 경유하여 균형위와 농림부장관에게 제출하여야 한다. 농림부장관은 연차별 추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회 및 관계부처와 협의한 후 자문위원회에 평가를 의뢰한다.

자문위원회는 신활력사업 추진의 적절성 및 예산 활용의 적정성 등을 평가하고, 평가결과에 따라 사업추진방식의 수정 · 보완 여부 등을 검토한다. 평가결과 수정 · 보완할 필요가 있을 경우 농림부장관은 신활력 지자체에게 수정 · 보완을 요구하여야 한다. 또한 농림부장관은 평가결과를 종합하여 공동추진단에 제출하여야 한다. 자문위원회가 차년도 사업계획을 자문 · 평가할 때에도 평가결과를 반영하여야 한다.

종합평가는 3년 단위로 이루어지게 된다. 신활력 지자체는 3년 단위 사업이 종료된 때 종합추진실적을 시 · 도지사를 경유하여 균형위 및 농림부에게 제출한다. 농림부장관은 종합추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회 및 관계부처와 협의한 후 자문위원회에 평가를 의뢰한다. 농림부장관은 평가결과를 취합하여 공동추진단에 제출하며, 자문위원회는 평가결과를 다음 번 사업평가에 반영한다.

2. 신활력사업의 유형

최종적으로 확정된 신활력사업계획에는 특색 있는 향토자원 개발, 지역문화관광 개발, 지역 이미지 마케팅 등 다양한 사업이 포함되어 전통적인 낙후지역개발사업과는 차별화된 모습을 보이고 있다.

기존의 낙후지역개발사업에서 시행해왔던 SOC건설, 생활 · 정주환경 개선 등의 인프라 구축사업은 가급적 타 사업에 맡기고 지역의 내생적 · 자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 특산물과 같은 향토자원 개발, 지역문화관광 개발, 지역 이미지 마케팅 사업이 주류를 이루고 있다. 이는 신활력사업이 한두 가지 소수의 전략분야를 선정하여 지역의 역량을 결집하는‘ 선택과 집중 ’방식을 적용하고 있기 때문이다.

[표 3-5]에서 보듯이 지역특산물 개발이 35건으로 가장 많고, 그다음이 지역문화관광 개발 12건, 지역 이미지 개발 7건, 생명 · 건강산업 육성 6건 등의 순으로 나타나 지역자원을 활용하는 사업이 주종을 이루고 있다. 다만 일부 자치단체에서 교육 및 인재육성사업을 추진하는 사례가 있는데 이 경우에도 별도의 지역특화산업을 병행 추진하는 경향을 보이고 있다.

구체적인 사업에서는 지역적인 특성이 보다 잘 나타난다. 강원도의 경우, 산악지방이라는 지형적 특성을 반영하듯이 고랭지, 생약초, 산채, 모험 레포츠, 송이 등의 사업이 주류를 형성하고 있다. 경북의 경우는 곶감, 마늘, 사과, 반시, 참외, 애플 등 과일에 초점을 둔 사업들이 시행되고 있다. 또 전남의 경우, 배, 대나무, 유차, 황토, 기(氣), 백련, 나비, 홍길동, 홍주, 갯벌 등으로 사업의 주제가 보다 다양한 특성을 보이고 있다.

[표 3-5] 신활력사업의 유형

유 형	건수	사 례
지역특산물	35건	• 발효천국 순창 조성사업(순창군) • 세계적 명차육성사업(하동군) • 나비 · 곤충산업 클러스터 구축(함평군)
지역문화관광 개발	12건	• 물레방아골 청정휴양 관광산업 육성(함양군) • 친환경 · 유기농 그린투어리즘(화천군) • 박물관고을 육성사업(영월군)
지역 이미지 마케팅	7건	• HAPPY 700 브랜드 강화(평창군) • 생태건강산촌만들기 지역마케팅(진안군)
교육 · 인재 육성	5건	• 외국어교육 특구 조성(창녕군) • 국제화교육(거창군)
생명 · 건강산업 육성	6건	• 친환경 한방약초산업 육성(산청군) • 춘양목 산림휴양테마파크 조성(봉화군)
해양수산자원 개발	5건	• 블루투어리즘(울릉군) • 갯벌체험형 테마관광지 조성(신안군)

또한 일부 예외적으로 교육 · 인재사업과 같이 지식 소프트 자원을 직접 산업화하는 경우도 있지만 대부분은 지역의 고유한 향토자원, 특히 지역의 특산자원을 활용하여 문화, 지식, 기술, 전통, 창의 등을 접목시키는 혁신적 접근방식을 통해 부가가치를 높이는 사업을 펼치고 있다.

전남 보성의 명차육성사업 수확 현장

[참고] 신활력 시 · 군별 대표사업 현황 및 사업유형(2005~2007)

인천	강화	강화 특산품의 브랜드파워 창출	고흥	고흥 유자 등 친환경산업 육성
	옹진	블루투어리즘(Blue Tourism) 옹진	보성	복합6차관광산업육성사업
강원	태백	청정 고랭지채소 특성화	화순	바이오메디컬 클러스터 구축
	홍천	유기농클러스터 조성	장흥	장흥 생약초 종합 육성
	횡성	횡성 한우문화촌 조성	강진	친환경 웰빙식품 육성
	영월	박물관 고을 육성	해남	땅끝 황토나라 개발
	평창	HAPPY 700 브랜드 강화	영암	氣 산업 육성
	정선	생약초 특화지역 조성	무안	무안 백련 클러스터 구축
	철원	친환경 농 · 특산물 경쟁력 강화	함평	나비 · 곤충산업 클러스터
	화천	친환경 · 유기농 그린투어리즘	장성	홍길동 문화콘텐츠산업 육성
	양구	'국토정중앙 양구' 산채클러스터	완도	해양생물산업 경쟁력 강화
	인제	모험레포츠 클러스터 육성	진도	진도홍주 명품화사업
	고성	해양심층수 활용 지역특화산업	신안	갯벌 체험형 테마관광지 조성
	양양	송이 클러스터 육성사업	상주	곶감 명품화 및 농촌관광
충북	보은	보은 황토특화사업	문경	오미자 건강산업 클러스터
	영동	글로벌 영동문화 만들기	군위	근교 녹색농촌체험지구 조성
	증평	지역특화자원 산업화	의성	의성마늘 명품화
	괴산	괴산 BIO 씨감자 특성화	청송	청송사과 경쟁력 강화
	단양	단양 육쪽마늘 파워 브랜드화	영양	츰건강고장 영양 브랜드화
충남	금산	인삼, 약초를 통한 건강 특화	영덕	지역혁신을 통한 LOHAS 영덕
	부여	백제고도 굿뜨래 부여 특화	청도	청도반시 산업화
	청양	파워 7갑 특화	고령	대가야 르네상스 고령 만들기
전북	남원	허브산업 육성	성주	성주참외 구조고도화
	김제	벼고을 농경문화 테마파크 조성	예천	애플밸리 애그리바이오 클러스터
	진안	생태건강산촌 만들기 지역마케팅	봉화	춘양목 산림휴양 테마파크 조성
	무주	'반딧불 생태도시 무주' 만들기	울릉	블루투어리즘 육성
	장수	장수한우 Brand Power 클러스터	의령	전통 농경자원의 브랜드화
	임실	임실 치즈밸리 육성	창녕	창녕 외국어 교육특구
	순창	발효천국 순창 조성	고성	공룡나라 웰빙농업 육성
	고창	복분자산업 클러스터 종합발전	남해	화전한우 혈통 번식우단지
	부안	부안 누에타운 조성사업	하동	세계적 명차 육성
전남	나주	청정 나주배산업 클러스터	산청	친환경 한방약초산업 육성
	담양	대나무 신산업화사업	함양	물레방아골 청정휴양 관광
	곡성	교육서비스를 통한 정주 촉진 등	거창	국제화교육 및 화강석 특화
	구례	생명체험대학 운영	합천	황토한우 클러스터 구축

제 4 장

추진성과 및 성과 제고 방안

제4장 추진성과 및 성과 제고 방안

1. 신활력사업의 성과

신활력사업은 2004년에 계획되고 2005년 6월부터 본격 추진되어 벌써 2년을 경과하고 있다. 여기서는 기존 지역개발사업과 비교하여 신활력사업 추진과정에서 나타난 특징적인 측면들을 중심으로 사업 성과를 중간 점검하고 장래의 발전을 위하여 중점적으로 노력할 과제들도 검토하기로 한다.

1) 지역의 활력 제고

도시인들이 농사를 짓거나 농촌 거주를 목적으로 도시 근교나 농촌으로 내려가는‘ U-턴, I-턴, J-턴 ’“ U-턴 [1] 바람이 불고 있다.

또한 통계청이 조사한 농림어업총조사에 따르면, 최근 5년간 농가 인구가 감소하고 있는 가운데 농촌의 대졸인구가 30% 이상 증가한 것으로 나타나고 있고, 연간 농축산물 판매액이 3천만 원을 넘는 농가가 전체 농가의 10.2%로 5년 전(6.5%)보다 2배 가까이 많아졌다.

농촌지역에 새로운 도시민 층이 다양한 동기로 유입되고 농촌의 인적 자본이 강화되며, 침체의 와중에도 농촌지역에 잠재해 있는 경제적 기회를 활용한 모범적 성공사례들이 나타나고 있는 것은 우리의 지역사회가 가진 새로운 활력의 가능성을 보여주는 현상들이다.

신활력사업을 통해 이루어낸 성과 중 우선 중요한 것은 이러한 가능성을 발굴하고 확대하여 지역사회의 활력 증진에 기여하였다는 점이다.

농업 등 지역산업의 위축으로 일자리가 줄어들고 젊은이들이 떠나 인구 감소, 공동화 현상이 일반화된 낙후지역에서 신활력사업을 통해 새로운 일자리와 소득기회가 창출되는 사례가 하나 둘 나타나고, 일부 지역에서는 유턴(U-Turn), 제이턴(J-Turn) 현상을 촉진하는 등 지속가능한 지역경제와 지역사회의 가능성이 주목을 받게 된 것이다.

더욱이 그동안 패배주의에 빠져 있던 낙후지역 주민들에게서“ 우리도 할 수 있다 ”,“ 우리 지역에도 희망이 있다 ”는 의식이 싹트고 지역주민들에게‘ 의욕 ’을 불어넣는 등 분위기를 바꾸고 있는 것이야말로 신활력사업 초기의 가장 큰 성과라 할 수 있을 것이다.

대부분의 낙후지역은 이미 수십 년간 겪어온 경제적 침체 속에서 체념적 분위기가 조성되어온 것이 사실이다. 이러한 조건하에서는 무엇보다도 발전 가능성을 보여주는 모범적 성공사례를 제시함으로

1) ‘U-턴’ 이 도시로 갔던 농촌 사람이 다시 고향 농촌으로 돌아오는 현상을 일컫는 데 비해, 도회지에서 자란 도시인이 농촌으로 향하는 것을 ‘I-턴’ , 도시를 거쳐 타향으로 이주하는 것을 “J-턴”이라 한다.

써 패배주의적 분위기 자체를 바꾸는 것이 발전의 선결요건이므로 신활력사업은 무엇보다도 우선 지역특성에 맞고 지역주민이 납득할

사례 : 강원 평창군의 지역 활력 회복

귀농현상은 농촌이 삶의 가치를 높여주는 환경을 지녔음을 도시인에게 인식시키는 데서 시작해야 한다. 그런 점에서 유럽이나 일본의 귀농 붐 사례는 우리가 참고할 만하다. 영국에서는 1970년대부터 귀농현상이 일어났다. 도시 지향적이던 시민들의 삶에서 농촌 회귀라는 새로운 라이프스타일이 형성된 것이다. 이를 영국인들은 역(逆)도시화 현상이라고 한다.

우리나라의 경우 평창군이 대표적 사례이다. 평창군은 신활력사업으로 '해피700 브랜드'를 테마로 포럼과 아카데미를 운영하고, 브랜드 명품화, 브랜드 체험관광 등을 추진하고 있다. 그 결과 평창군에서는 새로운 활력이 일어나고 있다. 특히 신활력 체험마을 분과가 설치된 봉평면(육포리, 흥정리 등지)의 경우 체험마을 활성화가 이루어지고 있다. 이를 통해 고향을 떠난 사람들이 고향으로 돌아오고 또 도시에 살던 젊은 사람들이 농사를 지으려고 농촌으로 들어왔다.

신활력사업이 시작된 후 2년간 인구 증가가 봉평면에서만 195명에 이르고 있다. 즉, 2004년 말 봉평면의 인구는 5,042명에서 2006년 말 5,237명으로 늘어나 2년간 인구 증가율이 4%를 기록했다.

사례 : 경남 하동군의 녹차 경쟁력 강화

신활력사업을 통하여 특산품의 경쟁력을 높이고, 기업가적 마케팅 전략과 그린투어리즘을 연계하여 녹차(하동차)를 세계적 명차(名茶)로 육성한 사례이다. 경남 하동군은 차(茶) 시배지로서 품질은 우수하나, 재배농가의 영세성 등으로 인지도가 미흡한 실정이었다. 이에 하동군은 우선, 품질 개선, 공동 브랜드, 포장의 규격화를 통해 상품의 차별화를 도모하였다. 둘째, 포털사이트, 지하철 · 공항 등에 홍보함으로써 적극적인 마케팅을 실시하였다. 셋째, 녹차문화 체험, 대외인지도 향상을 위해 차문화센터를 신설 운영하기도 했다. 하동군은 이 같은 전략을 통해 하동녹차의 경쟁력을 강화시켰으며, 이를 통해 생산 · 고용의 획기적 증대 등 자립적 발전 전기를 마련하였다. 생산유발효과는 '04년 130억 원에서 '05년 201억 원으로 증가했으며, 고용효과는 '04년 97명에서 '05년 164명으로 늘어났다[2]. 즉, 침체된 지역경제를 살리는 성과를 얻은 것이다.

수 있는 사업 아이템을 찾고 이를 바탕으로 성공사례를 만드는 데 초점을 맞추었다. 최종적인 성과가 나오기까지는 더 많은 시간이 필요하겠지만 이러한 접근방법은 주민들에게 자신감과 의욕을 불어넣는 초기 성과를 거둔 것으로 평가된다.

경남 하동군 신활력사업 녹차밭 전경

2) 지역의 혁신리더 양성

지역발전에서는 지역혁신리더의 역할이 가장 중요하다.[3] 기존의 요소투입형 발전모델에서 지역발전(지역의 경제적 산출)은 대표적 생산요소인 노동(L)과 자본(K)의 함수로 간주되었다. 그러나 21세기 지식기반사회에서는 가장 중요한 생산요소는 ' 지식 '이라는 착안점

2) 국가균형발전위원회 · 농림부, '신활력사업 추진현황 보고" 2006.9.22, 참고.
3) 제5장 2절 외국의 사례 중 일본의 유후인정의 지역 활성화 사례 참고

으로부터 도출된 혁신주도형 발전모델에서 지역발전은 노동과 자본의 단순한 양적 증가뿐만 아니라 지식을 비롯한 혁신요소의 부존상태와 작용 수준에 의해 결정된다.

지식은 혁신요소의 유무에 따라 각기 다른 수준으로 생성, 확산, 환류되며 지역이 발전하거나 퇴보하는 것은 지역이 얼마나 많은 혁신요소를 보유하고 있는가에 달려 있다. 이들 혁신요소 중 가장 중요한 요소가 바로 혁신리더이다. 왜냐하면 혁신리더는 지역의 혁신자원인 동시에 혁신작용을 일으키는 주도적 요소, 즉 혁신주체이기 때문이다. 따라서 지역사회 내에서 혁신요소, 특히 혁신리더를 양성하는 것은 지역발전의 가장 중요한 요소를 확보하려는 노력이다.

이미 잘 알려진 일본 유후인정(町)의 지역 살리기와 여타 지역의 ‘ 마찌쯔쿠리(마을 만들기) ’사업들은 지역혁신리더들의 활동이 돋보이는 사례들이다. 혁신리더, 즉 젊은 혁신활동가들이 지역발전과 마을 살리기에 팔을 걷어붙이고 앞장서서 성공한 사례들인 것이다.

신활력사업에서도 가장 강조되는 것이 지역인재의 발굴과 육성이다. 이를 위해 대부분의 사업지역들이 지역혁신역량을 제고하기 위하여 교육사업과 지식과 경험의 교류사업에 많은 예산을 투입하고 있다.

특히 지역혁신리더들의 결집체인 지역혁신협의회는 지난 2년간 많은 발전이 있었다. 구체적으로 보면 2005년도에 각 시 · 군에서는 지역혁신협의회 구성원의 역할에 대한 특별한 고려가 없는 경우가 많았으나 2006년에는 명망가 중심의 지역 외부 인사 대신에 실질적으로 지역의 현안문제에 대해 논의가 가능한 지역 내부 인사의 비율이 크게 증가하였다.

또한 2005년도 신활력사업 시 · 군의 지역혁신협의회는 연간 평균

사례 : 전북 진안군의 마을간사제도

진안군은 ‘생태건강 산촌 만들기’ 란 목표하에 진안 알리기, 인재 만들기, 경제 살리기라는 3대 신활력사업을 추진하고 있다. 진안군의 다양한 사업계획 중 특징적인 것이 마을간사제도이다. 이는 지역이 낙후된 원인을 무엇보다 혁신리더(주체), 즉 마을 지도자의 부족이라고 판단하고, 이를 개선하기 위해 도입한 제도이다. 도시생활의 경험을 가진 귀농인력이 마을에 정착하여 마을단위 사업에 주도적으로 참여할 수 있도록 지원함으로써 지역발전과 함께 진안이 귀농 메카로 자리 잡도록 하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 2005년부터 지역인재 만들기의 공감대 형성을 추진하면서 지역혁신협의회와 각계 의견을 수렴, 전문 귀농인이 마을간사 역할을 수행할 수 있도록 1인당 월 90만 원 정도의 지원금을 지급하는 방안을 마련하였다. 이어 2006년 초에 모집공고를 내고 심층 면접을 거쳐 11명의 최종 합격자를 선정한다. 선정된 11명의 마을간사들은 1명의 대학원 졸업자를 포함, 전원 대졸자이며, 전직 대기업 이사, 건설회사 대표, 군 장교, 교육자, 시민운동가 등 다양한 전문경력을 지닌 사람들로 구성되어 있다. 이들은 2006년 3월부터 해당 마을과 업무협약을 체결하여 마을간사로서의 본격적인 업무에 착수하였다. 자체적으로 마을간사 협의회를 구성하여 매주 월요일 학습 및 정기모임 개최, 의사소통과 교류를 위한 인터넷 카페 개설(진안사람들, cafe.daum.net/jinan4u), 농업관련 정보 습득과 홍보를 위한 각종 박람회 공동참가 등 다양한 활동을 개시하였고 군에서도 전담 공무원을 지정하여 필요한 모든 행정지원을 아끼지 않고 있다.

앞으로 마을간사제도가 본격적으로 정착될 경우 외부 인재의 유입을 통한 도농 간 인적 · 물적 교류 확대, 지역민의 자발적인 마을발전 선도체제 구축 등 신활력사업이 추구하는 지역혁신체계 마련에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

4.8회의 모임을 가지고 있어 매우 형식적임을 알 수 있다. 연간 3회 이하의 모임을 갖는 시 · 군이 전체의 27.5%(19개)를 차지하였으며, 9개 시 · 군만이 11회 이상의 모임을 갖는 것으로 조사되었다. 물론 모임 빈도만으로 내용 전체를 판단하기는 어려우나, 평균적으로 30여 명에 달하는 이들이 간헐적으로 모여서 1~2시간의 회의를 하는 것만으로는 당초에 지역혁신협의회를 설치하면서 기대했던 바를 이루기에는 역부족이라고 판단할 수 있다.

[표 4-1] 지역혁신협의회 인적 구성, 2005년

단위 : 명, (%)

구분	전체 인원	공무원	시 · 군 의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합계	29.3 (100.0)	4.5 (15.4)	2.3 (7.8)	6.2 (21.2)	10.1 (34.5)	6.3 (21.5)
지역 내	24.1	4.4	2.3	2.0	9.5	5.9
지역 외	5.2	0.1	-	4.2	0.6	0.4

주 1. 각 수치는 전체 시 · 군의 평균값임
2. ( )는 전체 인원 가운데 해당 그룹의 구성비율을 나타냄
자료 : 70개 신활력지역 담당 공무원 대상 조사 결과(2005년 10월). 송미령 외(2005) 재인용

[표 4-2] 지역혁신협의회 인적 구성, 2006년

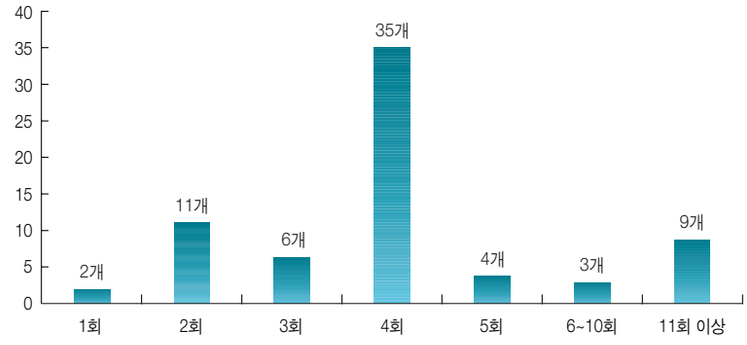
단위 : 명, (%)

구분	전체 인원	공무원	시·군 의원	전문가	기업 대표	유관단체 대표	지역리더
합계	29.1 (100.0)	4.5 (15.4)	2.3 (8.0)	5.8 (20.0)	3.0 (10.4)	7.0 (24.1)	6.4 (22.1)
지역 내	24.3	4.4	2.3	1.9	2.7	6.7	6.3
지역 외	3.6	0.1	0.0	3.9	0.3	0.3	0.1

주 1. 각 수치는 전체 시 · 군의 평균값임
2. ( )안의 수치는 해당 그룹의 구성비율을 나타냄
자료 : 68개 신활력지역 담당 공무원 대상 조사 결과(2006년 10월). 송미령 외(2006) 재인용

이에 비해 2006년도 신활력사업 시 · 군의 지역혁신협의회는 연간 평균 10.0회의 모임을 가지며 연간 11회 이상의 모임을 갖는 시 · 군은 17개나 되는 것으로 나타나고 있다. 이는 2005년도에 비해 지역혁신협의회의 운영이 외형적으로 크게 강화되었음을 시사한다. 또한 2006년도의 신활력사업 지역을 포함한 140개 시 · 군 조사 자료에 따르면 지역혁신협의회의 42.6%는 연간 4~12회의 모임을 갖지만, 연 3회 이하의 모임을 갖는 시 · 군은 13.0%에 불과하고 25회 이상의 모임을 갖는 시 · 군도 10.4%에 달한다. 이는 지역혁신협의회의 운영이 적지 않은 시 · 군에서 정착되어가고 있음을 보여준다.

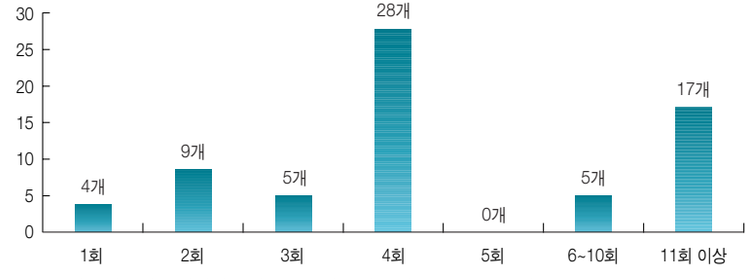
[그림 4-1] 신활력지역 지역혁신협의회 모임 연간 빈도별 시 · 군 수, 2005년



자료: 70개 신활력사업 담당 공무원 조사 결과(2005년 10월). 송미령 외(2005)에서 재인용

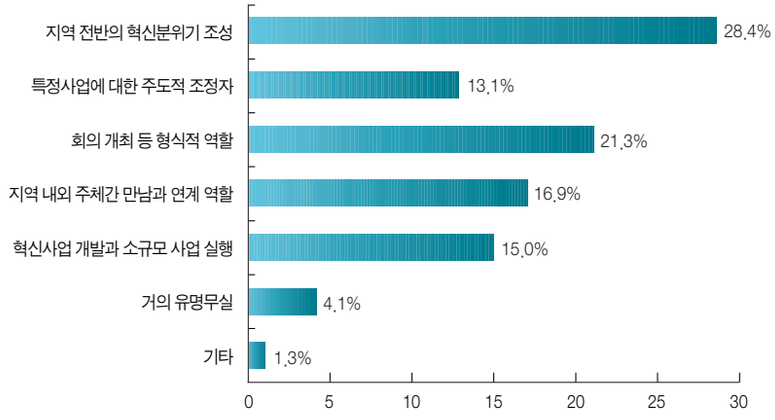
일부 시 · 군의 지역혁신협의회는 활동이 매우 저조하여 형식적인 경우도 있지만 대체로 지역 전반의 혁신 분위기를 조성하는 역할을 하고 있으며 지역 내 · 외 주체 간의 만남과 연계의 역할을 수행하고 있다는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

[그림 4-2] 신활력지역 지역혁신협의회 모임 연간 빈도별 시 · 군 수, 2006년



자료: 68개 신활력지역 지역혁신 담당 공무원 조사 결과(2006년 10월). 송미령 외(2006) 재인용

[그림 4-3] 지역혁신협의회의 역할, 2006년



자료: 140개 시 · 군 지역혁신 담당 공무원 조사 결과(2006년 10월). 송미령 외(2006) 재인용

경북 예천군 농촌관광리더 양성 교육

3) 지방 협치(Governance)의 실습

그간 우리는 통치(Government)의 개념에서 지방행정을 운영해왔다. 중앙에서 특정 사업과 관련한 세부지침을 지방으로 시달하면 지방자치단체는 거기에 지역의 이름만 바꾸어 넣고 주어진 대로 집행하는 형태였다. 지방자치단체가 지역실정과 지역주민의 요구에 대한 나름의 판단에 따라 재량을 가지고 사업을 자율적으로 추진할 여지는 거의 없었다.

지역주민들이 해당 지역사업에 적극적으로 참여하는 것도 절차 면에서나 실질적으로나 가능하지 않은 경우가 많았다. 해당 사업이 어떤 발상에서, 어떤 과정을 거쳐 선정되었는지, 또 어떻게 추진되고 있는지, 어떤 성과가 있는지를 그때그때 알기가 어려웠다. 사업이 모두 완료된 이후에도 평가와 결과보고는 행정의 자의적 판단에 맡겨진 경우가 많았다.

지난 10여 년간 지방자치시대를 거쳐오면서‘ 지방분권 ’을 위해 중앙의 권한과 예산을 지방으로 이양하는 데 많은 노력을 기울여오고 있지만, 민선 4기에 이르는 지금까지도 지역개발사업에 있어서 지역주민의 참여는 여전히 미흡한 수준에 머물고 있다.

일반적인 선진국 지방자치단체의 경우 행정의 모든 영역을 공무원이 담당하는 것이 아니라 지역주민들과 관련위원회가 협력해서 처리하고 공무원의 전담 영역은 최소화되어 있다. 물론 오랜 민주주의와 지방자치의 전통하에 축적된 지역사회의 사회적 자본의 수준이 우리와는 큰 차이가 있는 것이 사실이지만 지방행정의 모든 것을 지역주민의 참여하에, 주민의 의견에 따라, 주민과 함께 이끌어나가는 선진국의 협치(Governance) 개념은 향후 우리의 지방자치 발전과 지역활

성화를 위해 중요한 시사점을 던져준다.

신활력사업은 이러한 협치 개념을 바탕으로 지역주민의 참여를 강조한다. 절차상으로뿐만 아니라 실질적으로 지역주민이 보유한 각종의 콘텐츠와 크고 작은 요구사항이 제시되어 하나의 합의로 나아가는 실질적 과정을 중시하는 것이다. 이를 위해 신활력사업에서는 계획수립과 모든 세부사업단위 추진과정에서 지역주민의 의견을 듣고 확인하는 과정을 밟도록 시스템화할 것을 요구하고 있다.

계획수립 시에는 지역혁신협의회의 의결을 거치게 되어 있고, 예산의 확보나 집행 역시 지역혁신협의회와 지방의회의 검토과정을 거

사례 : 경북 고령군 지역혁신협의회와 마을발전위원회

경북 고령군은 집행부와 의회 간의 협력은 물론, 지역혁신협의회 · 마을발전위원회의 역할이 돋보이는 사례로 꼽히고 있다.

고령군은 '대가야 르네상스' 라는 주제와 문화체험관광 테마를 중심으로 신활력사업을 추진하였다. 대가야의 찬란했던 철기문명과 예술정신을 되찾아 고령을 성장지역으로 부흥시킨다는 계획이었다. 계획의 수립과정에서 지역혁신협의회는 고령군청과 함께 사단법인 한국지역경제학회의 도움을 받아 '대가야 르네상스 신활력사업 계획' 을 입안하였다. 집행부에서는 혁신협의회의 의견을 최대한 존중하고, 혁신협의회는 주민의 의견을 최대한 집행부에 전달했다. 더욱이 동일문화 지역 간 연계 및 시너지 효과를 누리기 위하여 가야문화권에 속한 대구, 경북, 경남, 전북지역의 10개 시군을 합친 광역혁신협의회를 결성하였다.

이렇듯 중요한 사안이 있을 때마다 지역혁신협의회가 중심에 서서 신활력사업을 선도하는 역할을 감당해나갔다. 그 결과 지역의 주민들의 동참은 물론, 군의회까지 하나가 되어 협력하는 모습으로 변해나갔다.

신활력사업으로 개실마을 농촌체험장을 건립하고, 주민과 행정이 하나가 되는 모범적인 농촌마을로 만들어가는 한편, 마을발전위원회를 조직하여 마을 리더들이 한국농업벤처대학, 한국농촌관광대학의 수강을 통해 학습을 계속해왔다. 그리고 마을 자체적으로 개실마을농촌관광강좌를 개최하고 마을 풍물단을 조직하기도 하였다. 또 체험마을을 마을 공동으로 운영하고 행사 시 순번을 정하여 마을일에 무보수로 헌신봉사하고 있다. 이러한 활동을 바탕으로 마을리더가 제3회 지역혁신박람회에서 '지역우수혁신리더' 로 선정되어 대통령상을 수상하기도 하였다.

치도록 하고 있다. 더욱이 사업계획과 추진의 각 단계마다 공청회와 설명회를 개최하도록 함으로써 지역주민의 의견을 반영하도록 하였다. 이를 통해 신활력사업은 지역사회 차원에서 ' 협치 '를 이해하고 실습하는 기회를 제공하고 있다.

이러한 지역 내 합의와 조정의 과정은 많은 시간과 노력을 필요로 하기 때문에 비효율적이라는 비판이 제기되는 경우도 있지만, 주민의 폭넓은 참여야말로 시행착오를 줄이고 사업 성과와 주민의 만족도를 제고하는 지름길이라는 것이 신활력사업의 핵심적인 메시지라는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

4) 학습 분위기 확산

신활력사업이 지속적으로 지역의 혁신인재 양성을 중요시한 결과 지역사회의 상시 학습 분위기가 자연스럽게 고조되고 있다.

늘 강조되듯이 신활력사업의 목적은' 당장 먹을 물고기 '를 제공하는 것이 아니라' 물고기 잡는 법 '을 알게 하자는 데 있다. 이를 위해서는 혁신주체에 대한 교육과 상호학습을 통해 벤치마킹, 네트워킹 시스템을 구축해야 한다. 따라서 혁신주체에 대한 교육과 혁신주체의 네트워킹을 통해 의식 변화, 지식과 기술 정보수준의 향상을 유도하여 혁신역량을 갖춘 창조적 지도자로 육성하는 기반 위에서 구체적인 개별사업을 추진해야 하며 사업의 발전과정에서 혁신시스템 또한 계속 발전해나가야 한다는 것은 신활력사업의 제1 요구조건이었다. 따라서 각 지역의 사업계획은 혁신주체를 위한 소프트웨어 및 브레인웨어 사업에 일정한 몫을 배정하도록 요구받았다.

교육과 학습은 마을 이장, 지역혁신협의회 위원 등 지역혁신 주도자를 대상으로 하는 학습에서부터 작목반이나 일반 주민들 대상의 교육에 이르기까지 다양한 형태로 이루어져서 '05년 381회 10만 명의 교육실적을 거둔 데 이어 '06년에는 462회 24만 명의 교육실시계획이 각 사업지역에서 수립되었다.[4] 이에 대해서는 사업 초기에 "가시적 실적을 내기 어려운 교육사업에 너무 많은 비용을 들인다"는 지적도 제기된 바 있지만, 교육과 학습을 통해 자칫 자기 분야, 자기 지역에 고립되어 활동력이 떨어지기 쉬운 혁신리더들을 지역문제에 대한 논의와 지식 탐구의 장으로 끌어내어 경험과 지식을 공유하고 확산하는 계기를 마련한다는 의미가 널리 이해되면서 자율적인 학습 분위기가 점차 정착되어가고 있는 것은 매우 고무적인 일이다.

[표 4-3] 신활력지역 교육예산 규모 및 증가율

구 분	'05	'06	'07	증가율(%)
신활력사업 교육예산(백만 원)	6,302	14,418	26,138	103

자료 : 국가균형발전위원회 내부자료

전남 진도군 혁신역량강화 교육

사례 : 강원 화천군 지역리더아카데미

강원 화천군은 토고미마을과 산천어축제로 유명하다. 그러나 화천이 활력을 되찾게 된 핵심은 신활력사업에서 강조하는 학습과 교육을 통해 혁신액터를 양성하고 주민들의 의식을 제고했기 때문이다. 화천의 경우 친환경 유기농그린투어리즘을 테마로 친환경농업대학, 축제아카데미 운영 등을 통해 토고미마을과 산천어축제를 연계시켰다.

화천군의 학습 · 교육 시스템은 지역자문관(FD)이 설립한 지역분권아카데미가 그 역할을 맡았다. 따라서 화천은 사업 초기부터 그 어느 지역보다 주민학습에 중점을 두어 사업을 추진해 왔다. 화천군의 학습 · 교육은 군청공무원에서부터, 지역혁신협의회 위원, 마을 이장 및 지도자, 마을 주민, 어린이에 이르기까지 부문별, 기간별, 업종별, 테마별, 기능별 등 입체적으로 이루어진다. 또 교육의 내용도 시기와 장소와 대상에 따라 달라진다.

또 교육방식에서도 기존의 강의식 위주의 교육만이 아니라 체험식, 참여식 방식으로 이루어지고 다른 지역에서 엄두도 못 낸 국내 선진지 견학은 물론 해외 연수도 실시한 바 있다.

화천군의 사례가 외부로 알려지면서 여타 지역에서도 화천군의 학습 · 교육 시스템을 벤치마킹하기 위해 수십 곳의 지자체 담당 공무원이 방문하기도 하였다.

5) 지역개발의 신패러다임 도입(소프트웨어 사업)

신활력사업이 기존의 낙후지역개발사업과 특별히 구분되는 특징 중의 하나는 하드웨어보다는 소프트웨어와 브레인웨어(휴먼웨어)의 중요성을 강조하고 있는 점이다.

기존의 낙후지역개발사업은 흔히 도로를 닦고, 하천을 정비하고, 건물을 세우고, 지붕을 개량하는 등 하드웨어적 사업이 대종을 이루었다. 이러한 사업방식은 산간오지에도 전기와 전화가 들어가고 고속국도, 국도는 물론 지방도로와 더 작은 소로들의 상당 부분이 포장

4) 국가균형발전위원회 · 농림부, "신활력사업 추진현황 보고", 2006. 9. 22. p.9

되는 등 지역사회의 인프라 수준을 전반적으로 높이고 지역주민의 생활수준을 높이는 데 크게 기여한 바 있다.

그러나 50~60년 전의 낙후지역 중 많은 지역이 21세기에 접어들어서도 여전히 상대적으로는 물론 절대적으로도 낙후지역으로 남아 있다. 더욱이 그간의 적지 않은 투자에도 지역주민의 만족도가 개선되지 않고 있다는 점이 큰 문제로 지적되어왔고, 밑 빠진 독에 물붓기라는 비판도 정부 내외에서 제기되어온 것이 사실이다.

또한 정부 부처가 각기 부문 정책의 일환으로 농촌지역에서 사업과 시책을 펼쳐온 탓에 지역의 관점에 선 통합적 접근이 부족하고 유사 사업의 중복, 사업간 연계성 부족에 따른 비효율의 문제가 지적되어 왔다. 뿐만 아니라 지역사회의 내재적 발전역량 강화에는 큰 효과를 거두지 못한 것도 사실이다.

신활력사업은 우선 낙후지역의 활성화를 위해 지역주민의 창의적 아이디어와 참여를 바탕으로 지역주민과 함께‘ 고기 잡는 방법 ’을 찾아내는 데 주안점을 두고, 이를 주도할 혁신적 지역인재를 발굴하고 양성하는 소프트웨어적 지역개발사업을 모토로 하고 있다.

이러한 접근방법은 기존 낙후지역개발사업의 한계를 극복하기 위한 노력의 일환으로서 정부부처의 각종 지역개발사업이 이에 자극받아 소프트웨어적 사업에 보다 큰 관심을 기울이도록 하는 계기로도 작용하고 있다.

2. 신활력사업 추진과정의 문제점

1) 지역혁신리더의 문제(Actor)

(1) 지역의 혁신리더의 역량

신활력사업은 지역의 혁신리더(주체)에 의해 이루어지는 사업이다. 즉, 혁신리더에 의해 사업이 구상되고 사업계획이 수립되며 추진된다는 점에서 혁신리더가 신활력사업의 기본 동력인 셈이다.

혁신리더는 마을 이장이 될 수도 있고, 지역발전에 뜻을 품은 젊은 청년이 될 수도 있으며, 지방공무원이 리더가 되는 경우도 드물지 않다.

신활력사업을 추진하면서 가장 먼저 문제가 된 것은 대부분의 지역에서 준비된 혁신리더가 부족하다는 점이었다. 대부분의 인구가 60세 이상의 주민들로 구성되어 젊은 층의 인재를 찾아보기 힘든 오늘날의 농어촌 실정에 비추어 이는 당연한 귀결이었다. 더욱이 기획능력이나 창의성이 아무런 맥락 없이 비범한 발상을 하는 데 있는 것이 아니라 오히려 다른 지역, 다른 산업의 우수한 사례를 모방하여 지역현실과 장단점을 재인식하고 이를 바꾸는 플랜을 짜는 데서 오는 것이라고 볼 때, 낙후지역일수록 다른 지역과의 인적 · 물적 · 사회적 교류가 부족할 가능성이 높고 이에 따라 사업 초기에 기획능력이나 창의력 발휘에 큰 애로를 느끼게 되는 것이다.

신활력사업의 진행과 더불어 인적 역량 강화를 위한 각종의 교육 · 학습, 지역혁신협의회 활동 등 지역혁신체계 구축사업, FD를 비롯한 외부전문가의 지원과 조언 등을 통해 새로운 지식과 경험이 유입되고 그에 비추어 지역현실과 지역 내적인 경험이 보편적인 틀로 재구성되는 과정이 서서히 작동해갔으나 1) 신활력사업뿐만 아니라

새로이 시작하는 모든 지역개발사업이 적어도 초기에는 동일한 문제에 부딪힐 수 있다는 점, 2) 신활력사업을 시행 중인 지역조차도 계속해서 새로운 도전에 부딪힐 때마다 준비된 인적 역량의 부족 문제는 언제든 재현될 수 있다는 점을 염두에 두고, 어려움에 대비한 적절한 자원을 미리 준비해두는 지혜가 필요할 것이다.

(2) 지역혁신협의회 구성

지역혁신협의회는 지역혁신리더의 기능을 담당하는 것은 물론 신활력사업을 협치의 방향으로 발전시키기 위해 마련된 조직이다. 따라서 지역혁신을 선도하고 지방행정과 긴밀한 협조하에 사업을 추진할 수 있는 대표성 있는 인적 구성이 필요하다.

지역혁신협의회의 실제 구성면을 보면 대부분의 지역에서 지방행정기관 공무원, 의회의원, 유관기관 · 단체장으로 구성되고 협의회 의장을 시장 · 군수가 담당하는 경우가 많아 지역 대표성을 충족하고 행정과의 협조 측면에서는 비교적 원활한 기능을 발휘하였다고 평가된다. 그러나 지역문제의 발굴과 해결을 위한 실질적인 논의의 장으로서는 다소 부족하였던 것도 사실이다. 이는 신활력사업 추진 초기부터 완전히 충족하기는 어려웠던 조건이지만, 3년의 경험을 거치고 2기 신활력사업의 출범을 앞둔 시점에서는 1기 사업을 통해 새로이 발굴된 지역의 혁신리더들이 충분히 참여하여 지역혁신협의회 기능을 업그레이드할 수 있도록 유의하여야 한다.

(3) '소프트웨어 사업'의 강조

신활력사업은 도로 제방 건설, 하수도 개선, 지붕 개량 등 하드웨어사업이 아니라 지역혁신리더 양성, 교육 · 학습 시스템 도입, 혁신역량 구축 등 소프트웨사업을 강조하는 점에서 기존의 낙후지역개발사업과 큰 차이가 있다.

이와 관련하여 일각에서는 신활력사업이 여전히 중요한 하드웨어사업을 도외시한다는 비판도 있지만, 신활력사업이 하드웨어사업의 중요성을 무시하고 있는 것은 아니다. 오히려 정부 각 부처가 각각의 정책목적에 따라 추진하고 있는 다양한 하드웨어사업들이 지역 합의에 기초한 지역사회 발전의 총괄적 비전에 따라 유기적으로 연결되지 못하는 경우가 많기 때문에, 신활력사업은 이미 추진 중인 사업과 시책들을 전제로 이들을 연결(네트워킹)하여 통합성과 효율성을 높이고 시너지 효과를 낼 수 있는 소프트웨어, 브레인웨어의 구축에 초점을 맞추고 있는 것이다. 소프트웨어사업이 정확히 결합되지 않은 하드웨어 중심의 지역개발사업의 한계를 극복하는 데 신활력사업의 진정한 의의가 있다는 점을 이해할 필요가 있다.

이러한 판단과 정책방향은 일선 현장의 지역개발 담당자들에 대해 하드웨어사업의 수행방식과 사업간 연결관계에 대한 재검토를 바탕으로 사업들 간의 관계 설정, 역할분담 관계를 재구상할 것을 요구하는 것이기 때문에 신활력사업 시행 초기에 일선에서는 매우 어렵게 받아들여진 것이 사실이다.

그간의 사업 경험을 통해 지역사회의 인식에는 많은 변화가 있었다. 소프트웨어는 하드웨어사업들의 진행과정을 혁신하는 소프트웨어이기 때문에 하드웨어와 독립적으로 작동할 수 없다는 점, 신활력사업은 하드웨어사업의 효율성과 통합성을 높여주는 기획을 요구하며 이를 통해 모든 지역개발사업 전체의 효과성과 효율성을 높이는 데 초점을 두고 있다는 점에 대한 이해도가 높아져온 것이다. 다만, 이를 실현하기 위한 구체적인 사업방식과 사업내용의 발굴, 설계는

여전히 중요한 과제로 남아 있다.

대나무 신산업 제품(담양군)

죽초액 딸기(담양군)

2) 지역혁신추진체계의 문제(System)

(1) 업무추진체계

새로운 행정업무를 추진하기 위해서는 이를 위한 조직과 인력의 확보가 필수적인 경우가 많다. 그러나 지방행정에 있어서 조직과 인력의 확보는 재정 제약 및 조직 · 인력 과부족의 신속한 조정의 어려움 등으로 쉽지 않은 것이 현실이다. 신활력사업은 기존의 지역개발사업과는 다른 컨셉 하에 지역혁신역량 강화 등 새로운 신규 업무를 많이 발생시킨 반면, 이를 수행하기 위한 조직적 · 인적 자원이 제때에 확보되지 못하여 시 · 군 현장에서는 업무추진체계 정비의 어려움과 인력 부족 문제를 호소하는 사례가 적지 않았다. 사업 초기에 민간 중심의 지역혁신체계를 내실 있게 구성하기가 어려웠던 점 등 행정기관에 몰리는 업무 부담이 컸던 사정도 어려움을 가중시킨 요인이었다.

아울러 신활력사업은 지방행정의 다양한 부서가 관련되기 때문에 사업추진 초기부터 시 · 군 차원에서는 자치단체의 주무 역할을 담당하는 기획감사실 또는 자치행정과 등 총괄부서에서 사업을 추진하는 경우가 대부분이었다. 이 부서들이 참여정부 들어 확대된 혁신 · 분권 관련 업무, 국가균형발전 관련 업무 등과 함께 많은 행정력을 필요로 하는 신활력사업을 수행하면서 업무부담 과중의 문제가 발생하기도 하였다.

사업의 정착과 함께 외부 전문가의 활용이 용이해지고 지역혁신협의회 등 혁신체계가 자리를 잡으면서 완화되고는 있으나, 처음 사업을 추진하는 지역에서는 언제나 재발가능한 문제이다. 또‘ 07년부터 농림부로 중앙부처 소관이 바뀌면서 지자체 차원에서도 사업의 부서간 이관이 추진되는 경우가 많으므로 초기의 시행착오를 반복하지 않도록 유의할 필요가 있다.

또한 중앙이 시 · 군을 직접 상대하여 업무를 추진함으로써 시 · 도(광역자치단체)의 기능이 모호해지고 약화된 점도 전체적인 사업추진 및 관리체계라는 차원에서 보완할 부분으로 지적된 바 있다.

(2) 자문 · 컨설팅

신활력사업은 기존의 지역개발사업과는 접근방법이 다르고 많은 전문지식을 필요로 하기 때문에 사업추진 초기부터 효율적인 사업추진을 위해 몇 가지 보완장치를 마련하여 운용한 바 있다.

우선 중앙 단위에 학식과 경험이 풍부한 전문가로 자문위원회를 구성하여 지자체가 수립한 사업계획과 실행계획을 자문 · 컨설팅하고 평가하도록 하였다. 구체적인 사업의 계획과 추진은 지자체, 지역사회, 특히 지역의 혁신리더들이 담당하되, 지역의 혁신리더를 돕는 외부전문가 풀로서 자문위원회의 역할을 설정한 것이다.

그러나 30인 내외로 구성하는 자문위원회가 70개 지역의 사업계획을 평가하고 자문 · 컨설팅하는 것은 벅찬 일이었기 때문에 보다 효

성도 배제할 수 없게 되는 것이다.

이러한 문제점은 사업 전반에 대한 평가과정에서 재원 활용의 효율성 측면에서 엄정한 평가가 필요한 부분이다.

(2) 사업 간 · 지역 간 연계성 측면

신활력사업은 종래의 물적 투자 중심의 낙후지역개발사업과는 달리 지식과 아이디어, 창의성, 네트워킹, 클러스터 등 소프트 요소의 활용을 중시한다. 이런 특성 때문에 신활력사업은 인프라 구축에 중점을 둔 기존 하드웨어 사업과의 연계를 통해서, 그리고 동일 혹은 유사한 주제의 사업을 수행하는 지역 간 연계에 의해 상호 시너지 효과를 창출할 수 있어야 한다. 또 소프트웨어적 측면에서의 부가가치 창출은 1차 산품에 소프트 자원, 즉 기술이나 지식을 가미하여 부가가치가 더 높은 1.5차, 2.5차, 4차, 6차 산업(예: 재배+가공+관광 이벤트) 부문으로의 융 · 복합적 발전을 통해 이루어진다.

이 과정에서 기존의 부존자원과 하드웨어를 널리 활용하되 소프트웨어적 요소를 가미하여 지역자원을 특성화 · 고급화하고 기술화 · 기계화 · 대형화를 통해 이를 뒷받침해나가는 일반적 발전과정을 거치게 된다.

공식적으로는 2005년에 사업이 시작되었지만 세부사업계획 수립과 기초적인 지역혁신체계 구축 등 준비기간을 포함한 실제 사업추진기간이 2년 남짓인 시점에서 사업 간 · 지역 간 연계는 물론, 1 · 2 · 3차 산업의 융 · 복합화, 특성화 · 고급화를 위한 노력의 성과를 평가하는 것은 시기상조이지만 이 점이야말로 각 지역 신활력사업의 성패를 가름하는 시금석이 될 것이라는 점은 거듭 강조되어야 할 사항이다.

3. 성과 제고를 위한 과제

1) 지역혁신리더의 양성(Actor)

(1) 내실 있는 교육과 지역 내외 연계체계 구축

신활력사업은 지역발전에서 지식을 비롯한 혁신 요소의 역할을 중시하므로 지식과 경험의 습득 · 적용 · 전파와 확산 등 사업의 전 과정에 걸쳐 학습과 교육의 중요성이 강조되고 있다.

따라서 사업계획 수립단계에서 구체적인 실행과 평가에 이르기까지 혁신리더와 참여자를 대상으로 한 체계적이고 사전에 프로그램화된 전문교육이 지속적으로 실시되어야 한다. 교육의 방식은 강의식 교육에서 세미나, 워크숍 등 다양한 형태를 취할 수 있고 중앙 차원의 교육뿐만 아니라 지역 차원에서의 교육이 적절한 비중으로 병행되어야 한다.

다른 한편 자기중심적 · 자기만족적인 사업방식에 매몰되거나 자기 지역에 고립되는 일이 없도록 외부 전문가의 자문과 조언, 타 지역과의 교류 · 협력 등 개방적 구조를 유지하는 것이 중요하다. 신활력사업의 추진력은 지역사회 내에서 형성되지만 그 성과는 외부와의 상호작용을 통해 결정되기 때문이다.

(2) 지역혁신협의회의 기능 정립

지역혁신협의회는 신활력사업이 지역의 합의와 지지를 바탕으로 추진될 수 있도록 하는 중요한 제도적 장치이다. 1기 신활력사업에서 지역대표성, 행정과의 관계 등에는 대체로 문제가 없었으나 지역현안의 실질적 토의가 가능하도록 하는 지역혁신리더의 폭넓은 참여

면에서는 부족한 점이 많았다.

따라서 향후 지역혁신협의회가 활성화되고 그 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 각 지역의 사업추진과정에서 발굴되고 역할을 확대해 온 새로운 지역리더들이 폭넓게 참여하도록 할 필요가 있다. 여전히 지역 내 인재의 부족의 문제에 직면해 있는 시 · 군에서는 출향인사나 지역에 호감을 가진 지역 외부 인사를 널리 보강할 필요가 있을 것이다.

이를 바탕으로 산 · 학 · 연 · 관 및 각급 기관단체의 협력, 지방자치단체의 적극적 지원, 각급 산업 클러스터, 사회 · 문화 클러스터와의 내실 있는 연계망을 구축해가는 것은 지역혁신협의회의 강화를 위해 지속적으로 추진해야 할 과제들이다.

2) 지역혁신추진체계 구축(System)

(1) 업무추진체계의 개선

지방행정 내에서 신활력사업의 추진체계는 기존의 기획감사실, 자치행정과 등 총괄부서 중심체계에서 지역개발, 지역경제 또는 농정, 산업부서의 적극적인 참여를 바탕으로 한 기획단 형태로 전환할 필요가 있다. 사업추진력 측면에서는 총괄부서의 역량이 필요하고 사업 콘텐츠 및 사업간 연계 측면에서는 개별 사업을 담당하는 부서들의 참여가 필요하다. 역할이 상이한 부서들 간의 종합적 기획 · 집행 능력을 극대화하는 것은 자치단체장의 몫이다.

이와 함께 향후 시 · 도의 역할이 강화될 필요가 있다. 우선 시 · 도 단위의 자문위원회 구성을 통해 지역혁신역량 강화를 돕고 사업계획 평가시 시 · 도의 사전 평가를 거치도록 할 필요성이 제기되고 있을 뿐만 아니라 시 · 군 단위 신활력사업이 정착기에 들어섬에 따라 지역사회를 넘어선 광역 · 준광역 기획, 지역 간 교류와 협력 등 행정수요가 발생하게 될 것이다. 이에 대한 적극적 대응은 우선 시 · 도의 몫이다.

(2) 자문 · 컨설팅 방식의 개편

우선 지자체 단위에는 지역협력단을 두어 다양한 전문가들이 해당 시 · 군의 필요에 맞게 자문과 조언을 제공할 수 있도록 하고 시 · 도 단위에도 자문단 또는 자문위원회를 구성하여 지역협력단의 부족한 점을 보완할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

중앙 단위에서는 자문위원회 외에 보다 전문적인 평가 · 교육 · 컨설팅을 전담할 수 있는 지원체계의 구축이 시급하다. 아울러 민간 컨설팅 기업을 비롯한 민간기관들이 신활력사업을 비롯한 지역개발사업에 적극 참여하도록 유도하는 것도 신활력사업의 정착과 성숙에 기여할 수 있다.

(3) 예산 지원기준의 개선

신활력사업의 지원대상 지역들은 객관적 지표상으로는 낙후지역으로서 동질성을 가지지만, 여건이 비슷하더라도 사업계획에서 사업시행에 이르는 과정 전체에 걸쳐 성과의 차이가 큰 것도 사실이다.

지역개발은‘ 지역이 스스로를 돕는 과정 ’이라는 점에 비추어 지자체와 지역사회의 노력의 차이, 그에 따른 성과의 차이를 예산 지원에 반영하고 지역 간의 적정한 경쟁을 유지하는 것은 지역혁신을 촉진하는 지름길이다.

구체적으로는 연도별 평가와 매 3년별 평가에 있어 잘한 곳은 잘한 대로, 부진한 곳은 부진한 대로 보상하고 책임을 묻는 시스템을 지속

적으로 가동하는 등 경쟁의 요소를 꾸준히 유지하고 지역의 분발을 촉구하는 예산 지원 시스템은 사업의 건전한 발전을 위한 필수적 토대가 된다.

3) 사업계획과 사업내용의 개선(Project)

(1) 지역특성을 감안한 창의적 계획 수립

신활력사업의 성공적 추진을 위해서는 무엇보다도 사업계획이 지역의 특성과 강점을 살린 개성 있고 창의적인 계획이 되어야 한다. 참신하고도 사업성 있는 사업 테마를 발굴하고 연계된 사업 테마들을 조리 있고 이해하기 쉽게 연결해나가는 것은 사업 성공을 위한 가장 중요한 전제이다.

(2) 기존 개발사업들과의 연계 추진

신활력사업은 중장기적으로 정부가 추진하는 다양한 낙후지역개발사업을 통합하는 데 큰 목적을 두고 있으며 당장의 통합은 아니더라도 유관 사업들과의 연계는 사업 초기부터 추구해야 할 중요한 목적이 된다.

지역 창의를 살린 신활력사업과 기존의 낙후지역개발사업의 연계, 그리고 소프트웨어 중심의 신활력사업과 하드웨어 중심의 기존 개발사업 간의 적절한 연계 · 조화가 필요하다. 이를 위해서는 중앙정부 차원에서도 분산된 지역개발사업의 통합 · 조정을 위한 새로운 기획이 시급히 필요하다.

제 5 장

국내외 신활력지역 개발사례

제5장 국내외 신활력지역 개발사례

1. 국내 사례

1) 산업의 융 · 복합화 유형과 사례

(1) 1.5차 산업 : 1차+2차 산업의 융 · 복합화

1차 생산품에 다른 공업적 요소를 포함, 가공함으로써 새로운 고부가가치 제품을 만들어내는 활동을 말한다. 농산물 생산만으로는 소득 증대의 한계에 이른 시점에서 매우 중요한 소득 증대 전략이다. 생산-가공을 연계하고 현대적인 관리 시스템을 도입, 고부가가치를 창출한다.

사례 1 : 옥천 농협 농산물 가공

충북 옥천군 평산리에 위치한 옥천 농산물가공단지는 1+2차 , 1차 생산+제조업의 형태이며, 2006년 매출은 96억 9,100만 원으로 전년 대비 8.4%, 순익도 1억 8,200만 원으로 전년 대비 56% 증가, 8년째 흑자를 기록하고 있다.

1994년 건립한 농산물 가공공장은 인근에서 연간 800톤의 포도와 산딸기, 배, 복숭아 등을 사들여 주스, 잼 등으로 가공한다. 특히 포도씨에서 노화방지 효과가 있는 '프로안토시아닌' 성분을 추출하여 첨가한 포도원액은 웰빙 바람을 타고 2006년에 13억 4,000만 원이 넘는 판매고를 기록, 조합 최고의 효자 품목으로 자리를 굳히고 있다. 해외시장도 공략하여 2006년 미국에 6,000 달러어치를 시범 수출했고 최근 대만 수출선도 뚫었다. 남양유업 등 4개 대기업과 OEM 계약을 맺어 13억 8,000만 원의 수수료도 벌어들였다.

옥천농협에서 생산된 포도원액

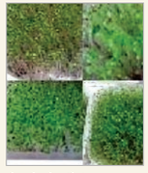
사례 2 : 신기술 벤처기업 (주) 감나루

전남 함평군 신광면 삼덕리에 위치한 벤처기업 (주)감나루는 연간 1,600톤 가공 · 저장 규모와 연간 16억 원 규모의 매출('04년도)을 올리고 있다. 함평 감은 영양가가 풍부함에도 떫은 맛을 없앨 경우 물렁해져서 유통이 어려웠는데 원자력발전소 엔지니어로서 축적한 기술과 지식을 적용, 인체에 무해한 떫은맛 제거기술을 개발하여 떫은맛을 없앤(농업과 공학의 접목) 단단하면서도 영양이 풍부한 새로운 감, '대봉' 을 만들어내고 있다. 급랭시에도 감이 물렁물렁해지지 않는 점을 이용, 개당 300원 정도인 떫은 감을 아이스홍시로 만들어 3,000원에 판매함으로써 아이스크림 시장에도 진출, 고부가가치를 실현하고 있다.

(주)감나루의 냉동홍시　　냉동홍시 가공현장

사례 3 : 상위 1%를 겨냥한 농업법인 '건강나라'

경기도 광주시 초월면에 위치한 '건강나라' (비닐하우스 4,000평, 유리온실 2,700평, 재배농가 4호)는 2004년 4억 7,000만 원의 매출과 1억 4,000만 원의 당기순이익을 올렸다. 15년의 채소 양액재배 경험을 바탕으로 새싹채소시장에 뿌리를 내렸으며 고소득층 소비자의 수요를 파악하고 특급호텔과 백화점 중심으로 베이비 채소를 판매하여 상위 1%를 겨냥하는 명품 이미지를 구축하였다. 질 좋은 채소 공급을 위해 120%를 재배, 하위 20%는 폐기하고, 주요 공급처인 호텔 조리사에게 새싹채소 정보와 조리법을 제공하는 등 소비자를 전략적으로 관리하고 있다.



건강나라에서 재배된 미니 채소

사례 4 : 브랜드 닭고기의 선두, (주) 하림

전북 익산시 망성면 어량리 (주)하림은 사육농가 700농가, 관리직 486명, 생산직 1,391명이며 연간 8,190억 원('04년)의 매출을 올린다. '1981년 영농후계자로 선정된 후 미국 기업의 계열화 시스템을 바탕으로 사료부터 유통 · 판매까지 통합하는 수직계열화를 통해 규모화 · 전문화된 양계업을 경영하였다. 연구개발을 통해 200여 가지 신선육 제품과 180여 가지 육가공제품을 개발하였으며 '닭고기는 하림' 이미지를 구축, 동종업계 중 인지도가 가장 높다. 종합정보시스템 HATIS를 운영, 고객불편사항을 처리하는 등 소비자 신뢰도를 높이고 있다.

(주)하림의 닭고기 관련 가공식품

사례 5 : 농심과 기업가의 하모니, (주)학사농장

전남 장성군 남면 분향리 (주)학사농장은 6개 농장 40만 평, 54호 생산농가, 직원 41명의 규모로서 연간 30억 원의 매출과 1억 5,000만 원의 당기순이익을 내고 있다.('04년) 친환경 농업을 실천하는 전문화 · 규모화 된 순환식 복합유기농업단지를 조성하고 농자재 공동구매 방식으로 20% 이상 비용을 절감한다. 유통전문회사 '유기데이' (6월 2일)를 통해 대형할인점 등에 유기농 제품을 판매하고 있고 소비자 대표가 경영에 참여하고 모니터링 요원으로서 매장과 회사를 감시 · 조언하는 등 혁신적 변화를 주도하고 있다. 이익의 80%를 연구개발비로 투자, 신기술을 개발하여 폐기되는 잉여농산물을 활용한 효소음료 등 가공식품을 개발하고 있다.

학사농장 Haksa farm

(주)학사농장 로고

62day 행사 현장

사례 6 : 양돈협동조합 '도드람'

경기도 이천시 부발읍 가산리 도드람 양돈협동조합은 763명의 조합원, 126만 두수의 규모를 갖추고 있으며, 2004년의 경우 2,280억 원의 매출을 올린 바 있다. 경영학을 전공하고 삼성전기이사를 역임한 CJ 임원을 CEO로 선임하는 등 전문경영체제를 도입하고 개별 농장의 한계를 극복하기 위해 대규모 계열화 경영체를 구성, 사료 공동 구입, 공동 브랜드 출하, 브랜드 '도드람 포크' 의 인지도 제고 등 경비 절감 및 판매망 확충에 성공했고 대형유통업체와의 직거래, 직영 음식점 '도드람 한마당' 을 통해 제품 홍보 및 소비자 의견을 수렴하고 있다.

도드람 선물세트

도드람 한마당 직영음식점

사례 7 : 영농법인 장생도라지, (주)바이오이숍

경남 진주시 (주)바이오이숍은 30명 직원, 재배농가 257호가 15만 평 규모를 경영하며 연간 30억 원 매출, 10억 5,000만 원의 당기순이익('04년도)을 내고 있고 일본에도 100만 달러 어치를 수출한다. 45년간의 도라지 연구와 15년간의 실험 끝에 21년산 장생도라지 재배에 성공, '1991년 11월 발명특허 취득 후 삼성항공의 선진적인 공정관리 방식을 도입하고 회계 및 재무 전문가를 영입하여 현대화된 경영시스템을 운용하고 있다. 장생도라지는 캔디, 화장품, 비누 등 타 분야(20여 종)로 시장을 확대하고 의학적 효능과 연결된 특허등록 8건 등 기술경영을 실천하고 있다.

장생도라지를 이용한 가공제품

사례 8 : 영농조합법인 제주종묘

제주도 북제주군 제주종묘는 영농면적 6만 5,000 평(이모작), 직원 7명으로 연간 1억 4,000만 원의 매출과 4,700만 원의 당기순이익('04년)을 얻고 있다. 종묘기술을 자체 개발하여 씨감자 시장에 진출, 값비싼 일본산 씨감자에 대항하여 강원도의 감자회사와 전략적으로 제휴하고 북제주군의 보조를 받아 신품종 '밸리감자'를 개발하였다. 소포장 감자를 개발, 식용감자 시장을 개척했으며, 당근 등 다른 품목에도 같은 기술을 적용, 당근 신품종을 개발, 판매하고 있다.

밸리감자의 모습

사례 9 : 참다래 유통사업단

전라남도 해남군 참다래 유통사업단은 시설 5,000 평, 재배농가 670호, 조합원 587명, 직원 60명의 규모로 연간 274억 원의 매출과 13억 4,000만 원의 당기순이익('04년)을 내고 있다. 11월 중순 ~ 5월 초순에는 국내 생산 '참다래'를 공급하며, 국내 비생산기(5월 중순~11월 초순)에는 세계 최대 키위 생산업체인 뉴질랜드 제스프리사와의 전략적 제휴하에 키위를 독점 수입하여 판매하고 있다. 생산, 선별, 유통, 가공, 수출에 이르는 유통 전 단계를 일관시스템으로 구축하고 백화점과 할인마트 내 직판행사 및 판촉행사 등 마케팅에도 힘쓰고 있다. 최근에는 고구마를 세척, 코팅, 소포장, 고급포장 등 상품성을 혁신, 건강 다이어트 식품으로 특화시켜 출시하고 있다.

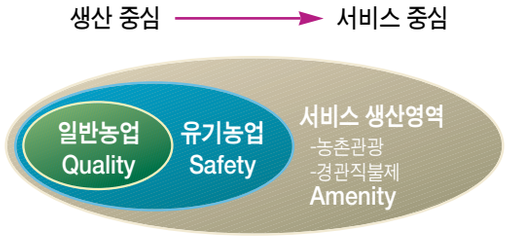
참다래 유통사업단의 작업현장

(2) 4차 산업 : 1차+3차 산업의 융 · 복합화

4차 산업화 전략은 농업(1차 산업)에 관광 또는 서비스 산업(3차 산업)을 결합시켜 농업과 서비스의 융합 효과를 극대화하는 것을 지칭한다. 이러한 전략 개념에 따르면 농업은 단순히 생산자 중심의 ' 농업 ' 그 자체에서 끝나는 것이 아니라 관광이나 경관 조성 등 소비자들에게 유 · 무형의 만족감이나 문화적 체험을 제공하는 서비스의 개념과 긴밀하게 연관되어 고부가가치 복합산업으로 발전한다. 제조업이 성숙, 발전하면 제조 관련 서비스 산업이 발전하고, 그 기반 위에서 금융이나 문화산업 등이 발전하는 것처럼 고품질의 유기농업이 성숙, 발전하면 농업으로부터 더 높은 부가가치를 창출하는 새로운 서비스의 공간이 형성된다. 이러한 단계에 진입하면 농업은 생산 중심으로부터 서비스 중심으로 그 개념이 전환되고, 고도의 서비스 산

업으로 탈바꿈될 수 있는 것이다.

[그림 5-1] 농업 개념의변화



4차 산업은 농업(1차 산업)에 관광 또는 서비스 산업(3차 산업)을 결합시켜 새로운 부가가치를 창출하며, 농촌에 남아 있는 소박한 인정, 전통문화, 자연경관 등이 도시민들의 여가 욕구를 충족시킬 수 있다는 점에서 출발한다.

농촌의 성격이 농업생산 공간에서 휴양 · 레저 공간으로 변화되면서 농촌 관광에 대한 관심이 높아지고 있고, 성공사례들이 출현하고 있다. 정부에서도 이러한 사업방식의 잠재력과 중요성을 인식하고 농림부 등을 중심으로 산업 융 · 복합화를 위한 다양한 지원시책을 펴고 있으며, 전국적으로 약 400개의 마을이 참여하고 있다.

이들 마을들은 농특산물 판매, 농촌 체험, 농촌 민박, 식음, 아름다운 경관 등을 수익원으로 개발하고 있으며, 이를 통해 농촌의 인구 유출을 억제하고 농촌 생활의 질을 높일 수 있다.

사례 1 : 강원도 화천 토고미 마을

강원도 화천군 상서면에 위치한 신풍리, 신대리, 구운리, 장촌리 4개 리로 구성된 마을을 토고미 마을이라고 부른다.

토고미 마을의 특징적인 운영 프로그램으로는 1차 산업(생산물)과 3차 산업(체험 등)이 결합한 4차 산업의 형태인 토고미 가족과 토고미 자연체험학교가 있다.

토고미 가족은, 도시민이 직접 농사일을 통해 수확된 쌀을 얻지 못하므로 도시민이 대신 농사꾼에게 신청을 통해서 돈을 주고 농사꾼은 그 돈으로 농업에 임하여 나중에 수확된 쌀을 도시민에게 보내는 공동체 농업 서비스 형태를 취하고 있다.

토고미 자연체험학교는, 폐교된 학교(구 신풍초등학교)를 임대하여 만들어졌다. 이곳에서는 도시와 농촌, 서로를 이해하는 데 필요한 문화교류의 장으로 활용하고 있다. 토고미 마을은 특히 사업의 원활한 추진을 위하여 민관 유기적 협조지원체제를 구축하고 있다. 이는, 화천군과 유기적인 협조체계를 유지하고 정보화시범마을 주민 참여 유도 및 홍보 강화와 정보화마을 자립운영을 위한 수입모델을 창출하는 데 목적을 두고 있다.

토고미 자연체험학교

사례 2 : 농업과 문화의 접목, '허브 아일랜드'

경기도 포천시 신북면 삼정리 허브아일랜드는 재배면적 1만평, 매장 1만 평, 가공농가 20호, 재배농가 5호의 규모로서 연간 매출 16억 원, 1억 원의 당기순이익('04년)을 내고 있다. 허브아일랜드 사장은 과거 한국은행 근무, 토털 레저회사, 커피숍 체인점 경영 등 경험과 노하우를 활용, 웰빙 문화를 허브에 접목시키고 허브 가공, 꽃꽂이, 세공 관련 28개 자격증을 습득하고 해당 기술을 허브 상품 개발에 적용하여 2,000여 종의 제품을 개발하였다. 숙박하며 허브를 체험하는 서비스, 피로 회복, 아토피 치료 등 주제별 상품화 등 허브의 새로운 상품성을 개발하는 데 주력하고 있고 허브커피, 허브 마사지 등 다양한 서비스를 통해 허브 문화를 확산하고 있다.

허브아일랜드의 모습

허브아일랜드 입구 전경

사례 3 : 인터넷 쌀가게, '해드림'

충남 천안시 성환읍 해드림은 논 6만 평을 재배하여 연간 5억 원 매출과 1억 5,000만 원의 당기순이익('04년)을 올리고 있다.

새로운 재배 시스템과, 판매 유통 배송 시스템을 갖춘 1차 산업과 3차 산업의 새로운 결합을 특징으로 하며 국내 최초로 인터넷 쌀가게를 개설하여 소비자에게 24시간 내 도정 · 배송함으로써 미질을 향상시키고 '신선한 쌀' 로 브랜드 이미지를 차별화하여 20% 이상의 가격 상승효과를 올리고 있다.

또한 친환경 농법을 채용, 비료 사용을 50%로 줄이고 저온저장으로 미질을 제고하였으며, 한철만 사용되는 농기계 구입에 과다하게 드는 비용을 절약하기 위해 농기계를 대여받아 기계작업을 위탁함으로써 영농비를 절감하였다.

해드림 쌀 선별 작업현장

해드림 쌀의 모습

사례 4: 함평나비축제

전라남도 함평군의 함평나비축제는 나비의 청정 이미지를 지역농산물을 접목시켜 25억 원에 달하는 직접소득과 총 102억 원에 달하는 직 · 간접 효과('04년)를 거두고 있는 지역축제이다.

축제 배경은 군민의 71%가 1차 산업에 종사하는 전형적인 농업군으로 획기적인 농가소득 증대방안이 요구되어 타 지역보다 잘 보존된 환경을 이용하고 있다. 또한 친환경농산물을 생산하고 높은 가격 판매로 농가소득 향상을 위해 자연환경의 상징인 나비의 신선한 이미지를 친환경과 접목켜 살아 있는 나비를 주제로 축제를 개최하고 있다.

함평나비축제는 1999년 5월부터 시작하여 2006년 총 8회째 개최되었으며, 프로그램 구성은 나비의 신선한 이미지를 통한 환경, 문화, 관광, 경제가 결합된 지역축제라는 틀을 바탕으로 관광객을 만족시키는 것은 물론, 지역주민의 화합을 도모하고자 하는 축제 개념으로 행사가 진행되고 있다.

함평나비축제는 친환경적인 소재를 통한 외래 관광객 유치 효과 및 지역이미지 제고를 통한 지역경제 활성화 측면에서 인정을 받아 문화관광부의 정부지정 문화관광축제로 지정되었다. 또한 제 1회 때 60만 명이었던 방문객 수가 8회까지 발전하면서, 160만 명의 방문객을 유치, 방문객이 폭발적으로 늘고 있다. 축제 프로그램 구성은 다양한 생태체험 학습장과 친환경농업 체험장, 전통놀이, 문화예술 한마당 등을 개최하고 있으며, 1,000만 평에 이르는 유채꽃밭과 유휴농지 24만 평의 자운영 꽃을 배경으로 오염되지 않은 자연생태계를 활용한 친환경 농업을 육성하고 고부가가치 농산품 개발을 목적으로 개최하고 있다.

함평나비축제 포스터

함평나비축제 전경

(3) 6차 산업 : 1차+2차+3차 산업의 융 · 복합화

1차 산업에 특산물 가공(2차 산업), 관광 프로그램 등 각종 서비스를 결합시켜(3차 산업) 산업의 융합 효과를 최대한으로 활용하는 전략이 6차 산업 개념이다. 1 · 2 · 3차 산업을 융합시킨 이러한 사업전략이 자리 잡으면 농업은 이러한 융합산업의 토대를 제공하는 핵심 소재 산업으로 전환되며, 이로부터 파생되는 가공제품 생산과 서비스는 농촌의 경제활동 전반에 걸쳐 내포적 성장의 긴밀한 연결 고리와 경제활동의 생태계를 만들어내게 된다.

사례 1 : 임실 치즈밸리 육성

전북 임실은 인구 3만 4,000명 13,340가구가 거주하는 전라북도의 조그만 낙후지역이지만 벨기에에서 한국에 파견된 지정환 신부가 임실성당 주임 신부로 발령 나면서 1964년 국내 처음으로 치즈공장을 만든 이래 40년 역사를 가진 한국 치즈의 원조이다.

임실에서는 1차 산업인 낙농업과 2차 산업인 고품질 유제품의 생산, 유통, 3차 산업인 체험관광을 연계하여 6차 산업을 만들어가고 있다. 그 결과 '05~'06년 사이에 유가공업체의 매출액은 임실치즈농협이 102억 원에서 130억 원으로 늘어났고, (주)숲골유기공의 매출액은 동기간 동안 30억 원에서 50억 원으로 증가했으며, 목장유기공장 1개소가 설립되었다. 또 임실치즈의 수급 확대로 쌀 소비량 증가와 우유 생산 증가는 물론, 치즈 소비가 150톤에서 400톤으로 증가했다.

그리고 치즈피자 가맹점은 60개에서 190개로 늘어났으며, 체험관광객 수는 1,700명에서 8,000명으로 증가했고, 관광수입도 1,000만 원에서 1억8,000만 원으로 확대되었다.

임실 치즈마을 체험

임실치즈피자

사례 2 : 전남 보성녹차

전라남도 보성군은 전국 녹차 생산량의 46%를 차지하는 명실상부한 최대의 녹차 생산지로서 2,246억 원에 달하는 소득 증대 효과를 거두고 있다. 보성군은 녹차 재배를 위한 최적의 자연요건을 갖춘 지역이지만, 1990년대까지는 수요 부진으로 별다른 주목을 받지 못하던 중 보성녹차를 지역주력산업으로 선정하고 대학과 연구소, 생산자 단체가 함께 모여 지역혁신역량(RIS)을 강화하고 유기적인 협력체계를 만들게 되었다. 이를 바탕으로 녹차를 테마로 한 다양한 개발전략이 수립되었으며, 녹차 재배를 과학화하고 재배면적을 확대하였다.

또한 녹차밭을 관광자원으로 활용하여 영화, 드라마, CF촬영지로 각광 받게 되었고, 1985년 시작한 차문화 축제(보성다향제)에 찻잎 따기, 한중일 차문화 비교 등 다채로운 행사를 넣어 외국인 관광객을 포함해 100만 명이 참가하는 축제로 발전시켰다. 뿐만 아니라 녹차의 약리작용에 대한 홍보도 강화하여 재배(1차)+가공(2차)+관광(3차)이 하나로 합쳐진 '복합 6차 사업'으로 키워나갈 수 있는 발판을 만든 대표적인 사례라 할 수 있다.

보성 녹차마라톤대회

보성 녹차밭 전경

2) 고도산업화 사례

(1) 대규모화+기업화 사례

사례 1 : 익산시 '닥(나무)' 섬유산업

익산시는 닥나무 식재에서부터 펄프 제조, 섬유제품화, 마케팅에 이르기까지 1차 산업에서부터 3차 산업까지 연계한 '닥섬유 산업화 클러스터 구축' 을 추진하고 있다.
2005년 3월부터 2006년 8월 말까지 597백만 원 (국비 300백만 원, 지방비 297백만 원)을 지원받아 닥섬유제품 개발사업을 추진 중인 익산시. 이러한 익산시는 닥(나무) 섬유제품 생산을 위해 파일럿 규모 생산방식을 구축하였다.
이는 닥섬유 원사 및 직물 시제품을 개발, 지역업체인 쌍영방적(주)에 기술이전을 하여 원사 대량생산체계를 갖추게 되었다.
이 사업은 한국니트산업연구원을 주관으로 하여 전라북도, 익산시, 전북대, 군장대, 호원대, 전북발전연구원, 섬유 및 한지업체 등이 참여하였다.
또한 기술개발, 기업 지원, 전문인력 양성, 네트워크 구축, 마케팅 등 주요사업에 총 42억 원 (국비 30억, 지방비 7.5억, 기타 4.5억)의 예산을 투자하였다.
이러한 지역산업 활성화 전략은 닥나무 식재부터(1차), 섬유 및 한지 제조(2차), 패션디자인 및 마케팅(3차) 등 섬유제품 생산 전 과정에 대한 클러스터를 구축하고 있다는 점이 특징이다.
이것을 기반으로 한 닥섬유 산업화를 통해 지역 섬유산업에 새로운 활력을 불어 넣어 수익을 창출과 지역경제를 활성화한다는 계획이다.

닥나무의 모습

닥나무를 이용하여 생산된 한지

(2) 정보화 사례

사례 2 : 제주도의 양식 지능화 시스템

제주도는 2006년 11월까지 6개월간 국비 4억 원과 도비 3억 원 등 7억 원을 들여 3개 양식장에 시스템을 구축한다는 계획을 세우고 있다. 이를 통해 금년도부터 도내 모든 양식장으로 확대 보급할 계획이다.
제주도는 정보통신부가 국가기관과 지자체 등을 대상으로 공모한 2006 전자태그(RFID)/ 유비쿼터스 센서 네트워크(USN) 시범사업에 'RFID/USN을 활용한 양식 지능화 시스템 개발(U-Fishfarm)을 제안, 사업자로 최종 선정되었다.

양식 지능화 시스템 시현현장

IT기술을 이용한 넙치 양식

이에 따라 RFID를 활용한 먹이공급체계 및 배송정보 시스템, USN을 활용한 지능형수조 센서 시스템, 모바일 양식재난 시스템 구축 등 IT 신기술을 활용, 양식장 환경을 실시간으로 모니터링해 재해나 질병을 예방하고 최적의 사육환경을 조성할 수 있었다.
이는 그동안 교통, 관광, 문화 분야에 치중돼온 유비쿼터스 시범사업이 수산업 분야에 도입됨으로써 1차 산업의 경쟁력을 강화하는 데 상당한 도움이 될 것으로 보이는 사례라 할 수 있다.

(3) 특성화+차별화+고급화 사례

사례 3 : 감귤을 활용한 기능성 축산물 특성화

제주도의 특산물 중 하나인 감귤. 이를 이용해 기능성 축산물을 생산하는 '기능성 특성화' 축산정책을 본격화하고 있다. 청정 이미지 브랜드인 영양과일 감귤을 첨가한 기능성 축산물 가공을 통하여, 제주도만의 차별화된 명품 축산물을 생산하고 있다.

2004년 처음으로 4억 5,000만 원을 들여 기능성 생산물 생산기술개발에 들어갔다. 2005년에는 33억 원을 투입하여 감귤사료 생산기반시설 구축을 하였다.

급변하는 소비 기호와 웰빙 등의 환경 변화에 대응하기 위한 방법으로 사업을 본격적으로 추진하고 있다. 감귤돼지, 한우, 닭고기, 우유 등 기능성을 살린 축산 가공품을 명품 브랜드로 육성한다는 계획이다.

주요사업별로는 감귤우유 생산 기술개발에 5억 원을 투입하고, 기능성 닭고기 및 계란생산 기술개발에 3억 원을, 그리고 감귤 사료공장 시설 등에 10억 원을 투입한다.

올해 착수한 감귤돼지고기 생산의 경우, 최근 사양시험 결과 기능성 효과가 뛰어난 것으로 나타나 전망을 밝게 하고 있으며 감귤한우도 좋은 결과를 보였다.

또한 감귤인 경우 일본 과수시험장과 교토 부립의과대학 등의 연구 결과 항암효과와 비만 방지, 심장질환 예방, 암 예방, 항균작용 등의 성분을 함유하고 있는 것으로 나타났다.

감귤 기능성 축산물 생산이 성공을 거둘 경우 웰빙 시대에 적합한 청정 제주에서만 생산되는 기능성 축산물로 각광받고 있다. 또한 현재 위기상황을 맞고 있는 감귤산업의 또 다른 돌파구로 작용할 수 있으며, 이는 '1차 산업 간 연계' 라는 새로운 산업모델의 가능성도 제시할 수 있다.

지역특성을 살린 대표적 브랜드 창출로 시장 차별화와 소득 증대 효과를 기대할 수 있는 제품으로 볼 수 있다.

2. 해외 사례

1) 일본의 사례

(1) 산촌 마을의 꿈: 오야마(大山)

오야마는 일본 오이타현의 대표적인 산촌 마을이다. 이 첩첩산중 시골 마을에서 1980년대 후반 꿈과 같은 이야기가 탄생한다. 오야마 주민들과 마을 지도자들, 지자체 등이 함께 힘을 합쳐 오야마 꿈공방(夢工房)이라는 회사를 차리고, 마을이라는 삶의 현장을 지역 창조의 새로운 이야기들로 꾸며가게 된 것이다. 45.72㎢, 총 3,910명, 1,027 세대, 재정 자립도 0.18에 불과한 일본의 전형적인 고령화 낙후지역은 3차에 걸친 NPC(New Plum and Chestnut) 운동의 결과 마을 만들기의 새로운 모델 지역으로 탈바꿈하였다.

1960~80년대 NPC 운동이 태동하기 직전까지만 해도 오야마는 산업화와 개발에 따른 인구 감소와 고령화로 지역을 되살리기 위한 힘겨운 싸움과 고민에 쌓여 있었다. 하지만 1990년대 이후 오야마는 도농교류와 농촌관광의 새로운 중심 지역으로 탈바꿈하게 된다. 오야마 주민들은 산촌마을에서 오래전부터 가장 흔했던 2개의 농산물, '매실'과 '밤'을 소재로 지금까지 시도해보지 못한 새로운 농업, 새로운 도농교류, 새로운 경제와 삶의 모델에 관한 이야기를 만들어가기 시작한다. 오아마 주민들이 선택한 새로운 노동과 삶의 방식은 다품종 소량생산, 희소가치 판매, 고부가가치 농업이었다.

환경의 변화에 능동적으로 대응하고, 경제환경과 시장 변화의 위험을 최소화하기 위해 되도록 다양한 품목들을 개발하면서도 다른 지역의 농산물들과 차별화된 오야마만의 독특한 품질과 지리적 특성

을 그 속에 안으면서, 고령자들도 쉽게 참여하고 노동력을 절감할 수 있는 품질과 지식 중심의 농업을 지향하는 전략이었다. 오야마의 주민과 지자체는 이러한 노력을 뒷받침하기 위한 노력으로 상표와 기술을 표준화시키고, 주민과 지자체의 협력을 통해 책임유통체제를 확립하기 위해 노력하였다.

오야마가 추진한 NPC 운동에서 특징적인 것은 주민들이 주창한 새로운 노동조건이었다. 고령자 비중이 30%대에 달하는 마을에서 과거와 같이 많은 노동력과 힘든 일이 수반되는 농업을 지속하는 것이 어렵다는 판단하에 노동 절감, 경노동(輕勞動), 고통 없는 노동이라는 새로운 개념의 경제활동 방식이 주창된 것이다. 주민들은 오야마의 새로운 노동조건으로 1일 8시간, 연간 180일, 하루 보수 2,000엔이라는 새로운 방식으로 일과 삶의 조화를 꾀하고자 하였다. 이러한 노동의 개념은 고령자들이 대부분인 지역에서 건강한 고령자들이 삶과 노동을 통합시키고, 이를 기반으로 주민들의 실정에 맞는 경제 모델을 창조하기 위한 고민의 결과 탄생한 것이다.

이와 더불어 인간답고 풍요로운 농촌의 마음으로 생활하는 새로운 농촌 건설을 위해 주민들이 함께 모이는 다양한 모임의 장, 학습의 장, 해외 연수의 장, 각종 주민 이벤트와 행사 등을 활성화하기 위한 노력이 이어졌다. 지속 가능한 지역 만들기가 가능하기 위해서는 주민들의 사회문화적 공동체가 형성되어야 하고, 이를 위한 지속적인 투자와 공동체의 노력이 결합되어야 하기 때문이다.

오야마의 학습방식은 주민 스스로 배우고 가르치는 학습이었다. 생활학원을 개설하여 생활과 생산을 겸하는 다양한 학습 프로그램이 만들어졌고, 주민들 스스로 학습자이면서 동시에 교습자의 역할을 수행하도록 하였다. 수강생들의 자주적인 운영의 원칙을 지키면서 다음 세대의 아이들도 여기에 참여토록 아이들을 위한 학습의 장을 마련하였다.

또한 연수의 장을 마련하여 자신의 모습을 넓은 세상에서 보고 실패를 두려워하지 않는 도전정신을 배우도록 청년 해외 연수를 실시하였다. 초등학교 및 중학생들의 국제교류뿐 아니라 개인별 국제교류와 홈스테이 프로그램을 개발하였다.

오야마 지역을 문화가 숨 쉬는 지역으로 만들기 위해 발이 닿는 곳, 손이 미치는 곳, 목소리가 도달하는 곳곳에 집회소, 광장, 생활 센터 등 사람들이 함께 모이는 공간들을 만들었다. 이러한 사업들을 수행할 때 반드시 주민들이 사업비의 15% 이상을 분담하고, 운영비는 전액 주민들이 스스로 부담토록 함으로써 공동책임의식을 강화하고자 하였다. 모두가 주인이 되는 지역 만들기를 지원하기 위해 각종 조례를 정비하고, 지역 만들기에 대한 참여와 협었다.

예산 1억 엔의 사용방식에 대한 오야마 주민 참여 토론회

예산에 대한 주민들의 책임 의식을 강화하기 위해‘ 1억 엔을 어떻게 사용할 것인가 ’를 주제로 주민 공개 토론회도 개최하였다. 이 과정에서 인재 육성, 지역 간 교류, 전통문화 계승, 특산품 개발 등 무려 110여 개에 달하는 주민 의견과 아이디어가 제출되었다.

지역의 대표적인 특산물인 매실을 활용하여 다양한 매실 제품 개발이 이루어졌다. 지역의 매실에 533명의 매실 이야기를 담고, 집집마다 특색 있는 매실 제품을 생산하고 경진대회를 개최하였다. 이러한 작업을 통해 마을 만들기에 참여하는 주민들 간에 교류와 이해의 계기가 형성되고, 시대의 변화에 대응하기 위한 안목들이 형성되며, 새로운 아이디어와 지식, 정보 교류의 네트워크가 만들어진다.

오야마가 직면했던 위기는 일본 경제의 버블 붕괴와 농업 개방, 이에 따른 농업 생산 정체, 젊은 사람들의 도시 유출, 고령화와 노동력 부족, 폐농가의 증가 등 대부분의 농촌 마을들이 직면했던 현실과 크게 다르지 않았다.

그러나 오야마 사람들은‘ 오야마 마을에 새로운 산업을 창조한다 ’,‘ 오야마 마을에 새로운 환경 자산을 창조한다 ’,‘ 오야마 마을에 새로운 지역경영 시스템을 창조한다 ’라는 목표하에 마을 창조의 새로운 길을 대안으로 찾아나서는 용기를 발휘하였다. 이러한 활동을 통해 낙후된 농촌의 오지 산간 마을을 환경보전을 위한 다양한 교류와 연대의 지역, 21세기를 선도하는 자연의 지역으로 전환시키고자 하였다. 새로운 마을 가꾸기 작업을 운영하고, 조직을 경영하기 위해 지역주체들 간의 산업간 연계를 활성화시키고, 관민의 경계나 마을의 경계를 넘어서는 연대와 협력을 추진해나갔다.

오야마 매실축제를 즐기는 도시민

마을 창조 작업과 더불어 농촌이라는 공간에 새로운 의미도 더해져갔다. 생산-생활-소비가 하나의 장소에서 이루어지는 농촌의 특성을 활용하여 산지에서 소비가 이루어지는 경제의 역내 순환, 교류를 통한 다양한 문화의 수용, 새로운 국내외 네트워크 형성, 개인의 창의성 존중, 지역에 대한 귀속감과 책임의식을 만들어내는 농촌 관광과 교류 프로그램들이 개발되었다.

오야마의 이러한 변화는 1980~90년대를 통해 진행된 새로운 사회변화의 흐름과 그 맥을 같이하였다. 간선 교통망의 확충과 더불어 인근 대도시인 후쿠오카와 오야마 간의 시간적 · 정신적 거리도 축소되었고, 비영리단체 등 다양하고 자발적인 시민사회운동이 대두하였다. 건강과 환경에 대한 시민들의 자각의식이 고양되어갔고, 새로운 생활양식에 대한 선호가 강화되었다. 이를 배경으로 인근 대도시인 후쿠오카시와의 도농교류 프로그램도 활성화되었다. 후쿠오카시와

오야마정과의 경제 및 생활 교류 활성화는 후쿠오카에 설치한 오야마 생활영사관을 통해 이루어졌는데, 이를 통해 오야마의 생활과 문화를 대도시까지 확대하는 한편, 후쿠오카 지역과의 경제와 생활 교류를 활성화할 수 있었다.

오야마 지역 마을 특산물 판매장

이러한 모든 활동들을 추진하고 수행하는 데 결정적인 역할을 담당하고, 마을 창조의 중심에 섰던 것이 주식회사 오야마 꿈공방(夢工房)이었다. 꿈공방은 오야마의 지리적 조건과 환경, 산업자원을 적극적으로 활용하여 교류를 증진하고, 새로운 지역산업을 육성하여 체류, 음식, 체험의 거점을 현지 중심으로 정비하기 위해 주민과 지자체가 함께 투자한 제3섹터 방식으로 만들어졌다. 공방의 목표는 ' 매실 ',' 음식 ',' 건강 ',' 환경 ',' 자연 ',' 여유 ',' 학습 ' 등을 새로운 경제와 삶의 테마로 전환시켜 지역 창조의 이야기들을 만들어가는 주체 조직으로 성장하는 것에 있었다.

꿈공방은 오야마 마을의 입구에 레스토랑을 개설하고, 지역 특산물과 음식 판매점, 사우나와 온천, 여관 등을 하나로 모아 작은 친환경 휴양 단지를 형성하였다. 이곳에서 다양한 형태의 주민 모임, 체험공방, 고향 즐기기, 전통요리 즐기기, 교육 등이 행해진다. 공방은 설립 이후 37만여 명의 관광객을 유치하였고, 주민 친화형 시설을 통해 도농교류와 농촌경제 활성화에 기여하는 주도적 역할을 수행하는 조직으로 성장하였다.

또한 다양한 기술제휴 등을 통해 전통 과실주 개발, 과자 메이커와의 제휴를 통한 상품 개발, 가공식품 메이커와 합작한 매실제품 개발, 매실제품 품평회 등을 통한 기술혁신, 특산품의 대도시 판매 진출 등을 추진하였다. 도로변의 역이라는 새로운 개념의 지역 특산물 판매 및 지역 안내소를 개설하여 도농교류와 경제 활성화의 공간으로 개발하였다.

지역 인재 육성을 위한 노력의 일환으로 적극적인 해외 교류 활동을 추진하여 주민들 스스로 실패를 두려워하지 않는 글로벌 인재 육성의 꿈을 키워가도록 하였다. 주민들뿐 아니라 후속 세대를 위한 과감한 미래 지향적 투자를 통해 지역과 세계를 연결시킬 수 있는 능력을 함양코자 많은 노력을 기울여 주민들 스스로 꿈과 애정, 결단과 행동력을 지닌 인재로 성장할 수 있는 기회를 마련하였다.

이러한 활동들을 통해 오늘날 오야마 지역은 관광객 150여만 명이 해마다 찾는 21세기의 선진 공간으로 전환되고 있다. 낙후지역의 이미지를 과감히 넘어선 오야마는 새로운 생활과 생산, 소비와 서비스의 독특한 지역으로 거듭나고 있으며, 주민들의 삶과 경제가 새로운 방식으로 재창조되는 계기를 맞고 있는 것이다.

이러한 변화에도 불구하고 오늘날의 오야마 주민들은 또다시 자신들에 대한 질문들을 새롭게 던지고 있다. 마을 만들기를 시작할 때 그들이 던졌던 질문 새로운 산업을 창조하고, 새로운 환경 자산을 창조하며, 새로운 지역경영 시스템을 창조한다는 그들의 이념이 올바로 실현되고 있는지를 끊임없이 재점검한다. 그리고 이러한 꿈을 실현에 옮기기 위해 새로운 경제사회 환경의 변화에 대응하면서 새로운 산업, 새로운 프로그램, 새로운 연대와 협력의 방식들을 모색해가고 있는 것이다.

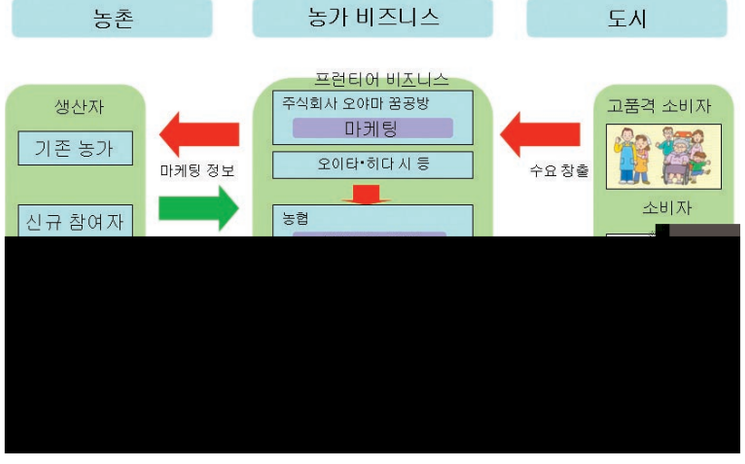
오야마가 지향해온 마을 만들기 전략이 성공할 수 있었던 것은 주민들의 노력과 새로운 사회경제적 변화가 적절히 조응했던 것에서 하나의 원인을 찾을 수 있을 것이다. 주민들은 고령화, 핵가족화, 여성의 사회진출 등 생활과 경제, 문화 전반에 걸쳐 폭넓게 진행되고 있었던 시대적 변화의 흐름을 적절히 읽어낼 수 있었고, 고품격 사회에서 새롭게 부각되는 소비자 의식, 환경 의식, 브랜드 의식에 부응하는 이야기와 생활경제의 방식을 만들어낼 수 있었다. 이러한 노력은 도시와 농촌의 교류를 고품격 라이프스타일의 차원으로 한 단계 끌어올리는 데 기여한 것으로 볼 수 있다.

[그림 5-2]는 오야마 마을 만들기의 사회경제적 환경과 도농교류의 비즈니스 구도를 보여준다. 환경과 건강, 여유를 중시하는 고품격 소비계층의 등장과 성장은 농촌이라는 공간에 대한 새로운 안목과 수요를 창출하는 계기를 제공하였고, 오야마는 이러한 사회경제 및 문화적 환경 변화에 대응하여 농가 비즈니스의 새로운 패러다임을 실천에 옮겨 도시뿐 아니라 농촌 주민들의 새로운 꿈을 실천하는 지역을 가꾸어가는 지혜를 발휘했던 것이다.

이러한 과정에는 주민들 스스로 새로운 생활경제 모델을 만들어

노동과 문화, 생활과 교류를 쾌적하게 즐길 수 있는 다양한 프로그램과 이야기들을 만들어내는 주민들의 창조력이 커다란 영향을 미친 것을 볼 수 있다. 주민들은 스스로 지역의 자산과 정체성을 경제적 자산으로 전환시키는 데 훌륭한 지혜를 발휘하였고, 그들의 생활방식으로부터 무리 없는 라이프스타일과 일하는 방식의 조화를 이루는 창조적 방안들을 찾았다. 또한 장기간에 걸친 노력을 통해 다양한 인적 · 조직적 네트워크를 개발하여 마을을 새로운 교류의 거점으로 발전시키는 창조적 지혜를 발휘한 것이다.

[그림 5-2] 오야마 마을 만들기의 사회경제 환경과 도농교류 비즈니스 구도



무엇보다 오야마의 성공을 이끌어낸 가장 중요한 원동력은 주민들이 스스로 참여하는 마을 만들기를 성공적으로 추진한 것에서 찾을 수 있다. 과거의 마을 만들기는 주민과 행정, 전문가 사이에 지시와 대립, 불신과 갈등을 조장하는 부작용을 초래하였지만, 새로운 마을 만들기에서는 주민 스스로 자신들의 공간과 문화를 만들어가기 위한

자발적인 노력, 권위가 아닌 마음의 본성을 중시하고, 삶의 노동을 즐기는 새로운 라이프스타일을 만들어냄으로써 주민과 행정, 전문가가 새로운 파트너십을 형성하는 선순화의 길을 중시하게 된 것이다. 주민들이 스스로 지역의 주체로 거듭남으로써 지역 창조의 새로운 모델을 개척한 오야마의 경험은 21세기 마을 창조의 새로운 패러다임으로 주목받고 있다.

(2) 주민이 나서는 지역 만들기: 유후인(湯布院)

유후인은 오이타현의 중앙부에 위치하고 있는 아름다운 마을이다. 동서로 8km, 남북으로 22km, 면적은 약 128km ^{2}에 이른다. 유휴인은 인근의 최고 봉우리인 유후타케산(1,584m)을 비롯하여 1,000m 이상의 분지로 둘러싸인 분지형 마을이다. 산악지역 특유의 아침 안개가 유명하다. 유후인정은 유후인, 유노히라, 스카하라 등 3개의 온천지로 형성되어 있으며, 이들 온천들은 피부병과 위장병 등에 효력이 있는 것으로 알려지고 있다.

해발 1,000m가 넘는 고산지대에 위치한 유후인 지역의 전경

유후인의 인구는 2005년 기준으로 1만 1,667명이며 1997년 1만 1,455명을 정점으로 조금씩이나마 인구가 증가하고 있는 추세를 보여주고 있다. 1995년 현재 주민의 76.6%가 3차 산업 종사자들이고, 13.1%가 2차 산업, 10.3%가 1차 산업에 종사하며, 관광 서비스업을 중심으로 3차 산업이 꾸준히 증가하는 반면 1차 산업은 지속적으로 감소하고 있다.

20세기 초까지 유후인은 알려지지 않은 작은 농촌과 온천지에 불과하였다. 제 2차 세계 대전 직후 유후인에는 미군이 대거 주둔하게 되었다. 그와 함께 좁은 산촌에 수백 명의 매춘부가 정주하였고, 물자와 달러의 암거래가 백주에도 서슴없이 이루어지는 경제 상황이 계속되고 있었다. 어두운 지역 상황은 한국전쟁의 종결과 함께 차츰 사라져갔으나, 유후인에 남은 것은 허탈감과 어두운 지역 이미지뿐이었다.

이러한 상황에서 1952년 중반에 갑자기 제기된 것이 유후인 댐 건설계획이었다. 분지에서 흘러나오는 오이타천을 막아 거대한 댐을 쌓아 지역에 전력을 공급함은 물론, 인공호를 자원으로 관광지를 조성하고, 댐으로 수몰되는 해발 560m 이하의 토지에 대해 많은 보상금을 지불한다는 계획이었다. 척박한 토지와 전후 암울했던 경기의 유후인으로서는 큰 기회였다. 행정에서는 이 계획을 적극적으로 추진하자는 입장으로 움직이고, 의회도 이 계획에 동조하였다.

그러나 주민들의 생각은 달랐다. 마을이 송두리째 없어지는 댐 건설에 모든 주민들이 찬성할 리 없었다. 주민들은 찬반양론으로 나뉘어 대립하게 되었다. 댐 건설계획에 뚜렷하게 반대 입장을 표명한 것은 ' 청년단 '과 농업단체, 규슈수력전력회사, 공민관 등이었다. 특히 청년단은 댐 건설 반대 결의를 갖는 등 강력하게 댐 건설 반대 운동의 선봉에 섰다. 결국 댐 건설 계획은 다음 해에 취소되었고, 이를 계기

로 주민들 사이에 지역의 미래를 진지하게 생각하는 자발적 지역 활성화 운동이 싹트게 되었다.

다음 해인 1955년 2월 유후인정과 유히라 마을이 합병하여 유후인정이 만들어졌고, 초대 정장에 댐 건설계획 반대의 선봉에 섰던 이와오 청년단장이 당선되었다. 이와오는 1955년부터 1974년까지 5기(임기 4년, 약 20년)를 정장으로 활동하며 오늘날 유후인의 근본 토대를 마련하였다. 유후인 마을 만들기에 가장 큰 영향을 미친 것은 이 지역의 1세대 마을 만들기 리더들과 그들의 강력한 인적 유대, 혁신적 아이디어와 추진력이었다. 유후인의 1세대 마을 리더들은 지자체장에 취임한 후 유후인 마을 만들기를 ' 산업(농림업) · 온천 · 자연의 산야 세 가지를 통합하여 역동적으로 기능하는 마을 만들기를 하겠다 '고 하였으며, 주민 자발적인 마을 만들기를 유후인의 비전으로 제시하였다. 이를 구현하기 위해 사회교육과 공민관 활동을 활성화려고 노력하였다. 종래의 행정방식을 변혁하여 유후인 방식이라 할 수 있는 주민 자발적인 마을 가꾸기를 시작한 것이다.

여기에서 시작된 것이 ' 건전한 보양온천지 구상 '이었다. 유후인 인근에는 일본 최대의 온천관광지인 벳부(別部)가 있었다. 유후인에서 유후다케산을 사이에 두고 유후다케 동쪽 바닷가 쪽으로는 벳부가 위치하고 있고, 서쪽인 내륙 쪽에는 유후인이 자리 잡고 있어 자동차로 대략 30분 정도의 거리에 위치하고 있었다. 벳부는 일본 최대의 온천이자 환락가가 자리하고 있었고, 그때까지만 해도 남성 중심적이고 단체 중심적인 온천 관광지였다. 그러한 벳부를 모방만 해서는 유후인의 미래가 없었다. 벳부와 차별되는 유후인만의 특색을 최대한 살리며 마을을 만들기 위해 시도한 것이 바로 ' 건전한 보양온천지 구상 '인 것이다. 이 구상은 이후 유후인의 지역 이미지에 큰 영향을 미치게 되는데, 아름다운 자연과 조용한 온천 마을의 모습을 유지하면서도, 여성적이고 안전 · 안심할 수 있는 관광지인 동시에 지역경제 활성을 도모하는 방법으로 구체화된다.

주민 중심의 환경 친화적 지역발전의 터전이 되었던 유후다케산 목초지

1970년 7월, 습원 · 초원 식물의 보고라고 알려진 마을의 앞쪽 지역에 골프장 건설 움직임이 있었다. 이 골프장 건설 반대 운동과 자연을 지키기 위해 주민의 자발적인 조직 ' 유후인의 자연을 지키는 모임 '이 탄생하게 되었다. 젊은 여관경영자들을 중심으로 형성된 이 모임은 자연보호의 중요성을 강조하여 폭넓은 반대 운동을 전개함으로써 골프장의 건설을 막아낸다. 댐 건설 반대 운동 이후 두 번째의 주민 승리라고 할 수 있다. 이 운동을 계기로 1971년 4월 ' 내일의 유후인을 생각하는 모임 '이 발족하여, 주민들 스스로 유후인의 미래를 고민하고 실천하기 시작하였다. 이러한 주민들의 움직임은 ' 소 한 마리 목장주 운동 '으로 이어졌다.

1972년 시작된 ' 소 한 마리 목장주 운동 '은 축산농가가 점차 줄어

들고 유후인 내의 목초지에 골프장과 사파리동물원의 건립이 추진되는 상황 속에서 목초지(자연)와 지역축산농가를 지켜야 한다는 위기의식에서 시작되었다. 이 운동의 기본적인 아이디어는 경제적 여유가 있거나 이 지역 출신으로 타 지역에 살고 있는 사람, 또는 자연환경보호에 적극적인 도시주민들의 힘을 빌려 목초지를 보호하자는 발상에서 시작된 것이다. 외지 사람이 암소 한 마리를 20만 엔으로 구입하여 농민에게 그 사육을 맡기면, 해당농민은 매년 쌀 30kg을 투자금에 대한 이자로 보내고, 5년간 평균 3마리의 송아지를 생산한다고 했을 때 그중 두 마리는 농민의 몫으로 하고, 나머지 한 마리는 외지 투자자의 몫으로 돌려주는 방식으로 운영되었다. 이 운동은 첫해 28마리로 시작하였으나 1980년에는 100마리를 넘어서게 되었고, 1985년에는 150마리를 넘어서게 되었으나 더 이상 소를 관리할 수 있는 축산농가가 부족하게 되어 1988년을 끝으로 막을 내리게 된다.

소 한 마리 목장주 운동에서 더 발전된 형태로 나타난 행사가 1975년부터 시작된 ‘ 소고기 먹고 큰 소리 지르기 대회 ’라고 할 수 있다. 이 대회는 소 한 마리 목장주 운동의 참가자들을 유후인의 너른 초원으로 초대해서 소고기를 먹으면서 그동안 도시에서 쌓인 스트레스를 큰 소리 지르기라는 이벤트를 통해 해소하자는 발상에서 시작하였다. 유후인 소의 바비큐로 성대하게 입맛 다심을 한 참가자들은 산으로 향하며 마음속으로 생각하고 있었던 말들을 절규한다. 그리하여 그중에 가장 크게 소리 지른 사람이 대회 우승을 차지하는 것이다.

소고기 먹고 큰 소리 지르기 대회

이러한 재미있는 이벤트들은 TV를 타고 전국으로 퍼져나갔고, 유후인을 일본 전역에 알리는 계기가 되었다. 이 행사는 1982년 상공회의소의 협력을 얻어 ‘ 먹거리 문화페어 ’로 연결되었고, 1992년에는 ‘ 전국 일본 소 능력경진대회 ’로 발전하였다. 이러한 운동의 전개과정에서 축산농가가 증가하게 되어 자연을 지키며 지역을 선전하여 관광소득을 증진시킬 수 있게 되었다. 게다가 지역 내 또는 마을과 도시간의 네트워크가 강화되었고, 주민들에게는 자신감이 고양되는 효과로 나타났다.

유후인의 오늘날 모습을 있게 한 밑바탕에는 ‘ 투어오르트(Tourort) 구상 ’이 큰 영향력을 미쳤다고 할 수 있다. 이 구상의 단초는 1969년 이와오 촌장이 국제회의에 참가하기 위해 유럽에 갔다가 우연히 독일의 전통 보양온천지 투어오르트 지역을 보게 되면서부터였다. 거기에는 그가 그때까지 어렴풋이 머릿속으로 구상하고 있었던 이상적인 보양온천지의 모습이 있었다. 이렇게 하여 유후인정의 ‘ 투어오르트 구상 ’이 시작된 것이다.

1971년에는 당시 ‘ 내일의 유후인을 생각하는 모임 ’의 주도적인 인물이었던 마을의 젊은 리더 나카야 겐타로 등 3명이 유럽 현장조사를 무려 40일 간에 걸쳐서 철저히 하게 되었다. 여기서 큰 시사점을 얻은 젊은 리더 3명은 자신들이 소속된 모임뿐만 아니라, 관광협회나 의회, 행정까지 끌어들여 ‘ 투어오르트 구상 ’을 강하게 추진하기 시작하였다.

1978년 5월에는 관광협회와 행정과 의회까지 총망라된 30명의 시찰단이 독일의 투어오르트 지역을 방문하였고, 그들이 돌아와 ‘ 투어오르트 구상 ’을 가다듬은 다음 그 실현을 위해 주민들과 관이 하나가 되어 추진하기 시작하였다.‘ 투어오르트 구상 ’은 단순히 유후인을 독

일의 투어오르트 지역이나 일본의 한 관광 마을로 만들자는 것이 아니라, 온천과 스포츠 · 예술문화 · 자연환경을 결합하여 주민들의 생활환경을 정비하고, 주민의 생활을 보다 충실하고 안정적이게 만들어서 이 바탕 위에 유후인만의 독특한 보양온천지를 만든다는 것이었다.

이 구상의 핵심은‘ 무엇보다도 살기 좋은 마을이야말로 우수한 관광지이다 ’라는 것이다. 이 생각을 주민들이 공유하게 되면서, 풍부한 자연과 온천지에 사는 사람들의 즐겁고 안정된 생활이 유후인의 최대 관광자원이 될 수 있다고 하는 주민의 합의가 형성되었다. 주민과 행정의 협동 시스템은 투어오르트 구상 추진위원회 등으로 구체화되었고, 그 후 주민과 행정이 일체가 되어 추진하는‘ 유후인 방식 ’이라고 할 수 있는 민관 협동 시스템이 만들어지게 되었다.

이 구상을 실현하는 과정에서 유후인 영화제와 음악제 등 다양한 축제들이 탄생되었다. 이러한 축제들의 고객들은 외부 관광객들이 아니라 사실은 마을 주민들이라고 할 수 있었다. 축제를 통해 산골 마을의 별이 빛나는 하늘에서 연주가와 그 마을의 주민이 마주치며 주민이 행복한 마을을 만들기 위해 실현된 구상들인 것이다.

주민들이 적극적으로‘ 투어오르트 ’(Tourort) 구상을 실현하기 위해 다양한 고민들을 시작하자 행정도 같이 움직이기 시작하였다. 1976년에는 전국에서 지역 활성화에 관한 전문가와 학자들을 초빙하여‘ 이 마을에 아이들이 남을 것인가 ’심포지엄을 개최하였다. 그 후‘ 보양온천지 구상을 위한 백일 심포지엄 ’,‘ 상공지역 작성 비전 ’등을 주민과 행정이 하나가 되어 함께 논의하기 시작하였고, 이렇게 하여 정착된 시스템이 유후인 방식이라고 할 수 있는 민관 협동 시스템이 된 것이다. 이러한 노력들로 1981년 환경청으로부터‘ 국민건강온천지 ’로 지정받게 됨으로써 투어오르트 구상이 실현되게 되었다.

오늘날의 유후인에는 다양한 축제들이 연중 개최되고 있다. 유후인 영화제는 1976년 이 고장 사람들이 손수 만든 지방영화제로 출발하였으나, 지금은 일본의 대표적인 영화제로 발전하여 영화관 하나 없는 유후인을‘ 문화의 고장 유후인 ’이라는 지역 이미지로 발전시키는 데 중요한 역할을 하고 있다.‘ 영화관 하나 없는 마을, 그러나 거기에 영화가 있다 ’라는 캐치프레이즈로 시작된 유후인 영화제는 시대극도 있고, 잊혀진 영화도 있고, 개봉 직전의 화제작도 있다. 하루에 네다섯 편의 영화가 공민관에서 상영되며 매년 8월의 1주일간은 유후인이 영화 속에 파묻힌다. 감독이나 극작가, 출연배우가 출연료도 한 푼 없이 영화제에 참가한다. 열광적인 팬들은 심포지엄이나 밤의 파티를 목적으로 동경이나 북해도 같은 먼 거리에서도 상관없이 유후인을 찾아온다.

이제 유후인은 단순한 시골이자 농촌이 아니라 온천여행지이면서도 문화공간이라고 할 수 있다. 유후인은 아늑하고 쾌적한 산촌 경관과 양질의 온천수를 바탕으로 한 친환경적인 문화공간이라는 지역 이미지가 오늘날 연간 400만 명이 찾아오는 일본의 대표적인 관광지를 만들게 된 것이다.

한 해에 400만 명이나 찾아오는 일본 제일의 관광지 유후인의 마을 만들기는 결과가 아니라 과정이라고 할 수 있다. 유후인 주민들은 오늘날 유후인의 모습을 마을 만들기의 완성이라고 생각하지 않는다. 유후인은 여전히 문제를 안고 있으며 그 문제를 주민들 스스로 해결해나가기 위해 노력하고 있고, 이러한 과정 자체가 유후인 마을 만들기라고 생각하고 있다.

1980년대 후반 일본 경제는 한창 거품이 부풀어가던 시기였고,

1987년 만들어진 ‘ 종합 휴양지 정비법(리조트법) ’이 시행되면서 조용했던 마을은 갑자기 리조트 개발 물결로 들끓기 시작하였다. 리조트 맨션이나 분양 별장 등 외부 자본을 중심으로 한 개발이 일시에 몰려 들어온 것이었다. 유후인의 한가운데 벌판이나 목장에 골프장 조성을 동반하는 대규모 개발계획도 세워지게 되었다. 당시 이러한 것들을 전부 합하면 유후인 택지 면적과 맞먹는 규모였다. 동시에 토지 가격의 상승도 일어났다.

외지 자본에 의한 무계획인 개발은 필연적으로 그동안 유후인이 보존하고 가꾸어왔던 자연환경의 파괴, 무질서한 경관의 해체를 초래하고, 마을 만들기의 주도권을 외지 자본에 넘겨줄 위험성이 있었다. 이러한 위기의식에서 유후인을 지켜나가기 위한 움직임은 ‘ 윤기 있는 마을 만들기 조례 ’로 구체화되었다. 이 조례는 긴급조치로 1990년 6월 의회에 제안되고, 8월에 임시 의회에서 의결되었다. 조례의 기본적인 내용은 ‘ 유후인에서 살고 싶다면 유후인의 마을 만들기 이념과 방식(규칙 또는 원칙)에 따라야 한다 ’는 것이었다.

구체적인 규정 내용으로는 ① 소규모 일반주택이나 상점을 제외하곤 1,000m ²의 택지조성 및 50m ²이상의 지하저장시설, 보울링, 높이 10m ²를 넘는 건축물, 2층 이상의 리조트 맨션 등은 신고하되, ② 개발업자에게는 사전에 환경조사와 사전공개에 의해 이웃 관계자들의 이해를 구할 것, 또한 정 · 당국과의 사전협의를 의무화 ③ 택지 조성, 건축물의 높이, 공지율, 거리와의 거리에서 벽면의 후퇴에 대해 환경에 알맞도록 상위법보다도 엄격한 기준을 설정한 것 등이고, 이러한 기준의 준수 여부를 심의하기 위하여 ‘ 마을 만들기 심의회 ’를 설치하여 조례에 정해진 바를 심의하도록 하였다. 이 조례에 의거하여 현재 유후인에서 새로운 건축허가를 받으려면 최소 6개월 이상이 소요되며, 이 과정을 통해 건축주는 주위 이웃들과 지역주민들, 마을 만들기 심의회의 검토와 동의를 얻어야 되는 것이다.

2000년 이후 유후인은 일본의 대표적인 관광지로 발돋움했으나 내부에는 여전히 많은 문제들을 안고 있다. 가장 대표적인 예가 교통문제이다. 일본의 골든 위크나 가을 행락철, 휴일이면 유후인은 관광객들의 차로 크게 정체된다. 유후인 중심부는 분지이고 길이 좁아서 그렇지 않아도 차가 나가고 들어오기가 힘든 상태인데, 여기에 허용량을 훨씬 초과하는 관광객들의 차가 몰려들면서 중심부의 좁은 길에는 차들이 도로 위에 꼼짝도 하지 못하고 갇혀 있는 상황이 되고 교통은 거의 마비되는 것이다. 모처럼 유후인을 찾아온 관광객들에게 이는 괴로움일 뿐 아니라, 거기서 생활하는 사람들에게도 가게 차나 물건의 반입 · 반출 차량이 전혀 나가지 못하게 되고 유사시에 발생하는 긴급 차량도 지나갈 수 없는 등 큰 문제가 되고 있다.

그래서 이러한 문제를 어떻게든 해결해보려고 주민들 스스로가 여러 가지 활동을 시작하였다. 여기서 눈여겨볼 만한 것은 두 가지이다. 하나는 교통문제 해결을 행정에 맡기는 것이 아니라 민관협력 조직체계를 만들어 활동한 ‘ 사람과 차가 화합한 유후인의 교통계획을 생각하는 모임 ’이다. 여기에는 행정직원, 관광협회원, 여관 주인, 상점주, 농부, 도시계획 전문가까지 다양한 마을 주민 모두가 참여하여 자신들 마을의 교통문제를 살고 있는 자신들의 손으로 해결해보자고 하고 있다.

두 번째는 교통문제의 해결을 도로의 확장이나 주차장의 증설이라는 물적 특면의 정비에만 의존하지 않고 다양한 시도를 해보는 움직임이다. 이 움직임이 실시한 1999년 교통 조사에서는 마을 주민 약 400명이 참가하였으며, 마을 내 주요 위치에 서서 사람과 차의 교통량

을 조사하였다. 이 조사의 목적은 주민 스스로가 자신들의 눈으로 마을 내의 교통 상황을 실감하고 그것을 공유함으로써 공통의 문제의식을 갖자는 것이었다. 이러한 공유된 문제의식에서 다양한 발상들이 제기되어 이듬해부터 여러 가지 교통 실험들이 진행되었고, 일부는 오이타현 지사에게' 일곱 가지 제안 '이라는 시책으로 제안되었다.

유후인의 또 다른 골칫거리는 마을 경관의 훼손이다. 이 문제를 해결해보기 위한 시도로 만들어진 것이 抵유후인 건축 · 환경디자인 가이드북扶이라는 소책자이다. 앞서 언급한 유후인의' 윤기 있는 마을 만들기 조례 '에서는 어느 정도의 건물 높이 규정이나 용량 규제가 행해지고 있는데, 그러나 법과 조례로 규제한다고 하더라도 규제할 수 있는 것은 한정되어 있다. 이를테면 법과 조례에서 규정하고 있는 높이나 용량 규제를 모두 준수한다고 하더라도 거리를 다 메워버릴 정도로 무질서하게 상점들이 세워지고 있다면, 또 건물의 디자인이 주위 경관과 전혀 어울리지 않고 단순히 경제적인 비용만을 고려해서 건물이 마구 들어선다면 유후인다운 경관과 경치는 존재할 수 있는가 하는 문제들이 제기되고 있다. 그래서 유후인다운 경관을 만들고 유지하기 위하여 가이드북을 만들고 건물의 소재나 색깔, 혹은 건물과 도로와의 관계, 주위 자연과의 조화 같은 것 등에 관해 주민들이 스스로 제안하여 지켜줄 것을 당부하고 있는 것이다. 이러한 문제해결 작업들을 통해 유후인을 만들고 지켜야 할 공통의 이미지를 모두가 소유함으로써 유후인의 경관을 지켜나가고 마을 경관을 보전하고자 하는 것이다. 이러한 점에서 유후인의 마을 만들기는 여전히 진행중인 과정이고 이것이 유후인의 숨은 저력이다.

1950년대 이전의 유후인은 농업을 기반으로 하는 가난한 산간 마을에 불과하였다. 댐 건설 반대 운동과 골프장 건설 반대 운동 등의 경험을 통해 주민 주도로 마을 만들기를 시작하면서 유후인은 오늘날과 같은 아름다운 산골 마을로 거듭나게 된 것이다. 오늘날의 유후인이 가지고 있는 아름다운 자연과 문화 등의 자원들은 헤아릴 수 없이 많지만 그중에서도 대표적인 것을 소개하자면 유후인 역, 아름다운 거리, 건축물, 문화재와 갤러리, 토속음식, 한적한 교외 풍경 등이라고 할 수 있다.

유후인의 유명한 역사는 예술마을 유후인의 콘셉트에 따라 이소자키 아라타라는 유후인 출신의 세계적인 건축가가 설계한 것으로, 중세 유럽의 예배당을 모델로 설계하였다고 한다. 유후인 역은 건물의 외관 디자인뿐 아니라 내부 설계도 독특하게 디자인되어 있어, 방문객들을 즐겁게 하고 있다. 유후인 역 내부는 열차매표소와 역으로서의 기능을 충실히 소화하면서도 내부의 대부분은 아트갤러리로 활용되고 있다. 회화, 조각, 서예, 판화 등의 다양한 작품들을 유후인 역 내부의 갤러리에서 전시되고 있었으며, 관람료는 무료이다. 또한 열차를 기다리는 여행객들의 피로를 풀어주기 위해 역 안쪽에 족탕이 설치되어 누구나 무료로 여행에 지친 피로를 풀 수 있도록 설계되어 있다.

유후인의 거리는 주민들의 다양한 아이디어로 가득 찬 곳이다. 유후인의 거리를 거닐다보면 자신도 모르게 깜짝깜짝 놀랄 정도로 작은 아이디어들로 거리가 생동감 있게 살아 있음을 볼 수 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 깨끗하고 아름다운 거리의 풍경들이다. 가게들의 간판은 어디를 가도 요란하지 않고 주위 경치와 최대한 어울리도록 고민하고 설계되어 있음을 볼 수 있다.

유후인은 골목골목마다 주민들 스스로 마을 만들기를 고심한 흔적을 볼 수 있다. 골목길마다 심어놓은 작은 채송화며, 이름 모를 작은

꽃들과 나무들. 집집마다 쳐놓은 울타리(담)들은 모두 제각각이다. 뒷마당에 대나무가 많이 자라는 집의 울타리 소재는 대나무이다. 주변에 나무가 많은 집에서는 나무를 울타리의 재료로 사용하고 있었다. 이러한 제각각의 독특한 특색들이 모두 한데 어우러져서 독특한 마을 이미지를 만들게 되는 것이다.

유후인 거리에는 다양한 이벤트와 볼거리로 가득하다. 유후인 역 앞에서 출발하여 유후인은 한 바퀴 운행하는 마차가 있고, 사람이 직접 손님을 싣고 태워다주는 인력거가 있다. 이 모든 것들이 처음부터 유후인 거리에 있던 것은 아니다. 주민들이 하나하나 아이디어를 내어 실험해보고 그 반응을 평가하여 살아남게 된 것들이다. 숱한 아이디어들이 유후인 거리에서 시험되었고, 흔적도 없이 사라져갔다. 그러나 유후인에 어울리는 아이디어들은 오늘도 힘차게 유후인의 거리에서 살아 있어 유후인을 매력적인 장소로 만들고 있는 것이다.

유후인의 지역 이미지와 잘 어울리는 아름다운 건물들 또한 유후인에서 빼놓을 수 없는 부분들이다. 앞에서 언급한 유후인 역은 근대 디자인을 대표하는 건물이라고 할 수 있다. 그러나 유후인에는 아주 오래된 일본 전통의 건축물들이 즐비하다. 이러한 일본 전통식 건물들은 처음부터 유후인에서 보존되어 내려온 것이 아니라 많은 것들이 마을 만들기를 하면서 인위적으로 만든 것이다. 전통 방식의 대표적인 건축물은 가메노이 별장이라고 할 수 있다. 이 전통식 일본 여관은 3만 평이나 되는 너른 대지 위에 잠을 잘 수 있는 방이라고는 모두 합하여 16개밖에 되지 않는다. 나머지 공간은 모두 아름다운 나무와 수풀, 정원으로 가득 차 있다.

유후인에는 다양한 주민 자치 조직이 존재한다. 그중의 하나가 켄쇼지 주지를 중심으로 하는 유후인 자연회로 마을의 농가를 중심으로 구성되어 있다. 이 모임은 유후인의 자연을 지키기 위해 농약과 화학비료를 쓰지 않는 유기농 농산물을 생산하고 지역에 보급하기 위해 힘쓰고 있으며, 이러한 운동의 한 차원에서 가메노이 별장에서 유기농산물 판매 코너를 운영하고 있다.

유후인의 지역 이미지와 잘 어울리는 아름다운 가게들 또한 빼놓을 수 없는 부분들이다. 그리고 이러한 가게들에서 판매하는 상품들의 대부분은 지역에서 생산된 것들을 진열하고 판매하려고 노력하고 있다. 지역에서 생산된 것만을 고집스럽게 판다는 것은 대단히 어려운 일이다. 특히 마을 만들기를 시작하던 초기에는 유후인 지역 내에서 생산되는 것들이란 정말 쌀과 야채 같은 간단한 농산물 외에는 상품으로서 내놓을 수 있는 것이 전무하다시피 하였다. 그러나 주민들은 다양한 아이디어들을 끝없이 내게 되었고, 이러한 아이디어들이 상품화되면서 오늘날 유후인은 정말 다양한 상품들이 지역 내에서 생산되게 된 것이다. 이러한 점에서 유후인의 지역발전 방식은 철저히 내발적 발전이라고 말할 수 있는 것이다. 그러나 최근 들어 외국의 값싼 제품들이 유후인의 상점에 진열되면서 유후인 경제성장의 밑바탕이 되었던 지역토산품 시장을 조금씩 잠식하고 있다.

유후인에는 고대의 일본 문화와 현대적 감각의 갤러리 등이 공존하면서도 잘 조화를 이루고 있다. 유후인은 문화적인 가치만을 놓고 보면, 지역이라는 공간 자체가 하나의 문화공간이라고 할 수 있을 정도로 전통과 현대의 많은 문화가 조화를 이루며 살아 숨쉬고 있다.

유후인의 지산지소 정신은 마을 내에서 운영되는 대부분의 레스토랑이나 음식점, 심지어는 찻집의 재료에서까지 찾아볼 수 있다. 레스토랑의 쇠고기 스테이크는 소 한마리 목장주 운동에서 만들어진 유후인 소를 재료로 하여 음식을 만들어주고 있으며, 일본 정식에서 사

용되는 쌀과 농산물, 과일 등의 재료는 지역농가가 생산한 농산물을 가능 한 쓰려고 노력하고 있었다. 물론 가격은 아무래도 비쌀 수밖에 없었으나, 지역의 안전한 먹을거리를 재료로 사용한 음식이므로 안심하고 먹을 수 있는 것에 비하면 그 정도의 비용은 감수할 수 있을 것이다. 아이스크림 가게조차도 유후인 산간지역에서 나는 야생 열매를 재료로 만든 아이스크림과 지역농가가 생산한 귤과 우유로 다양한 아이스크림을 만들어 판매하고 있다.

유후인은 독특한 매력을 지닌 곳이다. 도심 속을 걸으면 관광지 같은 느낌이 들지만 10분 정도만 걸어서 외곽 지역으로 가면, 전혀 관광지라고는 느낄 수 없는 풍경들이 펼쳐진다. 유후인의 외곽 지역은 일본의 전형적인 농촌 산간의 모습을 그대로 간직하고 있다. 생활에 지친 현대인들에게 자연과 하나가 되어 쉴 수 있는 곳, 걸으면서 느낄 수 있는 곳, 다시 방문하고 싶은 곳, 그곳이 유후인이다.

유후인은 우리에게 많은 것을 보여주고 있지만 대략 네 가지 정도로 요약해볼 수 있다.

첫째, 주민 주도의 마을 만들기로 성공하였다는 점이다. 1950년대 댐 건설 반대 운동과 70년대 골프장 건립 반대 운동, 오늘날의 교통문제에 대한 다양한 실험들. 지역문제에 관한 이 모든 것들을 주민들이 자발적으로 고민하고 해결하려고 노력하였기에 오늘날의 유후인이 있게 된 원동력이 된 것이다.

둘째, 외부자본에 의존하기보다는 내생적 발전전략을 가지고 철저히 지역의 자본을 키워왔다는 점이다. 일본의 경제가 최고의 호황을 누리며 각종 개발이 유행하던 시절조차도 유후인은 외부 대규모 자본에 의존하지 않고, 지역의 자생적 동력을 가지고 마을 만들기를 진행해왔다. 또 수많은 관광객들이 찾아와 다양한 상품들을 유후인에게 요구하였으나 고집스럽게 지역에서 생산된 상품만을 판매하려고 노력하여왔고, 지역주민들에게 다양한 상품들이 개발되고 생산될 수 있는 환경을 만들어주었다.

셋째, 지역자원의 적절한 활용과 새로운 문화의 창조이다. 유후인 마을 만들기 초창기에는 가진 자원이 1차 산업밖에 없었으므로 광활한 목초지를 이용해 소 한 마리 목장주 운동을 전개하였고, 이 운동을 연결하여 소고기 먹고 큰 소리 지르기 대회를 성공적으로 이끌냈다. 영화관이나 공연장 하나 없던 작은 마을에서 역발상을 통해 이러한 약점을 장점으로 끌어내어 유후인 영화제와 음악제를 성공적으로 개최하였으며, 이러한 문화적인 자원들을 새로 만들어내고 지역의 다른 자원과 연결시켜 유후인을 쾌적한 산골이면서도 다양한 문화가 가득한 곳으로 만들어나갔다.

넷째, 유후인을 찾아오는 관광객들의 건전한 소비를 촉진하는 것이다. 유후인을 찾는 관광객들이 지출한 관광소비액의 연도별 변화는 연평균 소비증가율이 67.5%에 달하는 것으로, 유후인의 관광객 연평균 신장률이 26.4%이었던 것과 비교해보았을 때도 놀라울 정도의 증가율을 보여주고 있다. 관광객들에 의한 소비는 내생적 발전전략 덕분에 그 경제적 효과가 유후인 지역으로 환류하는 효과를 발휘하고 있다.

(3) 숲과 유기농으로 일어선 아야정(綾町)

아야정은 미야자키현(宮崎縣)의 거의 중앙에 위치하고 있다. 마을의 총면적 9,521ha 중에 약 80%가 삼림지역이며, 주택 및 농지 등은 마을의 중심부에 집중되어 있다. 도로는 마을의 중심부로부터 방사형으로 퍼져 있고, 지형은 험준한 규슈 중앙 산지에 연결되어 있는 산

간지형이다. 아야정은 일본 최대의 산림이 분포하는 지역이고, 1982년 5월에는 규슈 중앙 산지 국립공원으로 지정되었다. 이 공원 내에는 다양한 동물과 어류가 서식하고 식물들의 보고라 일컬어지는 자연생태계가 잘 보존된 지역이다.

아야정의 전경

아야정의 인구 변화를 살펴보면, 1980년을 기준으로 그 전까지는 일본의 다른 농산촌 지역과 유사하게 인구가 도시지역으로 빠져나가면서 인구 감소가 진행되다가, 1980년 이후에는 오히려 인구가 조금씩 증가하고 있다. 일본의 다른 농산촌 지역과는 달리 지역경제가 살아나면서 인구가 외부에서 유입되는 현상이 나타나고 있기 때문으로 판단된다.

1970년 이후 산업별 종사자의 인구 변화 추이를 살펴보면, 농업 종사자는 매년 감소 추세를 보여, 1970년에 55.6%에 달하던 농업 인구가 2000년에는 25%까지 줄어들었다. 이에 반해 2차 산업 종사자는 꾸준히 증가하였으며, 3차 산업 종사자는 최근 들어 가장 큰 증가세를 보여주고 있다. 이러한 인구 변화 추이를 통해 아야정의 산업구성이 1차 산업 중심에서 2차 산업과 3차 산업 중심으로 재편되고 있음을 확인할 수 있다.

1996년 7월, 고다 미노루는 미야자키현 아야정의 정장으로 취임하였다. 고다 미노루는 처음부터 아야정의 정장을 하고자 한 것은 아니었지만, 전임 정장이 과로로 쓰러지면서 당시 부정장이었던 그에게 자기 대신 정을 맡아달라고 부탁하는 바람에 엉겁결에 선거에 입후보를 하였고, 변변한 선거운동도 없이 정장으로 선출되었다. 그러나 고다 미노루는 정장에 취임되고부터 24년 동안 지역을 위해 피나는 노력을 거듭하여 오늘날 아야정을 이끈 리더가 되었다.

고다 미노루가 아야정의 정장으로 취임할 당시 아야정은 ' 야반도주의 마을 '이라고 불리고 있었다. 총면적의 80%를 차지하는 산림을 바탕으로 임업에서 창출되는 고용으로 생계를 꾸려가던 마을은 한국전쟁 이후 기계화에 밀려, 지역주민들은 급속히 일터를 기계에 빼앗기게 되었고, 사람들이 살 수 없는 마을로 변해버렸기 때문이었다. 아침이 되면 어제까지 있었던 상점의 문이 닫혔고, 집주인들은 어디론가 자취를 감추고 말았다. 젊은이들은 집단으로 모두가 마을을 빠져나갔으며, 50세 미만의 건강한 사람들은 마을 밖으로 날품팔이를 나가고 없었다. 남아 있던 마을 주민들은 ' 장차 우리들은 어떻게 될 것인가 '하며 불안해하던 어수선한 시기였다.

고다 미노루가 정장으로 취임된 지 2개월이 채 지나기도 전에 영림서장이 그를 찾아와 아야정의 울창한 산림을 벌채하겠다는 계획을 발표하였다. 당시 아야정은 울창한 산림으로 오늘날의 아야정을 있게 한 바로 그 자연림을 말하는 것이었다. 당시 관행으로는 중앙정부에서 벌채 계획을 발표하고 실행하면 그것으로 벌채는 시작되는 것

이었다. 그리고 벌채를 하겠다는 산림의 소유주 또한 중앙정부였다. 지방정부의 일개 정장 의견이란 그저 참고사항에 불과한 것이었다.

정 의회(議會)의 반응은 지역에 당장 일자리가 생긴다고 생각했기 때문에 찬성하는 입장이었다. 그러나 정장의 생각은 달랐다. 벌채 사업이 시작되면 당장의 일자리는 생길 것이다. 어느 정도 눈에 보이는 경제효과가 지역에 날 것이다. 그러나 벌채가 끝나고 나면 그 후에는 무엇이 남을 것인가? 산은 헐벗고 민둥산만 남아 있는 지역에서 다시 사람들은 도시로 떠날 것이다. 산림을 복구하는 데만 몇백 년의 시간이 걸릴 것이다.

정 의회와 대다수의 주민들이 산림벌채 계획에 찬성하고 있었다. 어떻게 해서든 벌채 계획을 중지시켜야겠다고 생각한 고다 미노루는 현의 도서관에서 산과 자연에 관한 책을 빌려와 닥치는 대로 모조리 읽어나가면서 공부를 하였다. 낮에는 집무로 언제나 바빴기 때문에 집에서 밤을 새우면서 공부하였다.

그 과정에서 자연의 위대함과 존엄성을 차츰 이해하게 된 고다 미노루는 중앙정부와 의회, 주민들까지 설득하기 시작하였다. 주민 설득과정을 통해 전 주민의 75% 반대 서명을 받아 냈다. 그리고 영림서에 진정서를 넣었으나 영림서 관계 직원들은 아무도 상대해주지 않았다. 상부기관인 현청에 진정서를 가져갔으나 이미 상부에서 결정된 일이라며 돌려보냈다. 여기서 자신의 뜻을 굽힐 수 없었던 그는 도쿄로 상경하여 지역 출신의 국회의원을 찾아가 총리를 만나게 해달라고 생떼를 쓰게 되었다. 당시 그 국회의원은 농림부장관을 먼저 만나보고 안 되면 총리를 만나라고 권유했고, 고다미노루는 농림부장관을 만나서 진정서를 보여주었다. 고다 미노루의 열정에 감동받은 농림부장관은 진정서를 주의 깊게 검토하였고, 아야정의 벌채 계획은 취소되었다.

이렇게 하여 아야의 자연림에 대한 벌채 계획은 취소되었지만, 아야는 여전히 가난한 마을이었다. 도리어 정장이 나서서 지역의 고용기회를 빼앗아버린 셈이었다. 장기적으로 봤을 때 그의 생각이 옳다고 하지만, 당장 하루하루를 살아가야 하는 사람들에게 그런 것은 중요하지 않았다. 가장 시급한 것은 사람들이 먹고사는 문제의 해결이었다.

당시만 해도 아야정은 임업을 중심으로 한 마을이었지 농업을 중심으로 한 마을은 아니었다. 마을은 채소를 밖에서 사들여서 먹을 정도로 산지 농업은 별 볼일 없었다. 산림은 지켜냈지만, 당장 산림에서 먹을 수 있는 것이 나오는 것은 아니었다. 그러면 어떻게 해야 마을이 살아갈 수 있는가를 고민하던 정장은‘ 사 먹는 농업 ’에서‘ 자급자족의 농업 ’으로 바꾸어보자는 생각을 하게 되었다. 자기들이 먹는 채소는 자기들이 만들어보자. 그러면 장차 이웃에도 팔 수 있는 마을이 되지 않을까? 그러나 야채를 팔 수 있으려면 이웃 마을과 같은 방식으로 해서는 안 되었다. 그러면 어떤 방법으로 생산할 것인가? 농약이나 화학비료를 사용하지 않는 건강한 채소를 생산하면 되지 않겠는가. 그러면 주민들도 건강해질뿐더러 이웃에도 팔 수 있는 채소가 될 것이다.

이렇게 하여 1967년부터 시작된 것이‘ 한 평 채소밭 운동 ’이다. 이 운동은 농가에서만 채소를 가꿀 것이 아니라 모두가 자기 집에서 가꾸며, 가꾼 것을 자기가 직접 먹는 것이다. 만약 남는다면 이웃에게 나눠주자. 그리고 마을 주민들 스스로 건강한 채소를 먹자는 기본 생각에서 시작되었다. 그러나 유기농으로 건강한 야채를 생산한다는 것이 당시로서는 굉장히 어려운 작업이었다. 정부에서조차도 화학비

료와 농약을 권장하고 있던 시대였다.

정장이 화학비료와 제초제를 써서는 안 된다고 강조하였지만 주민들의 동의를 이끌어내는 데는 오랜 시간이 소요되었다. 농업이 빈약했던 아야정은 이렇게 하여 ' 유기농업의 마을 '로 조금씩 변신해 나가기 시작하였다. 아야정에서 전개된 유기농산물 생산 운동은 생활 농업적인 특징을 가지고 있다. 생활농업의 특징은 농민을 생산자로만 보지 않고 생산과 동시에 소비도 함께 하는 생활자로 파악한다는 것이다. 아야정의 ' 한 평 채소밭 운동 '은 결국 건강한 유기농산물 생산을 통해 그 지역의 주민들을 건강하게 만드는 결과로 되돌아왔다. 이 운동을 확산하기 위해 아야정에서는 야채 씨앗을 각 가정에 무료로 배포하고 지역민이 참여한 ' 채소밭 콩쿠르대회 '를 개최하였다. 그리고 이 운동을 통해 각 가정에서 재배한 유기농 농산물 중 남는 것을 판매할 수 있도록 아오조라라는 야채 판매 시장을 개설하였다.

이듬해인 1968년부터는 ' 일호일품운동 '이 시작되었다. 이 운동의 기본 취지는 마을 사람들에게 행복감을 심어주자는 것이었다. 한 가정에 대표적인 하나의 물품을 소유하자는 내용으로 모든 주민들이 자기 가정에 ' 나는 이런 것을 할 수 있어요 '라든지 ' 이런 것을 만들어 보고 싶어요 '라는 의욕을 가지고 실제로 물건을 만들어보자는 것이다. 이 운동은 물건을 만드는 것 자체가 목적이 아니라, 물건을 만드는 과정에서 마을 주민들이 느낄 수 있는 행복감, 마음의 풍요로움을 만들기 위해 시도된 운동이었다. 그리고 이렇게 만들어진 것들을 출품하여 자치공민관을 중심으로 문화제를 열었다. 지금은 마을 주민들이 이 문화제에 자기가 만든 물품을 출품하는 즐거움으로 살고 있다고 한다.

' 일호일품운동 '덕분에 특색 있는 갖가지 물건들이 지역에서 생산되었고, 또 이 물품을 사려는 사람들도 생겨나게 되었다. 그래서 판매장소를 설치한 것이 ' 진짜 수공예품 센터 '이다. 마을 중심부에 설치된 이 센터에는 아야의 주민이라면 누구든지 자기가 만든 물품을 맡겨서 팔 수 있다. 다만 자기가 만든 것일지라도 일반 소매점에서 취급하는 상품은 팔지 못하도록 하고 있었다. 그러한 상품들은 수공예품일지라도 이미 일호일품이 아니고, 진짜 수공예품이 아니기 때문이다.

아야정의 오늘이 있기까지는 고다 미노루라는 리더의 노력을 빼놓을 수 없지만 리더 한 사람만으로 마을을 만들어나간다는 것은 어려운 노릇이다. 초창기에는 리더의 리더십이 중요할 수 있지만 마을이 지속 가능한 발전을 하기 위해 가장 필요한 것은 주민 참여이다. 마을 만들기의 주요 동력은 주민들에게서 나오는 것이다. 아야정의 오늘날을 만든 원동력 또한 마을 주민들의 노력이었고, 이것을 가능하게 한 것이 ' 자치공민관 운동 '이었다. 아야정은 당시 22개의 작은 마을마다 한 개의 구를 이루고, 구마다 하나의 공민관이 있었으며, 이 구에는 행정 말단의 손발이 되어 일하는 구장이 있었다. 당시 구장은 행정의 보조 역할로 홍보활동, 선거인의 투표 통지서 배부, 통계, 각종 회합의 공지 등을 하고 있었다.

고다 미노루는 주민 전원이 참여하는 마을 만들기를 만들기 위해 이러한 구장제를 폐지하고, 공민관을 자치공민관으로 바꾸고, 자치공민관장을 두어 주민들의 희망이나 생각을 집약하여 주민들의 구체적인 일상생활과 행정을 연결했다. ' 자치공민관 운동 '을 통하여 서서히 마을 주민들은 자신의 지역문제를 스스로 고민하고 상호 토론을 통해 해결해나가기 시작하였고, 지역을 위해 다양한 아이디어들을 모색하기 시작하였다. 자치공민관 운동의 가장 큰 성과는 지역문제

에 대해 주민들 스스로 토론을 통해 문제해결을 하는 원칙을 고수함으로써 아야정의 지역발전을 일구어갔다는 점이다.

한편 아야정에서는' 한 평 채소밭 운동 '을 통해 유기농 생산방식에 대한 지역주민의 이해가 높아지자, 이를 본격적으로 전개시키기 위해 1975년부터는 지역의 토양을 정밀 분석하고 이를 토대로 유기물이 풍부한 토양 만들기를 전개해나가기 시작한다. 이를 위해 논에 객토조성사업을 하고, 유기질 퇴비 확보를 위해 1978년에는 자급비료 시설을 설치하였고, 1981년에는 가축분뇨 처리시설을 설치하였다. 여기서 더 나아가 유기질 비료를 보다 체계적이고 다량으로 확보하기 위해 1982년 양돈자회와 비육우 증식 운동을 전개하고, 1987년에는 비육우 사육 센터를 설치하여 지역에서 돼지와 비육우 사육을 증대시켰다. 1990년에는 농협이 직접 양돈단지를 조성하여 분뇨를 활용하기 위한 퇴비시설을 설치하였다. 이외에도 농가별로 퇴비장을 만들어 퇴비 만들기 운동을 전개하였고 행정기관에서는 퇴비 품평회를 개최하여 농가의 퇴비 증산을 측면 지원하였다.

아야정에서 전개된 일련의 운동은 지역의 토지로부터 빼앗은 것을 다시 토지로 환원시켜 지력을 유지시켜야 한다는 자원 순환형 환경농업이 밑바탕에 있는 것이라 할 수 있다. 아야정에서는 환경농업에 대한 확고한 실천을 위해' 자연 생태계를 되살리고 이를 키우는 지역으로 만들자 '는 슬로건 하에 1988년' 자연 생태계 농업 추진에 관한 조례 '를 제정 선포하였다.

이 조례의 내용은 크게 세 가지로 볼 수 있는데 첫째, 토양 만들기, 안전한 농산물 생산, 건강, 살기 좋은 환경의 보전 등을 통해 아야정 농업을 안정시키고 나아가 장기적으로 이를 진흥시킨다. 둘째, 소비자의 건강과 문화적 생활을 확보한다. 셋째, 안전한 식품과 건강 및

아야정의 유기농 판매장

아야정의 관광안내소

살기 좋은 환경을 갖도록 노력한다 등을 목표로 세우고 있다.

아야정의 유기농업 추진 모체라고 할 수 있는 유기농업 개발 센터는 행정기관과 농협이 공동 출자하여 설립한 기구로서, 유기농업을 하고자 하는 농가를 등록하게 하여 이들을 체계적으로 관리함은 물론, 유기농산물 생산을 위한 기술 지도도 담당하고 있다. 이 센터의 유기농업 기술 지도는 유기농산물의 핵심인 야채를 중심으로 이루어지고 있다. 또 담당 직원은 각 지부마다 배치된 생산검사 보조원의 검사 확인을 거친 재배관리 기록부를 확인하여 출하된 농산물에 대한 인증 작업도 해주고 있다. 동시에 토양 진단 시설을 갖추어 등록 농지에 대한 토양 진단을 실시하고 그 결과를 농가에 통보하여 개선해야 될 점들을 지도해주고 있다.

일본에서의 유기농산물 인증제도는 1993년 유기농산물 품질 표시 가이드라인을 설정함에 따라 최초로 시행되었으나, 아야정에서는 이미 1980년대 후반에 조례를 제정하여 실시함으로써 일본의 유기농산물 인증을 선도하였다고 말할 수 있다. 아야정은 유기농산물의 생산 판매를 통하여 지역 활성화에 성공한 지역이지만 그 핵심은 인증제도라 할 수 있다. 아야정에서는 나름대로 설정한 농지의 등록 기준과 생산관리 기준에 따라 출하된 유기농산물을 등급화하여 농산물을 인

증하고 있다. 이러한 방식은 생산자 자신이 스스로 농지 관리 기준과 재배 관리 기준을 엄격히 적용하여 유기농산물 제품을 분류하고 시장에 출하함으로써, 소비자가 스스로 선택할 수 있는 범위를 넓혀주어 소비자들의 신뢰를 획득하는 데 큰 공헌을 하게 되었다.

아야정의 유기농산물 판매 체계는 ' 한 평 채소밭 운동 '을 전개했을 때부터 자연발생적으로 시작되었다. 이 운동을 통해 잉여농산물이 발생하였고, 이러한 문제를 해결하기 위해 1975년 개설된 조시(朝市)가 ' 아오조라 '시장이다. 1983년 야야정 농협과 기타규슈공생사라는 소비자 단체와의 직거래 성사와, 소비자와의 교류 확대를 위한 이벤트 개최 등을 계기로 지역에서 유기농산물 생산도 본격화되고 생산량도 급증하게 되었다.

1989년에는 아오조라 시장을 폐쇄하고 대규모의 농산물과 수제품 직판장을 개설하여 유기농산물뿐만 아니라 지역산 민예품도 판매할 수 있도록 하였다. 여기에서 판매되는 유기농산물은 등록 농가의 농산물만으로 한정하고 있고, 가격은 판매농가가 독자적으로 결정하는 공급자 결정 방식을 채택하고 있다.

현재 아야정에서 생산되는 유기농산물의 출하 경로는 농협을 통한 경우가 전체 출하량의 95%에 이른다. 농협이 지역 특산물 유통의 핵심 매개 역할을 주도하고 있는 것이다. 농협은 생산 개시 전에 거래선과 품목, 수량, 가격 등에 대한 가계약을 유기농 생산농가와 체결한 후 품목과 수량을 농민들에게 할당한다. 농민들은 이에 따라 자신이 재배할 농산물을 결정하는 철저한 계획적 계약 생산방식으로 운영되고 있다.

농가와 농협 간 거래 가격은 농민들이 제출하는 생산비를 토대로, 가능한 한 생산비가 충분히 보전되는 수준에서 농협이 설정하여 지급하는 방식을 택하고 있다. 농협은 농산물 출하 직전에 거래선과 다시금 계약 확인을 하지만 만일 해당 농산물의 시장가격이 폭락하여 시장 거래량이 사전 계약량을 밑돌 경우 위험 부담을 농협이 지도록 한다. 반대로 산지의 자연조건 악화로 계약 물량을 출하하지 못하게 될 경우에는 거래선에 양해를 구하는 방식으로 생산자인 농민의 손실을 최소화하도록 노력하고 있다.

농협을 매개로 거래당사자들 간의 두터운 네트워크가 형성되어 이것이 지속 가능한 경제 교류의 사회적 자산이 되고 있다. 아야정 농협은 거래선들에 아야정의 유기농업 방식을 충분히 이해할 수 있도록 충분한 설득과 다양한 교류를 통한 상호 간 신뢰 확보를 위해 노력하고 있으며, 아야정만의 독특한 생산방식을 받아들일 수 있는 거래선과 계약하고 있다.

아야정에서는 지역산 유기농산물에 대한 소비자들의 관심을 지속시키고 이를 확산시키기 위해 다양한 이벤트를 만들어 실행하고 있다. 근교 소비자들을 초정하여 ' 농산물 수확 체험 연수 '를 실시하거나 생활협동조합 조합원들을 대상으로 ' 생산지 여행 '등을 실시하여, 이들이 직접 생산현장을 둘러보고 이를 토대로 신뢰감을 높이는 방식을 채택하고 있다. 나아가 생산자와 소비자가 함께 참여하는 ' 유기농업 추진대회 '를 개최하기도 하고, 친목을 도모하기 위해 ' 먹을거리 친교 광장 '등을 매년 개최하고 있다.

아야정은 지역에 있는 자원들을 활용하여 관광자원화하는 데도 많은 노력을 기울였다. 지역이 보유한 산림자원을 활용하여 치유의 숲이라 명명하고, 숲이 지닌 가치를 최대한 활용하여 관광객들을 불러모았다. 또한 1984년에는 깊은 계곡 사이에 길이 250m, 높이 142m의 사람만이 다닐 수 있는 세계 최고의 아루아대적교를 건설하여 관광

아야정의 각종 지역특산물 판매장 내부

자원화하였다. 1986년에는 아열대성 상록 활엽수림과 관련한 문화관인 아야정 산림문화관을 설치 개관하였다.

아야정의 기본 방식은 천혜의 자원을 훼손하지 않고 보존하여 지속 가능한 지역발전을 지향하는 방식으로 진행되었고, 이로 인해 아야정의 숲과 자연, 마을들은 그 자체가 전국적 명성을 획득하게 되었다. 1982년 규슈중앙산지국정공원으로 지정되어 있는 이곳은 일본의 자연 100선(1983), 일본 명수 100선(1985), 삼림욕의 숲 100선(1986), 푸른 하늘의 마을(1986), 별이 보이는 마을 대상(1988), 녹화 추진 대상(1989), 쾌적하고 풍부한 마을 일구기상(1991), 전국 꽃마을 가꾸기 최우수상(1992), 여행하고 싶은 지역 30선(1992), 명수정원 만들기 향토상(1993), 물의 고향 선정(1995), 우수 관광 일구기 대상(1997) 등 수많은 지역 명품들이 아야정을 중심으로 탄생하였다.

아야정은 지역이 가진 쾌적한 자연환경과 온화한 기후를 활용해 다양한 스포츠 인프라를 구축하여 관광객 유치에도 힘쓰고 있다. 아야마사 공원, 육상 경기장, 야구장, 축구 경기장, 테니스 코트, 체육관 등이 있다. 다른 한편으로는 지역이 가진 역사자원을 발굴하여 복원하는 노력도 기울이고 있다. 600년 전에 소실된 아야성을 복원하여 관광자원화하였고, 아야성 입구에는 도예, 염색, 직물 등 아야정에서 오래전부터 내려오고 있던 전통 생활공예를 복원하여 관광객이 실제로 이를 체험할 수 있도록 종합 체험실습관을 세워놓아 지역의 문화유산 보호와 관광수입 증대에도 일조하고 있다. 이러한 노력들은 관광객뿐만 아니라 지역주민들도 함께 참여하여 지역이 보유한 문화유산을 일깨우는 소중한 교육의 장으로도 활용되고 있는 것이다.

아야정의 산림은 1,748ha의 광활한 면적에 분포되어 있는 원시림으로서 일본 최대 규모의 울창한 난대림이다. 현재 난대림뿐 아니라 희귀 동식물이 발견되어 생태학적으로 보존하기 위한 움직임들이 지역주민과 전문가들 사이에 확산되어 민관 합동으로 세계문화유산 지정 프로젝트를 추진하고 있다. 이 천연자원을 소재로‘ 테라피로드 치유의 숲 ’사업을 추진하고 있다.

이를 위해 수림 한가운데에 길이 250m, 높이 142m의 다리를 놓았다. 아루아대적교는 얼마 전까지 사람이 다니는 현수교로서 세계에서 가장 높은 다리였으나 얼마 전 벳부에 그 자리를 내주고 말았다. 다리를 건너면서 아야의 산림과 깨끗한 자연환경을 한눈에 볼 수 있도록 해놓아 찾아오는 사람들에게 호평을 받고 있었다. 또 아루아대적교와 연결된 산책로도 5km 정도 개설해놓아 맑고 깨끗한 자연 속에서 지친 심신을 치유할 수 있도록 만들어 놓고 있다.

규슈(九州) 미야자키현(宮崎縣)의 산골 마을인 아야정(綾町)은 불과 30여 년 전만 해도 가난하기 짝이 없는 산촌 마을이었다. 청년들은

일거리를 찾아 대도시로 떠났고 손님이 끊긴 상점들은 하나 둘 문을 닫았다. 자고 나면 한 집씩 사라지던 시절이었다. 하지만 지금의 아야정은 규슈에서도 제일 윤택한 마을의 하나로 탈바꿈했다. 주변에 볼만한 관광지 한 곳 없어도 마을을 찾는 관광객 수만도 연간 150만 명을 헤아린다.

2) 유럽의 사례

(1) 영국의 콘월과 실리섬 Objective 1 사례

가. 지역 개관

콘월과 실리 섬은 잉글랜드 남서부 해안지역으로 농업부문의 고용이 많으며, 1996년 실업률은 영국 평균보다 높은 10% 수준대였다. 그래서 1988년부터 콘월 지방은 낙후지역(2000년 이전 Objective 5b 지역, 2000년 이후 Objective 1 지역)으로 선정되어 정책 지원이 이루어졌다. 2000년에도 EU의 Objective 1지역으로 선정된 지역이다. 잉글랜드에서 1인당 GDP가 가장 낮기 때문이었다. 1996년을 기준으로 EU 평균을 100으로 했을 때, 콘월 지역은 71 수준이었다. 2000~2006년 7년 동안 이 지역에 배정된 EU 구조기금은 약 4억 9,800만 유로였으며, EU 지원액과 잉글랜드의 추가지원액, 민간투자액을 합칠 경우 총 투자액은 11억 8,000만 유로를 상회하는 정도이다.

나. 주요 사업 내용

콘월과 실리 섬은 지역발전 비전을‘ 모든 주민과 공동체들이 개선된 삶의 질을 공유할 수 있는 번영된 콘월과 실리 섬을 만드는 것 ’으로 설정하고 있다. 정책달성 목표로는 지역의 소득수준의 향상, 지속가능한 지역공동체 조성, 특성화 자원의 개발 및 활용 세 가지를 설정하고 있다.

중점과제로는 중소기업(SMEs)과 영세규모 사업체 지원, 전략적인 공간 개발, 인적자원 개발, 공동체 경제발전과 농촌구조 평가, 지역적 특성의 보존 개발 등 5개를 선정하고 각각의 과제에 대한 구체적인 정책을 실시하고 있다.

Objective 1의 프로젝트 선정 시 프로젝트의 내용이 정책의 목적달성에 부합하고 지역의 여타 부문의 정책과 연계효과가 높아야 하는 점을 중점적으로 고려하고 있다.

Objective 1에 의한 사업은 세 가지 방식으로 추진되고 있다. 첫째는 개별단체나 연합체를 프로젝트 수행자로 직접 선정하여 동 사업자가 프로젝트를 수행하는 경우이다. 이 경우 사업자는 주로 공공단체가 되며, 개별 민간사업자는 해당되지 않는다. 다만, 개별 민간 사업자라 하더라도 다른 공공단체 등과 파트너십을 형성하거나 다른 민간회사들과 공동의 목적에 대해서 그룹을 형성한다면 사업자로 지정될 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

둘째는 Objective 1 예산으로 별도의 기금을 조성하고 이를 지역단체의 연합체가 관리하면서 개별 사업자에게 지원하는 것이다.[1] 이러한 경우 주로 각 지역단체들이 이미 파트너십을 구성한 경우가 많으며, 일반적으로 특정한 분야의 문제점을 해결하기 위해서 지원된다. 기금은 포괄기금(umbrella fund)과 핵심기금(key fund)으로 구분되는

1) 이를 '지역단체 주도 시책(delegate grant scheme)' 으로 부르기도 한다.

데, 핵심기금은 포괄기금에 비해 규모가 작은 특정한 부문에 한정된 기간에 이루어지는 사업에 주로 활용된다.

[표 5-1] 잉글랜드 남서부 Objective 1 정책 내용 및 투자예산 (단위 : 백만 유로)

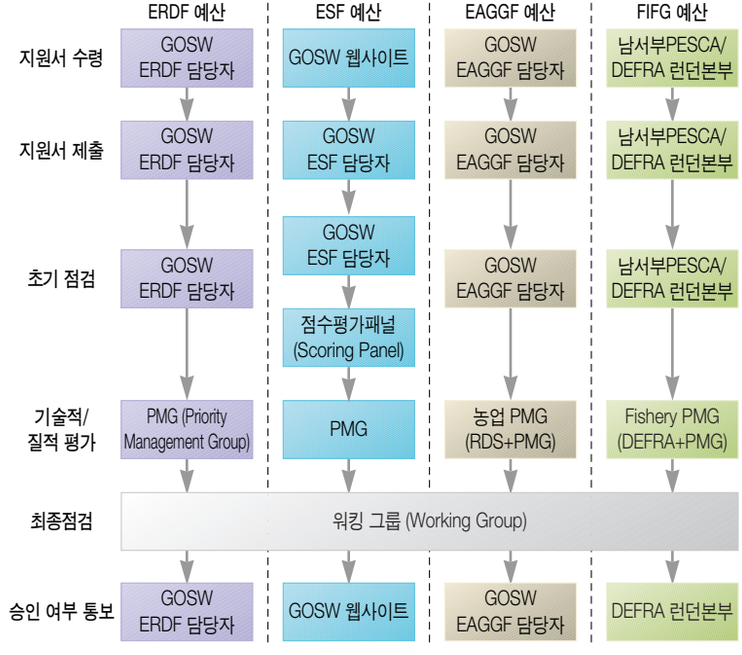
중점과제	정책적 조치	EU	UK	민간	계
SMEs와 영세규모 사업체 지원	- 경쟁력 있는 SMEs를 위한 여건 조성 (ERDF) - SMEs를 위한 재정 운용 (ERDF) - 경쟁력 있는 사업 개발 (ERDF) - 농산물의 가공 및 유통 (EAGGF) - 기업 특성 지원 (ERDF) - 성장 잠재력 있는 분야 개발 (ERDF) - 신고용 기회 제공 (ESF)	130	103	84	317
전략적인 공간 개발	- 산업단지의 개발 (대규모 단지) (ERDF) - 고용성장 센터 조성 (타운 기준) (ERDF) - 신규 투자수익의 내재화 (ERDF)	74	89	59	222
인적자원 개발	- 노동시장 정책의 활성화 (ESF) - 경쟁력 있는 분야를 위한 기술훈련 (ESF) - 평생교육 (ESF) - 사회적 통합의 추진 (ESF) - 여성의 참여 제고 (ESF) - 교육하부구조 개선 (ERDF)	76	102	13	191
공동체 경제발전과 농촌구조 평가	- 공동체 경제 개발 (ERDF) - 토지 기반 고용 창출 (ESF) - 농장투자 및 에너지 작물 지원 (EAGGF) - 직업훈련 (EAGGF) - 임업 지원 (EAGGF) - 농촌지역의 적응과 개발 촉진 (EAGGF) - 수산업 구조조정 (FIFG) - 공동체 부흥 (ERDF)	108	97	38	243
지역적 특성의 보존 개발	- 예술, 문화, 유적산업으로부터의 경제적 이득 확보 유지 (ERDF) - 공공재의 강화 및 개발 (ERDF) - 지역 선도 지식 개발 (ERDF) - 연구와 지적 자본 (ESF)	102	87	6	195
기타 기술적 지원		8	5	-	13

※ 최윤기(2005)에서 인용

셋째는 지역의 통합실시계획(integrated action plan)에 부합되는 공동체 발전 프로젝트를 지원하는 것이다. 기존에 승인된 통합실시계획의 기준에 부합하는 일반 사업자 그룹이나 공동체 그룹을 사업자로 선정하여 사업을 추진한다. 이러한 통합실시계획은 주로 지방행정기관이나 LEADER 프로그램의 지역실행 그룹(local action group)이 관리하며, 2000년 현재 콘월과 실리 섬 Objective 1 지역 내 총 11개의 통합실시계획이 운영되고 있다.

프로젝트 선정 절차는 콘월과 실리 섬 지역의 Objective 1 정책에 EU 구조기금 중 4가지 기금이 모두 지원되기 때문에 기금에 따라 시책이 달리 운용되고 있다[그림 5-4]. 모든 기금에서 잉글랜드의 남서

[그림 5-4] 콘월과 실리 섬 Objective 1의 기금별 프로젝트 선정 절차



부 중앙정부 지역사무소(Government Office for the South West: GOSW)의 역할이 매우 크다.

평가는 기술적 · 질적 평가로 이루어지는데, 주로 ' 관리 그룹 ' (PMG: Priority Management Group)이 평가를 담당하며, 콘월과 실리 섬 Objective 1 정책에는 5가지의 중점과제에 따른 PMG 및 농업 PMG, 수산업 PMG 등 7개의 PMG가 구성되어 있다. PMG는 지역의 공공기관, 민간단체, 지원단체, 자원단체 등에 소속된 해당 분야의 전문가들로 구성된다. 이들이 평가하는 심사항목은 프로젝트의 타당성, 재정 지원의 효율성, 지원이 지역경제에 미치는 기여도, 공적 예산의 지원 필요성, 고용 창출의 가능성 및 기타 효과, 매칭 펀드의 확보여부, 다른 프로그램들과의 시너지 효과, 환경보존에 대한 영향 여부 등이다. 최종 심사는 각 PMG의 대표들로 구성되는 워킹그룹(Working Group)에 의해 이루어지며, 프로젝트의 질, 일관성, 다른 분야와의 연관성 들을 중심으로 판단한다.

시책 프로젝트에 대한 모니터링은 프로젝트 수행자가 매 분기마다 프로젝트의 진행 상황에 대한 보고서를 GOSW에 제출함으로써 이루어진다. 보고서의 주요 내용은 프로젝트의 진행 상황, 재정지출 집행 계획대비 실적, 당초 목적의 달성도 등이다. 모니터링 담당자는 현장 방문을 통해 보고서의 사실 여부를 점검하고, 그 결과를 예산에 반영하여, 예산지급기관에 예산기금을 요청하게 된다. 포괄기금이나 핵심기금의 경우에는 기금 운영기관들이 별도의 모니터링 과정을 실시하여 GOSW 담당자에게 모니터링 보고서를 제출하고 있다.

다. 성공 요인

낙후지역정책의 시행 결과, 1999~2001년 동안 영국 전체의 인구가 0.43% 증가했음에 비해, 콘월과 실리 섬은 1.8% 증가했다. 고용자 수에서도 영국 전체 증가율(2.5%)보다 훨씬 높은 4.3%의 증가율을 보이고 있다.[2] 그 결과 1999년에 영국 전체의 실업률(3.5%)을 상회하던 것(4.1%)이 2001년에는 영국 전체(2.6%)보다 낮은 수치(2.4%)로 하락하고 있다.

이 같은 성과를 가져온 요인은 몇 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 정책 초기와는 달리 지역차원의 파트너십이 활성화된 점을 꼽을 수 있다. 지역 내 전문가 그룹의 육성과 참여가 효과적인 것으로 나타났다. 지역의 경제단체뿐만 아니라 지역의 사회적 · 문화적 발전, 환경보존에 관련된 기관이나 단체들이 지역발전의 수요와 방향에 대한 공감대를 형성하고 이들이 지역발전 계획 수립의 주체가 되기 때문이다.

둘째, 지역특성에 부합된 목표와 전략을 추진하면서 효과가 가시화되고 있는 것으로 나타났다. 특히, 지역상황에 적합한 추진체계를 구축하여 정책을 추진하였다는 점이 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석되고 있다. 지역에서 이루어지는 프로젝트에 대해 지역추진체계의 책임을 강화하고 중앙정부나 EU의 개입은 예산의 지원범위와 전체적인 사업의 방향을 중심으로 이루어졌다.

셋째, 예산이 지원되는 사업에 대한 모니터링과 평가 시스템을 구축하고 활용했다는 점이다. 세밀하고 정교한 평가지표를 개발하고 정기적으로 평가를 시행함으로써 사업추진의 상황을 점검하고 사업의 효율성을 제고시키게 되었기 때문이다. 아울러 평가 결과를 컨설팅의 자료로 활용함으로써 컨설팅을 활성화시켜 사업의 실효성을 높이고 있다.

2) 이 같은 고용 증가는 4.4%의 기업체 증가(800여 개)에 기인한 것으로 판단된다.

(2) 그리스 Central Macedonia의 지역혁신

가. 지역 개관

그리스는 13개 지역이 Objective 1의 지원을 받는 낙후지역이며, Central Macedonia도 그런 지역 중의 한 곳이다.[3] 그리스 13개 지역의 낙후지역 정책은 4부류로 나눌 수 있다. 지역발전 인프라 조성 사업, 고용개선 및 삶의 질 향상 사업, 관광 매력 향상을 통한 지역발전 사업, 첨단 의학 및 매력적인 교육 사업 등을 펼치고 있는 지역들이다.

[그림 5-5] 그리스 Central Macedonia

이들 지역은 인적자본의 개발, 경쟁력 향상, 교통 투자, 농어촌 개발, 문화나 관광 등을 통한 삶의 질 향상 등을 목표로 특성화된 프로그램을 추진하고 있다.

3) 그리스는 13개의 지역이 각자의 지역발전 프로젝트들을 수행하고 있다.

Central Macedonia도 이들 지역 중 하나이다. 이 지역은 주체간의 협력에 의해 지역의 산업이 필요로 하는 기술을 최상수준에서 획득할 수 있도록 하고, 신규산업의 창출과 성장을 촉진하며 기술협력과 지역의 경쟁력을 향상시키는 데 목적을 두고 있다.

나. 주요 사업 내용

이 지역은 2년에 걸친 집합적 노력의 결과로 산업혁신과 발전을 위한 지역발전전략을 수립하고 있다. 실천성을 중시하는 보다 세부적인 목표로 다음과 같은 5가지를 제시하고 있다.

扶Central Macedonia에서의 기술개발과정을 조사하고 지역혁신체계의 강점과 취약점 규명
扶Central Macedonia에 소재한 정부관할부서 및 기관, 지역기업, 노동자 조직과 대학 간에 기술개발의 우선순위에 입각한 합의 도출
扶지역기업의 혁신역량과 기술을 지탱할 수 있는 사업과 실천활동을 선정하고 그들의 타당성 검토
扶유럽구조기금과 협력하여 산업혁신 및 발전사업을 추진하고 지역기업의 혁신역량과 기술을 지탱하는 실천활동을 지원하는 기금 조성
扶계획효과를 평가하는 감시체계를 구축하고 Central Macedonia의 지역혁신과 발전에 대한 정보 확산

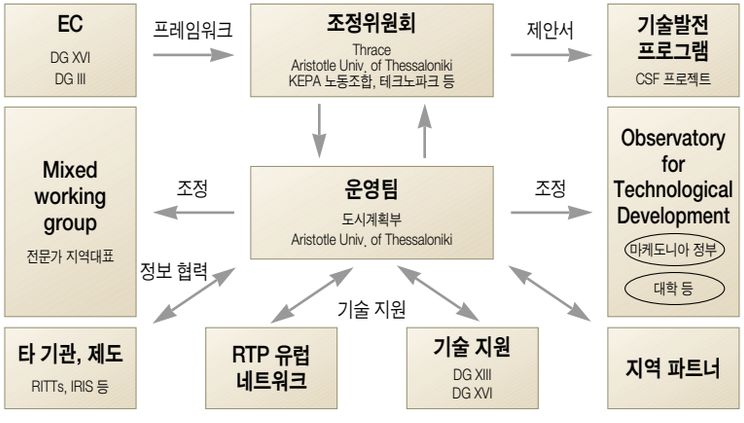
실무적 지역혁신체계를 근간으로 하여 Central Macedonia가 구축한 지역혁신전략의 특징은‘ 사업수요 ’에 입각한 점이라는 것이다. 특히 주체간의 협력을 중시하면서 지역발전전략의 기본적 지향을 실천

하는 것을 전제로 한다는 것이다. 또 이 같은 기조하에 연구기술개발 및 혁신을 위한 기금 증대, 기업 간 기술협력지원 강화, 인적자원 기술력의 증대, 기술이전 및 외부기술원(源)에 대한 기업접근성 지원, 내생적 기술공급 및 수요 지원 등을 우선순위로 정하고 있다.

지역발전전략은 다양한 주체의 협력을 통해 추진되고 있다. 이 같은 정책을 수행함에 있어 EC는 계획입안에 대한 컨설팅 및 모니터링을 제공하며, 국가는 컨설팅, 모니터링, 평가, 재정 지원 등을 제공한다. 그리고 해당 낙후지역은 정책을 창안 · 수립 · 집행하는 역할을 수행한다.

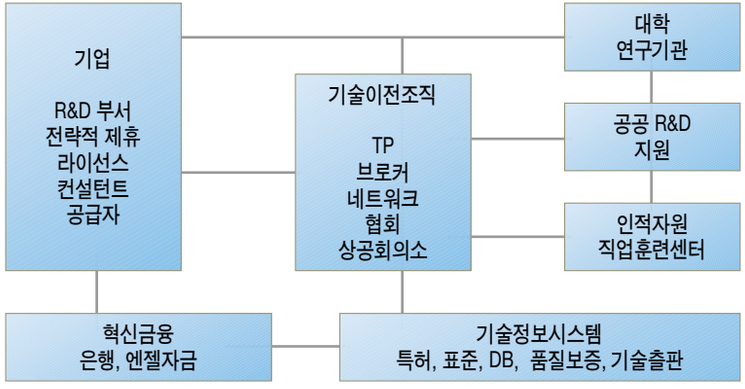
낙후지역 안에서도 지역 전문가, 대학, 금융, 다른 기관, 지역의 파트너 등으로부터 기술, 정보 등 다양한 지원을 제공받고 있다. 특히 지역단위의 지역발전 통합추진기구를 구성하고 있다. Central Macedonia 지역발전 추진기구는 운영위원회(steering committee)와 사무국(management team) 2개의 주체에 의해 구성되고 있다.

[그림 5-6] Central Macedonia 지역발전 추진조직



운영위원회는 ① 지역혁신계획의 정치적 지향에 대하여 책임을 지고, ② 지역에 소재한 기업들의 혁신창출과 기술개발의 방법 및 사업의 우선순위에 관한 합의를 도출 등의 역할을 담당하고 있다. 아울러 지역발전 사업 목표의 정의, 사무국의 활동에 대한 감독 등의 기능을 수행하기도 한다.[4] 운영위원회는 다양한 주체들을 협력조직인데, 공공과 민간, 대학 및 연구기관을 포함한 단체 등 16명으로 구성된다.[5]

[그림 5-7] Central Macedonia 지역발전 혁신체계 운영



사무국은 ① 지역혁신발전전략의 정책적 가이드라인에 대한 과학적인 전문지식 및 지원을 제공하고, ② 운영위원회에 지역기술계획 제안서를 제출하는 역할을 하고 있다. 그 외 내외부의 다양한 작업그룹으로부터 지원을 받아 지역발전, 기술 수요 및 공급, 기술 이전, 혁

4) 그 외 지역발전에 대한 광범위한 지역적 지지기반 구축 및 협력, 합의 형성을 위한 노력인데, 이를 위해 작업팀의 구성에서부터 조정위원회의 사업 선정과 우선순위 결정에 이르기까지 조정위원회와 긴밀한 협력관계를 유지한다.

5) 구체적으로는 공공부문 5인, 기업 등 민간부분 6인, 과학 및 연구기관, 대학, 단체 5인의 대표들로 구성된다.

신 인프라 계획 등과 관련된 이슈에 대해 과학적 지식과 분석을 제공한다. 이들은 지방정부의 도시 및 지역계획국, 테살로니키의 Aristotle 대학, 그리고 유럽 사업국, Macedonia-Thrace부(府)로부터 선출된 사람들로 구성된다.

Central Macedonia의 지역혁신체계는 일반기술 응용, 지역기술 수요, 지역기술 공급, 기술 이전이라는 4가지 측면에서 파악할 수 있다. 먼저 이들의 측면은 지역의 혁신역량을 강화시키기 위한 것으로 기업의 수요 조사, 대학, 공공, 연구소 등 지원기관의 공급 조사를 바탕으로 지역의 강점과 약점 등을 분석하는 것에서부터 출발한다.

사업의 추진은 이를 토대로 상시 및 수시로 개최되는 조정위원회

[표 5-2] 우선순위 사업

우선순위 1
선도사업
- 기술현대화를 위한 기업자금
- 연구 및 기술개발을 위한 기업자금
- 유럽국가의 연구개발 프로그램을 위한 기업자금

우선순위 2
선도사업
- 외국인 투자 및 국제기술협력
- 식품산업에서의 네트워킹
- 섬유산업에서의 네트워킹

우선순위 3
선도사업
- 고용자 기술훈련
- 혁신관리 훈련
- 품질과 수출 훈련
- 위험관리 및 남동유럽 투자환경 훈련

우선순위 4
선도사업
- Thessaloniki Technology Parkd의 기술이전
- 북부 그리스 섬유연구소
- Aristotle University of Thessaloniki의 연구확산센터
- 북부 그리스의 식량연구소
- 기술서비스 지역센터 및 네트워크
- 북부 그리스 산업 및 개발연구센터

우선순위 5
선도사업
- 산업정보기술협회
- 오염방지기술협회
- 자동화시스템협회
- 품질관리협회
- 농업기술협회

에서 사업방향 및 전략의 우선순위를 선정하고 있다.[6] 지역혁신협의회가 활성화되고 있는 셈이다.

이때 우선순위의 도출은 상향적(지역에 있는 정치적 및 경제적 단체로부터 제출된 제안서 형태로)으로 추출되고 있다.[7]

동시에 실천계획의 평가를 활성화하고 있다. 지역혁신감시단을 설치하여 지역혁신계획 및 그 결과에 관련된 정보를 수집, 평가, 전파하며, 평가 결과는 인터넷을 통해 웹상에 공개하고 있다. 감시단은 공공과 민간의 협력조직으로 3개의 분과로 구성된다.

감시단은 ① 지역기술계획(목적, 행정, 교부자, 작업 프로그램, 작업 패키지, 실천계획, 중간 및 최종보고), ② Central Macedonia의 경제 및 기술개발(지리적 단위, 인구, 고용, 산업구조, 국내총생산, 기술수요 및 공급 등), ③ 유럽연합의 혁신지원 하부구조(그리스의 혁신지원 하부구조, 혁신적 도시 및 지역개발사업, 연구개발 기본틀 사업으로부터의 혁신 및 기술 지원) 등을 다루고 있다.

다. 성공 요인

EU의 구조기금 지원은 그리스 지역들의 특성화에 기반을 둔 내생적 지역발전정책의 수행으로 인해 상당한 성과를 나타내고 있다. 그 결과 현재 1인당 GDP가 2001년 경우 EU 평균에 근접하고 있다. 1989년에는 EU 평균의 89%였으나 1993년에 64%를 거쳐 2001년 71%에 육박하고 있다.

지역혁신체계를 통한 사업 우선순위 선정에 대한 합의 등 Central

6) 통상 1년에 4~6번의 정기적인 조정위원회를 개최하고 있으며, 중요한 사안이 있을 경우 의장의 소집에 따라 수시적인 조정위원회를 개최하고 있다.
7) 2000~2002년의 경우 22개의 우선순위 사업이 채택되었다.

Macedonia의 성공 요인을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역혁신 추진기구를 중심으로 참여자 간의 끊임없는 의사소통과 정보교환을 가능케 하는 효율적인 의사소통 채널을 구축하고 있는 점이다. 이를 통해 사업 추진에 필요한 정보는 물론이고 기술 등을 지원받고 있다.

둘째, 지역의 기획력과 창의성을 함양시키는 데 주안점을 두고 있는 점이다. 지역은 경쟁 이점에 대한 분석을 바탕으로 발전전략을 선정하고 있다. 셋째, 지역의 특성화된 발전을 도모하고 있다. 지역자원에 대한 분석을 토대로 철저하게 다른 지역과 차별화된 발전전략을 추구하고 있다. 넷째, 협력계획적 특성을 지니고 있다. EU 대부분의 낙후지역처럼 지역이 입안한 계획에 대해 국가나 EC는‘ 지역 파트너(regional partner) ’로서 계획협의 및 컨설팅, 재정 지원, 정책 지원 등을 통해 지역발전을 지원하고 있다.

제 6 장

신활력사업 현장 매뉴얼

제6장 신활력사업 현장 매뉴얼

1. 기본 관점

1) 사업의 내용적 분류와 특징

지금까지 살펴본 신활력사업이 추구하는 새로운 활동과 사업의 내용은 다음 다섯 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 지역 농특산물의 경쟁력 제고, 둘째, 농촌 관광 등 새로운 서비스 시장 창출, 셋째, 새로운 고용기회 창출, 넷째, 지역 이미지 강화, 다섯째, 지역사회 주민들의 복지나 환경과 관련된 농촌 공간 경쟁력 창출 등이다.

이외에 신활력사업이 강조하는 지역혁신체계 및 지역인재 육성과 관련한 세부사업들을 들 수 있다.

- ○ 지역혁신체계 구축을 위한 지역혁신 인재 육성
- ○ 주민, 지자체, 외부 전문역량 등의 네트워크 구축
- ○ 지역 농특산물의 경쟁력 제고
- ○ 농촌 관광 등 새로운 서비스 시장 창출
- ○ 새로운 고용기회 창출
- ○ 지역 어메니티와 이미지 향상
- ○ 주민 생활 및 문화환경 개선을 통한 농촌 공간 경쟁력 창출

이와 관련되는 활동과 사업의 내용은 지역마다 다를 수밖에 없고, 그 내용이 무엇이냐에 따라 사업의 세부목표, 사업 추진상의 특성, 사업 추진에 따른 법률적 제약 등 고려해야 할 조건들이 사뭇 달라진다. 따라서 일률적으로 말하기는 어렵지만, 몇 가지 사업 내용별로 핵심적인 고려사항을 정리하면 다음 [표6-1]과 같다.

[표 6-1] 신활력사업의 내용에 따른 기획상의 핵심 고려사항 (예시)

지역 농특산물 관련 사업	• 사업 초기 단계에서 혁신 분위기 조성과 혁신주체 조직화에 노력을 기울여야 한다. • 기술적 측면(예: 농산물 생산, 가공, 마케팅)의 집중적인 교육 훈련이 필요하다.
특정 집단(예: 여성, 노인, 청년 농업인)을 대상으로 하는 사업	• 사업 대상자들의 자신감을 키우고 역량을 구축하도록 돕는 일이 필요하다. • 경제적으로 승산이 있고 지속 가능한 사업이 되려면, 대상자들을 지원할 때 시간 · 비용 · 지원 내용 등의 측면에서 매우 현실적이어야 한다.
중소규모 신규 사업체 창업 지원(예: 농촌 관광, 농산물 가공 부문의 새로운 비즈니스)	• 지역주민을 고객으로 하는 사업체인지 전국 시장에서의 경쟁을 목표로 하는 사업체인지에 따라, 창업 지원의 내용이 크게 달라질 수 있다.
기존 사업체의 새로운 경제활동 지원	• 매우 구체적인 전문성이 필요하다. 지역 내외 다른 주체들과의 계약이나 전략적 제휴를 통해 그러한 전문성을 확보할 수 있다. • 기존 사업체와 전문성을 제공할 수 있는 주체들을 연결해 주거나 공공부문의 자금 지원을 받을 수 있도록 돕는 '브로커'의 역할이 필요하다.

앞의 [표 6-1]에서 언급한 사업들을 하나하나씩 추진해나가면서 점점 더 다양하고 많은 사업들이 결합되는 경우가 많다. 이때에는 다음과 같은 사항들을 중요하게 고려해야 한다.

우선, 여러 유형의 세부사업들이 복합적으로 결합된 사업을 지원하는 전략은 세부사업들이 각각 어떤 목적을 갖느냐에 따라 달라진다. 어떤 경우에는 지역주민에게 필요한 서비스들을 제공하기 위한 자금을 확보하는 것이 주된 목표가 될 수 있다(예: 문화, 복지, 의료 서비스 등). 또 다른 경우에는 민간 부문 경영체들이 새로운 종류의 경제활동을 시작하는 데 도움이 될 여건을 조성하는 것이 주된 목표가 될 수도 있다(레저 시설 등 관광기반 확충, 경영체들의 정보 교환을 위한 협력, 농업부문의 혁신기술 도입 등).

둘째, 사업의 성격에 따라서는 새로운 주체의 창설뿐만 아니라 지원주체(예: 시 · 군의 신활력사업추진단 등)의 ' 철수 계획(exit plan) ' 도 잘 세워야 한다. 예컨대, 원격지의 주민들을 위한 복지 서비스를 제공하는 사업의 경우라면 장기간 동안의 공공 지원이 제법 정당화될 수 있다. 그러나 민간부문에서 새로운 종류의 경제활동 창출을 목적으로 하는 사업의 경우라면, 장기적으로는 민간부문 경영체들이 스스로 자금을 조달할 수 있도록 하고 공공부문은 일정 시점에서 자금 지원을 멈출 수 있도록 처음부터 기획되어야만 한다.

셋째, 어떤 사업이든지 간에 비용과 편익을 종합적으로 평가하는 것이 중요하다. 특히, 개별 세부사업이 동시에 또는 순차적으로 진행될 다른 세부사업에 미칠 효과에 대해서 잘 평가해야 한다. 가령, 공공부문의 지원에 힘입어 레저 시설을 확보하는 사업을 진행할 경우, 자칫하면 그 이후에 있을 수 있는 민간부문 주체의 참여 여지를 사전에 없애고 마는 결과를 낳을 수도 있다. 이 경우에는 불필요한 곳에서 공공 자금을 동원하는 일이 없어야 하며, 공공 자금은 가급적 민간 부문이 확실하게 해결할 수 없는 부분에 집중적으로 투자되어야 한다.

넷째, 민간부문과 공공부문의 역할 분담이 중요하다. 민간부문이나 공공부문 각각이 단독으로 비용을 감당하기 어려운 경우에, 민간과 공공이 협력하여 비용을 부담하는 일이 정당화될 수도 있다. 그렇게 함으로써 공공부문과 민간부문의 요구를 모두 충족시키면서 사업의 수익성을 제고할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 지역의 경관을 가꾸는 사업을 추진한다면, 국공유지의 경관을 가꾸기 위한 공공부문의 활동과 주민들의 경관 가꾸기 활동이 동시에 이루어져야 한다. 이 경우 지방자치단체와 주민 사이의 협약이나 계약 등의 형식을 통해 사업을 추진할 수도 있다(숙박업소 주변 경관 정비, 마을 숲 가꾸기, 마을 주변 도로 등 경관 조성).

다섯째, 여러 세부사업들을 결합하여 추진하려면 민간 부문과 공공 부문의 인적 · 물적 자원을 잘 안배하는 일이 중요하다. 예를 들어, 공공 부문이 소유권을 갖고 있는 건축물을 지역의 문화센터로 전환하려는 사업이 있는 경우, 시설용도 전환에 필요한 자금을 공공부문 정책자금과 민간부문의 기부금으로 확보하고 용도가 전환된 뒤의 운영비용은 민간-공공이 공동으로 참여하는 협의체가 식당 임대, 전시회 조직, 문화행사 조직 등의 사업을 통해 조달할 수도 있을 것이다.

여섯째, 대개의 경우, 특정사업의 초기 단계에서는 공공부문의 보조금이 가장 많이 사용되지만 보조금 지원이 끝난 이후에는 계속적인 재원 조달 문제를 스스로 해결해야 한다는 점을 반드시 염두에 두어야 한다.

일곱째, 여러 종류의 세부사업들을 결합하여 추진할 경우, 세부사업 실행주체들의 법률적 지위가 각각 다를 수 있다(유한회사, 협회,

협동조합 등). 자금을 후원하는 주체와 운영주체 사이에 의사결정이 올바르게 이루어지도록 균형을 유지하는 일이 중요하다.

2) 사업의 단계별 접근

신활력사업의 추진과정은 크게 ‘ 준비, 계획, 실행, 평가, 성과관리와 확산 ’의 5단계로 이루어진다고 볼 수 있다. 각 단계마다 정보, 지원, 교육 훈련, 재원, 전문적 기술, 마케팅 등의 관점에서 서로 다른 요구가 존재하며, 그에 걸맞은 지원 활동을 해야 한다.

[표 6-2] 신활력사업 추진단계별 활동 내용

[1단계] 준비	• 지역주민의 요구, 지역사회가 직면한 문제 상황과 기회 등을 진단함으로써 혁신 아이디어를 도출하고 새로운 사업의 기본 방향을 결정한다. • 주로 사업 관련 정보 획득, 지역 내 혁신 분위기 조성, 지역주민 요구 조사 및 분석, 지역 현실 진단, 사업의 기본 방향 구상 등이 이루어진다.
[2단계] 계획	• 새로운 활동을 실제로 시작하는 데 필요한 제반 사항들을 계획하고 계획에 필요한 지식이나 정보를 확보한다. • 일반적 교육훈련 및 학습, 사업계획 수립주체 형성, 사업계획 수립, 사업 추진에 필요한 재원 확보, 사업추진 조직 구성 등이 이루어진다.
[3단계] 실행	• 사업을 시작한 후부터 사업이 스스로의 추진력을 갖고 유지될 수 있을 정도로 활발하게 진행되는 시점까지의 기간이다. • 기술적 문제 해결, 전문지식 학습, 사업 추진 조직의 제도화, 관련 이해 당사자들 간의 규범 형성 등의 활동이 이루어진다.
[4단계] 평가	• 실행 도중의 중간 모니터링을 포함, 사업실적을 평가하여 목표달성도를 측정하고 미비점을 파악, 해결 대안을 초기 계획에 반영한다.
[5단계] 성과관리/확산	• 우수사례의 발굴, 보급, 교육 등을 통해 성과를 확산하고 새로운 혁신을 위한 구상 등이 이루어진다.

지역에 따라 신활력사업의 추진절차와 내용은 달라지기 마련이다. 역량 있고 숙련된 실무자라면 지역과 사업의 내용이나 특성에 따라 각각 필요한 지원의 유형, 수준, 타이밍, 순서 등을 정확하게 알 것이다. 그리고 필요한 지원을 조화롭게 조직할 수 있을 것이다. 필요한 것들을 사업을 추진하는 조직 내부에서 동원할 수 있으며, 또는 지역 안팎의 공공기관이나 민간 부문으로부터 도움을 받을 수도 있다.

신활력사업 실무기획은 사업 추진주체들이 접근 가능하며 확연하게 구분되는 일련의 단계를 따라 성장과 발전의 경로를 자신감 속에서 밟아갈 수 있도록 안내하는 것을 목적으로 삼는다. 어떤 종류의 지원은 사업 진행과정의 초기, 중간, 끝부분 등에서 일회성으로 제공하는 것이 바람직할 수 있다. 한편, 사업이 진행되는 모든 과정에 걸쳐 지속적으로 제공해야 하는 지원도 있을 수 있다. 따라서 사업이 진행되는 어느 시점에서는 서로 다른 여러 기관으로부터 많은 수의 다양한 지원을 받는 경우도 있을 수 있다. 동원 가능한 다양한 도움과 자원을 자체적으로 패키지(package) 형태로 만들어 활용할 수 있어야 한다.

[그림 6-1] 신활력사업 추진과정 모델

* 음영 부분은 오른쪽의 단계별 활동이 실제 추진되는 시점을 표시한 것임
자료: 송미령, 2006, p.120을 수정

3) 기본 원칙

신활력사업 실무 기획자 또는 현장 지도자들이 지켜야 할 기본 원칙은 다음과 같다.

(가) 세부사업 실행주체나 관련 주체들의 의견을 경청해야 한다. 사업을 성공시키기 위해서는 필요한 모든 수단을 잘 조율하면서 적절한 대안을 제시해야 한다. 그러나 사실상 아무리 숙련된 기획자라 할지라도 모든 수단을 알기는 어렵다. 그런 경우 가장 위험을 최소화시킬 수 있는 길은 많은 이들의 의견을 듣는 일이다.

(나) 신활력사업에 참여하는 모든 이에게 가장 중요한 키워드는 ‘ 동반자 관계 ’이다. 이것은 쌍방향의 의사소통을 뜻하는 것이다.‘ 하향식 ’또는‘ 배제 ’라는 말을 피해야 한다.

(다) 사업의 목표를 수립할 때에는 지역의 역량을 고려하여 현실적으로 실천 가능한 구체적인 목표를 중장기적 관점에서 세워야 한다. 당장의 단기적 이익에 몰두하는 것보다 장기적으로 지역이 나아가야 할 비전을 세우고, 지역의 강점과 약점, 기회와 위협 요인들을 면밀히 검토하여 단기적 목표와 중장기적 목표 간에 적절한 조화를 구하면서 사업구상을 마련하고, 각각의 단계에 따른 명확한 사업목표가 제시되어야 한다.

(라) 신활력사업을 이끄는 기획자나 지도자에게 가장 중요한 키워드는 ‘ 동기유발 ’, ‘ 헌신 ’, ‘ 결단력 ’이다. 좋은 기획자나 지도자가 있다면 평범한 발상에서도 새로운 활동을 이끌어내는 것이 가능하다. 그러나 아무리 탁월한 혁신 아이디어가 있다 하더라도 기획자나 지도자가 충분히 헌신하지 않거나 준비되어 있지 않거나 참여자들을 하나로 뭉치지 못한다면, 실패할 것이 거의 확실하다.

(마) 사업 참여자들과 함께하며 현장에 몰두하는 일이 조직 내부의 공식적인 사무보다 더 중요하다. 신활력사업을 추진하기 위해 사무실을 갖추었다 하더라도 사무실에서 나와 지역 곳곳에 있는 관련 주민이나 농업인을 만나고 대화하는 노력을 게을리 한다면 그 사업은 성공할 수 없다.

(바) 사업의 각 단계마다 주어진 목표를 달성하는 데 필요한 핵심 인적 · 물적 자원을 제대로 관리하려면 ‘ 기한 ’과 ‘ 구체적인 목표 ’를 잘 설정해야 한다. 특히, 사업 목표는 최대한 현실적이고 구체적인 것으로 설정해야 한다. 아무리 근사하다고 하여도 추상적인 목표는 그 수단과 전략을 도출하기도 쉽지 않을 뿐만 아니라 관련 주체들과의 의견 교환이나 역할 분담도 어렵게 만든다. 더욱이 궁극적으로 언표된 목표는 모든 성과 평가의 기준이 되기 때문에 더할 나위 없이 중요하고 목표의 명확성과 목표의 달성도는 인센티브 예산 배분의 기준이 되기도 한다.

(사) 사업의 각 단계마다 주어진 목표를 달성하는 데 필요한 핵심

인적 · 물적 자원을 제대로 관리하려면 ' 기한 '과 ' 구체적인 목표 '를 잘 설정해야 한다. 이러한 목표들은 수량적 지표로 파악 가능한 방식으로 최대한의 구체성을 갖도록 설정되어야 하며, 매 단계에 걸쳐 정확한 성과 관리와 평가에 따른 인센티브 관리가 이루어져야 한다.

(아) 초기에 아이디어를 도출하기 위한 브레인스토밍(brainstorming)이 이루어진 후에는, 목표를 달성하는 데 필요한 시간과 비용에 대해 현실적인 판단을 하는 것이 중요하다. 시간에 관해서는 최대한 보수적으로 판단하는 것이 바람직하다.

(자) 혁신 아이디어를 도출한 후 신활력사업이 궤도에 올라 어느 정도 안정적으로 진행되고 가시적인 성과가 나오기까지, 통상적으로 3~5년이 걸릴 것이다. 중소기업이 실패하는 시점을 살펴보면 창업 후 5년 내에 망하는 경우가 많다. 사업의 진행주기 전체에 걸쳐 체계적인 관리에 힘써야 한다. 그리고 진행하다가 잘 안 될 경우 손실을 최소화하면서 중단하거나 철수할 수 있는 명확한 전략을 예비해두어야 한다.

(차) 신활력사업 수행에는 다음과 같은 세 가지 주체의 도움이 필요하다. 지역 내에 거주하면서 신활력사업을 도와줄 수 있는 활동가(예: 지역주민들과 커뮤니케이션을 통해 혁신 분위기를 조성할 인력), 다양한 주체들 간의 관계를 조율할 능력이 있으며 교육 훈련을 조직하고 확고한 비전을 제시할 수 있는 숙련된 실무자, 대체로 지역 외부에 소재하는 경우가 많은 주체로서, 구체적이고 기술적인 문제를 해결해야 할 때 도움을 줄 특정 분야 전문가 등이다.

4) 유의사항

신활력사업을 효과적으로 기획하려면, 다음과 같은 사항을 유의하여야 한다. 이 네 가지는 여러 지역에서 이루어지는 많은 농촌개발사업들이 빠지기 쉬운 함정들이기도 하다.

(가) **경제적 측면에서의 현실감각을 유지해야 한다.** 신활력사업을 비롯하여 많은 중앙정부의 여러 가지 공모형 정책사업을 추진한 지역들 중에는 지역의 역량을 집중적으로 투입하여 단기간 내에 성과를 이끌어낸 곳들도 상당수 있다. 특히, 지역 내 정보 확산, 분위기 조성, 교육 훈련, 재정자원 확보 측면에서 그렇다. 그러나 그 성과들이 반드시 경제적인 측면에서 이익을 보았음을 뜻하지는 않는다. 시장 수요 또는 다른 종류의 요구를 잘 전망하고 그것을 충족시키지 못한다면, 지역주민들은 난관에 봉착할 것이며 사업은 실패하게 될 것이다. 지역이 안고 있는 장점과 약점들을 철저하고 냉정하게 분석하고, 위협과 기회 요인들에 대한 면밀한 진단이 필요하다. 이러한 기초 위에서 지역주민들의 역량으로 현실적으로 수행 가능한 목표를 세우는 작업이 중요하다.

(나) **지속성을 유지해야 한다.** 이것은 앞에 언급한 ' 경제적 측면에서의 현실감각 ' 문제보다는 덜 심각한 사안이지만 잘 처리하지 않는다면 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 사업 초기에 지자체나 사회단체 등 사업을 지원하는 공공 혹인 민간 부문의 관련 기관들은 사업 실행주체들이 필요로 하는 거의 대부분의 것들을 지원한다. 그러나 시간이 지나면서 그러한 지원이 중단되는 등 사업은 지속성을 유지하기 힘들어지는 경우가 많다. 어떤 경우에는 기술적인 측면에서의 전문가 지원이 끊어져서 문제가 되기도 한다. 또 다른 경우에는 사업 실행주체들에 대한 교육 훈련이 미흡하여 주체들이 자생력을 갖고 주도적으로 사업을 진행하지 못하게 되기도 한다.

(다) **무계획한 유행 추종을 피해야 한다.** 신활력사업 추진주체들을 위협하는 또 다른 문제는, ' 지역 농특산물 연합 마케팅 ', ' 농촌 관광 ' 등과 같은 사업들이 단지 최근에 전국적으로 유행하는 일이기 때문에 그에 대한 재정 지원이 이루어진다는 점이다. 하지만 그렇게 진행된 사업들이 결국에는 실질적인 성과를 가져오지 못하는 경우가 많다. 제대로 검토하지 않고 다른 지역이 하니까 우리도 한다는 식으로 사업을 진행할 경우 남들과의 차별성이 없는 평범한 사업이 될 수 있으며, 이 경우 사업은 과당경쟁 등으로 실패에 직면할 가능성이 높다.

(라) **기관들 간의 경쟁을 피해야 한다.** 한 지역 내의 여러 기관, 단체, 지자체 실 · 과들이 동일한 내용의 사업을 놓고 서로 경쟁하는 모습을 흔히 찾아볼 수 있는데, 이러한 경쟁을 통해 긍정적인 성과가 유발될 수도 있겠지만 대개는 지역 내부에서의 지나친 경쟁은 매우 소모적일 가능성이 높다. 역할을 어떻게 분담할 것인지 명확하게 합의하지 않고, 공공기관과 민간단체 등이 동일한 내용의 일을 두고 서로 경쟁적으로 활동을 전개함으로써, 혼선을 초래하거나 자원을 낭비하는 일이 없어야 한다.

2. 사업계획 수립을 위한 준비

1) 일반적 정보 획득과 공유

신활력사업을 시작할 때 가장 먼저 해야 할 일은 사업과 관련된 ' 일반적 수준의 정보 '를 얻고, 그 내용을 지역주민이나 관련 공무원들이 공유하는 일이다.

' 일반적 수준의 정보 '란 특정 분야의 구체적이고 전문적인 지식이 아니라 사업 시작과 진행 과정에 필요한 광범위한 수준의 정보를 말한다. 이때 신활력사업 담당 공무원의 역할이 매우 중요하다. 예를 들어, 담당 공무원이 중앙정부로부터 하달된 신활력사업 시행 지침만을 보고 필요한 정보는 모두 얻었다고 판단하거나 자신이 갖고 있는 정보를 지역주민 등 관련자들과 공유하려 노력하지 않는 식의 ' 관료주의적 행동 '을 보이는 경우와 그렇지 않은 경우의 결과는 매우 다를 것이다. 다음에 제시하는 다양한 수단을 통해 일반적 정보를 획득하

고 공유할 수 있다.

(가) 신활력사업 뿐만 아니라 관계가 있을 수 있는 여러 중앙정부 정책사업들의 목적과 지침 등에 대한 지식을 축적한다. 지역발전 전략을 구상하는‘ 작업반 ’또는 별도의 기능 단위를 지자체 안에 조직하는 것도 한 방법이다. 가령, 어떤 지역에서는 공무원과 민간 지도자급 주민이 함께 학습 모임을 만들어 운영하기도 하고, 또 다른 어떤 지역에서는 중앙정부의 유사한 정책사업들의 지역 내 통합을 위하여 공무원 조직 내에 특별한 조직을 구성하여 지속적으로 토론하는 방식을 취하기도 한다.

(나) 관련 전문가 또는 중앙정부 관계 공무원들을 지역으로 초빙하는 강연회나 토론회를 기획하고 지속적으로 개최한다. 이때 중요한 것은 강연회나 토론회가 일회성 행사에 그치는 것이 아니라, 향후 지속적으로 지역사회 안에서 새로운 움직임을 시작하도록 돕는 계기가 되어야 한다는 점이다. 강연회나 토론회가 일방적인 지식전달 과정이 아니라, 참석한 공무원이나 지역주민들이 함께 의견을 나누는 커뮤니케이션의 장이 되도록 유도해야 한다.

(다) 신활력사업에 관한 정보를 지역사회에 널리 확산시킴으로써 분위기를 쇄신해야 한다. 지역주민과 밀착된 일상적인 정보 공유 활동을 수행하는 기능 단위를 지자체 안에 조직하거나, 기존에 수행하고 있는 정보 공유 활동을 강화한다. 특히, 지역 내 민간 부문의 단체나 인물이 그러한 활동을 주도하되 지자체 등 공공 부문이 지원하는 방식을 취할 때, 신활력사업에 대한 주민들의 관심과 참여를 증진할 수 있다. 관보나 지자체 홈페이지 등 공식적인 매체 이외에도 가능한 다양한 경로(예: 소식지)를 통해 지역주민들이 관련 정보를 공유하도록 해야 한다.

(라) 담당 공무원은 신활력사업을 통해‘ 할 수 있는 것 ’과‘ 할 수 없는 것 ’에 대해 아주 명확한 입장을 견지해야 한다. 예를 들어, 정책 보조금 수혜 대상 자격이나 신활력사업을 실행함으로써 얻게 될 것이라 예상되는 수익성 등의 내용에 관해 과장된 기대감을 불러일으키지 않도록 주의해야 한다.

(마) 신활력사업 담당 공무원이나 핵심 관계자들 스스로 사업의 기대 효과에 대해 잘못 예상하기가 쉽다. 그 결과 기대효과를 과장되게 주민들에게 전달하거나 장기적인 관점에서 지역의 지속적 발전과 관련한 전략을 수립하지 못할 수 있다. 이런 위험을 피하려면, 가급적 여러 전문가들의 의견을 들어야 한다. 그러나 중요한 것은 스스로의 입장에서 외부 전문가들의 의견을 평가하고 판단할 수 있어야 한다는 점이다. 정보나 조언을 제공할 수 있는 전문가들을 모아 정기적으로 일정한 의제를 가지고 토론하는 조직을 구성하면 도움이 될 것이다. 새로운 토론 조직을 구성하거나 제도적으로 마련되어 있는 틀(예: 지역협력단)을 적절하게 활용할 수 있다.

2) 사업 추진을 위한 지역사회의 공감대 형성

신활력사업을 통해 새로운 시도를 하려 해도, 지역발전을 위한 새로운 활동 자체에 대한 부정적 인식과 패배주의를 먼저 극복해야만 하는 경우가 있을 수 있다. 이때에는 집중적이고 광범위한 커뮤니케이션 활동이 필요하다.

(가) 지역 외부의 참신한 인사들을 강사로 초빙하여 지역이 보유한 고유 자원과 여건의 장점을 주민들에게 인식시킬 수 있도록 강연회나 토론회를 지속적으로 개최한다.

(나) 특정 분야에 관심 있는 주민들을 모아 연구 혹은 학습 모임을 조직한다. 특정 분야의 이해관계가 같은 주민들을 조직하게 되면 알고 싶은 것이나 논의하고 싶은 것이 같기 때문에 보다 활발한 토론을 진행하게 되고, 유사한 조건 속에서 성공을 거둔 타 지역의 농촌개발활동 사례를 견학함으로써 상호 활동 전략도 구체화되는 등 지역사회의 공감대를 형성하는 데 일조할 수 있다.

(다) 지역에 자생적으로 형성되어 활동하고 있는 각종 사회단체나 이익단체들이 함께 모여 자유롭게 토론할 수 있는 자리를 만든다. 약간의 지원이나 기회가 제공된다면 이러한 자리는 쉽게 마련될 수 있다.

(라) 공공기관 시설 등을 개방하여 지역발전과 관련된 특별한 활동을 할 수 있는 주민들이 자유롭게 만날 수 있는 공간을 확보하여 제공한다. 지역 내의 다양한 소모임이나 클럽 활동 촉진을 위해 여유 공간이 조성되어 있다는 것이 알려지기 시작하면서 점차 다양한 모임이 활성화되어갈 수 있을 것이다.

신활력사업 선정을 위한 전북 순창군의 주민 공청회

3) 지역 진단과 여건 분석, 사업 아이디어 발굴

신활력사업을 준비하는 본격적인 실무작업의 첫 단추는 지역을 진단하고 향후의 변화를 예상하며 계획적인 활동을 통해 지역을 어떻게 혁신할 수 있는지, 그 가능성을 탐색하는 일이다. 이 단계에서 신활력사업의 참여주체들은 다음과 같은 두 가지 사항을 깊이 고려해야 한다. 지역의 역사적 요인과 연관되어 있는 내부적 기회와 제약조

건, 지역의 경제활동에 중요한 영향을 주는 외부적 기회와 제약조건 등이다.

지역여건을 진단함에 있어 다음과 같은 여덟 가지 영역에 대해 앞에서 언급한 내부적 · 외부적 기회와 제약조건을 분석할 필요가 있다. 모든 것을 폭넓게 분석하면 좋지만, 현실적으로는 다음 여덟 가지 영역 중 지역상황에 비추어 긴급하거나 중요하다고 생각되는 것들 몇 가지만이라도 분석해야 할 것이다.

(가) 지역주민들의 사업 참여 가능성과 지역사회의 결속력에 관한 사항
(나) 지역의 정체성과 문화에 관한 사항
(다) 지역 내 경제활동과 고용에 관한 사항
(라) 지역의 이미지에 관한 사항
(마) 지역으로 이주하는 인구계층, 지역사회의 직종 간 통합에 관한 사항
(바) 자연자원 관리 상황과 환경에 관한 사항
(사) 지역이 보유한 기술의 수준에 관한 사항
(아) 지역에서 생산되는 상품이나 서비스의 경쟁력과 시장에의 접근성

아울러 앞에서 분석한 기회와 제약조건을 비교하는 가운데 새로운 상품이나 서비스를 개발할 것인지, 새로운 생산과정을 도입할 것인지, 생산조직의 형태에 변화를 줄 것인지 등의 전략을 선택해야 한다.

이러한 여덟 가지의 기회 및 제약조건 분석 영역에 관하여 지역주민의 혁신 요구나 지역이 직면한 고유한 도전들을 확인할 수 있게 돕는 중요 질문 문항 보기를 부록의 [참고 표]로 정리해 두었다. 여덟 가지의 분석 영역별로 스스로 질문해 본다면 문제 해결에 도움을 받을 수 있을 것이다. 그러한 질문들에 대해 신활력사업의 핵심 관련자들과 주민들이 함께 토론함으로써 지역여건을 함께 분석할 수도 있다.

이러한 작업을 통해 기대할 수 있는 것들은 다음과 같다. 우선, 변화를 전망하고 그 변화에 빠르게 적응할 수 있다. 또한, 다른 곳에서는 찾아볼 수 없는 그 지역만의 독특한 점을 발전시킬 수 있다. 비교우위가 있는 지역의 상품 및 서비스를 다양하게 개발한다. 사람들 간의 네트워크를 강화하고 의견을 교환한다. 그리고 사회적 · 경제적 조직의 구조와 그 운영방식을 개선한다.

다만, 여기서는 신활력사업과 관련하여 그중 몇 가지를 간추려볼 수 있다. 즉, 사업을 기획하고 추진할 주체가 충분한가, 지역사회의 시스템은 갖추어져 있는가? 우리 지역을 대표하는 자원과 브랜드는 무엇으로 볼 수 있는가 등을 중심으로 무엇이 강점이고, 약점인지를 진단해본다면 다음 단계에서 해야 할 일을 발굴하는 데 도움을 얻을 수 있을 것이다. 특히 이상적인 모델을 추구하기보다는 우리 지역에 내재하고 있는 고유한 특성을 잘 판단하여 개선하고 활용하는 것이 보다 중요한 초점이 되어야 한다. 그래야만 지역의 실정에 적합한 새로운 활동이 기획, 실행되며 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

지역 실정에 맞는 사업을 추진하려면 무엇보다 지역주민의 요구를 분석하는 일이 필요하다. 지역의 농업인 또는 다양한 분야 종사자들을 상대로 요구 조사 및 분석 작업을 반드시 진행해야 한다. 주로 설문조사와 면담의 방식을 병행하게 될 텐데, 외부 전문가의 도움이 필요할 수도 있다. 그러나 외부 전문가의 도움을 받더라도 담당 공무원이나 핵심 관계자들이 조사 작업에 함께 참여해야 효과적이다.

[표 6-3] 지역의 진단 · 분석 영역 (예시)

3대 분야	분석해야 할 영역	토론주제
주체	1.1. 지역사회의 결속력과 통합성은 충분한가? 1.2. 지역사회에서 새로운 활동의 거점(innovation center) 역할을 할 만한 인재, 조직, 구조 등이 갖추어져 있는가? 1.3. 시 · 군청과 지역사회의 관계는 어떠한가? 시 · 군청이 주관하는 활동에 주민들은 어떤 방식으로 초대되고 있는가?	• 지역발전을 위한 활동에 참여할 사람들이 존재하는가?
시스템	2.1. 지역발전을 위한 사업의 아이디어 수집, 기획, 실행 등에 의견, 정보, 역할 분담 등 일련의 활동들이 체계적으로 추진될 수 있는 구조가 확보되어 있는가? 2.2. 지역 내에 학습 모임이나 클럽 등 다양한 조직이 구성되고 운영되는가? 그러한 모임 상호 간에도 연결망이 있고 지역사회에서 일정 역할을 하는가? 2.3. 지역과 밀접히 관련되는 외부 채널이나 전문가 등 지역 외부에 파트너가 존재하는가?	• 지역 내에 형성된 파트너십은 어떻게 기능하고 있고, 잘 기능하려면 어떻게 해야 하는가?
새로운 활 동	3.1. 우리 지역을 대표하는 자원, 브랜드는 무엇인가? 3.2. 지역의 부가가치를 높이기 위한 활동 경험은 어떤 것들이 있는가? 그로부터의 교훈은 있는가? 3.3. 지역의 자원, 기술력, 상품 및 서비스 경쟁력과 시장 접근성은 있는가?	• 지역을 대표하는 브랜드는 무엇인가?

또한, 외부 전문가의 도움을 받고자 할 때 반드시 염두에 두어야만 하는 사항이 있다. 우선, 외부 전문가는 무조건적으로 또는 의무적으로 활용해야 하는 것이 아니고 우리 지역에 필요한 경우에 한하여 활용해야 한다는 것이다. 또한, 외부 전문가의 컨설팅이 효과를 내려면 지역이 그 컨설팅에 관한 명확한 목표를 가지고 있어야 한다. 그러자면 지역 내부에서도 상당히 적극적인 학습과 연구가 선행되어야 하고, 그것을 바탕으로 외부 전문가에게 명확한 요구 조건을 제시할 수 있다. 컨설팅의 과정에서도 중간 점검과 의견 교환 기회를 충분히 가져야만 최상의 컨설팅 결과를 얻을 수 있을 것이다.

1) 이러한 활동은 지역 언론과 협력하면 효과적이다.

그 밖에도 다음과 같은 활동을 통해서 지역주민이나 경영체들로부터 신활력사업 아이디어를 모을 수 있다. 사업 아이디어 또는 프로젝트 공모, 모범사례 또는 성공사례를 소개하는 자료를 만들어 지역에 배포,' 비즈니스 만들기 '연찬회 개최, 캠페인 전개[1], 지역혁신협의회 등 신활력사업 아이디어나 지역발전 비전을 구상하기 위한 모임 조직 구성과 활용 등이다.

3. 신활력사업 계획 수립

1) 혁신리더 발굴 및 양성

혁신리더란 지역 외부의 여건과 상황을 이해하는 가운데 지역발전을 위한 기회를 포착할 수 있는 사람을 뜻한다. 아울러 지역의 과거에서부터 현재까지의 변화를 잘 이해하고, 그것을 토대로 지역의 미래 비전을 제시할 수 있는 사람을 말한다.

혁신리더는 지역 자원을 활용하여 새로운 부가가치를 창출하는 창조적인 전략을 제시할 수 있는 사람이다. 그러한 역량은 급변하는 상황에 대응할 수 있는 노하우로부터 나온다. 그러한 역량을 갖춘 인물을 신활력사업에 적극적으로 참여시키는 일이 중요하다.

혁신리더는 또한 사업 아이디어를 현실로 옮기는 과정에서 다양한 계층의 사람들과 네트워크를 형성하고 조직화할 수 있는 역량을 갖춘 사람이다.

신활력사업 초기 단계에서부터 혁신리더가 갖고 있는 혁신 아이디어를 표현할 수 있도록 지원해야 한다. 그가 지닌 혁신 아이디어가 지역사회 구성원들 사이에 공유되고 공감대가 형성되면, 실험적으로라도 사업계획에 반영해야 한다. 사업이 진행되면서 혁신 아이디어가 더욱 구체화되고 실현 가능한 수준에 이르도록 발전시켜야 한다. 이 과정에서 필요한 것은 지속적인 토론과 대화이다.

지역혁신리더 육성 과정

2) 사업의 전략 방향 설정

사업계획의 구체적인 내용을 정하기 전에 해야 할 일은 전략을 형성하는 것이다. 전략이란 ' 하려고 하는 것이 무엇인지, 그리고 어떻게 할 수 있는지 '를 명확하게 규정하는 것을 말한다. 신활력사업을 구성하는 개별 세부 실행사업들의 목표를 정하고, 그것들 중 어떤 것이 더 중요한 것인지 우선순위를 결정하고, 정한 목표들을 달성하기까지 가야 할 길을 확인하고, 활용해야 할 수단과 절차를 명확하게 밝히고, 추진일정을 수립해야 한다. 혁신 아이디어를 현실성 있는 신활력사업 전략 구상으로 옮기는 7단계 절차를 다음과 같이 제언한다.

(가) 1단계에는 사업의 초기 단계에서부터 합당하게 문제를 제기할 수 있는 역량과 자질을 갖춘 자문인력을 확보한다.

(나) 2단계에는 지역의 생산현황과 자원현황을 조사하고 마치 병원에서 의사가 환자의 엑스레이를 찍고 진단하듯이 지역을 속속들이 파악한다.

(다) 3단계에는 시장을 조사한다. 막연한 시장이 아니라 새롭게 시작하려는 활동과 관련하여 구체적인 시장을 설정하고 조사해야 한다.

(라) 4단계에는 상상력을 발휘하여 여러 가지 시나리오를 만들고 서로 비교한다. 서로를 비교하는 과정에서 새로운 시나리오가 만들어질 수도 있다.

(마) 5단계에는 지역이 처한 여건에서 가장 좋다고 판단되는 시나리오를 선택하고 사업 내용으로 선정한다.

(바) 6단계에는 아주 작은 규모로 실험삼아 실천에 옮겨본다. 소규모 시범사업을 해보는 것은 특히 중요한 일이다. 시범사업을 아예 해보지 않거나' 대충 해치우는 '경우가 너무 많다.

(사) 마지막 7단계에는 시범사업 결과를 평가하고, 보다 큰 규모로, 그러나 결코 과장되지 않은 현실적인 규모로 사업전략을 구상한다.

3) 자원 평가 및 조사 연구

사업계획을 잘 만드는 것이야말로 신활력사업의 성패를 좌우하는 중요한 관건이다. 여러 지역에서 수립하는 사업계획들이 서로 비슷한 경우가 많다. 동원할 수 있는 자원이 비슷하더라도, 그 자원을 활용하기 위한 수단이나 절차는 계획 수립에 따라서 얼마든지 달라질 수 있다. 그 같은 차이점이야말로 독창적인 사업계획의 토대가 된다.

사업계획을 수립하는 과정은 그 자체로 지역주민들이 참여하는 과정이 되어야 하며, 참여하는 가운데 학습하는 과정이어야 한다. 최대한 많은 의견을 수렴하고 다시 환류하여 의견을 또 듣는 커뮤니케이션이 필요하다.

사업계획을 수립하는 도중에 지역경제에 중요한 파급효과를 가져올 수 있다고 여겨지는 사업영역을 발견하면, 시장을 조사하고 생산잠재력을 확인하는 일이 필요하다.

사업계획을 수립할 때 간과하지 말아야 할 것은, 필요한 자원이 무엇인지 그리고 그 자원들을 어떤 일정을 가지고 조직하는 것이 바람직할지를 면밀하게 평가하는 일이다. 다음은 그러한 자원평가 작업을 위한 몇 가지 체크리스트이다.

[표 6-4] 신활력사업 계획을 위한 일반적 자원 평가표

사업 실행 영역	소요 인력 (필요 인력 인적사항과 숙련도)	투자 자금과 운영비용	세부사업별 소요 시간과 자원	세부사업 추진 일정	예상목표 (구체적으로, 가급적 숫자 표현)
1. 일반적 정보 획득 및 공유, 지역사회에서 분위기 조성					
2. 교육 훈련, 역량 구축					
3. 사업계획 전략 방향 설정					
4. 사업계획 수립					
5. 외부 전문가 자문 확보					
6. 자금 확보					
7. 부동산					
8. 사업의 사후관리					
9. 기술적 지원					
10. 연합/공동 마케팅					

[그림 6-2] 지역 농특산물 및 서비스의 생산 잠재력 파악을 위한 체크리스트

생산 잠재력을 파악하는 주된 목적은 해당 생산품(지역 농산물, 특산물, 관광 관련 서비스 등)의 비교우위를 타 지역과의 경쟁이라는 측면에서 정확하게 평가하는 데 있다. 지역에서 해당 생산품을 생산하는 문제와 관련하여 필수적이고 기술적인 정보를 얻어야 한다. 다음과 같은 항목들을 확인해야 한다.

[자연자원 및 원자재]
- 상품 및 자원의 유형과 양
- 상품 및 자원의 종류와 차별적인 특징
- 시장에의 접근 가능성
- 공급량의 계절적 변동
- 총생산량
- 상품으로 만들기까지 필요한 투입재
- 가격

[생산과정과 비용]
* 생산과정의 각 단계에 대해 다음과 같은 각 항목을 확인하고 기록한다.
- 생산과정에 대한 간략한 설명
- 필요한 장비와 기술
- 산출량
- 필요한 노동력
- 기타 투입재
- 생산까지 소요되는 시간

[생산 인력]
* 각 상품을 생산하는 인력에 대해 다음과 같은 항목들을 파악한다.
- 개인적 특성과 동기
- 숙련도
- 자원
- 생산에 참여하는 이들의 공통적인 관심사와 잠재적 갈등 요소

[그림 6-3] 지역 농특산물 및 서비스의 시장조사를 위한 체크리스트

[수요]
- 전국 수준 그리고 타 지역에서의 해당 상품 시장의 규모(물량과 금액)
- 판매되고 있는 상품들 간의 가격과 품질 차이
- 널리 쓰이고 있는 포장 상태
- 주요 유통경로와 유통경로별 가격
- 소비자 계층의 인구학적 · 사회학적 특성

[공급 및 경쟁]
- 주요 경쟁자는 누구인가?
- 주요 경쟁자의 상품, 매출규모, 수익규모, 자산 등
- 주요 경쟁자의 강점과 약점
- 주요 경쟁자의 전략(상품 차별화, 비용 절감, 기술혁신, 유통 등)

[유의사항]
* 시장조사를 하면서도 다음과 같은 두 가지 문제점을 보이는 경우가 많다. 그렇게 되지 않도록 유의해야 한다.
- 수요에만 집중하여 조사한 나머지 경쟁상황을 과소평가하거나 간과한다.
- 현장조사를 하지 않고 문헌조사만 수행한다.

신활력사업을 통해 어떤 상품이나 서비스를 개발하여 부가가치를 올리고자 할 때는 비현실적인 계획이 되지 않도록 해당 상품이나 서비스 생산의 경험이 있는 사람이 소규모로 시범사업을 운용해본 뒤에 큰 규모의 투자를 하는 것이 바람직하다.

어떤 경우에는 사업계획서가 지나치게 전문적이고 복잡해지기도 한다. 그렇게 되면 지역주민의 참여를 어렵게 할 수도 있다. 소규모의 세부 실행사업인 경우, 단순한 형태로 계획을 수립하는 것이 가능하다. 사업계획서의 형식을 두고 관련된 여러 참여자들이 합의를 하는 것이 중요하다.

신활력사업의 참여자(공무원, 지역주민, 혁신리더 등)가 사업계획을 수립할 때 자문을 구하고자 전문가에게 도움을 청했는데, 전문가

가 사업계획서를 다 작성하는 경우도 있다. 심지어는 외부 전문가에게 용역을 주어 사업계획 수립 과정 전체를 다 맡기기도 한다. 이 경우, 사업계획은 지역주체들의 것으로 소화되기 어려울 수 있다. 따라서 신활력사업 담당 공무원과 핵심 참여자들은 항상 필요한 기본 정보를 수집하고 사업계획서를 직접 작성할 책임이 있다는 점을 명심해야 한다. 사업계획 수립 과정에서 외부 전문가의 역할은 기본적으로 계획의 건전성을 판단하고 사업계획서의 논리적 문제점을 찾아내어 조언하거나 사업 참여자들에게 정보 원천을 알려주는 일에 국한되는 경우가 많다.

사업 진행과정 모니터링이나 사후관리에 관한 내용 또한 사업계획에 반영되어야 한다. 그리고 세부 실행사업과 관련하여 보조금을 수혜 받는 지역주민이나 실행 담당자와 사전에 책임, 일정, 성과물 등에 관한 합의가 되어야 하고, 그것을 계획에 반영해야 한다. 정기적인 회합과 공동작업 일정도 사전에 결정하여 계획에 반영해야 한다.

[그림 6-4] 사업계획 수립에 필요한 주요 항목 체크리스트

1. 사업 실행주체
- 1.1. 사업명
- 1.2. 개별 세부사업 추진주체의 성명, 주소, 연락처
- 1.3. 세부사업을 통해 추진주체가 얻고자 하는 바는 무엇인가?
- 1.4. 세부사업 추진주체의 연령과 경험
- 1.5. 교육 훈련과 숙련도라는 관점에서 보았을 때 사업 추진주체의 강점과 약점
- 1.6. 약점을 극복하기 위해 무엇을 계획하고 있는가?

2. 사업, 상품, 서비스
- 2.1. 세부사업을 통해 생산하려는 상품이나 서비스에 대한 간단한 설명
- 2.2. 그 상품이나 서비스는 기존 상품 및 서비스와 어떤 점에서 차별화되는가?
- 2.3. 시장에서 구매 가능한 유사 상품 및 서비스와 비교할 때 가격은 어떠한가?
- 2.4. 현재 시장에 공급되고 있는 것과 비교할 때 품질은 어떠한가?

3. 시장
- 3.1. 시장 규모와 유통 상황(상품별, 지역별, 유통경로별)
- 3.2. 시장의 변화 동향
- 3.3. 누구를 겨냥한 상품 또는 서비스를 생산하는가(연령, 사회경제적 특성, 지역?)
- 3.4. 목표 시장점유율은 어느 정도인가? 그렇게 목표를 정한 근거는 무엇인가?
- 3.5. 주요 경쟁자와 그 상품 및 서비스
- 3.6. 주요 경쟁자의 핵심적인 강점과 약점은?

4. 유통 및 마케팅
- 4.1. 목표 대상으로 삼고 있는 유통경로(도매, 소매 등)
- 4.2. 각 유통경로별 예상 이윤과 거래비용
- 4.3. 마케팅과 판매에 할애해야 하는 자원
- 4.4. 상품 또는 서비스의 판촉방법과 판촉비용

5. 생산
- 5.1. 목표하고 있는 생산량과 생산일정
- 5.2. 생산과정의 주요 단계에 대한 설명
- 5.3. 각 생산단계에서 필요한 원자재(에너지, 포장재 포함)와 각 단계별 소요 시간
- 5.4. 최소 생산량, 원자재 재고

6. 기술
- 6.1. 생산과정의 각 단계에서 필요한 설비나 장비(왜 필요한지 정당화 가능해야 함)
- 6.2. 비용
- 6.3. 장비나 설비를 운송해야 할 필요가 있는지 여부. 필요하다면 운송비용

7. 부동산
- 7.1. 유형, 규모, 위치
- 7.2. 비용

8. 인적 자원
- 8.1. 각 생산단계에서 필요한 인력(인원수와 필요한 기술 숙련도 수준)
- 8.2. 생산인력 확보에 필요한 비용
- 8.3. 간접적 행정 및 기술 지원 인력
- 8.4. 행정 및 기술 지원 인력 확보에 필요한 비용

4) 목표 설정

계획은 미래의 사업을 준비하는 과정이다. 어떤 의미에서 본다면, 계획은 간단한 일이다. 목표를 정하고 그 목표를 달성하는 데 필요한 자원과 시간을 구체적으로 정하면 된다. 이를 다음과 같은 공식으로 표현할 수 있겠다.

목표 = 언제 + 어떻게 + 누가

여러 종류의 사업계획이 있다. 그것들을 ‘ 전략계획 ’, ‘ 운영계획 ’, ‘ 재정계획 ’의 세 종류로 나누어볼 수 있다. 전략계획이란 사업을 어떻게 발전시킬 것인지 그 윤곽을 대략 그리는 것이다. 전략을 계획하는 중에는 향후 2~5년 동안의 일에 초점을 맞추는 것이 보통이다. 그 기간 동안에 어떤 일이 일어날지를 예상해보고, 가능한 한 잘 추정하여 그 결과를 수치로 표현해야 한다. 운영계획은 단기간 동안에 일을 잘하게 만드는 것에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 운영계획은 일상적인 작업이어야 한다. 전략계획을 수립한 후에 운영계획을 수립하는 것이 바람직하다. 재정계획에는 예산서를 준비하고 향후의 손익이나 수지를 예측한 예상 대차대조표를 준비하는 작업이 포함된다. 그러한 문서들은 계획 활동이 이루어질 때마다 갱신되어야 한다.‘ 숫자 ’는 전략계획과 운영계획의 결과를 표현한 것이다.

사업계획을 잘 수립함으로써 얻을 수 있는 이점은 다음과 같다.

○ 단계적이고 체계적인 절차, 즉 로드맵에 따라 행동할 수 있다.
○ 사업 전체를 폭넓게 조망할 수 있다.
○ 일상적인 의사결정의 틀을 만들 수 있다.
○ 사업 아이디어의 강점과 약점을 평가할 수 있다.
○ 유용한 커뮤니케이션 수단을 개발할 수 있다.
○ 미래의 기회나 동향을 파악할 수 있다.
○ 사업의 성공 확률을 높인다.

계획은 사업의 목적과 목표에 도달하게 도와주는‘ 사전에 미리 이루어지는 ’ 행위이다. 신활력사업 실무기획자는 평소의 자신의 일을 지속적으로 관리하는 가운데 계획의 실마리를 찾아야 한다.

5) 외부 전문가 및 지역협력단의 활용

높은 수준의 전문성을 갖춘 전문가의 조언에 접근하기가 어렵다는 점이 농촌지역에서 사업을 추진하려는 주체들에게 큰 장애물이 될 수 있다. 다른 지역의 신활력사업 담당자 또는 여러 계기로 알게 된 유사한 입장에 처한 사람들과 외부 전문가에 대한 정보를 공유하는 것이 외부 전문가를 활용하는 첫걸음이다. 외부 전문가를 활용하는 방법으로는 크게 두 종류가 있다. 하나는 공공부문의 제도적 장치로 마련된 인력 풀(예: 지역협력단)을 활용하는 것이며, 다른 하나는 금전적인 대가를 지불하고 필요한 전문성을 확보하는 것(예: 컨설팅, 연구용역 등)이다.

지역협력단이란 지방자치단체와 협약을 맺고 지방자치단체가 추진하는 지역발전 정책이나 사업에 대한 정책 자문, 발전 구상, 계획 수립 등을 자문 · 컨설팅하는 조직이다. 지역협력단을 구성하는 주관

기관의 구성원뿐만 아니라 타 대학교수, 연구원, 기업인, 민간 컨설턴트 등 다양한 외부 전문가도 참여할 수 있도록 개방형 조직의 형태로 구성할 수 있다. 이 지역협력단의 구성 및 운영은 원칙적으로 지방자치단체가 자율적으로 결정하며, 중앙정부는 일정 한도 내에서 국비를 지원한다.

[그림 6-5] 지역협력단 구성 절차

[1단계] 모델 선정
지역의 여건과 맡길 일 등을 고려하여 적절한 지역협력단 모형을 결정한다. 지역협력단 모형으로는 '지역대학 중심형', '공공연구기관 중심형', '민간 전문업체 중심형' 등이 있다.

↓

[2단계] 주도 · 전담 인사 발굴
임무 완수에 가장 적합한 인사를 찾는다.
전문가 인력 풀 자료는 국가균형발전위원회 홈페이지를 활용할 수 있다.

↓

[3단계] 지역협력단 구성
주도 · 전담 인사를 중심으로 지역협력단을 구성한다.

↓

[4단계] 협약 체결
자문 대상 정책이나 단위사업별로 지방자치단체와 주관기관 간 협약을 체결한다.

금전적인 대가를 지불하고 컨설팅을 받는 경우, 컨설팅의 내용이 지나치게 일반적이거나 이론적인 수준에 머물러 실제로는 쓸모없는 경우도 있다. 사업 담당자가 이미 알고 있는 내용을 다시 배우려고 대가를 지불하는 것은 낭비이다. 공식적인 용역 계약을 통해 컨설팅을 받는 등 외부 전문가를 활용하고자 할 때는, 일정한 기준에 의해 외부 전문가를 평가할 필요가 있다. 다음은 그 평가기준을 예시한 것이다.

[표 6-5] 컨설팅 외부 전문가 선정을 위한 평가기준 예시

평가 기준		평가(1~5점)					
		1	2	3	4	5	비고
컨설팅 기관	* 기관의 연혁과 규모						
	* 기관의 이미지						
컨설턴트	* 컨설턴트 개인의 이미지						
	* 컨설턴트의 경력과 자격						
	* 관련 분야 경험						
	* 커뮤니케이션 능력						
	* 작업의 효율성						
컨설팅 팀	* 전문성						
	* 경험 분야의 다양성						
전문적 지식	* 사업 관련 분야에 대한 지식						
	* 다양한 분야에 대한 지식						
	* 사업에 관한 구체적 이해도						
경험	* 수행한 컨설팅 프로젝트						
	* 비교 가능한 프로젝트의 성과						
	* 과거 수행한 컨설팅의 품질						
	* 수상경력 등 공식 인정된 성과						
실행	* 사업 추진일정과의 보완성						
	* 사업 실행단계에서 일어날 수 있는 문제 해결 능력						
조직	* 컨설팅 추진 계획의 구조						
	* 컨설팅 추진 일정						
기타	* 비용						

4. 자원 관리 및 실행

농촌의 지역혁신체계란 ' 농촌의 일정 지역에서 공동의 문제의식을 기반으로 지역 내 · 외 주체들이 지역의 문제 해결 및 가치 증진을 위해 새로운 시도를 도모하는 조직화된 집합행동의 연결망 '이라고 정의해볼 수 있다(송미령 외, 2006). 경제적 부가가치 창출이 목적은 아니지만 지역의 다양한 영역에서 일어나는 새로운 많은 노력들(예: 환경보호, 지역사회의 복지, 교육 등)이 농촌 지역혁신의 개념 안에 포함할 수 있다. 경제적 부가가치 창출이 목적인, 신기술 개발이나 도입 이외의 수단을 동원하는 새로운 활동들(예: 원자재 조달이나 판촉을 위한 경영체 간 협력, 장소 마케팅을 통한 지역 농특산물이나 관광서비스 판촉 등)도 농촌 지역혁신의 개념 틀에 포함할 수 있다.

이처럼 농촌에서 일어나는 광범위한 영역의 새로운 활동들을 추진함에 있어서 집합행동을 위해 구성된 연결망은 그 구성과 기능이 매우 다양하다. 특히 신활력사업에서는 지역혁신협의회와 사업추진단을 중심으로 이를 살펴볼 수 있다.

1) 지역혁신협의회의 구성과 운영

산 · 학 · 연 · 관의 네트워크 형성을 통한 지역혁신체계의 새로운 모델을 개발하고 이를 확산시켜나가는 것이 중요한 국가적 과제로 대두되면서 참여정부에 들어와 새롭게 만들어진 조직 가운데 하나가 바로 지역혁신협의회이다. 지역혁신협의회의 구성 근거는 ' 국가균형발전특별법 ' 제28조 시 · 군 · 구 지역혁신협의회 설치 등과 동법 시행령 제32조 시 · 군 · 구 지역혁신협의회 구성 및 운영 등에서 찾을 수 있다. 지역혁신협의회는 ' 국가균형발전특별법 '에 의하여 시 · 도 및 시 · 군 · 구에 설치하도록 법으로 정한 기구이다.

지역혁신협의회는 지역 단위의 국가균형발전사업 주관 기구로서 지역혁신발전계획 수립 심의 및 국가균형발전에 관한 협의 · 조정 업무를 수행하도록 역할을 부여받았다. 그리고 지역혁신주체 간 네트워킹을 주도하여 지역혁신체계의 형성을 촉진하는 역할, 지방과 중앙의 원활한 의사소통의 창구 및 다리의 역할, 그리고 지역사회의 혁신 분위기를 확산하고 각계각층의 혁신역량을 결집시키는 역할 등을 주요 기능으로 삼고 있다.

지역혁신협의회에서는 주로 대학, 연구기관, 기업체, 공공기관, 비영리단체 등 지역 내외의 혁신주체라고 할 수 있는 활동가들이 주기적으로 지역의 문제와 그 문제의 해결방안 등에 대하여 논의하도록 한다. 지역혁신협의회는 지역여건과 특성에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있으나 참여주체들의 공간적 분포를 기준으로 한다면, 크게 시 · 도의 광역 단위로 구성된 지역혁신협의회, 2개 이상의 시 · 도 광역 단위가 연합한 초광역 지역혁신협의회, 기초 자치단체 단위의 지역혁신협의회, 2~3개 기초자치단체가 연합한 지역혁신협의회 등으로 나누어볼 수 있다.

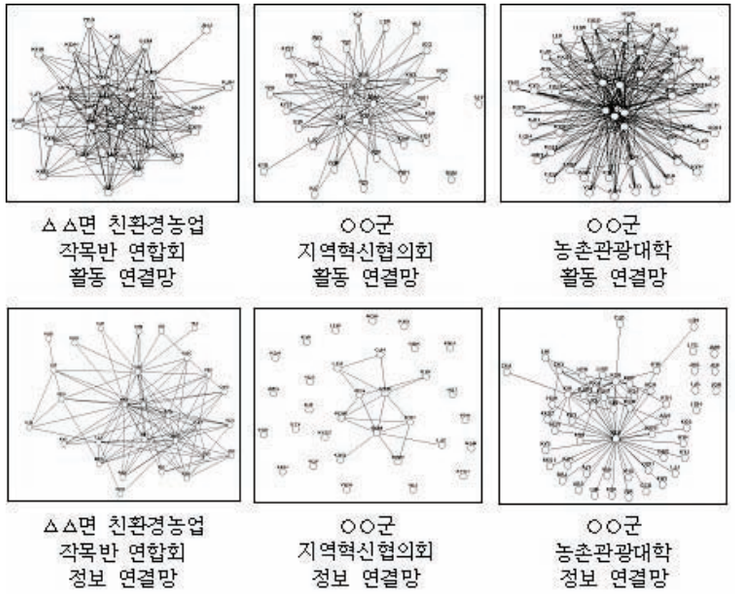
현재와 같은 지역혁신협의회 구성은 기본적으로 지역 내외의 다양한 주체들 간 수평적 협력과 네트워킹을 강조하는 지역혁신체계 이론에 기초한 것이지만, 각 지역에 적합한 효과적인 지역혁신협의회의 구성과 운영을 위해서는 어떠한 노력이 필요한지에 대해서도 지속적으로 고민해야 한다.

지난 2년간의 활동 경험을 바탕으로 적지 않은 지역에서 지역혁신

협의회가 어느 정도 정착단계에 들어가고 있는 것은 사실이지만 아직은 부족하다는 것이 일반적인 평가이다.

예컨대 [그림 6-6]은‘ 각기 다른 세 종류의 네트워크에 속한 참여자들이 서로 누구와 얼마나 잦은 빈도로 모여서 활동하는가(활동 네트워크) ’와‘ 지역발전과 관련된 정보나 지식을 서로 누구와 교환하는가(정보 네트워크) ’라는 물음에 대한 응답으로서 농촌지역의 다른 네트워크에 비하여 지역혁신협의회의‘ 활동밀도 ’가 작다는 점을 보여준다.

[그림 6-6] 면 단위 농업인 학습 모임, 군 단위 주민 교육 훈련 모임, 지역혁신협의회 네트워크의 비교



이는 정책 개입을 통해 지역혁신 네트워크를 구성할 때 그 목적이나 기능이 명확하게 설정되지 못한다면 농촌 지역주민들의 참여를 이끌어내기가 어렵고, 결국 옥상옥의 조직이 될 가능성이 크다는 것을 잘 보여준다.

우선, 그런 모임은 형식적인 회합에만 그치고 실질적인 혁신 아이디어를 내거나 구체적인 사업계획을 수립하기 어렵다. 정책을 통해 지역혁신 네트워크 형성을 하향식으로 강제하는 것과 자발적으로 형성된 네트워크를 지원하는 것, 두 가지 방안 중에 현실적인 접근방법은 후자이다. 물론, 경우에 따라 새로운 네트워크 형성의 필요성도 있을 수 있지만 그 네트워크가 어떤 기능을 가져야 하는지, 그리고 지역주민들이 적극 참여하려면 어떤 동기 유발이 있어야 하는지에 대한 이해가 뒷받침되어야 할 것이다.

참여정부에 들어와 지역혁신을 위해 지역 내 다양한 주체들의 네트워크로서 지역혁신협의회가 구성되어 운영 중에 있으며 지난 2년간 긍정적인 방향으로 진보해왔지만 아직 그 기능이 확고하게 정착된 것은 아니다. 따라서 각 시 · 군에서는 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다.

(가) 지역혁신협의회는 명망가 중심의 인적 구성을 탈피하여 지역 내 · 외부의 다양한 이해를 대표할 수 있고 실질적인 논의를 주도할 수 있는 이들로 인적 구성을 변화시킬 필요가 있다. 최근에는 지역 스스로 이러한 인식을 바탕으로 실무자 중심의 지역혁신협의회 구성을 추진하는 예가 많이 관찰되고 있다.

(나) 지역혁신협의회의 구성 초기 단계부터 지역현안과 관련된 프로젝트를 염두에 두고 인적 자원을 편성하는 것도 고려해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 하향식으로 정책에 의해 구성된 네

트워크가 아닌 지역농업, 농촌 관광 등 지역의 현안과 관련된 프로젝트를 중심으로 실질적 이슈를 다루는 네트워크일 때 그 연결망의 밀도가 훨씬 의미를 갖기 때문이다.

(다) 지역혁신협의회의 기능 재설정 및 현실화이다. 지금처럼 토론 중심의 기능도 유지하되, 지역발전 계획을 심의하는 등 역할은 분야별로 팀을 구성하여 활동이 내실화되도록 하고 그에 적합한 예산 책정도 필요하다. 정책사업의 추진이나 지역자원의 발굴 및 조사와 데이터베이스 등 구축 등을 지역혁신협의회의 고유 기능의 하나로 설정하는 것도 좋은 방법이다.

전북 순창군 지역혁신협의회 창립총회

2) 사업추진단의 구성과 운영

지역혁신협의회가 지역 전체의 현안 등에 대하여 토론하고, 사업을 제안하고, 지역의 계획을 심의하는 등의 기능을 수행하기 위해 지역을 대표할 수 있는 다양한 분야의 사람들로 구성된다면, 사업추진단은 말 그대로 지역에서 기획된 사업을 농촌 현장에서 직접 추진하는 조직이다.

따라서 지역에서 기획된 사업에 대하여 현장경험과 노하우(know-how)가 풍부한 사람들로 구성해야 한다. 또 해당 사업 자체에 대해서는 경험이나 노하우가 충분치 않더라도 사업과 관련되는 지역주민들과의 친밀도가 높고 주민 동원 능력이 있는 사람들도 구성원 중에 포함해야 한다.

사업추진단은 대체로 지역자원 조사, 생산, 가공, 마케팅 및 유통, 도농교류 등의 세부영역을 구분하거나 읍 · 면이나 마을과 같이 세부지역 구분이 가능하다. 따라서 사업영역별 혹은 지역별로 경험이나 노하우의 전달, 사업 실행 등에서 사업추진단의 구성원들이 중심적 역할을 하게 된다.

사업추진단과 지역혁신협의회는 수평적 관계를 유지해야 한다. 지역혁신협의회에서 제안된 내용을 사업추진단에서 좋은 아이디어로 받아들여 실행할 수도 있지만 거꾸로 사업추진단의 사업 실행 과정에서 도출된 아이디어를 지역혁신협의회가 받아들여 사업을 재기획할 수도 있다.

참고 : 장수군의 지역순환농업추진사업단 구성과 운영

• 군수 취임 직후인 2003년 4월 출범한 장수군 농촌발전기획단은 군 농업소득과에 속해 있지만 공무원 조직에 얽매이지 않고 군의 농촌발전전략 마련과 새로운 시책 개발 등 기획 업무를 담당하였다. 외부 전문가를 채용하여 그러한 중책을 맡긴 것도 기존의 관행적인 사업 진행 틀을 벗어난다는 의미를 갖는다. 이러한 별도 기획 조직은 부서 간에 가로놓일 수 있는 장벽을 뛰어넘어 지역 비전 실현을 위한 중장기적인 전략 추진 로드맵을 만드는 역할을 할 수 있는 것이다.

• 농촌발전기획단이 발족해서 처음 수행한 작업은 치밀한 지역 실태 조사였다. 장수군 관내 6,300여 농가 대상 전수조사를 실시하여 소득, 작목, 자산, 부채 현황 등에 대한 방대한 자료를 수집하고 이를 DB로 구축하였다. 그것이 향후 장수군 농정 방향을 마련하는 데 중요한 출발점이 되었다.

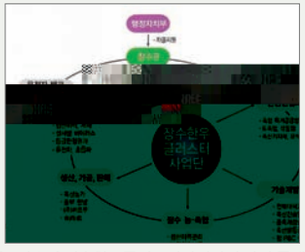
• '장수군 차별화시책 5개년 계획' 은 지역순환농업이라는 비전을 제시한다.
  - 지역순환농업은 농약과 화학비료 사용을 대폭 줄이고 땅과 작물의 상태를 고려한 맞춤비료를 사용하여 고품질 안전 농산물을 생산하는 것이 중요하다. 그래서 한우 사육농가는 경종 · 과수 · 원예 농가 등에 축분을 맞춤비료로 공급하고 반대로 경종, 과수 등의 농가는 조사료나 각종 부산물을 축산 농가에 공급토록 한다. 한마디로 좋은 퇴비를 원하는 경종 · 과수 농가들과 양질의 조사료를 원하는 한우 사육 농가들을 지역 차원에서 연계시켜주는 것이다.

• 최근 2~3년 동안 장수군은 지역순환농업 추진을 위해 중앙정부의 굵직한 정책사업을 대거 유치하는 데 성공했다. 한우 신활력사업(행자부), 사과클러스터사업, 거점산지유통센터(APC) 건립사업, FTA과수지원사업, 광역친환경농업단지 조성사업, 농촌마을종합개발사업(이상 농림부), 가축분뇨자원화 통합관리센터사업(환경부) 등이 그것이다. 이것이 가능했던 것은 지역순환농업이라는 비전 실현을 위해 농촌발전기획단에서 충실한 로드맵을 마련해두고 있었기 때문이다. 될 만한 곳을 지원해준다는 선택과 집중의 중앙정부 농정 기조를 읽어내고 이에 효과적으로 대응한 결과라 할 수 있다.

• 지역순환농업이라는 비전이 단순히 구호로만 그치지 않도록 하자면 다양한 주체들을 참여시키고 이들에게 나름의 역할을 부여하는 일이 중요하다. 그래서 주민들의 네트워킹을 이끌어내는 구심으로서 지역순환농업추진사업단이 구성되었다. 지역순환농업추진사업단은 지역 단위에서 여러 관련 주체들을 효과적으로 연결하는 역할을 담당한다. 그것은 장수군이 유치한 여러 가지 정부 정책사업을 효과적으로 추진하려는 목적에서 조직된 전담기구이다. 지역순환농업추진사업단은 다음과 같은 순환농업 관련 사업단들로 구성되며, 이들을 통합하는 역할도 담당한다.

  - 신활력사업 '장수한우 브랜드파워 클러스터 구축사업' (2004년)을 담당하는 한우사업단
  - 농림부의 'Mt. Apple 클러스터 구축사업' (2005년)을 추진하는 사과사업단
  - APC(거점산지유통센터) 추진팀 등

• 지역순환농업추진사업단은 관 주도의 기존 정부 지원사업 한계를 뛰어넘어 민간부문의 창의력을 활용하고자 주민과 지역의 농업 관련 단체 구성원과 민간부문 전문가 등을 대거 끌어들여 구성하였다. 사업의 지속성을 도모하려는 의도이기도 하다. 지역순환농업추진사업단에 계약직으로 채용된 민간 인력은 한우사업단 18명, 사과사업단 15명을 비롯해 총 37명이다. 공무원은 5명이며 주로 지원 업무를 담당한다.



[그림 6-7] 장수한우클러스터사업단의 관련 주체

[그림 6-8] 장수사과클러스터사업단의 관련 주체

자료 : 송미령 외(2006), pp. 248~271.

3) 지속적 교육과 기획력 · 추진력 제고

교육 훈련 또는 학습은 거의 모든 신활력사업에서 필수적인 활동이다. 그런데 그 내용은 사업의 전개 과정에 따라 달라져야 한다. 사업 초기 단계에서는 자신감 고양이나 역량 구축을 중점적인 목표로 삼아 교육 훈련 및 학습 활동을 지원한다. 나중으로 갈수록 교육 훈련과 학습 활동이 구체적이고 특정한 기술이나 전문지식 습득에 초점을 두어야 한다. 사업이 어느 정도 진행되었는가에 따라서 세 가지 유형의 교육 훈련 및 학습 활동을 구분할 수 있다.

(가) 신활력사업 초기 단계의 활동들을 조직하고, 참여자들의 긍정적 태도를 형성하며, 자신감을 고양하고, 동기 유발하고, 사업에 필요한 합의를 이끌어내는 교육 훈련(예: 세미나, 토론회, 견학 등)을 실행한다.

(나) 신활력사업 추진 초기 단계에 핵심 관련자들을 대상으로 하는 교육 훈련을 통해 사업계획 수립이나 공동 마케팅을 위한 준비 작업 등과 같은 분야의 역량을 향상시킨다.

(다) 신활력사업 추진 중반 이후, 개별 세부 실행사업에 필요한 구체적 기술 교육 훈련은 일대일 학습을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 시간과 비용이 많이 들 수 있다.

교육 훈련과 학습은 다른 세부 실행사업들과 분리된 별개의 과정이 아니다. 오히려 세부 실행사업들의 효과적 추진에 필요한 정보, 자문, 재정적 지원 등을 확보하기 위해 수행하는 잘 조율된 과정이어야 한다. 따라서 교육 훈련 및 학습의 내용이 신활력사업의 나머지 세부 실행사업들과 연계되어야 한다. 세부 실행사업에서 필요로 하는 것들을 습득할 수 있도록 구성해야 한다. 그리고 신활력사업에 참여하는 여러 집단들의 역량을 구축하기까지 필요한 시간과 자원을 현실적으로 판단하여 교육 훈련 및 학습 계획을 수립해야 한다.

교육 훈련 및 학습 과정은 가급적 집중적이고 짧게 편성하는 것이 바람직하다. 잘 구조화하여 지역의 농업인이나 주민들이 직접 경험할 수 있도록 편성한 1시간의 학습은 형식적인 교육 10시간보다 더 효과적이다. 교육 훈련 및 학습을 효과적으로 진행하려면 다음과 같은 요소들이 필수적이다.

우선, 학습 내용에 관해 자신의 직업 속에서 일상적으로 접하는 사람을 강사로 선택해야 한다. 또한, 세미나나 토론회 등을 할 경우에는 주제의 선택이나 강의방법 등에 관하여 매번 상세하게 준비해야 한다. 그리고 능동적인 교수 학습 방법을 선택해야 한다. 가령, 사례 연구, 역할놀이, 시청각 자료 사용 등을 통해 효과적인 방법을 지속적으로 실험하고 적용시키도록 해야 한다. 특히 세미나든 교육이든 간에, 참석자들에게 사전에 자료를 배포해야 한다.

5. 신활력사업 기획과 실행 시의 고려사항

1) 소프트웨어 사업과 하드웨어 사업의 균형

신활력사업 출발 초기부터 지금까지 계속 논란이 되어왔던 쟁점 중 하나가 소프트웨어 사업과 하드웨어 사업에 대한 구분이자 그것의 균형 있는 추진이다. 그러나 아직까지도 신활력지역 현장에서의 현실은 명쾌하게 소프트웨어와 하드웨어 사업을 구분하고 획기적 메뉴를 도출할 수 있는 형편이 아닌 것으로 판단된다. 이는 도대체 소프트웨어가 무엇인가에 대한 분명한 개념부터 모호하기 때문이다.

하드웨어(hardware)와 소프트웨어(software)에 관한 사전적 정리를 참고한다면, 일종의 물리적 인프라 조성이나 시설, 건물, 기계나 상품을 만드는 일을 하드웨어 사업이라고 할 수 있고, 그것을 작동시

키거나 실용화하고 보다 부가가치를 높이기 위한 나머지 일은 소프트웨어 사업이라고 할 수 있다.

1958년부터 시작된 우리나라 농촌개발사업은“ 지나치게 하드웨어 사업에만 치중했다 ”는 비판을 받곤 한다. 그야말로 살 집이 마땅치 않고 마을과 마을 간의 도로도 변변치 않던 시대이니만큼 이는 불가피한 선택이었다. 하지만 그러한 유의 많은 사업이 이루어지면서“ 농촌개발 =집 고치고 도로 만드는 것 ”이라는 개념이 고착화되었다. 즉, 농촌개발사업은 하드웨어 사업만을 하는 것이라는 오랜 관행은 사업비만 들어오면 무엇인가 성과가 바로 표출되는 건물을 지어야 한다는 생각으로 이어졌다. 최근 들어서는“ 그 고쳐진 집과 만들어진 도로를 가지고 무엇을 할 것인가 ”에 대한 고민이 나타났고 그러다보니 그러한 하드웨어를 작동시킬 소프트웨어가 필요하다는 논의도 등장하게 되었다.

물론 현재 정부의 각 부처는 각각의 정책 목적에 따라 다양한 하드웨어 사업을 추진 중이며, 비단 신활력사업 이외의 기존 농촌개발사업 중에서도 소프트웨어 사업이 이미 상당수 존재하고 있다. 그러나 각 사업 고유의 목적으로 인해 사업 간의 칸막이와 추진체계상의 칸막이가 존재하기 때문에 각 시 · 군에서 자유롭게 그리고 효과적으로 소프트웨어 사업과 하드웨어 사업을 조율하기가 쉽지 않다. 또한 많은 경우 각 사업들이 지역 합의에 기초한 지역사회 발전의 총괄적 비전에 따라 유기적으로 연결되지 못하는 경우가 많다. 따라서 신활력사업은 이미 추진 중인 사업과 시책들을 연결(네트워킹)하여 효율성을 높이고 시너지 효과를 낼 수 있는 소프트웨어, 브레인웨어의 구축에 초점을 맞추고 있다. 현실의 사업 양태를 보면 하드웨어 사업을 일정 정도 포함하는 경우가 적지 않고 신활력사업 지침에서도 하드웨어 사업의 비중을 총 사업비의 50% 수준까지 허용하고 있다. 그러나 이는 어디까지나 기존 사업의 빈틈을 메우는 보충적인 것임을 인식해야 한다.

여하튼 신활력사업은 시 · 군에서 테마로 설정한 사업을 중심으로 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 모두 실행할 수 있는 수단으로서, 또한 이미 지역에 타 사업을 통해 정비되어 있는 하드웨어를 보다 잘 활용하여 부가가치를 높이기 위한 수단으로서 이해하는 것이 가능하며, 이전의 단위사업에서는 발휘하기 어려웠던 유연성과 효율성을 살려낼 수 있다.

신활력지역의 현장에서 시행할 수 있는 하드웨어 사업의 내용과 범위(규모)에 대해서는 시 · 군 나름의 판단과 검토가 필요하다. 신활력지역 시 · 군의 수준이 다양하기 때문에 무슨 사업은 하드웨어 사업이고 무슨 사업은 소프트웨어 사업이라고 단정 지을 수가 없기 때문이다. 가령, 이전부터 관광산업에 눈을 뜬 지역이나 이미 하드웨어 측면에서 어느 정도가 정비가 이루어진 지역의 사업 내용은 상대적으로 다양할 수밖에 없고 그 경우 소프트웨어 사업의 내용과 범위의 외연이 크게 확장될 수밖에 없다. 그러나 아직까지 하드웨어 정비가 부족한 지역들의 경우는 기초 인프라를 닦는 일이 무엇보다도 중요한 사업이 될 것이다. 지역이 처한 맥락과 사업의 과정 등에 따라 하드웨어와 소프트웨어의 구분이 달라질 수 있다.

따라서 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 개념적 구분은 얼마든지 가능하지만, 그 구분 자체가 추상적일뿐만 아니라 지역의 상황에 따라 다양한 해석을 가능케 하기 때문에 사업을 추진해가면서 지역 스스로가 만들어갈 수밖에 없다. 지속적으로 국내외의 다양한 관련 사례들에 대한 정보 축적과 공유가 필요할 것으로 보인다.

그런데도 사업을 추진하는 실무자로서는 다음과 같은 순차적 사고와 행동 원칙 내지는 기준이 필요할 것이다. 이에 바탕을 두고 각종

사업들을 재배열해보거나 구상해본다면 대부분의 지역에서 지나치게 하드웨어 사업에 몰입하고 있다는 판단을 할 수밖에 없을 것이다.

첫째, 우리 지역의 현안은 무엇이고 자원은 무엇인가(지역 진단과 자원 인식-S/W 사업영역)

둘째, 우리 지역의 살 길은 무엇인가(중심 테마의 설정-S/W 사업영역)

셋째, 중심 테마 구현을 위해 무엇을 할 것인가(행동전략의 설정-S/W 사업영역)

넷째, 필요한 인적 자원은 누구인가(행동주체의 역량 강화-S/W 영역)

다섯째, 필요한 시설과 개발할 자원은 무엇인가(H/W 사업의 구체화)

여섯째, 시설과 자원의 작동/활용을 위해 필요한 일은 무엇인가(S/W 사업의 구체화)

이와 같은 사고의 과정 속에서 자연스럽게 H/W 사업과 S/W 사업이 구분해보는 것이 좋다.

[그림 6-9] 하드웨어와 소프트웨어 사업의 판단 순서

소프트웨어를 강조하는 신활력사업은 하드웨어 사업의 타당성을 높이고 하드웨어 사업의 부가가치를 높이는 전략이다. 물리적 시설 투자가 중심이 되는 하드웨어 사업을 제한하는 이유는 이것을 허용하면 자치단체들이 근본적이고 장기적으로는 주민의 삶의 질 향상과 역량 제고, 소득 및 일자리 창출, 나아가 지역의 살 길 만들기와는 거리가 있지만 유형의 형태를 보이면서 가시적 효과가 있는 물리적 시설에 대한 투자만을 주력할 것인 바 이를 사전에 차단하려는 전략적 의의도 있는 것이다.

하동 녹차 체험관 개관

2) 기존 사업 및 타 지역 사업과의 조화와 연계

우리 지역의 살 길이 무엇인가에 대한 고민은 모든 시 · 군에서 하고 있다. 다만, 그 고민의 결과가 정확한 지역 진단과 자원에 대한 인

식을 전제하고 타당성 있게 이루어졌는가와 지역 내의 대부분의 구성원들이 어느 정도 공감하고 동의하는가에 대해서는 다소의 차이가 있을 것이다. 여하튼 일단의 과정을 거쳐 도출된 신활력사업의 테마로 결정된 사업은‘ 지역의 살 길 ’이기에 이전부터 시 · 군에서 추진해 오던 사업과 겹칠 수밖에 없고, 유사한 형편에 놓여 있는 타 지역의 사업과도 겹칠 수밖에 없다. 그것을“ 중복성 ”이라고 비판하는 이들도 없지 않지만 어쩌면 획기적이고 독창적인 테마와 사업수단이 도출되는 것이 더 어려운 일일 수 있다.

신활력지역 70개 중 66개 지역(94.3%)은 기존의 농촌 지역개발사업 네 가지(행정자치부의 오지개발사업, 지방소도읍육성사업과 건설교통부의 개발촉진지구사업, 농림부의 정주권개발사업) 중 하나 이상이 이미 진행 중인 곳이다. 특히 70개 지역 중 13개 시 · 군에서는 4개 농촌 지역개발사업이 모두 진행 중이며, 일부 신활력지역의 경우

[표 6-8] 신활력사업과 지방소도읍육성사업의 내용 비교

	신활력사업	지방소도읍육성사업
충남 금산군	인삼, 약초를 통한 오감체험형 건강 특화사업	인삼 · 약초산업의 메카 —인삼 · 약초타운 조성
전남 함평군	나비 · 곤충산업 클러스터 구축사업	한국곤충생태체험타운 건설
경북 봉화군	파인토피아 봉화 — 춘양목 산림휴양 테마파크 조성, 송이 명품화	천년의 향기 봉화 송이 특성화 청정문화관광사업
경북 고령군	대가야 르네상스 고령 만들기	고아 세라믹 전문단지 대가야 역사관광 순환도로 개설
경남 산청군	친환경 한방약초산업 육성사업	한방약초 로지스틱스 한방약전거리 등
경남 남해군	남해안 최대의 웰빙 휴양지 보물섬 구현을 위한 잠재력 발굴 추진	보물섬 애비뉴 조성 남해 실버랜드 조성 등 매립지 관광타운 조성

에는 2003년 시작된 지방소도읍육성사업과 거의 유사한 계획으로 신활력사업을 진행하고 있기도 하다. [표 6-8]에서 보는 바와 같이 선정된 사업의 명칭이 약간 다를 뿐, 구체적인 사업계획은 매우 유사하다. 이 중 일부 지역(충북 금산군, 전남 함평군, 경북 봉화군, 경남 산청군 등)은 신활력사업에서 계획서 내용의 우수성을 인정받아 인센티브 형식의 추가 예산 지원까지 획득한 바 있다.

뿐만 아니라 신활력지역 중에서도 유사한 테마를 설정하고 유사한 사업들을 추진하는 시 · 군이 매우 많다. 가령, 약초라는 자원을 활용하여 지역의 활로를 찾고자 하는 신활력지역 시 · 군만도 강원도 정선군, 경남도 산청군, 충남도 금산군, 전남도 장흥군 등과 같이 4개 지역에 이르며 비록 사업의 중심 테마에는 약초를 내세우지 않았어도 세부사업에서 약초의 육성을 추진하는 시 · 군이 꽤 많은 것이다.

이처럼 많은 신활력지역이 지역 내의 다른 사업과 혹은 타 지역의 사업과 유사한 사업을 추진하고 있지만 상호 연계에 의한 시너지 효과의 발현은 아직 미흡한 수준이다.

우리 시 · 군들에서 추진되는 많은 단위사업들은 유사한 목적이나 방식으로 추진되면서도 행정적 계통에 의한 칸막이 탓에 상호 연계 추진함으로써 낳을 수 있는 시너지 효과를 포기하는 경우가 많은데, 어떤 사업으로는 필요한 자원 조사를 하고, 어떤 사업으로는 인재 육성을 하고, 어떤 사업과 어떤 사업을 엮어서 보다 규모가 크고 효율적인 시설을 만드는 등의 프로그램 구상이 필요한 것이다. 유사 사업들의 통합적 추진을 통해 시너지 효과를 낸 좋은 사례를 금산군의 다락원 설립 과정이 보여준다.

참고 : 금산군의 다락원 설립 과정

- 금산군 다락원은 지방자치단체가 지역주민들의 문화 및 복지 요구를 충족하기 위해 각종 서비스들을 하나의 대규모 시설에 집중시킨 것이다. 부지 면적 1만970평에 건축 면적 2,000평 규모의 건물로 생명의 집(문예회관), 건강의 집(보건소), 만남의 집(평생학습센터), 문화의 집(문화원), 장애인 · 청소년의 집 등 다양한 시설들을 포함하고 있다. 그래서 금산군은 다락원을 '복합다기능 문화복지체육센터' 라고 소개하고 있다. 2000년 말부터 다락원 공사를 시작해서 3년 반 만에 준공한 이 시설의 건축 비용은 약 256억 원에 이른다.

- 금산군은 여러 중앙정부 부처와 그 산하기관들로부터의 보조금 사업들과 금산군 지방자치단체 예산을 통합하여 건립에 필요한 자금을 확보하였다. 문화관광부, 보건복지부, 농림부, 농촌진흥청, 행정자치부 등 여러 정부 부처와 정부출연기관의 지원금이 다락원 건립에 이용되었다.

- 여러 가지 안팎의 어려움이 있었으나 금산군의 적극적인 의지가 뒷받침이 되어 금산군청에는 '다락원 건립 태스크포스팀(task force team)' 이 조직되었다. 여기에 군청 내 여러 부처 공무원들이 참여하여 다락원 건립에 소요되는 자금을 확보하기 위해 중앙정부 부처의 여러 보조금을 획득하는 일에 주력하였다. 다락원 건립과 같은 방식으로 사업을 진행할 경우 중앙부처로부터는 예산을 정해진 목적대로 사용하지 않고 전용했다는 지적을 받을 수 있다. 지자체 내에서도 여러 사업비를 통합하여 하나의 건물을 지을 경우 각 사업 담당 공무원들의 책임 소재를 가리기가 어렵고, 감사를 받을 경우 곤란한 입장에 처할 수 있다. 그래서 내부적으로도 다락원 건립이 쉽지 않았다.

- 이러한 어려움 끝에 건립된 다락원은 지역주민들의 구심으로서 활용되고 있다. 농촌지역에서는 보기 드물게 매우 큰 시설임에도 현재 시설 이용률이 매우 높아 운영 면에서도 좋은 평가를 얻고 있는 것이다. 다락원에서 제공하는 프로그램 중 '평생학습 프로그램' 이 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 지역발전을 위한 인적 자원 개발의 효과도 낳는다. 시설이 입지한 금산읍과 멀리 떨어져 있어 이곳을 찾기 어려운 주민들, 거동이 불편한 노인이나 장애인 등을 위해 셔틀버스를 운행하기도 한다. 그뿐 아니라 다락원 직원이 마을을 직접 찾아가 주민들에게 서비스를 제공하는 '찾아가는 영화관' 같은 이동 서비스까지 제공하고 있다.

금산 다락원 전경

자료: 송미령 외(2006)

어떤 지역에서 특정 상품 또는 서비스 공급과 관련된 다수의 생산자들이 연대하여 ' 범위의 경제(economy of scope) [2]또는 ' 네트워크 경제의 효과(network economy) [3]를 얻는 사례들도 있다. 이러한 경제 효과는 아마도 다수 행위자들의 연대에 기초한 농촌개발 활동에서 나타날 수 있는 시너지의 가장 대표적인 예일 것이다. 범위의 경제나 네트워크 경제의 효과를 얻으려면, 농촌지역 내의 상품 및 서비스 생산자들이 형성하는 공급사슬을 밀도 있게 구조화해야 한다. 그 같은 공급사슬 구축 활동은 유력한 농촌개발 전략 중 하나이다(Marsden, Banks and Bristow, 2000). 아직까지는 대부분의 농촌지역 발전 전략이 부문별 관점에 머물러 있고 범위의 경제 또는 네트워크

함평 나비마을 상품 전시 판매장

곤충에어돔 전시 판매관

2) 규모의 경제와는 달리, 범위의 경제는 동일한 자원을 갖고 다양한 방향으로 응용하는 활동으로부터 생성된다(Morroni, 1992). 어떤 농산촌 지역에서 특정 농특산물이나 서비스가 특화되어 있는 경우, 그에 관련된 생산자나 유통 종사자 등의 행위자 집단 내에서 이루어지는 신뢰와 호혜성에 기초한 높은 수준의 상호작용은 서로 다른 활동 영역 간의 지식 전파나 공동학습 과정을 촉진한다. 이는 다시 해당 상품 또는 서비스로부터 파생되는 다양한 경제활동 기회를 만듦으로써 범위의 경제를 창출한다.

3) 네트워크 경제의 효과(network economy)' 는 네트워크를 구성하는 주체들의 수가 증가함에 따라 그 네트워크에 소속됨으로 얻을 수 있는 효용이 증가하는 것을 의미한다(Capello, 1995). 이는 특정 상품이나 서비스가 특화된 농산촌 지역 내에서 해당 품목 생산자와 지역을 방문하는 관광객 사이의 관계를 검토하면 명백하게 드러난다. 개별 상품 및 서비스 생산자들은 관광객과 그 지역에 형성된 네트워크를 이어주는 연결 고리의 역할을 한다. 생산자 각자가 내방객들이 필요로 하는 모든 상품과 서비스들을 공급하지는 않는다. 그러나 해당 지역에 형성된 다양한 주체들 간의 네트워크 안에서 관광객들은 다양한 상품과 서비스에 대한 정보를 얻게 되고 구매하게 된다.

경제에 대한 관심이 부족하다. 그렇기 때문에 지역적 고유성을 반영하는 특정 상품이나 서비스의 공급사슬을 체계적으로 구축하려는 시도는 그리 많지 않았다. 그러나 다양한 주체들 간의 연계를 통해 지역 농특산품이나 서비스의 공급사슬을 구조화하려는 접근방법들이 전혀 없는 것은 아니다.

(1) 신활력사업과 기존 지역개발사업의 연계

신활력사업 취지를 살림과 동시에 하드웨어 공급에 주된 초점이 맞추어졌던 기존사업의 부가가치를 더욱 높이기 위해서는 신활력지역 내에서 신활력사업과 기존사업의 연계를 강화하려는 노력이 필요하다. 가령, 이미 녹색농촌체험마을사업이 5개소 정도 들어왔는데, 1년간의 지원이 끝나고 나니 추가 지원이 필요하다라든가 5개 마을들을 네트워킹하여 지역 전체에 시너지 효과를 낼 수 있는 사업으로 발전시켜야 한다는 등의 아이디어가 있다면 신활력사업을 투입하여 목적을 달성할 수 있을 것이다. 혹은 거꾸로 신활력사업을 통해 학습 모임이 활성화되었는데, 그 학습 모임이 실제 현장에서 어떤 아이디어를 실현해야 한다면 그에 적합한 지역개발사업을 그 학습 모임에게 투입시키는 등과 같은 전략은 사업을 조율하는 시 · 군 공무원에 의해 얼마든지 가능하다.

이를 위해서는 중앙정부는 서로 다른 부처 혹은 동일 부처 내 사업 간의 연계적 사업추진을 활성화하기 위한 인센티브, 법제도 등을 지원해야 한다. 동시에 지방자치단체는 스스로 사업의 효과를 극대화시킬 수 있는 방향으로 연계를 활성화하려는 노력을 기울여야 한다. 인센티브나 법제도가 없는 상황에서도 지역의 의지, 사업 담당자들 간의 협력 활동을 통한 성공사례가 존재하기 때문이다.

지방 차원에서 시너지 효과를 극대화시킬 수 있도록 하기 위해서는 연계 가능한 사업의 식별은 물론이고, 이들을 패키지로 시행할 지역의 선정도 해당된다. 가령, 지역 내의 농촌관광사업에 집중하여 여러 사업들을 통합 추진하는 모델을 만들어볼 수도 있을 것이고 지역 내의 한 시설, 마을을 중심으로 여러 사업들을 엮어서 통합 추진하는 모델을 만들어볼 수도 있을 것이다.

소규모 분산투자로 인해서 기존 낙후지역개발사업의 실효성이 떨어졌다는 전철을 밟지 않기 위해서는 전후방 관련 사업의 연관관계를 파악하여 여러 사업의 연계 지원이 가능토록 지역 내에서 추진해야 한다. 지역의 기존 관행대로 사업비가 내려오면 읍 · 면별로 다시 마을별로 쪼개어 작은 사업을 추진하기보다는 보다 거시적이고 장기적인 안목으로 지역에 중요도가 높은 사업에 집중하여 자원을 투입해야 한다. 지역 스스로 지역에 필요한 일의 순서를 정하고, 각 단계별로 어떤 사업을 어떻게 투입할지 종합적인 계획과 전략을 꾸리는 것이 가장 중요한 일이다.

(2) 동일 혹은 유사사업 시행 자치단체의 연계

동시에 동일 혹은 유사사업을 시행하는 자치단체 간 사업의 연계적 추진을 활성화함으로써 지역 간 상호 시너지 효과를 창출하는 것도 고려해볼 수 있다. 물리적으로 가까운 지역이라면 사업에 필요한 기반시설의 공동 사용, 공동 자재 구입, 공동 품질 관리, 공동 브랜드 개발 및 공동 마케팅, 인적 자원 교육, 공동 세미나 및 워크숍 등의 개최 등을 거의 잦은 빈도로 추진하는 것이 가능하다. 그러나 물리적으로는 떨어져 있지만 동시에 동일 혹은 유사사업을 시행하는 자치단

체 간이라면 공동 인프라 사용에는 한계가 있다. 다만, 공동 브랜드 개발 및 공동 마케팅, 공동 세미나 및 워크숍 등은 여전히 유용한 공동 사업 추진 수단이 될 수 있다.

특히 유사사업 중에서도 농특산물의 규모화 내지 구색 맞추기가 필요한 경우에는 타 지역과의 연대를 통해 시장 협상력을 제고할 수 있다. 한 지역에서 한 시기에 생산되는 협소한 물량으로 시장 가격 협상력이 떨어지는 경우에 타 지역과의 연대를 통해 문제를 해결할 수 있으며, 한 지역의 단조로운 생산품만으로 상품화가 제한되는 경우에 타 지역과의 연대를 통해 문제를 해결할 수도 있다는 것이다.

이러한 상품의 규모화와 구색 맞추기는 농촌 관광 분야에도 적용될 수 있다. 관광상품으로서 한 마을, 지역에 충분한 내용이 갖추어지지 않을 경우에 타 지역과 연대하여 보다 다양성과 품질을 갖춘 패키지 상품을 만들어냄으로써 상호 이익을 얻을 수 있다.

보다 발전적으로는 유사한 상품을 생산하는 지역 간의 패키지 선물세트 개발, 공동 박람회, 지역축제의 순환 개최 등을 추진함으로써 시너지 효과를 창출할 수 있다.

이처럼 매우 다양한 차원에서의 지역 간 연계는 단계적 접근이 필요하다. 초기에는 인근 자치단체 간의 사업 연계가 현실적이며, 그 다음으로는 광역 자치단체 내의 유사 혹은 동일사업의 연계적 사업 추진을 고려할 수 있다. 나아가 전국 차원으로 활성화되도록 할 수 있다.

이러한 지방의 사업 연계를 촉진하기 위해서는 중앙정부에서 사업 평가나 행 · 재정 편의 등 인센티브 지원을 해야 한다.

3) 6차 산업화와 도농교류 활성화

신활력사업이 기반하고 있는 소프트 사업전략은 향토자원의 개발 및 활용을 근간으로 하고 있다. 향토자원의 개발은 부문간 융합 및 복합에 의해 부가가치가 극대화되는 속성을 지닌다. 통상 신활력지역에서의 향토자원 개발은 농특산품의 생산 및 재배 → 가공 → 축제나 이벤트 등 상품화의 복합적 과정을 통해 더 많은 부가가치가 창출되고 있다.

무엇보다 자치단체의 실무 담당자는 우리 지역이 가진 강점과 약점, 기회요인과 위협요인들을 정확하게 파악하되, 가장 시장 경쟁력이 있는 질 좋은 상품 생산(1차산업), 상품의 부가가치를 높일 수 있는 가공(2차산업), 상품을 활용한 혹은 상품과 연계가 가능한 서비스(3차산업) 부문으로 지역자원을 활용하는 일련의 단계를 통해 전체적인 자원의 경쟁력을 증대하는 방안을 강구해야 한다. 특히 1차, 2차, 3차산업이 하나의 상품 혹은 연관된 상품으로서 연계됨으로써 6차산업화(1차산업+2차산업+3차산업)할 때 그 효과가 제고됨을 상기해야 한다.

(가) 활용하는 지역자원과 주제를 면밀히 평가하여 1, 2, 3차 융 · 복합 개발의 가능성과 시장성에 대한 자원활용 가능성 평가를 선행

(나) 평가를 통해 1차 + 2차, 1차 + 3차, 2차 + 3차, 1차 + 2차 + 3차 등의 복합화 형태 결정

(다) 부문별로 경쟁력 있는 상품모델을 선정하고 이를 현실화시킬 수 있는 상품 기획. 이 과정에서 지원 가능한 파트너 선정

(라) 융 · 복합화 단계에 따라 부가가치를 극대화시킬 수 있는 생산

기반, 기술혁신, 마케팅 등의 전문기술 확보

(마) 제품, 서비스, 이미지 등 다양한 방법으로 향토자원의 활용가치를 극대화시킬 수 있는 방안을 수시로 점검하며 필요한 경우 대안도 제시

(바) 향토자원을 중심에 두고 ' 단원다용(one-source multi-use) '전략에 기반을 두어 경쟁력 있는 다양한 파생상품을 개발

(사) 융합화, 복합화에 의한 생산-가공 및 가공-서비스 상품화 등 일련의 과정이 제각기 경쟁력을 창출하는 선순환 과정을 통해 제품과 지역의 이미지를 각인, 향상시키고 이것이 지역에 부가가치를 가져다줄 수 있는' 지역자원 선순환 시스템 '형성

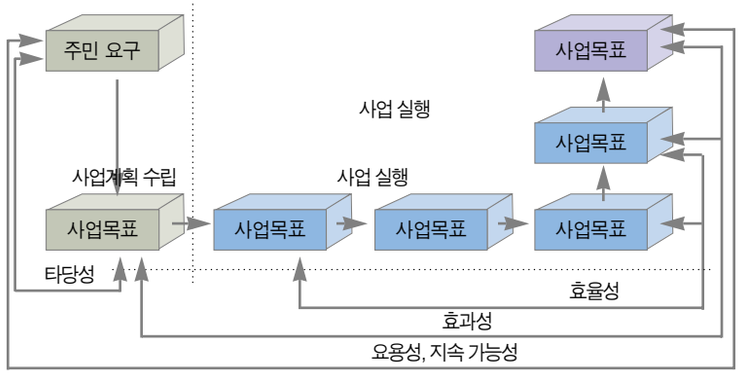
6. 신활력사업의 점검 평가

1) 평가의 틀

평가라는 용어는 무수히 많은 방식으로 정의된다. 여기에서 주로 논의하는 것은 신활력사업 추진과정 중도에 점검 차원의' 중간 평가 ' 이다. 중간 평가는 사업 추진을 돕기 위한 수단으로서 특히 중요한 역할을 한다. 평가 모형을 만드는 일은 평가 대상에 대한 심층적이고 포괄적인 관점을 전제로 할 때 가능하다. 성공적인 평가는 언제나 면밀한 사업계획을 필요로 한다. 즉, 사업을 계획할 때 명확한 목적과 목표 설정이 되어 있어야, 제대로 도움이 되는 평가가 가능하다.

평가는 일정한 틀에 기초해야 한다. 신활력사업을 평가할 때, 신활력사업 전체와 개별 세부사업의 추진환경을 확인하는 일이 선행되어야 한다. 평가과정 전체를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림 6-11] 신활력사업 점검 평가과정 모형도



여기서 타당성이란 사업의 목표가 지역주민들이 요구하는 바를 얼마나 잘 반영하여 설정되어 있는가를 의미한다. 효율성이란, 경제적인 관점에서, 투입한 자원이 얼마나 많은 1차적 결과와 성과를 낳았는가를 의미한다. 효과성이란 사업의 파급효과가 당초에 설정했던 사업목표를 얼마나 많이 그리고 얼마나 구체적으로 충족시켰는가를 의미한다. 효용성이란 사업의 파급효과가 지역주민의 요구에 얼마나 부응했는가를 의미한다. 지속 가능성이란 사업이 종료되는 시점에서 활동이 앞으로도 얼마나 지속될 수 있는가를 의미한다.

신활력사업 평가자는 크게 다음과 같은 두 가지의 사실을 확인하는 데 초점을 맞추어야 한다. 첫째, 계획했던 활동이 처음에 세웠던 목표를 달성하는 데 도움이 되었는가? 둘째, 목표를 달성하기 위해 어떤 종류의 방법과 절차를 활용했는가?

평가 작업은 사업의 실행과정, 1차적 결과, 파급효과 등에 관한 정보를 체계적으로 수집하고 분석하며 해석하는 일이다. 평가의 목적은 향후의 사업에 활용할 수 있는 자료를 산출하고 현재 진행되는 사업의 진전을 돕는 데 있다. 이러한 평가 작업의 핵심은 신활력사업 추진 조직이 스스로의 경험을 토대로 계속해서 바람직한 활동을 개발할 수 있게 하는‘ 학습 ’이다. 평가 작업을 통해 이루어지는 학습은 신활력사업의 활동 수준을 향상시키고, 관련 조직이나 사람들을 끊임없이 변화시킬 것이다.

평가는 신활력사업의 세부사업들이 잘 실행되도록 도와 궁극적으로는 신활력사업의 목표를 달성하는 데 있다. 따라서 평가는 신활력사업에 있어 필수불가결한 부분임을 유의해야 한다. 평과과정에서 다음과 같은 세 가지 측면들을 반드시 고려해야 한다.

첫째, 신활력사업이 원래 설정했던 목표와 지역주민들의 요구를 얼마나 충족했는가?

둘째, 사업 실행과정의 효율성과 그 실행과정을 모니터링하기 위한 수단(예: 성과지표)은 충분했는가?

셋째, 사업의 성과와 파급효과는 만족할 만했는가?

2) 평가의 주체

평가주체의 측면에서 보면, 크게 두 가지 방식으로 사업을 평가할 수 있다. 하나는 신활력사업 추진에 개입하지 않는 외부자가 평가하는 것이며, 다른 하나는 사업 실행 및 모니터링 과정의 일부분으로서 내부자가 평가하는 것이다. 외부 평가자는 사업에 대해 포괄적이고 비판적인 정보를 제공할 수 있어야 한다. 따라서 외부 평가자는 평가대상이 되는 사업과 관련이 없어야 한다. 후자의 경우, 즉 내부 평가의 경우에는 평가의 독립성에 대해 크게 신경 쓰지 않아도 된다. 대신, 내부 평가를 수행하는 관점, 평가방법, 평가를 위한 자료의 체계적인 활용 등의 문제를 면밀하게 고려해야 한다.

3) 외부 평가의 조건

외부 평가를 수행하는 경우, 최소한 다음과 같은 요건들을 충족시킬 수 있어야 한다. 우선, 정확하게 설정된 기간 동안에 평가를 통해 정보를 산출해야 한다. 외부 평가자는 기한에 맞추어 평가 결과를 보고할 수 있는 전문성을 갖추어야 한다. 둘째, 평가해야 할 이슈나 주제는 사전에 결정되어 있어야 하며, 평가 작업 도중에 바뀌어서는 안된다. 셋째, 일반적으로 계량화 가능한 자료들에 기초하여 평가가 이루어져야 한다. 그러한 자료는 사업을 모니터링하는 동안에 준비할 수 있다. 넷째, 사업과 사업환경을 서로 관련지어 고려하면서 평가해야 한다. 외부 평가자는 사업과 관련된 상황에 대한 포괄적인 그림을 제시할 수 있어야 한다. 끝으로, 통상적으로 활용되는 평가기법을 적용할 수 있으며, 따라서 비교 가능한 평가결과를 산출해야 한다.

4) 내부 평가를 위한 평가질문 형성과 평가방법

내부 평가는 일반적으로 [그림 6-12]와 같이 4단계로 이루어진다.

무엇보다도 평가의 관점과 대상(target)을 우선 확정하는 일이 중요하다. 내부 평가는 형성적인(formative) 과정일 수 있다. 이 경우, 사업 활동 과정에 초점을 맞추어 평가하게 된다. 이때 던져야 할 핵심 질문은 ' 사업이 진행되는 과정 중에 어떤 일이 일어났는가? '이다. 이러한 종류의 내부 평가에는 질적인 정보가 필요하다. 따라서 인터뷰나 관찰의 기법이 자료 수집을 위해 가장 널리 쓰이는 방법이다. 이런 관점은 중간 평가의 경우에 가장 전형적으로 드러난다.

[그림 6-12] 내부 평가의 과정

[1단계] 평가자의 입장을 정하고 평가 질문을 구성한다.
평가대상, 관점, 평가 질문을 결정한다. 그것을 토대로 평가계획을 수립한다.

[2단계] 평가를 위한 자료를 수집하고, 관찰을 진행한다.
가능한 한 효율적이고 효과적인 방식으로 평가에 필요한 자료를 수집한다.
평가자 스스로의 관찰에 기초한 자료 또한 평가에 활용해야 한다.

[3단계] 자료 분석
자료가 보여주는 모든 측면들을 주의 깊게 분석한다.

[4단계] 결론 및 제언
자료, 자료 분석 결과, 활용할 수 있는 여타의 전문가 의견 등을 참고로 하여 1단계에서 설정했던 평가문항들에 대한 답을 산출한다.

한편, 내부 평가는 결과요약적인(summative) 과정이 될 수도 있다. 이때에는 사업의 성과와 파급효과에 초점을 맞추어 평가하게 된다. 주로 양적인 정보를 활용한다. 결과요약적인 내부 평가에서 제기되는 질문은 ' 어떤 종류의 일차적 결과, 성과, 파급효과를 낳았는가? ' 이다. 이러한 접근방법은 대개 사업이 끝난 후의 사후평가에서 활용된다. 실제로는 이상의 두 가지 평가 방법을 혼용하는 경우가 많다. 따라서 내부 평가를 할 때는 ' 사업활동을 어떻게 더욱 효율적으로 개선할 수 있는가 또는 어떻게 하면 더 좋은 결과를 얻을 수 있는가? ' 라는 물음이 핵심적인 질문이 되어야 한다.

7. 성과의 관리와 확산

사업의 기획과 집행, 모니터링 및 평가 등의 과정을 거치면서 성공적인 경험과 수정해야 할 경험 등이 자연스럽게 도출된다. 특히 성공적인 경험들(good practices)에 대한 정보를 많은 사람들에게 알리고 그에 영향을 미치는 결정적인 요인과 조건을 찾아보는 것은 해당 지역의 후속 사업 추진에도 긍정적 영향을 미칠 수가 있다.

지역 내에서 해당 사업에 참여했던 이들은 자신감을 가지게 되고 그에 고무되어 새로운 사업에 대한 참여의식, 경험에 바탕을 둔 실질적 역량이 제고될 수 있다. 지역 밖으로는 해당 지역에 대한 이미지가 지역을 마케팅하는 데 큰 도움을 주게 될 뿐만 아니라 ' 잘하는 지역 ' 으로서 후발지역들의 학습이나 견학의 장소로서도 새로운 거점이 될 수 있다.

무엇보다도 한 지역의 성공적인 경험은 관련되는 많은 사업들에 대하여 교육의 소재로서 활용될 수 있다는 점을 감안해야 한다. 사업의 기획단계의 목표 설정 과정에서부터 전체 사업 내지는 세부사업의 전반적인 추진과정에 나타나는 작은 성과까지도 기록하고 자체

분석하여 경험을 축적해놓는 것이 필요하다.

현재의 작은 성공에 만족하지 않고 더 많은 성과를 도출하고 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 끊임없는 학습 활동과 개방형 네트워크의 구축이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 교육이나 학습의 중요성이 사업성과에 영향을 미치는 것은 불변의 사실이지만 성공적인 지역들이 그 성과를 지속시키고 확산시키는 데는 자발적인 학습 활동이 지속되기 때문이기도 하다.

나아가 성공적 경험을 중심으로 단순히 지역 내 · 외적으로 정보를 공유하는 활동을 넘어서서 보다 적극적으로는 타 지역과의 교류와 협력, 연대를 통하여 광역적 협력 모델을 구축해나간다면 공동의 성과가 더욱 확산되고 증폭되는 것은 물론 비용 절감, 새로운 연계사업 확산 등의 효과도 기대할 수 있다.

1) 교육

신활력사업의 궁극적 목적은 낙후지역의 자립적 발전과 혁신역량을 배양하여 모두가 함께 잘사는 균형발전 사회를 만들어가는 데 있다. 이 과정이 순조롭게 이루어지기 위해서는 정책의 궁극적 수혜대상인 주민들에 대한 교육과 자발적 학습을 활성화하는 것이 특히 중요하다.

사업의 진행과정에서 주요한 정보와 성과, 성공과 실패, 성과 등을 주민들과 함께 공유하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 이를 위해서는 주민들이 함께 참여하는 다양한 형태의 교육 프로그램들이 제공되어야 한다.

신활력사업에서 교육이 중시되어야 하는 또 하나의 이유는 주민들의 학습능력을 향상시키고, 혁신주체들을 육성하는 데 교육이 중요하기 때문이다. 그러한 의미에서 볼 때 지속적인 교육과 학습은 신활력사업의 성과를 관리하는 핵심요소이다.

신활력사업의 교육은 최대한의 자발성, 최대한의 창의성을 이끌어낼 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다. 관 주도의 집체식 교육이나 천편일률적인 하향식 학습방식은 지양되어야 마땅하며, 교육의 수혜자인 주민들이 스스로 원하는 교육이 이루어질 수 있도록 프로그램을 관리해야 한다.

신활력사업의 교육방식은 처음부터 끝까지 ' 수요자 주도형 교육 ' 을 지향하는 것이 바람직하다. 이를 위해 주민들의 교육에 대한 수요와 욕구를 파악하고, 이를 교과과정에 반영하기 위한 적극적인 노력을 전개해야 한다. 교육성과가 제대로 관리될 수 있도록 지속적인 모니터링과 교과과정 및 강사진 평가 등이 요구된다.

2) 우수사례(good practice) 확산

신활력사업을 통해 발굴된 우수사례에 관한 정보와 경험을 전국의 모든 참여자들이 투명하게 활발히 공유할 수 있도록 우수사례 확산에 심혈을 기울여야 한다. 우수사례에 대한 정보를 체계적으로 담은 홈페이지나 자료방 등이 상설 개설되어 누구나 편히 이용할 수 있도록 배려할 필요가 있다.

다양한 형태의 크고 작은 학습 세미나 등을 활성화하고, 공개적인 전시 발표회 등을 활발히 수행하고, 성공사례들을 국내외에 널리 홍

보하기 위한 출판 작업 등이 활발히 수행되어야 한다. 신환력사업의 성공사례들을 종합적으로 정리하여 성공사례집을 발간하거나, 학회 등을 통해 성공방법 등을 이론적으로 체계화하는 노력도 중요하다.

성과의 공유와 확산 등을 위해 성공사례들에 대한 현지 벤치마킹 프로그램이 활성화되는 것이 바람직하다. 거점지역과 프로그램 등을 다양한 방식으로 네트워크화시켜 성공사례의 확산을 위한 학습 네트워크를 구축하기 위한 노력도 병행되어야 한다.

지역들 간의 적절한 경쟁과 상호 학습이 활성화될 수 있도록 우수사례에 대한 지속적인 평가와 관리가 필요하다. 한두 번 우수사례로 선정되었다가 관리 부족으로 성과 관리가 제대로 이루어지지 못해 관심에서 사라져가는 프로그램들이 되지 않도록 장기적으로 지속 가능한 사례들이 생산되고, 이러한 사례들에 대해 적절한 인센티브가 적시에 제공되는 것이 바람직할 것이다.

참고: 지역 진단·분석 영역의 문항 예시

참고문헌

[참고: 지역 진단 · 분석 영역의 문항 예시]

[부표 1] 진단·분석 영역 - 지역주민들의 신활력사업 참여 가능성과 지역사회의 결속력

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
1.1.1. 현재 지역의 전통을 계승하고 확장하기 위해 주민들이 가장 적극적으로 참여하는 활동은 무엇인가? 1.1.2. 지역주민들의 참여는 과거에 비해 더욱 강화되고 있는가, 아니면 약화되고 있는가? 1.1.3. 시 · 군청과 지역사회의 관계는 어떠한가? 시 · 군청이 주관하는 활동에 주민들은 어떤 방식으로 초대되고 있는가? 1.1.4. 지역현안에 관한 의사결정에 주민들이 참여할 수 있게 하는 핵심조건이나 조직구조는 무엇인가?	* 지역주민들의 참여 수준은 어느 정도인가?
1.2.1. 지역발전을 위한 사업을 계획하거나 조정하는 구조는 어떠한가? 계획이나 조정의 역할을 맡은 주체들은 지역 내에서 이루어지는 의사결정에 어떤 방식으로 참여하는가? 1.2.2. 그러한 구조에 누가 참여하는가? 그러한 구조에 있어 시 · 군청의 역할은 무엇인가? 지역 내의 사업체나 농업경영인의 의견은 어떻게 반영되는가? 지역주민들로 구성된 그 밖의 사회단체들의 위치는 어떠한가? 1.2.3. 중앙정부나 도 수준에서 이루어지는 의사결정에 대해 지역(시 · 군)은 어떻게 영향력을 발휘할 수 있는가? 1.2.4. 지역 내 중요 주체들의 파트너십을 형성하거나 강화하는 데 장애물이 있는가?	* 지역 내에 형성된 파트너십은 어떻게 기능하는가?
1.3.1. 지역사회 내에 서로 갈라진 파당이 있는가? 1.3.2. 지역사회 내에 존재하는 갈등은 무엇인가? 지역 수준에서 그 갈등은 어떻게 관리되고 있는가? 1.3.3. 지역사회 내에서 여성의 위치는 어떠한가? 1.3.4. 당면한 문제를 해결하는 데 어려움을 겪는 주민들을 대변할 수 있는 장치로는 무엇이 있는가? 1.3.5. 지역에 새로 이주해 온 사람들의 위치는 어떠한가?	* 지역의 사회적 결속력은 어떤 수준에 있는가?
1.4.1. 지역의 발전과 관련된 문제를 이해함에 있어 지역사회 내의 학교는 어떤 입장에 있는가? 1.4.2. 협회, 협동조합, 시 · 군청, 학습조직(연구회) 등 다양한 조직들은 지역에서 어떤 역할을 하고 있는가? 1.4.3. 지방 언론은 지역발전과 관련하여 어떤 역할을 하고 있는가?	* 지역발전을 위한 활동에 사람들이 참여할 수 있도록 돕는 조직이나 제도로서 어떤 것들이 존재하는가?

[부표 2] 진단 및 분석 영역 - 지역의 정체성과 문화

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
2.1.1. 눈에 뚜렷하게 지역의 정체성을 반영하는 자원들로는 무엇이 있는가(예: 경관, 건축물, 역사적 유적지, 지역 고유의 기술, 특산물, 음악, 언어, 그림, 라이프스타일, 지역사회의 풍습이나 가치관 등)? 2.1.2. 지역의 정체성이 지역의 경제적 상황에 영향을 끼치고 있는가?	* 지역의 정체성은 무엇인가?
2.2.1. 특별히 고려해야 할 지역 정체성의 특징은 무엇인가? 그것들 중 인근 지역에서도 똑같이 발견되는 것이 있는가? 2.2.2. 지역사회의 주요 행위자들은 지역의 정체성을 암묵적으로라도 인지하고 있는가?	* 지역의 어떤 특징이 지역 정체성과 상응하는가?
2.3.1. 지역 정체성의 특징적인 모습들을 설명하는 역사적 요소로는 무엇이 있는가?	* 지역 정체성의 역사적 뿌리는 무엇인가?
2.4.1. 지역 정체성을 드러내는 상징으로는 무엇이 있는가(예: 지역명, 로고, 이미지, 슬로건, 속담, 전설 등)?	* 지역 정체성을 표현하는 상징은 무엇인가?
2.5.1. 지역 정체성을 인식할 수 있는 요소는 무엇인가? 2.5.2. 지역의 정체성과 관련하여 주민들은 긍지를 갖고 있는가, 아니면 무관심한가? 2.5.3. 대중매체를 통해 전달되는 문화나 도시문화의 영향력에 대응하여 지방의 문화를 주장할 수 있는 역량은 어느 정도인가? 이와 관련하여 활동할 수 있는 지역의 젊은이들은 얼마나 있는가? 2.5.4. 지역문화를 보유하고 전승하는 주체들은 누구인가(예: 특정 개인이나 단체)?	* 지역 정체성에 대한 인지도 수준은 어떠한가?
2.6.1. 지역 정체성이 사람들에게 표현되고 전달되는 장소는 어디인가? 2.6.2. 지역 정체성은 어떤 방식으로 유지되는가?	* 지역 정체성은 어떤 방식으로 사람들에게 전달되는가?

[부표 3] 진단 및 분석 영역 - 지역 내 경제활동과 고용

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
3.1.1. 지역경제에서 주된 부분을 차지하는 경제활동은 어떤 부문인가? 뚜렷하게 지배적인 부문이 존재하는가? 3차 산업은 지역경제에서 얼마나 중요한가? 3.1.2. 지역을 대표하는 주요 산업부문마다 각각 사업체와 일자리는 얼마나 존재하는가? 3.1.3. 각 산업부문마다 안고 있는 가장 중요한 문제점은 무엇인가? 3.1.4. 지역에서 비즈니스를 하는 데 필요한 서비스의 공급 상황은 어떠한가? 특히, 금융 서비스, 상담 서비스, 교육 훈련 서비스 등의 상황은 어떠한가? 3.1.5. 지역의 실업률은 어떠한가? 고용에 가장 많은 관심을 갖고 있는 주민들은 어떤 계층인가? 3.1.6. 지역에서 자발적 사회단체의 위치는 어떠한가?	* 지역 내의 기존 경제활동과 일자리 상황은 어떠한가?
3.2.1. 생산된 부가가치를 지역 내에 보유하기 위해 활용한 방법이 있었는가(예: 임계량을 창출하기 우해 특정 생산자들을 조직)? 3.2.2. 지역주민들에게 제공되는 서비스의 공급 실태는 어떠한가? 특히, 사회, 문화, 상업, 교통 부문의 서비스는 어떠한가? 3.2.3. 활용할 수 있는 자본이 존재하는가? 지역주민들의 저축은 어떻게 활용되고 있는가? 3.2.4. 지역주민들이 필요로 하지만 충족시키지 못하고 있는 상품이나 서비스가 있는가?	* 지역에 존재하는 기존의 경제활동은 더 나아지고 있는가?
3.3.1. 지역의 주된 경제활동은 자연자원과 토지를 지속 가능한 방식으로 관리하는 데 기여하고 있는가? 3.3.2. 지역의 주요 경제활동 중 다른 지역으로 옮겨 갈 위험성이 있는 것이 존재하는가? 3.3.3. 새로운 비즈니스를 창출해야 하는 이유는 무엇인가? 새로운 비즈니스는 지역자원과 연계되어 있는가? 아니면 이미 도시지역에서 이루어지고 있는 비즈니스를 지역에 다시 갖다 놓는 것인가?	* 지역의 경제활동은 지속 가능한 지역발전에 기여하는가?
3.4.1. 지역이 경제활동이나 고용을 창출 또는 강화하도록 돕는 데 있어, 신활력 사업 추진주체와 공공 · 민간 조직 간의 역할 분담은 어떻게 되어 있는가?	* 지역 정체성은 어떤 방식으로 사람들에게 전달되는가?

[부표 4] 진단 및 분석 영역 - 지역의 이미지

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
4.1.1. 지역과 지역에서 생산되는 상품의 이미지는 어떠한가? 4.1.2. 널리 홍보하고 판촉해야 할 지역 이미지는 어떤 것인가? 4.1.3. 그러한 이미지는 역사, 문화, 자연환경, 특산물 중 어떤 것에 기초한 것인가? 4.1.4. 지역과 지역의 생산물이라는 관점에서 수행되어온 인지도 제고 활동으로는 어떤 것이 있는가? 4.1.5. 그러한 활동은 외부에 지역 이미지를 널리 알리는 것만을 목적으로 했는가, 아니면 지역사회 내부에서도 긍정적인 이미지를 강화하는 것까지 목적으로 삼고 있었는가?	* 지역은 사람들에게 어떻게 인지되고 있는가?
4.2.1. 지역 이미지를 홍보 · 판촉하는 데 걸림돌이 되는 것은 무엇인가? 4.2.2. 지역 이미지를 강화하거나 다른 방향으로 재조정해야만 하는가? 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 4.2.3. 지역 이미지와 지역의 실상(생산물, 사회적 결속, 문화적 표현 등)은 일치하는가? 4.2.4. 지역 이미지를 홍보하고 판촉하는 데 필요한 타 지역이나 파트너는 누구인가?	* 지역을 사람들에게 알리는 데 어떤 수단과 도구 그리고 어떤 사람이 필요한가?
4.3.1. 어떤 경로를 통해 지역 이미지와 생산물을 널리 확산시키고 판촉하는가? 4.3.2. 그러한 판촉 활동의 목표 대상 집단은 누구인가? 4.3.3. 지역의 서비스와 상품은 유통자와 소비자들에게 차별화된 상태로 도달하는가? 4.3.4. 차별화를 위해 활용하고 있는 지역의 상징은 무엇인가? 사용하고 있지 않다면, 그 이유는 무엇인가? 4.3.5. 상품의 기원에 대해 어느 정도의 중요성이 부여되고 있는가? 4.3.6. 지역을 마케팅하는 데 유용했던 활동으로는 무엇이 있는가?	* 지역을 어떻게 판촉할 것인가?

[부표 5] 진단 및 분석 영역 - 지역으로 이주해 온 인구계층, 지역사회의 직종 간 통합

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
5.1.1. 양적인 측면에서 그리고 질적인 측면에서 이촌현상은 어떻게 변화했는가? 그러한 이촌에 영향을 끼친 요인은 무엇인가? 5.1.2. 지역을 떠난 사람들이 가장 많이 이주해 간 곳은 어디인가? 5.1.3. 지역을 떠난 사람들의 사회적 · 직업적 특성은 무엇인가? 5.1.4. 주민들의 일상적인 이동 패턴은 어떠한가? 일상생활의 중심지는 어디인가?	* 이촌현상의 특징은 어떠한가?
5.2.1. 지역으로 전입해 오는 인구이동 패턴이 있는가? 있다면 언제부터 시작되었는가? 5.2.2. 새로운 전입인구의 유형은(귀농인, 은퇴자, 3차 산업 부문 자영업자, 제2거주지, 실업자 등)? 5.2.3. 신규 전입자들은 지역발전에 도움이 되는 자산을 가지고 오는가(예: 재정적 수단, 기술적 노하우, 경영능력 등)? 5.2.4. 신규 전입자들과 기존 주민들의 통합을 촉진하기 위해 활용했던 정책이 있는가? 그 정책에는 어떤 사람들이 참여했는가?	* 신규 전입현상의 특징은 어떠한가?
5.3.1. 어떤 활동을 통해 민간부문의 직종 간 통합의 가능성을 확보할 수 있는가? 5.3.2. 공공기관은 지역사회 통합의 가능성을 제공하고 있는가? 5.3.3. 지역에서 새로운 경제활동을 시작하려는 젊은 전입 인구계층을 돕는 정보 및 조언, 금융, 기술 분야의 지원 메커니즘이 있는가?	* 지역의 사회적 혹은 직종 간 통합을 위한 수단은 무엇인가?

[부표 6] 진단 및 분석 영역 - 지역자원 관리 상황과 환경

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
6.1.1. 지역의 자연환경이나 역사문화 유산의 특징은 무엇인가? 그것들은 최근에 어떻게 변했는가? 6.1.2. 보존을 가장 중요한 우선순위로 삼아야 할 만큼 심각한 위협하에 놓인 자원이 있는가?	* 지역의 자연환경 및 문화적 자원은 무엇인가?
6.2.1. 지금의 토지이용체계는 자원 증진에 기여하고 있는가? 6.2.2. 역사적 건축물은 어떻게 유지 보수되고 있는가? 방치된 유적지가 있는가? 역사적 건축물을 잘 관리하기 위해 어떤 활동을 하고 있는가? 주민들과 공공기관은 이 문제에 관심을 갖고 있는가? 6.2.3. 지역의 자원을 활용하는 체계나 기술의 측면에서 변화가 있었는가? 있었다면, 그러한 변화의 결과는 무엇인가? 6.2.4. 법규에 의해 자연보호구역 또는 휴양지역으로 지정된 곳이 있는가? 6.2.5. 지역의 아름다운 풍경(경관이나 건축물)은 보존되고 있는가? 생물종다양성은 보존되고 있는가? 6.2.6. 자연환경 자원을 증진하는 일이 촉진되고 있는가? 그러한 프로그램이 있는가?	* 지역의 공간과 자원을 활용하기 위한 방법으로 어떤 것들이 있는가?
6.3.1. 지역의 공간과 자원에 대한 계획 및 관리에 관한 수단이나 법규는 무엇이 있는가? 6.3.2. 지역의 주체들이나 공공기관은 어떤 관심을 갖고 있는가? 6.3.3. 지역의 공해나 오염을 관리할 수 있는 수단은 무엇인가? 수질관리, 쓰레기 처리, 재활용 등에 관한 책임을 지는 주체는 누구인가?	* 지역의 공간과 자원 관리에 관한 수단으로는 어떤 것이 있는가?
6.4.1. 공간과 자원 활용에 관심을 가진 서로 다른 주체들 간의 이해관계로 인해 갈등이 있는가? 공공기관은 갈등을 조정하는가? 6.4.2. 어떤 종류의 영향평가가 진행되었는가? 6.4.3. 환경교육 활동이 이루어지고 있는가? 학교나 각종 사회단체는 환경교육 과정에 어떻게 참여하고 있는가?	* 지역의 공간과 자원 관리에 대한 집단적인 의식 수준은 어떠한가?

[부표 7] 진단 및 분석 영역 - 지역이 보유한 기술의 수준

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
7.1.1. 지역에서 활용되고 있는 생산방법 중 부적당한 것이 있는가? 그러한 부적당한 생산방법은 점점 사라지고 있는가? 그러한 현상이 발생하는 경제활동 부문은 무엇인가? 사용되는 생산방법이 부적당한 이유는 무엇인가? 7.1.2. 지역에 전통적으로 내려오는 경제활동 부문에서 기술 혁신이 이루어지고 있는가? 7.1.3. 지역에서 최근에 이루어진 새로운 기술 발전의 내용은 무엇인가? 그 기술은 어떻게 전파되었는가? 7.1.4. 신기술을 도입할 잠재력이 있는 경제활동 부문은 무엇인가? 7.1.5. 신기술 도입을 막는 장애요인은 무엇인가?	* 지역에 어떤 신기술을 도입해야 하는가?
7.2.1. 지역의 주요 행위자들은 신기술 정보에 대한 어떤 접근수단을 갖고 있는가? 7.2.2. 지역 계획이나 사업 개발 등의 과정에서 신기술(정보통신기술, 바이오테크놀로지 등)의 효과에 대한 논의가 있는가?	* 신기술 정보에 대한 접근방법 중 어떤 것을 활용할 수 있는가?
7.3.1. 신기술 선택에 있어 가장 우세한 기준은 무엇인가? 7.3.2. 그러한 기준은 공간과 자원의 지속 가능한 관리, 고용 창출과 유지, 역사문화유산 보존 등의 목표와 양립 가능한가? 7.3.3. 특정 경제활동 부문에서 전통기술을 신기술로 대체한 결과 불균형이 발생한 적이 있는가?	* 신기술을 어떻게 선택할 것인가?
7.4.1. 지역에 내용적으로 신기술 도입과 전파에 기여할 역량 있는 사람이나 자원이 존재하는가(생산, 서비스, 조언 등)? 7.4.2. 기술 전파를 위한 기술적 또는 재정적 지원수단이 있는가? 7.4.3. 실험연구 프로그램이 있는가? 7.4.4. 노하우나 기술 이전을 위해 다른 지역과 협력할 가능성이 존재하는가?	* 신기술을 어떻게 실행할 것인가?

[부표 8] 진단 및 분석 영역 - 지역에서 생산되는 상품이나 서비스의 경쟁력과 시장에의 접근성

분석해야 할 질문 문항 예시	토론 주제
8.1.1. 지역의 주요 상품과 서비스가 차지하고 있는 시장 지위는 어떠한가? 그것들은 경쟁국면에 접어들어 있는가? 그렇다면, 시장에서의 주요 경쟁자는 누구인가? 8.1.2. 그러한 경쟁의 결과는 어떻게 표현되는가(예: 가격 하락, 고객 상실, 판매의 불규칙성 등)?	* 지역의 상품 및 서비스와 관련하여 어떤 수요와 어떤 경쟁상황이 존재하는가?
8.2.1. 지역에서 이루어지는 생산은 얼마나 원자화되어 있는가? 8.2.2. 최근 수년 동안 특정 경제활동 부문에서 비즈니스 주체들이 집중화되는 경향이 있었는가? 경쟁과 관련하여 지역의 상황은 어떠한가? 8.2.3. 사업체 경영주와 종사자의 역량과 자격은 어떠한가? 8.2.4. 여러 경제활동 부문들의 수익성과 효율성은 어떠한가? 8.2.5. 지역상품이나 서비스의 공급방법은 어떠한가? 8.2.6. 금융 · 기술 지원, 직업교육 훈련 서비스는 어떠한가? 8.2.7. 생산 및 운송에 따르는 비용은 어떠한가?	* 지역에서는 상품이나 서비스를 어떻게 생산하고 있는가?
8.3.1. 지역의 상품은 표준화되어 있는가? 아니면 특정한 계층의 수요를 충족시키고 있는가? 8.3.2. '차별화'는 지역상품의 부가가치를 높이는 데 필요한 수단인가? 지역상품은 차별화되어 있는가? 8.3.3. 품질관리는 어떤 방식으로 이루어지는가? 품질관리가 잘 이루어져서 표준에 부합하는가?	* 지역의 상품과 서비스의 품질은 어떠한가?
8.4.1. 지역의 주요 행위자들은 경쟁력에 대해 관심을 갖고 있는가? 8.4.2. 사업체들은 어떤 방식으로 시장의 트렌드를 쫓아가는가? 8.4.3. 상업적 기능의 발전 정도는 어떠한가? 판매 후 고객관리의 수준은 어떠한가?	* 시장의 논리에 반응하려면 어떤 수단이 필요한가?
8.5.1. 생산자들 간에 공식적 또는 비공식적 협력이 존재하는가? 협동조합의 경제적 중요성은 무엇인가? 8.5.2. 지역에 유대감의 문화가 형성되어 있는가? 8.5.3. 현재 타 지역과는 어떤 형태로 협력하고 있는가? 어떤 주체나 기관이 관련되어 있는가?	* 주체 간에 그리고 지역 간에 어떤 협력이 존재하는가?

참고문헌

국가균형발전추진단, 2003, 효율적인 RIS구축방안과 정부의 역할

김영정, 2002. "지역균형발전과 성장정치," 지역사회학회 2002년 추계학술대회 발표논문

2006. "신활력지역 S/W 사업의 유형과 과제", 신활력사업 FD, 담당공무원 합동워크샵자료집(2006년 1월 19일 행정자치부 주관).

김정섭 · 송미령, 2007, "농촌 지역혁신 네트워크의 구성과 기능에 관한 사례 연구", 농촌경제 제30권 제1호, 한국농촌경제연구원.

대통령자문 정책기획위원회, 2006. 〈누구든지 어디에서든 행복할 수 있는 균형발전사회 건설〉, 참여정부 정책보고서 2-4.

모성은, 2002, 『지역경제정책론』, 박영사.

2004, "신활력사업 추진과제와 발전방향", 한국지역경제학회.

2005, 『혁신, 지역경제의 동력』, 학림사.

2006, "살기좋은 지역만들기 시책의 발전방향", 「지역혁신과 지역발전」(제3회 대한민국지역혁신박람회자료집), 한국생산성본부.

2007, 지역발전과 지역공동체, 「한국지역경제학회 춘계학술세미나」자료집 (2007경제학공동학술대회), 한국지역경제학회.

박삼옥, 2001, "산업군집 형성과 지역산업 발전", 이정식, 김용웅(엮음), 세계화와 지역발전, 한울.

박양호. 2003a. "신뢰사회를 위한 총체적 지방분권 모형". 성경륭 · 박양호 외,『지방분권형 국가만들기』. 나남출판.

2003b. "지역갈등 극복을 위한 지역균형발전 방안". 성경륭 · 박양호 외,『지방분권형 국가만들기』. 나남출판.

석현호, 1997. 한국사회의 불평등과 공정성, 나남출판.

성경륭, 2003a. "국가균형발전의 과제와 전략", 한국지방분권 아카데미 개원 기념 세미나 발제문(2003.4.11)

2003b. "분권-분산 시대를 열기 위한 국가개혁 과제".성경륭 · 박양호 외,『지방분권형 국가만들기』. 나남출판.

송미령·성주인·박경철·박주영·김정섭, 2006,「농촌의 변화를 보다」, 한국농촌경제연구원.

송미령·박주영·김정섭, 2006,「농산촌 지역혁신체계 기반 구축(2/2차년도)」, 한국농촌경제연구원.

송미령·김영생·정호근·박주영, 2005,「농산촌 지역혁신체계 기반 구축(1/2차년도)」, 한국농촌경제연구원.

Capello, R., 1995, "Network Externalities: Towards a taxonomy of the concept and a theory of their effect on the performance of firms and regions", in G. Bertuglia et al. (eds.), Technological Change, Economic Development and Space, Springer: New York.

Edquist, Charles, 1997, Systems of Innovation Approaches: Their Emergence and Characteristics in Systems of Innovation, London, Cassell Academic.

Krugman, P. 1994. "The Myth of Asia' s Miracle." Foreign Affairs 73(6).

LEADER European Observatory, 1997, Support systems for new activities in rural areas. Bruxelles.

Lundvall, B. A.(ed.), 1992, National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, Pinter, London.

Marsden, T., Banks, J., and Bristow, G. 2000. "Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development." Sociologia Ruralis 40(4), pp.424~438.

Morroni, M. 1992. Production Process and Technical Change. Cambridge: Cambridge University Press.

Nelson, R. (ed.), 1993, National Innovation Systems: a Comparative Analysis, Oxford Univ. Press.

Porter, M. 1990, The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.

2000. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy," Economic Development Quarterly 14(1).