국가균형발전위원회가 만든 책

1. 국가균형발전의 비전과 과제 - 국정홍보처
2. 세계의 지역혁신체계 - 한울아카데미
3. 이제는 지역이다 - 도서출판 모브
4. 한국의 지역전략산업 - 폴리테이아
5. 공공기관 지방이전 - 국가균형발전위원회, 건설교통부
6. 혁신주도형 경제도약을 위한 신산학협력 - 폴리테이아
7. 국가균형발전의 비전과 전략 - 동도원
8. 제1차 국가균형발전 5개년계획 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
9. 국가균형발전계획에 관한 연차보고서 - 국가균형발전위원회, 산업자원부
10. 수도권 재창조의 비전과 전략 - 동도원
11. 선진국의 혁신클러스터 - 동도원
12. 동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전전략 - 제이플러스애드
13. 대한민국 혁신에보 맑음! - 국가균형발전위원회 외
14. 지역혁신으로 가는 길 - 국가균형발전위원회
15. 살기좋은지역만들기 - 제이플러스애드

균형발전 정책교본 시리즈

신활력사업

1권 지역혁신체계
2권 신활력사업
3권 살기좋은지역만들기
4권 누리사업
5권 혁신클러스터
6권 국부창출을 위한 新산학협력과 제4세대 R&D
7권 도시정책의 새로운 패러다임과 정책 과제(근간)

비매품
93060
9 788996 006213
ISBN 978-89-960062-1-3

국가균형발전위원회 산업자원부 한국생산성본부

지역혁신

균형발전 정책교본 신활력사업

국가균형발전위원회

지역혁신

균형발전 정책교본

신활력사업

김영정 / 송미령
김현호 / 모성은 / 박준식

국가균형발전위원회 농림부

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

지역혁신

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(NURI 사업), 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.

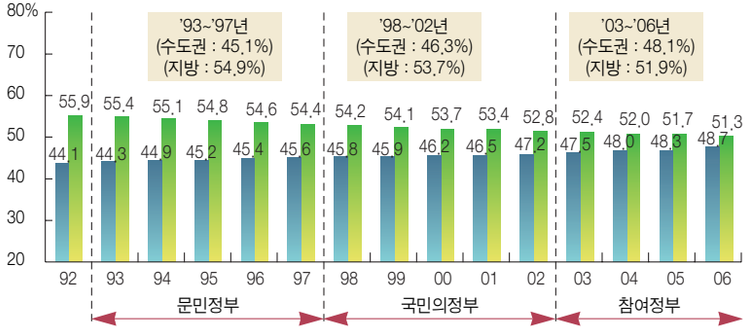
그간의 경험은 수도권 진입을 막는 식의 소극적 정책으로는 '균형발전과 지방 살리기' 를 실효성 있게 추진하기는 어려움을 보여준다.

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

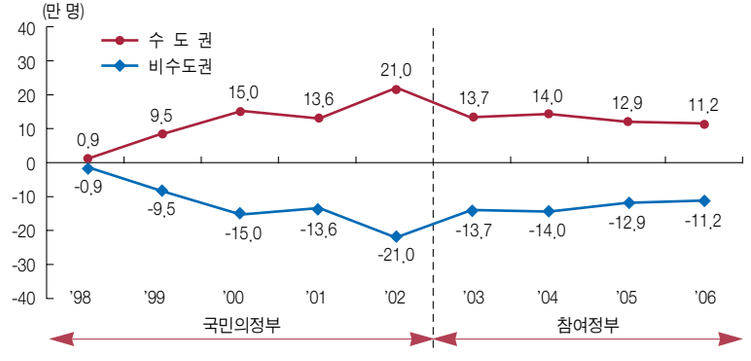
수도권 인구유입은 참여정부 들어서도 지속되어 2006년 말 현재 총인구 중 수도권의 비중이 48.7%까지 상승하였다. 교육기회, 고용기회, 소득수준, 문화수준 등의 차이가 인구이동 패턴에 큰 영향을 주었기 때문이다.

[그림 1-1] 수도권과 지방의 인구비중 비교



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

[그림 1-2] 수도권과 지방의 인구 순유입

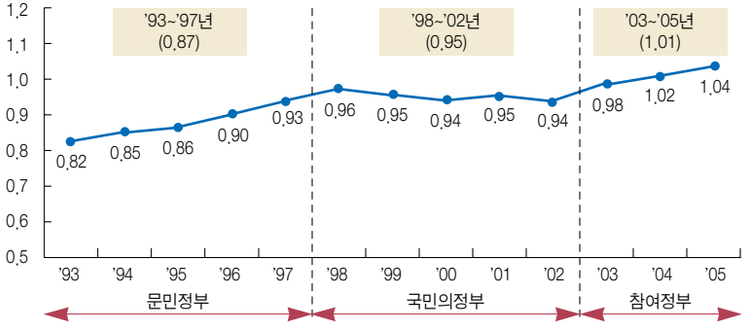


자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도
주 : 2006년은 11월까지의 통계임

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

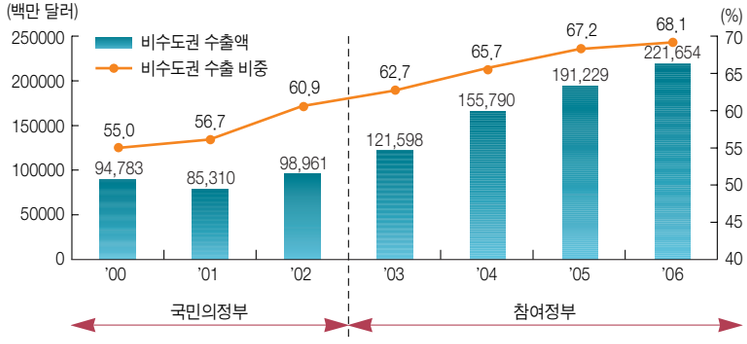


자료 : 통계청 KOSIS, 각 연도

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.

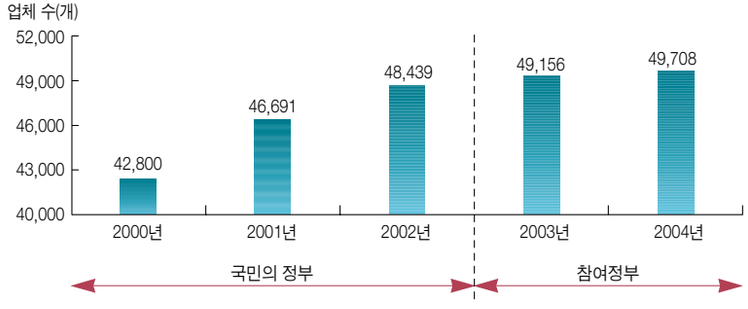
최근 지방경제의 변화 양상을 살필 수 있는 구체적 지표 중 하나가 지방의 수출비중이다. 이 비율은 2000년 55%에서 매년 지속적으로 증가하여 2005년에 들어서는 67.2%, 그리고 2006년에는 68.1%로 증가하고 있다.

[그림 1-4] 지방의 수출 규모 및 비중



자료 : 무역협회 KOTIS, 각 연도

[그림 1-5] 지방기업 수



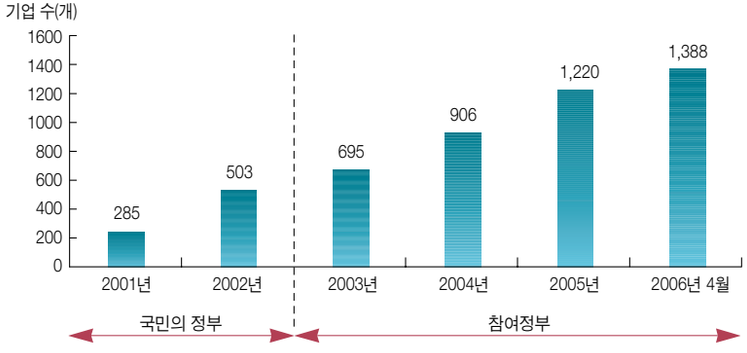
자료 : 통계청

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.

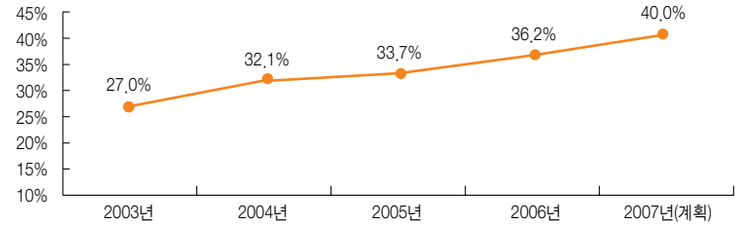
[그림 1-6] 지방의 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업 수



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



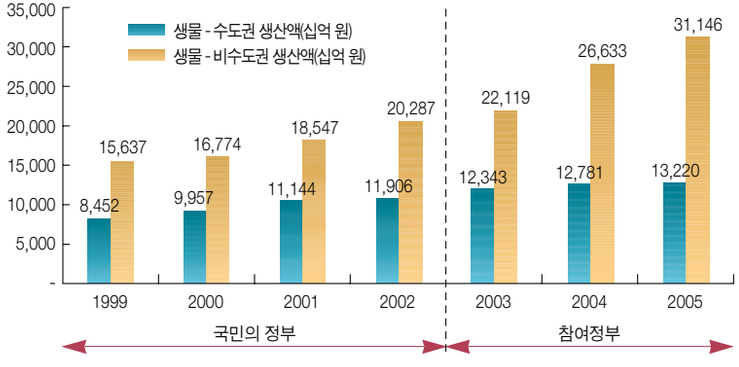
자료 : 과학기술부

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

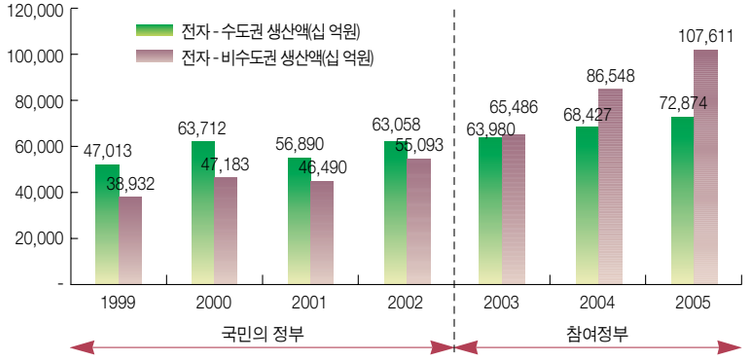
국가균형발전위원회의 자료에 따르면 이 중 21개 산업 — 예컨대, 대구의 모바일 · 나노, 광주의 광산업, 충남의 전자정보, 전남 생물, 경남 기계 등 — 이 지역경제 성장에의 기여도가 높은 것으로 평가되고 있다.

[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(신활력사업추진단)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 地緣産品 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.

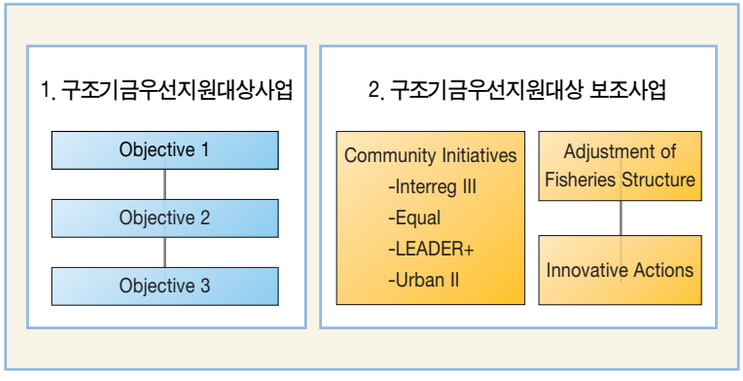
1989년에는 낙후지역 프로그램의 강화를 핵심으로 하는 지역정책 지침이 새로이 마련되었고 2000년의 지역정책 및 구조기금 지침은 낙후지역 우선 지원을 골자로 하는 정책을 제시하였다. 핵심은 과거의 인프라 지원 위주에서 지역경쟁력 제고를 위한 활동 강화로 정책을 전환한 점이다. 특히 소득이나 고용 창출 없이는 낙후지역의 자립적 · 지속적 성장과 지역경쟁력 확보가 어렵다는 판단하에 내생적 발전을 위한 양질의 인적 자본, 연구개발역량 등을 구비한 혁신환경 창출을 과제로 설정하였다.

(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

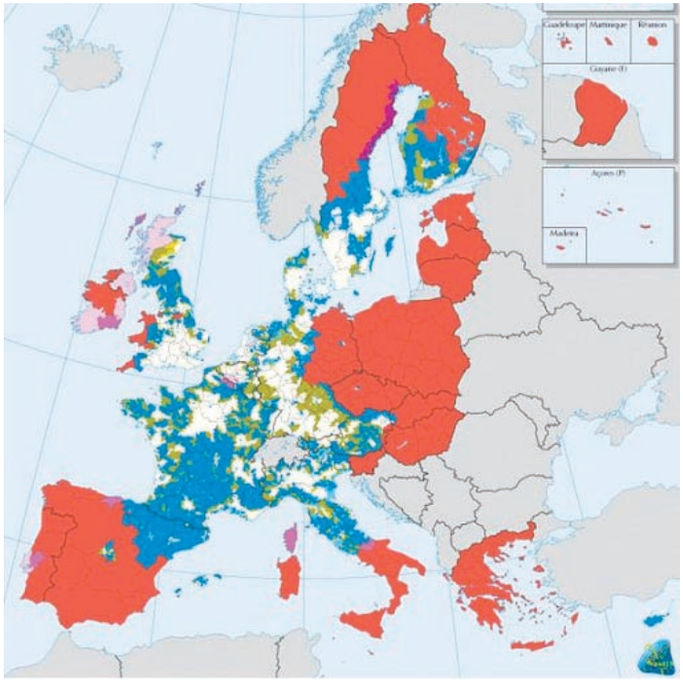
지 역	지 정 기 준
Objective 1	• 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 지역 • 인구희소지역(8명/㎢ 미만) • 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경 등
Objective 2	• 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화 및 기타 경제다변화 필요 지역 • 공업 · 농업지역, Objective 1 인접지역, 쇠퇴농촌지역 • 농업, 공업, 어업, 서비스업의 구조조정으로 실업에 직면하거나 위협을 받는 지역
Objective 3	• 고용 및 직업훈련이 필요한 지역

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 - 외부재정조절	- 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.

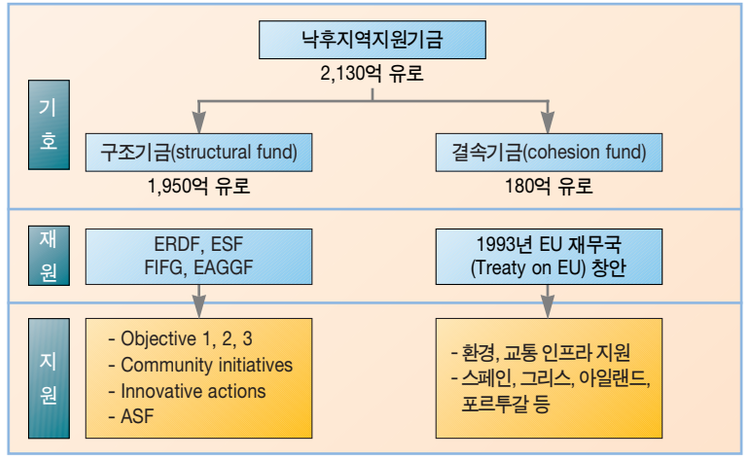
EU는 예산의 약 35%를 '낙후지역(less-favored regions)' 지원에 배분하고 있으며 2000~2006 7년간에는 2,130억 유로를 지원한 바 있다. 이는 다시 구조기금(Structural Fund) 1,950억 유로와 결속기금(Cohesion Fund) 180억 유로로 구분된다.[1] 구조기금 1,950억 유로는 Objective 1, 2, 3 및 Community Initiatives 사업, 혁신프로그램사업(Innovative Actions), Objective 1지역 외의 어업구조조정사업에 사용되었다.[2] 비중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

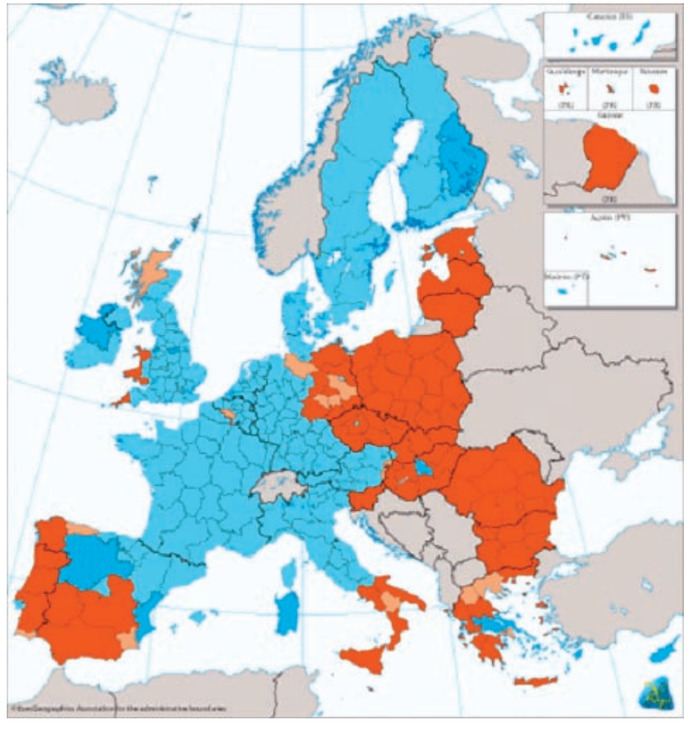
정 책 내 용	예산	
	EURO	%
1. Objective 1	135,954	69.72
2. Objective 2	22,454	11.52
3. Objective 3	24,050	12.33
4. Adjustment of Fisheries Structure	1,110	0.57
5. Community Initiatives	10,440	5.35
- INTERREG III	4,875	2.50
- EQUAL	2,847	1.46
- LEADER+	2,020	1.04
- URBAN II	700	0.35
6. Innovative Actions	1,000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

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

<table>
<tr><th>목표</th><th colspan="2">지원자격</th><th>우선지원사업</th><th>운영기금</th><th>%</th></tr>
<tr><td rowspan="4">수렴</td><td>수렴지역</td><td>EU 25개국 평균 GDP의 75% 이하 지역</td><td rowspan="2">혁신
환경보호
인프라 건설
인적자원 개발
행정 효율성 향상</td><td rowspan="2">유럽지역 개발기금 (ERDF)
및
유럽사회 기금(ESF)</td><td>1,896</td></tr>
<tr><td>과도기지원지역 (Phasing-out)</td><td>EU 15개국 평균 GDP의 75% 이하 지역*</td><td>125</td></tr>
<tr><td colspan="2">EU 25개국 평균 GNI의 90% 이하 지역</td><td rowspan="2">운송인프라 건설
환경보호
재생가능 에너지</td><td rowspan="2">결속기금</td><td rowspan="2">616</td></tr>
<tr><td>과도기지원지역 (Phasing-out)</td><td>EU 15개국 평균 GNI의 90% 이하 지역**</td></tr>
<tr><td rowspan="3">지역 경쟁력 및 고용 촉진</td><td>신규지원지역 (Phasing-in)</td><td>기존 Objective I 지역*** 중 EU 15개국 평균 GDP의 75% 이상 지역</td><td rowspan="2">직업훈련
혁신
환경보호</td><td rowspan="2">유럽지역 개발기금
및
유럽사회 기금</td><td>104</td></tr>
<tr><td colspan="2">지역경쟁력 및 고용 촉진 지역</td><td>387</td></tr>
<tr><td>국경 지역 간 협력</td><td colspan="2">국경을 접하는 지역으로 국경을 초월한 협력이 필요한 지역</td><td>혁신
환경보호
교육, 문화</td><td>유럽지역 개발기금</td><td>77.5</td></tr>
</table>

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, 최소 면적 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

[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.

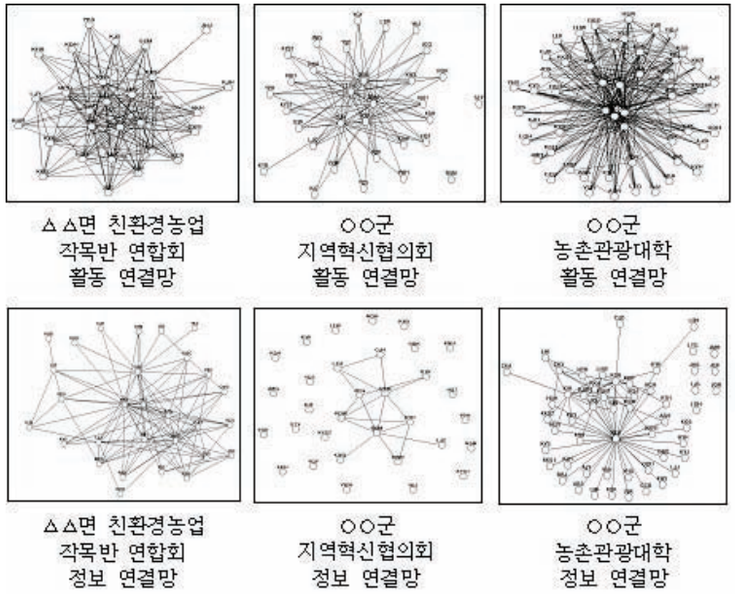
현재와 같은 지역혁신협의회 구성은 기본적으로 지역 내외의 다양한 주체들 간 수평적 협력과 네트워킹을 강조하는 지역혁신체계 이론에 기초한 것이지만, 각 지역에 적합한 효과적인 지역혁신협의회의 구성과 운영을 위해서는 어떠한 노력이 필요한지에 대해서도 지속적으로 고민해야 한다.

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.

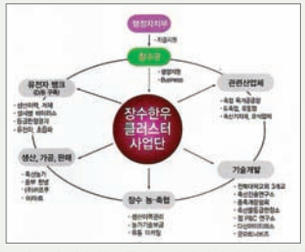
• '장수군 차별화시책 5개년 계획' 은 지역순환농업이라는 비전을 제시한다.
  - 지역순환농업은 농약과 화학비료 사용을 대폭 줄이고 땅과 작물의 상태를 고려한 맞춤비료를 사용하여 고품질 안전 농산물을 생산하는 것이 중요하다. 그래서 한우 사육농가는 경종 · 과수 · 원예 농가 등에 축분을 맞춤비료로 공급하고 반대로 경종, 과수 등의 농가는 조사료나 각종 부산물을 축산 농가에 공급토록 한다. 한마디로 좋은 퇴비를 원하는 경종 · 과수 농가들과 양질의 조사료를 원하는 한우 사육 농가들을 지역 차원에서 연계시켜주는 것이다.

• 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 필요활력 통 도렴 야 의 기존 관행대로 사업비가 내려오면 읍·면별로 다시 눈 렴 노 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.

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 추진해

(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

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

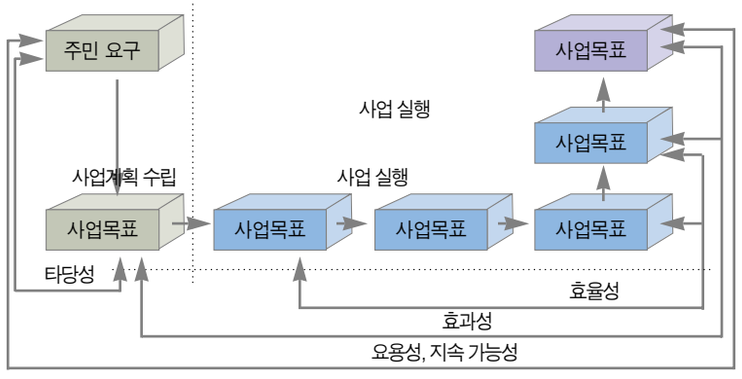
6. 신활력사업의 점검 평가

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).