지역발전을 향한

행복한 동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례

/대/통/령/직/속/
지역발전위원회

KIAT
한국산업기술진흥원

기초생활권 정책 시리즈 2009-1

지역발전을 향한 행복한 동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례

2009

/대/통/령/직/속/
지역발전위원회
KIAT 한국산업기술진흥원

發 刊 辭

2008년 이명박 정부가 출범한 이래 우리나라 지역발전정책이 새로운 부흥기를 맞고 있다. 지난해 7월 21일 '상생 · 도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략' 을 발표한 이후 9월 10일에는 '5+2 광역경제권 활성화 전략' 을 제시하였고, 12월 15일에는 '2단계 지역발전정책' 을 발표하였다.

그리고 새로운 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위한 제도를 정비하고자 금년 4월 「국가균형발전특별법」을 개정하고 기존 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 확대 발전시켰다. 그리고 지역발전 업무를 전담하는 지역발전비서관을 우리나라 최초로 청와대에 신설함으로써 대통령의 지역발전 의지를 천명하였다. 금년부터는 광역경제권을 필두로 초광역개발, 기초생활권개발, 4대강 연계 지역개발, 재정분권 강화, 지역경제 활성화 등의 분야에서 구체적인 지역발전정책의 성과가 창출될 전망이다.

이명박 정부의 지역발전정책은 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조' 다. 그리고 기본방향은 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구, 지방분권 · 자율을 통한 지역주도적 발전체제로 전환, 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구이다. 즉, 지역발전정책 패러다임이 산술적 균형에서 역동적 균형으로, 중앙집권적 시혜에서 분권과 자율로, 소규모 분산투자에서 통합과 규모의 경제로, 소모 · 모방적 지역주의에서 생산 · 창조적 지역주의로 일대전환된 것이다.

이와 같이 지역정책 패러다임이 전환된 현 시점에서 지역정책 관계자들은 무엇보다 새로운 지역발전정책 내용을 정확히 이해하는 일이 중요할 것이다. 그리고 상생과 협력에 기초한 민관협력 모델과 우수 사례를 학습하여 현장에 적용하는 일도 매우 중요할 것이다. 이와 같은 취지에서 본 「지역발전을 향한 행복한 동행」은 우선 새정부 지역발전정책을 설명하고, 상생과 협력에 기초한 민관협력의 지역개발 이론을 소개한 후, 다양한 분야의 연계협력 모델과 사례를 제시하고 있다. 아무쪼록 이명박 정부의 지역발전정책을 연구하거나 전환된 지역발전정책 패러다임에 부응하여 지역현장에서 자율적이며 연계협력 방식에 의해 지역개발사업을 전개하고자 하는 여러 관계자들에게 이 책자가 유용한 길잡이가 될 것이라 기대해본다.

대통령직속 지역발전위원회 위원장
최 상 철

지역발전을 향한

행복한동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례

Contents

발간사 02

Part 1. 新지역발전정책의 내용과 지역민관협력 조직의 과제

이명박 정부 지역발전정책과 기초생활권 발전정책

I. 그간 지역발전정책의 평가 09
II. 이명박 정부의 지역발전정책과 패러다임 전환 13
III. 기초생활권 발전정책의 추진전략 23

Part 2. 지역발전을 위한 민관협력 모델과 사례

민관협력을 통한 지역공동체 강화

I. 민관협력을 통한 지역공동체 강화 필요성 37
II. 해외사례 40
III. 국내사례 49

민관협력을 통한 지역경제 활성화

I. 민관협력을 통한 지역경제 활성화의 필요성 55
II. 해외사례 58
III. 국내사례 77

민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축방안

I. 민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축의 필요성 91
II. 해외사례 93
III. 국내사례 110

Part 1.
新지역발전정책의 내용과 지역민관협력 조직의 과제

이명박 정부 지역발전정책과 기초생활권 발전정책

I. 그간 지역발전정책의 평가

II. 이명박 정부의 지역발전정책과 패러다임 전환

III. 기초생활권 발전정책의 추진전략

이명박 정부 지역발전정책과 기초생활권 발전정책

조 기 현 _ 지역발전위원회 연구위원

I. 그간 지역발전정책의 평가
II. 이명박 정부의 지역발전정책과 패러다임 전환
III. 기초생활권 발전정책의 추진전략

I 그간 지역발전정책의 평가

1. 참여정부 이전의 지역발전 정책

우리 나라 지역발전정책은 대체로 국가주도 경제개발계획의 추진과정과 맥락을 같이하여 왔다. 전후 복구가 어느 정도 끝나고 국가기반 형성과 신속한 경제발전을 위해 투자의 효율성을 중시한 1960년대에는 조속한 지역발전을 추진하기 위하여 서울, 부산 등 핵심거점을 먼저 성장시킨 다음 나머지 지역으로 성장의 과실을 확산시키는 소위 滴下效果(Trick Down Effect)를 겨냥하였다. 1964년 구로, 부평 수출산업단지를 조성하였으며 산업화의 진전으로 수도권의 인구집중이 본격적으로 시작되었다.

1970년대에는 국토공간적으로 산업화와 경제성장이 확산된 시기이며 이를 체계적으로 관리할 목적으로 '1차 국토종합개발계획(1972년~1981년)' 을 시행하였다. 창원과 여천의 중화학공업단지가 조성되었으며 4대강 유역개발이 추진되는 등 정부주도 성장거점형 지역발전 전략을 더욱 강력하게 추진하였다.

고도성장이 절정기에 이른 1980년대에는 수도권 과밀화문제가 국가적 현안으로 대두됨에 따라 성장분산적 집중전략(Decentralized Concentration)을 채택하고 '수도권 정비계획법' 을 시행하였다. 1983년에 시행된 수도권 정비계획법의 골자는 공장, 대학 등 주요 인구집중유발시설의 수도권 입지를 억제하는데 있었다.

1990년대는 수도권의 과밀문제를 규제적 차원에서 접근하기 보다는 지역경제권 육성 등을 통한 적극적 대응으로 전환하면서 지역간 균형발전에 관심을 두기 시작한 시기이다. 그러나 역시 정책의 초점은 수도권 규제를 전제로 한 지방의 물리적 시설투자였으며 이러한 공간정책의 기조는 참여정부까지 그대로 유지되었다.

2. 참여정부의 지역발전정책

균형발전을 국정의 핵심과제로 다루어 온 정부는 참여정부가 대표적이다. 참여정부는 역대 어느 정부보다도 균형발전에 대한 의지가 강력하였으며 임기말까지 일관되게 분산·균형정

책을 추진하였다. 그러나 목표나 취지의 정당성에도 불구하고 추진과정에서 적지 않은 문제점을 노출하였는데, 무엇보다 재원과 사업이 긴밀하게 연계되지 못하고 비효율적인 추진체계를 동원함으로써 정책성과를 극대화하는데 실패하였다. 참여정부 지역발전정책의 특성과 한계는 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

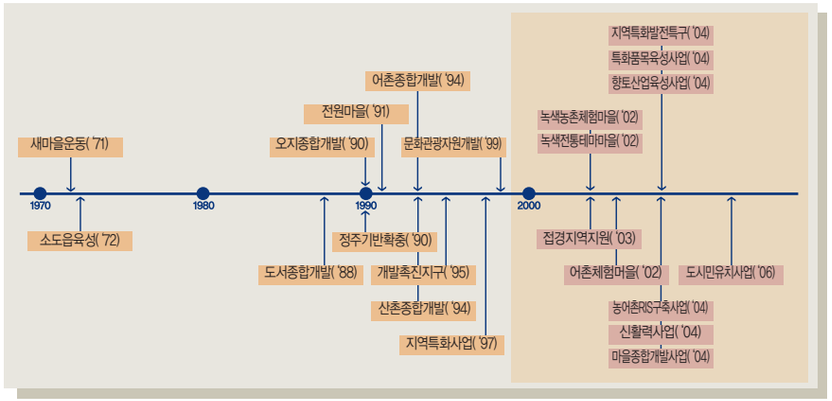
첫째, 참여정부의 균형발전은 혁신주도의 지역발전을 강조하고 있다. 그러나 '균형'과 '지역혁신'이란 가치, 그리고 개념이 모호하거나 자의적으로 해석하여 정책목표와 이를 뒷받침하는 전략, 정책수단의 대응성이 미흡하였다. 참여정부는 수도권과 지방의 대립구조에서 출발하여 균형(Balance)이란 모토하에 재원과 경제규모의 균등한 배분으로 규정하였다. 수도권과 지방간 재정적·경제적·사회문화적 격차가 매우 크기 때문에 중앙정부가 개입하여 체계적으로 교정하여야 하며 이를 위하여 국가균형발전특별회계를 설치하고 공공기관의 지방분산을 시도하였다. 그러나 시장경제에서 균형은 공정한 경쟁과 가격기능에 의해 자원이 가장 효율적으로 배분되는 균형(Equilibrium)을 의미한다. 참여정부가 지향한 균형이란 가치는 '바람직하지 못하며', '실현불가능하다'는 주장이 제기된바 있다(Ricahardson and Bae, 2007).

둘째, 균형발전의 정책기조를 '지역혁신(Regional Innovation)'으로 설정하고 산업, 성장동력, 산·학·연·민·관의 협력 등 지역혁신체계(RIS) 구축에 노력하였다. 발전의 원동력을 지역혁신에서 찾기 때문에 행복도시 건설, 기업도시 및 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등 분산시책을 통하여 수도권에 집중된 혁신인자를 지방으로 이전시키기 위한 정책에 집착하였다. 지역혁신은 1990년대 말에 OECD등에서 본격적으로 제기한 개념이지만 학문적으로 합의된 개념도 아니며 보편성을 갖는 사례도 매우 제한적이다. 혁신인자의 지방이전으로 수도권과 지방의 공정한 경쟁환경을 조성하려는 정책의도로 이해되지만, 기업도시나 혁신도시를 과도하게 건설하기 보다는 규모화·집적화시켜 지방의 자생력을 실질적으로 키워주는 전략이 바람직하였다. 일부 혁신도시는 공공기관이 이전해도 부지가 남아돌 정도로 방대하며 이미 지역간·주민간에 소모적인 갈등을 초래하여 자원낭비의 폐해가 나타나고 있다.

셋째, 참여정부는 지방분권과 분산, 균형발전을 동시병행적으로 추진함으로써 개별 국정과제의 선순환과 정책성과의 시너지화를 추구하였다. 중앙권한의 지방이양, 지방재정의 확충 등을 지방분권의 대표적인 지향점으로 설정하였으며 실제로 사회복지서비스를 중심으로 한 지방이양과 분권교부세를 도입하기도 하였다. 그러나 이러한 지방이양은 특별지방행정기관과 같이 핵심적인 권한의 지방이양으로 연결되지 못하였으며 오히려 적정재원의 보장없이 형식적인 기능이양에 치중하여 이양사무의 서비스만 저하되는 문제를 초래하였다. 또한 중앙주도-지방의존형의 하향식 추진방식을 답습하였다. 예산의 배분 및 통제를 수단으로 지방참여를 유도한 결과, 지방의 수동적 구도가 형성되었으며 중앙정부가 집행단계까지 직접 관리하는 방식이어서 시·도의 역할은 미미할 수 밖에 없었다. 기초단체도 각종 보조금 수혜를 위해 형식적인 참여로 일관하고 자율과 자체역량 보다는 중앙정부 정책판단에 의존하는 그릇된 의식만 높여 오히려 중앙의존성만 키워주는 결과를 초래하였다.

넷째, 참여정부는 역대 정부 처음으로 '통합'과 '참여'를 기조로 하는 범 정부적 추진체계를 구축하였다. 균형발전전략의 4대 기본축인 계획, 조직, 재정, 제도를 통합시스템으로 개편함으로써 강력한 실천력과 조정력을 확보하였다. 대통령 자문기구로 국가균형발전위원회를 설치하고 관련 정책의 기획·조정력을 부여하였으며 모든 분야의 지역발전정책을 망라한 국가균형발전계획을 수립하였고, 관련 투자재원을 통합한 국가균형발전특별회계를 설치하는 등 외형적 틀을 획기적으로 개편하였다. 그러나 참여정부가 그토록 강조했던 지역발전사업의 통합과 조정은 성공하지 못한 채, 부처간·지역간 할거주의의 폐해는 여전히 지속되었다. 이러한 결과는 출범 당시부터 부처간 이해대립으로 유사·중복적인 개별사업의 정비가 이루어지지 못했기 때문이다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 참여정부 이후 유사 · 중복적 지역개발사업 현황



다섯째, 균특회계는 재원의 통합이란 관점에서 참여정부 지역발전정책의 특징적 요소이지만 시행과정에서는 당초의 취지인 포괄보조를 충분히 구현하지 못한 채 변형된 국고보조금에 그치고 말았다. 균특회계 세출사업이 너무 복잡한데다 이질적이거나 오히려 유사한 사업들이 혼재되어 있어 통합적 관리가 곤란하였다. 또한 각 사업들은 여전히 개별 근거법과 소관부처에 강한 연고를 두고 있어 사업간 연계에 의한 정책효과의 극대화가 어려운 실정이었다.

여섯째, 균형발전사업에 대한 계획과 평가가 부실하고 형식적이어서 지역의 특성화발전을 유도하는데 한계가 있었다. 국가균형발전5개년계획과 시행계획이 지역의 비전을 실현하는 전략계획이라기 보다는 예산확보를 염두한 사업목록 형태의 투자계획으로 변질됨으로써 무

색무취한 획일적 계획으로 전락하였다. 같은 맥락에서 시행계획에 대한 성과평가도 정해진 틀에 따라 형식적으로 이루어졌으며 계획 – 집행 – 평가 – 환류의 선순환구조의 창출이 미흡하였다.

II 이명박 정부의 지역발전정책과 패러다임 전환

1. 지역발전정책의 패러다임 전환

참여정부는 중앙집권적 정책체계와 수도권 집중이 지방의 발전을 지체시키는 핵심적 요인으로 인식하였다. 그리고 이를 벗어나기 위한 수단으로 지방분권과 균형발전을 추진하였다. 그러나 이러한 정책의도는 제한적인 성과에 머무르면서 소모적인 갈등만 초래하였다는 비판을 받기에 이르렀다. 지방분권을 예로 들면 가장 강력한 정책의지를 갖고 추진하였으나 지방재정의 자율성을 실질적으로 확대하기 보다는 오히려 사회복지분야와 같이 국민이 직접 체감하는 행정서비스의 수준이 저하되는 부작용을 초래하였다. 균형발전정책도 역시 균특회계의 도입에도 불구하고 지역간·중앙부처간 이해관계의 틀을 벗어나지 못하고 소액·중복투자가 만연하였으며 시·도간 안배방식을 답습하였다.

자본, 노동, 정보, 금융 등 모든 경제적 자원의 세계화를 요구하는 시대적 조류에 비추어 볼 때 이러한 균형발전전략은 지나치게 폐쇄적인 집근방식으로서 지역과 국가의 글로벌 경쟁력을 확보하는데 본질적인 한계를 갖기 마련이다. 과거와 다르게 오늘날의 국가경쟁력은 국가 주도의 자원배분체제 보다는 지역단위에서 각자 특성을 살린 자율성과 창의성, 그리고 이해관계자의 협력(Local Governance)이 더 효과적이기 때문이다. 행정구역을 초월하여 자치단체간 협력과 상생으로 자원배분의 규모화, 집적화를 요구하며 행정구역 내부에서도 기업-자치단체-주민-전문가 사이의 전략적 일체감을 절대적으로 필요로 한다.

신정부 지역발전정책은 그간의 정책적 한계를 극복하고 시대조류에 조기대응함으로써 국가경쟁력 향상의 근간을 재구축하는데 있다. 산술적 균형(Balance) 보다는 상생과 협력, 그리고 지역간 선의의 경쟁에 의한 균형(Eqilibrium)을 추구하며 지역의 자율과 창의에 기초한 분권형 시스템의 구축을 표방하고 있다. 지나친 평등주의와 행정구역별 획일적인 배분을 지양하며 지역의 다양성과 차별성을 인정하고, 지역간 '도토리 키재기식' 보다는 절대적인 발전역량을 고양하는 지역발전정책으로 전환하였다.

▶ **주요국의 정책패러다임의 전환 사례**

- **(영 국)** '97년 신노동당 집권후 "지역격차 해소"에서 "지역의 내생적 성장 및 기업가 정신 고무"로 전환
- **(프랑스)** '03년 시라크 대통령 취임 이후, 과거 수도권 분산 등 "국토균형정책"에서 "대도시중심 지역경쟁력 제고"로 전환
- **(일 본)** '01년 고이즈미 내각 출범후, 과거 "균형있는 발전"으로부터 "지역간 경쟁에 의한 지역경제 활성화"로 이행 천명(' 수도권 공장제한법 ' 폐지)

이것은 그간 지역발전정책의 한계를 극복하고 세계사적 흐름을 능동적으로 수용하여 상생과 협력, 규모화에 의한 국가경쟁력 향상에 최종적인 가치를 부여하겠다는 의미이다. 세계화와 지식기반 경제의 대두는 세계경제의 흐름을 크게 변모시키면서 국경의 의미가 쇠퇴해지고 지역이 새로운 경쟁단위로 부상하고 있다. 이것은 지역의 경쟁력이 확보될 때 비로소 국가경쟁력이 향상된다는 것을 의미한다(Globalization). 신정부 지역발전정책은 이러한 문제의식에서 출발하고 있으며 국내적으로는 종전 지역발전정책의 한계를 극복하면서 국경의 의미가 쇠퇴하듯이 우리도 지역간 경계를 뛰어넘어 협력화, 공동화, 규모화와 같은 새로운 패러다임으로 전환하는데 의의가 있다(Localization).

균형 · 혁신 · 분산 ➜ 상생 · 경쟁 · 분권

지금까지 설명한 지역발전정책의 패러다임과 정책적 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 글로벌경제에 부응하여 국가경쟁력과 지역경쟁력을 제고하는데 의의가 있다. FTA, 한반도 비핵화 등 중국과 북한을 포함한 동북아의 가치사슬이 급격히 통합되고 있고 역내의 발전경쟁도 격화되고 있다. 우리와 같은 소규모 개방경제에서는 외부 충격에 매우 취약하다는 사실은 이미 IMF 외환위기에서 경험한바 있다. 때문에 종전과 같이 시·도 혹은 시·군 단위에서 지역간 대립적 경쟁 보다는 인접 지역간 통합적·상생적 협력에 기반한 지역의 세계적 경쟁력 확보에 심혈을 기울여야 한다. 세계적 경쟁시대에 수도권과 지방간 대립구조는 더 이상 바람직하지도, 유효하지도 않으며 균형발전은 궁극적으로 총체적 국가경쟁력 향상에 기여하는 방향에서 새롭게 탈바꿈되어야 한다.

둘째, 지역의 자율성에 기반한 자립적 특화발전을 도모해야 한다. 균형발전의 의의는 "지역 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 특성화된 발전을 추구하는 것"으로 재정립할 필요가 있다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 획일적인 국가주도 방식으로 회귀할 수는 없다. 지역발전은 지방자치단체의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진하여야 하며 이를 위해서는 분권과 자율성이 신장되어야 한다. 신지역발전정책은 권한과 재원, 양 측면에서 실질적인 분권을 추구하며 이를 바탕으로 지방주도 발전양식으로 전환하는데 의의를 둔다.

셋째, 신지역발전정책은 자원배분의 효율성을 지향하지만 구조적으로 발전이 부진한 지역에 대한 정책지원도 병행함으로써 사회적 형평성과 국가통합성도 중시하고 있다. 낙후지역이나 특수지역의 경우 구조적으로 조건이 불리하여 자력으로 지역경제의 소생은 물론이거니와 전국적인 최소기준의 생활서비스 조차 갖추기 힘든 실정이다. 따라서 이명박 정부는 국가통합 차원에서 책임성을 갖고 저발전지역에 대한 정책지원이 다각적으로 이루어질 수 있도록 노력하고 있다. 더 나아가 교육, 의료, 환경, 복지 등 주민밀착형 공공서비스가 제대로 공급되고 고품질로 개선됨으로써 전국 어디에 거주하든 동일 수준의 삶의 질이 보장되는 지역발전정책을 도모하는데 주력하고 있다. 주거환경의 개선, 도로 및 교량의 개설 등 인프라 구축사업에 역점을 둔 지역개발방식으로는 낙후지역의 근원적 장애를 극복할 수 없으므로 기본적인 정주여건은 물론이고 지역주민의 경제적 안정을 뒷받침하는 지역경제의 활력, 교육, 의료 등 핵심서비스의 적정공급이 총합적으로 조화를 이루는데 의의를 두고 있다.

2. 이명박 정부의 지역발전정책

1) 비전과 전략

이명박 정부의 지역발전정책은 기존의 행정구역을 초월하여 지속가능한 경제성장, 지역간 공동발전, 실질적인 지방분권이 조화를 이룬 '창조적 광역발전'을 추구하여 궁극적으로 '일자리와 삶의 질이 보장되는 지역경쟁력을 확보' 하는데 있다. 이를 위하여 광역경제권 중심의 '3차원적 열린 국토공간'을 창출하는 것이 새로운 지역발전정책의 핵심이다.

오마이 겐이치는 '국가의 종말(1996)'에서 앞으로는 지역국가(Region State)야 말로 글로벌 경쟁시대에서 가장 경쟁력을 갖춘 단위라고 주장한바 있다. 이미 학계에서는 세계경제의 재편과정에서 경쟁의 단위가 지역으로 변화되는 추세를 반영하여 World City, Global City, Super Region 등과 같은 글로벌 영향력을 지닌 거점도시 혹은 광역경제권의 개념을 제기하여 왔다.

국내적으로 광역경제권은 수도권에 대응하는 거점권역이며 국제적으로는 동북아의 다른 광역경제권과 경쟁할 수 있는 교두보로서 지역경쟁력과 글로벌 경쟁력을 확보하는데 효과적인 수단이다. 프랑스, 영국, 독일, 일본 등 선진국들은 권한을 지방으로 이양하면서 경쟁의 단위를 확대하려는 시도가 뚜렷이 나타나고 있다. 지금까지 역대 정부도 균형발전정책을 추진하여 왔으나 행정구역에 고착됨으로써 지역의 글로벌 경쟁력을 높이는데 한계가 있었다.

따라서, 이명박 정부의 지역발전정책은 ① 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, ② 지역의 여건과 특성을 바탕으로 한 특성화된 지역발전, ③ 지방분권과 자율을 통한 지역주도적

발전체제, ④ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전을 기본방향으로 설정하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 추진전략으로 ① 모든 국토의 성장잠재력 극대화, ② 신성장동력 발굴 및 특화발전, ③ 행정적·재정적 권한이양에 의한 지방분권 확대, ④ 수도권과 지방의 상생발전, ⑤ 마지막으로 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 참여정부 주요 시책들을 보완하여 추진하는 기조를 설정하였다.

〈그림 2〉 이명박 정부 지역발전정책의 기본방향

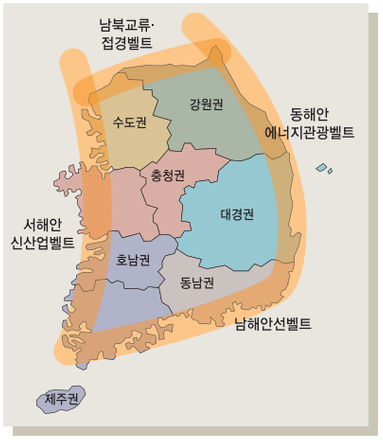
비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기본방향	• 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 • 지방분권 · 자율을 통한 지역주도 발전	• 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 • 지역간 협력 · 상생을 통한 동반발전
추진전략 및 과제	모든 국토의 성장 잠재력 극대화	기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력 발굴 및 지역특화발전	지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행 · 재정적 권한의 지방이양(분권강화)	특별지방행정기관 지방이관, 지방재정자율성 제고, 지방계획 · 개발권 강화 등
	수도권 · 지방 상생발전	지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전 · 보완	혁신 · 행정중심도시 · 기업도시 발전적 보완

2) 전국 국토의 성장잠재력 극대화

3차원적 국토개발을 통하여 성장잠재력의 극대화를 추구한다. 우선 열린 국토공간은 7대(혹은 5+2) 광역경제권의 육성을 근간으로 초광역경제권과 기초생활권을 연계하여 차별화된 발전전략을 구사하고 있다.

기초생활권은 시·군을 기본단위로 하되, 가능하면 생활권이 동일한 인접 시·군간 권역을 설정하여 공동·연계사업을 추진함으로써 주민밀착형 공공서비스를 개선하고 균질적인 삶의질 확보를 겨냥하고 있다. 초광역경제권은 남북교류·접경벨트, 서해안신산업벨트, 남해안선벨트, 동해안 에너지관광벨트 등 4대벨트가 기본 골격이다. 여기에 내륙낙후지역을 추가하여 국가적 차원에서 집중 육성하는 방안도 적극 검토하고 있다.

〈그림 3〉 3차원적 국토개발
(초광역 · 광역 · 기초생활권 개발)



이들 3차원적 지역발전정책은 글로벌 경쟁력(초광역경제권 및 광역경제권), 동일 수준의 삶의 질 보장(기초생활권) 등 서로 다른 비전을 추구하지만 궁극적으로는 전 국토의 성장잠재력을 극대화함으로써 글로벌 경쟁력과 국민 전체의 균질적인 삶의 질 확보로 귀결된다 하겠다.

3) 제도적 기반구축

새로운 지역발전정책을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 법적·재정적 틀을 개편하고자 국가균형발전법을 개정하였다. '균형'의 의미가 국가주도하에 자치단체간 나눠주기로 왜곡된 관행을 개선하고 광역화, 특화, 자율과 협력이라는 신지역발전정책의 기본방향을 포괄적으로 담아낼 수 있도록 용어나 정책수단 등을 보완하였다. 신지역발전정책은 협력과 상생, 선택과 집중을 강조하되, 소외지역에 대해서도 종전보다 더 강력한 정책수단을 동원하고 있다. 낙후지역을 '성장촉진지역'으로 지정하여 재정적 혜택을 확대하였으며 포괄보조금제도를 전격적으로 도입함으로써 지방재정의 자율성을 신장하였다.

특히, 신지역발전정책을 체계적으로 뒷받침하기 위하여 재정지원제도를 대폭 개편하였다. 종전의 국가균형발전특별회계는 '광역·지역발전특별회계'로 개편함과 동시에 재원규모도 7.6조원에서 8.2조원으로 확대하였다. 사업 특성에 따라 3개 계정으로 구분하며 균형발전특별회계의 지역개발사업계정이 지역개발계정으로, 지역혁신사업계정이 광역발전계정으로 변경된다.

그러나 광역·지역발전특별회계는 단순히 계정의 명칭변경이나 총량규모의 확대에 그치지 않고 내용적으로 획기적인 변화를 모색하고 있다. 지역개발계정은 종전의 5.6조원에서 축소된 것처럼 보이나 특별회계 성격과 무관한 재해대책사업(1.2조원) 등을 다른 회계로 이관하였기 때문에 총량적 변동은 매우 미미하며 오히려 144개 세부사업을 24개 사업군으로 통합한 포괄보조금을 도입하였다. 포괄보조금은 용도가 정해진 일반국고보조금과 달리 사업군 내에서는 자치단체가 자율적으로 사업을 선정하고 집행할 수 있어 매우 선진적·분권적인 보조금제도이다.

〈그림 4〉 국가균형발전특별회계 개편('08년 기준)

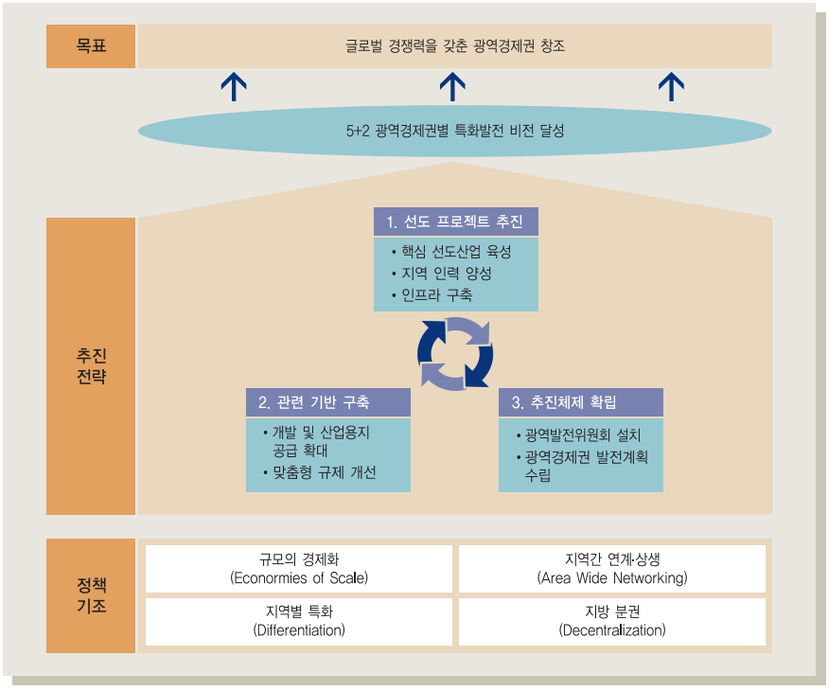
국가균형발전특별회계	→	광역 · 지역발전특별회계
• 지역개발사업계정 : 5.6조원 • 지역혁신사업계정 : 1.6조원 • 제주특별자치도계정 : 0.4조원		• 지역개발계정 : 3.1조원 • 광역발전계정 : 4.7조원 • 제주특별자치도계정 : 0.4조원

3. 광역경제권 발전정책의 추진

1) 광역경제권 발전정책의 개요

광역경제권은 글로벌 경쟁력을 확보하기 위하여 권역별 특화발전이 핵심이다. 권역별 특화발전에 의한 글로벌 경쟁력 확보는 ① 권역별 핵심 선도프로젝트 추진, ② 규제 완화·폐지 등 선도프로젝트 추진기반 구축, ③ 권역에 참여하는 시·도가 거버넌스 차원에서 협의체(광역발전위원회)를 구성하여 차별화된 발전계획을 수립·추진하는 전략으로 대응한다.
지역의 우선순위, 국가정책 및 상위계획과의 부합성 등을 감안하여 30개 선도프로젝트를 선정하며 광역경제권별로 핵심 선도산업을 육성하여 글로벌 경쟁력을 제고하는데 역점을 두고 있다. 이를 위하여 선도산업과 연계하여 권역별 거점대학을 지정하여 핵심기술의 공동개발, 연계 교육과정 개발 등을 추진할 계획이다. 이와 동시에 선도프로젝트가 원활하게 추진될 수 있도록 개발용지 확대, 맞춤형 규제완화 등 기반구축도 병행하고 있다.

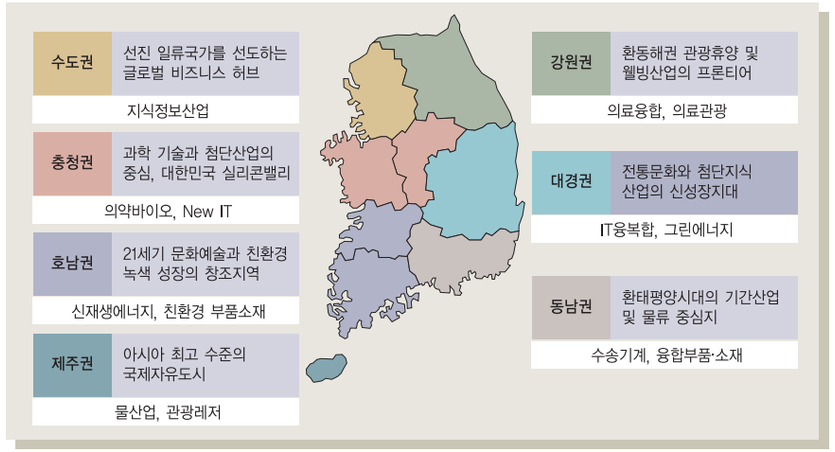
〈그림 5〉 광역경제권 활성화 추진전략



2) 광역경제권 선도프로젝트 추진

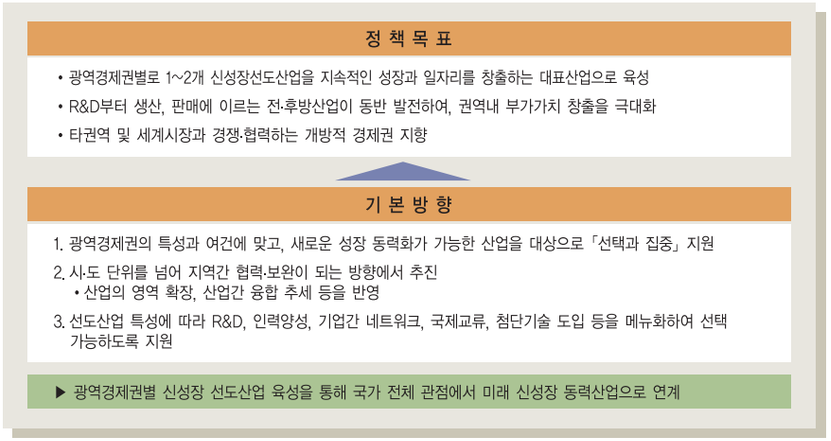
광역경제권 개발을 위한 선도프로젝트는 소위 3위일체적 전략 즉, ① 광역경제권별로 핵심 선도산업 육성(3년간 9천억원 투자), ② 30개 선도프로젝트(5년간 50조원 투자), ③ 인력양성(권역별 1-2개 거점대학 육성, 5년간 3,500억원 투자)을 추진하고 있다.
광역경제권별로 지역발전의 동력이 될 만한 산업을 핵심 선도산업으로 지정하고(권역별로 1-2개) 연구개발, 특허, 국제협력, 브랜드화 등 전방위적으로 부가가치를 창출하도록 지원한다. 2009년 2,000억원을 시작으로 향후 3년간 9,000억원을 투자할 계획이다. 3년 내 단기적 성과를 도출하기 위하여 목표 지향적 추진방식을 도입하여, 수출 60억달러 일자리 창출 2만명을 기대하고 있다.

〈그림 6〉 광역경제권별 비전 및 선도산업



광역경제권 선도산업은 성장동력을 창출하며 연구개발에서 생산-판매에 이르는 후방산업의 동반 발전을 통하여 세계시장에서 경쟁할 수 있는 지역발전을 지향하고 있다. 다만, 종전과 같이 획일적으로 안배하는 방식을 거부하고 권역별 특성에 맞는 선도산업을 발굴하여 '선택과 집중원리'를 적용한다. 또한 행정구역의 제약을 넘어 지역간 협력과 보완이 되도록 추진하며 산업간 융합을 적극 반영하는데 정책기조를 삼고 있다. 특히, 인력양성에 정책의 주안점을 두는 것이 특징이다. 인프라 중심의 물량투입은 더 이상 성장동력으로 불 수 없으며 선도산업과 연계한 인력을 양성하고, 기술개발을 촉진함으로써 내재적인 성장이 진정한 지역발전이라는 철학을 갖고 있다.

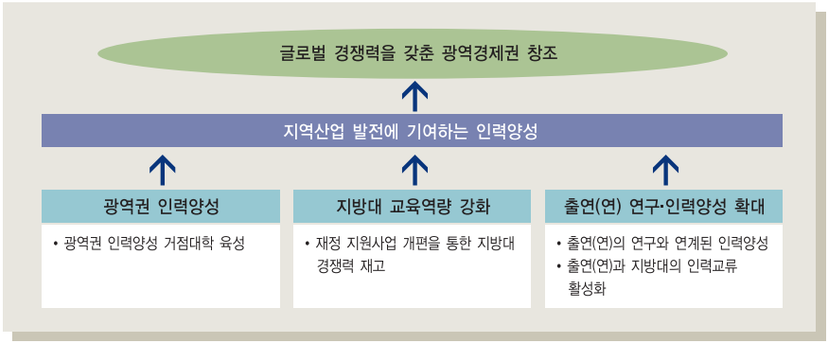
〈그림 7〉 광역경제권 선도산업 발전전략



3) 선도산업과 연계한 인력양성

광역경제권 인력양성은 ① 거점대학 육성, ② 지방대 교육역량 강화, ③ 정부출연 연구기관 인력양성 등 3각축으로 추진하며 이미 2009년부터 3년 시범사업으로 매년 1,000억원(광역권 거점대학 500억원, 교육역량 강화사업 500억원)을 투입하기 위하여 소요예산을 확보하였다.

〈그림 8〉 지역 인력양성 추진방향



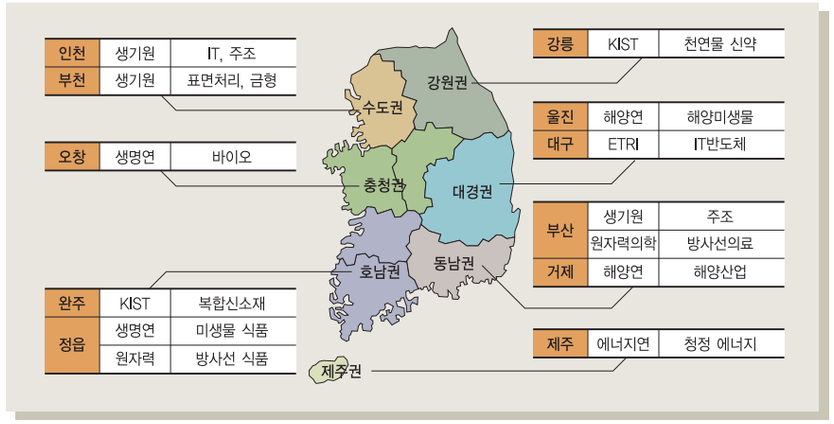
거점대학은 핵심 선도산업과 연계하여 권역별로 1~2개의 경쟁력 있는 대학(20개 센터)을 지정하며 센터별로 최대 5년간 (2009~2013년) 매년 50억원 내외를 집중 투자하여 핵심인재를 양성할 계획이다. 광역권 거점대학은 2009년부터 2013년까지 총 3,500억원을 지원하며 선도산업과 관련된 기업체, 연구기관 등과 전략적인 협력 컨소시엄을 구성하여 인력양성을 추진한다. 이를 위하여 선도산업 관련 인력을 채용하는 기업에 대한 인센티브 제공, 계약학과 운영, 기업체의 산학장학금 지원 등을 통해 졸업 후 지역산업체에 종사할 수 있는 여건을 조성할 계획이다. 다만, 과거와 같은 '나눠 먹기식 형태'가 반복되지 않도록 엄정한 중간평가를 실시하여 하위 20% 내외의 인재양성 센터에 대해서는 강제로 탈락시킬 계획이다.

〈표 1〉 거점대학 육성사업 추진계획(안)

재정지원체계를 개편하여 지방대학 경쟁력을 강화하는 전략도 병행한다. 지방대학혁신역량강화(NURI)등 사업단 지원사업을 대학의 기관지원사업으로 확대·개편하여 지방대학의 교육역량을 강화할 계획이다. 2009년부터 NURI · 전문대 특성화사업을 기관지원사업인 대학교육역량 강화사업에 통합한다. 이 사업도 선택과 집중의 원리를 적용하며 교육성과와 여건이 우수한 소수의 지방대학에 집중 투자한다는 원칙을 수립하였다.

마지막으로 정부출연 연구기관의 인력양성 기능보강을 위해 국가 연구개발사업에 지방대학과 공동으로 참여하는 방안을 적극 검토하고 있다. 기본방향은 2009년에 시범적으로 실시하고, 그 성과를 평가하여 단계적으로 확대하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 지방대 석·박사 고급인력 양성을 지원하도록 정부출연 연구기관이 보유한 인력, 장비등 인프라 활용도를 높일 계획이다. 아울러 장기적으로는 정부출연 연구기관의 지방분원을 확대하는 방안도 검토 중에 있다(현재 14개 정부출연 연구기관, 42개 분원 운영중).

〈그림 9〉 정부출현 연구기관 분원의 특화기술 현황



4) 선도프로젝트 추진기반 구축

광역경제권 선도프로젝트가 성공적으로 안착하기 위해서는 각종 불합리한 규제의 정비, 양질의 산업용지 공급 등의 기반구축이 병행되어야 한다.

협소한 우리 국토의 여건상 양질의 토지공급이 어렵기 때문에 ① 개발 가용용지 확대, ② 산업단지 확대, ③ 기존 산업단지 재개발 등의 지원책이 필요하다. 개발대상 가용용지는 선도프로젝트 추진에 심각한 애로를 주는 경우 토지이용규제 합리화, 문화재보호구역 축소 등으로 확대할 수 있다. 또한 노후화된 기존의 산업단지는 재개발, 구조고도화를 추진하여 첨단기술 산업용지를 확대하는 방안도 검토하고 있다. 지방 노후산업단지 재생사업(도로·주차장 등 기반시설 확충 및 복합기능 도입), 10개 노후항만(부산북항, 인천, 군산, 목포, 제주, 여수, 포항, 묵호 등)을 문화·관광·비지니스기능 거점으로 재개발하는 방안이 대표적인 예이다. 그러나 국가산업단지를 추가 지정하거나 공유수면 매립 등을 통해 서·남해안 8개 지역에 조선산업 용지(9,620천)를 공급하는 근본적인 방안도 구상하고 있다.

불합리한 규제완화와 관련해서는 맞춤형 규제완화를 추진하고 있다. 광역경제권 핵심 사업지역을 지역특구로 지정하고 사업 추진에 걸림돌이 되는 규제사항을 일시에 완화하는 방안을 강구하고 있다. 예를 들어 지역특구법을 개정하여 지역특화발전에 필요한 토지, 기업, 관광, 의료, 교육 등 특례 사항을 대폭 인정할 수도 있다. 동·서·남해안발전특별법의 개발절차를 간소화 하는 등 관광인프라 확충이나 민간투자 촉진에 필요한 종합적인 규제개선도 검토하고 있다.

5) 광역경제권 발전위원회 설치

하드웨어적 측면 이외에 소프트웨어적 관점에서 중요한 기반이 바로 광역발전위원회이다. 시·군 혹은 시·도 단위에 설치할 수 있는 지역발전위원회와 마찬가지로 광역발전위원회는 공무원, 민간전문가 등 다양한 발전주체들이 참여하며 시·도지사가 위원장을 맡아 계획과 집행의 일체화를 지향하고 있다.

동 위원회는 법정계획으로서 5년단위의 '광역경제권발전계획'과 매년 시행계획을 수립하여야 한다. 이 계획에는 개별 광역경제권의 비전, 추진전략, 연차별·사업별 투자계획 등을 포함해야 하며 주요 협력사업에 대해서는 해당 시·도와 중앙정부가 '협약'을 체결할 수 있다. 지역혁신계획이 '계획을 위한 계획'으로 내실있게 운영되지 못한 부분이 있었는데, 광역경제권발전계획은 이러한 문제가 반복되지 않도록 중앙정부가 먼저 계획수립의 가이드라인을 제시하고, 광역발전위원회가 이를 소화하여 수립하면 다시 중앙정부가 이를 심의하여 확정함과 동시에 국가정책에 부합하면서 글로벌 경쟁력 향상에 유익한 사업들은 정책지원이 연계되도록 장치하였다.

이명박 정부 지역발전정책과 기초생활권 발전정책

III 기초생활권 발전정책의 추진전략

1. 기초생활권 발전정책의 비전

1) 기초생활권 실태

기초생활권을 형성하는 시·군의 인구는 우리 나라 전체의 54%를 차지하고 있으나 지역개발의 중심축에서 소외되어 왔다. 특히, 최근 5년간(2002년~2007년) 인구 변화를 보면 농산어촌과 중소도시의 발전도가 상대적으로 부진하였다는 사실을 확인할 수 있다. 예컨대 이 기간에 국가 전체적으로 인구는 2.15% 증가하였으나 농산어촌지역은 12.9%나 감소하였다. 반면에 도시는 인구·산업의 과밀화, 구도심 쇠퇴 등으로 발전잠재력이 잠식당하고 있는 실정이다.

〈표 2〉 기초생활권 유형별 고령화율 추이

	고령화율		인구증감율 ('03년 ~ '07년)
	'07년	'03년	
전국	10.78%	8.85%	2.15%
일반시	9.25%	11.2%	5.11%
도농통합시	12.56%	10.46%	10.02%
군	21.64%	17.82%	-12.9%

고령화로 인한 사회적·경제적 부담도 국가적 현안으로 대두하고 있다. 고령화율은 2002년 8.85%에서 2007년 10.78%로 증가하였는데, 농산어촌지역의 고령화율은 17.82%에서 21.64%로 급증함에 따라 교육, 의료, 복지 등 생활여건의 획기적 개선을 요구하고 있다. 문화, 교육, 의료 등 기본적인 삶의 질에 큰 영향을 주는 각종 인프라도 선진국에 비하여 낙후되어 있다. 옹진군, 양구군 등 43개 군 지역은 응급의료기관 전무하며 박물관, 도서관 등 주요 문화시설은 여전히 선진국에 비하여 미비한 실정이다.

〈표 3〉 선진국 대비 주요 문화시설 현황

구 분	OECD 평균(A)	'07년말 현재(B)	B/A(%)
박물관(미술관)	1관/4만명당	1관/7.7만명당(626관)	52
도서관	1관/6만명당	1관/7.9만명당(607관)	76

소득기회를 나타내는 사업체수, 종사자 등의 통계치도 큰 차이를 보이고 있다. 2000년과 비교할 때 2005년도에는 일반시와 군의 격차가 확대되었음을 알 수 있다. 군단위에서 총사업체수는 축소되었으며 일자리 측면에서도 2000년 6배에서 2005년에는 7배 정도로 악화되었다.

〈표 4〉 사업체수 및 종사자수 비교

구 분			일반시	노농복합시	군	전 체
산업기반	총사업자수(개)	2000년	19,301	13,400	3,771	9,159
		2005년	21,891	14,883	3,683	9,972
고용기회	총사업체 종사자수(명)	2000년	87,349	62,223	14,633	40,648
		2005년	102,900	72,875	15,188	46,658

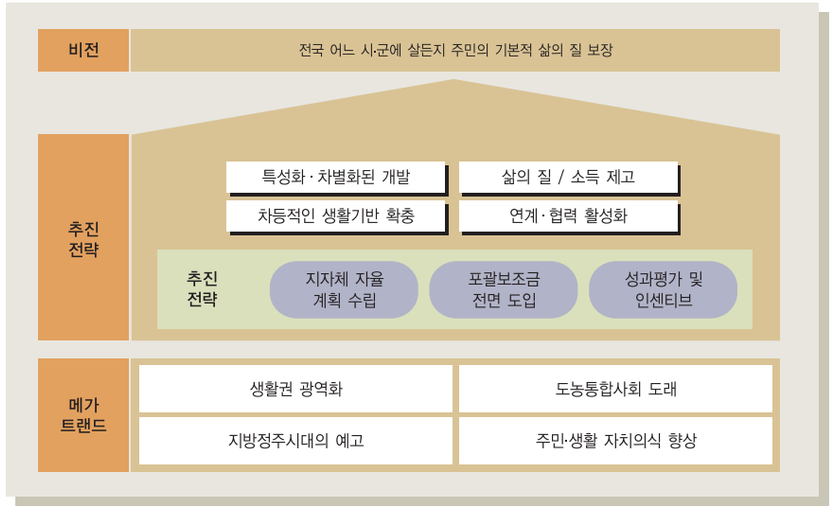
2) 기초생활권 발전을 위한 정책비전

선진국 지역개발정책의 패러다임은 '경쟁력 강화'와 '통합적 개발'로 전환하는 추세에 있다. 중앙정부 중심의 하향적 발전정책에서 지역의 모든 주체가 참여하는 협력적 발전정책으로 이행하고 있으며 행정구역을 초월하여 협력화·규모화 개발방식을 도입하고 있다.

이에 따라 이명박 정부의 기초생활권 발전정책 역시 광역경제권 발전정책의 연장선상에서 인접 시·군간의 연계·협력을 강조하며 사업의 규모화·융합화를 통하여 성과의 극대화를 추구한다는 전략이다. 또한 기초생활권의 경제적, 문화적, 주거공간적 여건이 도·농간에 격차가 크고, 선진국 수준에 미치지 못한다는 점을 심각하게 받아들이고 있다. 따라서, 이명박 정부 기초생활권 발전정책의 비전은 '모든 국민이 어디에 살든 기본적인 삶의 질이 제공되며 안정된 일자리와 소득을 창출하여 일상생활에 필요한 기본수요를 충족함으로써 지속가능한 지역사회를 만들어 가는 것'으로 설정하고 있다.

그리고 이러한 비전을 달성하기 위하여 지역 특성을 살린 발전계획의 수립과 추진, 부존자원을 활용한 특화산업의 육성과 소득창출, 인접 시·군과의 공동·연계·협력사업의 활성화 등을 적극 추진하고 있다. 농산어촌과 거점도시와의 연계를 강화함으로써 광역경제권과의 시너지효과를 창출하는 것도 중요한 전략으로 받아들이고 있다. 무엇보다 종전 마을단위 도로개설 및 확포장, 시설물 신축 등 H/W적 개발사업 보다는 교육, 의료, 복지, 문화 등 삶의 질 향상에 직접적인 영향을 주는 S/W사업을 적극 추진할 방침이다.

〈그림 10〉 기초생활권 발전정책의 비전과 추진전략

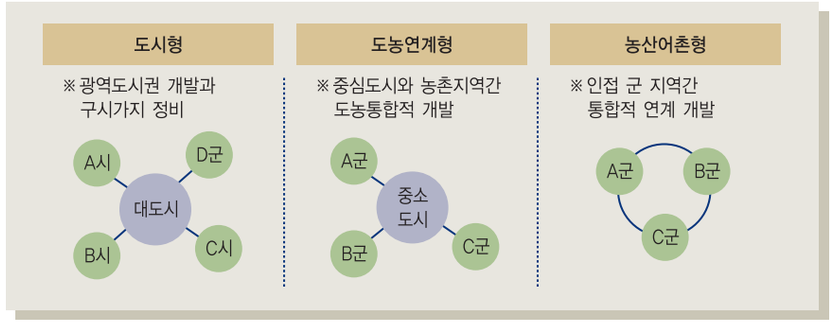


2. 기초생활권 발전정책의 추진전략

1) 기초생활권의 특성화 · 차별화 개발

종전 지역개발정책은 중앙정부가 주도하여 백화점식으로 사업을 추진하였으나 앞으로는 시·군 스스로가 공간적·사회경제적 특성을 반영한 발전계획을 수립하고, 중앙정부는 지원하는 상향식 발전전략을 추진할 계획이다. 이를 위하여 163개 시·군을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 특성화된 시책을 추진한다.

〈그림 11〉 유형별 기초생활권



도시형은 특별시·광역시에 인접한 시, 혹은 대도시 주변에 위치하여 인구와 소득이 지속적으로 증가하며 문화·교육 등 양호한 정주여건으로 자족적인 생활권 형성이 가능한 기초생활권이 해당한다. 도시형은 자족적 기반을 형성하고 있으나 구도심의 쇠퇴, 주거환경 악화 등 지속가능한 성장능력에 한계를 보이고 있다. 따라서 도시형 기초생활권은 구도심 정비 및 재생, 주거환경 개선, 지역산업육성 및 전통시장 현대화 등 활성화 시책을 중점 추진할 필요가 있다. 공간적으로는 시·군이 서로 인접하여 행정서비스의 연계와 통합적 운용을 촉진해야 한다.

도농연계형에 속하는 시·군은 인구감소 및 고령화, 소득과 일자리 부족 등으로 기본적인 생활여건이 미흡한 실정이다. 특히, 교육·의료·문화 부문에서 도농간의 연계가 미흡하여 삶의 질 향상에 애로를 겪고 있다. 따라서 도농연계형은 중소도시와 농산어촌지역의 통합적 개발에 주력한다. 중심도시는 지역경제 및 생활서비스의 거점 기능을 강화하여 인접 군 지역의 서비스(의료, 교육 등) 접근성을 개선할 방침이다.

농산어촌형은 중심도시가 없거나 중심도시에서 멀리 떨어진 군으로서 정주여건이 열악하고 자족적인 기초생활권 자체가 형성되기 곤란한 지역을 말한다. 농산어촌에 해당하는 지역은 특히, 인구유출 및 고령화가 매우 심각하여 인접한 군과 통합적인 연계개발이 중요하다. 이를 감안하여 소득·고용기회 다각화, 생활기반시설의 공동개발, 소규모 개발사업의 연계화, 중심 읍·면 육성, 읍·면간 서비스전달체계의 연계 등에 주력할 계획이다.

〈표 5〉 유형별 기초생활권의 중점 개발방향

유 형	여 건	중점 개발 방향
도시형	대도시와 연계·통합 개발이 가능 하거나, 자족적 발전이 가능한 도시지역	광역도시권 개발과 구도심 재생
도농연계형	중심도시와 인근 농촌지역의 연계·발전이 가능한 시·군 지역	중심도시와 농촌지역간 도농통합적 개발
농산어촌형	도시와 멀리 떨어진 순수한 농산어촌	인접 군 지역간 통합·연계 개발

2) 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질 향상

광역경제권 발전정책은 선택과 집중에 의한 국가경쟁력 향상을 지향하고 있다. 때문에 구조적인 요인으로 경쟁력이 취약한 지역을 지원하고, 소외될 우려가 있는 시·군에 대하여 '살고 싶은 정주공간 형성' 과 '삶의 질 향상' 을 적극 추진한다. 앞으로는 도로, 건물, 시설물 등 H/W적 투자 보다는 교육, 의료, 환경 등 S/W적 예산지원에 주력할 방침이다.

교육여건이 불리한 농산어촌에 기숙형 공립고를 육성하며, 방과후 학교 운영비 지원확대, 평생학습도시 및 평생학습 중심대학을 확대하는 등 다각적인 정책지원을 구상하고 있다. 의료서비스 역시 보건소 및 지방의료원의 공공보건의료기능 강화, 맞춤형 의료서비스(이동 암검진, 찾아가는 산부인과 등) 강화, 소규모 보육시설 및 노인장기요양시설 등 지역복지서비스 기반을 확충하는 방식으로 적극 대응할 방침이다. 환경분야는 상·하수도 기반시설(취·정수장, 해수담수화시설, 마을하수도보급 등)의 획기적 확충, 저탄소녹색마을 조성(600개소) 등을 중점 시책으로 추진한다.

지역특화자원, 체험·관광자원 등 향토자원의 융복합화, 시·군간 연계·협력에 의한 소득 및 고용 창출도 중시하고 있다. 삶의 질 개선은 근본적으로 소득창출이 전제될 때 의미가 있음을 감안하여 향토기업 지원 및 인재양성체계 구축, 미니창업보육센터, 선도품목 클러스터 등 농산어촌형 R&D 지원기반 구축, 지역별 종합마케팅체계 재구축, 다양한 직거래네트워크 개척, 시·군간 공동마케팅 활성화, 브랜드파워 개선 등 지역브랜드가치 제고를 적극 추진한다. 또한 농공단지를 지역경제 거점기지로(노후 농공단지 리모델링, 입주기업 기술·경영지원 강화) 육성함으로써 소득기반을 더욱 공고히 할 계획이다.

3) 낙후지역 정책지원 강화

전국 어디든지 최소한의 생활수준(National Minimum)을 보장하기 위하여 농산어촌은 마을단위 기초생활 인프라를 완비하는 한편, 중심 읍·면 활성화 등 관련 사업을 연계 추진하며 중소도시는 주거환경 정비, 구도심 재생 등을 종합적으로 추진하여 중소도시와 농산어촌을 연결하는 자립적 지역발전의 거점으로 조성한다.

아울러 낙후도가 심각한 지역은 '성장촉진지역' 으로 지정하여 도로등 기초인프라를 확충하고 소득기반의 여건개선에 중점을 둘 계획이다. 참여정부는 70개 시·군을 낙후지역으로 지정하여 신활력사업을 추진한바 있다. 그러나 예산지원이 부족하였을 뿐만 아니라 지나치게 형평성을 중시한 결과 재정자원을 낭비했다는 비판을 받았다. 따라서, 부정적 이미지를 연상시키는 낙후지역이란 용어 대신에 미래지향적인 성장촉진지역으로 대체하여 70개 시·군을 지정하는 한편 예산지원이 실질적으로 확대되도록 개선할 방침이다.

성장촉진지역은 인구, 소득, 재정상태 등을 종합적으로 고려하여 선정한다. 다만, 종전에는 낙후지역에 자동적으로 포함되었던 특정 지역, 도서개발법에 의한 도서지역과 접경지역지원법에 의한 접경지역은 특수상황지역으로 분리하였다. 다시 말해서 낙후지역은 앞으로 대통령령에 의해 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 선정하는 성장촉진지역과 도서지역 및 접경지역을 포함한 특수상황지역으로 분리하였다.

이들 지역에 대해서는 다른 기초생활권과 비교할 때 지리적, 사회경제적, 남북분단에 의한 행정적 규제로 인하여 지역발전의 애로가 크기 때문에 포괄보조금을 더 추가하는 등의 정책

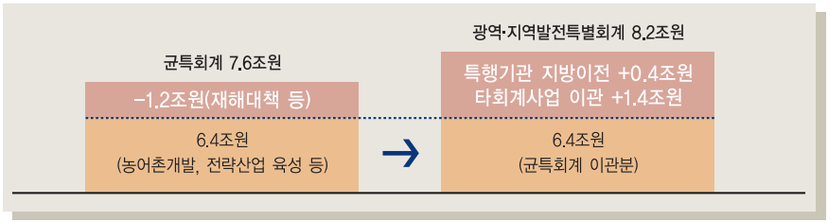
지원을 강화할 방침이다.

3. 광역 · 지역발전특별회계의 설치와 포괄보조금제도의 도입

1) 광역 · 지역발전특별회계의 설치

이명박 정부 신지역발전정책의 효과적 추진과 제도적 기반구축의 일환으로 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 재편하였다. 앞에서 설명한바와 같이 광역·지역발전특별회계는 8.2조원 내외로 확대된다('08년 예산기준).

〈그림 12〉 유형별 기초생활권



특별지방행정기관의 지방이양에 따른 소요재원(0.4조원)을 반영하며 사업재편의 일환으로 타회계 사업 중 필요한 사업은 광역·지역발전특별회계에 이관된다(1.4조원). 성장거점 활성화 및 기반조성사업, 광역단위 개발사업과 같이 광역단위 연계를 통해 시너지효과를 높일 수 있거나 지역경제 활성화가 우수한 24개 단위사업(1조 3,779억원)이 광역·지역발전특별회계로 들어온다. 반면에 재해예방 등 국가가 직접 시행할 필요가 있는 8개 단위사업(1조 1,794억원)은 타 회계로 이관한다.

〈표 6〉 광역 · 지역발전특별회계에서 타 회계로 이관하는 사업

소관부처	사 업	예산규모 ('08년기준, 억원)
농식품부	- 재해예방시설(배수개선) - 재해예방시설(방조제개보수)	1,833 1,070
방재청	- 재해위험지구 정비	1,439
문화재청	- 무형문화재 전승기반 구축	55
국토부	- 하천재해예방(하천재해예방) - 하천재해예방(수계치수)	3,731 3,235
환경부	- 대기오염물질 관리 - 자연환경 보전 및 이용	61 367
산림청	- 양묘	1,833

〈표 7〉 타 회계에서 광역 · 지역발전특별회계로 이관되는 사업

회계	부처	사 업	예산규모 ('08년기준, 억원)
농특회계	농진청	- 특화작목육성촉진사업 - 농촌생활활력 증진	105 114
	농림부	- 친환경농업인프라지원	330
교특회계	국토부	- 광역도로 - 광역철도 건설 - 광역철도 조사설계 - 산업단지 진입도로	1,442 5,218 206 4,215
일반회계	중기부	- 소상공인 지원 - 재래시장 지원	137 319
	문화부	- 역사문화도시(경주 등 3개소) - 전국체육대회 지원 - 국제대회 개최 및 참가지원	80 265 40
	지경부	- 섬유패션생활용품산업 육성 - 경제자유구역 추진지원 - 경제자유구역 기반시설 지원	20 82 1,207

광역·지역발전특별회계는 종전의 국가균형발전특별회계와 마찬가지로 3개 계정으로 구성되어 있다. 지역혁신사업계정을 광역발전계정으로 전환하며 규모경제화·광역화·협력·상생화를 뒷받침할 목적으로 재원규모를 확대하였다. 지역개발사업계정은 지역개발계정으로 전환하며 겉으로는 재원이 축소된 것처럼 보이나 재난재해 예방사업(1.1조원)을 제외하면 사실상 별다른 차이가 없다. 지역개발계정은 기초생활권의 지역개발사업, 지역문화·예술·체육·청소년 진흥, 기초관광자원 육성, 향토산업 육성, 농산어촌 생산기반확충사업, 상수도시설, 소상공인 지원사업, 대중교통 등이 지원대상이다.

2) 지역개발계정의 포괄보조금제도 도입

그간 국가균형발전특별회계는 부처간 이해관계에 따른 칸막이와 자치단체의 자율성 제약, 유사사업의 중복투자 등 국고보조금이 갖는 문제들의 대부분이 반복되고 있다는 지적을 받았다. 국고보조사업과 마찬가지로 복잡한 절차(사업신청 → 소관부처 심의·확정·내시)를 요구하였으며 적기추진 미흡 및 사업성과 저조, 자율성 제약 등의 문제를 그대로 간직하였다. 또한 매칭펀드(matching fund) 방식을 적용하여 지역 현안사업임에도 불구하고 지방비 부담을 감당하기 어려운 자치단체는 사업추진에 애로를 겪어 왔다.

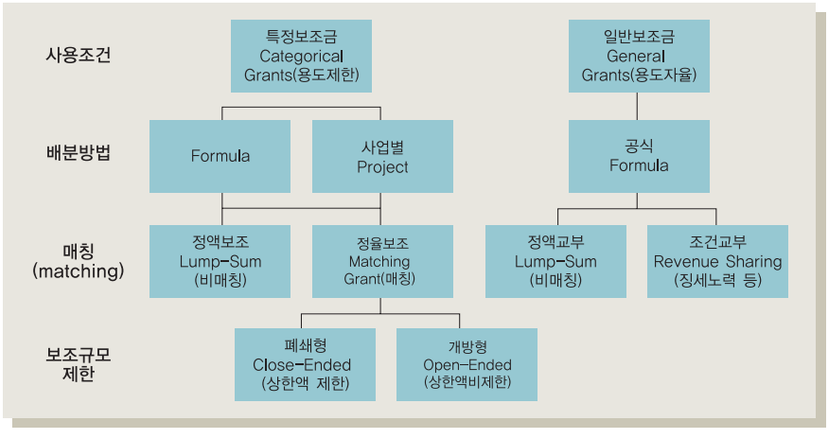
특히, 낙후지역을 대상으로 한 종합개발적 성격의 사업들은 내용적으로 비슷할 뿐만 아니라 계정별·소관부처별로 분리·운용됨으로써 중앙부처의 이해관계가 개입되어 난립하거나 '공모방식'을 도입하여 지역간 과당경쟁을 초래하는 등의 부작용이 방치할 수 없는 실정에 이르렀다.

〈표 8〉 낙후지역 관련 종합개발사업 현황

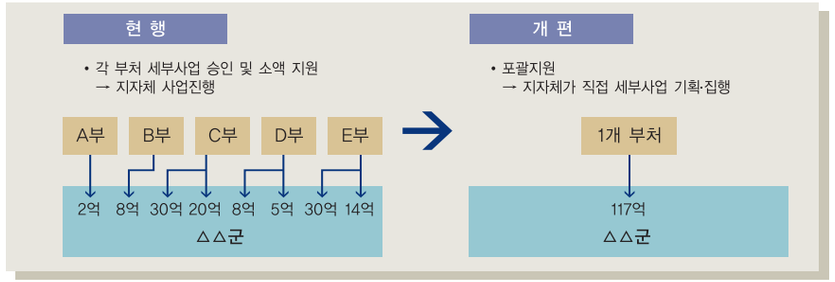
부처별	사 업 명	사업비
합계	11	11,168
행정안정부	3	1,929
	소도읍육성	464
	도서종합개발	954
	접경지역지원	511
농림수산식품부	5	6,587
	농촌마을종합개발	1,263
	농어촌 정주기반 확충사업(농어촌 생활 환경개선)	3,132
	오지종합개발사업	
	어촌종합개발	
	신활력 지역지원	1,882
국토해양부	개발촉진 지구지원	1,816
환경부	도서지역 식수원 개발	608
산림청	산촌 생태마을 조성사업	228

이에 따라 신지역발전정책은 유사사업의 과감한 통폐합, 자치단체의 재정운영 자율성 확대, 자치계획권의 신장 등을 촉진하고자 지역개발계정 전체를 포괄보조금으로 운용할 방침이다. 일반적으로 보조금은 용도제한의 범위, 재원의 교부기준, 지방비부담의 유무, 재원규모의 제한성 여부 등으로 일반보조금과 특정보조금으로 구분한다. 일반보조금(general grants)은 자치단체가 자유롭게 용도를 선정하고 집행할 수 있으며 일정한 공식에 근거하여 교부액을 산정(보통교부세, 조정교부금 등이 대표적)하며 특정보조금(categorical grants)은 해당 사업에만 지출하도록 용도를 제한한다(국고보조금이 대표적).

〈그림 13〉 지방재정조정 재원의 유형과 특성



포괄보조금(block grants)은 이 가운데 특정보조금에서 출발하되, 용도제한과 중앙정부의 정책재량에 의한 교부기준의 자의성이 갖는 문제점을 극복하기 위하여 개발한 보조금이다. 일반적으로 일정한 공식으로 산정하여 교부하며 유사사업을 통합한 하나의 사업군(block)은 자치단체에 예산편성권 및 사업선택권을 부여하고 있다.



이명박 정부가 도입하려는 포괄보조금은 이러한 장점들이 구현될 수 있도록 설계하였으며 그간 누차에 걸쳐 지적받은 유사사업의 난립을 해소하는데 주력하였다. 즉, 210개에 달하였던 유사·중복사업을 대폭 통합하여 24개 사업군으로 재편하였다. 사업군 내에서는 자치단체가 자율적으로 사업을 기획하여 추진할 수 있으며 공모방식을 폐지하였다.

예산지원방식은 세부사업별 시·군단위 지원방식에서 통합사업별 시·도단위 포괄배분방식으로 변경된다. 즉, 시·도단위에 지역계정사업의 한도액(Ceiling)을 설정하면, 시·도는 한도액 범위에서 관할 시·군에 대한 한도액을 산정하여 교부하는 방식이다.

〈표 9〉 포괄보조금 사업군 세부사업 구조

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부 문화재청	1) 문화시설 확충 및 운영 2) 관광자원 개발 3) 체육진흥시설 지원 4) 지역문화산업 육성지원 5) 문화유산 관광자원화	• 박물관, 문예회관 등(18개) • 문화도시, 관광지 개발(8개) • 운동장, 수영장 등(11개) • 문화콘텐츠 센터 등(8개) • 지역문화유산개발 등(5개)
	농림부	6) 농어촌자원복합산업화지원 7) 농어업기반정비	• 도농교류활성화 등(13개) • 밭기반 정비 등(13개)
	농진청	8) 지역농촌지도사업 활성화	• 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	9) 산림경영자원 육성 10) 산림휴양·녹색공간조성	• 임산물 수출촉진 등(3개) • 휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부 중기청	11) 지역특성화산업 육성 12) 전통시장/중소유통물류 기반지원	• 섬유패션산업 등(10개) • 전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	13) 청소년시설 확충	• 공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	14) 상수도시설 확충 및 관리 15) 자연환경 보전 및 관리	• 생활용수공급 등(4개) • 자연환경본전 등(2개)
	국토부	16) 해양 및 수자원 관리 17) 대중교통 지원 18) 민자유치접속도로 지원 19) 지역거점 조성지원	• 연안정비 등(3개) • 물류단지 지원 등(5개) • 가덕대교 건설 등(6개) • 국민임대산단 조성 등(2개)
시군구 자율 편성 사업	국토부 행안부 국토부 농림부	20) 성장촉진지역 개발 21) 특수 상황지역 개발 22) 도시활력증진지역 개발 23) 일반 농산어촌 개발	• 개촉지구 지원 등(3개) • 접경지역 지원 등(15개) • 주거환경 개선 등(16개) • 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	24) 도서지역 식수원 개발	• 도서지역 식수원 개발(1개)

7개 정책군 중 마지막 기초생활권 종합개발분야는 낙후지역 대상 지역개발종합사업으로 내용상 대동소이하기 때문에 하나의 정책군으로 통합하였다. 5개 부처가 분산·추진한 15개 낙후지역 개발사업(1조 3,082억원)은 자치단체가 원하고 필요로 하는 패키지사업 형태로 지원하며 성장촉진지역, 일반 농산어촌, 도시활력증진지역, 특수상황지역으로 구분하여 교부된다.

- **성장촉진지역 :** 경제력, 재정력, 기본인프라 등이 매우 낙후된 지역
- **특수상황지역 :** 접경지역, 도서지역 등 입지조건이 매우 특수한 지역
- **도시활력증진지역 :** 일반시, 행정구가 있는 시
- **신성장거점지역 :** 기타 시·군

〈표 10〉 기초생활권 종합개발분야 정책군에 포함되는 사업 현황

사업명	대상 시군구	'08년 예산 (억원)	사업내용
① 행정안전부	125	2,225	
– 접경지역 지원	15	511	– 도로, 마을회관 등 정주환경 개선
– 도서지역 개발	37	954	– 생산, 생활기반시설 확충
– 소도읍 육성	36	464	– 생활편익, 소득·문화기반시설 등
– 살기좋은지역 만들기	37	296	– 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부	468	6,936	
– 신활력지원	70	1,882	– 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립
– 농촌생활환경정비	243	3,109	– 면단위 기초생활환경 정비
– 농촌마을종합개발	101	1,235	– 경관개선, 생활환경정비, 소득기반
– 전원마을 조성	39	103	– 기반시설, 부지조성 등
– 어촌종합개발	15	298	– 생활환경 개선, 생활·소득기반 확충
– 농촌농업생활용수 개발		309	– 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부	154	3,099	
– 개발촉진지구 지원	34	1,816	– 낙후지역 기반시설 확충
– 주거환경 개선	88	1,133	– 도심불량주거지 내 도로, 상하수도 정비
– 살고싶은 도시 만들기	32	150	– 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청	57	228	
– 산촌생태마을 조성	57	228	– 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부	15	594	
– 도서지역식수원 개발	15	594	– 도서지역의 식수원 개발

포괄보조금의 도입으로 자치단체의 재정운영 자율권, 계획자치권 등이 신장하는 반면에 책임성 확보를 통한 재정자원의 효율적 배분이 문제될 수 있다. 때문에, 정부는 성과평가체계를 재정비할 계획이다. 지역개발계정은 소관부처가 포괄보조금 가이드라인을 제시하고 1차 평가를 실시하며 지역발전위원회가 종합평가 하는 구조이다. 평가결과는 익년도 포괄보조금에 연계하여 (포괄보조금 재원의 10% 내외) 시·도별 인센티브 형태로 반영한다. 인센티브 재원은 2008년 500억원이었으나 2010년에는 3,000억원 이상으로 확대하여 지방재정의 자율성과 책임성간 조화를 도모할 계획이다.

참고문헌

김선기 (2008), "광역경제권 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향", 「지방재정과 지방세」, 지방재정공제회, pp. 3~18.

_____, "기초생활권의 의의와 개념", 국가균형발전위원회 기초생활권TF 발표자료.

김현호 (2007), "참여정부 국가균형발전정책의 평가", 균형발전국제세미나, 중국 청화대학.

성경륭 (2007), "참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략", 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회, 2007, pp.58~109

이동우 (2006), "국토의 초광역경제권 구상과 정책과제", 「도시문제」, 제41권 제455호.

이동필 (2008), "기초생활권의 개념과 발전방향" 국가균형발전위원회 기초생활권TF 발표자료.

이원섭 (2007), "국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상", 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회, pp. 450~487

Hoover E. (1971). An Introduction to Regional Economics, New York: alfred A Knopf.

Richardson, H. and Chang-Hee Christine Bae(2007), "Balanced Regional Development vs. Global Competitiveness: A Review of British Regional and Urban Policies and Their Implications in Korea"

Part 2. 지역발전을 위한 민관협력 모델과 사례

민관협력을 통한 지역공동체 강화

I. 민관협력을 통한 지역공동체 강화 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

민관협력을 통한 지역경제 활성화

I. 민관협력을 통한 지역경제 활성화의 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축방안

I. 민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축의 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

민관협력을 통한 지역공동체 강화

권 오 상_ 경북대 행정학과 교수

I. 민관협력을 통한 지역공동체 강화 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

I 민관협력을 통한 지역공동체 강화 필요성

1980년대에 국가와 중앙정부가 모든 것을 주도하는 일방적이고 하향적인 통치를 국가경영의 철학으로 삼았다면, 1990년대에는 문민정부의 탄생과 더불어 거버넌스의 개념이 서구에서 도입되어 이를 우리 실정에 맞게 적용하기 시작하였다. 특히 1989년 경제정의실천연합(이하 경실련)과 1994년 참여연대 등 정부의 지원을 거부하고 정책을 감시하는 다양한 시민단체의 출현으로, 이후 본격적인 시민운동이 전개되기 시작했다.

거버넌스(governance)는 기존의 국민국가 중심의 통치체제의 약화를 배경으로 복지국가의 위기, 재정위기에 대한 시장주의적 대응, 경제와 정치의 세계화 현상, 행정조직 내의 관리혁명, 그리고 환경문제와 같은 새로운 도전에 대응하기 위한 새로운 국정 운영방식의 틀로 등장하였다(옥원호, 2002: 9).

거버넌스가 부각되고 있는 배경이 정부의 위기 혹은 통치능력(governability)의 위기에 있다고 볼 때, 정부의 위기 혹은 통치의 위기란 정부의 중앙집중적 권위의 상실, 정부정책의 효과성과 효율성의 저하, 이에 따른 공공 및 사부문의 파트너십 네트워크의 중시 등을 지적할 수 있다. 따라서 '거버넌스'는 '공식적인 정부행위자들의 역할 최소화라는 공공영역의 변화'를 시도하는데(주성수, 2002: 1), 이는 전통적인 정부의 역할과 기능은 약화·변화하지만 공공부문의 거버넌스 자체는 확대하며, 거버넌스를 담당할 주체로는 시민사회의 확산으로 그 역할이 강화된 NGO와 제3섹터, 그리고 일정 영역에서의 민간 혹은 공공 국제기구 등을 들 수 있다(김석준, 2000: 8). 거버넌스의 초점은 공적 영역과 사적 영역 간의 경계가 완화되고 공적 영역에 다양한 비정부 행위자들이 참여하게 되면서 다양한 행위 주체들이 다양한 차원에서 공동의 목표 달성을 위해 상호 조정, 협력을 이루어가는 과정이다.

〈표 1〉 통치와 거버넌스의 비교

구분		통치	거버넌스
추진 조직	조직형태	집중형태	분산형태
	지도층	정부 공무원	모든 이해당사자간 협상 주도자
	조직가치	전통적인 자본의 축적	사회적 자본 축적
	조직의 공동 목표	국가형성	시민사회 구축
추진 방식	권한행사방식	계층적, 일방적	모든 이해당사자간 공유
	의사결정 방식	다수결에 의한 지시와 통제	역할에 따른 다자간 협상
	정보생산능력	공공부문〉민간부문	공공부문〈민간부문
	공공재 생산에 있어서 시민의 역할	소비자 혹은 의뢰인	소비자인 동시에 공동 생산자
	자원조달체계	내생적 자원투입 위주	내 · 외생적 자원결합

출처 : 소진광(2007), 한국지방자치학회보, p98.

NGO가 정부의 새로운 정책결정 파트너로 부상함으로써 새로운 '거버넌스' 체제의 구축이 정부개혁의 과제로 부각되었으며, 공공-민간파트너십(public-private partnership)은 새로운 거버넌스의 유형[1]으로 많은 국가들에서 널리 응용되었다. 복잡성, 역동성, 다양성을 특징으로 하고 있는 지금의 사회에서 어떤 부문도 조직적·제도적 경계를 넘나드는 사회적 문제를 해결할 수 있는 충분한 자원이나 능력을 보유하고 있지 못하기 때문에 조직과 부문을 가로지르는 파트너십의 중요성이 강조되고 있는 것이다(Kooiman, 1993: 35).

NGO와 지방정부는 비영리·공익분야를 담당하고, 사회적·공공적 과제를 해결하기 위해 존재하며 좋은 지역사회만들기와 지역주민의 복지향상이라는 측면에서 목표도 동일하다. 이러한 의미에서 NGO와 지방정부는 여러 분야에 있어서 파트너십 관계를 가질 수 있다(石川縣, 2002: 5).[2]

참여적 거버넌스로서 주민참여예산제의 성공사례로 광주시 북구, 울산시 동구 등의 사례들이 가시화되기 시작하면서 국내의 거버넌스 사례가 점진적으로 발굴되기 시작하였다. 그러나 이러한 사례들은 주민이 지방정부의 정책결정과정에 참여한 사례로, 실질적인 성과는 결국 해당 지자체의 성과로 이어져 제대로 홍보되거나 전파되지 못한 경우도 많이 있다.

2004년 출범한 민관협의체인 지역혁신협의회는 관변단체라는 지적과 함께 정권의 교체로 자치단체 자율의 발전협의회로 대체되었지만 그 동안 쌓아온 다양한 인적네트워크나 인재양성 프로그램이 지속적인 지역발전의 모태로 작용할 것이라는 데에는 아무런 이의가 없다. 또한 신활력사업 등의 모델이 유럽의 사례를 벤치마킹했지만 이들 사업이 2기 5년차 사업에 이르면서 다양한 형태의 성공사례와 한국적 모델을 만들어 내고 있다.

Footnote

1) 미국의 경우 이미 1980년에 레이건의 집권과 동시에 대통령 직속의 태스크포스를 두고 민간창의력을 공공정책수행에 유용하는 전략을 추진하기도 했으며, 그 후 미국과 서구 국가들은 정부의 고유기능으로 간주되어왔던 사회복지, 청소년 문제, 환경보전 등의 무수한 기능을 시민사회와 NGO들에게 위임하거나 이양하는 대대적인 변화를 추구해 왔다(주성수, 2002: 5).

2) 거버넌스의 이론적 개념정리는 권오상 · 이정훈 · 노인만(2004) 논문의 일부 내용을 인용함.

해외의 사례로는 브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도를 들 수 있는데 이 사례는 강력한 영향을 끼쳐 우리나라의 광주시 북구, 울산시 동구, 서울시 등 3개 지자체에서 이 제도를 도입하기에 이르렀다.

II 해외사례

1. EU의 LEADER 프로그램 [3)]

EU의 LEADER 프로그램은 1990년을 전후하여 EU가 당시 유럽 농촌이 맞이했던 전환기적 상황에 대처하기 위하여 제시한 새로운 농촌지역개발의 접근방법이다. LEADER 프로그램은 Liasons Entre Actions de Development de l'Economie Rurale(농촌경제발전을 위한 행동연대)의 약자로 지금까지 수많은 지자체에서 이를 시행해 오고 있으며, 스위스, 독일, 프랑스 등은 독자적인 Leader 프로그램을 만들어 시행할 정도로 널리 활용되고 있다. EU의 리더프로그램은 지방정부와 의회, 시민사회를 망라한 거버넌스 기구인 LAG를 만들어서 지역사업을 주도적으로 실시하고 있으며, 그 사업의 범위도 도심재생, 농촌재생, 지역축제 및 문화프로그램의 개발 등 다양한 사업을 포괄하고 있다.

1) 개요

(1) 1990년 당시 상황은 농촌공간에 대한 사회적 요구 변화, 농촌지역의 인구사회학적 재구성, 지구적 차원의 정치경제 환경변화 등 전환기적 상황을 맞아 그에 따른 대처 방안이 필요했다. 이에 농촌개발정책의 새로운 접근방법은 지역적(territorial) 차원을 유지하고, 개념적으로는 다학문적(multi-disciplinary), 적용에 있어서는 다부문적(multi-sectoral)이어야 하며, 이해 당사자들의 자문 뿐 아니라 모니터링과 평가에 참여(participatory)하는 것으로 요약할 수 있다.

(2) 1990년 이전, EU는 농촌을 발전시키고 농업의 구조조정을 촉진시키기 위하여 부분적·분야별 농촌개발 사업을 시행하였다. 이들 사업은 대개 하향식(top-down) 방식으로 추진되었으며 중앙정부나 광역 단위 지방정부가 사업을 결정하여 시행하였다. 이에 따라 지역의 이해당사자들은 그들 자신의 지역 개발에 필요한 지식과 기술을 갖추지 못하거나 방관자적인 입장에 놓여 있었던 것이다.

지역에 기반을 두어 추진하는 상향식(bottom-up) 접근방법은 지역 공동체를 참여시키고 지역의 자원에 대한 가치를 사업에 반영하는 등 새로운 접근 방식으로 농촌지역에 일자리와 기업을 창출했다. 농촌개발정책의 필수적인 프로그램으로 자리잡은 LEADER I은 1991년부터 1993년까지의 짧은 기간에 EU의 여러 농촌지역에서 내생적 발전의 성공 사례를 이끌어 냈다. LEADER II(1994~1999)는 LEADER I을 통해 그 성과가 입증된 내생적 발전(endogenous development)모델을 확대 적용한 단계로 매우 긍정적인 이미지를 형성하고 큰 성과를 올렸다.

EU는 2000년부터 2006년까지 LEADER+프로그램을 진행, 대상을 EU의 모든 농촌지역으로 확대하였다. 이는 LEADER 프로그램이 제시하는 모델이 실험적 성격을 뛰어넘어 EU의 대안적인 농촌발전전략으로 인정받고 있음을 의미한다.

2007년부터 LEADER 프로그램은 전반적인 EU의 농촌개발정책에 반영되었으며 이는 EU의 지원 하에 전국적이거나 지역적인 LEADER 프로그램을 운영하게 되었다는 것을 뜻한다.

2) 사업내용

(1) 사업의 내용과 예산

EU 회원국과 지역은 EU 수준의 재정지원 뿐 아니라 각 회원국가별, 지역별 LEADER 프로그램을 재정적으로 지원한다.

- EAFRD(European Agricultural Fund for Rural Development, EU 농촌개발기금)에서 재정지원이 이루어지게 된다.

〈표 2〉 EU LEADER 프로그램 예산

리더프로그램명	해당단체 수	수혜지역 면적	EU기금(Million Euro)
리더 I	217	367,000km²	442
리더 II	906	1,375,144km²	1,755
리더 +	893	1,577,386km²	2,105

자료 : EC(2006)

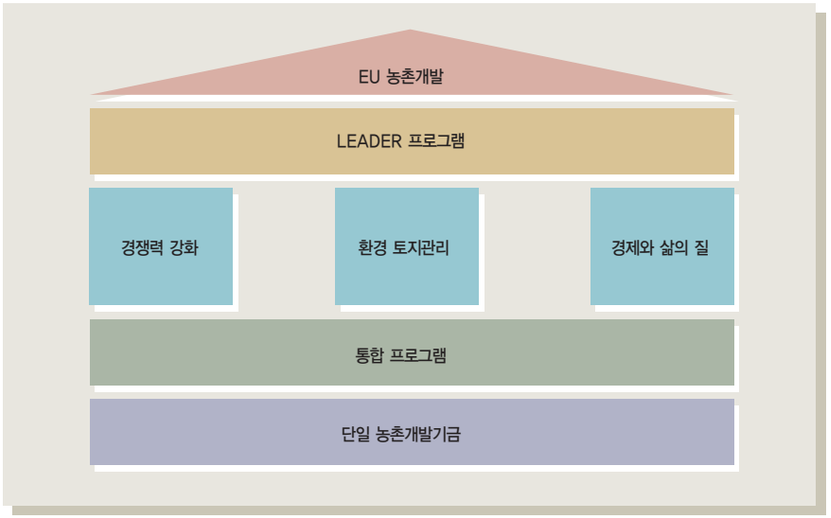
- LEADER 프로그램의 사업 내용은 크게 ①농촌개발 활동에 대한 기술적 지원, ②고용을 위한 직업훈련 및 지원, ③농촌관광, ④중소기업, 수공업 및 지방서비스업 활동 지원, ⑤농산물의 판매 및 마케팅으로 나눌 수 있다.

이와 같이 사업내용이 다양한 까닭은 지역의 고유한 특성을 적극적으로 활용하도록 권장하고 있는 상향식(bottom-up) 방식에 의하여 사업 주제를 선정하기 때문이다.

Footnote
3) EC(2006) Fact Sheet : The Leader Approach.

- LEADER 프로그램으로 추진할 수 있는 사업의 범위는 EU 회원국 농촌지역의 경쟁력을 강화하는 프로그램, 환경보존이나 토지관리 및 이용, 지역경제 활성화와 삶의 질 문제 등의 사업에 지원되었다.
- 프로그램의 지원 대상 지역이 갖추어야 할 7가지 요소
  ① 인구 1만 명~10만 명 이내
  ② 상대적으로 소규모의 커뮤니티
  ③ 동질적이고 응집성이 강한 지역
  ④ 전통과 정체성의 공유
  ⑤ 수요와 기대를 공유
  ⑥ 응집성과 결집력
  ⑦ 지정된 행정구역 단위는 불필요

〈그림 1〉 EU LEADER 프로그램 개요



자료 : EC(2006).

(2) 추진주체 – 지방활동그룹(Local Action Group, LAG)

• 구성

LEADER 프로그램을 집행하는 조직은 지방활동그룹(Local Action Group, LAG)으로 지역의 파트너십을 형성하는 것이 LEADER 프로그램의 핵심적인 전략이다. LAG는 민·관 파트너를 아우르며 다양한 사회·경제적 분야에서 활동하고 있는 지역 이해당사자 대표들로 구성되었으며, 특히 기업, 시민이나 시민단체, 지역정치단체, 환경단체, 문화 및 봉사, 미디어 단체, 여성단체, 청년단체 등 여러 단체와 사람들을 포함해 균형을 맞췄다. 이들은 조직 활동과 운영을 담당하는 코디네이터(coordinator)와 지역주민들의 적극적인 참여를 확보하고 현장정보를 수집하는 애니메이터(animator)들로 역할을 분담한다.

- 시민, 주민, 지역 관련단체
- 전문가 조직, 노조나 농업 및 비농업 관련단체, 기업 등
- 환경관련 단체
- 지방정부나 공공기관
- 문화 및 지역서비스 제공자(언론기관 포함)
- 외부 네트워크나 연구조직

LAG는 지역농촌개발정책의 방향과 내용을 결정하며 다양한 프로젝트의 의사결정을 주도한다. LAG는 LEADER 프로그램의 지원을 받기 위한 전문가 자문위원회를 구성하고, 의사결정단계에서는 민간과 관련 단체의 지분이 50% 이상이 되도록 구성한다.

• 기능

공공부문, 민간부문, 시민, 자원봉사 등의 분야로부터 활용 가능한 인적 및 재정적 자원을 통합하고 결합한다. 또한 집단적 프로젝트와 다계층간 활동에서 지역 활동가들이 시너지 효과, 공동소유, 지역의 경쟁력을 향상시키기 위해 필요로 하는 집단적 결합체를 만들고 연계한다.

함께 일해본 경험이 전혀 없는 농촌 이해당사자간에 대화와 협력으로 갈등을 줄이고 자문과 토론, 협상에 의한 해결책 발굴을 촉진한다. 또한, 다양한 파트너와의 상호작용을 통하여 시대적 변화에 적응하고 농업분야의 변화를 이끌어내며 환경적 우려를 불식시키고 농촌경제와 삶의 질 향상을 촉진한다.

EU의 LAG는 각 사업의 운영에서 관리책임의 상당부분을 책임지고 있다(사업선택, 비용 지불, 모니터링, 통제와 평가 등). LAG의 활동범위는 EU 회원국마다 다르지만 EU 기금지원을 통해 다양한 사업의 재정적 요구를 감당한다.

(3) LEADER 프로그램을 수행하기 위한 단계적 접근

• 역량강화

지역수준에서 가장 먼저 LEADER 프로그램의 수행을 위해서 갖추거나 준비해야 할 단계이다. 이와 같은 혁신적인 접근이 잘 이루어진다면, 지역의 주체들은 이런 활동을

관리할 재정기술이나, 특정 활동에 헌신할 인적자원, 지식과 프로젝트 아이디어의 관점에서 필요한 능력을 습득하게 된다.
과거에는 이 과정이 '실행에 의한 학습' (action learning)으로 알려져 왔고, 오늘날 축적된 경험은 이를 보다 쉽게 한다. 또한, 네트워킹과 다른 의사소통 도구는 LEADER 프로그램에 대한 정보를 제공할 뿐만 아니라 지역농촌개발전략의 준비와 필요한 중요 자원을 결집하는데 있어서 지역주체들의 관심을 제고하거나 활용 능력을 창출하는데 커다란 도움이 된다. 그리고 역량강화는 개인 활동뿐 아니라 집합적인 것으로 다양한 농촌의 이해당사자가 접근방식과 집행방식을 깨닫고 참여하여야 한다.

• 지역 주체들이 함께 하기

두 번째 단계는 지역의 핵심 이해당사자들이 함께 자신들의 아이디어를 토론하고 정제하는 회의나 세미나를 조직하는 것이다. 지역주체가 함께하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 세미나, 워크숍, 회의, 언론, 박람회와 전시회 등을 통해 지역 주체들이 함께 모여 상호 이해와 관심사를 논의하고 다양한 지역의 의견을 수렴하고 프로젝트를 함께 구상할 수 있다.

• 지역분석

해당 지역의 구체적인 분석이 필수적인 단계로서 지역자원에 대한 분석을 포괄한다. 지역자원은 사람, 활동, 경관, 전통, 노하우 등이며 개발 잠재력이 있는 독특한 특성을 담고 있어야 한다. 이런 특성을 분석하는 것은 지역기반분석 단계에서 시행되어야 하며 지역개발 전략에 대상 마을에 대한 구체적인 내용을 담고 있어야 한다. 또한, 지역기반분석은 단기뿐만 아니라 장기 비전을 세울 때 필수적이다. 비록 전문가의 지식이 이 단계에서 중요하지만 지역 주민의 참여와 동의가 필수적이다.

• 기존 활동과 사업 탐색

지역분석과 관련된 LEADER 프로그램에서 중요한 단계는 지역주체들이 그 지역에서 시행하였거나 계획한 농촌개발정책을 찾아내는 것이다. 현재 어떤 사업을 준비하고 시행하려는지 찾아내고 이들을 새로 만들지 대체할지 결정하여 예산의 중복투자를 막도록 해야 한다.

• 파트너십의 창조

분석단계에서 '상향식(bottom-up)' 접근은 지역의 강점과 약점을 찾아내고, 수요와 기대를 찾기 위해 자각과 결합이 필수적이다. 이 단계는 전체 지역을 타깃으로 하고 추가적으로 그 과정을 이끌 활동가 그룹을 포함하여야 한다. 지역을 위한 전략적 선택을 기획하는 단계에서 '상향식(bottom-up)' 접근은 다양한 집단의 참여를 요구하고, 지역주체와 지역분석을 함께한다면 민관 협력에 포함될 내용과 집행을 관리할 주체를 찾아내는데 도움이 되며 결국 이는 LAG의 결성을 이끌어내게 된다.

• 지역개발전략 준비

이 단계에서는 지역개발의 목적 설정, 전략적 우선순위 결정, 집행할 조치의 순위결정 등이 이루어진다. 이 지역개발전략은 LAG가 LEADER프로그램에 EU회원국이나 지역에 의하여 조직화된 사업제안서를 작성하는 기초가 된다. 회원국과 지역은 성공적인 LAG를 선정하고 이들에게 사업예산을 할당해야 한다.

2. 일본의 마치주쿠리 운동

1) 개요

일본에서는 1970년대 이후 주민참여를 통한 도시정비사업을 시작하면서 '마치주쿠리' 운동이 시작되었다. 이는 지역사회가 주체가 되어 지방자치단체와 전문가, 민간단체 등과 연계하여 소프트웨어와 하드웨어가 일체화된 거주환경의 향상을 추구하는 활동의 총체라고 정의할 수 있다. 이 운동은 인간의 정주공간을 보다 윤택하고 살기 좋은 공간으로 변화시키기 위하여 주민과 행정이 연대·협력하고, 기업이 지역활성화 차원에서 지원하는 커뮤니티 운동이다.

2) 사업내용

마치주쿠리 운동은 주택일조권을 침해하는 고층맨션 반대, 공장의 공해배출 반대, 역사적 가치가 있는 지역의 가로경관 보존운동, 도로와 공원정비를 통한 주거환경의 단계적 개선 등 다양한 활동을 한다.
마치주쿠리를 추진하는 조직의 형태는 마치주쿠리 공사, 마치주쿠리 센터, 마치주쿠리 회사 등으로 나누어진다. 마치주쿠리 공사는 민법에 의해 설립된 공익법인으로 이사회, 평의회, 사무국의 체제를 갖추고 있는데, 동경도내에 23개구에 마치주쿠리 공사가 있다. 마치주쿠리 센터는 지역주민이 자주적, 자립적으로 설립하여 회원을 모집해 결성된 비영리단체이다.

공사와 센터는 역할이 비슷한데 정보제공, 도서관 운영, 수거주선, 증개축상담, 컨설턴트 파견, 마치즈쿠리 단체지원, 강좌개설, 조사연구 등의 활동을 하고 있다. 이에 비해 마치주쿠리 회사는 시민출자형태로 주민출자를 받아 직접 마치주쿠리 운동을 전개한다는 점에서 공사와 센터와는 다르다. 회사는 민간개발업자와 비슷한 역할을 하지만 시민이 주체가 되어 운영하고 지역에 이익을 환원한다는 점이 다르다.

3. LAG 성공사례 [4)]

3-1. 농장을 지역사회와 접목하기

1) 개요

벨기에의 로레인(Lorraine, 인구 11,116명)은 가파른 산지에서 목축업을 주로 하는 농업지역으로 150개 농장이 3개 마을에 걸쳐 있다. 많은 젊은이들이 인접한 룩셈부르크에서 직장생활을 하기 위해 고향을 등지자 벨기에 농장은 위기에 처하고 몰락의 길에 들어섰다. 이에 지역 LAG가 팔을 걷어 부치고 나서 농장을 지역사회와 통합하는 활동에 나섰다.

2) 사업내용

(1) 프로젝트 : 농장을 지역사회와 접목하기

(2) LAG : Cuestas

(3) 예산 : 총 114,000유로(51,300유로-EAGGF, 51,300유로-정부, 11,400유로-민간)

(4) LAG의 역할

LAG는 지역주민과 농부들이 서로 만나서 토론하고, 의견을 교환하는 장을 마련해주는 연결고리 역할을 자청했으며, 이를 통해 농부들의 자신감이 배양되었다. LAG 대표자들은 모든 단계의 사업에 참여하여 개인과 조직이 함께하도록 노력하였다. 토론을 통해 시나리오를 개발하고 고민을 통해 해결책과 실행방안을 도출하도록 도움을 줬다. 또한, '농장개방의 날' 을 정해 지역 주민을 초청하는 한편, 이를 전국으로 확산시켰다. 도움을 원하는 농민들에게는 개별적인 맞춤형 컨설팅을 제공하고, 팔려고 내놓은 농장을 귀농자나 젊은이들이 인수할 수 있도록 연계하여 줬다.

(5) 성과

100명이 농장관련 토론회에 참석하여 농촌의 기억을 주제로 토론했고, 30명의 사람들이 농장체험과 농업의 미래에 대해 토론에 참여했으며, 300명이 '농장개방의 날' 행사에 참여하였다. 또한, 농장의 재정관리, 유기농 돼지농장 인수, 치즈농장 개발, 농장의 농산물 직판, 감자 재배농가 대상 감자 판매에 대한 자문 등 사업 컨설팅을 실시하였다.

3-2. 목장을 교육의 현장으로

1) 개요

벨기에의 켐펜(Kempen, 인구 95,223명)은 가파른 산지에 목축업을 주로 하는 농업지역으로 많은 소비자가 거주하고 있는 안트월펜과 인접하여 있다.

2) 사업내용

(1) 프로젝트 : 목장을 교육의 현장으로(세인트조셉 교육목장 사례)

(2) LAG : Plattelandsactie Kempen+

(3) 예산 : 총 64,000유로(25,600유로-EAGGF, 25,600유로-정부, 12,800유로-민간)

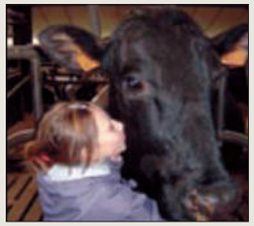
(4) LAG의 역할

LAG는 4가지 축으로 개발계획을 확정하였다. 첫째 다기능 농업에서의 혁신, 둘째 농업과 목축에 대한 사회적 인식제고, 셋째 체험경제의 관점에서 농촌지역에 우월적인 사업개발, 넷째 농장관광을 통한 관광객의 장기체류 확산 등이다. 이 중 농장관광을 통한 관광객의 장기체류 확산을 위해 교육과 레크레이션을 겸한 목장체험을 제공했는데, 교육전문단체는 레크레이션 중심의 농장체험 교육프로그램을 개발하고 지역관광사무소는 관광객에 대한 지원과 레크리에이션 지원을 했다. 또한, 농민단체와 지역민간단체는 지역적 측면에서 사업지원을 세인트조셉 농장은 체험 공간 제공 등 역할분담을 통해 성과를 거뒀다.

Footnote 4) EC(2009) Leader+ Best Practice.

(5) 성과

30개 학급의 학생들이 체험학습을 받았으며, 5회에 걸친 '야외체험의 날' 운영으로 기업 연수 및 워크숍을 유치하였고, 레크리에이션과 교육서비스가 지속가능한 농업교재와 농산물로 창조적 활동을 창출하였다.



민관협력을 통한 지역공동체 강화

III 국내사례

짧은 시간 안에 다양한 민관협력, 즉 거버넌스의 실험을 시도했던 우리나라에 과연 한국적 거버넌스 모델이 존재하는가? 이러한 논의를 살펴보기 위하여 다양한 문헌을 검토한 결과, 아주 만족스럽지는 않지만 몇 가지 실천적 모델을 발견하였다.
하나는 새마을운동이며, 다른 하나는 브라질의 주민참여 예산제도를 벤치마킹한 광주시의 주민참여예산제이다. 이에 두 모델을 자세히 살펴보도록 한다.

1. 새마을운동 모델

1) 개요

소진광(2007) 교수는 새마을운동을 한국의 독창적인 거버넌스형 지역사회 발전모델로 제시한다.
새마을운동은 첫째, 추진방식과 운영에 있어서 권한행사, 의사결정, 공공재 생산과 관련된 시민의 역할, 자원조달체계에서 거버넌스적 접근을 추구하고 있다고 주장한다. 또한 권한의 행사방식에서 두레, 향약 등에 기반을 둔 공동체 의식을 정부가 주도하고 주민들이 자발적 참여를 도모했다는 점에서 거버넌스적 접근이 강하다고 주장한 것이다. 이는 새마을 운동에서 촉발된 다양한 사업들이 1973년 이후에는 범정부적인 사업으로 발전하면서 거의 모든 정부부처가 새마을 운동을 기획하거나 수행하게 되는 것에서 확인할 수 있다.
그리고 의사결정에 있어서 주민들의 자발적 참여를 통하여 한정된 자원의 효율적 배분을 실행가능케 하였다. 또한 혈연중심의 씨족사회를 지연중심으로 바꾸어 놓았으며 이는 자연재해 극복, 마을 환경개선사업 등에서 많은 성과를 나타내게 된다. 1971년부터 1979년까지 319,817개 마을이 참여하였으며 마을당 참여인원은 평균 3,439명, 연인원은 9년간 약 1,099,939명이었다. 주민참여형 사업으로 추진된 계기는 공동체 형성을 위한 마을과 주민의 생활환경개선사업으로 추진되었고 여기에 대한 성과에 주민들이 만족하였기 때문에 주

민참여가 높아진 것으로 판단된다. 마을을 대표하는 새마을지도자를 주민들이 직접투표로 선출함으로써, 사업우선순위결정, 주민부담, 수혜자 결정 등 모든 의사결정이 상향식 과정을 띠게 되었다.

2) 사업내용

주민들은 공공재 생산에 직접 참여하여 1971~1973년까지는 생활환경 시설 및 생산여건 조성 중심으로 새마을 운동을 추진하였고, 1974년부터는 주민참여형 새마을운동이 시작되었다. 이는 주민참여율이 급격히 증가한데서 그 이유를 찾을 수도 있지만, 새마을운동을 기초, 자조 및 자립의 3단계 구분하여 단계별 추진체계를 달리 접목시켰다는 점이다. 예를 들면, 다섯 가지 분야에 걸쳐 일정 기준을 달성하면 기초마을에서 자조마을로 승격되었는데 그 기준은 마을진입로 정비, 지붕개량, 마을 하수구정비, 관개시설을 갖춘 농지가 70%이상 일것, 소하천 정비, 마을회관 등의 설치 및 마을기금 50만원 이상 적립, 1건 이상의 마을공동소득사업 실시 등이었다. 이런 사업추진에 따라 1972년까지 절대적 우세였던 기초마을의 수가 1973년에 31%로 줄어들었고, 1976년 말에는 자조마을이 절대 우위를 차지하게 되었으며, 1977년 말부터는 자립마을이 절대적 우세를 차지하게 된다. 이런 성과는 새마을 운동이 혈연중심에서 지연중심 공동체로 전환되었으며, 각 발전단계를 설정하여 주민참여와 경쟁을 유도하였으며, 주민의 수혜와 책임을 연계하는 등 철저한 성과주의 방식의 결과라고 볼 수 있다. 또한 새마을운동은 결국 주민의 삶의 질을 향상시켰으며 주민들의 공동노력을 바탕으로 하는 이익을 체감하게 되고 이는 근면, 자조, 협동의 새마을정신이 자리잡게 되는 계기가 되었다.

자원조달체계를 보면 초기에는 정부 지원으로 시작되었다. 그리고 1971년부터 1979년까지 새마을운동에 투자된 재원을 살펴보면, 1971년에는 66.4%인 81억 원이 주민부담이었으며, 이후 점차 줄어들어 1979년에는 43.9%가 주민부담이었다. 주민에 대한 융자 등이 시행됨으로서 주민부담이 줄어든 것으로 나타났다고 소진광 교수는 주장했다.

추진조직의 경우 계획, 조정 및 지원을 위한 행정조직과 주민활동을 수행하는 민간조직으로 나누어 볼 수 있다.

정부의 행정조직은 1971년 내무부의 직제개정을 통해 지역개발담당관, 농촌개발관 등의 5개 직제를 신설하여 새마을운동을 담당케 하였으며, 1973년에는 지역개발담당관을 새마을담당관으로 개칭하고 새마을계획분석관을 신설하였다. 또한 새마을중앙협의회를 만들어 내무부장관이 위원장을 맡았으며, 새마을운동중앙협의회 위원으로 각 부처 차관, 각 청장 등이 참여하여 새마을운동의 중장기 및 연도별 추진계획 수립, 새마을운동의 효율적 추진 총괄, 계몽과 홍보활동 등을 담당했다. 중앙부처 국장이 참여하는 새마을운동실무협의회의 구성과 시·도 새마을운동협의회, 시·군 새마을운동협의회, 읍·면 새마을운동협의회 등이 구성되었고, 리·동 개발위원회와 주민총회 등으로 하부조직을 구성하였다. 한편 이 당시 공무원들에게는 새마을 관련 부서가 승진하는 코스로 인식되어 있었기 때문에, 우수한 인재들이 많이 지원하는 모습을 보이기도 했다.

주민조직은 1980년 새마을운동조직육성법이 공포되면서 새마을지도자협의회, 새마을부녀회, 직장새마을협의회, 공장새마을운동추진본부 등이 연합한 새마을운동중앙본부가 출범하였다. 주민참여형 새마을운동 조직으로는 주민총회, 반상회, 비공식 주민조직 등이 있으며, 반상회의 경우 1976년부터 조직되었는데 이는 주민참여의 수단이자 새마을운동의 핵심으로 볼 수 있다.

2. 한국형 주민참여예산제 모델

1) 개요

주민참여예산제는 브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도를 벤치마킹하여 우리나라의 광주광역시 북구(2003년), 울산시(2005년), 서울시(2003년) 등이 시행하였다. 이 3곳의 사례를 중심으로 한국형 주민참여예산제에 대해 살펴보도록 한다.

2) 사업내용

광주광역시의 주민참여예산제는 1998년에 발족된 '함께하는 시민행동'이라는 시민단체의 예산감시운동 및 예산감시네트워크 구축, 조례제정운동과 함께 지방자치단체장의 적극적인 의지로 이루어졌다. 2003년 주민참여예산제 공청회개최 및 연구회의 발족, 참여예산학교 신설 등을 통해, 주민참여예산제에 대한 민관에 대한 교육 및 주민예산심의위원회가 구성되었다. 이어서 2004년에는 주민참여예산운영조례 및 규칙의 제정, 지방재정계획심의위원회의 운영을 통해 본격적인 주민참여예산제가 시행되었다. 보다 자세한 추진과정 및 추진체계는 〈표 3〉 과 같다.

〈표 3〉 광주광역시 북구의 주민참여예산제 변화과정

구 분		제1단계 조례제정이전단계 (2003년 ~ 2004년 3월)	제2단계 조례제정을 통한 제도화 단계 (2004년 4월 ~ 2006년 5월)	제3단계 조례제정을 통한 재제도화 단계 (2006년 5월 ~ 현재)
예산정보공개 범위 및 방법		세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온 · 오프라인공개)	세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온 · 오프라인공개)	세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온 · 오프라인공개)
예산 (시민) 참여 조직	예산참여 시민위원회	• 추천 · 공모, 132명 • 8개분과위원회	• 추천 · 공모, 80명 • 5개분과위원회	• 추천, 100명 이내(현재89명) • 5개분과위원회
	예산참여 지역회의	없음	없음	동별 7~10명
수렴된 주민의견 조정심의기구		지방재정계획심의위원회	지방재정계획심의위원회	예산참여민관협의회
주민참여예산제 연구회구성		8명	9명	9명
기타		• 2004년도 주민참여 예산제 도입을 위한 조례제정의 중요한 토대 제공	• 예산토론방설치 • 「 복구살림 」 홈페이지 재구축 (예산참여방)	• 보궐위원 선정기준 마련 • 참여주체의 확대 • 예산토론방 기능강화 • 포털사이트 구축

출처 : 김정선, naver cafe, http://cafe.naver.com/godwjdrogur2/13.

울산시 동구의 주민참여예산제는 2001년 민노당이 주민서명을 받아 추진하였다. 참여정부가 구상한 지방분권 추진로드맵(2003년)의 일부로 추진되어, 2005년에 개정된 지방재정법에 이 제도의 시행에 관한 내용을 포함하였다.

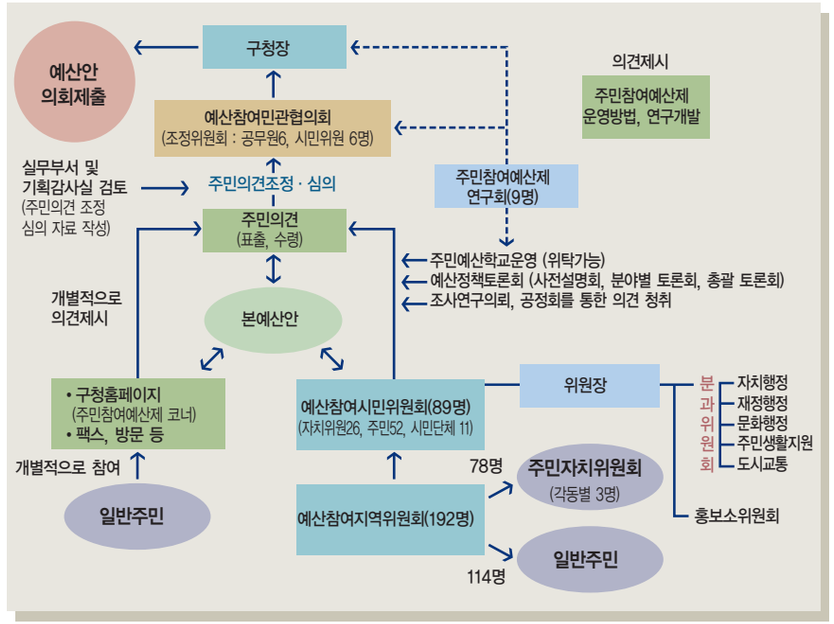
지역 특성면에서 대형 기업과 협력업체가 많으며 상대적으로 젊은 근로자들이 많아, 주민의 평균연령도 젊은 편이어서 주민참여예산제에 대한 참여의지가 매우 높았다고 볼 수 있다. 이에 울산시 동구청은 주민참여예산연구회를 구성하고, 2004년 6월 주민참여예산조례를 공포하였다.

울산시 동구의 주민참여예산제도는 시민위원회 중심으로 운영되었는데 8개의 분과위원회, 지역회의, 시민위원회 총회 등으로 구성되었다. 이 중 시민위원회 총회는 지역별 시민총회와 의제별 시민총회, 대의원포럼, 참여예산평의회 등으로 구성된다. 한편 총회를 통해 위원을 선출하는 브라질의 사례와는 달리, 시민단체와 주민자치위원회의 공개모집을 통해 시민위원회 위촉대상자로 선정한 뒤 3일간의 주민참여예산학교 수료자를 시민위원회 위원으로 위촉하는 점이 특이하다.

주민참여예산제는 광주광역시 북구는 진행형이지만, 울산시 동구의 경우 2006년 선거에서 진보정당의 집권실패로 막을 내리게 되었다.

서울시는 2003년부터 주민참여예산제 시범실시를 시행했지만 본격도입에는 실패하였다.

〈그림 2〉 광주광역시 북구의 주민참여예산제 추진제도



출처 : 네이버 cafe http://cafe.naver.com/godwjdrogur2/13.

참고문헌

European Commission (2006), Fact Sheet : The Leader Appreach, European Communities.

European Commission (2009), Leader+ Best Practice, European Communities.

Kooiman, J. eds. (1993), Modern Governance : New Government-Society Interactions, London : SAGE Publications.

石川縣 (2002), NPOとの協働に關する手引-豊かな地域社會の創造を目指して.

권오상 · 이정훈 · 노인만 (2004), 대체에너지 정책에서 지방정부와 NGO의 파트너십에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」 16(1).

김석준 (2000), 뉴거버넌스의 이론과 사이버 거버넌스. 이화여자대학교 BK21 한국사회의 거버넌스 교육연구단. 「뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 학술세미나 발표논문집」.

김정선, naver cafe, http://cafe.naver.com/godwjdrogur2/13.

소진광 (2007), 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동, 「한국지방자치학회보」 19(3).

옥원호 (2002), 로컬거버넌스를 위한 지역 NGO의 과제, 「지방정부연구」 6(3), 7-29.

주성수 (2002), 정부-NGO의 관계와 정부의 NGO 공모사업, 「ngo Zine」 3월호, 한양대학교 제3섹터연구소.

민관협력을 통한 지역경제 활성화

이 진 석_ (주)네모파트너즈 대표

I. 민관협력을 통한 지역경제 활성화의 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

I 민관협력을 통한 지역경제 활성화의 필요성

최근 우리나라는 지역의 주도하에 지역경제 활성화를 위해 중앙정부가 지원하는 지역경제 활성화 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 그 결과 과거와는 달리 많은 지자체가 지역과 관련된 특화 사업 및 혁신사업 등을 추진하였고, 이는 지방도 발전 가능하다는 것을 보여 주었다. 특히 2004년부터 시작된 지역특화사업은 지역 자율성을 인정하는 상향식(bottom-up) 사업으로 지역단위 네트워크 구축과 복합 연계식 지원에 중점을 두어 성공적으로 진행되어 져 왔다는 평을 듣고 있다. 이러한 지역특화사업은 다음과 같은 다섯 가지 – 운영방향, 운영체계, 연계 및 협력, 홍보, 자립화 – 관점에서, 민관의 각 주체가 긴밀한 협조하에 적극적인 협업을 한 결과 각 사업마다 좋은 결과를 가져오게 되었다.

하지만 지자체 등 각 지역경제의 주체에게 지역경제 활성화란, 단지 재래시장에 활력을 불러일으키거나 과거부터 유명했던 지역의 전통 음식, 사찰, 명승지에 대한 홍보를 통해 외지 관광객을 끌어들이는 것이라고 단순히 생각하고 있는 것이 현실이기도 하다. 또 선거 등과 맞물려 현 자치단체장의 임기 내에 어떠한 사업이라도 시작하고, 그것을 다음 선거의 홍보 수단으로 사용하기 위한 한 방편으로 여기기도 한다.

한편 중앙정부는 낙후지역에 대한 균형발전이라는 이유로 실행력이나 미래 수익성이 없는 사업에 정치적 논리를 개입시켜 지원하다 보니, 선심성 내지 전시적 행정이라는 비난을 끊임없이 받고 있는 사업도 존재하는 것 또한 사실이다.

더욱이 이러한 지자체의 자금이나 중앙정부로부터의 지원금은 집행된 뒤에 제대로 관리가 되고 있지 않다는 생각이 시중에 퍼져있어, 이를 노리고 터무니없는 개발사업이나 리조트 설립 방안으로 귀중한 세금을 낭비하게 하거나 지자체의 희망을 꺾는 이들도 활개를 치고 있는 실정이다. 이런 상황을 볼 때, 이제는 지역 경제 활성화를 위한 방안을 다시 점검하여 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협력하에 발전적인 미래 전략을 수립해야 할 때가 되었다고 생각한다.

이에 필자는 이제까지의 지역경제 활성화 관련 연구 경험을 바탕으로, 어떻게 하면 보다 효

율적이고 효과적으로 지역경제를 활성화시킬 수 있는가를 지역특화 및 혁신사업의 관점에서 소개해 보려고 한다. 우선 지역경제 활성화에 성공한 해외의 성공사례 연구를 통해 향후 국내 지역경제 발전을 위한 시사점을 알아보기로 한다.

해외의 성공적인 지역경제 발전 사례를 연구하면 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있을 것이다.

첫째, 지역경제 활성화 사업의 정착에는 장기간이 소요되며, 단계적 접근이 필요하다.

클러스터 형성에는 통상 15년 이상의 시간이 소요된다. 단, 성공경험이 있는 경우 기간 단축이 가능하다. 미국에 진출한 도요타(Toyota)의 사례를 보면, 구성주체의 니즈(needs)와 흡수 능력에 맞춰 단계적으로 클러스터를 형성한지 5년 만에 네트워크를 구축하는데 성공하였다.

또한, 단계적 클러스터 형성을 위해 형식지[1] 교류에서 암묵지 교류로의 전환, 일 대 일 관계에서 다 대 다 네트워크로 변화, 기존 산업에서 신산업(접목) 등으로 단계적 접근이 요구된다.

둘째, 물리적 집적만으로는 부족하며, 장기적으로 복합생태계 구축을 지향해야 한다.

토지, 건물, 도로 등 하드 인프라의 물리적 집적이 기능의 효율적 연계까지 보장하는 것은 아니다. 지역에 대한 기획, 학습 능력 제고, 민관 파트너십을 통한 클러스터 리더십 창출 등의 소프트 인프라와의 결합이 필요하다. 또한, 생활, 교육, 문화, 예술의 지역 기반, 도전정신, 학습 분위기 등의 마인드 제고와 지역특유의 문화풍토와 시너지 효과도 장기적인 관점에서 고려해야 한다.

지역경제활성화 사업을 성공적으로 안착시키기 위해서는 장기적 안목으로 마스터플랜을 구축한 후 단계적으로 접근하여, 산업의 하드웨어와 소프트웨어를 결합한 복합 생태계를 구축할 수 있도록 정책을 수립해야 할 것이다.

셋째, 클러스터간 연계와 이의 원활한 작동을 위한 지역경제활성화 체계 구축이 필요하다.

하나의 클러스터가 자체적으로 연구개발, 산업생산, 기업지원의 완결된 가치사슬을 갖추는 것이 아니라 중소 클러스터간의 연계를 통해 완결형 가치사슬을 형성해야 하는 것이다. 또한 클러스터 연계 체제가 효율적으로 작동할 수 있도록 광역적 관점에서의 지역경제활성화 체계 구축이 필요하다. 그리고 중장기적으로는 광역적 관점에서 2~3개의 클러스터 허브를 형성하고, 다양한 중소규모 클러스터 및 지연산업(地緣産業) 클러스터를 허브와 연계해야 한다.

지역내외, 글로벌 네트워크 활성화로 고착(lock-in) 위험성에 대비하고 지역산업의 유기적 통합과 지역 내 산업발전의 파급효과를 극대화하고, 인력, 금융, 정보화, 문화, 물류유통 등 혁신 인프라는 광역적 관점에서 상호 연계운영을 유도해야 한다. 또한 민간부문, 공공부문, 제3섹터 등 지역주체의 자발적인 참여를 유도하는 지역 거버넌스[2]를 확립해야 한다.

클러스터 간 연계 및 산·학·연 네트워크의 활발한 구축을 통해 지역산업이 유기적으로 통합되고, 지역 거버넌스 확립이 가능하도록 광역 간 클러스터 허브를 구축해 지역경제활성화 체계를 확립하여, 클러스터 간 연계와 이의 원활한 작동을 위한 코디네이터(coordinator) 역할을 하도록 해야 한다.

넷째, 공공부문과 민간부문의 상생을 위한 협력과 참여가 요구된다.

지역혁신을 위해 공공부문이 기업이나 시장의 요구를 무조건 수용하거나, 세밀한 부분까지 주도적으로 개입하는 것은 바람직하지 않지만, 공공과 민간의 파트너십을 통해 구체적인 비전 작성과 세밀한 정책수립 및 수행이 필요하다. 나아가 중앙-지역 및 부처 정책간 파트너십 수립과, 해외 등 타 지역과의 파트너십 수립을 도모하여 삼각 파트너십을 구축할 필요성이 커지고 있다.

다섯째, 국가적, 지역적 다양성으로 인해 획일적, 표준적 정책수단은 실효성이 없다.

특수한 경우를 제외하고 중앙 주도의 클러스터 및 지역혁신 정책은 실패사례가 더 많다. 특히, 지역 수용능력 무시, 첨단산업에 대한 환상 등 지역현실과 유리된 정책 추진으로 인한 실패, 지역내부연계에 대한 집착, 산학연계에 대한 환상 등으로 인한 네트워크 구축의 실패, 민간-공공의 파트너십 실패, 정책 지속성, 일관성 부족과 조정 실패 등 공공부문의 실패, 다른 정책과의 시너지와 사회통합 정책의 간과 등 클러스터 정책 의존도 과다 등으로 실패하는 경우가 많다. 지역의 자율성과 창의성이 발현될 수 있는 지역혁신 거버넌스 형성이 필요하다.

지역특화산업의 속성상 획일적·표준적인 정책을 지양하고 민간과 공공의 상생적 협력과 참여를 통해 지역의 자율성과 창의성에 기반하여 지역경제활성화 사업을 추진해 나가야 할 것이다.

Footnote

1) 암묵지와 형식지 – 암묵지는 '학습과 체험을 통해 개인에게 습득돼 있지만 겉으로 드러나지 않는 상태의 지식'을 말한다. 사람의 귀와 귀 사이 즉 머리 속에 존재해 있는 지식으로 언어나 문자를 통해 나타나지 않는 지식이다. 형식지는 '암묵지가 문서나 매뉴얼처럼 외부로 표출돼 여러 사람이 공유할 수 있는 지식'을 말한다. 교과서, 데이터베이스, 신문, 비디오와 같이 어떤 형태로든 형상화된 지식은 형식지라고 할 수 있다.

Footnote

2) 거버넌스 – 거버넌스의 사전적 의미는 다음으로 대별된다. 1 지배, 통치, 지배권, 지배력 2 권력, 피지배 상태 3 통치법, 관리 방식

II 해외사례

1. 중국의 중관춘

중관춘은 현재 8,000여 개의 첨단 기업과 중국 최고의 국가 연구 기관, 대학이 밀집되어 있는 중국의 대표적인 R&D와 첨단산업의 지식집적단지이다.

1) 개요

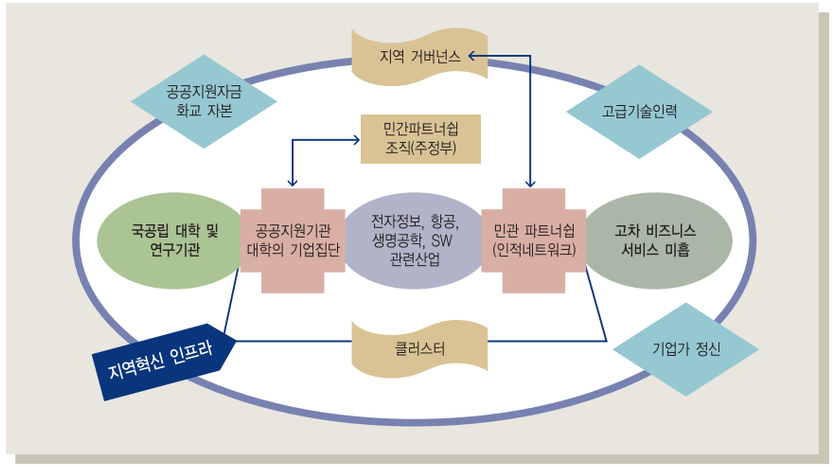
중관춘은 중국 최고의 고등 교육이 집적한 입지적 조건을 바탕으로, 1980년대 초 10여 개의 국영기업과 100여 개의 연구개발형 기업설립으로 형성된 후, 중국정부의 계획적인 지원을 바탕으로 성장하였다.

〈그림 1〉 중관춘 현황

- 중국 북경시 서북부 해정구를 중심으로하는 R&D와 첨단산업 집적지
  - 중앙과학연구원(중국 최고의 국가 연구기관) 및 200여개 과학 연구소 집적
  - 8,000여개의 첨단 기업과 수 천개의 관련 기업 밀집
  - 북경대학, 청화대학, 북경 이공대 등 중국 최고의 고등 교육기관 집적

- 1980년대 초 민영 첨단기업과 이후 북경시 고산기술산업개발구 설립
  - 10여개의 국영기업과 100여개의 연구개발형 기업 설립
  - 1980년대 중반부터 전자 거리로 외부 지역에 명성이 알려지기 시작
- 1990년 말 북경시와 국무원의 계획에 의해 중관춘 과학기술연구원 설립
- 중국정부가 계획적으로 조성한 지식집적단지
  - 생명공학, 전자정보산업, 항공산업, 일반 제조업, 소프트웨어 산업을 단지별로 특화
  - 총 355㎢의 광대한 부지
  - 북경 도심과 많이 떨어져 있지 않은 지리적 특성

〈그림 2〉 중관촌 클러스터 구조



2) 사업내용

(1) 중관춘의 발전과정

1980년대 초 중관춘에 북경플라즈마학회가 설립되었다. 이는 미국의 기술 집적단지인 Route128[3]을 발전모델로 한 최초의 민영과학 연구기구이다. 중국판 하이테크 기업의 출현을 계기로 중국정부의 관심이 증대되어, 1986년 말에 각종 연구개발 관련 민간기업이 100개소를 돌파하게 되었다. 북경개발구는 첨단기술 관련 연구개발 성과를 상품화하기 위한 목적으로 설립되었고, 외국기업에 대한 소득세 감면, 재투자에 대한 세금 환급 등 일련의 세제우대 정책을 통해 중관촌에 정부 차원의 지원을 하게 되었다.

(2) 정부의 적극적인 지원과 역할 분담

정부와 국민이 지식강국에 대한 확고한 비전을 공유하고, 중국 지식산업 선도 지역으로 육성하자는 목적하에 북경의 주도적인 계획·입안으로 추진되었다. 여기에 중앙정부는 법률의 승인과 도로, 통신시설 등의 인프라 투자를 담당하였다.

(3) 지식산업 육성을 위한 체계적인 단지조성

중관춘 생명과학원, 징시(京西) 생물의약 개발구, 베이징 신소재 기지, 베이신위엔(北新園), 칭화대학 과학기술단지, 베이항(北航) 과학기술단지, 이공대학 과학 기술단지 등 지식산업 육성을 위한 단지를 조성하였다.

(4) 외부자원의 적극적인 도입

해외 유학인력의 귀국 및 고급인력 관리와 외국인 투자의 적극 유치를 위해 파격적인

Footnote
3) Route 128-하버드대학과 MIT를 중심으로 하는 산업단지.

조치를 단행하였다.

(5) 입주기업을 위한 특별한 지원체제 구비

자금지원은 물론 사회주의 하에서도 기업규제 완화를 시도하였다.

2. 독일의 이노베이션 센터

전형적인 내발적 지역개발 형태로 지자체 주도로 설립되었으며, 현재는 90여 개의 기업이 단지 내 입지하고 있다.

1) 개요

베를린 이노베이션 센터의 경우 지역과 지자체 중심으로 클러스터가 설립되어, 상대적으로 리스크가 적은 소규모 기술혁신센터로서 성공적인 성과를 창출하였다. 또한 베를린 이노베이션 센터는, 대학에는 기술의 산업 적용으로 인한 수입을, 지역에는 고용창출 및 지역경제 활성화를, 기업에게는 기술개발을 각각 촉진하게 하였다.

〈표 1〉 베를린 이노베이션 센터 개요

구분	주요 내용
운영방향	• 대부분 소규모 기술혁신 센터가 지자체 중심로 많이 설립됨 • 사이언스 파크에 비해 기술혁신 및 기술창업보육 기능이 강함 • 지역에 동화시키기에 적합한 산업에 따라 클러스터 조성
운영체계	• 진흥협회에서는 산학연 대표들이 모여서 기술진흥 및 혁신진흥 활동을 지원하고 대학과 기업체 간 커뮤니케이션 강화 • 4대 이니셔티브를 통해서 전략산업 강화 육성 • 미래기금 조직을 통해서 기업의 혁신 프로젝트에 지원
연계 및 협력	• 각 대학에 특화된 산업에 맞게 지역 클러스터 산업 선정 • 진흥협회에서 산학연 대표들이 만나서 의견 교류 • 산발적 소규모 산업 클러스터 간에 광역적으로 전략적 연계 • 관련산업을 중심으로 체계적 상호 네트워킹을 할 수 있는 체제로 조성되어 있음
재원조달 유형	• 초기 인프라 구축시 지자체가 주도적으로 자금 조달함 • 운영비 조달은 임대료, 공공서비스 수입, 정부나 기업의 지원금으로 충당 • 노후 시설의 개보수 활용 등으로 비용 절감
자립화	• 초기에 재정이 부족한 지자체가 주도하였기 때문에 상대적으로 지역경제활성화가 적은 소규모 기술혁신센터형 클러스터 구축 • 부동산 임대업 등을 통한 수입으로 운영비 조달

2) 사업내용

(1) 개발경위 및 사업주체

베를린은 중소기업 중심의 산업구조를 갖춘 독일의 대표적인 공업도시로 약 2,200여 개의 기업이 활동하고 있으며, 20여 개의 국공립 연구기관이 있다. 베를린시는 중소기업으로의 기술이전을 촉진시키기 위하여 베를린기술이전센터를 베를린 공과대학에 설립하여 정보이전, 기술이전, 교육훈련 등의 기능을 수행하게 했다. 이것이 베를린 이노베이션 센터의 모체다.

(2) 특성

대부분 소규모의 기술혁신센터가 지자체 중심으로 많이 설립되어 있었다. 이는 전형적인 내발적 지역개발 정책의 한 방식으로 기술 혁신 및 기술창업 보육기능(incubation)이 강화되었다. 미국이나 영국에서 볼 수 있는 대학중심의 과학연구단지 조성패턴과 달리 지자체가 주도적으로 설립하였다.

(3) 지리

1983년 베를린시는 시의회와 베를린 공과대학과의 협력 하에 웨딩 지역에 있는 폐기된 전 AEG공장 건물을, 연구시설과 중소기업의 연구생산 활동에 적합하게 개축하였다. 공간적으로는 베를린 시내 6개 지역을 통해 분포시켰다.

(4) 현황

단지가 조성된 이래 150여 개 이상의 기업이 입주, 많은 업체가 지역 내로 이전하였고, 현재는 90여 개의 기업이 운영되고 있다. 연구 단지가 지역경제에 미치는 효과는 매년 140~250만 파운드 정도 되는 것으로 평가 된다.

(5) 성공요인

베를린 이노베이션 센터의 특징을 분석하고, 그로부터 베를린 이노베이션 센터의 성공요인을 유추하면 다음과 같다.

〈표 2〉 베를린 이노베이션 센터의 성공요인

성공요인	베를린 이노베이션 센터의 특징
지자체의 낮은 리스크 감내도를 극복하기 위해서 소규모 혁신센터를 다수 설립/노후시설 개보수 활용 등으로 재정부담 감소시킴	• 대부분 소규모의 기술혁신센터가 지자체 중심으로 많이 설립되어 있는 것이 특징임 • 각 지역의 특성과 지역산업의 특색에 맞는 소규모 기술혁신센터 설립 • 센터의 발전에 따른 재투자와 적시의 확장전략 수행 • 노후시설의 개보수 활용 (최초의 혁신센터는 폐공장이었음) • 비전문/전문 사업서비스 지원, 기술관련 업무의 정보제공
비용 절감형 운영·유지 전략을 취함으로써 재정자립도가 낮은 지자체의 자체적 운영이 가능하도록 함	• 지자체가 주도적으로 자금 조달 • 운영비 조달은 임대료(67%), 공공서비스 수입(12%), 정부나 기업의 지원금(21%)으로 충당되고 있음 • 센터의 공공부문 투자지원은 기업이 제안한 프로젝트와 연계 • 노후 시설의 개보수 활용 등으로 운영비용을 절감시킴
지역에 최적화할 수 있는 산업에 따라 센터를 묶음/시너지 효과를 얻기 위해서 광역적 네트워크 형성 노력	• 사이언스 파크에 비해 상대적으로 산발적인 소규모 센터들이 다수 존재하기 때문에 발생하는 불충분한 시너지를 보완하기 위해 소규모 센터 클러스터 간 광역적 연계 네트워크 구축으로 공동발전 도모 • 관련산업을 중심으로 체계적 상호 네트워킹을 할 수 있는 체제로 조성되어 있음

(6) 시사점

재정자립도가 낮은 한국 지자체들은 특화산업에 의한 소규모 클러스터 육성이 필요하

다. 또한, 낙후된 지역의 개발 시 기존 노후 시설의 개보수 활용으로 비용을 절감하고 관련 산업 간 광역적 네트워크 조성이 필요하다.

3. 독일의 바덴뷔르텐베르크

바덴뷔르텐베르크는 중소규모 클러스터 연계구조에 기초한 지역혁신 체계로 총사업체수의 99.8%가 중소기업으로 이루어진 제조업, 금융중개업 위주의 지역산업구조를 가지고 있다 .

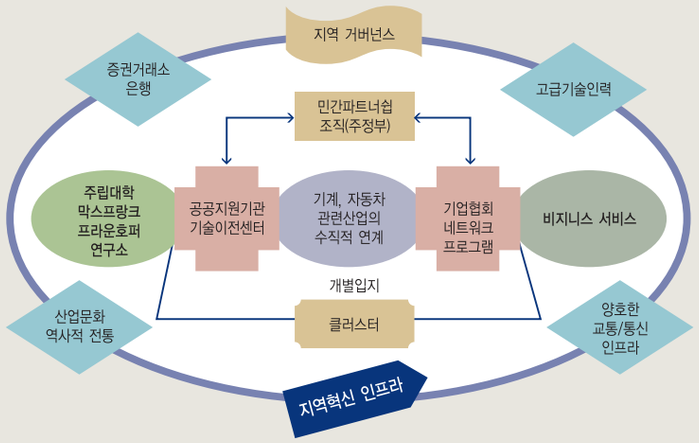
1) 개요

〈그림 2〉 제조업, 금융중개업 위주의 지역산업구조

- 농림어업(0.9%), 제조업(32.4%), 금융중개업(28.4%), 기타서비스업(38.3%)– 부가가치 기준
- 제조업 중에서는 기계, 자동차, 금속, 전기 등 4대업종의 비중이 57.1%(2001년 기준)에 달하며, 의료 · 측정 · 제어 · 광학 제품의 비중도 높은 편
- 다임러크라이슬러, 보쉬, Zeiss, SAP, 포르쉐 등의 대기업과 수많은 중소기업들간의 긴밀한 상호작용 체계가 형성
- 중소기업(종업원수500인미만)들은 총사업체수의 99.8%, 총취업자수의 78%

- 중소 규모 클러스터 연계구조에 기초한 지역혁신 체계, 바덴뷔르텐베르그
  - 수도인 슈튜트가르트(인구58만5천명), 만하임(30만8천명), 칼스루에(27만9천명) 등이 중심지역
  - 35,752km^2 의 면적, 1,060만 명의 인구(2001년 기준)
  - 독일 남서부에 위치해 있으며, 우리나라 영남권 규모와 유사

〈그림 3〉 바덴뷔르텐베르크 클러스터 구조



2) 사업내용

(1) 발전과정

자동차, 기계산업에서 세계 최고의 경쟁력 보유

- 1950년대 섬유산업의 구조조정으로 기계, 자동차, 전기제품 등 자본재산업으로 산업화 성공
- 1980년대 중반 이후 독일경제의 전반적 침체, 오일쇼크 이후 세계시장의 수요 감소와 BT, IT 등 신산업 기반약화로 지역경제 침체 경험
- 1990년대 후반 세계 자동차 수요급증에 힘입어 지역경제 회생
- 현재 성숙자본 재산업의 구조조정과 신산업기반 확충에 노력중

(2) 성공요인

지역내 혁신 주체간 네트워크 활성화

- 주요 혁신 주체들의 조직 발달(기술대학, 연구소, 사업자단체, 지방 정부, 경제진흥기구 등)
- 혁신주체간 지역 산업의 경쟁력 강화를 목표로 정보교류 활성화
- 노동조합도 활발히 동참

기술개발과 기업경쟁력 강화를 위한 연구개발 투자가 활발

- 지역경제구조와 산업계의 수요를 중시하는 주 정부 정책
- 산업계–과학계–정책당국간의 지속적인 대화를 통한 목표 설정 및 방안 마련
- 지역내 총생산 대비 연구개발비 비중은 1999년 현재 3.9%로 독일 전체(2.4%)에 비해 현저히 높으며, EU 전체(1.8%)의 두배를 상회

대학과 공공연구소가 기업지원 역할을 수행

- 기업지원형 연구기관이 매우 다양하게 존재
- 기초연구 부문과 기업의 신제품·신공정 개발간의 가교 역할을 수행
- 주 정부(경제부)의 기술정책의 틀 속에서 기업이 실제 필요로 하는 다양한 연구 및 지원업무를 수행
- 그 외에도 기술이전 지원이나 금융 지원 등을 위한 지역내 경제 주체들간의 협력 체계가 매우 발달

제도적 고착성 해소에 노력

- 신산업 지원 육성 기구 설립(영상 미디어 조합, 생명공학 분야 지원)
- 기존 제도 개선 기구 설립(기술대학 시스템 개선, 지역개발공사를 통한 수평적 연계 강화)

4. 가나가와 사이언스 파크

일본 최대 연구 클러스터인 가나가와 사이언스 파크를 분석하여 산업 클러스터의 효율적인 운영 방안을 모색했다.

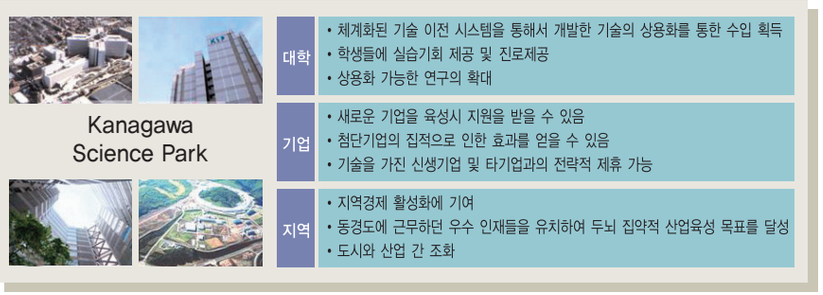
1) 개요

가나가와 사이언스 파크는 대학의 경우 기술의 산업적용으로 인한 수입을, 지역에는 경제활성화와 인재들의 고용기회 확대를, 기업에는 집적의 효과를 제공하였다.

〈표 3〉 가나가와 사이언스 파크 개요

구분	주요 내용
운영방향	• 전형적인 정부 주도형 사이언스 파크 • 도시공간 속에 클러스터를 육성하는 테크노폴리스 설립을 목표로 시작함 • 연구개발형 기업과 신생기업 지원을 동시에 수행
운영체계	• (주)KSP 등 클러스터 운영에 전문화된 회사나 재단, 협의회를 설립하여 운영, 각 재단은 특화된 업무를 수행함
연계 및 협력	• (주)KSP, (재)KTF, (재)KAST가 기술이전, 인큐베이팅, 경영지원 등을 수행 • 이들 기관에 의한 연계 및 협력이 이루어짐 • 지방정부는 공무원을 파견하여 업무지원
재원조달 유형	• (주)KSP설립을 위해서 가나가와현과 가와사키시, 그리고 일본개발은행이 약 15억엔 출자 • (재)KTF설립시 가나가와현과 가와사키시가 약 12억엔 출자 • (재)KAST설립시 가나가와현이 약 35억엔 출자
자립화	• 지자체가 주도적으로 사이언스 파크를 운영함으로써 지방재정에 의해 지원받음 • 매년 KAST의 연구개발비를 중앙정부와 가나가와현이 출연 • 연구개발형 기업을 대상으로 부동산 임대업을 병행함

〈그림 4〉 가나가와 사이언스 파크의 개발효과



2) 사업내용

(1) 개발경위 및 사업주체

가나가와현은 동경도를 인접하고 있는 지역으로 전국 최대의 과학기술인력이 거주하고 있었다. 하지만 많은 인력이 동경도에 근무하는 등 동경도의 위성지역으로서의 기능을 수행하였다. 전통적으로 제조업종이 많이 집중되어 있어 가나가와현 지사가 두뇌센터의 설립을 구상하면서 설립되었다.

(2) 특성

도시공간 속에 클러스터를 육성하는 테크노폴리스 건설은 지자체 또는 지역사회가 주도했다. 지역 내 중소기업 육성과 외부의 첨단기업유치 등 내외발적 지역개발정책을 동시에 추진하였고, 또한 인큐베이터 사업, 개방형 시험연구시설 사업, 인재육성사업, 교류사업, 부동산 임대사업 등을 동시에 추진했다.

(3) 현황

KAST와 KTF가 입주해 각각 원천기술개발, 연구개발 지원 및 기술정보제공 업무를 수행하였고, 다수의 연구개발형 기업이 입주하여 연구개발 및 파일럿 생산기능을 수행하였다. 다수의 창업기업이 입주한 후 졸업기업이 되어 연구개발형 기업으로 성장하였다.

(4) 지리

동경도에 근무하는 우수 두뇌 인력들이 많은 가나가와현에 두뇌집약적 전략산업 육성을 위해서 1980년대 초부터 설립하였다.

(5) 성공요인

가나가와 사이언스 파크(KSP)의 특징을 분석하고, 그로부터 성공 요인을 유추하면 다음과 같다.

클러스터 운영을 담당하는 기관의 설립과 연구개발형 기업을 유치하여 수입을 창출한 후, 기술력 있는 신생기업을 지원하는 시스템이 필요하다. 또한 기술개발자들이 취약한 부분인 경영기술에 대한 교육과 지원 서비스가 필요하다. 이밖의 사항은 다음의 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 가나가와 사이언스 파크의 성공요인

성공요인	가나가와 사이언스 파크(KSP) 센터의 특징
KSP라는 전문화된 관리/운영 주체 존재	• KSP라는 클러스터 운영주체가 총괄적인 기업지원 및 조정체계 구축 • 지방정부의 적극적인 추진 및 협조 – 공무원을 파견하여 업무를 도와줌
초기에 정부와 지자체가 주도적으로 인프라 구축/운영주체가 부속사업을 통해 Cash Flow를 성숙기업에서 신생기업으로 흘러가게함	• (주)KSP설립을 위해 가나가와현과 가와사키시 그리고 일본개발은행이 약 15억엔 출자 • (재)KTF설립을 위해 가나가와현과 가와사키시가 약 12억엔 출자 • (재)KAST설립을 위해 가나가와현이 약 35억엔 출자 • 매년 KAST의 연구개발비를 중앙정부와 가나가와현이 출연 • 연구개발형 기업을 대상으로 부동산 임대업을 병행함으로써 인큐베이터에 투입되는 자본투자를 보전
산학연 연계의 협력체계를 구축하면서 기술교류 이외에 기업경영 교육 서비스 제공/유기적인 기술 상용화 지원 시스템	• 산학연 연계의 상호 진화적인 네트워크 연계 활용 • 산업 현장 수요자 중심의 실질적인 지원 • 경영마인드 교육, 성장 컨설팅 지원 • 기술개발(KAST) → 기술이전 → 상용화(KTF)에 대한 유기적인 협력 및 지원

5. 미국 샌디에이고 바이오 클러스터

통신과 군수산업을 기반으로 조성된 미국 샌디에이고 바이오 클러스트는 연구분야와 상업부분의 고른 배합으로 2004년 미국 1위의 바이오 클러스터로 선정되었다.

1) 개요

〈그림 5〉 샌디에이고 바이오 클러스터 현황

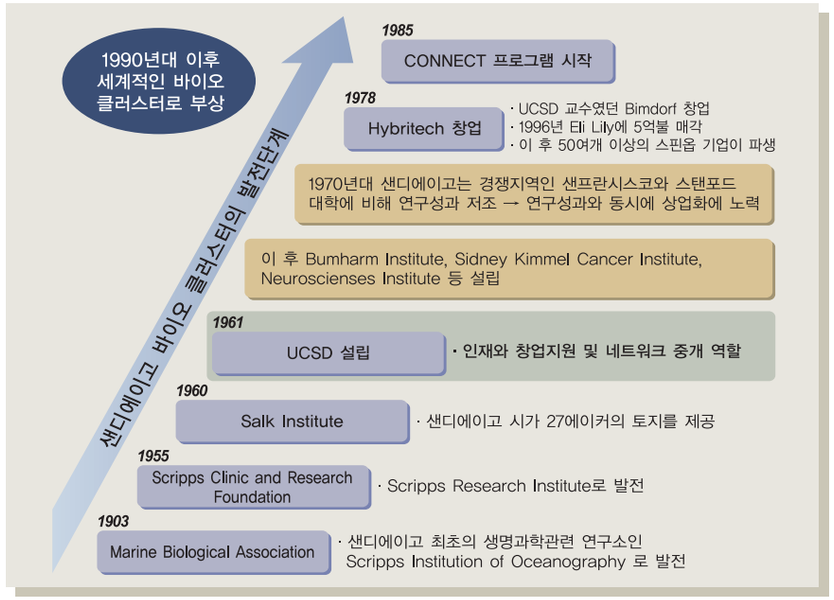
- 인구 280만의 경상남도 크기
- 통신과 군수 산업기반
  - 풍부한 미간기술과 자금 축적
- 기초연구-응용연구-상업화의 고른 배합
- 미국 1위의 바이오 클러스터
  (Milken Institute, 2004)

〈그림 6〉 Milken Institute's 2004 Biotech Index

전체 종합		
대도시권 통계지역(MSA)	순위	종합점수
San Diego	1	100.0
Boston NECMA	2	95.1
Raleigh-Durham-Chapel Hill	3	92.5
San Jose	4	87.8
Seattle-Bellevue-Everett	5	83.8
Washington, D.C.	6	79.4
Philadelphia	7	76.5
San Francisco	8	75.8
Oakland	9	74.3
Los Angeles-Long Beach	10	66.5
Orange County	11	54.1
Austin-San Marcos	12	47.8

2) 산업개요

(1) 개발경위



(2) 성공요인

우수인력 및 근접성, 도전적인 기업가 정신, UCSD, 강력한 기업 밀집도는 샌디에이고 바이오 클러스터의 주요 성공요인으로 알려져 있다.

6. 미국의 스텐포드 리서치 파크

스탠포드 리서치 파크는 지역경제의 활성화 및 대학생들의 고용창출 기회 확대를 목적으로 개발되었으며 150여개 기업의 유치 및 23,000명 이상의 고용을 창출하고 있다.

1) 개요

2) 사업내용

스탠포드 리서치 파크의 경우 단지 내 기업의 사업분야를 연구개발부문으로 제한하고 있으며, 다양한 임대조건을 적용함으로 재정 자립도를 높이고 있다.

(1) 사업방향

〈표 5〉 스탠포드 리서치 파크 개요

구분	주요 내용
운영방향	• 연구개발 부문으로 사업 주제를 설정하여 조직적으로 산학 연계를 진행시키기 위한 스마트밸리 공사 설립 • 산학연계를 지원하는 산업을 실리콘 밸리에 집적하게 함으로 지역 전체가 하나의 광역적인 연구단지로 자리매김 하고자 함
운영체계	• 기업의 경우 연구개발 부문으로 사업분야를 제한하며 대학의 연구성과를 이전할 수 있어야 함을 전제로 함 • 기업은 연구단지에 입지함으로서 사회적으로 높은 신뢰를 얻을 수 있고 은행이나 밴처 캐피털 등으로부터의 자금 조달을 용이하게 받을 수 있음
연계 및 협력	• 교원의 스핀오프에 의한 창업과 학생의 창업을 장려 • 대학과 연계망을 형성 함으로서 시간이 지남에 따라 광범위한 산학연계기반으로 형성 • 스탠포드 대학은 이론뿐만 아니라 실천성의 높은 연구와 교육을 목표로 대학의 매력을 높이기 위해 산학연계를 적극적으로 추천
재원조달 유형	• 개발주체인 대학수유 자산 활용 – 캠퍼스 남부의 용지 300ha 정도를 산업단지로 개발 • 산학연계에 의해 얻는 수입 가운데 40%는 대학, 40%는 연구개발 비용, 20%는 개인소득으로 배분
자립화	• 다양한 임대조건을 적용함으로써 적정임대 수입을 유지 – 초기: 연구단지 99년간 장기임대 및 임대기간 종료와 더불어 대학에 시설물 귀속 – 중기: 임대기간 51년으로 단축, 선불임대제도 5년마다 임대료 재평가 대학의 행정부서인 토지관리과 관리 수입의 600만 달러를 대학재정에 기여

(2) 성공요인

〈표 6〉 스탠포드 리서치 파크의 성공요인

성공요인	스탠포드 리서치 파크의 특징
산학연계 및 교육시스템의 활성화	• 대학의 운영 및 관리 측면에서 볼 때 대학에 대한 실천성을 평가하는 연구교육시스템이 존재함 • 교원과 학생의 창업을 지원하는 교원인사관리 제도 및 창업지원 시스템의 존재는 연구단지의 활성화에 결정적 영향을 미침 • 제휴프로그램, 연구센터, 자체 교육방송망 등의 산학연계 촉진을 위한 기관 및 조직을 활성화 함으로서 연계성과 접근성을 높임
사업성 높은 산업발굴 및 시스템 구축	• 소위 Joint Venture(실리콘밸리 네트워크 모델)라고 칭하는 시스템이 구축되어 있음 • 지역내에는 신사업의 수요를 확인하는 것 뿐만 아니라 새로운 수요를 창출하고, 이에 효과적으로 대응할 수 있는 네트워크가 지역공동체 내에 형성되어 있음 • 창업에 필요한 자금, 마케팅, 판매, 경영관리 등을 지원하는 벤처캐피털과 엔젤 및 관련 지원기업 등이 집적함
창업의식과 지원산업의 집적화	• 스탠포드 대학 및 지역 내에는 기업가적 도전정신을 지닌 인재가 집적하고 있음 • 졸업생의 일자리 확보, 지역경제 활성화 등을 위해 교원의 스핀오프에 의한 창업과 학생의 창업을 장려

7. 핀란드의 울루 테크노파크

무선이동통신 분야를 주요 기반으로 하는 울루 테크노파크에는 현재 VTT(기술연구센터) 및 노키아, HP 등의 250여개 기업들이 입주하고 있다.

1) 개요

〈그림 8〉 울루 테크노파크 현황

- 면적 : 4,110,000m²(130만평)
- 위치 : 울루시
  (헬싱키 북쪽 500km 지점)
- 주력업종 : 무선이동통신
  – 노키아가 핵심기업
- 입주업체 및 기관
  – 기업 : 노키아, HP, SUN, 등 250여개
  – 연구기관 : VTT(기술연구센터)
  – 대학 : 울루대학, 폴리테크닉 등

2) 사업내용

울루 테크노파크는 1950년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 대학과 연구소가 입주하면서 하이테크 클러스터로의 기틀이 마련되었으며, 노키아의 입지로 클러스터 발전이 가속화되었다. 울루대학의 인재 풀(pool), 지자체의 선도와 정부지원, 테크노폴리스를 중심으로 한 유기적인 산학연관 협력은 울루 테크노파크 성공의 주요요소로 알려져 있다.

울루의 성공요인

인재육성 & Oulu-Centric Culture

University of Oulu – Northern Lights of Knowledge
- Science and learning community
  – 14,500명의 학생과 3,100명의 교직원
- 울루대학의 미션
  – 핀란드 북부의 교육과 삶의 질 향상
  – 최첨단 기술개발의 국제적인 대학
- 졸업생의 80%가 울루지역에서 취업

지자체의 선도와 정부지원

지역발전의 비전 제시
- 1980년대 북부 핀란드의 'City of technology' 지향
- 1982년 관리회사인 Technopolis 설립시 주요주주로 참여
- 2002년 '울루성장협약 2006' 수립

산학연관 협력

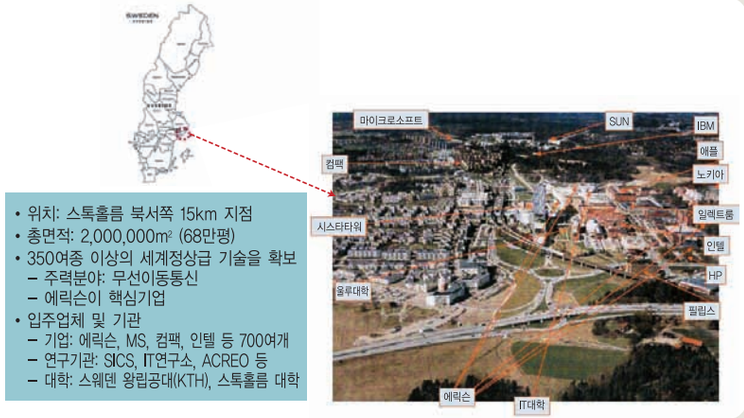
역할분담 & 클러스터 관리회사 설립

8. 스웨덴의 시스타 사이언스 시티

350여종 이상의 세계 정상급 기술을 확보한 시스타 사이언스 시티에는 현재 SICS, IT연구소 등의 연구기관과 에릭슨, MS 등 세계 700여개의 유수 기업이 입주하고 있어 명실 공히 선진 과학단지로서의 면모를 갖추고 있다.

1) 개요

〈그림 9〉 시스타 사이언스 시티 현황 및 진출업체 현황



2) 사업내용

(1) 개발방향

개발경위 및 사업주체

• 민간 기업인 에릭슨(Ericsson)이 1976년 무선통신 관련 사업본부와 연구소를 한곳으로 통합하려는 노력에서 시작
• 이 후 IBM이 추가로 진출함으로써 시스타 지역은 정보통신의 메카로 발전하기 시작하였고 에릭슨의 첨단 기술력은 수많은 정보통신 업체들을 이지역으로 끌어들이는 원동력으로 작용

지 리

• 스웨덴의 수도 스톡홀름에서 북서쪽으로 20km 지점에 위치하고 있음
• 스웨덴 정보통신산업의 메카이며 미국 실리콘 밸리에 이어 세계 2위의 IT산업 클러스터를 형성하고 있음

특 성

• 무선통신과 무선인터넷 분야에 주로 특화되어 있으며 350여종 이상의 세계 정상급 기술을 확보하고 있고, 무선통신 관련 GSM기술은 세계 최고 수준임
• Wireless Valley 혹은 Mobile Valley로 불림
• 약 30년의 역사를 거치면서 대학-연구 및 기업지원기관-기업간의 네트워킹을 통한 연구개발 중심의 클러스터로 특화 발전

현 황

• 에릭슨, IBM, 노키아, 컴팩, 모토놀라, 시스코, 지멘스, 인텔, SUN 등의 세계적인 IT분야 기업의 무선통신 연구소들이 입주해 있음
• 20개의 IT대학 내 연구기관
• SICS, Acreo, SITI 등 다수의 국책 연구기관
• 무선통신과 무선인터넷 분야의 세계적인 다국적 기업들의 민간연구기관들이 입주해 있음

Mobile Valley로 불리는 시스타 사이언스 시티는 무선통신과 무선인터넷 분야에 주로 특화되어 있으며, 세계최고 수준의 무선통신관련 GSM기술을 보유하고 있는 단지이다. 특히 사회적, 지리적 근접성과 일렉트럼을 활용한 시스타 사이언스 시티는 적극적인 민간기업 투자 유치와 지원의 재투자를 통해 클러스터 자립도를 높이고 있는 것으로도 유명하다.

〈표 7〉 시스타 사이언스 시티 개요

구분	주요 내용
운영방향	• 사회적 관계의 근접성과 지리적 근접성의 조화를 통해서 자연스러운 네트워킹 형성 • IT분야에 특화된 클러스터 건설 노력으로 무선통신과 무선인터넷 분야의 세계적인 다국적 기업들의 민간연구기관들이 입주해 있음
운영체계	• 스웨덴정부와 스톡홀름시는 클러스터를 조성하여 vision provider의 역할을 함 • 클러스터 구성주체들은 제시된 비전을 공동비전으로 설정하고 의식적으로 연결됨 • 구성주체들에게 네트워크 환경을 조성해 주고 자발적으로 연계될 수 있도록 함
연계 및 협력	• 일렉트럼이라는 복합건물을 통해서 지리적 접근성 확보(하드웨어) • 일렉트럼 내의 여러 산학연 연계 프로그램을 통해서 네트워킹 지원(소프트웨어) • 민간기업들은 독자적 또는 전략적 제휴를 통해서 개발된 기술들을 상업화
재원조달 유형	• 민간기업인 에릭슨의 진출로 민간과 지자체가 공동으로 설립 • 정부와 지자체는 인프라를 구축하고 기초기술연구를 주로하는 대학과 국책연구기관에 R&D 예산 지원 • 민간과 기업들이 서로 연계하여 필요로 하는 연구를 수행하고, 또 이에 투자하게 됨으로써 클러스터 내에서 기술시장이 형성됨
자립화	• 민간 주도의 클러스터로써 민간기업들의 투자가 많은 구조임 • 우수한 클러스터 환경을 조성하여 민간기업들을 유치

(2) 성공요인

〈표 8〉 시스타 사이언스 시티의 성공요인

성공요인	시스타 사이언스 시티의 특징
구성주체들이 하나의 비전을 가지고 각자의 역할에 맞는 지식을 창출·이전·공유 할 수 있게 지원	• 스웨덴정부는 통신산업을 국가전략 산업으로 육성, 자국기술의 국제표준화 노력 • 스톡홀름시 클러스터 조성 • 에릭슨과 함께 일렉트럼 설립 추진하여 네트워크 형성 노력 • 대학에 R&D예산, 현장교육 지원
정부가 기술의 창출·이전·공유를 지원함으로써 시장원리에 의한 FUNDING이 가능하게함	• 민간과 기업들이 서로 연계하여 서로 필요로 하는 연구를 수행하고, 또 이에 투자하게 됨으로써 시장기구에 의한 FUNDING이 이루어짐 • 정부와 지자체는 기초기술연구를 주로 하는 대학과 국책 연구기관에 R&D예산을 지원
산학연의 지속적 교류로 서로의 이해가 합치되는 방향으로 연구를 진행함으로써 Win-Win하는 구조를 갖춤	• Electrum을 통한 지리적 접근성 확보 • Electrum내 산학연 연계 프로그램에 의한 지식의 이전 및 공유 • 민간기업들의 전략적 제휴 • 민간기업들의 기술 상업화 노력으로 연구자들에게 기술개발에 대한 인센티브 제공

9. 프랑스의 소피아 앙티폴리스

Pierre Laffitte의 비전을 바탕으로 설립된 소피아 앙티폴리스는 유럽 최대의 첨단산업 연구단지로 현재 1,200여 개의 기업 유치 및 2만 6천여 명의 고용을 창출하고 있는 복합 단지이다.

1) 개요

〈그림 10〉 소피아 앙티폴리스 현황

- 유럽 최대의 첨단산업 연구단지
  - IT, 의약/생명과학, 에너지
- 세계적인 휴양도시 니스에 인접
- 2,300ha (약 690만명)
- 1,200개 기업, 2만 6천여명

소피아 앙티폴리스 주요활동

Pierre Laffitte

- 1960년대 소피아 앙티폴리스의 비전제시
- 추진기구 설립
- 1984년 소피아 앙티폴리스 재단 설립
  - 국내 및 국제적인 네트워크 지원
  - 각종 문화활동 지원
- 1990년대 초반까지 네트워크 미형성
  - 입주업체간 교류가 없고 창업기업 부진
- 1990년대 후반부터 변화
- INRIA와 같은 대규모 연구기관이 기술이전과 창업을 장려하면서 Spin-off출현
  - 정부의 비즈니스 인큐베이터 지원
- Club : 각종 전문가와 기업가 단체 형성
- 각종 문화행사 개최

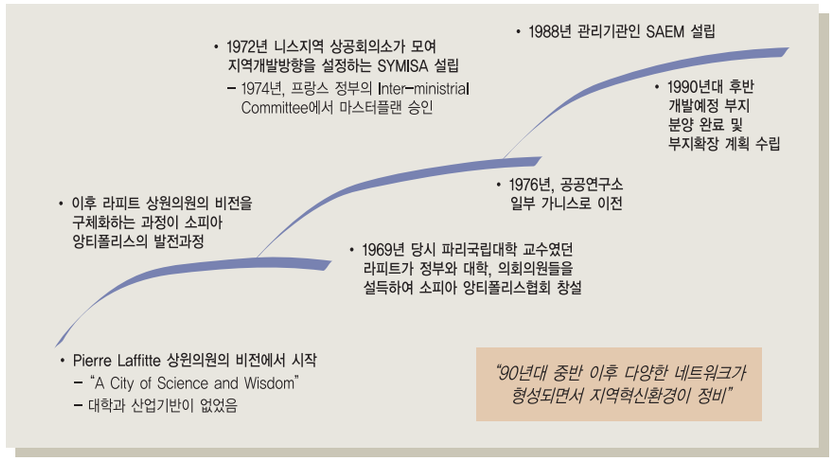
2) 사업내용

(1) 개발방향

〈표 9〉 소피아 앙티폴리스 개요

구분	주요 내용
운영방향	• 새로운 지식의 거리, 인간성을 중시한 미래도시 등을 목표로 내걸고 자연과의 조화, 여유로운 생활, 새로운 지식의 창조 등 3개의 전략을 융합한 저밀도의 도시 만들기를 목표로 함 • 공공, 도의회, 민간 등이 공동으로 출자한 제3섹터인 소피아 앙티폴리스개발주식회사가 기획 조정 및 토지 매수 등을 담당
운영체계	• 단지발전정책을 수립하고 실행하는 기관인 SYMISA와 SAEM에 의해 단지발전을 위한 연구 및 입주업체에 대한 서비스를 개발하고 단지인근 주민의 의견을 수렴하여 반영 • 외부기업과 내부기업으로 혁신적 환경이 구성되어지며, 내부기업들은 연구소와 연결되어 기술개발과 함께 중소기업을 위한 인큐베이터 기능을 담당하며 외부기업은 관련 서비스를 획득하고 기존의 기업들의 모방, 확장 등을 촉진함
연계 및 협력	• 현재 Universite de Nice Sophia Antipolis(UNSA), Ecole Nationale Superieure des Mines de Paris, Ecole Superieure en Sciences Informatiques 등 다양한 고등교육기관이 입지하고 있으며, 이들은 기업과 지속적으로 연계·협력활동을 유지하고 있음 • 다른 혁신클러스터지역과 달리 고등교육기관은 그들의 존재 자체가 계획적 개발의 산물로 그 역할이 지대하지 않음
재원조달 유형	• 데빠르뜨방(도)은 2억 6000만 유로를 투자해 도로건설과 학술기관들을 설립하였고, 중앙정부는 2억 유로를 투자해 초기 토지구입에 기여, SIMISA가 1억 7000만 유로를 투자해 소피아 앙티폴리스의 인프라를 개발함
자립화	• 지역상공회의소와 민관협력기구의 주도아래 중앙정부가 조건부 지원을 내세워 적극 개입함으로써 활성화 됨 – 초기: 추진력 및 재정력의 부족으로 개발에 어려움이 많았음 – 중기: 지방정부와 지방상공회의소가 연합한 새로운 전담추진 체계를 조직하고 중앙정부가 적극적 재정지원을 하면서 활성화 됨

〈그림 11〉 소피아 앙티폴리스의 발전과정



(2) 성공요인

국제적인 휴양지로서 니스의 유리한 지리적 조건과, 라피트의 역량, 프랑스 정부의 지방분권정책은 소피아 앙티폴리스 성공의 주요요소로 작용하고 있다. 소피아 앙티폴리스는 수도 파리의 과밀 해소와 지역의 경제활성화를 목적으로 개발되었으며 1,276개 기업의 유치 및 26,635명의 고용을 창출하고 있다. 소피아 앙티폴리스의 운영은 중앙정보의 조건부 지원과 기금의 재투자를 바탕으로 한 재정의 자립도 제고, 기업과 지속적 연계협력 추진을 바탕으로 이루어지고 있으며 대학에는 연구자금 후원 및 취업혜택 제공, 지역에는 인프라 확충 및 지역 매력도 향상, 기업은 사업 수입확대 등의 개발효과를 제공하고 있다.

〈표 10〉 소피아 앙티폴리스의 성공요인

성공요인	소피아 앙티폴리스의 특징
체계적인 수도권 분산정책과 실현	• 파리의 과도한 집적으로 인한 폐해를 해소하기 위해 남프랑스 지역으로의 기업분산 계획을 입안 및 추진 • 주도적 인물의 추진력과 현지 상공회의소의 적극적 참여를 바탕으로 함 • 남프랑스 지역의 초록과 바다의 풍부한 자연환경조건을 활용한 개발구상 아래 까다로운 환경규제, 건축규제 등을 마련하여 과학단지로서의 매력을 제고
적극적인 인재 및 기업유치 전략	• DATAR 해외조직망과 Arthur Anderson 및 KPMG 등과 같은 기업컨설팅 기관을 통해 유럽내 진출을 희망하는 고도기술부문 기업들에게 지역을 홍보 • 유럽의 잠재투자가를 만날 수 있는 첨단기술 관련 전시회, 특히 미국지역의 전시회에 적극적으로 참가함으로써 지역의 인지도를 제고
국제적인 리조트지역이라는 매력도와 국제공항의 존재	• 니스, 칸느 등은 국제적인 리조트 지역으로 유명하여 이러한 지역에 정주하고자 하는 많은 기술자 등이 정착하고자 함 • 니스국제공항은 파리를 비롯하여 많은 주요도시를 연결하는 국제거점으로 자리잡음

10. 해외사례 시사점

1) 현실여건에 맞는 적합한 모델

이상의 논의를 종합하여 향후 지역경제 활성화를 위한 기본전략방향을 수립한다면 다음과 같다.

성공적인 지역경제 활성화를 위한 네트워크 자원의 활용 극대화를 위해서는 지역경제활성화 구성 주체들의 DB 구축, 네트워크 구성 기관들과의 지속적 관계 유지, 커뮤니케이션 강화 및 지역경제 활성화 사업단의 네트워크 허브화를 추구해야 한다.

이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 네크워크 자원의 활용 극대화가 이루어져야 한다. 지역경제활성화 구성 주체의 DB를 체계적으로 구축하여 자원관리의 효율성을 증진하고, 커뮤니케이션 활성화를 통한 업무 효율성 증진 및 집단의 동질성을 강화해야 한다. 또한, 지역경제활성화 사업단의 전문적 네트워크 허브화로 주체간 연결의 최적화를 도모하고, 지역경제활성화사업은 전문 기관과 업체들 간의 매핑(mapping) 최적화 시스템을 구축해 네트워크 허브(hub)로서의 역할을 수행해야 한다.

둘째, 맞춤형 통합 패키지 지원이 필요하다. 네트워크 확장을 통해 산업 전 분야에 대한 최적의 지원을 위한 전문가 풀(pool)이 필요하다. 또한 제도화된 네트워킹이 필요하며, 업체들의 니즈(needs) 조사로 자원을 효율적으로 배분해야 한다. 그리고 업체들의 자체역량 강화로 지역경제활성화 사업 자립기반 강화 도모 및 성과를 실현해야 하고, Biz-코디네이션 시스템을 통한 업체별 진단으로 취약분야에 대한 통합 패키지 지원 시스템을 구축해야 한다.

셋째, 중장기 마스터 플랜에 근거한 단계적 육성이 필요하다. 내·외부 환경을 종합적으로 고려한 전략을 도출할 필요가 있으며, 장기적 성장 가능 방안을 모색하고 그 단계에 맞는 단기 전략 수립이 필요하다. 또한 사업의 지속가능성을 획득하기 위한 체계화된 장기 전략 수립과, 단기 전략성과에 기반하여 장기 전략 방향과 합치되는 전략을 모색하여 지역경제활성화사업단의 자립화모델을 개발해야 한다.

넷째, 부가가치 제고를 위한 산업구조 업그레이드가 필요하다. 지역경제활성화 대상 산업의 현재 산업 경쟁력 분석 등 전략적 잠재력(potential) 파악과 수익성 제고를 위한 제품차별화 등 고부가가치 산업으로의 구조전환이 필요하다. 또한, 시장 정보의 빠른 수집 및 변화에 대응, 적용으로 부가가치 창출과 시장정보 수집, 공유 및 상품개발이 체계적으로 이뤄질 수 있는 시스템을 구축하여 변화에 대한 대응력을 제고해야 한다.

다섯째, 시장 및 고객 정보 분석의 체계화가 필요하다. 기반이 갖춰진 산업에 대해 지역경제활성화 사업을 전개하여 파급효과의 최대화를 도모하고, 시장 및 소비자 니즈에 대한 조사 등 체계화된 정보제공 시스템을 구축해야 한다. 전문성 강화로 대응능력 강화 및 지속적인 선순환 구조의 수립, 정규화된 산업 정보제공 채널 구축을 통한 체계화된 피드백 시스템(feed-back system) 구축으로의 방향 전환이 이루어져야 한다.

여섯째, 지역 산업 기반의 경쟁력에 대한 이해가 필요하다. 지역 산업 업체 및 인력 기반에 대한 세밀한 검증과 하드웨어 등 타 지역에 비해 차별화된 특징에 대한 검증이 필요하다. 또한, 효율적인 네트워킹을 통해 R&D 기반 검증 및 시너지 효과 창출이 필요하다.

2) 구체화

지역경제활성화 참여업체와 R&D전문기관 간의 네트워킹으로 상호 시너지 효과를 창출할 가능성에 대한 검증 전략을 수립한다면 다음과 같다.

첫째, 네트워크 자원활용 극대화를 위해서는 지역경제활성화 구성 주체들의 DB구축, 네트워크 구성 기관들과의 지속적 관계 유지, 커뮤니케이션 강화 및 지역경제활성화사업단의 네트워크 허브화를 추구해야 한다. 네트워크 자원활용의 극대화는 다양한 기업지원 자원의 효율적 관리를 통해 네트워킹 구성 주체 간 연결을 최적화하여 네트워킹의 효과를 극대화하는 의미를 가진다.

둘째, 맞춤형 통합 패키지 지원을 위해서는 관련 분야 전문기관에 대한 네트워크 구성, 참여업체 지원 및 니즈(needs) 조사, 네트워크의 제도화 및 Biz-코디네이션 시스템 구축 등이 필요하다. 맞춤형 통합 패키지 지원으로 효율적인 지원 시스템을 구축하고, 이를 통한 지역경제활성화 사업 참여 업체들의 본질적인 체질 개선을 통해 사업적 역량을 강화해야 한다.

셋째, 실현 가능한 중·장기 전략의 수립을 위해서는 내·외부 환경분석과, 이를 바탕으로 하여 조화를 이루는 단·장기 전략의 수립이 필요하다. 실현 가능한 중·장기 전략의 수립은 체계적인 발전 전략을 통해 지역경제활성화 사업의 장기적인 지속가능성(sustainability)을 추구하는 의미를 지닌다.

넷째, 산업의 부가가치 제고를 위해서는 지역연고산업 현황분석, 부가가치 제고를 위한 전략적 방향 모색, 지역연고산업 구조 전환 및 마케팅 전략 강화 등이 필요하다. 지역연고산업의 부가가치 제고는 지역연고산업의 구조 전환을 통한 수익성 개선으로 지속적인 성장 체제를 구축하는 의미를 지닌다.

다섯째, 체계적인 수요중시정책(demand side) 요소들의 조사를 위해서는 객관적인 산업 선정, 시장 및 소비자 니즈 조사 시스템 구축, 전문성 강화 및 시스템의 정규화가 필요하다. 수요측면(demand side)에 대한 체계적인 조사는 미흡한 환경변화에 대한 대응으로, 침체

된 지역 연고산업의 구조를 전환하고, 향후 시장 변화에 대한 즉각적 대응 시스템 구축의 기본이 된다.

여섯째, 지역 연고 산업의 공급 측면(supply side) [4]에 대한 검증을 위해서는 연고산업 업체 및 인력 기반, 진입장벽, 하드웨어 기반, 저비용 R&D 기반에 대한 검증이 필요하다. 지역 연고 산업의 공급 측면에 대한 검증은 지역경제활성화 사업 성공을 위한 지역 연고 산업의 기본적 생산능력 파악과 향후 성장 가능성을 확인하는 의미를 지닌다.

Footnote

4) 경제의 안정 회복과 인플레 억제를 위해 감세나 기업의 투자 확대 촉진법을 만들어 재화나 서비스의 공급을 증가시킬 필요가 있다는 이론

III 국내사례

현재 진행되고 있는 지역의 특화 또는 혁신사업은 다음과 같은 네 가지 분류 방법에 의해서 나누어 질 수 있다.

첫 번째, 시장 잠재력이 크고 성장가능성이 높은 사업으로 지역경제활성화에 적합한 사업이라 함은, 이제 막 시장이 형성되는 초기 단계에 있는 산업이라 할 수 있다. 또한 이 사업은 중장기적인 관점에서 지속적인 수요 확대가 가능할 것으로 전망되는 시장이다. 다만 잠재력과 현실 간의 격차 및 정책 변화 등과 같은 사업의 리스크 요인을 정확히 판단해야 할 필요가 있는 사업을 말한다.

두 번째, 시장 잠재력이 크고 성장가능성이 높으나 실제 성과 창출로 이어지려면 선결 과제를 해결해야 하는 사업이라 함은, 사업 전반에 걸쳐 높은 전후방 연관효과를 갖고 있으며, 안정적인 수요 기반을 확보하고 있어 산업 기반은 비교적 안정적으로 평가되는 사업을 말한다. 그러나 사업으로서의 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해서는 대기업 등과의 동반자적 관계의 성공적 유지가 필수적이며, 기술개발 및 양산 역량 확보라는 과제가 선결되어야 하는 사업을 말한다.

세 번째, 산업 경쟁력의 기반(fundamental) 확보가 다방면에 걸쳐 이루어져야 성공할 수 있는 사업이라 함은, 전통적으로 초기 위주의 사업 구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 이미 선발주자와의 경쟁에 대한 부담으로 사업 후 차별화된 경쟁력도 불분명한 전망으로 국가 차원, 대기업 차원의 전략적 투자 육성이 필요한 사업으로서 지자체에서 시행하기에는 다소 힘든 사업이라 할 것이다.

네 번째로 산업 경쟁력의 기반(fundamental)이 매우 취약하여 지역경제활성화 관점에서 사업성 확보가 어려운 사업이라 함은, 내수시장 규모가 작고 소수 기능 인력들이 영세한 방식으로 제작·공급하는 공방 시스템의 한계를 벗어나고 있지 못하여 산업 기반의 경쟁력이 매우 열악한 산업으로서 향후 전망이 밝지 않은 사업을 말한다.

향후 지역경제 활성화를 도모하려는 지자체는 이상의 네 가지 관점에서, 시행하려는 사업이 어디에 속하며 이를 극복할 방안이 있는지에 대한 심도있는 연구가 선행되어야 한다. 그리고 난 후 사업이 실행되어야 효율적이고 효과적으로 지역경제를 활성화 할 수 있다고 생각한다. 그럼 위의 네 가지 사업에 대한 분류 중에, 지역경제 활성화 관련 성공 사업으로서 분류될 수 있는 첫 번째와 두 번째 사업에 대한 사례를 살펴보기로 한다.

1. 시장 잠재력이 크고 성장가능성이 높은 사업

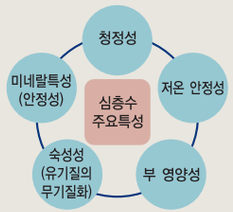
1-1. 해양심층수 사업

1) 개요

해양심층수는 다량의 영양 염류와 미네랄을 함유하고 있어 연구가 진척될수록 활용범위가 다양화 될 것으로 기대되는 사업으로서, 다음과 같은 특징과 다양한 활용 분야가 있다.

〈그림 12〉 해양 심층수의 정의 및 특성

심층수의 정의
- 광의 : 태양광이 도달하지 않는 수심 200m이하에 존재하는 해수
- 협의 : 그린랜드나 남극부근 등에서 가라앉은 해수가 심층순환을 통해 이동하는 것으로 심층해류를 의미



〈그림 13〉 해양 심층수의 다양한 활용 분야

에너지원	• 하절기 냉동, 냉방, 냉장, 제빙 등 • 온도차 발전(OTEC)	식음료품	• 음료, 생수, 주류 제조 • 식중독 방지제 • 소금제조 • 김치류, 염장류, 과자류 등
의학분야	• 혈행개선제, 항암제 개발 • 항아토피성 피부염 치료 • 당뇨약, 투석액, 신약 제조 • 의약부외품 제조 • 타라소테라피(해양요법)	농수산업	• 고랭지 채소재배, 수경재배 • 농지개량(토양 내 응결 급수 등) • 해조류 배양(식물성 프랑크톤, 미역, 다시마 등) • 양어(광어, 전복 등)
화장품 분야	• 화장수 제조 • 티슈 제조 • 화장품 • 보습제, 입욕제	환경보전	• 이산화탄소의 고정화 • 둔치 대책, 해수의 정화

활용 가능하다. 또한 새로운 제품 소재로서의 활용 범위가 확대될수록 성숙기에 이른 기존 산업의 재성장을 유도할 것이 예상되는 산업이며, 수산분야를 비롯하여 다양한 산업분야에서 활용가능하다. 실제 해양심층수 산업이 활성화된 일본과 미국에서는 식품, 농업, 에너지, 의학 등의 분야에서 활용되고 있는 사업이기도 하다.

		현황	적용(활용) 방안
수산분야	증식	• 자원급감, 해양오염 위협	• 한해성 자원조성/관리 (도루묵, 대구, 털게 등)
	양식	• 안정적 공급지장, 식량오염	• 한해성 수산양식/추양 (연어, 노랑가자미, 김 등)
산업분야	에너지	• 수입의존, 신 재생 E 탐색	• 냉각, 냉방, 냉장, 제빙
	물	• 물 부족, 오염심각, 담수화 기술	• 생수, 기능성 음료수
	소금	• 오염심각, 공업용(180만톤 수입)	• 청정소금, 기능성 소금
	식품	• 원재료 오염, 건강안전 위협	• 김치류, 장류, 주류, 두부, 염장류, 과자류
	약품	• 난치병 증가 및 신약개발 필요	• 당뇨약, 투석액, 신약
	의료	• 신경성, 알레르기성 질병 다발	• 피부염 치료, 해양요법
	미용	• 공해 심각, 민감성 피부 증대	• 화장품, 보습제, 입욕제
	자원	• 수입의존, 자원무기화 위협	• 희소금속, 에너지원
기타분야	농업	• 농약의 과다사용, 농산물 오염	• 냉온성 식물 수경재배, 토양 내 응결 급수 등
	관광		• 행양심층수 개발 및 이용기반의 관광화
	휴양	• 수요증대 기반 취약	• 생태형 천정촌 조성
	스포츠		• 해양공간의 스포츠 활용
	교육		• 전시체험형 해양교육

국내에서는 최근 강원도를 중심으로 해양심층수 개발이 시도되면서 국내에서도 단순한 먹는 샘물 이외의 기능성 생수 시장의 형성이 본격화될 것으로 판단된다. 2007년 법률 통과로 08년 2월부터 심층수 상품 판매가 가능해졌으며, 08년 하반기부터 심층수 생수 제품이 출시되고 있는 실정이다.

2) 사업내용

(1) 지자체 별 개발 추진 현황

강원지역은 강릉시 · 속초시 · 고성군 · 양양군을 중심으로 민간투자 또는 관 주도로 4개 업체를 설립하여 사업을 추진하고 있다. 또한 경북지역에서는 울릉군에 적을 둔 2개 업체가 제품을 시판 중에 있으며, 경상북도는 영덕 · 울진 · 울릉지역과 함께 사업진행 예정이다.

〈표 11〉 지역별 사업추진 현황

지역	업체명	투자규모	투자 기관	현황
고성군 ('04)	(주)강원심층수	200억원	• 강원도(40억), 고성군(40억) • 대교홀딩스(100억), 일본KIBI시스템(20억)	• 해수(취수)구역 지정 심의중 • 음료 제품 개발 : 국순당(증류식 소주), 동원F&B(녹차음료), 현대약품공업(이온음료), 두산(청주), 대학촌(발효음료) 등
양양군 ('06.3)	(주)워터비스	430억원	• 군인공제회(200억), 산업은행(100억) • 자기자본 130억	• 184개 전국 유통망(대리점) 구축 후 워터비스 제조·판매 ('08 4월초 시판개시) • 음료 제품 개발 : 롯데칠성(생수용 원료공급), 풀무원 및 지역 중소 기업체(두부, 김치 등 식품제조용 원료공급)
강릉시	(주)강릉I&D		• (주)강릉I&D	• 해양심층수, 레저파크 조성 예정(부지매입 완료)
	(관)추진중	300억원	• 강릉시, 한국수자원공사	• 강릉시 바이오진흥원에서 음료, 기능성식품, 의약품 원료생산 및 가공식품 등 제품 개발 본격화
속초시 ('07.6)	(주)글로벌 심층수	150억원	• (주)싸이로	• 수입 활수산물의 보세창구 운영, 축양 및 생수 판매 ('09 7월 시판예정)
울릉군	(관)추진중	68억원		• 울릉군 저동, 공영개발 예정
	울릉심층수(주)			• 울릉군 서면 태하리, 식품 및 음료 생산을 위한 취수시설 준공
	울릉미네랄(주)		• 48명으로부터 벤처 투자	• 하루 800 ~ 1000kg 소금, 물 1,800톤 생산 • '06년 6월부터 소금 시판, '07년 7월부터 생수, 화장품 등 시판, '08년 4월부터 생수 시판 개시 • CJ울릉 '미네워터', 대선주조 '시원프리미엄소주', 해태제과 '생생감자칩'
경북도 (영덕군)	(관)추진중	2억원	• 경북도	• 영덕군, 울진군 및 울릉군과 민관 협력 방식으로 진행 예정 • 한국해양연구소와 용역 체결 및 기본계획 수립

(2) 지역별 사업현황

현재 각 지역별 사업현황을 보면 양양군의 ㈜워터비스의 경우 3단계에 걸쳐 사업을 추진 중에 있으며, 심층수 생수 및 해양심층수를 사용한 화장품을 출시하는 등 시장다각화를 추진하고 있다. 또한 강원 지역은 지역경제활성화 사업이 진행 중으로, 산학연 네트워크 구축, 산업체 인력 재교육 및 재학생 현장 실무능력 향상 교육, 지역 산학연의 해양심층수 산업화 유망기술 발굴, 기업기술 경쟁력 강화, 지역경제 활성화 등에 힘쓰고 있다.

국내 최초로 해양심층수 사업을 시작한 고성군의 경우 2007년에 ㈜강원심층수를 설립, 본격적인 사업을 추진 중이다. 또한 강원도 고성을 입지로 한 개발계획은 기존 정부의 강원도 종합개발계획과 강한 연관성을 갖고 추진되고 있어 심층수 개발에 보다 적극적인 상태이다.

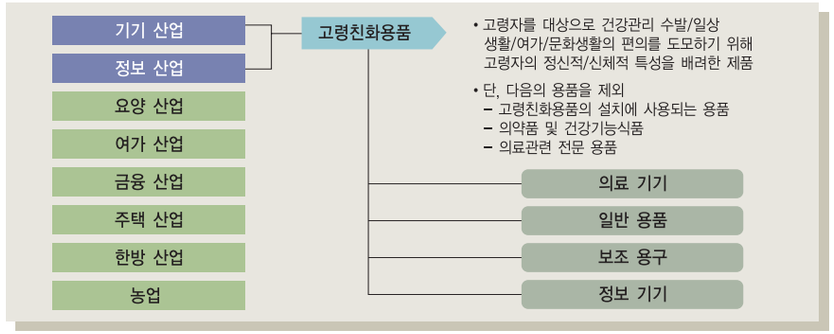
(3) 시사점

국내 해양 심층수 시장은 현재 초기 시장 단계이므로 미국과 일본의 사례에서와 마찬가지로 시장이 가시화될 때까지 국가와 지방자치단체, 그리고 민간의 적극적인 협력이 중요하다 할 수 있다.

1-2. 고령친화산업

고령친화산업은 고령친화산업 육성법에 의해 8개 부문으로 구분되어 있으며, 수익성과 공공성을 모두 가진 산업으로 범위의 경제성이 중요한 산업이다.

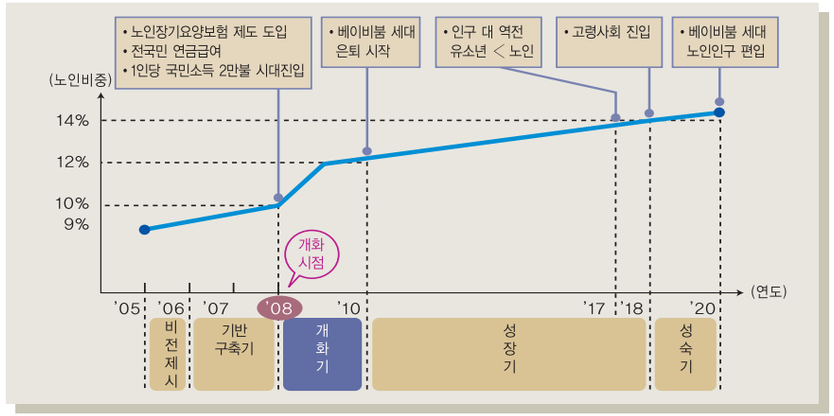
〈그림 14〉 고령친화사업의 분류



고령친화산업의 특징으로는 첫째, 국가적·문화적 특성이 큰 산업이다. 미국은 은퇴 후 휴양지에 거주하기를 선호해 고령친화 주거산업이 남부 휴양지를 중심으로 발달한 반면, 한국은 인간과의 교류를 선호하는 국가문화적 특성으로 도시 근교에 고령친화 주거산업이 발달되어 있다. 둘째, 수익성과 공공성을 모두 갖춘 산업이다. 고령친화산업은 신체적, 사회적, 경제적으로 취약한 고령층을 대상으로 하고, 수요자의 특성상 정부의 적극적 지원과 관심이 필요하다. 이외에도 수익성과 공공성 제고도 함께 고려해야 한다. 셋째, 세분화된 소형시장의 합이다. 큰 시장 규모로 형성될 산업이지만 그 세부 내용은 다양하고 변화에 민감하다. '다품종 소량생산체제'가 적합하여 중소기업에 적합하고, 규모의 경제성보다 범위의 경제성 및 연결의 경제성을 추구해야 한다.

국내 고령친화산업은 시장형성의 초기 단계지만, 급속한 고령화의 진행과 국민소득 향상에 따라 지속적인 수요확대가 예상되므로, 선진사례를 참고하여 지속적인 성장 산업으로 이끌어야 할 것이다.

〈그림 15〉 고령친화사업의 성장단계



현재 국내고령친화산업은 산업초기 단계로 2010년부터 본격적으로 성장하기 시작하여 고령사회에 진입하는 2018년 경 성숙기에 접어들 것으로 전망된다.

- 2018년 고령친화산업이 성숙기에 이르게 되면 시장은 안정될 것으로 예측되며,
- 국내 고령친화용품업체들은 개인업체보다 법인이 많으며 설립된 지 10년 이내로 제조 및 도소매에 기반을 둔 업체가 많은 것으로 분석된다.

1-3. 원주, 한방산업 활성화를 위한 Health Tourism 기반 구축 포럼

• 사업 내용

건강도시 원주의 미래 발전을 위해 강원도의 천혜자원 관광과 상지대학교의 한방의학을 결합하여 한방 Health Tourism 기반이 구축되었다. 또한 지역혁신협의회를 중심으로 원주시 기반산업인 의료산업의 균형적인 발전을 위해, 한방관련 산업의 전반적인 진단 및 활성화방안을 모색하였다.

포럼과 선진사례분석을 통해 한방산업과 원주시 건강산업의 연계, 구체적인 한방의료관광 컨텐츠 개발 등을 제시하고 원주시의 미래에 적용할 수 있는 정책적 대안을 제시하였다.

• 추진 실적

총 2회의 포럼을 개최하였고, 선진 사례연구를 실시하였다.

• 주요 성과

두 차례의 포럼을 통해 원주시 Health Tourism 구축 및 발전방향을 수립하였고, 선진사례 연구를 통해 컨텐츠를 확립하였다. 또한, 원주시에서 적용 가능한 한방 Health Tourism 모델 및 전략을 수립하였다.

• 기대 효과

국민의 여가욕구 충족 및 건강복지에 기여하고 국내외 관광객 유치를 통한 지역경제 활성화를 도모한다. 또한 원주시민의 건강한 여가공간 제공과 건강도시 원주시의 이미지 제고하고, 원주시 관·산·학·연의 협력 강화가 기대된다.

1-4. 진해, 사계절 생태문화 관광을 위한 포럼

• 사업 내용

진해 웅천자기와 일본 히라도 자기 및 사계절 에코투어 관련 포럼, '참 살기 좋은 마을 가꾸기' 연계 포럼, 진해 역사문화관광 안내책자 발간을 위한 포럼, 가을벚꽃 및 벚꽃 관련 상품개발포럼과 가족 배낚시 생태관광투어, 진해 명물 먹거리 개발 등을 실시하였다.

• 추진 실적

살고 싶은 도시 만들기 현지심사, 가을벚꽃 개발현황 파악, 진해 사계절 생태문화관광을 위한 외국인 대상 시범사업 실시(멕시코, 중국, 일본을 포함한 70여 명), 진해 사계절 생태문화관광을 위한 강연회를 개최하였다.

• 주요 성과

진해 사계절 생태문화 관광을 위한 외국인 대상 시범사업과 문화관광 자원탐방을 실시하였고, 진해 사계절 생태문화 관광을 위한 진해시 문화관광 자원 탐방을 실시하는 성과를 거뒀다.

• 기대 효과

남해안 시대를 선도하는 국제적 해양레저관광휴양도시, 사계절 관광도시의 기반을 조성하고, 관광자원 뿐만 아니라 음식산업, 주류산업, 생약산업 등으로 자원 활용의 범위를 넓혀갈 수 있다.

1-5. 봉화, 계서당 역사문화자원개발을 통한 봉화군 문화관광산업 활성화 포럼

• 사업 내용

계서당 역사문화자원 개발을 통해 봉화군의 지속가능한 문화관광산업 활성화 포럼 개최와 계서당 역사문화자원개발을 통한 봉화군 문화관광활성화 1, 2차 포럼 및 사례분석 답사를 실시하였다. 또한 계서당 문화원형 관광자원화 제3차 포럼 및 사업성과분석 전문가 토론회를 개최하였다.

• 추진 실적

계서당 문화원형의 역사문화자원 관광자원화 개발 관련 주제발표와 계서당 현장분석 및 이몽룡 테마타운 조성을 위한 환경 분석을 실시하였다. 계서당 역사문화자원 관광자원화는 이벤트 및 테마파크 개발에 대한 타당성 검토를 테마로 주제발표를 진행했고, 남원의 춘향전 관련 현지답사 실행, 이몽룡 테마이벤트 개최방향 및 경제적 타당성 사례분석 등의 자료를 발표했다.

• **제조업 전반에 걸친 전후방 연관효과**

기계, 전기, 전자, 식품, 건축, 화학공업의 종합응용산업 및 기간산업으로서의 성격과 기계류 제조업, 건설업, 식품·농수산업, 의료 산업, 수송산업, 항공우주산업 등 제조업 전반에 걸쳐 전후방 연관효과가 크며 가정용 공조기기 산업의 경우 경쟁력을 기반으로 수출중심 산업으로 탈바꿈 할 수 있다.

• **경기변동 및 기후변화에 민감한 시장수요**

국내 공조기기 전체 시장은 12조 원 규모이며 크게 가정용, 산업용, 자동차용으로 구성되어 있다. 시장수요는 제조업 전반의 설비투자 동향과 건설경기와 연관되어 있으며 에어컨, 냉동기 등 계절상품의 경우 기후변화에 따라 수요 변동이 크며 친환경 정책 등 외적 요인에 의해서도 영향을 받는다.

• **과점적 시장구조의 가정용 시장**

가정용 시장은 LG, 삼성, 센츄리, 범양, 캐리어 등 대기업 중심의 과점적 시장 구조를 형성하고 있으며 대체냉매 및 시스템 에어컨으로 인한 고부가가치 시장이 40%, 기타 보급형 시장이 60%로 구성되어 있다.

• **완성차 업체와 결합되어 있는 자동차용 시장**

자동차용 시장은 완성차 업체와 결합되어 완성품 또는 부품 형식으로 에어컨 및 공조설비를 납품하고 있으며, 핵심부품과 원천기술 역량을 기반으로 중장기적인 경쟁력 기반을 조성하고 있다. 고정된 시장(captive market)에 비견될 정도의 안정적 수요기반 확보가 중요하다.

• **시장규모가 협소한 산업용 시장**

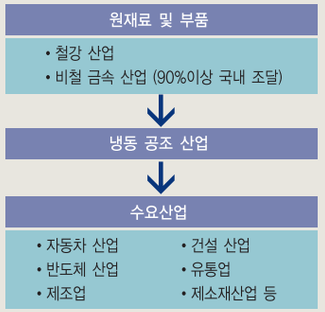
주로 OEM방식과 Built-in 형식으로 생산이 이루어지기 때문에 산업의 특성 상 내수 중심의 협소한 시장이다. 현재 산업용 시장의 비중은 10% 미만 수준이고, 산업용의 경우 기술보다 그 특수성 때문에 시장 확대에 한계가 있으며 부대비용도 높은 편이다.

(2) 냉동공조기기 산업은 응용범위가 광범위하고, 타 산업과의 전후방 연관효과가 큰 종합응용 기계 산업의 특징을 가지고 있다.

냉동공조 기술의 광범위한 응용 분야

산업별	응용분야 및 제품
제조업	반도체 청정설비, 가공실 청정설비, 진공설비, 환경실험 설비, 항온항습 설비
건설산업	사무실 냉난방기, 환기기기, 주거용 냉난방기, 공장 난방기
식품 및 농수산업	식품 저장기기, 식품 가공기기, 식품 처리기기 냉동 냉장창고
의료산업	냉동 수술실, MRI, 저장기기
수송산업	자동화 냉방기, 철도 냉방기, 선박용 냉방기, 수송용 냉방기
항공우주산업	우주환경 실험설비, 측정기기 냉각설비

냉동공조기기 산업의 전후방 연관효과



(3) 공조기기 산업의 경우 전반적으로 시장이 확대되는 추세이며 가정용과 자동차용 시장이 주종을 이루며 건설경기, 자동차 산업, 계절적 요소, 타 산업의 경제활동 수준 등의 외적 요인과 밀접하게 연관되어 있다.

• 산업용 공조기기 시장은 건설경기실사지수를 1년 여 후행해서 유사한 추이를 보이며 영향을 받는 것으로 나타났으며 자동차용 공조기기 시장 또한 자동차 산업 생산 추이와 비슷하게 움직이는 것으로 나타났다.

• 가정용 공조기기 시장은 평균 기온 변화에도 영향을 받으나 경기변동의 영향도 받는 것으로 보인다.

(4) 가정용 공조기기 시장은 대기업 중심의 과점적 시장 형태를 띠고 있으며 자동차용 공조기기 업체들은 주요 자동차 업체와 협력관계를 형성하며 자동차 공장 주변에 입지하고 있다.

(5) 가정용 시장을 중심으로 미국, 중국, 인도 등을 대상으로 연간 40억 불의 수출 실적을 기록하고 있다.

• 2007년 수출액이 36억 6천만 달러 규모로 최근 6년 간 수출액 증가율이 연평균 7%씩 증가했으며, 수입액 대비 수출액 비중이 크게 나타나지만 수입액이 더 빠른 속도로 증가하고 있다.

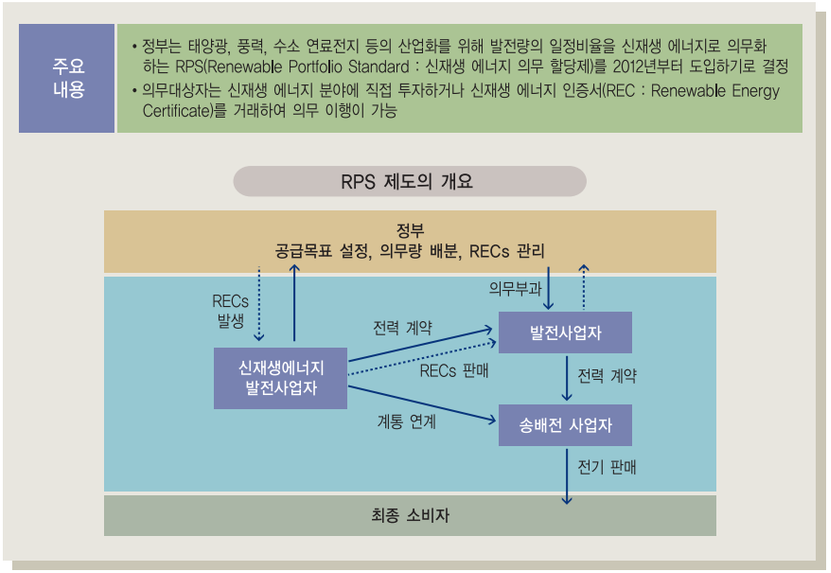
• 국내 냉동공조설비 산업의 주요 국가별 수출 현황을 보면 초기에는 대미 수출이 대부분을 이루었으나 중국과 인도의 경제성장으로 수요가 늘면서 중국과 인도로의 수출이 증가하고 있는 추세이다.

• 중동과 같은 새로운 시장으로의 진출은 지속적으로 증가하고 있다.

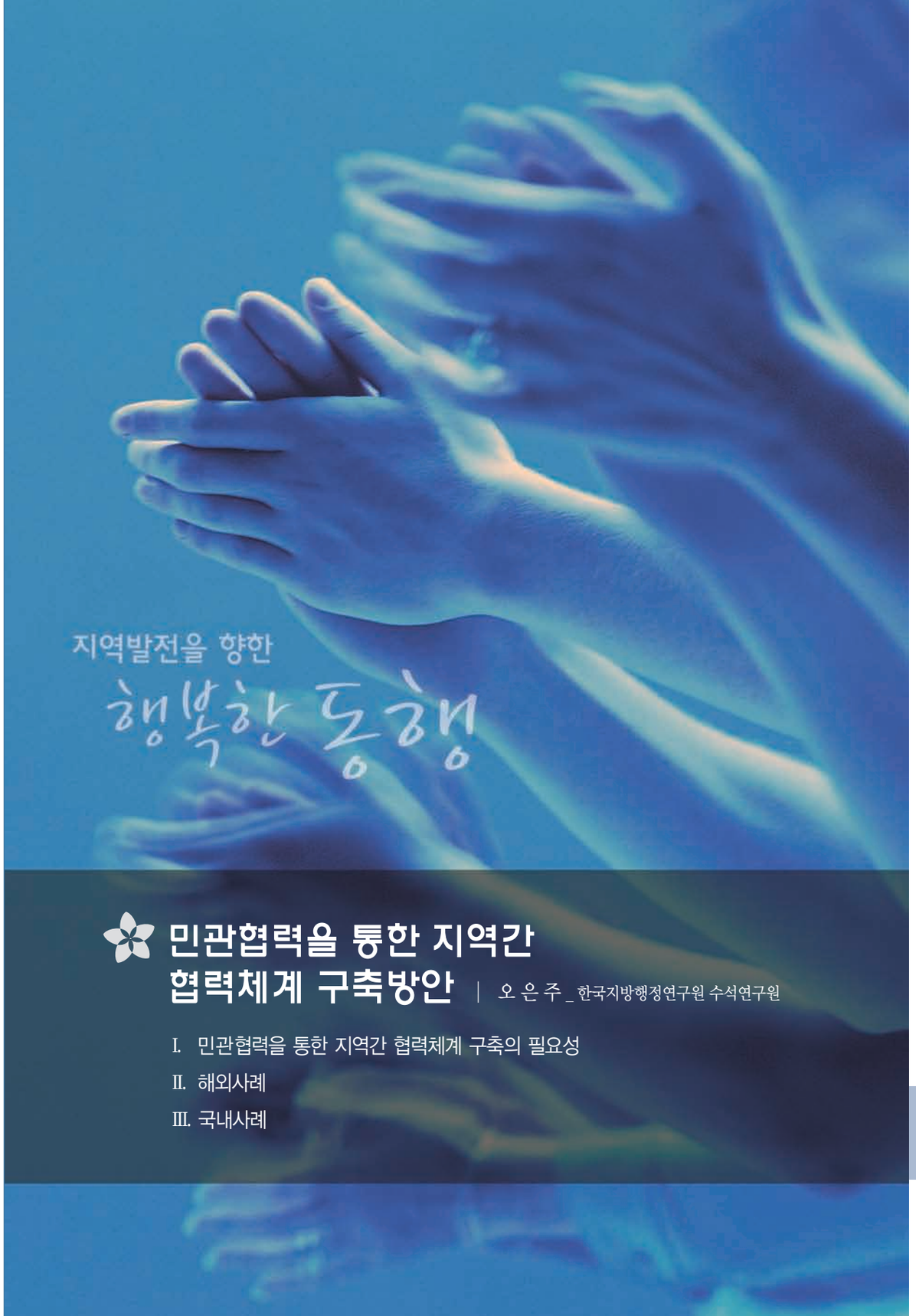
(6) 2012년부터 본격적으로 시행될 신재생 에너지 의무 할당제는 산업용 공조기기 시장의 확대 가능성을 높여줄 것으로 전망된다.

• 신재생 에너지 산업에 미치는 영향으로는 첫째, 의무대상자를 위한 RECs(재생에너지증권) 구매 시장이 조성될 것이다. 초기 시장안정화를 위해 RECs의 자유 거래가 제한되겠지만, 단계적으로 개발이 이루어진다면 결국 신재생 에너지 조달 가격이 시장에서 결정될 것이다. 둘째, 신재생 에너지 사업자의 비용절감 노력이 이뤄질 것이다. 생산 비용을 줄이기 위해 대규모의 중앙집중식 발전에 투자가 이뤄질 것이며 우수한 시설 장비의 도입이 늘어날 것이다. 셋째, 안정적 전력연계 방법에 대한 연구가 활성화 될 것이다. 안정적 전력공급을 위해 전력을 모니터링하고 소규모 전력 시설의 송배전 및 전력관리에 대한 관심이 증대될 것이다. 또한 신규 건물의 경우 전기·가스 이외에 지열·풍열 등을 이용하기 위해서는 공조설비가 필요하다. 따라서 신재생 에너지 의무 할당제에 따라 산업용 공조기기 시장이 20~30%까지 확대될 가능성이 있다.

〈그림 18〉 신재생 에너지 의무 할당제



출처 : 냉동공조 2008년 12월호, 한국냉동공조협회, 지식경제부 보도자료 2004.



민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축방안

오 은 주 _ 한국지방행정연구원 수석연구원

I. 민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축의 필요성
II. 해외사례
III. 국내사례

I 민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축의 필요성

지난 1990년대 이래 글로벌 경제로 통합되는 세계화 현상이 심화되어 왔다. 그에 따라 초국적 기업이나 산업에 대한 중앙정부 차원의 영향력이 현저히 감소하기 시작했다. 중앙정부의 경제 컨트롤 능력이 약해짐에 따라, 지역은 더 이상 중앙정부의 보호막 안에 있지 못하고 전 세계적인 경쟁에 노출되어 갔다.

지역은 전 세계적인 경쟁 속에서 자신의 지역에 있는 특수한 자원과 이점을 발판으로, 지역 경쟁력과 국가경쟁력을 강화시키려고 노력해왔다. 각 지역들은 기업이나 투자를 유치하려고 하는 지역 간 경쟁을 하는 동시에, 글로벌 경쟁에서 살아남기 위해 지역 스스로(또는 중앙정부 차원에서) 일정 규모를 확보하기 위한 노력의 일환으로, 지역 간 협력이나 광역화를 활성화시키고 지원하고자 노력해오고 있다.

선진국의 경우 시·군, 시·도라는 행정구역의 경계를 넘나들면서 경제활동을 지원할 수 있는 지역간 협력 체계를 구축해오고 있다. 이명박 정부는 이러한 움직임에 보조를 맞추어, '5+2 광역경제권', '초광역개발권', '지역간 협력' 등을 지역정책 추진의 기본틀로 상정하고 있다.

이러한 지역간 협력은 지난 정부들에서도 강조해온 것으로 「국토기본법」[1]에 존재해왔으나, 특히 이명박정부에 들어와 핵심축으로 상정되면서, 2009년 4월에 개정된 「국가균형발전특별법」 제1조항에 지역간 연계 및 협력이 정책수단으로 새롭게 명문화되었다.

국가균형발전특별법 제1조 : "이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다" [2]

Footnote

1) 국토기본법 제3조 3항(협력 활성화): "국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다."
2) 2009년 4월 이전 국가균형발전특별법 제1조항: "이 법은 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 목적으로 한다."

이 글에서는 지역간 경제협력에 대한 이해를 진작시키기 위해 모범적인 사례(Ⅱ장과 Ⅲ장에서 구체적인 국내외 제도와 사례 검토)를 제시하여 지역간 협력의 성공요인이 무엇인지 살펴보도록 한다.

Ⅱ 해외사례

1. 유럽연합(EU)의 지역간 협력제도

1) 개요

유럽연합(EU)은 1988년 이전까지 각종 정책과 함께 지역정책의 수행체계를 고민하다가, 지역정책의 재원인 구조기금(Structural Fund)과 운영지침인 리스본 전략을 마련하면서 EU 전체 회원국을 대상으로 지역 정책이 체계적으로 전개되기 시작하였다. 그 이후 EU의 지역정책은 크게 두 축을 중심으로 전개되었다. 회원국간 불균형을 해소하여 실질적인 경제 및 사회 통합을 도모하는 것이었으며, 다른 하나는 국가간, 행정구역 간 경계를 초월하여 하나의 유럽을 실현하기 위한 지역간 협력정책을 적극적으로 실시하는 것이었다.

유럽연합이 국경간, 그리고 행정구역의 경계를 초월하고 지역간 협력을 활성화시키기 위하여 추진하고 있는 제도는 Interreg Community Initiative(이하 Interreg)이다. 먼저 유럽연합의 전반적인 지역정책에서 Interreg 프로그램이 갖는 위상과 의미를 파악하기 위하여 유럽연합의 지역정책의 변천을 살펴보도록 한다.

2) 주요내용

유럽연합의 지역정책은 1975년 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)이 조성되면서 시작되었고, 1988년 전후에야 지역정책의 원칙과 위상이 정립되기 시작하였다(박경 외, 2008). 그 이후 유럽 전체 차원의 지역정책이 지속적으로 논의되고 대규모의 구조기금(Structural Fund)[3]이 조성되었으며, 2000년 3월 리스본 유럽이사회의 모임에서 채택된 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 계기로 EU 회원국 전체를 대상으로 하는 구체적인 발전계획이 수립되었다. 리스본전략과 구조기금을 바탕으로 총체적인 지역발전정책을 수립하게 된 유럽연합은 현재까지 제1차 계획(2000~2006)을 수립·완료하였으며, 최

Footnote

[3] 구조기금은 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: 이하 ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund: 이하 ESF), 결속기금(Cohesion Fund: 이하 CF) 등으로 구성되어 있으며 각 기금에 따라 사용목적이 구분되어 있다.

근에 제2차 계획기간(2007~2012)이 수립되어 진행 중에 있다.

제2차 계획의 핵심은 회원국간 결속의 강화이다. 2004년과 2006년에 동유럽 등 저발전국가들이 대거 EU 회원국으로 가입하였기 때문에 회원국간 '결속'을 강화시키는 것이 주요 목적으로 제기되었다. 이를 위하여 '보다 높은 성장과 보다 많은 일자리 창출'을 유도하는 것을 목적으로 하여 제2차 계획기간(2007년~2012년)의 지역발전계획이 수립되었다[4].

회원국간 결속강화라는 배경에서 추진되고 있는 제2차 계획기간 동안의 EU 지역정책은 다음의 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 과거보다 목표가 조정, 통합되면서 프로그램이 단순화되었다. 제1차 계획기간 동안에는 우선목표대상지역 하의 3가지 지역 구분과 공동체 프로그램 하에 5가지 프로그램이 운영되는 등 지역과 목표가 혼용되어 있어 목표체계가 복잡하였다. 그러나 제2차 계획에는 '수렴', '지역경쟁력 및 고용', '접경 및 지역간 협력(Interreg)' 등 3대 정책목표로 단순화시켰다.

지역간 협력은 상기 세 가지 목표 중 하나로 독자적인 위상을 갖고 접근되고 있다. 한편 Interreg 프로그램의 투자규모 역시 증가하였다. 제2차 계획기간 동안 접경 및 지역간 협력 프로그램인 Interreg 프로그램은 87억 유로가 투자될 예정에 있으며, 이는 1차 계획기간의 약 49억유로 대비 약 1.8배 증가한 수치이며, 전체 투자규모인 3,465억유로의 2.6%를 차지한다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 EU 지역정책의 변화 (정책목표와 재원)

단위 : 10억 유로

제 1차 계획기간	우선 목표대상지역	Objective 1	135.9
		Objective 2	22.5
		Objective 3	24.05
		소 계	182.45
	공동체 프로그램	접경 · 지역간 협력 (Interreg)	4.9
		그 외 공동체 프로그램	5.6
		소 계	10.45
	기 타		20.11
	합 계		213.01
제 2차 계획기간	수 렴		282.9
	지역경쟁력 및 고용		55.0
	접경 · 지역간 협력 (Interreg)		8.7
	합 계		346.5

* 그 외 공동체프로그램은 URBANI, EQAUL 등을 의미
* 기타는 어업, 혁신활동, 결속기금을 포함
출처 : 박경 외 (2008).

제2차 계획기간 동안의 또 다른 주요 변화는 정책 추진 원칙과 관련된다. 제2차 계획기간 동안에도 기존 정책 추진 원칙인 보완성(complementarity), 일관성(coherence), 조정(coordination), 적합성(conformity), 부가성(additionality), 파트너십(partnership), 남녀평등 및 비차별, 지속가능한 발전 등이 크게 변하지는 않았다. 다만 이 중에서 더욱 강조되는 원칙들이 있는데, 부가성, 비례성(proportionality), 파트너십이 바로 그것이다(박경 외, 2008). 부가성 원칙은 구조기금이 개별국가의 기존 정책(특히, 인프라스트럭처)의 재원 조달을 대체하는 것이어서는 안 되고 이를 어길 경우 재정지원을 삭감한다는 것이다. 비례성은 이번에 새로 도입된 원칙으로 실행 프로그램의 예산 규모가 클 경우 회원국들의 책임 업무를 부가하는 것이다.

한편 지역간 협력프로그램의 운용과 관련하여 주의깊게 봐야 할 원칙이 파트너십 원칙인데, 파트너십은 전기에 비하여 확대 적용된 것으로 구조기금의 이용과 관련된 협의에 시민운동, 환경, 비정부기구, 남녀평등 등과 관련된 모든 단체들의 참여를 보장하고 있다. 이와 같이 프로그램의 모든 단계에서 참여를 보장하고 있어 시민단체 등 민간기구들이 프로그램의 기획에서부터 추진, 평가까지 참여가 가능하게 되었다.

2. 프랑스의 지역간 협력 지원제도

1) 개요

앞서 유럽연합의 지역간 협력제도를 살펴보았다. 유럽연합의 지역간 협력은 프로그램을 통하여 계획의 수립과 집행, 그리고 자금지원을 병행한 것으로 프로그래밍형이라 할 수 있겠다. 이 프로그램에서 민간은 파트너십을 형성하는 한 주체로 자리매김하고 있었다. 이 장에서는 프랑스의 기초자치단체 간 협력이 어떻게 이루어지고 있고 중앙정부의 지원이 무엇인지 등에 대해 자치단체 간의 관계를 중심으로 살펴보도록 한다.

2) 주요내용

코뮌(commune)으로 불리우고 있는 프랑스의 기초자치단체는 19세기 이래 다양한 형태의 코뮌간 협력방식을 발전시켜 왔다. 이들 코뮌간 협력은 우리나라의 지방자치단체조합과 유사하게 법적 권한을 가지고 있으며 협력 유형에 따라 지방자치단체의 권한을 일부 이양받기도 한다.

코뮌간 협력체는 크게 ①조합(syndicat), ②코뮌협력체(commuauté), ③코뮌협력체연합(pays, agglomération) 등으로 구분된다.

이 가운데 조합은 가장 기초적인 협력형태로 단일 사업(예 : 광역교통)을 추진하는지 복수의

Footnote

[4] 2004년 폴란드·헝가리·체코·슬로바키아·슬로베니아·리투아니아·라트비아·에스토니아·키프로스·몰타 등 10개국이 가입, 2007년 불가리아·루마니아가 새로 가입함으로써 가맹국 수가 총 27개국으로 증가하였다. 이에 따라 2006년 10월 EU 정상회의에서 **"결속을 위한 전략적 지침**(Community strategic guidelines on cohesion)"이 채택되었다.

사업을 추진하는지 여부, 그리고 지자체간 수평적 협력체냐 수직적 협력체냐에 따라 다음과 같이 구분된다. 여기서 상공회의소 등 민간이 참여하는 코뮌의 형태는 SM으로 일반적인 자치단체간 협력인 SIVU나 SIVOM과는 한층 더 넓은 거버넌스를 구축하고 있음을 알 수 있다.

한편, 코뮌협력체는 조합보다 그 권한이 더 넓다. 코뮌협력체는 지방세의 일부를 징수하여 자체 사업비로 충당하는 등 준지방자치단체로 기능하면서 해당 지방자치단체로부터 독립성을 확보하고 있다. 이들은 지역 성격과 총인구규모에 따라 농촌형 코뮌협력체(총인구 5만 이하 지역), 도시형 코뮌협력체(총인구 5만~50만), 대도시형 코뮌협력체(총인구 50만 이상의 대도시권역) 등 3가지로 구분된다. 이들의 영역은 도시계획, 경제정책, 도시사회계층간 융합정책, 환경정책, 주택정책, 상하수서비스, 쓰레기 수거·처리, 문화·체육시설 건설과 관리, 도로 건설관리 등이다.

마지막으로, 코뮌협력체연합은 여러 개의 코뮌협력체가 모인 것으로 가장 폭넓은 자치단체간 협력 형태라 할 수 있다. 이 경우에는 농촌형 코뮌협력체와 도시형 코뮌협력체가 연계하는 협력체 연합이 있을 수도 있게 된다. 예컨대, 도농연합체는 중소도시와 주변 농촌배후지로 결성되며, 도시권연합체는 순수한 도시지역만을 대상으로 한다. 이들의 주요 역할은 광역도시계획과 광역개발계획의 공동 수립에 있다. 이들 협력체 연합은 독립적인 공공기구로서 국가나 레지옹(우리나라로 치면 광역자치단체)과 개발계약(Contrat de Plan Etat et Région)을 체결하여 독자적인 사업을 추진할 수 있다.(〈표 2〉 참조)

〈표 2〉 프랑스의 코뮌간 협력 유형

유 형	권 한
조 합	– 사업 추진을 위한 수평적, 수직적 네트워크 – 우리나라 지방자치단체조합과 유사
코뮌협력체	– 준지방자치단체로 기능 – 지방세의 일부 징수
코뮌협력체연합	– 국가 및 레지옹과 개발계약을 체결 가능

출처: 오은주, 김현호(2008), 129쪽.

코뮌간 협력체의 구성 및 활동과 관련하여 프랑스 중앙정부는 크게 두 가지 형태로 지원하고 있다. 첫째, 중앙정부는 협력의 규모와 성격, 협력체의 권한과 세제, 결성과 운영의 원칙 등에 대한 내용을 제도화하여 코뮌간 협력의 제도적 틀을 마련해줬다. 특히, 협력체에 지방자치단체조합의 성격을 넘어서서 과세징수권을 부여하여 재정적 독립성을 보장하고 있다는 점을 주목할 만하다. 둘째, 중앙정부는 DGF(Dotation Globale de Fonctionnement)라는 보조금을 코뮌간 협력체에 지급하는데, 협력체들은 이 보조금을 기반으로 주요 사업들을 추진한다.

3. 미국의 지역간 협력제도 [5]

1) 개요

미국의 경우 지역간 협력의 활성화를 위하여 활용하는 방식은 자치단체간 계약을 명확히 하는 것이다. 요컨대 자치단체간 분쟁을 막고 갈등을 미연에 방지하기 위하여 자치단체 간 협약을 일종의 계약으로 구분하고 그 구체적인 권한을 명시하는 것이다.

2) 주요내용

미국에서는 주정부 차원에서 지자체간 협력을 증진시키기 위하여 1960년대 후반부터 지자체간 협력법(Interlocal Cooperation Act)을 제정하여 시행해오고 있다. 즉, 1960년대부터 몇몇 주정부는 해당 기초자치단체 간 협력을 증진시키기 위한 법을 제정하여 실행해오고 있는데, 유타 주는 1965년, 워싱턴 주는 1967년, 텍사스 주는 1991년, 네브래스카는 1998년에 제정하는 등 지금까지도 지속적으로 법제화하고 있다. 지역간 협약의 목적은 서비스 및 시설 공급, 경제발전, 자원 활용 등 광범위하다. 이와같은 각 주별 지역간 협력법의 구성과 내용은 유사하며, 다음과 같은 항목으로 협력의 기초가 되는 협약의 체결 및 운용에 관한 사항을 골자로 규정하고 있다.

- 법률의 목적 및 용어 정의
- 협약당사자 및 공동추진기구의 권한과 승인에 관한 사항
- 협약의 내용에 관한 사항
- 주정부의 협약승인에 관한 사항
- 재원조달 및 인력의 사용에 관한 사항
- 주정부의 지원에 관한 사항 등

협약을 체결할 수 있는 공공기관의 범위는 하부행정단위, 공공기관, 지방정부, 지방공사, 특수목적지구, 지방서비스지구, 주정부기관, 연방정부기관 등 매우 포괄적이다. 또한 지방정부간 협약 형태는 다음의 3가지 형태를 띠게 된다.

① 계약 : 상호합의한 가격으로 지방정부가 다른 지방정부에 서비스를 공급

② 협약 체결 : 2개 이상의 지방정부가 합동으로 서비스를 제공하기 위하여 계획에서부터 재원 조달, 공급까지를 포괄하는 협약을 체결

Footnote | 5) 미국의 지역간 협력제도는 주로 이원섭 외(2005)의 내용을 정리.

③상호서비스 협약 : 지방정부들 간 비용 지불없이 상호 서비스를 교환

한편, 기초자치단체 등 지역간 협력 활성화를 위한 지자체간 협력법이 존재한다면, 미국 내 연방정부의 다양한 부처와 주정부, 해당 지방정부 간 협력을 활성화하기 위한 별도의 법인 정부간 협력법(Intergovernmental Cooperation Act)이 1968년에 제정되었다. 정부간 협력법은 각 주의 지역간 협력법을 활성화시키는 또다른 계기로 작용하였는데 정부간 협력법의 구체적인 내용은 다음과 같다(이원섭 외, 2005).

- 연방정부의 보조금 집행체계 개선에 관한 사항
- 지방정부에 대한 연방정부의 컨설팅 서비스 제공[6)]
- 정부간 정책 및 프로그램 시행의 협력에 관한 사항
- 도시지역의 토지이용에 관한 연방과 지방간 협력에 관한 사항
- 연방정부의 보조금 프로그램의 심사·평가에 관한 사항 등
- 정부간 개발지원 정책의 시행에 있어서 지방정부 관점의 고려

4. 접경지역간 협력사례

4-1. 피레네 산맥 인근의 접경지역간 협력사례

1) 개요

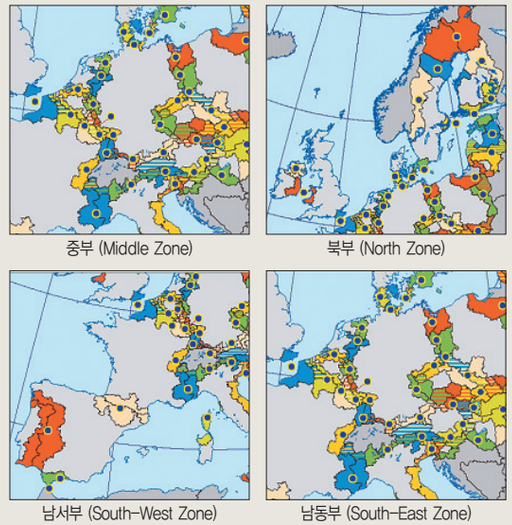
유럽연합의 접경지역협력(Interreg Ⅲ A) 프로그램은 중부, 북부, 남서부, 남동부 등 4가지 권역으로 나누어져 있다(〈그림 1, 2〉 참조). 이 가운데 피레네 산맥을 둘러싸고 프랑스와 스페인에 속하는 지역들이 유럽연합의 지원을 받았다.

피레네 산맥은 접경지역협력 프로그램에서 남서부 권역에 해당되는 지역으로, 다시 세부적으로 서부, 중부, 동부 등으로 구분되어 추진되어 왔다. 이에 따라 프랑스와 스페인 지역의 해당 지방정부들이 별도로 위원회를 구성하여 사업을 추진하고 있다. 그런데 이 세 지역은 동일한 지원시스템 하에서도 각자 다른 역사적, 사회경제적 환경에 따라 다른 거버넌스 형태를 구축하면서 사업을 진행해오고 있으므로, 각각 차별적인 거버넌스의 형태가 사업의 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보도록 한다.

Footnote

6) 여기에서 연방정부와 지방정부 간 협력은 연방정부가 지방정부에 컨설팅 서비스를 제공함으로써 지방정부를 지원하는 것을 의미한다. 연방정부의 다양한 기구와 부처 간 중복기능을 해결하면서 지방정부에 컨설팅 서비스를 지원하기 위하여 정부간 협력법에 포함되었다.

〈그림 1〉 접경지역 협력프로그램(Interreg Ⅲ A)의 권역



〈그림 2〉 피레네 접경지역 협력프로그램의 사례

2) 주요내용

(1) 서부지구: 지역내생적인 거버넌스 시스템

피레네 서쪽의 접경지역 협력프로그램은 지방행위자를 중심으로 한 지역간 협력으로 평가되고 있다. 이들 지역은 바스크 지방의 피레네 산맥 서쪽에 위치한 Hendaye(프랑스), Hondarribia(스페인), Irún(스페인, 바스크 자치주) 등 세 개의 도시로 구성되어 있다. Hendaye는 프랑스 아끼땐 지역에 위치하고 있으며 현재 인구 12,600 명의 해변

도시이며, Hondarribia는 중세시대 요새로서 스페인 해변가에 위치한 인구 15,000 명의 항구이다. 이에 반해, Irún은 바스크 자치주에 해당되는 도시로 인구 55,000의 산업도시이다. 두 도시가 관광이나 무역과 관련된 지역이라면 Irún은 제조업이 특화되어 있는 지역으로, 이들 3개 도시는 직간접적으로 모두 만(灣) 경제와 관련되어 있어서 1992년 유럽의 국경 개발이 가져올 부정적 효과를 우려하고 있었다. 이에 따라 이들 3개 도시의 시장들은 비다소아강유역 콘소시엄(Consorcio Bidasoa-Txingudi)이라는 지자체 간 공동조직을 1998년에 결성하여 3개 접경지역 거버넌스를 구축하는데 이르렀다. 요컨대 유럽연합의 지원 결정이 있기 전부터 지역 내생적으로 협력을 준비하는 움직임이 존재하고 있었으며, 이러한 거버넌스의 시작은 향후 지역내생적인 거버넌스 구축이라는 방향을 잡는데 영향을 미치게 된다.

상기 비다소아강유역 콘소시엄의 경우 위원회에서 주요 결정을 내렸는데, 이 위원회는 세 도시의 의회 대표들로 구성되어 있었다. 한편 이 콘소시엄의 재원부담은 3도시에서 부담하였는데, 구체적으로는 Hendaye, Hondarribia, Irún 세 지방자치단체가 각각 예산의 25%, 25%, 50%를 부담하기로 합의하였다. 한편 일상적인 협력상태의 모니터링과 조언은 스페인측 자문기구인 비다소아-악띠바(Bidasoa-Activa)가 수행하였다.

콘소시엄은 관광경제를 활성화하기 위하여 1950년대까지 밀수업자들이 시용하던 고대 루트를 개발하는 프로젝트에 착수하였다. 이 도보루트 관광자원의 다양화를 위하여 지방의 지도자들은 역사, 자연자원, 지리에 관해 상호 정보를 교환하고 만 전체의 생태계 유산을 위한 대형 관광센터를 건설하기로 합의하였다.

지역 대표들의 합의하에 사업계획이 수립되었고 자문역할을 수행하는 비다소아-액티바는 계획의 집행을 담당하였고 이를 위하여 프랑스와 스페인 관광 개발 회사가 참여하게 되었는데, 이들 회사의 조언은 각 지방 주민과 해외 관광객의 활동을 설계하는 것이었다.

그런데 이러한 관광개발 프로젝트가 합의에 도달한 이후 개발 진행의 구체적인 과정과 지명(地名) 채택 등에 있어서 바스크주의자, 사회주의자 등 각 지역의 정치단체들에 의한 정치적인 갈등이 고조되었으며, 또한 개발프로젝트 초반의 긍정적인 분위기와는 달리 프랑스 정부가 새로운 합의안을 요구하면서 프로젝트 추진을 지연시키게 되었다. 이에 따라 프랑스 정부, 스페인 정부, 바스크정부의 입장 차이가 극명해지면서 콘소시엄의 재원 조달과 집행에 문제가 생기게 되었다.

개발프로젝트의 진행 과정에 정치적인 갈등이 나타나기 시작하면서 사업 추진이 어려워지고 있을 때, 이 문제를 적극적으로 해결하기 시작한 것은 콘소시엄 대표자들이었다. 콘소시엄 대표자들은 프랑스 정부의 요구에 맞춰 기존의 결정을 뒤집을 수 없다고 주장하면서 각 국가의 중앙정부-광역자치단체, 그리고 콘소시엄에 속하는 도시들 간의 입장을 조정하는 역할을 담당하였다.

그 결과, 바스크 정부는 프랑스(Departmental Council of Pyrénées-Atlantiques)가 계획하는 Interreg 프로젝트에 참여해 지원하기로 동의하면서 프랑스 정부와 바스크 정부 간에 의견 절충을 시작하였다. 이 절충안의 결과, 프로젝트는 213,000 유로의 비용으로 계획되어 2002년 1월 Interreg III-A 남서지역 위원회에 제출됐으며, 이듬해 1월에 승인되었다. 프로젝트의 비용은 바스크정부, Departmental Council of Pyrénées-Atlantiques, Hendaye가 속해 있는 아끼뗀 주 지역의회가 나누어 분담하였다.

이 사례에서 특기할 점은 개발프로젝트를 둘러싼 갈등을 완화시키고 접경지역간 협력 프로그램이 원활하게 돌아가도록 한 주체가 지방자치단체가 아니라, 지역간 협력체인 비아소아강유역 콘소시엄이었다는 점이다. 이 콘소시엄은 중앙정부간, 또는 중앙정부와 주정부 간 갈등이 있을 때 그리고 여러 상급 단체와 시정부간 갈등이 존재했을 때 주도적인 조정자로 활동하였다. 이에 따라 정부 당국자들은 콘소시엄의 리더십을 강력하게 지지했고, 민간 행위자들은 공공 행정당국과 초반부터 상호작용하면서 결국 정책결정과정에까지 개입할 수 있게 된 것이다.

(2) 중부지구: 중앙정부 의존적 거버넌스시스템

피레네산맥 서부의 사례가 지역 내생적인 협력체계 구축과 유럽연합의 지원에 의해 성공적으로 추진되었다고 하면, 두 번째 사례인 피레네 중부의 접경지역간 협력은 중앙정부 의존적인 거버넌스 사례를 보여준다.

피레네 중부의 접경지역간 협력에는 프랑스의 2개 도시(Gèdre, Gavarnie)와 스페인의 2개 도시(Torla, Broto)가 참여하였다. 이들 4개 지역은 도시라기보다는 마을로 200명 안팎의 적은 주민들이 살고 있으나, 피레네 국립공원과 오데사 국립공원으로 인하여 각 마을에 해마다 100~120만명 정도의 관광객이 찾을 정도로 번화한 지역이다. 이러한 지리적 이점을 바탕으로 1970년대에 마을의 경제를 산간 농업에서 관광으로 전환시키는 계기가 되어 스키 리조트 등이 개발되어 있었다.

그런데 이들 지역에서의 협력사업은 대부분이 지역 자체적으로 이루어진 것이 아니라 프랑스와 스페인의 중앙부처들 간의 협정으로 진행되었다. 예컨대 프랑스 정부의 DATAR(Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action Régionale, 국토계획청)과 스페인 정부의 MOPU(Ministerio de Obras Públicas) 간의 협정으로 진행되는 경우가 많았다.

그러나 프랑스와 스페인의 호텔 경영자 조합의 압력이 거세진 이후 지방자치단체의 의회는 새로운 교통수단으로 네 마을을 연계하는 사업에 대한 타당성 조사를 지원하기로 했으며, 그에 따라 지방시의회는 두 경사면 간의 트램(tramway)시설을 건설하기로 합의하였다.

그러나 해당 지자체 의회의 자발적 노력과 합의에도 불구하고 네 도시 간의 구체적인 협력틀이나 제도가 존재하지 않았기 때문에, 지역간에 대등한 협력파트너가 생겨나지 않았다. 그에 따라 적극적으로 찬성하고 있던 프랑스 Gèdre의 시장이 주도하는 가바니-게드르시 협력체(Communauté de Communes Gavarnie-Gédre)가 이 사업의 핵심 기관으로 등장하였다. 한편, 이 협력체에 대하여 비공식적으로 지원하는 모임들이 존재하였는데, 이 비공식적인 모임은 사냥꾼과 생태주의자들 같은 훨씬 다양한 이해집단은 물론 더 많은 지방 당국(지방자치단체, 지역의회 등), 중앙정부 기관들을 규합하는데 노력하였다. 이 모임은 14회에 이르는 회의를 통하여 두 능선을 잇는 의자식 승강기(chair lift) 건설에 대한 Gèdre 시장의 제안에 참여자 대부분이 동의하도록 유도하였다.

그러나 사업이 합의된 이후 이 비공식적인 모임의 각 지방대표들이 자신들의 지역정부와 중앙부처에 제안서를 제출하면서 문제가 야기되었다. 이들은 비공식적인 모임이었기 때문에 이들의 제안은 제도적으로는 건의하는 수준이었는데, 스페인의 경우 중앙부처와 지역정부가 원론적 수준에서만 동의를 표시하였다. 또한 Gèdre 시장은 피레네 국립공원의 보존울 둘러싸고 환경단체들과의 관계로 인하여 사업이 지연될 것을 염려하여, 지역 의회가 결정권과 역량을 가지고 있음에도 불구하고 중앙정부에 강력한 개입과 지원을 요청하게 되었다.

그에 따라 1개 도시의 시장과 중앙정부 간 긴밀한 관계, 그리고 그 외 도시들의 제한적인 역할들을 특징으로 하는 거버넌스 체계가 작동되면서 사업을 추진하게 되었다.

(3) 동부지구: 접경지역 협력의 실패 사례

마지막 사례는 Cerdaña 접경지역의 사례로, 프랑스 지역의 'Cerdan 문화발전을 위한 지역협력사무소' (Syndicat Intercommunal pour la Valorisation du Patrimoine Cerdan : SIVPC)와 스페인 까딸루냐 자치주에 있는 Cerdan 박물관 Patronat 간 협력이다. 이들의 협력은 실패했는데 그 이유를 살펴보도록 한다.

프랑스측의 '지역협력사무소(SIVPC)'는 Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse, Sainte-Léocadie 등 5개의 지방자치단체로 구성되어 있으며, Patronat는 스페인 Puigcerdà시의 시장과 구 의회에 의해 운영되고 있다. 이 지역의 지방자치단체들은 다른 지역의 관광지와 경쟁하기 위하여 지역 내 박물관들 간의 상호교환프로그램을 실시하여 지역관광자원을 다양화시키려고 노력하였다. 프로젝트에는 공동의 멀티미디어 기관이나 놀이동산 등이 포함되어 있었다. 그러나 1980년대 후반에 이런 계획들이 제시되었지만 양국 상위 지역간 적대적 관계를 해소하지 못했고, 프랑스 역시 해당 지역 내 정치적 갈등으로 인하여 실현되지는 못했다. 그 이후 새롭게 공동 협력사업을 추진하기 위하여 프랑스 쪽에서 스페인 박물관 당국에 먼저 제안서를 보냈고 이를 세르단 박물관이 받아들여 공동 보조컬렉션(complementary collection), 별도의 티켓 사무소, 공동 훈련 프로그램 등에 합의하기에 이르렀다. 또한 유럽연합으로부터 접경지역 협력프로그램의 지원을 받게 되었다.

그런데 이들 박물관들은 프로젝트의 주요 목적을 Cerdan 문화 진흥이라는 데 합의하였지만 구체적인 목표와 사업추진 방식에서는 상호 다른 의견을 가지고 있었다. 예컨대 프랑스 박물관측은 지방의 관광산업 창출에 관심이 있었던 반면, 스페인 측은 과학연구의 중심센터를 만드는데 역량을 모으고자 했다. 이러한 상이한 목표와 함께 서로 간의 대화와 합의 없이 각 박물관은 향후 협상에서 유리한 고지를 선점하기 위한 별도의 Interreg 프레임을 만들기 시작하였다. 프랑스 박물관 대표들은 공공과 민간의 관광개발기구를 접촉하고, 스페인 담당자들은 Gerona 대학의 인류학과와 고고학과 실무자들을 만나는 등 별도의 행보를 보인 것이다. 또한 접경지역 프로그램을 조정하는 제도나 조직이 없었다.

2003년 1월 1,874,615 유로의 예산으로 계획된 이 프로젝트는 Patronat를 선도기관으로 하여 Territorial Committee of Programming에 제출되었고 그 해 9월에 승인되었다. 그러나 거버넌스 조정자의 부재와 동상이몽적인 개발계획로 인하여 유사한 제안서를 위원회에 각기 제출하게 되었다. 양 지역간의 조정이 이루어지지 않자 위원회는 2004년 6월에 이 프로젝트의 집행을 중단시켰다. 즉 양 지역간의 조정이 통합적으로 이루어지지 않음에 따라 프로젝트 추진이 남발되었고, 그로 인하여 Interreg 프로그램 지원의 중단이 결정된 것이다[7].

실패 원인은 여러 가지가 지적될 수 있을 것이다. 첫째, 프랑스와 스페인 양국 간의 대화와 합의가 없이 각자 계획안을 작성하고 실행하려 했다는 점이다. 그에 따라 상호 다른 발전전략을 제출하게 되었다. 둘째, 프로젝트 추진과정에서 그 목적을 관광과 과학센터 중 어느 것인지를 각인시키는데 실패하여 민간의 참여를 끌어내지 못하였다. 셋째, 해당 지역에서 통합적인 계획을 수립한 것이 아니라, 지역에 따라 개별 프로젝트들

Footnote

[7] 그 이후 2005년 3월 Patronat와 SIVPC 간의 재조정으로 인하여 예산이 삭감된 상태에서 최종 승인되었으나, 다시 두 박물관 간의 재정계획 조정이 이루어지지 않아 실제 지출은 새로 할당된 Interreg 보조금의 범위를 넘어서게 되었다.

을 남발하여 EU나 중앙정부 차원에서 일관된 지원을 할 수 없도록 했다는 점이다.

4-2. 외레순 지역의 협력 [8)]

1) 개요

외레순(Oeresund) 지역은 스웨덴과 덴마크 양국 사이에 위치하고 있는 지역으로 과거 17세기 중엽까지 외레순 지역으로 불리면서 덴마크의 영토에 속해 있다가 이후 덴마크와 스웨덴으로 분리된 지역으로, 역사적인 공통점을 지니고 있는 곳이다. 이 지역은 접경지역간 협력의 일환으로 유럽연합의 지원을 받아 지역간 협력을 활성화시킨 사례로 주목을 받았으며, 이와 같은 협력의 성공은 지역 내 요구에 부응하는 거버넌스 시스템을 구축하였기 때문으로 보인다.

2) 주요내용

외레순 지역은 구체적으로는 스웨덴 남부의 스코네(Skone)지역과 덴마크 동부의 쉘란드(Sjaelland), 롤란-팔스테르(Lolland-Falster), 뫈(Moen), 보른홀룸(Bornholm) 등의 지역으로 구성되며, 유럽연합 내 국가간 경계 지역 중 가장 발전된 지역으로 여겨지고 있다. 주민은 총 350만 명 정도인데 전체 주민의 약 25%가 13년 이상의 교육수준을 보유하고 있고, 지역의 특화산업은 바이오, 생명공학, 의학, 정보통신 등 첨단산업으로 구성되어 있다.

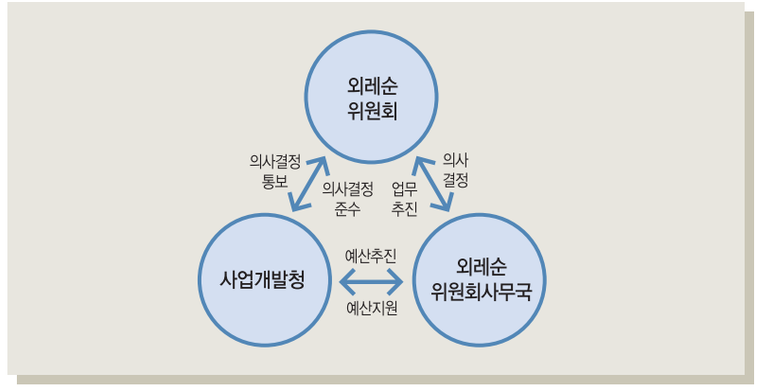
이들 지역이 지역 간 협력을 강화하게 된 이유는 지역 핵심산업이 쇠퇴함에 따라 경제적 위기감이 고조되었으나, 제한적이면서 지지부진한 중앙정부의 지원으로 지역의 자발적인 노력이 필요하다는 인식을 갖게 되었기 때문이다.

덴마크와 스웨덴 두 국가는 외레순 지역의 산업 역동성을 재창출하고 협력을 강화시키기 위한 노력으로 외레순 대교(Oeresund Bridge)(Pikner, 2008)를 건설하는 등 주요 기반시설을 건설, 완성하게 되었다. 이 지역의 발전 비전은 메디콘밸리(Medicon Valley)라는 컨셉으로 시작되었으며, 이를 발전, 구체화시키기 위하여 외레순 위원회(The Oeresund Committee)가 조직되었다. 외레순 위원회는 메디콘밸리 프로젝트 수행을 위한 정밀조사 분석을 추진하였는데, 이 과정에서 양 국가의 제약산업, 병원 및 지역조직의 대표들도 참여하면서 이 지역을 생의학, 바이오기술, 보건 및 제약산업의 중심지로 발전시키기로 결정하였다. 또한 메디콘밸리를 지속적으로 발전시킬 필요에 의하여 각 주체들이 지속적으로 네트워크화하고 이들의 활동을 강화시키기 위해서 1997년 4월 메디콘밸리 아카데미를 창설하였다. 메디콘밸리 아카데미는 상호 필요한 정보교환, 대정부기관 공동로비, 연구소-병원-기업 간의 연계 발전 등의 사업을 수행하였으며 2000년 4월 정규회원이 직접 재정지원을 수행하는 연합체의 형태로 변하여 자립성을 확보하게 된다.

메디콘밸리 아카데미가 기업과 대학을 지원하는 사무추진기구라고 한다면, 지역 전체의 발전 방향을 수립하고 공공과 민간을 연결시키고 자금을 지원하는 최종 의사결정기구는 외레순 위원회이다. 외레순 위원회는 덴마크와 스웨덴 두 지역의 13개 지방정부 및 지역 자치단체를 대표하는 32명의 위원들로 구성되어 있다. 이 위원회는 개인, 기업, 기관 간 협력 관계 증진과 이들 간의 정치적 의사소통을 위한 플랫폼 형성에 주력하고 있으며, 이를 통해 사업과 무역, 노동시장 및 교육, 통신 및 사회간접자본 구축, 문화, 환경, 국제 협력 등 다양한 부문에 걸쳐 다채로운 프로젝트를 추진하고 있다. 지역 발전과 사업 프로젝트 결정을 위하여 매년 4번의 정규 의사결정 회의를 개최하며 이 때 두 국가의 중앙정부는 업저버의 역할을 수행한다.

한편 유럽연합의 접경지역간 협력프로그램과 관련하여 외레순 위원회는 스웨덴 국가기구 및 지역의 공공기구와 연관을 맺고 있다. 스웨덴의 국가기관인 사업개발청(Agency for Business Development: NUTEK)은 외레순 사무국이 선정한 사업(그리고 유럽연합의 접경지역협력 프로그램)에 대하여 재정지원을 하게 된다(〈그림 3, 4〉 참조).

〈그림 3〉 외레순 지역의 의사결정 및 추진체계

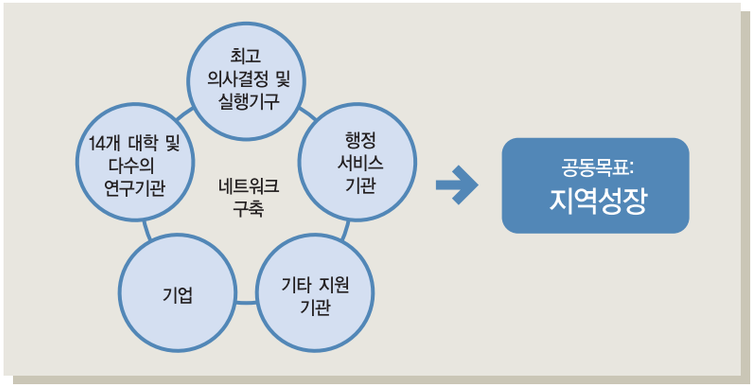


출처 : 강영주(2007), 109쪽.

Footnote

8) 외레순 사례는 강영주(2007)의 내용을 재정리하였다.

〈그림 4〉 외레순 지역의 지역혁신 거버넌스 구조



출처 : 강영주(2007), 109쪽.

그리고 지역 공공기구와의 관계를 살펴보면, 덴마크의 광역 코펜하겐기관(Great Copenhagen Authority)은 다양한 프로젝트의 신청을 접수·관리하고 있으며, 스웨덴 스코네지방정부인 리젼스코네(Region Skone)가 외레순 위원회의 발전방향을 구체화시켜 지원하는 전문 행정서비스 기관의 역할을 수행하고 있다.

기타 지원기관은 크게 3가지로 구분되는데, 행정서비스 지원기관, 외국계 기업의 사업활동 지원기관, 홍보기관 등으로 구분된다. 행정서비스 지원기관으로는, 외레순 디렉트, 외레순 인스티투트, 외레순 콘소르티엣 등이 있다. 각각의 역할을 보면, 외레순 디렉트는 정보센터 및 콜센터를 운영하고 있으며, 외레순 인스티투트는 각종 정보 수집 및 분석활동을, 외레순 브로 콘소르티엣은 외레순 대교를 운영하고 있다. 한편, 지역 산업 발전을 위해서는 대학 간 연계가 필수적인데, 지역내 14개 대학이 상호 연계하여 외레순 대학 연합체를 구성하였다.

5. 이탈리아의 민관파트너십형 지역간 협력사례 [9]

1) 개요

민관파트너십형의 지역간 협력이란, 공공과 민간으로 구성되어 있으면서 민간기구의 형태를 띠고 있는 기구가 지역간 협력을 추진하고 있는 사례를 의미한다. 여기에서 살펴보는 민관파트너십형 사례는 이탈리아 북부의 에밀리아-로마냐 지역의 ERVERT SpA(Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SpA)이다. 이탈리아는 제2차 세계대전 이후 파시즘에 대한 반성으로 분권화가 활발하게 진행된 국가이다. 이러한 분권화 노력은 1977년 주요 정당 간에 616법령을 통하여 대대적으로 이루어졌는데, 보건, 주택, 도시계획, 교통, 농림, 교육, 소기업 등 주요 분야의 입법권이 지방으로 이양되었고 재원도 그에 따라 이양되었다(차미숙 외, 2003).

이러한 지방분권화의 토양 하에서 지방정부는 경제개발과 지역발전에 주력하게 되었는데, 일부 지방정부는 여기에서 더 나아가 지역개발과 관련한 기능을 일부 민간에 이양하여 협력하면서 해당 지역내 기초자치단체의 행정구역을 넘나들어 공공과 민간 간 협력을 추구하게 되었다. 그 대표적인 사례가 ERVERT였으며 1970년대 초반 에밀리아-로마냐(Emilia-Romagna) 지역의 지역발전을 촉진하기 위해 주정부와 민간경제주체들의 공동 출자로 설립되었다. 에밀리아-로마냐 지역은 이탈리아 중북부 지역에 위치하고 있으며 볼로냐, 페라라, 포를리, 모데나, 파르마, 피아첸차, 라벤나, 레조넬에밀리아 등의 주를 포함하고 있다. 이들 지역은 1990년대 이후 대량생산체제가 아니라 장인적 생산체제와 유연적 전문화 생산체제에 힘입어 '제3이태리' 라는 새로운 부흥지역으로 주목 받아오고 있는 지역이다.

2) 주요내용

ERVERT의 기능과 역할

ERVERT는 지방정부의 정책 수립에 자문 및 조언을 수행하면서 동시에 지역개발과 관련된 사업을 사실상 집행하고 있다. ERVERT는 기업가가 회장을 맡고 있으며, 업무관계에 있어서도 수직적이라기보다는 피드백을 통한 수평적 관계를 유지하고 있어, 지역내 민간의 의견과 수요가 반영되는 구조를 갖고 있다.

또한 지역금융기관과 지역산업협회 역시 지분을 소유하고 있어 민관파트너십 형태로 운영되고 있다. 구체적으로 ERVERT의 전체 지분을 살펴보면 주정부가 80.04%를 출자하여 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 지역금융기관 18.51%, 지역상공회의소와 하위 지방자치단체 0.92%, 지역산업협회 0.53%를 출자하고 있다.

그리고 지방정부의 정책 수립과 관련해서는 각종 이슈들을 찾아내 정책연구 프로젝트를 추진하고, 기술 및 시장에 대한 정보를 수집, 분석한다. 이러한 ERVERT의 역할은 이탈리아 "지방정부법 No.25"에 명시되어 있다. 첫째, 지역기술이전센터 등 지역의 각종 리얼서비스 센터들을 총괄하는 조정자로서 특정 산업부문과 사업영역을 초월한 통합적인 프로젝트를 구상하고 실행한다. 둘째, 지역경제발전을 위한 정책 연구를 수행하는 것이다. 셋째, 지역기업들을 위한 정보제공 및 기술지원 활동을 수행하는 것이다. 이를 위하여 ERVERT는 '리얼서비스정책(Real Service Policy)' 의 전략 하에 8개의 서비스 센터를 운

Footnote | [9] ERVERT 사례는 이철우(2003)의 문헌을 중심으로 정리하였다.

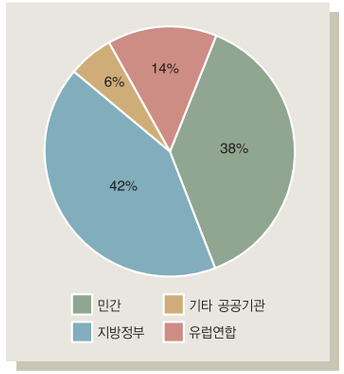
영하고 있다. 1976년 세라믹 센터(Center Ceramico)를 시작으로 산업별 서비스 센터가 먼저 설립되었으며, 범산업적인 서비스센터로 지역기술이전센터(ASTER)를 1985년 이래 지속적으로 추가 설립하고 있다. 현재 서비스센터는 크게 5개의 산업별 서비스센터와 4개의 범산업적 서비스 센터가 설립되어 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 ERVERT 시스템의 서비스센터

구분	센터명	활동분야 및 주요 내용	입지	설립연도
산업별 서비스 센터	CITER	섬유·패션사업의 지원	Carpi	1980
	CESMA	농기계산업 지원	Reggio Emilia	1983
	CERCAL	신발·가죽산업의 지원	San Mauro Pascoil	1983
	QUASCO	건설산업 연구·인증 서비스	Bologna	1986
	Centro Ceramico	세라믹산업 지원	Bologna / Sassuolo	1976
범산업적 서비스 센터	ASTER	지역기술이전 촉진	Bologna	1985
	CERMET	품질연구·인증 서비스	Bologna	1985
	DEMOCENTER	산업자동화 서비스	Modena	1990
	QUASAP	공공사업 수·발주 관리	Bologna	–

ERVERT는 제도적으로 볼 때, 지방자치법에서 지원을 명시하고 있어 주정부의 지원을 받고 있는 준공공의 법인체 성격을 띤다고 할 수 있다. 한편, ERVERT 활동을 뒷받침하는 재원의 출처를 살펴보면, 유럽연합-지방정부-민간-기타 공공의 협력체계가 구축되어 있는 것을 알 수 있다. 서비스센터 등을 운영하는데 들어가는 예산이 총 30,475,585 유로인데, 그 비중은 지방정부 42%, 유럽연합 14%, 민간 38%, 기타 공공기관 3%를 충당하고 있어, 민간의 지원(다시 말해서, 민간의 참여)이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다(〈그림 5〉 참조).

〈그림 5〉 ERVERT System 재원 구성



이러한 ERVERT을 통한 지역간 경제협력 추진은 여러 효과를 가진다. 첫째, 기업, 금융기관 등 민간이 ERVERT의 지분과 자금조달에 적극적으로 관여하고 있어, 수요자 중심의 기업지원정책을 추진할 수 있게 하였다. 둘째, 수요자 중심의 프로그램 운영으로 인하여 행정경계와 무관한, 여러 주에 걸친, 지역간 협력을 가능케 하였다. 셋째, 지방으로의 권한 이양과 아울러 ERVERT가 지역들 간에 가교 역할을 수행함으로써 지방정부와 중앙정부의 이중 잣대와 간섭으로부터 자유로워졌다. 넷째, ERVERT라는 민간 주도형 경제개발기구의 존재로 인하여, 기업과 주민이 필요로 하지만 시장에서 공급이 어려운 마케팅, 기술개발, 인적교육 등이 행정구역과 무관하게 이루어질 수 있었다. 다섯째, '지방정부법 No.25'에 주정부와 ERVERT 시스템 간의 분업관계를 명시하는 것은 지역개발사업과 관련된 의사결정 과정의 투명성 제고를 위한 것이라는 점에서 시사하는 바가 크다.

민관협력을 통한 지역간 협력체계 구축방안

III 국내사례

1. 대구·경북 경제통합

1) 개요

대구-경북통합은 지역간 협력의 대표적인 사례로 손꼽히고 있다. 대구광역시와 경상북도는 상호 유사한 역사적 뿌리와 정서를 지니고 있으며 비슷한 경제상황 및 입지여건을 가지고 있다. 그런데 이러한 유사성이 오히려 과거에는 대구시와 경북도 간의 과다 경쟁의 모습으로 나타났으며, 이러한 출혈경쟁의 문제점은 해당 지역 교수들과 대구경북연구원 등 학계에 의해 지속적으로 지적되어 왔다.

이에 따라 대구와 경북도는 상호 지역간 과다 경쟁 대신 공동의 이익을 추구해야 한다는 문제의식을 갖게 되었다. 이에 2005년에 대구-경북 경제통합에 대해 가시적으로 논의되기 시작했으며, 그에 따라 대구시와 경상북도 간의 협약(MOU)이 체결되었다. 이로 인해 경제 분야뿐만 아니라 교통, 환경 등 경제를 지원하는 분야에 이르기까지 사업을 공동으로 추진하는 광역적이고 종합적인 형태의 통합을 합의하기에 이르렀다.

2) 협력의 내용

대구-경북통합의 출발은 대구시, 경상북도 등 시·도 자치단체에서 시작된 것이 아니라 대구경북연구원이라는 제3자적인 think-tank에 의해서 시작되었다. 대구경북연구원은 대구시와 경북도 양자의 정책을 입안하고 발전계획을 수립하는 위치에 있었는데, 그 과정에서 대구시와 경북도의 정책 및 전략을 현장감 있게 살펴 볼 수 있었다. 해당 지역의 교수와 연구자들은 대구시와 경북도가 상호 비슷한 지리적 환경에 처해 있으면서 중앙정부의 공모사업을 따내오기 위해 상호 경쟁하고, 심지어는 수도권뿐만 아니라 상대방 지역에 있는 기업들까지 상호 빼내오는 극단적인 기업 유치 경쟁도 펼치고 있는 것을 목격한 것이다.

이러한 소모적 경쟁을 없애고 협력을 통하여 상호 시너지를 획득하기 위하여, 홍철 대구경북연구원 원장과 서정해 경북대 교수 등 연구소와 학계 사람들이 대구시와 경북도 양 시·도에 지역간 협력을 건의하기 시작하였다. 그 결과 서정해 경북대 교수를 단장으로 하여 16명으로 구성된 대구경북경제통합 연구단이 2006년 1월 발족됐고, 연구단은 대구경북 경제통합의 미래상과 통합의 추진방법 등을 논의하기 시작했다(<표 4> 참조).

<표 4> 대구경북경제통합의 추진 절차

2005년 ~	대구경북연구원을 중심으로 대구경북경제통합에 대한 논의 시작
2006. 1. 4	대구경북경제통합연구단 (단장 서정해 경북대교수 등 16명)
2006. 3. 20	대구경북경제통합 추진에 관한 양해각서(MOU) 체결
2006. 4. 28	대구경북경제통합포럼 창립
2006. 7. 31	대구경북경제통합추진위원회 창립
2006. 11. 6	대구경북경제통합추진위원회 사무국 설치
2007. 7. 26	대구경북경제통합과 경북북부권의 조화로운 발전방안에 관한 세미나
2007.	시·도 경제통합추진조례 제정 (대구 2007.12.31, 경북도 2008.1.10)

자료 : 대구경북경제통합추진위원회(2008), 내부자료.

대구경북경제통합은 2006년 대구·경북경제통합 양해각서(MOU)를 체결(<그림 6> 참조)하면서 공식화되기 시작하였으며, 이에 따른 조치로 대구경북경제통합포럼이 구성되었다. 포럼은 공동대표(김만제, 류창우, 황병태), 운영위원장(홍철, 이종현), 그리고 기타 관계자 150여 명이 위원으로 참가하여 2006년 4월에 창립되었다.

<그림 6> 대구경북 경제통합 양해각서(MOU)의 체결

한편 경제통합을 실질적으로 추진하기 위한 핵심적인 조직 기반인 대구경북경제통합추진위원회가 창립(2006년 7월)되었고, 경제통합사무국 역시 설치(2006년 11월)되었다. 또 시·도 경제통합 추진조례 제정(대구시 2007. 12. 31, 경북도 2008. 1. 10) 등이 완료되면서 2006년에서 2007년 사이에 경제통합을 위한 제도적, 조직적 추진 기반을 마련하였다.

대구경북경제통합 추진 조례에 명시된 위원회의 기능은 다음과 같다.

- 시·도 경제통합 비전 제시 및 각종 계획·정책 심의
- 시·도 공동 경제발전 전략 심의
- 시·도 제안 경제발전시책 검토 및 공동협력사업 발굴·심의
- 시·도 경제통합 관련 특별법 제정 등 통합지원 제도 심의
- 기타 위원회의 위원장이 부의하는 사항 등의 심의

대구경북경제통합 추진위원회는 공동위원장(2인), 부위원장(2인), 당연직 14명, 위촉직 13명으로 구성되어 있으며, 공동위원장은 시·도 행정부시장(부지사)이, 부위원장은 시·도 기획관리실장(기획조정본부장)이 역임하고 있다. 또 당연직 위원으로 대구시와 경상북도의 국장 및 본부장급 7명씩이 각각 참여하여 14명으로 구성되어 있다. 한편 위촉직 13명에는 시·도의회 의원(총 4명), 대학교수, 대구경북지역혁신협의회 대표, 방송국 등 언론계 인사 등이 참여하고 있으며 대구상공회의소의 전무이사와 경북상공회의소의 사무국장이 참여하고 있어 기업의 수요에 대응할 수 있는 기반을 구축하였다. 인력구성 상의 특이한 점은 지역혁신협의회, 언론계와 학계 등도 참여시키고 있는 것으로, 점차 민간의 정책 조정 또는 민간과의 협의의 창구 역할도 할 수 있으리라 기대된다.

한편, 경제통합사무국은 경제통합 사업 발굴과 추진위원회 운영 등 경제통합을 실무적으로 뒷받침하기 위해 설치되었으며, 시·도 공무원 각 3명과 연구원 1명 등 7명으로 구성되었다. 통합추진위원회는 경제통합 과제 선정과 추진방안 논의를 위해 분기별로 회의를 개최하고 있으며, 2008년 현재까지 40개의 공통과제를 발굴하였고 그 중 6개 과제가 추진 완료되었다(〈표 5, 6〉 참조).

〈표 5〉 대구경북경제통합의 공통과제

계		2차회의 (06.11.6)		3차회의 (07.4.6)		4차회의 (07.10.12)		5차회의 (08.4.29)	
발굴	완료	발굴	완료	발굴	완료	발굴	완료	발굴	완료
40	6	19	3	11	–	3	–	7	3

자료 : 대구경북경제통합추진위원회 사무국(2008), "경제통합추진위원회 현황".

〈표 6〉 대구경북경제통합의 공통과제 상세 내용

회의 일자	과제 수	과제 내용
2차회의 (06.11.6)	19개	모바일 필드테스트베드기반 구축, EXCO 대구 확장사업, 대구재활전문 산재병원 건립부지 확보(*), 외국인 투자유치사업, 해외협력분야 공동추진, 대구경북 한방산업진흥사업, 경북통상(주)의 대구참여(*), NEAR 발전과 사무국 운영활성화를 위한 협력, 도·농 상생교류협력사업, 대구광역교통권 교통카드 호환 등, KTX 타고 떠나는 대구·경북 관광프로그램 개발, 대구·경북 공동 관광홍보체제 구축, 대구경북대학간 연계 강화, 대구경북 통합DB구축, 대구칠곡 도시발전계획 수립, 환경기초시설 공동활용, 국립대구과학관 건립유치(*), 대구·경북 『희망경제펀드』공동조성, 『앙코르-경주세계문화엑스포』에서 공동 홍보부스 운영(*)
3차회의 (07.4.6)	11개 공통과제	「2011세계육상선수권대회」의 성공적 개최, 「2007 경북방문의 해」추진(*), 대구·경북 통합산업단지 조성협력, 대구·경북 CT산업 활성화를 위한 기반구축, ITS기반 지능형 자동차부품시험장 구축(*), 대도시권 광역도로 건설사업, 광역전철망 구축, 「포항영일만항」물동량 확보, 문화예술사업 교류, 공무원교육원 교육과정 통합운영, 시·도간 공무원 인사교류 추진
4차회의 (07.10.12)	3개	동서6축(상주-안동-영덕)고속도로 건설추진, 2013 세계에너지총회(WEC)유치협력, 2008 세계에너지포럼(WEF) 협력추진
5차회의 (08.4.29)	7개	지식창조형 대구경북경제자유구역 건설, 첨단의료복합단지 지정 및 육성, 지능형 자율주행자동차 개발, 대운하 화물터미널간 연안도로 건설, 대구경북 로봇산업육성계획수립, 대구경북 섬유진흥사업 공동추진, 대구경북 여성과학기술인지원센터 활성화 등

주: (*)표는 완료과제를 의미.
자료: 대구경북경제통합추진위원회 사무국(2008), "경제통합추진위원회 현황".

대구경북경제통합의 협력 범위는 직접적인 경제발전에만 제한되어 있는 것이 아니다. 협력 범위는 ①경제산업분야, ②생활분야, ③균형발전분야 등 3가지로 구분되어 발굴, 기획돼(대구경북연구원, 2006), 지역 주민의 삶의 질을 개선하는 사업들까지 포함시키고 있다고 할 수 있다.

경제산업분야는 대구경북 공동투자유치, 중소기업 해외마케팅 중점지원, 산업단지 연계 활성화, 산학연 연계 효율화, 벤처중소기업 창업활성화, 통합 DB 구축, 금융분야 공동협력 방안, 공동인력개발 등의 분야를 포괄한다.

생활분야에서는 인프라 연계성 부족을 막고 동일 생활권내 동질성 및 효율성을 극대화시키는 방향으로, 대구광역교통권 교통카드 호환 및 공동환승할인제 시행, 권역별 관광개발계획 공동수립 등 생활관련 투자를 수립하는 것이 포함되어 있다.

균형발전분야에서는 북부지역 균형발전 공동네트워크 설치, 낙동강 그린프로젝트(에코벨트) 추진, 대구경북 도농상생교류 협력사업, 그린 BT 클러스터 구축, U-헬스케어 시스템 구축을 통한 지역의료체계 등이 기획되고 있다.

2008년 현재 대구 재활전문산재병원 건립부지 확보, ITS기반 지능형 자동차부품시험장 구축, 국립대학과학관 건립유치, 경북통상(주)의 대구참여, 경주세계문화엑스포에서 대구시와 경북도의 공동 홍보관 운영 등 모두 6개 사업이 완료되었다. 공식적으로 완료된 사업 이외에 굵직한 성과로는 모바일 기반구축을 위한 모바일 특구 유치, 컨벤션사업 육성을 위하여 EXCO 대구 확장사업에 대한 협약 체결, 2011년 세계육상선수권대회 유치, 대구경북 경제자유구역의 지정 등을 들 수 있다.

그런데 완료된 사업의 내용을 구체적으로 살펴보면, 대구와 경북간 협력 사업은 아직까지는 사업의 실질적인 추진이라고 보기는 힘들다. 2007년까지는 국립과학관, 모바일특구, 대구경북 경제자유구역, 세계육상선수권 대회 유치 등과 같이, 중앙정부 공모사업이나 국제행사 유치사업을 상호 지원하는 형태에 머물렀다는 것을 알 수 있다.

그러나 지속적인 시·도간 협력으로 이에 대한 경험이 점차 쌓이기 시작하면서 2008년 하반기부터 공동사업계획을 작성하거나 공동사업을 추진중에 있다. 예컨대 2008년에는 '대구경북 로봇산업 육성계획 수립', '대구경북 섬유진흥사업 공동추진' 등의 사업을 대구시와 경북도가 공동 추진한 바 있다.

3) 시사점

대구경북 경제통합은 시·도 경제통합조례와 경제통합추진위원회, 통합사무국을 바탕으로 추진되고 있다. 시·도 경제통합조례는 자치단체간 협력체계의 기반으로 전국 최초로 제정

된 조례로서, 추진위원회와 사무국의 설치, 추진위원회의 기능, 사업비 조달 방안 등 18조로 구성되어 있다. 그런데 대구경북통합의 협력거버넌스 형태는 조례 제정 이전과 조례 제정 이후의 두 단계를 거치면서 협력 주체가 확대되고 더욱 긴밀한 관계를 형성하게 되었음을 알 수 있다.

조례 제정 이전을 살펴보면 학계, 자치단체, 상공회의소 등 지역내 일부 인사들에 의해서 대구경북경제통합이 논의되고 있었다. 대구경북 경제통합추진의 시발점은 지방자치단체도 아니고 주민도 아닌 학계와 대구경북연구원이었다. 이들 학계·연구계의 문제제기 하에 포럼이 만들어져 대구시와 경북도가 상호 교류할 수 있는 장(場)이 만들어졌다고 할 수 있다. 그 이후 경제통합추진위원회가 구성되면서 지역혁신협의회, 지역상공회의소, 언론 등이 결합하면서 지역내 협력 거버넌스의 참여 주체가 확대되기 시작하였다.

요컨대 사업이 진척되면서 점차로 대구시, 경북도의 관주도형 협력체계에서 민간 주체들이 참여하는 거버넌스로 발전하기 시작한 것이다.

그런데 경제통합의 제도적 근거인 경제통합추진조례 제정단계에서 지역 주민의 의견이 표출되기 시작하였다. 지역주민의 불만은 대구시보다는 경상북도 북부지역에서 시작되었다. 경상북도 북부지역은 도내 낙후지역으로, 경북 북부지역 주민들은 대구경북 경제통합이 추진될 경우 자신들의 지역으로 지원되던 낙후지역 발전재원이 축소될 것을 우려하였다. 대구경북 경제통합에 의해 새로운 사업이 기획, 추진될 때, 경북 북부지역에는 혜택이 없으면서 기존 재원의 일부가 통합 협력사업으로 빠져나가리라고 예상했던 것이다.

이러한 지역 주민의 의견 표출에 대해 조례제정과 관련된 지방의회의원 뿐만 아니라 경북도 소속 지역구 국회의원들도 대구경북 경제통합 논의과정에 반영하려고 적극 노력하였다. 또한 통합추진위원회에서 지역의회의원들이 지역을 대신하여 목소리를 내었을 뿐만 아니라, 문제 해결을 위하여 경북도는 도민 공감대 형성을 위한 세미나(2007. 7. 26. '대구경북경제통합과 경북북부권의 조화로운 발전방안에 관한 세미나')를 수차례 개최하였다. 아울러 시·도 의회 의원 간담회를 수시로 갖는 등 합의 도달을 위한 적극적인 노력이 행해졌다.

그 결과 수정된 조례안이 상정되어 대구시의 경우 2007년 12월에, 경북도는 2008년 1월에 동일안이 통과되었다. 그리고 수정된 조례안에는 '낙후지역의 우선지원' 조항이 포함되게 되었다.

요컨대, 대구경북 통합이 진전되면서 민간이 참여하는 통합적 거버넌스가 구축되고 이에 따라 통합의 내용과 방향이 결정된 것이다. 조례 제정 이전에는 시·도와 시·도 의원, 학계 및 연구원, 상공회의소 인사 등이 참여하여 대구경북 통합의 방향을 논의하는 등 일종의 지역내 엘리트그룹들 간의 협력 네트워크가 형성되기 시작하였다. 이러한 제한적인 협력 네트워크는 조례 제정 과정을 통하여 지역 주민으로 확대되기 시작하여 참여주체의 범위가 확대되고 합의 도달에 이르는 '통합적' 거버넌스를 구축하였다고 할 수 있다. 완전한 민간 주도형 거버넌스로 보기에는 아직까지 무리가 있기는 하지만, 대구경북 경제통합과 관련하여 주민의견을 수용하는 협력거버넌스가 형성되는 과정 중에 있다.

이러한 통합적 거버넌스의 구축은 경제통합 분야의 우선순위 선정을 위한 원칙에서도 알 수 있다(대구경북연구원, 2006). 선정원칙으로 개방적 협치구조에서 '사회적 합의'를 통해 선정하도록 논의하였으며, 구체적으로는 (1) 통합에 대한 합의가 용이하게 이루어지는 분야, (2) 통합에 대한 공유이익 창출이 큰 분야, (3) 산업구조를 급격히 변화시켜 성장동력을 창출할 수 있는 분야, (4) 지역간 균형발전을 이끌어낼 수 있는 분야(낙후지역), (5) 주민 삶의 질을 향상시킬 수 있는 분야 등을 들고 있다.

그러나, 아직까지 대구경북 통합은 초기단계에 머무르고 있다. 아직 구체적인 추진체계가 갖추어져 있지 않다. 경제통합추진위원회, 사무국 등 추진기구들은 모두 지방자치단체조합이나 행정협의회 형태가 아니라 협약에 따른 임의적 형태의 기구이다. 경제통합사무국이 대구시, 경북도 공무원 각각 3인과 대구경북연구원 1인 등 총 7인으로 구성되어 있어 사업을 발굴·기획하고 집행하는데 한계가 존재한다.

2. 부울경 행정협의회

1) 개요

부울경 행정협의회는 생활 및 경제권이 유사하므로 공동 현안에 대하여 상호 협조하기 위하여 후 구성되었다. 부울경 행정협의회는 1967년 부산과 경상남도로 구성된 부산권 행정협의회의 발족으로부터 출발하였고, 1997년에 울산시가 광역시로 승격된 이 후 합류하였다.

부울경 행정협의회는 행정협의회 특성에 따라 지방자치단체 간 협의기구로 운영되고 있어, 시도지사와 관련 실국장이 참여할 뿐 민간의 참여가 보장된 것은 아니다. 또한 정례적으로 연 2회 정도 개최하고 안건이 있을 때마다 실무협의회를 운영하고 있다.

▶ 부울경 행정협의회의 운영 개요

- 구성원 : 부산·울산·경남 3개 시·도지사 및 관련 실·국장
  ※ 실무협의회 : 3개 시·도 기획관리실장
- 개최시기 : 연 1회 정도 개최 하였으나 '06년 이후 연 2회 정도 개최
- 개최장소 : 3개 시·도 순회 개최 (부산 → 경남 → 울산 순)
- 연혁 :
  – 부산권(부산–경상남도) 행정협의회 결성 : '67. 1. 12
  – 울산시의 광역시 승격 : '97. 7. 15

– 부산·울산·경남 3개 시·도 공동 현안 간담회 운영: '99. 11.
– 제1차 회의 : '99. 11. 5 부산 (참여 : 부산시, 경남도)
– 제2차 회의 : '00. 6. 2 경남 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 동남권공동발전연구회 구성·운영 합의 ('00. 9. 22 창립)
– 제3차 회의 : '01. 7. 12 울산 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 제4차 회의 : '04. 9. 9 부산 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 제5차 회의 : '06. 8. 31. 울산 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 제6차 회의 : '06. 11. 24. 경남 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 제7차 회의 : '07. 3. 13. 부산 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)
– 제8차 회의 : '08. 4. 11. 울산 (참여 : 부산시, 울산시, 경남도)

자료 : 부산시 내부자료.

2) 협력의 내용

부울경 행정협의회는 3개 광역자치단체 간 공동 현안을 모두 논의하는 자리이므로 협력의 범위를 경제만으로 제한하지 않고 환경, 교통 등 포괄적으로 다루고 있다.
그럼에도 2008년 회의 내용을 살펴보면 공동현안으로 경제 관련 안건들이 많이 논의되고 있음을 알 수 있다.
경제 관련 안건으로는 동남권 자동차산업 공동발전 도모, 시장개척단 공동파견, 부산디자인센터 공동이용, 울산 정밀화학지원센터 공동 이용, 첨단의료복합단지 동남권 공동유치 등이 논의되었다. 이 가운데 일부는 합의된 사항의 추진내용을 점검하는 것이었으며, 의료복합단지 공동유치와 같이 처음으로 논의된 사항도 있었다. 이를 보면 공동유치, 기존 설비 및 시설의 공동 이용, 공동연구 추진 등 여러 형태의 협력이 추진되고 있음을 알 수 있다.
경제 안건과 함께, 신공항 건설, 고속국도 건설 추진, 남해안 고속화 철도 건설 등 도로 인프라 등 광역적인 기반시설의 공동 건설이 논의되고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 제8차 부·울·경 발전협의회 주요 안건 (2008. 4.11)

▶ 합의사항 추진상황 – 19건
- 동남권 신공항 건설
- 동해남부선 복선전철화사업 광역지정 해제
- 부전~마산 복선 전철 건설
- 동남권 자동차산업 공동발전 도모
- 시장개척단 공동 파견
- 해외사무소 공동 이용
- 적조피해 예방대책 공동 추진
- 부·울·경 발전연구원의 공동연구 추진
- 울산 정밀화학지원센터 공동 이용
- 부산디자인센터 공동 이용
- 동남광역권 순회 채용박람회 공동 개최
- '지역경제교육센터' 의 확대 운영
- 함양~울산간 고속국도 건설 추진(밀양~울산구간)
- 부산외곽순환 고속도로 조기 건설
- 남해안 고속화 철도 건설
- 울산(무거동)~경남(양산 웅상)~부산(노포)간 광역전철 조기 개통
- 울산(굴화)~경남(양산 북정)간 광역경전철 구축
- 동남권 핵심사업 공동연구 개발
- 동남권 광역관광 공동 마케팅 추진

▶ 토의의제 – 6건
- 첨단 의료복합단지 동남권 공동유치(부산·경남)
- 부·울·경 발전협의회「분과위」설치(부산·울산)
- 2009 울산세계옹기문화엑스포 개최 협조(울산)
- 동남권 BT지원기관 공동 이용(부산)
- 동남권 주력산업 전문인력 Pool 구축 활용(울산)
- 동남경제권 발전을 위한 협력조례 공동제정(경남)

▶ 협조사항 – 9건
- 「2008 국제 환경·에너지 산업전」개최(부산)
- 2020 하계올림픽 부산 유치 추진 협조(〃)
- 제8회 부산 국제건축문화제 개최 지원(〃)
- 2008 부산 국제모터쇼 개최 협조(〃)
- 동남권 국제수산무역 EXPO 육성(〃)
- 2008 부산·울산·경남 채용박람회 개최(울산)
- 2009 제45회 울산 세계양궁선수권 대회(〃)
- 2008 람사르총회 참여 및 홍보 협조(경남)
- 2008 대한민국 국제 요트대전 참여 및 홍보 협조(〃)

자료 : 부산시 내부자료.

3) 시사점

부울경 행정협의회는 지방자치단체 간 협의기구로 해당 3개 광역자치단체 간 규약이나 별도의 재원을 따로 마련하고 있지 않다. 때문에 직접적인 사업 추진이 필요할 경우 개별 사업마다 사업비를 분담시켜야 하므로, 협의의 내용이 현실화되는데 또 다른 절차가 필요하다.
그럼에도 지역간 협력의 필요성이 증대됨에 따라 각 지방자치단체는 광역행정을 강화시키고 있다. 부산시의 경우 광역행정담당팀을 신설해 사무관 1명과 직원 4명을 배치하고 있다. 광역행정팀의 업무는 부울경발전협의회, 전국시도지사협의회, 영남권 시도지사회의, 지역

균형발전협의체, 시·도간 각종 협의회 운영에 관한 사항, 지방이양 및 지방분권에 관한 사항 등을 총괄하는 것이다.

아울러 시민사회에서 지역간 협력의 움직임이 나타나고 있음은 특기할 만하다. 일부 사회단체들은 지역 주민의 요구에 부응하는 지역간 협력체계 구축을 위하여 '부울경 시민사회단체 협의회'를 2008년 4월 15일 공식 출범시켰다. 부울경 시민단체협의회에는 부산시민단체협의회, 부산경제살리기시민연대, 부산환경운동연합, 경남사랑회 등 부울경 112개 시민단체가 참여해 활동하고 있다.

3. 영호남 남도대교 건설산업

1) 개요

남도대교 건설사업은 전남 구례군 간전면과 경남 하동군 간에 흐르는 섬진강을 가로지르는 교량을 건설하는 것으로, 남도대교가 없었을 때에는 두 기초자치단체 사이를 왕래할 때 16㎞를 우회했어야 했다. 남도대교 건설은 지역주민의 교통편익, 영호남 화합촉진, 지리산~섬진강~백운산 연결 관광지 개발 활성화 등의 성과를 기대할 수 있었다.

남도대교 건설은 지방도 건설과 관련된 것으로, 관련 자치단체는 기초자치단체가 아니라 광역자치단체였으므로 광역자치단체 간의 합의조정이 이루어져야 하는 상황이었다. 이에 해당 광역자치단체인 전라남도와 경상남도 간에 협약이 체결되고 사업이 추진되었다.

2) 협력의 내용 [10]

남도대교 건설은 섬진강을 건너 왕래하는 데 1시간 정도 걸렸던 지역주민들에게는 숙원사업이었다. 교량 건설의 시작은 전라남도와 경상남도 각 도로과가 이 구간을 지방도 사업으로 확정되면서 시작되었다(1997년). 그 이후 전남도지사가 양 도가 협력하여 사업을 추진하자고 제안하였으며, 이 협력사업이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 영호남 시도지사 행정협의회 회의라는 공간을 통해서였다.

영호남 시도지사 행정협의회는 1998년 6월 경남 진주에서 부산직할시장, 광주광역시장, 전남 도지사, 경남도지사 등이 당선자였을 때부터 모임을 가진 것에서 출발하여 임기가 시작되었을 때, 이들 4개 광역시·도로 구성된 행정협의회로 발전되었다.

이 모임은 1998년에서 2002년까지 총 7회의 영호남 행정협의회 회의를 개최하였다. 영호남 행정협의회 제1차 회의는 1998년 10월 전남 순천에서 개최되었는데, 여러 안건 중의 하나가 영호남 화합을 위해 대교를 건설하자는 협약을 체결하게 된 것이다. 그에 따라 1997년에는 해당 사업의 책임자가 도로과였던 것에 비해 1998년에는 사업의 책임이 자치행정과(행정협의회를 담당하고 행정안전부 대응 부서)로 넘어갔으며, 다시 건설사업을 추진하는 단계에서는 도로과로 바뀌었다.

발의와 계획 추진에 있어서 기초자치단체 지역주민의 동의와 성원이 존재하였으므로 사업을 추진하는 데 있어서 별 무리는 없었다. 교량명칭과 관련하여 남도대교, 영호남 화합대교, 나루터대교, 섬진대교 등 4개의 대안을 갖고 논의를 진행해 2000년 6월 전라남도와 경상남도가 합의하여 남도대교로 확정하였다.

▶ 영호남 남도대교 건설사업의 개요

- 위치 : 전남 구례군 간전면 운천리 – 경남 하동군 화개면 탑리
- 사업량 : 교량 길이 358.8m
- 사업비 : 총 217억원 중 국비 132억원, 도비 85억원 (전남 50%, 경남 50% 부담)
- 사업시행자 : 전남도지사, 경남도지사(공동협약 체결, 전남도에서 주관)
- 사업 추진 연혁
  - 1997년 12월 : 양 도청의 도로과가 구간 내 지방도 사업 확정
  - 1998년 10월 : 제1회 영호남 시도지사 협력회의 개최 (공동 건설협약 체결)
  - 1998년 11월 : 설계자문위원회 구성
  - 1999년 3월 ~ 2000년 3월 : 실시설계용역 수행
  - 2000년 6월 : 교량 명칭 합의
  - 2000년 6월 : 착공 및 기공식
  - 2003년 7월 : 준공식

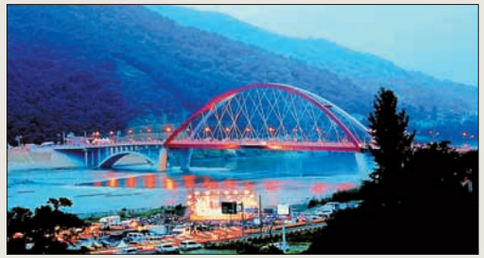
출처 : 박양호 외 (2004), 35 ~ 42쪽의 내용 정리.

한편 사업을 진행하는 데 있어 전남도와 경남도는 17개 항에 이르는 협약에 따라 추진했으며, 그 때 그 때 협의가 필요한 사항이나 변경 사항에 대해서는 공식적인 공문을 통하여 협의·조정 하였다. 이러한 공식적인 채널을 통하여 오해의 소지를 없애고 사업을 명료하게 추진할 수 있었다.

그러나 사업이 집행되는 과정에서 가장 큰 어려움으로 대두된 것은 역시 교량 건설을 위한 재정확보 문제였다. 전남도 의회에서 사업비 확보를 위한 추경예산을 승인할 때 12억 3천여만원을 감액하는 바람에 원활한 사업 추진이 곤란하게 되었다. 그럼에도 불구하고 사업은 성공적으로 추진될 수 있었는데, 이는 중앙정부의 재정적 지원에 힘입은 것이라 할 수 있다. 두 도는 사업이 적기에 추진될 수 있도록 지방양여금을 행자부에 요청한 상태였으며, 전체 사업비 217억원 중 60%에 이르는 132억원이 양여금으로 충당되었다. 나머지 85억원은 양 도가 각각 50%씩 분담하였다.

Footnote [10] 박양호 외(2004)의 남도대교 사례 분석의 내용을 정리하였다.

〈그림 7〉 남도대교의 모습



3) 시사점

전남도와 경남도 간의 남도대교 건설은 주민의 편의와 함께 관광수입 등 경제적인 효과를 창출한 사업으로 평가되고 있다. 특히 남도대교가 전국적으로 유명한 화개장터 인근에 건설됨에 따라 지리산과 섬진강을 방문하는 관광객이 급증하여 전라남도 광양시의 매화축제 때 관광객 중 경상도 지역민이 40% 이상을 점유하고 있는 것으로 나타났다.

이 협력사업이 원활하게 추진된 성공요인으로는 지역 주민의 적극적인 동의도 있었지만 또 다른 요인으로는 지방자치단체들 간의 논의와 합의조정이 이루어질 수 있는 행정협의회(영호남 행정협의회)가 존재하였기 때문이다. 따라서 행정협의회가 강력한 실효성은 없다 하더라도 협력사업 발의단계에서 필수적임을 알 수 있다.

한편 중앙정부의 지원도 남도대교 건설에 중요한 성공요인으로 파악될 수 있다. 비록 구례와 하동지역 등 기초자치단체 단위에선 지역주민의 민원과 성원에 힘입어 공동사업이 적극적으로 추진되었으나, 광역자치단체(전남도) 단위에선 사업 우선순위로 인하여 전남도 의회에 의한 사업비 감액이 있었다. 이 때 중앙정부의 양여금 지원으로 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 광역자치단체를 독려한 것은 협력사업 추진에 있어서 중요한 열쇠임을 알 수 있다. 따라서 지역간 협력사업을 활성화시키기 위해서는 중앙정부 차원에서 협력사업을 위한 별도의 재원과 인센티브를 제공할 필요가 있음을 알 수 있다.

4. 지리산권 장수벨트화 사업

1) 개요

지리산권의 4개 자치단체인 전라북도 순창군, 전라남도 담양군, 곡성군, 구례군은 65세 이상 인구가 21.1%를 차지하는 등 초고령 지역으로, 농촌문제를 해결하기 위한 하나의 방편으로 도시의 은퇴노인을 유치하는 등 지역의 특성을 활용한 지역 활성화를 추진 중이었다.

이들 4개 지역은 동일한 지역 특성을 공유하고 있으므로, 장수도(65세 이상 인구 대비 85세 이상 인구의 비율)가 8.2 등 청정지역과 장수마을이라는 지역 이미지와 특성을 활용하여 장수 관련 거점 시설을 건립하는 장수벨트화 계획을 확정지었다.

이러한 장수벨트화 계획의 확정과 재원마련, 사업 추진 등과 관련하여 '장수벨트 행정협의회'가 구심점을 갖고 운영되어 가면서 광역자치단체, 중앙정부, 그리고 전문가 그룹까지 연결되었다.

2) 협력의 내용

지리산권 장수벨트화사업은 전원시설과 그 외 은퇴노인들을 위한 시설들, 그리고 허브농원 등 건강 레저시설을 건설하는 것을 목적으로 순창군, 담양군, 구례군, 곡성군 등이 협의한 사업이다. 구체적으로는 장수벨트라는 지역 브랜드 이미지 구축과 함께, 4개 지자체에 각각 3개 마을을 조성하여 양로시설, 독립주택, 마을기반 조성사업 등을 추진하고 장수관련 거점 시설(순창군은 장수타운, 담양군은 장수과학대학, 구례군은 장수체험대학, 곡성군은 장수문화센터)을 건립하는 것을 내용으로 하고 있다.

장수벨트화사업은 2002년 11월 장수벨트지역 공동사업계획안을 수립하고 재원 확보 노력을 전개시켜 가면서 가시화되었으며, 2003년 2월 장수벨트와 관련하여 순창군청에서 지역단체장 간담회가 열렸고, 2003년 3월 장수벨트 행정협의회 운영 규약이 체결되면서 공식적으로 시작되었다고 할 수 있다.

2003년 6월 순창군청에서 군수 4명, 의회의장 4명, 자문위원 4명 등 총 12명이 참석하는 장수벨트 행정협의회 창립총회가 개최되었고, 일부 규약안이 개정되어 6월 4일 공식적으로 장수벨트 행정협의회를 결성하였다. 이 협의회에서는 서울대 의대에 장수벨트지역 실태조사 연구 용역을 의뢰하고 발전비전과 개발계획안을 수립하도록 하였다. 그 이후 연구용역 결과에 대하여 2004년 2월 지역단체장 간담회를 순창군청에서 다시 개최하면서, 각 자치단체의 입장을 논의하고 재원 분담안을 협의하기에 이르렀다. 이들 자치단체는 중앙정부 지원을 확보하기 위하여 4개 지역 군수가 보건복지부를 공동방문하는 등 적극적으로 사업을 추진하였다.

이 협력사업의 추진은 지자체의 적극적인 호응을 얻어 전남 담양지역도 협력체에 합류하기도 하였는데 이는 이전의 협력 경험(섬진강 환경행정협의회와 지리산권 자치단체장 협의회)이 협력을 원활하게 추진하는 데 도움이 된 것으로 판단된다.

한편 협력사업의 원활한 추진에 기여한 또 다른 요인은 외부 전문가를 파트너로 활용했다는 점이다. 협력사업의 발의와 계획 수립 과정에서 서울대학교 체력과학노화연구소와 서울대학교 농업생명과학대학에 연구용역을 각각 의뢰[11]하였는데, 이러한 외부 전문가 그룹의 채용은 기초자치단체와 중앙정부를 연결시켜줘 중앙정부의 적극적 지원을 얻어냈다. 장수벨트화사업의 내부적인 측면에서도 발전방안과 아울러 행정협의회 구성 방안도 이 외부 전문가그룹이 제시함으로써, 4개 군의 협력관계 형성에 있어서 조정자 역할을 수행했다고 할 수 있다.

▶ 지리산권 장수벨트화 사업의 개요

- 협력 대상: 순창군, 담양군, 구례군, 곡성군 등 4개 기초자치단체 간 협력
- 사업내용: 장수마을 조성과 장수관련 거점시설의 건립
- 사업비: 총 3,020억원 중 국비 1,940억원, 지방비 60억원, 민자 1,020억원
- 사업 추진 연혁
  - 2002년 11월: 장수벨트지역 공동사업계획안을 수립
  - 2003년 2월: 장수벨트 구상을 위한 지역단체장 간담회(순창군청)
  - 2003년 3월: 장수벨트 행정협의회운영 규약 확정
  - 2003년 6월: 장수벨트 행정협의회 창립총회 개최
  - 2003년 6월 4일: 규약안 개정과 장수벨트 행정협의회 결성
  - 2003년 11월: 연구용역 관련 세미나 실시(서울대 의대)
  - 2004년 3월: 장수벨트행정협의회(장수벨트 대형과제 1차 기본안 협의)
  - 2004년 5월: 보건복지부를 공동 방문하여 장수벨트 사업 설명

출처 : 박양호 외 (2004), 43-50쪽의 내용 정리.

3) 시사점

장수벨트사업은 현재도 지속적으로 추진되고 있으며 2008년 또다시 사업의 구체화를 위하여 서울대 연구팀을 결합시켰다. 2008년 2월 협의회는 장수권역 상황에 맞는 국책사업을 발굴하는 연구용역을 추진했다. 이 장수벨트 사업의 경우 재원의 대부분을 보건복지가족부 등 중앙부처에 의존할 계획이기 때문에 사업의 안정성은 그리 높은 편은 아니다. 그러나, 농촌지역의 고령화와 산업 부재 등으로 어려움을 겪는 상황에서 4개의 기초자치단체가 지역 공통의 요소를 뽑아내고 발전계획을 수립하고 사업을 추진하려고 한다는 점에서 주목하여 볼 만한 사례라고 할 수 있다.

Footnote | 11) 계획 수립 비용은 총 2억 6천만원이었으며 4개 지자체가 균등 부담하여 각각 6천 5백만원을 지출하였다.

〈그림 8〉 장수벨트 행정협의회의 회의 모습

해당 4개의 자치단체간 협력을 원활하게 하는 요인은 다음과 같다.

첫째, 과거 섬진강 환경행정협의회, 지리산권 자치단체장 협의회 등을 통하여 축적된 지자체간 신뢰가 장수벨트화 사업의 초기단계에서도 유리한 환경을 조성하였다고 할 수 있다.

둘째, 특정 지자체의 리더십이 매우 주요하게 작용했다. 지자체간 공동발의를 공식적인 행정협의회 운영규약 제정을 통해 사업을 진행해 왔으나, 2006년 지방선거로 전남 3개 군수가 바뀌어 사업 추진의 어려움이 있었다. 그러나 순창군이 계획단계부터 주도적으로 활동해 다른 지자체를 적극적으로 설득하여 지속적으로 사업을 추진했던 것이다. 따라서 향후 공동사업에 대한 협력가이드라인 시 지방선거 등 정치적 상황 변화에 무관하게 사업이 추진될 수 있도록 하는 제도적 장치 마련이 필요하다는 점을 시사해주고 있다.

셋째, 외부 전문가를 적극 활용하였다. 외부 전문가 활용을 통해 상이한 이해를 가진 기초자치단체간 갈등을 해결할 준거를 마련하였으며 또한 중앙정부(보건복지부)의 지원 약속을 얻어낼 수 있었다.

넷째, 지방단체장의 공동 행동이 매우 중요하다. 계획단계에서 4개 지방단체장이 보건복지부 차관을 면담하면서 보건복지부의 정책적 조언과 함께 지원 약속을 얻어냄으로써 사업 추진에 유리한 환경을 조성하였다.

5. 대구·경북 간 협력사례

1) 개요

앞서 살펴본 대구경북 통합이 현재 우리나라 광역자치단체 수준에서 가장 진전이 많이 된 사례라고 볼 수 있다. 이는 대구와 경북의 역사적, 정치적 유사성에 기초한 것이라 할 수 있

는데, 이러한 자치단체간 협력 분위기에서 대구경북 통합이 달성되기 전 또는 그 과정 속에서도 여러 개별적인 협력사업이 추진되고 있었다.

여기에서는 대구경북 통합과는 일정부분 분리되어 추진되어졌던 (1) 대구경북 한방산업 육성, (2) 대구경북 과학기술연구원(DIGIST) 설립, (3) 대구경북 모바일특구 유치 등 3가지 사례를 살펴보도록 한다. 이들 3가지 사례는 대구와 경북 간 공동 추진기구의 성격과 조정기구의 부재 등으로 인하여 협력의 성공 여부가 결정되었음을 보여준다.

2) 협력의 내용

(1) 모바일특구 유치사업[12)]

2006년 4월 정보통신부가 '세계 모바일 1등 국가 건설'이라는 모토 아래 모든 모바일 관련 서비스를 기술표준의 문제없이 테스팅하고 개발할 수 있는 모바일특구를 지정하겠다고 발표했다. 이에 대구와 경북도(구미), 대전, 경기 수원, 인천, 제주 등 주요 도시들이 적극적인 유치 경쟁에 나서게 되었다. 구미는 삼성전자와 같은 대기업과 협력업체가 소재하고 있는 것을 근거로 유치 경쟁에 나섰으며, 대구는 칠곡의 모바일 소프트웨어 기업체들을 근거로 유치 경쟁에 나섰었다.

국가의 대규모 사업이 있을 때 항상 반복되어온 대구와 경북의 출혈적인 유치경쟁을 해소하기 위하여 대구경북지역혁신협의회가 주도적인 역할을 수행하였다.

일반적으로 지역혁신협의회가 광역자치단체별로 설립되어 있으나, 대구경북의 경우 하나의 협의회(대구경북 지역혁신협의회)로 설립되어 있는 상태였다. 이에 협의회가 대구경북연구원, 대구경북과학기술원의 전문가들과 함께 모바일 특구의 공동 유치를 주장하였다. 그 결과, 협의회에 실무추진기획단이 구성된 대구와 경북 간의 이견(異見)을 좁혀나가는 데에 적극적인 활동을 수행하였다. 이 과정에서 지역 전문가들과 학계 인사, 경영자들을 초청하여 민간의 요구를 수용하도록 하였으며, 그에 따라 대구와 경북은 공동유치 신청안을 내기로 협의하였다. 비록, 대구경북 모바일특구 공동유치는 중앙정부의 갑작스런 사업 축소로 인하여 모바일 필드테스트베드로 구미만 선정되었으나, 유사한 사업에 대하여 공동의 유치 노력을 수행하였다는 점은 특기할 만하다. 또한 막대한 중앙정부 지원자금이 걸려 있는 사업에 대하여 민간 위원들로 구성된 지역혁신협의회가 대구시와 경북도 간에 중재 역할을 수행했다는 점도 주목할 만하다.

▶ 모바일 특구사업의 공동유치 연혁

- 2006년 4월: 정보통신부의 모바일 특구 지정계획 발표
- 2006년 4월: 모바일특구 실무추진기획단 출범(지역혁신협의회 주도)
- 2006년 6월 24일 4차 실무회의: '대구경북 모바일특구 공동유치 초안' 제출
- 2006년 6월 26일: 1차 실무추진기획단 회의 개최(공동유치안 재검토, 공동유치위원회 구성 협의)
- 2006년 7월: 대구경북 모바일산업 육성을 위한 협력 체결
- 2006년 12월 28일: 경북 구미가 모바일 필드테스트베드로 최종 선정(중앙정부 사업 축소)

(2) 대구경북의 한방산업 육성사업

대구와 경상북도는 전략산업인 한방산업(바이오) 육성을 위하여 한방클러스터를 구축하는 사업을 추진하기로 합의하였다. 한방산업 육성 방안에서 대구와 경북도 간의 내부적인 지역간 기능 배분은 다음과 같이 이루어졌다. 대구시는 5만평에 달하는 한방산업단지 조성, 한방제품임상시험센터, 한방산업연구원 건립 등의 연구개발(R&D)기능 중심의 역할을 담당키로 했다. 한편, 경상북도는 한약자원개발센터, 인삼소재 산업화센터 조성 등 한약재 생산 및 유통시설 합리화 등과 관련된 사업을 추진하는 것을 목표로 했다.

- 대구: 한방산업단지 조성, 한방제품임상시험센터 및 한방산업연구원 건립
- 경북: 한약자원개발센터 건립, 한약재 위한 농업기술센터 기능 강화
- 대구·경북 공동: 한약재 국제교류활성화사업, 인력양성, R&D자금 지원

한방산업 공동육성이 논의되기 시작한 계기는 대구와 경상북도가 각기 개별적으로 보건복지부에 한방산업에 대한 국고지원을 요청한 사실 때문이다. 보건복지부는 개별적인 사업 추진이 아니라 대구와 경북도 간의 공동 사업 추진을 제안하게 되었다.

한방 산업과 관련해 대구와 경북도는 자연적으로 지역 분업이 이루어져 있는 상태(즉, 대구의 풍부한 인적 자원과 약령시장, 경북도는 한약재 생산)였기 때문에 공동 협력 합의가 비교적 쉬웠다. 2003년 4월 대구와 경북도는 상호 합의하에 대구·경북 한방산업 육성 공동기획단을 구성하여 협력사업의 추진기구를 설립하였다. 이 공동기획단은 한방산업육성포럼 등을 개최하면서 지역내 관심을 고조시키고 협력 분위기를 조성해나갔다. 한방산업육성 공동기획단은 공동위원장 2명, 부위원장 1인을 포함하여 민간인 위주로 구성(총 20명)되었으며, 대구와 경북이 소요 경비를 공동 부담했다.

한편 사업 추진을 위하여 외부 전문가 집단을 고용하였다. 한국개발연구원(KDI)이 주관하여 경북의 한방산업진흥원, 대구의 한방산업단지 등 3개 사업에 대한 예비타당성 조사를 실시하였으며, 삼성경제연구소와 대구한의대학교가 2004년에 대구경북 한방

Footnote | 12) 강현수 외(2008), 지역혁신협의회 우수활동사례집에서 내용을 정리하였다.

산업 육성계획 등을 수립하는 등 다차원적인 연구를 수행하였다(용역비 385백만원).

▶ 대구경북 한방산업 공동육성사업의 개요

- 사업내용: 한방산업진흥원 건립, 한방산업연구원 설치, 한방제품임상시험센터 지원, 한방산업 국제교류활성화 사업, 인력양성사업, 한방산업 R&D 지원, 한약자원개발센터 설치, 국립한약재 품질관리원 설치, 한약재 생산가공선진화사업, 농업기술센터 기능강화 사업, 한방산업단지 조성사업, 인삼소재산업화센터 건립 등
- 사업기간: 2005년~2024년
- 사업비: 총사업비 4,205억원
- 사업 추진 연혁
  - 2003년 4월: 한방산업육성 공동기획단 발족
  - 2003년 6월: 대구경북 한방산업 육성계획 공동연구용역 추진을 위한 협약 체결
  - 2004년: 대구경북 한방산업 육성계획 수립(대구한의대, 삼성경제연구소의 공동연구)
  - 2004. 02 ~ 2004. 10.: 대구경북 한방산업육성 예비타당성조사 실시
  - 2004년 11월: 대구경북한방산업진흥사업 수정계획 확정
  - 2006년 2월: (재)대구경북한방산업진흥원 설립 경상북도 의회 의결
  - 2006년 5월: (재)대구경북한방산업진흥원 설립 발기인 총회 개최
  - 2006년 10월: 대구광역시 (재)대구경북한방산업진흥원 설립 및 지원에 관한 조례 제정

출처 : 박양호 외 (2004), 50-55의 내용 정리, 사업 연혁에 대해서는 대구경북한방산업진흥원 홈페이지를 참조.

대구경북의 한방산업육성의 협력 출발점은 순조로웠는데, 이는 대구와 경북이 지역특화산업(한방산업)을 발전시킬 필요성이 있다는 공감대를 형성하고 있으면서 동시에, 대구와 경북의 한방관련 자원이 상호보완적이어서 지역 분업에 기초하여 협력하기가 상대적으로 용이했기 때문이다. 이러한 상호보완성에 기초하여 수평적 협력의 기반이 제공되었으며, 중앙정부의 공동협력안 제출 요청이 협력의 계기를 마련해주었다고 할 수 있다. 한편, 삼성경제연구소, 한국개발연구원 등 제3의 전문가그룹이 한방산업육성계획에 참여하게 됨에 따라 지역 내부의 갈등 소지를 완화시켰다고 할 수 있다. 그러나 대구경북 한방산업 육성이 추진력을 갖게 된 것은 한방산업 공동기획단이라는 협력추진기구의 형성에 있다고 할 수 있다. 이 공동기획단은 단순히 지방자치단체장으로 구성된 것이 아니라, 지자체, 지방의회, 대학교, 상공인 등 산업 관련 기관들이 참여하였으며 이에 따라 지역간, 주체간 네트워크와 거버넌스의 구축이 달성된 것이다.

그럼에도 불구하고 공동기획단에는 한계가 존재하였다. 공동기획단의 법적, 제도적 성격이 불분명하고 권한이 미약했기 때문에, 대구시와 경북도 간의 갈등이 심했을 때 조정 역할을 강력하게 수행할 수 없었다는 점이다.

사실상 한방산업육성진흥원과 같은 대규모의 거점 시설은, 대구시와 경북도 모두에게 막대한 이해와 영향을 미치기 때문에 두 지역간 갈등이 첨예할 수밖에 없다. 이 경우 공동기획단이 사업을 집행하는 기구는 아니므로 조정하기가 상대적으로 어려워, 결국 두 지자체의 접경지역에 입지시키는 것으로 잠정적 결론을 내리고, 제3자(기획예산처, 한국개발연구원)의 예비타당성 결과에 따르기로 합의하고 승복하는 것으로 결말 지워졌다. 대구경북한방산업진흥원은 2009년에 3월 경북 경산시에서 개원했다.

(3) 대구경북과학기술연구원(DGIST) 설립

대구경북과학기술연구원은 동남권에 공동 연구개발 선도기관을 설립하여 대구와 경북의 배후산업단지 혁신을 촉진하기 위하여 설립되었다. 과학기술연구원은 2002년 대통령 선거 당시 공약 사안이었는데, 초기에는 대구시가 독자적으로 대구과학기술연구원이라는 이름으로 추진하다가 이후 경상북도의 합류로 대구경북과학기술연구원으로 수정되었다.

▶ 대구경북과학기술연구원 설립 연혁

- 2003년 5월 대구경북과학기술연구원 설립을 위한 연구기획단 구성
- 2003년 12월 대구경북과학기술연구원법 제정
- 2004년 4월 대구경북과학기술연구원 설립위원회 및 기획단 구성

출처 : "[경제통합 어떻게 해야하나 – 2] DGIST 설립과 한방산업의 교훈" (김창곤), 영남일보, 2006.8.8.

〈그림 9〉 대구경북과학기술연구원의 출범

중앙정부의 지원이 필수적이었던 기술원의 개원은, 대선 이후 DGIST 설립을 위한 특별법안을 국회에서 통과시키는 데 어려움을 느낀 게 협력의 계기가 되었으며, 이에 양 지역이 함께 협업을 하기로 결정한 것이다. 2003년 12월 대구경북과학기술연구원법이 제정·공포되고 이듬해 출연금 200억원을 확보했다.[13]

Footnote

13) "[경제통합 어떻게 해야하나 – 2] DGIST 설립과 한방산업의 교훈"(김창곤), 영남일보, 2006.8.8.

▶ **갈등의 상존**

- "대구시는 필요한 예산을 챙긴 다음, 실질적 사업에서 도(道)를 배제했어요. 우리는 들러리만 선 겁니다."(경북도 공무원)
- "우리가 예산따기 위해 중앙정부에 발이 닳도록 돌아다닐 때, 경북도는 이름만 걸어놨지 도와준 거 하나도 없습니다. 그러면서 법이 통과되니 과실만 따먹으려 합니다."(대구시 공무원)

출처 : "[경제통합 어떻게 해야하나 – 2] DGIST 설립과 한방산업의 교훈" (김창곤), 영남일보, 2006.8.8.

그런데 사업을 집행하려고 하는 순간부터 문제가 야기되었다. 첫 번째 문제는 추진기획단 구성에서 균등한 배분이 안 되고 대구시에 더 많은 인원이 책정된 점이었다.[14] 그에 따라 동등한 광역자치단체임에도 불구하고 수평적 협력이 의문시 되었다. 둘째, 입지 선정에서 차질이 있었다. 지역간 협력사업을 추진할 때 입지 선정이 항상 첨예한 문제로 등장하게 된다. 대구경북과학기술연구원도 마찬가지여서 대구와 경북도의 입장이 달랐다. 대구는 대구시 테크노폴리스사업과의 시너지를 위하여 대구경북과학기술연구원의 입지로 달성군을 선호하였다. 이에 비해 경북도는, 기술연구원 개원은 대구시 테크노폴리스사업과는 별개의 사업이므로 별도로 입지를 선정할 것을 요구하였다. 셋째 객관성이 보장되지 못했었다. 앞서 살펴본 한방육성사업의 경우 외부 전문가그룹에게 계획 수립 등을 위탁함으로써 공정성 시비에서 자유로울 수 있었다. 그러나, 대구시 테크노폴리스 조성 용역을 한 과학기술정책연구원에 대구경북과학기술연구원의 입지 선정도 맡기게 되면서 객관성 논란에서 자유로울 수가 없었다.

3) 시사점

앞서 살펴본 대구경북의 협력사례는 어떤 것이 완전이 실패했다라든지 성공했다라든지 평가하기에는 아직 이르다. 그럼에도 불구하고 대구경북 한방산업 육성사업이나 모바일 특구 유치사업 등은 성공했다고 판단할 수 있지만, 대구경북과학기술연구원 설립의 경우 아직까지는 성공했다고 보기는 힘들다고 할 수 있겠다.

그렇다면 이러한 차이를 보이는 이유는 무엇일까? 누차 강조했듯이 모바일 특구 유치사업의 경우처럼 조정자가 존재하였는가, 그리고 한방산업 공동육성 추진단과 같이 협력사업을 추진하는 독자적인 조직이 존재하였는가 등을 들 수 있다. 또한 자치단체간 조정은 중앙정부에서 의견 갈등을 정치적으로 해결해줄 수도 있을 것이나 모바일 특구나 한방산업 육성사업의 경우처럼 지역혁신협의회, 학계, 전문가(한국개발연구원 등)들에 의해 이루어질 수도 있음을 알 수 있다.

6. 관광부문 지역간 협력사례

1) 개요

국민 소득의 증가와 주5일제의 확산으로 수도권과 도시민을 대상으로 하는 체험관광, 테마관광, 지역축제 등 자치단체의 사업과 계획들이 쏟아지고 있다. 그에 따라 관광 및 축제에 대한 예산 낭비, 중복투자 등이 문제시 되고 있고 관광 관련 공공사업의 경제적 효과에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 그런데 최근 들어 지역 특성을 반영하면서 인근 지역과 공조를 이루어 관광사업을 효율적, 효과적으로 진행시키고자 하는 자치단체간 협력활동이 빈번해지고 있다. 여기에서는 광역자치단체와 기초자치단체들로 구성된 권역별 관광협의회를 운영하는 충청북도와 기초자치단체 간 협력조직인 '지리산권관광개발조합'을 살펴보도록 한다.[15]

2) 협력의 내용

(1) 지리산권관광개발조합

지리산권 관광개발조합은 지리산 인근의 7개 시군(전북 남원시·장수군, 전남 곡성군·구례군, 경남 하동군·산청군·함양군)이 공동으로 설립 요청하고 행정안전부가 승인한 지방자치단체 조합의 일종이다. 지방자치단체조합은 관련 지방자치단체의 업무를 일부 위임받아 사업을 추진하는 법인격의 조직으로, 인력과 재원은 해당 지방자치단체의 지원을 받아 운영된다.

지리산권 관광개발조합은 지리산이라는 공동의 지역자원을 지역간 경제발전에 활용하고 이에 대한 협력을 위하여 설립되었으며, 과잉중복 투자 방지와 관광개발사업의 광역적 시너지 효과를 확보한다는 측면에서 지역간 협력사업의 대표적 사례로 기대되고 있다.

이 관광개발조합은 그 이전부터 존재했던 지리산권 자치단체장협의회에 뿌리를 두고 있다. 지리산권단체장협의회는 행정협의회로 관광부문에 국한시키지 않고 모든 현안

Footnote
14) "[경제통합 어떻게 해야하나 – 2] DGIST 설립과 한방산업의 교훈"(김창곤), 영남일보, 2006.8.8.

Footnote
15) 충청북도 권역별 관광협의회는 행정안전부(2008)의 문헌을 주로 참조하였으며, 지리산권 관광개발조합은 행정안전부의 보도자료(2008.9.9)를 참조하였다.

에 대하여 논의, 협의하는 공간을 제공하였다. 자치단체장협의회의 주도로 1999년에 지리산권 관광진흥기본계획이 수립되었고 공동개발을 염두에 두고 점차 사업을 구체화시켜 나갔다. 이러한 노력이 성과를 거두어 2006년 12월에 문화관광부가 지원하는 '지리산권 광역관광개발계획' 이 확정되면서 협력사업이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 더욱이 문화관광부가 계획을 확정할 때 자치단체조합을 결성할 것을 권고하여 협력의 조직적 기반을 갖추게 되었다.

지리산권관광개발조합회의 위원은 총 8명으로 7개 시군(남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 하동군, 산청군, 함양군)의 부단체장 7명과 문화체육관광부 추천 위원인 관광자원과장이 맡아 그 역할을 수행한다.

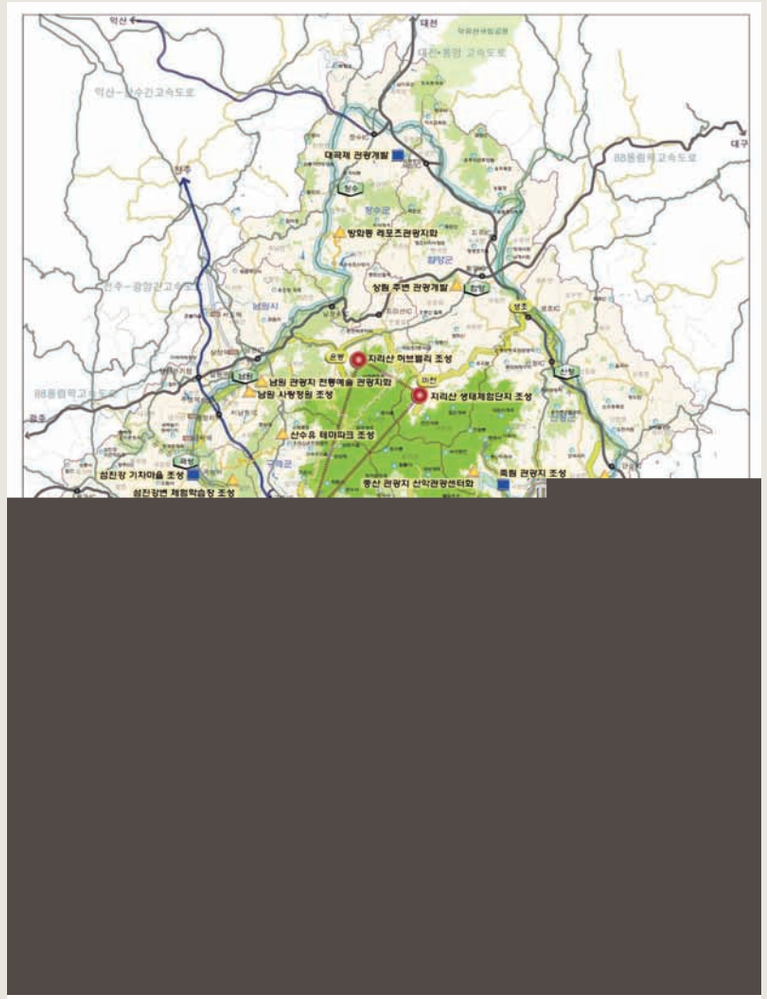
이에 따라 2017년까지 630억원의 예산을 투자하여 지리산권 7개 시·군의 연계 관광상품 개발, 지리산권 7품 7미 육성, 농촌문화 관광마을 시범 조성, 관광 아카데미 운영 등 16개의 공동 연계 사업을 추진한다.

▶ 지리산권관광개발조합의 설립 개요

- 사업내용: 지리산권 인근 7개 시군의 광역적 관광개발사업의 추진
- 사업비: 630억원
- 사업 추진 연혁
  - 1998. 10. 09 '지리산권 자치단체장협의회' 구성(7시군)
  - 1999. 09. '지리산권 관광진흥기본계획' 수립
  - 2001. 01.~07. 지리산문화권 개발 => '제4차 국토종합계획' 및 '제2차 관광 개발 기본계획' 반영
  - 2006. 12. 27 '지리산권 광역관광개발계획' 확정(문화체육관광부)
  - 2007. 06. 28 '지방자치단체조합' 설립추진 결정(자치단체장협의회)
  - 2007. 10. 01~10. 15 조합 설립추진 기획단(7명)운영
  - 2007. 11. 조합 규약(안) 7개 시군 의견수렴
  - 2007. 11. 21~12. 03 조합 규약(안) 사전 검토(행정안전부)
  - 2008. 02. 조합 기구 정원(안) 용역(한국행정학회)
  - 2008. 02.~07. 시, 군의회 규약(안) 의결(원안 가결)
  - 2008. 08. 19 기구 정원(안)에 의한 협정 체결(자치단체장협의회)
  - 2008. 08. 21 조합 설립 기구 정원 승인 신청(행정안전부)
  - 2008. 09. 05 조합 설립 승인 및 기구 정원 조정(행정안전부)
    ※ 2과 7팀 28명 ➡ 2과 4팀 21명
  - 2008. 11. 05 '지리산권 관광개발조합' 창립 행사
  - 2008. 11. 25 '지리산권관광개발조합' 제1차 회의

출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지.

〈그림 10〉 지리산권 관광개발 종합계획도



지리산권 7시군

남원시 장수군 곡성군 구례군 하동군 산청군 함양군

(2) 충청북도 권역별 관광협의회

충청북도의 권역별 관광협의회는 각 자치단체별로 관광사업을 각각 추진함으로써 발생하는 예산부족 문제를 해결하고, 공동 사업을 추진하기 위하여 설립되었다.

권역별 관광협의회는 충청북도의 12개 시·군을 각각 남부권, 중부권, 북부권 등 3개 권역으로 나누어 구성하였으며, 2004년 7월에 구성 범위와 공동사업 등의 내용이 협의되었다. 공동사업들은 관광홍보물 제작, 내 고장 바로알기 문화탐방, 공동 축제행사, 공동 팸투어 개최 등이 준비되었다. 이 협의회의 사업비는 충북도와 지자체가 균등 부담하고 사안에 따라 차등부담하게 하였는데, 사업추진 주관 시·군을 매년 윤번으로 정하게 함으로써 모든 시군이 책임감과 소속감을 갖도록 하였다. 관계 시·군은 주관 시·군에 사업비를 지불하고 주관 시·군은 사업 완료 이후 정산하도록 하고 있다.

▶ 충청북도의 권역별 관광협의회

- 권역 구분: 도내 12개를 중부권, 남부권, 북부권 등으로 구분
  - 북부권: 충북도, 충주시, 제천시, 단양군 (2004. 9.30 협약체결)
  - 남부권: 충북도, 보은군, 옥천군, 영동군 (2004. 9.30 협약체결)
  - 중부권: 충북도, 청주시, 청원군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군 (2005. 3.31 협약체결)
- 공동사업
  - 관광홍보물 제작: 시군별 5,000부
  - 문화 · 관광탐방: 권역별 1회/시군별 30명 정도
  - 축제행사 교류, 지원: 시군별 1회
  - 관광설명회 및 팸투어: 권역별 1회
  - 국내외 관광전 참가: 권역별 2회 (국내 1, 국외 1)
- 사업비(2007년 예산)
  - 사 · 군별 부담: 34,500-35,500천원. 권역별 해당 시 · 군 균등부담
  - 충청북도 부담: 83,500천원 /3개 권역 공동참여

출처 : 행정안전부(2008), 82쪽.

〈그림 11〉 충북도의 권역별 관광협의회 사업 : 시 · 군 대표축제 교류 지원

출처: 행정안전부(2008), 85쪽.

3) 시사점

관광부문에서의 협력은 산업개발이나 공동연구개발에 비하여 사업비가 상대적으로 적게 소요된다. 따라서 비용 대비 성과가 매우 높게 나타날 수 있는 협력 분야라고 할 수 있다. 또한, 산업과 달리 관광은 해당 지역의 독자적인 특성(자연 및 역사 경관, 풍경, 풍습 등)을 이용하므로 인근 지역과 협력한다고 할 경우에도 경쟁관계라기보다는 상호보완적인 관계로 시너지를 더 많이 창출할 수 있는 분야이다. 따라서 기초자치단체들 간 관광분야에서의 협력이 더 활성화될 필요가 있다.

참고문헌

EU (2004), "Communication From the Commission to the Member States of 2 September 2004", Official Journal of the Eurepean Union, pp.2-27 (10.9.2004).

Pikner, T. (2008), "Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The Case of the Helsinki Tallinn Euregio", European Urban and Regional Studies, 15(3), pp. 211-227.

Stoker, G. (1999), The New Management of British Local Governance, Macmillan.

Wobben, T. (2002), Interreg Ⅲ C: Past Experiences and Future Expectations on Interregional Co-operation. Interreg Ⅲ Update Seminar.

Wright, D.S. (1978), Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants' Perspectives in Local, State, and National Government, Duxbury Press.

강영주 (2007), "지역간 상생발전의 성공요인 분석 – 사례분석을 중심으로", 「열린충남(2007.7)」, 94-113쪽.

김창곤, "「경제통합 어떻게 해야하나 – 2」 DGIST 설립과 한방산업의 교훈", 영남일보, 2006.8.8.

대구경북경제통합추진위원회 (2008), 대구경북 경제통합관련 내부자료.

대구경북한방산업진흥원 홈페이지 http://www.dgom.re.kr/

박경, 장재홍, 정준호, 정옥주 (2008), 「주요국의 지역정책 – EU, 영국, 프랑스, 일본」, 한국산업기술재단.

박양호 외 (2004), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ)- 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전 방안」, 국토연구원.

부산시 (2008), 부울경행정협의회 관련 내부자료.

오은주, 김현호 (2008), 「지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.

이원섭 외 (2005), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅲ)- 제도기반 구축을 중심으로」, 국토연구원.

이원섭 (2005), "유럽연합과 일본의 지역협력 사례와 시사점", 「열린충남」, 34-53쪽.

이종화 (2001), "지자체간 협력 · 제휴 유형과 정책적 과제: 지자체간 협력과 도시발전", 도시문제, 393호(2001. 8), pp.12-26.

이종화 (2003), 「지방분권 시대의 지역간 협력 · 제휴, 지방분권형 국가만들기」, 나남.

정희윤 (2008), "광역 경제권 권역설정의 원칙과 기준," 시도연구원 협의회, Working Paper.

지리산권 관광개발조합 홈페이지 http://www.jtda.kr/

한승준 (2004), "분권화시대의 지역거버넌스에 관한 연구",「한국행정학보」, 38(5): 281-302.

한승준 (2006), 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로.「한국행정학보」, 40(4): 252-276.

한표환 외 2인 (2002), 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.

행정안전부 (2008), 「상생협력 · 갈등관리 우수사례집」.

행정안전부 (2008. 9.9.), "지역간 협력사업의 획기적 전환점 마련: 7개 시군이 공동으로 참여하는 '지리산권관광개발조합' 설립"(보도자료).

이철우 외 (2003), "지역혁신체제에 있어 지역개발기구의 역할 : 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVERT 시스템)을 사례로", 「한국경제지리학회」 6(1), 1-20.

기초생활권 정책 시리즈 2009-1

지역발전을 향한 행복한 동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례

1판 1쇄 발행 2009. 9.

발행처 지역발전위원회 www.region.go.kr
서울시 종로구 사직로 57-1 한국생산성본부빌딩 3층
한국산업기술진흥원 www.kiat.or.kr
서울시 강남구 테헤란로 305 한국기술센터

편집기획/제작 (주)리컴나인커뮤니케이션즈 www.recommnine.co.kr

* 게재 내용 및 기타 문의는 발행처인 한국산업기술진흥원 지역산업자원팀으로 하며, 본 서는 저작권법에 의해 보호를 받는 저작물이므로 무단 전재나 복제를 금합니다.

* 본 서는 지역발전을 위한 지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례 제시를 중심으로 정리하였으며, 수록 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 지역발전위원회 및 한국산업기술진흥원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

지역발전을 향한
행복한 동행

이명박 정부의 지역발전정책은 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조' 다. 그리고 기본방향은 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구, 지방분권 · 자율을 통한 지역주도적 발전체제로 전환, 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구이다. 즉, 지역발전정책 패러다임이 산술적 균형에서 역동적 균형으로, 중앙집권적 시혜에서 분권과 자율로, 소규모 분산투자에서 통합과 규모의 경제로, 소모 · 모방적 지역주의에서 생산 · 창조적 지역주의로 일대전환된 것이다.

– 발간사 중에서 –

/대/통/령/직/속/
지역발전위원회 | KIAT 한국산업기술진흥원