

지역발전을 향한 행복한 동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례



/대/통/영/직/속/

지역발전위원회

kiat

한국산업기술진흥원

지역발전을 향한

행복한 공동행

지역의 민관 자율형 협력체계 구축 모델과 사례

2009



/대/통/영/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

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

이명박 정부 지역발전정책과 기초생활권 발전정책

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 균형특화계획의 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 접근방식으로서 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 국가 경쟁력 향상의 근간을 재구축하는데 있다. 산술적 균형(Balance) 보다는 상생과 협력, 그리고 지역간 선의의 경쟁에 의한 균형(Equilibrium)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.

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

〈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 유형¹⁾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.

- 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

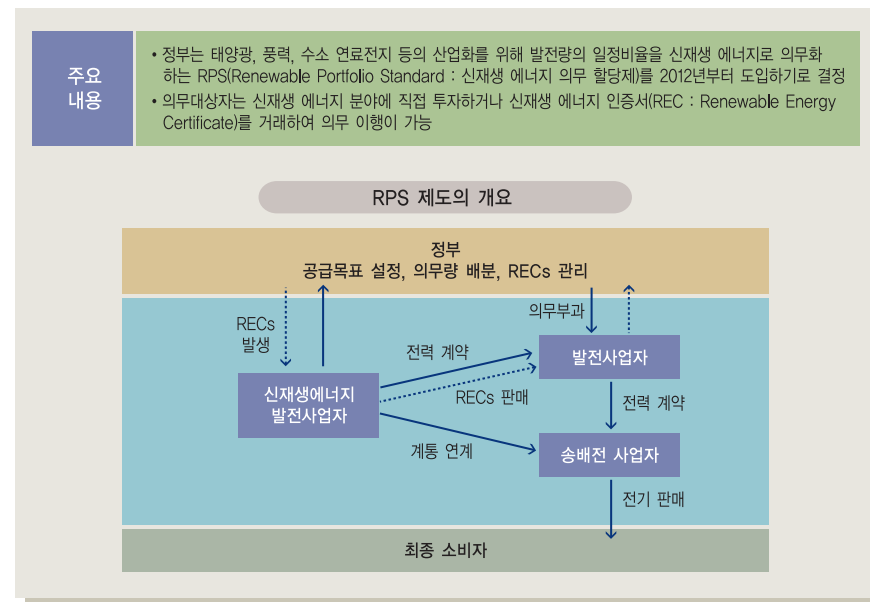
공공부문, 민간부문, 시민, 자원봉사 등의 분야로부터 활용 가능한 인적 및 재정적 자원을 통합하고 결합한다. 또한 집단적 프로젝트와 다계층간 활동에서 지역 활동가들이 시너지 효과, 공동소유, 지역의 경쟁력을 향상시키기 위해 필요로 하는 집단적 결합체를 만들고 연계

- 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 제한되었지만, 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.

