



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2009년 2월 박사학위논문  
세  
방  
화  
시  
대  
의  
지  
역  
경  
제  
지  
역  
균  
형  
발  
전  
을  
위  
한  
金  
吉  
元

2009년 2월  
박사학위 논문

세방화시대의 지역균형발전을 위한  
지역경제 활성화 방안

朝鮮大學校 大學院

經濟學科

金 吉 元

세방화시대의 지역균형발전을 위한  
지역경제 활성화 방안

*On the Activation Plan of Regional Economy  
for Balanced Regional Development in the Glocalization*

2009년 2월 25일

朝鮮大學校 大學院  
經濟學科  
金吉元

세방화시대의 지역균형발전을 위한  
지역경제 활성화 방안

指導教授 吳成東

이 論文을 經濟學 博士學位 申請 論文으로 提出함

2008년 10월

朝鮮大學校 大學院  
經濟學科  
金吉元

# 金吉元 의 博士學位 論文을 認准함

委員長	朝鮮大學校 教授	_____	印
委員	朝鮮大學校 教授	_____	印
委員	朝鮮大學校 教授	_____	印
委員	朝鮮大學校 教授	_____	印
委員	朝鮮大學校 教授	_____	印

2008년 12월

朝鮮大學校 大學院

## <목 차>

### ABSTRACT

제 1 장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 방법 및 구성 .....	2
제3절 선행연구 검토 .....	4
1. 국내문헌 .....	4
2. 국외문헌 .....	6
제 2 장 세방화의 개념과 지역경제 활성화에 관한 이론적 고찰 .....	9
제1절 세방화의 의미 .....	9
1. 세방화의 의미 .....	9
2. 세계화와 지방화의 배경 및 관계 .....	11
3. 한국 지방정부의 세방화 .....	14
제2절 지역경제의 특징과 지역혁신의 관련법규 .....	16
1. 지역경제의 특징 .....	16
2. 지역혁신의 관련법규 .....	18
제3절 지역경제 활성화에 관한 이론적 고찰 .....	22
1. 산업지구론 .....	22
2. 클러스터 이론 .....	23
3. 신고전과 이론과 신경체지리학 .....	26
4. 성장거점론 이론 .....	28
5. 지역혁신체계(RIS) 이론 .....	29
6. 거버너스(Governance) 이론 .....	30

제 3 장 지역경제 활성화에 대한 정책분석 .....	32
제1절 지역경제발전의 과정과 활성화의 필요성 .....	32
1. 지역경제발전의 과정 .....	32
2. 지역경제 활성화의 필요성 .....	33
3. 한국 지역경제의 현실 .....	38
4. 한국 지역경제 개발정책의 발전형태 .....	40
제2절 참여정부의 국가균형발전과 지역경제 활성화 .....	41
1. 기본구상 .....	41
2. 참여정부 정책의 특징 .....	44
3. 추진 정책 현황 .....	46
제3절 정책 분석에 따른 지역경제 활성화의 문제점 .....	49
1. 지역경제 활성화를 위한 정책조정 취약 .....	49
2. 세방화 시대에 맞는 국제화 정책의 한계 .....	50
3. 지역혁신위원회 .....	51
4. 광역경제 구분 .....	53
5. 참여정부 정책 .....	54
제4절 이명박 정부의 지역경제 활성화 정책 .....	57
1. 이명박 정부의 지방분권 및 지역경제 활성화 정책 .....	58
2. 이명박 정부의 지역 재정분권 기본방향과 추진체계 .....	59
3. 지역재정력 강화 - 공공기관 민영화 .....	62
4. 5+2 광역경제권과 선도 벨트 프로젝트 .....	64
제 4 장 지역경제 활성화에 대한 국내 성공사례 및 해외 선진사례 분석 ...	70
제1절 국내 성공사례 .....	70
1. 고창 복분자 산업특구 .....	70
2. 화천 토고미 마을 .....	72
3. 대덕연구단지 .....	74

4. 함평 나비축제 .....	75
제2절 해외 선진사례 .....	76
1. 미국의 RTF(Research Triangle Park) .....	76
2. 독일의 ATP(Adlershof Technology Park) .....	80
3. 영국의 RDA(Regional Development Agency) .....	83
4. 일본의 나가하마(長浜) .....	87
5. 중국의 중관촌(Zhongguancun Science Park) .....	89
6. 덴마크의 메디콘 밸리(Mdiicon Valley) .....	91
제3절 사례분석을 통한 성공요인과 시사점 .....	94
1. 성공요인 .....	94
2. 국내사례와 선진국 정책의 변화분석의 시사점 .....	96
제 5 장 국가균형발전을 위한 지역경제 활성화 방안 .....	104
제1절 중앙정부의 정책방향 .....	104
1. 사후평가제도와 “Single Pot” 시스템의 도입 .....	104
2. 지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제 구축 .....	106
3. 지역경제 발전의 불균형해소를 위한 패러다임의 변화 모색 .....	108
4. 지방분권의 확립과 지역혁신위원회 역량 강화 .....	113
5. 클러스터의 성공적 정착을 위한 지원 강화 .....	117
제2절 지방정부의 정책방향 .....	118
1. 지방자치단체 정책의 간접화 확대 .....	118
2. 지방정부의 조직 및 운영체제 다양화 .....	119
3. 지방자치단체의 정책적 특화 제언 .....	121
4. 지역간 협력 및 상생발전 패러다임의 구축 .....	122
5. 산·학·관 협력 지원체제 강화 .....	124
6. 광역경제권의 글로벌화 .....	126
7. 국제교류의 증대와 관광인구 유입 강화 .....	127



8. 향토산업과 클러스터의 경쟁력 강화 .....	130
9. 이명박 정부의 지역발전 지향 .....	131
제 6 장 결 론 .....	137
參考文獻 .....	140

## 〈표 목차〉

〈표 3-1〉 지역개발정책의 변천과 내용 .....	40
〈표 3-2〉 시기별 지역활성화 정책의 추이 .....	41
〈표 3-3〉 참여정부의 부처별 주요 지역활성화 정책 .....	46
〈표 3-4〉 주요 지역활성화 정책의 개요 .....	47
〈표 3-5〉 참여정부의 국가균형발전을 위한 3분 정책과제 .....	48
〈표 3-6〉 권역별 전략산업 .....	49
〈표 3-7〉 직능별 구성 .....	52
〈표 3-8〉 시도협의회 제도화 현황 .....	52
〈표 3-9〉 시군구협의회 제도화 현황 .....	53
〈표 3-10〉 광역경제권 구분 .....	64
〈표 3-11〉 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위한 4대 초 광역권 개발 .....	68
〈표 3-12〉 이명박 정부의 균형발전전략의 비교 .....	68
〈표 4-1〉 고창 복분자 산업특구 .....	71
〈표 4-2〉 토고미 마을의 경제적 성과 .....	73
〈표 4-3〉 RT 지역의 기술고용 현황 .....	78
〈표 4-4〉 2007년 기준 ATP의 업체 및 고용현황 .....	81
〈표 4-5〉 나가하마 관광자원 및 시설 현황 .....	89
〈표 4-6〉 선진 혁신클러스터 성공요인 .....	98
〈표 5-1〉 사후평가를 실시하는 지역활성화 정책의 사례 .....	105
〈표 5-2〉 세계화시대의 국가발전 패러다임 변화 .....	110

## 〈그림 목차〉

〈그림 2-1〉 세계화와 지방화의 상호관계 .....	12
〈그림 2-2〉 클러스터 이론의 경제학점 관점 .....	25
〈그림 3-1〉 지역내 총생산(시별 구분) .....	34
〈그림 3-2〉 지역내 총생산(도별 구분) .....	35
〈그림 3-3〉 지역내 총생산에 대한 총지출(시별 구분) .....	35
〈그림 3-4〉 지역내 총생산에 대한 총지출(도별 구분) .....	36
〈그림 3-5〉 국토종합계획 수정계획 기본 틀 .....	42
〈그림 3-6〉 참여정부의 지역활성화 정책 구분 .....	44
〈그림 3-7〉 참여정부의 자립형 지방화의 기본 틀 .....	48
〈그림 3-8〉 공공기관 선진화 총괄 .....	63
〈그림 3-9〉 선도프로젝트 지원체계 .....	65
〈그림 4-1〉 RTP 지역도 .....	77
〈그림 4-2〉 RTP 고용현황 .....	79
〈그림 4-3〉 RTA의 성공전략 분석도 .....	80
〈그림 4-4〉 아틀러스호프의 지역도 .....	81
〈그림 4-5〉 아틀러스호프의 성공전략 분석도 .....	82
〈그림 4-6〉 잉글랜드 REGIONS .....	85
〈그림 4-7〉 잉글랜드의 지역정책 추진체계 .....	85
〈그림 4-8〉 근로고용인원 추이 .....	86
〈그림 4-9〉 수출업자 추이 .....	87
〈그림 4-10〉 중관촌과학기술단지 관리위원회의 체계 .....	91
〈그림 4-11〉 메디콘 밸리 진출 업체 현황 .....	92
〈그림 4-12〉 웨레순드의 의사결정과 추진기 .....	93
〈그림 4-13〉 주요 선진 클러스터정책과 시사점 .....	99
〈그림 5-1〉 지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제 구축 .....	108

<그림 5-2> 지역패러다임 전환 체계 .....	112
<그림 5-3> 지방분권의 이행관계 .....	113
<그림 5-4> RIS 구축과 균형발전의 개념도 .....	114
<그림 5-5> 클러스터의 구성주체별 발전전략 .....	118
<그림 5-6> 국가균형발전과 지역경제 활성화를 위한 혁신클러스터의 성공 요소 ...	126
<그림 5-7> 관광과 지역 활성화의 이미지 .....	128
<그림 5-8> 관광마을 만들기의 기본개념 .....	130

## ABSTRACT

# On the Activation Plan of Regional Economy for Balanced Regional Development in the Glocalization

**Kim, Gil-Won**

**Advisor : Prof. Oh , Sung-Dong, Ph.D.**

**Department of Economics**

**Graduate School of Chosun University**

The most countries are improving practical use degree of Governance system and effectiveness for successful execution of regional development policy to meet in change of foreign exchange triggered by glocalization. Promoting regional competition is essential to further develop Korea as it enters the upper echelon community of global economies. The Korean Government recognizes it.

Overlapping policies must become uniform; redundant regulations must be negated. The new administration is fully committed to carrying out the Committee recommendations to ameliorate such shortcomings as Korea's markets become increasingly efficient and

globally competitive.

The government should try for balanced development that leaves party interests and does not compromise possibility for successful localization and country balance. Participation government solidified more policy than the previous administration. Also, present government will fulfil win-win strategy for balanced development.

This paper is an analysis of the effects of innovative activity of local government on the regional economic development. As explained in the theoretical background, it is a general argument that one of the most important catalysts of regional economic development is based on the innovative activity of local government.

This paper presented advantage through domestic and foreign countries example analysis. The major results of analysis are Local and central government of advanced nation have agreed for estimation. Success factor of cluster is combination of government, area government, local resident. and government will have to put in good order operating system of Guidelines efficiently for area balanced development. Policy can improve result of policy by propelling gradually for area balanced development.

Through area strategic industry upbringing, RIS should be propelled by expansion and strengthening of RIS's component. RIS's construction can be achieved through localization. RIS should be offered a job area competent person for area strategic industry and cluster. A cluster is a geographic concentration of interconnected businesses, suppliers, and associated institutions in a particular field. Clusters are considered to increase the productivity with which companies can compete, nationally and globally. and Innovative activity of local government has

been regarded as a major source of the economic growth not only of enterprise, but also of region.

This study proposes as following :

The politics of regionalism has significantly influenced South Korean politics. How the politics of local economic development, organized in different regions in reaction to state-conditioned uneven regional development, contributed to the construction of regionally differentiated political and economic interests.

Innovation has become an important issue in local government. Governments and companies often try to use the cluster effect to promote a particular place as good for a certain type of local growth.

Glocalization is essential element for economical independence as well as country competitive power strengthening of area. Local government's international exchange is most desirable political access of internationalization and glocalization. International interchange event contributes culture of citizens and quality elevation of education. Local resident, area resource, visitor are in harmony with each other so that sightseeing population inflow is enlarged in area. And it can plan international friendship and relationship of mutual trust promotion.

MB government need transfer of concept and realization about area balanced development. Government must improve area competitive power according to glocalization economy. Government must plan internal development in autonomy of area and do efficient governance construction.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

1990년대 한국사회에서의 지방화는 ‘국가에서의 지방으로’ 라는 의미와 함께 ‘세계속의 지방으로’ 라는 개념으로 이해되고 해석되었다. 지방화가 단순히 중앙정부로부터의 권력이양이란 분권의 개념을 넘어, 탈냉전과 정보화에 의해 세계화의 대응논리로서 지방의 역할에 주목하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 지방화는 지방의 관점에서 중앙에 집중되어 있는 권력, 자원, 기능 등을 지방으로 위양 받는 과정인 동시에, 나아가 그러한 분산·분권화에 의한 지방의 자주적·자발적 발전을 도모하려는 목표와 그에 알맞는 전략을 담고 있는 개념이다. 다시 말하면 지방화의 핵심은 분권화이며, 분권화는 단순히 정치적 집권화에 대한 대응개념으로서가 아니라 주민이 자기 책임성과 자율적인 변화의 원동력을 찾아가는 아래로부터의 변화를 의미한다.

우리나라의 지방정부의 세계화라는 논의는 1990년대 세계화와 지방화의 논리 속에서 자연스럽게 대두되었다. 이제 지방의 세계화란 국가의 선진화를 위한 세계화 과정을 지방차원에서 인식하는 개념이며, 지방의 창의와 자율에 바탕을 둔 생존전략이다. 따라서 지방의 세계화란, 한 국가내의 지방이 정치, 행정, 경제, 문화 등의 측면에서 세계 각국의 지역들과 대등한 경쟁을 펼칠 수 있도록 능력을 갖추어 가는 것을 말한다.

우리나라 지방정부의 세계화 논의는 서구 선진국과 기본적으로 차이점을 갖는다. 선진국에서는 그 동안 지방화의 오랜 역사 속에서 축적된 해당지역 주민들의 자율



성과 자각성을 바탕으로 세계화의 흐름에 대한 지방정부의 적극적 대응전략이 가능했다. 반면 우리나라는 1990년대 직선 지방자치단체장 등장이라는 현실 속에서 동시에 세계화의 흐름에 적응하고 대응해야 하는 무거운 과제를 동시에 가지게 되었다. 다시 말하면, 세계 각국은 사회구성원들의 자각성과 자율성을 바탕으로 지방정부의 세계화가 도입, 추진된 반면, 우리나라는 지방정부가 해당 지역 주민들의 자발성과 자율성이 뿌리 내리기도 전에, 또 중앙정부로부터의 권한을 이양 받기도 전에 세계화에 나서야 하는 이중의 과제를 안게 된 것이다. 한마디로 상당 수준 정치적·외부적·상향적 요인들이 강한 동인이었다. 이것이 현재 지방정부가 추진하고 있는 세계화 전략의 한계이자 과제이기도 한다. 우리나라는 지방정부가 해당 구성원들의 자율성과 정체성을 확보하지 못한 상태에서 세계화·지방화·지방정부의 세계화가 거의 동시에 진행되게 되었고, 그 과정 역시 정치상황적 논리가 강하게 작용하고 있다.

참여정부는 지역경제 활성화를 위하여 체계적인 접근을 시도하였다. 그러나 지역안배 위주의 정책과 중복된 정책 등으로 그 문제점이 돌출되었고 이명박 정부는 이런 문제점을 보완하여 선진국의 지역경제 활성화를 위한 광역권 정책을 입안하여 추진하고 있다. 이런 시대적인 상황을 고려하여 세계화와 지방화에 따른 우리나라의 의미를 분석하고 지역경제의 올바른 발전방향을 제시하여 지역경제의 균형적 발전과 지역경제 활성화 방안을 제시하는데 본 논문의 연구 배경과 목적이 있다.

## 제2절 연구의 방법 및 구성

본 연구의 주된 연구방법으로는 내용분석법(Content Analysis), 문헌분석법(Document Analysis)을 사용하였다. 이론적 배경과 국내·외 사례분석은 내용분석

법을 이용하고 정부의 정책 자료와 정책의 검토, 우리나라의 문제점 제시 및 활성화방안의 제시 등은 기존의 선행연구를 토대로 하는 문헌분석법을 사용하였다. 자료의 수집은 국회전자도서관, 본교 전자저널, 국가 정부 홈페이지를 주요 이용하였으며 기존의 학위논문 및 학회논문집 등에서도 발췌하였고, 전반적인 통계자료와 그 밖의 필요한 자료는 저서, 보고서, 각종세미나 자료, 관련전문지, 선행 연구논문, 인터넷 등을 중심으로 서술적인 방법을 택하여 전개하였다.

본 논문의 구성은 제1장은 서론으로 연구방법 및 구성, 선행연구검토로 구성되었다. 제2장에서는 세방화에 따른 지역균형발전과 지역경제 활성화에 대한 이론적 고찰을 하였다. 제1절은 세방화의 의미와 한국 지방정부입장에서의 세계화와 지방화의 의미에 대해 알아보았다. 제2절에서는 지역경제와 지역혁신, 활성화, 지역전략산업 등의 개념을 설명하고, 지역경제와 관련된 관련법규를 제시하였다. 그리고 제3절에서는 지역경제와 관련된 경제이론들에 대해 알아보았다.

제3장은 우리나라 지역경제의 발전과정과 지역경제 활성화 필요성을 제시하고, 한국지역 경제의 현실과 지역경제 개발의 발전형태에 대해 연구하였다. 또한 참여정부와 이명박 정부의 지역경제활성화에 대한 정책분석을 통하여 정책적 한계와 문제점을 제시하였다. 제4장에서는 지역경제 활성화에 대한 국내와 해외의 성공 사례 분석을 통해 지역 특성화의 성공요인과 그 시사점을 제시하였으며, 제5장은 본 논문의 핵심적인 부분으로 지역균형발전을 위한 지역경제 활성화에 대하여 중앙정부와 지방정부 역할에 대해 정책 제언을 하고 정책방향을 제시하였다. 이어서 제6장에서는 지금까지의 연구결과를 바탕으로 결론을 제시하였다.

## 제3절 선행연구 검토

지역경제 활성화와 관련된 기존의 연구논문들은 주로 지역혁신체제와 사례분석을 통한 접근방법과 클러스터를 통한 발전방안, 지역특화산업을 통한 발전방안, 지방자치단체의 역량 강화방안 등으로 구분할 수 있다. 본 논문은 세방화시대의 지역 균형발전을 위한 지역경제 활성화 방안에 대하여 연구하였다.

### 1. 국내문헌

박배균(2003)<sup>1)</sup>은 영문논문에서 한국에서 정치적 지역주의와 산업화를 관계분석을 실시하였다. 남동과 남서로 정서적으로 나뉜 한국경제는 정권의 창출지역 위주로 경제발전을 실시하여 남서쪽이 상대적으로 발전하지 못했고, 앞으로 지역 정치인들의 결합을 통한 지방정부의 발전을 제안하였다.

고병호(2004)<sup>2)</sup>는 국가경제발전과 지역사회 발전을 위하여 지역혁신의 체계를 공간적, 경제적, 사회적, 교류적, 시민적 관점에서 접근하는 종합적 혁신구조를 제시하였고 산업클러스터만으로는 지역혁신체제의 한계<sup>3)</sup>가 있으므로 기술개발과 기술상업화 R&D와 병행하여 환경의 구축이 전제되고, 산·학·연·관 간의 네트워킹이 구축될 때 국가 균형발전의 목표에 도달 할 수 있다고 주장하였다.

---

1) Park, Bae Gyoon, "Territorialized party politics and the politics of local economic development: State-led industrialization and political regionalism in South Korea", *Political Geography*, Vol.22, No.8, 2003.

2) 고병호, "국가균형발전을 위한 지역혁신의 방법론", 「도시행정학보」, 제17집 제3호, 한국도시행정학회, 2007.

3) 이갑수 외 "지역혁신 네트워크의 경제이론과 유럽사례연구", 「경제연구」, 제23권 제4호, 한국경제통상학회, 2005.12.

이용숙(2006)<sup>4)</sup>은 세계화와 지방화 시대의 새로운 지역경제발전의 대안으로 세계 생산네트워크론(GPN)을 소개하고 클러스터와의 비교를 통해 이들 이론들이 한국의 지역경제발전에 줄 수 있는 이론적, 정책적 함의와 한계를 제시하였다.

이성근 외(2006)<sup>5)</sup>는 지역전략산업을 육성하기 위해 지역혁신체제를 먼저 구축되어야 함으로 이론적 접근을 통한 지역혁신체제에 대해 분석하고 그 문제점을 제시하여 새로운 지역전략산업 육성책 5가지를 제시하였다.

이철우(2007)<sup>6)</sup>는 참여정부의 국가균형발전과 지역혁신의 정책에 대해 분석하고 그 기본 정책인 지역혁신체제와 클러스터 정책분석을 통한 향후의 발전전략에 제시하였다.

신승춘(2007)<sup>7)</sup>은 지역발전을 위한 혁신클러스터 형성의 조건을 제시하기 위해 성공적인 클러스터의 사례분석을 통하여 성공요인을 제시하였다. 그 내용으로는 기후, 환경적 조건, 경제적 기반조건, 법·제도적 조건, 사회문화적 조건, 지역공동체의 정치적 리더십을 제시하였다.

윤광재(2007)<sup>8)</sup>는 지역균형발전이라는 정책적 측면을 중심으로 그 효과를 분석하고 수도권정책과 지역개발정책의 핵심인 수도권 인구분산과 지역경제활성화간의 상관관계를 분석하여 연구분산과 지역총생산간에 어떠한 연계성이 존재하는지를 통해 지역개발정책의 실패를 제시하고 지역의 산업적 특성을 고려하는 개발정책

---

4) 이용숙, “세계화 시대의 지역경제 발전”, 「경제와 사회」, 통권 제69호, 한국산업사회학회, 2006.3.

5) 이성근 외, 지역전략산업을 육성과 지역혁신체제의 구축”, 「한국행정논집」, 제18권 제1호, 한국정부학회, 2006.

6) 이철우, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제”, 「한국경제지리학회지」, 제10권 제4호, 한국경제지리학회, 2007.

7) 신승춘, “지역발전을 위한 혁신클러스터 형성의 조건 성공요인과 시사점”, 「지역발전연구」, 제7권 제2호, 한국지역발전학회, 2007.

8) 윤광재, “지역균형발전에 대한 정책적 효과분석”, 「현대사회와 행정」, 제17권 제1호, 2007.

방향을 제시하였다.

이종용(2008)<sup>9)</sup>은 참여정부의 정책현황과 문제점을 분석하여 지역혁신체제 구축을 위한 개선점과 보완점을 제시하여 향후 정책의 연관성을 고려한 정책입안을 제시하고 정부 정책의 일관성을 주장했다.

## 2. 국외문헌

몰로치(Molotch, 1976)<sup>10)</sup>는 모든 지역발전정책은 보편적 복지의 실현에 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 특정집단이나 특정 계급의 이익을 실현하려는 목적으로 추진된다고 주장한다. 지방정부는 통상 이들 집단과 이해관계를 같이하기 때문에 강한 결속력을 가진다. 몰로치는 이를 성장기구(成長機構)라고 개념화하였다. 지역주민들은 오로지 자기 고장이 멈추지 않는 성장을 끝없이 달성하기만을 바랄뿐 지속가능한 성장, 환경친화적 성장 등의 문제에 대해서는 관심이 없다고 주장하였다.

스톤(Stone, 1993)<sup>11)</sup>은 지역발전과 성장정치 문제를 레짐이론의 시각에서 분석하였다. 레짐이론(Regime Theory)은 정부부문과 시장부문과의 분업과 상호의존성의 관점에서 도시정치 및 지역정치를 이해하려는 입장이다. 정부가 시장과 연합하여 레짐을 형성하는 이유는 복잡한 현대사회에서 정부가 수행해야 할 다양한 문제들을 자력으로 해결할 수 있는 권한이 부족할 뿐만 아니라, 문제해결을 위해 필요한 자원을 동원할 능력도 부족하기 때문이다. 정부는 권한과 자원의 부족을 보완해

---

9) 이종용, “국가균형발전 정책 추진의 평가와 과제”, 『지리학연구』, 제42권 제1호, 국토지리학회, 2008.

10) H. Molotch, “The City as a Growth Machine Toward a Political Economy of Place”, *American Journal of Sociology* 82(2), 1976.

11) C. Stone, “Urban Regime and the Capacity to Govern A Political Economy Approach”, *Journal of Urban Affairs* 15(1), 1993.

줄 기업과 같은 사적 행위자와 연대하여 통치연합을 형성하여 지역의 중요한 정책을 결정하고 정책 리더십 기능을 수행하게 된다고 주장한다.

쿡트 외(Cooke. et al, 1997)<sup>12)</sup>는 1980년대 프랑스와 일본 등에서는 대학과 연구소의 지식능력을 지역발전에 활용하기 위한 정책을 운영하였으나 그 결과는 만족치 못했다고 한다.

트롭만(Tropman, 1984)<sup>13)</sup>은 정책과정 관리방안으로서 좋은 아이디어를 가질 것, 하나의 정책을 장시간에 걸쳐서 조화롭게 조율해 가면서 상호간에 관련을 유지시킬 것, 일정시점에서 서로 다른 정책들을 조율시키고 상호관련 시킬 것, 일정시점에서 서로 다른 정책들을 조율시키고 상호관련 시킬 것, 갈등을 완화시키고 활용할 것, 지렛대의 원칙을 채택하여 활용할 것을 제시하였다.

피터슨(Peterson, 1981)<sup>14)</sup>은 지역정치를 주도하는 참여 주체로서의 지방정부를 자신이 통제할 수 있는 자원으로부터 최대의 이익을 추구하려는 기업과 같은 존재라고 전제하고 지방정부의 정책선택에 영향을 미치는 결정적인 변수는 정치적 이해관계의 문제가 아니라 경제적 성장의 문제임을 강조한다.

몰렌코프(Mollenkopf, 1983)<sup>15)</sup>는 메트로폴리탄 지역에서 추진되는 대단위 교외화 정책이나 미국남부공업지대의 성장이 북부공업지대의 희생 하에 이루어지고 있다는 사실 등을 주목하여, 중앙정부의 보조금이나 자본지출이 지역발전의 방향과 강도를 결정하는 가장 중요한 요인이라고 주장한다. 이러한 관점에서 볼 때 지역경제 개발 주도자로서 중개자 선도자의 역할이 강조된다.<sup>16)</sup>

---

12) Cooke et al, "Regional Innovation Systems: Institutional and Organisational," *Dimensions, Research Policy*, 26, 1997.

13) E. John. Tropman, *Policy Management in the Human Services*(New York: Columbia university Press), 1984.

14) M. Peter, *City Limits*, Chicago University of Chicago. Press, 1981.

15) Mollenkopf. John, *The Contested City*, Princeton, N.J Princeton Univ. press, 1983.

오클리 외(Oakey, et al, 1985)<sup>17)</sup>는 기업이 기술혁신을 통해 기술진보를 이룩할 경우 지역, 국가 및 세계시장에서 경쟁적 이점을 갖게 될 뿐만 아니라, 그 기업이 입지한 지역의 산업, 소득, 고용, 직업 등의 구조개선에도 영향을 미치게 된다고 설명한다.

마이클(M. Sable, 2007)<sup>18)</sup>은 보스턴과 샌디에고에서 지역경제개발을 위한 생명공학(BT)의 역량을 제시하였다. 그는 하이테크(Hihg-tech) 클러스터와 지역경제개발의 동시에 성공할 수는 없다고 주장하였다. 생명공학산업이 모든 지역 커뮤니티에 영향을 줄 수 있지만 그 이익들이 정부와 지역 커뮤니티 그리고 지역 요소들의 활동적인 상호간의 약속을 통해서만 현실화 될 수 있다고 하였다.

본 연구논문은 이명박 정부와 참여정부의 정책적 현안분석과, 선진사례분석을 통해 지역균형 발전을 위한 지방정부의 경제활성화 방안을 제시하고 있는 점이 기존 연구와 차이점이라 하겠다.

- 
- 16) G.J.Wijers, “Opportunities Through Synergy: Government and the Emergence of Innovative Clusters in the Private Sector.”, *Letter from the Minister of Economic Affairs*, 1997.
- 17) P.P.Oakey & A.T.Thwates, *The Regional Economic Impact of Technological Change*(London: Frances Pinter), 1985.
- 18) M. Sable, The impact of the biotechnology industry on local economic development in the Boston and San Diego metropolitan areas, *Technological Forecasting & Social Change*, Vol.74, 2007.

## 제 2 장 세방화의 개념과 지역경제

### 활성화에 관한 이론적 고찰

#### 제1절 세방화의 의미

##### 1. 세방화의 의미

지방분권화시대에 지방의 국제화는 국가사회의 국제화를 촉진하는 기본요소로 인정되고 있다. 최근 무(無) 국경경제와 무한경쟁의 시대적 흐름은 민족국가적 체제를 벗어나 국제경쟁의 중요한 주체로 지방자치단체가 주목받고 있다. 따라서 지방자치단체의 국제화는 지역사회의 발전과 경쟁력 확보를 위해 꼭 선행되어야 하는 과제로 대두되었다. 이러한 지방자치단체의 국제화 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계체제론적 관점(Wallerstein 1974)<sup>19)</sup>에서 자본주의는 지속적인 자본축적을 목적으로 하기 때문에 시공간의 제약을 넘어선 통합된 체제를 강조하게 되기 때문이다. 둘째, 생산기술의 발달과 과학기술의 발달은 네트워크시대를 가속화하여 다른 지역의 개인들과의 연계성을 향상시키는 한편 개인들과 공동주체에 주요한 결과를 초래하게 할 수 있을 만큼 상호의존성이 높아지기 때문이다. 셋째, 지방자치단체의 환경이 국제화된 보편적 행동준칙에 우리의 사고와 행동을 맞추는 세계화의 흐름과 지역적 특성 및 개성을 살릴 수 있도록 하는 지방화가 동시에 이루어

---

19) I. Wallerstein, *The Modern World System I*, New York Academic Press, pp.355-356, 1974.



지는 세방화(Glocalization)<sup>20)</sup>가 이루어지면서 더욱 촉진되고 있다.<sup>21)</sup>

세계화에 대한 용어의 정의는 다음과 같다. 세계화 또는 국제화란 용어가 번번히 사용되고 그 의미도 제각기 보는 입장과 두 용어를 동일개념으로 쓰는 경향이 있다. 사전적 정의의 “국제화” (Internationalization)란 두 가지 의미를 지니는 바, 하나는 “국제적으로 만드는 것” (make international)이며, 다른 하나는 “둘 이상의 국가에 의한 보호 내지 통제 하에 두는 것 “bring under protection or control of two or more nations” 이다. 따라서, 사전적 의미에서의 국제화란 관계국들 간에 분쟁이 있을 때 해당지역을 국제공동관리 하에 둔다는 뜻이 강하므로 최근의 세계적인 흐름을 반영하는 용어로는 적절치 않다. 세계화는 국가뿐 아니라 지방과 지방, 기업과 기업, 국민과 국민간의 교류가 급속히 증대되는 세계화시대의 국가발전전략으로서 국가발전을 위해 국가와 국민 그리고 정치, 경제, 사회, 문화, 의식 모두를 포함하는 의미로 사용된다.<sup>22)</sup>

현재 사용되는 국제화(Internationalization), 세계화(Globalization), 지방화(Localization), 세방화(Glocalization, Globalism + Localism, or Locbalization)라는 문구 중 본 논문에서에서 사용되어질 용어는 그 의미면에서 세방화(Glocalization)가 적합하다고 할 것이다.

지방화란 한 나라의 무게중심이 지방으로 분산된다는 의미이자, 모든 것은 지방으로부터 출발한다는 시각이다. 지방화는 또한 분권화의 일환이다. 다자주의(Pluralism)하에서는 지방화가 권력의 분산과 동일시되고 있다.<sup>23)</sup>

---

20) 세계통합주의(globalism)와 지역중심주의(Localism)가 결합해 탄생한 새로운 개념의 용어로 2000년 대 이후 자주 사용되고 있다.

21) 송하중 외, “우리나라 지방자치단체의 국제화에 관한 연구”, 「하계학술발표대회」, 2008권 제3호, 한국정책학회, 2008, pp.742-743.

22) 김익식 외, 『지방행정의 세계화 대응전략』, 지방행정연구원, 1996, pp.9-11.

23) 이종수, “지방정부와 국가이론”, 「한국행정학보」, 제27권 제3호, 한국행정학회, 1993. p.849.

분권화(Decentralization)에는 국가운영의 결정권한을 중앙에서 지방으로 이양하는 지방분권화의 의미와 함께, 공공부문의 기능과 활동을 민간부문으로 이전시키는 사적분권화의 의미도 내포되어 있다.<sup>24)</sup> 따라서 국가의 내부관계에 있어 권력의 중심을 다부분으로 분산시킨다는 의미로 이해될 수 있다. 지방화란 결국 다중심권력 체제(multi-power center system)의 구축을 통해 국가발전의 주체가 다극화 내지 다원화되는 현상을 가리키는 것이다.<sup>25)</sup>

## 2. 세계화와 지방화의 배경 및 관계

세계화는 경쟁의 심화와 경쟁의 국제화뿐 아니라 경쟁주체의 다양화도 국제적으로 초래한다. 즉, 기업만이 국제경쟁을 하는 것이 아니라, 정부나 학교 기술자나 정치인, 중앙과 지방이 모두 경쟁을 하게 되는 것이다. 따라서, 중앙정부는 국가적 차원에서, 지방정부는 지역적 차원에서 각자의 역할에 맞는 세계화를 추진해 나가야 한다.

세계화와 지방화는 사실상 하나로 맞물려 있는 개념이다. 오늘날의 세계는 세계화와 함께 지방화를 동시에 수행하고 있으며, 세계화의 추진주체는 국가 못지 않게 지방정부이다. 이는 새로운 패러다임의 변화를 인지하고 중앙정부와 지방정부가 세계적 추세에 맞추어 변화해야 한다. 즉 세계화와 지방화의 관계는 서로 상반되거나 모순되는 것이 아니라 상호조화를 이루며 보완적인 성격을 지녀야 한다.

“세계화는 지방화를 바탕으로” 그리고 “지방화는 세계화를 통하여” 진정한

---

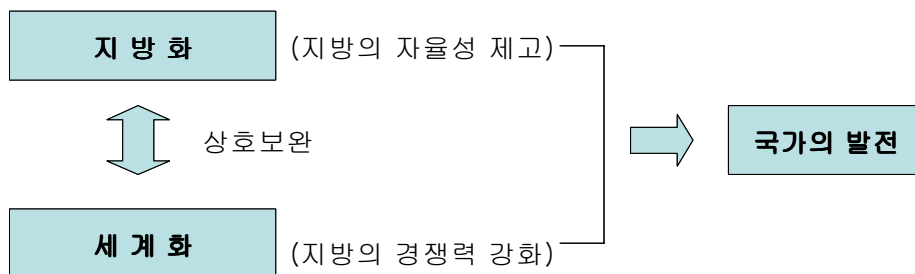
24) J. Robert Bennett, “Decentralization Intergovernment Relations and Markets Towards a Post-Welfare Agenda?” in R. Bennett(ed.), *Decentralization, Local Boverments and Markets* (Oxford Clarendon Press, 1990), p.1.

25) 김익식 외, 전계서, pp.12-13.

의미에서 빛을 발할 수 있다. 세계적 역설(Global Paradox)<sup>26)</sup>의 저자인 존 네이스비트(J.Naisbitt)는 세계화가 진전되면 될 수록 최소단위 혹은 최종단위의 역할은 더욱 커지기 마련이다라고 주장했다. 이처럼 최소단위 혹은 최종단위의 역할이 커진다는 의미에서 세계화는 바로 지방화를 의미한다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

세계화시대의 국가발전은 지방의 경쟁력 강화를 통해 이뤄질 수 있고, 이 같은 지방의 경쟁력 강화는 지방의 자율성을 제고하는 동시에 세계화를 통해 지방의 경쟁력을 강화함으로써 국가발전에 이바지 할 필요가 있다.<sup>28)</sup>

<그림 2-1> 세계화와 지방화의 상호관계



자료 김익식, 전게서, p.9.

세계화와 정보화의 급격한 진전으로 지역 간, 국가 간 경쟁이 더욱 격화되는 상황에서 각 지역들이 어떻게 세계화된 경제에 성공적으로 통합되어 경제의 성장 및 발전을 이룩할 수 있는지는 지역 및 도시경제에 대해 연구하는 사회과학자들에게 매우 중요한 문제 중의 하나였다. 그리고 경제의 세계화와 지역 및 도시 경제 사이의 관계에 대해 세계 각국의 많은 연구자가 다양한 논의를 발전시켜 왔다. 그러나

26) John Naisbitt, *Global Paradox*, Morrow, 1994.

27) 이영세, “지방화 세계화, 과제의 대응”, 「지방행정연수」, 35권, 내무부지방행정연수원, 1995.6, pp.18-19.

28) 김익식 외, 전게서, p.15.

우리나라 사회과학계에서는 이에 대한 논의가 활성화되지 않은 채, 아직까지 경제의 세계화를 이분법적인 논리로 바라보는 경향이 존재하고 있다. 즉 세계화를 우리가 겪고 있거나 혹은 앞으로 겪게 될 여러 가지 문제들의 근본적인 원인으로 인식하면서 세계화를 무조건 반대하는 반대론적 입장과 세계화를 경제난 극복의 지름길로 바라보면서 외국인 투자와 경제의 세계화를 전적으로 수용하는 찬성론이 서로 대척점을 형성하면서 제시되고 있을 뿐, 세계화의 과정 속에서 지역이나 도시의 경제가 가지게 되는 가능성과 한계, 그리고 세계의 각 지역이 어떻게 세계경제에 통합되면서 발전 혹은 쇠퇴하는지에 대한 보다 세밀하고 사려 깊은 이론화와 경험 연구에 대한 모색이 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 하지만 최근 우리나라에서 마이클 포터에 의해 주창된 클러스터론이 세계화와 지방화 시대의 새로운 지역경제발전의 대안으로 소개되면서, 세계화에 대한 기존의 이분법적 논쟁과는 다소 거리를 둔 새로운 논의가 등장하기 시작하였다. 이 클러스터 논의는 참여정부의 출범과 함께 학자들과 정책입안자들 사이에서 관심을 일으키기 시작했는데, 이는 경제위기 이후 국가와 지역경제의 구조적 변화를 클러스터의 구축을 통해 이룩하려는 참여정부의 전략적 선택에 따르는 것이다. 특히, 참여정부는 국가 경제의 새로운 성장 동력을 육성하려는 ‘신산업정책’의 핵심 요소의 하나로 혁신 클러스터의 구축을 내세우고 있고, 이러한 정책에 근거하여 우리나라에서는 클러스터의 육성이 세계화 시대에서 지역이나 국가 경제발전의 유용한 대안으로 인식되고 있는 측면이 있다.<sup>29)</sup>

세계화현상이 가속화되면 될 수록 경제적 국경이 사라짐에 따라 중앙정부의 기능과 역할은 감소되고 대신 지역에 기초한 지방정부의 기능과 역할은 더욱 강화될 수밖에 없다. 이와 같은 대외적 환경변화에 따라 지역이 중요한 경제단위로 부상되

---

29) 이용숙, 전개논문, pp.227-230.

고, 지방정부는 지역경제를 위한 핵심정책입안자로 역할하면서 지방대학, 기업들의 역할과 기능이 더욱 중요해지고 있다.<sup>30)</sup>

### 3. 한국 지방정부의 세방화

세계화에 용례가 다양해지고 논의가 깊어지면서, 오늘날 세계화를 하나의 현상으로 보는 경우와 하나의 전략으로 보는 경우로 크게 정리할 수 있다. 전자는 시간과 공간의 재조정에 의해 생산·자본·기술·정보 등과 같은 현상들이 단일국가의 경제를 벗어나서 초광역적인 지구촌화되는 하나의 현상으로 이해하는 경우이다. 후자는 전자에서 말한 그런 무한경쟁시대에 생존하기 위한 국가들의 생존전략을 말하는 것이다. 이런 세계화의 흐름은 기존의 국가의 역할에 대한 재조정과 함께 지방화라는 개념이 생성된다. 세계화가 장벽과괴로 세계적 차원의 통합, 그리고 무한경쟁의 상징이라면 그에 대한 대응축이 이전 국가라는 하나의 큰 단위에서 이제는 지방과 사회단체, 개인의 경쟁력에 의해 총체적으로 국가경쟁력이 결정되게 되었다. 원래 지방화는 기본적으로 ‘국가에서 지방으로’ 처럼 한편으로는 중앙권력으로부터 지방의 자기결정권의 강화라는 자율성을 높이는 것과, 다른 한편으로는 어떤 지역사회의 문화적 공동체 의식의 발현과 주민의식에 초점이 있었다.

그런데 1990년대 한국사회에서의 지방화는 ‘국가에서의 지방으로’ 라는 의미와 함께 ‘세계속의 지방으로’ 라는 개념으로 이해, 해석될 수 있다. 지방화가 단순히 중앙정부로부터의 권력이양이란 분권의 개념을 넘어, 탈냉전과 정보화에 의해 세계화의 대응논리로서 지방의 역할에 주목하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 지방화는 지방의 관점에서 중앙에 집중되어 있는 권력, 자원, 기능 등을 지방으로 위양 받는

---

30) 김영재 외 전개논문, p.44.

과정인 동시에, 나아가 그러한 분산·분권화에 의한 지방의 자주적·자발적 발전을 도모하려는 목표와 그에 맞는 전략을 담고 있는 개념이다. 다시 말하면 지방화의 핵심은 분권화이며, 분권화는 단순히 정치적 집권화에 대한 대응개념으로서가 아니라 주민이 자기 책임성과 자율적인 변화의 원동력을 찾아가는 아래로부터의 변화를 의미한다.

우리나라의 지방정부의 세계화라는 논의는 1990년대 세계화와 지방화의 논리 속에서 자연스럽게 대두되었다. 이제 지방의 세계화란 국가의 선진화를 위한 세계화 과정을 지방차원에서 인식하는 개념이며, 지방의 창의와 자율에 바탕을 둔 생존전략이다. 따라서 지방의 세계화란, 한 국가내의 지방이 정치, 행정, 경제, 문화 등의 측면에서 세계 각국의 지역들과 대등한 경쟁을 펼칠 수 있도록 능력을 갖춰 가는 것을 말한다.

우리나라 지방정부의 세계화 논의는 서구 선진국과 기본적으로 차이점을 갖는다. 선진국에서는 그 동안 지방화의 오랜 역사 속에서 축적된 해당지역 주민들의 자율성과 자각성을 바탕으로 세계화의 흐름에 대한 지방정부의 적극적 대응전략이 가능했다. 반면 우리나라는 1990년대 직선 지방자치단체장 등장이라는 현실 속에서 동시에 세계화의 흐름에 적응하고 대응해야 하는 무거운 과제를 동시에 가지게 되었다. 다시 말하면, 세계 각국은 사회구성원들의 자각성과 자율성을 바탕으로 지방정부의 세계화가 도입되어 추진된 반면, 우리나라는 지방정부가 해당 지역 주민들의 자발성과 자율성이 뿌리 내리기도 전에, 또 중앙정부로부터의 권한을 이양 받기도 전에 세계화에 나서야 하는 이중의 과제를 안게 된 것이다. 한마디로 상당 수준 정치적·외부적·상향적 요인들이 강한 동인이었다. 이것이 현재 지방정부가 추진하고 있는 세계화 전략의 한계이자 과제이기도 한다. 우리나라는 지방정부가 해당 구성원들의 자율성과 정체성을 확보하지 못한 상태에서 세계화·지방화·지방정부

의 세계화가 거의 동시에 진행되게 되었고, 그 과정 역시 정치상황적 논리가 강하게 작용하였다는 점을 알 수 있다.<sup>31)</sup>

## 제2절 지역경제의 특징과 지역혁신의 관련법규

### 1. 지역경제의 특징

지역경제란 학문적인 측면에서 볼 때는 국가경제를 형성하는 지리적인 분할단위를 기초로 한 공간경제로서 지역경제단위별로 각기 자가지역의 성장과 발전을 체계적으로 하기 위한 자원활용, 생산, 교환, 분배, 소비 등의 모든 경제활동을 지칭한다.

그러나 실무적인 측면에서 볼 때 우리나라에서는 대도시를 중심으로 한 경제와 기타지역의 경제 사이에 커다란 발전의 차이가 나타나고 있는 바, 특히 수도권 지역을 중심으로 한 지역경제와 수도권을 제외한 지역의 경제 사이에 커다란 경제적 차이가 나타나 수도권을 제외한 지역인 지방의 경제가 수도권경제에 전적으로 의존하는 현상을 낳게 되었다.

또한 행정적인 측면에서 지역경제란 지역단위의 자원과 특성을 최대한 개발하여 주민소득, 삶의 질 그리고 지역경제력을 향상시킴으로써 지역의 매력을 창조하기 위한 모든 경제활동을 말한다고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

이러한 내용을 종합해보면 지역경제란, 일반적인 경제의 개념에 공간적 의미를 추가한 것이라 할 수 있다. 즉 “무엇을(what to), 어떻게(how to), 누구를 위하여

31) 유현석, 『국제정세의 이해』, 한울아카데미, 2001, pp.35-36.

32) 조남영, “지역경제활성화의 중요성과 성장발전과제”, 『지방행정』, 제36권 403호, 대한지방행정공제회, 1997, pp.42-43.

(for whom to) 경제할 것인가” 라는 3대 경제문제에 “어디서(where to)” 라는 공간적 문제를 추가한 것이다. 지역경제란 지방자치단체의 행정구역의 범위 내에서 지방정부와 지역기업 그리고 지역주민이 주체가 되어 생산, 교환, 분배, 소비하는 인간행위와 사회구조 그리고 제도를 의미한다.

지역경제는 크게 세 가지 특징을 갖는다.<sup>33)</sup>

첫째, ‘개방성’ 을 들 수 있다. 국가경제에 있어서 개방성이란 상품과 자본이동의 자유화를 의미한다. 국가간에 상품과 자본이 이동하는 데 아무런 장애가 되지 않음을 말하는 것이다. 그러나 상품의 이동에는 통관전차가 있고 노동의 이동에는 출입국관리소가 있어 어느 정도 그 흐름을 파악할 수 있는 것이다. 하지만, 지역경제는 국가경제보다 훨씬 개방적이다.

둘째, ‘지역성’ 을 들 수 있다. 국가는 획일적 기준에 의해 국가경제를 운영해 간다. 그러나 지역경제는 그럴 수 없다. 나름대로의 고유한 지역성을 가지고 있기 때문이다. 지역별로는 고유한 문화와 역사 그리고 전통산업이 있다. 따라서 경제여건과 생활여건 그리고 정치·사회여건도 지역적 특색을 가지는 것이다. 이러한 지역의 고유한 특성을 무시하고 획일적으로 지역정책을 수립하고 추진할 수는 없는 것이다.

셋째, ‘다양성’ 을 들 수 있다. 다양성은 지역경제의 ‘지역성’ 으로부터 발생된다. 지역성을 국가전체의 시각으로 보았을 경우 다양성으로 설명되는 것이다. 이러한 지역의 다양성은 국가경제의 잠재력을 확산시키는 역할만 하는 것이 아니라 국가경제의 위협으로부터 벗어날 수 있게 하는 완충기능을 수행한다. 즉 대구지역의 섬유산업이 불황을 맞고 있다고 해도 울산지역의 자동차산업과 제주지역의 관광산업이 어려움을 겪을 필요는 없는 것이다 이 같은 ‘지역경제의 다양성’ 이 국

---

33) 모성은, 『지역경제정책론』, 박영사, 2002, pp.8-9.



가와 지방정부가 지역경제를 떠받쳐야 하는 이유가 되는 것이다.

이상과 같은 지역경제의 세 가지 특징은 지역경제의 특징이기에 앞서 21세기 국가경제력 확보 전략으로 손꼽히고 있다. 즉, 무한경쟁시대 국가생존 전략으로서 개방화, 지역화, 다양화가 요구되고 있는 것이다. 지구촌·세계화 시대를 선도하는 ‘개방성’, 가장 지역적인 것만이 살아남는다는 특성화시대에 부응하는 ‘지역성’, 그리고 포스트포디즘(Post Fordism)의 유연화시대에 적응하는 ‘다양성’이 바로 지역경제의 특징인 것이다.

## 2. 지역혁신의 관련법규

혁신(Innovation)은 사람의 능력의 소산인 지식을 창조하고 활용함으로써 새로운 가치를 만들어 내는 활동을 표현하는 용어이며, Schumpeter(1936)의 『경제발전이론』에서 제시된 ‘새로운 결합’에 근거를 두고 있다. 전통적으로 혁신은 기술혁신과 동일한 의미로 사용되었으나 지금은 단순히 기술적인 혁신에 한정하지 않고 생산이나 유통, 조직구조에 관한 새로운 가치창조 등도 포함하는 넓은 의미로 사용된다. 또한 기업조직뿐만 아니라 정부기관, 학교, 병원, 시민단체 등 거의 모든 조직에서 혁신을 강조하고 있다.<sup>34)</sup>

지역혁신(Regional Innovation)의 개념은 다양하게 정의할 수 있지만 먼저 국가균형발전특별법 제2조에 의하면 “지역의 인적자원개발·과학기술·산업생산·기업자원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다”고 정의하고 있다. 일반적으로 지역혁신은 혁신 그 자

---

34) 이갑두, “일본형 혁신클러스터 성공요인에 관한 탐색적 연구”, 「경영연구」, 제21집 제2호, 한국산업경영학회, 2006, p.287.

체보다는 혁신을 일으키고, 그 혁신을 확대하고, 그리고 이를 지역발전에 적용하는 일련의 체계적 과정으로 이해한다. 이런 의미에서 지역발전을 도모하기 위한 수단적 가치로서의 지역혁신은 지역에 매개한 새로운 발전전략의 모색에 그 의의가 있다. 그래서 지역혁신이라는 용어 외에도 정책적 차원에서는 지역혁신체제(RSI: Regional Innovation System)라는 용어를 많이 사용하는데 이는 지역혁신이 혁신을 통해 지역발전에 적용하기 위한 체계적 과정을 구현하는데 그 의의가 있기 때문이다. 따라서 지역혁신체제는 지역의 새로운 활력을 얻기 위한 제반 활동이 체계적으로 움직여 기존의 생산구조에서 새로운 생산구조로, 기존의 지역의식에서 새로운 지역의식으로, 기존의 지역문화에서 새로운 지역문화로 탈바꿈하고 지역의 생산성, 지역발전, 지역경쟁력을 제고하려는 일련의 광범한 쇄신과정을 일컫는 의미로 이해되고 있다. 특히 지역경쟁력의 강화라든가 지역의 세계화와 관련된 폭넓은 일련의 쇄신과정이 지역경제에 중요한 것임을 알 수 있다.<sup>35)</sup>

참여정부는 출범직후 국가균형발전이라는 지방분권이라는 정책적 목표를 국정과제로 삼고, 국가균형발전전략을 추구하였다. 이에 부응하여 광역지방자치단체는 지금까지의 지역발전전략과는 다른 새로운 지역경제의 성장전략으로 부상한 지역혁신체제(RIS: Regional Innovation System), 혁신클러스터 등의 개념을 이용한 지역경제 성장전략을 수립하고 있다. 즉 중앙정부의 국가균형발전정책방향에 맞추어 각 지역에서는 지역의 경제활성화를 위해 대학, 기업체 등과 연계한 혁신시스템의 구축을 추구하면서 지역의 산업구조를 변화시키고 지역경제의 회생과 발전을 위해 지역의 특성에 적합한 산업 클러스터 형성과 혁신도시건설을 위하여 정책적 노력을 배가하였다.

지역발전을 위한 혁신 이끌어내기 위해 연구 인력이 모여 있는 대학을 지역혁신

---

35) 임경수, “지역혁신과 지역경제 활성화 방안”, 「한국지역경제연구」, 제8집, 한국지역경제학회, 2006.12, pp.8-9.

시스템의 핵심주체로 설정하고, 지자체, 기업 등과 함께 혁신의 핵심주체로 인식하여 각 주체간 긴밀한 연계가 구축되었다.<sup>36)</sup>

지역전략산업(Regional strategic industry)의 개념은 정책적 개념의 성격을 띠고 있는 바, 공통적인 개념정의를 가지고 있지 못하다. 이로 인해 지역전략산업은 지역산업, 지역특화산업, 지연산업, 그리고 성장동력산업 등과 개념이 혼재되어 있다. 국가균형발전특별법에 의하면, 지역전략산업이란 지역경제의 중장기적 발전을 견인할 주력성장동력산업으로서, 주된 지원주체가 광역자치단체인 산업을 의미한다. 이를 위해 입지성, 지역내 산업의 비교우위 정도, 지역내의 성장 및 고용기여도, 향후 발전가능성, 지역내의 전후방 산업연관 정도, 광역권내에서 역할과 연계성, 다른 광역권과의 연계성, 인적자본의 축적정도, 대학 및 관련 연구기관과의 밀접성 등을 고려하여 선정하였다.

이러한 용어정의를 바탕으로 할 때, 지역전략산업은 지역산업의 개념과 부분적으로 일치하는 것으로 이해할 수 있다. 즉 지역전략산업은 지역경제성장의 추진력이 되는 산업부문으로서, 성장거점이론의 발전추진적 산업(propulsive industry)에 해당하는 개념이다. 그러므로 지역전략산업은 생산, 고용, 소득효과가 클 뿐만 아니라, 전략산업의 육성이 지역 전체의 성장에 주도적인 영향을 미치게 되는 것이다. 따라서 지역전략산업은 생산 활동에 투입되는 노동력, 자본, 기술 등 생산요소를 포함하는 입지상 비교우위를 갖고 있고, 지연적 성격이 강하며 산업경쟁력을 충분히 가지고 있는 산업으로서 산업구조상 높은 비중을 점하고 있거나 있을 것으로 예상되며, 아울러 현재의 정적인 측면에서만 고려하는 제한적인 의미인 바, 포괄적인 개념으로 재정립될 필요가 있다. 즉 지역전략산업은 현재 산업적 조건뿐만 아니라,

---

36) 김영재 외, “동남권 지역혁신을 위한 혁신클러스터 해외선진사례연구 미국의 Research Triangle Park를 중심으로”, 「경제연구」, 제24권 4호, 한국경제통상학회, 2006.12, pp.43-44.

향후 지역전략산업의 성장가능성과 산업구조상의 중요도, 그리고 정책적 의지 등을 고려해야 할 것이다.<sup>37)</sup>

국가혁신체계, 지역균형 발전과 관련된 법적인 근거는 국가균형발전, 지방분권, 지역혁신이다. 3대 특별법 이외에도 이미 헌법과 법률 및 각종 명령과 자치법규에서도 그 근거를 찾을 수 있다. 국가의 최고법인 헌법은 전문에서 “국민생활의 균등한 향상”을 강조하고, 지방자치의 근거조항을 두고 있으며(헌법 제8장), 경제조항(헌법 제9장)에서도 상당히 자세한 규정을 두고 있다. 특히, 경제조항에서는 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배 유지 등을 위한 경제에 대한 규제 조정” (제119조 제2항), “국가는 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획수립” (제120조 제2항), “국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위한 제한 및 의무부과” (제122조), “지역 간의 균형 있는 발전을 위한 지역경제 육성 의무” (제123조 제2항), “농업과 어업 및 중소기업의 육성” (제123조 제1항, 제3항), “과학기술의 혁신과 인력개발을 통한 국민경제발전에 노력할 의무” (제127조) 등을 규정하고 있다.

법률적 차원에서는 지방자치에 대한 일반법으로서 지방자치법이 있으며, ‘지방살리기 3대 특별법(지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행전수도건설특별조치법) 이외에도 지방자치 관련법(지방재정법, 지방공기업법, 지방세법, 지방양여금법, 지방교육차치에 관한 법률 등등)’ 및 기타 관련법(수도권정비계획법, 국토기본법, 국토건설종합법, 국토이용관리법, 국토계획법, 도시계획법, 오지개발촉진법, 폐광지역개발지원에 관한 특별법, 주택법, 농어촌특별세관리특별회계법, 국세와지방세의 조정 등에 관한 법률, 환경개선특별회계법, 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한 법률, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 개발이익환수에 관한 법률 등)이 직·간접적

37) 이성근 외, “지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축”, 「한국행정논집」, 제18권 제1호, 한국정부학회, 2006, p.207.

으로 관련되어 있다. 그리고 각종 시행령, 시행규칙, 규정 등의 행정입법과 법령 등에서 위임된 조례, 규칙, 등이 관련 법적 근거를 이루고 있다.<sup>38)</sup>

### 제3절 지역경제 활성화에 관한 이론적 고찰

#### 1. 산업지구론

혁신을 강조하는 지역발전이론의 흐름 중에 구체적 사례를 바탕으로 대두된 대표적인 공간혁신모형의 하나가 산업지구론이다. 산업지구론의 이론적 근원은 19세기 말의 영국적 경제학자 알프레드 마샬(Alfred Marshall)에서부터 찾을 수 있다. 마샬은 19세기 말 영국의 셰필드와 랭커셔 지역의 산업발전을 보면서 동일 지역내에 전문화된 중소기업이 집적되어 형성된 산업지구(industrial district)에서 대기업에 의한 대량생산의 이점과 비슷한 현상이 발생되는 것에 주목하였다. 그리고 마샬은 산업의 지역적 집적, 특히 특정지역에 특정산업의 집중을 설명하기 위해 내부경제(internal economy)와 외부경제(external economy)라는 개념을 도입하였다. 그는 같은 업종의 소규모 기업의 다수가 동일지역에 집적함에 따라 분업이 가져오는 외부효과를 외부경제, 소수 대기업의 대규모생산에 의한 경제효과를 내부경제라고 지칭하였다. 내부경제는 경제학에서의 생산의 규모의 경제와 같은 의미이다. 따라서 소규모의 기업들은 내부경제보다는 외부경제에 의존해야만 생존할 수 있기 때문에 특정지역에 집중한다고 보았다. 마샬은 외부경제에 기인한 동종 소기업들의 특정지역 집중현상을 지역화(localization)라고 하고, 이는 지리적 근접성과 업종전문화로 인해 숙련노동력이나 기계의 공동 활용, 원료와 제품의 공동구매 및 판매 등 특수

---

38) 김수갑, 전계논문, p.70.

한 경제적 이익을 창출할 수 있기 때문이다. 이러한 외부경제효과는 집적이익으로써 도시경제에서 나타나는 대표적인 효과이다. 19세기말 마샬이 산업지구론을 제시한 이후 경제지리학의 산업입지이론에서 집적의 중요한 요소로서 설명하여 왔을 뿐 오래 동안 광범한 논의가 없다가 1980년대에 들어와 피오르(Piore)와 샬벨(Sabel)이 유연생산체계의 성공이유를 설명한 유연적 전문화론을 주장한 이후 마샬의 산업지구이론은 지역발전이론으로 새롭게 주목받게 되었다.

피오르와 샬벨은 제3이테리 지역, 오스트리아와 찰스부르크 지역, 독일의 바덴뷔르템베르크 지역 등은 첨단산업지역이 아니며, 대기업이 없음에도 불구하고 급속한 지역발전을 이루고 있는 점에 주목하였다. 피오르와 샬벨은 기존의 이론으로는 설명할 수 없는 이들 지역의 발전이 바로 이 지역에 자리 잡고 있는 전문화 된 소규모 기업들이 서로 유기적인 협동관계를 통해 경쟁력을 높이고 있기 때문이라고 파악하였다. 따라서 이들은 산업지구 안에 있는 기업들의 협력을 수월하게 하는 여러 가지 지역의 사회적 제도와 공동체적 연대감이 지역발전의 요소임을 강조하였다. 이후 마샬의 산업지구 논의는 부활되었고, 이전의 논의에 새로운 산업발전 모형을 제시하는 유연생산체계 개념을 결합함으로써 이론적, 정책적 함의가 훨씬 풍부해졌다.<sup>39)</sup>

## 2. 클러스터 이론

최근 많은 국가들은 지역경제를 진흥시키는 주요수단으로 지역 내 산업클러스터를 육성하는데 정책적 관심을 기울이고 있다. 특정 산업이 특정 지역에 집적되어 있는 현상인 클러스터의 발달여부가 해당 지역경제는 물론 국가 전체의 산업경쟁

---

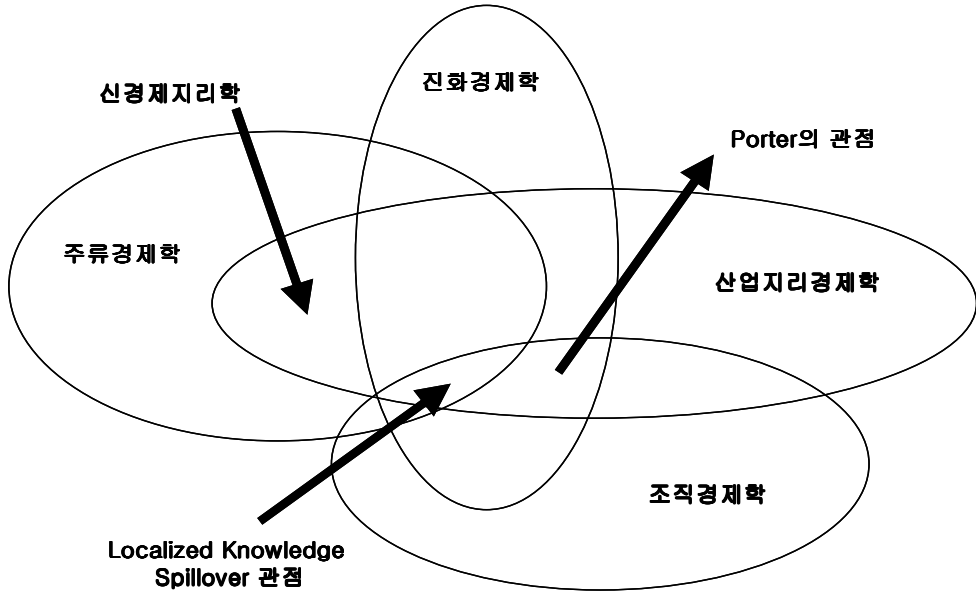
39) 광주전남발전연구원, 『지역산업 혁신체계 구축 방안』, 2005.12, pp.3-4.

력을 좌우하는 핵심요소로 인식되면서 클러스터가 형성되고 성숙할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중앙 및 지방정부의 중요한 임무로 여겨지고 있는 것이다.

특정 산업의 지리적 집적지의 발달, 즉 클러스터의 발달여부가 경제발전에 매우 중요하다는 생각은 이미 백여 년 전에 영국의 경제학자 마셜에 의해 주창되었다. 하지만 최근 클러스터가 새로이 각광받게 된 이유는 전 세계적으로 산업클러스터가 가장 잘 발달된 지역이라고 할 수 있는 미국의 실리콘밸리, 독일의 바덴뷔르템베르그, 이태리의 제3이태리 지역의 괄목할 만한 성공 때문이다. 이러한 현상에 주목하고 클러스터의 중요성을 이론적으로 체계화 한 학자들, 그 중에서도 산업클러스터의 성숙 여부가 국가경쟁력의 핵심 요소라고 설파한 마이클 포터(Michael Porter)의 주장이 널리 받아들여졌기 때문이다. 클러스터란 지리적으로 인접하고 있는 연계기업, 특정 영역의 연관 기관 등이 유사성, 보완성 등으로 서로 연결된 집단을 지칭하는 용어이다. 경제현상으로서 클러스터의 존재와 관련하여 지역개발학, 도시 및 지역경제학, 경제지리학 등에서 오랫동안 관심을 기울여 온바 있다. 최근 세계화와 지식기반경제의 확산추세 속에서 클러스터의 역할이 새롭게 부각되고 있다. 클러스터의 역할을 부각시키는데 결정적인 기여를 한 학자가 하버드 경영대학의 마이클 포터 교수다.

그는 오래 동안 기업의 경영전략 및 국제경쟁력에 대해 연구해 온 학자인데 세계화시대에 들어와 경쟁에서 입지의 역할, 즉 경쟁을 위한 지역 환경이 매우 중요하다는 것을 주장하고 있다. 그는 입지가 경쟁에 미치는 효과를 요소조건, 수요조건, 전략 및 경쟁여건, 연관산업 및 지원산업 이라는 네 개의 주요 항목으로 구성된 독창적인 다이아몬드 모형의 분석틀을 활용하여 설명한다. 클러스터 다이아몬드 모형의 연관산업 및 지원산업 항목을 구성하고 있을 뿐만 아니라 네 가지 요소들의 상호작용에 영향을 미친다.<sup>40)</sup>

<그림 2-2> 클러스터 이론의 경제학점 관점



자료 : Michael S. Dahl, “Overview of geographical clustering and agglomeration,”  
*DRUID Winter Seminar, Denmark, 2001.*

클러스터의 개념은 주류경제학, 진화경제학, 산업지리경제학, 조직경제학 등 다양한 경제학적 관점을 포괄하고 있다. 특히 신경제지리학적 관점에서는 자원의 이동성이 없다는 전제하에 운송비용을 최소화하고 효용체증(Increasing Returns)을 최대화할 수 있는 지역에서 클러스터가 형성이 되고 이 과정은 자발적(Self-Organizing)이며 예측가능하고 클러스터화가 진행됨에 따라 파생되는 자생적인 경쟁우위 요소들이 점점 더 지역의 발전에 중요한 역할을 담당한다는 설명이 가능하다.<sup>41)</sup>

40) 광주전남발전연구원, 전게서, pp.11-17.

41) 고유상, 『한국 바이오 클러스터의 발전전략』, 삼성경제연구소, 2002.12, p.7.



### 3. 신고전파 이론과 신경제지리학

우리나라의 현재 지역 발전은 수도권과 비수도권의 형태로 이루어지고 있으며 외환위기 이후 수도권 편중현상이 심해지고 있다. 전통적인 신고전학과 경제이론에 의하면 경제문제란 “무엇을 얼마만큼 생산할 것인가”, “어떻게 생산할 것인가”, “누구를 위해 생산할 것인가”와 같이 다분히 기능적 통합논리에 바탕을 둔 지역 간 개방성을 전제하고 있다. 그러나 지역개발문제는 여기에 “어디서 생산할 것인가”라는 입지와 관련한 경제활동의 공간성을 중요시 하고 있다. 따라서 지역 개발문제는 생산요소의 지역 간 이동에 큰 관심을 가지고 있는데 그것은 생산요소의 흐름은 특정지역에 집중될 수 있고, 어느 지역을 기피하게 될 수도 있어 지역발전의 불균형 현상을 발생시킬 수 있기 때문이다.

따라서 자원의 효율적인 공간배분에 관해서도 상반되는 두 개의 견해가 존재하고 있다. 하나는 집중에 의한 외부경제의 향유, 즉 집적이익을 최대한 활용하여 고도성장을 추구하자는 것이고, 또 하나는 과도한 집중은 외부경제의 이익이 아니라 오히려 외부비경제로 전화(轉化)하여 심한 밀집의 폐해를 가져오기 때문에 집중을 억제하거나 오히려 집중된 것을 분산으로 유도해야 한다는 것이다.

일반적으로 후진국의 경우와 같이 생활이전의 생존이 문제가 되는 저소득수준 하에서는 공해나 과밀의 폐해보다는 고용기회의 유리성이나 집적이익의 유인력이 더욱 클 수가 있다. 이 경우에는 집중을 통해서 집적이익을 최대한 활용하자는 제안이 나올 수가 있다. 이론적인 측면에서도 지역경제의 불균형발전을 잘못된 것이기 이전에 불가피한 경과과정이라는 주장이 일찍이 제시되어 왔다.<sup>42)</sup>

---

42) 이호영, “지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색”, 「경제연구」, 제24권 제3호, 한국경제통상학회, 2006.9, pp.170-171.

국민경제에서 지역간 경제력격차가 발생하는 원인과 처방에 대해서는 아직 명확한 합의가 없다. 시장을 신봉하는 신고전파 입장에서 보면 지역간 격차는 일시적인 현상이며, 자유롭고 공정한 경쟁체제가 유지되는 한, 생산요소의 자유로운 이동을 통하여 지역격차는 해소된다고 할 것이다. 따라서 신고전적 경제학 세계에서는 지역정책이 불필요한 것이다. 그러나 누적인과론(cumulative causation theories)은 지역간 경제력격차가 경제발전 초기부터 존재하며, 시간이 경과화면서 이 격차는 점점 커진다고 주장한다. 이유는 규모의 경제와 같은 외부성이 존재하기 때문이다. 따라서 일단 우위에서 출발한 지역은 계속 경쟁력을 강화해 나갈 수 있으나 그렇지 못한 지역의 경제력은 계속 쇠퇴한다는 것이다. 따라서 정책당국의 인위적인 개입이 필요하다는 것이다.<sup>43)</sup>

경제성장과 지역간 불균형의 관계는 최근에는 신경제지리학(NEG : New Economic Geography)으로 설명하기도 한다. 파울 크루거먼의 논문으로(Paul Krugerman, 1991)<sup>44)</sup> 수확체증산업과 지리적 집중과의 관계가 부각된 이래, 10여년 동안 많은 학자들이 이 분야를 집중 연구하였다. 공간(space)이란 신요소를 국제경제분석에 추가함으로써 지금까지의 기존 연구방법과는 차이를 두게 된 것이다.

기업이 사업입지를 결정하는데 다음 두 가지 사실이 고려된다. 첫째, 생산요소와 상품을 수송하는데는 비용이 수반된다는 사실이다. 둘째, 지리적으로 분할생산을 추진할 경우 비용이 소요된다. 즉 규모의 경제가 존재한다는 사실이다. 이처럼 시장접근성과 생산의 지리적 집중 사이에 trade-off가 존재하는데, 때문에 기업의 입지결정은 간단한 문제가 아니다. 신경제지리학 학자들은 이것은 공간의 ‘비동질성(non-homogeneity)’ 때문에 일어나는 것이라 하고 있다. 즉 공간이란 신고전경제학

---

43) 이갑수 외, 전제논문, p.212.

44) Paul Krugerman, 1991, "Increasing returns and geography", *Journal of Political Economy*, Vol.99.

자들이 말하는 것처럼 동질적인 것이 아니라 기후, 요소부존, 인프라수준, 시장접근성, 수요크기, 기술 등에서 차이를 보이기 때문이다.<sup>45)</sup>

신경제지리학은 시장경제가 활성화되는 과정에서 초기에 지역집중이 심화되다가, 나중에는 지역집중이 완화된다는 메시지를 전하고 있다. NEG모형은 신고전파이론과 양극화론 사이 중도적 입장을 견지한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 경제통합의 초기단계에서는 경제력 양극화(divergence, polarization)현상이 나타난다고 하지만, 경제통합이 진행되어 심화되는 단계에 이르면 신고전경제학이 주장하는 것처럼 경제력 분산이 나타난다고 주장하기 때문이다.<sup>46)</sup>

#### 4. 성장거점론 이론

선·후진국을 막론하고 지역경제의 불균형발전과 관련하여 가장 주목을 받아온 이론은 성장거점이론이다. 성장거점이론에 의하면 성장거점, 즉 혁신의 가능성이 높고 기술적으로 발전되고 비교적 규모가 큰 선도 산업을 갖고 있는 도시는 공간의 경제적·사회적 발전을 유발하는 지점으로서 그 발전효과를 낙후된 주변지역에 파급시킴으로서 주변지역의 발전을 유도하게 된다는 것이다. 이 이론은 성장거점의 이러한 매력, 즉 주변배후지역에 대한 성장과 발전의 파급효과 때문에 그 동안 선진국뿐만 아니라 많은 개도국에서 공간개발 또는 낙후지역개발을 위한 규범적인 개별방식으로 채택되어 왔다. 그러나 성장거점이론은 그 이론자체와 시행 상에서 여러 가지 문제점 때문에 많은 비판을 받아왔다. 가장 큰 쟁점문제는 성장거점의 파급효과가 공간적으로 확산되어 배후지역의 소득과 고용기회를 증대시키며 나아

---

45) G. Ottaviano, 2001, "Growth and Agglomeration", *International Economic Review*, vol.42, pp.947-968.

46) 이갑수 외, 전계논문, p.213.

가 그 지역의 발전수준을 향상시킬 수 있는가이다. 그런데 지금까지의 세계적인 경험이나 파급효과에 관한 학문적 연구에서는 배후지역에 미친 파급효과는 오히려 부정적인 영향으로 나타났거나(Todd, 1979)<sup>47)</sup>, 그렇지 않으면 성장거점도시의 배후지 통권권내에 한정되어 나타났다는 것이다(Moseley, 1975)<sup>48)</sup>.

그런데 아직까지는 성장거점의 파급효과에 대한 실증적 연구가 많지 않고, 그 파급효과를 측정할 수 있는 만족할 만한 모형개발이 되어 있지 않기 때문에 성장거점이론에 대한 관심과 논의는 이에 관한 정확한 연구결과들이 나올 때까지 계속될 것으로 보인다.<sup>49)</sup>

## 5. 지역혁신체제(RIS) 이론

자립적 지방화의 달성을 위해서는 제도적 조건의 구비와 더불어 내부적으로 이를 추동해 낼 수 있는 충분조건이 필요하다. 이러한 조건이 곧 지역문제를 스스로 결정하고 집행하는 내생적 시스템, 즉 지역혁신시스템의 구축이다.

지역혁신체제론 RIS(Regional Innovation System)는 국가혁신체제론 NIS(National Innovation System)<sup>50)</sup>의 하위개념이다. NIS는 지식기반경제의 도래, 현대산업기술의 시스템적 성격의 강화, 그리고 세계화의 확산과 같은 급속한 세계경제의 변화에 대한 국가차원의 대응적 체제구축의 필요성 때문에 제안된 것이다.

---

47) D. Todd, 1979, "On urban spill-overs and rural transformation A Canadian example ", *Regional Studies*, Vol.13.

48) M. J. Moseley, 1974, *Growth centres in spatial planning*, Headington Hill Hall, Oxford Pergamon Press.

49) 이호영, 전개논문, p.173

50) OECD, "National Innovation Systems", 1997, B. Lundvall, "National Systems of Innovation- Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning", London Pinter Publisheres, 1992, C. Freeman, "The national system of innovation in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, 19, 1995.

다시 말하면 국가혁신체제론이 가지는 정책적 의미는 효과적인 기술, 지식그이 창출·확산·사용을 통해 국가의 경쟁력을 제고하고 생산성을 증대시킬 수 있는 국가혁신체제의 설계라고 할 수 있다.<sup>51)</sup>

룬드발(Lundvall, 1992), 넬슨(Nelson, 1993), 에드퀴스트(Edquist, 1997) 등에 의해 이론체계가 확립된 NIS는 진화경제론적 입장에서 기술혁신과정의 상호작용과 지식의 집단학습을 강조한다.

RIS 구축을 통한 특성적 발전을 이루는 전략은 지역 발전의 문제를 참여 주체들의 관계의 장에 기초하여 설명하려는 이론적 경향에 기초한 것이다. 이러한 분석경향의 단초를 제공한 사회학적 이론은 다원주의와 엘리트 이론이다. 그러나 이들 이론의 영향을 받아 지역성장의 정치적 과정을 보다 구체화를 이룬 것은 폴 피터슨(Palul peterson, 1981), 존 몰렌코프(John Mollenkopf, 1983), 로간과 몰로치(Logan and Molotch, 1987), 엘킨(Elkin, 1987), 스톤(Stone, 1989, 1993) 등의 도시학자들이다.<sup>52)</sup>

## 6. 거버너스(Governance) 이론

정부조직사이의 협동, 상호교통, 네트워크 등이 지역발전의 실질적인 조정기제로 작동하고 작용해야 한다는 것을 서구의 경험에 비추어 규범적 관점에서 강조한 것이 거버너스(Governance)이론이다. 거버너스란 정부와 같이 공공영역과 기업과 같은 민간영역의 행위주체들이 정책적 관심대상이나 주요 사안에 공통적으로 관여하

---

51) 김수갑, “지역혁신체제구축의 법적 토대와 과제”, 「한국동서경제연구」, 제16권 제2호, 한국동서경제학회, 2005.2, p.68.

52) 김영정, “자립적 지방화와 지역혁신체제의 구축”, 「동향과 전망」, 통권 59호, 한국사회과학연구소, 2004.2.4, pp.100-103.

여 의사결정을 내리고, 그것을 집행하는 협동과 상호조정 메커니즘을 의미한다.

거버넌스는 권력집단, 네트워크, 조직, 시장으로서의 역할을 수행하는 등 다양한 형태가 존재한다.<sup>53)</sup> 거버넌스의 개념은 크게 협의와 광의로 나누어 규정할 수 있다. 협의적 개념의 거버넌스는 정부의 효율성 증진을 위한 신공공관리 전략, 정부 내의 상호의존적이고 협력적인 정책결정방식, 또는 시민사회 내의 자율적 조정양식 등을 의미한다. 협의적 의미의 거버넌스는 미국과 유럽사이에 약간의 개념적 차이가 있는데, 미국은 기업가적 정부를 강조하면서 정부의 조정(steering) 능력 강화를 강조하는 반면에, 유럽에서는 정부의 조종능력을 완화하고 통치과정에 사회참여를 강조한다.

광의적 개념의 거버넌스는 다양한 행위주체가 참여하고 공공목적을 달성하기 위하여 행위주체들 간의 권한배분, 상호조정, 상호협력에 관한 것이라고 할 수 있다.<sup>54)</sup>

자본주의 사회에서 사회적 관계의 조정양식으로 작동하는 일반적인 메커니즘은 시장, 위계(Hierarchy), 그리고 네트워크이다. 시장은 매우 오래된 조정양식으로 가격에 기초한 교환의 원리에 근거한 조정원리이다. 이는 공급과 수요에 관한 정보를 통해 조직되고, 이익 추구를 목적으로 자율적으로 참여하는 계약 당사자들의 행동양식을 선호와 가격에 기초하여 결정하도록 강요하는 조정메커니즘이다.<sup>55)</sup>

---

53) Jon Pierre, B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State(Political Analysis)*, New york St. Martin`s press, 2000., pp.14-18.

54) 박상필, “거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축 - NGO의 역할과 한계”, 「2002년도 춘계학술발표대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2002, pp.417-418.

55) 김영정, 전제논문, p.112.

## 제 3 장 지역경제 활성화에 대한 정책분석

### 제1절 지역경제발전의 과정과 활성화의 필요성

#### 1. 지역경제발전의 과정

경제학의 발전과정에서 공간과 입지가 도입된 것은 19세기 말부터이나 한 지역 또는 도시단위로 경제발전을 논의하기 시작한 것은 오래전 일이 아니다. 오랫동안 지역경제는 국가경제의 종속변수로 특별한 논의의 대상이 되지 않았으나 경제가 성장 발전하기 시작하면서 개별 지역단위의 중요성이 인식되고 지역자체의 노력도 성과에 중요한 변수로 등장하게 되었다.

산업혁명 전까지의 도시발전은 예외적인 경우가 있었으나 산업혁명 이후의 도시발전은 산업화와 밀접한 관계를 가진다. 도시는 산업화와 더불어 역동적으로 팽창하기 시작하고 집적의 이익과 규모의 경제를 나타내고 이러한 이점이 더 많은 집적과 집중을 불러오는 과정을 되풀이 하였다.

이러한 현상은 2차 대전 이후 발전하기 시작한 대부분의 나라에서 더욱 두드러지게 나타나고 한국의 경우도 예외가 아니다. 즉 한국의 도시들은 산업화하면서 근대화 되고 팽창하는 과정을 되풀이 하면서 급속하게 성장하였다. 따라서 개별 도시 또는 지역의 발전을 위해서는 산업화가 필수적이라는 관념을 가지게 되었다. 역내에 많은 산업이나 생산 공장을 유치하는 것이 지역발전의 지름길이라고 생각하고 각 지역이 이를 위해 많은 노력을 기울였다. 예를 들어 한 지역에 큰 공장이 유치되거나 특정산업에 속하는 기업들이 모이게 되면 그 자체로서의 경제력 향상뿐만

아니라 연관산업이 발전하게 되고 인구와 노동력의 집적이 서비스 기능뿐만 아니라 사회간접자본의 확충을 가져와 지역이 발전하는 과정으로 이해되었다. 포항이나 울산, 구미, 창원, 여천, 광양 등이 이러한 과정을 통해서 생성되고 발전하였다.

경제발전과정은 산업구조의 변화과정으로 설명될 수 있다. 국가나 지역과 같은 경제단위가 성장하는 산업으로 이루어지면 그 경제는 발전하고 성장하던 산업의 경쟁력이 떨어지게 되면 해당지역의 경쟁력도 저하된다. 따라서 산업구조가 계속 성장산업으로 바뀌게 되면 그 지역은 계속 성장발전하게 되고 산업구조가 변하지 않으면 둔화되거나 정지하게 된다.

그러나 현실에 있어서 산업구조의 변화는 매우 어려운 과정을 거친다. 새로운 산업이나 기업의 진입은 상대적으로 어렵지 않지만 경쟁력 없는 기업이 도태되는 과정은 기업자체 뿐만 아니라 지역에도 실업의 증가나 연쇄부도와 같은 고통을 수반하게 된다. 그렇기 때문에 지역산업구조의 변화는 생각보다 많은 시간이 소요되고 정치적이거나 사회적인 부담까지도 생기게 된다. 각 지역이 성장 또는 유망 산업의 유치나 창업에 힘을 쏟는 것도 이 때문이다.<sup>56)</sup>

## 2. 지역경제 활성화의 필요성

수도권의 지역총생산(GRDP) 비중은 90년대 중반 한 때 낮아졌다가, 외환위기 이후 1998년부터 다시 상승하기 시작하였다. 또한 지역별로 산업생산의 양극화도 지속되고 있으며, 섬유 및 신발산업, 가전, 일반 전자부품, 공작기계 분야의 생산시설의 해외 이전이 가속화되고 중소기업의 성장을 견인할 지역밀착형 대기업이 적으며 이로 인해 중소기업의 성장 경로나 대-중소기업 연계를 통한 동반발전이 어렵

---

56) 임정덕, 『지역경제 혁신론』, 부산발전연구원, 2001, pp.12-13.

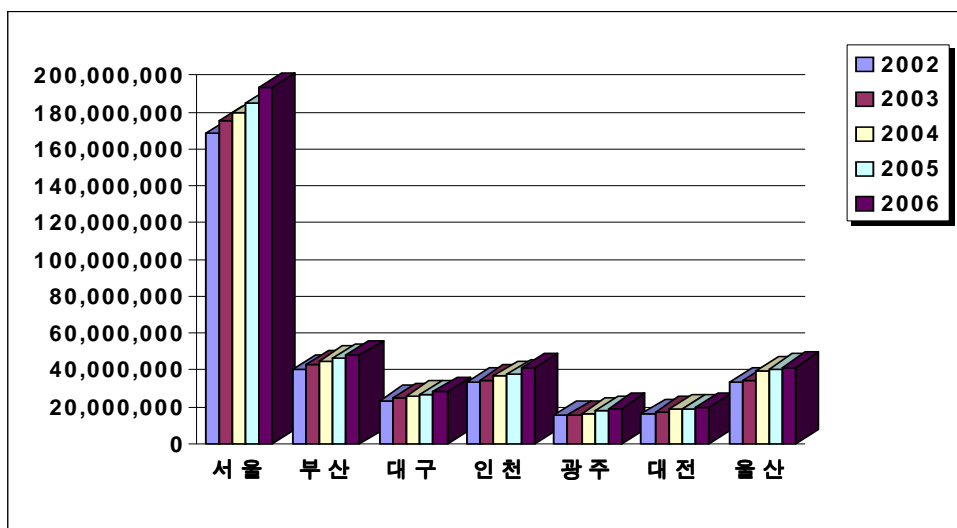


고 지방의 산업 공동화가 소득감소 및 실업증가를 야기하고 있다.

특히 수도권에 첨단기업, 대기업, 외투기업 등 파급효과가 크고 성장 잠재력이 높은 분야일수록 집중도가 높다.<sup>57)</sup> 이러한 상황은 아래의 <그림 3-1>에서부터 <그림 3-4>까지를 통해서 볼 때 더욱 분명하게 지역별 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있음을 확인 할 수 있다.

<그림 3-1> 지역내 총생산(시별 구분)

(단위 백만원)

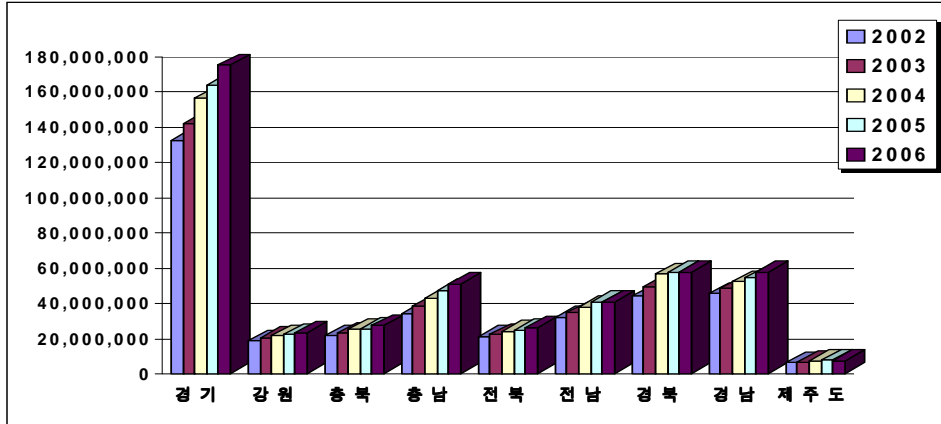


자료 : 통계청, 국가통계포털(2008)

57) 송영필, “지역활성화 정책의 현황과 발전방안”, 「ISSUE PAPER」, 삼성경제연구소, 2005.4.1, pp.1-3.

<그림 3-2> 지역내 총생산(도별 구분)

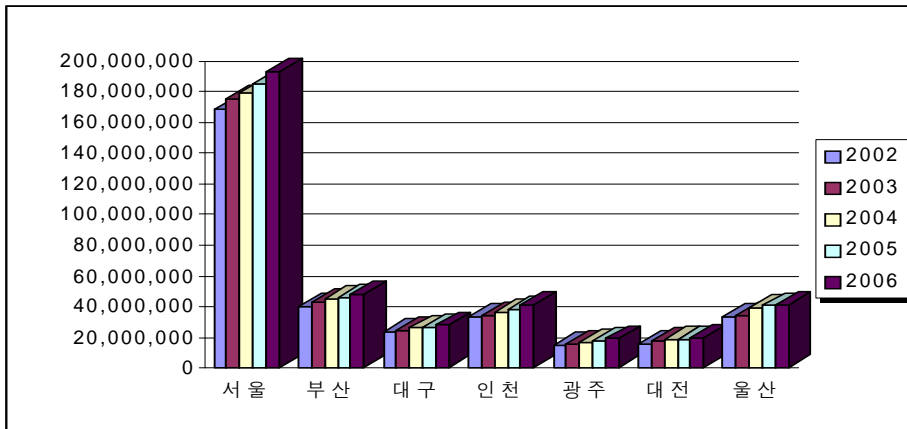
(단위 백만원)



자료 : 통계청, 국가통계포털(2008)

<그림 3-3> 지역내 총생산에 대한 총지출(시별 구분)

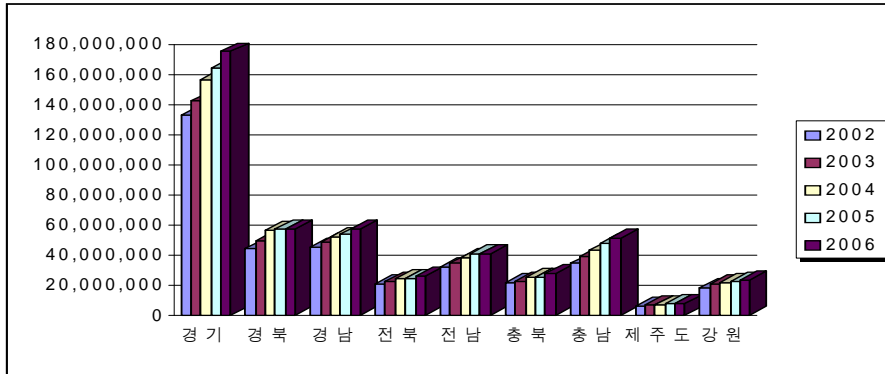
(단위 백만원)



자료 : 통계청, 국가통계포털(2008)

<그림 3-4> 지역내 총생산에 대한 총지출(도별 구분)

(단위 백만원)



자료 : 통계청, 국가통계포털(2008)

조사한 2002년부터 2006년까지의 총생산과 총지출에서 볼 수 있듯이 년도가 지날 수록 서울과 경기지역의 생산과 지출의 강화가 두드러지고 있다. 정부측면에서의 지방의 활성화, 국제화, 지역혁신 등의 정책이 운영되고 있으나 그 차이가 여전히 좁혀지지 않고 있다. 이러한 수도권과 비수도권간의 격차를 줄이고 분권화를 이루기 위해 지역경제 활성화의 필요성은 더욱 분명해지고 있다. 이런 면에서 첫째, 국토개발과 관련한 지역간 균형개발의 측면에서 보면 중앙과 지방간의 지역편차와 기회의 불균형을 완화시키기 위해 필요하고, 인구의 지역 정착을 통해 과밀 과소 지역의 문제를 해소하기 위해 필요하며, 국토의 균형 있는 개발을 위해 상대적으로 위축된 지방경제의 활성화가 필요하다.

둘째, 국민경제성장의 측면에서 각 지역에서 보유하고 있는 인적·물적 자원이 적절히 개발되고 활용 되어야 한다. 즉 모든 지역이 보유하고 있는 인적·물적 자원을 적절하게 개발, 활용하여 지역경제기반을 강화하기 위해 필요하다.

셋째, 지방자치시대에 지방자치 단체의 자치기반강화의 측면에서 지역경제의 발

전은 지역주민의 경제적 지위향상과 자주적 역량증대 및 지방자치단체의 재정적 자립여건을 개선시킴으로써 지방자치의 효율적 실행을 증가시키기 위해 필요하다. 지방자치의 실시와 함께 지방자치단체 수준에서 지역경제활성화의 중요성이 강조되고 있는 것은 지방자치 기반을 강화하는 측면에서의 필요성이 핵심적이라 할 수 있다.<sup>58)</sup>

우리나라는 중앙집권적 통치체제로부터 출발하였으나 지방분권체제를 지향하고 있다. 중앙집권에서 출발하여 지방분권체제를 채택한 역설적 상황이지만 지역사회의 자율권 보장을 위하여 끊임없이 세계화, 민주화 시대에 적응해 가고 있고 지방분권이 하나의 수단, 통로 및 ,절차가 되고 있다. 지방분권은 민주주의의 승리이고 현대 국가(사회)의 지향점이다. 우리나라와 같은 단일국가(unitary states)가 연방국가(federal states)와 구별되거나 차이가 나는 점은 주로 지방정부 조직체계가 어떤가에 따라서 그 양태가 달라진다. 단일국가의 경우는 지방정부의 법적 기능이 주로 지방의 이익에 관한 행정적 측면에서의 역할에 한정되지만, 연방국가의 경우는 헌법을 통해서 국가의 이익과도 관련되는 문제를 상당한 정도로 지방정부에 위임하고 있다. 구체적 사례가 지방민주주의와 지역정부론 내지 지역민주주의를 중심으로 한 지역정부론의 대두이다. 앞서 살펴보았듯이 지방자치 발전은 지역발전을 위한 주요한 열쇠(key)가 되고 단일국가인 우리나라는 지역을 중심으로 한 지방자치체제를 발전시켜가는 것이 필요하다. 즉, 우리나라 지역계획, 지역경제, 지역개발과 관련해서 도의 중추적 역할이 중요하고, 지역균형발전에도 도의 역할이 중요하며, 지역간 협력에도 도간 협력이 중요하다는 의미이다.<sup>59)</sup>

---

58) 전원보, “지역경제활성화를 위한 지방정부의 역할 -부산광역시를 중심으로-” 「부산정치학회보」, 제8권 제1호, 21세기정치학회, 1998, pp.250-253.

59) 안영훈, “지방거버넌스체제의 다양화 방안”, 「한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(上)」, 한국행정학회, 2007. 12, pp.127-128.

### 3. 한국 지역경제의 현실

21세기를 맞이하여 한국 지역경제의 현실은 어떠한지 그 실태를 보면 다음과 같다.<sup>60)</sup>

첫째, 지역산업기반이 취약하다. 우리나라의 전반적인 산업구조는 아직도 전통적 산업인 농업 등의 비중이 상대적으로 높다. 또한 공업화의 과실도 수도권 지역에 집중되어 있어 지방공업의 활동수준이 낙후되어 있는 것이다. 특히 첨단산업의 수도권 집중으로 인해 지방에서는 재래적 산업의 비중이 상대적으로 높다. 이들 재래업종들은 업종의 사양화에 따른 구조적 불황의 소지가 높을 뿐만 아니라 임금상승에 따른 경쟁력의 급격한 저하 때문에 지역경제의 불안정은 물론 장기적 측면에서 볼 때 성장기반이 잠식당할 우려가 많다. 이러한 우려는 기업의 규모가 영세하고 기술개발이나 경영방식에 있어 매우 낙후되어 있는 지방기업을 감안할 때 더욱 커진다.

둘째, 지역금융·재정 기반이 취약하다. 우선, 지방금융은 지역의 실물경제를 뒷받침하는 혈액과도 같다. 그러나 지금까지의 지역금융은 지방의 영세상공인을 비롯한 지역경제의 발전프로그램을 효과적으로 지원하지 못했다. 현재 지방금융이 당면하고 있는 가장 큰 문제점은 금융규모가 지나치게 영세하고 자금의 공급능력이 취약하다는 것이다. 일반적으로 지방은 경제력이 취약하고 저축수준이 낮아 자금조성 능력에 한계가 있을 뿐만 아니라 설사 자금이 조성된다 하더라도 역내에 재투자되지 못하고 서울지역으로 유출되고 있는 실정이다. 따라서 지방의 금융사정은 지속적으로 악화될 수밖에 없고 결국 높은 부도율을 보이고 있는 것이다. 한편, 지방정부가 지역 인프라기반을 강화하기 위해서는 일정수준의 지방재정력 확보가 필수적

---

60) 모성은, 전계서, pp.5-7.

이다. 그러나 현재 우리나라 지방자치단체들의 재정여건은 매우 취약하다.

셋째, 지역인프라 즉 사회간접자본이 미흡하다. 사회간접자본(SOC)은 도로·항만·통신 등 재화와 서비스의 생산에 직접 사용되기보다는 생산활동을 간접적으로 지원하고 촉진하는 자본을 의미한다. 특히, 21세기 무한경쟁시대에 사회간접자본 시설은 국가경제는 물론 지역경제발전의 초석이 된다. 즉, 사회간접자본은 물류비와 생산비를 절감시킴으로써 생산성 향상, 도시화 촉진 등을 달성할 수 있다. 그리고 사회간접자본에 대한 투자는 고용창출효과가 높으며 건설산업 발전에 직접적 영향을 미친다. 일반적으로 이러한 지역의 사회간접자본은 해당 지역의 입지경쟁력을 가늠하는 가장 주요한 요인이다. 이러한 사회간접자본이 일부 대도시를 제외하고는 취약한 형편이다.

넷째, 지역의 지식·기술기반이 취약하다. 지식과 기술은 지역경제의 발전에 직접적인 영향을 주어 지역단위의 경제적 자립능력을 향상시키며, 지속적인 지역경제 발전을 이끌어가는 핵심적인 원동력이다. 지식과 기술은 해당 지역의 잠재력을 개발, 활용함으로써 지역의 부가가치를 높인다. 동시에 지역산업의 혁신능력 함양을 통해 산업의 경쟁력을 제고 할 수 있는 가장 확실한 수단이다. 그러나 한국 지역의 지식·기술기반은 연구관련 기관들의 지역편중으로 인해 매우 취약하다. 뿐만 아니라 과학기술 행정체계의 중앙집중화와 이에 따른 지방의 기술행정 취약이 지식·기술기반을 약화시키는 또 하나의 요인이 된다.

다섯째, 지역경제행정의 여건이 미흡하다. 지방자치의 실시로 중앙권한이 지방으로 많이 이양되었다. 그런데 농업 등 1차 산업에 대한 행정권한은 강화되었으나 통상 산업분야에서는 여전히 중앙사무의 비중이 높은 실정이다. 뿐만 아니라 핵심사무의 대부분이 통제기능이고 실질적인 정책수단인 재정 및 지원기능의 성격을 가진 사무의 비중은 매우 낮아지고 있다. 즉, 경제관련 권한의 지방이양이 예산과 업

무가 동시에 이양되는 것이 아니라 업무만 이양되었기 때문이다. 더욱이 지방자치 단체에는 경제에 대한 전문 인력이 부족하다. 경제에 대한 전문적 지식을 갖추지 못한 행정공무원이 지역경제를 운영하고 있는 것이다. 또한 지역경제를 낱알이 분석하고 파악할 수 있는 경제관련 통계가 매우 부족하기 때문에 과학적인 지역경제의 행정을 수행하는 것이 불가능한 실정이다.

#### 4. 한국 지역경제 개발정책의 발전형태

과거 지역활성화 정책은 주로 중앙정부에서 하드웨어를 지역에 조성하는 것이 중심이었으나, 현재는 지역에서 직접 사업을 발굴토록 하고, 소프트웨어적 측면 사업프로그램을 보다 강조하였다. 또한 일부 성공사례를 타지역에 전파하는데 주력하는 등 지역의 분위기를 바꿔 나가고 있다.<sup>61)</sup>

지역개발정책의 변천과 시기별 지역활성화 정책의 주요 내용은 <표 3-1>, <표 3-2> 과 같이 구분할 수 있다. 그러나 세계적 추세와 비교하여 그 발전이나 국가 정책은 미비한 상태이다. 현재 선진국은 성장모델에서 분배모델, 환경친화적 발전을 위한 추세를 가지고 있다. 아직 우리나라의 정책은 성장위주의 전략을 추구하고 있다.

<표 3-1> 지역개발정책의 변천과 내용

시기	정책구분	기본전략	세계적추세
1960년대 이전	시책발아기	빈곤극복, 국토복구	성장모델
1970년대	시책발근기	성장추구	재분배모델
1980년대	시책성숙기	성장의 분배	유연적모델
1990년대	시책안정기	세계화, 지역특성화	환경모델

자료: 윤광재, 전개논문, p.84.

61) 송영필, 전개보고서, p.1.

<표 3-2> 시기별 지역활성화 정책의 추이

	1970년대	1980~ 90년대 중반	외환위기 이후	참여정부
기조	고전적 공간정책(Top-down)		신공간정책의 등장(Bottom-up)	
기본 전략	경부축중심의 산업벨트, 산업입지 공급 주축	수도권입지규제, 산업단지의 지역별 배분	지식기반산업의 대도시 집적, 지역별 특화산업전략	공간정책의 소프트, 프로그램 강조
공간 정책 특징	대규모 산업단지 (동남해안, 구미, 반월 등)	중소규모산업단지의 전 국적공급, 지방의 국가공단, 농공단지	경제특구, 벤처기업 전용단지, 문화산업 단지 등	산업클러스터 형성, 지역혁신체제 구축, 지역특구 지정 등

자료: 송영필, 전계보고서, p.7.

## 제2절 참여정부의 국가균형발전과 지역경제 활성화

### 1. 기본구상

우리 국토의 미래상은 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)에 따라 <그림 3-5>에서 보면 첫째, 모든 지역이 상생 발전하는 균형국토, 둘째, 세계적 경쟁력을 갖춘 개방국토, 셋째, 어디서 살든 쾌적한 삶의 질을 향유할 수 있는 복지국토, 넷째, 환경 및 생태적 관점에서 지속가능한 녹색국토, 다섯째, 남·북한이 더불어 번영하는 통일국토이다.



<그림 3-5> 국토종합계획 수정계획 기본 틀



자료: 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』, 2005.12.30, p.34.

참여정부는 이전의 다른 어떠한 정권보다도 강력한 지방화 정책을 추진하였다. 무엇보다도 <국가균형발전특별법>, <지방분권특별법>, <신 행정수도건설특별법> 등 소위 지방화 3대 법안을 마련하고, 이를 통해 강제적으로 지방을 구하겠다는 의지를 보였다. 또한, 역대정권의 정책 추진 과정에서 노정 되었던 제약 및 장애요인을 법적으로 제거함으로써 자립형 지방화를 추진하였다. 이러한 제도적 기반조성과 더불어 “내생적 발전전략”의 병행 추진이 특징이었다. 이것은 이제까지의 지방정책이 중앙의 감독과 지시와 시혜에 근거한 “외생적 발전전략”과 다른 것이었다.

내생적 발전을 도출해 내기 위한 구체적인 실천전략은 지역별 혁신체제(RIS)를 구성하고, 이에 기초한 특화된 발전을 유도해 내는 것이다. 이는 지역의 혁신역량을 갖춘 세력들의 상호 교통을 가능케 하는 네트워크를 구축하고, 이를 통해 지역의 잠재역량을 발현케 함으로써 특화된 비전을 도출해 낼 수 있다는 자주적 지역발전관에 기초한 것이다. 이러한 자립적 지방화 전략은 지역발전계획의 구상과 실

천의 과정을 독점해 왔던 공적기구, 소외되었던 민간기구, 민간기업, 민간연구소, 언론, NGO들의 참여까지도 제도적으로 보장되는 로컬 거버넌스(local governance) 체제를 구축함으로써 지역의 경제적 성장은 물론 지역단위의 정치적 활성화도 동시에 달성하는 정책을 수행하였다.<sup>62)</sup>

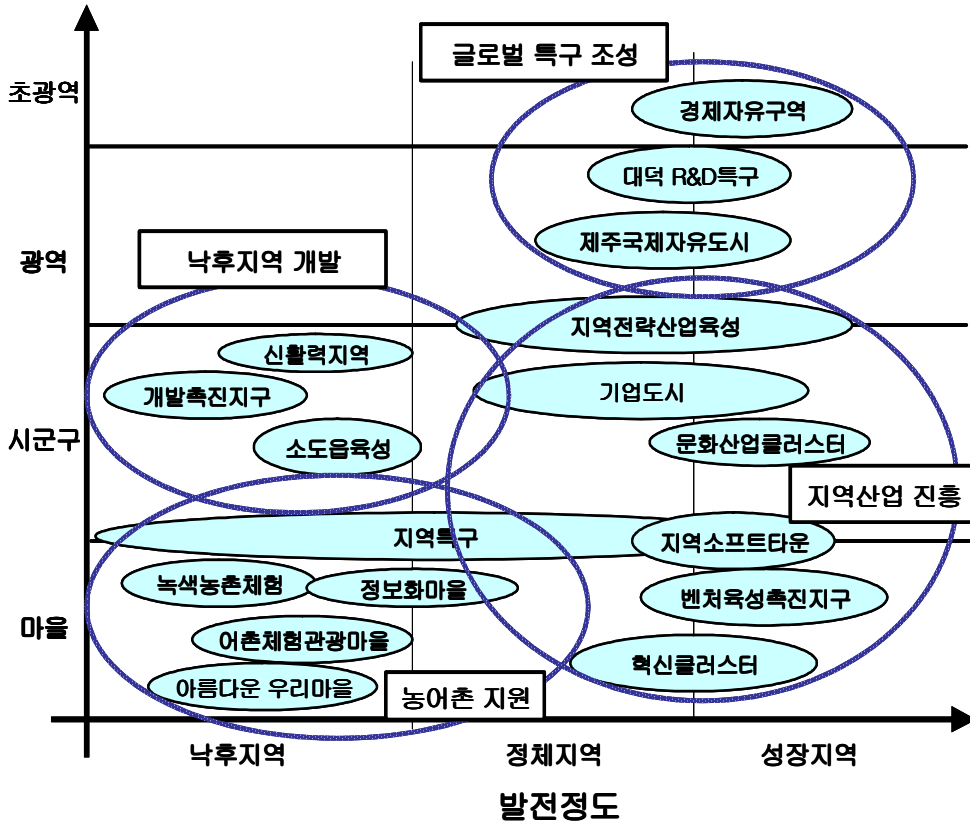
우리나라의 지역경제 활성화는 수도권 발전집중, 국토균형발전이라는 명목하에 시작되었다. 그러나 수도권과 지방의 격차가 지속되는 가운데 참여정부에서는 <그림 3-6>에 보면 국가균형발전의 핵심 어젠다를 채택하고 다양한 지역활성화 정책들을 시행하였다.

지역활성화 정책은 ① 글로벌특구 조성을 목적으로 하는 정책으로 “제주국제자유도시”, “경제자유구역”, “대덕 R&D특구” 있으며, ② 지역산업 진흥을 위한 정책으로는 “지역산업진흥사업”, “지역문화산업클러스터”, “벤처기업육성촉진지구”, “지역소프트타운”, “혁신클러스터”, “기업도시”, “혁신도시” 등이 있다. ③ 낙후지역 개발을 위한 정책으로 “개발촉진지구”, “소도읍육성”, “신활력지역” 등이 있다. ④ 농어촌지원을 위한 정책으로 “정보화마을”, “녹생농촌체험마을”, “농촌전통테마마을”, “어촌체험마을” 등이 있다.

---

62) 김영정, 전개논문, pp.138-139.

<그림 3-6> 참여정부의 지역활성화 정책 구분



자료 : 송영필, 전개논문, p.12.

## 2. 참여정부 정책의 특징

80년대 이후부터 지금까지 역대 정부들은 예외없이 지역간 균형발전을 표방해 왔으나 정권 차원에서 국정 의 핵심과제로 균형발전을 다루어 온 정부는 참여정부가 대표적이다. 출범 초기부터 지방분권과 균형발전을 지방정책의 두 축으로 삼고 제도와 조직을 정비하여 대통령의 임기 말까지 지속적으로 시책을 추진해 왔다. 참

여정부의 균형발전정책이 갖는 특징적 요소는 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 참여정부의 주요 균형발전정책들은 수도권-지방의 대립구조에 이념적 토대를 두고 있다. 수도권의 과도한 집중은 비단 어제 오늘의 화두가 아니지만 참여정부는 여기에 한발 더 나아가서 수도권의 비대화가 지방 침체의 원인이라는 인과적 논리를 보이고 있다. 여타 계층간의 대립구조와 마찬가지로 정치성이 가미된 공간적 대립구조를 바탕으로 균형발전에 접근하고 있는 것이 특징이다.

둘째, 참여정부의 균형발전은 혁신주도의 지역발전을 강조하였다. 균형발전의 정책 기조를 ‘지역혁신’(regional innovation)으로 설정하고, 산업, 성장동력, 개발 부문에서 지역혁신체제(RIS) 구축에 노력하였으며 이 과정에서 중앙정부, 지방정부, 산업, NGO, 전문가 등의 협력을 특히 강조했다. 발전의 원동력을 지역혁신에서 찾고 있기 때문에 행복도시 건설, 기업도시 및 혁신도시 건설, 공공기관 이전 등의 분산 시책을 통하여 수도권에 집중된 혁신인자를 지방으로 이전시키기 위한 정책에 깊은 집착을 보여 왔다.

셋째, 참여정부는 균형발전을 정권 차원에서 추진하기 위해 ‘통합’과 ‘참여’를 기조로 하는 범 정부적 추진체제를 구축한 것이 특징이다. 우선 균형발전시책을 범국가 차원에서 효율적으로 추진하기 위하여 균형발전전략의 4대 기본축인 계획, 조직, 재정, 제도를 통합시스템으로 개편함으로써 강력한 실천력과 조정력을 확보하였다. 대통령 자문기구로 국가균형발전위원회를 설치하고 관련정책의 기획, 조정권을 부여하였으며 모든 분야의 지역발전정책을 망라한 국가균형발전계획을 수립하였고 관련 투자재원을 통합한 국가균형발전특별회계를 설치하였으며 제도적 기반으로 국가균형발전특별법을 제정하였다. 아울러 지방정부와 NGO 등 다양한 주체의 참여를 확대하고 민간전문가의 의견수렴을 강화하는 제도적 장치를 마련함으로써 외형적 틀을 획기적으로 개편하였다.<sup>63)</sup>

### 3. 추진 정책 현황

참여정부의 부처별 정책 추진현황은 8개의 부처가 <표 3-3>와 같이 정책을 추진하였다.

<표 3-3> 참여정부의 부처별 주요 지역활성화 정책

구분	정책명
행정부	소도읍육성, 아름마을, 정보화마을, 오지/도서개발, 잡경지역지원, 신활력사업
정통부	지역소프트타운
건교부	개발촉진지구, 기업도시, 혁신도시, 제주국제자유도시
산자부	지역산업진흥사업, 자유무역지역, 혁신클러스터, 벤처촉진지구
재경부	경제자유구역, 지역특화발전특구
과기부	대덕연구개발특구
농림부	농어촌체험마을, 농촌종합개발, 전통테마마을
문광부	지역문화산업클러스터, 아름다운우리마을, 문화역사마을

자료: 각 관계기관 홈페이지 참조

또한 <표 3-4>에서 보면 지역활성화 정책으로 글로벌 특구조성, 지역산업진흥, 낙후지역개발, 농어촌지원 등으로 구분하고 지역단위로는 도, 시, 군, 읍 등으로 세

63) 김선기, “지역경제 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향”, 「지방재정과 지방세」, 제3권, 한국지방재정공제회, 2008, pp.4-5.

분화하였다. 지역별로 경제자유구역을 설정하고 참여정부는 획일적 경제적 성장논리만을 강조하던 과거에 비해 지방의 다양성을 최대한 살리면서도 경제적 발전을 추구하는 정책의 변화가 있다는 것을 알 수 있다. 여기서 자립형 지방화의 이론

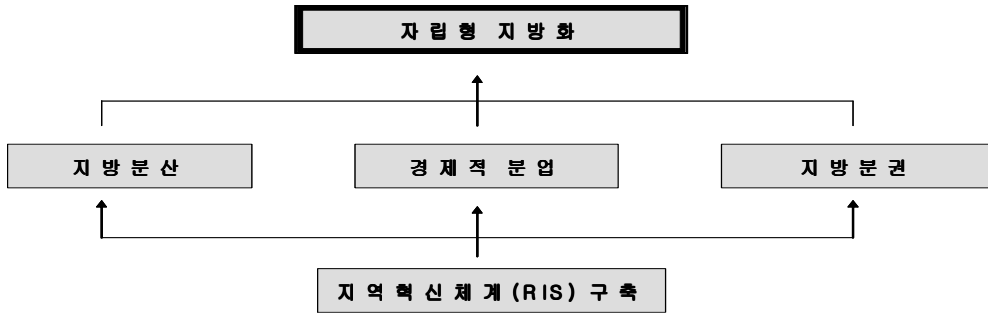
<표 3-4> 주요 지역활성화 정책의 개요

구분	정책명	지역 단위	주관부서	근거법	최초 지정	예산
글로벌 특구조성	제주 국제자유도시	도	건교부 제주도	제주국제 자유도시법	'02	'02~'11년까지 29.5조원
	경제자유구역	임의지역	재경부	경제자유구역법	'03	'03~'20년까지 30.5조원(3곳)
	대덕연구개발특구	임의지역	과기부	대덕연구개발 특구법	'05	<b>계획 미수립</b>
지역산업 진흥	지역산업진흥사업	광역시도	산자부		'99	5.7조원
	지방문화 산업클러스터	시	문광부	문화산업진흥 기본법	'01	'00~'10년까지 6천억
	벤처기업 육성촉진지구	임의지역	중기청	벤처기업육성에 관한 특별 조치법	'01	'01~'04년까지 2,400억원
	지역소프트타운	시	정통부		'02	
	혁신클러스터	산업단지	산자부		'04	
	기업도시	임의지역	건교부	기업도시개발 특별법	-	민간개발
	혁신도시	임의지역	건교부		-	<b>계획미수립</b>
낙후지역 개발	개발촉진지구	임의지역	건교부	지역균형개발 및 지방중소기업육성법	'96	1차~5차 16.2조원
	소도읍육성	읍	행자부		'03	'03~'12년까지 12조원
	신활력지역	시군	행자부		'04	매년 2천억원
농어촌지원	정보화마을	마을	행자부		'01	1차~3차 677억원
	농어촌체험마을등	마을	농림부, 농진청, 해수부	농업농촌기본법, 농어촌정비법, 농촌진흥법, 해양수산발전기법	'02	2,019억원
	지역특화발전특구	시군구	지경부	지역특화발전 특구법	'04	국비투입없음

자료: 김선기, 상계논문, p.15.

이론적 근거는 3분 정책으로 일컬어지는 분산, 분업, 분권으로 설명되어진다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 3-7>와 같다.

<그림 3-7> 참여정부의 자립형 지방화의 기본 틀



자료 : 임경수, 전계논문, p.13.

또한 위와 같은 3분 정책에 근거한 구체적 시책을 표로 정리하면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 참여정부의 국가균형발전을 위한 3분 정책과제

	목적	시책
분산	수도권에 집중된 인구나 시설을 지방으로 분산	행정중심복합도시 공공기관 이전 및 혁신도시 기업도시
분권	중앙에 집중된 정치, 행정, 재정권한의 지방 이양	재정의 분권화 사무 및 인력의 지방이양
분업	수도권과 지방이 경제적 기능을 분담할 수 있도록 지방의 경제기반 조성을 추진	지역전략산업육성 지방대학육성 지역혁신체계구축 지역혁신클러스터 조성

자료 : 임경수, 상계논문, p.13.

참여정부는 권역별로 전략산업을 안배하여 특화산업을 진행하였다. <표 3-6>에

서 볼 수 있듯이 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도로 8권역으로 전략산업을 집중 육성하였다.

<표 3-6> 권역별 전략산업

권역	주요 전략산업	
수도권	서울	디지털콘텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원
	인천	물류, 자동차, 기계금속, 정보통신
	경기	정보통신, 자동차, 부품, 소재, 생명, 문화콘텐츠, 국제물류
강원권	바이오, 의료기기, 신소재·방재, 문화관광	
충청권	대전	정보통신, 메카트로닉스, 바이오, 첨단부품·소재
	충북	바이오, 반도체, 이동통신, 차세대전지
	충남	전자정보기기, 자동차부품, 첨단문화, 농축산바이오
전북권	자동차기계, 생물, 대체에너지, 문화관광	
광주권	광주	광산업, 정보가전, 자동차부품, 디자인문화
	전남	생물, 신소재·조선, 물류, 문화관광
대구권	대구	메카트로닉스, 섬유, 전자정보기기, 생물 등
	경북	전자정보기기, 생물·한방, 신소재·부품, 문화관광
부산권	부산	항만물류, 기계부품, 관광컨벤션, 영상·IT
	울산	자동차, 조선해양, 정밀화학, 환경
	경남	지식기반기계, 로봇, 지능형 홈, 바이오
제주도	문화관광, 건강뷰티생물, 친환경농업, 디지털콘텐츠	

자료 : 국가균형발전위원회 · 산업자원부(2004).

### 제3절 정책 분석에 따른 지역경제 활성화의 문제점

#### 1. 지역경제 활성화를 위한 정책조정 취약

참여정부의 지역활성화 정책은 아이디어의 발굴, 사업계획 수립 및 타당성 검증, 추진체계 구축 등을 위한 시간과 준비가 불충분하였고, 기존사업과 신규 사업과의 중복 방지, 시너지 확대를 위한 사업간의 조정이 미흡하였다. 또한 중앙부처가 설



정한 가이드라인에 따라 자치단체에서 계획안을 작성한 다음, 중앙부처에서 평가·결정하여 예산을 지원하는 상향식 접근을 시도하였으나 지방자치단체의 정책기획력이 부족하여 창의와 경쟁을 통한 지역 발전 구도의 형성이 지연되는 현상이 보였다. 이는 각 지역별로 상황별 지역별 성장전략을 마련해야하는 정책 추진이 필요함을 보여준다.<sup>64)</sup>

또한, 16개 광역자치단체별로 지역전략산업을 선정하고 있고, 해당지역의 대학을 비롯한 혁신주체들이 다양한 지역혁신정책을 추진하고 있는데 지역전략산업과 지역혁신정책에서 추진하는 분야의 부합성이 낮다. 국민의 정부 이후 지속적인 분권화와 지방화를 추진하고 하였지만 중앙집권적인 사회·문화·정치체제를 갖추고 있었다. 즉 지방자치단체의 역할이 한정적인 것이다. 그리고 지역에서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 지역기업과 소비자, 연구소의 참여비중은 낮고 대학 중심의 정책이 주류를 이룬다.<sup>65)</sup>

## 2. 세방화 시대에 맞는 국제화 정책의 한계

전국의 16개 광역자치단체를 살펴보면, 지난 10여 년 이상 대부분의 지방정부가 경제 관련 실국에 비슷한 이름과 기능의 과 단위 국제협력부서를 운영해 오고 있다.<sup>66)</sup> 이는 지방 자체의 필요성 판단에 따른 것이라기보다는 1991년 지방의회 부활 및 1995년 단체장 선거 등을 거치면서 당시 내무부의 지침에 따라 거의 동시에 이루어진 조직개편의 결과라 할 것이다.

---

64) 송영필, 전계보고서, pp.5-6.

65) 이성근 외, 전계논문, pp.223-224.

66) 광주·전남의 경우 광주광역시 통상진흥, 목포시 투자통상, 여수 경제투자, 순천시 경제통상, 나주시 경제건설국 지역경제과가 운영 됨.

관련 조례, 규칙 나아가 부서별 사무분장표 등을 살펴보면 거의 공통적으로 해외 자매결연, 공무원연수, 시장개척 및 통상지원 등이 주된 업무이며 여기에 투자유치, 민간교류 지원, 국제회의 유치 및 국제기구 활동 등을 하고 있어 국제화의 정책적 활동을 미비하다.

또한 많은 국제화 사업들이 중복되거나 비효율적으로 운영되어 왔다. 지역마다 독특한 자원을 개발하거나 기법을 발전시키기보다는 성공사례를 중심으로 벤치마킹 하고 있다. 영어마을, 컨벤션센터, 테마파크, 축제 및 박람회, 해외사무소 등 지역의 국제화 사업은 중복하여 운영되어 왔다.

국제화의 영역에서 조차 지역 간 편차가 매우 심하다. 외자유치의 경우 특히 수도권권과 지방의 격차가 심해지고 있다. 특히 경기도 내에 외국인 1만 명이 넘는 시가 8개나 될 정도로, 외국인들조차 수도권으로 모여드는 현실이다.<sup>67)</sup>

### 3. 지역혁신위원회

첫째, 조직의 구성원이 학계에 치우쳐 있다. 위원의 전문성 부족은 협의회の本질적 기능을 수행하는데 있어서 운영의 효율성을 떨어뜨리고 협의회 운영자체가 형식주의로 흐를 수가 있다. 연구기관 종사자와 지방정부 등 전문인력으로 체계적인 구성원 조직이 필요할 것이다. 또한, 여성의 참여율도 낮고 구성원의 연령도 높다. <표 3-7>은 지역혁신위원회의 직능별 구성원을 나타내고 있다. 시도는 학계, 주민사회단체, 지방정부, 연구기관이 시군구는 학계, 농·산업, 주민사회단체, 지방정부로 구성되어 시군구는 연구기관이 구성이 미비한 상태이다.

---

67) 이시철, “지방 국제화의 새 영역과 통합 측정 시론적 모색”, 「한국정보학회」, 제19권 제3호, 한국정보학회, 2007, p.749.

<표 3-7> 직능별 구성

(단위 : %)

지역	학계	농·산업	연구기관	지방정부	주민사회단체	언론	정치계	기타
시도	30.3	10.1	11.7	17.6	17.1	3.6	5.9	3.7
시군구	22.0	19.7	5.2	15.8	19.2	3.2	9.2	5.7
종합	23.9	17.5	6.7	16.2	18.8	3.3	8.4	5.3

자료 : 전국혁신협의회(<http://www.innoregion.net/>)

둘째, 법적인 구속력과 구성원의 책임감 등에도 문제가 있다. 다음 <표 3-8>, <표 3-9>는 시도협의회와 시도군협의회와 제도화율과 조례화율의 현황을 나타내고 있다. 시도협의회와 조례화율은 21.4%(14건 중 3개)이고, 시군구협의회 제도화율(규칙+조례)은 46.5%(130건 중 67건), 조례화율 20%(130건 중 27건)에 미치고 있다. 시도 및 타 기관과 협의회간 역할분담과 협력을 위한 제도적 기반이 취약하고 중앙과 지방의 연계를 위한 협의회 역할도 미흡하다. 또한 정권이 바뀌면서 협의회 영속성에 대한 의구심이 높고, 조직구성이 법령상 강제조항이 아니고 임의성을 갖고 있어 법적 구속력도 미비하다. 이러한 상황은 결국 위원들의 혁신적인 의지와 참여부족의 상황을 연결되어 협의회 본질적 기능수행이 어려워 질 것이다.

<표 3-8> 시도협의회 제도화 현황

(단위: 건)

구분	합계	서울	부산	대구경북	인천	광주전남	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	제주
합계	14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
내규		1	1	1		1	1	1				1	1	1	1
규칙	1								1						
조례					1					1	1				

자료 : 전국혁신협의회(<http://www.innoregion.net/>)

<표 3-9> 시군구 협의회 제도화 현황

(단위: 건)

구 분	합계	부산	대구경북	인천	광주전남	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남
합계	130	2	25	3	20	1	1	10	16	8	13	12	19
내규	57	2	19		11	1	1	4	4		5	9	1
규칙	40		5	1	1				8	6	2		17
조례	27		1	1	8			4	3	2	5	2	1
없음	6			1				2	1		1	1	

자료: 전국혁신협의회(<http://www.innoregion.net/>)

#### 4. 광역경제 구분

광역경제권 발전전략은 여전히 중앙정부 주도의 경제발전 추구와 대기업 중심의 경제구조 때문에 수도권 집중 현상이 계속 초래될 가능성이 높다. 수도권 집중현상이 계속될 경우 지역위화감, 지역인재의 중앙 집중, 지자체의 성장 발전동력의 퇴보로 양극화현상이 계속 이어질 수가 있다. 즉 지방기업의 도산, 지속적인 인구유출로 기본 성장동력의 자원확보가 어려워지는 것이다. 참여정부는 지방경제 활성화를 강력히 추진하였으나 수도권지역에 대한 공장 신증설 업종을 확대하고, 공장입지 조건완화, 공량총량제 완화 등으로 수도권 발전을 지원하였으며, 새 정부 또한 17대 국회에서 공공기관 이전부지, 반환공여지, 노후공단 등을 정비발전지구로 지정해 수도권 정비계획법 영향 받지 않고 대기업 입지를 허용하였다. 또한 성장관리권역 내 국내 대기업의 공장 신증설 허용 대상을 25개 첨단업종으로 확대하라는

수도권 지자체 요구를 수용할 가능성이 높다. 결국 수도권과 비수도권 공동발전의 불안정성이 계속 존재할 가능성이 높다.<sup>68)</sup>

## 5. 참여정부 정책

첫째, 참여정부의 정책은 하향식 추진을 내세우면서도 여전히 중앙정부 중심으로 추진되어 온 한계성이 있다. 국가균형발전특별법을 바탕으로 국가균형발전5개년계획과 지역혁신발전5개년계획에 의거한 국가균형발전시책들은 여전히 중앙집권적인 하향식 추진체계의 성격이 강하다. 또한 유사한 사업들이 소관부처에 따라 별도의 정책으로 실시되고 있다. 따라서 내용이 유사하거나 중복되는 부분이 많다. 다른 한편으로는 소관부처의 영역에 따라 타 부처 소관 산업은 지원 대상에서 제외함으로써 부처간 상호 연계가 전혀 이루어지지 못하였다. 이러한 부처 중심의 정책수립 및 집행으로 인해 지역정책 간에 연계성이 부족하여 시너지 효과가 낮고 중복투자에 따른 예산 낭비의 문제점이 발생하였다. 중앙 부처 간 연계 뿐 만 아니라 정책수립을 담당하는 중앙부처와 실제사업을 집행하는 자치단체 부서간의 연계도 미흡하여 유사한 사업에 대하여 다수의 부처로부터 중복지원을 받는 등 문제점도 발생하였다.<sup>69)</sup>

둘째, 참여정부 국가균형발전 정책의 이론적 기반인 ‘지역혁신체제구축’이 기존의 경제발전 정책과 근본적으로 다른 핵심적인 관점은 각각의 지역들은 각기 다른 사회 문화적 특성을 지니고 있기 때문에 지역 특수적인 맥락을 고려하여 지역혁신

---

68) 임형섭, “광역경제권 발전전략 추진의 고려사항”, 「FOCUS 광주」, 통권 제04호, 광주발전연구원, 2008.4.30, pp.8-10.

69) 이철우, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제”, 「한국경제지리학회지」, 제10권 제4호, 한국경제지리학회, 2007, pp.386-388.

정책이 수립·집행되어야 한다는 점이다. 그러나 이러한 이론을 바탕으로 하고 있음에도 불구하고 여전히 16개 시·도 혹은 시·군·구에 일률적인 지역혁신정책을 시행하려는 경향을 벗어나지 못했다.

지역혁신체제 구축은 획일적인 모델로서 추진되어서는 안되며, 지역산업의 특성 및 비즈니스 환경, 거버넌스 체계, 문화 및 제도적 기반, 그리고 지역 및 산업 정책의 추진 방식 등 다양한 측면들이 복합적으로 고려된 종합적이고 포괄적인 정책으로 추진되어야 한다. 그러나 참여정부의 지역혁신체제 구축 정책은 지역특성에 맞는 지역 맞춤형 정책이라기 보다 현실과 동떨어진 정책 수립 및 집행이었다. 이러한 획일적인 접근방식은 중앙정부 주도의 하향식 추진방식으로서 이로 인해 지역의 성장기반인 전략산업 육성 정책과 지역혁신체제 구축 정책간의 괴리 현상을 야기하였다.<sup>70)</sup>

김선기(2008)<sup>71)</sup>는 첫째, “균형”이란 가치에 대한 목표와 기준이 모호하거나 왜곡되어져 무리한 분산정책으로 인한 적지 않은 갈등과 저항이 초래되었다. 균형발전의 총론적 가치추구나 정책방향에 대해서는 큰 이견이 없으나 실행목표, 전략, 평가기준 등은 매우 모호하여 끊임없는 논쟁을 야기해 왔다. 균형발전정책에 대한 지역별, 계층별 공감대 형성이 부족한 채, ‘기회의 균등화’ 보다는 ‘결과의 균등화’에 집착하여 무리하고 인위적인 분산정책을 과도하게 추진함에 따라 반 시장적 균형발전시책에 대한 논란과 갈등이 지속되어 왔다. 물리적, 인위적 지방분산정책은 시장원리에 역행하기 때문에 비용 대비 효과도 크지 않을 뿐 아니라 국가자원의 효율적 배분을 왜곡시키는 부작용을 야기한다. 둘째, 대외적으로 지방주도와 다양한 주체의 참여를 표방하고 있음에도 불구하고 실질적으로는 중앙주도-지방의존형의

---

70) 이종용, 전계논문, p.99.

71) 김선기, “지역경제 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향”, 「지방재정과 지방세」, 제3권, 한국지방재정공제회, 2008.

하향식 추진방식을 답습하고 있다. 자문기구란 법적 위상에도 불구하고 균형위가 기획, 집행, 평가 등 균형발전정책의 전 과정을 직접 주도함으로써 더욱 강력한 중앙집권적 추진력을 갖게 되었고 예산의 통제 및 배분을 수단으로 지방의 참여를 유도한 결과, 지방의 참여는 보조금수혜를 위한 형식적 참여에 그친 채, 철저한 중앙 주도-지방 수동의 구도가 형성되었다. 오히려 지역개발사업의 추진에 대해서 지방의 자율과 역량보다는 중앙정부의 판단과 결정에 의존해야 한다는 그릇된 시각이 고착화됨으로써 오히려 외부의존성만 증대되는 결과를 초래하였다. 셋째, 참여정부의 균형발전시스템이 가장 강조하는 지역발전사업의 통합 및 조정이 궁극적으로 성공하지 못한 채, 여전히 부처간, 지역간 할거주의의 폐해가 지속되고 있다. 균형위가 사업집행을 담당하는 각 중앙부처를 인솔하는 선단식'운영으로 부처간 사업 나뉘먹기식 분산 추진의 관행이 여전히 예산부처의 예산통제를 통해 사업간 통합추진을 의도하고 있으나 이 역시 형식적 추진에 그쳐 실효성이 미약했다. 이는 당초 출범 당시에 부처간 이해대립으로 유사, 중복적인 개별사업들의 정비가 이루어 지지 못한 채, 특별법을 통해 균특회계에 의한 통합관리 단계로 곧바로 이행하였기 때문이다. 넷째, 균특회계는 재원의 통합이라는 점에서 참여정부 균형발전시스템의 특징적 요소이지만 시행과정에서는 당초의 취지인 포괄보조를 충분히 구현하지 못한 채, 변형된 국고보조금에 그치고 말았다. 균특회계의 세출사업이 너무 복잡한데다 이질적인 성격의 사업들이 혼재되어 있어 범위와 분류가 불명확하여 통합적 관리가 곤란할 뿐 아니라 각 사업들은 여전히 개별 근거법과 소관부처에 강한 연고를 두고 있어 사업의 정비는 물론 사업간 연계, 조정이 극히 어려운 실정이다. 다섯째, 균형발전사업에 대한 계획과 평가가 부실하고 형식적이어서 지역의 특성화발전을 유도하고 투자의 효율성을 담보하기에 한계가 있다. 애초 국가균형발전5개년계획(부문별 국가균형발전계획및 시도 지역혁신발전계획)이 시기적으로 축

박하게 급조됨으로써 동 시행계획이 지역의 비전을 실현하는 전략계획이 아닌 예산을 확보하기 위한 사업목록 형태의 투자계획으로 성격이 전환되어 지역의 특성화발전에 대한 고려보다는 보조금 확보가 우선시되는 획일적 계획으로 전략하였다. 같은 맥락에서 시행계획에 대한 실적평가도 정해진 틀에 따라 형식적으로 이루어지고 있어 계획-집행-평가-환류의 선순환적인 연결이 이루어지지 못하고 있다.

## 제4절 이명박 정부의 지역경제 활성화 정책

이명박 정부는 지역발전과 정책의 비전과 전략에서 4개 관련부처 기획재정부, 국토해양부, 지식경제부, 행정안전부를 중심으로 지역경쟁력 제고를 지역성장거점 육성과 광역인프라 구축, 지방의 기업유치 및 투자 활성화, 지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안을 국가발전정책을 기본안으로 국가균형발전을 추진 중에 있다.

현 정부는 지방의 경쟁력이 곧 국가경쟁력”이라는 인식하에, ①지방분권, ②특화, ③협력과 경쟁, ④광역경제권중심의 4대 기본방향 실현을 통해 모든 지역이 상생과 도약할 수 있는 기반을 마련하는데 정책적 큰 틀이 있다.

이를 위한 추진전략은 ① 전 국토의 성장 잠재력 극대화, ② 新 성장 동력 발굴 및 지역특화 발전, ③ 행·재정적 권한의 지방이양 확대 등 지방분권 강화, ④ 지방과 수도권 상생발전, ⑤ 기존 균형발전 시책의 발전적 보완이다. 국가균형발전 정책은 지역경제 극대화정책, 기업유치 및 투자 활성화 정책, 지방분권 및 지역경제 활성화정책, 지역성장거점 육성과 광역인프라 구축으로 추진 중이다.



## 1. 이명박 정부의 지방분권 및 지역경제 활성화 정책

### 가. 특별 지방행정기관 정비방안

#### 1) 정비 대상

총 21개 중앙부처 소속 4,579개 특별지방행정기관 중 지방이관 검토대상은 8대 분야 201개 기관 11,130명으로 주요 8대분야는 국도하천, 해양항만, 식의약품, 중소기업, 노동, 환경, 보훈, 산림이다.

#### 2) 기본 방향

중앙정부는 정책적 광역적 기능을 수행하고 현지성 높은 집행기능은 지방으로 이관 시키는 것이다. 즉, 국가가 반드시 수행해야 할 기능은 유지하고, 지방이관에 따른 중앙의 광역 조정기능 등은 강화한다.

### 나. 지역갈등사업 협력 원활화

지역협력사업 중에서 비선호(NIMBY) 시설 등 지역간 갈등발생 소지가 큰 사업 위주로 선정하고 비선호사업은 선호사업과의 동반입지, 광역화 공동이용 및 입지지역에 대한 행정규제 완화를 추진하고, 선호사업은 편익의 공평배분, 협력촉진을 위한 인센티브 등 제공한다. 모든 이해관계자들이 사업초기부터 참여하여 주민 스스로 비용편익 배분원칙과 기준(self-regulation)을 만들고, 사업추진 결정, 결과에 승복하는 공모와 협상절차를 제도화하여 협력적 거버넌스 구축을 구축한다. 또한 지역협력 유인구조의 설계를 위하여 관계부처와 협의, 인센티브 방안 검토를 실시한

다. 국가균형발전위원회에 관계부처가 참여하는 ‘협의회’를 구성하여 총괄조정할 수 있도록 하고 행정안전부에서 실무관련 지원을 연계하고 시·도에 권역내 기초간 협력사업 협의를 통한 각 Team-Play를 강화한다. 시도지역혁신협의회를 「시도지역발전협의회」로 개편, 시도내 지역협력에 대한 자문기능 수행한다.

## 다. 지방재정제도 개선을 통한 지역경제 활성화 촉진

지역경제 활동의 성과와 지방재정 수입 연계를 통해 자치단체의 경영마인드 확산, 중앙권한의 지방이양 등 지방분권에 상응한 지방재정력 확충, 지방자치 뒷받침을 위한 지방재정의 자율성 제고를 통해 지방재정제도를 개선시킨다. 즉, 지역경제 활성화에 대한 자치단체의 인센티브 강화, 중앙정부기능의 지방이양에 따른 국가와 지방간 재원을 재조정하고, 지방세 세목체계 간소화, 지방세법 분법(分法), 지방세 비과세 등 지방세제를 종합정비 한다.<sup>72)</sup>

## 2. 이명박 정부의 지역 재정분권 기본방향과 추진체계

### 가. 자치단체의 역량과 역할 강화, 성과중심 제도 운영

분권지향형 재정·세제 정책을 통해 자치단체가 중앙에만 의존하지 않고 자구노력을 할 수 있는 권한과 제도적 여건을 마련하였다. 자치단체가 스스로의 역할을 강화 할 수 있는 제도적 여건이 준비되지 않은 상황에서 추진되는 재정분권은 필

---

72) 국가균형발전위원회 홈페이지 관련 내용 요약.(<http://www.balance.go.kr/policy/>)

요하지 않기 때문이다. 지방소득·소비세 도입, 총액인건비제 실시 등은 이러한 분권지향형 재정·세제 정책의 대표적인 예라 할 수 있다. 자치단체가 같은 액수의 예산을 사용한다 하더라도, 스스로의 노력에 의해 성과가 창출되고, 그것이 객관적으로 평가되고 환류되어 계획단계에 다시 영향을 미치는 경우에만 자치단체의 자발적 노력을 유인한다. 이런 재정자율성의 확대는 지방교부세 등 제도운형 전반에 경쟁과 성과원리를 강화하여 자치단체간 선의의 경쟁과 비용절감을 유도하고 성과와 연계한 민감도를 제고하는 방식으로 책임성을 강화할 수 계획이다. 또한, 선의의 경쟁은 효율적 자원배분에 대한 자치단체의 판단능력을 제고하게 되어 장기적으로 재정분권의 질을 높이게 될 것으로 기대된다.

또한, 지역경제살리기 재원확보를 위해 예산절감을 추진하는 것은 단순히 중앙의 지침에 강제적, 획일적으로 예산을 절감하는 것이 아니라, 지역의 특성과 여건에 맞는 절감계획을 수립하고, 절감된 재원을 그 지역을 위해 재투자 하게 함으로써 건전한 재정운영에 대한 책임의식을 일깨우는 계기가 될 것으로 기대된다.

#### **나. 사업효과의 극대화와 맞춤형 제도운영**

자치단체에 자율적으로 사업선택권을 부여하여 소규모 분산투자의 비효율성을 해결하고 지역의 실정에 맞는 효과적 발전전략을 수립할 수 있는 수단을 부여해야 한다. 교부세제도 개편 및 균특회계와 국고보조금 배분방식에 포괄보조를 도입하여 자치단체가 선택과 집중을 통해 지역 SOC등에 투자하게 된다면 투자의 비효율성 문제를 해결하기 위한 좋은 수단이 될 것이다.

같은 광역단체내에서도 도와 특·광역시도 다르고, 기초자치단체 중에서도 시와 군 지역은 서로 다른 재정여건에 처해 있으므로, 각각의 재정여건과 특성을 고려한

맞춤형 정책이 필요하다. 맞춤형 정책추진과 반드시 병행되어야 할 것이 시·도의 권한 강화이다. 중앙에서 230개에 달하는 기초자치단체의 실정을 일일이 고려하는 것은 현실적으로 어려우므로 시·도가 1차적으로 시군구의 재정운용에 대한 지원 및 조정기능을 수행함으로써, 중앙은 업무 부담을 덜고 시·도는 스스로의 역량과 역할을 강화하는 윈윈전략을 구사해야 한다. 또한 시책별 추진, 평가방식을 탈피하고 모든 행·재정적 관련 요소들을 융합하여 운영하는 종합적 접근방법을 정착 시킬 계획이다. 조직·인력 운영성과, 지방공기업의 경영혁신, 예산절감을 위한 계약심사 성과를 교부세 등과 연계한다면 각각의 제도가 가지는 효과를 극대화시킬 수 있을 것으로 기대된다.<sup>73)</sup>

#### 다. 추진체계

참여정부에서의 지방자치와 관련된 추진체계는 ‘정부혁신지방분권위원회’와 ‘지방이양추진위원회’로 양분되어 있었다. 전자의 경우는 2003년도 3월에 대통령 자문기구로서 탄생했으며, 후자는 1998년에 「중앙행정권한의지방이양촉진등에 관한 법률」과 동 법률의 시행령을 각각 제정하고, 대통령직속기관으로 1999년 8월 30일 설치하여 운영하고 있는 것이다. 그러나 실제적으로 법률에 근거한 ‘지방이양추진위원회’보다는 자문기구인 ‘정부혁신지방분권위원회’가 보다 강력한 권력을 갖고 있었다.

현 정부에서는 지방자치과제와 관련된 추진체계는 청와대의 정무수석실-행정안전부의 제2차관 조직이 라인조직 상의 실무기구가 될 것이며 참여정부에서 자문기구는 존재하지 않는다.

73) 이삼걸 “이명박 정부의 재정분권 방향과 과제”, 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2008. 4, pp.15-16.

특히 참여정부 말에 국회에 제출된 “지방분권촉진에관한특별법” 전면개정법률안 대표발의가 2008년 2월 29일에 법률 제8865호로 개정·공포되었다. 당 법률안의 주요내용은 첫째, 지방분권정책 수립시 지방자치단체장 등 협의체의 의견을 수렴, 둘째, 지방분권추진과제 수행 일정·방법·절차 등 수립, 셋째는, 자치사무와 국가사무로 이분화. 넷째는 국가권한·사무를 지자체에 포괄적·일괄적으로 이양하며 행정적·재정적 지원을 병행 등이다. 또한 당 법률은 5년간 한시법으로 제정 2008년 6월 1일부터 시행되었다. 따라서 신정부에서는 지방이양 과제의 경우에는 법률적으로 존재하고 있는 심의의결기구인 ‘지방분권촉진위원회’가 담당하게 되어 2008년 9월 1일부터 출범하였다.<sup>74)</sup>

### 3. 지역재정력 강화 - 공공기관 민영화

현 정부는 지방육성방안으로 공기업 민영화를 통한 경제살리기에 의한 지역재정력 강화를 통해 지방을 육성한다는 기본방침인 것으로 판단된다. 정부가 내세운 공기업 선진화 추진 원칙은 ‘작은정부, 큰 시장’, ‘국민 편익 증대’, ‘사회적 비용 최소화’ 등이다. 민간이 창의력을 발휘할 공간을 최대한 늘려 활력있는 시장경제를 구현하고, 질 좋은 공공서비스를 제공하는 동시에 공공기관 정부지원 절감을 통해 국민 부담을 덜겠다는 것이다.<sup>75)</sup> 이에 따라 3차까지 319개 검토대상 기관 중 108개 기관에 대해 △민영화 38개 △경쟁도입 2개 △통합 38→17개 △폐지 5개 △기능조정 20개 △경영효율화 8개로 추진하기로 했다. 최우선민영화 대상으로 민간과 경쟁

74) 임승빈, “신정부의 지방자치 과제와 추진체계” 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2008. 4, pp.8-9.

75) 김광주, “이명박정부의 지방정책과 향후과제”, 「Kapa@포럼」, 통권 122호, 한국행정학회, 2008.6, p.21.

하면서 기업성격이 짙은 공기업에는 산업은행, 기업은행 등 국책은행, 공적자금 투입기관, 공공기관 자회사 등이 해당된다. 공공성을 가지면서도 민간참여가 가능한 기관은 운영권만 민간에 매각 대상인 공기업으로는 도로공사, 주택공사, 철도공사, 토지공사, 수자원공사, 인천공항, 한국공항, 분상항만, 인천항만, 컨테이너부두공단 등이 해당된다.(<그림 3-8>참조)

<그림 3-8> 공공기관 선진화 총괄

구 분	기 관 명
<b>■ 민영화 (38개)</b> - 지분일부 매각(5개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 금융공기업 (7개) : 산은자회사(캐피탈, 자산운용), 기은자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템)</li> <li>○ 대한주택보증, 88관광개발(88골프장)</li> <li>○ 공적자금투입 등 구조조정기업(14개)</li> <li>○ 자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천중합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터</li> </ul>
<b>■ 경쟁도입 (2개)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS</li> </ul>
<b>■ 동 합 (38→17개)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주공+토공, 신보+기보(금융시장 상황을 감안, 연말에 결정)</li> <li>○ R&amp;D관리기관 : (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개</li> <li>○ 정보통신진흥기관 : (지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개</li> <li>○ 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원</li> <li>○ 한국산재의료원+근로복지공단</li> <li>○ 저작권심사위원회+컴퓨터프로그램보호위</li> <li>○ 청소년수련원+청소년진흥센터</li> <li>○ 코레일 트렉+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스</li> </ul>
<b>■ 폐 지 (5개)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정리금융공사, 노동교육원, 코레일에드권, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사</li> </ul>
<b>■ 가능조정 (20개)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광공사, 석유공사, 광업진흥공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사</li> <li>○ KOTRA 중소기업진흥공단-정보통신국제협력진흥원, 4대보험 징수통합(국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단)</li> <li>○ 생산기술연구원, 디자인진흥원, 에너지관리공단, 한전(R&amp;D관리기능 이관)</li> </ul>
<b>■ 경영효율화 (8개)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국전력 및 발전자회사(5), 철도공사, 도로공사</li> </ul>

자료 : 기획재정부(2008).

#### 4. 5+2 광역경제권과 선도 벨트 프로젝트

5+2 광역경제권이란 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 이분하여 인구, 산업집적, 도시입지, 인프라, 경제흐름, 역사문화의 특수성, 지방행정과 지역정서 등을 기준으로 <표 3-10>과 같이 세분화하였다.

<표 3-10> 광역경제권 구분

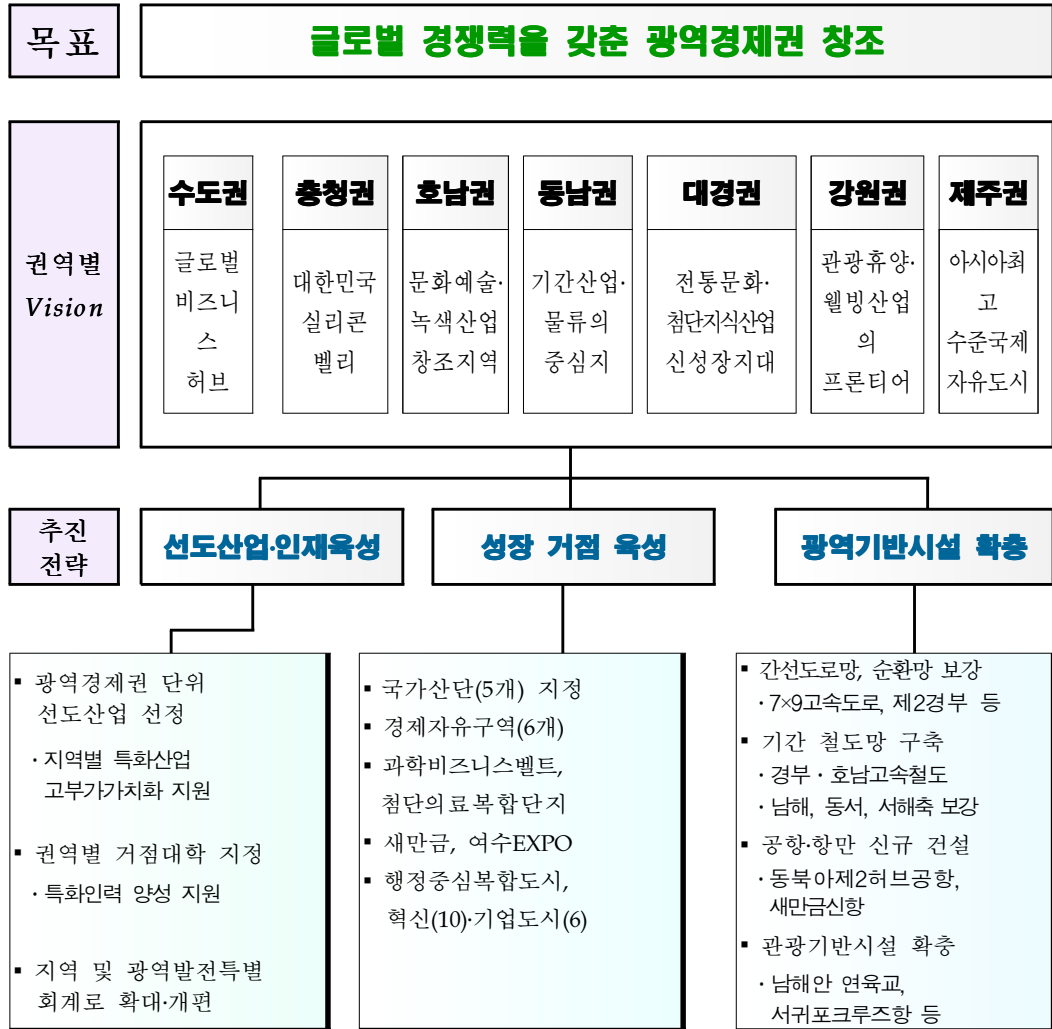
권역		지역
5대 광역경제권	수도권	서울, 인천, 경기
	충청권	대전, 충남, 충북
	호남권	광주, 전남, 전북
	동남권	대구, 경북
	대경권	부산, 울산, 경남
2대 특별광역경제권	강원권	강원도
	제주권	제주특별자치도

자료 : 국가균형발전위원회(2008).

이를 위해 기획재정부는 글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조를 목표로, 선도 프로젝트를 광역권별로 <그림 3-9>에서 보듯이 3~5개씩 총 30개를 확정했다. 이 프로젝트는 발전전략 추진에 필수적인 선도산업 및 인재육성, 성장거점, 광역기반 시설 등을 대상으로 지역의 우선순위, 국가 상위계획과의 부합성, 특화발전 전략과의 연계성 등을 감안해 선정됐다. 대구경북권(대경권)의 선도 프로젝트는 전통문화와 첨단지식산업의 신성장지대를 비전으로 ▷환동해권 에너지 벨트 ▷내륙 IT 용

복합 클러스터 형성 ▷역사·전통 문화유산에 기반한 세계수준의 관광벨트 개발을 발전 전략화한 가운데 동서 6축 고속도로(상주~영덕) 등 5개로 압축됐다.

<그림 3-9> 선도프로젝트 지원체계



자료: 기획재정부(2008).



선도 프로젝트 중 3대 문화권의 문화·생태 관광기반 조성은 동남권과 연계해 개발되며 동남권의 선도 프로젝트인 동북아 제2 허브공항 건설도 대경권과 함께 검토된다. 동남권의 선도 프로젝트는 제2 허브공항 건설 외에 부산항과 광양항 간의 경전선 복선전철화, 내륙과 울산을 연결하는 동서 8축 고속도로(함양~울산) 확충, 해양관광 활성화를 위한 마산~거제 연육교, 부산외곽순환도로 등이 선정됐다. 호남권에서는 새만금 조기 개발, 여수 엑스포 기반시설 확충, 서남해안 연육교 개발, 호남고속철도, 광주 외곽순환도로, 충청권에선 행정중심복합도시, 대전~행정복합도시~오송 간 신교통수단 구축, 물류 효율을 위한 제2 경부 및 서해안 고속도로, 서해선 복선전철화, 동서 4축 고속도로(음성~제천), 수도권에선 제2 외곽순환도로, 서해안과 연계된 광역전철망, 인천 지하철 2호선 등이 포함됐다. 강원권에서는 동서 2축 및 남북 7축 고속도로, 원주~강릉 간 철도, 제2 영동고속도로, 제주권에선 서귀포 크루즈항, 해양과학관, 영어 교육도시가 선정됐다.

지식경제부는 지역별로 1, 2개의 선도산업을 선정, 지속적인 성장과 일자리를 창출하는 대표 산업으로 육성하고 R&D부터 생산·판매에 이르는 전후방산업이 동반발전함으로써 권역 내 부가가치 창출을 극대화하는 한편 다른 권역 및 세계시장과 경쟁·협력하는 개방적 경제권을 지향키로 했다. 선도산업 후보군은 광역경제권별 특성과 여건에 맞고 신성장 동력화가 가능한 산업을 중심으로 압축됐으며, 지역 내 의견수렴 등을 거쳐 내달 중 최종 확정된다. 선도산업 후보로는 대경권의 에너지와 이동통신 외에 동남권 수송기계와 융합 부품·소재, 호남권 신재생에너지와 광소재, 충청권 의약바이오와 반도체·디스플레이, 강원권 의료·관광, 제주권 물산업과 관광레저 등이 있다. 수도권은 금융, 비즈니스, 물류 등 지식 서비스였다.

교육과학기술부는 지방대 교육역량 강화와 광역권별 거점대학 육성을 위해 내년 부터 오는 2012년까지 총 5천억원을 투입하기로 했다. 우선 광역경제권별 신성장

선도산업에 필요한 우수인력을 양성하기 위해 2009년부터 3년간 매년 1천억원이 투입된다. 예산이 집중 투입되는 광역권별 1, 2개의 거점대학은 지역이 직접 선정한다. 거점대학은 지역의 중장기적 선도산업 연구 업무를 주로 맡고, 정부와 지자체는 해당대학을 브랜드화시켜 지속적 발전을 꾀한다. 이와 함께 대구경북의 경우 포스텍 등 우수 이공계 대학을 지역 선도산업과 연계해 교육·연구인력을 양성하는 한편 대구경북과학기술연구원(DGIST)에 학위과정을 설치, 대경권의 고급 두뇌를 육성한다는 계획이다.

정부는 또 지방의 과학기술 연구역량을 높이기 위해 지역의 우수과학자에 대한 연구비 지원도 확대한다. 지방대가 첨단분야 전공 개설, 해외 저명학자 유치, 국제 공동연구 수행 등 글로벌 역량을 고취할 경우 예산을 지원한다. 지원 예산은 당장 올해부터 2012년까지 총 2천억원 규모이다.

국토해양부는 대구의 첫 국가산업단지가 2009년에 착공되고 노후된 포항항만이 재개발된다. 국토부는 전국 5개(대구, 구미, 포항, 광주·전남, 서천) 신규 국가산업단지 에 '산업단지 인허가 특례법'을 적용, 2009년 내에 모두 착공할 계획이다.

지방의 노후 산업단지는 도로, 주차장 등 내외부 기반시설을 개량 확충해 복합기능을 수행할 수 있도록 도시재생사업을 추진한다. 또 포항항 등 전국 10개 노후항만을 문화·관광·비즈니스 기능을 중심으로 재개발해 도시재생과 지역경제의 거점으로 육성키로 했다. 이와 함께 경주 등 고도보존에 묶여 있는 지역의 토지이용 규제를 합리적으로 전환, 대부된 국유지의 영구시설물 설치를 허용하는 한편 개발을 신고제로 전환하는 것을 장기과제로 삼고 있다. 지방으로 이전하는 기업에 대해 법인·소득세 감면 기간을 오는 2011년 말까지 연장키로 확정했다. 대구 동구, 김천 등 혁신도시에 이전하는 기업도 최초 소득발생일로부터 4년간 소득·법인세를 50% 감면할 계획이다. 정부는 <표 3-11>과 같이 5+2 광역경제권과 경제권을 있는 선도프

로젝트를 통해 남도안선 벨트, 서해안 신산업 벨트, 동해안 에너지 관광벨트, 남북 교류 접경벨트 궁극적으로 4대 초 광역권 개발을 통한 글로벌화의 최종 목표 계획을 수립하였다.

<표 3-11> 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위한 4대 초 광역권 개발

초광역개발권	발전 비전
남해안선 벨트	수도권에 대응하는 대극(對極) 성장거점을 구축하여 환태평양을 지향하는 기간산업 물류 관광중심지 육성
서해안 신산업 벨트	중국 환황해권에 대응하는 차세대 IT, 자동차, 철강, 물류 등 주력산업중심 융합산업 육성
동해안 에너지 관광벨트	신재생에너지 등 에너지클러스터 조성 및 환동해권 관광 레저거점으로 육성
남북교류 접경벨트	평화정착 교류활성화를 위해 남북교류 단지 개발 및 생태 환경자원 보존 등

자료 : 국가균형발전위원회(2008).

현 정부의 국가경제 활성화 지역경제 활성화 정책을 비교하면 다음 <표 3-12 > 와 같이 볼 수 있다. 그 주요 내용으로는

<표 3-12> 이명박 정부의 균형발전전략의 비교

지금까지의 균형발전	새 정부의 창조적 광역발전
공공기관 분산 치중형 균형발전	지역경쟁력, 경제살리기, 균형발전을 결합한 통합적 지역발전
행정구역에 고착된 지역발전방식 지역간 소모적 경쟁	행정구역을 초월한 개방·협력·광대역 경제권 방식
수도권대 지방 차원의 대립형 균형발전	수도권과 지방 차원의 공동발전
전국적으로 규제 준치에 따른	지역특성을 고려한 규제 개혁을 통해

지역민간투자 위축형 균형발전	민간투자 맞춤형 지역발전
글로벌 경쟁력에 소극적 균형발전	국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력에 적극적인 지역발전
중앙주도의 형식적 지방분권	지역주도의 실질적 지방분권

자료 : 김선기, “지역경제 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향”, 「지방재정과 지방세」, 제3권, 한국지방재정공제회, 2008, p.13.

첫째, 지역 균형 발전을 위해 정책의 통합적 추진에 있다. 둘째 수도권과 비수도권의 편차를 줄이기 위한 지방경제 분권에서 상생의 발전전략을 추진하고 있다. 셋째, 지역경제 활성화를 위해 지역에 안배하던 정부의 정책에서 탈피하여 경쟁력을 갖추 지역에 지원책을 마련하는 맞춤형 지역발전을 시도하고 있으며, 넷째 중앙정부의 정책으로 지방으로 정책이 하향식하던 모습에서 지역이 주도하는 실질적 지방분권의 정책을 추진하여 글로벌 경쟁력을 갖추 수 있도록 정책화하고 있다는 점이다.

# 제 4 장 지역경제 활성화에 대한 국내 성공사례 및 해외 선진사례 분석

## 제1절 국내 성공사례

### 1. 고창 복분자 산업특구

2004년 9월 ‘지역특화발전특구에 대한 규제 특례법’이 제정·시행됨에 따라 각 지방자치단체는 지역특화발전특구제도를 통하여 자기 스스로 다른 지역과 차별화된 발전을 도모할 수 있게 되었다. 이 제도를 통하여 지방화시대를 맞아 지역경제 활성화를 지방의, 지방에 의한, 지방을 위한 개발전략으로 전환하여 지방자치단체 스스로가 다른 지역과 차별화된 발전전략을 선택하여 지역발전을 책임질 수 있게 되었다.

고창은 60년대부터 복분자를 재배하기 시작하여 전국 재배면적의 약 50%에 해당하는 최대 규모의 복분자 산업 육성군으로 복분자재배 및 가공의 원조이자 복분자산업의 발상지이다. 1993년 묘목 공급사업 등을 추진하여 94년 최초로 복분자 공장이 설립 운영 되어 복분자주의 우수성이 관광객 등을 통해 전국적으로 알려지기 시작하였으며 1997년 고창군 복분자 시험장이 설립 추진되었고 체계적인 재배, 육종, 가공 및 효능연구를 시작 보급한 것이 브랜드화의 계기가 되었다.

2004년 1월 15일에는 고창복분자주를 지리적 표시 제3호로 농림부에 등록하여 생산자 권익보호 및 타 지역과 차별화 그리고 고창복분자주 뿐만 아니라 복분자 자체의 우수성을 알리게 되었다.

2004년 12월 30일에는 재정경제부로부터 국내 최초로 다른 지역의 특구와 함께 고창 복분자산업특구(Gochang Black Raspberry Area)로 지정되었다.<sup>76)</sup>(<표 4-1> 참조)

<표 4-1> 고창 복분자 산업특구

<p><b>· 기본 사항</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특구지정일 2004. 12. 30</li> <li>· 지정부처 재정경제부</li> <li>· 특구의 명칭 및 위치·면적             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 명칭 고창 복분자산업 특구 (Gochang Black RaspberryArea)</li> <li>- 위치 고창군 부안면·심원면·아산면 일원(5개지구 3,900 필지)</li> <li>- 면적 5,088,404 m<sup>2</sup> (509ha)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>· 규제특례에 관한 사항</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구법 제22조(도로교통법에 대한 특례)</li> <li>- 특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 대한 특례)</li> <li>- 특구법 제26조 제1항 및 제2항(농지법에 대한 특례)</li> <li>- 특구법 제33조(도로법에 대한 특례)</li> <li>- 특구법 제43조(식품위생법에 대한 특례)</li> </ul>
<p><b>· 특화사업</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선운산복분자생산밸리 조성사업</li> <li>- 복분자경관도로 조성사업</li> <li>- 복분자세계브랜드화 사업</li> <li>- 복분자축제활성화 사업</li> </ul>
<p><b>· 특구지정에 따른 기대효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고창군은 21세기 복분자산업의 중심지로 세계적인 시장 경쟁력을 갖추게 됨</li> <li>- 그린투어리즘에 부응한 복분자 테마관광산업 촉진</li> <li>- 유희농지 활용도 제고 및 복분자 제조업체의 원료 안정적 확보</li> <li>- 고품질 친환경 복분자 생산으로 부가가치 증대</li> </ul>

자료: 고창 복분자 축제 홈페이지 (<http://bokbunja.gochang.go.kr>)

주요 특화사업을 살펴보면 복분자 산업의 비교우위를 지키기 위하여 생산량의

76) 문규환, “고창 복분자 브랜드 확립 및 세계화 전략”, 「식품저장과 가공산업」, 제5권 1호, 한국식품저장유통학회, 2006, p.21.

확대가 필요함에 따라 복분자 생산의 집단화, 전문화를 위한 복분자 생산 랠리를 조성하였고, 생산증대와 함께 최상의 품질 유지가 필요하여 2005년부터 2009년까지 고품질 복분자 재배기술, 우량 신품종 연구개발 등 복분자 생산기술 개발과 고품질 복분자주 및 복분자 고급와인 제조기술 개발을 위해 브랜드 세계화 추진을 실시 중이며, 복분자 생산단지를 활용한 농촌관광을 활성화하기 위해 경관도로 조성 및 복분자 축제를 활성화 시켜 특화산업을 실시하고 있다.

특히 고창 복분자사업 특구내에서는 농지법상 농지의 위탁경영이나 임대차 등은 농지법령에서 정한 사유 이외에는 할 수 없도록 규정하고 있으나 특구내에서는 복분자 생산단지의 집적화 등이 가능하도록 특례가 인정되고, 도로교통법상 통행의 금지 및 제한은 지방경찰청장 및 경찰서장이 하도록 규정하고 있으나 특구내에서는 교통제한 등을 군수가 요구할 수 있게 특례화 되었으며, 도로법, 옥외광고물등 관리법에 대해서도 특례를 인정 받고 있다.

이를 통한 고창 복분자 특구는 농가소득을 증대시키고, 연관지역산업의 활성화, 복분자의 세계브랜드화를 통해 경쟁력 확보, 관광자원 개발과 확보 등을 통하여 지역 경제 활성화를 모범적으로 실시하고 있다.<sup>77)</sup>

## 2. 화천 토고미 마을

참여정부는 정보화의 확산, 정보격차의 조기 해소, 주민소득의 창출, 지역경제의 활성화 등을 목표로 정보화마을(Information Network Village) 조성 사업을 입안했다. 이 같은 정보화마을 조성 사업의 목적은 현재까지도 운영되어 농촌, 산촌, 어촌 등과 같은 정보화 소외지역에 초고속 인터넷 이용환경을 조성하고 전자상거래를

---

77) 최선재, “고창 복분자산업 특구”, 「도시문제」, 제40권 제437호, 대한지방행정공제회, 2005, pp.75-77.

위한 정보콘텐츠를 구축하여 ‘국민정보화운동’의 차원에서 지역주민의 ‘정보생활화’를 유도함과 동시에 실질적인 수익 창출을 통해 지역경제를 활성화하고 지역간·계층간 정보격차를 해소하 중에 있고 현재 333개를 운영하고 있다.

토고미 마을은 제2차 정보화마을 조성 사업에 의해 형성되었다. 토고미마을은 강원도 화천군 상서면 신대리 지역을 지칭한다. 그러다 2002년도 정보화마을 조성 사업에 응모하면서 가구수 필요조건을 충족시키기 위해 같은 상서면에 속한 인근의 신평리, 구운리, 장촌이를 묶어 신청하여 선정되었다.<sup>78)</sup>

토고미 마을은 정보화마을 뿐만 아니라 수려하고 쾌적한 자연환경을 자원으로 도시민을 유인하여 나물캐기, 물고기와 다슬기 잡기, 허수아비 만들기, 장 담그기, 고구마 캐기, 전통두부 만들기, 소달구지 타기 등을 개발하였다. 이를 통하여 관광객수는 매년 증가하고 있으며, 친환경 농산물 판매액은 1999년 960만원에 불과하였지만 2004년에는 약 65,000만원의 농가소득을 올렸으며<sup>79)</sup>, 2008년에는 추석연휴 기간동안에 온라인 판매만으로 2천만원 이상의 소득을 올렸다.

<표 4-2> 토고미 마을의 경제적 성과

연도별	친환경농산물 재배면적	방문객 (명)	나눔의 농사가족(호)	소득(천원)		
				농산물	기타 (채염, 숙박)	계
1999	1ha	-	-	9,600	-	9,600
2000	3ha	150	-	30,000	-	30,000
2001	15ha	1,900	150	150,000	20,000	170,000
2002	25ha	4,500	450	302,400	30,000	332,400
2003	25ha	9,000	1,000	380,000	70,000	450,000
2004	25ha	10,000	1,100	500,000	150,000	650,000

자료 : 송미령, “토고미마을 - 도시민을 가족으로 유치하는 나눔의 농사가족 전략”, 「지역경영전략 연구시리즈 1호」, 한국농촌경제원, 2005.9, p.14.

78) 김원동, “정보화마을 사업의 정책적 개선 방향에 관한 연구 - 강원도 화천군 토고미 정보화마을 사례를 중심으로” 「농촌사회」, 제15집 1호, 한국농촌사회학회, 2005, pp.21-22.

79) 이정록, 안중현, “지역관광의 진흥을 위한 관광마을 만들기 전략”, 「지역개발연구」, 제36권 제1호, 전남대학교 지역개발연구소, 2004.6, p.188.



### 3. 대덕연구단지

한국이 세계의 IT강국으로 성장하는 데에는 IT클러스터의 역할이 컸다. 정부가 정책적으로 육성한 대덕밸리의 경우 2000년에 대전 대덕연구단지 일대에 정부가 정책적으로 육성한 IT 중심의 집적지이다. 즉 대덕밸리의 모태가 되는 대덕연구단지는 일본의 쓰꾸바 연구학원 도시를 모방하여 조성되기 시작하여, 약 820여개의 정보통신 관련 기업들과 한국전자통신연구원 및 한국과학기술원을 비롯한 민간 및 국가연구소들이 집적되어있다. 대덕연구개발특구는 2005.7월 지정되었으며 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」, 제정·시행(2005.7)되었다. 이에 따라 대전시 대덕구·유성구 일원을 대덕연구개발특구로지정(2,130만평)되었다. 아울러 추진체계가 구축되었다. 연구개발특구위원회 구성과 함께 과학기술부에 연구개발특구기획단 설치되었다(2005.8). 그리고 사업집행을 위하여 대덕연구개발특구지원본부가 설립(2005.9)되었다. 연구개발특구 육성종합계획이 수립(2005.11)되면서 연구성과 사업화, 벤처생태계 조성, 글로벌 경영환경 구축 등 세부추진계획이 마련되었다.

대덕 연구개발특구는 원천기술과 과학기술 인재가 가장 많이 축적, 포진돼 있어 혁신 성공잠재력 또한 가장 높은 혁신 클러스터이다. 대덕특구 육성의 거점지원기관인 대덕특구지원본부는 혁신형 한국 경제의 성공 모델 창출을 위해 특구 내 국공립 연구기관의 연구 성과사업화 지원사업과 더불어 기업의 해외시장 진출, 글로벌 협력 확대 등 다양한 외연 확대사업을 추진하고 있다.

대덕밸리는 1973년 조성된 국내 최대규모의 연구개발형 기술벤처 집적지인 사이언스파크를 기반으로 형성된 대표적인 혁신클러스터이다. 2001년 당시 대덕밸리 내 벤처기업 수는 501개로 전국의 4.4%를 차지했으며 116개 연구기관과 1만 여명의 연구인력을 보유하고 있었다. 뿐만 아니라 내부 벤처기업을 위한 ‘대덕밸리펀드

’, ‘대덕밸리 엔젤’ 과 같은 자금지원 체계와 우수한 벤처기업들의 커뮤니티 네트워크가 형성되었다. 하지만 대덕밸리는 선진 클러스터 못지 않는 우수한 인프라를 보유하고 있음에도 벤처기업 수는 2001년을 정점으로 감소세를 보여주었다. 90% 이상의 벤처기업이 아직도 국내위주의 소규모 활동에서 벗어나지 못하고 있으며 투자회수에 어려움을 겪게 된 벤처캐피털도 철수하는 움직임을 보이면서 경영난이 가중되어 악순환이 이루어지고 있다. 이러한 원인은 수요대기업의 부재를 지적할 수 있다.<sup>80)</sup>

#### 4. 함평 나비축제

함평군의 경우, 외부의 관광객을 유인할 수 있는 대표적인 관광지가 없고, 관광자원의 가치성이 낮아 관광이벤트의 개최가 쉽지 않은 지역이었다. 또한 지역에서 전통적으로 역사·문화축제도 없었다. 함평군에서 새로운 지역축제의 개최를 통한 지역마케팅 전략이 구체화된 것은 제2기 민선 자체시장이 취임한 1998년 이후였다. 1990년대 중반 우리나라의 시·군에서 개최된 축제는 지역의 자연적·사회문화적 자원을 활용한 유형과 지역의 자원과는 관련이 없는 새로운 주제를 발굴하여 개초한 유형으로 대별된다. 그러나 전자가 대부분을 차지한 반면 후자의 사례를 그렇게 많지 않았다. 1999년부터 시작된 나비축제는 후자에 속한다. 함평군은 지역이 보유한 관광자원을 활용한 축제보다는 새로운 주제의 축제발굴에 관심을 가졌고, 1999년부터 시작된 나비축제가 그 사례이다. 그 이후로 함평은 나비라는 새로운 이미지를 만들었고, 낙후된 농촌에서 친환경적 농어지역으로 지역의 이미지를 탈바꿈 시

80) 한세역, “혁신클러스터의 정책성취와 과제 - 대덕연구개발 특구를 중심으로 ” 「한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(2)」, 한국행정학회, 2007. 6, pp.6-7.

키고 있다. 나비축제가 전국적인 경쟁력을 가진 관광문화축제로 등장하고 있는 중요한 요인은 다른 지역축제와의 차별성이다. 즉 나비라는 새로운 주제의 발굴, 어린이날에 시작된 축제의 시기성, 나비와 꽃을 통한 친환경적 지역의 이미지 만들기, 축제 성공을 위한 지역민의 자발적인 참여, 축제에 대한 적극적인 홍보전략, 그리고 지역 지자체장의 리더십 등이 경쟁력 향상에 중요한 역할을 했다.<sup>81)</sup>

## 제2절 해외 선진사례

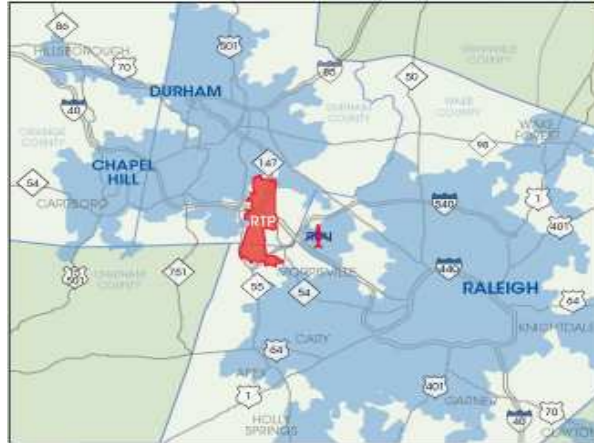
### 1. 미국의 *RTF(Research Triangle Park)*

RT(Research Triangle)지역은 미국 노스캐롤라이나주의 중부에 위치한 지역으로 주변에는 렐리(Raleigh), 더럼(Durham) 그리고 채플힐(Chapel Hill) 세 도시로 연결된 삼각형의 모양을 보이고 있다. 렐리는 노스캐롤라이나 주정부가 소재하며 정치, 경제, 문화의 중심지로서 노스캐롤라이나 주립대학이 있으며, 더럼은 미국의 유명한 담배생산도시로 듀크대학이 소재하며, 채플힐은 미국 최초의 주립대학인 UNC-CH가 입지하고 있는 전통적인 교육도시이다. RT지역은 RTF(Research Triangle Foundation), RTP(Research Triangle Park), RTI(Research Triangle Institute), RTRP(Research Triangle Regional Partnership) 및 RTS(Research Technology Strategies)로 구성되어 있으며, RTP의 총 면적은 약 7,000에이커로 세로 약 12.8Km, 가로 3.2Km의 공간을 점유하고 있다. RTP단지에는 대규모 조직보다는 중소규모 기업이 주류를 이루고 있는 것이 특징이다.

---

81) 이정록, “지역발전을 위한 지역혁신의 중요성 과제”, 「지역개발연구」, 제39권 제1호, 2007.6, pp.11-12.

<그림 4-1> RTP 지역도



자료 : [www.rtp.org](http://www.rtp.org)

1950년 노스캐롤라이나는 경제력이 주순위 45위로 최하위권에 있었으며, 1952년에는 48위로 더욱 하락하였다. 당시 노스캐롤라이나 지역의 개인당 평균소득은 1,049 달러로 미국전체의 개인당 평균소득인 1,639달러에 크게 못 미치는 수준이었다. 이러한 경제적 구조가 지역경제를 위한 새로운 성장전략이 필요하다는 판단에서 RTA가 설립되었다. 미국 내에서 가장 상대적으로 낙후된 노스캐롤라이나주의 경제성장을 위하여 1959년 주정부, 대학 및 지역기업들의 공동의 노력으로 인위적으로 첨단산업단지를 조성하게 된 것이다. 즉 연구개발활동과 지역의 경제성장을 연계시키는 작업으로 연구개발의 성과가 파급되어 지역경제성장을 달성하기 위해 조성되었다. 노스캐롤라이나는 전통적으로 섬유, 가구, 담배의 3대 전통산업에 종사해왔다. 따라서 지역의 경제기반을 경기변동에 대항할 수 있도록 산업을 다양화시키는 것이 필요하게 되었다. 보다 구체적으로 지역인재 역외유출을 방지하고, 지역의 경쟁력을 높이는 것이 근본 취지였다. 이에 따라 민간분야 인사들과 기업인들이 중심이 되어 기금을 조성하였으며, 50만 불을 투자하여 RTI를 설립하였다. RTI의

핵심 목적은 인근 대학들과 기업들 간의 산학협력체계를 강화하여 외부로부터 기업을 유치하는 것이었다. 그러나 초기의 유치노력은 큰 성과를 거두지 못하였고, 지방정부, 대학 및 기업의 지속적인 유치노력으로 1965년 IBM사의 유치를 계기로, 1972년에는 영국계 Burrows Welcome사가 다국적기업으로는 최초로 RTP에 입주하게 되었다. IBM사의 입주는 RTP의 성공에 결정적인 계기를 제공하였으며, 더욱이 IBM의 입주는 RTP 및 남주지역 전체에 대하여 일종의 하이테크산업의 발전 가능성에 대한 승인이라는 고도의 상징성을 지니는 것으로 인식되었다.<sup>82)</sup>

지역활성화를 위한 경제정책은 특히 고용적인 측면에서의 국가성장과 비교해서 주와 지역에 중요한 충격을 가지고 온다. 직접적으로는 조세와 부동산세, 판매세 간접적으로는 회사의 다양한 지출, 개인소득에도 영향을 미치게 된다.<sup>83)</sup>

<표 4-3>은 1956년부터 2003년까지 미국전체 기술고용에 대한 노스캐롤라이나와 RT 지역에 고용 수치이다. 이는 RT지역의 형향이 노스캐롤라이나 전체에 대한 고용보다 높게 나타나며 이는 지역으로 전체 확산되어 점진적으로 고용형태가 국가 전체 고용에 근접해 나가고 있는 것을 확인 할 수 있다. 지역 대학과 입주 기업들이 창출해내는 이윤뿐만 아니라 지역 인재에 대한 유출을 줄이며 고용 안정도가 가져온다는 것을 볼 수 있다.

<표 4-3> RT 지역의 기술고용 현황

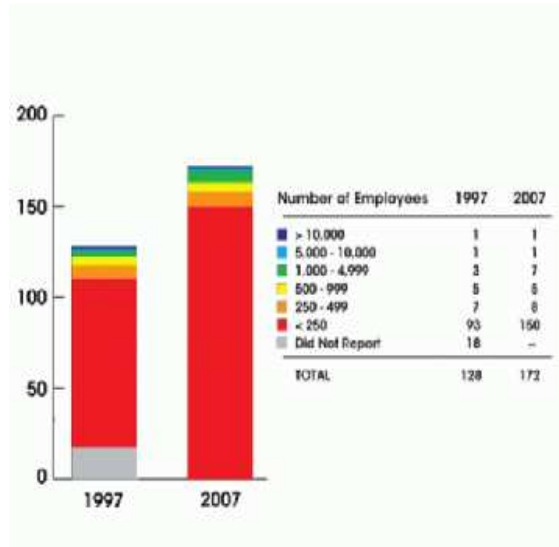
	1956	1966	1976	1986	1996	2003
National Index	100	100	100	100	100	100
North Carolina	45.4	55.9	66.2	71.3	81.0	89.3
Research Triangle Region	57.3	87.2	103.8	115.3	115.5	125.3

자료 : Ibid. p.7.

82) 김영재 외, 전계논문, pp.50-53.

83) The Research Triangle Foundation of North Carolina, Triangle Park Evolution and Renaissance, June.2006, 2006 ISAP World Conference, pp.6-7.

<그림 4-2> RTP 고용현황

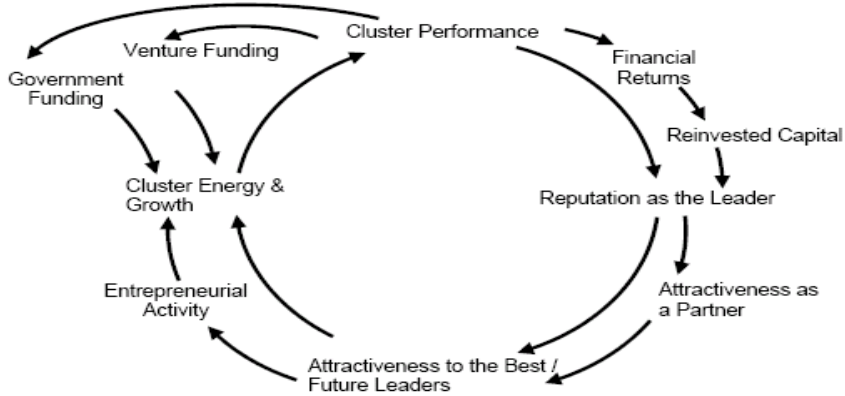


자료 : [www.rtp.org](http://www.rtp.org)(2008)

RTA의 고용은 1997년과 2007년을 비교하면, 규모가 큰 업체의 경우 별 차이를 보이지 않고 있으나, 250인 이하의 중소형 고용업체의 규모가 증가하는 추세이다. 이는 대규모 생산기술을 바탕으로 하는 업체에서 바이오산업, 벤처사업, 환경, 연구개발, 서비스산업 등 소규모 고급인력 수요가 증대되면서 고위기술 지역으로서의 발전을 도모한 결과이다.

<그림 4-3>은 RTA내에서의 성공 전략 분석도이다. 클러스터에 입주를 하게됨으로써 인지도를 향상시키게 되고 이를 통해 투자유치가 가능해지면 미래의 글로벌 리더로서의 활동성으로 인해 기업과 클러스터가 동반 성장을 하는 순환 사이클을 가지게 된다.

<그림 4-3> RTA의 성공전략 분석도



자료 : www.rtp.org(2008)

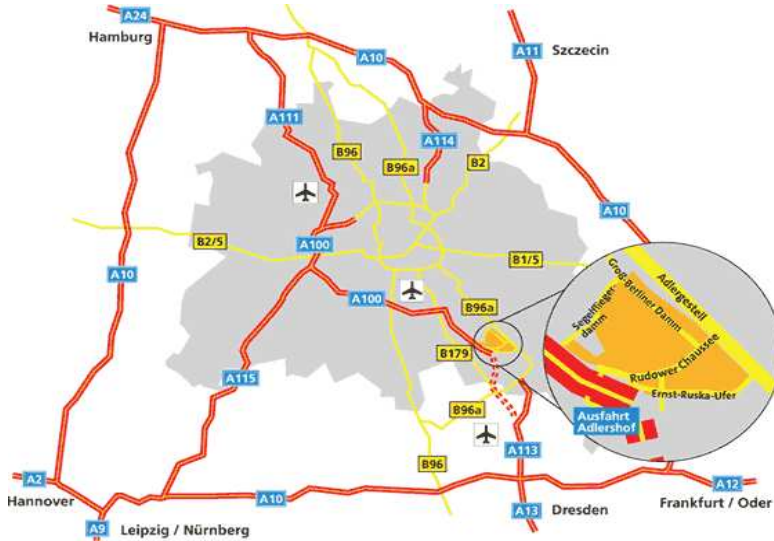
## 2. 독일의 ATP(Adlershof Technology Park)

아들러스호프 연구단지는 베를린으로부터 동남쪽으로 30여분 거리에 있으며 인근에 3개의 공항, 즉 테겔(Tegel) 공항으로부터 약 30Km, 쇠네펠트(Schönefeld) 공항으로부터 약 6Km, 템펠호프(Tempelhof)공항으로부터 15Km 떨어져 있어 접근성이 매우 뛰어나다.

아들러스호프에는 훔볼트 대학의 컴퓨터공학과, 수학과, 물리학과, 화학과 이전하여 기업과 연구기관, 그리고 대학간 연계네트워크가 잘 이루어져 있다. 아들러스호프의 특징은 아이디어, 연구, 생산과정, 상품화 과정이 정교하게 시스템화 되어 있어 실용적인 혁신산업 창출이 용이하다는 장점을 가지고 있다.<sup>84)</sup>

84) 임경수, 전개논문, pp.14-15.

<그림 4-4> 아들러스호프의 지역도



자료: <http://www.adlershof.de>(아들러스호프 연구단지 홈페이지)

<표 4-4> 2007년 기준 ATP의 업체 및 고용현황

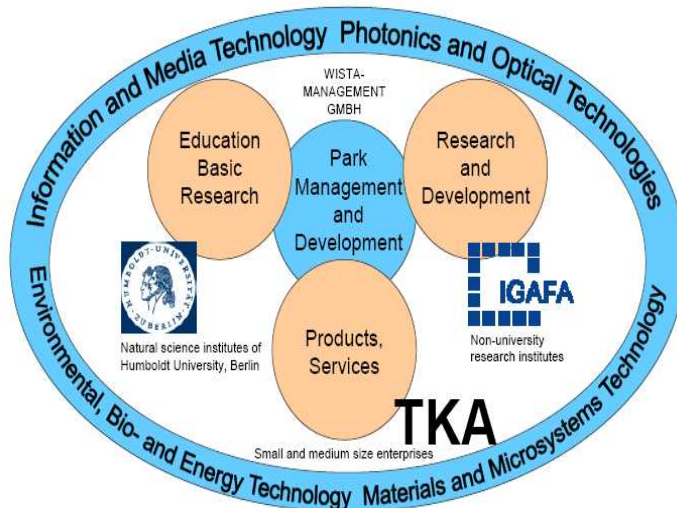
Bereich Area	Untern./Einrichtung Company/estab.	Beschäftigung Employment	Umsatz/Haushalt Turnover/budget
	Anzahl Number	Personen Individuals	Mio. EUR million EUR
Wiss.- und Technologiepark Science and Technology Park	431	7.000	610,8
Unternehmen Companies	413	4.568	453,1
Institute (inkl. HU Berlin) Institutes (incl. HU Berlin)	18	2.432	147,7
Medienstadt** Media City**	145	1.834	193,8
Gewerbe und Dienstleistungen*** Trades, commerce and services***	217	4.598	516,2
Insgesamt Total	793	13.432	1.320,8

자료: WISTA-MANAGEMENT GMBH, 「REPORT ON ADLERSHOF」 2007, p.8.



1991년 9월에 베를린의 주는 WISTA-MANAGEMENT GMBH이 1994년에 나타났던 ADS(Adlershof Development Society)에 기초를 두었다 1992년에 베를린 상원은 통합 소프트웨어를 설립하기로 했다. 대략 2억 3000만 유로화까지 이르는 건설 투자를 하였다. 목표는 과학과 산업 경영자(시장에 혁신)로부터 함께 공동 작용을 할수 있도록 하는 것이었다. 여기에 자리잡기 위하여 혁신적인 사업을 격려하기 위하여, 1번째 센터는 광학기술 센터였으며, 환경센터, 전기기술센터, 정보와 미디어 기술을 센터, 그리고 재료기술 센터에 이어서 1991년에 기술혁신과 경영센터를 설립하였다. 1991년에 아들러스호프에 수학과 베를린의 Humboldt 대학교의 자연과학 능력을 옮겨 놓도록 만들어졌다. 직원은 약 11.000명 기업체 658개, 과학 기술 Park내 투자는 1991년부터 2007년까지 55억 유어를 유치했으며 672명의 과학자 사이에 대략 1,500명의 종업원과의 연구소 12군데, 6개의 자연과학 연구소들과 130명의 교수, 대략 7,000명의 학생 그리고 900 직원으로 구성되었다.

<그림 4-5> 아들러스호프의 성공전략 분석도



자료: <http://www.adlershof.de>(아들러스호프 연구단지 홈페이지)

아들러스호프의 성공전략은 대학 연구소와 대학의 자연과학 연구소 그리고 기업체들이 과학적 우위를 바탕으로 공원내에서 상호 공존하면서 투자를 유치하여 지역경제를 운영하고 경영하는 성공방식에서 시작되었다.

### 3. 영국의 *RDA(Regional Development Agency)*

노동당의 블레어 정권이 1997년에 출범한 이후, 영국에서 지역발전정책의 분권화가 대대적으로 추진되었다. 특히 1999년에서 2000년까지의 기간에는 잉글랜드 9개 지역별로 RDA가 창설되었다. 1998년에 제정된 Regional Development Agency Act와 1999년에 제정된 Greater London Authority Act를 토대로, 1999년에 런던권을 제외한 잉글랜드 내 8개 지역별로 RDA 지역의회가 출범하였고, 2000년에 주민의 직접선거를 통해 GLA(Greater London Authority)가 출범하였다.

GLA는 런던시장(Mayor of London)과 런던의회(London Assembly), 그리고 런던시장 직할의 4개 행정기구로 구성된다. 4개 행정기구 중 하나인 LDA(London Development Agency)가 런던권의 RDA에 해당된다.

지역발전정책의 분권화라는 맥락 속에서 RDA는 지역 내에서 지역의회를 비롯한 이해관계 주체들과의 협력을 토대로 경제발전과 재생촉진, 경쟁력 강화, 투자 장려, 고용 촉진, 지속가능한 발전 등을 핵심목표로서 추구한다. 이를 위해 지역 내 이해관계 주체들과의 협력을 통해 대체로 10년의 기간을 대상으로 지역경제전략(RES: Regional Economic Strategy)을 수립해서 추진하다.

무엇보다도 영국 중앙정부는 잉글랜드의 각 RDA가 부처별로 예산을 할당 받아 각 부처의 규정에 맞춰 예산을 집행하게 하던 방식에서 탈피, 2002년부터 ‘Single Pot’ 또는 ‘Single Program’<sup>85)</sup> 이라는 제도를 도입해서 RDA에 포괄적으로 예

산을 지원하였다. 그에 따라 RDA는 지역별 여건과 각 지역에서 수립된 전략에 맞게 재량권을 갖고 지역경제발전을 추구할 수 있게 되었고, 지역발전정책의 분권화가 더욱 강화되었다. 그런데 포괄적 예산지원에 대응해서 RDA는 중앙정부와 합의된 지역발전 목표를 달성해야 한다. 중앙정부와 합의되어야 하는 지역발전 목표는 일자리 창출 및 알선, 창업 및 기업투자, 기업지원, 도시 및 근린 재생, 노동력 교육 및 훈련 등에 관한 내용을 담고 있다. 요컨대, 잉글랜드의 지역수준에서는 RDA에 대한 중앙정부의 포괄적 예산 지원이 분권화된 지역발전 정책을 추진하는 수단 중 하나가 된다.

포괄적 예산지원에 대응해서 각 RDA가 중앙정부와 합의된 목표 대비 실적을 해당 지역의 지역청(GO: Government Office)이 중앙정부를 대신해서 모니터링을 수행한다. 지역청은 제출받은 실적보고서와 RDA로부터 청취된 의견을 토대로 자체 평가 보고서를 작성해서 통상산업부에 제출한다. 통상산업부 그리고 관련 중앙정부 부처는 제출된 지역청의 평가보고서와 RDA의 실적 보고 자료를 토대로 RDA의 지역발전 목표 달성 정도를 파악하여 RDA 피드백을 제공한다.<sup>85)</sup>

RDA의 핵심기능은 5~10 기간의 지역경제전략을 입안하는 것이다. 지역은 <그림 4-6>과 같이 9권으로 분리된다. 그 지역은 북동부권(**NE** :North East), 북서부권(**NW** : North West), 요크셔 험버권(**Y&H** : Yorkshire and the Humber), 중동부권(**EM** : East Midlands), 중서부권(**WM** : West Midlands), 동부권(**E** : East of England), 런던권(**L** : London), 남동부권(**SE** : South East), 남서부권(**SW** : South West) 이다.

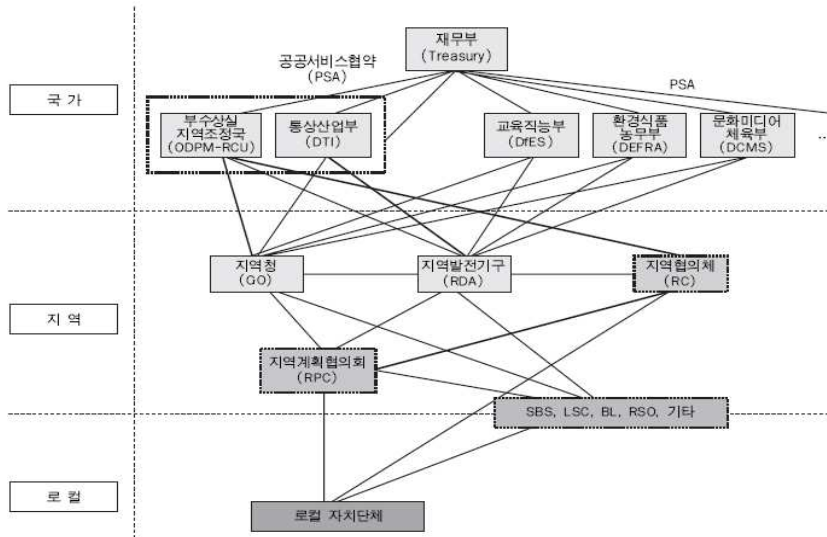
85) 예산운영제도로써 지역의 우선순위에 따라 특정분야에 재원을 배정할 수 있게 하는 제도.

86) 변필성, 김광익, “영국 잉글랜드 RDA에 대한 포괄적 예산지원과 지역발전정책 분권화”, 「한국경제지리학회지」, 제11권 제1호, 한국경제지리학회, 2008, pp.164-168.

<그림 4-6> 잉글랜드 REGIONS



<그림 4-7> 잉글랜드의 지역정책 추진체계



주: 1) SBS (Small Business Service), LSC (Learning and Skills Council), BL (Business Link), PSA (Public Service Agreement), RSO (Regional Supply Office)

2) 굵은 실선은 주무부처 또는 주무기관

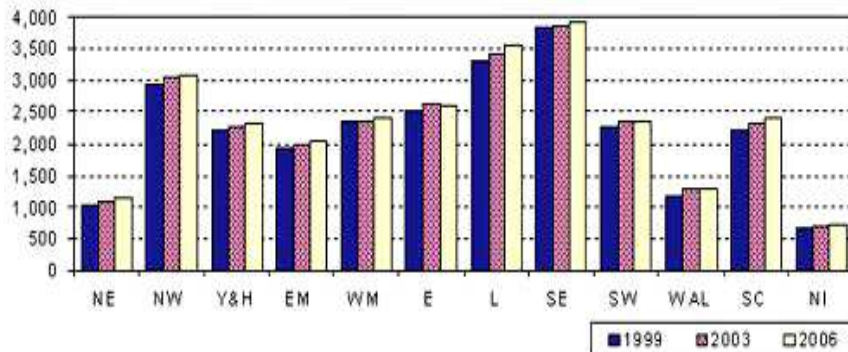
자료: 정준호, “영국(잉글랜드) 지역정책의 최근 동향과 시사점”, 「KIET 산업경제」, 2004.10월, 산업연구원, 2005.5.23, p.27.

잉글랜드의 지역정책 추진체계는 RDA를 중심으로 로컬과 지역, 국가로 분리되어 운영되고 있으며 그 세부적인 연관성과 관련부서들은 <그림 4-7>과 같다. 87)

<그림 4-8>과 <그림 4-9>는 근로고용인원과 수출업자 추이를 잉글랜드 지역별, 스코틀랜드, 북아일랜드, 아일랜드와 비교하여 나타내고 있는 수치이다. 근로고용인원은 여성은59세까지이며 남성은 16세부터64세까지의 연령을 나타낸다. 2006년 동안 취업 연령의 4분의 3이 근로자이며, 79%와 78% 가지고 있는 남동권과 남서권에 분포하고, 수출업자 수는 런던권과 남동권이 가장 활발하게 증가추이를 보이고 있다. 이는 잉글랜드를 제외한 다른 영국권 국가보다 수치가 높음으로써 영국의 지역정책의 중심은 RDA와 지방분권에 있음을 확인 할 수 있다. 88)

<그림 4-8> 근로고용인원 추이

(단위 천명)

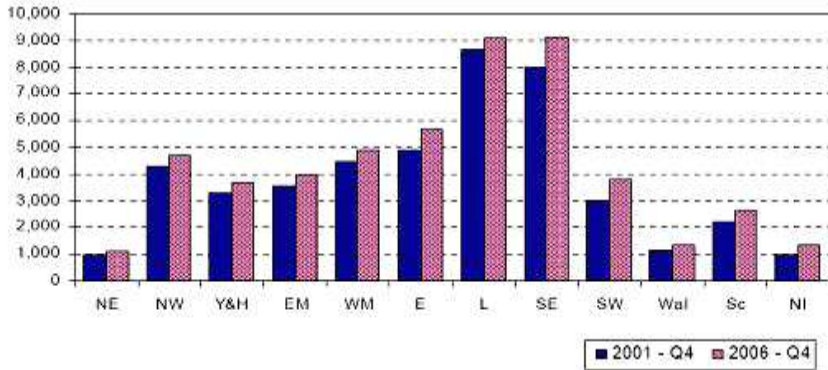


87) 손창남, 조강철, 『주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점』, 한국은행 조사국, 2008.7, pp.8-9.

88) Steven White, 「Regional Competitiveness & State of the Regions 2007」, Strategic Policy Analysis, Department of Trade and Industry of UK, August 2007, p.18.

<그림 4-9> 수출업자 추이

(단위 명)



주 : **NE** (North East), **NW** (North West), **Y&H** (Yorkshire and the Humber), **EM** (East Midlands), **WM** (West Midlands) , **E** (East of England), **L** (London), **SE** (South East), **SW** (South West), **WAL** (England Wales Scotland) , **NI** (Northern Ireland)

자료: 상계서, P.18.

#### 4. 일본의 나가하마(長浜)

나가하마(長浜)는 시가(滋賀)현 북동부, 비와코(琵琶湖)의 북동연안에 위치하는 도시로 시의 역사는 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)가 비과호의 호반에 라쿠이치(樂市)로서의 조카마치(城下町)를 구축하고 이마하마를 나가하마로 개명, 나가하마 성의 축조를 시작한 1573년까지 거슬러 올라간다. 그 후 나가하마는 히데요시(秀吉)시대의 전통을 계승하면서 에도(江戸)시대를 거쳐 근대국가가 성립한 명치시대를 경유하여 축면(縮緬)이나 문장(蚊帳)등의 지역산업이 발전한 자유상공업도시로 변

영하였고 호북(湖北)지방의 교통의 요충지로서도 활기를 띠었던 지역이다. 이 지역은 일본 최대 호수인 비와호를 내재하고 있어 관광지로서 적절한 요소들을 갖추고 있어 역사·문화자원·전통적인 민속 문화나 생활문화·온천 등 풍부한 관광 중심지를 형성하여 지역활성화에 성공하고 있다.

나가하마는 공업도시로 융성하였지만, 전후에 이르러 과거의 전통을 상실하면서 고도경제성장의 폐막과 더불어 지역산업은 쇠퇴기를 맞이하게 된다. 구 시가지의 상점들은 영업을 중지하고 거리를 메웠던 인파들은 자취를 감춰 활기를 상실한 거리로 변해 버린 것이다. 이에 시가지는 농촌지역으로 확대되면서 과거의 시가지 중심부가 서서히 쇠퇴하고 그 쇠퇴한 중심 시가지를 주민자치에 의하여 재건하면서 관광에 의한 지역진흥이 시작되었다.

나가하마 관광지 조성의 배경은 대체로 두 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째, 사회자본의 정비이며, 또 다른 하나는 정신적 문화의 재생산이라고 할 수 있다. 전자는 국도 8호선의 정비사업과 자동차로, 나가하마 인터체인지의 정비, 대형 유통그룹의 쇼핑 센터의 개점이다. 반면에 후자는 나가하마에 내재하고 있는 정신문화로서 히데요시 신앙이다. 이런 배경으로 현재 나가하마는 지역의 역사와 문화를 활용하고 거리 전체를 박물관처럼 변경하여 낡고 오래된 것들을 모아서 나열하는 박물관에 대한 고착된 이미지를 불식시키고 나가하마의 진취적인 기상이 넘쳐나는 전통이나 문화를 재생산하여 그곳으로부터 새로운 문화를 창출하고 개성과 매력이 있는 거리를 조성하는 정책을 지향하고 있다.

또한, 유리 공예품을 주 업무로 하는 구로가베를 조성하여 중심 시가지 활성화의 거점이 되고 나가하마 관광거리 조성을 추진하였다. 상점가의 재활성화를 통한 나가하마의 관광지 조성을 정중에 의하여 정중문화를 재생산하는 결과를 초래하여 실제로 상점가의 거리정비나 소프트의 개발, 정착과정에서의 정중의 역할이 증대했

다.89)

<표 4-5> 나가하마 관광자원 및 시설 현황

시설	기타
관광시설	나가하마성역사 박물관, 예산박물관, 나가하마 고보 오도리절(우영이야 통해), 교운관, 나가하마 철도 스퀘어, 쿠니토모총의 마을자료관, 향토 자료관, 흑벽유리관(흑벽 1호관), 흑벽미술관(흑벽 10호관), 해양당피겨 박물관흑벽용유관, 나리타 미술관, 장빈오르골당(흑벽9호관), 감 히비키 프리마켓 가든, 중수관, 비와코기선, 아사이 역사 민속 자료관 「시의 마을」, 선현의 관, 북 오오미 리조트 이집트관
숙박시설	21 곳
체험실습	11곳(유리, 도자기 등)
축제 및 이벤트	히키야마 마즈리, 불꽃놀이 연중 행사

자료 : 나가하마 관광협회 홈페이지, <http://www.nagahamashi.org>(2008)

## 5. 중국의 중관촌(*Zhongguancun Science Park*)

중관촌은 1978년 등샤오핑이 전국과학대회에서 최초로 ‘과학기술은 생산력’임을 언급한 이래, 중국의 경제건설은 과학기술에 의지해야 하고, 과학기술은 반드시 경제건설을 목표로 해야 한다는 정책방향이 수립되었다. 이러한 정책에 힘입어 1980년 10월, 개혁개방 초기에 가장 먼저 해외유학길에 올랐던 일부 과학자들이 귀국 후 실리콘벨리를 모방하여 중관촌에 최초의 민간 과학기술관인 ‘북경플라즈마학회 선진 발전 기술 서비스부’를 설립하였는데 이가 바로 현재 중관촌 과학기술단지의 모체이다.

중관촌 시험구의 발전과 성과가 가시화되자 고기술산업의 내재적 발전을 위하여

89) 권병욱, 권동극, “일본의 관광정책과 지역활성화”, 「관광연구」, 제21권 2호, 대한관광경영학회, 2006.8, pp.180-186.



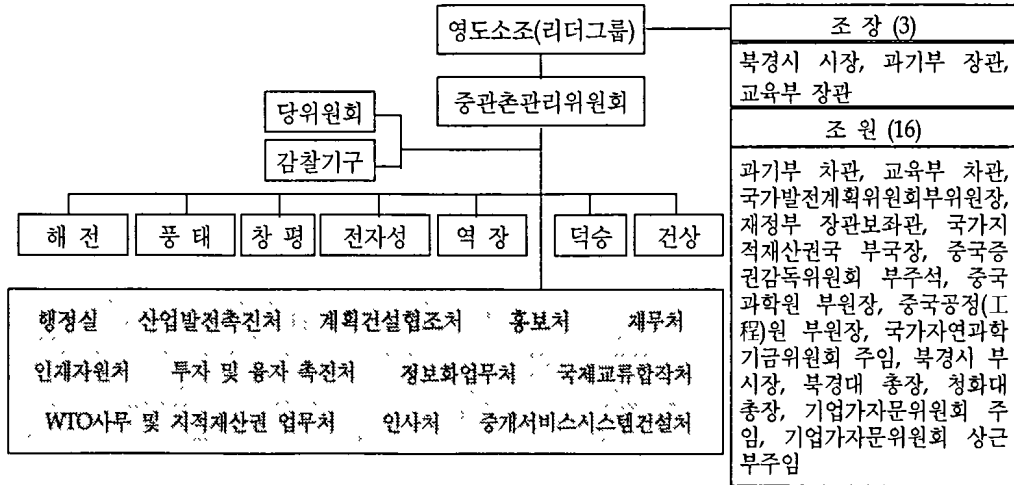
중국 과학기술부와 북경시 정부는 공동으로 ‘과학교육을 통한 국가부흥전략을 실시하여 중관촌과학기술단지를 신속하게 설립하는 것에 관한 요청’을 국무원에 제출하게 되고, 1999년 국무원은 이를 비준하여 기존의 ‘북경시 신기술산업개발시험구’를 ‘중관촌과학기술단지’로 승격시키고, 북경시는 이의 체계적인 관리를 위해 ‘중관촌과학기술단지조례’를 제정하였다. 이로서 중관촌은 기존의 3원인 해전, 풍태, 창평과학기술원에 ‘전자성과학기술원’, ‘역장과학기술원’, ‘덕승과학기술원’과 ‘건상과학기술원’를 추가하여 ‘1단지 7원’의 형식을 갖추게 되었다.

중관촌은 관리위원회가 직접 관리하고 있는데, 관리위원회는 효율 및 서비스원칙에 입각하여 공상, 세무를 비롯하여 회계심사, 외국인투자기업의 설립비준 등 중관촌 내에서 발생하는 거의 모든 행정업무를 통일적으로 관리하고 있다. 관리위원회는 자체적으로 해외유학파들의 창업을 위한 각종 지원정책을 실시하고, 기업설립에 필요한 비준기간을 50일에서 7.5일로 단축시키는 등 자체 규정을 제정 및 실시할 수 있는 권한을 중앙정부 및 북경시로부터 위임받았다. 또한 중관촌 관리위원회는 중소형 고기술사업에 대한 자금지원을 위해 ‘북경 중관촌 과학기술 담보 유한회사’를 설립하여 자금지원업무를 일임시켰으며, 2000년 4월 10일에는 ‘중관촌과학기술단지의 기업등기 전 심사제도 개혁에 관한 시범 방안’을 시행하여 행정심사에 필요한 항목을 줄이고, 심사절차를 간소화하고 행정효율을 제고하는데 기여하였다.<sup>90)</sup>

---

90) 이정표 외, “중국 중관촌과학기술단지에 대한 정책과 성과연구”, 「국제상학」, 제21권 제1호, 한국국제상학회, 2006.3.31, pp.162-167.

<그림 4-10> 중관촌과학기술단지 관리위원회의 체계



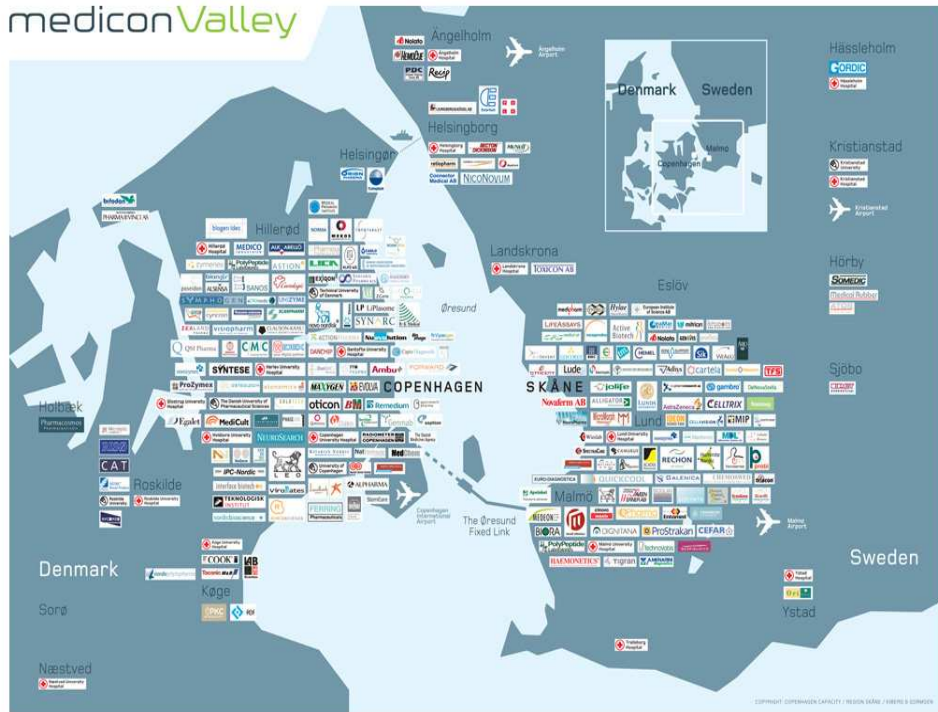
자료 : 이정표, 상계서, p.167.

## 6. 덴마크의 메디콘 벨리(Mdiicon Valley)<sup>91)</sup>

웨레순드 지역은 스웨덴과 덴마크 양국 사이의 걸쳐 위치한 초광역산업클러스터이다. 메디콘 벨리는 제약산업이 미래형 산업으로 주목받기 시작한 1990년 초 우레순드 지방정부가 동 지역의 제약산업 경쟁력을 파악하기 위한 프로젝트를 실시하였고 이 프로젝트에 스웨덴 관련업체는 물론 인근 국가인 덴마크의 제약업체와 병원들이 참여하게 되면서 2개국 2개지역에 걸친 제약산업 클러스터 메디콘 벨리가 시작되었다.

91) 광채기, 나주몽, “지방화시대의 바람직한 지역경제발전의 전략”, 「지역개발연구」, 제39권 제2호, 전남대학교 지역개발연구소, 2007.12, pp.39-42.

<그림 4-11> 메디콘 밸리 진출 업체 현황



자료 : [www.mdiiconvalley.com](http://www.mdiiconvalley.com)(2008)

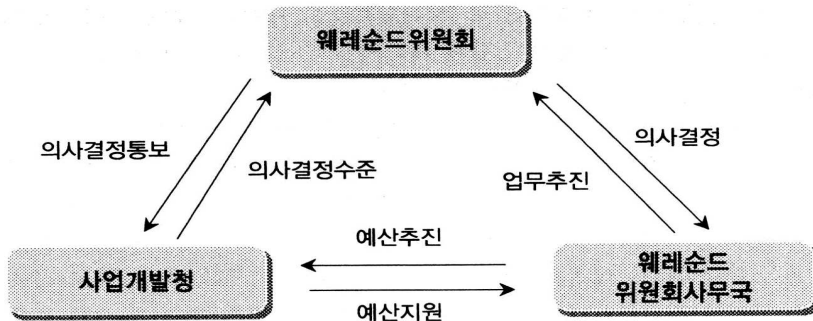
1997년 웨레순드 지역의 초광역클러스터를 형성할 위한 프로젝트를 바탕으로 스웨덴 남부지방과 덴마크의 코펜하겐을 잇는 생명과학 클러스터 MVA(Medicon Valley Academy)가 형성되었다. 클러스터 안의 통합과 발전을 위해 초기 설립 당시 코펜하겐 대학, Lund 대학, The Royal Danish School of Pharmacy, The Technical University of Denmark, The Copenhagen Business School, Malmö University를 EU에서 재정지원 하였다.

메디콘 밸리의 특징은 덴마크 코펜하겐 지역과 스웨덴 남부지역에 이르는 국경

을 초월한 광범위한 지역을 하나의 클러스터로 단일화시킨데 있다.

두 주권국가의 양 지역에 형성되는 지역클러스터 구축은 단일지역의 클러스터 구축보다 매우 복잡한 형태로 이루어지고 있다. 웨레순드 지역에서는 우선 최고 정치적 합의를 도출하고 이를 실행할 수 있는 전담행정서비스기관으로 웨레순드 위원회 사무국을 설치하여 전문적으로 업무를 수행하도록 하고 있다.

<그림 4-12> 웨레순드의 의사결정과 추진기



자료 : 광채기, 나주몽, 상계서, p.41.

또한 국가간 국경을 초월한 지역개발프로그램을 강력하게 진행시키기 위해 프로젝트 형태의 다양한 신청을 접수하고 이를 효율적으로 관리하기 위한 관리조직으로 덴마크 광역코펜하겐기관을 창설하였다. 지원 및 투자자금의 신속한 집행을 위해서는 스웨덴의 국가기관인 사업개발청이 활동하고 있다.<그림 4-12>는 웨레순드의 의사결정과 추진기구를 나타낸다.

지역투자유치와 외국계 기업의 사회활동을 전문적으로 지원하기 위해서 스웨덴 지역에서는 포지션스토네가 조직되어 있으며 덴마크 지역에는 코펜하겐 커피서티가 조직되어 투자유치전담기능을 담당하고 있다. 특히 덴마크는 의약품 및 바이오

테크 산업클러스터를 형성하기 위해 외국전문인력 및 연구원에 대한 세금인하 혜택과 연구센터의 설치운영을 통해 적극적으로 지원하고 있다.

### 제3절 사례분석을 통한 성공요인과 시사점

#### 1. 성공요인

대덕연구단지의 성공요인으로서는 정부와 기업의 적극적 활동, 세계적 수준의 연구개발능력, 국내 최대, 국제적 수준의 R&D 클러스터 및 국내 유일의 공인 R&D 및 벤처집적지이며, 첨단기술의 핵심원천기술 보유 및 최상위권의 특허출원율, 인프라 보유, 차세대 융합기술능력의 보유, 기술경쟁력, 축적된 시너지 효과의 실현 가능성의 증대, 신교통망 확충으로 지역간 연계 가능성의 증대 등이 있으며, 외국인투자기업 및 해외 우수 연구기관의 유치에 대해 신규 개발사업을 통한 입주공간을 확충하고, 인력채용 및 세제 등에 대한 지원방안을 마련하였다. 또한 외국기업의 경영상의 어려운 점을 해소하기 위한 옴브즈만을 운영하고, 관계기관 공동으로 행정 및 생활편의 제공을 위한 One-Stop Service를 실시하고 있다. 글로벌 네트워크 구축을 위해 컨벤션센터 등 글로벌 비즈니스 허브센터를 운영하고, 특구의 해외협력거점의 확보 및 해외 혁신클러스터의국내 협력사무소의 유치도 추진하였다. 특히, 프랑스 소피아안띠폴리스(2005.11), 중국 중관촌(2006.4) 등 해외 혁신클러스터와 MOU 체결하여 협력네트워크 확대를 통한 국제화를 촉진하였다. 이 외에도 해외투자로드쇼(미국, 홍콩) 및 해외 벤처캐피탈 투자상담회 개최를 통한 해외 자본을 유치하고 있다.<sup>92)</sup>

92) 기영석, 박진섭, “대덕연구개발특구의 연구개발성과의 네트워크 형성 방안” 「한국지

RDA는 유연성과 자율성을 갖는 대신에 경제발전의 달성목표를 제시하고 이를 이행해야 한다. 또한 실행계획대로 실천해야하며 이를 바탕으로 경영계획을 세워 통상산업부로부터 승인을 받아야 하는 절차를 걸치며, 지역의 우선순위에 따라 특정분야에 대한 재원을 먼저 배정할 수 있다.<sup>93)</sup>

신주과학단지의 성공은 첫째, 컴퓨터와 정보통신관련 분야를 특화하여 집중적인 투자가 이루어지고 관련 업체간 집적경제의 잇점을 활용하였다. 둘째, 단기간에 상당수 국내외 전문기업의 유치에 성공하였는데, 대만정부는 적극적으로 장소를 관측하고 이주기업을 위해 다양한 인센티브를 제공하여 국내뿐만 아니라 해외 우수인재와 기업들을 유치하였다. 셋째, 연구개발과 생산활동이 효과적으로 결합된 과학산업단지로 공과대학 위주의 연구중심대학인 국립지아오통대학과 국립칭화대가 인근에 입지하여 단지내 기업들에게 우수인력을 제공하였고, 공업기술연구원, 국가고성능컴퓨터센터, 방사관가속기연구센터, 국가우주계획실, 정밀기기발전센터, 웨이퍼설계제조센터, 나노기기실험실 같은 정부출연연구기관들이 설립되어 활발한 산학협력연구를 수행할 수 있었다.<sup>94)</sup>

웨렌순드는 국경을 뛰어넘어 지역간 인접해 단일 경제권을 이루고 있고 유럽내의 타 지역과 단일경제권으로 경쟁할 수 있는 규모를 가지고 있다. 동 지역은 경제의 쇠퇴라고 하는 동일한 문제를 안고 있어 상생을 통한 경제활성화에 대한 이해와 의지가 강하게 형성되어 있었다. 이러한 의지는 단순한 하드웨어의 공동서치를 넘어서 정책수단으로서의 혁신 클러스터 육성정책의 수립 및 원동력이 되었다. 가장 큰 시사점은 두 지역이 통합되는 과정에서 상이한 법률체계, 규칙, 규정 등은 지역통합에 커다란 장애요소로 작용하였으며, 지방자치단체간의 의견을 조율하는

---

방재정학회 서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 2007년 8월, 한국재정학회, 2007. 8, p.97.

93) 정준호, 전계보고서, p.28.

94) 신승춘, 전계보고서, pp.154-155.

과정에서 많은 문제점을 유발시켰으나 웨렌순드 위원회라는 통합된 의사결정기구를 창설하고 이를 통해 통일된 법·제도적 관리가 가능하게 하였다는 것이다.<sup>95)</sup>

## 2. 국내사례와 선진국 정책의 변화분석의 시사점

### 가. 국내 사례분석

국가균형발전과 지역경제 활성화라는 시각에서 볼 때 클러스터의 성장과 지역혁신이 가장 중요한 성공 요소라는 것을 사례분석을 통하여 확인할 수 있다. 접근성의 용이, 산학연의 체계적인 유관적인 체계화, 신기술산업을 위주의 미래지향적인 산업 중심으로 발전하고 있다. 입주자의 편의를 위한, 교육, 세금, 서비스에도 완벽한 제공을 모든 사례연구에서 찾아 볼 수 있다.

국내 사례에서 볼 수 있듯이 지역혁신의 성공을 위해서는 첫째, 지역의 고유자원을 활용했다는 점이 두드러진다. 지역은 경제적 상호작용과 혁신의 장이다. 즉, 혁신은 기본적으로 지리적 과정이며, 공통의 지식기반을 갖고 있는 지역사회 속에서 혁신역량의 지속이 이루어진다. 이것은 지역이 갖고 있는 특정 자원의 혁신역량과 경쟁력 강화에 매우 중요하다는 점을 의미한다. 결과적으로 지역이 가지고 있는 유리한 점에 대한 철저한 인식을 바탕으로 지역의 혁신역량을 강화하였다.

둘째, 지역 내에 혁신 마인드를 가진 지도자가 존재했다는 점이다. 전술한 국내 사례의 경우 더욱 그러하다. 지역혁신은 신기술 개발 또는 번창하는 시장 등과 관련하여 최초의 활동은 시작하는 소수의 사람들에 의해 촉발되는 것이 일반적이다. 따라서 지역 내에 혁신을 불러일으킬 수 있는 혁신활동을 하는 사람들이 존재하지

---

95) 광채기·나주몽, 전계논문, pp.41-42.

않는다면 지역혁신은 일어날 수 없다. 최초의 혁신가들은 정책결정자들의 단기적 정책조치에 의해 단기간에 육성될 수 있는 것이 아니다. 그러므로 최초의 혁신가들이 활동할 수 있는 유리한 환경이 조성되어야 하며, 성공한 사례에서는 그런 환경이 조성된다.

셋째, 지역 내에서 혁신 네트워크를 통한 상호협력과 학습, 지식이전 등을 통해 혁신이 지역내로 확산되었다는 점이다. 혁신은 사회적 관계와의 융화(social emdeddedness)에 의해 이루어진다. 제한된 지리적 영역 내에서의 주로 비공식적인 사회적 관계의 집합 또는 네트워크가 상호강화적·집단적 학습과정을 통해 지역의 혁신역량이 제고되는 특징이 있다. 마찬가지로 지역 혁신가들에 의해 만들어진 혁신의 ‘최초의 싹’이 인적 자본의 축적, 파급효과, 시너지 효과, 분리시설 등 다양한 지역메커니즘을 통해 전 지역에 확산함으로써 혁신의 효과를 증폭시켰다.<sup>96)</sup>

넷째, 지역경제가 쇠퇴기에 접어들어 새로운 대안이 제시되었다는 점이다. 외국 사례의 경우 국내와 같은 동기를 가지고 지역경제 활성화 정책이 입안되지만 지역경제가 국제화를 이룬다는 사실을 인지할 수 있다. 단순히 자원을 활용하는 것이 아니라 지리적인 입지조건을 이용하거나, 전혀 새로운 신산업, 차세대 산업을 중심으로 국가적 차원에서 지원이 있다는 점이다.

이를 통한 성공적 지역클러스터의 성공요인 <표 4-6>과 같이 분석할 수 있다.

---

96) 이정록, 전개논문, p.14.



<표 4-6> 선진 혁신클러스터 성공요인

단계	성공요인
여명기	핵심지역은 30분 이내의 접근 지역으로서의 위기의식 지역자산을 살릴 수 있는 산업에 집중과 선택 초기에 핵심기업이 몇 개 존재 연구자를 끌어들이는 장래의 지역비전을 실현시키는 인물 세계적 인재의 유치/의식주 환경
도입/탐색기	핵심적인 세계 수준의 연구개발능력 산·학·관의 연계 결합 벤처기업의 활력, 높은 인재 이동성 벤처와 대기업, 대학 등의 연계 기업, 대학, 지원 등의 연계 코디네이션 기관 존재 금융, 경영, 기술, 제조 등 지원 인프라 기관
성장/성숙기	그 지역의 다른 클러스터와 융합 클러스터 지명도 향상 글로벌 자세로 시장 확대, 혁신 촉진 주식공개(IPO)에 의한 신용도 향상, 고성장

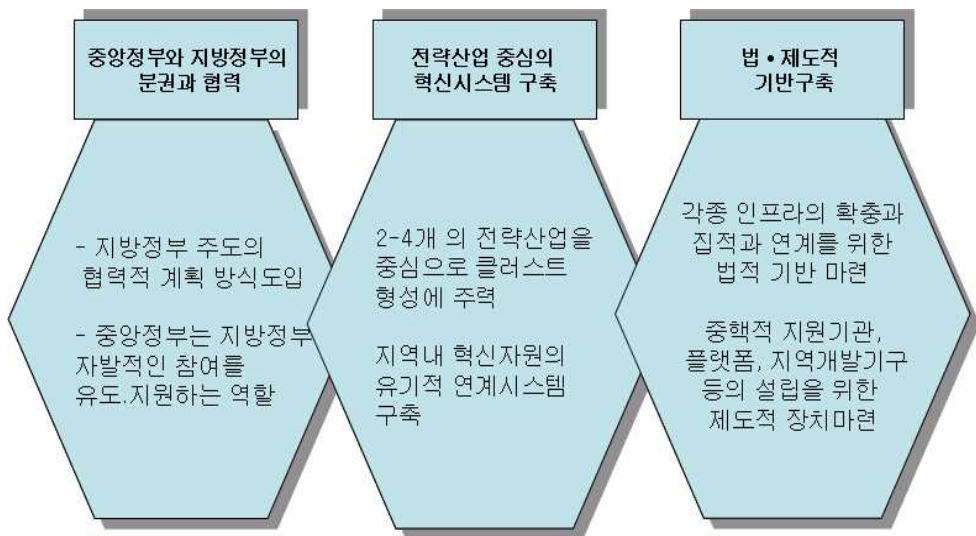
자료 : 이갑두, 전개논문, p.294.

성공요인을 통한 클러스터 정책의 성공화의 시사점은 <그림 4-13>과 같이 나타낼 수 있다. 그 내용으로는 첫째, 혁신주도형·수요지향형 산업정책으로의 전환하고 있다. 먼저 최근의 해외의 산업정책은 국제적 추세와 각 지역의 전략에 비추어 볼 때, 기업들의 기술혁신활동을 지원하는 데 초점을 두는 정책, 즉 혁신정책으로의 전환이 두드러지고 있다. 이와 함께 혁신정책은 산업정책과 함께 정책의 다른 한 축을 구성하는 과학기술정책과의 관계에 있어서도 상당한 변화가 일어나고 있다. 전통적으로 과학기술정책은 기초 및 응용과학의 발전을 제도적으로 지원하는 데 기반하고 있다. 이러한 정책적 초점에서 과학기술의 상업화, 즉 새로운 제품, 공정, 조

직의 개발과 확산을 촉진하는데 더 초점을 두는 실용적인 정책 틀로의 전환이 일어나고 있다. 지역혁신체제 구축을 통한 국가균형발전 정책이 보다 실효성을 가지기 위해서는 중앙정부의 산업 및 과학기술 정책이 지역의 특성을 고려한 지방정부의 산업 및 과학기술 정책과 효과적으로 결합 조정된 정책이 수립·추진되어야 한다.<sup>97)</sup>

이러한 전환은 혁신활동의 성격, 즉 연구개발, 기획, 생산, 유통에 이르는 가치체인상의 모든 과정에서 혁신이 유발된다고 보는 관점과 관련되어 있다. 지역혁신체제 구축과 관련한 해외 사례에서 보여 지는 산업정책의 주요 추세는 기존의 산업정책과 과학기술정책을 통합한 혁신정책으로의 패러다임 전환이 일어나고 있다.

<그림 4-13> 주요 선진 클러스터정책과 시사점



자료: 김종갑, 『산업클러스터 발전전략 심포지엄 발표자료』, 삼성경제연구소, 중앙일보, 2002,10.15, p.8.

97) 이종용, 전계논문, p.99.

다음으로 최근 해외의 산업정책은 공급주도형 정책에서 수요지향형 정책으로의 전환이 추진되고 있다. 과거 산업정책은 산업 인프라 구축 등 대부분 공급 지향적 접근에 기반하고 있었다. 그러나 이러한 접근방법의 효과에 대한 문제제기가 있고, 그 반향으로 수요 지향적 접근방법으로의 전환이 이루어지고 있다.

둘째, 이는 대부분의 해외사례에서 찾아볼 수 있듯이 기업에 대한 기술소요와 이에 상응하는 기술하부구조 공급에 대한 양면적 분석이 전략의 수립에서 1단계를 차지하고 있다는 점에 잘 나타나 있다.

셋째 다양한 혁신주체들의 참여와 역량이 강화되고 있다. 지역정부 및 각종 공공기관 그리고 민간단체들이 주도적으로 각 전략을 수립하는 주체로서 활동하고 있다. 구체적으로 지역 차원에서 각종 지역공공기관(지방정부, 지역개발기구, 지역기술혁신센터, 리얼서비스센터 등), 지역개발 및 산업진흥과 관련한 자발적인 지역협의회 등이 지역 내 지식기반 확대와 투자유치 확대 등에서 적극적인 역할을 수행한다. 이에 따라 각 지역차원에서 다양한 혁신주체들이 나름대로의 창의성과 자율성을 가지고 혁신전략을 수립 실행하는 경향이 두드러지고 있다. 바로 이런 사실로 인해 혁신정책은 지역 내 다양한 주체들의 참여와 조정, 합의가 매우 중요한 부분을 차지한다. 실제 많은 경우 구체적인 행동프로그램에서 우선순위를 발생시키기 위해 가급적 시작단계부터 관련 행위자들을 참여시켰으며, 이들 행위자들 사이에 합의를 달성하는 것을 강조하고 있는 점이 두드러진다. 이로 인하여 지역산업 진흥을 위한 다양한 정책도구들을 연계·활용하면서 지역 차원에서 종합적인 지원체계를 수립하여 추진한다. 동시에 지역 내 혁신주체간의 접촉을 통해 지역혁신 네트워크를 효과적으로 구축하여 다양한 혁신주체의 역량을 강화하고 있다.

넷째, 지역혁신 네트워크가 강화되고 있다. 지역혁신체제를 구축하는데 기반이 되는 다양한 혁신주체간의 네트워크 구축이 활발히 추진되고 있다. 먼저 산학연간

네트워크 강화를 통한 지역연구기반의 강화가 이루어지고 있다. 이 경우 지역산업 정책의 대상은 산업체와 대학, 연구기관간 협력네트워크의 구성에 있으며 지역의 연구센터를 중심으로 집중화된다. 연구개발을 수행할 재원이 부족한 중소기업 등을 중심으로 산학연계 강화를 통한 연구기반 집적화 프로그램에 적극적으로 참여한다. 이러한 프로그램에 참여하는 기업들은 상대적으로 우수한 기술력을 보유하며 자체적인 연구개발시설을 확보하는 경우가 많다. 이러한 지역혁신 네트워크 구축 정책은 산학연계의 촉진을 도모하기 위해 기업과 지식공급원(대학 및 연구기관 등)과의 네트워크 형성과 관련된 지원을 적극적으로 수행한다. 공공부문에서는 기업 간, 기업과 지식공급원 간 협력관계를 연결하고 관리하는 중개자의 역할을 적극적으로 수행한다.<sup>98)</sup>

## 나. 선진국 정책의 변화 분석

세계화와 지식기반 경제의 대두 등 세계경제의 흐름이 바뀌면서 선진국들은 시대적 변화에 부응하여 지금까지 추진해오던 균형발전 정책의 기초를 새롭게 전환해 나가고 있다. 국경의 의미가 쇠퇴해지고 지역이 새로운 경쟁의 단위로 부상함에 따라 선진국의 각 지역들이 변화의 흐름에 빠르고 유연하게 대처함으로써 경쟁력을 높이려는 노력을 기울이고 있다. 첫째, 균형발전정책의 전략적 목표가 지역격차 완화에서 지역의 내생적 발전을 도모하는 방향으로 바뀌고 있다. 균형발전 정책의 핵심이었던 낙후지역을 대상으로 하는 외부 투자유치 및 보조금 지급 중심의 일시적 지역격차 완화정책에서, 지역의 내생적 발전을 지원하고 지역의 인적, 제도적 역량을 강화하여 궁극적으로 지역의 자생적 경쟁력을 증진시키는 방향으로 전환되

---

98) 광주전남연구원, 전계보고서, pp.15-16.

고 있다. 지역수준에서 혁신능력의 제고, 기업가정신의 함양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 이를 위해 학습과정으로서 정책평가와 모니터링체계의 구축을 중시하고 있다. 둘째, 목표의 변화에 따른 균형발전의 지원수단도 직접적 지원에서 간접적 지원으로 바뀌고 있다. 그동안 지역격차 해소 차원에서 이루어진 낙후지역에 대한 무조건적인 보조금의 지급은 장기적으로 지속가능한 발전을 가져올 수 없으며 오히려 자원배분의 왜곡을 통해 지역발전에 해를 끼칠 수도 있다는 반성론이 제기되고 있다. 지원을 하더라도 개별 주체를 직접적으로 지원하는 방식보다는 지역전체의 사회경제환경의 질적 수준을 개선하기 위한 투자와 지역 내부자원을 활용하고 내생적 발전의 조건을 조성하기 위한 투자를 중시한다. 셋째, 균형발전 추진체계가 분권화와 통합·조정을 강화하는 경향을 보이고 있다. 정책집행 권한이 중앙정부에서 지방정부로 내려오는 분권화 경향과 아울러, 정책의 효율적인 조정과 통합이 강조되면서 정책 추진체계가 다양하게 변화하고 있다. 중앙정부 주도의 경직적인 하향식(top down)접근 대신 재정 등 권한의 분권화와 지역의 거버넌스, 민관파트너십의 활성화를 강조하며, 특히 부문별(sectoral) 방식을 지양하고 지역에 근거한(place-based) 통합적 발전전략에 관심이 증대하고 있다. 넷째, 균형발전정책의 공간단위 변화도 특징적인 변화이다. 산업정책, 공간정책, 기반시설정비, 도시·농촌 관계, 적절한 거버넌스 구축 등을 보다 효율적이고 일관성 있게 추진할 수 있다는 판단에서 기존의 행정구역 단위 대신 동일노동시장 또는 통근권의 관점에서 정의된 이른바, 기능지역 단위에서 지역정책을 추진하는 경향이 두드러지고 있다. 최근 선진국 지역발전 추진체계는 중앙정부가 주도하던 정책추진체계에서 지방정부의 역할이 확대 되는 분권화와 민간부문의 적극적인 참여로의 변화가 특징이다. 중앙집권국가로 유명한 프랑스는 1980년대 이후부터 분권화를 추진해 왔으며 2003년 시라크 대통령은 지방분권을 강조하는 헌법

개정을 추진한 바 있다. 영국에서도 1997년 노동당 블레어 정부가 들어서면서 새로운 지역정책 철학으로 분권화를 강조하고 있다. 일본의 경우도 2005년 「국토총합개발법(國土總合開發法)」이 개정되고 명칭이 「국토형성계획법」으로 변경되면서 지방분권과 지역의 주도적 역할을 강조하고 있다. 지역정책의 분권화 흐름이 강화되면서 지방재정의 자율성도 확대되고 있다. 그전까지는 중앙정부가 직접 사용처와 사용방식을 지정하던 재정 지원 방식에서, 각 지역이 자율적으로 그 지역의 사업우선순위에 따라 포괄적으로 사용할 수 있도록 재원을 포괄 지원함으로써 지방재정의 자율성과 함께 효율성과 책임성을 높이고 있다. 이른바 포괄보조금(Block Grant) 또는 이와 유사한 형태의 보조방식이 확대되고 있다. 미국은 이미 1974년 종전 7개 지역개발 국고보조금을 포괄보조금으로 통합하여 지역사회개발포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant)을 설치·운영하고 있고, 영국의 경우에도 2002년부터 개별 부처가 관장하던 11개 보조금을 단일예산(single pot)으로 통합하여 RDA의 자율성을 신장시키고 있으며, 일본에서도 2005년 지역재생법이 제정되면서 종래에 개별부처 단위로 운영하던 보조금을 지역재생강화교부금으로 통합하여 내각부에서 일괄 접수, 교부함으로써 창구 일원화 및 사무 간소화를 구현하고 있다.<sup>99)</sup>

이와 같은 선진국 정책의 변화 분석에서 얻을 수 있는 점은 우리나라 지역경제 활성화에 좋은 시사점을 제공해 주고 있다.

---

99) 김선기, 전개논문, pp.7-9.

## 제 5 장 국가균형발전을 위한 지역경제 활성화 방안

### 제1절 중앙정부의 정책방향

#### 1. 사후평가제도와 “Single Pot” 시스템의 도입

정부는 지역경제활성화에 맞는 사업별 특성 있는 평가지표를 개발해야 할 것이다. 평가지표로는 창출된 일자리수, 실업률의 감소, 소득증대효과, 지역과급효과 등을 적시하여 지표측정과 효과측정이 용이하도록 해당지역 지역통계를 개발하여야 한다. 위의 통계를 바탕으로 합리적 예산 배분과 자치단체, 사업시행자의 동기유발이 일어날 수 있도록 할 수 있을 것이다. 이런 평가를 바탕으로 좋은 평가를 받은 사업에 대해서는 예산증대 등 인센티브를 제공하고 낮은 평가를 받은 사업에 대해서는 예산감소, 사업 변경 및 중단은 물론 지역지정 취소까지 고려함으로써 지역활성화를 도모해야 한다.<sup>100)</sup>

이러한 사후평가제도를 도입하여 그 결과를 분석하여 영국의 RDA(Regional Development Agency)의 “Single Pot” 와 같이 지방정부에서 수립해야할 사업의 순차에 대한 우선권을 부여하여야 한다.(〈표 5-1〉참조)

또한 단년도 예산이 아니라 중기재정계획에 따라 예산이 배정되어야 하며, 사전 예산통제보다는 자율적인 협약체결방식으로 자자체의 예산집행권을 강화할 필요가 있다. 현행 국고보조금 방식은 각 부처별로 세세한 내용의 개별적인 사업이 제시되어 있고, 지방에서 이 사업들을 고르는 방식이다. 앞으로 실질적인 포괄보조금제도

---

100) 송영필, 전개보고서, pp.49-50에서 재인용.

가 제대로 운용되고 정착되기 위해서는 정부의 조직개편이 요구된다. 유사한 부처간 기능의 통합·정리가 필요하고 성과에 기초한 업무수행 등이 제도화 되어야 한다. 즉 지역정책과 사업은 프로그램에 의거하여 계획되고 수행되어야 하며, 성과에 기초한 “성과협약제도”를 도입하고 평가·모니터링 체계를 구축하는 것이 필요하다.<sup>101)</sup>

<표 5-1>은 사후평가를 실시한 지역활성화 정책의 사례를 분석한 표이다. 사후평가를 통한 정책의 피드백을 실시하여 예산지원에 차별성을 부여함으로써 주체의 동기부여를 마련할 수 있다.

<표 5-1> 사후평가를 실시하는 지역활성화 정책의 사례

구분	평가 내용
지방문화산업 클러스터	`04년 평가 실시하여 `05년 국조보조금 지역별 차등 지원
벤처기업육성 촉진지구	`04년 제도 마련(연도별 사업추진성과에 대한 평가를 통해 평가결과를 차년도 예산지원과 연계)
개발촉진지구	`03년 평가제도 신설, `04년 평가실시(부진공정 만회대책 강구 96건, 사업계획 타당성 전면 재검토 60건, 사업계획 폐지 검토 61건)
신활력사업	매년말 연차별 평가를 실시하여 차년도 사업계획에 반영하고, 3년 단위 사업이 종료될 때에는 종합평가를 실시하여 차회년도 신활력지역 선정시 반영

자료: 상계서, p.43.

101) 정준호, 전개보고서, p.37.



## 2. 지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제 구축

지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제는 지역혁신체제의 구성요소의 확충·강화측면에서 추진되어야 한다. 지역혁신체제를 구성하는 혁신주체는 수행하는 기능에 따라 산업생산, 기업지원, 과학기술, 마케팅지원주체로 구분해 볼 수 있고, 이를 외부에서 지원하는 정보통신 인프라와 물류·유통인프라가 있다. 그리고 이러한 지역혁신체제를 효과적으로 작동하기 위해서는 지역혁신체제의 구성요소인 산업진흥정책, 혁신인프라, 혁신네트워크, 혁신역량강화가 이루어져야 한다. 한편 지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제는 지역산업클러스터에 기반을 두게 된다. 따라서 지역혁신체제는 지역혁신체제 구축을 위한 전략적 방향은 지역산업진흥부문과 혁신인프라부문, 혁신네트워크부문, 그리고 혁신역량강화부문으로 제시할 수 있다.

첫째, 지역산업진흥부문에서는 지역전략산업진흥계획과 서비스 및 전통산업과의 조화가 이루어져야 할 것이다. 현재 지역전략산업진흥계획은 다양한 법적 근거에서 체계적으로 추진되어오지 않았고, 그 결과 지역전략산업이 동일지역에서도 상이한 현상을 야기하였다. 따라서 향후에는 국가균형발전특별법에 의한 지역혁신발전계획에 지역전략산업을 상향적으로 선정해야 한다. 이러한 지역전략산업은 서비스 및 전통산업과의 조화를 강조해야 한다. 현재 우리나라 대부분의 지역전략산업은 첨단 IT분야와 생명공학분야를 중심으로 선정되어 왔다. 그러나 새로운 시장의 개척과 전략산업과의 성공가능성을 제고하기 위해서는 지역특성에 따른 전통산업 및 서비스산업과의 조화가 이루어져야한다.

둘째, 혁신인프라구축부문에서는 산업의 지속성과 사회적 책임성, 그리고 표준화와 산업화의 증대가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 즉 지금까지 잘 갖추어져 온 혁신인프라를 활용하여 지역전략산업이 필요로 하는 연구개발성과가 지역기업에

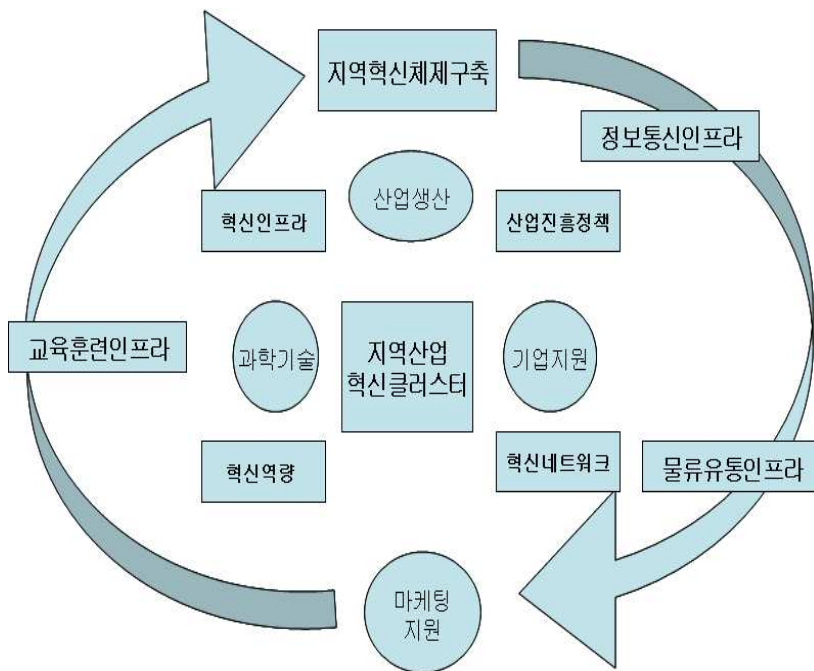
이전 확산되어 활용되어야 할 것이다.

셋째, 혁신네트워크부문에서는 세계화, 소비자 영향력과 기대수준의 파악, 그리고 리더십 개발이 강조되어야 할 것이다. 지역전략산업이 세계적 경쟁력을 확보하고, 이를 토대로 지역발전을 견인하기 위해서는 세계적 차원의 네트워크 형성이 요구된다. 이를 위해서는 테크노파크, 전략산업기획단, 그리고 지역혁신협의회와 같은 지역혁신주체가 글로벌네트워크의 허브기관으로써 기능을 수행할 수 있어야 할 것이다. 또한 시장에서 소비자의 영향력과 기대수준을 즉각적으로 파악하고 견인할 수 있는 프로그램개발이 요구된다. 특히 국가별·계층별에 따른 상품수요와 기대수준은 새로운 시장개척에 기본적인 전제인 바, 향후 지역혁신정책에서 소비자의 영향력과 기대수준을 파악할 수 있는 프로그램이 개발되어야 할 것이다. 이와 더불어 지역내 다양한 혁신주체들을 대상으로 리더십 개발 프로그램이 활성화되어야 한다. 지역전략산업과 이를 위한 지역혁신정책이 일관성을 가지기 위해서는 이에 대한 사회적 합의형성이 매우 중요하다. 따라서 지역내 다양한 혁신주체들이 참여하는 리더십 프로그램의 개발과 활성화가 요구된다.

넷째, 혁신역량강화부문에서는 환경변화에 대한 적응성 제고, 미래기술수요와 교육·훈련 등이 강조되어야 할 것이다. 지역전략산업이 지속적인 경쟁력을 확보하는데 있어서 결정적인 요인은 바로 혁신주체의 혁신역량이라 할 수 있다. 따라서 대학, 기업, 소비자의 혁신역량제고를 위한 다양한 프로그램 개발이 요구된다. 이 중에서 특히 환경변화에 대한 적응성을 제고할 수 있도록 다양한 정보가 지역사회 내에서 교류될 수 있도록 해야 한다. 이는 혁신네트워크부문의 세계화와 같은 차원에서 공동 추진되어야 할 것이다. 즉 향후 예상되는 환경변화에 지역기업이 유연적으로 대응할 수 있도록 적응성을 제고하여야 하고, 이는 지역사회 차원에서 전략방안이 제시되어야 할 것이다. 또한 지역전략산업에 대한 미래기술수요와 이를 효과

적으로 지원할 수 있는 교육·훈련이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 지역전략 산업의 기술로드맵이 작성되어야 할 것이고, 이러한 로드맵에 따라 미래기술을 담당할 수 있는 교육·훈련이 지역대학을 중심으로 추진되어야 할 것이다.<sup>102)</sup>(<그림 5-1>참조)

<그림 5-1> 지역전략산업 육성을 위한 지역혁신체제 구축



자료 : 이성근, 상계논문, p.226.

### 3. 지역경제 발전의 불균형해소를 위한 패러다임의 변화 모색

1980년대 국지주의는 도시와 낙후지역을 재건하는 것이 경제 성장의 핵심이라고

102) 이성근 외, 전계논문, pp.226-227.

간주하였다. 하지만 신지역주의는 지역수준의 전략적 조정이 경제성장에 핵심이라고 간주하고 있다.<sup>103)</sup>

지역의 자립적 발전기반 구축을 위한 전략은 수도권에 집중되어 있는 중추관리기능의 전국적 재배치이다. 공공과 민간의 구분 없이 중추관리기능이 대부분 수도권에 집중되어 있음은 주지의 사실이다. 반드시 수도권에 입지할 필요가 없다고 판단되는 중추관리기능의 지방이전 추진을 통하여 수도권은 적정규모를 유지하고, 지방에 대해서는 자립적 발전의 계기를 제공해야 한다.<sup>104)</sup>

또한, 지역발전의 불균형 해소를 위한 정책적 대안이 구체적으로 모색되어야 한다. 수도권과 비수도권의 불균형발전 문제는 단순히 물리적 시설이나 경제적 집중에서만 비롯된 현상이 아니라 정치적 권력과 사회경제적 활동이 수직 구심적으로 일극 집중된 구조적 문제에서 비롯되었다고 할 수 있다. 따라서 수도권의 물리적 기능의 분산에 초점을 맞춘 규제 강화만으로는 수도권과 비수도권간의 격차 문제가 해소될 수가 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 그 동안 수도권 대책은 물리적 기능의 분산, 그것도 수도권 집중의 억제에만 초점을 맞추어 왔는데 한계가 있다. 다시 말해서 권력의 중앙집권구조에 관한 개혁과 같은 근본적인 문제는 미루어 둔 채, 단순한 수도권의 물리적 기능의 분산에만 치중해 왔다. 이것도 실천의지에 따라서는 어느 정도 효과를 거둘 수 있는 것도 없지 않았지만 이것마저도 실효성 있게 시행되지 않았다.

따라서 수도권과 비수도권의 균형발전을 위해서는 우선 수도권과 비수도권의 불균형발전을 초래하게 한 근본적인 원인을 제거함과 동시에 우리나라에서도 앞서

---

103) L .Deans and K. Ward, From a new localism to a new regionalism? The implications of regional development agencies for city-regional, *Political Geography*, 19, 2000, pp.273-292, 정준호, 전계보고서에서 인용, p.33.

104) 이동우, “중추관리기능의 지방분산과 자립적 지역발전”, 「국토」, 제291호, 국토연구원, 2006, p.13.

언급한 최적지역정책의 설계 차원에서 새로운 정책패러다임을 모색하여 정책의 실효성을 제고할 필요가 있다.(<표 5-2>참조)

<표 5-2> 세계화시대의 국가발전 패러다임 변화

	국가주도의 시대	세계화의 시대
접근방법	위로부터의 발전	아래로부터의 발전
발전전략	국가발전에서 지방발전	지방발전에서 국가발전
발전방식	확산	수렴
발전주체	단일(중앙)	다수(지방, 기업, 주민)
통치체제	중앙집권제	지방분권제
가치정향	획일성	다양성

자료 : 김익식, 전게서, p.22.

첫째, 세계화와 지식·정보화, 다원적 협력의 필요성이라는 환경변화에 부응하여 활력이 저하되고 있는 비수도권 지역의 애로사항을 타개함과 동시에 비수도권지역 스스로 경제 활력을 창출할 수 있는 자립적인 지역발전기반을 구축해 나가야 할 것이다. 이를 위하여 지자체장을 중심으로 지역발전방향을 통일하고, 혁신역량을 집결하는 창업가적 리더십을 발휘해야 할 것이다. 차별화된 특화산업을 육성하고 지역발전에 적합한 기업을 유치하여 핵심성장 동력을 창출하고, 지역지식경영시스템(RKMS: Regional Knowledge Management System)을 구축하여 지역의 창의적 역량을 지속적으로 배양해 나가야 할 것이다.

둘째, 능률성과 형평성, 환경보전이라는 발전가치를 단계적이 아니라 동시 병행적으로 조화를 통해서 추구해 나가야 할 것이다. 다시 말해서 효율성과 형평성은 선택의 대상이 아니라 동시적으로 추구해 나가야 할 것이다. 균형은 힘을 길러주고 힘은 균형을 필요로 하므로 힘과 균형은 불가분의 관계에 있기 때문이다.

셋째, 지역균형발전을 위한 관련 정책들의 운영체계를 효율적으로 정비해야 할 것이다. 지역균형발전을 위해 추진되고 있는 수많은 정책들을 동시에 추진하기 보다는 우선순위를 설정하여 단계적으로 추진함으로써 정책의 성과를 제고할 필요가 있다.<sup>105)</sup>

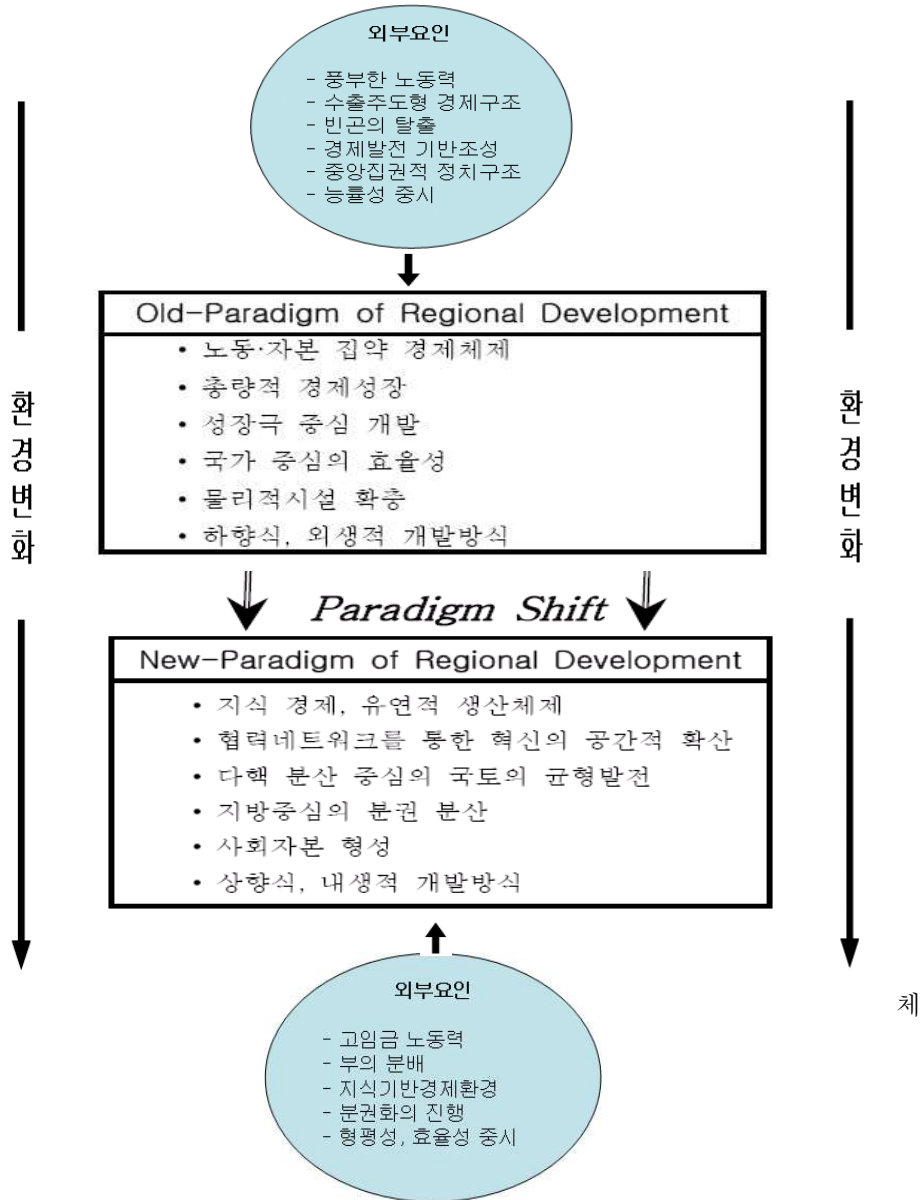
2000년대 우리나라 국토정책의 목표는 ‘21세기 통합국토’의 실현으로, 지역이 자립적으로 발전할 수 있는 기반으로 지역혁신거점과 광역권 중심, 대외 개방거점 등 자립형 지역거점을 육성하여 지역발전의 기회를 확대하고자 하는 것이다. 자립형 지역발전의 구축을 위해서는 특히 지역특성을 살린 개성 있는 발전전략이 요구되는데, 특히 참여정부는 지역혁신체제를 “지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론 및 연구소 등 지역내 혁신주체들이 지역의 연구개발, 생산과정이나 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호협력하고 공동학습을 통해 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 유기적 체제”로 정의하고, 지역발전을 위한 지역내 협력과 혁신능력 제고에 많은 정책적 관심을 집중하였다. 이러한 지역개발을 위한 패러다임의 변화내용을 살펴보면 <그림 5-2>와 같이 노동과 자본 중심의 총량적 물리적 성장위주에서 사회자본과 형평 분배 중심으로의 개발 철학이 변화하고 하향식 외생적 계획적 개발접근 방식에서 상향식 내생적 자발적 개발방식으로의 변화 과정을 관찰할 수 있다.<sup>106)</sup>

---

105) 이호영, 전개논문, pp.185-187.

106) 이양수, “참여정부 지역발전정책의 평가와 개선방안 -3대 균형발전정책을 중심으로-”, 「춘계공동학술대회논문집」, 한국정부학회, 2008, pp.98-99.

<그림 5-2> 지역패러다임 전환 체계

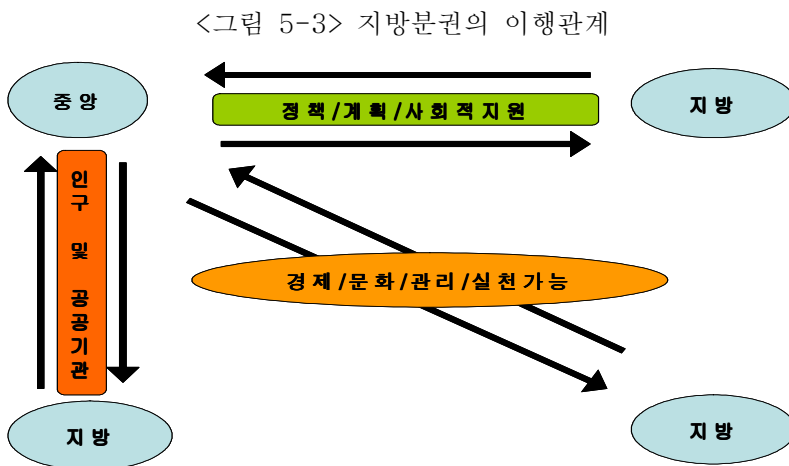


자료 : 이양수, 상계서, p.99.

#### 4. 지방분권의 확립과 지역혁신위원회 역량강화

중앙정부는 수도권에 집중된 인구를 지방으로 분산, 공공기관의 이전을 통해서 수도권집중을 막고 지방으로 분산시키는 역할 수행을 계속 해야 될 것이다. 또한 <그림 5-3>에서와 같이 정책, 계획, 관리 및 실천 가능한 것들은 중앙집권에서 지방분권으로 이행을 하고, 경제, 문화, 사회적 지원을 지방으로 가속화 시킴으로써 수도권의 집중과 지방 불균형 발전을 해소 할 수 있을 것이다.

이를 위하여 행정중심복합도시와 혁신도시의 지속적인 추진을 실시해야 하며, 혁신클러스터의 구성과 광역권 개발에 대한 투자가 계속되어야 한다. 또한 경제자유구역, 국제자유도시 등의 경제협력거점과 기업도시, 고속철도 역세권 등에 대해서는 개발의 파급효과가 지역에 광범위하게 파급될 수 있도록 주변과의 연계를 강화시켜야 한다. 이러한 정책적 추진을 바탕으로 산업활동의 집적을 유도하는 한편 주변지역과의 물리적·기능적 연계를 강화해야 한다.<sup>107)</sup>



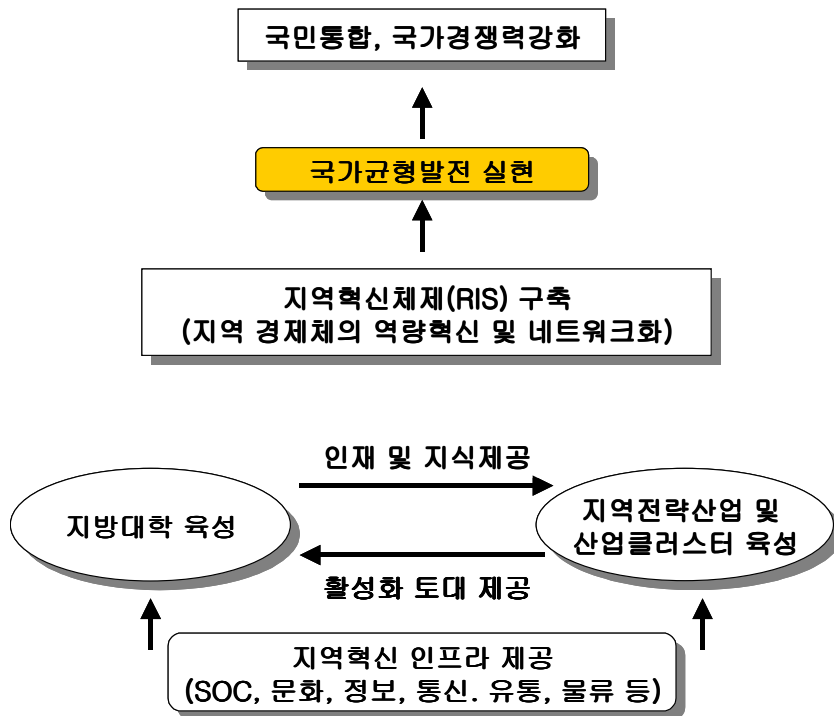
자료 김영정, 전개논문, p.100.

107) 이동우, 전개보고서, pp.16-18.



결국, 지역혁신체제의 구축은 지방분권을 통해서 이루어질 수 있다. <그림 5-4>와 같이 지역혁신체제는 지역혁신을 통하여 지역인재를 지역전략산업과 산업클러스터에 투자하여 이루어지고 이를 바탕으로 국가균형발전이 실현되어 국가경쟁력이 향상되는 것이다.

<그림 5-4> RIS 구축과 균형발전의 개념도



자료 : 김영정, 전개논문, p.101.

이를 위해서는 지역혁신위원회의 역량을 강화시켜야 한다. 지역발전기구의 설립은 지역 내에서 제도적인 밀접성을 창출할 수 있는 행위들을 정립하고, 내생적인 혁신과 성장에 필요한 적절한 공급기반을 강화하는 것이다.<sup>108)</sup>

지역혁신협회의 운영여건은 점차 개선되는 추세에 있지만 지역혁신협회에 대한 지역사회 일각의 오해와 무관심, 협회의 권한부족과 전문성 미약 등으로 말미암아 지역혁신협회의 동력이 떨어지고 있는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 첫째 지역혁신협회를 관변단체 내지 외곽정치조직으로 오해하고 있는 일부의 경향이 불식되지 않고 있다. 특히 혁신협회에 참여하지 못한 단체나 개인들을 중심으로 지속적인 비판이 제기되고 있지만 혁신주체들의 적극적인 대응노력은 찾아볼 수 없다. 둘째 지역혁신협회의 규모와 다루는 사안의 중요성에 비취볼 때 주어진 권한은 너무 적고 책임소재는 모호하다. 특히 혁신협회 법적 심의사항에 대한 규정이 너무 포괄적이고 단순해 협회 기능과 역할이 무력하다. 셋째 심의의 공정성 확보와 전문성 제고라는 목은 과제에서 여전히 자유롭지 못하다. 협회 구성원들이 소속집단과 지역의 이익을 우선하다 보니 심의과정에서 공정성 확보와 합의도출이 어렵고 이해당사자를 배제할 경우에는 인력 풀의 한계로 전문성을 확보하지 못하는 딜레마에 빠진다. 넷째 협회 회의 개최빈도가 협회 설치기간 및 지역여건에 따라 들쭉날쭉 하는 등 편차가 심하고 수도권지역의 경우 최소한의 역할도 수행하고 있지 못하다. 다섯째 해당 시도 및 타 기관과 협회간 역할분담과 협력을 위한 제도적 기반이 취약하고 중앙과 지방의 연계를 위한 협회의 역할도 미흡하다. 발전과제 국가경쟁력의 중심축이 지방으로 이동하고 지방분권과 균형발전의 지속적인 추진으로 그동안 수면아래 감춰졌던 지방의 성장 잠재력이 서서히 드러남에 따라 지역혁신협회의 역할은 점차 증대될 전망이다. 세계화로 촉발된 국제환경의 변화에 부응하기 위해 대부분의 OECD국가는 지역개발정책의 성공적 집행을 위해 거버넌스 체계의 활용도와 효용성을 높여가고 있다. 지방분권과 국가균

---

108) M. Jones, and G. MacLeod., Toward a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance, *Transaction of Institutional British Geographers NS*, 24, 1999, pp.295-313, 정준호, 전계보고서에서 재인용, p.33.

형발전의 성공적 안착을 위해서라도 정치권은 당리당락을 떠나 지속가능한 균형발전을 위해 노력해야 한다. 이를 위해 첫째로는 지역혁신협의회는 법적 기구로서 자기 위상을 반드시 확보해야 한다. 중앙집권-수도권 일극집중 발전체제가 지방분권-다극중심 발전체제로 전환되는 이행기에는 강력한 집행력을 갖춘 중앙정부 수준의 부처급 기구와 자치단체 수준의 독자적 기구가 필요하다. 국가균형발전과 지방분권을 강력하게 추진하기 위해 중앙정부에 국가균형원을 설치하고 지방에는 지역개발청을 설치하는 방향으로 법개정을 추진해야 한다. 이를 통해 지역혁신협의회가 명실상부하게 법적 기구로서 자기 위상을 확보할 수 있어야 한다. 둘째 혁신협의회가 개방성을 확대하고 전문성을 높여 자체의 혁신역량을 배가해야 한다. 가칭 협의회 위원 선정위원회와 같은 제도를 도입해 지속적으로 새로운 인력을 수혈해 혁신협의회의 체질을 개선해야 한다. 동시에 혁신역량 강화를 위해 다양한 공동학습 프로그램을 진행하고 교재와 전문 인력의 발굴에도 노력해야 한다. 셋째로는 지역혁신협의회의 역할과 책임을 강화해야 한다. 지역발전과 균형발전 정책의 심의와 조정은 국가적 차원에서는 위원회가 지역차원에서는 협의회가 책임지는 투톱(two-top) 체제로 가야한다. 장기적으로는 협의회가 지역의 혁신자원을 결집하고 특성화된 발전전략을 주도하는 시스템 통합자(system intergrator)와 비전 제시자(vision provider)로서 역할을 수행해야 한다. 이와 함께 협의회의 심의 대상을 확대하고 지역혁신발전 시행계획 수립 시 심의와 자체평가에 참여하는 등 기능을 추가해야 한다. 넷째로는 본 협의회와 분과협의회간 적절한 역할분담, 본 협의회와 시·도 실국 간 업무협력, 분과협의회의 적극적 참여방안 강구 등 효율적인 지원시스템의 구축이 필요하다. 이외에도 사무국에 대한 재정지원 확대, 사무국 인력보강, 위원회와 협의회간 협력 네트워크 강화, 혁신발전 토론회 정례화, 시도 및 유관관계와 신뢰관계 구축 등을 통한 활성화를 적극 모색해야 할 것이다.<sup>109)</sup>

또한 영국의 RDA는 중앙정부와 지방정부의 파트너십뿐만 아니라 지역 내 다양한 주체들과의 파트너십을 형성하는데 있어서 핵심적인 역할 수행하고 있다. 이 점에서 단순히 물리적인 지역개발 업무만을 수행하는 현행 우리나라의 특별지방행정 기관 등과 그 역할과 기능에 있어서 차별화된다. 우리나라의 지방정부와 지역혁신 위원회 등은 국가균형발전과 지역경제활성화를 위하여 스스로의 기획·전략을 수립할 수 있는 능력, 지역자원의 활용과 외부자원 유치들의 실행능력, 지역 내 다양한 이해당사자들의 자발적인 참여와 파트너십 촉진을 할 수 있는 능력을 지향해야 한다.<sup>110)</sup>

## 5. 클러스터의 성공적 정착을 위한 지원 강화

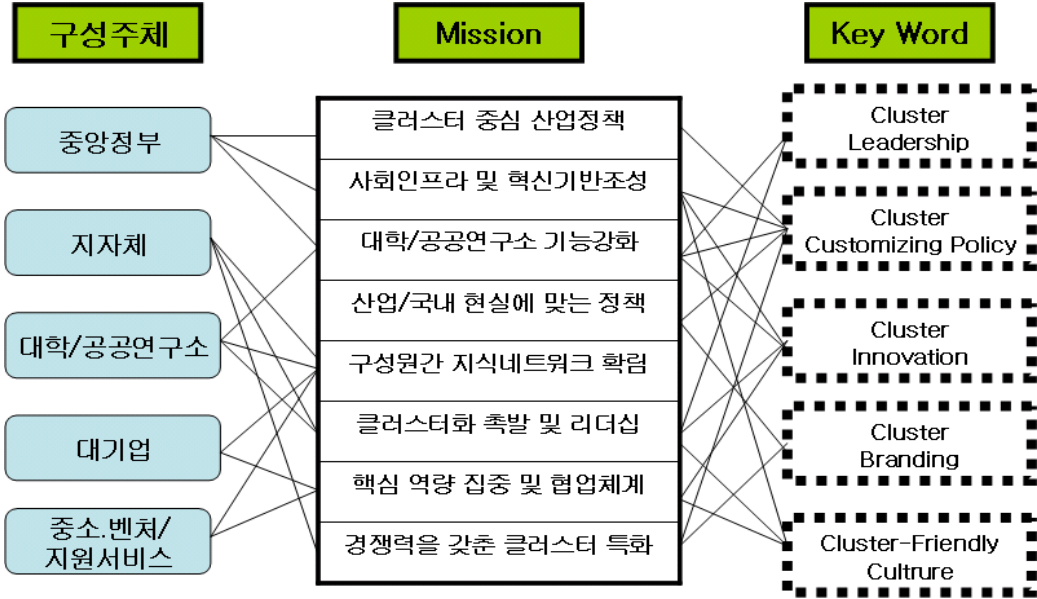
<그림 5-5>와 같이 중앙정부는 클러스터의 성공 미션 8가지 정책 중 클러스터 중심의 산업정책과, 사회인프라 및 혁신기반 조성, 대학과 공공연구소의 기능강화를 중심으로 클러스터의 정착화를 위한 정책적 지원의 도구만 사용하여야 한다. 지자체가 할 수 있는 스스로의 정책 입안과 지역에 맞는 현실 정책 추구, 리더십을 발휘하여 경쟁력을 갖추고 기업과 연관하여 클러스터의 발전과 정착화는 지자체가 해결해야 한다. 중앙정부의 지역경제 개발 프로그램의 효과성을 측정하면 지방정부의 재정지출과 같은 적극적 지원보다는 경제개발 프로그램의 다양화와 같은 간접적 지원이 지방경제에 더 큰 영향을 준다.<sup>111)</sup>

109) 정한진, 전국혁신협의회, 혁신칼럼, 2007.10.30. ([http://www.innoregion.net/ris/jsp/info/innovation\\_info3.jsp](http://www.innoregion.net/ris/jsp/info/innovation_info3.jsp))

110) 차미숙, “유럽의 지역발전기구와 정책적 시사점”, 「국토」, 통권316호, 국토연구원, 2008, p.89.

111) D. Richard Hingham, M. William Bowen, “The Performance of State Economic Development Programs: An Impact Evaluation,” *Policy Studies Journal* Vol.22. No.3, 1994, pp.505-513.

<그림 5-5> 클러스터의 구성주체별 발전전략



자료: 김영욱, 『산업클러스터 발전전략 심포지엄 발표자료』, 삼성경제연구소, 중앙일보, 2002,10.15, p.26.

## 제2절 지방정부의 정책방향

### 1. 지방자치단체 정책의 간접화 확대

지방정부의 공공지출 확대는 민간부문에게 비용을 전가시키게 되고, 결국은 지역경제 발전을 저해한다. 따라서 정부가 직접적인 지출정책을 펴기보다는 간접적인 지원정책을 지향해야 할 필요가 있다. 즉 규제정책, 보험정책 등을 통해 지역산업 기반이 역동적으로 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 그리고 산업혁신 과정을 통해 보다 생산성이 낮은 기업과 산업을 생산성이 높은 IT산업 등으로 유도할 수 있

는 인센티브가 필요하며, 인센티브도 소비성 지출보다는 인프라에 투자하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 경우 1990년대 후반 이후 산업클러스터 형성을 통한 지역혁신체제의 구축이 지역 산업정책의 중심 내용으로 자리 잡고 있다. 정책을 추진하는 데 있어서 정부의 역할은 직접적인 중소기업이나 지역산업 진흥을 위한 지출 정책보다는 유인체계 구축, 규제 및 제도적 장애요인을 제거하고, 시장실패를 개선해 나가는 데 주력하는 것이 바람직할 것이다.<sup>112)</sup>

지역혁신체제의 본질적인 접근에서 쿡크(Cooke)는 기업이나 여타 조직이 뿌리내림을 특징으로 하는 제도적 환경을 통하여 상호학습에 체제적으로 참여하는 것이라는 지역혁신체제의 정의와도 상관관계가 있는 것이다.<sup>113)</sup>

## 2. 지방정부의 조직 및 운영체제 다양화

지역경제에 있어 경제적 리더십은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 그 하나는 단체장이 경제적 리더십을 크게 갖춘 경우이고, 다른 하나는 경제행정조직이 제 기능을 다함으로써 기관 스스로가 경제적 리더십을 가는 경우이다. 즉, 지방자치단체장의 경제적 리더십은 지역경제행정의 조직과 체제에 의해 보완될 수 있고, 악화될 수 있는 것이다. 여기서는 지역경제행정 기능제고를 통한 리더십 확보방안을 제안하고자 한다. 경제적 리더십은 지역경제행정의 기능제고를 통해서도 얻을 수 있다. 지역경제행정 기능제고를 위해서는 자율적이고 실질적인 지역경제 운용을 지방에서 담당할 수 있도록 지방의 경제행정체계 및 조직을 개편해야 한다. 이때 중심이 되

112) 이연우, “산업기반의 역동성이 지역경제 발전에 미치는 영향에 관한연구 미국 대도시 지역의 사례를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제9권 제4호, 한국지방정부학회, 2006.3, pp.41-42.

113) P. Cooke, M.G. Uranga, G. Exebaarria, “Regional System of Innovation: An Evolutionary Perspective,” *Environment and Planning A*. Vol.30, 1998, p.1581.

는 것은 의사결정과 관련된 기획기능과 집행기능을 조화롭게 배치하는 것이며, 기획과 집행에 관련된 각종 기능을 시스템적으로 연계시키는 것이다. 예를 들어 지역경제의 현황을 분석할 수 있는 기획분석과 전담부서가 부재하므로 통계담당부서와 경제정책 총괄부서를 연계한 지역경제의 기획·분석을 전담하는 부서를 신설할 필요가 있다.

집행에 관련된 행정조직은 기존의 내무행정 중심의 조직을 경제관련 중심으로 전환시키고 인사배치, 인력증원 등을 통해 여건을 마련해야 한다. 지방자치단체도 기존의 조직형태에서 벗어나 경제경영 논리를 접목시켜야 한다.

세방화 추세에 효과적으로 대응하고 지방기업이 안고 있는 문제를 해소하기 위해서도 지방의 경제행정조직을 산업구조의 변화추세에 맞게 정비하여야 한다. 특히 광역, 기초자치단체별 기능과 행정수요와 지역의 특수성을 반영한 행정조직의 재편이 절실히 요구된다. 이러한 조직개편의 중점은 업무의 전문화에 주어져야 하며 민간위탁이 가능한 기능은 민간에게 이양해야 한다.<sup>114)</sup>

또한 지방자치제도의 다양화는 민주주의를 향상시키는 필수불가결한 조건이다. 다원주의적 자유민주주의를 확고히 하기 위하여, 무조건적인 획일주의적 지방자치제도를 지양하고, 지역특색에 맞는 다양한 지방자치제도를 추구해야 한다. 그런데 우리나라 지방자치단체의 기관구성과 관련된 제도를 보면 기관분립주의를 원칙으로 하고 있기 때문에 이에 나타나는 특징으로는 ① 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체의 장을 상호분립 권한을 분담케 하고 있어 일본의 기관분립형이나 미국의 강시장형과 유사하고, ② 법적으로는 의회와 자치단체장의 지위와 권한이 대등한 관계에 있으나 실질적으로는 단체장이 우월한 지위에 있어 이른바 수장 중심주의 형태를 취하고 있으며, ③ 집행기관의 구성에 있어 교육·예술에 관한사무를 제

---

114) 모성은, 전게서, pp.40-41.

외하고는 집행기관 일원주의에 입각하여 모든 집행기능을 장이 총괄하고 있다. 다양한 주민들의 정치적 요구에 부응하기 위해서는 새롭게 집행기관과 의결기관간의 관계를 정립할 필요가 있다. 기초 및 광역 지방자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없다. 따라서 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관구성 검토가 요구되고 있다. 이러한 이유로 선진국의 지방자치는 다양한 계층구조 하에 지방자치제도를 운영하고 있다. 이미 미국은 오래 전부터 기관대립형, 기관통합형, 시 매니저형, 무보수 명예직제도, 소수 위원회형 유급직제도 등 다양한 지방자치제도를 활용하고 있다.

우리나라의 경우도 제주도의 특례 인정 등 계룡시, 용진군(인천) 등에 맞는 지방정부제도의 도입이 가능하도록 추진할 필요가 있으며, 이러한 시각에서 제주특별자치도의 실시를 긍정적인 측면에서 해석할 부분도 있다.<sup>115)</sup> 이는 곧 민주주의의 기능을 가장 효과적으로 활용할 수 있는 방법이 국가와 지방정부를 포함한 다양한 지방행정기관 간 권한을 배분하는 것이기도 하기 때문이다.<sup>116)</sup>

### 3. 지방자치단체의 정책적 특화 제언

지역혁신체제에는 대상지역, 주도적 혁신주체, 특성화분야에 따라 다양한 유형이 존재한다. 대상지역을 범위로 보면, 기초자치단체, 광역자치단체, 2개 이상의 광역시도에 초광역 지역혁신체제의 구축이 생각되어질 수 있고, 주도적 혁신주체에 따

---

115) 안영훈, “지방거버넌스체제의 다양화 방안”, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(上), 한국행정학회, 2007. 12, p.131.

116) Lavroff Dmitri Georges, La Republique decentralisee, Paris, L’Harmattan, 2003, p.15.



라서도 대학중심형, 기업중심형, 연구기관중심형, 혼합형 등이 들어질 수 있으며, 특성화분야에 따라서는 산업형 지역혁신체제, 과학기술중심 지역혁신체제, 문화관광중심의 지역혁신체제, 인적자원중심의 지역혁신체제 등이 생각되어 질 수 있다. 어떠한 기준에 따라 유형을 구분할 것인가는 그 기준과 정책목표와의 정합성여하에 따라 판단되어야 한다.

자립형 지방화는 지역경제의 발전전략을 외래형 개발이 아니라 내발적 발전이 중요하다. 내발적 발전은 시장경제에서 평가되는 국내총생산의 성장만으로 평가해서는 안되고 지역의 자연환경의 보전·재생, 지역문화·지역사회·지역정치의 발전까지 포함하여 지역생활의 종합적 발전을 목표로 설정해야 한다.<sup>117)</sup>

#### 4. 지역간 협력 및 상생발전 패러다임의 구축

융합과 경쟁의 세계화와 지역화의 동시적 전개, 지식기반사회의 본격적 전개와 고속·교통수단의 일상화, 지역발전 추진주체의 변화 및 다양화, 경제활동의 광역화 등 최근 지역경제 환경이 급격하게 변화되면서 그 동안 추구되어 왔던 행정구역을 단위로 한 지역간 경쟁 전략을 통해서 지역경제의 새로운 성장동력을 창출하기가 어렵게 되었다. 특히 글로벌 지식기반경제시대의 전개와 더불어 지역경제의 운영에 있어서 경쟁의 범위와 수준이 세계적 차원으로 확대되고 있을 뿐만 아니라 지역경제의 성장동력에 있어서도 질적인 전환이 이루어지고 있다. 글로벌화가 심화되면서 이제는 경쟁의 대상이 단위지역이 아니라 지역네트워크 또는 초광역 지역경제권으로 전환되고 있다. 또한 지역경제의 성장을 위한 핵심자원에 있어서도 이제는 물리적 자본보다는 지적자본의 중요성이 높아지고 있다.

---

117) 김수갑, 전개논문, p.81.

이러한 지역경제 환경의 변화에 대응하여 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 인접지역과의 경쟁이나 영역의 단위에 집착하기보다는 지역간 전략적 제휴를 통해 역량을 집결하고 효율을 극대화해야 한다. 특히 세계화된 경제체제 속에서 개별 지역의 잠재력과 능력만으로는 국제경쟁력을 지닌 경제단위로의 성장이 쉽지 않기 때문에 단일 지역만을 대상으로 하는 발전전략에서 벗어나 자원을 공유하고, 보완과 협력을 통한 규모의 경제기반을 구축하는 광역적 발전거점의 구축이 불가피하다. 현재의 지역 잠재력을 기반으로 분업과 협력을 토대로 규모의 경제, 범위의 경제, 연계성의 경제를 통합하여 지역발전의 시너지 효과를 창출하는 것이 필요하다.

그런데 현재 우리나라는 국토기본법이나 국가균형발전특별법 등에서 지역간 공동발전에 관한 기본정신을 제시하고는 있으나 이를 실현할 수 있는 장치가 관련 법률이나 시행령을 통해 구체적으로 마련되어 있지 않다. 각종 지역개발 및 도시계획 관련 법률에서 제시된 지역간 협력도 계획권역에 포함되는 지방자치단체들이 형식적으로 공동계획을 수립하는 정도에 머물고 있다. 특히, 지역간 협력을 통한 공동발전에 관한 규정을 다수 포함하고 있는 국가균형발전특별법의 경우에도 여전히 행정구역 단위의 지원방식을 답습하고 있기 때문에 지역간 협력사업을 추진하는데 현실적으로 어려움이 존재하고 있다. 또한 2개 이상의 자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업에 대한 예산지원에 대해서도 구체적인 규정을 더욱 확대시켜 현 인센티브제도를 더욱 강화해야 한다.

따라서 지방자치단체간의 협력과 상생발전을 통한 지역경제정책의 전개를 통해 지역경제 발전을 위한 새로운 전기를 마련하기 위해서는 ‘지역간 협력과 상생발전에 입각한 지역경제정책의 패러다임’을 체계적으로 정립할 필요가 있다.<sup>118)</sup>

스웨덴의 메디콘 벨리의 특징은 덴마크 코펜하겐 지역과 스웨덴 남부지역에 이

---

118) 광채기, 나주몽, 전개논문, pp.31-33.

루는 국경을 초월한 광범위한 지역을 하나의 클러스터로 단일화시킨 데 있다. 지역의 경제 쇠퇴라는 동일한 문제를 상생을 통한 경제활성화를 발전시키는 것은 시사하는 바가 크다. 즉 지방자치단체간의 협력은 중앙정부의 지원과 알선이 아닌 상생을 위한 주체간의 현실성을 가지고 객관적인 시각으로 이루어져야 한다.

## 5. 산·학·관 협력 지원체계 강화

오늘날 지역기업은 다양한 경제환경의 변화와 기술력의 변화로 인해 기업 독자적인 발전은 상대적으로 어려운 시대가 되었다. 이를 보완하기 위해 지역기업 육성과 직접적으로 연관되어 있는 각종 체계 및 기구를 활용하는 체계가 여러 모습으로 진행되어 왔다. 그 중에서도 지역에 있는 산업계, 학계, 관계가 서로 협력하여 지역기업을 육성시키는 산·학·관 협력 체계 구축이 대표적인 형태라 할 수 있다.

그러나 기존 산·학·관 협력체계가 지역기업에게 미치는 파급효과를 고려할 때 개선되어야 할 문제점이 존재하고 있으며, 시간이 흐를수록 산·학·관 협력의 중요성은 증대하고 있다. 따라서 변화하는 경제환경 속에서 지역기업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 지금보다 더욱 강화된 산·학·관 협력체계가 구축되어야 한다.

이를 위해서는 지역의 산·학·관이 협력하여 지역기업을 여러 측면에서 지원하는 실제적인 전략이 수립되어야 한다. 구체적으로 지역의 기초연구성과를 적극 활용하며, 지역대학의 인력을 활용하여 새로운 기술을 개발하고, 이를 기초로 제품과 서비스를 발전시켜야 하는 것이다. 이를 위해서는 과거보다는 산·학·관 협력체계의 강화가 더욱 필요하게 된 것이다. 지역 산·학·관 협력 지원체계 강화의 필요성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 오늘날 지역기업은 기술혁신에 의한 신규 산업 창출과 높은 생산성을 통하

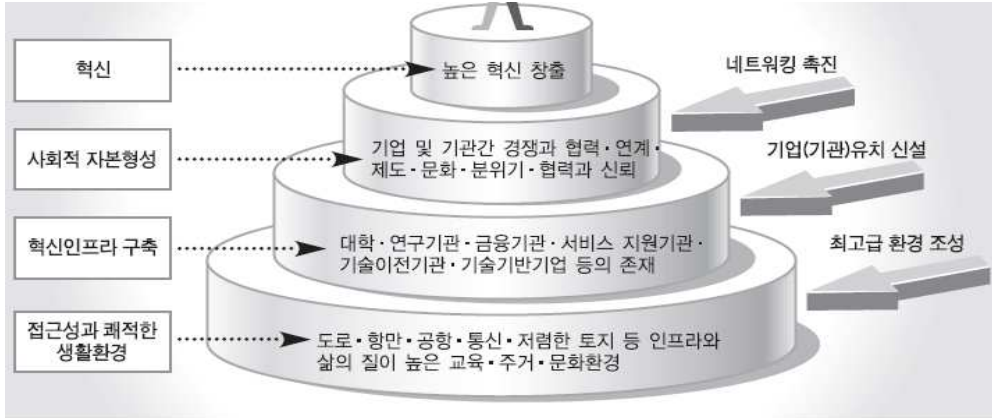
여 국제경쟁력을 가지기 위해 노력하고 있다. 한편 지역대학은 창조적인 지식의 원천으로써 역할을 수행하고, 인력을 육성하고 있다. 지역기업과 지역대학이 긴밀하게 협력하여 대학의 창조적인 연구성과를 활용하여 지역 자체적으로 기술혁신과 신규 산업 창출을 달성하는 것이 필요한 시점이다. 둘째, 지역대학의 연구성과를 지역기업이 활용함으로써 지역경제 활성화와 지역 연구개발의 육성을 도모한다. 이처럼 지역기업과 지역대학과의 공동연구를 활성화하기 위해 산·학·관이 상호보완적인 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 셋째, 지역대학은 전문지식을 가진 인력을 육성하여 산업계에 공급하는 중요한 기능을 수행하고 있다. 따라서 지역의 능력 있는 인력이 지역기업에 자유로이 진출하여 그 능력을 최대한 발휘할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 넷째, 산·학·관 협력에 있어 이를 추진하는 행정의 역할은 중요하다. 행정은 지역대학·지역기업·각종 연구소간의 협력을 유도하며, 자금·인력·시설 등 각종 지원을 행하고 있다. 향후 지역에 특성화된 자원을 더욱 활용하기 위해 지역의 산·학·관 협력 사업이 강화되어야 하며, 이를 위해 지방자치단체의 노력이 더욱 촉진될 필요가 있다.<sup>119)</sup>

이를 도식화하면 <그림 5-6>같이 나타낼 수 있다. 즉 기본 인프라를 바탕으로, 산·학·관을 통하여 혁신인프라를 구성하고 기업이나 기관을 유치하여 사회적 자본형성을 유발하여 네트워크를 촉진시켜 지역경제 활성화를 위한 클러스터를 구성할 수 있을 것이다.

---

119) 광주전남발전연구원, 전계보고서, p.38.

<그림 5-6> 국가균형발전과 지역경제 활성화를 위한 혁신클러스터의 성공 요소



자료: 대한민국정부, 『제4차 국토종합개발계획(2006~2020)』, 2005.12.30, p.61.

## 6. 광역경제권의 글로벌화

광역경제권의 글로벌화는 지역의 경제적 자립은 물론 국가경쟁력 강화를 위해서도 필수적인 요소이다. 광역경제권 개념을 도입한 배경으로 국내 권역간의 경쟁보다는 해외 경제권과의 경쟁에서 비교우위를 확보하기 위한 것임을 염두에 두어야 한다. 7대 광역경제권을 동북아 및 세계를 향한 글로벌 경쟁거점으로 육성하기 위해 권역별로 경제자유구역, 자유무역지역, 국제자유도시 등을 지정하여 글로벌 투자거점으로 육성하는 전략이 필요하다. 이와 함께 국내 및 동북아 광역경제권간의 교류 및 협력을 강화하는 것도 중요하다. 일본 및 중국의 주요 경제권의 전략 및 동향에 대응할 수 있는 권역별 전략을 모색해야 할 것이다. 해외 경제권과 경쟁우위를 확보하는 전략과 병행하여 경제권간의 역할분담과 공동발전을 모색하는 것도 중요하다. 동북아 광역경제권간의 교류·협력사업은 중앙정부보다는 지자체주도로 전개하는 것이 바람직하다. 한편, 남북한 경제통합 및 통일에 대비하여 남북한 광역

경제권의 연계 및 통합 발전을 단계적으로 추진해야 할 것이다.

이를 위해 북한 지역에 독자적인 광역경제권 형성을 지원하고, 산업·인프라·관광 분야에서 남북한 경제권이 연계발전 할 수 있는 전략을 마련해야 할 것이다.<sup>120)</sup>

## 7. 국제교류의 증대와 관광인구 유입 강화

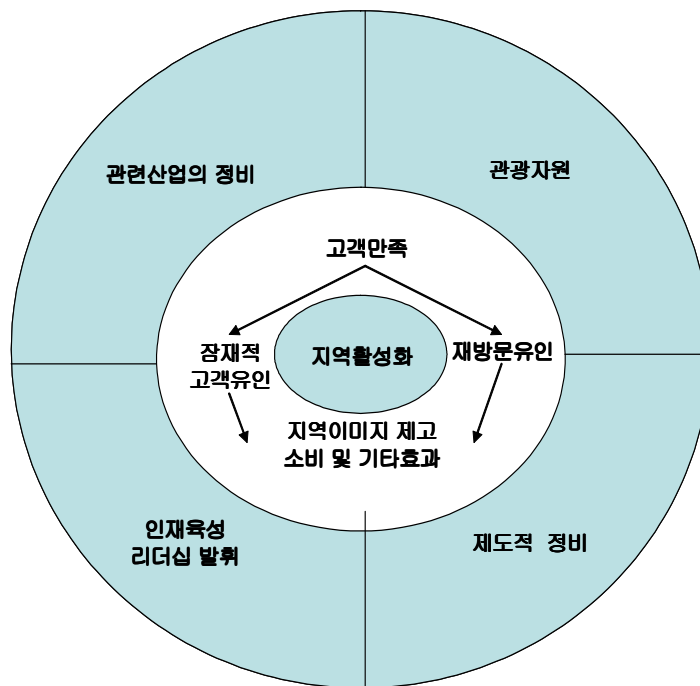
먼저 지방자치단체의 국제교류는 바로 국제화·세계화의 가장 바람직한 정책적 접근이다. 그 이유는 국제교류를 통하여 지구촌의 공동관심사와 국제기전에 대한 인식을 확대시키고, 선진화된 기술과 지식정보를 입수하여 지역산업 등에 활력을 가져오기 때문이다. 또한, 국제적인 교류행사 등을 통하여 시민들의 생활문화와 교육의 질 향상에 기여하기 위해서 국제적인 친선과 신뢰관계 증진을 도모할 수가 있다. 그러므로 지방정부는 다음과 같은 협력방안을 고려할 필요가 있다. ① 지방자치단체가 자매결연을 추진하기 위해서는 공무원들과 주민들의 이해와 지원이 절대적인 만큼 국제교류에 대한 공감대가 우선적으로 형성되어야 한다. 국제교류를 성공적으로 추진하기 위해서는 같은 가치를 추구하면서도 서로의 차이를 존중하는 정신이 필요하다. 따라서 획일성보다는 다양성을 포용하는 개방적 자세, 우리 문화에 대한 정체성의 확립, 외국문화에 대한 배타적 자세지양, 보편적 가치 추구 그리고 세계시민의식 함양 등 시민의식을 제고하는 노력이 필요하다. ② 전문적이고 체계적인 교류가 가능하도록 정보통신망의 구축과 같은 물리적 시설과 함께 국제화 수업수행 당사자들간의 정보네트워크 및 업무네트워크 등 기본 인프라를 형성하는 것이 중요하다. ③ 지방자치단체가 적극적인 국제교류를 하기 위해서는 중앙과 지방간의 적절한 수준의 분권화, 즉 기능 및 권한의 이양이 이루어져야 한다. ④ 장

---

120) 이원섭, “광역경제권 구축 방향과 과제” 「지역경제」, 2008년 4월, 산업연구원 pp.17-18.

기적인 안목과 계획하에 전략적으로 추진되어야 하며 ⑤ 국제교류가 지속적으로 추진되고 또 원활하게 진행되기 위해서는 자치단체별로 국제화 인재를 양성할 교류의 추진이 요망된다. 또한, 지방자치제도의 운영이나 행정서비스의 질적 향상에 있어 외국의 경험과 지식은 크게 도움이 되기 때문이다.<sup>121)</sup> 이를 이미지화하면 <그림 5-7>과 같다.

<그림 5-7> 관광과 지역 활성화의 이미지



자료 : 권병욱, 권동극, “일본의 관광정책과 지역활성화”, 「관광연구」, 제21권 2호, 대한관광경영학회, 2006.8, p.177.

결국 지역경제 활성화를 위한 국제교류는 지역인력과 자원을 바탕으로 제도를

121) 오성동, “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임”, 「경영사학」, 제22권 제 1호, 한국경영사학회, 2007.6.30, pp.5-21.

구비하여 찾아오는 관광객이라는 고객 만족을 충족시켜야지 활성화 될 수 있는 것이다. 그렇게 하기 위해서 행정 수준의 향상을 위한 교류를 증대해야 할 것이다.

다음으로 21세기는 관광의 세기이다. 관광산업이 국가경제와 지역경제에 중요한 영향을 미치고 있다. 지역에 관광인구 유입이 증대되기 위해서는 지역주민, 지역자원, 방문자가 서로 조화를 이루면서 지역사회의 고유성과 정체성을 형성·발전시키는 것이다. 그러나 지역주민과 방문자간에는 종종 대립관계가 형성된다. 관광시존에 발생하는 교통체증, 쓰레기 투기에 따른 환경오염, 관광객과 지역주민간의 문화적 충돌 등이 발생하기 쉬워 조화를 이루는 것이 쉬운 일이 아니다. 그러나 지역주민, 지원, 방문자의 3개 요소 간 갈등과 대립구조가 조화로운 관계가 형성된다면 관광인구는 증가할 수 있다.(〈그림 5-8〉참조.)

예를 들어, 지역주민이 지역에 분포하는 자원에 대해 지역주민이 긍지와 자부심을 가지면, 이들 자원을 구경하기 위해 방문한 관광객에 대한 주민의 반응 또한 달라질 수 있고, 긍정적인 관계를 형성할 수 있다. 만약 순천시의 낙안민속촌, 광양시다압면의 매화마을, 구례군 산동면의 산수유마을 등을 방문하는 관광객들은 지역주민과의 조화를 이루면서 관광활동을 소비할 수 있고, 지역사회·지역주민간 갈등구조를 해소하게 된다.

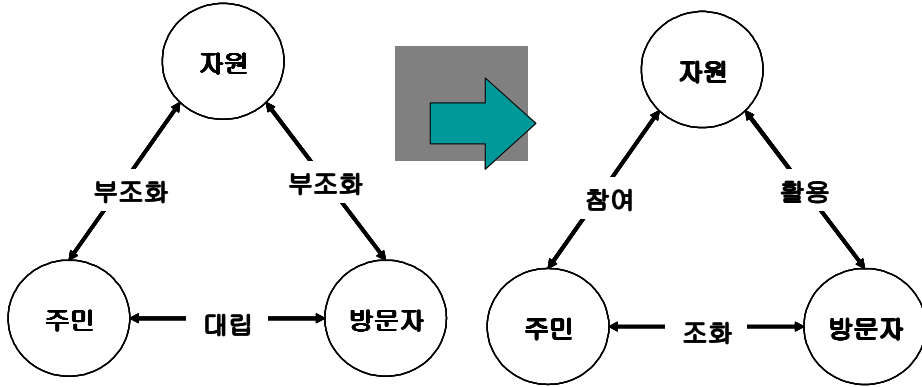
결론적으로 관광마을 만들기의 핵심은 관광산업이 주도하는 관광지·관광시설·관광상품의 개발이 뿐만 아니라 지역주민의 생활과 지역사회의 공동체를 유지하면서 관광생활에 접목시켜 지역을 발전시키는 새로운 유형의 지역활성화 전략이라는 점이다.<sup>122)</sup> 이는 국내와 해외사례분석에서도 찾아 볼 수 있었던 사실이다. 특히 외국인 관광객이 증대한다는 것은 국제교류 활성화에 큰 초석이 될 것이다.

---

122) 이정록, 안중현, “지역관광의 진흥을 위한 관광마을 만들기 전략”, 「지역개발연구」, 제36권 제1호, 전남대학교 지역개발연구소, 2004.6, pp.181-183.



<그림 5-8> 관광마을 만들기의 기본개념



자료: 이정록, 안종현, 상계서, p.182.

## 8. 향토산업과 클러스터의 경쟁력 강화

향토산업에 대한 발전은 지방의 발전과 직결된 문제이다. 그러나 중앙정부 및 지방정부의 임기응변식 처방 때문에 최근까지도 대부분의 향토산업은 그 뿌리를 내리지 못하고 있다. 따라서 하나의 정책을 입안할 때는 장기적인 관점에서 정책이 마련되어야 할 것이며 정부와 중소기업체 그리고 주민들의 지역발전을 위한 진정한 의미의 상호 협력적 연계체계가 수립되어야 한다.

국가는 향토산업의 성공을 위하여 기본계획수립, 법률지원, 시책지원, 재원지원 등이 필요하고 자치단체는 향토산업의 구체적인 단위사업계획을 위하여 시행계획수립, 육성시책 추진 및 조직, 향토산업 조사 및 선정, 지원주체 협력 등을 확보해야 한다. 지방자치단체가 향토산업의 지원책을 마련하는 것은 해당기업의 발전과 지역경제를 위해서도 반드시 필요하다. 그러나 구체적인 지원방법에 있어서는 주의가 요구된다. 지방자치단체는 지방의 기업 및 조합들이 그들의 진정한 필요에 의해 제품을 만들고 발전시키기 위하여 노력해야 한다는 전제를 설정해 놓고 지원책을

마련해야 한다. 따라서 향토산업 추진주체별로 운영되고 있는 사업을 일관성 있게 집적화 하고 상호 정보를 공유 할 수 있는 클러스터화가 필요하다. 즉 향토산업과 관련된 다양한 기관과의 산·학·연·관·민 등의 연계체계 구축을 통해 지역내 대학, 관공서, 연구기관, 지원기관, 기업, 주민 등 향토산업 관련 주체간의 네트워크를 구현할 필요가 있다. 지역내의 향토브랜드를 육성하고 가치를 향상시켜 나간다면 그 지역의 향토산업이 지역경제와 국제화를 더욱 성숙하게 할 것이다.<sup>123)</sup>

## 9. 이명박 정부의 지역발전 지향

현 정부의 지역발전이 어떤 가치를 지향해야 할지는 지금까지의 지역발전 추진 경험에 대한 평가를 토대로 향후 세계화와 지방화 등 시대적 조류(mega trend)의 전망을 통해 모색해 볼 수 있다. 먼저 기본적으로 지역균형발전에 대한 개념과 인식의 전환이 필요하다. 그동안 ‘지역균형발전’의 개념은 곧 ‘지역격차의 해소’를 의미하는 경향이 지배적이었다. 지역격차란 발전과정의 필연적 산물이며 자원과 입지조건 등 발전잠재력이 공간적으로 불균등한 이상 지역격차의 발생은 불가피하다. 지역격차는 상대적, 가변적, 다차원적 개념이기 때문에 생각을 ‘결과’중심에서 ‘과정’중심으로 전환할 필요가 있다. 또한 가치의 다양화시대에서 발전의 전형(prototype)이 과연 존재하는지에 대해서도 의문의 여지가 크다. 따라서 지역균형발전이란 “지역이 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 여건(역량)을 조성함으로써 특성화된 발전을 추구하는 것”으로 이해할 필요가 있다. 즉 일차적으로는 지역이 경쟁력을 갖출 수 있도록 여건을 조성해야 하고 그럼에도 불구하고 구조적으로 어려운 한계

---

123) 박성용, 윤철석, “향토산업의 성공전략에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제20권 제2호, 한국지방행정연구원, 2006, pp.127-129.

지역에 대해서는 사회 통합 차원에서 국가의 특별한 배려가 주어져 각자가 개성있는 특화발전을 지향해야 한다는 의미이며 새 정부에서는 발상의 전환과 함께 제도적 틀을 새롭게 개편해야 한다.

첫째, 세계화경제에 부응하는 지역경쟁력을 제고해야 한다. 한반도를 둘러싼 동북아지역의 가치사슬이 급격히 통합되고 있고 동북아 역내의 발전경쟁이 격화되고 있는 현실을 직시하여 지방도 이러한 국제사회의 통합된 가치사슬 하에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 고민해야 할 시점에 와 있다. 세계화 경제의 개방체제에서 역내의 격차해소에 너무 집착하기 보다는 각 지역의 국제경쟁력을 제고하는데 정책의 초점이 두어져야 한다. 새 정부가 광역경제권을 내세우는 것도 바로 경쟁의 공간단위를 광역화하는 것이 글로벌 경쟁력을 강화하는 것이라는 인식 때문이다.

둘째, 지역간 상생 및 동반적 발전이 중요하다. 세계적 경쟁시대에 수도권과 지방간 갈등유발적 대립구조는 더 이상 바람직하지도 유효하지도 않다. 균형발전은 궁극적으로 총체적 국가경쟁력의 향상에 기여하는 방향으로 추진되어야 하며 수도권과 지방은 서로가 상대방의 발전에 걸림돌이 되지 않는 방향을 모색해야 한다. 수도권은 글로벌 대도시권으로 발전시켜 선진국 대도시권과 경쟁할 수 있도록 하고 지방은 특성과 잠재력을 살리면서 자족적으로 발전시켜 나가야 하며 이를 위해 수도권은 규제완화 등 비(非)물적 지원, 지방은 투자의 집중 등 물적 지원을 근간으로 하는 차별화된 균형발전전략이 필요하다.

셋째, 지역의 자율성에 기반한 내생적 특화발전을 도모해야 한다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 지역발전을 획일적 국가주도 추진으로 회귀할 수는 없는 일이다. 지역발전은 지방정부의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 그러기 위해서는 자립적 지역발전을 위한 분권과 자율성이 신장되어야 한다. 자립적 지역발전은 자치단체가 계획수립, 사업선택, 사업추진에 있어

서 얼마나 자율성을 확보하느냐에 달려있다. 중앙정부는 개별적인 지방사업에 직접 간여하기보다는 지역발전의 가이드라인을 제시하고 재원을 포괄 지원하되 자율성에 상응하는 책임성 구현을 위해 성과평가를 담당하는 것이 바람직하다.

넷째, 지역발전의 통합적 추진을 통해 효율성을 제고해야 한다. 먼저 중앙정부 단위에서는 지역발전을 위한 재정투자의 효율성을 강화하기 위해 관련 정책의 범정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합관리가 이루어져야 한다. 그 전제 조치로서 중앙정부는 대부분 자치사무의 성격을 띠고 있는 지역개발 사업에 대하여 지방관여를 줄이고, 중앙이 직접 관리할 필요할 없는 사업부터 재원을 묶어 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 지방에서도 사업간 연계성을 고려한 효율적 사업추진이 이루어지도록 추진체계를 일원화할 필요가 있다.

다섯째, 발전이 부진한 지역의 구조개선을 지원함으로써 사회적 형평성을 강화해야 한다. 자율과경쟁의 원리에 따라 지역발전을 추진할 경우 필연적으로 지역간 발전격차가 심화될 우려가 없지 않다. 낙후지역이나 특수지역의 경우 구조적인 조건 불리와 자생역량의 부족으로 자력으로 지역경제의 소생은 물론, 전국적인 최소기준의 생활서비스 조차 갖추기 힘든 실정이다. 따라서 중앙정부는 사회통합 차원에서 책임성을 가지고 저발전 지역에 전국최소기준(national minimum)의 공공서비스가 제공되고 발전역량의 부족을 보완할 수 있도록 특별 지원을 제공해야 한다.<sup>124)</sup>

여섯째, 지자체별, 프로그램별 예산한도액이 사전 배정되어야 한다. 지역의 재정 운영에 자율성을 부여하고 이에 대한 책임을 명확히 하기 위해서는 중앙정부의 포괄적 재정지원이 이루어져야 하고, 이를 위해서는 프로그램별, 지자체별 예산한도액을 사전에 배정할 필요가 있다. 현재 다양한 프로그램으로 운영되고 있는 국가균형발전사업을 통폐합하여 보다 단순화하고, 신정부의 균형발전정책의 목표와 정책

---

124) 김선기, 전개논문, pp.10-12.

의지에 따라 프로그램별 예산한도액을 사전에 배정하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 일곱번째, 준포괄 협약제도의 도입해야 한다. 준포괄 성과협약이란 지역의 전체 산업이 아니라 지원대상 산업에 한정하여 성과협약을 체결하는 것으로 개별 단위사업의 기획·선정·예산배분 등을 완전히 지역 자율에 맡기는 것이 아니라 일정 가이드라인에 따라 사업프로그램(혁신인프라, R&D, 인력양성, 기업지원 서비스 등)의 패키지 구성에서 지역의 자율성 부여하는 방식을 말한다.

준포괄 성과협약은 산업별 성과목표를 주요 내용으로 하여 중앙정부와 지역(지자체, 사업주체)간에 체결된다. 성과협약의 체결에 따라 평가의 성격이 변해야 하는데 기존의 중앙기관에 의한 일방적인 평가가 아니라 국가지원사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 컨설팅 목적의 평가 중심으로 전환할 필요가 있다.

지역은 단위사업에 대한 연차별 평가, 중앙부처는 성과목표 중심의 총괄평가를 실시하고 사전에 제시된 성과목표의 달성도를 평가하여 인센티브를 부여하도록 한다. 성과협약 제도의 도입을 통해 단위사업 추진에 대한 지역의 자율성을 높이는 동시에 지자체 및 사업주체의 책임성도 강화할 수가 있다. 또한 중앙정부는 빈번한 평가에 따른 행정수요를 줄일 수 있는 효과가 기대된다.

여덟번째, 효율적인 거버넌스 구축을 해야 한다. 중앙부처의 각개약진식 정책 집행과 지자체내 소관 부서 간의 협력 부족으로 인한 각종 비효율성을 제거하기 위해서는 ‘경쟁과 협력’의 원리를 실현할 수 있는 네트워크형 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 지역의 경우에도 산업 발전 초기단계에서는 강력한 추진력을 중시하는 계층형 추진체계가 선호되지만, 산업발전의 도약 및 안정화 단계에서는 ‘상호 경쟁과 협력’의 원리를 실현할 수 있는 네트워크형 추진체계로 전환하는 것이 필요하다. 효율적인 거버넌스의 구축을 위해서는 지역의 혁신 역량과 잠재력을 최대한 발현할 수 있도록 상향식이 아닌 하향식의 제도화된 지역 리더십 창출을 위한 제도

적 장치를 마련해야 한다. 따라서 기업지원기관(특화센터 등)과 같은 시스템 연계 기관이 중심이 되어 경쟁과 협력을 통해 네트워크형 거버넌스를 구축하는 것이 바람직할 것이다. 네트워크 활성화를 위해 특정 기관을 네트워크 허브 기관으로 지정하는 방식과 같은 정태적 프로세스에 의존하는 것은 혁신주체의 결집이나 시장 수요를 적절히 반영하는 데 한계가 있다. 따라서 지역적 여건에 적합한 중개와 연계 프로그램 운영하는 네트워크 플랫폼과 같은 동태적 프로세스에 의해 네트워크형 거버넌스의 효율성을 제고하는 것이 바람직할 것이다.

아홉번째, 광역경제권 개발방식이 도입해야 한다. 광역경제권은 “단순히 몇 개의 행정구역을 묶는 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통점을 가지면서 하나의 자립적 경제 단위로 기능할 수 있는 지역”이라고 정의할 수 있다. 일정한 지역을 중심으로 형성된 중·소규모의 경제권은 시간의 흐름에 따라 중첩되고 연계되면서 광역경제권으로 발전하는 경향을 보인다. 기업활동은 행정적 경계 내에서만 이루어지는 것이 아니므로 경제권과 행정구역이 반드시 일치하는 것은 아니다. 그러나 우리나라의 균형발전정책은 대부분 시·도 혹은 시·군 단위에서 이루어지므로 특정 지자체의 사업에 대해서는 다른 지자체의 경제주체들의 참여가 원천적으로 제한되는 경우가 많다.

이러한 문제점을 해결하고 권역내 혁신자원의 광역적 이용을 촉진하기 위해서는 시·도간 행정적 칸막이를 뛰어넘는 광역경제권 구축사업의 추진이 필요하다. 동남권, 대구·경북권, 충청권 등과 같이 유사한 산업이 대규모로 집적되어 있고 사회·문화적 동질성을 확보하고 있으면서 광역 교통망을 통한 접근성이 매우 양호한 지역은 개별 시·도 단위의 사업보다는 광역적 차원의 정책 수단이 더 유효할 수도 있다. 이들 지역의 지리적, 문화적, 산업적 연계성을 보다 강화하기 위해서는 광역적 차원에서 공동으로 활용할 수 있는 산업육성 프로그램을 통해 광역경제권

의 형성을 촉진할 필요가 있다. 광역경제권의 개념에 입각하여 균형발전사업을 추진하기 위해서는 첫 번째 과제로는 추진체계를 정비할 필요가 있다. 이를 위해 광역경제권 구축을 주도할 구심체로서 지역개발기구(RDA) 성격의 「광역경제권추진기획단(가칭)」을 설립·운영하는 방안을 검토하도록 한다. 「광역경제권추진기획단(가칭)」은 각 지자체가 독자적으로 추진해 왔던 균형발전정책을 유기적으로 조정·연계하는 역할을 하게 될 것이다. 두번째 과제로서는 광역경제권 설정을 위한 합리적 기준이 마련되어야 한다는 것이다. 경제적·기능적 연계성, 역사적·문화적 동질성, 자연지배적 특징 등을 종합적으로 고려하여 적정한 광역경제권을 설정하는 것이 중요하다. 세번째 과제로서는 권역내 전략산업 중심의 글로벌 거점 육성과 공간적 연계체제를 구축할 필요가 있다는 것이다. 이는 지방에 수도권에 대항할 수 있는 세계적 경쟁력을 갖는 경제권을 만든다는 것을 의미한다. 권역 내에는 1~2개의 글로벌 거점과 핵심 거점(2~4개)이 존재하게 되며 이들 간의 공간적 연계체제를 구축하는 것이 매우 중요하다. 네번째 과제로서는 권역 차원에서의 산업육성 인프라의 효율적 정비·확충을 권역 단위로 추진함으로써 국비 지원의 효율성을 제고하고 권역 내에서의 활용도를 높여 나가도록 해야 한다는 점을 들 수 있다.<sup>125)</sup>

---

125) 홍진기, “신정부의 국가균형발전정책”, 「춘계공동학술대회논문집」, 한국정부학회, 2008, pp.22-26.

## 제 6 장 결 론

세계화로 촉발된 국제환경의 변화에 부응하기 위해 대부분의 OECD국가는 지역 개발정책의 성공적 집행을 위해 거버넌스 체계의 활용도와 효용성을 높여가고 있다. 지방분권과 국가균형발전의 성공적 안착을 위해서라도 정치권은 당리당락을 떠나 지속가능한 균형발전을 위해 노력해야 한다.

참여정부는 중앙집권과 수도권 집중이 지방의 정체를 야기시키는 원인으로 인식함으로써 역대 어느 정부보다도 강력하고 지속적인 분권화와 균형발전을 추진해 왔다. 참여정부의 지속적인 균형발전정책의 추진에도 불구하고 여전히 지역간 발전 격차가 뚜렷이 드러나고 있는 현실을 감안할 때 이명박 정부에서도 균형발전을 국정의 주요 의제로 다루고 있지만 균형발전을 위한 접근은 종래의 지역간 갈등을 유발하는 대립구도적 방식에서 지역간 협력을 바탕으로 하는 상생구도로 전환하여야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책방안이 요구된다.

첫째, 세계화경제에 부응하는 지역경쟁력을 제고해야 한다. 한반도를 둘러싼 동북아지역의 가치사슬이 급격히 통합되고 있고 동북아 역내의 발전경쟁이 격화되고 있는 현실을 직시하여 지방도 이러한 국제사회의 통합된 가치사슬 하에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 고민해야 할 시점에 와 있다. 세계화 경제의 개방체제에서 역내의 격차해소에 너무 집착하기 보다는 각 지역의 국제경쟁력을 제고하는데 정책의 초점이 두어져야 한다. 이명박 정부가 광역경제권을 내세우는 것도 바로 경쟁의 공간단위를 광역화하는 것이 글로벌 경쟁력을 강화하는 것이라는 인식 때문이다.

둘째, 지역간 상생 및 동반적 발전이 중요하다. 세계적 경쟁시대에 수도권과 지방간 갈등유발적 대립 구조는 더 이상 바람직하지도 유효하지도 않다. 균형발전은



궁극적으로 총체적 국가경쟁력의 향상에 기여하는 방향으로 추진되어야 하며 수도권과 지방은 서로가 상대방의 발전에 걸림돌이 되지 않는 방향을 모색해야 한다. 수도권은 글로벌 대도시권으로 발전시켜 선진국 대도시권과 경쟁할 수 있도록 하고 지방은 특성과 잠재력을 살리면서 자족적으로 발전시켜 나가야 하며 이를 위해 투자의 집중 등 물적 지원을 근간으로 하는 차별화된 균형발전전략이 필요하다.

셋째, 지역의 자율성에 기반한 내생적 특화발전을 도모해야 한다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 지역발전을 획일적 국가주도 추진으로 회귀할 수는 없는 일이다. 지역발전은 지방정부의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 그러기 위해서는 자립적 지역발전을 위한 분권과 자율성이 신장되어야 한다. 자립적 지역발전은 자치단체가 계획수립, 사업선택, 사업추진에 있어서 얼마나 자율성을 확보하느냐에 달려있다. 중앙정부는 개별적인 지방사업에 직접 간여하기보다는 지역발전의 가이드라인을 제시하고 재원을 포괄 지원하되 자율성에 상응하는 책임성 구현을 위해 성과평가를 담당하는 것이 바람직하다.

넷째, 지역발전의 통합적 추진을 통해 효율성을 제고해야 한다. 먼저 중앙정부 단위에서는 지역발전을 위한 재정투자의 효율성을 강화하기 위해 관련 정책의 범정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합관리가 이루어져야 한다. 그 전제 조치로서 중앙정부는 대부분 자치사무의 성격을 띠고 있는 지역개발 사업에 대하여 지방관여를 줄이고, 중앙이 직접 관리할 필요 없는 사업부터 재원을 묶어 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 지방에서도 사업간 연계성을 고려한 효율적 사업추진이 이루어지도록 추진체계를 일원화할 필요가 있다.

다섯째, 발전이 부진한 지역의 구조개선을 지원함으로써 사회적 형평성을 강화해야 한다. 자율과경쟁의 원리에 따라 지역발전을 추진할 경우 필연적으로 지역간 발전격차가 심화될 우려가 없지 않다. 낙후지역이나 특수지역의 경우 구조적인 조건

불리와 자생역량의 부족하여 자력으로 지역경제의 소생은 물론, 전국적인 최소기준의 생활서비스 조차 갖추기 힘든 실정이다. 따라서 중앙정부는 사회통합 차원에서 책임성을 가지고 저발전 지역에 전국최소기준(national minimum)의 공공서비스가 제공되고 발전역량의 부족을 보완할 수 있도록 특별 지원을 제공해야 한다. 지역균형발전은 시대를 초월한 공통의 과제이지만 어떤 방식으로 추진되는지는 국내외 환경의 변화와 이를 받아들이는 정부의 국정이념과 철학에 따라 차이를 보여 왔다. 정부의 정책은 큰 틀에서 국가발전을 위해서 움직여야 할 것이다.

본 논문에서 제시하는 내용들은 참여정부의 정책분석을 바탕으로 대안제시를 함으로써 그 한계성이 있으며 현 정부의 정책은 결과가 아직 측정될 수 없다. 이는 현 정부의 정책지표들이 현실화 되는 시점에 다시 연관분석이 이루어져야 할 것이다.

## 參考文獻

### 1. 국내문헌

- 고병호, “국가균형발전을 위한 지역혁신의 방법론”, 「도시행정학보」, 제17집 제3호, 한국도시행정학회, 2007.
- 고유상, 『한국 바이오 클러스터의 발전전략』, 삼성경제연구소, 2002.12,
- 곽채기, 나주몽, 지방화시대의 바람직한 지역경제발전의 전략”, 「지역개발연구」, 제39권 제2호, 전남대학교 지역개발연구소, 2007.12.
- 광주전남발전연구원, 『지역산업 혁신체계 구축 방안』, 2005.12.
- 국가균형발전위원회, 「세계의 지역혁신체제」, 한울아카데미, 2004.
- 권병욱, 권동극, “일본의 관광정책과 지역활성화”, 「관광연구」, 제21권 2호, 대한관광경영학회, 2006.8.
- 기영석, 박진섭, “대덕연구개발특구의 연구개발성과의 네트워크 형성 방안”, 「한국지방재정학회 서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 2007년 8월, 한국재정학회, 2007.
- 김광주, “이명박정부의 지방정책과 향후과제”, 「Kapa@포럼」, 통권 122호, 한국행정학회, 2008.6.
- 김대수·박형수, “우리나라의 자본이윤률 분석”, 「조사통계월보」, 한국은행, 2000.6.
- 김선기, “지역경제 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향”, 「지방재정과 지방세」, 제3권, 한국지방재정공제회, 2008.
- 김영욱, 『산업클러스터 발전전략 심포지엄 발표자료』, 삼성경제연구소, 중앙일보, 2002.10.15
- 김영재 외, “동남권 지역혁신을 위한 혁신클러스터 해외선진사례연구 미국의

- Research Triangle Park를 중심으로“, 「경제연구」, 제24권 4호, 한국경제통상학회, 2006.12.
- 김영정, “자립적 지방화와 지역혁신체제의 구축”, 「동향과 전망」, 통권 59호, 한국사회과학연구소, 2004.2.4,
- 김원동, “정보화마을 사업의 정책적 개선 방향에 관한 연구 - 강원도 화천군 토고미 정보화마을 사례를 중심으로” 「농촌사회」, 제15집 1호, 한국농촌사회학회, 2005.
- 김종섭, “지역성장의 요인과 수렴성향에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제16권 제2호, 한국산업학회, 2003.
- 대통령직인수위원회, 『참여정부 국정비전과 국정과제』. 2003.3.
- 모성은, 『지역경제정책론』, 박영사, 2002,
- 문규환, “고창 복분자 브랜드 확립 및 세계화 전략”, 「식품저장과 가공산업」, 제5권 1호, 한국식품저장유통학회, 2006,.
- 박상필, “거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축 - NGO의 역할과 한계”, 「2002년도 춘계학술발표대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2002.
- 변필성, 김광익, “영국 잉글랜드 RDA에 대한 포괄적 예산지원과 지역발전정책 분권화”, 「한국경제지리학회지」, 제11권 제1호, 한국경제지리학회, 2008.
- 손창남, 조강철, 『주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점』, 한국은행 조사국, 2008.7.
- 송영필, “지역활성화 정책의 현황과 발전방안”, 「ISSUE PAPER」, 삼성경제연구소, 2005.4.1.
- 송하중 외, “우리나라 지방자치단체의 국제화에 관한 연구”, 「하계학술발표대회」 2008권 제3호, 한국정책학회, 2008.

- 신승춘, “지역발전을 위한 혁신클러스트 형성의 조건 성공요인과 시사점”, 「지역발전연구」, 제7권 제2호, 한국지역발전학회, 2007.
- 오성동, “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임”, 「경영사학」, 제22권 제1호, 한국경영사학회, 2007.
- 윤광재, “지역균형발전에 대한 정책적 효과분석”, 「현대사회와 행정」, 17권 제1호, 2007.
- 이갑수 외 “지역혁신 네트워크의 경제이론과 유럽사례연구”, 「경제연구」, 제23권 제4호, 한국경제통상학회, 2005.12.
- 이동우·변필성, 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구 : 국제비교분석을 중심으로」, 국토연구원, 2006.
- 이삼걸, “이명박 정부의 재정분권 방향과 과제”, 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2008. 4.
- 이성근 외, “지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축”, 「한국행정논문집」, 제18권 제1호, 한국정부학회, 2006.
- 이양수, “참여정부 지역발전정책의 평가와 개선방안 -3대 균형발전정책을 중심으로-”, 「춘계공동학술대회논문집」, 한국정부학회, 2008.
- 이영세, “지방화·세계화, 과제의 대응”, 「지방행정연수」. 35권, 내무부지방행정연수원, 1995.6.
- 이원섭, 「국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상」, 『국가균형발전정책의 이론과실천』, 국가균형발전위원회, 2007.
- 이시철, “지방 국제화의 새 영역과 통합 측정 시론적 모색”, 「한국정보학회」, 제19권 제3호, 한국정보학회, 2007.
- 임정덕, 『지역경제 혁신론』, 부산발전연구원, 2001.

- 이정록, 안종현, “지역관광의 진흥을 위한 관광마을 만들기 전략”, 「지역개발연구」, 제36권 제1호, 전남대학교 지역개발연구소, 2004.
- 이정록, “지역발전을 위한 지역혁신의 중요성 과제”, 「지역개발연구」. 제39권 제1호, 2007.6.
- 이종용, “국가균형발전 정책 추진의 평가와 과제”, 「지리학연구」. 제42권 제1호, 국토지리학회, 2008.
- 이철우, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제”, 「한국경제지리학회지」, 제10권 제4호, 한국경제지리학회, 2007.
- 이호영, “지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색”, 「경제연구」, 제24권 제3호, 한국경제통상학회, 2006.9.
- 이정표 외, “중국 중관촌과학기술단지에 대한 정책과 성과연구”, 「국제상학」, 제21권 제1호, 한국국제상학회, 2006.3.31.
- 임경수, “지역혁신과 지역경제 활성화 방안”, 「한국지역경제연구」, 제8집, 한국지역경제학회, 2006.12.
- 임덕순, “대덕 혁신클러스터의 위상 및 발전전략” 「과학기술정책」. 제149권, 과학기술정책관리연구소, 2004. 10.
- 임승빈, “신정부의 지방자치 과제와 추진체계”, 「한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2008. 4.
- 임형섭, “광역경제권 발전전략 추진의 고려사항”, 「FOCUS 광주」. 통권 제04호, 광주발전연구원, 2008.4.30.
- 전원보, “지역경제활성화를 위한 지방정부의 역할 -부산광역시를 중심으로-” 「부산정치학회보」. 제8권 제1호, 21세기정치학회, 1998.
- 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 『새 정부의 「창조적 광역발전」 전

- 략』, 2008,
- 조남영, “지역경제활성화의 중요성과 성장발전과제”, 「지방행정」, 제36권 403호, 대한지방행정공제회, 1997.
- 차미숙, “유럽의 지역발전기구와 정책적 시사점”, 「국토」, 통권316호, 국토연구원, 2008.
- 최선재, “고창 복분자산업 특구”, 「도시문제」, 제40권 제437호, 대한지방행정공제회, 2005.
- 한세억, “혁신클러스터의 정책성취와 과제 - 대덕연구개발 특구를 중심으로” 「한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(2)」, 한국행정학회, 2007. 6.
- 홍진기, “신정부의 국가균형발전정책”, 「춘계공동학술대회논문집」, 한국정부학회, 2008,

## 2. 외국문헌

- Aglietta, M. A. , “*Theory of Capitalist Regulation : The US*” , New Left Books , London : , 1979.
- Baltagi, Badi H., Young-Jae Chang, “Incomplete Panels: A Comparative Study of Alternative Estimators for the Unbalanced One-Way Error Component Regression Model.”, *Journal of Econometrics*, 62, 1994.
- Becker, Gary S., “*An Economic Analysis of Fertility.*” in *Demographic and Economic Change in Developed Countries* ed. by Ansley J. Coale, Princeton University Press, 1960.
- Bernd, K., “*Industry-Versus National-Specific Shocks in the EU: Evidence*

- from Industry Data* , Economic Integration and Public Policy in the European Union, Vol.22. 1996.
- Blair, J. P. and S. R. Staley, and Z. Zhang, “The Central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk’s Theory of Urban Development” , *Journal of the American Planning Association*, Vol.62, No.3, 1996.
- Brenner, N., “Global Cities, Global States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe” , *Review of International Political Economy*, 5(1), 1998.
- Carlino G. A., “Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh Reconsidered” , *Urban Studies*, Vol.17, .1980.
- Chesbrough, Henry, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, 2007.
- Cooke, P., M. G. Uranga and G. Exebarria , “Regional System of Innovation : An Evolutionary Perspective” , *Environment and Planning Academy*. vol.30 , 1998.
- Farmer, R. N. & Richman, B. A., “A Model for Research in Comparative Management,” 7(2). *Open California Management Journal* 7(2), 1964.
- Hausman, Jerry A. “*Specification Tests in Econometrics.*” *Econometrica*, 46, 1978.
- Islam, N., “Growth Empirics: a Panel Data Approach.” , *Quarterly Journal of Economics*, 110, 1995.
- Knight, M., Loayza, N and D. Villaneuva, “Testing the Neoclassical Theory of



- Economic Growth: a Panel data Approach.” *IMF Staff Papers*, 40. 1993.
- Koontz, Harold, “A Model for Analyzing the Universality and Transferability of Management,” *Academy of Management Journal*, 12(4), 1969.
- Lipietz, A., “*New Tendencies in the International Division of Labor : Regimes of Accumulation and Models of Regulation*” , in Scott, A. J. and Storper, M.(eds) , 1986.
- Magnus H. and R. Torstensson, “*Growth Effects of European Integration*” , CEPR Discussion Paper Series, No.1465., 1996.
- Malmberg, A., “*Industrial geography : agglomeration and local milieu*” , Progress in Human Geography, 20 , 3. 1996.
- Mankiw, N. G., Romer, D. and D. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth.” , *Quarterly Journal of Economics*, 107. 1992.
- Moulaert, F. and Sekia, F. , “Territorial Innovation Models : A Critical Survey” , *Regional Studies*, vol.37 , no.5 , 2003.
- Mytelka, Lynn & Fulvia Farinelli, “Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness” , *INTECH Discussion Paper #2005*, The United Nations University.2000.
- Nelson, R., “Research on Productivity Growth and Productivity Differences:Dead Ends and New Departures” , *Journal of Economic Literature*, vol.19 no.3, 1981.
- Piore, M , “The Technological Foundation of Dualism and Discontinuity” , in Berger. S. and Piore. M.(eds) , 1980.

Piore, M. and Sabel, C. , *The Second Industrial Divide* , Basic Books , 1984.

Romer, Paul, “Increasing Returns and Long-run Growth.”, *Journal of Political Economy*, 94(5). 1986.

Schultz, T.W., “Investment in Human Capital” , *American Economic Review*, March, 1961. *Global City-Regions*” ,

Scott, A.J., J. Agnew, E.W. Soja and M. Storper, “*Global Paper Presented at the Global City-Regions Conference* in Los Angeles on October 21-23, 1999.

Soroka L., “*Manufacturing Productivity and City Size in Canada, 1975 and 1985: Does Population Matter?*” , *Urban Studies*, Vol.31 No.6.,1994.

「EU における地域振興と中小企業」 , 中小企業総合事業団 , 2003.

石崎菜生, 『韓国<sub>2</sub>の重化学工業化政策 - 開始の内外条件と実施主体』 , 服部民夫佐藤幸, 1996.

人(編), 『韓国・台湾の発展メカニズム』 , アジア経済研究所, 2000.

## 저작물 이용 허락서

학 과	경제학과	학 번	20067565	과 정	박사
성 명	한글: 김길원 한문 : 金吉元 영문 : <b>Kim, Gil-Won</b>				
주 소	광주 서구 금호동 진흥더블파크 101동 1303호				
연락처	E-MAIL : won1439@hanmail.net				
논문제목	한글 : 세방화시대의 지역균형발전을 위한 지역경제 활성화 방안 영어 : On the Activation Plan of Regional Economy for Balanced Regional Development in the Glocalization				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

**동의여부 : 동의( O ) 반대( )**

2009년 2월

저작자: 김 길 원 (서명 또는 인)

**조선대학교 총장 귀하**