

제3주제

지방분권과 로컬거버넌스

서 휘 석

(원광대학교 교수)

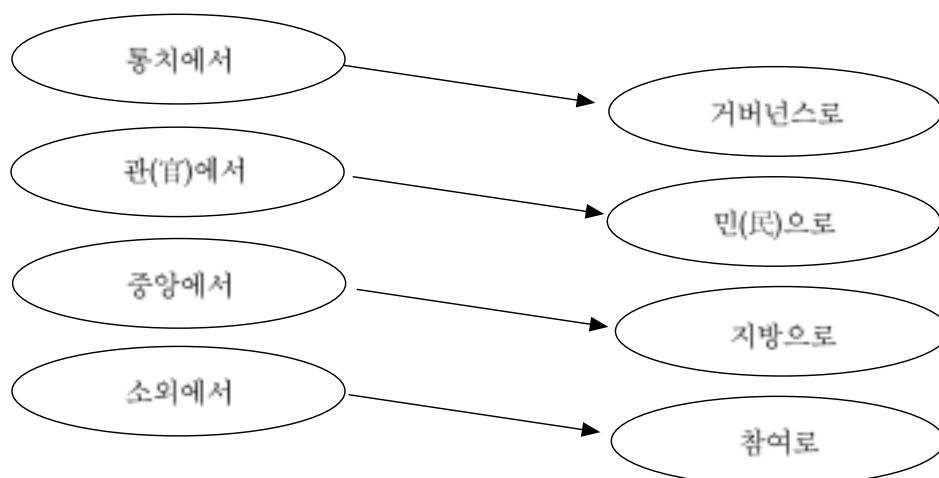
지방분권과 로컬거버넌스

1. 지방분권의 필요성

- 국토의 균형개발을 위한 전제조건으로서 지방분권
 - 즉 중앙에 과도한 권력이 집중되어 소용돌이처럼 지방의 인력과 재원을 흡수
 - 지역에 투자를 해도 소기의 효과를 거두지 못함.
- 진정한 지역균형발전을 위해서는 지방분권이 전제되어야 함

1) 21세기 지식정보화사회는 국가운영 패러다임의 전환을 요구

- 통치형태의 국가운영방식에서 거버넌스의 국가운영방식 형태로
- 관(官) 주도 국가운영방식에서 민(民) 주도의 국가운영방식의 형태로
- 중앙집권적 국가운영방식에서 지방자치의 국가운영방식으로
- 국민의 소외에서 국민의 참여로 국가 운영의 새로운 패러다임으로 전환
- 시민사회의 활성화를 목적으로 다양한 주민참정제도를 도입하고 시민 사회 활성화 기반을 강화하여 분권형 국가 운영의 패러다임으로의 전환



<그림 1: 분권형 국가운영의 패러다임>

2) 지역의 위기극복

- 지방의 위기는 무엇보다 과도한 중앙집권과 수도권 집중으로 인한 것
 - 중앙집권과 수도권 집중현상은 정치, 경제, 문화, 사회 등 모든 분야에서 이러한 집권과 집중현상은 더욱 가중되고 있음.
 - 예를 들면 인구와 산업이 수도권에 집중
 - 수도권에 전국인구의 46.6%가 집중함으로써 일극 집중현상이 심화됨
(일본 31.9%, 프랑스 18.5%, 영국 11.8%)
- 수도권에 대한 산업의 집중도도 매우 높게 나타남
(전국제조업의 44.3%, 지역총생산의 46.3%)
 - 공공기관 및 민간중추기능도 수도권에 집중됨.
 - 중앙부처의 100%, 청 단위 이상 행정기관의 73%, 정부투자 및 출자기관의 85% 등
- 서울이 지방의 모든 자원을 집어삼키는 블랙홀이고, 중앙정부가 핵심적 결정권을 독점 - 조세의 대부분을 국세로 징수하는 상태에서 자치단체와 지역 기업 및 대학이 역할에 한계가 있음.
 - 따라서 지역의 총체적 위기 극복을 위해서는 무엇보다 획기적 지방분권이 요구된다.

3) 지역혁신

- 지방위기를 극복하고 장기적인 지역발전을 꾀하기 위해서는 지방분권과 함께 지역혁신이 추진되어야 함.
 - 지역특성에 맞는 지역혁신체제를 구축하여 가치창출을 위한 지식을 부단히 창출하고 확산시킬 때 지속적 지역발전을 도모할 수 있을 것임.
 - 중앙부처가 중요한 권한을 쥐고, 중앙의 지원에 의해서만 지역의 숙원사업이 해결되는 구조에서는 중앙에 대한 지방의 의존성을 고착시킴.
 - 발전을 위해 노력하는 자치단체와 현실에 안주하면서 낭비와 비능률을 개선 없이 반복하는 지방정부간 차별없이 일률적으로 교부되는 제도에서는 애써 지방정부는 개혁을 단행하고 새로운 실험을 할 필요가 없음.
- 효율적인 국정운영은 국가의 명령이나 지도에서 전국이 일사불란하게 따르는 것보다는 지방이 가치창출을 위한 주역으로 거듭나야함.
 - 이를 위해서 지방정부 스스로 혁신의 주체가 되어 지역간의 경쟁의 시대에 우위를 점 할 수 있도록 함. 지방분권은 이처럼 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 될 수 있는 전제조건인 것이다.(강형기: 2003, 13)

2. 참여정부 지방분권의 특징

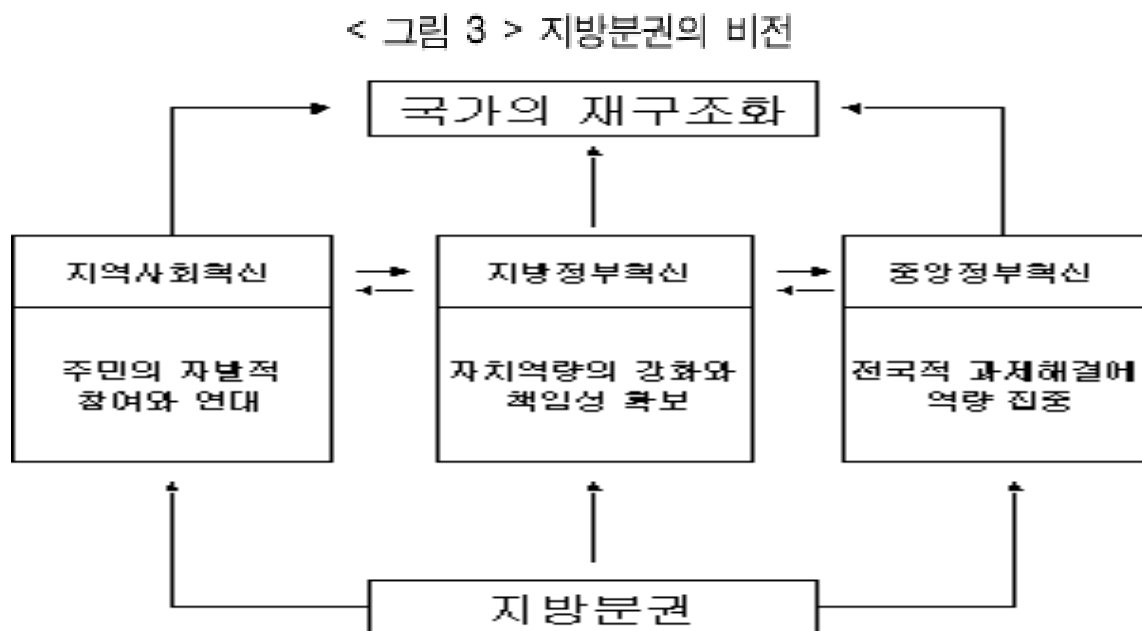
1) 중앙과 지방의 상생

- 참여정부의 지방분권은 지역혁신과의 결합을 통해 중앙과 지방의 상생(승자승자)과 가치창출을 가져오는 과정을 강조한 것이 차별성을 갖는다.

- 즉 공평성과 효율성을 중시하겠다는 것이다. 지방분권과 지역혁신의 결합을 통한 내생적 발전은 지역균형발전의 핵심적 요소이다.

기존의 지방분권론	새로운 지방분권론
<ul style="list-style-type: none"> *제로섬 게임(Win-Lose) * 가치분배 *공평성 	<ul style="list-style-type: none"> * 윈-윈 게임(Win-Win) *가치창출 *효율성

2) 참여정부 지방분권의 비전



(자료: 정부혁신지방분권위원회)

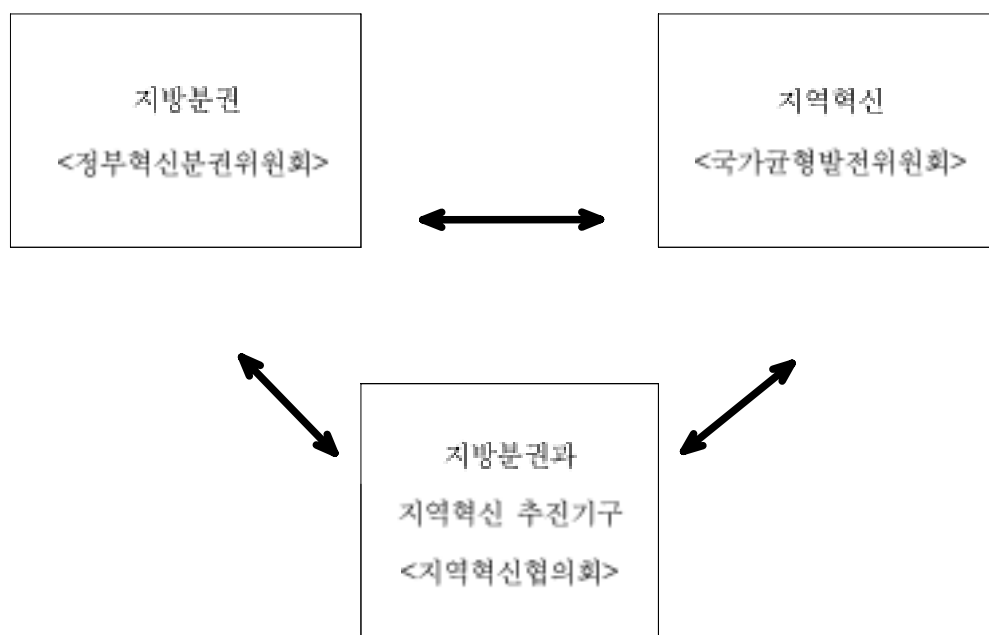
- 참여정부 분권로드맵은 지방정부 혁신, 중앙정부 혁신 그리고 지역사회의 혁신을 통한 국가재구조화로 설정
- 특히 지방정부는 자치역량의 강화와 책임성 확보에, 지역사회는 주민의

자발적 참여와 연대에 중점을 둬으로써 시민사회의 활성화에 큰 기대.

3) 지방분권과 지역혁신의 분리

- 지방분권은 ‘정부혁신지방분권위원회’에서, 균형발전 및 지역혁신은 ‘국가균형발전위원회’로 이원화.
- 양 위원회는 협의체적 성격이어서 실질적으로는 독립적 기구임.
- 지역에서 분권과 지역혁신 업무를 총괄조정하는 민관협의기구로 지역 혁신협의회
- 중앙정부의 추진기구와 자치단체의 추진기구를 연결시키는 효과적인 조정메카니즘의 구축이 요청됨.

<그림 3> 지방분권추진 3기구의 연계운영



4) 선분권 후보완, 보완성 및 포괄성의 원칙

○ 선분권, 후보완

- 지역주민과 지방정부에 대한 신뢰 표명
- 강력한 재정분권을 핵심전략으로 하여 우선 지방의 재정력 강화
재정이양과 동시 또는 이후 권한이양 등 보완

○ 보충성 원칙

- 기초지방정부 우선 원칙에 입각하여 역할 재배분
- 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로, 광역적 권한은
광역지방정부로
- 지방정부가 수행할 수 없는 기능은 중앙정부에 배분

○ 포괄성원칙

- 관련 사무를 동시에 포괄적으로 이양
- 지방정부 차원에서 종합행정이 이루어져 주민 편의성 증대

3. 지방분권의 현황

○ 지방분권의 요체는 행정분권과 재정분권

○ 행정분권은 1999년 1월부터 본격화³⁹⁾

39) 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률의 제정으로 시작되었음.

- <표>1은 2004년 2월 18일 현재 중앙행정권한이 지방으로의 이양이 확정 및 완료의 현황.
- 총 1,090개 사무중 법령개정이 완료된 사무는 422(38.7%)개이고, 아직 법령이 개정되지 않은 사무는 668(61.3%)개임.

<표1> 부처별 이양확정 및 완료사무 현황(2004.2.18일 현재)

	계	법령개정 완료	법령개정 미완료
계	1,090	422	668
건설교통부	195	72	123
과학기술부	12	12	
교육인적자원부	18	4	14
농림부	83	69	14
문화관광부	89	24	65
법무부	2		2
보건복지부	115	31	84
산업자원부	108	68	40
여성부	15	13	2
재정경제부	21	15	6
정보통신부	7	7	
해양수산부	119	12	107
행정자치부	63	18	45
환경부	185	63	122
중소기업청	9		9
산림청	24		24
문화재청	6	2	4
청소년보호위원회	12	12	
공정거래위원회	3		3
해양경찰청	4		4

(자료: 지방이양추진위원회)

- 이양 완료된 사무중에서 약 52%는 시·도에서 시·군·구로 이양된 것이고, 나머지 약 48%의 사무가 중앙정부에서 시·도나 시·군·구로 이양된 것이다. 그리고 이양된 많은 업무는 종래 지방자치단체에서 기관위임사무로 처리된 사무이고, 중앙정부에 의해 직접 처리되던 사무가 새로 지방에 이양된 사무는 극히 일부에 불과한 실정임.
- 2003년 3월 현재 지방자치단체를 중앙정부의 하청기관으로 만드는 기관위임사무가 지방사무의 대략 40%를 차지함.
- 보충성 원칙이 시사하는 정부간 사무배분하는 방식과는 정반대로 중앙정부 사무를 정한 후 광역자치단체 사무를 정하고, 그 나머지를 기초자치단체 사무로 배정하는 하향식 사무배분으로 중앙정부의 사무는 지나치게 비대한 반면, 기초자치단체는 매우 빈약함.
- 따라서 보충성 원칙에 입각한 정부간 사무배분이 이루어져야 함.
- 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부로 이어지는 상향식 사무 재배분을 의미함.

○ 재정분권의 정도를 평가하는 기준

- 일반적으로 사용하는 기준은 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중, 교부금비율, 그리고 조세에서 차지하는 지방세입규모 등
- 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 대체적으로 32%를 상회하는 수준에서, 지방세입의 규모는 약 51%를 상회하는 정도로서, 일부 지방세목의 확대가 있기는 했으나 지방세가 차지하는 비중에는 큰 변화가 없다.⁴⁰⁾
- 지방교부세는 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재원으로 국민의 정부 중반까지 오랜 기간 13.27%를 유지하다가, 2000년부터 15%로

40) 1999년까지 지방세는 15세로 구성되었던 것이 2000년에 주행세, 그리고 2001년에 지방교육세가 추가되어 현재는 17세목으로 이루어졌다.

상향조정되었고, 2005년부터는 18.3%로 상향조정하기로 발표(최길수, 2004:15-16)

<표2> 재정분권화의 척도와 현황

구분	1999	2000	2001	2002	2003
지방재정규모	N/A	36.7%	32.4%	32.8%	33.4%
지방세입규모	19.7(53.5)	18.1(51.2)	21.8(53.0)	19.4(51.1)	N/A
교부세율	13.27	15			

*교부세율은 내국세의 13.27%는 1983-1999년까지 적용.

주:()는 양여금, 교부금, 보조금 고려 기준

4. 지방분권과 로컬거버넌스

1) 분권화와 지역경쟁력 강화를 위한 로컬거버넌스

- 많은 국가들은 국가성장의 동력을 지역단위에서 추구
- 이는 지역경쟁력 강화와 효과적인 거버넌스 구축이 필요하다는 인식공유
- 2003년 OECD고위급 회의에서 좋은 거버넌스 구축을 지역발전의 핵심과제로 상정하였음(차미숙,2003:51-59).
- 거버넌스 구축을 위한 현안과제
 - 첫째, 중앙집권적 추진체계에서 분권화된 추진체계로 전환하는 것임.
 - 둘째, 중앙정부는 지역단위를 목표로 하거나 영향을 미치는 부문정책을 통합적으로 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 함.

- 셋째, 국가, 지역, 지방 등 정부계층간 연계와 협력을 위한 다층적 거버넌스 체계를 형성한다.
- 넷째, 민간부문과 시민참여를 촉진한다.
- 다섯째, 지역정책성과에 대한 모니터링과 평가시스템을 구축한다.

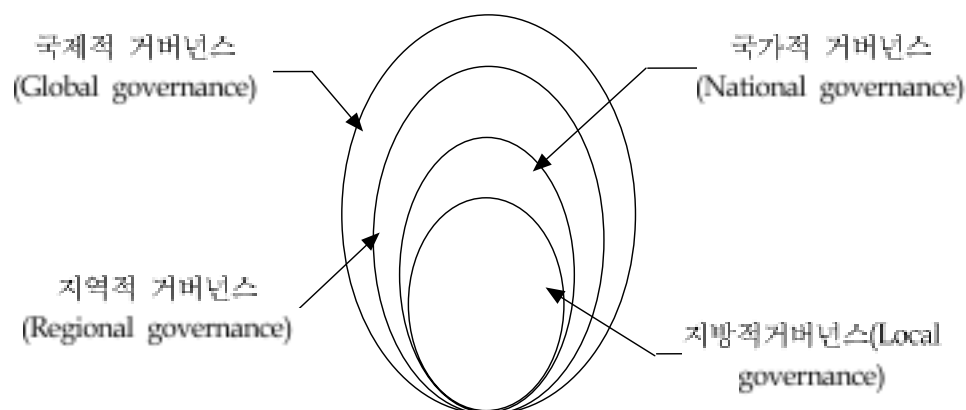
2) 다양한 추진주체의 등장과 로컬거버넌스 체계의 구축요구 증대

- 분권화 등의 여건변화는 지역발전정책에 있어서 전면적인 패러다임의 전환요청
- 정책목표는 재배분정책->지역내 부의 창출과 지역경쟁력을 강화 정책 전환
- 추진수단도 전통적 부문접근->지역중심의 통합적 접근으로 전환
- 지역중심의 정책이란 지역의 주도적인 노력을 바탕으로 지역자산 형성 및 민간부문의 투자유치 잠재력을 강조하는 다양한 부문과 집단의 통합적 전략을 의미함.
- 유럽의 많은 국가들은 지역발전 전담기구(RDA)를 설치하여 지역발전을 위한 전략적 프로그램을 운용하고, 지역내 연계와 협력체계를 구축하고 있음.
- 특히 지역발전에 있어 중앙과 지방정부외에도 민간, NGO 등 다양한 추진주체가 등장하고 있어 이들간 새로운 협력의 필요성이 높아지고 있음.
- 이를 촉진할 수 있는 정부계층간, 민간학간 수평적 파트너십과 계약과 인센티브등에 의한 신헌공관리접근방식과 같은 거버넌스적 정책수단이 중요함 (Pezzini, 2001; 차미숙, 2004:157-158).

5. 지방분권과 지역혁신을 위한 로컬 거버넌스

1) 거버넌스의 다 차원성 및 관점의 다양성

- 거버넌스의 개념은 국가 내부의 운영체제나 그 방식에 관한 것을 중심으로 제기
 - 글로벌리즘(globalism), 리저널리즘(regionalism), 서널리즘(nationalism) 및 로컬리즘(localism)이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성으로 나타남.(김석준 외, 2000).
 - 거버넌스는 다차원성이라는 측면에서 국제적 거버넌스(global governance), 지역 거버넌스(regional governance), 국가적 거버넌스 (national governance), 지방적 거버넌스(local governance)등으로 구분
- 지방적 거버넌스(local governance)는 세계화와 민주주의 진전에 따라 지방자치가 심화, 확산하면서 중시되는 부분이다. 국민들이 직접 참여하고 결정하겠다는 참여민주주의의 욕구 증대로 나타나면서 지방차원에서 지방정부, 지방기업 및 지방NGO들을 중심으로 새롭게 나타나는 것이 지방 거버넌스이다.



<그림 4: 거버넌스의 제수준>

2) 로컬거버넌스

- 로컬거버넌스란 지역의 사회·경제적 목적 달성을 위해 다양한 이해 집단간의 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진체계를 총칭.
- 공동체 운영의 새로운 체제, 매카니즘 및 운영방식으로서 거버넌스는 다양한 의미를 가지고 있다. 그동안 국정운영주체가 의회와 정부만을 의미하였다면 새로운 틀에서는 국정운영의 주체는 시장, 시민단체, 정부가 공동주체가되며 특히 비정부조직의 역할이 중요하다. 사회·경제문제의 해결에 있어서 대의민주체제와 정부역할의 축소는 비정부조직과 다양한 사회집단의 참여 및 협력을 중시하는 원인이 되고 있다. (차미숙,2004:22)
- 지역발전의 촉진수단으로서 로컬거버넌스는 지역발전에 대한 사회적 참여와 합의를 중시하며 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조.
- 사회기능이 다원화되고, 조직이 분절화된 상태에서 지방정책을 정부 단독으로 추진하는 데에는 한계. 지방정책에 영향을 주는 중앙정부, 지방정부, 지역대학, 기업, 시민단체 및 공공기관 등 다양한 이해집단의 참여와 합의가 전제되어야 함.
- Hix(1998:39)는 정부가 정책결정과정을 지배하지 않으며 비계층적이고 상호의존적인 관계를 가진 다양한 주체의 참여와 협력이 필수적임을 강조하고 있다. 정부의 역할이 정책의 주된 공급자에서 다양한 이해 집단간 상호작용을 촉진하는 촉진자로 변화하고 있음을 시사한다.
- 로컬거버넌스에서 많은 주체와 지역기관들이 참여하여 상호 통의를

통해 정책을 결정하고 집행을 조정하는데 치중한다.

- 결국 로컬거버넌스란 권력을 주요수단으로하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심으로하는 시민사회간의 '관계상'에 중점을 두는 사회 주요 구성원의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식

3) 성공적 로컬거버넌스의 전제조건

- 최영출은 로컬 거버넌스의 성공적 정착을 위한 주요 변수로 무엇보다도 지역 로컬거버넌스를 구축하는 각 파트너의 상호신뢰, 존경 등을 들었음.⁴¹⁾
- 다음으로는 로컬 거버넌스를 구현하는데 소요되는 충분한 재정적 및 물적 자원을 들었다.
- 아울러 로컬 거버넌스가 다양한 참여자들이 동시에 관련되고 갈등조정능력 등이 필요하므로 전문적 지식도 중요하다.
- 그 다음으로는 파트너의 특성으로 파트너들이 어느 정도 이질성이 있는지 및 어느 정도 관여해야 하는지 하는 관여수준을 들었다. (최영출;2004, 37)
- 차미숙(차미숙;2004, 188-189)은 효과적인 지역거버넌스체계의 구축을 위한 기본적인 요건은 지역의 거버넌스 역량기반 강화로 보았다. 특히 지역산업 및 경제발전시책의 추진과 관련하여 지역거버넌스체계는 지역혁신체계와 동일한 역할, 구성요소, 기능을 수행한다.
- 지역혁신체계는 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 시민단체 등 지역

41) 영국 런던 구 지방정부인 Croydon Borough에서 발간된 Croydon Strategic Partnership(2003)에서도 지방정부 이해관계자 파트너십 형성 및 운영에서 이해관계자들 사이의 신뢰형성이 가장 중요한 것으로 지적하고 있다.

혁신주체간의 활발한 상호협력과 공동학습을 통하여 지역의 산업생산 체계, 과학기술체계, 기업지원체계를 효율적으로 접합시키고 인적자원 개발, 정보통신 등 혁신기반을 확충하기 위한 제반활동과 이에 필요한 지원체계를 의미한다.

- 지역혁신체계의 핵심요인은 학습, 네트워킹, 상호작용, 혁신, 역동적 변화발전 등이다.(국가균형위원회). 지역혁신체계는 인력양성 및 과학기술체계, 생산체계, 기업지원체계와 같은 핵심요소가 연계되는 가운데, 이들의 네트워킹을 활성화시켜주는 시스템연계기관, 기획조정기관, 혁신이프라 등 다양한 요소로 구성된다. 그러나 이와 같은 지역혁신시스템은 첨단기술업체의 집중유치를 위한 물적 여건의 조성이나 제도적 지원만으로 이루어지지 않는다. 대학, 공공기관, 기업의 복합적인 연계관계속에서 시너지 효과를 높일수 있도록 이해당사자를 이어주는 중개자 내지 네트워크 관리자의 육성과 활용이 필수적이다.
 - 지역거버넌스체계의 성공적인 운용을 위해서는 지역내 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 역량을 최대한 활용할 수 있는 제도개선이 마련되어야 한다. 민간부문의 역량을 활용하는 방안은 주민참여와 민간자본유치를 통해서 가능하다.
- 네트워크에서 가장 중요한 요소인 행위자를 중심으로 네트워크 활성화를 파악할 수 있는데 구체적인 주관적 조건들에는 ①상호신뢰와 이해의 존재 ② 책임을 공유할 준비성 ③정치사회적 지지의 존재 등이다. (Kooiman, 1993:251; 주재현,2003:216에서 재인용)
- 엄태석과 김보흠은 먼저 파트너간의 신뢰도 구축이 성공적인 로컬거버넌스를 위해 매우 필요하다는 것이다.(엄태석·김보흠,2004:363-365)
- 상호신뢰나 우호관계로서, 거버넌스를 하나의 게임으로서 인식한다면 게임참여자 들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보없이는 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다.

- 파트너십 형성은 상대방의 존재를 인정하는 것으로부터 시작한다. 그러나 그 인정은 상대방에 대한 신뢰와 긍정적인 평가로 이어져야 한다. 즉 상대방과의 교류로부터 무언가 가치있는 것을 얻을 수 있다는 판단이 있어야 파트너십의 형성이 가능하다.
- 이와 관련된 요인으로 파트너십이 형성되기 위해서는 정부와 시민사회간에 신뢰가 축적되는 것이 필요하다. 왜냐하면, 파트너십이 형성되기 위해서는 파트너십이 서로에게 도움이 될 수 있다는 판단과 믿음이 전제되어야 가능한데, 그 결과를 미리 예상하는 것은 그리 쉬운 일이 아닌 상황에서는 신뢰가 바탕이 될 수 밖에 없다는 것이다.
- 자율적 조직네트워크를 구성하기 위한 인식이 필요하다는 것이다. 자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크를 구성하고 운영하기 위한 요소로는 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재와 거버넌스의 운영주체 등이 주요한 요소로 작용한다는 것이다.
- 네트워크의 관리주체를 누구로 할 것인가? 관리주체가 누구인가와 또한 관리주체의 특성이 상대방을 당사자로 인식하는가도 중요한 요소로 작용한다. 또한 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재 등에 대한 인식은 자율적 조직네트워크를 구성하고 지속적인 운영을 위해 매우 중요하다.

○ 박우서는 외국의 성공적 협력적 지역거버넌스 사례⁴²⁾를 소개하고 이들 사례에서 성공적인 요인들을 논의하였다.(박우서, 2001:462-465)

- 먼저 지방적 시각을 가지고 지방의 문제를 해결하기 노력하였다는 것이다. 지역의 공간적, 경제적 여건은 지방문제를 인식하기 위한 조건이지만, 그간의 하향식 개발에서는 이러한 지방적 조건들이 흔히 간과되었다는 것이다. 이 점에서 세 사례들은 지방의 문제를 지방의 관

42) 여기에서 3사례는 독일 도르트문트의 재구조화 전략, 브라질 포르토 알레그레의 참여적 예산정책 프로그램, 뉴욕 실리콘밸리의 대도시의 재활성화 사례이다.

점에서 해결하기 위한 시도가 선행되어야 함을 시사하였다. 이 경우 지방적 여건이 서로 다르기 때문에 지역적 문제인식이나 해법은 서로 다를 것이다.

- 먼저 도르트문트 사례에서는 루르지역의 경제가 1970년대 이후 쇠퇴하고 이것이 지역문제로 등장하면서 협력적 지역거버넌스가 등장하였다. 즉 경제적 재구조화에 대한 요청이 여러 주체들의 도움과 협력을 요구하였으며, 지방정부가 전략과 비전을 가지고 이들을 정책네트워크 내로 참여시킴으로서 성공적인 지역경제 재구조화의 성과를 나타내게 되었다.
- 한편 포르토 알레그레의 사례는 강력한 리더십을 가진 정치적 주체가 지방의 정치문화를 획기적으로 바꿈으로써 정책결정과 집행에 시민들의 참여를 적극적으로 촉진시킨 경우이다. 또한 근린지구와 시민간의 신뢰와 협력을 증진시킬 수 있는 규칙과 제도를 만들어냄으로써 이른바 지방정부와 시민사회가 시너지 효과를 발휘하여 '사회적 자본'을 증가시키는 결과를 가져왔다.
- 다음으로는 지방행위자들의 협력이 지역발전에 대단히 유력한 결과를 가져온다는 점이다. 도르트문트에서는 지역경제의 재구조화를 경험하고 있는 지역공동체가 자신의 문제를 해결하기 위해 지역회생을 위한 회의를 개최하고 이를 통해 전략과 계획을 수립하였다. 자신들이 가지고 있는 자원인 상공회의소, 수공업조합, 대학 등이 산업재구조화를 위한 하나의 인큐베이터를 형성하는데 적극적인 역할을 담당하였고, 지방정부는 다양한 이해관계를 중재하여 협력적 체계를 구축함으로써 상당한 성과를 거두었다.
- 포르토 알레그레의 사례에서는 주민 스스로가 일상적 삶이 이루어지고 있는 근린지구의 환경을 개선하기 위한 결정을 하도록 함으로서 지역주민의 정치 및 정책결정 참여를 증진시켰다. 이러한 경험이 쌓이게 되면서 근린지구들 상호간에도 신뢰와 협력을 증진시킬 수 있는

조건을 마련할 수 있었다. 이러한 성과는 협력적 지역거버넌스 체제를 구축하기 위해서 지방정부가 보다 지방적인 시각과 전략적 사고 그리고 개방적 자세를 통해 민간의 참여를 촉진시키면서 지방문제에 접근해야 함을 보여주었다.

- 협력적 지역거버넌스는 지역의 이해당사자들간의 협력관계를 기초로 이루어진다고 보았다. (박우서, 2001:465-471) 이러한 협력관계를 이루기 위해서는 기존의 행정과정과 결과가 보다 개방적으로 바뀌어야 하며, 또 그렇게 되어야 한다는 규범적 내용의 상호이해가 전제되어야 한다는 것이다. 이러한 협력은 단지 특수한 사업을 진행하기 위한 일회적인 관계를 말하는 것이 아니다. 지역의 정치적 공동체들이 집합적으로 그들의 갈등을 다루고, 현대 사회의 개방되고 분산된 관계 속에서 자신들의 지역과 미래를 실현할 기회를 극대화할 수 있도록 하는 거버넌스 문화를 만들어 내는 것이 협력적 지역거버넌스체제의 핵심이다(Amin and Hauser,1996) 이를 위해서 정책협력, 광범한 이해당사자의 참여, 참여자의 원만한 관계 구축, 지역적 지식의 활용⁴³⁾, 경제, 환경사회 의제들을 통합하는 이미지 형성 등이 필요하다. 결과적으로 이러한 민관 협력적 거버넌스체제의 형성은 지방 차원의 문제해결을 위한 역량을 민주적으로 결집하고 이를 제도적으로 설계하는 문제이다. 지방적 차원의 협력적 거버넌스 구축은 상호 이해와 학습의 과정으로 요약할 수 있다.

- 이상의 논의에서 성공적인 로컬 거버넌스는 거버넌스 주체들간 상호 협력의 정도에 달려 있음.

43) 지역적 지식은 삶의 현장과 밀접하게 관련된 지식을 의미한다. 이러한 지식은 전문가 입장에서는 과학적 지식을 통해 해결 가능한 것이라고 생각할 수 있지만, 실제 문제해결에서는 이러한 주장을 과학적 지식과 동등한 입장에서 고려하는 않는 한, 대화와 협력은 불가능하다는 것이다.

- 당사자간 신뢰, 역량강화, 협력을 위한 중개자 내지 관리자의 육성, 책임의 공유성, 다양한 이해관계의 중재, 정치사회적지지 등.

6. 로컬거버넌스로서의 지역혁신협의회

1) 현황

- 지역혁신협의회⁴⁴⁾는 지역혁신발전계획의 수립에 대한 심의, 당해지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의, 조정에 관한 사항심의 권한을 지님.
- 조정자(cocordinator)⁴⁵⁾, 촉진자(facilitator)⁴⁶⁾, 중앙-지방의 가교(bridge)⁴⁷⁾, 혁신화산(innovator)⁴⁸⁾의 기능을 수행하도록 하고 있다.
- 지역혁신체계의 성공적 구축을 위해 지방대학, 기업, 지자체, 지역시민사회 등 지역에 산재한 혁신주체들이 혁신창출에 체계적으로 참여하는 긴밀한 지역혁신협의회를 두되, 지역별로 다양한 기능과 형태로 구성 • 운영될 수 있도록 하였음.
- 시도협의회의 경우 현재 전국 14개의 광역협의회가 구성되어있음.
- 시군구협의회의 경우 2004.10 현재 원주 전주 등 14개 기초단체에서 협의회가 구성되었으며, 점차 늘어나는 추세임.
- 협의회 위원은 전국 725명(04.9.30일 현재)으로 학계(30%), 산업계(10%), 연구원(7%) 시민사회(7%), 공무원(6%) 등으로 구성되었다.

44) 국가균형발전특별법 제28조와 29조, 동시행령 제32조와 33조의 규정에 의하여 구성

45) 혁신가: 지역사회 혁신 아이디어 창안을 통한 전략산업 및 지연산업 혁신방안 제시

46) 촉진자: 협의회를 통한 지역혁신 주체간 네트워킹 및 RIS 형성 촉진

47) 가교자: 지역혁신과 국가혁신 주체간의 교량역할 수행

48) 조정자: 지역혁신에 관한 계획 심의 및 혁신사업에 대한 우선순위 조정

- 대부분의 경우 지역혁신협의회와 분과협의회가 별도로 구성되어 있으나, 3개 지역(서울, 대구 경북, 광주 전남)의 경우에는 통합하여 운영하고 있음
- 기획조정, 인적자원개발, 전략산업 분과협의회 등이 대부분의 지역에서 공통으로 설치되었고, 나머지 분과협의회는 지역혁신발전 5개년계획과 연계되어 구성되었다.(전북지역혁신 분과협의회는 부록1참조)

2) 운영실태⁴⁹⁾

- 협의회 활동에 대한 전반적 평가는 혁신에 기여했다는 평가가 41%, 그렇지 못했다는 38%로 비슷하게 나타남.
- 협의회가 가장 미진한 활동영역으로 지역혁신발전계획의 방향설정과 전략도출에 대한 지원 미비(29%), 혁신주체들간의 교류 및 협력 부진(28%), 지역 내 혁신 분위기 확산 실패(28%)를 지적하였다.
- 협의회가 지역혁신에 기여하지 못한 이유로는
 - ① 협의회의 권한과 책임이 불분명하기 때문에(23%)
 - ② 시도지사 등을 포함한 혁신주체들의 무관심(17%)
 - ③ 협의회의 인적구성 및 역량의 부족때문에(13%)
 - ④ 출범 이후의 활동기간이 짧았기 때문에(13%)

49) 운영실태는 국가균형발전위원회에서 2004년 10월 지역혁신협의회 위원, 지역경제단체, 혁신연구회, 공무원 및 시민단체 등 총1,381명을 대상으로 협의회 운영실태에 대한 설문조사한 것을 재인용하였음.

- 협의회 인적구성에 대해 별문제가 없다는 응답이 15%이어서 현 위원들의 자격 및 구성에 문제가 있음을 지적하였다. 결함의 사유로는 인적구성이 지나치게 다양하여 합의 도출이 어려움(26%), 위원이 소속된 집단의 이해관계를 반영하여 공정성 결여(19%), 위원의 혁신성 결여(19%), 심의위원의 전문성 결여(17%) 등이었다.

3) 로컬거버넌스로서의 지역혁신협의회

- 참여정부가 추진하는 지역혁신협의회는 로컬거버넌스 유형 중에서 비정부 지역발전 전담기구 주도형임.
- 이 모형은 중앙, 지방, 기업, NGO, 시민 등 다양한 지역사회 구성원의 참여로 형성된 지역거버넌스로 민간부문의 참여와 창의를 중시하는 형태
- 이 모형이 성공하기 위해서는 자율조직화 경험과 시민사회 여건의 성숙이 필요함.
- 특히 민관의 수평적 협력이 제도적 관행적 차원에서 허용되고 촉진될 수 있는 사회적 인식과 여건이 확립되어야 함.
- 지역 내 다양한 이해당사자의 참여가 가능한 장점이 있는 반면, 지방 내 기득세력이나 토호세력, 이익집단에 의해 지배될 우려가 높으며, 책임소재 모호에 의해 도덕적 해이에 따른 문제발생 우려가 예상됨. (차미숙,2004:188-189)
- 참여정부가 추진하는 지역혁신협의회는 지역사회내 원로로 구성된 단순협의체적 성격을 지니고 있어, 이는 거버넌스가 갖는 상호협력 등을 통한 시너지를 발생의 어려움.

- 본래의 법적 심의기구인 혁신협의회가 기존의 위원회와 비슷한 지위에서 정부정책의 정당화를 위한 들러리 역할로 전락될 가능성이 많음
- 지역혁신협의회의 관리자의 부재
- 현재의 지역혁신협의회 모형의 전제와 실제 운영간의 괴리현상이 있음.

7. 지역거버넌스 활성화를 위한 과제

1) 거버넌스 당사자간 협력증진을 위한 사회자본 형성

- Putnam(2000)이 주장하였듯이 사회자본은 지역발전의 원동력.
- 사회자본은 ‘협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성’으로서 신뢰, 규범, 네트워크 등을 의미.
- 사회자본의 핵심은 구성원간의 사회적 상호작용에 의해 집단적으로 문제를 해결하기 위한 지역사회의 미덕 또는 정신을 장려.
- 경험적 수준에서 보면 정부는 시민사회에 대한 불신이 강함(예를 들면 시민단체는 정부정책에 대한 발목잡기로 이해)
- 시민사회는 정부를 폐쇄적이고 솔직하지 못한 것으로 인식함. 그래서 항상 시민사회를 들러리 세운다는 식의 불신
- 이러한 양자간의 불신은 진정한 협의나 지속적 관계를 이어가기 어렵게 함.

2) 지역 내 분권과 협력체제 구축

- 중앙으로부터의 지방으로의 분권만을 강조하여 지역내 불균형에 대해서는 소홀
- 광역단위의 거점도시를 중심으로 집중적으로 육성하는 거점성장론이나 특정대학에만 특혜가 집중되는 방안등만이 거론됨.
- 이는 지역 내에서의 불균형을 심화하여 지역내에서의 갈등을 조장하며, 오히려 지역차원에서의 협력을 저해하는 요인이 됨.
- 이는 분권의 본질은 무엇인지, 누구를 위한 분권인지의 근본적인 질문을 유발함.
- 분권의 혜택은 지역내에 골고루 돌아갈 수 있어야 함. 이를 위해 불균형 거점성장보다는 지역내 각 단위간 협력체제의 구축을 통하여 시너지 효과를 발휘할 수 있어야 한다.

3) 지역의 문제를 지역적 차원에서 해결 모색

- 외국의 사례에서처럼 지역이 갖고 있는 문제나 해결의 전략도 지역적 여건에 다름
- 지역 문제를 지역적 차원에서 해결을 모색하기 위한 지역단위의 거버넌스 형성 필요
- 예를 들어 미국에서는 주마다 도로속도 제한이 다르다. 인구와 자동차가 많은 주에서 속도제한을 너무 낮춰 잡으면 도로소통 불편을 초래할 수 있음. 인구, 자동차보유대수, 도로기반 등에 따라 서로 다른 속도 제한 규정을 둘 수 있음.

- 지역의 인적, 물적, 유무형의 자원 조사 필요
- 지역의 SWOT 분석에 바탕한 전략적 기획
- 지방정부의 행재정상 자율권 강화가 수반되어야 함

4) 지방정부의 역량과 책임성 증대

- 분권은 결국 지방에게 많은 행·재정적 권한을 이양한다는 것임.
- 자치단체에게 많은 권한이 주어질 것임. 이는 역으로 많은 책임성도 주어지는 것임.
- 지방정부 권한 비대화에 따른 책임성 확보방안 강구
- 많은 자치단체에서 인사비리를 비롯한 부정적이고 행정의 무사안일 주의로는 현재와 같은 시대적 사명인 지역혁신과 분권을 이루어내기 어려움.
- 정책결정과 집행에 대한 개방적 태도
- 자치단체의 역량강화를 위한 각종 교육프로그램과 혁신 마인드의 고취
- 책임성 증대를 위한 내부,외부의 통제장치 필요-지방의회의 활성화와 주요 사업에 대한 평가체제 도입

5) 시민사회의 성숙과 참여

- 거버넌스는 정부운영의 민주성과 효율성을 동시에 추구하기 위한 것
- 더 중요한 것은 시민사회의 성숙한 합의사상이다. (Giddens,1998)

- 즉 거버넌스는 시민사회의 다양한 주체의 정책 참여를 당연한 권리로 인정하고, 시민, 시민단체, 정부, 기업 등이 공동체의 번영과 정의를 위한 책임 있고 자율적인 선택을 조장하는 정책네트워크임.
- 시민사회도 거버넌스적 가치를 이해하고 존중하는 문화가 형성되어야 함.
- 현재 지역에서 나타나고 있는 집단이기주의, 무책임한 권리 주장 등이 거버넌스적 정책으로 오해되어서는 않됨.
- 지역의 시민단체들이 공공선과 사회정의 추구, 책임과 자율의 중시, 양보와 타협, 합의 사항의 성실한 이행 등과 같은 시민사회의 기본가치의 중요성을 확산시키고, 이러한 가치에 입각한 네트워크를 구성해야 함.
- 지방자치에 시민들의 적극적인 참여의 활성화

< 참 고 문 헌 >

- 강형기, “지방분권의 의의와 과제,” 「지방행정연구」 제17권 제1호(통권53호), 2003.
- 김석준, “한국국가 재 창조와 뉴가버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 「한국행정학보」 제34권 제2호: 1-21., 2000.
- 김석준 외, “뉴 거버넌스 연구”, 서울: 대영문화사, 2000.
- 김용웅, “지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향”, 「세계화와 지역발전」, 2001.
- 김정렬, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」 제34권 제1호: 21-39., 2000.
- 박우서, “지역발전과 민간협력형 거버넌스”, 「세계화와 지역발전」, 2001.
- 소영진, “노무현 정부의 분권혁신 추진방향의 문제점과 개선방안,” 한국행정학회 하계학술대회 논문집, 2004.
- 엄태석, 김보흠, “로컬거버넌스 형성을 위한 파트너십 조건의 실증적분석”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2004, 362-364.
- 윤영진·김태룡 외, “새 행정이론”, 서울: 대영문화사, 2002.
- 이정호, “지역혁신협의회 활성화 방안”, 미발표 논문, 2004.
- 장수찬, “분권과 균형발전 시대의 시민사회의 역할-개별적 차원에서 알아본 분권사회에서의 시민참여”, 「2003년 한국행정학회·중앙일보 공동세미나 발표논문집」, 2003, 20-37.
- 전영평, “지방정부의 거버넌스 모형 구축,” 「행정논총」 제41권 제1호:50-52, 2003.
- 전종섭, “위대한 사회를 향하여”, 서울: 법문사, 2000.
- 주재현·김태진, “정부와 기업간 파트너십 형성과 환경정책”, 「한국행정연구」 제10권 4호:186-210, 2003.
- 차미숙, “세계화시대 OECD국가의 지역개발정책동향과 시사점,” OECD FOCUS, vol.5 no.2, 외교통상부, 대외경제정책연구원, 2003, 51-59.

- 차미숙, “지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안”, 국토연구원, 2004.
- 최길수, “지방분권추진과 지방정부개혁의 연계방안에 관한 연구”, 「한국 지방자치학보」 제16권 제3호, (통권 47호), 2004.
- 최영출, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제-AHP방법론의 적용”-, 지방행정연구 제18권 1호(통권56호), 2004.
- Giddens,A, *The Third Way:The Renewal of Social Democracy*, Andrew Nurnberg Association, London:England, 1998.
- Hix,S, "The Study of European Union II:The New Governance Agenda and Its Rival,"*Journal of European Public Policy*, vol.5,no.1, 1998.
- Kass, H. (ed.), "community Capacity, Social Trust and Public Administration," *Administrative Theory and Praxis*. 21(2): 10-119., 1999.
- Osborne, David and Gaeblier, Ted. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishing., 1992.
- Peters, B. G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. 고숙희 외 공역, 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사. 1995.
- Pezzini,M, "Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions:Metropolita Regions in Global Contaxt," <http://www.oecd.org> , 2001.
- Rhodes, R.. *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme*. *Public Administration*. 78(2): 345-363., 2000.

(부록1) 전북 지역혁신분과협의회

현행		개편안	
분과명	기능	분과명	기능
기획혁신 분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 지역혁신, 지방분권·국가균형발전, 지방연론분야 등 - 부위원장 : 기획관리실장 	기획전략 분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 새만금개발, 물류, 혁신도시, 공공기관유치 등 - 부위원장 : 기획관리실장
과학기술 인적자원 개발분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 지방대학육성 인재개발전략, 직업교육분야 등 - 부위원장 : 자치행정국장 	미래성장 산업분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : RFT·신재생에너지 산업, 나노기술, 자동차·기계 산업, 과학기술진흥 등 - 부위원장 : 경제통상실장
균형발전 분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 도내 균형발전, 도 발전을 위한 인프라 구축, 지연산업육성분야 등 - 부위원장 : 건설교통국장 	인적자원 개발분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 인적자원개발양성, 지방대학육성, 직업교육 등 - 부위원장 : 자치행정국장
핵심산업 분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 자동차부품·기계 산업 클러스터 육성, RFT·신재생에너지산업, 경제자유 구역 육성, 발효식품, 한방산업, 생물화학산업 분야 등 - 부위원장 : 경제통상실장 	생물산업 분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 농업, 식품산업, 한방산업, 생물화학산업 등 - 부위원장 : 농림수산국장
문화관광영 상분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 전통문화유산산업자원화, 소리문화, 디지털영상 클러스터화, 관광자원개발 분야 등 - 부위원장 : 문화관광국장 	문화관광영 상분과	<ul style="list-style-type: none"> - 관장범위 : 전통문화유산보존·개발, 영상산업육성, 관광자원 개발 등 - 부위원장 : 문화관광국장