

2005 기획연구과제 ①

충남의 지역혁신사업 추진실태와 거버넌스체계 개선방안 연구

차미숙 · 강영주

2005 기획연구과제 ①

충남의 지역혁신사업 추진실태와 거버넌스체계 개선방안 연구
Building a Governance System of Regional Innovation Projects
in Chungnam Province

차미숙 · 강영주

연구진

연구책임 차미숙 국토연구원 책임연구원
강영주 충남발전연구원 책임연구원

발 간 사

전 세계적으로 세계화와 분권화가 전개되면서 지역혁신(regional innovation)과 거버넌스(governance)가 국가 및 지역경쟁력 확보의 주요 과제로 대두되고 있다. 우리나라의 경우도 참여정부 출범이후 국가균형발전을 주요한 국정과제(national agenda)로 설정하고, 기존의 지역개발 정책목표, 개발전략 및 추진방식에 있어서 패러다임 전환을 모색하고 있다.

참여정부는 지역의 특성과 잠재력을 혁신적 발전의 동력으로 삼아 지역 특성적·내생적인 발전을 도모하는 한편, 그동안 중앙정부 부처별로 개별적·산발적으로 추진해오던 다양한 시책과 사업을 지역 통합적으로 추진하여 실질적인 지역발전효과를 높이고자 국가균형발전위원회 및 균형발전특별회계 운용, 그리고 지역 단위의 지역혁신협의회 설치·운동을 비롯해 다양한 정책적 노력을 도모하고 있다.

본 연구는 지역혁신체제(RIS: regional innovation system) 구축을 궁극적인 목적으로 정부가 추진·지원하고 있는 지역혁신사업의 충남도내 추진실태 및 추진체제를 살펴보고, 충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계 개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 현행 지역혁신사업의 추진실태 및 성과를 객관적으로 파악 하기에는 아직 시기상조인 감이 있지만, 본 연구를 통해 지역혁신사업의 추진과정에서 성과를 전망해봄으로써 실질적인 지역발전으로 이어질 수 있도록 현 단계에서 적절한 조치를 강구해 볼 수 있을 것이다.

이 연구는 본 원에서 올해 처음으로 시도한 기획연구과제의 일환으로 수행되었다. 3개월이라는 짧은 연구기간에도 불구하고 이 연구를 책임지고 수행해준 국토연구원

의 차미숙 박사와 본 원의 강영주 책임연구원의 노고를 진심으로 치하한다. 그리고 이 연구 결과가 충남의 지역혁신 촉진을 도모하는 정책방안을 모색하는데 있어서 지역정책을 담당하고 있는 도, 시, 군의 실무자와 지역 연구자들에게 기초적인 자료로서 활용될 수 있기를 기대해본다.

2005년 12월

충남발전연구원장 김 용 응

차 례

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적	1
1) 연구의 배경과 필요성	1
2) 연구의 목적	5
2. 연구의 범위와 방법	6
1) 연구의 범위	6
2) 연구의 방법	7

제2장 관련 이론 및 선행 연구의 검토

1. 개념의 정립	11
1) 지역혁신과 지역발전의 관계	11
2) 지역혁신사업의 범위와 유형	12
2. 관련 이론의 검토	13
1) 지역혁신과 지역혁신체제론	13
2) 거버넌스 개념과 지역거버넌스 이론	17
3. 선행연구의 검토	33
1) 해외 선행연구의 검토	33
2) 국내 선행연구의 검토	34
3) 국내 선행연구와 본 연구의 차별성	35
4. 본 연구의 조작적 정의와 분석틀	37

제3장 해외의 지역혁신 거버넌스체계 운영 사례와 시사점

1. 영국의 지역발전 거버넌스체계와 운영사례	39
1) 영국의 지역발전 거버넌스체계 구조	39
2) 영국의 지역내 추진기구와 네트워크 실태	40
3) 영국의 지역발전 추진체계 특징과 시사점	53
2. EU의 지역혁신사업 추진기구와 운영사례	54
1) EU의 지역혁신사업 추진사례 개요	54
2) EU의 지역혁신사업 추진체계 구조	55
3) EU의 지역혁신사업 추진체계 운영사례	57
4) EU의 지역혁신 추진기구 특징과 시사점	59
3. 해외의 지역혁신 거버넌스체계 운용 사례와 시사점	60
1) 내생적인 지역발전을 위한 지역통합적 추진방식 채택	60
2) 지역발전 추진의 전략화와 전담기구의 역할 강화	61
3) 사업목표 및 추진단계에 부합하는 조직기능의 재정비	62

제4장 충남의 지역혁신사업 추진평가와 거버넌스체계 운영실태 분석

1. 충남의 지역혁신사업 추진실태 분석	63
1) 충남의 지역혁신사업 유형과 선정·추진실태	63
2) 충남의 지역혁신사업 추진성과 전망과 부진원인 분석	69
2. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 구성과 운영실태 분석	77
1) 충남의 지역혁신 거버넌스체계 구성현황	77
2) 충남의 지역혁신 거버넌스체계 운영실태	83
3) 충남의 지역혁신 거버넌스체계 운영사례: 충남 지역혁신협의회	85
3. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 운영의 문제점과 개선과제	90
1) 충남 지역혁신 거버넌스체계 운영의 문제점	90
2) 충남 지역혁신 거버넌스체계의 개선과제	91

제5장 충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계 개선방안

1. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 개선의 기본방향	94
1) 지역혁신 거버넌스체계 개선의 전제 조건	94
2) 지역혁신 거버넌스체계 개선의 기본방향	96
2. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 개선방안	98
1) 지역혁신 거버넌스 주도기관의 기능 강화	98
2) 지역혁신 추진기구 및 조직의 정비방안	100
3. 충남의 지역혁신 거버넌스 역량 강화를 위한 추진과제	111
1) 분권형 거버넌스체계와 중앙정부 기능의 지역화	112
2) 중앙-지방정부간 정책적 파트너십 강화	112
3) 지역내 협력적인 거버넌스 역량 강화	113

제6장 결론 및 정책 제언

1. 요약 및 결론	117
2. 정책 제언	120
3. 연구의 한계와 향후 과제	122
참 고 문 헌	123
부 록	131

표 차 례

<표 1-1> OECD국가의 신지역정책 패러다임 변화	2
<표 1-2> 참여정부이후 국가균형발전의 패러다임 변화	3
<표 1-3> 국가균형발전 특별회계의 지역사업 유형구분	4
<표 1-4> 조사대상의 직업(소속)	8
<표 1-5> 조사대상의 지역혁신협의회 구성원 및 지역혁신시책 참여경험여부	8
<표 2-1> 혁신관련 이론적 유형과 비교	16
<표 2-2> 거버넌스의 개념정의 종합	20
<표 2-3> 거버넌스의 시대별 개념변화	22
<표 2-4> 전통적인 공공서비스 수행방식과 신공공관리	23
<표 2-5> 사회여건 변화와 거버넌스의 대두	24
<표 2-6> Rhodes의 유형: policy community와 policy network	27
<표 2-7> Rosenau의 거버넌스 유형	27
<표 2-8> Hooghes & Marks의 지역거버넌스 유형	28
<표 2-9> 거버넌스의 지역단위에 따른 유형화(영국의 사례)	29
<표 2-10> 성공적인 파트너십을 위한 요인	32
<표 2-11> 최근 국내연구와 본 연구의 차별성 요약	36
<표 3-1> 잉글랜드내 중앙정부 지역사무소 설치현황	41
<표 3-2> [Reaching Out] 보고서 발간전후의 GOR 기능변화	45
<표 3-3> 2003/04~2005/06 Single Pot 예산의 각부처별 지원 규모	48
<표 3-4> 잉글랜드지역의 지역발전기구(RDA)와 지역협의회(RC)	50

<표 4-1> 중앙정부 소관부처별 지역혁신사업 추진유형	64
<표 4-2> 지역혁신계정사업의 분야별 예산규모 현황	66
<표 4-3> 지역혁신사업의 지역경제효과 단기 전망(3년 이내)	70
<표 4-4> 지역혁신사업의 지역경제효과 중장기 전망(4년 이후)	71
<표 4-5> 기업체 대상의 지역혁신사업의 지역경제효과 단기 전망(3년 이내)	72
<표 4-6> 기업체 대상의 지역혁신사업의 지역경제효과 중장기 전망(4년 이후) · 73	
<표 4-7> 지역혁신사업의 지역경제효과 미흡원인: 전문가 조사결과	74
<표 4-8> 지역혁신사업의 지역경제효과 미흡원인: 기업체 조사결과	74
<표 4-9> 충남의 현행 지역혁신 거버넌스 구조	78
<표 4-10> 충남의 지역혁신 추진기관 및 유관기관 현황	79
<표 4-11> 충남의 RIS, NURI사업 추진현황 및 참여기관	81
<표 4-12> 현행 지역혁신 주도적 기관(지역혁신 핵심기관)	82
<표 4-13> 지역혁신사업의 추진기관간 연계·협력 수준	83
<표 4-14> 충남도내 지역혁신 거버넌스체계 운용의 효율성 평가	84
<표 4-15> 현재 충남 지역혁신협의회의 중점 수행기능	89
<표 4-16> 지역혁신협의회의 원활한 기능수행을 위한 개선요구 부분	90
<표 5-1> 국가균형발전 특별회계 대상사업의 통합·개편	95
<표 5-2> 지역혁신체계 구축관련 설치·운영중인 협의체	96
<표 5-3> 향후 충남 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위해 주도적 역할수행기관 99	
<표 5-4> 효율적인 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 적합한 공간범역	100
<표 5-5> 중앙정부 지역실행조직의 정비·개편대안 비교	103
<표 5-6> EU의 지역혁신사업 추진기구 운영사례	106
<표 5-7> 지역발전 전담기구의 설치 필요성(전문가 조사결과 비교)	108
<표 5-8> 지역발전 전담기구의 유형별 대안비교	111
<표 5-9> 지역내 혁신지원기관간 바람직한 연계·협력촉진방안	114

부 표 차 례

<부표 1-1> 조사표 배포 및 회수현황	146
<부표 1-2> 조사대상의 직업(소속)	146
<부표 1-3> 조사대상의 지역혁신협의회 구성원 여부	147
<부표 1-4> 조사대상의 지역혁신시책 참여·지원 경험여부	147
<부표 1-5> 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 3년 이내 단기적 전망)	148
<부표 1-6> 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 4년 이후 중장기적 전망)	149
<부표 1-7> 지역혁신사업의 지역경제효과 저조요인	150
<부표 1-8> 지역경제 발전을 위해 향후 지역혁신사업의 역점 지원/추진분야 ..	151
<부표 1-9> 지역혁신사업의 추진기관간 연계·협력수준 현황	151
<부표 1-10> 충남 지역혁신체제 구축을 위한 주도적 기관(지역혁신 핵심기관)	152
<부표 1-11> 충남 지역혁신체제 구축을 위해 필요한 연계·협력기관	153
<부표 1-12> 지역혁신사업과 지역경제발전시책간 상호연계와 조정 여부	153
<부표 1-13> 충남도내 지역혁신사업 추진체계의 효율적인 운용여부	154
<부표 1-14> 지역내 추진체계의 효율성 제고를 위한 개편방안	154
<부표 1-15> 지역혁신 촉진을 위한 별도의 전담기구 설치·운용 필요성	155
<부표 1-16> 지역혁신 전담기구가 갖춰야할 주요 기능	155
<부표 1-17> 현재 지역혁신협의회회의 중점 수행기능	155
<부표 1-18> 지역혁신협의회회의의 원활한 기능수행을 위한 개선요구 부문	156
<부표 1-19> 향후 충남 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위해 주도적 기관	157
<부표 1-20> 효율적인 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 적합한 공간범역 ·	157
<부표 1-21> 효율적인 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 지역내 혁신촉진·지원 기관간 바람직한 연계·협력 추진방안	158

<부표 2-1> 조사표 배포 및 회수현황	160
<부표 2-2> 조사업체의 주요 생산품 형태	161
<부표 2-3> 조사업체가 수행해온 주요 혁신활동 유형	161
<부표 2-4> 기업경영 및 혁신활동 수행관련, 지역내 기관과의 협력수준	162
<부표 2-5> 기업경영 및 혁신활동 수행을 위해 가장 교류·협력이 필요한 기관	162
<부표 2-6> 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해, 지역내 지원기관으로부터 도움을 받거나 협력을 받고있는 분야	163
<부표 2-7> 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해, 지역내 기업체로부터 도움 을 받거나 협력을 받고있는 분야	163
<부표 2-8> 기업경영 및 혁신활동 수행을 위해, 향후 실질적인 지원이나 도움이 필요한 분야	164
<부표 2-9> 지역혁신사업의 인지 여부	164
<부표 2-10> 지역혁신사업의 참여 여부	165
<부표 2-11> 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 3년 이내 단기적 전망)	165
<부표 2-12> 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 4년 이후 중장기적 전망)	166
<부표 2-13> 지역혁신사업의 지역경제효과 저조요인	166

그 립 차 례

<그림 1-1> 연구의 접근방법	10
<그림 2-1> 지역혁신과 지역발전간 관계	12
<그림 2-2> 지역혁신사업의 유형과 범위	13
<그림 2-3> 지역내 혁신조직의 거버넌스모형	30
<그림 2-4> 본 연구의 분석틀	37
<그림 3-1> 영국의 지역거버넌스체계 구조	40
<그림 3-2> 영국의 지역개발관련 중앙부처 개편과정	42
<그림 3-3> 중앙정부 지역사무소의 지역내 기관간 교류실태	43
<그림 3-4> SEERA의 조직구성도(예시)	51
<그림 3-5> 영국의 다차원적 거버넌스체계(MLG)	53
<그림 3-6> EU의 지역혁신전략 추진기구 구조	56
<그림 3-7> Shannon 지역의 사례: 전략추진에 따른 추진기구 변화	59
<그림 4-1> NURI사업의 선정 및 추진절차	67
<그림 4-2> RIS사업의 선정 및 추진절차	68
<그림 4-3> 지역혁신체제 구축과 지역혁신협의회 역할	85
<그림 4-4> 충남 지역혁신협의회 추진체계	86
<그림 5-1> 충남 지역혁신 거버넌스체계 구상	98
<그림 6-1> 충남 지역혁신 거버넌스체계의 정비 및 개선방안	121

CHAPTER 1

서론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구의 배경과 필요성

(1) 지역혁신체제 구축과 거버넌스(governance)의 중시

세계화가 진전되면서 공간경제정책의 추진단위로서 지역(region)의 중요성이 높아지고 있다. 전세계적으로 ‘지역’이 주요 공간경제단위로 부상하고 있는 한편, ‘혁신’이 국가발전의 핵심적인 요인으로 부각되면서 지역혁신체제 구축이 주요 정책목표로 대두되었다. 지역혁신체제(RIS: regional innovation system)란 “지방 정부, 대학, 지역기업, 연구소 등 다양한 지역내 혁신주체들이 새로운 연구개발, 신제품 생산, 행정제도, 문화활동 등 다양한 영역에서 서로 역동적으로 협력하고 학습함으로써 새로운 혁신을 창출하고 이를 통해 지역발전을 도모하는 체제”를 가리킨다. 지역 경쟁력의 핵심은 지역에 입지해있는 기업들에게 혁신을 창출하고 습득할 수 있도록 혁신환경을 제공해줄 수 있느냐 여부에 달려있다.

지역이 핵심적인 경제단위로 등장하는 신지역주의(new regionalism)현상으로 국가의 경제적 성장과 경쟁력은 지역의 변화대응 능력에 크게 좌우되고 있다. OECD국가들은 지역을 주도적인 공간 경제단위의 성격을 넘어 분절화된 사회기능과 복잡한 사회경제 문제의 해결을 위한 통합기제로 인식하고 있다. 그리고 내생적인 지역발전 정책목표를 달성하기 위해 기존의 부문별 접근에서 지역중심의 통합적 발전전략(place-based approach)으로 전환하는 등 OECD 국가들의 신지역정책 패러다임 채택으로 지역개발목표, 개발전략, 지원대상 뿐만 아니라 추진방식이 변하고 있다.¹⁾ 특히 추진주체 및 추진방식 측면에서 지역혁신체제 구축을 위해 지역내 다양한 혁신주체들 간의 협력을 촉진하기 위한 대안적 운영방식으로서 거버넌스(governance)에 대한 관심이 높아지고 있다.

〈표 1-1〉 OECD국가의 신지역정책 패러다임 변화

구 분	기존의 지역정책	신 지역정책
개발목표	· 지역격차의 감소 · 지역간 균등	· 성장과 혁신을 통한 지역경쟁력 강화
개발전략	· 입지요소(인프라) 향상 · 고용창출 및 다원화	· 가치와 혁신 창출 · 지속가능한 발전
지원대상지역	· 산악지역, 탈산업화로 경제적 침체를 겪는 지역 등 일부지역 대상	· 전국의 모든 지역 및 접경지역 등 가변적인 기능지역 대상
추진주체 및 추진방식	· 하향식 및 상향식	· 상향식(기업가, 혁신주체들)
주요과제	· 지역개발정책의 진흥 및 joint financing · 개별사업의 joint financing	· 클러스터, 네트워크의 진흥 · 선도프로젝트의 지원 · self-organizing 구조(거버넌스)지원 · 모니터링과 평가 등

자료: OECD, New Regional Policy(NRP): Summary of the final Report; 차미숙(2003)

1) OECD 국가들은 지역개발정책 목표를 소득 재배분(distribution)에서 지역내 부의 창출(wealth creation) 및 경쟁력 강화로, 추진방식을 부문별 접근(sectoral approach)에서 지역통합적 접근방식(place-based approach)으로의 전환을 지향하고 있다(차미숙, 2003: 53-54).

우리나라는 급속한 압축 성장에 따른 국토 불균형과 전통적인 지역개발정책에 의한 문제점을 극복하기 위해, 참여정부 출범이후 국가균형발전을 주요 국정과제로 설정하고, 정책목표와 추진주체·추진방식 등에 있어서 정책 패러다임의 변화를 모색하고 있다.

〈표 1-2〉 참여정부이후 국가균형발전의 정책 패러다임 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> · 총량적 성장 · 효율성 추구 · 국가발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 삶의 질 향상 · 균형과 효율/발전 추구 · 지역발전을 통한 국가발전
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙부처 중심(중앙의존형) · 하향적 집권화 · 지역이기주의 조정곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역중심(지방자립형) · 상향적 분권화 · 지역간 상호의존과 협력촉진
추진방식	<ul style="list-style-type: none"> · 지원주체별 부분적, 산발적 분산지원 · 중복투자로 시너지 효과 미비 	<ul style="list-style-type: none"> · 지원주체간 협력을 통한 종합적, 체계적, 입체적 지원 · 지역별 특성화 발전으로 효과 극대화

자료: 국가균형발전위원회(2003: 15면 발췌 작성)

(2) 충남도내 지역혁신사업의 추진실태와 추진체계 점검 필요

그동안 우리나라는 지역발전시책 및 사업추진에 있어서 중앙정부 관련부처가 주도적인 역할을 수행해왔다. 중앙정부 주도의 지역발전 추진방식은 지역적 수요나 우선순위를 제대로 반영하지 못할 뿐만아니라 지역발전시책 및 사업간 조정·연계 미흡의 문제를 야기하여 정부지원 효과를 저하시키는 주요한 요인으로 지적되어 왔다. 더욱이 한정된 재원 하에서 중앙정부 부처별·개별적으로 운용되어 왔으므로 실질적인 지역발전효과 보다는 정부지원의 생색내기용에 불과했다는 지적을 많이 받아왔다. 이에 정부는 2003년 국가균형발전특별법을 제정하여 지역혁신협의회를 설치·운영토록 하는 한편, 국가균형발전 특별회계를 신설하여 기존 예산지원방식의 비효율성을 개선하고자 하였다.

국가균형발전특별법은 지역간 불균형을 해소하고 지역 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는데 이바지함을 목적으로 하고 있다. 그리고 국가균형발전계획 수립, 국가균형발전시책 추진, 국가균형발전 특별회계의 운용을 주요 정책수단으로 포함하고 있다. 국가균형발전 특별회계는 기존 지역개발관련 중앙부처의 예산을 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분하여 통합 지원하도록 하였다.

국가균형발전 특별회계로부터 지원받은 충남도의 2005년도 예산내역은 다음과 같다. 지역혁신계정사업으로 교육인적자원부, 산업자원부 등 8개 중앙정부 부처·청이 추진하는 단위사업에 80,730백만원, 지역개발계정사업으로는 건교부를 비롯해 14개 중앙정부 부처·청이 추진하는 단위사업에 380,698백만원의 예산이 배정되는 등 균형발전특별회계로부터 총 461,428백만원의 예산 지원을 받았다.

〈표 1-3〉 국가균형발전 특별회계의 지역사업 유형 구분

지역개발계정(지역불균형 시정사업)	지역혁신계정(지역혁신·특성화사업)
<ul style="list-style-type: none"> · 낙후지역 및 농산어촌 개발사업 · 지역사회기반시설의 확충·개선사업 · 지역문화·예술·관광자원개발·확충사업 · 지역고용창출사업 등 지역경제활성화사업 · 지역의 특성있는 향토자원개발 활용사업 · 개발제한구역 관리와 관련된 사업 · 기타 지역개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역혁신체계 구축 및 활성화사업 · 지역전략산업 육성 관련사업 · 지방대학 육성 및 인적자원개발사업 · 지역과학기술진흥사업 및 특성화사업 · 지역정보화 촉진, 정보통신진흥사업 · 공공기관, 기업, 대학의 지방이전사업 · 기타 지역혁신 촉진사업 등

자료: 국가균형발전특별법 제34조 및 제35조.

이와같은 국가균형발전 특별회계의 신설 및 지원방식의 변화에도 불구하고, 사업선정 및 추진에 있어서 여전히 중앙정부 주도의 추진방식을 탈피하지 못하는 등 추진방식에 있어서 개선의 여지가 많은 것으로 지적된다. 따라서 정부의 지역혁신체계 구축 및 통합적인 예산운용방식 등 새로운 지역발전 정책목표와 지원방식에 의거하여 추진하고 있는 충남도내 지역혁신사업의 추진현황 및 실태를 살펴보고, 지역혁신사업의 효과 제고를 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

(3) 충남 지역혁신 거버넌스의 효율적인 운용을 위한 개선 필요

지역의 특성적·내생적 발전을 도모하기 위해서는 정부주도에 의한 추진방식(government)을 탈피하고, 지역내 다양한 이해당사자간의 협력과 파트너십을 통한 거버넌스(governance) 방식이 필요하다. 이를 위해 정부는 지역혁신협의회, 전략산업추진단, 지역혁신연구회 등 다양한 형태의 지역추진기구를 설치·운영하고 있다. 그러나 이들 조직이나 기구들은 지역혁신 촉진이라는 소기의 정책목적에 부합하지 못한다거나, 지역 내에서 상호 연계와 협력 미흡 등으로 정책수행과정의 비효율성을 초래하는 등의 문제점이 지적되고 있다. 국가균형발전위원회(2004)의 조사결과에 의하면, 지역의 특성적 혁신역량 강화와 자율적인 사업 결정 등 지역혁신협의회와 활동과 기여도에 대해 응답자의 35.9%가 부정적으로 응답하였다. 지역혁신협의회 위원들 중에서도 30.7%가 지역혁신협의회의 역할과 기능에 대해 부정적으로 응답하여, 이를 개선할 필요가 있음을 시사하고 있다. 이 연구는 충남의 지역혁신 촉진 및 지역혁신사업의 원활한 추진을 위한 지역내 거버넌스체계의 바람직한 개선방안을 살펴보고자 한다.

2) 연구의 목적

이 연구는 충남도내 지역혁신사업의 추진실태와 문제점을 살펴보고, 충남도내 지역혁신 촉진을 위한 추진체계의 개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 지역혁신 및 거버넌스 관련이론과 국내·외 선행연구 검토, 그리고 해외의 운영사례를 분석하여 충남의 지역혁신 거버넌스체계 정비 및 개선을 위한 시사점을 도출한다.

둘째, 충남도내 지역혁신사업의 추진 실태와 문제점을 분석하고 개선과제를 도출한다.

셋째, 충남의 지역혁신 거버넌스체계 구성 및 운용실태와 개선방안을 제시한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

이 연구는 국가균형발전특별회계 상의 지역혁신사업에 한정하여 검토하였다. 지역혁신사업에는 지역혁신체제 구축관련사업, 지역전략산업 육성사업, 지역대학 및 인적자원 개발사업, 지역과학기술진흥사업, 정보화촉진사업 등 지역특성화 발전을 목적으로 한 사업들이 포함된다. 이 연구에서 지역혁신 거버넌스체제는 충남도내 지역혁신사업 추진조직 및 관련 지원기관 일체(supporting system)를 포함한다. 즉 지역발전의 범위는 “지역의 경제 및 산업발전에 직결되는 자원 개발, 산업입지, 사회간접자본시설, 물적 기반조성 및 지역경제·산업진흥시책”을 의미하며, 거버넌스체제는 이들 시책을 추진·지원하는 지역단위 중앙정부 산하기관과 유관단체, 그리고 지방자치단체 및 관련·소속기관 일체를 포함한다.

2) 연구의 방법

이 연구에서는 연구 내용별로 문헌분석, 전문가 설문조사, 기업체 설문조사 등의 연구 방법을 활용하였다. 첫째, 개념 정립과 관련 이론 및 선행연구, 외국의 지역발전 추진체제와 거버넌스 특성을 분석하기 위해 학문적·실증적 차원에서 행해진 기존의 국내·외 문헌을 분석하였다. 둘째, 충남도내 지역혁신사업 추진 평가 및 문제점 분석, 그리고 지역혁신 거버넌스체제의 개선방안 모색을 위해 전문가와 기업체를 대상으로 우편설문조사(postal survey)를 각기 실시하였다.

충남도내 지역혁신사업의 추진현황 및 거버넌스 실태를 평가하기 위해서, 도내 전문가를 대상으로 한 설문조사 방법을 활용하였다. 전문가 조사는 지역혁신협의회 위원, 지역대학 교수 및 연구기관 종사자를 대상으로 하여, 지역혁신사업의 추진현황과 추진체제의 문제점 및 개선방안을 설문하였다. 한편, 기업체 조사는 충남지역 내에서 기업 활동을 수행중인 업체를 대상으로 하여 기업체의 혁신

활동 유형과 지역내 기관과의 협력·교류 네트워크 수준, 현행 지역혁신사업에 대한 인지실태와 평가에 대해 설문하였다. 구체적인 조사방법은 다음과 같다.

(1) 전문가 조사의 내용과 방법

① 조사목적 및 내용

본 조사는 충남도내 지역혁신사업의 추진실태와 문제점을 파악하여 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 운영을 위한 개선방안을 도출하기 위하여, 충남도내 전문가의 의견을 수렴하고자 실시되었다. 2005년 10월 ~ 2005년 11월15일 기간동안 우편 및 팩스를 통해 설문조사가 시행되었다.

본 조사는 응답자의 일반현황(직업, 지역혁신협의회 구성원 여부, 지역혁신시책 참여여부), 지역혁신사업의 추진실태 평가(지역혁신시책의 단기·중장기 지역경제 효과, 지역혁신시책 역점분야, 지역경제 기여도 저조요인, 지역혁신사업의 지역내 연계·조정 및 운용의 효율성 평가), 그리고 지역혁신사업의 지역내 추진체계 평가(현행 지역혁신시책 추진기관간 연계·협력수준, 지역혁신 촉진을 위한 별도 전담기구 설치 필요성 및 수행기능, 지역혁신협의회 중점기능 및 개선, 지역혁신 촉진의 주도적 기관 및 연계·협력방안) 등 크게 세부분으로 구성된다.

② 조사 대상 및 응답자 일반현황

주요 조사대상은 지역혁신협의회, (사)지역혁신가 포럼, 지역전략산업 추진단(기계분과, 소재분과, 전장분과, 환경·공조분과, 디스플레이·모듈·부품소재·생산장비·연구개발·인력양성·대외협력 사업단)에 참여하고 있는 대학 교수·연구원·지자체 공무원 등 300명이다.²⁾ 그리고 이들 조사대상에게 조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 100명(회수율 33.3%)의 조사표를 통계분석 처리하였다.

본 조사에 응답한 전문가 및 지역혁신주체의 직업별 분포는 <표 14>와 같다.

2) 본 조사는 충남도내 지역혁신시책의 추진평가와 개선방안을 수렴하기 위한 목적인 점을 감안하여, 충남도내 지역혁신시책에 직·간접적으로 연관성을 갖는 전문가를 대상으로 하였다. 이들 전문가조사 대상자 풀은 충남도청의 협조를 받았다.

교수·연구기관 종사자 68명(68.0%), 지방자치단체 공무원 15명(15.0%), 지역경제·사회단체 종사자 7명(7.0%), 기업체 종사자 4명(4.0%), 기타 4명(4.0%), 중앙정부 공무원 2명(2.0%)으로 나타났다.

〈표 1-4〉 조사대상의 직업(소속)

(단위: 명, %)		
구분	빈도	비율
교수·연구기관 종사자	68	68.0
지방자치단체 공무원(소속·산하기관 종사자 포함)	15	15.0
지역경제·사회단체 종사자	7	7.0
기업체 종사자	4	4.0
기타	4	4.0
중앙정부 공무원(소속·산하기관 종사자 포함)	2	2.0
계	100	100.0

본 조사에 응답한 전문가 가운데 70%가 충남지역혁신협의회 위원이며, 30%는 충남지역혁신협의회 구성원이 아닌 것으로 나타났다. 충남지역혁신협의회 위원이 총 132명중 70명(53.0%)이 응답한 것으로서, 조사응답 촉구전화 및 지역혁신협의회 위원의 높은 관심도를 반영하는 것으로 해석된다.

〈표 1-5〉 조사대상의 지역혁신협의회 구성원 및 지역혁신시책 참여경험 여부

(단위: 명, %)			
구분		빈도	비율
지역혁신협의회 구성원 여부	지역혁신협의회 구성원이다	70	70.0
	지역혁신협의회 구성원이 아니다	30	30.0
지역혁신시책(사업) 참여 및 지원경험여부	지원받거나 참여한 적이 있다	47	47.0
	지원받거나 참여한 적이 없다	33	33.0
계		100	100.0

또한 RIS사업, NURI사업, 지역전략산업 등 정부가 현재 지원·추진중인 지역혁신시책이나 사업과 관련하여 지원받거나 참여한 경험이 있는지 여부를 설문한 결과, 응답자의 47.0%는 “받은 경험이 있다”, 53.0%는 “받은 경험이 없다”고 나타났다. 그리고 지원받거나 참여하는 사업유형은 대부분 지역혁신사업의 주관기관

내지 협력기관으로 참여하는 형태이거나 RIS사업 및 NURI사업 선정시 심의·평가위원으로 참여한 것으로 나타났다.

(2) 기업체 조사의 내용과 방법

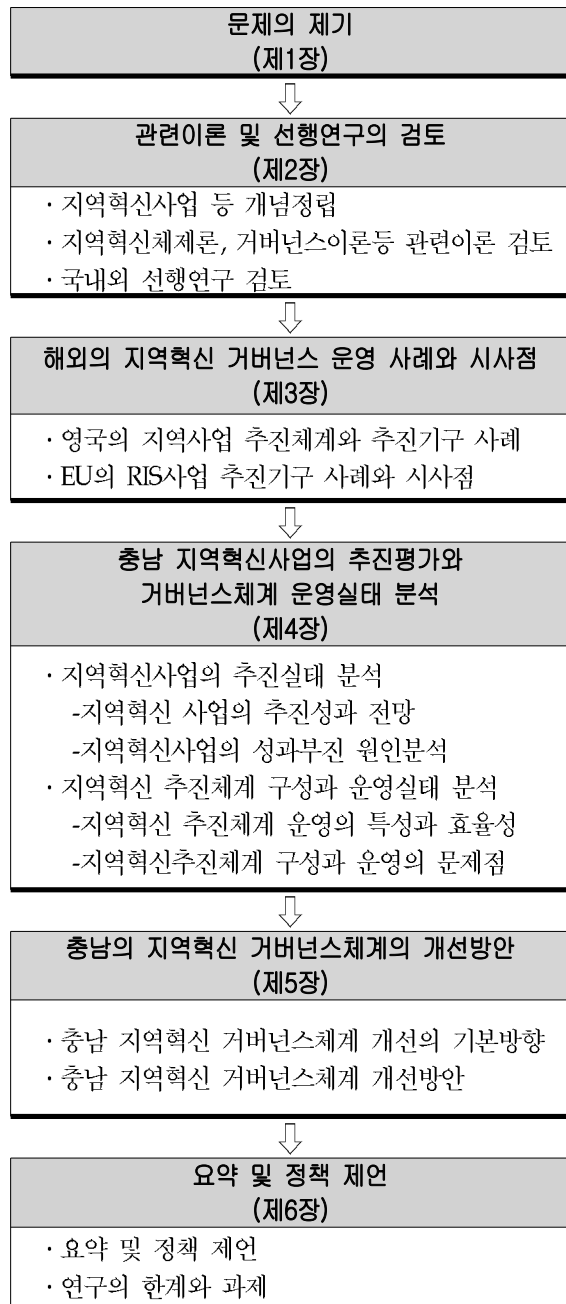
① 조사목적 및 내용

본 조사의 목적은 충청도내 기업체의 혁신활동 실태와 특성을 파악하여 지역 혁신 거버넌스체계의 효율적 구축을 위한 개선방안을 마련하는데 있다. 이 조사는 2005년 10월 ~ 2005년 11월15일 기간동안 우편 및 팩스 조사를 통해 실시하였다.

본 조사는 기업체의 일반현황(설립년도, 생산품, 종사자수 및 연구개발인력), 기업체의 혁신활동 유형과 네트워크 실태(혁신활동 유형, 혁신활동 수행을 위해 지역내 지원기관·기업체 등과의 협력수준 및 내용), 기업체의 지역혁신사업 인식·활용실태와 평가(지역혁신사업의 인지도, 지역혁신사업의 참여 경험 및 내용, 지역혁신사업의 지역경제효과 평가와 저조요인) 등 세부분으로 구성된다.

② 조사 대상 및 배포·회수 현황

주요 조사대상은 지역전략산업 추진단(기계분과, 소재분과, 전장분과, 환경·공조분과, 디스플레이·모듈·부품소재·생산장비·연구개발·인력양성·대외협력 사업단)에 참여하거나 기타 충청도내에 소재한 업체 200개소이다. 이들 조사대상에게 조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 조사표는 28개로 회수율이 14%로 저조하였다. 연구일정 등을 감안하여 재조사를 하지 않고 회수된 업체 결과만을 통계분석 처리하였고, 응답 업체에 대해서는 감사의 글과 문화상품권 5천원권 2매를 동봉하여 발송하였다. 기업체 대상의 조사표 회수율이 14%로 낮은 이유는, 기업체 대상 우편조사의 일반적인 한계일 수도 있으나 현행 지역혁신사업에 대한 충청도내 기업체의 낮은 인지도와 참여도를 반영된 것으로도 해석된다.



〈그림 1-1〉 연구의 접근방법

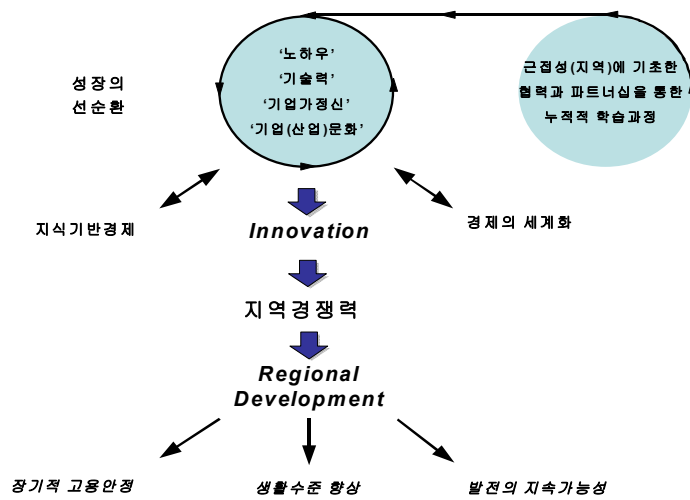
CHAPTER 2

관련 이론 및 선행 연구의 검토

1. 개념의 정립

1) 지역혁신과 지역발전의 관계

지역발전에 있어서 혁신의 중요성은 오래 전부터 강조되어 왔다. 최근 세계화가 진전되면서 기업 및 지역경쟁력의 핵심은 지역내 기업들에게 혁신을 창출하고 습득할 수 있는 혁신환경을 제공해줄수 있으나 여부에 달려있다. 지역혁신(regional innovation)과 지역발전(regional development)의 관계는 밀접한 관련성을 갖는다. 즉 지역내 기업을 비롯한 다양한 추진주체들간의 협력과 파트너십의 누적적 과정을 통해 지역내 혁신환경이나 기업가정신(entrepreneurship)이 제고되는 성장의 선순환을 거치게 된다. 이를 통해 혁신이 창출되어 지역경쟁력이 강화되게 되며, 이는 지역내 안정적인 고용창출과 생활수준 향상, 발전의 지속가능성 확보 등 궁극적으로 지역의 발전을 가져온다(Morgan, 1999:27).



자료: Morgan(1999: 27)

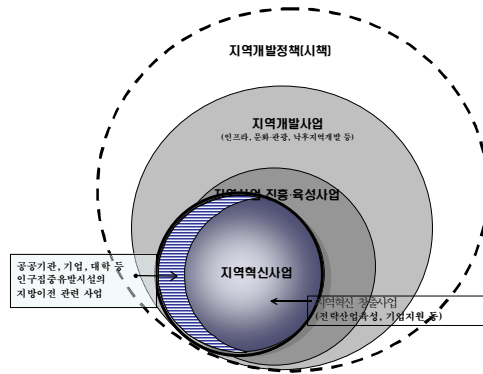
〈그림 2-1〉 지역혁신과 지역발전간 관계

2) 지역혁신사업의 범위와 유형

지역개발사업이란 광의의 차원에서는 “지역의 경제·사회적 수준을 향상시키기 위하여 추진하는 일체의 공공 및 민간부문의 시책(사업)”을 의미한다.¹⁾ 그러나 협의의 지역개발사업은 관련 중앙정부 부처등에 의해 개별 법에 의거해 추진되거나 정부 및 공공부문으로부터 지원대상이 되는 사업을 의미한다.

이 연구에서 지역개발사업은 협의의 개념으로 지역발전을 위해 정부나 공공부문으로부터 지원대상이 되어 추진하는 시책 및 사업을 분석대상으로 하고 있다. 그리고 지역혁신사업(regional innovation projects)은 국가균형발전 특별회계 가운데 지역혁신계정에 포함되는 사업을 의미한다.

1) 參沼郎壽(1992)는 지역개발사업을 “지역의 사회·경제적 수준을 현재보다 향상시키기 위한 지역개발 이념을 구현하기 위한 수단”으로, 이동우·이순자(1998)는 “지역의 사회·경제적 수준제고에 기여하는 공공 내지 민간분야의 일체의 사업”으로 정의하였다(김용웅·차미숙, 2001: 23).



〈그림 2-2〉 지역혁신사업의 유형과 범위

2. 관련 이론의 검토

1) 지역혁신체제론

(1) 지역혁신체제의 대두배경과 특징

지역발전에 있어서 혁신의 중요성은 오래 전부터 강조되어 왔다. 1950~60년대 성장거점이론이나 제품주기이론과 같은 전통적인 지역발전이론에서도 혁신은 지역발전의 중요한 요소로 간주되어 왔다. 그러나 최근의 지역혁신 논의는 과거와는 다른 혁신관에 근거하고 있다. 과거의 혁신관이 단선적(linear)인 관점에 근거한데 비해, 최근의 혁신관은 상호작용적(interactive) 혁신관에 근거하고 있다. 상호작용적 혁신관에 의하면, 혁신은 단순히 기술혁신에 국한되는 것이 아니다. 혁신은 연구 및 기술개발과 동일한 개념이 아니라 디자인, 마케팅, 파이낸싱, 기업경영 등을 광범위하게 포괄한다. 따라서 각 혁신주체가 공유하는 제도와 문화 속에서 상호작용이 활발하면 할수록 혁신은 더 잘 창출되고 습득된다. 특히 상호작용적 혁신관에서 강조하

는 것은 혁신의 시스템(system)적인 성격이다. 기업의 혁신은 기업내부적 역량보다는 기업간, 기업과 연구소간, 기업과 공공간의 관계에 의해, 그리고 더 넓은 차원에서는 각 혁신주체가 공유하는 제도와 문화 속에서 창출되고 학습된다는 점이 바로 혁신이 시스템적인 성격을 띠고 있음을 의미한다. 이에 의하면 지역정책의 과제는 해당 지역이 혁신시스템을 제대로 갖추도록 하는 것이다.

최근 지식기반경제와 정보화가 진전되면서 기업 및 산업경쟁력의 핵심은 끊임없는 혁신의 창출과 습득능력에 달려있다. 그리고 지역 경쟁력의 핵심은 지역에 입지하고 있는 기업들에게 혁신을 창출하고 습득할 수 있도록 혁신환경을 제공해줄수 있으나 여부에 달려있다.

지역혁신체제는 도로, 공항 등과 같은 물리적 하부구조와 대학, 연구소, 기업지원기관 등의 사회적 하부구조로 구성된다. 그리고 대학, 연구소, 지방정부, 기업지원기관 등이 지역내에서 혁신활동을 위해 얼마나 효율적으로 운영되는가에 초점을 맞춘다. 한편, 지역의 조직과 제도, 문화, 규범 등과 같은 상부구조적 요소로 지역혁신체제 구축에 중요한 구성요소가 된다. 지역혁신체제의 형성에는 신뢰와 협력의 지역문화, 그리고 협력과 네트워크의 지속을 유지할 수 있는 통제와 조정력이 필요하기 때문이다. 상호작용적 혁신관의 장점은 첨단기술산업이 아닌 저기술 산업이나 전통 산업 분야에서도 혁신이 가능하다는데 있다. 경제적 낙후지역에서도 혁신이 가능하다는 점이다. 이는 낙후지역의 문제가 물리적 인프라 및 양질의 노동력, 그리고 연구 및 기술개발 주체들의 부재 이외에도 사회적 자본(social capital)과 혁신 잠재력의 부족에 있다는 인식과 일맥상통한다(김용웅외, 2003:226-228).

(2) 지역혁신체제(RIS)의 개념과 구성요소

혁신체제는 국가, 지역 등 공간단위에 따라 상이하게 정의된다. OECD(1999)는 혁신체제를 “지식의 창출·확산·활용을 위한 생산, 과학기술, 기업지원으로 구성되는 내부체제와 이를 지원하는 교육, 정보통신, 금융, 시장 등 거시경제체제의 상호연계관계를 포괄하는 시스템”으로 정의하고 있다. 그리고 내부체제를 구성하는 요소들의 공간적인 범위에 따라 국가혁신체제(NIS), 지역혁신체제(RIS), 클러스터

(cluster) 등으로 구분하고 있다. 프리만(Freeman)은 기업·대학·연구기관·지원기관 간의 원활한 상호작용 시스템으로서 혁신체제의 특성이 국가경쟁력을 좌우한다고 주장하였으며, 룬트발(Lundvall)은 북유럽의 강소국을 모델로 혁신주체간 상호작용과 학습을 위한 국가적 차원의 혁신체제로서 국가혁신체제론을 정립하였다. 이후 1990년대 후반 혁신체제론과 클러스터론은 네트워크론을 매개로 결합하여 지역혁신체제론으로 발전하였다(정준호외, 2004:33-34).

지역혁신체제의 선구적 학자인 쿡크(Cooke)의 지역혁신체제론의 핵심내용과 구성요소를 살펴보면 다음과 같다(P.Cooke, M.G.Uranga and G.Exebarria, 1998).

첫째, 지식기반경제에서 기업 및 산업경쟁력의 핵심은 끊임없는 혁신의 창출 및 습득 능력에 달려있다. 둘째, 혁신은 상호작용 및 학습과정에서 발생·전파·습득된다. 셋째, 혁신체제는 특정공간에 근거를 둔다. 넷째, 특정 공간은 다른 공간보다 혁신을 위한 더 좋은 환경을 지닌다. 어떤 국가나 지역은 다른 국가나 지역에 비해 좀더 유용한 혁신체제를 가지고 있다. 다섯째, 경제적 단위로서 지역단위 혁신체제가 중요해진다. 여섯째, 지역경쟁력은 그 지역에 입지한 기업의 경쟁력과 그 지역이 속한 국가의 경쟁력과 불가분의 관계에 있다. 일곱째, 지역혁신체제는 지역내부의 각 주체들간의 긴밀한 협력 네트워크와 상호학습과정이 중요하며, 이는 지역의 고유한 제도적·문화적 분위기에 크게 의존한다.

쿡크(Cooke)는 지역혁신체제의 구성요소를 크게 상부구조와 하부구조로 구분한다. 하부구조는 혁신을 위한 구체적인 지원체제로서 도로, 공항 등 물리적 하부구조와 대학, 연구소, 기업지원기관, 지방정부 등 사회적 하부구조를 포함한다. 여기서 중요한 것은 이들 사회적 하부구조들의 존재여부가 아니라 지역내에서 혁신활동을 위해 얼마나 효율적으로 운영되는가 여부이다. 그리고 상부구조는 지역의 조직과 제도, 문화, 규범 등을 의미한다. 쿡크(Cooke)는 혁신체제가 강한 지역의 일반적인 특성으로 재정 운영에 있어서 지방정부의 자율 역량, 지역밀착형 금융, 대학, 연구소, 직업훈련기관, 그리고 기업내·기업간 협력 및 혁신의 자세, 지방정치의 분권적이고 민주적인 자세, 이를 강화해주는 지역의 협력적인 제도와 문화를 들고 있다.

(3) 지역혁신체제(RIS)의 이론적 유형과 비교

혁신을 강조하는 지역발전전략들은 집적경제이론, 내생적 발전이론, 상호작용적 혁신이론, 진화론적 경제학, 네트워크이론, 거버넌스이론 등 다양한 이론적 토대와 사회·문화적 배경을 갖고 있다.

Moulaert와 Sekia(2003)는 지역발전에서 혁신을 강조하는 이론모형(TIM:territorial innovation model)의 계보와 각 이론의 특성을 정리하였다. 여기서는 지역혁신 이론모형을 개괄적으로 제시함으로써 지역혁신체제론의 이론적 특성 및 동향을 소개하고자 한다(Moulaert & Sekia, 2003:297-298)

Moulaert와 Sekia(2003)는 혁신이론 유형을 혁신환경론, 산업지구론, 지역혁신체제론, 신산업공간론, 지역생산체제이론, 학습지역이론으로 세분화하여 <표 2-1>과 같이 비교하고 있다. 혁신이론 모형들은 공통적으로 지역발전을 다음의 세 가지 구성요소를 지니는 내생적 발전으로 보고 있다. 첫째, 최소한 부분적으로라도 지역적 가용이 가능하거나 지역적으로 창출된 생산요소가 결합된 경제성장이고, 둘째, 해당지역의 문화적 욕구와 정체성을 반영한 사회문화적 요소이며, 셋째, 정책결정 과정에 있어서 주민과 집단이 참여하는 정치적 요소 등이다.

<표 2-1> 혁신관련 이론 유형과 비교

구 분	혁신환경론 (milieu innovation)	산업지구론 (industrial district)	지역혁신체제론 (RIS)	신산업공간론 (new industrial space)	지역생산체제론 (local production system)	학습지역이론 (learning region)
혁신동력	동일환경내 다른 주체와의 관계를 통해 혁신을 이루는 기업의 역량	혁신 활동을 수행하는 중소기업체(SME) 등 주체자의 역량	연구개발의 상호작용적·누적적·구체적 과정으로서 혁신 경로(의존적) 중시	연구개발의 결과 및 적용; 신생산공정의 적용 등	산업지구론과 동일	지역혁신체제론과 유사하나, 기술과 제도의 동시적 발전을 강조
제도(기관)의 역할	연구과정에서 기관의 역할이 중요(대학·기업·공공기관 등)	제도(조직)는 주체를 의미. 사회적 규제와 혁신 발전을 촉진하는 역할 수행	제도가 조직내부 및 조직외부 행동 조정을 유도한다는데 동의(연구자에 따라 제도의 정의상이)	기업간 거래에서 조정과 기업가적 활동을 위한 사회적 규제역할 수행	산업지구론과 동일하나, 거버넌스의 역할을 강조	국가혁신체제론과 유사하나, 제도의 역할을 강조
지역발전의 관점	협력적 환경속에서 혁신주체의 역량과 혁신적 환경을 지역발전으로 보는 견해	지구내 공간적 결과와 유연성을 지역발전으로 보는 견해	지역을 상호작용 및 조절기능(steering regulation)을 통한 학습체계로 인식	공간적으로 집적된 생산체제와 사회적 조절기능 간 상호작용	확산적 산업화. 내부 갈등없이 진행되는 사회적 경제적 발전	이중적 역동성. 기술적·기술조직적 역동성; 사회경제적 제도적 역동성

문화	신뢰와 상호호혜의 연계	산업 지구 내 주체들 간의 가치공유, 신뢰와 상호호혜 문화	상호작용 통한 학습의 원천	네트워킹 및 사회적 상호작용의 문화	발전에 있어서 지역의 사회문화적 구조역할	국가혁신체제론과 유사하나, 경제와 사회문화생활간 상호작용을 강조
주체들간 관계	지원기관의 역할은 기업, 고객등 사이에서 전략적 관계 촉진	네트워크는 사회적 조절양식이며, 협력과 경쟁을 가능케 함	네트워크가 상호작용적 학습의 조직양식	기업간 거래	기업간, 제도간 네트워크	혁신주체간의 네트워크 고착(뿌리내림)
환경과의 관계	주변환경 변화에 따라 행동을 변화시키는 주체들의 역할 중요	환경과 관계속에서 제약도 있지만 새로운 아이디어 창출. 환경변화에 대응할 수 있어야 함	내부 특수관계 및 환경 제약간의 균형을 강조	공동체 형성과 사회적 재생산의 역동성	혁신환경론과 유사	지역혁신체제론과 동일

주: Moulaert & Sekia(2003: 294)

2) 거버넌스 개념과 지역거버넌스 이론²⁾

(1) 거버넌스론의 이론적 배경

세계화·분권화 등 정책환경에 영향을 미칠 변수들이 크게 대두되면서 정부의 정책 추진체계와 정책환경이 크게 변화하고 있다. 기존의 수직적, 위계적인 중앙-지방정부간 관계론(central-local relations)에서 정책주체의 다원성과 민간부문의 대두로 네트워크와 협력을 중시하는 수평적인 정부간 관계론(IGR: inter-governmental relations)으로 연구초점이 변화였다.

최근 유럽의 국가들에서는 민간부문의 역할 증대와 EU 등 초국가적 조직이 부상하면서 정부간 관계의 대상범위가 확대되고 변화하는 양상에 현저해지면서 다차원적 거버넌스론(MLG: multi-level governance)으로 명명되는 이론적 분야가 형성되어 다양한 공간수준 및 학술 분야에서 활발히 논의가 진행되고 있다.³⁾ 다차원적 거버넌스는

2) 이 부분은 본인이 수행한 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구(국토연구원, 2003)』 13~29면을 재인용하였음

3) 1990년대 OECD국가에서는 다층적 정부간 관계론이 주요 논의대상이 되었다. 지역개발 및 정책분야에서 MLG의 중요성이 높아지는 것은 정부의 권력과 기능이 국제기구와 지방정부로 분산되고, 민간부문과 기업의 역할이 확대된 데 따른 것으로 볼 수 있다(Armstrong and Taylor, 2000: 338).

중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호간, 정부와 지역사회 등 복수의 정치적 계층(political tier)이 관련된 관계 유형을 총칭한다(Danson *et al.*, 1997).

지역개발 및 정책분야에서 다차원적 거버넌스의 중요성이 높아진 것은 정부의 기능이 국제기구와 지방정부로 분산되고, 민간부문과 기업의 역할이 확대된 데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이를 촉발시킨 요인으로는 첫째, 지역정책을 포함한 정부기능 관리측면의 급격한 개혁을 들 수 있다. 정부규제의 완화는 국가의 역할 제약과 준정부조직(Quangos)⁴⁾의 활용 확산 및 역할을 강화시켰다. 둘째, 1970년대 중반 이후 지역정책 본질의 변화는 지방정부 계층의 참여를 확대시켰다. 내생적인 지역발전을 위한 지역 내 소규모 창업활성화, 신기술 등 지역개발전략은 지역 및 지방정부의 적극적인 참여를 유도하였다. 셋째, 유럽에서는 1989년 EU의 구조기금 1차 개혁 이후 지역개발에 있어서 중앙정부에 비해 지역 및 지방정부(regional & local government)의 역할이 강화되었다. 그리고 지역 단위의 정치적 동기와 민주적 책임성을 향상시키기 위한 노력이 확대된 점을 들 수 있다(Armstrong and Taylor, 2000: 338-340).

(2) 거버넌스의 개념과 특징

거버넌스(governance)의 개념은 학문분야와 관심영역에 따라 <표 2-2>와 같이 다양하게 정의되고 있다. 행정학 분야에서는 새로운 국가통치행위나 방식을 의미하는 국정관리로, 정치학 분야에서는 다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치 혹은 협력적 통치로, 사회학 분야에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형 혹은 자기조직적 네트워크 등으로 다양하게 정의되고 있다(김석준 외, 2000: 41).

거버넌스의 주요 개념은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 거버넌스는 최소국가(the minimal state)의 의미로 사용된다. 최소국가론은 기존 국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형이다.

4) 준자율적 비정부조직(Quasi-autonomous non governmental organization) 혹은 독립정부기관이라고 불리며, 같은 의미로 NDPB(non-departmental public bodies)라 하기도 한다. 정부의 재정지원으로 운영되며, 국가의 정책과정에 참여하지만 활동은 각 부처에 종속되지 않고 독립적으로 하는 비정부 조직을 일컫는다.

Pierre와 Peters(2000)는 정부기능의 축소를 초래한 원인으로 ① 국제적 조직의 역할 증대로 정부의 통치범위를 넘어서는 활용의 증가경향 ② 경제의 세계화에 대응한 정치의 지방화 현상으로 지역사회의 요구 증대와 시민사회로의 권한부여 증대 ③ 정부기능의 민영화와 민간부문과의 파트너십 증대를 들고 있다.

둘째, 거버넌스는 신공공관리(NPM: New Public Management)의 한 형태를 의미한다. 1990년대 이후 정부기능의 민영화와 함께 정부활동방식의 변화가 야기되며, 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 활동을 일컫는다.

셋째, 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 ‘좋은 거버넌스(good governance)’로서의 의미이다.⁵⁾

넷째, 사회적 사이버네틱 체계(socio-cybernetic system)로서 거버넌스의 의미이다. 이러한 의미에서 볼 때, 정부(government)는 공식적 권위에 의해 지원을 받는 활동을 의미한다면, 거버넌스(governance)는 공유된 목표에 의해 지원을 받는 활동이며 정부조직 뿐만 아니라 비공식 내지 비정부 단체의 활동을 포함하는 포괄적인 활동이라 할 수 있다. 사이버네틱 체계로서의 거버넌스는 사회·정치·행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문간의 경계가 모호해지는 점을 강조하고 있다.

다섯째, 자기조직적 네트워크(self-organizing network)로서의 거버넌스이다. 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들간의 상호의존을 의미한다. 거버넌스는 이러한 상호의존성을 바탕으로 한 네트워크 형태의 협력을 의미하며, 정책결정과 집행이 정부, 시장, 시민사회의 역량을 수평적으로 연계해야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민-관 파트너십(public-private partnership)을 의미한다. 여기서 민-관 파트너십이란 공공과 민간 간의 권력배분, 공공과 민간이 함께 일하면서 생기는 시너지효과, 그리고 공공정책과정을 시민사회에 개방하고 시민사회에 대한 권한부여(empowerment)를 통한 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다(박우서, 2001: 434-436; Pierre and Peters, 2000: 14-27).

5) 좋은 거버넌스란 효율적인 공공서비스, 독립적인 사법기구와 계약을 강제할 수 있는 법적인 틀, 공공자금에 대한 책임성있는 집행, 독립적인 회계감사와 법, 인권존중, 언론의 자유, 제도의 다원화를 포함한다(박우서, 2001: 435).

〈표 2-2〉 거버넌스의 개념정의 종합

학자명	개 념 정 의
World Bank (1992, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 국정운영을 위한 정치적 권력행사 · 발전을 위해 한 국가의 경제·사회적 자원들을 관리하는 권력행사의 방식
Kooimin & Viet* (1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스를 복합조직(heterarchy) 또는 네트워크(network)로 부름 · 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태
Wamsley & Dudley* (1995)	<ul style="list-style-type: none"> · 신공공관리(New Public Management)에 입각한 거버넌스 개념에 반대 · 거버넌스는 경영(management)으로 축소시킬 수 없는 개념이며, 경제적 합리성보다는 구성적 합리성에 기초해야 함
Rhodes (1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 거버넌스는 최소국가론의 논리를 반영하는 정부개입의 축소, 민간부분의 관리 개념을 공공부분에 적용, 공공부분에 이윤개념을 내재화, 시장의 경쟁원리를 구현하는 새로운 공공관리를 통해 효율적인 정부를 구현, 민주주의를 지향하는 사회적 사이버네틱스 체계, 공공.민간 및 자원봉사조직간의 자기조직화 네트워크 등을 포함
Resell* (1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 하나의 사회나 조직이 스스로 조정 또는 키를 잡아가는(steering) 과정
Stoker (1999)	<ul style="list-style-type: none"> · governance개념은 government의 변화된 의미로 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 상호협력적인 조정양식 · 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직적인 조직간 네트워크
Jessop (1992, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 시장경제와는 분명히 대별되는 시민사회 영역내에 존재하는 자발적이고, 자율적이며, 자기조직적인 조정양식 · 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조정양식(self-organiaztion)
Pierre & Peters (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정에 있어 정부주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적인 참여자로 협의와 합의과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템
Pierre (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책과정에서 과거처럼 관료들에 의해 일방적이고 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라, 제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들(국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반시민, 직능단체 등)을 정책과정에 실질적으로 참여시켜서 문제를 해결하고 책임지게 하는 공공의사결정의 한 형태로서, · 공공의사결정이 다양한 수준(국가, 광역, 지역)에 있는 정책네트워크내의 여러 행위주체들 간의 상호관계 속에서 일어난다는 점을 강조
Hooghes & Marks (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정영역이 핵심적인 대의기관의 범주를 넘어 민간부분으로 확산되는 한편, 공식적 권한이 국가로부터 초국가적인 기관에서부터 국가하위단위 정부로 분산이 심화되면서 나타난 새로운 형태의 통치체계
Rosenau (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 수요를 창출하고, 목표를 설정하며, 정책을 추진하기 위해 공식·비공식 조정기제(steering mechanism)를 활용하는 공공 혹은 민간 집합체(collectivities)
OECD	<ul style="list-style-type: none"> · 지속가능한 경제·사회개발을 위한 민주적 가치와 절차, 책임성있는 체제구축에 관심. 정부의 정당성과 책임성, 인권 등과 같은 보편이슈를 다루기위한 포괄적 참여 또는 권한부여에 관심

주*: 이병수 외(2001:28-31), 차미숙외(2003:16)

이상에서 살펴본 바와같이 거버넌스의 개념은 다차원성과 복합성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 한다.

(3) 거버넌스 개념의 시대별 변화와 특징

거버넌스의 개념은 이론적 초점과 관심영역에 있어서 시대별로 변해왔다. 1970년대의 거버넌스는 국민국가(nation-state) 차원에서 정부(government)와 동일한 의미로, 경제·사회적 발전을 위해 공공서비스의 배분과 집합적 행동을 촉진하기 위해 작동하는 공식적이고 제도적인 체계 및 과정을 주로 언급하였다. 그러나 1970년대 말 국가중심 관리체계의 위상과 역할이 한계에 직면하면서 행정 내부나 국가수준의 관리능력에 초점을 둔 연구가 주로 수행되었다.

1980년대는 세계은행이나 UN 등 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전 및 국가관리능력 강화를 위해 좋은 거버넌스(good governance)의 구축에 관심이 높았다.⁶⁾ 즉 정부중심의 위계구조 또는 조정양식의 문제점과 한계가 노출되면서 새로운 형태의 작동방식의 필요성이 대두되었다. 이에 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점을 두고, 정부 이외의 주체에 대해 관심이 높아지기 시작하였다. 이 시기의 거버넌스 연구는 레짐이론, 지배연합이론, 네트워크 관리이론과 관련하여 논의가 이루어졌으며 1987년 Aberbach에 의해 「Governance」 잡지가 발행되었다.

1990년대는 세계화와 분권화 추세가 가속화되면서 거버넌스의 개념이 시민사회 영역으로 적용범위가 확대되고, 정부주도와 시장주도의 틀을 뛰어넘는 대안적인 관리체제로 부각되었다. 세계적인 차원에서 NGO 역할에 대한 새로운 인식 대두와 이를 수용하는 새로운 거버넌스 제도와 체계의 개발에 대한 필요성이 확산되었다. 이처럼 거버넌스 논의가 발전·심화되면서 선진국 및 개발도상국에서도 국제기구의 권고 하에 이론 및 정책 개발이 본격적으로 전개되었다.

6) UNDP는 Good Governance의 요소로 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 대응성, 합의지향, 형평성, 효과성과 능률성, 책임성, 전략적 비전, 정통성, 자원의 절약, 환경적 건전성, 권한위임과 권능부여, 파트너십, 지역사회의 기반 등을 제시하였다(World Bank, 1992).

〈표 2-3〉 거버넌스의 시대별 개념변화

구 분	1970년대	1980년대	1990년대
개념 및 초점	-정부와 동일한 의미 -국가수준에서의 관리능력에 관심 -경제·사회발전의 동력 으로서 공공서비스 공급체계에 관심 -정부내부,국가수준 중시	-거버넌스에 대한 국제사 회의 관심증대 -국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 -지역경제활성화를 위한 민-관파트너십 강조	-시민사회를 포함한 참여 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성강조 -NGO의 역할인식 중시 -새로운 제도와 기능 및 과정의 개발필요성 인식
관련 이론	-국가중심이론	-국가중심이론 -레짐이론(regime theory) -성장연합이론(growth coalition) -네트워크 관리이론	-시민사회 및 시장중심 이론의 대두 -good governance -internet governance

자료: 김석준 외(2000: 56)

이러한 흐름은 2000년대 세계화·분권화에 대응하여 국가운영의 틀을 전면적으로 재구축하기 위한 작업에 중요한 이론적인 토대를 제공하고 있다. Kettl(2000: 488-497)은 미국의 정부역할 사례를 들어 거버넌스의 대두를 설명하였다. 미국은 뉴딜시대의 전통적인 정부 역할에서, 세계화와 분권화가 진전되면서 정부가 민간기업, 비영리조직 등 다른 차원의 기구들과 책임을 공유하는 체제로 변모하고 있다고 밝히고 있다.⁷⁾

<표 2-4>는 전통적인 정부체제에서 행해진 공공서비스 수행방식과 신공공관리(NPM)로 대변되는 새로운 수행방식을 비교하였다. 이에 의하면 전통적인 정부 주도의 행정수행방식은 단일의 총체적 단위가 주체가 되어 위계적인 통제방식 및 투입-절차에 대한 통제를 중시하였다. 반면, 신공공관리적 추진방식은 전통적

7) Kettl(2000: 488)은 정부역할의 변화가 주는 효과로 첫째, 다른 모든 주체들의 전통적인 역할을 제약하고, 둘째, 정부 및 비정부조직의 공공서비스 전달능력을 제약하고 있다고 제시하였다.

인 정부구조가 준자율조직으로 세분되며, 전문적인 관리와 절차·산출에 대한 통제를 중시하는 특징을 지니고 있다(Araujo, 2001: 915~932).

〈표 2-4〉 전통적인 공공서비스 수행방식과 신공공관리

구 분	전통적 행정수행방식 (Traditional Administration)	신행정관리방식 (NPM: New Public Management)
정부 조직	· 단일의 총체적 단위 (a single aggregated unit)	· 준자율조직 (quasi-autonomous units)
공공조직의 통제	· 감독과 견제, 균형의 위계를 통한 본부(headquarter)로부터 통제	· 명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적 관리
결과측정의 통제	· 투입과 절차 통제	· 절차보다는 결과 및 산출통제 중시
관리 실제	· 전체 서비스에 대해 절차 표준 설정	· 민간부문의 관리방식 활용
자원활용 원칙	· 적정한 절차와 정치적 임무 부여	· 자원수요와 적정성 검토

자료: Hood(1991), Araujo(2001: 918)

(4) 지역거버넌스의 대두 배경

① 거버넌스의 일반적 대두배경

거버넌스는 1980년대 초 영국 학자들을 중심으로 이론적인 차원에서 본격적으로 논의되기 시작한 이래 영국의 정책결정시스템에 도입되고, 이후 OECD국가들로 전파되었다. 현재는 사회과학뿐만 아니라 정책시스템 개선을 위해 실무적으로도 널리 활용되고 있다.

거버넌스 대두의 일반적인 배경은 후기관료주의 국가의 등장에 따른 공공서비스의 민간위탁, 정책과 집행기능의 분리, 다양한 기관들간의 성과경쟁 중시와 관련지을 수 있다. 많은 민간기관들이나 집행기능을 수행하는 준공공기관의 등장은 조직간 네트워크의 필요성을 강조하게 되었다. 분절화된 제도적 여건 속에서 정책결정의 복잡성, 의사결정체제의 재구성 필요성, 정책집행에 있어서 정책결정가의 통제력 상실 등이 발생하면서 조직간 네트워크의 중요성이 강조되었다.

〈표 2-5〉 사회여건 변화와 거버넌스의 대두

government		governance
<ul style="list-style-type: none"> · 국가 · 공공부문 · 제도(institution) · 조직구조 · 노릇기(rowing), 제공하는 것 · 명령, 통제, 지시 · 위계 및 권위 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 시민사회 · 공공, 민간 및 자원조직 부문 · 과정(process) · 정책, 산출 및 산물 · 방향잡기(steering), 가능하게 하는 것 · 리더십, 촉진, 협력, 협상 · 네트워크 및 파트너십, joined-up government

자료: Leach and Percy-Smith(2001: 5)

Pierre와 Peters(2000)는 거버넌스의 구체적인 등장배경으로 첫째, 정책의 영향을 받는 민간부문이 공공정책에 관여하려는 강력한 요구 증대, 둘째, 후기관료주의국가로의 이동과 새로운 행정관리방식인 신공공관리론의 대두, 셋째, 정책의 성공적 집행을 위해 정책의 영향을 받는 집단이나 개인의 정책과정에서의 참여 증대를 들었다.⁸⁾ Rhodes(1990)는 거버넌스의 주요 등장배경으로 세계화, 정보화, 민주주의 및 신자유주의 확산, 그리고 이에 따른 국가의 기능변화를 들고 있다.

② 지역거버넌스의 대두배경과 역할

지역거버넌스의 대두배경으로는 도시기능의 공간적 확산과 대도시권 형성, 도시계층간 기능적 연계와 네트워크화 등 신지역주의 현상(new regionalism)의 발생을 들 수 있다. 신지역주의 현상의 대두는 기존의 단일 행정구역에 의한 대응을 어렵게 하며 인접지역간 협력의 필요성을 증대시키고 있다.⁹⁾

8) Pierre와 Peters(2000)는 사회경제 및 세계적인 정치질서변화와 관련하여 국가 및 정부기능의 역할축소 원인을 다음과 같이 설명하고 있다. 즉 EU, 세계은행 등 초국가 수준으로(moving up), 지역 및 지방수준으로(moving down), 그리고 시민사회단체, NGO 등으로(moving out) 영역이 확대되면서 정부기능의 역할과 위상이 축소되고 있다.

9) Webb과 Collis(2000: 857-873)는 신지역주의를 종합조정 과정과 이를 수행하는 지역발전기구(RDA) 등 지역발전 추진체계 차원에서 설명하고 있다. Gordon(2001: 804-829)은 신지역주의를 도시간 경계를 초월하는 기능적 연계와 통합현상을 지칭하기 위해 사용하고 있다(김용웅 외, 2003: 60-61).

지역거버넌스의 대두배경을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정치적 민주화와 분권화의 진전으로 정부의 일방적인 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 곤란해지게 되었고, 이에 따라 주민과 시민단체가 자율적으로 갈등을 해소하고 사회적 합의기반을 도출하는 참여적 통치체제로서 중요성이 부각되었다는 점이다. 둘째, 사회기관과 조직이 분절화되면서 사회문제에 대한 종합적인 대응이 곤란해지게 되었다. 이에 따라 경제·사회문제의 해결을 위해 통합적이고 협력적인 제도적 기반과 접근방법의 필요성이 증대되었기 때문이다. 셋째, 새로운 지역중시현상 등 사회·경제적 여건은 급격히 변하는데 비해 기존의 정부시스템과 제도가 경직되어 이를 적절히 수용하지 못하였기 때문이라 할 수 있다.

사회적 가치와 이해관계가 다원화되면서 이들을 조정·통합하여 공동의 이해기반을 마련하려는 노력의 필요성이 증대하고 있다. 이는 정부 및 공공분야의 경우도 예외가 아니다. 전통적으로 공공부문의 의사결정은 정부당국이 단독으로 결정하고 일방적으로 추진하는 것이 가능하였으나, 다양한 사회적 가치와 욕구의 반영이 어려워지면서 시민단체와 주민의 참여와 협력이 불가피하게 되었다. 이러한 사회적 여건변화와 함께 도시의 광역화 및 다양한 사회조직의 대두, 지방분권화에 따른 중앙-지방정부간 역할분담 등 새로운 과제들이 제기되었다.

지역 거버넌스(regional governance)란 “지역의 사회·경제적 목적 달성을 위해 다양한 이해집단간의 교류, 협의, 합의 등 교호작용을 촉진하는 추진체계”를 총칭한다. 공동체 운영의 새로운 체제, 제도, 메커니즘 및 운영방식으로서 거버넌스는 다양한 의미를 지니고 있다. 국정운영의 새로운 패러다임으로서 거버넌스는 기존의 통치나 정부의 보완 및 대안적 관리체제와 운영방식을 강조한다. 그동안 국정운영 주체가 의회와 정부만을 의미했다면 새로운 틀에서 국정운영의 주체는 시장, 시민단체, 정부가 공동주체가 되며 특히 비정부조직(NGO)의 역할이 중요하다. 사회·경제문제의 해결에 있어서 대의민주주의와 정부 역할의 축소는 비정부 조직과 다양한 사회집단의 참여 및 협력을 중시하는 원인이 되고 있다. 지역발전 촉진수단으로 지역거버넌스는 지역발전에 대한 사회적 참여와 합의를 중

시하며 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조한다. 사회기능이 다원화되고, 조직이 분절화된 상태에서 지역정책을 정부 단독으로 추진하는데는 한계가 있다. 지역정책에 영향을 주는 중앙정부, 지방정부, 지역대학, 기업, 시민단체 및 공공기관 등 다양한 이해집단의 참여와 합의가 전제되어야 한다. Hix(1998: 39)는 정부가 정책결정과정을 지배하지 않으며 비계층적이고 상호의존적인 관계를 지닌 다양한 주체의 참여와 협력이 필수적임을 강조하고 있다. 정부의 역할이 정책의 주된 공급자에서 다양한 이해집단간 상호작용을 촉진하는 주체로 변화하고 있음을 시사한다.

지역 거버넌스에서는 많은 지역내 기관들이 참여하여 상호 토의를 통해 정책을 결정하고 집행을 조정하는데 치중한다. 결국 지역 거버넌스란 “지역정책의 결정에 있어서 정부주도의 통제와 관리방식에서 벗어나, 지역내 이해당사자가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 정책을 결정하고 집행해나가는 사회적 통치시스템”이라 할 수 있다(김용웅, 2001).

(5) 지역 거버넌스의 유형과 지역혁신 거버넌스 모형

① 거버넌스의 유형

거버넌스는 공공의사결정과 집행이 이루어지는 다양한 형태를 나타내는 개념으로서 Rhodes(1997)는 정책네트워크(policy network)로¹⁰⁾, Hood(1990)는 공공관리(public management)로, Campbell 등(1991)은 경제부문간 조정, Pierre 등(1998)은 민-관 파트너십(public-private partnership)으로 부르고 있다(Pierre and Peters, 2000:14)

10) 거버넌스는 1980년대 통치방식의 새로운 양식으로서 논의되기 시작하였으며, 정부(government)와 다른 의미에서 거버넌스는 최소국가(minimal state), 조합주의적 거버넌스(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회적 사이버네틱 시스템(socio-cybernetic system), 자기조직화 네트워크(self-organizing networks) 등으로 사용되고 있다(Rhodes, 1997: 46~60).

〈표 2-6〉 Rhodes의 유형: policy community와 policy network

구 분	네트워크의 특징
Policy Community/ territorial community	· 안정성, 고도로 한정된 멤버십, 수직적 상호의존성, 제한된 수평적 형태
Professional Network	· 안정성, 고도로 한정된 멤버십, 수직적 상호의존성, 제한된 수평적 형태, 직능(profession)이해 대변
Intergovernmental Network	· 제한된 멤버십, 제한된 수직적 상호의존성, 확장된 수평적 형태
Producer Network	· 유동적인 멤버십, 제한된 수직적 상호의존성, 생산자(producer)의 이해 대변
Issue Network	· 불안정, 많은 수의 멤버 참여, 제한된 수직적 상호의존성

자료: Rhodes(1997: 38)

거버넌스의 유형화는 두 가지 차원에서 논의되고 있다. 하나는 구조(structure)로서의 거버넌스이고, 다른 하나는 과정(process)으로서의 거버넌스이다. 구조로서의 거버넌스는 다시 계층으로서, 시장으로서, 그리고 네트워크로서의 거버넌스로 구분된다. 반면, 과정으로서의 거버넌스는 선도와 조정, 그리고 분석적 틀(framework)로서의 거버넌스로 구분할 수 있다(Pierre and Peters, 2000: 14~28).

〈표 2-7〉 Rosenau의 거버넌스 유형

구 분		과 정 (processes)	
		uni-directional (vertical or horizontal)	multi-directional (vertical and horizontal)
구 조 (structure)	공식적	Top-Down Governance (정부, TNCs, IGOs)	Network Governance (정부, IGOs, NGOs, INGOs-기업체휴 등)
	비공식적	Bottom-Up Governance (mass publics, NGOs, INGOs)	Side-by-Side Governance (NGOs와 INGOs, 정부)
	공식-비공식 혼합적	Market Governance (정부, IGOs, 엘리트, 시장, mass publics, TNCs)	Mobius-Web Governance (정부, 엘리트, mass publics, TNCs, IGOs, NGOs, INGOs)

주: 괄호안은 각각의 거버넌스 형태에 관련된 집합체(collectivities)형태
자료: Rosenau(2001)

Rosenau(2001)는 거버넌스를 정책추진을 위한 조정메커니즘으로 이해하였다. 그리고 구조(structure)와 과정(process) 측면에서 각기 비공·공식적 구조와 수직·

수평적 과정의 조합을 통해 Top-down governance, Bottom-up governance, Market governance, Network governance, Side-by-side governance, Mobius-Web governance 등 6개의 거버넌스 유형을 제시하였다.

② 지역 거버넌스의 유형과 수준

Hooghes와 Marks(2001)는 거버넌스를 “의사결정영역이 핵심적인 대의기관의 범주를 넘어 민간부문으로 확산되는 한편, 공식권한이 국가로부터 초국가 및 국가 하위단위로 분산되면서 나타나는 새로운 형태의 통치체계”로 규정하였다. 그리고 지역 거버넌스¹¹⁾의 유형을 Type I, Type II 거버넌스로 구분하였다.

〈표 2-8〉 Hooghes와 Marks의 지역거버넌스 유형

Type I Governance	Type II Governance
복합적 과업 관할구역 (multi-task jurisdictions)	특정과업 관할구역 (task-specific jurisdiction)
계층별 배타적 관할구역 (mutually exclusive jurisdictions at any particular levels)	전계층별 중첩형 관할구역 (overlapping jurisdictions at all levels)
제한적 관할구역 수 (limited number of jurisdictions)	무제한적 관할구역 수 (unlimited number of jurisdictions)
제한적 관할구역 계층 수 (jurisdictions organized in a limited number of levels)	무제한적 관할구역 계층 수 (no limited to the number of jurisdictional level)
경직적(영속적) 관할구역 (jurisdictions are intended to be permanent)	유연적 관할구역 (jurisdictions are intended to be flexible)

자료: Hooghes and Marks(2001: 8)

전자는 연방주의의 정부간 관계를 토대로 하고 있는 반면, 후자는 Ostrom(1999)의 다중심(polycentric), Frey와 Eichenberger(1999)의 FOCJ(functional, overlapping, competing jurisdiction)와 유사한 개념으로 매우 유동적이고 기능적인 지역을 전제로 하고있다.¹²⁾

11) EU내 지역구분은 국가간 비교의 용이 등을 위해 표준통계지역을 활용하고 있다. 지역수준에 따라 NUTS I~III으로 구분되며 NUTS I은 지역단위로 77개, NUTS II는 시·군통합 단위로 207개, NUTS III는 단일 시·군 단위로 1,030개이다.

지역 거버넌스는 주체별·공간단위에 따라 유형화할 수도 있다. 주체별로 볼 때, 지역 거버넌스는 지역발전과 관련된 의사결정과정에서 이해당사자의 합의를 이끌어낼 수 있는 주민참여형 거버넌스체계, 민-관 파트너십 관계구축을 통한 민-관 파트너십형 거버넌스체계, 중앙정부 기능의 재구조화를 통한 중앙-지방정부 간 기능통합형 거버넌스체계로 나눌 수 있다. 또한 <표 2-9>과 같이 지역(공간) 수준에 따라 거버넌스는 국제적 거버넌스, 국가 거버넌스, 지역 거버넌스, 지방 거버넌스 등 다양한 유형이 존재한다.

<표 2-9> 지역거버넌스의 지역단위에 따른 유형화(영국의 사례)

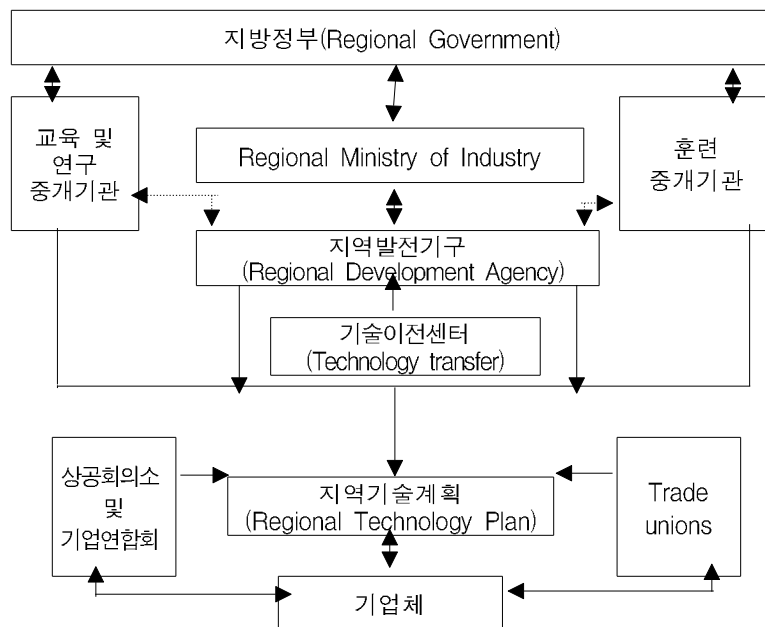
level of governance	Institutions
International	· UN조직, WTO, World Bank, IMF, MNCs, International interest group
European	· EU, EU institution, European group
State	· UK, UK-related institution, National interest group(CBI, TUC 등)
Devolved state	· Scottish Parliamentary and Executive, Welsh Assembly and Executive, Northern Ireland Assembly and Executive, Scottish, Welsh and Irish interest group
Regional	· GOR, RDA, Regional Assemblies, Regional Chamber, Regional Quango, Regional interests
Local (county)	· County council in English two-tier system, private & voluntary organisations
Local (district)	· District council, health authorities, primary care groups, local public bodies, private & voluntary organisations
Local (community)	· Parish or Town council, community council, neighborhood council
Institutional	· NHS trusts, universities, school, consumer group

자료: Leach and Percy-Smith(2001: 211).

- 12) Hooghes와 Marks(2001)는 지역정부가 중앙정부로부터 독자적으로 행하는 권한 정도와 지역정부가 국가 또는 EU정책결정과정에 참여하는 정도 등 2가지 기준으로 유럽국가들의 지역거버넌스 정도를 측정·제시하였다. 구체적인 지표는 헌정적 연방주의(constitutional federalism), 특정지역 자치수준(special territorial autonomy), 중앙정부 내 지역의 역할(role of regions in central government), 지역선거(regional elections) 등이다. 이에 의하면 2000년 현재 지역거버넌스 정도가 높은 나라는 독일, 벨기에, 오스트리아, 스페인, 이탈리아, 프랑스, 네덜란드, 영국, 포르투갈, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 스웨덴의 순으로 나타났다(Hooghes and Marks, 2001: 42~46).

③ 지역내 혁신조직의 거버넌스 모형

Cooke et al.(2000)은 각 지역의 지역혁신체제 수준을 비교·평가하기 위해 인프라 역량(infrastructure capacity), 공공정책 수행조직(policy organization), 기업조직(firm organization) 및 제도적 역량(institutional capacity) 등 네가지 판단기준을 제시하였다. 그리고 바덴뷔르템 베르크, 스티리아, 웨일즈, 바스크 등 4개 지역을 대상으로 상기의 판단기준을 적용하여 지역혁신체제의 수준과 유형을 비교하였다. 이에 의하면 독일의 바덴뷔르템베르크가 높은 기업 및 제도적 역량을 보유하고 있어 가장 혁신잠재력이 높은 지역시스템을 보유한 것으로 나타났다. 한편, Cooke et al. 등은 4개 지역을 대상으로 한 지역혁신체제 분석을 통해 혁신조직이 지역 내에서 잘 조정된 상태를 <그림 2-3>의 모형으로 제시하였다.



자료: Cooke et al.(2000:108)

<그림 2-3> 지역내 혁신조직의 거버넌스 모형

(5) 지역거버넌스 체계의 구축전략과 성공요건

지역 거버넌스의 성공적인 구축과 운영을 위해서는 환경적 조건, 외부적인 네트워크 구조화전략, 그리고 내부적인 운영관리 전략이 필요하다.

첫째, 환경적 조건에는 자원, 파트너의 특성 및 관계, 외부환경 등이 영향을 미친다. 여기에서 자원은 자금, 기술, 전문지식, 정보, 재화, 조직~집단~개인간 연계 등 재정적 및 물적 지원을 총칭한다. 거버넌스체계 구축에서 파트너(주체)는 매우 중요한 요건이다. 여기서는 파트너의 이질성과 관여 수준, 파트너간의 신뢰, 갈등 및 권력배분정도, 파트너십의 특성(효율성, 리더십) 등이 고려 대상이 된다. 그리고 외부환경이란 지역사회, 공공 및 조직정책문제 등을 일컫는다.

둘째, 네트워크 구조화전략에서는 “네트워크 관리주체가 누구인가? 파트너십을 형성하는데 누가 참여하며 배제되는가?” 등 이해관계자의 범위, 네트워크내 주체들간의 관계형태¹³⁾와 책임소재, 대상분야¹⁴⁾, 참여방식, 참여단계¹⁵⁾ 등이 체계 구축시 고려되어야 할 요건들이다.

셋째, 네트워크의 내부운영 관리전략에는 네트워크 활성화 전략, 상호작용 주선 및 촉진전략, 중개전략, 조정과 중개전략 등이 포함된다.

이상과 같이 지역거버넌스가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 환경조건, 네트워크 구조화 및 내부운영 관리전략에 대한 세밀한 검토가 필요하며, 특히 협력적인 파트너십의 형성이 필수적이다. 즉 거버넌스가 공공정책 결정을 위한 종합적인 행정체제의 관점에서 보는 개념이라면, 파트너십은 구체적인 공공정책이나 프로젝트의 수행을 실천하기 위한 다양한 방안 중의 하나로서 거버넌스를 구현하기 위한 실천수단으로 이해될 수 있다.

13) Rhodes에 의하면 네트워크 형태는 고도로 통합된 정책네트워크로부터 느슨한 이슈네트워크까지 다양한 형태가 존재한다.

14) 지방단위에서 거버넌스체계는 고속도로 및 대중교통, 공공주택, 도시계획 및 토지이용규제, 공원 및 레저, 보건, 교육 및 훈련, 사회복지, 환경, 공공보호 등의 분야에서 널리 활용되고 있다(Leach & Percy-Smith, 2001).

15) 정책의제 설정단계, 정책결정단계, 정책집행단계 등 정책추진과정에 따라 상이한 유형의 거버넌스체계 설정이 가능하다.

파트너십은 기본적으로 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 하나의 조직형태이다. 따라서 파트너십의 형태는 매우 다양하여 정부와 민간, 정부와 정부뿐만 아니라 민간부문간에도 형성될 수 있다.

파트너십의 기본요소는 첫째, 파트너십의 참여자는 협력활동에 있어서 협정이나 계약 등에 의해 각자의 책임소재와 역할을 정한 문서상의 공식적인 합의서를 필요로 한다. 둘째, 활동경비는 합의된 협정에 따라 참여자간에 분담한다. 셋째, 파트너십의 참여자는 활동주체로서 주어진 역할에 상응하는 이익이나 편익을 향유한다. 그러나 공공부문의 파트너십 활동의 이익은 참여자뿐만 아니라 국가전체 또는 사회를 위한 가치로 평가되어야 한다. 넷째, 정책결정 및 관리는 참여자간에 분배되지만 파트너십의 구성과 설계는 참여자의 요구를 넘어 잠재적인 관련자의 욕구에도 중점을 두어야 한다(박형서 외, 2002: 11~12). 그리고 이러한 공통적인 요소를 토대로 파트너십이 이루어지기 위해서는 2개 이상 주체의 자발적인 참여, 참여자의 행동의 자유와 주체성의 견지, 일회성 행사가 아닌 지속적인 협력관계 유지, 정보와 자원을 공공활용으로 제공, 활동결과에 대한 공동책임, 비영리적이고 공익적인 성격, 공동협력과제의 영역 존재, 그리고 공동의 목적의식 등이 있어야 한다(조명래, 2001: 286~287).

〈표 2-10〉 성공적인 파트너십을 위한 요인

순위	요 소
1위	펀드(fund) 및 재정지원
2위	효과적인 조정자
3위	활동범위 및 초점, 폭넓은 참여, 협력적 참여자, 상호신뢰
4위	낮은 갈등 관계
5위	관련기관 대표자 참여
6위	잘 규정된 절차 및 결정
7위	과학적·기술적 정보, 합의의 결정
8위	적절한 시간, 효과적인 의사소통, 적절한 지리적 범위

자료: Leach & Pelkey(2001: 381) 재구성

이상에서 제시한 바와 같이 파트너십이 형성되기 위해서는 여러 조건이 필요하다. Leach와 Pelkey(2001:380)의 성공적인 파트너십 요인 분석에 의하면, 적절한 재원이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 효과적인 리더십과 관리, 신뢰와 참여 등의 순으로 나타났다.

3. 선행 연구의 검토

1) 해외 선행연구의 검토

지역혁신과 거버넌스는 각 이론적인 토대에 의거하여 개별적으로 연구가 진행되어왔다. 최근 지역혁신 촉진기제로서 거버넌스 내지 제도(기관)의 역할이 중시되면서 지역혁신과 거버넌스를 연계한 실증적인 연구결과들이 제시되고 있다.

첫째, 지역혁신체제(RIS) 구축연구와 관련하여 미국의 실리콘밸리, 독일의 바덴뷔르템베르크 등 지역혁신 성공지역에서의 거버넌스 효과(Henton, 2001;¹⁶⁾ Campbell, 2001¹⁷⁾)와 갈등조정기제로서 지역 거버넌스의 중요성을 다룬 연구들이 있다(Schmitz, 2001¹⁸⁾).

둘째, 국가 하위지역 단위에 초점을 두어 지역개발기구와 지역여건과의 관계, 지역개발기구(주체)들간의 네트워크와 파트너십, 지역개발기구(development agencies) 및 지방정부와 EU체계와의 다차원적인 거버넌스(MLG:multi-level governance)에 초점을 두어 다양한 연구가 제시되고 있다(Cooke 1996¹⁹⁾; Cooke *et*

16) Henton(2001: 391-400)은 새로운 경제체제에서 누가 거버넌스 주체인가?에 대한 문제제기를 가지고 세계적인 혁신지역인 실리콘밸리를 사례로 하여 새로운 여건변화의 전개에 따른 거버넌스의 전개와 변화, 향후 과제에 대해 분석하였다.

17) Campbell(2001: 214-235)은 새로운 거버넌스 모형을 창출하는데 관심을 갖고 사례분석을 통해 새로운 리더십스타일, 전문가, 조세 및 수익증대, 공공정책 결정과정의 참여증대 등을 분석하였다.

18) Schmitz(2001: 401-414)는 개발도상국인 브라질의 산업클러스터인 Sinos Valley를 사례로 지역내 민간 기업간의 불가피한 갈등발생을 해결하기 위한 공공기관의 중재노력을 거버넌스라는 맥락에서 접근하고 있다. 지역내 65개 기업, 공공기관 등에 대한 심층면담조사를 통해 지역내 기업간 협력정도(cooperation index)와 성과정도(performance index)간의 상관관계를 분석하여, 지역내 기업간의 협력수준이 높을수록 성과가 높으며, 갈등관리 차원에서 지역 거버넌스가 필요하다고 밝혔다.

al., 2000; Heinelt, 1996;²⁰⁾ Danson *et al.*, 2000;²¹⁾ Armstrong and Taylor, 2000;²²⁾ Hans-Joachim Braczyk *et al.*, 1998²³⁾; Hooghes and Marks, 2001²⁴⁾).

이밖에 국가주도 추진체제의 변화와 관련한 거버넌스에 대한 연구는 Rosenau(1992), Jessop(1998), Stoker(1999, 2001), Leach와 Percy-Smith(2001), Pierre와 Peters(2000) 등 정치학, 사회학 분야의 학자를 중심으로 수행되었다. 이들 연구는 세계 정치질서의 변화와 국가의 역할축소, 특히 EU 등 초국가 조직과 개별 국가 및 지역 단위와의 관계변화 및 공간적 재편연구 필요성에 이론적 토대를 제공해주고 있다.

2) 국내 선행연구의 검토

지역발전 차원에서 거버넌스를 다룬 국내 선행연구들은 세 가지로 구분된다. 첫째, 1990년대 중반이후 거버넌스의 개념 소개 및 관련 연구들이 전개되었다. 연구자의 관점과 이론적 접근에 따라 다양하나 주로 시민사회중심 이론적 관점에서 비정부조직(NGO)을 주체로 한 로컬 거버넌스(local governance) 모형 구축 및 협력 네트워크에 관한 연구가 수행되고 있다. 지역단위의 연구로는 지방자치단체

19) Cooke(1996: 26-45)은 policy network와 innovation network를 밝히기 위해 기업유치를 통해 지역혁신을 도모한 South Wales지역의 EU RITTS프로그램 운영사례 분석을 통해 지역내 전문가, 조정위원회 등 거버넌스의 주체들의 역할과 관계를 제시하였다.

20) Heinelt(1996: 9-25)는 EU의 구조기금과 관련하여 다차원적 거버넌스의 출현에 대해 분석하였다.

21) Danson *et al.*(2000)은 미시-메조-거시적 차원에서 거버넌스와 제도적 변화에 대한 연구를 하였다. 미시적 수준에서 지역개발기구와 지역내 환경들과의 협력적 관계를, 메조 수준에서는 지역내 정치적 여건하에서 개발기구들간의 네트워크를, 거시수준에서 EU체제와 지역단위들간의 다차원적 거버넌스를 중점적으로 다루고 있다.

22) Armstrong과 Taylor(2000: 337-340)은 경제정책의 분권화와 관련한 지역거버넌스체계 변화에 관심을 갖고 있다. 전통적으로 경제적 측면의 지방분권화이론인 재정연방주의(fiscal federalism)는 계층적·위계적인 정부간 관계에 초점을 둔 반면, 1980-90년대 EU출현 및 시민사회의 참여요구 증대로 지역서비스 공급체계에 있어서 다양한 이해관계자들의 참여문제가 중요하게 부각되었으며, 현재 거버넌스체계는 지역경제정책 수행과 관련한 정부계층간의 상호의존적, 참여적인 거버넌스 형태를 띤다고 밝혔다.

23) 이 책은 전세계 15개 지역을 사례로 하여 지역혁신체제의 운영실태를 내용으로 엮여져있다.

24) Hooghes and Marks(2001)는 1995-2000간 유럽내 여러국가들의 헌정체제 변화와 지역여건 변화를 지표로 하여 지역거버넌스(regional governance) 수준을 측정하였다. 측정지표가 헌정적 연방주의, 지역정부 선출을 위한 실시여부 등으로 지역거버넌스를 분권화와 유사한 개념으로 파악된다.

내의 주민협의체 및 비정부조직 역할과 관계 변화를 다룬 강항선·최병대(2001), 조명래(2001), 이병수외(2001)의 연구가 있다.

둘째, 분권화에 따른 지역발전 추진체계의 변화와 관련하여 특별지방행정기관과 광역자치단체의 중복적 운영실태 및 제도개선방안, 중앙-지방간 지역개발협약제도, 정부-민간 파트너십 촉진방안, 지방자치단체간 협력촉진을 위한 협력계획제도 도입방안 연구 등 거버넌스체계의 도입 촉진을 위한 제도개선 연구가 부분적으로 이루어져 왔다(한국지방행정연구원, 1996; 한국행정연구원, 2002; 박양호 외, 2000; 건설교통부, 2001; 박우서, 2001; 차미숙, 2001, 2003; 한표환 외, 2002).

셋째, 지역혁신체제 구축을 통한 지역발전 정책목표와 추진전략이 제기되면서 분권화시대 지역혁신체제의 구축을 촉진하기 위한 추진체계 정비의 필요성과 협력적인 지역혁신주체간의 관계모형 구축을 다룬 연구가 수행되고 있다(차미숙 외, 2003). 그리고 지역혁신사업의 지역내 추진체계 구축방안 및 지역혁신협의회의 운용실태와 활성화 방안 등 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안에 관한 연구가 있다(국토연구원, 2004; 국가균형발전위원회, 2004).

3) 국내 선행연구와 본 연구의 차별성

지역혁신 및 거버넌스에 관련한 국내의 선행연구들은 주로 지역혁신체제를 기업의 연구개발 및 혁신활동 내지는 대학의 연구개발 활동을 실증 분석하는데 초점을 두어 수행되어 온 반면, 지역내 다양한 혁신주체간 네트워크와 거버넌스 활동에 초점을 둔 실증적 연구는 미흡한 실정이다.

최근 지역발전의 정책목표와 추진전략이 변화하면서 지역혁신체제와 이의 효율적인 운영을 위해 거버넌스체계 구축의 필요성에 대한 요구가 증대하고 있다. 이에 내생적·특성적인 지역발전과 지역혁신을 촉진하는 거버넌스체계를 구축하기 위해 지역내 추진체계 구축 및 지역혁신협의회의 활성화 연구들이 수행되고는 있다. 그러나 지역혁신사업의 추진평가 및 지역혁신 거버넌스체계의 개선

방안을 지역 차원에서 실증적으로 다룬 연구는 미흡하다. 이 연구는 충남 지역을 연구대상지역으로 한정하여, 충남도내 지역혁신사업의 추진실태와 거버넌스체계상의 문제점을 실증적으로 분석하여, 충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계의 개선방안을 모색하는데 중점을 두고 있다.

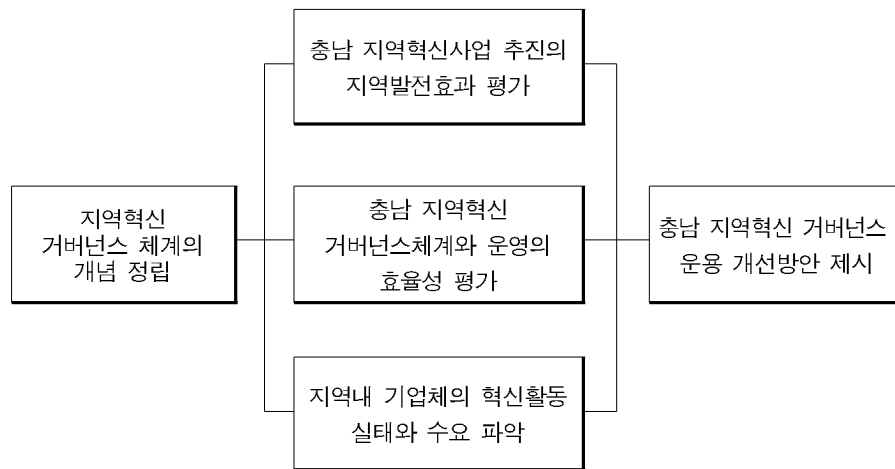
〈표 2-11〉 최근 국내연구와 본 연구의 차별성 요약

구 분		선행 연구와의 차별성		
		연구 목적	연구 방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<과제명>지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구 (차미숙외, 2003)> -지방분권화 시대에 지역산업 및 경제발전을 전략적으로 추진할 수 있는 지역거버넌스체계 제시	-문헌조사/자료분석 -심층면담 및 우편조사 · 중앙정부 지역실행조직 · 전문가 설문조사	-현행 지역발전시책 추진체계 및 운영실태 분석 -해외의 지역발전 추진체계 및 거버넌스체계 사례분석 -지역발전 추진조직의 정비 대안 모색과 거버넌스체계 구축모형 제시
	2	<과제명>국가균형발전사업의 지역내 추진체계 구축연구 궤도연구원, 2004> -국가균형발전사업의 효율적 수행을 위한 지역내 추진체계 및 실무기구 대안 검토	-문헌조사/자료분석	-지역혁신사업의 추진체계 현황 및 문제점 -해외의 지역사업 추진체계 및 운영사례 -국가균형발전사업의 지역내 추진체계 구축방안 제시
	3	<과제명>지역혁신협의회 활성화 방안연구(국가균형발전위원회 2004)> -현행 지역혁신협의회 추진실태 파악 및 활성화방안 제시	-설문조사 · 지역혁신협의회 위원, 지역경제단체, 지역혁신 연구회, 공무원, 시민단체	-지역혁신협의회 추진실태와 운영상 문제점 -지역혁신협의회 발전구상 -지역혁신협의회 활성화를 위한 개선과제
본 연구		<과제명> 충남의 지역혁신 거버넌스 운영실태와 개선방안 연구> -충남의 지역혁신 거버넌스체계 운영실태와 활성화 방안 제시	-문헌조사/자료분석 -설문조사 · 충남도내 지역혁신주체 (전문가, 기업) 대상	-충남의 지역혁신사업 추진 실태와 운영상 문제점 점검 -충남 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계의 효율적 운영방안 제시

4. 본 연구의 조작적 정의와 분석틀

이 연구에서는 지역혁신 거버넌스체제를 “지역혁신사업의 결정 및 집행과정에서 중앙 및 지방정부와 기업, 대학·연구기관, 기업지원기관 등 지역내 다양한 이해관계자들이 참여하여 협력하는 추진체제”로 조작적 정의를 하였다.²⁵⁾

이 연구에서는 정부가 지원하는 지역혁신사업의 지역내 추진실태와 문제점 파악을 위해 지역내 전문가와 기업체를 대상으로 조사하였다. 그리고 이를 토대로 충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스 운영 및 개선방안을 제시코자 하였다.



〈그림 2-4〉 본 연구의 분석틀 (주요 분석내용)

25) 차미숙외(2003)는 지역거버넌스체계(regional governance system)를 “지역발전시책의 효율적 추진을 위해 집행 및 결정과정에서 중앙정부, 지방정부 뿐만아니라 다양한 지역내 이해당사자들이 참여하여 협력하는 대안적인 추진체제”로 정의하고 있다. 정준호외(2004)는 지역혁신 거버넌스를 “지역혁신체제의 효율적 작동과 지역발전시책의 효과적.효율적 추진을 위해 중앙정부, 지자체 뿐만아니라 다양한 지역내 관련기관 및 이해당사자들이 시책의 입안.결정, 집행과정에 참여하고 상호 협력하는 관리.운영체제”로 정의하고 있다. Cooke *et al.*(2000)은 기업을 주체로 하여, 기업과 지역내 다양한 지원기관들 간의 네트워크를 지역혁신 거버넌스(governance of regional innovation)라 정의하고 있다.

여기서는 현행 정부가 지원하는 지역혁신사업이 소기의 지역발전효과를 가져왔는가? 현행 지역혁신사업의 추진방식은 기존의 추진체계가 지닌 개별적·부문별 추진에 따른 비효율성 문제를 극복하였는가? 지역혁신사업의 지역내 추진 주체는 누구이며, 지역내 다양한 이해관계자와의 네트워크와 협력을 촉진하는 방안은? 지역혁신사업을 지역 내에서 원활하게 연계·조정할 수 있는 방안은 무엇인가? 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계의 바람직한 개선방안은? 등을 문제로 제기하면서, 이에 대한 해답을 찾고자 하였다.

CHAPTER 3

해외의 지역혁신 거버넌스체계 운영사례와 시사점

1. 영국의 지역발전 거버넌스체계와 운영 사례

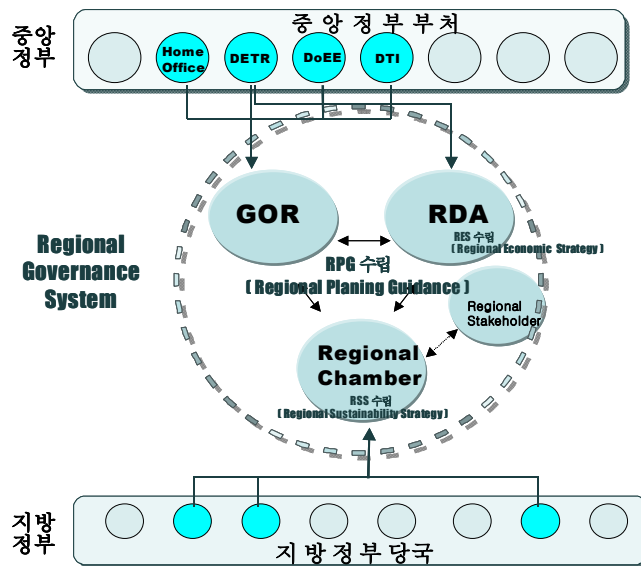
1) 영국의 지역발전 거버넌스체계 구조

영국은 탈산업사회를 경험하면서 중앙정부의 재정과 규제력이 약화되는 반면, 자유시장경제와 민간기업의 역할이 증대하고 사회 각 분야에서 자율성이 커지고 가치관이 다원화되는 등 사회전반적인 분권화를 초래하였다. 그리고 정부운영방식에 있어서도 기존의 수직적인 정부통치에서 수평적·협력적인 거버넌스체제로의 전환이 이루어졌다.

이러한 지역체계의 변화와 함께 영국내에서는 지역주의 현상이 대두되었다. 지역주의의 등장은 영국의 정치·경제적 연건과 밀접히 관련되어 있다. 정치적인 측면에서 볼 때, 지역주의는 분권화(devolution)의 표출수단으로 볼 수 있다. 그리고 경제적인 측면에서 볼 때, 지역주의는 지구의 경제화와 EU 출현과 관련해 경쟁력있는 공간 단위에 대한 필요성 차원에서 볼 수 있다. 즉 지구화된 경제체제에 국가 차원의 대응능력 약화라는 문제에 직면하면서 전통적인 지역정책을

제고할 필요성이 제기되었다. 이러한 맥락에서 지역 및 지역주의가 새로운 정책 이슈로 등장하게 되었고, 세계화된 경제체제 하에서 경쟁력을 갖춘 지역을 만들기 위해서 새로운 지역발전체제의 구축과 운영방식이 요구되었다.

영국은 지역수준의 문제를 지방정부의 공동노력과 이해당사자의 참여 및 협력으로 해결하기 위해 다양한 형태의 지역거버넌스체제를 운영하고 있다. 영국의 지역거버넌스 구조에서 핵심적인 역할을 수행하는 주요 추진기구의 기능적 특성과 상호관계를 통해 지역통합적인 추진체제의 시사점을 도출코자 한다.



<그림 3-1> 영국의 지역거버넌스체제 구조

2) 영국의 지역내 추진기구와 네트워크 실태

(1) 중앙정부 지역사무소(GOR: Government Office of the Region)

① 중앙정부 지역사무소의 설립배경과 추진현황

1994년 10월 영국 정부는 잉글랜드내 지역 및 지방수준에서 중앙정부가 더 효

울적으로 업무수행을 할 수 있도록 기존에 개별 부서별로 설치·운영하던 지역 사무소를 지역단위로 통합하여 9개의 중앙정부 지역사무소(GOR)를 설치하였다.

〈표 3-1〉 잉글랜드내 중앙정부 지역사무소 설치현황

지역명	인구 (명)	면적(km ²)	1인당 GDP(£)	해당 자치단체수	인력규모* (2002)
East Midlands Region	4,191,200	15,627	12,146	5카운티 (36개 shire district) 4 unitary councils	287
East of England Region	5,418,900	19,120	15,094	6카운티 (44개 shire district) 20 unitary councils	248
North East Region	2,581,300	8,592	10,024	2카운티 (18개 shire district) 10 unitary councils	307
North West Region	6,880,500	14,165	11,273	3카운티 (39개 shire district) 19 unitary councils	375
South East Region	8,077,600	19,096	15,098	7카운티 (55개 shire district) 12 unitary councils	302
South West Region	4,935,700	23,289	11,782	6카운티 (36개 shire district) 9 unitary councils	310
West Midlands Region	5,335,600	13,004	11,900	4카운티 (25개 shire district) 10 unitary councils	342
Yorkshire and the Humber Region	5,047,000	15,400	11,404	1카운티 (9 shire district) 14 unitary councils	288

주: 런던지역 제외(런던지역의 1인당 GDP는 16,859파운드, GOR인력 285명, 1999년말 자료)

주*: 영국의 부수상실 보도자료(2002년 현재기준)

자료: Cabinet Office(2000), DTLR(2002) 자료발췌 작성

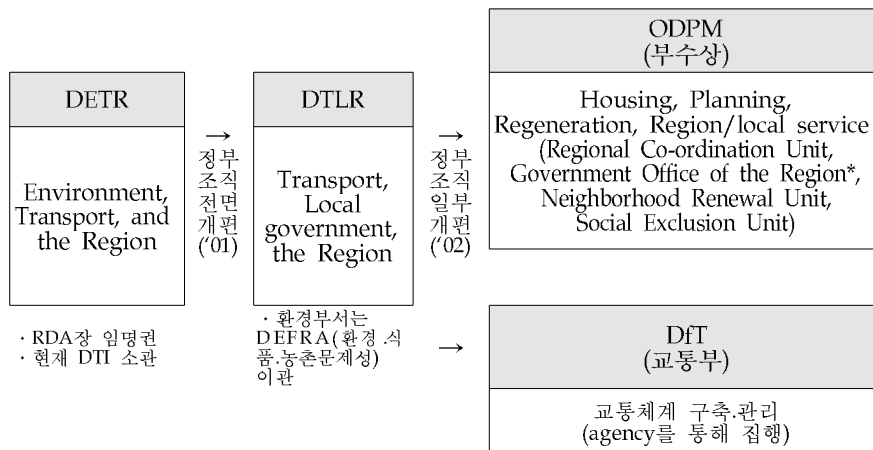
중앙정부 지역사무소는 동일 지역 및 주민에 영향을 미치는 중앙정부 시책이나 사업이 상호연계 운영되지 않음에 따라 야기되는 비효율성의 문제를 해소하고자 설립되었다. 중앙정부 지역사무소는 분절화된 중앙정부 기능의 지역단위 네트워크 구축을 목적으로, 지역에 관련된 다양한 중앙정부 업무를 지역내에서 종합적으로 수행함으로써 지방행정의 효율성을 달성하기 위해 설치되었다. 이에따라 중앙정부 지역사무소는 중앙정부 기능의 지역적 집행이라기 보다는, 행정기능의 지

방분산과 정부권력의 분권화에 의한 정부기능의 재구조화를 통해 지역단위의 자율적인 집행과 관리를 지원하는 역할을 한다.

중앙정부 지역사무소의 주요 수행기능은 다음과 같다. 첫째, 지역의 경쟁력 강화와 지속가능한 발전, 재생 및 사회적 통합성을 확보하기 위해 중앙정부가 추진하는 프로그램이 지역내에서 일관되게 집행되도록 지원·촉진하는 기능이다. 둘째, 파트너십 활동을 통해 지역발전기구의 개발전략을 지원하여 지역발전기구와 중앙정부간의 협력관계를 유지하는 기능을 수행한다. 셋째, 고품질의 지역서비스를 제공하여 중앙부처 및 지역주민의 욕구충족과 중앙정부 장관을 대신해 법률적 의무를 수행하며, 지역에 긍정적 효과나 가치를 높이는 프로그램을 수행하고 있다. 넷째, 중앙정부 관련부서의 지역단위 정책을 홍보하고, 지역적 관심과 이슈를 국가정책에 연계시키는 채널 역할을 수행하고 있다.

② 중앙정부 지역사무소의 관련 중앙부처 및 운영방식

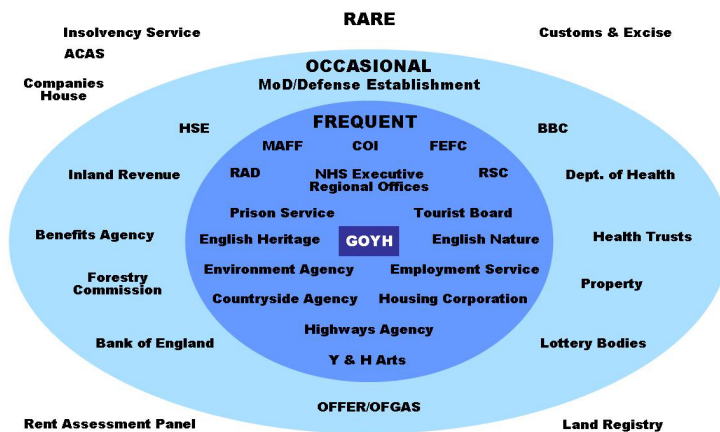
중앙정부 지역사무소는 설립당시는 DETR(환경·교통·지역성)소속이었으나 2001년 정부조직 개편으로 DTLR(교통·지역·지방성)로, 2002년에는 ODPM(부수상) 직속으로 변경을 거듭했다.



〈그림 3-2〉 영국의 지역개발관련 중앙부처 개편과정

설립당시는 4개부처(환경·교통·지역성, 통상산업성, 내무부, 교육·고용성)의 지역업무를 통합하여 운영하다가, 2002년 부수상실 소속으로 변경되면서 기능이 강화되어 9개 중앙부처(부수상, 통상산업성, 교육·훈련성, 교통성, 환경·식품·농촌문제성, 내무부, 문화·미디어·체육성, 보건성, 취업·연금성)의 지역단위 업무를 총괄적으로 추진하고 있다.

중앙정부 지역사무소는 3년 단위의 경영계획(corporate plan)을 작성하고, 관련 중앙부처의 대표와 독립적인 인사로 구성된 관리위원회(GOMB: GO Management Board)에서 운영방향을 결정한다. GOMB는 각 부처간 이해관계와 우선순위를 조정하는 포럼역할을 하며, 매달 정기적으로 개최된다. 그러나 중앙정부 지역사무소는 중앙부처의 지역단위 정책집행의 대리기구이므로 중앙부처의 통제는 엄격한 편이며, 정책집행에 대한 통제는 관련 중앙부처와 SLA(Service Level Agreements)를 통해 이루어진다.



자료: Cabinet Office(2000)

<그림 3-3> 중앙정부 지역사무소의 지역내 기관간 교류실태
(Yorkshire & Humberside Region 사례)

또한 부수상 소속내 지역정책조정국(RCU)¹⁾과 긴밀한 업무관계를 유지하면서 중앙부서에서 각기 수행하는 지역발전 관련업무를 종합조정·통합하는 역할을 수행한다. 그리고 지역발전 관련업무를 수행하는 과정에서 중앙정부 지역사무소는 지역 내 많은 기관 및 지방정부 등과 다양한 형태의 교류·협력관계를 맺고 있다.

③ 중앙정부 지역사무소의 인력 및 자원조달

중앙정부 지역사무소는 1999년말 기준으로 평균 255인의 인력을 보유하고 있으며, 분야별로 50~100명 이상의 전문가를 갖추고 있어 중앙정부 기능이 실질적으로 지역중심으로 실현될 수 있는 체제를 갖추고 있다. 중앙정부 지역사무소의 예산은 정부기금 프로그램 방식(funding program)으로 운영되다가, 현재는 단일 프로그램방식(single program)으로 운영되고 있다.

중앙정부 지역사무소는 1999년말 기준에 의하면 인력 및 지원예산에 있어서 DETR이 가장 높은 비중을 차지하였다. 중앙정부 지역사무소의 중앙정부 부처별 인력구성도 DETR 41.1%, DfEE 29.1%, DTI 29.8%를 차지하고 있다. 또한 1998~99년 회계연도 기준으로 중앙정부 부처별 자원조달비율은 DETR 51.6%, DfEE 26.0%, 유럽기금 17.4%, DTI 5.0%를 차지하는 것으로 나타났다(Cabinet Office, 2000).

영국의 중앙정부 지역사무소 운영사례는 첫째, 지역발전시책의 추진과 관련하여 현행 중앙정부 부서의 다기화와 분절적인 업무수행에 따른 비효율성 초래와 중복성 문제를 해소하고, 둘째, 지역내에서 중앙정부 업무가 통합적이고 효율적인 집행체제의 구축방안을 모색하는데 유용한 시사점을 제공한다.

1) RCU(Regional Coordination Unit)은 'Reaching Out' 보고서 권고안에따라 잉글랜드 지역에서 정부정책을 지원·강화하고, 지역사회의 수요를 효과적으로 충족시키기 위하여 부수상실 하에 2000년 4월에 설립되었다. GOR의 총괄기구로서, 지역관련시책의 부처간 조정업무, 정책형성과정에서 지역사무소의 전문지식 활용과 연계를 통한 GOR의 역할증대, 지역과 파트너십 제고 등의 기능을 주로 수행한다. RCU의 주요 역할은 지역적 효과가 있는 정책의 조정과 정책수행을 위한 지역네트워크를 변화시키는 것으로, 중앙정부 각 부처는 지역관련 정책을 입안하는 경우 RCU 및 GOR과 협의해야 한다. 2002년 현재 RCU의 인력은 Director 1인, Strategy 1인, Business Development 18인, Corporate Relations 20인으로 구성되어 있다(DLTR, 2002)..

④ 최근의 중앙정부 지역사무소 역할변화 동향

중앙정부 지역사무소는 지역경제발전 차원에서 지역발전기구(RDA), 토지이용 및 공간개발 차원에서 지역계획기구(regional planning bodies)들과 협력·지원을 유지하며, 이들이 지역발전전략을 수립하는데 모니터링·자문한다.

『Reaching Out』 보고서는 중앙정부 지역사무소(GOR)와 지역발전기구(RDA)의 업무범위가 중복되는 것이 많고, 양 기관간 관계의 불명확성을 지적하였다(Cabinet Office, 2000). 이에따라 정부는 중앙부처 권한을 중앙정부 지역사무소(GOR)로 이양하여 기능확대를 도모하였다(DLTR, 2002).

<표 3-2> [Reaching Out] 보고서 발간전후의 GOR 기능변화

발간 以前		발간 以後(현재)
GOR의 역할이 혼동		GOR의 역할이 보다 명확
지역관련시책의 조정 역할이 미약		지역관련시책 효과의 최대화에 집중
정책형성에 GOR의 참여가 미약		정책형성에 GOR의 참여가 점차 증대
다수의 부처가 지역사무소를 운영		구조가 합리화되고 단순화
유관부처가 3개		유관부처가 9개
GOR 네트워크 총괄기구가 부재		총괄기구로서 RCU 설립
직원의 상호교환이 미흡	→	상호교환 프로젝트가 많음
근린지역 재개발의 역할이 제한적		근린지역 재개발에 핵심적 역할
RDA와의 관계가 불명확		RDA의 스폰서로서 역할
범죄관련 업무가 다른 활동과 분리		범죄관련 업무가 적절히 통합
보건관련 업무가 부재		GOR내에 공공보건팀 위치
농촌관련 업무가 부재		농촌관련 업무가 완전히 통합
혼동스러운 경영계획		명확한 목적이 제시
지식관리의 부재		모범사례의 광범위한 채택

자료: RCU(2003: 6)

(2) 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency)

① 지역발전기구의 설립 배경

영국 잉글랜드 지역내 지역발전기구(RDA, 이하에서 “RDA”로 표기)는 1999년 4월 설치되기 시작하였다. 런던을 포함하여 잉글랜드내 지역별로 9개의 지역발전기구가 설치되어 있다.

RDA는 DETR(DLTR), DTI, DfEE(DfES), 기타부처 등으로부터 정책권한의 실질적 이전을 통해서라기 보다는 기존 제도와 프로그램의 통합을 통해 설립되었다(Jones and Macleod, 1999). RDA는 환경교통지역성(DETR), 통상산업성(DTI), 교육고용성(DfEE) 등 3개 중앙부처의 지역관련 프로그램을 통합하여 설립되었으며, 2003년 4월 이후 문화미디어체육성도 RDA의 중앙관련 부처가 되었다. RDA의 주무부처는 DETR이었으나 2001년부터 DTI로 변경되었다. RDA는 공공재원에 의해 설립·운영되는 지역단위 비정부부처 공공기관(non-departmental public body)으로서 특정 개별부처에 소속된 지역의 특별행정기관이 아니며, 지역의 경제발전을 효율적·효과적으로 추진하기 위한 비즈니스 지향적인 기구이다. 이는 경제의 지구화와 지방분권화에 대한 요구가 커지면서 경쟁력을 갖춘 지역을 만들기 위한 지역정책 패러다임의 전환과 새로운 지역발전체제 구축요구의 증대에서 비롯되었다. 지역발전기구의 설치는 경제적 측면에서 포스트 포디즘로의 전환과정에서 이루어진 지역의 경제적 부활과, 정치적 측면에서 국가의 재구조화 과정에서 나타난 지역의 정치적 부활을 의미한다.

② 지역발전기구의 설립목적과 기능

지역발전기구는 지역경쟁력 강화와 경제발전, 그리고 재개발을 통해 지역경제발전을 촉진하는 역할을 담당한다. 지역발전기구의 구체적 기능은 다음과 같다.²⁾

2) RDA Act에 의거한 기능은 다음과 같다. 지역경제발전전략의 수립 및 시행에서의 리더십 발휘, 기존 지역경쟁력 파트너십에 대한 보완·발전, 지역청이 종래 수행하던 지역경제 조사 및 기능의 강화, 사회적·물리적·경제적 재개발(regeneration), 농촌의 경제적 개발 및 재개발과 도시와의 통합도 제고, EU의 지역개발 지원자금 획득에서의 주도적 역할, 투자유치와 전국 또는 지역의 투자사업에 대한 지역적 조정, RSA제도의 운영과 관련된 중앙정부 자문, Business Link의 활동 지원을 통한 기업 지원,

첫째, 경제발전 및 사회적·물리적 혁신과 재개발, 둘째, 기업지원 및 투자·경쟁력 강화, 셋째, 지역내 인력개발, 넷째, 취업기회 창출, 다섯째, 지속가능한 개발 추진기능 등을 수행한다. 이를 위해 지역발전기구는 자체재원으로 지역사업이나 프로그램을 수행하는 한편, 지방정부와의 상호협약에 의한 동반자관계 형성으로 지역발전을 촉구·지원하기도 한다.

③ 지역발전기구의 조직구성 및 연계·교류실태

RDA는 이전의 농촌개발위원회와 잉글리시 파트너십(EP)의 일부 기능을 흡수한 형태로서, 스코틀랜드 엔터프라이즈(SE)와 웨일즈발전기구(WDA)의 조직과 운영상의 경험에 기초하고 있다. 지역발전기구는 정부부처와는 달리 별개의 공공기구로서 독립적이고 준자율적이고 통합적으로 지역발전시책을 집행한다. 그러나 지역발전기구는 EP나 WDA와 같이 전국단위의 지역발전기구가 아니므로 조직구성에 있어서 지역의 참여와 협력관계를 중시한다. RDA는 수행실적 등을 해당 중앙부처의 장관(ministry)과 의회에 보고할 책임이 있으며, 지역협의회(RC: regional chamber)와 긴밀한 관계를 형성하고 있다.

RDA의 규모는 지역에 따라 상이하며, 약 150~500명 수준의 직원을 지역에서 자체적으로 채용하여 운영한다. GOR 등과 빈번한 인적교류가 이루어진다. RDA 별로 조직구성이 상이하며, 지역발전기구 사장(Chief Executive)의 지휘아래 6개 내외 부서를 설치·운영한다. RDA의 최고 의결기구인 이사회(Board)는 약 13~15명의 유급이사로 구성된다. 이사는 통상산업성 장관이 임명하되, 당해 지역의 지방자치단체, 업계, 노동계, 농촌지역 관련자의 의견을 청취해야 하며, 각계 대표가 참여할 수 있도록 한다. RDA의 일상업무는 의결기구인 이사회와는 별도의 사장(Chief Executive)을 최고 책임자로 하는 경영진이 담당하고, 이에 필요한 내부조직은 RDA 자율로 정하고 있다. RDA는 부여된 목적의 달성 및 운영을 위해 기업과 유사한 경영계획을 수립하여 시행해야 하고, 경영계획 수립시는 RDA

산업입지 개발, 투자촉진 및 민간 파트너십 프로젝트에 대한 직접투자, 지역에 대한 마케팅(BTI와 연계), 기술이전 촉진(특히 고등교육기관의 연구 성과의 활용 극대화), 근로자의 기능(skill) 기반 강화.

의 다른 업무와 마찬가지로 지역협의회(Regional Chamber)의 의견을 참고하여야 한다.

④ 지역발전기구의 예산운용방식

RDA의 재원은 중앙부처(DTI, ODPM, DfES, DEFRA, DCMS)의 재원을 통합한 Single Pot 방식으로 조달된다. RDA에 대한 중앙정부의 예산지원 총액은 2001/2년도의 경우, 14억 7천만 파운드이고, 이 가운데 통상산업성의 지원규모는 약 69백만 파운드(4.7%)이다. 2002년 4월이후 Single Pot이 도입함에 따라 RDA는 지역의 우선순위에 따라 정책간에 예산 용도를 전환할 수 있는 유연성을 가지게 되었다. Single Pot이란 RDA관련 5개 부처 13개 프로그램을 단일프로그램으로 통합하여 중앙정부가 설정한 배정기준³⁾에 따라 RDA에게 차별적으로 예산을 배정하고, 각 RDA는 배정된 예산을 포괄적으로 사용할 수 있도록 하는 세출예산운용제도이다.

<표 3-3> 2003/04~2005/6년 Single Pot 예산의 부처별 지원규모

(단위: 백만 파운드)

구 분	2002/3년	2003/4년	2004/5년	2005/6년
통상산업성(DTI)	172(10.6)	191(10.6)	236(12.6)	296(14.8)
부수상실(ODPM)	1,369(84.2)	1,522(84.6)	1,552(82.6)	1,609(80.5)
교육적능성(DfES)	42(2.6)	42(2.3)	42(2.2)	42(2.1)
환경식품농무성(DEFRA)	42(2.6)	41(2.3)	46(2.4)	51(2.6)
문화미디어체육성(DCMS)	-	2	2	2
총 계	1,625(100.0)	1,798(100.0)	1,878(100.0)	2,000(100.0)

자료: 영국 재무부 보도자료, 정준호 자료참조

Single Pot의 도입으로 RDA가 여러 부처의 기존 프로그램을 단순히 관리한다는 측면에서 벗어나 RDA가 자율적으로 예산을 운용할 수 있는 유연성이 강화되

3) RDA의 예산배정은 지역별 생산성, 실업률, 낙후도, 인구, 지역규모 등을 토대로 한 공식(formula)에 의해 이루어진다. RDA의 예산배정은 통상산업성이 담당한다.

는 계기를 마련한 것은 사실이지만, 성과지표를 통해 RDA의 관련부처는 RDA의 자율성을 제약하고 있다(Better Regulation Task Force, 2002). 성과평가 그 자체가 문제가 아니라 개별 부처의 이해관계를 반영하여 성과를 측정하는 지표가 너무나 많다는 것이 문제점으로 제기되고 있다.⁴⁾

(3) 지역협의회(RC: Regional Chamber)

① 지역협의회의 설립 목적

지역협의회는 지역내 기초자치단체의 집행위원 및 각계 대표로 구성되며, 지역주민의 복리를 증진시키기 위해 지역경제·사회·환경문제를 협의하는 것을 목적으로 1998년과 1999년에 설립되었다. 지역협의회에는 기업·환경·시민단체 등 지역내 사회·경제파트너⁵⁾와 지역공동체의 이해관계자가 참여한다.⁶⁾

지역협의회는 잉글랜드 지역의 분권화 프로그램의 일환으로 계획되었으며 노동당 정책보고서의 제안에 의해 구체화되었다. 처음에는 지역협의회(RC)가 잉글랜드지역에서 선거로 선출된 의회로 가기 위한 징검다리로서 기능하기를 기대하였다. RC의 주요 설립동기는, 지역발전기구(RDA)와 지역의 다른 실행기구들에 대해 민주적인 책임성을 발휘하고 지역 차원에서 일종의 시민문화를 창출하는 것으로서, 지역내 이해관계자들이 협력하지 않거나 서로를 잘 인식하지 못하던 관행을 변화시키고자 했다.

② 지역협의회의 기능과 역할

2003년 4월부터 RC가 지역계획기구(Regional Planning Conference or Body)의 역할을 추가적으로 수행하게 되었다. 지역협의회의 주요 기능은 첫째, 지역발

4) RDA는 매년 감사원의 회계감사를 받음. RDA는 회계년도 결산후 연차보고서를 통산산업성에 제출하여야 하며, 통산산업성은 의회에 보고해야 한다. 회계년도 연차보고서 제출후 RDA는 통산산업성 장관이 요구하는 방식으로 공개설명회를 개최하여야 한다.

5) 지역의 사회·경제적 파트너는 자발적 부문(시민사회 영역), 기업조직, 환경, 경제파트너십, 고등교육, 사회·평생교육(further education), 노조, 문화, 스포츠, 예술(arts), 관광, 보건, 농촌 이해관계자 등으로 구성된다. 구성원 수는 임의적이고 34개의 의석수(투표권)가 배분되어 있다

6) 2001년까지 RC의 명칭이 Regional Assembly로 변경

전기구의 지속적 감시, 둘째, 지역발전전략의 조정과 통합(RDA가 수립하는 지역 경제발전전략 심의), 셋째, 지역계획기구로서 공식적 역할, 넷째, 중앙정부 지역 사무소의 지역담당관과 지역내 다른 정부기구 책임자와 관계 정립, 다섯째, 중앙 정부 지역사무소를 통해 중기재정지출개요의 검토과정 참여 등이다.

RC는 지역의 경제·사회적 파트너가 참여하는 민주적인 지자체 주도기구로, 설립의의는 첫째, 지방자치단체 단독으로 한 지역을 대표하기가 충분하지 않아 주요한 결정을 내리기가 힘들다는 점, 둘째, 지역의 파트너는 가치가 있는 경험과 전문지식을 보유하고 있으며, 이는 영국정부가 지역(광역규모)을 전략적인 의사결정의 공간 단위로 파악하고 있다는 것을 함축하며, 셋째, 지역의 파트너들은 전략적 의사결정을 둘러싼 논쟁에서 자신의 견해를 표출하고 대표할 수 있다는 점, 넷째, 지역 파트너의 참여는 지역전략의 실행에 도움을 줄 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

<표 3-4> 잉글랜드 지역의 지역발전기구(RDA)와 지역협의회(RC)

지 역	RDA	RC
East of England	East of England Development Agency	East of England Regional Assembly
East Midlands	East Midlands Development Agency	East Midlands Regional Assembly
North East	One North East	North East Assembly
North West	North West Development Agency	North West Regional Assembly
South East	South East England Development Agency	South East England Regional Assembly
South West	South West England Development Agency	South West Regional Assembly
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Regional Assembly
Yorkshire and the Humber	Yorkshire Forward	Yorkshire & Humberside Assembly

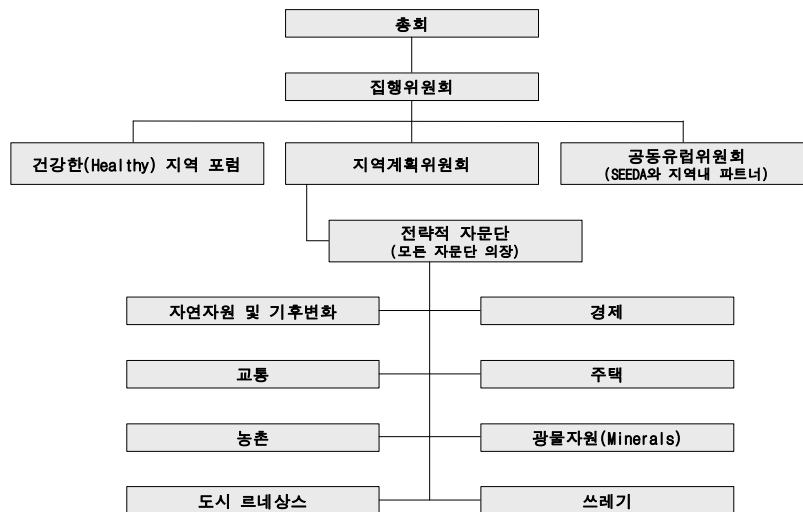
자료: DLTR(2002: 24).

RC는 RDA의 설립에 따라 위상이 점차 강화되고 있다.7) RC의 주요 역할은 RDA 사업이 해당지역의 이해를 적절히 반영하도록 조언·권고·협조하는 데에 있으며, 최근들어 RC의 활동이 RDA에 대한 협조기능에 치중하는 경향이다.

③ 지역협의회의 조직구성과 자원 운용

RC는 임의단체로, 구성과 기능은 전적으로 RC 자율로 결정되며 법적 규정은 없다. 현재 부수상설(ODPM)은 RC가 그 지역의 이해관계를 적절히 대표하고 있다고 판단하면 RC를 그 지역의 RDA에 대한 협조기구로 법률상 지정할 수 있다.

RC를 법정기구로 지정하기 위한 충족요건으로는 다음과 같다. 첫째, 지자체의 집행위원으로서 RC에 참여하는 사람들은 당해지역을 구성하는 기초자치단체와 정당을 균형있게 대표해야 한다. 둘째, 지자체 이외 각 분야의 대표자들이 광범위하게 참여할 수 있도록 하며, 이들이 RC 구성원의 30%이상을 차지해야 한다.



자료 : Sandford(2002: 27)

<그림 3-4> SEERA의 조직 구성도(예시)

7) RDA법 8조와 18조에 RC가 언급되어 있다. 이 기구는 RDA와 밀접한 연관을 가지고 있지만 동 법에는 RC의 구성에 관한 어떠한 사항도 명시되어 있지 않다.

RC의 주요재원은 해당지역의 지자체로부터 나오며, 2001년 3월부터 3년간 15백만 파운드의 정부 기금이 지원되고 있다. RC의 재원운용과 관련하여 지역발전 전략의 수립과 중요 사항에 대해 RDA는 반드시 RC의 의견을 청취하여야 할 뿐만 아니라, RC에게 정보를 제공하고 활동내용과 성과보고를 할 의무가 있다. RDA와 RC간의 관계는 상하 관계라기보다는 동반자·협력적인 관계이다.

■ South West Regional Assembly 운영사례

South West의 지역협의회(SWRA)는 South West RDA의 경영계획안을 검토하기 위하여 '선별 위원회(select committees)'를 두 차례 개최하였다. 의견청취는 공개적으로 이루어졌으며, 4개 이상의 조직으로부터 서면 제출과 전문가 증언이 있다. SWRA는 RDA가 제출한 경영계획안에 대해 23개 권고안을 제출하였으며, RDA에 의해 대부분 긍정적으로 검토되고 있다.

■ West Midlands Regional Assembly 운영사례

West Midlands 지역협의회는 웨스트미들랜드 지방정부연합(West Midlands Local Government Association)과 지역발전기구(Advantage West Midlands)와 협약(concordat)을 맺고 있다. 협약체결의 목적은 지역내 인종적 다양성을 촉진 하자는 것으로, West Midlands 지역협의회는 평등과 신념의 이슈를 포용하기 위하여 포럼을 설치할 것을 제안하였다.

■ East of England Regional Assembly 운영사례

East of England 지역협의회는 주택문제가 중요 이슈. East of England 지역협의회는 관련 파트너와 공동으로 현행 문제의 본질과 규모를 평가하기 위한 컨설팅팀을 임명하였으며, 주택문제에 관한 혁신적인 안을 제안하기도 한다.

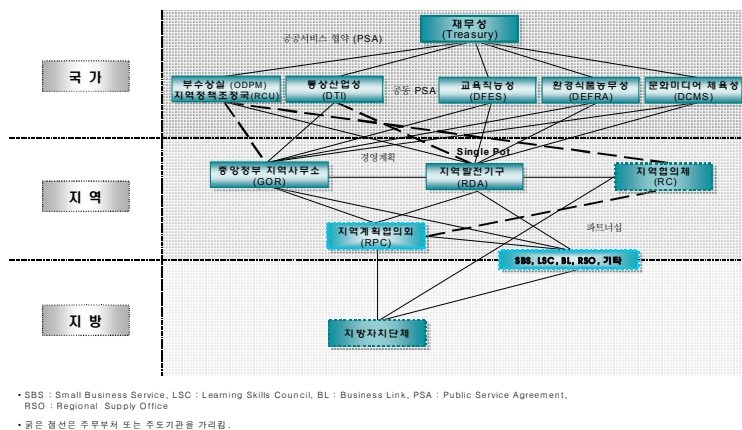
■ Yorkshire & the Humber Regional Assembly 운영사례

Yorkshire & the Humber 지역협의회는 해당 지역의 지역발전기구, 공공보건소, 중앙정부 지역사무소, 기타 지역내 파트너와 함께 Yorkshire Futures, 지역의

정보수집 시책을 마련한다. 지역시책의 조정과 지역간 모니터링의 향상, 지역정책 형성에서 수집된 정보 및 자료의 적극적 활용 등의 성과가 있었다.

3) 영국의 지역발전 거버넌스체계 특징과 시사점

영국의 지역거버넌스는 첫째, 지역발전전략 및 계획수립에서 중앙정부 지역사무소, 지역발전기구, 지역협의회를 비롯한 다양한 지역내 이해당사자들이 폭넓게 참여하고 상호협력적인 다차원적 거버넌스(multi-level governance)를 맺고 있다는 특성을 지니고 있다.



<그림 3-5> 영국의 다차원적 거버넌스체계(multi-level governance)

둘째, 분권화와 중앙정부 업무의 부문별 수행에 따른 비효율성을 최소화하기 위해 지역발전시책 추진에 있어 지역중심의 통합적 접근방식을 채택하고 있다. 이를테면, 경제적 계획지역인 지역(region)단위로 중앙정부 지역사무소(GOR),

지역발전기구(RDA), 지역협의회(RC)의 설치 운영 등 지역중심의 통합적인 추진 체계(place-based integrative approach)를 보유하고 있다는 특징이 있다. 최근 영국내 지역정책에 대한 평가를 보면, 지역정책과 거버넌스의 상관관계에 대해 상반된 주장이 제기되고 있다. 영국 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 지역발전과 거버넌스를 향상시키려는 잠재력은 관련성이 거의 없다는 주장(Richardson, 2003)과, 다른 한편으로는 잘 짜여진 거버넌스 구조가 지역발전에 기여할 것이라는 주장이 있다(Keating et al., 2003). 또한 영국 내에서 스코틀랜드 등에 비해 정부권한의 이양이 비교적 늦은 잉글랜드에서 지역 거버넌스 구조는 분절화되어 있으며 지역내 정책역량이 부족하여 지역 거버넌스가 취약하다는 비판도 제기되고 있다(Tomaney, 2005).

셋째, 지역내 다양한 이해관계자의 참여, 기업가적 지원활동과 전문인력 확보, 관료적 통제로부터 독립적인 지역발전기구(RDA)를 두어 장기적인 비전을 갖고 지역의 특성적·내생적인 발전전략의 추진을 가능케 한다는 점이다.

2. EU의 지역혁신사업 추진기구와 운영 사례⁸⁾

1) EU의 지역혁신사업 추진사례 개요

경제의 세계화와 지방화가 진전되면서 지역혁신과 거버넌스가 경제·사회의 새로운 운영원리로 등장하고 있다. 각 지역은 내생적인 자원과 자율적 역량, 그리고 지역내 혁신주체들의 참여와 협력에 의해 지역의 경쟁력을 향상시키고 지역발전을 실현하려는 노력을 활발하게 전개하고 있다.

유럽의 경우는 EU의 주도아래 지역혁신체제 접근방법이 광범위하게 채택·추진되고 있다. 1990년대 중반전후 유럽구조기금에 의해 추진된 RITTs(Regional

8) 이 부분은 국가균형발전위원회(2004)의 26-45면을 발췌, 요약한 것임

Infrastructure Technological Transfer Strategies)와 RIS(Regional Innovation Strategies)전략이 대표 사례이다. 이들 사례는 절차나 형식 측면에서는 다소 차이를 보이나 그 내용면에 있어서는 현재 우리나라의 지역혁신발전계획과 상당히 유사한 점이 있다. RITTs와 RIS사업 추진사례는 EU와 각국 중앙정부의 협조와 지원에 근거하되, 각 지역이 주도적으로 혁신체제를 구축·향상시키는데 초점을 두고 있다.

1) EU의 지역혁신사업 추진체계 구조

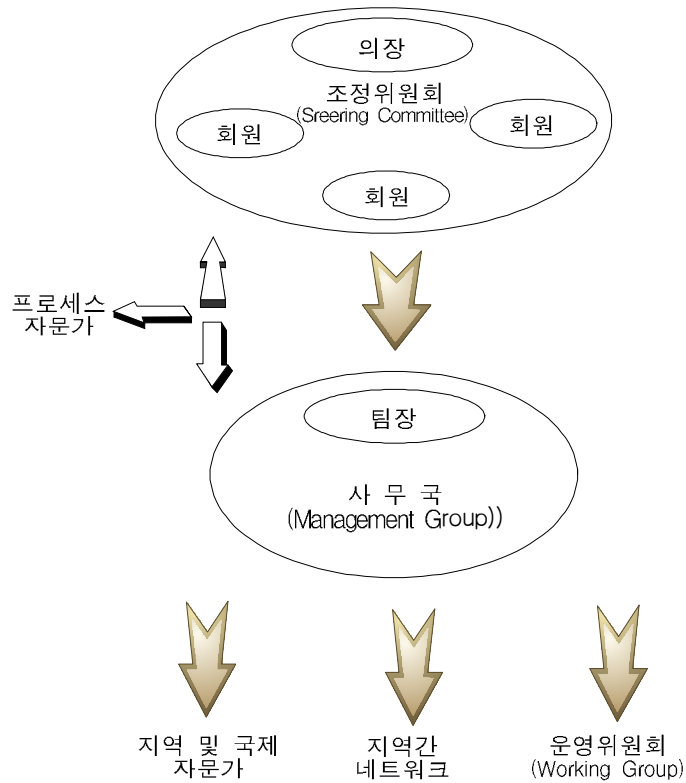
RITTs와 RIS사업은 조정위원회(steering committee)와 사무국(management group)을 근간으로 하며, 프로세스 컨설턴트(process consultants)와 실무그룹(working group) 등 4개의 추진주체로 구성되어 있다. 이 가운데 RITTs와 RIS사업의 성공에 핵심적인 역할을 수행하는 추진기구는 조정위원회로서, 이는 사업의 전략적 방향을 설정하고, 전체 사업과정을 감독하는 역할을 한다.

조정위원회의 기본 목적은 사업전반을 주도하고, 사업이 성공적으로 추진될수 있도록 보장하는데 있다. 그리고 참여하는 행위주체들 사이에 사업의 우선순위에 대해 지역내 합의를 도출하는 것이 사업 성공의 관건이라고 인식하고 있다. 조정위원회의 주요 수행기능은 사업목표의 정의와 활동 모니터링, 사업에 대한 정치적·제도적 지원, 사무국 인력의 선출, 사무국 운영프로그램의 감독, 실무그룹의 설치, EU와 다른 지역과의 연락 및 중재 등이다.

최근 일부 연구에서 RIS사업에 참여한 유럽의 42개 지역을 대상으로 조정위원회의 역할과 기능 평가를 위한 조사를 수행하였다. 조사 결과에 의하면, 조정위원회의 가장 중요한 역할로는 지역문제에 대한 진단과 전략에 대한 합의도출이고, 그 다음으로 정보플랫폼 기능, 자문기능, 정치적 지지와 정당성 확보기능 등으로 나타났다.⁹⁾

9) 조정위원회의 역할에 대한 설문 응답으로는 전국 조직과의 네트워킹, 사업의 정당성 확보, 전문가풀

<그림 3-6> EU의 지역혁신전략 추진기구 구조



조정위원회의 구성은 지역내 공공부문, 학계, 혁신지원기관, 민간기업 및 협회 등 다양한 분야의 행위주체들을 포괄하고 있으며, 지방정부 대표와 혁신지원기관 등 공공부문은 거의 모든 지역에서 구성주체로 참여하고 있다. 위원회의 구성주체나 규모는 지역별로 상당한 편차가 있으나, 광범위한 정치적 지지를 지향하는 지역은 규모가 크고, 특정부문에서 특정전략을 발전시키고자 하는 지역은 상

의 형성, 싱크탱크로서의 역할, 실행에 대한 정치적 지지제공, 전략 및 사업에 대한 자문, 실무행동에 대한 결정, 구체적인 사업의 도출, 전략에 대한 합의형성, 진단에 대한 합의형성, 정보플랫폼 역할, 자금 조달 등이 나타났다.

대적으로 소규모로 유지되고 있다. 이밖에 민간의 참여는 사업의 실행과정에서 매우 중시되는 요소인데, 개별기업 차원보다는 경제단체나 협회 등 집단의 이해를 대변할 수 있는 기관 중심으로 참여하는 것이 사업의 일관성 확보에 도움이 되는 것으로 지적되고 있다.¹⁰⁾

사무국(management group)은 사업의 실무적인 과정을 책임지며 조정위원회의 운영과 관련하여 전략개발에 요구되는 정보의 수집 및 활용, 협력을 촉진하고 합의형성을 조직화·활성화하는 역할을 수행한다. 그러나 실제로 추진기구의 구조나 운영방식은 지역여건에 따라 차별적이다. 일부 지역은 조정위원회를 두지 않거나 최소규모로 운영하는가 하면, 일부 지역은 별도의 모니터링 위원회를 설치하는 지역도 있다. 그리고 사업을 추진하는 과정에서 많은 조정위원회가 그 구성이나 역할을 유연하게 변경하는 점은 특기할만하다.

2) EU의 지역혁신사업 추진체계 운영사례

(1) 영국의 요크셔·험버(Yorkshire & Humber) 지역사례

요크셔·험버 지역은 지역혁신사업의 추진을 위한 조정위원회(steering committee)에 해당하는 혁신위원회와 사무국, 그리고 혁신사업추진단의 이중 구조를 취하고 있다. 이 지역사례는 사업의 추진과정에 부응하여 조직을 변경한 사례로서 의미가 크다. 이 혁신추진기구의 핵심주체인 혁신위원회는 1996~1998년(1단계)과 1998~2000년(2단계)의 두 단계에 거쳐 조직을 변화하며 운영하였다.

1단계에서는 자치단체, 대학, 훈련기관 등을 포함한 요크셔·험버 지역혁신전략 혁신위원회(RIS innovation board)를 설치하였다. 이 위원회는 RIS사업을 주도적으로 추진하기 위해 설치되었으며, 사업에 대한 인식 제고 및 사업전반에 관한 지역내 합의를 형성하는데 도움을 주고자 하였다.

10) 조정위원회의 구성주체(부문별 대표)를 보면, 지방 및 지역정부 대표, 혁신지원기관, 개별기업 대표, 비즈니스조직 대표, 학계, 연구인력, 외부 컨설턴트 등의 순이다.

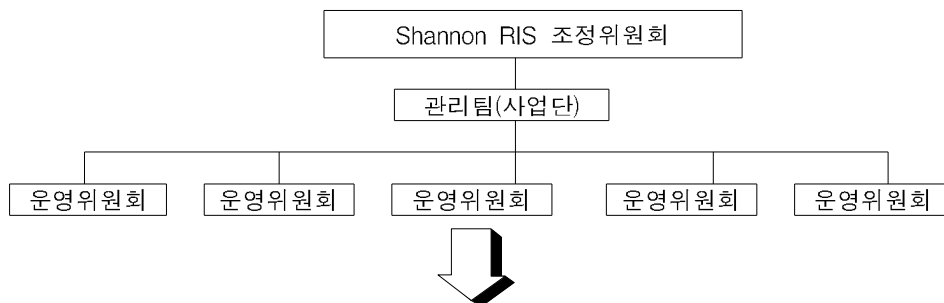
2단계에서는 사업이 실행단계에 접어들면서 사업의 실효성을 제고하기 위해 혁신위원회를 실행중심의 위원회로 구조를 전환하였다. 그동안 단일 조직으로 운영되던 위원회가 부문별 클러스터에 따라 혁신분과위원회를 설치하였으며, 이들 분과위원회가 모여 전체 혁신위원회를 이루도록 하고, 당초의 혁신위원회 위원들도 분과위원회에 소속하도록 하였다.

(2) 아일랜드의 새논(Shannon) 지역사례

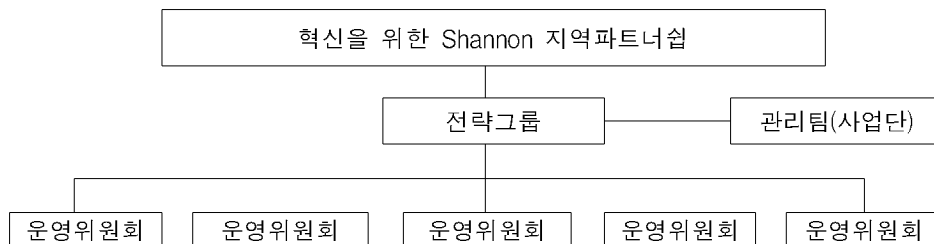
새논 지역의 추진기구는 조정위원회, 사무국, 실무그룹 등 정형화된 구조로 출발하였으나, 전략이 계획수립에서 실행단계로 진전되면서 변화를 모색하였다. 당초 조정위원회는 조정위원회 및 관리팀과 산하의 분과위원회를 두었다. 그러나 자문과 의사소통기능의 강화가 요구되면서 ‘혁신을 위한 지역파트너십 (regional partnership for innovation)’으로 변경되었다.

<그림 3-7> 새논 지역의 사례: 전략추진에 따른 추진기구 변화

<새논(Shannon)지역의 지역혁신전략 조직구조>



<새논(Shannon)지역의 전략실행을 위한 조직구조>



‘혁신을 위한 지역파트너십’에는 당초의 조정위원회에 비해 민간부문 등 다양한 이해당사자를 포함하는 구조로 확대되었다. 실제로 19개의 기관이 지역파트너십에 참여하였는데, 조직규모가 확대됨에 따라 특정한 정책과 프로그램에 대한 자문과 권고활동을 수행하는데 현실적으로 어려움이 나타나게 되었다.

이에 지역파트너십은 실행의 효율성을 제고하기 위해 사업실행에 관여하는 핵심 실무조직을 포함한 전략위원회(strategic group)를 설치하였으며, 이와같은 조직구조로의 전환을 통해 지역파트너십은 사업을 실행하는데 있어서 중요한 중추 기능을 수행하고 있다.

3) EU의 지역혁신 추진기구 특징과 시사점

(1) 참여와 협력에 의한 상향적 사업 추진체계 운영

EU의 지역혁신사업 추진체계 운영에 있어서 중요한 점은 소수집단에 의해 혹은 공공부문 주도에 의한 전략 추진은 형식화될 가능성이 높다는 인식이다. 이에 따라 사업의 수립과 실행에 있어서 지역내 관련분야 주체들의 광범위한 참여와 협력에 근거한 상향식 사업추진체계를 모색하고 있다.

(2) 목표지향적, 행동지향적 추진기구의 설정 및 운영 권고

지역혁신 추진기구를 효율적으로 운영하기 위하여 조직의 역할을 명확화하는 한편, 종합적인 지역발전기구로 운영하기 보다는 목표지향적이고 행동지향적인 조직을 지향하고 있다. 이를위해 조직규모를 일정수준에서 유지하도록 한다든가, 적절한 회합을 유도하여 관련주체들이 긴밀하게 교류와 협력이 이루어질 수 있도록 권고하고 있다.

(3) 사업의 추진단계별 조직 재정비 및 전환

지역혁신사업의 추진이 통합적 접근에 기초하고 있으며, 다양한 구성주체를

참여시키도록 하고 있다. 계획의 수립과 집행이 괴리되지 않고, 조직구성상의 갭(gap)이 발생되지 않도록 지역내 광범위한 분야의 주체들을 포괄할 수 있도록 개방적이고 다원화된 시스템을 운용하고 있다. 다양한 이해관계 속에서 사업추진의 일관성 유지를 위해 조정위원회와 실무그룹 등 이층 구조를 두어 조정 및 사업추진이 적절히 이루어질 수 있도록 하고있다.

요크셔·햄버 지역과 새논지역의 사례에서 보여주듯이, 사업의 추진단계에 부합하도록 추진조직을 재정비하여 지역혁신 추진기구로서 침체될 수 있는 가능성을 최소화하고자 노력하고 있다. 당초의 조정위원회가 실행단계에 접어들면서 지역혁신정책에 대한 자문과 의사소통을 위한 포럼 성격의 ‘혁신을 위한 지역파트너십’으로 전환하고, 핵심 실행조직을 포괄하는 전략위원회를 설치·운영하고 있다.

3. 해외의 지역혁신 거버넌스체계 운용 사례와 시사점

1) 내생적인 지역발전을 위한 지역통합적 추진방식 채택

1990년대 이후 세계화가 급격히 전개되면서 국가발전의 성장동력이 지역화하는 추세이다. 미국의 실리콘밸리, 독일 바덴뷔르템베르크, 이탈리아의 제3이탈리아지역 등 지역 성공모델이 제기되면서 많은 국가에서 지역발전을 위한 내생적·자립적인 경제발전이 중요한 전략으로 채택되고 있다.

지역정책의 목표가 국가경제 성장 및 지역간 균등, 재배분 성장으로부터 지역 경쟁력 및 내생적 성장으로 전환됨에 따라 지역정책의 추진방식도 중앙정부 소관부처에 의한 부문적 접근방식(sectoral approach)에서 지역중심의 접근방식(place-based approach)으로 바뀌고, 추진조직 및 운영체계도 변화하는 양상이다. 영국의 중앙정부 지역사무소, 지역발전기구, 지역협의회 등은 지역통합적 추진방식을 위해 지역발전을 모색하는 예로 들 수 있다.

2) 지역발전 추진의 전략화와 전담기구의 역할 강화

지역발전정책을 종합적·포괄적으로 접근하던 방식에서 벗어나, 지역경쟁력 제고와 내생적인 지역발전이라는 선별적인 정책목표에 부합하기 위해 대상 및 추진방식에 있어서 선별적이고 전략적으로 추진하는 양상이다.

지역발전 목표와 수단의 전략화에 따라 지역단위 시책이나 사업을 조정·전담하는 전담조직이나 추진체계를 정비하는 경향이다. 대부분의 유럽 국가들은 정치·행정체제 및 분권화 수준에 상관없이 지역발전기구(RDA:Regional Development Agency)를 설치·운영하고 있다. 지역발전기구는 “지역경제발전 도모를 위해 중앙 및 지방정부 밖에서 지역에 토대를 두고 공공재원을 받아 운영되는 조직”, “지역수준의 경제발전 도모를 위해 독자적인 역할을 수행하는 지역에 토대를 둔 조직”으로 정의하고 있다(Haliker *et al.*, 1998). 이와같이 지역경제발전을 위한 새로운 패턴개발이 요구되면서 i) 기존의 정치구조에 의해 수용가능한 체제 ii) 목표를 실현가능한 프로젝트로 전환하며 iii) 기존 지역조직들과 정책을 조정하며 iv) 지역내 체제에서 자체의 자율적 결정권을 가지며 v) 구체적인 성과를 위해 전문기술인력으로부터 전문적 지원을 받을 수 있는 전담기구의 필요성이 높아지고 있다.

지역발전기구는 각 국가의 정치행정체제, 설립주체, 수행활동에 따라 상이한 기능을 수행하며, 한 국가내에서도 정책발전 목표 및 추진방식 변화에 따라 활동영역이 변하고 있다. 2000년대 들어서면서 유럽내 지역발전기구의 기능변화와 관련해 RDA가 지역이 당면한 경제·산업문제에만 치중할 것인가, 아니면 지역의 종합적인 발전전략 및 구상을 수행하는 기관이 되어야 하는가에 대한 논쟁이 진행중이다. 이는 현안중심형 지역발전기구의 추진에 따른 문제점 지적 및 비판에서 비롯된 것으로 볼수 있다.

3) 사업목표 및 추진단계에 부합하는 조직기능의 재정비·운영

EU의 지역혁신사업 추진사례는, 지역혁신사업 추진과정에서 계획수립과 집행상의 괴리가 발생하지 않도록 지역내 광범위한 분야의 주체들을 포괄하는 개방적이고 다원화된 시스템을 운영하고 있다. 그리고 사업의 추진단계에 따라 추진조직의 침체를 방지하고, 사업목표 달성을 위해 실행조직의 성격과 기능을 전환하는 유연성을 나타내고 있다. 새논지역의 사례는 계획수립단계의 조정위원회(streering committee)가 실행단계로 접어들면서 지역혁신정책에 대한 자문과 의사소통을 위한 포럼 성격의 '혁신을 위한 지역파트너십(regional partnership for innovation)'으로 전환되고, 핵심 실행조직 기능을 수행하는 전략위원회를 설치하였다. 이와같이 추진단계에 따라 사업목표의 달성을 위해 조직기능과 성격, 형태에 있어서 재정비를 추진하는 점은 시사하는 바가 크다.

CHAPTER 4

충남의 지역혁신사업 추진평가와 거버넌스체계 운영실태 분석

1. 충남의 지역혁신사업 추진실태 분석

1) 충남의 지역혁신사업 추진유형과 선정 · 추진실태

(1) 충남의 지역혁신사업 추진유형과 중앙정부 소관부처

참여정부는 지방의 활력을 통한 국가발전과 혁신지향적 지역경제 발전을 지향하고 있다. 이에따라 산업자원부, 교육인적자원부, 문화관광부를 비롯한 중앙정부 9개 부처와 중소기업청, 농림청 등 2개 청에 의해 다양한 지역혁신사업이 추진되고 있다.

산업자원부가 지역기술혁신과 첨단산업 육성을 도모하기 위해 12개 지역혁신사업을, 교육인적자원부는 지역혁신을 위한 전문인력 양성과 맞춤형 인재양성을 위해 4개 지역혁신사업을, 문화관광부는 새로운 지역산업으로 등장하는 문화산업 육성을 위해 5개 지역혁신사업을, 과학기술부는 지방과학연구단지 및 대덕 R&D특구 조성을 위해 2개 지역혁신사업을 지원 · 추진하고 있다. 이밖에 농림부는 지역농업클러스터 활성화 사업을, 농업진흥청은 지역농업클러스터 육성사업과 지역연구기반 조성사업을, 건교부는 지역특성화 연구개발사업 등을 추진하고 있다.

〈표 4-1〉 중앙정부 소관부처별 지역혁신사업 추진유형

소관부처	시책(사업)유형
교육인적자원부 (4개)	지방연구중심대학, 지방대학혁신역량강화(NURI), 전문대특성화, 지역인적자원개발 활성화 등
산업자원부 (12개)	지역기술혁신센터(TIC), 지역혁신인력양성, 산학협력중심 대학, 지방기술혁신사업, 지역연구개발 클러스터, 지자체연구소, 지자체주도 연구개발, 지역협력연구 센터, 지역산업진흥, 디스플레이산업지원센터, 영상미디어산업사업화센터, 동물자원사업화지원센터, 충남전략산업기획단 운영, 지역특화기술개발, 지역혁신기반 구축, 자동차부품산업R&D집적화, 자동차부품산업기술개발, 인포트로닉스 산업지원센터, 영상문화산업교육아카데미, 기업지방이전 촉진, 지역혁신특성화시범(RIS)
문화관광부 (5개)	지방문화산업 육성, 지방대활용 지역문화컨설팅
농림부 (1개)	지역농업클러스터 활성화
환경부 (1개)	지역환경기술센터
과학기술부 (2개)	지방과학연구단지육성, 대덕R&D특구육성
해양수산부 (1개)	해양생물 연구센터 설립
정보통신부 (2개)	소프트타운 활성화지원, 지역소프트웨어지원센터
건설교통부 (1개)	지역특성화 연구개발
중소기업청 (3개)	벤처기업촉진지구 육성, 창업보육센터, 산학연공동기술개발
농업진흥청 (2개)	지역연구기반조성, 지역농업클러스터 육성
9개 부처와 2개 청	총 34개 사업

주: 기획예산처(2005), 국가균형발전특별회계사업 보도자료 참조 작성.

이와같이 유사한 시책이 중앙정부 부처별로 개별적으로 추진되고, 다양한 부처의 사업이 지역 단위에서 통합과 조정이 결여된채 추진되는 경우 사업내용의 중복 등으로 비효율과 예산 낭비를 초래할 소지가 크다. 이러한 개별적이고 산만한 추진 방식으로 인해 지역관련 전문가들조차 지역 단위에서 어떤 사업이 추진되는지를 제대로 파악하기 어려운 상황이 발생하고 있다.¹⁾ 따라서 사업의 내용이 복합적이고 다양한 경우 효율적인 추진을 위해서는 지역 단위에서 통합적으로 추진할 수 있는 체계를 갖추도록 할 필요성이 높다.

(2) 충남의 지역혁신사업 예산지원 투자현황

2005년도 국가균형발전 특별회계의 총예산규모는 총 5조 4,743억원이며, 지역개발사업 계정과 지역혁신사업 계정으로 구분된다(국가균형발전특별법 제34·제35조). 지역개발사업 계정은 낙후지역 개발사업과 농산어촌 개발사업을 지원하고, 지역주민의 안전하고 편리한 생활환경 조성을 위해 SOC 건설과 재해예방 사업으로 행정자치부 등 13개 부처의 113개 사업에 4조 1,977억원을 배정하였다. 지역혁신사업 계정²⁾은 지방주도의 혁신을 통한 신성장 동력 창출을 위해 지역전략산업과 지역인적자원개발을 지원하는 사업으로 산업자원부 등 11부처의 34개 사업에 1조 2,766억원의 예산을 배정하였다.

그동안 정부는 중앙부처가 일반회계 및 다수의 특별회계(양여금, 토특, 농특 등)를 통해 개별·분산 추진하고 있는 다양한 균형발전 관련사업을 하나의 특별회계로 통합하였다. 기존의 지역개발 관련 예산운용의 비효율성을 초래하는 주요 요인이 중앙부처내 여러 부처에서 개별적·산발적으로 지원되는 예산집행방식에 문제가 있다고 지적되어왔다. 이에 균형발전 특별회계는 예산을 패키지로 지원하고

1) 현재 지역활성화 정책은 행정자치부(마을단위/낙후지역 개발사업), 건설교통부(개발촉진지구사업, 기업도시 개발사업, 혁신도시 개발사업), 산업자원부(지역산업진흥사업, 혁신클러스터사업), 재정경제부(경제자유구역, 지역특화발전특구)를 비롯해 정부의 각 부처별로 다양하게 추진되고 있다(삼성경제연구소, 2005).

2) “지역혁신”이라 함은 지역의 인적자원개발, 과학기술, 산업생산, 기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다(균특법 제2조).

지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하는데 목적이 있으나 구체적인 실천에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 예를 들면 전국의 부문별 예산배분 비율과 지역의 부문별 예산배분 비율이 거의 동일하여 지역 특성을 배려하여 사업을 선택적으로 선별하여 추진하는데 한계가 있음을 보여주고 있다.

충남의 지역혁신사업 추진유형별 예산지원 현황은 <표 4-2>와 같다. 2005년도 전체 지역혁신계정 사업예산 1조 2,766억원 중 6.3%에 해당하는 80,730백만원이 충남지역의 지역혁신 촉진사업에 투자·지원되었다. 충남 지역혁신사업의 세부 지원내역을 보면, 전체 예산액의 가장 높은 비중을 차지하는 사업은 산업자원부가 주관하는 지역산업진흥사업등 지속 추진사업과 신규사업으로 지역혁신특성화사업(RIS사업)에 대한 예산배정이 높게 나타났다. 이외에는 교육인적자원부가 주관하는 지방대학 혁신역량강화사업(NURI사업)도 예산 배정에 있어서 높은 우선순위를 차지하고 있다. 지역혁신사업의 유형을 세부적으로 보면, 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부 및 중소기업청 등 산업생산과 기술개발에 대한 예산 지원의 편중이 높은 것으로 나타났다.

<표 4-2> 지역혁신계정사업의 분야별 예산규모 현황

(단위: 억원)

구분	계	산자부	교육부	문광부 외 7개 부처	중기청	농진청
전국	12,766 (100.0)	6,525 (51.1)	4,630 (36.3)	821 (6.4)	671 (5.3)	120 (0.9)
충남	807.3 (100.0)	401.56 (49.7)	306.83 (38.0)	35.90 (4.3)	49.66 (6.2)	13.75 (1.7)

주: 지역혁신계정사업 34개사업중 유사·중복사업을 통합하여 2006년부터 27개사업으로 재편
자료: 기획예산처(2005), 국가균형발전특별회계사업 보도자료.

(3) 충남의 지역혁신사업 선정·추진절차 실태와 문제점

① 충남의 지역혁신사업 선정·추진절차 현황

중앙정부가 지원·추진하는 지역혁신사업 중 대표적으로 지역혁신특성화사업(RIS사업)과 지방대학 혁신역량강화사업(NURI사업)의 선정 및 추진절차를 살펴

보겠다. NURI사업은 교육인적자원부가 주관하는 지방대학의 혁신역량 강화를 목적으로, 2004~2008년에 걸쳐 추진하는 장기사업이다. 주요 사업내용은 지역산업발전에 필요한 분야의 인력양성사업, 지방대학 교육의 내실화와 취업촉진 프로그램 등이다. 지방대학을 주요 지원대상으로 하며, 사업참여 중심대학과 협력 대학·기관과의 연계를 권장하고 있다. 충청도내에는 현재 호서대학교(디스플레이), 공주대학교(자동차), 천안대학교(사회복지) 등 12개 사업단이 구성·추진중이다.

NURI사업의 선정 및 추진절차는 사업회계년도 시작전 사업계획 수립 및 공고(교육인적자원부)→사업신청서 제출·접수(공고일 기준 2개월이내, 사업단⇒시·도에 제출)→사업계획서 검토 및 추천사업단 선정(시·도별로 지역혁신협의회 산하 RHRD협의체에서 전문위원회를 구성하여 선정)→추천사업단 명부제출(시·도⇒교육부)→중앙단위 사업평가 및 최종 선정(교육인적자원부)→사업 추진(사업단)→사업결과보고(사업단⇒교육인적자원부)→연차 및 중간평가(교육인적자원부)의 절차에 따라 사업이 선정·추진되고 있다.

〈그림 4-1〉 NURI사업의 선정 및 추진절차

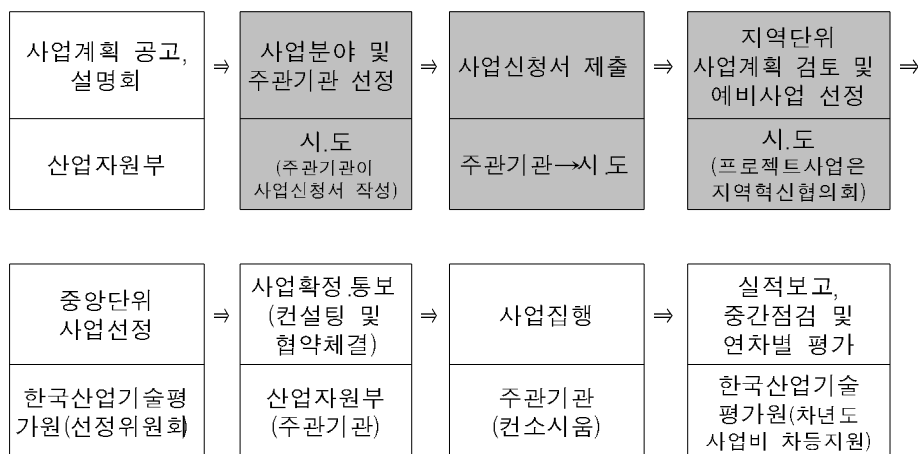


RIS사업은 산업자원부가 주관하는 지역혁신특성화사업으로서 프로젝트사업과 포럼활동 지원사업으로 구분하여 지원한다. 프로젝트 사업은 전략·지연산업육성을 위해 기술개발, 인력양성, 마케팅, 기업지원서비스, 네트워킹 등 다양한

산·학·연 협력요소를 연계 추진하는 패키지형 지원사업이다. 주요 사업내용은 지역혁신발전5개년계획과 연계하여 지역별 특성화 발전전략에 부합하는 다양한 형태의 사업으로서 지역내 산·학·연·관 혁신주체의 유기적인 협력시스템 구축을 주요 내용으로 하고 있다. 충남 지역에는 충남농업테크노파크(지역농업활성화), 건양대학교(고령친화사업), 충남테크노파크(충청권바이오 커뮤니티), 선문대학교(자동차전장부품 내구성향상시스템구축사업) 등 4개의 사업단이 구성·추진중이다. 그리고 시·군·구별 향토·지연산업의 발전을 위하여 포럼활동을 지원하는 포럼활동지원사업 14개가 추진 중이다.

RIS사업의 선정 및 추진절차는 사업계획 공고 및 설명회(산업자원부)→사업분야 및 주관기관 선정(시·도; 주관기관이 사업신청서 작성)→사업신청서 제출(주관기관⇒시·도)→지역단위 사업계획 검토 및 예비사업 선정(시·도(프로젝트사업은 지역혁신협의회 심의를 거침)⇒산업자원부)→중앙단위 사업선정(한국산업기술평가원에서 선정평가위원회 구성 및 평가)→사업확정 및 통보(산업자원부)→컨설팅 및 협약체결(산업자원부, 컨설팅을 통해 사업계획 보완)→사업 집행(사업단)→실적보고 및 중간점검·연차별 평가(한국산업기술평가원에서 평가, 평가결과를 반영하여 차년도 사업비 차등지원)의 절차에 따라 사업이 선정·추진되고 있다.

〈그림 4-2〉 RIS사업의 선정 및 수행 절차



② 충남의 지역혁신사업 선정·추진절차의 문제점

NURI사업과 RIS사업의 선정 및 추진절차 현황을 살펴보면, 지역 특성화를 반영하여 시·도(지역혁신협의회)에서 예비선정·추천하는 절차를 거치고 있다. 그러나 사업계획 실행 및 선정이후 평가 등에서 지역내 구성원 및 지방자치단체의 참여가 실질적으로 배제되어 있다. NURI사업과 RIS사업의 사업계획 공고 및 선정 등 추진시점의 차이나 사업선정 이후의 중간점검 및 연차별 평가절차는 지역내 사업간 조정 및 연계를 통한 지역발전효과 제고라는 차원에서 일정부분 한계를 가질 수밖에 없다.

현재 추진 중인 지역혁신사업에 대한 충남도의 중간평가(2005)에 의하면, NURI사업은 지역산업체(기업)와 연계성이 미흡하며, 참여대학간의 교류실적이 형식적이고 공동 교육·취업촉진 프로그램 미흡 등 실질적인 교류가 이루어지지 않고 있는 것으로 지적되고 있다. 한편, RIS사업은 인적·물적 네트워크가 비교적 성공적으로 이루어졌고, 각 분야의 사업추진기반이 잘 이루어져 2차년도부터 사업 추진에 탄력이 붙을 것이며, 사업성과에 대한 사업단의 자체평가도 소기의 효과를 달성한 것으로 평가하고 있다. 이들 지역혁신사업이 초기 단계이므로 사업효과를 종합적으로 평가하는 것은 시기상조이나, 이들 사업이 당초 정책목적에 부합하여 지역산업 및 지역혁신을 촉진토록 하기 위해서는 사업추진 과정에 대한 지속적인 모니터링을 통해 지역 발전으로 연계시킬 수 있는 대책의 마련이 필요하다.

2) 충남의 지역혁신사업 추진성과 전망과 부진원인 분석:

전문가와 기업체 대상의 설문조사 결과를 중심으로

(1) 지역혁신사업의 추진성과와 전망

지역혁신사업은 대체로 장기적인 목적을 추구하며, 실질적인 소득 및 생산성

중대사업보다는 지역혁신기반 구축사업에 치중하기 때문에 현 시점에서 지역혁신정책의 효과를 평가하는데는 시기상조라 할 수 있다. 이 연구에서는 지역혁신주체라 할 수 있는 전문가와 기업체를 대상으로 현행 지역혁신사업의 추진효과를 전망하도록 하였다.

금번 조사결과에서 나타난 중요한 점은 지역내 전문가와 기업인들은 현재 정부가 추진하는 지역혁신사업의 지역발전효과에 대해 그다지 긍정적이지 않다는 점이다. 지역혁신사업의 단기 및 중장기 차원의 지역경제효과를 전망토록 하였는데, 응답자중 지역경제효과가 매우 높을 것으로 본 경우는 단기와 장기효과의 경우 10~15%에 불과하다. 다만, 대부분의 경우 “어느 정도 효과가 있을 것”으로 응답한 비율이 지역혁신사업 유형에 따라 40~60% 정도로 나타난 점은 다행스러운 점이다. 그러나 지역혁신사업의 효과가 거의 없을 것으로 보는 비율도 유사하게 나타나, 지역혁신사업의 실효성에 대한 중간점검과 개선대책이 필요함을 시사하고 있다.

전문가 조사의 경우, 단기적으로 지역혁신사업이 지역경제에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 응답은 평균 48%에 달했으며, 사업 유형별로는 RIS사업(57.6%), 창업보육사업(49.5%), RIC사업(44.4%), NURI사업(40.4%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-3〉 지역혁신사업의 지역경제효과 단기전망(3년이내)

(단위: 명, 괄호안은 %)

구 분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	10 (10.1)	47 (47.5)	27 (27.3)	3 (3.0)	12 (12.1)	99 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	7 (7.1)	33 (33.3)	44 (44.4)	8 (8.1)	7 (7.1)	99 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	4 (4.0)	40 (40.4)	33 (33.3)	4 (4.0)	18 (18.2)	99 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	7 (7.1)	42 (42.4)	33 (33.3)	7 (7.1)	10 (10.1)	99 (100.0)
계	28 (7.1)	162 (40.9)	137 (34.6)	22 (5.6)	47 (11.8)	396 (100.0)

자료: 전문가 조사결과

향후 4년이후 중장기적인 효과 전망에 대해서는 단기 효과보다 긍정적인 응답 비율이 높은 편이나, 장기적인 차원에서 효과는 거의 없을 것으로 보는 비율도 약 30%에 달해 현행 지역혁신사업의 추진 성과에 대한 회의적인 시각이 팽배해있음을 나타내고 있다. 전문가 조사결과, 응답자의 57.8%가 중장기적으로 지역발전에 있어 지역혁신사업이 어느정도 효과는 있을 것으로 긍정적으로 전망했다. 사업유형별 중장기적 지역경제효과 전망을 보면, RIS사업(68.6%), 창업보육사업(56.6%), RIC사업(55.5%), NURI사업(50.6%)의 순으로 지역경제효과가 높을 것으로 전망하고 있다. 지역혁신사업은 시간이 지날수록 지역경제효과는 높아질 것으로 보며, 사업 유형에 따른 지역경제효과도 일관될 것으로 전망하고 있다. 그러나 NURI사업의 경우, 지역경제에 미치는 실질적인 효과에 대해 “매우 낮다”는 응답이 RIS사업, RIC사업 등과 비교하여 약 1.5배 이상이나 높게 나타나고 있어 사업 내용 및 추진 방식에 있어서 수정 및 보완이 필요함을 시사하고 있다.

〈표 4-4〉 지역혁신사업의 지역경제효과 중장기 전망(4년이후)

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	14 (14.1)	54 (54.5)	20 (20.2)	2 (2.0)	9 (9.1)	99 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	15 (15.2)	35 (35.4)	35 (35.4)	7 (7.1)	7 (7.1)	99 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	14 (14.1)	41 (41.4)	26 (26.3)	2 (2.0)	16 (16.2)	99 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	18 (18.2)	38 (38.4)	28 (28.3)	5 (5.1)	10 (10.1)	99 (100.0)
계	61 (15.4)	168 (42.4)	109 (27.5)	16 (4.1)	42 (10.6)	396 (100.0)

자료: 전문가 조사결과

한편, 지역혁신사업의 수혜자로 볼 수 있는 기업체들은 현재 정부가 지원·추진중인 지역혁신사업에 대해서 전문가 집단에 비해 부정적으로 보고 있다. 특히 “잘 모르겠다”는 응답비율이 전체의 44.4%에 달하고 있어 12%에 불과한 전문가

집단의 “잘모르겠다” 응답의 4배에 달하는 비율을 보이고 있다. 이는 정부의 지역혁신시책이 대학 등 전문가 집단을 중심으로 추진되고 있으며, 실제 경제 및 생산주체인 기업에게는 확산이 제대로 이루어지지 못했음을 시사하는 것이다.

응답 기업체들은 지역혁신시책 지역경제효과에 대해, 향후 3년 이내 지역경제 효과가 높을 것으로 기대하는 사업으로 RIS사업(48.1%), 창업보육사업(40.4%), NURI사업(33.3%), RIC사업(33.3%)의 순으로 응답하였다. 이는 60%에 가까운 비율이 지역혁신사업에 대하여 무관심하거나 지역발전효과가 낮을 것이라는 비판적인 견해를 가지고 있음을 의미하는 것이다.

〈표 4-5〉 기업체 대상의 지역혁신사업의 지역경제효과 단기전망(3년 이내)

(단위: 개소, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	2 (7.4)	11 (40.7)	2 (7.4)	-	12 (44.4)	27 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	2 (7.4)	7 (25.9)	5 (18.5)	1 (3.7)	12 (44.4)	27 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	1 (3.7)	8 (29.6)	4 (14.8)	1 (3.7)	13 (48.1)	27 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	2 (7.4)	10 (37.0)	4 (14.8)	-	11 (40.7)	27 (100.0)
계	7 (6.5)	36 (33.3)	15 (13.9)	2 (1.9)	48 (44.4)	108 (100.0)

자료: 기업체 조사결과

기업체의 경우에도 전문가 집단과 마찬가지로 중장기적 차원에서 지역혁신사업의 지역경제효과는 상대적으로 높아질 것으로 전망하고 있다. 지역혁신사업 유형별로 보면 지역경제효과가 높아질 것으로 보는 비율이 RIS사업(59.2%), 창업보육사업(48.1%), RIC사업(48.1%), NURI사업(44.4%)의 순으로 나타났다. 중장기 차원에서도 별 효과를 기대하지 않는다는 응답 비율이 40~50%를 상회하는 현상은 주목할 필요가 있다. 이와같은 응답결과는 전문가 조사결과와 유사한 경향을 나타내고 있어 나름의 설득력을 지닌다.³⁾

〈표 4-6〉 기업체 대상의 지역혁신사업 지역경제효과 중장기 전망(4년이후)

(단위: 개소, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	3 (11.1)	13 (48.1)	1 (3.7)	-	10 (37.0)	27 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	2 (7.4)	10 (37.0)	3 (11.1)	1 (3.7)	11 (40.7)	27 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	2 (7.4)	11 (40.7)	2 (7.4)	-	12 (44.4)	27 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	3 (11.1)	10 (37.0)	4 (14.8)	-	10 (37.0)	27 (100.0)
계	10 (9.3)	44 (40.7)	10 (9.3)	1 (0.9)	43 (39.8)	108 (100.0)

자료: 기업체 조사결과

(2) 충남의 지역혁신사업 추진성과 부진원인

전문가 및 기업체 대상의 조사결과에서 제시한 바와 같이, 지역혁신사업의 추진이 지역경제에 실질적으로 기여하지 못한다고 응답하는 데는 여러가지 원인이 작용한 것으로 나타났다. 전문가 집단의 경우, 단기적인 차원에서는 지역혁신사업과 기업의 실질적인 생산과 경영활동간 관련성 미흡(31.3%)과 지역혁신사업간의 연계·조정미흡(31.3%)을 가장 큰 부진원인으로 보고 있다. 중장기적으로는 지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계미흡(33.3%)을 가장 주요한 문제로 보고 있다. 이는 지역혁신시책이 기업의 실질적인 생산 활동, 즉 수요와 연결성이 적고, 다양한 지역혁신시책들이 상호 유기적인 연관성 없이 산발적·개별적으로 추진되고 있음을 의미한다.

3) 기업체 조사는 응답율이 낮아 통계적 신뢰도에 한계가 있다.

〈표 4-7〉 지역혁신사업의 지역발전효과 미흡원인: 전문가 조사결과

(단위: 개소, 괄호안은 %)

구분	단기적 차원 (향후 3년 이내)	중장기적 차원 (향후 4년 이후)
지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡	2 (12.5)	5 (33.3)
지역혁신사업간의 연계·조정 미흡	5 (31.3)	3 (20.0)
지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡	5 (31.3)	3 (20.0)
지역혁신사업의 예산지원규모 미흡	-	1 (6.7)
지역혁신사업의 전담추진기구 부재	2 (12.5)	-
지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡	2 (12.5)	3 (20.0)
계	16 (100.0)	15 (100.0)

자료: 전문가 조사결과

기업체 조사결과에서도 지역혁신사업의 효과 부진 원인은 전문가 조사결과와 유사하게 나타났다. 단기적인 차원에서 지역혁신사업이 소기의 성과를 거두지 못하는 것은 “지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡”(30.2%), 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡(18.6 %), 지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡(17.4%), 지역혁신사업간 연계·조정 미흡(14.0%) 등을 들고 있다. 중장기적 차원에서 지역혁신사업의 추진이 부진한 원인으로는 “지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡”이 27.1%로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-8〉 지역혁신사업의 지역발전효과 미흡원인: 기업체 조사결과

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	단기적 차원 (향후 3년 이내)	중장기적 차원 (향후 4년 이후)
지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계미흡	26 (30.2)	23 (27.1)
지역혁신사업간의 연계·조정 미흡	12 (14.0)	10 (11.8)
지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡	16 (18.6)	13 (15.3)
지역혁신사업의 예산지원규모 미흡	11 (12.8)	8 (9.4)
지역혁신사업의 전담추진기구 부재	4 (4.7)	9 (10.6)
지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡	15 (17.4)	20 (23.5)
기타	2 (2.3)	2 (2.3)
계	86 (100.0)	85 (100.0)

자료: 기업체 조사결과

다음으로 지역혁신 참여기관간 연계·협력미흡(23.5%), 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡(15.3%), 지역혁신사업간 연계·조정 미흡(11.8%), 지역혁신사업의 예산지원규모 미흡(10.6%), 지역혁신사업의 전담추진기구 부재(10.6%)의 순으로 나타났다.

(3) 충남의 지역혁신사업 추진상 문제점과 개선방안

① 충남의 지역혁신사업 추진상 문제점과 현안과제

충남 지역혁신사업의 추진에 있어서 현안 문제점은 지역경제에 대한 실질적인 효과가 크지 못하다는 점이다. 가장 큰 원인은 지역혁신시책이 지역내 기업이나 지역주민들의 실질적인 경제 활동과는 직결되지 않는다는 점을 들 수 있다. 둘째는 유사하고 다양한 시책이 지역 내에서 상호 연계되어 통합적으로 추진되지 못하고 있다는 점이다. 셋째는 지역혁신사업을 추진하는 기관의 역할이나 능력(institutional capacity)이 한계가 있는 것으로 나타났다. 이를테면 지역혁신시책 및 사업을 지역단위에서 통합적으로 추진할 수 있는 지역발전 전담추진기구가 부재하고, 다양한 추진·지원기관 상호간의 연계와 협력을 촉진할 수 있는 거버넌스체계가 마련되어 있지않은 점을 주요 원인으로 들 수 있다.

② 충남의 지역혁신사업 추진성과 제고를 위한 개선방안

지역혁신사업이 지역의 생산성과 경쟁력을 높여 지역소득과 고용 증진 등 지역 발전에 기여하도록 하기 위해서는 지역혁신사업과 지역경제 활동간 연계성을 강화시키려는 노력이 선행되어야 한다. 주요 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 지역혁신사업의 선정에 있어서는 지역내 생산 및 경제활동에 기반을 둔 사업에 우선 순위를 둘 필요가 있다. 지역내 기반을 고려하지 않은채 지나치게 미래지향적인 성장동력의 육성이나 장기적인 사업에만 치중하는 경우, 지역내 기업이나 주민의 참여와 협력을 실질적으로 얻기 어렵기 때문이다. 따라서 향후 지역

혁신사업의 선정에서는 지역기업과 관광, 문화 및 농어민의 생산과 소득과정의 현안문제에 치중하여 지역 생산성과 부가가치를 높이는 분야의 사업을 중점 발굴하여, 지역대학 및 산업 지원기관과의 연계성을 확대시키는 노력에 치중해야 한다.

둘째, 지역혁신사업은 당해 지역경제 및 산업발전의 종합적인 계획 틀 속에서 추진해야 한다. 현재는 중앙정부의 각 부처에서 지역혁신시책과 사업을 마련하여 부처별·개별적으로 추진하는 것을 단순 집행하는 역할을 하고 있어, 전반적으로 지역혁신이 지역경제와 산업 등 종합적 지역발전 차원에서 어떤 역할을 하는지 분명치 않다. 이것이 가능하기 위해서는 중앙정부의 역할변화와 지역의 자율성 확보가 선행되어야 하며, 지역혁신의 추진방식 및 추진체계에 있어서 획기적인 변화가 필요하다. 가장 우선적인 조치는 지역혁신을 지역경제·산업 등 종합적인 지역발전부서가 담당토록 하고, 지역종합발전계획 하에서 지역혁신계획을 수립·운용토록 하고, 이를 달성하는 수단으로 지역혁신시책과 사업을 추진해야 한다.

셋째, 지역혁신사업을 지역단위에서 통합적으로 연계·조정할 수 있는 체계를 구축 정비해야 한다. 중앙정부 주도-지방자치단체의 단순 집행체제라는 현행 추진방식에서 벗어나 지역이 자율적으로 사업을 선정하여 추진할 수 있는 지역체제를 갖추어야 한다. 중앙정부는 분야별 정책목표 또는 성과지표(performance goals)와 재정지원을 제공하고, 세부적인 사업추진방식은 지방의 자율과 역량에 맡겨야 한다. 중앙정부는 사업목표 달성도와 정책추진의 효율성을 평가하여 추후의 예산지원 규모와 지원방식을 조정해야 한다.

이와같은 지역혁신사업 추진방식의 전환이 이루어지기 위해서는 현재 지역단위의 산발적인 추진체계의 정비와 지역혁신사업 추진기관 상호간의 유기적인 연계와 조정·협력을 촉진시킬 수 있는 통합적인 네트워크, 즉 지역혁신 거버넌스체계(regional governance system)의 구축·정비가 전제되어야 한다.

2. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 구성과 운영실태 분석

지역혁신 거버넌스체계란 “지역단위에서 산업 및 경제활동의 생산성과 부가가치를 높이는 데 관여된 일체의 조직과 기관의 구성과 사업수행을 위한 기간 간 역할분담과 상호작용이 이루어지는 체계”를 총칭한다. 지역혁신 거버넌스체계는 지역단위의 기업지원 및 경제촉진 역할을 담당하는 중앙 및 지방정부 부서와 산하기관, 연구기관, 창업 및 다양한 기업지원기관의 집단을 의미하여, 일명 지역혁신 지원체계(regional innovation supporting system)라고도 불리운다.

지역혁신 지원기관을 집단적인 체계로 다루는 것은 지역혁신의 성과가 개별적인 기관과 조직의 역량보다는 이들간의 상호협력·조정 및 통합적인 관점에서 얼마나 효율적으로 작동하는가를 결정하는 거버넌스(governance)에 의하여 결정되기 때문이다. 훌륭한 거버넌스(good governance)란 다양한 이해집단, 조직, 기관이 상호이해와 참여 속에서 연계와 협력적 방법으로 효율적으로 공동목적을 달성하는 조직구성과 운영 시스템을 의미한다. 좋은 거버넌스체계(good governance system) 구축은 자율적인 지역혁신과 발전정책 추진의 효율성 제고에 필수적인 요건으로 인식되고 있다.⁴⁾ 이 장에서는 충남의 지역혁신 추진조직의 구성과 운영실태를 분석하여 향후의 개선과제를 도출하는데 치중하고자 한다.

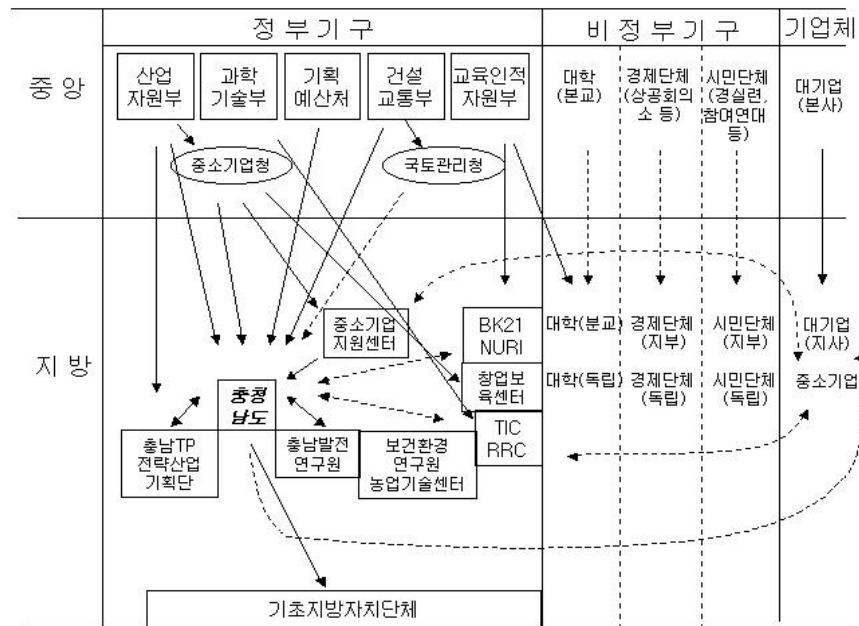
1) 충남의 지역혁신 거버넌스체계 구성현황

1) 충남의 지역혁신 추진기관 구성 현황

지역혁신 거버넌스체계의 구조를 종합적으로 이해하기 위해서는 중앙정부 및 지역단위 추진체계의 연관관계 속에서 살펴보아야 한다. 지역혁신이란 일체의 산업 및 경제활동의 생산성 증대와 기술개발과 관련된 활동을 의미하기 때문에 중앙·지방정부와 공공기관 및 기업체 등 관련기관의 범위는 매우 다양하다.

4) 잘 짜여진 거버넌스구조가 지역발전에 기여할 수 있다는 것이 일반적인 추론(Keating et al., 2003)인 반면, 지역단위의 거버넌스체계와 지역의 경제적 수행능력간의 관계가 분명치않다는 주장도 제기되고 있다(Pike & Tomaney, 2004 재인용; Tomaney, 2005).

<표 4-9> 충남의 현행 지역혁신 거버넌스 구조(예시)



자료: 산업연구원 · 충남전략산업기획단(2004: 99)

① 중앙정부 수준의 지역혁신 추진기관

중앙정부 수준의 지역혁신 추진기관은 경제 및 산업관련 부처를 들 수 있다. 지역혁신과 관련된 중앙정부 부처는 정책과 예산업무를 담당하는 기획예산처, 재정경제부 등 2개의 전략부처와 지역혁신시책과 사업계획을 수립·집행하는 산업자원부, 과학기술부, 건설교통부, 노동부, 농림부, 문화관광부, 정보통신부, 행정자치부, 환경부, 교육인적자원부 등 10개의 부처가 있다. 이밖에 다양한 부처의 지역혁신시책과 사업을 연계·조정하여 통합적인 전략수립과 시책 추진을 담당하는 국가균형발전위원회가 있고, 사업 집행을 담당하는 중소기업진흥청, 중소기업협동조합, 농촌진흥청 등 다양한 기관이 관련되어 있다.

② 충남도내 지역혁신 추진 · 지원기관

충남 내에는 다양한 지역혁신 추진 및 지원기관이 설치 · 운영되고 있다. 지역 혁신을 총괄적으로 주도하는 광역지방자치단체인 충남도청(혁신분권담당과)이 있고, 지역혁신 거버넌스를 촉진하기 위해 지역내 다양한 혁신주체로 구성된 지역혁신협의회와 사무국(충남발전연구원)이 있다.

그리고 산업분야의 혁신을 주도하는 테크노파크,⁵⁾ 전략산업추진단⁶⁾ 그리고 분야별 기술개발을 담당하는 대학, 연구지원센터 및 다양한 기업지원기관이 있다. 충남도 내에서 지역혁신 및 경제 · 산업발전에 관련있는 추진기관과 지원조직이 약 60개소가 넘는다. 이 가운데 산업 및 농축분야의 지원기관은 각각 25개소와 26개소에 달한다. 이들 기관 중에서 산업자원 및 인적자원 개발분야가 가장 활발하게 추진되고 있다. 산업자원부가 주관하는 RIS사업은 지역혁신협의회 사업을 제외하고, 기술적인 차원에서는 충남고령친화 혁신 클러스터 육성사업, BT-IT를 접목한 농특산물 고부가가치화사업, 바이오 혁신사업, 자동차부품 혁신사업이 있으며, 교육인적자원부 주관의 RHRD사업은 디스플레이, 자동차부품, 화학산업, 농어촌, 사회복지 등 다양한 부문의 인력양성사업을 추진하고 있다.

<표 4-10> 충남의 지역혁신 추진기관 및 유관기관 현황

구 분		추진 및 유관기관
경제일반 (2개소)	행정기관	· 충청남도(혁신분권담당)(1개소)
	혁신거버넌스	· 충남지역혁신협의회(충남발전연구원)(1개소)
대 학 (15개소)	혁 신	· 충남혁신연구단(한서대)(1개소)
	TIC	· 순천향대 · 홍익대 · 한서대 · 선문대 · 신성대

5) 테크노파크(산업기술단지)는 산업기술단지지원에관한특별법(1997)에 의거하며, 기업, 대학, 연구소 등의 인적·물적자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진함으로써 지역경제의 활성화와 국가경쟁력의 제고에 기여토록 하는데 목적을 두고 있다. 산업자원부 산하기관으로서 현재는 전국에 8개가 설치·운영중이며, 충남도내에는 충남테크노파크가 설치·운영중이다.

6) 지역전략산업추진단은 산업집적활성화법(2003)에 의거하며, 지역별 산업집적을 활성화하기 위해 산업집적 추진기구를 신설하거나 기존의 테크노파크 또는 지역산업진흥과 관련된 법인을 추진기구로 시·도지사가 산업자원부와 사전 협의를 거쳐 지정할 수 있다. 현재 전국적으로 9개의 지역전략산업기획단이 설치·운영중이다. 주요 역할은 첫째, 지역발전 비전 및 전략수립, 지역진흥사업 수요발굴 및 추진과제 선정, 기업유치활동 등 클러스터 형성의 핵심주체로서, 지방대학, 연구기관, 테크노파크 등 기술지원기관 및 산업생산체계를 네트워킹하는 기획·조정기능을 수행한다.,

	(기술혁신센터)	· 단국대 · 건양대 · 호서대(8개소)
	RRC (지역연구센터)	· 호서대 반도체제조장비연구센터 · 선문대 공조기술연구센터 · 공주대 자원재활용 신소재연구센터 · 단국대 의학레이저연구센터 · 순천향대 차세대BIT무선부품연구센터 · 순천향대 전자상거래 S/W연구센터(6개소)
산업 및 기업지원 (25개소)	혁신플랫폼	· 충남테크노파크(1개소)
	지 원	· 충남전략산업기획단 · 영상미디어센터 · 디스플레이지원센터 · 자동차R&D지원센터 · 충남중소기업 종합지원센터 · 외국인투자지원센터 · 충남인터넷무역센터 · 충남산업기술정보센터 · 충남산업인력정보망 · 중소기업청 대전충남지방사무소 · 충남신용보증재단 · 충남기업인연합회 · 한국무역협회 대전충남지부 · 대전충남 중소기업수출지원센터 · 중소기업진흥공단 대전충남지부 · KOTRA대전충남무역관 · 충남신용보증재단(17개소)
	유관기관	· 충남북부상공회의소 · 충남서부상공회의소 · 대전충남지방사무소 · 한국은행 대전충남본부 · 충남통계사무소 보령, 아산, 천안사무소(7개소)
농축어업 (26개소)	혁신플랫폼	· 충남농업테크노파크 · 충남축산 바이오테크노파크(예정) (2개소)
	지 원	· 충남농업기술원 · 충남바이오교육센터(예정) · 충남농업바이오지원센터(예정) · 충남동물자원센터 · 충남농업경영지원센터 · 각시군별 농업기술센터 · 농산물유통공사 충남지사 · 한국농촌공사 충남도본부 · 농업협동조합 중앙회 · 충남농협지원본부(24개소)
인적자원 (9개소)	평생교육	· 평생교육정보센터 · 남부평생학습관 · 서부평생학습관(3개소)
	여성관련	· 논산여성인력개발센터 · 충남여성정책개발원 · 천안여성정책개발원(3개소)
	기 타	· 한국산업인력공단 충남직업전문학교 · 한국산업인력공단 충남지방사무소 · 대한상공회의소 충남인력개발원(3개소)

〈표 4-11〉 충남의 RIS · NURI 사업 추진현황 및 참여기관

구분	사업명 및 내용			주관기관 (참여기관)
	사업명	사업기간	총사업비	
RIS 사업	충남 고령친화사업 지역혁신클러스터코어 건축사업	2004.9~2009.6 (3년)	6,004백만원	건강대(주관) -중부대, 나사렛대, 충남TP, 한국표준과학연구원, 기술신 용보증기금, 신한경영건설당 조양의료기, 김가고려인삼 바이오뉴트리젠
	BT-IT기술을 활용한 우수 농특산물 생산 및 고부가가치 창출시 스템 구축사업	2004.9~2007.6 (3년)	3,635백만원	충남농업TP(주관) -호서대, 배재대, 충남대, 경 희대, 한국벤처농업포럼, 청 운대, ITN21
	충청권 바이오 혁신 역량 강화사업	2004.9~2007.6 (3년)	2,345백만원	충남TP, 충남전략산업기획단 -단국대, 충북대, 대전보건 대학, 진바이오텍, 축산연구 소, 충북테크노파크, 한국생 명공학연구원, 대전첨단산업 진흥재단, 한국과학기술원
	충남지역혁신네트워크 를 기반으로 한 자동 차전장부품 내구성향 상시스템 구축사업	2005.9~2008.6 (3년)	4,611백만원	선문대학교(주관) -자동차부품연구원, 공주대 순천향대, 한국기술교육대 모던코리아, 영화테크, 태성 전장, 경신공업, 우리산업, 케 이피시스템
NURI 사업	디스플레이 인력양성	2004년 선정	395억원	호서대학교(중심대학)
	충남자동차·부품 인력양성	"	270.7억원	공주대학교(중심대학)
	재활산업 인력양성	"	121.5억원	나사렛대학교(중심대학)
	사회복지 전문가양성	"	220억원	천안대학교(중심대학)
	화학산업 인력양성	"	111억원	공주대학교(중심대학)
	기전융합 신기술 인력양성	"	34억원	고려대학교(중심대학)
	자동차용 철강재료 인력양성	"	47억원	홍익대학교(중심대학)
	농어촌 소규모학교 인력양성	"	40.5억원	공주대학교(중심대학)
	캐릭터 제조산업 인력양성	"	41.5억원	한국기술교육대학교(중심대학)
	현장맞춤형 사회복지사 양성	"	27.5억원	순천향대학교(중심대학)
	농축산바이오 전문인력양성	2005년 선정	130.8억원	고려대학교(중심대학)
	백제문화원형 기능인력양성	"	40억원	공주대학교(중심대학)

자료: 충청남도(2005)

(2) 충남 지역혁신 추진기관 구성의 특성

충남지역 내에는 다양한 지역혁신 추진 및 지원기관이 존재하나, 이들을 연계·조정하는 등 종합적인 시책을 추진하는 중심적인 역할을 수행하는 기관이 없어 지역내 통합적 접근을 어렵게 하고 있다.

현재 충남의 지역혁신시책 추진에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 기관으로 는 광역자치단체라 할 수 있다. 전문가 조사(2005)에 의하면, 지역혁신을 위해 가장 주도적인 역할을 하는 기관으로 광역자치단체(50.5%), 대학(15.9%), 지역혁신 협의회(8.4%)의 순으로 응답하였다. 지역혁신사업은 아직까지 정부주도로 추진 되고 있고, 지방자치단체가 예산의 관리와 사업선정·평가, 그리고 중앙정부와 의 채널 역할을 수행하고 있기 때문이다. 그러나 이는 지방자치단체가 지역단위 에서 혁신을 통합적으로 추진하는 있음을 의미하지는 않는다. 영국의 경우 England, Wales, Scotland 등 전국단위 지역발전 전담추진기구(RDA)의 전문 인 력은 500~600명에 이르고, 지역단위의 전담발전기구 인력도 100~200명에 달해 우리나라의 광역시·도 인력의 1/2~1/3 정도에 해당한다(김용웅·차미숙외 2003: 305). 반면, 우리나라 광역자치단체의 지역혁신 담당인력은 10명에도 미치 지 못하고 전문인력 기반도 갖추지 못하고 있는 실정이다.

〈표 4-12〉 충남도내 현행 지역혁신 주도기관(지역혁신 핵심기관)

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지방자치단체	54	50.5
대학	17	15.9
지역혁신협의회	9	8.4
중앙정부(소속·산하기관 포함)	8	7.5
테크노파크	8	7.5
전략산업추진단	7	6.5
지역연구기관	3	2.8
기업	1	0.9
계	107	100.0

자료: 전문가 조사결과

2) 충남 지역혁신 거버넌스체계의 운영 실태

(1) 지역혁신 추진기관의 연계·협력관계 실태

지역혁신사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지역내 중앙정부 소속·산하기관 및 지방자치단체, 지역혁신협의회, 대학 및 각종 기업지원 등 다양한 지역혁신 추진기관 간의 협력적 관계 형성이 관건이다. 그러나 지역단위 중앙정부 및 지방자치단체의 혁신지원기관 간에 협력을 위한 특별한 제도나 장치가 없어 지역혁신 추진기관 상호간의 연계·협력등 네트워크 형성은 매우 낮은 실정이다.

전문가 조사결과, 지역혁신 관련기관 상호간 연계와 협력의 수준이 상대적으로 낮은 것으로 응답하였다. 정부계층간 업무연계가 의무화된 중앙정부와 지방자치단체 간이나 각종 사업의 선정업무를 담당하는 지방자치단체와 수혜자 집단인 대학, 기업간의 연계·협력의 수준도 높다는 응답이 30% 정도에 불과하여 원활하지 못함을 나타내고 있다.

〈표 4-13〉 지역혁신사업의 추진기관간 연계·협력관계 수준

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
지자체-중앙정부소속 산하	1 (1.0)	28 (28.9)	45 (46.4)	22 (22.7)	1 (1.0)	97 (100.0)
지자체-대학연구기관	4 (4.1)	29 (30.0)	43 (44.3)	20 (20.6)	1 (1.0)	97 (100.0)
지자체-기업	3 (3.1)	21 (21.4)	40 (40.8)	28 (28.6)	6 (6.1)	98 (100.0)
지자체-지역경제·사회단체	3 (3.1)	16 (16.3)	36 (36.7)	39 (39.8)	4 (4.1)	98 (100.0)
기업-대학연구기관	4 (4.1)	18 (18.4)	49 (50.0)	24 (24.4)	3 (3.1)	98 (100.0)
기업-지역경제단체	1 (1.0)	21 (21.4)	46 (46.9)	27 (27.6)	3 (3.1)	98 (100.0)
기업-기업지원서비스업체	2 (2.0)	22 (22.5)	39 (39.8)	30 (30.6)	5 (5.1)	98 (100.0)
계	18 (2.6)	155 (22.7)	298 (43.6)	190 (27.8)	23 (3.3)	684 (100.0)

자료: 전문가 조사결과

특히 수평적인 관계 속에서 자율적인 혁신과 생산 증대를 위해 협력이 요구되는 대학과 연구기관의 연계·협력도 20% 정도에 불과하여 실질적인 네트워크나 협력 관계가 형성되지 못하고 있음을 나타내고 있다.

(2) 충남 지역혁신 거버넌스체계 운영의 효율성 평가

지역혁신 추진기관은 상호간 연계와 협력이 부족할 뿐만 아니라 전반적으로 효율적인 운용이 이루어지지 못하는 것으로 나타났다. 충남지역 내에서 지역혁신사업의 추진체계가 효율적으로 운용되고 있는가에 대한 질문에 대해, 전문가 조사결과는 다소 중복적이고 비효율적이거나, 매우 비효율적이라고 응답한 비율이 전체의 54%로 나타났다. 지역혁신 거버넌스체계 운영의 높은 비효율성과 상호간 연계·협력 부재는 지역혁신 발전을 추진하기 위한 제도적 역량(institutional capacity)이 제대로 형성되어 있지않음을 시사하는 것이다. 최근 영국은 지역 주도의 특화발전과 생산성 증진을 추구하는 신지역정책의 실현을 위해 지역의 제도적 역량강화를 가장 우선시하고 있다(Tomaney, 2005). 이는 효율적인 지역거버넌스의 구축이 없는 지역 주도의 혁신발전을 기대하기 어렵기 때문이라는 인식에 근거하고 있다.

〈표 4-14〉 충남도내 지역혁신 거버넌스체계 운용의 효율성 평가

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
매우 효율적이다	2	2.0
다소 효율적인 편이다	37	37.0
다소 중복적이고 비효율적인 편이다	46	46.0
매우 비효율적이다	8	8.0
잘 모르겠다	7	7.0
계	100	100.0

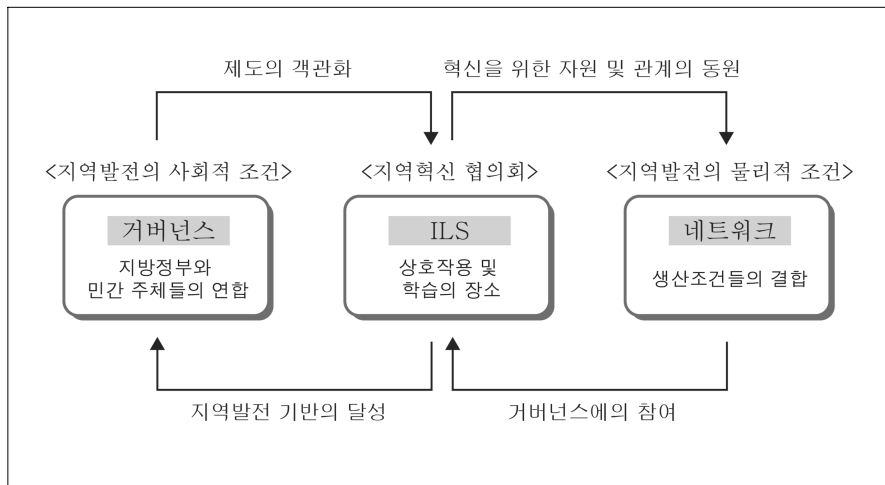
자료: 전문가 조사결과

3) 충남 지역혁신 거버넌스체계 운영사례: 충남 지역혁신협의회

(1) 지역혁신협의회의 설치·구성 의의

지역은 생산환경을 구성하는 조건들의 관계망인 물질적 단위와, 제도 및 참여 주체들의 관계망인 사회적 단위로 구성된다. 지역혁신은 물질적 단위와 사회적 단위의 성장을 통해 달성되며, 이들 두 조건은 독립적으로 성장하여 지역발전에 기여하는 것이 아니라 서로를 매개하는 조직을 필요로 한다. 이러한 조직적 조건을 상호작용 및 학습장소(ILS: interaction and learning sites)라 개념화할 수 있다.

〈그림 4-3〉 지역혁신체제 구축과 지역혁신협의회 역할



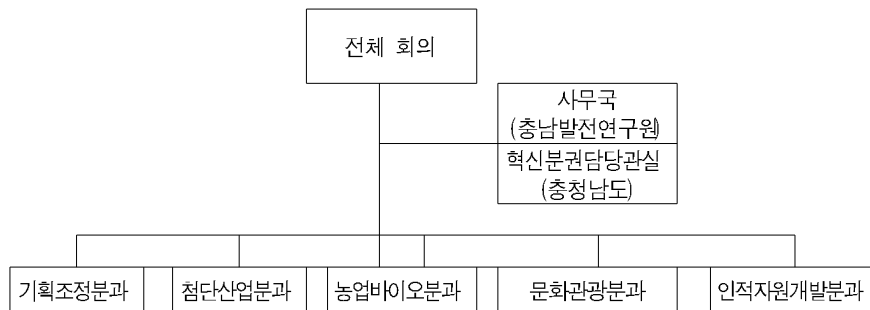
자료: 국가균형발전위원회(2004: 24)

지방자치의 역사가 깊고 주민자치가 제도화된 선진국의 경우, 지역단위의 다양한 자발적 결사체들이 상호작용 및 학습장소(ILS) 기능을 수행하고 있다. 통상 지역단위의 거버넌스라 부르며, 일종의 문화적 유산으로 협력적 거버넌스체계를 지역단위에서 지탱해오고 있다. 우리나라의 경우 이 기능을 담당할수 있는 자생적 조직이 사실상 존재하지 않으나, 지역혁신 강화를 위해 지역내·외의 혁신주

체 및 자원들간의 네트워크를 촉진·조정하는 네트워크 매니저 역할수행을 위해 참여정부가 국가균형발전특별법으로 법제화한 것이 지역혁신협의회이다. 지역혁신협의회는 지역단위의 혁신시책 추진에 있어서 대표적인 거버넌스(governance) 기관의 하나이다.

(2) 충남 지역혁신협의회의 설치·구성 현황

충남 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법 제28조 및 동법 시행령 제32조에 의거하여 2004년 2월 설치되었다.⁷⁾ 충남 지역혁신협의회의 추진체계를 보면, 지역내 대학과 지역혁신기관 대표자로 구성된 전체회의(43명)와 전문가 중심의 5개 분과회의(89명)로 구성되어 있다. 그리고 지역혁신협의회 운영을 실무적으로 지원하는 사무국은 2005년 9월 충남발전연구원에 설치·운영하고 있다.



<그림 4-4> 충남 지역혁신협의회 추진체계

지역혁신협의회의 분과회의는 기획조정분과, 첨단산업분과, 문화관광분과, 농업바이오분과, 인적자원분과 등 5개 분과로 나뉘어 있다. 지역혁신협의회 인적 구성⁸⁾을 보면, 분과위원 총 89명 중 대학교수·연구기관 종사자 69명(78%), 기업체

7) 국가균형발전특별법 제28조의 지역혁신협의회의 설치목적은 다음과 같다. 첫째, 지역혁신발전계획의 수립에 관한 사항, 둘째, 당해지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의·조정에 관한 사항, 셋째, 그밖에 지역혁신협의회의 의장이 부의하는 사항에 대한 심의 등이다. 또한 지역혁신협의회 및 분과협의회의 회의준비, 지역혁신협의회에 부의되는 안건작성, 지역혁신협의회 기능과 관련된 전문적인 조사·연구, 기타 지역혁신협의회 등 제반업무 지원을 위하여 사무국을 두도록 규정되어 있다(시행령).

8) 전국 지역혁신협의회 위원들의 직업별 분포는 학계(30%), 산업계(14.9%), 연구원(7%), NGO(7%), 공무원

종사자 10명(11%), 지자체 공무원 5명(6%, 당연직), 지역시민단체 관계자 1명(1%), 기업지원기관 종사자 1명(1%), 중앙정부 산하·소속기관 종사자 3명(3%)이다.

(3) 충남 지역혁신협의회의 기능과 운영실태

충남 지역혁신협의회는 지역혁신주체들 간의 네트워크 매니저 역할뿐만 아니라 조정자(coordinator)로서 지역혁신 네트워크 및 정보공유의 장을 제공하며, 심의자(deliberation)로서 RIS·NURI사업 등과 같이 지역혁신과 관련한 사항을 심의하는 역할을 수행한다. 촉진자(facilitator)로서 지역혁신협의회는 경제주체 간 네트워킹을 주도하는 지역혁신체제 구축을 촉진하며, 중앙과 지방의 다리(bridge)와 지역사회의 혁신분위기를 확산시키고 지역내 다양한 혁신역량을 결집시키는 혁신자(innovator) 역할을 부여하고 있다(<http://www.cnris.or.kr>).

그간 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법상 법적 부여기능인 지역혁신발전 5개년계획 수립 및 심의기능을 중점 수행하였으며, 지방대학혁신역량강화사업(NURI), RIS시범사업, 산학협력사업 등 중앙정부 관련부처의 지역특성화사업 선정·심의와 관련한 내용을 주요 안건으로 다루었으며, 이밖에 지역내 혁신역량 강화를 위해 중점 주제에 대한 워크숍·포럼 개최를 통해 지역혁신 주체간의 네트워킹 촉진과 혁신 확산활동을 수행하고 있다. 지난 1년간 충남 지역혁신협의회의 주요 활동내역을 보면, 총회는 1~2회 개최에 불과했고, 세미나·포럼을 4회 개최하였고, RIS사업 및 NURI사업 등 지역혁신사업의 선정 심의 및 평가활동을 주로 수행하였다. 그리고 충남은 지역내 공영방송(KBS TV)과 합동으로 시·군별 지역혁신토론회를 17회 개최함으로써 지역혁신 의식을 지역내에 확산시키기 위한 별도의 노력을 수행하였다(충남지역혁신협의회, 2005:11~28).

(4) 충남 지역혁신협의회 운영의 추진성과와 개선방안

① 충남 지역혁신협의회의 추진성과 평가

6% 등으로 구성되어 있으며, 시·도별로 다양하게 구성되어 있다(국가균형발전위원회, 2004:7).

지역혁신협의회는 당초 지역혁신 추진의 조정자(coordinator), 혁신자(innovator), 촉진자(facilitator), 중앙-지방간 중개자(bridge) 등 네 가지의 기능 수행을 지향하여 설치되었으나 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 지적되고 있다. 가장 큰 원인은 지역내 주도적인 추진기관과 권한이 없었기 때문이다.⁹⁾

이미 언급한바와 같이 지역혁신의 핵심사업들이 대부분 중앙정부 부처에 의하여 주도적으로 추진되고 지역혁신협의회는 추진하는 역할에 불과하다. 이를테면 지역전략산업 육성의 경우, 지원을 위한 협약체결, 지도감독, 사후평가 및 국비 지원대상 사업, 지역전략산업 선정 등 핵심적인 역할은 산업자원부에서 주도하고 있고, 지역혁신사업 마저도 대부분 대학의 산학협력단을 중심으로 추진되고 있는 실정이다.

한편, 충남내 지역혁신협의회가 현재 어떠한 기능을 중점적으로 수행하고 있는가에 대한 전문가 조사결과 “별로 수행하는 기능이 없다”는 응답이 28.9%로 가장 높게 나타났다.¹⁰⁾

〈표 4-15〉 현재 충남 지역혁신협의회의 중점 수행기능

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
별로 수행하는 기능이 없다	28	28.9
지역혁신시책 심의·조정 및 전략도출(coordinator)	25	25.8
지역사회의 혁신분위기 확산(innovator)	21	21.6
지역혁신주체간 교류와 협력주도(facilitator)	16	16.5
지방과 중앙의 원활한 중개역할(bridge)	7	7.2
계	97	100.0

자료: 전문가 조사결과

9) 국가균형발전위원회(2004:14~15)의 조사결과에 의하면, 지역혁신협의회 활동이 지역혁신 발전에 기여하지 못한 이유로는 협의회의 권한과 책임 불분명(24.4%), 지역혁신주체들의 협력과 관심부족(16.9%), 협의회 인적구성 부적절 및 역량미흡(13.9%), 협의회의 사무국 능력부족(10.0%), 협의회 자체예산 부족(10.0%), 협의회 조직구성 및 편제 부적절(9.0%)의 순으로 지적하였다.

10) 국가균형발전위원회(2004:14)의 조사결과에 의하면, 지역혁신협의회 활동이 지역혁신 발전에 기여하지 못하는 이유로 협의회의 권한과 책임 불분명(24.4%), 지역혁신주체들의 협력과 관심 부족(16.9%), 협의회의 인적구성 부적절 및 역량미흡(13.9%), 협의회의 사무국 능력부족(10.0%), 협의회 자체예산 부족(10.0%), 협의회 조직구성 및 편제 부적절(9.0%) 등의 순으로 나타났다.

그리고 충남 지역혁신협의회의 역할에 대해서 전문가들은 지역혁신시책의 심의·조정 및 전략 도출(25.8%), 지역사회의 혁신분위기 확산(21.6%), 지역혁신주체간 교류와 협력 주도(16.5%), 지방과 중앙의 원활한 중개역할(7.2%) 등으로 응답하였다.¹¹⁾

② 충남 지역혁신협의회의 운영과제 및 개선방안

지역혁신협의회가 지역혁신을 촉진하는 과정에 보다 큰 역할을 위해서는 지역혁신협의회에 적극적인 역할을 부여하고, 필요한 지원과 촉진수단의 마련이 요구되고 있다.

전문가 조사결과를 토대로 충남 지역혁신협의회의 기능 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다. 우선 중앙정부 관련부처가 지역단위로 추진하는 다양한 시책과 사업에 대하여 연계·조정할 수 있는 기능 강화(24.5%)를 요구하고 있다. 이것이 가능하기 위해서는 중앙정부 부처별로 추진하는 지역혁신사업의 현행 추진방식을 직접적 통제방식에서 벗어나 지역 자율적인 추진방식으로 전환하는 한편, 정부권한의 지방이양, 중앙정부 역할 조정 등 구조적 개선조치가 이루어져야 한다. 이밖에는 지방자치단체의 관심과 협력강화(20.6%), 지역혁신협의회 심의결과와 정부예산 연계강화(18.6%), 지역혁신협의회의 인적구성 개선(18.6%)의 순으로 나타났다.¹²⁾ 대부분의 응답이 중앙정부나 지방자치단체로부터의 기능과 권한부여 등 시혜적인 조치를 요구하고 있으나 일부 전문가들은 대학총장 등 기관장 중심의 지역혁신협의회의 인적 구성의 재편을 요구하고 있어 향후 지역혁신협회 개선과제로 검토할 필요가 있다.

11) 국가균형발전위원회(2004:15)의 조사결과에 의하면, 지역혁신협의회의 주요 수행기능에 대해 지역혁신발전계획의 심의·자문기능(69.4%), 지역혁신발전시책의 발굴·추진(17.8%), 지역혁신발전시책 추진에 직접 참여 및 조정(10.5%)의 순으로 나타났다.

12) 국가균형발전위원회(2004:17)의 조사결과에 의하면, 지역혁신협의회가 제기능을 발휘하기 위해 보완 내지 추가해야 할 기능으로는 지역사업 우선순위 조정 및 심의(30.7%), 지역혁신분위기 확산(19.2%), 지역혁신주체들간의 교류와 협력촉진(18.0%), 지역혁신사업의 모니터링 및 평가(15.4%) 등으로 나타났다.

〈표 4-16〉 지역혁신협의회의 원활한 기능수행을 위한 개선요구 부문

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신협의회의 조정기능 강화	25	24.5
지방자치단체의 관심과 연계·협력 강화	21	20.6
지역혁신협의회의 인적구성 개선	19	18.6
지역혁신협의회 심의결과와 정부예산 연계강화	19	18.6
지역혁신협의회의 집행권한 강화	14	13.7
지역혁신협의회에 대한 중앙정부의 예산지원 강화	4	3.9
계	102	100.0

자료: 전문가 조사결과

3. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 운영의 문제점과 개선과제

1) 충남 지역혁신 거버넌스체계 운영의 문제점

지역혁신 추진기관 상호간에 연계와 협력이 제대로 이루어지지 못하고, 효율적인 운용이나 기능을 하지 못하는 이유는 지역혁신 거버넌스체계의 구성과 운영에 있어 여러 가지 문제가 있기 때문이다.

가장 큰 원인은 중앙정부 부처가 주도하는 현행 추진방식이라고 할 수 있다. 현재는 중앙정부 부처단위로 사업을 결정·추진·평가하고, 집행만을 지방자치단체나 지역사회가 부분적으로 담당하도록 하고 있다. 따라서 지방에서는 창의와 자율성을 발휘할 기회가 한정되어 있는 실정이다. 둘째, 부처할거주의(departmentalism)적인 추진체계이다. 중앙정부가 주도적으로 사업을 추진하는 경우에도 통합적인 조정체계 속에서 추진되는 것이 아니라 부처별로 개별적인 일정과 조직목적에 따라 사업을 선정·지원·평가하고 있어 대부분의 지역내 하부 기관과 조직은 부처의 정책을 수행하는데 치중하며, 지역의 통합적인 발전목표나 효과에 대해 관심을

두기 어려운 실정이다. 즉 NURI 사업의 선정 및 평가는 시·도와 인적자원부의 재정지원을 받는 RHRD에서 담당하고, RIS사업은 시·도와 지역혁신협의회가 다루는 추진체계로 되어 있다.

셋째, 지역단위 추진기관의 자율성과 역할 부족을 들 수 있다. 지역 단위에는 지방자치단체 뿐만 아니라 중앙정부의 소속 및 산하기관 등이 소재하여 지역혁신과 산업지원 활동을 하고 있다. 이들의 공통적인 특성은 정책 결정에 있어서 자율성이 없이 정해진 역할만을 단순 집행하고 있다는 점이다. 이렇게 되는 경우, 이들은 지역문제에 대한 관심을 갖기 어렵고, 지역적 차원에서 시너지 효과를 얻기 위해 다른 유관기관과의 연계와 협력관계를 유지하기 곤란하게 된다.

넷째, 지역 단위에는 통합성과 전문성을 지닌 핵심조직이 발달되어 있지 못하고, 다양한 이해집단의 참여와 협력을 효율적으로 도모할 수 있는 지역 네트워크 형성과 거버넌스 체계가 확립되어 있지 못하다. 이는 지역혁신정책의 추진 역사가 짧은데도 원인이 있으나 지역혁신과 경제발전을 추구하는데 있어 지역의 제도적 역량(institutional capacity)을 높이려는 특별한 노력이나 우선순위를 두지 않기 때문으로도 볼 수 있다. 영국은 신지역정책(new industrial policy)를 추진하는데 있어 구체적인 기술이나 산업의 육성보다는, 지역의 제도적 역량을 키우는데 우선 순위를 두어 지역발전 전담기구(RDA) 등을 육성·발전시키고 있다.

2) 충남 지역혁신 거버넌스체계의 개선과제

현재 지역단위로 중앙부처의 많은 소속 및 산하기관이 개별적으로 산업과 경제진흥정책을 추진하고 있으며, 지방자치단체에서 구축한 기관을 통하여 다양한 혁신사업과 기업지원 서비스를 제공하고 있다. 이들 지역혁신정책은 지역단위의 통합적인 목적과 전략에 따른 체계성을 갖추지 못하여 시너지 효과를 거두지 못하고 있다. 이러한 여건 속에서는 예산의 낭비와 비효율을 피하기 어렵게 된다.

가장 핵심적인 과제는 첫째, 지방자치단체를 비롯한 지역단위 조직의 자율성 제

고이다. 이는 중앙정부 권한의 지방이양과 분권화 실질적인 진전없이 곤란하다. 그동안 지방분권은 풀뿌리 민주주의 실현이라는 이념적 목표 속에서 전개되었으나, 실천은 중앙부처의 편의적 차원에서 개별사무 이양방식으로 이루어져 실질적인 효과가 크지 못했다. 지역내 경제 및 산업발전의 효율적인 추진의 차원에서 지방이 필요한 자율적인 권한과 함께 재정이양이 이루어져야 한다.

둘째, 중앙정부 주도와 부처할거주의에 입각한 지역혁신 추진체계와 사업추진 방식을 불식하고, 지역통합적인 추진이 가능한 거버넌스체계를 마련해야 한다.

셋째, 지역통합적인 발전을 도모하기 위해서는 이를 주도적으로 추진할 수 있는 전담기구를 설치하거나 현재 중심역할을 하는 추진기관의 기능을 강화해야 한다. 지역혁신을 위한 추진기관은 충남의 산업과 경제발전의 종합적인 전략과 계획을 수립하고, 시책을 종합적으로 조율 집행하는 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 현재 추진 중인 지역혁신시책과 사업의 예산배정 우선순위를 특정기술이나 산업의 육성이나 인력 양성위주에서 벗어나 지역의 제도적 역량을 높이는데 치중해야 한다.

넷째, 다양한 지역혁신 지원기관 상호간의 연계·조정이 효율적으로 이루어질 수 있는 네트워크와 협력체계를 갖추어야 한다. 중앙정부 부처와 관련기관들이 개별적으로 지역사업을 추진하는 경우, 엄청난 비효율과 예산 낭비를 막기 어렵다. 이를 방지하기 위해서는 분야별 지원기관과 조직간의 네트워크와 협력추진을 위한 거버넌스 체계를 만들어 운영토록 하는 방안이 필요하다.

CHAPTER 5

충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체계 개선방안

지역혁신(regional innovation)이란 지역내 경제주체들이 아이디어와 기술을 창출 또는 도입하여 기술개발, 생산, 디자인, 판매, 경영과정에 적용하여 경쟁력을 높이고, 생산성과 부가가치를 제고하도록 하는 집단적 노력과 과정을 의미한다. 지역혁신을 위해 구체적으로 추진하는 집단적 활동으로는 첫째, 대학과 연구소, 그리고 기업들로 하여금 새로운 지식과 기술을 창출하도록 하거나 새로운 기술을 도입하도록 하는 것, 둘째, 다양한 동종 및 이종의 관련산업간 연계와 협력을 촉진하는 네트워크 체계와 클러스터를 형성하도록 하는 것, 셋째, 이러한 활동을 촉진 또는 지원하는 시스템을 만드는 것이다.

지역혁신 거버넌스체계란 지역내 경제주체들의 혁신활동을 도와주는 지원시스템을 의미한다. 지원 시스템에서 중시하는 것은 경제 및 산업활동에 관한 법제도와 사회적 자본(social capital)으로 지칭되는 사회적 신뢰분위기와 문화 등 매우 광범위하고 다양하다. 이 가운데 특히 중요한 것은 지역혁신시책을 추진하고 개별적인 생산주체를 지원하는 기관의 구성과 이들의 운영체계인 거버넌스의 효율성 확보라 할 수 있다. 이 장에서는 충남의 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스 체계 운영의 개선방안을 마련하는데 중점을 두고 있다.

1. 충남 지역혁신 거버넌스체계 개선의 기본방향

1) 지역혁신 거버넌스체계 개선의 전제조건

(1) 중앙정부 권한의 지방이양과 지역 책임성 확보

지역혁신사업이 지역의 생산성을 증대하여 지역경제발전을 촉진하고 지역 내 기업과 주민에게 경제적 혜택을 주기 위해서는 현재와 같은 중앙정부 주도 방식에서 벗어나 지역 스스로 지역혁신사업 결정 및 집행에 대한 주도권 (initiatives)과 책임성(accountability)을 갖도록 해야 한다.

유럽 내 여타 국가에 비해 전통적으로 지방정부가 취약한 영국의 경우 1990년대 신지역정책(new regional policy)을 채택하면서 지역정책이 보다 지역 특성에 맞게 집행될 수 있도록 지역의 제도적 역량을 강화하는데 주안점을 두었다. 스코틀랜드와 웨일즈의 경우, 지역에 관련한 중앙정부의 권한을 지역의 문제와 잠재력을 가장 잘 파악할 수 있는 지방의회에 권한의 상당부분을 이양하였다. 권한 이양의 성격에 있어서 차이는 있었지만 경제발전의 권한과 책임을 이양받은 점에서는 공통적이다. 그리고 이들은 지역내 거버넌스체계 구축을 위한 정책을 시행했으며, 경제발전에 있어서 현저한 성과를 거둔 것으로 평가된다(Tomaney, 2005).

(2) 지역통합적 예산 지원·운용 및 재정적 분권화

재정은 지역 거버넌스에 관한 논의에 있어서 핵심적이다. 재정적인 분권화가 이루어지지 않은 상태에서의 지역거버넌스체계 운용은 오히려 비효율성과 재정운용상 낭비를 초래할 가능성이 높다(Tomaney, 2005). 따라서 지역거버넌스체제의 효율적인 운용을 위해서는 재정적인 분권화를 지향하되, 현재 정부에 의한 예산지원방식을 보다 지역통합방식으로 운용할 필요가 있다.

정부는 2004년 국가균형발전 특별회계를 신설·운용하는 등 기존의 산발적·개별적인 예산운용 및 집행방식에 있어서 획기적인 변화를 도모하였다. 따라서

지역개발정책의 안정적인 추진이 가능해졌다는 평가이지만, 중앙정부 부처별로 개별적인 예산 운용에 의한 문제점 개선이 여전히 필요한 것으로 지적되고 있다. 기획예산처는 「2004년도 국가균형발전사업 추진실적에 대한 종합평가결과」를 토대로 147개 균형발전사업 중 유사·중복성이 지적되어 왔던 56개 사업을 선정·통합하여 114개 사업으로 조정함으로써 재정투자의 효율성을 도모할 예정이다.¹⁾²⁾

<표 5-1> 국가균형발전특별회계 대상사업의 통합·개편

구 분	현 행	개편(2006년이후)
지역혁신계정사업 (11개 부처)	34개	27개
지역개발계정사업 (13개 부처)	113개	87개
계	147개	114개

자료: 기획예산처 보도자료(2005.8)

(3) 지역혁신 추진성과의 지속적인 평가와 지역 참여시스템 강화

현행 지역혁신사업의 추진성과에 대한 지속적인 모니터링(monitoring)과 지역적 평가·환류시스템을 갖추도록 해야 한다. 지역혁신사업은 궁극적으로 지역내 혁신 촉진과 경제발전에 목적을 두고 있으므로, 중앙정부 주도에 의한 평가 및 후속조치 마련보다는 사업 추진성과의 모니터링과 평가에 있어서 지역적 특성과 수요를 잘 아는 지역혁신주체들의 참여를 강화할 필요가 있다.

- 1) 통합의 원칙은 첫째, 동일한 정책목표를 갖고있는 사업은 하나의 사업으로 통합하여 최종 성과지향형 체제를 구축토록 한다. 둘째, 부처내 유사사업의 통합을 우선 추진하고, 부처간 유사사업은 부처간 연계 추진 및 공동지침 개발등을 통해 실질적인 통합효과를 창출토록 한다(기획예산처 보도자료, 2005.8.4일자).
- 2) 지역혁신계정사업의 경우, 지역기술혁신센터(TIC사업)와 지역협력연구센터(RRC사업)는 지역혁신센터(RIC)로 통합하고, 테크노파크와 지역산업진흥재단 등은 테크노파크를 중심으로 전체 지역기술혁신거점을 연계 추진토록 하고 있다. 그리고 지역혁신계정사업중 부처간 유사목적사업인 지역전략산업 진흥사업(산자부)과 지방대학혁신역량강화사업(교육부)은 부처간 공동추진단을 구성·운영하여 지역별 전략산업분과로 중점 지원하고 시설·장비의 공동활동, 연구결과 공유 등을 통해 재정투자효과를 극대화할 계획이다(기획예산처 보도자료, 2005.8.4일자).

2) 지역혁신 거버넌스체계 개선의 기본방향

(1) 지역혁신시책과 지역경제발전 효과간 연계성 강화

현행 지역혁신사업이 지역경제효과에 미칠 효과에 대해 전문가 및 기업체 대상의 조사결과는 반신반의하는 것으로 해석된다. 이러한 조사결과는 본 조사대상이 지역혁신협의회 위원 및 지역혁신시책의 지원·참여경험이 높다는 점을 감안한다면 현행 지역혁신사업에 대한 불신감 내지 우려의 표시로서 해석된다.

지역혁신사업의 성과가 아직 가시화되지 않아 사업 성패를 논할 단계는 아니지만, 지역혁신사업이 실질적인 지역발전효과로 직결될 수 있도록 사업추진의 중간단계에서 취할수 있는 개선방안을 강구토록 해야한다. 이를 위해서 현행 지역혁신 거버넌스체계를 보다 성과지향적·목적지향적으로 정비할 필요가 있다.

참여정부 출범이후, 지역내 협력적 거버넌스를 도모하기 위해 지역혁신협의회를 비롯해 지역연구회, Innovation Cafe, 지역기업협의회 등 다양한 협의기구를 설치·운영하고 있다. 그러나 지역혁신주체간의 협력·교류 및 거버넌스의 구현은 협의체 조직이나 기관의 인위적인 신설만으로 달성되는 것이 아니며, 오히려 협력 자체만을 강조하여 형식화될 우려가 높다.

<표 5-2> 지역혁신체제 구축관련 설치·운영중인 협의체

구분	설립목적(기능)	구성주체
지역혁신협의회	지역혁신주체들을 망라하는 대표적인 RIS 형성·기획 역할	대학, 연구소, 지자체, 기업 등
지역혁신연구회	지역혁신에 관한 연구중심의 자발적 모임	지역혁신 전문가 (교수, 연구원 등)
지역기업협의회	지역내 산업계 인사의 네트워킹 체제	대한상의지부, 중소기업 대표, 전략산업기업대표등
지역산학협력기구	신산학협력 추진을 위해 지역단위에서 상시적 민간 협력체 운영	광역시자체, 지방중기청, 테크노파크, 대한상의지부, 개별대학 산학협력기구 등
Innovation Cafe	산학연 혹은 기업간 교류 거점에 교류와 만남의 장 마련	중소기업진흥공단, 테크노파크, 산학연 참여자

(2) 사업 추진과정에서 지역 주도성과 통합성 강화

지역혁신정책은 내생적인 지역발전과 상향적인 접근방식을 기조로 하고 있다. 그러나 RIS, NURI사업 등 현행 지역혁신사업의 추진절차를 보면, 사업의 선정과정에서 지역혁신협의회의 심의에 의한 예비선정 등으로 지역의 특성 반영이 어느정도 고려되고는 있으나 여전히 중앙정부 부처가 주도적인 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 지역혁신사업이 소기의 정책효과를 달성하기 위해서는 사업 선정 과정이외에 사업추진 전 과정에서 지속적인 모니터링(monitring)과 평가(evaluation)가 이루어져야 한다. 이 경우, 지역적인 관점에서 성과 확산을 위한 노력과 접근이 강조되어야 한다. 지역혁신사업 자체가 중앙정부 소관부처가 당초 설정한 정책목적을 달성한다고 하더라도 실질적으로 지역혁신이나 지역발전으로 이어지지 못한다면 궁극적으로 성공한 사업이라고 보기 곤란하다.

(3) 지역혁신추진기구의 전략적·유연적 운영

지역혁신체제론은 단선적(linear) 혁신관이 아니라 상호작용적(interactive) 혁신관에 이론적 근거를 두고 있다. 이는 지역내 혁신의 창출·활용·확산은 연구개발 등 특정한 단계에서만 발생하는 것이 아니라 사업추진의 전 과정에서 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 지역혁신주체들의 개별적인 역량을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 지역혁신 거버넌스 역량(governance capacity)은 혁신주체들의 개별적인 전문능력(professional capacity)과 지역전반의 제도적 역량(institutional capacity)의 총화라 할 수 있다. 따라서 개별 혁신주체의 전문성 없이는 효율적인 거버넌스의 구축이 어렵고, 상호 협력시스템과 능력을 갖추지 않고는 지역혁신을 위한 제도적 역량을 구축할 수 없다.

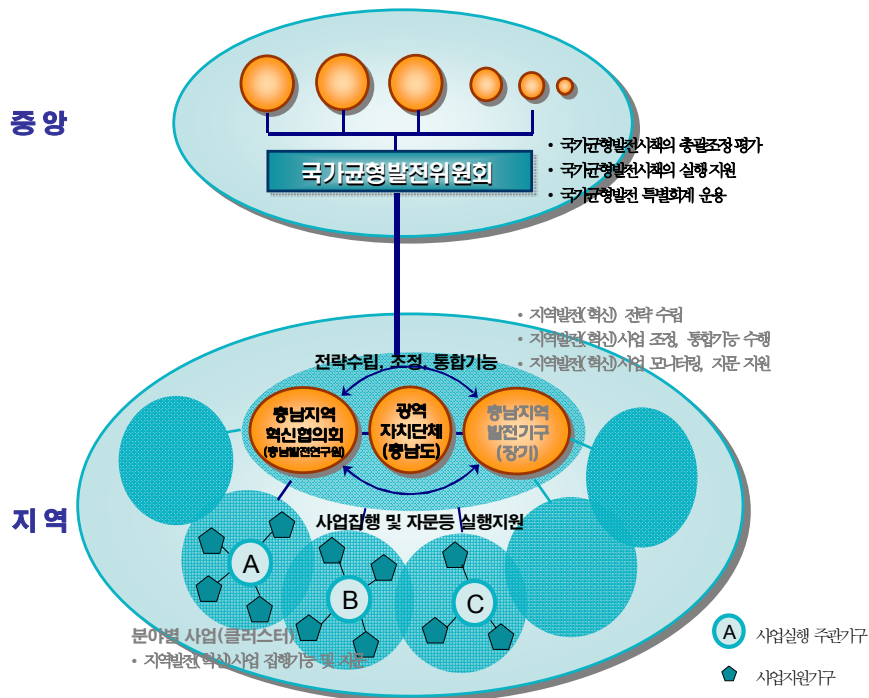
요크셔·험버지역과 새논지역 사례에서 제시하는 것처럼, EU의 지역혁신사업 추진에서는 지원기관 상호간의 협력 증진을 위해 사업의 추진과정별 다양한 협의 메카니즘을 작동하고 있다. 사업선정단계에서는 조정위원회(steering committee)를, 사업실행과정에서는 ‘지역혁신을 위한 파트너십(regional partnership for innovation)’ 형성과 전략위원회 등을 두어 지원조직 상호 간의 협력과 조정을 촉진하고 있다.

2. 충남의 지역혁신 거버넌스체계 개선방안

1) 지역혁신 거버넌스 주도기관의 기능 강화

(1) 지역혁신 거버넌스체계의 중심기관 역량 강화

충남의 지역혁신 거버넌스체계는 광역자치단체, 지역혁신협의회(사무국), 기업, 대학·연구소, 기업지원기관 등이 주요 혁신주체·기관들로 구성된다. 지역혁신 추진이 원활하게 수행되기 위해서는 다양한 기관 상호 간 협력·교류가 원활하게 이루어져야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 지역혁신 주도기관의 기능과 역량을 강화하여야 한다.



〈그림 5-1〉 충남 지역혁신 거버넌스체계 구상

현재의 지역혁신 거버넌스체계 하에서는 광역자치단체와 지역혁신협의회의 기능을 강화하여 지역혁신의 중심기관 역할을 수행토록해야 한다. 금번 전문가 조사에 따르면, 지역혁신 거버넌스체계의 효율성 증진을 위해서는 지방자치단체(32.7%)와 지역혁신협의회(30.0%)가 가장 핵심적인 역할을 해야 하는 것으로 나타났다. 그렇지 못한 경우는 전문성을 지닌 별도의 지역발전 전담기구의 설치가 필요한 것으로 나타났다.

광역자치단체가 주도기관의 역할을 하기 위해서는 광역자치단체 수준에서 부처별로 추진하는 사업을 자율적으로 조정과 통합할 수 있는 권한을 확대하여야 하며, 지역혁신을 연계하여 추진할 수 있는 지역종합발전계획과 전략을 수립, 집행할 수 있는 기능을 갖추어야 한다. 현재 충남은 지역종합발전계획과 전략 수립의 전문성을 갖춘 “지역발전연구원”에 지역혁신협의회 사무국을 설치·운영하고 있다. 단기적으로 광역자치단체는 “지역혁신협의회”와 “지역발전연구원(사무국)”을 활용하여 지역혁신사업이 지역단위에서 종합적으로 추진되도록 하는데 치중할 필요가 있다. 그리고 장기적으로 지역발전 전담기구(충남 지역발전기구)의 설치를 검토할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 향후 충남지역혁신 거버넌스체계 운용을 위해 주도적 역할수행기관

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지방자치단체	36	32.7
지역혁신협의회	33	30.0
별도의 지역발전 전담기구	15	13.6
중앙정부 부서	3	2.7
특별지방행정기관	2	1.8
기업	2	1.8
전략산업추진단	5	4.5
테크노파크	2	1.8
지역연구기관	3	2.7
대학	4	3.6
지역경제단체	3	2.7
시민단체	2	1.8
계	110	100.0

자료: 전문가 조사결과

(2) 지역혁신 거버넌스체계 운영의 효율성 확보와 공간적 범역

현재 지역혁신 거버넌스체계는 인위적인 행정구역 단위로 구성되어 있다. 이는 행정의 책임성과 관리의 능률 증대차원에서는 바람직한 측면도 있으나 기능적 연계를 중시하는 경제나 산업부문의 육성에는 효율적이지 못하다. 지역내 전문가도 현재의 행정구역단위 추진체계에 대하여 비판적 견해를 나타내고 있다. 효율적인 지역혁신 추진을 위해서 적합한 공간적 범역에 대해 단일 광역자치단체 수준보다는, 대전과 충남의 통합권역(34%)이 바람직하고, 장기적으로는 대전·충남·충북권을 통합하는 초광역권(20%)을 제시하였다. 아울러 구체적 실행의 하부단위로 2~3개 기초자치단체 통합권(22%)이 바람직한 것으로 보고 있다. 이와같은 조사결과는 향후 지역혁신 거버넌스체계의 개선에서 공간범역의 재설정 문제도 고려하여야 함을 시사하는 것이다.

〈표 5-4〉 효율적인 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 적합한 공간범역

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
권역(대전·충남·충북)	20	20.0
광역시·도 통합권(대전·충남)	34	34.0
단일 광역자치단체	13	13.0
2-3개 기초자치단체 통합권	22	22.0
단일 기초자치단체	11	11.0
계	100	100.0

자료: 전문가 조사결과

2) 지역혁신 추진기구 및 조직의 정비방안

(1) 중앙정부 지역실행조직의 정비

① 기본방향

지방분권이 본격적으로 추진되면 현행 지역발전에 관련된 중앙정부의 권한과

기능의 대폭적인 지방이양이 불가피하다. 특히 중앙정부의 지역발전관련 집행기능은 대부분 지방정부로 이양될 것으로 전망된다. 그러나 중앙정부 권한과 기능이 지방정부로 이양되더라도 중앙정부는 지역역신사업의 추진에 있어서 상당한 역할을 담당할 것이다. 이에따라 중앙부처의 지역실행조직(산하기관, 소속기관, 유사단체)간의 시책조정과 통합을 지원하기 위한 조직 및 체제 정비는 필요하다.

중앙정부의 지역실행조직 정비의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 지역실행조직이 수행하는 집행기능을 지방정부로 대폭 이양한 후 정비방안을 검토해야 한다. 둘째, 중앙정부 소관부처와 지역실행조직간의 내부적 분권화가 실현되어야 한다. 정부기능이 지역단위에서 자율적이고 효율적으로 추진될 수 있는 체제 구축을 선행해야 한다. 셋째, 정부기능의 재편과 조직내 분권화를 토대로 부처별, 기능별로 수행되던 지역발전사업의 추진방식을 지역단위의 통합적인 추진이 가능하도록 조직과 체제를 정비해야 한다.

② 중앙정부 지역실행조직의 정비대안

지역발전에 관한 중앙정부의 권한과 기능이 지방으로 이양된다 하더라도 상당기간 중앙정부는 지역발전에 관한 주요 기능을 수행하게 될 것이다. 중앙정부가 지역발전시책을 효율적으로 수행하기 위해서는 중앙정부의 지역실행조직간의 연계와 협력체제 구축 및 정비가 요구된다.

중앙정부 지역실행조직의 정비대안으로는 첫째, 지역내에 설치·운영되고 있는 중앙정부 지역실행조직(소속·산하·유관단체등)간의 상설협의체 구성 대안이다.

이는 현행 부처별 지역발전 추진체제를 그대로 유지하되, 지역단위 지역실행조직간 연계를 강화할 수 있도록 상설협의체를 구성하는 방안이다. 현재와 같이 중앙정부 소관부처(본부)에서 결정한 사항을 단순히 집행하는 기능만을 수행한다면 상설협의체를 통한 조정, 협력이 실질적으로 불가능하기 때문이다.

한편, 지역실행조직간 상설협의체를 구성하는 경우에도 이를 주도하는 조직의 지정이나 신설이 필요하다. 가능한 대안으로는 건설교통부 소속의 지방국토관리

청이나 산업자원부 소속의 지역단위 기업지원조직이 담당할 수 있다. 중앙정부 지역실행조직간 상설협의체 구성 대안은 기존 행정체계의 개편 없이 도입이 가능하고, 동일 조직내에서 다양한 시책과 사업을 지역특성에 맞게 조정·연계함으로써 지역 통합성을 극대화할 수 있다는 장점이 있다.

두 번째 대안은 지역단위로 지역발전통합청(government office of the regions)을 설치·운영하는 대안이다. 이는 정부기능의 지방이양 후에도 불가피하게 필요한 중앙부처의 시책과 사업을 지역단위에서 통합적으로 추진할 수 있도록 하는 제도이다. 지역발전통합청이 설립되는 경우, 지역협약 체결 및 예산지원창구 일원화가 가능하여 중앙정부와 지방정부간 정책조정과 협력을 촉진할 수 있다. 그러나 부처주의(departmentalism) 원리에 의하여 구성된 정부조직 속에서 여러 부서의 업무를 지방에서 총괄 추진하는 지역발전통합청을 구성하는 것은 현실적으로 장애가 많으며, 경험과 관행 부족으로 중앙의 여러 부처와의 협력적인 업무 처리가 제약을 받을 우려가 있다. 대표 사례로는 영국의 중앙정부 지역사무소(GOR)와 프랑스의 지역의 중앙정부대표부(regional prefect)의 설치·운영사례를 들 수 있다.³⁾ 그러나 지역발전통합청 설치 및 정비 대안은 중앙정부 기능의 지방이양을 대전제로 하지 않을 경우, 오히려 지역단위에서 중앙정부 기능을 강화시키는 부작용을 초래할 수 있다.⁴⁾

현행 특별지방행정기관은 관할 구역이 소관 부처별로 상이하여 통합시 문제를 초래할 것이 예상된다. 전문가 조사결과(2003)에 의하면, 지역발전통합청 설치의 바람직한 공간단위로 권역 단위가 44.7%로 가장 높게 나타났고, 광역시·도 통합단위 32.5%, 단일 광역자치단체 18.4%의 순으로 나타났다. 그러나 중앙정부 지

3) 일본의 경우도 지역단위 업무를 총괄하는 지방청 구상이 논의되고 있다.

4) 중앙정부 지역실행조직의 정비와 관련한 전문가 조사결과(2003)에 의하면, 현행 특별지방행정기관을 폐지하지는 응답이 전체의 약 2/3를 차지하며, 폐지 이후는 중앙 및 지방자치단체로 기능을 배분하자는 의견이 높게 나타났다. 이러한 조사결과는 현행 특별지방행정기관의 역할이 지방자치단체와 상당 부분 중복 내지는 불필요한 기관으로 간주하고 있음을 시사한다. 한편, 특별지방행정기관의 점진적인 폐지를 전제로 하고, 영국의 중앙정부 지역사무소(GOR) 모형을 본뜬 지역발전통합청의 설치구상에 대한 의견을 수렴하였다. 전문가 조사결과, 지역발전통합청의 설치에 대해 응답자의 46.9%가 반대, 46.2%가 찬성하는 것으로 나타났다(차미숙외, 2003:170).

역실행조직은 특별지방행정기관 이외에 산하기관, 유관단체 등이 많이 설치·운영되어 있으므로 동일 부서내에서 유사시책을 추진하는 기관의 통합·폐지 작업이 선행되어야 한다(차미숙외, 2003: 172).

〈표 5-5〉 중앙정부 지역실행조직의 정비·개선대안 비교

구 분	지역실행조직간 상설협의체	중앙정부 지역발전통합청
기관형태	협의기구(사무처)	행정조직(기획, 조정, 집행기구)
특성	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전과 관련있는 중앙정부 부처의 지역단위 조직 상호간 협력, 조정을 위한 협의체 구성 지역단위의 공동전략 수립 및 시책과 사업 조정, 연계, 통합 지역협의체 운영주도기관 지정(국토관리청, 지방중소기업청 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역발전관련부처의 지방조직을 총괄하는 지역발전통합청 구성, 운영 중앙정부 부처별 시책과 사업을 지역특성에 맞도록 통합, 조정 추진 지역발전에 관한 중앙정부정책과 지방정부 정책간 제휴, 협력의 주도적 역할 수행(지역발전협약 체결, 예산지원 창구일원화 등)
도입시 예상문제 및 제도조치	<ul style="list-style-type: none"> 상설협의기구의 의사결정에 대한 구속력이 부재시 단순 협의단체로 전략, 실효성 부족 우려 지역단위 조직이 지역내 여건에 따라 시책추진의 우선순위 조정 등 폭넓은 자율권 부여 선행필요 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 지역발전시책과 사업 추진에 있어 중앙 부처와의 업무분담, 조정곤란 분권화시대 지방정부의 자율권 제약 가능성 배제 및 지방정부와 협력체제 유지 사업기획·조정기능 강화로 전문인력 강화필요
사례국가	-	영국의 GOR(Government Office of the Region), 일본 지방청(지역발전부) 구상

(2) 광역자치단체의 기능 정비

① 필요성 및 기본방향

전문가 조사결과(2005)에 의하면, 현행 충남의 지역혁신체제 구축을 위해 주도적인 역할을 수행하는 추진기구(지역혁신 핵심기관)로 지방자치단체가 50.5%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 그리고 향후 충남 지역혁신 거버넌스체제의 효율적인 운용을 위해 주도적인 역할수행이 필요한 기관으로는 지방자치단체(32.7%)

가 지역혁신협의회(30.0%), 별도의 지역발전 전담기구 설치(13.6%) 보다 높게 나타났다.⁵⁾ 그러나 현재 정치권 등에서 논의되고 있는 지방행정계층체계 개편에 의하면, 광역자치단체의 역할 축소가 불가피한 것으로 논의되고 있어, 향후 경제·사회여건 변화에 부응하여 광역자치단체의 기능과 조직의 정비가 요구된다.

② 광역자치단체의 전략화와 조직·기능 정비방안

광역자치단체가 지역혁신 거버넌스체계에서 주도적인 역할을 수행하기 위해서는 기능 재조정(re-engineering)이 선결과제이다. 현재 광역자치단체는 종합적·일반적인 지방행정기관의 역할을 수행하고 있으나 광역자치단체가 지역혁신의 핵심기관이 되기 위해서는 광역자치단체의 역할을 광역적 사업추진 및 지역혁신·경제발전 업무에 치중하고, 기타 사회복지 행정기능은 기초자치단체로 이양하는 등 광역자치단체의 전략적 조직 정비 및 지방자치단체 행정계층간의 기능 재조정이 필요하다. 최근 지방행정계층의 개편이 정치권을 중심으로 논의가 한창이다. 그러나 지역혁신 및 발전이라는 측면에서 광역자치단체의 기능 및 조직 재정비가 검토될 필요가 있다.

(3) 지역혁신협의회의 기능 정비

① 필요성 및 기본방향

지역혁신협의회는 지역단위의 국가균형발전사업 주관기구로서, 국가균형발전 특별법 및 동법 시행령에 의거하여 지역혁신발전계획의 수립 심의 및 국가균형발전에 관한 협의·조정 업무를 수행하고 있다. 지역혁신협의회는 당초 지역혁신의 조정자, 혁신자, 촉진자, 중앙-지방의 중개자의 이념적인 기능 모형에 토대를 두었으나 조직화 및 운영 과정에서 당초의 기대에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 국가균형발전위원회(2004)에서 지역혁신협의회 위원을 대상으로

5) 2003년도에 실시한 전문가 조사에서도, 분권화시대 지역발전을 위한 거버넌스체계에서 핵심적인 역할을 수행하기에 바람직한 주체로 광역자치단체가 가장 높게 나타났다(차미숙외, 2003:182).

한 설문조사에서, 지역혁신협의회의 활동 및 기여도 평가에 대해 응답자의 약 30.7%가 부정적으로 응답한데서도 알수 있다. 이는 금번 조사(2005)에서도 유사하게 나타났다. 충남의 지역혁신협의회가 어떠한 기능을 중점적으로 수행하는가에 대해 “별로 수행하는 기능이 없다”는 응답이 전체의 28.9%로 가장 높게 나타났다. 반면, 향후 충남의 지역혁신 거버넌스체계를 주도할 기관으로서는 광역자치단체에 이어 높게 나타났다. 이와같은 응답결과는 지역혁신협의회가 지역혁신 주관기구로서 기능을 수행하기 위해서 현행 조직이나 기능의 정비가 필요함을 시사하는 것으로 이해된다.

② 지역혁신협의회의 조직·기능 정비방안

현재 충남 지역혁신협의회는 지역혁신사업의 선정 및 계획단계에서 심의기능을 수행하는데 치중해왔다. 그러나 지역혁신사업이 실행단계로 진전되면서 현재의 포괄적이고 종합적인 자문·심의기구 성격을 유지하는 것은 지역혁신협의회의 침체로 이어지기 쉽다. 즉 지역혁신사업이나 시책의 실행 추이에 부응하여 촉진·지원기구를 조직적으로 재정비하는 것은 지역혁신협의회의 활성화 및 지역혁신 촉진을 위해 매우 중요하다. 이를 위해 실행단계에서는 개별 지역혁신사업에 대해 실질적인 관심과 전문성을 가진 사업단(사업주체)을 중심으로 하되, 성과지향적으로 자문·모니터링하는 형태로 지역혁신협의회를 정비할 필요가 있다.

지역혁신 거버넌스의 주도기관으로서 지역혁신협의회 기능을 강화하기 위해서는, 조정기능 및 다양한 거버넌스 추진·지원기관간 연계·협력촉진기능의 강화가 요구된다. 현행 지역혁신협의회의 운영에 있어서 지역혁신을 창출·확산하는 역할을 수행해야 함에도 불구하고 위원들 각자가 속해있는 집단의 이익대변자 역할을 수행하는 등 문제점이 제기되고 있다. 지역혁신협의회가 지역내 이익집단의 이해관계를 대변할 경우 지역사회 전체의 폭넓은 공감대를 얻지 못하여 지역혁신 주관기구로서 역할수행을 기대하기 어려워질 수 있다. 이에 따라 지역혁신협의회의 개방성 및 교육·홍보활동 강화 등 다양한 차원에서 지역혁신협의회의 체질 개선을 도모할 필요가 있다. 그리고 지역혁신협의회가 일부 지역지도

층이나 대학교수 등에 국한되는 것을 방지하기 위해 협의회 운영과 활동, 예산집행 등 운영과정의 투명성과 대표성을 강화하기 위한 노력이 요구된다.

<표 5-6> EU의 지역혁신사업 추진기구 운영사례

<p>▶ 영국 요크셔·햄버지역 지역혁신추진기구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 추진주체: 혁신위원회, 사무국, 혁신사업추진단 - 추진단계별 혁신위원회의 조직 재정비 사례 <ul style="list-style-type: none"> · 1단계(1996-98년): 지역혁신전략 혁신위원회(RIS Innovation Board) 설치하여, 지역혁신사업에 대한 인식제고 및 전략 전반에 대한 합의형성 지원(지자체, 대학, 훈련기관 등 구성) · 2단계(1998-2000년): 실행중심의 위원회로 전환(단일조직→부문별 클러스터): 부문별 클러스터에따라 혁신분과위원회를 설치하되, 분과위원회와 전체위원회간 원활한 이동가능
<p>▶ 아일랜드 세논지역의 지역혁신추진기구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 추진주체: 조정위원회, 사무국, 실무그룹 - 추진단계별 조정위원회의 조직 재정비 사례 <ul style="list-style-type: none"> · 당초: 조정위원회 및 관리팀과 산하 분과위원회 구성 · 실행단계: 혁신을 위한 지역파트너십(regional partnership for innovation) 전환으로, 자문과 의사소통기능 강화(지역내 19개 기관 참여); 사업실행의 효율성 제고를 위해 핵심실무조직으로 전략위원회(strategic group) 설치 운영

(4) 충남 지역발전기구(CRDA)의 설치 검토

① 필요성과 기본방향

세계화·분권화에 대응하여 지역경쟁력 확보를 위해 해외의 많은 국가들은 지역단위로 경제발전을 전담하는 기구(RDA)를 별도로 설치·운영하고 있다. 특히 유럽의 국가들은 유럽연합의 지역개발기금 추진체계에 부합하는 한편, 지역개발 실행력 확보를 목적으로 전담기구를 설치·운영하고 있다.

분권화시대의 지역중심정책, 즉 자립적이고 내생적인 지역경제 및 산업 진흥을 위한 정책을 추진하기 위해 지역발전 전담기구의 필요성을 높게 인식하고 있다. 국내 전문가를 대상으로 한 조사(2003)에서 “지역단위에서 산업진흥 및 경제발전시책을 전략적으로 수립·집행할 지역발전 전담기구의 설치 필요성”에 대해 응답자의 67.2%가 필요하다고 응답하였다. 한편, 충청도내 전문가 조사(2005)에 의하면, 지역혁신 촉진을 위한 “별도의 전담기구 설치 필요성”에 대해 응답자의 77%가 필요하다고 응답하고 있다. 이와같은 응답결과는 광역자치단체, 지역혁신협의회를 비롯한 현행 지역단위 추진기구의 실효성에 대한 의구심의 표출인 반면, 다른 한편으로는 지역혁신을 전략적으로 전담할 추진기구의 운용 필요성을 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-7〉 지역발전 전담기구의 설치 필요성 (전문가 조사결과 비교)

(단위: 명, %)

구분	2003년 (전국대상)	2005년 (충남지역)
매우 필요하다	14.5%	36.0%
필요하다	52.7%	41.0%
그다지 필요하지 않다	26.0%	17.0%
전혀 필요없다	5.3%	3.0%
잘 모르겠다	1.5%	3.0%
합계	100.0%	100.0%

자료: 2003년도 전문가 조사(차미숙외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구)는 전국을 대상으로 한 반면, 2005년 조사는 금번 연구의 일환으로 행해진 결과임.

② 지역발전 전담기구의 설치 대안

지역발전 전담기구 설치의 기본방향과 원칙은 다음과 같다. 첫째, 지역발전 전담기구는 지역혁신 및 경제발전을 전략적으로 추진할 수 있는 시책과 전략 수립능력, 즉 기획능력을 갖추어야 한다. 둘째, 지역발전 전담기구는 내생적인 지역발전을 위한 지역자원 동원과 외부자본 및 기업유치 등 실행능력을 보유해야 한

다. 셋째, 지역내 다양한 이해당사자들의 자발적인 참여와 파트너십을 확보할 수 있어야 한다. 넷째, 조직운영에 있어서 창의성과 자율성을 갖추어야 한다.

지역발전 전담기구는 정형화된 요건을 갖고있지 않다. 정치·행정체제와 목적, 기능에 따라 다양한 연속선상에 있으며 선택의 문제이다. 지역발전 전담기구의 조직대안을 모색하기에 앞서, 지역발전 전담기구가 수행해야 할 역할과 설치목적에 대한 정립이 우선되어야 한다.

외국의 지역발전기구(RDA)들도 설립주체가 중앙정부, 지방정부, 민-관 파트너십 등 다양하고, 수행기능도 지역현안문제 해결형(Fire brigade 모형)에서부터 지역종합발전형(Nostradamus 모형)에 이르기까지 다양하다. 지역발전기구(RDA)의 설립 유형과 요구되는 기능은 한 국가 내에서도 시기별로 변화하므로 유연한 접근이 요구된다. 최근의 유럽내 지역발전기구 동향을 보면, 설립주체는 정부주도형에서 지역사회주도 내지는 민간형으로 이행하는 동시에 중앙-지방정부간 파트너십과 이해당사자의 참여 촉진을 위한 거버넌스를 중시하는 경향을 띤다. 그리고 수행기능 측면에서는 기업지원, 특정사업 추진 등 지역현안문제 해결형에서 점차 지역경제발전을 위한 종합적인 기능을 수행하는 형태로 이행하는 추세이다. 그러나 이러한 추세는 일반적인 경향이라기보다는 지역발전기구의 추진을 통해 나타난 문제점을 극복해나가는 하나의 과정으로 볼 수 있다.

여기서는 설립 주체에 따라 중앙 및 지방정부 등 행정기관 주도형에서부터 자율조직 등 대안의 설정이 가능하다. 그러나 시민사회단체 주도형은 이론적인 수준에서 제시한 것이며, 지역발전시책의 추진을 전담할 수 있는 체제 대안으로는 비현실성이 높은 것으로 간주하여 대안 검토에서 제외하였다.

충남 지역발전기구의 설치 대안으로는 첫째, 중앙정부 지역실행조직의 기능을 전환하여 지역발전 전담기구로 활용하는 대안이다. 이 대안은 실행력 측면에는 강점을 가지는 반면, 전략성, 파트너십, 자율적 운영 측면에서는 미흡하다는 단점을 지닌다. 현행 추진체계를 활용한다는 차원에서 현실적으로 활용가능한 대안이다.

둘째, 지방정부 주도로 지역발전 전담기구를 설치·운영하는 대안이다. 이 형태는 분권화시대 지방정부의 역량을 강화한다는 취지에서는 바람직하다. 그러나 지방정부 주도형의 경우, 지방정부 자체가 지역발전기구로 전환하는 대안과 지방정부 내 실행 기구를 별도로 두는 안이 있다. 지방정부 자체를 지역발전기구로 활용하는 경우, 현행 광역자치단체의 기능에서 지역산업 및 경제발전 기능만을 전략적으로 선별 추진토록 하고, 여타의 기능은 기초자치단체가 분담 수행하는 정책적인 분담형태를 취하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.⁶⁾ 그러나 지방행정 체계가 기초자치단체 중심의 단일계층으로 조정되는 경우, 기초자치단체의 공동 참여에 의한 특별행정조직형태를 택할 수 있다. 이태리의 에밀리아-로마냐 지역의 ERVET이 대표적인 사례이다. 이 대안은 지방정부의 권한이 미약한 상태에서 실효를 거두기 어려우므로 지방정부의 역량이 어느정도 확보된 여건 하에서나 바람직한 효과를 거둘 것으로 예상된다.

셋째, 민-관 협력 및 지역사회(민간) 주도형의 자율적인 지역발전 전담기구 설치 대안이다. 이 대안은 파트너십, 자율적 운영, 실행력 원칙 측면에서는 다른 조직 대안에 비해 상대적으로 바람직하다. 그러나 자율조직의 경험이 부족하고, 참여와 파트너십 여건이 성숙하지 않은 상태에서는 시행착오와 비효율성을 초래할 가능성이 크다. 따라서 지역발전 전담기구의 조직형태를 모색하기 위해서는 조직이 수행해야 할 구체적인 목표에 대한 규정을 우선 고려해야 한다.

민간주도형 지역발전 전담기구도 다양한 형태가 존재한다. 영국의 RDA와 벨기에의 GOM(RDA)은 민-관 공동출자의 공사형 조직이고, 폴란드와 체코 등 동유럽의 RDA는 민-관 공동출자의 민간회사형이다. 그러나 두 가지 형태의 공통적인 특성은 조직운영과 관리에 있어서 기업경영의 자율과 창의를 중시한다는 점이다. 민간주도형 지역거버넌스가 효율적으로 운영되기 위해서는 민-관 관계가 수직적, 규제적, 통제적 관계에서 상호협력 및 파트너십 관계로 전환되는 사

6) 전문가 조사결과, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축시 주도적인 역할을 담당할 주체로 광역자치단체가 39.5%로 가장 높게 나타났고, 이밖에 별도의 지역발전전담기구 27.5%, 민-관 자율협의기구 14.5%로 나타났다.

회적 여건의 성숙이 전제가 되어야 한다.

지역발전 전담기구는 지역경제발전을 전략적으로 촉진하기 위해 다음의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 7) 첫째, 지역경제 및 산업발전전략·계획을 수립·추진할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 둘째, 지역경제 및 산업육성을 위한 다양한 지원 및 서비스기능을 수행하고 다양한 시책을 연계·조정·통합하는 역할을 해야 한다. 셋째, 지역경제발전을 위해 경제정책과 인프라사업을 조정·통합할 수 있어야 한다.

〈표 5-8〉 지역발전 전담기구의 유형별 대안비교

구분	행정기관형			준자율조직형	자율조직형
	중앙정부주도	지방정부 주도		-	시민주도
	중앙정부 지방청형	광역정부형	자치단체 연합형	반관반민형 (민관파트너십)	시민단체형
조직 형태	중앙정부 및 지방조직 (소속기관)	광역정부내 공사형, 광역정부 산하기관 광역정부 (기능재조정)	자치단체연합 (출자기관)	중앙, 지방, 기업 노조, 주민대표 구성	시민단체, 지방정부 구성
장 단점	-중앙정부의 지역발전시책 효율증대 -지역 특성발전 도모한계 -지방분권화저해 (중앙집권강화 우려) -지역발전 책임소재 모호	-지방정부의 역량강화 -책임소재 명확 -중앙정부 지방 조직과 기능 조정 필요	-지역발전시책 추진시 우선순위 조정 마찰우려 -책임운영기관화 한계 -한시적 운영 및 특수목적수행형	-지역내 다양한 이해관계자참여 -기업가적 활동 과 전문인력 확보가능 -책임운영기관화 -지역발전의 전략적 추진 가능	-시민사회의 자율조직활용 -책임운영기관 화 한계 -지역발전시책 추진력 한계 -지방분권화 상당히 진전된 기반 필요
예시 기관	프랑스의 DATAR (지역실행조직)	이탈리아 ERVET, 일본의 지방정부 외곽기관	(광역도시연합)	영국의 RDA, 벨기에의 RDA(GOM)	-

7) 2003년도 전문가 조사에서는 지역발전 전담기구의 수행기능으로 지역발전 추진기관간의 조정 및 네트워크 관리기능(33.7%), 지역발전시책 및 사업기획기능(30.5%), 지역발전시책 및 사업추진을 위한 재정지원(16.9%)의 순으로 나타났다. 금번 전문가 조사에서는 지역혁신시책간 조정·중재기능(39.8%), 지역혁신시책의 발굴·기획기능(37.3%), 지역혁신시책의 집행기능(14.5%)의 순으로 응답하였다.

3. 충남의 지역혁신 거버넌스 역량 강화를 위한 추진과제

OECD국가들은 지역경쟁력 강화와 지역정책의 성공적인 집행을 위해서는 효과적인 거버넌스체제 구축이 주요 과제라는데 인식을 공유하고 있다. 그리고 효율적인 거버넌스체제의 구축을 위해서는 협력(cooperation), 경쟁과 계약(competition and contract), 역량 제고(capacity building)의 3C와 파트너십(partnership), 참여(participation), 생산성(productivity) 등 3P의 중요성을 강조하고 있다(차미숙, 2003:57).

충남도내 지역혁신 촉진을 위한 거버넌스체제의 구축은 단순히 조직의 신설이나 제도의 도입만으로 이루어지는 것은 아니다. 중앙정부 및 지방정부의 기능 재조정에서부터 기업, 대학 등 지역내 민간부문의 협력분위기 형성까지 다양한 노력의 동시적인 수행이 필수적이다.

좋은 거버넌스체제 구축을 위한 현안과제는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 기능의 지방이양 등 분권화의 추진을 위한 제도적 노력이 지속되어야 한다. 기존의 중앙정부 주도적 행정체도와 관행의 개선과 지역단위의 자율권 확보없이는 효율적인 지역거버넌스의 구축·운영은 불가능하기 때문이다. 둘째, 중앙정부는 정책추진에 있어서 지역단위를 목표로 하거나, 영향을 미치는 부문정책을 추진함에 있어서 지역통합적 접근을 취해야한다. 지역거버넌스의 본질적 기능의 하나는 다양한 부문별 노력과 투자를 공통의 지역발전 목표달성을 위해 연계·조정하는데 있다. 셋째, 중앙정부, 지역 및 지방정부 등 정부계층간 협력적인 거버넌스체제를 구축해야 한다. 분권화로 지방정부의 자율권이 커지더라도 중앙정부는 지역발전에 있어서 핵심적인 주체이자 파트너 역할을 수행해야 한다. 넷째, 민간부문과 시민의 참여 촉진 및 파트너십 강화할 수 있는 제도적 기반과 전문적 역량을 확보해야 한다. 지역발전시책과 사업 추진의 성과에 대한 지속적인 모니터링과 객관적인 평가를 통해 정책추진의 효율성을 제고하는 노력이 필요하다.

1) 분권형 거버넌스체계와 중앙정부 기능의 지역화

지역 거버넌스체계를 효율적으로 운용하기 위해서 가장 우선적으로 요구되는 과제는 현행 중앙집권 형 추진체계를 분권 형 시스템으로 전환해야 한다. 그동안 중앙정부 주도형 행정시스템이 강화되면서 지역단위의 특별지방행정기관, 산하 기관, 유관단체 등 중앙부서의 조직불리기 양상이 계속되어왔다. 이들 조직의 기능 중 상당부문은 지방자치단체에 이양하는 것이 바람직하므로, 이에 부합하도록 기능을 정비하고 유사조직을 통·폐합하는 노력이 선행되어야 한다.

둘째는 중앙정부 기능의 지방정부 및 지방조직으로의 분권화 촉진이다. 그동안 정부는 국가사무의 지방이양을 위해 지방이양추진위원회를 설치하여 추진해 왔지만 실질적인 이양실적은 매우 저조한 것으로 평가되고 있다. 그리고 기능이양 추진방식도 분권화와 지방자치의 취지와 매우 동떨어진 채로 이루어진 것으로 평가되고 있다. 과감하고 포괄적인 기능이양이 이루어질 수 있는 적극적인 노력이 요구된다. 참여정부의 선분권-후보완 원칙, 보완성의 원칙이 철저히 지켜질 수 있는 실천적 노력과 제도적 뒷받침이 요구된다. 이와 함께 분권화 체제 속에서 중앙정부 시책의 효율적 추진을 위해서는 지역단위에서 중앙정부 시책을 효율적 추진할 수 있는 체계와 제도를 갖추는 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 조치가 중앙정부시책을 지역단위로 차별화하고, 지역내에서 자율적으로 추진될 수 있는 제도와 조직기반을 갖추는 것이다. 중앙정부기능의 지역화 촉진을 위해서는 중앙정부 부처의 기능을 중앙정부의 지역실행조직으로 대폭 이양하는 내부적 기능이양과 분권화가 요구된다.

2) 중앙-지방정부간 정책적 파트너십 강화

분권화가 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙정부 업무의 일관된 추진을 보장하고, 중앙-지방과의 연계성 강화를 위한 제도 개선이 요구된다.

해외 국가들의 경우 분권화이후 중앙정부 업무의 효율적이고 일관된 추진을 담보하기 위한 제도 정비에 노력하고 있다. 중앙-지방정부간 거버넌스 역량강화와 협력체계 구축을 위한 계약계획제도(plan de contract), 협력계획제도(collaborative planning), 협약(negotiated contract) 등을 확대·추진하고 있다.

단일정부체제 하에서는 정부주도적 접근의 현실성을 감안하여, 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계 강화를 위한 시범 프로그램과 지원시책이 마련되어야 한다. 우리나라도 분권화의 진전에 대응하여 효율적인 지역 거버넌스체계를 구축하기 위해서는 중앙-지방간의 협력적인 관계를 구축하는 것이 주요 과제이다.

3) 지역내 협력적인 거버넌스 역량 강화

효과적인 지역 거버넌스체계의 구축을 위한 기본적인 요건은 지역의 거버넌스 역량기반 강화이다. 특히 지역산업 및 경제발전시책의 추진과 관련하여 지역거버넌스체계는 지역혁신체제와 동일한 역할, 구성요소, 기능을 수행한다. 지역혁신체제는 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 시민단체 등 지역내 혁신주체간의 활발한 상호협력과 공동학습을 통하여 지역의 산업생산체계, 과학기술체계, 기업지원체계를 효율적으로 접합시키고 인적자원개발, 정보통신 등 혁신기반을 확충하기 위한 제반활동과 이에 필요한 지원체제를 일컫는다.

지역혁신체제(RIS)는 인력양성 및 과학기술체계, 생산체계, 기업지원체계와 같은 핵심요소가 연계되는 가운데, 이들의 네트워크를 활성화시켜주는 시스템 연계기관, 기획·조정기관, 혁신인프라(교육·문화·물류 등) 등 다양한 요소로 구성된다. 이와 같은 지역적 혁신시스템은 첨단기술업체의 집중유치를 위한 물적여건의 조성이나 제도적 지원만으로 이루어지지 않는다. 대학, 공공기관, 기업의 복합적인 연계관계 속에서 시너지 효과를 높일 수 있도록 이해당사자를 이어주는 중개자 내지 네트워크 관리자(network manager)의 육성과 활용이 필수적이

다. 지역내 중앙정부와 지방자치단체, 대학 및 관련 지원단체 간의 협력과 조정은 특별한 노력 없이는 이루어지지 않는다.

충남도내 전문가 조사(2005)에서는 다양한 조치가 필요함을 보여주고 있다. 지역혁신 지원기관간의 바람직한 연계와 협력을 촉진하는 방안으로 가장 필요한 것이 전문적인 역량과 인력을 갖춘 지역발전 전담기구의 설치(41.2%)가 필요한 것으로 나타났다. 지역발전 전담기구는 지역경제 및 산업발전을 위한 종합적인 전략을 수립하고, 핵심적인 지역발전사업을 추진 또는 전략적으로 지원할 뿐만 아니라 다양한 사업을 연계·조정하는 통합적 기능을 수행하기 때문이다. 다음으로는 다양한 이해관계 집단이 참여하는 지역혁신협의회 운영의 활성화(23.5%), 지역혁신 촉진·지원기관간의 인력교류 활성화(16.7%) 등이 제시되었다.

〈표 5-9〉 지역내 혁신지원기관 간 바람직한 연계·협력 촉진방안

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신시책의 연계·조정 촉진을 위한 전담기구 설치	42	41.2
지역혁신협의회 운영의 활성화	24	23.5
지역혁신 촉진·지원기관간의 인력교류 활성화	17	16.7
지역내 협력사업에 대한 정부예산 인센티브제 강화	15	14.7
지역혁신포럼 등 지원기관간 교류기회 증대	3	2.9
기타	1	1.0
계	102	100.0

자료: 전문가 조사결과

CHAPTER 6

요약 및 정책 제언

1. 요약 및 결론

세계화와 분권화가 진전되면서 전 세계적으로 지역혁신(regional innovation)과 거버넌스(governance)가 국가 및 지역경쟁력 확보의 주요 과제로 논의되고 있다. 우리나라는 참여정부 출범이후, 국가균형발전 정책목표와 추진방식에 있어서 패러다임적 변화를 모색하고, 다양한 정책수단과 시책을 추진하고 있다.

이 연구는 충남도내 지역혁신사업의 추진실태와 거버넌스체계의 문제점을 도출하여 향후 충남지역의 혁신 촉진을 위한 개선방안을 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를위해 제1장에서는 연구목적과 방법을 제시했다. 이 연구의 수행을 위해 지역혁신분야의 전문가(지역혁신주체) 300명과 기업체 200개소를 대상으로 설문조사를 실시했다. 회수율은 전문가 33.3%, 기업체 14.0%로 기업체의 응답율이 상대적으로 저조하였다. 설문조사에서 제시된 지역혁신사업의 추진실태와 문제점, 추진성과 전망과 부진원인 분석, 추진체계의 효율성과 향후 개선방안 등은 실태분석과 개선책 마련의 기초적 보완자료로 활용하였다. 제2장, 제3장에서는 지역혁신 및 거버넌스체계에 대한 관련 이론 및 국내외 선행연구를 검토하여 이

론적·개념적인 토대를 설정하는 한편, 영국과 EU 등 해외의 지역혁신 거버넌스 운영사례와 시사점을 검토하였다.

제4장에서는 충남의 지역혁신사업 추진실태와 지역혁신 거버넌스체계의 운영실태를 분석하였다. 우선 충남 지역혁신사업의 추진실태 분석을 통해 발견된 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 지역혁신시책과 사업이 너무 다양하다는 점이다. 현재 중앙정부 10개 부처에서 추진하는 지역혁신사업 만도 34개에 이르고, 이외에 행정자치부의 신활력사업, 농산촌 RIS사업 등 지역혁신과 관련이 있는 사업이 개별적으로 추진되고 있어 지역 차원에서 매우 혼란스러움을 느끼고 있다. 둘째, 지역혁신사업의 유형별 예산배분을 보면 지역특성에 대한 고려없이 전국적으로 획일적인 우선순위에 의해 추진되고 있는 것으로 나타났다. 특히 신기술 개발과 관련한 인력 양성에 치중되어 있고, 지역현안이 되는 분야의 사업은 한정되어 있다. 셋째, 지역혁신사업의 성과전망이 그다지 높지 못했다는 점이다. 넷째, 지역혁신사업이 현재 기업이나 지역주민의 실질적인 경제활동과 직접적인 연관이 크지 않다는 점이다. 이러한 주장은 그동안의 지역혁신시책이 직접적인 지역경제 효과와 연결되기 어려운 미래성장동력 육성에 치중해왔고, 사업 수행방식도 개별적·산발적으로 추진되어 시너지 효과를 거두지 못했기 때문이다.

한편, 충남 지역혁신 거버넌스체계의 구성과 운영실태와 문제점을 분석하였다. 이들 분석을 통해 발견된 주요내용도 지역혁신사업의 추진실태 분석과 유사하다. 첫째, 지역혁신 추진기관이 과악하기조차 어려울 정도로 많다는 점이다. 지역혁신사업과 직결된 기관과 일반적으로 산업과 경제활동을 지원하는 유관을 합치면 개략 과악된 수자만 해도 60여개가 넘는다. 많은 기관과 조직이 설치되어 운영되는 경우, 광범위한 분야의 혁신을 지원할 수 있는 장점도 있으나 주어진 자원의 한계 내에서 종합적이고 체계적인 시책 추진이 어려워질 수 있다. 둘째, 다양한 조직과 기관이 상호보완, 연계와 협력이 가능한 시스템이 없이 개별적으로 운영되고 있다. 이렇게 되는 경우 다양한 시책과 사업의 시너지 효과를 올리지 못하고, 자원의 낭비와 비효율을 초래할 위험이 커지게 된다. 셋째, 지역혁신 추진을 위해 통합적인

기능을 하는 주도적인 조직과 기관이 분명치 않다. 지역내 지역혁신 추진체계가 산만하고 효율성을 갖추지 못하는 데는 다양한 구조적인 원인이 있다. 지역혁신 추진체계가 중앙정부 주도의 추진체제로 되어 있다. 지방에는 대부분 중앙정부부처 및 기관의 산하조직이나 기관이 설치되어 있고, 중앙정부 부처의 지원을 받는 체제로 되어 있다. 둘째는 부처할거주의식 추진체제이다. 대부분이 부처별로 사업 추진체계를 형성하고 이를 통해 시책을 추진하고 있다. 이렇게 되는 경우 지역적인 차원에서 창의와 선도, 자율적인 연계와 조정이 어려워진다. 셋째, 지역내 지역혁신을 위한 전반적인 제도적 역량(*institutional capacity*) 형성이 극히 미흡하다는 점이다. 지역의 제도적 역량은 효율적인 중심기관과 분야별 지원 상호간 연계와 협력을 가져올 수 있는 협력적 거버넌스 체계의 확립을 통하여 이루어지며, 이를 위해서는 정책적 지원이 필요한 실정이다.

제5장에서는 충남지역의 혁신 촉진을 위한 거버넌스체계 정비 및 개선방향과 개선대안을 제시하고 있다. 지역혁신체제의 개선은 중앙정부의 기능이양 및 분권화 등 선행조치 없이 개별적인 개선은 한계가 있을 수밖에 없다. 지역혁신거버넌스체제의 개선방안 마련을 위해 전제조건과 기본방향을 제시했다. 주요한 전제조건으로 지방분권의 확대, 지방조직의 자율권 확대, 중앙정부 예산지원방식의 개선과 통합적 재정운영체계 구축 등 중앙정부에 의하여 구조적으로 개선될 점을 지적했다.

한편, 충남 지역혁신사업 및 거버넌스체계 개선의 기본방향으로는 첫째, 지역혁신과 지역경제와의 통합성 증진이다. 즉 지역혁신을 지역전체의 산업과 경제발전의 틀 속에서 추진해야 한다는 점이다. 둘째, 사업추진과정에서 지역의 주도성과 통합적 접근의 강화이다. 향후 지역혁신사업은 지역의 자율에 의하여 지역발전 시너지를 높일 수 있는 방안으로 추진하여야 하고, 이를 위해서는 자율성 강화와 통합적 접근이 필수적이다. 셋째는 지역혁신사업의 효율적 추진을 위해 제도적 역량을 강화해야 한다는 것이다. 지역발전은 당위적인 목표나 전략수립, 그리고 재정적인 지원만으로 이루어질 수 없다. 이를 전략적으로 추진하고 효율적으로 관리할 수 있는 제도적 역량의 구축이 필수적이다.

이상의 기본방향 하에, 지역혁신 거버넌스체계의 정비 및 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 지역혁신 주도기관의 기능강화이다. 전문성과 관리능력을 겸비한 주도기관의 육성이 없이는 다양한 지역혁신시책과 사업을 조율하고 통합하여 지역발전 시너지 효과를 높일 수 없으며, 다양한 이해집단간 연계·조정·협력을 이끌어내기 어렵기 때문이다. 여기서는 광역자치단체의 기능 강화를 중심기관 육성의 대안으로 제시하고 있다. 이를 위해서는 정부의 지역혁신정책의 우선순위를 지역의 제도적 역량강화에 부여하는 정책전환이 요구된다. 다만, 새로운 거버넌스체계를 구축하는 경우 현재의 행정구역 단위 추진에 따른 한계를 극복하고 광역적인 거버넌스체계의 형성을 제안하였다.

둘째, 지역혁신의 효율적 집행을 위한 지역단위 추진기구의 정비이다. 지역단위 추진기구의 정비에는 지역단위 중앙정부기관, 광역자치단체 및 지역혁신협의회 기능정비 대안과 충남 지역발전 전담기구의 설치 대안을 제시하고 있다. 여기서 주요 핵심은 지역혁신이 지역 주도로 이루어지고 지역단위에서 통합적으로 추진될 수 있도록 하는 시스템을 만드는데 주력하고 있다.

셋째, 지역단위 추진기관과 조직간 협력과 연계를 위한 거버넌스의 역량강화 방안이다. 여기에서는 분권화를 통한 지역자율성 증대, 정부계층간 및 지역간 협력 및 파트너십 강화방안이 제시되었다. 아울러 지역혁신 지원기관 상호간의 협력뿐만 아니라 산~학~관~연 및 주민등 지역혁신주체가 공동으로 참여하는 협력적인 거버넌스의 육성방안을 제시했다.

2. 정책 제언

지역혁신은 국가와 지역 발전의 새로운 활력과 동인을 찾기 위한 필수적인 전략이다. 지역혁신이 성공하기 위해서는 지역내 다양한 주체들의 자율적인 참여와 협력이 필수적이다. 그러나 우리나라의 경우 지역혁신은 정부주도로 추진되고 있기 때문에 지역주도의 통합적 접근이 이루어지기에는 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다.

지역혁신사업의 추진과 거버넌스체계의 개선에 있어서도 단계적인 접근이 필요할 것으로 판단된다. 우선은 중앙정부와 부처별 추진의 불가피성을 인정하고 어느 정도까지 지역 자율과 통합적 접근이 가능한지 현실적인 목표와 전략을 수립할 필요가 있다. 처음부터 광역자치단체의 지역혁신과 발전기능을 강화하거나 전담기구 설치를 추진하기보다는 현재 지역혁신협의회의 사무국 기능을 수행하는 지역발전 연구기관을 충남 지역혁신의 네트워크 매니저(network manager)로 활용하여 지역발전시책과 지역혁신사업간 연계와 조정을 도모하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<그림 6-1> 충남 지역혁신 거버넌스체계의 정비 및 개선방안

현행 지역혁신사업 추진방식		통합적 지역혁신사업 추진방식
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중앙정부 부처별 개별적 사업추진 및 지원기관 설립, 산발적 운영 - 지역경제 발전보다는 중앙정부 부처별 사업 우선추진 - 특정부문 및 지역발전과 괴리된 미래성장동력 육성사업 추진 치중 ◦ 지역혁신 핵심조직(광역자치단체, 지역혁신협의회)의 조정·통합기능 미흡 ◦ 지역혁신 지원기관간 협력 및 네트워크 미흡 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역혁신 핵심조직의 기능 강화 - 광역자치단체: 혁신부서 통합기능 강화 - 지역혁신협의회: 사업조정 및 지역혁신 실행 및 지원조직간 네트워크 강화, 지역혁신사업-지역발전계획간 연계강화 (사무국의 전문성 및 네트워크 매니저 실행능력 기능 강화) ◦ 지역혁신 지원기관간 다원적인 협력 거버넌스 내실화 및 운영 활성화 - 장기적으로 충남지역발전기구 설립검토

아울러 정부의 제도적 혁신이나 정책의 변화가 없이도 지역혁신을 지역단위에서 활성화시킬 수 있는 전략적 방안을 모색할 필요가 있다. 첫째는 향후 지역혁신사업의 선정·추진에 있어 제조업과 산업 일변도에서 벗어나, 농축산업의 생산과 부가가치를 높일 수 있는 지역혁신사업으로 확대, 그리고 지역주민의 경제와 소득에 직결된 관광, 숙박, 음식 등 실생활 위주의 지역혁신사업을 발굴·확대하는 방안의 모색이 요구된다. 현재의 지역혁신은 대학 등 공급자 위주의 사업

을 추진하고 있으나, 앞으로는 기업과 농어민, 소상공인 등 생산자 즉 수요자 위주로 지역혁신활동을 지원하는데 우선순위를 둘 필요가 있다. 생산자 집단의 포럼과 네트워크를 형성하여 대학과 전문기관간 연계를 촉구하는 것이다.

마지막으로 지역혁신의 주도적 역할을 하는 지방자치단체의 행정 관행과 인식의 전환에 치중해야 한다. 기존 법규 준수의 소극적 행정수행 자세에서 벗어나 기업경영적 성과주의의 행정관행과 문화를 형성할 필요가 있다. 특히 지방행정실무를 담당하는 공무원의 경우에는 기업경영적 태도와 통합적 역량을 갖출 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있다. 중앙정부 부처와 지역내 해당부서의 벽을 넘어 지역발전의 시너지 효과증진 차원에서 다양한 사업을 연계·조정하여 추진하는 지역통합적인 능력을 키워나가는 노력이 선행되어야, 다양한 지원조직과 기관의 실질적인 협력의 형성이 이루어질 수 있기 때문이다.

3. 연구의 한계와 향후 과제

이 연구에서는 지역혁신사업의 추진실태와 거버넌스 체계의 효율성 분석을 위해 지역내 전문가와 기업체를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그러나 조사대상 전문가 집단은 현재 지역혁신사업에 직·간접적으로 연관되어 있는 경우가 많아 조사결과의 편향성을 배제하는데 다소 한계가 있는 것으로 나타났다. 기업체 조사의 경우는 대부분의 기업체들이 지역혁신사업에 대한 인식이 부족하고 관심이 없어 회수율이 저조하여 응답결과를 일반화하는데 한계가 있다. 따라서 조사 결과의 해석에 각별한 주의가 요망된다. 다만, 기업체 조사결과가 전문가 조사결과와 유사한 경향치를 보이는 것은 시사하는 바가 큰 것으로 판단된다. 이 연구는 충남지역을 대상으로 지역혁신사업과 거버넌스체계 평가에 대한 연구의 시작에 불과하다. 충남 지역혁신사업의 성과를 높이고, 효율적인 지역거버넌스 체계를 운영하기 위해서는 개별 사업분야에 대한 심층적인 실태조사와 객관적인 분석이 요구된다.

참고 문헌

- 강황선·최병대. 2001. 서울시정의 로컬거버넌스 도입방안. 서울시정개발연구원.
- 건설교통부. 2001. 지역발전협약제도: 실천모형 정립방안.
- 국가균형발전위원회. 2003. 지역균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회. 2004. 지역혁신협의회 활성화방안.
- 국가균형발전위원회. 2004. 세계의 지역혁신체제.
- 국가균형발전위원회. 2004. 국가균형발전사업의 지역내 추진체계 구축연구.
- 김용웅, 차미숙, 강현수. 2003. 지역발전론. 한울아카데미.
- 김용웅. 2003. “지역중심의 분권형 국토발전체제 구축방안.” 월간국토 통권257호. 94~103면.
- 김용웅외. 1995. 지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구. 국토개발연구원.
- 김형기. 2001. “지방분권과 대안적 지역경제발전 모델.” 이정식·김용웅(엮음). 세계화와 지역발전. 한울아카데미. 504~540면.
- 박양호·이원섭. 2000. 지역개발 투자협약제도 도입방안. 국토연구원.
- 박우서. 2001. “지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축.” 이정식·김용웅(엮음). 세계화와 지역발전. 한울아카데미. 431~474면.
- 박형서외. 2002. 외국 강유역에 있어서 자율적 파트너십 활용에 관한 연구. 국토연구원.
- 산업연구원·충남전략산업기획단. 2004. 21세기 충남산업의 발전전략과 과제.
- 삼성경제연구원. 2004. 지역경제 활성화사업의 평가.
- 서태성. 2002. “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안.” 월간국토 통권 252호(10월호). 20~27면.
- 유럽지역연구회(엮음). 2003. 유럽의 지역발전정책. 한울아카데미.
- 이병수·김일태. 2001. “지방정부와 NGO간의 로컬거버넌스 형성조건에 관한 연구.” 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 2호. 27~41면.
- 정준호외. 2004. 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스. 산업연구원.
- 조명래. 2001. “NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구.” 지역사회개발연구 제

- 26집 2호, 275~301면.
- 차미숙. 2001. "영국의 지역발전추진 전담기구: 설립배경과 역할." 월간국토 통권 233호(3월호). 60~68면.
- _____. 2002. "지역거버넌스와 영국의 지역계획 수립실제." 월간국토 통권 252호(10월호). 49~60면.
- _____. 2003. "세계화시대 OECD국가의 지역개발정책 동향과 시사점." *OECD FOCUS*. vol.5 no.2. 외교통상부·대외경제정책연구원. 51~59면.
- _____. 2003. "영국의 지역거버넌스체제 구조와 운영." 「유럽의 지역발전정책」 유럽지역정책 연구회(편). 한울아카데미.
- _____. 2003. "지역발전시책의 효율적 추진을 위한 지역거버넌스체제 구축방안." 국토연구원·충북개발연구원 공동위크숍 발표자료. 1~21면.
- _____. 2003. "지역발전을 위한 특별지방행정기관의 연계·조정방향." 월간국토 통권 260호(6월호). 국토연구원.
- 차미숙, 박형서, 정윤희. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체제 구축 및 운용방안. 국토연구원.
- 충남지역혁신협의회. 2005. 충남 지역혁신사업의 추진성과와 과제.
- 최영출. 2002. "거버넌스 이론과 지역발전전략." 월간국토 통권 252호(10월호). 6~19면.
- 한국법제발전연구원. 2003. 지역균형발전: 그 실천적 방안과 법·제도.

- Alden, J. and P.Boland. 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspectives*. London: Jessica Kingley Publishers.
- Antonio Vazquez-Barquerero, 1992, "Local development initiatives under incipient regional autonomy: The Spanish experience in the eighties", in Goracchino Garofoli ed., *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot: Avebury, pp.165-183.
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2001. "Improving Public Service Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy." *Public Administration*. vol.79, no.4. pp.915~932.
- Armstrong, H. and Taylor, J. 2000. *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers.
- Arnoud Lagendijk, 1999, "Innovative Forms of Regional structural Policy in Europe: the Role of Dominant Concepts and Knowledge Flows" in Manfred M. Fischer(eds.) *Innovation, Networks and Localities*. Springer.
- Balchin, P. Ludek Sykora and Gregory Bull. 1999. *Regional Policy and Planning in Europe*. New York: Routledge.
- Braczyk, Hans-Joachim, P.Cooke and M.Heidenreich. 1998. *Regional Innovation Systems: the role of governances in a globalized world*. UCL Press.

- Cabinet Office. 2000. *Reaching Out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*.
<http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/regions>.
- Campbell, T. 2001. "Innovation and Risk-Taking: Urban Governance in Latin America." in Allen J. Scott(ed.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.
- Caninet Office. 2000. *Reaching out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*.
 A Performance and Innovation Report.
- Cooke, P. 1996. "Policy Networks, Innovation Networks and Regional Policy: A Review of the Literature and an Example from South Wales." in Heinelt, H. and R.Smith(ed.), *Policy Network and European Structural Funds*. Avebury.
- Cooke, P., P.Boekholt and F. Todtling. 2000. *The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness*. London and New York: Pion.
- Cynthia Hewitt de Alcântara, 1998, "Uses and abuses of the concept of governance" in eds. by Makinson, D. et. al. *International Social Science Journal: Governance*. Blackwell Publishers Ltd for UNESCO. pp.105-113.
- Danson, M., Hill, S. and Lloyd, G. 1997. *Regional Governance and Economic Development*. European Research in Regional Science 7. London: Pion.
- DETR. 1999. *Planning Policy Guidance Note 11: Regional Planning* (Public consultation draft).
- Donnelly, K. and McQuail, P. 1996. *Regional Government in England*. London:The Constitution Unit.
- DTLR. 2002. *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*.
- EURADA. 1999. *Creation, Development and Management of RDAs*. EURADA.
- Fairbrass, Jenny and Jordan, Andrew. 2001. "Multi-level Environmental Governance." In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Finn Ørstavik, Svein Olav Nås, 1998, "Institutional mapping of the Norwegian national system of innovation", STEP working Paper A-01
- Fuller, C. Bennet, R. and Ramsden, M. 2002. The Economic Development Role of English RDAs: the need for greater discretionary power. *Regional Studies*. vol.36, no.4, pp.421-443.
- Gains, F. 2001. "Multi-Level Governance and Partnership: New Steps Agencies." In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Gordon, M. 2001. "New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space." *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.25,

no.4, pp.804-829.

- Governance and Civil Service Reform: A Regional Program, <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find23.htm>.
- Groenendijk, Nico. 2001. "Multi-Level Governance, network governance, and fiscal federalism theory. In paper of Conference entitled 'Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives' The University of Sheffield.
- Gualini, E. 2001. "Multi-Level Governance and the institutionalisation of the European Policy Space: Reflections on the Reform of State-Local Relationships in Regional policy in Italy." In paper of Conference entitled 'Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives' The University of Sheffield.
- Haliker, H., Danson, M. 2001. "Regional Policy in Transition: A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark." *European Planning Studies*. vol.9, no.3.
- Haliker, H., M. Danson and C. Damborg. 1998. *Regional Development Agencies in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers
- Heinelt, H. 1996. "Multi-level governance in the European Union and the Structural Funds." in Heinelt, H. and R. Smith(ed.). *Policy Networks and European Structural Funds*. Aldershot Avebury. pp.9-25.
- Hennings, G and K. R. Kunzmann. 1999. "Priority to local economic development: industrial restructuring and local development responses in the Ruhr area - the case of Dortmund" in Stöhr, Walter B. ed., *Global challenge and local response: Initiative for economic regeneration in Contemporary Europe*. New York: Mansell Publishing Ltd. pp.199-223
- Henton, D. 2001. "Lessons from Silicon Valley: Governance in a Global City-Region." in Allen J. Scott(ed.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.
- Herschel, T. and Newman, Peter. 2001. "New City-Regional Governance in London: Redefining the Relationship between City and Region." In paper of Conference entitled 'Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives' The University of Sheffield.
- Hix, S. 1998. "The Study of European Union II: The New Governance Agenda and Its Rival." *Journal of European Public Policy*. vol.5. no.1.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management For All Seasons?." *Public Administration*. vol.69. pp.3~19.
- Hooghes, L. and Marks, Gary. 2001. "Types of Multi-Level Governance: What? Where? Why?." In paper of Conference entitled 'Multi-Level Governance: Interdisciplinary

- Perspectives*」 The University of Sheffield.
- http://tutcnared.net/egovernment/m1-admin_db/data/non/non22.htm
- <http://www.channeltunnel.co.uk/>
- <http://www.eurotunnel.co.uk>
- Jessop, B. 1992. "Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation." in A.J.Scott and M.J.Storper(ed.). *Pathways to Regionalism and Industrial Development*. London: Routledge. pp.43-65.
- _____. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*. vol.155. pp.29-46.
- _____. 2000. "Governance Failure." in G.Stoker(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press.
- _____. 2001. "Multi-Level Governance and/or Meta-Governance." In paper of Conference entitled 「*Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*」 The University of Sheffield.
- Johannisson, B., 1990, "The Nordic Perspective: Self-reliant Local Development in Four Scandinavian Countries" in Walter B. Stöhr(ed.), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. The United Nations University. pp.57~89.
- Johansson, Hans and Bjork, Peder. 2001. "Multi-Level Governance for Improved Public Services in Sweden: The actor-dimension of co-ordination." In paper of Conference entitled 「*Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*」 The University of Sheffield.
- Kettl, D.F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government." *Public Administration Review*. November/December 2000. vol.60. no.6. pp.488~497.
- Kim, Y.W. and Lee G.Y. 1995. *Globalization and Regional Development in Southeast Asia and Pacific Rim*. Korea Research Institute for Human Settlements.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R. 2000. "Partnership Synergy: A Practical Framework for studying and strengthening the collaborative advantage." *The Milbank Quarterly*. vol.79. no.2
- Leach, R and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. Palgrave.
- MacKintosh, M. 1992. *Partnership: Issues of Policy and Negotiation*. Local Economy. vol.7. pp.210-224.
- Mamadou Dia. 1996. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. The

- World Bank. Washington.D.C.
- Maskell, P., 1996, "Learning in the Village Economy of Denmark: The Role of Institutions and Policy in Sustaining Competitiveness". *DRUID working paper*. No.6.
- Mike Danson & Geoff Whittam, 1999, "Clustering, Innovations and Trust: The Essentials of a Clustering Strategy for Scotland" in Manfred M. Fisher(eds.). *Innovation, Networks and Localities*. Springer.
- Norman, C & R. W. Vickerman, 1997, "local and regional implication of trans-european transport networks: the channel Tunnel Rail link". *EPA*. vol.31.
- OECD, 2003, "Urban Governance and Metropolitan Co-ordination". *Territorial Review: Helsinki, Finland*. pp.193-220
- _____. 1997. *Managing Across Levels of Government*. Paris.
- Pezzini, M. 2001. "Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions: Metropolitan Regions in s Global Contaxt." <http://www.oecd.org>.
- Pierre, J & B. Guy Peters, 2000, "Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance". *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press. pp.28-49
- _____. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St.Martin's Press.
- Reaching out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*. A Performance and Innovation Report.
- Regional Coordination Unit. 2003. *Go! London*:ODPM.
- Regional Development Agencies Act 1998. <http://www.gov.uk/acts/acts1998/19980045.htm>.
- Reiner, Jaakson, 2000, "Super-national spatial planning of the Baltic Sea region and competing narratives". *European Planning Studies*. vol.8. pp.565-579.
- Rhodes, R.A.W. 1990. Policy Networks: a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. vol.2. pp.293-317.
- _____. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rosenau, James. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics." in idem and Czempiel(ed.). *Governance without Government*. pp.1-29.
- _____. 2001. "Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emergent Epoch." In paper of Conference entitled 'Multi-Level Governance: Interdisiplinary Perspectives' The University of Sheffield.
- Sandford, M., 2002. *Inclusiveness of Regional Chambers*, London: ODPM.
- Schmitz, H. 2001. "Local Governance and Conflict Management: Reflections on a Brazilian Cluster." in Allen J. Scott(ed.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.

- Sloat, Amanda. 2001. "Multi-Level Governance: An Actor-oriented Approach. In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Stephenson, R. and Jenny Poxon. 2001. "Regional Strategy Making and the New Structure and Processes for Regional Governance." *Local Government Studies*. vol.27. no.1(Spring 2001). pp.109-124.
- Stevens, Robert. 2001. "The 'Place' of Multi-Level Governance? Formulating The Policy Agenda for Regional Development in Two European Sub-Regions (West Flanders and Western England). In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Stoker, G. 1999. *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- _____. 2001. "Governance by Lottery? New Labour's Strategy for Reforming Local and Devolved Public Institutions in Britain. In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Tassilo Herrschel and Peter Newman, 2000, "New Regions in England and Germany: An examination of the interaction of constitutional structure, Formal Regions and Informal Institutions". *Urban Studies*. vol.37. no.7. pp.1185-1202.
- Tomaney, J. 2001. "The new Governance of London: A case of post-democracy?." *City*. vol.5. no.2.
- Tomaney, J. 2005. "The Governance of Regional Policy in the UK." 지역혁신 국제박람회 발표논문. 2005. 10.5~10.7.
- The new Governance of London: A case of post-democracy?." *City*. vol.5. no.2.
- Vigar, G. P.Healey, A.Hull and S.Davoudi. 2000. *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain: An Institutional analysis*. New York: St.Martin's Press.
- Wannop, U. and Gordone E.Cherry. 1994. "The development of regional planning in the United Kingdom." *Planning Perspectives* 9. pp.29-60.
- Wayenberg, Ellen. 2001. "Multi-level Governance and Partnership." In paper of Conference entitled 「Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives」 The University of Sheffield.
- Webb, D. and C.Collis. 2000. "Regional Development Agencies and the 'New Regionalism' in England." in M. Danson. Debates and Surveys. *Regional Studies*. vol.34. no.9. pp.857-873.
- William L.Miller, M. Dickson and Gerry Stoker. 2000. *Models of Local Governance*. Palgrave.
- World Bank. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*
- Yuill, D.(ed.). 1982. *Regional Development Agencies in Europe*. England: Gower Publishing Company.

부 록

1. 설문 조사표

- ☞ 충청남도내 전문가 대상 조사표
- ☞ 충청남도내 기업체 대상 조사표

2. 설문조사 분석내용

- ☞ 충청남도내 전문가 설문조사 분석내용
- ☞ 충청남도내 기업체 설문조사 분석내용

■

■

■

■

■

부록 1: 설문 조사표

충남의 지역혁신 거버넌스 운용실태와 개선방안 (충남도내 전문가 · 지역혁신주체 대상)

안녕하십니까?

충남발전연구원은 충남지역의 경쟁력과 발전에 관련된 제반 정책을 연구하는 지역연구기관입니다. 본 연구는 충남도내 지역혁신시책의 추진실태와 문제점을 파악하여, 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 구축을 위한 개선방안 도출을 목적으로 하고 있습니다. 바쁘시겠지만 본 조사의 취지를 이해하시어 응답을 부탁드립니다. 본 조사의 결과는 통계법의 규정에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 이외에는 사용되지 않습니다. 감사합니다.

2005년 11월

충남발전연구원장

문의처

☞ 문의처: 국토연구원 차미숙 책임연구원, 충남발전연구원 강영주 책임연구원
☎ 042-820-1175 Fax: 042-820-1179 e-mail: yongju_k@odi.re.kr
☎ 02-2100-2465 Fax: 02-2100-8873 e-mail: mscha@krihs.re.kr
☞ 화송용 봉투나 팩스를 이용하여 11월15일까지 보내주시면 감사하겠습니다.

■ 응답자 일반현황

1. 귀하의 주요 직업(소속)은?

- ① 중앙정부 공무원(소속 · 산하기관 종사자 포함)
- ② 지방자치단체 공무원(소속 · 산하기관 종사자 포함)
- ③ 교수 · 연구기관 종사자
- ④ 기업체 종사자
- ⑤ 지역경제 · 사회단체 관계자
- ⑥ 기 타()

2. 귀하는 충남지역혁신협의회의 구성원이십니까?

- ① 예
- ② 아니오

- ① 예 ② 아니오

● 사업명(시책명): _____

● 참여 형태: _____

4. 중앙정부가 현재 지원·추진중인 지역혁신사업이 충남도의 지역경제에 미치는 실질적인 효과 내지 기여도에 대한 귀하의 의견은?

지역경제효과 지역혁신사업(주관부처)	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	낮은 편이다 ③	매우 낮다 ④	잘 모르겠다 ⑤
RIS사업 (산업자원부)					
NURI사업 (교육인적자원부)					
RIC사업(RRC+TIC통합) (과학기술부)					
창업보육사업 (산업자원부)					

지역경제효과 지역혁신사업(주관부처)	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	낮은 편이다 ③	매우 낮다 ④	잘 모르겠다 ⑤
RIS사업 (산업자원부)					
NURI사업 (교육인적자원부)					
RIC사업(RRC+TIC통합) (과학기술부)					
창업보육사업 (산업자원부)					

5. 지역혁신사업의 추진에 따른 실질적인 지역경제효과 내지 기여도가 낮다고 생각하신다면, 가장 큰 요인은? (아래 항목중에서 각기 1개만 골라 적어주세요)

5-1. 단기적 차원(향후 3년 이내): _____

5-2. 중·장기적 차원(향후 4년 이후): _____

항목	① 지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡 ② 지역혁신사업간의 연계·조정 미흡 ③ 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡 ④ 지역혁신사업의 예산지원규모 미흡 ⑤ 지역혁신사업의 전담추진기구 부재 ⑥ 지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡 ⑦ 기타()
----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. 충남의 지역경제 발전을 위해, 향후 지역혁신사업을 지원·추진하는 경우에 역점을 두어야 할 분야는?

- | | |
|-------------|-------------|
| ① 인력개발·양성 | ② 연구개발(R&D) |
| ③ 기술이전·상용화 | ④ 창업 지원 |
| ⑤ 영업·마케팅 지원 | ⑥ 기타() |

7. 지역혁신사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지역내 혁신촉진·지원 기관간의 협력·연계가 중요합니다. 충남의 지역혁신시책 추진에 있어서 현행 지역내 관련기관간의 협력·연계 수준은?

지역혁신 관련기관 \ 현재 협력·연계수준	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	보통이다 ③	낮은 편이다 ④	매우 낮다 ⑤
(1)지방자치단체~중앙정부(소속 산하기관)					
(2)지방자치단체~대학, 연구기관					
(3)지방자치단체~기업					
(4)지방자치단체~지역경제·시민단체					
(5)기업~대학, 연구기관					
(6)기업~지역경제단체					
(7)기업~기업지원 서비스업체					

8. 충남의 지역혁신체제 구축을 위해 긴밀한 연계·협력이 요구되는 관계는?

- ① 지방자치단체 - 중앙정부(소속·산하기관) ② 지방자치단체 - 대학 및 연구기관
- ③ 지방자치단체 - 기업 ④ 지방자치단체 - 지역경제단체
- ⑤ 지방자치단체 - 지역사회·시민단체 ⑥ 기업 - 대학 및 연구기관
- ⑦ 기업 - 지역경제단체 ⑧ 기업 - 지역사회·시민단체
- ⑨ 기업-자원서비스업체 ⑩ 기타()

9. 충남의 지역혁신체제 구축을 위해 현재 주도적인 기능을 수행하는 기관 (지역혁신 핵심기관)은?

- ① 중앙정부(소속·산하기관 포함) ② 지방자치단체
- ③ 대학 ④ 전략산업추진단
- ⑤ 지역연구기관 ⑥ 테크노파크
- ⑦ 지역혁신협의회 ⑧ 기업
- ⑨ 기타()

10. 중앙정부가 지원·추진중인 지역혁신사업과 지역내 경제발전시책간의 상호연계와 조정 여부는?

- ① 잘 연계·조정되고 있다 ② 그런대로 연계·조정되는 편이다
- ③ 별로 연계·조정되지 않고있다 ④ 거의 연계·조정되지 않고 있다
- ⑤ 잘 모르겠다

11. 귀 지역내에서 지역혁신사업 추진체계의 효율적인 운용 여부는?

- ① 매우 효율적이다 ② 다소 효율적인 편이다
- ③ 다소 중복적이고 비효율적인 편이다 ④ 매우 비효율적이다
- ⑤ 잘 모르겠다

- ① 중앙정부 관련부처의 지역사무소(지역통합발전청) 통합 설치·운영
- ② 중앙정부 관련부처와 지방자치단체간 상설협의체 설치·운영
- ③ 지역혁신 촉진·지원기관으로 구성된 지역단위 민·관 상설협의체 설치·운영
- ④ 지역혁신 촉진·지원기관간 연계·조정을 담당할 지역발전 전담기구의 설치·운영
- ⑤ 기타()

12. 충남도 내에서 지역혁신 촉진을 위한 별도의 전담기구를 설치·운영할 필요성은?

① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다

③ 그다지 필요하지 않다 ④ 전혀 필요하지 않다

⑤ 잘 모르겠다

12-1. (① ②에 응답하신 분만) 지역혁신 촉진을 위한 별도의 전담기구를 설치·운용한다면, 지역혁신의 성공적인 수행을 위해 갖춰야 할 주요 기능은?

① 지역혁신시책의 발굴·기획 기능 ② 지역혁신시책간 조정·중개 기능
③ 지역혁신시책의 집행 기능 ④ 지역혁신시책의 정보지원 기능
⑤ 기타()

13. 귀 지역내에서 지역혁신협의회는 현재 어떤 기능을 중점적으로 수행하고 있습니까?

- ① 지역혁신시책 심의·조정 및 전략 도출(coordinator)
- ② 지역혁신주체간 교류와 협력 주도(facilitator)
- ③ 지역사회의 혁신분위기 확산(innovator)
- ④ 지방과 중앙의 원활한 중개역할(bridge)
- ⑤ 별로 수행하는 기능이 없다
- ⑥ 기타()

14. 귀 지역내에서 지역혁신협의회가 제 기능을 수행하기 위해서, 가장 개선이 요구되는 부문은?

- ① 지역혁신협의회의 조정기능 강화
- ② 지역혁신협의회의 집행권한 부여
- ③ 지역혁신협의회의 인적구성 개선
- ④ 지방자치단체의 관심과 협력 강화
- ⑤ 지역혁신협의회 심의결과와 정부예산 연계강화
- ⑥ 지역혁신협의회와 사무국간 관계 개선
- ⑦ 지역혁신협의회에 대한 중앙정부의 예산지원 강화
- ⑧ 기타()

■ 충남의 지역혁신 거버넌스 운용의 효율화를 위한 개선방안

15. 충남지역의 발전을 위한 지역혁신 거버넌스체계를 운용하기 위해서, 누가 주도적인 역할을 담당하는 것이 바람직할 것으로 생각하십니까?

- ① 중앙정부 부서 ② 특별지방행정기관 ③ 지방자치단체
- ④ 지역혁신협의회 ⑤ 기업 ⑥ 전략산업추진단
- ⑦ 테크노파크 ⑧ 지역연구기관 ⑨ 대학
- ⑩ 지역경제단체 ⑪ 시민단체 ⑫ 별도의 지역발전전담기구
- ⑬ 기타()

16. 충남지역의 발전을 위해 지역혁신 거버넌스체계를 운용하고자 할 경우, 규모의 경제성 측면에서 효율성을 도모하기에 가장 적합한 공간적 범역은?

- ① 권역(예시: 대전·충남·충북) ② 광역시·도 통합권(예시: 대전·충남)
- ③ 단일 광역자치단체 ④ 2~3개 기초자치단체 통합권
- ⑤ 단일 기초자치단체 ⑥ 기타()

17. 충남도내 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 운용과 지역내 협력분위기 조성을 위해서 지역내 혁신촉진·지원기관 간의 바람직한 연계·협력 촉진방안은?

- ① 지역혁신시책의 연계·조정 촉진을 위한 전담기구 설치
- ② 지역혁신 촉진·지원기관간의 인력교류 활성화
- ③ 지역내 협력사업에 대한 정부예산 인센티브제 강화
- ④ 지역혁신협의회 운영의 활성화
- ⑤ 지역혁신포럼 등 지원기관간 교류기회 증대
- ⑥ 기타 ()

18. 충남도내 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 운용 및 지역내 협력분위기 조성 관련하여 고견이 있으시면 제시해 주십시오. 소중한 기초자료로 활용하겠습니다.

♡ 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다 ♡

♡ 조사표 회송은 팩스(042-820-1179)를 이용하셔도 됩니다 ♡

충남의 지역혁신 거버넌스 운용실태와 개선방안 (충남도내 기업체 대상)

안녕하십니까?

충남발전연구원은 충남지역의 경쟁력과 발전에 관련된 제반 정책을 연구하는 지역연구기관입니다. 본 연구는 충남도내 기업체를 대상으로 기업혁신 활동의 추진 실태와 특성을 파악하여 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 구축을 위한 개선방안 도출을 목적으로 하고 있습니다. 바쁘시겠지만 본 조사의 취지를 이해하시어 응답을 부탁드립니다. 본 조사의 결과는 통계법의 규정에 따라 비밀이 보장되며 연구 목적 이외에는 사용되지 않습니다. 감사합니다.

2005년 11월

충 남 발 전 연 구 원 장

문의처

☞ 문의처: 국토연구원 차미숙 책임연구원 충남발전연구원 강영주 책임연구원

☎ 042-820-1175 Fax: 042-820-1179 e-mail: yongju_k@cdi.re.kr

☎ 02-2100-2465 Fax: 02-2100-8873 e-mail: mscha@krihs.re.kr

☞ 회송용 봉투나 팩스를 이용하여 11월15일까지 보내주시면 감사하겠습니다.

■ 기업체의 일반현황

1. 귀사의 설립년도는? _____년(예: 1988년)

2. 귀사의 주요 생산품은? (구체적으로) _____

• 생산품의 형태는? ① 최종재·완성품 ② 중간재·부품 ③ 기초소재·원자재

3. 귀사의 종사자수? 총 _____명 (연구개발직: _____명)

기업체의 혁신활동 유형과 네트워크

4. 혁신을 “기업경영에 실제적으로 도움이 되는 제반 활동”으로 정의할 경우, 귀사가 중점을 두어 수행해온 혁신활동 유형은?

- ① 제품관련 혁신(예: 신제품 개발, 기존제품 개선)
- ② 생산공정 혁신(예: 자동화, JIT체제 도입 등)
- ③ 판매 및 마케팅 혁신(예: 해외시장 개척, 영업조직 혁신 등)
- ④ 인력양성·개발 혁신(예: 인력개발 등)
- ⑤ 경영 혁신(예: 자금조달, 노무, 기업조직 등) ⑥ 기타()

5. 귀사의 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위해, 지역내 지원기관 및 동종업체와 맺고 있는 교류(협력) 수준은?

교류(협력)수준	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	보통 이다 ③	낮은 편이다 ④	매우 낮다 ⑤
지역혁신 관련기관					
(1) 중앙정부 소속·산하기관					
(2) 지방자치단체 및 소속·산하기관					
(3) 동종 기업체					
(4) 대학 및 연구기관					
(5) 지역경제단체(지역상공회의소 등)					
(6) 지역사회·시민단체					
(7) 법률·회계등 지원서비스업체					

6. 귀사가 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위해서, 가장 교류·협력이 필요한 지역내 지원기관은?

- ① 중앙정부 소속·산하기관 ② 지방자치단체 및 소속·산하기관
- ③ 지역경제단체(상공회의소 등) ④ 지역사회단체(시민 환경단체 등)
- ⑤ 지역금융기관 ⑥ 대학 및 연구기관
- ⑦ 법률·회계등 서비스지원업체 ⑧ 중소기업 지원기관
- ⑨ 기타()

7. 귀사가 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위해서, 지역내 지원기관으로 부터는 주로 어떠한 분야에서 도움을 받거나 협력을 받고 계십니까?

- | | |
|---------------|----------------|
| ① 공동 연구·기술개발 | ② 인력개발·교육 |
| ③ 공동 생산·상용화 | ④ 공동 마케팅 |
| ⑤ 전문적 자문 | ⑥ 공동포럼 개최 |
| ⑦ 별로 도움되지 않는다 | ⑦ 기타() |

8. 귀사가 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위하여, 지역내 기업체로 부터는 주로 어떠한 분야에서 도움을 받거나 협력을 하고 계십니까?

- | | |
|----------------|---------------|
| ① 연구·기술개발 | ② 인력개발·교육 |
| ③ 생산시설 공동이용 | ④ 마케팅 및 판매 |
| ⑤ 기술자문 지원 | ⑥ 전혀 교류하지 않는다 |
| ⑦ 기타() | |

9. 귀사의 혁신활동을 촉진·확산시키기 위해서, 향후 실질적인 지원이나 도움이 가장 필요한 분야는?

- | | |
|----------------|----------------|
| ① 연구·기술개발 | ② 인력개발 및 양성 |
| ③ 기술이전·상용화 | ④ 창업정보 및 절차 자문 |
| ⑤ 영업·마케팅 서비스 | ⑥ 법률·회계 서비스 |
| ⑦ 자금조달·지원 | ⑧ 없다 |
| ⑨ 기타() | |

■ 기업체의 지역혁신사업 인식·활용 실태와 평가

10. 귀하는 정부가 현재 지원·추진하는 지역혁신사업(혹은 시책)에 대해서 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다 ② 이름만 아는 정도다 ③ 전혀 들어본 적 없다

11. 귀사는 정부가 지원·추진하는 지역혁신사업(예: RIS사업 NURI사업 RIC사업 지역전략산업 등)과 관련하여 지원을 받으시거나 직접 참여하신 적이 있으십니까?

① 예

② 아니오

11-1. (①에 응답하신 분만) 지원받거나 참여경험이 있는 경우, 해당 사업명과 지원받은 형태를 구체적으로 기술해주시시오.

- 사업명(시책명): _____
- 실질적으로 지원받은 점: _____

12. 정부는 지역혁신사업의 추진을 통해 내생적인 지역발전을 도모하고자 합니다. 귀하는 다음의 지역혁신사업이 충남의 지역경제에 미치는 실질적인 효과 내지 기여도에 대해서 어떻게 생각하십니까?

【단기적 전망(향후 3년이내)】

지역경제효과 주요 지역혁신사업	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	낮은 편이다 ③	매우 낮다 ④	잘 모르겠다 ⑤
RIS사업 (산업자원부)					
NURI사업 (교육인적자원부)					
RIC사업(RRC+TIC통합) (과학기술부)					
창업보육사업 (산업자원부)					

【중·장기적 전망(향후 4년이후)】

지역경제효과 주요 지역혁신사업	매우 높다 ①	높은 편이다 ②	낮은 편이다 ③	매우 낮다 ④	잘 모르겠다 ⑤
RIS사업 (산업자원부)					
NURI사업 (교육인적자원부)					
RIC사업(RRC+TIC통합) (과학기술부)					
창업보육사업 (산업자원부)					

13. 지역혁신사업의 추진에 따른 실질적인 지역경제효과 내지 기여도가 낮다고 생각하신다면 가장 큰 요인은? (아래 항목중에서 각기 1개만 골라 적어주세요)

13-1. 단기적 차원(향후 3년 이내): _____

13-2. 중·장기적 차원(향후 4년 이후): _____

항목	① 지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡 ② 지역혁신사업간의 연계·조정 미흡 ③ 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡 ④ 지역혁신사업의 예산지원규모 미흡 ⑤ 지역혁신사업의 전담추진기구 부재 ⑥ 지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡 ⑦ 기타()
----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

14. 충남도내 기업의 혁신활동 촉진 및 지역혁신사업이나 관련 조직의 효율적인 운용과 관련하여 고견이 있으시면 제시해 주십시오. 소중한 기초자료로 활용하겠습니다.

♡ 조사표 회송은 팩스(042-820-1179)를 이용하셔도 됩니다 ♡

바쁘신 중에도 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다.
소정의 답례품을 우송할 예정이오니 연락처 기입을 부탁드립니다.

응답자 일반 현황	성명	
	업체명	
	연락처 (전화)	
	주소	(우편번호) (주소)

_____님 귀하

귀사의 번창과 건승을 기원합니다.

기업 운영하시느라 바쁘신 중에도 불구하고
시간을 내시어 조사표에 응답·회신해주셔서
진심으로 감사드립니다.

귀하께서 보내주신 의견은
저희가 수행하는 연구와
충남지역 발전을 위한 귀중한 기초자료로
활용하겠습니다.

추워지는 날씨에
건강에 더욱 유의하시길 바랍니다.
감사합니다.

2005. 11.

충남발전연구원
지역혁신 거버넌스 연구팀

부록 2: 설문조사 분석내용 (충남도내 전문가 대상)

1. 조사 개요

1) 조사 목적

- 충남도내 지역혁신시책의 추진실태와 문제점을 파악하여, 지역혁신 거버넌스 체계의 효율적인 구축을 위한 개선방안 도출

2) 조사방법 및 기간

- 조사방법 : 우편 및 팩스조사
- 조사기간 : 2005년 10월 ~ 2005년 11월

3) 조사대상 및 절차

- 조사대상 : 충남지역혁신협의회 위원, 지역혁신 포럼(사) 회원, 지역전략산업 추진단 관련 교수 및 연구기관 종사자 등
- 조사절차 : 조사대상목록(주소록 작성, 도청에서 제공 협조) → 조사표 작성 및 보완 → 조사표 발송 → 통계분석 및 정리

4) 주요조사내용

- 일반현황: 직업, 지역혁신협의회 구성원 여부, 지역혁신시책 참여여부
- 지역혁신사업 추진실태 평가: 지역혁신시책의 지역경제 효과(단기, 중장기), 향후 지역혁신시책 역점분야, 지역경제 기여도 저조요인, 지역혁신사업의 지역내 연계·조정 및 운용의 효율성 평가
- 지역혁신사업 추진체계 평가: 현행 지역혁신시책 추진기관간 연계·협력수준, 지역혁신 촉진을 위한 별도 전담기구 설치 필요성 및 수행기능, 지역혁신협의회 중점기능 및 개선, 지역혁신촉진의 주도적 기관 및 연계·협력방안

2. 조사 분석내용

1) 조사대상의 일반적 사항

(1) 조사표 배포 · 회수현황

충남도내 지역혁신정책의 추진실태와 문제점을 파악하여, 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 구축을 위한 개선방안 도출을 위해 도내 전문가 및 지역혁신주체를 대상으로 조사하였다. 주요 조사대상은 지역혁신협의회, (사)지역혁신가 포럼, 지역전략산업 추진단(기계분과, 소재분과, 전장분과, 환경·공조분과, 디스플레이·모듈·부품소재·생산장비·연구개발·인력양성·대외협력 사업단)에 참여하고 있는 대학 교수·연구원·지자체 공무원 등이다.¹⁾ <부표 1-1>은 조사표의 배포 · 회수 현황이다.

〈부표 1-1〉 조사표 배포 및 회수현황

(단위:명, %)			
조사 대상	배포 부수	회수 부수	회수율
계	300	100	33.3

(2) 조사대상의 직업분포 현황

조사에 응답한 전문가 및 지역혁신주체의 직업별 분포는 다음과 같다.

〈부표 1-2〉 조사대상의 직업(소속)

(단위: 명, %)		
구분	빈도	비율
중앙정부 공무원(소속, 산하기관 종사자 포함)	2	2.0
지방자치단체 공무원(소속, 산하기관 종사자 포함)	15	15.0
교수·연구기관 종사자	68	68.0
기업체 종사자	4	4.0
지역경제·사회단체 종사자	7	7.0
기타	4	4.0
계	100	100.0

1) 본 조사는 충남도내 지역혁신정책의 추진평가와 개선방안을 수립하기 위한 목적인 점을 감안하여, 충남도내 지역혁신정책에 직·간접적으로 연관성을 갖는 전문가를 대상으로 하였다.

교수·연구기관 종사자 68명(68.0%), 지방자치단체 공무원 15명(15.0%), 지역경제·사회단체 종사자 7명(7.0%), 기업체 종사자 4명(4.0%), 기타 4명(4.0%), 중앙정부 공무원 2명(2.0%)으로 나타났다.

(3) 지역혁신협의회 구성원 여부

조사에 응답한 전문가 및 지역혁신주체의 70%가 충남지역혁신협의회 위원이며, 30%는 충남지역혁신협회의회의 구성원이 아닌 것으로 나타났다. 충남지역혁신협의회 위원이 총 132명중 70명(53.0%)이 응답한 것으로서, 조사응답 촉구 전화 및 지역혁신협의회 위원의 높은 관심도를 반영하는 것으로 해석된다.

〈부표 1-3〉 조사대상의 지역혁신협의회 구성원 여부

(단위: 명, %)		
구분	빈도	비율
지역혁신협의회 구성원이다	70	70.0
지역혁신협의회 구성원이 아니다	30	30.0
계	100	100.0

(4) 지역혁신시책 참여·지원경험 여부

조사에 응답한 전문가 및 지역혁신주체에 대해 RIS사업, NURI사업, 지역전략산업 등 정부가 지원·추진중인 지역혁신시책이나 사업과 관련하여 지원을 받거나 참여한 경험여부를 설문하였다. 조사결과, 응답자의 47.0%는 “받은 경험이 있다”, 그리고 53.0%는 “받은 경험이 없다”고 나타났다. 지원받거나 참여하는 유형은 동 사업의 주관기관 내지 협력기관으로 참여하는 형태와 RIS·NURI사업 선정시 심의·평가위원으로 참여한 것으로 나타났다.

〈부표 1-4〉 조사대상의 지역혁신시책(사업) 참여·지원 경험여부

(단위: 명, %)		
구분	빈도	비율
(지역혁신시책이나 사업) 지원받거나 참여한 적이 있다	47	47.0
(지역혁신시책이나 사업) 지원받거나 참여한 적이 없다	53	53.0
계	100	100.0

2) 충남의 지역혁신사업 추진현황과 추진체계 평가

(1) 지역혁신사업의 지역경제효과와 저조요인

중앙정부가 지원·추진중인 지역혁신사업에 대한 평가 차원에서, 이들 지역혁신사업 유형별로 충남도의 지역경제에 미치는 실질적인 효과와 기여도를 설문하였다. 향후 3년 이내 지역혁신사업의 실질적인 지역경제효과 전망에 대해 응답자의 48%가 긍정적으로 응답하였다. 사업 유형별로는 RIS사업(57.6%), 창업보육사업(49.5%), RIC사업(44.4%), NURI사업(40.4%)의 순으로 나타났다. 그리고 향후 4년 이후 중장기 전망에 대해서는 응답자의 57.8%가 긍정적으로 응답하였다. 사업 유형별로는 RIS사업(68.6%), 창업보육사업(56.6%), RIC사업(55.5%), NURI사업(50.6%)의 순으로 나타났다. 이들 응답결과를 보면, 시간적인 측면을 고려할때 전반적으로 사업의 지역경제효과는 높아질 것으로 보며, 사업 유형에 따른 지역경제효과도 일관될 것으로 전망하고 있다. 특히 NURI사업의 경우, 지역경제에 미치는 실질적인 효과에 대해 “매우 낮다”는 응답이 RIS, RIC등과 비교하여 약 1.5배 이상이나 높게 나타나고 있음은 사업내용 및 추진방식 등에 있어서 수정·보완이 시급함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

〈부표 1-5〉 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 3년 이내 단기적 전망)

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	10 (10.1)	47 (47.5)	27 (27.3)	3 (3.0)	12 (12.1)	99 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	7 (7.1)	33 (33.3)	44 (44.4)	8 (8.1)	7 (7.1)	99 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	4 (4.0)	40 (40.4)	33 (33.3)	4 (4.0)	18 (18.2)	99 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	7 (7.1)	42 (42.4)	33 (33.3)	7 (7.1)	10 (10.1)	99 (100.0)
계	28 (7.1)	162 (40.9)	137 (34.6)	22 (5.6)	47 (11.8)	396 (100.0)

〈부표 1-6〉 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 4년이후 중장기적 전망)

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	14 (14.1)	54 (54.5)	20 (20.2)	2 (2.0)	9 (9.1)	99 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	15 (15.2)	35 (35.4)	35 (35.4)	7 (7.1)	7 (7.1)	99 (100.0)
PIC사업 (과학기술부)	14 (14.1)	41 (41.4)	26 (26.3)	2 (2.0)	16 (16.2)	99 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	18 (18.2)	38 (38.4)	28 (28.3)	5 (5.1)	10 (10.1)	99 (100.0)
계	61 (15.4)	168 (42.4)	109 (27.5)	16 (4.1)	42 (10.6)	396 (100.0)

한편, 지역혁신사업의 추진에 따른 실질적인 지역경제효과 내지 기여도가 낮다고 생각하는 요인에 대한 응답결과는 다음과 같다. 향후 3년 이내의 단기적인 차원에서 지역경제효과를 제고하는데 지역혁신사업이 미흡할 것으로 보는 원인으로는 “지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡”이 30.2%로 가장 높게 응답하였다. 다음으로 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡(18.6%), 지역혁신 참여기관간 연계·협력미흡(17.4%), 지역혁신사업간 연계·조정 미흡(14.0%) 등의 순으로 나타났다.

향후 4년이후 중장기적인 차원에서 지역혁신사업의 실질적인 지역경제효과가 낮은 장애요인으로는 “지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡”이 27.1%로 가장 높게 응답하였다. 다음으로 지역혁신 참여기관간 연계·협력미흡(23.5%), 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡(15.3%), 지역혁신사업간 연계·조정 미흡(11.8%), 지역혁신사업의 예산지원규모 미흡(10.6%), 지역혁신사업의 전담추진기구 부재(10.6%)의 순으로 나타났다.

이 응답 결과에 의하면, 지역혁신사업의 추진에 따른 실질적인 지역경제효과나 기여도가 낮은 가장 큰 요인으로 지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계성이 미흡하다는 응답이 가장 높게 나타났다. 이는 현재 정부가 추진하는 지역혁신사업의 선정목적 및 내용이 지역경제 전반의 발전으로 연계되기에는 갭(gap)이 크

다는 인식으로 이해된다. 지역혁신사업에 의한 실질적인 지역경제효과를 극대화하기 위해서는 현 지역경제에 대한 심층적인 분석과 이해가 전제되어야 한다. 지역경제와 잘 접목된 지역혁신을 추진할 때에야 비로소 지역경제에 실질적인 효과를 가져올 수 있는 것이다. 둘째는, 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 연계성 미흡이 높게 나타나고 있다. 이는 현재 정부가 추진하는 지역혁신사업이 지역혁신주체로서 기업의 참여나 인지도가 낮게 추진되고 있음을 의미한다. 즉 기업 주도의 혁신활동을 지원하지는 못하고 있음을 나타내고 있어, 정부가 추진하는 지역혁신사업이 이전 정부가 추진해왔었던 지원사업 등과 마찬가지로 일회성의 사업에 그칠 수 있는 문제점을 내포하고 있음을 시사하고 있다. 셋째는, 중장기적으로 지역혁신사업의 추진을 통한 지역경제효과를 제고하기 위해서는 지역혁신사업의 전담추진기구 부재가 필요하다는 응답결과다. 이는 지역혁신사업의 실질적인 지역경제효과를 제고하기 위한 전략을 수립·검토하는데 있어서 매우 시사하는 바가 크다.

〈부표 1-7〉 지역혁신사업의 지역경제효과 저조요인

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	단기적 차원 (향후 3년 이내)	중장기적 차원 (향후 4년 이후)
지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계미흡	26 (30.2)	23 (27.1)
지역혁신사업간의 연계·조정 미흡	12 (14.0)	10 (11.8)
지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡	16 (18.6)	13 (15.3)
지역혁신사업의 예산지원규모 미흡	11 (12.8)	8 (9.4)
지역혁신사업의 전담추진기구 부재	4 (4.7)	9 (10.6)
지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡	15 (17.4)	20 (23.5)
기타	2 (2.3)	2 (2.3)
계	86 (100.0)	85 (100.0)

(2) 향후 지역경제 발전을 위한 지역혁신사업의 중점지원·추진분야

충남의 지역경제 발전을 위해 향후 지역혁신사업을 지원·추진하는 경우에 역점을 두어야 할 분야로 인력개발·양성(35.9%), 연구개발(21.4%), 기술이전·상용화(20.4%)의 순으로 응답하였다. 특히 기술이전·상용화에 역점을 둘 필요가 있다는

응답결과는 향후 기술이전·상용화에 중점을 둔 지역혁신사업의 추진을 통해 보다 지역경제와의 연계성을 강화시킴이 중요함을 시사하는 것으로 해석된다.

〈부표 1-8〉 지역경제 발전을 위해 향후 지역혁신사업의 역점 지원·추진분야

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
인력개발·양성	37	35.9
연구개발	22	21.4
기술이전·상용화	21	20.4
창업지원	12	11.7
영업·마케팅 지원	7	6.8
기타	4	3.9
계	103	100.0

주: 복수응답 포함

(3) 지역혁신사업의 추진체계(연계·협력수준) 평가

지역혁신사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지역내 혁신촉진·지원기관간의 협력과 연계가 관건이다. 충남도내 지역혁신시책 추진에 있어서 현행 지역내 기관간의 협력·연계수준을 알아보았다.

〈부표 1-9〉 지역혁신사업의 추진기관간 연계·협력수준 현황

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
지자체-중앙정부·소속 산하	1 (1.0)	28 (28.9)	45 (46.4)	22 (22.7)	1 (1.0)	97 (100.0)
지자체-대학·연구기관	4 (4.1)	29 (30.0)	43 (44.3)	20 (20.6)	1 (1.0)	97 (100.0)
지자체-기업	3 (3.1)	21 (21.4)	40 (40.8)	28 (28.6)	6 (6.1)	98 (100.0)
지자체-지역경제·사회단체	3 (3.1)	16 (16.3)	36 (36.7)	39 (39.8)	4 (4.1)	98 (100.0)
기업-대학·연구기관	4 (4.1)	18 (18.4)	49 (50.0)	24 (24.4)	3 (3.1)	98 (100.0)
기업-지역경제단체	1 (1.0)	21 (21.4)	46 (46.9)	27 (27.6)	3 (3.1)	98 (100.0)
기업-기업지원서비스업체	2 (2.0)	22 (22.5)	39 (39.8)	30 (30.6)	5 (5.1)	98 (100.0)
계	18 (2.6)	155 (22.7)	298 (43.6)	190 (27.8)	23 (3.3)	684 (100.0)

현행 지역혁신 촉진.지원기관간의 협력.연계수준은 응답자의 71.4%가 낮은 것으로 응답하였다. 특히 기업과 대학.연구기관간의 협력.연계수준은 여타 기관에 비해서도 현저하게 낮은 것(74.4%)으로 응답하였다.

(4) 충남의 지역혁신체제 구축의 주도기관 및 연계.협력 필요기관

충남의 지역혁신체제 구축을 위해 현재 주도적인 기능을 수행하는 지역혁신 핵심기관으로는 지방자치단체(50.5%)라는 응답이 가장 높게 나타났다. 이외에 대학(15.9%), 지역혁신협의회(8.4%), 중앙정부(7.5%), 테크노파크(7.5%), 전략산업추진단(6.5%), 지역연구기관(2.8%), 기업(0.9%)의 순으로 응답하였다. 이들 응답결과에 의하면, 현재 정부가 지원.추진하는 지역혁신사업이 기존의 추진방식과 별 차이없이 지방자치단체가 주도적인 역할을 수행하는 한편, NURI사업등 대부분 대학지원 위주로 추진됨을 나타내고 있다. 기업은 현재 충남의 지역혁신체제 구축과 관련하여 매우 미미한 역할을 차지하는 것으로 인식되고 있다.

〈부표 1-10〉 충남 지역혁신체제 구축을 위한 주도적 기관(지역혁신 핵심기관)

(단위: 명, %)		
구분	빈도	비율
중앙정부(소속.산하기관 포함)	8	7.5
지방자치단체	54	50.5
대학	17	15.9
전략산업추진단	7	6.5
지역연구기관	3	2.8
테크노파크	8	7.5
지역혁신협의회	9	8.4
기업	1	0.9
계	107	100.0

충남의 지역혁신체제 구축을 위해 긴밀한 연계와 협력이 요구되는 관계에 대해 지방자치단체와 대학.연구기관(29.6%), 기업과 대학.연구기관(28.7%)이 가장 긴밀한 관계 정립이 필요한 것으로 나타났다. 인력양성·개발, 연구개발 및 기술이전·상용화에 중점을 둔 지역혁신사업을 추진하여 실질적인 지역경제 효과를 제고하기

위해서는 지방자치단체, 대학·연구기관, 기업이 중요한 지역혁신 주체로서 연계·협력관계를 구축할 필요성이 높음을 시사하는 것으로 이해된다.

〈부표 1-11〉 충남 지역혁신체제 구축을 위해 필요한 연계·협력기관

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지방자치단체-중앙정부(소속·산하기관)	15	13.0
지방자치단체-대학·연구기관	34	29.6
지방자치단체-기업	12	10.4
지방자치단체-지역경제단체	6	5.2
지방자치단체-지역사회·시민단체	10	8.7
기업-대학·연구기관	33	28.7
기업-지역경제단체	2	1.7
기업-지역사회·시민단체	1	0.9
기업-지원서비스업체	2	1.7
계	115	100.0

(5) 충남의 지역혁신사업 추진체계 평가와 개선방안

중앙정부가 지원·추진중인 지역혁신사업과 지역내 경제발전시책간의 상호연계와 조정여부에 대해, 응답자들은 “잘 연계·조정되고 있다”는 응답이 2%에 불과하며 “그런대로 연계·조정되는 편이다”가 50%로 나타났다. 반면, “별로 연계·조정되지 않고 있다”가 37%, “거의 연계·조정되지 않고 있다”가 5%로 나타났다. 대체로 응답자들이 지역혁신협의회 위원이거나 RIS사업등 지역혁신사업의 선정평가 등에 참여경험이 있어 비교적 긍정적인 응답비율이 높게 나온 것으로 이해된다.

〈부표 1-12〉 지역혁신사업과 지역경제발전시책간 상호연계와 조정여부

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
잘 연계·조정되고 있다	2	2.0
그런대로 연계·조정되는 편이다	50	50.0
별로 연계·조정되지 않고 있다	37	37.0
거의 연계·조정되지 않고 있다	5	5.0
잘 모르겠다	6	6.0
계	100	100.0

충남지역 내에서 지역혁신사업의 추진체계가 효율적으로 운용되고 있는가에 대해서는 “다소 중복적이고 비효율적인 편이다”가 응답자의 거의 절반인 46%로 나타났다. 그리고 지역혁신사업 추진체계의 효율성을 제고하기 위해 지역내 추진체계를 정비한다면 바람직한 개편방안에 대해서 응답자들은 “지역혁신촉진.지원기관으로 구성된 지역단위 민·관 상설협의체 설치.운영(44.4%)”, “지역혁신촉진.지원기관간 연계.조정을 담당할 지역발전 전담기구의 설치.운영(38.1%)를 꼽았다.

〈부표 1-13〉 충남도내 지역혁신사업 추진체계의 효율적인 운용여부

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
매우 효율적이다	2	2.0
다소 효율적인 편이다	37	37.0
다소 중복적이고 비효율적인 편이다	46	46.0
매우 비효율적이다	8	8.0
잘 모르겠다	7	7.0
계	100	100.0

〈부표 1-14〉 지역내 추진체계의 효율성 제고를 위한 개편방안

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
중앙정부 관련부처의 지역사무소 통합설치.운영	3	4.8
중앙정부 관련부처와 지자체간 상설협의체 설치 운영	7	11.1
지역혁신 촉진 지원기관으로 구성된 지역단위 민 관 상설협의체 설치.운영	28	44.4
지역혁신 촉진 지원기관간 연계 조정을 담당할 지역 발전 전담기구의 설치.운영	24	38.1
기타	1	1.6
계	63	100.0

특히, 충남도 내에서 지역혁신 촉진을 위한 별도의 전담기구를 설치.운용할 필요성에 대해서는 “필요하다”는 응답이 전체 응답자의 77%로 압도적으로 높게 나

타났다. 그리고 지역혁신 전담기구가 수행해야할 기능으로는 지역혁신시책간 조정.중재기능(39.8%), 지역혁신시책의 발굴.기획기능(37.3%), 지역혁신시책의 집행 기능(14.5%), 지역혁신시책의 정보지원 기능(14.5%)의 순으로 응답하였다.

〈부표 1-15〉 지역혁신 추진을 위한 별도의 전담기구 설치.운용 필요성

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
매우 필요하다	36	36.0
다소 필요하다	41	41.0
그다지 필요하지 않다	17	17.0
전혀 필요하지 않다	3	3.0
잘 모르겠다	3	3.0
계	100	100.0

〈부표 1-16〉 지역혁신 전담기구가 갖춰야할 주요 기능

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신시책의 발굴.기획기능	31	37.3
지역혁신시책간 조정.중재기능	33	39.8
지역혁신시책의 집행기능	12	14.5
지역혁신시책의 정보지원 기능	7	8.4
계	83	100.0

(6) 충남지역혁신협의회 중점 수행기능과 개선분야

참여정부 출범이후, 지역혁신의 효율적 추진을 위해 지역혁신의 조정자, 혁신자, 촉진자, 중앙-지방간 중개자 등 네가지의 기능 수행을 이념적인 모형으로 하는 지역혁신협의회를 지역별로 설치하여 운용토록 하고 있다. 여기서는 충남지역내 지역혁신협의회가 현재 어떠한 기능을 중점적으로 수행하고 있는가를 질문하였다. 응답결과, “별로 수행하는 기능이 없다”는 응답이 28.9%로 가장 높게 나타났으며, 이외에 지역혁신시책의 심의.조정 및 전략도출(25.8%), 지역사회의 혁신분위기 확산(21.6%), 지역혁신주체간 교류와 협력주도(16.5%), 지방과 중앙의 원활한 중개역 할(7.2%)의 순으로 나타났다.

본 조사대상이 지역혁신협의회 위원이 전체의 70%를 차지하는 점을 감안한다면, 현재의 지역혁신협의회가 “별로 수행하는 기능이 없다”는 응답은 매우 냉소적인 반응으로 볼 수 있으며 이를 극복하기 위한 개선이 절실함을 시사한다.

〈부표 1-17〉 현재 지역혁신협의회의 중점 수행기능

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신시책 심의,조정 및 전략도출(coordinator)	25	25.8
지역혁신주체간 교류와 협력주도(facilitator)	16	16.5
지역사회의 혁신분위기 확산(innovator)	21	21.6
지방과 중앙의 원활한 중개역할(bridge)	7	7.2
별로 수행하는 기능이 없다	28	28.9
계	97	100.0

지역내에서 지역혁신협의회가 제 기능을 수행하도록 하기위해서 가장 개선이 요구되는 점에 대해서, 지역혁신협의회의 조정기능 강화, 지방자치단체의 관심과 협력강화, 지역혁신협의회 심의결과와 정부예산 연계강화, 지역혁신협의회의 인적구성 개선 등의 순으로 응답하였다.

〈부표 1-18〉 지역혁신협의회의 원활한 기능수행을 위한 개선요구 부문

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신협의회 조정기능 강화	25	24.5
지역혁신협의회 집행권한 강화	14	13.7
지역혁신협의회 인적구성 개선	19	18.6
지방자치단체의 관심과 협력 강화	21	20.6
지역혁신협의회 심의결과와 정부예산 연계강화	19	18.6
지역혁신협의회에 대한 중앙정부의 예산지원 강화	4	3.9
계	102	100.0

(7) 충남의 지역혁신 거버넌스 운용의 효율화 방안

충남지역의 발전을 위한 지역혁신 거버넌스체계를 운용하기 위해서, 주도적인 역할을 수행해야 할 혁신주체로는 지방자치단체(32.7%)와 지역혁신협의회(30.0%), 그리고 별도의 지역발전 전담기구(13.6%)를 꼽았다.

〈부표 1-19〉 향후 충남지역혁신 거버넌스체계 운용을 위해 주도적 역할수행기관

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
중앙정부 부서	3	2.7
특별지방행정기관	2	1.8
지방자치단체	36	32.7
지역혁신협의회	33	30.0
기업	2	1.8
전략산업추진단	5	4.5
테크노파크	2	1.8
지역연구기관	3	2.7
대학	4	3.6
지역경제단체	3	2.7
시민단체	2	1.8
별도의 지역발전 전담기구	15	13.6
계	110	100.0

현재 지역혁신의 핵심기관으로서 지방자치단체를 꼽은 응답결과와 연계하여 볼 때, 향후 지역혁신체제 구축을 위해 지역내 기업의 역할 증대가 한층 요구된다. 또한 별도의 지역발전 전담기구에 대한 요구는 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 운용을 위해서 필요성에 대한 인식이 전반적으로 높은 것으로 볼 수 있다.

한편, 충남지역의 발전을 위해 지역혁신 거버넌스체계를 운용하고자 할 경우, 규모의 경제성 및 사업추진의 효율성을 도모하기 위해 가장 적합한 공간적 범역으로는 광역시·도 통합권(대전·충남권)이 34%로 가장 높게 나타났다.

〈부표 1-20〉 효율적인 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 적합한 공간범역

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
권역(대전·충남·충북)	20	20.0
광역시·도 통합권(대전·충남)	34	34.0
단일 광역자치단체	13	13.0
2-3개 기초자치단체 통합권	22	22.0
단일 기초자치단체	11	11.0
계	100	100.0

반면, 현행 행정구역 단위인 광역이나 기초 단위는 규모의 경제성이나 효율성 측면에서 바람직한 공간범역이라는 응답결과는 상대적으로 낮게 나타났다. 최근 정치권 및 학계에서 행정구역 개편과 관련하여 제기되고 있는 대안의 하나인 2~3개 기초자치단체를 통합한 권역(22.0%), 권역(대전·충남·충북통합) 등으로 나타났다.

충남도내 지역혁신 거버넌스체계의 효율적인 운용과 지역내 협력분위기 조성을 위해서 지역내 혁신촉진·지원기관간의 바람직한 연계와 협력을 촉진하는 방안으로는, 지역혁신시책의 연계·조정 촉진을 위한 전담기구 설치(41.2%), 지역혁신협의회 운영의 활성화(23.5%), 지역혁신 촉진·지원기관간의 인력교류 활성화(16.7%) 등이 제시되었다.

〈부표 1-21〉 효율적 지역혁신 거버넌스체계 운용을 위한 지역내 혁신촉진·지원기관간 바람직한 연계·협력 촉진방안

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지역혁신시책의 연계·조정 촉진을 위한 전담기구 설치	42	41.2
지역혁신 촉진·지원기관간의 인력교류 활성화	17	16.7
지역내 협력사업에 대한 정부예산 인센티브제 강화	15	14.7
지역혁신협의회 운영의 활성화	24	23.5
지역혁신포럼 등 지원기관간 교류기회 증대	3	2.9
기타	1	1.0
계	102	100.0

부록 3: 설문조사 분석내용 (충남도내 기업체 대상)

1. 조사 개요

1) 조사 목적

- 충남도내 기업체의 혁신활동 추진실태와 특성을 파악하여, 지역혁신 거버넌스 체계의 효율적 구축을 위한 개선방안 도출

2) 조사방법 및 기간

- 조사방법 : 우편 및 팩스조사
- 조사기간 : 2005년 10월 ~ 2005년 11월

3) 조사대상 및 절차

- 조사대상 : 지역전략산업 추진단의 관련 기업체
- 조사절차 : 조사대상목록(주소록 작성, 도청에서 제공 협조) → 조사표 작성 및 보완 → 조사표 발송 → 통계분석 및 정리 → 응답업체 답신(감사의 글과 문화상품권 1만원 동봉 발송)

4) 주요조사내용

- 일반현황: 설립년도, 생산품, 종사자수 및 연구개발인력
- 기업체의 혁신활동 유형과 네트워크 실태: 혁신활동 유형, 혁신활동 수행을 위해 지역내 지원기관·기업체 등과의 협력수준 및 내용
- 기업체의 지역혁신사업 인식·활용실태와 평가: 지역혁신사업의 인지도, 지역혁신사업의 참여 경험 및 내용, 지역혁신사업의 지역경제효과 평가와 요인 등

2. 조사 분석내용

1) 조사업체의 일반적 사항

(1) 조사표 배포 · 회수현황

충남도내 기업체의 혁신활동 추진실태와 특성을 파악하여, 지역혁신 거버넌스 체계의 효율적 구축을 위한 개선방안 도출을 위해 도내 기업체를 대상으로 조사하였다. 조사대상은 지역전략산업 추진단(기계분과, 소재분과, 전장분과, 환경·공조분과, 디스플레이·모듈·부품소재·생산장비·연구개발·인력양성·대외협력 사업단)에 참여하거나 기타 충남도내에 소재한 업체 들이다. <부표 2-1>은 기업체에 대한 조사표의 배포 · 회수 현황이다.

기업체 대상의 조사표 회수율은 14%로 나타났는데, 이는 기업체를 대상으로 하는 우편조사 회수율의 일반적인 저조에 의해 해석될 수 있으며, 또 다른 한편으로는 현행 지역혁신사업에 대한 충남도내 기업체의 낮은 인지도와 참여도를 반영하는 것으로 이해된다. 이를테면, 조사표에 응답한 기업체의 경우도 지역혁신사업의 인지여부를 묻는 항목에 대해서 “잘 모르겠다”는 응답 비율이 높게 나타났다.

〈부표 2-1〉 조사표 배포 및 회수현황

(단위:명, %)			
조사 대상	배포 부수	회수 부수	회수율
계	200	28	14.0

(2) 조사업체의 설립년도와 주요 생 산 품

본 조사에 응답한 업체들의 설립년도 분포를 보면, 1970년대 이전 6개소, 1980년대 4개소, 1990년대 8개소, 2000년이후 10개소 등으로 나타났다. 그리고 주요 생산품의 형태는 최종재 · 완성품 15개소(36.6%), 중간재 · 부품 12개소(41.4%), 기초소재 · 원자재 2개소(6.9%)로 나타났다.

〈부표 2-2〉 조사업체의 주요 생산품 형태

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
최종재, 완성품	15	51.7
중간재, 부품	12	41.4
기초소재, 원자재	2	6.9
계	29	100.0

(3) 조사업체의 종사자 및 연구개발 인력현황

본 조사에 응답한 업체들의 종사자수 분포를 보면 최소 3명에서 최대 10,000명 이상에 이르기까지 다양한 분포를 나타내며, 연구개발 인력규모도 0~1,500여 명으로 업종별·설립시기별로 상이하여 평균적인 개념을 적용하기 곤란하다.

2) 조사업체의 혁신활동 유형과 네트워크 수준

(1) 조사업체의 혁신활동 유형

혁신을 “기업경영에 실제적으로 도움이 되는 제반 활동”으로 정의할 경우, 조사업체들이 중점을 두어 수행해온 혁신활동 유형에 대한 질문에 대해 신제품 개발, 기존제품 개선 등 제품관련 혁신활동이 조사업체의 57.1%인 20개소가 수행한 것으로 응답하였다. 다음으로 자동화 등 생산공정 혁신(25.7%), 해외시장 개척, 영업조직 혁신 등 판매 및 마케팅 혁신(8.6%), 인력양성·개발 혁신(5.7%), 경영혁신(2.9%)의 순으로 응답하였다.

〈부표 2-3〉 조사업체가 수행해온 주요 혁신활동 유형

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
제품관련 혁신(신제품 개발, 기존제품 개선)	20	57.1
생산공정 혁신(자동화, JIT체제 도입 등)	9	25.7
판매·마케팅 혁신(해외시장 개척, 영업조직 혁신)	3	8.6
인력양성·개발 혁신(인력개발 등)	2	5.7
경영혁신(자금조달, 노무, 기업조직 등)	1	2.9
계	35	100.0

주: 복수응답 포함

(2) 혁신활동을 위한 지역내 지원기관 · 동종업체와의 협력수준

조사업체의 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위해 지역내 지원기관 및 동종업체와의 교류 · 협력수준에 대해 전반적으로 교류 · 협력수준이 낮은 것으로 응답하였다. 반면, 기업경영 및 혁신활동 수행과 관련하여 지역내 대학 및 연구기관과는 상대적으로 높은 수준의 교류 · 협력관계를 유지하는 것으로 나타났다.

〈부표 2-4〉 기업경영 및 혁신활동 수행관련, 지역내 기관과 협력수준

(단위: 명, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	보통이다	낮은편이다	매우낮다	계
중앙정부 소속.산하기관	-	8 (29.6)	10 (37.1)	6 (22.2)	3 (11.1)	27 (100.0)
지방자치단체 및 소속.산하	-	8 (29.6)	8 (29.6)	8 (29.6)	3 (11.1)	27 (100.0)
동종 기업체	2 (7.5)	5 (18.5)	9 (33.3)	5 (18.5)	6 (22.2)	27 (100.0)
대학.연구기관	1 (3.7)	11 (40.7)	9 (33.3)	4 (14.8)	2 (7.5)	27 (100.0)
지역경제단체(상공회의소 등)	-	3 (11.1)	6 (22.2)	12 (44.5)	6 (22.2)	27 (100.0)
지역사회.시민단체	-	2 (7.5)	6 (22.2)	8 (29.6)	11 (40.7)	27 (100.0)
법률.회계 등 지원서비스업체	-	2 (7.5)	12 (44.4)	6 (22.2)	7 (25.9)	27 (100.0)
계	3 (1.6)	39 (20.6)	60 (31.8)	49 (25.9)	38 (20.1)	189 (100.0)

〈부표 2-5〉 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해 가장 교류, 협력이 필요한 기관

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
중앙정부 소속.산하기관	6	19.4
지방자치단체 및 소속.산하기관	5	16.1
지역경제단체(상공회의소 등)	1	3.2
지역사회단체(시민, 환경단체 등)	-	-
지역금융기관	2	6.5
대학 및 연구기관	9	29.0
법률.회계 등 서비스지원업체	1	3.2
중소기업 지원기관	7	22.6
계	31	100.0

조사업체의 기업경영 및 혁신활동을 수행하기 위해 교류와 협력이 가장 필요한 지역내 지원기관으로는 대학·연구기관(29.0%), 중소기업 지원기관(22.6%), 중앙정부 소속·산하기관(19.4%), 지방자치단체 소속·산하기관(16.1%)의 순으로 응답하였다. 또한 지역내 지원기관으로부터 현재 조사업체들이 도움을 받거나 협력을 받고있는 분야로는 공동연구·기술개발(40.7%), 전문적 자문(14.8%), 인력개발·교육(11.1%) 등이며 “별로 도움되지 않는다”는 응답도 33.3%로 높게 나타났다.

〈부표 2-6〉 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해, **지역내 지원기관으로부터** 도움을 받거나 협력을 받고있는 분야

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
공동연구,기술개발	11	40.7
인력개발,교육	3	11.1
공동생산,상용화	-	-
공동 마케팅	-	-
전문적 자문	4	14.8
공동포럼 개최	-	-
별로 도움되지 않는다	9	33.3
계	31	100.0

한편, 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해 지역내 기업체로부터 도움을 받거나 협력을 받고 있는 분야는 연구·기술개발(31.0%), 판매 및 마케팅(24.1%)에서 이며, “전혀 교류하지 않는다”는 응답도 17.2%로 나타났다.

〈부표 2-7〉 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해, **지역내 기업체로부터** 도움을 받거나 협력을 받고있는 분야

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
연구,기술개발	9	31.0
인력개발,교육	2	6.9
생산시설 공동이용	2	6.9
마케팅 및 판매	7	24.1
기술자문 지원	2	6.9
전혀 교류하지 않는다	5	17.2
기타	2	6.9
계	29	100.0

향후 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 촉진하기 위해서 실질적인 지원이나 도움이 필요한 분야에 대해서 조사업체들은 연구·기술개발(44.1%), 인력개발·교육(29.4%), 자금조달 지원(11.8%)의 순으로 응답하였다.

〈부표 2-8〉 기업체의 경영 및 혁신활동 수행을 위해, 향후 실질적인 지원이나 도움이 필요한 분야

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
연구.기술개발	15	44.1
인력개발.교육	10	29.4
기술이전.상용화	1	2.9
창업정보 및 절차 자문	-	-
영업.마케팅 서비스	3	8.8
법률.회계서비스	1	2.9
자금조달 지원	4	11.8
계	34	100.0

3) 조사업체의 지역혁신사업 인식.활용실태와 평가

(1) 지역혁신사업의 인지 및 참여경험 여부

정부가 현재 지원·추진하는 지역혁신사업에 대해 조사업체들의 인지도를 설문한 결과 조사업체의 55.6%는 잘 알고있다고 응답했으며, 이름만 아는 정도거나 전혀 들어본적이 없다는 응답업체가 전체의 44.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈부표 2-9〉 지역혁신사업의 인지여부

(단위: 개소, %)

구분	빈도	비율
잘 알고있다	15	55.6
이름만 아는 정도다	9	33.3
전혀 들어본적 없다	3	11.1
계	27	100.0

이들 지역혁신사업과 관련하여 지원을 받거나 직접 참여한 경험여부와 관련해 조사업체의 63%가 지원받거나 참여한 적이 없는 것으로 응답하였다.

〈부표 2-10〉 지역혁신사업의 참여여부

(단위: 개소, %)		
구분	빈도	비율
지원받거나 참여한적이 있다	10	37.0
지원받거나 참여한적이 없다	17	63.0
계	27	100.0

(2) 지역혁신사업의 지역경제효과 전망과 저조요인

내생적인 지역발전을 도모하기 위해 정부가 추진하는 지역혁신사업이 충남의 지역경제에 미치는 실질적인 효과 내지 기여도를 설문하였다. 전문가 조사결과(부표 1-5)에서는 응답자의 약 12%만이 “잘 모르겠다”는 조사결과와 비교하여 기업체 조사에서는 “잘 모르겠다”는 응답비율이 전체의 44.4%에 달하고 있다. 이는 정부의 지역혁신사업이 주로 대학 위주로 추진되고 있음을 반영하고 있다. 지역혁신사업 유형별 지역경제효과에 대해서는, 향후 3년 이내에 가장 지역경제 효과가 높을 것으로 기대하는 사업으로는 RIS사업(48.1%), 창업보육사업(40.4%), NURI사업(33.3%), RIC사업(33.3%)의 순으로 응답하였다.

〈부표 2-11〉 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 3년 이내 단기적 전망)

(단위: 개소, 괄호안은 %)						
구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	2 (7.4)	11 (40.7)	2 (7.4)	-	12 (44.4)	27 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	2 (7.4)	7 (25.9)	5 (18.5)	1 (3.7)	12 (44.4)	27 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	1 (3.7)	8 (29.6)	4 (14.8)	1 (3.7)	13 (48.1)	27 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	2 (7.4)	10 (37.0)	4 (14.8)	-	11 (40.7)	27 (100.0)
계	7 (6.5)	36 (33.3)	15 (13.9)	2 (1.9)	48 (44.4)	108 (100.0)

〈부표 2-12〉 지역혁신사업의 지역경제효과(향후 4년이후 중장기적 전망)

(단위: 개소, 괄호안은 %)

구분	매우높다	높은편이다	낮은편이다	매우낮다	잘모르겠다	계
RIS사업 (산업자원부)	3 (11.1)	13 (48.1)	1 (3.7)	-	10 (37.0)	27 (100.0)
NURI사업 (교육인적자원부)	2 (7.4)	10 (37.0)	3 (11.1)	1 (3.7)	11 (40.7)	27 (100.0)
RIC사업 (과학기술부)	2 (7.4)	11 (40.7)	2 (7.4)	-	12 (44.4)	27 (100.0)
창업보육사업 (산업자원부)	3 (11.1)	10 (37.0)	4 (14.8)	-	10 (37.0)	27 (100.0)
계	10 (9.3)	44 (40.7)	10 (9.3)	1 (0.9)	43 (39.8)	108 (100.0)

지역혁신사업이 향후 4년이후 지역경제에 미칠 긍정적인 효과(50.0%) 전망과 관련하여서는 동 사업의 3년 이내 지역경제효과(39.8%)에 비해 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있다. 그리고 사업유형별 지역경제 기여도는 RIS사업(59.2%), 창업보육사업(48.1%), RIC사업(48.1%), NURI사업(44.4%)의 순으로 나타났다.

지역혁신사업의 추진에 따른 실질적인 지역경제효과 내지 기여도가 낮다고 생각하는 경우, 단기적(향후 3년 이내)으로는 지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡(31.3%), 지역혁신사업간의 연계·조정미흡(31.3%)를, 중장기적(향후 4년 이후)으로는 지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계미흡(33.3%)을 가장 큰 애로 요인으로 응답하였다.

〈부표 2-13〉 지역혁신사업의 지역경제효과 저조요인

(단위: 개소, 괄호안은 %)

구분	단기적 차원 (향후 3년 이내)	중장기적 차원 (향후 4년 이후)
지역혁신사업과 지역경제발전 시책간의 연계 미흡	2 (12.5)	5 (33.3)
지역혁신사업간의 연계·조정 미흡	5 (31.3)	3 (20.0)
지역혁신사업과 기업의 혁신활동간 관련성 미흡	5 (31.3)	3 (20.0)
지역혁신사업의 예산지원규모 미흡	-	1 (6.7)
지역혁신사업의 전담추진기구 부재	2 (12.5)	-
지역혁신 참여기관간 연계·협력 미흡	2 (12.5)	3 (20.0)
계	16 (100.0)	15 (100.0)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 차미숙 국 토 연 구 원 책임연구원
· 강영주 충남발전연구원 책임연구원

**총발연 2005- · 충남의 지역혁신사업 추진실태와 거버넌스체계
개선방안 연구**

글쓴이 · 차미숙 · 강영주 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2005년 12월 31일 / 발행 · 2005년 12월 31일

주소 · 대전광역시 유성구 상대동 138-42 (305-313)

전화 · 042-820-1140 042-820-1114(대표) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN · 89-89552-55-9 93030

<http://www.cdi.re.kr>

©2005. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.