

OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례

김선배 · 정준호 · 송우경

서 문

참여정부의 핵심 국정과제로서 국가균형발전이 제기되면서 우리 사회 전반에 걸쳐 이에 대한 관심이 지대하다. 국가균형발전을 위한 관련 법제도 정비와 계획이 수립중이며, 정계는 물론 학계, 기업, 일반 시민들도 많은 관심을 표명하고 있다. 국가균형발전을 달성하기 위해 자립형 지방화 또는 지역경쟁력 강화 방안 등이 거론되고 있으며, 이를 위한 다양한 시책들이 제시되고 있다.

이러한 상황을 고려할 때, Mario Pezzini의 논문은 지역경쟁력 강화를 통한 지역발전이란 맥락에서 OECD 국가의 다양한 지역정책의 경험과 사례를 소개함으로써, 지역경쟁력 강화와 지역발전을 고민하는 우리에게 유용한 시사점을 주고 있다고 생각된다.

원문은 Mario Pezzini가 2003년 1월에 발표한 “Cultivating Regional Development : Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions”이며 저자의 동의를 얻어 번역하였다. 저자는 OECD에서 회원국가의 지역정책에 대한 검토와 평가업무를 담당하고 있으며, 2002년 12월 브라질의 Fortaleza에서 개최된 “지역발전과 해외직접투자”에 관한 국제회의에서 본 논문을 발표하기도 하였다.

〈차 례〉

I. 머리말	1
II. OECD 국가 지역정책의 주요 동향	3
III. 지역 유형별 비교우위와 발전전략	6
1. 농촌지역	6
(1) 농촌지역의 발전 동향	6
(2) 농촌지역에서의 새로운 도전들	10
(3) 전략의 선택	15
(4) 정책결정을 위한 교훈	18
2. 중소도시 지역	19
(1) 중기적 관점에서의 중소도시 지역 발전동향	19
(2) 중소도시 지역에서의 새로운 도전들	26
(3) 정책결정을 위한 교훈	28
3. 대도시 지역	31
IV. 지역정책에서 새로운 패러다임의 출현	36
1. 전략의 변화	36
2. 새로운 패러다임의 실행	39
(1) 기능적 관점에서의 공간계획	39
(2) 거버넌스의 개혁	41
V. 맺음말	44
VI. 우리나라 지역정책에의 시사점	47

〈표 및 그림 차례〉

〈표Ⅲ-1〉 농촌지역의 발전 요인	10
〈그림Ⅲ-1〉 국가별 농업적 토지이용과 농업인구 현황	8
〈그림Ⅲ-2〉 쾌적성(amenities)과 고용 변화	12
〈그림Ⅲ-3〉 지역유형별 인구분포 현황(OECD 평균)	20
〈그림Ⅲ-4〉 중소도시 지역의 산업고용 현황(1995)	21

I. 머리말

본 보고서¹⁾는 부문별 지원²⁾ 또는 소득 재분배에 초점을 둔 전통적 지역정책과는 달리 지역의 경쟁력 강화에 초점을 두는 최근의 지역정책 동향을 소개하고 있다. 지역발전의 성공과 실패는 대체로 지역의 집합적 자산(local collective goods)의 불균등한 분포와 이러한 자산을 활용하는 능력의 차이와 관련이 있다.

집합적 자산에는 대도시 지역의 강력한 집적효과, 클러스터내의 긴밀한 기업간 관계, 천연자원 및 문화자원 등이 포함되며, 이들은 지역적 속성이 매우 강한 특징이 있다. 지방정부는 집합적 자산을 활용하여 지역의 경쟁력을 강화하고 지속가능한 발전을 달성할 수 있다. 그럼에도 불구하고 집합적 자산들은 경제적, 사회적, 환경적 문제 등 여러 제약으로 인해 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

지역정책의 초점은 지역의 성장잠재력을 개발하고 유지하는데 두어야 하며, 이를 위해 개인과 조직의 학습활동 강화를 통한 기술향상, 신기술과 혁신의 확산을 지원해야 한다. 그리고 이러한 정책을 실천하기 위해서 무엇보다 지역발전의 패러다임 전환이 요구된다.

1) 저자는 Mario Pezzini(OECD, Head of Territorial Reviews and Governance Division)이며 본 보고서는 OECD 지역발전정책의 최근동향을 정리하여 2003년에 발표한 논문이고, 원문 제목은 “Cultivating Regional Development : Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions”이다.

2) 부문별 지원정책은 과학기술, 산업입지, 인력 등 분야별 지원을 의미한다(역자주).

본 보고서는 첫째, OECD 국가의 지역에 영향을 미치는 정책동향을 검토하고, 둘째, 농촌, 중소도시와 대도시의 지역발전에 대한 비교우위와 장애요인을 상호 비교하며, 셋째, 경제적 통합으로 인한 문제를 해결하고 경제성장, 사회통합 그리고 효과적인 거버넌스(governance)가 서로 조화를 이룰 수 있도록 지역정책의 방향과 수단에 대한 시사점을 제시하고 있다.³⁾

3) OECD 사무총장은 1996년에 발표한 전략적 목표에 관한 성명서에서, 경제성장, 사회 안정, 그리고 효과적인 거버넌스(governance)가 균형을 이룬 삼각 패러다임(triangular paradigm)을 지역발전의 원칙으로 제시한 바 있으며(ECSS(96)5), 1997년에는 지역, 국가, 국제적 수준에서 경제성장이 지속가능하고 경제발전의 혜택이 극대화되도록 OECD의 역할을 강조한 바 있다.

II. OECD 국가 지역정책의 주요 동향

OECD 국가의 지역에 대한 본 보고서⁴⁾는 지역발전에 관한 두 가지 중요한 정형화된 사실들을 제시하고 있다.⁵⁾

첫째, OECD 국가간 발전격차가 존재하지만, 한 국가내에서 지역간의 격차가 특히 중요하다. 실제로 소득수준, 실업률, 빈곤층의 비율은 국가간의 차이보다는 지역간의 차이가 더 크게 나타나고 있다. 1975~95년 사이에 평균적으로 지역간 실업률의 격차는 국가간 실업률의 격차보다 30%이상 더 크며, 몇몇 국가들의 경우 심지어 60%이상의 차이를 보이기도 한다.

둘째, 지역간 격차가 지속되고 있다. OECD 국가간의 발전격차는 어느 정도 수렴하는 경향을 보이고 있지만, 국가내 지역간 발전격차의 수렴은 장기적이고 완만한 추세를 보이고 있다.⁶⁾ 대부분의 국가

4) OECD는 국가수준에서 지역정책에 대한 일련의 검토작업을 실시하고 있다. 해당국가는 이탈리아, 한국, 헝가리 같은 단일국가들과 스위스, 캐나다와 멕시코 같은 연방국가들이다. 동시에, OECD는 지역수준에서의 주제별 검토를 실시하고 있는데 해당지역은 농촌지역(Teruel(스페인), Tzumerka(그리스), Sienna(이탈리아), Morevska Trebova(체코)), 중소도시 지역(Comarca centrals valentiana(스페인), Champagne-Ardenne(프랑스), Bergamo(이탈리아)), 대도시 지역(Helsinki, Øresund, Vienna/Bratislava, Melbourne, Montreal, Mexico City) 등이다.

5) 이는 지난 10년 동안 OECD가 구축한 국가내 지역의 통계결과와 대부분 일치한다.

6) 지역격차의 예를 이탈리아의 중·북부와 남부지역(OECD 국가중 극심한 지역격차를 경험), 헝가리의 동서지역(지역격차가 사회적 통합을 저해하고 있어 EC의 지원과 국가정책의 정합성이 요구됨), 한국(급격한 경제 성장과 도시화로 지역격차가 발생하였고 1990년대부터 분산이 발생)에서

에서 국가전체의 실업률은 줄어드는 추세지만, 지역간의 실업률 격차는 오히려 확대되고 있다.

지역발전의 성공여부는 외국인직접투자(FDI)는 물론 지역내 투자를 용이하게 하는 금융자본, 자연자원, 그리고 물리적·사회적·인적자본을 개발·활용할 수 있는 지역능력에 달려있다. 지역의 고유한 집합적 자산을 활용할 수 있는 지역은 그만큼 내생적 발전의 가능성이 크다고 할 수 있다. 일부 국가들에서 외국인직접투자는 경제발전의 중요한 요인이 되고 있는 가운데, 그 또한 해당 국가의 지역적 차원에서 불균등한 투자패턴을 보이고 있다.⁷⁾ 그 결과, GDP의 1/4이 어느 한 단일지역에서 생산되고 있으며, 종종 발전지역에 인접해 있는 지역들은 대체로 경제가 침체되고, 경제성장 및 사회발전으로부터 소외되는 경향을 보이고 있다.

그러나 이들 지역에서 집합적 자산과 관련된 발전 잠재력들은 종종 개발되지 못한 상태이고, 경제적, 사회적, 그리고 환경적 장애요인들과 갈등을 겪고 있다. 예를 들면, OECD 국가의 일부 대도시 지역들은 대학과 연구개발기관으로부터 확산된 첨단기술 분야의 혁신에 의해 새로운 성장을 경험하고 있지만, 어떤 대도시 지역들은 산업구조조정으로 심한 몸살을 앓고 있다. 따라서 도시 규모와 경제적 성과가 반드시 일치하는 것은 아니며⁸⁾, 오히려 일부 대도시 지

찾아볼 수 있다.

7) 멕시코의 경우, 1986년부터 일인당 GDP의 지역간 격차는 미국의 투자와 관계가 있음이 지적되고 있다. 북부지역은 미국으로부터 많은 투자가 있었지만 남부지역은 투자를 유인하지 못했다. 헝가리의 부다페스트와 인접지역은 해외투자의 혜택을 받았지만 북동, 남서부지역은 외국인 투자의 대상이 되지 못했다.

8) 동일 규모의 도시지만 성장과 관련하여 서로 다른 결과를 보여주고 있다.

역에서는 빈곤, 범죄, 노숙자, 마약남용 등 도시문제가 발생하고 있다.⁹⁾

클러스터와 관련하여, 동 보고서는 네트워크 관계를 통한 상호협력의 이점을 보유한 경쟁력 있는 소기업의 사례들을 제시하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 아직도 많은 지역들에서는 중소기업들이 지리적으로 근접해 있지만 개별적으로 존재하고 있어, 기업간 관계에서 높은 거래비용을 야기하고 네트워크를 통한 상호협력의 이점을 누리지 못하고 있다.

경제회생¹¹⁾에 활용될 수 있는 아름다운 자연환경과 문화적 유산 같은 지역적 자산을 갖추고 있는 농촌지역들도 어려운 도전에 직면해 있다. 농업이 농촌의 경제활동에서 여전히 중요하다 해도 1차산업의 고용기회는 감소하고 있기 때문에, 농촌과 농업을 더 이상 동일한 것으로 볼 수 없다. 또한 긴축재정의 상황에서 공공부문의 고용감축이 농촌지역에서도 동일하게 나타나고 있다. 게다가, 고용기회의 감소와 불충분한 교육 및 여가시설 등으로 젊은층의 유출과 은퇴자들의 농촌유입은 농촌지역의 인구고령화 현상을 촉진시키고 있다. 이러한 인구구조는 일반적인 경제서비스는 물론 공공서비스를 적절히 공급하는 데 제약이 되고 있다.

9) OECD 전체 인구의 절반 정도를 차지하는 10개 OECD 국가들에서 대도시의 불량주거지역에 거주하는 사람들의 비율이 7~25%에 달한다.

10) 해당사례는 Champagne-Ardennes(프랑스), Comarcas Centrales Valencianas(스페인), Bergamo(이탈리아), Modena(이탈리아), Boras(스웨덴) 등이다.

11) Teruel(스페인), Tzoumerka(그리스), Siena(이탈리아)의 검토결과, 농촌지역이 모두 침체상태에 있는 것은 아니고 생태관광, 지역특산물 판매, 새로운 정착민 유인 등으로 지속가능한 발전을 보여주고 있다.

Ⅲ. 지역 유형별 비교우위와 발전전략

지역별 비교우위와 발전전략을 좀 더 자세하게 분석하기 위해 인구 밀도를 토대로 농촌, 중소도시, 대도시로 지역을 유형화하였다. 이러한 유형구분은 지나친 단순화일 수도 있지만, 지역통계자료가 제한된 상황에서 지역동향과 사례를 광범위하게 살펴볼 수 있다는 점에서 유용하다. 향후 더욱 심도있는 연구를 위해서는 국가내 지역적 단위에서 국가간 비교연구가 가능하도록 관련 통계자료가 체계적으로 구축되어야 할 것이다.

1. 농촌지역

(1) 농촌지역의 발전 동향

농촌지역의 부문별 지표에 근거한 통계적 분석과 Teruel(스페인), Tzoumerka(그리스), Sienna(이탈리아) 등의 사례조사 결과에 따르면, 농촌지역은 대도시나 중소도시 지역들과 비교하여 많은 시련과 도전에 직면해 있다.

특히, 1차산업 위주의 경제기반이 와해되면서 고용문제가 심각하게 나타나고 있다. 여전히 농업이 농촌의 토지이용에서 중요한 비중을 차지하고 있지만, 절대적·상대적 측면에서 농업의 고용기회는 감소하고 있다.¹²⁾ 지난 10년 동안 상업농업의 생산성이 급격히 향

12) 경제여건과 정부정책의 변화는 대부분의 OECD 국가에서 농업부문의

상되었지만, 농촌지역의 발전에 있어 상업농업의 역할은 점차 약화되고 있다. 현대적인 상업농업은 고도로 통합된 사업관리비용을 최소화하기 위해, 소수의 농가들만을 참여시키고, 일부 특정지역을 중심으로 발달하고 있다.¹³⁾ 농촌지역에서 농산물의 생산자와 유통관련 종사자 수가 감소하고 있어, 이제는 농업이 농촌지역의 주력산업이 되지 못하고 있는 실정이다.

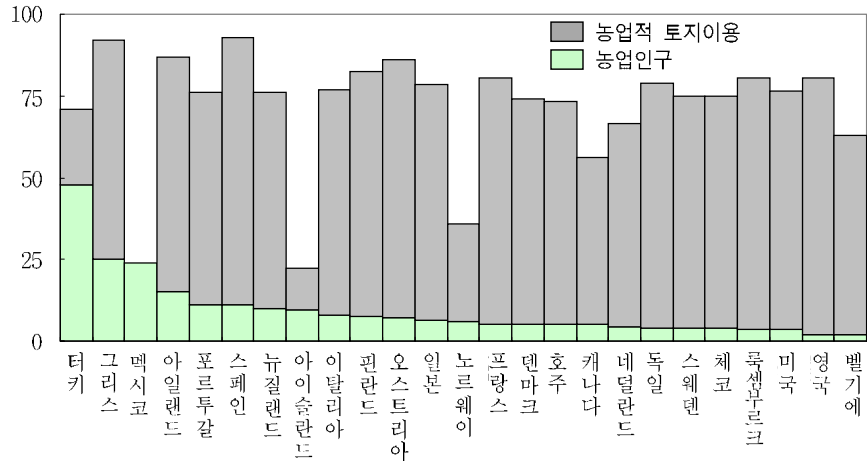
또한 농촌지역에서 공공부문의 고용이 감소하고 있다. 과거에는 공공부문이 고용창출의 주요 원천이 되기도 하였지만, 긴축재정의 상황에서 공공부문의 고용감축이 불가피하며 이는 농촌에도 예외 없이 적용되고 있다.

고용문제 이외에도, 농촌지역에 영향을 미치는 여러가지 요인들이 있다. 농촌지역의 경제활동은 사회·문화적 가치와 관련되어 있기 때문에 지속가능한 발전을 위해서는 통합적 접근이 요구된다. 농촌지역은 고용기회의 부족과 교육 및 여가시설의 불충분한 공급으로 청년층의 외부유출, 은퇴자들의 농촌유입으로 인구의 고령화가 가속

구조조정을 가속화시키고 있다. 대부분의 지역들은 농업과 광산업에 대한 의존을 줄여 왔으며, 이들 산업에 대한 특화는 국제 상품시장과 무역체제의 변동을 고려할 때 위험성이 높다. 다른 용도로 전환될 농지의 규모가 전체 농지의 30~80%에 이를 것으로 추정되고 있다(ESDP, p. 20). 정책의 방향은 시장에 의해 일부 지역은 환경에 부정적 영향을 초래할 정도의 과도한 개발, 다른 지역에서는 토지사용의 포기가 발생하지 않도록 조정하는 것이다. 새로운 경제활동으로 토지이용의 합리적 전환이 중요한 문제이며, 대부분의 OECD 국가들은 토지이용의 내부적 다양화 특히 외부적 다양화 정책을 추진하고 있다.

- 13) 일부 농촌지역들은 새로운 방식으로 농산품을 생산함으로써 성장하고 있다. 농민들은 미리 약정된 계획에 따라 농산품을 주요 식품회사와 계약을 맺어 공급함으로써 소득과 고용증대를 경험하고 있다. 그러나 이러한 계약방식의 농산품 생산은 농업을 어떻게 사업화할 것인가의 문제뿐만 아니라 누가, 어디에서 농산품을 생산할 것인가의 문제를 제기하고 있다.

〈그림Ⅲ-1〉 국가별 농업적 토지이용과 농업인구 현황



자료 : OECD/TSL.

화되고 있다. 이러한 인구구조는 적절한 공공서비스의 공급을 제한하고, 경제발전에 필요한 생산자서비스 및 기반시설의 구축을 어렵게 하고 있다.

따라서 기업가들은 농촌지역에서 기업을 창업하는 데 특정한 제약에 직면한다. 또한 많은 경우에 전술한 문제들은 서로 연관되어 지역발전에 대한 추가적이고 중요한 제약을 만들어냄으로써 일종의 ‘저발전의 연속’이란 악순환을 발생시키고 있다.

경제적, 인구구조적 제약에도 불구하고, 모든 농촌지역들이 쇠퇴하고 있는 것은 아니며, 지속가능한 발전사례들이 상당수 발견되고 있다. 예를 들면, 오스트리아의 경우 대다수의 농촌지역들이 대도시와 중소도시에 비해 침체되어 있지만, 일부 농촌지역들은 도시보다 더 양호한 발전의 모습을 보여주고 있다.

특정한 농촌지역이 다른 지역보다 더 발전하는 이유는 지역자산(천연자원, 금융자본, 인적자본 및 사회적 자본)에 대한 분석을 통해

설명가능하다. 지역의 입지, 역사, 그리고 기존의 사회·경제적 구조의 결과로서, 지역자산의 규모와 종류는 서로 상이하다.

〈표III-1〉은 OECD 각국의 전문가들을 대상으로 농촌지역의 발전 요인에 대해 실시한 설문조사의 결과를 나타내고 있다. 여기에서는 다양한 형태의 지역자산의 예와 농촌지역의 발전에 있어 중요한 요인이 무엇인지 보여주고 있다.¹⁴⁾

많은 경우에 농촌의 쾌적성(amenities)과 같은 공공재가 중요한 요인으로 부각되고 있다. 과거에는 교통기반시설과 지역내 소도시의 존재 여부 혹은 대도시 중심부와의 접근성이 중요한 요소로서 자주 거론되었지만, 지금은 접근성 자체가 지역발전의 충분조건이 되지 못하고 있다. 일부 경우에는, 기업가정신, 문화적 정체성, 참여와 협력 등 비가시적인 요인들이 발전의 차이를 가져오는 가장 중요한 요소로 지적되고 있다.

실질적으로 지역발전에 중요한 것은 어느 한두 가지 형태의 자원을 보유하고 있다는 사실보다는 자원을 적절하게 활용할 수 있는 능력이다. 다시 말해, 중요한 점은 스톡(stock)을 플로(flow)로 전환

14) 조사항목은 다음과 같다.

- 어떤 산업활동이 지역 경제성장의 동력이 되고 있는가(전체 고용에서 점유비중, 고용변화에 대한 기여도, 연간 성장률은 어떠한가)
- 지역경제성장의 차이를 발생시키는 주요 요인은 무엇인가(자연적, 물리적, 재정적, 인적 또는 사회적 자본)
- 지역경제의 성장과정은 무엇에 의해 결정되는가(외부적 요인(경제, 사회, 정치적 요소) 또는 내생적 요인(지역의 활동))
- 중앙정부의 하향적 정책이 지역경제에 영향을 미친다면 왜 정책의 효과는 지역별로 차이를 보이는가
- 내생적 요인이 중요하다면 지역정부와 지역사회가 추진할 주요 전략과 방안은 무엇인가
- 농촌의 성장지역이 국가평균 성장률에 미치지 못한다면 그 이유는 무엇인가

시키는 것이다. 보유하고 있는 자원의 토대위에 경제환경의 개선, 인적자원투자의 투자, 그리고 제도적 역량의 강화 방안 등을 모색하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다.

(2) 농촌지역에서의 새로운 도전들

OECD의 조사결과, 1980년대 초반이후 많은 농촌지역들에서 성공적으로 추진된 정책은 쾌적성에 기초한 발전, 도시주변지역에서 산업화의 확산, 자연자원의 개발, 주요 공공시설의 유치 등이며, 이 중에서 앞의 두 가지가 주목할 만하다.

〈표Ⅲ-1〉 농촌지역의 발전 요인

항 목	빈도	항 목	빈도
- 부존 자연환경		- 혁신역량	
· 개발가능자원	8	· 연구	3
- 정주체계		· 훈련	2
· 쾌적성(자연적/인공적)	22	- 서비스의 질	
· 도시 접근성	8	· 생산자서비스	2
· 소도시의 존재	0	· 소비자서비스	4
· 높은 인구밀도	0	· 재정 및 금융서비스	0
- 기반시설		- 지역의 제도	
· 교통시설	16	· 민관협력	6
· 통신시설	4	· 지역적 차원의 리더십	7
· 기타시설	3	· 노사관계	3
- 생산요소 비용		- 지역 동질성	
· 노동	6	· 정치적/재정적 분권	1
· 토지	4	· 문화적 동질성	12
· 기타	0	· 기타	0
- 인적 자원		- 기타 항목	
· 숙련 노동력	5	· 기타	2
· 기업가정신	6		
· 노동윤리	1		

주 : 절대빈도로 표시.

1) 쾌적성에 기초한 발전

거의 모든 OECD 국가들에서 발전된 농촌지역은 깨끗한 자연환경, 매력적인 경관과 문화적 유산(음식 등)과 같은 중요한 공공재 혹은 준공공재를 보유하고 있으며, 이러한 쾌적성은 가까운 장래에 중요한 지역자산이 될 수 있다.

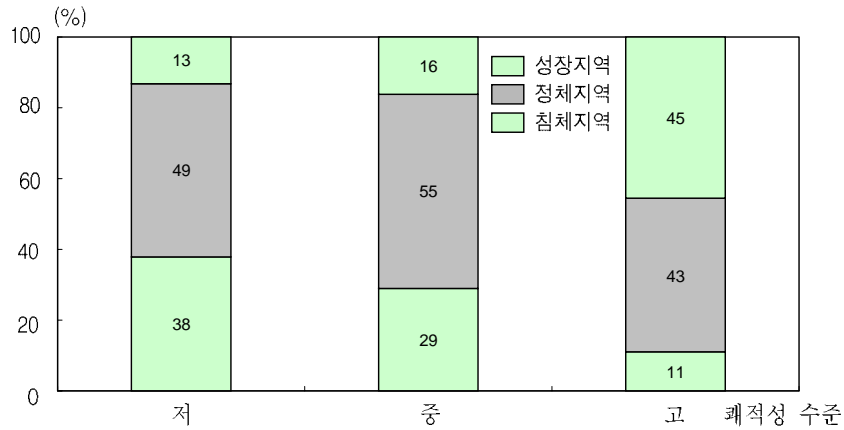
쾌적성에 대한 가치가 증가하는 이유는 도시민들의 수요증가, 거주지 선정에 있어 시골과의 접근성 및 자연의 쾌적성 강조, 교통체계 개선으로 농촌지역에서의 여가 선택의 가능성 증대 등을 들 수 있다. 농촌지역은 쾌적성을 활용하여 생태관광, 특산물의 판매, 주말휴양지, 현직 또는 은퇴자의 매력적인 거주지로 개발될 수 있다.

농촌의 쾌적성을 활용하여 발전한 사례로서, 이탈리아의 Sienna 지역은 일인당 소득이 다른 지역들과 비교할 때 상대적으로 향상되었을 뿐만 아니라 고용부문에서도 여성과 남성 모두 높은 취업률을 보이고 있다. 성공사례는 Sienna 외에도 관광산업으로 번성하고 있는 Tiroler Oberland(오스트리아), Mugla(터키), Tasman(뉴질랜드)와 노동자, 기업가 및 은퇴자들에게 매력적인 거주지로 부상하고 있는 Engadina Bassa(스위스), Alpes de Haute Provence(프랑스), Dare County(미국) 같은 지역들에서 찾아 볼 수 있다.

그리고 Peloponissos(그리스), Yamanshi-Fujihokuroku(일본)와 같은 지역은 접근성이 발전의 촉진제 역할을 하고 있지만, Notio Aigaio(그리스), Mie-Iga(일본)와 같은 지역은 오히려 원거리에 위치한 오지라는 점이 매력을 끌고 있다. 최근, David MacGrannan이 수행한 연구에 따르면, 미국의 농촌발전에 있어서 쾌적성이 중요한 요인이라는 점이 재차 확인되고 있다.

한편, 특정 형태의 농업은 농촌발전에 있어 중요한 역할을 수행하고 또한 중요한 수단이 될 수 있음을 인식할 필요가 있다. 그 예로

〈그림Ⅲ-2〉 쾌적성(amenities)과 고용 변화(미국 농촌지역, 1970~95)



자료 : David MacGrannan/USDA.

서 농민이 무공해 농산물을 판매하거나 지역관광과 연계된 특산물을 직접 공급함으로써 타 지역과 구별되는 그 지역만의 매력을 개발, 유지, 활용하는 경우를 들 수 있다.

지금까지 조사된 세 개의 농촌조사보고서에 따르면 이러한 농업 활동은 제한적이기는 하지만 농촌의 일자리를 창출하는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

중요한 점은 모든 성공사례에서, 농민들이 농촌개발을 위한 종합적인 개발계획에서 농업을 포함한 구조조정 과정의 주도적인 주체가 되고 있다는 점이다. 또한 농업수입에 전적으로 생계를 의존하는 전업농의 관념을 떨쳐버리는 것이 중요하다. 이미 대부분의 농가들은 다양한 수입원을 위해 노력하고 있으며, 따라서 농촌지역에서 농업활동과 비농업활동은 상호 밀접하게 연관되고 있다. 이것은 국가 경제 각 부문의 경계가 점차 모호해지는 것과 마찬가지로 농민이 식량생산자로서의 역할은 물론 농촌기업가와 지역의 환경관리자로

서의 역할을 동시에 담당해야 함을 의미한다.

2) 산업화의 확산

OECD 지역조사 보고서는 쾌적성에 기반한 발전과 함께, 일부 농촌 지역들에서 1980년대 초반 이후 성공적으로 추진된 또 다른 중요한 발전경로를 제시하고 있다. 이들 지역은 인구유입과 산업화의 오랜 전통을 지닌 지역으로 농산품, 의류, 목재가공, 완구, 기계 등의 산업분야에서 경쟁력을 보유하고 있다. 이러한 농촌지역의 예로는 Jura(프랑스), Viège(스위스), Bardajov(슬로바키아공화국), Macon-Rabun(미국) 등을 들 수 있다. 최근에 산업화를 통해 성공한 지역들로는 남동부 지역(아일랜드), Luxembourg(벨기에), Oberpfalz(독일), Hiroshima-Kamo(일본) 등이 있다.

일반적으로, 산업화가 확산된 지역들은 최근의 두 가지 현상으로부터 혜택을 받은 지역이다. 첫째, 회계, 소프트웨어 개발, 전자부품의 생산과 조립 같은 분야들은 경쟁력을 확보하는데 있어 시장과의 물리적 접근성이 점차 덜 중요해지고 있고, 둘째, 기업의 적정입지는 비용뿐만 아니라 숙련기술의 이용가능성, 삶의 질과 같은 요소에 의해서도 영향을 받는다는 점이다. 비용이 기업 입지결정의 유일한 요인은 아니지만, 이러한 유형의 농촌지역은 집적효과나 지역의 잘 조성된 공공서비스가 없다면 기업의 경쟁력을 높이는 데 제약이 될 것이다. 따라서 국가차원에서의 지원정책과 더불어 지역차원에서 강력한 시책이 필요하다.

이러한 발전경로는 이미 소기업의 집적이 이루어진 많은 지역들의 발전전략에 영향을 미치고 있다. 기본적인 발전요건이 구비되어 있어도 산업화의 확산을 가속화하기 위해서는 장애요소를 제거해야 한다. 이 지역들은 대부분 중소도시 지역과 동일한 환경, 인구밀도,

경제적 기반을 보유하고 있다. 그리고 이 지역들은 산업화가 훨씬 뒤늦게 시작되었거나 산업화에 실패하여 농업에 전적으로 의존하는 농촌지역과는 구분된다.

산업지구 또는 클러스터와 관련된 일부 주목할 만한 예외를 제외하고는, 많은 농촌지역의 기업창업률은 평균에 미치지 못하고 있다. 농업외의 분야에서 새로운 기업의 창업과 발전을 가로막는 주요한 제약요인들은 다음과 같다. 소비자와 공급자에 대한 물리적인 접근성 제한, 전문적 교육·훈련의 기회 부족, 양질의 노동력 확보의 한계, 기술인력 부족 등이 지적되고 있다. 이러한 제약요인 중 일부는 정책으로 극복할 수 있지만 일부는 정책범위를 벗어나 있어 정책적 대응에 한계가 있다.

3) 천연자원의 개발

천연자원의 개발에 기초한 산업화가 농촌지역의 성장을 유발하는 일반적인 경로는 아니지만 목재, 기름, 광물 등의 자원개발과 수력발전 등으로 성장한 일부지역들이 존재한다.

OECD 국가 중에서 급속한 고용성장은 천연자원의 개발이 이루어진 오지에서도 이루어져, 북해에서의 석유개발은 북해연안과 인근 섬지역의 경제를 활성화시켰다. 때로는 기술진보가 지역발전을 촉발하는 계기가 되기도 하는데, 새로운 채광기술로 Elko(미국)지역에서는 저등급의 금 채취가 가능하게 되어 새로운 발전의 기회가 되었다. 또한 Soyn과 Fjordane(노르웨이)의 경우, 수력발전은 기반시설과 서비스에 대한 투자수준을 끌어올릴 정도로 충분한 지역소득을 창출했다.

이러한 유형의 지역들이 해결할 문제는 천연자원의 가격변동(경제호황과 침체)에 잘 대처하고, 생산된 부가가치를 지역내로 내재화시

키는 것이다.

4) 주요 공공시설의 유치

낮은 인구밀도는 교도소, 쓰레기 매립장, 폐기물 처리시설, 핵발전소 등을 유치하는 데 유리한 조건이 된다. 실제로 일부 농촌지역은 이러한 시설물을 유치함에 따라 지역 내부적으로는 상당한 주민저항에 직면하고 있다. 이러한 공공시설의 유치를 통한 지역발전전략에 대해 논쟁의 여지가 있지만, 어쨌든 사회적으로 필요로 하는 시설물이기 때문에, 비용·편익분석의 결과에 따라 최소한의 사람들이 영향을 받을 수 있는 지역에 세워져야 하는 것으로 인식되고 있다.

이러한 발전전략의 가장 큰 어려움은 공공시설의 유치를 통해 적절한 보상을 받는다 할지라도, 지역발전을 위한 다른 전략과 갈등을 불러일으킬 수도 있다는 점이다. County of Ely(미국의 외딴 오지)의 지역경제를 주도하는 원천은 연방교도소이며, Sanliurfa(터키)는 대형댐 건설과 개발사업을 통해 많은 경제적 혜택을 입었다. 두 경우 모두 논쟁의 여지가 있는 극단적인 사례이지만, 공공시설의 유치가 어떻게 낙후지역의 발전을 촉진할 수 있는가를 보여주고 있다.

(3) 전략의 선택

조사결과는 농촌지역의 성공을 몇 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 고용창출과 GDP성장은 여전히 천연자원의 개발 같은 전통적인 경제활동과 공공시설의 유치 같은 정부개입을 통해 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 OECD 국가와 지방정부를 위한 정책조언의 측면에서 보면, 처음의 두 가지 발전경로 즉, 쾌적성에 기초한 발전(amenity-based development)과 클러스터와 네트워킹(industrial

clustering and networking)에 토대를 둔 발전이 대다수 농촌지역에서 지속가능한 발전전략으로 평가받고 있다.¹⁵⁾ 더구나, 두 발전전략은 서로 밀접하게 관련되어 있으며, 쾌적성에 기반한 발전전략은 지역에서 적정수준의 기업가정신, 기업창업과 연계되고, 기업의 높은 창업률은 관광 또는 환경보전 같은 쾌적성에 기반한 활동에서 이루어지고 있다.¹⁶⁾ 그러나 농촌의 쾌적성, 산업 클러스터의 사회적 분위기가 존재한다 할지라도 시장메커니즘에 의해 이들 지역발전이 항상 보장되는 것은 아니다.

많은 경우에 농촌지역의 쾌적성은 아직은 아니지만, 시장만 형성되면 쉽게 사유재로 전환될 수 있다. 소득이 높아지고 환경에 대한 관심과 소비자 선호가 다양해질수록, 사유재로 될 가능성이 높은 지역자원이 확대될 것이다. 이러한 점에서, 시장 분절화는 특정한 재화와 서비스에 대한 수요를 창출하며, 농촌지역에서 다양한 농업관련 산업과 서비스 활동의 틈새시장을 가능케 하고 있다.

이와 함께, 농촌지역에서 소비자서비스의 적절한 공급, 자연미를 만끽할 수 있는 양호한 삶의 질 제공, 이주자에 대한 금융상의 인센티브(낮은 세금과 재산세 감면 등)의 제공은 농촌지역으로 방문객, 은퇴자, 기업들의 유치가능성을 높여줄 것이다. 또한 지역간 경쟁의 강화는 농촌지역에서 비교우위가 있는 틈새시장의 재화와 서비스를 생산하도록 유도할 것이다.

그렇지만 일부 지역들은 이러한 가능성을 현실화하는 데 제약이 되는 장애를 극복하고, 불완전한 지식과 정보를 개선하여 개발사업

15) 1997년 OECD가 Albarracin(스페인)에서 개최한 회의에서 이러한 결과들이 확인되었으며, 동 회의에서 자연적, 문화적 쾌적성에 기반한 성공적 발전사례들이 제시되었다.

16) 지난 몇 년 동안 OECD는 회원국을 상대로 두 발전전략과 관련된 모범사례들을 수집해왔다(cf. OECD, 1999d).

을 원만하게 추진하기 위해 일시적인 정부개입이 필요하다. 또 다른 지역들은 자연과 문화유산과 같은 공공재의 시장형성이 어렵거나 혹은 불가능한 상황에 직면할 수도 있다.¹⁷⁾ 따라서 쾌적성과 관련된 시장실패를 보정하고 자연자원을 활용하기 위해 공공부문의 개입이 보다 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

클러스터와 협력을 통한 산업화 전략에서도 극복해야 할 많은 제약요인이 존재한다. 일부 예외적인 경우를 제외하고, 많은 농촌지역들의 산업활동 여건은 평균 수준 이하이다. 기업의 창업과 발전을 가로막는 제약요인들은 1차산업 중심의 고용구조, 고학력 노동자의 낮은 비율, 기업지원서비스의 부재, 교육·훈련 참여기회의 제약, 불충분한 정보통신시설, 지리적인 고립 등이다.

비록 어렵고 복잡하기는 하지만, 특정지역에서는 이러한 제약들 중 일부는 정책을 통해 개선될 수 있다. 그러나 산업전통이 있고 소기업이 집적된 지역들에서조차도 기업간 협력은 잘 이루어지지 않고 있으며 틈새시장을 겨냥한 상품개발 또한 활발히 이루어지지 못하고 있다.

따라서 중소기업간의 협력강화를 통해 지역의 미비한 산업여건을 개선해 나가야 한다. 예를 들어 소비자들에게 제품의 질을 보장해주는 중요한 수단인 중소기업의 공동브랜드화, 소기업들에게 신기술의 이전을 도와주는 기술지원센터, 금융상의 어려움을 해결하기 위한 신용보증제 등의 시책들이 추진되어야 한다. 그리고 이러한 시책들은 지역의 여건에 맞도록 계획되고 실행되어야 효율성을 배가할 수 있다.

17) 쾌적성의 경우 경제적인 효용측정이 어렵기 때문에, 시장형성에 제약이 많으며 시장들이 존재하지 않는 경우가 많다.

(4) 정책결정을 위한 교훈

전반적으로 농촌지역이 도전을 받고 있음에도 불구하고, 일부 농촌지역에서의 성공은 농촌정책의 전환을 요구하고 있다. 이러한 측면에서, OECD 국가의 지역에 대한 본 보고서는 몇 가지 중요한 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 건전하고 유연한 농촌경제를 만들기 위해 농촌정책은 다양한 경제기반의 구축에 초점을 두어야 한다. 농촌경제의 시급한 문제는 경제기반이 너무 협소하고 동일한 지역생산시스템에 속한 주체들 간의 연관관계가 미약하다는 점이다. 이에 따라 농촌의 발전과 고용을 촉진하기 위한 정부정책의 방향은 농촌지역을 변화하는 세계에서 자신을 비교우위에 맞도록 재정의하고(기능적 지역의 관점) 지역경제를 새롭고 독특한 경제기능으로 변화, 발전시키는 데 있다. 지역정책의 방향은 부문별 접근으로부터 지역적 접근으로 전환하고 지역수준(광역과 기초지자체 수준)에서 다양한 부문별 정책을 통합하고 조정하는 시도가 필요하다.

농촌지역에서 경제기반의 다양화가 중요하지만, 지역과 국가차원에서 정책수단에 대한 합의를 도출하고 실질적인 정책 추진과정에는 많은 어려운 점이 있다. 대부분의 농촌주민(농가)은 투자를 통한 발전전략을 원하고 있다. 즉, 기반시설 같은 지역자산의 확충, 마을의 재개발, 농촌의 문화유산 보전, 수공업뿐만 아니라 관광산업을 육성하기 위한 투자를 요구하고 있다. 이것은 두 번째 시사점으로서 각 부문에 보조금을 지급하는 방식으로부터 새로운 산업 및 경제활동을 발전시키기 위한 전략적 투자로 접근방식의 전환이 필요함을 의미한다.

세 번째 시사점은 농촌자원의 활용은 준공공재를 공급하는 다수

의 주체들과의 긴밀한 협력을 필요로 한다는 점이다. 지역정책의 개발과 추진에 있어서 공공, 민간, 자원봉사 단체들의 파트너십을 형성하는 것이 매우 중요하다.

2. 중소도시 지역

(1) 중기적 관점에서의 중소도시 지역 발전동향

OECD 국가들의 경우, 상당 부분의 경제적·사회적 활동은 소기업들이 주요한 경제적 기반을 구성하고 소도읍이 주된 취락을 이루는 중소도시 지역에서 이루어지고 있다.¹⁸⁾ 이러한 중소도시들은 대도시 인근에 위치하든 멀리 떨어져 있든 경제발전을 시험하는 경우를 종종 볼 수 있다.

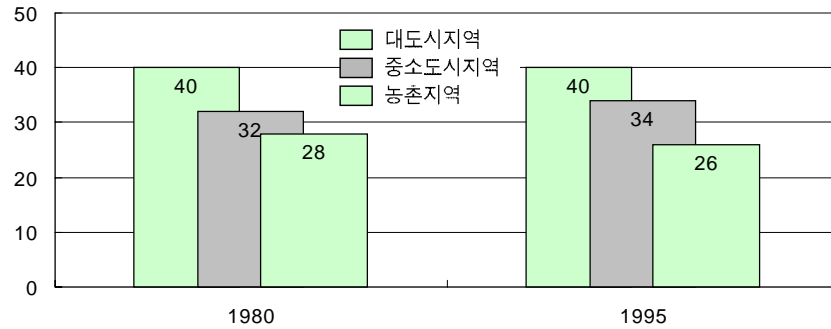
1995년 기준으로, OECD 전체 인구의 약 34%가 중소도시 지역에 살고 있으며, 지난 15년 동안 인구가 증가한 유일한 지역유형이다. 그들은 종종 농촌지역의 인구감소를 대가로 성장하였으며, 지역주민들이 필요로 하는 공공서비스와 기반시설을 제공하고 있다.

한편, 작은 규모의 중소도시는 대도시의 집중, 혼잡의 문제를 제거하여 도시민들을 유인하고 있다. 통신수단의 발달과 개인들의 이동성 증가는 중소도시들의 발전가능성을 증가시켜 주었고, 중소도시에서 서비스산업의 발전을 유도하는 한편, 중소도시를 매력적인 거주지역으로 만들고 있다. 1960년대까지의 정책적 관심이 대도시의 급성장과 인구집중에 있었지만, 도시의 무질서한 팽창과¹⁹⁾ 도시계층

18) 대부분의 OECD 국가에서 중소도시의 중소기업 점유비중이 국가평균보다 높다.

19) 도시 중심부에서 인구감소와 교외지역에서 인구증가가 동시에 진행되

〈그림Ⅲ-3〉 지역유형별 인구분포 현황(OECD 평균)



을 따라 중소도시와 농촌지역으로 인구분산현상이 나타났다.²⁰⁾

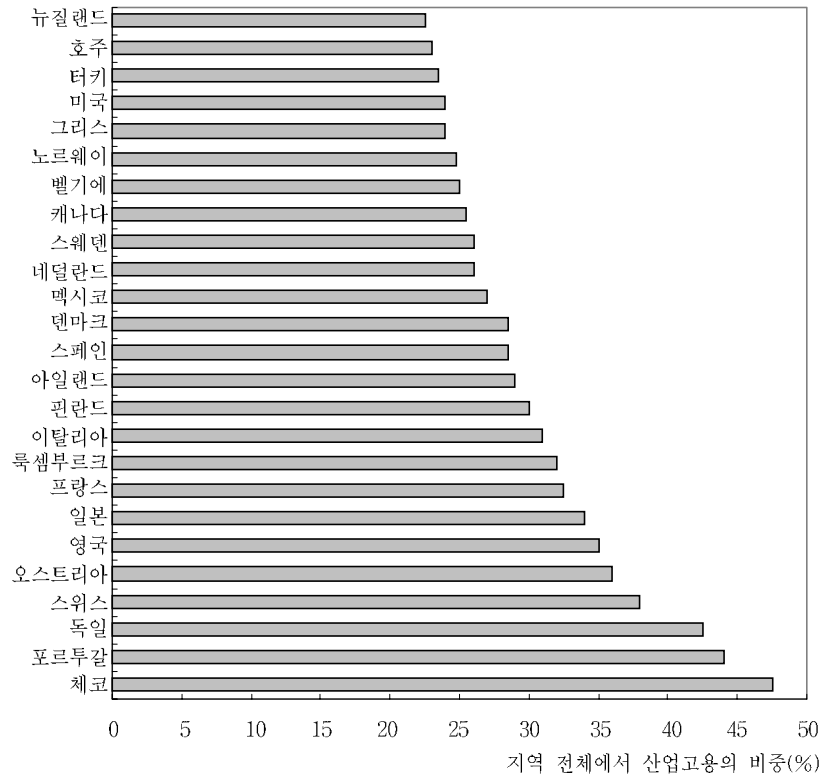
고용문제의 경우, 중소도시의 상황은 대조적이다. 산업구조조정과 이동성의 제한으로 고용감소를 경험한 중소도시들을 찾는 것은 어렵지 않다. 고용감소가 일어난 중소도시에서는 주택매매의 곤란, 사양산업위주의 기술보유 및 낮은 교육수준으로 인한 전직의 어려움, 가족과 지역공동체 중심의 폐쇄적 지원 네트워크 등이 나타나고 있다.

그러나 고용이 증가한 중소도시가 고용이 감소한 지역보다 수적으로 많다. 고용증가는 산업화와 전문화가 자산으로 입증된 지역들에서 자주 나타나고 있다. 이러한 지역들은 숙련기능의 향상과 혁신을 지속적으로 가능하게 하는 지식 집약적 활동, 세계시장의 특정한 부분(틈새시장)을 겨냥한 유연적 생산과정과 현대적 기술, 시장변화에 유연하게 대처하기 위한 중소기업들의 협력관계 등에 토대를 두고 있다.

고 있다.

20) OECD 인구의 32%가 대체로 도시화된 지역에 살고 있으며, 중소도시와 농촌지역을 포함하면 60%정도에 이른다.

<그림III-4> 중소도시 지역의 산업고용 현황(1995)



자료 : OECD TDS/TSI.

주 : 룩셈부르크 전체가 중소도시로 간주.

다른 성공적인 예는, 중소도시들이 관광자원이 될 수 있는 쾌적성을 보유한 지역의 관광중심지로 역할을 담당하는 경우이다. 따라서 지역통계자료와 OECD 보고서는 지역발전이 도시화정도에 달려있다는 견해와 대도시 지역만이 경제성장의 유일한 동력이라는 주장을 반박하고 있다.

이탈리아의 산업지구는 성공적인 중소도시의 사례로 가장 많이

인용되고 있다.²¹⁾ 2차 세계대전 이후, 산업지구들은 이탈리아의 북·중부지역에서 극적인 지역발전을 견인하였으며, 이 과정에서 일부지역은 최하위의 농촌지역에서 유럽의 가장 번영한 지역의 하나로 탈바꿈하였다. 그리고 산업지구는 최근 이탈리아 남부에서 나타나고 있는 발전사례들(Viesti처럼)을 설명하는데 도움을 주고 있다.

최근에, 일부 연구자들이 산업지구의 쇠퇴가능성을 제시한 바 있지만, 그럼에도 불구하고 몇몇 지표들은 산업지구가 여전히 전도유망함을 보여주고 있다.²²⁾ 지난 10년간의 비교분석은 국민총생산, 수

21) 산업지구의 국제적인 명성을 알리는 결정적인 계기는 국제노동연구소(International Institute for Labour Studies)가 1980년대 중반에 중소기업을 대상으로 진행했던 연구를 들 수 있다. 연구 초기부터 ILS는 이탈리아의 산업지구에 관심을 집중했는데, 그 이유는 이 지역들이 이탈리아 국내시장에서 뿐만 아니라 국제시장에서도 놀라운 경제적 성공을 거두었기 때문이며, 동시에 다른 유형의 중소기업과 비교할 때, 합리적인 노동기준을 제공하는 것으로 판단했기 때문이다. 이러한 인식에 기초하여 1987년에 ILS는 이탈리아와 다른 국가들에서 산업지구를 면밀하게 검토하기 위해 이 분야의 선구적 전문가들(G. Becattini, S. Brusco, M. Piore, C. Sabel, C. Trigilia 등)의 네트워크 그룹을 형성하였다. 이러한 네트워크 작업의 결과, 제네바와 상파울로에서 두 번의 중요한 국제노동기구회의가 열렸고 두 개의 중요한 출판물(Pyke F., Becattini G., and Sengenberger W., 1990; Pyke F., and Sengenberger W., 1992)이 발간되었다.

22) 이탈리아 산업지구에서 1981년과 1991년 사이에 고용은 19.7% 정도 상승한 반면, 국가 전체적으로는 5.6% 정도에 그쳤다. 이러한 경향은 특히 비즈니스서비스 분야에서 주목할 만한데, 동기간에 64.4%가 증가했다. 최근 연구들은 경기가 하강하고 있지만 산업지구의 고용창출, 임금, 투자수익률이 다른 지역들보다 높음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 산업지구의 상당수가 저가의 수입품에 의해 취약한 것으로 간주되는 의류, 신발과 같은 산업에 특화되어 있다는 사실을 고려할 때 획기적이라고 할 수 있다. 예를 들면, Emilia-Romagna 지역의 Sassuolo는 유럽에서 가장 큰 세라믹 타일 생산지이다. 평균 5명의 노동자로 구성된 2,068개의 편물과 의류 공장이 있는 Carpi 지역은 13억 달러의 매출액을 나타내고 있다. 그리고 유명한 섬유생산지역인 Prato는 5,990개

출, 전체고용 측면에서 산업지구의 점유비중이 지속적으로 증가하여 왔음을 보여주고 있다. 아울러 산업지구는 여성노동자의 임금수준과 취업률이 타 지역보다 높다는 특징을 지니고 있다.

산업지구들은 미래운명에 있어 불확실하지만, 과거의 지배적인 인식과 다른 산업화의 경로가 존재함을 우리에게 입증해 주었고, 산업 발전에 대한 전통적인 생각들을 변화시켰다. 사실 산업화는 다양한 문화적, 제도적인 측면을 내포하고 있으며 다양한 형태를 취할 수 있다.

산업지구와 다양한 산업조직형태들은 이탈리아만의 독특한 현상은 아니고 OECD 국가의 여러 지역에서도 발견된다. 지역검토 보고서에 제시된 Alcoy, Ontenient, Castellon, Elda, Ibi(스페인), Troy, Cholet(프랑스), Boras(스웨덴)의 사례들은 중소기업의 연결망에 경제기반을 형성한 중소도시들의 예라 할 수 있다. 결과적으로, 정책들은 산업의 다양성 및 성공적 발전 유형이 보유한 지역특성에 보다 관심을 가져야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못한 경우가 많다. 중소도시들이 고용, 생산액에서 상당한 비중을 차지하고 있고, 인구와 고용이 증가하고 있다는 사실에도 불구하고, 소도시의 소기업 집적에 대해서는 일관성 있는 정책의 틀이 아직까지 부족하다.²³⁾ 반면에, 대기업과 대도시에 대해서는(예를 들면, 대기업과 대

의 기업과 3만 8,080명의 종업원으로 이탈리아 전체의 모직 수출품의 64%를 차지하고 있다. 이러한 사례들은 국제적 경쟁이 심화되고 있지만 소위 사양산업에서도 견실한 경제적 성장과 고용을 창출할 수 있음을 보여주고 있다.

23) 아무튼 맞춤형 정책의 수요는 이러한 지역이 다른 지역보다 좋은지의 여부에 관한 고려와는 무관할 수 있다. 기존 사례의 적절성과 특수성으로부터, 또한 이미 존재하는 지역고용의 미래를 보장하는 것뿐만 아니라 경쟁력을 강화하려는 바람으로부터 맞춤형 정책이 필요할 수 있다.

〈참고 1〉 이탈리아의 소규모 기업들의 생산시스템

1970년대 초반이후 이탈리아의 연구자와 정책가들은 새로운 지역발전유형, 즉 동일산업에 포함된 수백 개의 전문화된 소기업들이 집적되어 있는 소도시(인구 1만 5천~10만)에 관심을 가졌다. 구상(conception) 집약적인 산업의 대표적인 예는 Carpi(니트), Como(건축물), Prato(섬유), Montegrano(신발), Sassuolo(도자기), Poggibonsi(가구) 등이며, 유사한 예는 국제적인 명성을 보유하고 있는 정밀기계, 전기기계 및 기계장비 등에서도 찾아볼 수 있다.

2차 세계대전 이후 Cento, Copparo, Guastalla, Sant'Ilario D'Enza, Modena, Reggio Emilia, Bologna 등의 소도시들은 이탈리아 수출의 상당 부분을 차지하며 세계시장을 선도하고 있다. 이러한 지역생산시스템은 산업지구라 불리며 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 제한된 지리적 공간(단일 소도시 또는 일군의 소도시들)에서 경제적 관계는 매우 긴밀하다(사회·경제적 영역은 행정구역과 반드시 일치하지는 않으며, 이는 거버넌스의 문제를 야기).

둘째, 지역경제는 단일의 특정산업이 지배적이며 이들 산업을 구성하는 전문화된 기업들은 다음의 성격을 지니고 있다.

- 주로 소기업(가끔 중규모 기업도 있지만 대기업은 없음)의 형태
- 동일 생산과정의 특정 단계에 전문화
- 협력과 경쟁의 기업관계 공유
- 지역문화의 공유 : 사회·문화적 관습(지역사회의 소속감, 신뢰, 노동 윤리, 개인간의 사회적 관계와 기업간의 경제적 관계에 대한 관습 등)과 산업분위기(노동시장에서 숙련 기술(국내시장에 대처하는 능력을 포함)과 혁신과정을 지원하는 지식의 축적 및 확산)

분명한 시사점은 산업지구 내에서는 사회적 구조의 성숙화가 덜하다는 점이다.

<참고 2> 산업지구의 기업유형 : Carpi 지역을 사례로

1. 기업규모

하나의 산업지구는 일반적으로 많은 소규모 기업들과 소수의 중규모 기업들로 구성되어 있다. 그들의 비율은 기술 및 제품분야와 관련되어 있다. 신발산업은 종업원이 평균 9명인 반면, 도자기 분야는 종업원이 평균 50명 정도이다. 니트와 의류생산으로 유명한 Carpi 지역은 88%(2,319업체)가 10명 미만의 종업원을 고용하고 있으며, 11%는 10~50명을, 1%만이 50명 이상의 종업원을 갖고 있다.

2. 기업의 역할

Carpi 지역이 경우, 다음과 같은 세 가지 유형의 기업들이 있다. 첫째, 최종기업 : 이 기업들은 최종시장에 대처하고 주로 도매업자들(44%)과 소매업자들(38.5%)에게 제품을 판매한다. 그들은 원자재 구매, 하청 작업의 관리, 제품계획, 종종 내부적으로 예비샘플의 제작 등을 수행한다. 그들은 시장에 따라 다양한 방식으로 작업공정을 관리하는데, 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 사전에 계획된 제품 생산기업(최종기업은 판매 시즌이 시작되기 12개월 전에 미리 제품을 계획하고 제품판매를 준비), 적기생산방식(JIT)의 기업(최종기업은 다른 기업의 어떤 모델들이 잘 팔리는지를 알고 있는 도매업자나 수입업자들의 주문에 따라 한달 이내에 제품을 생산)

둘째, 하청업체 : 이 기업들은 생산과정에서 하나 혹은 몇몇 단계(접합, 절단, 조립, 수놓기 작업, 다림질, 마무리 작업 또는 포장 작업 등)에서만 전문화되어 있는 기업들이다. 하청업체들의 종업원은 평균 3명 정도이고, 여러 고객들과 거래를 하고 있다(하청업체의 14%만이 한 고객만을 갖고 있음).

셋째, 보완적 기업 : 주요 생산과정의 전후방연계에 있는 기업이다. 컨테이너 생산기업, 컨테이너 위에 표지 또는 라벨을 부착하는 기업, 특정 산업의 기업들이 사용하는 기계를 제조하는 기업, 제품을 운송하는 기업 등이 이에 속한다.

여기서 주목할 점은 산업지구에서 기업의 역할과 규모 간에는 밀접한 관계가 없다는 점이다. 소규모기업이 최종기업이 될 수도 있다(10명 이내의 기업이 74%). 또한 Carpi 지역은 생산품의 74%를 수출하고 있으며, 지역 내의 소규모 기업도 수출에 참여하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

3. 기업간의 관계

첫째, 집중이 약한 편이다. 15개의 주요 기업들은 지역 총생산의 30%를 생산하고, 종업원의 23%를 차지하고 있을 뿐이다.

둘째, 경쟁은 확실히 존재한다. 생산과정의 거의 모든 단계마다 하나의 시장이 존재한다. 즉, 각 생산단계마다 많은 생산자들이 존재하고 있어, 어느 누구도 시장을 통제할 수 없다. 하청업체들이 한명의 고객만을 갖고 있는 경우는 매우 드물며, 따라서 개별 고객들이 보유한 시장통제력은 매우 미약하다.

셋째, 상호 협력이 긴밀하다. 협력은 물질적 관계(생산수단 또는 원자재 대여, 즉각적인 주문에 대응하기 위한 협조체제)와 비물질적인 관계(정보와 지식의 교환)를 포함한다. 따라서 기업들 간에 다른 기업에 대해 일정 정도 책임감을 갖고 있다. 리차드슨(Richardson)은 기업을 춤추는 댄서에 비유하여, “협력을 맺은 기업들은 함께 춤을 추지만, 음악이 끝났을 때 그들은 파트너를 바꿀 수 있다”고 설명하고 있다. 협력을 구축하는데 중요한 조건은 공통의 언어와 지역의 주력산업 내에서 훈련된 기술력 있는 숙련 노동력이다. 결국, 산업지구 내에서 기업체의 집적은 정보교환, 핵심역량의 창출과 이전을 보장해주며 삶에 의한 학습이 이루어진다(산업 분위기의 창출).

자료 : “Il settore tessile abbigliamento-Un confronto tra sistemi produttive”, Comune di Carpi, CCIAA di Modena, CEE-Comett.

도시에 내재한 조직적 경직성에 대처하기 위하여) 적절하고 종종 고비용의 정책수단이 이미 계획되고 실행되어 왔다.

(2) 중소도시 지역에서의 새로운 도전들

중소도시에서 어느 정도 성공적인 결과들이 나타나고 있어, 특정한 공공정책의 부재가 그 자체만으로는 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 모든 중소도시들의 상황이 동일한 것은 아니다. 중소도시들이 모두 침체에 직면해 있는 것은 아니고 일부는 두드러진 성공을 보이고 있지만 다음과 같은 문제들이 제기되고 있다.

첫째, 중소도시 지역에서 자주 발견되는 기업문화는 교육과 경영

기술의 역할을 과소평가하고 혁신기술의 확산을 저해하는 경향이 있다. 대학 및 대학원을 졸업한 고급노동자의 수가 대도시보다 적을 뿐만 아니라, 대부분의 소규모 기업체들은 기술개발이 용이하지 않으며, 기업체, 종업원, 노조간에 협력관계의 구축도 미비하다.

둘째, 주요 교통체계는 종종 중소도시와 인근의 작은 마을을 우회한다. 교통시설만으로 발전을 달성할 수는 없지만, 접근성의 부족은 성장속도를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 문제가 되고 있다. 따라서 발전정책은 주요 간선도로와 연계된 보조 도로망의 건설을 검토해야 한다.

셋째, 특정 중소도시들에는 중소기업들이 집적되어 있지만, 물리적 근접에도 불구하고 개별적으로 존재하고 있어, 기업간 거래에서 높은 거래비용을 초래하고 있다. 결과적으로, 중소도시의 산업집적지는 동일한 생산과정에서 전문화되고 상호협력을 도모할 수 있는 지리적 접근성의 이점(발전지역의 주요한 특징)을 충분히 살리지 못하고 있다.

또한 지역의 숙련된 노동력의 확대, 구매자와 공급자의 유인, 마케팅과 기술서비스 활동의 공유를 통해 단위비용을 절감하지 못하고 있다. 중소도시의 산업집적지에서는 기업의 생산능력을 초과하는 주문에 대해 잠재적 경쟁자들과 하청계약을 맺어 대응하는 것이 신뢰와 기술수준에 대한 불신 때문에 거의 불가능하다. 이러한 특성들은 지역의 높은 소득과 낮은 실업률을 유지하면서 차별화된 고부가가치의 제품생산을 가능케 하는 유연적 전문화의 발생을 막고 있다.

넷째, 비록 소규모 기업들의 클러스터가 경쟁력이 있고, 혁신을 창출하고 활용할 수 있다고 하지만, 이들 지역은 시장에서 종종 공급되지 않는 다양한 종류의 생산자서비스를 필요로 한다. 급격하게 짧아지는 제품수명주기와 신속한 정보접근이 경제성장의 요소로 강

조되는 현 시점에서 특히 중요한 문제가 되고 있다.

다섯째, 중소도시들은 다중심적인 도시체계를 구축하고 시민들에게 도시에서의 개선된 삶의 질을 제공하기 위해 상호협력이 필요하지만 상호협력과 네트워크 구축은 제한적이다. 다양한 경험의 비교와 성공사례의 교환을 통한 공동학습의 노력도 드문 실정이다.

전술한 문제에 대한 해결의지와 함께, 구체적인 공공정책의 필요성이 인도, 중국, 브라질, 러시아와의 새로운 경쟁으로 제기되고 있다. 이전의 아시아의 네 마리 용들과는 달리, 이들은 농촌지역이 지닌 거대한 잠재실업에 의한 노동력의 무제한적인 공급으로 임금상승을 초래하지 않으면서 생산성 향상을 촉진할 수 있는 기술적 능력을 보유하고 있다. 이들 국가의 성장은 노동집약적인 산업 또는 경공업(중소도시의 전통적 특화산업)에 영향을 미칠 것이다.

따라서 새로운 경쟁력의 원천을 개발하고 기존 제품의 이미지를 개선하기 위해 생산과정을 지속적으로 개선하고 현재 보유하고 있는 제품의 질, 독창성, 디자인 그리고 혁신이라는 측면에서 비교우위를 적극 활용해야 한다. 이러한 맥락에서 지역정책은 기존의 산업 집적지들을 노동집약적 생산과정에서 지식집약적 생산과정으로 전환하도록 지원해야 한다. 중소도시의 경쟁력을 강화하기 위해 전술한 신흥공업국이 제품모방을 위해 소요하는 시간보다 짧은 시간 안에 중소도시들이 생산과정 및 제품에서 새로운 혁신을 이루도록 정책적 지원이 필요하다.

(3) 정책결정을 위한 교훈

OECD 국가의 중소도시에 대한 사례연구는 해결할 많은 문제들을 제기하고 있다.

첫째, 중소도시들이 현재 누리고 있는 특정 틈새시장에서의 경쟁력과 비교우위를 계속 유지하기 위해서는 무엇을 해야 하는가? 현재의 전문화를 포기할 필요는 없다. 다만 중요한 것은 비용과 가격 경쟁을 고집하지 않고 지역의 경쟁적 이점인 지식, 숙련기능, 구상, 디자인과 제품의 질을 강조하는 것이다. 그리고 제품의 질을 가장 중시하는 새로운 틈새시장을 개척하고 혁신, 기업조직의 유연성(수요변화에 대응하기 위한 필수적 요소)과 효과적인 유통기법 등을 마련하기 위한 정책을 추진해야 한다.

결론적으로, 중소도시들이 새롭고 혁신적인 기술들로 조정되어야 하며, 역동적인 제조업의 존재는 서비스산업에도 긍정적 영향(기존 연구들은 제조업의 1단위 일자리는 몇 개의 서비스산업의 일자리를 유발하고 있음을 제시)을 미친다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 어떻게 혁신적 기술과 제품이 산업활동의 부흥을 유도할 수 있는가? 일부 지역정책들이 실행되었지만, 각각의 정책에 대한 장·단점을 적절하게 평가할 필요가 있다. 기업체를 대상으로 한 교육·훈련, 중소기업의 새로운 투자를 가로막는 규제의 완화, 개별기업의 은행대부를 위한 상호보증 제도의 운용²⁴⁾, 창업지원 프로그램 등은 종종 중요한 역할을 수행해 왔다. 그리고 경영지원서비스는 많은 지역들에서, 연구개발 투자를 포함하여, 중소기업간 상호협력을 촉진하는 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 네트워크의 촉진과 더불어 비즈니스 서비스분야의 투자는 지역기업을 양질의 정보순환구조에 끌어들이는 데 도움을 주어 왔다.

셋째, 개별지역을 정치적 기반으로 삼고 있는 정치인들을 도시간,

24) 이것은 은행이 아닌 일종의 컨소시엄으로서 기업체의 대부 신청을 검토하고 신청기업과 논의를 거쳐 기업의 보증여부를 결정한다. 만일 기업이 채무를 불이행하면 컨소시엄이 은행에 대한 채무를 인수한다.

지역간 수평적인 상호협력으로 어떻게 유도할 수 있는가? 중소도시들 간의 상호협력이 부분적으로 나타나고 있는데, 이러한 협력을 최대한 활용하고 지속성을 확보하기 위해서는 어떠한 제도적 노력이 필요한가? 상호협력은 일종의 거버넌스(governance)로서 추가적인 행정기구를 만들 필요없이 몇몇 지역의 주체들이 자원과 정책을 공유하는 것을 의미한다. 실제적으로, 상호협력은 초기에는 신중하게 선택된 소수의 목표에 집중해야 한다. 지역의 경제발전은 새로운 거버넌스의 방식과 긴밀한 연계를 통해 진행되어야 한다.

아울러 정책결정과 재정적 권한을 중앙정부로부터 지방정부로 이전하는 개혁이 필요하다. 지역정부가 재정운용의 자주성을 확보할 수 있도록 세금, 사용료 징수의 권한을 부여하되, 시행초기에는 건전재정을 보장하고 예산의 낭비를 막기 위해 일정정도 중앙정부의 감독이 필요하다.

진술한 문제들을 해결하기 위해 중소도시에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다. 주목할 점은 특정한 경제적, 기능적 특성들이 지역의 전체적 발전능력을 결정하는데 있어 중요한 자산이지만, 사례연구들은 지역발전에서 무형적 요소의 중요성을 지적하고 있다. 조직상의 기술, 제도적 능력, 지역사회의 참여와 민주적인 자치행정은 점차 성공의 구성요소로 인식되고 있다.

노벨경제학 수상자인 더글라스 노스(Douglas North)가 언급했듯이 노동, 자본, 그리고 기술을 경제적 발전으로 전환시키는 데에 특별한 비법은 없다. 지역발전은 공식적 또는 비공식적, 명시적 또는 암묵적인 여러 제도들에 의존한다. 경제성장을 견인하는데 있어 사회적 자본은 금융자본만큼이나 중요하다. 이탈리아의 산업지구들과 미국의 몇몇 클러스터는 이를 뒷받침하고 있다. 그러므로 지역의 생산시스템이 잘 구축된 중소도시라 할지라도, 적절한 지역의 거버넌

스를 형성함에 있어 시민사회의 역할을 경시해선 안 될 것이다.

3. 대도시 지역

대도시 지역의 특유한 유동성, 복잡성, 그리고 다양한 경제기반으로 인해 대도시 지역은 집적효과와 연계된 확실한 비교우위를 누리 고 있다. 일부 국가에서는 인구의 대부분이 수도와 수도권에 집중되 어 있으며, 국내총생산의 상당부분을 점하고 있다.

예를 들면 부다페스트에는 헝가리 인구의 5명중 한명이 살고 있 으며, 국가전체 GDP의 34.5%를 차지한다. 부다페스트를 포함하는 중부지역은 전체 GDP의 42.2%를 점유하며, 전체 외국인직접투자의 65%가 이 지역에서 이루어지고 있다. 우리나라 수도권에는 전체 인 구의 45%이상이 집중해 있고, GDP의 거의 절반, 전체 고용의 45%, 외국인직접투자의 56%를 차지하고 있다. 캐나다와 같은 연방 국가에서는 하나의 단일한 대도시권이 지역경제성장의 주요한 역할 을 담당하고 있는데, Toronto, Montreal, Vancouver, Manitoba는 Ontario, Quebec, British Columbia, Winnipeg의 지역총생산의 절 반 또는 그 이상을 차지하고 있다.

최근에는 OECD의 대도시 지역중 일부는 대학과 연구개발시설로 부터 파급된 첨단기술 분야의 혁신에 의해 경제적 재도약을 경험하 고 있다. 이 과정에서 첨단기술 분야의 제품과 서비스에 대한 효율 적인 지식이전, 광범위한 전문노동력 확보, 보다 양호한 제품시장이 창출되고 있다.

그리고 대도시 지역은 국제적인 정책영역에서도 점차 능동적이고 적 극적으로 변모하고 있다. 도시간 국제적 협력은 국경을 초월한 문제를

제공하며(예 : Vienna-Bratislava의 경우), 해결책(예 : Copenhagen과 Malmo 지역에서 거버넌스의 창출)을 요구하고 있다. 이와 관련하여 제기되는 문제는 국가정책(조세, 노동시장 규제, 이민, 관세 등)이 지역기업의 경쟁력을 강화하고 자본과 노동의 이동에 대한 지역의 요구들을 어떻게 처리해야 하는가이다. 대도시 지역의 비교우위 기반이 다양화되어야 하며, 제조업에 지나친 의존을 지양해야 한다. 문화, 예술, 그리고 여가의 중요성 증가는 대도시의 내부적 기능뿐만 아니라, 도시의 외관을 변화시킬 것이다.

그럼에도 불구하고, 일부 대도시 지역들은 산업구조조정에 의해 큰 타격을 받고 있다. 도시규모와 경제적 성과 사이에는 직접적인 연관성이 없다는 것이 일반적 견해로, 동일한 규모의 도시 간에도 서로 다른 경제적 결과를 보이고 있다. 일부 도시들, 특히 항구도시들의 경우 해상활동의 상당한 위축을 경험하고 있다.

거버넌스 문제와 관련하여 대도시 지역은 일반시민의 참여를 유도하기 어렵고 문제들 또한 복잡해서 해결이 쉽지 않다. 또한 빈곤, 범죄, 노숙자, 그리고 마약 복용은 대도시 지역의 특징적인 도시문제라 할 수 있다. 멕시코시티의 경우 2,200만 인구의 대부분이 절대 빈곤의 상황 속에서 살고 있다. 대도시의 빈곤과 다른 사회적 문제들은 종종 이민 및 소수민족과 관련되어 있다(예 : Vancouver, Toronto, Montreal, Zurich, Geneva의 이민자들, 부다페스트내의 Roma 소수민족과 캐나다 도시들의 원주민들).

대부분의 경우에 이러한 사회적, 경제적 문제는 일부 거주지역에 집중되어 있다. OECD 전체 인구의 절반을 점유하는 10개 국가에서, 대도시의 빈곤 지역에 살고 있는 사람들의 비율이 7~25% 정도이며 이는 OECD 전체 인구의 약 10%에 달한다(약 2,000만명).

도시의 빈곤문제는 심각한 정도이며, 지속적으로 증가하고 있어

사회적 안전에 대한 우려를 야기하고 이는 도시경제에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 지역들은 경제활력의 감소, 투자기회의 위축, 외부불경제를 초래하는 환경문제 등을 경험하고 있다. 따라서 대도시의 경제활동을 위한 사회적 토대가 이전보다 안정되지 못한 상태로 변화되고 있다.

대도시의 다양성에 대응하기 위해 주택, 교육, 사회복지, 문화활동 등을 종합적으로 고려하는 새로운 도시정책이 요구된다. 많은 대도시들은 보통 국가평균보다 인종적, 종교적, 이민자의 국적 등의 측면에서 더욱 다양하다. 대도시들은 개인과 사회적 집단들의 익명성을 보장함으로써 자유를 누리는 지역으로서 오랫동안 인식되어 왔다.

따라서 다양성의 대응문제는 새로운 이슈는 아니지만 다음과 같은 몇 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 세계화는 다양성을 증대시키고 동질화를 약화시킨다. 둘째, 노령화현상은 대도시로의 이주를 더욱 확대시킨다. 셋째, 도시의 사회적 문제들은 인종적인 문제들과 충돌하고 안전에 대한 우려를 증대시켜 인종차별적인 정책과 개인적 자유를 제한하는 정책을 초래할 수 있다. 일반적으로 대도시내에서의 거버넌스 문제들은 더욱 복잡해져 해결 또한 어려워지고 있으며, 공공의 참여를 촉진시키기가 더욱 더 힘들 수 있다. 결과적으로 사회적 자본의 토대를 재구축하기 위하여, 공공부문과 민간부문이 공동으로 관여하는 정책추진체계가 필요하다.

도시의 재활성화는 최근 수십년 동안 도시정책의 지속적인 관심 분야였다. 공공부문과 민간부문의 보다 적극적인 역할, 지역사회의 참여증가, 부문간의 확대된 통합을 요구하는 새로운 접근과 방식들이 도입되고 있다.

사회기반시설에 대한 투자는 IT분야에서처럼 건설기술의 혁신을

통해 기존시설의 단순한 유지관리뿐만 아니라 새로운 시설의 확충을 위해 필요하다. 민영화, 분권화의 추세와 더불어 투자재원의 한계로 인해 사회기반시설의 재원을 조달하기 위해 더욱 개선된 민관협력체제가 요구되고 있다. 사회기반시설에 대한 적절한 관리운영은 지속가능한 발전문제와 연관되어 있으며, 경제발전과 환경보전의 상호조화는 최근 중요한 도시정책의 목표가 되고 있다.

대도시의 대기오염, 소음, 혼잡 등 환경문제는 기업체와 사람들을 도시로부터 떠나가도록 만들고 있으며, 이는 해당 도시정부에 높은 행정서비스의 고정비용을 발생시키는 한편, 이주민에 대한 대비를 하지 못한 타도시 정부에도 재정적 부담을 주고 있다.

산업구조조정과 사회적 변화는 재개발이 필요한 쇠퇴지역을 발생시키고 있지만 이러한 지역은 환경적으로 오염되고, 도시기반시설은 노후화되어 있다. 쇠퇴지역의 재개발은 현황조사, 개발계획의 준비, 지역사회의 참여, 재원조달, 파급효과(고용창출 등) 등을 사전에 고려해야 하므로 사업진행에 장시간이 소요되고 진행속도가 느리다. 이러한 사이에 녹지가 급속도로 개발되면서 미래에 부담이 될 생태계 파괴, 대기오염, 혼잡의 문제를 낳고 있다.

대도시에서 거버넌스 및 정책참여자의 범위가 확대될 필요가 있다. 대도시 지역내 행정구역의 세분화와 관련된 문제는 행정구역과 기능지역이 불일치 한다는 점이다. 행정구역의 세분화는 전체 대도시권에 걸친 경제발전, 환경보전, 사회적 통합과 같은 사안에 대해 지역적 합의를 필요로 하지만 합의도출 과정이 쉽지 않다.

또 다른 문제는 지방정부의 재정적 능력으로서 경제적, 사회적 상황들이 악화되고, 도시경쟁력 강화를 위해 투자가 필요할 때 지방정부는 추가적인 재정적 부담에 직면할 수 있다. 투명하고 책임성 있는 의사결정과정과정이 마련되지 않고서는 대도시 문제의 해결이 용이

하지는 않지만 대도시권에 포함된 다양한 행정조직의 명확한 역할과 책임의 정립이 중요하며 향후 국가적, 지역적 수준에서 이에 대한 검토가 필요하다.

IV. 지역정책에서 새로운 패러다임의 출현

OECD 국가의 지역에 대한 검토보고서는 지역정책에 대한 중요한 시사점을 제시하고 있다. 전술한 바와 같이, 국가내 지역간 격차가 확대되고 지속되고 있다. 그리고 추가적인 발전의 기회들이 여전히 특정 지역에 제한되어 있으며, 외국인투자도 지역적으로 편중되어 있다. 이러한 상황에서 지금까지 검토된 국가들에서, 지역불균형 발전이 사회적 형평성의 문제를 야기하고, 지역정책의 필요성을 부각시키고 있다.

1. 전략의 변화

경제성장만으로는 지역격차를 줄이는 것이 충분하지 않으며, 지역 균형발전은 어려운 과정으로 인식되고 있다. 국가간의 경제통합이 심화되는 가운데 국가수준에서의 지속적인 성장과 거시적인 경제여건을 개선하기 위한 노력이 있었지만, 지역발전을 위한 경제적 기반이 지역차원에서 내생적으로 이루어지지 않고 있다. 노동비용의 인하, 제품시장에서 경쟁을 강화하는 규제개혁의 조치 등으로는 충분하지 않은 것 같다. 또한 국제적인 경제통합은 국가간의 상호의존성을 심화시키고, 정부가 경제·사회적 변화를 위해 사용했던 전통적인 정책수단들의 변경을 요구하고 있다.

다른 한편, 국제적인 경제통합은 동시에 지역으로 하여금 어려운

도전들을 극복하도록 요구하고 있다. 정부에 의한 환율과 이자율의 조작은 점점 어려워지고 있는데, 소위 경쟁적 감가(competitive devaluation)는 이제 유럽의 새로운 금융체계의 틀 내에서는 사용이 불가능하다. 또한 경쟁에 대한 국가의 장벽은 제거되고 있으며, 국가간 재정정책과 규제 조치들이 동질화되고 있다.

요약하면, 국가적 차원에서의 정책수단들이 한계에 직면하고 있어 지역정책에 대한 기대가 증가하고 있으며, 이러한 맥락에서 OECD 국가들이나 세계은행(세계발전보고서 1999·2000)은 지역정책을 중시하고 있다.

최근, 기존의 지역발전정책에 대한 비판들이 새롭게 제기되고 있다. 낙후지역의 격차(재정수입, 고용, 기반시설 등)를 보정하고, 지역 균형발전을 유도하기 위해 중앙정부가 실시한 소득재분배를 중심으로 한 전통적인 지역정책은 만족스러운 결과를 도출하지 못했으며, 세계화로 인한 새로운 경제환경에도 적절한 대응책이 되지 않는 것으로 평가받고 있다.

대부분의 경우 초기의 대규모 보조금이 여러 지역으로 균등하게 배분된 결과 그 효과가 감소되어 경제적 도약을 이룩하고 경제상황을 개선하는데 기여하지 못했다. 우선순위가 높은 제한된 소수의 지역에 재정적 지원을 집중하는 방식 또한 종종 지대추구적 행위(rent seeking wars) 또는 지역간 소모적인 경쟁을 야기했다. 한편, 선별적 배분과 관련된 하향식 접근의 경우, 중앙정부가 보유한 정보와 지식이 우선순위가 높은 지역을 객관적으로 선정하고 개발사업을 합리적으로 결정하기에 불완전하기 때문에, 이러한 정책은 정부실패의 가능성을 안고 있다.

마지막으로, 보조금이 지역내 투자기반을 강화하는 데 도움이 되기도 하지만 반드시 그렇지 않을 수도 있으며, 보조금 지급으로 인

한 지역의 수동적인 행태와 기업가정신의 위축 가능성을 근거로 하여 보조금(조세감면 포함)의 장기적 효과에 대해 많은 우려가 제기되어 왔다.

보조금 지급에 초점을 둔 지역정책의 실패 때문에 많은 OECD 국가들은 지역정책의 패러다임 전환을 모색하고 있으며, 이러한 정책방향의 전환은 정책 관련 구성요소들에 대한 새로운 개념정립이 요구된다.

첫째, 전략적 측면에서 지역발전을 위한 노력들은 부문별 전략을 지양하고 지역에 근거한 통합적 발전전략으로 전환이 필요하다. 이는 지속가능한 발전을 고려하여 미개발된 지역자산의 개발과 활용에 정책의 초점을 두어야 한다. 지역정책은 혁신능력의 제고, 기업가정신의 함양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발을 통해 지역의 경쟁력을 강화해야 한다. 전략적 목표는 보조금 지급으로 지역격차를 일시적으로 완화하기보다는 자립형 발전이 가능하도록 지역의 기업환경(기반시설, 지역금융, 인력훈련 및 교육 등)의 토대를 개선하는 것이다.

둘째, 목표와 관련하여 지역정책은 오로지 낙후지역들만을 대상으로 해서 안 된다. 저발전지역들은 잠재력을 활용할 수 있도록 정책적 도움이 필요하고, 성장지역들은 기존의 경쟁우위를 유지하도록 정책지원이 설계되어야 한다.

셋째, 지역정책의 수단으로서 보조금만으로는 장기적으로 지속가능한 발전을 견인할 수 없으며, 심지어 자원배분의 왜곡을 통해 지역발전에 해를 끼칠 수도 있다. 지역경제를 자극하고 투자유치에 도움을 주기 위해서, 보조금 정책은 지역수준에서 내부자원을 활용하고, 내생적 발전의 조건을 조성하기 위한 공공투자계획과 일관성을 유지해야 한다. 공공부문에 의한 직접지출은 지역환경의 질을 개선

하기 위한 투자와 수단으로 전환되어야 한다. 공공투자의 대상에는 물리적인 기반시설(공항, 도로 등)뿐만 아니라 연구소, 과학 및 기술 단지, 기술센터의 운영사업 등을 포함해야 한다.

넷째, 지역정책의 주체와 관련하여 지역의 거버넌스(정책의 입안, 실행, 평가과정 및 지역사회의 참여, 책임과 관련됨)는 재정분권과 민관협력의 활성화를 유도하고 기존의 경직적인 하향식 접근을 지양해야 한다.

2. 새로운 패러다임의 실행

지역정책의 패러다임 전환을 시도하고 있는 OECD 국가들은 지역정책의 구성요소에 대한 개선과 함께, 실천적 측면에서 기능적 관점에서의 공간계획 수립과 거버넌스의 개혁을 강조하고 있다.

(1) 기능적 관점에서의 공간계획

대부분의 경우에서 지역정책은 행정구역 또는 대(도시)지역(macro-region)에 초점을 두고 있는데 이는 지역발전기회와 관련한 현재의 지역적 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 행정적 경계 대신에 기능적 경계를 기준으로 지역을 구분할 때, 통계적 분석으로는 나타나지 않는 지역의 역동성과 여러 문제를 파악할 수 있다.

기능지역은 수십 년 또는 수백 년 동안 존재하면서 행정구역과 중첩되어 정책결정과정에서 많은 문제와 불일치를 만들어내고 있다. 일례로 도시 또는 교외에 거주하는 사람들 간의 전통적인 구별방법이 개선되어야 한다. 토론토 또는 취리히 인근의 인구밀도가 낮은

교외지역에 거주하며 통근하는 사람들은 중소도시의 거주자보다 대도시 거주자의 가치와 행태를 보다 많이 지니고 있다.

이러한 맥락에서 지역분석과 정책대상은 지역노동시장 또는 통근권의 관점에서 정의된 기능지역이 되어야 한다. 기능지역의 관점에서 공간계획을 만들었을 때, 적절한 거버넌스(지역간 또는 국가간)의 구축, 인구와 경제활동의 입지, 도시와 농촌간의 관계, 기반시설의 정비와 관련된 정책들을 일관성 있게 계획하고 추진할 수 있다.

몇 가지 사례를 통해 전술한 논점을 명확히 할 수 있다. 이탈리아의 경우 행정구역에 기초한 통계분석을 하였을 경우, 일부 저발전 지역의 상황을 제대로 파악할 수 없다. 많은 연구자들은 이탈리아 대부분의 남부지역이 1950~60년대에 보다 발전된 북부지역을 따라잡을 수 있었다고 이해하고 있다. 그러나 1970년대부터 남부지역은 ‘산업삼각지역’(Turin, Milan, Genoa)뿐만 아니라 급격한 성장이 이루어진 소위 ‘제3이탈리아’(이탈리아의 중부와 북동부)와 발전격차를 보여주고 있어, 연구자와 정책가들은 종종 이탈리아가 지역정책의 여지가 거의 없는 영구적인 이중주의(발전지역과 저발전지역)에 직면해 있다고 결론을 내렸다.

그러나 최근 지역노동시장에 기초한 산업동향분석은 남부지역에 위치한 아드리아(Adriatic)해변의 Campania와 Basilicata 지역에서도 경제적, 사회적 역동성의 모습을 제시하고 있다. 경제성장은 경공업과 기계에 특화된 중소 제조업 중심의 소도시와 비도시권 지역에서 이루어지고 있다. 일반적으로 전통적인 행정경계에 기초한 지역구분은 산업클러스터와 같은 중요한 산업현상을 파악하는데 부적절하다고 인식되고 있다.

캐나다의 경우, 주단위에서는 지역격차가 감소하고 있지만, 지역 유형간의 격차 예를 들면, 대도시권과 비대도시권인 농촌지역간의

격차는 지속되고 있다. 이것은 기능지역 구분에 기초한 자료를 통해 파악가능하다. 대부분의 경제성장은 미국접경의 도시주변지역에서 발생했으며 특히 캐나다의 중앙부(온타리오와 퀘벡)는 산업클러스터를 발전시킴으로써 국제무역의 주요한 수혜지역이 되었다. 지역격차가 상대적으로 크지 않은 스위스에서도, 행정구역 대신 기능지역을 분석단위로 사용하면 대도시권은 스위스의 다른 지역보다 더 높은 성장을 하고 있음을 보여준다.

두 사례를 통해 보면, 국가의 기능지역은 수십 년 또는 수백 년 동안 존재한 정치·행정구역과 중첩되어 있으며 이는 정책과정에서 많은 차이와 문제를 발생시키고 있다. 행정구역과 기능지역의 중첩은 분석과정에서 문제를 야기하는 한편, 지방정부간 협력에 기초한 적합한 형태의 거버넌스 구축에도 제약이 되고 있다.

(2) 거버넌스의 개혁

OECD 국가에는 규모, 지리, 제도적 상황에 따라 다양한 제도적 기구들이 존재하고 있다. 그러나 OECD 지역에 대한 첫 번째 검토 보고서의 결과를 보면, 공통된 특징으로 지방정부들의 중요한 역할을 들 수 있다.

일부 국가에서는 많은 권한이 지방정부로 이전되었다. 지방자치와 함께, 중앙정부로부터의 분권은 정책관련자의 수를 증가시키고 지역 거버넌스의 복잡성을 야기하고 있다. 유럽의 많은 국가들에는 다섯 계층의 정부 외에 민간부문, 노조, NGO와 다양한 형태의 파트너십이 존재하고 있다. 제도 및 기구들의 파편화 및 분화는 새로운 협력의 필요성을 증대시키고 있다. 또한 지방정부들은 공공재와 공공서비스의 생산과정에서 규모의 경제, 범위의 경제로부터 편익을 누리

고, 지역의 경계를 넘는 외부효과에 대처하기 위해 지방정부간 협력이 필요함을 인식하고 있다.

지역의 정책결정자들은 점차 새로운 역할(경제발전, 지역계획, 기업지원서비스의 계획 및 공급 등)과 관련된 권한을 부여받고 있으며, 다양한 정책사안들(지방재정조정제도, 보조금과 관련된 재정지출, 재정격차의 완화, 권한과 책임의 조정, 자원의 균등한 배분 등)에 직면하고 있다.

그러나 분권은 중앙정부로부터 단순한 권한의 이전이라는 측면보다는 지방정부의 책임강화와 거버넌스의 개혁이라는 측면이 보다 중요하다. 지역공공재를 계획하고 공급하는데 필요한 많은 지식과 정보는 국가 및 지역의 다양한 주체들에게 분산되어 있다. 정보와 지식의 분산 및 비대칭적인 분포는 행정기관간의 상당한 조정뿐만 아니라 정책계획과 실행단계에서 공공 및 민간부문 간의 협력증진을 요구한다.

따라서 정책관련 행위자들의 참여정도가 정책결과에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 좋은 거버넌스의 구축은 자원의 효율적 사용뿐만 아니라 지역발전정책을 포함한 정책의 효과성 제고에도 기여하고 있다. 어떤 정책을 채택할 것인가의 문제는 누가, 어떻게 이러한 정책들을 계획하고 실행하는가의 문제를 고려하지 않고서는 적절히 해결될 수 없다.

전통적인 정책과정은 복잡한 지역현안을 해결하는데 한계가 있다. 일반적으로 지식을 최대한 공유하기 위하여 관련 행위자들의 참여를 유도하는 대신에, 모든 상황이 명확하여 정책결정자들은 독자적으로 합리적 결정을 내릴 수 있으며, 중앙부처의 공무원들은 계층적인 의사소통과 명령체계를 통해 정책을 효율적으로 수행할 수 있다고 믿고 있다. 이러한 상황에서, 만일 문제가 발생하면 새로운 정책

접근을 시도하기보다는 공공부문의 일반적인 비효율성 문제 또는 관료들의 과도한 업무 등을 원인으로 들고 있다.

분권화의 과정에서 발생하는 다층적인 거버넌스는 기존의 명령과 통제보다는 행위자 사이의 협력관계를 필요로 한다. 명령과 통제는 지역발전에 비효과적임이 드러남에 따라 수직적·수평적 협력이 보다 중시되고 있다. 따라서 정부조직 간의 수직적, 수평적 협력 강화뿐만 아니라 계약, 인센티브와 같은 새로운 수단들이 요구되고 있다. 그리고 통제뿐만 아니라 학습과정으로서 정책평가와 모니터링체계의 필요성이 증가하고 있는데, 이는 최종 목표를 달성하고 실제적 또는 잠재적 갈등을 최소화하기 위한 정책점검(Policy Proofing)과 행정부처 내부와 부처간 조정의 제도적 장치를 통한 정책의 일관성 확보가 긴요함을 의미한다.

V. 맺 음 말

OECD가 최근에 수행한 연구결과는 경쟁력이 있고 성장하는 지역들은 모든 지역유형(농촌지역, 중소도시, 대도시권)에서 발견된다는 점을 제시하고 있다. 그러나 아직도 세계경제는 다양한 규모의 섬들로 이루어진 군도의 영역적 형태를 취하는 것으로 인식되고, 여기서 대도시들은 세계경제활동의 중요한 결절지로서 ‘발전의 섬’으로²⁵⁾ 인식되고 있다. 대도시권에서의 지속적인 사례연구와 체계적인 지역조사는 이러한 견해에 대한 보다 자세한 검토를 가능하게 할 것이다. 지역통계에 기초한 현황분석과 국가와 지역수준에서 수행된 사례연구는 대도시권에 대한 보다 다양한 상황을 제시하며 동시에 OECD 국가의 중소도시와 농촌지역들도 경제활동의 핵심적인 주체임을 보여주고 있다.

OECD 국가의 일부 대도시권은 대학과 연구소에서 파급된 첨단 기술 분야의 혁신으로 경제적 재도약을 경험하고 있다. 그러나 다른 대도시권은 도시규모와 관계없이 경제구조의 변화에 의해 상당한 타격을 받고 있으며, 더욱이 빈곤, 범죄, 노숙자, 마약남용 등 사회적 문제를 안고 있다.

클러스터에 대해 기존에 수행된 연구들은²⁶⁾ 네트워크 관계를 통

25) P. Veltz(1996)가 이 용어를 처음 제시한 이래 많은 후속 연구자들에 의해 사용되었으며, 처음 제시된 개념보다 세부적인 지역내, 지역간 정주패턴을 설명하고 있다. 이러한 개념에서 대도시는 가시적인 요소로서 기능적으로 조밀한 세계적 시스템에서 거점의 역할을 담당한다.

26) 관련 사례는 Modena(이탈리아), Boras(스웨덴), Champagne-Ardennes(프

한 협력의 이점을 활용하여 경쟁력을 보유한 사례를 제시하고 있다. 그러나 일부지역들은 단순히 지리적으로 근접한 중소기업들의 집적지를 형성하고 있어 기업간에 높은 거래비용을 발생시키고 네트워크를 통한 협력의 이점을 활용하지 못하고 있다.

농촌지역은 지역발전을 위한 중요한 지역자산으로 활용될 수 있는 천부적인 자연적, 문화적 쾌적성을 지니고 있지만 많은 난관에 봉착해 있다. 농업활동에 토지의 대부분이 사용되고 있지만 농업에서의 고용기회가 감소하고 있어 농촌지역은 더 이상 농업과 동일시해서는 안 된다. 농촌지역에서 공공부문에 의한 고용기회도 감소하고 있는데 특히, 긴축재정으로 영향을 받고 있다.

한편 농촌지역에서는 은퇴자의 유입과 고용기회의 결여와 교육, 레저시설의 불충분한 공급에 의한 청장년층의 유출로 인구의 고령화 현상이 나타나고 있다. 결과적으로 농촌의 인구구조는 종종 일반적인 사적서비스뿐만 아니라 공공서비스의 적절한 공급을 제약하고 있다.

전술한 도전과 기회에 대처하기 위해서는 지역정책의 패러다임이 전환되어야 한다. 지역정책의 기본방향은 지역의 경쟁력을 강화하는 것으로, 지역여건을 고려하여 비교우위에 입각한 실천가능한 수단들을 모색하는 것이 중요하다.

보조금 중심의 지역정책에서 인적 및 사회적 자본의 투자, 경제기반활동의 다양화, 신규기업의 창업지원, 핵심적 기반시설의 정비 및 확충, 환경과 조화된 경제활동, 혁신의 창출 및 확산을 지원하는 정책으로의 전환이 요구된다. 지역정책의 방향전환과 관련하여 중요한 목표 중의 하나는 지역수준에서 정책 관련주체의 역량을 강화하는

랑스), Comarcas Centrales Valencianas(스웨덴), Bergamo(이탈리아) 등이다.

것이며, 이런 맥락에서 통제와 학습과정으로서 정책평가와 모니터링 체계의 구축이 필요하다. 이러한 지역정책의 패러다임 전환을 위한 노력이 OECD 국가에서 현재 진행 중이다.

VI. 우리나라 지역정책에의 시사점

Mario Pezzini의 “Cultivating Regional Development : Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions” 논문은 OECD 국가의 지역들을 농촌, 중소도시, 대도시로 유형화한 후, 각 지역의 발전을 위한 비교우위와 장애요인 등을 상호비교하면서 지역경쟁력 강화에 초점을 둔 최근의 지역정책 동향을 소개하고 있다. 이러한 OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례는 국가균형발전정책을 최고 국정과제의 하나로 추진하고 있는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 역자는 본 보고서에서 논의된 내용을 토대로 우리나라 지역정책에 대한 시사점 및 정책방향을 제시하고자 한다.

1. 지역자산을 활용한 낙후지역의 경쟁력 강화

OECD 국가와 마찬가지로 우리나라 낙후지역(농촌·어촌·산촌 등)도 1차산업(농업)의 쇠퇴와 공공부문의 고용감소로 고용 및 소득원이 와해되고 있고, 젊은층 유출로 인한 인구 고령화 현상으로 지역의 활력을 찾기 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 기존에 주를 이루고 있는 SOC 투자, 공공서비스 공급 등 생활여건 개선이나 소득보전 차원에서 추진되는 시책들은 조만간 한계에 직면하고 실효성도 적을 것이다. 따라서 우리나라 낙후지역정책은 지역의 자원에 기초한 다양한 소득원 창출과 고용기반 확충에 초점을 두어 지역경

쟁력 강화를 위한 시책들을 보다 강조해야 한다.

본 보고서에서 제시된 OECD 국가의 낙후지역 성공사례들은 사회·문화적 가치, 낙후지역에서의 경제적 행태를 고려한 통합적인 접근을 통해 지역경쟁력 강화전략이 유효함을 보여주고 있다. 특히, ‘쾌적성(amenities)에 기반한 발전’과 ‘도시지역으로부터의 산업화 확산’이 농촌지역의 핵심적인 발전전략임을 강조하고 있다.

따라서 우리나라 낙후지역의 발전을 위해서는 첫째, 낙후지역이 가지고 있는 지역자산(자연환경, 역사·문화, 관광자원, 지연산업 등)에 대한 철저한 실태조사가 이루어져야 한다. 둘째, 실태조사에 근거하여 고용창출과 다양한 소득원 확충을 목표로 각 관련 부처별 낙후지역발전을 위한 정책 프로그램 개발이 필요하다. 예를 들어, 상업농업, 특산물(공동브랜드화), 문화, 관광, 지연산업 육성, 매력적인 주거지(second home) 개발 등 소득원 다양화를 위한 시책들을 개발하고, 기업가정신 함양, 문화적 정체성 강화, 주민참여 확대, 파트너십 강화 등 지역자원의 활용 능력을 제고하기 위한 방안을 마련해야 하며, 교통하부구조 정비, 거점 소도읍 육성 등 지역의 접근성을 증대시켜야 할 것이다. 셋째, 상향식 계획을 통해 지역이 자신의 여건과 발전비전으로 어느 정도의 지역간 경쟁을 통해 지역발전 사업을 선택할 수 있도록 추진체계의 구축, 자원배분의 기준설정, 평가모니터링의 강화 등 제도적 개선이 필요하다.

2. 기능적 관점과 정주체계 유형을 고려한 지역발전 정책 추진

지역발전을 위한 산업현황 분석 및 정책방안을 모색할 때, 공간단

위를 무엇으로 설정할 것인가가 중요하다. 현재 우리나라 지역정책은 주로 행정구역(시·도 단위)에 따라 관련정책이 수립·집행되며, 최근 수립 중인 국가균형발전5개년계획(지역별계획) 또한 마찬가지이다. 행정구역 위주의 정책수립 및 집행은 사업의 추진력과 행정적 관리 측면에서는 이점이 있지만 행정구역을 넘어선 산업간 연계와 광역적 인프라의 계획과 공급의 제약, 지자체간 과당경쟁, 지역별 분산투자로 인한 사업효과의 저감 등 많은 문제점을 야기하고 있다.

이와 관련하여 OECD 보고서는 행정구역에 근거한 지역정책의 한계를 지적하면서, 지역노동시장, 통근권, 산업간 연계를 고려한 기능지역 단위로 지역을 정의하고 지역의 자원을 활용할 수 있는 내생적인 혁신시스템의 구축과 지역내·외 경제주체간 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 또한 지역의 규모와 경제적 성과간에는 직접적인 관련성이 없다는 점을 지적하며 인구규모를 감안한 정주체계의 공간적 패턴에 따라 지역유형(대도시, 중소도시, 농촌지역 등)별 정책접근이 유효함을 제시하고 있다.

그러나 정부가 추진하는 지역정책에서 행정구역을 무시하기 어렵고 지속적인 정책 추진을 위해서는 균형과 효율을 조화시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 우리나라에서는 현재의 지역간 발전격차를 감안하여, 인접한 2~3개 시·도를 포괄하는 권역을 설정하고 ‘권역간 균형’과 ‘권역내 효율’ 원리에 입각하여 지역정책을 추진할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서는 권역간 균형의 관점에서 지역 유형별 제반 정책수단을 마련하고, 광역 및 기초 지자체는 권역내의 기능지역의 관점에서 ‘협력과 경쟁’을 통해 지역발전 시책을 추진해야 사업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 첫째, ‘권역간 균형과 권역내 경쟁’의 원칙을 적용하여 국가균형발전 특별회계 세출예산의 지역별 배분기준과 지원방식을 미리 제시하고, 사

업영역별로 중앙부처의 사업메뉴 리스트를 제시해야 한다. 둘째, 경쟁과 협력체계를 구축하기 위해 일정 정도의 예산수준에서 ‘권역내’ 경쟁원리를 도입하고, 지역간 협력사업에 대해서는 인센티브를 제공해야 한다. 셋째, 사업성과에 기초한 예산운용시스템의 정착(지역과의 ‘성과협약제’ 도입)과 평가를 통한 통제와 학습 메커니즘을 활성화해야 할 것이다.

3. 지역의 자율성을 강화하는 거버넌스의 구축

지역발전정책이 소기의 효과를 달성하기 위해서는 지역단위에서 효과적인 거버넌스의 구축이 필요하다. 지역발전은 중앙부처나 지자체의 노력만으로는 한계가 있기 때문에, 지역의 경제주체들이 지역발전의 비전과 목표에 대한 합의도출, 잠재자원의 효율적 동원, 관련 주체의 적극적 참여 및 역할배분 등을 통해 주도적으로 지역혁신체제 구축에 노력해야 한다. 그러나 우리나라의 지역정책은 지금까지 중앙정부 주도로 추진되어 지자체가 자율적으로 사업을 계획하고 추진할 기회가 적었고 따라서 경험 및 전문 인력이 부족한 실정이다.

이와 관련하여 OECD 보고서는 지역정책의 수립 및 운영과정에서 효과적인 거버넌스의 중요성을 재차 강조하고 있다. 지역정책을 수립하고 운영하는 과정에서 필요한 지식, 정보, 자원, 경험 등은 중앙부처 및 지자체의 다양한 주체들에게 비대칭적으로 분산되어 있기 때문에, 중앙정부와 지방정부, 공공부문과 민간부문간의 긴밀한 협력체계가 요구되며, 효과적인 거버넌스의 구축은 한정된 자원의 효율적 사용뿐만 아니라 지역발전정책의 효과성 제고에도 기여할

수 있음을 지적하고 있다.

따라서 향후, 지역 거버넌스 관점에서 다양한 공공부문과 민간부문의 협력방안을 통해 지역정책이 합리적으로 선정되고, 효율적으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부 차원에서는 지역정책의 효율성을 제고하고 지역의 자율성을 신장하기 위한 수단으로서 포괄지원(국고보조금)의 실질적 운용을 위한 정부부처내 기능개편이 요구된다. 한편 지자체 차원에서는 전문성을 갖춘 지역혁신 전담기구를 지역여건에 맞도록 자율적으로 설치해야 한다. 즉, 자문기구로서 지역혁신협의회, 지역혁신을 위한 전담 사업기획·조정기구, 상담·중개 기능으로 간접연계를 담당할 지역플랫폼, 리얼서비스(real service) 제공기관으로 직접연계를 담당할 각종 지원센터, 외자유치, 보조금 관리 및 집행 등 위탁업무 수행기관 등의 기능을 각 지역이 자율적으로 취사선택하여 민·관 파트너십 형태로 설치하도록 유도해야 한다. 이를 위해서 중앙정부는 지역간 경쟁 및 협력 체제 유도 등을 통해 지역의 기획능력 제고를 위한 모멘텀을 부여해야 하고, 각 지자체가 다양한 형태의 추진기구를 설치할 경우 이에 대한 재정 및 운영상의 지원을 할 수 있는 규정을 마련해야 할 것이다.

4. 지역발전을 위한 재정운용체계의 확립

국가균형발전5개년계획에 제시된 지역개발사업과 지역혁신사업의 추진에는 많은 재원이 소요되지만 우리나라의 지자체들은 서울과 일부 광역시를 제외하고는 전반적으로 재정자립도가 낮아 각종 사업을 계획적으로 추진하는데 많은 제약을 안고 있다. 중앙정부의 이전재원에 대한 과도한 의존은 지방재정의 자율성을 저해하는 한편, 중앙

정부와 지방정부간 정보의 비대칭으로 인해, 이전재원의 지급 및 운영과정에서 역선택 또는 도덕적 해이 문제를 초래할 수도 있다.

이와 관련하여 OECD 보고서는 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 지방정부의 재정력 강화가 필요하며, 이를 위한 수단으로 국세의 지방세화, 세외수입의 확충, 민자유치 등을 제시하고 있다. 그리고 지자체의 비효율적 재정운용을 방지하기 위한 제도적 장치의 필요성을 밝히고 있다.

우리나라의 경우 지자체가 국가균형발전5개년계획에 제시된 각종 사업들을 계획적으로 추진하기 위해서는 안정적인 재원의 확보가 필요하며, 이를 위해 관련 법제도 개선을 통한 자주재원(지방세, 세외수입 등)의 기반강화 및 이전재원(지방교부세, 국고보조금, 균형발전 특별회계 등)의 합리적 운용체계 구축이 필요하다. 또한 확보된 재원을 효과적으로 사용하기 위해서는 개별사업에 대한 투자심사 및 사업간 우선순위 설정, 사업집행에 대한 심사평가, 사업결과에 대한 평가 및 환류체계를 수립하는 한편, 적절한 보상 및 처벌체계를 마련하여 운용할 필요가 있다.

OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례

2003年 12月 26日 印刷

2003年 12月 28日 發行

發行處 産業研究院

서울特別市 東大門區 清涼里洞 206-9

電話 : 3299-3114

☎ 130-742

登錄 1983年 7月 7日 第6-0001號

發行人 韓 惠 洙

印刷處 邦 文 社

ISBN 89-90789-14-1

購讀問議 : 편집 · 보급담(3299-3151)

內容의 無斷轉載 · 譯載를 禁함.

普及價 3,000원