

낙후지역개발 성공모델과 시사점 - 미국 애팔래치아 지역개발 사례를 중심으로 -

- 미국의 대표적 낙후지역인 애팔래치아 지역개발을 위한 애팔래치아 지역위원회(Appalachian Regional Commission: ARC)의 성공사례는 미국과 우리나라의 상이한 정치·행정·정책체제에도 불구하고 우리나라 낙후지역개발정책의 성공적 실현을 위해 시사하는 바가 큼

【 ARC 모델의 성공요인 】

- ① 연방정부와 주정부간의 협력과 파트너십 중시
- ② 지역의 적극적 참여보장
- ③ 공동정책결정모델(Joint Policy-Making Model)의 도입
- ④ 정책과정에서 상향식 접근을 강조
- ⑤ 지렛대 효과(Leverage Effects)의 창출
- ⑥ 종합적이고 전체적인 맥락의 접근방식 채택
- ⑦ 지역간 협력네트워크의 활용

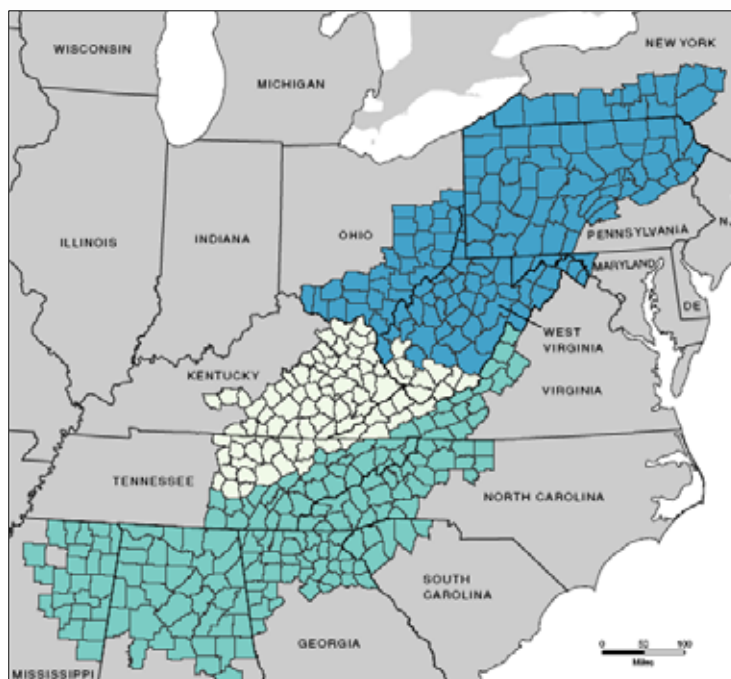
- 애팔래치아 지역개발 사례는 중앙-지역간 파트너십 체제가 정착되어 있으며, 동시에 이를 뒷받침하기 위해 지역간 협력을 통한 조직체 활동이 왕성하다는 점 등에서 우리나라의 낙후지역개발을 위한 정책적 시사점을 찾을 수 있음

1. 미국의 낙후지역과 정책추이

● 시기별 낙후지역개발 노력

- 1930년대 경제대공황 시기부터 낙후지역 문제를 체계화된 정책으로 다루기 시작
- 1960년대는 낙후지역을 체계적으로 개발하기 위한 연방정부의 노력이 최고조에 달함
 - 케네디와 존슨 대통령은 낙후지역을 지원하기 위한 법률을 제정하고 이를 전담하기 위해 경제개발청(Economic Development Administration: EDA)과 지역재개발청(Area Redevelopment Administration: ARA)을 설립
- 1965년, 연방정부와 주정부 등 지방정부가 협력하여 대표적 낙후지역인 애팔래치아 개발을 추진할 수 있도록 파트너십 형태의 애팔래치아 지역위원회(Appalachian Regional Commission: ARC)를 구성·추진
- 1990년대 후반부터 ARC 성공사례를 벤치마킹하여 낙후지역개발을 전략적으로 추진하기 위해 연방정부-주정부간 공동지역위원회 결성

[그림 1] 애팔래치아 지역에 소속된 13개 주



자료: NADO. 2003. Federal State Regional Commission : Regional Approaches for Local Economic Development. Washington D.C.

2. 낙후지역개발을 위한 연방정부-주정부간 지역위원회 활동

● 연방정부-주정부 공동협의체 구성의 필요성 인식

- 낙후지역 활성화를 위한 다양한 정책적 시도를 추진하면서 낙후지역 문제는 연방정부와 주정부가 공동으로 협력하여 공동협의체를 구성하고 파트너십 방식으로 극복해 나갈 때 성공할 수 있다는 교훈을 체득
 - 이는 애팔래치아 지역개발 사례에서 가장 잘 드러나고 있음
- 그 결과, 연방정부와 주정부가 공동으로 위원회를 구축하여 낙후지역 문제를 협력하여 해결하려는 정책프로그램과 프로젝트 추진방식에 주목하게 됨

● 지방정부간 조직체와 파트너십 체제 구축

- 미국 낙후지역의 효과적인 개발을 위해 결성된 연방-주정부 공동위원회는 반드시 하급 지방정부의 조직체와 파트너십을 유지하며 광범위하게 활동함
 - 즉, 카운티간(Multy-Counties)에 형성되는 지역간 협력체인 LDD(Local Development Districts)와 네트워크 형태로 긴밀하게 협력체제를 구축, 활동 중

3. 애팔래치아 지역개발을 위한 ARC 모델의 구조

● ARC의 구조 및 운영

- 1965년에 조직된 ARC는 연방-주정부간 공동협력위원회의 전형이자 낙후지역 활성화를 위한 성공사례로 손꼽히고 있음
- ARC는 특이한 운영구조를 가지고 있으며, 특히 연방정부와 주정부간 파트너십 형태가 주목할 만한 특성임
 - 총 14인의 멤버로 구성되는데, 이 중 1인은 연방정부를 대표하는 이사이며 위원회의 공동의장을 맡음
 - 나머지 위원회 멤버 13인은 각기 애팔래치아 지역에 속하는 13개 주의 주지사들임

[표 1] 애팔래치아 지역위원회(ARC) 개관

목표	• 애팔래치아 지역의 지속적인 경제 활성화 • 지역주민의 삶의 질 개선
근거법	• 애팔래치아 지역개발법(Appalachian Regional Development Act: ARDA)
연혁	• 1960년: 애팔래치아 지역 주지사들의 연합체 결성 • 1963년: 연방정부와 주정부간 공동위원회 구성 (President's Appalachian Regional Commission: PARC) • 1964년: 케네디 지시하에 관련 정책보고서 완성, 연방정부와 주정부에 의해 공식 채택 애팔래치아 지역개발법(ARDA) 제정 • 1965년: ARC 출범

자료: Appalachian Regional Commission. 2005. The Structure and Goals of ARC.(<http://www.arc.gov>)

- 현재 ARC 사무소는 연방정부가 위치한 워싱턴 D.C에 소재하며 관련 주에서 파견된 주재관이 상주하고 있음
 - 연방정부와 연방의회의 관련 업무를 주정부를 대신하여 모니터링하고 해당지역의 정책프로그램과 관련된 연방지원을 얻기 위해 노력
- 애팔래치아 지역 내 여러 카운티로 구성된 지역간 협력체를 통해 광범위한 주민참여 채널을 활용
 - 지역간 협력체에는 지방자치단체장, 기업인, 지방의회 의원 등 지역리더들이 참여
- ARC 활동에 핵심적인 역할을 담당하는 지역간 협력체(LDD)는 다양한 기능을 수행하며 낙후된 지역사회 개발을 위해 기여
 - 지역간 협력체(LDD)는 연방정부와 주정부에 지역의 의견제시(Local Inputs), 지역개발에 필요한 연구·계획수립·모니터링 등 지원, 각종 민간자본 유치, 낙후지역개발에 필요한 정보와 재정조달 중개
 - 특히, 소규모단위 지역개발에서 확보하기 힘든 ‘규모의 경제’를 실현하기 위해 지역간 협력증진에 역점을 둠

● ARC 모델의 구체적 성과

- ARC의 활동은 2,200만 인에 이르는 애팔래치아 지역주민의 삶의 질을 크게 향상시킴

- 핵심 경제지표에 있어 전국 평균치보다는 아직 뒤처지는 위치에 있으나 ARC가 출범하기 전에 비해 지역여건이 크게 개선됨
 - 또한, 유사한 다른 낙후지역에 비해 약 34% 정도 더 빠른 성장을 보임
- 주요 성과로는 전반적인 빈곤율 감소, 교육수준 개선, 일인당 주민소득 향상, 지역고용 증가, 보건의료상태 개선, 일자리 창출 등이 있음

4. ARC 모델의 7가지 성공요인

- 첫째, 연방정부와 주정부 및 지방정부가 긴밀히 협력(Collaboration)하고 진정한 정부간 파트너십(Intergovernmental Partnership) 관계를 유지하면서 낙후지역에 대한 투자정책을 효율적으로 조정(Coordination)
- ARC는 반연방기구이며 독자적인 기구이지만 주정부가 직접 개입할 수 있는 메커니즘을 창출
 - 연방정부와 지방정부 사이에 큰 갈등과 대립 없이 협력하여 공동으로 정책프로그램을 추진가능
- 둘째, 지방정부와 지역의 경제개발 관련 조직체, 커뮤니티 그룹의 적극적 참여를 보장하여 낙후지역에 소속된 지방정부의 정책 우선순위와 결정과정을 존중
- 셋째, 낙후지역을 지원하기 위한 모든 정책과 프로젝트는 위원회에 참여하는 연방정부와 관련 주지사의 공동승인하에서 추진
- 낙후지역 정책모델에 공동정책결정모델(Joint Policy-Making Model)을 도입하여 ARC 접근모형이 성공할 수 있었음
 - 이는 연방정부의 일방적 결정에 의존한다거나 지방정부에 전적으로 일임하다시피 하는 포괄보조금 지원방식과는 다른 접근임
- 넷째, 낙후지역 정책과정이 상향식 접근을 강조
- 지방자치단체를 비롯하여 지역의 관련 조직체가 낙후지역정책 아이디어와 우선순위를 ARC에 제시하는 방식을 존중하고 적극 활용

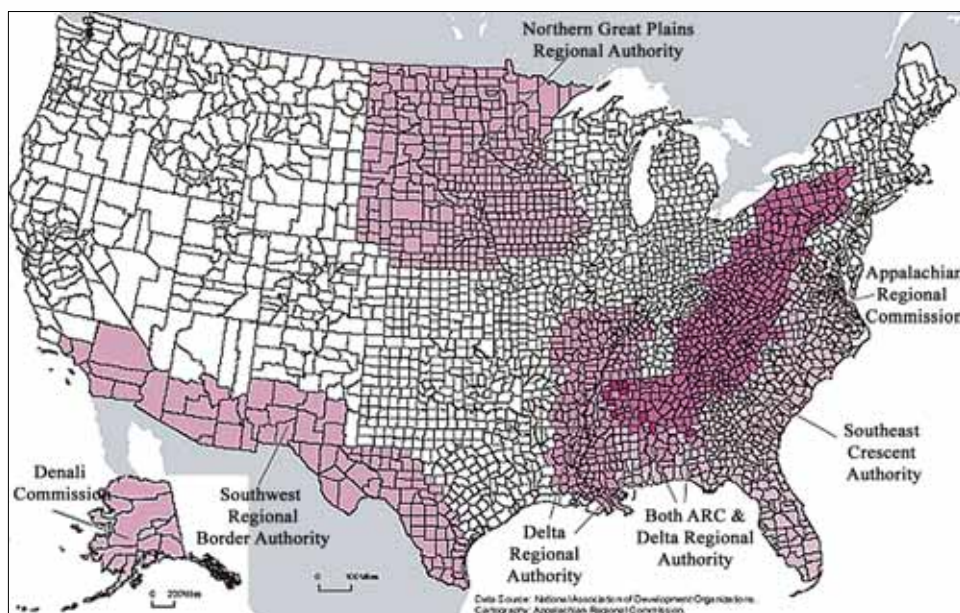
- 다섯째, ARC의 정책결정에 의한 투자행위를 통해 관련 공공기관과 민간부문의 추가투자를 견인할 수 있도록 하는 역할을 담당
 - 낙후지역에 대한 정부투자가 종자돈(Seed Money) 역할을 하여 다른 관련 투자를 유발하는 지렛대 효과(Leverage Effects)를 적극 유발
- 여섯째, 낙후지역 개발성과를 극대화하기 위해 종합적이고 전체적인(Comprehensive and Holistic) 맥락에서의 전략적 계획과 투자정책 접근방식을 채택
 - 과거 농촌낙후지역정책은 사회보장제도에 의존한 이전지출방식이었으나 ARC는 이같은 방식으로는 낙후지역문제 해결에 한계가 있다고 판단, 다양한 부분에 걸쳐 체계화된 전략적 투자를 과감히 실천
 - 기초인프라 건설사업(교통, 수자원, 상하수도 등), 교육 및 직업기술훈련사업, 관광개발사업 등이 해당됨
- 일곱째, 낙후지역개발을 위해 다양한 지원활동을 수행한 지역 간 협력조직체들로 구성된 지역간 협력체(LDD)의 지역간 네트워크(Multi-Counties Network) 체계를 효과적으로 활용
 - 애팔래치아 지역 내에는 72개의 지역간 협력체가 존재
 - 조직체들이 네트워크로 연결되어 낙후지역 내 지방공무원과 관련 농촌커뮤니티가 개발계획을 수립하고 평가하며 효율적으로 집행하도록 지원역할 수행

5. 미국내 ARC 모델의 벤치마킹과 향후 과제

- 현재 미국에서는 ARC를 포함하여 모두 6개의 연방-주정부 공동의 낙후지역개발위원회가 활동 중이거나 활동을 계획 중임
 - 6개 위원회는 알래스카 농촌낙후지역 위원회(Denali Commission: DC), 미시시피 델타지역 위원회(Delta Regional Authority: DRA), 북부 그레이트 플레인즈지역 위원회(Northern Great Plains Regional Authority: NGPRA), 남동부 회랑지역 위원회(South East Crescent Authority: SECA), 남서부 접경지역 위원회(South West Regional Border Authority: SWRBA), 애팔래치아 지역위원회(ARC)임(그림 2 참조)
 - 이들 위원회는 미국의 대표적인 낙후지역개발 프로그램의 입안과 집행을 관장

- 6개의 연방정부-주정부 지역위원회의 활동이 서로 경쟁·보완관계를 이루며 추진
 - 연방정부와 연방의회, 주정부와 주의회 그리고 수많은 지역간 협력조직체인 LDD와의 협조가 어떻게 조화롭게 이루어지고 관련 예산이 지속적으로 확보되느냐가 미국 낙후지역정책 성공의 주된 관건
- 지역간 불균형을 시정하려는 연방정부와 지방정부의 의지가 강하여 지역위원회의 활동이 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 전망됨

[그림 2] 미국에서의 연방정부-주정부간 지역위원회(6개) 구성현황



자료: NADO. 2003. Federal State Regional Commission : Regional Approaches for Local Economic Development. Washington D.C

6. ARC 모델로부터 배울 수 있는 한국에의 시사점

- 중앙-지방자치단체 파트너십 체제 정착과 협약프로그램 도입
 - 중앙정부와 지방자치단체의 공동계획·공동집행을 통해 낙후지역 문제를 극복하는 중앙-지방 파트너십 체제가 하루 속히 정착되어야 함
 - 중앙정부와 광역지자체가 협력하여 지역특성에 맞는 전략적인 프로젝트를 추진하기 위해 중앙정부와 지방정부가 공동으로 계약을 맺어 낙후지역문제를 공동으로 다룰 수 있도록 하는 방안 마련

- 2003년에 국가균형발전특별법에 도입한 지역발전투자협약제도와 같은 새로운 제도를 낙후지역개발에 시범적으로 적용해 보는 정책프로그램 시행 강구
- 중앙정부 - 지방자치단체간 낙후지역개발 조직체를 대표 낙후지역에 시범 운영
 - 미국 ARC 모델에 근접할 수 있도록 한국형 중앙정부-지방자치단체간 낙후지역개발 위원회 조직체계를 만성적인 대표 낙후지역에 시범적으로 운영하여 전략적으로 추진
 - 미국 애팔래치아 모델의 성공요인인 광역지자체간의 협력뿐만 아니라 기초지자체인 시·군지역간 협력에 의한 다양한 조직체(예: 미국의 지역간 협력체인 LDD)의 왕성한 활동과 반드시 연계되어야 함
- 지역간 협력메커니즘 개발과 파트너십 유도를 위한 공공인센티브 활용
 - 낙후지역개발에서는 단위 지역에서 구하기 어려운 지식과 자금, 인재, 기술, 규모의 경제를 인근 타 지역과 협력을 통해 일차적으로 구할 수 있어야 함
 - 우리나라 낙후지역 정책에서는 반드시 지역간 협력메커니즘 개발과 그 파트너십 유도를 위해 필요한 공공인센티브가 도입되어야 함
 - 우리나라에서 지역간 협력을 성공적으로 유도할 수 있는 핵심요인과 전략에 대한 심도 있는 정책개발이 수반되어야 함

● 국토연구원 박양호 부원장(031-380-0112, yhpark@krihs.re.kr)