

지역혁신발전과 여성참여 증진 방안

-지역혁신발전과 성 평등(gender equality)에 관한 고찰을 중심으로-

구미현 | 대전대학교 여성학 강사

I. 왜 지역혁신을 말하는가?

1. 지역혁신과 성 주류화

혁신(革新)은 “묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 등을 완전히 바꾸어서 새롭게 함”을 일컫는다. 그렇다면 과거에는 ‘혁신’이 없었는가? 혁신은 늘 있어왔다. 정치와 공공영역을 중심으로 항상적으로 추진하는 정책 방향이었으며, 그때마다 유신(維新), 쇄신(刷新) 등 용어를 달리하며 추진되어왔다.

‘혁신’은 새로운 것이 아니며, 새로운 것이 되어서도 안된다. 혁신이 혁신으로 받아들여지기 위한 유일한 길은 그 개념상의 정의를 충실히 따르는 것뿐이다. 낡은 제도와 나쁜 폐단 등을 고쳐 새롭게 바꾸어놓을 수 있어야만 혁신이 성립될 수 있다.

노무현대통령은 참여정부 출범 초기부터 특별히 국가균형발전을 이루기 위한 중요한 전략적 목표로 ‘지역혁신’을 강조하고 있다. 대통령직인수위원회 토론회에서 노무현대통령은 지역혁신에 대해 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. “지난 40여년 간의 국가 불균형성장과정에서 수도권은 지나칠 정도의 과잉상태로 인해 수많은 문제점으로 시달리고 있으며, 지방은 폐쇄화와 저발전 때문에 고통스럽고 미래에 대한 희망을 가질 수 없는 지역으로 떨어지고 말았습니다. - 중략 - 지방이 다시 살아나는 전환점을 만들어 가기 위해서는 지방 스스로의 혁신을 통해 지역발전을 도모하는 자립형 지방화 전략을 실천해 나가야 합니다. - 중략 - 지방 스스로 혁신의 주체가 되어 유능한 인재를 양성하고 자기지역의 특색에 맞는 지역전략산업을 발전시켜 나감으로써 위대한 국가균형발전의 시대를 열어나가도록 해야겠습니다.”¹⁾

1) 대통령직 인수위원회, 『전국순회토론회 자료집』

참여정부는 왜 지역혁신을 왜 강조하는가? “국가균형발전을 통한 ‘국민 통합’과 ‘국가경쟁력 강화’를 위한 필수적인 과제이기 때문이다.”라고 말한다(국가균형발전위원회, 2003). 맞는 말이다. 그렇다면 그동안 지역혁신이 되지 않아서 균형발전이 되지 못한 것인가? 지금까지 지역은 무엇을 하고 있었는가?

과거에서부터 지금까지 지역은 배우고 일하고 운동을 하고 쇼핑을 하는 등 주민의 삶의 터전으로 그 자리를 지키고 있다. ‘피폐화와 저발전’ 속에서도 지역은 끊임없이 움직여 왔고, 지역 주민들은 결혼을 하고 직장을 다니고 아이를 키우며 살아가고 있다. 그런데 대통령의 ‘지방 스스로의 혁신을 통한 지역발전 도모’라는 지적은 지역 저발전의 일차적 요인으로 과도한 중앙집권과 수도권 집중 등의 외적 요인을 언급하면서도, 그 주요한 책임을 지방정부와 지역 주민에게 묻는 뉘앙스를 갖게 한다. 현재 지역이 직면한 위기가 지역이 가지는 내적 요인에서 기인하는 바가 분명 있으나, 그조차도 과도한 중앙집권과 수도권집중이라는 막강한 외적 요인과 밀접한 연관을 가지고 있음을 간과할 수 없기 때문이다.

이러한 우려는 일상적으로 나타난다. 아직 균형발전의 삶을 제대로 떠보지도 못한 상황에서 여전히 한쪽에서는 수도권으로의 집중과 발전을 주장하는 목소리가 들린다.” 그리고 그러한 논의들은 ‘그 지역’ 주민의 요구 수렴과 ‘그 지역’의 지속적인 발전이라는 목표 아래 정당하고 활발한 논의로 이어진다. 한쪽에서는 국가균형발전을 위한 지역혁신을 강조하면서 다른 지역에서는 중앙집중과 발전을 다시 강조하고 있으나 아직 가야 할 길이 멀다.

또한 ‘지역혁신’이 ‘분권’과 동전을 이룬다는 점에서 과거 지방정부들이 ‘자치’와 ‘분권’을 강조하며 중앙정부에 요구했던 내용들도 상기해볼 필요가 있다. 일찍이 분권과 자치의 이름으로 주장되었던 내용들이 참여정부에서 거꾸로 중앙에서 먼저 제안하고 추진하는 정책의 중요한 기초가 되었다.

지역혁신을 말하면서도 수도권의 집중과 발전이 여전히 강조되고, 아직 지역이 주도적으로 지역혁신을 제안하고 주도해나가는 것이 어려움에도 불구하고 지역혁신을 말하는 것은 의미가 있다. 오히려 이

2) 경기지사 당선자가 제안하고 오세훈 서울시장 당선자, 안성수 인천시장 당선자가 함께 추진중인 「대(大)수도권」이 당내 비수도권 단체장 및 의원들의 반발에 부딪쳐 논란거리가 되고 있다. 「대수도권」은 서울, 경기, 인천 등 수도권을 하나로 묶어 「통합 행정」을 벌이자는 것. 김문수 당선자는 “대한민국이 동북아의 중심이 되려면 경기도, 서울, 인천을 하나의 대수도 개념으로 통합하는 것이 절실하다”고 그 필요성을 강조해 왔다. 지난달 중순 지방선거 과정에서 한나라-당의 서울, 인천, 경기 등 수도권 단체장 후보들은 정책공조 양해각서(MOU)를 체결한 바 있다. 이들은 수도권 공동정책 개발 및 실천을 위한 상설협의체인 ‘수도권 협의회’를 설치키로 하는 등 대수도권 구상을 구체화하기 위한 단계를 밟아 나가고 있다. (www.pressian.com, 2008년 6월 24일자 기사)

러한 문제점들을 상기할 때 지역혁신은 더욱 더 활발한 논의로 이어져야 하고, 여기에 더 많은 지역 주민이 관심을 갖고 참여할 수 있어야 한다.

지역혁신운동이 지역과 지역 주민을 대상으로 하는 정책이 되지 않도록 하기 위해서는 지역혁신의 진정한 주체인 지역 주민들, 그중에서도 흔히 여론주도층, 또는 전문가집단에 속하지 못했던 여성을 비롯한 지역의 다양한 구성원들이 스스로 목소리를 낼 수 있도록 만들어야 할 것이다. 지역혁신의 과제가 위로부터 던져졌지만, 그것의 목표와 방향, 구체적인 실천 계획은 바로 아래로부터, 지역 주민으로부터 나올 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

II. ‘지역혁신’에서 젠더(gender)의 길을 찾다.

앞서 살펴본 바와 같이 집권-집중의 시대에서 분권-분산의 시대로 나아가는 역사적 전환점에서 이제 지방화와 균형 발전은 선택의 문제가 아니라 지역은 물론이고 국가 생존을 위한 절박한 과제인 것이 사실이다. 더욱이 참여정부가 ‘국가균형발전’의 비전 아래, ‘지역혁신체계’에 기반한 혁신 주도형 지역 발전을 국정 과제의 하나로 채택하고 있어 ‘지역혁신협의회’가 지역 발전의 중핵 기능을 수행할 수 있도록 하는 실질적이고 구체적인 대안 모색이 당장의 중요한 과제로 제기된다.

특히 지역혁신을 새로운 패러다임의 전환으로까지 추진하는 현 시점에서 여성계에서는 지역혁신 운동이 근본적으로 지역 혁신과 이를 통한 균형 발전의 목표를 성취하기 위해서는 성 평등(gender³⁾ equality)의 관점을 견지하는 것이 반드시 필요함을 주장하고 있어 이에 대한 검토가 동시에 요구된다.

3) 성은 남녀를 구분하는 용어이다. 그런데 여성학에서는 이 개념을 생물학적 성(sex)과 사회학적 성(gender)의 개념으로 구분하여 사용하고 있다. 생물학적 성이 한 개인의 해부학적 특징에 근거하여 남성 또는 여성을 결정하는 신체적·유전적 의미를 담고 있다면, 사회적 성은 사회문화적인 과정에서 획득, 형성된 것으로서 성의 구분을 의미한다. 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회에서도 성별구분을 사회문화적 성을 의미하는 젠더라는 개념으로 사용하는 것이 바람직하다고 합의하여 이 용어는 더욱 일반적으로 사용되고 있다. (사한국여성연구소, 『새 여성학강의』, 동녘, pp.30-31)

그러면 성 평등 관점이란 무엇인가? 지역혁신운동에서 성 평등 관점은 어떻게 관철될 수 있는가? 여성의 이해에 기여할 수 있는 정책 과제들을 만들어내는 것을 의미하는가? 이때 여성이란 어떤 여성인가? 생물학적인 남성과 여성의 이해를 반영한다면 지역혁신에서 성 평등은 이루어졌다고 할 수 있는가?

이것만으로는 충분하지 않다. 이는 여성의 이해와 요구가 개별 여성의 수만큼 다양하기 때문일 뿐만 아니라, 여성을 고려하는 것이 단순히 생물학적인 여성을 가리키는 것을 넘어서는 의미를 가질 수 있다는 점에서도 그렇다.

지역 혁신과 성 평등 관점의 결합이 구체적으로 어떤 의미를 갖는지 몇 가지로 나누어 살펴보고, 이를 통해 '살기 좋은 지역 만들기'라는 지역 혁신의 궁극적 목표 실현의 긍정적인 가능성을 가능해 보고자 한다.

첫째, 먼저 지역혁신협의회 운영에 여성을 참여시킴으로써 지역 주민의 절반인 여성들의 이해와 요구를 지역 혁신과제에 반영시킬 수 있다. 남녀를 막론하고 지역혁신발전을 추구하는 점에서는 비교적 동일한 이해를 가질 수 있지만, 남성과 여성은 사회·경제·정치적 지위가 다르고, 출산 등과 같이 서로 다른 삶의 경험을 가짐으로 인해 지역혁신 추진에 있어서 서로 다른 이해와 요구를 가질 수 있기 때문이다.

그럼으로써 어떤 정책은 남성과 여성에게 각기 다른 영향을 미치며, 중립적으로 보이는 정책일지라도 남성과 여성에 대해 다르게 나타날 수 있는 정책 효과를 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 지역혁신의 목표와 전략, 지역혁신의 추진 주체, 지역혁신에 대한 지원 방식 등이 지역의 남녀의 삶에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 전면적이고 일상적인 성별영향평가 - 혁신과제의 심의, 조정, 의결, 사후평가 전반에 걸쳐 - 가 이루어질 수 있다.

둘째, 지역혁신발전의 목표에 성 평등 관점을 결합시킴으로써 경제 발전(Economic Development)에 국한되지 않는 지속가능한 발전(Sustainable Development)의 내용을 만들어 나갈 수 있다. 여성의 이해와 요구를 지역혁신발전에 반영하는 것은 '사회적 노동' 영역뿐만 아니라 '사적 노동' 영역 모두를 포함하는 것이다. 사회적 노동의 측면에서 보면 지역혁신운동은 노동시장에서의 자원과 기회에 대한 성별 접근성을 고려함으로써 남녀 모두 경제적으로 자립할 수 있도록 지원할 수 있다.

그리고 사적 노동의 측면에서는 가사와 육아의 중요성과 가치를 인정하고 돌봄 노동의 사회화를 위

한 정책을 추진하는 동시에 주거, 교육, 의료 등 생활서비스의 수준을 높여 생활만족도를 높이기 위한 방안을 마련할 수 있다.

가정과 일터 모두에서 지역 주민의 다양한 이해와 요구를 반영함으로써 총량적 경제 성장과 개발지상주의에서 벗어나 사회적, 생태학적 발전을 추구할 수 있게 되는 것이다. 다양한 영역에서 지역 주민들은 스스로의 역량과 능력을 발휘함으로써 지역사회의 삶의 질을 개선하여 '살기 좋은' 지역을 만들 수 있다.

셋째, 생물학적 여성뿐만 아니라 다양한 기준에 걸쳐 지역의 소수자와 약자의 관점을 포괄함으로써 지역과 지역 주민이 혁신의 대상이 아닌 진정한 주체가 될 수 있다. 이를 통해 지역 여건에 맞는, 지역 주민의 요구에 조응하는 다양한 혁신 목표를 계획하고 추진할 수 있다.

지역혁신이 진정한 혁신의 목표를 이루기 위해서는 바로 지역, 그리고 지역 주민으로부터 시작해야 한다. 우리가 살아가는 지역의 현실이 다양한 만큼 지역혁신의 목표도, 참여 주체도, 추진 과정도 다양해야 마땅할 것이다.

지역혁신협의회에 직접적으로 참여하지 않는 대다수 주민들, 그중에서도 사회적 자원을 가지지 못한 주민들의 다양한 의견을 지역혁신운동에 반영함으로써 그야말로 아래로부터 시작되는 진정한 혁신을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 젠더(gender)의 눈으로 본 '지역혁신'

국가균형발전위원회 자료(2003)에 의하면 현재 참여정부의 지역혁신을 통한 국가균형발전은 과거 정부의 시책과 근본적인 차이가 있음을 강조한다. 균형발전위원회는 역대 정부가 과거 압축 성장의 이면에서 초래된 인구 및 산업의 일부 지역에서의 편중과 여타 지역의 소외라는 지역불균형의 문제를 수도권 권에 대한 억제를 통해 교정하는데 주력한 것을 비판한다. 반면 참여정부의 국가균형발전 모델은 내생적 발전 전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있다고 본다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 국가균형발전 패러다임의 변화

구분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> • 총량적 성장 • 효율성 추구 • 국가발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 • 균형과 효율/발전 동시 추구 • 지역발전을 통한 국가발전
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 이종적 구분 • 발전지역과 저발전지역 • 공간적 차별성/획일성 • 지역의 국지성 	<ul style="list-style-type: none"> • 다면적 구분 • 지역구조의 다양성 • 공간적 정착성/복합성 • 지역의 광역화
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처 중심(중앙의존형) • 하향적 집권화 • 지역이거주의 조정 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 중심(지방자립형) • 상향적 분권화 • 지역간 상호의존/협력 촉진
지원방식 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 지원주체별 부분적·산발적분산지원 • 중복투자근 시너 시효과 미비 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원주체가 협력에 바탕해 종합적·지역적·일차적 지원 • 지역별 특성화발전으로 효과 극대화
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> • 자본, 불질 중심 • 제조업 중심 • 대기업 중심 • 정치성 강조(균등분배원칙) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보·기술, 문화 중심 • 서비스 및 부문간 연계 • 대기업-중소기업간 협력 • 권역간 균형, 권역내 효율

* 자료 : 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」

이 장에서는 〈표 1〉의 국가균형발전 패러다임의 변화 가운데 ‘발전 목표’와 ‘추진 주체’의 문제를 중심으로 앞서 살펴본 ‘성 평등’의 관점에서 비판적으로 논의하고 그에 대한 몇 가지 대안을 생각해 보 고자 한다.

1. 발전 목표

‘발전 목표’의 측면에서 전통적 패러다임과 새로운 패러다임의 가장 큰 차이점은 전자가 국가 주도 의 양적 성장을 추구한다면, 후자는 양적 성장 외에 사회 전반의 삶의 질을 추구하며 그 과정이 지역의 주도에 의해 이루어져야 한다고 본다. 이는

실제로 최근 우리 사회는 중앙 집중에 의한 획일화된 정책 추구에서 점차로 개별 사회구성원의 이해와 욕구에 기초한 삶의 질 향상에 무게를 두는 쪽으로 변화해 가고 있는 것이 사실이다. 따라서 소비자의 이해를 가장 먼저 인식하고 주도하는 기업뿐만 아니라 정부 정책도 이러한 변화를 적극 수용해야만 하는 상황에 이르렀다.

문제는 현재 균형발전위원회가 중심이 되는 지역혁신운동이 실질적으로 이러한 목표의 변화를 추구하고 있는지, 그러한 변화를 추진할 수 있는 시스템을 가지고 있는지가 관건이다. 이는 각 지역별 지역혁신협의회의 설립 목표와 비전, 그리고 활동내용 등을 검토함으로써 알 수 있을 것이다.

전국이 대체로 비슷한 경향을 보이지만 구체적으로 충남의 경우를 예로 들어 살펴보자. 「충청남도 제1차 지역혁신발전 5개년계획」(2004)을 보면 'Dynamic한 지역혁신체계 구축을 통한 「동북아 경제권의 신 성장산업 중심지 건설」을 비전으로 하여 ① 단순 제조업 중심에서 벗어나 신 성장산업을 육성하여 對 중국교역의 교두보로서 서해안 생산기지 형성과 ② 기흥~천안~청주지역을 연계하는 IT밸리, 천안·아산~서산~당진을 연계한 자동차산업 클러스터 구축 등 신 성장산업 육성을 추구하는 것으로 정하고 있다.

이러한 비전속에서 지역혁신의 목표로 '자립형 지방화의 기틀 마련'을 위해 ① 동북아 경제권 성장 동력을 수용하여 대 중국교역의 교두보로 육성, ② 권역별 산업클러스터 형성 및 지역간 균형발전 도모, ③ 지역혁신역량 강화 및 R&D투자 확대로 차세대 미래인재 육성을 계획하고 있다.

이러한 발전 목표와 관련해서 몇 가지 문제를 지적할 수 있다.

첫째, 지역혁신의 비전과 목표 모두 철저하게 '산업 발전과 이를 위한 인재 양성'이라는 경제적 측면에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 지역혁신이든 무엇이든 자본주의사회에서 경제의 중요성을 새삼 강조할 필요는 없을 것이다.

그러나 우리는 과거의 경험을 통해 양적 경제성장을 강조하는 사회 발전이 분명한 한계와 문제를 노정하고 있음을 확인할 수 있었으며, 그렇기 때문에 참여정부는 국가균형발전과 지역혁신을 위해 새로운 패러다임의 전환을 강조하는 것이기도 하다. 경제 발전을 도외시한 상태에서 지역혁신이 이루어질 수 없는 것이 분명한 사실이지만, 또한 동시에 경제 발전만을 염두에 두어서는 근본적인 지역혁신이 이루어질 수 없는 측면이 분명 존재하기 때문이다.

지역혁신의 궁극적 목표인 '살기 좋은 지역'은 경제적 차원에서 일자리와 소득을 창출하는 것을 포함해서 주거, 교육, 의료, 환경, 교통, 문화 등 지역의 다양한 영역에서의 혁신이 고려되어야만 가능하다.

둘째, 지역혁신을 위한 전략 산업들이 제조업 중심에서 정보, 기술, 문화 등으로 일부 이동하는 것을 강조하고 있지만, 이는 각 지역의 경제 구조 및 인적 특성을 고려하여 판단할 필요가 있다.

권역별로 정보, 기술, 문화를 중심으로 한 산업클러스터 형성을 제안'하고 있지만, 이는 한편으로는 충남의 경제 구조 및 인적 특성이 충분히 고려되었는지 따져볼 일이고, 다른 한편으로는 이러한 산업 클러스터 육성이 여성을 비롯한 지역의 주변적 위치에 있는 구성원들에게 어떤 영향을 미칠지 생각해야 한다.

일국의 경제 구조가 세계 경제와 맞물려 하루가 다르게 변화하고 있는 상황에서 오늘의 산업이 내일의 산업이 될 수 없다. 또한 오늘 당장 자격이 안되고 필요하지 않은 인력이라고 해서, 내일도 그런 것은 아니다. 성별분업구조 하에서 여성을 가정 내로 묶어두었던 영향이 여성 자원은 물론 전체 사회 경제구조와 노동인력풀에도 영향을 주고 있음을 이미 확인하고 있기 때문이다.

따라서 현재 대기업과 제조업 중심에서 모두 신 성장산업으로 몰려간다는 것도 비현실적인 것이지만, 이미 남성이 주축이 되는 산업 분야만을 육성하게 되면 여기에 주도적으로 참여하지 못하는 여성을 비롯한 나머지 사회구성원들은 노동시장에서 다시 한번 배제되고 분리되는 결과를 낳을 수밖에 없다.

2. 추진 주체

지역혁신의 비전과 목표가 제대로 되었는가의 문제는 다른 한편으로 비전과 목표를 만들고 추진해 나가는 데 지역 주민들이 얼마나, 어떻게 참여하고 있는가의 문제를 통해 살펴볼 수 있다.

-
- 4) 서북부축 : 전자/정보기기, 자동차/부품산업 클러스터 조성
 중부축 : 게임/에니메이션, 영상미디어산업이 네트워크된 문화콘텐츠산업 클러스터 육성
 동부내륙축 : IT-BT산업 클러스터 형성
 중부내륙축 : 충남농업TP, 동물자원사업화지원센터를 중심으로 한 농축산바이오산업 클러스터 형성
 서해안축 : 유통/유통, 관광, 자동차/매카트로닉스산업 클러스터 조성

지역혁신은 그 자체로 지역 주민의 참여 확대를 중요한 목표로 삼아야 하는 동시에 지역혁신을 추진하는 과정에 다양한 특성을 가진 지역 주민들이 활발하게 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞서 살펴본 것처럼 지역혁신이 일부 산업을 중심으로 한 경제 발전에 치중하는 것을 비전과 목표로 삼을 때 지역 주민의 상당수는 지역혁신에서 배제되는 결과를 낳을 가능성이 크다.

그런 의미에서 지역혁신이 본래의 취지를 제대로 살려 다수의 지역 주민에게 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 혁신의 출발 단계에서부터 활발한 참여가 반드시 필요하다. 지역 주민은 지방정부의 정책 결정에 참여할 수 있어야 하고, 지방정부의 정책 결과에 대한 평가와 심판에 참여할 수 있어야 한다.

이러한 참여는 두 가지 방향에서 추진될 수 있다. 하나는 현재 지역혁신운동의 법적 주체가 되는 지역혁신협의회가 원활하게 운영되는 것이고, 둘째는 지역혁신협의회에 참여하지 않는 훨씬 더 많은 주민들의 의사와 욕구를 어떻게 반영하느냐 하는 것이다.

먼저 지역혁신협의회 운영에 대해 살펴보자. 현재 지역단위의 혁신협의회는 종래 중앙정부가 주도하여 설치하여 때로는 형식적으로 운영되었던 것과 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 명확한 법적 근거를 가지는 기구로 형식적인 회의에 의한 통과의례 기구가 아니라 실질적 기능을 부여받은 법정기구이다.

그러나 협의회가 구성되고 위원을 위촉하고 활동하는 내용을 보면 실제 권한을 제대로 행사하지 못하는 문제점이 있는 것으로 보인다. 물론 여기에는 현실적인 어려움이 있기는 하다. 지역혁신협의회가 지역 스스로 혁신을 주도적으로 이끌어가기 위해 설립되었음에도 불구하고, 그 설립 자체가 중앙정부를 비롯한 관 주도로 출발한데다가, 지역혁신운동이 아직 정착단계임을 감안하면 일정하게 공공의 주도를 한시적으로 허용할 수밖에 없는 측면이 있긴 하다.

그렇지만 현실적인 사정을 감안하더라도 본래의 취지를 살리기 위해서는 지역혁신협의회가 몇 가지 유념할 점이 있는 것으로 보인다.

첫째, 국가균형발전위원회가 국가 차원의 균형발전에 대한 업무를 총괄하듯이 협의회는 지역 차원의 '균형발전위원회'와 같은 위상을 확보할 수 있도록 지방정부가 협의회를 적극적으로 인정하는 것이 필요하다. 중앙정부에서 하달된 하나의 업무를 해결해야한다는 소극적인 부담을 버리고 초기단계에서 지역의 다양한 혁신주체들이 참여할 수 있도록 능동적인 조정자의 역할을 해 나가야 할 것이다.

특히 국가균형발전위원회에서 이상적인 모델로 삼고 있는 외국의 사례는 기업의 수요에 기반한 '산업지향적 혁신추진기구'인 것과 비교할 때, 우리는 경제구조를 비롯하여 지역의 여러 가지 여건들이 다르기 때문에 더욱 더 정부의 적극적 대응이 요구되는 측면이 있다.

그러나 지방정부의 적극적 노력이 협의회에 참여하는 위원의 구성을 결정하고 사업을 계획하는 것을 가리키는 것은 아니다. 자리는 적극적으로 만들고 운영의 활성화는 도모하되, 협의회에 비전을 정하고 사업을 계획하고 운영하는 것은 지역혁신협의회 핵심 주체들이 맡아야 할 것이다. 동시에 이러한 지방정부의 자세가 현실적으로 뒷받침되기 위해서는 지역혁신협의회가 지역혁신과 관련된 중요한 사항의 심의, 조정, 의결, 사후평가에 이르는 자기완결적 기능 수행을 할 수 있도록 법제도의 정비도 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 지역혁신협의회 운영의 관건은 협의회에 핵심 주체로 참여하고 있는 지역혁신 주체들간의 네트워크라고 할 수 있다. 대학, 기업, 지방정부, 시민사회, 언론 등 다양한 혁신주체들로 구성되어 다양한 이해를 전체적으로 조율할 수 있어야 한다.

그러나 많은 지역의 경우 - 특히 중소도시지역과 농촌지역의 경우 - 이러한 혁신 주체들이 마련되어 있지 못하다. 이러한 경우 일반적으로 가정되는 정부, 기업, 대학, 언론, 시민사회단체 등과 같은 네트워크 대신 다른 형태의 네트워크를 만들어가야 한다. 또 일정한 규모 이상의 지역이라 하더라도 이러한 혁신주체가 준비되어 있지 못한 경우도 많기 때문에 네트워크 형식과 내용의 다양화는 지역혁신운동에서 고민해야 할 중요한 과제이다.

이는 혁신의 내용을 지역 여건에 따라 차별화되게 운영하는데도 도움이 될 것이고, 발전 목표를 지역 여건과 특성에 맞게 다양화시킬 수 있다는 점에서도 유익하다.

먼저 지역혁신협의회운영의 핵심 주체인 각 분과위원의 구성을 보다 개방적으로 구성할 필요가 있다. 지금과 같이 다분히 형식적이고 폐쇄적인 인적 구성은 협의회 기능을 원활하게 수행하는데 문제가 있음을 고려하여 전문성과 열의를 지닌 실질적으로 일할 수 있는 인적 구성이 필요하다.

아직까지도 많은 지역에서 협의회 위원을 기존의 다른 위원회에서 활동하고 있는 사람들을 중복적으로 선정하거나, 이미 다른 위원으로 활동하는 인물중에서 영향력이 있는 사람들의 추천에 의존하는 경우가 있어 활동이 다분히 형식적으로 치우치는 문제점을 낳고 있는 것으로 보인다.

구체적으로는 일단 여성의 참여 비율이 매우 적거나, 특정 분과를 중심으로 구성되어 있다는 것을 지적할 수 있다. 지역 주민의 절반이 여성임을 고려할 때 기존의 남성들이 적극적으로 여성 주민의 이해와 욕구를 대변하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 여성의 참여에 대해서는 많은 경우 준비된 자격이 있는 여성이 없음을 자주 애로점으로 강조하지만, 이는 관할구역 내 혁신주체가 다양하게 분포하지 못한 많은 지역이 있음을 고려할 때 충분한 답변이 되지 못한다고 생각한다.

이런 경우 일단은 인적구성에 대해 개방적인 시각을 가지고 위원 구성 시 전문성의 기준을 보다 다양하게 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 대학 교수, 기업체 대표, 각종 시민사회단체의 임원, 고위직 공무원 등 기존의 전문가집단 외에 지역사회 내 다양한 계층의 여성들이 참여할 수 있도록 만드는 것이 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

또한 기존 위원회 구성에서 여성 위원수를 30% 또는 20% 로 제안하는 것에 대해서도 생각해 볼 일이다. 일정한 비율은 최소한의 비율을 말하는 것이지 적정 비율을 말하는 것이 아니기 때문이다. 이제는 비율을 채우고 충족시키는 것에서 더 나아가 다양한 분야에서 자연스럽게 여성들의 참여를 이끌어내는 것이 중요하다. 가부장제적 성별분업 구조 하에서 여성들의 참여가 저조한 분야에서는 최소한의 비율을 충족시킬 수 있도록 전문가의 범위를 다양하게 확대하는 것이 필요하며, 그 밖의 다양한 분야에서는 성별 비율에 구속되지 말고 보다 많은 여성들이 자연스럽게 남성과 동수 또는 그 이상으로 참여할 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다.

여성의 참여를 증가시키는 방법을 고민하는 것뿐만 아니라 소위 지역사회 주류에 속하지 못하는 지역 주민의 참여가 가능하도록 하는 기준의 다양화도 필요하다. 지역사회의 연령, 학력, 소득, 직업, 가족구성, 장애여부, 질병여부 등 다양한 기준에 걸쳐 다양한 계층의 지역 주민들의 이해와 요구를 반영할 수 있도록 직·간접적인 참여 방법을 고민해야 할 것이다.

과거의 국가주도의 산업 발전, 양적 성장을 중심으로 한 개발지상주의의 폐해를 지적하고 새로운 패러다임의 전환을 모색하기 위해서는 혁신을 이끌어가는 인적 구성에서의 전환이 무엇보다 중요한 문제다. 그런 의미에서 새로운 패러다임으로의 전환은 지역사회의 소수자, 사회적 약자가 사회발전 논의과정에 직접적인 핵심 주체로 참여할 수 있는 방안들이 적극적으로 마련되고 추진될 때 현실화 될 것이다.

그리고 이러한 여성을 비롯한 사회적 소수자의 참여가 정책 기획단계에서 자문하는 역할에 그치지 않고, 혁신운동 전반 - 심의, 조정, 의결, 사후 평가 등 - 전단계의 참여로 연결될 수 있도록 만들어 나가는 일이 동시에 추진되어야 할 것이다.