

신활력사업 추진의 쟁점과 과제

박주영* 송미령**

Keywords

신활력사업(Revitalizing Project), 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS), 기존 지역개발사업(existing regional development project)

ABSTRACT

The purpose of this article is to suggest strategies for the successful operation of 'Revitalizing Project' for the less favored rural regions. In order to draw the strategies, the problems of existing regional development projects are analyzed and the background of 'Revitalizing Project' is examined. Besides it is analyzed whether 'Revitalizing Project' can be applied to relevant regions within the object of the project.

The strategies for the successful operation of 'Revitalizing Project' are as follows: First, 'Revitalizing Project' should be intended to create synergy effects through the minimization of overlapping and the mutual connection with existing regional development projects. Moreover, the differences in project contents and scope should be cleared. And the increase of working expenses and the intensive investment in the items which have great ripple effects are needed. In order to build the Regional Innovation System(RIS), it is desirable to concentrate the project expenses especially on the development of brain ware. In addition, the reorganization and revitalization of the Regional Innovation Council is needed. Finally, the circumstances under which various bodies such as residents, private businesses, and so on, are able to participate in the project harmoniously should be prepared.

차례

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| 1. 서론 | 4. 신활력사업의 성공을 위한 쟁점과 과제 |
| 2. 신활력사업의 등장 배경과 내용 | 5. 결론 |
| 3. 신활력사업의 추진 실태 | |

* 한국농촌경제연구원 전문연구원

** 한국농촌경제연구원 연구위원

1. 서론

그동안 우리나라는 중앙정부 주도하에 경제적 효율성과 성장의 극대화를 강조하는 불균형 발전 전략을 추진해 왔다. 이 결과 눈부신 경제성장을 이룬 반면, 지역 및 계층 간 심한 불균형을 초래한 것도 사실이다. 이에 참여정부는 지방의 자립적 발전을 통한 국가균형발전을 국정의 최우선 과제로 삼고 관련 논의와 정책을 추진하고 있다. 즉, 국가 주도의 불균형 발전 패러다임에서 벗어나 지역의 인재와 자원, 기술이 성장의 동력이 되는 ‘지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System)’를 구축하여 상생의 균형공간을 만들고자 한다.

2005년부터 추진된 신활력사업 역시 이러한 정부 의지를 실현하고자 구체화된 정책 사업 중 하나이다. 특히 기존의 지역개발사업이 도로나 상·하수도과 같은 생활기반시설의 확충을 통한 하드웨어적 낙후도 개선에 치우쳤던 점과 하향식의 사업 추진 방식에서 야기되었던 문제점을 개선하여, 사업내용에 있어서는 지역발전 기반을 다질 수 있는 소프트웨어 중심의 개발사업을 중심으로 하고 지역의 특성과 자율성을 최대한 보장할 수 있는 추진 방식을 고려한다는 취지 하에 시작되었다. 신활력사업은 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외되고 낙후된 농산어촌 지역을 선정하여 특별 지원함으로써 지역에 새로운 활력을 되찾게 하고, 이를 통하여 균형발전사회의 실현을 꾀하는 데 주된 목적이 있다. 사업 대상 지역은 대부분 산업 쇠퇴와 인구 감소로 인해서 개발에서 소외되고 제반 여건이 낙후된 농산어촌 지역들인 만큼 지역 스스로 특화 자원을 발굴하고 자체 혁신역량을 강화하여 자립적으로 발전해 나갈 수 있도록 하기 위해서는 지역혁신체계를 구축하는 것이 필요하다고 제안되었다. 따라서 지역혁신협의회를 구성하여 주민과 전문가 및 각계각층의 참여와 활동을 유도하도록 하였다.

이처럼 신활력사업은 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화 등 최근 유행하는 지역발전전략을 사업내용에 포함하고 있어 기존 지역개발사업과는 성격이 다른 듯 보인다. 하지만 사실상 기존 지역개발사업과 별다른 차이점이 없고, 사업내용에 있어서도 중복성이 있다는 지적이 나오고 있다. 그리고 신활력사업이 기존 지역개발사업 추진에서 야기된 여러 가지 문제점들에 대한 반성에서 시작되었음을 상기하며, 과연 신활력사업이 기존 지역개발사업의 한계를 넘어서 낙후지역에 새로운 활력을 가져다 줄 수 있는가에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 더욱이 신활력사업이 참여정부의 정책적 의지가 담긴 사업이고, 지역혁신체계 구축을 표방하면서 등장한 만큼 그 실효성에 대한 관심이 높다. 그러나 신활력사업이 실제 지역에 어떻게 적용되는지에 대한 분석적 연구는

이루어지지 않았다.

이러한 관점에서 이 글의 목적은 신활력사업의 등장 배경과 현장 적용 실태를 분석하여 몇 가지 쟁점을 중심으로 바람직한 추진 전략을 제시함으로써 신활력사업이 지역의 자립적 성장과 균형발전에 기여할 수 있는 효과적인 정책 사업으로 자리 잡을 수 있도록 하는데 있다. 이를 위하여 기존 지역개발사업의 문제점 분석을 통해 신활력사업이 등장하게 된 배경을 간략히 살펴보았다. 그리고 신활력사업이 현장에서 본래의 취지에 맞게 적용되고 있는 지 분석하고, 그 결과를 토대로 몇 가지 문제점을 도출하고 바람직한 추진 전략을 제시하였다. 특히 추진 실태 분석에서는 기존의 지역개발사업과 차별성을 가지고 작동하는지, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위해 유용한 수단으로 작동하는 지를 중점적으로 살펴보았다.

2. 신활력사업의 등장 배경과 내용

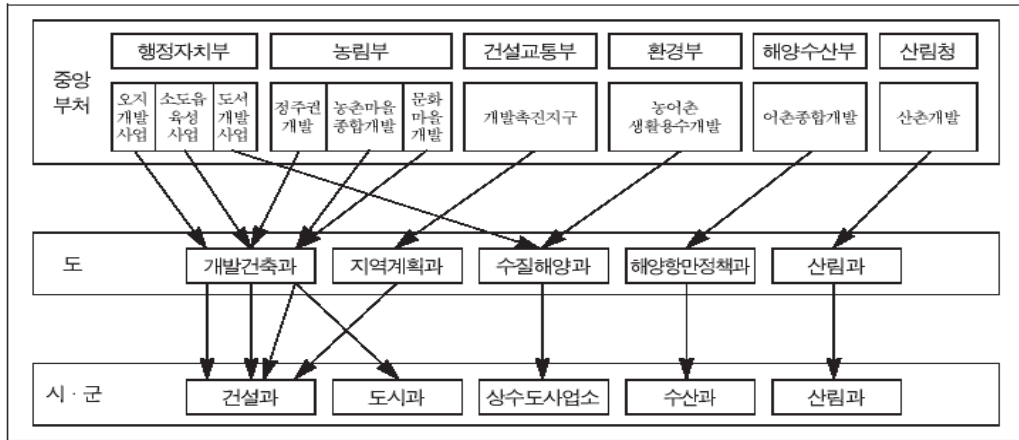
2.1. 기존 농산촌 지역개발사업의 현황과 문제점

기존 농산촌 지역개발사업은 대체로 물리적 기반시설 정비를 주 내용으로 하며, 중앙정부의 여러 부처별로 분산 시행되어 중복성, 비효율성이 발생한다는 문제 제기 지속되어 왔다. 그러나 지금까지의 농산촌은 하드웨어적 정비가 절실히 필요했던 만큼 농산촌의 기초 생활여건 정비에 상당 부분 기여했다는 점은 부인할 수 없다.

하지만 지역 내부의 역량 강화 및 지역혁신체계 구축 등을 강조하는 현재의 정책 환경을 고려할 때 기존 농산촌 지역개발사업은 여러 가지 문제점을 갖고 있다.¹ 첫째, 중앙정부가 중심이 되어 사업을 추진함으로써 지방의 자율성과 창의성을 담보할 수 있는 여지가 미흡하였다. 기존의 사업들은 대체로 ‘중앙정부 지침에 의한 사업계획 수립 → 시·군 기초자치단체의 사업 신청 및 계획 수립 → 예산 배정 → 사업 시행 → 평가’의 과정을 거치도록 되어 있다. 이러한 사업 추진 체계에서 지자체가 해당 사업의 동일 행정계통에 있는 중앙정부 부처의 법률이나 지침에 충실하게 단위사업별로 사업을 추진하다 보니, 지역 전체로서 특화된 개발수요를 충족시킬 수 없었을 뿐만 아니라 자발적인 창의성과 발전 의욕을 북돋우기 어려웠다.

¹ 송미령 등 2005; 송미령·박주영 2004; 우윤석 2004; 차미숙 등 2003

그림 1. 지역개발사업별 추진 주체



자료: 국가균형발전위원회, 2004

둘째, 사업의 행정계통이 중앙정부 부처는 물론 시·도, 시·군에 이르기까지 다기화되어 있어 사업간 중복성, 자원배분 왜곡 등의 비효율성이 발생하기도 한다. 대부분의 시·군 단위에서 실·과별로 분산되어 사업을 추진하다보니 해당 지역 전체로서 사업을 종합화·체계화하지 못하는 경향이 강화되고 어떤 영역에는 중복적 지원이, 어떤 영역에는 사각지대적 특성이 나타날 수밖에 없다. 사업 추진 담당조직의 다기성과 비연계성은 <그림 1>에 잘 나타나 있다. 같은 부처 내부에서도 사업 내용에 따라 추진 주체가 상이하어 개별적·분산적으로 사업을 추진함으로써 시너지 효과를 거두지 못하고 있다.

셋째, 지역 자원의 가치를 인식·발굴하여 새로운 발전의 계기를 마련하기 위한 지원이 부족하다. 기존 지역개발사업에서는 교육·홍보·전략 수립과 같은 소프트웨어 분야에 대한 지원이 거의 이루어지지 않았다. 시대적 수요와 지방의 현장수요를 고려하지 않은 채 농산촌의 부족한 기반시설을 정비하는 데 사업의 주 목적이 있었기 때문이다. 물론 2000년대 이후부터 하드웨어와 소프트웨어 사업의 조화를 지속적으로 강조하고 있으나, 실제적으로 계획을 수립하는 시·군의 소프트웨어 사업에 대한 인식이 부족하여 하드웨어 사업에 치우치는 경향이 있다.

마지막으로, 지역 내 주체의 참여 및 역량 강화를 위한 사업은 거의 시행되지 않았다는 점이 주요하게 지적된다. 이는 사업 내용과도 관련이 깊은 바, 하드웨어를 중심으로 한 성과를 강조하기만 하였지 사업 과정이나 절차의 효과성을 도모할 수 있는 사업을 배려하지는 못하였던 탓이다. 그러다보니 지역의 역량, 주체의 육성을 도모할 수 있는 경로와 기회는 부족할 수밖에 없었다.

2.2. 신활력사업의 등장 배경과 주요 내용

참여정부 들어와 각 부처에서는 혁신주체 육성, 혁신기반 조성 등 지역혁신역량 강화를 위한 다양한 사업을 새롭게 진행하고 있다.² 신활력사업도 이들 중 하나로 낙후지역의 향토자원 개발이나 지역이미지 마케팅을 통해 지역에 활력을 불어넣고 소득수준 등을 향상시키자는 취지이다. 이를 위하여 정부는 2004년 국가균형발전특별법을 제정하였다. 이와 같은 새로운 정책 움직임은 지역혁신체계 구축을 통해 국가균형발전을 꾀하고자 하는 참여정부 의지의 결과이다. 기존 지역개발사업이 지역의 자율성이나 사업의 탄력성을 충분히 보장하지 않고 사업을 추진함으로써 지역 스스로의 개발 역량을 축적하기에 부족했다는 지적과 하드웨어 일변도의 과도한 투자에 대한 반성에서 제기되었다고 볼 수 있다.

신활력사업은 국가균형발전특별법 제2조 5호와 동법 시행령 제2조에 근거를 두고 매 3년마다 행자부 장관이 선정·고시하도록 되어 있다. 신활력사업 대상 지역(이하 신활력지역)은 지역의 인구, 산업경제, 재정적 측면을 나타내는 인구변화율, 인구밀도, 소득세할주민세, 재정력지수 등을 지표로 활용하여 전국 234개 기초지자체 가운데 낙후도가 가장 높은 지역 30%를 선정했다. 이렇게 해서 70개 시·군이 선정³되었고, 이 지역들은 3년간 일정액을 지원받게 되며, 최대 3년까지 선정 및 지원된다. 지원액은 낙후도를 감안하여 차등 지원되고, 낙후지역 졸업제도를 도입하여 조기 졸업지역에 인센티브를 부여한다. 그리고 3년 마다 평가하여 대상지역을 단계적으로 축소해 나갈 방침이다.

신활력사업은 기존의 농산촌 지역개발사업이 SOC건설(도로·상하수도 건설 등), 생활·정주환경 개선 등의 인프라 구축사업에 치중했던 점과 하향식 사업 추진에서 오는 문제점을 극복하려는 취지 하에 시작된 만큼 사업 계획 수립 과정과 사업 내용 면에서 기존 지역개발사업과의 차별화를 시도하였다. 신활력사업을 통해 추진되는 사업은 신

² 특히 산업자원부를 중심으로 다수의 사업이 추진되고 있으며, 과기부, 문광부, 해수부, 환경부, 정통부, 농림부, 건교부, 중기청, 농진청 등에서도 지역혁신과 관련된 다양한 사업을 추진 중이다. 이러한 사업들은 지역전략산업 육성과 지역인적자원 개발, 지방대학의 육성, 지역의 과학 기술 진흥 등을 목적으로 한다(송미령 등 2005).

³ 2004년 8월 신활력지역으로 선정된 지역에는 64개 군 지역과 6개 시 지역이 포함되어 있다. 이들 지역이 차지하는 면적은 4만 8,605.4km²로서 국토 전체면적의 48.8%를 차지한다. 그러나 인구는 겨우 356만 6,299명으로 전국 인구의 7.4%에 불과하다. 지역적으로는 태백 및 소백산맥과 이에 인접한 지역 및 서남해안 지역 등 발전이 저조한 지역으로 인식되고 있는 백두대간에 집중적으로 분포되어 있다.

활력지역의 미래상에 부합하는 고부가가치 소프트웨어 사업이며, 하드웨어 건설사업이나 나눠먹기식 분산 투자사업 혹은 단체장의 선심성 사업 등은 제외하도록 하였다. 또한 지역의 혁신역량 강화를 위하여 사업계획에 지역혁신체계 기반 구축에 대한 내용을 반드시 포함시키도록 하였다. 신활력사업으로 선정될 수 있는 사업의 범주와 내용을 예시해 보면 <표 1>과 같다. 행자부에서는 70개 신활력지역이 선정한 신활력사업을 주요 사업 내용에 따라 농특산물 개발(35건), 지역관광 개발(12건), 지역이미지 마케팅(7건), 교육·인재 육성(5건), 생명·건강사업 육성(6건), 해양수산자원 개발(5건) 등 크게 6개 범주로 구분하였다.⁴

신활력 지자체는 이러한 요건을 충족하는 사업계획을 3년 단위 중기 계획과 연차별 시행계획으로 구체화하여 국가균형발전위원회와 행자부에 제출한다. 이 과정에서 신활력지역의 지역혁신협의회는 신활력사업이 국가균형발전사업 가운데 하나로 추진됨에 따라 신활력사업계획 수립 심의 및 사업에 관한 협의·조정을 하도록 되어 있다. 지역 내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 지역혁신 주체들로 구성된 지역혁신협의회가 지역특성에 맞는 발전전략을 함께 수립하게 함으로써 지역의 자율성을 최대한 보장하였다.

표 1. 신활력사업의 범주 및 사업내용 예시

사업범주	개별 사업 내용
지역혁신체계구축 및 혁신역량 강화	• 지역의 내생적 발전을 선도할 수 있는 혁신주체들의 사업계획, 사업관리 등 혁신역량 강화 프로그램 개발
생산 및 소득 기반 조성	• 지역특화산업 육성 프로그램 개발 • 도농상생을 위한 5都 2村사업 및 향토자원의 고부가가치화
삶의 질 향상	• 교육·의료·교통·통신 등 공공서비스개선 프로그램 개발 • 삶의 질 향상 프로그램 개발
홍보·마케팅 강화	• 지역이미지 제고 및 관광과 연계한 홍보·마케팅
사업관리	• 연계사업 통합 시스템 구축 및 사업관리

⁴ 사실 신활력지역의 사업들은 행자부의 유형 구분과 달리 유형구분이 매우 모호하다. 이에 대한 세부적인 분석은 제3절에 기술하였다.

2.3. 신활력사업에 관한 연구 동향

그동안 발표된 신활력사업에 관한 연구들은 대개 신활력사업의 시행 배경, 신활력지역의 선정과정과 방법, 신활력사업에 대한 개요와 추진 절차, 기대 효과 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그리고 신활력사업의 바람직한 추진 방향과 개선 과제에 대해서 의견을 제시하였다. 주요 과제를 정리해보면, 기존 낙후지역 개발 사업과의 차별화, 사업추진 주체로서의 지역혁신체계(RIS) 구축, 지역 주민의 참여 유도, 지역혁신역량 제고 등이다. 하지만 신활력사업의 추진 실태에 대한 분석적 연구는 아직까지 이루어진 예가 거의 없다.

모성은(2004), 송미령(2004), 우윤석(2004) 등은 기존 낙후지역정책에 대한 반성 하에 신활력사업이 시행되었음을 강조하며, 향후 신활력사업의 추진 과제와 발전 방향에 대하여 논의하였다. 하지만 신활력사업이 지역에서 시행되기 이전에 이루어진 연구로서 신활력사업이 실제 대상지역에 어떻게 적용되는지에 따른 추진 과제는 제시하지 못하였다. 단지 신활력사업이 시행 목적에 맞게 추진되도록 하기 위하여 바람직한 방향을 제안하였을 뿐이다. 손상락(2005) 역시 기존 낙후지역 개발정책의 문제점 분석을 바탕으로 신활력사업의 추진 배경과 주요 내용, 그리고 기대효과와 개선 방향을 제시하였다.

모성은(2005)은 추진된 사업 실적을 근거로 신활력사업의 추진 상황을 정리하였으나, 사업계획의 수립 내용, 예산 규모 등에 대하여 개관하는데 그쳤다. 김현호(2005)는 신활력지역의 사업계획서를 토대로 신활력사업의 현황을 분석하고 과제를 제시하였다. 하지만 신활력사업의 문제점을 도출하고 과제를 제시하는 과정에서 실제 신활력지역의 사업 추진 실태는 분석에 포함하지 않았다는 점이 한계로 남는다.

2.4. 신활력사업 추진 실태의 분석 과제

앞서 살펴본 바와 같이 신활력사업은 기존 지역개발사업의 한계를 극복하고 지역의 자체 역량을 강화함으로써 자립적 경쟁력을 갖추게 하고자 등장하였다. 이를 위하여 소프트웨어 부문에 대한 사업 발굴, 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화 등 기존 지역개발사업과 차별화되는 사업내용을 담도록 하였다. 그런데 “과연 신활력사업이 현장에서 당초의 도입 목적 및 취지에 적합하게 적용되고 있는가”, 이것이 이 연구의 분석 과제(research question)이다. 이러한 의문을 해소하기 위하여 다음의 몇 가지 분석

주제에 따라 신활력사업의 추진 실태를 분석하였다.

분석 주제는 신활력사업의 도입 목적, 취지, 기대 효과 그리고 기존 지역개발사업과의 차별성 등 신활력사업 추진과 관련되어 제기되는 쟁점들을 중심으로 수립하였다.

첫째 “기존 지역개발사업과 공간 범위, 사업 내용에 있어 중복되지 않는가” 하는 것이다. 신활력사업이 낙후지역을 사업 대상지역으로 하다 보니, 기존 지역개발사업과의 중복성 논란이 제기된다. 만약 공간적으로 중복될 수밖에 없었다면, 사업 내용에 있어서 기존 지역개발사업, 아울러 다른 신활력지역 사업과 차별되느냐 하는 점이다.

신활력사업은 당초 지역의 여건과 특성에 맞춘 사업을 계획함으로써 지역에 새로운 활력을 불어넣자는 취지를 가지고 시작하였는데, 과연 “지역의 특성과 부합되며, 창의적인 사업들을 추진하고 있는가”, 이것이 두 번째 분석 주제이다.

더욱이 신활력사업이 소귀의 목적에 따른 효과를 기대하기 위해서는 선택과 집중이라는 투자 전략이 요구된다. 즉 지역에 새로운 활력을 가져다 줄 것으로 예상되는 사업에 집중적으로 투자하여야 한다. 따라서 세 번째로 “선택과 집중 차원에서 단위 사업들을 선정하였는가”를 살펴보았다.

신활력사업 관계자들은 이 사업이 참여정부 국가균형발전전략의 핵심인 자립형 지방화를 피하기 위해 낙후지역에 지원하는 것이며, 각 지역의 자발적 혁신·창조역량을 요구하는 정책이라고 강조하였다. 그렇다면 과연 신활력사업이 지역의 혁신 역량을 배양하는 데 기여할 여건을 가지고 있는지 분석할 필요가 있다. 이에 네 번째 분석 주제는 “지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화 부문에 대한 배려가 충분한가”이다.

그리고 신활력사업은 지자체 단독으로 사업을 추진하는 것이 아니라 주민과 전문가 등의 참여를 유도하고 궁극적으로 지역혁신체계를 구축하는 것을 목적으로 하는 만큼 협의체의 구성과 운영은 어떠한지를 살펴볼 필요가 있다. 그래서 “지역혁신협의회의 구성과 역할이 적절하며, 협의회 운영이 활발한가”를 다섯 번째 분석 주제로 하였다.

더불어 사업 추진체계와 관련하여 사업 추진 주체에 대하여 살펴보았다. 특히 민간 부문의 참여와 행정계통에서의 통합적 추진이 이루어지고 있는지를 관심 있게 보았다. 이에 대하여 “신활력사업의 총괄 추진 주체는 누구이며, 민간의 참여는 적절히 이루어졌는가”를 여섯 번째 분석 주제로 잡았다.

끝으로 “신활력사업과 관련된 행정부서간의 원활한 네트워킹을 바탕으로 사업이 통합적·체계적으로 추진되고 있는가”를 분석하였다.

3. 신활력사업의 추진 실태

3.1. 조사 목적 및 분석 방법

신활력사업의 추진 실태는 2005년 사업 대상지역 70개 시·군의 담당공무원들을 대상으로 한 전화 설문조사 결과와 70개 지역의 사업계획서 분석을 통해 파악하였다. 70개 사업계획서를 분석하여 대상 사업의 적정성(신활력사업 취지에 적합한 사업의 선정 여부, 사업의 창의성 정도, 선택과 집중 차원에서 대상 사업의 수 등)과 사업계획 내용의 충실성(기존 지역개발사업 방식과의 차별성 혹은 중복 여부, 재원 투자 계획의 적정성 등) 등을 검토하였다. 한편 공무원 대상 설문 문항은 사업 총괄 주제, 부문별 사업비, 사업 관련 조직, 참여 행정부서 수, 참여 행정부서 별 정례회의 빈도, 사업 추진 시 애로사항 등으로 구성하여 실제 신활력사업의 추진 실태를 파악함으로써, 신활력사업 계획이 현장에 어떻게 적용되고 있는지 세부적으로 분석하였다. 설문조사 기간은 2005년 10월 24일부터 11월4일까지이며, 70개의 신활력지역 시·군 담당공무원을 전수 조사하였다. 조사 결과의 통계처리는 통계프로그램 SPSS를 이용하였다.

3.2. 분석 결과

(1) 기존 지역개발사업과의 중복 여부

법률적 논거에 따라 우리나라 낙후지역은 오지면, 도서면, 접경지역, 개발촉진지구, 그리고 기타 대통령령이 정하는 지역으로 규정되어 있다.⁵ 신활력사업은 기존 낙후지역 사업과의 아무런 관계 설정 없이 “기타”이면서 공간적으로는 가장 포괄적인 형태로 등장하였다. 이 같은 상황은 신활력사업을 중복성 논의로부터 자유롭기 어렵게 만들었다. 신활력사업 대상지역 70개 중 66개 지역(약 94.3%)은 기존 4가지 주요 지역개발사

⁵ 『국가균형발전특별법』 제2조 5호에는 “낙후지역”을 오지개발촉진법의 규정에 의한 오지, 도서개발촉진법에 의한 개발 대상 도서, 접경지역지원법에 의한 접경지역, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법의 규정에 의한 개발촉진지구, 그리고 “그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역”으로 규정할 것을 명시하고 있다.

업(행자부의 오지개발사업, 소도읍육성사업과 건교부의 개발촉진지구사업, 농림부의 정주권개발사업) 중 하나 이상이 이미 진행 중인 곳으로 나타났다. 더욱이 70개 지역 중 13개 지역⁶에서는 4가지 지역개발사업이 모두 진행 중인 상태이다.

게다가 일부 지역의 경우에는 2003년 시작된 소도읍육성사업과 거의 동일한 계획을 제출하여 사업이 진행되고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 선정된 사업의 명칭이 다를 뿐, 구체적인 사업계획들은 서로 유사하다. 이 중 일부 지역(충북 금산군, 전남 함평군, 경북 봉화군, 경남 산청군 등)은 신활력사업에서 계획서 내용의 우수성을 인정받아 인센티브 형식의 추가 예산이 지원되었다. 물론 기존 지역개발사업과 차별성 및 연계성을 두루 갖추어 장기적으로 지역의 혁신에 통합적으로 작용할 수 있게 하는 것이야말로 바람직하다. 하지만 앞에서 지적한 바와 같이 사업에 따라 각 지자체의 추진 부서가 다기화 되어 있어 동일한 내용의 사업임에도 불구하고 통합적으로 추진하기에 어려운 문제가 있고, 예산의 별도 집행 등으로 추진 과정이 원활하지 못 할 우려가 크다. 또한 신활력사업 등장 이유를 고려하면 이에 대한 보다 분명한 논리가 만들어져야 할 것이다.

표 2. 신활력사업과 소도읍육성사업간 사업내용 비교

	신활력사업	소도읍육성사업
충북 금산군	인삼, 약초를 통한 오감체험형 건강특화사업	인삼·약초산업의 메카 -인삼·약초타운 조성
전남 함평군	나비·곤충산업 클러스터 구축사업	한국곤충생태체험타운 건설
경북 봉화군	파인토피아 봉화 - 춘양목 산림휴양 테마파크조성, 송이 명품화	천년의 향기 봉화 송이 특성화 청정문화관광사업
경북 고령군	대가야 르네상스 고령 만들기	고아 세라믹 전문단지 대가야 역사관광 순환도로 개설
경남 산청군	친환경 한방약초산업 육성사업	한방약초 로지스틱스 한방약전거리 등
경남 남해군	남해안 최대의 웰빙 휴양지 보물섬 구현을 위한 잠재력 발굴 추진	보물섬 예비뉴 조성 남해 실버랜드 조성 등 매립지 관광타운 조성

⁶ 평창군, 영동군, 진안군, 구례군, 화순군, 장흥군, 청송군, 예천군, 봉화군, 남해군, 하동군, 산청군, 함천군에서 4가지 지역개발사업이 모두 진행 중이다.

(2) 신활력지역별 사업 내용의 차별성

한편 신활력지역 시·군에서 채택한 사업의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 신활력사업으로 추진하는 농산어촌형 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화 사업으로는 주로 교육(○○아카데미, 선진지 벤치마킹 등), 포럼 활동을 전개하는 등 거의 대동소이하다. 지역혁신체계를 구축하는데 있어 교육과 원활한 네트워킹이 중요한 요소이며, 기존의 지역개발사업에서 등한시되었던 소프트웨어 개발에 대한 투자임을 감안할 때 이러한 분야의 사업은 추진 그 자체로서도 상당한 의미가 있다. 하지만, 아직까지 이러한 활동들은 대개 단순한 모임이나 일방적인 교육(외부 강사 강연)에 그치고 있는 실정이며 예산의 비중 또한 매우 작다.

그 외의 사업들도 내용을 살펴보면 지역마다 특색이 거의 없다. 지역의 여건과 특성, 그리고 지역만이 지니고 있는 경쟁우위가 있는 향토 자원에 기반 하여 사업 내용을 구성하도록 지침이 내려졌으나, 지역의 특성이나 경쟁우위 자원에 대한 사전 조사나 분석 없이 사업 계획을 수립하게 되어 지역별로 내세우는 향토 자원만 다를 뿐이지 포함하고 있는 사업 내용은 거의 유사하다. <표 3>과 같이 주요 사업에 따라 농특산물 개발, 지역관광 개발, 지역이미지 마케팅, 교육·인재 육성, 생명·건강사업 육성, 해양수산자원 개발 등 6개 범주로 분류할 수 있으나, 사실상 해당 지역의 1차 산업 주요 품목의 친환경기반 구축, 그를 2·3차 산업화함으로써 부가가치를 높인다는 복합적인 내용으로 거의 모든 시·군의 혁신사업 내용은 유사하다고 볼 수 있다.

(3) 사업 규모 및 투자 내역

신활력사업의 일환으로 여러 부문에 걸쳐 많은 단위사업을 추진함으로써 각 시·군의 사업내용은 차별성이 현저히 떨어진다. 2005년 기준으로 전체 70개 시·군의 단위사업 수는 총 273개 부문에 1,167개로 1개 시·군당 평균 3.9개 부문에 16.7개의 단위사업을 계획한 바 있다. 가장 단위사업 수가 많은 경우는 34개로서 다양한 내용의 소규모 사업이 총망라되어 있다. 이 경우 지역별 나눠먹기식 방만한 사업 운영이 우려된다. 한편 특화사업명으로 내세운 사업과 성격이 상이한 세부사업도 상당수 포함되어 있어 문제점으로 지적된다. 더욱이 신활력지역의 1년 사업 예산이 20~30억 규모임을 감안할 때, 단위 사업의 수가 많을 경우 1억 미만의 소규모 사업으로 나뉘어 사업 추진은 단지 요식행위에 그칠 수도 있다.

표 3. 신활력사업 계획 내용에 따른 분류

향토자원(농·특산물) 개발, 32개 지역			
• 강화(약쑥, 순무)	• 상주(꽃감 명품화)	• 의성(의성마늘명품화)	• 고흥(유자)
• 홍천(유기농, 잣)	• 성주(참외 테마마을)	• 청도(청도반시산업화)	• 나주(배산업)
• 횡성(한우)	• 단양(육쪽마늘)	• 청송(청송사과)	• 보성(녹차)
• 철원(친환경농산품)	• 괴산(바이오 씨감자)	• 문경(오미자건강산업)	• 담양(대나무신산업)
• 양구(산채클러스터)	• 청양(청정농업)	• 영양(청정자연건강식품)	• 부안(누에타운)
• 양양(송이클러스터)	• 장수(한우)	• 남해(화전한우, 감자)	• 진도(홍주 명품)
• 태백(고랭지채소)	• 순창(발효정국장류)	• 하동(명차육성)	• 예천(행복사과마을)
• 강진(친환경 웰빙식품)	• 고창(복분자클러스터)	• 무안(백련산업)	• 남원(허브산업)
지역문화관광, 12개 지역			
• 용진(블루투어리즘)	• 영월(박물관)	• 인제(모험레포츠)	• 화천(그린투어리즘)
• 영동(글로벌국악)	• 김제(벼고을농경문화)	• 장성(홍길동문화콘텐츠)	• 함양(물레방아골 관광)
• 고령(대가야문화관광)	• 군위(녹색농촌체험지역)	• 의령(농경문화테마파크)	• 봉화(춘양목, 봉화송이 활용 관광)
교육·인재 육성, 5개 지역			
• 거창(국제화교육)	• 함천(종합교육회관)	• 창녕(외국어특구)	• 곡성(교육 서비스)
• 구례(생명체험대학)			
생명·건강산업, 6개 지역			
• 정선(생약초)	• 증평(동과·달맞이꽃)	• 금산(건강체험)	• 산청(한방산업)
• 화순(바이오메디컬)	• 장흥(한방생약초)		
지역 이미지 개발, 10개 지역			
• 평창(happy700 브랜드)	• 보은(황토 특화)	• 부여(굿뜨레 브랜드)	• 영암(기산업육성)
• 무주(반딧불생태도시)	• 임실(치즈밸리)	• 함평(곤충산업클러스터)	• 해남(땅끝황토나라개발)
• 경남고성(공룡나라 웰빙농업)		• 진안(생태건강산촌마케팅)	
해양수산자원 개발, 5개 지역			
• 강원고성(해양심층수)	• 완도(해양생물산업)	• 신안(갯벌체험관광)	• 영덕(웰빙특산물 마케팅)
• 울릉(오징어산업, 블루투어)			

주 1. 행자부의 사업 유형 구분을 따랐음.
 2. 신활력사업명으로 내세운 사업들을 중심으로 분류한 것임. 단위 사업들을 포함할 경우 분류 자체가 무의미함.

한편 각 지역이 필요로 하는 분야에 사업비 배분이 집중적으로 이루어졌는지 분석하였다. 분석 결과, 상당 시·군에서는 실제로 지역에서 지원이 필요한 부분이 아닌 곳에 신활력사업비를 더 많이 투자하고 있는 것으로 나타났다. 해당 시·군 지역의 발전을 위하여 가장 지원이 필요한 부문과 실제 신활력사업비 지원이 가장 많이 이루어진 부문에 대한 질문 결과, 70개 시·군 가운데 38개(54.3%) 시·군의 수요와 실제 투자 부문이 일치하였다. 39개 시·군에서 지역의 발전을 위하여 생산 및 소득기반에 대한 투자가 가장 필요하다고 응답하였으며, 실제 53개(75.7%) 시·군에서 생산 및 소득기반 조성 부문에 가장 많은 지원을 하였다. 그리고 지역혁신체계 구축 및 혁신 역량 강화 부문에 대하여 14개 시·군에서 큰 액수의 지원 필요성을 인식하였으나, 그 1/3에도 못 미치는 4개 시·군에서만 해당 부문에 대하여 가장 많은 사업비를 투자하였다. 한편 공공서비스와 주민 삶의 질 부문은 6개 시·군에서 가장 지원이 필요하다고 응답하였으나, 실제로 응답 시·군 가운데 한 곳도 이 부문에 가장 많은 사업비를 투자하지 않았다.

표 4. 부문별 지원 수요와 실제 투자 내역 비교

지원이 필요한 부문 \ 실제 투자된 부문	지역혁신체계 구축 및 혁신 역량 강화	생산 및 소득 기반 조성	공공서비스와 주민 삶의 질 향상	지역 홍보와 마케팅 강화	합계
지역혁신체계 구축 및 혁신역량	4	8	-	2	14
생산 및 소득 기반	2	31	1	5	39
공공서비스와 주민 삶의 질	-	6	-	-	6
지역 홍보와 마케팅	-	8	-	3	11
합 계	6	53	1	10	70

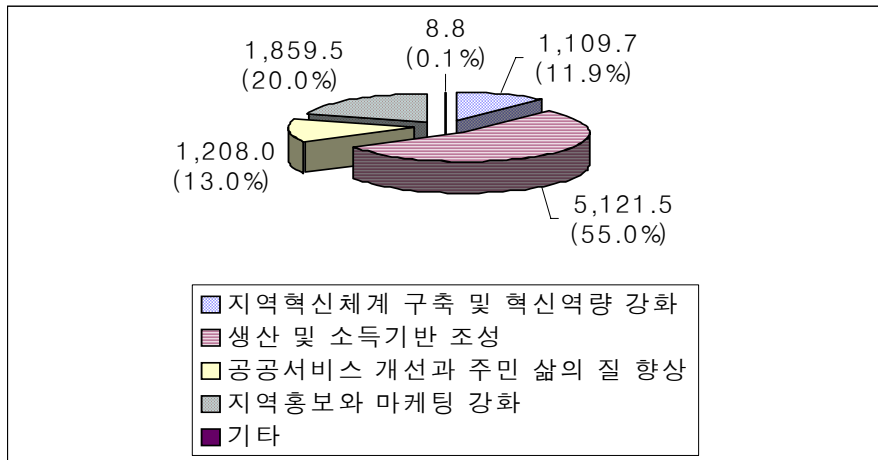
그렇다면 실제 부문별로 얼마의 사업비가 투자되고 있을까. 시·군 평균 2005년부터 2007년까지의 부문별 신활력사업비 투자 내역을 살펴보면, 생산 및 소득기반 조성 부문에 투자된 시·군 평균 사업비는 5,177.9백만 원으로 사업비 총계 9,325.1백만 원⁷의 55.5%를 차지하였다. 그 다음으로 지역홍보와 마케팅 부문과 공공서비스 개선과 주민 삶의 질 향상 부문에 각각 1,838.3백만 원(19.7%), 1,190.5백만 원(12.8%)이 투자되었

⁷ 70개 시·군의 신활력사업 담당 공무원을 대상으로 설문 조사한 결과를 분석한 것으로 사업계획서를 토대로 분석한 금액과 차이가 있다.

다. 한편 지역혁신체계 구축 및 혁신 역량 강화 부문에는 1,109.7백만 원(11.9%)이 투자되어 가장 작은 액수가 투자되고 있는 것으로 나타났다. 이 같은 사실은 앞에서 70개 시·군 가운데 이 부문에 가장 많은 투자를 한 시·군이 6개에 불과하다는 결과에서도 확인한 바 있다. 신활력사업을 통해 적극적으로 지역혁신체계를 구축하고 지역 자체의 역량을 강화하여 지방 경쟁력을 강화하고자 하는 사업 취지를 상기할 때, 이 부문에 대한 투자가 너무 적게 이루어지고 있다는 판단이다.

그림 2. 부문별 신활력사업비 투자 내역

단위: 백만 원



(4) 재원 조달 내역

2005년부터 2007년까지의 3년간 신활력사업 예산은 70개 시·군 평균 12,040백만 원⁸으로 계획되어, 연간 4,013백만 원 정도이다. 신활력사업비 가운데 국비가 7,670백만 원이고 시·군과 민간에서 부담하는 사업비는 각각 2,391백만 원, 2,017백만 원이다. 국가에서 지원되는 신활력사업비 이외에 시·군 또는 민간에서 부담하는 사업비 정도를 각 시·군별 비율로 살펴보면 전체 사업비 중 평균 29.4%가 시·군 또는 민간 부담 사업비인 셈이다. 신활력사업비를 활용하여 지역의 발전을 꾀하고자 하는 의지가 강한 시·군의 경우 국가에서 배정되는 사업비 이외에 지방비 및 민자를 유치하여 적

⁸ 70개 시·군에서 제출한 신활력사업 계획서상에 제시된 금액을 산술평균하였다.

극적으로 사업을 실행할 것이라고 판단할 수 있는 바, 지방비 및 민자 비율이 5%인 7개 시·군(이 중 2개 지역은 지방비 및 민자 비율이 0%임)은 사업 실행에 매우 소극적이라고 판단할 수 있다. 신활력사업이 지역 자체의 역량 강화를 통해 자립적 성장을 꾀하고자 하는 사업인 만큼 해당 지자체의 소극적 태도는 신활력사업의 결과를 어렵게 만들 수 있다.

그림 3. 신활력사업비 자원 조달 출처

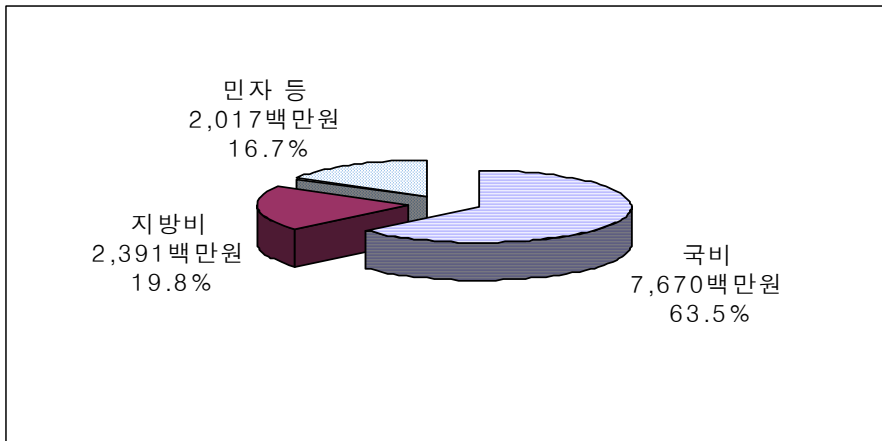
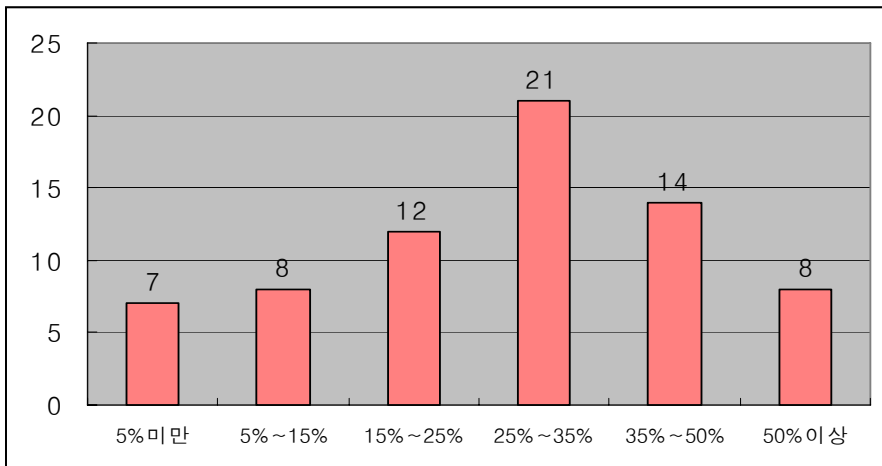


그림 4. 신활력사업비 총액 대비 지방비 및 민자 비율별 시·군 분포



(5) 지역혁신협의회의 구성과 역할

신활력사업 대상지로 선정된 지자체에서는 지역 내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 민·관·학·연의 혁신주체들로 추진협의체를 구성하여 지역을 낙후상태에서 벗어나게 할 만한 혁신적인 사업계획을 수립한다. 즉, 지자체 단독으로 사업을 추진하는 것이 아니라 주민과 전문가 등의 참여를 유도하고 궁극적으로 지역혁신체계를 구축하도록 하는 것이다. 그렇다면 이러한 협의체의 구성과 운영은 어떠한지를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 그 구성에 있어서, 지역에 의무적으로 지역혁신협의회를 구성하도록 함에 따라 그 역할에 대한 충분한 고려 없이 구성된 경향이 크다. 그래서 상당 지역에서는 지역의 대표성과 전문성, 혁신성이 결여된 주체들이 형식상의 협의회를 구성하고 있다. 이 때문에 협의회는 지역혁신전략을 발굴하고 해결방안을 모색하기 보다는 제안된 안건에 대해 단순히 동의하는데 그치고 있다.

실례로 신활력사업 대상 시·군 지역혁신협의회의 위원 구성을 살펴보면, 공무원, 시·군의원, 유관단체 대표 등 당연직으로 참여하는 위원들의 구성비율이 과반수(57.6%)를 넘고 있다. 또한, 위원들의 지역 내/외 비율을 살펴보면, 지역 내 위원이 전체의 82.3%, 지역 외 위원이 17.7%로 지역혁신협의회 당 약 5.2명의 지역 외의 위원이 참여하고 있음을 알 수 있다. 특히 전문가 그룹의 경우 약 66%가 지역 외의 인사로서 구성되며, 이들은 지역혁신협의회에 불참하는 사례가 높다는 점이 문제점으로 지적된다.

그리고 신활력지역 지역혁신협의회의 운영에 있어서는, 연간 모임 빈도를 조사해 본 결과 연간 평균 4.8회의 모임을 갖는 것으로 나타나 협의회의 운영이 극히 미진함을 알 수 있다. 물론 그 모임의 빈도만으로 회의 내용의 질까지 판단하기는 어려우나 평균적으로 30여 명에 달하는 이들이 간헐적으로 모여서 1~2시간의 회의를 하는 것만으로

표 5. 지역혁신협의회의 인적 구성

단위 : 명, (%)

구분	전체인원	공무원	시·군의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합계	29.3 (100.0)	4.5 (15.3)	2.2 (7.5)	6.2 (21.2)	10.2 (34.8)	6.2 (21.2)
지역내	24.1	4.4	2.2	2.1	9.6	5.8
지역외	5.2	0.1	-	4.1	0.6	0.4

- 주 1. 각 수치는 전체 시·군의 평균값임.
- 2. ()은 전체인원 가운데 해당 그룹의 구성비율을 나타냄.

는 당초 지역혁신협의회 운영을 통한 기대효과를 발휘하기에 역부족이란 판단이다. 또한 사업 추진 과정에서 자문위원회나 패밀리닥터(FD: Family Doctor) 등 외부 전문가의 자문을 받도록 되어 있는데, 지역의 외부 자문 또한 아직까지는 형식적인 조치에 불과하다는 지적이 있다⁹.

한편 신활력사업과 관련하여 지역혁신협의회와 유사한 조직을 구성한 시·군이 얼마나 되는지 알아보았다. 신활력사업은 행정에서 주도하여 하향식으로 사업을 추진하는 것이 아니라 지역혁신협의회 등을 통해 주민과 각계 전문가, NGO 등의 참여를 유도하고 궁극적으로 지역혁신체계를 구축하도록 하는 데 의의가 있는 만큼 유사 다른 조직의 구성 여부를 통해 지역혁신협의회가 제 역할을 하고 있는지 유추해 보는 것이 필요하기 때문이다. 조사 결과 70개 시·군 가운데 40개 시·군(전체의 57.1%)에서 지역혁신협의회와 유사한 다른 조직을 구성하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이때 공무원 및 민간전문가를 중심으로 한 ‘신활력사업추진단’과 같은 별도의 T/F팀을 구성하여 주도적으로 사업을 추진하는 사례가 다수로 보였다. 일부 시·군에서는 신활력사업 자문위원회나 신활력사업 관련 협의회를 구성하였다. 이러한 별도 조직의 경우 평균 17.8명으로 구성되었으며, 이 가운데 공무원이 47.7%인 8.5명으로 행정지원 중심의 조직의 모양을 크게 탈피하지 못하였음을 알 수 있다. 즉 지역혁신협의회 등이 신활력사업계획서 작성 시 사업계획을 형식적으로 승인하는 역할을 수행하였을 뿐 신활력사업의 추진 과정에서 뚜렷한 역할을 하기 어려움을 짐작할 수 있다.

표 6. 신활력사업 관련 조직(지역혁신협의회 외) 인적 구성

단위 : 명, (%)

구분	전체인원	공무원	시·군의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합계	17.8 (100.0)	8.5 (47.7)	0.6 (3.4)	3.7 (20.8)	2.3 (12.9)	2.7 (15.2)
지역 내	14.7	8.4	0.6	1.1	1.9	2.7
지역 외	3.1	0.1	-	2.6	0.4	-

- 주 1. 각 수치는 전체 시·군의 평균값임.
- 2. ()은 전체인원 가운데 해당 그룹의 구성비율을 나타냄.

⁹ 일부 신활력지역에서는 패밀리닥터 제도를 완전히 이해하지 못해 패밀리닥터와의 계약을 체결하지 못 하였다. 더욱이 몇몇 지역의 패밀리닥터 계약 과정에서 노정된 바와 같이 패밀리닥터를 배타적이고 경합적인 존재로 받아들이는 곳도 있다(모성은 2005).

(6) 신활력사업 추진 체계 및 민간의 참여

신활력사업의 총괄 추진 주체를 확인해 본 결과 공무원이 신활력사업을 총괄적으로 추진하고 있는 시·군이 55개에 이른다. 게다가 공무원이 민간 혹은 전문가 등과 공동으로 총괄 추진하는 경우를 포함하면 총 59개 시·군으로서 전체의 84.3%를 차지한다. 사실상 거의 대부분의 시·군에서 공무원의 주도하에 사업이 추진되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 민·관 공동으로 사업을 계획·추진한다는 당초 취지와 달리 신활력사업의 추진 체계는 관 주도로 이루어지고 있으며, 민간의 참여는 매우 형식적이고 소극적 형태로 이루어지고 있다. 지역혁신체계를 구축하여 그것이 신활력사업의 추진 주체가 되고 있는 지역은 아직 찾아보기 힘들다.

민간의 참여가 매우 소극적으로 이루어지고 있음은 민간 부문이 주도하여 참여하는 단위 사업의 수에서도 확인할 수 있다. 신활력사업으로 추진하는 단위사업 가운데 민간부문이 주도하여 참여하는 사업의 수는 평균 3.8개로 전체 단위사업의 평균 개수 (16.7개)의 1/4에도 못 미친다. 더욱이 민간이 주도적으로 참여하는 사업이 아예 없는 시·군이 16개이며, 이를 포함하여 민간 주도 단위사업이 3개 이하인 시·군은 42개로 전체의 60.0%에 달한다.

그림 5. 신활력사업 추진 총괄 주체

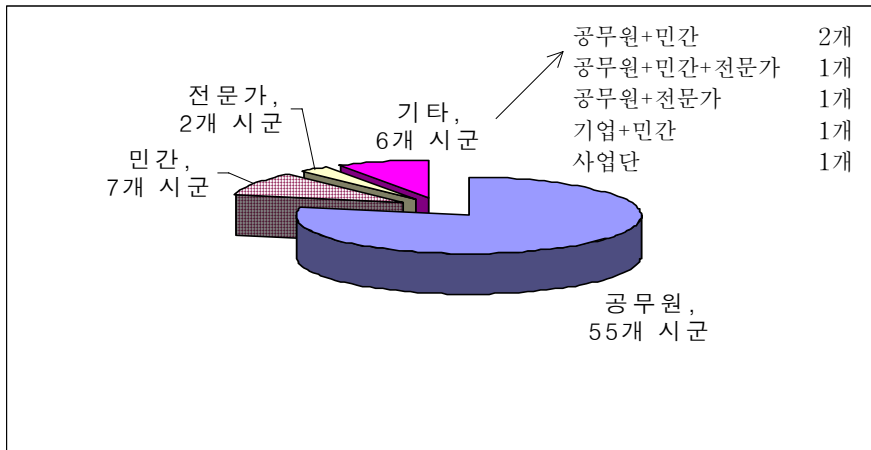


그림 6. 민간 주도 단위사업 수

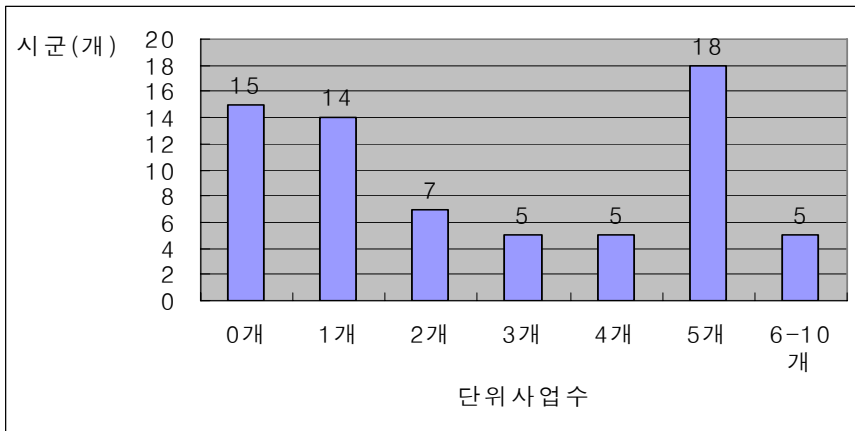
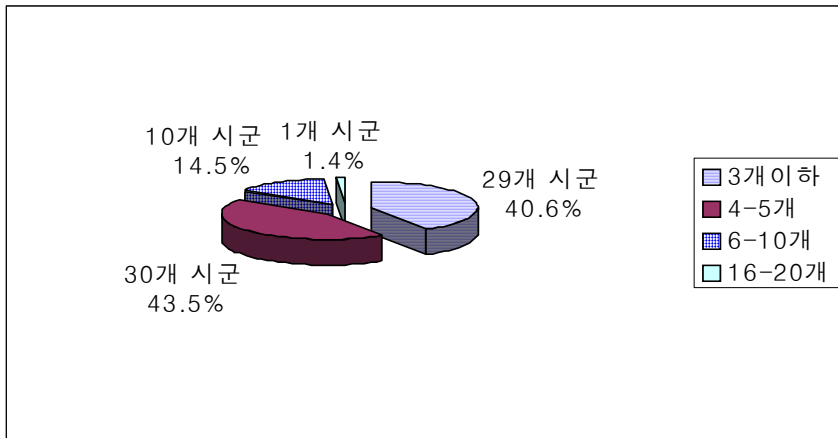


그림 7. 신활력사업 참여 행정부서 수



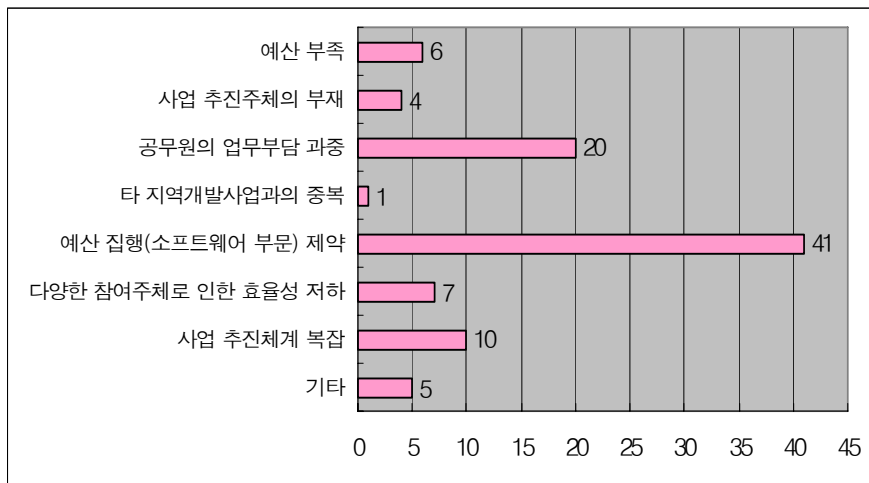
그런데 이와 같이 행정 주도로 사업이 진행되어 가고 있음에도 불구하고, 사업에 참여하는 행정부서간 원활한 네트워킹이 이루어지지 않고 있는 것으로 분석되었다. 신활력사업에 참여하는 행정부서는 시·군당 평균 4.1개로 나타났으며, 6개 이상의 행정부서가 참여하는 시·군도 11개 존재한다. 그럼에도 불구하고 신활력사업에 참여하는 행정부서간 정례회의가 없는 시·군이 20개(전체의 28.6%)에 달한다. 또한 정례적 회의가 있는 50개 시·군의 경우 분기별 평균 4.2회의 모임을 갖는 것으로 조사되었으며, 분기별 3회 이하의 모임이 있는 경우가 전체의 51.4%(36개 시·군)이다. 즉 전체의 80.0%에 달하는 56개의 시·군에서 매월 1번의 정례회의도 제대로 하지 않고 있는 것

이다. 사업에 참여하는 행정부서간 정례적으로 많은 회의를 거쳐 신활력사업을 통합적·체계적으로 추진하여야 함에도 불구하고 사실상 그렇지 못함을 알 수 있다.¹⁰

(7) 신활력사업의 개선점 혹은 문제점

각 분석 주제에 따라 살펴본 바와 같이 신활력사업은 실제 사업이 추진되는 과정에서 여러 문제점들을 드러내고 있다. 신활력사업 담당 공무원들이 생각하는 신활력사업의 개선점 혹은 문제점은 무엇일까. 담당 공무원들에게 신활력사업의 개선점 혹은 문제점을 중복하여 답하도록 한 결과 총 94개 응답 가운데, ‘소프트웨어 부문에 사업비를 사용하도록 제한하여 지역의 발전에 필요한 사업에 지출할 수가 없다’는 의견이 41개로 전체 의견의 43.6%를 차지하였다. 그리고 ‘신활력사업의 추진으로 공무원의 업무부담이 과중되었다’는 의견(20개, 21.3%)도 상당수 있었다. 기타 의견으로는 민간인과 공무원의 신활력사업에 대한 이해 부족, 민간단체의 자발적 참여 부재, 일부 혁신전문가들의 중립적 자세 부족과 이해 타산적 행동, 사업기간이 짧아 연내 집행의 어려움 등이 제시되었다.¹¹

그림 8. 신활력사업의 문제점(중복 응답)



¹⁰ 시·군 현장에서는 대부분 신활력사업의 세부사업이 주로 농정과나 농업기술센터에서 수행하는 사업들인데도 불구하고 사업 총괄은 총무과에서 하다보니 상호간의 이해가 부족하다는 지적도 나오고 있는 형편이다.

¹¹ 2005년도 사업 추진 평가는 주로 사업비 집행 실적을 중심으로 이루어졌다.

4. 신활력사업의 성공을 위한 쟁점과 과제

신활력사업은 기존 지역개발사업의 문제점을 해소하고, 낙후지역으로 하여금 지역 혁신을 유도할 수 있는 여건을 갖추도록 하기 위하여 도입·추진되었다. 아직 추진 초기 단계라 다소 선부른 판단일 수 있지만 각 시·군의 추진 실태를 분석해 본 결과, 당초 의도한 목적을 달성하기 어려운 몇 가지 한계가 나타나고 있다.

기존 지역개발사업과의 중복성, 신활력사업 내용에 있어 지역 특성과의 부합성 등의 관점에서 분석해 본 결과 먼저 신활력사업의 정체성에 관한 문제가 제기된다. 기존 낙후지역을 대상으로 하는 지역개발사업과의 공간적 중복성은 차치하더라도 사업 내용에 있어 큰 차이를 나타내지 못하고 있기 때문이다. 신활력사업은 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화 등 최근 유행하는 지역발전전략을 사업내용에 포함하고 있어 기존 지역개발사업과 차별되어 보이기는 하나 사실 전혀 새로운 사업으로서의 면모를 보이지 못하고 있으며 완전히 새롭기 어려운 실정이다. 신활력사업 계획 단계에서 소프트웨어 부문에 대한 사업을 강조하고, 지역혁신협의회 등을 통한 논의 구조 등을 제안하였으나 기존 지역개발사업에서도 역시 사업 추진에 따른 협의체 구성 등이 이루어진 바 있고 2000년대 이후부터 하드웨어와 소프트웨어 사업의 조화를 지속적으로 강조하여 왔기 때문에 신활력사업에서 새롭다고 내세우는 내용에 큰 의미를 부여하기 어렵기 때문이다. 더욱이 시·군에서 추진하는 사업내용은 기존의 농업정책이나 지역개발정책의 일환으로 추진해오거나 추진할 수 있는 사업들이라 더욱 새로운 사업의 정체성에 대해서 의문을 가질 수밖에 없다.

그리고 신활력사업이 기존 지역개발사업 추진에서 야기된 여러 가지 문제점들에 대한 반성에서 시작되었음에도 불구하고 기존의 문제점들을 여전히 가지고 있어 자칫 새로운 지역개발사업이 추가됨으로써 향후 통합·조정되어야 할 사업의 수만 늘려놓았다는 비판을 받을 수 있다. 따라서 원칙적으로 사업 내용 및 절차 등에 있어 기존 지역개발사업과의 중복 최소화 및 상호 연계를 통한 시너지 효과 창출을 지향하면서 사업 범위와 내용에 대하여도 보다 구체성을 띠 수 있도록 해야 한다. 특히 소프트웨어 사업에 대한 명확한 정의와 집행 과정에서의 탄력적 적용 방안에 대한 매뉴얼화가 필요하다. 아울러 각 신활력지역에서 지역의 현안, 특성에 알맞은 사업을 구상하고 계획할 수 있도록 지역에 대한 사전조사가 선행되어야 한다.

둘째로 사업지원 규모의 부족과 절차의 복잡성이 문제이다. 이는 선택과 집중에 따른 사업 선정이 이루어지지 않았기 때문으로 판단된다. 국가균형발전특별회계에서 매

년 2천억 원 수준의 예산을 확보하여 신활력사업에 지원할 계획이나 지원 대상 지자체 수가 70개에 이르다 보니, 각 시·군에는 평균 20~30억 원 수준의 지원이 이루어진다. 게다가 이를 각 지자체에서 계획 중인 단위사업별로 배정하여 보면 소액사업으로 분산됨으로써 큰 효과를 기대하기에는 부족하다는 판단이다. 물론 3년간 지속적으로 투입되는 점을 감안할 수 있으나 낙후도가 심한 지역들이 혁신의 기반을 닦는 데 충분한 규모라고 보기는 어려울 것이다.

그런데 사업이 소액으로 분산되는 것은 각종 평가 및 심의 절차를 충족시키기 위해 부문별 사업의 구색을 맞추어야 하는 필요에서 비롯되는 측면도 있다는 사실에 주목해야 한다. 즉, 지역을 살릴 한두 가지 사업에 전적인 투자를 하는 것이 원천적으로 불가능한 요건과 절차에 의해 오히려 방해받고 있다는 것이다. 따라서 적절한 사업 부문에 대해서는 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 지원 규모를 확대해 나가야 하며, 지역의 창의성을 방해하는 틀에 박힌 절차는 과감히 수정해야 한다. 또한 지자체에서도 지역에 대한 객관적 평가를 통해 종합적인 지역혁신전략을 수립하여 가장 큰 파급효과를 가져올 부문에 집중할 필요가 있다. 사업비가 타 사업에 비해 소액인데다 여러 개 단위 사업으로 나뉘어져, 파급효과가 낮은 소규모 사업 중심으로 운영될 경우 분산투자로 인해 사업효과가 제대로 나타나기 어렵기 때문이다. 이는 기존의 정책이 내포하고 있는 문제를 그대로 답습하는 것이기에 더욱 심각한 문제이다. 따라서 지역의 특성에 맞고, 신활력사업의 취지에 적합한 일부 중심사업에 집중하여 투자하도록 가이드라인을 명확히 해야 한다.

셋째, 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화 부문에 대한 배려가 부족하다. 전술한 바와 같이 신활력사업을 통해 생산 및 소득기반에 대한 투자가 가장 많이 이루어지고 있으며, 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 부문에 대한 투자가 가장 저조하였다. 사실상 낙후된 농산어촌에 새로운 활력을 되찾기 위하여 필요한 것은 생산 및 소득기반 조성 보다는 지역이 낙후된 근본 원인을 찾아 이를 해결하려는 노력이다. 지역의 인적자원이 모여 지역이 가지고 있는 낙후 원인을 찾고, 해결 방안을 모색하는 것이 바로 지역혁신체계 기반 구축이라는 본래의 취지이며, 여기에 참여하는 인적자원의 육성이 혁신주체 양성, 혁신역량 강화이다. 그리고 신활력사업을 통해 지원되는 사업비는 생산 및 소득기반 조성에 있어 커다란 효과를 거양하기에는 부족한 감이 없지 않다. 따라서 신활력사업은 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화를 위한 프로그램 개발에 더욱 주력해야 할 것임에는 분명하다. 그럼에도 불구하고 전 지역에 놓여있는 난제는 지역 내에 인적자원이 부족하다는 사실이다. 그렇다면 낙후지역에 부족한 인적자원의 문제를 어떻게 지원할 수 있는지에 대한 고민이 필요할 것이다. 이것은 개별 낙후지

역의 노력으로 해결될 수 있는 것이 아니라 국가 전체, 신활력사업 정책 차원에서 새로운 지원 시스템을 제도화할 필요성을 높이게 한다.

넷째, 지역혁신협의회의 개편 및 운영 활성화가 시급하다. 사실 이 문제는 신활력사업에만 국한된 것은 아니다. 지역혁신협의회는 당초 지역단위의 국가균형발전사업 주관기구로서 지역혁신발전계획 수립 심의 및 국가균형발전에 관한 협의·조정 업무를 수행하도록 역할을 부여받았다. 뿐만 아니라 협의회를 통한 지역 혁신주체 간 네트워킹을 주도하여 지역혁신체계의 형성을 촉진하는 역할, 지방과 중앙의 원활한 의사소통의 창구 및 다리의 역할, 그리고 지역사회의 혁신분위기를 확산하고 각계각층의 혁신역량을 결집시키는 역할 등을 주요 기능으로 한다. 하지만 각 지역의 지역혁신협의회는 천편일률적으로 구성돼 제 역할을 하지 못하고 있다. 대부분 지역단체 대표들과 시·군의원, 대학 교수 등으로 구성되어 있는데, 이들은 지역의 혁신역량을 강화할 수 있는 아이디어나 자원을 가진 전문가들이기 보다는 각 단체의 이익을 대표하여야 하는 이익단체 대표들의 성향이 짙다.

또한 앞서 신활력사업 시·군의 지역혁신협의회에 대하여 모임횟수 등 운영실태를 살펴본 결과 협의회의 운영이 극히 미진함을 확인하였다. 한편 신활력사업 내용 가운데 지역혁신협의회의 운영에 사업비를 투자하고 있으나 실제로 지역혁신체계 기반 구축 및 지역혁신역량 강화에 어떠한 역할을 할 수 있을지 명확하지 않다. 사실 지역혁신협의회의 운영이 형식적으로 이루어지고 있기 때문이다. 이 같은 결과는 지역의 문제점과 해결방안 등 지역에 대한 관심과 지식이 풍부한 주체들이 지역혁신협의회의 일원으로 참여하지 못 했기 때문에 야기되었다고 판단된다. 따라서 다양한 그러나 실질적인 혁신주체들로 지역혁신협의회를 새롭게 개편하여야 하며, 단순히 회의하는데 그칠 게 아니라 함께 연구하고 토론할 수 있는 실질적 시스템 구축 등 다양한 프로그램을 확충하여 혁신협의회의 운영을 활성화 하여야 한다.

다섯째, 신활력사업은 지역이 중심이 되어 아래로부터의 자발적 지역 발전역량을 구축하기 위한 사업인데도 불구하고 지역 주민과 민간 부문의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 여건이 부족하였다. 신활력사업 실태 조사 결과 민간 분야의 참여는 매우 형식적이며, 소극적인 것으로 나타났다. 그러나 신활력지역의 관광, 문화, 휴양, 위락, 건강과 같은 분야의 사업은 민간이 주도하여 개발하고 운영하는 것이 효과적이며, 당초의 사업 추진 취지에서도 민·관 공동으로 사업을 추진해 나감으로써 지역혁신체계를 구축하는 것을 강조하고 있다. 따라서 일정 분야에 대해서는 주민 주도로 사업이 추진될 수 있도록 공공 부문의 지원 및 협력 체계를 강화하여야 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지역혁신역량 강화를 위한 다양한 사업에 있어서도 지역주민이 적극적으로 참여할 수

있도록 실질적인 프로그램을 개발하거나 여건을 조성해야 한다.

마지막으로 사업 추진체계와 관련하여 신활력사업이 통합적·체계적으로 추진되지 못 하고 있음을 지적할 수 있다. 사실상 많은 단위 사업들이 행정 주도로 진행되어 가고 있음에도 불구하고, 사업에 참여하는 행정부서간 정례적으로 회의를 하는 경우가 극히 적었다. 이처럼 행정부서간에도 원활한 네트워킹이 이루어지지 않고 있는 상황에 지역의 다양한 혁신 주체들로 구성된 지역혁신체계로의 원활한 네트워킹을 기대하기란 요원하다는 판단이다. 그리고 비단 신활력사업 뿐만 아니라 지역에서 추진하는 여러 지역개발사업에 대한 총체적인 조정이 필요하다. 신활력사업을 포함하여 여러 지역개발사업들이 각 부처별로 분산 추진되고 있기 때문에 대부분의 시·군 단위에서는 각 사업에 따라 실·과별로 분산되어 사업을 추진하게 된다. 상황이 이러하다보니 해당 지역 전체로서 사업을 종합화·체계화하지 못하는 것이다. 따라서 각 지자체에서 지역개발사업을 총괄하는 시스템을 마련하는 것이 시급하다.

5. 결 론

기존 농산촌 지역개발정책은 여러 선행연구들에서 다양한 비판을 받아왔다. 지방의 자율성과 창의성이 발휘될 수 있는 여지가 거의 없었으며, 중앙정부의 여러 부처별로 시행되다 보니 추진 체계상 중복성이 있고, 집행 과정의 비효율성이 있다는 등의 비판들이 그것이다. 기존 지역개발정책에 대한 비판은 참여정부로 하여금 새로운 정책적 시도를 하게 하였다. 이에 따라 지역의 자율적 발전기반을 구축하기 위해 국가균형발전특별법을 근거로 균형발전특별회계가 설치되었고, 중앙부처간 사업의 통합적 조정을 위해 「삶의질향상특별법」도 제정되었다. 아울러 지역의 자율성과 혁신성을 내세우는 신활력사업을 비롯한 신규 사업들이 대거 등장하였다. 하지만, 지역혁신체계 기반 구축이라는 목표 아래 이전과 차별적인 사업을 개발하였음에도 불구하고 지자체에서 사업 집행시에는 여전히 추진 체계상 중복이 발생하고, 효율성이 저하되는 등 기존 지역개발정책의 문제점을 넘어서지 못하고 있다. 신활력사업 역시 기존 지역개발사업의 문제점을 해소하고 궁극적으로 지역혁신체계 기반을 구축함으로써 ‘지방의 자립적 선진화’를 꾀하기 위한 수단으로서 도입·추진되었으나, 기존 지역개발사업이 내포하고 있던 문제점을 여전히 해결하지 못하였으며 사업 추진 단계에서 여러 한계점을 드러내었다.

신활력사업은 원칙적으로 사업 내용 및 절차 등에 있어 기존 지역개발사업과의 중복

최소화 및 상호 연계를 통한 시너지 효과 창출을 지향하여야 한다. 동시에 사업범위와 내용에 대하여 보다 구체성을 가짐으로써 신활력사업의 정체성을 명확히 할 필요가 있다. 그리고 큰 파급 효과가 기대되는 사업 내용에 대해서는 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 지원 규모를 확대하고 절차를 간소화하여야 한다. 또한 지자체에서도 지역의 종합적인 지역혁신전략상 적합한 부문에 투자를 집중하여야 한다. 특히 지역혁신체계 구축을 위한 인적자원 개발 등 브레인웨어(brain ware)개발에 주력하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다.

한편 신활력사업 뿐만 아니라 지역의 발전과 관련한 모든 정책사업들의 성공적 추진을 위하여 지역혁신협의회의 운영 활성화를 강조할 필요가 있다. 지역혁신협의회는 당초 지역의 혁신에 대단히 중요한 역할과 기능을 부여받았음에도 불구하고, 운영이 형식적으로 이루어지고 있어 제 기능을 하지 못하고 있는 상태이다. 신활력사업에서도 추진 주체로서 결정적 역할을 하여야 하나 형식적으로 운영되고 있어 사실상 역할을 거의 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 신활력사업이 통합적·체계적으로 추진될 수 있도록 각 지자체에서 지역개발사업을 총괄 추진할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이에 앞서 사업에 관련된 행정부서간 정례적으로 회의를 하고 사업들을 통합하여 추진하려는 노력이 요구된다. 마지막으로 지역혁신체계 구축이라는 신활력사업의 궁극적 목표를 강조하고 싶다. 신활력사업 추진을 기반으로 지방이 지속적이며 자립적으로 성장·발전하도록 하기 위해서는 지역주민과 민간 부문 등 다양한 주체들이 신활력사업에 적극적으로 참여하여야만 한다. 그러기 위하여 공공 부문의 지원 및 협력체계를 강화하여야 하며, 인적자원의 역량을 강화하는 데 도움이 되는 다양한 프로그램을 개발하여야 할 것이다.

이상의 추진 전략은 2005년도 신활력사업의 대상지역으로 선정된 70개 시·군의 신활력사업 계획서와 담당공무원을 전수 조사하여 분석한 결과를 토대로 하였다. 조사가 신활력사업이 추진된 지 1년이 채 안된 시점에서 이루어져 사업 실행의 효과에 대한 부분은 판단할 수가 없었다. 물론 사업 추진 이후 장기간의 시간이 흘렀다 하더라도, 그로 인한 성과는 기존의 혹은 동시에 추진되는 타 지역개발사업의 효과와 밀접히 결부된 것임을 고려할 때 성과 평가는 대단히 어려울 것이다. 하지만 신활력사업 진행 과정에서 참여 주체들이 사회적 훈련과 교육을 받음으로써 지역 전체의 역량이 한 단계 업그레이드된다면, 비록 가시적으로 평가할 수는 없으나 이것만으로도 충분한 효과가 있었다고 말할 수 있다. 따라서 신활력사업의 평가는 장기적 관점을 견지하면서 지역의 혁신역량 강화라는 큰 밑그림 하에서 이루어져야 할 것이다. 향후 신활력사업이 당초의 추진 목적과 같이 농촌과 도시가 더불어 잘 사는 균형발전사회를 실현하고 국

가경쟁력 강화를 유도할 수 있도록 지속적인 연구와 개선이 요구된다.

참고 문헌

- 김현호. 2005. “신활력사업의 현황과 과제.” 『지역경제』 1호. pp. 12-28. 산업연구원.
- 김휘석. 2005. “지역혁신사업의 평가와 향후 추진 방향.” 『KIET산업경제』. 2005년 2월호: 67-80. 산업연구원.
- 모성은. 2004. “신활력사업의 추진과제와 발전 방향.” 2004 신활력사업 제1차 세미나. pp. 41-104. 한국지역경제학회.
- 모성은. 2005. “신활력사업과 지역발전전략.” 『지방행정』. 대한지방행정공제회.
- 손상락. 2005. “낙후지역 발전을 위한 신활력지역 정책에 관한 고찰.” 『경남발전』. 통권72호. pp. 7-23. 경남발전연구원
- 송미령 등. 2005. 『농산촌 지역혁신체계 기반 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령. 2004. “신활력지역 정책의 효율적 추진 방안.” 『도시 문제』 39(431): 32-40. 대한지방행정 공제회.
- 송미령, 박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 우윤석. 2004. “낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진 전략에 관한 연구.” 『국토연구』. 제43권. pp. 21-36. 국토연구원.
- 차미숙 등. 2003. 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용 방안 연구』. 국토연구원.
- 시민행동 <www.action.or.kr>.
- 국가균형발전지원단 <www.bnd.go.kr>.

원고 접수일: 2006년 4월 24일

원고 심사일: 2006년 6월 7일

심사 완료일: 2006년 7월 21일