

## 신활력사업계획의 수립과정에 대한 비판적 고찰

**이종호**

(백상경제연구원, 연구위원)

◆ 연구요약(※별첨 PPT 발표문 참조)

	Positive	Negative
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S/W사업(교육, 마케팅, 브랜드 ... 등) 비중 대폭 증가</li> <li>- 자본경비 vs. 경상경비(30~50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S/W사업을 어떻게 추진할 것인지에 대한 구체적 방안이 부재</li> <li>• S/W에 대한 과도한 집착</li> </ul>
사업대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특화 향토자원 활용을 통한 차별적 사업안 도출</li> <li>• 사업의 선택과 집중을 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당초 지역별로 새로운 활력을 불어넣기 위해 필요하다면 어떠한 사업이라도 가능하다는 guide가 실종되어 지역에 혼란과 불만을 초래</li> </ul>
계획수립과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민관 파트너십</li> <li>- 지역혁신협의회 구성을 통한 상호식 의사결정 프로세스 시도</li> <li>- Network-based</li> <li>• 계획수립의 Feedback 시스템 도입을 통한 계획의 내실화</li> <li>• 지역발전 사업기획 역량 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙부처(행자부와 균형위)의 과도한 개입</li> <li>- 또 다른 형태의 top-down planning: 먹이사슬 관계 재현</li> <li>- 지방의 자율성 상실(social capital의 부재)</li> <li>• 졸속적인 사업기획과 졸속적, 밀어부치기식 사업추진</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당근(인센티브)과 채찍(페널티)을 통한 지역간 경쟁의식 유도</li> <li>• 연차별, 중기별 평가 시스템 도입을 통해 효율적 사업 추진을 위한 모니터링 체제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 자율성을 제한하고 중앙의 통제력을 강화하는 수단일 뉘 소지가 큼</li> <li>• One-way, top-down 평가</li> <li>• 사업의 정량적 실적 기준 평가방식의 부적절성(S/W, 혁신 사업의 경우에 특히...)</li> </ul>
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신 거버넌스 구조 확립을 통한 사업추진 지향</li> <li>• 산학연관 파트너십을 통한 사업추진(정책의 수사를 빌리면, RIS 구축)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스는 구축되어 있고, 구축될 수 있는가?</li> <li>- 지역혁신협의회의 역할 및 위상에 대한 엄격한 확립이 요구되나 상당수의 지역혁신협의회가 유명무실</li> <li>- 지자체장과 담당공무원의 혁신마인드가 선행되지 않은 상태에서의 사업추진이 소기의 목적을 달성할 수 있을지 의문</li> <li>• RIS를 위한 무비판적, 무조건적 RIS 구축 지향성 노출</li> </ul>

# 신활력사업계획 수립과정에 대한 비판적 고찰

2005. 6. 4

이종호  
백상경제연구원

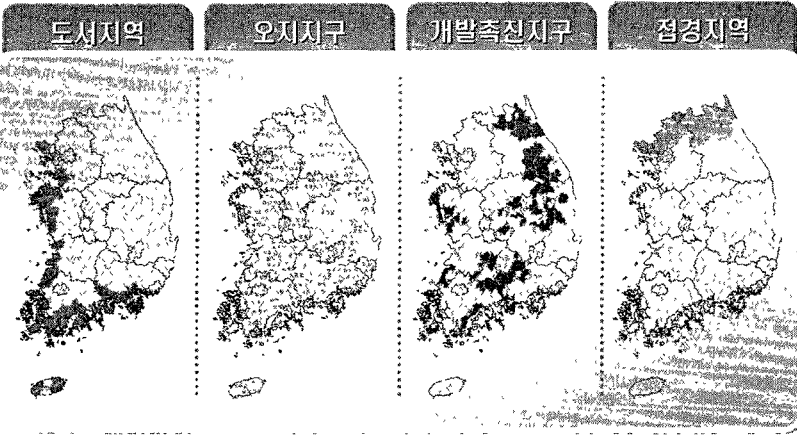
## 낙후지역정책 추진 현황 및 문제점

현황

- 80년대부터 관계부처에서 산발적으로 시행
- 하드웨어 위주의 획일적 사업 시행으로 내생적 혁신역량 축적 미흡

구분	1980년대	1990년대	2000년대
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"><li>도시개발</li><li>오지개발</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>농어촌 주거환경개선</li><li>개발 촉진지구</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>녹색농촌체험마을</li><li>어촌체험마을</li><li>아름마을 가꾸기</li><li>소도읍 육성사업</li><li>접경지역 개발</li></ul>
	1980	1990	2000

## 기초제도에 의한 낙후지역



## 중앙 시행에 온 정책의 문제점

- 종합적·체계적 지원 프로그램의 부재**
  - 부처별로 단편적인 낙후지역 정책 시행
  - 중앙부처, 시·도, 시·군까지 담당조직의 분절
- 중앙정부 주도의 시대적 정책추진**
  - 지방은 중앙에 의존하여 예산확보에 급급
  - 지방의 혁신역량 축적 미흡
- 소규모 분산투자로 효과성 저하**
  - 나눠주기식 분산투자로 효과미흡
  - 「선택과 집중」 전략 부족

## 신활력사업과 기존 낙후지역정책 비교

구분	신활력	기존정책
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S/W 분야</li> <li>• 지역혁신역량 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H/W 분야</li> <li>• SOC, 생활·환경기반시설</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 향토자원육성</li> <li>• 농촌관광산업</li> <li>• 인재육성</li> <li>• 주민의 삶의 질 향상 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 확·포장</li> <li>• 농어촌 상하수도 시설</li> <li>• 마을회관 건립 등</li> </ul>
사업추진 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 참여가능 (민·관·학 합동)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관 주도 (지자체)</li> </ul>
선정지역 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군 단위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구·읍·면 단위</li> </ul>

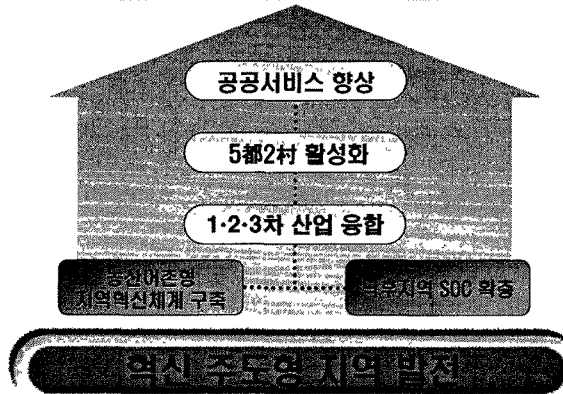
## 新 활력지역의 정책비전

- ▣ 농·도 대립관계 → 농·도 상생의 관계
- ▣ 수동적 의존적 발전 → 지역혁신역량 강화로 자립적·자생적 발전
- ▣ 1차 산업중심 → 1·2·3차 산업의 융합



**新 활력지역정책과제**

**농도상생을 통한 자립형 지방화**



**新 활력지역 선정기준**

	지표요소	진출항목	기준연도
인구부문	인구감소율	• 연평균 인구변화율	1970~2000년
	인구밀도	• 인구/면적	2003년
산업·경제 부문	소득	• 소득세할주민세	2000~2002년
재정부문	재정력 지수	• 기준재정수입 / 기준재정수요	2000~2002년

### 시도별 신활력 대상 시군

강원	12
인천	2
충북	5
충남	3
경북	13
경남	9
전북	9
전남	17
계	70



### 新 활력지역 재정지원

#### 지원방법

- 3년간 일정한 지원 (연간 2천억원 내외)
- 낙후도에 따라 차등지원 : A급 - 90억, B급 - 75억, C급 - 60억
- 졸업제도 시행 : 최대 3번까지만 지원, 조기 졸업지역 인센티브 제공

#### 지원의 사용 및 평가

RIS 구축



지역발전계획 수립



사업시행



평가 (균형위)

## 사업계획 수립 추진경위

04.9.3 / 신활력지역(70개 시·군) 선정·고시

04.10.14/15 / 신활력정책 공감대 형성 민관 합동 발대식(경북 영양)

04.12.2/3 / 사업계획수립 지원 워크샵(전북 남원)

04.12.8 / 신활력 관련 각계 전문가 풀 구성(343명) 제시

04.12.31 / 신활력사업 예산(2,000억원) 국회 확정

05.1 / 지역순회 설명회  
(영남권 할양 1.24/호남권 답양 1.27/중부권 흥천 1.31)

05.1 / 신활력사업 자문위원회 구성(30명)

05.1.30 / 사업계획(1차) 제출  
시·도 경유 행자부/균형위 제출

05.2 / 관계부처 의견수렴/자문위 사업계획 컨설팅/계획 수정보완

05.3.20 / 사업계획(2차) 제출  
균형위 공동추진단(관련부처) 사업계획 최종 확정

05.4 / 지원예산 최종 확정배정(인센티브 포함)

## 지역별 계획 수립 과정

- ◆ 시·군/도 자체 워크숍 개최(수회) : 04.11~05.1
- ◆ 기초단위 지역혁신협의회 구성·운영
- ◆ 신활력 사업계획 수립 T/F 구성 활동(공무원+전문가 참여)
- ◆ 지역주민 의견수렴 / 공무원 제안
- ◆ 지역대역/연구기관 전문인력 지원활동(약120~150명)

## 사업계획의 평가항목

### 1 대상사업의 적정성

- 사업의 창의성 정도
- 지역 특성과의 부합성 여부
- 선택과 집중(대상사업수 지역분포)등
- 연접 시·군 사업과의 연계성

### 2 사업계획 내용의 충실성

- 기존 낙후지역 개발사업 방식과의 차별성(중복) 여부
- 사업계획의 구체성 및 실행가능 정도
- 중기계획과 연차별 계획과의 연계성
- 재원투자 계획의 적정성

### 3 사업추진 의지 및 추진체계

- 지역혁신협의회 구성 여부 및 참여정도
- 각계각층 주민의사 수렴 여부
- 추진준비 태세 정도
- 민간자본 등 추가재원 확보 투자 정도
- 전문가 풀 및 자문위원회의 활용 정도

### 4 사업의 파급 및 기대효과

- 지역경제 파급효과(일자리 창출, 소득, 새입증대 등)
- 지역홍보효과 정도



### 사업계획 수립과정에 대한 평가(I)

항목	Positive	Negative
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>● S/W사업(교육, 마케팅, 브랜드 ... 등) 비중 대폭 증가</li> <li>- 자본경비 vs 경상경비 (30~50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● S/W사업을 어떻게 추진할 것인지에 대한 구체적 방안이 부재</li> <li>● S/W에 대한 과도한 집착</li> </ul>
사업대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역특화 향토자원 활용을 통한 차별적 사업안 도출</li> <li>● 사업의 선택과 집중을 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 당초 지역별로 새로운 활력을 불어넣기 위해 필요하다면 어떠한 사업이라도 가능하다는 guide가 실종되어 지역에 혼란과 불만을 초래</li> <li>● 선택과 집중의 경계가 모호</li> </ul>
계획수립과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 민관 파트너십</li> <li>- 지역혁신협의회 구성을 통한 상호의사결정 프로세스 시도</li> <li>- Network-based</li> <li>● 계획수립의 Feedback 시스템 도입을 통한 계획의 내실화</li> <li>● 지역발전 사업기획 역량 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 중앙부처(행자부와 균형위)의 과도한 개입</li> <li>- 또 다른 형태의 top-down planning: 먹이사슬 관계 재현</li> <li>- 지방의 자율성 상실(social capital의 부재)</li> <li>● 졸속적인 사업기획과 졸속적, 밀어부치기식 사업추진</li> </ul>

### 사업계획 수립과정에 대한 평가(II)

항목	Positive	Negative
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 당근(인센티브)과 채찍(페널티)을 통한 지역간 경쟁의식 유도</li> <li>● 연차별, 중기별 평가 시스템 도입을 통해 효율적 사업 추진을 위한 모니터링 체제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역 자율성을 제한하고 중앙의 통제력을 강화하는 수단이 될 소지가 큼</li> <li>● One-way, top-down 평가</li> <li>● 사업의 정량적 실적 기준 평가방식의 부적절성(S/W, 혁신 사업의 경우에 특히...)</li> </ul>
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역혁신 거버넌스 구조 확립을 통한 사업추진 지향</li> <li>● 산학연관 파트너십을 통한 사업추진(정책의 수사를 빌리면, RIS 구축)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 거버넌스는 구축되어 있고, 구축될 수 있는가?</li> <li>- 지역혁신협의회의 역할 및 위상에 대한 엄격한 확립이 요구되나 상당수의 지역혁신협의회가 유명무실</li> <li>- 지자체장과 담당공무원의 혁신마인드가 선행되지 않은 상태에서 사업추진이 소기의 목적을 달성할 수 있을지 의문</li> <li>● RIS를 위한 무비판적, 무조건적 RIS 구축 지향성 노출</li> </ul>