

신활력사업계획 수립 및 추진과정에 대한 평가와 개선 방안

이종호*

요약: 신활력사업은 전국 234개 지방자치단체 가운데 인구, 재정, 산업 등의 지표를 바탕으로 낙후된 하위 30%에 해당하는 70개 시·군의 혁신역량을 제고하고 지역에 새로운 활력을 불어넣는다는 취지로 시작된 새로운 낙후지역발전정책이다. 그러나 신활력사업계획의 수립과정은 지역혁신에 기초한 지역발전 논리나 거버넌스 구축 과정을 충실히 반영하지 못한 것으로 평가된다. 신활력사업은 그 취지 상 지역 스스로 지역의 주도하에 熟議 민주주의(deliberative democracy)를 통해 사업을 추진해야만 한다. 그러나 실제 추진 과정에서 진정한 의미의 자율적 지방화의 성격을 띠기보다는, 지역을 믿지 못하고 성과에 집착하는 조급한 중앙정부에 의한 타율적 지방화의 모습이 노정되고 있다. 이러한 점에서 신활력사업계획 수립 및 추진과정은 능동적으로 지방화를 하기 보다는 수동적으로 지방화를 당하는 측면이 적지 않다고 평가된다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 신활력사업계획의 수립 및 추진과정을 비판적으로 평가하고, 이를 토대로 앞으로의 개선 방향을 제시한다.

주요어: 신활력사업, 낙후지역정책, 농촌개발, 지역혁신 거버넌스, 지역혁신체계

1. 머리말

신활력사업은 전국 234개 지방자치단체 가운데 인구, 재정, 산업 등의 지표를 바탕으로 낙후된 하위 30%에 해당하는 70개 시·군의 혁신역량을 제고하고 지역에 새로운 활력을 불어넣는다는 취지로 시작된 새로운 낙후지역발전정책이다(행정자치부, 2004). 신활력사업이 대두되게 된 배경에는 분권과 균형, 그리고 혁신을 모토로 삼는 참여정부의 국가균형발전 정책이 대도시 중심적이고 산업화가 선행된 비교적 발전된 지역에 집중되는 반면, 급격한 인구유출과 고령화, 주력산업인 농업의 경쟁력 하락, 고용기반의 붕괴 등의 총체적 문제점에 직면해 있는 낙후농촌지역에 대해서는 상대적으로 소외되고 있다는 지적이

제기되었기 때문이다.

이에 정부는 일본과 유럽의 낙후지역발전 정책에 대한 벤치마킹을 통해 기존의 낙후지역정책이 드러낸 한계를 반추하고 내발적 지역혁신역량의 배양을 통한 자립적 지역발전의 기제를 확립하는 것이 핵심적 과제를 인식하게 되었다. 신활력사업은 이러한 취지에서 농산어촌형 혁신체계 구축과 향토산업 육성을 통해 낙후지역을 개성있고 활력이 넘치는 지역으로 변모시킨다는 원대한 비전을 담고있는 사업이다.

정부는 신활력사업을 일단 최초 1단계사업을 3년 동안 추진하고, 그 성과를 바탕으로 최장 9년까지 사업을 연장할 계획이다. 정부가 신활력사업에 배정한 예산은 연간 2000억원 수준이며, 신활력지역으로 선정된 지역에는 3년간에 걸쳐 낙후도 기준에 따라 연

* 경상대학교 사범대학 사회교육학부 전임강사

간 20억에서 30억원까지 지원받는다. 이렇게 해서 사업기간인 3년동안에 걸쳐 매년 1750억원을 기본 배경액으로 할당하고 나머지 250억원은 사업계획 평가 및 연말 추진실적 평가 등을 통해 인센티브를 부여하고 있다(행정자치부, 2005). 사실, 투자 재원의 규모에 있어 신활력사업은 기존의 낙후지역개발 사업에 비한다면 결코 많은 금액이 아니다. 그럼에도 불구하고, 우리가 신활력사업에 주목하는 이유는 신활력사업의 기본이념이 기존의 외생적 지역발전 패러다임의 틀에서 탈피하여 지역혁신에 기반한 내발적 지역발전 패러다임을 적극적으로 수용하고 있기 때문이다(우윤석, 2004).

신활력사업은 2004년 하반기(약 10월 이후)부터 각 시·군별로 계획수립이 진행된 이후, 2005년부터 본격적으로 사업에 착수하여 현재에는 1단계 사업을 마무리하는 시점에 이르렀다. 따라서 사업의 성격과 그간에 추진된 사업기간을 고려하였을 때 1단계 신활력사업의 성과를 성급히 재단하는 것은 무리라고 생각된다. 그럼에도 불구하고 그간에 추진된 사업의 성과와 문제점을 짚어보는 것은 적지 않은 의미가 있다고 판단된다. 특히 사업의 주관부서가 2007년부터 행정자치부에서 농림부로 이관됨에 따라 적지 않은 변화가 예고되고 있다는 점에서도 그간에 추진된 신활력사업에 대한 평가는 필요하다고 판단된다.

신활력사업의 기본 이념이 '상향식 지역발전', 'S/W중심의 지역발전', '네트워크형 지역발전', '혁신주도형 지역발전'을 지향한 것이라면, 분명 사업의 추진 과정도 그러해야만 할 것이다. 신활력사업의 외형적 추진 과정이나 사업의 형태는 기존의 사업과는 판이한 형태와 과정을 보인다는 사실은 명백하지만, 다른 한편에서는 과연 실제적으로도 새로운 지역발전 패러다임이 현장에서 적용되고 있는지에 대해서는 검토가 필요하다고 판단된다.

지금까지 신활력사업의 계획 수립 및 사업 추진과정에 비추어 볼 때, 사업의 기획과 관리 주체인 중앙정부는 사업의 성공에 대한 과도한 집착과 사업추진에 대한 조급증에 빠져있고, 사업의 시행주체인 신활

력지역의 지자체는 사업의 기획 및 추진 역량이 부족하며, 지역 구성원들의 공감대와 인식이 성숙되지 못한 채 졸속으로 추진되고 있음을 지적하고자 한다. 이러한 점에서 필자는 현재의 신활력사업이 지방 스스로 지방의 주도하에 熟議 민주주의(deliberative democracy)를 통해 사업을 추진하는, 소위 진정한 의미의 자율적 지방화의 성격을 띠기보다는, 지역을 믿지 못하고 성과에 집착하는 조급한 중앙정부에 의한 타율적 지방화의 모습이 지배적이라는 점에서 '지방화를 하는 것(localizing)'이 아닌 '지방화를 당하는 것(being localized)'으로 인식한다.

이러한 문제의식을 토대로 본 글에서는 지금까지 추진된 신활력사업을 평가하고, 이를 토대로 앞으로의 개선 방향을 논의하고자 한다. 필자는 신활력사업이 기획된 2004년부터 현재까지 동 사업을 지속적으로 관찰해 왔다. 본 논문에 제시된 견해와 평가에는 실제 신활력사업 대상 지방자치단체의 자문위원(경상북도 예천군과 울릉군)으로서 사업의 계획 수립 및 추진 과정에서 주도적으로 참여하면서 다양한 관계자들과의 면담 자료와 참여관찰을 통해 기록한 자료를 반영한 것이다.

2. 신활력사업 계획수립의 실제적 과정

정부로부터 신활력사업 정책이 발표된 시점은 2004년 9월이었다. 당시 사업 주무부처였던 행정자치부는 신활력지역으로 선정된 70개 시·군의 혁신분권담당을 소집하여 몇 차례의 워크숍을 가졌고 신활력사업의 성격과 계획수립 방향에 대한 교육을 실시하였다.

신활력사업 계획 수립을 위한 1차 워크숍은 영양군에서 개최되었다. 이 자리에서 행정자치부는 늦어도 11월까지 사업계획 수립을 완료하고, 중앙의 심의를 거쳐, 2005년부터 신활력사업을 본격적으로 추진해야 한다는 지침을 하달했다. 이것은 정말 무리한 스

케줄이었다고 생각한다. 한 지역의 미래(말 그대로 낙후지역을 신활력지역으로)를 담보할 수도 있는 중요한 지역혁신사업계획을 단 2~3 개월 만에 수립하라는 요구는 신활력사업 대상 지역으로 선정된 시·군을 당황시키기에 충분했다. 그것도 산·학·연·관이 포함된 지역의 다양한 주체들과의 네트워크 체계를 통해 사업계획을 도출해야한다는 것은 더구나 쉽지 않은 일이었다. 이미 그 자체로서 1단계 신활력사업은 졸속이라는 유전자를 잉태하게 된 것이다.

1단계 사업계획 수립을 위한 일련의 워크숍을 통해 행정자치부는 신활력사업은 말 그대로 지역의 내생적 발전역량을 강화하기 위한 사업이기 때문에, 사업계획을 전문기관에 용역을 의뢰하지 말고 담당부서에서 자체적으로 수립할 것을 주문했다. 그 이유는 그간의 지역계획들이 지역 사정을 제대로 파악하지 못한 외부의 연구기관에 의해 형식적으로 수립되어 온 관행을 파타하고 지방정부 담당공무원의 기획역량을 제고하고자 한 의도가 반영되었기 때문이다.

그러나 실제로는 상당한 수의 지자체들이 자체적인 사업계획 수립을 포기하고 외부 연구기관에 용역을 의뢰했던 것이 사실이다. 그것은 자명한 결과였다. 지역계획 전문가들조차도 새로운 정책의 개념을 따라잡기에 급급했던 신활력사업 계획을 지금까지 명령·하달에 의한 의사결정 구조에 익숙해 있던 지역의 공무원들이 스스로 수립한다는 것은 매우 어려운 일이다.

신활력사업의 본래 취지를 살려 계획을 수립하려면, 계획가로서 거시적 안목과 자율성을 가지고 있어야 하며, 다양한 이해 당사자들의 의견을 수렴하고 조정할 수 있는 네트워크 브로커 역할과 코디네이터 역할을 수행할 정도의 능력을 갖추어야 한다. 더욱이 전문적인 소양을 겸비하는 것은 차지하고서라도 저마다 본연의 임무를 가지고 있는 공무원이 중장기적 사업계획을 단기간에 수립한다는 것은 눈가리고 아웅하는 격이라 아니할 수 없다. 결국 70개 신활력사업 대상 지방자치단체들은 행자부의 지침을 충실히 이행하여 비록 아마추어적이긴 하나 자체적인 사업

계획을 수립했던 지역과 행자부의 지침을 위반하고 외부 연구기관에 용역을 의뢰하여 계획을 수립했던 지역으로 양분되게 되었다.

3. 신활력사업의 대상과 범위 선정

행정자치부는 신활력사업을 “지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등과 같은 지역혁신 주체들의 역량을 총 집결하여 지역혁신체계(RIS)를 구축하고, 이를 바탕으로 지역특성에 맞는 발전전략을 수립·추진함으로써 지역의 혁신과 발전을 유도하는 사업”으로 정의하고 있다(행정자치부, 2004). 따라서 신활력사업은 오지·도서·접경지역 및 개발촉진지구개발 등과 같은 기존의 낙후사업과는 선정지역 범위, 사업추진주체, 사업내용 등에서 성격이 전혀 다른 사업이라 할 수 있다(표 1 참조).

행정자치부의 신활력사업계획 수립지침에 따르면, 신활력사업의 사업내용은 크게 i) 농산어촌형 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화, ii) 생산 및 소득기반 조성, iii) 공공서비스 개선과 삶의 질 향상, iv) 홍보 및 마케팅 강화 등의 사업범주로 분류된다(표 2 참조).

먼저 ‘농산어촌형 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화사업’은 중앙정부에 의존하는 수동적인 발전이 아니라, 지속적으로 발전할 수 있는 혁신주체들의 육성과 내적 혁신역량 강화를 위한 프로그램을 개발하는 것을 의미한다. 이를 위해 지자체, 지역주민, 출향인사, 외부전문가 등이 함께 참여하는 개방형 네트워크 구축하고, 지역발전을 위한 상호토론 및 학습과 벤치마킹 등을 통해 혁신을 창출함으로써 지역의 개성있는 발전, 자긍심 및 자신감 회복 등의 효과를 유도한다는 것이다. 이는 지역의 산·학·연·관 주체들 간의 수평적 거버넌스에 기초한 지역혁신 네트워크 체계 구축을 통해 내발적 지역혁신 역량 제고를 지향하는 유럽의 농촌개발정책 패러다임을 이어받은 것으로 판단된다(박진도, 2005; Doria and

표 1. 기존 낙후지역정책과 신활력사업의 차이점

구분	기존정책	신활력사업
사업성격	· H/W 분양 일반도 · SOC, 생활· 환경기반시설	· S/W 분야 중심 → S/W부문 비율이 사업비 총액의 50% 이상 되도록 강제적 유도 · 지역혁신역량 강화
사업내용	· 도로 확·포장 및 상하수도 등 생활기반시설 및 환경개선 · 마을회관 등 문화복지시설 · 생산기반조성	· 향토자원 육성 · 농촌관광산업 · 인재육성 · 주민의 삶의 질 향상 등 · 대전제는 지역경제활성화 및 선택과 집중에 초점
추진주체	· 관 주도 (Government)	· 민·관·학 합동 (Governance)
사업계획 수립방식	· 단위사업계획 · 중앙부처에 의한 계획수립(하향식) · 지역특수성 미반영 · 주민의견 수렴과정 미약 · 사업계획에 대한 타당성 평가 부재	· 중기사업계획+연차별시행계획 수립 · 지자체의 자율적 계획수립(상향식) · 지역혁신협의회 및 공청회 등을 통한 의견수렴(지역특성 및 지역니즈 반영) · 사업계획 평가 → 1단계사업의 경우 중앙단위 2회, 광역단위 1회 이상 평가절차 거침
사업평가 체계	· 사업실적 평가는 예산심의 외 별도절차 부재	· 사업실적 평가는 다면 평가체계 구축 · 중앙 심사위원단을 통해 연차별 및 중기별로 평가 → 인센티브 부여 · 시·군별 자문위원(Family Doctor)을 통한 상시적 자문·평가체계 구축 · 지역에 따라 지역혁신협의회(비)정기적 심사 절차 확립제정지원
재정지원	· 사업량에 따라 지원 · 세부사업단위별 지원	· 낙후도에 따른 지역별 차등지원(3등급으로 구분) · 신활력사업 전체에 대한 포괄지원 · 성과에 따른 인센티브 추가지원
선정지역 범위	· 지구/읍·면 단위	· 시·군 단위

자료 : 이원섭(2004), 행정자치부(2004) 등을 참고하여 필자가 재구성.

Vettoreto, 2003; OECD, 2003). 또한 사업의 범주 또한 통합적 농촌개발의 관점에서 내생적 발전 및 지역 혁신 기반 강화를 위한 중장기적인 사업 대상을 포괄한다는 점에서도 최근의 유럽의 농촌개발 패러다임과 유사성을 보인다(임경수, 2003; Moseley, 2000; Scott, 2002).

둘째, ‘생산 및 소득기반 조성사업’은 농산어업에 제조업, 관광, 유통 등 1·2·3차 산업을 융합하여 고부가가치의 새로운 산업, 즉 지역특화산업을 육성하는 것이다. 이를 위해 단순한 1차 생산에 그치지 않고, 가공·판매를 통해 부가가치를 높이는 동시에 이

를 관광 등 서비스 산업으로까지 발전시킴으로써 소득기반을 확대할 수 있는 사업을 선정해야 한다. 특히 주5일 근무제가 도입됨에 따라 도시민이 5일은 도시에서 주말 2일은 농산어촌에서 체류·활동할 수 있도록 하는 5도2촌 사업을 활성화할 수 있는 프로그램들을 개발한다. 대표적으로, 농사짓기 체험, 고기잡기 체험 등 도시민의 다양한 농산어촌 체험 프로그램을 지원하고, 도농상생을 위한 도농간 자매결연을 추진하며, 도시주민의 농산어촌 주거를 지원하는 프로그램 등이 있다.

셋째, ‘홍보·마케팅 강화사업’은 지역이미지 제고

표 2. 신활력사업 수립지침에 제시된 신활력사업 예시 항목

사업범주	사업내용
지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 내생적 발전을 선도할 수 있는 혁신주체의 육성 혁신역량 강화 프로그램 개발 지역혁신관련사업(신활력사업) 계획 수립 및 추진 역량 배양
생산 및 소득 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화산업 육성 프로그램 개발 향토자원의 고부가가치화 5都2村 사업 및 농촌관광 육성 신기술, 신인력, 신기업가 육성
공공서비스 개선 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> 교육·의료·교통·통신 등 공공서비스 개선 프로그램 개발 삶의 질 향상 프로그램 개발
홍보·마케팅 강화	<ul style="list-style-type: none"> 지역이미지 제고 관광과 연계한 홍보·마케팅

자료 : 행정자치부(2004), 안세경(2004)

및 관광과 연계한 홍보·마케팅을 강화하는 사업으로서, 지역고유의 향토문화 축제 개최, 도농교류 활동, 1사1촌 활동, 언론매체 홍보 등을 그 예로 들 수 있다.

마지막으로, ‘공공서비스 개선과 삶의 질 향상 사업’은 교육·의료·교통·통신 등 공공서비스 개선 및 프로그램 개발을 통한 삶의 질 향상을 위한 사업을 의미한다.

위에서 살펴보았듯이, 신활력사업의 범주와 내용은 실로 광범위해서 사실상 농촌지역발전과 관련된 대부분의 사업들을 포괄한다고 해도 무리는 아니다. 다만 기존과 같은 SOC 건설이나 소프트웨어나 브레인웨어 없는 일방적인 하드웨어 구축 사업만 아니라면 어떠한 사업이라도 가능하다는 것이 원칙이다.

이상의 네 가지 사업 유형 놓고 판단하면, 신활력 사업은 분명 기존의 SOC와 같은 물적 인프라 조성 중심의 사업을 지양하고, 지역의 제도적 역량 구축 (institution building capacity)을 위한 소프트 인프라 구축 사업임이 드러난다. 그러나 1단계 신활력사업의 계획 기간이 3년이라는 점과 신활력사업 예산이 낙후도에 따라 지역별로 최소 60억원에서 최대 90억원에 불과하다는 점을 고려한다면 사업의 범주가 지나치게 넓게 설정되었다는 비판을 면하기 어렵다고 여겨

진다. 예를 들어, 지역혁신체계 구축이나 홍보·마케팅과 같은 사업들의 경우는 거의 전적으로 소프트웨어적인 사업에 해당하지만, 생산 및 소득기반 조성사업이나 공공서비스 개선 및 삶의 질 향상과 관련된 사업들의 경우는 하드웨어적인 사업이 병행되어야 할 개연성이 큰 사업에 해당한다. 특히 소득기반 창출을 위한 인프라가 절대적으로 부족한 절대 낙후지역을 대상으로 한 사업이라는 점에서 하드웨어 사업이 병행될 가능성은 더욱 높다. 그럼에도 불구하고 한정된 예산과 한정된 사업 기간이라는 제약 속에서 이처럼 광범위한 사업 범주를 설정한다는 것은 해당 지역의 입장에서는 사업 선택의 유연성이 높아져서 나타나는 혜택보다는 선택과 집중을 통한 사업 추진의 효율성 제고라는 맥락에서는 사업 대상의 폭을 과다하게 넓게 설정했다는 비판이 강하게 제기되었다.

신활력사업 내용 선정과 관련되어 중앙부처간의 이해관계에 따라 사업 테마 선정이 적지 않게 영향을 받았다는 점도 지적될 필요가 있다. 농촌지역에서 가장 당면한 문제는 무엇보다도 농업경쟁력 약화와 이에 따른 농업적 소득기반의 감퇴를 극복하는 것이다. 당연히 대부분의 신활력지역은 1차산업을 바탕으로 한 소득기반 증대에 초점을 두기 마련이다. 따라서 지역별로 가장 차별성이 있고, 단기적 성과가 가능한

부문을 중심으로 한 사업들이 1차 산업을 기반으로 한 2차·3차 산업의 동반적 기반 강화를 목적으로 하기 마련인데, 이 경우 상당수의 지역이 이미 농림부나 해양수산부의 정책 지원 사업(예를 들면, 농업클러스터 사업)과 연관되어 있었다(이종호, 2005). 그런데도 행정자치부는 그러한 사업은 농림부 소관 사업의 성격이 짙기 때문에 보다 차별화된 새로운 사업을

발굴할 것을 요구하곤 했으며, 상당수의 사업계획 심사위원들 또한 이에 동조하여 사업계획을 심사하였다. 이에 따라 많은 지역에서 경쟁력과 잠재성이 확보되어 있는 사업들을 포기하고 다른 사업 아이템을 발굴하느라 시간과 노력을 허비하곤 했다.

이 뿐만이 아니다. 낙후지역의 성장동력은 이미 가능성이 검증된 사업으로부터 도출될 수도 있고, 기존

표 3. 신활력지역 70개 시·군 신활력사업의 유형별 테마

유형 지역	향토자원개발				문화관광	교육
	농축산자원	한방자원	수산자원	기타자원		
인천(2)	강화(약쑥, 순무)				웅진(도서관광)	
충청(8)	단양(마늘), 괴산(씨감자) 청양(고추)	증평(인삼·약초) 금산(인삼·약초)		보은(황토테마) 부여(통합브랜드 육성)	영동(국악테마)	
강원(12)	홍천(쌀, 잣), 철원 (쌀), 양구(산채), 양양(송이)	정선(생약초)	고성(심층수)	평창(Happy700브 랜드 홍보·마케 팅)	영월(박물관테마 관광) 인제(모험레포츠), 화천(농촌관광), 횡성(한우테마)	태백(인재양성)
경북(13)	상주(꽃감), 성주 (참외, 의성마늘), 청도(반시), 청송 (사과), 문경(오미 자)		울릉(심층수) 영덕(농수산물)	예천(화분매개곤 충 R&D·상업화)	영양(생태관광) 고령(대가야문화 관광) 군위(농촌관광), 봉화(춘양목테마)	
경남(9)	고성(친환경농업), 남해(한우·감자), 하동(녹차)	산청(생약초)			의령(농경문화테 마관광) 함양(지리산관광)	거창(국제화교육 특구) 합천(한문대학) 창녕(외국어교육 특구)
전북(9)	장수(한우·오미 자), 순창(장류), 고창(복분자), 부 안(양잠), 임실(치 즈)			무주(반딧불이활 용)	김제(지평선테마 관광) 진안(산촌관광)	남원(인재양성)
전남(17)	담양(대나무), 보 성(녹차), 나주 (배), 고흥(유자), 화순(양잠), 강진 (콩, 잡곡)	장흥(생약초) 무안(백련)	완도(수산물가공)	함평(나비류 R&D) 진도(홍주 명품화) 해남(황토테마)	장성(홍길동테마 관광) 영암(氣체험관광) 신안(갯벌체험관 광)	곡성(농촌교육) 구례(장수체험대 학)
계(70)	28(40.0%)	6(8.6%)	4(5.7%)	8(11.4%)	17(24.3%)	7(10.0%)

자료: 각 시·군 신활력사업계획을 참고로 필자가 분류.

에는 관심을 두지 않았으나 신활력사업 테마를 발굴하는 과정에 새로운 성장동력의 씨앗이 발굴되는 경우도 있을 수 있다. 그 가능성은 그 지역을 주도면밀하게 분석하고 조사한 전문가와 관련 공무원 및 주민들에 의해서만 감지될 수 있을 뿐 수박겉핥기식으로 지역의 사업계획서를 단편적으로 훑어보고 사전에 재단하기란 매우 위험한 일이다.

예를 들어 보자. 필자는 경북 예천군과 울릉군의 신활력사업을 초기부터 자문하면서 사업 대상을 선정하기 위해서 지역별로 일주일 이상 현장 조사를 심층적으로 수행하였다. 그 과정에서 해당 지역의 관료나 주민들조차도 가능성에 대해 관심을 갖지 않던 '산업곤충 상업화 사업(예천)'과 '해양심층수 상업화 기반조성 사업(울릉군)'을 제안하였고, 어렵사리 군 관계자와 의회의 의결을 통과할 수 있었다. 사업 선정을 위한 의사결정 과정은 비교적 수평적 거버넌스와 상향식 계획 수립 절차에 따라 사업 아이템이 선정되고 사업계획이 완성되었다. 그럼에도 불구하고 행정자치부의 사업계획 심의 과정에서 '신활력사업으로 타당성이 의문시되는 사업', '상업적 성공가능성이 의문시 되는 사업', 혹은 '소프트웨어 사업이 아닌 하드웨어 중심적인 전통적인 사업 선정' 등의 평가를 받곤 했다.¹⁾

3년에 걸쳐 90억원이라는 국비가 투입되는 사업이니 결코 적지 않은 금액임이 분명하고, 또 지역의 새로운 성장동력으로서 자리매김해야 된다는 부담감을 가진 사업이니 매우 중요한 사업임에도 분명하다. 그렇다고 해서 짧은 기간이지만 전문가들의 조사 분석과 지역 내 산·관·학·민 주체들의 광범위한 의사수렴과정을 통해 의사결정이 내려진 것이라면, 뭔가 나름대로 분명한 근거를 가지고 선정된 사업이라는 점을 인식했어야 할 것은 아닌가 생각한다.

다른 시각에서 한번 보자. 하드웨어 사업이라고 신활력사업 대상이 될 수 없다고 무작정 단정 짓는 것도 낙후지역의 입장에서는 무작정 수용하기가 어려운 주장이다. 정부는 애초부터 최초 3년간 1단계 사업을 추진하고, 그 성과를 바탕으로 최장 9년에 걸쳐

추진할 계획이라고 밝힌 만큼, 당연히 새로운 사업을 발굴하였을 경우, 초기에는 하드웨어의 비중이 높을 수밖에 없다는 점을 감안할 필요가 있었다고 판단된다. 필자가 집중적으로 자문을 한 예천과 울릉의 경우 기존에 제대로 체계적으로 지원을 받은 적이 없는 그야말로 새로운 사업이니 그 사업의 성공가능성과 이를 위한 범지역적 네트워크 사업을 격려하는 방향으로 진행되었다면 사업 계획의 수립과 추진이 보다 탄력을 받을 수 있었을 것이라는 아쉬움이 든다.

4. 조급한 중앙정부, 수동적 관료문화, 권한 없는 전문가집단

애초에 신활력사업 로드맵을 정부가 발표했을 당시, 신활력사업 계획 수립은 2004년 12월까지 완료하고, 2005년 1월부터 본격적으로 사업 추진을 위한 예산을 집행하도록 설정되어 있었다. 이러한 스케줄은 여러 가지 측면에서 무리가 발생할 것이라는 지적이 필자를 비롯한 자문위원 그룹과 담당 공무원들 사이에서 제기되었다. 그 이유는 무엇보다 사업계획이 줄속으로 수립될 우려가 가장 컸기 때문이다. 첫 단추를 잘못 꿰면 아무리 사업추진 과정이 올바르다고 하더라도 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 애초에 사업계획 수립의 완료 시점을 조금 여유있게 잡고 사업추진은 2005년 중반부터 추진하도록 지침이 내려왔다면 신활력 시·군별로 그렇게 성급하게 계획을 수립하지도 않았을 것이다. 결과는 당초의 사업계획 수립 종료기한(2004년 12월)을 훨씬 넘겨 2005년 4월이 넘어서야 사업계획 수립이 완료되고 승인되었다. 그러나 실제로는 2004년 연말까지 사업계획의 테마 선정이 완료된 상태였기 때문에 이미 사업계획들이 지역에서 진정으로 필요한 혁신사업을 효과적으로 발굴하여 동의를 이끌어낼 수 없는 상태가 되어 버렸다.

둘째, 1차년도 사업비가 제때 지역으로 내려오지 않아 사업 추진은 2005년 6월이 지나서 시작될 수밖에

에 없었는데, 각 지역별로는 당해에 배분된 20~30억 원을 불과 몇 달 사이에 집행하기란 거의 불가능에 가까운 일이었다. 예를 들어 예천군 신활력사업의 경우, 곤충박물관 및 산업곤충연구소 설비 확충 사업을 추진하기 위해서는 설계 용역을 발주해야 하고, 박람회 개최를 준비하기 위해서는 구체적인 실행계획(action plan)을 수립해야만 다음 단계의 사업을 할 수 있음에도 불구하고, 행정자치부는 당해연도의 사업비는 이월될 수 없으며 무조건 소진해야만 한다는 원칙만 되풀이 하는 바람에 군의 담당 공무원이 무척 곤혹스러워 했다. 이러한 난맥상은 해양심층수 상용화 기반 조성을 위한 하드웨어 설비를 우선적으로 구축해야만 하는 울릉군의 경우도 별반 다르지 않았다. 모든 일들이 마치 상류에서 밀려오는 물줄기에 어쩔 수 없이 떠밀려 내려가는 물살처럼 느껴졌다.

사업추진에 있어서는 중앙정부만 탓하기만 할 수도 없었다. 지자체별로 사업추진 체계가 조금씩 차이가 있긴 하지만 사업계획서 상에는 대부분의 지역이 '신활력사업추진단' 과 같은 별도의 전담 부서를 조직하여 부서 통합적 사업들을 추진하는 추진 체계를 가지고 있다. 그러나 실제 시·군의 기존 행정조직 내의 여러 부서 인력들을 모아 태스크포스 형태의 독립조직을 구성하여 신활력사업을 일관성 있고, 체계적으로 추진한 지역은 소수에 불과하다. 대다수의 지역은 그저 형식적, 서류상의 조직에 불과한 실정이었다. 그 이유는 시·군의 의사결정자가 신활력사업의 성격과 이념을 정확하게 인식하지 못했거나, 신활력 사업을 안이하게 생각하고 접근했기 때문이다. 신활력사업 해당 시·군의 거버넌스 형태가 이러한 진태 사업이 효과적으로 조정되면서 추진되는 것을 기대하는 것은 무리였다.

필자의 경우 신활력사업 자문위원으로서 지방자치단체 내 부서 간 이해관계와 이기주의를 조정하는 코디네이터 역할을 하는데 많은 시간을 쏟아 부어야 했는데, 그럼에도 불구하고 항상 이러한 문제는 반복적으로 제기되곤 했다. 그나마 신활력사업의 추진 성과가 상대적으로 두드러지는 지역에는 강력한 리더십

을 가진 의사결정자(시장·군수 혹은 기획실장 등)가 신활력사업에 대해 상당한 의지를 가지고 추진하거나, 한 두 사람의 실무 담당자가 헌신적으로 사업을 추진하고 격려했기 때문에 가능했다고 본다.

해당 지자체의 추진 부서와 거버넌스 체계가 이리 한데 지역 주민들의 의사를 상향식으로 반영하여, 충분한 토론과 합의 과정을 거쳐 사업이 추진되는 것을 기대하는 것도 역시 무리인 것이다.

마지막으로 소위 패밀리닥터(FD: Family Doctor)로 불리는 시·군별 신활력사업 자문위원들의 역할은 실질적으로 제기능을 발휘할 수 있는 제도적 환경이 되지 못했다. 애초에 많은 자문위원들이 우려했던 것은 자문위원의 권한이 제도적으로 명시되거나 명확히 주어지지 않은 상황에서 열정과 소신만으로는 수행하기 어려운 제도적 한계가 명확하기 때문이다. 이로 인해 많은 지역의 자문위원들은 일회성 혹은 형식적 자문을 할 수 밖에 없었으며, 그러한 자문의 결과가 실행으로 구체화되는 경우도 많지 않았다고 평가한다. 이러한 문제점과 더불어 패밀리닥터 1인 체제로는 사업에 대한 효과적이고 전문적인 자문이 어렵다는 판단에 따라, 2007년부터는 신활력사업의 자문위원(패밀리닥터) 제도가 지역협력단 형태로 전환되게 되었다. 지역협력단은 단순히 신활력사업에만 국한되지 않고 지역혁신 사업 전반에 걸쳐 자문, 기획, 컨설팅을 담당하는 전문가 조직으로 설정되어 있다. 그러나 지역협력단과 같은 거버넌스 형태 또한 자문의 전문성과 일관성을 확보할 수 있다는 점에서는 기존의 패밀리닥터 제도에 비해 진일보한 것이지만, 일정한 법적 혹은 제도적 효력을 가지는 구성체가 아니라는 점에서 신활력지역 거버넌스 체계의 근본적인 한계를 극복할 수 있는 제도적 형태라고 보기는 어렵다고 판단된다.²⁾ 기우에 그치지 않지만, 최악의 경우에는 지역협력단이 지방자치단체의 전담 용역기관으로 전락할 가능성도 배제하기 어렵다는 점에서 지역혁신 네트워크의 구심점으로서 지역협력단의 역할과 기능에 대한 보다 깊이 있는 논의가 필요하다.

표 4. 신활력사업 계획의 종합적 평가

	긍정적 측면	부정적 측면
사업성격	<ul style="list-style-type: none"> S/W사업(교육, 포럼, 홍보·마케팅, 브랜드...등) 비중 대폭 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 자본경비 對 경상경비에서 경상경비 비중을 50% 이상 맞추도록 규정 지역혁신역량 강화를 위한 민·관·학 협력 네트워크(소위 RIS) 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 사업비목별 제한은 자율적 사업계획수립의 취지에 배치 S/W사업에 대한 구체적 실행방안이 부재 RIS에 대한 정확한 개념과 인식이 부족한 상태에서, RIS 지상주의적 시각이 팽배
사업대상	<ul style="list-style-type: none"> 지역특수성과 내부수요에 기초한 자율적 사업테마 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 지역특화 향토자원 활용을 통한 차별적 사업안 도출 사업의 선택과 집중을 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 당초 지역에 새로운 활력을 도모하기 위한 어떠한 사업이라도 가능하다고 했으나 계획수립과정에서 사업대상의 폭이 “지역경제활성화를 위한 향토산업 육성사업” 위주로 축소·유도되어 지역에 혼란과 불만을 초래 <ul style="list-style-type: none"> - 추진지침에 제시된 신활력사업 가운데 복지와 관련된 사업은 전무하며 교육관련 사업을 추진한 지역은 사업계획 평가에서 좋지못한 결과를 얻음 선택과 집중의 경계가 모호
사업계획 및 계획수립과정	<ul style="list-style-type: none"> 민·관 파트너십을 통한 민간 참여의 폭 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 지역혁신협의회 구성을 통한 상향식 의사결정 프로세스 시도 - 산학연 네트워크 기반 조성 계획수립의 피드백 시스템 도입을 통한 계획의 내실화 지역스스로의 지역발전 사업기획 역량 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처(행자부와 균형위)의 과도한 개입 <ul style="list-style-type: none"> - 또 다른 형태의 하향식 개발 패턴 재현 → 지방의 자율성 제약(사회자본 부재) - 인센티브를 볼모로한 중앙정부의 지방정부 길들이기 행자부와 균형위간 힘겨루기에 따른 지자체의 혼신 줄속적인 사업기획 및 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획 수립지침의 불명확성 및 잦은 변경으로 인한 혼신 초래 - 관련기관 및 민간부문과의 충분한 협의절차가 이루어지지 못함 형식적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 공청회와 주민설명회가 주민참여의 전부로 인식(소수를 제외하고 대다수의 주민들은 사업에 대한 인식이 부족) - 계획수립단계에서 학습 결여, 주체역량 형성 미비
사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 지자체간 경쟁원리 도입을 통한 사업계획의 내실화 도모 <ul style="list-style-type: none"> - 당근(인센티브)과 채찍(페널티)의 병행을 통한 지역간 경쟁의식 유도 연차별, 중기별 평가 시스템 도입을 통해 효율적 사업 추진을 위한 모니터링 체제 도입 패밀리닥터(Family Doctor)제도 도입을 통한 사업기획 및 추진 역량 강화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> One-way, Top-down 평가 시스템 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 자율성을 제한하고 중앙의 통제력을 강화하는 수단일 될 소지가 큼 사업의 정량적 실적 기준 평가방식의 부적절성(특히, S/W중심 사업)
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 지역혁신 거버넌스 구조 확립을 통한 사업추진 지향 민관학 공동의 신활력사업기획단 구성 및 지역혁신협의회 구성을 통한 주민의 자문·평가 기능 강화 산학연관 파트너십 구축을 통한 사업추진 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 정책의 수사를 빌리면서, 지역혁신체계(RIS) 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 형식적 주민참여와 행정편의주의의 잔존 지역혁신협의회 역할 및 위상의 불명확성 <ul style="list-style-type: none"> - 혁신인사보다는 직능대표 위주의 인적 구성 - 지역혁신협의회 역할 및 위상을 구체화할 필요가 있으나, 그 역할과 위상이 형식적 차원에 머무는 경우가 많음 사업추진 당사자의 거버넌스 마인드 취약 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체장과 담당공무원의 혁신마인드가 성숙되지 않은 상태에서의 사업추진이 소기의 목적을 달성할 수 있을지 의문

이상에서 제기된 신활력사업 계획 및 추진 과정에 대한 평가를 종합적으로 정리하면 <표 4>와 같다.

5. 맺음말

지금까지 논의된 내용을 토대로 1단계의 신활력사업을 보다 효과적으로 마무리 짓고, 2단계 신활력사업을 효과적으로 추진하기 위해서 위에서 언급했던 사안들 가운데 중요하다고 판단되는 몇 가지 사안을 중심으로 신활력사업의 정책 개선 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 신활력사업의 취지와 목표를 명확히 설정해야 한다. 3년간의 1단계 신활력사업을 통해 신활력지역의 지역소득이 높아지고 신규고용이 창출된다면 더할 나위 없을 것이다. 그러나 연간 최대 30억원 안팎의 사업비 규모, 소프트웨어 중심적 사업의 성격, 3년간의 사업기간 등을 고려할 때 신활력사업의 목표와 평가척도를 단순히 소득과 고용의 창출에만 초점을 둘 경우 이 사업은 실패로 귀결될 가능성은 자명하다.

신활력사업은 계량적이고 가시적인 성과에 집착하기보다, 낙후지역 주민들의 지역발전 동기 고취 및 혁신마인드 제고, 산학연관 네트워크 활성화를 통한 상호작용적 학습역량과 제도적 동원역량 강화, 수평적인 지역혁신 거버넌스의 정립, 지방자치단체 공무원 및 주민의 기획 및 혁신역량 강화 등 내발적 지역혁신 역량을 강화하여 지역이 스스로 할 수 있다는 자신감과 수행능력을 배양하는데 초점을 두어야 한다고 생각한다.

둘째, 이러한 측면에서 신활력사업은 지역의 학습 및 혁신역량을 제고하기 위한 사업이어야 한다. 즉 지방정부와 지역주민의 내발적이고 자립적 혁신역량을 강화하는 것에 초점을 두고, 사업전반에 대해 지방정부에 자율성을 부여해야 할 것이다. 그것은 진정한 지방분권은 지방이 스스로 발전을 도모할 수 있는

제도적 역량(institutional building)을 갖추었을 때 가능하기 때문이다. 물론 도덕적 해이를 막고 추진과정 및 성과에 대한 공정한 평가시스템을 확보하는 것도 또한 중요하다.

셋째, 신활력사업의 성과와 성패는 지역혁신 거버넌스의 구축과정 및 결과에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 지역 거버넌스 구축은 형식이 아닌 실질 논리로 접근해야 하며, 단기적인 시각을 탈피하여 중장기적인 관점에서 구축되어야만 한다. 따라서 지방분권을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간 거버넌스체계의 재구조화뿐만 아니라 지역의 속의 민주주의(deliberative democracy) 또는 연대 민주주의(associative democracy)의 성숙을 위한 다양한 주체간의 의사소통 및 상호학습의 통로를 구축하는 것이 중요하다.

넷째, 사업의 주관 부서가 행자부에서 농림부로 이관된 것은 사업이 제대로 주인을 찾아간 격이라고 여겨져서 한편으로 늦었지만 다행스럽다고 생각한다. 농림부의 농촌정책이 농업기반 육성 중심에서 지역(농촌) 정주체계를 확립하는 사업을 지향하는 것으로, 1차산업 중심에서 지역특화 1차산업에 기초한 2차, 3차 융합산업을 육성하는 방향으로 패러다임의 전환을 시도하고 있다는 점에서 농림부가 현재 추진하고 있는 농업·농촌지원사업과 신활력사업과의 통합적이고 일관성있는 정책을 세부적으로 수립할 것을 건의한다.

마지막으로 최근에 신활력사업이 1인 중심의 자문위원 제도를 폐지하고 '지역협력단'을 통한 자문제도를 도입한 바 있는데 이 또한 신중히 접근해야 할 일이라고 판단된다. 차체에 지자체의 신활력사업 추진 담당조직과 지역협력단을 포괄한 '지역별 신활력사업 거버넌스 체계' 혁신 방안을 기획하고, 지역별 특성에 맞게 거버넌스 체계 구성을 컨설팅하는 제도를 구상할 것을 건의한다.

주

- 1) 예천군의 신활력사업 추진 사례에 대한 보다 구체적인 내용은 이종호(2006)를 참고하기 바람.
- 2) 지역혁신사업의 추진과 거버넌스에 대한 유사한 논의로, 송미령·박주영, 2004; 이종호, 2006를 참조하기 바람.

참고문헌

- 박진도, 2005, “농촌발전과 혁신역량”, 지역재단 월례 세미나 발표문.
- 송미령·박주영, 2004, 농촌 지역개발사업의 체계화 방안, 한국농촌경제연구원.
- 안세경, 2004, “신활력지역 추진배경과 선정”, 도시문제 10, pp.11-18.
- 우윤석, 2004, “낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진전략에 관한 연구”, 국토연구 43, pp.21-36.
- 이원섭, 2004, “신활력지역의 정책과 지침설정 방안”, 도시문제 10, pp.19-31.
- 이종호, 2005, “지역농산업산지의 혁신환경과 클러스터 육성 방안: 봉화군 고추농산업 사례”, 한국지역지리학회지 11(2), pp.233-246.
- 이종호, 2006, “지역혁신정책 추진체계의 평가와 대안 모색”, 사회과학연구 25(2), pp.193-211.
- 이종호, 2006, “호박벌에 지역혁신을 싣고: 예천군 애그리-바이오 클러스터 육성전략”, 문화·관광 너울 182, pp.65-68.
- 임경수, 2003, “새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색”, 한국지역개발학회지 15(4), pp.119-142.
- 행정자치부, 2004, 신활력사업 추진지침 2004-10.
- 행정자치부, 2005, 신활력사업의 이해, 신활력사업 전담 자문위원 대상 워크숍 자료(2005. 6. 15).
- Doria, L., Reho, M. and Vettorelto, L., 2003, “Opportunities and tensions of endogenous rural development: indications from the implementation of LEADER in Italy,” Paper presented to “Reinventing Regions in the Global Economy,” 12-15 April, Pisa, Italy.
- Moseley, M. J., 2000, “Innovation and rural development: some lessons from Britain and Western Europe,” *Planning Practice & Research* 15(1/2), pp.95-115.
- OECD, 2003, *The Future of Rural Policy*, Paris: OECD.
- Scott, M., 2002, “Delivering integrated rural development: insight from Northern Ireland,” *European Planning Studies* 10(8), pp.1013-1025.
- 교신: 이종호, 경남 진주시 가좌동 경상대학교 사범대학 사회교육학부 지리전공, Tel: 055-751-5602, E-mail: jhl@gnu.ac.kr
- Correspondence: Jong-Ho Lee, Department of Geography Education, Gyeongsang National University, Jinju, 660-701, Korea, Tel: 055-751-5602, E-mail: jhl@gnu.ac.kr

최초투고일 2007년 5월 2일
최종접수일 2007년 5월 23일

A Critical Assesment on the Shin-hwal-ryuk Policy as a New Regional Development Policy in Korea

Jong-Ho Lee*

Abstract : This paper aims to evaluate the new regional development policy which is entirely focused on the lagging rural regions in Korea. The new regional development, called the shin-hwal-ryuk policy is to reflect the radical change in the idea and philosophy of rural development. Although traditional rural development policies were top-down-based and physical infrastructure-centered, the new rural development policy idea is based on bottom-up and soft infrastructure which is related to the promotion of regional innovation capacities. However, it is revealed that the new rural policy involves a variety of problems in the process of establishing and making progress the policy plan in a local level. In the operating process of the policy plan, the central government has shown too quick-tempered for achieving visible outcomes, while many of local government suffer from the lacks of professional capabilities to carry out the plan. I see that as a result of the mixture of these problems the new policy is regarded as 'passively localized process' by the central government rather than 'actively localizing process' by the region for building regional innovation capacity.

Keywords : the Shin-hwal-ryuk policy, policy for lagging region, rural development, regional innovation governance, regional innovation system

* Full-time Lecturer, School of Social Studies Education, Gyeongsang National University