

낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진전략에 관한 연구

A Study On the Revitalizing Policy for Less-Developed Regions in Korea

우윤석 국가균형발전위원회 지역개발국 과장, 도시및지역계획 박사

※ 주요 단어 : 낙후지역, 지역개발, 신활력사업, 국가균형발전

< 목 차 >

I. 서 론

II. 기존 낙후지역개발사업의 문제점 분석

1. 사업추진 주체간 역할분담 및 통합추진체계 미구축
2. 지역의 자율성 및 개발수요 고려 미흡
3. 사업간 유사성과 중복성

III. 신활력사업의 도입배경과 사업내용

1. 신활력사업의 도입배경
2. 신활력사업의 내용 및 절차

IV. 신활력사업의 바람직한 추진전략

1. 신활력사업의 차별적인 기준 마련
2. 효율적인 사업추진체계의 확립
4. 객관적인 사업평가체계의 구축 및 환류

V. 신활력사업의 한계와 향후 발전방안

1. 또 하나의 낙후지역 개발사업?
2. 사업내용의 차별성 모호 및 지원규모의 부족
3. 부처간 이견 및 갈등여지 존재

VI. 결 론

I. 서론

우리나라는 전쟁과 분단이라는 어려움을 딛고 불과 반세기 만에 저소득 농업사회에서 산업사회로 탈바꿈함으로써, 세계 경제사에 유례가 없는 기적을 이루어낸 바 있다. 이런 눈부신 경제발전은 중앙정부 주도하에 강력한 중앙집권적 체제를 구축하고 사회적 형평보다 경제적 효율성과 성장의 극대화를 강조하는 불균형 발전전략을 채택함으로써 가능할 수 있었고, 이를 통해 우리나라가 1인당 국민소득 80달러 국가에서 1만달러 국가로 도약하는 데 크게 기여했던 것이 사실이다. 그러나 그간의 압축성장 과정에서 수도권과 비수도권간에 심각한 지역적 불균형이 초래되었고, 근로자, 농민, 지역주민의 상대적인 희생이 강요됨에 따라 계층간 불균형도 심화되어 왔음을 부인할 수 없다. 낙후지역은 그간 우리나라가 이런 불균형성장정책을 추진하는 과정에서 발생한 소외지역이라고 할 수 있다. 일반적으로 낙후지역이라 함은 산업의 쇠퇴와 인구의 감소로 인해서 개발에서 소외되고 제반여건이 낙후된 농산어촌 지역²⁾들을 말한다. 국가균형발전특별법에 의한 법적 개념³⁾을 살펴보면 오지개발촉진법에 의한 오지, 도서개발촉진법에 의한 개발대상 도서, 접경지역지원법에 의한 접경지역, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 개발촉진지구, 기타 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로 대통령령이 정하는 지역을 의미한다. 그동안 낙후지역에 대한 중앙정부의 각종 지원이 많이 있어왔지만 차별성이 적은 사업들을 여러 부처에서 나눠주기식으로 추진해 온 관계로 지원 효과가 분산되었고 낙후지역 스스로의 개발역량도 축적되기 어려웠다고 할 수 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 국가균형발전위원회와 행정자치부에서는 새로운 낙후도 지표에 따라 70개 낙후 시·군을 선정하고 이들을 「신활력지역」으로 명명하여 매년 2천억원 수준의 예산을 지원토록 함으로써 낙후지역이 활력이 넘치는 지역으로 재탄생할 수 있는 지역개발 프로그램(이하 “신활력사업”이라 한다)을 마련하게 되었다. 그러나 신활력사업이 낙후지역 발전에 실질적으로 기여하려면 면밀한 사전기획과 명백한 사업방향 정립이 필요하다. 이 글에서는 기존 지역개발 사업의 문제점 분석을 통해 신활력사업이라는 지역개발 프로그램이 탄생하게 된 배경을 살펴본 후 주요내용과 한계, 그리고 앞으로의 바람직한 추진전략을 제시함으로써 낙후지역 발전에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

1) 김영모, 2002, “지역계획론”, 보성각

2) 황명찬(2001)은 “낙후지역(backward regions)”을 “인구증가율이 높아 노동력 공급이 과잉상태에 있으며 전통적인 농업이 지배적인 경제구조를 갖는 지역”이라고 정의하고 있으나, 이는 개발도상국의 일반적 상황을 논한 것으로 이 글에서 말하는 낙후지역과는 상이한 개념이라고 볼 수 있다.

3) 국가균형발전특별법 제2조제5호 및 동법시행령 제2호

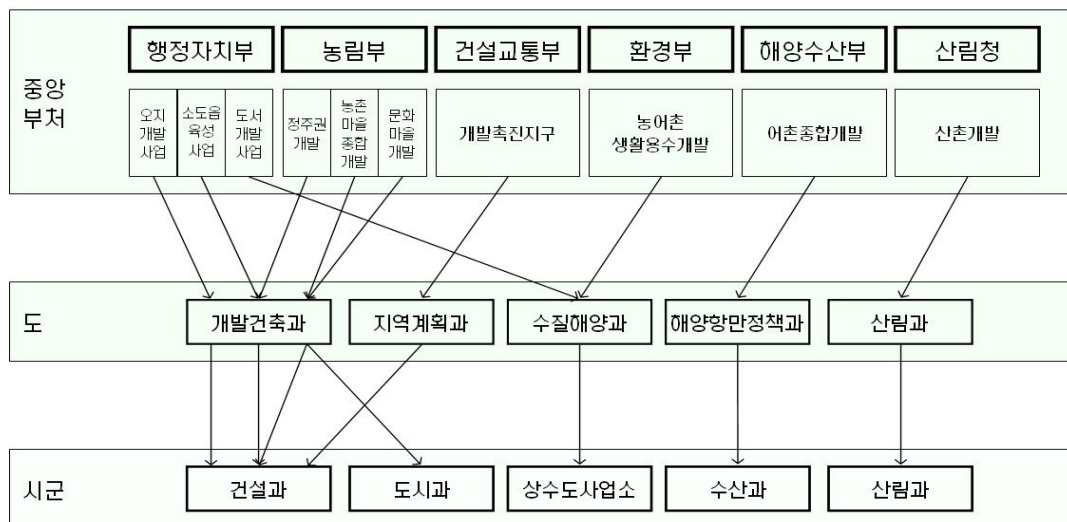
II. 기존 낙후지역개발사업의 문제점 분석

기존 낙후지역개발사업은 포괄적·체계적인 통합추진 체계가 없이 여러 지역에 나눠주기식으로 소규모 분산투자되고 있어 사업추진의 효과성이 떨어지고 사업종류는 다양한 반면 사업간 차별성은 적었다고 할 수 있다. 또 사업추진 담당조직이 중앙부처와 일선 시·군에 이르기까지 분절되어 있어 조직이기주의로 인한 자원배분 왜곡등의 비효율도 클 수 밖에 없었다⁴⁾. 이러한 사업들이 중앙정부 주도로 시혜적인 차원에서 이루어지다보니 지방은 혁신역량 축적이나 종합적·장기적인 비전없이 개별 부처를 상대로 한 단기적 예산확보에 치중하게 되었고 중앙정부 의존적이 될 수 밖에 없었다. 이러한 문제점을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

1. 사업추진 주체간 역할분담 및 통합추진체계 미구축

국가균형발전특별법상의 낙후지역 개발사업은 행정자치부와 건설교통부의 사업만을 대상으로 하고 있으나 넓은 의미의 낙후지역개발사업은 농림부, 문화부, 환경부, 해양수산부, 산림청 등 다양한 부처가 추진하고 있다. 그러나 이를 총괄하는 추진체계나 종합계획이 없었기 때문에 유사사업들이 개별적·분산적으로 추진될 수밖에 없었고 같은 부처 내부에서도 사업내용에 따라 추진주체가 상이하여 역할분담이나 통합에 따른 시너지효과를 거두지 못하고 있다. 사업별 추진주체 현황은 다음 <그림1>과 같다.

<그림 1> 낙후지역개발사업별 추진주체

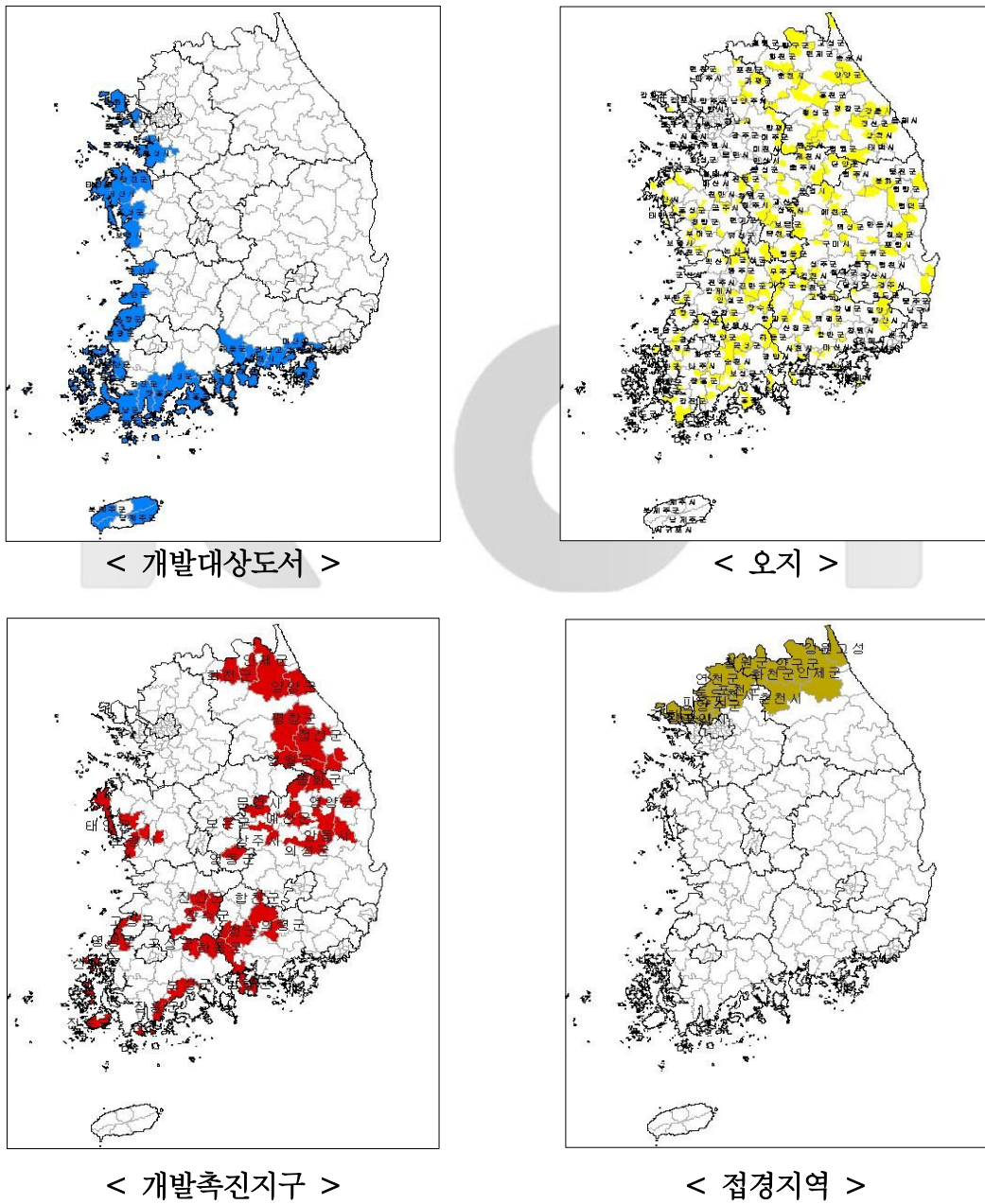


자료) 국가균형발전위원회 a, 2004

4) 차미숙 외, 2003, "지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구", 국토연구원

또한 낙후지역이라는 개념적 범위는 같지만 사업별로 낙후지역을 지정하는 기준이 모두 개별적으로 정해져 있는 관계로 동일 지역이 중복 지정되기도 하고 실제 낙후한 지역이면서 개발대상 지역에는 포함되지 않는 경우도 발생하고 있다. 현재 추진되고 있는 낙후지역 개발사업 대상지역을 살펴보면 오지개발사업 지역과 개발대상도서사업 지역, 개발촉진지구는 많은 부분이 중복되어 있는 것을 알 수 있다.

<그림 2> 낙후지역 사업별 대상지역 분포현황



자료) 국가균형발전위원회a, 2004

2. 지역의 자율성 및 개발수요 고려 미흡

그간의 지역개발사업은 기획·교육·홍보·전략수립 같은 소프트웨어분야에 대한 지원은 거의 없었고, 대부분이 국가 최저수준을 달성하기 위한 하드웨어 인프라 확충 위주로 이루어져 왔기 때문에 지역의 자발적인 발전의욕을 촉발하지 못했을 뿐 아니라 소득창출에 기여하거나 지역에 특화된 개발수요를 충족시키기에도 미흡한 면이 많았다고 볼 수 있다⁵⁾. 아래 <표 1>의 낙후지역 개발 프로그램에서 보듯이 접경지역을 대상으로 시행되는 일부 교육사업외에는 대부분의 사업내용이 시설확충 사업으로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

<표 1> 주요 낙후지역 개발프로그램

구분	개발대상도서	오지	개발촉진지구	접경지역
근거법	도서개발촉진법 (1986.12.31)	오지개발촉진법 (1988.12.31)	지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률 (1994.1.7)	접경지역지원법 (2000.1.21)
주관 부처	행정자치부	행정자치부	건설교통부	행정자치부
지정 기준	- 해상전도서 (제주도 제외) - 10인 이상 거주	개발수준지표 - 가구 및 인구 - 제조업종사자비율 - 1인당 소득 - 1인당 지방세 등	지표에 의한 지정 - 인구증가율 - 재정자립도 - 제조업종사자비율 - 노령화지수 등	민통선이남 20km 이내 - 인구증감율 - 제조업종사자비율 - 군사시설보호구역 점유비율 등
지정 단위	도서(島嶼)	면	지구 (수도권 및 제주도 제외)	시·군, 읍면동
지정 현황	- 410개 도서	- 399개면	- 전국 31개 지구 (49개 시·군)	- 15개 시·군 - 98개 읍·면·동
사업 내용	- 생활기반시설 - 소득증대사업 - 문화복지시설 및 환경개선사업	- 생활, 산업기반시설 - 문화복지시설 - 주거환경시설 - 국토보전시설	- 생산기반의 조성 - 기반시설정비사업 - 관광휴양지 조성	- 기업에 대한 지원 - 사회간접자본 지원 - 사회복지 및 통일교육 지원

자료) 국가균형발전위원회a, 2004

이렇듯 하드웨어사업에 투자가 집중되는 이유는 기반시설이 취약한 낙후지역의 각종 인프라 확충을 위해 법령에서 지원대상 사업을 미리 한정했기 때문일 수도 있으나 소프트웨어 사업의 경우 객관적인 실적평가가 곤란하고 지원대상 선정기준도

5) 국가균형발전위원회b, 2004, “참여정부의 낙후지역 정책방안”, 국정과제 회의자료 (미발간); 박시현, 2004, “중앙정부 지역개발사업의 현황과 전망”, 『지역가꾸기 사업의 유기적 협력을 위한 정책토론회 결과보고서』, 문화관광정책연구원

명확히 설정하기 어렵기 때문에 상대적으로 선호되지 않았다는 이유가 컸다고 보여진다.

3. 사업간 유사성과 중복성

부처별·사업내용별 중복성을 살펴보기 위해 낙후지역 대상사업을 포함한 넓은 의미의 지역개발 사업 현황을 '04년 예산기준으로 분석하면 다음과 같다.

<표 2> 부처별·사업내용별 지역개발사업 현황('04년 예산기준, 단위 : 억원)

소관	종합개발	생활기반	관광문화
행정자치부 (6개, 2,914억원)	오지개발 1,208	농어촌주거환경개선 200	아름마을가꾸기 56
	도서종합개발 850		
	접경지역지원 300		
	소도읍육성 300		
농림부 (5개, 3,136억원)	정주권면개발 1,918	농촌생활용수개발 598	녹색농촌체험마을 32
	전원마을조성 428		
	농촌마을종합개발 160		
건설교통부 (1개, 1,490억원)	개축지구 1,490		
문화관광부 (3개, 581억원)			문화관광자원개발 531
			문화역사마을 20
			아름다운우리마을 30
해양수산부 (2개, 302억원)	어촌종합개발 272		어촌체험마을 30
환경부 (2개, 1,177억원)		농어촌생활용수개발 712	
		도서지역식수원개발 465	
산림청 (1개, 117억원)	산촌종합개발 117		
농촌진흥청 (1개, 18)			농촌전통테마마을 18
합 계 (21개, 9,735억원)	10개사업 7,043	4개사업 1,975	8개사업 717

자료) 각 중앙부처별 지역개발사업 예산현황 자료

위 표에서 보듯이 사업성격으로는 종합개발형태의 사업이 10개 사업 7,043억원으로 가장 많고, 그 밖에 상·하수도 시설, 주택환경개선 등 개별 생활환경시설 지원사업과 농촌관광 활성화 사업 등이 주를 이루고 있다. 사업내용을 볼 때 공간정비사업과 활력사업이 혼재되어 있고 낙후지역과 농어촌 지역 등 정책대상 집단도 구분이 불분명하다. 그 외에 시설·건설·개발 등 하드웨어사업과 교육·훈련·네트워킹·

컨설팅·기획 등 소프트웨어 사업이 혼재되어 있어 지자체 입장에서는 사업목적을 위해 어떤 사업을 어느 부처와 어떻게 추진해야 할지 명확히 알기 어려울 수밖에 없다. 예를 들어 행정자치부의 소도읍육성 및 접경지역지원, 농림부의 농촌마을종합개발이 행정자치부의 오지개발·도서개발사업, 농림부의 정주권개발사업, 건설교통부의 개축지구 사업과 어떤 차이와 관계가 있는지는 명확히 설정하지 못한 채 사업이 분산·중복추진되어 왔기 때문에 투자효과가 미흡할 수 밖에 없었다.

III. 신활력사업의 도입배경과 사업내용

1. 신활력사업의 도입배경

신활력사업은 앞에서 살펴본 낙후지역개발사업의 문제점을 해소하고 산업화·도시화 과정에서 소외된 농산어촌 지역을 새로운 활력이 넘치는 곳으로 전환하고자 국가균형발전위원회 주관으로 지난 '04.7.15 「신활력지역 발전구상」을 발표하면서 새롭게 제시되었다. 신활력지역은, 부정적인 의미를 갖고 있는 낙후지역이란 용어 대신 앞으로의 성장가능성과 전망을 위주로 한 새로운 미래지향적 개념으로, 인구변화율·소득수준·재정상황을 감안한 새로운 지표에 따라 평가한 낙후도가 하위 30% 수준에 해당하는 시·군을 말한다. 종전에는 이러한 낙후지역들이 자생력을 확보할 수 있는 기반여건이 매우 열악하였으나, 최근 주5일제 시행에 따른 5都2村 생활패턴의 대두나 웰빙을 추구하는 사회적 분위기 변화와 함께 고속철도의 개통과 간선도로망의 확충에 따른 접근성 향상이 이루어지면서 사람과 자본이 다시 유입될 수 있는 긍정적인 환경변화를 맞게 되었다. 이런 의미에서 본다면 낙후지역은 오히려 무분별한 난개발의 문제점을 겪지 않은 청정지역이라고 할 수 있고 따라서 새롭게 발전할 수 있는 여력이 큰 지역이라고 할 수 있다. 이러한 변화에 맞추어 신활력 지자체가 혁신역량을 배양할 수 있는 지역혁신체계⁶⁾를 구축하고 스스로 향토자원과 관광자원 등을 활용한 발전계획을 수립할 경우 중앙정부에서 매년 2천억원 수준의 예산을 지원함으로써 자발적인 발전능력을 배양하고 종전의 나눠주기식 지원의 폐해를 없애려는 것이 신활력지역의 도입배경 및 목적이라고 할 수 있다.

이를 위해 최근에 새로이 선정된 신활력지역은 ①인구적 측면에서 인구변화율('70~'00년)과 인구밀도('03년말 기준), ② 산업·경제적 측면에서 소득세할 주민세('0

6) 지역혁신체계(RIS)에 대해서는 Freeman(1987, 1995), Lundvall(1988, 1992), Cooke(1997), 박종화 외(2004) 등을 참고.

0~'02년간 평균), ③재정적 측면에서 재정력지수('00~'02년간 평균)와 같은 3개 분야 4개 지표⁷⁾에 따라 총 70개 시·군이 선정되었는데, 국토 전체면적에서 차지하는 비중은 48.8%에 달하는 반면 인구는 불과 7.4%를 차지하는데 그치고 있어 인구유출이 매우 심각함을 알 수 있다. 신활력지역의 특징을 기타 지역과 비교해 보면 다음과 같다.

<표 3> 신활력지역과 비신활력지역의 비교

구 분	인구변화율 (%)	인구밀도 (명/km ²)	재정력지수	소득세할 주민세 (백만원)
전 국	평균 1.62 (100)	평균 484 (100)	평균 37.42 (100)	총 2,129,531 (100)
신활력지역	-1.92 (-118.8)	73 (15.1)	13.56 (36.2)	54,256 (2.5)
기타 지역	2.86 (176.8)	876 (180.9)	47.60 (127.2)	2,075,275 (97.5)

자료) 행정자치부 내부자료

2. 신활력사업의 내용 및 절차⁸⁾

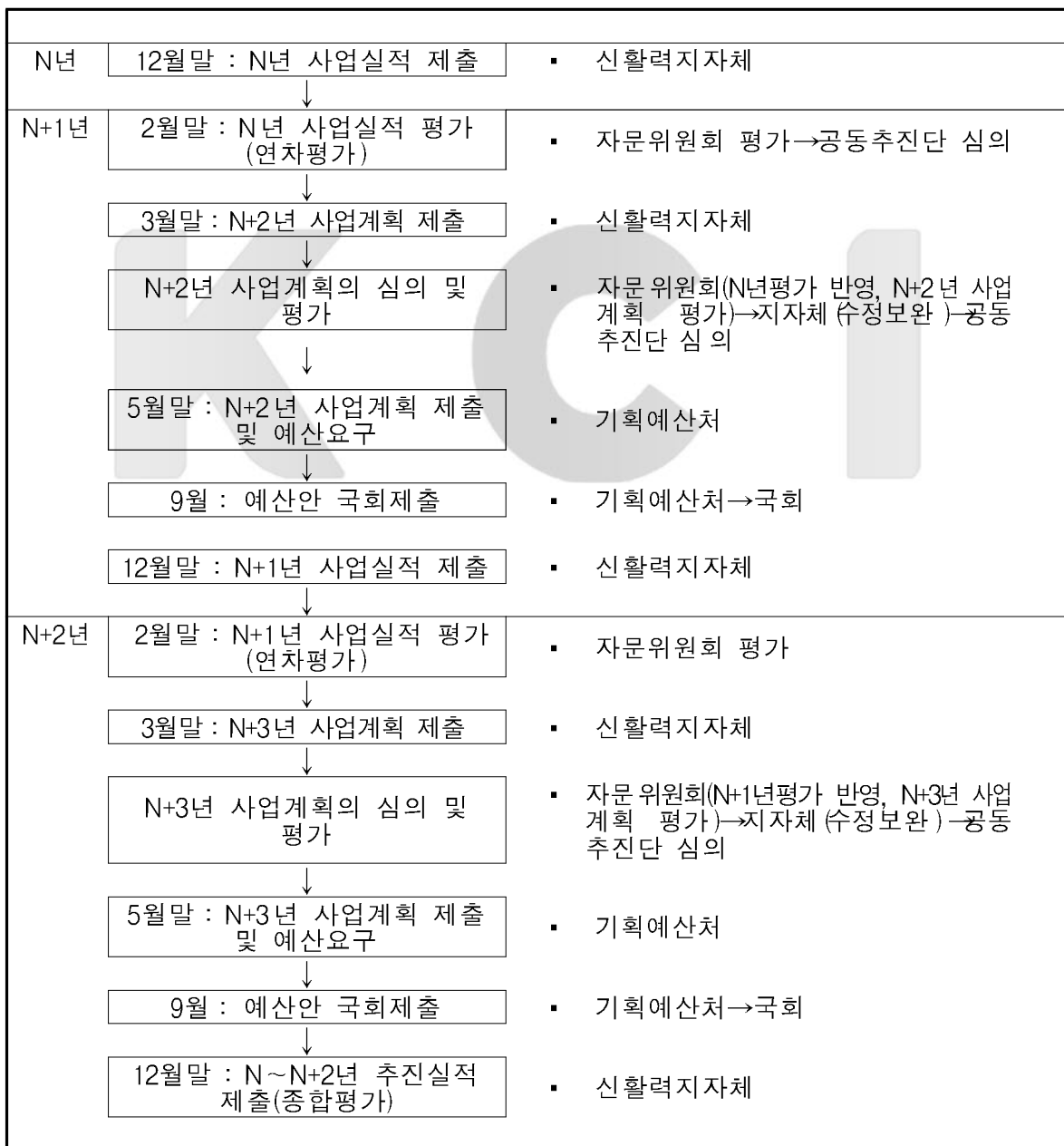
신활력사업 대상지역은 3년마다 고시하게 되어 있으며 선정된 지자체에게는 3년간 일정액을 지원하여 최대 3번까지 지원하되, 매 선정시마다 대상지역을 단계적으로 축소하여 낙후성을 조기에 탈피하도록 유도할 계획이다. 신활력사업을 통해 지원을 받기 위해서는 우선 선정된 지자체에서 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 지역혁신주체들과 공동으로, 낙후상태를 벗어날 수 있는 혁신적인 사업계획을 수립하여야 한다. 이러한 사업은 신활력지역의 미래상에 부합하는 새로운 고부가가치 소프트웨어 사업으로 하며, 단체장의 선심성 사업이나 하드웨어 건설사업 또는 나눠먹기식 분산투자사업 등은 제외된다. 신활력지자체는 이러한 요건을 충족하는 사업계획을 3년 단위 중기계획과 연차별 시행계획으로 구체화하여 국가균형발전위원회와 행정자치부에 제출해야 하며, 관계부처 협의를 거쳐 민간 전문가와 관계부처 공무원을 포함하는 자문위원회에서 사업타당성 평가를 받아야 한다. 평가결과 사업계획이 부실하다고 판단될 경우에는 지자체로 하여금 계획을 수정하도록 요구

7) 행정자치부, 2004, “신활력사업 추진지침”, 워크샵 교육자료; 국토연구원·지방행정연구원, 2004, “낙후지역 선정기준과 지표개발 연구”, 보고서 초안(미발간)

8) 이 부분은 필자가 직접 초안을 작성한 후 관계부처 담당자 및 다수의 학계·연구계 전문가 의견을 Delphi 방식으로 수립하여 확정된 “신활력사업 추진지침”(행정자치부, 2004)의 주요 내용을 기본으로 설명하였다.

하게 되며 신활력지자체는 이에 따라 사업계획을 적절히 수정하여야 한다. 이 과정에서 평가위원회는 관계 전문가를 추가로 섭외하여 세부적인 사항에 대한 컨설팅을 실시할 수 있다. 수정된 사업계획은 관계 중앙부처가 참여하는 공동추진단에 상정되어 기존 사업과의 중복여부, 중앙부처간 역할분담 방안 등에 대해 심의를 받은 후 최종 확정되어 기획예산처에 제출하게 된다. 사업추진 성과는 연차별 및 3년 단위로 평가한 후 평가결과를 차기연도 사업계획 심의와 예산지원 규모를 조정하는데 반영하게 된다. 이러한 사업추진 절차를 3년을 단위로 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 신활력사업 추진절차(SOP)



IV. 신활력사업의 바람직한 추진전략

신활력사업이 당초 목적인 소기의 성과를 거두기 위해서는 관련 주체간 원활한 상호협의를 바탕으로 기존의 낙후지역 개발사업과 차별성이 있는 신규사업이 선정되어 효율적인 절차에 따라 추진·평가되어야 하며, 궁극적으로 기존 낙후지역 개발사업들의 통합에 발전적으로 기여할 수 있어야 한다. 이하에서는 신활력사업의 바람직한 추진전략에 대해 사업내용·추진체계·평가 및 환류라는 3가지 요소를 분석틀로 하여 제시하고자 한다.

1. 신활력사업의 차별적인 기준 마련

신활력사업은 기존 낙후지역 개발사업과 달리 중앙부처가 하향식으로 정해주는 사업이 아니라 지자체에서 자율적인 판단에 따라 당해 지역개발에 가장 필요한 사업을 스스로 선정한 후 상향식으로 제시하는 사업이라고 할 수 있다. 이 과정에서 기존에 추진되지 않았던 다양한 사업아이템들이 출현할 수 있을 것이므로 사업요건을 Negative 방식으로 제시하여 가급적 주어진 범위안에서 재량권이 충분히 확보되도록 하는 것이 바람직하다. 신활력사업의 추진배경을 감안할 때 갖추어야 할 최소한의 사업요건을 보다 구체적으로 예시하면 다음과 같다.

- ① 「신활력지역 발전구상(’04.7.15)」이나 국가균형발전특별법에 의한 「국가균형발전 5개년계획」, 「지역혁신발전계획」 등 상위계획의 가이드라인에 부합되어야 한다. 국가적 차원이나 광역적 차원의 개발구상과 어긋날 경우 시너지 효과를 거둘 수 없기 때문이다. 아울러 국토계획이나 도계획, 시·군계획과 같은 기존의 공간계획도 적절히 반영하여 공간적 토대를 든든히 하는 것도 필요하다고 본다.
- ② 기존에 추진해 온 낙후지역 개발사업과 차별성이 있는 신규사업을 개발하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 이를 위해서는 구체적인 사업범위를 명시하지 말고 지자체가 스스로 사업을 발굴하도록 자율성을 보장하는 것이 필요하다. 다만, 기존 낙후지역 개발사업이 워낙 다양한 관계로 완전히 새로운 사업이 발굴되는 것은 현실적으로 어려운 점이 많은 만큼, 기존 사업과 관련되어 있더라도 사업 예산의 추가투입에 따라 기존 사업의 부가가치를 크게 높일 수 있는 경우라면 제한적으로나마 허용하는 것이 필요하다고 본다. 이 경우 사업간 중복을 피하기 위한 효율적 연계·사업내용 차별화·중복투자 방지 방안 등을 지자체 스스로 강구하여 제시토록 함으로써 기존사업과 차별화하려는 노력을 유도하여야 한다.
- ③ 낙후성을 벗어나기 위한 내생적인 의지와 능력이 배양되는데 기여할 수 있도록

지역혁신체계의 구축, 지역혁신협의회의 운영을 통한 혁신주체들의 역량 강화, 지역 연고산업의 육성 등과 관련된 소프트웨어나 휴먼웨어의 개발을 중심으로 하여야 한다. 기존 낙후지역 개발사업이 도로나 마을회관 전시장 등과 같은 하드웨어 사업에만 집중됨으로써 지역역량을 신장하는데 기여하지 못한 전철을 밟지 않기 위해서라고 할 수 있다. 다만 하드웨어 구축이 소프트웨어 사업추진에 전제조건이 되거나 하드웨어와 소프트웨어 사업의 결합이 반드시 필요한 경우에는 제한적인 범위 내에서 인정하는 것이 필요하다고 본다. 그러나 지자체 입장에서는 하드웨어 사업이 손쉽게 예산을 집행할 수 있다는 이점이 있어 선호하는 것이 일반적이므로 필요성에 대한 적절한 타당성 검토가 있어야 할 것이다. 특히 소프트웨어 사업만으로 사업예산을 소진하기 어려울 경우 사업예산 불용을 막고 자 하드웨어 사업에 의지하려는 것을 방지해야 한다.

- ④신활력지역으로 지정되는 낙후성기준과 합리적으로 연관되어야 하며, 사업추진에 따라 낙후도의 개선이 기대되는 사업이 추진되어야 한다. 물론 사업추진 효과가 계량적으로 증명되기 어려울 수도 있으나 최대한 기대효과가 산출되도록 해야 하며 낙후도의 개선이 이루어질 수 있는 개연성이 부족한 사업은 처음부터 추진되지 않도록 해야 한다.
- ⑤신활력사업의 효과가 인접지자체에 파급되는 사업인 경우 인접지자체와 공동으로 추진하여 사업효과가 극대화되도록 노력하여야 한다. 신활력지역들은 지역적으로 서로 연결하는 경우가 많고 공동의 향토자산을 보유하기 쉬우므로 시너지효과를 거둘 수 있는 사업인 경우 단독추진보다 연계추진이 효과적이기 때문이다.

이러한 요건을 감안하여 신활력사업으로 선정될 수 있는 사업의 범주와 내용을 예시해 보면 다음과 같다.

<표 5> 신활력사업의 범주 및 사업내용 예시

사업범주	개 별 사 업 내 용
지역혁신체계구축 및 혁신역량 강화	▪ 지역의 내생적 발전을 선도할 수 있는 혁신주체들의 사업계획, 사업 관리 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 통합시스템 구축 및 사업관리

이러한 주안점에 따라 사업이 선정되고 뒤에서 살펴보게 될 사업계획 수립 및 평가절차까지 감안했을 때 바람직한 신활력사업은 기존 낙후지역 개발사업과 다음과 같은 점에서 차별성이 있게 될 것이다.

<표 6> 신활력사업과 기존 낙후지역 개발사업간 비교

구 분	신활력사업	기존 낙후지역사업
사업계획 수립 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중기사업계획 + 연차별시행계획 ▪ 전문가 컨설팅등을 통해 지자체 스스로 수립(상향식) ▪ 사업계획에 대한 평가 및 컨설팅 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단위사업계획 ▪ 중앙부처가 계획수립(하향식) ▪ 사업계획의 타당성 평가절차 부재
사업주체	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 및 지역혁신협의회 ➔ RIS 구축을 지향 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙부처 + 지자체
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역혁신역량 강화를 위한 프로그램 개발 및 지원 등 S/W 위주 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SOC 건설, 생활·정주환경 개선 등 H/W 건설 위주
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신활력지역 70개 시·군 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업별로 상이
다른 사업과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기존 낙후지역사업과 차별성 및 연계성 강조 ➔ 장기적 통합지향 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 다른 사업과 별도추진
재정지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 낙후도에 따라 차등지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업량에 따라 지원
사업실적평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 평가결과의 환류 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산심의 외에 별도 절차 부재

2. 효율적인 사업추진체계의 확립

신활력사업의 특징은 지자체 단독으로 사업을 추진하는 것이 아니라 지역혁신협의회를 통해 지자체 주민·전문가 등의 참여를 유도하고 궁극적으로 지역혁신체계(RIS)를 구축하도록 하는데 있다. 따라서 사업계획 수립단계에서 지역주민·학계·관련 전문가·지역혁신포럼 등의 의견을 광범위하게 수렴하여야 할 것이며, 더 나아가서는 관계 전문가·지역주민 대표 등을 포함한 지역혁신협의회가 신활력사업 전체의 종합기획 역할을 담당토록 하는 것이 필요하다. 이 과정에서 국가균형발전위원회와 관련 중앙부서, 전문가의 컨설팅과 교육기능이 중요하다. 신활력사업의 주체인 낙후지역은 지역을 활성화시킬 수 있는 사업계획을 수립하고 추진할 수 있는 능력이 인적·물적 측면에서 모두 부족한 것이 사실이므로 신활력지자체의 기획능력과 추진력 향상을 위한 컨설팅이나 교육이 없다면 자칫 사업자체가 유명무실해질 우려가 있다. 따라서 사업추진 과정에서 전문적인 자문을 구할 수 있는 전문가 풀을 만들어 제시하고 새로운 지식습득과 능력향상이 이루어지도록 맞춤형 교육을 꾸준히 실시함으로써 지속적인 컨설팅이 이루어지도록 해야 할 것이다.

또한 신활력사업의 주무부서는 신활력지자체와 행정자치부라 할지라도 사업성격

이 여러 부처와 관련되어 있고 기존에 추진되고 있는 지역개발사업과의 중복을 피해야 할 필요가 있으므로 관련부처간 공동협의체 운영이 필요하다. 이를 위해 행정자치부, 농림부, 산업자원부, 문화관광부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처의 국장급 공무원이 참여하는 공동추진단을 설치하고, 신활력사업의 사업계획 및 실적평가, 공동기획과 조정을 통한 사업간 연계방안 모색, 낙후지역 관련 개발사업의 통합·전문화 등 중장기적 제도개선 방안 등을 심의·의결하도록 하고 있으나 명확한 권한부여가 없을 경우 자칫 유명무실해질 우려가 크다고 본다. 특히 사업의 주무부서인 행정자치부 입장에서는 자체 사업을 타 부처에서 불필요하게 간섭하는 것 같은 인식을 갖기 쉬우므로 신활력사업이 향후 낙후지역 개발사업을 통합하는 기초사업이라는 공감대 형성이 중요하다. 따라서 공동추진단을 부처 자율에 맡겨놓지 말고 제3자적 상위 기구인 국가균형발전위원회에서 적극적으로 운영하면서 조정기능을 발휘할 필요가 있고 장기적으로는 공동추진단의 설치근거와 기능을 제도적으로 뒷받침하기 위해 국가균형발전특별법에 의한 위원회운영규정에 근거를 두는 것이 바람직하다.

이러한 추진체계를 구축하면 3년을 단위로 하는 중기사업계획을 수립하여 중장기적인 전망과 비전을 제시하여야 한다. 중기사업계획에는 해당 지자체의 인구·산업현황 등 사회·경제지표와 대내외적 여건변화에 관한 사항을 분석한 뒤 기존에 추진되고 있는 지역개발사업의 추진현황 및 평가, 새로이 추진하고자 하는 신활력사업의 목표와 추진전략 제시, 그리고 예산지원을 받고자 하는 신활력사업의 내용·필요성·효과·예산규모·연차별 투자계획 및 투자우선순위 등에 관한 사항 등이 필수적으로 포함되어야 할 것이다. 다만, 형식적인 계획수립에 지나친 노력이 투입되는 것을 방지하기 위해서 당해 지역에 「지역혁신발전계획」이나 국토기본법에 의한 「시·군 종합계획」, 기타 3년 이상의 중장기 발전계획 등이 중기사업계획에서 요구되는 내용을 포함하고 있는 경우에는 중기사업계획을 별도로 수립하지 않을 수 있는 탄력성 부여가 요청된다. 아울러 중기사업계획의 구체적인 실천을 위하여 1년을 단위로 하는 연차별 시행계획을 수립토록 하고, 당해 연도에 추진해야 할 신활력사업의 선정과 구체적인 추진계획·기대효과·투자우선순위 등을 명확히 하도록 하여 계획이 주도하는(plan-driven) 사업이 이루어지도록 해야 할 것이다.

3. 객관적인 사업평가체계의 구축 및 환류

사업계획의 수립 못지않게 중요한 것은 사업계획이 제대로 수립되어 집행되었는지 여부를 정확히 평가하여 환류(feed-back)하는 시스템을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 공정한 평가기구의 구성과 평가절차의 확립이 필수적이다. 평가기구는 공

정성 확보를 위해 국가균형발전위원회 소속으로 설치하되 미리 구성한 지역개발 전문가 풀에서 분야별로 추천하는 민간위원과 시·도 지역혁신위원회 위원, 신활력사업 관계부처 공무원 등을 포함하여 구성하고 객관적인 평가기준을 별도로 마련해야 할 것이다.

사업평가는 사업계획 자체에 대한 평가와 사업실적 평가의 두 가지로 나누어 실시하고 실적평가도 연차별 평가와 3년 단위 종합평가를 구분하는 것이 필요하다. 그러나 신활력사업이 처음으로 시도되는 상향식 지역개발사업인 만큼 최초로 수립되는 계획에 대해서는 몇 가지 예외가 필요하다고 본다. 첫째, 사업계획 및 실적평가를 통한 환류 결과에 따라 지자체별 사업비 지원규모의 차등을 두기는 어렵다는 것이다. 낙후도가 심한 지역일수록 향토자원이 부족하고 사업계획 수립능력도 떨어질 것이므로 평가결과에 따라 사업비를 차등지원할 경우 낙후도가 심한 지역에 사업비가 적게 지원되는 上厚下薄이 초래될 우려가 있기 때문이다. 따라서 일정수준의 사업비 지원은 보장하되 사업계획이 부실한 경우 지원되는 사업비에 적합한 사업계획이 수립되도록 컨설팅을 통해 수정할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직하다. 이를 위해 평가기구는 지자체가 제시하는 신활력사업의 구체성, 계획기간내 실현가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 투자 우선순위의 적정성, 파급효과 및 기대효과, 기존 지역개발사업과의 중복여부 등을 검토한 후 필요한 경우 신활력지자체로 하여금 사업계획을 수정·보완하도록 요구하도록 해야 한다.

둘째, 사업성과에 대한 평가에서도 소프트웨어 사업의 특성상 1년 단위 사업성과는 크지 않을 수 있으므로 연차별평가는 사업이 올바른 방향으로 추진되고 있는지 수준에서만 실시하고 3년 단위 종합평가결과를 차년도 사업비 지원규모에 반영하는 것이 바람직하다. 특히 첫째 사업의 경우 사업계획을 올바르게 수립하는 것 자체가 가장 중요한 과제라고 볼 수 있으므로 탄력적으로 평가하는 것이 바람직하다. 따라서 평가기구는 연차별 평가를 통해 신활력사업 추진의 적절성 및 예산활용의 적정성 등을 평가하여 평가결과에 따라 사업추진방식의 수정·보완여부 등을 검토한 후 신활력지자체에게 수정·보완을 요구하도록 하고, 3년 단위 종합평가지에는 신활력사업별로 A(투자확대 필요), B(기존 수준 유지), C(투자축소)의 구체적인 평가를 하도록 하는 것이 타당하다.

셋째, 신활력지역은 3년 단위 선정 시마다 평가결과에 따라 대상지역을 단계적으로 축소할 예정인 바, 궁극적으로 본다면 모든 지역이 낙후성을 탈피하여 더 이상 신활력지역으로 선정되지 않도록 하는 것이 바람직하다. 다만, 낙후도의 개선이 현저하지 않음에도 불구하고 일률적으로 신활력사업 대상지역 규모를 축소하는 것은 형평에 맞지 않을 수도 있고, 소위 조기졸업 지역에 대해 지원할 예정인 인센티브가 신활력

사업 대상지역 선정에 따른 예산지원보다 월등히 높지 않을 경우 사실상 조기졸업을 유인할 인센티브가 되기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 신활력사업을 추진하는 과정에서 신활력지자체들로 하여금 낙후지역에서 조기에 벗어나려는 동기유발을 갖도록 유도할 수 있는 방안에 대한 추가검토가 필요하다고 본다.

V. 신활력사업의 한계와 향후 발전방안

신활력사업은 기존 낙후지역 개발사업의 문제점 해소를 위해 도입·추진되는 사업이지만 당초 의도한 문제해결에 기여하기 어려운 한계가 여전히 존재한다고 본다. 앞으로 사업을 추진하면서 염두에 두고 계속 보완·연구해야 할 한계점과 향후 발전 방안을 형식적 측면과 내용적 측면, 그리고 추진주체 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1. 또 하나의 낙후지역 개발사업?

신활력사업은 기존에 분산·중복 추진되고 있던 지역개발사업의 한계를 극복하기 위해 도입된 사업임에도 이러한 문제점에 대한 해답을 제시하지 않고 있기 때문에 자칫 또 하나의 낙후지역 개발사업 신설에 그칠 수 있다는 한계가 있다. 역설적으로 말하면 새로운 낙후지역 개발사업이 또다시 추가됨으로써 향후 통합·조정되어야 할 낙후지역 개발사업의 가지수만 늘려 놓은 것일 수도 있다는 것이다. 물론 이번에 개발된 신활력지역 선정기준을 향후 낙후지역 개발사업 통합을 위한 기초자료로 활용할 수도 있으나 사업성격이 상이하다는 점을 감안하면 보편타당한 기준이라고 말하기는 어려울 것이다. 따라서 향후 지역개발사업의 발전적 통합을 위해서는 신활력사업을 포함한 전 부처의 지역개발사업을 제로베이스에서 재검토하는 것이 필요하다. 다만 사업별 성격이 모두 다르므로 무리한 통합보다는 부처별 역할과 기능분담이 우선시 되어져야 할 것이다. 부처별 기능분담 방안이 마련된 후에는 실제 사업 추진 과정에 지자체의 능동적인 참여를 제도화하고, 나아가서는 중앙부처에서 낙후지역 개발프로그램을 제시하면 지자체가 자기 실정에 가장 적합한 프로그램을 선택해서 추진할 수 있는 체계를 갖추는 것이 바람직하다고 본다. 앞으로 신활력사업이 이러한 낙후지역 개발사업의 통합과 조정에 기여하는 단초가 될 수 있도록 신활력사업의 추진체계와 사업내용을 계속적으로 보완하여 일종의 표준사업화를 유도하는 노력이 필요할 것이다.

2. 사업내용의 차별성 모호 및 지원규모의 부족

신활력사업은 기존의 낙후지역 개발사업들이 차별성 없이 유사하게 중복추진되고 있다는 문제인식에서 출발하였으나, 신활력사업 자체가 기존의 소도읍 육성사업, 아름마을 가꾸기 사업, 농어촌 종합개발사업, 정주권 개발사업, 문화마을사업, 농어촌 체험마을사업 등과 차별성이 모호하다는 한계가 있다. 물론 이러한 문제점을 최소화하고자 앞서 살펴본 것처럼 신활력사업의 차별적인 기준을 마련한 바 있으나, 구체적인 사업범위와 사례에 대해서는 여전히 명쾌하지 못한 점이 있다. 신활력사업을 추진하는 지자체가 오픈마인드를 가지고 상향식으로 사업계획을 수립하도록 하는 것이 본 사업의 특징이긴 하나 분명한 차별적 기준이 없을 경우 유사한 사업을 달리 추진함에 따른 중복·분산투자의 문제를 오히려 가중시킬 여지가 있다. 따라서 기존 사업과의 중복을 최대한 피하면서 고유의 독자성을 보다 분명히하려는 노력이 계속되어야 할 것이다.

또한 신활력사업을 위해 국가균형발전특별회계에서 매년 2천억원 수준의 예산을 확보하여 지원할 계획이나 지원대상 지자체 수가 70개 시·군에 이르다보니 각 시·군에는 20~30억 수준의 예산지원만이 가능한 형편이다. 물론 3년 단위로 이루어지는 점을 감안하면 총 90억 정도의 지원이 이루어질 수 있으나 낙후도가 심한 지역들이 새로운 활력을 찾는데 충분한 규모라고는 보기 어려울 것이다. 앞으로 사업을 추진하면서 적절한 사업아이템에 대해서는 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 지원규모를 확대해 나갈 필요가 있다고 본다.

3. 부처간 이견 및 갈등여지 존재

신활력사업의 추진주체는 국가균형발전위원회가 주관한 수차례의 관계부처 협의 결과 행정자치부 사업으로 추진하는 것으로 정해진 바가 있으나 다양한 낙후지역 사업을 추진하고 있는 기타 부서에서는 여전히 불만의 목소리가 높은 것이 현실이다. 특히 농림부의 경우 대부분의 낙후지역이 결국 농촌지역이라는 점에서 행정자치부보다 농림부가 사업추진에 적임이라는 의견이며, 기획예산처는 신활력사업이 종전의 지방교부세나 양여금 사업처럼 지방에 대한 나눠주기식으로 전락할 우려가 크다는 문제점을 계속 제기하고 있는 실정이다. 기타 관련 부처에서도 향후 낙후지역 개발사업의 통합과정에서 다른 사업들이 신활력사업을 중심으로 통폐합될지도 모른다는 위기의식을 갖고 있기 때문에, 우선은 예산안 제출에 필요한 주관부처 확정을 위해 행정자치부 소관 사업으로 착수는 되었지만 사업추진 과정에서 관계부처

간 이견이 계속 제기될 여지가 상존하고 있다. 이러한 이견은 향후 공동추진단 운영과정에서 과도한 관여에 따른 추진지연 내지는 방관이라는 상반된 형태로 나타날 우려가 있다고 본다. 따라서 신활력사업 신설을 계기로 행정자치부 소관의 기존 낙후지역 개발사업들을 재조정·통합함으로써 타 부처의 심리적 저항을 줄여야 하고, 타 부처에서도 이에 상응하는 자체 사업조정을 통해 장기적으로 부처간 사업통합이 될 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

VI. 결 론

그간 우리나라의 국민소득 1만불 달성에 기여했던 불균형성장 모델은 사회통합과 지역의 자율성 신장을 저해함으로써 더 이상 성장에 기여하지 못하고 있을 뿐 아니라, 오히려 국민소득 2만불 국가로 진입하는 데 장애가 되고 있는 실정이다⁹⁾. 외국의 경우 통상 국민소득 1만불 도달 이후 8~9년 만에 2만불 시대에 도달하였으나 우리는 벌써 10년째 「1만불의 늪」에 빠져있는 것도 많은 부분 이러한 성장한계에 기인한다고 할 수 있다. 금번 신활력지역의 선정은 바로 이러한 국가주도의 불균형 성장 패러다임을 기술과 인재가 성장의 동력이 되는 혁신주도형 경제발전 모델로 바꾸어 성장한계를 극복하고 중앙과 지방이 상생하는 균형발전을 유도하고자 하는 것이다.

이 글은 신활력사업이 성장과 균형발전에 기여할 수 있는 새로운 낙후지역 개발 사업으로 자리잡을 수 있도록 바람직한 추진전략을 제시하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 기존 낙후지역 개발사업의 문제점을 분석한 후 신활력사업이 시작된 추진 배경과 내용, 추진절차에 대해 설명하였다. 이어 신활력사업의 바람직한 추진전략을 추진주체 측면·사업내용 측면·추진체계 측면·평가체계 측면으로 나누어 제시하였다. 아울러 향후 검토되어야 할 연구과제를 제안하는 차원에서 신활력사업이 여전히 내포하고 있는 한계점을 형식적 측면·내용적 측면·추진주체 측면으로 나누어 지적하고 개선방향에 대해 언급하였다. 신활력사업이 최초로 시도되는 사업인 만큼 앞으로 지속적인 연구와 개선이 이루어져야 하며, 이 글이 그러한 논의를 시작하는데 하나의 시초가 되기를 기대한다.

9) 이원섭, 2004, “낙후지역 발전 프로그램 정립 및 추진방안”, 『상생과 도약을 향한 국토정책방안』, 국토연구원

< 참고문헌 >

- 국가균형발전위원회a, 2004, “신활력지역 발전구상”, 제50회 국정과제 보고자료
- 국가균형발전위원회b, 2004, “참여정부의 낙후지역 정책방안”, 국정과제 회의자료(미발간)
- 국토연구원·지방행정연구원, 2004, “낙후지역 선정기준과 지표개발 연구”, 보고서 초안(미발간)
- 김영모, 2002, “지역계획론”, 보성각
- 박종화·윤대식·이종열, 2004, “지역개발론”, 박영사
- 이원섭, 2004, “낙후지역 발전 프로그램 정립 및 추진방안”, 『상생과 도약을 향한 국토정책방안』, 국토연구원
- 박시현, 2004, “중앙정부 지역개발사업의 현황과 전망”, 『지역가꾸기 사업의 유기적 협력을 위한 정책토론회 결과보고서』, 문화관광정책연구원
- 차미숙·박형서·정윤희, 2003, “지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구”, 국토연구원
- 황명찬, 2001, “지역개발론”, 법문사
- 행정자치부, 2004, “신활력사업 추진지침”, 워크샵 교육자료
- Cooke, P., Uranga, M. and Erxebarria, G., Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions. *Research Policy* 26: 475-491
- Freeman, C., 1987, *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, London: Frances Printer
- Freeman, C., 1995, The National Systems of Innovation in Historical Perspective, *Cambridge Journal of Economics* 19: 5-24
- Lundvall, B., 1988, Innovation as an Interactive Process: from User-Producer Interaction to the National System of Innovation. In G. Dosi et al.(eds.), *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter
- Lundvall, B., 1992, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter

< Abstract >

A Study On the Revitalizing Policy for Less-Developed Regions in Korea

Woo, Yoon-Seuk

Key Words : Less-developed region, Regional development programs, Revitalizing program, Balanced national development

Current regional development programs for less-developed regions have shortcomings, such as overlapped investment, arbitrary budget sharing, top-down process, etc. and also, are not enough to provoke voluntary driving force for development due to individual execution by different central government departments. As one of solutions to solve these problems, Presidential Committee on Balanced National Development has launched Revitalizing Program with Ministry of Government Administration and Home Affairs to provoke internal development ability and selected 70 local governments as Revitalizing Region. This paper tries to examine background of this program focusing on problems of current regional development programs, and suggest desirable support and driving procedure for this program.