

살기좋은 지역만들기의 실천성 제고방안

- 소도읍 육성사업 추진경험을 중심으로 -

김정연 · 윤갑식(충남발전연구원)

1. 서론

살기좋은 지역만들기 정책은 참여정부가 출범한 이후 추진하여 왔던 양적 발전에 초점을 둔 혁신정책¹⁾, 균형정책²⁾, 산업정책³⁾, 공간정책⁴⁾에 더하여, 공간의 질과 삶의 질을 개선하는 질적 발전정책을 병행·추진함으로써 균형발전정책의 완결성을 높여 선진국가의 면모를 구비할 필요성에 대한 인식으로부터 출발하였다.

삶의 질을 중시하는 ‘살기좋은 지역사회’에는 우수한 인재와 세계적 기업이 몰려 고부가가치형 창의적 일자리 창출이 가능해짐에 따라, 결과적으로 ‘경제적으로 강력한 지역사회’를 형성하게 되기 때문에, 도시와 농어촌의 삶의 질 수준을 업그레이드하기 위해서는 균형발전 개념의 확대와 체계화가 필요했던 것이다.

이러한 살기좋은 지역만들기 정책의 추진은 지난 15년 동안 시민단체와 기초자치단체, 그리고 지역사회 수준에서 논의되고 실천되었던 마을만들기를 중앙정부의 의욕적인 국책사업의 하나로 추진하면서 지금까지와는 전혀 다른 차원과 실천양상이 전개되기 시작하고 있고 있으며, 주민주도, 주민참여, 내발성, 아래로부터(bottom up), 지역성, 지역사회의 재구조화와 새로운 이웃관계의 구축을 통한 공동체의 부활 등이 매우 중요한 요소가 되고 있다(이용연, 2006).

현재 정부는 살기좋은 지역만들기의 성공적 추진을 위하여 자치단체와 주민 주도의 창의적인 지역만들기 계획을 공모, 우수 계획으로 선정된 자치단체에 대하여 중앙정부의 다양한 지원으로 성공사례를 창출·확산코자 하고 있다. 또한 사업추진에 필요한 행정, 재정, 제도적 지원방안을 마련하기 위한 범정부적 조직을 운영하고 있다. 이와 같은 살기좋은 지역만들기 정책의 성공적 추진을 위한 일련의 노력이 실효성을 확보하기 위해서는 계획수립 과정과 방법, 이해당사자들의 참여방식, 추진체계와 과정, 심의방식, 행정의 역할과 지원방식 등 여러 측면에서 과거와는 다른 접근방식이 요구된다. 특히 이 정책의 지속적인 실천성을 확보하는 것은 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 본 논문은 살기좋은 지역만들기 정책과 매우 유사한 사업내용과 추진방식을 지니고 있는 소도읍육성사업정책의 추진경험을 살펴보고, 이를 통해 살기좋은 지역만들기 정책의 실천성 제고방안을 제시하고자 한다.

1) 지역혁신체계 구축, 지역 연구개발투자 확대, 지방대학 혁신역량 강화 등

2) 신활력사업, 지역특화발전특구제도 등

3) 지역전략산업 육성, 혁신클러스터 육성, 지연산업 육성 등

4) 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등

2. 살기좋은 지역만들기 정책의 개요

1) 추진배경과 목적

우리나라는 1960년대 이래의 급격한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 질적(質的) 발전보다는 양적(量的) 발전을 추구한 결과, 도시와 농촌 모두 여러 유형의 부작용이 나타나고 있다. 즉, 도시는 무질서한 도시공간구조와 획일화된 도시환경, 심각한 교통·주택문제 등의 문제점을 안고 있다. 반면, 농촌지역은 지속적인 인구감소와 극심한 고령화문제로 인해 생활에 필요한 시설 및 서비스 공급에 있어 필수적인 최소인구를 확보하지 못해 농촌정주의 질이 떨어지고 지역경제 쇠퇴가 가속화되어 도농간 격차가 커지고 있는 실정이다.

국토공간의 극심한 불균형을 극복하기 위해 참여정부는 국토 재편성과 지역의 경제발전을 강조하는 국가균형발전 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 수도권 일극 중심의 국토를 다극분산형 국토구조로 재편하기 위해 행정중심복합도시를 건설하고 공공기관 이전을 위한 혁신도시를 만들어 가고 있다. 그리고 기업하기 좋은 기업도시를 개발하고 낙후지역을 신활력지역으로 변화시키는 시책을 추진하고 있다.

그러나 이러한 시책과 더불어 지식기반사회, 창조형 경제, 세계화 시대를 맞이하여 우리의 일상생활이 영위되는 지역사회가 높은 수준의 공간의 질과 삶의 질을 확보하지 않으면 새로운 도약이 불가능하다. 이로 인해 다극분산형 국토구조로의 전환을 통해 지역사회의 경제적 기반을 강화하되, 여기서 한 걸음 더 나아가 지역사회의 공간의 질과 삶의 질을 제고하는 질적 발전을 추구하는 것이 시대적 과제이다(성경룡, 2006).

이러한 시대적 과제에 부응하여 도입된 정책이 바로 살기좋은 지역만들기 정책이다. 살기좋은 지역이란 지역주민이나 잠재적 주민들에게 고품격의 교육·의료·환경·주택 등을 제공하여 정주수요를 높이고, 주민이 참여하는 지역공동체를 함양하여 경제와 문화가 조화된 지역을 의미한다. 그러므로 살기좋은 지역만들기는 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 ‘아름답고, 쾌적하고, 특색있는’ 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이다.⁵⁾ 다시 말해서 살기좋은 지역만들기는 주민과 지역사회 스스로의 노력으로 공간의 질(quality of space)을 제고함으로써 주민의 삶의 질(quality of life)을 높이며 이를 통해 우수한 인재와 좋은 기업들을 유치함으로써 지역발전의 선순환 구조를 유발하기 위해 추진하는 정책이다.⁶⁾

5) 이 점에서 정부가 제시하고 있는 살기좋은 지역의 기본개념은 최근에 선진경제가 지식과 정보기술을 기반으로 혁신주도형 또는 창조형경제로 급속히 전환되고 있는 것은 창조적 계급(creative class)과 창조도시(creative city)에 근거를 두고 있는 것 같다(이재하, 2006).

6) 여기서 공간의 질이란 특정공간이나 장소가 지니고 있는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하는 것으로서 산, 숲, 하천과 같은 자연적 환경과 도로, 건축물, 광장, 랜드마크와 같은 인공적 환경이 질을 모두 포함하는 개념이다. 한편, 삶의 질이란 특정공간이나 장소에 살고 있는 사람

2) 살기좋은 지역만들기의 비전과 실천과제

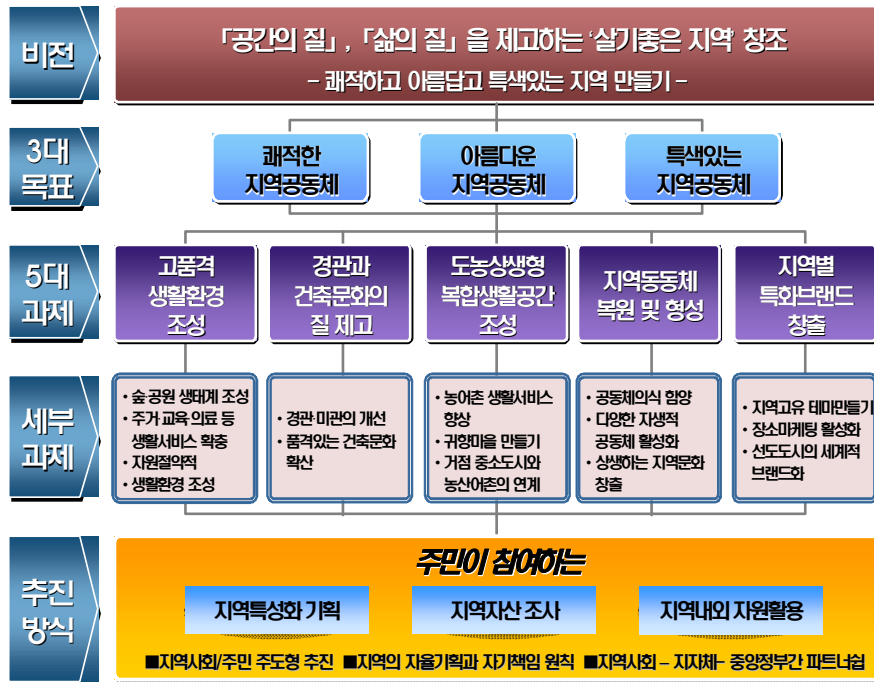
살기좋은 지역만들기 정책은 ‘공간의 질과 삶의 질을 제고하는 살기좋은 지역 창조’라는 비전하에 ‘쾌적한 지역공동체’, ‘아름다운 지역공동체’, ‘특색있는 지역공동체’ 건설을 3대 목표로 설정하였다.

그리고 이러한 비전과 목표를 실현하기 위해 5대 과제를 제시하였다. 첫 번째 과제는 고품격 생활환경 조성이다. 이는 숲, 공원, 생태하천 등을 조성하는 것과 함께 주거, 교육, 의료, 복지 등의 생활서비스 제공기반을 확충함으로써 지역의 생활환경 전반을 고품격화하자는 것이다. 두 번째 과제는 경관과 건축문화의 질 제고이다. 이는 아름답고 개성있는 도시경관과 미관을 조성할 뿐만 아니라 품격있는 건축문화를 확산시켜 풍요로운 문화여건을 조성하자는 것이다. 세 번째 과제는 도농상생형 복합생활공간 조성이다. 이 과제는 농어촌 지역에 양질의 생활서비스를 제공하고 도시민의 여가 및 노후생활에 대비하여 새로운 주거공간을 조성하며 농어촌지역과 거점 중소도시의 연계성을 제고하는 것이다. 네 번째 과제는 지역공동체 복원과 형성이다. 주민들이 어울려 사는 마을 만들기에 함께 참여함으로써 지역공동체 의식을 함양하고 다양한 자생적 공동체를 활성화하며 지역공동체의 상생문화와 통합성을 높이자는 것이다. 다섯 번째 과제는 지역별 특화브랜드 창출이다. 이는 지역 고유의 테마를 만들고 이에 대한 적극적인 장소마케팅을 통해 지역의 차별적인 특화브랜드를 창출해 특색있는 지역으로 만들자는 것이다. 사업추진은 지역의 자율기획과 자기책임 원칙하에 지역사회와 주민이 주도하고 지역사회-지자체-중앙정부의 파트너십을 강조하고 있다.

추진방식에 있어서 정부는 살기좋은 지역만들기사업을 중앙정부·자치단체·지역사회간 역할분담과 협력적 파트너십을 토대로 추진할 것을 명시하고 있다. 중앙정부는 지원자로서 지역의 사업추진을 제도적·행정적으로 지원하고, 부처간 정책조정 및 협력체계를 구축하도록 한다. 반면에 자치단체는 지역의 여건에 맞는 사업을 주민참여를 통해 기획·추진하면서 지역사회활동을 지원하는 역할을 담당토록 한다. 지역사회와 주민은 주도적으로 지역생활의 개선사항을 공론·토론하여 사업의 기획과 추진에 적극적으로 참여한다.

살기좋은 지역만들기는 자율기획과 자기책임의 원칙에 따라 지역이 주도적으로 추진하는 것을 기본방향으로 삼고 있으나 실질적으로는 사업의 초기단계에서 불가피하게 중앙정부가 기획을 주도하고 있다(한표환, 2007). 균형위의 조정하에 각 중앙부처가 기획·관리·지원의 업무를 분담하고, 시범사업도 지역특성에 따라 몇가지로 세분화하여 건교부, 농림부, 문광부가 각각 해당지역에 대해 시범사업을 계획하도록 되어 있다.

들의 생활만족도를 의미하는 것으로 주거, 의료, 교육, 문화 등 기본생활서비스의 제공수준과 상태에 의해 결정되는 개념이다(성경륜, 2006).



[그림 1] 살기 좋은 지역만들기의 기본체계

3) 살기좋은 지역 기본모델과 우수계획 선정

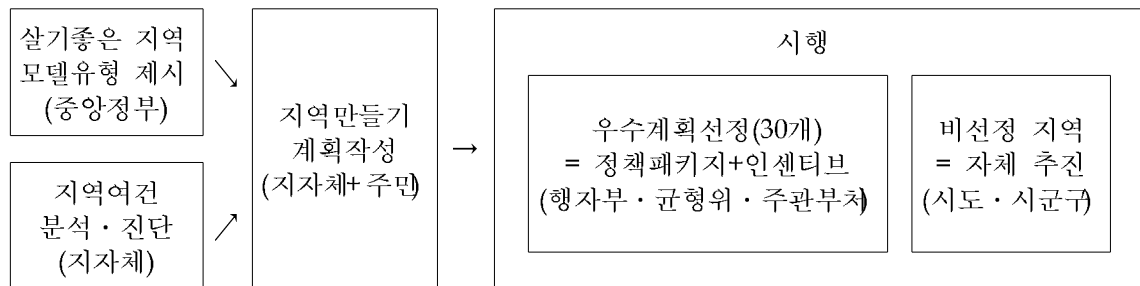
행정자치부는 자치단체가 개성있고 특색있는 지역만들기를 추진하는데 참조할 수 있도록 지역만들기 테마별로 다양한 모델유형을 개발하였는데, 초기에는 보편성과 지역의 수요가 높은 9대 기본모델을 우선 개발하여 관계부처 및 지자체에 제시하였다. 자치단체에서는 9대 기본모델과 기본모델별 특화형 예시를 참고하여 지역의 잠재력과 발전방향에 부합하는 지역만들기 계획을 수립하였다.

<표 1> 살기좋은 지역만들기 기본모델

기본모델	주요 내용	특화형 예시
산업형	· 지역소재 산업 지원을 통한 마을조성·발전	· 향토산업형, 외부기업유치형 등
교육형	· 교육특화를 통한 커뮤니티 강화	· 학교교육형, 평생학습형 등
정보형	· 지역에 풍부한 정보인프라 구축	· 정보화마을형, U-village형 등
생태형	· 양질의 환경 및 생태를 자원으로 활용	· 수변공간형, 녹색교통형 등
전통형	· 고유한 전통과 역사를 보존하고 활용	· 전통마을형, 전통시장형 등
문화형	· 문화예술 진흥을 통한 지역의 특화발전	· 문화예술지향형, 문화산업창출형 등
관광형	· 관광자원 개발을 통한 주민복리 증진	· 스포츠형, 가족리조트형 등
건강형	· 건강시설 및 문화조성을 통한 지역재창조	· 건강장수형, 휴양형
가족형	· 보육, 요양, 돌봄 등을 중심으로 한 여건조성	· 돌봄네트워크형 등

자료: 행정자치부(2006)

자치단체에서는 모델유형을 참조하고 지역여건의 분석·진단 결과를 토대로 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 계획을 수립하고, 정부에서는 자치단체의 사업계획을 심사, 평가하여 살기좋은 지역만들기 우수계획을 선정하면, 우수계획으로 선정된 자치단체에 대해서는 중앙부처의 관련 정책을 패키지로 지원하고 별도의 재정적 인센티브를 부여한다.



[그림 2] 살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 틀

4) 정책 추진동향

2005년 하반기에 들어 균형위는 살기좋은 지역만들기를 정책과제로 선정하여 검토하기 시작하여 ‘주민참여형 도시만들기’의 개념과 추진과제, 추진체계 등에 대한 종합보고서를 마련하였다. 2005년 말에는 사업추진과 관련하여 건교부에서 추진해 오던 ‘살고싶은 도시만들기’ 추진과제와 농특위에서 추진하는 ‘농어촌복합생활공간 조성방안’, 균형위에서 추진되던 ‘전원지역 및 중소도시 연계 지원방안’ 등을 ‘살기좋은 지역만들기’로 통합하여 추진키로 한 것이다. 이후 2006년 3월에는 상기 관련 정책이 일원화된 ‘살고싶은 국토공간 만들기 기본구상’이 발표되었고, 상반기에 걸쳐 정부 각 부처의 유사사업과 신규사업을 재편성한 100대 실천 세부과제가 정리되었다. 이와 함께 각 부처별로 정책 공론화과정이 진행되면서 5월 균형위의 3주년 기념 심포지움 등 각종 토론회가 이어지게 된다. 지방선거가 끝난 후 본격적인 추진단계에 돌입하면서 정책기획과 총괄기능을 담당하는 균형위와 별도로 집행적 차원에서 통합적 지원조정업무를 행자부가 담당해 나가게 된다(박홍순, 2006).

2006년 11월에는 「살기좋은 지역만들기 2007년도 공모사업 추진 공동지침」을 만들어 범 부처적으로 추진되고 있는 살기좋은 지역만들기 사업이 체계적으로 관리될 수 있도록 균형위와 공모부처가 공모사업을 통합관리하되, 부처간 역할을 분담하여 추진키로 하였다. 살고싶은 도시(건설교통부), 살기좋은 농촌(농림부), 가고싶은 섬(문화관광부), 살기좋은 어촌(해양수산부)을 주관 부처별로 부담하여 추진하고, 행정자치부는 지역 우수계획을 지원하기로 한 것이다.

<표 2> 2007년도 부처별 공모사업 현황

주관부처	주요내용	비고
농 립 부	살기좋은 농촌 만들기 시범사업 - 전원마을 55개소 등	기 선정
해 수 부	휴양바다마을 2개소	
건 교 부	살고싶은 도시 만들기 시범사업 - 시범도시(5개), 시범마을(16~32개)	향후 선정
농 립 부	살기좋은 농촌 만들기(농촌마을종합개발사업)	
문 화 부	가고싶은 섬 시범사업(3개소 내외)	
산 자 부	산업단지 환경정비 시범사업(1개)	
행 자 부	지자체 우수계획 선정 및 지원(30개)	

살기좋은 지역 만들기 정책의 주관 부처의 하나인 행정자치부는 2006년 10월 2일에 '살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 계획'을 확정·발표하였다. 우수계획 선정은 행자부가 살기좋은 지역 모델(9가지)을 먼저 지자체에 제시하고, 지자체는 관할지역의 여건을 분석하여 선정한 최적의 지역(마을)을 대상으로 제시된 모델을 창의적으로 발전시켜 계획을 수립하고 12월 초에 행자부에 제출하였으며, 지난 2월 1일 국가지정 시범지역 30개, 도지정 시범지역 17개를 최종 확정하여 발표하였다. 국가지정 시범지역으로 지정된 30개 지역에 대해서는 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하고, 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급하며, 재정부 등 관계부처와 협의를 거쳐 「살기좋은 지역특구」로 지정할 계획이다. 도지정 시범사업으로 지정된 17개 지역에 대해서는 먼저 해당지역으로부터 지역발전에 장애가 되는 각종 규제나 제도 등을 접수하여 행자부에서 원스톱으로 해소해 주고, 도가 주관하여 균특회계, 일반회계 내에서 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하며, 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하고 행자부가 성과를 평가하여 특별교부세를 인센티브로 추가 제공할 계획이다.

3. 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책

1) 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책의 비교

살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책을 정책목표, 사업대상 지역, 사업대상 영역, 사업 추진체계 및 사업방식 등의 측면에서 비교해 보면 다음과 같다.

□ 정책목표

앞서 살펴본 바와 같이 살기좋은 지역만들기는 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하여 쾌적하고 아름답고 특색있는 지역공동체 건설을 정책목표로 설정하고 있다. 한편 소도읍 육성사업은 읍지역을 경제·사회·문화적 거점기능을 갖춘 중추 소도시로 육성하고 특성화·전문화를 통해 지역의 경쟁력을 제고하며 도·농간 균형발전의 중심축으로 육성한다는 정책목표로 설정하고 있다. 살기좋은 지역만들기의 경우, 공간의 질과 삶의 질 향상을 명시적으로 강조하고 있는 반면, 소도읍 육성정책은 소도읍의 경쟁력 강화라는 공간적 측면을 강조하고 있다. 하지만 소도읍 육성정책 역시 공간의 경쟁력 제고를 바탕으로 지역주민의 삶의 질 향상을 추구하기 때문에 두 정책의 정책목표는 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

□ 대상지역

살기좋은 지역만들기는 시·군·구별로 사업의 효율성, 투자재원의 확보 가능성, 자치단체의 재정력, 주민의 수요 등을 종합적으로 고려하여 여건이 부합되는 1개 마을, 소수의 인접한 마을, 또는 읍·면·동 수준 등에서 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 이에 반해 소도읍 육성정책에서는 사업대상지역은 지방 소도읍육성지원법에 의해 지정된 읍지역 전체가 공간적 범위가 된다. 물론 소도읍 육성사업의 구체적인 사업내용이 마을 단위에서 이루어지지만 이러한 사업이 읍지역 전체의 공간적 맥락에 의해서 결정·추진된다는 측면에서 두 사업의 공간적 범위는 서로 다르다고 할 수 있다. 즉, 소도읍 육성사업의 공간적 범위가 살기좋은 지역만들기보다 더 광범위하다고 할 수 있다.

□ 사업대상 영역

2006년 10월에 발표한 살기좋은 지역만들기 우수계획 선정계획에 의하면, 해당 자치단체는 지역여건과 장점 등을 고려하여 9대 기본모델 중에서 1개 모델을 자율적으로 선택하거나 기본모델에 포함하기 어려운 독창적인 테마의 경우 기타형으로 수립이 가능하다. 소도읍 육성사업은 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민 생활 환경의 개선 및 복지증진, 문화 및 관광육성 4대 부문을 사업의 주요내용으로 구분하되 해당 소도읍의 특성에 따라 새로운 분야를 추가하거나 일부 분야만 수립할 수 있도록 하고 있다. 사업의 주요내용을 살펴보면, 소도읍육성사업의 경우 해당

지역 발전에 필요한 하드웨어 확충사업이 주류를 이루고 있다. 물론 최근에는 각종 주민교육 등 프로그램 중심의 소프트웨어 사업이 보완되기는 하였지만 여전히 물리적 측면이 강한 편이다. 이에 반해 살기 좋은 지역만들기의 경우 물리적 환경개선과 함께 인력양성, 교육환경 개선 등 다양한 프로그램 도입·운영을 강조하고 있다.

□ 추진체계 및 추진방식

살기좋은 지역만들기는 개별 자치단체에서 지역여건의 분석·진단 결과를 바탕으로 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 계획을 수립하여 시·도를 경유해 행자부에 제출하면 우수계획 선정위원회에서 서면심사 및 현지실사·브리핑의 평가를 통해 최종적으로 선정한다. 선정된 자치단체는 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하고 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급한다.

소도읍 육성사업은 개별 자치단체가 지역의 발전잠재력을 테마로 하는 소도읍육성종합계획을 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 수립하여 시·도 심사를 통해 행자부에 제출하면 행자부에서는 소도읍정책심의회를 최종적인 심사를 통해 육성대상 지역을 선정한다. 선정된 지자체는 행정자치부와 개별 시·도 및 시·군이 육성협약을 체결하고 이를 근거로 4년간 국비 100억원을 지원받는 체계로 추진된다. 그러므로 두 사업 모두 주민의 자발적인 참여를 강조하고, 선택과 집중전략과 상향식 공모제를 도입·운영한다는 측면에서 사업추진체계와 추진방식이 유사하다고 할 수 있다.

□ 종합

지금까지 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성사업을 비교해 본 결과, 두 시책은 정책목표, 사업추진 방식, 사업추진 체계 등 여러 가지 측면에서 매우 유사한 사업이라고 할 수 있다. 살기좋은 지역만들기가 주민주도형, 삶의 질 중시, 소프트웨어 중심이라는데 있어 소도읍 육성사업과 차이가 있지만 결국 지향하는 목표는 매우 유사하다고 할 수 있다. 그러므로 먼저 추진되고 있는 소도읍 육성사업의 성과와 문제점을 살펴보는 것은 살기좋은 지역만들기 사업의 효율적 추진을 위해 매우 유익하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 소도읍사업의 추진경험을 토대로 살기좋은 지역만들기의 바람직한 추진방향을 제시하고자 한다.

<표 3> 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책의 비교

구분	살기좋은 지역만들기	소도읍 육성정책
정책목표	· 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하여 쾌적하고, 아름답고, 특색있는 지역공동체 건설	· 읍지역을 경제·사회·문화적 거점 기능을 갖춘 중추 소도시로 육성하고, 특성화·전문화를 통해 지역경쟁력을 제고하며, 노동간 균형발전의 중심축으로 육성
사업대상 지역	· 1개 마을, 소수의 인접마을 또는 읍·면·동 수준 등에서 자치단체가 자율적으로 결정	· 지방소도읍육성지원법에 의해 지정된 읍지역 전체
사업대상 영역	· 지역여건과 장점 등을 고려하여 9대 기본모델 중에서 1개 모델을 자율적으로 선택 · 소프트웨어 중심의 사업내용	· 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민생활 환경의 개선 및 복지증진, 문화 및 관광육성 4대 부문 · 하드웨어 중심의 사업내용
추진체계 및 사업방식	· 상향식 공모제 및 선택과 집중전략 도입·운영 · 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 사업계획 수립 · 서면심사 및 현지실사·브리핑을 통해 지원대상 지역 선정 · 3년간 평균 20억원의 사업비 지원	· 상향식 공모제 및 선택과 집중전략 도입·운영 · 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 사업계획 수립 · 서면심사 및 브리핑을 통해 지원대상 지역 선정 · 4년간 100억원의 사업비 지원

2) 소도읍 육성사업의 성과와 한계

소도읍 육성사업은 2003년 14개의 소도읍을 육성대상으로 선정한 이후 2006년까지 총 70개의 소도읍을 선정·추진하고 있다. 소도읍 육성사업은 상향식 공모제, 선택과 집중, 육성협약제도 등 기존의 지역개발사업과 차별화된 방식을 도입함으로써 사업의 성과가 우수한 것으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 소도읍 사업의 추진방식은 농림부를 비롯한 타 기관의 새로운 정책 도입시 벤치마킹의 대상이 되기도 하였다. 한편, 2005년 12월에는 소도읍 사업의 성과와 추진실적을 점검하기 위해 행정자치부에서는 2003년에 선정된 14개 지역에 대해 평가를 실시하였다. 그 결과, 전체 93개 사업중 설계중 13(14%), 보상중 10(11%), 시공중 40(43%), 완료 30(%)로 나타나 전체적인 추진실적은 양호한 편이다. 또한 사업초기에는 전체적으로 예산집행 실적이 저조했으나 평가 당시에는 전체 사업비 2,721억원 중 2,009억원이 집행되어 73.8%의 집행률을 보이고 있었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 소도읍 육성사업은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

<표 4> 2003년 선정 소도읍의 사업 추진실적

읍별	사업계획	실시설계중	보상협의중	시공중	완료
계	93	13	10	40	30
강화읍	4	1	-	2	1
평창읍	10	-	2	3	5
영동읍	3	-	-	2	1
금산읍	8	2	-	4	2
홍성읍	5	-	-	3	2
진안읍	3	-	1	1	1
화순읍	6	3	1	2	-
해남읍	9	-	-	5	4
장흥읍	14	4	1	4	5
함평읍	12	1	1	5	5
영덕읍	4	-	1	3	-
봉화읍	5	-	1	1	3
가야읍	6	-	2	3	1
합천읍	4	2	-	2	-

자료: 행정자치부(2006)

□ 정책의 문제점

소도읍 육성정책의 문제점으로서 먼저 소도읍 육성정책 관련 통합추진체제가 미흡함을 들 수 있다. 소도읍 육성사업의 내용이 산업, 관광, 지역개발 등 다양한 측면을 포함하고 있기 때문에 사업의 효율적인 추진을 위해서는 중앙부처의 통합적인 지원체계가 필요하나 이에 대한 지원이 부족한 실정이다. 둘째, 사업추진에 필요한 예산확보의 불확실성으로 사업의 안정적 추진이 어려운 실정이다. 이는 동 정책이 지속되면서 선정된 소도읍의 수가 증가함에 따라 필요한 예산이 2003년 150억, 2004년 300억, 2005년 437억원 등으로 확대되는 것에 기인하는 것이라 할 수 있다. 이러한 문제점으로 인해 소도읍의 선정계획이 정해지지 못해 자치단체의 혼선을 야기하고 있는 실정이다. 셋째, 제안서 선정방식의 한계이다. 실제로 육성대상 지역 선정은 제안서만을 평가하고 있어 사업계획의 적합성·실현성 판단에 한계가 있는 것이 사실이다. 넷째, 육성대상으로 선정된 지역에 대한 사후관리가 미흡하다. 실제로 계획수립과정에는 전문기관·전문가가 개입하고 있으나, 사업을 추진하는 과정에는 전문가의 모니터링 및 자문활동이 저조한 실정이다. 사실 소도읍 육성정책이 좋은 계획을 선정하는 것이 목적이 아니라 이것이 잘 추진되어 지역의 실질적인 발전에 기여하는 것이 목적이려면, 사업추진과정에 대한 지속적인 모니터링과 자문의 중요성은 한층 더 크다고 할 수 있다.

□ 계획수립과정의 문제점

계획수립 과정에서는 추진기획단의 형식적인 운영문제를 들 수 있다. 추진기획단이 대부분 공무원 위주로 구성되어 지역주민 및 전문가의 참여가 미흡하고 계획수립과정에 실질적인 협의·심의 기능이 미흡한 편이다. 또한 형식적인 주민참여 문제를 들 수 있다. 소도읍 육성사업은 상향식 공모제를 통한 경쟁의 원리로 인해 계획서의 결과로 평가받고 있기 때문에 계획수립과정에 주민참여가 상대적으로 소홀하게 이루어진 것이 사실이다. 또한 주민설명, 공청회를 주민참여의 전부로 인식하여 계획수립 과정의 참여를 통한 학습 및 역량강화 과정이 매우 부족한 실정이다.

□ 계획서의 문제점

계획서의 문제점으로는 우선 평가기준 충족을 위한 외형 포장형 계획이 많다는 점을 들 수 있다. 이는 경쟁을 통한 사업선정과정에서 우선 선정되고 보자는 인식으로 인한 것이라 할 수 있다. 둘째, 물리적 시설 중심의 사업계획이 대부분을 차지하여 소프트사업 및 마케팅계획 등 프로그램은 부족한 편이다. 하지만 지속적인 지역발전을 위해서는 물리적인 시설을 효율적으로 활용할 뿐만 아니라 지역발전을 고민하는 역량있는 인적자원 육성이 필요하다고 할 수 있다. 셋째, 형식적인 재원확보 계획과 관리운영계획 문제를 들 수 있다.

□ 추진과정의 문제점

2003년도 선정된 소도읍에 대한 평가결과로 다음과 같은 문제점이 나타났다. 먼저 소도읍 육성 전담팀의 형식적 구성·운영이다. 소도읍 주관부서를 중심으로 한 부서별 업무협조 수준의 전담팀 구성·운영으로 사업간 연계·조정기능을 발휘하지 못하고 개별사업으로 산발적으로 추진하고 있는 실정이다. 또한 도로건설의 경우 건설과, 건축물은 건축과, 시장활성화는 지역경제과 등으로 개별사업을 부서별로 분리하여 추진하고 있어 사업의 시너지 효과가 미흡한 실정이다.⁷⁾ 둘째, 주민 협의기간 지연 및 민자유치 실적 저조 등으로 사업기간내 마무리 여부가 불투명한 실정이다. 토지보상협의 지연, 문화재 지표조사 등 협의기간이 장기간 소요되고 민간투자자 내부사정으로 투자실적이 저조하여 계획기간내 사업 마무리가 불투명한 실정이다. 셋째, 사업추진과정에 주민참여가 미흡한 편이다. 대부분의 사업이 시군 주도의 사업 추진으로 지역주민의 역할이 상대적으로 미약한 실정이다.

7) 이에 반해, 영동군의 경우 소도읍과를 설치하여 육성사업을 적극적으로 추진한 경우도 있다.

4. 살기좋은 지역만들기 실천성 제고방안

1) 지역특성을 고려한 실현 가능한 계획 수립

살기좋은 지역만들기의 실천성을 제고하기 위해서는 실현 가능한 계획을 수립하는 것이 가장 중요하다. 실현 가능한 계획을 수립하기 위해서는 계획수립을 위한 접근방법을 개선할 필요가 있다. 우선, 외형적인 포장 중심의 계획보다는 지역특성에 부합하는 계획내용을 중심으로 사업계획을 수립해야 한다.

소도읍 육성사업과 마찬가지로 살기좋은 지역만들기도 상향식 공모제를 도입하고 있어 다른 지역과의 경쟁이 불가피하다. 이로 인해 사업의 실현 가능성 보다 사업 선정 자체를 더욱 중요하게 생각해 외형적인 포장 중심의 사업계획을 수립할 가능성이 높다. 또한, 이러한 방식에서는 계획수립 단계부터 지역이 원하는 진정한 의미의 상향적 계획수립이라기보다는 중앙이 원하는 개발모델과 평가기준과 같은 정책방향에 맞춰가는 계획으로 변질될 가능성도 있다(이재하, 2006).

하지만 본 사업이 지향하는 목적이 주민의 실질적인 삶의 질을 향상시키는 것임을 고려한다면, 거창한 사업계획보다는 소박할지라도 지역주민의 삶의 질 향상에 필요한 사업계획을 수립해야 한다. 이와 함께 각 지역이 자율적으로 주민이 원하는 계획을 수립하고, 정부는 단지 계획의 집행과정에 필요한 행·재정 지원을 중심으로 하는 전형적인 상향적 추진방식으로서의 정책전환이 뒷받침되어야 한다.

또한, 계획수립시 우수한 선진사례를 단순히 모방하기 보다는 지역실정에 맞게 재해석하여 적용할 필요가 있다. 우수사례의 결과만을 벤치마킹(benchmarking)하여 단순히 이식하기보다는 그러한 결과가 도출되기까지 참여 주체들의 역할, 추진과정의 문제점과 해결과정 등 전체적인 메커니즘을 이해하고 이를 지역 실정에 맞게 적용할 필요가 있다.

2) 주민참여와 파트너십 기반의 계획수립

사업의 선정결과를 중시하기보다는 적극적인 주민참여와 파트너십에 기반하여 계획을 수립하는 계획수립 과정을 중시하는 인식의 전환이 필요하다. 물론 행정기관이 중심이 되어 사업계획을 수립하는 것보다 다양한 주체들이 계획수립 과정에 참여할 경우 합의형성 과정에 많은 시간이 소요될 것이다. 하지만 이러한 과정을 거치지 않을 경우 소도읍 육성사업의 추진경험에서 나타나듯이 사업추진 과정에서 어려움에 직면하게 된다. 실제로 소도읍 육성사업의 경우 보상문제를 포함한 지역주민과의 협의과정에 기인하는 사업지연이 큰 문제점 중의 하나로 지적되고 있다. 이는 계획수립 과정과 사업추진 과정에서 주민의 동의를 얻지 않고서는 사업추진이 어렵다는 점을 단적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다.

따라서 살기좋은 지역만들기의 실천성을 제고하기 위해서는 이미 수립된 계획에 대한 주민설명회, 공청회에 단순히 참여하여 의견을 개진하는 소극적인 형태의 주민참여를 지양하고 계획수립 과정에 지역주민이 적극적으로 참여할 수 있는 유인책을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 사업추진과정에서도 주민·행정·전문가·시민단체 등 지역의 각 주체들이 파트너십을 바탕으로 함께 참여하는 것이 필요하다.

3) 효율적인 추진체계 구성·운영

살기좋은 지역만들기를 효율적으로 추진하기 위해서는 사업을 총괄적으로 추진할 수 있는 전담팀을 구성·운영하는 것이 필요하다. 살기좋은 지역만들기는 지금까지 추진된 지역개발사업과 달리 주민주도형으로 추진하는 것을 강조하고 있다. 하지만 우리나라 대부분의 농촌지역의 경우, 심각한 노령화·부녀화로 인해 사업을 주도적으로 추진할 수 있는 역량 있는 주체가 매우 부족한 실정이다. 이처럼 민간 주체의 혁신역량이 성숙되지 못한 관계로 일정 수준 지방정부가 지역개발을 주도하는 역할을 수행할 수밖에 없는 상황이다.

소도읍 사업의 추진경험을 살펴보면, 대부분의 시·군에서 형식적인 사업 추진팀을 구성·운영하고 있어 사업간 연계·조정을 통한 시너지 효과를 창출하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 살기좋은 지역만들기의 성공적 추진을 위해서는 전담팀을 부단체장 직속기관으로 설치·운영할 필요가 있다. 여기서 중요한 사항은 전담팀에서 일방적으로 사업을 추진하기 보다는 사업계획 수립과정과 마찬가지로 주민·행정·전문가·시민단체가 파트너십을 구축하여 사업을 추진해야 한다.

4) 주민의 역량강화 및 조직화

살기좋은 지역만들기 정책의 가장 큰 특징은 지방이 중심이 되어 주민의 삶의 질 향상을 위해 지역주민이 주도적으로 사업을 추진하는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 과거의 경험을 토대로 볼 때 추진계획이 구체화되면 될 수록 초기의 계획수립 과정에서 중시되었던 주민주도의 원칙이 약화되는 반면 추진단계에 들어서면 행정의 역할이 강화되는 경향이 있다. 특히 살기좋은 지역만들기의 주요 과제와 내용이 기존의 중앙부처 사업을 망라한 계획으로 현재 중점적으로 추진하고 있는 타부처의 사업이나 지역 현안사업에 살기좋은 지역만들기를 덧붙이는 형태로 되고, 결국 행정 주도의 계획수립으로 귀결될 우려가 있다.(박홍순, 114-115)

따라서 지역주민이 주도적으로 계획을 수립하고 사업을 추진하기 위해서는 이를 감당할 수 있는 주민의 역량강화와 주민조직화가 선행되어야 한다. 주민의 역량 제고를 위해서는 모든 주민들이 “우리 마을은 우리의 손으로”라는 자치의식을 확립하는 것이 요구된다. 그러므로 지역의 모든 교육자원을 활용하여 주민들이 지역에 대한 관심과 애착을 갖도록 하는 주민교육과 리더 및 리더십 개발·양성 등 다양한

교육·훈련 프로그램을 개발·운영해야 한다. 또한 지역의 자생조직이나 주민 자치위원회 등 기존 조직을 활성화함으로써 주민조직화를 강화해야 한다.

5) 사업의 안정적·지속적 추진 기반 마련

마지막으로 살기좋은 지역만들기 사업의 안정적·지속적 추진을 위한 기반을 마련하는 것이 요구된다. 실제로 법적인 기반을 가지고 추진되고 있는 소도읍 육성사업의 경우에도 안정적인 추진에 어려움을 겪고 있는 것을 볼 때, 현재 법적인 기반이 없는 살기좋은 지역만들기의 안정적 추진이 쉽지는 않을 것으로 예상된다.

따라서 현재 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기가 일회성의 이벤트에 그치지 않고 지속성을 확보하기 위해서는 사업추진의 주체와 재정확보 방안, 추진주체, 조직 등에 관한 구체적 지원근거와 수단을 법제화하는 것이 필요하다. 또한 사업 추진일정을 미리 공개함으로써 해당 자치단체가 충분한 시간을 가지고 준비할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

하지만 금번 선정계획의 경우, 2006년 10월에 발표되고 불과 2개월 후에 선정작업이 이루어짐에 따라 해당 자치단체에서는 본 사업에 대한 충분히 이해하지도 못하고 계획을 수립해야만 했다. 이로 인해 계획수립 과정에 지역주민의 역량 배가, 주민교육, 추진조직체 구성, 파트너십과 네트워크 형성 등이 제대로 이루어지지 못함으로써 본 사업이 지향하는 목표를 충분히 반영하기 어렵게 되었다. 따라서 향후에는 사업 추진일정을 미리 공개하여 지역 스스로 고민하고 준비할 수 있는 시간적 여유를 제공하여 보다 폭 넓은 사업참여를 유도하는 것이 필요하다.

5. 결론

1960년대 이후 양적 발전 위주의 급격한 산업화와 도시화과정에서 발생한 다양한 문제점에 대한 인식으로, 지역사회의 공간의 질과 주민의 삶의 질을 제고하는 질적 발전에 대한 관심이 증가하면서 '살기좋은 지역만들기'가 강조되고 있다. 더구나 지난 2월 1일 정부에서는 살기좋은 지역만들기 우수계획을 선정·발표하면서 본 정책의 본격적인 출발이 시작되었다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 살기좋은 지역만들기 정책과 사업내용 및 추진방식에서 유사한 특성을 지닌 소도읍육성사업 정책의 추진경험을 살펴봄으로써 정책의 실천성 제고방안을 모색하고자 하였다.

살기좋은 지역만들기는 지방이 중심이 되어 주민참여를 바탕으로 한 지역공동체 활성화와 주민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 본 정책의 성공적 추진을 위해서는 우선적으로 적극적인 주민참여와 지역내 다양한 주체들간의 파트너십을 기반으로 지역특성을 고려한 실현 가능한 계획이 수립되어야 한다. 아울러 수립된 계획의 효율적 추진을 위한 실효성있는 추진체계를 구성·운

영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 살기좋은 지역만들기의 안정적·지속적 추진을 위해서는 제도적 기반을 확보하고 무엇보다도 결과가 아닌 '과정중시'의 지원정책과 추진주체의 역량 강화가 선행되어야 한다. 이상과 같은 방향으로 살기좋은 지역만들기가 추진됨으로써 동 정책의 실천성을 확보함과 동시에 기존의 지역개발사업과 차별화된 새로운 모델로 정착·발전되기를 기대한다.

참고문헌

- 김정연·윤갑식, “소도읍 육성사업의 추진실태와 개선과제”, 소도읍육성사업 워크숍, 행정자치부, 2006. 5, pp.29-48.
- 박홍순, “살기좋은 지역만들기와 주민참여”, 「살기좋은 지역만들기를 위한 평가와 발전방향」, 2006. 11, pp.109-127.
- 성경룡, “살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제”, 「살기좋은 지역만들기」, 국가균형발전위원회 : 제이플러스에드, 2006, pp.17-39.
- 이재하, “살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선방향”, ‘살기좋은 지역만들기 정책의 방향과 과제’ 학술심포지엄, 한국지역지리학회, 2006. 11, pp.3-12.
- 이용현, “마을 만들기 운동의 성과와 과제”, 「살기좋은 지역만들기를 위한 평가와 발전방향」, 2006. 11, pp.10-38.
- 한표환, “살기좋은 지역만들기의 총괄소개”, 「지방행정」, 56(639), 2007. 1, pp.16-25.
- 행정자치부, 「살기좋은 지역만들기 자치단체 우수계획 선정 추진계획」, 2006. 11.
- 행정자치부, 「소도읍육성사업 현지점검 평가결과」, 2006.