

신활력 사업계획의 효율적 수립방안

한상욱 (충남발전연구원 책임연구원)

I. 서론

기존의 낙후지역개발은 사업추진 부처가 다각화되어있고, 개발사업간에 중복성이 있어서 사업추진의 효율성과 효과성을 얻기 어렵다는 지적하에 기존의 낙후지역개발방식을 대폭 수정하여 중앙에서는 신활력사업을 추진하고 있다. 신활력사업의 정책적 방향은 지역혁신체계를 구축하여 중기 사업계획과 단위사업계획을 수립하고, 사업 내용면에서도 기존의 SOC 건설이나 생활정주환경 개선에서 탈피하여 지역혁신역량강화를 위한 프로그램을 개발하고 지원하는데 중점을 두고 있다. 이러한 신활력 사업에 대한 논의는 대상지역의 지리적 범위, 사업내용의 수준과 범위, 재원규모, 주무부처, 심사와 평가 등에 대한 이견들이 있지만, 왜 신활력사업이 필요한가에 대한 큰 틀에서는 대부분이 공감하고 있다.

이러한 정책 결정과 더불어 신활력사업을 추진코자, 지난 10월에 사업추진 지침이 하달되었지만, 신활력사업의 총론적인 사항만을 지침에 담았을 뿐 사업추진에 대한 구체적인 내용이 결여되어 있다.

지침에 의거하여 05년 1월까지 중기 및 시행계획을 시·도지사를 경유하여 균형위 및 행자부장관에게 제출하여야 하는 해당 지방자치단체에서는 계획수립을 어떻게 해야하는지를 계획수립 접근방식과 방법론에 대해서 고민이 많은 상태이다.

지방차원에서는 신활력사업에 대한 계획 수립 기간 등 시간적으로 촉박한 상황이지만, 이미 확정된 사업추진방안에 대한 비판보다는 지방의 역동적 자립화를 위해서 지방에서는 각고의 노력을 경주하여야 하는 상황이다. 또한, 지방에서는 지역혁신체계 구축의 경험이 부족하고, 개별 단위사업추진과 같은 관행의 한계를 뛰어넘어 종합적이고 복합적인 사업계획을 수립하여야 한다는 숙제를 안고 있다. 특히, 기존의 SOC 등 하드 인프라계획이 아닌 지역혁신체계를 기반으로한 Software와 Brain Ware 위주의 사업계획 수립이라는 면에 있어서, 해당 지방자치단체는 계획수립에 있어서 난관에 봉착하고 있다.

이상과 같이, 새로운 신활력사업 추진의 초기단계에서 중앙정부는 효과적인 정책수단의 개발이 필요하고, 지방정부는 좋은 계획을 수립하여 효과적으로 추진할 수

있는 역량의 배가가 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

따라서, 본 고에서는 신활력 사업계획 수립 실무에서 필요한 사항들을 중심으로 논의코자 한다. 먼저, 이 글의 목적은 신활력 지역으로 지정된 해당 지방자치단체가 신활력 사업계획을 수립함에 있어서 ① 계획과정(Planning Process), ② 계획 방법(Method, Technique)에 대한 필자들의 경험과 생각을 제시하여 이해를 돕고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 우선 신활력사업의 유형을 지역개발형, (농촌)지역사회개발형, 단위사업형으로 구분하고, 각각의 유형별로 사업의 특성 및 적용대상을 규명하였으며, 계획과정별 주요 내용, 계획항목별 작성방법을 제시코자 한다.

Ⅱ. 신활력사업의 주요 내용 검토

1. 신활력사업의 요건

신활력사업은 가급적 낙후지역 개발과 차별성이 있는 신규사업으로 하여야 하지만, 기존사업이 부가가치를 높이는 효과가 큰 경우 신규 사업과 연계하여 추진이 가능하다. 이 경우 사업간의 효율적 연계방안·사업내용 차별화 방안·중복투자방지 방안 등을 강구해야 한다. 아울러 신활력사업은 S/W 개발 중심으로 하고 H/W 사업은 필요한 경우 제한적으로 인정하여야 한다. 또한, 신활력지역으로 지정되는 낙후성기준과 합리적으로 연관되어야 하며, 사업추진에 따라 낙후도의 개선이 이루어져야 함

<표 1> 신활력사업과 기존 낙후사업과의 차이점

가	-RIS() + - 가 + () 가	- 가 () - 가
	-RIS(, NGO, , . . ,) -	- +
	-	-SOC , .
	- 70 .	-
	- .	- 가
	-	-
가	- 가	- 가

2. 신활력사업의 추진방향과 체계

1) 추진방향

(1) 지역혁신체계 및 지역혁신협의회를 통해 계획 수립

신활력사업은 기존의 중앙정부에 의존하는 수동적인 발전이 아니라, 지속적으로 발전할 수 있는 내적 혁신역량 강화를 표방하고 있다. 이를 위해서는 지자체 공무원과 지역 교육자, 주민은 물론 출향인사와 외부 전문가 등이 함께 참여하는 개방형 네트워크를 구축하여야 한다. 産學협력이 강조되는 통상적 RIS와 달리 지자체, 주민, 외부 지역개발전문가 등의 역할이 중요하며, 지역발전을 위한 상호 토론 및 학습과 벤치마킹 등을 통해 혁신을 창출, 지역의 개성 있는 발전, 자긍심 및 자신감 회복 등에 역점을 두어야 한다.

농산어촌형 지역혁신체계 구축 지원은 개방형 네트워크 구축지원, 주민학습 프로그램 운영, 지역리더양성 등에 대해 지원하게 되는 바, 개방형 네트워크 구축의 주요내용은 기초지자체의 「포럼활동」 지원, 인근대학, 관광공사 등의 지원, 지역혁신 특성화 시범사업 등이다. 주민학습프로그램은 농어업인 교육훈련, 농업인 영농기술 교육, 농어업인 정보화 교육 등이며, 지역리더 양성은 지역혁신리더 교육 및 워크숍 개최, 지역 전문가의 지역개발 전문교육 과정 이수지원, 전문직 은퇴자 활용, 전문 경력인사 초빙활용지원사업 등이다.

(2) 지역내외의 연구기관과 협의, 자문 및 컨설팅 의뢰

신활력사업 계획을 수립하기 위해서는 지역혁신협의회의 자구노력 이외에 지역 내·외부의 전문 연구기관의 도움을 받는 것이 바람직하다. 지역혁신협의회 내지 지자체 주도로만 계획이 수립될 경우, 자의적인 시각에서 사업계획이 수립될 우려가 있기 때문이다.

사업계획은 지역 스스로가 수립하되, 전문 연구기관의 자문과 컨설팅을 거쳐 보다 객관적이고 종합적인 중기사업계획을 수립하자는 취지이다. 지역내의 연구기관과 학회, 대학 등의 도움을 받기 어려운 경우 전국단위의 연구기관과 학회로부터 자문과 컨설팅을 의뢰할 수 있다.

(3) 지역특성을 감안한 자주적·창조적 계획의 수립

사업계획은 무엇보다 지역의 특성과 강점을 살리는 자주적 계획이 되어야 한다. 지역 스스로가 자신의 경쟁력을 찾아내고 이를 극대화하여 내생적 발전을 도모한다는 면에서 기존의 낙후지역 계획과 가장 큰 차이를 보인다. 신활력 사업계획은 무엇보다 먼저 지역의 장점과 취약점 그리고 경쟁력을 파악하기 위한 전반적이고 구체적인 현황분석부터 이루어져야 하며, 개성있고 창의적인 계획이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 다른 지역에서 이미 추진하고 있는 사업을 모방해서는 성공하기 어려우며, 가급적 다른 지역에서 추진하지 않은 독창적이고 개성있는 사업을 계획해야 한다.

(4) 기존 개발사업들과의 연계 추진

신활력사업이 시행 첫해부터 기존의 모든 낙후지역개발 사업과 통합되는 것은 아니다. 따라서, 기존의 낙후지역개발사업과 신활력사업과의 연계가 중요한 행정기술로 부각할 것이다. 즉, 독창적인 신활력사업과 기존의 낙후지역 개발사업과의 연계 그리고 소프트웨어 중심의 신활력사업과 하드웨어중심의 기존 개발사업간의 적절한 연계 조화가 필요하다.

2) 추진체계

(1) 분산 추진된 사업을 종합적으로 체계화

군형위(기획단장)와 관계부처(행자, 문광, 농림, 산자, 환경, 건교, 해수, 예산처 등 담당국장) 공동으로 「공동추진단」을 구성하고 정례회의 개최하는 「공동추진단」을 단기적으로는 구성·운영한다.

공동추진단에서는 부처별 사업내용에 대한 정보를 공유하고, 공동기획, 조정을 통하여 사업간 연계방안 협의를 협의하며, 사업의 통합 및 전문화 등 중장기적 제도개선 방안 논의한다.

지방에서는 지자체와 「지역혁신협의회」가 공동으로 사업의 기획·조정 추진한다. 광역지자체에서는 지역혁신5개년계획에 따라 시도와 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정하고, 기초지자체 : 시군단위의 「지역혁신협의회」를 구성하고 시군과 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정한다.

중장기적으로는 부처내 낙후지역 사업을 단일화하여 관련 법령 및 지침 등의 통합적 관리방안 마련한다. 그 내용으로는 부처의 전문성을 고려하여 사업내용 특화하고, 부처간 역할분담 체계 마련하며, 부처별로 특화된 사업(메뉴)을 지자체가 선택하여 시행토록 한다.

장기적으로는 개별법에 근거하고 있는 각종 낙후지역 관련사업의 통일적 체계화한다.

(2) 포괄적 자율권을 집행하는 특별재정지원 시행

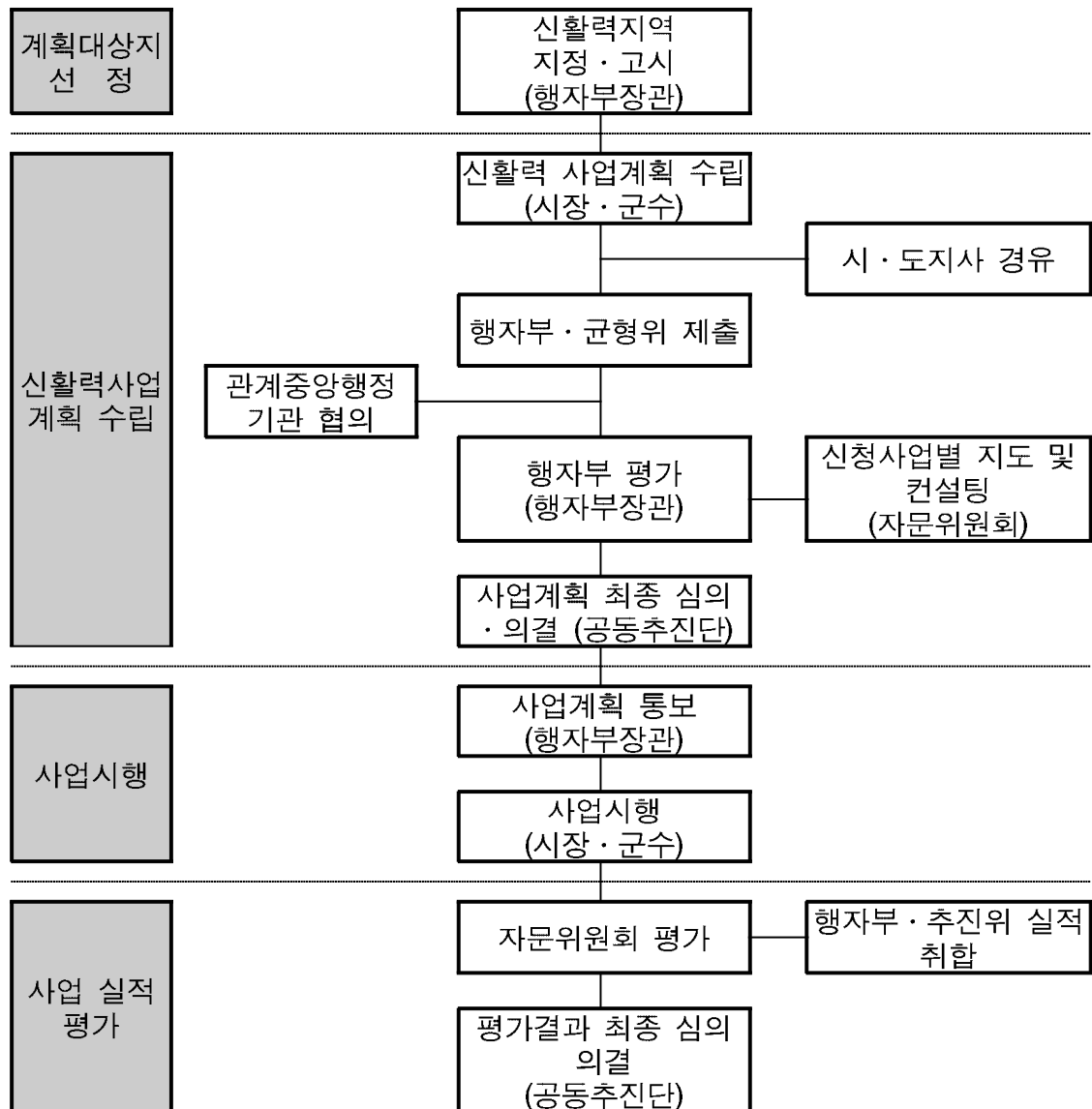
매년 2천억원 규모의 재원을 확보하여 선정된 시·군에 지원하고, 낙후도를 감안하여 차등지원 하는 방안 검토한다. 낙후지역의 국고보조 사업에 대해 차등보조율을 적용하여 지자체의 재정력 보완(자주재원 확충효과)하고, 확충되는 자주재원은「지역혁신체계」를 구축하고, 「중장기지역발전계획」을 수립한 후 계획에 따라 사용토록 유도한다. 지원된 예산의 사용내역과 효과에 대해서는 국가균형발전위원회에서 평가 후 예산편성 및 제도개선 등에 반영토록 한다. 농·산·어촌 지역혁신체계 구축을 위해 필요한 예산은 별도로 신규지원(지역혁신계정)

3. 신활력사업 추진절차 및 지침의 주요내용

1) 신활력사업 추진절차

신활력사업 추진절차는 [그림 2]에서 제시한 대로 사업계획수립 → 사업계획의 평가 및 수정·보완→사업시행→사업실적 평가 순으로 이루어짐

[그림 2] 신활력사업의 추진절차



2) 사업추진 지침의 주요내용

(1) 사업계획의 수립

신활력 지자체는 지역혁신협의회를 구성하고 중기 계획 및 연차별 사업계획을 수립하여 제출하게 되는데, 이때 지역혁신협의회를 구성하고 사업전체의 종합기획 역할을 담당하게 한다. 지역혁신협의회는 지역주민·학계·관련 전문가·지역혁신포럼 등의 의견 수렴토록 하고 있다.

균형위 및 관련 중앙행정기관, 신활력지자체에서 필요시 사업계획 수립과 관련 행정적·전문적 자문을 할 수 있도록 하고 있다.

3년단위 중기 신활력사업계획에서는 다음과 같은 사항을 포함하여야 하는 바, 그 내용으로는 첫째, 해당 자치단체의 인구·산업현황 등 지역사회 경제지표와 대·내외적 여건변화에 관한 사항, 둘째, 기존에 추진되고 있는 국고보조 낙후사업의 추진현황 및 평가, 셋째, 예산지원을 받고자 하는 신활력사업의 내용, 필요성, 효과, 예산규모, 연차별 투자계획 및 투자우선 순위에 관한 사항, 넷째, 기타 효율적인 사업추진을 위해 필요한 사항 등을 기재토록 하고 있다.

또한, 적정한 당해연도 신활력사업의 선정, 사업별 구체적 추진계획, 필요성 및 기대효과, 투자우선순위 및 예산집행계획 등이 포함된 중기계획의 구체적 실천을 위한 연차별 시행계획 수립하여야 한다.

(2) 사업계획의 자문·평가 및 수정·보완

사업계획의 자문·평가에 있어서는 별도의 자문위원회를 구성하여 수정·보완 컨설팅 실시토록 하고 있으며, 자문위원회는 민간전문가·시도지역혁신협의회 위원 관계부처 과장급 공무원 등 30~40인 내외의 위원으로 구성된다. 위원장은 민간위원중에서 호선하고, 간사는 행자부 지역경제 과장으로 하고 있다.

자문위원회의 업무는 신활력 사업계획에 대한 자문·평가 및 수정·보완 사항, 신활력사업의 구체성, 계획기간내 실현가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 투자 우선순위의 적정성, 파급 효과 및 기대효과, 기존 국고보조 낙후사업과의 중복여부, 연접 시·군과의 사업연계 가능성, 연차별 및 종합 평가결과, 분야별로 분과위원회를 구성하여 사업계획에 대해 자문·평가 할 수 있고, 구체적인 수정·보완을 위해 필요한 경우 관계 전문가를 별도로 초빙하여 신활력지자체에 대한 전문컨설팅을 실시토록 하고 있으며, 필요한 경우 신활력지자체를 방문하여 현장실사 할 수 있으며 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하고 있다.

(3) 사업실적의 평가

사업별로 연차별평가 및 종합평가를 실시하여 원활한 사업추진을 위한 Feed-back과 컨설팅을 지속적으로 추진코자 하고 있다.

연차별로는 신활력지자체는 매년도말 지원금 사용내역과 사업계획의 추진 실적을 시·도지사를 경유하여 균형위와 행자부장관에게 제출하여 하며, 행자부장관은 연차별 추진실적을 취합, 균형위 및 관계 부처와 협의한 후 자문위원회에 평가를

의뢰토록 하고 있다.

신활력 지자체는 3년단위 사업이 종료된 때에는 종합추진 실적을 시·도지사 경유, 균형위 및 행자부장관에게 제출하여야 한다. 행자부장관은 종합추진실적을 취합, 균형위 및 관계부처와 협의한 후 자문위원회에 평가를 의뢰하고, 자문위원회는 신활력사업별로 (A : 투자확대 필요, B : 전년수준 유지, C : 투자축소 필요) 아래와 같이 종합평가 실시한다.

4. 현행 정책내용 평가

첫째, 지역혁신협의회 설치·운영의 유연적 대응 필요하다. 참여정부의 지역혁신체계를 낙후지역에도 접목시키려는 의도에서 신활력사업에서도 지역혁신협회의 설치를 요구하고 있지만, 신활력지역으로 선정된 대부분의 지방자치단체는 지역혁신협회의 설치 자체에 어려움을 겪을 것이다. 따라서, 기초지방자치단체는 지역혁신협회의 설치를 시도하되, 설치 및 운영상의 어려움이 있을 경우에는 지방의 현실에 적합하게 운영하여 한다. 원활한 사업추진을 위해 이해관계자(Stake holder)·실무전문가로 구성된 실무차원의 자문그룹을 구성하도록 하며, 계획수립시 발생하는 현안문제·전문분야에 대한 맞춤형 자문을 시행하여야 할 것이다.

둘째, 추진체계 및 추진절차상 중앙·광역자치단체·기초자치단체의 역할 모호하다. 신활력사업의 추진절차는 중앙의 입장만을 고려하여 다단계를 거치도록 하였기에, 지방정부에서는 사업추진을 균형위에서 집행하는 것인지 행자부에서 집행하는 것인지에 대한 혼선을 빚을 것으로 예상된다. 신활력 사업계획의 수립부터 평가·자문·수정 및 보완에 이르기까지 중앙 주도하의 일방적인 추진으로 인하여 기초지방자치단체에서는 자율성과 창의성을 창출하기가 어려운 상황이 도래할 것이다. 광역자치단체는 중앙과 기초지방자치단체를 연결하는 행정상의 창구 역할만을 수행할 뿐이므로 광역자치단체의 역할에 대한 기능적 보강이 필요하다. 중국에는 신활력사업의 근본 취지인 상향식 계획이 아닌 중앙의 기준에 지방정부가 따라가는 하향식 계획이 될 가능성이 농후하다.

셋째, 사업추진 지침·계획수립 과정·계획방법의 모호하다. 신활력 사업계획과 수립과 관련된 지침상의 내용은 지역혁신협회의 구성, 주민 및 전문가의 의견수렴을 거치도록 하고 있고, 계획수립을 어떻게 해야하는지에 대한 내용은 4개 항목(지역경제지표에 관련된 현황분석, 국고보조 낙후사업의 추진현황 및 평가, 계획사업의

내용, 효율적인 사업추진을 위한 사항)에 지나지 않는다. 이러한 계획 수립 지침은 첫째, 지역의 지역성·특수성을 반영할 수 없고, 둘째, 지역의 특수성을 고려한 계획과제의 도출에 어려움이 있으며, 셋째, 지방자치단체가 추구하고자 하는 목표를 정확하게 파악할 수 없으며, 마지막으로, 개별 사업간의 연계체제와 계획서 전체의 통합성 및 완결성 추구에 많은 어려움이 있다. 반면에 자문위원회의 자문 및 평가 내용은 사업의 구체성, 실현가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 우선순위의 적정성, 파급효과 및 기대효과로 일반 지역개발계획의 기본평가요건을 모두 고려토록 하고 있기에 신활력 사업계획을 수립하는 지방자치단체의 입장에서는 지역개발수립과정을 거칠 수밖에 없는 실정이다. 따라서, 신활력 사업계획을 평가하는 기준에 대한 명확한 기준 제시와 이에 맞는 계획수립과정 그리고 계획수립방법을 지침으로 제시하여야 하고, 구체적인 계획수립지침의 제시와 동시에 신활력지역 지정 자치단체를 대상으로 한 교육이 뒤따라야한다.

Ⅲ. 신활력 사업계획 수립방안(제안)

1. 추진체계 구성·운영 및 접근자세

1) 효율적인 추진체계의 구성·운영

□ 지역혁신협의회의/자문위원회 설치

자치단체의 예산·도시계획·인허가 등 업무담당 부서가 참여하는 지역혁신협의회를 설치하고 부단체장이 운영을 총괄(지침)하고, 현실적으로 낙후지역에서는 지역혁신협의회의 설치가 어려우므로, 유연적인 적응체제의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 지역의 현황과 여건을 정확하게 파악하고 있는 이해관계자(Stake holder)와 실무전문가로 구성된 자문위원회를 구성·운영하여야 하며, 각 계획사안별로는 외부 전문가의 자문을 구하는 맞춤형 자문(Tailored Consultancy)을 시행해야 한다.

□ 계획수립팀의 구성·운영

신활력 사업계획을 제대로 수립하려면, 계획과정 전반에 걸친 실무전문가와 이론·아이디어(대학, 연구소), 정확하고 실질적인 물리적 계획(엔지니어링), 타당성 있는 사업화계획(경제·경영 컨설턴트), 객관적이고 정확한 지역정보(자치단체, 정밀한 자료) 등을 모두 소화해낼 수 있는 계획수립팀의 구성이 요구된다. 그러나 이 모든 조건을 충족하는 계획수립팀의 구성이 쉽지 않고, 지방자치단체의 특성에 따라서도 계획수립팀의 성격이 달라져야 한다. 따라서 효율적인 계획수립작업을 위해서는, ① 계획 수립진과 행정은 철저히 공유하고 역할을 분담하는 하나의 팀을 이루어 전 과정을 함께 해야 하고, ② 계획수립팀 자체적으로 해결하기 어려운 문제에 대해서는 적시에 지역 내외의 경험자·전문가의 도움을 받아야 한다. ③ 전체적인 일정계획을 수립·공개하고 한발 앞서서 상황을 이끌어가야 한다. 그래야 특정인·특정집단의 영향력을 배제하고 체계적으로 계획과정을 진행할 수 있다. ④ 계획수립 과정에서 지역의 인재를 발굴하고 적극적인 조력자로 만들어가야 한다.

2) 접근자세

(1) 계획에 대한 인식의 전환

계획과정(planning process)을 중시하여야 한다. 또한 적극적인 참여·파트너쉽으로 계획과정에서 충실한 사회학습이 이루어지도록 하여야 한다.

벤치마킹 하되 모방만 하지 말고 창조하여야 하며, 포장하지 말고 실현 가능한 대안을 도출하여야 한다. 마지막으로, 멀리 보면서 천천히 진행하여야 한다.

(2) 기본사업과 전략사업의 조화

신활력 사업계획은 지방자치단체 고유의 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하는 한편, 배후농촌의 안정적 성장을 견인하는 것이어야 한다. 지방자치단체가 존속하기 위한 기초조건 정비는 주민의 civil minimum 유지를 원칙으로 하여 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하는 것이며, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 하는 것이라야 한다. 이와 함께 지역경제의 활성화·재생을 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하는 선택과 집중 전략이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체의 고유의 자산을 활용하거나 창조적인 아이디어를 살려서 테마화, 스타화 하는 것이다. 신활력 사업계획은 개개의 기본사업과 전략사업이 장기비전 또는 계획의 목표와 부합되면서 상호 연계되어 다양한 효과를 발휘할 수 있어야 한다.

(3) 지역에 적합한 사업계획 수립

신활력 사업계획은 지역의 재생을 위한 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것이므로, 선진지역을 충분히 벤치마킹 하되, 단순히 모방하기보다는 창의적이고 파급효과가 큰 사업계획을 수립하여야 한다.

처음부터 비용이 많이 드는 대규모의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트사업을 적극 개발하는 것이 바람직하다. 특히, 예산사업과 연계하여 주민들이 자율적으로 추진하는 비예산사업을 발굴하여 지역사회 스스로 시행하면서 발전시켜 나아가는 것이 중요하다.

(4) 실현 가능한 사업계획 수립

지방자치단체의 현상과 그 이면에 있는 원인·메카니즘에 대한 심층적인 분석을 토대로 하는 비전을 선택함으로써 실행계획과의 정합성을 높이고, 실행계획은 그 우선순위·참여자·비용·재정지원까지 모두 확정된 계획으로서 충분한 실현 가능성을

확보하여야 한다. 또한 시행단계에서의 모니터링과 평가를 통하여 실행계획을 수정·보완함으로써 전체계획의 성취도를 높여야 한다.

(5) 여건변화에 대응한 유연한 접근방식

현재 많은 지방자치단체들이 빈약한 재정여건 하에서 낙후·결핍된 도시기반시설 하나도 제대로 정비하기 어려운 상황이지만, 시대의 변화를 읽으면서 지역이 지닌 장점과 기회요인을 살려 끈기있게 미래를 준비해 나아가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 장기적인 마스터플랜을 마련하는 것도 중요하겠지만, 더욱 중요한 것은 정태적인 마스터플랜이 동태적인 지방자치단체 문제의 본질을 적절히 다룰 수 없으므로 단순·유연하고 적은 비용으로 가능한 대안 개발에 초점을 두어야 한다.

(6) 지역사회 주도과 협력적 개발

이제는 Network 사회로서 강한 네트워크를 가진 사람, 기업, 지역일수록 부자이다. 지방자치단체 내부적으로는 지역사회의 파트너쉽을 확립하고, 외부적으로는 국내외 지방자치단체를 비롯한 다양한 형태의 제휴를 도모하여야 한다. 특히 지역개발에 있어서 가장 중요한 것은 주민이며, 지역의 발전과정이 곧 주민의 에너지를 일깨우는 과정이다.

2. 사업 유형별 사업계획 수립방법

1) 지역개발형

(1) 특성 및 적용대상

낙후지역형에서의 지역계획은 지역수준에서의 특수성, 잠재력 및 주민수요를 고려하면서 해당지역의 문제를 해결하는 계획¹⁾이라고 정의하고 있다. 대개의 경우 지역의 여건변화를 고려한 종합적이고 장기적인 발전계획이며, 전략계획 성격을 지닌다.

이 유형의 특성은 일정한 지역을 대상으로 그 지역주민의 복지향상과 지역발전을 도모하는 것이며, 하향적보다는 상향적, 거시적 보다는 미시적인 개발을 내포하는 중간적인 개발을 의미한다고 볼 수 있다. 기존의 지역계획 중에서 이 유형의 계

1) 돈익창(1985), 소단위 지역개발의 체계구성과 발전모형 형성에 관한 연구, 청주대학교 석사학위논문, p9.

획에는 시·군 개발계획, 소도읍 개발계획, 면 정주권 개발계획, 오지 개발사업 등이 해당된다.

(2) 계획과정별 주요내용

지방자치단체의 장기발전구도하에 3개년을 수립기간으로 하여 목표 및 테마를 설정하고, 개발계획을 선정하여, 그 각각에 대한 기본계획 및 투자계획을 수립하는 것이다.

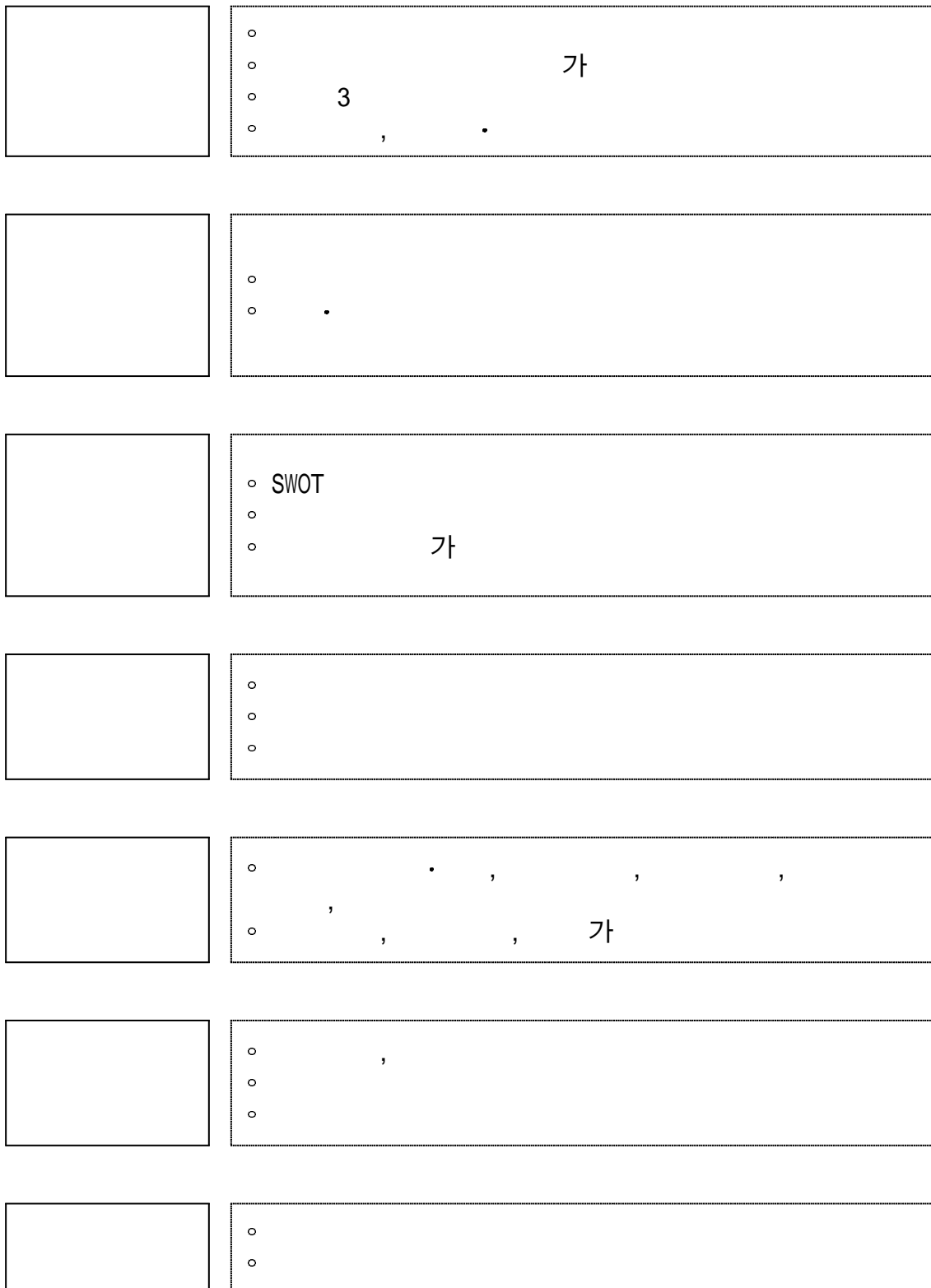
주요 내용은 ①계획의 개요 ②현황 및 개발여건 분석 ③기본구상 ④사업별 기본계획 ⑤집행 및 관리계획 ⑥ 개발효과분석 등으로 이루어진다.

기존의 지역종합계획과 유사하나, 사업추진 여부와 관계없이 다양한 사업계획을 망라하기보다는 계획수립 후 3년 동안의 추진할 핵심사업에 대한 정확한 계획에 초점을 두게 된다. 여기서 제시한 신활력 계획의 주요 내용은 예시이므로 각 지방자치단체의 특성과 실정을 고려하여 융통성있게 작성하여야 할 것이다.

<표 2> 지역개발형 신활력사업의 계획체계

.	-
..	-
	-
	-
	- SWOT
.	-
	-
.	-
	-
.	-
	-

[그림 3] 지역개발형 신활력 사업계획의 작성 과정



2) 지역사회개발형

(1) 계획의 방향 및 주요 내용

지역사회개발형의 개발사업은 선택과 집중의 원리에 바탕을 둔 공모 방식, 주민 참여를 통한 공동사업, 외부전문가의 참여, 마을이라는 한정된 공간 중심 등의 차별성을 갖는다. 지역사회개발형 신활력 사업계획을 수립하기 위한 지역개발 방향은 다음과 같다.²⁾

첫째, 기존의 대규모, 외자유치 방식의 지역개발방식에 대한 인식의 전환 필요하다. 대규모, 외자유치 방식의 지역개발은 환경과 생태계의 파괴, 지역의 전통과 문화를 훼손하고 얼굴없는 개발로 이어진다. 또한 외자가 투자한 만큼 그 수익은 지역에 남기보다 투자한 도시자본이 회수하게 되므로 지역경제에 미치는 실질적인 영향은 그리 크지 않다.

둘째, 지역개발의 목표를 새롭게 정립하여야 한다. 우리나라의 대부분 지역은 농업분야의 수익성 악화로 인적자원이 도시로 이농하였고, 인적자원이 없기 때문에 생산성이 떨어지는 저생산, 저발전의 악순환의 고리에 봉착한다. 또한 인구수가 줄어 지역의 내수기반이 없어 생계를 유지할만한 사업을 유지할 수 없는 상태여서 1차 산업 이외의 산업부문에는 극히 제한된 영역에서 제한된 지역주민들이 참여하고 있고 지역의 산업구조는 외부에 의존하는 기형적 구조로 변하고 있다. 지역개발의 목표를 외부시장(대도시)을 상대로 지역의 관광지와 생산물을 팔아서 경제적 이익을 추구하는 것이 아니라 살기좋은 고장으로 만들어 사람들이 다시 찾아와 살고 인구가 많아져서 서로 기대며 살아가는 공동체를 만드는 것으로 설정해야 한다.

이러한 지역사회개발을 위해서는 다음과 같은 점에서 계획수립에 임하여야 한다.

첫째, 지역 커뮤니티 활성화 및 지역 역량 향상이다. 지역개발사업은 지역의 가치를 지역 주민 스스로 발견하고 이를 더욱 가치있게 만드는 사업임을 지역 주민 스스로 인식하여야 한다. 이를 위해서 지역주민들 스스로 지역의 가치를 찾아내는 다양한 참여통로와 의사소통 구조(지속적이고 체계적인 주민교육, 지역협의회 구성, 외부 전문가의 활용, 인적자원의 유입)가 만들어져야 하며 이를 통해 자원을 개발하고 사업화 할 수 있는 지역역량이 뒷받침되어야 한다.

2) 임경수(2003), 마을가꾸기, 소도읍, 그리고 지역개발, 소도읍 육성사업 정책과 지역활성화 전략에 대한 워크샷, 견고싶은 도시만들기 시민연대, p.31-44. 재정리

둘째, 지역테마에 의한 지역마케팅이다. 지역테마는 이미 지역에 존재하고 개발 중이거나 개발되어있는 자원을 활용해야 하며 이를 기반으로 지역주민의 참여를 이끌어내야 한다. 다른 지역과 동일하거나 비슷한 테마인지 확인하여 홍보, 마케팅에 있어 차별화가 이루어져야 한다. 지역테마는 지역주민 스스로 지역의 가치를 느끼고 자부심을 갖게하며, 지역마케팅은 외부의 자극을 지역으로 끌어들여 지역주민에게 지역개발에 대한 동기부여를 하게 한다.

셋째, 지역 산업구조의 유기적인 혁신이다. 지역주민이 사용한 돈이 외부로 유출되지 않고 지역에서 순환하여야 한다. 일개사업의 효과가 그 사업에 머무르지 않고 여러 사업으로 혹은 여러 단계로 다른 산업, 사업부문으로 파급될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 산업간, 사업간의 연관분석을 통해 지역내 약화되어 있거나 없는 산업이나 사업부문을 강화하거나 새롭게 만들어야 한다.

넷째, 지역의 공간구조 개선이다. 지역의 공간구조나 공간계획은 지역개발사업의 내용이 담기도록하여 소프트웨어와 하드웨어가 일체가 될 수 있어야한다. 지역거점과 지역을 몇 개의 공간으로 구분한 권역거점의 역할과 기능이 구분되어야 하고 이 거점이 지역의 산재해 있는 자원을 묶어 활용할 수 있도록 균형발전도 고려해야한다.

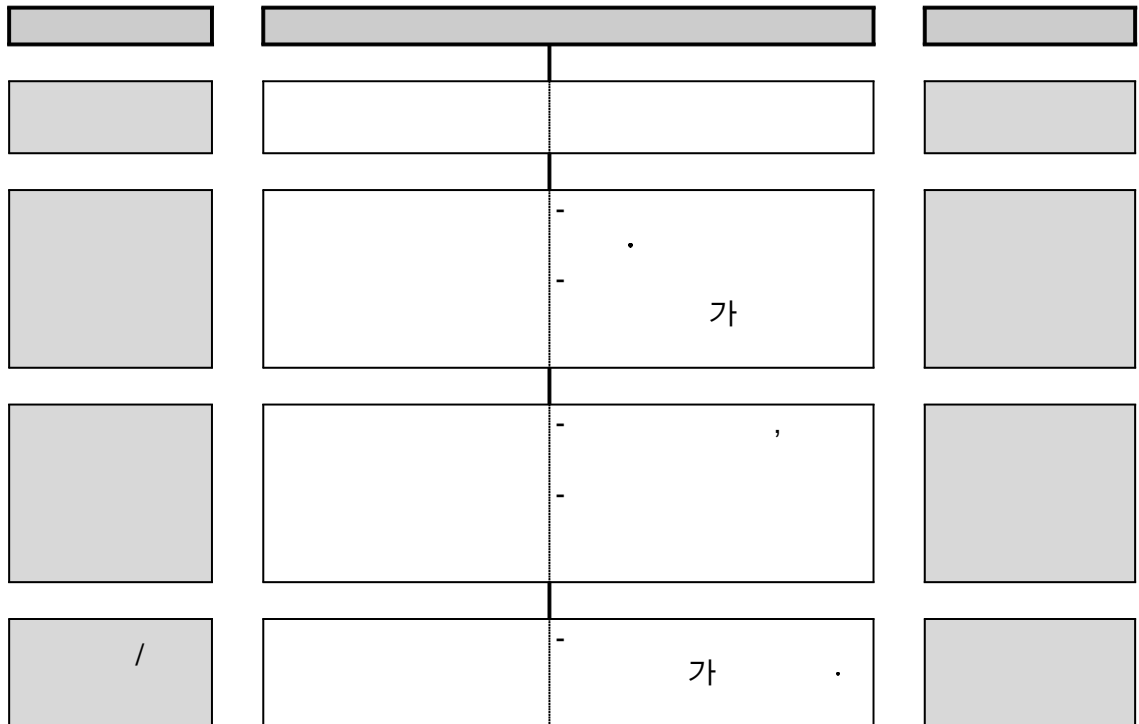
다섯째, 지역 어메니티 보전이다. 농촌이나 산촌의 어메니티 자원이 지역의 자산으로써 어메니티 보전이 장기적인 지역개발에 있어 중요하고 지역경제에도 중요하다는 인식을 지역주민 스스로 갖는 것이 필요하다.

여섯째, 지역 경제활동의 활성화다. 지역개발의 모습은 지역에 다양한 경제활동이 생겨나고 활발하게 운용되어 지역주민들이 그 경제활동을 활용하고 이용하면서 그 속에서 공동체가 만들어지고 삶의 질을 높이는 것이다. 따라서, 신활력사업은 지원을 통해 지역내에 다양한 경제활동이 활성화 될 수 있도록 기본 여건을 조성해야 한다. 지역 경제활동은 가공산업, 그린투어리즘 등 소득창출형 사업도 있겠지만, 교육, 의료, 문화와 같은 기본 인프라형의 지역사업도 함께 고려해야 한다. 이러한 지역 기본 인프라형 사업의 활성화는 지역의 인구를 늘리고, 지역의 인적자원을 흡수하는 방안이므로 적극적으로 모색할 필요가 있다.

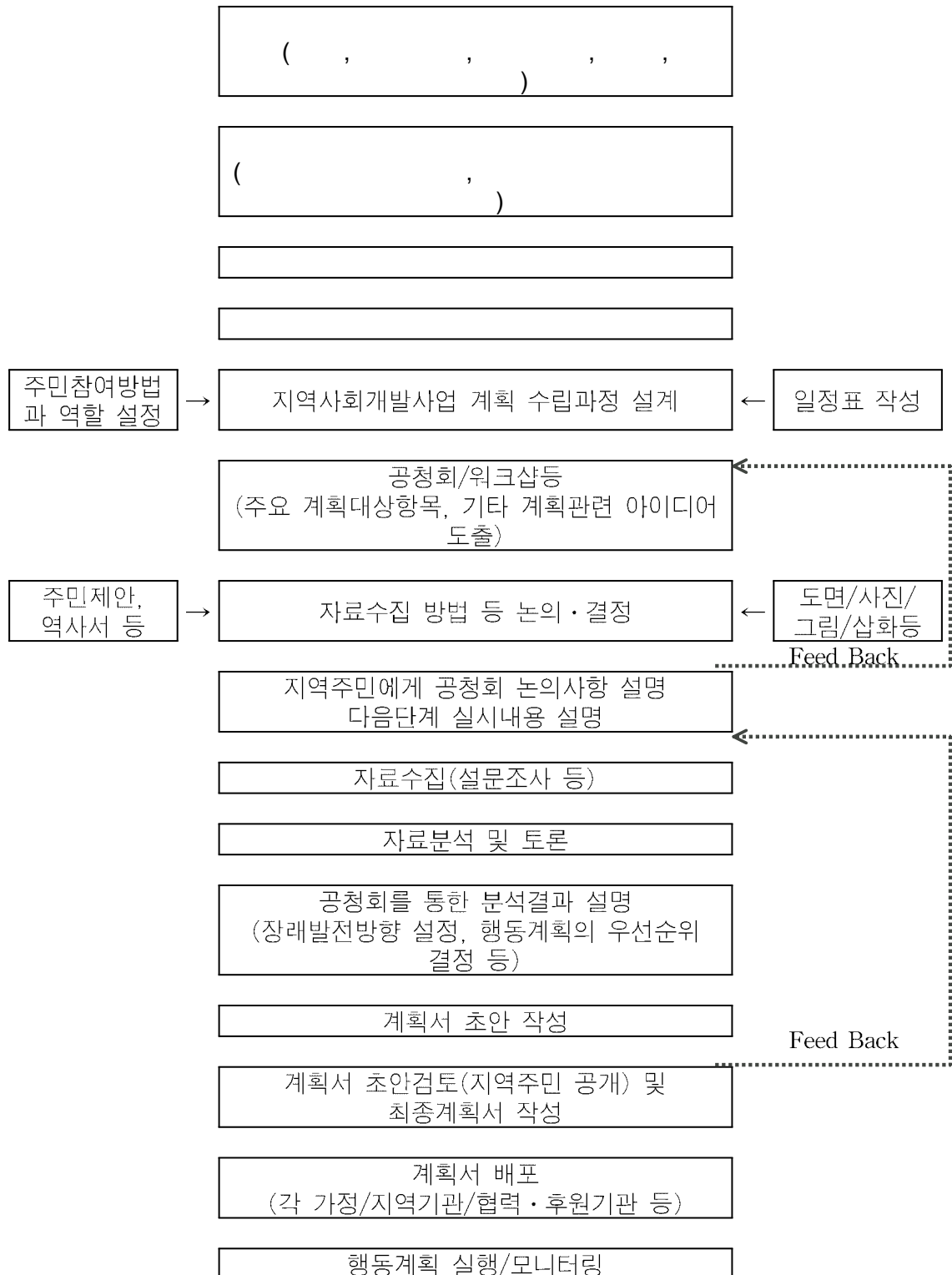
(2) 계획과정별 주요내용

지역사회개발형 신활력사업의 추진체계는 크게 사업계획부문과 주민참여부문으로 크게 나뉜다.

[그림 4] 지역사회개발형 신활력 사업계획의 추진체계



[그림 5] 지역사회개발형 신활력 사업계획의 추진 절차



(3) 계획 항목별 작성방법

작성방법은 지역개발형과 같으며, 단계별 계획을 수립하여야 하는 것이 다르다.

1단계는 지역협력체제 조성 및 농어촌사업 유치단계이다.

가시적 효과가 나도록 하여 주민동참을 유도해야 하므로, 2-3년간을 목표로 한다. 가장 시급한 현안을 사업화 하는 것을 목표로 하고, 마을 주민이 할 수 있고, 반드시 성공할 수 있는 일부부터 시작한다. 시작은 선도 농업인이 중심이 되지만, 서서히 주민 교육·선진지 방문 및 참여를 유도한다. 외부 지원을 유치하여 마을의 각종 생산·관광·복지·주민조직 및 교육기반을 조성한다.

2단계는 지역 공동사업 활성화를 위한 기반조성 단계이다.

외부 자본이 아니라 주민이 경영 마인드를 가지고 계획을 성숙시켜나가는 단계이다. 1단계에서 불가능했던 각종 사업을 실시하고, 사업과정을 진단하고 마을의 발전 비전을 재수립하고 실천한다.

3단계는 지역사회개발의 완성 및 산업이 정착과 인구증가 단계이다. 현재 어린이·청소년이 마을의 중심층이 되는 시기를 대비한 사업계획이다. 지속적인 마을발전을 위한 거시적 틀 완성하는 단계이고, 경제적 대책뿐 아니라 정신적 안정감을 획득하고, 지역문화를 확립한다.

3) 단위사업형

(1) 사업계획서 작성의 요건

사업계획서의 작성요건은 다음의 4가지 요건을 갖추어야 한다.

첫째, 구체성이다. 사업의 아이템과 운영, 인력수급계획, 설비투자계획, 생산계획, 판매계획, 조직운영계획, 자금조달계획, 사업추진일정, 이익계획 등을 빠짐 없이 기술하여야 한다. 구체적이기 위해서는 먼저 기존에 나와 있는 정보를 충분히 수집해서 제시하는 것이 중요하다. (기존 산업의 시장점유율이나 흐름, 선행기술 수준, 자금의 동원능력 등)

둘째, 실현 가능성이다. 사업계획서가 지나치게 교과서적이거나 비현실적이어서는 곤란하며, 일단 사업이 시작되면 사업계획서 대로 운영해도 손색이 없을 정도로 현실에 맞게 설계되어야 한다. 사업계획 작성시 오류를 최소화하기 위해서 전문가와 상의해 수정·보완할 필요하다.

셋째, 차별성이다. 사업계획서는 그들만의 독특한 자원을 활용하여, 첨단기술과 조직력 그리고 불굴의 도전정신이 깃들도록 작성해야 한다. 적은 투자로 많은 수익을 내기 위해서는 다품종 소량생산으로 틈새시장을 공략하는 것이 가장 유리하다.

넷째, 공공성이다. 개인이나 일개 지역단체의 이익만을 추구하는 것이 아니라 공공의 이익을 위한 것임을 입증해야 한다. 뛰어난 아이템과 풍부한 자금을 갖고도 실패하는 사업의 공통점은 대부분 사사로운 개인적 이익에만 집착하거나 독단에 빠지는 경우이다.

(2) 과정별 주요내용

단위사업형의 사업계획은 크게 사업타당성 분석단계와 기본계획 수립단계로 나뉜다.

사업타당성 분석단계는 선정된 사업에 대한 상세한 분석을 행하는 것으로 ①계획사업의 수행능력 ②시장성 및 판매전망 ③기술적 타당성 ④수익성 및 경제성 ⑤성장가능성 등으로 이루어진다.

<표 3> 사업타당성 작성과정

시장성 및 판매전망	가 가
기술적 타당성	가
수익성 및 경제성	가
성장성	가 가

사업계획서 작성 단계는 선정된 사업에 대해서 구체적인 사업계획을 작성하는 단계이다. 사업계획서에 수록해야할 내용은 ①조직 및 인력계획 ②기술현황 및 기술개발계획 ③생산 및 시설계획 ④판매계획 ⑤재무 및 수익계획 ⑥재원 조달 및 운용계획으로 이루어진다.

<표 4> 사업계획서 작성내용

	(, ,) .
	(,)

IV. 결론 및 제언

중앙의 신활력사업 추진체계·추진절차·사업계획서 작성방법에 대한 구체적이고 정확한 지침이 없는 상황에서, 지방의 지역성·특수성·창의성을 감안한 구체적이고 실현가능한 사업계획서를 작성하는 것은 지방자치단체로서는 상당히 어려운 일이다. 더구나, 신활력사업이 Soft Program과 Brain Ware 중심의 사업이므로, SOC 하드 인프라 위주의 사업에 적용되어 있는 지방자치단체로서는 더욱 어려움이 많을 것으로 예상된다.

본 고에서는 신활력 사업계획을 수립함에 있어 중앙의 정책에 대한 평가와 함께 사업유형별 계획과정과 계획방법을 제시하였다.

각 유형별 사업계획은 계획수립 지침 수준까지 제시함으로써, 계획을 수립하여야 하는 지방자치단체에서 유용하게 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 계획 패러다임의 변화에 따라 중앙에서는 내발적계획·상향식계획을 표방하고 있지만 아직까지 우리나라에서는 제대로 된 계획을 수립하고 있지 못하고 있는 실정에서 미약하나마 주민참여형의 지역개발이 이루어질 수 있게 하기 위해 지역사회개발형 신활력 사업 계획 수립방법을 제시하였다. 중앙의 Soft 프로그램과 Brain Ware 계획수립에 대한 구체적인 사업계획서 작성방법으로는 단위사업형의 사업계획을 제시함으로써 지방자치단체 추진하고자 하는 사업의 성격에 맞도록 취사선택하여 수립할 수 있도록 계획과정과 방법을 제시하였다.

계획수립과 관련하여 계획수립과정과 사업 추진상에서 예상되는 문제점과 관련하여 몇가지 측면에서 제언코자 한다.

첫째, 계획수립 과정 중 지역혁신협의회/자문위원단을 구성·운영토록 하였는바, 위의 조직은 행정위주의 그룹이 아님을 명확히 하여야 한다. 지역혁신협의회와 자문위원단을 구성하게 되면 자치단체는 지역교수 위주로 구성을 하게 될 것이며, 지역 인사는 이를 감투로 인식하게 된다. 계획의 원활한 진행을 위해서는 계획전문가가 계획과정을 진두지휘하여야 하며, 일전분야의 교수 또는 전문가가 그 전문분야의 방향 제시를, 행정은 보조적인 역할을 수행하여야 한다. 또한 중앙의 자문위원단을 적극 활용하여야 한다.

둘째, Soft 프로그램 중심의 계획이므로, 2005년 1월까지 제출하는 계획서는 제안서로서 예비계획적인 성격을 갖는다. 특히 수없이 많은 관련기관과의 협의과정을

거쳐야 하는 주민 및 관련단체의 참여부문에 있어서의 사업계획은 본 사업시행과 동시에 진행되어야 한다. 따라서, 2005년 1월까지 제출하는 사업계획의 핵심은 어떤 사업을 어떻게 추진하겠다는 하는 계획에 대한 주민 및 관련단체와의 여건조성이 최우선이다. 이를 위해 주민·관련단체·공무원에 대한 주민참여 교육은 필수라 할 수 있다.

셋째, 사업 추진 중에는 지역혁신 협의회/자문단이 사업추진상의 상담 창구역할을 할 수도 있겠지만 Task/Force Team(이하 T/F)을 사업이 완료되는 시점까지 구성·운용하여야 한다. T/F는 사업추진에 대한 로드맵을 작성하고, 행정과 주민 그리고 지역혁신협의회/자문단의 연결 창구역할을 수행토록 한다. T/F는 전문 분야별 전문가와 용역사, 컨설턴트, 행정 및 주민의 다양한 의견을 수렴토록 하며, 사업 발주에 대비한 프로그램 위주의 Rule을 작성토록 한다.

참고문헌

김정연·한상욱(2003), 소도읍육성계획 수립, 소도읍 육성정책 워크숍, 한국지역개발학회 소도읍·농촌계획위원회

돈익창(1985), 소단위 지역개발의 체계 구성과 발전모형 형성에 관한 연구, 청주대학교 석사학위 논문

모성은(2004), 신활력사업의 추진과제와 발전방향, 한국지역경제학회

임경수(2003), 마을가꾸기, 소도읍 그리고 지역개발, 소도읍 육성사업 정책과 지역활성화 전략에 대한 워크숍, 견고싶은 도시만들기 시민연대

황한철·최수명(2001), 마을개발계획의 주민참여형 의사결정방법, 농촌계획 Vol7 No.2

박주관(2002), 사업타당성 분석&사업계획서 작성, 21세기북스

행정자치부(2002), 소도읍 종합육성계획 수립지침, 행정자치부

행정자치부(2004), 신활력사업 추진지침, 행정자치부

대한지방행정공제회(2004), 신활력지역의 발전방안, 도시문제