

국토정책 *Brief*

제 295 호
2010. 9. 20

해외의 통합적 지역개발 추진시책과 시사점 - 일본, 영국, 미국 사례 -

차미숙(국토연구원 연구위원)

- 지역개발사업이 부처별로 개별 추진됨에 따라 지역 내 조정·연계 미흡과 사업 추진의 효과성 저하 등에 비판이 지속적으로 제기되어 왔음
 - 지역개발사업 추진의 효율성·효과성 제고를 위해 통합적 추진방식(place-based integrated approach)에 대한 필요성 증대
 - 지역개발사업의 통합적 추진은 “다양한 지역개발사업을 지역발전 목표에 부합하도록 같은 방향으로 재배열(rearrangement)하는 일련의 제도적인 대응 노력이나 시스템”을 의미
- 선진국에서는 지역개발사업 추진에 있어 유사·중복 최소화와 지역통합성 증진을 위해 조직, 예산, 평가 등 다양한 제도를 도입·운영하고 있음
 - 일본은 지방분권과 재정개혁 추진의 일환으로 중앙정부 차원의 추진체계를 통합·정비하고, 예산운영방식의 통합화와 포괄주의 예산제도 등을 확대
 - 영국은 중앙정부 기능의 지역화와 분권화를 추진하면서, 중앙정부 정책의 지역 전달체계 종합 정비 및 지역단위 예산운영시스템, 중앙-지방 간 협정체결, 지역단위 업무평가방식 등을 운영
 - 연방정부인 미국도 중앙정부 지역개발사업의 유사·중복지원에 따른 비효율성 해소를 위해 프로그램 목표의 구체화, 성과평가 강화 등 제도 개선
- 해외의 통합적 지역개발 추진시책 및 제도의 운영 경험은, 국내 지역개발사업의 추진과정에서 야기되는 비효율성과 정부지원효과 저조 등의 문제 해결을 위한 제도나 정책수단을 개발하는 데 유용한 시사점을 제공함

1. 지역개발사업의 통합적 추진 필요

■ 지역개발사업의 통합적 추진에 대한 요구 증대

- 현행 지역개발사업은 추진조직의 다기화, 지역 내 사업 간 조정·연계 미흡, 중앙정부 주도의 하향식·중층적인 추진구조, 사업별 예산방식과 부처별 경쟁적 사업추진 양상 등으로 정부지원의 효과를 높이는 데 한계
- 지역개발사업의 통합적 추진은 “다양한 지역개발사업을 지역발전 목표에 부합하도록 같은 방향으로 재배열(rearrangement)하는 일련의 제도적 노력”을 의미하며, 여기서 통합은 협력, 조정·연계 등을 포괄하는 광범위한 개념임

■ 해외 선진국들도 지역개발사업의 부처별 추진에 따른 유사·중복 최소화와 지역개발사업의 통합적 추진효과를 달성하기 위해 조직, 예산, 평가 등에 있어서 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있음

2. 일본의 통합적 지역개발 추진시책

● 일본의 지역개발정책 추진동향

■ 일본의 최근 지역정책 기조와 방향은 지역재생제도에 잘 집약되어 있음

- 지역재생제도는 중앙정부가 지원대상이나 사업목적을 전국 공통의 기준으로 미리 정하지 않고 지방 스스로 지역활성화에 필요한 사업을 계획하고 이를 지원하는 제도
- 지역재생제도의 5대 원칙은 ① 보완성의 원칙, ② 자립의 원칙, ③ 공생의 원칙, ④ 종합성의 원칙, ⑤ 투명성의 원칙이며, 이 중 종합성의 원칙은 각 부처의 종적 관계를 배제하고 지역의 창의에 근거한 계획이나 사업에 대해 통합 지원하는 방식임

● 일본의 통합적 지역개발 추진시책

■ 지역개발시책의 조정과 시책 간 연계

- 중앙부처별 지역개발정책을 총괄 조정하기 위해 내각부를 신설하고, 지역활성화통합본부·통합사무국을 운영 중이며, 부처 간 조정방식은 내각부에 의한 조정(종합조정)과 부처 간 조정(특정사안에 대한 성·청 간 연락회의)을 통해 이루어짐

■ 지역재생제도 도입을 통한 정부지원의 종합화 · 프로그램화

- 지역재생제도의 주요 내용은 첫째, 지역재생계획을 수립 · 인정받은 지역에 대해 지역재생법(2005)에서 정한 세제 특례와 지역재생교부금 지원, 둘째, 부처별 지역활성화시책을 범부처 차원에서 연계시키고 종합화 · 일원화하여 지원의 효율성을 제고
- 핵심시책에는 지역재생계획에 참여하는 민간사업자의 투자에 대한 세제상 특례 제공, 지역재생기반강화교부금 제공, 보조대상시설 전용수속의 일원화 등이 있음

■ 예산제도 개혁에 따른 정책군 제도의 도입 · 운영

- 정책군 제도는 예산개혁조치의 일환으로서, 2004년 예산 편성 시부터 도입한 성 · 청간의 유사사업을 연계하여 예산을 배정하는 부처 횡단면적인 조정제도임
- 정책군 제도는 긍정적으로 평가되고 있으나, 해당사업이 대부분 5년 이상의 중장기사업이고 여러 시책이 연계되어 있어 사업의 성과를 검증하는 데 곤란한 단점이 지적

■ 통합보조금 제도 운영과 사업평가 · 관리방식 효율화

- 사업 간 통합을 위해 통합보조금과 부처 간 횡단적 통합교부금(지역재생기반강화교부금 등)제도가 확대 운영
- 사전평가, 재평가, 사후평가 결과를 일괄 정리하는 사업평가지도(map)를 도입하여, 역할이 종료된 사업의 폐지, 비용감축, 공사기간 관리 등 사업관리를 효율화

● 일본 사례의 특성과 시사점

■ 지방의 자율성 확대를 위해 지방분권과 재정개혁 추진 노력

- 지역재생계획 등을 통해 내각관방이 정한 지침에 따라 지방의 재량권 확대와 성과주의 도입이 확산되는 추세
- 지역재생계획을 통한 지역재생기반강화교부금 운용이나 부처 내 사업에 대한 통합보조금 제도 운용은 지역개발사업의 통합 및 성과 제고에 기여

■ 중앙정부의 지역정책 추진을 통합 · 조정하는 추진체계 정비

- 부처 간 칸막이가 여전한 중앙정부 부처 간 지역정책의 조정 · 연계 강화를 위해 내각부 내 지역활성화통합본부 및 통합사무국 등 상설추진체계를 운용

- 중앙정부 부처 간 및 중앙-지자체 간 협조체계의 원활한 운영
 - 정책군 제도, 시책 간 연계방식 등의 제도 운영을 통해 부처 간 협조체계 유지
 - 북해도 도주제 특구의 시범지정·운영(2007) 등 적극적인 정부권한 이양과 분권화 추진¹⁾

3. 영국의 통합적 지역개발 추진시책

● 영국의 지역개발정책 추진동향

- 영국은 집권당의 정책운용기조에 따라 지역개발정책 목표와 방향 변화
 - 1990년대 이후 지역개발정책 기조는 중앙정부 정책의 지역화와 분권화로 집약
 - 2010년 5월 총선결과 집권한 보수당과 자유민주당이 연합정부를 구성하면서 지역개발 추진체계 및 정책수단·제도에 있어서 변화를 모색 중이나, 전통적으로 중시해왔던 지방정부의 자율적인 권한을 강화하는 경향은 지속될 전망이다

● 영국의 통합적 지역개발 추진시책

- 지역포괄예산제도의 확대 운영
 - 1994년 정부는 각 부처에 흩어져 있던 20개의 보조금을 하나로 통합하여 SRB(통합재생교부금: Single Regeneration Budget)를 창설, 2002년에는 SFF(포괄적 예산제도: Single Financial Framework)제도로 개편·운영
 - 포괄적 예산제이란 중앙소관부처가 RDA²⁾에 대하여 사용용도를 제한하지 않는 포괄적 예산인 Single Pot을 제공하면, RDA가 이를 자체 사업선정과정을 통해서 결정된 프로젝트에 대해 예산을 배분하는 제도임
- LAA(Local Area Agreements)의 운영
 - LAA는 지방 내 공공부문, 민간 및 자원조직이 제공하는 서비스를 보다 통합적으로 제공하는 역할을 하며, 여러 사업주체들의 투자재원을 Single Pot으로 통합하여 활용함으로써 중복배제와 예산낭비 최소화를 도모(LAA grant, MAA grant 등)

1) 북해도는 일반적인 예산편성절차와 달리 농업기반정비 등 국토교통성 업무에 소요되는 예산을 편성단계에서 ‘일괄계상’하는 지역발의 예산편성제도를 운영함

2) 최근 출범한 연합정부는 그동안 지역개발전담기구 역할을 수행해온 RDA(Regional Development Agency)의 개편작업을 추진 중임. 조만간 포괄적 예산시스템의 운영에도 변화가 불가피할 것으로 예상됨.

- LAA는 예산합리화와 행정 간소화를 위해 모니터링을 통합하여 운영하며, 예산상의 복잡성뿐만 아니라 지역의 사회·경제·환경적 현안문제를 해결

■ SLMCs(Single Local Management Centres) 접근방식 확대

- SLMCs는 중앙정부의 지방단위 업무나 시책의 통합성과 효율성 제고를 위한 접근방식을 지칭하며, 중앙정부 지역사무소와 LAA를 효율적으로 추진하기 위해 활용
- 지방에서 복잡하게 추진되고 있는 중앙정부의 다양한 지역재생프로그램을 합리화·단순화함을 목적으로 하며, LAA에 의해 추진 중인 프로그램의 지속성을 유지하는 데 기여하는 것으로 평가됨

● 영국 사례의 특성과 시사점

■ 중앙정부, 광역 및 기초 수준의 지역개발정책 추진체계 개편

- 지역개발정책 추진에 있어서 파트너십과 협력적 거버넌스를 확보할 수 있도록 광역단위에 중앙정부 지역사무소(GOR), 기초단위에 전략적 파트너십(LSP) 조직을 운영

■ Single Pot, LAA grant, MAA grant, ABG(Area-Based Grant) 등 지역단위에서 통합적인 예산운영시스템 확대

■ 중앙-지방정부 간 협정체결 추진 확대, SLMCs를 통해 지역 내 및 중앙정부의 사업추진에 있어 통합성 제고

■ 지역단위 업무평가방식 도입으로 개별 단위사업 평가의 한계 극복 노력

4. 미국의 통합적 지역개발시책

● 미국의 지역개발정책 추진동향

■ 연방정부는 거시적인 지역개발정책 방향제시와 지원, 연구에 중점을 두는 반면, 실질적인 지역개발은 지방정부의 주도하에 추진하고 있음

- 연방정부의 여러 부처에서 지역개발시책을 개별적으로 추진하고, 총괄적인 기구가 없기 때문에 중복지원 및 유사사업 추진이 현안문제로 지적됨

- 연방정부가 지원하는 지역개발프로그램의 운영실태 조사(2000년)에 따르면, 10개 부처의 27개 기관에서 73개의 프로그램을 중복 지원

● 미국의 통합적 지역개발정책 추진시책

■ 연방정부 부처 내 사업 간 조정 및 통합 추진사례

- 연방정부 차원에서 통합적 지역개발기구나 제도를 만들기보다는, 사업의 효과성 제고를 위해 부처 내에서 운영되는 프로그램들을 통합하거나 실적 평가를 강화하여 중복 사업을 감축시키는 데 노력
- 지역개발정책을 추진하는 주택도시개발부(HUD)의 관련시책 통합 추진
- 지역개발포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant): 1974년에 도입되었으며, 그동안 개별적으로 분산·추진되던 8개의 지역개발사업을 통합한 예산 운영 프로그램
- 통합지역개발계획(Consolidated Plan) 수립: 1995년 이후 HUD가 주관하는 4개의 연방정부 지역개발프로그램을 지방정부가 신청·지원받기 위해서 수립 제출을 의무화. 통합지역개발계획의 주요 내용은 ① 지역사회의 수요평가와 여건분석, ② 5년 단위 장기전략과 실행계획, ③ 1년 단위 투자계획과 사업집행계획, ④ 계획과 집행과정에서 지역주민 참여방안, ⑤ 관련기관과 연계 및 조정방안, ⑥ 관련 프로그램과 연계 및 조정방안, ⑦ 정보체계를 이용한 자료 및 실적보고 등임
- 통합정보관리시스템(IDIS: Integrated Disbursement and Information System) 운영: 1996년 도입된 정보관리체계로서 HUD가 주관하는 4개의 지역개발프로그램에 관한 정보를 통합 관리. 지방정부는 지역개발계획, 재원활용계획, 사업진척도, 현재 진행 상황과 실적 등 사업관련 정보를 IDIS를 통해 보고하며, 이는 성과평가에 이용되고 환류과정을 거쳐 지방정부에 전달됨

■ 연방정부 부처 간 사업조정 및 통합(SAC grant program) 실패

- 지역개발프로그램의 중복 및 연계 미흡에 따른 비효율성을 지적하면서 Strengthening America's Communities Advisory Committee(2005)는 지역개발 관련 프로그램의 통합적 관리를 제안
- 부시 행정부는 5개 부처가 관리하는 18개 지역개발 프로그램을 하나의 프로그램(SAC grant program)으로 묶어 상무성 산하에서 관리·감독하는 방안을 제시(2005, 2006)

- SAC grant program은 연방정부 차원에서 유사 지역개발프로그램의 통폐합이라는 점에서는 의미가 있으나 정책적·정치적 측면에서 비판³⁾을 받아 결국 무산됨

● 미국 사례의 특성과 시사점

- 분권화 전통이 강한 미국은 지역개발사업 추진의 통합성 증진을 위해 조직, 프로그램의 통·폐합 조치보다는 프로그램 목표의 구체화, 실적 평가, 타 프로그램과의 조정과 협력 강화, 성과중시 조치를 통해 문제를 해결하고자 노력함
 - 지역개발 관련 부처들은 모니터링 강화와 실적평가 기준의 명확화를 위해 노력
 - CDBG 운영에 있어 통합적 지역개발계획(Consolidated Plan) 수립, 통합정보관리체계(IDIS) 등을 통해 연방정부 사업의 중복지원 문제를 해소

【표 1】 해외 지역개발사업의 통합적 추진을 위한 주요 시책과 정책수단

구분		일본	영국	미국
정치·행정체제		중앙집권체제 (지방분권화 추진 중)	중앙집권체제 (지방분권화 추진 중)	연방국가체제
주요 정책 수단	주요 추진체계 (조직)	중앙정부 조직 정비	중앙-지역-지방조직 정비	중앙정부 통합조직 시도· 실패(2005년, 2006년)
		내각부 내 지역활성화통합 본부 및 통합사무국 운영 지방지분국 설치, 운영	중앙(RCU), 지역(GOR*, RDA), 지방(LSP**)	범부처협의회, Interagency Team 구축 활용
	예산운용 시스템 (포괄주의화)	2002년 재정개혁 추진 (국고보조금, 교부금, 세원이양)	중앙부처 예산의 포괄주의 확대 운용	중앙부처 지역개발프로그 램 예산의 포괄주의화
		지역재생강화기반 교부금, 통합 보조금 등	SFF(single pot) 운영, ABG, LAA grant	CDBG 운영
	계획-예산- 성과 연계 운용시스템	지역재생계획 수립 시 지 역재생강화기반 교부금 지 원(예산-계획 일부연계)	지역경제전략(RES) 수립 및 IPA(업무평가) (계획-예산-평가 연계)	CDBG 신청 시 통합적 지 역개발계획 수립, 성과평 가 연계
	기타 제도	지역재생제도, 정책군 제도, 시책제후, 도주제 특구	LAA(local area agreement) SLMCs(single local management centres)	IDIS (integrated disburse information system)

*GOR: Government Office of the Region, **LSP: Local Strategic Partnership.

자료: 차미숙 외(2009:144), 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(II) 발췌 작성.

3) 첫째, 정책적 측면에서 개별 지역개발프로그램의 다양성이 무시될 소지가 크다는 점, 둘째, 지방정부 입장에서는 일선행정에서 다양하게 세분화된 목적으로 사용될 프로그램들이 하나의 프로그램이 되면 우선순위에서 밀리는 정책들은 지원받기 더욱 어려워진다는 점, 셋째, 정치적 측면에서 의회의 위원회가 특정부처 활동과 밀접히 연관되어 구성되므로 프로그램을 통합하게 되면 의회 위원회의 통합 및 조정이 불가피하다는 점임.

5. 정책적 시사점

● 해외 사례의 공통점과 차이점

- 일본, 영국, 미국은 지역개발사업의 효과성 증진을 위해 지방분권화 추진을 강화하는 한편, 추진체계·통합조직 정비 및 포괄적 예산운용방식 확대 등을 공통적으로 도입·운영
- 국가별로 정치행정체제나 제도운영 경험에 따라 중점 추진제도나 운영방식은 차이가 있음
 - 중앙집권 전통이 강한 일본은 주로 중앙정부 수준의 통합조직 정비 및 예산제도를 개선
 - 영국은 전 행정계층에서 파트너십 강화를 위한 중앙-지방 간 지역정책 전달체계 정비와 단일예산제도를 종합적으로 운용
 - 미국은 예산운영과 성과평가, 정보공유시스템을 연계하여 통합효과를 도모

● 정책적 시사점

- 중앙정부 기능의 지역화와 지방분권화 시책 추진 강화
 - 중앙정부 기능의 지역화, 지방분권화 시책을 통해 지역개발사업의 비효율성 극복 및 지역단위의 통합성 극대화
- 지역단위의 통합성 증진을 위한 파트너십과 거버넌스체계 강화
 - 중앙정부 지원사업 및 지역자체 추진사업 간 연계성 제고를 위해 지역 단위에서 협력적 거버넌스체계 구축 및 추진주체 간의 파트너십 강화
 - 특별지방행정기관, 광역경제권발전위원회 등 지역단위 사업연계·조정·협력기능 강화
- 포괄적 지역개발 예산배분·운영방식 확대와 평가체계 개선
 - 지방의 자율성을 전제로 하는 포괄주의 예산운영제도 확대 추진
 - 예산운용의 포괄주의화는 성과평가 및 효과에 대한 모니터링체계 구축을 전제로 함
- 지역개발사업의 통합정보공유·지원시스템 구축 운영
 - 지역개발사업 추진 시 유사·중복사업 검색, 지역 내 연계·협력사업 발굴을 위해 범부처 및 지자체 간 통합정보공유시스템 구축운영 노력
 - 정부에서 구축·운영 중인 KOPSS(국토공간계획지원시스템), RENET(지역경제산업종합정보서비스) 등 지역개발사업·재정정보 시스템 간의 호환 및 공유기반 확대

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 차미숙 연구위원 (mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)