

미국의 통합지역개발계획 운영과 시사점

차미숙(국토연구원 연구위원), 남윤우(미국 네브라스카대학교 지역계획학과 교수)

- 복잡한 지역개발사업 및 계획을 통합하여 지역개발사업의 남발 방지 등을 목적으로 하는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제정안이 2011년 9월 6일 국무회의를 통과
 - 국토해양부 소관 3개 지역개발 관련법상 7개 지역개발계획을 하나의 지역개발계획으로 통합하여 지역개발사업의 유사·중복을 방지하고 사업의 효과 제고
 - 시·도별 지역개발조정위원회에서 타 사업과의 유사중복성 심의, 전문기관에 의한 사업성 평가수행 등을 주요 집행수단으로 제시
- 「지역개발 및 지원에 관한 법률」의 제정 취지인 지역개발사업 추진이 실질적으로 지역발전에 기여할 수 있게 하기 위해서는 미국의 통합지역개발계획에서와 같이 조정과 협력, 성과평가·모니터링 기능강화 등을 위한 제도개선 필요
 - 지역발전계획의 내용적·절차적 실효성 확보, 예산운영체계와 계획 간 연계, 성과모니터링을 통한 실적평가 중시, 정보관리시스템과의 연계 운영 강구 등

<<< 미국의 통합지역개발계획 수립·운영 사례의 시사점 >>>

- 지역개발 프로그램 운영에 있어서 부처 간, 지방정부 간 조정과 협력의 중요성을 강조
 - 주택도시개발부는 지역개발정책을 성공적으로 수행하기 위한 부서의 정책개혁방향으로 계획수립 및 집행과정에서 관련 기관 간 연계·조정 강화를 제시
- 실적과 데이터에 기반한 정책(evidence-based policy) 수립과 모니터링을 강화
 - 단순한 결과지표보다는 정책의 효과나 영향을 중시
- 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 수립·집행과 성과모니터링(CAPER), 통합지역개발정보시스템(IDIS)의 원활한 연계 운영을 통해 정책의 실효성 제고 노력
- 우리나라도 지역개발계획 및 사업의 통합을 통해 효율적이고 실질적인 지역발전효과를 거둘 수 있도록 기존 평가제도, 정보관리시스템의 개선·보완책 마련 필요

1. 미국의 최근 지역개발정책 추진동향

● 지역개발정책 기조와 중점 과제

- 오바마 정부 이후 연방정부의 지역개발 관심 증대와 함께 지방정부 간 협력과 효율적 정책집행이 더욱 중시되었고, 긴급경기부양책에서 지역개발 관련예산을 늘리는 등 도시·지역발전에 대한 관심 증대
 - 2009년 백악관에 설치한 도시정책국(Office of Urban Affairs)의 주요 역할은, 첫째는 국가적 차원의 도시·지역개발전략 수립, 둘째는 여러 부처에 산재해 있는 연방정부 사업 간 조정과 효율성 증대방안 강구임
 - 대도시나 중소도시가 독자적으로 수립하는 계획만으로는 한계가 있다는 판단하에, 지역발전계획 수립과 투자에 있어서 지방정부 간 협력과 정책조정을 강조
- 오바마 정부의 경기부양책 및 예산편성에서 나타난 정부 역점과제는 지역경쟁력 강화, 환경의 지속성, 기회의 균등이며, 이들 과제를 실현하기 위한 정책수단을 강화

● 지역개발정책의 주요 추진방향

- 부처 간, 지방정부 간 소통 강화와 협력·조정 강화
 - 분권화 전통이 강한 미국의 대도시들은 정치적으로 독립되어 있기 때문에 광역지역계획에 있어서 상호 협력과 정책조정이 중요한 이슈이며, 연방정부는 ‘채찍’보다는 ‘당근’을 제공함으로써 지방정부 간 협력을 유도
 - 백악관은 연방정부 부처 간 사업의 조정, 연계, 통합을 위해 예산 계획 시 지역기반의 정책과 사업(place-based policy and program)에 중점을 두고, 부처 간 협력 강화를 요구하는 지침을 제공
- 실적에 기반한 정책 수립과 평가과정의 강화(evidence-based policy)
 - 2009년 행정관리에산국(OMB)은 모든 정부기관에 보낸 지침을 통해 실적평가의 중요성을 강조
 - 정부의 사업이 의도한 성과를 달성하였는지? 소요된 비용이 낭비되지는 않았는지?에 대한 평가는 정책입안자나 관리자가 정책을 설계하고 집행할 때 보다 신중하고 정확한 전략을 세우도록 하는 데 도움

2. 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 도입배경과 내용

● 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 도입배경과 목적

- 정부 내 다수부처의 지역개발 프로그램과 지역계획을 연계하여 실적평가 강화
 - 연방정부의 지역개발 프로그램이 개별적 입법과정을 거쳐 추진되므로 중복 지원과 유사사업 운영 발생사례가 지적됨
 - 의회와 연방정부는 지역개발사업이 계획했던 결과를 내는지? 효율적으로 집행되는 지?에 관심 증대로 정부성과평가법(Government Performance and Results: GPRA Act, 1993) 제정
- 12개 연방정부 부처 및 위원회가 지역개발 프로그램을 추진하고 있으며, 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)가 가장 많은 재원을 사용
 - 1995년 주택도시개발부가 주관하는 지역개발 프로그램을 지원받으려면 지방정부가 의무적으로 통합지역개발계획(Consolidated Plan)을 수립·신청하도록 조치
 - 이는 연방정부의 지역개발 지원이 주나 지방정부의 계획과 연계되어 지역의 요구에 효과적으로 대응하고 사업의 성과를 높이기 위한 목적을 지님

● 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 발전과정

- 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant: CDBG) 프로그램의 도입(1974년)
 - 주택 및 지역사회개발법(Housing and Community Development Act, 1974) 제정은 연방정부의 지역개발 프로그램에 큰 영향을 줌
 - 이 법령에 의해 지역개발포괄보조금(CDBG)이 등장하였으며, 지역개발포괄보조금 사업은 이전까지 개별적으로 추진되었던 8개 지역개발사업을 통합한 프로그램임
 - 지역개발포괄보조금 사업은 개별적으로 분산 추진되어왔던 연방정부 차원의 지역개발 사업을 하나의 포괄보조금 제도로 통합 관리함으로써, 재원을 포괄적으로 지원하고, 각 지자체가 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택·추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율성 제고를 위해 도입

■ 포괄적 주택공급전략(Comprehensive Housing Affordability Strategy: CHAS)의 수립(1990년)

- 지역개발포괄보조금(CDBG) 지원을 받고자 하는 지자체에 대해 주택보조계획(Housing Assistance Plan: HAP) 제출을 의무화
- 1990년 주택보조 프로그램을 묶어 포괄적인 저소득층 주택지원 프로그램인 주택지원 및 투자파트너십(HOME Investment Partnership)이 등장
- 지자체는 주택지원및투자파트너십(HOME) 신청 시 포괄적 주택공급전략(CHAS)을 준비해야 하며, 포괄적 주택공급전략은 기존의 주택보조계획(HAP)을 대체

■ 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 등장(1995년)

- 포괄적 주택공급전략에 포함되지 않은 지역개발 프로그램을 포함시키는 한편, 분산되어 있는 프로그램 신청절차를 통합·간소화하자는 요구에 부응
- 주택도시개발부는 포괄적 주택공급전략을 다른 프로그램과 연계하여 통합지역개발계획으로 발전시킴

● 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 주요 내용과 특징

■ 통합지역개발계획의 내용

- 통합지역개발계획은 ① 지역사회의 수요평가(need assessment)와 여건분석, ② 3~5년 단위의 장기 전략과 실행계획, ③ 1년 단위의 투자계획과 사업집행계획, ④ 계획과 집행 과정에 지역주민 참여방안, ⑤ 관련기관과 연계·조정방안, ⑥ 관련 프로그램과 연계·조정방안, ⑦ 사업 및 계획추진 모니터링, ⑧ 통합지역개발정보시스템(Integrated Disbursement and Information System: IDIS)을 이용한 자료 및 실적보고 등을 포함

■ 통합지역개발계획의 운영 특징

- 연방정부 재정지원을 지역단위에서 통합적으로 관리 가능케 함
- 지역 내 사업추진 기관과 관련 지방정부 간에 다양한 연계와 조정을 강조
- 지방정부는 지역 내 모든 지역개발프로그램과 관련한 활동을 계획에 포함시킴으로써 지역 내 프로그램 간 조정을 가능케 함
- 계획수립·집행 과정에서 지역주민의 참여를 규정
- 계획에 제출된 목표는 이후 실적평가의 기준이 됨

3. 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 주요 집행수단

● 통합실적평가보고서(Consolidated Annual Performance Evaluation Report: CAPER)

- 통합지역개발계획은 매년 통합실적평가보고서(CAPER) 제출을 의무화하고 있으며, 이는 이전에 개별적으로 시행되었던 GPR과 APR¹⁾을 통합한 형태임
- 통합실적평가보고서는 통합지역개발계획에 제시되었던 계획이 실제 얼마나 집행되었는지를 평가하고, 효과적으로 집행되지 않았다면 왜 그렇게 되었는지를 분석한 자료임
 - 주택도시개발부(HUD)에 제출하기 이전 15일간 주민의견을 반영하도록 함

[표 1] 통합실적평가보고서(CAPER) 주요 내용

구분	포함내용
Executive Summary	<ul style="list-style-type: none"> 전체사업의 총예산규모, 보고서에 포함된 기간 동안의 사업비, 실제 지출액수와 항목, 지역별 지출규모 및 분포
Three-Five Year Plan Assessment of Progress	<ul style="list-style-type: none"> 3~5년 중기계획의 목적과 달성목표를 고려하여 평가기간 동안 얼마나 성취하였는지? 집행계획이 변경되었다는 그 이유는 무엇인지?를 설명
Assessment of Annual Progress	<ul style="list-style-type: none"> 세부 항목별로 매년 목표달성을 위한 실적이 얼마나 되는지 평가하고, 이를 위해 구체적인 지표를 개발하고 데이터를 제공해야 함 (Other actions in Strategic Plan) 계획을 실행하는 데 어떤 어려움이 있었는지, 어떻게 계획을 수정해야 하는지, 실질적인 집행노력이 지역의 발전계획과 합치되는지 기술 (Leveraging Resources) 다른 자원조달방법은 없는지? 연방정부의 재정지원이 지방정부의 추가적 투자나 민간참여를 이끌어냈는지를 기술 (Citizen Participation) 주민의 의견을 반영하기 위해 어떤 방법을 사용했으며, 어떤 정보가 수집되었는지 요약하여 정리 (Self Assessment) 달성한 실적에 대해 설명함. 계획된 것과 실제 성취된 결과를 비교하고, 이것이 통합지역개발계획과 어떻게 연관되는지? 어떤 활동이 전략이 필요한 수요를 파악하거나 그에 따른 사업을 집행하는 데 효과적이었는지? 어떤 지표들이 실적을 잘 반영하는지? 전체적으로 집행에 있어서 장애나 예상하지 못했던 부수효과는 없었는지? 등을 기술 (Self Assessment Tool-25개 진단항목을 활용) (Monitoring) 어떤 방법으로, 얼마나 자주 모니터링을 했는지 기술
Program Narratives	<ul style="list-style-type: none"> 전체적인 평가에 더하여 개별 사업별(프로그램)로 세부 평가자료를 첨부

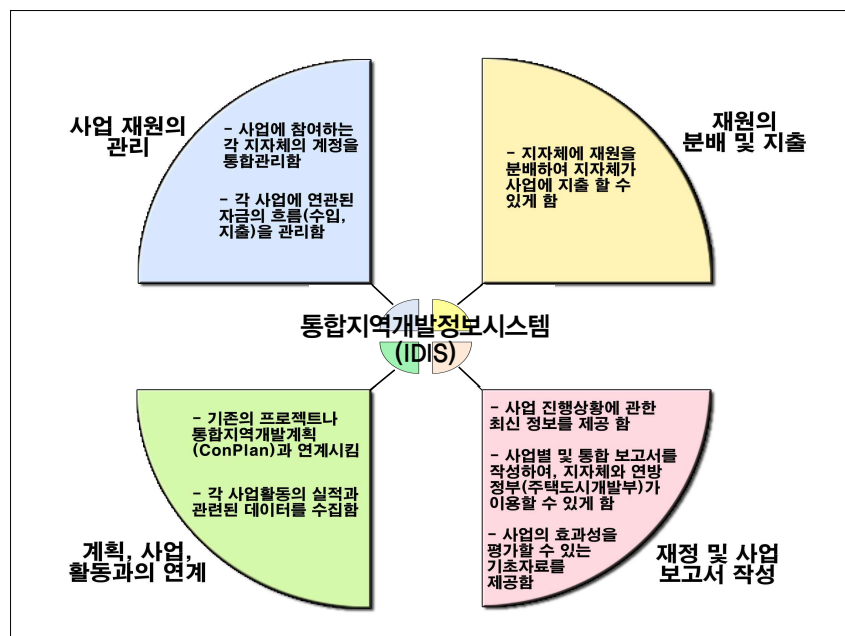
● 통합지역개발정보시스템(Integrated Disbursement and Information System: IDIS)

- 통합지역개발계획과 통합실적평가보고서는 통합지역개발정보시스템(IDIS)과 밀접히 연계하여 운영

1) GPR(CDBG Grantee Performance Report), APR(HOME Annual Performance Report)

- 통합지역개발정보시스템은 1996년에 도입된 정보관리시스템으로, 주택도시개발부에서 주관하는 네 개의 지역개발 프로그램(CDBG, HOME, ESG, HOPWA) 정보를 통합 관리
- 지원을 받는 지방정부는 구체적인 지역개발계획, 재원활용계획, 사업의 진척 정도, 현재의 활동 및 실적 등 사업과 관련한 정보를 통합지역개발정보시스템을 통하여 보고해야 함
- 여러 지역개발 프로그램을 통합적으로 관리하기 때문에 이들 프로그램이 어떻게 상호 연계되어 사용되는지를 파악 가능
- 주택도시개발부는 통합지역개발정보시스템 운용을 통해 지방에 지원한 사업의 진행 정도와 제반 과정을 모니터링할 수 있으며, 처음에 제시되었던 사업목표가 얼마나 달성되었는지를 분석하는 성과평가에 이용하고, 그 결과는 환류과정을 거쳐 지방정부에 정보로 제공됨

【그림 1】 지역개발사업 관리와 IDIS(통합지역개발정보시스템)의 역할



자료: CPT-IDIS Reference Manual - Grants Management, pp1-7 참조 작성.

- [그림 1]과 같이 통합지역개발정보시스템은 주택도시개발부의 지역개발정책 관리시스템 내에서 첫째, 주택도시개발부와 지원 신청기관은 지난해 실적과 통합지역개발계획과 관련한 제반실적을 검토할 수 있으며, 둘째, 주택도시개발부는 언제라도 필요에 따라 지원 대상기관이 규칙과 규제조항에 따라 사업을 진행시키고 있는지 모니터링할 수 있으며, 이때 통합지역개발정보시스템 정보가 유용하게 사용됨

4. 미국의 통합지역개발계획 운영사례가 주는 시사점

● 지역개발에 있어 부처 간, 지방정부 간 조정과 협력 강조

■ 지역개발에 있어 부처 간 협력과 조정의 중요성 인식

- 도시정책국(Office of Urban Affairs)은 예산관리국, 국내정책협의회, 경제협의회 등과 협력하면서 연방정부 부처별 지역개발정책과 대도시권정책을 검토하여 정책조정 노력

〔표 2〕 주택도시개발부(HUD), 지역개발정책의 성공적 수행을 위한 개혁방향

구분	정책개혁 추진 방향
Fact-based Assessment of Needs	• 데이터에 근거한 지역의 현상 파악과 지역에 필요한 것이 무엇 인지를 정확하게 파악하려 한다.
Explicit Strategy for Addressing the Needs	• 지역의 필요에 대하여 지방정부의 개발전략을 명확화한다.
Involve Citizens and Interest Group Meaningfully	• 계획을 수립, 집행, 모니터링하는 과정에 지역주민의 참여와 관련조직들의 참여를 촉진한다.
Ensure Coordination among Relevant Agencies	• 계획수립 및 집행과정에서 관련 정부기관간의 연계와 조정을 강화한다.

● 실적과 데이터에 기반한 계획수립 및 집행 강조

■ 실적과 데이터에 기반한 정책(evidence-based policy) 수립은 지역개발사업 관련정보 수집을 중시하고 모니터링을 강화

- 단순한 결과지표(사례의 수, 신규주택수)에 만족하지 않고, 정책의 효과나 영향(건강, 삶의 질이 얼마나 증진되었는가?)에 초점을 둠
- 이에 따라 정책평가에 있어 정책효과의 평가방법과 지표의 개발이 중요하며, 이를 위해 많은 예산을 투자하고 있음

● 통합지역개발계획(Consolidated Plan)의 수립·집행과 성과 모니터링, 통합정보관리시스템의 연계 운영

■ 연방정부는 지역개발포괄보조금(CDBG)의 효율적인 운용을 위해 통합지역개발계획의 수립·제출을 의무화하고, 매년 통합실적평가보고서(CAPER)와 통합지역개발정보시스템(IDIS) 등 집행수단을 활용

- 통합지역개발계획은 단순한 지역계획과정 이상의 의미를 지님. 통합지역개발계획을 통해 주택도시개발부가 시행하는 각종 지역개발 프로그램을 매년 통합관리 및 모니터링하고 있음
 - 통합지역개발계획과 통합실적평가보고서(CAPER)를 통해 지역개발 프로그램의 실적을 검토·평가하는데, 이때 통합정보관리시스템을 통해 얻어진 정보가 유용하게 활용
 - 주택도시개발부도 실적평가에 사용될 수 있는 측정가능한 지표 개발 및 이 지표를 통합지역개발정보시스템(IDIS)에 통합시키려 노력하고 있음
 - 통합지역개발계획 수립 시 주민참여를 요구하고, 기관 간 협력과 조정계획을 준비토록 함으로써 원활한 정책집행에 도움을 줌
- 지방정부는 지역 차원에서 추진되고 있는 지역개발 프로그램과 이와 관련한 활동을 계획에 포함시킴으로써 지역 내 프로그램 간 연계와 조정이 가능
- 통합지역개발계획은 각기 특별한 사업목표를 갖고 구성된 지역개발 프로그램들이 지역에서 필요로 하는 개별 수요에 적절히 대응하면서도, 관리 측면에서 종합 조정된다는 특징이 있음

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

● 미국 네브라스카대학 지역계획학과 남윤우 교수(yunwoonam@gmail.com)