

지역개발사업의 효율적 관리 및 활용을 위한 관리체계 구축에 관한 연구

A Study on Construction of Management System for Efficient Management and Application of Regional Development Project

김남정¹

Nam-Jung Kim¹

(Received September 18, 2015 / Revised April 19, 2016 / Accepted April 19, 2016)

요 약

본 연구는 ‘지역 개발 및 지원에 관한 법률’ 시행에 맞춰 이전보다 강화된 지역개발사업 관리방안을 모색하는데 연구의 목적을 갖고 있다. 이를 위해 그동안 지적되어 온 지역개발사업 관리의식의 부족, 통합관리체계의 부재, 사업관리 정보의 신뢰성 부족 등을 개선하고자 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 지역개발사업의 관리는 관계법령에 기초한 사업평가관리 체계로 운영할 필요가 있다. 둘째, 지역개발사업의 다양한 정보를 DB화하여 중앙정부 및 지방자치단체에서 활용 가능한 정보시스템을 구축하여야 한다. 셋째, 지역개발사업 관리의 효율성과 전문성을 제고하기 위해 전문위탁 기관 등을 활용한 사업관리 체계마련이 필요하다. 마지막으로 담당 공무원의 전문성 및 책임성을 제고하기 위한 업무환경 개선이 필요하다.

주제어 : 지역 개발 및 지원에 관한 법률, 지역개발사업, 사업관리

ABSTRACT

This research has its objective in searching for a management plan that is stronger than existing plan for the regional development project in time for the execution of “Regulations on Regional Development and Support”. Accordingly, the following plans for improvement are suggested to make improvements in lack of regional development projects management awareness; absence of integrated management system; and lack of reliability in project management information. Firstly, the management of regional development project needs to be operated as a system for project evaluation management based on related legislations. Secondly, various information of regional development project should construct a database, which becomes an information system that can be utilized by the central government and regional governing organizations. Third, to promote efficiency in regional development project management and expertise, it is necessary to prepare a project management system utilizing professional outsourcing organizations and such. Lastly, it is necessary to improve the work environment to enhance the expertise and the responsibilities of those government officials in charge of the project.

Key words : Regulations on Regional Development and Support, Regional Development Project, Project Management

1. 서론

2015년부터 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하 지역개발지원법)이 시행되었다. 이 법은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

지역개발지원법은 과거 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」과 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」을 통합하여 정비한 법으로서 지역개발 관련 제도 및 정책이 상호 종합적인 고려 없이 지자체 지원중심으로 추진되었던 문제와 지역개발사업에 대한 모니터링 및 사후평가가 미흡했던 문제 등을 해소하기 위해 제정되었다.

지역개발지원법 제정 이전에는 지역별로 국비지원을 더 많이 확보하기 위해 여러 지역개발 사업지구를 중첩하여 지구지정 함으

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: knj3315@lh.or.kr)

로써 전국 160개 시·군 중 3종 이상의 지역지구가 지정된 시·군이 전체의 44%를 차지할 정도였다. 이는 결과적으로 개발계획의 난립을 유발하였고 유사계획으로 인한 인력과 예산의 낭비를 초래하는 문제를 야기하였다. 지역개발지원법은 국토교통부 소관의 지역개발 관련제도 중 종합개발의 성격을 갖는 2개의 법을 통합함으로써 지역개발의 종합적이고 체계적인 추진 및 관리의 토대를 마련했다는 점에서 의미를 갖고 있다.

지역개발지원법은 다음의 3가지 기본원칙을 갖고 있다¹⁾. 첫째, 지역개발사업의 효율성을 높이기 위하여 ‘선택과 집중’에 의거한 투자원칙을 강조하고 있다. 둘째, 지자체 및 민간주도의 사업추진 체계를 구축함으로써 지역개발사업의 효과성을 극대화한다는 원칙을 제시하고 있다. 셋째, 무분별한 지역개발사업의 추진을 제도적으로 방지하기 위한 시스템 구축을 바탕으로 하고 있다.

이러한 지역개발지원법의 성공적 정착을 위해서는 기존에 개별적으로 추진되어 오던 지역개발사업을 합리적으로 평가하고 조정할 수 있는 체계 구축이 전제된다. 즉, 지역개발제도 변화를 계기로 다양한 지역개발사업을 종합적으로 진단·점검하여 실현가능성이 낮은 사업은 폐기하고, 지역간 과다경쟁과 백화점식 사업추진 등을 조정할 수 있는 의사결정체계의 마련이 무엇보다 필요하다²⁾. 합리적인 의사결정체계는 지역개발사업의 효율적인 관리를 통해 이루어지는 만큼 지역별로 다양하게 추진되는 다수의 지역개발사업을 사업단계별로 그리고 사업내용별로 관리하는 방안마련이 시급하다고 할 수 있다.

본 연구는 지역개발지원법에 따른 지역개발사업의 효율적이고 안정적인 추진을 위해서는 법 시행 초기에 다양한 지역개발사업을 효율적으로 관리할 수 있는 방안마련이 필요하다는데 연구의 초점을 두고 있다. 이를 위해 현재 추진되고 있는 지역개발사업의 현황과 관리의 문제를 진단하고 계획과 사업, 정책의 선순환구조를

2. 지역개발사업의 추진 및 관리현황

2.1 지역개발사업의 추진현황

그동안 지역개발사업은 다음의 표 1과 같이 2014년 12월말 기준으로 총 1,303개 사업이 계획 또는 추진되어 왔다. 구체적으로 과거 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의해 추진된 사업은 개발촉진지구사업 911개, 특정지역사업 330개, 지역종합개발지구사업 1개이며, 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 의해 추진된 사업은 발전촉진지구 개발사업 61개이다. 이중 개발이 완료된 사업은 496개 사업으로서 전체의 38.1%에 해당된다.

지역개발사업의 추진현황을 보면 개발촉진지구사업의 추진율이 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 개발촉진지구사업의 대부분이 국비지원에 바탕으로 두고 추진됨에 따라 사업추진력이 높기 때문이다. 반면, 시도 포괄보조사업인 특정지역사업과 최근에 추진된 신발전지역사업의 경우는 사업완료가 상대적으로 적은 실정인데 이는 민간이 추진하는 지역개발사업의 추진이 지연 또는 취소되었던 것에서 원인을 찾을 수 있다.

이러한 기존의 지역개발사업들은 2015년부터 지역개발지원법 시행에 따라 낙후지역형과 거점지역형의 두 가지 지역개발사업으로 전환되어 지역개발계획에 신규로 반영될 사업과 함께 기존사업으로 추진된다.

2.2 지역개발사업의 관리현황

지역개발사업의 관리에 대한 법적 근거는 지역개발지원법 제65조와 제66조에서 찾을 수 있다.³⁾ 하지만 지역개발지원법 시행이전까지의 지역개발사업에 대한 관리는 국토교통부가 예산편성 및 집행, 사업추진실적 파악을 위해 정기적 또는 필요시 마다 관련 자료를 지역개발사업 관할 지자체에 요청·취합하고 있는 수준이다.

표 1. 지역개발사업 추진현황

(단위: 백만원, 개, %)

세부사업명	사업수		사업비 구성			총사업비	
	계획	완료	국비	지방비	민자		
낙후지역형	구) 개발촉진지구사업	911	426(46.7%)	17.0%	9.1%	73.9%	32,883,782
	구) 신발전지역사업	61	0(0.0%)	14.3%	6.3%	79.4%	13,697,000
거점지역형	구) 특정지역사업	330	70(21.2%)	41.4%	30.2%	28.4%	10,297,000
	구) 지역종합개발지구	1	0(0.0%)	0.0%	51%	49%	184,000

* 자료: 국토교통부, 내부자료(2014년 12월말 기준)

구축하기 위해 필요한 지역개발사업 관리방안을 제시하는데 연구의 목적을 두고 있다.

3) 지역개발지원법 제65조(지역개발사업의 사업성평가)에 의하면 국토교통부장관은 지역개발사업이 원활히 추진될 수 있도록 개발사업의 수요, 비용 및 편익 등 사업성 평가에 관한 기준을 마련하여 시행할 수 있으며, 동법 제66조(지역개발계획의 집행결과 평가)에서는 국토교통부장관이 지역개발계획별로 또는 시군별로 지역개발계획의 집행결과를 정기적 또는 수시로 평가하도록 규정하고 있음. 이를 바탕으로 국토교통부장관은 평가결과를 관계중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계행정기관의 장은 해당 계획에 따라 행정·재정적 지원을 하는 경우에 그 평가결과를 반영 할 수 있도록 규정하고 있음

1) 허재완(2015), ‘새로운 지역개발제도: 기대와 제언’, 도시정보 6월호.

2) 오은열 등(2015), ‘지역개발제도의 통합과 의미’, 도시정보 6월호.

현재 지역개발사업에 대한 관리는 사업유형별 특성과 예산운용 등에 따라 각각 다른 형태로 관리되고 있는 실정이다. 먼저, 과거 개발촉진지구사업은 지역개발사업 중 사업의 수가 가장 많기 때문에 사업지역과 사업유형별로 사업규모, 기간, 사업내용, 사업위치, 사업단계, 사업비 등 전반적인 사업내용을 중심으로 예산집행에 관한 사항을 정기적으로 관리하고 있다. 반면, 특정지역개발사업의 경우는 문화권별로 사업규모와 지구지정 시기, 사업기간, 사업비 등을 필요시 취합하여 관리해 오고 있는 실정이며, 개발촉진지구 보다는 사업수가 상대적으로 적음에도 불구하고 실제 미추진 사업의 원인파악 등 사업관리를 정책에 반영하는 등의 활용은 부족한 실정이다. 이외에 국비지원 예산이 없었던 신발전지역사업은 구역지정 등에 대해 국토교통부가 지역별 사업규모, 사업비, 개발계획 및 구역지정 사항 등을 관리하고 있으며, 지역종합개발지구 사업은 1개 사업만이 계획수립단계에 있어 별도의 관리는 없는 실정이다.

한편, 2008-2009년에 지역개발사업 집행평가를 통해 개발촉진지구사업과 특정지역사업에 대해 RIS시스템을 활용하여 지역개발사업 관련 DB 구축을 검토하였으나 지자체 담당자의 참여도가 낮아 실제 사업관리에는 활용되지 못하였다.

이러한 지역개발사업의 관리는 적은 관리인력과 비전산시스템으로 운영됨에 따라 자료의 신뢰성 및 정확성이 미흡하다는 지적이 있어 오고 있다.

3. 지역개발사업 관리의 문제진단

지역개발사업의 관리는 지역개발평가제도가 도입·운영되면서 사전평가단계에서 실시하는 지역개발사업의 사업타당성 검증은 어느 정도 실효성을 갖추고 있는 것으로 알려졌다. 하지만 사업추진 단계에서의 집행평가와 사업완료 이후의 성과에 대한 환류 등에 있어서는 관리 대상 지역개발사업의 수가 많아 현실적인 관리가 어려운 것으로 나타났다.

본 연구에서는 지역개발사업 관리의 문제를 파악하기 위해 국토교통부 해당 업무담당자를 대상으로 인터뷰를 실시한 결과, 사업관리 의식의 미형성, 지역개발사업 통합관리체계의 미구축, 지역개발사업 관리범위의 한계 초과, 사업관리 자료의 신뢰성 부족 등 크게 4가지로 나타났다.⁴⁾

첫째, 지역개발사업에 대한 관리의식이 낮은 것으로 조사되었다. 그동안 지역개발사업의 관리는 사업승인 및 국비지원을 결정

하는 국토교통부가 중심이 되어 지자체에 직접적·하향식으로 사업관리 정보 요청을 통해 이루어져 왔다. 사업관리는 승인된 지역개발사업에 대하여 교부된 국비에 대해 집행실적을 파악하고 이상이 없으면 사업추진이 완료된 것으로 파악 하는 정도로 추진되어 왔다. 이러한 사업관리 방식은 중앙과 지자체 간의 협력과 지원을 통한 지역개발사업 개선의 노력을 희석시키는 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 지역개발사업 통합관리체계 부재의 문제를 갖고 있다. 그동안 지역개발사업에 대한 정보는 수기로 취합·관리되어 오고 있다. 지역별 그리고 사업담당자별로 관리업무를 처리하고 있는 실정이다. 특히, 지역개발사업을 체계적으로 관리할 수 있는 관리수단과 표준화된 관리내용의 부재로 인해 전체적인 지역개발사업 추진현황을 파악하는데 한계를 갖고 있는 것으로 조사되었다. 또한 지역개발사업의 추진현황 등에 대한 정보 취합 시기도 임의적으로 이루어지고 있어 적시성 있는 지역개발사업 정책수립 및 이를 위한 예산운용 현황파악이 어려운 것으로 조사되었다.

셋째, 지역개발사업 관리를 위한 인적·행정적 관리여건이 부족한 것으로 나타났다. 이미 착수되었거나 현재 추진 중인 지역개발사업이 1천3백 여 개에 이르고 매년 예산을 편성하여 추진하는 사업이 200~300여 개에 이르는 상황임에도 이를 관리할 중앙정부 실무담당자는 3명 내외에 불과한 것으로 조사되었다. 현재 정착되어 운영 중인 지역개발사업 집행평가의 경우도 일정한 시기에 집중하여 현장점검을 실시하고 있는 등 선택적으로 관리가 이루어지고 있는 실정이다. 지역개발사업의 추진현황에 대한 정확한 정보는 현장조사 등을 통해 최종 확인되어야 정책에 활용가능한 신뢰할 수 있는 자료가 된다. 그러나 지역개발사업 관리인력의 부족으로 인해 현장점검은 현실적으로 매우 어려운 것으로 조사되었다.

넷째, 사업관리 자료의 신뢰성 부족의 문제는 지역개발사업 정보생산을 위한 생산주기의 비정기성과 취합정보의 비통일성(기준시점, 관리내용 등)으로 정보의 정확성을 확보하기 어려운 실정으로 조사되었다. 이러한 사업관리 정보의 신뢰성 부족문제는 지역개발사업 자체의 문제로 인식되기도 하며, 정확한 사업평가와 효과적인 지역개발정책 수립 및 제도개선을 위한 자료구축에 한계요인으로 작용하고 있다.

4. 지역개발사업의 효율적 관리방안

4.1 필요성

지역개발사업 관리의 필요성은 앞서 살펴 본 지역개발사업 관리의 진단결과와 연계하여 찾을 수 있다.

첫째, 지역개발사업의 책임성 제고를 위해 필요하다. 이전과 달리 최근 제도정비를 통해 지자체의 지역개발사업 추진에 대한 자율성이 증가하였음에도 불구하고 이에 따른 책임성은 아직 미흡한 단계이다. 2009년부터 지역개발사업 지원이 포괄보조금 체제로 운영된 이후, 지자체의 사업추진 및 예산집행의 자율성은 증가

4) 지역개발사업 관리의 문제점 도출을 위한 담당공무원 인터뷰는 2015년 1월부터 2월 초까지 현재 업무담당자 주무관 2명 및 사무관 2명, 이전 업무담당자 주무관 1명, 사무관 2명 등 총 7명을 대상으로 실시하였음. 인터뷰 결과, 본 연구에서 제시한 사업관리 의식의 미형성, 통합관리체계 미구축 등의 문제점 이외에도 지자체 공무원의 인사이동에 따른 업무공백 및 지역개발사업 이해부족으로 인한 지역통계 오류, 지역개발사업 표준 관리대상 부재 및 이로 인한 자료활용의 제약, 하향식 관리체계로 인한 지자체의 비협조 문화 등의 문제가 있는 것으로 조사되었음

되었으나 이에 따르는 책임성은 아직 정착되지 못한 실정이다. 최근의 국가재정여건 악화 및 경제성장 둔화 등 대내·외 여건을 감안할 때, 지역일자리 창출이라든지 예산집행의 투명성과 관련된 효과적이고 책임성 있는 사업집행이 필요한 시점에 있다. 특히, 지역개발지원법에 의해 지역개발사업구역의 지정승인이 시·도지사로 위임됨에 따라 지역내 지역개발사업의 수요 및 추진현황 등에 대한 시·도의 1차적인 사업관리 필요성이 증대되고 있는 여건에서 중앙정부와 지자체 간의 새로운 역할분담 필요하고, 이러한 역할분담의 기본에는 지자체의 책임 있는 사업관리가 필요하다.

둘째, 지역개발지원법 시행에 따른 체계적인 관리기법 도입을 위해 필요하다. 먼저, 과거 법령에 따른 다양한 종류의 지역개발사업은 시·도 단위의 낙후형과 거점형 지역개발사업으로 통합되고, 수요맞춤지원형 사업과 투자선도지구가 새로이 도입되는 바 이에 부응하는 사업관리체계 마련이 필요한 시점이다. 다음으로 단순히 사업완료라는 결과 중심의 사업관리 보다는 실질적인 사업성과에 대한 관리가 필요하기 때문에 이에 기초한 사업관리 체계마련이 필요하다. 국토의 균형발전과 지역격차의 해소가 중앙정부의 중요한 책무임을 감안할 때, 투입된 정부재정이 주민의 삶의 질 향상과 소득 증대로 이어지도록 ‘계획-집행-성과평가’ 등 체계적이고 종합적인 사업관리가 필요한 시점이다.

셋째, 지역개발사업의 공간정보 구축 및 이를 활용한 사업관리 정보의 활용성 제고를 위해 필요하다. 지역개발과 관련된 자료의 수집과 조사 등 체계적인 정보관리는 지역개발사업의 시행착오를 최소화 할 수 있으며, 동시에 합리적인 정책대안 마련 등 일련의 정책수립을 위한 기초자료로서 활용성이 매우 크기 때문이다. 이렇게 수집되고 축적된 정보는 지역개발사업에 필요한 다양한 지식을 중앙정부 뿐만 아니라 지자체와 공유가 가능하므로 사업추진의 효율성 제고 및 사업성과의 확산이라는 긍정적 환경마련에 기여할

수 있다.

4.2 기본방향

지역개발사업 관리는 현행 법령체계를 활용한 관리체계 구축, 사업관리의 내실화, 관리업무의 전담화 등 크게 3가지 기본방향에서 이루어질 필요가 있다.

첫째, 지역개발지원법 등 관련법령에 근거한 관리체계가 마련되어야 한다. 지역개발지원법에 따른 사업관리는 법 제8조(지역개발계획의 승인) 제2항의 검증보고서, 법 제57조(지역개발통합정보망의 구성·운영), 제65조(지역개발사업의 사업성평가), 제66조(지역개발계획의 집행결과 평가)에 규정되어 있다. 이에 따르면 지역개발사업은 표 2와 같이 계획단계에서 검증보고서의 평가, 계획승인단계에서의 사업성 평가, 사업시행과정에서의 개발사업 정보의 관리, 사업완료 이후의 집행결과 평가 등 지역개발사업 단계별로 사업을 관리하도록 체계화 되어 있다. 이와 함께 국비지원사업의 경우, 표 3의 사례에서도 볼 수 있듯이 사업예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리의 근거가 되는 「보조금 관리에 관한 법률」에 적합한 사업관리체계 마련이 필요하다.

둘째, 지역개발사업은 현재보다 세분화되고 구체화된 사업관리 체계가 마련되어야 한다. 크게 사업현황 정보관리와 사업평가관리 측면에서 개선이 필요하며 먼저, 사업현황 정보관리는 세부적으로 사업관리와 예산집행관리로 구성할 수 있다. 사업관리는 국토교통부가 사업유형별·지역별로 지속적인 현황 파악과 관리를 통해 궁극적으로 지역개발 정책수립 및 제도개선을 위한 정보 등으로 활용할 수 있도록 정보관리의 방법과 내용의 체계화가 필요하다. 그리고 예산집행관리는 국비집행의 모니터링 강화를 통해 예산집행의 타당성 및 적법성을 확보하는데 활용할 수 있도록 해야 한다.

표 2. 지역개발사업 사업평가관리 체계

구분	평가관리 내용	평가기관	비고
전단계 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역개발계획의 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 사회·경제 정책적 필요성 ○ 지역개발계획의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 낙후지역 거점지역과 그 인근지역의 연계전략 - 특화산업 발전전략 - 지역주민 등의 의견청취 반영 타당성 	시·도	지역개발계획 검증보고서 (지역개발지원법 제8조)
사전평가	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진 일정계획의 적절성 - 자금조달 및 운용계획의 적절성 - 사업의 시장성 및 위험요소 - 사업의 정책적·경제적 타당성 - 사업의 기대효과 	전문평가기관	지역개발사업 사업성평가보고서 (지역개발지원법 제65조)
집행평가	<ul style="list-style-type: none"> - 예산집행 (예산집행율, 사업공정률, 지방비확보율, 민간투자액 확보율) - 추진조직 및 관리역량 - 갈등대처 역량 	집행결과 평가대행 전문기관	지역개발계획 집행결과 평가보고서 (지역개발지원법 제66조)

* 자료: 국토교통부(2015), 「지역개발사업 및 투자선도지구 가이드라인 마련을 위한 연구」, p.15(재편집)

표 3. 지역개발사업 평가사례 및 특징

단계	평가사례	특징
전단계평가	일본 국토교통성 공공사업평가	- 기획-시행-평가의 제도화된 평가시스템을 확립하여 체계적으로 실시 - 부처의 자체적인 자율평가를 원칙으로 실시
	프랑스 정책평가 및 계획계약 평가	- 충분한 평가기간의 확보(원칙상 12개월) - 국가정책평가위원회를 설치하여 평가의 독립성과 자율성 부여
사전평가	국토계획 평가	- 지자체 자체평가와 국토계획평가센터의 평가 병행 - 평가기준 방법을 계획수립권자가 검토위원회를 구성하여 자율적으로 결정
	예비타당성 조사 제도	- 정량평가와 정성평가를 병행 - 정량평가시 경제작재무적 타당성 평가 위주 - 총사업비 500억 미만의 낙후지역 개발사업은 평가대상에서 제외
	공공기관 예비타당성 조사	- 수익성 중심의 평가
	교통시설 투자평가	- 경제작재무적 타당성 중심의 평가 - 투자우선순위, 투자배분의 판단근거로 활용
	전략환경영향평가	- 대부분의 지역개발사업에서 필수적으로 활용 - 입지적 타당성, 관련 계획과의 연계성일관성 중심의 평가
	기업도시 지구지정 및 개발계획 평가	- 기업도시 유형별 평가항목의 차별화 - 지정제한서에 대한 조사분석을 토대로 평가
집행평가	지역발전사업 추진실적 평가	- 주기적으로 실시되는 법정평가 - 별도의 기관에서 평가업무 총괄 - 지역개발사업 DB와 온라인 평가지원시스템 도입 - 완료사업을 포함하여 집행실적을 평가
	한국토지주택공사 지역개발사업 집행평가	- 예산집행실적 중심의 평가 - 주민만족도조사 병행
	지역특화발전특구 운영성과 평가	- 특구별 성격을 고려한 차별화된 평가지표 활용
	성과목표관리제도	- 성과목표 및 성과지표를 토대로 평가
	재정사업자율평가	- 체크리스트를 활용한 평가
	재정사업심층평가	- 문제점이 노출된 이슈사업을 대상으로 평가
	일본 지방자치단체 지역투자사업평가	- 모니터일 차원에서 추진 - 매 평가시 현재시점에서 전면적으로 해당사업 재검토 - 지자체 자체평가와 상급기관 평가 병행 - 체크리스트를 활용한 평가로 정성적 평가 중심
	영국 지역발전사업 성과평가	- 사업운영계획의 성과목표를 기준으로 평가 - 지역(Area)을 3개 유형(Tier)으로 구분하여 평가항목을 차별화 - 예산지원 선정단계부터 엄격한 조건을 제시하는 등 전주기 평가의 성격을 포함
미국 PART	- 체크리스트(설문지)를 활용한 평가 - 체크리스트를 토대로 계량적 성과지표의 연도별 목표치와 실적치 비교	
성과평가	일본 국토교통성 공공사업평가의 성과평가	- 사업완료 후 일정기간(5년 이내) 경과한 사업을 대상으로 평가 - 일정기간 이후 사업의 효과, 개선조치의 필요성 등을 평가

* 자료: 국토교통부(2014), 「지역개발사업 평가시스템 구축을 위한 연구」, pp.90-91(재편집)

다음으로 사업평가 관리는 지역개발사업의 실효성 확보와 효율적 집행, 성과유도 등을 목적으로 기존 평가제도와 연계하여 관리방안 마련이 필요하다.

셋째, 지역개발사업 관리의 효율성 강화를 위한 업무 전담화를 위해서는 현재 국토교통부가 직접 관리하고 있는 업무에 대하여 전문성 강화 및 업무 분담화를 통해 효율성을 확보하는 방향으로 추진되어야 한다. 먼저, 사업관리의 신뢰성 및 다양한 이해관계자 수요 반응을 위하여 현장관리능력을 강화하고, 국토교통부의 효율적인 지역정책수립 여건 마련을 위해 총괄관리업무와 집행적 개별사업관리업무의 분담화가 뒷받침 되어야 한다.

4.3 지역개발사업의 효율적 관리방안

4.3.1 지역개발사업 사업평가관리체계 구축

지역개발사업의 관리는 사업평가관리를 중심으로 관계법령에 기초하여 다음과 같이 전단계평가, 사전평가, 집행평가의 3단계로 구축하도록 한다.

먼저, 1단계에 해당되는 전단계평가는 지역개발지원법 제8조 제2항에 따른 지역개발계획의 필요성 및 적절성 등에 관한 검증보고서를 통해 실시하도록 한다. 일반적으로 전단계평가는 자체적인 자율평가 개념으로 실시하기 때문에 검증보고서의 활용이 적정하

다. 다음으로 2단계의 사전평가는 지역개발지원법 제65조에 따른 지역개발사업의 사업성평가를 활용하여 실시하도록 한다. 현재 국토교통부가 운영 중인 지역개발제도 평가체계 중 사전평가부문이 실현가능성 검증과 기반시설 사업타당성 평가로 구성되어 있기 때문에 활용이 가능하다는 장점이 있다. 마지막으로 3단계의 집행평가는 지역개발지원법 제66조에 따른 지역개발계획의 집행평가를 활용하여 실시하도록 한다. 현재 국토교통부가 운영 중인 지역개발제도 평가체계 중 집행평가부문이 개발계획 평가모니터링과 건설타당 집행평가로 구성되어 있기 때문에 활용이 가능하다. 이와 함께 지역개발사업의 사업평가관리 범위를 확대하는 경우에는 추가로 4단계에서 성과평가를 실시할 수 있으며, 성과평가는 국토교통부가 직접 조사·실시하기 보다는 지자체별로 우수사례 공모 등을 통해 발굴하고 이를 확산하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

이러한 3단계의 사업평가관리는 지역개발지원법에 따라 전문평가기관에 위탁·운영이 가능하므로 국토교통부는 평가결과의 관리·활용에 업무역량을 집중하여 정책개발이라는 본연의 업무에 집중할 필요가 있다. 즉, 국토교통부는 전문평가기관을 활용하여 지역개발사업 추진의 문제진단 및 맞춤형 컨설팅업무를 지원토록 관리하며, 사업정보와 사업평가를 종합적으로 관리하여 지역개발사업의 안정적·성공적 추진을 위한 중앙정부 본연의 정책개발 및 제도개선 업무를 추진하도록 한다. 이외의 지역개발사업 현장점검 및 정보검증 등의 부가적인 업무는 한국토지주택공사, 국토연구원 등의 산하·관계기관 또는 국토지방관리청을 통해 해당 업무를 위탁·위임하는 방안을 마련할 필요가 있다.

4.3.2 지역개발사업 정보관리체계 구축

지역개발사업의 정보관리체계는 정보생산과 정보관리의 2단계 체계로 구축하도록 한다. 먼저, 1단계의 정보생산은 시·도지사가 지역개발사업구역의 지정하는 법적 근거를 활용하여 시·도에서 지역개발사업 추진현황 정보를 생산하고 지역내 정보를 1차 관리할 수 있도록 한다. 다음으로 2단계의 정보관리는 전국의 지역개발사업 추진현황을 파악하고, 이를 지역개발사업의 평가 및 정책개발에 활용하기 위해 국토교통부에서 관리하도록 한다. 이러한 정보관리체계는 2009년에 잠시 운영된 RIS시스템을 재구축하여 활용할 수 있으며, 유사 사례로서 현재 전국적으로 운영되고 있는 ‘도시재생 종합정보체계’를 검토하여 지역개발사업에 맞게 구축·활용할 수 있을 것으로 판단된다.

이와 함께, 지역개발사업 표준관리대장을 활용한 정보관리체계를 마련한다. 다양한 유형으로 시행되는 지역개발사업을 체계적으로 파악하기 위한 표준관리대장을 마련하여 단순 정보의 취합과 같은 기존의 사업관리 방식에서 벗어나 사업추진의 문제점 등을 심층적으로 파악할 수 있는 실용정보 위주로 사업정보를 관리하도록 한다. 또한, 지역개발사업의 기본정보와 함께 지역개발계획 집행평가 결과를 함께 관리함으로써 평가결과가 사업관리에 반영되

고, 사업관리정보가 평가의 기초자료로 활용되도록 한다.

무엇보다 지역개발사업 정보의 검증과정 도입을 통해 정보의 정확성 및 신뢰성을 확보하도록 한다. 매 분기별로 생산되는 지역개발사업 추진현황 정보에 대하여 매년 최소 1회 이상 검증과정을 도입함으로써 정보의 정확성과 신뢰성을 제고할 수 있다. 이때, 지역개발사업의 추진현황에 대한 시·도의 검증 기준시점은 매 분기 마지막 일로 하며, 국토교통부의 정보생산 시기는 매 분기 마지막 월의 2주 후 등으로 규정함으로써 정보생산 및 관리, 활용의 기준시점을 통일하도록 한다. 이러한 지자체 제출자료 이외에도 국토교통부 소속기관 및 전문기관 등을 통해 수시로 사업현장을 점검할 수 있는 체계 구축으로 지역개발사업 정보의 정확성을 확보해야 한다. 또한, 중·장기적으로는 진상화·온라인화 된 지역개발통합정보망 구축을 통해 효과적인 관리체계가 마련되도록 한다. 다만, 지역개발지원법에서 규정한 통합정보망이 구축될 때까지는 조사시기와 생산시기를 통일하여 관리할 필요가 있다.

4.3.3 지역개발사업 관리업무의 분담체계 구축

국토교통부의 지역개발사업 관리는 총괄관리와 사업단위관리로 분담하여 관리하도록 한다. 먼저, 총괄관리는 지역개발사업 전체에 대한 사업관리대장의 관리 및 지역개발사업의 집행평가를 토대로 한 제도개선 등의 정책업무로서 국토교통부가 담당한다. 다음으로 사업관리는 단위 사업별 추진현황 및 국비지원사업 현장점검, 지역개발 관련 정보파악 등의 업무로서 전문성이 있는 제3의 기관에 위임하여 분담하도록 한다. 이때, 국토교통부 내 지방국토관리청의 사업관리 참여 및 사업정보 공유 여건 마련을 통해 현장밀착형 사업관리 체계를 마련하는 것이 바람직하다. 지역개발지원법 제42조에 따르면 지역개발사업구역의 지정 등 지역개발사업에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도에 지역개발조정위원회를 두도록 되어 있고 시행령 제46조에 따르면 관할 지방국토관리청장이 당연직 위원으로 참여하도록 하고 있기 때문에 지방국토관리청을 활용한 사업관리의 필요성이 매우 높다고 할 수 있다. 더욱이 지역개발조정위원회 위원의 지위를 가진 지방국토관리청장은 효과적인 업무수행을 위해 사업관리에 대한 정보 공유가 필요하며, 관할 지역개발사업에 대한 사업관리를 통해 보다 정확한 정보 파악이 가능하다는 장점이 있다. 지역생활권 등 개발계획이 중앙에서 지방으로 이전되는 추세와 더불어 지역중심의 사업관리 중요성을 감안할 때 지방국토관리청의 업무역량 활용과 기능제고가 필요한 시점이기 때문이다.

구체적으로 현재의 지방국토관리청 인력 및 업무의 전문성 확보기간, 관할지역내 지역개발사업 규모 등을 고려하여 단계적으로 지역개발사업 관리업무의 위임을 추진하도록 한다. 먼저, 다음의 표 4와 같이 시범운영단계에서는 지역개발지원법에 따라 추진되는 지역개발사업에 대한 예산집행 관리 및 현장점검, 지역개발사업 집행평가 현장지원 업무 등을 위임하고, 다음으로 정착단계에서는 시범운영단계 업무와 함께 도서지역개발사업 추진현황 관리,

표 4. 지역개발사업 관리업무의 단계별 지방국토관리청 위임(안)

구분	시범운영단계	정착단계	확대단계
지역개발사업 추진현황관리	○ (표준관리대장 관리)	(좌동)	(좌동)
국비지원사업 예산집행 관리 및 현장점검	○ (표준관리대장 관리) (재정집행실적보고서 작성)	(좌동) (현장점검 결과보고서 작성)	(좌동)
지역개발사업 집행평가 현장지원	○	(좌동)	(좌동)
국비지원 도시개발사업 추진현황관리	-	○ (재정집행실적보고서 작성)	(좌동) (국비100억원이상 사업의 현장점검 결과보고서 작성)
지역정보 수집	-	○ (타부처 지역개발사업 정보)	○ (시책 및 지역여론·민원정보)
지역개발통합정보망 관리·감독	-	○	○
지역개발사업 관련통계 생산·분석	-	-	○

지역개발통합정보망 관리·감독, 타부처 지역개발사업 정보수집 업무를 위임하도록 한다. 확대단계에서는 시범운영 및 정착단계 업무와 함께 지역별 시책 및 지역여론·민원사항에 대한 정보수집, 지역개발사업 관련통계 생산·분석 업무를 위임하여 지방국토관리청이 실질적인 현장 중심형 지역개발사업 관리를 담당할 수 있도록 한다.

이러한 지방국토관리청으로의 지역개발사업 관리업무 이관은 다음과 같은 업무여건을 동시에 마련되어야 한다. 첫째, 지방국토관리청의 지역개발사업 업무이해도 제고를 위한 교육프로그램을 마련해야 한다. 지방국토관리청의 기존 업무범위를 고려할 때, 지역개발사업에 대한 업무이해도가 매우 높을 것으로 예상되나 국토교통부 정책부서가 추구하는 지역개발사업 관리방향 및 사업관리 방법에 대한 교육과 정책에 대한 공유가 필요하기 때문이다. 교육 내용은 지역개발사업 관리방향을 비롯하여 표준관리대장의 관리 방법, 현장점검 결과보고서 작성방법, 집행실적보고서 작성방법, 지역개발사업정보 수집방법 등이 해당된다. 둘째, 지방국토관리청으로 지역개발사업 관리가 위임되면 담당 공무원의 업무실적 평가를 통해 사업관리 우수 직원에 대한 장관포창 등을 시행하여 업무책임성 및 전문성을 제고할 필요가 있다. 사실상 지방국토관리청의 입장에서는 업무가 증가하게 되므로 이에 대한 공무원의 이해와 적극적인 업무참여를 독려할 수 있는 여건이 필요하기 때문이다.

4.3.4 지자체 공무원의 전문성 및 책임성 제고 시스템 구축

효율적인 지역개발사업 관리의 전제조건으로 지자체 공무원의 전문성 및 책임성 제고가 필요하다는 지적이 있어 왔다. 이는 사업정보의 축적이 사실상 지자체에서 시작되기 때문이며, 과거 집행된 ‘지역개발사업 집행평가 결과’ 연구보고서 등에 따르면 지자체 담당공무원의 변경 등으로 인해 지자체 실무자들의 지역개발사업에 대한 이해가 부족하고, 이로 인해 사업정보관리의 신뢰성 저하 및 국토교통부 협조미흡 등의 문제가 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 정확하고 효율적인 사업관리를 위해서는 지자체 공무원을

대상으로 한 지속적인 교육과 정보교류, 인센티브 제공 등이 필요하다.

먼저, 매년 정례적으로 지역개발사업의 수립, 집행, 평가와 관련된 이해관계자를 대상으로 지역개발사업 전반에 대한 오리엔테이션을 실시하여 지역개발사업의 성공적 수행을 위한 사업정보관리와 사업평가관리의 개요 및 내용, 시행방법 등을 교육할 필요가 있다. 첫째, 사업정보관리와 관련하여 지자체 지역개발사업 정보관리자를 대상으로 정보관리의 필요성 및 책임성, 정보입력 방법 및 유의사항 등 정보관리 가이드라인을 교육하도록 한다. 둘째, 사업평가관리와 관련하여 사업성 전문평가기관 및 지역개발계획 집행평가기관을 대상으로 평가방향, 평가목적 및 내용, 평가결과 활용 등에 대하여 교육하도록 한다.

다음으로 지자체간·평가기관 간의 업무 공유의 장을 마련함으로써 성공사례 확산의 기회를 제공하도록 한다. 지자체, 평가기관, 국토교통부 간의 커뮤니케이션 통로 구축을 통해 지역개발사업 관리의 미래지향적 발전방향 모색할 수 있는 장을 마련할 필요가 있기 때문이다.

이와 함께, 지역개발사업 성공사례, 지역개발사업 정보관리 우수 공무원, 지역개발사업 평가협조 우수기관, 지역개발사업 사업성 및 집행평가 우수 전문가 등 지역개발사업 관리와 관련된 이해관계자를 대상으로 한 지역개발사업 평가 우수 지자체 및 공무원에 대한 포상 실시로 지자체 업무담당자의 업무책임성 및 관심도 제고를 위한 환경을 조성할 필요가 있다. 우수사례는 사례집 발간 및 차기년도 평가시 인센티브를 제공하여 우수사례의 공유 및 확산 촉진 등의 효과를 기대할 수 있다.

5. 결론

지역개발지원법에 의한 지역개발사업은 국토의 균형발전을 위한 대표적인 수단이자 도구로 활용되고 있다. 그동안 법령 정비를

통해 민자유치 촉진과 사업추진의 효율성 등을 높이기 위한 많은 노력이 있어 왔고, 이전 보다 안정적인 사업추진 여건이 마련되었다. 하지만 막대한 정부예산이 투입됨에도 불구하고 사업관리에 대한 관심과 중요도가 낮았던 것이 사실이다. 이로 인해 다양한 지역개발사업을 종합적으로 진단·점검·평가하는 시스템이 미흡하였고 결과적으로 효율적인 지역정책 마련에 어려움을 겪어 왔다.

본 연구는 지역개발지원법 시행에 맞춰 이전보다 강화된 지역개발사업 관리방안을 모색하는데 연구의 목적을 갖고 있다. 이를 위해 그동안 지적되어 온 지역개발사업 관리의식의 부족과 통합관리체계의 부재, 관리범위의 한계초과, 사업관리 정보의 신뢰성 부족 및 활용성 저하 등을 개선하고자 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 지역개발사업의 관리는 관계법령에 기초하여 전단계평가, 사전평가, 집행평가의 기본적인 3단계 사업평가관리 체계로 운영할 필요가 있다. 사업평가관리는 전문평가기관 등에 위탁·위임함으로써 국토교통부는 평가결과와 관리·활용에 업무를 집중하여 정책개발이라는 중앙정부로서의 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

둘째, 지역개발사업의 정보관리체계가 구축되어야 하며, 이는 정보생산과 정보관리의 2단계 체계로 운영되어야 할 필요가 있다. 1단계의 정보생산은 지자체가 담당하고, 2단계의 정보관리는 지역개발정책의 활용을 고려하여 국토교통부가 담당하는 것이 바람직하다. 이때, 기존의 수기 및 수시로 관리되어 온 관리대장을 조사내용과 조사시점, DB화 방법 등을 고려하여 표준화된 관리대장을 개발·활용함으로써 불필요한 경제적·행정적 비용을 최소화할 필요가 있다.

셋째, 국토교통부의 지역개발사업 관리는 관리목적과 대상, 내용, 주체 등을 기준으로 총괄관리와 사업단위 관리로 구분하여 운영되어야 할 필요가 있다. 총괄관리는 지역개발사업 전체에 대한 사업관리대장 관리 및 집행평가를 토대로 한 제도 개선 등의 정책 업무에 해당되며, 국토교통부 본부에서 담당하도록 한다. 그리고 사업단위 관리는 단위 사업별 추진현황, 국비지원사업 점검, 지역개발 정보 파악 등의 업무로서 전문성 있는 제3의 기관 또는 지방국토관리청에 위임하여 전문화되고 현장밀착형 사업관리가 유지되도록 체계를 개편하는 것이 바람직하다.

이러한 지역개발사업 관리체계의 개선·구축과 함께 지자체 공무원의 전문성 및 책임성을 제고하기 위한 소프트웨어적인 시스템 구축 또한 추진될 필요가 있다. 사실상 지역개발사업 관련 정보의 입력과 1차적인 관리는 지자체 공무원 업무에 해당되는 만큼 정확하고 효율적인 사업관리를 위해 이들 지자체 공무원을 대상으로 한 지속적인 교육과 정보교류 등이 필요하기 때문이다.

지역개발사업의 성공은 단순히 개별사업의 준공에 있는 것이 아니라 사업전체가 갖는 국가적 차원의 필요성과 사업완료 후 나타나는 효과에 있는 만큼 지역개발사업의 계획, 추진, 평가에 대한 올바른 효율적인 사업관리가 필요하며, 지역개발지원법 시행 초기에 이러한 사업관리체계가 구축·운영될 필요성이 있다고 하겠다.

참고문헌

1. 국토교통부(2011), 「신발전지역 종합발전구역 및 내륙 초광역권 지역의 적정성 검토를 위한 연구용역」.
2. 국토교통부(2014), 「지역개발사업 평가시스템 구축을 위한 연구」.
3. 국토교통부(2015), 「지역개발사업 추진방향 지자체 설명회 자료집」.
4. 국토교통부(2015), 「지역개발사업 및 투자선도지구 가이드라인 마련을 위한 연구」.
5. 국토교통부(2014), 「지역정책과 사업관리」.
6. 김이탁(2011), “지역개발사업의 효율성 제고를 위한 제도개선 방안”, 「국토연구」, 357: 29~37.
7. 김현호(2005), “낙후지역정책의 추진현황과 과제”, 「국토연구」, 290: 48~58.
8. 오은열 등(2015), “지역개발제도의 통합과 의미”, 「도시정보지」, 399: 4~15.
9. 이미홍(2014), “지역개발지원법 제정 방향 및 시사점”, 「LHI 글로벌 이슈브리프」, 56.
10. 이병우(2011), 「낙후지역 개발정책의 문제점과 개선방향에 관한 연구」, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
11. 차미숙, 손동글(2010), “지역발전계획의 수립·운영현황과 개선과제”, 「국토연구」, 348: 96~105.
12. 허재원(2015), “새로운 지역개발제도: 기대와 제언”, 「도시정보지」, 399: 2~3.
13. 국가법령정보센터(www.law.go.kr).