

제2주제

기초생활권 발전계획 수립지침의 문제점과 개선과제

한상욱 박사(충남발전연구원 연구위원)

1. 주제발표 취지 및 목적

- 중앙정부는 기초생활권발전계획 수립을 유인하고 있지만, 그 지침이 명확하지 않아 지자체의 계획수립에 애로요인으로 작용하고 있음
- 따라서, 현재까지 제시된 기초생활권발전계획 수립지침을 종합적으로 검토하고, 계획수립 관련 실무 담당자의 의견을 수렴하여 충청남도차원의 대응방안을 마련하고, 중앙정부에 건의·반영코자 함

2. 중앙정부 기초생활권발전계획 수립 지침의 문제점과 개선과제

1) 계획의 성격

- 자율성 확대라는 계획 수립의 취지는 긍정적이지만, 실질적인 지방의 자율성 확보 미흡
 - 지자체별 포괄보조금이 평균 100-300억원에 불과한 실정이며, 개별사업 추진시 해당 부처의 지침에 의거하여야 함
- ⇒ 지자체의 명확한 발전방향 설정, 정확한 수요파악, 선택과 집중에 의한 사업 추진 및 구체적인 사업계획 수립 필요

2) 계획수립 절차

- 다부처의 참여로 인한 통일된 계획수립 지침을 제시하고 있지 못하며, 다단계의 추진절차로 인하여 행정처리기간 장기화 우려
 - 지역발전위원회를 비롯한 기재부, 농림부, 행안부, 국토부등의 부처가 참여함에 따라 각각의 부처별 지침이 명확하게 제시되지 않고 있음
- ⇒ 종합계획으로서 계획수립요건상 기본적인 요건을 충족하되, 지자체 차원의 특성화된 목표와 전략제시 등 논리적 정연성 요구

○ 계획의 변경요인 발생시 계획변경 절차 및 위임사항에 대한 구체성 결여

- 계획수립 후 추진과정 중 변수가 발생하여 긴급한 사안 발생시, 지자체에서는 재원확보 및 실행력이 담보된 기초생활권발전계획으로 추진할 가능성이 높고, 이럴 경우 기존 사업을 사업자체를 폐지·변경하여야 하지만, 아직 중앙정부의 계획수립지침에는 계획변경의 구체적인 절차와 계획변경 단계별 위임사항에 대해 구체적으로 제시하지 않고 있음

⇒ 중앙정부에 계획변경 사유와 내용 및 절차에 대한 구체적인 지침 제시 요구 및 계획 변경사유가 발생하지 않도록 계획의 완결성 추구

○ 인센티브 및 평가관련 방향¹⁾만 제시된 상태로서 구체성 미흡

- 정책인센티브와 평가인센티브를 실시함에 있어 사업의 평가결과는 목표대비 성과 달성도가 주요 핵심이며, 현재 제시된 사업목표²⁾를 지자체에서 현실성이 미흡함

⇒ 계획과정 중 전문가 자문 및 참여를 각 단계별로 실시하여 현실적합성을 제고토록 하며, 사업평가지 지역의 현실을 정확하게 파악하고 있는 전문가위주로 실시토록 중앙 건의

3) 계획수립 내용

○ 지자체의 기획업무와 관련 실과간의 업무 협조 어려움 예상

- 현재 시·군단위의 전략계획 및 종합계획은 시군 공무원의 자체 수립과 더불어 외부발주를 통한 중장기계획 수립형태로 이루어지고 있는 것이 상황
- 계획업무를 총괄하는 기획계와 관련 실과간의 업무소통 및 협조가 원활히 이루어지지 않을 가능성이 농후함

1) 광특회계관련 인센티브 구조는 크게 정책인센티브와 평가인센티브로 분리·운용하고 있으며, 지역발전위원회는 이중 지역발전사업 추진실적을 평가하여 그 결과를 기획재정부에 송부하면, 기획재정부는 인센티브 부여하는 체계임

- 정책인센티브(기획재정부) : 지역발전 정책협조도, 지역경쟁력 향상사업, 광특회계 운영성과
- 평가인센티브(기획재정부, 지역발전위원회) : 지역발전사업 추진실적, 지역경제활성화 실적

지역발전사업 추진실적(지역개발계정사업) 평가는 ①농산어촌개발 및 지역경제활성화, ②지역사회 기반시설 확충, ③문화·체육·관광진흥 ④시군구자율편성사업에 대해 정성평가와 정량평가의 이원체계를 중심으로 운용 예정

- 사업결과평가는 '목표대비 성과 달성도'와 '정량성과'로 구성
- 성과지표는 추진단계(신규, 계속)에 따라 배점 차등화

(출처 : 조기현, 농정연구센터 제195회 월례세미나 발표자료)

2) 공통목표 : 신규유입인구, 체험등 방문객수, 참여가구 소득증가, 사업추진으로 인한 일자리 창출등이며, 시군별로 필수로 작성

추가목표 : 지자체 실정에 따라 설정하며 구체적인 근거 제시

(출처 : 농림수산식품부, 농산어촌 지역개발분야 포괄보조사업 계획수립 가이드라인, 2009.10.)

⇒ 계획수립을 위한 지자체 차원의 전담조직을 구성하여 추진하고, 기획부서와 사업부서간의 원활한 소통을 위하여 정기적으로 워크숍과 같은 형태의 협의를 실시함으로써 의견을 수렴토록 함. 또한 계획수립단계의 전담체제는 향후 기초생활권발전계획의 조직으로 발전 구성·운영토록 함

○ 지자체내 사업의 규모화, Network화와 지자체와 지자체간의 연계사업 발굴 및 시행시 장기간의 사업기간 소요 예상

- 중앙정부는 지자체내의 사업도 규모화하고, Network화하여 경쟁력을 키울 것을 독려하고 있으며, 지자체와 지자체간의 연계사업 추진시 인센티브를 부여한다는 방침하에 연계사업발굴 및 시행을 유인하고 있음
- 충청남도의 경우 지자체간의 연계사업을 단기간내에 사업계획을 작성하고 추진하라는 것은 실현가능성을 담보할 수 없으므로, 장기간의 사업기간 소요가 예상됨

⇒ 지자체간의 연계사업에 대한 아이디어를 제공하고, 연계사업 계획수립시 개별 지자체의 사업을 결정시 조정자 역할을 수행할 수 있는 충청남도의 역할이 중요함

○ 계획 수립 및 사업 추진중 지자체 의회와의 마찰 발생 예상

- 기초생활권발전계획은 법정계획으로서 그 특성상 계획수립 단계부터 많은 단체 및 주민의 의견수렴 및 협의를 통해 모아진 중점사항에 대한 의사결정이 담보가 되어야 사업의 실행에 있어서 실현가능성을 높힐 수 있음
- 특히, 계획수립단계에서 지자체 의회와의 공조체제가 이루어지지 않으면, 그 사업 실현성을 높이는데 한계를 노정할 수 있음

*예) 충청남도 균형발전계획(공주,보령,논산,금산,부여,서천,청양,태안)

⇒ 계획수립단계부터 지자체 의회의 의견 수렴과 계획제출시 의회의 동의를 얻어 계획의 실현가능성 제고

4) 사업추진

○ 포괄보조금내 예산내의 한도적용에 규정에 따라 계획 투입 대비 지자체 가용예산의 축소로 인하여 원활한 사업추진 어려움 예상

- 지자체는 포괄보조사업 외에 신규·전략사업의 추진시 예산 집행의 한계를 노정할 가능성이 높으며, 이로 인하여 사업추진의 실현가능성을 제고하는 데에 어려움이 따를 것으로 예상되며, 이것은 향후 지자체 자체사업에 대한 예산 투입의 어려움으로 작용할 수 있음

⇒ 향후, 5년간 투입가능한 예산의 정확한 예측이 필요하며, 이에 맞춘 계획내용의 수정·보완되어야 함

○ 계획수립 후 사업대상지 및 주변지역의 지속적인 부동산 가격 상승으로 지자체 재정 압박요인으로 작용할 가능성이 농후하며, 이로 인한 사업추진 어려움 예상

- 사업대상지 뿐만 아니라 사업대상지 주변지역의 주민의 계획포함 민원요구로 계획의 수정·사업비 증가로 지방정부의 예산 부담 가중 농후
- 사업기간중 사전단계(기본계획, 기본 및 실시설계)시 장기간이 소요됨에 따라 이 기간 중 부동산가격 상승을 초래

⇒ 최대한 계획수립대상지를 공공용지를 우선하여 설정하며, 변경요인에 대한 가용예산을 추가로 설정하여 계획하고, 신속한 행정처리를 위한 의제처리와 부동산 투기 방지대책 등을 중앙정부에 건의

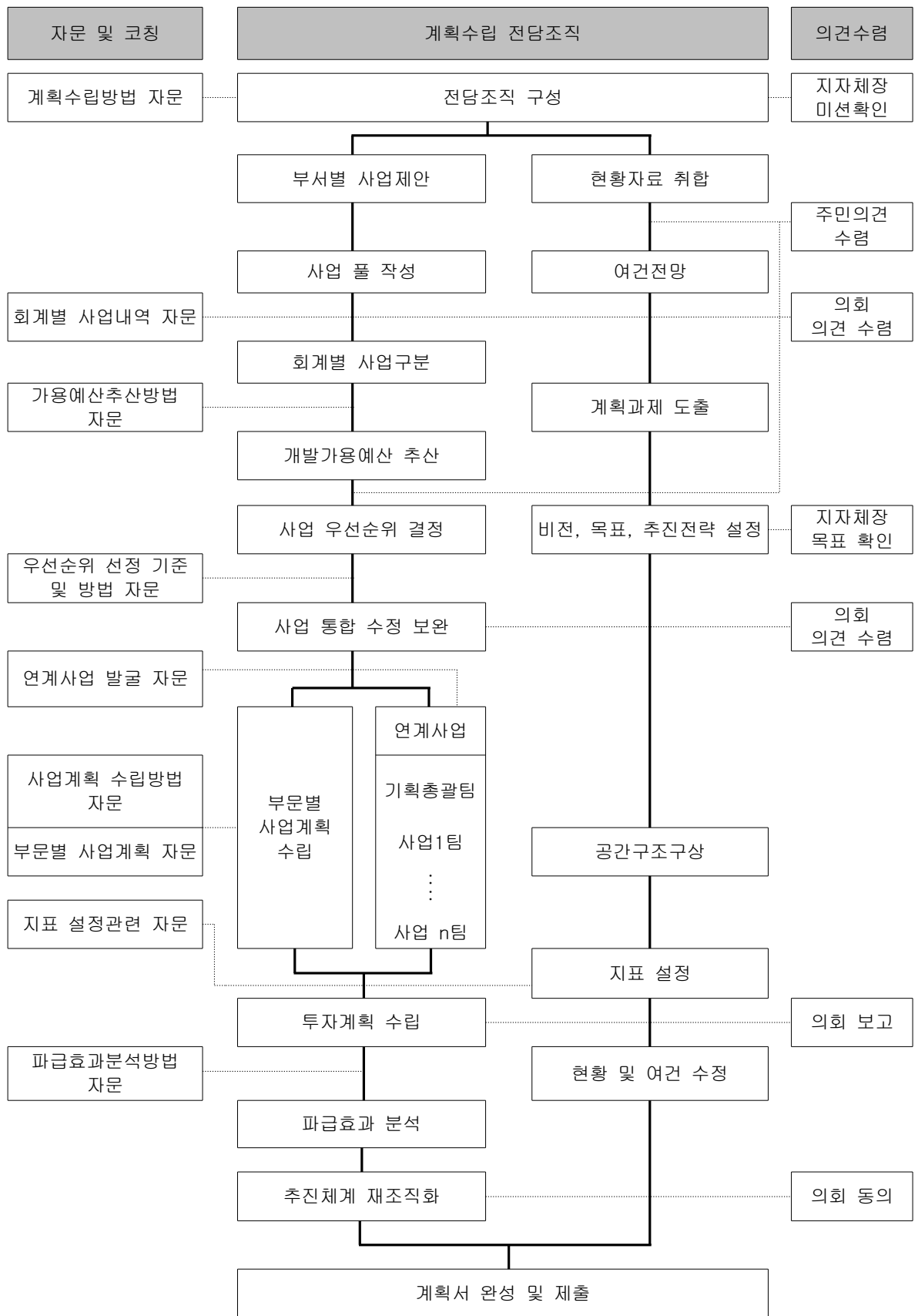
3. 충청남도 기초생활권 발전계획 수립방향

- 1 지자체장의 명확한 발전방향 및 미션 확인
- 2 실현가능성 제고를 위한 지자체 의회의 참여
- 3 기획과 사업부서간의 지속적인 협의
- 4 계획수립 단계별 충남발전연구원(컨설팅)과의 공조 유지
- 5 지자체의 투자 가용예산의 명확한 산출 및 적용
- 6 계획의 기본 요건을 충족 및 사업계획 구체화로 실질적인 계획 수립
- 7 중앙정부 건의사항에 대한 한목소리

4. 계획수립 절차 및 방법

1) 계획수립 절차

- 일반적인 계획 수립 방법 : 계획서 목차 순에 의한 계획 수립
 - 현황 및 여건 분석→ 여건종합 및 계획과제 도출 → 목표 및 추진전략 설정 →추진전략별 주요사업계획 → 주요사업계획 수립 → 투자예산 산출 →가용예산 분석 및 재원확보방안→ 추진계획
- 기초생활권발전계획은 단기간내에 최대한 실현가능성이 높은 계획을 작성해야하므로 다음과 같은 절차로 수립함(지역발전협의회 및 주요 절차 제외)



2) 주요계획 수립방법

(1) 사업계획 작성 양식 개선

<중앙정부안>	<개선안>
<p>■ 사업개요</p> <p>① 사업명</p> <p>② 필요성</p> <p>③ 성과목표</p> <p>■ 사업내용</p> <p>④ 대상지 위치</p> <p>- 사업 대상지의 위치(번지)를 지형도에 가급적 표기</p> <p>⑤ 개발여건</p> <p>- 사업추진에 필요한 지역특성, 지역여건의 구비여부, 유사 및 동일 사업의 과거 추진실적 등을 제시</p> <p>⑥ 사업내용</p> <p>- 사업의 기능, 도입 프로그램 및 시설의 세부내용, 운영방식 등을 명기</p> <p>■ 집행계획</p> <p>⑦ 사업기간</p> <p>- 단년도 사업의 경우는 00년, 다년 사업의 경우는 사업의 시작시점(00년 00월)에서 완료시점(00년 00)을 기술</p> <p>⑧ 시행주체</p> <p>- 사업주체를 지방, 민간, 민관합동 등으로 구분하고 주체별 역할을 명기</p> <p>⑨ 투자규모 및 재원조달</p> <p>- 총투자액 포함한 연도별 투자금액과 재원조달 방안을 국비(균특, 일반등), 지방비, 민자로 구분하고 구성비율(%) 표시</p> <p>- 금액 단위는 백만원</p> <p>⑩ 사업간 연계방안</p> <p>- 해당사업의 타 사업과의 연계방안 및 지역내 타부문 사업과의 연계방안을 기술</p> <p>- 연계사업의 내용과 위치를 가급적 도면으로 제시</p> <p>■ 사업효과</p> <p>⑪ 개발효과</p> <p>- 예상되는 개발효과를 제시하되, 추상적인 내용보다는 구체적으로 제시</p> <p>- 가급적 생산유발 효과, 고용증대 효과, 지방세증대 효과, 지역발전 효과를 계량적으로 제시</p>	<p>■ 사업명-사업별 코드 부여</p> <p>① 사업의 개요</p> <p>- 위치, 사업량, 사업비, 사업기간을 명시</p> <p>② 필요성 및 여건</p> <p>- 여건은 추진코자 하는 사업내용과 관련된 내용을 특징적으로 기술(내용적, 공간적 위계별로 기술)</p> <p>③ 기본구상</p> <p>- 본 사업계획을 추진방향에 대해서 실질적으로 기술</p> <p>④ 성과목표</p> <p>- 사업추진을 통해 달성하고자 하는 실적목표와 성과목표를 기술 <BSC관련 지표를 활용></p> <p>⑤ 사업성 분석</p> <p>- 타당성 및 수요추정 (필요시 별도 기준 및 지표에 의해 실시)</p> <p>- 도입활동 및 시설규모 산정 (선정기준, 전국 및 우수사례 비교 검토, 도입시설 검토 및 규모 산정, 공간배치 구상)</p> <p>- 주요 협의 내용</p> <p>⑥ 사업계획(세부사업별)</p> <p>- 필요성 및 여건 / 기본방향 / 추진전략) - 동일</p> <p>- 주요사업내용</p> <p>·토지이용계획, 시설물배치계획, 동선계획, 조경 및 식재계획, 공급시설계획, 부지조성계획 등</p> <p>- 투자계획</p> <p>·세부사업별 산출근거</p> <p>·재원별 사업비</p> <p>·연차별 사업비</p> <p>- 추진계획</p> <p>·추진방법(근거법령, 관계법령, 사업주체)</p> <p>·추진체계</p> <p>·추진과정(사전 및 사후 이행조치 등)</p> <p>⑦ 사업효과</p>

(2) 투자 및 재원조달계획 총괄표

- 중앙정부의 총괄표는 개선이 필요하며, 기획부서에서 총괄·조정하고, 확정함

<중앙정부 지침안>

사업유형		사업명칭	사업기간	사업대상지 위치	투자액				우선순위
					계	국비	지방비	민자	
계속 사업	단독사업								
	협력사업								

<개선안>

구분		사업 유형	위치	사업량	사업 기간	사업비					회계	소관부처	비고
						계	국 비	도 비	시군비	기타			
총계													
부문	소계												
	사업명												

(3) 기타

- 사업군 분류에 있어 중복 해결
- 성장촉진지역, 특수상황지역의 보조율
- 계획서 분량 : 200page내외