

## 건축 · 도시 관련 공모형 지자체 지원사업의 정책개선 방안

염철호 연구위원, 김은희 부연구위원

### 요약

- 최근 건축 · 도시환경 개선과 관련한 중앙부처의 지자체 대상 공모형 지원사업이 다수 추진되어 왔으나, 사업간 차별성을 발견하기 어렵고, 단기간에 사업성과를 보여줄 수 있는 일회성 사업 위주로 진행
- 지역지원 사업의 전략적 목표를 지역역량 강화에 두고, 지방정부의 자구노력을 자극하면서 지역이 스스로 필요한 사업을 발굴 · 기획하고 사업계획을 수립할 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 중앙정부 지원사업의 추진체계를 개편할 필요

### 정책제안

- 관련 사업의 통합 마스터플랜 수립, 전담조직 구축, 거버넌스 체계 구축 등 행정역량을 갖춘 지자체에 대해서는 우선 선정, 중앙정부 간섭 최소화, 예산운용의 안정성 및 자율성 확보 등을 통해 타 지역의 자체적인 지역역량 강화 노력을 유도
- 지역역량이 미흡한 지자체에 대해서는 계획과 사업간 연계성, 사업추진과정 및 성과관리, 사업추진 지원체계 등의 강화를 통해 공모형 지원사업의 성과로서 지역 행정역량 강화를 실현할 수 있도록 운용
- 개별 중앙부처 공모 · 시범사업은 광역지역발전특별회계 포괄보조사업의 선행단계 또는 정책실험을 위한 시범성격으로서 원칙적으로 지역역량 강화를 위한 소프트웨어 사업에 집중하고, 시설사업은 선도 사례 구현을 위한 거점사업에 한정하도록 재편

# 1 사업 실효성 확보 및 지역역량 강화를 위한 지원사업체계 개편 필요

## ■ 건축·도시 관련 사업 수요증대에 따른 공모형 지자체 지원사업 다수 추진

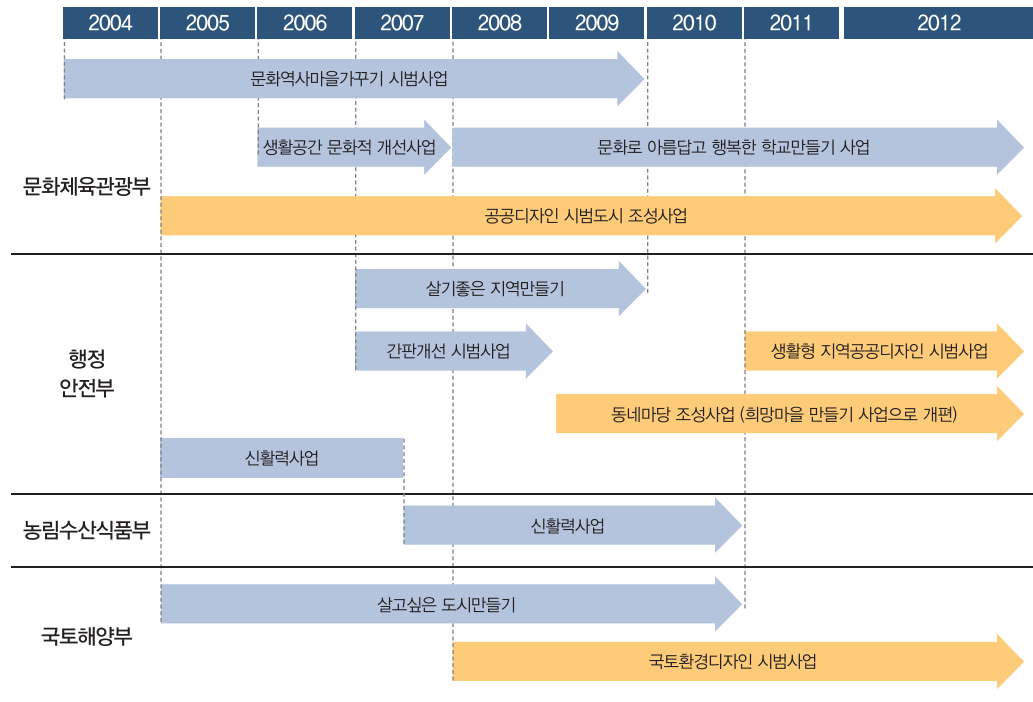
- 최근 국가의 경제적 위상이 높아지고 생활수준이 향상됨에 따라 건축·도시환경의 수준에 대한 국민의 개선요구 또한 증대되면서 국토환경디자인의 중요성이 부각
- 2000년대 중반 이후 건축·도시환경 개선에 대한 정책적 관심이 높아지면서 중앙 부처가 추진·지원하는 지자체 대상 공모형 지원사업이 다수 추진되어 왔음
- 개별 중앙부처가 추진한 사업과 지역개발계정사업<sup>1)</sup>으로 추진한 사업 등 관련 사업에 투입된 예산은 2012년 현재까지 약 9조 6천억 원에 달함

2000년대 중반 이후 추진된 건축·도시 관련 공모형 지원사업 현황

구분	문화역사마을 가꾸기	공공디자인 시범도시 조성사업	살고싶은 도시만들기	살기좋은 지역만들기	국토환경 디자인시범사업	희망마을 만들기
주관부처	문체부	문체부	국토부	안행부	국토부	안행부
사업목적	마을 문화·역사적 소재를 활용, 자생력있는 마을 조성	공공공간조성, 관광자원활용, 지역커뮤니티 공간 조성	기초생활기반, 환경·사회· 문화적 취약점 개선, 삶의 질 기여	지역부존 자원활용, 환경 및 소득 기반 조성	국토환경 디자인 가치 향상	영세민 거주지역 환경개선
추진기간	2004~2009	2005~2011	2007~2009	2006~2009	2009~현재	2008~현재
관련 예산	관광진흥 개발기금	관광진흥 개발기금, 광특회계	균특회계	균특회계	일반회계	특별교부세
총 사업비	240억 원	397억 원	419억 원	1,000억 원	105억 원	130억 원
매칭비율 (국고:지방)	5 : 5	5 : 5	5 : 5	6 : 4	-	5 : 5
중앙정부 지원금액	120억 원	198억 원	200억 원	600억 원	105억 원	65억 원

구분	생활형 지역공공디자인 시범사업	농촌마을 종합개발사업	농어촌마을 리모델링 시범사업	도시활력증진 지역개발사업	일반농산어촌 지역개발사업
주관부처	안행부	농림부	농림부	국토부	농림부
사업목적	창의적 공공디자인 확산	농촌사회 유지도모	노후농촌개량, 정비	지자체 스스로의 발전유도	
추진기간	2011 - 현재	2004 - 2010	2013 - 시행예정	2010 - 현재	2010 - 현재
관련 예산	특별교부세	균특회계	일반회계	균특회계	균특회계
총 사업비	80억 원	6조 700억원	158억 원	3,000억 원	3조 원
매칭비율 (국고:지방)	5 : 5	7 : 3	7 : 3	5 : 5	7 : 3
중앙정부 지원금액	40억 원	4조 2,400억 원	110억 원	1,500억 원	2조 1,000억 원

1) 여기에서 지역개발계정사업이란 일반농산어촌지역 개발사업, 도시활력증진지역 개발사업 등 광특회계 예산으로 운용되는 포괄보조사업 중 시군구 자율편성사업으로 운영되는 사업을 의미함



건축·도시 관련 공모형 지원사업 추진 추이

## ■ 사업간 차별성 확보가 미흡한 상황에서 유사성격 사업들이 산발적으로 추진

- 각각의 사업은 해당 부처의 정책방향과 특성에 따라 차별성을 강조하고 있으나, 최근 수년간 디자인이나 경관에 대한 중앙과 지역의 관심이 높아지면서 공공디자인 및 가로경관개선 관련 사업들이 주를 이루고 있음
- 대부분 건축·도시공간을 대상으로 지역 활성화나 경관개선을 추구하고 있고 사업 체계 개선과정을 거치면서 거버넌스 구축, 총괄계획가, 마스터플랜 등 추진방식에 대한 차별성은 발견하기 어려운 실정
  - 국회 예산심의 과정에서도 사업간 유사성 문제가 지속적으로 거론되어 왔음

## ■ 디자인 관리체계 부재로 일회성의 사업이나 획일적인 사업 진행

- 공모에 선정된 사업들은 관련 사업간 연계나 중장기적인 전략에 의한 종합 관리가 미흡하여 일회성, 이벤트성 사업으로 끝나는 경우가 많음
- 지자체의 디자인 기획능력 부족으로 인해 지역의 문화적, 공간적, 환경적 특성 등을 고려하지 못하고, 기존의 선행사례들을 모방하여 사업을 추진한 결과 전국적으로 유사한 성격의 사업을 양산하는 결과를 초래

- 대부분이 간판정비사업, 야간경관, 특화가로 조성을 위한 가로포장 · 건축물 색채개선 등 사업추진이 용이하고 단기적으로 가시적인 성과를 낼 수 있는 사업에 집중



벽화 그리기



견고 싶은 거리 만들기



간판정비

#### 공모형 지원사업의 대표적인 사업유형 사례들

### ■ 공모형 지원사업의 실효성 확보와 지역역량 강화를 위한 사업추진체계 개선 필요

- 주요 선진국의 지역발전 정책은 특정목적 사업을 지정한 프로젝트별 지원정책 중심에서 지역의 필요에 따른 자체적 기획을 중시하는 포괄적 · 자율적 프로그램 지원정책 중심으로 전환
- 지역지원 사업의 전략적 목표를 지역역량 강화에 두고, 지방정부의 자구노력을 자극하고 지역이 스스로 필요한 사업을 발굴 · 기획하고 사업계획을 수립할 수 있도록 기반을 마련할 필요
  - 지역역량이 어느 정도 확보된 지자체에 대해서는 유연한 사업방식을 적용하여 지역 스스로 필요한 사업을 발굴하고 선도적인 성과를 도출할 수 있도록 지역의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 공모형 지원사업의 체계를 재편
  - 지역역량이 부족한 지자체에 대해서는 지역역량 강화를 위한 지원체계를 확대하는 방향으로 공모형 지원사업의 체계를 재편

지자체 행정주체의 역량	지역의 건축도시공간과 관련한 중장기적 사업추진 전략(마스터플랜) 수립 및 사업을 기획하고 추진하는 직접주체인 행정조직의 기획 및 관리 능력
지역공동체의 참여역량	사업 및 공간계획과 시설이용 및 운용에 참여하는 지역공동체의 협업 주체로서의 이해도, 전문성, 의사결정력 등의 참여능력
외부지원주체의 역량	행정주체의 의사결정 및 사업추진을 지원하는 민간전문가, 외부전문단체의 지원

#### 건축 · 도시사업에서의 지역역량의 개념

## 2 공모형 지원사업의 문제점<sup>2)</sup>

### ■ 전담조직·인력 마련의 한계로 통합적 사업추진과 지속적 관리 불가

- 전담팀 구성 및 부서 간 유기적인 협조가 어렵고, 잦은 부서이동에 따른 기존 사업 담당자의 지속적인 사업 관리 및 참여의 한계 등으로 일관성 있는 운영이 불가능
  - 지자체 내 전담조직이 사업을 시행한 곳은 32개 지자체 중 5개 지자체(안산시, 홍성군, 포항시, 영주시, 거창군)에 불과
- 행정인력 부족으로 사업의 주요 업무가 특정 기관에 일괄 위탁되는 사례가 빈번하게 발생하고, 전문가 자문, 지역민 소통, 주민역량강화 등 필요한 업무가 생략되거나 형식적으로 운영
  - 농어촌 대상 사업의 경우, 70% 이상이 초기 단계부터 농어촌공사에 일괄위탁 방식으로 사업을 진행하고 있고, 담당 공무원은 단순히 행정보조 업무 정도를 수행<sup>3)</sup>

### ■ 전략계획 부재와 활용 저하로 지역특성을 반영한 사업기획 및 추진 미흡

- 일관된 전략계획이 아닌 특정 이슈나 정책 현안에 따라 사업의 우선순위를 결정하고 사업 추진과정 중에도 내용이 변경되는 등 체계적인 사업추진이 미흡
  - 조사를 진행한 89개 사업 중 46개 사업에서 기본계획을 수립하였으나, 지침에 따라 의무적으로 수립한 경우가 대부분으로 기본계획의 목적 및 의의에 대한 사업 담당자의 이해도는 매우 낮은 편임
  - 또한 89개 사업 중 22개 사업만이 과거 또는 미래추진 사업과 연계되어 있어, 이는 전체 조사대상 공모사업 중 75% 정도의 사업들이 일회성 사업임을 시사
- 일부 사업의 경우 사업범위가 과대하고, 많은 사업들이 지역의 특색을 반영하지 못한 채 일률적이고 형식적으로 진행되어 사업의 성과가 미흡
  - 89개 사업 중 78개 사업에서 경관개선을 다루고 있고, 농촌지역 대상 21개 사업 중 19개 사업에 체험장, 펜션사업 등이 포함되는 등 소득사업 시설을 조성하고 있으나, 사업 후 과반수 정도의 시설이 개점휴업 상태임

### ■ 형식적인 추진협의회 운영, 지속적 역량강화 프로그램 부재 등 거버넌스 구축 미흡

- 선정 후 또는 사업신청 단계에서 주민협의회를 구성하는 경우가 대부분이며, 주민

2) 지역개발계정사업을 시행하면서 타 중앙정부 공모형 지원사업을 2개 이상 시행한 32개 지자체를 대상으로 총 89개 사업에 대한 지자체 담당자 인터뷰 및 현장조사 실시

3) 한 지자체 당 적게는 3개 권역, 많게는 8개 권역까지 동시에 진행되는 경우도 있어 담당자 업무과중으로 외부 일괄위탁이 당연시되어있음

협의회 운영 또한 단순 의견제시나 수렴 등에 그치는 경우가 많음

- 조사를 진행한 89개 사업 중 사업 시행 이후 관심도가 떨어지거나 활동이 없는 곳이 65개에 이르는 등 전체적으로 사업 후반부의 지속적인 참여가 저조

- 획일적이고 일회적인 역량강화 프로그램 운영으로 역량 있는 지역인재 발굴 양성 불가능

- 주민 역량강화 프로그램은 단순 선진사례 답사가 대부분을 차지하며 컨설팅 업체에 위탁용역 형식으로 시행하는 경우가 대부분으로 행정의 역할은 매우 제한적임

### ■ 중앙부처의 일방적인 사업운영과 지속적 관리·성과확산 부족

- 사업기간이 촉박한데다 주로 예산 집행률로 단순히 사업을 평가함에 따라 면밀한 사업기획과 체계적인 사업시행이 불가능

- 일부 사업의 경우 초기 예산지원 이후 중앙부처의 관여가 전혀 없었으며, 사업 시행 중에도 예산집행에 대한 단순 점검이 대부분을 차지

- 사업진행 과정에서 제도 개정, 정부 정책방향 수정, 시기별 사업 우선순위 변경 등 중앙정부의 일방적인 정책변화, 예산 감축 등으로 사업규모 축소, 내용 변경 등 초기에 설정한 사업계획의 실현이 어려운 경우도 다수 발생

- 사업완료 이후에는 지역 여건이나 역량에 관계없이 일률적으로 예산지원을 종료함으로써 사업 후속관리 미흡, 시설방치 등의 문제가 발생

- 관련자료 축적 및 지속적 모니터링·관리가 이루어지지 못하고 있으며, 종합적인 성과확산체계 구축 노력 부족

- 담당자 이동 등으로 관련자료 축적 및 지속적인 모니터링·관리가 이루어지지 못하고, 사업 완료 후에는 시설물별로 관리부서가 달라 통합적 관리·파악 곤란

- 일부 사업을 제외한 개별 중앙부처 공모·시범사업에 대한 사업성이나 관련자료를 확인하기가 불가능할 정도로 성과관리에 대한 체계가 마련되어 있지 못함

## 3 공모형 지원사업의 개선방향

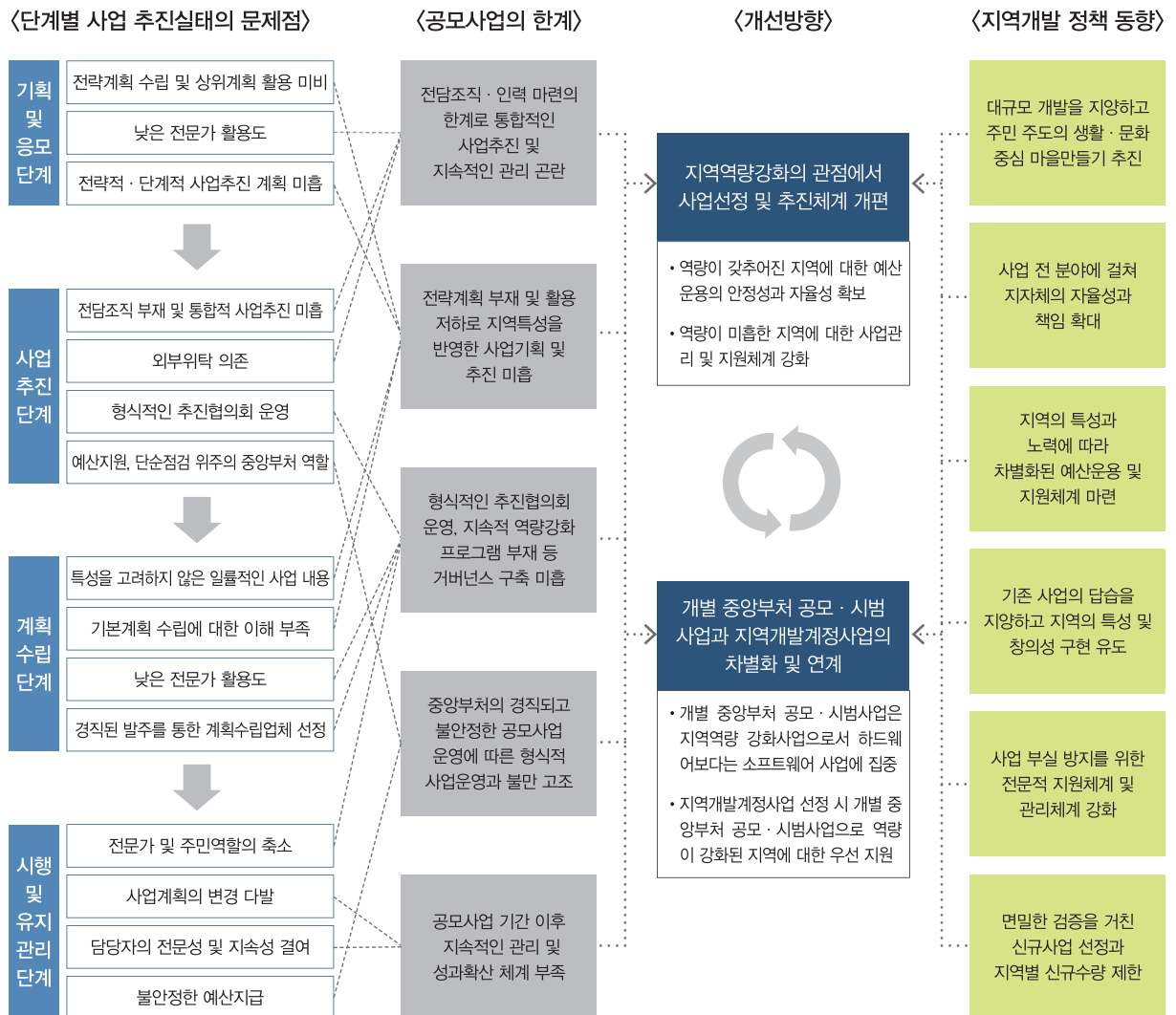
### ■ 지역역량 강화의 관점에서 사업선정 및 추진체계의 개편

- 지역역량이 어느 정도 갖추어진 지자체에 대해서는 예산운용의 안정성과 자율성을 확보해줌으로써 타 지역의 자체적인 지역역량강화 노력을 유도할 필요

- 지역역량이 미흡한 지자체에 대해서는 사업관리 및 지원체계를 강화하여 지역역량 강화를 사업의 성과로서 도출할 수 있도록 재편할 필요

## ■ 개별 중앙부처 공모 · 시범사업과 지역개발계정사업의 차별화 및 연계

- 개별 중앙부처 공모 · 시범사업은 지역개발계정사업의 선행 단계 또는 개별 중앙부처의 정책 실현을 위한 시범적인 성격으로서 원칙적으로 지역역량 강화 지원사업으로서 소프트웨어 사업에 집중
- 지역개발계정사업 선정 시 개별 중앙부처 공모 · 시범사업을 추진하여 일정 수준 이상의 성과를 도출한 지자체에 대해서는 인센티브를 부여하여 우선 선정

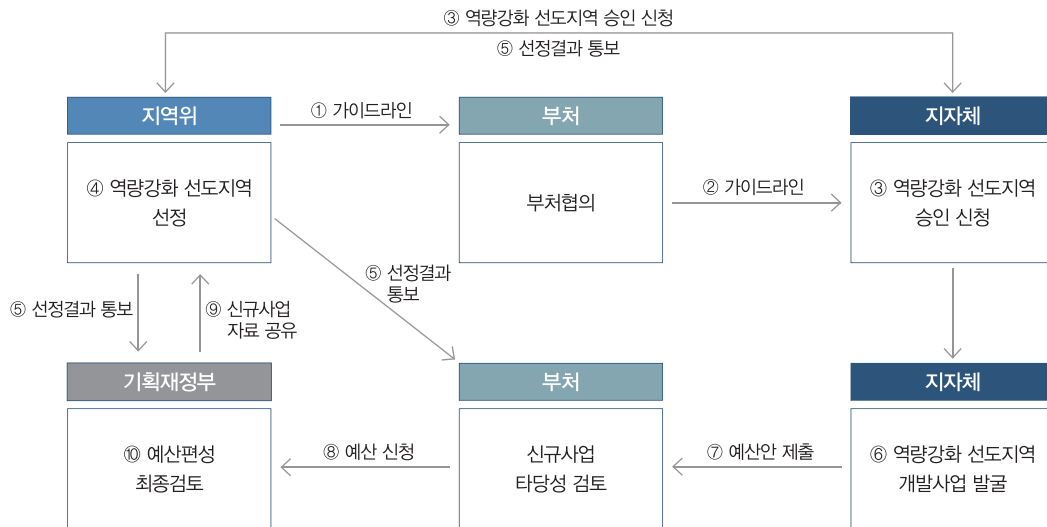


건축 · 도시 관련 공모형 지원사업의 개선방향

## 4 지역개발계정사업 개선을 위한 실천과제

### ■ (가칭)역량강화 선도지역 개발사업 신설

- 관련 사업의 통합 마스터플랜 수립, 전담조직 구축, 거버넌스 체계 구축 등 행정역량을 갖춘 지자체에 대해 일반 지역개발계정사업보다 예산운용의 안정성과 자율성을 부여
  - 정액예산(매년 50억 원 규모, 3년간 총 150억 원)을 3년간 지속적으로 지원
  - 예산 이월을 최대 4회계연도까지 완화하여 사업예산 지원(3년간) 후 3년까지 관련 예산을 활용할 수 있도록 하는 등 예산 편성, 이월, 변경 등의 자율성을 보장
  - 기본 매칭비율을 80:20으로 하여 타 사업과의 차별성을 확보(특수상황지역의 경우 90:10으로 상향 조정)
- 현행 지역개발계정사업의 부처별 칸막이를 해소하기 위해 역량강화 선도지역 개발사업은 지역발전위원회에서 직접 발굴·선정
  - 선정 절차는 기존의 창조지역사업 인정 절차와 유사하되, 지역발전위원회의 권한을 보다 강화하는 방안으로 개선하여 해당 지자체 소관 중앙부처의 검토 이전에 역량강화 선도지역을 선정하는 방식을 도입
  - 지자체가 지역발전위원회에 직접 신청 후 지역발전위원회의 선정심의를 거쳐 해당 중앙부처와 기획재정부가 이에 따른 신규 사업을 검토·확정하는 방식



(가칭)역량강화 선도지역 개발사업 승인 절차



## ■ 지역역량 강화사업방식 재편

- 지역역량 강화사업과 시설사업을 구분하여 지역역량 강화사업을 우선 시행하고 사업성과를 평가하여 시설사업을 추가로 추진
  - 지역개발계정사업 지원 및 선정 시 1차년도에 지역역량 강화사업을 우선적으로 시행하도록 하고, 지역역량 강화사업 기간을 2년까지 연장하여 운용할 수 있도록 편성
  - 하드웨어 사업은 2차년도부터 시행하되, 3차년도 이후 별도의 지역역량 강화사업이 추가로 필요한 경우에는 별도 시행할 수 있도록 함
- 중장기적으로는 지역역량 강화사업은 폐지하고 원칙적으로 개별 중앙부처 공모 · 시범사업을 통해 지역역량 강화를 지원

구분	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
읍면(동)소재지 종합정비사업 (지역역량 강화사업 편성 의무)	하드웨어 사업				
	지역역량 강화사업				
마을권역단위 종합정비사업 (지역역량 강화사업 편성 의무)	하드웨어 사업				
	지역역량 강화사업				
지역역량 강화사업(선택사항)	단년도사업				

현행 지역개발계정(일반농산어촌지역 개발사업의 경우)의 지역역량 강화사업 편성체계

구분	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
읍면(동)소재지 종합정비사업 (지역역량 강화사업 편성 선택)		하드웨어 사업	지역역량 강화사업		
마을권역단위 종합정비사업 (지역역량 강화사업 편성 선택)		하드웨어 사업	지역역량 강화사업		
지역역량 강화사업(의무사항)	2년간 추진사업				

지역개발계정(일반농산어촌지역 개발사업의 경우)의 지역역량 강화사업 편성체계 개편안

## ■ 사업 관리체계 강화

- 계획과 사업 간의 연계성 강화
  - 기초생활권 발전계획-지역개발계정사업계획 또는 포괄보조사업 계획-신규사업 기

본계획 간 연계성 강화를 위하여 사업선정 및 선정 후 기본계획에 대한 승인 시 관리를 강화

- 기본계획 수립 후 후속계획 수립 및 사업 추진 시 변경 사항에 대한 지속적인 모니터링 및 평가와의 연계방식 강화

#### • 사업 추진과정 및 성과에 대한 관리 강화

- 관련 용역의 발주단계별 사전 검증 및 모니터링 체계를 강화하고 장기적으로는 일괄 위탁방식을 금지하는 방안을 마련할 필요
- 행정기관 내 총괄부서와 담당부서를 지정하고 담당부서 또는 담당자가 변경되는 것을 원칙적으로 금지하도록 규정
- 사업 완료 후에는 시설운용 실태를 점검하고 사업성과에 대한 검증을 강화하여 이행 조치 요구 및 후속 사업 선정 시 패널티 부여 등 시행

#### • 사업 추진 지원체계 강화

- 총괄계획가 제도 적용을 의무화하고 총괄계획가의 권한을 보다 강화하면서 사업 신청 시 예비총괄계획가를 지정하도록 하여 지자체가 원하는 전문가가 사업기획 단계부터 참여할 수 있도록 조정
- 총괄계획가가 필요한 분야에 대한 전문가 자문단 구성·운용 등 지원체계를 마련하고, 모니터링 전담조직을 운용하여 문제 발생 시 즉각적인 조치 시행

#### • 소규모 단위의 사업대상지역 설정

- 현행 지역개발계정 중 일반농산어촌지역 개발사업의 읍면(동)소재지 종합정비사업이나 마을권역단위 종합정비사업의 대상구역을 소규모 단위로 재편할 필요
- 도시활력증진지역 개발사업의 경우에도 기능별 내역사업의 각 세부사업의 공간범위가 마을단위를 넘지 않도록 규정할 필요

## 5 개별 중앙부처 추진 공모·시범사업 개선을 위한 실천과제

### ■ 소프트웨어 중심의 지역역량 강화사업으로 재편

- 지역개발계정사업의 차별성과 연계성 확보를 위해 개별 중앙부처 공모·시범사업은 지자체 지역역량 강화를 지원하는 사업으로 재편하고, 계획수립 및 제도 마련, 전담조직 및 지원조직 구축, 거버넌스 구축 등 소프트웨어 부문에 예산지원을 집중

- 역량이 상대적으로 부족한 지자체를 대상으로 한다는 취지를 반영하여 지역역량 평가요소는 배제하고, 자체적인 행정역량 강화를 위한 계획을 주요한 평가요소로 설정

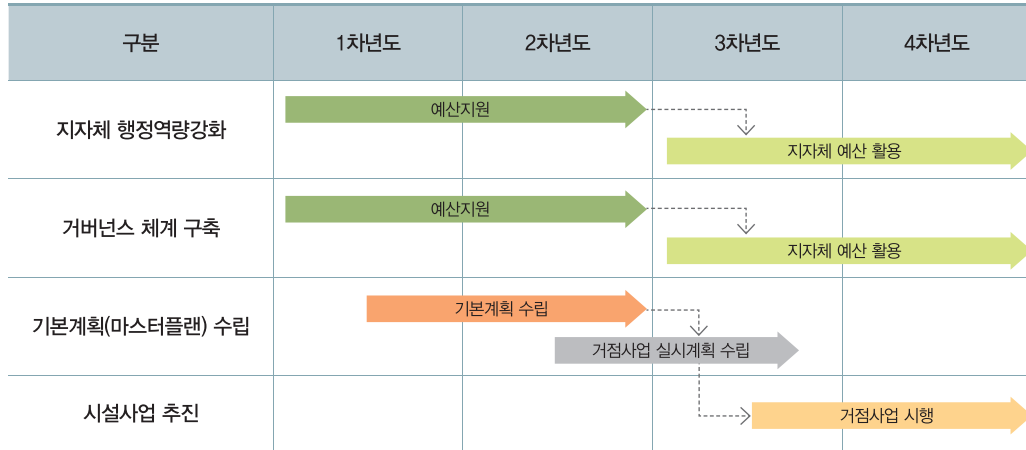
현행 국토환경디자인 시범사업 선정기준(서면평가 및 가점기준)

구분	세부 선정기준
사업목표의 적절성 (25점)	시범사업 취지와와의 부합 여부
	공공건축, 공공공간 등 지역여건에 대한 기초조사의 충실성
	상위계획 및 관련 사업과의 연계성 및 사업의 창의성 확보
실행가능성 (25점)	공공건축, 공공공간을 활용한 지역 활성화 전략 기본방향의 적절성
	거점사업 구상 및 핵심 테마 제시의 적절성
	사업비 확보방안의 타당성
기대효과 (10점)	지역발전의 잠재력 및 성장 가능성
	정부지원 선도사업으로서의 파급효과
추진체계 (10점)	추진협의회 구성의 합리성 및 운영방안의 효율성
가점기준 (10점)	경관계획 수립 및 경관협정 여부
	디자인 전담지원부서 여부
	예비 총괄계획가 선정 및 적절성
	지방물가안정 관리기관
	공모 성적우수 가점

국토환경디자인 시범사업 선정기준 개선안(서면평가 및 가점기준)

구분	세부 선정기준
자치단체 디자인관리 역량강화계획 (30점)	디자인 전담부서 및 인력 확보 계획
	기존 디자인관리 역량강화 노력 실적
	자체 자원 확보 계획
기본계획(마스터플랜) 수립 체계 (40점)	기본계획 수립을 위한 추진체계의 적정성
	총괄계획가 등 외부전문가 활용 계획
	관련 공간계획 및 사업과의 연계 계획
사업계획 내용 (15점)	공공건축, 공공공간 등 지역여건에 대한 기초조사의 충실성
	공공건축, 공공공간을 활용한 지역 활성화 전략 기본방향의 적절성
	거점사업 구상 및 핵심 테마 제시의 적절성
	사업비 확보방안의 타당성
	정부지원 선도사업으로서의 파급효과
거버넌스 구축 계획 (15점)	주민역량강화 계획
	민관협력체계 구축 계획

- 지역역량강화 추진을 위해 단년도 사업추진을 지양하고, 기본적인 사업(예산지원) 기간을 2년으로 설정하여, 2차년도까지는 계획수립 및 제도 마련, 전담조직 및 지원조직 구축, 거버넌스 구축 등 소프트웨어 부문에 예산지원을 집중
  - 시설사업비 지원은 국정과제 등 정부의 주요정책 실현을 위해 선도사례 구현이 필요한 부분으로 한정하여 국정과제에 해당되는 거점사업 일부에 한하여 3차년도에 지원



국토교통부 국토환경디자인 시범사업 예산 지원체계 개편안

## ■ 사업의 안정성 확보와 성과확산체계 구축

- 국정과제와 연계하여 최소 5년간은 해당 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 사업 안정성 확보
  - 개별 중앙부처 공모 · 시범사업이 매년 관련 예산을 확보해야 하는 한계 때문에 사업이 지속성을 담보하지 못하는 문제점 개선 필요
- 사업의 결과 및 후속 추진 과정에 대한 모니터링 및 홍보체계 강화
  - 선도사업이라는 개별 중앙부처 공모 · 시범사업의 성격을 감안하여 중앙부처 차원에서 각 해당 사업의 성과관리를 강화하고 사업성과가 확산될 수 있는 체계 마련 필요
- 개별 중앙부처 공모 · 시범사업과 지역개발계정사업간 연계 강화
  - (가칭)역량강화 선도지역 개발사업 대상지역 선정 시 우수한 개별 중앙부처 공모 · 시범사업 시행 지자체를 우선적으로 선정
  - 해당 중앙부처를 통해 공모 · 시범사업의 성과를 전달받아 선정 시 평가 자료로 활용

염철호 연구위원 (031-478-9677, chyoun@auri.re.kr)

김은희 부연구위원 (031-478-9622, ehkim@auri.re.kr)

