

# 광역권개발계획의 평가와 진단

## Evaluation and Diagnosis of Multi-Regions Development Plan in South Korea

김진범 국토연구원 국토계획·환경연구실 책임연구원(제1연구자)

양하백 국토연구원 국토계획·환경연구실 선임연구위원

※ 주요단어 : 광역권개발계획, 계획평가, 계획진단

### 목 차

- I. 서론
- II. 연구방법
- III. 광역권개발계획의 평가와 진단
  - 1. 계획수립 현황
  - 2. 계획 추진실적 평가
  - 3. 제도개선 기본방향
- IV. 결론

## I. 서론

정부는 1994년 1월 ‘지역균형개발및중소기업육성지원에관한법률(이하 지균법)’을 제정하여 ‘광역개발사업계획(이하 광역권개발계획)’이라는 새로운 계획제도를 도입하였다. 이 제도는 당시 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)의 기본목표인 ‘지방분산형 국토골격의 형성’을 구체화함으로써 ‘인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전(지균법 제1조)을 달성하기 위한 수단이기도 하다. 이에 따라 정부는 1994년 12월 부산경남권을 필두로 하여, 2005년 12월 중부내륙권 계획을 확정함으로써 10개 광역권개발계획의 수립을 모두 완료하였다.

이렇게 새롭게 도입된 계획제도가 과연 도입목적에 맞게 효율적으로 운용되고 있는지에 대한 평가는 당연히 이루어져야 하나, 아직까지 광역권개발계획이 구체적으로 어떻게 집행되고 있는지에 대한 분석 및 연구는 미진한 상태다.<sup>1)</sup>

본 연구는 광역권개발계획에서 설정하고 있는 계획목표의 달성 가능성 여부와 추진상의 문제점을 동시에 진단하여, 국토균형 발전을 위한 계획제도인 광역권개발계획의 실효성을 제고하기 위해 향후 개선되어야 할 기본방향을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다. 상기의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구를 수행한다. 첫째, 10개 광역권개발계획의 수립현황을 간략히 정리하고, 둘째,

본격적으로 추진 중인 8개 계획권역을 대상으로 계획에서 제시한 계획지표의 달성가능성을 분석하며, 셋째, 광역개발계획에서 제시된 사업들이 어떻게 추진되고 있는지, 단위사업별 투자실적 자료를 활용하여 분석한 후, 마지막으로 광역권개발계획의 원활하고 효율적인 추진을 위한 기본적인 개선 방향을 제시한다.

## II. 연구방법

일반적으로 계획평가의 유형에는 계획의 집행 단계에 따라 크게 사전평가와 사후평가로 구분할 수 있으며, 후자는 다시 계획의 집행과정에 대한 점검과 집행결과에 대한 평가로 세분할 수 있다.<sup>2)</sup> 본 연구는 광역권개발계획의 집행과정에 대한 평가에 중점을 두고 있으며, 이 단계에 있어서의 평가방법으로서 본 연구는 크게 두 가지 방법으로 접근한다. 하나는 계획지표의 달성가능성에 대한 분석이고, 다른 하나는 계획에서 제시한 개별 사업들에 대한 추진실태의 분석이다.

먼저 계획지표의 달성가능성을 분석하기 위해 본 연구에서는 권역별 계획에서 설정한 계획지표인 2011년의 목표인구와 지역총생산액, 1인당 지역총생산액을 평가지표로 활용한다.<sup>3)</sup> 이들 3개의 평가지표에 대한 목표치와 실적치 및 목표연도인 2011년까지의 추세치<sup>4)</sup>를 이용하여, 계획지표들이 어느 정도 달성될 수 있을 것인가를 분석하도록 한다. 기

1) 하성덕(1995)의 광역권개발계획을 효율적으로 추진하기 위한 중앙정부와 지방정부의 협력방안 연구, 정순관(1995)의 민관협력방안에 대한 연구, 이동우·이순자(1998)의 환경영향평가대상사업에 대한 추진실태와 효과에 관한 연구, 건설교통부(2000)의 지역개발사업에 대한 정성적 분석, 그리고 박양호 외(2001)의 국토균형발전을 위한 대규모 전략사업에 대한 평가 등의 연구가 있다.

2) Kaiser, E.J., Godshalk, D.R. and F.S. Chapin, Jr. 1995. *Urban Land Use Planning 4th Edition*. Chicago : University of Illinois Press. pp425-453.

3) 정책이나 계획의 평가기준의 선정과 관련된 이론에는 크게 서술적(descriptive) 가치판단이론과 규범적(prescriptive) 가치판단 이론이 있다(Shadish, Cook and Leviton. 1991 : p46). 전자는 평가자들이 자신의 주관적인 견해와는 관계없이 계획의 목표 등과 같은 다른 사람이 설정한 판단기준을 차용해서 평가의 잣대로 이용하는 것을 뜻하고, 후자는 여러 가치 가운데 평가자가 주관적으로 특정 가치를 다른 가치보다 우월하다고 생각하여 이 가치를 평가의 잣대로 이용하는 것을 의미한다. 본 연구에서는

〈표 1〉 10대 광역권개발계획 주요내용

| 권역 유형      | 권역명<br>(지정연도)    | 행정구역                  | 면적<br>(km <sup>2</sup> ) | 계획인구<br>(만 명) | 재원조달계획(억 원) |                   |                  |                   |
|------------|------------------|-----------------------|--------------------------|---------------|-------------|-------------------|------------------|-------------------|
|            |                  |                       |                          |               | 합계          | 국비(%)             | 지방비(%)           | 민자(%)             |
| 대도시권       | 부산경남권(1994)      | 2광역시, 8시, 1군          | 5,090                    | 752           | 166,147     | 96,671<br>(58.1)  | -                | 69,476<br>(41.9)  |
|            | 대전충주권(1998)      | 1광역시, 3시,<br>7군, 2출장소 | 6,768                    | 356           | 176,315     | 72,620<br>(41.2)  | 30,799<br>(17.5) | 72,896<br>(41.3)  |
|            | 광주목포권(1998)      | 1광역시, 2시, 8군          | 4,977                    | 278           | 201,204     | 57,131<br>(28.4)  | 23,365<br>(11.6) | 120,708<br>(60.0) |
|            | 대구포항권(1999)      | 1광역시, 6시, 7군          | 9,869                    | 508           | 233,690     | 149,596<br>(64.0) | 28,426<br>(12.2) | 55,668<br>(23.8)  |
| 신산업<br>지대권 | 아산만권(1994)       | 4시, 5군                | 3,517                    | 267           | 157,742     | 53,320<br>(33.8)  | 9,148<br>(5.8)   | 95,274<br>(60.4)  |
|            | 군산장항권(1999)      | 5시, 2군                | 3,100                    | 158           | 171,078     | 49,368<br>(28.8)  | 21,833<br>(12.8) | 99,877<br>(58.4)  |
|            | 광양만진주권<br>(1999) | 5시, 4군                | 4,544                    | 196           | 212,509     | 115,757<br>(54.5) | 22,336<br>(10.5) | 74,416<br>(35.0)  |
| 연담<br>도시권  | 강원동해안권<br>(1999) | 5시, 5군                | 4,921                    | 71            | 125,252     | 64,686<br>(51.7)  | 11,044<br>(8.8)  | 49,522<br>(39.5)  |
| 기타         | 제주권(2003)        | 2시, 2군                | 1,846                    | 62            | 294,969     | 62,365<br>(21.1)  | 40,150<br>(13.6) | 192,454<br>(65.3) |
|            | 중부내륙권(2005)      | 6시, 6군                | 8,641                    | -             | 89,329      | 40,329<br>(45.1)  | 19,160<br>(21.5) | 29,840<br>(33.4)  |

주: ①계획목표 연도는 2011년임(단, 중부내륙권은 2020년). ②행정구역은 2004년 현재. ③군산장항권은 제4차 국토종합계획에서 전주가 포함되어, 계획 재정비 중에 있으며, 명칭도 현재는 전주군장권으로 변경. ④재원조달계획은 계획수립 당시의 내용이며 부산경남권의 국비는 지방비를 합한 금액이고, 민간자본에는 공사자본도 포함. ⑤중부내륙권 계획내용은 건설교통부 보도자료(2005년 12월 28일).

자료: 건설교통부, 1999. 「광역권개발계획」. 건설교통부, 2004. 「2004년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」. 제주도, 2003. 「제주국제자유도시종합계획(2002~2011)」.

준연도는 부산경남권과 아산만권의 계획이 추진되기 시작한 1995년이며, 필요한 분석자료가 모두 입수 가능한 2002년도를 최근 연도로 설정하였다. 분석자료는 통계청(KOSIS)의 시·군별 주민등록인구와 시·도별 지역총생산액(GRDP)을 이용하고, 대상권역은 계획집행 초기단계에 있는 제주권과 중

부내륙권을 제외한 계획이 본격적으로 추진되고 있는 8개 권역으로 한정한다.

추진실적 분석을 위해 건설교통부의 ‘시·도별 광역권 개발계획 추진실적(2002년 12월)’이라는 내부 자료를 분석자료로 활용하여 부진사업을 분류하고 부진요인을 분석한다.<sup>5)</sup> 여기서 부진사업

서술적 가치판단에 근거하여 평가기준을 설정한다. 즉, 본 연구에서의 평가기준은 계획에서 제시한 계획지표들이며, 평가기법으로는 기존자료의 활용이라는 자료의 한계를 감안하여 정량적인 분석보다는 정성적인 분석을 실시한다.

- 4) 추세치는 다음의 연평균 증가율을 구하여 산출. 연평균 증가율=(X<sub>t</sub>/X<sub>0</sub>)<sup>(1/t)</sup>-1)\*100(단, X<sub>t</sub>는 비교연도의 값, X<sub>0</sub>는 기준연도의 값, t는 기간(연)).
- 5) 이 자료는 건설교통부 장관이 광역권개발계획의 집행결과를 평가하여 국토종합계획심의회에 보고하기 위해 시·도가 작성한 자료로서, 단위사업들의 사업개요, 추진현황, 미착수 및 부진사업 해결방안, 사업시행에 따른 기대효과 및 주민여론 동향, 개선사항 등의 내용으로 구성되어 있다.

이란 사업 착수시기가 도래하였음에도 불구하고 아직껏 미착수된 사업과 추진 중인 사업이라도 현재의 여건으로는 계획대로 사업을 완료하기 어렵다고 지자체가 평가한 사업을 의미한다.<sup>6)</sup>

### III. 광역권개발계획의 평가와 진단

#### 1. 계획수립 현황

1994년 지균법 제정 이후 부산경남권을 시작으로 8개의 광역권이 지정되었고, 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서는 중부내륙권과 제주권이 추가로 지정되어 현재 전국에는 10개의 광역권이 지정되었으며, 계획수립이 모두 완료되어 추진되고 있다. 유형별로 살펴보면, 대도시권이 4개권, 신산업지대권이 3개권, 연담도시권이 1개권, 기타 2개 권역으로 분류할 수 있다(<표 1> 참조).

계획의 목표 연도는 중부내륙권을 제외한 9개 권역 모두 2011년으로 하고 있다. 10개 광역권의 총면적은 53,274km<sup>2</sup>로 전국의 53.5%를 차지하고 있고, 10개 권역 중 대구포항권이 9,869km<sup>2</sup>(전국 대비 10%)로 가장 규모가 크다. 전체 재원조달계획에서는 공공부문의 비중이 53.0%이고, 나머지 47.0%는 공사 등을 포함한 민간부문에 담당하도록 계획하고 있다. 특히 제주권(65.3%), 아산만권(60.4%), 광주목포권(60.0%), 군산장항권(58.4%)은 재원의 절반 이상을 민간부문에 의존하고 있다.

#### 2. 계획 추진실적 평가

##### 1) 계획지표 달성도 분석

계획지표 달성도는 2단계로 구분하여 분석한다. 먼저 계획기간의 중간지점인 2002년을 기준으로 2002년의 실적치와 2002년의 계획치를 비교하고, 2단계에서는 목표연도인 2011년의 목표치와 현재와 같은 증가 또는 감소추세로 연장하였을 경우의 추세치와 비교·분석한다(<표 2> 참조).

먼저 목표인구 부문에 대하여 살펴보면 2002년의 경우 군산장항권의 82.2%를 제외한 대부분의 권역에서 90% 이상의 달성률을 기록한 것으로 나타났다. 그러나 현재의 연평균 증가율로 증가 또는 감소한다고 가정하면, 2011년의 계획치를 달성할 수 있는 권역은 한 곳도 없는 것으로 판명되었다. 부산경남권과 대구포항권, 강원동해안권이 90% 이상을 달성할 것으로 보이며, 대전청주권과 광주목포권, 아산만권, 광양만진주권은 80% 이상 달성할 것으로 예상된다. 유일하게 연평균 증가율이 마이너스인 군산장항권은 계획치의 64.0% 수준을 달성할 것으로 예측된다.

지역총생산액(GRDP) 또한 계획치를 달성하기에는 비관적인 것으로 사료된다. 2002년에 90% 이상을 달성한 권역은 대구포항권과 강원동해안권으로 나타났고, 나머지 권역은 저조한 실적을 보이고 있으며, 특히 광주목포권은 63.9%로 가장 낮은 실적을 기록하였다. 2011년의 달성전망을 검토해 보면, 대구포항권과 강원동해안권만이 80% 이상을 달성할 것으로 분석되었고, 광주목포권과 대전청주권은 계획치의 절반에도 미치지 못할 것으로 드러났다. 특히 대전청주권의 경우 연평균 증

6) 박양호 외(2001, p45)의 연구에서는 고시된 사업기간의 30% 이상이 경과하였으나, 착공이 안 된 경우 등을 부진사업으로 분류하고 있으나, 이러한 분류기준도 단지 인위적인 기준에 지나지 않는다고 양지청 외(2002, p35)는 지적하고 있다. 기존 자료를 이용한다는 본 연구의 자료수집의 한계를 감안하여, 가능한 계획 현장의 실무진들의 판단을 존중하고, 최종적으로는 면담조사를 통하여 확인과정을 거친 후 부진사업을 선정한다.

〈표 2〉 권역별 계획지표 달성률

| 지표                    | 권역 유형         | 권역     | 1995년 | 2002년 |       | 2011년 |       | 달성률(%) |      | 연평균<br>증가율(%) |      |
|-----------------------|---------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|------|---------------|------|
|                       |               |        |       | 실적치   | 계획치   | 추세치   | 계획치   | 2002   | 2011 | 추세치           | 계획치  |
| 인구<br>(만 명)           | 대도시권          | 부산경남권  | 668.6 | 688.4 | 704.1 | 714.7 | 752.5 | 97.8   | 95.0 | 0.4           | 0.7  |
|                       |               | 대전충주권  | 261.2 | 278.5 | 299.1 | 302.6 | 356.1 | 93.1   | 85.0 | 0.9           | 2.0  |
|                       |               | 광주목포권  | 219.1 | 225.0 | 243.1 | 232.7 | 278.0 | 92.5   | 83.7 | 0.4           | 1.5  |
|                       |               | 대구포항권  | 436.2 | 452.3 | 466.3 | 473.9 | 508.1 | 97.0   | 93.3 | 0.5           | 1.0  |
|                       | 신산업지대권        | 아산만권   | 155.2 | 181.3 | 196.7 | 221.5 | 266.8 | 92.2   | 83.0 | 2.2           | 3.4  |
|                       |               | 군산장항권  | 104.9 | 103.4 | 125.7 | 101.4 | 158.5 | 82.2   | 64.0 | -0.2          | 2.6  |
|                       |               | 광양만진주권 | 134.0 | 144.7 | 158.3 | 159.8 | 196.0 | 91.4   | 81.5 | 1.1           | 2.4  |
|                       | 연담도시권         | 강원동해안권 | 62.5  | 64.1  | 66.2  | 66.2  | 71.4  | 96.8   | 92.8 | 0.4           | 0.8  |
|                       | GRDP<br>(조 원) | 대도시권   | 부산경남권 | 55.6  | 78.6  | -     | 122.5 | -      | -    | -             | 5.1  |
| 대전충주권                 |               |        | 18.5  | 27.8  | 38.1  | 47.0  | 96.6  | 72.9   | 48.6 | 6.0           | 10.9 |
| 광주목포권                 |               |        | 16.4  | 20.6  | 32.2  | 27.6  | 76.7  | 63.9   | 36.0 | 3.3           | 10.1 |
| 대구포항권                 |               |        | 30.4  | 44.2  | 46.5  | 71.6  | 80.6  | 95.0   | 88.9 | 5.5           | 6.3  |
| 신산업지대권                |               | 아산만권   | 12.2  | 21.9  | -     | 46.4  | -     | -      | -    | 8.7           | -    |
|                       |               | 군산장항권  | 7.9   | 9.6   | 12.5  | 12.4  | 22.6  | 76.8   | 54.6 | 2.8           | 6.8  |
|                       |               | 광양만진주권 | 13.0  | 16.3  | 19.5  | 22.0  | 32.9  | 83.9   | 66.9 | 3.4           | 6.0  |
| 연담도시권                 |               | 강원동해안권 | 4.9   | 5.7   | 6.3   | 7.0   | 8.8   | 90.3   | 79.2 | 2.2           | 3.7  |
| 1인당<br>GRDP<br>(백만 원) |               | 대도시권   | 부산경남권 | 8.3   | 11.4  | -     | 17.1  | -      | -    | -             | 4.6  |
|                       | 대전충주권         |        | 7.1   | 10.0  | 12.7  | 15.5  | 27.1  | 78.3   | 57.2 | 5.0           | 8.8  |
|                       | 광주목포권         |        | 7.5   | 9.2   | 13.3  | 11.8  | 27.6  | 69.1   | 42.9 | 2.9           | 8.5  |
|                       | 대구포항권         |        | 7.0   | 9.8   | 10.0  | 15.1  | 15.9  | 97.9   | 95.3 | 5.0           | 5.3  |
|                       | 신산업지대권        | 아산만권   | 7.8   | 12.1  | -     | 20.9  | -     | -      | -    | 6.3           | -    |
|                       |               | 군산장항권  | 7.5   | 9.3   | 10.0  | 12.2  | 14.3  | 93.2   | 85.2 | 3.1           | 4.1  |
|                       |               | 광양만진주권 | 9.7   | 11.3  | 12.3  | 13.8  | 16.8  | 91.7   | 82.1 | 2.2           | 3.5  |
|                       | 연담도시권         | 강원동해안권 | 7.9   | 8.9   | 9.6   | 10.5  | 12.4  | 93.1   | 84.9 | 1.8           | 2.9  |

주: ① 각 시·군별 지역총생산액은 해당 시·도의 지역총생산액을 해당 시·군의 인구(시군별 1인당 생산액)로 나누어 산출.  
 ② 2002년 계획치=1995년 실적치\*(1+계획치 연평균 증가율)<sup>7</sup>. ③ 2011년 계획치는 계획에서 설정한 지표치. ④ 2002년 계획 달성률=2002년 실적치/2002년 계획치. ⑤ 2011년 계획달성률=2011년 추세치/2011년 계획치. ⑥ 연평균 증가율 산출기간의 추세치는 1995~2002년, 계획치는 1995~2011년을 각각 적용. ⑦ 부산경남권과 아산만권은 GRDP의 계획지표 미설정.  
 자료: 통계청(KOSIS)의 시·군별 주민등록인구와 시·도별 GRDP 각 연도.

가율은 아산만권 다음으로 높은 6.0%를 기록하고 있음에도 불구하고, 예상달성률이 48.6%로 나타

난 것은 계획치가 다소 과도하게 설정된 것이 원인인 것으로 추측된다.

1인당 GRDP도 계획대로 달성되기 힘들 것으로 전망된다. 2002년 현재 대구포항권이 97.9%를 기록하여 가장 달성률이 높았고, 69.1%를 기록한 광주목포권이 가장 낮은 실적을 기록한 것으로 분석되었다. 2011년에 80% 이상의 수준을 달성할 것으로 보이는 권역은 대구포항권과 군산장항권, 강원동해안권, 광양만진주권이며, 광주목포권과 대전청주권은 절반 정도이거나 이하의 수준에 머무를 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 종합해 보면, 인구는 군산장항권을 제외한 권역에서 목표치의 80% 이상을 달성할 것으로 전망되며, 1인당 GRDP의 경우 대전청주권과 광주목포권이 목표치의 절반 정도 수준에 그칠 것으로 예상되며 나머지 권역은 80% 이상의 달성률을 기록할 것으로 전망된다. 이렇게 계획지표 달성 전망이 어두운 이유는 예상치 못했던 계획 외부의 여건변화 등의 요인도 있겠지만, 과도하게 목표치를 설정했다는 요인도 함께 작용하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

## 2) 사업 추진실적 분석

### (1) 사업 추진현황

8개 광역권개발계획의 개발사업은 총 770개 사업이며, 이 중 153개(19.9%) 사업이 완료되었고, 308개(40.0%) 사업은 추진 중에 있으며, 미착수 사업은 282개(36.6%), 사업을 포기<sup>7)</sup>한 사례도 27개(3.5%) 있는 것으로 나타났다(<표 3> 참조).

이미 완료된 사업들을 권역별로 살펴보면, 부산경남권 31건, 대전청주권이 26건, 아산만권 22건 등의 순으로 많고, 광양만진주권이 8건으로 가장 낮은 것으로 나타났다. 사업별로는 공공부문 사업

인 도로사업이 38건으로 가장 많고, 다음으로는 환경보전사업 36건, 산업개발 27건인 반면, 철도, 항만 등 사업기간이 장기간인 사업은 각 1건씩으로 나타났다. 지자체 혹은 민간부문이 주로 추진하는 관광개발사업은 전체 110건 중 8건(7.3%)으로 나타났다.

미착수 사업은 광양만진주권이 69건으로 가장 많고, 군산장항권 64건, 강원동해안권 47건으로 나타났으며, 아산만권이 7건으로 가장 적다. 사업별로는 도로사업이 79건으로 가장 많고, 다음으로 관광개발사업 47건, 도시개발 40건, 산업개발 28건 등의 순으로 나타났다.

사업을 포기하였거나 개발계획에서 제외해 줄 것을 요구한 27개 포기사업은 광주목포권이 6건으로 가장 많고, 대전청주권 5건, 부산경남권 4건, 군산장항권 4건 등으로 나타났다. 사업별로는 관광개발사업이 6건으로, 전체 포기사업의 22.2%를 차지하고 있다. 또한 초고속정보통신망 구축사업 등의 정보통신사업은 전체 5건의 사업 중 4건이 포기하였거나 사업추진 의사가 없는 것으로 나타났다.

이상의 내용을 정리해 보면, 지역별로는 개발잠재력이 높은 광역시를 포함하는 권역과 수도권에 인접한 권역의 추진실적이 상대적으로 높은 것으로 나타났고, 사업유형별로는 공공부문이 추진하는 사업들이 비교적 원활하게 추진되고 있는 반면, 민간부문 사업들의 추진실적이 매우 저조한 것으로 나타났다.

### (2) 투자실적

2002년까지 8개 광역권에는 총 63조 1천억 원이 투입되어 2011년까지 총예정사업비인 210조 5천억 원의 30.0%의 실적을 보이고 있다(<표 4>

7) 포기사업이란 사업주관기관이 사업을 이미 포기하였거나, 계획에서 제외해 줄 것을 요구한 사업을 뜻한다.

〈표 3〉 권역별·사업별 추진현황

| 현황  | 사업   | 부산경남 | 아산만  | 대전청주 | 광주목포 | 대구포항 | 광양진주 | 군산장항 | 강원동해안 | 소계   | 사업건수 | 사업대비 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| 완료  | 산업개발 | 6    | 10   | 1    | 3    | 1    | -    | 6    | -     | 27   | 96   | 28.1 |
|     | 도시개발 | 4    | -    | 1    | 8    | -    | -    | -    | -     | 13   | 78   | 16.7 |
|     | 관광개발 | 7    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -     | 8    | 110  | 7.3  |
|     | 물류단지 | -    | -    | 4    | -    | -    | -    | -    | -     | 4    | 37   | 10.8 |
|     | 도로   | 5    | 5    | 7    | 5    | 6    | 2    | 4    | 4     | 38   | 206  | 18.4 |
|     | 철도   | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -     | 1    | 39   | 2.6  |
|     | 항만   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1     | 1    | 25   | 4.0  |
|     | 공항   | 1    | -    | -    | 1    | 2    | -    | -    | 1     | 5    | 11   | 45.5 |
|     | 환경보전 | 7    | -    | 12   | 1    | 1    | 5    | 4    | 6     | 36   | 104  | 34.6 |
|     | 수자원  | -    | 3    | -    | -    | 2    | -    | 4    | 1     | 10   | 30   | 33.3 |
|     | 인력개발 | -    | 4    | 1    | 1    | -    | -    | 1    | -     | 7    | 24   | 29.2 |
|     | 정보통신 | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -     | 1    | 5    | 20.0 |
| 기타  | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | 1    | -    | 2     | 5    | 40.0 |      |
| 소계  | 31   | 22   | 26   | 19   | 13   | 8    | 21   | 13   | 153   | 770  | 19.9 |      |
| 비율  | 30.7 | 41.5 | 30.6 | 20.2 | 17.1 | 6.1  | 18.3 | 11.4 | 19.9  | -    | -    |      |
| 착수중 | 산업개발 | 12   | 6    | 4    | 2    | 9    | 1    | 4    | 1     | 39   | 96   | 40.6 |
|     | 도시개발 | 6    | 2    | 3    | 5    | 2    | 1    | -    | 1     | 20   | 78   | 25.6 |
|     | 관광개발 | 4    | 4    | 5    | 6    | 2    | 4    | 5    | 19    | 49   | 110  | 44.5 |
|     | 물류단지 | 2    | 1    | 3    | 1    | 1    | -    | -    | 2     | 10   | 37   | 27.0 |
|     | 도로   | 6    | 3    | 14   | 9    | 13   | 24   | 8    | 12    | 89   | 206  | 43.2 |
|     | 철도   | 4    | -    | 2    | 3    | 2    | 2    | 3    | 2     | 18   | 39   | 46.2 |
|     | 항만   | 7    | 1    | -    | 2    | 1    | 6    | 1    | 2     | 20   | 25   | 80.0 |
|     | 공항   | 1    | -    | -    | 1    | -    | 1    | 1    | -     | 4    | 11   | 36.4 |
|     | 환경보전 | 6    | 2    | 7    | 6    | 1    | 12   | 3    | 10    | 47   | 104  | 45.2 |
|     | 수자원  | -    | 2    | 1    | 1    | 2    | 2    | 1    | 3     | 12   | 30   | 40.0 |
|     | 소계   | 48   | 21   | 39   | 36   | 33   | 53   | 26   | 52    | 308  | 770  | 40.0 |
|     | 비율   | 47.5 | 39.6 | 45.9 | 38.3 | 43.4 | 40.2 | 22.6 | 45.6  | 40.0 | -    | -    |
| 미착수 | 산업개발 | 4    | -    | 2    | 5    | 2    | 8    | 6    | 1     | 28   | 96   | 29.2 |
|     | 도시개발 | 2    | 2    | 1    | 7    | 5    | 8    | 7    | 8     | 40   | 78   | 51.3 |
|     | 관광개발 | 6    | -    | 1    | 3    | 1    | 13   | 3    | 20    | 47   | 110  | 42.7 |
|     | 물류단지 | 1    | 2    | 3    | 3    | 3    | 6    | 4    | -     | 22   | 37   | 59.5 |
|     | 도로   | -    | -    | 4    | 9    | 9    | 26   | 22   | 9     | 79   | 206  | 38.3 |
|     | 철도   | 1    | 2    | -    | 2    | 7    | 1    | 4    | 3     | 20   | 39   | 51.3 |
|     | 항만   | -    | 1    | -    | 1    | -    | -    | 1    | 1     | 4    | 25   | 16.0 |
|     | 공항   | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -     | 1    | 11   | 9.1  |
|     | 환경보전 | 3    | -    | 3    | -    | -    | 2    | 5    | 4     | 17   | 104  | 16.3 |
|     | 수자원  | 1    | -    | -    | 1    | 2    | 2    | -    | 1     | 7    | 30   | 23.3 |
|     | 인력개발 | -    | -    | 1    | 2    | -    | -    | 11   | -     | 14   | 24   | 58.3 |
|     | 기타   | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | 1    | -     | 3    | 5    | 60.0 |
| 소계  | 18   | 7    | 15   | 33   | 29   | 69   | 64   | 47   | 282   | 770  | 36.6 |      |
| 비율  | 17.8 | 13.2 | 17.6 | 35.1 | 38.2 | 52.3 | 55.7 | 41.2 | 36.6  | -    | -    |      |
| 포기  | 산업개발 | -    | 1    | 1    | -    | -    | -    | -    | -     | 2    | 96   | 2.1  |
|     | 도시개발 | -    | -    | 1    | 2    | 1    | -    | 1    | -     | 5    | 78   | 6.4  |
|     | 관광개발 | -    | -    | 1    | 1    | -    | 1    | 2    | 1     | 6    | 110  | 5.5  |
|     | 물류단지 | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1     | 1    | 37   | 2.7  |
|     | 공항   | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -     | 1    | 11   | 9.1  |
|     | 환경보전 | 1    | -    | 1    | 1    | -    | 1    | -    | -     | 4    | 104  | 3.8  |
|     | 수자원  | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | -     | 1    | 30   | 3.3  |
|     | 인력개발 | -    | 2    | -    | -    | -    | -    | 1    | -     | 3    | 24   | 12.5 |
|     | 정보통신 | 2    | -    | -    | 2    | -    | -    | -    | -     | 4    | 5    | 80.0 |
|     | 소계   | 4    | 3    | 5    | 6    | 1    | 2    | 4    | 2     | 27   | 770  | 3.5  |
|     | 비율   | 4.0  | 5.7  | 5.9  | 6.4  | 1.3  | 1.5  | 3.5  | 1.8   | 3.5  | -    | -    |
|     | 합계   | 101  | 53   | 85   | 94   | 76   | 132  | 115  | 114   | 770  | -    | -    |
| 비율  | 13.1 | 6.9  | 11.0 | 12.2 | 9.9  | 17.1 | 15.0 | 14.8 | 100.0 | -    | -    |      |

자료: 건설교통부, 시·도별 광역권 개발계획 추진실적(2002년 12월).

〈표 4〉 권역별 투자실적과 투자계획 달성률

| 구분    | 총예정사업비<br>(A) | 2002년까지(조 원) |            |              |             | 달성률<br>(%) |       |
|-------|---------------|--------------|------------|--------------|-------------|------------|-------|
|       |               | 예정사업비<br>(B) | 투자액<br>(C) | 예정투자율<br>(%) | 총투자율<br>(%) |            |       |
| 권역별   | 부산경남권         | 42.7         | 20.6       | 12.7         | 48.2        | 29.7       | 61.7  |
|       | 아산만권          | 22.3         | 12.3       | 7.8          | 55.0        | 35.0       | 63.6  |
|       | 대전충주권         | 23.0         | 11.6       | 9.7          | 50.5        | 42.2       | 83.4  |
|       | 광주목포권         | 25.5         | 11.3       | 9.0          | 44.4        | 35.3       | 79.5  |
|       | 대구포항권         | 33.9         | 11.4       | 9.2          | 33.5        | 27.1       | 81.0  |
|       | 광양진주권         | 25.0         | 7.3        | 4.4          | 29.2        | 17.6       | 60.4  |
|       | 군산장항권         | 16.7         | 9.3        | 6.8          | 55.5        | 40.7       | 73.4  |
|       | 강원동해인권        | 21.4         | 6.1        | 3.6          | 28.4        | 16.8       | 59.3  |
| 사업별   | 산업개발          | 20.4         | 12.2       | 9.8          | 59.8        | 48.3       | 80.7  |
|       | 도시개발          | 27.4         | 8.4        | 5.9          | 30.8        | 21.5       | 69.9  |
|       | 관광개발          | 17.9         | 7.7        | 2.5          | 43.1        | 14.0       | 32.4  |
|       | 물류단지          | 3.5          | 1.0        | 0.3          | 29.4        | 9.0        | 30.6  |
|       | 기반시설          | 126.7        | 50.4       | 34.9         | 39.8        | 27.6       | 69.2  |
|       | 환경보전          | 6.4          | 4.5        | 4.3          | 69.5        | 66.5       | 95.6  |
|       | 수자원           | 6.4          | 4.4        | 4.3          | 68.4        | 67.2       | 98.2  |
|       | 인력개발          | 0.9          | 0.2        | 0.2          | 19.6        | 19.3       | 98.1  |
|       | 정보통신          | 0.03         | 0.03       | 0.03         | 100.0       | 100.0      | 100.0 |
|       | 기타            | 0.9          | 0.9        | 0.9          | 98.2        | 98.2       | 100.0 |
| 주관기관별 | 중앙            | 122.2        | 53.2       | 38.7         | 43.5        | 31.7       | 72.8  |
|       | 지방            | 86.3         | 35.2       | 24.3         | 40.8        | 28.2       | 69.0  |
|       | 민간            | 2.0          | 1.4        | 0.1          | 67.7        | 5.9        | 8.7   |
| 합계    | 210.5         | 89.7         | 63.1       | 42.6         | 30.0        | 70.4       |       |

주: ① 2002년까지 예정투자율=B/A×100, 총투자율=C/A×100, 달성률=C/B×100. ② 포기사업 제외. ③ 예정사업비=(총 예정사업비/계획기간)×(2002-착수연도).  
 자료: 건설교통부, 시·도별 광역권 개발계획 추진실적(2002년 12월).

참조). 투자계획대로라면 2002년까지 총예정사업비 대비 평균 42.6%의 투자실적이 있어야 하나 이에 못 미치고 있는 실정이며, 또한 2002년까지의 전체 평균 달성률은 70.4%에 불과하여 사업추진에는 다소 차질을 빚고 있는 것으로 분석된다.

권역별로는 대전충주권과 광주목포권, 대구포항권이 80% 이상으로 상대적으로 높은 반면, 강원

동해안권과 광양만진주권, 부산경남권, 아산만권은 약 60%의 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 사업별로 살펴보면 정보통신과 기타사업은 100%의 투자실적<sup>8)</sup>을 보이고 있으며, 90% 이상의 투자실적을 보이고 있는 사업은 수자원개발과 인력개발, 환경보전 등으로 나타났다. 반면 민간부문과 지자체가 주로 주관하는 관광개발과 물류단

8) 정보통신사업의 경우 전체 5개의 사업 중 1개 사업이 완료되고, 나머지 4개 사업은 포기사업이고, 기타사업은 전체 5개 사업 중 2개 사업이 완료되고, 나머지 3개 사업은 사업 착수시기가 도래하지 않아, 이들 사업들의 투자실적이 상대적으로 높다.

〈표 5〉 추진현황별 부진사유와 부진사업 건수

| 유형         | 부진사유         | 착수 중 사업 |       | 미착수 사업 |       | 전체  |       |
|------------|--------------|---------|-------|--------|-------|-----|-------|
|            |              | 건수      | 비율    | 건수     | 비율    | 소계  | 비율    |
| 사업 간 연계 미흡 | 선행사업 개발 지연   | 3       | 6.8   | 34     | 20.2  | 37  | 17.5  |
| 여건 미성숙     | 여건 변화        | 1       | 2.3   | 60     | 35.7  | 61  | 28.8  |
|            | 사업성 부족       | 1       | 2.3   | 3      | 1.8   | 4   | 1.9   |
| 재원확보 미흡    | 민자유치 부진      | 12      | 27.3  | 17     | 10.1  | 29  | 13.7  |
|            | 시행자 부도       | 4       | 9.1   | 0      | 0.0   | 4   | 1.9   |
|            | 지방재정 열악      | 4       | 9.1   | 9      | 5.4   | 13  | 6.1   |
|            | 정부지원 부진      | 4       | 9.1   | 6      | 3.6   | 10  | 4.7   |
|            | 투자주체 변경      | 2       | 4.5   | 0      | 0.0   | 2   | 0.9   |
| 제도 간 충돌    | 계획심사·평가 등 지연 | 6       | 13.6  | 4      | 2.4   | 10  | 4.7   |
|            | 토지이용 변경 불가   | 1       | 2.3   | 9      | 5.4   | 10  | 4.7   |
| 지역주민 마찰    | 민원 발생        | 4       | 9.1   | 3      | 1.8   | 7   | 3.3   |
|            | 토지보상 협의 난항   | 2       | 4.5   | -      | -     | 2   | 0.9   |
| 기타         | 대체토지 확보 곤란   | -       | -     | 2      | 1.2   | 2   | 0.9   |
|            | 토지이용상 여건 변화  | -       | -     | 2      | 1.2   | 2   | 0.9   |
|            | 사업계획 미수립     | -       | -     | 19     | 11.3  | 19  | 9.0   |
|            | 합계           | 44      | 100.0 | 168    | 100.0 | 212 | 100.0 |

자료: 건설교통부, 시·도별 광역권 개발계획 추진실적(2002년 12월).

지 조성사업은 30%의 수준에 머물고 있는 것으로 분석되었다. 사업주관별로는 중앙정부가 72.8%로 가장 높은 투자실적을 보이고 있으며, 민간부문은 8.7%의 수준에 불과한 것으로 나타났다.

투자실적 분석결과를 요약하자면, 사업주체에 따라 달성도에 큰 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 즉 중앙정부가 추진하는 사업들은 비교적 원활하게 추진되고 있는 반면, 재원 조달능력이 열악한 지자체와 사업성을 추구하는 민간부문의 투자실적이 저조한 것으로 나타났고, 이와 연계하여 지역별·사업별 달성률에도 차이를 보이고 있는 것으로 추측된다.

### (3) 사업 부진요인 분석

제2장에서 설정한 부진사업 선정 과정을 거쳐 212개의 부진사업을 추출하였으며, 이들 사업을 대상으로 저조한 요인을 분석한 결과는 〈표 5·6〉과 같다.

개별 부진요인 중 사업을 추진하기 위한 개발수요 등의 여건이 마련되지 못하고 있는 ‘여건 미성숙’ 사업이 61건으로 가장 많고, 다음으로는 ‘선행사업 개발 지연’이 37건, ‘민자유치 부진’이 29건으로 나타났으며, 집행시기가 도래했음에도 불구하고 사업계획마저 수립하지 못한 ‘계획 미수립’도 19건이나 있는 것으로 집계되었다.

이들 부진요인들은 계획 내부의 결함에 의해 부진

사업이 발생하고 있다기보다는 계획 외부의 경제·사회적 요인들에 의해 발생하고 있다고 볼 수 있다. '민자유치 부진'과 '지방재정 열악', '정부지원 부진' 등의 재정적인 요인에 의해 부진한 사업도 전체 62건이 발생하고 있다. 광역권개발계획의 중

대한 제도적 결함 중 하나인 구체적인 투자재원의 지원·확보 방안이 없다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

한편 광역권개발계획으로서 확정되고서도 개별 사업의 구체화단계에서 토지이용과 관련하여 다른

〈표 6〉 권역별 부진사업

| 권역명        | 건수<br>(권역별 %) | 주요 부진사유(건수)   | 주요 부진사업  | 선행 부진사업과 동반 부진사업  |
|------------|---------------|---|--|---|
| 부산<br>경남권  | 19(18.8)      | • 계획 미수립(7)<br>• 민자유치 부진(3)   | • 밀양검세공단, 울산첨단산단<br>• 장목관광단지<br>• 장목신현지구택지개발사업                                   | • 장목관광단지 → 장목신현지구<br>택지개발사업                                     |
| 아산만권       | 9(17.0)       | • 민자유치 부진(5)<br>• 선행사업 개발지연(2)  | • 석문국가산단, 안중지방산단<br>• 평택호국민관광지<br>• 당진배후주거단지                                     | • 석문국가산단 → 석문항개발사<br>업· 당진배후주거단지                                |
| 대전<br>청주권  | 12(14.1)      | • 여건변화(8)   | • 공주유구지방산단, 금산인삼특수<br>산단, 증평지방산단, 오송생명과학<br>단지<br>• 대전컨벤션센터<br>• 논산복합신시가지, 오송신도시 | • 공주유구지방산단 → 공주유구<br>공단폐수종말처리장<br>• 오송생명과학단지 → 오송신도<br>시        |
| 광주<br>목포권  | 24(25.5)      | • 여건변화(11)  | • 나주지방산단<br>• 영암월출산온천단지, 영암월출산<br>하이랜드<br>• 선운1지구                                | • 해당 사업 없음  |
| 대구<br>포항권  | 32(42.1)      | • 여건변화(14)<br>• 선행사업 개발지연(5)  | • 위천산단<br>• 성주디너랜드<br>• 강변복합업무단지, 달성신도시  | • 위천산단 → 강변복합업무단지<br>· 달성신도시                                    |
| 광양만<br>진주권 | 30(22.7)      | • 민자유치(9)<br>• 여건변화(4)<br>• 지방재정 열악(3)  | • 사천광포지방산단, 해룡산단<br>• 경도지구, 낙안지구<br>• 하동복합신시가지                                   | • 도로 등 기반시설사업 → 경도<br>지구· 백운산지구 관광지                             |
| 군산<br>장항권  | 50(43.4)      | • 여건변화(21)<br>• 선행사업 개발지연(20)   | • 논산성동공단, 익산3공단<br>• 김제그린랜드, 종합문화단지<br>• 군산복합업무신도시, 장항복합업<br>무 신도시               | • 군장국가산단 → 군산복합업무<br>신도시<br>• 장항복합업무신도시<br>• 종합문화단지<br>• 인력개발사업 |
| 강원<br>동해안권 | 36(31.6)      | • 민자유치 부진(7)<br>• 지방재정 열악(6)<br>• 정부지원 부진(6)<br>• 계획 미수립(6)<br>• 선행사업 개발지연(4) | • 백두대간역사문화촌, 원암온천지<br>구, 화진포관광단지<br>• 고양휴양타운, 신역사복합타운                            | • 강릉역이설사업 → 신역사복합<br>타운   |
| 전체         | 212(27.5)     | • 여건변화(61)<br>• 선행사업 개발지연(37)<br>• 민자유치 부진(29)                                | -  | • 주요산업단지개발사업 → 업무·<br>도시개발                                      |

자료: 건설교통부. 시·도별 광역권 개발계획 추진실적(2002년 12월).

법률이나 제도와의 마찰로 인하여 부진한 사례도 있다. ‘계획의 심사·평가 등의 지연’과 ‘토지이용 변경 승인 불가’와 같은 제도적인 요인으로 인하여 20건의 부진사업이 발생하고 있다. 또한 지역주민의 반발이나 반대 등의 ‘민원 발생’을 사유로 사업 추진에 애로를 겪고 있는 사업도 9건으로 집계되고 있다.

권역별로 살펴보면, 부산경남권의 부진사업은 19건으로 전체사업 대비 18.8%인 것으로 나타났고, 주요 부진사유는 ‘계획 미수립’ 7건, ‘민자유치 부진’ 3건으로 나타났으며, 밀양검세공단, 장목관광단지, 장목신형지구 택지개발사업들이 주요 부진사업인 것으로 나타났다. 특히 장목관광단지 개발사업의 부진은 연계사업인 장목신형지구 택지개발사업의 동반 부진을 초래하고 있다. 아산만권의 경우 부진사업은 9건으로 전체사업 대비 17.0%를 점유하고 있다. ‘민자유치 부진’ 5건, ‘선행사업 개발 지연’ 2건이 부진한 사유로 나타났다. 부진사업 중 하나인 석문국가산업단지 개발사업의 부진은 연계사업인 석문항 개발사업과 당진배후주거단지 개발사업의 동반 부진을 낳고 있다.

대전충주권의 부진사업은 12건으로 전체사업 대비 14.1%를 차지하며, 주요 부진사유는 ‘여건변화’가 8건으로 가장 많다. 부진사례로는 오송생명과학단지 개발사업의 부진과 연계사업인 오송신도시 개발사업의 동반 부진을 들 수 있다. 광주목포권의 부진사업은 전체사업 대비 25.5%인 24건이 발생하고 있고, 부진사유로는 ‘여건변화’가 10건으로 전체부진사유 대비 41.7%를 차지하고 있다. 이 권역의 부진사업으로는 주요 선도사업인 나주지방산업단지와 영암월출산온천단지 개발사업을 들 수 있다.

대구포항권의 부진사업은 32건으로 전체사업 대비 42.1%를 점유하고 있으며, ‘여건변화’ 14건,

‘선행사업 개발 지연’ 5건으로 이들 두 부진사유가 전체의 절반 이상을 차지하고 있다. 대표적인 부진사업 중 하나인 위천산업단지 개발사업의 부진은 연계사업인 강변복합업무단지와 달성신도시 개발사업의 동반 부진을 초래하고 있다. 광양만진주권의 부진사업은 30건으로 전체사업 대비 22.7%를 차지하고 있고, 주요 부진사유는 ‘민자유치 부진’ 9건, ‘여건변화’ 4건, ‘지방재정 열악’ 3건으로 나타났다. 부진사업 중 도로 등의 기반시설 사업의 부진은 경도지구와 백운산지구의 관광지 개발사업의 부진을 초래하고 있는 것으로 나타났다.

군산장항권의 부진사업은 50건으로 전체사업 대비 43.4%를 차지하고 있으며, 다른 권역에 비해 부진사업이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 주요 부진사유는 ‘여건변화’ 21건, ‘선행사업 개발 지연’ 20건으로 전체부진사유 대비 82.0%를 차지하고 있다. 부진사업 중 하나인 군장국가산업단지의 부진은 연계사업인 군산복합업무신도시와 장항복합업무신도시, 종합문화단지, 인력개발사업 등 다수의 개발사업을 동반 부진으로 몰아넣고 있다. 강원동해안권의 부진사업은 36건으로 전체사업 대비 31.6%를 점유하고 있고, 주요 부진사유는 ‘민자유치 부진’ 7건, ‘지방재정 열악’과 ‘정부지원 부진’, ‘계획미수립’ 각 6건, ‘선행사업 개발 지연’ 3건으로 전체부진사유 대비 77.8%를 차지하고 있다. 이 권역의 대표적인 부진사례로는 강릉역 이전 사업을 들 수 있고, 이 사업의 지연으로 신역사복합타운 개발사업의 부진을 초래하고 있다.

이상의 계획지표 평가와 사업추진실적을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

먼저 전반적으로 사업추진 실적이 부진한 점을 들 수 있다. 이는 계획기간 중 외환위기와 같은 국가적 위기상황의 발생에도 큰 원인이 있었으나, 여건변화를 충분히 감안하지 않은 채 계획이 수립되었

고, 더욱이 관광개발사업과 같은 민자유치사업의 경우에는 사업성 등에 대한 분석이 부족한 채 계획이 수립되었기 때문에 판단된다. 또한 일부 공공 부문 사업의 경우, 수요 미비나 사업 타당성 등의 요소가 걸림돌이 되어 사업여건 미성숙이라는 이유로 사업의 지연을 초래하고 있고, 이와 연계하여 일부 산업·관광·도시개발사업 등 면(面)적인 개발 사업의 동반지연을 초래하고 있다.

### 3. 제도개선 기본방향

이상의 분석과정에서 나타난 사업의 부진요인을 제거하고 광역권개발계획의 실효성을 제고하기 위해 아래와 같은 몇 가지 개선사항을 제시하고자 한다.

첫째, 계획의 내용이 개선되어야 할 것이다.<sup>9)</sup> 계획 수립시에는 지역의 성장잠재력과 여건변화를 신중하게 검토하여 보다 현실적이고 실현가능한 목표를 설정하는 것이 바람직하다. 또한 동반부진 사업의 발생을 억제하기 위해 집행계획에 있어서 사업의 우선순위와 추진시기를 면밀히 조정하고, 치밀하게 재원조달계획을 수립해야 할 것이다. 계획의 질적인 면에서는 대규모 면적이고 개발 위주의 사업보다는 삶의 질 수준의 제고라는 정주환경

에 필요한 공공서비스를 제공하기 위한 사업 위주의 계획수립도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

둘째, 민간자본의 참여와 주민 호응도를 제고시킬 필요가 있다. 이를 위해 계획 재정비시에는 협력적 계획이론(collaborative planning)<sup>11)</sup>에 바탕을 둔 이해당사자들의 참여를 보장함으로써, 계획의 민주성과 실현가능성을 제고하도록 하는 것이 바람직하다. 개발사업과 관련한 주민 등의 관련 주체 간 분쟁의 소지를 미연에 방지하고, 민간 부문의 참여를 보장함으로써 사업의 불확실성을 제거하여 민간부문이 자발적이고 주체적으로 안심하고 투자할 수 있도록 여건을 조성함으로써 계획의 실효성을 강화할 필요가 있다.

셋째, 집행부문을 개선할 필요가 있다. 구체적인 투자 및 재원확보 방안이 마련되지 않은 채 계획을 수립하고, 집행은 관련 개별법령에 근거하여 관련부처별로 개별적으로 추진되고 있어, 사업 간 유기적인 집행이 이루어지지 못하고 있는 점은 개선되어야 한다. 광역권개발사업의 집행에 대한 부처 간 유기적 협력체계와 예산의 우선배정 등의 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 지속적인 관리·평가체계가 미흡한 실정이며, 이의 개선이 요구된다.<sup>12)</sup> 계획의 원활한 추

9) 예를 들어 Parr(1999)는 지역개발계획을 성공적으로 추진하기 위해 첫째, 경제적·기술적 실행가능성과 자원의 이용가능성, 정치적 수용가능성에 대한 제약요인을 명확하게 인식하고, 둘째, 지역의 문제점과 과제에 대한 주의 깊은 진단과 현실적인 계획기간의 설정 및 계획기간 중에 달성할 수 있는 목표를 제시하며, 셋째, 행정·재정적으로 달성·실행가능한 정책도구의 개발, 넷째, 이들 계획요소 간의 상호작용과 상호관련성에 대한 이해와 조정능력이 필요하다고 강조하고 있다.

10) Friedmann(2005)은 작금의 경제활동의 세계화 추세에 장기적으로 대응하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위해서는 지역 고유의 생활자원(보육시설, 양질의 주택 등), 사회자원(건강한 시민사회·조직), 문화자원(역사유산 등), 지식자원(종합대학, 연구기관 등), 환경자원(공기, 물, 녹지 등), 부존자원(생산과 생활에 필요한 농지, 산림, 어장 등), 그리고 기반시설자원(교통, 환경기초시설 등) 등 7개의 자원에 공공투자를 집중시켜야 한다고 지적하고 있다.

11) 이 이론은 계획수립과정에서 주민, 기업, 시민단체, 행정 등의 이해당사자의 참여, 협의, 그리고 합의의 과정을 중시한다. 계획의 수립과정에서 참여자 간의 효율적인 의사소통과 상호작용, 합리적인 갈등의 조정, 그리고 지역자원의 효율적인 동원을 중시하는 이론이다(Healey, 1997 : p91).

12) 광역권개발계획은 기존 부문별계획을 단지 취합하는 계획이 아니라 공간과 시간을 고려한 물적·비물적인 계획이다. 따라서 계획수립 및 집행을 특정 부문의 행정조직이 단독으로 수립·관할할 수 없으며, 해당 부문별 행정조직이 각각 참여하여 종합적

진을 위해 광역개발협의회를 구성할 수 있도록 제도화되었으나 제대로 운영<sup>13)</sup>되지 못하고 있으며, 그 기능도 관련주체 간 의견교환에 국한되어 있다. 여건변화에 신속히 대응하고 계획·개발과정을 체계적이고 지속적으로 관리하기 위해 광역개발협의회에 권한과 재원의 부여 혹은 새로운 권역별 전담기구의 설치 방안이 검토되어야 할 것이다.<sup>14)</sup> 또한 계획을 평가하기 위해서는 평가기관이나 조직도 중요하지만, 이에 못지않게 중요한 것은 평가체계의 구축이다. 객관적이고 과학적인 평가를 위해 수집·생산해야 할 자료의 종류와 자료의 분석방법, 평가기준 등을 마련할 필요가 있다.<sup>15)</sup> 계획(planning)은 곧 과정(process)이다. 즉 계획(plan)하고, 집행(do)하고, 관리·평가(see)하는 일련의 전 과정이 곧 계획(planning)이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

#### IV. 결론

우리나라의 광역권개발계획제도는 수도권 집중억제와 경제활동의 지방화라는 두 개의 과제를 동시에 해결하고자 도입된 공간개발제도다. 광역권개발계획의 궁극적인 목표는 국민이 살고 싶어 하는 장소를 국토 전역에 걸쳐 균형 있게 개발하여 삶의 질을 향상할 수 있도록 직업·주거·교육·문화·여가 등에 있어서 기회균등을 실현하는 데 있다.

본 연구는 광역권개발계획의 추진현황을 분석하여 향후 발전적인 방향을 제시하고자 수행되었다. 그 결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 계획지표의 달성은 다소 힘들 것으로 전망되며, 투자계획 달성률 또한 기대에 미치지 못하는 수준에 머무르고 있다. 둘째, 계획외부의 여건변화를 충분히 감안하지 않은 채 계획이 수립·집행되어, 개발사업들이, 특히 민간투자사업들이 정상적으로 추진되지 못하고 있다. 셋째, 계획추진과정에서 일어나고 있는 여건변화를 종합적으로 분석하여 그 결과를 기존 계획에 효과적으로 반영하는 과정을 소홀히 하고 있다.

한편 지역개발의 기반이 되는 교통부문과 지역의 생활환경을 제고하는 환경개선사업은 원활하게 진행되고 있고, 이를 기반으로 하는 타부문의 개발도 향후에는 촉진될 것으로 판단된다. 특히 교통투자로 인한 접근성 개선은 향후 관광부문의 민간투자 활성화와 도시개발사업의 활성화에 기여할 것으로 전망된다.

따라서 지금까지 이루어진 기반시설을 유효하게 활용하고 본 연구를 통해 밝혀진 문제점들을 개선하기 위해서는 시급히 광역권개발계획의 재정비가 이루어져야 할 것으로 사료된다. 또한 현재 유명무실한 광역개발협의회를 활성화하기 위한 대책 마련이 시급한 실정이다. 광역권개발계획의 실효성 또는 성패 여부는 계획의 집행과정에서 필연

으로 조정·집행하는 과정이 요구된다. 또한 행정구역별로 독자적으로 계획을 작성·결정할 수 있는 여지는 거의 없고 관련 행정단위의 계획주체 간 권한 관계가 복잡하여 권한 조정의 문제가 발생하게 된다. 이 경우 권한의 수직적 조정은 문제가 되지 않으나, 대등한 관계에서의 권한의 수평적 조정 체계의 확립이 중요하다(河中自治振興財団, 1984 : pp290-291).

- 13) 관련 공무원과의 면담조사 결과 한 번도 구성된 적이 없는 것으로 조사되었다.
- 14) 연구사례로는 차미숙·박형서·정윤희 외. 2003. "지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안 연구". 국토연 2003-16.을 들 수 있으며, 외국의 제도사례로는 영국의 지역개발청(Regional Development Agency)을 들 수 있다(Greenhalgh, P. and K. Shaw. 2003. "Regional development agencies and physical regeneration in England: Can the RDAs deliver the urban renaissance?." *Planning, Practice and Research*. vol. 18(2-3), pp161-178.).
- 15) 양지청 외. 2002. "국토계획 평가체계 구축방안 연구". 국토연 2002-1.참고.

적으로 발생하는 부정적 요인들을 조기에 발견하고 해결하고자 하는 관련 주체들의 관심과 주체 간 유기적인 협력이 필수적이기 때문이다.

본 연구는 광역권개발계획의 실효성 제고를 위해 주로 단기적인 개선방향을 제시하는 데 그치고 있다. 체계적인 자료 수집을 통한 개별 사업에 대한 심층적인 분석과 계획의 평가와 관련한 정량적이고 세련된 분석기법의 활용 등으로 장기적이고 본질적인 제도 개선방안에 대해서는 향후의 과제로 남기고자 한다.

*Urban Land Use Planning 4th Edition*. Chicago: University of Illinois Press.

12. Parr, John B. 1999. "Growth-pole strategies in regional economic planning: A retrospective view. Part 2. Implementation and outcome". *Urban Studies* 36(8) : pp1247-1268.
13. Shadish Jr, W.R., Cook, T.D. and L.C. Leviton. 1991. *Foundations of Program Evaluation*. London: Sage.
14. 河中自治振興財団. 1984. 廣域上位の都市圏計畫の研究. 河中自治振興財団.

· 논문 접수일 : 2006. 1. 10  
 · 심사 시작일 : 2006. 1. 12  
 · 심사 완료일 : 2006. 2. 15

### 참고문헌

1. 건설교통부. 2000. 지역개발제도 개선방안 연구.
2. 박양호 외. 2001. 국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안. 국토연 2001-5. 국토연구원.
3. 양지청 외. 2002. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. 국토연 2002-1. 국토연구원.
4. 이동우·이순자. 1998. 지역개발사업의 추진실태와 효과분석. 국토연 98-26. 국토연구원.
5. 정순관. 1995. 지역계획과 민관협력방안. 국토정보 4월 : pp23-27.
6. 차미숙·박형서·정윤희 외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운영방안 연구. 국토연 2003-16. 국토연구원.
7. 하성덕. 1995. 광역개발계획과 중앙·지방의 역할분담. 국토정보 4월 : pp12-16.
8. Friedmann, John. 2005. "Globalization and the emerging culture of planning". *Progress in Planning* 64 : pp183-234.
9. Greenhalgh, P. and K. Shaw. 2003. "Regional development agencies and physical regeneration in England: Can the RDAs deliver the urban renaissance?". *Planning, Practice and Research*. 18(2-3) : pp161-178.
10. Healey, Pasty. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press.
11. Kaiser, E.J., Godshalk, D.R. and F.S. Chapin, Jr. 1995.



---

**ABSTRACTS**

---

**Evaluation and Diagnosis of the Multi-Regions Development Plan  
in South Korea****Jin-Beom Kim** Researcher. KRIHS**Ha-Baek Yang** Senior Research Fellow. KRIHS

※ Keywords : Multi-regions Plan, Evaluation of Plan, Diagnosis of Plan

The South Korean government enacted Act for Balanced Regional Development and Local Small and Medium-Sized Enterprises in 1994, and based on this act, it introduced a new approach for regional spatial development, named the Multi-Regions Development Plan (MRDP). Drawing upon its main purposes, ten MRDPs have been implemented, since the first one, Busan-Gyeongnam MRDP, was established in 1995.

It is certainly necessary to review to what extent eight MRDPs have been proceeded, and in what way. Also, it should be proposed how to encourage the effectiveness of implementation in MRDPs, and how to linkage them into recent development policy of the government. The study mainly employs quantitative analysis on the record of performance in eight MRDPs as well as socio-environmental changes in those planned areas.

Based on the results of analysis, the study finally provides some suggestions for making up for these weak points of the Korean MRDP. For example, the existing MRDP does not have any agency for managing the plans and any procedure for evaluating their performance. Therefore, it is necessary to establish a consultative body (or committee) for the MRDP, and at the same time, it is needed to enhance its authorities and responsibilities.

к с і