

Working Paper 99-78

계획권역의 기준설정에 관한 연구

이 용 우

국 토 연 구 원

차 례

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 7
2. 연구의 목적 8

제2장 계획권역의 정의 및 설정기준

1. 정의 9
2. 계획권역 설정의 필요성 10
3. 설정기준에 대한 이론적 논의 11

제3장 기존 국토계획에서의 계획권역 설정

1. 권역설정의 배경 13
2. 기본적 계획권역의 설정기준 및 특징 16
3. 부분적 계획권역의 설정 19
4. 기존 권역설정의 문제점 23

제4장 외국 국토계획에서의 계획권역

1. 일본 27
2. 독일 29
3. 프랑스 30
4. 제4차 국토계획에의 시사점 33

제5장 제4차 국토계획에서의 계획권역 구상

1. 제4차 국토계획의 환경 37
2. 권역설정의 원칙 38
3. 기본계획권역(안) 40
4. 특수계획권역(안) 42
5. 都市網 43

제6장 21세기의 계획권역	47
참 고 문 헌	49
부 록	51

표 차 례

<표 1> 기존 국토계획에서의 기본적 계획권역 설정	17
<표 2> 기존 국토계획에서의 부분적 계획권역 설정	21
<표 3> 일본, 독일, 프랑스 국토계획에서의 권역설정	35
<표 4> 제4차 국토계획에서 주요 기본계획권역 설정대안의 비교	42
<표 5> 주요 특수계획권역의 유형과 설정기준	44
<표 6> 기존 공간조직수단과 都市網의 비교	46

제 1 장

연구의 개요

1. 연구의 배경

- 계획권역 설정은 지역정책의 형식적 조성수단의 하나로 부문정책적 수단을 수용하는 틀임
 - 지역정책에 있어서 형식적 조성수단이란 취락체계의 지정, 성장중심지 또는 특정지역의 지정, 계획권역의 설정 등 공간조직수단을 말하며, 지역정책의 구체적 내용인 물질적 수단을 담는 공간적인 틀을 의미함(Boesler:120-128)
 - 계획권역 설정은 기준이 기능지역이거나 등질지역이거나를 막론하고 합목적적이기 때문에 그 자체가 이미 정책적 의미를 내포함(유우익:90)
- 국토계획에서 계획권역은 국토개발의 목표와 전략이 구체화되는 지역단위이므로, 권역 설정기준은 국토개발의 목표 및 국토환경의 시대적 변화를 반영할 수 있어야 함
- 그러나, 기존 국토계획에서의 계획권역은 설정기준의 확실성 내지 모호함, 諸권역간 상호유기성 결여 등의 문제로 국토공간 관리전략의 효율적인 추진에 한계
 - 제3차 국토계획 및 수정계획에서 제시된 9개 권역은 권역별로 3-4개의 지역으로 세분되는 바, 이는 권역의 대소와 특징을 고려하지 않은 획일적인 구분임
 - 제2차 국토계획에서부터 대두되고 있는 대도시권은 구체적인 설정기준이 없음
 - 국토 전체를 대상으로 설정한 계획권역과 산업입지, 교통, 관광, 환경 등 부문별 국토계획에서 제시된 계획권역과의 상호유기성이 미흡함
- 현재 수립중인 제4차 국토계획이 집행되는 21세기 초반은 민주화, 분산화, 시장화가 더욱 가속될 것이며 한반도 내부의 통합도 및 주변국과의 통합도가 제고될 것으로 예견됨에 따라, 이에 부응하여 국토계획 및 계획권역 개념의 재정립이 요구됨
 - 정부기능의 축소와 지방자치제도의 정착은 국토계획의 수립 및 집행에 있어서 종래의

중앙주도적 하향식에서 지방동참적 상호조응식으로의 궤도 수정을 필요로 함

- 계획권역은 전국계획의 지역화 단위라는 기능 이외에, 지역의 다양한 개발목표 및 수요를 수용할 수 있도록 다양한 유형이 제시되어야 하며, 설정기준 또한 유연하여야 함

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 제4차 국토계획에서 계획권역이 다양하고, 유연하며, 체계적으로 설정될 수 있도록 합리적인 권역설정기준을 강구하고, 이에 따라 제4차 국토계획에서 고려할 수 있는 계획권역을 제시함에 있음
- 합리적인 권역설정기준의 모색을 위해서는,
 - 계획권역 설정에 관한 기존 논의를 정리하고,
 - 기존 국토계획에서의 권역설정기준 및 설정권역을 분석하고,
 - 외국 국토계획에서의 권역설정 사례를 참조함
- 제4차 국토계획에서의 계획권역 설정을 위해서는
 - 국토계획에서 고려될 수 있는 계획권역의 유형을 제시하고,
 - 권역유형별 대안을 비교하고, 적절한 사례권역을 제시함

제 2 장

계획권역의 정의 및 설정기준

1. 정의

- 계획권역(planning region)의 개념정의는 다양하게 이루어지고 있음
 - Vanhove and Klaassen에 의하여, 고용 또는 소득의 극대화나 지역개발의 극대화 등 어떤 목적을 가장 경제적으로 달성케 하는 연속적 공간임(황명찬:23 재인용)
 - Boudeville은 경제적 의사결정의 응집성과 통일성을 보이는 지리적 범위로 보는 반면, Keeble은 지역내 고용과 인구배치에 실질적인 변화를 초래할 수 있을 정도로 충분한 규모를 지닌 지리적인 범위로 정의함(Glasson:39 재인용)
 - Klaassen에 의하면 계획권역은 일반적으로 투자에 있어서 규모의 경제를 달성할 수 있고, 지역내 산업활동에 필요한 노동력을 공급할 수 있어야 하며, 동질적인 경제구조와 성장거점을 지녀야 하며, 지역문제에 대한 공통적인 인식과 대처방안을 가질 수 있는 공간적 범위임 (Glasson:39-40 재인용)
 - Glasson은 계획권역은 지역문제를 다루는 개발계획의 구상과 집행에 적합한 지리적 지역으로, 등질지역이나 기능지역에 준거하여 설정된다고 봄(Glasson:40, 57)
 - Böventer 등은 동일한 지역정책적 수단이 투입되는 모든 공간단위를 계획권역으로 정의함(Böventer et al.:66)
 - Leser 등은 계획권역은 삶 및 경제기반의 구축 내지 유지를 위해 공공에 의해 설정되는 공간단위로, 공간적 범위에 따라 대·중·소권역으로 구분함(Leser et al.:83)
 - 한국지역개발학회에 의하면 계획권역은 정치적, 행정적 통제로부터 상세한 일련의 정책수단이나 사업계획이 적용되는 하나의 특별구역으로 규모가 다양한 행정지역임(한국지역개발학회 교재편찬위원회:55)
- 기존 논의를 종합하면, 계획권역은 지역개발의 여러 목표중 경제적 발전을 달성하기

위한 지역정책의 형식적인 틀로서 고려되었음

- 그러나 지역개발의 목표가 환경보전, 경쟁력강화 등으로 다원화되며, 지역계획과 집행의 주체가 하향 이양됨에 따라 계획권역의 개념 및 공간적 범위도 이에 상응하여 변화하여야 할 것임
- 따라서 본 연구에서는 계획권역을 고용창출, 소득극대화, 지역경쟁력 강화, 지속가능한 발전 등 지역개발의 보편적 또는 특수한 목적을 가장 효과적으로 달성하게 하는 연속적인 공간으로, 계획의 필요에 따라 의도적으로 설정되는 지역으로 정의함
- 그러나 국토계획에서의 계획권역은 국가 전체적인 차원에서 수립된 계획을 지역단위에서 구체화시키고 집행하는 공간적 범역이기도 함

2. 계획권역 설정의 필요성

- 기존의 행정구역이 있음에도 불구하고, 지역계획에서 계획권역을 설정하는 이유는
 - 행정구역의 경직성으로 인해 경제활동이나 개발자원의 분포지역과 반드시 일치할 수 없으며(김안재:188),
 - 변화하는 지역구조를 파악하여 이를 바람직한 방향으로 유도하기 위함
- 국가 전체적인 차원에서 계획권역은 자원의 효율적 배분과 지자체 자율적인 지역개발과의 조화를 이루기 위해 필요함
 - 국토계획에서 계획권역은 국토개발의 목표와 정책이 구체화되는 공간단위이자, 부문별 계획을 효율적으로 추진하고 지역개발을 조정, 통합하는 공간단위이므로,
 - 합리적인 권역설정은 국토계획의 전제조건이자, 중요한 물리적 조성수단임
- 따라서 전국을 대상으로 하는 국토계획같은 공간계획이 수립되는 한, 계획권역은 이를 지역차원에서 구체화하고 지역개발을 통합, 조정하는 공간적 단위로서 지속적으로 설정되어야 함
 - 다만, 지방화, 민주화, 시장화의 추세에 부응할 수 있도록 유연한 설정기준에 의해 다양한 계획권역이 상호조응의 원칙 하에서 설정되어야 함

3. 설정기준에 대한 이론적 논의

- Smith는 계획지역이 행정적으로 작동하기 위해서는 다음의 기준을 충족시켜야 한다고 주장함(Glasson:49 재인용)
 - 일단의 전문행정가에 의해 지원을 받을 수 있을 만큼 규모가 클 것
 - 주요 통근자 배후지역을 가질 것, 특히 교통계획시
 - 배후지역을 가져야 함, 특히 보건서비스계획시
 - 서비스에 필요한 재질을 제공할 수 있어야 함
 - 지형적인 요인을 고려하여야 함, 특히 하수처리같은 서비스계획시
- Glasson(49)은 Smith가 제시한 계획권역 설정기준에 지역의식(regional consciousness)을 추가함
 - 일반적으로 문제지역, 행정지역, 지역인식권역이 서로 상이하며, 이러한 현상을 효율적인 지역계획을 저해하는 주요인으로 간주함
- 우리의 경우에는 대략 10년 주기로 연구주제로 다루어지고 있어 국토계획 수립과 밀접한 관계가 있음
 - 특히, 1980년대 초반에는 제2차 국토계획에서의 생활권구상과 관련하여 계획권역에 관한 많은 논의가 이루어졌음
 - 김동주(1981)와 유완 등(1981)은 지역간 통행량을 지표로 군집분석이라는 계량기법을 이용하여 전국을 대상으로 기능적 계획권역의 설정을 시도함
 - 이일병(1987)은 중심지지수를 이용하여 수도권 남동부지역에 대하여 계획권역을 설정함
- 기존 논의를 종합하면, 계획권역은 계획의 목적 및 집행의 효율성을 고려하여 설정하여야 하며, 구체적인 설정기준으로는 도시권, 생활권, 경제권, 자연환경권 행정권 등이 적용될 수 있음
 - 일반적으로 도시권, 생활권, 경제권 등을 복합적으로 고려하여, 정치, 경제, 사회, 문화적인 유대가 깊고 특히 중심지와 주변지역간의 기능적 연계가 존재하는 지역이나, 자연환경여건이 등질적인 지역을 묶어 계획권역으로 설정함
- 그러나, 계획지역이 기능연계에 관련된 기준에 의해 엄밀하게 설정되었다고 하더라도, 지역계획의 집행에 매우 중요한 역할을 하는 행정구역과 일치하지 않을 수 있음
 - 계획이란 집행전략 및 행정과 연계되지 않는다면 진정한 의미의 계획이라 할 수 없음 (Glasson:49)

- 따라서, 계획의 효율적인 추진체계를 고려하여 계획권역의 설정에 행정권을 중요하게 배려하는 경향이 높아지고 있음
 - 행정구역이 오랜 역사적 산물인 결과로 고정적이어서 현재 또는 미래의 사회경제적 권역을 충분하게 반영하지 못할 수도 있음에도 불구하고, 계획권역 설정기준으로서 행정권의 비중이 증가하고 있음
 - 이는 특히 독일 등 지방자치의 역사가 오랜된 국가에서 보이고 있으며, 우리나라에서도 지자제가 도입된 제3차 국토계획에서는 권역설정에 행정권이 강조되었음
 - 또한, 계획권역의 설정기준으로 행정권을 중요하게 고려하는 배경에는 행정구역에 기초한 자료수집을 통해 계획평가가 용이하며, 계획추진에 따른 지역구조의 변화를 확인할 수 있는 연구 및 통계의 단위지역으로서의 역할도 수행할 수 있기 때문임

제 3 장

기존 국토계획에서의 계획권역 설정
1. 권역설정의 배경

- 기존 국토계획에서의 계획권역은 국토계획의 기초, 기본목표, 공간개발전략을 포함하는 주요전략과 밀접한 관련하에서 설정되었음(부록 1 참조)
- 국토계획에서는 전국토를 대상으로 하는 기본적 계획권역과는 별도로 특정목적을 위해 국토의 일부분에 한정되는 부분적 계획권역이 설정되었음

(1) 제1차 국토계획

- 효율적인 국토공이용관리 체계의 구축과 사회간접자본시설의 확충 및 합리적인 배치를 위해 대규모 공업단지의 개발, 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망의 확충정비가 주요 전략으로 추진됨
- 공간개발전략으로는 한정된 투자자원의 투자효과를 극대화하기 위하여 성장거점개발 및 권역별 개발방식이 채택됨
- 계획권역은 성장거점에 의한 권역별 개발을 목표로 설정됨
 - 계획권역 설정을 통해 국토계획의 골격인 부문별 계획을 지역특성과 자립성의 고려하에 권역별로 구체화하여 국토계획의 완성을 도모함
 - 권역별 계획은 각 지역의 여러 기능이 복합체가 되어 원활한 국토기능을 발휘할 수 있도록 각 지역에 합리적인 기능안배의 성격을 가짐
 - 권역별 계획은 권역별 개발의 기본구상을 구체화시키기 위한 도 및 군종합개발계획의 방향을 제시하는 기능도 수행함

(2) 제2차 국토계획

- 국토의 불균형발전 및 환경오염의 문제가 심각하게 대두됨에 따라 제2차 국토계획에서는 성장보다는 인구의 지방정착유도, 개발가능성의 전국확대, 국민복지수준의 제고 등 형평성 제고와 환경보전을 목표로 함
- 공간적으로는, 다핵적 국토구조형성을 위하여 인구의 지방정착유도를 목표로 지역생활권을 설정하였으며, 주요 생활권의 중심도시를 성장거점도시를 지정하는 분산된 거점 개발방식을 채택함
 - 생활권은 중심도시와 주변의 농촌지역을 결합시킨 일정 범위의 지역단위로서 그 지역 내의 생산, 생활, 자연환경을 종합적으로 개발하고자 하는 개발권역인 동시에 주민의 생활편익시설의 공동이용권역임
- 제2차 국토계획에서는 제1차 국토계획과는 달리 별도의 계획권역이 설정되지 않았으나,
 - 생활권의 복합적이고 종합적인 개념을 감안한다면, 생활권을 국토계획의 부문계획을 지역별로 구체화하는 틀로 간주할 수 있음

(3) 제2차 국토계획수정계획

- 경제계획과 국토계획의 연동화를 추진하고, 도시의 광역화에 대응하기 위하여 제2차 국토계획을 광역개발, 지자체 및 주민참여확대 등 전략적인 측면에서 수정함
- 생활권구상 대신에 현실적으로 규모경제를 살리면서 광역적인 지방개발을 도모하고, 수도권에 대응할 수 있는 지역경제권을 공간개발전략으로 제시하여 수도권으로 집중되는 개발압력을 지방으로 분산시키고자 함
- 전국적 차원에서 계획권역이 별도로 설정되지 않았고, 수도권 및 지역경제권이 이를 대체한 점은 제2차 국토계획과 유사하며, 제1차 국토계획이래의 성장거점개발방식이 지속되었다고 볼 수 있음

(4) 제3차 국토계획

- 세계화, 민주화, 지방화의 조류 하에서 지방분산적이고 통일에 대비하는 국토골격의 형성, 효율적이고 자원절약적인 국토이용, 국민복지의 향상을 목표로 함

- 공간개발전략으로는 다핵개발과 지역경제권 구상을 접합시킨 광역적 개발이 제시되었으며, 이는 광역권개발로 구체화되고 있음
 - 광역개발 역시 수도권분산의 맥락에서 비롯되었으며, 인구와 산업을 지방으로 분산시키는 위해 경제, 사회 및 문화적 기반을 지방중심도시와 새로운 산업도시에 축적하고자 함
- 제1차 국토계획에서와 같은 전국적 차원에서의 계획권역이 설정되었으며, 계획권역은 광역개발 및 지방자치제의 실시에 맞추어 광역행정구역을 기준으로 설정됨
 - 이를 통해 지방육성과 수도권역제시책의 효과적 추진, 국가 전체적인 자원의 효율적 배분과 지방자치단체의 자율적인 지역개발과의 조화, 대도시권 확대와 지방자치의 조화를 도모함

(5) 제3차 국토계획수정계획

- 1990년대 중반에 접어들면서 더욱 가속화된 국토개발 추진환경의 변화에 대응하여 사회기반시설이 잘 갖추어진 깨끗하고 편안한 국토공간을 조성하여 국토의 경쟁력과 국민 삶의 질을 향상하기 위하여 수정계획(안)이 제시됨
- 공간개발전략은 U자형 연안개발축과 내륙개발축의 신국토축 및 광역권개발방식이 구상됨
 - 연안개발축은 국토의 균형성과 개방성의 확보에, 내륙개발축은 동서연안의 주요거점을 연결하여 경부축의 집중을 완화하고 국토균형개발의 도모에 각각 목적이 있음
 - 광역권은 경쟁력을 지닌 지역경제기반의 형성을 위하여 개발잠재력이 높은 지방대도시, 신산업지대와 주요 배후도시를 연계개발함이 목적임
- 권역설정은 제3차 국토계획에서와 같지만, 권역설정배경은
 - 권역을 규모의 경제와 국제교류능력을 갖춘 자립적인 경제권으로 육성하여 국토의 균형발전을 도모하고,
 - 중앙정부와 지자체, 지자체간의 협력에 의한 지역개발의 효율적 추진을 가능하게 하고,
 - 대도시의 광역화에 대응하고 지방자치에 효과적으로 대응함에 있음

2. 기본적 계획권역의 설정기준 및 특징

(1) 제1차 국토계획

- 계획권역의 설정기준으로 하천유역권, 행정권, 기능권을 병용하여, 4대권, 8중권, 17소권으로 권역을 설정함(표 1 참조)
 - 대권은 수자원개발을 중시하여 4대강의 하천유역권을 중심으로 설정하였으며,
 - 도단위 행정구역과 기능적 연계를 중심으로 설정된 8중권은 각기 하나의 거점도시를 가지며,
 - 소권은 경제적 통합성, 자치성, 면적 등을 중심으로 설정됨
- 설정기준으로 자연적, 행정적 등질성과 기능적 연계성이 복합적으로 사용된 점과 대권-중권-소권의 중층적인 권역체계를 형성한 점에서 후속되는 국토계획의 권역설정과 뚜렷하게 구분됨

(2) 제2차 국토계획

- 통근·통학권, 구매통행권 등 도시의 제반 세력권을 중심으로 28개의 대도시(5개), 지방도시(17개) 및 농촌도시(6개)의 생활권을 설정함
 - 대도시와 지방도시생활권의 중심도시 중 3개와 12개를 제1차 및 제2차 성장거점도시로 지정하여 주변지역개발에 선도적 역할을 수행하게 함
- 권역설정기준에 있어 중심지이론에 근거하여 중심도시-배후지역간 기능적 연계성이 강조되었으며, 제1차 국토계획상의 권역설정과 달리 설정된 생활권간의 위계는 명시적이지는 않음
- 제1차 국토계획에서 실질적인 계획권역이 8중권인 점을 고려한다면, 생활권구상은 계획권역의 규모에 있어서 소권역으로의 전환의 의미함
 - 생활권은 권역내 취업기회의 확대, 중심도시 생활편익시설의 확충, 생활권내 접근도의 향상, 주민의 자발적인 발전의식의 고양 등 국토공간을 국민의 생활공간으로 인식하였기 때문에, 이의 효율적인 개발을 위해서는 소규모 계획권역의 설정이 타당함

<표 1> 기존 국토계획에서의 기본적 계획권역 설정

	제1차 국토계획 (1972-1981)	제2차 국토계획 (1982-1991)	2차 수정계획 (1987-1991)	제3차 국토계획 (1992-2001)	3차 수정계획 (1996-2001)
권역 설정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 대권: 하천유역권 • 중권: 대·중도시영향권과 도 행정구역을 병용 • 소권: 지방도시 중심의 경제권 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역생활권: 공간적 등질성, 기능적 연계성, 경제 및 사회적 관련성 등을 기초로 도시와 배후 농촌지역을 통합한 일정 단위로 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제권: 다핵적 국토공간구조를 구축하기 위하여 지방대도시를 중심으로 주변의 도 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도를 기준으로 하되, 인접 특별시와 직할시를 도에 포함한 9개 권역 • 각 권역별로 3-4개의 하위권역을 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도를 기준으로 하되, 인접 특별시와 직할시를 포함한 9개 권역 • 권역별로 3-4개의 하위권역을 설정
계획 권역	<ul style="list-style-type: none"> • 한강대권: 수도중권(서울소권), 태백중권(강릉/춘천/원주소권) • 금강대권: 충청중권(대전/청주/천안소권), 전주중권(전주소권) • 영산강대권: 광주중권(광주/목포/순천소권) • 낙동강대권: 부산중권(부산/진주소권), 대구중권(대구/포항/안동소권) • 제주중권(제주소권) 	<ul style="list-style-type: none"> • 28개 지역생활권 -5개 대도시생활권: 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 -17개 지방도시생활권: 춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 제천, 천안, 전주, 남원, 순천, 목포, 안동, 포항, 영주, 진주, 제주 -6개 농촌도시생활권: 영월, 서산, 홍성, 당진, 점촌, 거창 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 • 지역경제권: 중부권(대전, 동남권(부산, 대구), 서남권(광주)) 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 • 강원권 • 충북권 • 대전·충남권 • 전북권 • 광주·전남권 • 대구·경북권 • 부산·경남권 • 제주권 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차와 동일
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 자연적 기준 활용 • 중층적 권역설정이거나, 권역별 개발계획은 8중권을 중심으로 수립되었음 • 도시의 기능성과 결결성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토공간을 주민의 생활공간으로 인식 • 권역내 취업기회 확대, 생활편익시설 확충, 접근도 향상, 주민의 자발적 발전의식 고양 • 성장거점 개발전략의 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 대 비수도권 구조의 권역설정 • 대도시의 성장잠재력을 강조 • 시·도를 기본단위로 하는 권역설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도의 행정구역을 최대한 반영하되, 광역적인 공간적 통합성을 고려한 권역설정 • 권역별 3개의 세부지역 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도통합적 권역설정이란 면에서는 3차와 동일하나, 권역별 세부지역은 3-4개로 설정 • 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주의 대도시의 성장잠재력이 강조됨
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 4대권 및 8중권 설정에 있어서 강원, 충남, 충북, 전북 일부가 도 행정구역과 일치하지 않아 계획추진의 어려움 • 서울, 부산을 제외한 8중권의 거점도시는 물론이고, 17개 소권에 대한 투자가 이루어지지 않았음 • 경부축 중심의 양극화 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 다수의 지역생활권(28개)과 성장거점도시(17개)를 지정함에 따라, 투자가 분산되어 성장거점전략의 효과를 얻지 못했음 • 성장거점도시 육성을 위한 특별법 제정의 실패 등 구체적인 집행수단의 결여 • 양대도시의 성장억제 및 국토균형개발에 대한 필요성을 제기한 점에서는 의의가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 분산효과는 지방대도시의 미흡한 역량수준으로 기대치 이하 • 수도권은 올림픽 개최로 성장 지속 • 지역경제권이 국토 전체적으로는 형평성을 고려한 권역설정이라고 볼 수 있지만, 권역내에서는 중심지문대도시와 기타지역과의 형평성에는 여전히 	<ul style="list-style-type: none"> • 권역내 지역구분은 행정구역 단위도 아니고, 기능지역도 아니며, 지자체의 정착으로 고조되고 있는 시도의 개발욕구를 충족시키기에는 한계가 있음 • 수도권이나 도와 직할시로 구성된 권역의 경우 광역통합개발계획 수립의 현실적 어려움 • 권역내 지역별 개발방향은 선연적인 수준으로 부문별 계획과의 조율여부, 집행력에 있어서 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차와 동일

출처: 대한민국정부, 국토종합건설계획 1972-1981; 제2차 국토종합개발계획 1982-1991; 제2차 국토종합개발계획수정계획 1987-1991; 제3차 국토종합개발계획 1992-2001; 건설교통부(1996), 제3차 국토종합개발계획 수정계획(안)에서 정리

(3) 제2차 국토계획수정계획

- 취업권, 중추관리기능권 등의 광역적인 경제 및 도시권을 이용하여 지방분권의 경제적 단위이자 국가계획의 지역화 단위로서 3개 지역경제권(중부권, 동남권, 서남권)을 설정함
 - 이를 통해 전국은 수도권과 이에 대응하는 3개의 지역경제권으로 대분되며, 여기에서 제외된 낙후지역은 특정지역으로 지정되었음
 - 그러나 태백산특정지역에 강원도의 일부만이 포함되므로, 국토계획상 강원도의 지역계획이 문제시됨
- 전국을 4대 권역으로 구분한 점에서 제1차 국토계획에서의 4대권과 유사하나, 설정기준이 서울, 대전, 광주, 부산·대구의 광역대도시권인 점에서 차이가 있음
 - 제2차 국토계획에서의 28개 생활권과 비교한다면, 국토계획의 목표가 형식적인 조성수단에 있어서만은 효율성 추구
- 지역경제권 설정은 비대해지는 수도권의 문제해결과 국토의 균형발전이 국토계획의 주요과제의 하나임을 천명한 점에 있음

(4) 제3차 국토계획 및 수정계획(안)

- 광역지자체의 행정권을 기준으로 하되, 기능의 광역적인 통합성을 고려하여 권역을 설정함
 - 도를 기준으로 하되 인접 특별시와 광역시를 포함하는 9개 권역을 설정하였으며, 각 권역별로 3-4개의 하위권역을 설정하여 하위권역별 개발방향을 제시하였음
- 권역설정기준으로 광역행정권이 강조된 것은 지방자치제도의 도입과 정착에 따른 시·도의 자율성 및 책임성의 인정과 활용에 기인한다고 볼 수 있음
- 권역규모는 제1차 국토계획에서의 8중권 개념과 유사하며, 설정된 권역에 있어서도 충청북도를 제외하면 대략적으로 일치함
 - 8중권에서 충청북도는 대부분은 태백권에, 일부는 충청권에 포함되었으나, 제3차 국토계획에서는 충북 단일권역으로 설정됨

3. 부분적 계획권역의 설정

- 국토계획에서 설정된 국토의 일부분에 한정되는 부분적 계획권역으로는 특정지역, 대도시권, 광역권, 공업지대, 유역권, 환경관리권, 문화권, 관광권 등이 있음(표 2 참조)

(1) 특정지역

- 특정지역은 제2차 국토계획 및 수정계획에서는 부존자원의 수요증대가 예측되거나, 인구유출이 격심하거나, 생활환경이 상대적으로 낙후된 지역에 한하여 설정함
- 제3차 국토계획에서는 이에서 탈피하여 대상지역을 체계화함
 - 특정지역은 전국적 차원에서 소득 및 개발수준이 낙후된 지역이거나, 남북접경지역, 산업구조 고도화, 문화예술 진흥 등 국가 특수목적상 개발지역으로 그 대상지역이 확대됨
 - 각각의 설정목적에 맞는 개발을 위해 지자체와 협력 하에 종합개발계획의 수립을 명문화함
 - 현재 유효한 특정지역은 1993년에 지정된 백제문화권특정지역이 유일하며, 산업구조의 고도화를 위한 특정지역은 현실화되지 못함

(2) 대도시권

- 도시권이 확장됨에 따라 이의 광역적인 관리를 위해 대도시권이 설정됨
 - 제2차 국토계획에서는 수도권과 부산권만이 언급되었으나, 제2차 수정계획이후로는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전대도시권이 등장함
 - 제3차 국토계획수정계획(안)에서는 5대 대도시권은 광역교통망 구축 및 교통체계의 개선을 위한 교통계획권역으로서도 제시됨
- 제2차 국토계획수정계획에서는 개별도시기능을 특화하면서 광역적이고 상호보완적인 연계개발을 추진하기 위해 연담도시권이 제시됨
 - 구상된 연담도시권으로는 전주-이리-군산, 동해-삼척, 순천-광양-여천-여수, 마산-창원-진해 등이 있음

(3) 광역권

- 제3차 국토계획에서 제시된 광역적인 공간개발전략을 구체화하기 위해 1994년 이후 8개의 광역권이 설정되었으며, 수도권과 제주권도 광역권으로 개발 관리하게 됨으로서 모두 10개의 광역권이 지정됨
 - 광역권은 다핵개발과 지역경제권 구상의 혼합으로, 중추관리기능이 집중적으로 일어나는 지역중심지(핵)와 그 배후지역으로 구성됨
 - 광역권의 지정으로 규모의 경제 및 국제경쟁력 확보를 도모함

(4) 공업지대

- 공업입지계획의 효율적인 집행을 위하여 공업입지 계획권역이 설정됨
 - 제1차 국토계획에서는 동남해안 중화학공업벨트, 경기만 임해공업지역, 서해안중부, 목포, 삼척 등의 임해공업지역, 대전-청주, 대구-구미, 광주-나주, 전주-이리의 도시형 공업지역 등이 설정됨
 - 제2차 국토계획에서는 서울, 부산의 대도시지역외에 동남해안 공업벨트와 대구-구미, 광주-목포, 전주-군산, 대전-청주, 원주-충주, 동해-삼척의 공업지대가 설정되었으며, 2차 수정계획에서는 수도권 및 지역경제권별로 공업배치가 계획됨
 - 제3차 국토계획에서는 수도권, 아산만-대전-청주, 군장-이리-전주, 목포-광주-광양만의 신산업지대, 낙후지역 개발을 위한 강원, 경북 북부 및 서부공업지역이 설정됨
 - 3차 수정계획(안)에서는 수도권, 신산업지대, 내륙 첨단산업지대, 동남해안지역 등이 등장하나, 기존의 지역이나 지대 개념의 산업배치에서 탈피하여 도시 위주의 산업입지가 강조됨

<표 2> 기존 국토계획에서의 부분적 계획권역 설정

	1차 국토계획 (1972-1981)	2차 국토계획 (1982-1991)	2차 수정계획 (1987-1991)	3차 국토계획 (1992-2001)	3차 수정계획(안) (1996-2001)
특정 지역		<ul style="list-style-type: none"> • 낙후지역 중 부존 자원의 수요증대가 예측되는 지역(가야산-지리산-덕유산, 제주도, 다도해, 태백산지역) • 특정 지역 계획에 근거 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구유출이 걱정되거나 생활환경이 상대적으로 낙후된 지역(88올림픽고속도로주변, 제주도, 다도해, 태백산지역) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정지역 대상지역의 체계화 • 낙후지역, 접경지역, 특수목적개발지역(덕유산·지리산일대, 강원남부, 충북·경북북부, 경남서부·전남북동부, 휴전선 및 민통선일대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정지역 대신에 낙후 및 문제지역을 개발촉진지구로 지정 • 낙후지역, 접경지역, 특수목적개발지역의 설정
대도시권 및 광역권		<ul style="list-style-type: none"> • 대도시권: 수도권 및 부산권 	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시권의 성장잠재력을 강조함 • 서울 및 지역경제권 중심도시(부산, 대구, 인천, 대전, 광주)의 통근권 • 연담도시권 • 광역적 도시계획 수립의 필요성 제기 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방대도시의 추관리기능을 증진, 육성으로 수도권과의 비대화 • 대도시권은 수도권 및 지방대도시(부산, 대구, 대전, 광주)와 주변영향권으로 설정됨 • 대도시권정비계획법(가칭)의 제정 무산 	<ul style="list-style-type: none"> • 5대 대도시 교통계획권역 • 광역권의 지정으로 규모의 경제 및 국제경쟁력 확보 유도 • 8대 광역권(아산만권, 군산·장항권, 대전·청주권, 광주·목포권, 광양만·진주권, 대구·포항권, 부산·경남권, 강원영동권)과 수도권, 제주도의 총 10개 광역권 • '지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률'(1994)의 제정
공업 지대	<ul style="list-style-type: none"> • 동남해안 중화임도 화학공업벨트, 도해공업지역, 시공업지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울 및 부산, 동남해안 지방도시 공업지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 및 지역경제권별 공업배치 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권, 신산업지대, 낙후지역 공업지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권, 신산업지대, 내륙 첨단산업지대, 동남해안지역
기타 계획 권역	<ul style="list-style-type: none"> • 4대강 유역권 	<ul style="list-style-type: none"> • 5개 유역권 • 8개 환경관리권 • 문화권 및 古都, 선사문화권 	<ul style="list-style-type: none"> • 10개 유역권 • 8개 환경관리권 • 문화권 및 古都, 선사문화권 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향권 • 34개 위생매립지 권역과 6개 특정 폐기물 처리권역 • 24개 관광권, 5대 문화권, 2개 국민관광지대 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대강 유역권과 11개 중권역 • 5대 대기영향권 • 9개 관광권

출처: 대한민국정부, 국토종합건설계획 1972-1981; 제2차 국토종합개발계획 1982-1991; 제2차 국토종합개발계획수정계획 1987-1991; 제3차 국토종합개발계획 1992-2001; 건설교통부(1996), 제3차 국토종합개발계획 수정계획(안)에서 정리

(5) 기타 계획권역

- 제1차 국토계획에서의 유역권(4대권)은 후속 국토계획에서도 계속 설정은 되었으나, 설정목적이 수자원의 종합적 관리로 국한됨
 - 제1차 국토계획에서는 4대강 유역권을 설정하여, 종합개발계획을 수립함으로써 수해의 근원적인 제거와 토지의 고도이용, 식량증산, 영농의 안정기반 구축을 도모함
 - 제2차 국토계획에서는 한강, 낙동강, 금강, 영산·섬진강 및 기타의 5개 유역권, 제2차 수정계획에서는 2차에서의 5개 강에 안성천, 삼교천, 만경강, 동진강, 형산강이 추가되어 모두 10개의 유역권이 설정됨
 - 그러나 제3차 국토계획에서는 구체적으로 유역권이 설정되지 않았으며, 제3차 수정계획(안)에서는 4대강 유역권과 11개 중권역으로 구분함
- 환경오염에 관한 대처가 주요 과제의 하나로 대두된 제2차 국토계획 및 수정계획에서는 지형, 수역, 기상 및 해양특성 등 자연환경적 요소와 행정구역 등 사회적 요소를 고려하여 8개의 환경관리권이 설정됨
 - 제3차 국토계획에서는 전국을 대·중·소의 환경영향권으로 구분하여 권역별 환경관리대책의 추진이라는 원칙만 언급되어 있음
 - 폐기물처리문제가 심각해짐에 따라 제3차 국토계획에서는 34개의 위생매립지권역과 6개의 특정폐기물처리권역이 제시됨
 - 3차 수정계획에서는 기상, 지형 등 지역실정 및 오염원의 분포를 고려하여 수도권 및 부산, 대구, 울산, 여천권의 5대 대기영향권을 설정하고 환경관리청별로 종합관리계획 수립을 명문화
- 문화유산의 정화, 보전, 관리를 위해 제2차 국토계획 및 수정계획에서는 경주 및 중서부 古都문화권, 제주, 중원, 가야문화권, 한강유역 선사문화권 등이 제시됨
- 국민생활의 쾌적성이 계획기조의 하나인 제3차 국토계획에서는 24개의 관광권역, 5대 문화권(백제, 광주, 신라, 가야, 중원) 그리고 2개의 국민관광지대(동북부 및 제주도)가 설정됨
 - 3차 수정계획(안)에서는 관광권역을 9개의 계획권역으로 개편함

4. 기존 권역설정의 문제점

1) 계획권역의 일관성 결여

- 계획권역 특히 기본적 계획권역은 국토계획의 수립과 수정시마다 설정배경 및 기준 그리고 공간적 범역이 크게 바뀌어, 설정된 권역의 발전방향을 점검할 여유는 물론이고, 권역 스스로 발전할 수 있는 시간적 여유마저 박탈되었음(윤철현·손태민:53-54)
 - 70년대 4대권-8중권-17소권은 80년대 초 28개 생활권으로 바뀌었다가, 불과 5년만에 수도권과 3개의 지역경제권으로 통합되었고, 다시 5년만인 90년대 초에 9개 권역으로 설정됨
 - 결과적으로 현재 유효한 국토계획에서의 계획권역은 제1차 국토계획의 중권개념으로 환원한 셈
- 따라서 제4차 국토계획에서의 권역설정은 현행 국토계획에서의 권역설정과의 일관성 내지 연속성의 측면도 고려하는 것이 바람직함
 - 이는 물론, 계획권역 설정기준이 경직되어 국토환경의 변화에 부응하지 못하고 수십년 간 같은 유형의 계획권역이 유지되어야 함을 의미하지는 않음
 - 국토계획을 지역화함에 있어 가장 효율적인 추진체계를 상정하고, 이에 의거하여 권역을 설정하는 것도 고려할 수 있음

2) 계획권역간 유기적 연계성의 결여

- 제1차 및 2차 국토계획에서는 명시적이건 실질적이건 기본적 계획권역간에 위계가 설정되었으나, 권역 상호간 유기적 연계의 확립을 위한 제도적 장치가 수반되지 않았음
 - 자연적 기준의 활용과 중층적인 권역설정으로 형식적인 틀에서 상대적으로 가장 체계화되었다고 볼 수 있는 제1차 국토계획에서도 하위권역을 상위권역이 어떻게 관리하여야 하고, 대권 또는 중권 내에서 공동의 목표를 추구함에 있어 하위권역들이 어떻게 협력하여야 하는가에 대한 실천계획이 고려되지 못했음
 - 제2차 국토계획에서의 생활권에서도 대도시-중소도시-농촌도시생활권간에는 실질적인 포섭관계가 존재한다고 볼 수 있지만, 생활권 간의 상호의존성 및 계층성이 고려되지

못했음

- 계획권역간 유기적 연계의 미흡함은 기본적 계획권역과 부분적 계획권역과의 관계에서도 나타남
 - 제2차 국토계획 및 수정계획에서의 생활권 및 경제권이 여타의 국토계획상 기본적 계획권역에 비해 한정적임을 감안하더라도, 특정지역 및 유역권, 환경관리권, 문화권 등 부분적 계획권역과 공간적 범역이나 계획내용에 있어서 전혀 연계되지 않았음
 - 제3차 국토계획에서는 기본적 계획권역이 광역지자체를 기준으로 설정되었기 때문에 특정지역, 대도시권, 공업지대가 종전의 국토계획에 비해 상대적으로 권역계획에 많이 반영되었으나, 환경영향권, 위생매립권, 특정폐기물처리권 등은 여전히 기본적 계획권역별 지역화되지 못했음
- 따라서 제4차 국토계획에서는 기본적 계획권역간 그리고 기본적 계획권역과 부분적 계획권역간에 계획의 목표, 내용, 추진전략 및 체계에 있어서 상호 유기성이 확보될 수 있는 방안이 강구되어야 함

3) 부분적 계획권역에서의 불명료한 공간적 범위

- 기본적 계획권역이 기초 내지 광역지자체의 행정구역을 경계로 공간적으로 명확하게 설정된 것에 비해, 부분적 계획권역은 공간적인 범위가 불명료함
 - 낙후지역, 대도시권, 연담도시권, 공업지대, 유역권 등은 속성상 기능권에 위한 권역구분이 이루어져야 하나, 권역설정을 위한 지표 등 구체적인 방법 뿐만 아니라, 권역구분의 기초지역단위가 시·군인지 읍·면·동인지가 본 계획에서는 물론이고 유관자료에서도 언급되지 않았음
 - 제3차 국토계획 및 수정계획에서 권역별로 3-4개로 획일적으로 제시된 권역내 세부지역은 권역 전체를 대상으로 하는지의 여부가 불분명할뿐더러, 세부지역의 공간적 범위도 모호함
- 제4차 국토계획에서는 유연한 기준에 의한 다양한 계획권역들이 체계적으로 설정되어 상호 유기성을 확보할 수 있도록 부분적 계획권역의 설정방법 및 기초지역단위에 대한 제시가 요구됨

4) 권역계획의 실천을 위한 제도적 기반의 미비로 인한 권역설정의 낮은 실효성

- 제1차 국토계획의 실질적인 개발권역인 8중권의 거점도시에 대한 투자가 이루어지지 않아 의도한 성장거점개발의 모색조차 하지 못했으며, 결과적으로 정부축 중심의 국토 공간구조가 초래됨
 - 권역별 계획은 1974-1981년까지 광주권, 태백권, 전주권, 수도권정비기본계획 등이 수립되었으나, 계획집행을 위한 종합적인 권역개발계획으로서 확정되지는 않았으며,
 - 권역개발의 추진은 공업화 위주의 개발전략 추진과정에서 전국적 개발수요가 지역문제해결에 우선되었기 때문에 전국계획의 테두리 내에서 주요사업을 시행하는 데 치중되고 지역단위의 종합개발계획으로 추진되지는 못했음(국토개발연구원 1982:60-68)
- 제2차 국토계획에서는 생활권 개발 및 생활권 중심도시 육성을 위한 구체적인 개발계획내지 집행수단이 미비로 실천력이 결여됨
 - 1982년이후 검토되었던 '성장거점도시육성법(안)'은 부처간의 이견으로 유보되었으며,
 - 대도시생활권의 인구증가는 계획보다 높은 반면, 지방 및 농촌중심생활권은 계속 인구감소추세를 보였음(국토개발연구원 1987:106-107)
- 제2차 국토계획수정계획의 지역경제권도 국토 전체적으로는 형평성을 고려한 권역설정이라고 볼 수 있지만, 이는 수도권에 대한 상대적인 관점일 뿐, 지나치게 大圈의 설정으로 인해 권역내에서는 중심대도시와 기타 지역과의 형평성 문제는 여전하며, 수도권은 올림픽 개최 등으로 성장이 지속되었음
 - 결과적으로 지방대도시들은 서울을 견제할만한 역량을 기르지 못하였을 뿐 아니라, 1980년대 후반 인구와 산업이 수도권으로 재집중되는 현상이 나타났음(서창원 등:67)
- 제3차 국토계획에서의 계획권역은 지방자치제에 부응하는 동시에 광역적인 공간통합성을 고려하였지만, 시·도통합적 권역에서 공동개발계획 수립을 유도할 수 있는 효율적인 집행수단이 결여되었음
 - 제4차 국토계획을 수립하는 1999년 현재 시·도공동개발계획은 단 한 권역에서도 수립되지 않았음
- 부분적 계획권역의 계획실천에 있어서도 특정지역과 광역권 등을 제외하고는 제도적인 기반이 마련되지 못했음
 - 특정지역과 광역권은 '오지개발촉진법', '도서개발촉진법', '지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률' 등 계획을 구체화할 수 있는 제도적인 기반이 마련되었으나(서창원·양진홍:54-55),
 - 대도시권의 광역적 관리는 '대도시권정비계획법(가칭)'의 제정 무산으로 구체화되지 못했으며,

- 유역권, 환경관리권, 문화권, 관광권 등에 대한 계획 및 집행도 유관 부처 및 법에 의해 권역개념보다는 개별사업이나 개별업지를 대상으로 추진되었음
- 따라서 계획권역의 지역정책적 수단으로서의 실효성을 제고하기 위해서는 권역계획의 수립과 집행을 뒷받침할 수 있는 제도적 정비가 수반되어야 할 것임

제 4 장

외국 국토계획에서의 계획권역

1. 일본

1) 국토계획의 체계

- 일본의 국토총합개발계획은 국토에 대한 비전 제시와 공공시설투자 및 지역개발계획적 성격을 지니고 있음
 - 국토총합개발계획은 전국, 都道府縣, 지방, 특정지역총합개발계획의 체계를 통하여 질서 정연한 국토체계의 구축 및 지역내 개발사업의 효율적 추진을 도모함
 - 그러나 실제에 있어서는 제도적 혼란과 실효성 미흡으로 광역행정구역인 도도부현의 총합개발계획은 물론이고 복수의 도도부현간의 지방총합개발계획은 아예 수립되지 않는 상태임(윤양수·이승복:112)
- 전국총합개발계획은 모두 5차에 걸쳐 수립되었으며, 5전총에 해당하는 '21세기의 국토 그랜드디자인 -지역의 자립촉진과 아름다운 국토의 창조-'가 계획년도 2010-2015년을 목표로 1998년에 확정되었음(국토연구원 1999a)
 - 이 계획에서는 지역의 선택과 책임에 입각한 주체적인 지역개발과 다양한 참가와 상호 연휴에 의한 국토개발이 특히 강조됨

2) 계획권역

(1) 국토계획상의 계획권역

- '21세기의 국토 그랜드디자인'에서 제시된 국토정비의 기본방향 및 부문계획별 시책을

지역적 차원에서 구체화할 계획권역으로 북해도에서 오키나와지역까지의 10개 지역과 豪雪・離島・半島지역이 설정됨

- 10개 지역은 최소 1개에서 많게는 8개의 도도부현으로 구성되는 광역행정권에 기초한 광역도의 개념이며, 전국토를 대상으로 함
- 등질지역의 성격이 강한 호설・이도・반도지역은 국토와 자연환경의 보전을 추진함에 있어서 중요하며, 다양하고 특색있는 자연조건, 역사・문화자원 등을 살려 국민 가치관 다양화 등에 대응하는 21세기의 새로운 라이프스타일을 실현하는 장으로서 설정됨
- 위에서 언급한 전국을 대상으로 하는 10개 지역외에도, 기본과제 및 분야별 과제의 달성을 위한 전략적인 차원에서 각종 도시권, 광역국제교류권, 방재생활권, 다자연거주지역 생활권, 유역권, 연안역권 등의 계획권역이 제시되고 있으며, 도쿄 일극집중 및 미군기지문제의 특정과제에 대응하는 도쿄권과 오키나와가 별도의 계획권역으로 설정됨

(2) 기타 계획권역

- 일본에서는 국토종합개발계획상의 계획권역 외에, 개별법에 의해 지방권과 대도시권이 설정됨
 - 지방권은 각각의 개발촉진법이 제정된 북해도, 동북, 북육, 중국, 사국 및 구미의 6개가 있음
 - 대도시권은 도시권정비계획법이 제정된 수도권, 근기권, 중부권의 3개가 있음
- 이외에도 정주권, 지방생활권, 신광역시정촌 등 제도적으로 뒷받침되지 않는 계획권역에 대한 계획이 수립되고 있어, 전체적으로 계획권역의 중복 및 일관성 결여의 문제와 권역내 계획 및 사업의 종합적 조정의 어려움이 대두됨(윤양수・이승복:112-114)

3) 지역별 준비의 기본방향

- 국토구조를 전환하고, 장기구상을 실현하는 기초를 구축하기 위해 각 지역이 가진 우수한 경제, 문화, 자연 등의 특성과 미래의 가능성을 명확하게 밝혀 특성과 가능성을 살린 장기적 발전방향과 이의 실현을 위한 지역별 준비의 기본방향을 제시함
- ‘21세기의 국토 그랜드디자인’에서 제시된 기본과제 달성을 위해 제시된 다자연거주지역의 창조, 대도시의 재할, 지역연휴축의 전개, 광역국제교류권의 형성의 4가지 전략에 대한 구상과 제반 시책을 지역화함

- 지역의 제반 시책은 향후의 지방분권과 행정개혁의 진전 등을 염두에 두어 광역적으로 추진할 필요가 있음
- 지역은 다양한 주체의 참가와 연휴의 원칙 하에서 스스로의 선택과 책임 하에 지역개발을 수행하여야 하며, 지역주체들은 지역정비의 기본방향에 관한 인식을 공유하고 실천에 있어서 효과적인 시책을 종합적으로 계획, 시행하여야 함

2. 독일

1) 국토계획의 체계

- 전국적인 차원에서의 독일의 국토계획은 정기적으로 수립되지 않으며, '국토공간정비법'에서 국토계획의 원칙이 제시되고 있음(BRBS 1995)
 - 다소 구체화된 '국토계획 실행지침'은 상설기구인 공간계획관련 연방 및 주장관회의(MKRO)에서 논의, 의결, 변경될 수 있으며, 주 및 지역계획의 수립시 계획주체가 지켜야 할 지침을 제공함
 - 연방의회의 요구에 의하여 국토계획 및 건설부는 20년만인 1992년에 통일 독일의 '국토계획 방향지침'을 작성하여, 유럽과의 연계 하에서의 독일의 공간발전 전망과 전략을 제시하였으나, 법적 구속력은 없음
- 중기적인 연방 전체의 국토정비의 현황 및 계획은 '국토공간정비법'에 의해 정기적으로 연방의회에 제출하여야 하는 '국토정비보고서'에 포함됨
 - 이 보고서에는 국토공간발전의 현황 및 추세, 공간발전을 위해 추진되었거나 계획된 정책, 연방 내에서 공간에 영향을 미치는 연방 및 유럽공동체의 계획과 대책의 공간적 분포, 연방의 공간발전에 영향을 미치는 유럽공동체 정책 등이 포함됨(BRBS 1994)

2) 계획권역

- 聯邦州는 지속가능한 국토발전이라는 기조와 전체공간과 부분공간간의 상호조응의 원칙에 입각하여 정기적으로 중기적 성격의 주계획을 수립하여야 하므로('국토공간정비법' 제7조 제1항), 16개 주를 독일 국토계획에서 전국을 대상으로 하는 계획권역이라 할 수 있음
- 都市州를 제외한 연방주에서는 국토계획의 최하위 단위계획으로서 광역적인 지역계획

을 위해 게마인데(우리의 시·읍·면에 해당함)나 州行政管區(주와 시·군사이의 행정 구역)로 경계가 그어지는 하위 계획권역을 설정하여, 주계획을 다시 지역화하는 지역 계획이 수립됨

- 1993년 현재 3개의 都市州(도시가 주를 이루는 베를린, 브레멘, 함부르크)와 시·군에 따라 토지이용계획이 지역계획을 대신하는 니더작센주를 제외한 12개 주에 설정된 계획권역은 모두 73개임(BRBS 1994: 214-218)
- 주경계를 가로질러 기능적으로 연계된 지역에 대해서는 공동의 지역계획이나 비공식적 계획이 수립됨

3) 주 및 지역계획의 내용

- ‘국토공간정비법’상의 국토계획의 원칙과 ‘국토계획 실행지침’에 부응하는 주계획을 종합적이고 광역적으로 수립하여야 함
 - 단 도시주에서는 토지이용계획이 이를 대신할 수 있음
- 주계획의 성격, 내용, 절차 등은 주계획법에서 규정하므로 주마다 다름
 - 일반적으로 연방국토계획의 실질적인 집행력을 갖추고 있으므로, 구체적이고 대부분 투자계획까지 상세하게 제시하는 등 집행지향적임
 - 수립은 주정부가 주관하지만 수립과정에 지자체의 참여가 보장되어 있으며, 대체적으로 10-15년 주기로 수립됨
- 지역계획 역시 주마다 그 내용과 형식은 조금씩 다르지만, 기본적으로 주계획에 제시된 중심지, 발전축, 특정지역 등 공간조직개념, 중심지의 부문별, 기능별 역할분담 및 재정계획을 구체화함이 목적임

3. 프랑스

1) 국토계획의 체계

- 프랑스의 국토계획은 경제적, 사회적, 문화적 생활영역에 있어서 발전목표와 실천프로그램을 정하는 경제계획에 필수적으로 포함되는 입지결정과 공간계획을 통해 구체화됨
 - 1995년에 들어와서 기존의 공간계획들을 보다 상위에서 체계적으로 조정하고자 하는

국토개발 및 정비가 처음 제도화됨

- 공간계획을 위해서 1995년에 ‘국토개발및정비기본법’이 제정되어, 전국적 차원의 ‘국토개발 및 정비 전국기본지침’과 레지옹 단위의 ‘국토개발 및 정비 레지옹기본지침’이 수립이 의무화됨
- 동시에 ‘국토개발지침’을 작성하여 ‘국토개발 및 정비 전국기본지침’의 틀 안에서 국토 특정부분의 정비, 국토보전과 이용의 균형에 관한 국가의 기본방향을 제시함(윤양수·이승복:49-52)

2) 계획권역

(1) 레지옹

- 전국적 차원의 ‘국토개발 및 정비 전국기본지침’의 하위계획적 성격으로, 이를 지역적으로 구체화하는 것은 ‘국토개발 및 정비 레지옹기본지침’이므로 레지옹은 프랑스 국토계획의 계획권역이라 할 수 있음
- 레지옹은 지방에 있어서 국토계획의 기본적인 담당자로서, 공공투자배분의 역할을 수행함
- 프랑스에는 모두 22개의 레지옹이 있으며, 평균인구는 260만명으로 우리의 도와 비슷하나, 면적은 10,800km²로 한국의 절반이하 수준
- 레지옹은 1-8개의 데빠르뜨망(총 96개로 우리의 도에 해당)으로 구성되므로 프랑스의 입장에서는 廣域道라 할 수 있음
- 1982년 지방분권화법(‘코뮌, 데빠르뜨망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률’)에 따라 보통 지방자치단체의 위상을 갖게 되어 주민투표에 의해 의회를 구성하며 의회의 의장이 레지옹의 행정권을 담당하며, 국가가 임명하는 레지옹지사는 국가의 대표자인 동시에 국가기관업무의 총괄자임
- 레지옹을 국토계획을 지역화하는 계획권역으로 설정한 배경에는 유럽 및 국제적인 차원에서의 경쟁력을 확보할 수 있는 규모가 되기 때문임(국토개발연구원 1990:204; 국토연구원 1999b:37-38)
- 레지옹은 유럽규모의 메트로폴리스 위주로 정주체계가 강화되고 국가정주체계의 극화되는 문제를 완화하는 동시에, 지방자치단체 특히 코뮌간의 협력강화를 동시에 가능하게 하는 가장 적정한 권역임

(2) '국토개발및정비기본법'상의 권역 및 특정지역

- '국토개발및정비기본법'(1995) 제22조, 제23조에는 기초지자체인 꼬뮌간의 협력을 위한 권역설정을 명시함
 - 국토의 특정지역이 공통된 지리적, 문화적, 경제적 특성과 사회적 응집력을 나타낼 경우, 꼬뮌간 협력을 위한 데빠르뜨망 위원회는 이 지역이 하나의 권역을 구성할 수 있음
 - 이와 같은 지역이 1개 데빠르뜨망의 경계를 넘어설 경우, 해당지역의 모든 데빠르뜨망 위원회는 이 지역이 하나의 권역을 구성할 수 있다는 것을 확인하여야 함
 - 권역은 도·농간의 경제·사회 이익공동체이자, 문화적 공동체일수 있으며, 권역단위로 당사자간 협의를 거쳐 공동개발계획의 수립이 가능함
- 특정지역('국토개발및정비기본법' 제5장)
 - 프랑스 수도권과 낙후지역을 특정지역으로 설정하여 별도의 조치가 가능함
 - 일-드-프랑스 레지옹은 빠리의 입지를 강화하고, 일-드-프랑스 레지옹의 국제적 명성을 공고히 하며, 동 지역의 양적 성장과 아울러 질적 발전을 보장하기 위해 특정지역으로 지정됨
 - 지리적, 경제적 또는 사회적으로 불리한 여건에 처한 국토개발정비지역, 우선개발농촌 지역 및 취약도시지역 등에 대해 별도의 고용창출, 중소기업의 지원 등이 가능한 국토 정비우선지역의 지정

3) 레지옹계획

- 레지옹(Region)계획은 지역화된 국가의 경제·사회계획의 하나임
 - 1984년 이전에는 국가계획과 연계된 레지옹계획은 중앙정부에서 수립, 집행해 왔으나, 제9차 계획(1984~'88) 이후에는 지방정부가 계획을 수립하여 구체적인 집행은 중앙정부와의 협상계약을 체결하여 추진함
- 국토의 정비 및 개발에 대한 레지옹계획은 지속가능 개발, 대규모 교통시설 등 공공시설, 레지옹의 이익을 위한 업무와 관련한 기본방향을 명시하여야 함('국토개발및정비기본법' 제6조)
 - 레지옹의 경제, 사회, 문화발전의 장기 목표를 제시하고, 이의 달성을 위하여 공공시설

- 의 투자, 내용과 지원전략 그리고 국가와 레지옹간 계약계획의 목적과 내용을 기술함
- 레지옹 스스로 수립한 레지옹계획의 추진을 위해 국가의 지원은 필수적이므로, 레지옹이 추구하는 목표와 국가가 추구하는 목표의 조화를 위하여 재정투자의 분담 및 의무를 계약하는 국가-레지옹간 계획계약제도가 제9차계획(1984-1988)에서부터 도입됨(국토개발연구원 1992 : 25-54)
 - 국가의 대표자인 지사와 레지옹 행정권의 집행책임자인 의회의장에 의해 공동으로 준비, 서명됨
 - 계획계약은 목표지향적인 구체적인 사업계획으로, 레지옹의 특색에 부합하는 전략을 수용하며, 계획간의 조정을 보장함으로써 국가계획과 지역계획을 일관성있게 연계하는 역할
 - 계획계약에 의해 지출되는 국가예산에서 도로, 철도, 항만 등 교통인프라가 차지하는 비율이 매우 높음
 - 제10차계획(1989-1993)에서도 계획계약은 계속되고 있으며, 교통인프라, 교육 및 연구, 고용창출, 산업구조개편이 주요 내역임
 - 레지옹이 유럽 및 세계에서 국제경쟁력을 강화하기 위하여 국토계획에 반영된 국토개발, 인프라 및 대규모 공공설비를 담당하게 하며, 이러한 내용이 레지옹계획에 충분히 반영되어야 할 것임
 - 국토개발을 추진하고, 특히 지역계획을 수립하고 대규모 국책사업을 위한 레지옹간의 협력체계 안에서 국토계획에 반영된 대규모 공공시설의 설치를 계획하게 하여야 함

4. 제4차 국토계획에의 시사점

1) 계획권역 개념의 한정성

- 정도의 차이는 있지만, 외국 3국의 국토계획상 계획권역은 전국차원에서 제시된 원칙, 목표, 전략, 지침 등을 구체화하는 공간단위로서의 성격을 가짐
 - 지역계획에 있어서 지역개발의 목표를 효과적으로 달성하게 하는 공간적 범위라는 계획권역의 일반적 정의는, 국토계획에 있어서는 전국차원의 국토계획을 가장 효율적으로 지역차원에서 구체화하고, 집행할 수 있는 공간적 단위로서 정의되고, 이해되어야 할 것임

- 다소 축소된 국토계획에서의 계획권역 개념은 일견 지방자치제도에 역행하는 정의로 해석이 가능하지만, 지자체의 입장에서 보면 전국토를 대상으로 제시된 목표와 전략을 지역실정에 맞게 구체화하는 과정을 통해 지역계획의 실효성을 제고하는 장점이 있음
- 따라서 계획권역의 설정과 계획수립에 있어서 독일의 '국토공간정비법'에서 공간계획의 대전제로 강조한 전체지역과 부분지역간에 발전, 정비, 보전 등에 있어서 상호조응의 원칙이 중요하게 고려되어야 함

2) 행정권에 의한 광역적인 계획권역의 설정

- 국토계획상의 계획권역은 설정기준이 광역지자체의 행정권역이며, 공간적 범위에 있어서 광역적임(표 3 참조)
- 프랑스는 광역지자체(레지옹), 일본은 복수의 광역지자체(도도부현), 독일은 연방주가 계획권역을 이룸
- 이러한 배경에는 계획권역 설정의 주요 목적이 국토계획의 효율적인 지역화에 있다고 보기 때문임
- 계획권역 설정에 있어서 행정권의 중요성은 전국토를 대상으로 하는 계획권역에서 뿐만 아니라, 권역내 세부지역별 또는 특정지역에 대한 계획의 권역설정에 있어서 중간 또는 기초지자체의 행정권이 사용되고 있음에서도 알 수 있음
- 독일 지역계획의 단위는 주행정관구나 게마인데 또는 게마인데연합임
- 프랑스 '국토개발및정비기본법'에 명시된 권역의 기본단위 역시 기초지자체인 꼬뮌임

3) 계획권역 유형의 다양성 및 설정기준의 유연화

- 일본의 경우 전국토를 대상으로 하는 일반적인 계획권역 외에도 도시권, 국제교류권, 생활권, 유역권, 연안역권 등의 다양한 계획권역이 제시되고 있으며, 제 권역들은 지역별 정비의 기본방향에서 구체화됨
- 프랑스의 경우는 중간지자체(데빠르뜨망)의 결정에 의하여 기초지자체(꼬뮌)간의 협력을 위한 계획권역을 설정이 가능하므로 다양한 형태의 권역이 유연한 기준에 의해 설정될 수 있음
- 독일 지역계획의 계획권역은 주마다 서로 다른 설정기준에 의해 다양하게 설정됨
- 헤센, 메클렌부르크-포어포메른, 노르트라인-베스트팔렌, 작센 및 작센-안할트州주에서

의 지역계획권역은 중간지자체인 주행정관구인데 반해, 바덴-부르템베르크, 바이에른, 브란덴부르크, 라인란트-팔츠州에서는 별도의 지역구분에 의해 권역을 설정함

- 지역계획권역의 수도 주의 크기나 권역설정기준에 의해 서로 차이가 있어, 바이에른주나 바덴-부르템베르크주는 각 18개나 12개인데 비해, 소규모의 자르란트주는 그 자체가 하나의 지역계획권역이기도 함

<표 3> 일본, 독일, 프랑스 국토계획에서의 권역설정

	일 본(五全總)	독일(Raumordnungsbericht)	프 랑 스(제10차 계획)
계획 체계	<ul style="list-style-type: none"> 국토총합개발계획(전국-도도부현-지방-특정지역) 	<ul style="list-style-type: none"> '국토공간정비법'에 의거하여 聯邦州는 주계획 수립 주계획을 지역화하는 지역계획이 수립됨 	<ul style="list-style-type: none"> '국토개발및정비기본법'의 제정(1995) 국가는 '국토개발및정비 전국/레지옹기본지침'의 수립
설정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 광역행정구역 	<ul style="list-style-type: none"> 광역 및 중간/기초행정구역 	<ul style="list-style-type: none"> 광역행정구역
설정 권역	<ul style="list-style-type: none"> 전국을 11개 지역으로 구분함 대도시권, 지방중추/중핵도시권, 지방중심/중소도시권 등 많은 부분적 권역이 제시됨 	<ul style="list-style-type: none"> 16개 연방주 70개 이상의 지역계획권역 	<ul style="list-style-type: none"> 22개 레지옹 파리수도권과 낙후지역의 특정지역
특징	<ul style="list-style-type: none"> 지역간 連携 개념의 도입 방재생활권, 유역권, 연안역권, 다자연거주지역생활권의 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 실질적인 국토계획의 수립주체는 연방주 국토공간정비법에서 기본이념, 원칙 등이 제시됨 	<ul style="list-style-type: none"> 국가-레지옹간의 계획계약 꼬뮌간 협력을 위한 권역설정이 가능

출처: 국토개발연구원(1992), 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구; 국토연구원(1999a), 일본의 21세기 국토 그랜드디자인; 국토연구원(1999b), 프랑스의 국토개발 구상 -2015년을 향한 구상-;윤양수·이승복(1997), 국토계획제도 국제비교 연구; BRBS(ed.)(1994), Raumordnungsbericht 1993; BRBS(ed.)(1995), Raumplanung in Deutschland - Eine Einführung에서 저자 정리

제 5 장

제4차 국토계획에서 계획권역 구상

1. 제4차 국토계획의 환경

(1) 21세기 국토환경의 변화

- 제4차 국토계획의 수립에 즈음하여, 남북간, 동서간, 도농간, 수도권과 지방간 그리고 한반도와 동북아와의 국토대통합이 국토개발의 제1 명제로 대두되고 있으며,
 - 국토 내외적인 환경도 세계경제의 자유화, 기술발전 및 정보화의 진전, 지방자치, 분권화 및 민주화의 정착, 삶의 질에 대한 높은 국민의식, 동북아의 성장, 남북관계의 변화 등으로 급변하고 있는 바,
 - 이에 적극적이고, 능동적으로 대응할 수 있는 장기적인 국토관리지침으로서의 국토계획수립이 요구됨

(2) 제4차 국토계획의 목표 및 전략(잠정안)

- 제4차 국토계획에서는 균형있는 대통합 국토구조의 형성, 환경·인간존중의 녹색전원 국토의 조성, 동북아의 교류중심국으로의 부각을 목표로 주요전략이 수립될 예정임
- 주요전략의 추진방향에서 공간적 함의를 내포하고 개발전략은 <부록 2>에 정리되어 있음
 - 이들은 경우에 따라서 권역화할 필요가 있으므로, 국토의 일부에 한정되는 계획권역의 설정이 요구됨

2. 권역설정의 원칙

- 계획권역은 국토계획의 목표와 전략이 지역화되는 공간단위이므로, 제4차 국토계획에서의 계획권역은 국토환경의 변화, 국토계획의 목표와 전략을 종합적으로 고려한 원칙 하에서 설정되어야 할 것임
 - 지방자치체에 부응할 수 있고, 지역경쟁력과 국가경쟁력이 조화를 이룰 수 있도록 다양하고, 유연하게 계획권역이 설정되어야 함
 - 또한 기존 국토계획에서 전국을 대상으로 하는 계획권역과 국토의 일부분을 대상으로 하는 계획권역이 상호간에 유기성을 가질 수 있도록 계획권역이 체계적으로 설정되어야 함
 - 동시에 계획권역이 지자체간 수평적 협력과 동참개발을 유도할 수 있어야 하며, 지자체의 합의에 의해 계획권역이 설정될 수 있어야 함
- 따라서 제4차 국토계획에서의 계획권역 설정원칙으로는 종래의 계획추진의 효율성 원칙에 추가적으로 계획권역의 다양화, 유연화 및 체계화 그리고 권역설정 주체의 다원화를 상정할 수 있음

1) 계획권역의 다양화

- 계획권역의 다양화는 우선 국토 전체를 대상으로 하는 권역과 일부에 국한된 권역의 설정을 통해서 가능함
- 전국토를 대상으로 하는 계획권역은 국토계획의 기초, 목표, 전략을 지역 차원에서 구체화하며, 집행, 관리하는 기능을 수행하므로 국토계획에서의 기본계획권역이라 할 수 있음
- 도시권의 광역적 관리, 환경보전, 관광개발, 산업입지 등 부문별 국토계획은 그 대상지역이 전국에 걸쳐 있지 않으므로, 해당지역에 한하여 부분적으로 계획권역을 설정하여야 함
 - 이러한 권역은 특수목적을 위해 설정되므로 국토계획의 특수계획권역이라 할 수 있음
 - 고려할 수 있는 대표적인 특수계획권역으로는 도시권, 자연환경권, 공공서비스수급권, 관광권, 문화권, 낙후지역권 등이 있음
- 계획권역의 다양화를 통해 다양한 지역주민의 개발수요에 대응할 수 있고, 지역간 이해관계를 조정할 수 있음(남치호:31)

2) 계획권역의 유연화

- 기본계획권역은 설정목표가 국토계획의 지역화에 있기 때문에 행정권을 기초로 설정되기 마련임
 - 기본계획권역에는 행정권의 경직성이 그대로 투영될 수 있으며, 이를 극복하기 위하여 특수계획권역은 유연하게 설정될 수 있어야 함
- 특수계획권역의 유연성 제고는 도시권, 생활권, 통근권, 경제권 등 기능권에 기초하여 권역이 설정되는 경우에는 권역의 공간적 범역 내지 권역성격을 계획기간 중에 정기적으로 조정함으로써 가능하며,
 - 상수공급권, 하수처리권, 폐기물처리권 등 공공서비스수급권에 기초하는 경우에는 시설입지지역과 공급지역간의 자발적인 협약에 의해 권역이 설정될 때 가능함
- 경우에 따라서는 기본계획권역도 상수공급, 하천유역관리 등 특수목적에 따라 통합될 수도 있음

3) 계획권역의 체계화

- 유연한 기준에 의해 다양하게 설정된 계획권역은 유기적 연계성을 확보하여야 함
 - 이를 통해 권역은 소지역적으로는 지역주체성에 기초하여 지역발전을 도모할 수 있으며, 광역적으로는 인접지역 또는 전체국토와 계획목표 및 전략에 있어서 상호조응이 가능함
- 계획권역 체계화의 한 방안으로 기본계획권역을 근간으로 하여 특수계획권역을 유기적으로 결합하는 것이 고려될 수 있음
 - 특히, 기본계획권역의 경계지역에 통근권, 생활권 등을 기준으로 특수계획권역의 설정함으로써, 경계가 경직될 수 있는 기본계획권역의 유연화에 기여하는 동시에 기본계획권역간 수평적 체계화가 가능함

4) 권역설정 주체의 다원화

- 기본계획권역은 국토계획의 지역화라는 목적상 중앙정부에 의해 설정되기 마련이지만, 특수계획권역은 지방화 시대에 부응하여 기본계획권역을 기준으로 하여 지자체가 국토계획의 목표와 조응하는 범위 내에서 선택적으로 권역을 설정할 수 있어야 함

- 중앙정부는 기초 또는 광역지자체가 단독 또는 공동으로 특수계획권역을 설정할 수 있도록 권역유형별 설정지침을 마련하여야 하며, 설정된 권역의 계획수립 및 집행을 위해 제도적으로 뒷받침을 해주어야 함
- 민간에 의해 광역공공서비스가 공급되는 경우에 민간과 지자체간 서비스수급권의 설정도 가능하므로, 계획권역의 설정주체는 종전의 중앙정부에서 광역 및 기초지자체는 물론이고 민간으로까지도 확장될 수 있음

3. 기본계획권역(안)

1) 설정기준

- 기본계획권역은 국토계획의 기초, 목표, 전략 등을 지역차원에서 구체화시켜, 집행, 관리하는 공간단위이므로, 지자체가 정착되고 선출직 지자체장의 지자체에 대한 책임경영마인드가 강조됨에 따라 행정권을 기준으로 설정하는 것이 바람직함
 - 기존의 국토계획에서의 기본계획권역에 해당하는 권역은 공간개발전략에 따라 다양한 유형으로 설정되었으나, 앞으로는 계획추진의 효율성, 계획평가 및 통합적 공간관리의 용이성, 지역구조의 지속적 관찰 및 분석의 가능성 등에 의해 행정권이 강조될 것임
 - 행정권에 의해 기본계획권역을 구분할 경우, 기초지자체의 행정구역보다는 광역지자체의 행정구역을 기준으로 하는 것이 제 계획권역간 상호 연계성 확보 및 권역계획 추진의 효율성 제고 측면에서 유리함
 - 광역행정구역이 주민의 생활권이나 경제권으로서 의미있는 공간이 아니어서 개발전략 공간과 경제활동공간이 불일치할 가능성이 많다는 지적도 있으나(국토개발연구원 1996:80), 이는 미시적이고 국지적인 차원이라 할 수 있음
 - 사례로 분석한 일본, 독일, 프랑스 모두 최상위 광역지자체의 행정구역을 계획권역의 기초단위지역으로 이용하고 있음
- 기본계획권역은 행정권 이외에도 도시권, 광역권, 자연환경권 등에 의해서 설정될 수 있음

2) 설정대안의 비교

(1) 시·도통합형 기본계획권역

- 제3차 국토계획에서와 같은 9개의 권역으로 구분되며, 권역설정에 있어 광역적인 기능적 연계가 고려되는 장점도 있으나, 수도권 및 광역시가 포함된 권역에서 광역계획의 수립이 현실적으로 어려운 단점이 있음
- 시도통합형 계획권역이 기능하기 위해서는 광역행정 및 계획이 가능하도록 제도적 보완이 요구됨(표 4 참조)

(2) 시·도분리형 기본계획권역

- 16개 광역지자체별로 독립적인 계획권역을 설정하는 안으로, 지방자치의 정신에 충실한 장점이 있는 반면에, 도너츠형 권역설정으로 도와 인접한 광역시간의 기능적 연계가 무시될 수 있으며, 갈등 및 비생산적 경쟁관계가 가능함
- 독자적인 계획과정에서 제기되는 도와 인접한 광역시간간 이해관계의 상충을 조정할 수 있는 제도적 수단의 강구가 요구됨

(3) 도시권, 광역권, 자연환경권

- 권역수는 구체적인 설정지침에 따라 결정되나, 자연환경권을 대권으로 본다면, 도시권은 소권 그리고 광역권은 중권개념임(부록 3 참조)
- 국토공간의 기능적 연계 및 자연환경적 잠재력을 충분하게 활용할 수 있는 권역구분이므로 계획수립에 있어서 상대적으로 지역특성을 많이 반영할 수 있는 장점이 있음
- 기능적 연계나 자연적 속성이 권역설정기준이므로 합리적인 권역설정 자체가 문제시될 수 있으며, 기초지자체가 권역의 기초단위로 사용되어야 하므로 국토 전체의 차원에서 국토계획의 효율적 추진의 한계가 있음

<표 4> 제4차 국토계획에서 주요 기본계획권역 설정대안의 비교

유형	1안: 시·도 통합형	2안: 시·도 독립형
설정 기준	• 시·도를 기준으로 하되, 인접한 특별시와 직할시를 도와 통합함	• 시·도를 독립된 계획권역으로 설정
권역수	• 제3차 국토계획과 동일한 9개 권역	• 16개 권역
장점	• 광역적 생활권 또는 경제권을 계획권역으로 사용하여 공간통합도의 제고 • 광역지자체간 수평적 협조관계의 유도 • 수도권권의 문제를 전체적인 시각에서 접근할 수 있음	• 지방자치의 정신에 충실 • 광역지자체의 책임경영이 가능 • 국토계획 추진성과의 평가 용이 • 권역별 개발구상은 법정계획인 시·도계획 수립의 지침으로 활용가능성
단점	• 광역계획수립의 현실적 어려움 • 광역지자체간 이해관계의 상충으로 효율적 사업추진의 어려움	• 광역지자체간 분절 및 비생산적인 경쟁관계 형성의 가능성 • 광역도시서비스 수급을 둘러싼 갈등의 발생 가능성 • 광역시와 인접 도간의 기능적 연계가 무시되고, 광역적 공간통합의 어려움
측면 지원 수단	• ‘광역개발계획(가칭)’ 수립의 제도화 • ‘광역개발계획’ 수립을 위한 광역행정협의회의 구성 • 광역행정구역의 개편(시·도통합)	• 계획과정에서 제기되는 광역지자체간 이해관계의 상충을 조정할 수 있는 제도적 수단의 마련 • 시·도별 개발계획과 국토계획의 부문계획의 상호조정체계의 구축

출처: 저자 작성

4. 특수계획권역(안)

- 국토계획에 있어서 특수계획권역은 다양한 권역유형으로 기본계획권역의 경직성을 완화시켜 주며, 계획권역간의 상호 연계성을 강화시키며, 지자체의 자발적인 협의에 의한 설정이 가능하도록 하여 국토계획의 효율성을 제고시킬 수 있는 방향으로 설정되어야 함
- 특수계획권역은 가능한 한 기초지자체 단위로 구획하여, 계획추진의 효율성, 계획평가 및 통합적 공간관리의 용이성을 확보할 수 있어야 함
- 고려할 수 있는 특수계획권역은 구체적으로 대도시/지방중심도시/중소도시/농촌도시

권 및 생활권, 교통권, 통근권, 정보화권, 유역권, 연안역권, 산지권, 생태계보전권, 환경관리권, 다자연거주지역생활권, 방재생활권, 상수공급권, 하수처리권, 폐기물처리권, 관광권, 문화권, 낙후지역권 등이 있음

- 제4차 국토계획에서 설정을 고려할 수 있는 특수계획권역의 유형과 개념 및 설정기준은 <표 5>에 정리되어 있음

5. 都市網

(1) 개념

- 특수계획권역의 설정에 있어서 제4차 국토계획의 동참계획적 성격과 상향식 계획방식을 고려한다면, 都市網(Städtenetze; Network Cities)개념의 적용이 바람직함
- 都市網은 광역적이고 물질적인 현상(도시철도망, 커뮤니케이션망, 유럽대도시망)뿐만 아니라, 소지역적이고 비물질적인 현상(지자체간 연합)까지도 결합시킴
- 都市網은 협력적인 총체적 입지경쟁력(kooperative Gesamtstandorte)을 의미하며, 각 都市網의 매력은 조직적(지자체간 협력), 물리적(기능분화 및 보완)인 網化를 통해서 제고됨(BfLR:6)

<표 5> 주요 특수계획권역의 유형과 설정기준

권역유형	개념 및 설정목적	설정기준	비고
도시권	<ul style="list-style-type: none"> 도시와 그 주변지역으로 구성됨 중심도시규모에 따라 대도시/지방중심도시/중소도시/농촌도시권으로 구분됨 도시권의 광역적 관리와 지역경쟁력 강화를 위해 설정함 	<ul style="list-style-type: none"> 통근권, 생활권, 구매통행권, 서비스이용권 등 다양한 기능권이 단일 또는 복수의 설정기준으로 사용될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시권의 경우, 미국의 Metropolitan Statistical Area, 캐나다의 Census Metropolitan Area, 영국의 Standard Metropolitan Labour Area, 일본의 Functional Urban Region 등을 참고하여 공식적인 설정기준을 마련할 필요가 있음
유역권 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 수질보전, 치산치수대책, 토사관리, 삼림 및 농지관리 등 지역이 공유하는 문제에 대해 지역이 공동으로 대처하는 권역 유역권 문제에 횡적인 조정, 연계를 위해 협의회 구성 및 수자원종합관리를 목표로함 	<ul style="list-style-type: none"> 유역 및 수자원 이용지역과 범람원 자연적인 수계와 이에 관련된 삼림, 농지, 도시 등으로 구성됨 	<ul style="list-style-type: none"> 환경보전과 국민여가공간으로서 재강조되어야 함 우리의 경우, 4대강을 기준으로 한다면 대도시권과 유사함
연안역권 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 연안역 이용과 환경문제에 광역적, 종합적으로 대처하기 위해 설정함 	<ul style="list-style-type: none"> 행정구역, 자연적 및 사회경제적 특성을 광역적으로 일치시켜 설정함 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 주체에 의한 개별사업과 계획통합을 도모하고, 관리자간 수평적 협력관계의 구축이 요구됨
다자연거주지역 생활권 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 농림수산업을 통해 식료품과 목재의 안정적 공급역할을 담당하는 지역 도시적 생활양식과 여유있는 거주환경, 풍부한 자연을 함께 향유할 수 있는 권역 	<ul style="list-style-type: none"> 중소도시와 中山間지역 등을 포함한 농산어촌에 설정됨 	<ul style="list-style-type: none"> 교통, 정보, 통신네트워크를 통해 활발한 교류와 연휴에 의한 상호 기능적인 보완관계를 맺으며, 지역의 자립기조를 형성함
방재생활권 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 방재훈련, 자주적 방재활동과 피난 등의 집단적 행동을 수점하는 단위이며 방재거점 등에 방재를 위해 필요한 시설을 정비함 	<ul style="list-style-type: none"> 지역방재를 위한 주민과 지역커뮤니티의 자주적인 행동과 자위적 수단강화의 기본단위로서 방재거점 등을 중심으로 형성되는 생활권 	<ul style="list-style-type: none"> 지역방재의 주체는 소방단과 水防團 홍수 및 산사태가 매년 발생하고, 약진이나마 지진도 있는 우리 실정에 비추어 도입을 적극 검토할 권역임
공공서비스수급권	<ul style="list-style-type: none"> 광역공공서비스의 생산지역과 소비지역을 권역화 공공서비스의 광역적인 수급의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 상수공급을 위한 상수원 보호지역과 급수지역, 하수종말처리장 집속지역과 출류지역과 처리시설입지지역이 권역설정의 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 광역도시서비스는 생산에 따르는 부의 외부효과로 인해 지역갈등의 원인이므로, 수급권의 설정으로 외부효과가 내재화의 합리성이 제고됨
관광·문화권	<ul style="list-style-type: none"> 다지역 관광자원을 개발하고, 문화권, 특정관광구역, 국제문화교류축진지역 및 제주도에 국제관광자유지역의 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 관광지나 문화유적지와 그 주변지역을 권역화하고, 이를 연계시킴 	<ul style="list-style-type: none"> 남해안국제관광벨트, 연안관광권, 5도/3도 관광지대, 지리산문화권, 금강산-설악산관광권 백제/신라/가야/중원/안동/영산강유역문화권

주 : 1) 국토연구원, 1999a, 일본의 21세기 국토 그랜드디자인
출처: 저자 작성

(2) 국토계획에서의 유용성

- 지역 및 협력적 都市網에 대한 국토계획적인 관심은 광역적인 관점에서 都市網은 기존의 국토계획수단을 유연화하고, 과정/사업/실천지향적인 요소를 통해 보완한다는 기대 때문임
 - 지자체들은 빈약한 재정지원, 국제 및 지역간 경쟁의 심화, 국지적인 토지부족 등으로 압박을 받고 있으나, 지자체간에 상호 경쟁하는 것보다 협력하는 것이 더 바람직한 전략이며, 특정 과제나 개발목표는 혼자서는 달성할 수 없음을 인식하게 됨(Adam: I-AI)
 - 도시와 농촌의 협력적 網化를 통해 하부구조 및 경제적인 시너지효과를 창출, 자연자원의 보전, 분산적 취락구조의 강화를 도모할 수 있을 것임(BfLR:5)

(3) 기존 공간조직수단과의 비교

- 중심지이론에서는 중심지와 배후지역이 종속적인 관계에 있으나, 都市網은 유연성과 상호보완적으로 형성되며,
 - 광역권 및 정주권이 하향식으로 경직되게 설정되나, 都市網은 상향식으로 융통성있게 형성됨(김원배 등:122-123)
- 都市網은 서비스공급 및 발전목표를 구현하는 수단으로서, 중심지체계나 발전축 등의 기존 공간조직수단을 보완하는 기능을 가짐(표 6 참조)

(4) 계획권역 설정에의 시사점

- 都市網은 구체적인 사업을 대상으로 협력에 의해 형성되므로,
 - 지자체의 자발적인 협의에 의한 권역설정에 적용될 수 있어 계획권역의 다양화 및 유연화에 기여하며,
 - 상향식 방법에 의한 계획권역 설정의 틀로서 제시가 가능하여 권역설정주체의 다원화를 가능하게 함
- 都市網은 도시와 농촌의 협력적 網化를 통해 시너지효과와 창출, 자연자원의 보전, 분산적 취락구조의 강화 등을 도모할 수 있으므로 낙후지역 개발은 물론이고, 문제지역 관리를 위한 권역설정에 응용될 수 있음
 - 都市網은 구조가 취약한 농촌지역에서는 서비스인프라의 유지를 가능하게 하므로 하

- 게 하므로, 중심지체계를 긍정적으로 보완함
- 대도시 교통망과 연계가 약하고, 인구밀도가 높지 않으나, 산업이 성장 하는 지역에서 都市網은 서비스공급 및 공간의 발전을 목적으로 하므로 독자적인 지역발전의 틀로서 기능함(BfLR:7)

<표 6> 기존 공간조직수단과 都市網의 비교

	도시망과 동일한 작용	도시망과 상반되는 작용 (도시망 vs. 공간조직개념)	도시망의 공간조직개념 보완가능성
중심지 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 목표-수단 관계 - 분업을 통한 효율성 - 경제적 상호연계의 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 행동 vs. 기능지향성 • 발전 vs. 급양기능 • 분산적 발전 vs. 중앙화 • 협력 vs. 계층 • 분업 vs. 완전원칙 • 선별성 vs. 영역성 • 점적 성장 vs. 균형 • 상향식 vs. 하향식 	<ul style="list-style-type: none"> • 중심지체계에 공동서비스공급과 제의 부여 • 중심지체계의 유연화 • 추가집중에 대하여 중심지체계의 균형적인 사고의 강화 • 분산화 및 자발적인 망화에 대한 유인을 통한 하향지향성 강화
발전 중심점 및 축	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적, 점-축상의 발전중심점 • 재원집중을 위한 실용적인 개념 • 선별성 • 발전기능 	<ul style="list-style-type: none"> • 상향식 vs. 하향식 	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 발전중심점들 내부의 거리 감소 • 분산화 및 자발적인 망화에 대한 유인을 통한 하향지향성 강화

출처: BfLR(ed.)(1996), Städtenetze - Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte : 49에서 정리

제 6 장

21세기의 계획권역

- 국토계획을 지역화하는 공간단위로서 기본계획권역은 최상위 지자체의 단일행정권역으로 하는 것이, 지방자치의 이념에 부응하고, 추후에 단행될 수 있는 행정구역 개편까지를 대비할 수 있으므로 바람직하다고 판단됨
- 반면에, 특수목적의 달성을 위해 국토의 일부분에 설정되는 특수계획권역은 더욱 다양하고, 유연화되어야 하며, 특수계획권역 상호간 그리고 기본계획권역과의 유기적 연계성을 가져야 할 것임
 - 특수계획권역의 설정원칙은 기존의 중심지이론, 발전축, 광역권개념 등을 이용하여 공간조직을 하는 것 보다, 상호협력과 보완의 관계에서 상향식으로 형성되는 都市網개념을 권역설정에 이용할 때 구현될 가능성이 높음
- 다양한 특수계획권역의 설정기준 및 지침에 대한 구체화 작업이 권역의 유연화 및 체계화 그리고 권역설정주체의 다원화의 차원에서 수반되어야 하는바,
 - 특히 도시권, 생활권, 공공시설이용권 등의 설정에 있어서 절실하며,
 - 자연환경권의 경우에는 자연조건과 인문사회적 특성이 같이 고려된 권역설정기준의 모색이 요구됨
- 외국의 사례분석에서 기초지자체간 권역형성(프랑스), 방재생활권, 다자연 거주지역생활권 개념(일본), 하위권역에서의 지역공동계획 수립제도(독일) 등은 우리에게 시사하는 바가 크므로, 이의 적용가능성을 중기적인 관점에서 검토하여야 할 것임
- 전국을 대상으로 하는 국토계획이 수립되는 한, 지방화와 민영화가 아무리 진전된다고 하더라도 계획권역은 전국계획의 지역화 수단으로서 동반될 것임
 - 다만, 어떤 형태와 어떤 내용으로 설정되는가의 문제임
 - 이에 대한 대답의 출발점으로 본 연구에서는 계획추진의 효율화, 계획권역의 다양화, 유연화 및 체계화 그리고 권역설정주체의 다원화의 5대 계획권역 설정원칙을 제시하였음

참고문헌

□ 국내문헌

- 국토개발연구원(1982), 제1차 국토종합개발계획의 평가분석(=국토연 82-15)
- 국토개발연구원(1987), 제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(IV) -국토계획편- (=국토연 87-9)
- 국토개발연구원(1990), 프랑스의 제10차계획 1989-1992(=국토연자 90-2)
- 국토개발연구원(1992), 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구(국가와 지방자치단체간 계획 계약제도를 중심으로)(=국토연자 92-4)
- 국토개발연구원(1996), 21세기 국토개발의 정책과제
- 국토연구원(1999a), 일본의 21세기 국토 그랜드디자인(=국토연자 99-1)
- 국토연구원(1999b), 프랑스의 국토개발 구상 -2015년을 향한 구상-(=국토연99-2)
- 김동주(1981), “군집분석을 이용한 권역설정 -와드방법을 중심으로-”, 국토계획 제16권, 제2호 : 61-67
- 김안제(1981), 환경과 국토, 서울 : 박영사
- 김원배 등(1998), 동북아경제와 한반도 구조개편 전략(=국토연 98-18)
- 남치호(1992), 지역계획권의 특성 및 개발 방향, 대한국토·도시계획학회지 국토계획, 제27권, 제1호 : 19-33
- 서창원 등(1991), 제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(VIII)(=국토연 91-19)
- 서창원·양진홍(1997), 제3차 국토종합개발계획 추진성과 분석 연구(=국토연 97-55)
- 유 완 등(1981), 국토 및 도시공간의 기능적 계획을 위한 시스템 어프로치, 국토계획, 제16권, 제1호 : 3-12
- 유우익(1983), “한국 지리학에서의 지역정책의 쟁점”, 지리학논총 제10호 : 87-106

- 윤양수 · 이승복(1997), 국토계획제도 국제비교 연구(=국토연 97-30)
- 윤철현 · 손태민(1998), “지역발전의 한국적 특성과 수도권 정책평가 : 국토종합계획을 중심으로”, 한국지역개발학회지, 제10권, 제2호 : 49-66
- 이일병(1987), “중심지수에 의한 계획권역 설정에 관한 연구”, 대한국토계획학회지 국토계획, 제22권, 제1호 : 25-40
- 한국지역개발학회 교재편찬위원회(편)(1996), 지역개발학원론, 서울 : 법문사
- 황명찬(1989), 지역개발론 - 이론과 실제 -, 서울 : 법문사

□ 국외문헌

- Adam, B.(1997), Städtenetze - ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7. 1997 : I-V
- BfLR(Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung)(ed.) (1996), Städtenetze - Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte (=Materialien zur Raumentwicklung Heft 76)
- Boesler, K.-A.(1982), Raumordnung, Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Böventer et al.(1982), Theoretische Ansätze zum Verständnis räumlicher Prozesse, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung(eds.), Grundriss der Raumordnung, Hannover : Curt R. Vincentz Verlag
- BRBS(Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)(ed.)(1994), Raumordnungsbericht 1993
- BRBS(Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)(ed.)(1995), Raumplanung in Deutschland - Eine Einführung
- Glasson, J.(1982), An Introduction to Regional Planning, Concepts, Theory and Practice, Second Edition, London : Hitchinson & Co. Ltd.
- Leser, H. et al. (ed.)(1993), DIERCKE Wörterbuch der Allgemeinen Geographie, München, Braunschweig : dtv/westermann

부 록

<부록 1> 기존 국토계획의 개요

	제1차 국토계획 (1972-1981)	제2차 국토계획 (1982-1991)	2차 수정계획 (1987-1991)	제3차 국토계획 (1992-2001)	3차 수정계획(안) (1996-2001)
배경	<ul style="list-style-type: none"> 국력의 신장 공업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 인구의 지방정착 수도권의 과밀완화 	<ul style="list-style-type: none"> 제6차 경제사회개발5개년계획과 연계 도시의 광역화 현상에 대응 	<ul style="list-style-type: none"> 사회간접자본시설의 부족 지방자치제의 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 세계화·개방화의 전개 지방화·자율화의 정착 기술혁신과 정보화의 진전 사회구조 및 가치관의 변화 자연환경의 중요성 부각 통일의 가능성과 남북교류의 확대
계획구조	<ul style="list-style-type: none"> 경제성장기반구축 	<ul style="list-style-type: none"> 국토균형개발과 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 2차와 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 국토공간의 균형성 국토이용의 효율성 국민생활의 쾌적성 남북국토의 통합성 	<ul style="list-style-type: none"> 균형있는 지역개발 환경과 개발의 조화 동북아의 중심국가 통일사회를 담는 국토
기본목표	<ul style="list-style-type: none"> 국토이용관리의 효율화 개발기반의 확충 국토자원개발과 자연보전 국민생활환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 인구의 지방정착 유도 개발가능성의 전국적 확대 국민복지수준의 향상 국토자연환경의 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 2차와 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분산형 국토골격 형성 생산적 토지이용 국민복지향상과 환경보전 남북통일에 대비 	<ul style="list-style-type: none"> 국가경쟁력 강화를 위한 개방적 국토골격 형성 국토의 균형개발을 위한 자립적인 지역경제기반 조성 풍요로운 삶을 위한 생활의 질 향상 다음 세대를 고려한 친환경적 국토자원 관리 통일을 지향하는 국토기반구축
개발책 및 전략	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 공업기반의 구축, 정비 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 부진지역개발을 위한 지역기능강화 	<ul style="list-style-type: none"> 국토의 다핵구조형성과 지역생활권 조성 서울, 부산 양대도시의 성장역계 및 관리 지역기능강화를 위한 교통, 통신 등 사회적간접자본 확충 후진지역의 개발촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 국토균형발전해 위한 다핵구조의 형성 광역통합개발방식의 도입 후진지역의 지역간 적정배분 지방자치단체 및 주민참여 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의 육성 및 수도권 집중억제 신산업지대 조성 및 산업구조의 고도화 통합적 고속도로망 구축 환경부문 투자확대 남북교류지역의 개발관리 	<ul style="list-style-type: none"> 개방지향적 연안개발촉진의 구축 고속국가교류망의 형성과 동북아 교류거점의 조성 광역권을 중심으로 한 산업구조의 고도화와 복합화, 전문화 주거수준의 향상과 쾌적하고 안전한 도시 조성 국민관광시대에 대비한 국민여가공간의 확충 깨끗하고 쾌적한 국토환경의 조성 국토의 계획적 개발 및 관리 남북 교류협력기반의 단계적 조성
공간개발	<ul style="list-style-type: none"> 성장거점개발 	<ul style="list-style-type: none"> 생활권 분산된 거점개발 	<ul style="list-style-type: none"> 경제권 	<ul style="list-style-type: none"> 광역개발계획 	<ul style="list-style-type: none"> 광역권 개발촉진

출처: 대한민국정부, 국토종합건설계획 1972-1981; 제2차 국토종합개발계획 1982-1991; 제2차 국토종합개발계획수정계획 1987-1991; 제3차 국토종합개발계획 1992-2001; 건설교통부(1996), 제3차 국토종합개발계획 수정계획(안)에서 정리

<부록 2> 제4차 국토계획 주요전략별 추진방향에 제시된 공간합축적 전략 및 계획권역(잠정안)

10대 주요전략	공간합축적 전략	설정가능한 계획권역
1.차세대 신국토축 기반형성	• 기존의 경부축외에 3개의 연안축과 2개의 내륙축의 다원적 국토축 기반형성	
2.지역별 경쟁력 강화	• 수도권의 분업적 분산 촉진 • 지방도시의 특성화 • 농어촌 및 낙후지역의 개발	• 수도권의 세부권역화 • 지방대도시 및 중소도시권 • 낙후지역의 권역화
3.前方位 국토환경관리 체계 확립	• 산지, 연안역 및 하천유역의 환경친화적 관리 • 국토 생태네트워크의 구축,	• 산지권, 연안역권 및 하천유역권 • 생태계보전권
4.생활복지 국토기반 조성		
5.물적 인프라 및 정보 통신망 구축	• 대도시권 생활교통망의 확립 • 국토 전역의 동시 정보권화	• 대도시생활교통망권 • 정보화권
6.신개방거점 및 지식 기반산업	• 투자자유지역의 개발 • 전략산업지대의 구축 • 실리콘 트라이앵글	• 수도권, 동남해안공업벨트 및 신산업지대
7.국제관광문화기반 조성	• 다지역 관광자원의 개발 • 문화권, 특정관광구역 및 국제문화교류 촉진지역의 조성 • 국제관광자유지역	• 남해안국제관광벨트, 연안관광권, 5도/3도 관광지대, 지리산문화권, 금강산-설악산 관광권 • 백제/신라/가야/중원/안동/영산강유역문화권 • 제주도 국제자유관광권
8.남북한 교류협력의 적극적 추진	• 임해공단의 개발 • 금강산, 설악산 광역관광개발사업 • 접경지역의 관리 • 새로운 남북교류 중심지의 구축 • 백두대간, DMZ 평화생태공원	• 금강산-설악산 광역관광권 • 백두대간권
9.동북아 교류중심기반 구축	• 동북아 소협력권별 국가간·지역간 제휴의 구축	• 동북아 소협력권
10.국토계획의 집행력 강화	• 광역계획·행정 강화	• 광역계획권

출처: 국토연구원 내부자료(1999)에서 재작성

<부록 3> 제4차 국토계획에서 기본계획권역 설정대안의 비교(2)

유형	3안: 도시권	4안: 광역권	5안: 자연환경권
설정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 도시의 제반 영향권을 종합하여 권역을 설정하되, 기본 단위지역은 시·군으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시 및 신산업지구 또는 환경자원이 풍부한 지역을 중심으로 권역을 설정하되, 기본 단위지역은 시·군으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 산지, 하천 및 해안 등을 기준으로 하되, 뚜렷한 자연환경의 기준을 적용할 수 없는 지역에 대해서는 도시/광역권 기준의 병용
권역 수	<ul style="list-style-type: none"> 30-40개 권역 	<ul style="list-style-type: none"> 20-30개 권역 	<ul style="list-style-type: none"> 10-20개 권역
장점	<ul style="list-style-type: none"> 상향식 개발원칙에 충실할 수 있음 21세기 국가경쟁력 창출이나 경제활동의 중심이 될 도시(권)의 잠재력을 지역특성에 맞게 최대한 개발할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 21세기 국가경쟁력 창출 및 경제활동의 중심이 될 대도시(권)의 잠재력을 지역특성에 맞게 최대한 개발할 수 있음 산업화는 진전되지 않았지만, 환경자원이 풍부한 지역에 대한 지속가능한 개발전략의 구상이 가능함 현재 추진되고 있는 광역권개발의 연속성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 개발축의 물리적 기반인 교통로가 자연환경과 밀접한 관계에 있음을 고려한다면, 4차 국토계획에서 구상되고 있는 국토통합축 구상에 부응 국토계획에서 환경의 강조 지역특성에 적합한 다양한 권역별 개발방향의 확립이 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> 도시권 설정 및 권역변화의 지속적 추적의 어려움 기초지자체간 이해관계의 상충으로 효율적 계획 수립 및 추진의 어려움 계획의 측면에서 보면, 중앙-광역지자체-도시권-기초지자체의 4단계 체제로 효율성 확보의 어려움 성장거점개발방식의 연속선상 	<ul style="list-style-type: none"> 광역권 설정 및 권역변화의 지속적 추적의 어려움 기초지자체간 이해관계의 상충으로 효율적 계획 수립 및 추진 어려움 계획의 측면에서 보면, 중앙-광역지자체-광역권-기초지자체의 4단계 체제로 효율성 확보의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 도시권과 달리, 권역설정이 임의적으로 될 수 있음 권역의 핵심과 주변지역간 계획목표의 상이함으로 계획수립의 어려움 지역간 기능적 연계가 권역설정시 미흡하게 고려되어, 등질지역으로 권역설정이 될 소지가 높음
측면 지원 수단	<ul style="list-style-type: none"> 행정구역의 개편(도의 폐지 및 시·군통합) 또는 '도시권개발계획(가칭)' 수립의 제도화 도시권 광역개발계획 수립을 위한 기초행정협의회의 구성 정기적인 도시권 설정의 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> 행정구역의 개편(도의 폐지 및 시·군 통합) 또는 '광역권개발계획(가칭)' 수립의 제도화 광역권 개발계획 수립을 위한 광역 및 기초행정협의회의 구성 정기적인 광역권 설정의 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> 광역적인 개발계획 수립을 위한 광역행정협의회의 구성

출처: 저자 작성