

국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안

Implementation Evaluation and Policy Agenda  
of the Balanced Regional Development Projects



국토연 2001-5

국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안

Implementation Evaluation and Policy Agenda  
of the Balanced Regional Development Projects

●  
박양호 · 최종철 · 김창현 · 양진홍



## 연구진

연구책임 · 박양호 선임연구위원  
부연구책임 · 김창현 책임연구위원  
연구원 · 최종철 연구위원, 양진홍 책임연구위원  
협동연구진 · 경남발전연구원 이우배 연구위원 외  
광주·전남발전연구원 조상필 연구위원 외  
충남발전연구원 김정연 연구위원 외

국토연 2001-5 · 국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안

글쓴이 · 박양호 · 최종철 · 김창현 · 양진홍 / 발행자 · 이정식 / 발행처 · 국토연구원  
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2001년 12월 28일 / 발행 · 2001년 12월 31일  
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)  
전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474  
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-155-0-93300  
<http://www.krihs.re.kr>

©2001, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

## 서 문

---

우리나라에서는 그간 국토균형발전을 위해 수많은 제도가 개선되었는가 하면, 다양한 국토·지역계획이 수립·추진되었다. 특히 1990년대에는 중요한 계획과 사업이 국토균형발전을 유도하기 위해 많이 추진되었다. 즉, 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에 근거한 신산업지대개발, 첨단산업단지개발, 그리고 1994년도에 제정한 지역균형개발과 지방중소기업육성에 관한 법률에 의거한 광역권개발 등과 관련한 계획이 추진되었다. 그리고 1989년에 청와대에 설치된 지역균형발전기획단에서 대통령에게 최종 보고함으로써 확정된 대전으로의 국가행정기관 이전사업이 '90년대에 추진되었다.

주지하듯이 계획은 집행과 분리될 수 없고, 계획은 집행을 전제로 하므로 계획과 집행은 하나의 틀 속에 놓여져야 한다고 볼 때, '90년대에 추진된 이들 계획에 포함되었던 주요한 사업들은 지금 어떻게 집행되고 있을까? 집행이 원활한가, 부진한가? 왜 그러한 현상이 야기될까? 그렇다면 계획이 합리적으로 수립되고 집행이 원활하게 이뤄지려면 어떻게 하여야 할 것인가? 이와 같은 기본적 질문에 답하기 위해 본 연구는 시작되었다.

이에 따라 본 연구는 중서부 및 서남부신산업지대 관련사업, 부산·경남광역권 개발사업, 아산만광역권개발사업, 그리고 대전으로의 국가행정기관이전사업 등 11개 전략사업을 사례연구로 선정하여 사업별로 집행실태를 분석하고, 이를 통해 향후의 정책과제를 제시하기로 하였다. 본 연구는 그간 국토·지역계획의 집행

에 관한 연구가 일천한 우리의 실정 속에서 새로운 집행연구모형과 집행메카니즘을 도출하기 위해 노력하였다. 특히 사업의 집행과 관련한 내부요소(I), 관계요소(R), 자원·제도적요소(R), 그리고 외부요소(E)로 구성되는 IRRE집행모형을 새롭게 제시하고, 이에 근거한 원활사업과 부진사업의 메카니즘을 도출하고 관련 정책방안을 제시하는데 연구의 중점을 두었다.

아무쪼록 본 연구의 결과가 앞으로의 국토·지역계획 수립과 집행관련 연구에 일조하길 바라며, 동시에 국토·지역정책의 수립과 집행에 조그마한 보탬이 되길 바라마지 않는다. 본 연구를 효율적으로 추진하기 위해서는 현지에 밀착된 자료를 수집하고, 현지 실무자와의 면담이 기초가 되는 바, 국토연구원과 관련 시·도 연구원의 공동연구체제를 구성하였다. 이 같은 공동연구를 수행함으로써 연구의 시너지효과와 현장성을 높이고자 노력하였다.

본 연구의 기획단계부터 줄곧 공동연구기관으로 참여한 경남발전연구원, 광주·전남발전연구원, 그리고 충남발전연구원 측에 깊은 감사를 드리는 바이다. 특히 자료수집 및 모형정립과 관련하여 어려운 여건 속에서 본 연구를 수행한 국토연구원의 박양호 선임연구위원, 최종철 연구위원, 김창현·양진홍 책임연구원에게 감사 드리며, 공동연구과정에서 열과 성을 다한 이우배 박사(경남발전연구원), 조상필 박사(광주·전남발전연구원), 그리고 김정연 박사, 이종상 박사(충남발전연구원) 등 관련 연구진들과 자문에 응해준 관련인사들에게도 심심한 감사를 드리는 바이다

2001년 12월  
원장 이 정 식

## 요 약

---

우리나라에서는 국가적 과제인 국토균형발전과 관련하여 수많은 계획이 수립되고 추진되어 왔다. 크게는 국가기관의 사회간접자본과 산업단지 건설, 그리고 신도시 건설에서부터 작게는 소규모의 농공단지 개발이라든지 환경기초시설의 건설에 이르기까지 크고 작은 계획이 수립되고 추진되었다. 그러나 이러한 계획들이 제대로 집행되고 있는지에 대한 평가활동은 저조한 실정이다. 따라서 국토균형발전 관련 주요계획 속에 포함된 주요사업들이 어떻게 집행되고 있는가를 추적해 보고, 그 집행과정에서 어떠한 요인들이 개재되어 순조로운 집행을 보이는지, 또는 집행에 있어 어떠한 난관에 왜 봉착하게 되는 지를 알아보는 일은 집행과 계획이 통합된 합리적인 계획을 제대로 수립하고 시행하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

본 연구는 주로 1990년대 국토균형발전을 위해 추진된 전략사업의 집행실태를 살펴보기 위해 먼저 정책집행에 관한 이론을 검토하고, 적절한 분석모형을 정립하고자 하였다. 이 분석모형을 토대로 하여 전략사업의 집행이 원활하게 이뤄지고 있는지 아니면 부진한지를 판별하고, 그 속에 내재한 인과메카니즘을 도출하려 하였다. 나아가 이러한 인과메카니즘에 근거하여 원활한 집행으로 연착륙하기 위한 정책과제를 도출하고자 하였다. 본 연구는 크게 4단계로 나뉘어 추진되었다. 1단계로 정책집행에 관한 이론적 검토를 하고, 2단계에서는 국토균형발전관련 전략사업의 배경과 내용을 살펴봄, 3단계에서 사업별 사례조사를 통해 한국

적 집행요인 및 특성과 연계한 집행메카니즘을 도출하고, 마지막 4단계에서는 결론으로서 인과메카니즘에 근거하여 원활한 집행으로 연착륙하기 위한 정책과제를 도출하고자 하였다.

제1장 ‘서론’에서는 연구의 배경, 연구의 목적과 방법, 연구의 범위와 틀을 제시하고 있다. 본 연구에서는 연구를 효율적으로 추진하기 위해서 사례조사(case study)방법을 동원하였다. 지역적으로, 그리고 유형별로 구분된 전략사업을 선정하여 각 사업별로 추진과정에 대한 사례조사를 통해 집행이 원활한 사업의 메카니즘, 부진한 사업의 메카니즘을 파악할 수 있도록 하였는데, 특히 집행과정에서의 어디에 난관이 있는가를 살펴보기 위한 애로구간(missing link) 확인방법을 중시하였다.

제2장 ‘이론적 배경’에서는 정책집행의 연구동향과 핵심내용, 주요 집행모형이론을 검토하였다. 주요 집행이론은 자주 인용되는 네 가지 모형을 검토하였는데, ① Thomas Smith의 집행모형론, ② Van Meter 와 Van Horn의 이론적 모형론, ③ D. Mazmanian과 P. Sabatier의 동태적 모형, ④ E. Bandach의 집행게임모형론이 그것이다.

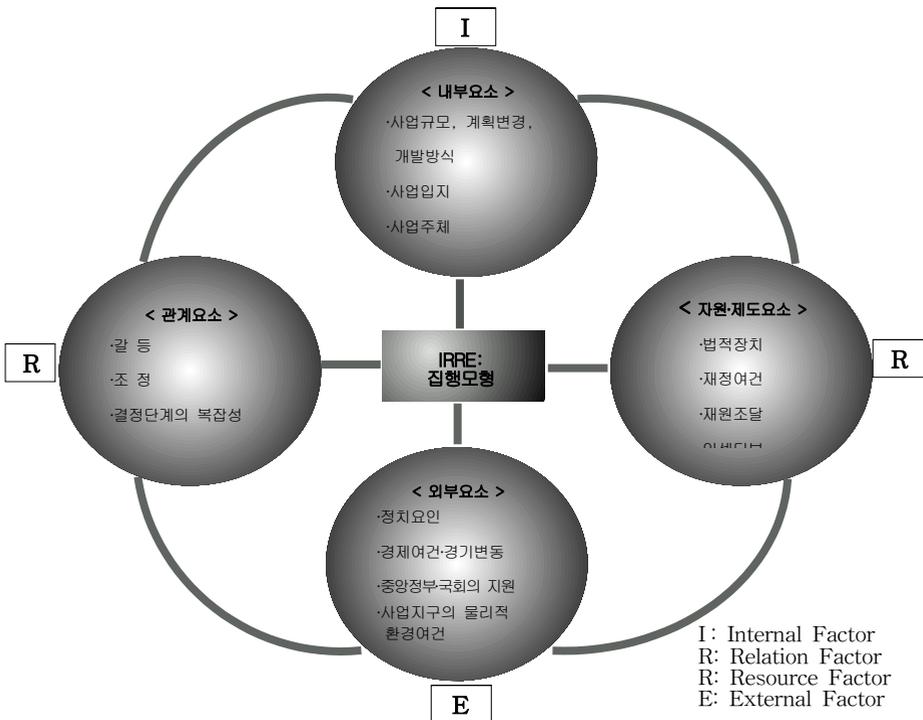
제3장 ‘국토균형발전을 위한 전략사업의 배경과 내용’에서는 국토균형발전을 위한 주요계획과 사업내용을 검토하면서 전략사업에 대한 정의를 내리고 있다. 전략사업의 모태가 되는 관련 계획으로는 ① 제 3차 국토종합개발계획에 포함된 핵심 추진계획인 신산업지대개발계획, ② 1994년도에 제정된 『지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률』에 근거한 광역권개발계획, ③ 전국적 기술지대망 구축과 연계된 첨단산업단지개발계획, 그리고 ④ 대전으로의 국가행정기관 이전을 위한 대전 제3청사건설계획과 관련된 계획이 포함되었다.

제4장 ‘전략사업의 집행평가와 메카니즘 분석 : 사례조사’에서는 전략사업의 선정기준, 사례조사 대상전략사업의 선정과 유형, 분석모형을 제시하고 있으며, 분석모형을 토대로 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘을 분석하고 있다. 선정된 대상전략사업은 부산·경남권에서 3개 사업 즉, ① 부산신항만건설사업, ②

녹산국가산업단지개발사업, ③ 서부경남첨단산업단지개발사업이 선정되었으며, 광주·전남권에서 3개 사업 즉, ① 대불국가산업단지개발사업, ② 광주첨단산업단지개발사업, ③ 율촌산업단지개발사업이 선정되었고, 그리고 대전·충남권에서 5개 사업 즉, ① 석문국가산업단지개발사업, ② 천안제3지방산업단지개발사업, ③ 천안천홍산업단지조상사업, ④ 장항국가산업단지조성사업, ⑤ 대전으로의 중앙행정기관이전사업 등 모두 11개 사업이었다.

본 연구에서는 사용한 사례분석모형은 ① 사업집행모형(IRRE모형), ② 사업의 단계별 구분, ③ 사업의 원할·부진판별, 그리고 ④ 사업집행의 메카니즘의 4가지로 구성되어 있으며, 각 사업별로 4 가지의 구성요소를 적용하여 분석이 이루어지고 있다. 특히 IRRE 사업집행모형은 전략사업의 집행과정에 개재하는 요소

< IRRE모형: 사업집행요소와 요인 >



로서 내부요소(Internal Factor), 관계요소(Relation Factor), 자원·제도요소(Resource Factor), 그리고 외부요소(External Factor)로 구성되어 있다.

이와 같은 내부요소(I), 관계요소(R), 자원·제도요소(R), 외부요소(R)는 서로 밀접한 관계를 맺으며, 각 요소 내·외부의 요인간에도 상호작용을 맺게 되어 사업집행모형은 하나의 메카니즘, 또는 시스템을 형성하게 되는 것으로 보았다.

제5장 '집행요소와 메카니즘의 종합과 정책과제'는 본 연구의 사례조사를 종합 정리 부분에 해당한다. 사례대상이 된 11개의 전략사업별 집행실태를 평가한 결과 5개 사업(서부경남첨단산업단지, 석문국가산업단지사업, 장항국가산업단지조성사업, 부산신항만건설사업, 울촌산업단지조성사업)이 부진사업기준에 해당하고, 2개 사업(대불국가산업단지조성사업, 광주첨단산업단지조성사업)이 준부진·준원활 사업으로, 그리고 4개 사업(녹산국가산업단지조성사업, 천안제3지방산업단지조성사업, 천안천홍산업단지조성사업, 대전으로의 국가행정기관이전사업)이 원활사업으로 평가되었다. 분석대상사업의 문제노출단계를 파악해 보면, 착수단계, 조성단계, 운영단계 중 특히 어느 특정단계에서 문제가 많이 발생한다고 단정할 수는 없다는 사실을 알 수 있다. 대상사업 11개 사업 중에서 문제가 드러난 사업은 7개 사업이며, 이 중 3개 사업이 착수단계, 2개 사업이 조성단계, 2개 사업이 운영단계에서 문제가 노출되고 있는 것으로 나타났다. 사업의 집행에 원활 또는 부진요인으로 영향을 미치고 있는 내부요소(I), 관계요소(R), 자원·제도요소(R), 외부요소(E)의 네 가지 사업집행요인을 종합하고 연구의 결과를 압축하여 발견된 주요 사실을 사업집행모형(IRRE 모형)에 근거하여 정리하고 있다.

내부요소(I)로서는 우선 계획내용 자체에 문제가 내재되어 있는 요인으로서 사업수요의 적절성을 들 수 있다. 과도한 수요예측으로 인하여 사업 자체의 규모가 과다하여 이에 따른 갖가지 문제가 새로이 파생되어 사업의 진척을 어렵게 하고 있는 사업으로는 석문국가산업단지, 장항국가산업단지, 울촌산업단지를 들 수 있다. 또 다른 내부요소로서 사업관련 기관과 중심인물의 리더쉽이 사업추진의 진로를 결정하는 주요 요소임을 알 수 있었다. 그리고 사업의 개발방식과 사업추

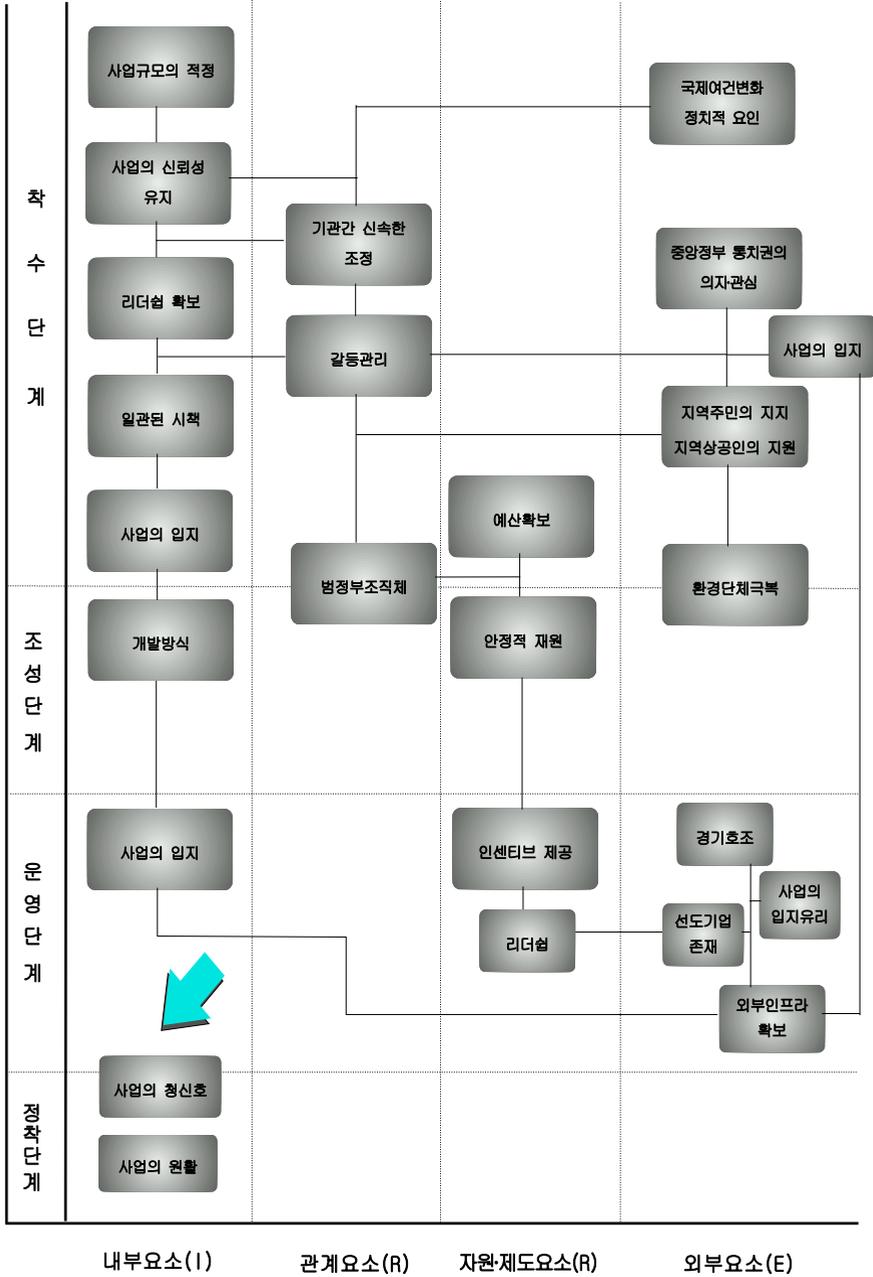
진의 속도 또한 사업집행에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 신도시개발과 유사한 복합단지개발방식, 선 조성 후 분양방식, 임대분양방식 등 수요자의 만족도를 높이고 수요자의 재정적 부담을 경감시키는 방식이 사업에 대한 수요자의 호감을 불러일으켜 사업추진에 긍정적 영향을 미침을 알 수 있었다.

관계요소(R)로서는 일차적으로 사업추진에 관련되는 기관과 단체간의 의견대립으로 인한 갈등의 중첩성과 심도를 들 수 있다. 예를 들면 석문 및 장항국가산업단지, 부산신항만사업 등에서 나타난 바와 같이 관련부처(특히 건교부, 해양수산부, 환경부, 기획예산처 등)간의 이견, 관련 지자체간의 이견, 지자체와 민간단체 및 주민간의 갈등, 단체와 단체간의 이견 등 사업에 관련되는 갈등이 이중, 삼중으로 겹쳐 있을 경우에 사업의 지연이 발생함을 알 수 있다. 또한 갈등관리의 한 형식인 조정의 신속성이 기관간에 확보되느냐가 사업추진에 중대한 영향을 미치고 있다.

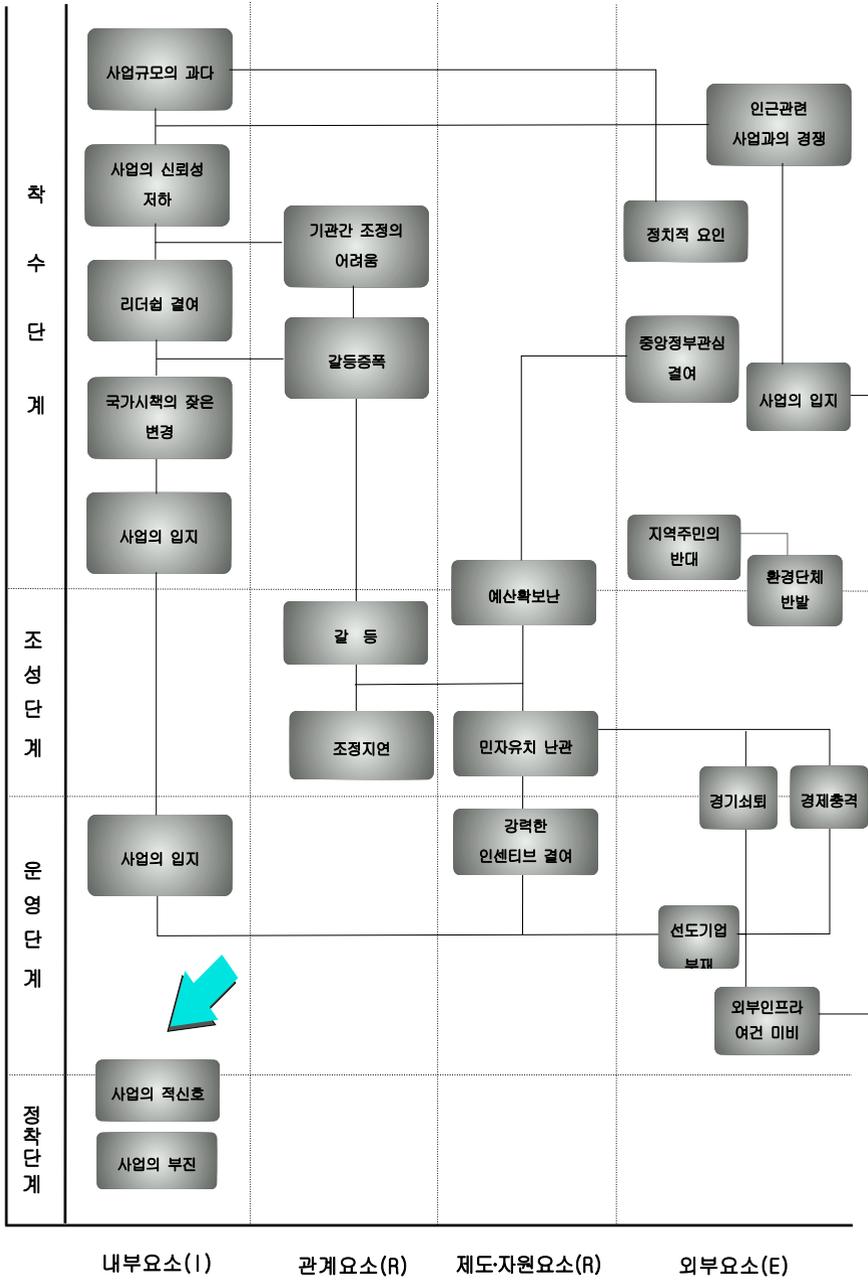
자원·제도요소(R)로서는 먼저 정부예산 확보가 중요함을 알 수 있다. 사업추진을 위한 기본계획, 실시계획의 수립부터 정부예산이 투입되는 바, 앞서 착공이 안된 사업의 경우에서(예: 석문·장항국가산업단지사업) 보면 관련부처 또는 지자체의 관련예산 확보가 사업착수의 관건이 되고 있다. 특히 정부 예산당국으로부터 사업에 대한 신뢰성과 전략성을 확보해야 사업의 추진이 원활함을 알 수 있다. 사업추진에 영향을 미치는 또 다른 제도·자원요소로서 입주업체의 유치를 지원하기 위한 행·재정적 인센티브의 부여가 매우 중요함을 알 수 있다. 예를 들면 분양가격의 부담을 덜어주고, 조세·금융 등의 인센티브가 입주업체에 적절하게 부여될 경우 사업추진에 기여하게 된다.

외부요소(E)로서는 사업에 대한 지원네트워크가 중요한 외부요소로 작용함을 알 수 있다. 대통령의 의지, 중앙정부의 일사불란하면서도 가시적인 관심표명이 사업의 추진을 원활하게 하는 초기의 원동력 역할을 하고 있다. 또한 지역주민의 기대감 고조에 따른 열기, 지역상공인 등의 열성과 지원, 언론의 지원 등이 긍정적 역할을 하지만, 주민의 기대감이 쇠퇴하고 관심이 떨어질 경우 사업추진에 역효과를 나타낸다는 사실을 간과할 수 있다. 그리고 주민들에 대한 보상문제 등으

< 원활사업의 원활메카니즘 >



< 부진사업의 부진메카니즘 >



로 사업에 대한 반대 분위기가 사업의 추진을 어렵게 하기도 하는데, 이는 부산 신항만사업의 경우 등에서 나타나고 있다. 또한 사업의 환경훼손 문제가 환경단체의 저항분위기를 가져오게 되고 사업의 지연을 유발하기도 한다. 그 외의 외부 요소로는 국내의 경제변화에 따른 외부여건 변화 또는 충격이 사업관련 기업체로의 변화 또는 충격으로 가해져 사업의 추진에 큰 영향을 미친다는 것이다.

대체로 사업의 착수단계에서는 내부요소, 관계요소, 외부요소가 중요하며, 조성단계에서는 제도·지원요소가 중요하고, 운영단계에서는 제도·자원요소와 외부요소가 상대적으로 중요함을 알 수 있다. 이를 종합하여 원활사업의 원활메카니즘과 부진사업의 부진메카니즘을 제시하고 있다. 이 같은 메카니즘은 사업집행의 청진기 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서 규명된 사실을 근거로 정책과제 개선방안 차원에서 제시할 수 있는 사업집행관련 문제점으로는 사업(프로젝트)의 계획수립과정에서 나타나는 계획과 집행을 분리하는 듯한 관행에서 오는 문제와 사업타당성을 소홀히 함으로써 발생할 수 있는 제도상의 문제점을 들 수 있다.

이러한 문제점을 해소하고 사업계획의 수립과 관련되는 내부요소로부터 사업의 외부환경과 관련되는 외부요소에 이르기까지 사업집행의 원활성을 촉진하고 부진성을 제어하기 위한 정책과제를 제시할 수 있다. 이에 는 집행타당성제도의 도입, 투자재원 조달의 안정화, 사업집행 관련기관간의 원활한 조정장치, 지자체의 집행능력 제고, 전략사업에 대한 정기평가와 보고, 사업주체간 계약방식의 추진, 사업리콜제도의 도입이 포함된다.

마지막으로 제6장의 '요약과 결론'에서는 본 연구에서 발견된 사실을 종합적으로 정리하고 있다. 계획수립시에 집행가능성을 미리 타진하는 집행예측(implementation estimates)이 요구되며, 이를 위해 본 연구에서의 집행모형과 메카니즘이 도움될 수 있을 것이다. 이에 따라 향후의 국토·지역계획 수립시에 집행을 염두에 둔 모니터링체계가 구축되어야 하며, 본 연구에 이어 집행연구의 이론적·경험적 연구가 지속되고 활성화되어야 함을 강조하고 있다.

# 차 례

서 문 .....	i
요 약 .....	iii

## 제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 .....	1
제 2 절 연구의 목적과 방법 .....	3
1. 연구의 목적 .....	3
2. 연구의 방법 .....	3
제 3 절 연구의 범위와 틀 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 틀 .....	5

## 제 2 장 이론적 배경

제 1 절 정책집행의 정의 .....	7
제 2 절 집행의 중요성에 대한 자각 .....	9
제 3 절 정책집행의 연구동향과 핵심내용 .....	11
제 4 절 집행모형의 검토 .....	13
1. 개 관 .....	13

2. 주요 집행모형이론의 검토 .....	14
1) Thomas Smith의 집행모형론 .....	14
2) Van Meter와 Van Horn의 모형 .....	16
3) D. Mazmanian과 P. Sabatier의 동태적 모형 .....	17
4) E. Bardach의 집행게임모형 .....	20
3. 집행과정에 영향을 미치는 요소의 종합 .....	20

### 제 3 장 국토균형발전을 위한 전략사업의 배경과 내용

제 1 절 국토균형발전을 위한 전략사업의 의미 .....	23
제 2 절 국토균형발전을 위한 주요 계획과 사업내용 .....	24
1. 1990년대 주요 관련계획의 개관 .....	24
2. 신산업지대 개발계획과 주요사업 .....	25
3. 광역권개발계획과 주요사업 .....	30
4. 첨단산업단지개발계획과 주요사업 .....	33
5. 대전으로의 국가행정기관이전계획 (대전 제3청사건설계획) .....	35

### 제 4 장 전략사업의 집행평가와 메카니즘분석: 사례조사

제 1 절 분석대상의 전략사업 선정 .....	37
1. 전략사업의 선정기준 .....	37
2. 사례조사 전략사업의 선정과 유형 .....	38
제 2 절 분석모형 .....	41
1. 모형구조의 개관 .....	41
2. IRRE모형: 사업집행모형 .....	41
3. 사업의 단계별 구분 .....	44
4. 사업추진에 있어 원활사업과 부진사업의 판별 .....	44
5. 사업집행의 메카니즘 .....	45
6. 분석모형의 종합 .....	46
제 3 절 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘 .....	47

1. 부산·경남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘 .....	47
1) 부산신항만조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	47
2) 녹산국가산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	72
3) 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	89
2. 광주·전남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘 .....	102
1) 대불국가산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	102
2) 광주첨단산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	123
3) 울촌산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	140
3. 대전·충남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘 .....	152
1) 석문국가산업단지 조성사업의 집행실태와 메카니즘 .....	152
2) 천안 제3지방산업단지조성사업 집행 실태와 메카니즘 .....	168
3) 천안천홍산업단지의 집행실태와 메카니즘 .....	184
4) 장항국가산업단지의 집행실태와 메카니즘 .....	192
5) 국가행정기관 이전사업의 집행 실태와 메카니즘 .....	203
제 4 절 사례조사 결과의 종합을 위한 문제의 제기 .....	211

## 제 5 장 집행요소와 메카니즘의 종합과 정책과제

제 1 절 집행요소와 메카니즘의 종합 .....	213
1. 원활사업과 부진사업의 구분 .....	213
2. 문제노출의 단계별 분석과 사업과정의 라이프사이클 .....	214
3. 국책·지방사업의 부진·원활 구분 .....	216
4. IRRE모형의 경험적 설명: 사업 집행요소의 종합 .....	217
1) 내부요소(I): Internal Factor .....	217
2) 관계요소(R): Relation Factor .....	219
3) 자원·제도요소(R): Resource Factor .....	220
4) 외부요소(E): External Factor .....	221
5. 원활사업의 원활메카니즘과 부진사업의 부진메카니즘의 일반화 .....	223
제 2 절 정책과제: 개선방안의 검토 .....	230
1. 사업집행관련 문제점 .....	230

1) 관행의 문제 .....	230
2) 제도의 문제 .....	231
2. 정책제안: 집행관련 제도의 개선방안 .....	232
1) 집행타당성제도의 도입 .....	232
2) 투자재원 조달의 안정화 .....	233
3) 관련기관간의 원활한 조정장치 .....	234
4) 지자체의 집행능력 제고 .....	234
5) 전략사업에 대한 정기 평가와 보고 .....	235
6) 사업주체간 계약방식의 추진 .....	236
7) 사업리콜제도의 도입 .....	236
<b>제 6 장 요약과 결론 .....</b>	<b>237</b>
참고문헌 .....	245
SUMMARY .....	251
부    록 .....	255

## 표 차례

<표 2-1> 정책집행에 영향을 미치는 요소와 요인의 종합 .....	21
<표 3-1> 신산업지대별 개발전략 .....	28
<표 3-2> 광역권개발사업계획 .....	31
<표 3-3> 부산·경남권과 아산만권의 광역개발계획 추진실적 (1999년 기준) .....	32
<표 3-4> 첨단산업단지개발사업의 개요 (2000.1) .....	34
<표 4-1> 사례조사대상전략사업의 유형별 구분 .....	39
<표 4-2> 사업집행의 판별을 위한 객관적 기준 .....	45
<표 4-3> 부산신항만 개발계획의 내용 .....	49
<표 4-4> 부산신항만 수정개발계획의 내용 .....	51
<표 4-5> 부산신항건설사업의 주요 추진경위 .....	53
<표 4-6> 부산신항만건설사업의 진척상황 .....	54
<표 4-7> 신항만 준설토 투기장 호안공사 추진실적 .....	62
<표 4-8> 부산신항만의 항계 변경 .....	64
<표 4-9> 녹산국가산업단지 토지이용계획 .....	74
<표 4-10> 녹산국가산업단지 조성사업의 주요 추진경위 .....	77
<표 4-11> 녹산국가산업단지조성사업 진척상황 .....	78
<표 4-12> 서부경남첨단산업단지의 토지이용계획 .....	92
<표 4-13> 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 주요 추진경위 .....	94

<표 4-14> 서부경남첨단지방산업단지조성사업 진척상황 .....	95
<표 4-15> 대불국가산업단지 추진경위 .....	103
<표 4-16> 대불국가산업단지 확정발표시 사업개요 .....	104
<표 4-17> 대불국가산업단지 토지이용계획 현황 .....	106
<표 4-18> 대불산업기지 및 도시지역 지정현황 .....	107
<표 4-19> 대불산업기지 개발구역 조정 내역 .....	108
<표 4-20> 대불국가산업단지 분양 및 입주현황(2001년 3월) .....	111
<표 4-21> 대불국가산업단지 용지별 분양현황 .....	112
<표 4-22> 대불국가산업단지 분양활성화 추진현황 .....	113
<표 4-23> 대불국가산업단지 진척상황 .....	114
<표 4-24> 대불국가산업단지 입주기업 지원현황 .....	122
<표 4-25> 광주첨단산업단지 추진경위 .....	125
<표 4-26> 광주첨단산업단지 확정발표시 사업개요 .....	128
<표 4-27> 광주첨단산업단지 토지이용계획(1단계) .....	128
<표 4-28> 광주첨단산업단지 토지이용계획(2단계) .....	129
<표 4-29> 광주첨단산업단지 1단계 용지별 분양 현황 .....	133
<표 4-30> 광주첨단산업단지 사업 진척상황 .....	134
<표 4-31> 국내 첨단과학산업단지 분양조건 현황 .....	135
<표 4-32> 전국산업단지별 국고지원률 현황 .....	136
<표 4-33> 울촌산업단지 추진경위 .....	141
<표 4-34> 자동차 생산실적 및 수요전망 .....	143
<표 4-35> 울촌지방산업단지 확정발표시 사업개요 .....	144
<표 4-36> 울촌1산업단지 조성실적 .....	146
<표 4-37> 울촌지방산업단지사업 진척상황 .....	148
<표 4-38> 석문국가산업단지개발사업 개요 .....	152
<표 4-39> 석문국가산업단지 입지여건 현황 .....	153
<표 4-40> 석문국가산업단지 추진경과 .....	156
<표 4-41> 석문국가산업단지조성 진척상황 .....	159
<표 4-42> 천안 제3지방산업단지 조성개요 .....	170
<표 4-43> 천안외국인기업전용단지 조성개요 .....	171

<표 4-44> 천안 제3지방산업단지 입지여건 현황 .....	173
<표 4-45> 천안 제3지방산업단지 추진 경위 .....	175
<표 4-46> 천안 제3지방산업단지 입주업체 현황(1999.12) .....	178
<표 4-47> 천안 외국인전용기업단지 입주현황(1999.12.31) .....	178
<표 4-48> 천안 제3지방산업단지개발사업의 진척상황 .....	178
<표 4-49> 천안 천흥산업단지 조성개요 .....	185
<표 4-50> 천안 천흥산업단지 입지여건 .....	186
<표 4-51> 천안 천흥산업단지 조성경위 .....	187
<표 4-52> 천안 천흥산업단지개발사업의 진척상황 .....	189
<표 4-53> 장항국가산업단지 사업개요 .....	193
<표 4-54> 장항국가산업단지 추진경과 .....	194
<표 4-55> 정부의 장항지구 활성화대책 발표내용 .....	196
<표 4-56> 장항지구 활성화대책 시행사항 .....	197
<표 4-57> 장항국가산업단지개발사업의 진척상황 .....	200
<표 4-58> 공공기관 지방이전계획의 추이 .....	204
<표 4-59> 대전 정부3청사의 공무원 이주현황 (1999년말) .....	206
<표 5-1> 부진사업·원활사업의 구분 종합 .....	213
<표 5-2> 분석대상사업의 문제노출단계 종합 .....	214
<표 5-3> 분석대상사업과 국책·지방사업 구분 종합 .....	216

## 그림 차례

<그림 1-1> 연구의 틀 .....	5
<그림 2-1> 사업의 지연과 관련된 요인들의 관계 .....	11
<그림 2-2> T. Smith의 정책집행모형 .....	15
<그림 2-3> Van Meter와 Van Horn의 모형 .....	17
<그림 2-4> Mazminian & Sabatier 모형 .....	19
<그림 3-1> 국토균형발전을 위한 전략사업의 개념적 의미 .....	24
<그림 3-2> 산업배치계획도('92~2001) .....	29
<그림 3-3> 광역권개발계획 (제4차 국토종합계획) .....	32
<그림 3-4> 첨단산업단지개발사업의 대상: 도시분포 .....	34
<그림 4-1> 사례대상 전략사업의 위치도 .....	40
<그림 4-2> IRRE모형: 전략사업 집행요소와 요인 .....	43
<그림 4-3> 분석모형의 종합 .....	46
<그림 4-4> 부산신항만 개발계획 조감도 .....	49
<그림 4-5> 도시계획 중복지역(부산시, 진해시) .....	58
<그림 4-6> 해사채취예정지 .....	59
<그림 4-7> 부산신항만 어업피해구역도 .....	61
<그림 4-8> 준설토 투기장 예정지 .....	62

<그림 4-9> 부산신항만 건설로 인한 산림 및 자연훼손 전경 .....	63
<그림 4-10> 항계선 변경도면 .....	64
<그림 4-11> 부산신항만건설사업의 부진메카니즘 .....	70
<그림 4-12> 녹산국가산업단지 위치도 .....	73
<그림 4-13> 녹산국가산업단지 토지이용계획도 .....	74
<그림 4-14> 녹산국가산업단지 조성사업의 원활메카니즘 .....	87
<그림 4-15> 서부경남첨단지방산업단지 위치도 .....	91
<그림 4-16> 서부경남첨단지방산업단지 조감도 .....	93
<그림 4-17> 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 부진메카니즘 .....	101
<그림 4-18> 대불산업단지 지정도 .....	105
<그림 4-19> 대불국가산업단지 평면도 .....	109
<그림 4-20> 대불국가산업단지에서 주요도시간 접근시간 .....	116
<그림 4-21> 대불국가산업단지 사업의 준원활·준부진 메카니즘 .....	118
<그림 4-22> 광주첨단산업단지 평면도 .....	132
<그림 4-23> 광주첨단산업단지 조성사업의 준원활·준부진메카니즘 .....	137
<그림 4-24> 울촌지방산업단지의 위치도 .....	145
<그림 4-25> 울촌 지방산업단지 조성사업 부진 메커니즘 .....	150
<그림 4-26> 석문국가산업단지 위치도 .....	154
<그림 4-27> 석문국가산업단지 개발사업의 부진메카니즘 .....	164
<그림 4-28> 중국의 경제특구 및 개방성시(開放城市) .....	167
<그림 4-29> 천안지역 주요 산업단지 위치도 .....	168
<그림 4-30> 천안 제3업단지 배치도 .....	176
<그림 4-31> 천안 외국인기업전용단지 배치도 .....	177
<그림 4-32> 천안 제3지방산업단지사업 추진의 원활메카니즘 .....	182
<그림 4-33> 천안제3산업단지로부터 독립된 천안외국인기업전용단지 사업추진의 원활메카니즘 .....	183
<그림 4-34> 천안 천홍산업단지 .....	188
<그림 4-35> 천안 천홍산업단지개발사업의 원활메카니즘 .....	191
<그림 4-36> 장항국가산업단지 위치도 .....	195
<그림 4-37> 군장산업단지 조감도 .....	198

<그림 4-38> 장항국가산업단지개발사업의 부진메카니즘 .....	202
<그림 4-39> 대전으로의 국가행정기관 이전사업의 원화요인 메카니즘 .....	210
<그림 5-1> 지역개발사업의 라이프사이클과 분석대상사업 .....	215
<그림 5-2> 원화사업의 원화메카니즘 .....	225
<그림 5-3> 부진사업의 부진메카니즘 .....	228

# CHAPTER 1

## 서론

### 제1절 연구의 배경

본 연구는 국토균형발전을 위해 추진되어 온 주요계획에 포함되었던 전략적 사업 또는 프로젝트의 집행실태를 평가하여 집행에 개입되는 요인을 도출하고, 향후의 정책과제를 도출하는 연구이다. 본 연구는 다음과 같은 세 가지의 이유 때문에 수행되었다.

첫째는, 계획과 집행은 분리되어서는 아니 된다는 계획론에서의 경험적 철칙을 한국에서의 국토 및 지역계획의 경험을 통해 확인하기 위해서이다. 우리나라에서는 국토 및 지역발전과 관련하여 수많은 계획이 세워져 추진되고 있다. 크게는 국가기간의 사회간접 자본과 산업단지 건설, 그리고 신도시 건설에서부터 작게는 소규모의 농공단지 개발이라든지 환경기초시설의 건설에 이르기까지 크고 작은 계획이 수립되고 추진되고 있다. 그러나 이러한 계획들이 제대로 집행되고 있는지에 대한 평가활동은 저조한 실정이다. 집행이 제대로 이뤄져야 그 계획은 생명을 얻게 되는데, 계획은 수립되었으나 집행이 되지 않은 경우조차 허다하다. 계획따로, 집행따로 하는 식으로 되는 경우가 많다는 것이다. 따라서 주요계획

속에 포함된 주요사업들이 어떻게 집행되고 있는가를 추적해 보고, 그 집행과정에서 어떠한 요인들이 개재되어 순조로운 집행을 보이는지, 또는 집행에 있어 어떠한 난관에 왜 봉착하게 되는 지를 알아보는 일은 집행과 계획이 통합된 합리적인 계획을 제대로 수립하고 시행하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

둘째는, 그간의 국가적 정책과제로 표출되어 왔던 국토균형발전을 유도하기 위해 추진된 주요계획이 살아 움직이고 있는지를 확인하기 위해서이다. 1992년부터 추진되고 있는 제3차 국토종합개발계획('92~2001)이 표방하고 있는 최고의 목표는 지방분산형 국토골격의 형성이었다. 수도권권의 과밀을 완화하고 지방을 적극적으로 육성하여 균형된 국토발전의 기반을 구축하려는 의도가 담겨 있다고 할 수 있을 것이다. 당시, 지방분산형 국토를 만들기 위해서는 국토의 중서부지역과 서남부지역에 신산업지대를 개발하는 계획이 핵심계획으로 자리잡았다. 1990년대 중반에는 주요거점지역과 그 주변지역을 광역적으로 묶어 개발해 나가는 광역권개발계획이 수립되었다. 이들 주요계획에 들어 있던 주요사업들이 제대로 집행되어야만 국토균형발전이라는 국가적 과제에 한발이라도 다가설 수가 있는 바, 이들 주요계획과 사업들은 지금 어떻게 되어 있고, 어디까지 가 있으며 어떤 문제가 있는 것일까? 이러한 기초적 의문에 응답하기 위해 본 연구는 추진되었다고 할 수 있다.

셋째는, 앞으로도 많은 계획이 국토와 지역발전을 위해 수립될 것인 바, 그러한 계획이 제대로 집행될 수 있도록 할 수 있도록 하기 위해 본 연구는 추진되었다. 2000년 1월 8일에 확정된 제4차 국토종합계획(2000~2020)이 집행의 막이 올랐다. 이에 따라 제4차 국토종합계획과 관련한 수많은 사업들에 대한 세부계획이 수립되고 추진될 것이다. 제4차 국토종합계획에 들어 있는 『균형국토』라는 목표가 달성될 수 있도록 중앙정부, 지자체, 민간이 부단히 노력하게 될 것이다. 성공적인 계획, 성공적인 사업이 되자면 집행이 제대로 되어야 한다. 마침 2001년 12월 정기국회에서 국토종합계획의 집행에 대한 평가를 할 수 있는 근거를 담은 『국토기본법』이 통과되었다. 이 법이 시행되면 국토종합계획의 추진 실태에 대

한 평가는 지금까지의 비공식평가에서 법정 공식평가로 위상이 변화된다. 앞으로는 국토계획에 대한 평가 활동이 주목을 받을 것으로 예상된다.

이런 점을 감안하여 본 연구는 미래에 수립되고 집행될 계획과 사업이 성공으로 가자면 과거 또는 지금의 집행실태에 대한 평가로부터 도움이 될 수 있을 것이라는 기대를 갖고 수행되었다.

## 제 2 절 연구의 목적과 방법

### 1. 연구의 목적

본 연구는 이러한 연구배경 아래에서 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다.

첫째는, 국토균형발전을 위해 추진된 전략사업의 집행실태를 살펴보기 위한 이론을 검토하고, 적절한 분석모형을 통해 경험적 사례를 고찰하고자 한다. 둘째는, 이 분석모형을 토대로 하여 전략사업의 집행이 원활하게 이뤄지고 있는지 아니면 부진한 지를 판별하고, 그 속에 내재한 인과메카니즘을 도출하고자 한다. 셋째는, 이러한 인과메카니즘에 근거하여 원활한 집행으로 연착륙하기 위한 정책과제를 살펴보는 것에 본 연구의 목적이 있다.

### 2. 연구의 방법

본 연구를 효율적으로 추진하기 위해서 사례조사(case study)방법을 동원하였다. 지역적으로, 그리고 유형별로 구분된 전략사업을 선정하여 각 사업별로 추진 과정에 대한 심도 있는 현지 자료수집을 통한 사례조사를 시행하였다. 이 사례조사를 위해 사업집행과정에서 주요하게 작용하는 요인을 검토할 수 있는 체크리스트(check lists)를 만들고, 이에 근거하여 사례간에 일관된 조사방법이 취해질

수 있도록 하였다. 이를 통해 집행이 원활한 사업의 메카니즘, 부진한 사업의 메카니즘을 파악할 수 있도록 하였는데, 특히 집행과정에서의 난관이 어디에 있는가를 살펴보기 위한 애로구간(missing link) 확인방법을 중시하였다.

본 연구는 주로 문헌조사와 자료수집을 기초로 하되 개별사례조사 대상이 된 사업과 관련된 기관의 실무자와의 면담조사 실시를 병행하였다. 현지의 자료를 효율적으로 수집하기 위해 일부 시도 연구원과 국토연구원이 공동연구방식을 취하였다. 즉 부산·경남권의 사례조사를 위해 경남발전연구원, 광주·전남권의 사례조사를 위해 전남발전연구원, 그리고 대전·충남권의 사례조사를 위해 충남발전연구원과 이들 개별 사례조사의 분석모형을 창안하고, 분석과정과 결과를 총괄하는 역할을 담당할 국토연구원간에 공동연구방식이 이뤄졌다.

### 제3절 연구의 범위와 틀

#### 1. 연구의 범위

본 연구의 시간적 범위는 주로 1990년대에 추진된 국토균형발전과 관련된 주요계획사업의 분석에 국한하였다. 이는 너무 과거의 계획과 사업을 평가하는 일은 자료추적의 어려움이 있을 뿐만 아니라, 사업의 집행과정보다는 사업의 효과 분석에 치중할 우려가 있기 때문에 본 연구의 핵심에서 벗어나기 쉽기 때문이다.

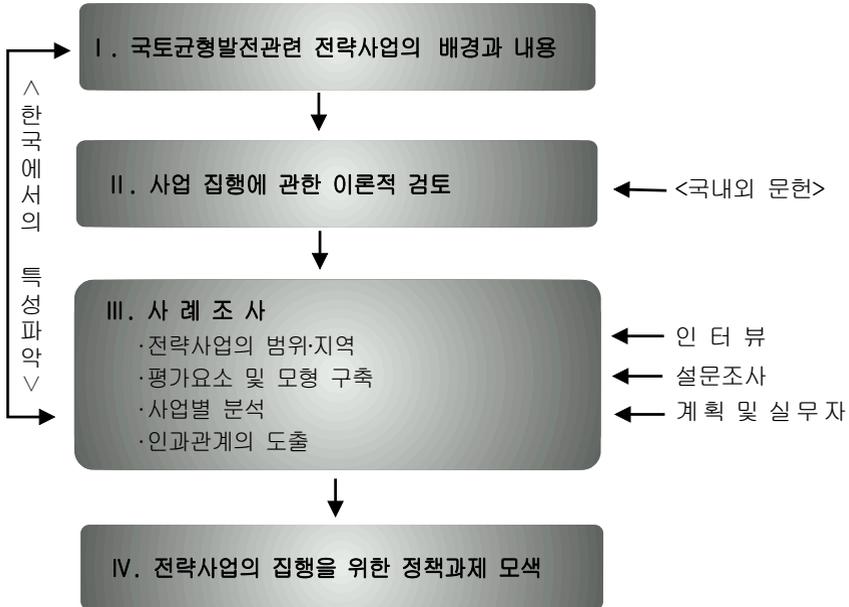
본 연구의 공간적 범위는 사례분석의 대상이 된 사업이 추진되고 있거나, 추진된 부산·경남권, 광주·전남권, 그리고 대전·충남권에 국한하였다. 또한 본 연구의 내용적 범위로서는 ① 집행의 과정평가에 분석의 초점을 두었으며, ② 그리고 본 연구의 사례분석이 된 대상사업은 국토균형발전을 유도하기 위한 제3차 국토종합개발계획상의 신산업지대계획, 광역권개발계획, 첨단산업단지개발계획, 그리고 대전으로의 중앙행정기관 이전과 관련된 대전둔산단지개발(신시가지개발)

계획과 직결된 주요사업프로젝트에 국한하였다.

## 2. 연구의 틀

본 연구는 <그림 1-1>의 틀에 근거하여 4단계로 나뉘어 추진되었다. 즉 1단계로 국토균형발전관련 전략사업의 배경과 내용을 살펴보고, 2단계로 정책집행에 관한 이론적 검토를, 3단계에서 사업별 사례조사를 통해 한국적 집행요인 및 특성과 연계한 집행메카니즘을 도출하고, 마지막 4단계에서 정책과제를 모색해 보고자 한다.

<그림 1-1> 연구의 틀



# 2 CHAPTER

## 이론적 배경

### 제 1 절 정책집행의 정의

정책이나 계획의 집행에 대한 연구는 J. Pressman과 A. Wildavsky(1971)가 공동으로 저술한 「집행론」(Implementation)을 핵으로 하여 많은 학자들에 의하여 수행되었다. 정책집행연구에 있어 연구자들이 제시한 집행의 정의는 매우 다양하다. 추상적인 정의로부터 비교적 구체적인 정의에 이르기까지 개념적 내용과 범위가 다르다. 매우 포괄적이고 추상적인 정의는 J. Pressman과 A. Wildavsky(1971)에 의해 내려진 바 있다. 그들에 의하면 '집행이란 정책을 수행(to carry out)하고 성취(to accomplish)하며, 충족(to fulfill)시키며, 생산(to produce)하며, 그리고 완료(to complete)하는 행위'로 규정하고 있다. 이러한 정의에 의하면 집행의 대상은 정책(policy)이 되며, 집행과정에는 목표, 수요자, 기대, 단계, 그리고 행위자가 존재함을 알 수 있다. 이러한 정의는 추상성을 띠고 있지만 집행과정을 연구해 본 학자들은 그 의미하는 바가 매우 함축적이고 현실에 접근하고 있음을 알 수 있다.

반면에 E. Bardach(1982)는 정책집행의 정의를 매우 구체적으로 전달하기 위해 기계의 조립과정(assembly process)이라고 집행을 개념적으로 규정하고 있다.

즉 그는 '정책이라는 기계를 조립하여 작동되도록 하는 정책조립과정'이라고 집행을 정의하고 있다. 이는 일련의 과정을 통과하여 정책이 기대하는 목적을 달성되도록 하는 종합적 작용을 강조하고 있는 정의라고 할 수 있다. E. Bardach가 집행을 정의하면서 중시한 집행과정(implementation process)은 단순히 기계적이고 기능적인 과정이 아니라, 일종의 집행게임(implementation game)에 근거한 정치적 과정이었다. 즉 그가 집행을 정의하면서 비록 기계의 조립과정에 비유하는 방식을 취했지만, 그러한 조립과정은 정치과정으로서 단순한 기술적 개념이 아니다. 그에 의하면 집행과정이란 '정책의 목표와 연계될 수 있고 연계되지도 않을 수 있는 수많은 특정이익(special interests)간의 전략적 상호작용(strategic interaction)'으로 정의하고 있다. 따라서 E. Bardach가 제시한 정책집행의 정의 속에는 정치성(politics)이 깊숙이 자리잡고 있으며, 그 정책행위 속에 작동하는 수많은 특정이익을 조정하고 우선순위를 정하는 하나의 게임으로서의 집행을 강조하고 있음을 알 수 있다.

정책집행에 대한 정의가 다소 포괄적이고 추상적이며, 때로는 구체적인 정의를 제시하기 위하여 비유법(예를 들면, 위에서 살펴 본 E. Bardach가 제시한 '조립행위' 같은 비유)을 들고 있지만, 집행의 속성에 내재한 복잡성과 정치성 때문에 결국에는 추상화되고 있다. 이를 극복하기 위해 C. Jones(1977)는 정책(policy)의 구체적이고 그 하위개념인 사업계획(program) 개념을 동원하여 정책의 집행을 정의하고 있다. 즉, 그에 의하면 정책집행이란 '사업계획(program)의 시행을 지향하는 행위'라고 규정하고 있다. 즉 정책집행이란 구체적인 사업의 추진, 시행, 실시를 추구하는 행위라고 간단하면서도 실질적인 정의를 내리고 있다. 따라서 그가 제시한 정의 속에는 그 핵심적인 골격이 사업계획, 즉 프로그램이며, 이는 정책을 추진하는 구체적인 세부프로그램 또는 세부프로젝트를 의미한다고 할 수 있다.

지금까지 살펴 본 정책집행에 대한 세 가지의 주된 정의를 요약하여 본 연구와 연결시켜 볼 때, 정책집행이란 '구체적인 사업계획(프로그램 또는 프로젝트)을 수행함으로써 정책이 의도하는 바를 성취되도록 하는 일련의 연계된 상호작용과

정'이라고 정의 내릴 수 있을 것이다. 그런데 이러한 집행과정 속에는 뒤에서 살펴 보듯이 집행결과에 영향을 미치는 수많은 집행인자(implementation factors)가 나름대로 메카니즘을 형성하여 존재한다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 정책집행과정도 정의 내릴 수 있을 것이다. 즉 정책집행과정이란, '정책과 정책결과(policy outcome)을 연결하는 고리역할을 하는 일종의 터널과 같은 것이며, 각종의 자원을 동원하고 조직행위, 정치적 행위들을 통하여 구체적인 사업계획이 추진되는 경로(path)'라고 할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 집행의 중요성에 대한 자각

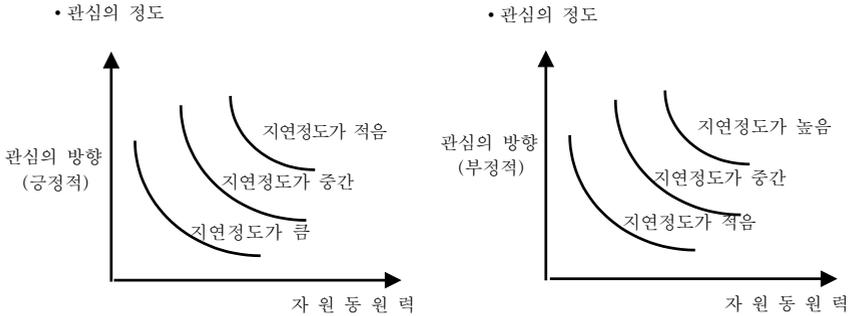
정책집행에 관한 연구는 주로 미국에서 많이 이루어졌다. 1970년대부터 정책집행에 대한 연구가 많이 이루어졌는데, 이는 1960년대 말의 미국의 국내정책의 경험을 평가하는데서 비롯된 것이다.

1960년 말 미국의 존슨대통령은 '위대한 사회'(Great Society)를 구현하기 위한 많은 법률과 정책을 제시하였다. 그러나 존슨정부가 내놓은 정책이 실제 집행되지 않거나 본래의 정책의도와는 동떨어진 방향으로 추진되고, 어떤 경우는 정책내외의 문제로 인하여 계속 지연되어 추진되는 사례가 허다하여 정책의 효과성과 집행 자체에 대한 의문이 생겨나면서부터 정책집행에 대한 연구가 활기를 띠게 되었다. 존슨대통령은 대도시지역의 연방정부소유의 토지에 새로운 개발사업을 추진하는 새로운 형태의 소규모 뉴타운(New Towns in Town) 사업계획을 발표하였다. 그러나 4년의 기간이 지났지만 이 사업은 착수조차 되지 않아 여론의 질타를 받았다. 그리고 빈곤극복프로그램의 일환으로 추진된 불우아동지원프로그램도 그 추진과정에서 본래의 정책의도와는 달리 불우아동에 대한 지원보다는 학교에 대한 일반적인 재정지원이라는 결과를 낳게 되었다. 그 원인에는 많은 요소가 개입되었지만 주로 강력한 정책의지의 결여와 연방정부의 권한 쇠퇴, 그리고 정치권 내부에서의 반대의견 등이 복합적으로 작용하였다.

존슨대통령에 의해 추진된 도시재개발사업 관련 프로그램인 모델시티(Model Cities) 프로그램도 본래 의도와는 동떨어진 정책프로그램으로 변질된 사례이다. 즉, 본래 모델시티프로그램은 몇몇 도시를 시범사업(pilot samples)으로 하여 추진하는 것이었으나, 당시 존슨대통령은 '선별적인 도시' 지원프로그램을 별로 탐탁치 않게 생각하여 나중에는 모델시티의 수가 200개 이상으로 증가되었다. 이는 연고지 우선의 예산정책의 대표적인 사례로서 정책효과를 별로 거두지 못한 사업으로 평가되었다.

특히 앞서 언급한 J. Pressman과 A. Wildavsky(1971)의 집행론(implementation)에서 분석의 대상이 된 미국경제개발청(EDA)의 실업문제극복프로그램의 일환으로 1966년에 시행된 오클랜드프로젝트(Oakland Project)도 시행과정에서 많은 문제를 야기시킨 것으로 평가되었다. 오클랜드프로젝트를 통하여 미국 연방정부의 자금이 기업에게 지원되었으나, 연방정부가 의도한 만큼 오클랜드의 실업난 해소에는 도움이 되지 않았다. 왜냐하면 기업측에서 새로운 기계의 구입을 위해 연방정부로부터 지원된 자금을 사용함으로써 새로운 기계가 노동력을 대체함으로써 고용효과를 불러오지 못하였다. 특히나 오클랜드프로젝트에서는 연방정부, 지자체, 민간기업 등의 다수의 결정라인에 자리잡은 수많은 결정포인트(decision points)가 프로젝트시행의 지연을 야기시키는 것으로 판명되었다. 이 경우 결정라인에 개입되는 행위자(actors)들의 관심(interests)의 방향(direction)과 관심의 정도(intensity), 그리고 동원될 수 있는 자원(resources)의 확보가 사업의 지연과 관련되는 핵심인자로 보았다. 즉 <그림 2-1>에서 볼 수 있듯이 행위자의 관심의 방향과 정도, 그리고 자원 동원능력에 따라 사업의 지연정도가 결정될 수 있다는 집행의 지연이론을 제시하면서 행위자들의 관심의 방향이 매우 중요한 요인임을 지적하였다. 사업지연과 관련된 이러한 이론은 집행이론이 나중에 정교한 이론 체계로 정립될 수 있는 가능성을 열어준 동시에 정책집행의 중요성과 그 분석에 대한 새로운 지평을 열게 하였다.

<그림 2-1> 사업의 지연과 관련된 요인들의 관계



자료 : J. Pressman and A. Wildavsky(1971), p.120

### 제 3 절 정책집행의 연구동향과 핵심내용

정책집행에 관한 연구는 대체로 세가지 유형으로 나뉘어지는 경향이 있다 (Hargrove, 1977). 첫째의 부류는 정책집행의 정치(politics)에 관한 연구군(群)이다. 이 연구는 정책프로그램의 집행을 복잡한 정치적 과정으로 인식하는 부류의 연구이다. 둘째는 정책분석연구의 일환으로 정책프로그램의 제도적·정치적 결과에 대한 예측을 하는 '집행예측(implementation estimates)'을 제시하는 연구부류이다. 이 연구는 정책프로그램에 개입되는 중요 요소들을 상호 분석함으로써 정책프로그램이 제대로 집행될 것인지 표류할 것인지를 예상하는 연구부류이다. 셋째는 특정정책의 집행과정을 연구함에 있어서 집행과정에서 발생하는 문제군을 도출하고 이러한 문제군을 극복하기 위해 집행과정이 어떻게 개선되어야 하며, 개선하기 위한 새로운 처방을 제시하는 연구부류이다. 이 연구는 일종의 집행에 대한 정책적 처방, 전략, 그리고 제도적 개선책을 제시하는 연구로 볼 수 있다. 그러나 이들 세가지 유형의 연구는 명확히 별도로 독립되어 있다기 보다는 상호 보완적이고 서로 결합되어 있다고 할 수 있을 것이다.

이들 세 가지의 연구부류의 연구결과로부터 발견할 수 있는 사항 중에서 공통 점을 몇 가지로 집약할 수 있다. 첫째는 정책프로그램 자체의 변질가능성이다. 지방자치제라고 하는 하나의 분권화되고 분리된 정치체제 아래에서는 특정정책에 대한 반대그룹, 즉 비토포인트(veto points)도 상당히 분산되기 때문에 특정계층을 목표로 추진하는 정책프로그램도 다양한 비토포인트의 영향 때문에 본래의 정책의도에서 벗어나 일반적인 재정지원프로그램으로 변질되는 경향이 강하다는 것이다. 이는 중앙정부의 정치적 의지의 정도와도 관련된다고 할 수 있다. 또한 정책프로그램 자체에서 어떠한 모호성이 내재되어 있을 경우에도 본래의 정책의도로부터 이탈될 가능성이 높다는 것이 자주 지적되고 있다.

둘째는 정책집행과정에서 개입되는 조정행위를 극소화하고 집행단계에 개재하는 결정의 수(數)를 최소화해야 정책이 원활하게 집행될 가능성이 높다는 것이다. 위에서 언급한 '정책예측' 관련 연구부류에서는 집행과정에서 문제가 극소화될 수 있도록 정책프로그램이 디자인되어야 함을 강조한다. 이는 다시 말하면 집행과정에 개입되는 단계와 행위자(steps and actors)를 최소화함으로써 집행가능성을 높일 수 있다는 의미이다.

셋째는, 정책집행의 행위자의 속성과 집행과정에 부여되는 인센티브가 집행과정에서 매우 중요한 역할을 한다는 것이다. 정책집행의 행위자가 중앙정부나 지방정부나, 아니면 중앙정부와 지방정부가 공동으로 참여하는 정책이나에 따라 정책집행가능성이 영향을 받는다는 것이다. 예를 들면 중앙정부와 지방정부의 공동프로젝트인 경우에 실제 집행과정에서는 중앙정부 또는 지방정부의 어느 한 편에 일방적으로 맡겨지게 되는 경우가 발생한다든지, 주로 지방정부에 집행이 맡겨지고 중앙정부는 감독만 하는 형태로 바뀌면서 집행과정에서 여러 문제가 발생할 수 있음이 지적되고 있다.

지금까지 살펴 본 정책집행관련 연구동향과 연구내용에서 나타난 사항들을 엄밀히 살펴보면 사실 집행연구는 다시 세 가지의 연구형태로 구분할 수 있을 것이다. 첫째의 형태는 정책프로그램의 추진과정만을 연구하는 형태이다. 이 연구는 정책프로그램이 어떻게 추진되고 있는나(How the program is carried out)에 중

점을 둔다. 정책의 집행이 원활하게 추진되느냐 아니면 갖가지 문제 때문에 지연되고 정책의 집행에 브레이크가 걸려 있느냐를 살피고, 그에 대한 인과관계를 살펴보는 연구라고 할 수 있을 것이다. 둘째의 형태는 정책목표를 상대로 하여 정책프로그램이 소기의 목적을 달성했느냐에 중점을 두는 연구이다. 이 연구는 얼마나 그 정책프로그램이 잘 작동했느냐(How well the program is worked)에 관한 연구로서, 이는 정책의 효과성(effectiveness)에 관한 연구이다. 셋째의 형태는 정책프로그램의 추진상태에 대한 평가와 정책목표 달성의 효과성에 관한 연구를 함께 다루는 연구가 있을 수 있을 것이다. 이러한 접근방법은 보다 종합적이고 정책의 순환성을 살린 연구라고 할 수 있다.

이상의 세 가지 연구형태 가운데에서 본 연구는 어디에 속할 것인가? 본 연구의 목적에서 언급하였듯이 본 연구에서 바라보는 국토균형발전을 위한 전략사업 추진평가는 바로 정책프로그램 또는 프로젝트의 추진과정에 초점을 맞춘 첫번째 형태의 집행연구라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정책집행과정을 분석함으로써 정책집행이론의 도출이 가능하고, 집행과정에 내재하는 여러 가지 원인을 밝힘으로써 집행에 대한 처방이 가능하다. 이는 바로 정책프로그램의 디자인단계에서부터 집행을 고려하여 디자인할 수 있을 것이라는 의미를 지닌다.

## 제 4 절 집행모형의 검토

### 1. 개 관

정책의 집행과정을 체계적으로 고찰하기 위해서는 분석모형이 요구된다. 여기서 분석모형이라 함은 집행과정에 개재되는 주요한 인자(factors)들 간의 연계관계로서 정책 집행의 과정을 분석하는 틀이라고 할 수 있다. 이러한 모형은 이론적 틀을 제공하는 동시에 경험적 인과관계를 도출하는 시스템의 역할을 하게 된다. 여기서는 정책의 집행 모형으로서 자주 언급되는 4가지의 모형을 중심으로

살펴보고자 한다. 이는 ① Thomas Smith의 집행모형론, ② Van Meter 와 Van Horn의 이론적 모형론, ③ E. Bandach의 집행게임모형론, ④ D. Mazminian과 P. Sabatier 동태적 모형이 그것이다.

## 2. 주요 집행모형이론의 검토

### 1) Thomas Smith의 집행모형론

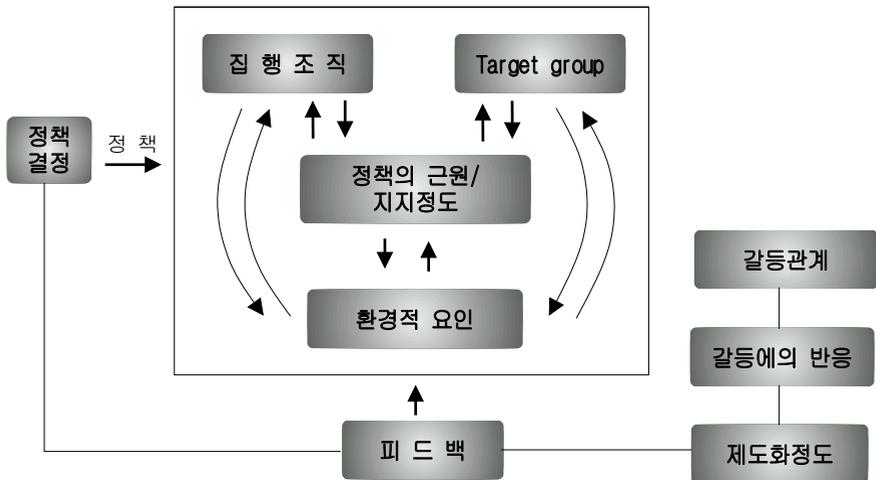
Thomas Smith(1973)은 정책의 집행과정에서 5가지의 주요 인자가 상호 연결되어 있음을 보여주는 모형을 제시하였다. 즉, 그는 ① 내부변수, ② 갈등 관계 변수, ③ 갈등에의 반응 변수, ④ 제도화 정도 관련 변수, ⑤ 피드백 변수가 서로 작용하여 정책집행에 관련되는 모형을 정립하였다. 먼저 내부변수로는 정책의 근원 (source of policy)과 정책에 대한 지지정도(intensity of support)가 정책집행에 영향을 미친다. 정책의 근원과 관련되는 요소로는 사회적 필요와 요구에 의한 정책의 형성 관계와 연계된다. 즉 정책에 대한 요구와 필요가 명시적인 수요 (visible demand)로 나타났는가, 암묵적 수요(invisible demand)로 나타났는가 하는 것이 중요하게 된다. 그리고 정책에 대한 지지의 정도는 정책집행과정에서 정부가 그 정책에 몰두하는 정도와 정책의지에 영향을 미치게 된다. 그리고 정책의 근원 및 지지정도와 관련되는 요소로서는 정책의 형성 원천(origin)외에 정책의 성격이 단순한가 복잡한가, 분배 적인 성격을 띄는가 재분배 적인 성격을 띄는가, 규제적 정책이나 등에 따라서 정책의 집행에 영향을 미치게 되고, 이 과정에서 정책의 범위가 포괄적인지, 아니면 국지적인지, 그리고 정책에 대한 이미지 (image of policy)가 어떠한가에 따라 정책집행에 영향을 미치게 된다.

T. Smith의 모형에 내재하는 내부변수에는 집행조직과 타겟(target)그룹(정책 목표집단), 그리고 환경적 요인이 포함된다. 집행조직요인은 집행조직의 구조와 인적자원의 속성, 집행조직의 리더십, 집행조직의 사업계획 추진능력이 관련되며 이는 결국 정책집행의 주무부서(部署)의 역할 및 능력과 관련된다. 다음으로

타겟그룹 변수로는 타겟그룹의 조직화정도, 리더십, 그리고 타겟그룹에 대한 과거의 정책 경험 등이 주요하게 개입된다. 그리고 내부요인에 관련되는 환경적 요인으로는 정책집행에 영향을 끼치거나 정책집행으로부터 영향을 받는 환경인자로서 정치, 경제 사회, 문화적 여건이 여기에 속하는 것으로 되어있다. 이러한 내부인자에 관련되는 요소는 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이 상호 연관작용을 맺게 된다.

다음으로 T. Smith의 모형에 내재하는 갈등관계 변수는 다시 내부적 갈등과 외부적 갈등으로 구분된다. 전자는 정책집행이 유발되는 조직내부에서의 갈등이며 후자는 정책의 대상이 되는 타겟그룹으로 제기되는 반대로부터 야기되는 갈등이다. 그리고 갈등에의 반응변수는 사회로부터의 확고한 지지 또는 반대와 관련되는 요소이다. 또한 T. Smith의 모형에 나타나는 제도화의 정도관련 변수는 정책 촉진과정에서 법적인 장치 즉 제도가 구비되어 있느냐 하는 문제이며, 이는 주로 채용 동원에서의 제도화 된 장치 여부가 중요한 요소이다. 마지막으로 피드백 변수는 내부인자가 외부인자에, 그리고 외부의 인자가 다시 내부인자에 영향을 미치게 되는 순환과정을 나타낸다. 즉 내부인자와 비내부인자간에 다시 상호작용을 하게 되는 것이다. <그림 2-2>은 지금까지 설명한 T. Smith의 정책 집행모형을 압축해 놓은 것이다.

<그림 2-2> T. Smith의 정책집행모형



## 2) Van Meter와 Van Horn의 모형

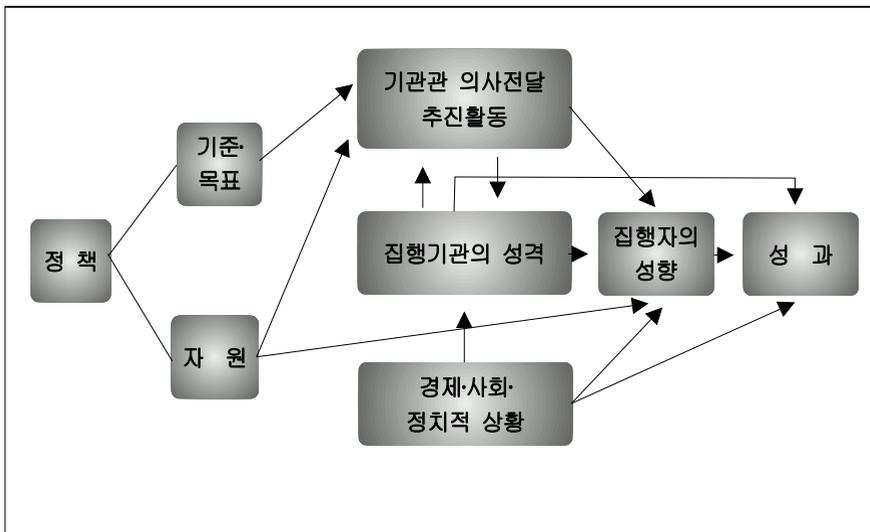
Van Meter와 Van Horn(1975)의 모형은 정책의 형성→집행→정책의 성과로 이어지는 정책의 경로 상에서 정책의 집행부문에 관련되는 주요 요소를 상호 연결하여 설명하는 모형이다. 그들은 정책 집행과정에 개입되는 6가지 요인간의 상호관련성을 보여주고 있다. 즉 ① 정책의 기준과 목표, ② 자원, ③기관간의 의사 전달과 자극 및 통제, ④ 집행기관의 성격, ⑤ 경제·사회·정치적 상황, 그리고 ⑥ 집행자의 성향으로서의 심리적 변수를 주요한 요인으로 꼽고 있다.

먼저 정책의 기준과 목표와 관련해서는 정책이 목표로 하는 것, 그리고 정책의 결정과 집행과정에서의 행위 기준의 설정이 주요한 요소로 작용한다. 그리고 자원과 관련되는 변수로서는 자원의 동원 가능성이 중요하다. 이는 경제적 자원, 인적자원, 그리고 각종의 인센티브가 포함된다. 이는 주어진 여건 하에서 자원을 얼마나 효율적으로 동원 할 수 있느냐 하는 문제이다. 그리고 기관간의 의사전달과 자극 및 통제 관련 변수로서는 먼저 정책기준과 목표가 정책집행자에게 얼마나 명확하고 일관성 있게 전달되느냐 하는 요소가 중요하다. 이는 결국 정책의 전달 커뮤니케이션과 관련된다. 또한 관련기관간에 의사전달이 정확하고도 충분하게 이뤄지느냐가 중요하고 정책집행자가 집행과정에서 나름대로 열정을 가질 수 있도록 적절한 자극 및 통제장치, 즉 인사권과 재정권 같은 권능을 갖느냐 하는 것이 정책집행에서 중요한 영향을 미치게 된다. 이 경우, 중앙정부와 지자체가 대등관계, 즉 상호 독립적인 관계를 유지하면서 동일한 정책의 집행에 관여하게 되면 자극과 통제수단이 그 기능을 발휘하기가 힘들게 된다. 이 경우 자문, 조언, 설득의 필요가 발생한다.

Van Meter와 Van Horn의 모형에서 제시하는 집행기관의 성격과 관련되는 요소로서는 많은 것이 포함된다. 이는 기관의 소속과 규모, 구성원의 자질, 기관 내에서의 인적 상하관계, 기관이 소유하거나 동원할 수 있는 정치적 자원, 기관 조직의 활력성, 의사전달의 개방성, 그리고 정책결정기관의 공식적·비공식적 연결정도, 그리고 관련 행위자 등의 리더십 등이 중요한 요소로서 포함된다. 그리

고 경제, 사회, 정치적 상황과 관련된 요소로는 대체로 여론, 파워엘리트의 반응, 민간 이익집단의 동원, 경제적 자유, 그리고 정책집행이 경제, 사회, 정치적 상황에 미치는 영향의 내용들이 포함된다. 마지막으로 집행자의 성향으로서의 심리적 변수로는 정책의도에 대한 집행자와 인식정도가 중요하다. 그리고 정책의 구체적 내용과 목표에 대한 인식과 호오(好惡)의 정도가 중요한 요소로서 제시되고 있다. 다음의<그림 2-3>은 위에서 언급한 Van Meter와 Van Horn의 정책집행모형으로서 관련요소간의 상호작용을 볼 수 있다.

<그림 2-3> Van Meter와 Van Horn의 모형



### 3) D. Mazmanian과 P. Sabatier의 동태적 모형

D. Mazmanian과 P. Sabatier(1983)는 정책의 집행을 하나의 역동적 과정으로 이해하고 있다. 그들이 제시하는 집행모형이 다분히 역동적이다. 이들의 모형은 앞서 설명한 다른 모형과는 달리 집행과정에 개재하는 요소간의 역동적 관련성을 제시할 뿐만 아니라 정책집행 단계를 정책집행변수와 연결시켜 설명하고 있

다. 따라서 다소 복잡하지만 정책집행의 현실을 비교적 잘 반영한 모형이라고 할 수 있다. 후술하겠지만 본 연구에서는 Mazmanian과 Sabatier의 모형으로부터 많은 힌트를 받은 집행모형을 제시하였다.

먼저 Mazmanian과 Sabatier는 정책집행과정에 개입되는 핵심요소를 세 가지로 구분하고 있다. 이는 ① 문제의 극복관련인자, ② 외부인자, ③ 내부인자이다. 먼저 문제의 극복관련인자로서는 타겟그룹 행위의 다양성이 포함되는 이는 정책대상그룹의 행동이 어느 정도 다양성을 띄느냐 하는 문제와 관련된다. 즉, 이 문제는 정책의 방향성과 연관되는데 행동이 다양하게 나타날수록 정책집행의 어려움이 더하게 되는 경향을 지닌다. 또한 기술적 어려움, 정책집행과 관련하여 요구되는 행태 변화의 범위, 그리고 타겟그룹의 선명성 또는 구체성이 주요변수로서 포함된다. 즉 문제 극복관련 변수로서는 정책타겟그룹의 범위, 구체성, 그리고 그 두 가지 행위의 다양성 등이 중요한 요인으로 등장하고 있다.

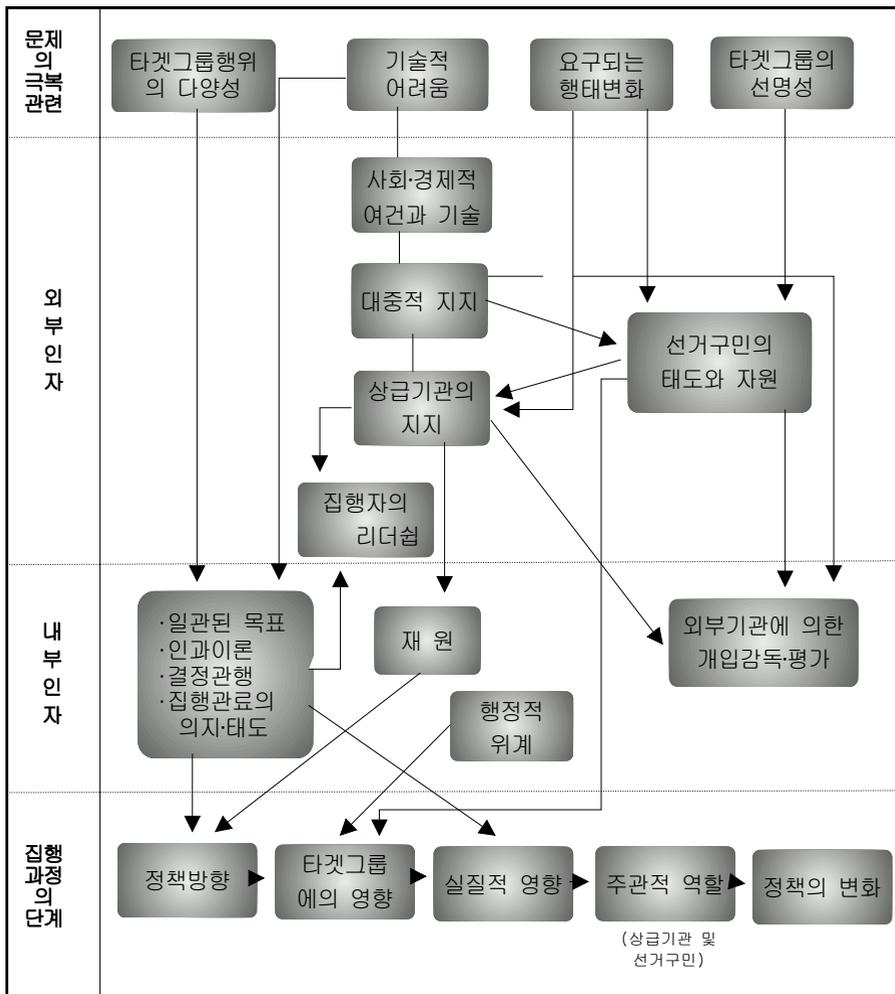
Mazmanian과 Sabatier에 개재하는 외부인자로서는 먼저 사회·경제적 여건과 기술적 여건이다. 즉 정책관련 현안문제의 심각성 정도, 다른 심각한 문제의 부각 등으로 정책집행속도가 달라지게 된다. 그리고 대중의 지지정도가 중요 외부요소로서 등장하는데 이는 언론과 같은 공공여론, 그리고 지역구 여론(여론 조사의 결과 등)이 포함된다. 또한 외부요소로서는 선거구민의 태도와 자원의 동원능력이 중요하다. 이는 지지자나 반대자의 태도와 그들의 자원 동원 능력 그리고 정책프로그램의 추진에 드는 금전적 비용 등이 중요한 요소로 작용하게 된다. 또한 상급기관으로부터의 지지(예를 들면, 대통령의 지지), 집행실무자의 능력, 의지, 리더십 등 집행관료의 태도와 행정능력 및 기술도 외부인자로서 작용하게 된다.

Mazmanian과 Sabatier 모형에서 제시하는 내부인자는 여러 가지가 있다. 즉, 명백하고 일관된 목표, 인과이론의 내재, 재정적 뒷받침, 기관 내외의 위계관계, 집행기관의 결정관행, 집행관료의 무지와 태도, 그리고 외부기관에 의한 개입·감독·평가 행위가 집행과정에 영향을 미치게 된다.

Mazmanian과 Sabatier 모형이 다른 정책모형과 다른 점은 정책집행단계와 집

행변수를 연결 지어 동태적으로 설명하고 있다는 점이다. 즉 그들의 모형에서 집행단계를 정책방향단계 → 타겟그룹에의 영향단계 → 실질적 영향단계(actual impacts) → 주관적 영향단계(상급기관과 선거구민이 느끼는 주관적 영향단계) →정책의 변화단계로 특이하게 나누고 있다. 이를 집행단계별로 연계되는 인자들 또한 달리 나타나고 있다. 다음의 <그림 2-4>는 Mazmanian 과 Sabatier가 제시한 동태적 정책모형을 압축해 놓은 것이다.

<그림 2-4> Mazminian & Sabatier 모형



#### 4) E. Bardach의 집행게임모형

앞서 살펴보았듯이 E. Bardach(1982)는 정책의 집행과정을 정치과정으로 이해하고 하나의 기계적 조립과정으로 정책집행과정을 비유하지만 한마디로 표현하면 정책의 집행은 관련 행위자들이 벌이는 게임이라는 해석을 내놓고 있다. 그의 정책집행의 게임모형에 의하면 6가지의 핵심요소가 등장한다. 즉 ① 압력집단의 정치(pressure politics), ② 동의(同意)의 결집(massing of assent), ③행동통제(administrative control), ④ 행정부처간 협상(inter-governmental bargaining), ⑤ 행위자간의 공동행위(joint action), ⑥ 게임체제(system of game)등이다. 여기서 게임체제란 포커게임에서처럼 불확실성 속에서 협상, 설득, 책략 등의 행위를 통하여 집행장치들을 조립하고 통제력을 행사하는 체제를 의미한다. 이 체제 속에서는 집행게임에 관여하는 행위자가 거두는 이득, 전략, 전술, 자원, 경기규칙, 의사전달, 불확실성의 정도 등이 중요하게 작용하는 변수이다.

### 3. 집행과정에 영향을 미치는 요소의 종합

정책의 집행과정에 크고 작은 영향을 미치는 인자(factors)는 앞서 살펴보았듯이 모형에 따라 달리 나타난다. 그러나 대체로 정책집행과정을 분석한 기존의 모형을 압축하여 보면 크게 두 가지의 요인으로 크게 단순 구분 할 수 있다. 이는 내부요인과 외부요인이다. 내부요인으로는 ① 정책목표, ② 자원, ③ 내·외부의 조직구조, ④ 집행담당자, ⑤ 집행절차요소 등이 포함된다. 그리고 외부요인으로는 ① 이익집단의 특성과 활동, ② 사회경제적 여건, ③ 문화적 특성, ④ 대중매체의 관심과 여론의 지지, ⑤ 상위 정책기관의 자원요소 등이 포함될 수가 있다. <표 2-1>은 집행과정에 영향을 미치는 요인과 요소를 내부요인과 외부요인으로 구분하여 각각의 요소를 종합 정리한 것이다.

<표 2-1> 정책집행에 영향을 미치는 요소와 요인의 종합

내 부 요 소		외 부 요 소	
정책목표요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책목표의 명확성</li> <li>- 정책목표의 세부성 및 특정성</li> <li>- 정책목표의 적절성</li> <li>- 정책목표의 포괄성</li> </ul>	이익집단의 특성과 활동요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이익집단의 정책개입활동의 정도</li> <li>- 집단의 규모, 적극성의 정도</li> <li>- 집행기관과 이익집단간의 유대관계</li> </ul>
자원요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원의 관리</li> <li>- 자원의 양</li> <li>- 자원의 질</li> <li>- 자원의 효율적 동원 및 활용</li> <li>- 인적자원</li> <li>- 정보자원</li> <li>- 연줄자원, 지연자원, 학연자원</li> </ul>	사회경제적 여건 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회경제적 여건에 따른 정책의 우선순위</li> <li>- 지역간의 차등적인 여건</li> <li>- 관련집단의 규모와 영향력</li> <li>- 기술의 동원</li> </ul>
내·외부의 조직구조요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직내부의 상·하·수평적 관계</li> <li>- 정책의 영향대상인 사회집단간의 관계</li> </ul>	문화적 특성요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소속된 기관의 조직문화</li> </ul>
집행담당자 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책집행자 측의 정책목표와 내용에 대한 태도</li> </ul>	대중매체의 관심과 여론의 지지요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대중매체의 지속적 관심</li> <li>- 대중매체의 영향력</li> <li>- 일반대중의 의견</li> </ul>
집행절차요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도화된 절차</li> <li>- 상황변화에 대한 융통성</li> <li>- 표준화된 절차</li> </ul>	상위 정책결정 기관의 지원요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정최고책임자의 관심과 의지</li> <li>- 국회의 지원 등</li> </ul>

# 3 CHAPTER

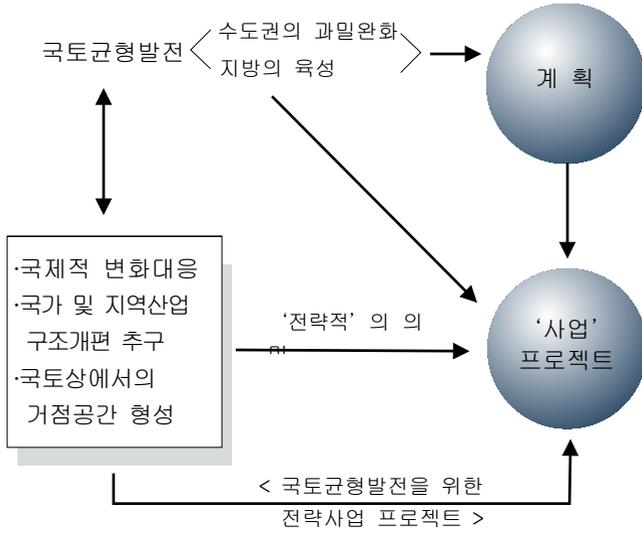
## 국토균형발전을 위한 전략사업의 배경과 내용

### 제1절 국토균형발전을 위한 전략사업의 의미

전략사업을 정의하기 위해서는 두 가지의 의미를 짚어봐야 한다. ‘전략적’이란 의미와 ‘사업’이란 의미가 그것이다. 여기서 ‘전략적’이라는 의미는 국제적 의미, 국가 및 지역산업의 구조 개편적 의미, 그리고 국토 상에서의 거점공간적 의미를 복합적으로 함축한 의미를 지닌다. 어떤 정책이나 계획 또는 사업이 전략적이란 의미는 국제적인 변화에 대응하며, 국가와 지역의 산업구조를 개편하려는 의도를 지니며, 동시에 국토 전체의 골격에서 중심적 거점공간을 형성할 수 있는 정책, 계획, 또는 사업을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 전략적 사업이 국토균형발전을 유도하려는 목적을 주된 목적으로 삼을 때 국토균형발전을 위한 전략사업이라고 할 수 있을 것이다. 그러면 ‘사업’이란 무엇을 의미하는가? 본 연구에서의 ‘사업’이란 구체성을 띤 프로젝트(projects)를 의미한다. 본 연구에서 계획과 사업의 차이점을 보면, 계획은 다수의 사업을 포함하는 개념으로 볼 수 있으며 포괄적인 성격을 지닌다. 계획의 하위개념이 사업, 즉 프로젝트개념이라고 할 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때, 국토 균형 발전을 위한 전략사업이란 “국토균형발전”, 즉 수도

권의 과밀을 완화하고 지방의 육성에 초점을 맞춘 국토 발전을 유도하기 위해 수립된 주요 계획에 포함된 국가사업, 지자체사업, 또는 민간사업 중에서 전략적 의미를 지니는 사업 또는 프로젝트를 통칭한다고 할 수 있다. (<그림 3-1> 참조)

<그림 3-1> 국토균형발전을 위한 전략사업의 개념적 의미



## 제 2 절 국토균형발전을 위한 주요 계획과 사업내용

### 1. 1990년대 주요 관련계획의 개관

본 연구는 전략사업의 추진 실태를 평가하는 것이 그 주된 목적이다. 따라서 전략사업의 추진실태의 평가를 위해서는 1990년대에 확정되고 추진된 주요 계획 중에서 국토 균형 발전을 유도하기 위한 주요 계획은 무엇이 있는가를 알아야만 그 계획에 포함된 주요 사업을 본 연구의 분석대상으로 선정할 수 있을 것이다.

1990년대에 확정되고 추진된 국토 균형 발전관련 주요 계획은 많이 있다. 그러나 많은 계획 중에서 국토종합계획에서의 핵심사업으로 등장한 계획, 법에 의해 새로이 부각된 사업의 계획, 그리고 범정부 차원에서 산업구조조정과 지방에서의 거점형성과 관련된 사업의 계획 등이 중요하다고 할 수 있을 것이다. 이렇게 본다면 대체로 다음의 네 가지 계획이 주요한 계획으로 부각되었다고 볼 수 있다.

즉 ① 제 3차 국토종합개발계획에 포함된 핵심 추진계획인 신산업지대 개발계획, ② 1994년도에 제정된 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 근거한 광역권 개발계획, ③ 전국적 기술지대망 구축과 연계된 첨단산업단지개발계획, 그리고 ④ 대전으로의 국가행정기관 이전을 위한 대전 제3청사건설계획이 그것이다.

## 2. 신산업지대 개발계획과 주요사업

신산업지대개발계획은 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에 포함된 것이다. 제 3차 국토종합개발계획은 수도권 의 과밀을 억제하고 지방을 육성하기 위한 기본 목표의 하나로서 「지방분산형 국토골격의 형성」을 내세웠다. 이를 위해 제3차 국토종합개발계획에서는 수도권 집중억제에 의한 소극적 균형개발방식에서 탈피하여 지방육성중심의 적극적 방식으로 전환하는 내용을 담았다. 이를 확인하기 위해 지방도시와 농어촌 및 낙후지역을 특성에 맞게 육성하면서 국토의 중부지역과 서남부지역에 신산업지대를 조성하여 국토의 균형발전을 기하는 방침을 제시하였다. 이와 함께 첨단기술산업단지와 연구단지를 조성하고 산·학·관 연계체제에 의한 지역산업의 구조 고도화를 추진하겠다는 계획을 정부가 제시하였다.

국토의 중부지역과 서남부지역에 대한 신산업지대개발계획의 구체적인 배경을 보면 다음과 같다. 지난 산업화과정에서 효율성 위주의 공업투자정책을 추진함에 따라 사회간접자본시설이 낙후된 중부 및 서남부지역의 공업발전은 수도권 및 동남부지역에 비하여 상대적으로 부진하였다. 그러나, 1980년대 들어 국가차원에서 서해안개발사업 등이 본격적으로 추진됨에 따라 용수문제의 해결, 고속

도로 건설에 의한 접근성 향상, 대규모의 저렴한 간척매립지, 그리고 동북아경제권의 부상에 따른 황해연안역에 대한 중요성의 부각 등 이 지역의 개발잠재력이 매우 높아질 것으로 예상되었다. 또한 충남·북 지역의 경우 수도권에서 이전하는 공장을 중심으로 신규공장의 입지가 급속한 속도로 증가하고 있다. 예로서 충북 진천군의 경우 중부고속도로의 개통과 함께 1980~89년간 공장수가 8배, 종업원 수는 거의 80배 수준으로 증가하는 등 수도권 인접지역의 공업입지 잠재력이 매우 높아지고 있었다.

따라서 국토의 균형적 발전을 도모하고 지역잠재력을 활용하여 지방분산형 국토골격의 형성을 촉진하기 위하여 1960-70년대 동남해안공업지대의 정책적 조성 과 같은 수준의 공공 및 민간투자를 국토의 중부 및 서남부지역에 적극 유치하도록 하였다. 특히 공장용지 공급의 경우 전국 소요면적의 약 60%를 충청, 전라지역에 계획적으로 공급하기로 하였다.

신산업지대의 개발은 해외시장을 지향하는 대규모 임해공단과 내륙의 공단을 연계하여 지역생산구조의 계열화를 이루도록 하는 한편, 국가 및 지역경제성장의 거점 역할을 담당하여 개발효과를 주변지역으로 누적시켜 낙후지역의 개발을 촉진시킬 수 있도록 유도하는 차원에서 수립되었다. 또한 연구개발, 산학협동, 고급인력 양성 및 정착 등이 이루어질 수 있도록 하며, 공단개발과 기반시설 및 배후도시개발 등을 종합적으로 추진하여 투자의 효율성이 증대되도록 하였다. 이를 위해 아산만-대전-청주 신산업지대, 군장-익산-전주 신산업지대, 그리고 목포-광주-광양만 신산업지대 등 3개의 신산업지대가 제시되고, 제3차 국토종합개발계획에서는 신산업지대별로 다음과 같은 개발방향을 제시하였다.

① 아산만-대전-청주 신산업지대는 수도권으로부터 이전하는 공장을 우선적으로 유치하여 수도권의 산업집중 압력을 분산 수용하도록 한다.

② 군장-익산-전주 신산업지대는 군산·장항을 중심으로 한 기초소재형 임해산업과 전주, 익산에 조립가공형 내륙공업의 거점을 구축한다.

③ 목포-광주-광양만 신산업지대는 광주중심의 기술집약적 내륙공업과 광양만, 목포 중심의 임해기간산업 거점을 구축한다.

신산업지대의 개발전략을 보면, 먼저 임해공업과 내륙공업의 연계개발로 지역 생산구조의 계열화를 들 수 있다. 지방공업기반의 구축을 위하여 아산, 군장, 대불, 광양 등지에 거점임해공업단지를 조성하며, 내륙지역에는 전기·전자, 기계 등의 조립가공업종, 정밀전자, 메카트로닉스 등의 첨단기술업종을 중점 유치하도록 하였다. 이와 같이 신산업지대 개발에 있어서 국제항만을 포함한 기초소재형 임해공업지대와 조립가공형, 기술집약형 내륙공업지대의 유기적 연계를 강화함으로써 지역생산구조의 계열화와 함께 지역생산성을 높일 수 있도록 하였다. 또한 거점공단 및 연구단지 주변지역에 중소규모공단을 개발하고 계열업종 및 기업을 유치하여 개발효과의 지역적 확산을 유도하도록 하였는데, 거점임해공단별 주요유치업종은 다음과 같다.

- 아산만공업지역: 석유화학, 기계, 자동차 등
- 군장공업지역 : 자동차, 산업용화학, 목재 등
- 대불공업지역 : 기계, 자동차, 철강, 산업용화학 등
- 광양만공업지역: 철강, 석유화학 등

또한 신산업지대 내에는 고급두뇌와 생산현장이 결합된 고도의 신산업지대 개발을 도모하고자 하였다. 지방대학의 획기적 육성으로 고급 기술인력의 양성 및 지방정착을 유도하는 한편 지방공과대학을 중심으로 정부, 기업, 대학간의 긴밀한 산학협동체제를 구축하도록 하였다. 그리고 지방도시에 공동연구센터, 기술정보센터, 직업훈련센터 등을 설립하여 기술, 인력, 정보가 지역 내에서 원활하게 공급될 수 있도록 하였다. 이와 같이 신산업지대에는 물리적 기반시설 뿐 아니라 연구개발기능을 강화하고 고급기술인력을 지역 내에서 공급함으로써 『생산-기술-인력』이 지역 내에서 재생산될 수 있는 지역생산체계를 구축하도록 하였다.

나아가 신산업지대의 개발은 공단 위주의 개발방식에서 벗어나 국제공항, 항만, 철도, 고속도로, 용수 등의 기반시설과 배후도시를 연계하여 종합적으로 개발을 추진함으로써 투자의 효율성을 높이도록 하였다. 이 경우 첨단기술산업단지,

고속교통시설, 배후신도시를 포함하는 신산업도시의 개발을 추진하여 신산업지대 개발의 거점역할을 담당하도록 하였다.

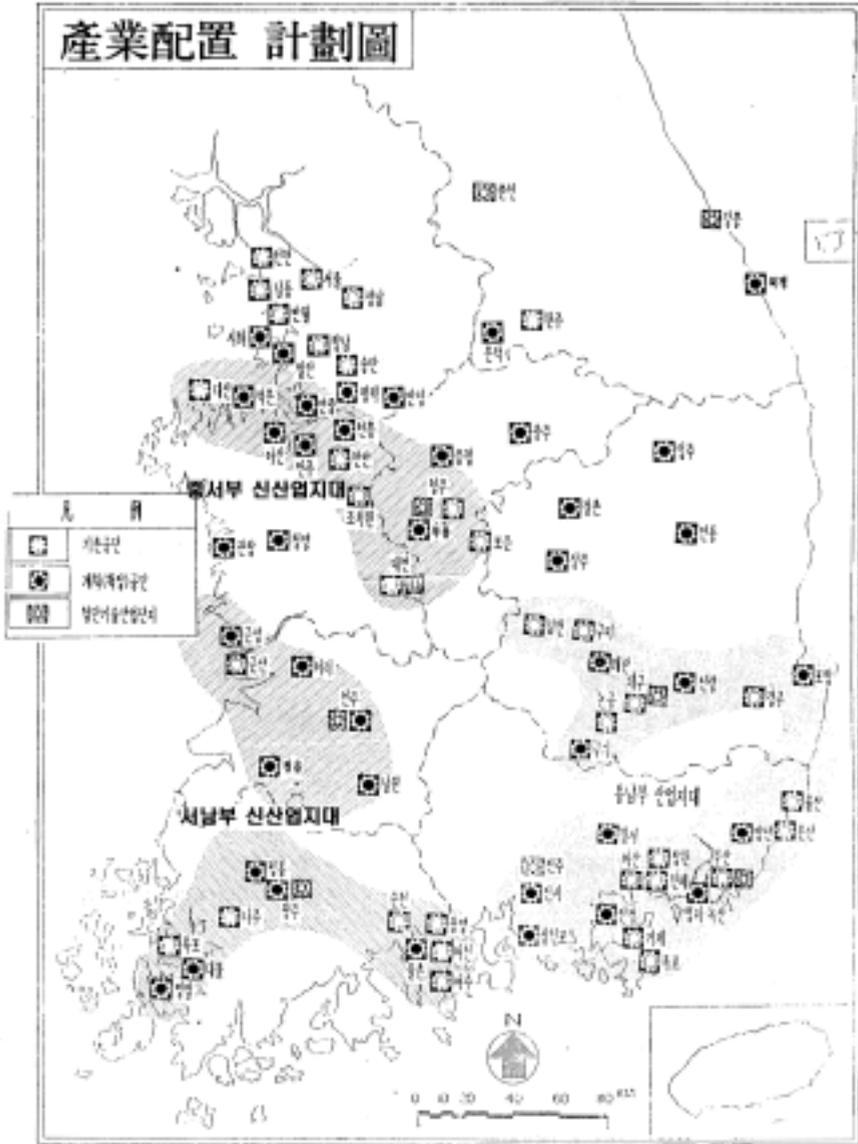
따라서 중부지역과 서남부지역에서의 신산업지대개발계획에 포함된 주요사업은 산업단지개발사업, 첨단기술산업단지개발사업, 고속도로, 항만, 공항 등 SOC 사업이 주로 포함되었다. 주요사업을 보면, 먼저 중서부신산업지대에 속하는 사업으로서는 석문산업단지개발사업, 아산산업단지개발사업, 천안지역의 산업단지개발사업, 대전첨단기술산업단지개발사업과 아산항개발사업, 서해안고속도로 개발사업 등이 포함되었다. 그리고 서남부신산업지대개발계획에는 군장산업단지개발사업, 전주첨단기술산업단지개발사업, 대불산업단지개발사업, 울촌산업단지개발사업, 그리고 목포항개발사업, 군장항개발사업, 광양항개발사업 및 서해안 고속도로개발사업 등이 포함되었다.

<표 3-1> 신산업지대별 개발전략

구 분	아산만-대전-청주	군장-익산-전주	목포-광주-광양만
개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>·아산만지역에 임해형 기초소재산업과 대규모 조립공장 배치</li> <li>·대전, 청주에 기술집약적 내륙공업 배치</li> <li>·연구개발, 금융, 교통 등 생산지원기능 강화</li> <li>·수도권이전공장 수용 및 민간투자 적극유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·군장지역에 임해공업 거점 구축</li> <li>·전주첨단기술산업단지 중심의 기술집약적 육성</li> <li>·전주, 익산주변지역에 내륙공단 개발</li> <li>·간척매립지 활용 및 국가차원의 기간시설 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·광양만, 대불지역에 임해공업 거점 구축</li> <li>·광주첨단기술산업단지 중심의 기술집약적 산업 육성</li> <li>·광주, 광양, 대불주변에 중소공단 개발</li> <li>·간척매립지 활용 및 국가차원의 기간시설 지원</li> </ul>
기간시설 총	<ul style="list-style-type: none"> <li>·아산항</li> <li>·서해안, 경부, 중부고속도로</li> <li>·대청댐, 보령댐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·군장신항</li> <li>·서해안, 전주-군산-익산 고속도로</li> <li>·대아댐, 용담댐 금강하구둑</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·광양항, 대불항</li> <li>·광주-목포, 광주-광양 고속도로</li> <li>·주암댐, 수어댐 영산강하구둑</li> </ul>

자료 : 대한민국정부, 제3차 국토종합계획('92~2001), p.242

<그림 3-2> 산업배치계획도(92~2001)



자료 : 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획(92~2001)

### 3. 광역권개발계획과 주요사업

광역권개발계획제도는 국토공간상의 균형개발과 지방경제의 활성화를 통하여 수도권에 대응할 수 있는 지방광역거점을 육성하고 세계화에 대응할 수 있는 지역경제기반을 구축하여 국토균형발전을 도모하고자 도입된 제도이다. 즉, 1994년 제정된 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 따라 성장잠재력이 큰 지방대도시와 신산업지대를 한데 묶어 수도권에 대응하는 지방성장거점으로 육성하여 지역특성에 맞는 지역경제기반을 구축하기 위하여 8대 광역권 개발을 추진하고 있다. 광역권별 주요 개발방향은 <표 3-2>와 같다. 이 중 「부산·경남권」과 「아산만권」은 1994년에, 「대전·청주권」과 「광주·목포권」은 1998년에 각각 광역개발계획을 확정하여 개발사업을 본격적으로 시행하고 있다. 「군산·장항권」, 「대구·포항권」, 「광양만·진주권」, 「강원동해안권」 등 나머지 4개 광역권도 1999년에 권역 지정과 개발계획 수립을 완료하였으며, 2000년부터 개발사업을 추진할 계획이다.

광역권개발계획은 개발권역이 대도시와 그 주변지역인 대도시권형, 공업단지와 배후지역인 신산업지대형, 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루는 지역인 연담도시권형으로 구분된다. 1999년 기준으로 개발권역의 총면적은 전국의 43%, 개발권역내 인구는 전국의 42.6%를 차지하고 있다. 향후 제4차 국토종합계획(2000~2020)에 따라 중부내륙광역권과 제주권(국제자유도시)의 광역개발계획이 수립·추진될 예정이어서 광역권은 총 10개에 이를 전망이다. 군산·장항권의 경우 제4차 국토종합계획에 따라 전주를 포함하는 전주·군장권으로 확대될 예정이다.

현재 광역개발계획이 수립·추진된지 5년 이상된 부산·경남권과 아산만권의 경우 현재 각각 22.0%, 31.9%의 진척률을 보이고 있다.

<표 3-2> 광역권개발사업계획

광역권		인구 (만인)	면적 (km <sup>2</sup> )	행정구역	해당 지역	주요 개발사업
대 도 시 권	부산·경남권 1995-2001	629	5,090	2광역시 8시1군	부산광역시, 울산광역시, 경남도(김해,마산,창원,진 해,밀양,장승포,양산,밀양, 거제,함안군)	부산신항만건설 등 환태 평양경제권 진출의 전초 기지로 육성
	대구·포항권 1999-2011	428	9,869	1광역시 6시7군	대구광역시, 경북도(포항, 경주,구미,김천,경산,영천, 군위,청도,칠곡,성주,고령, 영덕,울릉)	대구-포항간 간선교통망 구축 등 해양지향적 개발 추진
	광주·목포권 1998-2011	220	4,977	1광역시 2시8군	광주광역시, 전남도(목포, 나주,장성,담양,화순,영암, 함평,무안군 및 해남,신안 일부)	광주첨단, 대불공단을 중 심으로 서남권 중심지로 육성
	대전·청주권 1998-2011	261	6,768	1광역시 3시7군 2출장소	대전광역시, 충북도(청주, 청원,괴산,보은,옥천,영동, 증평출장소), 충남도(공주, 논산(일부),금산,연기,계룡 출장소)	중앙행정기능을 수용하 고 과학연구기능을 확충
신 산 업 지 대 권	아산만권 1995-2011	126	3,517	4개시 5개군	충남도(천안,아산,서산,당 진,예산,태안), 경기도(평 택,화성,안성)	아산공단, 고속철도역을 중심으로 수도권의 기능 분담
	군산·장항권 1999-2011	112	3,100	5개시 2개군	충남도(보령,부여,서천,논 산), 전북도(군산,익산,김 제)	군장신항, 군장산업기지 등 대중국진출의 교두보 로 육성
	광양만·진주권 1998-2011	136	4,544	5개시 4개군	전남도(광양,순천,여수,고 흥,보성(일부)), 경남도(진 주 사천,남해,하도(일부))	부산항의 기능을 분담하 는 수출입 전진기지로 개 발
연 립 도 시 권	강원동해안권 1999-2011	65	4,921	5개시 5개군		동해안의 자연경관을 이 용한 관광지로 육성

자료 : 건설교통부, 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서, 2001. 8



#### 4. 첨단산업단지개발계획과 주요사업

우리나라의 산업기술관련 정책은 시대적 여건변화에 따라 달리 나타났다. 즉 산업구조의 공업화를 위한 생산력 확대→산업구조 고도화를 위한 연구개발중심의 첨단산업 육성→산·학·연·관의 시스템적 융합을 통한 기술혁신의 창출과 확산으로 변천되었다. 1960~70년대는 공업화를 위한 산업생산 위주의 산업단지 건설에 치중하였다. 이어 1970~80년대에는 산업구조 고도화를 위한 지방공업단지건설에 중점을 두었고, 이어 1980~90년대에는 지식기반경제 지원을 위한 기술혁신거점으로서 첨단산업단지 구축에 중점을 두었다.

우리나라의 첨단산업단지 또는 과학산업단지는 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에 의해 개발되는 국가산업단지와 지방산업단지로서의 성격을 지닌다. 이러한 국가산업단지와 지방산업단지 중 산업단지 내에 유치하게 되는 업종이 ‘공업 배치 및 공장설립에 관한 법률’에서의 첨단업종을 중심으로 하고 있을 경우 이는 첨단산업단지” 또는 “과학산업단지”로 일반 산업단지와 구분하여 명명되었다.

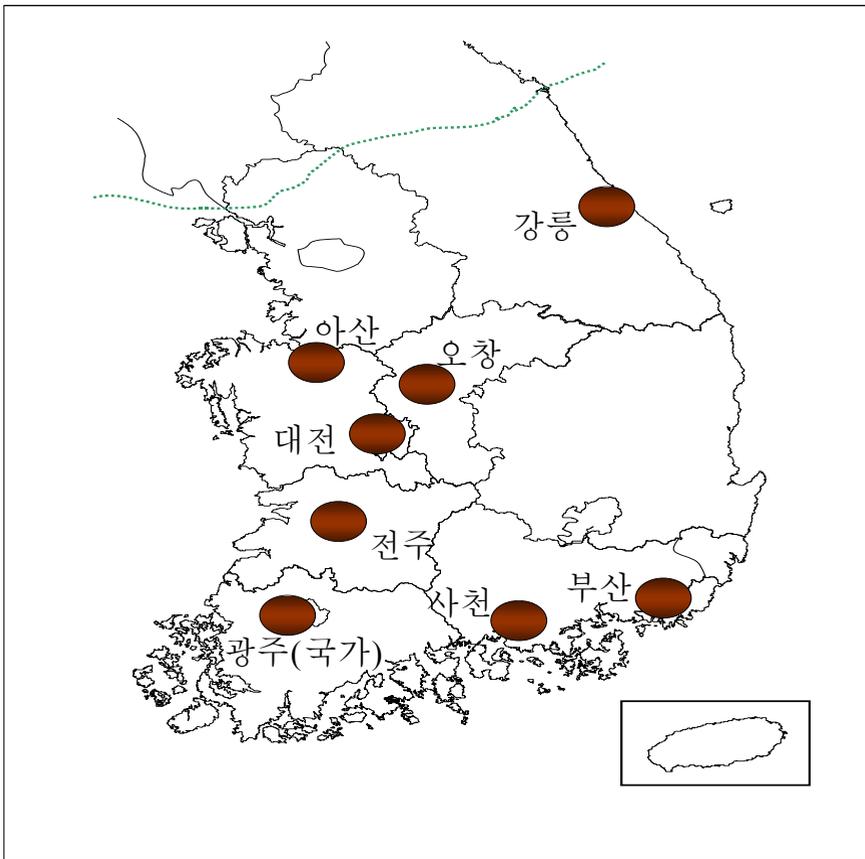
이 중 첨단산업단지의 경우, 전국적 기술지대망 구축과 연계하여 첨단산업발전5개년계획(1989, 상공부)에 의해 가시화되었으며, 과학 및 산업기술발전기본계획(1990)에 의해 본격적으로 추진되었다. 전국 기술지대망 구상은 전국의 연구단지, 공업단지, 산업체 및 대학에 분산되어 있는 기술개발기능을 서로 유기적으로 연계시키는 체제이다. 즉 기존 산업·연구단지의 보완을 위하여 홍릉연구단지, 대덕연구단지, 수원·포항·울산 등 자생연구단지를 조성하고, 신규 첨단산업단지의 조성을 위해서는 광주, 부산, 대구, 전주, 강릉 등 주요 지역거점이 선정되어 <표 3-4>에서와 같은 사업이 추진되었다.

<표 3-4> 첨단산업단지개발사업의 개요 (2000.1)

지역	지정년도	조성기간	면적 (천㎡)		입주현황 (개소, 인)	
			조성	분양	업체수	고용인원
광주	1990. 7. 21	1991~2000	2,062	1,441	26 (6)	2,382
부산	1991. 12. 21	1991~2002	3,229	(조성계획중)	-	-
대전	1991. 12. 14	1990~2001	2,950	(조성중)	-	-
강릉	1993. 12. 7	1991~2001	3,333	(조성계획중)	-	-
오창	1992. 5. 13	1992~2001	9,442	6,467	10 (0)	-
아산	1995. 12. 1	1995~2001	2,021	2,021	1 (0)	-
전주	1991. 12. 5	1991~2001	3,077	1,543	-	-
사천	1997. 2. 13	1997~1999	1,601	(조성계획중)	-	-

주 : ( )내는 가동중인 업체수  
 자료 : 한국산업단지공단 산업입지정보센터(www.kicox.or.kr:goo) : 공단 및 공장정보DB

<그림 3-4> 첨단산업단지개발사업의 대상: 도시분포



## 5. 대전으로의 국가행정기관이전계획 (대전 제3차청사건설계획)

1989년 4월 27일, 청와대에 지역균형발전기획단(대통령비서실 소속)이 발족되면서 수도권외의 집중억제와 지방도시의 체계적 개발의 일환으로 공공기관의 지방이전을 적극적으로 추진해야 된다는 내용이 1989년 하반기에 대통령에게 보고되었다. 이에 의하면 중앙부처를 포함하여 지방에서도 업무수행이 가능한 기관은 단계적으로 지방이전으로 추진하며, 앞으로 신설되는 공공기관은 예외 없이 지방에 설치한다는 내용이었다. 그리고 신설공공기관의 지방입지화 추진지침을 대통령훈령으로 조치하고, 정부기관의 이전과 병행하여 공공법인 및 단체의 지방이전도 적극 유도한다는 내용이 대통령에게 보고되었다(지역균형발전기획단, 1989). 이에 따라 제3차 국토종합개발계획('92~2001)에서도 수도권내 공공기관 등의 단계적인 지방분산 촉진을 주요내용으로 담았다.

1990년 9월에는 청 단위(11개 청) 중앙행정기관 대전이전계획이 확정되어 추진되어 1998년에 관련 청 단위 기관이 대전의 둔산단지로 입주 완료하였다. 대전의 둔산단지개발계획은 지방거점도시 역할을 할 수 있는 대전으로의 국가행정기관이전사업을 추진하기 위한 핵심계획이었다.

# CHAPTER 4

## 전략사업의 집행평가와 메카니즘분석: 사례조사

### 제1절 분석대상의 전략사업 선정

#### 1. 전략사업의 선정기준

국토균형발전을 위해 추진된 주요 전략사업의 집행상황을 평가하여 집행이 비교적 원활히 이뤄지고 있는지, 집행이 부진한지를 살펴보고, 원활과 부진에 내재하는 요인을 살펴보기 위해서는 먼저 사례분석의 대상이 되는 전략사업을 선정해야 한다. 또한 전략사업을 선정하기 위해서는 전략사업의 선정기준이 있어야 한다. 본 연구에서는 분석대상이 되는 전략사업 선정시에 다음의 사항을 종합적으로 고려하여 선정하였다.

첫째, 국토균형발전을 위해 수립된 주요계획에 담겨진 사업으로서 국가사업 및 광역지자체사업을 각기 선정하며, 수도권은 제외하였다. 둘째, 대규모 SOC사업, 국가산업단지, 지방산업단지, 첨단산업단지, 특수사업(대전 제3청사건설사업) 등 다양한 대상을 선정하도록 하였다. 셋째, 광역권개발계획, 신산업지대개발계획, 첨단산업단지개발계획, 대전 제3청사건설사업계획을 대상으로 하되, 광역권

개발계획의 경우 1994년 12월에 고시된 부산·경남권광역계획과 아산만권광역계획에 국한하도록 하였다. 넷째, 향후 유사한 사업 추진에 있어 정책적 시사점을 줄 수 있는 사업을 선정하되, 자료 수집이 비교적 수월한 사업에 국한하도록 하였다. 다섯째, 자료 수집과 연구기간을 고려하여 일부지역(3개 권역)에 국한하여 전략사업을 선정하도록 하였다. 마지막으로 사업추진단계가 각기 다른 다양한 사업을 대상으로 하되, 사업추진단계는 사업별로 착수단계, 조성단계, 운영단계, 정착단계로 나눌 수 있는 다양한 사업을 선정하였다.

## 2. 사례조사 전략사업의 선정과 유형

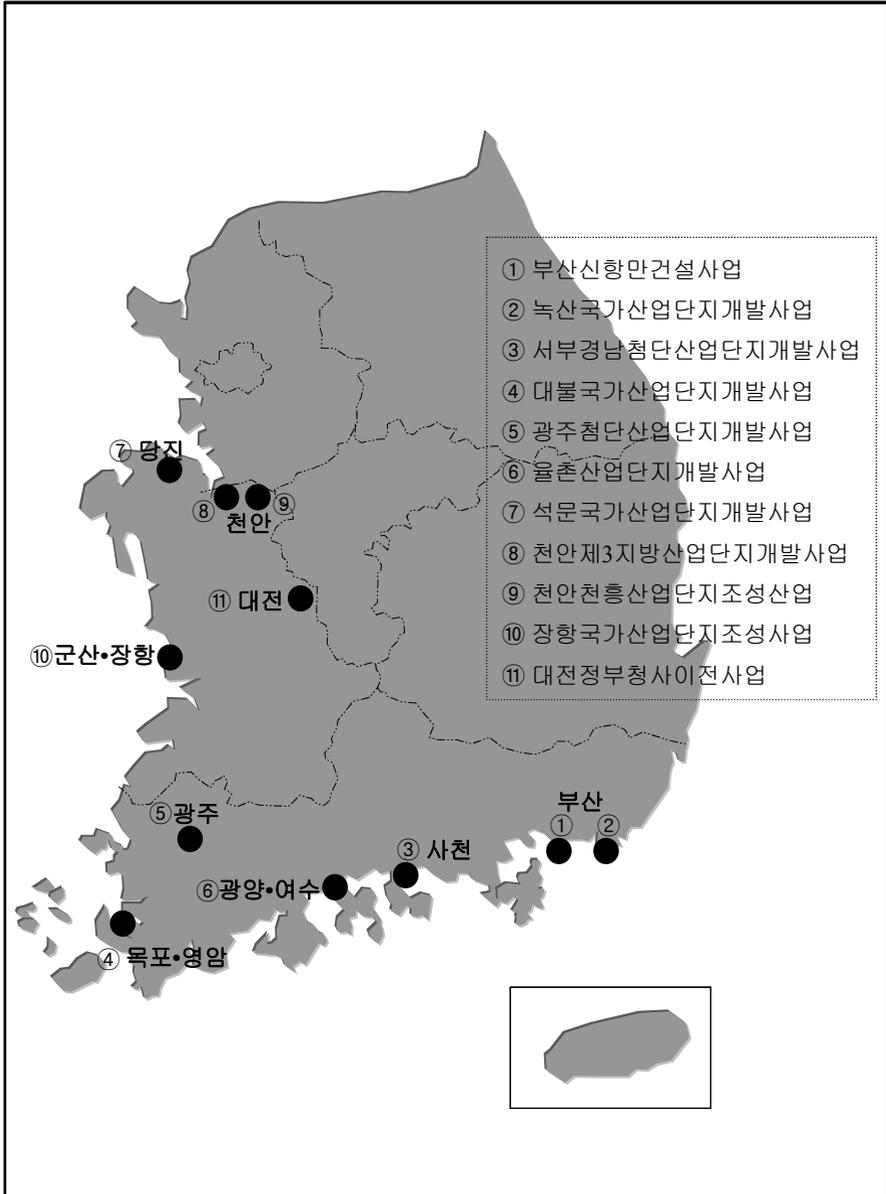
상기의 사례조사 대상전략사업의 선정기준을 종합적으로 고려하여 부산·경남권에서 3개 사업, 광주·전남권에서 3개 사업, 대전·충남권에서 5개 사업 등 모두 11개 전략사업을 분석대상사업으로 선정하였다. 구체적으로 보면 부산·경남권의 경우, ① 부산신항만건설사업, ② 녹산국가산업단지개발사업, ③ 서부경남첨단산업단지개발사업이 선정되었다. 광주·전남권의 경우, ① 대불국가산업단지개발사업, ② 광주첨단산업단지개발사업, ③ 울촌산업단지개발사업이 선정되었다. 그리고 대전·충남권의 경우는 ① 석문국가산업단지개발사업, ② 천안제3지방산업단지개발사업, ③ 천안천홍산업단지조상사업, ④ 장항국가산업단지조성사업, ⑤ 대전으로의 중앙행정기관이전사업이 선정되었다.

이들 사업들은 각기 유형화하여 구분될 수 있다. 예를 들면 위에서 살펴보았듯이 사업이 추진되는 지역에 따라, 그리고 사업주체(국가사업, 지방사업 등)에 따라 구분할 수 있다. 또한 사업내용이 SOC사업이나, 일반산업단지사업이나, 첨단산업단지사업이나, 아니면 국가공공기관 이전 같은 특수사업이나에 따라 위에 선정된 사업을 분류할 수 있을 것이다. <표 4-1>은 사례조사대상의 전략사업을 지역, 사업주체, 사업부문에 따라 구분한 것이다.

<표 4-1> 사례조사대상전략사업의 유형별 구분

전략사업명	지역	사업주체	사업부문	관련 주요계획
부산신항만건설사업	부산·경남권	국가	SOC	부산·경남광역권 개발계획
녹산국가산업단지개발사업	“	국가	산업단지	부산·경남광역권 개발계획
서부경남첨단산업단지개발사업	“	지방	첨단산업단지	첨단산업단지개발계획
대불국가산업단지개발사업	광주·전남권	국가	산업단지	신산업지대계획 (제3차국토계획)
광주첨단산업단지개발사업	“	국가	첨단산업단지	첨단산업단지개발계획
울촌산업단지개발사업	“	지방	산업단지	신산업지대계획 (제3차국토계획)
석문국가산업단지개발사업	대전·충남권	국가	산업단지	아산만광역권개발계획
천안제3지방산업단지개발사업	“	지방	산업단지	아산만광역권개발계획 (신산업지대계획)
천안천홍산업단지조성사업	“	지방	산업단지	아산만광역권개발계획 (신산업지대계획)
장항국가산업단지조성사업	“	국가	산업단지	신산업지대계획
대전으로의 중앙행정기관이전사업 (정부대전청사이전사업)	“	국가	특수사업	특수계획

<그림 4-1> 사례대상 전략사업의 위치도



## 제 2 절 분석모형

### 1. 모형구조의 개관

전략사업의 사례분석을 통해 사업의 집행실태를 파악하기 위해서는 분석모형이 요구된다. 본 연구에서의 사례분석모형은 4가지로 구성된다. 이는 후술하듯이 ①사업집행모형(IRRE모형), ②사업의 단계별 구분, ③사업의 원활·부진·판별, 그리고 ④사업집행의 메카니즘이 그것이다.

### 2. IRRE모형: 사업집행모형

전략사업별 집행 상황의 실태와 거기에 내재한 요인을 살펴보기 위한 분석 틀 역할을 하게 될 집행모형이 필요하다. 제2장에서 개관하였듯이 학자들에 따라 집행모형은 다양하게 나타나지만 모형 속에 개입되는 요소와 요인들은 어느 정도 공통점을 가지고 있다. 즉 정책의 내·외부요소와 제도적·인적·관계적 요소들이 대부분 중요하게 취급되고 있음을 알 수 있다. 본 연구에서는 앞서 살펴본 이론을 기초로 함과 동시에 후술하듯이 사업별로 개재하는 인과요인이 상이한 바를 고려하여 정립한 IRRE라고 명명한 모형을 창안하여 전략사업의 사례분석을 시도하고자 한다.

본 연구에서 제시하는 IRRE모형이란 다음과 같다. 전략사업의 집행과정에 개재하는 요소로서 내부요소(Internal Factor), 관계요소(Relation Factor), 자원·제도적요소(Resource Factor), 그리고 외부요소(External Factor)를 중시하고, 이들 핵심요소의 영어머리글자를 이어 IRRE모형이라고 명명하였다. 즉 전략사업의 집행 상황을 평가하기 위해 4가지의 카테고리요소를 중시하였다.

먼저 내부요소(Internal Factor)를 통해서는 주로 사업계획내용과 사업주체(actors)와 담당기구 및 관련주체들의 리더쉽요인이 어떠한 영향을 미치는지를 보고자 한다. 즉 사업의 당초 계획규모와 개발방식, 사업의 입지가 사업의 집행

에 영향을 미치게 되는지, 그리고 사업계획의 잦은 변경여부가 집행에 직간접적인 영향을 미치게 되는지를 파악하기 위한 요인이다. 또한 사업을 추진하는 행위자로서의 사업주체가 중앙정부나, 지자체나 또는 민간이냐에 따라 사업의 집행이 어떠한 영향을 주느냐도 중요하다. 이 경우 사업 주체측의 리더쉽과 담당기구의 효율적인 능력 발휘 등이 집행에 순기능을 하는지를 살펴보기 위한 요인들이 중요하게 작용할 것이다.

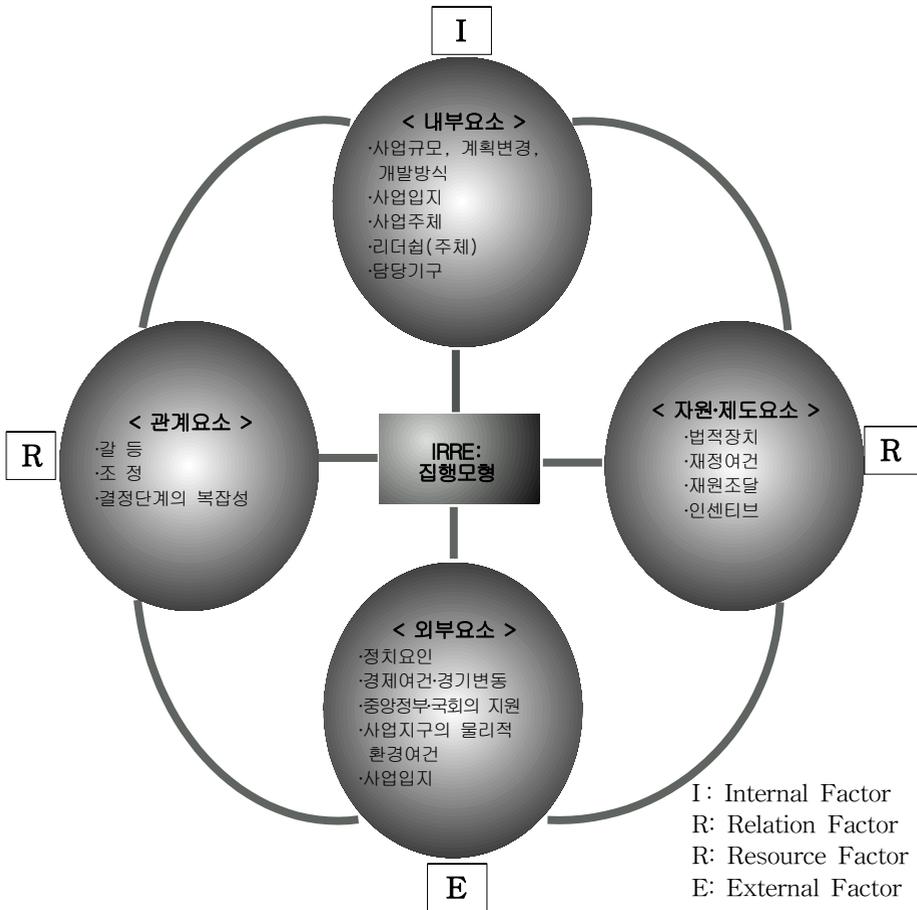
다음으로 사업의 집행에 있어 관련기관과 행위자들간의 관계요소(Relation Factor)가 중요할 것으로 보았다. 즉 사업에 관련되는 기관과 행위자들간에 사업결정과 추진과정에서 발생할 갈등관계가 어느 정도이나 어떠한 양태를 띄느냐 하는 요인들이 사업집행에 영향을 미치게 될 요인으로 작용할 것이다. 특히 관련기관간에 이뤄질 조정의 신속성과 효과성이 집행과정에 중요요인으로 작용할 것이다. 그리고 사업의 집행과정 전반에 걸쳐 그때그때 내려야 하는 결정의 양이 많고, 그 단계가 어느 정도 복잡하냐 하는 것이 중요하게 작용할 것이다. 즉 Pressman과 Wildavsky(1971)가 강조하는 결정포인트(decision points)의 복잡성이 사업추진에 있어 관련기관과 행위자들간의 관계요소로서 중요하게 작용할 수 있을 것으로 보았다.

또한 집행과정에서 동원될 자원과 제도요소(Resource Factor)로서는 무엇보다도 사업의 재원조달 및 재정여건 관련요인이 가장 중요할 것이다. 사업의 재원이 중앙정부, 지자체, 민간부문 등에서 수월하게 동원될 수 있는가, 아니면 그 동원과정에서 어떠한 장애가 발생하느냐가 사업의 집행에 영향을 미치게 될 것이다. 그런데 이러한 재원조달이 제도적인 장치 속에서 이뤄지는지, 특히 자원과 제도적 요소로서 사업추진을 위한 인센티브를 사업지구의 실수요자에게 어느 정도 그리고 적기에 제공하느냐하는 요인도 중요할 것이다.

마지막으로 사업집행과정에 개입되는 외부요소(External Factor)로서 여러 세 부요인을 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉 사업의 집행과정에 직간접의 영향을 미치는 외부인자로서 먼저 정치적 요인을 들 수 있을 것이다. 선거에서의 공약으로 또는 정치적인 수요 때문에 정치적 생산성을 높이기 위해 공인된 사업의 경우

집행과정에 어떠한 영향을 미치게 될 것이다. 그리고 사업과 관련되는 경제적 여건의 변화, 특히 경기변동, 또는 IMF외환위기 같은 경제적 충격이 사업의 추진에 영향을 미치게 될 것이다. 사업에 관련되는 외부요소로서 또한 중앙정부와 국회 같은 상위기관으로부터의 지원정도 또는 지지정도가 중요하게 작용할 것이다. 나아가 사업지구 내·외부의 물리적 환경여건, 이를테면 지형적 요인, 인프라요인 등도 중요할 것이며, 이러한 요인은 다시 사업의 입지와도 관련되게 될 것이다. 이렇게 보면 사업의 입지요인은 내부적 요소인 동시에 외부적 요소라고 할 수 있을 것이다.

<그림 4-2> IRRE모형: 전략사업 집행요소와 요인



이와 같은 내부요소(I), 관계요소(R), 자원·제도요소(R), 외부요소(R)는 서로 밀접한 관계를 맺으며, 각 요소 내외부의 요인간에도 상호작용을 함으로써 전략사업집행모형은 하나의 메카니즘, 또는 시스템을 형성할 수 있을 것이다. 후술하듯이 본 연구에서는 집행이 원활한 사업의 원활메카니즘, 그리고 집행이 부진한 사업의 부진메카니즘을 도출하게 될 것이다(제5장 참조).

### 3. 사업의 단계별 구분

사례조사 대상사업 집행의 단계를 4단계로 구분하고, 각 단계별로 집행요인을 파악하고자 한다. 착수단계, 조성단계, 운영단계, 그리고 정착단계가 그것이다. 먼저 착수단계는 계획고시단계(계획확정·공고단계)와 착공(기공)단계를 의미한다. 다음으로 조성단계는 부지조성 및 사업지구내의 인프라 등 사업지구의 개발 단계를 의미한다. 이어 운영단계는 사업지구의 토지 등 기반시설의 개발이 끝나고 실분양 및 입주 that 이뤄지는 단계를 의미한다. 마지막 정착단계는 사업지구의 대부분이 실수요자에 의해 입주되어 가동되는 단계를 의미한다.

이러한 사업집행의 단계는 사업의 원활·부진의 판별시에 중요하게 작용한다. 나아가 집행의 메카니즘 파악단계에서 사업단계별로 개입되는 집행요소와 그 세부요인을 살펴보면 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

### 4. 사업추진에 있어 원활사업과 부진사업의 판별

대상사업의 집행이 부진한가, 원활한가를 판별함에 있어서는 ① 부진사업, ② 원활사업, ③ 준원활·준부진 사업 등 3가지로 평가하고자 한다. 즉 먼저 부진사업의 기준으로서 착수단계의 문제 발생으로 사업 착공이 지연되는 경우 또는 착공은 되었으나 조성단계에서의 문제 발생으로 조성이 지연되는 경우의 사업을 말한다. 다음으로 원활사업의 기준으로서 착수-조성-운영단계가 비교적 순

조로워 정착단계에 진입한 경우의 사업을 말한다. 그리고 준원활·준부진 사업의 기준으로서는 조성단계는 완료되었으나 운영단계에서 분양·입주의 저조로 인해 운영의 차질이 유발되는 경우의 사업을 말한다. 구체적으로는 <표 4-2>와 같은 세부적인 객관적 기준을 설정하여 사업집행의 부진, 원활, 그리고 준원활·준부진을 판별·평가하도록 한다.

<표 4-2> 사업집행의 판별을 위한 객관적 기준

부진사업의 기준	준원활·준부진사업의 기준	원활사업의 기준
·고시된 사업기간의 30% 이상이 경과했으나, 착공이 안된 경우 ·착공후 고시된 사업기간의 2배가 경과했으나, 준공이 안된 경우 ·착공후 고시된 사업기간의 40%가 경과했으나 평균진도율의 60% 이하*	·고시된 사업기간 내 또는 경과 1-3년 내에 사업의 준공이 이뤄졌으나, 준공후 5년 이상이 경과했지만 분양율이 70% 이하로 단지운영이 부진한 경우	·고시된 사업기간 내 또는 경과 1-3년내에 준공이 완료되고 준공후 5년 이내에 분양율이 70% 이상을 유지하여 단지운영이 활발한 경우

주 : ※ 평균진도율이란, 완료율 100%를 전체사업기간(n)으로 단순히 나눈 값(100/n)을 말한다.

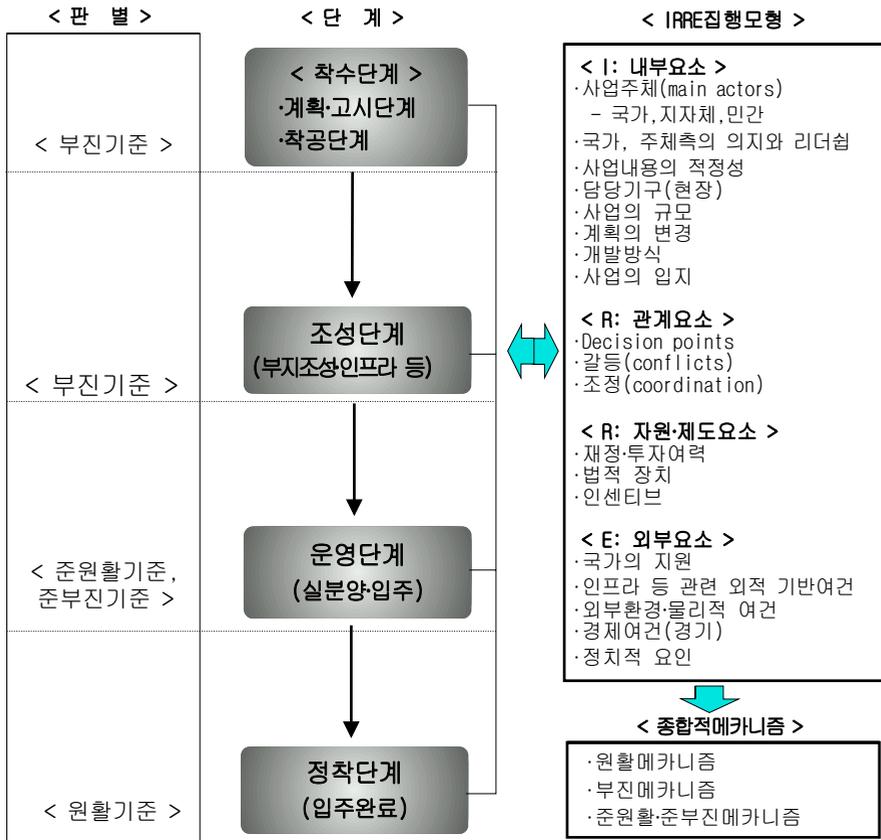
## 5. 사업집행의 메카니즘

종합적으로 사업집행의 메카니즘은 크게 두 가지의 부류로 나뉘어 질 수 있다. 원활사업의 메카니즘과 부진사업의 메카니즘이 그것이다. 전자는 사업의 추진이 비교적 원활하게 이루어지는 경우의 집행요소와 요인간 인과관계를 나타내는 메카니즘이다. 후자는 반대로 사업의 추진이 비교적 부진하게 이루어지는 경우의 집행요소와 요인간의 인과관계를 나타내는 메카니즘이다. 메카니즘의 단순화를 위해 앞서 사업의 판별에서 제시된 준원활·준부진 사업의 경우 단계에 따라 준원활사업은 원활사업으로, 준부진단계는 부진사업으로 분류하여 그 메카니즘을 설명할 수 있을 것이다.

## 6. 분석모형의 종합

지금까지 설명한 분석모형의 4가지 블록구조를 종합하여 볼 수 있다. <그림 4-3>은 본 연구에서 행할 전략사업 추진실태 분석의 종합모형을 나타낸 것이다. 즉 본 분석모형을 통해서, 전략사업의 추진단계에 따라 IRRE집행모형에서 제시된 집행요소와 요인들이 각기 달리 나타날 수 있을 것이며, 이러한 집행요소와 요인들이 작용하여 사업을 부진·원활 또는 준원활·준부진으로 판별할 수 있도록 할 것이다. 그리고 최종적으로는 본 연구의 사례조사대상 중 원활사업의 원활메카니즘, 그리고 부진사업의 부진메카니즘을 도출할 수 있을 것이다.

<그림 4-3> 분석모형의 종합



### 제 3 절 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘

#### 1. 부산·경남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘

##### 1) 부산신항만조성사업의 집행실태와 메카니즘

###### (1) 사업개요

###### ① 추진배경

본 연구의 사례조사 대상사업의 하나인 부산신항만건설사업은 인천국제공항, 경부고속전철사업 및 광양항 건설사업과 함께 우리나라의 3대 국책사업이다<sup>1)</sup>. 부산항은 우리나라의 국제 해상관문으로서 국내 최대의 항만일 뿐만 아니라 세계 유수의 컨테이너항만으로서 1990년대 이후 세계 경제권역별 거점항만의 중요성이 더욱 커지고 있는 상황에서 동북아 거점항만의 기능을 수행해야 할 국가 전략항만이다. 그러나 부산항은 항만시설 부족으로 인해 체화현상을 빚으면서 신항만의 조속한 건설 필요성이 크게 부각되었다. 이에 늘어나는 물동량 수요에 맞춰 정부는 서부산과 인접 경남지역에 위치한 가덕도 인근 해안을 매립하여 25선 석 규모의 신항만 조성계획을 추진하게 되었다.

당초 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년)에서 부산을 국제무역 및 금융도시로 육성하려는 기본계획을 수립한 바 있으며, 이를 토대로 부산신항만도 본격 추진되었다. 제4차 국토종합계획(2000-2020년)에서는 지역발전을 선도하는 지역균형개발의 거점 형성과 지역의 세계화 전진기지 육성을 위하여 10대 광역권<sup>2)</sup> 개발전략을 구사하고 있는데, 부산·울산·경남 광역권 개발에서 부산신항만 건설이

---

1) 1996년 7월 16일 청와대에서 대통령, 경제부총리, 내무부, 건설부, 교통부장관, 해운항만청장 등 21명이 참석한 가운데 보고회의가 개최되어, 수도권신공항, 경부고속전철사업과 아울러 3대 국책 항만개발사업으로 부산신항, 광양항(아산항)개발사업이 선정되었다.

2) 10대 광역권은 아산만권, 전주·군장권, 광주·목포권, 광양만·진주권, 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 강원 동해안권, 중부내륙권, 대전·충주권, 제주도로 구성되어 있으며, 이 중 중부내륙권과 제주도의 경우는 현재 개발계획을 수립 중에 있다.

주요 핵심사업이 되고 있다. 또한 제4차 국토종합계획에서는 지방대도시를 산업별 수도로 육성한다는 전략하에 부산을 국제물류산업수도로 육성하도록 하고 있는데, 여기서 부산신항만이 기존 부산항과 함께 중추적인 기반을 담당하도록 하고 있다.

이와 같이 부산신항만사업은 국가의 중요 핵심사업으로서 세계 기간항로상에 위치한 지리적 이점을 바탕으로 앞으로 국가의 중심항만으로서 그리고 동북아 거점항만 건설로서 계획, 추진되고 있다.

## ② 계획내용

부산신항만은 부산광역시 강서구 가덕도 북안, 경남 진해시 용원동 및 안골동, 웅동만과 제덕만 일대의 총 452만 평의 규모로 개발된다. 개발의 기본방향으로서는 세 가지가 설정되어 있다. 첫째는 국제 컨테이너 주항로 상의 중추항으로서의 위상을 확보하고 동북아경제권 관문항으로서의 국제환적항 기능을 제고하여 21세기를 대비한 동북아 국제물류중심항만으로 개발한다는 것이다. 둘째는 부산항의 만성적인 화물적체 해소로 국가경쟁력을 제고한다는 것이다. 셋째는 항만과 도시기능이 조화된 종합적인 물류·정보 거점공간으로 조성한다는 것이다.

부산신항만은 신항만건설촉진법 등에 의한 정부재정투자 및 민간자본을 재원으로 개발되고 있는데, 크게 항만시설건설사업과 배후지 도시개발사업으로 구분된다. 전체적으로 약 452만 평의 부지에 152만 평의 북항(배후부지 93, 부두시설 59), 195만 평의 웅동단지, 105만 평의 남항(배후부지 22, 부두시설 83)이 개발될 계획이다. 소요사업비는 5조 5,898억 원으로 정부재정에서 1조 7,627억 원, 그리고 민자유치를 통하여 3조 8,271억 원을 조달하는 것으로 하고 있다. 정부재정을 통하여 추진되는 사업은 방파제 1,490m, 투기장 호안 22.7km, 준설토 68백만<sup>3</sup>m, 다목적 부두 0.3km, 어업보상 등과 수송시설(도로, 철도 등 제외) 등의 건설사업을 추진하며, 민자를 통해서는 부두시설 25선석(컨테이너 24, 다목적부두 1) 및 배후부지를 조성하도록 하고 있다.



자료 : 부산지방해양수산청 내부자료

<표 4-3> 부산신항만 개발계획의 내용

구 분		전체 ('95~2011)	제1단계 ('95~2007)	제2단계 ('07~2011)
계	사 업 비(억원)	55,898	36,495	19,403
	사 업 량(선석)	7.8km(25)	3.2km(9)	4.6km(16)
	효과(만TEU)	460	200	260
정부 재정	사 업 비(억원)	17,627	16,205	1,422
	사 업 량	방파제 1.49km 투기장 호안 22.7km 준설 68백만m <sup>3</sup> 어업보상 등 1식	1.49km 22.7km 55백만m <sup>3</sup> 1식	- - 13백만m <sup>3</sup> 1식
민간 자본	사 업 비(억원)	38,271	20,290	17,981
	처리능력(선석)	460만TEU(25)	200만TEU(9)	260만TEU(16)
사 업 주 체		해양수산부(부산지방해양수산청), 부산신항만주식회사		

자료 : 해양수산부(부산지방해양수산청) 인터넷 홈페이지(www.momaf.go.kr)

부산신항만건설사업의 시행기간은 1995년부터 2011년까지의 17년간이다. 제1 단계로 2007년까지 9선석 규모의 컨테이너부두를 부분 준공하여 200만 TEU의 처리능력을 확보하며, 제2단계로는 2011년까지 나머지 건설공사를 완료하여 접안능력 25선석(다목적 부두 1 포함), 컨테이너 처리능력 460만 TEU의 부산신항만 건설공사를 준공할 계획으로 있다. 사업시행은 해양수산부(부산지방해양수산청)와 민간컨소시엄인 부산신항만(주)이 맡고 있다.

최근 해양수산부에서는 중국의 경제성장에 기인한 중국 물동량의 급증으로 2000년의 전국 환적화물 물동량이 전년 대비 48%로 폭증하고 부산항의 컨테이너 화물 물동량이 이미 2006년의 전망치인 739만 TEU를 초과한 754만 TEU에 달하는 등 컨테이너 화물량이 급증하고, 민자유치사업이 계획대로 추진되지 못하자 부산신항만 수정계획을 확정하여 관계부처와 협의중에 있다.

주요 수정내용은 항만규모를 30선석으로 확대하여 총 810만 TEU의 컨테이너 처리능력을 확보하도록 하고, 30선석 중 12선석을 정부재정으로 건설하여 민자의존도를 낮추도록 하고 있다. 이에 따라 정부에서 부담하는 사업비는 당초 1조 7,627억 원에서 4조 7,579억 원으로 크게 늘어나는 대신, 민자사업의 경우는 전체 사업규모가 확대됨에도 불구하고 사업비가 오히려 당초의 3조 8,271억 원에서 3조 2,394억 원으로 축소되었다. 민자유치에 의존하여 컨테이너부두를 건설하려던 당초의 계획이 민자유치의 난항으로 인하여 정부재정사업으로 전환되면서 전체 항만규모가 대폭 확대되었다. 그러나 제2단계 사업에 대해서는 추진계획조차 구체화하지 못하고 있다. 이외에도 부산신항만건설과 관련하여 가덕인터체인지와 부두간의 진입도, 가덕인터체인지와 초정인터체인지간의 배후도로, 그리고 부두에서 삼랑진까지의 38.3km의 철도가 공사중이거나 계획 중에 있다.

신항만 건설과 함께 가덕도를 중심으로 한 배후부지에 녹산국가산업단지 및 신호산업단지와 연계하여 약 10만 명을 수용할 수 있는 도시개발사업을 추진하고 있다. 구체적으로 가덕도의 자연환경을 활용한 환경친화적 신도시를 개발하며 도시에 산업(제조업, 물류), 국제교류, 상업, 공공업무, 주거, 관광 등 복합 기

능을 도입하여 주변 산업·연구 기능을 지원하는 정보결절지, 국제 관광·해양 휴양 기능을 갖는 관광단지로 개발함과 아울러 적극적인 자연환경 보전 차원에서 철새 인공서식지를 조성하는 것으로 되어 있다.

<표 4-4> 부산신항만 수정개발계획의 내용

구 분		전체 ('95~2011)	제1단계	제2단계
계	사 업 비(억원)	79,973	40,220	39,753
	접안능력(선석)	30	11	19
	하역능력(만/TEU)	810	300	510
정부 재정	사 업 비(억원)	47,579	18,906	28,673
	방 파 제	1.49km	1.49km	-
	투기장 호안	22.7km	22.7km	-
	준 설	68백만m <sup>3</sup>	55백만m <sup>3</sup>	13백만m <sup>3</sup>
	다목적 부두	0.3km	0.3km	-
	어업보상 등	1식	1식	1식
	컨 부 두(선석)	12	-	12
민간 자본	사 업 비(억원)	32,394	21,314	11,080
	컨 부 두(선석)	18	10	8

자료 : 해양수산부(부산지방해양수산청) 인터넷 홈페이지(www.momaf.go.kr)

## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

부산신항만건설계획은 1994년 12월에 부산·(울산)·경남권 광역개발계획이 확정, 고시되면서 본격적으로 추진하게 되었다. 이어 1996년 7월에 부산신항기본계획이 확정, 고시됨으로써 개발계획이 구체화되었다. 1996년 12월에는 신항만건설촉진법<sup>3)</sup>이 제정되면서 법적 근거를 마련하게 되었으며, 같은 해 8월에는 부산

3) 해양수산부가 발족되면서 항만건설에 박차를 가하기 위해 가장 먼저 추진한 것이 신항만건설촉진법의 제정이었다. 신항만건설촉진법은 신항만의 신속한 건설에 필요한 사항을 정함으로써 신항만건설 사업을 효율적으로 추진하여 급증하는 항만수요에 대비하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지하는

신항만건설 예정지역이 지정, 공시되었다. 1997년 11월에 부산신항만의 정부사업이 기공식을 가짐으로써 비로소 부산신항 건설사업이 착공되었다. 1997년 4월에 민자유치사업에 대한 협상이 타결되고 1997년 9월에는 민자사업자인 부산신항만(주)가 설립되었으나, 곧 이어 IMF 외환위기로 인하여 민자사업은 2000년 말에 이르러서야 기공식을 가졌다. 현재는 방파제 축조공사, 투기장 호안공사 등 정부사업만이 일부 진척을 보이고 있는 상황이다.

부산신항만 건설사업은 2000년 말 기준으로 정부사업부문에서만 사업이 진척을 보이고 있고, 민자사업부문은 이제 겨우 기공한 실정이다. 정부사업부문의 경우 방파제 축조공사가 전체적으로 63% 정도의 공정진척률을 보이고 있는데 그 중 동 방파제(600m)가 60% 정도, 서 방파제(890m)가 63% 정도 진척되었다. 이와 함께 작업부두(600m) 건설공사는 전체 공정의 93%가 진행되었으며, 투기장 호안 공사의 경우는 제1공구가 12%, 제2공구가 28% 정도 건설이 진행되었다. 준설(68백만 $m^3$ )공사는 거의 미착공 상태이다.

민자사업부문의 경우는 부두공사가 2000년 12월말에 기공식을 가졌으나 실질적으로 성과가 없는 실정이다. 부산신항 북항배후지(93만 평) 개발사업은 2000년 12월에 부산신항만(주)와 부산도시개발공사간에 위·수탁협약이 체결되어 2001년 3월에 매립공사에 착공한 상태이다.

---

것을 목적으로 하여 법률 제5251호(1996.12.31)로 제정되었다. 본 법은 26조의 본문과 부칙으로 구성되어 있는데, 신항만이라 함은 수출입화물의 원활한 수송을 위하여 건설되는 항만으로서 해양수산부장관이 지정·고시하는 항만을 말하며, 해양수산부장관은 신항만건설기본계획을 수립하거나 신항만 건설예정지역을 지정하고자 하는 때에는 관계 시·도지사 및 중앙행정기관과의 협의를 거쳐 신항만건설에 관한 추진위원회의 심의를 받도록 하고, 사업시행자가 신항만건설사업실시계획의 승인을 얻은 때에는 도시계획결정, 공유수면매립면허, 건축허가 등 25개 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 신항만건설사업의 건축기술·건설기술 및 교통영향 등에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 해양수산부에 관련분야의 전문가로 구성된 신항만건설심사위원회를 두도록 하고, 신항만건설의 경우 그 구조 및 형태가 일반건축물과 매우 상이한 점을 고려하여 특수기술 또는 특수장치를 사용한 경우에는 소방·방화·방재 등에 대한 일반적인 기준을 적용하지 아니할 수 있도록 하며, 건설예정지역 안에 있는 국·공유지로서 신항만건설사업에 필요한 토지는 신항만건설사업의 목적으로 이를 매각하거나 양도할 수 없다는 등의 내용을 주요골자로 하고 있다.

<표 4-5> 부산신항건설사업의 주요 추진경위

추진일정	추진상황
'94.12.23	부산·경남 광역개발계획 고시(건설교통부고시 제94-543호)
'95. 3.	가덕도신항만 '96 민자유치사업으로 선정(재경원)
'96. 1.23	가덕도신항만 입지계획 확정(해운항만청)
'96. 7.13	진해(가덕)신항만개발 관련 어업피해 보상 위·수탁 협약 체결
'96. 7.20	부산신항기본계획 확정·고시(항만청고시 제96-31호)
'96. 9.25	가덕신항만 개발을 위한 민자유치시설사업 기본계획 고시(해양수산부고시 제1996-7호)
'96.12.31	신항만건설촉진법 제정(법률 제5251호)
'97. 4.11	부산신항 민자유치사업 협상 타결
'97. 6.30	부산신항만개발 민자유치시설사업 실시협약 체결
'97. 8. 9	부산신항만건설 예정지역 지정·고시(해양수산부고시 제1997-76호)
'97. 9. 5	민자사업자 법인 설립
'97.10.31	부산신항개발사업실시계획 고시 및 방파제공사 착공(해양수산부고시 제 1997-93호)
'97.11. 4	부산(가덕)신항만 건설(정부)사업 기공식
'97.12~99.3	어업피해 조사용역(부경대학교 해양과학공동연구소)
'98. 4.14	준설토 투기장 호안(2차) 실시설계 용역 착수
'98.11. 7	부산신항만 부대사업 지역 중 안골만 지역 제외의 건(부산신항만(주)→진해시)
'98.12. 2	부산신항만개발사업 실시계획(1차)변경('97. 10. 31 관련)
'99. 4.30	부산신항만 용원 배후부지 활용계획 수립 통보(해양수산부→도·진해시)
'00. 2.17	부산신항만 북컨테이너터미널 배후부지 토지이용계획 변경(해양수산부→도)
'00.12.20	부산신항만 민자사업 기공식
'01. 1.16	부산신항개발 민자투자사업 실시계획 승인 내용 알람(해양수산부→도·진해시)
'01. 1.	수정항만개발계획 확정(관계부처와 협의진행)

자료 : 부산광역시(항만정책과)·경상남도(해양수산과) 내부자료, 경남도의회(2001. 5)

## ② 진척상황의 평가

부산신항만건설사업은 사업 시작 7년(전체 사업기간의 40%이상 경과)이 지난 지금도 전체 공정의 20%(평균진도율 상으로는 40%가 되어야 하나, 그것의 60%

인24%에 미달되는 경우) 정도만 진척되어 전반적으로 부진한 사업으로 분류될 수 있다. 즉, 방파제 축조공사의 63% 정도, 투기장 호안공사의 일부 진척 등 정부 사업부문에서만 일부 진척이 있을 뿐이며 부두시설과 배후단지 조성 등 신항만 건설의 핵심사업은 거의 진척되지 못하고 있다.

앞의 사업집행의 판별을 위한 객관적 기준에 의할 경우, 부산신항만건설사업은 착공후 고시된 사업기간의 40%가 경과되었으나, 실제의 공정진척률이 20%로 평균진도율의 60%에도 못미쳐 그 진척이 부진한 사업이다.

부산항은 현재 물동량 폭증으로 심한 정체현상을 초래하고 있다. 그러나 신항만조성공사는 지체되고 있는 어려운 상황을 맞고 있으며 부산시에서는 전면 정부투자에 의한 조속한 사업시행을 희망하고 있다.

<표 4-6> 부산신항만건설사업의 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도	→				

### (3) 부진메카니즘

국토균형발전과 관련하여 국가 차원에서 전략적으로 추진하는 국토개발사업인 부산신항만개발사업의 집행과정을 본 연구에서 제안한 IRRE모형을 통하여 분석하면 다음과 같다.

#### ① IRRE모형의 내부요소로서의 사업시행 주체에 관한 요인

사업주체측의 투자 의지 부족

부산신항만건설사업의 추진이 부진한 요인중의 하나는 IRRE모형의 내부요소

에 포함되는 사업주체측으로부터 생겨나는 요인이다. 즉 사업주체인 중앙정부의 투자의지 부족을 먼저 들 수 있다. 지난 1985년부터 포화상태에 이른 국내 항만의 컨테이너화물 처리를 분담하고 동북아시아의 중심항만을 육성한다는 정부정책은 소수의 수익성 높은 거점항만을 중심으로 정부재원이 집중 투자되어야 함에도 불구하고, 다수의 신항만 모두에 대하여 개별 사업별로 투자를 분산함으로써 한정된 재원이 효율적으로 투자되지 못하였다. 뿐만 아니라 항만투자가 적시에 적량이 이뤄지지 못하여 중앙정부의 투자의지가 결여된 것이 부진요인으로 지적될 수 있다. 이는 IRRE모형에서 자원 및 제도요소(R)와도 연관되는데, 부산신항만 건설에 대한 자금지원이 원활하게 이루어지지 못하여 사업진척이 지연되고 있다고 할 수 있다.

이러한 항만개발의 지연으로 인해 앞으로 10년간 5조원대의 사회간접비용이 발생하고 최대 54억 달러 가량의 환적화물 처리 수입이 줄어들 것으로 지적되고 있다. 감사원의 해양수산부 등을 대상으로 항만시설공사 집행실태에 대한 감사 결과에 의하면, 해양수산부는 지난 1994~97년 항만시설 확보율이 64~72.6%에 머물러 막대한 수출차질을 빚었는데도 항만건설을 위한 재원 확보를 소홀히 하고 예산주무부처인 기획예산처도 항만에 대한 투자비율을 늘리지 않음으로써 항만시설 미비로 수출입화물 처리가 정체되면서 2011년까지 약 5조 4,000천억 원의 사회간접비용이 발생하고 최대 54억 2천만 달러 상당의 화물처리 수입이 감소될 것으로 추정되고 있다. 이는 사업시행주체의 사업집행방식이 효율적이지 못할 뿐만 아니라 재원의 투자방식과 투자의지에 있어 문제가 있는 것이라 볼 수 있다.

## ② IRRE모형의 관계요소로서의 다양한 갈등요인

부산신항만건설사업의 집행과정에서는 IRRE모형의 관계요소(R)가 매우 중요하게 작용하였다. 즉 관련기관간에 다양하게 표출된 갈등과 이에 따른 조정의 어려움, 그리고 정부측과 민간단체, 주민간의 다양한 갈등과 대립이 존재하여 사업

추진의 어려움을 야기시키고, 사업이 지연되는 결과를 야기시켰다.

#### 신항만 명칭에 대한 부산시와 경상남도의 의견 대립

해양수산부가 신항만 건설을 위하여 1997년 신항만의 명칭을 부산신항만으로 명명함에 따라 수 차례에 걸쳐 경남도(진해시) 등에서 항의공문을 송달하였으며, 부산·진해신항, 진해·부산신항, 진해신항 등으로 건의하였다. 이에 해양수산부는 경남도의 주장에 대해 국제적인 인지도가 높은 현행 명칭을 부산신항만으로 사용하는 것이 국제적 항만이용 활성화 촉진에 유리하다고 주장한 반면, 경남도는 진해항이 오랫동안 군사항으로서의 인지도가 뒤떨어지지 않다고 주장하고 있으며 아직 합의에 이르지 못하고 있는 실정이다.

#### 신항만 위치에 대한 부산시와 경남도의 행정구역획정 분쟁

부산시강서구설치및시·도의관할구역변경에관한법률(법률 제4057호, 88.12.31. 공포), 녹산국가공단매립부지의시·도의관할구역변경에관한법률(법률 제4802호, 94.12.22 공포)에 따라 김해시 가락·녹산면, 창원시(의창군) 천가면이 편입되는 등 부산시가 수 차례 걸쳐 김해·진해 일원의 행정구역을 지속적으로 편입함으로써 공유수면(바다) 매립으로 새로이 조성되는 토지는 해면상의 경계 확정에 대한 명확한 법률상 규정이 없어 경남도와 부산시간 행정구역에 대한 분쟁을 낳고 있다. 경남도는 북컨테이너 부두(북항)는 진해시 용원지역 앞바다이며, 준공 후 서쪽의 육방산과 연결되어 있어 당연히 경남의 행정구역이 되어야 한다고 주장하고 있다. 반면에 부산시는 북컨테이너 부두(북항)는 부산시 녹산공단과 인접하고 있어 부산시 구역이 되어야 한다고 주장하고 있어 서로간에 의견이 팽팽하게 대립하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 이러한 행정구역 분쟁사례는 경기도 평택시와 충남 아산시, 당진군간에서도 발생하여 현재 중앙분쟁 조정위원회의 조정과 헌법재판소의 권한쟁의심판청구가 신청되어 있는 상태이다. 즉, 경기도 평택시와 충남 아산시는 농업진흥공사에서 시행한 아산호 방조제가 1987년 준공되어 발생한 방조제 및 담수호를 양 도(道)가 중복 등록함으로써 분쟁이 발생하였고, 경기도 평택시와 충남 당진군은 1989년 인천 지방해양수산청에서 시행한 아산국가산업단지의 항만개발사업으로 발생한 항만구조물을 양 도(道)가

부산시와 경상남도간 신항만 관리운영권 확보와 관련한 갈등

정부는 항만공사법을 제정하여 우선 부산, 인천항에 항만공사제를 도입하여 항만관리운영체제의 개선을 추진하기로 하였다. 이러한 과정에서 해양수산부가 부산시와 함께 항만공사로의 관리운영권 이관방법과 시기는 항만자치공사(Port Authority) 설립 후 이해관계자의 협의를 거쳐 결정한다고 합의함으로써, 향후 항만공사법이 제정되어 항만자치공사(PA)가 설립될 경우 새로 조성되는 신항만을 통합 운영할 것으로 예상된다.<sup>5)</sup> 그러나 경남도에서는 항만자치공사는 현 부산항에 국한하고 신항만에 대하여는 경남도가 참여하는 별도 법인을 설립하거나 경남·부산이 공동으로 참여하는 통합항만공사의 설립을 제안하는 등 거세게 반발하고 있다.

신항만구역의 도시계획과 관련하여 부산시와 진해시간의 갈등

현행 도시계획법에 의하면, 도시계획구역이 둘 이상의 행정관할구역에 걸치는 경우에는 관계 자치단체와 협의하여 공동으로 입안하거나 입안자를 정하도록 되어 있다. 그런데 1996년말에 부산시가 도시기본계획구역에 대한 협의를 경남에 요청하고 경남은 1997년초에 망산도, 유주암, 선착장 2개소와 동 해면은 진해시 행정구역으로서 진해시 도시기본계획에 포함되어 있음으로 부산시에서는 제외되어야 한다는 의견을 제출하였다. 부산시는 도시기본계획(1996년 12월 18일)과 재정비고시(2000년 1월 8일)를 하면서 건교부의 도시기본계획 승인조건인 진해시와 부산시 해면경계부분에 대한 양 시(市) 협의결정사항이 이행되지 않아 진해시 행정구역 일부인 망산도, 유주암, 선착장(2개소)과 동 해면을 도시기본계획구역으로 지정함으로써 이 지역은 2개 행정구역에 중첩 지정되는 결과를 낳았다.

---

중복 등록함으로써 분쟁을 초래하였다.

5) 해양수산부는 당초 2001년 7월부터 부산항, 인천항의 경우 국가가 아닌 공공성과 기업성을 갖춘 항만공사(Port Authority)가 별도 설립돼 운영하기로 하고 이를 위한 항만공사법 제정을 준비하여 왔는데, 현재 관계부처간, 이해당사자간 의견대립으로 그 진행이 늦어지고 있다. 법안에 따르면 부산·인천항에 2개의 항만공사를 설립, 국가의 부두 소유권을 출자형태로 공사로 이전하고 공사는 항만터미널 임대 관리, 항만 운영 및 기본시설 유지·보수, 하역·예선업 등 부대 영리사업, 공사업무와 관련된 사업에의 투자·출연 등의 사업을 시행하도록 하고 있다.

이에 경남도에서는 부산시의 도시기본계획 및 재정비 결정고시의 무효화를 강력히 요구하고 있는 상태이다.

<그림 4-5> 도시계획 중복구역(부산시, 진해시)



자료 : 경상남도(도시계획과) 내부자료

해사(海沙)채취에 따른 지역어민 반대

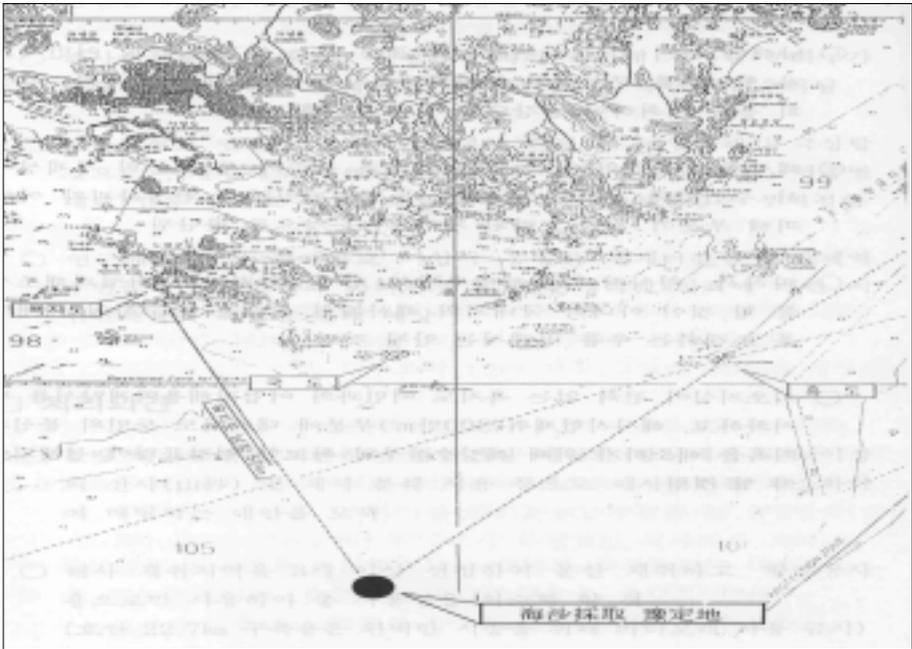
현재 부산신항만 건설을 위한 부두배면 매립용 해사(海沙)채취지역을 통영시 옥지도 남방 50km 지점의 공해상 EEZ해역으로 잠정 결정하였으나 어민피해, 바다환경에 대한 영향 등을 둘러싸고 이해당사자간 합의가 이뤄지지 못하고 있다.

당초에는 전남 신안해역으로 선정되었으나 비용상의 문제로 통영 한산매물도 해역으로 재선정되었지만, 지자체와 주민들의 강력한 반대로 현재의 통영 옥지

도 해역으로 변경되었다. 이러한 과정에서 해당지자체 및 지역주민들과의 충분한 협의 없이 해사채취지역이 선정되거나 변경됨으로써 주민들의 불신감만 높아지는 결과를 초래하였다.

통영 육지도 해역에서의 해사채취를 위하여 (주)부산신항만, 용역기관, 어민대표와 어업피해조사용역계약을 체결하였으나, 어민대표와 체결한 어업피해조사용역계약 협약서를 공개하지 않고 보안을 유지함으로써 어민피해, 바다환경영향 등 해사채취로 인한 평가결과에 대하여 해당주민들의 의혹이 증가하면서 반대의견에 부딪혀 제대로 진행하지 못하고 있다.

<그림 4-6> 해사채취 예정지



자료 : 경상남도(해양수산과) 내부자료

또한 4,000만 $m^3$ (10톤 트럭 400만대 분)에 달하는 채취량(계획)을 흡입식으로 시행할 경우 해저에 거대한 분화구가 형성됨으로써 해저 생태계에 엄청난 변화와

악영향이 발생할 것으로 우려되어 해사채취로 인한 남해안 전역의 환경 및 어업 피해가 예상되고 있다. 이에 따라 통영·거제지역의 일부 어민들(수협, 어종별 대표)만을 상대로 어업피해조사 용역계약을 체결하는 것은 부적절하다는 지적과 함께 강력한 반대에 직면해 있다.

#### 적절한 주민보상대책의 미비에 따른 요인

1996년 7월 신항만건설관련 어업보상업무 위·수탁협약서를 체결하면서 경남 지역은 배제된 채 부산시와 해양수산부가 선정한 부산소재 부경대학교의 해양과학공동연구소가 조사용역기관으로 선정되었다. 그 결과 경남지역 주민은 마산의 구산·진동·진전면과 거제의 장목·황포·칠천 지역 등이 간접피해보상구역에서 제외되었다고 생각하고 피해조사의 불공정성을 주장하고 있다.

또한 감정기관에서 어선에 대한 어업피해보상금을 산정할 때 사(私)매매행위, 자가소비 등 실질적인 어업활동은 감안하지 않고 위판실적으로 보상금을 산정한 것은 현실성이 없다는 의견이 제시되고, 진해시의 수도·연도 주민(205세대)은 어선어업으로 생계를 유지하였으나 신항만 건설에 따른 어선 및 허가증 반납 등으로 생활터전을 상실하여 생계가 불투명해짐으로써 주민들의 불만이 높아지고 있다.

이에 어선어업에 대하여는 위판실적 뿐만 아니라 사매매실적, 영어자금수령실적, 소득세신고사항 등 실질적 어업활동도 반영하여 어업피해를 재조사할 것을 요구하고, 간접피해보상구역에서 제외된 마산, 거제, 고성지역에 대한 어업피해 여부를 재조사하도록 요구하고 있으며, 재조사방법은 부경대 해양과학공동연구소가 어업피해지역 선정 시뮬레이션 작업시 월별(4계절) 및 홍수발생시점을 망라한 연중 구분된 평가(감정)가 되도록 하여 피해보상에서 제외된 지역에 대한 재평가 조사를 반드시 실시하여 앞으로 신항만 완공이후 발생 가능한 모든 예상 피해부분에 대해서도 피해보상이 적극 반영될 수 있도록 다각적 검토를 요구하고 있다. 진해시 수도·연도 주민에게 어장어업 개발 등을 통하여 어선어업 상실에 대한 생계대책을 강구하고 아울러 신항만 개발계획지구에 포함하여 이주대책을 수립하기를 요구하는 주민들의 집단반발이 발생하고 있다.

<그림 4-7> 부산신항만 어업피해구역도



자료 : 경상남도(해양수산과) 내부자료

#### 준설토 투기장조성에 대한 지역어민의 반발

진해시 웅동단지 안골포 해안에 195만 평으로 계획된 투기장에 호안(22.7km)을 구축하지 않는 상태에서 준설토를 투기하여 오염된 준설토가 바다로 유실되어 인근 청정해역 환경오염 우려가 우려되고 있다. 오염준설토는 매립 후 자연상태에서 30년 이상이 경과되어야만 부지로서의 제 기능을 할 수 있으므로 장기간 준설토 방치로 인한 주민피해는 물론 오수 유출로 주변 생태계가 파괴될 우려마저 낳고 있다.

이에 경남도의회는 조사특위가 조정안을 통하여 투기장 호안공사(1, 2공구)를 조기 시공하여 호안 없이 준설토가 투기되지 않도록 하고 호안(22.7km)구축 시 해일, 홍수, 지각변동 등에 대비한 신공법 도입과 누수방지를 위한 대책을 강

구하도록 하고, 해양환경관리시스템을 구축하여 준설토 투기로 인한 해양오염 확산여부 등을 수시로 점검하고 아울러 환경친화적인 공사를 추진하여 준설토 방치로 인한 환경피해를 최소화하도록 하며, 향후 투기자에 대한 새로운 부두 조성 등 단계별, 연차별 활용방안을 조기에 강구하도록 촉구하였다.

지역주민들의 입장에서는 환경영향평가 협의내용의 이행여부와 그 이행에 따른 필요한 조치를 할 수 있는 관리감독권 부재로 준설토 투기장에 대한 환경영향 평가에서 제시된 사항과 조사특위 조정안의 이행여부를 확인하는 데에 어려움이 따르고 있다. 이에 따라 지역어민들의 반발이 거센 상태이다.

이는 사업추진에 따른 주변 생태계 및 환경에의 피해를 최소화할 수 있는 방안이 제대로 강구되지 못한 상태에서 사업이 진행됨으로써 주변지역 주민과의 마찰과 대립으로 인해 사업이 지연되는 경우라 할 수 있겠다.

<표 4-7> 신항만 준설토 투기장 호안공사 추진실적

구분	사업기간	사업량	공정
1공구	2000. 5.26~2004.11	호안 9,014m, 공사용도로 1,774m, 방파제 230m	12%
2공구	1999. 9.30~2004. 3	호안 7,399m	28%

자료 : 경상남도의회(2001. 5)

<그림 4-8> 준설토 투기장 예정지



자료 : 경상남도의회(2001. 5)

### 해안선 야산 절토로 인한 환경 및 문화재 훼손

이순신 장군의 전승지인 안골포 지역의 야산이 650천m<sup>2</sup> 분량의 토석채취장으로 선정됨에 따라 절토로 인한 사적지 훼손이 야기되고 있다. 안골포 지역은 거가대교의 통과지점으로 남해안 관광일주도로의 기점에 해당하는 천혜의 관광자원인데 신항만 건설사업에 따른 토석채취로 무차별 훼손이 우려되고 있다.

이에 경남도의회 조사특위가 조정안을 통하여 이순신 장군 전승지에 대한 사적지 보존대책을 수립하고 문화관광부(산하단체)와의 협의와 기술적인 지도를 받아 추진하며, 천혜의 관광자원인 자연경관 훼손을 최소화하기 위한 방안을 강구하고 아울러 환경친화적인 복구대책을 수립할 것을 촉구하고 있어 사업진척이 당초보다 지연될 것으로 보인다.

<그림 4-9> 부산신항만 건설로 인한 산림 및 자연훼손 전경



자료 : 경상남도의회(2001. 5)

### 항계(港界)변경에 따른 부대 사업권 문제

원칙적으로 항만법상 항만구역 설정은 항만 단위별로 항계를 설정하도록 되어 있다. 현행대로라면 행정구역과는 상관없이 항계(港界) 내의 모든 부두하역 및 용역, 급수, 용달 등 물류운송에 따른 부대사업권 업무는 부산지방해양수산청 소관으로 부산항운노동조합이 관장하게 되며 상대적으로 경남항운노동조합은 업

무에서 배제될 것으로 예상된다. 신항만의 각종 등록, 신고업무 등 하역과 관련한 14개 사업에 대한 경남항운노동조합의 업무 배제로 실업이 우려되며, 동일사업장에 기존의 부산항운노조와 경남항운노조간에 신항만 부대사업권을 두고 서로의 이권이 침해하게 대립될 것으로 전망된다.

<그림 4-10> 항계선 변경도면



자료 : 경상남도(해양수산과) 내부자료

<표 4-8> 부산신항만의 항계 변경

구분	당 초	변 경	재 변 경
일 자	-	91.10.14	98.2.24
근 거	-	항만법시행령개정 (영제134875호)	항만법시행령개정 (영제156775호)
위 치	부산시	부산시	부산시 및 경상남도 진해시
항 계	몰운말 남단을 기점으로 서도 남단, 두도 남단, 생도 남단, 오륙도 남단	육망산(진해시)산정을 기점으로 하여 연도 동단, 가덕도 남단, 생도 남단, 오륙도 남단	진해시 명동 신명 남단을 기점으로 하여 우도 남동단, 연도 서남단, 가덕도 천수말 서단, 가덕도 남단

자료 : 경상남도(해양수산과) 내부자료

### ③ IRRE모형의 자원 및 제도요소(R)로서의 재원조달에 관한 요인

부산신항만건설사업의 부진요인으로서 IRRE모형에서의 자원 및 제도요소(R)와 관련하여 재원조달과 관련한 요인을 지적할 수 있을 것이다. 특히 사업계획이 민간자본에 과다하게 의존하였기 때문에, 이는 부산신항만사업계획 자체의 문제, 즉 IRRE모형에서의 내부요소(R)와도 관련된다고 볼 수 있다. 즉 자원 및 제도요소(R)와 내부요소(I)가 상호 밀접히 관계되어 부산신항만건설사업의 부진요인으로 등장하고 있다.

#### 과다한 민자 의존

당초 해운항만청과 부산시는 계획단계에서 총 7조 6천 8백억 원 규모의 개발비 중 5조 8천 2백억 원을 민자로 재원을 조달한다는 계획을 세운 바 있다. 이러한 높은 민자의존은 계획 수정과 함께 배후지가 축소되거나 없어질 것으로 예상됨에 따라 투자메리트가 상실되고, 경기후퇴와 IMF 외환위기 등으로 인해 민간기업의 참여가 저조해지자 사업의 부진요인으로 등장하고 있다. 또한 국책사업임에도 불구하고 당초 부두시설, 배후부지 조성 등 핵심사업을 민자사업으로 추진함으로써 민자유치의 부진은 사업지연의 결정적인 요인이 되고 있다. 이는 IRRE모형에서 자원 및 제도요소(R)가 관련되었을 뿐만 아니라, IMF 외환위기라는 외부요소(E)가 상호 밀접하게 작용하여 부산신항만건설사업의 추진을 어렵게 하고 있음을 알려준다.

해운항만청과 부산시가 가덕도신항만 개발입지를 기존 가덕도 동안(東岸)에서 녹산공단 건너편의 북서안 및 진해시 일대로 계획 자체를 크게 변경함으로써 가덕도 동안개발 시에 가능하였던 위탁단지, 상업단지 등 배후지 개발이 축소되거나 없어질 것으로 예상되었다. 이에 따라 삼성, LG, 대우, 포스코 등 가덕도신항만 개발의향서를 제출한 대기업들이 투자메리트 상실을 이유로 민자참여를 재고하게 되었다. 이에 7조 6천 8백억 원 규모의 가덕도신항만 개발사업 중 5조 8천

2백억 원을 민자로 재원을 조달한다는 해운항만청과 부산시의 계획은 큰 차질을 빚을 것으로 예상되었다. 이러한 요인들로 인하여 해양부와 부산 가덕신항 민자사업 우선협상 대상자인 삼성컨소시엄이 수 차례에 걸쳐 사업시행 방법, 사업비, 사용료 등에 관한 협상을 벌였으나, 의견차를 좁히지 못하여 난항을 거듭하다가 1997년 4월에 이르러서야 민자유치사업에 관한 협상이 타결되었다.

그러나 신항만건설의 전체 사업비 중 그 70%인 3조 8천억 원을 민간컨소시엄인 신항만주식회사가 투자해야 하는데 항만운영으로 수익이 내려면 최소한 20년이 지나야 한다는 분석이 제시되고 있어 여전히 민자유치가 원활하게 추진될 지는 불투명한 상황이다. 즉, 관계회사에 따르면, 오는 2011년 신항만이 완공된 후 회사가 올리는 연간 매출액은 1백 52억 원으로 추산되는데, 부산항과 동일하게 1TEU당 7만 6천 원을 받는다고 가정하고 여기에 접안·하역·보관·이송료를 합한 금액이다. 여기에 수익률이 20%로 결정될 경우 항만운영으로 생길 이익은 연간 30억 원 선이며, 투자비용을 감안하면 수익이 나기까지 20년이 족히 걸리는 셈이다. 이 때문에 회사측은 신항만의 사용료가 1TEU당 13만 원은 되어야 수지를 맞출 수 있다고 주장한다. 하지만 사용료가 비싸면 이용 선박이 줄어든다. 그래서 배후부지 개발 등 부대사업에서 이익을 내게 해 달라고 요구하고 있지만 정부가 특혜시비를 우려해 엄두를 내지 못하고 있다.

#### 민자유치상의 어려움으로 핵심사업의 진척 부진

또한 민간재원의 조달도 문제가 된다. 사업계획상 2002년까지 총 민자투자액의 20%인 7천 6백억 원을 투입해야 하는데 민간기업의 자금사정은 매우 어려운 상태이다. 부산신항만주식회사는 삼성을 주관사로 하여 현대건설, 동아건설, 대우, 극동건설, 삼협개발 등 14개 업체가 참여하고 있으나 동아건설, 대우, 극동건설, 삼협개발 등은 퇴출된 상태이며, 현대건설 역시 회사경영 자체가 어려운 상황에 처해 있어 민자를 조달하기가 쉽지 않은 실정이다.

민자유치가 여의치 않자 계획 자체를 대폭 조정하게 되었는데, 조정된 계획안

에서는 24개 부두 중 9개를 민자 1조 6천억 원으로 2005~2009년까지 우선 조성하고, 나머지 15개는 국고를 들여 2011년까지 건설하기로 하였다. 이 역시 원활한 추진이 불투명한 상태이며, 사업비 확보의 어려움으로 인해 복합물류단지과 업무시설 등의 배후지가 부두 개장 후인 2015년 준공을 예정으로 추진되어 부두가 건설되더라도 그 운영과 지원에 상당한 차질이 예상된다.

#### ④ IRRE모형의 내부요소로서의 사업계획의 결함요인과 사업입지 관련 연약지반요인

부산신항만사업이 부진한 요인으로서 IRRE모형 중에서 내부요소와 관련되는 요인을 추가로 들 수 있다. 즉 부산신항만건설사업계획 자체에서 건설자재확보계획이 부재하였으며, 또한 부산신항만의 입지와 관련하여 연약지반 문제가 등장하고 있다.

##### 건설자재확보계획의 부실

항만 축조에서 모래의 확보는 필수적이다. 그런데 부산신항만건설사업은 모래 확보를 위한 사전계획이 제대로 확정되지 못한 상태로 공사에 착수하였고, 모래 채취를 위한 후보지에 대한 해당지역 주민 및 관련 지자체와의 사전협의가 이루어지지 않아 사업의 원활한 추진에 큰 장애요인이 되고 있다.

2백 26만 평의 부지에 방파제 1.49km, 안벽 7.8km에 달하는 부산신항만 축조에 필요한 모래량은 어림잡아도 4천여 만 입방미터 이상으로 5t트럭 1천 3백만 대의 분량이다. 신항만공사 관계자들은 항만매립을 위해 준설토를 사용하는 방안을 검토하기도 했지만 준설토는 진흙성분과 물이 반반씩 섞인 연약질 토양이기 때문에 일찌감치 포기한 상태이다. 대처방안으로 낙동강하류의 모래를 채취하거나 목포 신안 앞바다의 모래를 운반하는 방안을 마련해 놓고 있지만 이 또한 여의치 않다. 철새도래지인 낙동강하류의 모래를 퍼낼 경우 환경단체들의 강력한 반대가 예상되며, 목포 앞바다에서 모래를 운송해 오면 고비용으로 인한 공사비 상승이 불가피하기 때문이다. 게다가 지방자치단체들과의 골재채취 협의도 아직 해

결되지 않은 채 남아 있다.

이처럼 준설토, 강하류 모래 및 해사 채취가 각각 성분상의 문제, 환경단체의 반발, 비용상의 문제 등으로 사용이 어렵게 됨에 따라 항만 축조에 필수적인 모래가 부족해 공사에 큰 차질이 빚어지고 있다.

### 연약지반 문제

지난 1999년 착공된 서방파제건설공사 과정에서 중간부분 100여 m 구간이 1999년 9월에 3m 깊이로 침하되는 사고가 발생하여 공사를 중단하고 정밀 원인 조사를 벌이고 있다. 이에 따라 전체 공정에 차질이 불가피해졌다. 부산신항만의 동·서방파제는 신항만 북컨테이너부두 앞쪽에 건설되는 방파제로 부산 가덕도와 연도 사이의 해상에 건설되고 있다.

이와 같이 연약지반으로 인해 방파제가 붕괴되는 일이 발생하는 등 매립에서 비롯되는 문제들이 부산신항만 건설의 예산상, 기술상 애로사항으로 대두되고 있다. 따라서 이를 어떻게 극복하느냐가 사업진척 여부에 영향을 미치게 될 것이다. 이는 IRRE모형에서의 내부요소(I)로서의 사업추진 주체의 의지와 관계요소(R)로서의 의사결정체계의 신속성 및 유연성 등과 관련되어 있다고도 할 수 있다.

### ⑤ 부진요인간의 연계

부산신항만건설사업의 진척 상황이 부진한 요인을 재정리하여 압축하면 대체로 다음과 같은 요인이 상호 연결되어 기인하는 것으로 종합적으로 판단할 수 있다.

첫째, 사업시행주체간의 마찰·알력과 대립이다. 이는 IRRE모형에서 내부요소(I)의 사업주체 및 리더쉽요인과 관계요소(R)의 갈등 및 조정요인과 관련된다. 정부측 사업주체인 해양수산부가 9개 신항만을 대상으로 분산투자정책을 취함으로써 전반적으로 신항만 건설에 대한 집중투자가 이뤄지지 못하고 있으며 정부 부처간 재원조달상의 이견으로 정부투자재원이 제대로 확보되지 못하고 있다.

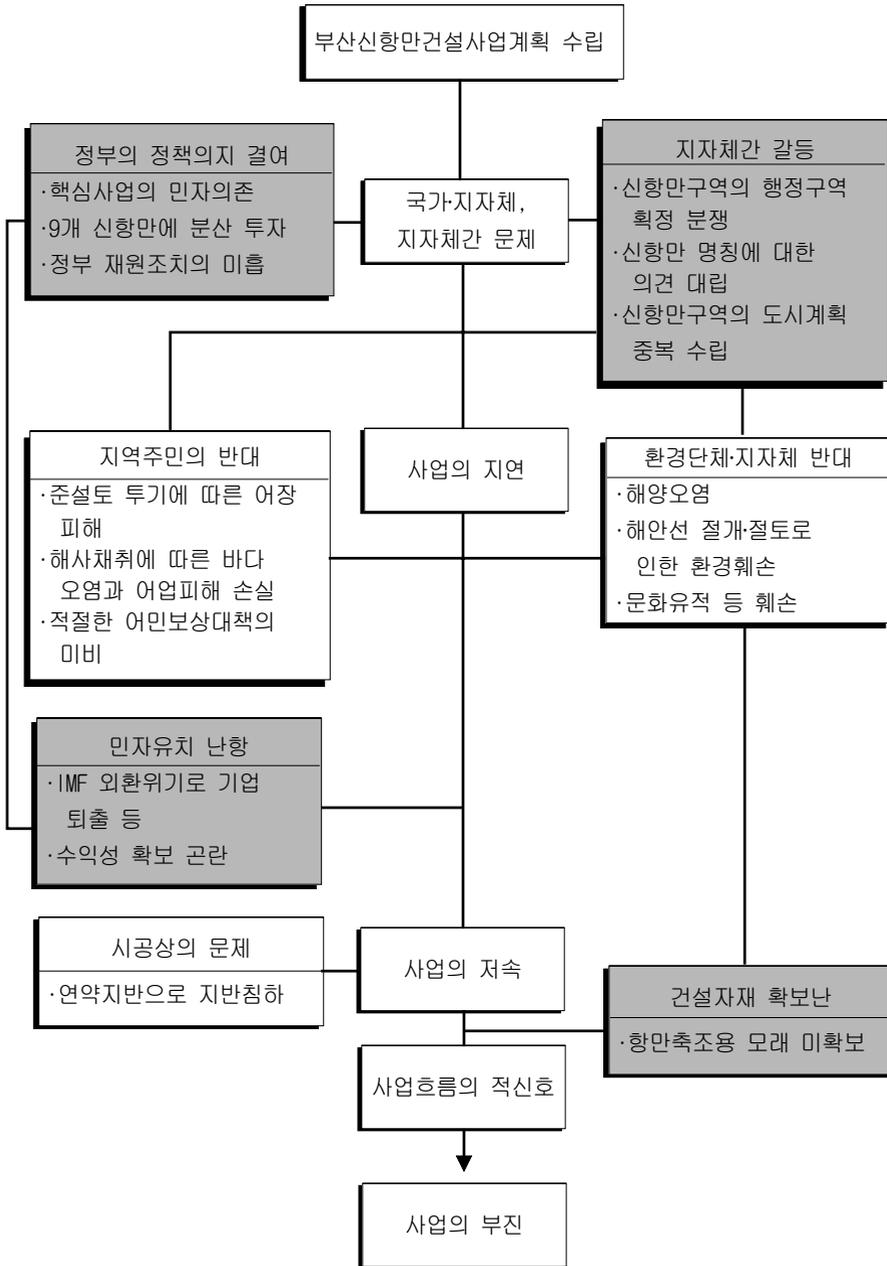
중앙부처와 부산광역시, 경남도 상호간에서도 신항만 명칭을 둘러싼 의견대립, 행정구역 확정에 관한 지자체간 분쟁, 이와 관련하여 신항만 운영관리권 확보를 위한 지자체간 대립 등과 같은 갈등요인으로 인해 효율적인 행정협조와 상호지원이 제대로 이뤄지지 못하여 행정력 낭비뿐만 아니라 사업자체의 원활한 추진에 장애요인으로 작용하고 있다.

둘째, 민자유치의 난항이다. 이는 IRRE모형에서 자원·제도요소(R)의 재원조달요인과 외부요소(E)의 경제여건요인과 관계된다. 신항만건설사업의 핵심부문을 영리추구가 제일목표인 민간자본 유치에 의존함으로써 정부의 정책적 의지를 의심케 할 뿐만 아니라 사업자체의 진척을 어렵게 하고 있다. 특히, IMF 외환위기로 인하여 이러한 민자유치는 더욱 어려운 국면에 처하게 되었다. 뒤늦게 이러한 문제점을 인식하여 정부투자 비중을 확대하는 방향으로 사업계획을 수정하고 있지만 이 역시 정부부처간 의견조정 등에 많은 시간이 소요될 것으로 예상되고 있어 사업추진을 오히려 더디게 할 우려를 낳고 있다.

셋째, 지역주민, 민간이익단체, 민간환경단체 등의 반발이다. 이는 IRRE모형에서 외부요소(E)와 관계요소(R)가 복합적으로 연계되어 나타난 현상이다. 사전에 사업으로 인한 어업피해, 환경 및 생태계에 대한 영향 등에 대하여 충분한 조사 분석이 이뤄지지 못하였고, 지역주민 및 환경단체 등과의 충분한 협의와 조정을 거치지 못함으로써 해사 채취에 따른 어업피해와 사업지역을 중심으로 한 주민 보상, 투기장 조성에 따른 해양오염과 어업피해, 자연 및 환경 훼손 등의 문제로 인하여 민간과 관련 지자체의 각종 반대에 직면하고 있다.

넷째, IRRE모형의 내부요소(I)와 관련해서는, 또한 계획수립단계에서 모래 등 건설자재확보방안과 연약지반 등에 대한 충분한 조사와 대책을 강구하지 못하였다는 것을 지적할 수 있다. 항만 축조에 필수적인 모래확보에 대한 구체적 대책이 아직 확정되지 못한 상태이며, 연약지반에 대한 충분한 검토와 대처수단이 강구되지 못한 상태에서 사업이 추진되고 있어 향후 사업추진에 물리적인 걸림돌로 작용할 우려가 높다.

<그림 4-11> 부산신항만건설사업의 부진메카니즘



#### (4) 향후 과제

부산신항만건설사업은 우리나라가 국가경쟁력을 확보하고 동북아 물류중심기지로 성장하기 위해 추진하고 있는 중대한 국가계획이다. 즉, 항만시설 부족으로 인한 사회경제적 손실비용의 절감과 21세기 동북아지역의 중추적인 항만을 건설하기 위한 일환인 것이다. 또한 기존 부산항은 현재 물동량 폭증으로 심한 정체 현상을 빚고 있어 신항만건설 조속한 시행은 매우 절실한 상태이다.

현재까지 방과제 등 기초시설에 대한 국가예산은 계획에 따라 비교적 원활하게 투입되고 있는 것으로 보인다. 그러나 항만의 핵심시설이라 할 수 있는 컨테이너부두, 배후복합단지 등의 민간사업부문은 크게 진전을 보이지 못하고 있다. 이에 따라 신항만개발계획에 차질이 발생할 가능성이 커지고 있다.

따라서 신항만건설사업의 성공적인 수행을 위한 첫 번째 현안과제는 민자유치의 활성화라고 판단된다. 항만 민자유치제도의 본래 취지는 정부재정의 부족 문제를 보완하고, 항만에 민간의 창의력과 활력을 도입함으로써 항만시설 투자 및 운영의 효율성을 달성하고자 추진된 것이다. 그러나 항만시설은 그 자체로 볼 때 사업성이 매우 낮은 비수익적 시설이다. 항만시설은 건설 초기에 막대한 자금이 장기간에 걸쳐 투입되는 데다 항만시설 이용료 수준은 공공요금적인 성격 때문에 투자비 회수개념과 거리가 멀기 때문이다. 따라서 민자유치사업 규모를 축소하여야 할 것이다. 현재의 민자유치 규모는 엄밀한 사전타당성 검토가 이루어지지 않은 상태에서 결정된 것으로 투자재원의 조달, 건설, 운영에 대한 민간의 위험 부담이 너무 크다. 민자사업의 규모를 축소하여 민간의 부담을 줄일 필요가 있는 것이다. 또한 항만시설에 대한 정부와 민간의 역할 재분담을 통해서 민간의 수익성이 보장될 수 있도록 민간부분의 투자비를 경감시켜 줄 필요가 있다.

다음으로 사업시행 주체와 관련 지방자치단체간의 마찰·대립을 원활히 조정·중재하여 사업진행의 걸림돌을 제거할 수 있는 체계를 구축하는 것이다. 현재 부산신항만 건설과 관련하여 해당자치단체간 이해대립이나 주민의 반발이 있을 시 이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 없으므로 해서 행정력 낭비, 민간사업자의

업무처리 지연 등 곳곳에서 불필요한 사업지연이 발생하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 부산시와 경상남도가 참여하는 광역추진협의체를 구성하거나 중앙정부 차원에서 사업을 전담하는 기구를 설치하여 사업의 원활한 추진을 도모할 필요가 있다.

또한 신항만 개발과 관련한 정부예산의 확보문제를 들 수 있다. 이는 부산신항만의 문제가 아니라 우리나라 전체 차원의 문제이다. 현재 우리나라의 항만개발투자비는 거의 전액이 교통특별회계에서 나오고 있는데 교통특별회계에서의 항만의 배분비율을 높일 필요가 있다. 교통 SOC 중 항만의 국가경제에 대한 기여도만큼의 투자가 있어야 우리나라의 전체 교통 SOC의 투자효율성이 달성된다고 가정할 때 항만에 대한 배분비율은 더 높아져야 한다. 그리고 항만시설 투자재원의 확보를 위하여 새로운 투자재원을 발굴할 필요가 있다. 예를 들면 항만개발세의 신설, 항만채권의 발행, 해외차관의 활용 등에 대하여 정밀한 검토를 통해 가능한 한 소요재원을 적기에 충분히 조달하여야 할 것이다. 장기적으로는 항만기술 개발에 대한 투자 확대 등을 통하여 연약지반으로 인한 부실시공, 공기지연 등과 같은 문제를 극복할 필요가 있으며, 환경훼손이나 해양오염 등을 극소화할 수 있도록 하여야 한다.

## 2) 녹산국가산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘

### (1) 사업개요

#### ① 추진배경

녹산국가산업단지는 1989년 발표된 임해권역별 공업배치계획에서 부산만 공업권에 포함되어 사상공업지역의 정비와 함께 신규 공업단지 조성을 위하여 개발이 계획되었다. 녹산국가산업단지는 재래산업의 재배치 및 첨단산업의 유치를 목적으로 추진되었는데, 당시 상공부는 이를 위하여 221만평의 신규공단을 조성하기로 계획하였다.

## ② 계획내용

녹산국가산업단지는 당초 부산광역시 강서구 명지동·송정동 해면 및 경남 진해시 용원동 일원을 대상으로 총 사업면적 8,654,000㎡(약 262만 평)의 규모로 조성될 계획이었다. 녹산국가산업단지 조성사업의 목적은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째는 부산 대도시권의 광역적 정비이다. 둘째는 지역경제활성화를 위한 산업기반의 강화이며, 셋째는 개발 및 환경보전의 조화에 의한 국토확장이다. 그리고 넷째는 삼성승용차 공장 및 가덕도 신항만 개발 등과 연계한 부산의 신(新)물류·산업 기반 강화의 중심 산업단지로 개발한다는 것이다.

<그림 4-12> 녹산국가산업단지 위치도



자료 : 한국토지공사 부산지사 내부자료

<그림 4-13> 녹산국가산업단지 토지이용계획도



자료 : 한국토지공사 부산지사 내부자료

<표 4-9> 녹산국가산업단지 토지이용계획

구 분	면적 (천평)	구성비 (%)	구 분	면적 (천평)	구성비 (%)		
합 계	2,617.7	100.0	소 계	2,104.0	80.4		
주 거 단 지	소 계	513.7	19.6	공 업 단 지	공장용지	1,125.0	43.0
	주택용지	206.2	7.9		지원시설용지	219.8	8.4
	공동	104.3	4.0		공단지원시설	17.6	0.7
	단독	101.9	3.9		국제업무용지	51.4	2.0
	상업용지	15.4	0.6		유통업무설비시설	61.1	2.3
	공공시설용지	247.5	9.5		하수종말처리장	42.8	1.6
	공원	34.5	1.3		폐기물소각장및매립장	41.8	1.6
	녹지	60.2	2.3		변전소	5.1	0.2
	도로	120.7	4.6		공공시설용지	759.2	29.0
	주차장	1.3	0.0		공원	86.3	3.3
	학교및유치원	28.7	1.1		녹지	241.8	9.2
	공용의 청사	2.1	0.1		도로	399.2	15.3
	자연녹지	44.6	1.7		하천	27.3	1.0
					유수지및배수펌프장	4.6	0.2

자료 : 한국토지공사 부산지사 내부자료

전체 사업면적 약 262만 평 중 산업단지는 6,956,000㎡(약 210만 평)이고 주거 단지는 1,698,000㎡(약 51만 평)의 규모로 계획되었다. 사업기간은 1990년 5월부터 1997년 12월까지 약 7년에 걸쳐 개발할 계획이었는데, 최근 조선산업의 호황 등으로 인해 산업용지에 대한 수요가 급증하였고 이러한 수요증가에 부응하여 약 3만 3천 평을 추가로 개발하기로 하였다. 추가 조성분은 2001년말까지 개발을 완료할 계획으로 2001년 3월에 분양에 들어갔다.

녹산국가산업단지의 입주대상 업종은 부산지역 공업구조 고도화를 위한 주종 업종 및 지역특화업종, 주변지역 관련산업과의 연계성 및 수출비교 우위상품 제조업종, 고용창출효과가 크고 입지여건에 부합하는 미래 성장유망업종으로서 조립금속, 정밀기계, 메카트로닉스, 석유화학, 섬유 의복 등을 주요 유치업종으로 하고 있다.

사업 시행은 한국토지공사가 담당하고 있다. 약 100만 평에 이르는 공장용지에 대한 입주계획은 일반 제조업종이 64만 4천 평, 첨단산업 및 기타가 44만 1천 평으로 짜여졌다. 일반 제조업종에는 조립금속이 37만 평, 석유화학이 14만 평, 섬유 의복이 13만 평에 입주하며, 첨단산업부문은 정보통신 34,000평, 정밀기계 및 메카트로닉스 10만 평, 정밀요업 및 기타는 30만 평에 입주하도록 계획되었다. 특히, 28만 평은 중소제조업체를 위한 협동화단지로 제공되며 지역 주종산업인 신발산업의 국제경쟁력 강화를 위해 8만 평을 신발단지로 배정하였다. 그리고 염색 및 염색안료업 96,000평, 조선기자재 5만 평, 피혁제조업 3만 평, 도금업 2만 평, 아파트형공장 6천 평 등이다.

개별공장용지의 입주우선순위는 공공사업에 의한 철거로 이전하는 업체, 사상 공업지역 내 상습침수지역업체, 도시계획법에 의한 용도지역 위배업체로 이전희망업체, 최근 3년간 5백만 달러 이상 수출한 업체로 전년도 수출액이 1천만 달러 이상이며 수출액비율이 50% 이상인 업체, 부산에 창업이 승인된 업체 순으로 정해졌다.

## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

녹산국가산업단지 조성사업은 1989년 10월 20일에 건설교통부고시 제591호로 산업기지개발구역이 지정되었고, 1991년 8월에 한국토지공사가 녹산산업단지 등 신규 공장용지 조성계획을 발표하면서 이듬해인 1992년 3월에 개발계획이 고시됨으로써 본격적으로 추진되었다.

1994년 12월에 부산·(울산)·경남권 광역개발계획이 고시되어 녹산산업단지 개발이 광역권개발계획의 중요한 사업으로 자리잡으면서 그 추진에 박차가 가해졌다. 그러나 1996년 산업단지 조성지역의 대부분이 매립지이고 연약지반이어서 지반침하가 당초 예상했던 것보다 심하게 발생하였다. 이에 산업단지조성사업은 최대의 난관에 봉착하게 되었다. 이어 1997년말의 IMF 외환위기로 인한 공장부지 수요의 급감으로 사업진척은 더욱 어려운 상황을 맞이하게 되었다.

그러나 1999년 8월에 제1단계 사업이 준공되었으며, 2000년 7월에 제2단계 사업을 준공함으로써 사실상 녹산국가산업단지 조성사업은 완료된 상태이다. 현재는 조선경기 호황 등으로 인한 수요초과분을 공급하기 위하여 제3단계로 3만 3천 평의 추가용지를 조성 중에 있는데 2001년 말에 준공될 예정이다.

### ② 진척상황의 평가

녹산국가산업단지 조성사업은 2000년 7월에 제2단계 사업이 완료됨으로써 사실상 당초 계획하였던 부지조성사업은 완료되었다고 할 수 있다. 또한 2001년 3월 현재 전체 조성면적의 88% 정도가 분양되었으며, 총 690개 업체가 분양계약을 체결하였다. 계약업체 중 290개 업체가 이미 가동중이고 140개 업체가 공장건설 및 사용승인 상태에 있다.

본 연구에서 사업의 집행(implementation)을 평가대상으로 하고 있음을 감안하면, 비록 사업추진과정에서 여러 가지로 난관이 있었지만, 대체로 녹산국가산

<표 4-10> 녹산국가산업단지 조성사업의 주요 추진경위

추진일정	추진상황
1989.10.20	산업기지개발구역 지정(건설교통부고시 제591호)
1991. 8	한국토지개발공사, '92-95년간 녹산공단 등 전국 6개 공단 12,385,000평의 공장용지 신규 조성 계획 발표 : 녹산공단 계획면적 - 147만8천평
1992. 2	정부, 공해배출업체 시설의 집단 이전 방침 발표. 부산경남지역은 42개업체를 녹산공단 10만평 부지에 이전시키기로 결정
1992. 3.19	개발계획 고시(건설교통부고시 제25호)
1993. 2	상공부·신발산업협회, 녹산공단내 신발산업단지 조성 결정
1993. 9	녹산공단 입주계획 확정 : 2백만평 규모
1993.12	녹산공단 분양 시작 : 정부가 기간시설비 1,450여억원을 보조해 분양가 하향 조정
1994. 1	부산시, 녹산국가공단, 신호지방공단, 지사과학산업단지, 명지주거단지, 가덕도 종합개발, 을숙도시민공원 등 6개 사업 본격 착수
1994. 3	정부, 중소기업활성화 자금 총 478억원 지원 결정(국비 130억원) : 자금지원 통해 녹산공단, 신호공단, 과학산업단지 등 490만평의 공장용지 공급, 아파트형 공장 3동 건립 계획
1994.12.23	부산·경남광역개발계획 고시(건설교통부고시 제94-543호)
1995. 1	부산시, 녹산공단 내 토지 164,000평 삼성자동차부품단지용으로 공급
1995. 2	조선기자재업체 30여개사, 녹산공단내 협동화단지 조성 결정
1995. 3	부산지방공업기술원, 녹산공단내 조선기자재 형식승인 시험연구센터 설립 결정
1995.10	부산시, 녹산공단내 중소기업종합지원센터 설치 결정
1995.12	건설교통부, 녹산공단개발에 대한 기본계획변경을 승인하여 신발산업을 유치업종으로 추가 지정
1996.10	부산시, 업체유치를 위해 녹산공단관리기본계획을 변경, 무등록공장 및 창업예정업체의 입주 허용
1997. 7	부산시, 녹산공단 내 1천평 규모의 벤처빌딩 및 정보화인력양성단지 건립, 중소기업 기술개발기금 조성 결정
1999. 2	정부, 녹산공단·신호공단이 입지한 강서구 지역을 고용촉진지구로 지정하는 방안 추진
1999. 6	녹산국가공단 본격 가동 : 공장용지 38%, 주거용지 60% 분양
1999. 7	삼성전기, 전자부품단지 입지 계획 발표
1999. 8.31	1단계 조성사업 준공인가(부산지방국토관리청 제1999-1호)
2000. 1	르노 삼성차 인수 추진. 공단 전체면적의 59% 분양, 추가조성 착수
2000. 7.18	2단계 조성사업 준공인가(부산지방국토관리청 제2000-1호)
2000. 8	삼성자동차 재가동
2000. 9	부산시, 민간투자촉진조례 시행규칙 입안, 전자부품업체 유치 활성화
2000.11	녹산공단 3단계 조기공급 착수
2001. 3	한국토지공사, 녹산공단 공장용지 최종 분양

자료 : 부산광역시(산업진흥과) 및 한국토지공사(부산지사) 내부자료

업단지 조성사업의 경우 비교적 원활한 사업이라고 판단할 수 있다. 본 연구에서의 원활·부진 판별기준에 의할 경우, 녹산국가산업단지 조성사업은 당초 계획하였던 사업완료시점 보다는 3년 정도가 지연되어 단지조성사업이 완료되기는 하였으나, 현재 전체 조성면적의 88% 정도가 분양되어 단지 운영이 매우 활발함으로써 사업추진이 원활한 사업으로 평가된다.

<표 4-11> 녹산국가산업단지조성사업 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도	→				→

### (3) 원활메카니즘

녹산국가산업단지 조성사업은 그 특성상 부지조성 등 주요 사업이 공공재원을 중심으로 수행하였기 때문에 자금조달면에 있어서는 민자유치사업에 비해 안정적이었다. 이러한 산업단지 조성사업에서 최대의 관건이 되는 것은 기업들을 어떻게 유치하는 가이다. 녹산국가산업단지의 원활한 가동을 위한 기업유치에서 가장 중요한 요소는 공장용지의 분양가격이었다. 분양가격과 함께 국가, 지자체 등의 적극적인 기업유치정책이 얼마만큼 실효성 있게 추진되느냐도 중요한 요인이 되었다. 비록 입지여건상 기업들의 공장용지 수요가 낮은 지역이라 할 지라도 분양가격 인하와 국가, 지자체의 각종 지원정책이 효과적으로 추진된다면 부지에 대한 수요를 확보할 수 있다는 것을 녹산국가산업단지사업의 집행과정에서 발견할 수 있다. 이는 본 연구에서의 IRRE모형과 관련하여 내부요소(I)의 사업주체의 강한 리더십을 바탕으로 하여 관계요소(R)의 갈등과 조정요인, 자원·제도요소(R)의 인센티브요인이 복합적으로 작용하는 가운데 외부요소(E)가 이를 뒷받

침하여야 함을 의미한다. 이러한 인식 하에 녹산국가산업단지 조성사업의 원활 요인을 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### ① IRRE모형 중 자원 및 제도요소(R)로서의 정부지원의 합리적 시행

녹산국가산업단지조성사업의 원활요인으로서 IRRE모형에서 자원 및 제도요소(R)와 관련된 분양가의 대폭인하 요인과 돌출변수로 나타난 지반침하 문제를 극복하기 위한 정부지원 요인, 그리고 제도적 장치에 의한 대응요인을 들 수 있다.

##### 정부지원 확대로 분양가 대폭 인하

부산의 녹산국가산업단지 조성사업이 원활하게 추진된 것은, 부산광역시가 지역경제활성화를 위한 핵심사업이라는 인식 하에 기업 유치를 위하여 적극적으로 대응하였고, 이러한 부산시의 노력에 국가, 사업시행자인 한국토지공사가 적극 호응한 결과라고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체 주도 하에 국가(정책), 사업시행주체가 삼위일체를 이뤄 상호 유기적으로 사업을 추진한 결과라고 볼 수 있다.

녹산국가산업단지의 공장용지 분양가는 당초 110만원 선에서 결정되었으나 분양가가 너무 높아 도저히 입주할 수 없다는 여론에 따라 정부에서 기간시설비 1,450여억 원을 보조함으로써 분양가가 평당 61만 원 선(용지분양가격 평당 595,000원, 공단관리비 평당 6,050원)으로 인하되었다. 이와 함께 입주업체들의 자금부담을 덜어주기 위해 분양대금 납부기한을 최고 5년까지 연장해주고 분납대금에 대해서도 공사준공시점 이전까지의 이자는 받지 않는다는 방침을 정함으로써 비로소 실질적인 분양업무가 이루어질 수 있게 되었다. 이는 IRRE모형에서 자원 및 제도요소(R)와 관련하여 정부지원이 원활하게 이뤄진 결과라고 할 수 있을 것이다.

### 정부지원을 통한 지반침하 문제의 극복

녹산국가산업단지사업의 추진과정에서 IRRE모형의 자원 및 제도요소(R)와 관련하여, 정부의 자금지원을 통하여 돌출변수로 나타난 연약지반으로 인한 지반침하 문제를 극복한 것도 이 사업의 원활한 집행에 긍정적 요인으로 작용하였다.

녹산국가산업단지 조성과정에서 1996년 중순경 연약지반으로 인하여 지반침하가 당초 예상보다 심각한 것으로 드러나면서 사업의 원활한 추진에 큰 위기를 맞이하게 되었다. 즉, 설계 당시에는 매립지 완공 후 3년 동안 1백9cm 정도 지반이 침하될 것으로 추정되었으나 중간점검 결과 당초설계보다 40% 가량의 추가적 지반침하가 예상됨으로써 복토작업 등 추가적 조치가 필요한 것으로 나타났다. 이로 인하여 공기가 연장되고 준공이 3년 이상 늦어지게 되었으며, 복토작업 등 추가공사에 936억 원의 추가비용이 소요됨으로써 평당 10만원 이상의 부담을 기업이 부담하게 될 것으로 예상되었다. 이에 따라 입주예정기업들의 대규모 해약사태가 초래되었다.

이러한 난관을 맞이하여 한국토지공사는 기 입주계약 업체에 대해 대금납부기간을 연장해 주고 하수처리장시설비에 대한 국고지원, 녹지폭의 축소 등을 통하여 지반침하로 인한 추가공사비를 자체적으로 해결하고, 부산시에서는 녹산국가공단 관리 기본계획을 변경하여 무등록공장, 창업예정업체 등에 대해서도 입주자격을 주는 등 업체유치에 적극 나섬으로써 입주는 지연되었으나 분양계약이 유지될 수 있었다.

### 법적·제도적 지원조치의 강화

정부는 녹산국가공단 및 신호지방공단 등이 자리잡고 있는 부산광역시 강서구 지역을 “고용촉진지구”로 지정하여 이 지역에 사업장을 옮기거나 증설하는 업체에 대하여 근로자 임금의 최대 50%까지를 1년 동안 고용보험기금에서 지원하는 방안을 마련함으로써 녹산국가공단에 대한 기업입주를 적극 유도하였다. 즉, 1999년 2월 재정경제부 장관은 부산상공회의소에서 경제설명회를 갖고 "부산지

역 경제활성화를 위한 지원방안"을 발표하면서 부산시 강서구 지역을 고용촉진 지구로 지정하는 방안을 추진하겠다고 발표하였다. 고용촉진지역으로 지정되면 이 지역에 사업장을 옮기거나 신설, 증설해 새로 근로자를 고용하는 업체는 근로자 임금의 최대 50%까지를 1년 동안 고용보험기금에서 지원 받게 된다.

이러한 사실은 녹산국가산업단지 조성사업이 원활히 추진되는 데 있어서 IRRE모형의 자원 및 제도요소(R)와 관련되는 제도적 접근을 통해 입주기업에 대한 지원 조치를 성공적으로 강구한 것도 긍정적 요인으로 작용하였음을 알려준다.

## ② IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 지방자치단체의 강한 의지와 리더쉽

녹산국가산업단지 조성사업이 원활하게 집행된 요인 중에는 부산시의 강력한 의지와 리더쉽을 통한 각종 지원책을 들 수 있다. 이는 IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 관련 주체자(actors)의 강한 리더쉽 확보가 중요함을 알려준다. 동시에 이러한 내부요소는 자원·제도요인(R)과 긴밀히 연관되어 있는 바, 사업추진에 필요한 인센티브를 제공하고, 자금지원을 강구함으로써 사업추진의 원활을 기해 나갔음을 알 수 있다.

### 중앙정부와 연계한 지자체 차원의 강력한 지원책

부산시는 1993년말 가덕도지역의 종합개발계획을 통해 부산제조업체의 98%가 영세한 중소기업인 점을 감안하여 공장용지난 해결을 중심으로 하는 중소기업지원 대책을 마련키로 결정하였다. 이와 함께 녹산공단개발과 연계해 도심환경을 저해하고 있는 사상공단을 재정비하는 방안과 삼성그룹의 승용자동차공장 유치문제도 종합경제활성화대책에 포함시켜 적극 추진하기로 하였다.

이러한 경제종합대책의 일환으로 부산시는 1994년 한해 동안 지역중소기업 활성화를 위해 국비 1백 30억 원 등 총 4백 77억 5천만 원을 직접 지원하기로 하고, 중소기업 육성을 위해 구조조정사업에 2백 52억 원을 1백 50개 업체에 지원하고,

산학공동기술개발을 위해 39억 원을 1백 10개 업체에 각각 지원하기로 하였다. 아울러 도심 내에 산재한 제조업체 집단화를 위해 녹산공단, 신호공단, 과학산업 단지 등 4백 90만 평의 공장용지를 공급하고 아파트형 공장 3동을 건립해 영세업자에게 제공하는 등 공업용지 확충에 나서는 한편 1백 33억 원을 들여 용수공급 등 입지여건을 개선하기로 하였다.

#### 지자체의 지역기업에 대한 적극적인 지원

IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 지자체의 강한 리더쉽과 자원·제도요소(R)로서의 인센티브 제공이 결합된 사례로서 녹산국가산업단지조성사업 추진과정에서 부산시가 보여준 지역기업에 대한 다양한 지원조치를 들 수 있다.

1995년에 부산시는 녹산산업단지 내에 중소기업종합지원센터를 건립기로 하고 중소기업종합지원센터 내에 부산지역 중소기업을 위한 상설판매장을 설치기로 하였다. 즉, 부산시는 지역 제조업체의 98% 이상이 자금력이 약한 중소기업으로 판매망 구축과 조직적 마케팅 능력이 부족하기 때문에 중소기업 상설판매장을 개설키로 하고, 서울시가 여의도 안보전시장을 중소기업 상설판매장으로 장기 무상 대여토록 한 전례를 참고해 상설판매장을 무상 장기 임대하거나 유상임대 시 매우 낮은 가격으로 임대해 주는 방안을 추진하였다.

1997년에는 녹산공단에 건립할 계획인 중기지원센터 내에 창업보육센터를 1999년 말까지 개소하여 기술성과 사업성은 있으나 자금과 시설확보가 어려운 예비 및 신규창업자들을 대상으로 하여 6개월에서 2년 정도 입주시켜 저렴한 경비로 작업장을 마련하고 실험기기 제공과 함께 경영 및 기술상담 등 행정서비스 제공하기로 하였다. 이와 함께 지역의 우수한 벤처기업과 정보인력을 육성하기 위해 녹산공단 내에 1천 평 규모의 벤처빌딩을 건설하기로 결정하였다.

1999년에는 흩어져 있는 신발관련업체를 집단화하여 효율성을 높이기로 하고 2,181억 원을 투입하여 2003년까지 녹산공단 37,000여 평에 녹산신발산업단지를 조성하여 70여개 완제품 및 소재, 부품업체 등이 입주하도록 하고, 이들을 지원하

게 될 디자인개발센터, 공동상설전시장, 창업보육센터 등도 설치하기로 하였다. 즉, 녹산국가산업단지는 부산도심 내 공장의 역외이전 방지를 위해 부산시에서 핵심사업으로 추진하면서 각종 지원자금의 투입, 기반시설확충 지원, 중소기업 종합지원센터 건립, 신발전문화단지 유치 등으로 나타난 부산시의 지역경제 회생을 위한 정책적 의지가 녹산산업단지 내 입주업체들의 활성화에 크게 기여하였으며 결과적으로 산업단지 분양을 독려하게 되었다.

#### 부산시의 삼성자동차 유치와 자동차단지용 공장용지 공급

부산시는 1993년 지역경제활성화를 위한 종합경제대책을 추진하면서 삼성 승용자동차 공장의 부산유치를 시 차원에서 적극 추진하기로 하고 그 부지로서 신호공단을 제공하기로 하였다. 이와 함께 녹산산업단지의 토지이용계획을 수정하여 삼성자동차 부품단지용으로 총 14만 4천 평을 공급하게 되었다.

부산시는 1995년 녹산산업단지 내 토지이용계획을 전면 수정하여 협동화사업 단지 24만 평을 조정해 삼성자동차 전장품 생산업체인 삼성전기에 7만 5천 평을 공급하고 26만 6천여 평의 개별공장용지 미분양분 가운데 8만 9천 평을 일반협력업체에 제공기로 하였는데, 삼성전기 부지는 협동화사업단지로 계획된 신발단지를 10만 평에서 3만 7천 평으로 대폭 줄이고 피혁·도금단지, 염색단지 부지를 각각 1천 평 씩 삭감하여 제공하기로 하였다. 프레스 등 16개 업종에 배분될 일반협력업체 부지는 2차례에 걸친 분양에도 미분양된 26 만6천여 평의 공장용지에서 제공하기로 하였다. 삼성은 그동안 자동차 협력업체 부지로 녹산공단 내 20만 평을 제공해 줄 것을 부산시에 건의해 왔으며 대안으로 경남 양산 어곡공단 내 협력업체단지를 설립기로 했었다. 1997년 4월에 삼성자동차에 핵심부품을 납품하게 될 연산 10만대 규모의 녹산공단 내 자동차 부품공장을 완공하였다.

#### 부산시의 수도권소재 기업 유치 노력

부산시는 현재 민간투자촉진에관한조례의 시행규칙을 입안하여 수도권지역의

업체들이 부산지역 이전을 위해 2,000평 이상을 구입할 경우 부지 취득매입 가격의 30%를 지원한다는 방안을 수립해 놓고 있다. 또한 30인 이상 고용기업은 30인을 초과하는 인원에 대해 1인당 50만 원씩 최고 2억 원까지 제공하고, 50인 이상을 고용하는 기업에 대해서도 1인당 50만 원씩 최고 2억 원까지 교육훈련보조금을 지원할 방침으로 있다. 즉, 부산지역으로 이전해 오는 기업에 취득·등록세 면제, 재산세와 종합토지세 감면, 건축공사비와 해외시장 판로개척, 원자재 구매와 상표개발 소요자금 지원 등 파격적인 조건을 내세워 대거 부산으로 유치할 계획으로 있다. 이렇게 부산시라는 광역지자체의 적극적인 리더쉽과 각종 자금지원장치의 강구는 본 연구에서 제시하는 IRRE모형 중 내부요소(I)와 자원·제도요소(R)가 원활한 사업추진에 서로 밀접하게 결합되어 있음을 알려준다.

### ③ IRRE모형 중 여러 요소가 복합된 요인으로서의 공장용지 공급계획의 탄력적 운용

IRRE모형 중에서 내부요소(I)로서의 관련주체들(actors)의 리더쉽 확보와 개발 방식의 합리성, 그리고 관계요소(R)로서의 관련기관간의 신속한 조정, 그리고 자원·제도요소(R)로서의 계획변경을 통한 수요자들에의 인센티브 제공이 결합된 사례가 녹산국가산업단지조성사업에서 나타난다.

부산시와 사업시행주체인 한국토지공사, 그리고 당시의 상공부(현 산업자원부)는 녹산국가산업단지의 공장용지 분양이 초기에 제대로 이루어지지 않자 당초의 토지이용계획을 여건변화에 따라 함께 조정·변경하였다. 이를 통해 공장용지 수요를 확보함으로써 산업단지를 지역경제활성화를 위한 주요 수단으로 활용하였다.

1993년에는 당시 상공부와 신발산업협회는 신발산업합리화계획의 하나로 추진되고 있는 신발산업단지 조성사업을 위해 녹산산단 내 10만여 평의 부지에 신발산업단지를 조성기로 결정하였다. 1995년 사업시행주체인 한국토지공사는 건설교통부로부터 녹산산업단지 개발에 대한 기본계획 변경승인을 받아 신발산업을 새로

이 유치업종으로 지정하고 20만 평의 협동화단지를 조성해 분양기로 하였다. 그리고 1995년에는 부산시가 녹산산업단지 내 토지이용계획을 전면 수정하여 삼성자동차 부품단지용으로 총 16만 4천 평을 공급하였다. 그리고 1996년에는 녹산국가산업단지 관리 기본계획도 변경하여 산업단지 입주자격을 대폭 완화해 무등록공장과 창업예정업체들도 공단 내에 입주할 수 있도록 하였다. 이는 산업단지 수요자들의 선호를 반영한 조치라고 할 수 있을 것이다.

#### ④ IRRE모형 중 외부요소(E)로서의 대외여건의 호전

녹산국가산업단지조성사업은 집행과정에서 IRRE모형 중에서 외부요소(E)와 관련되는 요인이 중요하게 작용하였다. 주요 외부요소로서는 삼성자동차 관련사항 및 조선경기 관련사항이다.

#### 삼성자동차 퇴출과 르노삼성자동차 출범

삼성자동차의 퇴출로 공단 내 자동차전용부품단지 사업이 무효로 돌아갈 위기를 맞았으나 삼성자동차 및 녹산산단을 살리기 위한 지자체 및 시민차원의 조직적 대응으로 르노자동차와의 인수 합병이 성사됨으로써 부품단지사업이 지속적으로 추진될 수 있게 되었다. 삼성자동차가 르노자동차로 인수합병되면서 2000년 9월 부산 신호공단 내 르노삼성자동차의 조립라인이 출범식을 가짐으로써 승용차공장이 본격적으로 가동되었으며, 이에 따라 인접 녹산산단 내 삼성전기, 동성기공 등 자동차부품업체들도 오랜 불황의 터널을 벗어나 인원 충원, 생산라인 재가동 등 활기를 띄기 시작하였다.

#### 세계적인 조선경기 호황

세계적인 조선경기의 호황으로 녹산공단 내 조립금속제조업, 기계장비제조업, 기타운송장비 제조업 등 조선관련업체들의 입주수요가 증가함에 따라 당초 계획

에서 추가로 공장용지가 조성되고 이의 조기분양이 이루어지고 있다. 한국토지공사에 따르면 부산 녹산공단에 조성한 공장용지 3만 3천 평(3단계 구역)은 2001년 하반기 중에 분양할 예정이었으나 조선(造船)경기의 호황에 따라 녹산공단에 입주하려는 관련업체들의 수요가 늘어 공급일정을 앞당겨 2001년 3월에 분양을 시작하였다.

#### ⑤ 원활요인의 복합적 구성

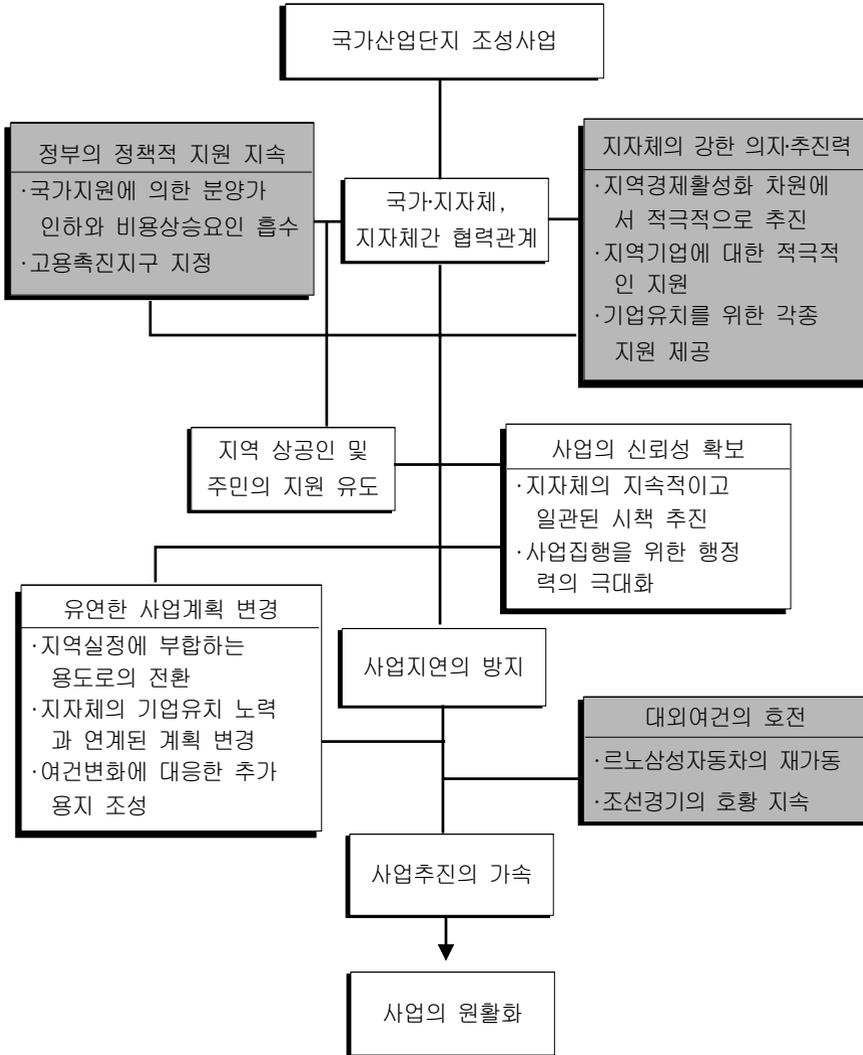
녹산국가산업단지 조성사업은 지반침하 등으로 인해 공기가 일부 지연되고 삼성승용차의 퇴출 등으로 인해 대내외적으로 여러 애로사항에 직면하였지만 이를 원만히 극복하여 사업을 원활하게 추진하였다. 즉, IRRE모형에 의할 경우 내부요소(I) 중 사업주체의 강한 리더십, 이에 따른 관계요소(R) 중 갈등·조정요인의 원만한 해소, 그리고 자원·제도요소(R)에서의 입주기업에 대한 인센티브 제공, 외부요소(E)에서의 경제여건·경기변동의 호전 등이 종합적으로 작용하여 사업이 원활하게 추진되었다. 이와 관련하여 녹산국가산업단지 조성사업이 원활하게 추진된 요인으로는 크게 네 가지를 들 수 있다.

첫째, 국가의 사업집행 의지가 지속적으로 유지되었다는 점이다. 즉, 국가의 지속적인 지원으로 공장용지 분양가를 당초의 55% 수준으로 인하할 수 있었으며, 지반침하로 인한 분양가 상승요인 또한 사업시행주체가 감당할 수 있었다. 이와 함께 고용촉진지구의 지정을 통하여 국가 차원에서 기업입주를 적극 유도한 것도 긍정적인 요인으로 작용하였다.

둘째, 지방자치단체의 강한 집행의지와 리더십이다. 지반침하, 삼성자동차 퇴출 등 여러 가지 장애요인이 발생하였으나 이를 극복할 수 있었던 것은 지속적 지원을 위한 지자체와 시민의 정책적 의지가 결정적으로 작용하였다. 부산시는 중소기업 지원을 위한 각종 재원을 녹산공단 활성화를 위해 집중 투자하였으며, 제도적 지원을 통한 도심내 공장의 이전을 촉구하였다. 반면, 부산시민은 삼성자

동차라는 지역의 대표적 기업을 지키기 위한 풀뿌리 차원의 지원대책을 마련하였다. 이러한 지자체 차원의 민관협심이 중앙정부의 지원을 이끌어내는 원동력이 되었을 뿐만 아니라 녹산산업단지가 지역경제 활성화의 중심으로 부상하게 된 것이다.

<그림 4-14> 녹산국가산업단지 조성사업의 원할메카니즘



셋째, 앞의 두 요인과 관련이 있지만 여건변화에 대응하여 공장용지공급계획과 토지이용계획, 유치대상 업종 등을 유연하게 운영함으로써 공장용지 수요를 창출하고 확보할 수 있었던 것도 원활한 사업집행의 주요 요인 중의 하나로 작용하게 되었다.

넷째, 대외적 상황이 호전된 점이다. 즉, IMF 외환위기를 기회로 삼성자동차가 퇴출되고 기업들의 신규 용지수요가 급감하여 큰 어려움을 겪었지만 르노삼성자동차의 재출범으로 인한 자동차부품단지의 활성화, 외환위기에도 불구하고 세계적인 조선경기 호황으로 관련업체들의 입주수요가 지속되었다는 것 또한 녹산산업단지 활성화에 큰 기여를 하였다. 삼성자동차의 재가동, 조선경기 호황 등은 해당업체 및 관련업체의 입주수요 증가를 가져와 무리 없는 사업추진을 가능하게 하였던 것이다.

녹산국가산업단지 조성사업에서 무엇보다도 중요한 것은, 국가산업단지에 대한 정부 관련부처의 지원과 부산시의 지역경제활성화를 위한 정책적 의지가 사업에 있어서 행정력의 극대화를 가져옴으로써 사업추진과정에서 대두되는 문제들에 대해 적절히 대처할 수 있었다고 하는 점일 것이다.

#### (4) 향후과제

녹산국가산업단지 조성사업은 결과적으로는 집행이 원활한 사업으로 판정할 수 있지만, 그 추진과정에서 많은 문제점을 겪었다. 이러한 문제점 중에서 가장 결정적인 것은 지반침하로 인한 비용추가와 공기지연이다. 이는 사실 IRRE모형 중에서 내부요소(I)로서의 사업 자체의 입지와 계획 자체의 문제와도 관련된다. 계획수립단계에서 지반 등에 대한 주도면밀한 조사와 대처방안이 강구되지 못함으로써 곧 바로 사업추진과정에서 지반침하를 초래하였다. 이로 인해 1,000억 원 이상의 새로운 비용이 추가되고 공사기간이 3년 이상 연기됨으로써 입주계약업체들이 제 때에 공장을 건설하여 가동하지 못하는 사태가 빚어진 것이다. 이는

산업단지 조성과 관련하여 내부요소(I)가 매우 중요함을 의미한다.

이러한 문제에도 불구하고 녹산국가산업단지 조성사업에서 국가와 지방자치단체, 특히 부산광역시의 사업추진방식은 다른 국가산업단지 조성사업에 시사하는 바가 크다. 한 마디로 녹산국가산업단지 조성사업이 원활하게 추진될 수 있었던 것은 부산광역시의 지속적이고도 일관성 있는 기업유치 노력이라고 할 수 있다. 이러한 부산광역시의 확고한 정책집행 의지로 인하여 중앙부처의 지원을 유도할 수 있었고, 지역주민들과 상공인들도 사업에 대해 신뢰를 가지고서 적극적으로 동참하게 된 것이라 할 수 있다. 지역개발사업에 있어 내부요소(I)인 관련 주체층의 리더쉽과 인센티브 제공이라는 자원·제도요소(R)가 앞으로도 계속 중요할 것임을 시사해 준다고 할 수 있다.

### 3) 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 집행실태와 메카니즘

#### (1) 사업개요

##### ① 추진배경

우리나라에서 첨단산업단지라는 명칭 하에 산업단지가 조성되기 시작한 것은 광주첨단과학기술산업단지가 1988년 10월 서해안개발 대상사업으로 선정된 이후이다. 이를 계기로 전국의 연구단지, 공업단지, 산업체 및 대학 등에 분산되어 있는 기술개발기능을 서로 유기적으로 연결시킨 이른바 '전국적 기술지대망'의 구축이 우리나라 과학기술정책의 주요 개념으로 자리잡게 되었다. 이러한 기술지대망 구축은 1989년 당시 상공부의 「첨단산업발전 5개년 계획」이 발표되면서 구체화되었다.

첨단산업단지에 대한 정부정책의 기본방향은 1990년 7월 「과학 및 산업기술발전 기본계획」이 수립되면서 정립되었다. 이에 따르면 이미 추진중인 광주첨단과학기술산업단지의 경우는 국가주도로 단지조성사업을 지속하고, 나머지는 지방정부가

주도하되 일정부분에 대해 국가가 지원하는 것이었다. 이후 각 지역별로 첨단산업 단지의 조성이 추진되었으며, 현재 우리나라에는 광주·부산·대전·강릉·오창·아산·전주·서부경남(사천)의 총 8개 단지가 첨단산업단지로 지정되어 있다.

정부와 경상남도는 현재 삼성항공이 조성중인 진사공단 77만 평과 앞으로 개발될 66만 평의 서부경남첨단산업단지 중 23만 평 정도를 합쳐 모두 1백만 평 규모의 항공전문단지를 조성키로 하고 1996년부터 개발에 착수하였다. 경상남도가 공영개발방식으로 2000년까지 조성하되 3,800억원에 달하는 개발비는 기채 또는 지역개발기금 등을 통해 조달하는 것으로 계획하였다. 이와 함께 광양만·진주권 광역개발계획에서는 권역내의 울촌, 광양제철, 하동, 진사, 서부경남첨단 등 산업단지를 연결하는 산업회랑을 통해 남해안 신공업벨트로 육성하는 비전을 제시하고 있다.

경남개발공사는 지난 1994년부터 삼성항공 사천공장과 대우항공 등 사천지역이 항공산업단지로 변모하면서 협력업체의 부지난 해소와 항공우주 및 정밀전자산업의 핵심기지를 만든다는 계획 아래 육지 261,000평과 공유수면 345,000평 등 총 606,000평의 서부경남첨단지방산업단지를 조성한다는 계획을 수립하였다.

## ② 계획내용

서부경남첨단지방산업단지는 사천시 사남면 방지리 및 초전리와 용현면 선진리 일원에 1,601,317㎡(약 484천 평)의 규모로 1,733억 원(보상비 278, 공사비 1,100, 기타 355)의 사업비를 투입하여, 1997년부터 2005년까지를 계획기간으로 하여 조성될 계획이다. 단지 내 유치업종으로는 항공·수송, 전자·전기 및 정보, 재료·소재산업 등이 있으며, 산업입지및개발에관한법률에 의거한 지방산업단지로 개발된다.

서부경남첨단지방산업단지는 종전의 산업입지 개발체계가 공단개발 위주로 이루어져 제조업 활동으로부터 분화되는 유통, 판매, 연구 및 생산지원 관리기능을 산업단지에서 수용하지 못했다는 점을 고려하여 단순노동력의 확보나 생산 및 판매활동에 필요한 물리적 하부구조에 그치는 것이 아니라, 제반 복합적인 기

<그림 4-15> 서부경남첨단지방산업단지 위치도



자료 : 경상남도 홈페이지(www.provin.kyongnam.kr)(~경제통상>대형프로젝트추진)

능을 도입할 수 있도록 토지이용계획을 수립하고 있다. 즉, 첨단산업단지로 개발되므로 첨단기술의 연구개발에 기반을 둔 고부가가치형 지식·두뇌산업의 발전을 통해 지역경제의 거점역할을 수행하는 연구, 학술, 산업기능 및 쾌적한 주거, 생활환경을 포함하며, 정보 및 서비스 접근이 쉽고 자연친화적인 쾌적한 환경의 확보와 질 높은 사회·문화적 환경이 포함된 생산과 유통, 주거, 문화, 레저 기능이 공존하는 직주근접의 복합산업단지로 개발할 계획이다.

기반시설은 4차선 2.2km의 진입도로, 일일 13,700톤의 처리규모를 갖춘 폐수중 말처리장, 44,966㎡ 규모의 폐기물처리시설 등을 갖추도록 계획되어 있다. 용수 공급은 남강댐광역상수도를 활용하고 전력은 사천변전소를 통해 154kV를 공급하도록 하고 있다. 사업비용은 지역개발기금 750억 원과 사채증권을 통해 조성하는 180억 원, 단지내 진입도로 건설에 소요될 국고보조금 199억 2,300만 원, 선수금 및 자체자금 626억 9,000만 원 등 모두 2,094억 원의 사업비가 투입될 계획이다.

<표 4-12> 서부경남첨단산업단지의 토지이용계획

구 분		면 적 (㎡)	구 성 비 (%)
합 계		1,601,317	100.0
산업시설용지	소 계	979,539	61.2
	항공·수송기기	649,039	40.5
	전기·전자및정보	222,773	13.9
	재료·소재	107,727	6.7
지원시설용지		32,420	2.0
주 거 용 지		84,424	5.3
공공시설용지	소 계	504,934	31.5
	도 로	240,665	15.0
	주 차 장	10,195	0.6
	공 원	86,970	5.4
	녹 지	39,072	2.4
	미관광장	10,519	0.7
	폐기물처리시설	47,966	3.0
	유 수 지	27,138	1.7
	하 천	35,970	2.2
	구 거	6,439	0.4

자료 : 경상남도(1994)

전면매수에 의한 공영개발 방식으로 추진되는 서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 오는 2004년까지 완공될 예정으로 있는데, 단지 완공과 함께 공장입주가 완료되면 인근 진사지방산업단지와 연계한 기술개발 및 생산성 향상, 배후지 개발촉진, 고용창출 등을 통한 지역경제 활성화와 산업구조개편 효과가 기대된다.

<그림 4-16> 서부경남첨단지방산업단지 조감도



자료 : 경상남도 홈페이지(www.provin.kyongnam.kr)(~경제통상>대형프로젝트추진)

## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 경남개발공사가 지난 1994년부터 삼성항공 사천공장과 대우항공 등 사천지역이 항공산업단지로 변모하면서 협력업체의 부지난 해소와 항공우주 및 정밀전자산업의 핵심기지를 만든다는 계획 아래 육지 261,000평과 공유수면 345,000평 등 총 606,000평의 첨단산업단지를 조성한다는 계획을 수립하면서 표면화되었다. 이어 1997년 2월에 지방산업단지로 지정·고시되면서 사업이 확정되었으며, 1999년 12월에 실시계획이 승인됨으로써 사업이 구체화되었다. 2001년의 6~7월에 부지조성을 위한 업체가 선정되고 부지조성사업에 착수하였다. 사업추진을 위한 타당성조사가 시작된 지 7년만에 비로소 사업의 본격적인 착수시점에 와 있는 것이다.

<표 4-13> 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 주요 추진경위

추진일정	추진상황
1994.12.31	타당성조사 및 기본구상 용역(경남발전연구원)
1995. 4.13	개발계획 설계 및 환경·교통영향평가 용역착수
1997. 2.13	지방산업단지 지정고시
1997. 6.19	교통영향평가 심의완료
1997. 9.12	지방산업단지 지정변경 및 실시계획 승인 신청
1997.11.28	건설기술심의 완료
1997.12.16	환경영향평가 협의완료
1999.12.29	지방산업단지 지정변경 및 실시계획승인
2001. 1.18	보상계획 공고
2001. 2.10	공사입찰 공고
2001. 3.27	공사입찰
2001. 4.24	지정 및 실시계획 변경승인 신청
2001. 5.11	지정 및 실시계획 변경승인
2001. 6.13	조성사업업체 선정

자료 : 경상남도(1994); 경상남도개발공사(2001. 4); 경상남도(도시계획과) 내부자료

## ② 진척상황의 평가

서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 1994년 사업타당성 조사 후 7년이 지난 현 시점에서 겨우 부지조성을 위한 업체선정 등의 사업착수 준비단계에 있고 이렇다할 실질적인 진척이 없는 상태이다. 향후 경제적 여건변화에 따라 장기 지연이 우려되는 부진사업이다.

본 연구에서의 부진·원활 판별기준에 의할 경우, 서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 당초 계획기간 1994년말~2004년말 중 7년 정도가 경과하여 전체 사업기간의 30% 이상이 지났으나, 2001년 6월 현재까지 착공도 제대로 하지 못함으로써 사업진척이 부진한 사업으로 분류할 수 있다.

<표 4-14> 서부경남첨단지방산업단지조성사업 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도	→				

### (3) 부진메카니즘

서부경남첨단지방산업단지 조성사업이 부진한 것은, 본 연구에서의 IRRE모형에 의할 경우 내부요소(I)에서의 사업규모 과다, 외부요소(E)에서의 정치·경제적 요인으로 인한 국가정책의 후퇴와 지원 감소 등이 복합적으로 작용하여 사업진척이 지연되는 가운데 환경단체, 지역주민, 지자체간의 갈등이 증폭되고 있는 것에 그 원인이 있는 것으로 나타나고 있다. 이하에서 이러한 요인들에 대하여 자세히 살펴보도록 한다.

#### ① IRRE모형의 내부요소(I) 중 사업의 신뢰성 저하

서부경남첨단지방산업단지사업의 추진이 부진한 것은 IRRE모형의 내부요소(I)에 속하는 사업 자체의 신뢰성 문제가 큰 요인이다. 사업의 신뢰성 저하는 정부의 항공산업에 대한 육성이지 결여, 그리고 사업신뢰성에 의문을 가진 관련기관의 지원확보의 어려움과 관련된다.

#### 정부의 항공산업에 대한 육성이지 결여

서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 본래 정부가 항공산업 육성전략의 일환인 항공전문단지 조성계획의 의거하여 시작되었다. 따라서 서부경남첨단지방산업단지 조성사업에서 항공산업 육성과 관련한 정부정책이 사업의 추진시작부

터 중요한 요인으로 작용한다.

정부의 항공산업 육성정책에서 핵심이 되는 것은 공군력 증강을 위한 전투기 도입 및 생산이다. 여기서 가장 중요한 것은 '한국형 전투기 사업(Korea Fighter Program; KFP)'과 '차세대전투기(Fighter eXperimental; F-X)사업'이다. 한국형 전투기사업은 1991년 미국 록히드마틴사의 F-16C/D를 공군 주력기종으로 선정하면서 본격화되었다. 그 주요 내용은 공군전력의 현대화와 국내 항공산업 육성을 위하여 미국 현지생산 12기, 국내조립 36기, 국내제작 72기 총 120대를 공급한다는 것이다. 이러한 한국형 전투기사업은 2000년 4월 최종 120호기가 출고되면서 사실상 종료되었다. 그리고 차세대전투기사업은 현재 기종을 선정하는 단계에 머물러 있다.

한국형 전투기사업은 사업규모 50억 달러에 총 120개 업체가 참여한 국내 항공산업 역사상 최대사업으로 꼽히고 있는데, 삼성항공주식회사가 주관사로 선정되고 서부경남첨단지방산업단지와 사천공항에 인접한 진사지방산업단지에 소재한 공장에서 조립 및 제작되었다. 이에 따라 사천지역이 항공산업단지로 발돋움하면서 각종 협력업체의 부지난 해소와 항공우주 및 정밀전자의 핵심기지를 조성한다는 계획 아래 서부경남첨단지방산업단지 조성사업이 추진되었다.

그러나 2000년 4월 120호기를 마지막으로 한국형 전투기사업이 사실상 종료되었지만<sup>6)</sup>, 후속사업인 차세대전투기사업의 진척이 여의치 못하면서 서부경남첨단지방산업단지 조성사업 역시 그 장래가 불투명해졌다. 차세대전투기사업은 1995년 착수 당시 총 120대의 전투기를 도입할 계획이었으나 1997년의 IMF 외환 위기를 계기로 40대로 축소되었다. 또한 처음에는 기술도입을 통한 자체개발계획을 수립하였으나 전투기 도입규모가 대폭 축소되면서 직구매방식으로 전환하게 되었다. 이마저도 제대로 추진되지 못하여 올해 말까지 대상기종을 선정하려고 하였으나 정치적 문제, 예산상의 문제, 외교상의 문제 등으로 인해 연기될 가

---

6) 1995년 5월 한국항공우주산업(주)의 경영난 타개를 목적으로 20기의 KF-16를 추가로 제작하기로 하고 2000년 7월 정식계약을 체결한 상태이다.

능성이 높아지고 있다.

이에 따라 차세대전투기사업을 위하여 1998년 삼성항공(주), 대우중공업(주), 현대우주항공(주)의 항공사업부문이 합병하여 새로 출범한 한국항공우주산업(주)은 일감 부족으로 경영상의 어려움을 겪고 있으며, 2001년 초부터 직원감축 등 대대적인 구조조정에 착수한 실정이다. 이는 곧 바로 한국항공우주산업(주)이 입지해 있는 진사지방산업단지의 분양에 영향을 미치고 있으며, 이와 연계한 서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 앞날에 큰 걸림돌이 될 것으로 보인다. 이에 한국최대의 항공산업기지인 사천의 지역경제 또한 침체될 우려를 낳고 있다.

#### 사업계획에 대한 관련기관의 불신

IRRE모형 중에서 내부요소(I)에 속하는 사업계획 자체에 대한 관련기관간에 불신이 생겨 난관에 봉착하는 경우가 서부경남첨단지방산업단지 조성사업에서 나타나고 있다.

정부 항공산업 육성정책의 후퇴로 향후 공단수요에 대한 불안이 가중되는 가운데, 정부는 공단조성 후 부지수요 불투명을 이유로 진입도로 등 국비지원사업에 대한 난색을 표해 전반적으로 사업추진이 더욱 어려운 상황에 처하게 되었다. 감사원은 경남도 감사에서 막대한 예산을 투입해 조성될 첨단산업단지에 입주업체의 부지수요가 불투명하다는 이유를 들어 진입도로 개설을 재검토할 것을 요구해 사실상 진입도로 착공시기가 지연되고 있다. 또한 감사원은 경남개발공사가 첨단산업단지 인근에 운송통신장비업체를 유지키 위해 조성중인 진사지방산업단지<sup>7)</sup>도 분양계획면적의 35.9%(836,158m<sup>2</sup>)만 분양됐다면서 첨단산업단지 분양 전망이 매우 어둡다고 지적하였다. 이러한 감사결과를 바탕으로 감사원은

---

7) 진사지방산업단지는 사천시 사천읍 용당리 및 사남면 일원의 총 2,561,030m<sup>2</sup>에 1994년부터 올해 말까지 1,838,552m<sup>2</sup>의 공장용지를 조성, 공급할 계획 하에 경남개발공사를 사업주체로 하여 조성중이다. 이곳에는 이미 한국항공우주산업(주) 제1공장이 입주해 가동되고 있으며, 삼성항공(주)이 입주할 계획이었으나 항공기사업부문의 통합법인 이관으로 삼성항공(주)과 선수협약된 883,090m<sup>2</sup>의 공장용지가 사실상 미분양상태에 있다.

2001년 3월 경남개발공사에 ‘첨단산업단지는 많은 사업비가 드는 대규모 사업이므로 수요조사 등의 검토결과에 따라 사업시기와 규모를 결정, 추진하는 게 바람직하다’면서 ‘막대한 사업비가 사장될 우려가 있으므로 재조정 방안 등을 찾아보라고’ 통보하였다(경남도민일보, 2001. 5.25일자).

## ② IRRE모형 중 관계요소(R)로서의 갈등 증폭

서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 추진과정에서는 IRRE모형 중 관계요소(R)로서의 갈등증폭 요인이 중요하게 작용하였다. 이는 지역주민의 환경인식과 함께 지역주민의 생존권 문제와도 관련된 갈등구조를 지니고 있다.

### 갯벌보전 등 지역주민의 환경보전인식 고조

갈대나 갯벌이 훌륭한 자연오폐수처리장 역할을 하며 그곳에서 채취되는 어패류들을 감안할 때, 갯벌의 경제성이 일반 농경지보다 훨씬 높다는 인식이 제고되고 있으며, 세계적으로도 습지보전협약인 ‘람사협약<sup>8)</sup>이 진행되는 등 하천 및 해안의 갯벌에 대한 보존 의지가 높아지고 있다. 이러한 인식변화는 서부경남첨단지방산업단지 주변의 지역주민들에게서도 그대로 나타나고 있어 이제 겨우 부지 조성 착수단계에 있는 조성사업이 앞으로 많은 어려움을 겪을 것으로 보인다.

즉, 서부경남첨단지방산업단지 조성을 위한 시공사가, 적격심사를 거쳐 올해 6월에 대우건설 등 5개 업체의 공동도급 형식으로 선정되고, 7월에는 단지조성사업에 착수하는 등 본격적인 공사가 시작되었다. 이 같이 공단조성이 오랜 기간 늦춰지다가 사업이 본격 추진되면서, 사천환경운동연합 등 사천지역 시민단체들

---

8) 1971년 2월 2일 이란의 람사(ramsar)에서 채택되었다. 정식명칭은 ‘물새 서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약’이다. 조약의 체결국에는 철새 등 많은 물새의 생식지로서 중요성이 높은 습지를 등록하고, 그 현명한 이용을 통해 보호를 도모하는 것이 의무이다. 1997년 7월 28일 우리나라는 101번째로 가입을 했다. 협약 가입 때 1곳 이상의 습지를 람사습지목록에 등재하도록 하고 있는데 우리나라는 106ha 크기의 강원도 양구군 대암산 용늪을 신청해 지정되었고, 우포늪도 98년 1월 20일 지정 신청을 해 놓았다. 람사 사무국 관장기구는 세계자연보전연맹(IUCN)이며 스위스 글랜드에 있다.

은 첨단산업단지조성사업을 백지화시키기 위한 ‘갯벌매립반대·사천만살리기 대책위원회’를 결성하여 릴레이시위를 벌이는 등 이에 대한 반대활동도 본격화되고 있다.

### 환경단체와 지역주민간의 갈등

사천환경운동연합 등 사천지역 시민단체들은 서부경남 첨단산업단지 조성사업을 백지화시키기 위한 갯벌매립반대·사천만살리기 대책위원회를 결성하여 본격적인 반대운동에 돌입하고, 일본측 전문가, 환경운동가 등 21명과 사천지역 환경을 생각하는 교사모임 등과 공동으로 저서생물, 물새, 갯벌문화 등 3개 조사반을 구성하여 사천만 일원 송포, 대포, 종포, 방지, 유전, 가산, 중항, 광포, 조노, 비토 등의 갯벌에 대한 종합조사를 실시하는 등 조직적인 반대운동을 펼치고 있다. 이와 반대로 지역주민들은 사업추진을 요구하며 환경단체와 갈등이 촉발되고 있다. 즉, 사천만은 지난 1969년 남강댐 건설로 인해 사천만 쪽으로 방류를 시작하면서 바다로서의 기능이 사라진데다 주변에 가산쓰레기매립장과 사천하수종말처리장, 그리고 진사지방산업단지가 들어서 주변환경이 변화돼 새로운 생활터전이 필요한 시점에서 환경단체의 반발은 부적절하다고 주장하고 있다. 첨단산업단지 조성지역으로 편입될 예정인 방지마을에 대해 이주단지가 정해지고 현재 어업권 보상문제만을 남겨놓고 있는 시점에서 사업백지화를 주장하는 것은 지역주민의 삶에 대한 간섭이라고 주장하면서 환경단체의 반대운동에 강력히 반발하고 있다.

### ③ 부진요인의 종합

서부경남첨단지방산업단지 조성사업의 진척이 부진한 이유는 IRRE모형에서 주로 내부요소(I) 및 관계요소(R)와 직결되고 있는데, 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는, 사업 자체의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용한 국가적 차원에서

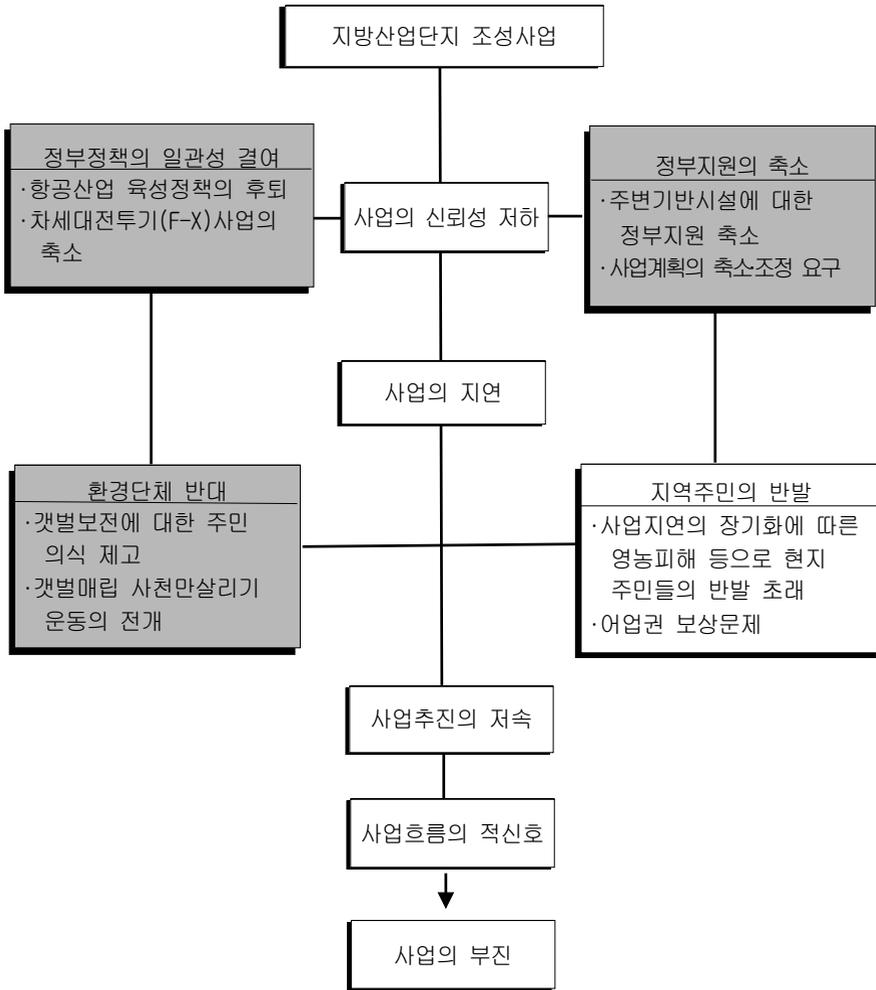
서의 항공산업 정책의지 결여이다. 당초 항공산업의 육성이라는 정부정책이 계획대로 원활하게 추진될 것이라는 예상 하에 산업단지 조성사업을 추진하였으나 정부의 계획이 축소되거나 그 내용이 크게 변경됨으로써 당초 예상되었던 충분한 수요를 확보할 수 없게 된 것이다. 둘째는, 갈등요인으로서 작용한 갯벌 등 환경보전에 대한 주민의식 제고이다. 주민들의 의식이 소득향상 등 양적인 면에서 삶의 질 등 질적 수준 향상으로 전환되면서 갯벌 등 자연환경 보전과 산업단지 조성보다는 그에 따른 오염피해에 더욱 민감하게 반응하면서 각종 개발사업에 대한 반대의 목소리가 높아지고 있으며, 이로 인해 사업추진이 지연되거나 아예 사업자체를 포기하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 이에 더하여 서부경남 첨단지방산업단지의 추진에 있어서의 갈등관계는 사업추진이 지연됨에 따라 피해를 겪고 있는 지역주민의 민원과 개발과정에서의 환경파괴를 저지하려는 환경단체, 사업의 조속한 진행을 통해 지역의 경제를 활성화해야하는 사업주체 간의 갈등으로 복잡하게 나타나고 있다.

#### (4) 향후과제

서부경남첨단지방산업단지 조성사업은 1994년 사업타당성 조사 후 7년이 지난 현시점에서 착공을 준비하는 실정으로 향후 경제적 여건변화에 따라 장기지연이 우려되는 사업이다. 사업 진척의 부진요인으로는 정부정책의 일관성 결여, 환경단체의 반발 등을 들 수 있다. 비록 경상남도에서는 도 차원에서 낙후된 서부경남의 발전을 위해 본 사업을 핵심사업으로 간주하고 해외기업 유치를 통한 분양지원 등 강력한 의지를 갖고 추진하고 있다. 그러나 용지수요에서 절대적 비중을 차지하는 항공부문이 정부의 사업계획 축소 등으로 인하여 그 입주가 불투명해지거나 크게 줄어들어 전체적으로 사업추진을 지연시키고 있다. 서부경남첨단지방산업단지의 경우 이러한 정부정책의 변경은 지역경제 전체에도 큰 파급효과를 미칠 것으로 예상되고 있다. 최근 부지조성사업에 착수하면서 환경단체의 갯

별 매립에 대한 조직적 반대로 사업추진이 어려움을 맞이하고 있다. 문제 해결을 위해서는 현재와 같은 부분적인 사천만 활용보다는 환경을 고려한 지역 전체의 종합적 활용 및 보전계획이 요구된다.

<그림 4-17> 서부경남침단지방산업단지 조성사업의 부진메카니즘



## 2. 광주·전남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘

### 1) 대불국가산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘

#### (1) 사업개요

##### ① 추진배경

대불국가산업단지는 국토의 서남권개발 촉진을 통한 국토의 균형발전 도모 및 대 중국과 동남아시아 진출을 위한 전진기지 구축을 목적으로 추진되었다. 산업단지의 조성은 “산업입지 및 개발에 관한 법률”에 의하여 1989년부터 1997년까지 9년 동안에 걸쳐 조성되었는데, 총면적 337만평 규모의 조성공사는 1, 2단계로 구분되어 원활하게 완료되었다.

특히 대불국가산업단지는 지역의 요구에 의해 발의된 지역숙원사업으로서 목포상공회의와 전라남도가 합심하여 대한상공회의소를 동원, 1984년부터 1987년까지 중앙정부를 꾸준히 설득하여 이루어진 결과이다. 목포상공회의소는 1984년 9월 19일에 경제기획원장관과 건설부장관 및 상공부장관에게 영산강 주변 ‘대불간척지’의 임해 공업지역 및 제3수출자유지역 지정을 건의하면서 시작되었다. 건의문의 주요내용을 간략히 보면 “목포지역은 해방 이후 타 지역의 급진적 성장과는 대조적으로 인구동태 및 경제규모 등의 측면에서 침체현상을 거듭해 상대적으로 크게 낙후되어 있는 실정이다. 이를 타개하기 위해서는 규모 있는 공장설치가 필요하나 마땅한 공업용지가 없어 새로운 산업단지의 조성이 절실한 실정이다. 그러나 목포지역의 공업화가 촉진되지 못한 2대 요인이었던 공업용수난과 용지난이 영산강 하구둑 축조로 인해 완전히 해소되었다. 따라서 천혜적인 국제적 양향으로서의 입지조건과 대 중국교역 등에 대비한 장래성 및 지역경제의 균형개발이라는 정책적 견지에서 영산호에 인접한 대불방조제 경내의 240만평을 농지개발보다는 부가가치가 높은 임해공업지역 및 제3수출자유지역으로 지정하여 목포지역경제발전의 획기적인 전기를 마련해주기를 요청한다.”가 주된 요지였다(목포상공회의소, 1984).

<표 4-15> 대불국가산업단지 추진경위

추진일정	주요내용
1984. 2. 2	대불간척지에 대한 공업지역 지정건의 - 목포상공회의소 → 재정경제원, 통상산업부
1984. 9	영산호주변 대불간척지 임해공업지역 및 제 3수출자유지역 지정을 경제기획원, 건설부에 건의
1986. 3	상공부장관 초청 전남상공인 간담회에서 대불간척지의 임해공업단지 지정 및 조성 건의
1986. 7	전국 시·도경제협의회(경제부처차관회의)에 대불간척지 240만평을 임해공업단지로 조성 건의
1986. 8	전라남도에서 대불간척지를 공업단지로 활용할 수 있도록 농수산부에 용도변경 건의
1986.10	분회의소가 목포대학 임해지역 개발연구소에 연구 의뢰한 목포임해공업단지조성 건설서를 경제기획원, 상공부, 건설부, 농수산부에 제출
1986.12	대한상공회의소(회장 정수창)에 목포임해공단 조성 지원 건의
1987. 1	대한상공회의소(회장 정수창)에서 농지조성을 목적으로 추진중인 대불간척지(약 240만평)를 용도 변경하여 임해공업단지로 조성 해줄 것을 청와대 및 관계부처에 건의
1987. 2. 3	대통령 연두순시시 공업지역지정 건의
1987. 3	대한상공회의소와 전라남도 공동 주최로 국외 100개 대기업 대표 등 150여명이 참석한 가운데 전남지역 투자환경 설명회를 대한상공회의소에서 개최(즉석에서 200만평 분양신청)
1987.10	건설부가 대불간척지 240만평을 산업기지로 지정하고 총사업비 1,863억 원을 투입하여 단계적으로 개발기로 한 조성 계획 확정 발표
1988. 5	경제장관 회의에서 대불산업기지 600만평(해면 포함)확정
1988. 7	건설부고시 338호로 대불산업기지 구역 확정고시
1988. 7.12	산업기지 개발구역 지정(건설부 고시 제338호)
1989. 1. 6	사업 시행자 지정(토지공사, 전라남도)
1989. 9	전라남도에 168개 업체에서 360만평 입주 신청
1989.10.31	I 단계 조성공사 착공
1989.11	노태우 대통령 임석하에 대불산업기지 건설 기공
1990.11.12	II단계 조성공사 착공
1992. 5.30	I 단계 공사 완료(660천평)
1994. 5. 1	II단계 (2,710천평)
1995. 1.28	I 단계 사업 준공 승인(이리관리청)
1997. 8.28	II단계 사업 준공 인가(익산관리청)
1998. 8.29	외국인기업 전용단지 지정(29만평 - 산업자원부)
1998.12.16	중소기업 임대용지 공급(33천평)
1999. 8. 9	대불산단 관리업무 이관(전남도 → 한국산업단지공단)
1999.11.20	외국인기업전용단지 장기임대 용지 지정(64천평)
2000.11.24	외국인기업전용단지 임대용지 추가전환(64 →134천평)

이와 같은 지역 요청에 대해 1986년에 건설부에서 장차 중국과의 직접교역이 이뤄질 것에 대비하여 목포임해산단 조성의 필요성을 인정하며, 그 타당성을 한국토지개발공사로 하여금 조사토록 하겠다는 회답을 받았다. 그리고 1986년 4월에는 한국토지개발공사 전남지사장으로부터 임해산업단지 조성에 따른 후보지, 추진 현황, 입주희망업체 등 3개항에 대한 자료조사를 목포상공회의소에 의뢰하였다. 한편 1986년 5월에는 이러한 자료를 검토한 결과 한국토지공사는 목포 임해산단을 비롯하여 2개 공단을 포함하여 150만 평의 임해산업단지 조성의 필요성이 있다고 당시 건설부에 건의하였다. 그리고 1986년 8월에는 전라남도가 대불간척지를 전남서부지역 공업발전을 위해 산업단지로 활용할 수 있도록 농수산부장관에게 용도변경을 건의하였다. 그 결과 농수산부장관은 공유수면매립 목적과 IBRD 차관협정에 위배되어 불가의 회신을 동년 9월에 받았다.

그러나 이러한 불가방침에도 불구하고 전라남도는 1986년 8월에 개최된 전국시·도지역 경제협력회의(전남도에서 개최)에 영암군 삼호면 소재 대불간척지를 목포임해산업단지로 조성하여 지역경제활성화에 획기적인 전기를 마련해 줄 것을 상정했던 바, 정부당국자는 이를 긍정적으로 검토하겠다고 표명하였다.

그 후 1987년 10월 21일에는 건설부가 대불간척지 240만평을 산업기지로 지정하고 총사업비 1,863억원을 투입하여 단계적으로 개발하기로 조성계획을 발표하였다. 1988년 5월 26일에는 경제장관회의에서 대불산업기지 600만평(해면포함)을 확정하였으며, 동년 7월 6일에는 건설부 고시 338호로 대불산업기지구역을 확정·고시하였다.

<표 4-16> 대불국가산업단지 확정발표시 사업개요

구 분	주 요 내 용
사 업 면 적	19.828km <sup>2</sup>
조 성 기 간	1989~1996년
유 발 인 구	136,000인
사 업 주 체	한국토지공사

자료 : 건설부, 대불산업기지개발계획, 1988, pp.5-13에서 발췌정리

## ② 계획내용

건설부 고시 제 338호(1988. 7. 12)에 의해 전남 영암군 삼호면 대불간척지와 그 주변지역인 목포시 석현동, 부주산 일부지역이 대불산업기지로 지정되었다. 지정면적은 총 19.828km<sup>2</sup>로 간척지, 주변녹지, 토취장 등의 육지부가 13.833km<sup>2</sup>이고, 해면이 5.945km<sup>2</sup>이다. 산업기지 지정에 앞서 전남 영암군 삼호면의 대불간척지와 주변 토취장지역 20.460km<sup>2</sup>가 건교부 고시 제 329호(1988. 7. 11)에 의하여 국토이용관리법상의 농경지역, 산림보전지역 등에서 도시지역으로 변경되었다.

<그림 4-18> 대불산업단지 지정도



자료 : 건설교통부, 대불산업기지개발계획, 1988

대불산업기지 개발구역으로 지정된 19.828km<sup>2</sup> 중 산업단지 및 배후주거단지로 개발될 면적은 간척지와 간척지 부근의 녹지 및 토취장 지역으로 약 12.33km<sup>2</sup>(370만평)이다. 그러나 대불산업기지 개발구역이 일부 조정되었다. 그 이유로는 기지 지정된 대불산업기지 개발구역은 영산강 2단계 개발사업에 의해 조성된 간척지 경계선을 중심으로 소극적으로 설정되었다. 그리고 기타지역은 산업단지 조성에 필요한 매립토 확보를 위한 토취장 지역으로 되어 있어서 산업기지로 효과적으로 개발하기 위해서는 개발구역의 일부 조정이 필요하였다.

특히 대불산업기지내 토지이용과 도로체계의 조화, 개발구역 경계의 단순화에 의한 산업기지의 효율적인 관리를 위하여 일부 구역조정의 필요성이 대두되었다. 아울러 효용가치가 낮은 일부 토취장 지역은 추후 실시설계와 사업시행단계에서 토량 확보 및 토지이용에 관한 면밀한 검토를 거친 후에 산업기지개발구역의 해제를 결정토록 하였다(건설부, 1988). 대불산업기지와 배후주거단지의 효율적인 개발과 관리를 위하여 추가 지정한 지역은 영암군 삼호면 일대 1.077km<sup>2</sup> 이다.

<표 4-17> 대불국가산업단지 토지이용계획 현황

구 분	계	1 단 계		2 단 계		
		공업단지 면 적	주거단지 면 적	공업단지 면 적	주거단지 면 적	
계	3,925,687	659,455	232,648	2,710,199	323,385	
공 업 용 지	소 계	2,031,319	510,092	-	1,393,624	127,603
	공 장 용 지	1,903,716	510,092	-	1,393,624	-
	기술정보단지	127,603	-	-	-	127,603
상 업 용 지	70,231	12,195	-	39,982	18,504	
기 술 정 보 단 지	소 계	212,108	28,752	-	183,356	-
	유 통 기 지	9,340	25,769	-	93,571	-
	폐기물소각장	62,028	-	-	62,028	-
	역사 용지	20,400	-	-	20,400	-
	공용의 청사	7,357	-	-	7,357	-
	발 전 소	2,983	2,983	-	-	-

(계속)

구 분	계	1 단 계		2 단 계		
		공업단지	주거단지	공업단지	주거단지	
	면 적	면 적	면 적	면 적	면 적	
공 공 시 설 용 지	소 계	1,439,550	108,416	100,656	1,093,237	137,241
	도 로	463,372	45,720	44,860	312,227	60,565
	항 만	64,001	-	-	64,001	-
	공 원	342,849	24,868	24,476	251,430	42,075
	녹 지	320,418	37,828	11,612	246,487	24,491
	배 수 로	109,023	-	-	107,222	1,801
	학 교	15,935	-	15,934	-	-
	하수종말처리장	30,234	-	-	30,234	-
	유 수 지	79,994	-	-	79,994	-
	오수중계펌프장	1,642	-	-	1,642	-
	미 관 광 장	850	-	-	-	850
	주 차 장	3,388	-	3,388	-	-
	하수도가압장	386	-	386	-	-
	버스 터미널	7,459	-	-	-	7,459
주 거 단 지	172,479	-	131,992	-	40,487	
주 거 용 지	171,942	-	131,992	-	39,950	
유 치 원	537	-	-	-	537	

자료 : 목포상공회의소, 목포대불국가산업단지 현황, 2001. 2.

<표 4-18> 대불산업기지 및 도시지역 지정현황

(단위 : km<sup>2</sup>)

구 분	산업기지개발구역	도시지역	비 고
간 척 지	9.516	9.516	농진공 조성 난전리, 용어리, 삼호리 지역 석현동, 부주산지역
녹지·기타	1.878	1.878	
토 취 장			
·삼 호 면	1.939	1.939	삼호면지역
·목 포 시	0.550	-	
해 면	5.945	-	
기존도시지역	-	0.440	
변경도시지역	-	7.127	
계	19.828	20.900	-

자료 : 건설부, 대불산업기지 개발계획, 1988, P. 83.

<표 4-19> 대불산업기지 개발구역 조정 내역

(단위 : km<sup>2</sup>)

구 분	기 정	변 경	증 감
간 척 지	9.516	9.516	
녹지·기타	1.878	2.955	1.077
토 취 장			
·삼 호 면	1.939	1.939	
·목 포 시	0.550	0.550	
해 면	5.945	5.945	
계	19.828	20.905	1.077

자료 : 건설부, 대불산업기지 개발계획, 1988, P. 84.

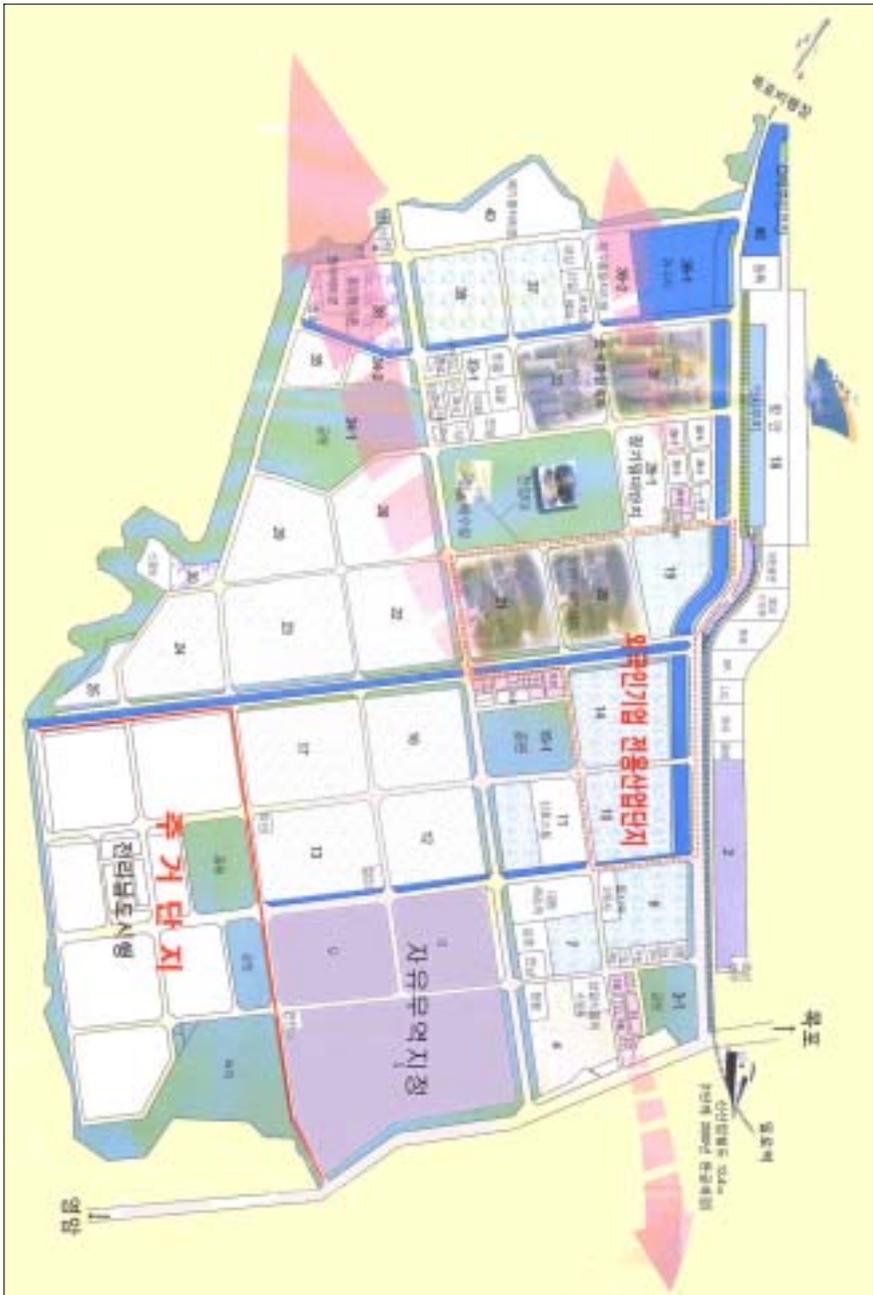
## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

대불간척지는 정부가 조성주체가 되어 국가산업기지로 지정하여 추진한 사업으로서 비교적 일관성 있는 사업추진이 가능했고 사업의 신뢰성을 유지할 수 있었다.

1989년 11월에 대통령(노태우)이 기공식에 참석하여 추진을 독려했다. 그리고 동년 11월 24일에는 용지 보상에 착수하였으며, 1990년 6월 4일에는 제1단계 실시계획 변경 승인하였다. 한편, 중국의 연안지역 개발이 부각되고 서해안 개발에 따라 정부의 의지에 편승하여 사업추진 분위기가 고조되어 (1987년 3월 투자설명회시 200만평 즉석 분양신청, 1989년 9월 전남도에 168개 기업이 360만평 입주 신청) 1992년 5월에는 1단계 660천 평의 단지 조성이 완공되었다. 2단계사업 2,710천 평은 1994년 5월에 부지 조성공사가 완료되었다. 따라서 대불 국가산업단지 조성사업은 목포상공회의소가 중심이 되어 사업추진 분위기를 조성하고, 전남도가 주축이 되어 농수산부(토지용도변경), 건설부(산업기지 지정 및 추진) 등의 협조가 있어 원활하게 추진되었다.

<그림 4-19> 대불국가산업단지 평면도



이처럼 단지 조성사업이 원활하게 추진된 핵심적 요인은 지역상공회의소와 지자체가 합심하여 발의한 지역숙원사업이라는 점과 정책적 배려에 의한 중앙정부의 지원의지가 확실했던 점이 크게 작용한 것으로 판단된다. 즉 국가·지자체·민간의 협력관계가 원활하여 추진의 제반 갈등요소를 신속히 조정할 수 있었다.

지역상공회의소와 지자체가 합심하여 발의한 지역숙원사업이었다는 사실은 내부적으로 지역자원, 인적자원 등 자원의 동원을 용이하게 했으며 지역사회집단간의 관계, 집행조직 내부에서 상·하·수평적 관계 등 내·외부의 집행조직 구조가 원활했다는 점을 의미한다. 외부적으로는 집행기관과 이익집단간의 관계가 원만했으며, 사회경제적으로는 지역의 낙후성을 탈피하려는 지역민의 의지가 강하게 작용한 결과로 판단된다.

정책적 배려에 의한 중앙정부의 지원의지가 확실했던 점은 사업추진에 있어서 내부적으로는 정책목표가 명확했다는 사실과 중앙정부가 직접 집행담당자로서 조성주체가 되어 추진된 사업이라는 점이 크게 기여했다. 외부적으로는 대통령이 기공식에 직접 참여하여 추진을 독려하는 등 행정책임자의 지원의지의 표명으로 상위 정책결정기관의 지원의지가 확고했다는 사실은 원활한 추진의 원동력이 되었다고 판단된다.

이처럼 대불국가산업단지 조성공사(조성공사 집행까지만 판단하면)는 비록 지역적으로 불리하고 사회·경제·자원면에서 낙후지역임에도 불구하고 비교적 원활하게 집행되었다. 이는 내부요소로서는 조직내부 및 사회집단 등 집행조직 구조가 크게 작용했고, 외부요소로서는 상위 정책결정기관의 지원이 크게 기여한 결과라고 판단된다.

대불국가산업단지는 서남권에서 가장 규모가 큰 국가산업단지로서 1997년 조성완료 이후 2001년 5월 관내 전체 면적 3,370천 평 중 공공용지 1,202천 평을 제외한 유상공급면적 2,168천 평 중에서 710천 평이 분양되어 전체 분양률은 32%로 매우 저조한 분양률을 보이고 있다.

공장용지는 일반분양용지로 1,878천 평 중 462천 평이 분양되어 24.6%의 낮은

분양률을 보이고 있으나, 외국인 기업전용단지 중 분양용지는 85.5%, 임대용지는 88.1%의 높은 분양률을 보이고 있다.

<표 4-20> 대불국가산업단지 분양 및 입주현황(2001년 3월)

구 분	분 양 현 황 (천평)				입주현황 (개사)	
	전체면적	대상면적	분양면적	분양률	입주	가동
일반단지 (임대용지)	3,080 (49)	1,878 (49)	462 (42)	24.6 (85.8)	94 (23)	47 (2)
외국인전용단지 (임대용지)	290 (134)	290 (134)	248 (118)	85.5 (88.1)	10 (8)	3 (1)
계	3,370	2,168	710	33.4	104	50

자료 : 한국산업단지공단 서남지역본부, 2001년3월 내부자료.

목포상공회의소 관계자는 “그 동안 대불산업단지에 쏟아온 지역민들의 기대와 애정이 상당히 높는데 분양률이 우리 나라 27개 국가산업단지 중 가장 낮아 대불산단 분양 활성화대책이 절실하다”고 말했다.

대불국가산업단지의 분양률은 매우 저조하여 중앙정부는 다양한 조치를 지속적으로 시행한 바 있다. 1989년 9월에는 외국인 전용단지의 지정 및 분양용지 134천 평의 임대전환을 실시하였다. 2000년 1월에는 한국산업단지공단 및 중소기업진흥공단의 현지 지원조직의 설치와 2000년 10월에는 조선부품 협력단지 16천 평을 추가 조성하였다. 아울러 동년 10월에 일본의 부품·소재 투자환경 조사단유치 등 국·내외 기업을 대상으로 입주유치활동을 전개하였다. 2001년 2월에는 분양가의 5년간 무이자 할부조건 30%이하 조치와 2001년 12월말에는 대불산단에 외국인기업전용단지 198천 평을 새로 지정할 예정이다.

<표 4-21> 대불국가산업단지 용지별 분양현황

(단위 : 천평)

구 분		총면적	분양 계획 면적	분양가격 (천원/평)	분양 실적			미분양 면적	비 고	
					업체수	면적	%			
계		3,499	2,277		106	732	32.1	1,545	업체수 : 공장용지 입주업체	
대 불 단 지	산업 시설 구역	일반 공장용지	1,498	1,498	229천원	59	346	23	1,152	
		중소기업 임대단지	33	33	년10,908원 (조성원가 4.75%)	23	31	93	2	
		삼호중공업 임대단지	16	16	“	16	15	93.7	1	
		정보단지	129	129	229천원	-	-	-	129	
	지원 시설 구역	유통시설및 상업용지 등	311	311	(유통부지) 423~426 천원	-	83	26.6	228	동양시멘트, (주)SK
					(상업용지) 285~733 천원	-				소방서, 세관, 검역소, 창업보육센터 등
	녹지지역		561							
	기타(공공)시설		661	(85)	200~285 천원	-	(3)	(3.5)	(82)	변전소
	소 계		3,209	1,987		94 (4)	475	23.9	1,512	( )내는 중복업체
	외국인 기업 전용 단지	분양용지	156	156	229천원	3	130	83.3	26	보위터한라제지 피시엔인터내셔널 (주)프리프라이트
임대용지		134	134	년1,071원	10	127	94.7	7	성창공업, 국송, 신영중공업 등	
소 계		290	290		12 (1)	257	88.6	33	( )내는 중복업체	

주 : 용지별 분양현황은 2001. 5. 24일 기준. 공공시설, 녹지지역은 분양면적에서 제외.  
자료 : 전라남도, 산업자원과 산업정책계 내부자료.

<표 4-22> 대불국가산업단지 분양활성화 추진현황

기 간	활 성 화 내 용
1998. 8.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국인기업 전용단지 지정</li> <li>- 면 적 : 290천평(분양용지 156, 임대용지 134)</li> <li>- 입주자격 : 외국인 단독투자 또는 10%이상 합작투자 기업</li> <li>- 지원조건 : 외국인 투자비율이 1/3이상시 분양가(토지매입비)의 50%보조(국비 25, 도비 25)</li> </ul>
1998.12.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중소기업 임대용지 공급</li> <li>- 면 적 : 33천평</li> <li>- 임대규모 : 500~1,000평(40필지), 년 10,908원(조성원가 4.75%)</li> <li>- 임대기간 : 10년(재계약 또는 분양가능)</li> </ul>
1999. 4. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중소기업 임대용지 철거이행 보증금 인하</li> <li>- 당초 : 45,800원/평(분양가의 20%)</li> <li>- 개선 : 22,900원/평(분양가의 10%) 보증보험증권 납부가능</li> </ul>
1999.11.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국인전용단지 장기임대용지 전환</li> <li>- 면 적 : 134천평(임대가격 월27원/m<sup>2</sup>) : 년 1,071원/평</li> <li>- 입주대상 : 외국인단독투자 또는 10%이상 합작투자</li> <li>- 임대기간 : 10년(재계약 또는 분양가능)</li> <li>○ 임대용지 추가전환</li> <li>- 면 적 : 70천평(2000. 11. 24)</li> </ul>
2000.10. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 삼호중공업 협력단지 임대공급</li> <li>- 면 적 : 15천평(33B/L)</li> </ul>

자료 : 전라남도, 산업자원과 산업정책계 내부자료.

## ② 평 가

이러한 분양활성화 조치에도 불구하고 대불국가산업단지의 분양률이 낮고 사업운영이 저조한 원인을 목포상공회의소 관계자는 대불산단이 조성된 지 5년이 지났으나, SOC의 미비, 적극적인 마케팅활동의 부재를 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 그리고, 저조한 분양으로 인한 분별없는 산업체 입주, 산업단지 조성 목적에 부합한 특정 산업에 대한 집중된 대규모 단지를 조성하지 못함으로써 이어지는 전후방 연계 효과의 부족을 들었다. 또한, 생산, 연구, 주거, 교육 등의 기

능이 복합적, 집적화 되어 있지 못한 하드웨어적 생산기반 위주의 용지공급 방식으로 인한 첨단화·지식화·소형화 되어 가는 산업구조 변화에 대응하기 곤란한 측면 등으로 대불산단내 공장용지 분양률이 낮다고 주장하고 있다.

사업의 원활·부진 판단기준에 따라 대불국가산업단지를 평가하면 준원활·준부진 사업에 속한다. 즉 고시된 사업기간 경과 1년 내에 단지의 준공이 완료되었지만, 준공후 5년이 경과했지만 분양률이 32%에 불과하여 단지운영이 부진한 상태이다.

<표 4-23> 대불국가산업단지 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (기공)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도				→	

### (3) 준원활·준부진 메카니즘

대불국가산업단지의 분양률이 낮고 사업운영이 부진한 원인을 전략사업 평가에 따른 메커니즘에 의해 분석해 보면, 다음과 같다.

첫째, IRRE모형의 내부요소(I)로서 투자 분위기에만 편승하여 과도하게 이뤄진 수요예측요인을 들 수 있다. 과도한 수요예측은 분양실적 저조의 직접적 요인이다. 대불산업단지는 서해안 개발의 정책기조를 앞세워 과학적·객관적인 수요추정에 근거하지 못하고 정책적 배려에 의거한 과도한 면적 조성에 따른 것으로 볼 수 있다. 대불국가산업단지를 조성할 당시에는 아세아 자동차(현 기아자동차 광주공장)의 이전 등 대규모 공장을 유치할 계획이었으나 실현되지 못하였으며, 현재까지도 부품·하청업체의 후발 입주를 유도할 만한 선도기업이 없어 체계적인 수요 추정이 미진하였음을 알 수 있다.

둘째, IRRE모형 중 외부요소(E)로서 국내·외 경제의 부진으로 기업투자의욕

의 전면적 감소요인을 들 수 있다. 세계경제의 전반적 침체로 서해안 개발 분위기가 저하되었고, 전남지역은 취약한 산업발전기반으로 철강 등 저기술 체화산업<sup>9)</sup>에 편중되어 있으며, 특히, 석유정제·화학 및 철강업종이 전체 제조업의 76%를 점유하고 있다. 그리고, 정제·가공 후 대부분이 역외로 반출되어 지역산업연관 효과가 매우 미흡하다. 나아가 수도권과의 6시간대, 전남의 주요 공업권인 광주·여수·광양과도 2~3시간대의 수송거리를 유지하고 있어 수도권 등 주요 판매·납품 시장과의 접근성이 불리하여 내수시장인 수도권과 먼거리에 위치하고 있다. 이러한 요인들 때문에 기업들이 대불산단을 선호하는 경향이 낫다는 견해가 설득력 있게 제시되고 있다.

셋째, IRRE모형 중 외부요소(E)로서 선도기업과 산업의 부재요인을 들 수 있다. 선도기업과 산업의 부재는 기업의 유인요소에 반작용을 미친다. 대불국가산업단지를 둘러싸고 있는 지역경제를 보면, 목포시는 3차 산업이 그리고, 영암군, 무안군, 신안군 등 주변지역은 농·어업이 중심인 1차산업구조를 보이고 있다. 또한, 지난 30여년간 인구 증가율도 48%에 불과하여 경제발전 기반이 매우 취약한 실정이다. 특히 목포시의 광업 및 제조업은 1999년을 기준으로 사업체 수 114개(대기업 3개, 중소기업 111개), 생산액 4,850억 원으로서 전국에서 차지하는 비율이 매우 낮을 뿐만 아니라, 지역경제의 핵심 주체인 지방 중소·벤처기업의 창업여건도 열악하여 전국 7,110개 벤처기업 중에서 목포시의 벤처기업도 5개에 불과하여 산업단지 분양을 촉진할 만한 대기업 또는 지역선도기업의 입주가 없는 실정이다.

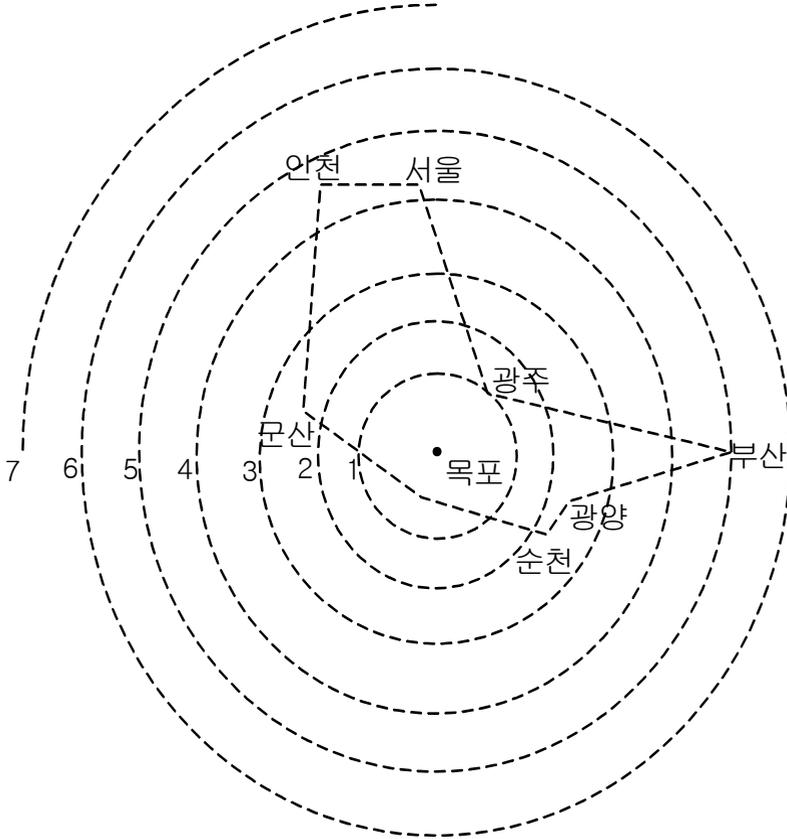
넷째, IRRE모형 중 외부요소(E)로서 기업활동을 위한 외부기반 인프라의 미비로 접근성요인을 들 수 있다. 대불국가산업단지는 금융·인력·시장 등 인프라가 취약한 지역에 위치하고, 고속도로, 철도, 항만, 공항, 물류 등 SOC 시설이 미비하여 교통수단간 연계능력이 부족하기 때문에 기업으로서는 막대한 물류비용

---

9) 체화산업이란 부피는 크지만 부가가치가 크지 않은 산업을 의미하며, 요즘 IT산업과는 대조되는 산업을 지칭함.

을 감수하지 않으면 안 되는 상황이다. 더 나아가서는 외국인 투자의 유치와 국제무역의 활성화를 제약함으로써 국제 경쟁력도 매우 열악한 상황이다.

<그림 4-20> 대불국가산업단지에서 주요도시간 접근시간



또한 외국인 기업과 거주 외국인이 크게 증가할 것으로 보여 단지 내에 외국인 학교설립을 목포상공회의소가 주축이 되어 건의하였으나, 교육부 지침에서 외국인 학교의 설립자격을 외국인으로 제한하고 있어 설립이 불가능한 실정이다. 이러한 문제점에 대해 “정책적으로 급조되다 보니 태생적인 문제점을 안고 있다며” 무엇보다도 수도권으로 연결되는 도로나 철도 등 기본 물류시설 조차 제대

로 갖춰지지 않는 것이 큰 문제점 중의 하나라고 지적되어 왔다(내외경제신문, 2001. 5).

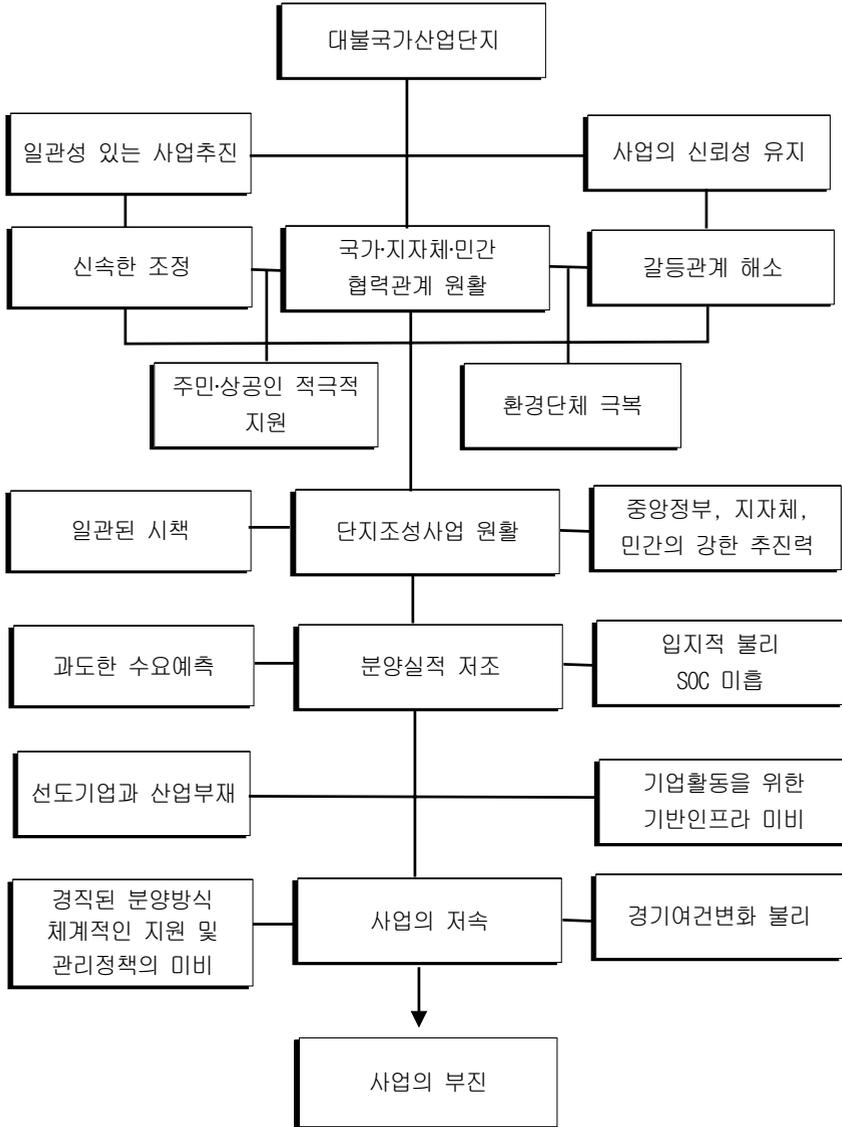
다섯째, IRRE모형의 내부요소(I)로서 경직된 분양방식으로 인한 용지가격의 상승요인을 들 수 있다. 조성된 산업단지의 공급에 있어서 분양위주의 획일화된 판매방식을 유지함으로써 공급조건이 경직화되는 것은 물론 개발 및 공급에 따른 소요기간이 장기화됨으로써 금융비용 등이 용지가격에 전가되어 용지가격이 높게 책정되고 있으며, 궁극적으로 입주기업의 초기투자부담이 커지게 되는 문제점을 지니고 있다.

또한 대단위 필지(1천 평 이상) 위주의 용지 공급 방식뿐만 아니라 생산, 연구, 주거, 교육 등의 기능이 복합화, 집적화 되어 있지 못한 하드웨어적 생산기반 위주의 용지공급 방식을 취함으로써 첨단화, 지식화, 소형화되어 가는 산업구조 변화에 대응하기 곤란한 측면을 지니고 있다.

여섯째, IRRE모형의 자원·제도요소(R)로서 산업단지의 관리·지원정책요인을 들 수 있다. 산업단지에 대한 정부의 관리정책이 공장용지의 분양, 임대 에 치중되어 있어 산업구조 고도화 등 여건의 변화에 대응하지 못하는 문제점을 보이고 있다. 또한 산업단지 및 입주기업에 대한 국가차원에서의 관리정책 및 체계적인 지원이 미비하여 산업단지 및 입주기업에 대한 체계적인 정보제공이 미흡한 실정이다. 최근 일본의 부품·소재 투자환경조사단 등 수차에 걸친 외국기업의 초청에도 불구하고 초청기업에 의한 입주가 전무한 상황인 것은 저렴한 임대료, 세제지원 이외에는 투자메리트가 없음을 반증하는 것이라고 판단된다. 따라서 입주자의 입장에서 새로운 시각으로 투자메리트를 창출해 내는 것이 우선적으로 요구된다.

일곱째, IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 사업의 입지적 요인을 들 수 있다. 대불산업단지 분양이 부진한 핵심적 요인은 SOC, 도시기반 등 기본인프라가 타 지역에 비해 지리적으로 크게 불리하다는 점과 국내외의 전반적인 경제의 침체상황 때문이라고 판단된다. 이러한 불리한 지리적 위치와 경제상황 때문에 기업의

<그림 4-21> 대불국가산업단지 사업의 준원활·준부진 메카니즘



투자유인책을 마련하는데 극복하기 어려운 한계가 있는 것이다. SOC, 도시기반 등 기본인프라가 타 지역에 비해 지리적으로 크게 불리하다는 것은, 역으로 지리적 제약점을 극복할 수 있는 대안이 연계되어야 함을 알려준다. 이는 IRRE모형 중 내부요소(I)와 외부요소(E)가 상호 긴밀히 연관되어 있음을 알려준다.

결론적으로 대불산업단지 운영이 부진한 핵심적 이유는 내부요소로는 자원의 질에 관한 문제와 과도한 수요예측이라는 정책목표의 문제라고 판단되며, 외부요소로는 경제침체와 서해안개발기조의 퇴조라는 사회경제적 여건변화와 이에 따른 상위 정책결정기관의 지원의 후퇴가 주요한 요인으로 작용하였다고 판단된다. 이상과 같이 대불국가산업단지는 근본적인 제약요인이 존재하고 있어 산업단지 자체의 입지 경쟁력이 매우 열악하여 산업단지 분양률이 매우 저조하다. 따라서 대불국가산업단지 조성사업은 원활, 분양은 부진으로 전체적으로는 준원활, 준부진 사업으로 전략사업평가 메커니즘을 도표화하면 <그림 4-21>과 같이 제시할 수 있다. 대불국가산업단지 조성사업은 원활했으나 분양이 부진하게 된 과정을 관찰하면서 상위 정책결정기관의 지원의지 변화와 사회경제적 여건의 변화가 사업집행에 얼마나 큰 영향을 미치고 있는가를 짐작할 수 있다.

#### (4) 향후과제

대불국가산업단지의 미분양률이 장기화 될 경우 서남권 지역경제의 장기침체는 물론이고 국가경제적으로도 크나 큰 손실이 아닐 수 없을 것이다. 최근 대불국가산업단지는 목포~인천간 서해안 고속도로가 2001년, 단지내 인입철도인 일로역~대불산단간 철도가 2002년, 대전~목포간 전철화가 2004년, 호남선 철도 복선화 송정~목포간이 2002년, 무안국제공항이 2002년에 완공된다. 그리고 대불국가산업단지 인근에 인구 15만 명의 남악신도시가 건설될 예정이어서 율등한 SOC가 구축되고 있는 상황이다. 하지만, 이러한 SOC 구축만으로는 대불산단의 활성화가 곤란하다. 따라서 대불국가산업단지를 활성화할 수 있는 정책방안의

적극적인 모색이 필요하다.

최근 제정된 자유무역지역법 시행령에 의하면 항만 및 그 배후지를 자유무역 지역으로 지정할 수 있도록 하였다<sup>10)</sup>. 그리고 산업단지와 연계된 경우에만 항만을 지정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 대불국가산업단지는 바로 인근에 대불항이 있기 때문에 현행 자유무역지역법상 자유무역지역 지정요건에 가장 적합한 지역이다. 특히 이번에 개정된 항만법으로 인하여 대불산단이 자유무역지역으로 지정된다면 항만의 종합물류단지화에 대한 정부지원으로 사업을 추진할 수 있어 시너지효과는 매우 클 것이며, 대불국가산업단지가 자유무역지역으로 지정된다면 항만의 종합물류단지화에 크게 기여할 것으로 전망된다.

한국토지공사 전남지사 관계자는 대불국가산업단지 미매각용지가 자유무역지역으로 지정되면 대불산단에 외국업체, 고도기술산업업체, 수출업체 등이 대거 입주할 수 있어 대불산단이 서해안시대 대중국무역의 전초기지로서 제역할을 충분히 해낼 수 있을 것이라고 말했다(광주일보, 2001.3.29).

또한 대불국가산업단지는 이미 기반시설이 완공되어 있기 때문에 자유무역지역으로 지정된다면 우리나라 최초로 지정된 군산자유무역지역보다 4년을 앞당겨서 자유무역지역이 가지고 있는 효과를 극대화 할 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 대불국가산업단지내의 미분양된 5BL지구(199,000평), 8BL지구(63,000평), 9BL지구(78,000평) 등 3블럭 340,000평을 우선 자유무역지역으로 지정되어야 한다. 그리고 군산자유무역지역처럼 인근의 미분양된 13BL지구(70,000평), 17BL지구(86,000평), 23BL지구(89,000평)등 3블럭 245,000평도 자유무역지역 예정지로 지정하여 단계적으로 확대하여야 한다.

자유무역지역의 단계적 확대는 대불산단 인근에 있는 대불항도 자유무역지역 지정이 가능하기 때문에 군산자유무역지역처럼 예정지로 지정하여 여건변화에 따라 점진적으로 확대 지정하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 군산자유무역지역은

---

10) 자유무역의 지정 등에 관한 법률에 의한 자유무역의 지정요건은 공항의 주변지역이나 항만의 주변 지역, 산업단지에 적합하여야 한다.

총 90만 평 중에서 공장용지 39만 평이 자유무역지역으로 지정하였으며, 현재 신항만공사가 한창인 군산항 및 배후지인 임항부지 51만 평에 대해서는 자유무역지역 예정지로 추가해 2003년에는 자유무역지역으로 지정할 예정이 있기 때문에 이러한 선례를 참작하여 대불국가산업단지도 자유무역지역과 예정지역으로 구분하여 지정하여야 한다.

또한 우선 자유무역지정지역 34만 평은 국가에서 일괄 매입하여 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 왜냐하면 국가에서 일괄 매입하여 추진함으로써 대불국가 산업단지의 조기 활성화가 가능하기 때문이다. 대불산단의 자유무역지역 34만 평을 정부가 일괄 매입하였을 때 필요한 재원의 규모는 대략 782억 원이 소요될 것으로 분석되고 있다. 군산자유무역지역처럼 정부가 한국토지공사로부터 5년 분할상환조건으로 매입한다면 초기 자금의 규모는 156억 원 정도가 소요되지만 자유무역지역의 지정이 늦어질 가능성이 높다. 따라서 자유무역지역의 지정은 리드타임(lead time)을 고려하여 시의 적절해야하는데 현재 주변지역들의 개발 속도를 고려할 때 대불국가산단의 자유무역지역 도입시기는 늦추어서는 안될 것이다.

현재 대불산단의 외국인 기업 임대용지는 1차로 조성된 6만 4천 평이 유일하게 100%의 분양률을 보이고 있다. 이는 내수업체의 경우 물류비 증대로 국내업체들은 입주를 기피하는 경향에 반해 외국인기업의 경우 임대형 산업단지라는 특징과 분양보다는 임대를 선호하기 때문이다. 따라서 외국인전용단지 지정 예정인 공장용지 중 12BL(58천 평), 16BL(69천 평), 22BL(71천 평)에 대하여 분양보다는 임대전환이 필요하다.

대불국가산업단지에는 장기임대용지가 3만 3천 평이 지정되어 67%의 분양률을 보이고 있다. 그러나 토지사용시 납부해야하는 철거이행보증금이 평당 22,943 원으로 임대료에 비해 상대적으로 높게 책정되어 있어 철거이행보증금을 인하하여야 한다. 그리고 임대기간을 기업운영에 지장이 없도록 50년 정도로 연장하고 중소기업용지의 추가 확대 지정이 필요하다. 한편 현행 조성원가의 4.75%(연

10,908원/평)인 임대료를 종전대로 조성원가의 1.9%(연 4,435원/평)로 인하하고, 적용시한도 2001년말에서 5년간 연장되어야 할 것이다.

<표 4-24> 대불국가산업단지 입주기업 지원현황

구 분	지 원 사 항
조세지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국 세 : 법인세, 소득세 6년간 50%감면</li> <li>○ 지방세 : 취득·등록세 면제, 재산·종토세 5년간 50% 감면</li> </ul>
자금지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상업체 : 중소기업</li> <li>○ 지원금액 : 업체당 23억원 이내               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공장용지 매입자금 : 7억원 이내(연 6.75% - 3년 거치, 5년상환)</li> <li>- 공장건축자금 지원 : 5억원 이내(연 6.75% - 3년 거치, 5년상환)</li> <li>- 시설설치자금 지원 : 8억원 이내(연 6.75% - 3년 거치, 5년상환)</li> <li>- 기업운영자금 지원 : 3억원 이내(연 6.75% - 1년 거치, 2년상환)</li> </ul> </li> <li>○ 지원기간 : 1995. 3. 6 ~ 2000. 3. 5</li> <li>※ 자금지원 기간 (1회 연장) : 2005. 3. 5</li> <li>- 지원실적('00.12) : 11개업체, 64억원</li> <li>○ 지원근거 : 중소기업청 고시 제2000 - 3(2000. 2. 17) 지방중소기업 특별지원지역 재지정</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지사용 승낙조건 완화</li> <li>- 종전 70% 납부에서 20%로 하향 조정</li> </ul>

자료 : 전남도청, 산업자원과 자료

대불산단 분양률 증가대책으로 공장용지를 5년간 무이자로 공급하고 공장용지 토지사용조건을 크게 완화하여 가시적인 분양실적을 보였다. 그러나 이러한 증가대책이 2001년말까지 한시적으로 시행중이다. 아직까지 분양률이 30%에 이르고 있는 상황에서 입주기업에 대한 분양조건들이 재연장되지 못한다면 그 동안 공들인 노력들이 무의미해질 것이다. 따라서 공장용지에 대한 할부이자 면제 시한을 5년간 연장(2005년까지)하여 입주기업들을 배려하여야 한다.

현재 분양용지 156천 평 중 미분양용지 26천 평을 임대용지로 추가 전환 (134천 평→160천 평) 되어야 한다. 외국인기업 전용단지 미분양용지를 기임대용지로

전환후 임대료(월 27원/m<sup>2</sup>)가 저렴한 외국인기업 임대용지 선호추세로 상담이 급증 ('01. 3월 현재 1개사, 39천 평의 추가소요 발생 - 잔여임대용지 16천 평 대비 23천 평 부족)하고 있다. 따라서 외국인 기업 전용단지는 장기 임대용지로 전환하여야 한다.

타겟기업을 선정하여 입주유치 활동을 적극적으로 전개하여야 한다. 그리고 투자유치 설명회 개최 및 입주환경의 지속적인 홍보를 실시하여야 한다. 대불산단에 입주한 삼호협력업체는 대부분 대형구조물업체로서 선박부분구성품 등 대형화물이 삼호산단까지 도로를 이용할 수는 없어 대불항을 통해 운송되고 있으나 대불항의 진출입도로의 노퍽이 협소하여 운송에 어려움이 발생되고 있는바 지금의 진출입도로 폭은 확장되어야 한다. 아울러 대형화물을 실은 화물차가 대불항까지의 운송과정에서 단지내 설치된 전선과 통신케이블에 접촉됨으로써 이동에 큰 어려움이 있고 안전사고의 위험도 상존하고 있다. 따라서 대불산단내 일부구간의 전선과 통신케이블에 대한 장애가 해소되어야 한다.

마지막으로 대불산단에 입주한 업체들은 LNG공급이 이루어지지 않아 비싼 대체연료를 사용하고 있어 연료비 부담이 가중되고 있다는 점이다. 도시가스공급은 연간 5만 톤의 수요가 있어야 시설이 가능한데 대불산업단지의 경우 이에 훨씬 미치지 못하여 구축이 어려운 실정이다. 이에 대불산단이 국가산단임을 감안하여 LNG공급이 조기에 다루어질 수 있도록 적극적인 지원이 요구된다.

## 2) 광주첨단산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘

### (1) 사업개요

#### ① 추진배경

광주첨단산업단지 조성사업은 21세기를 향한 과학기술 입국의 실현 및 지역발전의 추구로 중부권과 동남권을 연결하는 기술단지 삼각체계를 구축하는데 목적이 있었다. 따라서, 광주첨단산업단지 건설은 과학기술 입국과 국토의 균형발전

이라는 국가의 장기정책 목표에 따라 1991년부터 1998년 기간 중 1단계 240만 평 조성 사업을 완료하였다.

이러한 목적을 지닌 광주첨단산업단지의 조성 배경을 구체적으로 보면, 1986년 11월 1일 광주시의 직할시 승격 이후 광주의 이상적 도시상을 정립하고 광주권의 상대적 낙후성을 극복하기 위해 1987년 7월 「2000시대 광주발전전략」 세미나가 개최되었다. 여기에서 테크노폴리스(Techno-polis) 유치안을 정책과제로 채택하였다. 따라서 광주첨단산업단지 조성사업은 2000년대 광주발전종합계획을 수립하는 과정에서 민·관이 함께 테크노폴리스 조성문제를 본격적으로 제기한 데서 출발하였다.

한편 중국을 포함한 동남아 지역과의 교류 증대와 태평양 경제권의 부상 등 국제적 여건 변화와 경부축을 중심으로 한 내륙지향적 편중개발의 시정에 의한 국토균형개발의 촉진, 그리고 수도권인 인구 및 산업분산 요구 등 국내·외적 여건 변화는 서남해안 지역의 개발에 관심을 불러일으켜 이른바 「서해안 시대」의 도래를 선언하였다. 이에 따라 제13대 대통령 선거를 1개월 여 앞둔 1987년 11월 10일 민정당은 서해안 지역을 성장거점으로 개발하기 위해 광주에 대규모 공업단지를 조성할 계획을 발표하였다.

이러한 서남권개발계획이 발표되자 하남공업단지의 확대조성과 함께 광주 테크노폴리스 조성을 이 계획에 포함시켜 줄 것을 광주시 및 광주상공회의소가 요청하였다. 그 뒤 1988년 10월 건설부는 서해안 개발추진 위원회의 심의를 거쳐 이 사업을 서해안개발계획에 반영시켰다.

또한, 우리나라의 경우 1973년부터 840만 평의 대덕연구단지가 최초의 첨단기술산업단지로 조성되기 시작하여 대덕단지 조성 이후 1980년대 중반들어 신기술 개발에 의한 국제경쟁력 강화를 위하여 첨단기술산업 육성의 중요성이 부각되면서 첨단기술산업단지 개발에 관한 논의가 본격적으로 진행되었다. 따라서 테크노폴리스 개발에 대한 구상과 적정입지에 대한 조사 연구가 진행되어 적정입지로 대구, 강릉, 광주, 전주 등이 제시되었다. 과학기술처는 1987년 12월부터 광주 지역의 테크노폴리스 개발 가능성을 구체적으로 검토하였다.

<표 4-25> 광주첨단산업단지 추진경위

기 간	주 요 내 용
1988. 2. 1~ 1989.12.31	타당성 조사 및 기초조사(과기처)
1988. 4.15	대통령 업무보고서 첨단과학 연구단지건설 지시
1989. 5.16~1990.12.17	기본계획용역(과기처)
1989.12.12~1990. 5.10	기본설계용역(과기처)
1990. 7.20	산업기지가발구역지정(건설부 고시 제 426호) - 위치 : 광주 북구 본촌·상소동, 광산구 비아동 일원 - 조성규모 : 5,861천평 (1단계 2,980 , 2단계 2,881) - 조성주체 : 건설교통부(과학기술부)
1990. 8.30	환경영향평가 협의완료(과기처)
1990.10.29	실시설계 용역착수(과기처)
1990.11.14	산업기지가발기본계획결정(건설부고시 제 776호)
1990.12. 6	1단계 사업시행자지정(한국토지개발공사)
1991. 3. 8	교량미관 심의(광주직할시)
1991. 4. 9	실시설계 중간보고(과기처)
1991. 8.29	교통영향평가심의(광주직할시)
1991. 8	1단계 기본계획변경 및 실시계획승인중
1991.11. 7	실시설계 최종보고(과기처)
1991.12.12	기본계획 1차 변경 및 실시계획(1단계) 승인
1992. 4.20	1단계 공사 착공
1994. 5. 3	1단계 기본계획 2차 변경 승인
1994. 6.22	1단계 실시계획 1차 변경 승인
1994.10.25	1단계 실시계획 2차 변경 승인
1994.12.15	1단계 실시계획 3차 변경 승인
1995. 8.22	1단계 실시계획 4차 변경 승인
1995. 9.27	1단계 기본계획 3차 변경 승인
1995.12.13	1단계 실시계획 5차 변경 승인
1996.12.12	1단계 실시계획 6차 변경 승인
1997. 7.29	1단계 실시계획 7차 변경 승인
1997.11.29	1단계 기본계획 4차 변경 승인
1997.12.29	1단계 실시계획 8차 변경 승인
1998. 1.29	1단계 1지구 사업준공 허가
1998. 2.21	1지구 사업준공(면적 166만평) 인가(익산청 제 1998-9호)
1998.12. 5	2지구 사업준공 예정(면적 51만평) (익산청 제 1998-314호)
2000.11.24	1단계 기본계획 6차 변경 승인(건설부고시 제 2000-295호)
2000.12	1단계 실시계획 10차 변경 승인 신청
2001. 3	1단계 3지구 사업준공예정(면적 23만평)
2001.12	1단계 4지구 사업준공예정

자료 : 과학기술처, 광주첨단산업단지개발사업 실시설계, 1991, pp.8-9

1987년 6·29선언 이후 대통령 선거에서 노태우 후보가 당선되자 차기 정권담당자는 호남지역에 대한 갈등의 완화와 정치적 안정을 위한 정책 개발에 고심하였다. 이에 따라 1988년 4월 1일 정부도 5·18을 「민주화를 위한 노력의 일환」으로 성격을 재규정하고 상흔의 치유 대책을 발표하고 공식 사과하였다. 노태우 대통령은 1988년 4월 15일 광주시청을 초도 순시하는 자리에서 광주시의 건의를 받아 서해안 개발의 촉진과 함께 광주첨단산업기술 단지의 조성을 확정 발표하였다. 이때 노태우 대통령이 지시한 내용은 광주발전을 위해 과학산업연구도시를 유치하고, 광주에 제2의 과학기술대학을 세우고, 하남산단을 중심으로 1,000만 평 넓은 땅에 세계적인 첨단산업연구기술단지의 조성 추진을 지시하였다. 이러한 조치는 이 지역의 숙원이요, 꿈이라고 생각되었기 때문이며, 정부차원에서 적극 협조·지원토록 지시하였다. 아울러 단지를 조성할 때 인접 산단과 연계 발전시켜 가면 우리나라에서 최선, 최대의 테크노폴리스가 되리라고 확신하였다. 대통령의 지시에 따라 1988년 4월에 광주첨단산업단지 조성 종합계획안 마련을 위한 세부추진회의를 개최하였다. 동년 5월에는 광주첨단과학산업연구도시건설추진위원회를 개최하고 구체적인 세부추진 일정 등을 토의하였다.

한편 연구단지 건설 타당성 기본조사는 광주시와 전남대학교 지역개발연구소가 의뢰 받아 건설계획안을 마련하였다. 1998년 7월에는 「광주 첨단과학산업 연구단지 개발 구상」에 대한 심포지엄을 개최하여 지역주민, 전문가 등의 의견을 수렴하였다. 단지의 적정입지로는 제1후보지를 임곡, 본량, 삼도 일대와 제2후보지는 비아, 삼소, 본촌 일대 중 제1후보지가 훨씬 적지임을 제시하였다.

이에 따라 광주시는 제1후보지를 입지적지로 과학기술처에 입지 선정 의뢰하였으나 제1후보지에 대하여 건설부가 도시계획법상 개발제한구역이어서 반대하였다. 그 결과 광주시도 제2후보지에 대한 자체 조정안(제3안)을 마련하였다. 즉 과학기술처는 1989년 3월 광주 첨단산업기지의 입지로 조정안인 비아, 삼소, 본촌, 월례, 산월, 쌍암동 일대 5백 70만 평을 최종안으로 확정하였다.

## ② 계획내용

과학기술부는 1989년 1월 「전국토의 기술지대망화 구상」에 착수하여 1989년 3월 지역의견 수렴을 위한 광주지역 협의회를 개최하였다. 이때 광주첨단산업단지사업도 전국 기술지대망 사업의 하부사업이고, 광주를 인천-군산-목포를 연결하는 서해안 벨트의 중핵도시로 에너지, 식량, 정밀기계 기술을 중점 육성하도록 하였다. 동년 5월에도 광주 첨단과학산업 연구단지 건설촉진대책을 마련하고 국회와 관련부처에 건의하여 단지 조성 촉진을 위한 특별법의 조기 제정을 건의하였다. 그리고, 단지 건설 후보지에 대한 산업기지개발구역을 지정하고, 1990년 사업예산 4백 50억 원 배정을 요구하였다.

광주 첨단산업단지 건설에 관련하여 부처간의 이견 조정을 위해 1989년 7월 11일 정부종합청사 회의실에서 관계부처 차관회의를 열고 과학기술처와 광주시가 제출한 광주단지조성계획을 확정하였다. 아울러 첨단과학산업연구단지 건설추진위원회를 설치하여 단지 건설에 관한 기본 사항을 심의·조정 및 결정하여 중앙정부 주도로 사업을 원활히 추진하였다. 또한 1989년 9월에는 상공부(현 산업자원부)가 「첨단산업 발전 5개년 계획」을 마련하였다. 이 계획에는 첨단산업단지를 광주, 대구, 춘천, 대전, 청주 등 5개 도시에 단지를 조성토록 하였다. 그리고 산업단지를 첨단 종합단지와 첨단 산업단지로 이원화하였으며, 광주에는 반도체, 생명공학, 자동차 부품, 정밀기기 산업을 육성하도록 계획하였다.

첨단기술 및 산업발전 계획은 첨단기술산업발전위원회의 심의를 거쳐 확정되었다. 즉, 광주, 부산, 대구, 전주, 강릉 등 5개 도시에 첨단단지를 건설하여, 광주 첨단산업단지도 5백 70만 평 규모로 조성키로 하였다.

첨단 산업단지의 조성은 지방정부가 주도하여 기업의 입지수요와 지역특성에 맞게 추진하며, 중앙정부는 공업입지 관련 법률에 따라 계획 승인 및 사업을 지원하였다. 그리고 관계부처에서 입법을 추진 중인 관련 법안을 통합하여 「기초과학 연구진흥법」, 「첨단 기술 및 산업발전을 위한 임시 조치법」을 입법화하고, 첨단기술 산업위원회를 법정기구로 설치하여 정책추진의 중심기구로 활용하기로 하였다.

<표 4-26> 광주첨단산업단지 확정발표시 사업개요

구 분	1 단계	2 단계
사업 면적	9,845,000m <sup>2</sup>	9,525,000m <sup>2</sup>
사업 기간	1991~1995년	1996~2001년
수용 인구	50,000인	25,000인
사업 주체	한국토지공사	추후 지정

자료 : 과학기술부, 광주첨단과학산업단지개발사업 실시설계, 1991, pp.8-10에서 발췌정리

<표 4-27> 광주첨단산업단지 토지이용계획(1단계)

구 분	면 적 (평)	비 율 (%)
계	2,399,223	100.0
공 장 용 지	493,947	20.6
주 거 용 지	305,734	12.7
단 독	68,057	2.8
공 동	234,202	9.8
근린생활시설	3,475	0.1
상 업 용 지	179,100	7.5
연구 및 교육시설용지	568,555	23.8
공공시설용지	851,893	35.4
도 로	362,449	15.1
광 장	47,789	2.0
가스공급시설	5,204.2	0.1
폐기물처리장	100,504.1	1.3
전기공급시설	5,005.9	0.1
공 원	681,353.6	8.6
녹 지	276,065.7	3.4
학 교	178,848.2	2.3
공 공 공 지	16,986.7	0.2
통 신 시 설	30,133	0.4
주 차 장	39,051.6	0.5
종 교 시 설	2,401.5	0.1
자동차 정류장	23,140.4	0.3
공용의 청사	56,391.7	0.7
업무지원시설	44,930.3	0.6

자료 : 한국토지공사, 전남지사 자료

<표 4-28> 광주첨단산업단지 토지이용계획(2단계)

구 분	면 적 (평)	구성비 (%)	비 고
계	2,881,312	100.0	
주 거 용 지	267,697	9.3	
단    독	34,788	1.2	
공    동	230,891	8.0	
근린생활시설	2,018	0.1	
상 업 용 지	20,413	0.7	
연구 및 교육시설용지	669,778	23.2	
유 보 지	477,681	16.6	
공공시설용지	1,445,743	50.2	
도    로	240,937	8.4	범면구배 어린이 공원 : 4,056 근린공원 ; 802,870
공    원	244,095	8.5	
녹    지	4,700	0.1	유치원 포함 국2, 중1, 고1
학    교	14,036	0.5	
하    천	941,975	32.7	

자료 : 한국토지공사, 전남지사 자료

1990년 7월에는 「과학 및 산업 기술 개발 기본 계획」을 확정하였다. 이 계획 내용을 보면 첨단 산업단지 조성은 별도의 첨단산업단지 조성계획이 수립되어 추진되고 있는 광주를 제외한 부산, 대구, 전주, 강릉 등 4개 지역에 대한 정부차원의 첨단단지 조성 계획을 일단 백지화하였다. 그리고, 지방자치단체가 기업의 입지수요와 지역 특성에 맞게 추진하도록 방침을 정하였다. 이에 따라, 건설부는 1990년 7월 삼소동, 본촌동 일대 5백 79만 평 「광주 첨단과학 산업기지 개발구역」으로 확정하였다. 1990년 7월 16일 산업기지 개발 구역으로 지정 고시하였다. 건설부는 산업기지 기본계획을 수립하는 과정에서 1단계로 2백 36

만 평에 한해 사업을 착수하고, 2단계는 유보지로 설정하기로 하여 사업규모를 축소하였다. 1990년 11월 2일에는 「첨단기술산업발전위원회」에 보고하고, 정부 계획으로 확정하여 동년 11월 14일 개발계획을 고시하였다. 산업단지 위치는 북구 본촌, 삼소동, 광산구 비아동 일원이며, 조성 규모는 5,861천 평으로 1단계 2,980천 평, 2단계 2,811천 평으로 구분하여 시행하도록 하였다. 첨단 1단계 고시 면적 298만 평 중 57만 7천 평을 유보하고 공공시설 용지로 72만 6천 평을 사용함에 따라 분양대상 면적은 167만 7천 평이다.

## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

광주첨단산업단지는 과기처와 건설부가 조성 주체가 되어 국가사업으로 추진하여, 1997년 12월 31일에 1단계 조성사업이 완료되었다. 1998년 7월 8일 청와대 시·도지사 간담회시 첨단 2단계 사업착수를 건의하였다. 또한 1999년 7월 23일 지방행정개혁보고회시 첨단 2단계사업을 조속히 추진하기로 하였고, 1999년 9월 8일 건교부 현지 답사로 타당성 검토를 한 후 2001년 착공하기로 하였다.

그 후 2000년 6월 12일 교육·연구용지 활성화를 위한 관계기관 토론회를 개최한 바 있다. 이상의 광주 첨단산업단지 조성과정을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부 주도로 사업이 추진되었다. 중앙정부가 사업주체가 되어 추진되었기 때문에 일관성 있는 사업추진과 사업의 신뢰성 유지가 가능하였다. 이는 과기처와 건설부가 조성 주체가 되어 국가사업으로 추진한 결과 타당성 조사-기본계획-산업기지 지정- 실시설계-착공 등 3년(1988~1991)에 완료된 사실만 봐도 알 수 있다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간 원활한 협조가 있었다. 사업계획부터 착공, 준공까지 과기처, 건설부와 광주광역시간의 각종 인·허가 사항의 원활한 협조 하에서 추진되었다. 국가·지자체·민간의 원활한 협조가 가능하여 매사에 신속한 조정을 통하여 제반 갈등관계를 해소할 수 있었다. 셋째, 공기업

인 토지공사 책임하에 일관성 있는 사업을 추진하였다. 전문성, 시공성, 재정력을 갖춘 토지공사를 사업시행자로 지정하여 일관성 있는 사업을 추진하였다. 넷째, 첨단산업단지 조성으로 시민 협조 분위기 및 개발 기대감을 유도하였다. 광주 첨단산업단지는 서울, 부산, 대구 등 도시에 비해 개발소외감에 빠진 광주·전남지역 주민들에게 국가가 첨단산업단지를 조성하여 자긍심을 부여하였으며, 최초로 국가주도의 첨단산업단지 조성사업으로 시민들이 큰 기대감을 가졌다. 또한 도시지역 내에 신도시(산업·주거 등 복합단지) 개발 형식으로 추진하여 개발 기대감을 유도하여 계획의 고시단계, 착공단계, 조성단계에서 중앙정부, 지자체, 상공회의소 등 민간의 강력한 추진의지와 노력으로 원활한 단지조성사업을 추진하였다.

단지조성사업이 원활하게 추진된 핵심적 요인은 정책적 배려에 의한 중앙정부 주도사업이라는 점이 가장 큰 힘으로 작용하였고 단순히 과학단지조성사업이 아닌 도시지역내 주거를 포함한 복합단지개발 형식으로 추진하여 지역주민의 기대와 호응을 유발한 것도 시너지효과를 불러일으킨 것으로 판단된다.

정책적 배려에 의한 중앙정부 주도사업이라는 점은 원만한 사업집행을 위해 정책목표가 명확했다는 사실과 중앙정부가 직접 집행담당자로서 조성주체가 되어 추진된 사업이라는 내부요소로서의 이점이 있었다. 외부요소로는 상위 정책결정기관의 확고한 지원의지가 원활한 추진에 크게 기여할 수 있었다. 특히 단순히 과학단지조성사업이 아닌 도시지역내 주거를 포함한 복합단지개발 형식으로 추진한 것은 내부적으로는 인적·물적으로 도시자원의 활용을 원활히 했으며, 외부적으로는 집행기관과 이익집단(광주시민)간의 상호지원효과를 유발했다고 판단된다.

결론적으로 광주첨단단지 조성사업이 조성단계까지 원활히 추진된 핵심요소를 요약하면 집행을 위한 내부요소로는 집행조직 내부 및 사회집단 등 집행조직 구조가 많이 기여하였고, 외부요소로는 상위 정책결정기관의 지원과 함께 복합단지 개발형식에 의한 이익집단(광주시민)의 참여가 크게 작용한 것으로 판단된다.



② 진척상황 평가

그러나 광주첨단산업단지의 분양현황을 보면 2001년 1월 현재 첨단 1단계의 총 분양면적 167만 7천 평 중 103만 평이 분양 완료되어 61.4%의 분양률에 불과하다. 그러나 이를 용지별로 보면 연구용지와 상업용지의 분양실적이 각각 9.2%, 30%로 극히 저조하다. 다만 주거용지는 30만 5천 평의 분양이 모두 완료된 상태이다.

연구용지의 분양 저조로 연구목적 기관보다는 『식품의약품안전청』이나 『한국보훈복지공단』 등이 입주되어 있다.<sup>11)</sup> 첨단 1단계의 공업용지는 49만 6천 평 중 42만 3천 평이 분양되었다. 분양내용을 보면 광집적화단지 4만 5천 평, 테크노파크 부지 3만 평, 중소기업 임대단지 3만 평 및 기타 기업용 부지 등으로 설정되어 있고, 현재 7만여 평이 미분양 상태이다.

<표 4-29> 광주첨단산업단지 1단계 용지별 분양 현황

(단위 : 천평, %, 천원)

구 분	분양대상	분양	미분양	분양률	분 양 내 용	분 양 가
계	1,677	1,030	647	61.4	-	-
공업용지	496	423	73	85.2	• 87개업(분양 29, 임대 58) - ATK, 삼성, LG 광단지	404
교육용지	307	140	167	45.6	• 4개업체(교육시설) - 광주과학기술원 - 방송통신대학습관 등	677 (감정가)
연구용지	260	24	236	9.2	• 식품의약품 안전청 • 한국보훈복지공단	666
주거용지	305	305	-	100.0	• 공동 및 단독주택 용지	700~1,000 (감정가)
상업용지	180	54	126	30.0	• 호텔, 병원, 종합상가 등	1,480~3,350 (감정가)
공 용 지	129	84	45	65.1	• 전화국, 소방서, 주차장 등	666 (조성원가)

자료 : 광주광역시, 내부자료, 2001년 1월

11) 산업연구원, 『광주시 산업용지 수요전망 및 효율적 관리·운영방안』(중간보고서, 2001. 5. p.87)

광주첨단산업단지는 고시된 사업기간 경과 3년 내에 준공이 완료되었으나, 준공후 5년이 경과했지만 분양률이 61%(본 연구에서 제시된 기준인 70%이하)로 단지운영은 부진한 상태이다. 사업의 원활·부진 판단기준에 따라 평가하면 준원활·준부진 사업에 해당한다.

<표 4-30> 광주첨단산업단지 사업 진척상황

단 계	계획 고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지 인프라 등)	운영단계 (실분양 입주)	정착단계 (분양 입주완료)
진척도				→	

### (3) 준원활·준부진 메커니즘

첨단산업단지 1단계 용지별 분양현황(<표 4-31> 참조)에서 보는바와 같이 교육·연구용지의 분양률이 매우 미진한데 그 원인을 전략사업평가 분석 메커니즘에 의해 살펴볼 수 있다.

첫째, IRRE모형의 내부요소(I)로서의 고가의 분양가 요인을 들 수 있다. 고가의 분양가는 기업의 유인요소에 직접적이고 결정적인 영향을 미친다. 고가의 분양가는 국고지원율과 밀접하게 관련되어 있다. 첨단 1단계 공장용지의 경우 평당 분양가가 40만 4천 원이나 되고, 교육용지와 연구용지의 경우 각각 67만 7천 원, 66만 6천 원이다. 이처럼 고가의 분양가는 연구용지와 교육용지의 분양저조로 이어지고 있다. 반면, 수도권과 가까운 대덕연구단지의 경우 평당 26만 5천 원에 불과하고, 충북오창과학단지는 42만 1천 원, 전주과학산업연구단지 29만 7천 원, 연기군의 전의지방산업단지는 평당 26만 원, 월산지방산업단지는 29만 7천 원, 조치원지방산업단지는 19만 3천 원 정도이다. 그 외 주요 산업단지의 공장용지 분양가를 보면 아산(경기 포승) 43만 천 원, 오창 39만 1천 원, 대불 22만 9천 원, 군산 19만 4천 원, 군장 31만 2천 원, 동해북평 26만 7천 원이다. 광주지역 다른

<표 4-31> 국내 첨단과학산업단지 분양조건 현황

구 분	분양가(천원)	분 양 조 건	금 융 / 세제지원
광주첨단 과학 (국가)	404 연구용지 666	금액에 따라 2-5년 분납	취득/등록세면제(2년간), 재산 재산/종토세면제(5년간, 이후 3년 간 50%감면), 법인/소득세 50%감 면(5년간)
오창과학 (지방)	421	계약금 10%, 5년내 3개월 또는 6개월 균등 분납	취득/등록세면제(2년간), 재산/종토세면제(5년간)
전주과학 (지방)	297	분양대금(1억미만~100억 이상)에 따른 분할 납부	국세감면(지방이전준비금, 양도 소득세 3~50%), 취득/등록세 면 제, 재산/종토세 50% 감면
대전과학 (지방)	400	4회 분납(10%, 20%, 40%, 30%)	경영안정 및 구고조정자금, 중소 기업지원자금, 취득/등록세 면제, 재산/종토세 50% 감면
부산과학 (지방)	-	-	부산시 중소기업지원자금, 취득/등록세 면제
아산테크노 (지방)	-	실수요자(삼성전자) 직접 개발	시설운전중소기업지원자금, 취득/등록세 면제, 재산/종토세 50% 감면
강릉과학 (지방)	-	-	강원도 중소기업지원자금(270억 원), 취득/등록세 면제, 재산/종 토세 50% 감면
서부경남 첨단 (지방)	-	항공, 수송기기, 전자, 전기 및 정보, 소재업종으로 제한	산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 지원

자료 : 산업연구원, 「광산업집적화단지」, 2001. 4

산단인 하남은 평당 40~50만 원, 본촌은 평당 50만 원으로 첨단산업단지보다 낮은 수준이다. 결국 광주보다 수도권에 근접해 있고, 입지여건이 양호한 지역의 분양가가 광주첨단단지보다 훨씬 저렴하게 분양이 이루어지고 있어 첨단단지의 경쟁력을 저하시키고 있다.

둘째, IRRE모형 중 자원·제도요소(R)로서의 국가차원의 인센티브인 국고지원율의 저조요인을 들 수 있다. 사업추진에 따른 국고 지원률이 다른 산업단지에 비해 매우 낮은 수준이다. 광주첨단단지의 국고 지원률은 24%인데 비하여 부산 녹산은 70.4%, 군장 66.6%, 대불 64.9%, 아산 46.9%, 경기 포승 34.4%, 동해 북평 33.2%로 매우 높은 국고지원을 받고 있다.

<표 4-32> 전국산업단지별 국고지원률 현황

(단위 : %)

단 지 명	지 원 률	단 지 명	지 원 률
광주 첨단	24.0	군장산단	66.6
부산 녹산	70.4	대불산단	64.9
아산 산단	46.9	경기 포승	34.4
동해 북평	33.2		

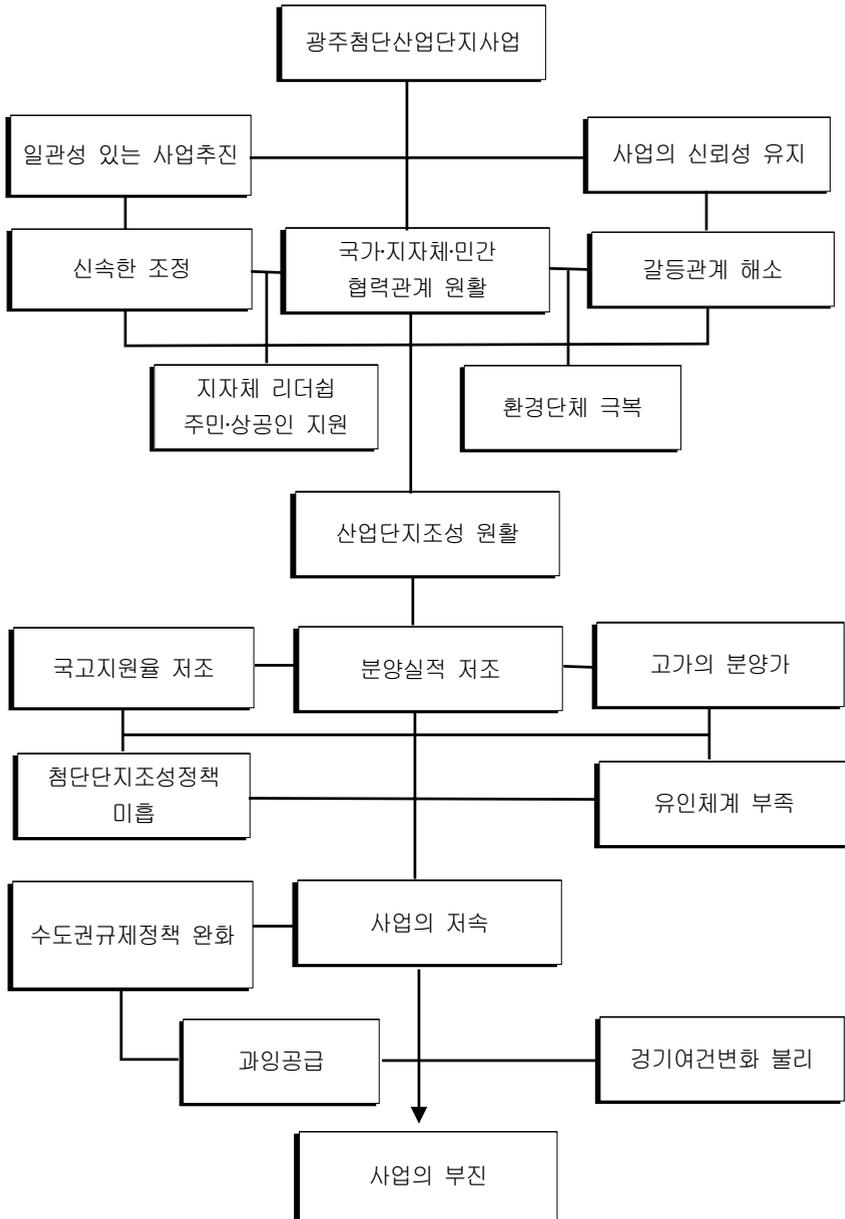
자료 : 과학기술부, 『지방과학기술진흥종합계획』 수립을 위한 실무지원팀, 제2차회의 자료, 1999, p.17

셋째, IRRE모형 중 자원·제도요인(R), 내부요소(I), 그리고 외부요소(E)로서의 성격을 복합적으로 갖는 국가의 종합적 첨단산업육성 정책 및 첨단단지 조성정책의 미확립요인을 들 수 있다. 첨단단지 조성정책이 확립되어 있지 못하기 때문에 국가가 주도한 광주첨단산업단지의 국고지원율이 낮을 수밖에 없으며 곧 고가의 분양가와 기업유인체계의 부족으로 이어진다. 정부 각 부처의 첨단단지 조성 구상을 비교해 보면 광주 첨단단지 조성에 관해서 정부는 『과학 및 산업기술 개발기본설계』에 따라 첨단단지의 조성을 지원한다는 선언적이고 원론적인 정책방향만 제시하고 있어 구체적인 지원내용이 전무하다.

넷째, IRRE모형 중 자원·제도요소(R)로서 연구소, 기업 등 기관유치를 위한 유인체계의 부족요인을 들 수 있다. 광주광역시외의 재정능력 취약 등으로 기업지원 제도가 미흡하다. 이것도 정부의 첨단단지조성정책과 관련이 있다.

다섯째, IRRE모형 중 외부요소(E)로서 전국적인 첨단산업단지의 과잉공급요인과 IMF 외환위기요인을 들 수 있다. 당초 광주, 대덕 등으로 계획된 전국 첨단 과학단지의 조성이 6개소로 확대되어 전국차원에서 연구용지의 과잉공급이 이루어졌기 때문이다. 그리고, 본격적인 분양시점에서 IMF 외환위기에 따른 경기 침체와 함께, 정부 및 기업의 연구소 통폐합 등으로 연구소 등의 단지 내 유치가 어려워졌기 때문이라고 광주상공회의소 관계자는 말하고 있다.

<그림 4-23> 광주첨단산업단지 조성사업의 준원할·준부진메카니즘



여섯째, IRRE모형 중 외부요소(E)로서 최근 정부의 수도권 입지규제 완화정책에 따른 기업들이 지방이전 기피현상을 들 수 있다. 입지여건이 우수한 수도권에 외국기업 및 대기업 첨단업종의 공장 신설(증설)허용 등으로 입주 유치가 어려움이 발생하고 있다. 특히 광주상공회소 관계자와 광주 시청의 실무자 역시 수도권 입지 규제 완화 정책은 철회되어야 한다고 강력히 주장하고 있다.

결론적으로 광주첨단산업단지의 분양률이 저조한 요인을 요약하면 IRRE모형 중에서 내부요소(I)로는 정책목표가 적절하지 못했다는 점을 꼽을 수 있고, 외부요소(E)로는 상위 정책결정기관의 지원의지의 쇠퇴라고 판단된다. 이상과 같이 광주첨단산업단지는 계획고시단계, 착공단계, 조성단계는 원활하게 추진되었으나, 미분양 연구용지가 23만 6천 평에 달하여 운영과정에서 매우 부진한 면을 보이고 있다. 따라서, 광주첨단산업단지사업은 준원활·준부진 사업으로 전략사업 평가 메커니즘을 도표화하면 <그림 4-23>과 같이 제시할 수 있다.

#### (4) 향후과제

연구용지의 효율적 활용을 위해서는 연구용지의 일부를 「산학연 협동 연구단지」로 지정하여 국가가 매입한 후, 연구기관에 장기 임대해 주는 방안이 필요하다. 즉, 평동 산업단지의 경우도 정부가 23만 7천 평(공장용지는 19만 평)을 평당 28만 6천 원에 매입하여 외국인전용단지를 조성, 외국기업들에게 장기 임대해 준 사례가 있다. 이것은 지방자치단체가 외국인투자 유치활동에 대해 지원하도록 된 「외국인투자촉진법」 제 14조에 의한 것이다. 평동 외국인단지의 이런 이점을 외국기업들이 적극 활용함에 따라 분양이 활발히 이루어지고 있다. 이런 방식으로 첨단산업단지 1단계 연구용지가 지정될 경우 연구기관을 유치하는데 좋은 조건이 될 것이다.

첨단단지 내에 관련 국책연구소를 적극 유치하는 한편, 대덕연구단지와의 연계를 강화해 동 연구단지에 입주하는 연구소들이 연구활동에 지장이 없도록 해

야한다. 동 단지에는 정보통신분야의 기업들이 많이 입주해 있고, 장차 광산업이 주력산업으로 부상할 것이므로 이와 관련된 연구소의 유치에 주력해야 한다. 특히 연구용지에 입주하는 연구소들의 경우 초기단계에서는 정보부족이나 고급 연구인력 유치 등에서 어려움이 있을 것이므로, 대덕 연구단지와의 네트워크 강화 및 종합지원체제 구축이 필요하다. 과기부 산하인 광주 과기원의 경우 학교 설립이 얼마 되지 않은 상태이고 재정적 여력이 없지만, 장기적으로는 과기원과 연계된 광산업 관련 기술연구소의 설립이 필요하다. 이를 대비하여 연구용지의 일부를 국가가 매입할 경우 일부를 광주과기원에 무상 대여하여 기술연구소를 설립할 수 있도록 하는 방안도 강구하여야 한다.

그리고 첨단산업단지 2단계의 개발여부를 조속히 판단, 정책을 집행해야 한다. 현재와 같은 미개발 상태는 재산권 행사제약으로 주민들에게 손해가 될 뿐 아니라, 지자체에서도 물가상승분 만큼 비용인상요인이 발생하여 분양가에 영향을 미침으로써 양측 모두에 손해가 되고 있다. 따라서, 첨단 2단계의 개발이 필요하다고 인정될 경우 첨단 1단계의 입주완료 후 첨단 2단계 개발을 시작할 것이 아니라, 가능한 한 조속히 첨단 2단계 개발에 나서야 한다. 첨단산업단지 2단계 조성에는 당장 착수한다 하더라도 약 3~4년이 소요될 것이므로, 이 기간 동안 첨단 1단계의 분양을 마무리짓고, 첨단산업단지 2단계 조성과 동시에 첨단 기업들이 입주할 수 있도록 해야 한다. 특히 기존 첨단산업단지 2단계 계획에는 연구용지를 중심으로 공공기관을 유치하도록 되어 있으나, 이를 공업용지 위주로 전환하고, 연구용지 및 공공기관 유치를 위한 용지는 그 규모를 크게 축소시켜야 한다. 그 이유는 향후 공업용지에 대한 수요가 급증한 반면, 연구용지의 경우 고급인력의 지방기피 현상으로 인해 첨단 1단계에서 보는 바와 같이 현실적으로 유치가 극히 어렵기 때문이다.

나아가 입주기업들이 부담해야 할 분양가 인하를 위해 첨단산업단지 2단계 개발시 기반시설비의 상당부분은 중앙정부의 지원이 있어야 한다. 현재 첨단 2단계가 제 기능을 수행하기 위한 진입로 구축 등 사회간접자본 시설에는 약 1,450억

원 정도가 소요될 것으로 추정(광주광역시)되고 있다. 이를 세부적으로 보면 IC 건설에 270억 원, 첨단 1·2단계를 연결하는 교량건설에 546억 원, 단지 진입로 건설에 490억 원, 용수시설 51억 원, 하수시설 58억 원, 설계비 35억 원 등이다. 그러나 지자체의 예산으로는 이를 감당하기 힘든 실정이다. 광주 첨단단지의 경우 국고지원률이 24%로, 전국 7개 주요 국가산업단지 중 국고지원률이 가장 낮고, 기반시설도 미흡하다. 따라서, 기반시설비를 제외한 나머지 부분에서도 첨단 1단계의 경우와 마찬가지로 연구용지를 주거용지로의 용도 전환하여 그 개발차익을 분양가 인하에 사용할 수 있도록 조치를 취해야 한다.

첨단산업단지 1, 2단계 개발시 광주의 특성화 산업인 광산업(光産業) 관련 외국 유명기업의 유치를 적극 추진하여야 한다. 이는 첨단산업단지라는 본래의 단지 설립 목적에 맞을 뿐만 아니라, 유명 외국기업 유치 시 이에 수반하여 국내외 부품공급업체 및 연구소의 연쇄 입주를 촉진시킬 수 있을 것이다.

### 3) 율촌산업단지조성사업의 집행실태와 메카니즘

#### (1) 사업개요

##### ① 추진배경

율촌 제1지방산업단지건설사업은 지역 숙원사업이었다. 광양만 개발계획에 대응하는 신규산업용지 수요에 대처하고 상대적으로 낙후되어 있는 전남지역의 지역경제활성화를 통해 국제 교역환경변경에 따른 서남권의 전진기지로 개발하기 위해 추진되었다. 산업단지면적 266만 평(바다면적 254만 평)에 총 4,383억 원을 투자하여 1997년까지 산업단지조성사업을 마치고 공장건립은 2001년까지 완공할 계획으로 추진된 사업이다.

이러한 율촌 1단계 산업단지 조성사업을 통하여 자동차 및 연관부품기업과 제1차 금속 등의 업종을 유치하고자 하였다. 조성면적 266만 평 중 160만 평은 현대

<표 4-33> 울촌산업단지 추진경위

추진일정	주요내용
1990.11.29	기본계획수립
1990.12.20	현대그룹에서 울촌산업단지 개발요청(460만평)
1992. 5.13	지방공업단지 지정승인(건설부)
1992. 6.10	울촌제 I 지방산업단지 지정승인(건설교통부)
1992. 6.15	지방산업단지지정고시(전라남도지사)
1992.11.12	공장용지 실수요조사(전국500개 기업체) ※입주 희망업체 : 한양화학, 금호그룹 등 9개사 435천평 현대그룹 입주의견 제출(대행개발 참여희망)
1993. 4.12	공업단지 개발, 관리기본계획 고시
1993. 7.13	산업용지 460만평 대행개발 참여신청(자동차 160, 정공 200, 강관 50, 조선 50)
1993.11. 3	현대그룹이 울촌 산업단지에 대행개발신청(산업용지 460만평)
1994. 3.16	공단면적 분양규제해제(건설부)
1994.12.19	울촌제 I 지방산업단지 실시계획승인
1994. 8.13	현대자동차와 대행개발 계약
1994.12.14	울촌 제1산단 기공식
1994.12.19	실시계획의 승인, 고시(제1194-238호)
1994.12.24	울촌제 I 지방산업단지 조성공사 착수
1995. 4.19	중소기업부지 단지조성 공사 착수
1996. 8. 6	현대강관 입주 계획서 제출
1996. 8.12	울촌제1산단내 LNG 발전소 설치계획 제출(민자)
1997. 2.17	대행개발 변경계약 체결(현대강관 포함)
1998. 7.29	현대에너지 분양계약 체결(5만평)
1998. 9. 3	한국가스공사 분양계약 체결(4,000평)
1998. 9.25	한국전력공사 분양계약 체결(2,310평)
1999.11.26	동부해양도시가스 분양계약 체결(1,000평)
1999.12.23	울촌1산단 실시계획 변경고시(장도보존설계변경관리)
1999.12.29	울촌1산단 실시설계변경 계약(장도보존, 물가변동금액 조정포함)

자료 : 전남도청, 지역계획과 자료

자동차 주식회사와 대항개발 방법에 의하여 자동차 공장을 건립토록 하고 잔여 면적 106만 평에는 관련 중소기업과 공공시설이 들어 설 계획이었다.

울촌 1단계 산업단지 조성사업의 추진배경을 보면, 1986년 4월에 여수 상공회의소가 광역 광양만권역의 합리적인 산업화 추진을 위해 정부각처에 3대 과제인 울촌산업단지 조성, 울촌항 개발과 광양컨테이너부두 7선좌 조기건설, 국토종합개발계획상 『광역광양만권역』의 개념 도입 등을 건의하면서 비롯되었다.

1987년에는 울촌산업단지내에서 공업용지 요구가 있었는데 대우자동차가 250만 평, 한일합섬에서 70만 평을 요구하였다. 그러나 울촌산업단지 조성사업 지연으로 대우자동차는 군·장 산업단지로 입지를 정하였고, 한일합섬은 진해 영남화학이 인수하였다. 이에 따라 1988년 5월에는 여수 상공회의소는 『21세기를 향한 광역광양만권 개발전략 심포지엄』을 개최하여 울촌산업단지의 개발이 조속히 실현되어야 할 것을 거듭 천명하였다.

그 후 1990년 11월에 여수문화방송국 주최 여성교양강좌 연사로 여수를 방문한 현대그룹 정주영 명예회장에게 당시의 여수상공회의소 회장이 현대그룹의 울촌산단 입주의사를 건의하였다. 그 결과 동년 12월 20일에 현대그룹 명예회장은 천혜의 항만여건과 기반시설 등 최적의 산업입지를 갖추고 있는 광양만권의 여수시 울촌면, 순천시 매룡면 일원에 460만 평(자동차 160, 정공 200, 강관 50, 조선 50)의 산업단지개발을 정부에 요청하였다.

1990년대 자동차 산업은 우리나라 5대 프로젝트 중의 하나이었다. 1992년도에 자동차 생산은 173만대로 세계 7위, 1993년에는 200만대를 생산하여 세계 5위, 2005년도에는 500만대를 생산할 계획이었다. 당시 세계자동차산업의 환경변화에 대응한 정부의 자동차 산업 발전계획은 2000년대의 생산능력을 현재의 3배로 확대하도록 되어 있어 현대자동차측은 국내 생산점유율을 유지하기 위하여 울촌산단에 자동차공장 건립이 필요하다고 판단하였다. 국내 생산점유율 50%를 유지하기 위해 설비확장계획을 수립하였는데, 2005년도에 250만대를 생산하기 위해 울산에 115만대, 전주 7만대, 인주 30만대, 울촌에서 50만대를 생산할 계획으로 산

업단지 조성을 요청하였다.

<표 4-34> 자동차 생산실적 및 수요전망

(단위 : 만대)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	증가율(%)
세 계	3,771	4,308	4,927	5,550	6,174	2.21
한 국	12	38	132	280	400	14.7
(%)	0.3	0.9	2.7	5.0	6.5	22배

자료 : 전남도청 도시개발과, “우리나라 자동차산업의 현황과 전망”, 1992

이에 전라남도에서는 국토의 균형개발과 지역경제활성화를 위하여 1992년 6월에 당시 건설부장관으로부터 279만 평의 울촌 제1지방산업단지를 지정받아 고시하였다. 그러나 건설부는 지방산업단지 승인시 조건으로 1개 업체당 30만평이 내로 분양하도록 하였다. 그러나, 1994년 전남도의 요청에 의해 건설부는 울촌산단 1개 업체당 30만 평 이하 분양면적을 해제하였다. 이에 1994년 8월 2일에 지구경계를 확정하여 산업단지 지정 변경고시를 하였다. 그 결과 1993년 11월부터 1995년 2월까지 실시설계 및 어업권 피해용역을 실시하였다. 그리고 1994년 8월 13일에는 현대자동차와 전남도간에 대항개발계약이 체결되어 현대자동차(주)의 대기업 입주 확정으로 토지이용계획을 변경, 1994년 9월부터 중앙 8개부처와 협의를 거치고, 건설부장관의 승인을 얻어 1994년 11월 16일자로 개발기본계획 변경을 고시하였다.

한편 실시계획 변경(안)을 작성하여 1994년 11월 15일부터 27개 기관과 협의를 거치고 환경영향평가, 교통영향평가, 에너지 사용계획서를 작성하여 환경부, 건설부, 통상산업부와 협의를 거치고, 1994년 11월 15일 건설부의 중앙설계·심의위원회의 심의를 마쳤다.

② 사업추진 개요

1994년 12월 19일에는 실시계획 승인 고시를 하였으며, 1994년 12월 24일 현대자동차 부지 160만 평에 대하여 대항개발공사를 착수하였다. 그리고 1994년 12월 24일에는 기공식을 하였고, 동년 12월 27일에는 편입토지·지장물에 대한 보상을 개시하였다.

조성사업추진과정에서 1994년 4~5월에는 전남대학교 박물관에 의뢰 문화재 지표조사를 실시한 바 무문토기·유물산포지 등 3개소의 문화재 유적이 발견되어 1995년 4월부터 5월까지 문화유적발굴조사를 실시하여 장도이용에 대하여 환경부와 문화재 관리국에서 의견을 제시한 바 있으나 산단인접지 육지부의 문화재 산포지는 원형 그대로 보존하며, 주변지역은 공원, 녹지로 조성하여 교육의 장으로 이용될 수 있도록 하였다.

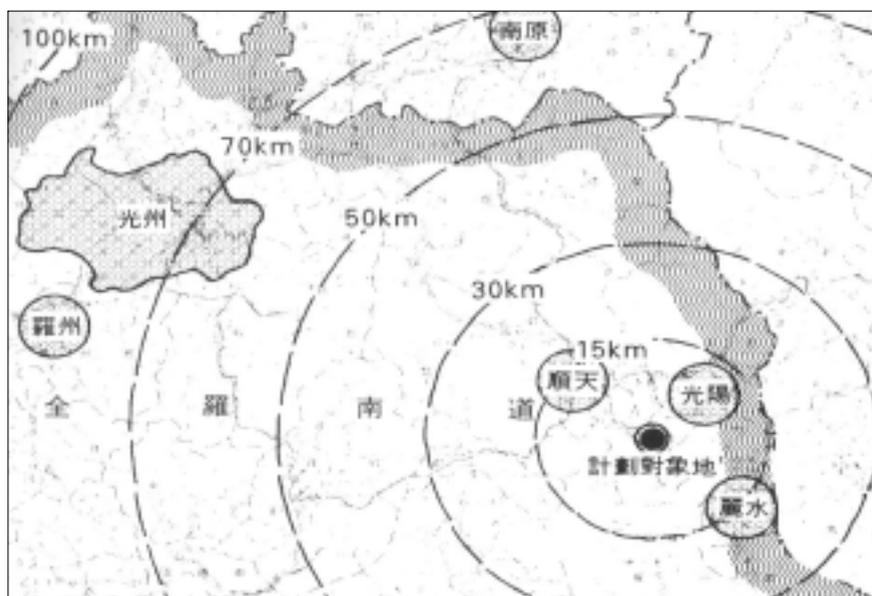
그 후 1997년 2월 17일에는 대항개발을 변경 계약하였다. 이는 현대강관을 포함하였으며, 1998년 7월 29일에도 현대에너지를 포함하기 위해 대항개발·변경을 계약하였다. 이에 따라 279만 평 중 160만 평은 (주)현대자동차, (주)현대강관, (주)현대에너지와 대항개발계약을 체결하여 추진중이며, 119만평은 연관되는 중소기업의 부지 조성을 위해 공영개발 방식으로 추진 중에 있다.

<표 4-35> 울촌지방산업단지 확정발표시 사업개요

구 분	사 업 내 용
사업면적	8.461km <sup>2</sup>
조성기간	1992~1996
고용효과	37,400인
사업주체	현대자동차 대항개발, 전라남도

자료 : 전라남도, 울촌공업단지개발계획, 1992, 5-22에서 발췌정리

<그림 4-24> 울촌지방산업단지의 위치도



## (2) 진척상황과 평가

### ① 진척상황

IMF 외환위기와 세계자동차시장 여건변화에 따라 국내에서는 대우자동차 해외매각, 기아자동차 인수·합병 등 구조조정이 이뤄졌다. 이에 따라 신규 자동차 공장 건설이 어려울 것으로 예상되어 현대자동차에서는 사업비 투자를 유보함으로써 최근 4년여 동안 단지 조성공사가 중단되었다.

울촌산업단지에 현대자동차의 공장입주가 늦어지면서 지역민들의 반발이 확산되고 있다(광주일보, 2000. 3. 7). 순천, 여수, 광양 등 3개 시의회 의원들로 구성된 “울촌산단 활성화 대책위원회”는 2000년 3월 8일부터 3개시에서 현대자동차 공장의 조속한 입주를 촉구하는 100만 명 서명운동에 들어가겠다고 3월 6일 밝혔다. 또한 위원회는 현대자동차가 조만간 공장 착공의사를 밝히지 않을 경우 서

명운동 대상지역을 고흥, 보성, 구례, 곡성 등 동부권 7개 시·군으로 확대하는 한편, 시민단체와 함께 현대 제품에 대한 불매운동에 나서기로 했다. 여수, 순천, 광양지역 상공회의소도 1999년 12월 지역 상공인과 기관단체장 97명이 연대 서명한 “자동차공장 조기 착공 건의서”를 현대측에 보냈으나 답변이 없으며, 현대 제품 불매운동에 동참할 뜻을 밝혔다.

<표 4-36> 울촌1산업단지 조성실적

구 분	추진 실적 내용
자금투자	· 2,567억 원 (현대 2,243, 도 324)
단지조성	· 종합진도 53% (현대부지 60%, 중소기업부지 18%) · 현대부지 : 140만 평 (준설토 123.5, 산토 16.5) · 중소기업부지 : 3만 평 산토매립, 43만 평 준설토
기반시설	· 정·배수장 : 구조물 시공 중 (75%) · 북측지원도로(2.9km) : 교량 시공 중 (45%)

자료 : 전남도청, 지역계획과 자료

전남도의회는 최근 열린 임시회에서 현대자동차 공장의 조기 건설을 촉구하는 결의문을 채택한 데 이어 가두서명에 나설 예정이다. 현대측은 1994년 8월 울촌산단 조성부지 266만 평 중 160만 평을 대형 개발키로 하였으나 착공을 미루고 있다(광주일보, 2000. 3. 7).

현대자동차의 울촌산단 입주가 계속 지연되고 있는 가운데 현대측이 오는 2003년 울촌 제1산단 조성 완료 시점에 맞춰 입주여부를 판단한다는 입장인데다, 특히 자동차 산업의 입주는 일단 불가하다는 방침을 내비치고 있다(광주일보, 2000. 6. 8). 이에 따라 전남도에서는 현대 내부 문제의 매듭에 따른 경영책임자가 확정되는 대로 당초의 계약이행을 강력히 촉구하고 있다(광주일보, 2000. 6. 8).

한편 울촌산업단지의 관리권을 둘러싸고 순천과 여수시가 첨예한 갈등을 빚고

있으나 전남도가 방관자세로 일관해 물의를 빚고 있다(광주매일, 2000.12. 7). 전남도의회는 행정사무감사에서 “해면을 매립해 조성된 울촌산단이 여수와 순천, 광양 등 3개 지역에 걸쳐 있어 이들 자치단체가 관리권을 놓고 갈등을 빚고 있는데도 분쟁을 조정해야 할 전남도가 뒷짐만지고 있다”고 주장했다. 또한 전남도가 울촌산단 내에 입주한 현대강관 사용을 산단이 준공되기 전에 승인함에 따라 순천시와 광양시가 관리권의 주체를 놓고 전남도 분쟁조정위원회에 조정을 신청했다. 전남도는 울촌산업단지계획에서 해면을 자치단체구역으로 인정, 여수와 순천, 광양시 등 3개시 해면 위치와 편입면적만을 통보했을 뿐, 이들 단체간 요청한 조정사항까지 조율하지 않고 있다. 지난 1994년에도 당시 광양군이 해면매립에 따른 자치단체간 경계를 명확히 할 것을 전남도에 요청했지만 전남도는 이에 대한 조치를 취하지 않았고, 현대강관 공장이 순천시와 광양시 해면에 걸쳐 건설됨에 따라 순천시가 처리 절차를 전남도에 협의·요청했지만, 아무런 답변도 내놓지 않은 것으로 드러났다. 또 행정사무감사에서 “광양시가 순천시와 경계 분쟁을 전남도 분쟁위원회에 신청함에 따라 전남도는 순천시가 관련 행정 행위를 전남도와 협의해 추진토록 이행명령을 내려야함에도 이조차 시행치 않았다”고 직무태만을 지적했다(광주매일, 2000. 12. 7).

최근 현대자동차의 입주 연기 등으로 추진 자체가 불투명했던 울촌 제1산단 개발사업이 2001년 5월중에 재개되었다. 그러나, 현대자동차 입주 여부는 산단조성공사가 마무리되는 시점에서 세계 자동차시장 여건에 따라 결정될 전망이다. 2001년 5월 2일 전남도에 따르면 현대자동차의 입지 연기 등으로 인해 지난 2년여 동안 중단됐던 울촌산단 개발사업이 다시 추진되었다. 현대 대항개발방식으로 지난 1994년부터 추진돼 왔던 울촌산단 개발사업(총 부지면적 279만 평)은 1997년말 IMF 외환위기 이후 현대 측이 사업비 투자를 유보하면서 공정률 53% 단계에서 공사가 중단되었다.

그 동안 전남도와 현대는 정부의 중재 아래 10여 차례 이상 협상하고 100만명 서명운동과 건의서가 제출되는 등 갈등을 겪은 뒤 2001년 3월부터 공사를 재개하

겠다는 합의에 도달했으나, 현대그룹 명예회장의 별세로 공사재개 시점이 지연돼 왔다.

## ② 평 가

울촌 제1지방산업단지조성사업은 민·관이 공동개발하고 있으나, 무엇보다도 중요한 핵심적 부진요인으로는 민간기업의 내부분제와 자동차의 과잉공급으로 인한 경제여건의 변화 때문이라고 판단된다. 울촌 제1지방산업단지조성사업을 사업의 원활·부진 판단기준에 따라 평가하면 부진사업에 속한다고 할 수 있다. 착공후 고시된 사업기간(5년)의 2배인 10년이 경과했으나 공정진도가 53%에 불과하여 준공도 안된 상태이다.

<표 4-37> 울촌지방산업단지사업 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도			→		

## (3) 부진메카니즘

### ① 과도한 수요예측

울촌산업단지 조성사업은 IRRE모형 중 내부요소(I)인 계획 수립시 과도한 수요예측으로 인하여 사업추진이 부진한 것으로 파악된다. 울촌산업단지 조성사업이 추진된 1990년대 초는 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽 특수이후 국내경기가 약간의 호황국면을 맞아 자동차에 대한 수요가 증가되고 있던 시점에서 추진되었다. 국내 자동차산업은 우리나라 5대 프로젝트 중의 하나로 인식되어 1992년도에 자동차 생산은 173만대로 세계 7위, 1993년에는 200만대를 생산하여 세계 5위, 2005년도에는 500만대를 생산할 계획을 마련하고 있었다.

이러한 국내상황을 고려하여 현대자동차(주)에서도 국내 생산점유율 50%를 유지하기 위해 설비확장계획을 수립하여 2005년도에 250만대를 생산하고자 울산에서 115만대, 인주공단에서 30만대, 그리고 울춘공단에서 50만대 등을 생산할 계획으로 울춘에 총 460만 평의 산업단지 조성을 요청하였다. 이러한 여건 속에서 울춘산업단지는 1994년 조성사업이 시작되었으나 수요부족으로 사업추진이 어려운 상황이다.

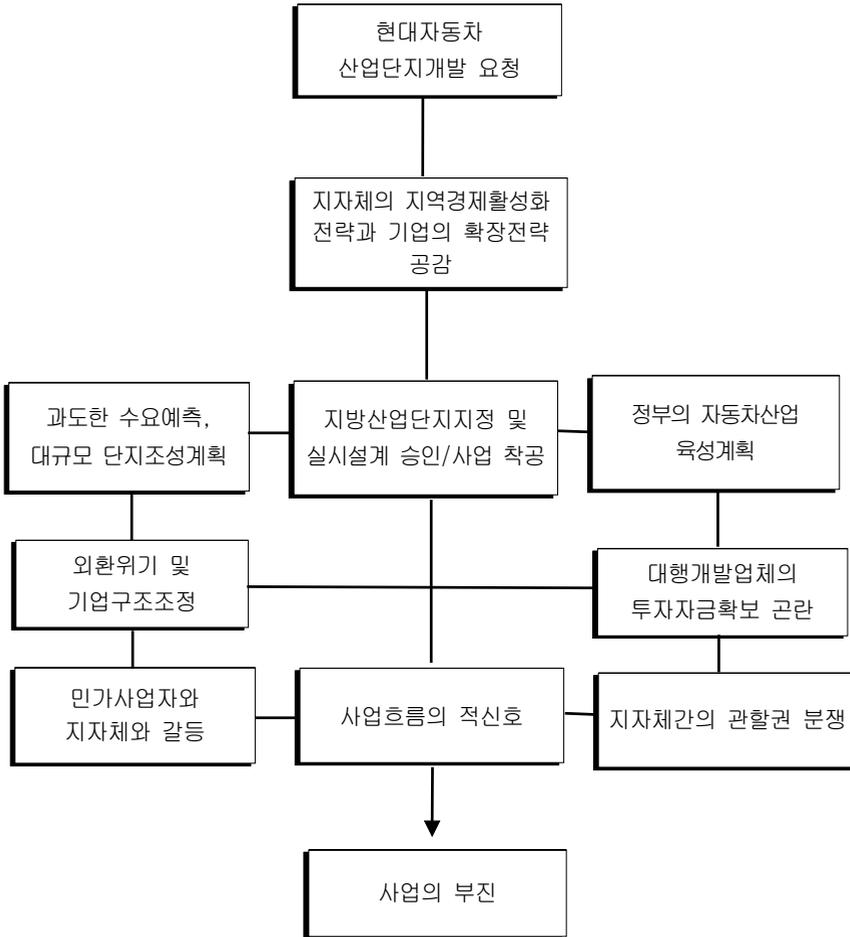
### ② IMF 외환위기와 기업구조조정에 따른 자금부족

IRRE모형 중 외부요소(E)로서 1997년 외환위기 또한 울춘산업단지 조성을 지연시키는 요인이 되었다. 외환위기를 맞아 국내 자동차산업은 구조조정 과정을 거치게 되었고, 이 과정에서 일부 생산설비는 해외에 매각이 추진되고 있다. 국내 자동차산업의 구조조정 과정에서 현대자동차(주)는 기아자동차를 인수하여 생산능력이 크게 증가되었으며, 세계 자동차 시장 또한 공급과잉 상태에 있어, 추가적인 생산설비의 확충은 상당기간 어려운 상황이다.

### ③ 관계기관과의 갈등

울춘산업단지 조성은 외환위기가 대항개발업체의 그룹 전체의 위기로 이어지고 산업단지 조성이 여러 요인으로 지연되어 왔다. IRRE모형 중 관계요소(R)로서 대항개발업체와 관계기관과의 갈등이 발생하고 있고, 산업단지의 관리권을 놓고 관련 자치단체간의 분쟁이 지속되고 있는 것도 단지조성을 지연시키는 또 하나의 요인이 되고 있다. 전라남도과 현대자동차(주)는 단지의 토지이용을 타용도로의 전환하는 것과 개발을 둘러싸고 갈등을 겪고 있으며, 여수와 순천, 광양은 3개 지역에 걸쳐서 조성되고 있는 울춘산업단지 관리권을 놓고 갈등을 빚고 있다. 특히 울춘산업단지에 입주한 현대강관의 가동을 단지가 준공되기 전에 승인함에 따라 순천시와 광양시가 관리권 주체를 놓고 전남도 분쟁조정위원회에 조정을 신청한 상태이다.

<그림 4-25> 울촌 지방산업단지 조성사업 부진 메커니즘



(4) 향후과제

향후 울촌 1산업단지 내의 중소기업 부지의 활용추진책이 요구된다. 그리고 주로 저공해 고효율의 조립금속, 기계장비 등 전남도내에 취약한 고부가가치의 2차산업체의 입주가 필요하다. 또한 울촌산업단지는 공유수면매립지로서 기존의

바다관할권이 있어 지자체에서 이 관할권을 행사하고자 하여 지자체간 분쟁의 여지가 많다(예를 들어 현대유니코스는 순천시와 광양시의 관할권에 건축물이 걸쳐 있어 분쟁이 심하다). 이에 따라 전남도는 분쟁조정위원회를 통하여 합당한 기준(예를 들어 다면적 우선 원칙, 건축주 또는 기업주의 선택 우선 원칙 등)을 마련하여 지자체간 분쟁요인을 제거해주는 노력이 필요하다.

### 3. 대전·충남권의 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘

#### 1) 석문국가산업단지 조성사업의 집행실태와 메카니즘

##### (1) 사업의 개요

###### ① 추진배경

석문국가산업단지는 충남의 서북부지역에 위치한 당진군 석문면 일원에 공업 단지를 조성하여 인구 및 산업의 수도권 집중 억제 및 분산을 도모하고, 낙후지역 개발을 위한 임해산업단지를 조성하며, 신규산업단지 공급과 국토의 균형개발에 초점을 두고 있다.

석문국가산업단지는 수도권에 인접해 있을 뿐만 아니라 고대·부곡단지, 한보철강, 대산석유화학단지와 연접해 있어 공업단지의 집적효과를 기대할 수 있으며, 당진화력, 삼교호, 아산호, 대규모 간척지 등이 있어 에너지, 토지 및 수자원 이용이 용이한 입지여건을 갖추고 있다. 또한 평택항 확장과 석문항 신설이 계획되어 있으며, 서해안고속도로 및 대전-당진간 고속도로가 예정되어 있어 항만의 이용 및 접근도가 크게 개선될 수 있는 여건을 갖추고 있는 지역이다. 충청남도에서는 이러한 입지여건을 이용하여 지역내 산업구조를 개편하고자 석문간척지 일부를 산업단지로 조성하기 위해 관계부처와 협의를 거쳐 석문국가산업단지의 개발을 추진하게 되었다.

② 사업개요

석문국가산업단지는 당진군 석문면 삼봉리, 고대면 성산리 일원의 석문간척지와 그 인접지역으로써 농경지, 염전과 간척지로 구성되어 있다. 사업시행자는 충청남도이며, 1992년 1월 개발기본계획이 고시되었고, 1994년 9월에 실시계획 승인을 받았다. 단지의 총 조성면적은 10,871천㎡(3,288천 평 : 당초 3,632천 평) 이며 이 가운데 산업시설구역이 6,966천㎡, 지원시설구역 457천㎡, 공공시설구역 2,279천㎡, 녹지구역 1,169천㎡ 이다, 총 사업비는 11,197억 원으로 분양가는 평당 458천 원으로 예정되어 있다. 석문단지의 유치희망업종은 수송용기계, 조립금속, 정밀화학, 섬유 등이다. 당초 조성기간은 1992~2001년까지이나 분양이 이루어지지 않아 2001년 현재 단지의 조성이 이루어지지 못하고 있는 상태이다.

<표 4-38> 석문국가산업단지개발사업 개요

○ 조성기간	: 1992~2001 (10개년간)		
○ 사업비	: 11,197억 원 (분양예정가 : 평당 458천 원)		
○ 위치	: 천안 서쪽 80km 지점의 충청남도 당진군 석문면 삼봉리, 고대면 성산리 일원		
○ 지형	: 경사 5%미만의 농경지, 염전과 간척지		
○ 면적			
조성면적	총면적 : 10,871천㎡	산업시설구역 : 6,966천㎡	지원시설구역 : 457천㎡
		공공시설구역 : 2,279천㎡	녹 지구 역 : 1,169천㎡
분양면적	조성계획 중		
미분양면적	총면적 : 10,871천㎡		
최소분양면적	산업시설구역 : 500평		
○ 유치업종	: 수송용기계, 조립금속, 정밀화학, 섬유 등		
○ 관리기관	: 충청남도(공영개발사업소)/ 한국산업단지공단(서부지역본부)		
○ 지역지정	: 1991.12.31 지정고시(건설부고시 제1,871호) 1992.01.09 개발기본계획고시(건설부고시 제92-7호) 1994.09.13 실시계획승인(건설부고시 제94-323호)		
○ 인구(천명)	: 해당시·군 - 당진군(124) 인접시·군 - 예산군(105), 서산시(146), 아산시(160)		
○ 지가	: 공시지가 - 평당 87천 원 정도 / 거래시가 - 일반거래 없음		

자료 : 충청남도(도종합건설사업소) 내부자료

### ③ 입지여건 및 주변경제

석문단지는 충남의 서북부 지역에 위치한 임해산업단지로서 중국과는 최단거리  
리에 위치하고 있어 중국과의 교역이 유리하며, 수도권에서도 70km 거리에 위치  
하여 업체의 이전 확장이 용이한 지역이다. 서해안고속도로, 해안관광산업도로,  
석문전용항 등의 건설이 계획되어 있거나 추진 중에 있어 육로 및 해운수송이  
원활할 것으로 전망된다. 또한 아산만 연안산업지역에 용수공급사업이 추진 중  
에 있어 공업 및 생활용수의 확보 또한 용이하다. 산업단지 조성 시 주거단지 37  
만 평을 동시에 조성하여 24,500명을 수용할 계획으로 있으며, 인근에 아산국가  
산업단지, 한보철강, 대산산업단지, 인주, 대죽지방산업단지와 공업벨트를 형성  
할 수 있어 기업활동에 유리하게 작용할 것으로 기대된다.

<표 4-39> 석문국가산업단지 입지여건 현황

도 로	고속도로 : 경부고속도로 안성IC(30km), 서해안고속도로 송악IC이용 지 방 도 : 615번(석문↔당진)
철 도	장항선, 경부선, 호남선 천안역(80km)이용
항 공	청주공항(85km), 김포공항(100km)이용
항 만	아산항(40km)이용, 2~5만 톤급 선박접안가능 화물하역능력 2,450만 톤/년, 화물접안능력 21선좌
용 수	취 수 원 : 아산호에서 공업용수, 보령담에서 생활용수 취수 공업용수 : 131,000톤/일, 생활용수 : 30,000톤/일
오· 폐 수	단지내 오폐수처리장에서 처리예정 시설부지 58천 평, 시설용량 132천 톤/일
전 력	인입경로 : 평택화력발전소→단지변전소→입주업체 공급능력 : 전압 154KV
통 신	10,000회선 공급
유통 물 류	정기시장 4개소, 일반시장 3개소
주요지원기관	산업활동지원기관 : 당진등기소, 대한지적공사, 환경관리공단 금융기관 : 조흥은행, 한빛은행, 중소기업은행, 농협중앙회, 수협중앙회
도시생활환경	의료 : 병원 1개소, 의원 38개소 주택 : 아파트 12,620세대 보급(주택보급률 : 84.9%) - 주변시세 : 아파트 24평형, 전세 20백만 원, 매매 42백만 원 기타 : 호텔2개소, 종합경기장 1개소, 골프연습장 2개소
지 역 경 제	아산만권 개발계획에 따라 환황해 경제권 형성에 대응하여 체계적인 산 업벨트를 형성하고 있는 지역임(군재정자립도:41.1%)

자료 : 충청남도(도종합건설사업소) 내부자료

<그림 4-26> 석문국가산업단지 위치도



자료 : 충청남도 당진군, 『당진항개발』 내부자료

## (2) 진척상황과 평가

### ① 추진경과

석문국가산업단지는 1987년 석문방조제 공사가 착공되어 1991년 마무리된 석문지구 공유수면 매립지에 대해 일부는 농경지로 일부는 공업단지로 개발하고자 1991년 12월 국가공업단지로 지정하였다. 석문국가산업단지의 추진과정은 크게 3단계로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

먼저 제1단계 추진과정은 단지의 지정에서 계획수립이 완료되는 1991년부터 12월부터 1994년 8월까지의 기간이다. 1991년 12월 정부에서는 석문지구 공유수

면 매립지의 일부에 대해 석문국가공업단지로 지정(건설부고시 제871호)하였다. 1992년 1월 석문단지에 대한 개발기본계획이 고시되었고, 사업시행자로 충청남도가 지정되었다. 지방자치단체가 국가산업단지의 사업시행자로 지정된 것은 다소 이례적인 일로써 이것은 석문간척사업과의 연계성 및 산업단지의 조성을 통한 지방재정의 확충과도 관계가 있는 것으로 파악되고 있다. 1992년 9월 기본 및 실시설계 용역에 착수하였으며 1994년 9월에는 실시계획 승인(건설부고시 제 1994-323호)을 받게 되었다. 실시설계 승인이 이루어지기까지의 제1단계 추진과정은 정상적으로 진행되었으며 사업추진에 따른 애로사항은 발견되지 않았다. 다만 계획내용상의 문제점은 점검되지 않았다.

제2단계 추진과정은 실시설계가 완료되어 입주설명회가 개최된 1994년 11월부터 SK가 입주 철회를 통지한 1998년 10월까지의 기간이다. 이 기간에는 입주업체 모집이 3차에 걸쳐 공고되었고, 계획서상의 유치업종과 입주희망기업의 신청업종이 일치하지 않아 주민과의 갈등이 노출된 시기이다. 1995년 1월부터 1997년 8월까지 3차에 걸쳐 입주업체 모집 및 설명회를 개최하여 석유화학업종의 5개 업체에서 1,747천 평에 대한 입주신청이 있었으나 지역주민과의 유치업종을 둘러싼 마찰이 발생하였다. 입주 신청업체들은 주민마찰과 외환위기, 석유화학제품의 공급과잉 등으로 1998년 10월 입주의사를 철회하게 되었다. 이 시기는 외환위기를 맞아 기업의 입지수요가 격감하였고, 계획상의 입지수요가 과다 추정되어 있다는 점과 대규모 부지의 일괄공급방식의 문제점이 제기 되었으며 기반시설의 공급시기가 논란이 되었다.

제3단계 추진과정은 사업 부진에 대한 대책을 마련하는 기간으로 1999년 8월부터 2001년 현재까지의 기간이다. 단지조성을 위한 대책회의를 비롯하여 여러 가지 대안이 제시되었으나 실효성을 거두지 못하고 있다.

현재 석문국가산업단지는 국내외 경기 후퇴, 높은 분양가, 대규모 용지의 일괄공급방식, 선 분양 후 개발에 따른 기업들의 과도한 초기자금 부담 등 단지가 안고 있는 문제점에 대한 획기적인 대책이 마련되지 않는 한, 당분간은 단지조성이 이루어지기 어려운 실정이다

<표 4-40> 석문국가산업단지 추진경과

추진일정	추진상황
< 1단계 > 단지지정 및 계획수립단계	
1991.12.31	석문국가공업단지 지정(건설부고시 제871호)
1992. 1. 9	개발기본계획고시(건설부고시 제1992-7호)
1992. 1.23	국토이용계획 변경결정(건설부고시 제1992-23호)
1992. 1.25	사업시행자 지정(충청남도)
1992. 9.18	기본 및 실시설계 용역착수
1993. 9.21	환경영향 평가 초안 공람공고(당진군공고 제1993-148호)
1993.11.26	기본설계 중앙건설기술심의위원회 심의
1993.12.21	기본 및 실시설계 용역완료
1994. 9.13	실시계획 승인(건설부고시 제1994-323호)
< 2단계 > 분양 및 조성단계	
1994.11.23	석문국가산업단지 입주설명회 개최
1995. 4. 1	관리기관 지정(통상산업부고시 제1995-36호)
1995. 5.18	관리기본계획고시(통상산업부고시 제1995-50호)
1995. 6~11	입주업체 모집(2회)
1996.5~1997.8	입주업체모집 및 설명회(SK외 5개업체 1,747천평 신청)
1997. 1.10	한국산업단지공단으로 통합
1998.10.12	SK입주철회
< 제3단계 > 사업부진에 대한 대책마련	
1999. 8. 7	입주업체 수요조사(56개업체)
2000.2~2000.11	단지 활성화 대책회의(6회)
2000.12.26	석문단지 조기착공을 위한 개발방안 검토보고
2000.12, 2001. 1	석문단지 주민과의 간담회 민원수렴(도지사, 국장)
2001. 3.23	당진군 주요현안 도·군 협의회(공무원교육)

자료 : 충청남도(도종합건설사업소) 내부자료

## ② 진척상황

석문국가산업단지조성 사업지구는 1987년부터 1991년까지 대규모 간척사업을 통해 농경지 조성이 이루어진 지역으로 1991년 국가산업단지 지정 이후 1994년 실시계획 승인을 받았으나 분양이 이루어지지 않아 조성이 되지 못한 상태이다.

분양과 관련하여 대규모 석유화학공장의 입주 신청이 있었으나 유치업종이 맞지 않아 환경문제로 주민과의 마찰을 겪었으며, 결국 석유화학업종은 입지하지 못하였다. 석문단지는 중소기업의 입주희망업체는 다수 있었으나 사업시행자가 충청남도이고, 자체재원조달을 통하여 단지를 개발할 수 없는 여건이었다. 따라서 단지의 개발은 분양대금의 선납금으로 개발을 추진하는 선 분양 후 개발방식을 채택하고 있고, 용지의 공급은 대규모 일괄 공급방식이어서 적기에 중소기업의 용지공급을 할 수 없는 상황이다. 그리고 단지 내에 편입 예정인 전답 213천 평, 염전 269천 평 등 총 980천여 평에 대한 보상(보상금 520여억 원 추정) 또한 계획추진 후 10년이 경과되었으나 완료되지 못한 가운데 지역주민의 재산권 침해가 논란이 되고 있다.

석문단지의 사업시행자인 충청남도는 석문단지의 분양을 촉진하기 위해 1997년 8월까지 3차에 걸친 입주자 모집공고 및 입주설명회를 개최하였다. 1999년 11월에 충청남도는 산업진흥 5개년 계획안(2000~2004)을 마련하여 2004년까지 서해안고속도로 축인 대산·당진항, 석문단지 지역을 “무역·투자자유지역”으로 지정할 것을 정부에 건의하였다.<sup>11)</sup>

한편 석문국가산업단지가 입지하는 당진군에서도 2000년 2월 군청실무자, 도 종합건설사무소, 한국산업단지공단 관계자들이 참석한 가운데 석문국가산업단지 활성화 대책을 논의하고, 충남도가 주관해온 개발사업을 대기업에 대행시키는 방안과 부지도 일괄개발에서 블록별로 나눠 분양하고, 인접지역에 비해 지나치게 높다는 평가를 받아온 분양가도 평당 458천 원에서 300천 원 수준으로 낮추

11) 이외에도 충청남도에서는 석문단지 활성화를 위해 2000년 3월에는 자유무역 예정지 지정을 건의하고, 6회에 걸쳐 석문단지 조기 착공을 위한 협의회를 개최하는 등 다각적인 노력을 경주하고 있다. 『충청남도 10대 핵심사업 추진』 중도일보 1999.11. 5, 대한매일 1999.11. 6 보도자료

기로 의견을 모았다. 이를 위해 공단진입로 확·포장, 공업용수, 오폐수처리시설 등 기반시설을 국비로 설치하도록 건교부, 산자부 등에 정책건의를 하기로 결정하였다. 그리고 도·군 건설사무소의 과장급으로 기업유치특별운영반을 구성하여 30대 대기업과 수도권 이전대상업체 71곳을 방문해 이전을 권유키로 하고, 토지공사, 한국산업단지공단을 포함하는 협의회를 구성 2개월에 한 번씩 회의를 정례화 하기로 하였다.(중도일보 2000. 2.12) 석문단지 개발에 대한 언론들의 관심도 매우 높게 나타나고 있다. 1999년 9월~2001년 4월(20개월) 사이에 석문단지 개발을 촉구하거나 개발 지연에 대한 우려를 표명하고 관심을 나타내고 있는 지역신문 기사는 12건에 달했고, 지역경제 활성화를 위해 10년째 표류되고 있는 석문단지의 개발을 촉구하는 내용이 주류를 이루고 있다.

### ③ 진척상황의 평가

석문국가산업단지는 1991년에 단지 지정을 하고, 1994년에 실시설계 승인에도 불구하고 국내외 경제여건의 변화를 고려하지 못한 채 선 분양을 통해 단지 개발을 추진하면서 무려 10년이 지나도록 조성사업에 착수하지 못하고 있는 실정이다. 대단위 산업용지를 일시에 분양하는 것이 용이하지 않음에도 단지조성 예산이 확보되지 못한 관계로 선 분양을 고집할 수밖에 없었으며, 대규모 부지의 일괄공급방식은 개별기업의 중소규모 입지수요에 탄력적으로 대응할 수 없게 되었다.

석문국가산업단지를 비롯한 기존의 임해공단 조성지역의 경우 국내경기의 침체 등으로 대규모 입지 수요가 없고, 높은 분양가격 등으로 분양단계의 사업추진이 부진한 상태이다. 그러나 석문국가산업단지 예정지는 간척사업이 시행된 곳으로 방조제가 축조되어 있으며, 부지를 조성하는 데 별도의 환경문제나 주민보상문제가 발생하지 않으며, 서해안고속도로 및 진입도로가 개설되어 교통여건이 매우 양호하고, 인근지역에 한보철강, 고대·부곡공단이 조성되어 가동 중이며, 전기, 용수를 이용하는 데 별다른 어려움이 없는 양호한 조건을 갖추고 있는 곳

이다. 석문국가산업단지는 항만입지가 양호하고 물류 및 생산시설부지의 확보가 용이하여 개발잠재력이 높은 지역이며, 석문항이 서산, 당진지역의 물동량을 처리하는 물류기지 및 일반항으로 개발이 이루어질 경우 단지개발의 가능성이 매우 높은 지역으로 평가되고 있다.

석문국가산업단지는 2001년 10월 현재 당초의 사업기간이 만료되는 시점이지만, 아직 착공조차 하지 못하고 있는 실정으로 진척상황평가는 '고시된 사업기간의 30%이상이 경과하였으나 착공이 안된 경우'로 부진사업으로 분류할 수 있을 것이다.

<표 4-41> 석문국가산업단지조성 진척상황

단 계	계획 고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지 인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도	→	→			

### (3) 사업의 부진요인

#### ① IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 개발방식 및 개발주체 요인

석문국가산업단지조성사업의 추진은 IRRE모형에서 볼 때 내부요소(I)인 개발방식 및 개발주체의 선정에 부진요인이 잠재하고 있었다. 우리나라의 산업용지 공급방식은 대부분이 선 분양 후 개발 방식을 따르고 있다. 이러한 용지공급방식은 입지여건이 매우 좋아 용지의 수요가 공급보다 많을 경우, 고속성장을 이루던 시기에는 별문제가 없었다. 그러나 산업구조가 고도화되어 저성장기에 진입하거나 자본의 이동이 자유롭고 제품에 대한 수요의 부족으로 국가 간 고용문제가 최우선 과제로 대두한 후기산업사회의 경제상황에서는 계획대로 용지를 공급할 수 없을 뿐 아니라 기업을 유치할 수도 없으며, 분양이 이루어지지 않아 막대한 초기 투자비용을 장기간 회수할 수 없게 된다.

영국을 비롯한 서구의 여러 나라들은 자국의 고용 유지를 위해 파격적인 기업

유치전략을 시행하고 있다. 우리의 강력한 경쟁국인 중국의 경우도 선 개발 후 분양 방식을 채택하고, 자본 및 기업유치전략을 시행하고 있음에 비추어 볼 때 석문단지의 개발방식은 외부여건을 고려하지 않은 안이한 방식이라 할 것이다. 선 개발 후 분양 방식을 고집하는 한 연차적으로 발생하는 개별기업들의 입지수요를 충족시킬 수 없을 뿐 아니라 기업의 입지수요에 탄력적으로 대응 할 수도 없게 된다.

이같은 개발방식의 문제는 IRRE모형에서의 내부요소(I)인 사업주체(actor)의 문제와도 연관되고 있다. 즉 326만 평을 개발하는 석문단지의 개발주체는 충청남도이다. 석문국가산업단지조성사업은 국가산업단지임에도 불구하고 사업의 대행개발주체로서 충청남도가 사업시행자로 승인을 받은 사업이다. 개발재원과 인력이 충분하다면 단지의 개발주체가 그리 중요하지 않을 것이다. 특히 지방자치시대를 맞아 지역개발사업의 주체는 당연히 지방자치단체가 되는 것은 당연하다 할 것이다. 그러나 석문단지개발은 총 사업비가 1조 1천억 원에 달하고 사업기간이 10년이 소요되며, 부지조성에서 기반시설 공급 및 유치업종의 선정과 기업유치에 이르기까지 전문적인 인력과 조직, 많은 자금이 필요한 대규모의 종합사업이다. 따라서 충청남도의 재정을 감안할 때 막대한 사업비가 소요되므로 선 분양 후 개발 방식을 채택할 수밖에 없었으며, 소수의 사업단으로는 국내의 여건변화를 예측할 수도 없을 것이다. 산업단지 개발을 택지개발사업처럼 개발이익을 기대하다보니 평당 분양예정가는 46만원으로 높아지고, 정부의 지원 없이는 사업을 계속할 수도, 분양가를 낮출 수도 없는 상태이다. 또한 산업단지 개발에 있어서 정부의 지원도 국내외 여건변화에 맞춰 변화되어야 할 것이다. 인접 경쟁국가들의 산업입지 지원방식을 고려하여 안정적인 사업 추진이 가능하도록 기금형태의 자금지원 방안이 마련되어야 할 것이다.

- ② IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 사업계획에서의 문제요인: 유치업종 선정의 경직성  
석문국가산업단지조성사업은 IRRE모형의 내부요소(I)에 해당하는 사업계획

내용중 유치업종의 선정과 관련하여 부진요인이 도사리고 있었다. 석문단지 유치희망업종은 수송용 기계, 정밀화학, 조립금속, 일반기계, 섬유, 기타 제조업이다. 입주가 제한 받는 업종은 기초무기화합물, 유연제 및 염료엑스, 염료 및 착색제, 요업용 유약 제조업 등이다. 그런데 입주를 신청한 업체는 석유화학업종이었다. 지역 주민들은 여천화학단지에서와 같은 환경오염을 우려하여 석유화학업종의 입주를 반대하였다. 지역 주민들의 입장에서는 환경오염이 없으면서 부가가치가 높은 업종의 입주를 희망하겠지만 대규모 산업용지를 일괄 공급하는 방식을 취하고 있는 석문단지의 경우 철강, 조선, 자동차, 석유화학과 같은 임해형 장치산업을 제외하고는 대규모 입지를 필요로 하는 업종은 그리 많지 않다.

여러 가지 개발방식과 배치방법의 조화를 통해 석유화학업종도 오염방지시설의 설치를 통해 입주할 수 있었다. 그러나 개발방식과 입주업종을 경직되게 운용함으로써 IRRE모형 중 관계요소(R)와도 연결되는 주민들과의 갈등이 심화되었다. 그러자 입주신청기업들이 입주신청을 철회함으로써 주민과의 갈등은 해소되었지만 대규모 산업용지조성사업은 착공되지 못하고 있다. 단지의 개발 및 유치업종의 선정에 있어서 단지의 개발을 중소기업도 블록으로 확정하고 위치와 블록별로 유치업종을 탄력적으로 적용하였다면 석유화학업종을 유치하지 않고도 석문단지의 분양은 훨씬 용이하였을 것으로 판단된다.

### ③ IRRE모형 중 외부요소(E)로서의 기반시설 여건의 불리요인

IRRE모형의 외부요소(E)에 해당하는 기반시설의 이용여건이 불리한 점도 사업부진의 요인으로 작용하고 있다. 대규모 임해공업단지의 조성에는 철도, 고속도로, 항만, 물류부지, 용수 등 기반시설의 공급이 필수적이다. 단지를 조성하는 것도 중요하지만 단지를 이용하는 기업들이 이용하기 편리하도록 시설을 갖추지 않으면 단지는 활성화되기 어렵다. 석문국가산업단지의 경우, 사업지구로 지정된 1990년 초 서산·당진 지역에는 넓은 부지는 있었으나 배후도시가 발달하지 않았고, 도로, 항만시설이 제대로 갖춰지지 않아 개발이 지연되고 있었다. 일반국도의 확

장은 1990년대 후반에 와서야 이루어졌으며, 석문단지 예정지의 진입도로는 2001년 10월 현재까지도 지지부진한 상태이며, 서해안고속도로는 2000년이 되어 서야 개통되었다.

해외수출을 하거나 항만 이용률이 높은 업종 및 기업은 항만을 이용하고자 할 경우 서산·당진 지역에는 일반항이 없으므로 평택항을 이용하여야 한다. 그런데 석문국가산업단지에서 평택항까지는 30분 이상 시간이 추가 소요될 뿐 아니라 많은 수송비용이 소요되고 있어 항만 이용률이 높은 업종 및 기업은 입지를 꺼리게 되었다. 서산·당진 지역은 넓은 물류단지를 조성할 수 있는 부지도 있으며, 평택항에 뒤지지 않는 항만입지도 갖추고 있으나, 이것이 제대로 개발되지 않아 기업들의 입지 선택에 유인책이 되지 못하고 있다.

#### ④ IRRE모형 중 내부요소(I)로서의 수요초과형 대규모 개발계획요인 및 외부요소(E)로서의 경제구조의 변화요인

석문국가산업단지는 IRRE모형의 내부요소(I)인 대규모 사업규모라는 성격으로 인해 부진사업으로 분류되고 있다. 그러나 단순히 대규모이기 때문에 부진사업으로 분류되는 것이 아니라 수요를 크게 초과하는 수요초과형 대규모사업이라는 특성 때문에 사업의 집행에 난관이 존재하였다. 이러한 수요초과는 외부요소(E)로서의 경제구조변화 추세와도 밀접한 관련을 맺는다. 국내외 산업구조가 대규모 장치산업에서 고부가가치의 첨단기술업종으로 바뀌어감에 따라 1990년 초반부터 미국, 일본 등 선진국에서는 산업단지 또한 공장 위주의 전통적 공업단지 개념에서 지원서비스 산업, 연구개발, 주거·레저 등 복합산업집적지로 전환되어 왔다. 첨단산업의 활성화에 따라 개별기업에 있어서 중소규모의 용지수요가 늘어나는 반면 대규모의 용지 수요는 줄어들고 있다. 업종에 있어서도 대규모 입지를 필요로 하는 국내 석유화학산업은 공급과잉 상태에 직면해 있는 실정이다. 그리고 대규모 부지를 필요로 하는 철강, 자동차, 석유화학 관련 기업들은 국내외 경기의 침체로 시설투자를 기피하고 있는 실정이므로 이러한 상황변화가 석문국가산업단지 같은 대규모 중화학공업단지사업의 신뢰성을 저하시키고 있다고 볼 수

있을 것이다.

⑤ IRRE모형의 내부요소(I)로서의 경쟁력이 없는 분양가격

IRRE모형에서 내부요소(I)인 분양가격이 인접지역에 비해 높은 것 또한 부진 요인으로 작용하고 있다. 기업이 입지를 결정하는 데에는 여러 가지 요인이 있겠으나 원료지향형, 제품수요지향형 등 기업이 생산하는 제품이나 생산방식에 따라 입지를 결정하는 요인은 각기 달라지게 된다. 그러나 다른 조건이 일정하다면 토지가격은 기업의 입지를 결정하는 중요한 요인이 된다.

석문단지의 분양예정가격은 평당 46만 원으로 추정되고 있다. 이 가격을 인접 지역의 분양가격과 비교하여 보면 고대지구 33만 원/평, 부곡지구 35만 원/평 등에 비해 31.4~39.4%나 높으며, 군장지역의 29만 원/평과 비교하면 무려 58.6%가 높은 실정이다. 석문국가산업단지의 분양가격이 국내에서나마 경쟁력을 가지기 위해서는 분양가격을 30만 원 이하로 낮춰야 한다는 지적이 있다. 이를 위해서는 개발방식의 변경, 기반시설에 대한 정부지원의 확대가 필요하다고 할 수 있을 것이다.

⑥ IRRE모형의 자원 및 제도요소(R)로서의 세제 및 금융지원의 차등적 특혜 미흡

IRRE모형에서 자원·제도요소(R)에 해당하는 세제 및 금융의 지원내용이 부실하여 사업 활성화에 도움이 되지 못하고 있다. 석문단지의 입주기업은 취득세·등록세의 면제(5년), 재산세·종합토지세의 50% 감면(5년), 한국산업단지공단 산업기반기금(산업기반기금 지원한도 20억 원 이내, 3년거치 5년 분할상환, 금리 연 7.5%, 입주산업기술개발자금 지원한도 30억 원 이내, 3년거치 5년 분할상환, 금리 연 8.25%)의 지원혜택을 받을 수 있다. 또한 충청남도 중소기업 지원자금으로서 시설자금 지원(지원한도 7억 원 이내, 대출기간 3년거치 5년 분할상환, 금리 연 6.5%)과 운전자금 지원(지원한도 2억 원 이내, 대출기간 3년거치 2년 분할상환, 금리 연 6.5%)을 받을 수 있다.

<그림 4-27> 석문국가산업단지 개발사업의 부진메카니즘



이러한 지원은 당시의 이자율을 감안하면 개별기업에게는 좋은 조건의 지원이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 세계 및 금융 지원은 기업이 입주를 결정하는데는 크게 기여하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 기업의 입장에서 보면 이러한 지원은 지방에 입주하는 기업이면 어디서나 그리고 어느 기업이건 지원 받을 수 있어 차별성이 별로 없다. 지방에 입지하게 될 경우 받게되는 지원에 비해 원료 구입비, 운송비, 제품의 판매, 고급인력 채용의 어려움 등으로 인한 직간접비용이 훨씬 높기 때문이다.

#### (4) 향후 과제

##### ① 개발방법 전환 검토

충청남도에서는 석문단지의 개발방식을 공영개발에서 한국토지공사의 대행개발로 전환하는 방안을 검토하고 있다. 이렇게 할 경우 토지공사의 자금으로 선개발 후 분양전략을 추진할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 설계변경을 통해 분양가를 인하하고 단계별 개발과 복합단지 조성으로 개발에 따른 인센티브를 제공하며, 선 개발 후 분양 방식으로 전환하여 적기에 토지공급이 가능토록 하여 연차별로 발생하는 개별기업의 중소규모 토지수요를 충족시켜 나감으로써 석문국가산업단지의 전체 가동시기를 크게 앞당길 수 있을 것으로 판단하고 있다.

##### ② 산업단지 기반시설 설치의 지속 추진 : 산업단지의 경쟁력 제고

석문단지의 개발여건을 개선하기 위해 지방도 615호(당진 채운~석문 통정)노선의 잔여구간 5.8km를 계획기간 내 완료(2002년 완료예정)되도록 추진해야 할 것이다. 특히 기반시설비 등 국비지원 확대를 통하여 분양가를 30만원 수준(46만원→30~33만 원/평)으로 낮춰 분양가격 측면에서도 경쟁력을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. WTO 체제 하에서 기업에 대한 직접적인 보조가 금지되고 있음을 고려할 때, 향후 산업단지개발 지원정책이 산업정책의 주요한 수단이 되어야

할 것이다. 미국, 일본, 영국, 타이완 등 선진국이나 경쟁국에서 자국의 단지경쟁력을 높이기 위해 산업단지개발기금 등을 운영하고 있음은 주지의 사실이다.<sup>12)</sup>

### ③ 석문항의 조기 건설

석문국가산업단지는 입지여건상 철강, 자동차, 석유화학 등 임해형 업종과 대 중국 수출입과 관련 된 가공산업이 입지 할 가능성이 크며, 이들 산업은 항만 의존률이 매우 높게 나타날 것이다. 따라서 석문단지에 항만관련 기반시설이 확충되고 물류시설이 갖춰질 경우 기업들의 입지 수요를 촉진시킬 수 있을 것이다. 석문항 예정지역은 수심이 평택항 보다 깊을 뿐 아니라, 교각이나 군용시설 등이 없어 선박의 진 출입이 용이하여 해상사고의 위험이 적다. 또한 항만입지가 평택항 이용선박의 대기지점과 인접하고, 대중국 항로를 이용하는데 있어서 길목에 위치하고 있어 평택항에 비해 선박 진출입시간이 크게 절감될 수 있는 여건을 갖추고 있는 것으로 판단된다.

### ④ 자유무역지대 설정

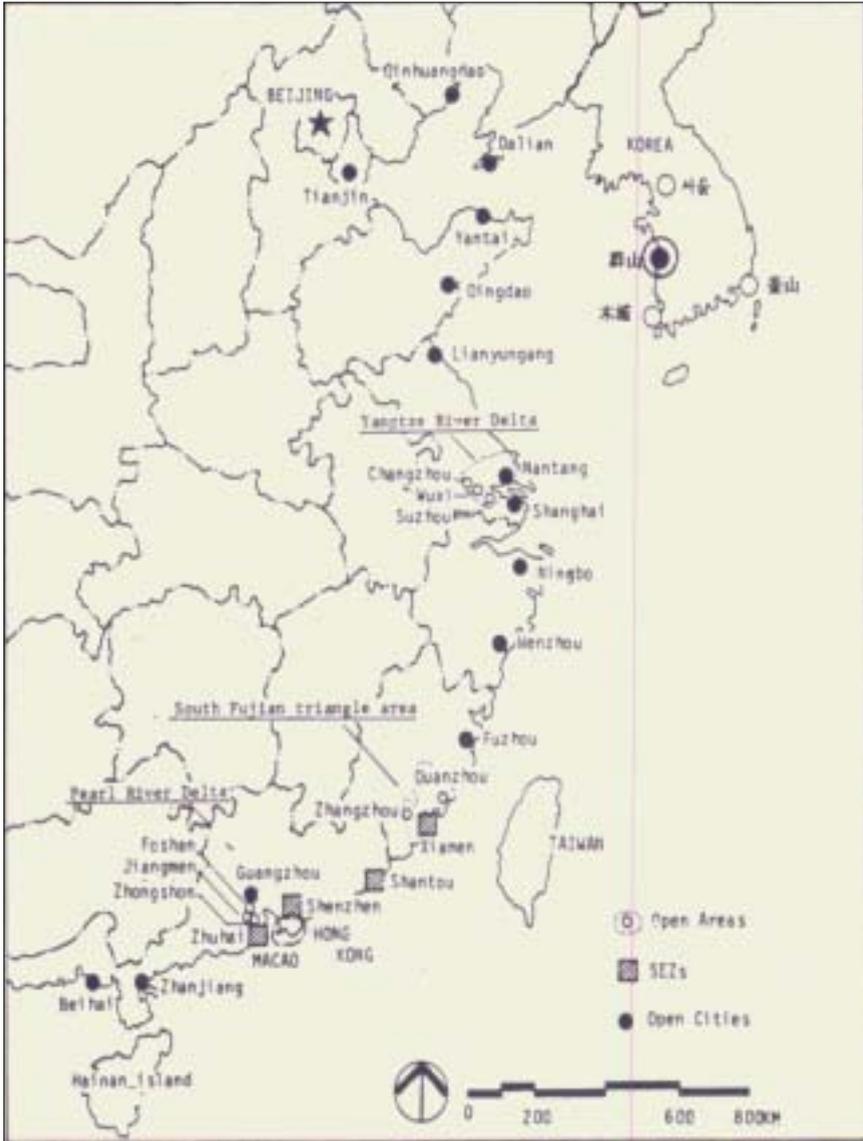
충청남도에서는 석문단지 일대를 자유무역지역으로 지정해 줄 것을 관계부처에 건의하고 있다. 서산·당진 지역을 환황해권 경제 및 대북 교류의 중심지로 육성하고자 외국의 자본과 상대적으로 이동이 자유로워지고 있는 중국 및 북한지역의 노동력을 이용하여 국제무역경쟁의 전초기지로 개발해 나가겠다는 구상이다.

서산·당진 지역은 부곡·고대공단, 한보철강, 석문단지 등의 산업생산입지와 아산·삽교호의 풍부한 용수, 당진화력, 광대한 농경지, 도시기반시설을 두루 갖추고 있을 뿐 아니라, 석문항 예정지 주변에 넓은 물류부지를 확보할 수 있는 발전 잠재력이 매우 높은 지역이다.

---

12) 한국산업단지공단 입지정보센터소장 노성호는 서울경제 1999/03/04, 「산업단지 경쟁력을 높여야 한다」 라는 제하의 기고문에서 산업단지의 경쟁력을 높이기 위해 산업단지개발 지원정책을 특별히 강조하고 있으며 이외에도 기업의 입주에서 사후관리에 이르기까지 고품격의 「토털지원시스템」의 구축이 긴급하다고 지적하고 있다.

<그림 4-28> 중국의 경제특구 및 개방성시(開放城市)



자료 : 건설부, 1988, 군장산업기지개발계획, p.5

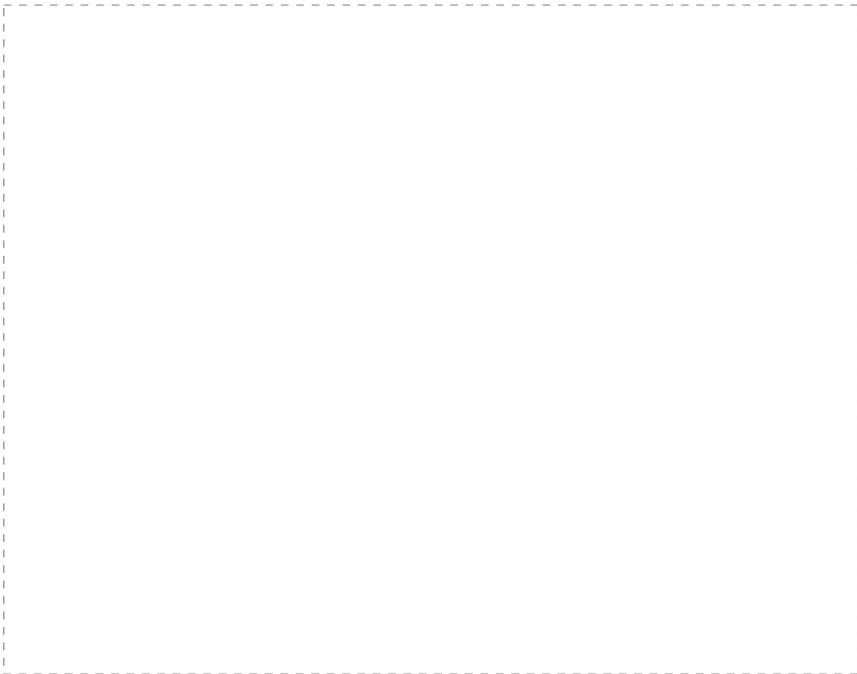
## 2) 천안 제3지방산업단지조성사업 집행 실태와 메카니즘

### (1) 사업의 개요

#### ① 추진배경 및 목적

천안 제3산업단지는 경부고속도로의 개통과 수도권에 근접한 지리적 이점을 지니고 있다. 지방공업육성전략에 따라 추진된 제1산업단지(108천 평, 1979. 10~1980. 8 조성, 34개 업체입주), 백석농공단지(109.5천 평, 1987. 2~1987. 12 조성, 47개 업체입주), 제2산업단지(248.9천 평, 1990. 12~1992. 7 조성, 51개 업체입주)가 천안지역에 조성되었다. 그리고 천안에 인접한 마정산업단지(44.8천 평, 1994. 5~1996. 12 조성, 34개 업체입주)의 성공적인 단지조성에 힘입어 이들 기존의

<그림 4-29> 천안지역 주요 산업단지 위치도



단지와 연계하여 천안 서북부지역의 공업벨트를 추진하고, 첨단산업업종유치를 통한 지방공업기술의 고도화를 추구하고자 천안 제3산업단지조성 계획이 수립되었다.

천안시에서는 이미 25만 평 규모의 제2산업단지를 조성한 사례가 있고, 당시의 첨단산업단지 조성 붐에 힘입어 첨단산업을 유치하고자 47만 평 규모의 제3지방산업단지를 야심차게 추진하였다. 1993년 지방공단 지정과 사업시행자가 지정되었으나 입주를 희망하는 기업체가 나타나지 않았다. 천안 뿐 아니라 각 지역에서 추진되고 있었던 국가 및 지방산업단지에서 미분양이 속출하자 정부에서는 1994년 10월 천안 제3산업단지의 일부(21.5만 평)를 '천안외국인전용단지'로 지정하였다.

## ② 사업개요

천안 제3산업단지는 천안시 성성·백석동 일원에 위치하며, 총 조성면적은 254.4천 평으로 공장용지면적이 167.6천 평이며, 공공 및 지원시설면적이 86.8천 여 평이다. 총 사업비는 816.8억 원으로 분양가격은 평당 512천 원이며, 조성기간은 1994년 12월~1998년 12월까지 4년간으로써 조성 및 분양이 완료된 지역이다. 입주업체는 전자, 반도체, 의약품을 생산하는 4개 업체이며, 3개 업체가 가동 중이다.

천안 제3산업단지에서 분리된 천안 외국인기업전용단지는 조성 총면적이 215.9천 평이며 공장용지 면적이 148.5천 평, 공공 및 지원시설 면적이 67.5천 평이다. 총 사업비는 762억 원이었으며, 임대료는 121원/월/㎡으로 당시의 이자율을 감안할 경우 파격적인 조건이었다. 기업의 초기 자금부담을 덜어주기 위해 개발방식은 선 개발 후 임대방식을 도입한 획기적인 대책이었다. 2000년 6월말 현재 지원시설 15천㎡를 제외한 699천㎡가 모두 임대 또는 분양된 상태이다.

<표 4-42> 천안 제3지방산업단지 조성개요

- 조성기간 : 1994. 12 ~ 1998. 12. 16
- 위 치 : 천안 북서쪽 5km지점의 충청남도 천안시 성성, 백석동 일원
- 면 적
  - 조성 및 분양면적- 총면적 : 826천m<sup>2</sup>
  - 산업시설구역 : 555천m<sup>2</sup>      지원시설구역 : 19천m<sup>2</sup>
  - 공공시설구역 : 220천m<sup>2</sup>      녹 지 구 역 : 32천m<sup>2</sup>
  - 미분양면적- 분양완료
  - 최소분양면적- 산업시설구역 : 1,000평
- 분양가격 : 산업시설구역 : 평당 512천원 정도  
지원시설구역 : 평당 512천원 정도
- 지 형 : 야산 및 구릉지, 일반농경지
- 납부방법 : 분양완료
- 기 후 : 온도 : 12.1℃ 강수량 : 1,268mm  
강우일수 : 83일 습도 : 62%, 최다풍향 : 동풍
- 사 업 비 : 816.8억원
- 입주업체 : 전기, 반도체, 기계, 의약품 : 4개사
- 지역지정 : 1993. 6. 9 공업단지지정 및 기본계획승인  
1994.10.12 공업단지개발실시계획승인 → (충청남도고시 제1994-215호)
- 인구(천명) : 해당시·군 - 천안시(370) 인접시·군 - 아산시(160), 연기군(80)
- 지 가 : 공시지가 - 산업 및 지원시설구역 : 평당 463천원정도  
거래시가 - 산업 및 지원시설구역 : 평당 520천원정도
- 관리기관 : 천안시장/천안산업단지관리공단

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

<표 4-43> 천안외국인기업전용단지 조성개요

○ 조성기간	: 1994.12.31 ~ 1998.12.31	
○ 외국인기업전용단지로의 지정변경	: 1996. 4	
○ 사업비	: 762억원	
○ 위치	: 천안 북서쪽 5km지점의 충청남도 천안시 백석동, 차암동, 성성동 일원	
○ 면적		
조성면적	총면적 : 714천m <sup>2</sup>	
	산업시설구역 : 491천m <sup>2</sup>	지원시설구역 : 19천m <sup>2</sup>
	공공시설구역 : 118천m <sup>2</sup>	녹지구역 : 86천m <sup>2</sup>
분양면적	총면적 : 699천m <sup>2</sup>	
	산업시설구역 : 491천m <sup>2</sup>	지원시설구역 : 4천m <sup>2</sup>
	공공시설구역 : 118천m <sup>2</sup>	녹지구역 : 86천m <sup>2</sup>
미입대면적	총면적 : 15천m <sup>2</sup>	
	지원시설구역 : 15천m <sup>2</sup>	
최소입대면적	산업시설구역 : 500평	
○ 지형	: 완만한 구릉지	
○ 임대가격	: 산업시설구역 : 121원/월/m <sup>2</sup> (임대보증금 별도 : 총임대료 1년분 이내)	
○ 납부방법	: 분기별 또는 1년 단위로 납부	
○ 유치업종	: 석유화학, 기계, 전기전자, 운송장비	
○ 관리기관	: 천안시장/한국산업단지공단(서부지역본부)	
○ 지역지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993.06.09 공업단지지정 및 기본계획승인(충청남도고시 제93-119호)</li> <li>- 1994.10.13 천안외국인기업전용단지지정(산업자원부고시 제94-129호)</li> <li>- 1996.11.30 실시계획승인(대전지방국토관리청고시 제96-149호)</li> </ul>	

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

### ③ 입주조건 및 지원사항

천안 제3지방산업단지 입주기업에 대해서는 취득세, 등록세가 전액 면제되며, 재산세, 종합토지세는 5년간 50%가 감면된다. 그리고 충청남도의 중소기업지원 자금이 지원되는데 지원사업은 자동화, 정보화, 기술개발, 창업조성, 사업전환, 대기업협력, 지역특화 소기업, 기술지도연계와 관련된 사업이다. 지원대상은 본사, 주 사무소 또는 사업장이 도내에 소재하고 제조업 전업률이 30%이상인 업체이다. 지원조건은 시설자금 8억 원, 운전자금 3억 원으로 금리는 연 7.5%이며, 대출기간은 시설자금 3년 거치 5년 분할상환, 운전자금은 1년 거치 2년 분할상환이다. 제3산업단지의 입주업종은 첨단산업전자정보, 전기, 금속 및 기계장비 제조업이며, 입주자격은 『공업배치및공장설립에관한법률』 시행령 제6조의 자격을 갖춘 업체이다.

토지관련 지원사항은 외국인기업전용단지에서 산업용지에 대한 장기 염가임대는 물론, 입주기업의 여건에 따라 관리기관에 반환이 가능하다. 또한 분양된 용지에 대해서는 소유권 인정과 함께 신고만으로 토지취득이 가능하다.

세제 및 금융지원은 외국인기업전용단지의 입주기업에 대해 법인세와, 소득세를 7년간 면제하고, 그 다음 3년간은 50%를 감면한다. 취득세와 등록세, 재산세, 종합토지세는 5년간 면제하며, 3년간 50% 감면하고, 특별소비세와 부가가치세는 3년간 면제한다. 또한 한국산업단지공단으로부터 산업기반기금을 지원 받을 수 있는데 산업기술개발자금 지원한도는 30억 원 이내(3년 거치 5년 분할상환, 금리 연 8.25%)이며, 산업기반기금 지원한도는 20억 원 이내(3년 거치 5년 분할상환, 금리 연 7.5%)이다. 그리고 충청남도의 중소기업 지원자금 지원은 시설자금 지원한도 7억 원 이내(대출기간 3년 거치 5년 분할상환, 금리 연 8.5%)이며, 운전자금 지원한도는 2억 원 이내(대출기간 3년 거치 2년 분할상환, 금리 연 8.5%)이다.

외국인기업전용단지 입주기업은 투자원금 및 배당금의 대외송금을 보장하며, 배당금의 재투자나 타 사업에의 출자를 허용하고 있다. 그리고 수입선다변화제

<표 4-44> 천안 제3지방산업단지 입지여건 현황

도 로	고속도로 : 경부고속도로 천안IC(30km), 이용(서울 90km, 대전 90km) 국 도 : 1번(서울↔천안↔신의주) 지 방 도 : 615번(석문↔당진)
철 도	장항선, 경부선, 호남선 천안역(4km)이용
항 공	청주공항(35km) 이용(부산 2회/일, 제주 5회/일)
항 만	아산항(20km)이용, 2~5만톤급 선박접안가능 화물하역능력 2,450만톤/년, 화물접안능력 6~8선좌
용 수	최 수 원 : 99년까지는 쌍용배수지에서 99년 이후 대청호에서 취수 공업용수 : 18,800톤/일, 생활용수 : 4,200톤/일
오·폐수	단지내 오폐수처리장에서 처리 면적 : 42,345㎡, 시설용량 : 12,000톤/일
전 력	인입경로 : 아산전력소→서천안변전소→단지변전소→입주업체 공급능력 : 전압 154kV 용량 180KVA
통 신	천안전화국에서 1,143회선 공급
산업폐기물	전량 위탁처리
노동력	배후도시 : 천안시 인구 373천명(남 189천명, 여 184천명) 교육기관 : 중 학 교 20개교 16,874명 고등학교 9개교 10,840명 전문대학 3개교 8,970명 대 학 교 8개교 28,156명 산업인력 양성기관 : 대기업을 중심으로 실업계고교 4개교 7,519명 주부인력활용기반시설 : 유치원 86개소 5,448명
유통물류	단지 인근의 성거읍 송남리에 물류단지 조성 중 정기시장 3개소, 일반시장 8개소, 대규모 소매점 2개소
도시생활 환 경	의료 : 종합병원 4개소, 병원 1개소, 의원 126개소 주택 : 아파트 76,755세대 보급(주택보급률 : 107.5%) - 주변시세 : 아파트 24평형, 전세 35백만원, 매매 70백만원 기타 : 골프장 1개소, 실내체육관 2개소, 종합경기장 1개소
지역경제	서해안 개발 배후지원도시로서 수도권정비계획에 따라 개발 가능성이 점 차 증가되고 있으며 중부권 교통의 성장거점 도시로 발전 전망(시제정자립 도 : 61.6%)

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

도 확대 적용(시설재 및 부품)과 의무고용제도 완화, 병역특례 기업 우선 지정, 외국인수생의 우선 배정 등의 혜택을 받을 수 있었다.

외국인기업전용단지의 입주조건은 입주업종에 있어서 외국인투자촉진법상 산업자원부장관이 인정하는 고도기술 업종 및 NT마크 획득 신기술 업종, 첨단기술이다. 입주자격은 외국인 단독 또는 외투자분이 30% 이상인 합작기업, 기존 진출기업의 이전도 가능하다. 입주를 제한하는 업종으로는 기초무기화합물, 유연제 및 염료엑스, 염료 및 착색제, 요업용 유약제조업 등이다. 외국인기업전용단지의 최소분양면적(평)은 500평이며, 평당 분양가격은 512,000원이다. 고도기술수반사업으로 100만불 이상 투자기업은 토지를 무상임대하며, 연구소 설치 운영시 보조금을 지급하고, 병역특례기업으로 우선 지원하였다.

## (2) 진척상황과 평가

### ① 추진경위

천안 제3지방산업단지는 1990년 초 첨단산업단지의 조성분을 타고 천안지역의 산업구조를 기술집적이 고도화된 첨단산업 중심으로 개편하고자 계획되었다. 1993년 6월 지방공단 지정 및 기본계획 승인이 이루어지고, 같은 해 8월 사업시행자가 지정되었다.

실시계획 승인을 앞두고 기업의 입지수요가 없어 중앙정부에 지원을 요청하게 되었으며, 정부에서는 지방공업의 활성화를 위해 1994년 10월 '천안외국인기업전용공단 지정'을 고시하고 같은 해 12월 국비로 조성사업을 시작하게 되었다.

1996년 4월 천안외국인기업전용단지 지정 변경을 통해 당초 47만여 평의 부지를 분할하여 215.9천 평에 대해서만 외국인기업전용단지를 조성하는 것을 내용으로 변경하고, 1996년 11월 천안외국인기업전용단지는 실시계획이 승인되었으며 선 개발 후 분양방식으로 개발이 진행되게 되었다. 제3산업단지는 수도권 공장총량제의 영향으로 기업의 입지 수요에 맞춰 1997년 9월 실시계획 승인을 얻어 개발을 진행하게 되었다.

<표 4-45> 천안 제3지방산업단지 추진 경위

추진 일정	추진 상황
1992. 2. 2	국도이용계획 변경결정
1992.10.26	지방공단 지정 및 기본계획 승인신청
1993. 6. 2	지방공단 지정 및 기본계획 승인고시 (충청남도고시 제1993-119호 및 제1993-120호)
1993. 8.11	공업단지 개발사업 시행자 지정
1994.10. 1	실시계획 승인 고시
1994.10.13	천안외국인기업전용공단 지정고시
1994.12.31	공업단지 개발사업 착공
1996. 4. 1	천안외국인기업전용단지 지정 변경 (통상산업부고시 제1996-34호)
1996.11.30	천안외국인기업전용단지 실시 계획 승인
1997. 1.10	외국인기업전용단지를 한국산업단지공단으로 통합
1997.10.17	천안제3지방산업단지 실시계획(충남도고시 제1997-168호)

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

## ② 진척상황의 평가

천안 제3지방산업단지는 당초 47만여 평을 개발하는 것으로 1994년 실시계획 승인을 받았으나 분양이 이루어지지 않아 '천안외국인기업전용공단'으로 변경 고시되었다.

천안 제3지방산업단지는 1998년 12월 분양이 완료되어 2001년 5월 현재 입주 계약업체 4개 중 3개 회사가 가동 중인 상태이다. 제3산업단지에서의 생산액은 1999년말 현재 1조 3,058억 원으로 천안지역 6개 지방산업단지 총생산액 1조 9,478억 원의 67%를 차지하고 있다. 수출액은 1,105백만 달러로서 천안지역 지방 산업단지 전체 수출액 1,232백만 달러의 89.7%를 차지하여 생산·수출 및 고용에서 천안지역경제에 크게 기여하고 있다.

전반적으로 볼 때,천안 제3지방산업단지는 분양단계에 어려움이 있었으나 정부와 긴밀한 협조를 통해 단지를 중소규모로 분할하고 개발방식을 달리함으로써

분양을 완료한 사업으로 본 연구의 평가기준인 「고시된 사업기간 내 준공이 완료되고 준공 후 5년 이내에 분양율이 70% 이상으로 단지운영이 활발한 경우」에 해당하므로 원활사업으로 평가된다.

<그림 4-30> 천안 제3업단지 배치도



자료 : 충청남도 천안시, 『산업·농공단지현황』 내부자료



<표 4-46> 천안 제3지방산업단지 입주업체 현황 (1999.12)

업 체 수	입주계약업체 : 4개사    가동업체 : 3개사
고 용 인 원	2,970명(남 1,800명, 여 1,170명)
생 산 수 출	생산액 : 1조 3,058억원, 수출액 : 1,105백만불
업 종 구 분	전기전자, 의약업종 : 4개사

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

한편 외국인기업전용단지는 1998년 12월 조성이 완료되었으나 당초 계획수립 과정에서 기업의 입지수요를 충분히 고려하지 않아 분양에 많은 어려움을 겪게 되었다. 개발주체와 개발방식이 바뀌고 정부의 직접 지원에 의해 조성 및 분양이 이루어지면서 원활사업으로 바뀌었다. 선 개발 후 분양 방식의 도입과 과격적인 임대조건을 통하여 입주가 완료되었으며 26개 업체가 가동 중이다. 외국인기업 전용단지의 생산 및 수출현황은 1999년 12월말 현재 총생산액 1,261억 원, 수출액 41백만 달러, 고용인원은 2,612명이다.

<표 4-47> 천안 외국인전용기업단지 입주현황(1999.12.31)

업 체 수	입주업체 : 38개사    가동업체 : 26개사
고용인원	2,612명 (남 2,004명, 여 608명)
생 산 수 출	생산액 : 1,261억원    수출액 : 41백만불

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

<표 4-48> 천안 제3지방산업단지개발사업의 진척상황

단 계	계획 고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지 인프라 등)	운영단계 (실분양 입주)	정착단계 (분양 입주완료)
진척도					→

### (3) 사업의 원활요인

#### ① 대기업 중심의 입지 수요 : 선도기업의 존재

IRRE모형의 외부요소(E)에 해당하는 선도기업이 존재함으로써 사업의 원활요인으로 작용하고 있다. 제3산업단지의 전체 부지는 254천여 평으로 4개회사에 분양되었으며, 이 중 삼성전자, 삼성SDI, 동아제약 등 대기업이 전체 부지의 99%를 차지하고 있다. 부지의 실수요자가 소수의 대기업 중심으로 이루어짐으로써 단지의 분양 및 조성이 용이하고, 공사의 착공 및 공장의 가동이 단기간에 이루어지게 되었다. 산업단지의 성공요인에는 여러 가지가 있으나 선도산업의 존재 여부는 다른 어떤 요인보다도 중요하다. 제3산업단지에는 삼성전자, 삼성SDI 등 첨단업종의 선도기업이 입지 함으로써 생산된 제품이 경쟁력을 갖고 있어 생산·고용·수출 측면에서 지역경제에 크게 기여하고 있다. 뿐만 아니라 인접한 외국인 전용단지와 천안시 전역에 걸쳐 다른 기업의 입지에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다.

#### ② 수요자 중심의 중소규모의 단지개발과 새로운 제도적 인센티브의 도입

IRRE모형의 내부요소(I)에 해당하는 중소규모단지로 개발함으로써 사업을 원활하게 추진하게 되었다. 제3산업단지는 254천 평 규모의 중소규모 지방산업단지로서 삼성전자 및 삼성SDI가 중심기업이며, 이들 기업의 수요를 고려하여 개발이 이루어짐으로써 조성 및 분양에 큰 어려움이 없었다.

당초 제3산업단지는 47만여 평을 조성할 계획으로 추진되었으나, 수요자가 없어 분양이 어려워지자 지금의 “천안외국인기업전용단지(216천 평)”와 분리하여 추진함으로써 개발을 완료할 수 있었다. 이는 IRRE모형 중 자원 및 제도요소(R)로서의 새로운 제도적 인센티브가 원활요인으로 작용하였다고 할 수 있을 것이다.

### ③ 파격적인 임대조건

IRRE모형 중 자원 및 제도요소(R)로서의 낮은 임대가격은 기업의 입지수요를 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 외국인기업전용단지에서의 월 임대료는 121원 /㎡으로 분양가격 512천 원/평의 당시 이자율을 감안할 때 1/10 수준으로 파격적인 조건이었으며, 또한 임대를 통해 기업의 초기 투자비를 크게 줄일 수 있다는 장점이 있었다.

### ④ 선 개발 후 분양방식으로 적기에 토지공급 가능

천안 제3지방산업단지조성사업이 원활하게 추진된 요인으로서 IRRE모형의 내부요소(I)로서의 합리적인 개발방식요인을 들 수 있다. 즉 분양방식을 변경하여 기업의 초기 자금부담을 덜어주는 전략이 주효하였다. 외국인기업전용단지의 조성 및 분양이 제3산업단지의 미분양에 따른 문제점을 해결하는 과정에서 제시된 것이기는 하나, 파격적인 임대조건 외에도 단지를 조성한 후 분양(임대)하는 개발방식을 선택함으로써 토지를 즉시 필요로 하는 기업에게 토지조성에 따른 시간을 줄여 줄 수 있었으며, 토지조성기간의 금융비용을 부담하지 않음으로써 기업에게 실질적인 시간비용 및 금융비용의 경감 혜택을 부여하였다.

또한 천안 외국인기업전용단지는 외국기업의 투자를 유치하고자 임대형 토지공급방식을 채택함으로써 사업을 원활하게 이끌 수 있었다. 외국인기업전용단지에서의 임대방식은 분양에 따른 초기 투자비용을 줄여 줌으로서 기업들에게 경영개선효과를 제공하였다. 특히 파격적인 임대료 조건은 외환위기에 의한 경기침체의 어려운 여건 속에서도 입주를 희망하는 기업의 문의가 계속되고 있으며 입주한 기업들은 정상 가동되고 있어 생산 및 고용측면에서 지역경제에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

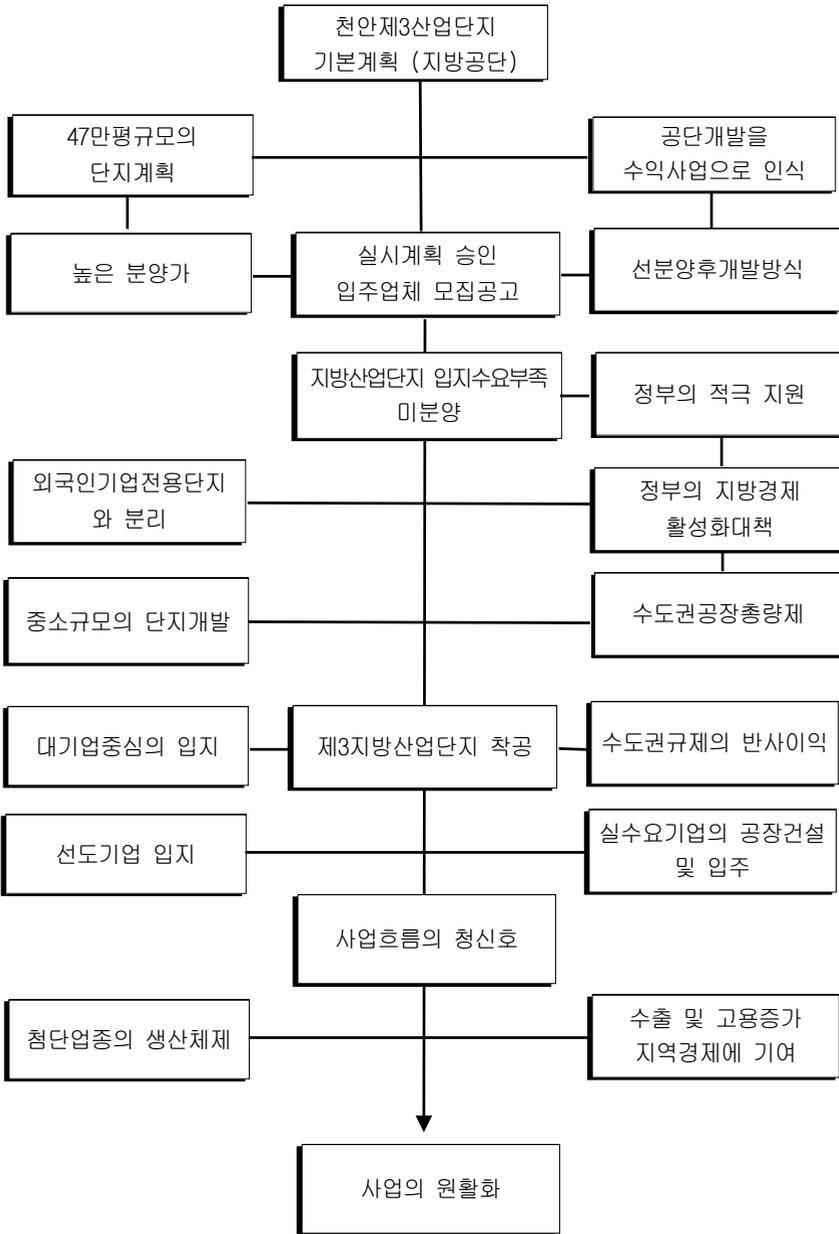
외국인기업전용단지에서의 사례로 미루어 보아 수도권에 비해 입지여건이 불리한 지방에서의 기업유치전략 및 지역경제활성화에 시사하는 바가 크다. 우선 지방산업단지의 분양에 급급하기보다는 기업을 유치하여 고용을 유지하는 것이

무엇보다 중요하며 장기적으로도 지역경제 활성화에 더 크게 기여하고, 수도권과는 차별화된 기업유치전략이 필요하다는 것이다. 즉, 현행의 선 분양 후 개발에서 선 개발 후 분양으로 바꾸어 기업의 부담을 낮추어 주고, 파격적인 임대조건, 정부의 기반시설 지원범위 확대, 인력공급방안 마련 등을 통해 실질적인 기업의 부담을 줄여주는 방안이 마련되어야 한다는 것이다.

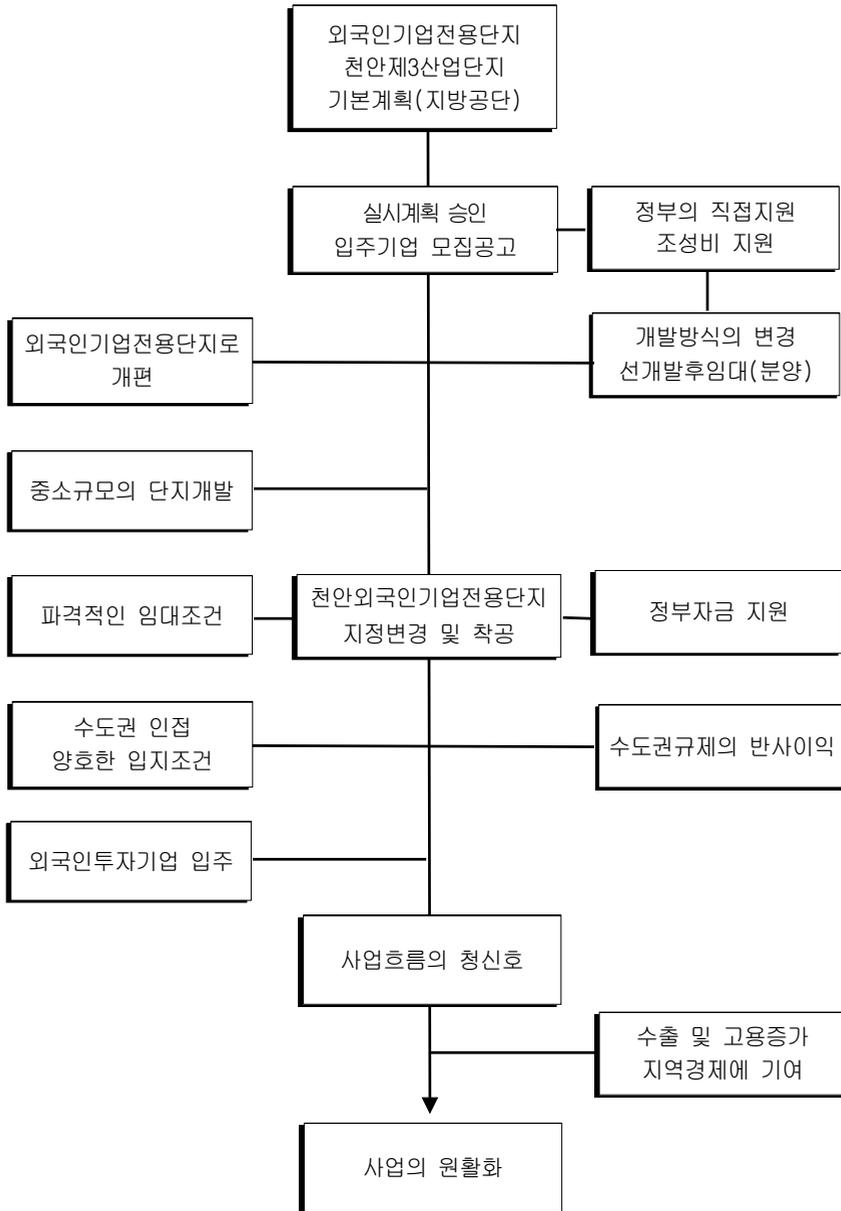
#### ⑤ 양호한 입지여건과 수도권 규제의 반사이익

천안 제3지방산업단지조성사업이 원활하게 추진되게 된 요인으로서 IRRE 모형의 내부요소(I)인 사업의 입지요인을 들 수 있다. 또한 외부요소(E)로서 수도권규제의 반사이익요인을 들 수 있다. 이들 두 요인은 서로 밀접하게 관련되었다. 정부에서는 수도권의 과밀억제와 지방의 균형발전을 목표로 1994년부터 수도권에 공장총량제를 실시하고 있다. 공장총량제 실시 초기의 강력한 규제정책으로 입지여건이 수도권에 비해 상대적으로 불리하지만 교통여건이 좋고 수도권에 인접한 음성, 진천, 당진, 천안지역에 많은 기업들이 입지하게 되었다. 당시 생산시설의 확충을 서두르고 있던 삼성전자 등도 수도권의 규제를 피하여 천안지역에 입지하였다.

<그림 4-32> 천안 제3지방산업단지사업 추진의 원활메카니즘



<그림 4-33> 천안제3산업단지로부터 독립된 천안외국인기업전용단지 사업추진의 원활메카니즘



### 3) 천안천홍산업단지의 집행실태와 메카니즘

#### (1) 사업 개요

##### ① 조성목적

천안지역은 수도권에 인접하여 있고 교통이 편리하여 기업들의 개별입지 수요가 많은 곳이다. 천안지역은 서울에서 1시간 거리에 있으며, 고속도로, 철도의 이용이 편리하며, 수도권과 인접해 있어 배후소비지까지 원료 및 완제품의 운송에 따른 수송비를 최소화할 수 있는 비 수도권 지역 가운데서는 상대적으로 양호한 입지여건을 갖추고 있었다. 지방산업단지의 경우, 기업이 토지를 일부 확보한 지역을 중심으로 공업유치지역을 지정하고, 계획적인 공단개발을 통하여 기반시설을 설치함으로써 개별입지와 계획입지의 장점을 살릴 수 있는데 천홍산업단지도 이와 비슷한 사례에 해당한다. 천안의 천홍산업단지는 지방산업단지로서 수도권 내 공장의 지방분산에 대한 이전적지를 제공하기 위하여, 동시에 지방공업수요 및 지역경제 기반육성을 목적으로 조성되었다.

##### ② 조성개요

천홍산업단지는 천안시 성거읍 천홍리 일원의 농경지 및 삼림지역에 입지하고 있다. 총 조성면적은 198천 평으로 공장용지가 127천여 평, 공공시설 및 지원시설면적이 69천여 평이다. 조성기간은 1991년 1월에서 1997년 8월까지 7개년에 걸쳐 이루어지고, 2차에 걸쳐 확장되었다. 유치업종은 음식료품, 전기기계, 펄프·종이 등 종이제품, 조립금속제품, 기계장비, 영상·음향·통신장비, 의료·정밀기계·시계 등이며, 분양가는 평당 395천 원이었다. 사업비는 모두 855억 원이 소요되었으며, 1997년 8월 조성이 완료되어, 2000년 6월 현재 11개 업체가 입주하여 가동 중이다.

### ③ 입주기업 지원사항

천흥산업단지에 입주한 기업은 취득세와 등록세의 전액 면제, 재산세와 종합토지세를 5년간 50% 감면(최초 취득시) 혜택을 받았다. 그리고 충청남도 중소기업지원자금을 지원 받을 수 있다. 지원사업은 자동화, 정보화, 기술개발, 창업조성, 사업전환, 대기업협력, 지역특화 소기업, 기술지도연계부문이다. 지원대상은 본사, 주 사무소 또는 사업장이 도내에 소재하고 제조업 전업률이 30% 이상인 업체이며, 지원조건은 시설자금 8억 원, 운전자금 3억 원(금리 연 7.5%)이고, 대출기간은 시설자금 3년 거치 5년 분할상환, 운전자금은 1년 거치 2년 분할상환 조건이다.

천흥산업단지의 입주자격은 「공업배치및공장설립에관한법률」 시행령 제6조의 자격을 갖춘 업체이며, 입주제한 업종은 공업용수 다소비 업종(염색가공 등), 산업단지 입주 부적격 업종(임가공도축업 등)이다.

<표 4-49> 천안 천흥산업단지 조성개요

○ 조성기간 : 1991. 1 ~ 1997. 8	
○ 위 치 : 천안 북동쪽 18km지점의 충청남도 천안시 성거읍 천흥리 일원	
○ 조성 및 분양 면적	총면적 655천㎡ 산업시설구역 421천㎡ 공공시설 및 지원시설구역 229천㎡
○ 사 업 비 : 855억 원	
○ 지 형 : 일반농경지 및 삼림지역	
○ 분양가격 : 산업시설구역 : 평당 395천 원 지원시설구역 : 평당 395천 원	
○ 기 후 : 온도 : 12.1℃ 강수량 : 1,268mm 강우일수 : 83일 습도 : 62%, 최다풍향 : 동풍	
○ 유치업종 : 음식료품, 전기기계 등 장치, 펄프·종이 등의 종이제품, 조립금속제품, 기계장비, 영상·음향·통신장비, 의료·정밀기계·시계 등	
○ 지역지정 : 1991.01.12 공업유치지역지정(산업자원부공고 제91-1호) 1992.12.31 공업단지개발기본계획확고시(충청남도고시 제259호) 1994.03.27 공업단지개발실시계획확승인(충청남도고시 제92-32호)	

- 인구(천명) : 해당시·군 - 천안시(370) 인접시·군 - 아산시(160), 연기군(81)
- 지 가 : 공시지가 - 산업시설구역 : 평당 331천원정도  
거래시가 - 산업시설구역 : 평당 400천원정도
- 관리기관 : 천안시장/천안시

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

<표 4-50> 천안 천흥산업단지 입지여건

도 로	고속도로 : 경부고속도로 천안IC(9.5km) 이용(서울 92km, 대전 92km)/ 지 방 도 : 693번(천안↔안성)
철 도	장항선, 경부선, 호남선 천안역(12km) 이용
항 공	청주공항(35km) 이용(부산 2회/일, 제주 5회/일)
항 만	아산항(32km) 이용, 2~5만톤급 선박접안가능 화물하역능력 2,450만톤/년, 화물접안능력 6~8선좌
용 수	취 수 원 : 지하수 개발로 공업용수, 생활용수 동시공급 처리용량 : 2,500톤/일, 생활용수 : 2,000톤/일
오· 폐 수	단지내 폐수처리장에서 처리 처리용량 : 2,500톤/일, 사용량 : 800톤/일
전 력	인입경로 : 아산전력소→성거변전소→단지변전소→입주업체 공급능력 : 전압 154kV, 용량 240KVA
통 신	천안전화국에서 450회선 공급
산업폐기물	단지내 소각처리장에서 처리후 매립 처리가능기간 : 20년
노 동 력	배후도시 : 천안시 인구 373명(남 189천명, 여 184천명) 교육기관 : 중 학 교 20개교 16,874명    고등학교 9개교 10,840명 전문대학 3개교 8,970명    대 학 교 8개교 28,156명 산업인력 양성기관 : 실업계고교 4개교 7,519명 주부인력활용기반시설 : 유치원 86개소 5,448명
임 금	충청남도지역 광공업 월평균임금(총액기준) : 959천원정도
유통물류	단지 인근의 성거읍 송남리에 물류단지 조성중 정기시장 3개소, 일반시장 8개소, 대규모 소매점 2개소
도시생활환경	의료 : 종합병원 4개소, 병원 1개소, 의원 126개소 주택 : 아파트 76,755세대보급(주택보급률 : 107.5%) - 주변시세 : 아파트 24평형, 전세 35백만원, 매매 70백만원 기타 : 골프장 1개소, 실내체육관 2개소, 종합경기장 1개소

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

## (2) 진척상황과 평가

### ① 추진경위

천홍산업단지는 1991년 1월 공업유치지역으로 지정되었으며, 동년 12월 공단 기본계획 승인을 받았다. 1992년 3월 공업단지 실시계획승인을 받아 조성공사에 착수하여 1994년 3월 1차 조성공사를 마무리하였다. 1차 조성공사가 마무리된 후 공업용지의 추가 수요가 발생하여 공단 확장을 위한 공업단지 지정 변경을 신청하여 1996년 10월 2차 확장공사에 착수하였고, 1997년 8월 2차 확장공사를 준공하였다.

<표 4-51> 천안 천홍산업단지 조성경위

추진일정	추진경위
1990.12.24	국토이용계획 변경고시(건설부고시 제996호)
1991. 1.12	공업유치지역지정(상공부공고 제91-1호)
1991.12.24	공단기본계획승인(건설부)
1992. 3.21	공업단지 실시계획승인(충남고시 제92-32호)
1994. 3.19	1차 조성공사준공
1995.11.23	공단지정변경(확장)
1996.10. 1	2차(확장공사)착공
1997. 8.30	2차(확장공사)준공

자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

### ② 진척상황

천홍산업단지는 1992년 실시계획 승인을 받아 1998년 4월 현재 조성이 완료되어 14개 업체에 분양이 되었다. 천홍산업단지에 입주한 14개 업체 중 동아건설(철구조물), 한국피앤지(제지), 해태제과(제과류)의 3개 업체가 공장부지의 86%를 차지하며, 입주업체는 업종이 제각기 다르고 천안지역 내 다른 기업과 원료 및 반제품공급 등의 연관관계는 미약한 것으로 파악되고 있다.

<그림 4-34> 천안 천흥산업단지



자료 : 충청남도 천안시(도시과) 내부자료

천흥산업단지는 기업이 매입한 토지를 중심으로 단지 조성이 이루어졌으며, 2차에 걸쳐 확장되었다. 소규모공단 조성은 분양을 손쉽게 할 수 있는 장점이 있으나 단지별로 폐기물 처리장을 가지고 있어 폐기물량에 비해 토지비용과 시설 운영 비용이 과다하여 기업의 부담이 높다. 천흥단지의 경우도 분양은 완료되었으나, 단지 규모가 적어 하수처리 및 폐기물 처리비용이 과다하여 입주업체에게 많은 부담이 되고 있는 실정이다. 천안지역은 소규모공단이 도시 전역에 산재해 있는 관제로 하수처리를 통합 관리하기 어려우며, 소규모 단지별 하수처리가 제대로 되지 않아 입주업체의 부담이 가중될 뿐 아니라 시 전역의 하천오염 문제를 안고 있는 것으로 파악되고 있다.

### ③ 진척상황 평가

천홍산업단지는 198천여 평으로 조성 및 분양이 완료되어 11개 업체가 가동 중이다. 고용인원은 1,117명(남 : 934명, 여 : 183명)이며, 생산은 내수 93,697백만원, 수출 42,050천 불로서 고용 및 생산측면에서 지역경제에 크게 기여하고 있다. 사업의 추진단계는 정착단계에 있으며 본 연구에서의 원활 사업 평가기준인 「고시된 사업기간내 준공이 완료되고, 준공 후 5년 이내의 분양률이 70% 이상으로 단지운영이 활발한 경우」에 해당하므로 원활사업으로 평가된다.

<표 4-52> 천안 천홍산업단지개발사업의 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도					→

### (3) 사업의 원활요인

#### ① 수요자 중심의 소규모 단지 개발

천안 천홍산업단지조성사업이 원활하게 추진된 요인으로서 IRRE모형의 내부요소(I)로서의 소규모 단지개발요인을 들 수 있다. 소규모 단지개발을 통해 분양을 용이하게 할 수 있었으며, 수요자 중심으로 개발될 수 있었다. 동아건설, 한국피앤지, 해태제과 등 3개 업체가 전체 부지의 86%를 수요하여 단지조성에 큰 문제가 없었으며, 나머지 용지는 업종은 다르지만 원료를 고무 및 합성수지를 사용하는 소규모 업체를 유치하여 분양을 완료하였다. 단지의 조성계획 단계부터 대토지 수요자인 동아건설에서 소요되는 철구조물을 전량 공급하는 동아건설계열사를 모색한 것이 분양을 손쉽게 완료할 수 있었던 요인이었다.

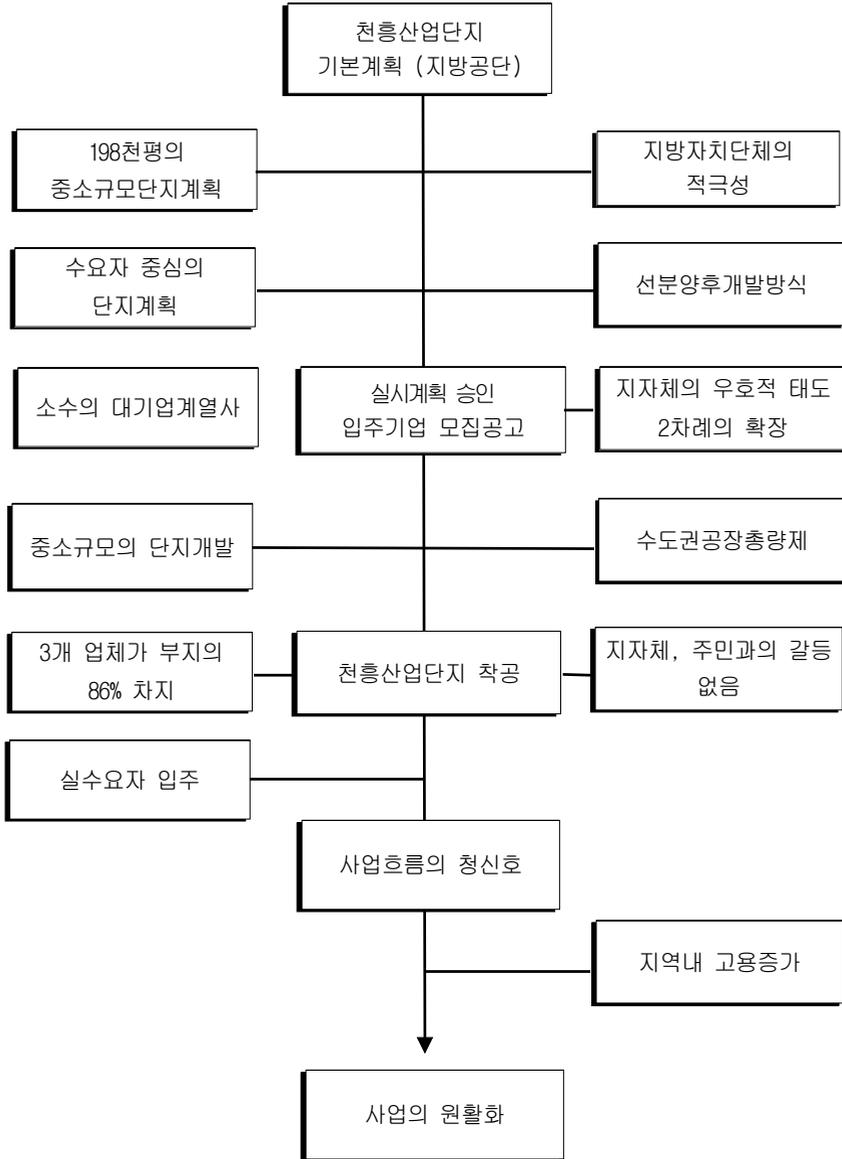
## ② 주민의 우호적 태도

천안 천홍산업단지조성사업의 추진이 원활했던 것은 IRRE모형 중 외부요소(E)로서의 주민의 우호적인 지지요인을 들 수 있다. 천안 천홍산업단지는 1992년 3월 공업단지 실시계획 승인을 받아 조성공사에 착수하여 1994년 3월 1차 조성 공사를 순조롭게 완공하였다. 1차 조성공사 완료 후 공업용지의 추가 수요가 발생하여 공단확장을 위한 공업단지 지정 변경을 신청하게 되었다. 공단의 조성 및 확장과정에서 주민들이 우호적으로 사업에 대해 지지하였으며, 이에 따라 추진 과정에서 주민과의 갈등이 발생하지 않았다. 또한 지자체의 협조 아래 단지의 확장사업도 순조롭게 진행될 수 있었다. 단지내 환경오염과 관련된 업종이 없었던 것도 주민과의 분쟁이 발생하지 않은 요인이었다. 이는 천안 천홍산업단지조성사업의 경우 IRRE모형 중 관계요소(R)가 매끄럽게 진행되었다고 볼 수 있다.

## ③ 양호한 입지여건 및 수도권규제 혜택

또한 IRRE모형 중 내부요소(I)인 사업의 양호한 입지요소와 외부요소(E)인 수도권규제의 반사이익도 원활요인으로 작용하고 있다. 천홍산업단지는 서울에서 1시간 거리에 있으며, 고속도로, 철도의 이용이 편리하다. 수도권과 인접해 있어 배후소비지까지 원료 및 완제품의 운송에 따른 수송비를 최소화할 수 있는 비수도권 지역 가운데서는 상대적으로 양호한 입지여건을 갖추고 있으며, 천안지역의 여타 산업단지와 마찬가지로 공장총량제 실시 등 수도권 규제정책의 대표적인 수혜지역이다.

<그림 4-35> 천안 천흥산업단지개발사업의 원활메카니즘



#### 4) 장항국가산업단지의 집행실태와 메카니즘

##### (1) 사업의 개요

###### ① 조성목적

장항국가산업단지는 군산 신외항 개발과 연계하여 군산·장항 일대의 간석지에 대규모 국가산업단지(군·장국가산업단지)를 조성하여 21세기 서해안 시대의 전진기지로서 중추기능을 수행하고, 국토의 균형개발을 도모하며, 해안 매립을 통한 국토 확장 및 신규 공업단지 수요 충족에 그 목적을 두고 있다.

군산·장항산업지구는 금강하구를 중심으로 광대한 간석지가 발달되어 있어 간석지의 매립을 통한 공업용지의 조성이 유리한 입지조건을 갖추고 있다. 그 동안 이 지역은 국토공간상의 발전 축이었던 경부축을 벗어나 있던 상대적인 낙후 지역이었으나 서해안시대를 맞아 개발이 이루어질 경우 국토의 균형개발 측면에서도 주요한 의미를 지니게 된다.

군장산업단지 중 군산지역에는 이미 군산 제1공단에 연해 있는 간석지를 매립하여 209만여 평의 제2공단을 조성하는 사업이 진행되고 있다. 장항국가산업단지의 사업지구(장항지구)는 군산의 제2공단의 해안바깥지역에 위치하고 있다.

###### ② 사업개요

군·장국가산업단지 중 장항국가산업단지(장항지구)는 충남 서천군에 위치하여 있으며, 조성기간이 1990~2001이었다. 장항지구의 총 조성예정면적은 14,712천㎡(4,450천 평)이며 이 중 산업시설용지 8,535천㎡, 지원시설용지 71천㎡, 공공시설용지 4,242천㎡, 항만시설용지 295천㎡, 주택용지 829천㎡, 상업·유통·업무용지 740천㎡이다.

유치희망업종은 기계, 화학, 철강, 목재, 가구, 기타제조업이다. 총 사업비는 13,206억 원(어업 및 토지보상비 2,066억, 개발비 11,140억)으로 현재까지 1단계

어업권보상 1,658억, 진입도로 건설 456억 원, 도류제 689억 원 등 총 2,803억 원이 투자되었다.

<표 4-53> 장항국가산업단지 사업개요

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조성기간 : 1990 ~ 2001 (군장지역으로 함께 지정되어 군산지역만 진행되고 있는 상황이며, 장항지역의 실제 사업착수는 2002년 상반기에나 가능할 것임)</li> <li>○ 사 업 비 : 13,206억 원(어업 및 토지보상비 2,066억, 개발비 11,140억)</li> <li>○ 위 치 : 충남 서천군 장항읍 마서면 서측해면 (도시계획상 : 도시지역)</li> <li>○ 면 적 : 14,712천m<sup>2</sup> (4,450천 평)          조성예정면적 총 면 적 : 14,712천m<sup>2</sup>              산업시설용지 : 8,535천m<sup>2</sup>      지원시설용지 : 71천m<sup>2</sup>              공공시설용지 : 4,242천m<sup>2</sup>      항만시설용지 : 295천m<sup>2</sup>              주 택 용 지 : 829천m<sup>2</sup>      상업·유통·업무용지 : 740천m<sup>2</sup></li> <li>○ 유치업종 : 기계, 화학, 철강, 목재, 가구, 기타제조업</li> <li>○ 근 거 법 : 산업입지 및 개발에 관한 법률</li> <li>○ 기투자액 : 총 2,803억 원              - 토지공사 : 1단계 어업권보상 1,658억              - 국 토 청 : 진입도로건설456억 원(제3호선 8.6km, 1999년 준공)              - 해양수산부 : 도류제 689억 원</li> </ul>
--

자료 : 충청남도(공업기술과) 내부자료

## (2) 진척상황과 평가

### ① 추진경위

군장지구는 1990년 1월 기본계획이 결정되고, 같은 해 5월 한국토지공사가 사업시행자로 지정되었다. 그 중 장항지구는 1991년 12월 장항지구 어업손실보상 용역에 착수하였고, 해양수산부에서는 1992년 장항신항만 실시설계에 착수하였

다. 1994년 어업보상에 들어갔으나 군산지역의 분양이 순조롭지 못한 가운데 장항지구 또한 부지수요의 부족 등으로 공사 착공이 지연되기 시작하였다. 1996년 1월 장항지구의 착공 지연에 따른 개발침체에 대해 지역주민의 입장이 표명되었고, 같은 해 4월 장항지구의 계획내용 일부를 축소 조정하는 '장항지구 개발구역 변경지정 및 개발기본계획 변경결정'이 있었다. 1997년 2월 북측 도류제의 국비

<표 4-54> 장항국가산업단지 추진경과

추진 일정	추진 상황
1989. 6. 8	산업기지 개발구역 지정을 위한 국무회의 심의
1989. 8.10	산업기지 개발구역 지정(건설부고시 제46호 : 89. 8.18)
1990. 1.22	기본계획 결정(건설부고시 제21호 : 90. 1. 9)
1990. 5.12	사업시행자 지정(한국토지공사)
1990. 8.22	조사설계용역 착수
1991.12.31	장항지구 어업손실보상용역 착수, 공공시설구역 : 4,242천㎡ 항만시설구역 : 295천㎡
1992.12	장항신항만 실시설계(해양수산부)
1994. 4.14	장항지구 어업보상착수
1996. 1	장항지역 개발침체에 대한 입장표명(장항개발추진위원회) (해상도계, 군산해상도시, 개야수로, 장항국가산업단지 대상)
1996. 2. 9	장·군 국가산업단지 개발 촉진건의(건교부, 해수부, 토지공사)
1996. 4.20	장항지구 개발구역 변경지정 및 개발기본계획 변경결정 (건교부고시 제116호 및 제 117호 : '96. 4.25)
1997. 2.19	서천군민 서명운동결과 및 건의서 제출(가. 국가공단 8월 착공, 나. 북측 도류제 국비시행, 다. 장항항 관할권 이관, 라. 장항항 개발촉구)
1997. 9.30	개발계획변경추진중 부처간 의견상충으로 중단 (군산지구 : 1단계 482만 평 '93년 착공 42% 공사 진척 중)
1999.11.27	활성화대책회의 및 전담반구성(건교부, 충남도, 서천군, 토공)
1999.12.23	장항지구 조기활성화 대책발표(국무총리)
2000. 2.28	개발계획 변경승인(건교부고시 제51호 : 200. 3. 3)
2000. 3.14	활성화추진 용역 계약체결(KIRA)
2000. 3.15	진입도로 예비타당성 조사 용역 발주(산업연구원)
2000. 3.16	건교부 활성화추진 전담반 현지회의(장항단지)
2000. 7.12	장항국가산업단지 진입도로 타당성조사 최종보고회(산업연구원)

자료 : 충청남도(공업기술과) 내부자료

건설, 장항항 개발촉구 등 장항지구의 개발을 촉구하는 서천군민의 서명운동 결과 및 건의서가 관계기관에 전달되었다. 1999년 11월 건교부, 충남도, 서천군, 토지공사 관계자들로 장항지구 활성화 대책 및 전담반을 구성하였으며, 동년 12월 정부에서는 국무총리 명의로 장항지구 활성화 대책을 발표하였다.

<그림 4-36> 장항국가산업단지 위치도



자료 : 건설부, 군장산업기지개발계획, 1988

## ② 진척상황

군장국가산업단지 중 장항지구는 1989년 국가공업단지로 지정 받은 이후 1990년 기본계획 결정 및 사업시행자 지정이 완료되었다. 1994년 어업보상에 착수하였으나 사업의 실시단계에서 환경부가 해양오염방지를 위해 사업구역 축소를 요구하고, 해양수산부가 사업지구 내에 별도의 수로 개설을 요구하는 등 관계 기관

간 의견 상충으로 사업이 착수되지 못하고 계속 지연되고 있는 실정이다.

1977년 9월 건교부와 사전협의를 거쳐 일부면적을 축소 조정하는 것으로(490만 평→425만 평) 개발계획 변경을 건의하였으나, 해양수산부가 축소된 지역에 도류제 및 부두 건설이 불가하다는 의견을 내는 등 관계기관간의 이견이 계속되었다. 결국 건교부가 주관한 사업관련기관 협의(1999. 3. 31, 1999. 7. 23) 내용에 따라 사업구역을 현재보다 45만 평 축소 시행(490만 평→445만 평)하는 것으로 개발계획 변경이 승인(2000. 2)되었다.

이에 비해 군장국가산업단지 중 군산지구는 1993년에 착공하여 현재 약 42%의 공사 진척도를 보이고 있어 장항지역 주민측으로부터 지역간의 불평등개발이라는 민원이 끊임없이 제기되고 있는 상황이다. 장항지구의 미착공 상태가 장기화되면서 조기 착공을 요구하는 건의 및 각종 대책이 여러 차례에 걸쳐 제기되었고, 1999년 말에는 국무총리가 직접 나서서 조기 활성화 대책을 발표하기에 이르렀다.

정부에서는 장항지구의 활성화를 위해 산업단지의 진입도로에 대한 실시설계에 착수하며, 토지공사로 하여금 호안공사를 위한 실시설계를 시행하고, 해양수산부로 하여금 장항단지 항만기본계획 변경 용역을 추진한다는 것이다. 또한 자유무역지역, 영세중소기업 임대전용단지를 지정하며, 장항단지 조기활성화 방안 연구 용역을 발주하고, 서천과 공주, 서천과 논산을 연결하는 고속도로의 조기 착공방안도 제시되었다.

#### <표 4-55> 정부의 장항지구 활성화대책 발표내용

< '99.12.23 정부 발표내용 >

- 제1,2호선 산업단지 진입도로 실시설계(9.1km, 15억원)
- 산업단지 전면 호안 실시설계 착수(토지공사)
- 장항단지 항만기본계획 변경 용역추진(해수부)
- 자유무역지역, 영세중소기업 임대전용단지 지정
- 장항단지 조기활성화 방안 연구 용역 발주(2000. 9월 완료예정)
- 서천~공주간 고속도로 조기착공(2000년 하반기 보상착수), 서천~논산~대전간 고속화 도로 건설 및 보령~조치원간 철도망 구축방안을 4차 국토계획에 반영

<표 4-56> 장항지구 활성화대책 시행사항  
(1999년 정부의 조기 활성화 대책 발표 이후 추진사항)

- 진입도로 개설은 3개 노선 중 3호선 8.6km를 준공
  - 1호선 : 마서면 계동리 ~ 마서면 남전리 (연장 5.2km, 폭 25m)
  - 2호선 : 마서면 덕암리 ~ 장항읍 옥남리 (연장 3.9km, 폭 35m)
  - 3호선 : 마서면 도삼리 ~ 장항읍 장안리 (연장 8.6km, 폭 20m)
  - ※ 진입도로 1·2호선 9.1km 공사비 1,580억 원 소요되며 2000. 9 설계용역을 발주할 예정
  
- 산업법(제29조)개정을 추진 중 (호안부분을 국비지원 대상에 포함)
  - 현행 항만, 도로, 용수시설, 철도 등에서 호안까지 확대
  - ※ 국비지원 근거마련으로 분양가 인하추진(2000.5 이후 시행령 개정추진 중)
  
- 산업단지 전면호안에 대한 실시설계를 수행예정 (한국토지공사)
  - 산업단지 전면호안(7.5km)에 대한 실시설계 추진
  - ※ 설계용역비 : 2억 2천 만 / 기간 : 12개월 소요
  
- 항만기본계획 변경용역을 추진 중 (해양수산부)
  - 국가항만 개발계획에 장항항 개발포함 (15억 원, 14개월)
  
- 장항산업단지 자유무역지역 지정 추진 중 (산업자원부)
  - 관련법 시행령 제정 후 군산지역과 동시지정을 건의(7월)하였으나 군산지역은 지정이 이루어진 반면 장항지역은 지정되지 않고 있다.
  
- 산업단지 조기활성화 방안 연구용역을 발주 완료 (토지공사+충남도+서천군)

자료 : 충청남도(공업기술과) 내부자료

<그림 4-37> 군장산업단지 조감도



자료 : 건설부, 군장산업기지개발계획, 1988

군장국가산업단지 중 장항지구는 크게 항만 건설과 산업단지 조성으로 구분된다. 항만 건설은 해양수산부에서 기본계획 수립을 추진하고 있다. 산업단지 조성은 한국토지공사에서 추진하고 있으며 호안공사를 위한 실시설계를 발주할 예정이다.

장항지구가 국가산업단지 지정 이후 12년이 경과하였으나 사업이 착수되지 못하고 부지조성사업이 매우 부진한 것은 산업용지에 대한 수요부족에서 기인한다. 인접한 군산지구의 경우 1993년에 착공하였으나 용지수요의 부족으로 공사가 더디게 진행되고 있는 실정이다.

장항지구는 입지수요를 충분히 고려하지 못한 채 계획되어 수차에 걸친 선거 공약으로 지역주민의 기대심리만 부풀려 놓았으며, 사업은 산업용지에 대한 수요가 없다는 이유로 착수되지 못하고 있다. 군장산업기지개발계획을 수립할 당시(1988년) '서해안지역 타 공단과의 입지선호도'에 대한 설문조사결과에 따르면 설문조사에 응답한 494개 대기업의 입지선호도는 1위 아산-서산지역(51.8%), 2

위 군산-장항지역(30.4%), 3위 광양-여천지역(8.0%), 4위 목포지역(1.8%)으로 나타나 아산-서산지역과 동시에 개발이 이루어질 경우 군장지역에 대한 기업의 입지수요는 상당히 감소할 것으로 예상된다. 『군장산업기지개발계획』 보고서는 지적하고 있다. 다만 동 보고서에서는 “군산-장항지역에 대한 기업의 입주관심도(494개 기업 중 61개 기업이 입주에 관심)는 상당히 높으나 전국의 산업입지정책에 따라 가변적일 것으로 판단됨”이라고 기술하여 군장산업단지의 성공적인 개발을 위해서는 다른 지역과 차별화되는 정책(자유무역지역 지정, 개발방식의 변경(선 분양 후 개발→개발 후 분양 등)이 필요함을 적시하고 있다.

국가산업단지 지정 후 개발이 장기간 지연되는 가운데 장항지구에는 환경적으로도 많은 변화가 진행되고 있다. 금강하구연과 군산지역 항만사업을 위해 추진되었던 장항지역 북쪽 도류제가 건설된 이후, 장항 앞 바다는 토사의 퇴적으로 해양오염은 물론 어선의 출입이 어려워 지역경제에 심각한 영향을 주고 있다. 한편으로는 군산지역과 대비되어 새로운 지역갈등요인이 형성되고 있다.

### ③ 진척상황의 평가

군장국가산업단지 중에서 장항지구(장항국가산업단지)의 사업 진행상황은 1989년 국가공업단지로 지정 받은 이후 1990년 기본계획 결정 및 사업시행자 지정이 완료되었고, 1994년 어업보상에 착수하였으며, 2000년 말 현재까지 총 2,803억 원이 투자되었다. 세부투자 내역으로는 시행자인 한국토지공사에서 1단계 어업권보상으로 1,658억 원, 국토청에서 진입도로 건설에 456억 원(제3호선 8.6km, 1999년 준공), 해양수산부에서 도류제 축조에 689억 원을 투자하였다. 사업진행에 대한 평가는 어업권 보상과 일부 진입도로 및 도류제에 대한 투자가 진행되었다. 본 연구에서의 평가기준인 「고시된 사업기간의 30% 이상이 경과했으나 착공이 안된 경우」와 「착공 후 고시된 사업기간의 40%가 경과하였으나 연간 평균진도율이 60% 이하인 경우」에 해당되므로 장항국가산업단지조성사업은 부진사업으로 분류된다.

<표 4-57> 장항국가산업단지개발사업의 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도	→	→			

### (3) 사업의 부진요인

#### ① 대규모 임해산업용지 수요의 부족 및 산업구조의 변화

장항국가산업단지조성사업의 추진이 부진한 것은 IRRE모형의 내부요소(I)로서 사업규모가 적절하지 못하였고, 외부요소(E)인 기업환경의 변화로 대규모 입지수요 부족이 중요요인으로 작용하고 있다. 1999년 10월 현재 국내 산업단지 분양대상 면적 1억 2,650만 평 중 20.5%에 달하는 2,600만 평이 미분양되어 있는 실정이다. 이는 첨단기술산업구조로의 변화에 따라 과거 중후장대형의 중화학산업구조로부터 이탈되고 있는 산업구조변화와도 관련된다. 대규모 용지를 필요로 하는 자동차, 석유화학 관련 업종은 국내에서 이미 공급과잉이며, 국내경기가 침체상태에 있으므로 국내자본에 의한 대규모 용지수요는 기대하기 힘든 실정이나, 이들 업종을 유치하기 위한 대규모 개발사업으로 계획된 것에 문제가 있다고 판단된다.

이는 IRRE모형 중에서 사업계획 자체 내에서의 요소인 과도한 수요추정에 문제가 있음을 의미한다. 군장지구에서의 2001년까지 용지수요가 900만 평에 이를 것이라는 수요 추정에 근거하여 군산지구 1단계 482만 평, 장항지구 490만 평에 대한 공사가 계획되었다. 군산지구에서 먼저 착공하였으나 군산지구에서조차 수요 부족으로 공사가 그리 원활하지는 못한 상태이다. 2000년 현재 군산지구에서의 조성공사가 42% 수준에 머물고 있음을 볼 때, 인접한 장항지구사업의 추진은 용이하지 않았던 것으로 볼 수 있다.

## ② 정부부처간 정책조정 미흡

관계요소(R)로서 정부부처간의 정책조정 미흡요인도 들 수 있다. 즉 환경부, 해양수산부 등 정부부처간의 정책조정이 제대로 이뤄지지 못하여 사업이 지연되고 있다. 1994년 사업의 실시단계에서 환경부가 해양오염방지를 위해 사업구역 축소를 요구하고, 해양수산부가 사업지구 내에 별도의 수로 개설을 요구하는 등 관계 기관간 의견 상충으로 사업이 착수되지 못하고 계속 지연되게 되었다. 그 후 개발계획의 변경은 관계기관간의 의견대립으로 지연되다 2000년 2월에야 승인되었다.

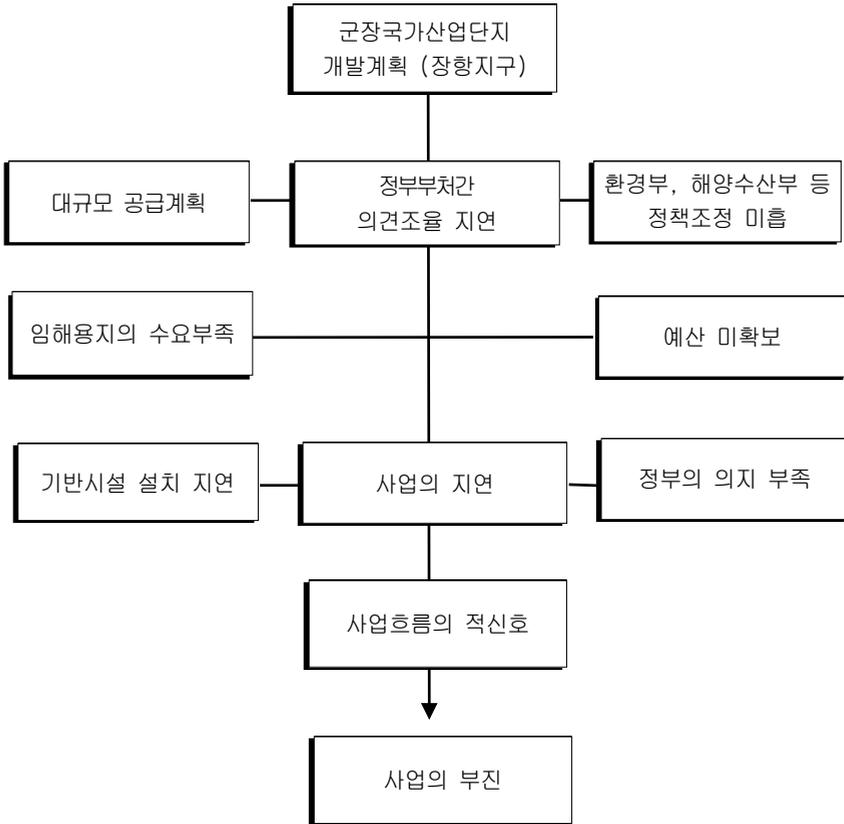
## ③ 기반시설 등 입지여건의 불리, 정부의 관심 미흡

IRRE모형 중 외부요소(E)로서의 기반시설의 부족과 정부의 관심이 부족한 점도 장항국가산업단지조성사업 추진에 장애요인이 되고 있다. 장항지역은 단진입도로, 철도, 고속도로, 항만시설 등 기반시설이 미비한 상태이다. 또한 장항, 서천 등 배후도시가 성숙되지 못하여 생활여건, 노동력, 원자재 수송, 제품수요 등 대도시 주변지역에 비해 여러 가지 조건이 불리함에도 산업단지 조성에 있어 국가지원이 별로 없어 정부의 관심이 미흡하다고 할 수 있다.

## (4) 향후과제

장항국가산업단지는 최근 서해안고속도로가 개통되어 접근도가 크게 개선되고 있을 뿐 아니라 군산지역은 자유무역지역으로 지정되는 등 개발여건도 좋아지고 있다. 군산·장항지역이 자연적 입지여건이 매우 양호함에도 불구하고 개발이 늦어지고 있는 것은 국내외 경제여건 외에도 철도, 진입도로 등 기반시설의 미흡과 선 분양에 의한 개발방식이 더 큰 문제점으로 지적되어 왔다. 지역주민들과 충남도에서는 장항지역의 개발 촉진을 위해 자유무역지역 지정을 요청하고 있으며, 개발방식을 바꾸어 선 개발 후 분양을 통해 기업의 초기 부담을 경감시켜 줄 것을 희망하고 있다.

<그림 4-38> 장항국가산업단지개발사업의 부진메카니즘



또한 이 사업은 항만개발과 연계되어 몇 개의 부처가 관계되어 있다. 각 부처는 부처내의 사업 우선순위도 중요하지만, 산업정책 및 지역개발의 전체 맥락 속에서 항만 및 산업단지 조성이 이루어질 수 있도록 개발시기를 조정해 나가야 할 것이다. 또한 서해안시대의 개막을 국가경쟁력의 강화라는 측면에서 산업단지의 경쟁력을 확보할 수 있도록 기반시설에 대한 정부의 전략적인 지원이 있어야 할 것이다.

군장국가산업단지와 같은 대규모의 개발사업은 개발계획이 확정되면 가능한 빠른 시간내 사업이 완료될 수 있도록 집중적인 지원이 필요하다. 대규모 개발사업이 지연될수록 매몰비용은 기하급수적으로 증가하게 되고, 반대로 정부의 정책집행력에 대한 신뢰는 크게 낮아지게 된다.

지역간 형평성을 고려하여 대규모의 사업을 여러 개 동시에 추진하여 자금부족 및 여건의 미성숙으로 지연시키기보다는 사업의 수를 최소화시키고 사업성이 높은 것부터 하나씩이라도 마무리하는 것이 전체사업의 개발시기를 앞당기고, 빨리 마무리할 수 있을 뿐 아니라 결과적으로 전체 지역의 발전도 앞당길 수 있으며, 형평성의 제고에도 도움이 된다.

장항지구의 경우 애초부터 사업의 착공시기를 군산지역이 완료된 이후로 하던지, 아니면 북측 도류제만이라도 제대로 설치하여 토사의 퇴적문제를 해결하였더라면 오늘의 환경문제 및 준설비용 문제가 정치쟁점화되지는 않았을 것이다. 지금이라도 준설토를 이용한 장항지구의 개발을 앞당기는 것이 사회·경제적 비용을 최소화시킬 수 있을 것이다.

## 5) 국가행정기관 이전사업의 집행 실태와 메카니즘

### (1) 사업의 개요

#### ① 추진배경

공공기관의 지방 이전은 1964년에 건설부가 발표한 「대도시인구집중방지책」이 시초였다. 주요내용으로는 연구 및 실험시설, 지방관련 농업관계시설과 군시설의 지방 이전이 포함되었으나 실행되지는 않았다. 이후 정부는 계속해서 공공기관의 지방이전구상을 발표했다. 1969년의 「대도시인구 및 시설의 조정대책」, 1970년의 「수도권인구과밀억제에 관한 기본지침」, 1971년에 수립된 제1차 국토종합개발계획, 1972년 「대도시인구분산시책」, 1973년의 「대도시인구분산책」 등이다.

공공기관의 지방 이전을 실질적으로 시행한 시책은 1973년 경제기획원에서 수립한 「대도시인구방지책」이었다. 이는 공공기관의 지방분산을 위한 제1차 이전 계획이었다. 이 계획에서는 서울로의 인구집중을 억제하고 기존 인구를 지방으로 분산할 목적으로 정부기관 및 국영기업체를 대상으로 추진하였다. 이전대상 기관은 22개 정부기관과 23개 국영기업체이었다. 1차 이전계획에 따른 이전은 서울, 특히 강북 도심에 입지하고 있는 공공기관에 대하여 1973년부터 이전을 추진하였는데, 제1차 이전계획(1973)에 의거 45개 대상기관 중 35개 기관이 이전하였으나, 이중 5개 기관은 일부가 민영화되면서 서울로 재복귀하였다.

제2차 이전계획은 1980년 경제기획원에서 정부기관 및 국영기업체의 이전계획을 수립하여 추진하였는데, 13개 정부기관과 국영기업체인 토지개발공사를 이전토록 하였다. 제2차 이전계획(1980)을 통해서는 14개 대상기관 중 8개 기관이 이전하였는데, 한국전자통신연구원 등 6개 정부출연연구기관과 국립지리원, 국사편찬위원회 등 2개 정부부속기관이 이전하였다.

<표 4-58> 공공기관 지방이전계획의 추이

구 분	선정기준	이전대상지역	이전대상기관
1차 이전계획 (경제기획원, 1973. 3)	-이전이 용이하고 이 전비용이 적게 드는 기관 -운영상 이전이 합리 적인 기관	-지방에 대지 및 건물 보유지역 -업무상 상호연관기 관은 동일지역	-법무연수원 등 22 개 정부기관 -한국도로공사 등 23개 국영기업체
2차 이전계획 (무임소장관실→ 경제기획원, 1980. 3)	-이전의 용이성 -대상기관의 기능 및 인구 흡인효과가 큰 기관	-과천 등 수도권에 7 개 기관 -대덕 등 수도권외에 7개 기관	-13개 정부기관 -토지개발공사
3차 이전계획 (총무처, 1985. 1)	-기능이 특정분야 타 기관과 연계가 적은 기관 -지방입지가 효율적인 기관	-대전 등 중부권	-전매청 등 13개 중앙행정기관
3차 이전계획의 수정 (총무처, 1990. 9)	-청 단위기관중 수도권 과 연계가 적은 기관	-대전 둔산지구 제3 청사	-철도청 등 11개 기관

자료 : 박헌주·김광익, 수도권정책의 현안과제와 개선방안, 1997, p.25

제3차 이전계획은 1985년 총무처가 마련하였으며, 전매청 등 13개 중앙행정기관을 대상으로 하였다. 그러나 제3차 이전계획(1985)을 통해서는 13개 기관 중 한국담배인삼공사 1개 기관만 이전하였다. 이렇듯 3차에 걸친 공공기관의 지방이전 실적이 부진하자 3차 이전계획의 일부를 수정하였으며, 수정계획에서는 9개 청 단위기관을 대전 제3청사로 이전토록 하였다.

## ② 사업개요

공공기관의 지방이전에 관한 제3차 이전계획의 수정계획(1990)을 통해서 청단위 중앙행정기관의 지방이전계획안이 확정되었다. 정부에서는 대전 정부 제3청사 건립사업 시행을 확정하였다. 이전대상기관은 10개 기관(당초 11개 기관에서 해운항만청은 해양수산부의 신설로 제외)으로(공무원 수 4,103명) 확정되었다.

정부 대전청사의 건립기간은 1993년 9월에서 1997년 12월까지 5년간이다. 규모는 11개 기관 4100여 명을 수용할 수 있도록 부지 159천여 평에 건물연면적 68천 평으로 20층 높이의 건물 4개 동을 신축하며 여기에 4000여억 원의 공사비가 소요되는 것으로 계획되었다. 정부 대전청사의 공사비는 구청사 매각대금으로 충당하도록 하였으며, 『정부청사시설특별회계』의 설치를 통해 안정적인 자금 조달이 가능하도록 하였다.

## (2) 진척상황과 평가

### ① 추진경위

정부 대전청사의 추진은 1989년 1월 『수도권실무기획단』이 발족한 후 동년 2월 대통령 지방순방시 제2행정수도의 육성을 약속하면서 본격화되었다. 공공기관의 지방이전방안은 대통령의 지방순방 직후인 1989년 4월 27일에 지역균형발전기획단을 설치하고 지역균형발전시책 방안을 수립하는 과정에서 구체화되었다.

② 진척상황

1990년 9월 국무회의에서 청단위 중앙행정기관 대전이전계획안을 확정하였고, 정부 대전청사 설계공모 공고(1991. 6)와 설계당선작 선정 공고(1991.11)를 신속히 진행하였다.

정부에서는 청사이전에 따른 재원조달 및 관리를 원활하게 하기 위해 『정부청사 시설특별회계법』을 제정(1991. 12) 하였다. 청사부지는 대전시와 협의를 통하여 둔산 택지개발지구 내에 입지하도록 하고, 1991년 12월 부지매입계약을 완료하였다.

정부 대전청사는 1993년 9월 기공식을 시작으로 5년동안의 건설기간을 거쳐 1997년 12월에 준공하였으며, 1998년에 9개 청단위 기관과 정부기록보존소 등 10개 기관이 대전의 둔산단지으로 이전 완료하였다. 청단위의 이전기관은 관세청, 조달청, 병무청, 산림청, 중소기업청(중기청), 특허청, 철도청, 통계청, 문화재청이다

<표 4-59> 대전 정부3청사의 공무원 이주현황 (1999년말)

구 분	현 원	이 주 인 원			통 근 자			
		소 계	세대이주	단독이주	소 계	기 차	버 스	기 타
총 계	3,823 (100%)	3,603 (94.3%)	2,583 (67.6%)	1,020 (26.7%)	220 (5.7%)	42 (1.1%)	59 (1.5%)	119 (3.1%)
관 세 청	306	295	181	114	11	1	10	0
조 달 청	411	402	288	114	9	0	9	0
병 무 청	206	183	89	94	23	0	2	21
산 립 청	181	179	122	57	2	0	2	0
중 기 청	186	183	131	52	3	0	3	0
특 허 청	1,046	932	706	226	114	7	14	93
철 도 청	657	624	425	199	33	32	1	0
통 계 청	433	418	339	79	15	2	9	4
문 화 재 청	163	157	125	32	6	0	6	0
정부기록보존소	118	114	85	29	4	0	3	1
대전청사관리소	102	102	78	24	0	0	0	0
감사원대전사무소	14	14	14	0	0	0	0	0

주 : 단독이주 공무원은 주말 통근인원으로 추정됨  
 자료 : 대전 제3청사관리소 제공

정부 대전청사로 이전한 9개 청단위 기관의 공무원 이주현황을 1999년말 기준으로 살펴보면, <표 4-59>와 같다. 이전한 9개 청과 정부기록보존소, 대전청사관리소, 감사원 대전사무소가 대전 둔산단지로 이전하였다. 동 기관의 현원 3,823명 중 대전으로 세대이주한 숫자는 2,583명으로 67.6%를 차지하며, 단독이주는 1,020명으로 26.7%를 차지하여 대전으로 이주한 공무원수는 전체의 94.3%에 달하고, 나머지 5.7%가 통근에 의존하고 있는 것으로 나타나고 있다.

### ③ 진척상황의 평가

정부 대전청사 이전은 1990년 확정된 제3차 공공기관이전계획의 수정계획에 의해 추진된 것으로 대덕연구단지와 더불어 실질적인 정부의 공공기관 지방분산 사례에 해당한다. 청사 이전에 앞서 1992년 연구단지의 준공과 둔산신시가지 조성을 통해 기반시설 및 주거기능을 확보한 연후에 청사이전사업을 추진함으로써 청사 이전에 따른 공무원의 지방정착을 유도하는데 크게 기여한 것으로 평가된다.

본 연구의 추진을 위해 2001년 7월 대전 제3청사 공무원을 대상으로 한 입지만족도에 관한 설문조사에서는 생활환경·교육 등의 부문에서 높은 수준의 만족도를 나타내고 있는 것으로 조사되었다(부록 참조).

정부 대전청사 이전사업은 계획의 수립, 부지의 조성, 이주 및 지방정착에 이르기까지 이주자의 업무 및 생활불편을 최소화하도록 배려함으로써 공공기관의 지방이전을 원활하게 추진할 수 있었던 것으로 평가된다. 이러한 점은 향후 공공기관의 지방 이전에 좋은 본보기가 될 것으로 보인다.

본 사업은 계획기간 내 청사의 신축이 완료되고 해당기관의 입주가 완료되어 정착단계에 있다. 본 연구의 평가기준에서 볼 때 원활 기준인 「고시된 사업기간 내 준공이 완료되고 준공 후 5년 이내의 분양률이 70% 이상으로 단지 운영이 활발한 경우」에 해당되므로 원활사업으로 평가한다.

<표 4-60> 대전으로의 국가행정기관 이전사업의 진척상황

단 계	계획·고시단계	착공단계 (기공)	조성단계 (부지·인프라 등)	운영단계 (실분양·입주)	정착단계 (분양·입주완료)
진척도					→

### (3) 사업의 원활요인

#### ① 범정부차원의 리더쉽과 조정 및 통치권차원의 의지

정부 대전청사 이전사업의 추진이 원활하게 이뤄진 것은 IRRE모형 중 여러 요소가 복합적으로 작용하고 있다. 즉 내부요소(I)로서의 범정부차원의 리더쉽요인, 관계요소(R)로서의 관계기관간 조정의 원활요인, 그리고 외부요소(E)로서의 통치권차원 의지요인이 복합되어 있다. 정부 대전청사 이전사업은 어느 한 부처의 사업이 아니라, 중앙정부에 의한 계획과 범부처 차원에서 추진되었다. 이 과정에서 청와대에 설치된 지역균형발전기획단의 선도적이며 범정부적 리더쉽이 큰 기여를 하였다. 이에 따라 부처간 이해가 사전 조율되어 부처간 신속한 조정이 이뤄지고 기관간에 갈등이 등장하지 않았다. 또한 대통령은 대전으로 정부기관이 전시책을 수도권에 과밀억제와 지역균형발전을 위해 매우 중요시하였던 점도 정부기관의 대전이전사업을 성공시킨 요인으로 작용하고 있다.

#### ② 기반시설 및 정주여건의 개선

이와 함께 IRRE모형 중 외부요소(E)로서 대전지역의 기반시설과 주거여건의 개선요인을 들 수 있다. 대전으로의 공공기관이전에 앞서 정부지원에 의한 1992년 대전엑스포 개최함으로써 도로 및 통신망의 획기적 확충, 하천 정비, 시민휴식공원 조성, 토지공사에서 둔산택지개발 사업을 시행하였다. 이로 말미암아 기반시설 및 주거기능을 확보하여 입주공무원의 대전이주 및 정착을 위한 입주환경이 사전에 마련된 점도 사업의 원활요인으로 지적되고 있다.

### ③ 계획수립 단계에서부터 부지수요자의 확정

다른 사업에서와 마찬가지로 IRRE요소 중 내부요소(I)인 계획의 적절성은 사업 성공에 있어서 매우 중요한 요소로 작용하였다. 정부 제3청사 이전사업은 이전대상기관이 선정된 상태이므로 부지 및 건물 소요면적이 산출되고 실수요자가 확정된 상태에서 청사공사를 시작하였다. 따라서 산업단지 조성사업에서 흔히 나타나는 수요 부족으로 인한 착공 지연이나 분양문제는 발생하지 않았다.

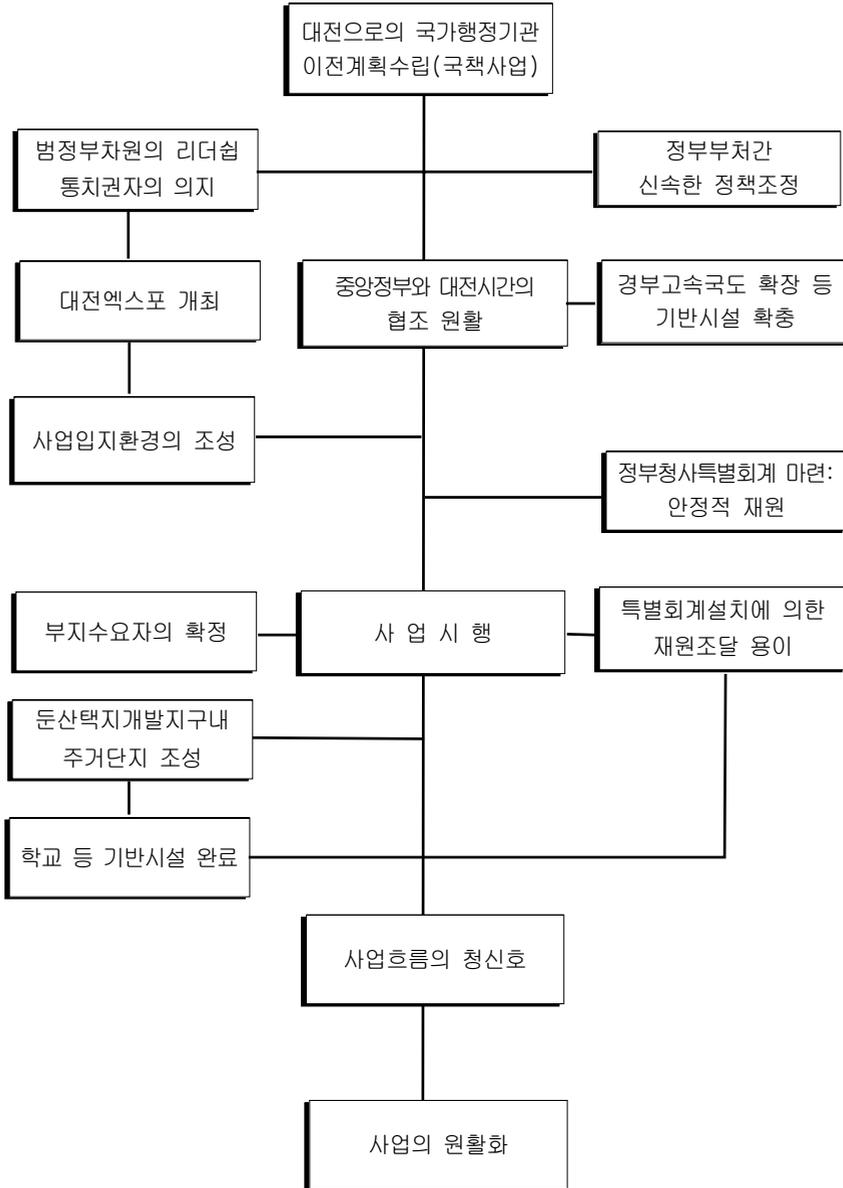
### ④ 특별한 자원조달장치의 마련

사업을 안정적으로 추진하는 데에는 자원·제도요소(R)로서 자원조달이 중요한데, 정부에서는 대전청사 이전사업과 관련하여 정부청사시설특별회계법을 제정공포(1991. 12)하여 정부의 특별회계에 의해 안정적인 자원조달이 가능토록 하였다. 특히 구청사 매각대금으로 청사건축비의 상당부분을 충당하였으며, 부족분은 일반회계에서 지원하도록 함으로써 자금조달에 큰 문제가 없었다.

### ④ 중앙정부와 지자체의 업무협조

정부 대전청사이전사업의 추진이 원활했던 것은 중앙정부와 지자체의 업무 협조 등 관계요소(R)가 중요하게 작용하였다. 정부제3청사가 입지하게 될 둔산시가지의 조성을 기획하고 단지의 개발을 추진하는 과정에서 개발방식, 자금조달, 배후주거단지조성 등과 관련하여 중앙정부와 지자체의 긴밀한 업무협조가 이루어졌다. 이러한 협조를 통해 업무 및 주거기능, 학교, 공원 등 제반시설을 갖추게 되었으며, 입주환경이 사전에 조성되어 짧은 기간에 정부 대전청사 이전과 소속 공무원 가족의 대전 이전에 큰 무리가 없었다. 그리고 부지매입과 개발에 따른 민원 및 환경관련 사항 등 갈등요인이 없었던 점도 사업이 원활하게 진행될 수 있었던 한 요인이다.

<그림 4-39> 대전으로의 국가행정기관 이전사업의 원활요인 메카니즘



#### 제 4 절 사례조사 결과의 종합을 위한 문제의 제기

지금까지 살펴 본 연구의 사례조사대상사업별 집행실태와 사업별 각기의 집행 메카니즘을 종합하는 과정에서 다음과 같은 몇가지 질문이 제기될 수 있을 것이다.

- ① 조사대상사업 중 원활사업 또는 부진사업으로 구분되는 비율이 어느 정도 일까?
- ② 집행과정의 어느 단계에서 문제가 주로 발생하는가?
- ③ 국책사업, 지방사업 등에 따라 사업의 부진 또는 원활의 경향이 있는가?
- ④ 집행요소모형으로 본 연구에서 제시한 IRRE모형으로 원활요인, 부진요인을 어떻게 종합할 수 있을 것인가?
- ⑤ 원활사업의 원활메카니즘과 부진사업의 부진메카니즘을 IRRE모형 및 사업 단계와 결합시켜 보면 어떻게 단순화·종합화될 수 있을까?
- ⑥ 지금까지 밝혀진 사업별 집행실태와 종합메카니즘으로부터 어떠한 정책적 과제 또는 제도적 개선사항을 도출할 수 있을 것인가?

다음 5장의 종합단계에서는 이러한 의문에 대하여 응답하고 논의하여 보기로 한다.

# 5 CHAPTER

## 집행요소와 메카니즘의 종합과 정책과제

### 제 1 절 집행요소와 메카니즘의 종합

#### 1. 원활사업과 부진사업의 구분

앞서 살펴 본 11개 대상사업 중 모두가 부진하거나, 모두가 원활한 사업은 아님을 알 수 있다. 즉 대체로 부진한 사업으로 판명된 사업은 5개 사업이고, 준비

<표 5-1> 부진사업·원활사업의 구분 종합

사 업	부 진	준부진·준원활	원 활
서부경남첨단지방산업단지	○		
석문국가산업단지사업	○		
장항국가산업단지조성사업	○		
부산신항만건설사업	○		
울촌산업단지(1단계사업)조성사업	○		
대불국가산업단지조성사업		○	
광주첨단산업단지조성사업		○	
녹산국가산업단지조성사업			○
천안제3지방산업단지조성사업			○
천안천홍산업단지조성사업			○
대전으로의 국가행정기관이전사업			○

진·준원할 사업은 2개 사업이나, 이를 부진사업으로 판정할 경우 11개 사업 중 7개 사업이 부진사업으로 구분 가능하다. 이는 전체 조사대상사업의 64%로서 대체로 부진사업의 비율이 높은 편임을 알 수 있다.

## 2. 문제노출의 단계별 분석과 사업과정의 라이프사이클

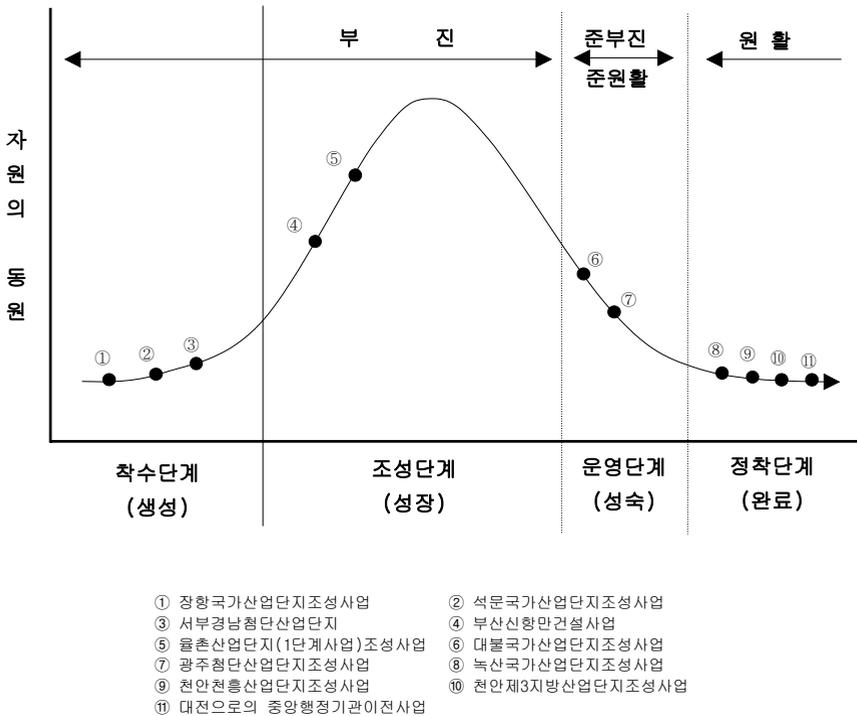
본 연구의 분석대상이 된 전략사업의 문제노출단계를 파악해 보면, 착수단계, 조성단계, 운영단계 중, 특히 어느 특정단계에서 문제가 많이 발생한다고 단정할 수는 없다는 사실을 알 수 있다. 그러나 대상사업 11개 사업 중에서 문제가 드러난 사업 7개 사업 중 3개 사업이 착수단계, 2개 사업이 조성단계, 2개 사업이 운영단계에서 문제 노출되고 있음을 알 수 있다. 본 연구에서의 조사대상사업만을 본다면 문제사업의 43%가 착수단계에서 문제가 발생하여 사업이 지연되고 있음을 알 수 있다. 나머지 57%는 조성 또는 운영단계에서 문제가 발생되고 있음을 알 수 있다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 분석대상사업의 문제노출단계 종합

사 업	착 수 단 계		조성단계	운영단계	정착단계
	계획·고시 단계	착공단계			
서부경남첨단지방산업단지	○	×			
석문국가산업단지사업	○	×			
장항국가산업단지조성사업	○	×			
부산신항만건설사업	○	○	△		
울촌산업단지(1단계사업)조성사업	○	○	△		
대불국가산업단지조성사업	○	○	○	△	
광주첨단산업단지조성사업	○	○	○	△	
녹산국가산업단지조성사업	○	○	○	○	○
천안제3지방산업단지조성사업	○	○	○	○	○
천안천홍산업단지조성사업	○	○	○	○	○
대전으로의 국가행정기관이전사업	○	○	○	○	○

정책은 생성-결정-집행-평가-보완-집행-완료 등의 사이클을 지닌다. 이른바 정책사이클(policy cycle) 또는 정책역동성(policy dynamics)을 지닌다(B. Hogwood and B. Guy Peters, 1983). 지역개발사업도 하나의 라이프사이클을 형성하게 된다. 즉 사업이 구상되고, 계획되어 착공되고 조성·운영 그리고 정착단계계를 거치면서 사업 자체의 생멸과정을 거친다. 마치 유기체의 성장주기가 있는 것과 같다. 이렇게 볼 때 지역개발사업이 아직 생성단계에 있는 사업, 성장단계, 성숙단계, 완성되어 사업의 임무가 완료되는 단계에 있는 사업이 있을 수 있다. 이 경우 생성단계에서 성장·성숙단계, 그리고 완료단계로 가면서 투자비용으로 대표되는 자원의 동원 정도가 달라지게 될 것이다. 즉 자원, 특히 재정적 자원의 동원이 초기단계에서 완료단계로 가면서 일종의 모자모양의 형태가 나타날 수

<그림 5-1> 지역개발사업의 라이프사이클과 분석대상사업



있을 것이다. 사업의 착수단계에서보다 사업의 조성단계에서 많은 투자비용이 필요하게 되고, 이어 운영단계에서는 사업에 필요한 투자비용이 점차 줄어들게 될 것이다. 본 연구의 사례조사 대상사업 11개 사업 중 사업의 착수단계와 조성 단계에서 문제가 발생하여 사업의 지연이 발생하는 사업이 5개 사업, 사업의 운영단계에서 문제가 발생하는 준부진·준원활사업이 2개 사업, 그리고 사업이 완료되어 정착단계에 있는 사업은 4개 사업으로서, 각 사업은 사업의 라이프사이클에서 그 위치하는 바가 달리 나타나고 있다. <그림 5-1>은 본 연구에서의 사례분석결과에 따라 사업별로 성장주기의 단계에 대입시켜 본 것이다.

### 3. 국책·지방사업의 부진·원활 구분

분석대상사업을 국책사업, 지방사업으로 구분해 볼 때, 일반인들이 흔히 생각하기 쉬운 것은, '중앙정부가 사업의 주체가 되는 국책사업은 추진이 원활할 것이고, 지방자치단체가 사업의 주체가 되는 지방사업은 그 집행이 부진한 경향을 보일 것이다'라는 막연한 생각이다. 그러나 그러한 경향은 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 국책사업, 지방사업을 불문하고 사업추진 요인에 따라 원활한 사업, 부진한 사업으로 판명될 수 있다. 이는 국책사업이라고 해서, 또는 지방사업이라고 해서 집행의 이득(implementation benefits)이 있는 것이 아님을 의미한다고 할 수 있다. 국책사업, 지방사업 등 흔히 상식적으로 이야기하듯이, 사업의 주체를 중앙정부, 지자체로 구분하여 그 주체가 누구냐 하는 요인은 크게 중요시되지 않고 다른 요인들이 복합적으로 작용하여 집행의 원활과 부진을 결정하고 있음을 시사한다고 할 수 있다.

<표 5-3> 분석대상사업과 국책·지방사업 구분 종합

구 분	부 진	준부진·준원활	원 활
국책사업 (7)	3	2	2
지방사업 (4)	2	-	2
소 계 (11)	5	2	4

#### 4. IRRE모형의 경험적 설명: 사업 집행요소의 종합

본 연구에서 제안한 IRRE집행모형을 본 연구에서 분석한 11개 전략사업의 경험적 사례를 통해 종합하여 보기로 하자. 이를 위해 IRRE를 구성하는 개별요소(내부요소, 관계요소, 자원 및 제도요소, 외부요소)별로 설명하고, 이들 개별요소를 상호 연계시켜 사업의 원활메카니즘 또는 사업의 부진메카니즘으로 일반화하여 보기로 하자.

##### 1) 내부요소(I): Internal Factor

사업의 집행이 원활한가 부진한가를 결정하는 내부요소로서는 우선 사업의 계획내용 자체에 문제가 내재되어 있는 요인으로서 사업수요의 적절성을 들 수 있다. 과도한 수요 예측으로 인하여 사업자체의 규모가 과다하여 이에 따른 갖가지 문제가 새로이 파생되어 사업의 진척을 어렵게 하고 있음(예: 석문, 장항, 울촌산단)을 알 수 있다. 이는 과도한 수요예측으로 인한 사업비의 과다 → 관련부처의 부담 → 관련예산 미배정 및 외부인프라에 대한 투자 방치 → 사업지역 주민의 불만누적 등으로 이어지는 누적적 악순환의 고리로 얽어져 있어 결국은 사업의 지연 및 사업에 대한 근본적 재검토를 야기시키고 있다. 또한 중소기업의 사업규모로 인하여 사업추진의 감당이 쉽고, 실수요자가 확보되어 사업의 신뢰성이 확보된 경우 사업추진이 원활(예: 천안 제3지방산단, 천흥 등)함을 알 수 있다. 그러나 대규모의 사업이라고 하여 반드시 수요가 과다하다고는 말할 수 없는 바, 녹산국가산단의 경우 사업주체(토지공사) 및 관련지자체(부산시)의 분양 노력 등으로 사업의 성공적 추진이 이뤄졌음을 알 수 있다.

다음으로 지적할 수 있는 내부요소로는 사업관련 기관과 중심인물의 리더십이 사업추진의 진로를 결정하는 주요요소임을 알 수 있다. 즉 사업을 기필코 성공시켜야겠다는 의지와 적극적 행동이 사업의 집행을 원활히 하는 바, 상공회의소,

지방자치단체, 관련 중앙부처의 리더십이 결정적 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 사업추진을 발진시키고 도약시키는데는 중심기관 또는 중심인물의 중추리더십이 존재하고, 또한 관련기관과 인물들에 의한 그룹리더십이 존재해야 한다는 사실을 알려주고 있는 것이다. 특히 부진사업의 경우 사업추진을 이끌어 가는 탁월한 리더십이 부재하며, 집단행동방식에 의존할 경우 사업자체가 정치적 사업으로 변질되어 사업추진의 장벽이 만들어지는 사례가 발생(예: 장항산단)함을 알 수 있다.

다음으로 지적할 수 있는 내부요소로서는 사업의 개발방식과 사업추진의 속도이다. 이것이 사업집행에 큰 영향을 미침을 알 수 있다. 신도시 개발과 유사한 복합단지개발방식, 선 조성 후 분양방식, 임대분양방식 등 수요자의 만족도를 높이고 수요자의 재정적 부담을 경감시키는 방식이 사업에 대한 수요자의 호감을 불러 일으켜 사업추진에 긍정적 영향을 미침을 알 수 있다. 사업계획 자체에서부터 개발방식이 참신하고 수요자의 선택의 폭을 넓힐 수 있는 방식이 강조되고 설득력을 지닐 때 사업의 성공에 긍정적 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다. 특히 대기업 실수요자 유치방식이 성공할 경우에 사업이 순조롭게 진행됨을 알 수 있다.

다음으로 중요한 내부요소로서는 국가정책의 일관성을 지적할 수 있다. 한국에서 이 요소가 사업추진의 중요요소로 점차 부각되고 있다. 즉 사업과 관련된 국가의 주요정책이 크게 바뀌거나 자주 바뀔 경우에 사업추진의 차질을 빚게 된다는 사실이다. 특히 특정산업의 정책의 경우, 유치대상업종의 기업과 관련되므로 동 정책이 크게 바뀔 경우(예: 서부경남첨단산업단지 관련 항공산업정책) 사업추진에 차질을 빚게 되고 사업 자체의 힘을 잃게 됨을 알 수 있다.

사업의 신뢰성 또한 사업추진의 주요 내부요소로 등장하고 있음을 알려준다. 사업의 신뢰성에 영향을 주는 요소로서는 ▲사업규모 및 수요의 적정성, ▲사업주체의 능력, ▲사업관련 국가시책의 확고성, ▲사업관련 기관 및 리더들의 적극적인 활동과 리더십 발휘, ▲사업입지 등의 요소가 복합적으로 연계되어 있음을 알

수 있다. 이는 사업의 신뢰성이 확보될 경우 착공과 조성이 순조롭게 이뤄지며, 사업의 신뢰성이 상실되거나 의문시 될 경우 사업의 착공과 조성이 지연되는 경향이 있음을 알려준다고 할 것이다.

그리고 사업의 입지는 사업의 수요 확보 등과 관련하여 내부요소로 중요하게 작용하고 있다. 사업의 입지가 수도권과 근거리이거나 대도시에 입지할 경우 사업의 추진에 긍정적 요인으로 작용함을 알 수 있다. 예를 들면 천안에 입지하는 사업의 경우에서 볼 수 있듯이 사업의 입지는 교통망 등 외부인프라를 비교적 편리하게 이용할 수 있는 장점이 있는 바, 이는 외부요소와도 연관된다고 할 수 있다. 반면에 비교적 낙후지역에 사업이 입지하는 경우(예: 대불산업단지), 입지적 불리함을 극복하기 위해 국비지원, 대폭적인 행·재정적 인센티브의 확보가 병행되어야 함을 정책적으로 시사 받을 수 있다.

## 2) 관계요소(R): Relation Factor

사업 추진의 원활과 부진을 결정하는 관계요소로서는 일차적으로 사업 추진에 관련된 기관과 단체간의 의견 대립으로 인한 갈등의 중첩성과 심도를 들 수 있다.

예를 들면 석문 및 장항국가산업단지, 부산신항만사업 등에서 보는 바와 같이 관련부처(특히 건교부, 해양수산부, 환경부, 기획예산처 등)간의 이견, 관련 지자체간의 이견, 지자체와 민간단체 및 주민간의 갈등, 단체와 단체간의 이견 등 사업에 관련되는 갈등이 이중, 삼중으로 겹쳐 있을 경우에 사업의 지연이 발생함을 알 수 있다. 이와 관련하여 갈등관리의 한 형식인 조정의 신속성이 기관간에 확보되느냐가 사업 추진에 중대한 영향을 미치고 있다. 즉 대규모사업이면서 사업의 신뢰성이 확보되지 못할 경우에 관련기관간의 조정이 어렵고 사업의 지연원인으로 작용하고 있다. 또한 중앙정부의 사업관련 의지가 강하고, 특히 대통령의 관심이 지대할 경우에 관련기관간의 조정이 신속하게 이뤄져 사업추진의 난관을 돌파하는 경향이 있음을 알 수 있다. 인허가 관련 중앙부처(건교부 등)와 지자체

가 협력관계를 유지할 때 신속한 조정이 이뤄지고, 또한 사업추진과 관련된 범정부추진체가 있을 경우에 신속한 조정이 이뤄지는 경향이 있음을 알 수 있다.

### 3) 자원·제도요소(R): Resource Factor

사업 추진에 영향을 미치는 제도적 및 자원요소로서는 먼저 정부예산 확보가 중요함을 알 수 있다. 사업 추진을 위한 기본계획, 실시계획의 수립부터 정부예산이 투입되는 바, 앞서 착공이 안된 사업의 경우에서(예: 석문·장항국가산업단지사업) 보면 관련부처 또는 지자체의 관련예산 확보가 사업착수의 관건이 되고 있다. 특히 정부예산당국으로부터 사업에 대한 신뢰성과 전략성을 확보해야 사업의 추진이 원활함을 알 수 있다.

또한 사업추진에 있어 정부투자뿐만 아니라 민간자본의 유치가 핵심이 되는 바, 민간자본 유치가 있어 성공 또는 차질이 사업의 성패를 판가름하게 됨을 알 수 있다. 민간자본이 사업비의 2/3 이상을 차지하고, 그 규모가 매우 큰 경우 민간자본 주체측으로부터 애로사항이 발생하면 사업이 표류(예: 부산신항만건설사업, 울촌산단)할 가능성이 크다. 반대로 중소기업에서 실수요대기업이 확보되면 전반적으로 사업이 순조롭다는 사실을 알 수 있다.

특히 제도·자원요소로서 안정적인 정부의 재정지원장치(예: 특별회계)가 제도적으로 존재할 경우에 사업의 안정적 추진에 결정적 기여를 할 수 있다. 예를 들면 정부대전청사건설사업의 경우, 정부청사시설특별회계법에 의한 정부재정지원수단을 확보한 것이 결정적인 계기가 되었다.

그리고 사업추진에 결정적 영향을 미치는 제도·자원요소로서 입주업체의 유치를 지원하기 위한 행·재정적 인센티브의 부여가 매우 중요함을 알 수 있다. 예를 들면 분양가격의 부담을 덜어주고, 조세·금융 등의 인센티브가 입주업체에 부여될 경우 사업추진에 기여하게 된다. 나아가 제도·자원요소 중에서 관련기관의 리더십이 인센티브 개선의 주요 열쇠 역할을 할 가능성이 높다는 사실이다. 가령

녹산국가산업단지사업의 성공을 위해 국가의 지원과 노력에 병행하여 부산시가 솔선하여 중소기업지원자금 지원 및 벤처기업 육성을 위한 인센티브 등을 제공하여 분양 및 입주업체를 적극 지원한 것이 큰 도움이 되었음을 알 수 있다. 특히 새로운 제도(예: 천안 제3지방산업단지 중에서 외국인기업전용공단)의 도입을 통해 새롭고도 파격적인 인센티브를 부여함으로써 사업을 성공으로 유도할 수 있음을 알 수 있다.

#### 4) 외부요소(E): External Factor

사업 추진에 있어 외부적 요소가 중요한 역할을 하고 있는 것이 오늘날의 한국적 현실이다. 본 연구에서는 대부분의 조사대상사업에서 특히 사업에 대한 지원 네트워크가 중요한 외부요소로 작용함을 알 수 있다. 대통령의 의지, 중앙정부의 일사불란하면서도 가시적인 관심 표명이 사업의 추진을 원활하게 하는 초기의 원동력 역할을 하고 있다. 또한 지역주민의 기대감 고조에 따른 열기, 지역상공인 등의 열성과 지원, 언론의 지원 등이 긍정적 역할을 하지만, 주민의 기대감이 쇠퇴하고 관심이 멀어질 경우 사업추진에 역효과를 나타낸다는 사실을 간파할 수 있다. 그리고 주민들에 대한 보상문제 등으로 사업에 대한 반대분위기가 사업의 추진을 어렵게 하기도 하는데, 이는 부산신항만사업의 경우 등에서 나타나고 있다. 또한 사업의 환경훼손문제가 환경단체의 저항분위기를 가져오게 되고 사업의 지연을 유발하기도 한다.

외부요소로 지적할 수 있는 다음의 사항으로서는 국내외 경제변화에 따른 외부여건 변화 또는 충격이 사업관련 기업체로의 변화 또는 충격으로 가해져 사업의 추진에 큰 영향을 미친다는 것이다. IMF 외환위기 이후 구조조정에 따른 참여 민간업체의 투자여력 쇠퇴가 사업추진에 영향을 미친다. 이러한 현상은 예를 들면 울촌산업단지조성사업의 경우와 부산신항만사업의 경우에서 나타난다. 전반적 경기부진에 의한 기업의 투자욕 감퇴로 분양 및 입주의 연기 또는 포기를

유발하기 때문이다. 예를 들면 조선경기의 호황에 따라 조선 관련업체의 부지수요가 증가하면서 부산녹산국가산업단지로서 사업 추진에 긍정적 기여를 했음을 알 수 있다.

또한 인근 국가의 급격한 변화와 이에 따른 사업 추진의 필요성이 고조되면서 사업추진에 가속도가 붙는 경우 사업의 원활한 추진여건이 형성되는 것도 외부요소로서 중요하다. 즉 중국의 개방·개혁에 따른 중국의 동부연안지역의 성장에 따라 한국 서해안개발 분위기 조성에 긍정적 영향을 미쳤다. 예를 들면 대불산단 조성에 긍정적 효과를 미쳤다.

그리고 사업추진과정에서 중요 역할을 하게 될 중심선도기업이 입지하지 못할 경우 관련기업체들의 입지부진 등이 사업 추진의 부진으로 연결된다는 사실을 알 수 있다. 이 과정에서 선도기업의 입지 여부는, 특히 사업의 입지가 어디냐에 따라 크게 결정된다. 예를 들면 천안에 입지한 소규모 산업단지(천안제3지방산업단지, 천홍산업단지개발사업) 또한 사업의 입지조건이 비교적 불리한 지역에 위치할 경우 선도기업의 유치에는 비상한 노력과 인센티브가 필요함을 알 수 있다.

사업 추진에 있어 외부SOC 인프라조건이 중요한 역할을 함을 알 수 있다. 국제항만, 철도, 고속도로, 국제공항, 수자원 등 기업활동에 필수적인 인프라가 사업지구 외부에서 충족되거나 충족될 가능성이 높을 경우 사업자체의 전반적 신뢰성에 영향을 미치게 된다. 또한 외부 SOC의 충족 여부 및 가능성은 사업의 입지와도 연결되어 사업의 추진에 영향을 미치게 된다. 예를 들면 대불산업단지, 석문 및 장항국가산업단지개발사업 같은 경우이다.

인근지역 유사사업과의 경쟁 정도 및 역할분담의 구조가 사업 추진에 영향을 미치게됨을 알 수 있다. 즉 사업지구 인근에 유사사업이 추진될 경우 투자의 분산, 중복투자의 문제가 제기되어 사업 추진에 부정적 영향을 미치게 될 수 있다. 예를 들면 군산산업단지 인근에 장항산업단지사업이 입지한 사례이다. 특히 인근 경쟁지역의 유사사업이 정부지원, 민자유치의 활성화로 비교적 원활히 추진된다고 판단될 경우, 부진사업지역의 상대적 박탈감이 급격히 증가된다고 할 수

있다. 이 경우 허쉬만의 터널효과(tunnel effect)가 발생하여 지역의 관·민의 정부에 대한 저항분위기가 고조될 수 있는데, 그 사례는 군산산업단지 인근의 장항산업단지사업에서 볼 수 있는 경쟁관계가 좋은 사례이다. 즉 인근지역 유사사업과의 역할분담이 제대로 이뤄지지 않고, 사업의 조정이 부실하면 사업자체의 신뢰성에 영향을 주고 사업의 표류원인이 된다. 이에 따라 결국은 인근지역의 사업은 상대적으로 순조로이 진행되는 데 따른 상대적 박탈감과 정부에 대한 심각한 불신감이 팽배하여 주민의 불만을 담은 목소리는 더욱 커지게 되는 것이다. 마치 터널 속에 극심한 혼잡 때문에 차들이 오도가도 못할 때 한 쪽 차선의 차(군산산업단지)는 계속 앞으로 진행하는데 비하여 다른 차선의 차(장항산업단지)는 움직일 수가 없을 때 터널 속에서 꽉막힌 차선의 운전자들이 불만의 표시로 자동차경적을 계속 울리는 현상, 즉 터널효과가 발생할 가능성이 많을 것이다. 인근지역 유사사업과의 관계는 결국 사업의 인지와도 연관되며, 이 경우 사업의 입지는 외부요소와도 직결된다고 할 수 있다. 또한 국토정책 관련요소가 외부요소로 작용하기도 한다. 예를 들면 수도권 기업입지규제정책이 수도권 인근지역으로의 기업분산입지에 영향을 주기도 한다. 천안에 위치한 천안천홍산업단지조성사업이나 천안제3지방산업단지조성사업이 좋은 사례로 지적할 수 있다. 그리고 사업의 타당성에 대한 충분한 검토가 결여된 채 정치적 공약으로 탄생된 사업의 경우 문제소지가 발생할 수 있다는 것이다. 그러나 사업의 필요성이 계속 고조되고 국내의 여건변화가 뒷받침될 경우 정치적 공약은 오히려 사업추진의 촉매역할을 하기도 한다는 사실을 알 수 있다. 예를 들면 대불산업단지조성사업의 경우이다.

## 5. 원활사업의 원활메카니즘과 부진사업의 부진메카니즘의 일반화

### 1) 개 황

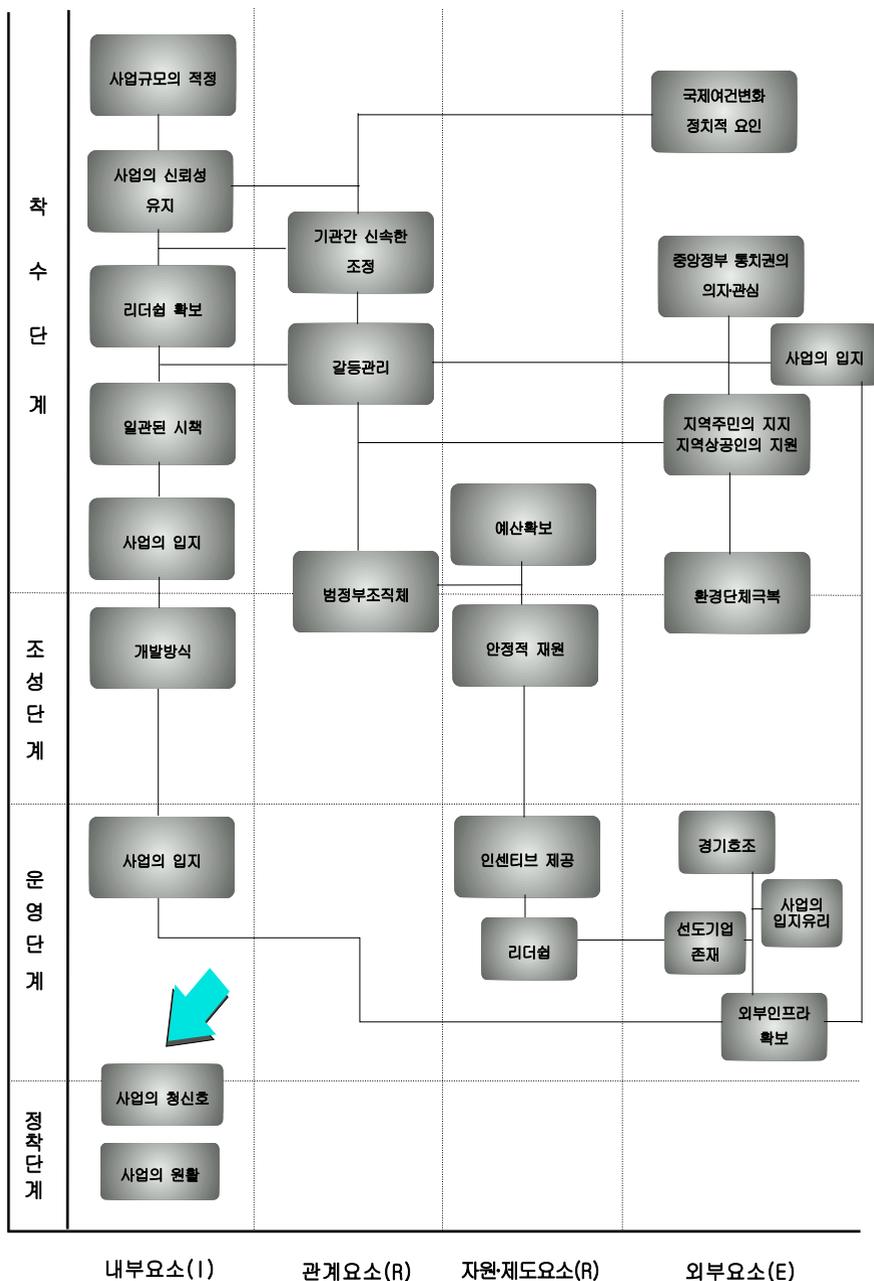
전반적으로 사례분석대상의 사업의 추진단계와 IRRE로 명명된 집행요소모형

을 결합시켜보면, 원활사업의 원활메카니즘, 부진사업의 부진메카니즘이 드러날 수 있다. 이 경우 각 메카니즘은 사업집행의 청진기 또는 신호등 기능을 보유할 수 있다는 것이다. 다음의 <그림 5-2>와 <그림 5-3 >에서 제시하듯이 원활사업이 될 것이나 부진사업이 될 것이나를 여기서 도출된 메카니즘을 사업추진과정에서 또는 계획수립과정에서 청진기처럼 대어보면 어디서 문제가 발생할 수 있을 것인지 집행예측(implementation estimates)이 가능할 것이다. 대체로 사업의 착수 단계에서는 내부요소, 관계요소, 외부요소가 중요하며, 조성단계에서는 제도·자원요소가 중요하다. 운영단계에서는 제도·자원요소와 외부요소가 상대적으로 중요함을 알 수 있다. 그러나 전반적으로 착수-조성-운영-정착단계의 전 단계에 걸쳐 내부요소가 직·간접적 영향을 미치고 다른 요소와도 연관되어 있음을 알 수 있다.

## 2) 원활사업의 원활메카니즘의 일반화

먼저 원활사업의 원활메카니즘을 일반화하여 보자. <그림 5-2>에서 보는 바와 같이 원활사업은 착수단계에서부터 IRRE 모형의 각 요소들이 집합적으로 작동한다. 내부요소의 요인들이 착수단계에서 잘 작동하는데, 이를테면 사업규모가 적정하다는 것이다. 이는 과장된 수요추정에서 탈피하는 데서 나온 결과이다. 이에 따라 사업의 신뢰성이 확보된다. 사업의 관련주체(actors)측의 적극적인 리더십도 발휘되어 사업의 지연을 방지하게 된다. 대체로 정부의 일관된 의지와 시책이 추진하는 사업을 뒷받침하게 되고 사업의 입지가 경제지리적으로 좋은 여건을 보유하면 사업의 추진은 더욱 원활하게 되는 경향이 있게 된다. 착수단계에서는 IRRE 모형의 관계요소(R)도 잘 작동하게 된다. 중앙정부부처, 지자체, 시행기관을 포함하여 관련기관간에 이견·갈등이 있을 경우에 신속한 조정을 이루어 갈등을 관리해 나간다. 특히 범정부적 조직체가 존재할 경우 강력한 리더십과 함께 관련기관간의 신속한 조정체계가 확보되기가 용이하여 사업의 원활한 추진에

<그림 5-2> 원활사업의 원활메카니즘



크게 기여하게 된다. 착수단계에서는 IRRE모형의 자원·제도요소(R)도 내부요소(I)와 관계요소(R)의 순탄한 작용에 힘입어 큰 장애 없이 제대로 작용하여 예산 등 재원의 확보가 순조롭다. 착수단계에서는 외부요소(E)도 매우 긍정적으로 작용하게 되어 사업추진을 원활하게 이끌어 간다. 즉 국제경제여건 변화가 유리하게 돌아가고 정치적인 큰 장애도 없다. 특히 중앙정부와 대통령의 의지와 관심이 사업의 지원요인으로 작용하며 지역주민의 지지, 지역 상공인의 지원도 기여하게 된다. 그리고 환경단체의 반대 목소리도 설득과 이해를 통하여 사업의 장애요인으로 작용하지는 않는다. 사업의 입지여건이 좋아 인근지역과의 교통망 등 SOC 여건의 유리함도 착수단계의 사업추진을 돕게 된다.

이같이 착수단계를 순조롭게 넘긴 사업은 조성단계에서도 IRRE모형의 각 요소들이 잘 결합되어 원활하게 추진될 수 있다. 조성단계에서는 내부요소(I)로서 개발방식이 중요하게 작용하게 되는데, 예를 들면 선개발 후분양 방식 같은 새로운 방식이 사업추진을 돕게 된다. 그리고 관계요소(R)로서 범정부조직체가 존재 또는 존속할 경우에 조성단계가 원활히 전개될 수 있다. 조성단계에서는 특히 자원·제도요소(R)가 중요한데, 이는 조성단계에서 사업비용이 가장 많이 소요되기 때문이다. 원활한 사업은 자원·제도요소로서의 예산확보에 차질이 빚어지지 않고, 이 경우 특별회계 같은 안정적 재원이 있으면 조성단계에서의 자원동원을 용이하게 한다. 외부요소(E)로서의 지역주민, 환경단체 등으로부터의 큰 지장이 없는 사업이 조성단계에서도 원활히 추진될 수 있다.

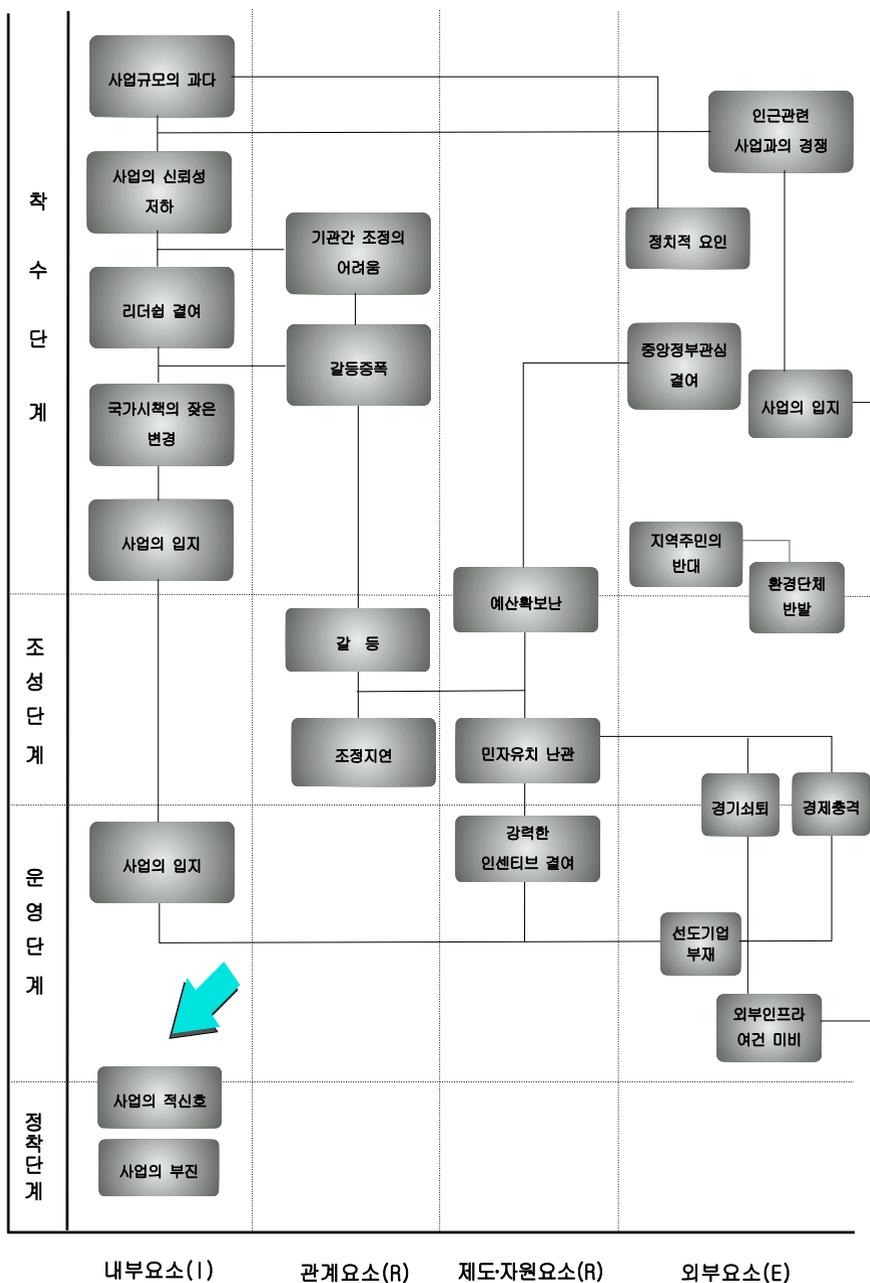
원활한 사업은 조성단계를 지나 운영단계에서는 IRRE모형 중 특히 자원·제도요소(R)와 외부요소(E)가 긴밀히 작용하여 사업의 추진을 원활하게 이끌어 가는 원동력이 된다. 즉 운영단계에서는 자원·제도요소로서의 입주기업체에 재정·금융·행정적 인센티브를 제공하는 것이 주효하게 되며, 이때 관련 주체들의 리더쉽이 인센티브의 폭과 범위에 있어 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 운영단계에서의 외부요소로서는 이 같은 인센티브 외에 경기가 호조를 이루고 선도기업의 입주가 있고 사업의 입지여건이 좋아 인근지역의 잘 발달된 인프라를

활용할 수 있게 되어 사업이 전반적으로 원활하게 추진됨으로써 정착단계에 접어들고 국가·지역사회에 다양한 기여를 하게 된다. 특히 국토균형발전의 전략 사업으로 추진된 관계로 그 사업이 원활하게 추진되어 정착단계에 접어들게 되면 국토균형발전에 직접적 기여를 하게 되는 것이다. 이렇듯 원활사업은 사업의 착수단계-구성단계-운영단계-정착단계로 가면서 IRRE모형의 각 요소가 시스템적으로 연계되어 사업의 추진에 이러한 요소시스템이 집합적 양력(揚力)으로 작용하여 사업의 청신호가 켜지게 된다.

### 3) 부진사업의 부진메카니즘의 일반화

다음으로 부진사업의 부진메카니즘을 일반화하여 보자. <그림 5-3>에서 보는 바와 같이 부진사업은 사업의 각 단계마다 IRRE 모형의 각 요소들이 부정적으로 얽혀 사업의 추진을 어렵게 만든다. 일종의 역(逆) 시너지 효과가 발생하여 사업이 난관에 봉착되게 된다. 대체로 착수단계에서 많은 사업들이 난관에 부딪치게 된다. 착수단계에서 IRRE모형의 내부요소(I)에 의한 사업추진의 어려움이 나타난다. 즉 내부요소로서 사업규모가 과다한데 이는 사업의 수요추정에 있어 버블(bubble)이 나타나기 때문이다. 이는 사업의 신뢰성을 떨어뜨리는 결정적 요인이 되어 사업추진의 전 과정에서 극복해야 할 과제로 남아있게 된다. 사업의 신뢰성이 결여되기 때문에 관련 기관(actors)들의 적극적 리더쉽이 나타나지 않고 소극적 활동과 눈치보기 현상이 나타나게 된다. 그리고 국가시책의 잦은 변경도 사업의 추진을 어렵게 하며, 내부요소로서의 사업의 입지적 여건이 불리한 경우도 사업의 착수단계에서 사업의 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용하게 된다. 착수단계에서 IRRE모형의 내부요소에서 문제가 생긴 사업은 관계요소(R)에서도 어려움이 발생하게 된다. 관련기관간의 조정이 힘들고, 갈등과 이견이 심화된다. 이에 따라 자원·제도요소(R)의 핵심요인인 착공단계에서의 소요예산 확보가 난관을 겪게 된다. 부진사업은 외부요소(E)에서도 전반적으로 부정적 요인이 많이

<그림 5-3> 부진사업의 부진메카니즘



발생하게 되는데 정치적인 배경으로 탄생되었거나 정치적인 지지를 받지 못하는 사업은 추진이 어렵다. 특히 중앙정부의 관심이 결여되고, 설상가상으로 지역주민과 환경단체 등에 있어서 사업에 대한 저항의 목소리가 높아지면 사업의 추진은 곤경에 처하게 된다. 사업의 입지여건과 관련하여 인근 지역에 유사한 사업이 추진될 경우에 경쟁관계가 형성되면 사업의 내부요소(I)와 관계요소(R)의 갈등요인, 제도·자원요소(R)에 있어 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 사업의 추진은 더욱 어렵게 된다.

조성단계에서 부진사업은 주로 IRRE모형 중 관계요소(R), 특히 제도·자원요소(R)에 있어 장애가 나타나 부진하게 추진된다. 조성단계에서 정부부처간, 중앙정부와 지자체간, 관련 지자체 상호간, 정부와 주민간에 갈등이 계속 존재하고 이견의 조정이 지연되면 사업추진이 어렵게 된다. 특히 제도·자원요소(R)와 관련하여 예산확보의 어려움, 민자유치의 난관으로 결정적인 어려움에 처하게 된다. 민자유치의 난관은 특히, IMF 외환위기와 같은 경제적 충격, 경기쇠퇴, 그리고 기업 내에서의 구조조정 등에 따른 자금난과 연계되어 나타난다.

운영단계에서 사업의 부진한 경우가 자주 나타나게 된다. 이는 착수단계, 조성단계까지는 원활히 추진되더라도 사업의 운영단계에서 실수요자에 의한 분양률·입주율이 저조하여 사업의 추진이 부진하게 된다. 본 연구에서는 착수·조성 단계에서는 원활하지만 운영단계에서는 부진한 사업을 준원할·준부진사업으로 분류하였으나, 이러한 사업이 주로 운영단계에서 어려움을 만나게 된다. 운영단계에서 부진한 사업으로 되는 것은 주로 내부요소(I)로서의 사업입지와 제도·자원요소(R) 및 외부요소(E)에서의 문제 때문인 것으로 나타난다. 즉 운영단계에서는 내부요소로서의 사업의 입지가 불리하여 실수요자인 기업들이 사업지구내의 입주를 선호하지 않기 때문에 나타난다. 입지가 불리한 경우에 이를 만회할 수 있는 재정·금융·행정적인 인센티브가 파격적으로 부여되어야 하나 강력한 인센티브가 결여되어 있어 운영단계에서 어려움이 나타나게 된다. 특히 기업의 분양·입주가 어려운 것은 또한 외부요소(E)로서 IMF 외환위기 같은 경제

충격, 경기쇠퇴 등과도 연결되어져 선도기업이 부재하거나, 입지적 불리 때문에 외부인프라의 여건 미비와도 직결된다.

이렇게 국토균형발전을 위해 추진된 전략사업의 추진이 부진하게 되면 국토균형발전에 부정적 영향을 미치게 되므로 부진사업을 원활사업으로 전환시키는 방안이 적극 강구될 필요가 있을 것이다.

이렇듯 부진사업은 사업의 각 단계별로 IRRE 모형의 각 요소들이 부정적으로 작용하여 사업의 적신호를 켜게 한다. 이러한 적신호는 부진사업의 부진메카니즘의 결과로서 켜지게 되는데, 이러한 적신호를 청신호로 바꾸자면 부진메카니즘 자체를 선구조(善構造), 즉 원활메카니즘으로 전환시키는 일대 노력이 있어야 함을 알 수 있다.

## 제 2 절 정책과제: 개선방안의 검토

### 1. 사업집행관련 문제점

#### 1) 관행의 문제

우리나라에서는 사업(프로젝트)의 계획의 수립과정에서 나타나는 계획과 집행을 분리하는 듯한 관행이 문제이다. 계획을 수립할 때에 집행부문은 투자소요 및 재원조달에 치중하고 있으며, 투자재원조달부문도 희망사항에 불과한 실정이다. 또한 집행이 제대로 될 것인지, 집행과정에 어떤 난관이 나타나고 이를 어떻게 극복하여 '집행타당성'을 높일 것인지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 사업의 내부수익률(internal rate of return)에 근거한 '사업타당성'에 치중하고 있음이 문제이다.

또한 국토개발에 있어 중요한 영향을 미치게 될 대규모 사업에 대한 '사업타당성'을 소홀히 취급하며, 사업선정에 있어 정치가 개입되는 사례가 허다하다. 대

규모 사업이 정치적 공약에 의해 제시되고 정치적 사업의 추진과정에서 선거구민을 의식하여 문제를 야기하는 사례가 빈번하다. 그리고 주요 사업의 집행상태에 대한 점검·평가를 소홀히 함으로써 계획의 피드백이 이뤄지지 않는 관행도 문제이다. 이러한 관행도 결국은 계획과 집행을 분리하는 사고방식에서 발생한다고 할 수 있다. 사업추진에 관계되는 주요 기관간에 기관이기주의와 지역이기주의가 갈등을 증폭시키고 조정을 어렵게 하고 있다. 행정구역의 상이(相異)함에 따른 지자체간 이견 노출이 장기화되고, 정부부처의 경우도 부처의 관행만을 고집하여 조정의 어려움이 크다. 따라서 전반적으로 사업 추진에 있어 타협과 협상의 기술이 결여되어 있다고 할 수 있다.

마지막으로 예산당국의 보수주의적 관행을 지적할 수 있다. 국가 예산부처에서는 사업투자에 대한 예산지출을 보수주의적 견지에서 축소지향적 관행을 지속하고 있음도 문제이다.

## 2) 제도의 문제

정책의 집행상태를 점검하는 제도적 장치도 결여되어 있다. 최근 정부정책의 평가와 관련된 법률이 제정되었으나 국토개발사업에 대한 체계적 평가 및 그 결과의 활용을 통한 사업의 조정·보완을 위한 제도적 장치는 미비되어 있다. 그리고 국토개발에 대한 주요 사업계획의 검토·승인·고시과정에서도 각급 위원회가 구성되어 있으나 계획의 미시적 내용에 치중하고 사업의 집행에 대한 구체적 검토는 결여되어 있는 실정이다. 즉 국토건설계획심의회, 중앙도시계획위원회에서는 지역 및 도시별 계획내용을 형식적으로 검토하는 것에 치중하고 있음이 문제이다.

또한 자치단체의 행정구역을 벗어나 자치단체간 광역적 협력을 유도하는 제도적 장치가 결여되어 있다. 이는 사업추진과정에서 광역적 조정활동을 유도·지원하는 제도가 미비되어 있음을 의미한다. 나아가 사업의 안정적 집행을 지원하는

투자재원의 안정적 조달과 관련한 제도적 장치도 미비되어 있다. 사업추진을 안정적으로 이끌어야 할 정부의 재정적 장치가 미비되어 있으며, 조건불리지역에 있어서의 민간투자 유치와 관련한 인센티브장치도 결여되어 있음을 지적할 수 있다. 특히 지방자치단체가 사업을 주도적으로 이끌어갈 수 있는 분권적 장치도 미비되어 있다. 사업추진을 위한 고급인력의 충원, 지방채 발행, 외자유치에 있어서도 자율성에 한계가 있음이 사실이다.

## 2. 정책제안: 집행관련 제도의 개선방안

### 1) 집행타당성제도의 도입

앞서 살펴 본 집행요소와 요인을 종합하고 사업의 원활메카니즘과 부진메카니즘을 압축해 보면 향후의 정책과제가 도출될 수 있다. 첫째, 사업계획의 수립과 관련되는 내부요소로부터 사업의 외부환경과 관련되는 외부요소에 이르기까지 사업집행의 원활성을 촉진하고 부진성을 제어하기 위한 정책과제가 제시될 수 있을 것이다. 즉, 계획수립과정에서 '집행타당성(implementation estimates)' 검토의 제도화가 필요하다. 이는 사업의 집행요소 중 내부요소와 크게 관련된다. 이를 제도화하기 위해서는 사업의 기본계획, 실시계획 수립시에 반드시 본 사업의 집행이 원활하게 이뤄질 수 있는 방안을 시나리오별로 제시하여 사업자체의 타당성과 함께 사업집행의 예측에 기초한 '사업타당성'을 반드시 첨부토록 의무화할 필요가 있다. '사업 집행타당성 수립지침'을 정부에서 제시하고, 국토건설계획심의회, 중앙도시계획위원회 등에서 주요 사업의 집행타당성을 검토하고 조치할 수 있도록 관련법에 명시해야 할 것이다. 집행타당성 수립 및 검토시에는 본 연구에서 제시한 집행요인 및 사업의 원활·부진메카니즘을 참고하여 지침을 마련할 수 있을 것이다. 즉 본 연구에서 제시한 IRRE 요소를 고려한 사업타당성지침을 마련할 수 있을 것이다.

## 2) 투자재원 조달의 안정화

둘째, 사업추진에 관련된 자원 및 제도적 요소와 관련된 정책과제가 제기될 수 있다. 즉, 사업추진을 위한 투자재원조달의 안정화 및 촉진을 위한 제도적 장치가 필요하다. 사업추진이 안정적으로 이뤄지기 위해서는 정부예산의 배정이 안정적·지속적으로 가능한 특별회계의 운영이 바람직스럽다. 현재의 투융자특별회계 일부를 국토개발의 주요 사업 집행을 원활히 하기 위해 저리로 융자할 수 있도록 제도를 개선할 수 있을 것이다. 장기적으로는 '국토균형발전을 위한 전략사업 투융자특별회계'를 별도로 운용할 수 있을 것이다. 그리고 조건불리지역의 사업추진에 있어 민간자본 유치를 안정화·촉진하기 위해서는 정부의 재정·금융·행정 지원사에 지역간에 차등적인 인센티브를 부여할 수 있도록 민자유치관련법의 개정도 필요하다. 그리고 민간자본유치를 촉진시켜 사업의 재정적 동원을 충족시켜 나가기 위해서는 프로젝트파이낸싱의 적극 활용을 위한 장치 마련(PFV=프로젝트금융투자회사 설립 등)도 필요하다.

특히 조건불리지역의 사업시행자 및 입주기업체에 대한 파격적인 행·재정적 인센티브 패키지제도 및 자유무역지구제도(FTZ: Free Trade Zone) 같은 새로운 제도 도입은 필수적이다. 이를 사업의 입지의 불리를 극복할 수 있는 제도적 장치로서의 일환으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 세계화와 지방화전략을 진취적으로 추진하는데 도움이 될 수 있는 새로운 제도적 골격으로 활용할 수 있을 것이다.

나아가 주요전략사업의 추진과 관련하여 관련정부부처의 관련예산지원장치를 통합하여 전략사업추진과 관련하여 일부 사용할 수 있도록 하는 제도개선도 필요하며, 이는 지자체의 재정적 권한을 높이는 일과도 연관된다. 예를 들면 영국에서 최근 도입된 통합재정제도(one regeneration financing)를 참고할 수 있을 것이다. 이러한 통합재정의 일부를 '광역적사업추진기구'에서 자율적으로 결정할 수 있도록 자율권을 부여함이 바람직스럽다. 또한 사업투자규모가 크고 민간

부문의 투자분담율이 비교적 높은 경우 민간부문의 예상치 못한 투자 어려움이 발생할 경우를 대비하여 정부와 민간부문합동의 제3섹터방식을 적극 활용할 필요가 있다.

### 3) 관련기관간의 원활한 조정장치

셋째, 사업집행의 관계요소를 매끄럽게 해줄 필요가 있다. 즉, 관련기관 및 이해관계자간의 조정을 원활히 함으로써 사업지연을 극복할 수 있도록 '광역적 조정기구'의 운용이 필요하다. 사안에 따라 관련부처, 관련지자체, 관련단체 등 이해당사자가 참여하는 조정기구를 광역단위로 설치하여 현안과제를 가급적 일괄처리(one-stop)함이 바람직스럽다. 광역적 조정기구에는 관련 중앙부처 등 관련기관, 단체 등이 참여해야 할 것이다. 중앙부처에서 별도로 조정하고, 지자체간에 별도로 조정하는 이중의 조정과정을 축소하는 것이 바람직스러우며, 광역적 조정기구는 권역별로 설치 가능할 것이다. 장기적으로는 권역별로 '광역적 사업추진기구'를 설치하여 이 기구에서 사업의 기획·조정 및 추진을 전담하는 것이 바람직스럽다. 이 경우 영국의 지역마다 구성된 지역개발기구(RDA)를 참고할 수 있을 것이다.

### 4) 지자체의 집행능력 제고

넷째, 사업추진 과제에서 내부적 요소, 관계요소, 자원·제도적요소 등과 관련하여 사업기획 및 집행과 관련되는 기관의 역할이 중시되는 바, 이와 관련되는 정책과제를 들 수 있다. 특히 지자체의 역할과 능력이 점차 중요해 질 것이다. 이에 따라 지방자치단체의 역할이 계속 증대함에 따라 프로젝트의 기획 및 추진에 있어 지자체의 역력을 강화할 필요가 있다. 사업추진관련 전담기구의 고급인력 특채를 가능하도록 인사권을 보장하고, 사업투자재원 조달과 관련하여 기채

및 외자유치의 한도제도를 장기적으로는 폐지해야 할 것이다. 이 경우 지자체의 심의위원회를 엄격히 운용하는 방식으로 전환하여 중앙정부의 개입을 장기적으로는 배제함이 바람직스럽다. 일본 고베시의 포트아일랜드사업 추진에 있어 지자체가 주도한 기채와 외자유치방식을 참조할 수 있을 것이다. 이 경우 지자체에서 사업추진의 성공을 위해 자체인센티브를 부여하는 등의 노력정도에 따라 정부의 특별교부금을 상향 배정하는 메리트시스템 도입이 요망된다.

### 5) 전략사업에 대한 정기 평가와 보고

다섯째, 사업집행을 원활한 메카니즘으로 유도하고 부진메카니즘의 장애가 되는 요인을 극복하기 위해서는 사업집행의 평가관련 제도 개선이 요구된다. 국토개발에 중요한 영향을 미치는 사업의 추진상태를 정기적으로 평가하여 그 결과의 국회보고를 의무화할 필요가 있다. 즉 집행에 대한 지속적 모니터링이 요구된다. 이를 위해서는 주요 사업에 대한 추진실태 평가를 법적으로 의무화하기 위해 관련법을 제·개정함이 바람직스럽다. 국토기본법이라든지 정책평가관련 법률 등에 국토개발관련사업의 정기적 평가를 의무화하도록 규정함이 필요하다. 즉, 새로이 제정된 국토기본법에 따라 관련부처 민간기관이 공동으로 참여하는 ‘국토정책심의회’에 보고하는 외에, 더 나아가 국회에 보고하도록 규정할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 매년 국회에 보고하고 있지만 형식에 그치고 있는 국토이용에 관한 연차보고서의 체제를 대폭 개편하고 주요 사업의 추진실태를 구체적으로 평가·보고하는 체제로 전환하여 실질적 보고서로 위상을 대폭 강화할 필요가 있다. 이 경우 본 연구에서 제시한 IRRE체계에 의한 평가보고서가 바람직스러울 것이다. 국회는 예산심의시에 동 평가결과를 예산안 조정의 근거로 활용해야 할 것이다.

## 6) 사업주체간 계약방식의 추진

여섯째, 관계요소와 자원 및 제도요소의 합리적인 흐름을 촉진하는 제도적 틀도 요구된다. 즉, 전략사업 내에서의 일부사업(projects in a project)에 대해서는 국가·지자체간, 국가·지자체·민간부문간 계약방식을 도입한 사업추진이 필요하다. 이는 정부와 민간부문간에 사업내용, 인센티브조건, 기간, 투자분담 등에 대해 계약을 체결하여 추진하는 방식이다. 예를 들면 프랑스의 계획계약(plan contract) 방식을 참조할 수 있을 것이다.

## 7) 사업리콜제도의 도입

마지막으로 고착상태에 빠진 부진사업을 원활사업으로 전환하거나, 부진사업의 틀에서 탈피하도록 하기 위해서는 집행 관련요소 전체를 근본적으로 재검토하는 제도가 요구된다. 이와 관련하여 제안할 수 있는 사항은, 문제소지를 많이 안고 있거나 사업지연이 장기적으로 지속되는 사업에 대해서는 주민이 청구하는 '사업리콜(project recall)제도' 도입이 필요하다. 지역주민이 문제가 큰 사업에 대한 리콜을 요청할 경우 사업의 계획 및 집행단계 전반에 걸친 재검토과정을 거쳐 사업의 조정·백지화를 강구하고 주민에 결과의 회신 및 공고를 의무화할 수 있을 것이다. 그러나 사업리콜의 남발을 방지하기 위해 사업의 백지화도 가능토록 하며, 사업리콜 발의요건을 엄격히 적용함이 요구된다고 할 수 있다.

# CHAPTER 6

## 요약과 결론

① 본 연구는 1990년대에 추진된 국토균형발전 관련 주요전략사업의 집행실태를 평가하고, 그 메카니즘을 도출하여 사업집행을 원활하게 하기 위한 정책과제를 도출하는 목적을 갖고 수행되었다.

② 주지하다시피 우리나라에서는 국토 및 지역발전과 관련하여 수많은 계획이 세워져 추진되고 있으나, 그러한 계획들이 제대로 집행되고 있는지에 대한 평가활동은 저조한 실정이다. 특히 국토균형발전을 유도하기 위해 추진된 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) 상에서 지방분산형 국토를 만들기 위해서 제시된 중서부지역과 서남부지역에 신산업지대를 개발하는 계획, 그리고 주요거점지역과 그 주변지역을 광역적으로 묶어 개발해 나가기 위해 1990년대 중반부터 수립된 광역권개발계획 등의 주요계획 속에 포함된 주요사업들이 어떻게 집행되고 있는가를 추적해 보는 일은 중요하다. 특히 사업의 집행과정에서 어떠한 요인들이 개재되어 순조로운 집행을 보이는지, 또는 집행에 있어 어떠한 난관에 왜 봉착하게 되는지를 알아보는 일은 집행과 계획이 통합된 합리적인 계획을 제대로 수립하고 시행하는데 꼭 필요한 일이라 판단된다. 이와 동시에 이제 막 시행된 제4차

국토종합계획(2000~2020)을 비롯하여 앞으로도 국토와 지역발전을 위해 많은 계획이 수립될 것이므로 향후 수립되고 집행될 계획과 사업이 성공적으로 추진하기 위해서도 과거 또는 지금의 집행실태에 대한 평가가 도움이 될 수 있을 것으로 보았다.

③ 본 연구는 이러한 연구배경과 목적에 근거하여 크게 4단계로 나눠 추진되었다. 즉 1단계로 정책집행에 관한 이론적 검토를 하고, 2단계에서는 국토균형발전관련 전략사업의 배경과 내용을 살펴보며, 3단계에서 사업별 사례조사를 통해 한국적 집행요인 및 특성과 연계한 집행메카니즘을 도출하고, 마지막 4단계에서는 결론으로서 인과메카니즘에 근거하여 원활한 집행으로 연착륙하기 위한 정책과제를 모색해 보고자 하였다.

④ 먼저 이론의 배경을 살펴 본 다음, 이어 전략사업의 사례조사를 시행하였다. 즉, ① 제3차 국토종합개발계획에 포함된 핵심 추진계획인 신산업지대 개발계획, ② 1994년도에 제정된 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 근거한 광역권 개발계획, ③ 전국적 기술지대망 구축과 연계된 첨단산업단지 개발계획, 그리고 ④ 대전으로의 국가행정기관 이전을 위한 대전 둔산단지건설계획과 관련된 사업이 포함되어 있다.

사례조사를 위해 전략사업의 선정기준, 사례조사 대상전략사업의 선정과 유형, 분석모형을 제시하였으며, 분석모형을 토대로 전략사업별 집행실태 평가와 메카니즘을 분석하였다. 사례조사 대상사업으로는 1990년대에 추진된 국토균형발전을 위한 주요계획 속에 포함된 사업을 중점적으로 보았다. 선정된 대상전략사업은 부산·경남권에서 3개 사업(부산신항만건설사업, 녹산국가산업단지개발사업, 서부경남첨단산업단지개발사업), 광주·전남권에서 3개 사업(대불국가산업단지개발사업, 광주첨단산업단지개발사업, 울촌산업단지개발사업), 대전·충남권에서 5개 사업(석문국가산업단지개발사업, 천안제3지방산업단지개발사업, 천

안천홍산업단지조상사업, 장항국가산업단지조성사업, 대전으로의 중앙행정기관 이전사업) 등 모두 11개 전략사업이었다.

⑤ 본 연구에서 창안한 사례분석모형은 ① 사업집행모형(IRRE모형), ② 사업의 단계별 구분, ③ 사업의 원활·부진·판별, 그리고 ④ 사업집행의 메카니즘 등 4가지로 구성되었다. 특히 IRRE로 명명된 사업집행모형은 전략사업의 집행과정에 개재하는 요소로서 내부요소(Internal Factor), 관계요소(Relation Factor), 자원·제도적 요소(Resource Factor), 그리고 외부요소(External Factor)를 연계시킨 모형이었다. 내부요소로서는 주로 사업계획내용과 사업주체(actors) 및 관련주체들의 리더쉽, 사업입지를 포함시켰다. 관계요소로서는 사업에 관련되는 기관과 행위자들간의 갈등정도와 조정의 신속성 등이 요인으로 포함되었다. 자원과 제도적 요소로는 사업의 재원조달 및 재정여건 관련요인 및 인센티브요인이 포함되었다. 외부요소로서는 정치적 요인, 경제적 여건변화, 특히 경기변동, 또는 IMF외환위기 같은 경제적 충격, 지형적 요인, 인프라요인, 사업입지 등의 요인이 포함되었다.

IRRE모형을 중심으로 11개 사례조사사업의 집행실태를 소정의 기준에 따라 평가한 결과 5개 사업(서부경남첨단산업단지, 석문국가산업단지사업, 장항국가산업단지조성사업, 부산신항만건설사업, 울촌산업단지조성사업)이 부진사업에 해당하고, 2개사업(대불국가산업단지조성사업, 광주첨단산업단지조성사업)이 준부진·준원활사업으로, 그리고 4개 사업(녹산국가산업단지조성사업, 천안제3지방산업단지조성사업, 천안천홍산업단지조성사업, 대전으로의 국가행정기관이전사업)이 원활사업으로 평가되었다. 분석대상사업의 문제노출단계는 각기 다르게 나타났으며, 국책사업, 지방자치단체사업에 관계없이 부진 또는 원활사업으로 평가·분류되고 있음을 알 수 있었다.

⑥ 분석대상전략사업의 집행과정을 분석한 결과, 집행의 원활 또는 부진메카

니즘에 영향을 미치고 있는 내부요소, 관계요소, 자원·제도요소, 외부요소 등 IRRE에 근거한 네 가지 사업집행요소를 종합하여 발견된 사실은 다음과 같다.

① 첫째, 내부요소(I)로서는 사업수요의 적절성을 들 수 있다. 과도한 수요에 축으로 인하여 사업자체의 규모가 과다하여 이에 따른 갖가지 문제가 새로이 파생되어 사업의 진척을 어렵게 하고 있는 사업으로는 석문국가산업단지, 장항국가산업단지, 울촌산업단지를 들 수 있다. 또 다른 내부요소로서 사업관련 기관과 중심인물의 리더십이 사업추진의 진로를 결정하는 주요요소임을 알 수 있었다. 그리고 사업의 개발방식과 사업추진의 속도 또한 사업집행에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있는데, 신도시개발과 유사한 복합단지개발방식, 선 조성 후 분양방식, 임대분양방식 등 수요자의 만족도를 높이고 수요자의 재정적 부담을 경감시키는 방식이 사업에 대한 수요자의 호감을 불러일으켜 사업추진에 긍정적 영향을 미침을 알 수 있었다.

② 둘째, 관계요소(R)로서는 일차적으로 사업추진에 관련되는 기관과 단체간의 의견대립으로 인한 갈등의 중첩성과 심도가 중요함을 알 수 있었다. 예를 들면 석문 및 장항국가산업단지, 부산신항만사업 등에서 나타난 바와 같이 관련부처(특히 건교부, 해양수산부, 환경부, 기획예산처 등)간의 이견, 관련 지자체간의 이견, 지자체와 민간단체 및 주민간의 갈등, 단체와 단체간의 이견 등 사업에 관련되는 갈등이 이중, 삼중으로 겹쳐 있을 경우에 사업의 지연이 발생함을 알 수 있으며, 또한 갈등관리의 한 형식인 조정의 신속성이 기관간에 확보되느냐가 사업추진에 중대한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

③ 셋째, 자원·제도요소(R)로서는 먼저 정부예산 확보가 중요함을 알 수 있었다. 사업추진을 위한 기본계획, 실시계획의 수립부터 정부예산이 투입되는 바, 착공이 안된 부진사업의 경우에서(예: 석문·장항국가산업단지사업) 보면 관련부처 또는 지자체의 관련예산 확보가 사업착수의 관건이 되고 있다. 특히 정부예산당국으로부터 사업에 대한 신뢰성과 전략성을 확보해야 사업의 추진이 원활함을 알 수 있다. 사업추진에 영향을 미치는 또 다른 제도·자원요소로서 입주업체의

유치를 지원하기 위한 행·재정적 인센티브의 부여가 매우 중요함을 알 수 있다. 예를 들면 분양가격의 부담을 덜어주고, 조세·금융 등의 인센티브가 입주업체에 적절하게 부여될 경우 사업추진에 기여하게 된다는 것을 알 수 있다.

④ 넷째, 외부요소(E)로서는 사업에 대한 지원네트워크가 중요한 외부요소로 작용함을 알 수 있었다. 대통령의 의지, 중앙정부의 일사불란하면서도 가시적인 관심 표명이 사업의 추진을 원활하게 하는 초기의 원동력 역할을 하고 있다. 또한 지역주민의 기대감 고조에 따른 열기, 지역상공인 등의 열성과 지원, 언론의 지원 등이 긍정적 역할을 하지만, 주민의 기대감이 쇠퇴하고 관심이 멀어질 경우 사업추진에 역효과를 나타낸다는 사실을 간파할 수 있다. 그리고 주민들에 대한 보상문제 등으로 사업에 대한 반대분위기가 사업의 추진을 어렵게 하기도 하는데, 이는 부산신항만사업의 경우 등에서 나타나고 있다. 또한 사업의 환경훼손 문제가 환경단체의 저항분위기를 가져오게 되고 사업의 지연을 유발하기도 한다. 그 외의 외부요소로는 국내의 경제변화에 따른 외부여건변화 또는 충격이 사업관련 기업체로의 변화 또는 충격으로 가해져 사업의 추진에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다.

⑤ 다섯째, 사업의 단계와 집행요소를 결부시켜 보면, 대체로 사업의 착수단계에서는 내부요소, 관계요소, 외부요소 등이 중요하며, 조성단계에서는 제도·지원요소가 중요하고, 운영단계에서는 제도·자원요소와 외부요소가 상대적으로 중요함을 알 수 있었다. 이같은 집행요소와 집행단계를 결부시킴으로써 사업집행의 청진기 같은 기능을 수행하는 원활사업의 원활메카니즘과 부진메카니즘이 비로소 도출될 수 있었다.

⑦ 본 연구의 집행실태와 메카니즘을 통해 밝혀진 사실을 토대로 정책과제를 도출할 수 있었다. 먼저 사업집행관련 문제점으로는 사업(프로젝트)의 계획수립 과정에서 나타나는 계획과 집행을 분리하는 듯한 관행에서 오는 문제와 사업타당성을 소홀히 함으로서 발생할 수 있는 제도상의 문제점을 들 수 있다. 또한 정

책의 집행상태를 점검하는 제도적 장치가 결여되어 있는데 최근 정부정책의 평가와 관련된 법률이 제정되었으나 국토개발사업에 대한 체계적 평가 및 그 결과의 활용을 통한 사업의 조정·보완을 위한 제도적 장치는 미비되어 있다. 그리고 국토개발에 대한 주요 사업계획의 검토·승인·고시과정에서도 각급 위원회가 구성되어 있으나 계획의 미시적 내용에 치중하고 사업의 집행에 대한 구체적 검토는 결여되어 있는 실정이다. 또한 자치단체의 행정구역을 벗어나 자치단체간 광역적 협력을 유도하는 제도적 장치가 결여되어 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

⑧ 이러한 집행과정에서의 문제점을 극복하고 본 연구에서 밝혀진 메카니즘을 토대로 할 때, 다음과 같은 집행모니터링에 중점을 둔 정책방안이 도출될 수 있었다. 즉, ▶집행타당성제도의 도입, ▶투자재원조달의 안정화, ▶사업집행 관련 기관간의 원활한 조정장치, ▶지자체의 집행능력 제고, ▶전략사업에 대한 정기평가와 보고, ▶사업주체간 계약방식의 추진, ▶사업리콜제도의 도입 등이 필요할 것으로 판단되었다.

⑨ 결론적으로, 다음 세 가지 메시지를 강조하고자 한다. 첫째, 국토균형발전과 관련한 주요전략사업이 원활사업인가, 부진사업인가의 평가가 중요한 역할을 할 수 있으며, 그 원인을 밝히는 경험적 인과메카니즘에 근거하여 앞으로 전개될 각종 국토·지역계획과 관련사업의 계획내용과 집행실태를 평가해 나가야 한다는 것이다. 특히 제4차 국토종합계획(2000~2020)과 하위의 지역계획에 따라 향후 크고 작은 많은 프로젝트가 수립되고 집행될 것이므로 이의 추진을 원활히 할 수 있는 집행평가와 모니터링 및 피드백시스템이 구축되어야 한다.

둘째, 계획과 집행은 하나의 연결된 통합체제를 이루고 있는 바, 국토·지역계획의 수립단계에서부터 집행가능성이 높은 계획이 되도록 해야한다. 이는 계획이 집행을 전제로 한 계획이어야 하는 동시에 계획내용을 보고, 그 계획의 집행

가능성을 미리 예측할 수 있는 집행예측(implementation estimates)이 필요하다는 의미이다. 집행예측을 시도할 경우 본 연구에서 제시한 경험적 집행요소를 연계시킨 IRRE모형과 집행메카니즘은 집행의 가능성을 가늠하고 전망하는 기초적인 청진기로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

셋째, 국토·지역계획과 관련된 집행연구가 향후 더욱 세련되고 활성화되어야 할 것이다. 더욱 학제적인 연구와 실증적 연구가 축적되어야 한다. 본 연구는 이러한 미래 국토·지역계획과 집행연구 축적과정에서 하나의 씨앗이 될 수 있을 것이다. 본 연구에서 제안한 모형과 메카니즘이 향후 더욱 경험적·이론적 세련화를 기하여 한국적 국토·지역계획과 집행모델 형성에 기여하기를 바란다.

## 참고문헌

- 강근복. 1982. “정책집행에 관한 연구-정책집행의 본질을 중심으로-”. 「충남대학교  
    발달행정연구소 논문집 제9권」 pp.255~268. 대전 ; 충남대학교.
- 건설교통부. 2001. 「2001년도 국토이용에 관한 연차보고서」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「국토기본법 해설」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 2000. 「지역개발제도 개선방안 연구」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 1999. 「광역권개발계획」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 1999. 「광역권개발계획」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 1995. 「부산.경남권 광역개발계획」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 1995. 「부산.경남권 광역개발계획」. 경기 : 건설교통부.
- \_\_\_\_\_. 1994. 「아산만권 광역개발권역 지정 및 광역개발계획」. 경기 : 건설교통부.
- 건설부. 1988. 「대불산업기지개발계획」. 경기 : 건설부.
- \_\_\_\_\_. 1988. 「군장산업기지개발계획」. 경기 : 건설부
- 경남발전연구원. 1998.12. 「경남의 지역개발실태와 효과분석」.
- 경상남도. 2001. 5. 「서부경남첨단산업단지 활성화방안」.
- 경상남도. 1994. 「서북부첨단산업단지 기본구상 및 타당성 검토」.
- 경상남도개발공사. 2001. 4. 「서부경남첨단산업단지 추진현황」.
- 경상남도개발공사. 1997. 3. 「서부경남첨단산업단지조성사업: 기본계획 및 기본설계」.
- 경상남도의회. 2001.5. 「진해신항만건설사업 행정사무조사 결과보고서」.
- 과학기술부·과학기술정책연구원. 1999. 「1999 지방과학기술연감」. 경기 : 과학기술부.

- 과학기술처. 1991. 「광주첨단산업단지 개발사업실시설계」. 경기 : 과학기술처.  
 \_\_\_\_\_ . 1987. 「고도기술산업집적도시의 건설방향과 운영전략에 관한 연구」.  
 경기 : 과학기술처.
- 곽성규. 1986. 「정책집행에 관련되는 변수분석」. 대구 : 경북대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 광주일보. 2001. 3.29. 「대불산단 미분양 34만평 자유무역지역지정 추진」.
- 국토연구원. 1997. 「공공기관의 입지에 관한 의견조사」. 경기 : 국토연구원.
- 권영섭. 2000. “테크노파크사업을 통한 지역혁신시스템 구축방향 - 대구 테크노파크를 중심으로-”. 주최 : 한국공간환경학회. 「전환기 지역경제의 도전 : 네트워크와 거버넌스」. 서울 : 단국대학교.
- 김갑성·홍순영. 1996. “지역간 투입-산출기법을 이용한 지역특화산업 분석”, 「지역연구」 제12권 제1호. pp.1-15.
- 김도영·박영욱. 1996. “Gravity형 지역간 산업연관 분석”, 「국토연구」 제3권. 경기 : 국토연구원.
- 김용웅. 1999. 「지역개발론」. 서울 : 법문사.
- 김형국. 1996. 「국토개발의 이론연구」. 서울 : 박영사.
- 나중식. 1986. “정책집행분석의 접근방법”. 「부산산업대학교 논문집 제7집」 pp.499~522. 부산 : 부산산업대학교.
- 내외경제신문. 2001. 5. 「산업단지 디지털로 다시 태어난다: 목포대불공단」.
- 대전광역시. 1996. 「정부 제3청사 이전에 따른 수용기반 개선방안」. 대전 : 대전광역시.
- 대한민국정부. 2000.1. 「제4차 국토종합계획(2000~2020)」.  
 \_\_\_\_\_ . 1992. 「제3차 국토종합개발계획(1992~2001)」.
- 목포상공회의소. 1984. 「영산강주변 대불간척지의 임해공업지역 및 제3수출자유지역 지정건의서」. 전남 : 목포상공회의소.  
 \_\_\_\_\_ . 2001. 「대불산단활성화방안에 관한 연구」. 전남 : 목포상공회의소
- 박상우 외. 1992. 「행정중추관리기능 분산에 관한 연구(공공기관의 실태분석을 중심으로)」. 경기 : 국토연구원.

- \_\_\_\_\_. 1989.5. “중추관리기능의 지방분산”, 수도권대책과 지역균형발전을 위한 정책토론회 (지역균형발전기획단).
- 박재룡·박용규·송영필. 1999. 「IMF시대의 지방첨단산업단지개발 효율화 방안」. 서울 : 삼성경제연구소
- 박헌주·김광익. 1997. 「수도권정책의 현안과제와 개선방안(수도권 공공청사의 지방이전방안)」. 경기 : 국토연구원
- 부산광역시. 2001. 「양항(부산·광양) 물동량 수정치 및 시설투자계획 비교검토」
- \_\_\_\_\_. 1996. 8. 「부산경남권광역개발계획: 가덕도 개발계획 및 주요 수송시설노선 검토」.
- \_\_\_\_\_. 경상남도. 1995. 4. 「부산·경남권 광역개발계획」.
- 산업연구원. 2001.5. 「광주시 산업용지 수요전망 및 효율적 관리·운영방안 중간보고서」. 서울 : 산업연구원.
- 산업자원부 산업기술국. 2000. “테크노파크 추진현황. <http://itpb.kidp.or.kr>.
- \_\_\_\_\_. 2001. “테크노파크를 중심으로 한 지역기술혁신 활성화대책. <http://itpb.kidp.or.kr>
- 안해균, 1986. 「정책학 원론」. 다산 출판사.
- 여수상공회의소. 1988. 5. 「21세기를 향한 광역광양만권 개발전략심포지엄」. 전남 : 여수상공회의소.
- 오 선. 1985. 「정책평가에 관한 사례연구 - 이리공업단지 조성정책 사례-」. 전북 : 전북대학교 대학원 행정학과 석사학위 논문.
- 윤철현·손태민. 1998. “지역발전의 한국적 특성과 수도권정책 평가 : 국토 종합계획을 중심으로”. 「한국지역개발학회지 제10권 제2호」. pp49-66.
- 이강제 역. 1974. 「경제발전의 전략-후진국경제발전론」. 서울 : 정연사.
- 전라남도·경상남도. 1998.12. 「광양만·진주권 광역개발계획」.
- 지역균형발전기획단. 1989. 「청단위 중앙행정기관 지방이전계획(안)」 (미발간자료).
- 충청남도. 1993.12. 「석문국가공업단지 조성사업 실시설계보고서」.
- 한국토지공사. 「녹산국가공업단지개발사업 기본계획 및 설계」

- 해운항만청. 1996. 3. 「부산항 기본계획 변경(안): 가덕신항만기본계획보고서」.
- 황명찬. 2001. 「지역개발론(제3판)」. 서울 : 법문사.
- R. T. 나카무라, F. 스몰우드 . 1989. 『정책집행론』(김영기외 역). 서울 : 법문사.
- 日本 國土交通省. 1985. 首都改造計劃.
- Ashcorft B. and J. K. Swales. 1982. "Estimating the Effects of Government Office Dispersal". *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 12.
- Balchin P. and Sykora L. 1999. "Regional Policy and Planning in Europe".  
Routledge. N.Y.
- Bardach E. 1982. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT press. Mass.
- Esteban, J. 2000. "Regional Convergence in Europe and the industry mix : a shift-share analysis". *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 30, 353-364.
- Hall, Peter . 1982. *Great Planning Disasters*. Los Angeles: University of California Press.
- Hargrove E. C. 1975. *The Missing Link; The Study of the Implementation of Social Policy*, urban Institute paper. 797.1. whan Institute. Washington D.C.
- Hargrove E. C. 1977. "Implementation". H. G. Fredlicson and C. R. Wise(eds.). *Pulilic Administration and Pulilic Policy*. Lexington. Mass. pp.3-14.
- Hirschman A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale unive. Press. New Haren. Conn.
- Hogwood B. W. and Gunn L. A. 1984. *Policy Analysis for He Real World*. Oxford University press. London.
- Hogwood B. W. and Peters B. G. 1983. *Policy Dynamics*. ST. Martin's Press. N.Y.
- Houlihan, B.. 1987. "Policy Implementation and Central-Local Government Relations in England". *Housing Studies*. v.2 n.2. pp.99-111.

- Jones, C. 1977. An Introduction to the study of Public Policy. North Scituate. Mass.
- Koenig L. W. 1986. An Introduction to Public Policy. Prentice Hall. Englewood Cliffs. N. J.
- Lindenberg M. 1989. "Making Economic Adjustment Work : The Politics of Policy Implementation". Policy Sciences v.22 n.4 pp.359-394.
- Mazmanian D. A. and Sabatier P. A. 1983. Implementation and Public Policy. Scott. Foresman and Company. Dallas. Texas.
- Morah, E. U. 1996. "Obstacles to Optimal Policy Implementation in Developing Countries". Third World Planning Review. v.18 n.1. pp.79-106.
- Nelson, A. C., Moore, T. 1996. "Assessing Growth Management Policy Implementation". Land Use Policy. v.13 n.4. pp.241-260.
- Pressman, J. L., Wildavsky, A. 1971. Implementation. University of California Press. Berkeley and Los Angeles. California.
- Smith, Thomas B. 1973. "The Policy Implementation process". Policy Science Vol.4. pp.197-209.
- Stiglitz, J. E. 1977. "The Theory of Local Public Goods" in: M. Feldstein and R. P. Inman, eds. The Economics of Public Services. London; Macmillan. pp.274-333.
- Sylvia, R. D., Meier, K. J., Gunn, E. M. 1985. Program Planning and Evaluation for the Public Manager. Brooks/Cole Publishing Company. Monterey. California.
- Tewdwr-Jones, M. 1994. "The Development Plan in Policy Implementation". Environment & Planning C : Government & Policy. v.12 n.2. pp.145-164.
- Van Meter D. and Van Horn C. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". Administration and Society. vol.6. No.4. p.447.

## SUMMARY

---

### Implementation Evaluation and Policy Agenda of the Balanced Regional Development Projects

*Yang-Ho Park, Jong-Chul Choi, Chang-Hyun Kim, and Jin-Hong Yang*

In Korea many projects have been planned and executed for the balanced regional development through the Comprehensive National Territorial Plan, the Area-wide Development Plan, and so forth. But there have been few comprehensive and systematic studies for evaluating their implementation processes and for reflecting the evaluation results in future regional projects.

This study is aiming at evaluating the major strategic projects started in the 1990's for the balanced regional development, extracting implementation mechanism from the evaluation results, and suggesting the policy issues accordingly.

This study is mainly divided into three parts, that are model building part, case study part, and policy implication part.

In the model-building part, we construct the analytical model for the case study and derive implementation mechanism of the projects in

case studies. This model(named IRRE model) is composed of four factors; internal factor(I), relation factor(R), resource factor(R), and External factor(E). Then many elements are assembled into each factor. Internal factor includes the details of a project, the readerships of major actors and central/local governments concerned, project locations, and so forth. Relation factor includes the degree of conflicts among the authorities concerned and the parties/persons interested, the reconciliation speed of these conflicts, and etc. Resource factor includes financial affairs and the incentives for the private sector. External factor includes geographical features, SOC elements, and political and economic affairs concerned in the project such as business fluctuation, etc.

In the case study part, the implementation processes of major projects for the balanced regional development is analyzed according to the above-mentioned model. And then we extract the poor-implementation mechanism from cases of poorly implemented projects and extract the well-implementation mechanism from otherwise cases. Major findings from the application of the IRRE model and the extracted mechanism could be summarized as follows. First, the adequateness of the private sector demands for the project site is the most important of the elements in the internal factor. Second, in the relation factor the key element is the coordination and conflict management among main actors and authorities interested. Third, the allotment and the assistance of the central government budget is the important element in the relation factor. Fourth, the key element is the enthusiasm for project expressed by local residents, merchants, industrialists, and etc. in the external factor. Fifth, the importance of the four factors in the IRRE model is different from each other according to the implementation stages which are composed of the start stage, site-construction stage, operation stage, and settlement stage. In the start stage that have many difficulties, the internal/relation/external factor work on project implementation as more

important factors. In the site-construction stage the resource factor works on project implementation as the most important factor. In the operation stage the resource/external factors work on project implementation as more important factor than others.

From these analysis results, four policy implications are obtained. the first policy implication is the shortage of linkage between planning and implementation, and is the neglect of project validity. The second is the lack of institutional apparatuses that systematically evaluate the implementation states and utilize the evaluation results in the implementation improvement of successive projects. The third is the neglect of concrete examination on the execution in the course of the inquiry/permission/fix of plans. The fourth is the ill-preparation of institutional system that promotes intergovernmental cooperation. The policy suggestions based on these implications are: the introduction of evaluation system for project validity; stable financing; the introduction of reconciliation system among the concerned in project execution; the improvement of local government capacity in project implementation; the periodical evaluation and reporting on the strategic projects; the introduction of the contract system among main actors for executing the projects; the introduction of project recall system; etc.

대전으로의 중앙행정기관 이전 관련 설문조사 결과

1. 조사 개요

정부는 1990년 공공기관의 지방이전을 통한 수도권 인구분산 및 국토의 균형 발전을 도모하고자 청단위 중앙행정기관의 지방이전계획안을 확정하였다. 이전 방법은 청단위 중앙행정기관의 집중배치를 통해서 업무능률 향상시키고 청사를 이용하는 국민 편의를 제고하고자 하였다.

정부 대전청사 이전효과에 관한 설문조사는 대전 정부청사 이전사업이 1998년 대전청사입주로 완료됨에 따라 당초 이 사업이 의도한대로 업무추진에 따른 문제점은 없는 지를 파악하기 위하여 대전청사 입주기관의 공무원을 대상으로 실시하였다. 설문조사 내용은 청사 이전에 따른 애로사항, 중앙부처와의 업무협조 및 처리방법 등 기관간 업무협조와 관련된 사항에 초점을 두고 있으며, 대전청사에 근무하는 공무원들의 생활관련 사항도 포함하고 있다. 설문조사는 2001년 7월 2일~7월 6일(5일간)까지 정부대전청사를 직접 방문하여 각 기관의 협조를 받아 실시하였으며 설문지는 각 기관별 공무원 수에 비례해서 총690매를 배부하여 603매를 회수하였으며, 회수율은 87.4%이었다. 회수된 설문지는 데이터클리닝 결과 9매를 제외하고 594매를 분석하였다.

## 2. 설문조사결과

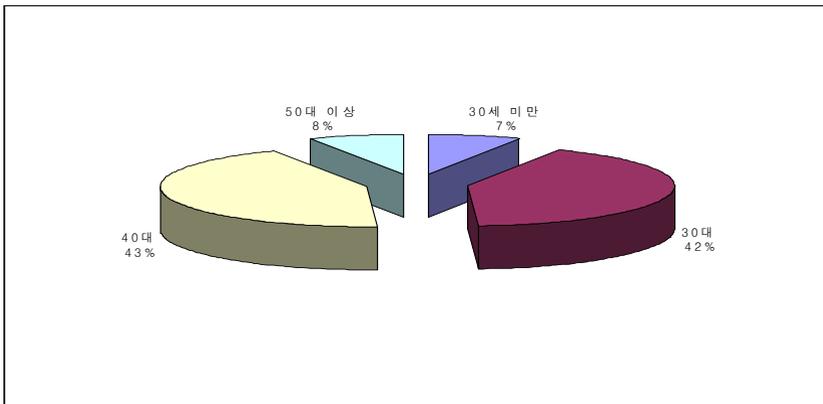
### 1) 일반적인 사항

설문지에 응답한 총응답자 594명의 연령은 30대와 40대가 대부분으로 각각 42.1%, 43.3%를 점하고 있으며, 50대 이상이 7.6%, 30세미만이 7.1%를 점하고 있다.

<표 1> 연령별 구성비

연령	빈도수	구성비
30세 미만	42	7.1
30대	250	42.1
40대	257	43.3
50대 이상	45	7.6
합계	594	100.0

<그림 1> 연령별 구성비

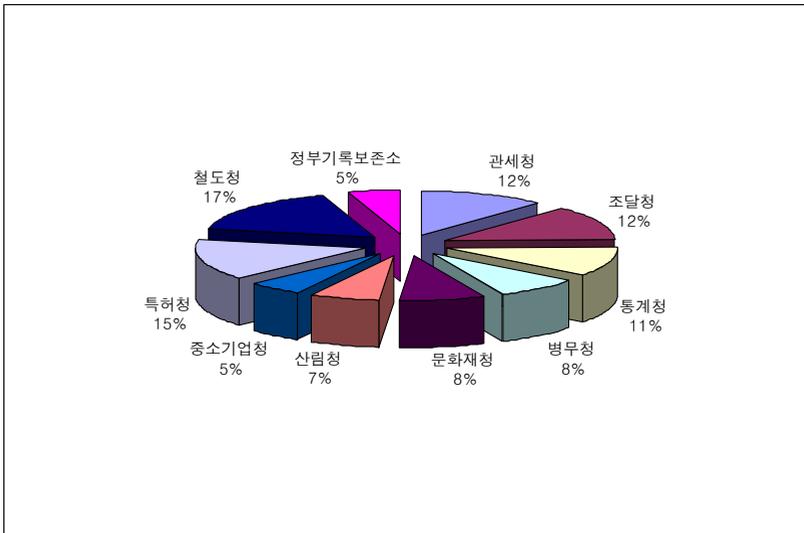


응답자의 기관별 구성비는 철도청 16.8%, 특허청 14.8%, 조달청 12.5%, 관세청 12.0%, , 통계청 10.8% 등의 순이고, 각 기관별 현원에 대한 응답자 비중은 문화재청 29.4%, 정부기록보존소 24.6%, 병무청 23.8%, 관세청23.2%의 순이며, 대상 기관 전체 공무원에 대한 응답자의 비율은 16.0%이다.

<표 2> 기관별 구성비

기관명	응답자수(A)	구성비(%)	현 원(B)	응답자 비중 (A/B*100)
관세청	71	12.0	306	23.2
조달청	74	12.5	411	18.0
통계청	64	10.8	433	14.8
병무청	49	8.2	206	23.8
문화재청	48	8.1	163	29.4
산림청	39	6.6	181	21.5
중소기업청	32	5.4	186	17.2
특허청	88	14.8	1,046	8.4
철도청	100	16.8	657	15.2
정부기록보존소	29	4.9	118	24.6
합 계	594	100.0	3,707	16.0

<그림 2> 기관별 응답자수



응답자가 현직장에 근무한 기간은 15년 이상이 220명으로 37.0%를 점하고 있으며, 5년 미만이 141명으로 23.7%를 차지하며, 대전으로 청사이전 전부터 현 직장에 근무한 공무원은 515명으로 전체의 86.7%였다.

## 2) 설문조사 결과

공공기관의 지방이전에는 부지매입과 개발에 상당한 경비와 시간이 소요된다. 또한 중앙단위의 정부기관이 지방에 위치하게 됨으로써 업무수행상의 불편이 다소 야기된다는 점이 지방이전기관의 애로사항으로 지적되고 있다.

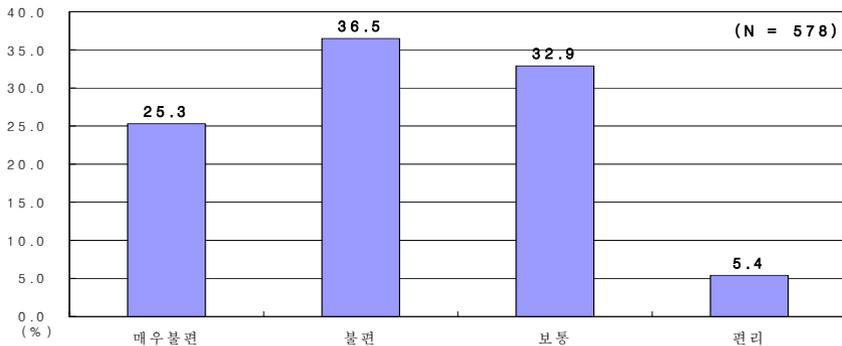
제3청사 입주기관의 공무원을 대상으로 2001년 7월 업무수행상의 불편사항에 대한 설문조사를 실시하였으며, 아래사항은 설문조사결과를 정리한 것이다.

### ① 중앙부처와의 업무협조 만족도

청사 이전 후 중앙부처와의 업무협조관계가 '매우 불편'하다고 응답한 응답자의 비율은 25.3%, '불편'이 36.5%, '보통' 32.9%, '편리' 5.4%로 나타나 '보통'이나 '편리'하다고 응답한 비율에 비해서 '매우 불편' 또는 '불편'하다고 응답한 응답자가 많은 편이다. 연령대별 응답은 중앙부처와의 업무협조관계에서 응답자의 연령이 높을수록 불편함을 크게 느끼며, 연령이 낮을수록 불편정도를 덜 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다.

기관별로는 매우 불편을 느낀다는 응답자가 많은 기관은 중앙부처와의 업무상 밀접한 관계를 맺고 있는 산림청, 관세청, 중소기업 등이며, 철도청, 통계청, 조달청, 병무청, 문화재청, 특허청 등은 불편을 느끼는 정도가 낮은 것으로 조사되었다.

<그림 3> 중앙부처와의 업무협조



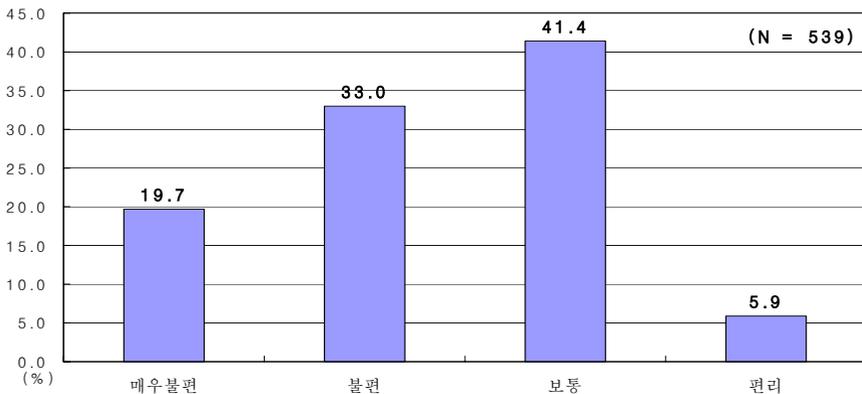
② 투자기관 등 중앙부처 이외의 기관과의 업무협조 만족도

청사 이전 후 투자기관, 연구소, 기업 등 관련기관과의 업무협조관계에서 '매우 불편'하다고 응답한 응답자의 비율은 19.7%, '불편' 33.0%, '보통' 41.4%, '편리' 5.9%로 각각 나타났다. '보통'이나 '편리'하다고 응답한 비율이 '매우 불편'이나 '불편'에 비해서 높은 편으로 나타나 제3청사이전 후에도 관련기관과의 업무협조 관계는 용이한 것으로 보인다.

관련기관과의 업무협조관계는 중앙부처와의 업무협조관계에 비해서 원활한 것으로 파악되고 있는 것은 중앙부처는 서울 및 과천에 집중되어 있는 반면, 관련기관은 지방에 산재해 있는 결과로도 파악될 수 있으나 한편으로는 기관의 조직 위계상 중앙부처와는 협조를 요청해야하는 일이 많을 것이므로 지방에서 수도권으로 가는 일이 불편한 것으로 파악되며, 관계기관과는 대등관계 또는 협조를 요청 받는 관계이므로 관련기관에서 대전청사로 방문하는 일이 많을 것이므로 중앙부처와의 관계에 비해 상대적으로 불편함이 덜한 것으로 보인다.

연령별 응답은 관련기관과의 업무협조관계는 중앙부처와의 업무협조관계와 같이 연령이 많을수록 불편함을 크게 느끼며, 연령이 낮을수록 불편정도를 덜 느끼고 있으나, 중앙부처와의 업무협조관계보다는 연령에 따른 차이는 적은 것으로 나타나고 있다.

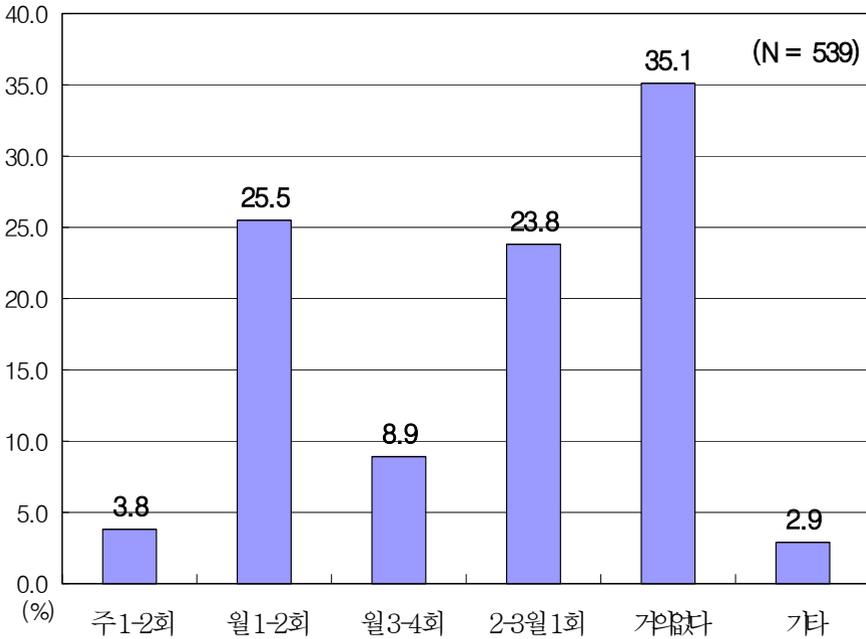
<그림 4> 투자기관 등과의 업무협조



③ 업무와 관련하여 서울 또는 과천 방문빈도

업무와 관련하여 서울(과천 포함)에 출장 가는 회수에 대한 설문에서 출장 가는 일이 거의 없다고 응답한 비율이 35.1%, 월 1-2회 25.5%, 2-3월에 1회 정도가 23.8%로 나타나 업무관계로 서울이나 과천으로 출장 가는 회수는 그렇게 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 기관별로는 업무와 관련하여 서울(과천포함)에 출장 가는 회수는 중소기업청, 산림청, 문화재청, 철도청 등이 회수가 비교적 많은 것으로 나타나고 있다. 중소기업청의 경우 응답자의 65.6%가 월 1~2회 이상 서울(과천 포함)에 출장을 가는 것으로 조사되었고, 산림청이 응답자의 59.4%, 문화재청이 응답자의 54.3%가 월 1~2회 이상 서울로 출장을 가는 것으로 나타나고 있다.

<그림 5> 서울(과천 포함)에 출장 가는 횟수

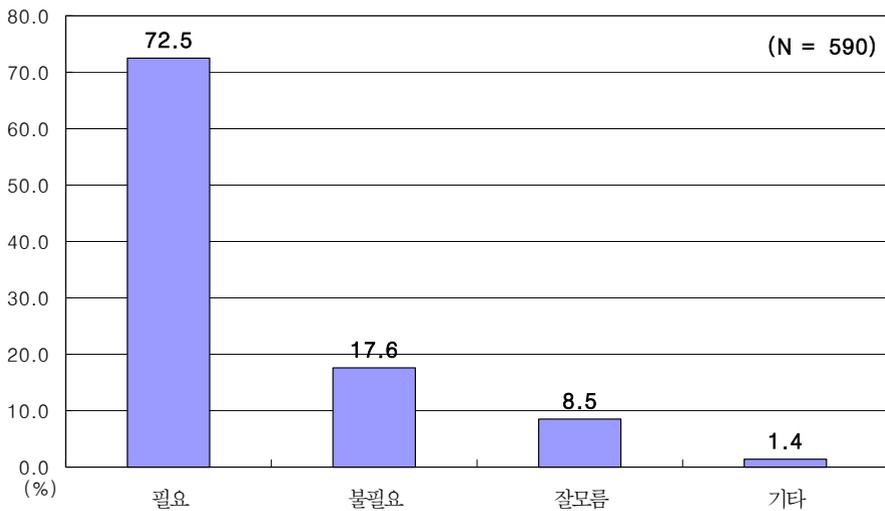


④ 수도권 과밀해소 및 지방육성을 위해 향후 국가공공기관의 지방분산 필요성 수도권 과밀화를 해소하고 지방육성을 위해 향후 국가공공기관의 지방분산이 필요하다고 생각하는가에 대한 의견 조사 결과는 필요하다고 응답한 응답자는 428명으로 전체 응답자의 72.5%를 차지했으며, 필요하지 않다고 응답한 응답자는 104명으로 17.6%를 차지하고 있어 대전청사에 근무하는 공무원의 대부분이 국가공공기관의 지방분산 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다.

연령별은 국가공공기관의 지방분산의 필요성에 대해 지방분산이 필요하다고 응답한 응답자는 30대가 응답자의 76.2%로 가장 높고, 그 다음으로 40대 73.8%, 30세미만 61.0%, 50대 이상이 55.6%로 가장 낮게 나타나고 있다.

대전청사에 근무하는 공무원이 앞서의 설문에서 중앙부처와의 업무협조가 ‘불편’ 또는 ‘매우 불편’하다고 응답한 비율이 61.8%임에도 불구하고 연령에 관계없이 공공기관의 지방분산 필요성을 강하게 느끼고 있는 것은 지방대도시에서 근무하는 것이 생활 및 근무환경이 서울에 비해 나쁘지 않다는 점과 지방경제의 취약한 실상을 보다 잘 이해하였기 때문으로 풀이된다.

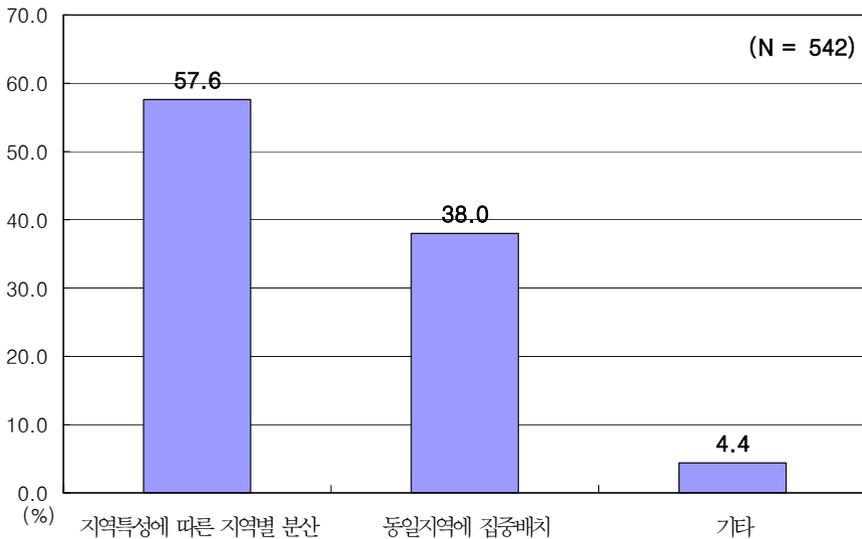
<그림 6> 공공기관의 지방이전 필요성



### ⑤ 국가공공기관의 지방분산방식

국가공공기관의 지방분산이 필요한 경우에 이전방식은 업무특징 및 지역특화 전략에 따라 지역별로 분산하는 것이 좋다고 응답한 공무원이 312명으로 57.6%, 대전에서와 같이 동일지역에 집중 배치하는 것이 좋다고 응답한 공무원이 206명으로 38.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 수도권 과밀화를 해소하고 지방 육성을 위해 향후 국가공공기관의 지방분산을 하는 경우에 업무특징 및 지역특화 전략에 따라서 지역별로 분산하는 것이 약간 우세하게 나타나고 있으나 이전기관의 집중배치가 가지는 장점 또한 여러 가지가 있으므로 기관별 특성을 고려하여 분산배치할 기관과 집중배치할 기관을 구분하여야 할 것으로 보인다.

<그림 7> 공공기관의 지방분산 방식



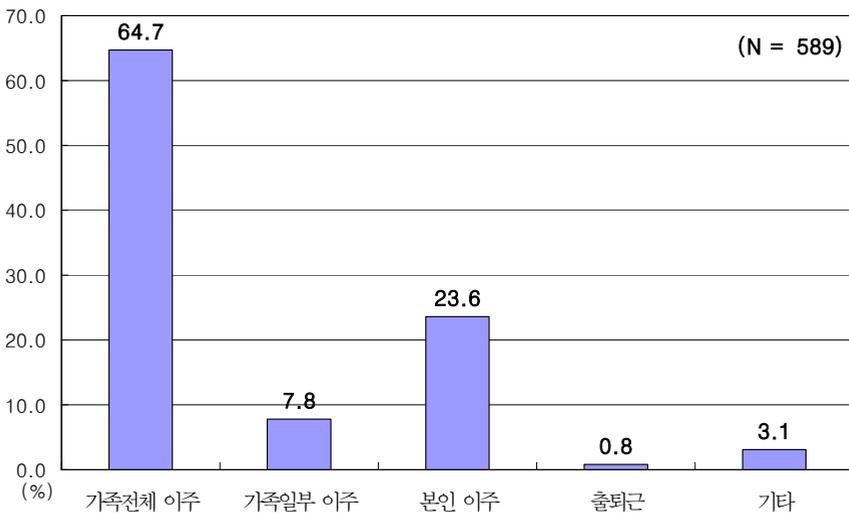
### ⑥ 대전지역 이주

제3청사에 근무하는 공무원의 대전지역 이주형태는 가족전체가 이주한 경우가 64.1%로 가장 많고 본인만 이주한 경우가 23.6%, 가족중 일부만 이주한 경우

가 7.8%, 수도권에서 출퇴근하는 경우가 0.8%로 나타나고 있다.

연령별 대전지역 이주형태는 가족전체가 이주한 경우는 30대가 73.0%로 가장 많고, 40대가 68.8%, 50대 이상이 35.6%, 30세 미만이 20%를 보이고 있는 것으로 조사되었다. 30~40대의 경우 자녀가 초중학교 학생이 많을 것이므로 이주로 인한 자녀의 교육문제가 그다지 심각하지 않을 것이며 향후 근속기간이 많이 남아 있어 세대이주를 결정하기가 용이하였을 것이다. 반면에 50대의 경우 자녀가 대학에 다니거나 취업을 하고 있는 연령층이며, 부양하는 가족이 각자의 생활패턴이 있어 이주하기가 용이하지 않았을 것으로 짐작된다.

<그림 8> 대전지역의 이주형태

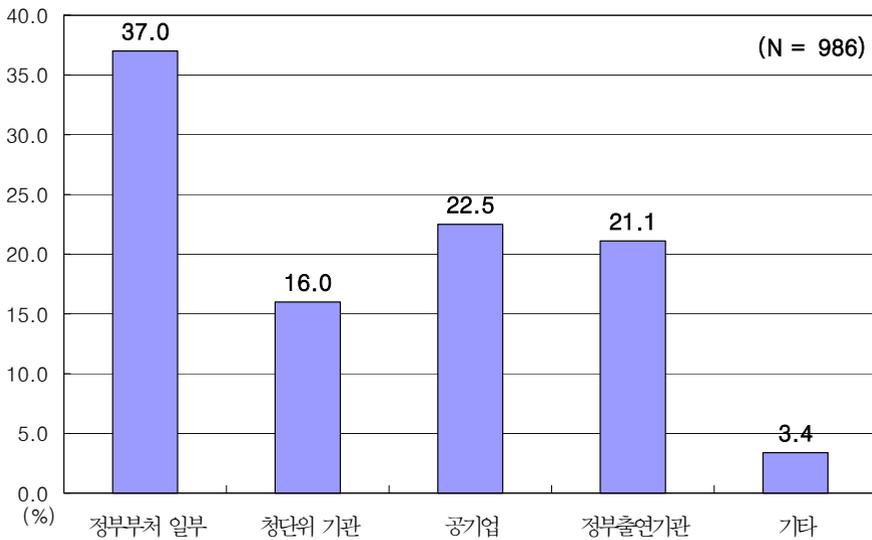


⑦ 국가공공기관의 지방분산시 포함시켜야 할 기관

국가공공기관의 지방분산이 필요할 경우, 지방이전에 포함하여야 할 기관은 정부부처의 일부가 37.0%로 제일 많고, 그 다음으로 공기업, 정부출연기관, 청단위 기관, 순으로 나타나고 있다. 이것은 업무의 연계성과 관련이 있는 것으로 짐작

된다. 청단위 기관의 경우 업무연계가 가장 많은 기관은 정책결정을 담당하는 부처단위 기관일 것이며, 또한 업무위계상 부처를 방문해야 하는 일이 많을 것이기 때문에 풀이된다. 반면 청단위 기관과공기업이나 연구기관과는 업무연계가 그리 많지 않을 뿐 아니라 업무위계상 관련기관을 방문하기보다는 방문을 받아 업무를 협조해 주는 일이 많을 것이기 때문이다.

<그림 9> 공공기관의 지방분산시 포함할 기관



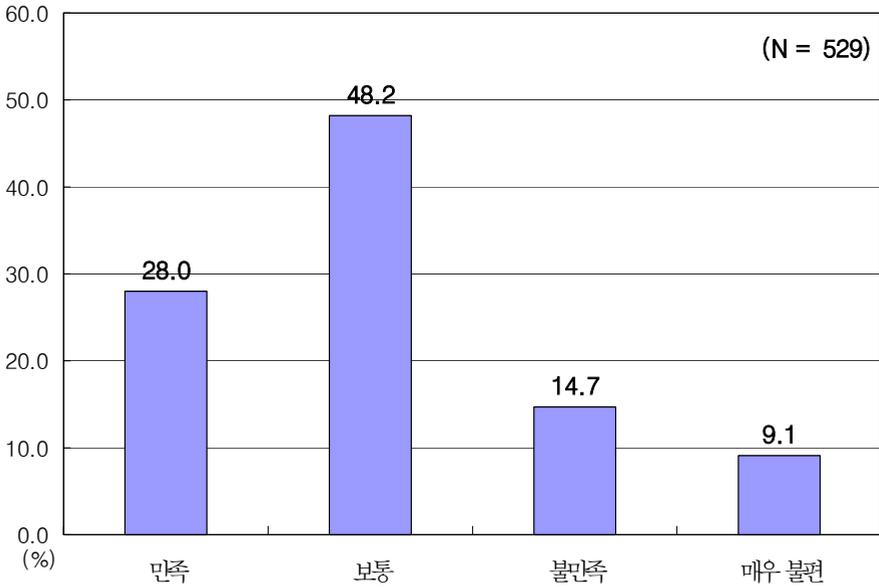
⑧ 이주후 자녀교육 만족도

대전으로 이주 후 자녀교육에 대한 만족도는 보통이 48.2%, 편리가 28.0%, 불편이 14.7%, 매우불편이 9.1%로 대전 이전후 자녀교육은 오히려 편리해진 것으로 나타나고 있다.

응답자의 연령이 낮을수록 자녀교육에 대한 만족도는 큰 것으로 나타나고 있다. 단 대학생 있는 50대 이상의 경우에는 편리나 보통보다는 불편, 또는 매우불편을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 이는 대전지역의 초중등교육 시설 및 여건

이 전국의 어느 지역에 비해 손색이 없기 때문에 짐작된다.

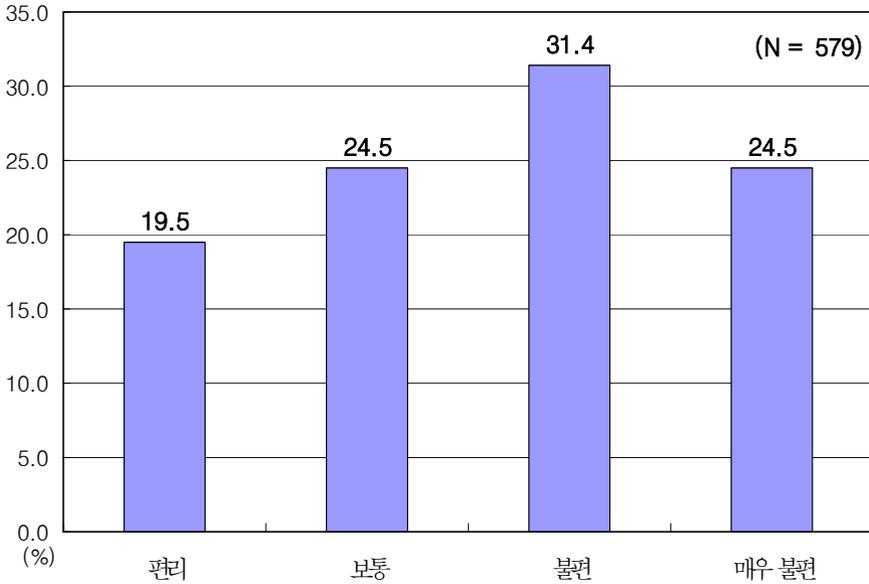
<그림 10> 대전 이주후 자녀교육의 만족도



⑨ 친구나 친지·모임의 편리성

친구나 친지 등과 모임에 관한 만족도는 불편이 31.4%, 보통과 매우 불편이 24.5%, 편리가 19.5%로 자녀교육에 비해서 불편을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다. 연령별로는 40대 이하의 앞의 결과와 거의 비슷하나 50대 이상은 다른 연령에 비해서 불편을 많이 느끼고 있는 것으로 조사되고 있다. 그것은 50대 이상의 경우 친구나 친지들이 기존의 수도권에 거주하고 있을 뿐 아니라 30~40대에 비해 모임이 빈번할 것이기 때문으로 풀이된다.

<그림 11> 대전 이주후 친지 모임의 편리성



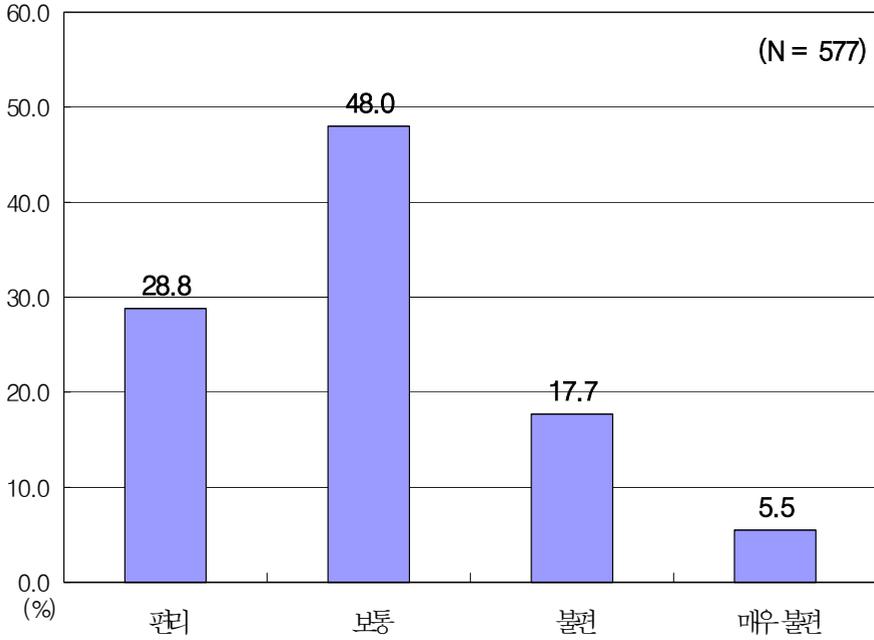
⑩ 백화점·쇼핑·구매활동의 편리성

백화점, 쇼핑 등 구매활동에 대한 만족도는 보통이 48.01%, 편리가 28.8, 불편이 17.7%, 매우 불편이 5.6%로 구매활동에 있어서는 크게 불편을 느끼는 사람은 매우 적게 나타나고 있다. 연령별로는 30대와 40대가 30세미만이나 50대 이상보다는 구매활동에 있어서 만족도가 높은 것으로 나타나고 있다.

대전지역에는 유성구와 서구의 둔산단지를 중심으로 대형매장이 집중되어 있어 구매활동을 하는데 별 어려움이 없을 뿐 아니라 주차장 이용이나 교통혼잡이 수도권에 비해 양호하기 때문일 것으로 보인다. 또한 30~40대의 경우 고급품보다는 중저가의 상품을 선호하는 경향이 있어 대전지역에서도 상품을 쉽게 구입할 수 있을 것이며, 반면에 50대의 경우 고급품이나 자신의 기호에 맞는 색상이나 디자인을 선호하므로 다양한 제품을 구하기 어렵기 때문일 것으로 보인다. 그리고 30대 미만의 경우 유행에 민감하므로 최신 유행의 제품을 대전지역에서 즉

시 구하기가 쉽지 않을 것이기 때문으로 풀이된다.

<그림 12> 대전 이주후 구매활동의 만족도



⑪ 기 타

향후 수도권기능분산 및 청사이전 등과 관련하여 의견 제시를 요청한 결과 166명이 응답하였다. 응답한 내용 가운데 유관기관의 동사이전이 35명으로 가장 많고, 그 다음으로 권력중심기관의 이전, 이전시 공무원의 삶의 질을 배려할 것, 기관성격에 맞게 지역안배, 행정타운을 조성하여 동시에 이전 등의 순으로 의견이 제시되었다.

<표 3> 공공기관 이전관련 의견집약

내 용	빈도	구성비
유관기관동시이전	35	21.1
권력중심기관 이전	24	14.5
공무원의 삶의 질 배려	21	12.7
기관성격에 맞게 지역안배	19	11.4
행정타운 조성하여 동시에 이전	10	6.0
주요대학 지방분산	8	4.8
지방에 기반시설확충	8	4.8
지방이전 필요	6	3.6
지방이전 불필요	5	3.0
지방이전 전에 공간장벽해소	9	5.4
체계적이고 장기적으로 추진	4	2.4
모든 부처에 동일한 조건적용	2	1.2
청사이전의 인구분산효과 미미	2	1.2
국토균형발전 절대필요	1	0.6
대전에 부단위 이전	1	0.6
대전이 생활여건이 좋다	1	0.6
부부공무원 동일지역 근무배려	1	0.6
분야별 지방조직을 동일청사에 입주	1	0.6
비 경제부처 지방이전	1	0.6
수도권기능분산과 정부기관의 이전은 별개	1	0.6
수도와 근거리로 이전	1	0.6
연락관 제도 도입	1	0.6
이전지역에 지자체의 배려	1	0.6
지방분산은 대전이 적지	1	0.6
청사에 기관별로 입주	1	0.6
통일 대비한 기능분산	1	0.6
합 계	166	100

### 3. 설문조사결과의 종합

앞서의 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같은 몇 가지 시사점을 나타내주고 있다. 먼저 공공기관의 지방이전에 대해서는 연령에 관계없이 이전이 필요하다고 응답하여 수도권 집중의 해소 및 지역경제의 활성화를 위해서는 특단의 조치가 필요함을 암시하고 있었다.

중앙부처를 포함한 공공기관의 지방이전이 필요하다고 응답한 비율이 매우 높게 나타난 이유는 다음의 네 가지로 요약할 수 있을 것이다. ① 공공기관의 지방이전 계획이 두 차례나 입안되었으나 소기의 성과를 거두지 못하였고 3차 수정계획을 통해 청단위 기관이 겨우 이전 한 것은 여러 가지 이유가 있겠으나 이전기관의 소속공무원들이 지방이전에 따른 근무조건 및 생활환경의 악화를 우려하였기 때문이었다. 그러나 대전에서 실제 생활을 해보니 근무환경이나 생활환경이 수도권에 비해 손색이 없다는 것을 깨달았으며, ② 공무원과의 직접면담에서 “안정된 직장을 가지고 지방에 근무를 하니 자녀교육이나 생활면에서 여유가 있다. 그러나 지방경제가 너무 취약하다는 사실을 보다 잘 이해할 수 있었다. 국토의 균형발전을 위해서는 공무원 스스로가 수도권에 안주하려는 마음을 버려야 한다”고 주장하는 공무원을 만날 수 있었는데 여기서 공무원의 의식 변화를 엿볼 수 있으며, ③ 중국의 상해와 북경이 기능분담을 통해 발전을 이루어 가듯이 지금의 수도권은 경제력을 바탕으로 수도권 규제의 틀을 벗어버리고 상해와 같은 국제도시로 자립하며, 지방 대도시는 특화된 중추관리기능을 바탕으로 기존의 수도권과 경쟁을 통해 발전할 수 있다는 제4차 국토계획에서의 ‘수도권 기능분산론’과 ‘산업별 수도’에 대해 상당한 이해를 하고 있었으며, 서면으로 이러한 내용을 제시하기도 하였다.

둘째, 중앙부처와 업무수행에 불편이 초래되고 있는 문제는 부처와 유관기관 및 관련민간기업의 이전이 함께 이루어지지 않아 발생한 것으로 향후 중앙부처와 유관기관을 함께 이주함으로써 해결될 수 있을 것으로 보인다. 설문조사결과

공공기관의 지방이전에 포함하여야할 기관에 대해서 정부부처(37%),공기업(23%), 출연연구기관(21%), 청단위 기관(16%)으로 응답하여 정부부처 및 유관기관의 일괄이전이 필요함을 나타내주고 있었다.

셋째, 기관장의 국회출석, 관련기관간 원활한 업무협의 등을 위한 서울지역의 집무실 필요와 이전기관의 임직원들이 지방에 거주함으로써 느끼는 상대적인 불이익 등을 해소하는 방안도 이전 계획시 고려하여야할 항목이다.

넷째, 공공기관의 지방이전 후 지방에 정착률을 높이기 위해서는 주거환경, 교육·문화여건의 조성 등 적극적인 지역육성책이 필요한 것으로 지적되었다. 제3청사에 이주한 공무원의 세대이주 비율이 높고, 주거환경과 교육 및 문화여건에 대해서는 만족도가 매우 높게 나타나고 있는 점이 이를 말해주고 있다.

#### 4. 참고자료: 설문조사양식

### 정부대전청사 이전효과에 관한 설문조사

---

안녕하십니까?

국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용과 개발 및 보전에 관한 국가정책을 연구하여 국민복지증진과 경제발전에 기여할 목적으로 설립된 **국책연구기관**입니다. 국토연구원에서는 금년도 연구과제로서 추진중인 『국토균형발전을 위한 주요 전략사업추진평가와 개선방안 연구』와 관련하여 정부대전청사의 이전효과를 분석하고 있습니다. 동 연구의 수행을 위해 다음의 간단한 설문에 바쁘시더라도 응답해 주시기를 부탁드립니다. 귀하가 응답해 주신 내용은 **통계법 제13조(비밀의 보호)**에 의거하여 엄격히 보호되며, 연구목적으로만 이용됨을 알려드립니다. 대단히 감사합니다.

2001 년 7 월

국토연구원 국토계획·환경연구실

연락처: 국 토 연 구 원 책임연구원 양진홍 / ☎ 031) 380-0161  
충남발전연구원 산업경제팀장 이종상 / ☎ 042) 841-9053

일련 번호			
----------	--	--	--

기관간 업무협조와 관련된 사항

1. 귀 기관이 대전으로 이전한 후 업무수행 상 불편해진 점은?

구 분	매우 불편	불편	보통	편리	합계
중앙부처와의 업무협조	146 (24.6%)	211 (36.5%)	190 (32.9%)	31 (5.4%)	578 (100%)
관련기관(투자기관, 연구소, 기업 등)과의 업무협조	106 (19.7%)	178 (33.0%)	223 (41.4%)	32 (5.9%)	539 (100%)

2. 귀 기관과 업무연계가 가장 많은 기관은 어느 기관입니까?

순서기재

기관명기재 (중요한 2개만 제시)

- ① 중앙부처 ( ) ( ) ( ) ( )  
 ② 공공투자기관( ) ( ) ( ) ( )  
 ③ 연구기관 ( ) ( ) ( ) ( )  
 ④ 기업·기타 ( ) ( ) ( ) ( )

※ 업무연계가 가장 많은 기관순서로 ①~④를 기재

3. 귀하는 업무와 관련하여 서울(과천포함)에 얼마나 자주 가십니까?

- ① 주 1~2회 [22(3.8%)]    ② 월 1~2회 [149(25.5%)]  
 ③ 월 3~4회 [52(8.9%)]    ④ 2~3월에 1회 정도 [139(23.8%)]  
 ⑤ 거의 없다 [205(35.1%)]    ⑥ 기타 [17(2.9%)]

※ 합계 [ 584(100%) ]

4. 수도권 과밀화를 해소하고 지방육성을 위해 향후 국가공공기관의 지방분산이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 지방분산이 필요하다 [428(72.5%)]    ② 필요하지 않다 [104(17.6%)]  
 ③ 잘 모르겠다 [50(8.5%)]    ④ 기타 [8(1.4%)]

※ 합계 [ 590(100%) ]

5. 국가공공기관의 지방분산이 필요하다면, 이전은 어떻게 하는 것이 좋겠습니까?

- ① 업무특성 및 지역특화전략에 따라 지역별로 분산하는 것이 좋다. [312(57.6%)]
- ② 대전에서와 같이 동일지역에 집중 배치하는 것이 좋다. [206(38.0%)]
- ③ 기 타 [24(4.4%)]
- ※ 합계 [542(100%)]

6. 국가공공기관의 지방분산이 필요할 경우, 지방이전에 포함하여야할 기관은?  
(해당기관은 모두 표시)

- ① 일부 정부부처(     ) ② 청 단위기관(     ) ③ 공기업(     )
- ④ 정부출연기관(     ) ⑤ 기 타(                     )

7. 향후 수도권기능분산 및 청사이전 등과 관련하여 말씀하시고 싶은 내용이 있으면 적어 주십시오

**생활에 관한 사항**

8. 귀하의 대전지역 이주형태는?

- ① 가족전체가 이주함 [381(64.7%)]
- ② 가족중 일부만 이주함 [46(7.8%)]
- ③ 본인만 이주함 [139(23.6%)]

- ④ 현거주지(서울 등 수도권)에서 출퇴근 [ 5(0.8%) ]
- ⑤ 기 타 [18(3.1%)] ( )
- ※ 합계 [589(100%)]

9. 대전에서 귀하의 생활관련 만족도는 ?

구 분	편리	보통	불편	매우불편	합계
자녀교육	148 (28.0%)	255 (48.2%)	78 (14.7%)	48 (9.1%)	529 (100%)
친구나 친지 등과 모임	113 (19.5%)	142 (24.5%)	182 (31.4%)	142 (24.5%)	579 (100%)
백화점,쇼핑 등 구매활동	166 (28.8%)	277 (48.0%)	102 (17.7%)	32 (5.5%)	577 (100%)
병원, 약국 등 의료	100 (17.2%)	288 (49.4%)	149 (25.6%)	46 (7.9%)	583 (100%)
연극, 공연 등 문화예술	59 (10.2%)	239 (41.4%)	190 (32.9%)	89 (15.4%)	577 (100%)

10. 생활관련 개선사항 또는 요구사항이 있으면 적어 주세요.

①
②
③
④

**일반적인 사항**

1. 귀하의 직장명은?

- ① 관세청 [71(12.0%)]
- ② 조달청 [74(12.5%)]
- ③ 통계청 [64(10.8%)]
- ④ 병무청 [49(8.2%)]

- ⑤ 문화재청 [48(8.1%)]      ⑥ 산림청 [39(6.6%)]
- ⑦ 중소기업청 [32(5.4%)]      ⑧ 특허청 [88(14.8%)]
- ⑨ 철도청 [100(16.8%)]      ⑩ 정부기록보존소 [29(4.9%)]
- ※ 합계 [594(100%)]

2. 귀하의 연령은 ?

- ① 30세 미만 [42(7.1%)]      ② 30대 [250(42.1%)]
- ③ 40대 [257(43.3%)]      ④ 50대 이상 [45(7.6%)]
- ※ 합계 [594(100%)]

3. 귀하가 현직장에 근무한 기간은 ?

- ① 1 ~ 3년 [79(13.3%)]      ② 3 ~ 5년 [62(10.4%)]
- ③ 5 ~ 10년 [114(19.2%)]      ④ 10 ~ 15년 [119(20.0%)]
- ⑤ 15년 이상 [220(37.0%)]
- ※ 합계 [594(100%)]