

산업중심 국토개발 정책에 대한 비판적 논의: 광역경제권개발과 경제자유구역사업을 중심으로*

김 봉 환**

〈目

次〉

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I. 서 론 | IV. 산업중심 국토개발 정책의 평가 |
| II. 산업중심 국토개발 정책의 현황 | V. 결론: 새로운 국토개발 정책의 대안 |
| III. 국토개발 정책 평가의 이론적 배경 | |

〈요 약〉

IMF 경제위기 극복과정에서 채택된 산업중심 국토개발 정책은 정책환경의 변화와 집행과정에서 노정된 비효율성 등으로 재검토될 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 현재 추진되고 있는 대표적인 산업 중심 국토개발 정책인 광역경제권개발사업과 경제자유구역사업을 중심으로 산업 중심 국토개발 정책을 비판적으로 분석한다. 연구자는 정책추진 이후의 취업자 수 변화와 GRDP 변화 등에 근거하여, 현재의 산업중심 국토개발 정책이 지역 간 불균형 개발 문제 해소에 한계를 보이고 있음을 보여 주고, 거주 환경의 질에 대한 관심의 증대와 같은 국민의식수준의 변화와 맞물려 그 효율성이 점차 떨어지고 있다고 주장한다. 이러한 근거를 바탕으로, 연구자는 변화하는 패러다임에 맞는 정주환경 개선 중심, 도시권 중심, 도시 재생 사업 중심의 정책 변화가 필요하고, 중복 지원과 비효율을 극복하기 위해 전문성에 따른 국토개발의 역할 분담과 정책추진체계의 개편이 필요하다고 제안한다.

【주제어】 국토개발, 경제 자유구역, 광역경제권개발, 정책평가, 지역경제개발】

* 본 연구는 국토부의 지원을 받아 저자가 공동연구원으로 참여하여 수행한 「대내외 정책환경 변화에 따른 행정효율성 제고 방안 (2012.12-2013.6)」 연구의 일환으로 진행된 ‘지속가능한 국토정책’ 포럼에서 저자가 발표한 “산업중심 국토개발정책에 대한 비판적 논의” 내용을 수정·보완한 글이다.

** 서울대학교 행정대학원 교수(kimbong@snu.ac.kr)

논문접수일(2013.2.22), 수정일(2013.3.18), 게재확정일(2013.3.20)

I. 서 론

1997년 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 김대중 정부 이후 지속된 신공공관리론적 행정개혁은 성과에 기반한 효율성과 능률성을 강조해왔다. 이에 따라 정부의 정책은 시장의 경영기법을 도입하고 경제적 성과를 극대화하기 위한 방향으로 재편되어, 산업을 많은 정책의 중심에 두게 된다. 이러한 산업 중심의 정부정책은 국토발전전략에도 적용이 되어, 외국인 투자를 유치하거나, 혹은 정부가 지원한 지역의 성장산업을 통해 지역경제를 성장시키고 일자리를 창출하여 궁극적으로 지역을 개발하는 정책을 국토 균형개발의 주요 정책으로 채택하고 있다.(김혜천, 2011; 2003; 이양수, 2007; 장준경, 1999; 엄기철, 1998).

하지만 이러한 산업 중심의 국토개발 정책은 많은 문제점을 노정하고 있다. 먼저 정책 환경의 변화로 산업을 중심에 둔 정책의 효율성이 떨어지고 있다. 소득 수준의 증가로 거주환경의 질이 인구 유입 및 지역 개발의 주요한 변수로 등장하기 시작했고, 급격한 도시화로 인구의 90% 이상이 도시에 거주하게 되어, 도시 중심의 국토 개발에 대한 수요가 커지게 된 것이다. 또한, 기존의 국토 개발과 관련하여 경험과 전문성을 가진 부처의 추진 사업과는 별도로 산업 관련 부처가 국토 개발 정책을 추진하는 과정에서, 중복·과잉 개발은 물론이고 전문성 부족에 따른 사업 시행의 중단과 비효율적 집행이 이뤄지고 있다. 더욱이 새로운 지역에서의 산업 기반을 통한 지역개발로 인해, 기존의 도심이 공동화되고 비효율적으로 공간이 운용되며 우범지대화 되고 있어 또 다른 지역 간 불균형 개발을 야기하고 있다. 이러한 이유로 당초 산업 중심 국토개발 정책을 통해 막아 보고자 했던 인구의 수도권 집중은 지속되고 있다. 2005년 48.3%의 수도권 인구집중도는 2011년 49.5%로 여전히 증가하고 있는 추세이다.)¹⁾

광역경제권 개발사업과 경제자유구역 사업은 현재 추진 중인 대표적인 산업중심 국토개발정책이다. 광역경제권 개발사업은 이명박 정부 출범과 동시에 기존의 균형발전 정책의 한계와 비효율성을 극복하고자 의욕적으로 추진한 사업으로, 5년이 지난 지금 그 성과에 대한 종합적인 분석과 평가가 필요한 시점이라 하겠다. 경제자유구역 사업은 2002년부터 추진된 사업이지만, 지역이기주의와 정치논리에 밀린 경제자유구역 지정 남발과 외자유치 실적의 미비로 많은 비판을 받아왔다. 두 사업은 서로 다른 시기에 추진된 사업이지만, 지역산업의 성장을 통해 국토를 개발하겠다는 공통점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 두 사업의 성과를 실증적인 자료에 근거하여 평가하고, 새로운 정책환경에 부응하는 종합적인 국토 공간 설계 차원에서의 국토 개발정책 대안을 제시하고자 한다.

1) 통계청 e-나라지표 「수도권과 지방현황」(<http://www.index.go.kr/egams/index.jsp>)

II. 산업중심 국토개발 정책의 현황

1. 광역경제권개발 사업

광역경제권 개발 사업은 이명박 정부 출범을 준비한 제17대 대통령직 인수위원회에서 발표한 정책으로 정책의 비전은 행정구역을 초월한 지속적 경제성장·지역 간 공동발전·실질적 지방분권이 삼위일체화 된 ‘창조적 광역발전’을 추구하여 글로벌 경쟁력을 확보하는 것으로 설정하고 있다. 비전 달성을 위한 4대 정책 기조는 첫째, 행정구역을 초월한 지역 간 창조적 협력 발전 촉진, 둘째, 특성화 발전을 통한 성장, 셋째, 광역경제권 발전을 견인하는 신성장동력 구축, 넷째, 분권·협력·통합적 광역 행·재정 시스템 구축이다. 또한 이를 위한 추진전략으로서 다음의 여섯 가지를 제시하고 있다. 광역적 연계사업 활성화, 규제개혁 등 시장친화적 지역경제 활성화 촉진, 광역권 기간인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대 전환, 수도권과 지방의 공동발전체계 형성, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천이 그것이다.(제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008). 이러한 내용을 그림으로 정리하면, 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 광역권개발정책의 비전, 기조, 전략

비 전	글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제 지역간 공동발전
기 조	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 행정구역 초월, 창조적 지역협력 ◆ 특성화 발전을 통한 성장 ◆ 광역권 신성장동력 구축 ◆ 분권과 통합
전 략	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 광역적 연계사업 활성화 ◆ 규제개혁·시장친화적 지역경제 ◆ 광역권 기간 인프라 ◆ 낙후지역의 신발전지대화 ◆ 수도권·지방의 공동발전 ◆ 분권·통합적 행재정제도

자료: 제17대 대통령직 인수위원회 (2008)

이를 추진하기 위해 전국을 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 나누어, 각 경제권 별로 경쟁력 목표 분야를 정하고, 자원 공동이용 활성화 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 산업, 인력 및 SOC 분야별 선도 사업을 추진하게 된다. 지역 경쟁력을 바탕으로 한 각 광역 경제권별 경쟁력 목표 분야는 아래 <그림 1>과 같이 수도권은 글로벌 비즈니스 허브, 충청권은 과학기술과 첨단산업의 중심, 호남권은 문화예술과 친환경 녹색성장 창조, 대경권은

전통문화와 첨단지식산업, 동남권은 환태평양시대의 기간산업 및 물류중심, 강원권은 환동해권 관광휴양 및 웰빙산업, 제주권은 아시아 최고수준의 국제자유도시 건설이다.

〈그림 1〉 5+2 광역경제권



자료: 대통령직속 지역발전위원회(<http://www.region.go.kr>)

이러한 광역개발권은 경제, 산업권과 역사, 문화적인 동질성을 고려하였다는 것이 정부의 설명이지만, 대통령직 인수위원회(2008)는 5+2 광역경제권 설정의 주요 원칙을 해외 경제권과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 인구 500만 명 정도가 되도록 하여 ‘규모의 경제’를 확보하고자 하였다고 설명하고 있다. 실제로 <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼 강원과 제주를 제외하면 가장 작은 권역이 충청권 479만 명으로 정책 설정 초기에 산업, 경제 발전을 효율적으로 추진하기 위해 인구규모가 가장 중요한 기준이 되었다는 것을 알 수 있다. 기타 지역 내 총생산, 제조업고용자수, 지방세징수액 등도 권역구분을 위한 지표로 사용되었다.

〈표 2〉 광역경제권별 경제지표비교

*()는 퍼센티지

	면적 (km ²)	인구 (인)	지역내총생산 (백만 원)	제조업고용 (인)	지방세징수 (백만 원)
전 국	99,646 (100.0)	47,278,951 (100.0)	817,811,875 (100.0)	2,865,549 (100.0)	35,977,359 (100.0)
수도권	11,730 (11.8)	22,766,850 (48.2)	386,989,607 (47.3)	1,346,360 (47.0)	20,720,115 (57.6)
충청권	16,572 (16.6)	4,792,804 (10.1)	91,614,559 (11.2)	316,131 (11.0)	3,167,269 (8.8)
호남권	20,629 (20.7)	5,021,548 (10.6)	83,504,218 (10.2)	202,357 (7.1)	2,530,104 (7.0)
대경권	19,910 (20.0)	5,072,188 (10.7)	84,477,482 (10.3)	347,105 (12.1)	3,106,441 (8.6)
동남권	12,342 (12.4)	7,629,115 (16.1)	141,180,802 (17.3)	616,119 (21.5)	5,163,008 (2.5)
강원권	16,613 (16.7)	1,464,559 (3.1)	22,381,340 (2.7)	32,882 (1.1)	889,301 (2.5)
제주권	1,848 (1.9)	531,887 (1.1)	7,663,867 (0.9)	4,595 (0.2)	401,121 (1.1)

자료: 제17대 대통령직 인수위원회 (2008)

이러한 광역경제권에 기초하여, 2008년 당시 대통령직속 지역발전위원회에서는 3년 후, 즉 2012년까지의 목표를 설정하고 있다. 수도권을 제외하고 전국적으로 매출 11조 원 및 고용창출 25,000명을 목표로 하고 있으며, <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 충청, 대경, 호남, 동남권이 매출 2.2조 원 - 3.2조 원, 고용 창출 4,900명-6,500명 정도를 목표로 하고 있어 광역 경제권 개발이 지역별 균형 성장, 특히 매출과 고용에 초점이 맞춰져 있다는 것을 알 수 있다. 이들 목표를 달성하기 위해 수도권을 제외한 6개 권역별로 선도 사업 2개씩 총 12 개 선도 사업을 지정하여 육성하고 지역인력양성과 과학기술 진흥을 도모한다는 계획을 세웠다. 특이한 점은 수도권은 매출, 고용에 대한 목표는 물론이고, 선도 산업에 대한 육성계획이 전혀 없다는 것이다. 따라서 고용이나 매출의 목표가 순증을 통한 성장인지, 수도권으로부터의 이전을 통한 것인지에 대해 침묵하고 있다.

〈표 3〉 광역경제권의 3년후 목표

광역경제권	목 표	선도사업		성과목표
		미래성장동력	대표주력산업	
충청권	IT·BT·NT·GT 기반의 선도 산업 고도화	■ 의약바이오 ■ 차세대에너지	■ NEW IT ■ 융합기계부품	매출 2.2조 원, 고용 5,000명
호남권	녹색산업 융복합화 및 에너지 저소비형 친환경 산업 육성	■ 신재생에너지 ■ 라이프케어	■ 광융복합 ■ 친환경수송기계	매출 2.2조 원, 고용 4,900명
대경권	유망업종의 미래성장동력화 및 주력산업의 첨단화 실현	■ 그린에너지 ■ IT 융복합	■ 스마트기기부품 ■ 첨단융합소재	매출 3.2조 원, 고용 6,500명
동남권	주력산업 고도화 및 그린 신산업 창출	■ 에너지플랜트 ■ 그린화학소재	■ 수송기계 ■ 조선해양	매출 2.3조 원, 고용 5,100명
강원권	동북아 생명·건강산업의 신 발전 지대 구축	■ 기능성신소재	■ 바이오메디컬 ■ 헬스케어	매출 5천억 원, 고용 1,000명
제주권	첨단 녹색성장산업의 새로운 메카로 도약	■ 풍력서비스	■ 차세대식품융합 ■ MICE	매출 5.9천억 원, 고용 2,500명

자료: 대통령직속 지역발전위원회(<http://www.region.go.kr>)

이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 예산 투입 사업을 살펴보면 광역권별 선도 산업 육성계획을 수립하고(2008년 7월 1차 지역위), 2009년부터 관련 프로젝트를 발굴하여 2011년까지 9,162억 원을 투자하고, 2013년 까지 추가로 1조 원을 투자한다는 계획을 가지고 있다. 또한 지방 인재 양성을 위해 수도권이외의 20개 대학에 학교당 연간 50억 원을 지원하며, SOC 중심의 30대 선도프로젝트를 선정하여 지원하게 된다.

이상의 내용을 바탕으로 광역경제권 개발 사업을 통해서 추진하고자 하는 정책방향과 의의를 정리하면 다음과 같다.²⁾ 첫째, 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역을 만드는 것이다. 둘째, 지역별 비교우위가 있는 산업을 발전시켜 지역잠재력을 확충하고 타 지역과 차별화를 추구하는 것이다. 셋째, 실질적 지방분권이다. 넷째, 수도권과 비수도권 간 격차해소와 협력이다. 이를 통해서 지역통합과 지역의 차별적 전문성 강화, 광역경제권의 거버넌스를 구축하는 것이다.

2. 경제자유구역 사업

경제자유구역(Free Economic Zone: FEZ)의 가장 본질적인 정책목표는 외국인 투자 유치의

2) 대통령직속 지역발전위원회(<http://www.region.go.kr>)

촉진으로서, 2003년 경제자유구역 제도의 도입 이후, 현재까지 6개 구역, 총 439㎢를 지정·개발 중에 있다. 경제자유구역기획단과 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따르면 경제자유구역은 외국인 투자기업의 경영환경과 생활여건을 개선하고, 각종 규제완화를 통한 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위한 특별경제특구라고 정의하고 있다.

구체적인 목표³⁾로는 첫째, 글로벌 네트워킹의 중심지이다. 글로벌 기준에 부합하는 제도 개선을 통해 최고의 경영환경을 제공하고, 다국적·다문화 친화적인 지역사회와 쾌적한 미래형 생활환경을 제공함으로써 세계 제일의 인재, 정보, 기술이 모이는 상생의 터전을 경제자유구역에 마련하는 것이다. 둘째, 동북아 물류의 신거점이다. 동북아 중심의 지정학적 위치와 세계최고 수준의 공항·항만, 그리고 TSR(Trans Siberian Railway: 시베리아 횡단 철도)·TCR(Trans China Railroad: 중국횡단철도, 중국대륙관통철도) 등의 물류기반을 활용하여 동북아의 물류 중심지로 발돋움 하는 것이다. 셋째, 최적의 기업정주 환경이다. 우수한 경영여건과 생활여건을 마련하여 국제금융업, 다국적 기업본부, 법률·회계·정보시스템·전략컨설팅 등 경영지원 서비스업의 중심지로 발전함은 물론, 세계 최고 수준의 교육, 의료, 쇼핑 및 관광·레저 서비스를 누릴 수 있도록 하는 것이다. 넷째, 첨단지식산업의 중심으로 한국의 우수한 기술수준과 생산여건을 활용하고 우수인력의 유치와 생활을 지원하여 첨단기술 및 지식기반 산업의 연구·생산 중심지로 거듭나는 것이다.

요약하면, 경제자유구역은 글로벌 네트워킹을 기반으로 한 외국 투자기업의 경영여건 및 업무 환경을 증진시켜 이를 바탕으로 지방의 경쟁력을 강화하고(이창길, 2011), 장기적으로 국토 전반적인 경제 성장을 이루는 것이 핵심 목표라 할 수 있다.

경제자유구역에 관한 사무수행을 위해 지식경제부에 경제자유구역위원회를 설치하며, 위원장 1인, 부위원장 1인, 당연직 위원과 10인 이내의 위촉위원으로 구성한다.(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제25조). 위원장은 지식경제부 장관, 부위원장은 위촉위원 중 호선, 당연직 위원은 중앙행정기관과 이에 준하는 기관의 소속 공무원 중에서 대통령령으로 정하는 자, 위촉위원은 노동·환경·외국인투자·물류·도시정책 등 관련분야 전문가 중에서 위원장이 위촉하도록 되어 있다.

한편, 현재 추진·운영 중인 경제자유구역현황은 아래의 <표 4>를 통해 살펴볼 수 있다. 인천, 부산/진해, 광양만권, 황해, 대구/경북, 새만금/군산 지역이며, 최근 추가적으로 2개도에 경제자유구역의 지정을 검토 중에 있다. 구체적으로, 충북(10.7㎢), 강원(8.6㎢)을 경제자유구역 후보지로 선정하고, 지정 추진 중에 있다.

3) 본문에서 구체적인 목표로 언급한 네 가지 내용은 경제자유구역기획단 홈페이지에 명시된 내용이다.
(<http://www.fez.go.kr/kr/index.jsp>)

〈표 4〉 경제자유구역 지정현황

명칭	인천	부산/진해	광양만권	황해	대구/경북	세만금/군산
위치	인천 (연수구, 중구, 서구)	부산(강서구), 경남(진해시)	전남(여수, 순천, 광양) 경남(하동군)	충남(당진·아산·서산) 경기(평택·화성)	대구, 경북 (경산/영천/ 구미, 포항)	전북(군산/부안)
면적	170km ²	83km ²	86km ²	16km ²	33km ²	50km ²
개청일 (지정일)	2004.10.15 ('03.8.11)	2004.3.30 ('03.10.24)	2004.3.24 ('03.10.24)	2008.7.22 ('08.4.25)	2008.8.13 ('08.4.25)	2008.8.28 ('08.4.25)
공항 항만	인천공항 인천항	김해공항 부산신항	광양항 여수공항	평택항 당진항	대구국제공항	군산항 새만금신항
개발기간	I 03~09 II 10~14 III 15~20	I 04~06 II 07~15 III 11~20	I 04~10 II 11~15 III 16~20	I 08~13 II 14~20	I 08~13 II 14~20	I 08~20
기본구상	-다국적기업 -지식기반산업 -국제물류 -레저관광	-첨단부품소재 -국제업무 -물류 -여가·레저	-정밀화학 -신소재 -국제물류 -위락·관광	-자동차부품 -부가가치물류 -바이오	-부품소재 -IT -국제교육 -건강·의료 -패션디자인	-자동차·조선 -기계 부품 -신재생에너지 -대중국관광레저

자료: 경제자유구역기획단 홈페이지(<http://www.fez.go.kr/kr/index.jsp>)

또한 경제자유구역의 예산 현황을 살펴보면, 2003년 인천경제자유구역을 시작으로 2010년 말까지 총 1,135,792(백만 원)의 국고가 투입되었다. 예산지원 현황을 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 경제자유구역별 예산(국비) 지원현황

(단위: 백만 원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
계	1,347	26,980	118,230	144,572	188,975	130,050	277,218	248,420	1,135,792
○경제자유구역기획단운영	994	941	1,091	1,034	936	1,134	1,169	1,034	8,333
○외국교육연구기관유치지원 - 인천경제자유구역청	-	-	-	-	-	5,000	40,000	67,200	112,200
○구역운영경비지원	353	2,139	2,139	2,138	2,139	3,239	4,406	4,406	20,959
인천경제자유구역청 - 2003년 10월 개청	353	835	821	789	796	872	890	734.3 (예상)	6,090.3
부산진해경제자유구역청 - 2004년 3월 개청	-	651	662	670	707	644	696	734.3 (예상)	4,764.3
광양만권경제자유구역청 - 2004년 3월 개청	-	653	656	679	636	623	617	734.3 (예상)	4,598.3
대구경북경제자유구역청 - 2008년 8월 개청	-	-	-	-	-	364	782	734.3 (예상)	1,880.3

황해경제자유구역청 - 2008년 7월 개청	-	-	-	-	-	391	785	734.3 (예상)	1,910.3
새만금군산경제자유구역청 - 2008년 8월 개청	-	-	-	-	-	345	636	734.3 (예상)	1,715.3
○기반시설지원	-	23,900	115,000	141,400	185,900	120,677	231,643	175,780	994,300
인천경제자유구역청	-	16,900	70,700	77,400	103,200	61,612	83,223	44,422	457,457
부산진해경제자유구역청	-	4,000	31,600	41,000	51,200	37,465	99,225	73,428	337,918
광양만권경제자유구역청	-	3,000	12,700	23,000	31,500	21,600	19,645	27,430	138,875
대구경북경제자유구역청	-	-	-	-	-	-	29,550	30,500	60,050
황해경제자유구역청	-	-	-	-	-	-	-	-	0
새만금군산경제자유구역청	-	-	-	-	-	-	-	-	0

경제자유구역은 <표 4>와 같이 현재 총 6개 지구가 선정되어 있다. 각 지방경제자유구역의 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 첫째, 가장 큰 면적으로 개발되고 있는 인천 경제자유구역은 2003년 8월에 지정되어 ‘경제 수도 인천’을 비전으로 송도지구(국제비즈니스, 외국학교 및 병원), 영종지구(산업·물류단지, 관세자유지역, 관광·레저·테마파크), 청라지구(관광·레저·테마파크)로 나누어 개발하고 있다. 또한 1단계 주요사업인 매립사업의 시행으로 매립계획면적 52.27㎢중 28.9㎢(55.3%)를 매립하여 개발부지를 조성하고 있으며, 주요 개발사업 현황을 보면 송도지구가 19.9%의 개발률을 보이고 있으며, 영종지구 42.1%, 청라지구 68%이다.⁵⁾ 2009년 주요 인프라 시설 등에 관한 1단계 사업을 완료하고, 2010년부터는 2 단계 개발 사업에 돌입한 상태이다.(이창길, 2011).

둘째, 부산/진해 경제자유구역은 2003년 10월에 지정되었으며, 신항만지역(물류·유통·국제업무), 명지지역(국제비즈니스·의료·교육), 지사지역(첨단부품·R&D센터), 두동지역(첨단부품·주거지원) 및 웅동지역(물류·유통·여가·휴양)으로 나누어 개발중이다. 2011년 12월 31일을 기준으로 현재 5개 지구(신호산단, 부산과학산단, 남양지구, 화전지구, 서부산유통지구)의 사업이 완료되었으며(24%), 6개 지구(신항배후지(북측), 미음지구, 남문지구, 문화지구, 명지지구, 생곡지구)의 공사가 추진 중이고(29%), 개발계획변경 및 실시계획 수립중인 지역(47%)이 총 10개 지구(신항배후지(남측), 명동지구, 보배캠퍼스지구, 두동지구, 웅동지구, 남산지구, 응천지구, 와성지구, 가주지구, 송정지구)에 이른다.⁶⁾

셋째, 광양만권 경제자유구역은 2003년 10월 부산/진해 경제자유구역청과 함께 지정되었

4) 경제자유구역기획단 홈페이지(<http://www.fez.go.kr/index.jsp>) 및 각 지방경제자유구역청 홈페이지

5) 인천경제자유구역청 홈페이지(<http://ifez.go.kr/front.do>)

6) 부산/진해경제자유구역청 홈페이지(<http://www.bjfez.go.kr/main/>)

으며, 광양지구(물류), 율촌지구(제조), 신덕지구(주거·학교·병원), 화양지구(관광·레저), 하동지구(산업·업무·주거)로 나누어 개발 중이다. 광양만권 경제자유구역의 개발계획은 2005년 8월 1차 변경, 2009년 6월 2차 변경 및 2011년 4월 3차 변경을 거쳐 2010년 12월을 기준으로 1단계 사업(광양컨테이너부두배후지, 광양컨테이너 부두 유품1산업단지, 해룡산업단지, 화양지구, 갈사만조선산업단지 등)이 마무리 되어 2011년 2단계 사업(율촌2산업단지, 율촌항만부지, 성황배후단지, 세풍일반산업단지 등)에 착수된 상태이다.⁷⁾

넷째, 황해경제자유구역은 2008년 5월 지정되었으며, 당진 송악지구(철강산업, 메디컬 클러스터), 아산 인주지구(자동차 산업, 명품주거·휴양도시), 평택 포승지구(대중국 국제물류, 한중 무역특화단지)⁸⁾가 개발되고 있다. 특히 황해경제자유구역은 대중국 수출입을 기반으로 하는 각종 산업 및 이에 용이한 경제환경을 조성하고자 한다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

다섯째, 대구/경북 경제자유구역은 2008년 5월 황해경제자유구역과 함께 지정되었으며, IT융·복합, 첨단수송부품소재, 그린에너지, 지식서비스를 특화개발방향으로 설정하고 있다. 특히 다른 경제자유구역과 달리 물류중심의 경제자유구역이 아닌 지식창조형 경제자유구역을 표방하고 있다. 구체적으로는 대구광역시 및 경상북도 포함·구미·영천·경산시 일원에 구미디지털산업지구, 대구테크노폴리스, 국제문화산업지구, 수성의료지구, 국제패션디자인기구, 신서첨단의료지구, 경산지식산업지구, 영천첨단부품소재산업지구, 영천하이테크파크, 포항융합기술산업지구로 나누어 개발 중이다.⁹⁾

여섯째, 새만금/군산 경제자유구역은 2008년 5월 지정되었으며, 개발지구로는 군산2국가산단지구, 새만금지구(새만금산업단지, 새만금관광단지), 고군산군도지구 총 3개 지구를 조성하고 있다. 새만금/군산 자유구역청의 목표설정에 따르면 지식창조형 산업(자동차, 조선, 기계 및 첨단부품소재)과 환경친화형 산업(신재생에너지, 바이오 등)을 표방하고 있으며, 새만금관광단지와 고군산군도지구를 중심으로 명품복합도시 및 체험·체류형 해양관광지 조성을 추진하고 있다.¹⁰⁾

7) 광양만권경제자유구역청 홈페이지(<http://www.gfez.go.kr/01kr/>)

8) 평택 포승지구는 포승지구, 현덕지구, 한중지구로 나누어 개발 중이며, 특히 평택 한중지구의 경우 현재 개발계획 수정중에 있다. 자세한 내용은 황해경제자유구역청 홈페이지를 참조할 수 있다. (<http://www.yesfez.go.kr/html/kr/>)

9) 대구/경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr/main.php>)

10) 새만금/군산경제자유구역청 홈페이지(<http://www.sgfefz.go.kr/>)

III. 국토개발 정책 평가의 이론적 배경

1. 국토개발 정책에 대한 기존의 논의

본 연구의 정책사례인 광역경제권 개발과 경제자유구역 사례는 노무현 정부에서부터 본격적으로 정책적 논의가 확장되어 온 지역균형발전 정책에 대한 관심에 힘입어 다양한 형태로 연구가 진행되었다.

우선 광역경제권 개발의 경우, 거버넌스 구축 및 협력 네트워크에 관한 연구(김두환·김륜희, 2010; 박재욱, 2009; 정규진·정문기, 2010), 광역경제권의 산학협력 및 클러스터에 관한 연구(이기종·박병무, 2010; 이병민, 2010), 광역경제권에 대한 전반적인 성과 및 그 변화에 관한 연구(유영명·김형빈·주수현, 2010; 박창귀, 2007)와 광역경제권에 대한 이론적 접근에 관한 연구(강문희, 2008) 등으로 다양하게 이루어져 왔다.

특히 광역경제권 개발사업의 성과를 측정하는 연구는 동 정책에 대한 평가의 일환으로 볼 수 있다. 유영명·김형빈·주수현(2010)은 세계화 추세에 따라 거점 대도시를 중심으로 한 광역권의 경쟁력에 대한 관심이 높아지고 있으며, 이러한 광역경제권의 지역경제력을 측정하기 위해서 지역의 총량경제력이라 할 수 있는 6가지 카테고리인 지역고용, 지역생산, 지역금융, 지역수출, 지역노동인력, 지역소득·재정을 중심으로 지표를 구성하여 권역별 경쟁력을 분석하였다. 그리고 동 연구의 분석결과를 바탕으로 특히 수도권과 비수도권 간의 경제적 격차를 실증하였다. 또한 박창귀(2007)는 지역발전정책의 계획적이고 체계적인 수행을 위해 산업 간 연관관계에 기반한 접근이 요구되고 있으며, 이러한 필요성을 반영하여 6대 광역 경제권역 간 및 권역 내의 산업연관관계의 구조를 분석하였다.

한편, 경제자유구역에 관한 연구는 광역경제권 개발사업의 경우보다는 비교적 광범위하게 이루어져 왔다. 다수의 연구는 정책의 추진현황 및 현안과제를 도출하고 이를 극복하기 위한 활성화 방안을 도출하는 형태로 구성되어 있으며(이창길, 2011; 안영진, 2010; 윤승한, 2010), 유사한 형태로 경제자유구역 정책의 발전전략을 구축하기 위한 연구도 진행되었다. (서문성, 2008; 강영문, 2004). 특히 정책성과를 평가하기 위한 실증분석 연구에서는 경제자유구역의 주요 정책목표인 외국인투자성과 및 대외 물류경쟁력과 함께 지역경제에 대한 파급효과 등을 분석하였다.(박란주·여경철, 2012; 최천운·유정석, 2011; 김보현·이동근, 2011; 이명현·이준엽, 2010; 안영진, 2010).

최천운·유정석(2011)은 경제자유구역 사업 초기 경제적 파급효과에 대한 긍정적 전망이 이후 부정적으로 변한 것에 대한 문제의식을 가지고 동 사업에 대한 경제적 파급효과와 각 경제자유구역에서 중점 유치한 업종의 적합성을 지역 간 산업연관표를 활용하여 실증 분석

하고자 하였다. 그리고 이러한 분석결과를 바탕으로 산업적 측면의 정책제언을 시도하였다. 또한 이명현·이준엽(2010)은 국내의 경제자유구역 간의 중복투자 및 과다 경쟁 가능성에 대한 우려를 바탕으로 각 경제자유구역의 경쟁력을 정확하게 평가하기 위한 실증분석모형을 제시하면서 동시에 물류경쟁력 비교를 통해 경제자유구역제도의 실효성을 살펴보고자 하였다.

광역경제권 개발과 경제자유구역 사례를 통해 기존의 국토개발 정책 연구를 살펴본 결과에 따르면, 대부분의 선행연구들이 산업중심 국토개발 관점을 전제한 상태에서 정책성과를 분석하고 있음을 알 수 있었다. 즉, 정책의 목표설정 및 계획 단계에서 산업 중심의 국토개발 정책의 한계는 고려하지 않은 채 해당 정책사례들의 문제점을 분석하고 있는 것이다. 하지만 패러다임의 전환으로 인해 최근의 국토개발 정책과정은 양적인 성장과 산업 중심의 관점에서 나아가 질적인 성장과 실거주지를 중심으로 한 도시 중심의 관점으로 국토개발 정책을 변화시켜나가야 할 필요성이 제기되고 있다.

따라서 본 연구에서는 광역경제권 개발사업과 경제자유구역 사업의 분석의 초점을 그동안 추진되어 온 산업중심 국토개발 정책에 대한 비판적 논의에 두고자 한다. 기존의 연구가 대안을 제시하는 과정에서 미시적 차원의 정책 대안 및 해결책을 제시하는 것에 초점을 두었다면, 본 연구에서는 거시적 차원의 대안으로서 산업중심 국토개발 정책에 대한 패러다임의 전환을 제시할 것이다.

2. 정책 평가의 이론적 배경

기존의 정책평가에 관한 연구를 살펴보면, 각 정책에 대한 성패요인 별로 나누어 구체적인 분석에 들어가는 경우(김홍희, 2000; 임혜란, 2010; 지종화, 2011)와, 정책과정 단계에 따라 원인을 나누어 분석하는 경우(전영평·이곤수, 2002; 안병철, 2002; 이현우, 2011)로 구분 할 수 있다. 또한 성패요인에 따른 분석에서도 정책과정 단계에 따라 연구를 진행해 나가는 경우가 존재하며(지종화, 2011), 이에 따라 일반적인 정책과정에 따른 사례분석은 다수 존재 한다.

안병철·이계만(2009)은 정책실패 개념정의를 다음과 같이 세 가지로 구분했다. 첫째는 Pressman과 Wildavsky의 논의를 바탕으로 하여 “결정된 정책이 원래 의도한 정책목표를 달성하지 못한 상태”로 본다. 이것은 정책이 기획, 집행되는 과정에서 정책목표를 달성하지 못한 것에 중점을 두는 해석이다.(안병철·이계만, 2009).

둘째는 정책은 단순히 목표를 달성한 정도인 결과로만 평가하지 못하며 다른 파급효과까지 고려해야 한다는 것이다. 정책실패를 상호연관된 다른 정책과의 연계성과 조화여부, 그

리고 파급효과 까지 고려하고, 결정된 정책이 원래 의도한 정책목표를 효과적으로 달성하였다고 하더라도 정책의 파급효과가 부정적인 경우에는 정책실패로 간주한다.(안병철·이계만, 2009 재인용).

셋째는 정책집행과정에서 목표미달성 뿐만 아니라 “집행실패”를 실패로 보는 것이다. 염재호·박국흠(1991)은 집행실패를 “정책집행 전에 정책내용이 변화되어 새로운 정책으로 대치되는 경우”로 보았고, 정의재(2002)는 “집행과정에서 정책이 폐기되거나 중단된 경우”, 김순양(1999)은 집행은 되었으나 의도한 집행기간이 지속하지 않는 경우, 문명재 외(2007)는 집행지연이나 집행비용이 증가하는 경우로 보았다.(안병철·이계만, 2009 재인용).

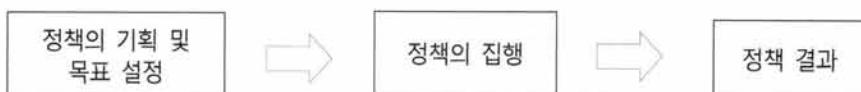
이상의 논의를 바탕으로 안병철·이계만(2009)은 정책실패의 개념정의를 다음과 같이 밝히고 있다.

〈표 6〉 정책실패의 정의와 내용

정 의	내 용
목표달성도	-결정된 정책이 원래 의도한 정책목표를 달성하지 못한 상태
파급효과	-정책목표가 달성되더라도 정책파급효과가 부정적인 경우
집행실패	-정책집행전에 정책내용이 변화되어 새로운 정책으로 대치되는 경우 -서로 상이한 정향성을 지닌 정책행위의 공존상태 -정책폐기 및 중단되는 경우 -정책집행의 지연 -집행비용의 증가 -의도한 집행기간이 지속되지 않는 경우 -정책대상집단이 불응하는 경우

자료: 안병철, 이계만(2009) 재인용

본 연구에서는 위에서 살펴본 정책평가와 정책실패에 관한 기존 연구를 바탕으로 정책과정 단계에 따라 산업중심 국토개발정책을 평가하고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 정책의 기획 및 목표설정단계, 정책집행단계, 그리고 정책결과(목표달성도)로 나누어 산업중심 국토개발 정책의 대표적 두 정책인 광역경제권개발 사업과 경제자유구역 사업에 대해 아래와 같은 과정으로 평가해 보고자 한다.



IV. 산업중심 국토개발 정책의 평가

1. 광역경제권 개발 사업에 대한 평가

1) 정책의 기획 및 목표설정단계

광역경제권 개발은 2008년 대통령직 인수위원회에서 기획하였다. 이러한 국토균형발전에 대한 논의는 이명박 정부뿐만 아니라 역대 정부에서 모두 추진하였던 전략이다. 다만, 이명박 정부의 5+2 광역경제권 개발에서 눈에 띠는 것은 경제권별 선도 산업을 선정하고, 성과 목표로서 매출액과 고용자수를 두었다는 점이다. 즉, 삶의 공간으로서의 국토 보다는 산업 공간으로서의 국토를 바라보았다는 점이 이전의 국토 개발 정책과는 차이점이라 하겠다. 이는 대통령 선거 기간 동안에 이명박 대통령이 내세웠던 경제 살리기 공약 및 대통령 개인의 산업에서의 경험과 더불어 측정 가능한 가시적인 성과를 거두고자 했던 정부의 의지도 작용했을 것으로 판단된다.

하지만 이러한 산업 중심의 국토 개발, 즉 삶의 공간을 고려하지 않고 산업을 발전시키면, 자연스럽게 그 산업에 종사하는 근로자가 거주하는 지역을 중심으로 국토가 개발될 것이라고 하는 정책의 방향이 국민 소득 2만 불의 한국 사회에 효과적인지에 대해서는 재고가 필요하다. 즉, 과거 양적성장과 일자리 자체에 중점을 두던 사회에서 고용 기회 증대 및 삶의 질이 중요한 의사 결정의 변수가 된 사회로 변화하면서 국민가치관의 변화¹¹⁾와 산업 중심 국토 개발 정책이 부합하지 않는 문제점이 있다. 광역경제권 개발정책이 각 권역의 기업체에 지원을 하고 이를 통해 매출증가와 고용창출을 유도한다는 정책이지만, 거주 환경에 대한 고려 없이는 지원 받은 기업이 지역에 뿌리내리기가 힘들 것으로 판단된다.¹²⁾ 광역 경제권 개발 사업은 선도 산업 육성, 인재양성 등 모두 산업정책 수단에 집중하고, 정주 환경에 대한 정책은 전혀 고려되지 않고 있다.

두 번째 정책의 기획 및 목표 설정 단계에서의 문제는 미래 선도 산업이 지역별로 유사하거나 중복되게 지정되어 있어, 지역별로 산업을 특화하기 보다는 중복 투자와 이로 인한 비효율성을 발생시킬 가능성이 높다. 실제로 이 문제는 2012년 국정감사에서도 지적되었던 문

11) 황희연(2009)에 따르면, “주민 가치관의 변화에 따라 공간인식의 변화”가 일어나고, 이에 “생활환경 측면에서 삶의 질이 더욱 강조될 것”이며, “이로 인해 삶의 터전인 국토공간에 대한 시각이 달라져 기존의 획일적 개발로는 주민의 욕구를 충족시키지 못할 것으로 보인다”고 언급하고 있다.

12) 특히 광역경제권 개발 사업에서 주요 선도 사업으로 보고 있는 각종 창조지식산업의 경우, 이들 산업이 본질적으로 갖는 특성이 일반 거주민의 생활영역과 높은 관련성을 지니며(황희연, 2009), 나아가 이들을 위한 창조인재를 해당 지역으로 불러들이기 위해서는 사회·문화·환경적으로 높은 수준의 정주환경이 요구된다고 할 수 있다.(플로리다, 2002; 2005).

제이며, 이에 따라 지적된 중복 현황은 다음의 <표 7>과 같다. 이른바 광역경제권 사업에서 지역특화산업으로 제시된 내용과 2010년에 발표한 미래 선도 사업 내용에 있어 중복되는 부분이 있고, 이로 인해 예산이 특정 분야에 집중되고 있다는 것이다. 이는 지역 간 경쟁적 요구에 따른 결과일 수 있겠지만 국가 전체적 관점에서 조정이 부족했다고 할 수 있다.

<표 7> 광역경제권 선도 산업 및 프로젝트 중복 현황

산업	권역	비고
의약바이오/의생명바이오	충청권, 강원권	
태양광	충청권, 호남권, 대경권	태양전지 산업 유치 관련 권역간 갈등 발생
풍력	호남권, 동남권, 제주권	
세라믹소재	대경권, 강원권	

자료: 2012년 국정감사 자료

2) 정책의 집행 과정

정책의 집행도 효율적으로 이루어지지 못한 측면이 있다. 지방자치단체의 경우 관련 사업에 대한 예비타당성조사의 결과를 보고하면 관계부처 장관인 지식경제부는 협의의 기능만 담당했다. 지식경제부가 산업육성을 통한 경제성장의 정책목표를 가지고 있었기 때문에 지방자치단체가 사업에 대한 예비타당성조사를 실시하고 이에 대한 결과가 긍정적이면 지식경제부로서는 반대할 유인이 없었던 것이다. 국가 전체적인 입장에서의 조정기능이 제대로 이루어지지 못했던 것이다. 예를 들면, 태백, 정선, 영월 지구의 경우 리조트, 문화, 레저사업을 동시에 추진하면서 성수기에도 시설이 과잉 공급되는 현상이 나타나고 있다.

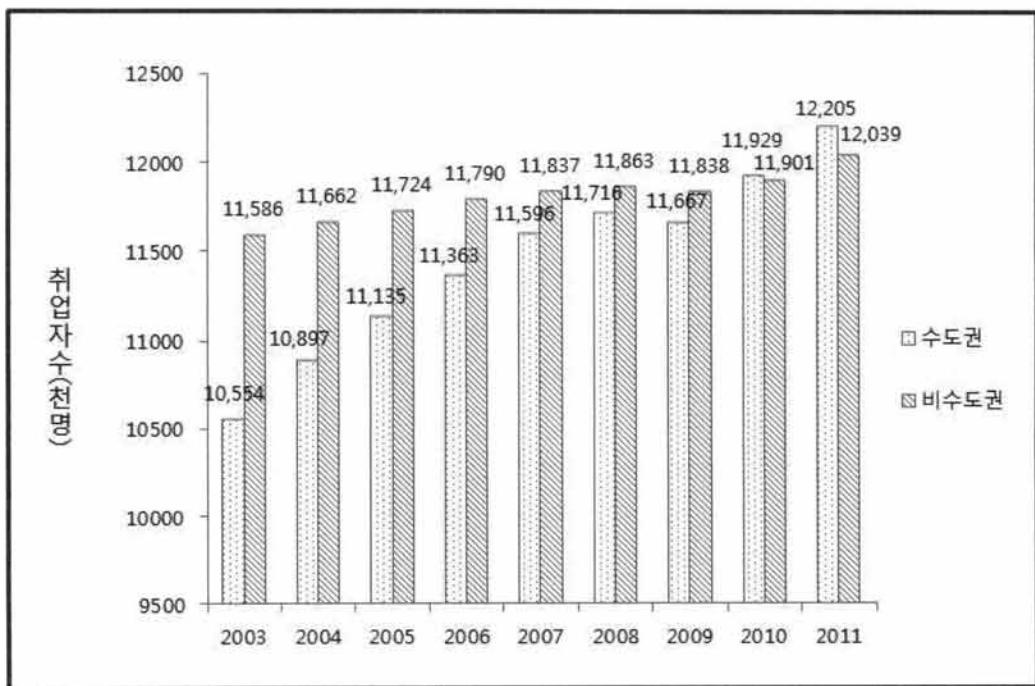
또한, 현재 30대 선도 프로젝트 중 25개는 정상추진중이나 4개는 지연되고, 동남권신공항은 중단된 상태이어서 정책의 집행 효율성에도 문제가 있었다고 하겠다. 보조금 사업성격인 선도 산업 지원 및 인재양성 사업의 경우에도, 수혜대상인 일부 기업 및 대학 간 나눠먹기 식이 되어 벼려, 정책의 집행이 합리적으로 이루어지지 못하고 주민생활 및 지역발전 기여 효과가 미미하다고 하겠다.

3) 정책의 결과

먼저, 광역 경제권 개발 사업의 주요 정책목표인 고용촉진과 지역균형발전에 대해 살펴보자. 광역 경제권 개발 사업의 효과를 객관적으로 평가하기 위해선 사업이전과 사업이후를 비교하여야 한다. 따라서 이 연구에서는 광역 경제권 개발 사업 이전인 2003-2007년과 광역 경제권 개발 사업이 시행된 이후인 2008-2011년의 고용과 지역균형발전 부문 지표를 경제

상황에 따른 조정 없이 살펴보자 한다.¹³⁾ 전국적인 일자리 창출과 관련하여 2003-2007년에 신규 일자리가 매년 약 25.3만개가 생긴 것과 비교해 2008-2011년에는 약 20.3만개 수준으로 평균 24% 감소하였다. 2008-2011년 시기 동안에 세계적인 경제위기가 있었고, 이에 따라서 내수경기가 위축되어 직접 비교하기는 힘든 측면이 있으나, 고용 증대를 전면에 내세운 광역 경제권 개발 정책의 결과로는 초라한 성적표라고 하겠다. 또한 선도 산업 선정이 미래 성장 산업에 초점을 맞추다 보니, 정책의 효과가 단기간에 나타나지 않을 수도 있어 양 기간 동안의 단순한 신규 일자리 수의 비교는 한계가 있다.

〈그림 2〉 광역경제권 개발 사업 전후의 취업자 수 변화



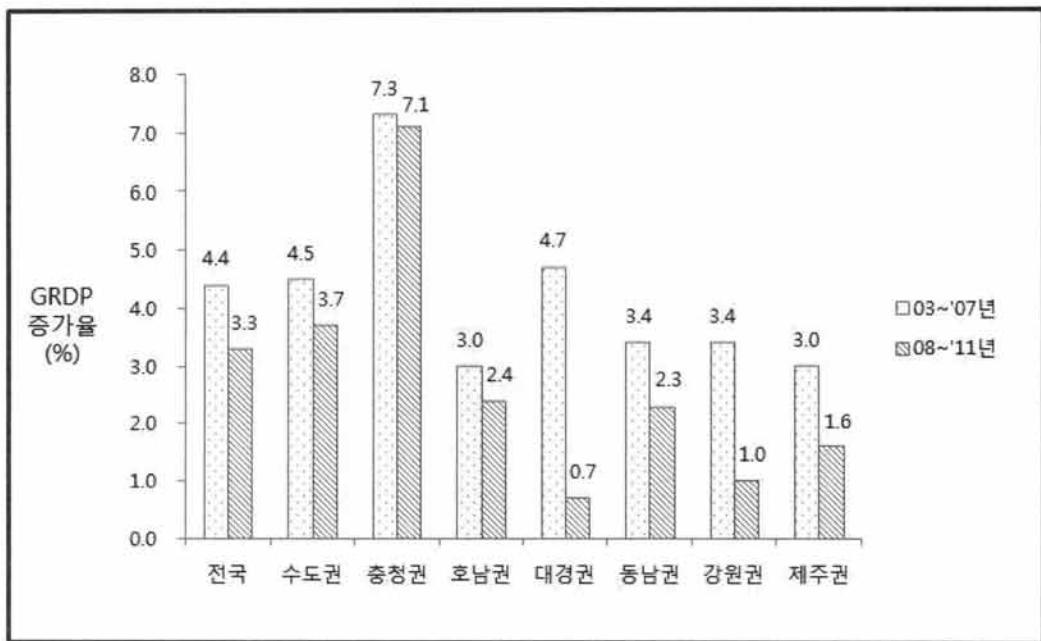
자료: 국가통계포털 및 e-나라지표 통계자료 재구성

반면에, 국토균형발전 혹은 지역균형발전이라는 정책목표는 양 시기 간에 조금 더 객관적으로 비교 가능하다고 하겠다. 광역 경제권 개발 사업은 비록 5+2 광역 경제권을 나누며 수도권을 하나의 권역으로 나누었지만, 선도 사업의 선정, 매출과 고용 목표에 있어 수도권은

13) 보다 더 정교한 평가를 위해서는 경제 상황 변화에 따른 경제지표를 감안, 조정하여야 할 것이다. 본 연구자는 경제 상황을 고려 조정한 비교 결과는 본 연구와 다를 수 있음을 인정한다. 또한 이 시기가 참여정부와 이명박 정부의 시기와 동일하나, 이 분석의 목적은 광역 경제권 사업의 정책 효과를 평가하기 위한 것이지, 양 정부의 경제성과를 비교하기 위한 것이 아님을 밝혀둔다.

제외되고 있다. 즉, 수도권을 제외한 다른 지역에 집중적으로 투자함으로 해서 수도권과 비수도권간의 경제력의 차이를 극복하겠다는 의지였던 것이다. 하지만 아래의 <그림 2>에서 알 수 있는 바와 같이 취업자 수에서 있어서 수도권 집중 현상은 광역 경제권 개발 정책이 본격적으로 시작된 2009년부터 더욱 심화되어 2010년 이후에는 수도권의 취업자 수가 비수도권을 추월하는 역전현상이 나타나고 있다. 수도권 집중 현상의 가속화는 수도권 인구 집중에서도 나타나는데 수도권 인구 집중도가 2005년 48.2%에서 2010년 49.1%로 증가했으며, 생산가능인구의 수도권 집중도도 2007년 50.2%에서 2010년 51.1%로 증가했다. 광역경제권 개발사업이 당초 의도했던 비수도권 고용창출과 수도권 집중현상을 완화하는데 한계가 있었다는 평가를 내릴 수 있는 자료라고 하겠다.

<그림 3> 광역경제권 개발 사업 전후의 GRDP 증가율 변화



자료: 국가통계포털 및 e-나라지표 통계자료 재구성

이제, 수도권을 제외한 지역 간의 균형 발전에는 광역 경제권 개발사업이 어떠한 정책적 효과를 가져왔는지를 살펴보자. 아래의 <그림 3>은 지역별 GRDP 증가율을 보여주고 있다. 모든 지역의 GRDP 증가율이 2003-2007년에 비해 광역경제권 개발 사업후인 2008-2011년 기간 동안에 낮은 것으로 나타나, 경제 성장을 전면에 내세운 정책의 효과로서는 결과가 기대에 미치지 못했다는 점은 이미 앞에서 언급하였다. 다시 한 번 언급하지만, 한국을 둘러

싼 경제 환경이 해당 기간 동안 상이했기에, 단순하게 GRDP 증가율 수치만으로 정책의 성공여부를 판단하기 힘들다. 하지만, 지역별 격차 해소 측면에서도 광역 경제권 개발 정책의 결과는 만족스럽지 못하다. 먼저 대경권과 동남권을 비교해 보자. 2003-2007년 기간 동안에는 두 권역간의 GRDP 증가율 차이 1.3%P 차이가 났었으나, 2008-2011년에는 이 차이가 1.6%P로 늘어난다. 이러한 경향은 동남권과 강원권을 비교했을 때도 마찬가지이다. 2003-2007년 기간 동안에는 두 권역은 성장률에서 차이가 없었으나, 2008-2011년 기간 동안에는 1.3%P로 늘어난다. 다만, 호남권과 대경권 사이에는 그 차이가 양 기간 동안에 같았으며, 호남권과 동남권 사이는 2008-2011년 기간 동안에 약간 개선되었다. 이 결과는 광역 경제권 개발 사업이 지역 간 공동개발과 격차해소라는 정책의 목표달성을 이루지 못했다는 사실을 뒷받침한다.

다음으로는 광역경제권 개발 사업이 산업 유치 후, 해당 산업지구 근처에 신도시를 건설하고, 이에 따른 경제적 파급효과를 인근 경제권으로 확대시켜 나가는 방식을 고수함으로써 생기는 부정적인 파급효과에 대해 논의해보고자 한다. 이러한 국토개발은 실질적으로 도심 공동화를 촉진시키고, 산업지역과 도심간 불균형적인 지역 성장을 초래한다. 일반적으로 구도심의 쇠퇴는 건축물 및 기반시설의 노후화, 산업구조의 변화, 신도시 개발 등 무분별한 외곽 확산과 이에 따른 도심의 경제 기반 상실에 기인한다.(최인호, 2009; 오덕성·염인섭, 2004). 1980년대 이후 새롭게 건설된 신도시에 비해 구도심은 건축물이 노후화되었을 뿐만 아니라, 기반시설 비율도 절대적으로 열악하다. 평균적으로 신도시가 45~50%의 기반시설이 구축되어 있다면, 구도심의 경우에는 기반시설이 겨우 10~15%에 불과하다. 따라서 도심외곽에 산업의 유치와 이에 따라 발생하는 외곽으로의 인구 이동은 구도심의 공동화 촉진이라는 또 다른 국토 균형 개발의 문제점을 야기하고 있다.

일례로 부산 중구 초량동의 경우, 지역생활공간의 노후화 및 폐공가의 급증으로 우범지역이 확산되고 주거지 슬럼화가 가속화되고 있다. 노후불량주택비율은 38%, 폐공가 비율은 43%에 이른다. 특히 53%에 이르는 급속한 인구감소는 사업자 종사자수에도 영향을 미쳤다. 부산광역시 전체적으로는 1996년에 비해 2008년 기준으로 2.42%의 사업체 종사자 수가 증가한 반면, 중구의 경우에는 무려 약 36.7%의 비율로 감소하였다.¹⁴⁾ 게다가 빈곤계층이 중구 초량동을 중심으로 공간적으로 집중되는 등 부정적 현상이 동시다발적으로 발생하고 있다. 이러한 구도심 쇠퇴는 나주 읍성 권역의 원도심, 군산 도심 내항 지역, 문경시 구도심, 김천시 원도심, 속초시·전주시·익산시의 기존 재래시장 중심의 구도심 지역 등 전국에 걸쳐서 발생하고 가속화되고 있다.

14) 부산광역시 통계연보(http://www.busan.go.kr/library/03statistics/01_04.jsp)

이렇게 구도심을 비롯한 국토 전체를 고려하지 않는 산업 중심 지역균형발전 방안은 한 지역 내에서 구도심 지역과 신도시 지역의 거주민들 사이에 갈등을 초래한다는 점에서도 재고가 필요하다. 또한 인구유입이 일어나기 전에 공동화 현상의 확산으로 기존 인구가 유출될 수도 있다는 점에서 광역개발의 기본 패러다임 자체에 변화가 필요하다 하겠다.

2. 경제자유구역

1) 정책의 기획 및 목표설정단계

2003년 경제자유구역 제도 도입이후 지식경제부는 저조한 외국인 투자유치 실적을 제고하기 위해 수차례 제도개선을 추진하였으나, 지엽적 수준에 그치고 과잉개발 등에 대한 본질적 대책 마련에 실패하고 있다. 특히 최초의 기획단계에서 계량가능한 목표 없이 추진하다가 이후 2012년에서야 제1차 경제자유구역기본계획(안)을 수립하면서 2021년 목표를 설정하였다. 그리고 본 계획안에 따라 경제자유구역 사업을 신규로 책정하여 과거의 실적을 평가하기가 힘들어졌다. 목표설정 자체가 사후적으로 이루어지면서 정책과정의 순서가 전도되는 문제가 발생한 것이다.

또한 제도 도입 시 기존 도시와의 연계성을 고려하지 못한 측면이 있다. 애초 경제자유구역의 계획인구는 112만 명으로, 기존 도시체계에 큰 영향이 예상되는 사업임에도 불구하고 정부는 기존 도심의 쇠퇴 문제 및 주변도시와의 역할분담 등에 대한 검토가 부재하였다. 예를 들어, 인구 15만 명에 불과한 광양시 인근에 12만 명의 경제자유 구역 계획을 진행한 것이다.

경제자유구역 추진 부처의 개발사업 전문성 부족으로 인한 비현실적 계획 설정도 아쉬운 점이다. 외자유치를 위해, 소규모 지구에서도 국제적 정주여건 확보를 요구하고, 주거·상업 지역을 소규모로 분산 계획하고 있다. 예를 들어 포항융합기술산업지구는 계획인구가 1,708 인에 불과하여 실질적으로 종사자를 위한 사택·기숙사 제공 수준에 그치고 있으나, 경제자유구역 계획에서는 국제적 정주여건 확보를 위해 4개소의 학교와 2개소의 병원 유치를 추진하고 있어 현실성이 떨어진다고 하겠다. 또한 부산·진해 경제자유구역의 주거용지는 대부분 소규모로 계획되어 최소한의 정주여건 확보도 곤란한 상황이다. 정주요건의 미확보는 당장 숙련된 거주민을 유입시키는데 방해요인이 된다는 점에서 해당 지역의 장기 발전에 부정적이다. 숙련된 거주민을 지역 내부로 유입시키기 위해서는 최소한의 정주요건을 넘어서서 교육, 문화, 환경 등 삶의 질 측면의 정주요건이 필요하다고 하겠다. 아래에서 보는 것처럼 산업 단지의 주거용지 면적이 평균 1km² 수준인데 반해, 부산, 진해 경제자유구역의 주거용지는 지나치게 적게 지정되었다고 하겠다.

〈표 8〉 부산·진해 경자구역 사업지구별 주거용지 면적

지구	명지	신호	두동	남문	가주	송정	화전	서부산	생곡	명동	미음
km ²	1	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1	0.02	0.01	0.01	0.01

자료: 부산진해경제자유구역청

반면에 공공용지를 과도하게 높게 설정하여 사업성을 크게 저하시킨 측면도 있다. 녹지면적이 산업단지가 13% 이내인 반면에, 경자구역은 30%를 초과하는 사례가 빈번하다. 이러한 불합리한 용지 활용은 경제자유구역의 가치분 비율이 산업단지에 비해 낮게 되는 요인이 되고 있다. 예를 들어, 평택·아산은 기업수요가 많음에도 불구하고, 경제자유구역의 가치분 비율이 50% 수준에 불과하여¹⁵⁾ 사업시행자 선정에 실패한 것이다.

마지막으로 일부 경제자유구역의 경우 중복된 개발전략이 문제로 지적될 수 있다. 이로 인해 사업영역 중복에 따른 투자유치 과당경쟁 등 계획의 비효율 발생이 우려된다. 구체적으로 전체 지구 중 53% 가량인 50개 지구의 핵심 개발전략이 물류(17개)·첨단산업(22개) 및 관광레저(11개) 등 3개 분야에 편중되어 있다.(국무총리실 정책분석평가실, 2009).

2) 정책의 집행과정

인근 사업과의 연계, 국토 공간 구조에 대한 고려·검토 없이 경제자유구역 계획만 수립하고 집행하면서 유사, 중복사업 추진으로 인한 과잉개발 및 사업 장기지연이 발생하고 있다. 즉, 인근지역에서 추진 또는 계획 중인 기존 산단 및 택지지구와 별도로 경제자유구역에서 유사사업을 추가 추진한 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 2011년부터 경제자유구역 내 산업단지는 국토해양부와 사전 협의토록 하고 있으나, 산업단지 외 일반 산업용지나 택지 등은 협의절차가 부재한 상황이다. 유사 사업 통합 또는 단계적 추진 등 선택·집중을 위한 조정이 필요하지만 지식경제부가 독자적으로 추진하면서 중복 투자와 두 사업 모두 지원되는 상황인 것이다. 2009년 말 시행된 감사원 감사결과에 따르면, 당해 연도 기준으로 경제자유구역의 총 74개 단위지구 중 7%(6개 지구)만 개발이 완료되었고, 52%(38개 지구)는 개발진행, 41%(30개 지구)는 계획대비 개발 지연 상태이다. 이러한 개발지연은 지구 지정 당시, 개발부적합 및 개발이 곤란한 지역이 다수 포함되어 개발사업자 선정, 토지 보상 등에 곤란을 겪고 있기 때문인 것으로 나타났다.

이처럼 정책의 집행과정 상에서 문제가 된 대표적인 사례로는 대구·경북 경제자유구역을 들 수 있다. 먼저 포항시의 경제자유구역인 포항융합기술산업지구(2008~2013년)는 반경 20km 내에 국가산단인 포항블루밸리(2009~2013년)와 일반산단인 포항테크노파크(2008~2018

15) 산업단지 가치분 비율은 70% 수준이다.

년)가 비슷한 시기인 2008~2009년경에 동시다발적으로 추진되었다. 심지어 경북 구미시의 경우에는 반경 5km 내에 국가산단인 구미하이테크(2009~2014년)와 경제자유구역인 구미디지털산업지구(2011~2020년)가 함께 추진되고 있어 합리적인 조정이 요구된다. 특히 다른 대구·경북 지역과의 형평성을 고려한다면 이러한 동시다발적 추진이 지역균형발전에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것인지는 좀 더 고민할 필요가 있다.

다음은 비효율적 경제자유구역 개발절차이다. 절차에 따르면, 시·도지사가 모든 사업지구의 개발계획을 수립한 후, 경제자유구역의 신규지정을 신청토록 하고 있어 많은 부작용을 초래하고 있다. 모든 사업지구 개발계획을 일시 수립함으로써 사업 장기지연 및 이로 인한 주민 재산권 침해와 지가상승을 초래하고 있는 것이다. 이러한 정책갈등으로 인해 2003년 지정된 68개 지구 중 27개 사업이 미착공이며, 이 중에는 사업시행자가 미지정인 지구도 15개가 포함되어 있다.

〈표 9〉 개발지연 지구와 인근 시·군의 지가 상승률(%) 비교

	용의	성황	가주	포항융합	황해인주	황해포승	구미
개발지연지구	285%	86%	188%	50%	33%	26%	6%
인근지역	39%	12%	13%	4%	4%	8%	2%

또한 개발계획 확정 후에 사업시행자를 지정함에 따라 개발계획을 변경하는 사례가 빈번하다. 구체적으로는 인천지역이 57회(개발28, 실시29), 부산지역 58회(개발37, 실시21), 광양지역 54회(개발36, 실시18)의 변경 사례가 발생했다. 또한 사업시행자도 확보되지 않은 상황에서 개발계획에 따라 진입도로 건설에 착수하는 사례도 있어 예산낭비의 우려가 있다. 예를 들어 포항융합기술산업지구, 영천하이테크파크 등은 사업시행자 확보 전 진입도로 건설 사업 추진 중에 있다.

마지막으로 경제자유구역 정책을 심의·조정하는 경제자유구역위원회의 미흡한 역할 수행을 지적할 수 있다. 국무총리실 정책분석평가실(2009)에 따르면, 경제자유구역위원회의 운영이 형식적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 2003년 이후 위원회가 개최된 총 32회 중 19회가 서면개최(60%), 지식경제부로 업무가 이관된 2008년 이후에는 대면회의 3회 중 정부위원은 전원이 대리 참석하는 등 관련 업무 조정이 원활하지 않아 정부의 정책방향을 제대로 반영하지 못하였다고 지적하고 있다.

3) 정책의 결과

경제자유구역은 당초 제도 취지와 달리, 외국인 투자 유치보다는 지역개발사업으로 변질되어 외국인 투자 유치는 미흡한 결과를 낳고 있다. 지식경제부(2010)에 따르면, 경제자유구역은 ‘외국인투자기업의 경영환경과 생활여건’을 개선하여 외국인 투자유치를 목표로 하고 있다.

하지만 현재 국내기업이 대부분을 차지하고 있는 경제자유구역의 현황을 보면 목표와 실제가 부합하지 않음을 알 수 있다. 현재 경제자유구역 내 외국인 투자 유치액은 우리나라 전체 외국인 투자 유치액의 4.3%에 불과하며(국회입법조사처, 2012), 경제자유구역내의 입주기업도 국내기업이 93%를 차지하는 등 그 성과가 부진하다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 게다가 외국인 투자자의 경우, 한국의 내수시장 진출 등을 통한 시장접근형 투자를 선호하는데 반해,¹⁷⁾ 경제자유구역의 외국인 투자자에 대한 특혜가 오히려 부정적으로 작용될 수 있다는 점도 지적이 가능하다.(정형곤·나승권, 2011).

또한 최근 정부가 경영환경 개선과 관련하여 규제완화 및 인센티브를 강화하고자 하였으나, 실제 인천, 부산/진해, 광양만권 경제자유구역 대상으로 사업기획·운영·성과를 평가한 결과 3개의 경제자유구역 모두 그 성과가 미진한 것으로 나타났다.(정형곤·나승권, 2011).

V. 결론: 새로운 국토개발 정책의 대안

1. 정책 대안 제기의 필요성

지금까지 산업개발 중심의 국토개발정책의 대표적인 두 정책, 광역경제개발 사업과 경제자유구역 사업을 정책의 기획 및 목표 설정, 정책의 집행, 그리고 정책의 결과의 단계별로 평가하였다. 광역경제권 사업의 경우, 기업이 성장을 하면 일자리가 창출되어 지역민의 이탈을 막을 수 있고, 외부로부터의 인구유입도 가능하다는 논리 하에서, 중앙 정부가 지방자치단체에 예산을 지원하고 지방자치단체는 지역 내의 기업에 보조금을 지원하고 있다. 하지만, 인구의 90%가 도시에 거주하고 높아진 소득 수준으로 삶의 질을 추구하는 현재의 경제 상황에서, 산업 중심의 국토 개발전략이 한계를 드러내고 있다.

경제자유구역 정책의 경우도 산업중심의 개발정책을 실시하면서 기존의 산업단지 혹은

16) 2012년 지식경제위원회 국정감사 자료

17) KOTRA(2010), 「2009 외국인투자기업 경영환경 애로조사」에 따른 결과로서 정형곤·나승권(2011)에서 재인용하였다.

택지와의 중복개발의 문제점을 양산하고, 경제자유구역과 기존 도시와의 연계성도 떨어지는 문제도 낳고 있다. 기존도시에서 다소 거리가 있거나, 낙후된 지역을 경제자유구역으로 선정하다보니 경제자유구역이 섬처럼 형성되어 기존도시에 살고 있는 지역민의 이동 인센티브가 결여되는 문제도 노정되고 있다.

요약하면, 두 정책은 산업을 국토개발의 중심에 두면서 고용, 매출액, 및 외국인 투자유치액 등의 목표를 내세웠으나, 목표 달성을 미흡하고 도심공동화, 유사 사업이나 지역 등에 대한 중복 투자와 추진 절차상 비효율성 등의 문제를 야기하였다. 따라서 기존의 산업 중심의 국토개발 정책을 대체 혹은 보완할 수 있는 도시 중심 및 종합적인 국토 개발 관점의 정책 대안이 필요하다 하겠다.

2. 패러다임의 변화

정부는 국토균형개발을 위해 많은 개발 사업을 진행해 왔다. 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 거점형 신도시, 경제자유구역 등이 그것이다. 이러한 국가중심의 개발계획은 여전히 중요하다. 하지만 단순히 산업을 중심에 두고 개발을 한 후, 필요한 인프라를 확충하는식의 개발 방안은 한계에 봉착하고 있다.

최근 도시 및 국토개발에 관한 논의는 단순히 특정산업을 해당 도시에 입지시키는 방식의 도시개발이 아닌 생활 인프라를 정립해서 도시가 덜 위험하고, 덜 비싸며, 더 깨끗하고, 편리하게 해야 한다는 데 중점을 두고 있다. 그리고 이러한 정주환경을 바탕으로 차후 도시의 경제활동에 기여할 수 있는 ‘숙련된 거주민’이 모일 수 있는 방안으로 도시를 회생시켜야 한다는 것이다.(글레이저, 2011).

또한 부가 축적된 도시의 경우, 주민들이 삶의 질을 고려하는 방향으로 거주지를 선택하는 경우가 늘어나고 있다. 이는 단순히 주거환경의 차원을 넘어서 ‘삶의 즐거움’을 느끼기 위해서 거주지를 선택하는 고급 인력들이 발생하고 있다는 것이다.(글레이저, 2011: 219-222). 이러한 관점은 창조계급을 중심으로 한 새로운 지역발전의 흐름과 함께 이러한 창조계급을 지역으로 유인할 수 있는 지역재생 및 발전방안을 수립해야 한다는 플로리다(2002; 2005)의 논의나 지역 내의 어메니티 요소의 확장을 통한 지역발전방향을 강조한 Clark et al. (2002)의 논의를 상기시킨다.

현재 세계 각국은 시가지의 토지이용에 있어서 지나친 기능분리나 사적 공간의 확보를 지양하자는 뉴어바니즘, 대도시 지역의 무분별한 외부확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 개선하자는 도시재생, 환경적 자연자원 조건만을 고려하는 것이 아니라, 사회경제적인 요소와 공동체적인 요소까지를 고려하자는 친환경 생태도시, 그리고 문화, 정보, 미디어분야 등

을 중심으로 정부, 기업, 학교 등이 효과적으로 융합되어 시너지를 일으킬 수 있는 새로운 산업기반 도시를 만들어야 한다는 창조적 혁신도시 등을 고려하여 도시를 개발하고 있다. 도시계획은 그 시대의 정치, 사회, 경제적 가치를 반영하는 거울이다. 따라서 이들 분야에 중요한 영향을 미치는 여건변화, 특히 급격한 정책여건의 변화는 도시계획의 전개 형태에 큰 영향을 미치게 된다.

주요 선진국에서도 도시 재생을 주요 국가사업으로 지정하고 정책을 운영하여 성과를 보이고 있다.¹⁸⁾ 예를 들어, 영국의 경우 지역개발청을 중심으로 지역재생프로젝트를 추진하고 있고, 각 부처 도시재생 관련 예산을 하나로 통합, 지원하는 통합재생예산 (Single Regeneration Budget)을 운영하고 있다. 영국의 도시재생의 좋은 사례로는 뉴캐슬-게이트헤드를 들 수 있다. 몰락한 탄광촌이었던 게이트헤드에 도시재생 컨셉을 “from coal city to cultural city”로 잡고 발틱 현대예술과, 게이트헤드 밀레니엄 브리지, 세이지 뮤직센터 등의 조성을 통해 성공적으로 도시를 재생시켜, 1981년-2001년 기간 동안에 5%-7% 정도로 감소 하던 인구가 2001년 이후에는 성장하기 시작해 현재에도 인구증가는 계속되고 있다. 또한 2003년 이후에는 방문객도 증가해 매년 1억 2,300만 파운드의 경제적 파급효과와 인근 지역에 건설 경기 부양효과를 일으키고 있다.

또 한편으로는 정주여건과 산업의 공동 개발이 보다 효과적인 국토 개발의 대안으로 각광받고 있는 것이 현실이다. 쾌적한 주택신도시의 건설을 통해 세계 최고 수준의 IT 클러스터를 발전시킨 스웨덴의 시스타 사이언스 파크가 좋은 예가 될 것이다.

우리나라에서도 세계적인 흐름과 변화하는 환경에 맞게 국토개발 전략을 수정할 필요가 있다. 급속화된 도시화와 커뮤니티 중심의 마을발전 개념을 융합하여, 단순히 거점을 만들어 핵심 산업을 배정하고 일자리와 매출액을 성과지표로 한 개발계획을 넘어서는, 90%이상의 국민이 거주하는 도시권을 중심으로 한 발전전략을 추진하면서, 지역주민의 생활여건을 개선하는 국토개발 패러다임의 변화가 필요하다 하겠다.

구체적으로는 기존 광역시 중심의 대도시권과 기타 KTX 역세권 등 지역발전의 모멘텀을 가지고 있는 중소도시권을 동시에 지역 성장거점으로 개발하는 것이 필요할 것이다. 또한 지역경제에 대한 기여효과와 주변지역에 대한 파급효과가 높은 프로젝트를 발굴 지원하고, 성장을 둔화와 인구의 고령화 등 여건변화에 따라 도시의 핵심역량을 강화하며, 도시 내의 간선망 위주의 투자 및 균린생활 인프라를 개선하는 방향으로 국토개발이 이루어져야 할 것이다.

18) 주요국의 도시재생 소관부서로는, 일본은 국토교통성(Ministry of Land, Transport and Infrastructure), 미국은 주택도시개발부(Department of Housing&Urban Development), 독일은 교통·건설·도시발전부 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadentwicklung) 그리고, 프랑스는 국가도시재개발청 (ANRU, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine)이다.

3. 도시중심의 국토개발과 추진체계의 개편

먼저, 삶의 질을 중요시하는 국민의식의 변화와 저성장시대의 경제상황의 변화에 부합하는 새로운 국토발전전략이 필요하다. 기존의 산업정책 중심의 국토개발 정책이 가지는 한계를 극복하기 위해, 국민의 90% 이상이 거주하는 도시권을 중심으로 하면서, 산업, 주거, 생활 인프라 등을 포괄하는 공간 중심의 통합적 접근이 필요하다. 특히 대도시권과 중소도시권을 공동 개발하여 기존의 도시를 효율적으로 활용할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 구체적인 방안으로는 고령화와 저성장 시대에 맞게 도시의 핵심역량을 강화하고, 생활 인프라를 개선하는 방식으로 도시 재생 사업을 추진해야 할 것이다. 또한 SOC에 대한 투자의 경우에도 기존의 간선망 위주에서 도시 내부, 생활 인프라를 강화하여, 도시권의 역량 강화에 초점을 두어야 할 것이다. 이러한 도시권을 육성하는 기본 방향 속에서, 지역의 잠재력을 발휘할 수 있고 지역경제에 대한 기여효과와 주변 지역에의 파급효과가 높은 프로젝트를 발굴해서 지원할 필요가 있을 것이다. 이러한 도시 중심의 국토개발은 유럽에서 이미 이루어지고 있다. 영국의 경우 도시 경제 활동의 광역화와 지역 불균형 해소를 도시권(city-region) 정책을 추진하고 있고, 프랑스도 도시권 차원의 협력적 발전을 국제경쟁력을 강화하기 위해 메트로폴(metropole) 정책을 추진하고 있다.

또한 새로운 국토 개발 정책의 추진에 있어서도, 기존의 지역발전정책의 업무 분산으로 인한 업무의 연계성이 저하와 중복지원의 비효율을 극복하기 위해, 국토 공간계획의 경험과 전문성을 가진 중앙 부처 중심으로 기획, 집행기능이 통합 운영될 필요성이 있다.

둘째, 경제자유구역 정책과 관련해서는 기존의 정책 운영 방식이 야기했던 중복, 과잉 개발 문제를 극복하기 위해 경제자유구역의 사업 전반과 제도에 대한 면밀한 재검토가 필요하다. 현재, 지식경제부는 경제자유구역 전략을 수립하기 위해 기본계획 제도의 도입을 검토하고 있으나, 이 기본계획이 기존의 사업에 대한 계획만이 포함되고 신규 개발방향은 제외되어 있다는 문제점 이외에 국가 전체의 공간 계획적 관점에서 중복, 과잉 개발을 방지할 수 있는 방안이 빠져 있어 아쉬운 점이 있다. 또한 국토개발에 영향을 미치는 주요한 정책에 대하여는 유사 중복사업이 추진되어 과잉개발이 되지 않도록 사전에 국토 공간 전체적인 관점에서 상위 국토계획과의 정합성 등이 검토되어야 할 필요가 있다.

한 걸음 더 나아가, 각 부처의 전문성에 따라 역할 분담을 하는 방안도 고려할 수 있다. 즉, 개발 사업의 전문성을 가진 국토해양부는 개발 사업을 총괄하고, 외국 자본의 유치는 투자 유치에 전문성을 가진 지식경제부가 총괄하는 체제로 운영하게 되면, 전문성 부족으로 인한 사업의 미연에 방지하면서 필요한 인력과 재원을 외자유치에 집중하여 보다 효율적인 사업운영이 가능할 것이다. 실제로 현재 산업단지의 경우에는 이와 같이 역할 분

답이 되어 국토해양부는 단지 개발, 그리고 지식경제부는 기업유치를 담당하고 있다.

참고문헌

- Clark, T. N., Lloyd, R., Wong, K. K., and Jain, P. (2002). Amenities Drive Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 24(5): 493-515.
- 감사원. (2009). 감사결과 처분요구서: 경제자유구역 운영 및 사업 추진실태. 서울: 감사원.
- 강문희. (2008). 신광역주의와 광역경제권: 이론, 제도 및 정책과제. *한국거버넌스학회 2008 동계학술대회 발표 논문*.
- 강영문. (2004). 광양만권 경제자유구역의 발전전략에 관한 연구. 「무역학회지」, 29(3), 229-248.
- 국무총리실 정책분석평가실. (2009). 경제자유구역 분석·평가 결과. 서울: 국무총리실 정책분석평가실.
- 국회입법조사처. (2012). 국정감사 정책자료Ⅲ. 서울: 국회입법조사처.
- 김두환·김륜희. (2010). 광역경제권 거버넌스 발전을 위한 제언: 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로. 「공간과 사회」, 33: p183-213.
- 김보현·이동근. (2011). 경제자유구역 정책이 외국인 투자 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 25(1): 241-276.
- 김순양. (1999). 사회복지정책의 성공 및 실패요인 고찰. 「한국행정논집」, 8(3): 1-30.
- 김혜천. (2011). 한국의 지역정책과 공간계획, 정책수단의 상호 조응성에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 23(4): 19-36.
- _____. (2003). 실천성의 측면에서 본 우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제. 「도시행정학보」, 16(3): 129-143.
- 김홍희. (2000). IMF 외환위기에 이르는 과정에서의 정부고위정책관료의 의사결정과정 연구: Janis의 집단사고(groupthink)를 분석의 틀로. 「한국행정학보」, 34(4): 41-58.
- 리차드 플로리다. (2002). *The Rise of the Creative Class*. 이길태역. 「Creative Class: 창조적 변화를 주도하는 사람들」. 서울: 전자신문사.
- _____. (2005). *Cities and the Creative Class*. 이원호 외 공역. 「도시와 창조계급: 창조 경제 시대의 도시발전 전략」. 서울: 푸른길.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2): 49-85.
- 박란주·여경철. (2012). 인천 경제자유구역 내 다국적기업의 전략적 외국인직접투자 마케팅과 성과에 관한 연구. 「국제지역연구」, 16(1): 327-349.
- 박재욱. (2009). 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 '광역경제권발전위원회' 구성방안을 중심으로. 「지방행정연구」, 23(1): 83-118.

- 박창귀. (2007). 우리나라 6대 광역 경제권역 간 산업연관관계. 「국토연구」, 55: 115-136.
- 서문성. (2008). 우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구. 「해운물류연구」, 56: 61-83.
- 안병철. (2002). 의약분업 정책변동과 정책실패: 정책어그리짐의 개념을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1): 41-57.
- 안병철·이계만(2009). 정책실패에 관한 연구경향 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 1-19.
- 안영진. (2010). 광양만권 경제자유구역 외국인 투자유치의 현안과제와 활성화 방안. 「현대사회과학 연구」, 123-142.
- 엄기철. (1998). 국토환경의 변화와 공간정책의 흐름. 「국토」, 204: 60-67.
- 염재호·박국홍. (1991). 정책의 비일관성과 딜레마. 「한국행정학보」, 25(4): 23-44.
- 에드워드 글레이저(Edward Glaeser). (2011). *Triumph of the City*. 이진원역. 「도시의 승리」. 서울: 해냄.
- 오덕성·염인섭. (2004). 기존도심 활성화사업의 기초적 평가와 개선방안에 관한 연구: 대전광역시 기 존도심활성화사업을 중심으로. 「대한건축학회논문집: 계획계」, 20(5): 135-144.
- 유영명·김형빈·주수현. (2010). 광역권 경쟁력 변화추이와 지역경제 대응 방안. 「지방정부연구」, 14(1): 63-81.
- 윤승한. (2010). 동북아지역의 산업협력: 한국경제자유구역의 현황과 과제. 한국동북아경제학회 하계 학술발표논문집.
- 이기종·박병무. (2010). 광역경제권역별 선도산업 육성과 대학의 산학협력 특성화 분석. 「국가정책연구」, 24(1): 113-133.
- 이명현·이준엽. (2010). 대외무역량과 지역생산성 효과분석: 국내 경제자유구역의 물류경쟁력 비교의 측면에서. 「동북아경제연구」, 4: 61-82.
- 이병민. (2010). 광역경제권하에서의 문화산업 클러스터의 운용방향과 거버넌스 재편 전략. 「문화경제연구」, 13(2): 95-125.
- 이양수. (2007). 참여정부 지역발전정책 패러다임의 평가: 지역혁신체계 이론을 중심으로. 「한국지방자치연구」, 9(1): 1-17.
- 이창길. (2011). 경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안: 인천경제자유구역의 활성화 방안을 중심으로. 「정부와 정책」, 3(2): 45-78.
- 이현우. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 운영성과 분석: 경기영어마을을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(1): 169-192.
- 임혜란. (2010). 한국 대·중소기업 양극화 현상의 정치경제. 「21세기정치학회보」, 20(1): 145-170.
- 장준경. (1999). 개방화에 따른 지역개발정책의 방향. 서울: 한국개발연구원.
- 전영평·이곤수. (2002). 항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인고용정책집행의 해석. 「한국행정학보」, 36(1): 59-76.
- 정규진·정문기. (2010). 광역경제권 정책을 위한 협력네트워크의 경제적 효과 분석: 동남광역경제권을 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(1): 313-339.
- 정익재. (2002). 정보화 정책 실패사례분석과 정책교훈. 「한국정책학회보」, 11(4): 273-302.

- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2010). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 정형곤·나승권. (2011). 한국경제의 경쟁력 강화를 위한 경제자유구역의 과제. 「KIEF 오늘의 세계경제」, 11(2): 1-8.
- 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과. (2008). 새 정부의「창조적 광역발전」전략. 서울: 제17대 대통령직인수위원회.
- 제17대 대통령직 인수위원회. (2008). 제17대 대통령직인수위원회 백서. 서울: 제17대 대통령직인수위원회.
- 지식경제부. (2010). 2008-2009 지식경제백서. 서울: 지식경제부.
- _____. (2011). 2012년 지식경제부 업무보고: 1조 달러 행정, 2조 달러 전략. 서울: 지식경제부.
- 지종화. (2011). 정책집행의 실패와 그 원인, 그리고 사회적 손실 분석: 벤처기업 주가하락을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 21(2): 1-46.
- 최인호. (2009). 지방 중소도시의 구도심지역 활성화 모델에 관한 연구: 도시 및 주거환경 정비법을 중심으로. 「토지공법연구」, 46: 139-157.
- 최천운·유정석. (2011). 경제자유구역 개발사업의 지역경제 파급효과 및 개발전략의 적합성 분석: 산업연관분석을 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 23(1): 77-102.
- 코트라(KOTRA). (2009). 2009 외국인투자기업 경영환경 애로조사. 서울: 코트라(KOTRA).
- 황희연. (2009). 국토·도시 공간구조와 토지이용의 정책과제. 「지역발전과 광역경제권 전략」, 서울: 지역발전위원회.

ABSTRACT

Evaluating Industry-Oriented Land Development Policy: The Cases of the Provincial Economic Zone Development Project and the Free Economic Zone Project

Bong Hwan Kim

This study investigates two representative industry-oriented land development projects, the Provincial Economic Zone Development Project and the Free Economic Zone Project. Industry-oriented land development policy has been adopted since the 1997 Asian crisis to improve the economic development of Korea. The study shows that these industry-oriented land development projects have limitations in relieving unbalanced development across regions and in achieving the goal of attracting foreign investments. The efficiency of the projects is also argued as declining due to increased interest by residents in environment and quality of life. The study suggests modifying land development policy based on the evidence above to focus on quality of life, urban areas, and revitalization of old cities following changes in demand and policy environment.

[Keywords: Land Development, Free Economic Zone, Policy Evaluation, Regional Economic Development]