

개발촉진지구사업의 평가체계 구축

Project Evaluation Systems for Development Promotion Areas

황한철* 김한중** 김정식***
Hwang, Han Cheol · Kim, Han Joong · Kim, Jeong Sik

Abstract

In order to improve areas lagged behind well-developed others in the balanced national development, Development Promotion Areas (DPA) was designated in 1996.

This study aims to develop a rational evaluation system for projects of DPA. This system has 3 evaluation steps. The first step is to evaluate 10-unit operations which are tourism, recreation, road, water supply and drainage, life environment, and so on. The second step is to evaluate 3 sub-programs such as tourism and recreation, local infrastructures and specialized industry. The third step is to evaluate comprehensively in entire area.

A tentative system for project evaluation of DPA was proposed by brainstorming of expert-group. Weighting values of items in PDA were calculated through pair-comparison works of expert group using stepwise matrix sheets by AHP (Analytic Hierarchy Process).

I. 서론

개발촉진지구사업은 1994년 제정된 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률」, 동법 시행령 및 지역개발사업에 관한 업무처리지침 등을 토대로 하여 개발수준이 현저히 낙후된 지역

또는 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역에 대하여 소득기반 조성, 생활환경 정비 및 기반시설 설치 등 종합개발을 통한 지역간 균형발전을 도모하고자 시행되고 있다.

그러나 수도권과 지방의 불균형에 의한 지역격차와 지방의 급속한 위축을 해소하기 위하여

* 환경대학교 지역자원시스템공학과 교수(hwang@hknu.ac.kr) 키워드 : 개발촉진지구사업, 평가체계, 평가지표,
** 환경대학교 지역자원시스템공학과 교수(hanjoong@hknu.ac.kr) 지구종합평가, 관광휴양, 기반시설,
*** (주)누리넷(apple@unuri.net) 지역특화

실시하고 있는 각종 자금 및 행정, 세제지원 등에도 불구하고 지역간 불균형은 쉽게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 현재까지 지역균형개발의 문제는 지역의 다양한 개발수요의 대응에 미흡하였거나, 정부부처별 또는 단위사업별로 개별법에 의해 시행되는 경우가 대부분이었으며, 사업추진 및 경과수준에 따라서 지역 내·외적인 요소의 다양한 변화를 수용하지 못하고 있기 때문이라고 판단된다. 특히 낙후지역개선을 위하여 실시되고 있는 개발촉진지구제도는 지구 선정 당시의 지역의 여건을 바탕으로 계획이 수립되었지만 시행기간이 비교적 길어 이에 따른 사업비의 적시 확보가 어려운 경우가 대부분인 것으로 나타나고 있다(건설교통부, 2004).

농촌지역의 개발은 과거의 경험으로 비추어 볼 때 장기적 안목에서의 계획수립이 필요할 뿐만 아니라, 집행과정에 대한 합리적 평가와 효율적 자원운용 및 확보에 어려움이 많은 영역이다. 또한 사업 간의 시·공간적 연관성을 종합적으로 평가하기에는 사업대상의 밀도가 낮기 때문에 사업의 효율성 보다는 효과성에 기준을 두고 평가하는 체계가 필요한 시점이다. 이를 위해서는 농촌지역 개발과 관련된 여러 사업들 간의 사업추진 상위단계 및 중간단계의 적합성, 적정성, 효과성 그리고 그 문제점과 개선방안 등을 도출할 수 있는 합리적 평가체계가 구축되어야 한다.

따라서 본 연구에서는 농촌의 낙후지역을 대상으로 시행되고 있는 개발촉진지구사업을 중심으로 해당 지역의 제반 여건과 사업특성을 고려하여 합리적인 평가항목 및 지표를 개발하고 선정된 지표의 중요도 산정 등 일련의 평가체계를 구축하고자 한다.

본 연구의 범위는 개발촉진지구사업의 추진

단계별 평가를 위해 개발계획수립 단계에서 평가된 지역특성을 고려하고 지구지정 및 계획수립배경, 계획의 기초, 부문별 사업계획, 개발사업의 규제 및 환경평가, 사업집행계획 등의 사업추진의 타당성을 평가하는 것이다.

특히, 추진실태 분석에는 개발촉진지구 개발에 의하여 발생한 변화요인을 타 부처 등 각종 지역개발관련 사업에 의한 효과와 분리하기 어렵기 때문에 지구 내에서 추진된 모든 사업의 효과성과 함께 그 적절성을 평가하도록 하였다. 또한 본 연구의 핵심부분이라 할 수 있는 것으로 사업평가항목에 대한 평가기준을 제시하여 개발촉진지구에서 주로 시행되고 있는 관광휴양 부문, 기반시설 부문, 지역특화 부문 등의 사업성과에 대한 평가가 사업추진의 지속성 여부를 결정하는 지표로 활용될 수 있도록 하였다.

본 연구에서는 합리적인 개발촉진지구사업의 평가체계를 개발하고자 사업추진실적과 부진대책을 평가한 현행 평가방법(건설교통부, 2004b)과 개발촉진지구 선정시 사용한 선정평가지표, 지역개발의 지속성 등의 통계적 지표항목과 국내외 지역개발사업 평가사례 등을 기초 자료로 활용하였다. 그리고 전문가회의(브레인스토밍)를 통하여 적정 평가항목 선정과 평가체계를 구축하고 AHP(Analytical Hierarchy Process)기법을 활용하여 평가항목의 중요도를 산정하였다.

마지막으로 본 연구에서 개발한 개발촉진지구 평가체계의 활용방안과 정책적으로 개선·보완해야 할 사항들을 제시하였다.

II. 개발촉진지구사업의 현황 분석

개발촉진지구사업은 그 동안 5차에 걸쳐 낙후

지역에 대한 개발촉진지구지정과 사업지원이 추진된 바 있다. 그 결과 사업지구를 살펴보면 다음 Table 1과 같다.

Table 2는 '96년부터 시행된 4차까지의 사업 유형과 규모를 분석한 결과이다. 차수별로도 역시 관광휴양사업 분야가 사업비 규모가 클 뿐만 아니라 단위사업비도 크다. 그러나 미착수 건에 대한 분석 결과를 살펴보면 정상, 완료가 높은 비중을 차지하고 있는 기반시설분야 보다 관광휴양의 경우에는 미착수된 상태가 매우 높게 나타났다(Table 3). 이는 사업비 비중이 큰 사업 지구에 있어서 관광휴양 부문의 미착수 원인이

민자유치 미흡에 의한 것이라는 것을 Table 4을 통하여 알 수 있다. 이 지역들의 경우에는 대부분 관광휴양 유형의 사업이 사업간 연계계획 수립과 기반시설의 국비지원을 바탕으로 민자를 유치할 계획을 가지고 있는 경우가 많아서 민자유치의 단계가 사업시행의 하반기에 집중되는 경향을 나타내고 있는 것으로 보고되고 있다.

개발촉진지구의 단위사업은 각 지구별 다양한 형태의 사업명으로 추진되고 있으며 5차까지 시행되고 있는 단위사업이 500여개에 달하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 단위사업의 속성과

Table 1. State of projects for Development Promotion Areas (DPA), 2004

차수	년도	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
1	'96	탄광지역	보은	청양	진안·임실	신안·완도	문경·봉화	산청·하동
2	'97	영월·화천	영동	홍성	장수	곡성·구례	영주·영양	의령·합천
3	'98	평창·정선		태안	순창	장흥·진도	의성·상주	남해·하동
4	'00	양구·양양		보령	고창	보성·영광	안동·청송	합천·산청
5	'01	(횡성*)			(무주*)	화순·강진	(울진·영덕)	(함양)

자료 : 건설교통부, 개발촉진지구사업 평가보고서, 2004.5
 (*) 지구는 2004년 당시 개발계획수립중인 지구

Table 2. Achievements of DPA's projects

구 분		관광휴양	기반시설	지역특화
1차	유형별 사업비 비중(%)	76	21	3
	단위사업비 (억원)	730	161	67
2차	유형별 사업비 비중(%)	56	27	17
	단위사업비 (억원)	443	201	162
3차	유형별 사업비 비중(%)	61	34	4
	단위사업비 (억원)	807	218	44
4차	유형별 사업비 비중(%)	70	21	9
	단위사업비 (억원)	603	96	104

Table 3. DPA's projects according to phase

단위:건(%)

구분	미착수		부진		완료		정상	
	건수	(%)	건수	(%)	건수	(%)	건수	(%)
전체사업수	206	(100.0)	125	(100.0)	80	(100.0)	118	(100.0)
관광휴양	89	(43.2)	40	(32.0)	13	(16.3)	26	(22.0)
기반시설	30	(14.6)	72	(57.6)	51	(63.8)	88	(74.6)
지역특화	87	(42.2)	13	(10.4)	16	(20.0)	4	(3.4)

Table 4. Financial resources of DPA's projects

단위:억원(%)

구분	관광휴양		기반시설		지역특화		총합계	
	액	(%)	액	(%)	액	(%)	액	(%)
총사업비	185,118	(100.0)	40,338	(100.0)	11,059	(100.0)	161,815	(100.0)
국비	799	(0.7)	12,833	(31.8)	435	(3.9)	14,067	(8.7)
국비, 민자	437	(0.4)	-	-	195	(1.8)	632	(0.4)
국비, 지방	1,354	(1.2)	14,724	(36.5)	357	(3.2)	16,435	(10.2)
국비, 지방, 민자	43,500	(39.4)	2,829	(7.0)	4,273	(38.6)	50,602	(31.3)
민자	46,601	(42.2)	9,180	(22.8)	4,159	(37.6)	59,940	(37.0)
지방	75,454	(0.7)	409	(1.0)	101	(0.9)	1,264	(0.8)
지방, 민자	16,972	(15.4)	364	(0.9)	1,539	(13.9)	18,875	(11.7)

Table 5. Classification of DPA's projects by specific type

사업유형	단위사업(영역)			
	영역	영역	영역	영역
관광휴양	레포츠(스키장, 운동장, 골프장, 레저타운 등)	관광(관광지, 민속촌 등)	휴양(휴양지, 실버타운, 수련원 등)	
기반시설	도로교량(도로, 교량, 터널, 진입로 등)	상하수도(상수도정비, 하수도정비, 하수처리장 등)	하천(하천정비, 하천복개 등)	생활환경(주거환경개선, 시가지정비, 지구정비 등)
지역특화	농수산업생산(화훼·약초재배단지, 고랭지채소단지 등)	농수산업가공유통(농산물가공공장, 산채가공공장, 머루가공공장 등)	기타산업(먹는샘물, 타일공장, 특화사업단지 등)	

지역개발의 효과가 유사하다고 판단되는 단위사업끼리 군집화 하여 10개의 유사, 관련사업 영역으로 분류하였다. 그 결과 Table 5와 같다.

Ⅲ. 개발촉진지구사업 평가체계 구축

1. 평가범위 및 목표

개발촉진지구사업 평가의 대상 및 범위는 다음과 같다.

가. 지구 종합 평가 : 개발 사업평가의 대상이 되는 해당지구를 평가

나. 사업유형별 평가 : 해당지구 개발사업의 3개 유형별(관광휴양개발사업, 기반시설개발사업, 지역특화개발사업)로 평가하되 각 단위사업 평가 결과를 토대로 함

다. 단위사업별 평가 : 해당지구에서 시행되는 단위사업의 10개 영역별 평가

개발수준이 현저히 낙후된 지역 또는 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역에 대하여 소득기반 조성, 생활환경 정비 및 기반시설 설치를 위한 종합개발을 지원하여 지역간 균형발전을 도모하고자 하는 개발촉진지구사업의 목적에 부합하는 평가체계의 마련을 위하여 지구 종합평가, 사업유형별 평가, 단위사업별 평가 각각에 대하여 다음과 같은 목표를 설정하였다.

첫째, 지구 종합평가는 사업 대상지구에 대하여 지역균형개발 및 발전 도모를 위한 사업 중간 및 사후에 지역의 경제, 기반, 복지 등 낙후도 개선효과를 분석·평가하고 사업추진실적, 자원조달 등으로 개발사업의 효율성을 종합적으로 예측·평가함을 목표로 한다.

둘째, 사업유형별 평가의 관광휴양 부문은 쾌적한 자연환경 및 지역자원을 바탕으로 한 사업 대상 지구의 관광휴양분야 사업에 있어서 소득창출을 통한 지역경제 활성화 기여효과와 사업추진의 효율성 그리고 사업수행 단계별 적정성 유지 등을 분석·평가하여 대상지구 중심사업으로서의 타당성 판단을 목표로 한다.

셋째, 사업유형별 평가의 기반시설 부문은 사업 대상지구의 교통, 용수공급처리, 생활환경 등 기반시설 설치 사업의 사업효과성, 사업추진의 효율성

과 안전, 친환경, 입지 등이 지속적으로 배려되고 있는지에 대한 적정성을 분석·평가하여 대상지구 중심사업으로서의 타당성 판단을 목표로 한다.

넷째, 사업유형별 평가의 지역특화 부문은 지역특화자원을 활용한 경제 활성화 기여효과와 사업추진 효율성 그리고 입지, 규모, 친환경 등의 적정성을 분석·평가하여 대상지구 중심사업으로서의 타당성 판단을 목표로 한다.

다섯째, 단위사업 평가는 각각의 사업에 대하여 사업추진과정의 적절성과 효율성 등을 분석·평가하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 모색하며 사업의 효율적 추진 방향을 설정하는 것을 목표로 한다.

구체적인 단위사업에 비해서 사업유형(관광휴양, 기반시설, 지역특화)의 경우에는 공통적인 공간권역의 개념이 없기 때문에 단위사업의 계통적인 분류와 합산을 통하여 사업유형별로 평가체계가 이루어 질 수 있다. 즉, 지구종합평가를 통하여 지구전체(해당 시군)의 사업효과성 및 효율성, 적정성이 평가되기 때문에 사업유형별 평가는 관련 단위사업들의 평가결과를 종합하는 것으로 하였다. 이상의 개발촉진지구사업 평가의 체계를 요약하면 다음 Fig. 1과 같다.

2. 평가지표의 개발

본 연구에서는 사업평가 과정 중 사업성과, 사업연계·조정 및 지속가능성 영역을 중심으로 이들의 효율성, 효과성, 수요자 만족도, 중복성, 연계성, 지속가능성 등을 평가항목 및 지표의 선정기준으로 삼았다.

평가지표의 추출 및 분류는 각종 국토개발 및 지역개발 등의 평가지표(건교부, 2001, 2004b)와 도시개발 지속가능지표(경실련 도시개혁센터,

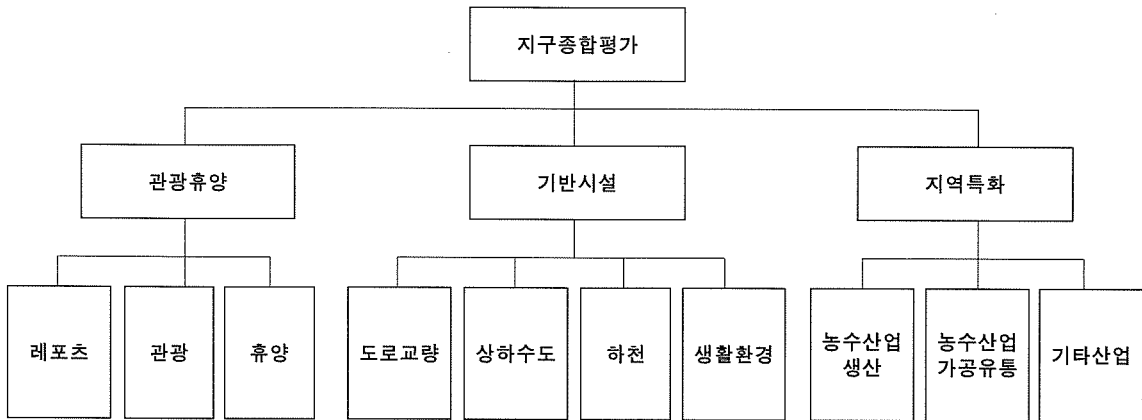


Fig. 1. Hierarchical model for evaluating DPA's projects

2001), 유럽(ADAS Consulting Limited and SQW Limited, 2003), 일본(小林和行 外, 1996) 등의 지역개발 및 농촌정비지표 등 그리고 각종 통계지표를 활용하여 적용 가능한 항목 및 지표를 수집, 추출, 분류하여 1차 시안(예비지표)을 마련하였다.

구축된 예비지표를 토대로 지역개발 관련 전문가(4) 및 개발촉진지구사업을 담당하고 있는 지자체 담당자들(3)을 대상으로 전문가회의(브레인스토밍)를 실시하였다. 전문가회의를 통해 의견을 수렴한 결과, 조사의 용이성과 개발촉진지구사업 현장의 조건에 대한 특성을 반영할 수 있는 타당성 있는 지표 선정을 꾀하였다. 또한 이 과정에서 사업효과성, 사업효율성, 사업적정성의 대분류 중에서 단위사업만으로는 대상지구와 해당 시군지역에서 단기적 사업효과성을 판단하기 곤란하기 때문에 지구종합평가를 통해서 효과성에 대한 평가를 실시하는 것이 바람직하다는 결론을 얻었다.

먼저 사업지구 전체를 대상으로 하는 지구종합평가는 지역균형개발 및 발전 도모를 위한 지역경제, 기반, 복지 등의 “나후도 개선효과”와 사업추진실적, 추진체계 및 추진방식, 지역특성

연계성 등의 “사업추진의 효율성”을 평가할 수 있는 평가지표를 선정하였다(Table 6).

또 단위사업평가는 공통적으로 해당되는 “사업추진의 효율성”과 각 사업별 특성에 따른 “사업추진의 적정성”을 토대로 하여 각각의 평가지표를 선정하였다(Table 7,8,9).

3. 평가지표의 가중치 산정

본 연구에서는 계층화된 평가지표들의 상호 중요도를 보다 과학적이고 합리적으로 결정하기 위하여 전문가 집단의 의사를 모형화 할 수 있는 AHP기법을 적용하였다.

전문가집단은 개발촉진지구사업을 수행하고 있는 관련 공무원(10), 관련 학계의 연구자(10) 등으로 구성되었으며 AHP설문 조사지를 이용하여 우편·이메일 조사로 실시하였다.

AHP조사 결과는 평가체계의 단계별로 비교행렬의 정합도 검사를 거쳐서 가중치 값으로 변환하였다(평균정합도 CI=0.12). 지구종합평가와 사업유형별 단위사업평가의 가중치 산정 결과는 다음 Table 6, Table 7,8,9와 같다.

Table 6. Weighted values of evaluating DPA's projects

평가목표	평가항목	평가지표
11.1 낙후도 개선효과(71)	11.1.1 인구/가구(9)	11.1.1.1 인구증감률(2)
		11.1.1.2 고령인구율(2)
		11.1.1.3 비농가율(1)
		11.1.1.4 경제활동인구율(4)
	11.1.2 지역경제활성화(29)	11.1.2.1 제조업종사자율(6)
		11.1.2.2 재정자립도(8)
		11.1.2.3 지역총생산증감율(7)
		11.1.2.4 사업체수증감율(8)
	11.1.3 생활환경기반(22)	11.1.3.1 도로율(6)
		11.1.3.2 승용차보유비율(2)
		11.1.3.3 상수도보급률(5)
		11.1.3.4 하수도보급률(5)
		11.1.3.5 하천정비율(4)
	11.1.4 사회복지(11)	11.1.4.1 의료인력비율(4)
		11.1.4.2 공공복지시설확보율(7)
	11.2 사업효율(29)	11.2.1 사업추진실적(4)
11.2.1.2 추진실적(사업비)(1)		
11.2.1.3 민자유치실적(1)		
11.2.1.4 지방비확보율(1)		
11.2.2 사업추진체계 및 추진방식(6)		11.2.2.1 추진기구 확보(3)
		11.2.2.2 주민의견수렴(3)
11.2.3 개발계획 독창성(9)		11.2.3.1 개발계획 독창성(9)
11.2.4 지역특성화계획과의 연계성(10)		11.2.4.1 지역특성화계획과의 연계성(10)

Table 7. Weighted values of evaluating DPA's projects for tourism and recreation

영역	평가목표	평가항목	평가지표	
1. 레포츠(100)	1.1 사업효율성(44)	1.1.1 추진실적(10)	1.1.1.1 추진실적(공정/물량)(4) 1.1.1.2 추진실적(사업비)(6)	
		1.1.2 사업추진내실화(13)	1.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(7) 1.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)	
		1.1.3 주민호응도(12)	1.1.3.1 주민이해도(5) 1.1.3.2 주민만족도(7)	
		1.1.4 부진대책(9)	1.1.4.1 부진대책수립(5) 1.1.4.2 부진만회노력(4)	
	1.2 사업적정성(56)	1.2.1 친환경성(14)	1.2.1.1 친환경성(14)	
		1.2.2 지역파급효과(27)	1.2.2.1 지역파급효과(27)	
		1.2.3 주변연계성(15)	1.2.3.1 주변자원연계 및 활용(6) 1.2.3.2 패키지화(4) 1.2.3.3 타관광휴양사업 연계성(5)	
	2. 관광(100)	2.1 사업효율성(44)	2.1.1 추진실적(8)	2.1.1.1 추진실적(공정/물량)(3) 2.1.1.2 추진실적(사업비)(5)
			2.1.2 사업추진내실화(13)	2.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(7) 2.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)
			2.1.3 주민호응도(15)	2.1.3.1 주민이해도(5) 2.1.3.2 주민만족도(10)
2.1.4 부진대책(8)			2.1.4.1 부진대책수립(5) 2.1.4.2 부진만회노력(3)	
2.2 사업적정성(56)		2.2.1 친환경성(17)	2.2.1.1 친환경성(17)	
		2.2.2 지역파급효과(24)	2.2.2.1 지역파급효과(24)	
		2.2.3 주변연계성(15)	2.2.3.1 주변자원연계 및 활용(6) 2.2.3.2 패키지화(5) 2.2.3.3 타관광휴양사업 연계성(4)	
3. 휴양(100)		3.1 사업효율성(43)	3.1.1 추진실적(8)	3.1.1.1 추진실적(공정/물량)(3) 3.1.1.2 추진실적(사업비)(5)
			3.1.2 사업추진내실화(12)	3.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(7) 3.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(5)
			3.1.3 주민호응도(15)	3.1.3.1 주민이해도(4) 3.1.3.2 주민만족도(11)
	3.1.4 부진대책(8)		3.1.3.1 부진대책수립(4) 3.1.3.2 부진만회노력(4)	
	3.2 사업적정성(57)	3.2.1 친환경성(20)	3.2.1.1 친환경성(20)	
		3.2.2 지역파급효과(22)	3.2.2.1 지역파급효과(22)	
		3.2.3 주변연계성(15)	3.2.3.1 주변자원연계 및 활용(6) 3.2.3.2 패키지화(4) 3.2.3.3 타관광휴양사업 연계성(5)	

Table 8. Weighted values of evaluating DPA's projects for local infrastructures

영역	평가목표	평가항목	평가지표
4. 도로교량 (100)	4.1 사업효율성(50)	4.1.1 추진실적(15)	4.1.1.1 추진실적(공정/물량)(7)
			4.1.1.2 추진실적(사업비)(8)
		4.1.2 사업추진내실화(12)	4.1.2.1 사업추진시 민원발생여부(8)
			4.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(4)
		4.1.3 주민호응도(15)	4.1.3.1 주민이해도(4)
			4.1.3.2 주민만족도(11)
		4.1.4 부진대책(8)	4.1.4.1 부진대책수립(5)
	4.1.4.2 부진만회노력(3)		
	4.2 사업적정성(50)	4.2.1 접근성개선효과(10)	4.2.1.1 접근성 개선효과(10)
			4.2.2 지역경제활성화(12)
		4.2.3 교통체계개선효과(10)	4.2.3.1 교통체계개선효과(10)
			4.2.4 안정성(10)
		4.2.5 친환경성(8)	4.2.5.1 경관성(4)
4.2.5.2 생태계보전성(4)			
5. 상하수도 (100)	5.1 사업효율성(54)	5.1.1 추진실적(17)	5.1.1.1 추진실적(공정/물량)(9)
			5.1.1.2 추진실적(사업비)(8)
		5.1.2 사업추진내실화(15)	5.1.2.1 사업추진시 민원발생여부(9)
			5.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)
		5.1.3 주민호응도(13)	5.1.3.1 주민이해도(4)
	5.1.3.2 주민만족도(9)		
	5.1.4 부진대책(9)	5.1.4.1 부진대책수립(5)	
		5.1.4.2 부진만회노력(4)	
	5.2 사업적정성(46)	5.2.1 입지적정성(32)	
		5.2.2 친환경성(14)	
6. 하천(100)	6.1 사업효율성(45)	6.1.1 추진실적(13)	6.1.1.1 추진실적(공정/물량)(7)
			6.1.1.2 추진실적(사업비)(6)
		6.1.2 사업추진내실화(13)	6.1.2.1 사업추진시 민원발생여부(7)
			6.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)
		6.1.3 주민호응도(11)	6.1.3.1 주민이해도(5)
	6.1.3.2 주민만족도(6)		
	6.1.4 부진대책(8)	6.1.4.1 부진대책수립(5)	
		6.1.4.2 부진만회노력(3)	
	6.2 사업적정성(55)	6.2.1 친환경성(21)	
		6.2.2 재해안전성(34)	
7. 생활환경 (100)	7.1 사업효율성(37)	7.1.1 추진실적(9)	7.1.1.1 추진실적(공정/물량)(5)
			7.1.1.2 추진실적(사업비)(4)
		7.1.2 사업추진내실화(11)	7.1.2.1 사업추진시 민원발생여부(7)
			7.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(4)
		7.1.3 주민호응도(11)	7.1.3.1 주민이해도(3)
	7.1.3.2 주민만족도(8)		
	7.1.4 부진대책(6)	7.1.4.1 부진대책수립(3)	
		7.1.4.2 부진만회노력(3)	
	7.2 사업적정성(63)	7.2.1 쾌적성(43)	
		7.2.2 경관성(20)	

Table 9. Weighted values of evaluating DPA's projects for specialized industry

영역	평가목표	평가항목	평가지표		
8.농수산업생산 (100)	8.1 사업효율성(44)	8.1.1 추진실적(9)	8.1.1.1 추진실적(공정/물량)(4)		
			8.1.1.2 추진실적(사업비)(5)		
		8.1.2 사업추진내실화(12)	8.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(7)		
			8.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(5)		
		8.1.3 주민호응도(16)	8.1.3.1 주민이해도(5)		
			8.1.3.2 주민만족도(11)		
		8.1.4 부진대책(7)	8.1.4.1 부진대책수립(4)		
			8.1.4.2 부진만회노력(3)		
	8.2 사업적정성(56)	8.2.1 입지적정성(21)	8.2.1.1 입지적정성(작목)(21)		
		8.2.2 규모적정성(14)	8.2.2.1 규모적정성(14)		
8.2.3 파급효과(21)		8.2.3.1 파급효과(21)			
9. 농수산업 가공유통 (100)	9.1 사업효율성(47)	9.1.1 추진실적(9)	9.1.1.1 추진실적(공정/물량)(4)		
			9.1.1.2 추진실적(사업비)(5)		
		9.1.2 사업추진내실화(14)	9.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(8)		
			9.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)		
		9.1.3 주민호응도(17)	9.1.3.1 주민이해도(6)		
			9.1.3.2 주민만족도(11)		
		9.1.4 부진대책(7)	9.1.4.1 부진대책수립(4)		
			9.1.4.2 부진만회노력(3)		
	9.2 사업적정성(53)	9.2.1 입지적정성(18)	9.2.1.1 입지적정성(접근성)(18)		
		9.2.2 규모적정성(11)	9.2.2.1 규모적정성(11)		
		9.2.3 파급효과(13)	9.2.3.1 파급효과(13)		
		9.2.4 친환경성(11)	9.2.4.1 친환경성(11)		
		10. 기타산업 (100)	10.1 사업효율성 (43)	10.1.1 추진실적(10)	10.1.1.1 추진실적(공정/물량)(4) (100)
					10.1.1.2 추진실적(사업비)(6)
10.1.2 사업추진내실화(13)	10.1.2.1 사업추진시 민원발생 여부(7)				
	10.1.2.2 예산절감실적(효율적활용)(6)				
10.1.3 주민호응도(16)	10.1.3.1 주민이해도(6)				
	10.1.3.2 주민만족도(10)				
10.1.4 부진대책(5)	10.1.4.1 부진대책수립(2)				
	10.1.4.2 부진만회노력(3)				
10.2 사업적정성 (56)	10.2.1 입지적정성(18)	10.2.1.1 입지적정성(18)			
	10.2.2 규모적정성(10)	10.2.2.1 규모적정성(10)			
	10.2.3 파급효과(16)	10.2.3.1 파급효과(16)			
	10.2.4 친환경성(12)	10.2.4.1 친환경성(12)			

IV. 개발촉진지구 평가체계 활용방안 및 정책 제언

1. 법적·제도적 개선방안

개발촉진지구사업 평가의 목적은 구체적으로 다음과 같이 요약할 수 있다.

① 정부가 단기 및 중장기적으로 국가균형발전전에 대한 계획 속에서 예산 편성의 효과성과 구체적인 정책방향을 제시

② 지자체는 평가를 통하여 각 사업에 대한 현황 분석 및 향후 개선방안을 작성하도록 하여 자원 활용의 효율성 제고

③ 사업별로 본 사업과 지역 내 또는 지역 간의 자원 활용을 유도하는 과정을 통하여 관련 지역균형개발정책의 종합화 유도

이러한 목적의 합리적 수행을 위한 평가제도는 다음과 같은 기능을 갖추고 있어야 할 것이다.

첫째, 지역개발제도는 지방자치의 진전에 따라 더욱 더 치열해지는 지역 간의 경합과 대도시로의 자원의 유출에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖춘 지역을 성장시키는 역할을 해야 할 것이다. 이를 위해서는 지방의 개성적 특성에 바탕을 둔 경쟁력 확보에 효과가 큰 사업의 추진과 지방행정지원이 가능한 제도를 개발하여야 한다. 또한 지역개발사업에 투입되고 있는 민자 등의 자본이 지역경영마인드와 연합, 제휴하였을 때 제공되는 인센티브 제도를 개발하여 지속적 참여가 이루어 질 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 지역의 생활, 문화, 관광, 환경자원이 지역의 핵심 자원이 될 수 있으므로 소규모의 개발촉진지구사업이 지역 내의 자원발굴과 잠재력 개발에 지속성을 갖도록 장기 운영계획을 수립해야 한다.

둘째, 개발촉진지구사업은 비교적 소규모의

단위사업을 그룹으로 시행하는 사업성격 때문에 광역권개발제도와 연계운영방안이 모색되어야 할 것이다. 타 계획과 연계되거나 예산의 연계를 계획단계에서 포함되도록 하여야 하며, 이 경우에 사업계획의 선정과 지원에 있어서 인센티브를 제공하는 방법을 강구하도록 한다.

셋째, 민간부문 투자의 유치는 지역개발에 관한 경제논리가 매우 크게 작용할 것이다. 따라서 투자활성화는 강제적인 조항에 의하기 보다는 자발적인 참여가 가능한 환경을 조성하는 것이 중요하다. 대표적인 방법으로는 국비에 의존하는 사업인 기반시설사업이 현실적으로 민자유치의 전제조건으로 시행되도록 하는 방법이다. 또한 절차의 간소화와 행정지원의 확대, 금융 및 세제지원 방법이 낙후지역 개발형에서는 필수적으로 요구된다.

넷째, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 사업계획이 개별적, 자율적으로 추진될 수 있도록 지원하는 제도적 방법이 부족하다. 이에 정부는 경영마인드 보급과 함께 중앙정부와 지방정부의 협력체제 개선에 관련된 협약 체결과 같은 방법을 통해서 극복이 가능할 것으로 사료된다. 사업의 규모와 비용, 사업시작시기, 기간 등에 있어서 분쟁의 시작과 조정은 범정부적인 마인드, 낙후지역의 생활환경 개선에 대한 의지에서 시작될 수 있기 때문이다.

2. 개발촉진지구사업 평가의 운영조직

가. 운영조직의 구성

개발촉진지구사업 평가가 제도적으로 개선되고 지역균형발전이라는 효과를 얻기 위해서는 제도의 운영조직과 지방자치단체와의 유기적인 연계가 필수적이다. 따라서 지자체의 참여기능

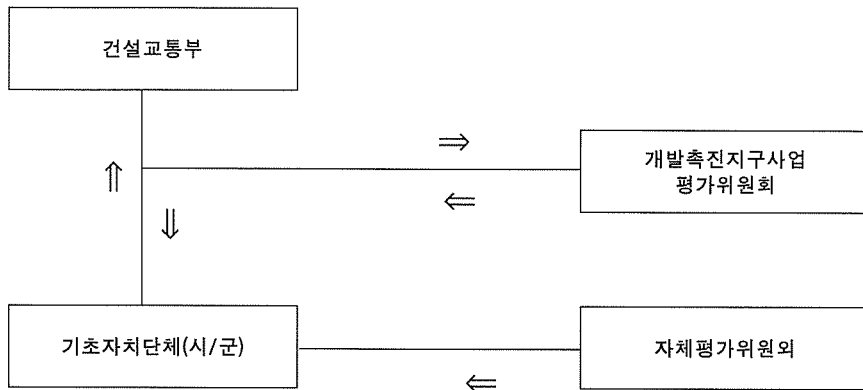


Fig. 2. Schematic organization for evaluation of DPA's projects

을 강화하기 위하여 기초 지자체별로 자체평가위원회를 구성하고 건교부의 평가편람에 기초하여 자체평가보고서를 작성하도록 하고 지자체의 보고서를 토대로 중앙의 평가위원회의 서면평가 및 현장방문평가를 통하여 검토하고, 평가보고서를 작성하는 방법이 바람직할 것이다.

즉, 평가업무의 공정성과 전문성을 유지할 수 있도록 정부(건설교통부) 산하의 별도의 「개발촉진지구사업 평가위원회」를 두고 전국의 지자체별 개발촉진지구사업에 동일한 평가위원회에 의하여 평가를 받도록 한다(Fig. 2).

나. 평가위원회의 선정 및 업무

개발촉진지구사업 평가위원은 낙후지역개선을 위하여 정부가 추진하고 있는 농촌지역의 여러 사업에 대한 전문가적 지식을 갖고 있는 정부의 담당자, 개발촉진지구사업의 추진을 지원하고 지자체별로 사업추진과정에서 필수적으로 필요한 학문적 지원을 담당하는 지역개발, 농촌계획 등의 분야 전문가, 교수 등의 전문연구진과 실질적 사업의 추진과 자료 관리업무를 지원

하고 있는 연구원 및 정부투자기관의 실무 담당자 등을 대상으로 전문가 집단(Pool)을 이용하여 구성한다. 지역개발촉진지구 사업계획 수립 단계에서 시행하고 있는 사전평가, 중간평가, 사후평가 등을 단계적으로 수행하는 동안 전문가 집단을 이용하여 평가를 시행하도록 하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

개발촉진지구사업 평가위원은 사업계획 수립 및 사전평가보고서 자료를 토대로 사업계획 수립 이후부터 사업추진의 적정성에 대한 평가를 주로 실시하며, 제도개선의 방향을 설정하도록 한다. 사업수행의 중간단계에서는 사업의 효과성과 예산집행과정과 사업비 집행실적을 종합적으로 평가하도록 한다.

다. 개발촉진지구사업의 평가체계의 운영 방법

개발촉진지구사업의 추진과정을 평가하는 목적이 사업의 원활한 추진과 선정된 사업 및 예산집행 및 실적의 문제점을 파악하고 적절한 대책을 수립하여 사업의 효율적 운영관리를 지원하고자 하는 것이다. 그러나 사업 추진에 따른

효과성과 효율성이 비교적 낮은 낙후지역을 대상으로 단기적인 사업효과성을 평가하는 것은 지양할 필요가 있다. 또 장기적인 관점에서의 효과성과 낙후지역에 대한 개선효과 등을 평가하기 위해서는 사업시작 후 최소기간의 경과조치가 필요할 것이며 평가관련 기초자료 및 평가결과를 관리하는 시스템이 개발도 선행되어야 할 것이다. 즉, 지속적이고 효율적인 평가가 수행될 수 있도록 평가지원 정보시스템 활용을 제도화해야 할 것이다.

V. 결 론

지방자치단체가 스스로의 발전 잠재력을 모색하여 지역을 개발하도록 하고 민간부분의 사업유치를 촉진하도록 하기 위하여 정부는「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」을 제정하고 지역균형발전을 구현할 수 있는 방안으로 개발촉진지구를 지정하여 사업비를 지원하고 있다. 그러나 1996년 제1차 사업지구가 지정된 이래 당초 기대했던 바대로 지역 여건을 반영하여 충분한 기대효과를 얻고 있는 지역이 있는가 하면 여러 가지 이유로 사업의 진척이 늦고 효과가 미흡한 지역도 나타나고 있다. 이는 사업절차상의 문제와 그 지역의 여건을 충분히 살리기 힘든 사업비의 지원방식 등에 기인한 바도 있지만 사업계획 구상단계에서부터 집행과정과 사후평가 및 지속성의 유지 등에 대한 큰 밑그림의 부재 등 체계성이 부족한 점을 들 수 있다.

본 연구에서는 개발촉진지구사업들이 당초 사업계획에 따라서 적절히 실시되고 있는가에 대한 평가뿐만 아니라 사업유형별 성과 및 효과성을 평가하고 사업지구의 장기적이고 체계적인 개발계획과 사업효과를 평가할 수 있는 체계를 종합적으

로 검토하였다. 이는 향후 지방자치단체 등이 동일한 사업이나 유사한 사업의 추진에 있어서 사업추진과정을 효과적으로 관리하고 피드백 할 수 있는 평가지원체계로 활용할 수 있을 것이다.

이후 개발촉진지구제도의 본래 취지를 살려 보다 지속적으로 추진할 수 있는 낙후지역개발의 정책적 대안제시와 관련 개발사업의 합리적 평가와 사업 계획단계, 추진과정, 완료단계, 완료 후의 유지관리 등에 합목적적 평가체계 및 운영방법 등 종합적이고 체계적인 시스템이 개발되어야 할 것이다. 아울러 각 평가지표별 정성·정량적 평가척도에 대한 합리적인 판단기준을 제시할 수 있는 표준화와 이의 조사자료 관리를 위한 데이터베이스 정보시스템의 활용에 관한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

1. 건설교통부, 개발제한구역 관리업무 수행지침서 연구, 2004a.
2. 건설교통부, 개발촉진지구 평가보고서, 2004b.
3. 건설교통부, 개발촉진지구업무처리지침, 1997.
4. 건설교통부, 개발촉진지구 선정지표 개선에 관한 연구, 2001.
5. 경실련 도시개혁센터, 도시개발사업의 지속가능성 평가지표 개발에 관한 연구, 한국토지공사, 2001.
6. 국토개발연구원, 개발촉진지구 개발계획수립 기준 연구, 1998.
7. 전라남도, 장흥 진도 개발촉진지구 지정 및 개발계획, 1997.
8. 충청북도, 제천 개발촉진지구 지정 및 개발계획, 1997.
9. 협성대학교 도시 및 지역계획연구소, 개발촉진지구사업 추진실태에 관한연구, 기획예산처 예산관리국, 1999. 12.
10. 小林和行 外, 農村綜合整備事業の評價手法に關する研究, 日本農村計劃學會誌 vol.15 no.3, 1996. 12.
11. ADAS Consulting Limited and SQW Limited, The Mid-term Evaluation of the England Rural Development Programme, 2003, 12.
12. Evaluation of Rural Development Programme 2000-2006, Directorate General for Agriculture, 1999.
13. The England Rural Development Programme - General Information And Guidance, Defra, 2003.