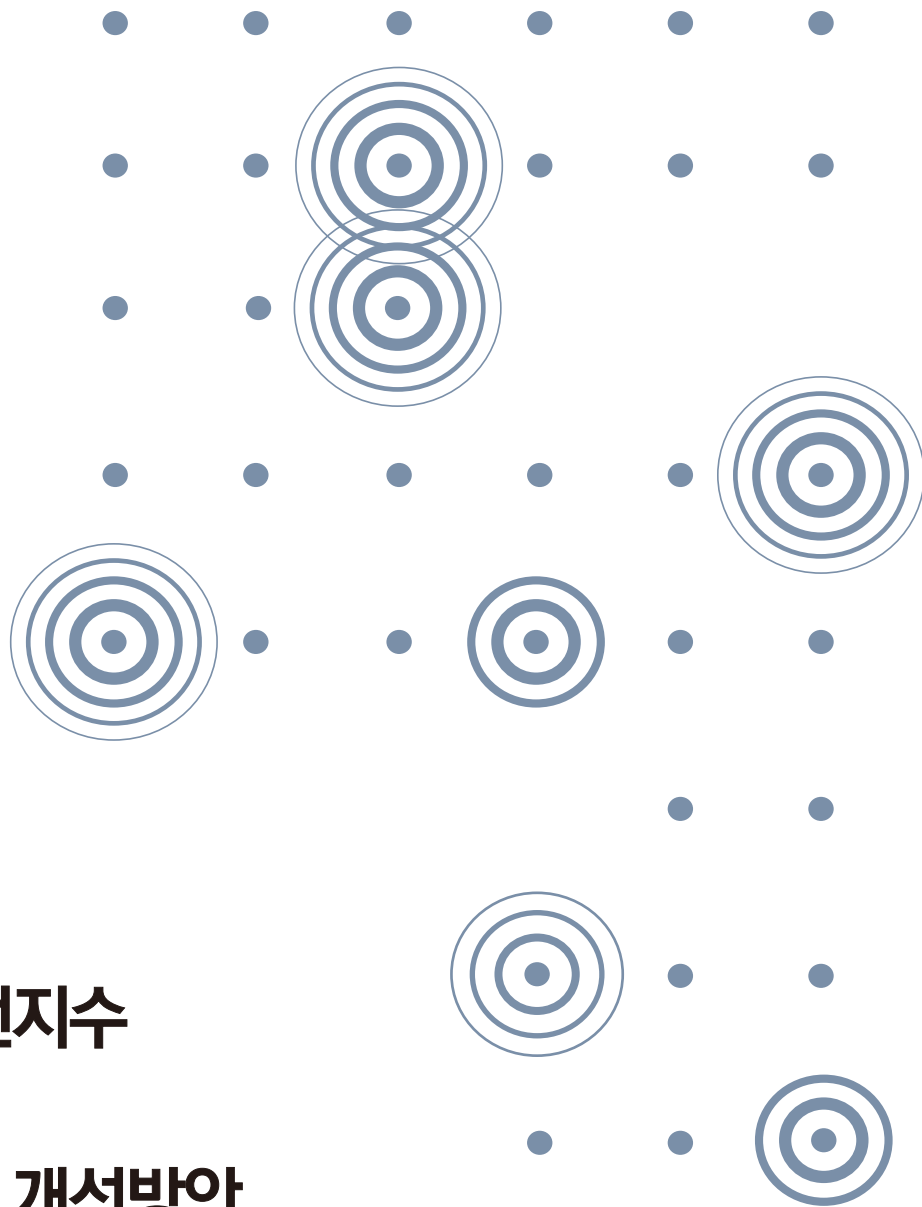


정책리포트

제387호 2023. 12. 18



수도권 균형발전지수 개발을 통한 예비타당성조사 개선방안

김동근

연구위원

홍찬영

부연구위원

신영현

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제387호

수도권 균형발전지수 개발을 통한 예비타당성조사 개선방안

발행인 박형수
편집인 백선희
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2023년 12월 18일

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

수도권 균형발전지수 개발을 통한 예비타당성조사 개선방안

김동근 연구위원
02-2149-1394
dgkim@si.re.kr

홍찬영 부연구위원
02-2149-1171
cyhong@si.re.kr

신영현 연구원
02-2149-1483
seaneg2@si.re.kr

요약	3
I. 지역균형발전과 수도권 균형발전정책	4
II. 예비타당성조사 현황 및 개선 필요성	10
III. 수도권 균형발전지표 및 지수 개발	13
IV. 수도권 균형발전을 고려한 예비타당성조사 개선방안	17

요약

예비타당성조사는 국가재정법에 의거하여 대규모 신규 사업의 적정성을 평가하는 절차로 1999년부터 시행된 이후 꾸준히 제도가 개편되었다. 2019년에는 수도권 사업과 비수도권 사업의 평가항목과 비중을 이원화하는 방식으로 예비타당성조사의 평가체계가 변경되었다. 제도 개편 이후 비수도권 낙후지역은 B/C(비용·편익)값이 낮아도 통과되는 반면 수도권 낙후지역은 지역균형발전 항목과 지역낙후도가 고려되지 않아 예비타당성조사 통과가 어려운 상황이다. 예비타당성조사에서 수도권 균형발전을 고려하기 위해 수도권 균형발전지수를 개발(지역균형발전 항목 평가 등)하는 방안을 제안한다.

2019년 예비타당성조사 개편으로 수도권·비수도권 사업 이원화하고 평가항목 달리 적용

기획재정부는 2019년에 수도권 사업과 비수도권 사업의 평가항목 및 비중을 이원화하여, 수도권 사업은 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가하고 비수도권 사업은 지역균형발전평가를 강화(5%p ↑)하고, 경제성은 축소(5%p ↓)하는 방향으로 예비타당성조사 제도를 개편하였다. 특히 지역 간 불균형 심화를 방지하는 역할을 하는 지역균형발전 항목의 경우, 비수도권 사업에 대해서만 평가하고 가점제로 변경하였다.

제도 개편 이후 비수도권 사업은 B/C값이 낮아도 통과되고, 수도권 사업은 B/C값이 0.8 이상이어도 탈락하는 등 수도권 역차별 우려 높아져

제도 변화 직전인 2017년부터 2019년까지와 2019년 제도 개편 후부터 2023년 5월 현재까지 발표된 예비타당성조사 결과를 비교·분석한 결과, 2019년 제도 개편 이후 비수도권 사업은 낮은 B/C값에도 통과하는 경우가 많지만, 수도권 사업은 상대적으로 높은 B/C값에도 통과하지 못하는 경우가 많은 것으로 조사된다. 수요가 부족한 수도권 낙후지역은 지역균형발전 가점 등의 정책적 뒷받침이 없어 예비타당성조사를 통과하기 힘든 것으로 판단된다. 또한, 수도권 남-북 격차, 소득지니계수, 평균소득 중위값을 분석한 결과 수도권 내 불균형이 심한 것으로 나타났다. 예비타당성조사 개선을 위해 예비타당성조사 지역낙후도지수 개발에서 활용한 요인분석을 사용하여 수도권 균형발전 지수를 개발하였다.

수도권 사업도 지역균형발전 항목을 평가하는 등 예비타당성조사 개선해야

수도권 사업에 대한 예비타당성조사에서 수도권 균형발전지수를 활용하여 지역균형발전 항목을 평가한다면, 수도권 내 균형발전이라는 이슈를 공정하게 반영할 수 있을 것이다. 또한 특별·광역시 내 자치구 간 불균형을 고려하여, 특별·광역시가 아닌 자치구 단위로 지역낙후도를 분석할 필요가 있다. 항목별 가중치는 수도권 사업에 한해 경제성, 정책성, 지역균형발전 항목 모두 2019년 이전의 비중으로 환원하고 지역낙후도는 가·감점제로 운영하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

I. 지역균형발전과 수도권 균형발전정책

I 지역균형발전은 국가적 차원의 중요한 정책과제 중 하나

지역균형발전이란 용어는 연구자, 관련 법, 정부마다 다른 개념으로 사용

- 연구자별 다양한 정의가 있으나 대체로 지역균형발전은 지역 간 사회·경제·문화적 제반 여건과 삶의 질이 어느 정도 비슷하거나 최소한의 요건을 구비하도록 하는 과정을 의미
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 ‘지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 살고루 잘 사는 사회를 구현하는 것’이라고 정의

[표 1] 지역균형발전에 대한 다양한 정의

연구자	정의
강기춘 (2015)	• 지역균형발전이란 지역을 유지하고 존속시키는 데 필요한 경제, 사회, 문화, 환경, 복지 등 다양한 요소의 지역 간 차이를 완화시켜 한 국가 내 여러 지역이 어느 한쪽으로 과도하게 기울거나 치우치지 않고 고르게 발전된 상태를 의미함
이병규 (2015)	• 지역균형발전은 지역의 혁신역량 강화를 통하여 모든 지역에서 발전의 기회와 잠재력을 증진시킴으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것임
최진혁 (2015)	• 지역균형발전이란 국토의 모든 지역을 차별성 없게 정치적, 행정적, 경제적, 사회·문화적으로 균형 있게 발전시켜 나가는 일련의 모든 과정을 의미함
안흥기 외 (2017)	• 지역균형발전이란 경제적 측면과 삶의 질 측면에서 서로 다른 지역적 특성에 의하여 기인되는 지역 간 격차를 완화하고, 경제발전 및 삶의 질을 제고하는 것임
김동한 외 (2018)	• 균형발전은 지역의 사회·경제적 여건이나 지역 주민의 삶의 질 등의 격차가 심하지 않고 균등한 수준을 가지는 것을 의미함

- 또한, 정부마다 지역균형발전에 대해 다른 용어와 개념을 사용
 - 참여정부와 문재인정부에서는 국가균형발전(balanced national development)이란 용어를 주로 사용
 - 반면, 이명박정부와 박근혜정부는 국가균형발전이란 용어 대신 지역발전이란 용어 사용

정부에 따라 지역균형발전 정책의 목표와 주요 내용, 수단 변화

- 정부에 따라 지역문제를 다르게 정의하고 지역발전 정책의 틀을 달리 적용
 - 우리나라는 1960년대 이후 다양한 지역발전정책을 시행
 - 참여정부 이전에는 불균형성장론을 추진하면서 보완적 정책을 시행

- 참여정부는 이전까지의 지역균형발전정책을 ‘국가균형발전정책’으로 격상시키고 균형 발전을 국정 의 최우선 과제 중 하나로 설정하여 적극적으로 추진¹⁾
 - 「국가균형발전특별법」 제정, 수도권 소재 행정기관 및 공공기관의 지방이전을 위한 행복 도시, 혁신도시, 기업도시 등 건설 정책 추진
- 이명박정부는 경쟁력 있는 지역 창조를 위해 지역발전정책 체계 개편
 - 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 개편하고 제1차 지역발전 5개년 계획 수립
 - 초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 설정 및 권역별 시책을 추진하여 성장촉진지역, 특수상황지역 등 낙후지역 지정 및 정책 지원
- 박근혜정부는 지역발전정책의 목표로 ‘쾌적한 삶터, 꿈이 있는 일터, 즐거운 쉼터’를 제시
 - 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개칭하고, 계정을 경제발전계정, 생활 기반계정으로 부분 조정
- 문재인정부는 지역발전정책의 목표로 ‘지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국’을 제시
 - 국가균형발전특별법 개정(2018.3), 제4차 국가균형발전 5개년계획 수립(균형발전 총괄 지표 개발 및 차등지원, 생활밀착형 SOC사업 확대, 지역발전투자협약제도 추진)

[표 2] 2000년대 이후 지역균형발전정책 비교

구분		참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
지역문제 정의		수도권 일극집중과 지역 간 발전격차	지역의 글로벌 경쟁력 취약	지역주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도)	저성장·저고용·저출산·인구절벽·지방소멸
지역 발전 정책	정책 목표	다핵형·창조형 선진국가 건설(국가균형발전)	지역의 글로벌 경쟁력 강화 (일자리 창출)	국민행복과 지역희망(HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련
	주요 정책	혁신정책(RIS사업) 균형정책(新활력사업) 산업정책(시도전략산업) 공간정책(혁신/세종)	5+2광역경제권정책 기초생활권, 초광역벨트 행·재정권한 지방이양 수도권과 지방 상생발전	지역행복생활권 정책 지역경제의 활력제고 교육여건 개선·인재양성 문화·환경·복지·의료	지역인재·일자리선순환 교육체계 도시재생 뉴딜 혁신도시 시즌 2.0 지역산업 3대 혁신
	정책 수단	국가균형발전위원회 국가균형발전5개년계획 (2004~2008) 국가균형발전특별회계 국가균형발전특별법	지역발전위원회 지역발전5개년계획 (2009~2013) 광역·지역발전특별회계 국가균형발전특별법	지역발전위원회 지역발전5개년계획 (2014~2018) 지역발전특별회계 국가균형발전특별법	국가균형발전위원회 국가균형발전5개년계획 (2019~2023) 국가균형발전특별회계 국가균형발전특별법
성과와 한계		지역균형발전의 제도적 기반 및 추진체계 구축, 수도권 집중의 지속과 중장기 전략, 계획 부재	지역 간 상생발전과 지방재정 확충 및 자율성 제고, 광역위원회 역할제약, 행정구역 개편 미추진	주민중심(삶의 질, 행복)으로 정책방향 전환, 정책공감대 미약 및 성과 측정·평가 한계	-

자료: 이상대(2019), “지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향”, 「국토연구」, 국토연구원

1) 임형백, 2013, “한국의 지역균형발전정책, 1972~2012”, 「도시행정학보」, 제26집 제3호, pp.315~339.

I 수도권 역시 수도권정비계획과 시·도의 균형발전 정책 추진

수도권은 정치, 경제, 문화의 중심지 역할 수행

- 수도권(首都圈)은 한국의 수도 서울 및 그와 밀접한 관계를 맺는 주변 도시권 지역을 이르는 명칭
 - 「수도권정비계획법」 등에 근거하여 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 지칭
 - 「수도권정비계획법」 제2조 1항에 따르면, ‘수도권’이란 서울특별시와 대통령령으로 정하는 그 주변 지역
 - 수도권은 한반도 중앙에 위치하며, 행정구역은 28개 시, 5개 군, 33개 자치구로 구성
 - 서울은 25개 자치구, 인천은 8개 자치구와 2개 군, 경기도는 28개 시와 3개 군으로 구성
- 수도권 면적은 전국 면적의 11.81%이며 인구는 50.52% 거주
 - 수도권 인구는 1980년 1,354만 명에서 2020년 2,602만 명으로 약 2배 증가

[표 3] 수도권 내 광역자치단체 현황(2022년 기준)

구분	면적(km ²)	인구(명)	(인구 비율)	행정구역
서울특별시	605.24	9,428,372	(18.33%)	25구 426동
인천광역시	1,067.04	2,967,314	(5.77%)	8구 2군 1읍 19면 135동
경기도	10,198.33	13,589,432	(26.42%)	28시 3군 27읍 102면 428동
수도권 계	11,879.61	25,985,118	(50.52%)	-
전국 계	100,491.35	51,439,038	(100.00%)	-

자료: 행정안전부(2023), 2023년도 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2022.12.31.)

수도권정비계획법 및 수도권정비계획을 통해 수도권 균형발전 정책 추진

- 수도권정비계획법은 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 위해 1982년에 제정
 - 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 위해 제정
 - 수도권정비계획법에서는 내부적 기능 분산과 배분을 위해 수도권정비권역(5개 권역)을 지정
 - 1994년 대규모 법 개정을 통해 물리적·직접적인 규제방법에서 경제적·간접적인 규제 방법으로 전환
 - 비수도권과의 대립적인 관점이 아닌 수도권 정비와 내부 균형 측면에서 법 개정
 - 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역) 체제로 변경하였으며, 현재까지 내부적 균형발전을 염두에 둔 권역 구분 및 지정 목적은 여전히 유효

- 수도권정비계획은 제1차에서 제4차까지 수도권 균형발전에 관한 내용을 수정·변경
 - 제1차 수도권정비계획은 수도권 내부 불균형을 문제로 인식하고, 과제 도출을 통해 내부 불균형 문제 해소 방안을 강구
 - 제2차 수도권정비계획에서는 특정 지역의 기능 분산을 수도권 내 외곽으로 규정하여 수도권 내부 균형발전의 방안을 담은 계획 내용을 제시
 - 제3차 수도권정비계획에서는 수도권 내 균형발전에 대한 접근을 기존의 권역 간 기능 이전과 분담이라는 형태에서 낙후지역, 노후 주거 및 공업지역과 같은 특정 저발전 지역에 대한 배려와 지원이라는 방식으로 변경
 - 제4차 수도권정비계획에서는 성장관리권역 내 남·북 격차를 심각한 내부 불균형 문제로 인식하여 수도권 남부지역 개발수요를 북부로 유도하는 계획 내용을 제시

수도권 3개 시·도는 지역균형발전 조례를 근거로 지역균형발전 계획을 수립하여 다양한 시책 추진

- 서울시는 조례를 기반으로 다양한 지역균형발전 사업을 추진 중
 - 2003년 조례에 따라 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구사업과 기타의 사업을 추진
 - 2017년 조례 전면 개정 후 ‘강남·북 균형발전 정책안’ 및 ‘2018 서울 균형발전 공론화 결과에 따른 7가지 제언’ 등을 발표
 - 2022년 지역균형발전계획(2022~2026)에서 5대 추진전략과 주요 이행과제, 연차별 추진계획 등을 제시하고 다양한 시책 추진 중
- 인천시도 조례를 기반으로 다양한 사업을 추진하다 도시재생 전략계획을 수립하여 사업 추진
 - 2005년 광역교통망으로 인한 지역 간 단절을 해소하고 기성시가지와의 균형발전을 도모하고자 「인천시 지역균형발전전략 기본구상」을 수립
 - 이후 「도시재생을 위한 2025 인천광역시 도시균형발전 기본계획」을 수립하였으며, 구도심 쇠퇴를 극복하고자 「2025 인천 도시재생 전략계획」을 수립하여 도시재생활성화지역을 선정하여 사업 추진
- 경기도는 조례에 따라 경기도 지역균형발전 기본계획을 수립하여 시책 추진 중
 - 「경기도 지역균형발전 기본계획(2015~2019)」에 따라 경기도 동·북부 6개 시·군을 대상으로 지역균형발전사업을 추진
 - 현재 「제2차 경기도 지역균형발전 기본계획(2020~2024)」에 따라 제2차 지역균형발전 사업 추진 중

I 하지만 여전히 수도권 내 지역 불균형 심해

수도권 내 남-북 발전격차 더욱 커져

- 성장관리권역 내 남부-북부는 인구 규모, 지역총생산, 사업체 수에서 현격한 차이를 보여
 - 면적은 북부가 남부에 비해 상대적으로 크나, 인구 규모, 지역총생산, 사업체 수 등의 부문에서 남부 80%, 북부 20% 비율로 차이가 발생
 - 성장관리권역이라는 동일한 수도권 규제에서 이러한 차이를 보인다는 점은 대부분의 개발 수요가 남부로 집중되고 있고 북부는 군사시설보호 구역 규제 등으로 성장이 저해되고 있음을 시사

[표 4] 성장관리권역 남-북 발전격차

구분	2006년		2019~2021년	
	남부	북부	남부	북부
면적(km ²)	3,283.7km ² (47.5%)	3,625.0km ² (52.5%)	3,283.7km ² (47.5%)	3,625.0km ² (52.5%)
인구(21년)	420.4만 명 (76.3%)	130.4만 명 (23.7%)	620.7만 명 (77.2%)	182.9만 명 (22.9%)
GRDP(20년)	99.1조 원 (82.9%)	20.4조 원 (17.1%)	269.5조 원 (83.9%)	51.7조 원 (16.1%)
사업체 수(19년)	25.8만 개 (76.9%)	7.8만 개 (23.1%)	43.2만 개 (77.2%)	12.7만 개 (22.8%)

자료: 통계청, 시·군 단위 자료 활용

- 「제4차 수도권정비계획 수립연구(2차, 2019)」에 따르면 향후 개발수요 및 개발가능 공간 역시 수도권 북부에 비해 남부가 우월할 것으로 예상
 - 지속적인 규제완화와 개발압력이 유지된다고 가정할 경우, 미래의 개발도 수도권 남부를 중심으로 이루어질 것으로 예상

균형지표 분석 결과, 전국 시·군·구 중위값보다 낮은 수도권 시·군·구 많아

- 균형지표들에 대해 수도권과 전국 시·군·구의 중위값을 비교한 결과 전국 시·군·구 중위값에 미치지 못하는 수도권 시·군·구가 많아
 - 국가균형발전위원회 균형발전평가지표, 서울시 지역균형발전지수, 경기도 지역발전지수 등을 활용하여 전국과 수도권 시·군·구의 낙후정도를 분석
 - 주간인구지수 및 공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율은 수도권 중위값이 전국 중위값보다 낮으며, 각각 수도권 시·군·구의 62%, 50%가 전국 중위값에 미치지 못함
 - 상용근로자 비중, 노후주택비율, 유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수, 재정자립도(3개년 평균)는 15~39%의 수도권 시·군·구가 전국 중위값에 미치지 못함

[표 5] 균형 지표값이 전국 중위값에 미치지 못하는 수도권 시·군·구 비중

지표	전국 중위값	수도권 중위값	전국 중위값 대비 낙후지역 비중			
			서울	인천	경기	수도권
주간인구지수	102.6	94.9	52% (13/25개)	70% (7/10개)	68% (21/31개)	62% (41/66)
공공체육시설 서비스 권역 내 인구비율	13.87	13.63	40% (10/25개)	60% (6/10개)	55% (17/31개)	50% (33/66개)
상용근로자 비중	59.6	63.8	48% (12/25개)	40% (4/10개)	32% (10/31개)	39% (26/66개)
노후주택비율	30.3	19.5	16% (4/25개)	50% (5/10개)	6% (2/31개)	17% (11/66개)
유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수	16.3	17.1	48% (12/25개)	50% (5/10개)	23% (7/31개)	36% (24/66개)
재정자립도 (3개년 평균)	27.0	38.1	16% (4/25개)	40% (4/10개)	6% (2/31개)	15% (10/66개)

소득지니계수와 평균소득 중위값을 분석한 결과, 수도권의 소득 불평등이 전국보다 더 커

- 소득지니계수²⁾를 활용하여 소득 불평등을 측정한 결과, 서울과 경기도는 소득 지니계수가 전국보다 높으나 인천은 전국 이하
 - 인천은 평균소득이 전국 이하이고, 서울, 경기도는 소득지니계수가 전국보다 18% 이상 높아 불평등도가 큰 것으로 분석
 - 소득지니계수는 소득 불평등을 측정하는 가장 대표적인 방법으로 시·군·구간 소득 누적 점유율을 활용하여 측정
- 평균소득 중위값을 조사하여 수도권과 전국 시·군·구를 비교한 결과, 2021년 기준 서울은 5개 구, 인천은 6개 구·군, 경기도는 11개 시·군이 중위값에 미치지 못해
 - 수도권 시·군·구 중 평균소득이 전국 시·군·구 평균소득의 중위값에 미치지 못하는 시·군·구 수 및 비중을 분석
 - 서울 25개 자치구 중 5개(20%), 인천 10개 구군 중 6개(60%)가 두 시점 모두 공통적으로 중위값에 미치지 못하며, 경기도는 42개 시·군·구(행정구 포함) 중 2017년에 14개(33%), 2021년에 11개(26%)가 중위값에 미치지 못하는 것으로 분석
- 소득지니계수와 평균소득 중위값 분석 결과는 수도권의 지역 간 소득 불평등이 큰 것을 시사
 - 특정 공간에 고소득계층도 몰려 거주하지만 동시에 특정 공간에 저소득계층도 몰려 거주
 - 저소득층 거주 공간의 발전 정도는 상대적으로 많이 낙후되었을 가능성이 높아

2) 소득지니계수는 완벽하게 균등한 경우 '0'의 최소값을, 완벽하게 불균등할 경우 '1'의 최대값을 나타냄

II. 예비타당성조사 현황 및 개선 필요성

I 제도 개편으로 수도권 내 낙후지역은 예비타당성조사 통과가 어려운 상황

예비타당성조사는 국가재정법에 의거하여 대규모 신규 사업의 적정성을 평가하는 제도

- 총사업비가 500억 원 이상이며 국가 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업에 대하여 예비타당성조사를 실시
 - 국가재정법에 의거하여 대규모 신규 사업의 타당성을 평가하는 절차로 1999년부터 시행
- 0점에서 1점 사이의 값을 부여하는 종합평가에서 0.5점 이상의 점수를 획득하면 사업 시행
 - 경제성, 정책성, 지역균형발전 세 가지 항목을 통해 종합평가
 - 경제성분석은 비용, 수요 및 편익추정을 통해서 파악한 비용과 편익을 활용하여 경제적인 타당성을 평가하는 항목
 - 정책성분석은 비용 편익 항목 외에 고려해야 할 다양한 평가 요소(정책 일치성, 자원조달, 기타 특수평가 등)들을 포함
 - 지역균형발전은 낙후지역의 공공투자사업에 균형발전지표 등을 활용해 가점을 부여하여 경제성이 다소 낮은 사업이라 할지라도 사업추진이 가능하도록 하는 항목

2019년에 수도권과 비수도권을 구분하여 종합평가 비중을 다르게 하는 방식으로 제도 개편

- 제도 시행 이후 꾸준히 제도가 개편되었으며, 2019년에는 지역격차가 확대되는 상황을 고려해 수도권과 비수도권을 구분하여 종합평가 항목과 비중을 다르게 하는 방식으로 제도 개편
 - 비수도권은 균형발전평가를 강화(+5%p)하고 경제성을 축소(-5%p)하며, 수도권은 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가
 - 또한, 제도 변경 전에는 지역균형발전 항목 평가를 모든 지역에 대해 가·감점제로 운영하였으나, 제도 변경 후에는 비수도권에 대해서만 가점제로 운영

[표 6] SOC사업 평가체계(AHP 가중치) 개편 전·후의 평가항목과 비중

구분	2019년 이전	2019년 이후 현재	
		비수도권	수도권
가중치	① 경제성	30~45%	60~70%
	② 정책성	25~40%	30~40%
	③ 지역균형	30~40%	-
지역낙후도	가·감점제	가점제	-

자료: 기획재정부(2019), 「제12차 경제활력대책회의 겸 2019년 제11차 경제관계장관회의」 보도자료

제도 개편 이후 비수도권 사업은 B/C값이 낮아도 통과되고, 수도권 사업은 B/C값이 0.8 이상이어도 탈락하는 경우 많아져

- 제도 변화 직전인 2017년부터 2019년까지와 2019년 제도 개편 후부터 2023년 5월까지 발표된 예비타당성조사 결과를 비교·분석
- 제도 개편 이전인 2017년부터 2019년까지 사업 58건을 분석한 결과, 통과율의 차이가 크지 않음
 - B/C(편익/비용)값이 0.8 미만임에도 불구하고 통과한 경우는 없었으며, B/C값이 0.8 이상임에도 미통과한 사업은 수도권 지역의 경우 5.88%, 비수도권의 경우 4.88% 수준
- 제도 개편 이후의 사업 180건을 분석한 결과, 전체 사업 중 B/C값이 0.80 미만임에도 불구하고 AHP가 0.5보다 높아 통과된 사업이 수도권은 2.4%(1/42), 비수도권은 20.3%(28/138)
 - 일괄 예비타당성조사 이외의 예비타당성조사에서 수도권 사업 중 B/C값이 0.80 미만일 때 AHP가 0.5보다 높아 통과된 사업은 없는 반면, 비수도권 사업 중 B/C값이 0.80 미만임에도 AHP가 0.5보다 높아 통과된 사업은 46건 중 8건(17.4%)
 - 일괄 예비타당성조사에서는 수도권 사업 중 B/C값이 0.80 미만임에도 AHP가 0.5보다 높아 통과된 사업은 24건 중 1건(4.2%)이나, 비수도권 사업 중 B/C값이 0.80 미만임에도 AHP가 0.5보다 높아 통과된 사업은 92건 중 20건(21.7%)
 - 또한 B/C값이 0.80 이상이어도 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업의 비율이 수도권은 9.5%(4/42)이나 비수도권은 2.9%(4/138)에 불과
- 제도 개편 이후, 비수도권 사업은 낮은 B/C값에도 지역균형발전 항목 가점으로 통과하는 경우가 많지만, 수도권 사업은 상대적으로 높은 B/C값에도 지역균형발전이 고려되지 않아 통과하지 못하는 경우가 많은 것으로 분석
 - 수요가 부족한 수도권 내 낙후지역은 지역균형발전 가점 등의 정책적 고려 요소가 없어 예비타당성조사를 통과하기 힘든 상황

[표 7] 2019년 AHP 가중치 개편 후 예비타당성조사 평가 결과 비교

구분	제도 개편 이전 (2017년~2019년)		제도 개편 후 (2019년~2023년 5월 기준)					
	전체		전체		일괄 예비타당성조사 제외		일괄 예비타당성조사	
	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과
수도권	0.0% (0/17건)	5.88% (1/17건)	2.4% (1/42건)	9.5% (4/42건)	0% (0/18건)	11.1% (2/18건)	4.2% (1/24건)	8.3% (2/24건)
비수도권	0.0% (0/41건)	4.88% (2/41건)	20.3% (28/138건)	2.9% (4/138건)	17.4% (8/46건)	6.5% (3/46건)	21.7% (20/92건)	1.1% (1/92건)

주: AHP 점수 0.5 이상 사업은 통과, AHP 점수 0.5 미만 사업은 미통과로 표기

I 수도권 내 지역 불균형을 고려하여 예비타당성조사 제도 개선 필요

특별·광역시 내 지역 불균형이 큼에도 특별·광역시를 최종단위로 지역낙후도를 분석하는 것은 부적절하므로 예비타당성조사를 개선해야

- 한국개발연구원(KDI)은 서울, 인천, 부산, 대구 등의 특별·광역시를 묶어 지역낙후도 분석
 - 도는 기초자치단체(시·군)에 대해서도 지역낙후도를 분석하나 특별·광역시는 특별·광역시 단위로 지역낙후도 평가
 - 한국개발연구원(KDI)은 대규모 공공투자사업의 편익 수혜는 그 영향이 특정 구에 국한된다고 보기 어렵다는 입장
- 특별·광역시 내 자치구 간 불균형과 자치구의 자치권을 고려할 때, 특별·광역시를 최종 지역단위로 지역낙후도를 분석하는 것은 부적절하므로 예비타당성조사 개선해야
 - 강남·북(서울), 원·신도심(인천), 동서(부산, 대전) 등 대부분의 특별·광역시는 자치구 간 격차 문제가 심각
 - 낙후된 자치구가 주요 영향권인 사업에 대해, 특별·광역시를 지역낙후도 지수의 최소단위로 하는 것은 부적절
 - 시청 위임사무만 수행하는 행정구와 달리 구청장과 구의회를 선출하고 구청 고유사무를 수행하는 자치구에 대해서는 지역낙후도를 분석할 필요
 - 행정구는 시청 위임사무만 수행하나 자치구는 지방선거를 통해 구청장, 구의회를 선출하고 구청 고유사무가 있는 등, 자치구와 행정구는 자치권에 대한 큰 차이가 있으므로 자치구에 대해서는 지역낙후도를 분석할 필요

수도권 내 낙후지역에 대해 지역균형발전항목 가점을 부여하지 않는 것은 개선해야

- 한국개발연구원에서 발표한 광역시도별 지역낙후도 순위에서 인천과 경기도는 5·6위지만 수도권이라는 이유로 가점을 못 받는 것은 역차별 소지가 있는 문제
 - 인천, 경기도보다 순위가 높은 광역자치단체(광주광역시 2위, 부산광역시 3위, 대전광역시 4위)는 지역균형발전 항목에서 가점을 받으나, 인천, 경기도는 수도권이라는 이유로 지역균형발전 항목에서 가점을 못 받는 것은 부적절
- 시·군 지역낙후도에서도 경기도 시·군보다 순위가 높은 비수도권 시·군은 가점을 받지만, 비수도권 시·군보다 더 낙후된 경기도 시·군은 수도권이라는 이유로 가점을 못 받는 것은 부적절
 - 경기도 시·군보다 순위가 높은 비수도권 시·군(전주, 청주, 목포, 천안 등)은 지역균형발전 항목에서 가점을 받지만, 경기도 시·군은 수도권이라는 이유로 지역균형발전 항목에서 가점을 못 받는 것은 부적절

Ⅲ. 수도권 균형발전지표 및 지수 개발

Ⅰ 수도권 내 불균형을 고려한 지역균형발전지수 개발 필요

광역 단위 수도권에 적용할 수 있는 지역균형발전지수는 부재한 상황

- 타당성조사에 적용되는 지역낙후도 사례는 많지 않으며, 분석단위가 전국이거나 시·도
 - 한국개발연구원 공공투자관리센터(PIMAC), 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)는 전국 단위의 지역균형발전지수를 개발
 - 서울시와 경기도는 시·도 단위의 지역균형발전지수를 개발
 - 서울시와 경기도의 지역균형발전지수는 지방재정 투자심사 단계에서 투자심사위원회에 정보를 제공하기 위한 목적으로 개발되었거나, 정책적으로 지역낙후 지역을 지원할 곳을 선정하기 위해 개발
- 광역 단위 수도권에 적용할 수 있는 지역균형발전지수 필요
 - 광역 단위 수도권에 적용할 수 있는 지역낙후도지수는 없는 실정
 - 최근 수도권 내 여러 지역에 걸쳐 추진되거나 효과가 광역 차원에 걸쳐 나타나는 사업이 다수 진행되고 있어, 이러한 사업이 수도권의 균형발전에 미치는 영향을 분석할 필요
 - 수도권 내에서도 지역불균형 현상이 심화되고 있어 수도권 내 불균형을 고려하여 자치구, 시·군 단위로 지역을 세분화하여 지역균형발전 정도를 검토할 필요

Ⅰ 기초자치단체 단위의 수도권 균형발전지수 개발

예비타당성조사 지역낙후도지수 개발에서 활용한 요인분석 방법을 사용

- 요인분석 방법과 가중치 산정 방식 등 예비타당성조사와 동일한 분석 절차 수행
 - 요인분석(Factor Analysis)은 수집된 많은 변수 중 유사한 특성을 지닌 변수끼리 묶어 적은 수의 인자로 축소하는 방법

분석 범위나 원지표 등은 일부 수정하여 수도권 균형발전지수 개발

- 광역자치단체가 아닌 기초자치단체(자치구) 단위를 분석 범위로 설정
 - 수도권의 기초자치단체는 서울시 25개 자치구, 인천시 8개 자치구 및 2개 군, 경기도 28개 시와 3개 군, 총 66개 시·군·구로 설정

- 분석지표는 국가균형발전위원회의 36개 지표와 서울시 지역균형발전지수 10개, 경기도 지역발전지수 24개 지표 중 동일하거나 유사한 지표들을 정리하여, 총 49개 원지표를 활용
 - 수도권의 특성을 반영하기 위하여 서울연구원과 경기연구원에서 지역균형발전지수를 개발할 때 사용한 지표들을 사용
- 표준화한 데이터가 요인분석에 적합한지를 확인하여 최종 지표 44개 선정
 - 요인분석을 수행하기 전에 변동계수(coefficient of variation)를 활용하여 상대적 차이가 적은 지표는 제외
 - 모든 개별 지표의 KMO 측도가 0.5 이상이 될 때까지 KMO 측도가 가장 낮은 지표를 제거하였으며, 남은 지표의 공통성(commonality)을 확인하고, Bartlett 구형성을 통해 분석 적합성 검증
 - 이를 통해 최종 선정된 지표는 총 44개



[그림 1] 수도권 균형발전지수 개발 단계

- 요인개수 파악을 위해 주성분 분석을 사용하였고, 요인회전 방법은 배리맥스 직각회전(varimax rotation) 방법을 사용하였으며, 스크리 도표 등을 이용하여 공통요인을 5개로 결정
 - 주성분 분석(Principal component analysis, PCA)이란 변수 간 상관관계가 있는 다차원의 데이터를 저차원의 데이터로 요약하는 방법
 - 배리맥스 직각회전(varimax rotation) 방법은 요인행렬을 변환할 때 행렬의 열(요인)을 기준으로 하여 큰 값을 더 크게 작은 값은 더 작게 회전하는 길을 찾는 회전방법
 - 스크리 도표(scree plot)를 그려 요인의 고유값이 큰 순서대로 고유값을 나열하고 고유값의 하락 폭이 급격히 둔화되는 요인보다 큰 고유값을 가진 요인을 모두 선택하는 방법으로 5개 요인을 공통요인으로 결정하였으며, 이를 통해 70.0% 이상의 설명력을 확보
- 요인별 지표 특성을 고려하여 ‘도시화 요인’, ‘교육·문화 서비스 요인’, ‘산업·경제 요인’, ‘지역 활력 요인’, ‘생활여건 요인’으로 명명
 - 요인 1은 인구밀도, 도로율, 시가화면적 비율, 사회복지 및 보건 분야 지출 등의 지표값이 높게 나타나 ‘도시화 요인’으로 명명
 - 요인 2는 공연문화시설, 노인여가복지시설, 어린이집, 초등학교 등의 지표값이 높게 나타나 ‘교육·문화 서비스 요인’으로 명명
 - 요인 3은 지식기반 산업집적도 3개년 평균, 상용근로자 비중, 재정자립도, 인구증가율 등의 지표값이 높게 나타나 ‘산업·경제 요인’으로 명명
 - 요인 4는 주간인구지수, 1인당 지방소득세, 인구 1만 명당 문화기반시설 수, 천 명당 의사 수의 지표값이 높게 나타나 ‘지역 활력 요인’으로 명명
 - 요인 5는 서비스권역 내 공공체육시설, 노후주택, 주차장 서비스 등의 지표값이 낮게 나타나 ‘생활여건’으로 명명
- 요인별 점수에 요인별 가중치를 곱하여 수도권 내 66개 시·군·구(기초자치단체)의 지역균형발전 지수를 산정
 - 예비타당성조사 지역낙후도지수에서 적용한 가중치 산정 방식과 동일하게 요인별 가중치는 요인별 표본 총분산 설명비율을 채택

[표 8] 요인별 표본 총분산 설명비율 산정결과

요인1 도시화 요인	요인2 교육·문화 서비스 요인	요인3 산업·경제 요인	요인4 지역 활력 요인	요인5 생활여건 요인
0.250	0.183	0.113	0.085	0.069

주: 추출방법은 주성분 분석임

I 수도권 내 66개 시·군·구(기초자치단체)의 지역균형발전 지수를 산정

수도권 내 66개 시·군·구의 지역균형발전 지수 산정 결과 4개 그룹으로 분류 가능

- 상위권에는 서울시 15개 자치구와 경기도 1개 시가, 하위권에는 경기도 10개의 시·군과 인천 6개의 군·구가 속하는 것으로 분석
 - 서울은 25개 자치구 중 15개가 상위에 속하며 7개가 중상위에, 3개가 중하위에 속하는 것으로 분석
 - 중구, 종로구, 강남구 등 업무지구가 형성되어 있는 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 동북권은 하위권으로 분석
 - 경기도는 31개 시·군·구 중 1개 시가 상위에 속하며, 8개가 중상위에, 12개가 중하위에, 10개의 시·군이 하위에 속하는 것으로 분석
 - 성남시, 수원시 등 자족 기반을 갖춘 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 접경지역이나 농산촌 지역의 지역균형발전지수는 낮은 것으로 분석
 - 인천은 상위에 포함되는 군·구가 없으며, 2개의 구가 중상위에, 2개의 구가 중하위에, 6개의 군·구가 하위에 속하는 것으로 분석
 - 연수구, 서구 등 신도시 개발 및 인구 유입이 진행된 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 도서지역이나 농어촌 지역의 지역균형발전지수는 낮은 것으로 분석

[표 9] 수도권 기초자치단체 지역균형발전 지수 결과

상위(16개)	중상위(17개)	중하위(17개)	하위(16개)
서울 15개 경기 1개	서울 7개 경기 8개 인천 2개	서울 3개 경기 12개 인천 2개	경기 10개 인천 6개

Ⅳ. 수도권 균형발전을 고려한 예비타당성조사 개선방안

Ⅰ 수도권 사업도 지역균형발전 항목을 평가하고 종합평가에 반영해야

특별·광역시 내 자치구 간 불균형을 고려하여, 자치구 단위로 지역낙후도를 분석할 필요

- 사업의 영향권 측면에서 사업이 특별·광역시 전체에 영향을 주지 않고 특정 자치구에만 영향을 주는 사업이 있음
- 시청 위임사무만 수행하는 행정구와 달리, 자치구는 지방선거를 통해 구청장, 구의회를 선출하고 구청 고유사무가 있으므로, 자치구별 지역낙후도를 분석하는 것이 타당
 - 통계청, 국가균형발전위원회 등 많은 지역균형발전 자료들이 이미 자치구 단위로 작성되고 있어 자료 구득에도 문제가 없을 것으로 판단

수도권 사업도 지역균형발전 항목과 지역낙후도 항목을 종합평가에 반영할 필요

- 수도권 사업도 2019년 이전처럼 종합평가에 지역균형발전 항목을 가·감점제로 반영할 필요
 - 수도권 사업은 경제성, 정책성, 지역균형발전 항목 모두 2019년 이전의 가중치를 적용하고 가·감점제로 운영하는 것이 적절할 것으로 판단
 - 경제성 항목은 35~50%, 정책성 항목은 25~40%, 지역균형발전 항목의 가중치는 25~35%가 적절할 것으로 판단

[표 10] 예비타당성조사 가중치 개선(안)

구분	2019년 이전	2019년 이후 현재		개선안	
		비수도권	수도권	비수도권	수도권
가 중 치	경제성	35~50%	30~45%	30~45%	35~50%
	정책성	25~40%	25~40%	25~40%	25~40%
	지역균형	25~35%	30~40%	30~40%	25~35%
지역낙후도	가·감점제	가점제	-	가점제	가·감점제

- 수도권 지역낙후도 연구에 시일이 필요하므로 그전까지는 정책성 타당성 중 사업특수 평가 항목에 지역균형발전 효과를 추가할 필요
 - 수도권 지역낙후도 연구를 위해서는 별도의 연구가 필요
 - 수도권 지역낙후도 연구를 적용하기 전까지 정책성 타당성 중 사업특수 평가 항목에 지역균형발전 효과를 추가하여 종합평가에 수도권 지역균형발전 항목을 반영 필요

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr