

## 수도권 균형발전 위해 예비타당성조사 진행 시 수도권 사업도 지역균형발전 항목 평가 있어야

### 중앙정부, 지방정부 모두 수도권·비수도권 균형발전 위해 다양한 정책 추진 중

지역균형발전은 지역 간 사회·경제·문화적 제반 여건과 삶의 질이 어느 정도 비슷하거나 최소한의 요건을 구비하도록 하는 과정을 의미한다. 우리나라는 1960년대 이후 다양한 지역발전정책을 시행하고 있으며 수도권 균형발전정책 역시 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양한 방법으로 추진되고 있다. 중앙정부 차원에서는 1994년에 비수도권과의 대립적인 관점이 아닌 수도권 정비와 내부 균형 측면으로 수도권정비계획법을 개정하였고, 수도권 내부 불균형 문제를 해소하기 위해 4차 수도권정비계획(2021)을 수립하였다. 수도권의 각 지방자치단체도 지역균형을 위해 조례를 제정하고 지역균형발전계획(도시균형발전 기본계획, 지역균형발전 기본계획)을 수립하여 다양한 지역균형발전사업을 추진 중이다.

### 2019년 예비타당성조사, 수도권과 비수도권 사업 평가항목·비중 이원화해 적용

예비타당성조사는 국가재정법에 의거하여 대규모 신규 사업의 적정성을 평가하는 절차로 1999년부터 시행된 이후, AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석, 고용효과 분석을 도입하는 등 꾸준히 제도를 개편하였다. 2019년에는 수도권 사업과 비수도권 사업의 평가항목과 비중을 이원화하여, 수도권 사업은 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가하고 비수도권 사업은 지역균형발전평가를 강화(5%p ↑)하고 경제성을 축소(5%p ↓)하는 방향으로 제도를 개편하였다. 특히 지역 간 불균형 심화를 방지하는 역할을 하는 지역균형발전 항목의 경우, 비수도권 사업에 대해서만 평가하고 가점제로 변경하였다.

## 개편 후 비수도권 사업은 낮은 B/C도 통과되고 수도권 사업은 높은 B/C도 고전

2019년 직전 제도 변화 시점인 2017년<sup>1)</sup>부터 2019년까지와 2019년 제도 개편 후부터 2023년 5월 현재까지 발표된 예비타당성조사 결과를 비교·분석하였다. 먼저 제도 개편 이전인 2017년부터 2019년까지의 사업 58건을 분석한 결과, B/C값이 0.80 미만임에도 불구하고 예비타당성조사를 통과(AHP 0.5 이상)한 경우는 수도권·비수도권 모두 없었으며, B/C 0.8 이상이라도 미통과된 사업은 수도권 지역의 경우 5.88%, 비수도권의 경우 4.88%로, 통과율의 차이가 크지 않았다.

그러나 2019년 예비타당성조사 제도 개편 후의 사업 180건을 분석한 결과, 전체 사업 중 B/C값이 0.80 미만임에도 불구하고 예비타당성조사를 통과한 사업의 비율이 수도권은 2.4%(1/42), 비수도권은 20.3%(28/138)이었다. 또한 B/C값이 0.80 이상이어도 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업의 비율이 수도권은 9.5%(4/42)이나 비수도권은 2.9%(4/138)에 불과하였다.

제도 개편 이후 비수도권 사업은 낮은 B/C값에도 지역균형발전 항목 가점의 도움으로 통과하는 경우가 많지만, 수도권 사업은 상대적으로 높은 B/C값에도 지역균형발전이 고려되지 않아 통과하지 못하는 경우가 많았다. 수요가 부족한 수도권 낙후지역은 지역균형발전 가점 등의 정책적 뒷받침이 없어 예비타당성조사를 통과하기 힘든 것으로 판단된다.

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

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

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

1) 2017년부터 2019년 제도 개편 이전에는 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전의 가중치가 각각 30~35%, 25~40%, 25~35% 부여되었다.

## 전국 평균보다 낮거나 수도권 내 불균형 존재...형평성 고려한 제도 보완 필요

수도권의 남북 격차와 수도권 소득 관련 자료를 분석한 결과, 상대적으로 수도권 내 불균형이 심한 것으로 분석된다. 수도권 한강 이북과 이남 지역의 발전 격차가 매우 큰 것으로 분석되고, 남부를 중심으로 한 개발수요 등을 감안할 때 이러한 격차는 더 커질 것으로 예상된다. 평균소득과 소득 지니계수를 분석한 결과 인천은 평균소득이 전국 이하이고, 서울·경기는 소득 지니계수가 전국보다 18% 이상 높아 소득 불평등이 크게 나타났다.

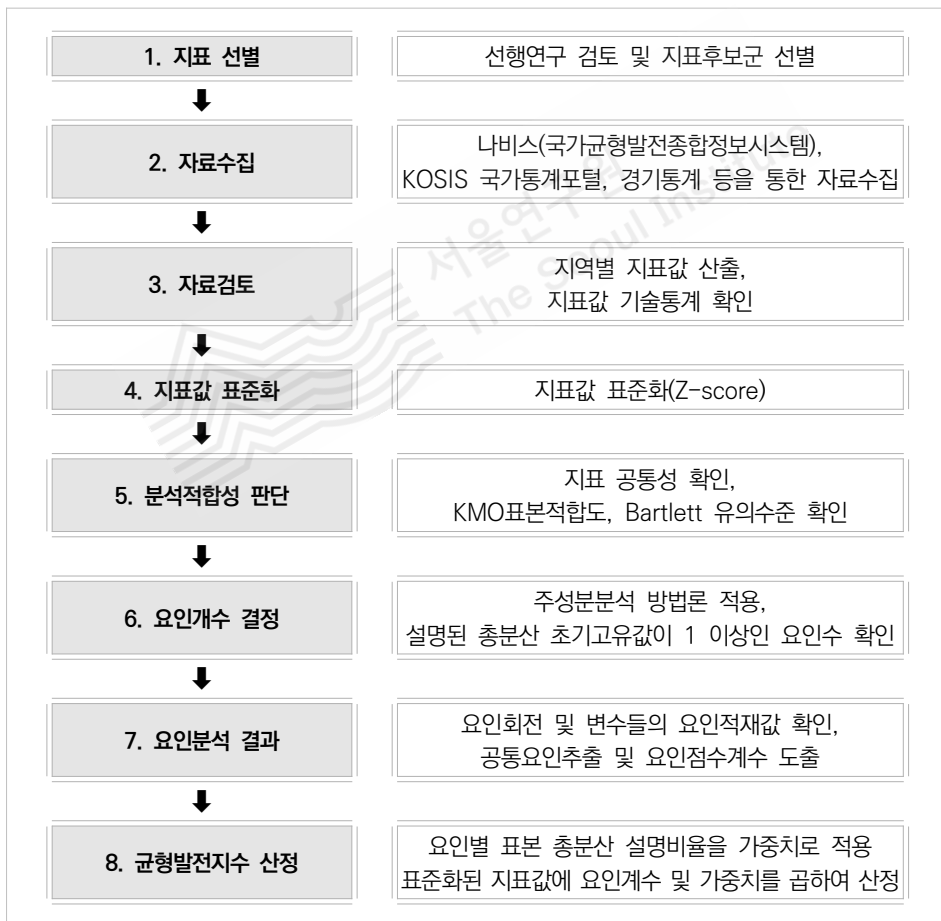
지역낙후도 관련 지표들을 분석한 결과, 수도권 일부 시군구는 전국 시군구 평균의 중위값보다 지표값이 낮게 나타났으며 수도권 내에서도 지역낙후도의 편차가 큰 것으로 분석된다. 주간인구지수와 공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율은 수도권 시군구의 50% 이상이 전국 하위권에 속하고, 서울과 경기도는 소득 지니계수가 전국보다 18% 이상 높아 수도권 내에서의 불평등이 심한 것으로 분석된다.

현재 한국개발연구원(KDI)에서는 특별·광역시를 최종단위로 지역낙후도를 분석하고 있으나, 특별·광역시 내 자치구 간 불균형과 자치구의 자치권을 고려할 때, 특별·광역시를 최종 지역단위로 지역낙후도를 분석하는 것은 부적절하다. 강남·북(서울), 원·신도심(인천), 동서(부산, 대전) 등 대부분의 특별·광역시는 자치구 간 격차 문제가 심각하고 특별·광역시 사업 중 주요 영향권이 특별·광역시 전체가 아닌 특정 자치구 및 인접 자치구(권역)인 사업도 있으므로, 일부 특별·광역시 사업은 자치구를 단위로 지역낙후도를 분석하는 것이 바람직하다. 또한 구청장, 구의회를 선출하고 구청 고유사무를 수행하는 자치구를 시청 위임사무만 수행하는 행정구와 동일하게 취급하는 것은 부적절하므로, '예비타당성조사 대상 사업과 밀접한 관련이 있고 지역 단위에 적합한' 기초자치단체(자치구) 단위의 지표로 지역낙후도를 분석할 필요가 있다.

한국개발연구원에서 발표한 광역시도별 지역낙후도 순위에서 인천과 경기도는 5·6위이지만 수도권이라 지역균형발전 항목 가점을 못 받는 상황이므로, 지역균형발전 항목에서 가점을 받지 못하는 수도권 낙후지역에 대한 형평성 측면에서의 제도적 보완 필요하다.

## 이 연구, 수도권 지역균형발전 분석지표 44개 선정해 기초지자체 대상 분석 시행

지역균형발전지수에 관한 선행연구를 검토한 결과, 전국 단위나 서울시, 경기도 단위의 지역균형발전지수만 있어 수도권에 적용할 수 있는 수도권 지역균형발전지수가 필요한 것으로 조사되었다. 분석 결과의 활용성을 염두에 두고 예비타당성조사 지역낙후도지수 개발에서 활용한 요인분석방법을 사용하고 가중치 산정 방식 등의 분석 절차도 동일하게 수행하였다. 다만 수도권 내 기초자치단체의 낙후도를 반영하기 위해 분석 단위를 기초자치단체(자치구, 시, 군)로 하였으며, 예비타당성조사에서 사용한 국가균형발전위원회의 36개 지표, 서울시 지역균형발전지수의 10개 지표, 경기도 지역발전지수의 24개 지표 중 동일하거나 유사한 지표들을 정리하여, 총 49개 지표를 원지표로 활용하였다.



[그림] 수도권 지역균형발전지수 개발 단계

요인분석을 수행하기 전에 변동계수(coefficient of variation)를 활용하여 상대적 차이가 낮은 지표는 제외하였다. 또한 KMO 표본 검정(Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy)과 공통성(commonality)을 통해 표본 적합성을 확인하였다. 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 적합성을 검정하였다. 이를 통해 최종 선정된 지표는 총 44개이다.

[표] 본 연구에서 사용한 지표

| 부문                     |           | 지표  |
|------------------------|-----------|---|
| 국가<br>균형발전위원회<br>선정 지표 | 인구        | 인구증감률   |
|                        | 경제        | 재정자립도   |
|                        | 주거        | 노후주택비율, 빈집비율, 하수도보급률  |
|                        | 교통        | 도로율, 고속도로 IC 접근성, 고속·고속화철도 접근성, 주차장 서비스권역(0.75km) 내 인구비율  |
|                        | 산업<br>일자리 | 2-3차 사업체수 증감률, 2-3차 종사자수 증감률, 지식기반산업집적도 3년 평균, 상용근로자 비중   |
|                        | 교육        | 학령인구 천 명당 학교수(초중고), 어린이집 서비스권역 내 영유아인구 비율, 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율   |
|                        | 문화<br>여가  | 인구 일만 명당 문화기반시설수, 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율, 도서관 서비스권역 내 인구비율, 공공체육시설 서비스권역 내 인구비율  |
|                        | 안전        | 119 안전센터 1개당 담당주민수, 소방서 접근성, 경찰서 접근성  |
|                        | 환경        | 녹지율, 1㎢당 대기오염물질배출량, 생활공원 서비스권역 내 인구 비율  |
|                        | 보건<br>복지  | 65세 이상 1인 가구 비율, 사회복지 및 보건 분야 지출 비중, 인구 일만 명당 사회복지시설 수, 노인여가복지시설 서비스권역 내 노인인구 비율, 응급의료시설 서비스권역 내 인구비율, 병원 서비스권역 내 인구 비율 |
| 서울연구원(2019) 지표         |           | 주간인구지수, 1인당 지방소득세, 천 명당 의사 수  |
| 경기연구원<br>(2021) 지표     | 일반행정      | 고령화율, 인구 천 명당 출생률, 인구밀도   |
|                        | 사회복지      | 국민기초생활보장 수급자 비율   |
|                        | 교통과<br>환경 | 지하철역 수(노선가중), 1인당 자동차 등록대수  |
|                        | 지역개발      | 시가지면적비율, 주택보급률, 토지이용규제 비율(개발제한구역 제외)  |

최소한의 요인 개수를 파악하기 위해서 주성분 분석을 사용하였으며, 스크리 도표를 이용하여 공통요인을 5개로 결정하였다. 요인회전 방법으로 Kaiser 정규화가 있는 배리맥스 직각회전(varimax rotation) 방법을 적용하였으며, 요인별 지표의 특성을 고려하여 ‘도시화 요인’, ‘교육·문화 서비스 요인’, ‘산업·경제 요인’, ‘지역활력 요인’, ‘생활여건 요인’으로 명명하였다. 요인별 점수에 요인별 가중치(요인별 표본 총분산 설명비율)를 곱하여 수도권 내 66개 시군구(기초자치단체)의 균형발전지수를 산정하였다.

### 수도권 66개 시군구를 상위·중상위·중하위·하위로 분류 가능

수도권 균형발전지수 산정 결과, 66개 시군구를 상위·중상위·중하위·하위로 분류 가능하였으며, 상위권에는 서울시 15개 자치구와 경기도 1개 시가, 하위권에는 경기도 10개의 시·군과 인천 6개의 구·군이 속하는 것으로 분석되었다. 서울시는 중구, 종로구, 강남구 등 업무지구가 형성되어 있는 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 동북권은 하위권에 머물렀다. 경기도는 성남시, 수원시 등 자족 기반을 갖춘 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 접경지역이나 농산촌 지역의 지역균형발전지수는 낮게 나타났다. 인천시는 연수구, 서구 등 신도시 개발 및 인구유입이 진행된 지역은 지역균형발전지수가 높았으며, 도서지역이나 농어촌 지역의 지역균형발전지수는 낮았다.

[표] 수도권 기초자치단체 지역균형발전 순위

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

## 수도권 사업도 지역균형발전 항목을 평가하는 등 예비타당성조사 제도 개편해야

예비타당성조사 제도는 수도권·비수도권으로 평가항목 비중의 이원화는 유지하되, 수도권 사업에 대해서도 지역균형발전 항목을 평가할 필요가 있다. 또한 특별·광역시 내 자치구 간 불균형을 고려하여, 자치구 단위로 지역낙후도를 분석할 필요가 있다. 특별·광역시의 자치구는 시청 위임사무만 수행하는 행정구와 달리 지방선거를 통해 구청장, 구의회를 선출하고 구청 고유사무가 있기 때문이다. 항목별 가중치는 수도권 사업에 한해서 경제성, 정책성, 지역균형발전 항목 모두 2019년 이전의 비중으로 환원하고 지역낙후도는 가·감점제로 운영할 필요가 있다. 수도권 지역낙후도는 개발에 시일이 필요하므로 그전까지는 정책성 타당성 중 사업특수 평가 항목에 지역균형발전 효과를 추가하면 유사한 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

| 구분          | 2019년<br>이전 | 2019년 이후 현재 |        | 개선안    |        |
|-------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|
|             |             | 비수도권        | 수도권    | 비수도권   | 수도권    |
| 가<br>중<br>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  |

[그림] 예비타당성조사 가중치 개선안