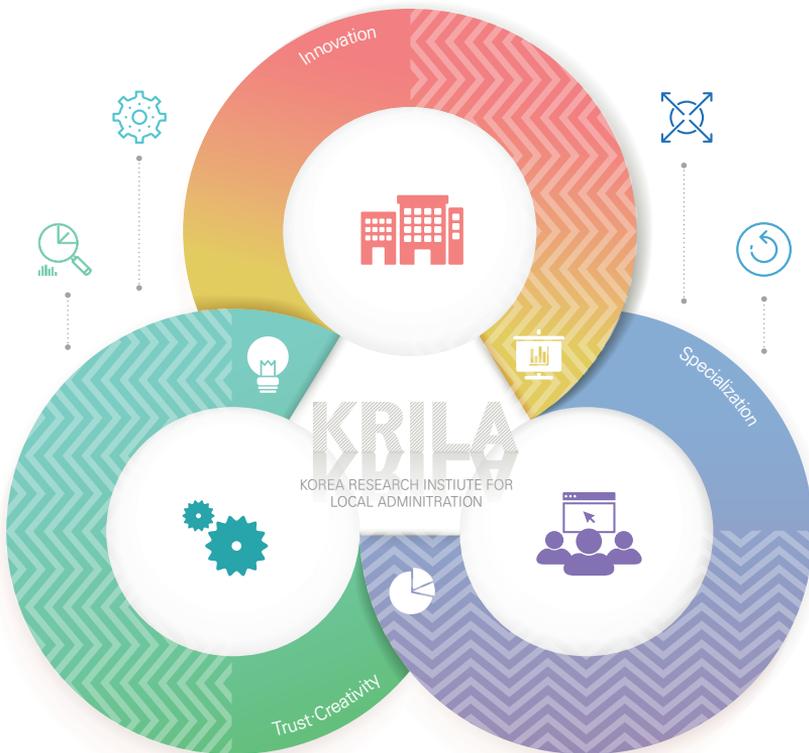


지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성 조사 개선방안 연구

송지영·여규동



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성 조사 개선방안 연구

연구진 | 송 지 영 (부연구위원)
여 규 동 (부연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-497-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

서문

본 연구는 '균형발전'이라는 매우 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 영역에 초점을 두고 있다. 예비타당성 조사의 경우 지속적으로 균형발전의 반영정도를 강화하여 왔으나, 지방투자사업 타당성 조사에서는 실질적으로 지역 균형발전을 고려하지 못하고 있으며 사업 추진 여부를 결정하는 투자심사위원회에서도 균형발전은 심사기준상에서 제외되어 있다. 이에 본 연구에서는 지방투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 반영하기 위한 구체적 방법을 마련하여 실제 타당성 조사 수행 시에 활용될 수 있는 실효성 있는 평가 방법을 개발하였다. 나아가 타당성 조사에서 분석한 지역 균형발전 분석결과가 사업추진 여부를 판단하는 투자심사에서 체계적으로 반영되어 의사결정이 이루어질 수 있도록 타당성 조사와 투자심사와의 연계방안을 제안하였다.

행정안전부에서도 지방투자사업 타당성 조사에서 형평성, 균형발전, 일자리 창출, 환경, 안전 등 다양한 사회적 가치를 반영하여 지방자치단체가 추진하는 투자사업이 사회적 가치에 부합할수록 타당성 조사를 통과하기가 지금보다 훨씬 쉬워지고 예산 확보에서도 더 유리해지는 방식을 전격 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 향후 타당성 평가 체계에 있어서 객관적인 자료를 통해 정량적으로 사회적 가치를 반영하기 위한 중요한 기틀을 마련하였다고 판단된다. 본 연구를 토대로 균형발전을 고려한 타당성 조사가 이루어질 수 있기를 기대하며, 앞으로도 사회적 가치의 범주에 포함되는 평가항목을 개발하는 지속적인 노력이 필요할 것이다.

본 보고서는 송지영 부연구위원의 책임하에 여규동 부연구위원이 공동연구진으로 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며 보고서 작성과 관련하여 큰 의미가 있는 의견을 제시해 주신 자문위원들에게 깊은 감사의 말씀을 전한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

요약

본 연구는 지방재정투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 평가하기 위한 구체적인 방법을 마련하여 실제 타당성 조사 수행 시 활용될 수 있는 실효성 있는 평가방법을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 나아가 타당성 조사에서 분석한 지역 균형발전 분석결과가 사업추진 여부를 판단하는 투자심사에서 체계적으로 반영되어 의사결정이 이루어질 수 있도록 타당성 조사와 투자심사와의 연계방안을 제안하였다.

균형발전 분석모형은 크게 3개의 파트로 구분된다. 먼저 '균형발전 분석 대상사업 선정'에서는 사업 유형별 균형발전 기여도를 분석하여 균형발전 분석 대상사업을 선정하기 위해 관련 전문가를 대상으로 델파이 조사를 수행하였다. 선정된 균형발전 분석 대상사업 후보군은 종합점수순으로 ① 산업단지 조성사업, ② 도로 개설/확장사업, ③ 도시개발사업, ④ 문화/체육/복지시설 건립사업이었다. 다음으로 이들 후보군에 대해 경제성이 낮음에도 균형발전에 기여한다는 이유로 가점 부여 시 사업을 추진하는 지방자치단체의 재정 건전성에 위험이 될 요인이 있는지에 대한 추가적인 검토를 수행하였다. 이러한 검토를 수행하게 된 이유는 첫째, 현재 낙후지역 투자사업의 B/C가 낮다고 하여 투자심사 통과율이 낮은 것은 아닌 것으로 분석되어 가점 부여에 있어 보수적으로 접근하기 위함이다. 두 번째로 사업추진 이후에 운영비용이 많이 소요되거나, 외부 경제상황 등에 따라 수요변동 위험이 높아 당장에는 긍정적인 효과만을 바라보며 사업을 추진하다가 오히려 장기적으로는 해당 자치단체에 부담, 특히 재정적 부담으로 작용할 가능성이 높은 사업에 대하여 보다 신중하게 접근하기 위함이다. 검토 결과, 최종적으로 산업단지 조성사업과 도로 개설/확장사업 등 2개의 사업을 균형발전 분석 대상사업으로 선정하였다. 산업단지 조성사업은 자치단체의 지나친 매입확약 등의 문제만 없다면 분양지역의 위험요인 외에는 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 도로사업은 건설 이후 교통량이 당초 계획보다 적을 경우 불필요한 예산을 투입했다는 비판 이외에는 유지관리비용도 다른 시설에 비해 높지 않기 때문에 초기 사업비 투입 이후의 별도의 재정적 부담은 크지 않을 것으로 판단하였다. 향후 균형발전 분석 대상사업은 더 확장될 수 있을 것이다.

다음으로 지역별 낙후성 지표를 선정하고 선정된 지표를 지수화하여 지역을 낙후 정도에 따라 등급화하였다. 본 연구에서는 ① 수도권인지 비수도권인지의 여부, ② 광역자치단체(시도) 중에서 낙후권역에 속하는지 여부, ③ 기초자치단체(시군구) 중에서 낙후지역에 속하는지 여부를 단계별로 반영하도록 지역을 구분한 결과를 제시하였다.

마지막으로 앞서 선정된 균형발전 분석 대상사업(산업단지 및 도로 분야)별로 취약성을 평가하기 위한 취약성 지수를 개발하였다. 이를 위해 실제로 타당성 조사에 의뢰된 산업단지와 도로를 대상으로 사업의 내용 및 목적을 검토하고, '지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출하는 등 경제적 격차 해소'와 '균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 조성'의 기대효과와 연계하여 사업 분야별 취약성 평가지수 개발 방향을 설정하였다. 다음으로 분야별 세부지표를 선정하고 지표 간 상대적 중요도인 가중치를 적용하여 취약성 평가 지수를 개발하였다.

나아가 실제 LIMAC에서 수행한 타당성 조사 사례를 대상으로 적용성 검토를 하였으며, 타당성 조사와 투자심사의 연계성 강화 방안을 제시하였다. 현재 LIMAC의 타당성 분석 결과와 투자심사의 의사결정 과정의 연계성 강화를 위해서는 투자심사기준과 타당성 조사 보고서 간의 일치, 그리고 타당성 조사 보고서의 요약표 제시 방식의 효율화에 있다고 판단하였다. 이에 타당성 조사 보고서 내에 정책적 분석의 하위항목으로 지역 균형발전 가치를 반영하고, 투자심사 기준에 '사업의 사회적 가치 영향-지역 균형발전 가치'를 추가하여 두 개의 절차 간의 연계성을 강화하도록 제안하였다.

본 연구는 '균형발전'이라는 매우 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 한정적인 영역에 초점을 두고 있음을 밝힌다. 다만 타당성 조사 및 투자심사 실적 자료를 토대로 검토한 결과, 낙후지역에서 500억 원 이상 대형사업을 추진하는 경우가 드물어서 실제 케이스가 적었다. 따라서 향후에는 낙후지역의 범위와 균형발전 기여사업의 확장에 대한 추가적인 검토가 필요하다고 생각된다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	8
1. 연구의 범위	8
2. 연구의 방법	10
3. 연구의 내용	11
제2장 문헌 검토	13
제1절 1차년도 연구결과	15
1. 연구결과 정리	15
2. 1차년도 연구의 시사점 및 한계	18
제2절 기존 낙후관련 지표	19
1. 예비타당성 조사의 지역낙후도지수	19
2. 지방재정법 타당성 조사의 현행 지역발전지표	20
3. 성장촉진지역 선정지표	21
4. 지역활성화지역 선정지표	22
5. 지역발전지수(한국농촌경제연구원)	23
6. 지방자치단체별 균형발전 지표	25
7. 기타 특수상황지역 선정을 위한 지표	28
8. 소결	30
제3장 지방투자사업의 균형발전 반영 실태	35
제1절 타당성 조사에서 균형발전 반영 실태	37
1. LIMAC 타당성 조사 및 예비타당성 조사 현황	37
2. 지역별 B/C의 격차 검토	44
3. 타당성 조사에서 균형발전 반영 실태	47

제2절 투자심사에서 균형발전 반영 실태	53
1. 투자심사 결과 분석	53
2. 투자심사에서의 균형발전 고려 실태	60

제4장 균형발전 분석모형 구축 63

제1절 균형발전 분석 대상사업 선정	65
1. 대상사업 선정 방법	65
2. 전문가 델파이 조사 결과	67
3. 사업 분야별 추진상의 위험요인 분석	72
4. 대상사업 선정결과	79
제2절 기존 정책상의 낙후지역 종류 및 선정기준	81
1. 낙후지역의 일반적 정의	81
2. 낙후지역의 법적 정의 변화	81
3. 기존 낙후지역 지정 상황 분석	93
제3절 낙후지역 선정결과	99
1. 본 연구에서의 낙후지역 선정방법	99
2. 수도권과 비수도권의 구분	100
3. 17개 시도 중에서 낙후권역 선정	101
4. 229개 시군구 중에서 낙후지역 선정	114
5. 낙후지역 선정결과 종합	119
제4절 산업단지 분야 취약성 지수 개발	126
1. 산업단지 취약성 지수 개발의 방향 설정	126
2. 산업단지 취약성 지수의 세부지표 후보군 설정	129
3. 산업단지 부문 취약성 지수 개발	141

제5절 도로 분야 취약성 지수 개발	163
1. 도로 취약성 지수 개발의 방향 설정	163
2. 도로 취약성 지수의 세부지표 후보군 설정	165
3. 도로 부문 취약성 지수 개발	170

제5장 지역 균형발전을 고려한 타당성 평가 체계 개선 ————— 187

제1절 균형발전 분석모형 적용 방안	189
제2절 지역 균형발전을 고려한 타당성 평가 체계 개선	192
1. 타당성 조사에의 적용 절차 및 방법	192
2. 투자심사와의 연계성 강화 방안	200

제6장 결론 ————— 207

제1절 연구의 요약	209
제2절 연구의 시사점	213
참고문헌	215
부록	219
Abstract	240

표 목차

[표 2-1]	지역 균형발전 분석틀	16
[표 2-2]	지역 균형발전 점수 산정방식	17
[표 2-3]	예비타당성 조사의 지역낙후도 관련 8개 지표	19
[표 2-4]	(舊)LIMAC 지역발전지표	20
[표 2-5]	성장촉진지역 산정에 사용되는 지표	21
[표 2-6]	지역활성화지역 선정지표	22
[표 2-7]	2018년 지역발전지수 구성 지표	23
[표 2-8]	충청북도의 지역 균형발전 사업 대상지역 선정지표	25
[표 2-9]	경기도의 지역발전지수	26
[표 2-10]	주요도시 균형발전지표	26
[표 2-11]	고용위기지역의 지정	28
[표 2-12]	산업위기대응특별지역 지정기준	29
[표 2-13]	소멸위험지수 구분	30
[표 2-14]	현행 낙후 관련 지표	31
[표 3-1]	LIMAC 타당성 조사 사례 수행 현황(2015~2020년, N=185)	37
[표 3-2]	예비타당성 조사 사례 수행 현황(1999~2016년, N=986)	38
[표 3-3]	지방투자사업의 사업추진목적	40
[표 3-4]	지역별 지방투자사업 추진현황	42
[표 3-5]	지역별 국가사업과 지방사업 현황 비교(건수)	43
[표 3-6]	지역별 국가사업과 지방사업 현황 비교(B/C)	44
[표 3-7]	사업 분야별 B/C 분포(국가사업, 예비타당성 조사)	45
[표 3-8]	도로사업의 지역별 B/C 분포(국가사업, 예비타당성 조사)	46
[표 3-9]	지방재정법 타당성 조사에서 균형발전 검토 사례	49
[표 3-10]	2016~2019년 투자심사 현황	54
[표 3-11]	2008~2014년 중앙심사 통과율	55
[표 3-12]	시도별 중앙심사 통과율(2008~2019년)	56
[표 3-13]	500억 원 이상 대형사업의 중앙심사 통과율(2008~2019년)	56

[표 3-14]	LIMAC 타당성 조사 사업 중앙투자심사 통과율	57
[표 3-15]	B/C 구간별 투자심사 통과율(중앙투자심사)	58
[표 3-16]	B/C 0.2 미만 사업으로 통과된 사업(중앙투자심사)	58
[표 3-17]	B/C 1.0 이상 사업으로 미통과 사업(중앙투자심사)	59
[표 3-18]	투자심사 기준	61
[표 4-1]	전문가 델파이 조사 개요	67
[표 4-2]	지역 간 불균형 확대의 원인	68
[표 4-3]	불균형의 판단기준별 중요도 순위	69
[표 4-4]	균형발전 기여 평가항목	70
[표 4-5]	사업 분야별 균형발전 기여도	71
[표 4-6]	산업단지 유형별 분양률	73
[표 4-7]	지역별 분양률 추이	74
[표 4-8]	도시개발사업의 다양한 유형(LIMAC 타당성 조사 사례)	76
[표 4-9]	공공시설 운영현황 공개제도: 공개대상 공공시설	78
[표 4-10]	「국가균형발전특별법」 제2조의 낙후지역 개념 변화	82
[표 4-11]	「국가균형발전법 시행령」 제2조의2(성장촉진지역의 지정 등)	83
[표 4-12]	성장촉진지역 선정지표	84
[표 4-13]	성장촉진지역 지정 내역	84
[표 4-14]	「국가균형발전법 시행령」 제2조(그 밖의 낙후지역)	85
[표 4-15]	신활력지역 선정지표	86
[표 4-16]	신활력지역 지정 내역	86
[표 4-17]	「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조제1항 및 제10조	87
[표 4-18]	개발촉진지구 선정지표	88
[표 4-19]	개발촉진지구 지정 내역: 53개 지구 71개 시군	88
[표 4-20]	「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제7항 및 제67조	89
[표 4-21]	지역활성화지역 선정지표	90
[표 4-22]	지역활성화지역: 7개 시도의 22개 시군	91

[표 4-23]	접경지역 선정지표	92
[표 4-24]	접경지역: 3개 시도 15개 시군	92
[표 4-25]	개발대상도서 선정지표	92
[표 4-26]	개발대상도서: 8개 시도 36개 시군구	93
[표 4-27]	기존 낙후지역 지정상황 변화	94
[표 4-28]	낙후지역 지정상황 변화 종합	98
[표 4-29]	수도권에 속하지만 비수도권으로 포함하는 지역	101
[표 4-30]	5개 낙후지표에 대한 적정성 결과(5점 만점)	102
[표 4-31]	지역별 낙후성 지표(시도)	104
[표 4-32]	시도별 지표별 순위	111
[표 4-33]	낙후지역 지정 횟수	114
[표 4-34]	시도별 낙후지역 분포	115
[표 4-35]	지정 횟수별 낙후지역(n=80)	115
[표 4-36]	본 연구에서의 낙후지역(시군구)	117
[표 4-37]	낙후지역 선정결과	119
[표 4-38]	전국사업체조사의 종사자 수 근로 형태	131
[표 4-39]	시도별 상용근로자비율	132
[표 4-40]	시도별 10인 이상 제조업 총급여액 및 1인당 급여액 변화(2007~2018년)	133
[표 4-41]	시도별 1인당 산업단지 면적 현황	135
[표 4-42]	시도별 산업시설용지 분양대상면적 현황	136
[표 4-43]	시도별 산업단지 평균연령	137
[표 4-44]	공장입지 구분별 승인 유형	138
[표 4-45]	연도별 개별 및 계획입지 현황과 계획입지 공장 비율	139
[표 4-46]	산업단지 분야 취약성 평가를 위한 후보 평가기준	140
[표 4-47]	산업단지 분야 전문가 그룹	141
[표 4-48]	이론적 논의에 따른 읍면동 수행기능과 판단기준	142
[표 4-49]	취약성 평가기준으로서의 적정성에 대한 의견	143

[표 4-50]	평가기준별 상대적 중요도	144
[표 4-51]	상·하위 구간 적용 값	147
[표 4-52]	자치단체별 평가기준별 표준점수 및 순위 산정 결과	148
[표 4-53]	167개 자치단체의 산업단지 분야 취약성 평가 종합점수 및 순위	156
[표 4-54]	167개 자치단체의 산업단지 취약성 평가점수 기본통계	160
[표 4-55]	상위 및 하위 10개 산업단지 취약성 평가점수 자치단체 현황	162
[표 4-56]	「도로의 구조 시설 기준에 관한 규칙」상 일반도로의 기능별 구분	163
[표 4-57]	균형발전지표(교통부문)	167
[표 4-58]	교통접근성지표: 평균접근시간	168
[표 4-59]	도로 분야 취약성 평가를 위한 세부지표	169
[표 4-60]	시군별 도로 분야 세부지표 및 순위	173
[표 4-61]	167개 자치단체의 도로 분야 취약성 평가 종합점수 및 순위	180
[표 4-62]	167개 자치단체의 도로 취약성 평가점수 기본통계	184
[표 4-63]	상위 및 하위 10개 도로 취약성 평가점수 자치단체 현황	186
[표 5-1]	산업단지 분야 타당성 조사 수행 자치단체	194
[표 5-2]	충남 부여군의 '○○ 일반산단' 취약성 평가 시뮬레이션	195
[표 5-3]	도로 분야 사업 분포	197
[표 5-4]	경남 고성군의 '○○~□□ 도로 확포장 사업' 취약성 평가 시뮬레이션	198
[표 5-5]	지역 균형발전 가치의 투자심사 기준 추가(예시)	201
[표 5-6]	(예시) 충남 부여군 '○○ 일반산단' 조사 결과	202
[표 5-7]	지역 균형발전 가치 평가 항목 반영	203
[표 5-8]	산업단지 분야 중앙투자심사 재검토 판정 사례	204

그림 목차

[그림 1-1]	연구수행 흐름도	12
[그림 3-1]	지방재정법 타당성 조사 수행체계	48
[그림 3-2]	연도별 심사기관별 통과율 추이	54
[그림 3-3]	연도별 중앙심사 통과율 추이(2008~2019년)	55
[그림 3-4]	심사기관별-B/C 구간별 투자심사 통과율	59
[그림 4-1]	지자체별 인구증가율 분포	106
[그림 4-2]	지자체별 재정자립도 분포	106
[그림 4-3]	지자체별 1인당 지방소득세 분포	107
[그림 4-4]	지자체별 평균공시지가 분포	107
[그림 4-5]	지자체별 1인당 GRDP 분포	108
[그림 4-6]	지자체별 1인당 개인소득 분포	108
[그림 4-7]	지자체별 인구증가율 분포(조정된 표준화)	109
[그림 4-8]	지자체별 평균공시지가 분포(조정된 표준화)	109
[그림 4-9]	본 연구에서의 낙후권역(시도)	113
[그림 4-10]	본 연구에서의 낙후지역(시군)	118
[그림 4-11]	공장 수 및 공장용지면적 기준 개별입지와 계획입지 비율 추이(2007~2019년)	140
[그림 4-12]	그룹별 균형발전 기여 항목별 기여도 점수	142
[그림 4-13]	취약성 평가기준으로서의 적정성에 대한 항목별 점수	143
[그림 4-14]	세부지표별 순위별 속성값 분포-229개 시군구 기준	145
[그림 4-15]	세부지표별 순위별 속성값 분포-특·광역시 자치구 통합	146
[그림 4-16]	세부지표별 상·하위 5% 구간 적용 전·후 속성값 분포 비교	147
[그림 4-17]	세부지표별 속성값과 표준점수 관계	156
[그림 4-18]	167개 자치단체의 산업단지 취약성 평가점수 분포	160
[그림 4-19]	산업단지 취약성 분석결과	161
[그림 4-20]	세부지표 이상치 조정 예	170
[그림 4-21]	세부지표별 산포도(167개 시군 기준)	171
[그림 4-22]	세부지표별 순위별 점수 분포(167개 시군 기준)	172

[그림 4-23]	167개 자치단체의 도로 분야 취약성 평가점수 분포	184
[그림 4-24]	도로 분야 취약성 분석결과	185
[그림 5-1]	지방재정투자사업 타당성 조사 평가항목 구조	191
[그림 5-2]	지역 균형발전 가치를 반영하는 지방재정투자사업 타당성 조사 수행체계	191
[그림 5-3]	산업단지 및 도로 분야 지역 균형발전 가치 적용 절차	192

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

과거부터 지역 균형발전은 국민경제의 성장과 분배 모두에 기여할 수 있는 정책적 과제로 제시되어 왔다. 그러나 지역의 경우 인구가 증가하고 첨단 산업이 입지하는 지역과 그렇지 못한 지역, 고소득층이 거주하는 지역과 그렇지 못한 지역으로 구분되면서 발전의 격차가 점점 벌어지고 있다.¹⁾ 이러한 상황에서 발전지역과 낙후지역 간의 상대적 박탈감, 특히 기존에는 수도권/비수도권, 호남권/영남권 등 지역 간 격차에 따른 갈등이 문제가 되었으나, 최근에는 동일 권역 내에서의 지역 내 격차에 따른 갈등구조가 심화되고 있는 상황이다.²⁾

이에 문재인 정부는 새로운 균형발전의 정책적 가치로 분권, 포용, 혁신을 설정하고 지역주도의 자립적 성장기반체계를 구축하기 위한 노력을 강화하고 있으며, ‘포용성장(inclusive growth)³⁾’을 새로운 아젠다로 설정하여 균형발전 정책의 변화를 모색하고 있다.

일반적으로 지역 균형발전은 모든 지역이 동일하게 성장하거나 동일하게 나눠 가지는 것이 아니라 지역이 자생력을 갖추고 자립할 수 있도록 전략산업을 육성하고 투자를 유치하여 일자리를 창출할 수 있는 것을 의미한다. 그러나 갈수록 출생률이 낮아지고 고령인구가 증가하는 등 성장 동력이 꺼져가는 상황에서 이미 낙후된 지역의 경우 내부적 역량만으로 발전의 기회를 갖기는 어렵다. 이러한 상황에서 지방자치단체(이하 ‘지자체’)들은 고속철

1) 김현호, 『포용적 지역 균형발전 정책의 구상』, 한국지방행정연구원, 2019, 4면.

2) 경기 북부권과 남부권, 서울 강남권과 강북권의 상대적 격차에 따른 인접지역과의 갈등이 갈수록 심화되고 있다.

3) 포용성장은 성장과 분배의 선순환을 의미하는 것으로서 경제성장에 대한 참여와 과실이 모든 지역의 사회구성원에게 고루 돌아가고 이를 바탕으로 경제성장이 지속성을 유지하는 경제·사회적 배분 시스템을 의미한다.

도 역사 또는 첨단산업 플랜트 등 대형 투자사업의 유치를 통해 지역성장의 마중물로 삼고 새로운 도약의 기회로 삼기 위하여 상호 치열한 경쟁을 할 수밖에 없는 것이 현실이다.

한편 이러한 대형투자사업의 추진을 위해서는 해당 사업이 국민의 복지를 향상시키는 지, 오히려 국민의 세금을 낭비하는지를 판단하기 위한 사전 점검 장치로서 타당성 조사가 수행되고 있다. 사업추진 여부를 결정하기 위한 법적 타당성 조사는 국가재정법상의 예비 타당성 조사와 지방재정법상의 타당성 조사로 구분되며,⁴⁾ 타당성 조사의 내용은 크게 경제적 타당성 분석과 정책적 타당성 분석으로 구분된다. 경제적 타당성 분석은 투입되는 재정의 효율성을 판단하기 위해 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 주로 활용하며, 정책적 타당성 분석은 경제성에서 반영하지 못하는 다양한 사회적 가치와 사업 관련 쟁점 등을 해석하여 정성적으로 기술한다.

예비타당성 조사의 경우 이미 2000년도부터 지역 균형발전을 고려하여 낙후지역에 대해 일종의 가점을 부여하여 왔으며, 2019년 4월 이후 수도권권과 비수도권을 구분하고 균형발전 반영 정도를 한층 강화하여 AHP⁵⁾에 반영하고 있다. 이는 경제성 분석결과만을 기준으로 사업시행 여부를 판단할 경우 지역 간 불균형 상태가 심화될 우려가 있으므로 이를 보정하기 위한 것이다.

이에 반해 지방재정법 타당성 조사에서는 지역발전 정도를 정책적 분석상의 항목으로 포함하고는 있으나, 실질적으로 균형발전을 고려하지 못하고 있으며, 지방재정투자사업의 추진여부를 결정하는 투자심사위원회에서도 균형발전은 심사기준상에서 제외되어 있다. 보다 구체적으로 말하자면, 타당성 조사의 경우 정책적 타당성 분석에서 12개의 지역발전 지표⁶⁾를 토대로 해당 지방자치단체의 지표별 수치가 전국평균과 비교 시 상위권인지 하위

4) 예비타당성 조사는 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 따라 총사업비 500억 원 이상의 대형투자사업으로 국비가 300억 원 이상 투입되는 경우, 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 조사이다. 지방재정법 타당성 조사는 「지방재정법」 제27조 및 동법 시행령 제41조에 따라 총사업비 500억 원 이상으로 국비가 300억 원 미만 투입되는 경우, 행정안전부장관 주관으로 실시하는 사전적 타당성 조사이다.

5) 예비타당성 조사는 경제성 분석, 정책성 분석, 그리고 지역 균형발전 분석 등 3가지 측면의 분석결과를 AHP(계층화분석법: Analytical Hierachy Process)라는 다기준 분석방법을 통해 종합하여 사업추진 여부를 판단한다. 2019년 4월 이후 AHP를 KDI에서 수행하지 않고 기획재정부가 주관하는 '재정사업평가 분과위원회'에서 수행하고 있다. 한편 지방재정투자사업은 사업추진 여부를 투자심사위원회에서 판단한다.

권인지 정도만 언급하고 있을 뿐 낙후지역이라 하더라도 해당 사업을 판단함에 있어 특별한 가치를 주고 있지는 않다. 이는 예비타당성 조사에서 8개 지표를 통합하여 지역낙후도 지수를 산정하고 이를 기준으로 지역낙후도 순위를 산정하여 최종적으로 AHP를 통해 정량적으로 반영하고 있는 것과 대비된다.

지방재정법 타당성 조사에서 균형발전 분석을 예비타당성 조사와 같이 구조적으로 반영할 수 없었던 이유는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 타당성 조사 결과와 사업추진 여부 의사결정체계가 분절되어 있기 때문이다. 타당성 조사 결과를 결국 투자심사위원회에서 위원들이 합리적인 의사결정을 하는 데 참고자료로 활용한다고는 하지만 어떠한 방식으로 활용하는지에 대해서는 정해진 바가 없다. 이는 예비타당성 조사가 AHP를 통해 경제성, 정책성, 지역 균형발전 등 각각의 독립적인 분석결과를 종합하는 방법론을 활용하여 의사결정체계를 구조화하는 것과 달리 투자심사위원회는 '집단지성'을 활용한 토론 및 논의를 거쳐 의사결정을 한다는 본질적인 차이에서 기반한다. 물론 양 방식마다 장단점에 대해 대략적으로는 판단할 수 있겠으나, 어떠한 의사결정체계가 더 합리적인지에 대해서는 정해진 바가 없다. 다만 최근 행정안전부를 중심으로 투자심사위원회의 의사결정체계를 보다 구조화하기 위한 시도가 있었다.

두 번째는 보다 본질적인 논의의 대상이 될 수 있겠지만, 지방투자사업은 지방자치단체가 직접 구상하고 계획하여 추진하는 사업이므로 균형발전 측면의 분석이 필요 없다는 의견 때문이다. 이에 대해서는 1차년도 연구에서부터 논의의 대상이었다. 국비를 나누어 주는 국가사업의 경우 국가가 의사결정의 주체이므로 경제성 외에 균형발전을 고려하여 낙후지역에도 경제성이 다소 낮더라도 국비투입이 이루어질 수 있도록 하여야 한다는 점에는 누구나 공감한다. 그러나 어떤 지방자치단체가 자기들이 필요한 사업으로 스스로 계획하고 자체재원으로 추진한다면 균형발전의 고려가 필요한가? 라는 문제 제기에 대해서는 갑론을박이 있을 수 있다. 특히 중앙정부의 예비타당성 조사는 대상사업들이 독립된 사업들이 아니라 서로 영향을 주고받는 종속적 관계, 즉 중앙정부의 예산 내에서 어떤

6) 지역발전지표는 다양한 사업 분야를 반영하기 위하여 인구증가율, 1인당 자동차 등록 대수, 1인당 GRDP, 재정자립도, 고용률, 시가화 면적 비율, 문화기반시설 수, 체육시설 수, 주택노후화율, 주택보급률, 도로율, 도로포장률 등 총 12개 지표를 활용하고 있다.

사업이 통과되면 다른 사업은 시행하기 어려워지는 관계이지만 지방정부의 사업은 서로 영향을 주지 않는 독립적 사안이라는 점에서 더욱 그러하다.

그렇지만 본 연구의 목적인 타당성 조사 개선방안에 초점을 두고 다음과 같은 상황을 생각해 본다면 의외로 간단할 수 있다. 지방자치단체가 추진하는 지방투자사업의 경우 일정 금액 이상이 되면 타당성 조사를 받아야 한다. 타당성 조사에서 낙후지역의 경우 경제성이 확보되기 어려운 것이 현실이다. 그러나 경제성이 낮더라도 해당 사업의 추진으로 지역경제가 활성화되고 균형발전에 기여하게 된다면, 그 사업은 경제성 외에 균형발전 측면의 분석이 필요하다. 그것까지 고려해야만 그 사업의 추진여부를 판단할 때 보다 합리적인 의사결정이 이루어지기 때문이다. 여기서 중요한 점은 낙후지역의 사업은 정말로 경제성이 확보되지 않는지⁷⁾와 어떤 사업이 균형발전에 기여하는가이다.

행정안전부에서도 지방투자사업 타당성 조사에서 형평성, 균형발전, 일자리창출, 환경, 안전 등 다양한 사회적 가치를 반영하여 지방자치단체가 추진하는 투자사업이 사회적 가치에 부합할수록 타당성 조사를 통과하기가 지금보다 훨씬 쉬워지고 예산 확보에서도 더 유리해지는 방식을 전격 도입하겠다고 밝힌 바 있다.⁸⁾

따라서 지방투자사업의 추진여부 판단 시에도 지역 균형발전을 고려할 수 있는 방안의 마련이 시급히 필요하며, 이와 관련하여 2019년에 1차년도 연구가 수행된 바 있다. 1차년도 연구는 개별 투자사업의 타당성 조사에서 적용하기 위함이라는 연구목적에 고려하여 기존에 KDI, 균형위 등에서 인구, 소득/재정 외에 다양한 SOC(도로율, 상하수도 보급률, 학교 수, 의사 수 등)를 모두 반영하여 하나의 지수로 지역낙후성을 판단하는 방법에서 벗어나 총체적 낙후성과 부분적 취약성을 구분하는 방법을 제안하였다. 이는 사업 분야와 관계없이 일률적으로 낙후지역의 모든 사업에 대해 가점을 부여하는 반면에 발전지역의 모든 사업에 대해 감점을 하는 기존의 방법론을 비판하였다. 이를 고려하여 특정사업이

7) 이를 확장하면 낙후지역의 사업이 경제성이 낮아서 투자심사위원회에서 통과되지 않느냐하는 점까지 고려할 수 있을 것이다. 뒤에서 본격적으로 설명하겠지만 현실은 경제성이 낮게 나와도 낙후지역의 투자사업의 통과율이 발전지역에 비해 낮지 않다. 이것은 예비타당성 조사에서 B/C와 AHP 결과가 매우 강한 상관성을 보이는 것과는 매우 대조적이다. 본 연구진은 투자심사의 의사결정과정에서 B/C이외의 다른 정책적 요소들을 충분히 감안하여 이루어졌기 때문일 것으로 판단하고 있다. 다만 어떠한 요소에 의해 그러한 판단이 이루어졌는지에 대해서는 알 수 없다.

8) 강국진, “지방투자사업, 일자리·환경 ‘사회적 가치’ 따진다”, 서울신문, 2020.01.07.

해당 지역에 취약하다면 발전지역일지라도 높은 가점을 받고, 특정사업이 해당 지역에 충분하다면 낙후지역이라 할지라도 낮은 가점을 받을 수 있는 매트릭스 구조의 균형발전 점수 체계를 제시한 바 있다. 또한 상기 연구에서는 정책적 분석이 너무 정성적이고 위계 없이 나열식으로 기술됨에 따라 실제 투자심사에서 반영하기 어렵다는 문제점을 완화하기 위해 지역 균형발전 분석을 점수화하였으며, 투자심사기관이 중앙인지 시도인지에 따라 점수가 달라짐을 시뮬레이션을 통해 검토하였다.⁹⁾

이번 2차년도 연구는 1차년도 연구의 후속과제¹⁰⁾로서 지방투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 평가하기 위한 구체적 방법을 마련하여 타당성 조사 지침 개정에 반영하고, 실제 타당성 조사 수행 시 활용될 수 있는 실효성 있는 평가방법을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 나아가 타당성 조사에서 분석한 지역 균형발전(낙후성 및 취약성 평가) 분석결과가 사업추진 여부를 판단하는 투자심사에서 체계적으로 반영되어 의사결정이 이루어질 수 있도록 타당성 조사와 투자심사와의 연계방안을 제안하고자 한다.

9) 보다 자세한 사항은 송지영·박소연·김서경, 『지역 균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가 방법 연구』(2019)를 참조하기 바란다.

10) 당초 2019년 연구에서부터 2차년도 후속연구를 염두에 두고 진행하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 지방자치단체가 추진하는 대규모 재정투자사업의 타당성 조사에서 지역 균형발전을 고려하기 위한 방법을 논의하기 때문에 연구주제와 관련된 사항들에 대한 개념 및 범위를 먼저 정의할 필요가 있다.

‘지역 균형발전’에서 ‘지역’과 ‘균형발전’의 개념과 범위의 설정이 필요하다. 지역 균형발전이라는 용어는 연구자 또는 정책담당자들에 따라 각기 다르게 인식되고 있다. 그 이유는 ‘지역’이라는 용어는 연구자와 정책담당자들이 각자의 연구 분야와 관장범위에 따라 다른 의미로 해석하고 있기 때문이다. 정부차원에서 보면 지역 균형발전이라는 용어를 문재인 정부에서는 국가균형발전이라는 용어를 사용하며, 사실상 전 국토의 균형발전을 목적으로 하고 있다. 또한 본 연구의 대상이 지방자치단체가 추진하는 투자사업이므로 여기서는 지역을 전국의 시군구 단위의 행정구역을 대상으로 한다. 이렇게 설정한 근거는 ‘읍면동’은 지방재정투자사업을 추진하는 사업주체가 되지 못한다는 점과, 읍면동 단위 또는 그 이하 단위까지 균형발전을 고려할 필요가 있을지에 대해 특정 범위 이하의 지역단위에서는 오히려 지속가능성을 위해 어느 정도 수요가 확보되는 지역에 시설 공급이 필요할 수 있다는 점이다. 극단적 균형발전의 고려는 건설 이후 운영단계에서 지속가능하지 못할 우려가 높으며, 재정낭비로 인해 오히려 균형발전을 저해할 수 있다고 판단하였다.

다음으로 불균형을 바라보는 관점은 중앙의 관점으로 한정하고자 한다. 1차년도 연구결과에 따르면 균형발전을 전국기준에서 평가할 경우와 해당 권역(시도) 내에서 평가할 경우에는 동일한 지역일지라도 균형발전 차원에서 해석상의 차이가 발생하였다. 예를 들어 경기도 연천군은 경기도 내에서는 최하위의 낙후지역이지만 전국단위에서 보면 그렇지 않고, 서울시의 구로구 등 강북지역 역시 그러하다. 따라서 중앙투자심사에서 연천군을 바라보는 관점은 경기도 투자심사에서 연천군을 바라보는 관점과는 차이가 있을 수밖에 없다. 다만 이처럼 시도심사까지 확장하여 균형발전을 고려하기 위해서는 전국단위에서의 낙후지역이 아닌 시도 내에서 낙후지역을 개별적으로 각각 선정하여야 하며, 그 평가기준은 전국단위와 상이할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 중앙투자심사의 관점에 한정하여

불균형을 평가하고자 한다.¹¹⁾

마지막으로 본 연구에서의 균형발전은 모든 지역이 동일하게 성장하는 것이 아니며 동일하게 나눠 가지는 것은 더욱 아니다. 즉 지역적 특성의 차이에 따라 발생하는 정상적 수준의 지역격차는 인정하여야 하며, 이를 완전하게 해소하여 모든 지역을 동일한 수준으로 수렴시키는 것을 의미하지 않는다. 따라서 발전지역의 모든 사업에 감점을 주거나, 낙후지역의 모든 사업이라고 모두 가점을 주지 않는다. 어떤 지역에 꼭 필요한 사업이 해당 지역이 낙후되어 경제성이 높게 나올 수 없는 구조라면 불공정한 출발선을 균형발전 점수를 통해 공정성을 확보하는 수준으로 도입하는 보수적인 수준의 배려이다. 다만 이때의 사업은 균형발전에 도움이 되는 사업이어야 한다.

균형발전에 도움이 되는 사업에 대한 정의도 사람마다 다를 것이다. 본 연구에서 정의하는 균형발전은 가장 협의의 개념, 즉 지역경제·소득 측면으로 보고자 한다. 이는 최근 균형발전의 논의가 삶의 질, 행복 등 정서적인 부분으로 확대되고 있는 것과는 대비된다. 본 연구진이 이처럼 균형발전의 정의를 경제·소득 측면으로 한정된 것은 균형발전의 정의를 삶의 질까지 확대한다면 이와 관련되지 않은 투자사업은 거의 없고, 이는 모든 사업이 다 균형발전에 기여한다고 본다는 것과 마찬가지로 때문이다. 만약 본 연구가 지역 간 격차, 낙후성 등에만 초점을 둔다면 균형발전의 범주를 확대하여 연구하는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 본 연구는 지방투자사업의 타당성 조사에서 균형발전에 기여하는 사업에 가점을 주기 위함¹²⁾으로 보수적으로 균형발전을 정의하여 연구를 진행하는 것이 타당하다는 전문가들의 의견과 당초 균형발전의 논의는 소득의 지역 간 격차에서 시작되었다는 점, 그리고 타당성 조사에서 경제성이 낮은 사업에 가점을 주는 적극적 방안은 제한적으로 도입하는 것이 안전하다는 점 등 현실적인 고민¹²⁾을 고려한 것이다. 이와 관련한 사항은 본문에서 충분히 다룰 것이다.

시간적 범위는 특정하지 않는다. 이는 본 연구에서 주요 분석 대상으로 하는 지방재정법

11) 향후 필요하다면 각 시도단위별로 본 연구에서 제안한 방법을 시도 투자심사에 적용하기 위해 자체적으로 시도 내에서 낙후지역 등을 선정할 수 있을 것이다. 다만 본 연구에서 개발하는 사업별 취약성 지수는 전국단위로 계산하여 제시하므로 시도 투자심사에서도 활용 가능할 것이다.

12) 본 연구는 '이론적'인 연구가 아니라 타당성 조사에 균형발전 측면을 반영하기 위한 '현실적'인 연구이다.

타당성 조사는 2015년부터 도입되었으며, 투자심사 관련 자료는 2008년부터 구독가능하기 때문이다. 다만 지역발전지표의 산정과 관련한 통계자료는 가능하면 2019년 기준¹³⁾으로 일치시켰다.

본 연구는 2019년도에 수행한 1차년도 연구과제의 후속과제로서 실제 타당성 조사에서 적용할 수 있는 구체적 방법론을 마련하는 데 주력하고 있다. 즉 본 연구에서 제시한 방법이 바로 타당성 조사에 적용될 예정이므로 실제 타당성 조사에서의 적용 가능성을 검토하여 가장 효과적인 방법론을 선택하고 투자심사와의 연계부분까지 마련하고자 노력하였다. 다만 1차년도 연구에서 충분히 검토된 예비타당성 조사의 균형발전 반영실태 및 해외사례 등은 본 2차년도 연구에서는 생략한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 문헌 연구와 통계분석기법, 델파이기법을 주로 동원하고 있다. 다만 균형발전제에 대한 구체적인 이론적 논의는 본 연구에 포함하지 않는다. 이는 경제지리학자, 경제학자, 정치학자 간에도 오랫동안 논의되어 왔던 것으로 본 연구는 '이론적'인 연구가 아니라 타당성 조사에 균형발전 측면을 반영하기 위한 '현실적'인 연구이기 때문이다.¹⁴⁾ 물론 본 연구에서도 기본적인 이론적 검토는 각종 문헌 고찰을 통해 수행하였으나, 이는 논의의 대상이라기보다는 본 연구 수행과정상의 논거 확보 차원에서의 검토이다.

따라서 이론적 논의는 본 연구가 2차년도 후속연구임을 감안하여 1차년도 연구결과를 정리하는 수준에서 언급하고, LIMAC 타당성 조사에서 실제 낙후지역의 B/C가 낮게 도출되는지, 그리고 투자심사에서의 낙후지역 사업 통과율은 어떠한지에 대해 통계적으로 분석하였다. 이때 아직 LIMAC의 타당성 조사 사례가 충분하지 않은 점을 고려하고 국가사업과의 차이점을 도출하기

13) 일부 통계는 2019년 최신자료가 없어, 부득이하게 2018년과 2017년 기준을 활용하였다.

14) 지역격차가 장기적으로 어떻게 변화할지에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 생산요소의 완전한 이동성(perfect mobility)을 가정한 신고전파 이론에서는 장기적으로 시장기구의 원활한 작용에 의하여 지역격차가 해소될 것이라고 주장한다. 반면, 정치경제학자들은 시장기능의 불완전성으로 인하여 지역격차가 심화 또는 장기간 지속될 것이라고 본다.

위하여 예비타당성 조사 사례를 함께 비교 분석하였다.

본 연구에서 가장 중요한 부분인 균형발전에 대한 정의, 균형발전에 기여하는 사업유형 선정, 균형발전지표의 선정 등과 관련하여서는 관련 전문가 13인으로 구성된 자문단을 통해 의견을 수렴하되, 구조화된 의견 수렴을 위해 델파이 기법과 설문조사를 병행하였다.

먼저 낙후지역 선정과 관련하여서는 지금까지 각종 법령에 의해 행정안전부, 국토교통부 등에서 변경된 지정기준 및 지정결과를 살펴보았다. 낙후지역 지정결과가 기준에 따라 크게 변화하는지 그리고 시간에 따라 그 결과가 달라지는지 등을 검토하였다.

본 연구목적에 부합하는 낙후성 지표, 그리고 사업 분야별 취약성을 판단하는 각종 지표의 선정은 이론적 검토 및 전문가 의견 수렴 등을 활용하였으며, 지역구분은 QGIS를 통해 시각화하였다.

최종적으로 도출된 방법론을 실제 타당성 조사에 효과적으로 적용하기 위하여 요약표 형태의 시뮬레이션을 통해 적용가능성을 검증하고 그 결과와 투자심사와의 연계성 강화방안까지 제안하였다.

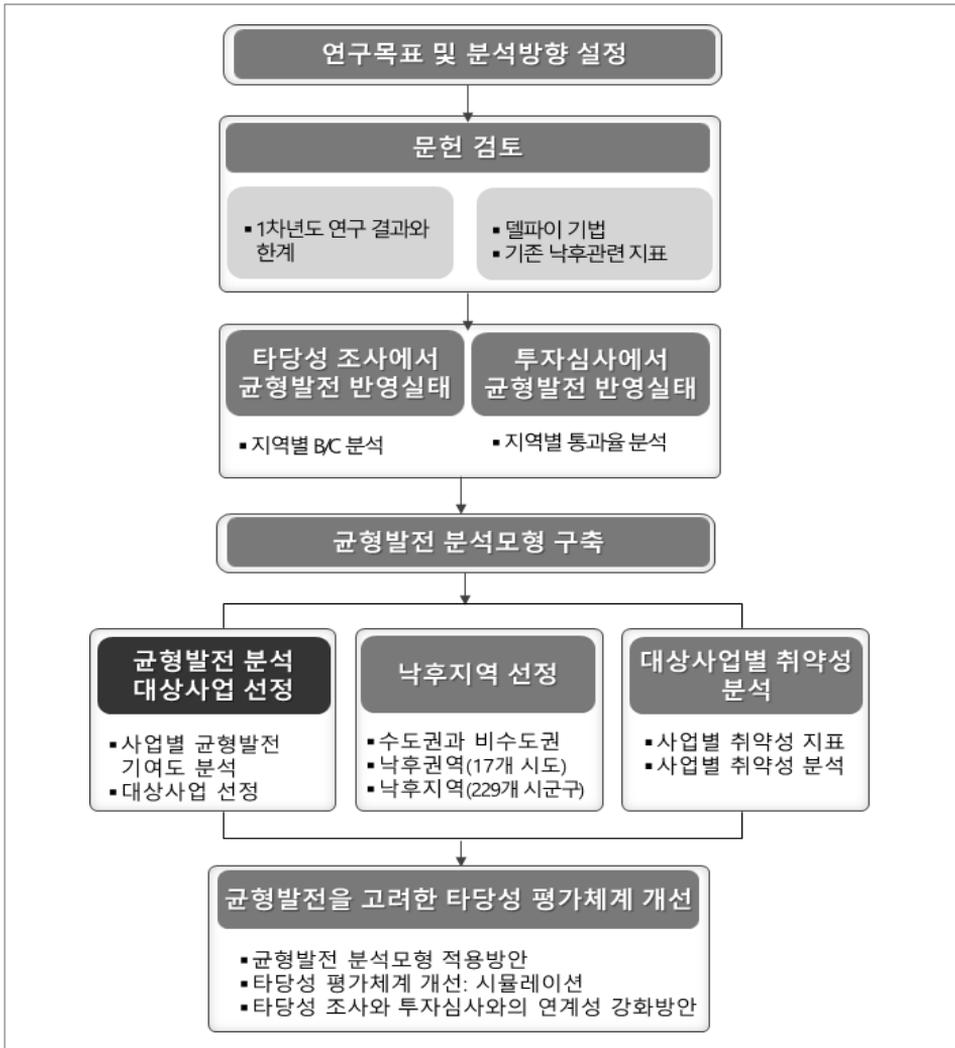
3. 연구의 내용

본 연구는 크게 네 개의 부분으로 나뉘어 순차적인 연결구조로 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 1차년도 연구결과를 정리하고 기존 낙후관련 지표에 대해 검토하였다. 제3장에서는 LIMAC에서 수행하고 있는 타당성 조사가 과연 지역별 B/C차이가 있는지, 특히 낙후지역에서 B/C가 낮게 나타나는지 등에 대해 검토하되, 투자심사에서의 통과율도 지역 간 비교 검토하였다.

제4장은 크게 3개의 파트로 구분된다. 먼저 사업별 균형발전 기여도를 분석하여 균형발전 분석 대상사업을 선정한다. 다음으로 지역별 낙후성 지표를 선정하고 선정된 지표를 지수화하여 지역을 낙후정도에 따라 등급화한다. 이 부분은 1차년도 연구결과를 상당히 준용하되, 전문가의 의견을 수렴하여 일부 조정하였다. 세 번째로 앞서 선정된 균형발전 분석 대상사업별로 취약성 지표를 선정하고 사업별 취약성을 평가한다.

마지막으로 제5장은 균형발전 분석결과를 타당성 조사의 어느 단계에서 어떻게 반영할지에 대해 시뮬레이션을 통해 결정하고, 최종적으로 균형발전 분석결과를 투자심사에서 활용하기 위해 필요한 연계성 강화방안을 제안하였다.

그림 1-1. 연구수행 흐름도



한국지방행정연구원

KRILA

2

문헌 검토

제1절 1차년도 연구결과

제2절 기존 낙후관련 지표

제2장

문헌 검토

제1절 1차년도 연구결과

1. 연구결과 정리

1차년도 연구는 지방재정투자사업에 대한 타당성 조사 수행 시 지역 균형발전 측면을 고려할 수 있는 방법론을 마련하는 데 목적을 두었으며, 이를 위해 지역의 발전정도를 총체적 낙후(낙후성)와 부분적 낙후(취약성)로 구분하여 매트릭스 구조로 점수화하는 방법론을 제안하였다.

위와 같은 제안을 하게 된 이유는 첫째, 기존의 정책적 분석결과가 정성적이고 나열식으로 기술됨에 따라 실제 투자심사의 의사결정에서 활용하기가 어렵다는 문제점을 완화하기 위함이고, 둘째는 본 연구의 목적이 지방투자사업의 타당성 평가에 적용하기 위함으로 사업과 지역을 구분하여 낙후지역이기만 하면 모든 사업이 다 균형발전에 필요한 사업도 아니고, 발전지역이라고 하더라도 부족한 사업이 있다는 점을 반영하기 위함이었다. 이처럼 사업과 지역을 분리하여 평가하게 되면 해당 시설이 기피시설로서 균형발전에 부(-)의 영향을 줌에도 불구하고 낙후지역이어서 가산점을 주는 모순된 상황이 발생하지 않게 된다.

먼저 지역의 발전정도에 따른 구분을 위해 총 229개의 시군구 단위로 총체적 낙후를 판단할 수 있는 지표로 인구, 소득·재정 측면의 대표성을 가지는 것으로 판단되는 지표를 후보군으로 선정하였다. 지표의 적정성은 ① 분포형태와 지니계수 등의 통계적 검토, ② 시군구 단위 자료의 획득 가능성 및 갱신 용이성, ③ 지표 간의 중복성, ④ 연구목적과의 부합성, ⑤ 지표 값 해석의 합리성, ⑥ 전국단위의 낙후성을 나타낼 수 있는 보편성 등을 종합적으로 판단하여 검토하였다.

검토결과 낙후성 지표는 인구지표 2개(인구밀도, 인구증가율), 소득재정지표 3개(재정자립도, 1인당 지방소득세, 표준공시지가)를 선정하였으며 표준화 및 동일가중치를 적용하여 종합지수화하였다. 지역구분의 방법은 군집분석을 통해 군집 내의 특성은 동일하게 군집 간의 특성은 이질적이 되도록 구분하되, 이때 적정하게 등급화가 되었는지의 검증은 위해 통계적 검증과 지역 전문가의 설문조사를 활용하였다.

결론적으로 본 연구에서 제안한 균형발전 분석의 정량화 방법은 지역의 낙후성과 사업 분야의 취약성을 분리하여 매트릭스 구조로 평가하는 것으로, <표 2-1>과 같이 지역별 등급과 사업 분야 필요성을 동시에 고려하여 25점 만점 기준으로 점수를 부여하는 구조이다.

표 2-1. 지역 균형발전 분석틀

		지역 균형발전 분석틀					
		해당 지역의 총체적 낙후(낙후성)					
		← 발전됨		낙후됨 →			
		지역 A	지역 B	지역 C	지역 D	지역 E	
사업 분야별 부분적 낙후 (취약성)	↑ 충족함	a	1	2	3	4	5
		b	2	4	6	8	10
		c	3	6	9	12	15
		d	4	8	12	16	20
	↓ 부족함	e	5	10	15	20	25

상기 분석 틀에서 지역과 사업의 등급이 정해지면 자동으로 <표 2-2>와 같이 점수가 계산된다. 따라서 특정 지역의 특정 사업 분야의 점수가 균형발전 측면에서 25점 만점 기준에 몇 점인지를 도출할 수 있게 된다.

표 2-2. 지역 균형발전 점수 산정방식

결과	점수	결과	점수	결과	점수	결과	점수	결과	점수
A, a	1×1=1점	B, a	2×1=2점	C, a	3×1=3점	D, a	4×1=4점	E, a	5×1=5점
A, b	1×2=2점	B, b	2×2=4점	C, b	3×2=6점	D, b	4×2=8점	E, b	5×2=10점
A, c	1×3=3점	B, c	2×3=6점	C, c	3×3=9점	D, c	4×3=12점	E, c	5×3=15점
A, d	1×4=4점	B, d	2×4=8점	C, d	3×4=12점	D, d	4×4=15점	E, d	5×4=20점
A, e	1×5=5점	B, e	2×5=10점	C, e	3×5=15점	D, e	4×5=20점	E, e	5×5=25점

최종적으로 제안한 방법의 실효성을 검증하기 위해 실제 LIMAC에서 수행한 타당성 조사사업을 대상으로 균형발전점수를 산정하는 시뮬레이션을 수행하였고, 그 결과 지역발전정도가 높거나 낮다고 하더라도 중점지표에 따른 분야별 취약성에 따라 최종적으로 균형발전점수가 조정됨을 확인할 수 있었다. 이는 기존에 사업 분야와 관계없이 일률적으로 낙후지역의 모든 사업에 대해 가산점을 부여하고 반대로 발전지역의 모든 사업에 대해 감점을 하였던 방법론이 잘못되었음을 보여준다. 또한 균형발전점수를 전국기준에서 평가할 경우와 해당 지역(시도) 내의 균형발전점수의 범위를 고려하여 평가할 경우에는 같은 점수라도 해석상의 차이가 발생하였다. 따라서 시도 심사 시에는 지역 내의 균형발전점수 범위를 고려할 필요가 있음이 확인되었다.

예를 들어 서울 시내 자치구 도로사업의 균형발전점수는 1~6점 사이의 값을 갖는다. 따라서 중앙투자심사의 관점에서 본다면 서울 시내에서 도로가 취약하여 가장 필요한 경우에도 25점 만점 기준으로는 6점에 불과하여 균형발전점수가 낮다고 볼 수 있지만, 서울시 자체심사에는 6점이 최대점수이기 때문에 균형발전측면에서 매우 필요하다고 판단할 것이다. 이처럼 투자심사기관이 어느 곳이나, 또 투자심사의 관점이 전국인지 지방인지에 따라 동일한 6점에 대해서도 해석이 달라진다.

2. 1차년도 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 지방재정투자사업에 대한 타당성 조사에서 지역 균형발전을 반영할 수 있는 방법론을 개발하고, 실제 적용 가능한지를 시뮬레이션을 통해 검증하였다. 특히 기존에 정성적으로 검토하여 나열식으로 기술하였던 정책적 분석을 정량화하기 위한 방안을 마련하였다. 정책적 분석의 여러 평가항목 중에 지역 균형발전이라는 한 항목에 불과하지만 본 연구에서 제안한 방법에 따르면 '균형발전점수'는 25점 만점을 기준으로 지역별 사업 분야별 특성을 반영하여 점수화된다.

본 연구와 관련한 한계점과 향후 보완할 점은 다음과 같다. 먼저 지역구분에 활용된 총체적 낙후지표를 종합지수화 할 때 본 연구에서는 동일한 가중치로 적용하였는데, 기존 선행 연구들을 살펴보면 대체로 전문가 설문(AHP 등)을 통해 가중치를 조사하여 적용하고 있으므로 이에 대한 적정성은 향후 검토가 필요하다. 또한 사업 분야를 도로사업과 공원사업에 한정하여 중점지표를 선정하였으나, 지방재정투자사업의 사업 분야는 매우 다양하므로 사업 분야의 확장이 필요하다. 아울러 본 연구에서 지역의 특성을 포착하고자 하였던 지표들은 기초자치단체 수준으로 여전히 분석단위가 거시적이라는 한계가 존재한다. 즉 국가단위의 사업과 달리 지방자치단체의 투자사업은 지역 간 균형보다 지역 내 균형이 더 중요하게 고려되어야 하기 때문에 분석단위를 더 세분화할 필요성이 있는지에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로 본 연구결과가 실효성이 있기 위해서는 제안한 방법론이 타당성 조사에 반영되고, 그 결과가 투자심사위원회에서 활용되어야 하기 때문에 투자심사 기준에 균형발전이 반영되어야 한다. 즉 타당성 조사와 투자심사 간에 '균형발전'에 대한 연결고리가 필요하다.

제2절 기존 낙후관련 지표¹⁵⁾

본 절에서는 지방투자사업의 특성에 맞는 지역발전지표의 발굴을 위해 먼저 기존의 다양한 지표들에 대해 검토하였다.

1. 예비타당성 조사의 지역낙후도지수

지역낙후도지수 산정을 위한 8개 지표는 인구증가율, 제조업 인구비율, 도로율, 재정자립도 승용차 등록 대수, 인구당 의사 수, 노령화 지수, 도시적 토지이용비율 등이다.

표 2-3. 예비타당성 조사의 지역낙후도 관련 8개 지표

부 문	지표항목	측정방법
인 구	인구증가율	최근 5년간 연평균 인구증가율
산 업	제조업종사자비율	(제조업 종사자 수/인구)×100
기반시설	도로율	(법정 도로 연장/행정구역 면적)×100
교 통	승용차등록 대수	(승용차 등록 대수/인구)×100
보건· 사회보장	인구당 의사 수	(의사 수/인구)×100
	노령화 지수	(65세 이상/0~14세 인구)×100
행·재정·기타	재정자립도	((지방세 + 세외수입)/일반회계세입 총계)×100
	도시적 토지이용비율	지목상((대지 + 공장용지 + 학교용지)/행정구역 면적)×100

상기 지표에 지표별 가중치를 적용하여 하나의 지역낙후도지수로 변환하여 그 지수를 기준으로 170개 지자체 간 순위를 산정하며, 특정지역을 낙후지역으로 선정하지 않는다.

15) 1차년도 연구결과를 일부 활용하였으며, 추가 보완하였음.

2. 지방재정법 타당성 조사의 현행 지역발전지표

지방재정투자사업의 지역발전지표는 인구증가율, 1인당 자동차 등록 대수, 1인당 GRDP, 재정자립도, 고용률, 시가화 면적 비율, 문화기반시설 수, 체육시설 수, 주택노후화율, 주택보급률, 도로율, 도로포장률 등 총 12개 지표이다. 지방재정법 타당성 조사에서는 12개의 지표결과를 보고서상에 제시하고는 있으나, 낙후지역이라 하여 해당 사업에 대한 별다른 고려는 하지 않고 있다.

표 2-4. (舊)LIMAC 지역발전지표

부문	지표	구축단위			산출식
		시도	시군구	읍면동	
인구	인구증가율	○	○	○	$[(2017년\ 인구\ 수)/(2013년\ 인구\ 수)]^{1/4}-1$
	1인당 자동차 등록 대수	○	○	-	자동차 등록 대수/주민등록 인구 수
경제	1인당 GRDP	○	-	-	지역 내 총생산액/장래추계(연양)인구
	재정자립도	○	○	-	자체수입('지방세 + 세외수입')/ 일반 회계 예산액×100
인프라	고용률	○	시군	-	2018년(취업자/만 15세 이상 인구) × 100
	시가화 면적 비율	○	○	-	2017년(시가화 면적/도시지역 면적) × 100
문화력	문화기반시설 수	○	○	-	해당 시도의 문화기반시설 수
	체육시설 수	○	-	-	해당 시도의 체육시설 수
주택	주택노후화율	○	○	-	준공 후 30년 이상된 주택/총 주택 수 × 100
	주택보급률	○	-	-	총 주택 수/일반가구 수
교통	도로율	○	○	-	2018년 도로면적/행정구역면적
	도로포장률	○	시군	-	개통도 연장에 대한 포장도 비율

주: 일부 자료가 없는 지역은 해당 출처기관에서 자료를 제공하지 않고 있음

지방재정투자사업 타당성 조사에 적용하고 있는 지역발전지표는 별도의 순위를 산정하지 않으며 지표의 갱신은 타당성 조사 수행 시마다 최신자료로 업데이트하여 적용하고 있다.

3. 성장촉진지역 선정지표

성장촉진지역은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 제정된 「국가균형발전 특별법」에 의거하여 낙후지역을 효과적으로 지원하기 위하여 도입되었다.¹⁶⁾

성장촉진지역은 인구, 소득, 재정, 지역 접근성 등을 합산, 종합점수가 낮은 순으로 70개 시군을 지정한다. 성장촉진지역 산정에 사용되는 지표는 <표 2-5>와 같다.

표 2-5. 성장촉진지역 산정에 사용되는 지표

부 문	지 표	산정방법
인 구	인구밀도	10년간 상주인구
	인구변화율	2000년, 2010년 인구자료
소득수준	지방소득세총액	2010~12년(3개년) 평균
재정상황	재정력 지수	2011~13년(3개년) 평균
지역접근성	지역접근성	$(\text{광역 대도시 인구} \times \text{해당 시군 인구}) / (\text{도시 간 거리} \times \text{교통 소요 시간})$

자료: 국토교통부 지역낙후도 담당자 답변사항을 재정리함

16) 「국가균형발전 특별법」[시행 2009. 4. 22.] [법률 제9629호, 2009. 4. 22., 일부개정] 제개정문: 개정이유.

4. 지역활성화지역 선정지표

지역활성화지역 제도의 취지는 성장축진지역 유형화를 통하여 낙후심화지역에 대한 차등지원을 하기 위함이다.¹⁷⁾ 지역활성화지역은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 의거하여, 낙후도가 심한 지역에 대한 국가와 지자체의 체계적인 지원을 통해 지역 간 균형발전을 도모하기 위하여 도입되었다.¹⁸⁾

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따르면 지역활성화지역은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토부장관이 지정한 지역을 의미한다. 지역활성화지역 선정절차는 도지사가 평가·선정 후 국토부장관에게 지정 요청하는데, 일반적 낙후도를 반영하는 공통지표(법정지표)와 지역별 특성 요인을 반영할 수 있는 특성지표(자율지표)로 평가한다. <표 2-6>과 같이, 시도별로 특성지표가 상이하게 반영됨을 확인할 수 있다.

표 2-6. 지역활성화지역 선정지표

구분	공통지표		특성지표	
성격	기본지표		자율지표	
근거	「지역개발지원법」 제67조 제3항		「지역개발지원법시행령」 제63조	
내용	법정요건	평가지표	도별	평가지표
	지역총생산	대상 시군 GRDP	강원	① 지역접근성 ② 여객·화물량 ③ 토지구제율 ④ 고령화수준 ⑤ 취약계층 비율
	재정상황	재정력지수(3개년 평균)		전북
	지역산업	지방소득세(3개년 평균)	경북	
		군무 취업인구 변화율(10년)		경남
인구변화율	평균 인구변화율(10년)			

자료: 국토교통부(2015.11.13.), 『지역활성화지역 제도』

17) 국토교통부, 『지역활성화지역 제도』, 2015.11.13.

18) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」[시행 2015. 1. 1.], [법률 제12737호, 2014. 6. 3., 제정].

5. 지역발전지수(한국농촌경제연구원)¹⁹⁾

한국농촌경제연구원에서 제시하고 있는 지역발전지수(RDI: Regional Development Index)는 동 연구원의 자체연구과제인 『살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편방안(I, II)』(한국농촌경제연구원, 2007~2008)을 통해 개발되었다.

지역발전지수는 기본적으로 시군을 ‘삶터’, ‘일터’, ‘쉼터’, ‘공동체의 터’로 개념화하고 각 영역의 발전 정도가 주민 삶의 질에 영향을 미친다는 가정하에 각 영역의 발전 정도를 나타내는 지수를 설정하고 이를 통합하여 하나의 지표화한 것으로 볼 수 있다. ‘삶터’의 경우 생활서비스 지수, ‘일터’는 지역경제력 지수, ‘쉼터’는 삶의 여유공간 지수, ‘공동체의 터’는 주민 활력 지수로 대변되며, 지역발전지수는 영역별 4개 부문 지수의 합으로 정의된다.

본 지역발전지수는 개발 이후 필요에 따라 일부 특별지수 등을 포함하여 매년 산출하고 있으며, 해당 결과는 동아일보를 통해 발표하고 있다. 가장 최근에 발표된 『2018 지역발전지수』(한국농촌경제연구원, 2018)에 따르면 2018년에는 기존 지표에 지역의 경제수준을 정확히 파악하기 위해 지역경제력 지수 부문에 GRDP를 신규지표로 추가해서 발표한 것으로 제시하고 있다.

표 2-7. 2018년 지역발전지수 구성 지표

영역별 지 수	부문	지표	부호
삶 터: 생활 서비스	기초 생활여건	<ul style="list-style-type: none"> • 노후주택 비율: 준공 28년 초과 주택 비율 * 통계청이 등록센서스로 변경됨에 따라 매년 인구·주택 자료가 공표되고 있음. 2017년 주택 자료를 활용하면 건축연도별 주택 수가 2000년 이전 자료가 10년 단위로 공표되기 때문에 30년 이상 주택을 명확히 산출할 수 없어 28년 초과 주택 비율을 사용함 • 식수보급 및 하수처리 현대화: 상하수도 보급률 	(-) +
	교육여건	<ul style="list-style-type: none"> • 공교육 기반: 1km²당 학교 수(초·중·고) • 사교육 기반: 인구 천 명당 사설학원 수 	+ +

19) 한국농촌경제연구원, 『2018 지역발전지수』(2018)의 내용을 중심으로 재구성.

영역별 지 수	부문	지표	부호
삶 터: 생활 서비스	보건·복지여건	• 의료서비스 질: 인구 천 명당 의료인 수	+
		• 의료시설기반: 인구 천 명당 병상 수	+
		• 아동복지기반: 영유아(6세 미만) 천 명당 보육시설 수	+
		• 노인복지기반: 1km ² 당 노인여가복지시설 수	+
일 터: 지역 경제력	산업기반	• 사업체 기반: 총 사업체 수	+
		• 경제활동력: 지난 5년간 연평균 사업체 증감률	+
	주민소득수준	• 고용기회: 15세 이상 인구 대비 총 일자리 수 비율 (사업체 종사자 수 + 농업종사자 수)	+
	지자체 재정력	• 소득수준: 1인당 지방소득세	+
삶 터: 삶의 여유공간	녹색 휴양 기반	• 재정기반: 재정자립도	+
		지자체 경제규모	• 지역내총생산(GRDP): 신규 지표
	녹지 기반	• 인구 천 명당 도시공원 면적(도시공원: 어린이 공원, 소공원, 근린공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 기타공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조))	+
		• 녹지확보율: 녹지율(녹지: 임야, 염전, 하천, 제방, 구거, 유지)	+
문화휴양 기반	• 문화시설: 문화기반시설 수(공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관, 지방문화원)	+	
	• 체육시설: 인구 천 명당 마을체육시설 수(마을체육시설: 체육공원, 고수부지, 마을공터, 아파트 단지, 약수터, 등산로, 도시공원, 기타)	+	
공동체의 터: 주민 활력	인구변화	• 조출생률: 연앙인구 천 명 대비 출생자 비율	+
	인구구조	• 인구증가율: 연평균 인구 증가율(2006~13년)	(-)
	인구활력	• 고령화율: 총인구 중 65세 이상 인구 비율	+

자료: 한국농촌경제연구원(2018), 『2018 지역발전지수』, 5면, 표인용

6. 지방자치단체별 균형발전 지표

이상의 지표들이 연구기관이나 주무부처에서 정책시행을 위해 개발한 지표라면 여기서는 지방자치단체별로 추진하는 균형발전사업의 선정 및 평가 등을 위해 자체적으로 개발한 지표들을 소개하고자 한다. 서울, 부산, 인천, 대전, 대구, 충남, 경기도 등에서는 자체적으로 관할구역 내의 낙후지역 선정을 위한 균형발전 지표를 다음과 같이 적용하고 있다.

표 2-8. 충청북도의 지역 균형발전 사업 대상지역 선정지표

구분	1단계(2007~2011)	▶ 2단계(2012~2016)	▶ 구분	3단계(2017~2021)
소득	재정자립도	재정력지수	소득	재정력지수
	1인당 재산세	총사업체 종사자 수 비율		GRDP
	1인당 제조업 종사자 수		생활	인구변화율
	1인당 생산자서비스업 종사자 수			노령화 지수
	1인당 소비자서비스업 종사자 수			
생활	인구변화율	인구변화율	지역 개발	도시적 토지이용률
	노령화 지수	노령화 지수		지가상승률
	도로포장률	도로포장률		
	1인당 도로연장			
복지	1인당 기초생활수급자 수	1인당 기초생활수급자 수	복지	천 명당 병상 수
	1인당 의사 수	1인당 의사 수		
	문화공간 수			
기관	도기관 지역별 종사자 수			

표 2-9. 경기도의 지역발전지수

부문	지표	세부내용
인구활력	인구증가율	2013년~2017년 연평균 인구증가율
	고령화율	65세 이상 인구/전체 인구 수×100
경제기반	5인 이상 사업체 종사자비율	5인 이상 사업체 종사자 수/전체 종사자 수×100
	지식기반산업 종사자비율	지식기반산업 종사자 수/전산업 종사자 수×100
	고용률	취업자 수/15세 이상 인구 수×100
물리적 기반시설	철도역 밀도	철도역 수/행정구역면적
	상·하수도 보급률	상하수도보급률과 하수도보급률의 평균
사회적 서비스 시설	종합병원 병상 수	종합병원 병상 수
	도시가스 보급률	도시가스 공급세대/대상세대×100
재정력	1인당 지방소득세	지방소득세/주민등록인구 수의 5년 평균
	경제개발비 총액	지자체 세출예산 중 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야의 예산총액의 5년 평균

표 2-10. 주요도시 균형발전지표

영역	서울	부산	인천	대전	대구
경제 재정 고용	영향력지수 고용밀도 건축허가실적 재정자립도	기초생활 수급자수, 저 소득모부자 가구비율, 세대당 자가용 수, 월 100만 원 미만가구비 중, 이직의사, 실업급 여외자	사업체수, 순고용밀도, 종사자 수, 지방세총액, 1인당 지방세액, 1인 당 세출액, 세출총액, 재정자립도	종사자 수(천 명당), 고차산업 종사자 비율, 도소매업 종사자 수(천 명당)	천명당 종사자 수, 천명 당 사업체 수 고용률, 재정자립도, 지니계수 소득만족도 일자리만 족도
인구 주택	노후주택비율 평균건폐율 공공임대주택비율	70년 이전 주택비율 40㎡ 미만 주택비율 비거주용 주택비율 부엌 없는 주택비율 다가구주택비율 비자가비용 현 거주지 역 불만족도	총인구, 순인구밀도, 1 인 가구 수, 노령인구 구성비, 노년부양비, 노령인구 수, 활동인구 수, 총가구 수, 주택보 급률, 1인당 주거면적, 소형아파트 가구수, 주 택층계, 아파트 총계, 자가가구 수	연평균 인구성장률, 순 이동률 노후주택비율, 노후건축물비율, 신규 주택비율	1인당 주거면적, 주거 비 부담률, 최저주거기 준 미달가구, 주거만족 도, 정주의사

영역	서울	부산	인천	대전	대구
교육 문화	지역문화시설 수 체육시설 수 공공도서관접근도	거주지 교육여건 불만 족도 컴퓨터 미사용률 인터넷 미사용률 교육시설 불만족도 문화시설 불만족도	초등학교 학급당 학생 수, 초등학교 학급 수, 초등 교원 1인당 학생 수, 사설학원 수, 인문 고교생 졸업자 수, 인 문고교생 진학자 수		초등학교 학급당 학생 수, 초등교원 1인당 학생수, 천 명당 유치 원수, 고등교육기관 진 학률, 천 명당 문화시 설 수, 천 명당 도서관 수, 평생교육기관수(이 용률), 교육 만족도, 여가활동 만족도
안전 범죄	5대 강력범죄 발생률 교통사고발생 건수 화재발생 건수 침수피해액	인구만 명당 범죄 건수 인구만 명당 절도범 건수 인구만 명당 폭력범 건수 안전위협행위 경험률			교통사고 발생 건수 범죄발생률 산업재해율 아간안전만족도
복지 보건 환경	복지시설 수용인원 종합병원 접근도 공원접근도 미세먼지 기초생활수급자율	고령화율, 평균수명 조사망률, 조출생률 노인사망률, 영아사망률 십만 명당 자살률 장애인구비중, 암발생률 천 명당 결핵환자비 공원시설 불만족도	천 명당 병상 수 천 명당 의사 수 보육시설 수 기초생활수급자 수 공연전시문화시설 신고체육시설 수 인당 도시공원조성 면적	노령화 지수 기초생활수급자수 (천 명당)	천 명당 병상 수 천 명당 의사 수 천 명당 보육시설 수 천 명당 재가노인복지 시설 수 의료 만족도
생활/ 교통	대규모 점포 접근도 지하철접근도 차량통행속도 주택가주차장 확보율	교통시설 불만족도 체육운동시설 불만족도 의료시설 불만족도 공공시설 불만족도	쇼핑센터, 매장면적 금융기관 수, 상수도율 도로율, 도로면적 도로포장률, 도로연장 1인당 도로연장 자동차 대수 자동차 보급률 주차장면적 1대당 주차공간 등		대중교통 접근도 유통시설 접근도 공영주차장 확보율 미세먼지 농도 1인당 공원면적 보행환경 만족도 생활인프라 만족도 지역사회 소속감 자원봉사 참여율 공동체를 통한 일자리 수 시민의식·공동체 만족도 가족유대관계 만족도

7. 기타 특수상황지역 선정을 위한 지표

1) 고용위기지역 선정 지표

고용위기지역은 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역에 대한 고용안정과 일자리 창출 등의 사업을 원활하게 하기 위해 지정되었다. 고용위기지역이란 「고용위기지역의 지정 기준 등에 관한 고시」(고용노동부고시 제2019-18호, 시행 2019. 3. 20)에 따라 「고용정책 기본법」 제32조 및 동법 시행령 제29조에 따른 고용 사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역을 말한다.

고용위기지역의 지정권자 및 신청자, 지정기준 등은 <표 2-11>과 같다.

표 2-11. 고용위기지역의 지정

구 분	내 용
지정권자	고용노동부 장관
신 청 자	지방자치단체의 장
지정기준	① 고용보험 피보험자 증감률이 같은 기간 전국 평균 피보험자 증감률보다 5%p 이상 낮은 경우 (고용위기지역 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수와 그 전 1년간 평균 피보험자 수를 토대로 산정한 증감률) ② 고용위기지역 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 전 1년간 평균 피보험자 수보다 5% 이상 감소한 경우 ③ 고용위기지역 신청 직전 1년간 구직급여 신규 신청자 수가 그 전 1년간 구직급여 신규 신청자 수보다 20% 이상 증가한 경우 ④ 고용상황의 지속적인 악화로 고용위기지역 신청 직전 1년간 평균 피보험자 수가 그 3년 전 1년간의 평균 피보험자 수보다 7% 이상 감소한 지역으로서 고용노동부 장관이 고용위기지역으로 지정이 필요하다고 인정하는 경우 ⑤ 지역 내 공장 이전 또는 폐업 계획 발표 등으로 대규모 고용조정이 예상되어 선제적 대응이 필요하다고 인정되는 경우
지정요건	1. 지정기준 ①~③을 모두 충족 2. 지정기준 ④ 또는 ⑤를 충족하며, 해당 지역의 경제·산업·고용상황 등을 종합적으로 고려하여 필요하다고 인정하는 경우 3. 여러 개의 시군구를 묶어서 지정하고자 하는 경우, 지정요건 1.~2.를 만족하지 못하더라도 근로자·구직자의 거주지, 지역고용여건 등을 종합적으로 판단하여 고용위기지역 또는 고용재난지역으로 지정가능

자료: 「고용위기 지역의 지정 기준 등에 관한 고시」[고용노동부고시 제2019-18호, 시행 2019. 3. 20.]

2) 산업위기대응특별지역

산업위기대응특별지역은 조선시황 회복지연 등으로 중·대형 조선사 및 협력업체가 위치한 조선업 밀집지역의 경제적 어려움이 지속되어, 해당 지역을 산업위기대응특별지역으로 지정하여 근로자, 소상공인, 협력업체의 어려움을 해소하고 지역산업 위기극복을 적극적으로 지원하기 위해 지정되었다(산업통상자원부, 2018.5.29). 산업위기대응특별지역 제도는 2017년 6월 개정된 「국가균형발전특별법」 제17조에 근거를 두고 있다.

산업위기대응특별지역의 지정기준은 주된 산업 및 지역경제가 침체되고 있는 것으로 판단되는 지역으로서, 산업통상자원부 고시에 <표 2-12>와 같이 제시되어 있다.

표 2-12. 산업위기대응특별지역 지정기준

구분	내 용
필수 조건	① 특별지역으로 지정을 신청하는 지역은 주된 산업에 대한 해당 지역경제의 의존도가 높은 것으로 판단되는 지역으로서 <u>다음 각 호를 모두 충족하여야 한다.</u> 1. 산업 특화도 : 지역 내 주된 산업 종사자 수의 입지계수(LQ)가 지역 내 전체 산업 중 2순위 이내로 높은 경우 2. 지역 내 비중 : 지역 내 주된 산업 종사자 수의 비중이 전국 시군구의 지역 내 산업 비중 평균보다 2표준편차 이상 높은 경우 3. 지역산업구조 다양성 : 지역의 산업구조 다양성 지수(DI)가 전국 평균보다 낮은 경우
추가 조건	② 산업통상자원부장관은 제1항을 충족하는 지역에 대해 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 지정 필요성을 검토한다. 1. 주된 산업이 침체되고 있는 것으로 판단되는 경우로서 <u>다음 각 목을 모두 충족하는 경우</u> 가. 주된 산업 분야 기업경기실사지수(BSI)의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소 나. 주된 산업 분야 광업제조업 생산지수 또는 서비스업 생산지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소 2. 지역경제가 침체되고 있는 것으로 판단되는 경우로서 <u>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우</u> 가. 지역 내 휴폐업체 수의 최근 6개월 평균이 전국 시군구 평균 이상인면서, 전년 동기 대비 100분의 10 이상 증가 나. 지역 내 전력사용량의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 10 이상 감소 다. 지역 내 아파트매매가격지수의 최근 6개월 평균이 2년 전 동기 대비 100분의 5 이상 감소

자료: 「산업위기대응특별지역의 지정기준 등에 관한 고시」 [시행 2019. 4. 15.], [산업통상자원부고시 제 2019-58호, 2019. 4. 15. 일부개정]

3) 지방소멸위험지역

지방소멸위험지역은 지방소멸위험지수가 0.5 이하인 지역을 의미하며, 지방소멸위험지수는 인구감소에 의한 지방소멸의 위험을 지적한 일본의 마스다 히로야(2015)의 『지방소멸』의 내용을 토대로 한국의 지방소멸에 대해 분석한 『한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석』(이상호, 2016)에서 처음 도입하였다. 이상호(2018)에 따르면 지방소멸위험지수란 해당 지역의 65세 이상 고령인구 수 대비 29~39세 여성 인구 수의 비중을 의미하며, 소멸위험지수 값이 1.0 이하일 경우 인구학적 쇠퇴위험단계에 진입한 것을 의미하며, 0.5 이하인 경우 소멸위험도가 큰 것을 의미한다.

$$\text{소멸위험지수} = \frac{\text{29~39세 여성 인구 수}}{\text{65세 이상 고령 인구 수}}$$

표 2-13. 소멸위험지수 구분

명 칭		소멸위험지수
소멸위험 매우 낮음		1.5 이상
소멸위험 보통		1.0 ~ 1.5 미만
주의단계		0.5 ~ 1.0 미만
소멸위험지역	소멸위험진입 단계	0.2 ~ 0.5 미만
	소멸고위험 지역	0.2 미만

자료: 이상호(2018), 『한국의 지방소멸 2018』, 『고용동향브리프 2018.07』, 5면 표 인용

8. 소결

현행 낙후지역 선정기준은 지역구분을 위한 접근 방법에 있어서 종합적인 지수를 개발하는 방법과 종합지수의 개발 없이 지역을 선정하기 위한 지표를 선정하고 기준에 따라 지역을 구분하는 방법으로 구분할 수 있다. 대체로 여러 개의 지표를 동시에 고려하는 경우에는 지표별 가중치를 적용하여 하나의 지수로 전환하는 방식을 활용하고 있다.

공통적으로 포함된 지표는 인구증가율과 밀도, 고령화지수와 같은 인구 요인과 지방소득세, 재정자립도와 같은 재정적 요인이다. 이외에 도로율이나 의사 수, 문화시설이나 체육시설 수와 같은 물리적인 기반시설 관련 지표 역시 낙후도 기준 산정 목적에 따라 포함 범위가 달라진다. 특이한 것은 지역활성화지역은 공통지표와 특성지표에 따라 선정되며, 특성지표는 지역에 따라 다르다는 점이다. 즉 지표의 적용에 있어 계층적 구조를 가지고 있으며 지역적 특성을 잘 반영할 수 있도록 지표를 차등화하였으나, 지역선정에 있어 주관적인 측면이 반영될 우려가 있다. 예비타당성 조사와 성장촉진지역, 지역발전지수는 지표별 가중치를 적용하여 종합지수화하여 지자체별 발전 정도에 따라 순위를 책정하였으나, 최근 이슈가 되고 있는 고용위기지역, 산업위기대응특별지역, 지방소멸위험지역 등은 지표 개수를 목적에 맞게 축소하였고, 지표별 판단기준을 통해 지역을 선정하고 있다.

표 2-14. 현행 낙후 관련 지표

구분	개수	지표 종류
예비타당성 조사	8	5년간 인구증가율, 제조업 종사자비율, 도로율, 인구당 승용차 등록 대수, 인구당 의사 수, 노령화 지수, 3년 평균 재정자립도, 도시적 토지이용비율
타당성 조사	12	5년간 인구증가율, 1인당 자동차 등록 대수, 1인당 GRDP, 3년 평균 재정자립도, 고용률, 시가화 면적 비율, 문화기반시설 수, 체육시설 수, 주택노후화율, 주택보급률, 도로율, 도로포장률
성장촉진지역	5	인구밀도, 10년간 인구증가율, 지방소득세 총액, 재정력지수, 지역 접근성
지역활성화지역	5 + α	(공통지표) GRDP, 3년 평균 재정력지수, 3년 평균 지방소득세, 10년간 취업률, 10년간 인구증가율 (특성지표) - 강원: 지역 접근성, 여객·화물량, 토지구제율, 고령화 수준, 취약계층 비율 - 전북: 고령화율 - 경북: 노령화 지수, 100인당 의사 수, 기초생활 수급자율, 지방세 징수액 - 경남: 고령화율, 사업체 종사자 수
지역 발전지수	21	노후주택 비율, 상하수도 보급률, 1km ² 당 학교 수(초·중·고), 인구 천 명당 사설학원 수, 인구 천 명당 의료인 수, 인구 천 명당 병상 수, 영유아(6세 미만) 천 명당 보육시설 수, 1km ² 당 노인여가복지시설 수, 총사업체 수, 5년간 연평균 사업체 증감률, 15세 이상 인구 대비 총 일자리 수 비율, 1인당 지방소득세, 재정자립도, GRDP, 인구 천 명당 도시공원 면적, 녹지율, 인구 천 명당 문화기반시설 수, 인구 천 명당 마을체육 시설 수, 5년간 인구증가율,

구분	개수	지표 종류
		고령화율, 조출생률
지방자치단체별 균형발전지표	7	(충청북도) 재정력지수, GRDP, 인구변화율, 노령화 지수, 도시적 토지이용률, 지가상승률, 천 명당 병상 수
	11	(경기도) 인구증가율, 고령화율, 사업체종사자비율(5인 이상), 지식기반산업 종사자비율, 고용률, 철도역 밀도, 상·하수도 보급률, 종합병원 병상 수, 도시가스 보급률, 1인당 지방소득세, 경제개발비 총액
	23	(서울) 영향력지수, 고용밀도, 건축허가실적, 재정자립도, 노후주택비율, 평균건폐율, 공공임대주택비율, 지역문화시설 수, 체육시설 수, 공공도서관접근도, 5대 강력범죄 발생률, 교통사고 발생 건수, 화재 발생 건수, 침수피해액, 복지시설 수용인원, 종합병원 접근도, 공원 접근도, 미세먼지, 기초생활수급자율, 대규모 점포 접근도, 지하철 접근도, 차량통행속도, 주택가주차장 확보율
	37	(부산)기초생활 수급자 수, 저소득모부자 가구비율, 세대당 자가용 수, 월 100만 원 미만 가구비중, 이직의사, 실업급여외자, 70년 이전 주택비율, 40㎡ 미만 주택비율, 비거주용 주택비율, 부역 없는 주택비율, 다가구주택비율, 비자가비율, 현 거주지역 불만족도, 거주지 교육여건 불만족도, 컴퓨터 미사용률, 인터넷 미사용률, 교육시설 불만족도, 문화시설 불만족도, 인구만 명당 범죄 건수, 인구만 명당 절도범 건수, 인구만 명당 폭력범 건수, 안전위험행위 경험률, 고령화율, 평균수명, 조사망률, 조출생률, 노인사망률, 영아사망률, 십만 명당 자살률, 장애인구비중, 암발생률, 천 명당 결핵환자비, 공원시설 불만족도, 교통시설 불만족도, 체육운동시설 불만족도, 의료시설 불만족도, 공공시설 불만족도
	47	(인천) 사업체수, 순고용밀도, 종사자 수, 지방세총액, 1인당 지방세액, 1인당 세출액, 세출총액, 재정자립도, 총인구, 순인구밀도, 1인 가구수, 노령인구구성비, 노년부양비, 노령인구 수, 활동인구 수, 총가구 수, 주택보급률, 1인당 주거면적, 소형아파트 가구 수, 주택총계, 아파트 총계, 자가가구수, 초등학교 학급당 학생 수, 초등학교 학급 수, 초등 교원 1인당 학생수, 시설학원 수, 인문고교생 졸업자 수, 인문고교생 진학자 수, 천 명당 병상 수, 천 명당 의사 수, 인문고교생 졸업자 수, 인문고교생 진학자 수, 공연전시문화시설, 신고체육 시설 수, 인당 도시공원조성면적, 쇼핑센터 매장면적, 금융기관 수, 상수도 율, 도로율, 도로면적, 도로포장률, 도로연장, 1인당 도로연장, 자동차 대수, 자동차 보급률, 주차장면적, 1대당 주차공간 등
	10	(대전) 종사자 수(천 명당), 고차산업 종사자 비율, 도소매업 종사자 수(천 명당), 연평균 인구성장률, 순이동률, 노후주택비율, 노후건축물비율, 신규주택비율, 노령화 지수, 기초생활수급자 수(천 명당)
42	(대구) 천 명당 종사자 수, 천 명당 사업체 수, 고용률, 재정자립도, 지니계	

구분	개수	지표 종류
		수, 소득만족도, 일자리만족도, 1인당 주거면적, 주거비 부담률, 최저주거기준 미달가구, 주거만족도, 정주의사, 초등학교 학급당 학생 수, 초등학교 1인당 학생 수, 천 명당 유치원 수, 고등교육기관 진학률, 천 명당 문화시설 수, 천 명당 도서관 수, 평생교육기관 수(이용률), 교육 만족도, 여가활동 만족도, 교통사고 발생 건수, 범죄발생률, 산업재해율, 야간안전만족도, 천 명당 병상 수, 천 명당 의사 수, 천 명당 보육시설 수, 천 명당 재가노인복지시설 수, 의료 만족도, 대중교통 접근도, 유통시설 접근도, 공영주차장 확보율, 미세먼지 농도, 1인당 공원면적, 보행환경 만족도, 생활인프라 만족도, 지역사회 소속감, 자원봉사 참여율, 공동체를 통한 일자리 수, 시민의식·공동체 만족도, 가족유대관계 만족도
고용위기 지역	4	고용보험 피보험자 증감률, 피보험자 수, 1년간 구직급여 신규 신청자 수, 기타 지역 내 공장 이전 또는 폐업 계획 발표 등으로 대규모 고용조정 예상 지역
산업위기대응특별지역	3	종사자 수 기준 입지계수, 종사자 수 비중, 지역의 산업구조 다양성 지수
지방소멸 위험지역	1	소멸위험지수(29~39세 여성인구 수/65세 이상 고령 인구 수)

- 자료: 1. 송지영 외(2019), 『지역 균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가방법 연구』, 111면의 내용을 보완
 2. 조득환 외(2018), 『대구 공동체 균형발전지표 개발』, 42면
 3. 이상대 외(2018), 『경기도 지역발전지수 분석 및 균형발전 정책개발 연구』, 21면

한편 상기 지표들에 의해 도출된 지역 발전 정도는 어떠한 지표를 사용하였느냐에 따라 상이한 결과를 나타내고 있다. 예비타당성 조사에서 서울의 경우 인구증가율은 170개 시군중에서 62위, 승용차 등록 대수는 119위이며, 제조업 종사자비율도 128위이다. 그럼에도 불구하고 다행스럽게 가장 가중치가 높은 재정자립도와 도로율이 1위이고 의사 수와 도시적 토지이용률도 2위로 나타나 종합순위는 1위로 나타났다. 현재 지역 간 격차에서 중요시되고 있는 인구증가율과 노령화 지수의 가중치가 올라간다면 아마도 서울이 1위가 되지 못할 가능성이 높다. 농촌경제연구원의 2018 지역발전지수의 경우는 특·광역시를 제외한 순위를 제시하고 있는데, 화성시가 1위이고 과천시가 50위이다. 또한 성장촉진지역에 속한 화순군의 순위가 36위로 과천시보다 높게 나타났다. 거제시(20위)는 고용위기 지역이면서 산업위기대응특별지역이고, 목포시(48위)는 산업위기대응특별지역이다. 이러

한 결과는 고용이나 산업위기 등은 특별한 외부충격에 따른 것이므로 일반적인 낙후 관련 지표로 미리 파악하기는 어렵다는 점과 한 지역의 낙후도를 반영하는데 너무 많은 인프라 관련 지표를 반영하는 데에 따른 문제점도 있는 것으로 생각된다. 인구가 적은 지역에서 1인당 공원면적 등은 당연히 우수하게 나타나겠지만 이것으로 지역의 발전도가 높다고 판단하기는 어렵기 때문이다. 물론 지역발전지수는 지역의 경제적 격차보다는 전반적인 인프라 적 격차를 파악하는 데에 목적이 있기 때문에 구득 가능한 많은 지표를 도입한 것으로 판단된다.

종합하면 지역의 발전정도를 판단하는 데에 어떠한 지표가 적절한지에 대한 합의가 이루어진 바 없기 때문에²⁰⁾ 우리나라의 경우 국토교통부와 행정안전부, 고용노동부 등 중앙부처에서 정책적 배려가 필요한 특정지역을 선정하기 위한 지표를 개발하여 왔다. 또한 여러 논문 등에서 학술적으로 연구자의 목적에 맞게 지표들을 개발하여 지역 간 격차를 설명하고 있다. 지역의 발전정도를 하나의 의미로 정의하기가 어렵기 때문에 하나의 지표로 발전정도를 측정한다는 것은 거의 불가능하므로 정책목표에 따라 낙후지역을 선정하는 다양한 지표들을 활용하고 있는 것은 당연하다. 그러나 문제는 다양한 지표를 선택하여 낙후지역을 선정하는 기준을 만든다 할지라도 그 기준에 따라 채택된 지역이 당초의 목적에 부합하는 지역을 성공적으로 추출하였는가를 확인하기 어렵다는 점이다. 물론 암묵적으로 서울이 가장 발전되었고, 도서지역이나 군지역의 낙후도가 심한 것으로 인지하고 있는 상황에서 지표를 통해 지역을 추출하고는 있으나 대부분의 많은 지역에 대해서도 의미 있는 결과를 도출하는지에 대해서는 검증하기 어렵다. 결국 지역발전지표를 개발하는 목적에 따라 포함되는 지표의 개수나 종류가 달라지고, 그 지표를 활용하여 특정지역을 선정하는 방법 역시 달라질 것이다.

20) 사실은 이에 대한 합의는 거의 불가능하다고 판단된다.

한국지방행정연구원

KRILA

3

지방투자사업의 균형발전 반영 실태

제1절 타당성 조사에서 균형발전 반영 실태

제2절 투자심사에서 균형발전 반영 실태

제3장

지방투자사업의
균형발전 반영 실태

제1절 타당성 조사에서 균형발전 반영 실태

1. LIMAC 타당성 조사 및 예비타당성 조사 현황

1) 분야별 수행 건수

2020년 6월 현재 출판된 조사 보고서는 모두 185건이며, 이 중에서 경제성 분석을 수행하지 않는 사업계획적정성검토를 제외하면 150건이다. <표 3-1>은 185건의 사업 분야별 수행 건수와 구체적 사례를 정리한 것이다. LIMAC 타당성 조사에서 가장 높은 비중을 차지하는 사업 분야는 도로사업(24.3%) > 산업단지(17.3%) > 공공청사(11.9%) > 도시개발/재생사업(9.2%) > 문화체육시설(7.6%) > 공원(5.9%) 순서로 이어진다.

표 3-1. LIMAC 타당성 조사 사례 수행 현황(2015~2020년, N=185)

사업 분야	사례	건수	비중(%)
도로	도로 확포장, 개설, 지하차도, 도시철도 연장 등	45	24.3
산업단지/지식산업센터	일반산업단지, 도시첨단산업단지 등	32	17.3
공공청사	시청사, 의회청사, 교육청 청사, 지방공무원교육원, 농업기술원, 도로사업소 등	22	11.9
도시개발/재생사업	주거용지, 상업용지, 업무용지, 공원용지, 관광용지 등 사업별 특성이 다양함	17	9.2
문화체육시설	다목적체육관, 육상경기장, 문화예술회관, 도서관, 박물관, 종합운동장	14	7.6
공원	수목원, 근린공원, 정원 조성 등	11	5.9
환경시설	폐기물처리시설, 자원회수시설, 매립장 등	10	5.4
주택	임대아파트, 행복주택, 공공분양주택, 외국인기숙사	7	3.8

사업 분야	사례	건수	비중(%)
관광시설	한강 관광자원화, 마리나 항만, 관광모노레일 등	6	3.2
전시컨벤션	전시컨벤션센터	6	3.2
주차/환승센터	버스터미널, 환승센터, 공영주차장	6	3.2
복지시설	장애인복지시설, 노인복지관, 의료원 등	5	2.7
풍력발전	풍력발전단지	1	0.5
장사시설	장묘공원, 묘지	1	0.5
시장현대화사업	재래시장 현대화	1	0.5
철도	도시철도 연장	1	0.5
계		185	100.0

한편 예비타당성 조사의 대상이 되는 국가재정투자사업의 사업 분야는 지방재정투자사업과 상당히 다르다. 1999년부터 2016년까지 완료된 986건의 사례 검토 결과 도로(55.3%) > 철도(12.2%) > 수자원(6.0%) > 항만(5.8%) > 산업단지(5.3%) 순서로 높은 비중을 차지한다. 즉 도로와 철도가 전체사업의 67.5%에 해당한다.

표 3-2. 예비타당성 조사 사례 수행 현황(1999~2016년, N=986)

사업 분야	사례	건수	비중(%)	
도로	소계	545	55.3	
	고속도로	67	6.8	
	국도/국대도	187	19.0	
	국지도	153	15.5	
	기타도로	광역도로, 항만배후도로, 혼잡도로 등	95	9.6
	연육연도교		8	0.8
	진입도로		35	3.5
철도	지역 간 철도, 도시철도, 경전철	120	12.2	
수자원	댐, 생태하천 조성, 방조제, 공업용수도, 급수체계 구축, 농촌용수 개발	59	6.0	

사업 분야		사례	건수	비중(%)
항만		항만, 컨테이너부두, 배후단지, 국제여객터미널	57	5.8
산업단지		자유무역지역, 국가산단, 클러스터, 한방산단, 재생사업	52	5.3
문화체육시설		도서관, 국가대표훈련장, 국립생물자원관, 국립박물관, 국립미술관, 선수촌, 방상경기장, 영상센터	50	5.1
관광시설		역사문화촌 조성, 태권도수련원, 로봇랜드, 테라피단지, 수목원, 공연문화도시, 패션어패럴밸리, 드라마타운, 청소년 스페이스캠프, 산림치유단지, 생태원	38	3.9
기타	소계		21	2.1
	물류시설	내륙화물기지, 시장현대화	4	0.4
	전시컨벤션	전시컨벤션	6	0.6
	정보화	전산센터	1	0.1
	청사	우체국, 교육원, EBS 사옥, 검역계류장	9	0.9
	환경시설	하수처리수 재이용시설	1	0.1
R&D		산업화 기반 구축, 부품산업 육성, 융합콘텐츠 개발, 신산업지원, 기술개발, 연구기반 구축	20	2.0
보건시설		의료원, 산재병원, 보훈병원	16	1.6
공항		지방공항, 경비행장, 활주로 연장	8	0.8
계			986	100.0

검토 결과 지방투자사업과 국가재정투자사업은 동일한 500억 원 이상의 총사업비 조건을 갖더라도 대상사업 분야가 상이한 것을 알 수 있다. 즉 국가재정투자사업은 도로, 철도, 댐, 항만 등 사회기반시설이 다수를 차지한 반면 지방투자사업의 사업유형은 훨씬 다양하다. 또한 한가지 특징은 지방투자사업의 경우 사업 영향권이 국가사업보다 훨씬 지역적이라는 점이다. 예를 들어 도로사업이라 할지라도 예비타당성 조사 대상사업은 고속도로/국도/국도대체우회도로 등 주간선 기능의 도로가 주를 이루며, LIMAC 타당성 조사 대상사업은 그보다 아래 단계인 지방도와 도시계획도로 등이다. 또한 철도 사업도 한 건에 불과하지만, 국가사업이 KTX나 지역 간 철도 등 신규 철도사업이라면 지방투자사업은 기존 도시철도의 연장사업이었다.

2) 분야별 사업목적

다음으로 지방자치단체에서 사업추진 시 균형발전을 목적으로 추진하는 사업이 어떠한 분야에 해당하는지를 확인하기 위하여 지방투자사업의 사업추진목적에 검토하였다. 검토 결과 도로/철도 사업과 산업단지/지식산업센터, 도시개발/재생사업에서 균형발전을 목적으로 한다고 언급하고 있었다.

보다 구체적으로 도로사업의 경우 45건 중 18건에서 균형발전을 언급하고 있으며, 해당 지역은 파주시, 동두천시, 의정부시 등 주로 경기 북부와 전북 김제시, 충남 금산군, 경남 고성군 등 주로 낙후지역이다. 산업단지의 경우 32건 중 11건의 사업에서 균형발전을 언급하고 있으며, 해당지역은 경기 연천군, 충북 보은군 등 낙후지역이다.

한편 도시개발/재생사업은 17건 중 4건의 사업에서 균형발전을 언급하고 있으나, 해당 지역은 낙후지역이라기보다는 평택시, 창원시, 대전시, 광양시 등 기존 도시지역이다. 따라서 도시개발사업은 아무래도 지역 간 균형보다는 지역 내 균형을 목적으로 추진한다고 볼 수 있다.

표 3-3. 지방투자사업의 사업추진목적

사업유형	목적 및 기대효과	균형발전
① 도로/철도	<ul style="list-style-type: none"> • 교통혼잡 해소 • 미개설 구간 연결을 통한 지역 간 연계성 확보 • 위험구간 개량으로 교통안전성 확보 • 지역경제 활성화, 지역 균형발전 	○
② 산업단지/ 지식산업센터	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 유치 및 기업지원 거점 마련 • 일자리 창출, 지역경제 활성화, 지역 균형발전 • 개별공장 난립에 의한 난개발 방지 	○
③ 공공청사	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수요 대응을 위한 업무 공간 확보 및 효율성 제고 • 주민의 종합적 문화공간 확보와 행정서비스의 편익증대 • 도심 재정비 효과 및 랜드마크 기능 	
④ 문화/체육/ 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 건강, 문화 수준 등 삶의 질 향상 • 전국체육대회 유치 등 지역주민의 자긍심 고취 • 장애인의 복지증진 및 역량 강화 • 보편적 복지를 통해 장애인과 비장애인의 교류 유도 	

사업유형	목적 및 기대효과	균형발전
⑤ 도시개발/ 재생사업	<ul style="list-style-type: none"> 부도심 활성화 및 도시환경 개선 지역경제 활성화, 지역 균형발전 무분별한 난개발 방지 및 공공성 확보 	○
⑥ 공원	<ul style="list-style-type: none"> 자연경관 회복 및 환경개선, 시민의 쉼터 제공 장기미집행 도시공원 실효 시 난개발로 인한 지역 자연환경 훼손, 주민피해, 공원서비스 하락 등이 우려 	
⑦ 환경시설	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물의 안정적인 처리, 에너지 선순환 실현, 친환경적인 시설 구축 생활폐기물의 안정적인 처리 	
⑧ 주택	<ul style="list-style-type: none"> 안정적 주택수급과 서민을 위한 주거확충 주거불안 해소와 함께 시민의 주거안정 및 삶의 질 향상 	
⑨ 관광시설	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 편의시설을 이용할 수 있는 복합공간 조성 지역 관광산업으로 인한 주민소득 증대 지역경제 활성화 도모 	
⑩ 전시컨벤션	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업 홍보·사업화 지원을 통한 지역경제 활성화 국제행사 유치로 숙박, 관광, 쇼핑 등 연관산업 발전 	
⑪ 주차/환승센터	<ul style="list-style-type: none"> 주차난 해소, 이면도로 소통증진 	
⑫ 풍력발전	<ul style="list-style-type: none"> 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 친환경적 전환 	
⑬ 장사시설	<ul style="list-style-type: none"> 안락공원 현대화 사업으로 시민복지 향상, 화장문화 선도, 공공 복리의 증진을 도모 	
⑭ 시장현대화	<ul style="list-style-type: none"> 시장 내 비효율적 동선 및 주차공간 부족 개선을 통한 상인 및 이용객의 이용·편의성 향상 	

3) 지역별 지방투자사업 추진현황

LIMAC에서 수행한 타당성 조사 185건의 지역별 분포를 살펴본 결과, 경기도가 57건, 서울이 24건으로 가장 높은 비중을 차지한다. 인천을 포함한 수도권 사업추진 비중이 49.2%로 나타나 지난 5년 동안 500억 원 이상의 대형사업은 주로 수도권에서 추진되었음을 알 수 있다. 특히 일반적으로 낙후지역으로 알려진 강원과 전북, 전남, 경북의 경우 4개 도를 합쳐도 28건, 15.1%의 비중으로 경기도의 절반수준에 불과하다. 따라서 지방투자사업 타당성 조사에서 B/C와 투자심사에서의 통과율을 논의하기에 앞서 대형 사업 자체를 추진할 수 있는 역력의 지역별 편차가 크다는 것을 확인할 수 있었다.

한편 지방투자사업의 42.7%가 본청에서 추진하는 사업이지만, 특·광역시외의 경우 76.5%이다. 반면 도의 경우 29.9%만이 본청사업이고 나머지 70.1%가 시군이 직접 추진하는 사업이다. 즉 같은 기초자치단체라도 특·광역시 산하의 자치구가 직접 사업을 추진하는 주체로서의 역할을 수행하는 경우는 23.5% 정도인 반면, 도 산하의 시군의 경우 직접 사업 추진 주체로서의 역할을 하는 경우가 70.1%로 차이가 있다. 특히 수도권외의 자치구는 독자적으로 500억 원 이상의 사업을 추진하고 있지만, 비수도권의 광역시 산하 자치구는 적어도 최근 5년간 전무하다.

표 3-4. 지역별 지방투자사업 추진현황

지역	전체 건수(A)	비중(%)	본청 추진사업(B)	기초 추진사업(C)	본청사업 비중(B/A, %)
서울	24	13.0	19	5	79.2
부산	4	2.2	2	2	50.0
대구	4	2.2	4	0	100.0
인천	10	5.4	5	5	50.0
광주	1	0.5	1	0	100.0
대전	5	2.7	5	0	100.0
울산	1	0.5	1	0	100.0
세종	2	1.1	2	0	100.0
경기	57	30.8	18	39	31.6
강원	7	3.8	2	5	28.6
충북	12	6.5	4	8	33.3
충남	17	9.2	7	10	41.2
전북	6	3.2	2	4	33.3
전남	9	4.9	1	8	11.1
경북	6	3.2	2	4	33.3
경남	15	8.1	1	14	6.7
제주	5	2.7	3	2	60.0
계	185	100.0	77	108	41.6

이하에서는 예비타당성 조사 대상이 되는 국가재정투자사업의 지역별 분포와 지방투자사업의 분포를 서로 비교하였다. <표 3-5>에서 알 수 있듯이 지방투자사업이 경기, 서울 등에 집중되어 있는 반면 국가투자사업은 비교적 지역별 분포가 고르게 나타났다. 특히 지방투자사업의 수도권 비중이 49.2%임에 비해 국가투자사업은 24.4%에 불과하다. 이러한 투자사업의 지역 간 분포특성은 국가사업의 추진주체는 중앙부처인 반면 지방사업은 지방자치단체 스스로가 사업추진 주체이므로 역력이 되는 지자체가 주로 대형사업을 추진하기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 적어도 500억 원 이상의 대형 지방투자사업의 부익부빈익빈 현상을 보여준다고 할 수 있다.

표 3-5. 지역별 국가사업과 지방사업 현황 비교(건수)

지역	지방투자사업		국가투자사업		비중 차이(%)
	전체 건수(A)	비중(%)	전체 건수(A)	비중(%)	
서울	24	13.0	45	4.6	8.4
부산	4	2.2	60	6.1	-3.9
대구	4	2.2	39	4.0	-1.8
인천	10	5.4	51	5.2	0.2
광주	1	0.5	27	2.7	-2.2
대전	5	2.7	20	2.0	0.7
울산	1	0.5	25	2.5	-2
세종	2	1.1	4	0.4	0.7
경기	57	30.8	144	14.6	16.2
강원	7	3.8	68	6.9	-3.1
충북	12	6.5	46	4.7	1.8
충남	17	9.2	96	9.7	-0.5
전북	6	3.2	52	5.3	-2.1
전남	9	4.9	108	11.0	-6.1
경북	6	3.2	111	11.3	-8.1
경남	15	8.1	79	8.0	0.1
제주	5	2.7	11	1.1	1.6
계	185	100.0	986	100.0	

2. 지역별 B/C의 격차 검토

LIMAC에서 수행한 타당성 조사 중에서 경제성 분석을 수행한 150건²¹⁾의 지역별 B/C 분포를 검토한 결과는 <표 3-6>과 같다. 다만, 지역별로 30건 이상 사례가 있는 경기도를 제외하고는 모두 15건 이하에 속하며 10개 시도가 5건 이하의 수행 건수를 보이기 때문에 지역별 B/C의 유의미한 차이를 확인할 수 없다.

표 3-6. 지역별 국가사업과 지방사업 현황 비교(B/C)

6지역	지방투자사업				국가투자사업			
	건수	B/C 평균	B/C≥1		건수	B/C 평균	B/C≥1	
			건수	비중(%)			건수	비중(%)
서울	15	0.62	2	13.3	45	1.15	30	66.7
부산	2	0.64	0	0.0	60	1.29	28	46.7
대구	4	0.49	0	0.0	39	1.47	28	71.8
인천	9	0.77	1	11.1	51	1.06	28	54.9
광주	1	0.72	0	0.0	27	1.02	13	48.1
대전	3	0.95	1	33.3	20	1.03	11	55.0
울산	1	0.16	0	0.0	25	0.98	11	44.0
세종	1	0.05	0	0.0	4	0.92	1	25.0
경기	51	0.51	3	5.9	144	1.05	75	52.1
강원	5	0.51	1	20.0	68	0.78	17	25.0
충북	9	0.84	2	22.2	46	0.96	22	47.8
충남	15	0.69	5	33.3	96	0.98	34	35.4
전북	5	0.55	1	20.0	52	1.25	25	48.1
전남	8	0.31	0	0.0	108	0.96	32	29.6
경북	4	0.87	2	50.0	111	0.76	29	26.1
경남	13	0.46	1	7.7	79	0.98	31	39.2
제주	4	0.47	0	0.0	11	1.2	6	54.5
계	150	0.58	19	12.7	986	1.02	421	42.7

21) 사업계획 적정성 검토 보고서 제외.

따라서 예비타당성 조사 사례 986건을 바탕으로 지역별 B/C 분포를 추가적으로 검토하였다. 그 결과 지방투자사업의 B/C 평균이 0.58인데 비해 국가사업은 1.02로 상당히 큰 차이가 있는 것으로 분석되었다. 국가사업의 지역별 B/C 검토 결과 특히 강원도와 경북지역의 B/C 평균이 0.7대로 다른 지역에 비해 낮게 나타났으나 지역별 편차가 예상보다 그리 크지는 않았다.

한편 국가사업은 42.7%가 경제적 타당성을 확보($B/C \geq 1$)하였으나, 지방투자사업은 150건 중에서 19건, 즉 12.7%에 불과하다. 지방사업의 경우 모수가 너무 작아 지역별 분석이 곤란하므로 국가사업을 기준으로 살펴보면 일반적으로 낙후지역으로 인식하고 있는 강원, 전남, 경북지역의 경제성 확보율이 20%대로 낮게 나타났다.

그러나 여기서 주의할 점은 B/C의 편차는 지역 간 차이에 의한 것도 있지만, 사업 분야에 따른 차이도 상당부분 존재한다는 점이다. <표 3-7>과 같이 국가재정사업의 분야별 B/C를 보면 도로와 보건시설(병원)의 B/C가 다른 분야에 비해 낮은 것으로 나타났다.

표 3-7. 사업 분야별 B/C 분포(국가사업, 예비타당성 조사)

분야	개수	B/C 평균
R&D	20	1.05
공항	8	1.5
관광시설	38	1.3
기타	21	1.05
도로	545	0.87
문화체육시설	50	0.95
보건시설	16	0.86
산업단지	52	1.53
수자원	59	1.5
철도	120	0.95
항만	57	1.42
계	986	1.02

따라서 특정 지역에서 대체로 B/C가 낮게 나오는 사업을 많이 추진한다면 전반적으로 해당 지역의 B/C가 낮은 것으로 보여질 수 있다. <표 3-8>은 추진 사업 건수가 제일 많은 도로사업을 기준으로 지역별 B/C를 정리한 결과이다. 동일 사업 분야에서의 지역별 B/C 차이는 더욱 뚜렷함을 알 수 있다. 결국 B/C의 부익부 빈익빈 현상은 존재한다고 판단할 수 있다.

표 3-8. 도로사업의 지역별 B/C 분포(국가사업, 예비타당성 조사)

지역	건수	B/C 평균	B/C≥1	
			건수	비중(%)
서울	7	1.43	7	100.0
부산	17	1.16	11	64.7
대구	14	1.16	12	85.7
인천	25	0.91	9	36.0
광주	14	1.21	8	57.1
대전	14	0.94	7	50.0
울산	15	0.99	7	46.7
세종	2	0.88	1	50.0
경기	73	1.11	45	61.6
강원	38	0.54	4	10.5
충북	36	0.95	17	47.2
충남	66	0.92	25	37.9
전북	28	0.61	6	21.4
전남	66	0.69	12	18.2
경북	68	0.71	16	23.5
경남	59	0.84	18	30.5
제주	3	0.76	0	0.0
계	545	0.87	205	37.6

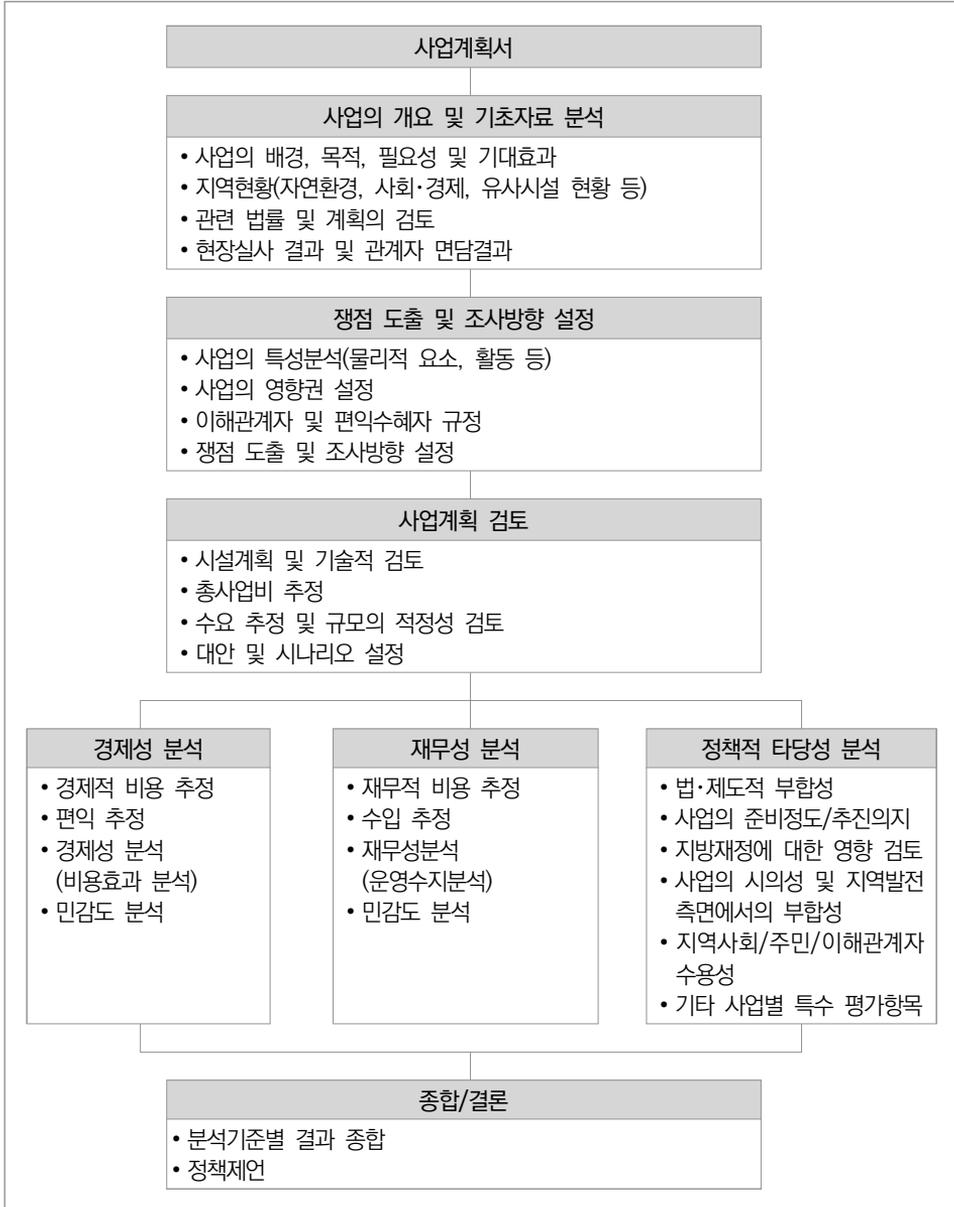
3. 타당성 조사에서 균형발전 반영 실태²²⁾

1) LIMAC 타당성 조사

지방재정법 타당성 조사는 경제성 분석, 재무성 분석(운영수지 분석), 정책적 타당성 분석 등 크게 세 개의 모듈로 구분된다. 정책적 분석에는 경제성 분석에서 포함하지 못한 사업을 둘러싼 여러 가지 제반여건 및 이슈들에 대해 정성적으로 검토하여 기술한다. 지방재정의 여건 검토와 지역발전 측면의 검토, 지역경제 파급효과 등은 정량적으로 분석하고는 있으나 수치만을 제공하고 설명할 뿐 그 수치에 대한 가치 판단적 평가는 하고 있지 않다.

22) 송지영 외(2019)의 1차년도 연구 내용을 일부 포함.

그림 3-1. 지방재정법 타당성 조사 수행체계



자료: 임성일·송지영 외, 『지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위한 일반지침』, 2016, 13면

균형발전 측면은 정책적 타당성 분석에서 “사업의 시의성 및 지역발전 측면에서의 부합성”에서 지역발전지표 분석을 통해 고려하고 있다. 지역발전지표는 다양한 사업 분야를 반영하기 위하여 인구증가율, 1인당 자동차 등록 대수, 1인당 GRDP, 재정자립도, 고용률, 시가화 면적 비율, 문화기반시설 수, 체육시설 수, 주택노후화율, 주택보급률, 도로율, 도로포장률 등 총 12개 지표를 활용하고 있다.

예비타당성 조사에서 8개 지표를 통합하여 지역낙후도 지수를 산정하고 이를 기준으로 지역낙후도 순위를 산정하는 것과 달리, LIMAC 타당성 조사에서는 12개의 지역발전지표를 토대로 지방자치단체의 발전 정도에 대한 개략적인 언급만 할 뿐, 낙후지역이라 하여 해당 사업의 추진상에 특별한 가중치를 주는 등의 고려는 하지 않고 있다. 이때 지표별로 일관되게 낮거나 높으면 해당 지역이 낙후 또는 발전된 지역이라고 말할 수 있으나, 지표별로 방향성이 다른 대부분의 경우에는 종합적 해석은 어렵고 개별 지표별 해석 수준에 그친다.

표 3-9. 지방재정법 타당성 조사에서 균형발전 검토 사례

사 업	산업단지 조성사업
지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진 주체 : 경기도 • 사업대상지 : 연천군
균형발전 검토결과	<ul style="list-style-type: none"> • 경기도의 인구증가율은 전국 평균보다 높지만, 경제부문은 재정자립도를 제외한 나머지 부문에서 중위권 수준임. 문화력 부문은 최상위 수준이며, 주택보급률은 매우 낮지만 노후주택은 적음 • 연천군은 경기도 내 다른 시, 군과 비교하여 대부분 중하위권을 보이며 특히 재정자립도, 문화기반시설 수, 도로율은 최하위권으로 경기도 내에서 연천군은 매우 낙후된 지역으로 볼 수 있음
사 업	지방도 확포장사업
지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진 주체 : 충청북도 • 사업대상지 : 음성군
균형발전 검토결과	<ul style="list-style-type: none"> • 충청북도의 인구증가율은 전국평균보다 유사하고, 경제부문은 재정자립도는 하위권, 고용률과 1인당 자동차등록 대수, 1인당 GRDP는 중위권임. 시가화면적비율과 문화력 부문도 중위권이고 주택보급률을 전국 평균보다 높은 수준임. 도로율은 상위권, 도로포장률은 하위권임 • 음성군은 충청북도 내 다른 시군과 비교하여 대부분 상위권에 위치하고 있으나, 인구증가율은 중위권, 주택노후화율은 하위권으로 나타남

자료: 1. 송지영·최성원 외(2019.02.), 『연천군 BIX 조성사업 타당성 조사』, 한국지방행정연구원
 2. 송지영·김한준 외(2019. 01.), 『금왕~삼성 지방도 확포장 공사 타당성 조사』, 한국지방행정연구원
 원의 내용 재정리

2) 예비타당성 조사

KDI의 지역낙후도지수는 인구증가율, 제조업 인구비율, 도로율, 재정자립도, 승용차 등록 대수, 인구당 의사 수, 노령화 지수, 도시적 토지이용비율 등 8개의 지표들을 가중평균²³⁾하여 산정하고 있다. 가중평균하여 종합점수화한 170개 지방자치단체별 지역낙후도 지수를 기준으로 1등부터 170등까지 지자체 간 순위를 산정하고, 이를 '지역낙후도지수 표준점수 전환식'에 대입하여 지역 균형발전 측면을 점수화한다. 즉 낙후지역을 선정하는 것이 아니라 모든 지역에 대해 단순하게 순위만을 고려하기 때문에 결국엔 지방자치단체 간 발전정도를 전적으로 상대평가에 따라 평가하는 방식이다.

LIMAC 타당성 조사와 예비타당성 조사의 가장 큰 차이는 예비타당성 조사에서 AHP(계층화분석법: Analytic Hierarchy Process)를 통해 사업추진 여부를 판단한다는 점이다. 예비타당성 조사에서의 AHP 구조는 (제1계층) 경제성 분석, 정책적 분석, 지역 균형발전 분석으로 구성되고 (제2계층)과 (제3계층)은 정책적 분석을 보다 세분화되어 있다. 종합평가를 통해 각 평가항목별 가중치와 평점을 산출하며 종합평점이 0.5점 이상인 경우 사업의 타당성이 인정된다. 이때 경제성 및 지역 균형발전 분석은 표준점수 산정식에 따라 점수가 산출되고, 평가자는 평가비중만을 결정한다. 정책적 분석은 정성적으로 AHP 평가자²⁴⁾들이 평가비중과 점수를 함께 결정한다.

$$\begin{aligned} \text{AHP} = & \text{B/C 표준점수} \times \text{경제성 가중치} + \text{정책성 평점} \times \text{정책성 가중치} \\ & + \text{지역 균형발전 표준점수} \times \text{지역 균형발전 가중치} \end{aligned}$$

23) 이때 지표별 가중치는 재정자립도(29.1%), 도시적 토지이용률(14.2%), 제조업종사자비율(13.1%), 승용차 등록 대수(12.4%), 도로율(11.7%), 인구증가율(8.9%), 의사 수(6.3%), 노령화 지수(4.4%)의 순으로 가중치를 부여.

24) 기획재정부가 주관하는 「재정사업평가위원회」 산하에 분과위원회를 구성하고 분과위원회에서 AHP를 평가.

2019년 4월 기획재정부는 AHP 분석 틀을 수도권²⁵⁾과 비수도권으로 분리하여 각각 평가 가중치를 조정하였다. 수도권의 경우 경제성 분석(60~70%), 정책적 분석(30~40%)의 가중치 내에서 평가자가 결정하는 반면, 비수도권의 경우 경제성 분석(30~45%), 정책적 분석(25~40%), 지역 균형발전(30~40%)의 가중치 내에서 결정하게 된다. 즉 비수도권의 사업에 대해서만 지역 균형발전 측면의 가점을 주는 구조이다.

한편 예비타당성 조사에서 지역낙후도 순위를 표준점수로 전환하는 이유는 동일한 낙후도 순위에 대해 AHP에 참여하는 평가자 간의 판단의 편차가 커질 경우 평가의 일관성에 문제가 생길 수 있다는 인식 때문이다. 도입 초기에는 표준점수화하지 않고 낙후도 측면에서 사업시행과 미시행 대안에 대해 쌍대비교를 통해 9점 척도화하여 평가하였다. 이때 일부 응답자의 경우 해당지역이 낙후되지 않았음에도 불구하고 낙후도 측면에서 사업시행이 필요하다는 쪽에 높은 점수를 주는 등 응답의 객관성이 의심스러운 경우가 발생하였으며, 동일한 지역낙후도에 대해 응답자들 간 편차가 크게 나타났다.

표준점수 전환식은 2002년부터는 도입하였으며, 현재까지 전환식은 3차례에 걸쳐 변화되었다. 현재 사용되고 있는 전환식은 2013년 수정된 것으로 시도별 순위와 시군별 순위를 함께 점수에 반영하고 있다. 아래의 식에 의하면 지역낙후도 순위가 가장 낮은 지역과 가장 높은 지역에 상응하는 표준점수의 폭이 -5.666~8.136을 갖는다.

$$\text{지역낙후도지수 표준점수} = \alpha + i$$

$$\text{단, } \alpha = 1.23471 + 3.17444 \times LIR + 0.28623 \times MIR$$

$$\alpha < 0 \rightarrow i = -1$$

$$\alpha \geq 0 \rightarrow i = 1$$

LIR = 시군별 지역낙후도 순위를 표준화한 값²⁶⁾

MIR = 시도별 지역낙후도 순위를 표준화한 값

25) 단, 수도권 중 접경·도서지역, 농산어촌 지역은 비수도권으로 분류하되, 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역은 수도권으로 분류.

26) LIR 과 MIR 은 시군별 및 시도별 지역낙후도지수 순위를 표준화한 값으로서 지역낙후도 순위가 평균보다 높을 경우 양(+)의 값, 낮을 경우 음(-)의 값을 가짐.

종합하면 예비타당성 조사의 균형발전 반영은 3단계로 이루어진다. 첫 번째로 8개의 지표를 활용하여 지표별 가중치를 적용하여 지역낙후도지수를 산정하고, 그 지수에 따라 지방자치단체별로 지역낙후도 순위를 매긴다. 다음으로 표준점수 전환식에 지역낙후도 순위를 대입하여 점수화한다. 이는 동일한 순위에 대해 AHP 평가자별로 다른 점수를 부여할 가능성을 차단하기 위한 것이다. 마지막으로 지역 균형발전 분석의 AHP 반영상의 가중치는 주어진 설정범위 내에서 AHP 평가자가 부여한다. 부여한 가중치와 미리 산정한 표준 점수를 적용하여 최종적으로 AHP에 반영하게 된다.

3) 소결

예비타당성 조사에서의 균형발전 반영은 지방재정법 타당성 조사에서보다 더 적극적이고 구체적이다. AHP의 최상위계층으로 지역 균형발전 분석을 반영하고 있으며 20여 년 동안 동 제도를 운영하여 오면서 지역 균형발전의 가중치는 지속적으로 높아왔다. 그럼에도 불구하고 실제 AHP 결과를 보면 지역 간 격차는 여전히 강하게 나타나고 있는 상황이다.

반면 LIMAC 타당성 조사에서는 균형발전을 반영하고 있다고 말하기 어렵다. 12개의 지역 균형발전지표를 통해 해당 지역의 발전 정도를 기술하고 있긴 하지만, 단순히 12개 지표의 병렬적 해석뿐이다. 어떤 지표는 낮은 수준인데 어떤 지표는 높은 수준으로 지표 간 결과를 토대로 해당 지역의 발전 정도를 판단하기 어려운 경우가 대다수이며, 지표결과를 표로서 제시할 뿐 균형발전 측면에서의 해석이나 검토는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

제2절 투자심사에서 균형발전 반영 실태

본 절에서는 실제 지방자치단체별로 투자심사 결과에 차이가 존재하는지, 그리고 그 차이는 일반적으로 알려진 낙후지역의 경우 통과율이 상대적으로 낮은지를 분석하되, 총 사업비 500억 원 이상으로 타당성 조사 대상이 되는 사업의 분야별 투자심사 결과를 별도로 분석하였다.

1. 투자심사 결과 분석

1) 심사기관별 투자심사 통과율

행정안전부의 2016~2019년 투자심사 사후평가 결과를 토대로 심사기관별 투자심사 현황을 분석하였다. 지방재정법에 의한 투자심사의 사업 건수 통과율²⁷⁾은 중앙투자심사가 71.0%, 시도 심사가 87.6%, 시군구 심사가 98.9%로 하위 심사기관으로 갈수록 심사의 관대화 경향이 매우 뚜렷하다. 이러한 문제로 인해 시군구 자체심사가 전혀 변별력을 확보하지 못하여 무용하다는 비판조차 나오고 있는 실정이다.

따라서 균형발전 측면에서 낙후지역에 가점을 준다는 것이 투자심사의 통과율을 높이기 위한 방향으로 작동하는 것은 문제가 되며, 오히려 투자심사에서 객관적으로 판단할 수 있도록 근거자료를 제시하여 투자심사의 정교화를 목적으로 한다고 보는 것이 타당할 것이다. 연도별로 보더라도 중앙심사와 시도심사의 통과율도 상승하고 있다.

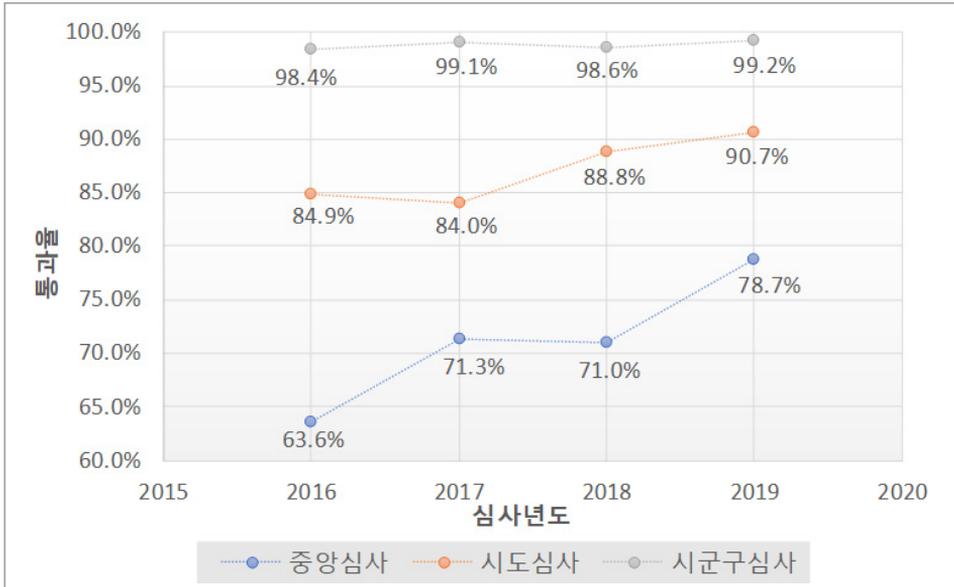
27) 적정과 조건부 판정을 받은 사업 비율.

표 3-10. 2016~2019년 투자심사 현황

구분		중앙심사		시도 심사		시군구 심사	
		건수	통과율(%)	건수	통과율(%)	건수	통과율(%)
2016년	전체 사업	533		1,341		2,199	
	통과 사업	339	63.6	1,139	84.9	2,164	98.4
2017년	전체 사업	592		1,603		2,656	
	통과 사업	422	71.3	1,346	84.0	2,632	99.1
2018년	전체 사업	372		1,637		2,879	
	통과 사업	264	71.0	1,454	88.8	2,838	98.6
2019년	전체 사업	497		2,331		3,984	
	통과 사업	391	78.7	2,115	90.7	3,953	99.2
평균	전체 사업	499		1,728		2,930	
	통과 사업	354	71.0	1,514	87.6	2,897	98.9

자료: 행정안전부 투자심사 사후평가 결과를 분석함

그림 3-2. 연도별 심사기관별 통과율 추이



2) 중앙투자심사 통과율

(1) 전체 중앙심사 사업

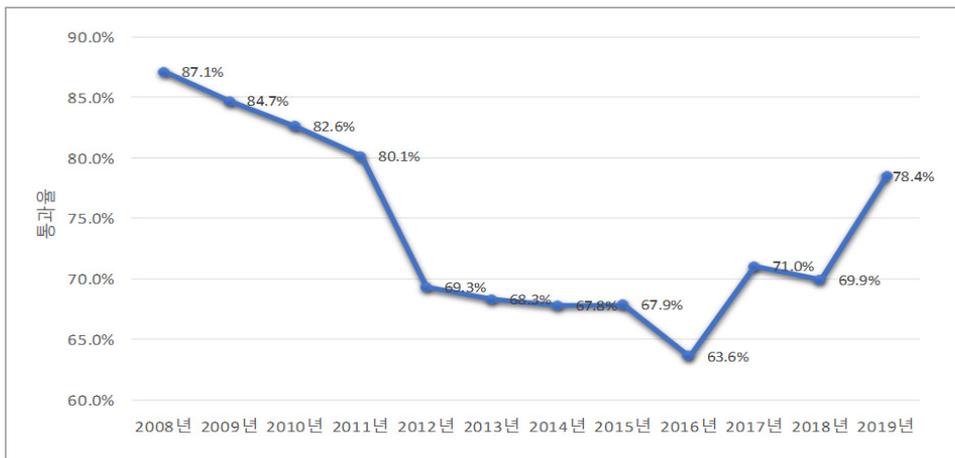
2008년부터 2019년까지의 중앙심사 대상 사업은 총 4,214건이며, 총사업비 합계는 328.45조 원에 달한다. 중앙심사 통과율은 2008년 87.1%에서 2016년 63.6%까지 꾸준히 감소하였으나 2017년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

표 3-11. 2008~2014년 중앙심사 통과율

연도	심사건수	통과건수	통과율(%)	연도	심사건수	통과건수	통과율(%)
2008년	310	270	87.1	2015년	280	190	67.9
2009년	248	210	84.7	2016년	533	339	63.6
2010년	241	199	82.6	2017년	587	417	71.0
2011년	186	149	80.1	2018년	359	251	69.9
2012년	215	149	69.3	2019년	487	382	78.4
2013년	287	196	68.3	총합계	4,214	3,078	73.0
2014년	481	326	67.8				

주: 재상정 사업과 재심사 사업이 포함되어 실제 사업 수는 본 수치보다 낮음

그림 3-3. 연도별 중앙심사 통과율 추이(2008~2019년)



시도별 투자심사 통과율은 세종시(연기군 포함)가 54.8%로 가장 낮으며, 이에 반해 대구시는 87.2%로 높은 통과율을 보인다. 그러나 대표적인 낙후지역이라고 인식되고 있는 강원도와 전남, 경북의 통과율이 각각 71.7%, 70.9%, 76.6%인 반면 서울과 경기도의 통과율이 각각 79.7%, 68.7%로 크게 상이하지 않다.

표 3-12. 시도별 중앙심사 통과율(2008~2019년)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
심사건수	4,214	222	215	148	147	144	111	120	31
통과건수	3,078	177	174	129	102	113	89	91	17
통과율(%)	73.0%	79.7%	80.9%	87.2%	69.4%	78.5%	80.2%	75.8%	54.8%
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
심사건수	899	293	263	226	227	299	393	388	88
통과건수	618	210	187	163	161	212	301	268	66
통과율(%)	68.7%	71.7%	71.1%	72.1%	70.9%	70.9%	76.6%	69.1%	75.0%

(2) 총사업비 500억 원 이상 사업

중앙심사 사업 중, 500억 원 이상 투자사업, 즉 LIMAC 타당성 조사 대상이 되는 사업을 대상으로 할 경우에도 2016년을 변곡점으로 하여 통과율이 크게 상승하였다.

표 3-13. 500억 원 이상 대형사업의 중앙심사 통과율(2008~2019년)

구분	전체 건수	통과 건수	통과율(%)
2008~2016년	779	556	71.4
2017~2019년	224	177	79.0
합계	1,003	733	73.1

LIMAC 타당성 조사를 받은 사업 중에서 투자심사를 이행하지 않은 사업을 제외하고 중앙투자심사²⁸⁾를 거친 122건의 통과율은 62.3%이며, 시도별 편차는 존재하나, 지역별

모수자체가 작아 통계적으로 유의하다고 판단하기는 어렵다. 다만 강원, 전남, 경북의 통과율이 다른 지역에 비해 낮지는 않은 것으로 나타났다.

표 3-14. LIMAC 타당성 조사 사업 중앙투자심사 통과율

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
심사건수	122	11	6	2	4		5	1	2
통과건수	76	10	3	2	1		5		1
통과율(%)	62.30%	90.91%	50.00%	100.00%	25.00%		100.00%	0.00%	50.00%
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
심사건수	47	3	8	8	3	3	7	10	2
통과건수	21	3	6	5	2	3	5	7	2
통과율(%)	44.68%	100.00%	75.00%	62.50%	66.67%	100.00%	71.43%	70.00%	100.00%

중앙투자심사를 거친 LIMAC 타당성 조사 사업 중 경제성 분석을 수행하지 않는 사업계 획적정성검토를 제외하면 108건이고 이 중 63건이 통과되어 58.3%의 통과율을 보인다. 이는 전체 중앙심사 통과율인 73.0%와 전체 LIMAC 조사결과의 통과율인 62.3%보다 낮은 수치이다. 따라서 타당성 조사를 받은 사업의 경우 투자심사위원회에 그 결과를 제시함으로써 아무래도 그렇지 않은 사업에 비해 투자심사에서 엄격하게 판정된다고 판단된다. 다만 B/C와 투자심사 결과와의 동조화 현상은 어느 정도 경향은 보이지만 그렇게 뚜렷하지는 않다.

아래 표를 보면 B/C가 0.2 미만이면서 투자심사를 통과한 사업 6건 중 3건이 공원사업으로 지방자치단체가 추진하는 공원은 주로 근린공원 형태로 영향권이 행정구역 내로 한정되다 보니 편익이 대체로 낮게 나타나기 때문에 사실상 B/C의 의미가 크지 않기 때문인 것으로 파악되었다. 그럼에도 불구하고 B/C가 지나치게 낮음에도 사업이 통과된 사항에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다고 판단된다.

28) 2015년~2019년 완료된 중앙투자심사 대상.

한편 B/C가 1.0 이상으로 분석되었음에도 불구하고 미통과된 사업도 있다. 7건의 사업이 미통과되었는데, 사실 동일사업이 두 번 심사받은 사례를 제외하면 총 6건이다. 그중 3건의 사업이 산업단지 사업에 해당하는데, 이는 산업단지 사업의 경우도 B/C 이외의 판단요인이 중요하게 작용하기 때문으로 사료된다.

표 3-15. B/C 구간별 투자심사 통과율(중앙투자심사)

구분	합계	B/C 구간					
		0.2 미만	0.2~0.4 미만	0.4~0.6 미만	0.6~0.8 미만	0.8~1.0 미만	1.0 이상
심사건수	108	9	18	23	18	22	18
통과건수	63	6	8	10	12	16	11
통과율(%)	58.3%	66.7%	44.4%	43.5%	66.7%	72.7%	61.1%

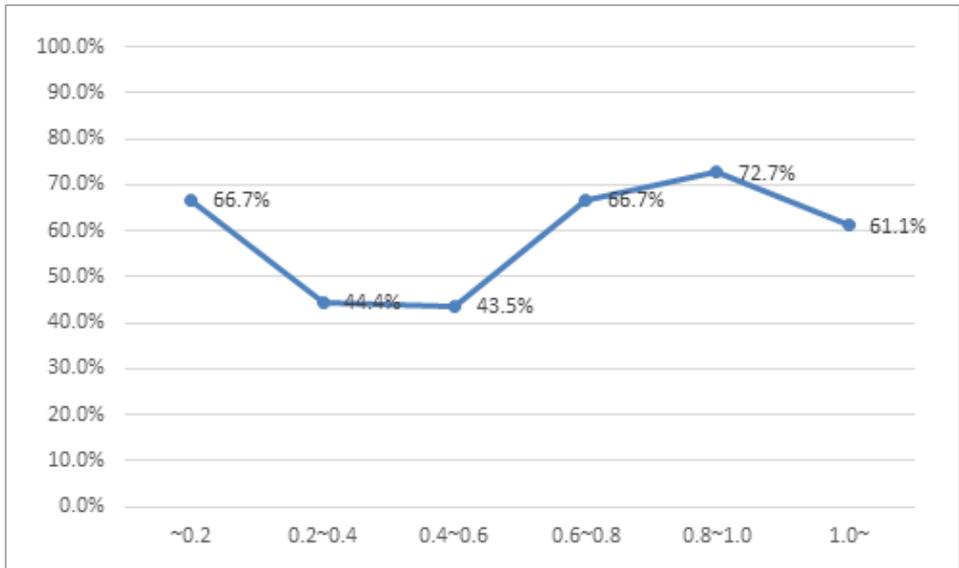
표 3-16. B/C 0.2 미만 사업으로 통과된 사업(중앙투자심사)

투심 차수	사업명	B/C	시도	시군구	심사결과
2019_1	계룡 ○○ 도시개발사업	0.070	충남	계룡	조건부
2019_1	지방도 ○○호선 도로확포장공사	0.150	경기	본청	조건부
2019_3	○○근린공원 조성사업	0.016	경기	평택	조건부
2019_3	○○근린공원 조성사업	0.018	경기	평택	조건부
2019_3	세계정원 ○○ 조성사업	0.171	경기	본청	조건부
2019_3	광주전남 ○○ 복합혁신센터 건립	0.183	전남	나주	조건부

표 3-17. B/C 1.0 이상 사업으로 미통과 사업(중앙투자심사)

투심 차수	사업명	B/C	시도	시군구	심사결과
2017_3	○○수목원 조성	1.489	경기	수원시	재검토
2018_1	○○수목원 조성	1.489	경기	수원시	재검토
2016_1	○○일반산업단지 조성사업	1.126	경남	창원시	재검토
2016_4	천안○○일반산업단지 조성사업	1.012	충남	천안시	재검토
2018_2	인천광역시 ○○청사 (증축)건립	1.040	인천	본청	재검토
2018_3	서산 ○○일반산업단지 조성사업	1.178	충남	서산시	재검토
2019_1	○○종합체육관건립	1.085	경북	의성군	재검토

그림 3-4. 심사기관별-B/C 구간별 투자심사 통과율



2. 투자심사에서의 균형발전 고려 실태

지금까지 검토 결과는 적어도 중앙투자심사에서는 낙후지역의 사업통과율이 다른 지역과 별다른 차이를 보이지는 않는다는 점을 시사하며, 중앙투자심사에서 상대적으로 낮은 B/C를 갖는 낙후지역의 사업에 암묵적인 가산점을 주고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 다만 어떠한 식으로 가산점을 주고 있는지에 대해서는 확인할 수 없다.

사업추진 여부를 판단하기 위한 투자심사기준은 ① 국가 계획 및 정책과의 부합성, ② 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, ③ 자금조달 및 상환능력, ④ 재무적·경제적 수익성, ⑤ 사업의 필요성과 시급성, ⑥ 주민숙원·수혜도 및 사업요구도, ⑦ 사업규모 및 비용의 적정성 측면의 검토 등이다. 현행 투자심사 기준에는 지역 균형발전 측면은 포함되어 있지 않다.

이때 투자심사 기준을 충족하는지의 판단은 어떤 구조화된 방식으로 이루어지는 것이 아니고 각 기준별 위계나 중요도의 고려 없이 집합적으로 판단하되, 그 판단 역시 전문가들의 정성적 판단에 의존하는 형태이다. 이는 상당히 유연한 의사결정체계를 가진다는 점이 장점일 수도 있으나 사업의 추진여부 판단이 예측가능하지 않고 체계성과 일관성이 상대적으로 낮을 수밖에 없다는 단점도 있다. 이는 앞서 설명한 예비타당성 조사의 AHP가 가치판단체계를 구조화하여 사업추진 여부의 판단을 정량적으로 집계하는 방식과는 상당한 차이가 있다.

표 3-18. 투자심사 기준

판단기준	세부사항
① 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 • 국가경제·사회발전계획 수립 시 등 계획과의 연계성 • 각 중앙부처가 추진하는 역점사업과의 연계성 등
② 중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 • 중기지방재정계획에의 포함 여부
③ 소요자금 조달 및 원리금 상환 능력	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 • 지방비부담 (또는 확보) 능력 • 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 • 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
④ 재무적·경제적 수익성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과 • 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
⑤ 사업의 필요성 및 시급성	<ul style="list-style-type: none"> • 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 • 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도
⑥ 주민숙원·수해도 및 사업요구도	<ul style="list-style-type: none"> • 사업에 대한 주민의 사업요구정도, 사업시행으로 인한 수해를 받는 지역 및 주민 수 • 사업요구도 : 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 <ul style="list-style-type: none"> - 예) 도로포장률, 인구증가율, 상하수도 보급률 등 • 일자리 창출효과: 직접·간접고용효과를 계량적으로 제시
⑦ 사업규모, 사업비의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토 • 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
⑧ 종합적인 평가·분석	<ul style="list-style-type: none"> • 위 기초분석결과를 기초로 하여 종합평가결과 분석 • 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

자료: 행정안전부(2019.07.), 『지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』

균형발전 분석모형 구축

제1절 균형발전 분석 대상사업 선정

제2절 기존 정책상의 낙후지역 종류 및 선정기준

제3절 낙후지역 선정결과

제4절 산업단지 분야 취약성 지수 개발

제5절 도로 분야 취약성 지수 개발

제4장

균형발전 분석모형 구축

제1절 균형발전 분석 대상사업 선정

1. 대상사업 선정 방법

본 연구는 '균형발전'이라는 매우 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 매우 한정적인 영역에 초점을 두고 있다. 본 연구를 하게 된 현실적인 이유는 인구가 감소하고 재정여건이 열악한 통상 낙후지역이라고 언급되는 지자체에서 추진하는 투자사업은 B/C가 높게 산정될 수 없다는 한계 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방 및 국가재정이 투입되는 투자사업의 지역별 B/C 검토 결과, 일반적으로 낙후지역으로 인식하고 있는 지역의 B/C가 상대적으로 낮은 것으로 나타나 B/C의 지역별 격차가 존재하는 것이 확인되었다.

따라서 현재의 타당성 조사 체계가 모든 지역, 즉 대도시에서 추진하는 사업이나 농촌에서 추진하는 사업이나 모두 B/C 1.0을 기준으로 경제적 타당성을 판단하고 있는 상황을 고려하여 본질적으로 B/C가 낮은 지역의 사업에 대해서는 어느 정도 가점을 주고자 하는 것이다. 다만 본 연구가 기존의 KDI 예비타당성 조사에서 균형발전을 고려하는 방식과 다른 점은 1차년도 연구에서 제안한 바와 같이 지역의 총체적 낙후, 즉 특정사업과 관련 없이 인구여건이나 소득·경제적 상황이 상대적으로 열악하여 성장 동력 자체가 낮은 지역 특성과 특정 투자사업이 해당 지역에 충분한지 아니면 열악한지를 나타내는 사업 분야 특성을 구분한다는 점이다. 즉 지방투자사업의 타당성 조사에 반영하기 위함으므로 사업을 별도 분리하여 판단할 필요가 있다.

여기서 균형발전을 무엇으로 정의하느냐에 따라 어떤 사업이 균형발전에 기여하느냐가 결정된다. 최근 확장된 '삶의 질' 측면까지 균형발전의 범주에 포함시킨다면 LIMAC에서 수행하는 타당성 조사 대상사업 모두가 균형발전에 기여한다고 볼 수 있지만, 경제적 측면

만을 고려한다면 대상사업은 보다 한정적일 것이다. 또한 지역 균형발전에서 지역의 범위도 전문가마다 상이할 것이다.

이처럼 지역 균형발전의 정의, 그리고 균형발전에 도움이 되는 사업 분야에 대한 범위와 인식이 다양하고, 의견이 상이할 수 있기 때문에 이에 대한 합의를 도출하기 위하여 관련 전문가(국토 및 지역발전 분야, 경제학, 행정학 등)를 대상으로 델파이 조사를 추진하였다. 본 연구에서 전문가 의견수렴을 중요한 방법론으로 채택한 사유는 1차년도 연구에서도 여러 전문가의 의견이 상이하였고, 본 연구의 주제가 계량적 분석을 통해 도출될 수 없고 사회적 합의가 결국 중요한 분야이기 때문이다.

델파이 조사를 통해 대상사업 후보군을 선정한 이후에는 해당 사업이 낙후지역에서 경제성이 낮음에도 불구하고 추진됨에 따른 운영상의 위험요인, 예를 들어 운영수지가 너무 낮아서 지속적인 재정부담을 야기할 가능성이 크거나 수요 부족으로 실질적 활용이 낮은 경우 등을 고려하여 최종적으로 균형발전 분석 대상사업을 선정하고자 한다. 이처럼 수요와 운영비용 측면을 별도로 고려하는 이유는 많은 공공시설물이 건립 이후 수요부족과 운영비용 과다로 인해 지자체의 재정건전성을 악화시키고 심지어 문을 닫는 경우도 있기 때문이다.²⁹⁾

1) 전문가 델파이 조사

지난 50년간의 지역 균형발전 정책에 대한 평가와 타당성 조사와 지역 균형발전의 관계, 가점 부여 방식 등에 대한 전문가들의 의견을 도출하고, 특히 다양한 투자사업이 균형발전에 어떠한 측면에서 기여하는지를 파악하고자 한다. 다만 지역균형에 대한 각자의 정의와 투자사업의 추진목적과 기대효과가 균형발전에 기여하는지에 대한 전문가들의 의견이 서로 상이할 수밖에 없다. 따라서 13인의 전문가 자문단에게 연구범위를 좁히기 위한 델파이 조사를 2차례에 걸쳐 추진하였다.

29) 여규동, 『지방자치정책브리프_지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점』, 송민섭·한현목·오상도, “793개 짓는데 26조 들였지만...매년 평균 10억대 적자(혈세 축내는 공공시설)”, 세계일보, 2020.07.27.

표 4-1. 전문가 델파이 조사 개요

구분	내용
조사대상자	(학계 13명) 중앙대학교 허재완 교수, 중앙대학교 마강래 교수, 연세대학교 김갑성 교수, 명지대학교 김준형 교수, 극동대학교 고영구 교수, 서울대학교 이영성 교수, 경기연구원 이상대 박사, 국토연구원 강호제 박사, 건국대학교 이현석 교수, 중앙대학교 박완규 교수, 한경대학교 이원희 교수, 순천대학교 박병희 교수, LIMAC 임성일 자문위원
회수율	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 조사(2020.06): 8명 응답 • 2차 조사(2020.09): 13명 응답
조사방식	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 조사: 면대면 조사(무기명) • 2차 조사: 웹설문

2) 사업 분야별 운영 위험요인 분석

델파이 조사를 통해 선정된 대상사업 후보군에 대해 해당 사업이 경제성이 낮음에도 불구하고 낙후지역에서 추진되기 때문에 일정부분의 가점을 부여하여 사업이 추진될 경우 이로 인한 지방재정상의 위험은 없는지 검토한다. 예를 들어, 운영수지가 너무 낮아서 지속적인 재정부담을 야기할 가능성이 크거나 수요 부족으로 실질적으로 활용성이 낮고 수혜주민 수가 적은 경우 등을 고려하여 최종적으로 균형발전 분석 대상사업을 선정하고자 한다.

2. 전문가 델파이 조사 결과

1) '지역 균형발전'에 관한 인식조사

1960년대부터 지금까지의 지역 균형발전 정책에 대한 전문가들의 평가는 오히려 불균형이 확대되었다는 의견이 11명(84.6%)으로 대체로 달성하였다는 의견 2명(15.4%)보다 크게 높았으며, 이러한 불균형 확대의 원인으로서는 다음과 같이 답변하였다.

답변결과를 종합하면, 산업구조 변화 및 수도권 구심력 강화 등의 외부적 요인이 지역 간 불균형 확대에 가장 큰 요인으로 나타났고, 다음으로 수도권 중심의 인프라 공급 등 잘못된 균형발전 정책, 마지막으로 지역이 본원적으로 가진 역량의 차이 때문으로 나타났다. 이 중에서 본 연구에서 관심을 두는 부분은 잘못된 균형발전 정책과 지역이 가진 본질적인 역량의 차이이다.

표 4-2. 지역 간 불균형 확대의 원인

구분	항목	응답	비고
외부적 요인	• 4차 산업혁명에 의한 산업구조 변화 및 경제성장을 저하	4	
	• 수도권의 구심력 강화, 도심 경쟁력 강화 및 시너지 효과 등 글로벌 트렌드	7	
정책	• 잘못된 균형발전 정책 - 수도권 중심의 인프라 공급 - 균형발전 정책의 일관성 문제 - 추상적인 정책 목표 등	6	
기타	• 지역이 본원적으로 가진 역량(자원, 인구, 기술 등) 차이	3	

상기 질문의 '지역 간 불균형'에서 '지역'에 대한 정의와 '불균형'의 지표에 대한 응답결과, 전문가들이 인식하고 있는 지역의 단위는 수도권과 비수도권(7명)과 17개 시도 간(6명)에 유사하게 나타났다. 1차 델파이 조사에서는 226개 시군구 간 불균형으로 응답한 경우가 총 8명 중 3명이었으나, 2차 델파이 조사에서는 한 명도 없었다는 점에서 차이가 있다. 즉 전문가들이 인지하는 불균형의 지역적 범위는 최소한 시도 단위의 광역적 차원에서 인지하고 있음을 알 수 있다.

다만 지방투자사업의 공간적 영향권과 연계하여 지역의 범위를 정의한다면, 시도 단위보다 더 작아질 것이다. 1차 델파이 조사에서도 대면설문으로 진행 중에 지방투자사업의 영향권 등에 대한 문의에 대해 연구진이 국가 사업 대비 상대적으로 영향권이 작다라고 응답하자 이를 감안하여 응답한 것으로 사료된다. 또한 조사 중에 나온 의견으로는 지역 간 불균형에서 일반적으로 인지하는 것은 수도권과 비수도권이지만 지방투자사업의 특성

상 이보다는 작은 범위, 즉 시도 및 시군구 단위가 적절하다는 의견도 있었다. 다만 읍면동 간의 불균형은 정책적으로 고려할 범위는 아닌 것으로 응답하였으며, 지나친 분산정책에 대해서는 우려를 표명하였다.

다음으로 ‘불균형’을 판단할 때 무엇을 기준으로 판단하였는지에 대한 델파이 1차 조사 결과에 근거하여 2차 조사에서는 ① 일자리, 소득, GRDP 등 경제적 상황, ② 인구감소 및 고령화, ③ 교통 등 인프라, ④ 학교, 문화시설, 병원 등 정주여건 등 4개의 기준으로 유형화하였다. 전문가 13인 모두 일자리, 소득, GRDP 등 경제적 불균형을 1순위로 응답하였으며, 다음이 정주여건과 교통 등 인프라가 유사한 점수를 받았다. 인구감소 및 고령화는 지역 간 불균형보다는 전국적인 문제로 인식하고 있었다. 즉, 최근 삶의 질의 불균형 등에 대해 논의가 많이 이루어지고는 있으나, 역시 가장 중요한 것은 경제적 불균형이라고 할 수 있다.

표 4-3. 불균형의 판단기준별 중요도 순위

항목	1순위 응답수	2순위 응답수	3순위 응답수	4순위 응답수	평균
① 일자리, 소득, GRDP 등 경제적 상황	13				4.00
② 인구감소 및 고령화		3	4	6	1.77
③ 교통 등 인프라		4	6	3	2.08
④ 학교, 문화시설, 병원 등 정주여건		6	3	4	2.15

주: 1순위 = 4점, 2순위 = 3점, 3순위 = 2점, 4순위 = 1점 부여 후 평균

2) 타당성 조사와 ‘지역 균형발전’에 관한 인식조사

지방투자사업 타당성 조사 수행 시 낙후지역의 사업에 대하여 지역 균형발전 측면에서 가산점을 부여하는 것에 대해서는 12명의 전문가가 필요하다고 응답하였고, 1명은 불필요하다고 응답하였다. 필요하지 않다고 응답한 이유는 “타당성 조사는 효율성 위주로 분석하고 균형발전은 투자심사위원회에서 별도로 고려하면 된다.”라는 입장 때문이라고 밝혔다.

추가로 타당성 조사에서 낙후지역에 대한 가점 부여 방식은 낙후지역의 모든 사업에 대해 가점을 부여해야 한다는 의견이 2명, 낙후지역일지라도 균형발전에 기여하는 사업만을 대상으로 가점을 부여해야 한다는 의견이 11명으로 나타났다. 각각의 응답 사유는 다음과 같다. 당초 1차 델파이 조사에서는 낙후지역의 모든 사업에 대해 가점을 부여하여야 한다는 의견이 3명, 낙후지역일지라도 균형발전에 기여하는 사업을 대상으로 부여하여야 한다는 의견이 5명으로 유사하게 나타났던 것과 달리 2차 조사에서는 보다 균형발전에 기여하는 사업 대상으로 의견이 수렴되었다.

모든 사업에 가점을 부여하여야 한다고 응답한 이유는 어떤 사업이 균형발전사업으로 포함될지를 결정하는 것도 매우 복잡한 작업이므로 분석의 용이성을 위해 단순화할 필요가 있다는 것이었다. 한편 일부 사업에만 가점을 부여하는 것이 바람직하다는 응답의 이유는 모든 사업이 균형발전에 기여하는 것은 아니라는 점과 사업 간 우선순위의 판단을 위해서라는 의견이었다.

3) 사업 분야별 지역 균형발전에서의 기여도 조사

특정 사업이 지역 균형발전에 기여하는 정도를 조사하기 위해서는 균형발전을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라질 것이다. 본 연구에서는 <표 4-4>와 같은 3가지 평가항목을 설정하였으며, 항목별 중요성과 가중치를 질문하였다.

표 4-4. 균형발전 기여 평가항목

- ① 균형발전을 위한 기반시설로서 **지역발전을 위한 물리적 여건을 조성**한다.
- ② 지역주민의 **소득을 증대**시키고 **일자리를 창출**하는 등 **경제적 격차 개선**에 기여한다.
- ③ 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 **사회적 격차 개선**에 기여한다.

가중치 산정 결과 발전여건 조성, 경제적 격차 개선, 사회적 격차 개선이 각각 0.304, 0.380, 0.316으로 산정되어, 소득 및 일자리 등 경제적 항목이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

본 조사의 핵심은 전문가들로 하여금 지방투자사업 분야(14개 분야)별로 균형발전에 기여하는 정도를 평가하도록 하는 것이다. 이때 각 항목별 가중치를 적용하여 가중평균한 값이 종합점수이다. 1차 델파이 결과에 따라 14개 사업 분야별 종합점수가 높은 상위 5개 사업 분야를 대상으로 2차 델파이 조사를 수행하였다. 1차 조사에서 선정된 5개의 사업 분야는 산업단지, 도시개발사업, 도로사업, 관광사업, 문화/체육/복지시설이었다.

균형발전 기여도 종합점수가 높은 사업은 산업단지(72.22점) > 도로(70.75점) > 도시개발사업(69.65점) > 문화/체육/복지시설(61.23점) > 관광시설(57.84점) 순이다. 5개 사업의 세부 항목별 점수 및 균형발전 기여 패턴은 <표 4-5>와 같다.

산업단지는 경제적 격차 개선에 기여하는 정도가 다른 항목에 비해 크고, 도로와 도시개발사업은 물리적 여건 조성에 기여하는 정도가 크다. 문화/체육/복지시설은 사회적 격차 개선에 기여하는 정도가 다른 분야에 비해 높은 편이지만 그 정도가 크지 않다. 결론적으로 본 조사에서는 종합점수가 60점을 넘는 4개의 사업 분야, 즉 산업단지, 도로, 도시개발사업, 문화/체육/복지시설을 균형발전에 기여하는 정도가 높은 사업 후보군으로 우선 선정하였다.

표 4-5. 사업 분야별 균형발전 기여도

사업 분야	점수	물리적 여건 조성(A) ($w_A = 0.304$)	경제적 격차 개선(B) ($w_B = 0.380$)	사회적 격차 개선(C) ($w_C = 0.316$)	균형발전 유형
산업단지	72.22	80.00	90.77	47.44	B
도로	70.75	87.69	67.69	60.26	A
도시개발사업	69.65	80.00	63.08	67.95	A
문화/체육/복지시설	61.23	64.62	49.23	70.51	C
관광시설	57.84	64.62	69.23	41.03	

주: 유형은 균형발전 기여항목별 점수 패턴에 따라 구분한 것임

3. 사업 분야별 추진상의 위험요인 분석

이하에서는 균형발전에 기여도가 큰 4개의 사업 분야, 즉 산업단지, 도로, 도시개발사업, 문화/체육/복지시설의 추진 시 위험요인에 대해 검토하였다. 이는 낙후지역에서 해당 사업이 낮은 B/C를 가짐에도 불구하고 해당 사업이 낙후지역의 균형발전에 기여하기 때문에 일정부분 가점을 주어 추진을 용이하게 함으로써 발생할 수 있는 부정적 효과를 미리 가늠하기 위함이다. 특히 해당 자치단체의 재정상 위험이 될 수 있는 부분에 방점을 두어 검토하였다.

1) 산업단지 조성사업

산업단지 조성사업은 해당 지역의 일자리 창출 및 소득 증대에 직접적으로 영향을 미치는 가장 대표적인 재정사업 중 하나이다. 특히 최근 지방자치단체가 추진하는 산업단지는 일반적으로 생각하는 제조업 공장 이외에 근로자를 위한 주택, 상업시설, R&D, 서비스업 종 오피스 등 다양한 시설들이 포함되어 있다. 수도권과 같이 우수기업들이 많이 존재하는 지역은 지방자치단체가 산업단지를 직접 조성할 유인이 적고, 또 실제 「수도권정비계획법」에 따라 여러 제약이 존재한다. 따라서 비수도권, 그중에서도 낙후된 지방자치단체에서는 우수 기업을 유치하여 지역 내 일자리를 만들고 인구유입을 도모하기 위하여 산업단지 조성을 추진하고 있다.

산업단지 조성사업은 사업초기에 대규모 자금을 투입하여 분양을 통해 회수하는 사업 구조로 분양가능성이 사업의 가장 중요한 요인이다. 일반적으로 사업단지의 경우 준공 전 사전분양을 통해 분양리스크를 줄이지만, 낙후지역의 경우 산업용지 수요가 존재하여 산업단지를 조성하기보다는 먼저 산업단지를 조성한 뒤 수요자를 찾겠다는 계획으로 산업 단지를 조성하는 경우가 종종 있다. 대체로 이러한 산업단지는 지자체가 직접 조성하기보다는 지방공사나 SPC를 통해 조성하는 경우가 많고,³⁰⁾ 산업단지 조성 이후 미분양 가능성이 크기 때문에 사업시행자 또는 PF대출을 위한 금융사가 지자체에 미분양용지 매입확약

30) 지방자치단체가 직접 산업단지를 조성하기 위해서는 관련 전문성, 재원, 별도의 인력 등이 필요하고, LIMAC에 산업단지 관련 타당성 조사를 의뢰한 많은 지자체 중 극히 일부이다.

등을 요구하게 된다.

즉 낙후지역의 산업단지 조성사업은 확실한 수요처 없이 추진하게 되면 미분양 가능성이 크다는 점이 사업추진상의 가장 중요한 위험요인이 된다. 물론 분양지역에 따른 대출이자 증가 및 원금상환 압박 등이 자치단체 재정의 큰 리스크가 되기 때문에 지자체에서는 선납할인제도, 무이자 할부판매, 할인분양 등 적극적 미분양 해소책을 추진할 수밖에 없고, 결국에는 지연되고 낮은 가격에서 분양이 이루어지게 된다.

한국산업단지공단(2013)의 『산업단지 분양률 추이분석과 시사점』에 따르면 2001~2005년 중에 준공 완료된 47개 단지를 대상으로 준공 당해연도를 포함해 준공 후 8년간의 자료를 분석한 결과 단지유형별 및 전체 산업단지 분양률은 <표 4-6>과 같다.

표 4-6. 산업단지 유형별 분양률

(단위: %)

유형	1년차 (준공)	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차	8년차
국가산단	95.3	96.9	99.7	99.6	100	100	100	100
일반산단	83.5	90.8	92.9	95.8	95.7	97.8	98.0	98.5
농공단지	79.7	90.3	94.3	98.2	99.6	99.4	99.4	99.4
전체산단	82.7	90.9	93.7	96.7	97.2	98.4	98.5	98.8

자료: 한국산업단지공단(2013), 『산업단지 분양률 추이분석과 시사점』, 19~20면 표 재정리

국가산업단지와 농공단지는 5년차에 각각 100%, 99.6% 분양되고 일반산업단지는 8년차에 98.5% 분양되는 것으로 나타났다. 한편 지역별로는 지방에 입지한 산업단지보다 수도권 소재 산업단지의 분양률이 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 특히 분양초기에는 수도권 소재 산업단지 분양률이 높은 것으로 조사되었으나, 준공 후 4년차 이후 분양률은 지역별 편차가 크지 않은 것으로 집계되었다.

표 4-7. 지역별 분양률 추이

(단위: %)

지역	1년차 (준공)	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차	8년차
수도권	87.2	96.8	97.2	97.2	97.2	98.0	98.0	98.9
지방	81.2	88.9	92.5	96.6	97.2	98.6	98.7	98.8

자료: 한국산업단지공단(2013), 『산업단지 분양률 추이분석과 시사점』, 22면

다만 상기 자료들은 2000년대 초반 준공된 산업단지로서 최근의 상황을 반영하지 못하고 있으며, 결국 조성하면 언젠가는 분양되니 별문제가 없다고 해석하게 되면 안 된다. 열악한 자치단체에서 단 하나의 산업단지 분양실패는 해당 자치단체의 재정건전성을 크게 훼손하게 되기 때문이다.³¹⁾

따라서 낙후지역의 산업단지 추진에 일정부분 가점을 부여하더라도 분양가능성에 대해서는 기존의 미분양용지 등의 현황을 고려할 필요가 있다. 이외에 다른 요인, 산업단지 조성은 대규모 용지비가 많이 소요됨에 따라 용지비 상승의 위험도 결국은 이로 인한 분양 가격 상승으로 분양률에 영향을 주기 때문에 결국은 산업단지 조성사업에서 가장 중요한 것은 분양률이라고 볼 수 있다.

2) 도로사업

도로사업은 이용차량이 적어서 불필요한 도로를 건설한 것이 아니냐는 논란을 제외하면 건설 이후 유지관리비용만 투입되므로 실질적으로 건설 이후 지자체의 재정적 건전성에 미치는 악영향은 다른 사업 분야에 비해 크지 않다. 특히 지방자치단체가 건설하는 지방도와 시군도는 보조간선도로와 집산도로의 역할을 수행하므로 이동성보다는 접근성 차원에서 건설하게 된다. 따라서 해당 지역 내 이용자들이 주로 이용하기 때문에 동일한 차로 수일지라도 어느 지역에 건설되느냐에 따라 교통량의 차이가 크다.

31) 김운관, “하동군, 대송산단 분양 안돼 대출금 변제 위기”, 뉴시스, 2020.08.27.

- 하동군 대송산업단지의 경우 2019년 6월 기준 공정률 98%로 사실상 완료되었음에도 불구하고 계속되는 경기침체로 분양이 되지 않아 PF 대출 시 매입확약을 한 하동군에서 2,260억 원의 채무를 책임져야 하는 상황에 처한 것으로 알려졌다.

송지영(2017)의 『지방도사업의 타당성과 지역격차에 관한 연구』에 따르면 지방도에 대해 차로 수별 평균 교통량을 권역별로 구분한 결과를 살펴보면 동일한 차로 수의 같은 등급의 도로에서 지역별 교통량 편차는 매우 큰 것으로 나타났으며, 일반적으로 알려진 바와 같이 강원권과 전남권이 특히 교통량 측면에서 낮은 것을 알 수 있었다. 그러나 반대로 강원권과 전남권은 인구와 산업구조 특성상 수도권에 비해 교통량이 필연적으로 적을 수밖에 없다는 점을 고려하여야 한다. 특히 지방도 사업의 추진목적은 통행시간 및 운행비용 절감 등 직접적인 교통편의뿐 아니라 지역경제 활성화 및 지역균형개발, 주민의 삶의 질 향상, 안전성 향상 등 간접적인 효과를 목적으로 하는 경우가 더 많다는 점 역시 중요하다.

낙후지역의 균형발전을 위해서는 외부로부터의 광역적 접근과 내부에서의 이동이 원활하여야 물류비용이 절감되어 기업들이 입지할 수 있고, 주민들도 거주할 수 있다는 측면에서 도로사업은 지역발전을 위한 물리적 여건 조성의 가장 기본이 되는 시설이라 할 수 있다. 또한 앞서 언급하였듯이 건설 이후에 운영단계에서의 지자체의 위험은 다른 사업 분야에 비해 그리 크다고 할 수는 없을 것이다.

3) 도시개발사업

지방자치단체가 추진하는 도시개발사업은 매우 다양하다. 지금까지 LIMAC에서 수행한 타당성 조사 사례 18건의 검토결과 사업별로 주거/상업/산업/관광/업무 등 매우 다양한 용지의 공급목적으로 추진됨을 알 수 있다. <표 4-8>에서는 도시개발사업 사례별 조성면적의 용지별 구성비를 보여준다. 따라서 도시개발사업은 어떤 목적으로 추진하는지가 사업별로 매우 다양하기 때문에 모든 도시개발사업이 지역 균형발전에 기여하는지에 대해서는 논란이 될 수 있다.

표 4-8. 도시개발사업의 다양한 유형(LIMAC 타당성 조사 사례)

(단위: %)

구분	주거	상업	산업	관광	업무	R&D	공원	기타
경기 ○○ △△도시 조성사업	13.8	30.7		19.5				36
대전 ○○지구 도시개발사업			52.1					47.9
수원 ○○ △△단지 조성사업	39.2	20.1						40.7
경북 ○○지구 도시개발사업	51.6							48.4
충남 ○○지구 도시개발사업	43.3	3.3						53.4
창원 ○○지구 도시개발사업	24					17	34	25
화성 ○○지구 도시개발사업	45.1						19.6	35.3
서울 ○○지역 명소화 사업				15.8			47.6	36.6
경기 ○○지구 도시개발사업	55						21.4	23.6
충남 ○○ 도시개발사업	5.6				33.3		15.4	45.7
성남 ○○지구 도시개발사업	68.2							31.8
○○·△△ 도시개발사업	1.4	4.1	42.1					52.4
충남 ○○지구 도시개발사업	57.6							52.2
충남△△지구 도시개발사업	47.8							52.7
광양 ○○지구 도시개발사업	43.7	3.6						54.5
광양△△지구 도시개발사업	43.5	2						40.8
경남 ○○시 행정타운 조성사업	41				0.8		17.4	42.4
경남 ○○신도심 개발사업		57.6						42.4

자료: LIMAC 내부자료

다음으로 추진방식에 있어서도 도시개발사업은 크게 수용개발방식과 환지개발방식으로 구분된다. 먼저 수용방식은 산업단지 조성사업과 마찬가지로 토지를 매입하여 분양하는 사업이다. 따라서 분양단가 및 분양률이 사업추진상의 위험요인이 된다. 산업단지 조성사업과 달리 분양가격이 조성원가가 아니라 감정가격 기준으로 정해진다는 점이 다르

다.³²⁾ 또한 분양대상 용지가 주거용지, 상업용지, 업무용지 등으로 부동산 경기의 영향을 크게 받는다는 점과 민간에서도 해당 용지를 공급할 수 있다는 점 등에서 산업단지의 분양률보다 더 예측이 어렵고 위험성이 크다.

한편 환지개발방식은 토지를 매입하여 분양하는 사업이 아니라 대상지에 대한 개발비용을 체비지로 충당하고 나머지 토지는 기존의 토지소유주에게 환지해주는 사업으로 실제 토지매입비용이 발생하지 않는다. 다만 중요한 것은 체비지 매각대금으로 개발비용을 충당하여야 하므로 체비지의 규모를 정하고 적정가격에 적정시기에 매각하는 것이다. 환지방식으로 도시개발사업을 추진하는 지자체에서는 체비지의 조기 매각을 통해 사업비 투입 시 별도의 지방비를 투입하지 않도록 사업스케줄을 조정하겠다고 하지만, 기존의 사례들을 보면 체비지 매각 지연에 따라 지방채를 차입한 사례도 있으므로 지자체의 위험요인이 전혀 없다고 볼 수는 없다. 다만 수용방식에 비해 용지비의 투입이 없으므로 초기투자비용이 상대적으로 낮고, 분양가능성에 대해서도 체비지 매각에만 한정되므로 지자체의 위험요인은 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 그러나 환지방식은 환지계획에 대해 토지소유자의 동의가 필수적이므로 추진 과정상에 이러한 동의가 원활하지 않을 경우 사업추진이 어렵게 된다.

결론적으로 도시개발사업 역시 산업단지 조성사업과 같이 용지 조성 후 분양사업이므로 분양성이 해당 사업을 추진하는 자치단체의 재정적 건전성에 가장 영향을 주는 요인이다. 다만 산업단지 조성의 목적은 산업용지를 공급하는 것이지만 도시개발사업은 그 추진 목적을 한정하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다.

4) 문화/체육/복지시설 건립사업

‘자치단체 공공시설물 운영 현황’에서는 각 자치단체가 관리·운영하는 시설물(건립비용 광역자치단체 200억 원, 기초자치단체 100억 원 이상)의 운영비용, 이용인원, 운영수익 등을 통해 해당 공공시설물이 얼마나 내실 있게 운영되고 있는지를 나타내고 있다. 따라서 이들 자료를 토대로 사업별 운영수지(운영수입-운영비용)를 분석하여 운영수지 적자가 큰 사업은 운영상 위험요인이 있는 것으로 볼 수 있다.

32) 산업단지 조성사업에서도 산업용지가 아닌 주거나 상업용지 등은 감정가격 기준으로 분양한다.

2014년부터 2018년까지 공사된 공공시설 운영현황³³⁾ 검토 결과 시설 중 운영비용 미제시 시설 등을 제외하고 793건을 대상으로 분석한 결과, 전체 시설의 91.0%인 722개 시설이 운영수입보다 운영비용이 더 큰 적자 시설에 해당하며 흑자 시설은 9%인 71개에 불과하다. 적자 규모는 연평균 7,994억 원이며, 흑자 규모는 466억 원으로 전국적으로는 공공시설물 운영을 위한 지자체의 재원이 매년 7,528억 원 소요되고 있다.

표 4-9. 공공시설 운영현황 공개제도: 공개대상 공공시설

유 형	공개대상 공공시설
문화시설	•공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관
체육시설	•공립운동장, 체육관, 공공체육시설(육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장)
복지시설	•종합사회복지관
기타시설	•그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설

적자를 보는 722개 시설 중 매년 50억 원 이상 운영손실을 보는 시설은 21개이며, 특히 문예회관이 10개, 박물관/미술관이 5개로 많이 포함되어 있다. 이외에 도서관 4개, 복지시설 1개, 종합운동장 1개가 포함된다.

지방자치단체의 재정투자사업은 공공의 복지 차원에서 시설이 제공되므로 무료로 개방하는 시설, 또는 유료로 하되 민간시설보다 저렴한 시설 등이 많다는 점에서 운영수지비율을 1 이상으로 준수하기 어려운 것은 사실이다. 그렇다고 하더라도 일부 사업의 경우 연간 운영수지가 -200억 원(5년간 연평균)에 달한다는 것은 장기적으로 볼 때 심각한 재정 부담으로 작동하게 될 것은 분명하다.

따라서 생활 SOC의 형태로 문화·체육시설들이 수요확보 및 경제성과 상관없이 균형발전 등 정책목표를 이유로 과도하게 공급된다면 향후 이로 인한 운영단계의 재정부담이 지방자치단체의 재정건전성을 악화시키고 결과적으로는 균형발전에 오히려 장애가 될 위험성이 크다. 특히 이러한 현상은 유지관리비가 상대적으로 적게 소요되는 도로사업이나

33) 여규동, 『지방자치정책브리프_지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점』의 내용 일부 반영.

용지를 분양하면 완료되는 산업단지 조성 사업 등과 달리 운영비용이 많이 소요되는 문화/체육/복지시설에서 문제가 될 가능성이 높다.

4. 대상사업 선정결과

2차 델파이 조사 결과를 바탕으로 선정된 균형발전 분석 대상사업 후보군은 종합점수순으로 ① 산업단지 조성사업, ② 도로 개설/확장사업, ③ 도시개발사업, ④ 문화/체육/복지 시설 건립사업이었다. 다음으로 본 연구에서는 이들 후보군에 대해 경제성이 낮음에도 균형발전에 기여한다는 이유로 가산점 부여 시 사업을 추진하는 지방자치단체의 재정건정성에 위험이 될 요인이 있는지에 대한 추가적인 검토를 수행하였다.

이러한 검토를 수행하게 된 이유는 첫째, 현재 LIMAC 타당성 조사 결과 B/C가 낮음에도 불구하고 중앙투자심사를 비롯한 투자심사 통과율이 낮지 않기 때문에 가산점 부여에 있어 보수적으로 접근하기 위함이다. 물론 앞서서도 언급하였듯이 본 연구결과는 타당성 조사에서 지금까지 간과되어 왔던 균형발전을 반영하기 위함일 뿐 투자심사 통과율을 높이기 위함은 아니다. 그럼에도 불구하고 B/C 이외의 점수부여에 대해서는 초기에는 신중할 필요가 있기 때문이다.

두 번째로 사업추진 이후에 운영비용이 많이 소요되거나, 외부 경제상황 등에 따라 수요 변동 위험이 높아 당장에는 긍정적인 효과만을 바라보며 사업을 추진하다가 오히려 장기적으로는 해당 자치단체에 부담, 특히 본 연구에서는 재정적 부담으로 작용할 가능성이 높은 경우에 대해서는 보다 신중하게 접근하기 위함이다.

검토결과, 산업단지 조성사업은 최근의 분양률 등에 대해서는 연구결과로 뒷받침하고 있지는 않으나 자치단체의 지나친 매입확약 등의 문제만 없다면 분양지연의 위험요인 외에는 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 도로사업은 건설 이후 교통량이 당초 계획보다 적을 경우 불필요한 예산을 투입했다는 비판 이외에는 유지관리비용도 다른 시설에 비해 높지 않기 때문에 초기 사업비 투입 이후의 별도의 재정적 부담은 크지 않을 것으로 판단하였다.

도시개발사업은 너무 폭넓은 사업범위를 가지고 있어 모든 유형의 도시개발사업이 균형발전에 기여한다고 보는 것은 다소 무리가 있으며, 산업단지가 산업용지를 주로 공급하는 것과 달리 용지의 용도가 주거, 상업, 업무용지 등 경기변동에 보다 민감하게 반응한다는 위험성을 가지고 있다고 판단하였다. 또한 해당 용지들은 공공부문뿐 아니라 민간부문에서도 공급하고 있기 때문에 더욱이 예측이 어렵다는 한계가 있다. 문화/체육/복지시설은 건설 이후 운영비가 상당히 많이 소요되며, '자치단체 공공시설물 운영 현황' 분석결과 운영수지비율이 매우 낮아 무리한 추진 시 지방자치단체에 상당한 재정적 압박이 될 수 있다고 판단하였다.

종합하면 4개의 사업후보군 검토 결과 최종적으로 본 연구에서는 산업단지 조성사업과 도로 개설/확장사업 등 2개의 사업에 대해 균형발전 측면의 가산점 부여를 하고자 한다. 물론 향후 균형발전 분석 대상사업은 더 확장될 수 있을 것이다.

제2절 기존 정책상의 낙후지역 종류 및 선정기준

1. 낙후지역의 일반적 정의

낙후지역에 대한 학술적 정의는 국가마다 학자마다 다양한데, 이는 사전적 정의 자체가 모호하기 때문으로, 국가의 경제발전 수준이나 낙후지역의 선정 목적에 따라 그 의미를 달리 해석할 수 있기 때문이다. 일반적으로 낙후지역이라 하면 발전지역에 대한 상반된 개념으로 저개발지역이나 성장침체지역의 의미를 담고 있다. 따라서 대체로 낙후지역은 지역의 경제기반이 취약하여 타지역보다 실업률이 높고 소득수준이 낮거나, 정주여건이 안 좋아 인구가 지속적으로 유출되어 지역의 활력이 떨어지고 재정적으로도 열악하여 기반시설 및 지역개발을 위한 투자재원이 부족한 특성을 가지고 있다. 최근에는 낙후(underdeveloped)라는 용어 외에 빈곤(poverty), 박탈(deprivation)이라는 용어를 활용하여 기존의 모호한 개념을 보다 소득수준에서 명확히 하거나 경제적 측면에서 나아가 삶의 질 전반에 걸쳐 보다 확장하여 개념화하고 있다.

2. 낙후지역의 법적 정의 변화

2004년 1월 「국가균형발전특별법」 제정 당시에는 법 제2조제5항에서 낙후지역을 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구, 그 밖의 낙후지역 등³⁴⁾으로 정의하였다. 그러나 이후 2009년 4월 전문개정 이후에는 법상에서 낙후지역이라는 용어 대신 성장촉진지역과 특수상황지역을 도입하였다. 여기서 특수상황지역에는 접경지역과 개발대상도서 등이 이에 해당한다. 대신 기존에 낙후지역에 포함되었던 오지개발촉진법에 따른 오지는 해당 법령이 2008년 3월 폐지되면서 삭제되었다.

34) '그 밖의 낙후지역'이라 함은 동법 제2조제5호 마목의 규정에 의하여 동법 시행령 제2조에서 규정한 신활력지역을 말한다. 여기서의 신활력지역은 법적 용어는 아니다.

표 4-10. 「국가균형발전특별법」 제2조의 낙후지역 개념 변화

<p>2004. 1. 16. 제정</p>	<p>5. “낙후지역”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말한다. 가. 「오지개발촉진법」 제2조의 규정에 의한 오지 나. 「도서개발촉진법」 제4조제1항의 규정에 의한 개발대상도서 다. 「접경지역지원법」 제2조제1호의 규정에 의한 접경지역 라. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조제1항의 규정에 의한 개발촉진지구 마. 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역</p>
<p>전문개정 2009. 4. 22.</p>	<p>7. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회 기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.</p>
<p>2011. 5. 19.</p>	<p>8. “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.</p>
<p>2014. 1. 7.</p>	<p>가. 「접경지역지원법」 제2조제1호에 따른 접경지역</p>
<p>2015. 7. 24.</p>	<p>나. 「도서개발촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다. 다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역</p>
<p>2017. 3. 21</p>	<p>6. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역</p>
<p>2018. 3. 20.</p>	<p>사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.</p>
<p>2020. 4. 7.</p>	<p>7. “특수상황지역”이란 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다. 가. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역 나. 「도서개발촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다. 다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역</p>

1) 성장촉진지역

2009년 법제화된 '성장촉진지역'은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 「국가균형발전법 시행령」 제2조의 2에서는 성장촉진지역의 지정과 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다. 성장촉진지역의 지정은 시군 중에서 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정상황 및 지역 접근성 등을 국가균형발전위원회가 5년마다 종합평가하고 심의하여 행정안전부장관과 국토교통부장관이 공동으로 지정·고시하도록 규정하고 있다.

표 4-11. 「국가균형발전법 시행령」 제2조의2(성장촉진지역의 지정 등): 2009.5.29.~현재

제2조의2(성장촉진지역의 지정 등)

- ① 「국가균형발전 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제7호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 중 **시군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 법 제22조에 따른 국가균형발전위원회(이하 “국가균형발전위원회”라 한다)가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관과 국토교통부장관이 공동으로 지정·고시하는 지역**을 말한다.
- ② 행정안전부장관과 국토교통부장관은 제1항에 따라 성장촉진지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시도지사”라 한다)와 협의하여야 한다.
- ③ 시도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시도”라 한다)에 속한 시군의 장의 의견을 들어야 한다.
- ④ 제1항에 따라 성장촉진지역으로 지정된 시군의 장은 도로 및 상수도 등 경제적·사회적 성장촉진에 필요한 사회기반시설을 구축하려는 경우에는 이에 관한 사업계획을 수립하고, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 사업계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

성장촉진지역은 전국 159개 시군에 대해 인구, 소득, 재정, 지역 접근성 등을 합산, 종합 평가를 거쳐 낙후도가 높은 70개 시군을 선정하며, 선정된 지역에는 기반시설 구축 등이 지원된다. 지역 선정에 사용되는 지표는 <표 4-12>와 같다.

표 4-12. 성장촉진지역 선정지표

항 목	2009년	2014년	2019년
인 구	① 인구밀도 ② 연평균 인구변화율	① 인구밀도 ② 연평균 인구변화율	① 인구밀도 ② 연평균 인구변화율
소 득	③ 소득세할주민세	③ 지방소득세	③ 지방소득세 ④ GRDP
재 정	④ 재정력지수	④ 재정력지수	⑤ 재정력지수
접근성	⑤ 지역접근성	⑤ 지역접근성	⑥ 지역접근성 ⑦ 생활 SOC 접근성

자료: 국가균형발전위원회 보도자료(2019); 국토교통부(2019. 02.), 『성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구』, 56-57면 재정리

성장촉진지역의 최초지정은 2009년 6월, 재지정은 2014년 9월에 이루어졌으며, 2019년 9월에 <표 4-13>과 같이 재지정 되었다.

표 4-13. 성장촉진지역 지정 내역

2009년		2014년		2019년	
시도	성장촉진지역	시도	성장촉진지역	시도	성장촉진지역
강원 (7)	태백, 삼척, 횡성, 영월, 평창, 정선, 양양	강원 (7)	태백, 삼척, 횡성, 영월, 평창, 양양, 홍천	강원 (8)	태백, 삼척, 횡성, 영월, 평창, 양양, 홍천, 정선
충북 (5)	보은, 영동, 괴산, 단양, 옥천	충북 (5)	보은, 영동, 괴산, 단양, 옥천	충북 (5)	보은, 영동, 괴산, 단양, 옥천
충남 (5)	서천, 금산, 부여, 청양, 예산	충남 (6)	서천, 금산, 부여, 청양, 예산, 태안	충남 (6)	서천, 금산, 부여, 예산, 청양, 공주
전북 (10)	남원, 김제, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 정읍	전북 (10)	남원, 김제, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 정읍	전북 (10)	남원, 김제, 정읍, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남 (17)	나주, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 무안, 장성, 완도, 진도, 신안, 영광	전남 (16)	나주, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 장성, 완도, 진도, 신안, 영광	전남 (16)	담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 장성, 완도, 진도, 신안, 영광, 영암

2009년		2014년		2019년	
시도	성장촉진지역	시도	성장촉진지역	시도	성장촉진지역
경북 (16)	상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 영천, 영주	경북 (16)	상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 영천, 영주	경북 (16)	상주, 안동, 영천, 영주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉
경남 (10)	의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천, 밀양	경남 (10)	의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천, 밀양	경남 (9)	밀양, 의령, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천
합계	70개 시군	합계	70개 시군	합계	70개 시군

자료: 「국토교통부 고시」 제2009-368호(2009.06.), 「국토교통부 고시」 제2014-559호, 「안전행정부 고시」 제2014- 43호(2014.09.25.), 국가균형발전위원회 보도자료(2019), 제18차 국가균형발전위원회 개최

2) 신활력지역

신활력지역은 법적 용어는 아니지만 2004년 1월 「국가균형발전법」 제정 당시에는 법 제2조제5항 마목에서 정의한 ‘그 밖의 낙후지역’으로 동법 시행령 제2조에서 규정한 낙후 지역으로 2009년 4월 전문개정 이후의 성장촉진지역의 예전 명칭으로 볼 수 있다.

표 4-14. 「국가균형발전법 시행령」 제2조(그 밖의 낙후지역): 2004.3.29.~2009.5.29.

제2조 (그 밖의 낙후지역)

- ① 「국가균형발전 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제5호 마목의 규정에 의하여 행정안전부장관은 시군구(자치구를 말한다. 이하 같다)를 대상으로 **연평균 인구감소율·재정상황 및 소득수준 등의 지표**를 종합평가하여 **생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 낙후지역을 3년마다 선정**하여 고시하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 낙후지역을 선정하고자 하는 경우 농림수산식품부장관·지식경제부장관·국토해양부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 관계 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와의 협의 및 법 제22조의 규정에 의한 국가균형발전위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 시도지사는 제2항의 규정에 의한 협의요청에 대하여 의견을 제출하고자 하는 경우 미리 해당 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다) 관할구역의 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 의견을 들어야 한다.

신활력지역은 전국 234개 시군구를 대상으로 인구, 경제, 재정 분야 4개 지표를 종합평가하여 하위 30%인 70개 시군구를 선정하였으며, 지역 선정에 사용되는 지표는 <표 4-15>와 같다.

표 4-15. 신활력지역 선정지표

부문	지표	측정방법
인구	인구변화율	연평균인구변화율(30년간)
	인구밀도	인구/면적
경제	소득세할주민세	소득세할주민세(최근 3년간)
재정	재정력지수	기준재정수입/기준재정수요(최근 3년간)

신활력지역의 최초지정은 2004년 8월, 재지정은 2007년 7월에 이루어졌다.

표 4-16. 신활력지역 지정 내역

2004년		2007년	
시도	신활력지역	시도	신활력지역
인천 (2)	강화군, 옹진군	인천 (1)	강화군
경기 (0)	-	경기 (1)	연천군
강원 (12)	태백시, 평창군, 고성군, 횡성군, 영월군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군, 정선군, 홍천군	강원 (10)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군
충북 (5)	보은군, 영동군, 증평군, 괴산군, 단양군	충북 (7)	제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 괴산군, 단양군
충남 (3)	금산군, 부여군, 청양군	충남 (6)	공주시, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군
전북 (9)	무주군, 남원시, 김제시, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	전북 (9)	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군

2004년		2007년	
시도	신활력지역	시도	신활력지역
전남 (17)	구례군, 나주시, 담양군, 곡성군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 영암군, 무안군, 함평군, 완도군, 장성군, 진도군, 신안군, 해남군	전남 (15)	나주시, 담양군, 곡성군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 진도군, 신안군
경북 (13)	군위군, 상주시, 문경시, 의성군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울릉군, 예천군, 청송군	경북 (12)	안동시, 영천시, 상주시, 문경시, 의성군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울릉군
경남 (9)	의령군, 고성군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군	경남 (9)	의령군, 함양군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
합계	70개 시군	합계	70개 시군

3) 개발촉진지구

개발촉진지구는 1994년 1월 제정되었다가 2014년 6월 폐지된 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조 제1항에서 규정하고 있었다.

표 4-17. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조제1항 및 제10조: 1994.1.7~2014.6.3.

제9조(개발촉진지구의 지정)

- ① 국토교통부장관은 **개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역** 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하면 직접 또는 광역시장 또는 도시사의 요청을 받아 개발촉진지구를 지정할 수 있다.
- ② 광역시장 또는 도시사는 제1항에 따라 개발촉진지구의 지정을 요청할 때에는 미리 관계 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 협의하여야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장, 제16조제1항제2호 및 제3호에 해당하는 자 또는 지역개발사업에 참여하려는 민간개발자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 개발촉진지구의 지정을 제안할 수 있다.

제10조(개발촉진지구의 지정기준)

- ① 국토해양부장관은 개발촉진지구를 지정할 때에는 다음 각 호의 요건을 고려하여 그 지정목적 달성에 필요한 최소한의 범위에서 지정하여야 한다.
 1. 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 것
 2. 지역의 인구가 일정 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것
 3. 경제적 여건 변화로 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것
 4. 그 밖에 지역 간의 균형 있는 개발을 위하여 생산 및 생활 환경의 정비가 필요할 것
- ② 제1항에 따른 개발촉진지구 지정의 구체적인 요건은 대통령령으로 정한다.

개발촉진지구는 낙후지역형, 균형개발형, 도농통합형이 있는데, 이 중 낙후지역형이 본 연구에서의 개념과 유사하다. 낙후지역형 개발촉진지구 지정을 위한 지표 및 지정현황은 다음과 같다.

표 4-18. 개발촉진지구 선정지표

1994년	2001년	2005년 이후 ~
<ul style="list-style-type: none"> • 아래 지표 중 2개 이상이 전국 하위 20% 미만 <ul style="list-style-type: none"> - 연평균 인구증가율 - 제조업종사자 인구비율 - 도로율 - 재정자립도 - 평균지가 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 전국의 30% 미만에 속하면서 • 아래 지표 중 1개 이상이 전국의 하위 30% 미만 <ul style="list-style-type: none"> - 제조업종사자 인구비율 - 도로율 - 승용차등록비율 - 의사비율 - 노령화 지수 - 도시적 토지이용비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 공통지표 중 1개 이상과 <ul style="list-style-type: none"> - 인구밀도 - 연평균인구변화율 - 소득세할주민세 - 재정력지수 • 특성지표 중 1개 이상이 전국 하위 30% 미만 <ul style="list-style-type: none"> - 사업체 총종사자비율 - 도로율 - 노령화 지수 - 지역접근성

표 4-19. 개발촉진지구 지정 내역: 53개 지구 71개 시군

2013년	
시도	개발촉진지구
강원(12)	태백, 삼척, 영월, 정선, 화천, 평창, 인제, 양구, 양양, 횡성, 고성, 철원
충북(5)	보은, 영동, 단양, 괴산, 증평
충남(7)	청양, 홍성, 태안, 보령, 서천, 금산, 부여
전북(9)	진안, 임실, 장수, 순창, 고창, 무주, 남원, 김제, 부안
전남(14)	신안, 완도, 곡성, 구례, 장흥, 진도, 보성, 영광, 화순, 강진, 장성, 함평, 고흥, 무안
경북(17)	봉화, 예천, 문경, 영주, 영양, 상주, 의성, 안동, 청송, 울진, 영덕, 영천, 울릉, 청도, 군위, 고령, 성주
경남(7)	하동, 산청, 함양, 의령, 합천, 남해, 거창
합계	71개 시군

주: 기간 만료로 지정이 해제된 지구까지 포함

4) 지역활성화지역

지역활성화지역은 성장촉진지역 유형화를 통하여 낙후심화지역에 대한 차등지원을 하기 위함이다.³⁵⁾ 지역활성화지역은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 의거하여, 낙후도가 심한 지역에 대한 국가와 지자체의 체계적인 지원을 통해 지역 간 균형발전을 도모하기 위하여 도입되었다.³⁶⁾

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따르면 지역활성화지역은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토부장관이 지정한 지역을 의미한다.

표 4-20. 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제7항 및 제67조: 2014.6.3.~현재.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

~~이하 중략~~

7. “지역활성화지역”이란 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 제67조에 따라 지정한 지역을 말한다

제67조(지역활성화지역의 지정) ① 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 그 지정 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위에서 지정하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따라 지역활성화지역의 지정을 요청할 때에는 미리 관계 시장·군수와 협의하여야 한다.

③ 도지사는 제1항에 따라 지역활성화지역의 지정을 요청할 때에는 지역총생산, 재정상황, 지역산업, 인구변화율 등 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따라 종합평가한 결과를 함께 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따른 지역활성화지역 지정의 구체적인 요건은 대통령령으로 정한다.

35) 국토교통부, 『지역활성화지역 제도』, 2015.11.13.

36) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」[시행 2015. 1. 1] [법률 제12737호, 2014. 6. 3. 제정].

지역활성화지역 평가지표는 <표 4-21>과 같이 국토교통부가 선정한 공통지표와 시도별 자율적으로 선정할 수 있는 특성이표로 구분된다.³⁷⁾

표 4-21. 지역활성화지역 선정지표

구분	공통지표		특성이표	
성격	기본지표		자율지표	
근거	「지역개발지원법」 제67조 제3항		「지역개발지원법시행령」 제63조	
내용	법정요건	평가지표	도별	평가지표
	지역총생산	대상 시군 GRDP	강원	① 지역접근성 ② 여객·화물량 ③ 토지구제율 ④ 고령화수준 ⑤ 취약계층 비율
	재정상황	재정력지수(3개년 평균) 또는 재정자립도		전북
	지역산업	지방소득세(3개년 평균)	경북	① 노령화지구 ② 100인당 의사 수 ③ 기초생활 수급자율, ④ 지방세징수액
		근무 취업인구 변화율(10년)		경남
인구변화율	평균 인구변화율(10년)			

자료: 국토교통부(2015.11.13.), 『지역활성화지역 제도』

지역활성화지역은 도별 성장촉진지역 시군 수의 30% 범위에서 선정한다. 2015년에 고시된 지역활성화지역은 전체 성장촉진지역(70개)의 31.4%인 22개 시군이 해당되며, 위와 같은 선정절차를 거쳐 2015년에 고시된 지역활성화지역은 <표 4-22>와 같이 22개 시군으로 나타났다.

37) 「국토교통부 고시」 제2014-872호(지역활성화지역 평가기준).

표 4-22. 지역활성화지역: 7개 시도의 22개 시군

시도	시군구
강원(2)	양양군, 태백시
충북(2)	단양군, 영동군
충남(2)	청양군, 태안군
전북(3)	임실군, 장수군, 진안군
전남(5)	고흥군, 곡성군, 신안군, 완도군, 함평군
경북(5)	군위군, 영양군, 의성군, 봉화군, 청송군
경남(3)	산청군, 의령군, 합천군

주: 지정기간: 고시일로부터 10년

자료: 「국토교통부 고시」 제2015-190호(2015.03.30.)

5) 특수상황지역

(1) 접경지역

접경지역은 「접경지역지원 특별법」 제2조제1호에 따라 지정하며, 선정지표는 <표 4-23>과 같으며, 지정된 지역은 인천과 경기, 강원 지역에 15개 시군이다. 한편 예비타당성 조사에서는 수도권에 해당하는 경기도와 인천시의 일부 접경지역을 비수도권으로 구분하고 있다.³⁸⁾ 단, 이때 고양시는 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역에 해당하므로 접경지역일지라도 수도권으로 구분하고 있다.

38) 예비타당성 조사에서의 비수도권에 해당하는 접경지역(8개): 경기도 김포시, 파주시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군, 인천광역시 옹진군, 강화군.

표 4-23. 접경지역 선정지표

부문	지표	지정기준
인구	인구증감율	민통선 이남으로부터 20km 이내에 소재한 시군에 속한 읍면동으로서 상기 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국평균 미만인 지역
기반시설	도로포장율	
	상수도보급율	
경제	제조업종사자비율	
기타	군사시설보호구역점유비율	

표 4-24. 접경지역: 3개 시도 15개 시군

시도	시군
인천(2)	강화군, 옹진군
경기(7)	김포시, 파주시, 연천군, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
강원(6)	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시

(2) 개발대상도서(성장촉진지역 제외)

개발대상도서는 「도서개발촉진법」 제4조제1호에 따라 행정안전부고시로 지정하고 있다. 지정된 개발도서는 총 371개 도서이며 선정지표 및 지정기준은 <표 4-25>와 같다.

표 4-25. 개발대상도서 선정지표

부문	지표	측정방법	지정기준
인구	거주인구 수	10인 이상 거주	제주도를 제외한 해상의 전 도서 중 「도서개발촉진법」 제1조의 목적달성을 위해 필요하다고 인정되는 도서
생활환경	교량 등으로 육지와 연결되어 있는 도서	10년 미만 도서	

개발대상도서는 8개 시도, 36개 시군구에 위치하고 있으며, 예비타당성 조사에서는 수도권권에 해당하는 경기도 화성시와 안산시, 인천시의 일부 도서에 대해서는 비수도권으로

구분하고 있다.³⁹⁾

표 4-26. 개발대상도서: 8개 시도 36개 시군구

시도 (시군구 수)	시군구 (도서 수)
인천(4)	중구(2), 서구(1), 강화군(8), 옹진군(21)
경기(2)	안산시(2), 화성시(2)
충남(6)	보령시(13), 서산시(4), 서천군(1), 홍성군(1), 태안군(2), 당진시(3)
전북(3)	군산시(16), 고창군(1), 부안군(6)
전남(11)	목포시(5), 여수시(42), 고흥군(13), 보성군(3), 강진군(1), 해남군(4), 무안군(1), 영광군(6), 완도군(39), 진도군(33), 신안군(68)
경북(1)	울릉군(2)
경남(7)	창원시(5), 통영시(38), 사천시(6), 거제시(8), 고성군(2), 남해군(3), 하동군(1)
제주(2)	제주시(6), 서귀포시(2)

주: 제주시, 서귀포시는 행정시이나 별도로 구분함

3. 기존 낙후지역 지정 상황 분석

지금까지 검토한 기존의 법령상의 낙후지역(개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역 등)⁴⁰⁾의 지정현황을 정리한 결과는 <표 4-27>과 같다. 개발촉진지구는 2013년 8월 해지 이전까지 누적 지정된 결과이며, 신활력지역과 성장촉진지역은 정기적으로 지정 고시된 결과이다.

39) 예비타당성 조사에서의 비수도권에 해당하는 개발대상도서(7): 경기도 화성시 제부도·국화도, 안성시 풍도·육도, 인천시 대무의도·소무의도·세어도.

40) 관련 법령 및 시기에 따라 낙후지역의 정의와 용어는 변화하였으나, 개념적으로 낙후지역으로 구분할 수 있는 지역 지정은 개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역으로 볼 수 있다. 그 외에 접경지역, 개발대상도서 등 지리적 특수성을 고려한 특수상황지역의 경우에도 대체로 낙후지역에 속하는 경우가 많으나 엄밀하게 낙후지역 지정을 위한 선정기준에 따라 지정된 것이 아니기 때문이다.

검토 결과 대체로 낙후지역은 시간이 지나고 지정기준이 변경되어도 계속 낙후지역으로 남는 것으로 나타났다. 예를 들어 강원 태백시는 1996년에 개발촉진지구로 지정된 이후 2004년 신활력지역, 2007년 신활력지역, 2009년 성장촉진지역, 2014년 성장촉진지역, 2019년 성장촉진지역으로 연속하여 계속 지정되었다. 이처럼 낙후지역으로 지정되어 계속 지속되는 경우를 '지속'으로 구분하였고, 인천 강화군과 같이 2004년 신활력지역, 2007년 신활력지역으로 지정되었으나 2009년 이후 성장촉진지역에서 지정되지 않으면서 이후 2019년 가장 최근까지 지정되지 않은 경우는 '해제'로 분류하였다. 한편 강원 홍천군과 같이 2004년 신활력지역으로 지정되었다가 이후 2007년, 2009년에는 지정되지 않았으나 2014년 성장촉진지역으로 재지정된 경우는 '재지정'으로 구분하였다.

표 4-27. 기존 낙후지역 지정상황 변화

시군구	개발촉진지구 (1994~ 2013)	신활력 지역 (2004)	신활력 지역 (2007)	성장촉진 지역 (2009)	성장촉진 지역 (2014)	성장촉진 지역 (2019)	낙후지역 지정변화
인천강화군	0	1	1	0	0	0	해제
인천옹진군	0	1	0	0	0	0	해제
경기연천군	0	0	1	0	0	0	해제
강원태백시	1	1	1	1	1	1	지속
강원삼척시	1	0	1	1	1	1	재지정
강원홍천군	0	1	0	0	1	1	재지정
강원횡성군	1	1	1	1	1	1	지속
강원영월군	1	1	1	1	1	1	지속
강원평창군	1	1	1	1	1	1	지속
강원정선군	1	1	0	1	0	1	재지정
강원철원군	1	1	1	0	0	0	해제
강원화천군	1	1	1	0	0	0	해제
강원양구군	1	1	1	0	0	0	해제
강원인제군	1	1	1	0	0	0	해제

시군구	개발촉진지구 (1994~ 2013)	신활력 지역 (2004)	신활력 지역 (2007)	성장촉진 지역 (2009)	성장촉진 지역 (2014)	성장촉진 지역 (2019)	낙후지역 지정변화
강원고성군	1	1	0	0	0	0	해제
강원양양군	1	1	1	1	1	1	지속
충북제천시	0	0	1	0	0	0	해제
충북보은군	1	1	1	1	1	1	지속
충북옥천군	0	0	1	1	1	1	지속
충북영동군	1	1	1	1	1	1	지속
충북증평군	1	1	1	0	0	0	해제
충북괴산군	1	1	1	1	1	1	지속
충북단양군	1	1	1	1	1	1	지속
충남공주시	0	0	1	0	0	1	재지정
충남보령시	1	0	0	0	0	0	해제
충남금산군	1	1	0	1	1	1	재지정
충남부여군	1	1	1	1	1	1	지속
충남서천군	1	0	1	1	1	1	재지정
충남청양군	1	1	1	1	1	1	지속
충남홍성군	1	0	1	0	0	0	해제
충남예산군	0	0	1	1	1	1	재지정
충남태안군	1	0	0	0	1	0	해제
전북정읍시	0	0	1	1	1	1	지속
전북남원시	1	1	1	1	1	1	지속
전북김제시	1	1	1	1	1	1	지속
전북진안군	1	1	1	1	1	1	지속
전북무주군	1	1	0	1	1	1	재지정
전북장수군	1	1	1	1	1	1	지속
전북임실군	1	1	1	1	1	1	지속

시군구	개발촉진지구 (1994~ 2013)	신활력 지역 (2004)	신활력 지역 (2007)	성장촉진 지역 (2009)	성장촉진 지역 (2014)	성장촉진 지역 (2019)	낙후지역 지정변화
전북순창군	1	1	1	1	1	1	지속
전북고창군	1	1	1	1	1	1	지속
전북부안군	1	1	1	1	1	1	지속
전남나주시	0	1	1	1	1	0	해제
전남담양군	0	1	1	1	1	1	지속
전남곡성군	1	1	1	1	1	1	지속
전남구례군	1	1	0	1	1	1	재지정
전남고흥군	1	1	1	1	1	1	지속
전남보성군	1	1	1	1	1	1	지속
전남회선군	1	1	1	1	1	1	지속
전남장흥군	1	1	1	1	1	1	지속
전남강진군	1	1	1	1	1	1	지속
전남해남군	0	1	0	1	1	1	재지정
전남영암군	0	1	1	0	0	1	재지정
전남무안군	1	1	1	1	0	0	해제
전남함평군	1	1	1	1	1	1	지속
전남영광군	1	0	1	1	1	1	재지정
전남장성군	1	1	1	1	1	1	지속
전남완도군	1	1	0	1	1	1	재지정
전남진도군	1	1	1	1	1	1	지속
전남신안군	1	1	1	1	1	1	지속
경북안동시	1	0	1	0	0	1	재지정
경북영주시	1	0	0	1	1	1	재지정
경북영천시	1	0	1	1	1	1	지속
경북상주시	1	1	1	1	1	1	지속

시군구	개발촉진지구 (1994~ 2013)	신활력 지역 (2004)	신활력 지역 (2007)	성장촉진 지역 (2009)	성장촉진 지역 (2014)	성장촉진 지역 (2019)	낙후지역 지정변화
경북문경시	1	1	1	1	1	1	지속
경북군위군	1	1	0	1	1	1	재지정
경북의성군	1	1	1	1	1	1	지속
경북청송군	1	1	0	1	1	1	재지정
경북영양군	1	1	1	1	1	1	지속
경북영덕군	1	1	1	1	1	1	지속
경북청도군	1	1	1	1	1	1	지속
경북고령군	1	1	1	1	1	1	지속
경북성주군	1	1	1	1	1	1	지속
경북예천군	1	1	0	1	1	0	재지정
경북봉화군	1	1	1	1	1	1	지속
경북울진군	1	0	0	1	1	1	재지정
경북울릉군	1	1	1	1	1	1	지속
경남밀양시	0	0	0	1	1	1	지속
경남의령군	1	1	1	1	1	1	지속
경남함안군	0	0	1	0	0	0	해제
경남창녕군	0	1	1	1	1	0	해제
경남고성군	0	1	0	1	1	1	재지정
경남남해군	1	1	1	1	1	1	지속
경남하동군	1	1	1	1	1	1	지속
경남산청군	1	1	1	1	1	1	지속
경남함양군	1	1	1	1	1	1	지속
경남거창군	1	1	1	1	1	1	지속
경남합천군	1	1	1	1	1	1	지속

이처럼 시군구별 낙후지역 지정상황 변화상황을 종합하면 한번 낙후지역으로 지정된 이후 시간이 흘러도 낙후지역으로 지속적으로 존재하는 시군구는 51개, 처음에는 낙후지역이었으나 이후 낙후지역에서 해제된 시군구가 17개, 낙후지역에서 해제되었다가 다시 재지정된 시군구가 20개이다.

표 4-28. 낙후지역 지정상황 변화 종합

지정상황 변화	지속	해제	재지정	계
시군구 수	51	17	20	88

개발촉진지구, 신활력지역, 성장촉진지역 등 낙후지역 선정 지표가 크게 변화하지 않았음에도 불구하고 이처럼 재지정되는 경우가 많은 이유는 지역 선정 시 상대적으로 낙후도가 높은 70개 시군구를 선정함에 따라 해당 지역의 지표 변화가 크지 않더라도 상대적으로 다른 지역의 지표 변화에 따라 경계선상에 있는 지역의 등락에 기인한 것으로 판단된다.

다만 여기서 주목할 만한 점은 낙후지역으로 지정된 이후 15년 이상 계속해서 낙후지역으로 남아있는 시군구가 51개에 달한다는 점이다. 낙후지역 지정 이후 정부의 여러 가지 지원정책에도 불구하고 다른 지역에 비하면 여전히 해당 지역은 낙후하기 때문에 낙후지역 지정과 이에 따른 지원은 정책적 당위성을 가진다고 볼 수 있다. 또한, 낙후지역 선정기준 및 방법에 따라 일부 지역은 낙후지역에 포함될 수도 안 될 수도 있지만 그러한 변화에 상관없이 여전히 절대적으로 낙후한 지역이 51개에 달한다는 점 역시 주목할 만하다.

또 다른 한 가지는 141개의 지자체는 단 한 번도 낙후지역으로 지정되지 않았다는 점이다. 결국, 우리나라에서의 낙후지역은 사실상 거의 고정적이라고 볼 수 있다.

제3절 낙후지역 선정결과

1. 본 연구에서의 낙후지역 선정방법

2차례에 걸친 전문가 델파이 조사 결과 전문가들은 ‘지역 간 불균형’에서 지역의 범위에 대해서는 수도권과 비수도권, 그리고 17개 시도 간으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만 지방투자사업의 공간적 영향권과 연계하여 지역의 범위를 정의한다면, 시도 단위보다 더 작은 시군구 단위까지 확장할 수 있을 것이다. 또한 예비타당성 조사와 균형위, 그리고 국토교통부, 행정안전부 등에서 낙후지역을 정의할 때는 기본적으로 시군구 단위로 정의하고 있다.

이러한 배경 속에서 본 연구에서는 지역의 범위에 대해 3단계로 반영하고자 한다. 다시 말해서, ① 수도권인지 비수도권인지의 여부, ② 17개 시도 중에서 낙후권역에 속하는지 여부(광역자치단체 기준), ③ 229개 시군구 중에서 낙후지역에 속하는지 여부(기초자치단체 기준)를 단계별로 반영하고자 한다.

수도권과 비수도권의 경우 비수도권이 수도권 대비 낙후되었다고 보는 것에 대해서는 이의가 없을 것이다. 다음으로 17개 시도 중에서 낙후권역의 선정은 낙후지표를 활용하여 본 연구에서 선정할 것이다.⁴¹⁾ 마지막으로 229개 시군구에서 낙후지역을 선정하는 것은 별도의 분석이 아닌 국토교통부, 행정안전부 등 주무부처에서 활용하고 있는 낙후지역 지정 결과를 활용하고자 한다.⁴²⁾ 다만, 각 주무부처별로 낙후지역의 정의와 지정을 다르게 적용하고 있으므로 이에 대한 검토를 수행하고, 최종적으로는 선정된 낙후지역에 대해 인구 등 사회경제학적 지표를 통해 그 적정성을 판단하도록 한다.

41) 암묵적으로는 강원도, 전라남북도, 경상북도로 예상할 수 있을 것이나, 실제 예상한 바와 동일할지에 대해서는 통계적 검증이 필요하다.

42) 2019년 1차년도 연구에서는 인구밀도, 인구변화율, 재정자립도, 1인당 지방세, 공시지가 등 5개의 지표를 통해 229개 시군구를 발전정도에 따라 5개의 등급으로 구분하였다.

2. 수도권과 비수도권의 구분

수도권과 비수도권의 법적 구분은 명확하다. 「수도권정비계획법」 제2조와 동법 시행령 제2조에 따르면 수도권은 서울, 경기, 인천을 말한다. 수도권의 면적은 전국의 12%에 불과하나 인구는 2020년 8월 기준 전국인구의 50.20%가 거주하고 있으며,⁴³⁾ 한국거래소에 따르면 2020년 6월 기준 유가증권·코스닥·코넥스 시장에 상장된 기업 2,355개사 중 71.6%인 1,686개사는 수도권에 본사가 있다.

그러나 최근 2019년 4월 예비타당성 조사제도의 개편 시에 수도권과 비수도권의 구분에 있어 기획재정부는 접경지역(경기 북부지역 지자체, 인천시의 군), 도서지역 및 농산어촌지역은 수도권이 아닌 비수도권으로 정의하였다.⁴⁴⁾ 이는 경기 북부권의 경우 지리적으로는 수도권에 속하지만 상대적으로 수도권 내에서 낙후하며, 접경지역 및 자연환경보존지역, 상수원보호지역 등 여러 가지 규제로 인해 개발여력이 제한적이라는 이유에서이다.

본 연구에서는 수도권과 비수도권의 구분에 있어 현재 법령상 구분에 따를 것인지, 아니면 기획재정부의 예비타당성 조사상의 구분을 따를 것인지를 검토하였다. 그 결과 본 연구의 목적으로 고려할 때 예비타당성 조사와 마찬가지로 경기 북부지역을 배려할 필요가 있다고 판단하였으며, 특히 중앙투자심사의 관점에서 본다면 예비타당성 조사와의 일차적인 일관성을 반영하고자 하였다.

따라서 본 연구에서도 수도권의 일부 지역인 <표 4-29>의 지역은 비수도권에 포함하도록 한다.

43) 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어선 것은 2019년 12월이다.

44) 과거부터 언론과 정치권에서는 경기도를 남부와 북부로 구분하는 것이 필요하다는 의견이 꾸준히 제시되어 왔으며, 2019년 4월 예타제도 개편과 더불어 8개의 북부지역 지자체는 「수도권정비계획법」 및 동법 시행령에서도 수도권에서 제외해달라는 요구를 하고 있다.

표 4-29. 수도권에 속하지만 비수도권으로 포함하는 지역

구분	접경지역	농산어촌	도서지역
경기도	김포시, 동두천시, 양주시, 연천군, 파주시, 포천시	가평군, 양평군	안산시 풍도·육도 화성시 제부도·국화도
인천시	강화군, 옹진군		중구 대무의도·소무의도, 서구 세어도

주: 고양시는 접경지역이지만 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역에 해당하여 수도권으로 분류
 자료: 기획재정부 보도자료 재정리

3. 17개 시도 중에서 낙후권역 선정

17개 시도 중에서 낙후권역을 선정하기 위해 1차년도 연구결과와 전문가 델파이 조사 결과를 활용하여 발전지표 및 지표별 가중치를 선정하였다.

1) 낙후성 지표 설정

1차년도 연구에서는 지역별 낙후성을 판단하는 지표로 기존의 낙후 관련 지표들을 검토하여 선정하였다. 인구밀도, 5년간 인구증가율, 재정자립도, 1인당 지방소득세, 표준공시지가 등 총 5개의 지표를 선정하였다.

금번 연구에서는 2차례에 걸친 전문가 델파이 조사에서 1차년도 연구결과 선정된 5개의 낙후성 지표의 적정성에 대해 질문하였고, 그 결과 인구밀도는 낙후성 지표로서의 적정성 측면에서 다소 낮은 점수를 받았다.

표 4-30. 5개 낙후지표에 대한 적정성 결과(5점 만점)

낙후성 지표	적정성 점수	세부평가내용
인구밀도	2.77	<ul style="list-style-type: none"> 매우적정하다는 응답자 없음 적정하다는 응답자 2인에 불과
인구증가율(5년)	4.08	<ul style="list-style-type: none"> 매우적정하다는 응답자 5인 적정하다는 응답자 5인
재정자립도(3년)	3.31	<ul style="list-style-type: none"> 매우적정하다는 응답자 1인 적정하다는 응답자 4인
1인당 지방소득세	4.00	<ul style="list-style-type: none"> 매우적정하다는 응답자 3인 적정하다는 응답자 7인
평균공시지가	3.54	<ul style="list-style-type: none"> 매우적정하다는 응답자 2인 적정하다는 응답자 5인

주: 매우적정 = 5점, 적정 = 4점, 보통 = 3점, 부적정 = 2점, 매우부적정 = 1점을 부여하였으므로 적정성 점수가 3점 미만인 것은 지표로서 부적합하다고 해석할 수 있음

또한 상기 5개의 지표 이외에 추가적으로 반영이 필요한 지표에 대한 의견으로 13명의 전문가 중 9명이 1인당 GRDP를 지표로 반영할 것을 제안하였다. 그 외에 고속도로 IC, 철도역 등 광역교통 접근성(3인), 생산가능인구(3인)⁴⁵⁾, 정보통신인프라(2인) 등을 제안하였다. GRDP의 경우 통계청에서는 시도단위로 GRDP를 공표하고 시군구 단위는 각 시도에서 공표하되, 2020년 9월 현재까지도 2017년 GRDP를 부산광역시, 대구광역시, 강원도, 충청남도에서 시군구별로 공표하지 않고 있다. 1차년도 연구에서도 GRDP의 반영을 검토하였으나, 이러한 이유로 시군구 단위에서 적용하기는 어렵다는 판단으로 1인당 지방소득세를 적용한 것이다. 다만 본 절에서처럼 광역 단위, 즉 시도 단위에서 지표를 활용하는 데에는 문제가 없기 때문에 1인당 GRDP를 추가적으로 검토할 수 있다.

45) 경제활동인구 + 비경제활동인구.

또한 시도 단위로는 통계청에서 1인당 개인소득을 1인당 GRDP와 함께 공표하고 있으므로 1인당 개인소득 자료 역시 지표 후보군에 포함한다. 1인당 개인소득은 실질적인 지역 주민의 구매력을 나타내는 지표로써 생활수준을 가늠할 수 있게 해주며, 역내에서의 생산 활동뿐만 아니라 역외에서 이루어지는 주민들의 다양한 소득활동을 포함한다는 점에서 중요하다.⁴⁶⁾

다음으로 인구밀도에 대한 전문가들의 입장은 적정하지 않다는 의견이 많아 제외하였으며, 대신 생산가능인구(working age population)⁴⁷⁾를 추가적으로 검토하였다. 이때 생산가능인구는 밀도로 반영할 것인지 증가율로 반영할 것인지를 정하여야 하는데, 밀도의 경우 공공투자사업의 결정이 인구밀도 증감에는 영향이 적으며, 밀도는 도시화의 수준을 보여주는 것으로 면적을 고려하는 것은 무의미하다는 전문가들의 의견을 반영하여 증가율로 반영하였다. 그러나 예상한 바와 같이 생산가능인구 증가율과 인구증가율 간에는 높은 상관관계(0.998)가 나타남에 따라 보다 일반적인 인구증가율을 지표로 선정하였다.⁴⁸⁾

고속도로 IC, 철도역 등 광역교통 접근성은 도로사업의 부분별 취약성을 나타내는 지표에 포함하여 검토하였다.

종합하면 시도별로 발전 정도를 나타내는 지표의 후보군으로 인구증가율, 재정자립도, 1인당 지방소득세, 1인당 GRDP, 1인당 개인소득, 평균공시지가 등 총 6개의 지표를 대상으로 한다. 6개 지표별 추정방법은 <표 4-31>과 같다.

46) 국가적 차원에서도 생산측면인 1인당 국내총생산(GDP) 외에 소득측면인 1인당 국민총소득(GNI)이 중요해지고 있다.

47) 생산가능인구는 인구학적 관점에서는 경제활동이 가능한 만 15세~64세까지의 인구를 의미하며 노동력 관점에서는 만 15세 이상 인구전체를 의미한다. OECD에서는 인구학적인 관점의 정의를 따르고 있으며, 우리나라에서는 노동력 관점의 정의를 흔히 사용하나 통계목적에 따라 혼용하여 사용한다.

48) 지표별 분석결과 역시 서울의 경우에 인구증가율 순위는 17위인데 비해 생산가능인구 증가율 순위가 11위로 다소 큰 차이를 보이는 것 이외에는 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 4-31. 지역별 낙후성 지표(시도)

구분	지표명	산정식	자료출처	연도 기준
인구 (1)	인구증가율 (5년)	최근 5년간 연평균 증가율(%)	행정안전부 주민등록인구현황	2015~2019년
소득 재정 (5)	재정자립도 (3년 평균)	$[(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{일반회계 세입총계}] \times 100$: 최근 3년간 평균	행정안전부 재정자립도 (지방재정365/지방재정통계/ 지방자치단체/통합고시/ 항목별 현황)	2017~2019년
	1인당 지방소득세	지방소득세/인구	행정안전부 지방세통계 행정안전부 주민등록인구현황	2018년
	1인당 GRDP	지역 내 총생산액/인구	통계청 지역소득	2018년
	1인당 개인소득	개인소득/인구	통계청 지역소득	2018년
	평균공시지가	읍면동 표준지공시지가의 면적기중평균	공공데이터포털/ 표준지공시지가	2019년

2) 표준화 방법

평가기준이 모두 정량적인 값이라 하더라도 상이한 차원과 척도를 갖는 개별 속성값을 통합하는데 어려움이 따른다. 이는 지표별 단위가 상이하고 사람마다 속성값에 대한 기대치와 효용이 다르기 때문이다. 이러한 경우 표준화(standardization)를 통해 일정한 분포적 특성을 갖도록 수치형 변수를 변환한다.

가장 일반적인 표준화 방법은 평균과 표준편차를 활용하는 것이다. 이는 각 데이터들이 평균을 기준으로 어느 정도 떨어져 있는지를 나타낼 때 사용하며, 단위가 다른 변수들을 $X \sim N(0, 1)$ 의 표준정규분포로 변환시키는 방법이다. 다만 이때 "이상치(outlier)가 없어야 한다"는 가정이 있다. 표준정규분포로 변환하는 아래의 공식은 평균(mean)이 포함되며, 평균은 이상치 등 특이값에 매우 민감하기 때문이다.

$$\text{평균-표준편차 표준화 방법: } Z_i = \frac{(X_i - \bar{X})}{\sigma_X}$$

여기서, Z_i 는 i 자치단체의 표준 점수, X_i 는 i 자치단체의 표준화 전값, \bar{X} 는 X_i 의 평균(mean), σ_X 는 X 의 표준편차

두 번째는 범위표준화 또는 정규화(normalization)라고 부르는데, 데이터의 범위를 0과 1로 변환하여 분포를 조정하는 방법이다. 즉 지표별 최소값을 0으로, 최대값을 1로 변환하는 것으로 다음과 같은 수식을 사용한다.

$$\text{범위 표준화 방법: } Z_i = \frac{(X_i - X_{\min})}{(X_{\max} - X_{\min})}$$

여기서, Z_i 는 i 자치단체의 표준 점수, X_i 는 i 자치단체의 표준화 전값, X_{\max} 는 점수가 가장 높은 자치단체의 표준화 전값, X_{\min} 은 점수가 가장 낮은 자치단체의 표준화 전값

본 연구에서의 평가지표별 점수는 결국 지방자치단체 간 상대적 비교를 통한 수준을 파악하기 위한 것이다. 따라서 상기 두 가지 방식 중에 범위 표준화 방식을 사용하여 최대값의 자치단체 점수를 1점으로 환산하고 최소값의 자치단체를 0점으로 환산하여 이를 기준으로 자치단체 간 값을 비교하여 점수를 산정하는 것은 자치단체 간 지표별 상대적 위치를 보다 명확하게 보여준다는 장점이 있다.

다음으로 표준화에 앞서 [그림 4-1]에서 [그림 4-6]과 같이 6개 지표별 데이터 산포도를 통해 이상치가 존재하는지를 판단하였다. 검토결과 세종시의 인구증가율과 서울시의 평균공시지가가 다른 지자체의 해당 지표 값에 비해 매우 높아 표준화를 하게 되면 해당 지표의 변별력이 크게 낮아지는 문제점을 발견하였다.

그림 4-1. 지자체별 인구증가율 분포

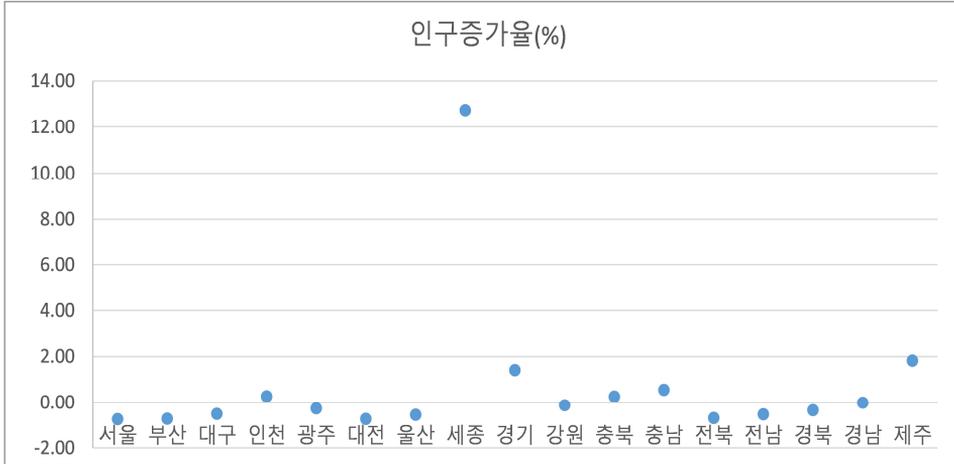


그림 4-2. 지자체별 재정자립도 분포

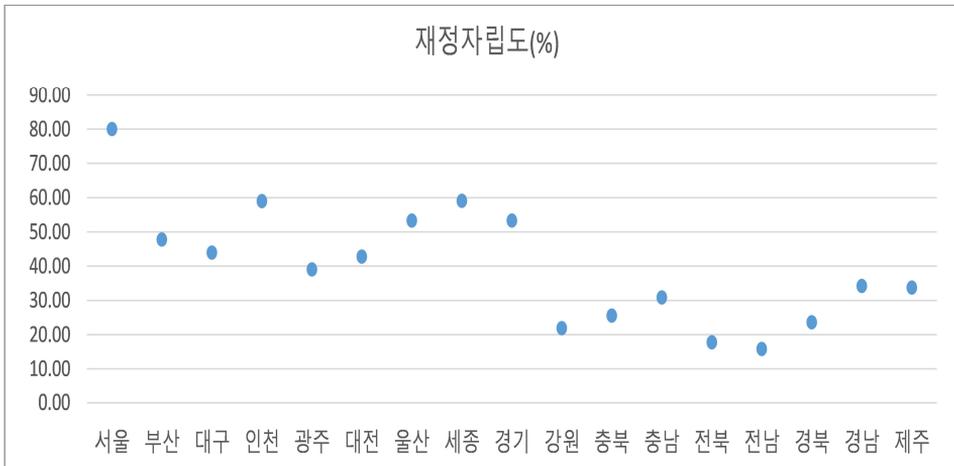


그림 4-3. 지자체별 1인당 지방소득세 분포

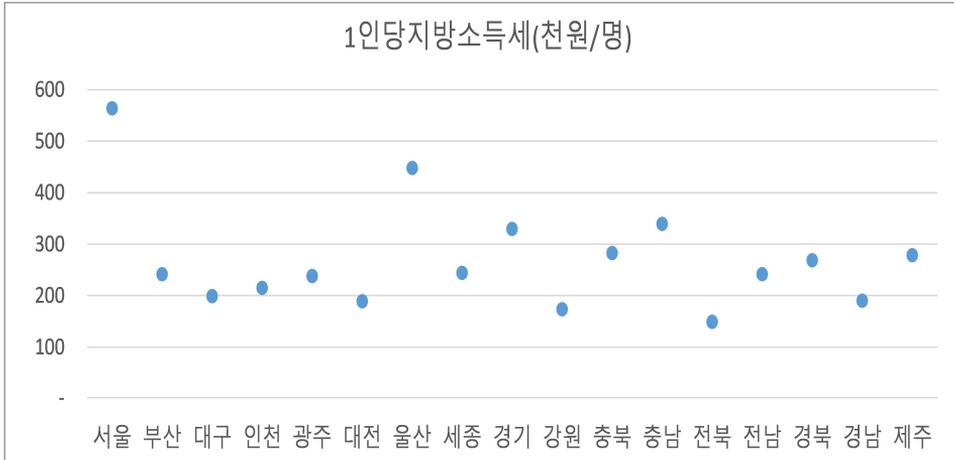


그림 4-4. 지자체별 평균공시지가 분포

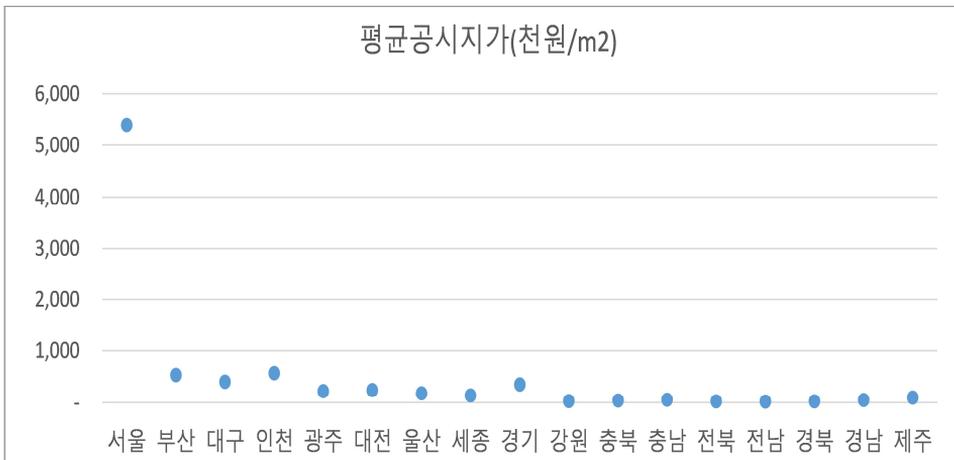


그림 4-5. 지자체별 1인당 GRDP 분포

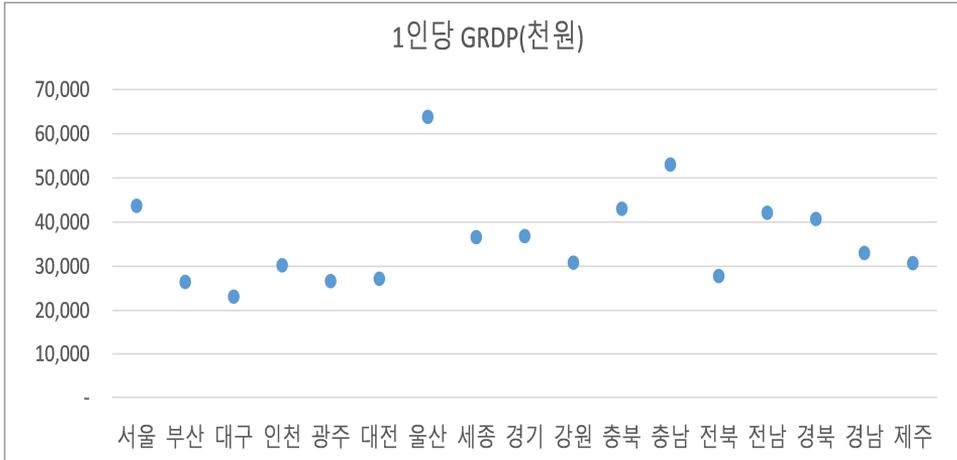
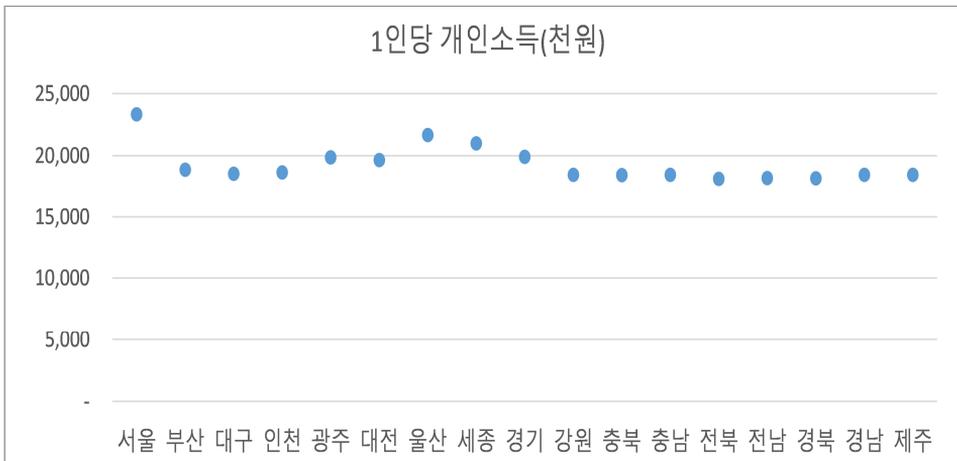


그림 4-6. 지자체별 1인당 개인소득 분포



따라서 인구증가율과 평균공시지가에 대해서는 두 번째로 큰 값을 최대값으로 적용하여 표준화하였다.⁴⁹⁾ 그 결과 [그림 4-7]과 [그림 4-8]과 같이 지표별 분포의 치우침이 크게 개선되었다.

그림 4-7. 지자체별 인구증가율 분포(조정된 표준화)

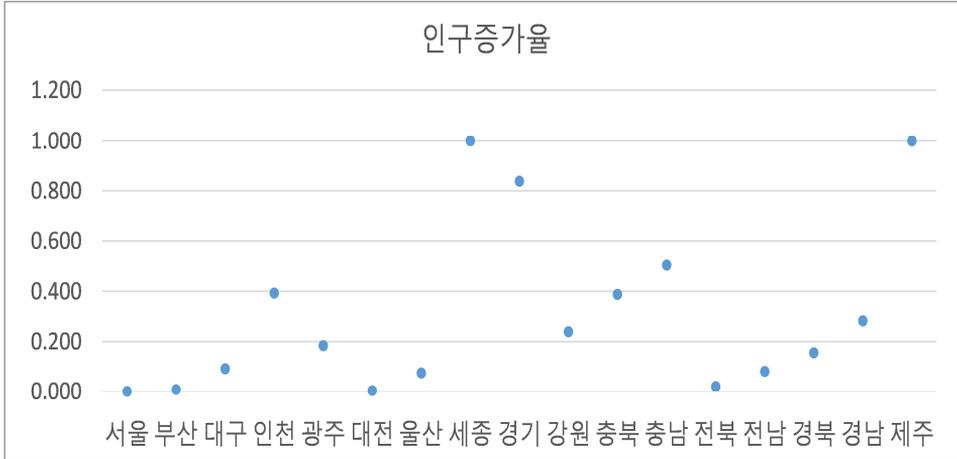
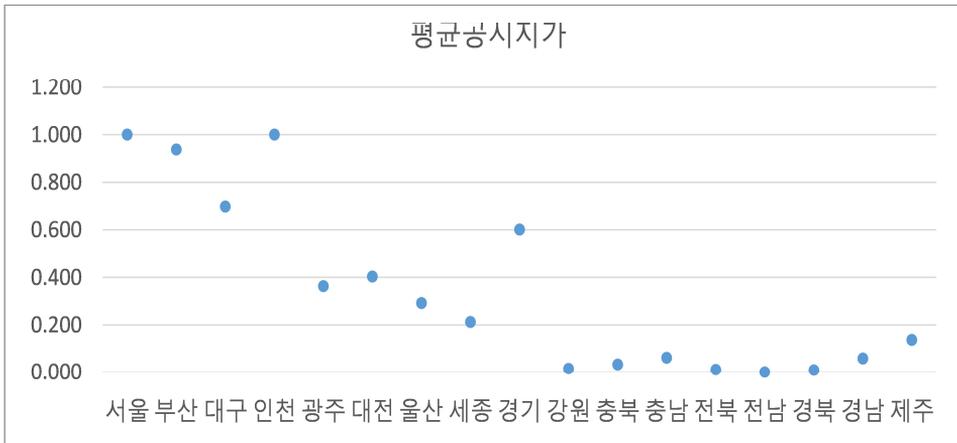


그림 4-8. 지자체별 평균공시지가 분포(조정된 표준화)



- 49) • 인구증가율의 경우 세종시가 12.73%로 가장 높고, 다음은 제주도가 1.82%이다. 또한 세종시를 포함한 인구증가율 평균은 0.694%이지만, 세종시를 제외한 평균은 -0.058%이다. 따라서 최대값으로 세종시의 12.73%가 아니라 제주도의 1.82%를 적용하면 제주도가 만점인 1점을 갖게 되고, 세종시도 동일한 1점으로 만점을 부여한다.
- 평균공시지가는 서울시가 5,395천 원/㎡로 가장 높고, 다음은 인천시가 567천 원/㎡이다. 평균공시지가의 표준화에서도 인천시를 1점으로 부여하고, 서울시도 동일한 1점 만점을 부여한다.

3) 17개 시도의 낙후성 분석결과

〈표 4-32〉는 시도별 6개 지표의 값과 개별 순위, 그리고 표준화하여 산정한 종합점수 및 종합 순위를 나타낸다. 종합순위에 앞서 각 지표별 순위를 살펴보면 서울, 대전, 부산의 인구증가율이 -0.7%대로 각각 17위, 16위, 15위로 나타났다. 인구는 기존 대도시인 특·광역시 지역의 감소율이 전반적으로 큰 반면에 세종시의 경우 인구증가율이 12.73%로 가장 높았고, 제주도의 경우도 1.82%로 세종시를 이어 인구가 다른 권역에 비해 상대적으로 크게 증가하는 권역이다.

재정자립도는 전남, 전북, 강원이 18.67% ~ 24.18%로 각각 17위, 16위, 15위로 나타났다. 서울은 78.9%로 1위이며, 세종 59.52%, 인천 56.12%, 경기 52.55%로 수도권과 세종시만이 50%를 넘는 것으로 나타났다.

1인당 지방소득세는 전북, 강원, 대전이 149천 원/명 ~ 189천 원/명으로 각각 17위, 16위, 15위로 나타났다. 평균공시지가는 앞서 언급한 바와 같이 서울시가 5,395천 원/㎡로 2위인 인천시의 567천 원/㎡보다 약 10배가 크다. 반면 전남은 20천 원/㎡, 전북 26천 원/㎡, 강원 28천 원/㎡로 서울시는 전남에 비해 땅값이 약 270배가 큰 것으로 나타나 지역별 편차가 가장 극명하게 나타나는 지표이다.

1인당 GRDP는 서울과 울산, 세종을 제외한 다른 기존 광역시의 경우 순위가 낮게 나타났다. 이는 GRDP 자체가 공장 등 생산설비가 많은 지역에서 높게 나타나기 때문이다.

한편 1인당 GRDP와 1인당 개인소득의 패턴이 상이한데, 예를 들어 대구시의 경우 1인당 GRDP는 17위로 최하위이지만 1인당 개인소득은 7위로 비교적 상위권이다. 반면 전남의 경우 1인당 GRDP는 5위로 상위권이나 1인당 개인소득은 15위로 하위권이다. 이는 대구시의 경우 정주여건이 좋은 대구에 살면서 인근지역으로 통근하는 직주불일치 현상 때문으로 전남의 경우는 반대로 여수국가산단, 광양제철, 목포 조선산업 등 대형산단이 있지만, 원재료를 생산해 중간재로 수출하는 산업구조이기 때문에 생산소득은 높은 반면 지역 외로 소득이 유출되기 때문이다.

표 4-32. 시도별 지표별 순위

구분	인구증가율 (%)	재정자립도 (%)	1인당 지방소득세 (천 원/명)	평균 공시지가 (천 원/㎡)	1인당 GRDP (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	6개 종합지수 (표준화)
서울	-0.74	78.90	564	5,395	43,664	23,323	0.751
	(17)	(1)	(1)	(1)	(3)	(1)	(1)
부산	-0.72	46.49	242	533	26,464	18,868	0.309
	(15)	(6)	(9)	(3)	(16)	(7)	(8)
대구	-0.50	42.13	199	401	23,151	18,555	0.230
	(11)	(7)	(13)	(4)	(17)	(9)	(11)
인천	0.27	56.12	215	567	30,194	18,659	0.408
	(5)	(3)	(12)	(2)	(12)	(8)	(5)
광주	-0.27	37.99	238	218	26,654	19,868	0.250
	(9)	(9)	(11)	(7)	(15)	(5)	(9)
대전	-0.73	39.57	189	241	27,214	19,649	0.207
	(16)	(8)	(15)	(6)	(14)	(6)	(12)
울산	-0.55	49.50	448	180	63,793	21,655	0.546
	(13)	(5)	(2)	(8)	(1)	(2)	(2)
세종	12.73	59.52	244	136	36,570	20,990	0.500
	(1)	(2)	(8)	(9)	(8)	(3)	(4)
경기	1.40	52.55	329	349	36,821	19,907	0.519
	(3)	(4)	(4)	(5)	(7)	(4)	(3)
강원	-0.13	24.18	174	28	30,856	18,450	0.109
	(8)	(15)	(16)	(14)	(10)	(13)	(16)
충북	0.25	26.50	283	38	43,016	18,440	0.237
	(6)	(13)	(5)	(13)	(4)	(14)	(10)
충남	0.55	32.31	339	54	53,006	18,458	0.341
	(4)	(12)	(3)	(11)	(2)	(11)	(6)

구분	인구증가율 (%)	재정자립도 (%)	1인당 지방소득세 (천 원/명)	평균 공시지가 (천 원/㎡)	1인당 GRDP (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	6개 종합지수 (표준화)
전북	-0.69	20.29	149	26	27,797	18,141	0.029
	(14)	(16)	(17)	(15)	(13)	(17)	(17)
전남	-0.53	18.67	242	20	42,131	18,207	0.131
	(12)	(17)	(10)	(17)	(5)	(15)	(15)
경북	-0.34	25.37	268	25	40,677	18,185	0.167
	(10)	(14)	(7)	(16)	(6)	(16)	(13)
경남	-0.02	33.40	190	52	32,993	18,466	0.165
	(7)	(11)	(14)	(12)	(9)	(10)	(14)
제주	1.82	33.42	278	95	30,721	18,456	0.323
	(2)	(10)	(6)	(10)	(11)	(12)	(7)

주: 1. 음영부분 ()는 순위를 나타냄

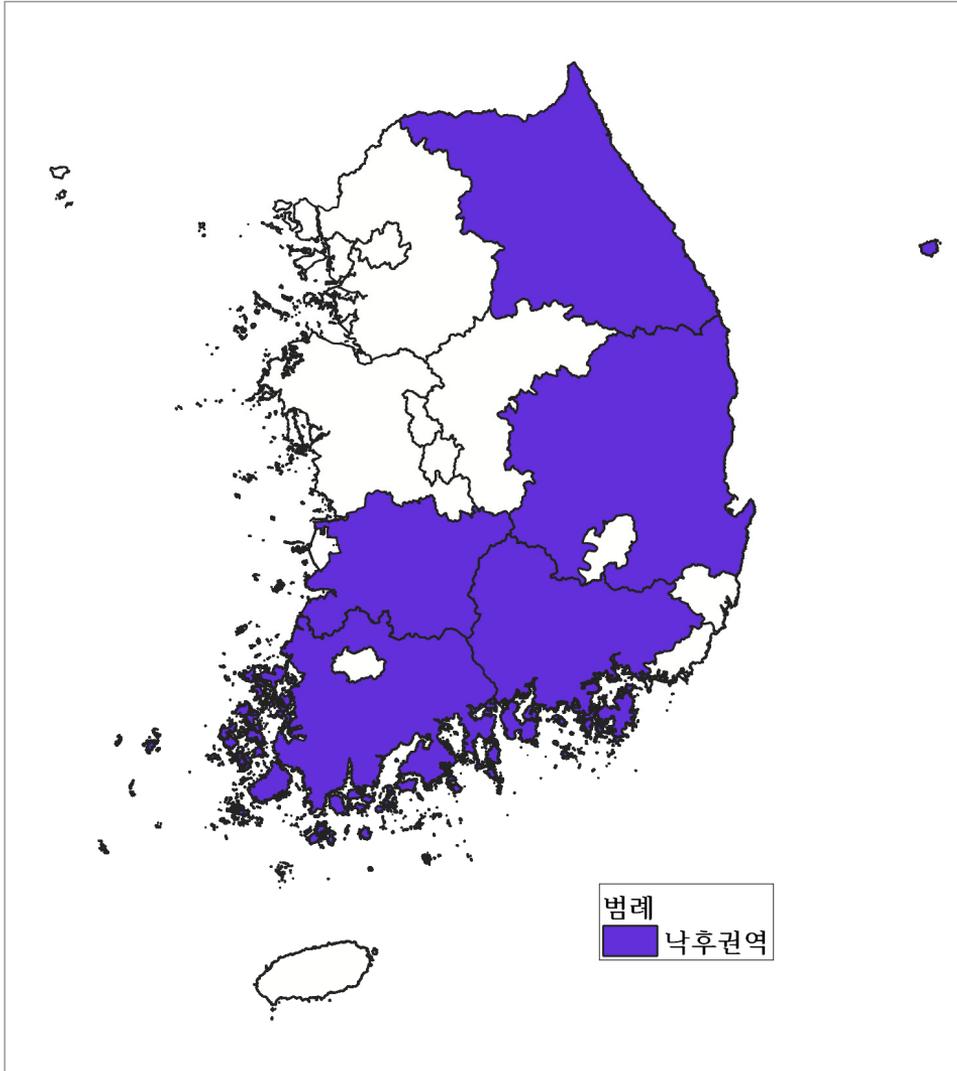
2. 종합지수 산정 시 지표별 가중치는 동일가중치를 적용하였음

6개 지표를 동일가중치로 종합지수화 하였을 때의 17개 시도별 순위는 서울, 울산, 경기, 세종 순으로 높다. 반면 하위권은 전북이 17위로 최하위이고, 강원이 16위, 전남이 15위, 경남, 경북 순이다.

전북의 경우 6개 지표 모두 하위 30%(13위 미만)에 속하고 강원 역시 6개 지표 중 4개 지표가 하위권으로 전북과 강원은 낙후권역으로 구분하는 것이 명확하다. 전남과 경북도 6개 지표 중 3개 지표가 하위권이다.

따라서 17개 시도 단위의 낙후권역은 전북, 강원, 전남, 경남, 경북 등 총 5개 권역이 선정되었다.

그림 4-9. 본 연구에서의 낙후권역(시도)



4. 229개 시군구 중에서 낙후지역 선정

2절의 검토결과를 토대로 시군구 단위에서의 낙후지역은 기존의 법령에 따른 낙후지역 지정상황에 근거하여 본 연구에 적합한 지역을 선정하고자 한다.

선정프로세스는 다음과 같다. 먼저 앞서 논의한 개발촉진지구(1994~2013), 신활력지역(2004, 2007), 성장촉진지역(2009, 2014, 2019) 지정상황을 시군구별로 집계하여 낙후지역으로 지정된 횟수를 계산한다. 다음으로 접경지역, 개발대상도서 등 특수상황지역 지정상황 역시 반영하되, 수도권의 경우 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역이 포함되지 않도록 고려한다. 즉 특정 지역이 여러 차례 낙후지역으로 지정되고 지리적으로 접경지역 또는 개발대상도서에 해당하면 해당 지역은 본 연구에서 정의하는 낙후지역에 당연히 포함된다.

상기의 절차에 따라 시군구별 낙후지역 지정 횟수를 정리하면 <표 4-33>과 같다.

표 4-33. 낙후지역 지정 횟수

지정 횟수	0회	1회	2회	3회	4회	5회	6회	7회
시군구 수	141	2	3	9	14	11	39	10

본 연구에서는 한 번도 지정되지 않은 141개의 지자체와 단 1번만 지정된 2개의 지자체를 제외한 86개의 지자체 중에서 최근 기준 3번 연속 지정해제된 지역을 제외하여 총 80개의 지자체를 낙후지역으로 선정하였다.

선정된 낙후지역의 시도별 분포는 <표 4-34>와 같다. 전라남도가 해당 시군 중 81.8%가 낙후지역에 속하는 등 가장 많고, 경북, 전북, 강원 순이다.

표 4-34. 시도별 낙후지역 분포

지정 횟수	2회	3회	4회	5회	6회	7회	낙후 지역수	기초 지자체수	낙후 지역비중
인천			1				1	10	10.0%
강원		1	5	1	5		12	18	66.7%
충북			1		4		5	11	45.5%
충남	1	1	1	1	3		7	15	46.7%
전북			1	1	6	2	10	14	71.4%
전남		1	1	4	7	5	18	22	81.8%
경북		1	3	3	9	1	17	23	73.9%
경남		1	1	1	5	2	10	18	55.6%
계	1	5	14	11	39	10	80		

주: 인천을 제외한 서울 등 특·광역시와 경기도는 낙후지역이 없음

기존 법령 등에 따라 국가차원에서 낙후지역으로 지정한 횟수가 많은 80개의 낙후지역은 <표 4-35>와 같다. 특히 6~7회 지속적으로 낙후지역으로 지정되어 온 지역은 49개에 달하여 이들 지역은 낙후지역 중에서도 낙후의 지속성이 심각한 지역이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 80개의 낙후지역을 낙후 지속성에 따라 다시 2개의 그룹으로 구분하고자 한다.

표 4-35. 지정 횟수별 낙후지역(n = 80)

2회(n = 1)	3회(n = 5)	4회(n = 14)	5회(n = 11)	6회(n = 39)	7회(n = 10)
		인천강화군			
	강원홍천군	강원정선군	강원삼척시	강원태백시	
		강원철원군		강원횡성군	
		강원화천군		강원영월군	
		강원양구군		강원평창군	
		강원인제군		강원양양군	

2회(n = 1)	3회(n = 5)	4회(n = 14)	5회(n = 11)	6회(n = 39)	7회(n = 10)
		충북옥천군		충북보은군	
				충북영동군	
				충북괴산군	
				충북단양군	
충남공주시	충남태안군	충남예산군	충남금산군	충남부여군	
				충남서천군	
				충남청양군	
		전북정읍시	전북무주군	전북남원시	전북고창군
				전북김제시	전북부안군
				전북진안군	
				전북장수군	
				전북임실군	
				전북순창군	
	전남영암군	전남나주시	전남담양군	전남곡성군	전남고흥군
			전남구례군	전남화순군	전남보성군
			전남해남군	전남장흥군	전남강진군
			전남무안군	전남함평군	전남진도군
				전남영광군	전남신안군
				전남장성군	
				전남완도군	
	경북안동시	경북영주시	경북영천시	경북상주시	경북울릉군
		경북예천군	경북군위군	경북문경시	
		경북울진군	경북청송군	경북의성군	
				경북영양군	
				경북영덕군	
				경북청도군	
				경북고령군	
				경북성주군	
				경북봉화군	

2회(n = 1)	3회(n = 5)	4회(n = 14)	5회(n = 11)	6회(n = 39)	7회(n = 10)
	경남밀양시	경남창녕군	경남고성군	경남의령군	경남남해군
				경남산청군	경남하동군
				경남함양군	
				경남거창군	
				경남합천군	

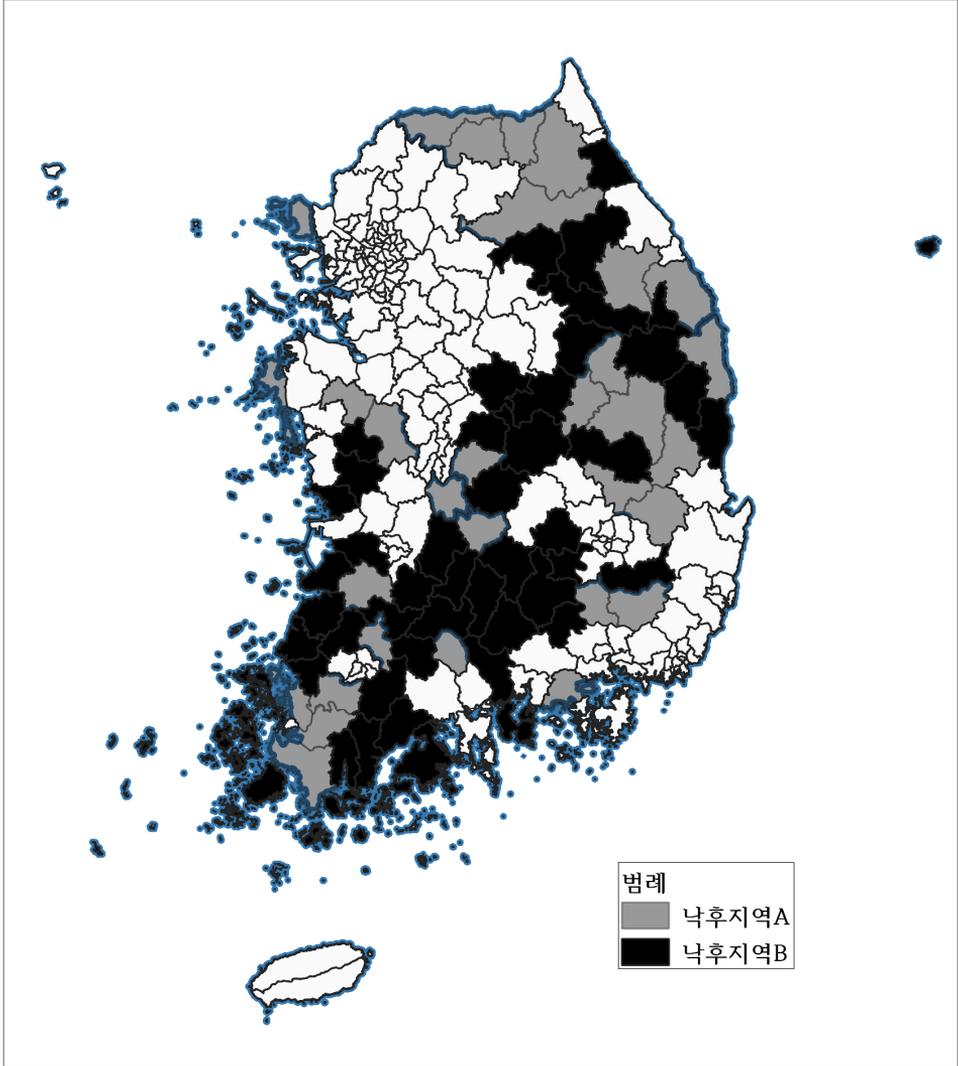
최종적으로 본 연구에서 2개의 그룹으로 분류된 낙후지역 선정결과는 <표 4-36>과 같다.

표 4-36. 본 연구에서의 낙후지역(시군구)

낙후지역 A(n = 31)		낙후지역 B(n = 49)	
인천(1)	강화군		
강원(7)	홍천군, 정선군, 삼척시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군	강원(5)	태백시, 횡성군, 영월군, 평창군, 양양군
충북(1)	옥천군	충북(4)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군
충남(4)	공주시, 태안군, 예산군, 금산군	충남(3)	부여군, 서천군, 청양군
전북(2)	정읍시, 무주군	전북(8)	고창군, 부안군, 남원시, 김제시, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군
전남(6)	영암군, 나주시, 담양군, 구례군, 해남군, 무안군	전남(12)	고흥군, 보성군, 강진군, 진도군, 신안군, 곡성군, 화순군, 장흥군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군
경북(7)	안동시, 영주시, 영천시, 예천군, 군위군, 울진군, 청송군	경북(10)	울릉군, 상주시, 문경시, 의성군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군
경남(3)	밀양시, 창녕군, 고성군	경남(7)	남해군, 하동군, 의령군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

주: 낙후지역A는 낙후지역 지정 횟수가 2~5회, 낙후지역B는 6~7회로 낙후지역B의 낙후성 지속도가 더 강하다

그림 4-10. 본 연구에서의 낙후지역(시군)



5. 낙후지역 선정결과 종합

이제까지의 낙후지역 선정결과를 종합하면 먼저 ① 해당 지역이 수도권인지 비수도권 인지를 확인하고, 이후 ② 낙후권역인 전북, 강원, 전남, 경남, 경북 등 총 5개 권역에 해당하는지를 확인한다. 마지막으로 ③ 시군구 단위의 낙후지역에 해당하는지, 그리고 해당한다면 어느 낙후지역에 속하는지를 확인한다.

예를 들어 인천 강화군은 지리적 위치는 수도권이지만 앞에서 설정한 바와 같이 개발대상도서 및 접경지역으로 비수도권으로 간주하고 낙후지역에도 속하되, 그중에서는 다소 낙후성이 심하지 않은 낙후지역 A에 속한다. 전남 고흥군은 비수도권-낙후권역-낙후지역 B에 속하여 낙후성이 매우 심한 지역이다. 이러한 방식으로 지방투자사업이 추진되는 지방자치단체를 낙후성 측면에서 평가할 수 있다. 구체적인 선정결과는 <표 4-37>과 같다.⁵⁰⁾

표 4-37. 낙후지역 선정결과

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
서울	서울			
부산	부산	비수도권		
	기장군	비수도권		
대구	대구	비수도권		
	달성군	비수도권		
인천	인천			
	강화군	비수도권		낙후지역 A
	옹진군	비수도권		
광주	광주	비수도권		

50) 당초 서울 등 특·광역시외의 자치구 단위까지 검토하였으나, 해당 자치구는 모두 낙후권역 및 낙후지역에 속하지 않아 굳이 구분할 필요가 없다고 판단하였다. 이후 뒤에서 분석한 산업단지 및 도로 분야별 취약성 평가에서도 자치구별 구분은 무의미하였다. 만약 본 연구에서 제한한 방식이 서울시 등 특·광역시 자체심사에서도 활용된다면 자치구별 분석이 의미를 가질 것이다. 또는 균형발전 분석 대상 사업이 문화/체육/복지시설 등 '점' 사업이라면 자치구별 분석이 의미가 있을 수 있으나, 본 연구에서의 산업단지와 도로사업은 각각 '면'과 '선'형 사업이므로 구별 분석은 의미가 낮다.

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
대전	대전	비수도권		
울산	울산	비수도권		
	울주군	비수도권		
세종	세종	비수도권		
경기	수원시			
	성남시			
	의정부시			
	안양시			
	부천시			
	광명시			
	평택시			
	동두천시	비수도권		
	안산시			
	고양시			
	과천시			
	구리시			
	남양주시			
	오산시			
	시흥시			
	군포시			
	의왕시			
	하남시			
	용인시			
	파주시	비수도권		
이천시				
안성시				
김포시	비수도권			

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
경기	화성시			
	광주시			
	양주시	비수도권		
	포천시	비수도권		
	여주시			
	연천군	비수도권		
	가평군	비수도권		
	양평군	비수도권		
강원	춘천시	비수도권	낙후권역	
	원주시	비수도권	낙후권역	
	강릉시	비수도권	낙후권역	
	동해시	비수도권	낙후권역	
	태백시	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	속초시	비수도권	낙후권역	
	삼척시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	홍천군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	횡성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	영월군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	평창군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	정선군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	철원군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	화천군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	양구군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	인제군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
고성군	비수도권	낙후권역		
양양군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B	

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
충북	청주시	비수도권		
	충주시	비수도권		
	제천시	비수도권		
	보은군	비수도권		낙후지역 B
	옥천군	비수도권		낙후지역 A
	영동군	비수도권		낙후지역 B
	증평군	비수도권		
	진천군	비수도권		
	괴산군	비수도권		낙후지역 B
	음성군	비수도권		
	단양군	비수도권		낙후지역 B
충남	천안시	비수도권		
	공주시	비수도권		낙후지역 A
	보령시	비수도권		
	아산시	비수도권		
	서산시	비수도권		
	논산시	비수도권		
	계룡시	비수도권		
	당진시	비수도권		
	금산군	비수도권		낙후지역 A
	부여군	비수도권		낙후지역 B
	서천군	비수도권		낙후지역 B
	청양군	비수도권		낙후지역 B
	홍성군	비수도권		
	예산군	비수도권		낙후지역 A
태안군	비수도권		낙후지역 A	

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
전북	전주시	비수도권	낙후권역	
	군산시	비수도권	낙후권역	
	익산시	비수도권	낙후권역	
	정읍시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	남원시	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	김제시	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	완주군	비수도권	낙후권역	
	진안군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	무주군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	장수군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	임실군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	순창군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	고창군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	부안군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
전남	목포시	비수도권	낙후권역	
	여수시	비수도권	낙후권역	
	순천시	비수도권	낙후권역	
	나주시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	광양시	비수도권	낙후권역	
	담양군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	곡성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	구례군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	고흥군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	보성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	화순군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	장흥군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
강진군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B	

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
전남	해남군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	영암군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	무안군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	함평군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	영광군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	장성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	완도군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	진도군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	신안군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
경북	포항시	비수도권	낙후권역	
	경주시	비수도권	낙후권역	
	김천시	비수도권	낙후권역	
	안동시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	구미시	비수도권	낙후권역	
	영주시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	영천시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	상주시	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	문경시	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	경산시	비수도권	낙후권역	
	군위군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	의성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	청송군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	영양군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	영덕군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	청도군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	고령군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	성주군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B

구분	지자체명	비수도권	낙후권역	낙후지역
경북	칠곡군	비수도권	낙후권역	
	예천군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	봉화군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	울진군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	울릉군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
경남	창원시	비수도권	낙후권역	
	진주시	비수도권	낙후권역	
	통영시	비수도권	낙후권역	
	사천시	비수도권	낙후권역	
	김해시	비수도권	낙후권역	
	밀양시	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	거제시	비수도권	낙후권역	
	양산시	비수도권	낙후권역	
	의령군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	함안군	비수도권	낙후권역	
	창녕군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	고성군	비수도권	낙후권역	낙후지역 A
	남해군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	하동군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	산청군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
	함양군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B
거창군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B	
합천군	비수도권	낙후권역	낙후지역 B	
제주	제주시	비수도권		
	서귀포시	비수도권		

주: 음영부분은 낙후권역(시도), 낙후지역(시군구)

제4절 산업단지 분야 취약성 지수 개발

1. 산업단지 취약성 지수 개발의 방향 설정

균형발전 관련 전문가 델파이 조사를 통해 도출된 지역 균형발전에 기여할 것으로 판단되는 대표적인 사업으로 선정된 산업단지 조성사업은 해당 지역의 일자리 창출 및 소득 증대에 직접적으로 영향을 미치는 가장 대표적인 재정사업 중 하나이다. 본 절에서는 상대적으로 낙후한 지방자치단체에서 추진하는 산업단지 조성사업의 타당성 조사에서 '지역 균형발전'을 반영하기 위하여 산업단지와 관련된 주요 정보를 토대로 지역 간 격차를 분석하여 상대적으로 취약한지 여부를 평가하는 지수를 개발하고자 한다.

본 연구에서는 낙후지역으로 선정된 지자체가 추진하는 '산업단지 조성사업'에 대한 타당성 조사에서 만약 해당 지역이 낙후하면서 산업단지가 취약하다면 해당 사업에 대해 가점을 부여하는 방식으로 방향을 설정하였다. 따라서 낙후지역이 아닌 경우에는 평가 대상에서 제외되며, 낙후지역으로 선정되었더라도 본 연구에서 개발되는 취약성 평가 결과가 취약하지 않다면 가점을 반영하지 않는다.

가점 반영 대상을 좁히는 것을 제안하는 이유는 두 가지를 들 수 있다. 우선 대규모 사업비가 투입되는 산업단지를 조성하는 근본적인 목적은 조성된 용지가 원활히 분양되고, 분양된 부지에 공장이 입주하여 부가가치(일자리 포함)를 창출하는 것이므로 불리한 입지에 분양가능성이 낮은 사업에 대해서도 가점을 줄 경우, 오히려 분양 실적이 저조하여 낙후 지자체의 재정적 부담으로 작용할 가능성이 높다. 또한, 이미 전반적으로 투자심사 통과율이 높은 상황에서 가점을 추가적인 가점을 부여할 경우, 투자심사의 실효성에 부정적인 효과가 발생할 수 있다.⁵¹⁾

1) 산업단지의 범위

지방재정법 타당성 조사에 의뢰되는 산업단지 조성사업은 주로 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의해 추진하며, 「도시개발법」에 의해 추진한 사례도 있다. 여기서 “산업단

51) 'II. 지방투자사업 의사결정 시 균형발전의 반영 실태' 참조.

지⁵²⁾란 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용 산업 관련 시설, 자원비축 시설, 물류 시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위해 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위해 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지를 의미한다. 이처럼 산업단지에는 일반적으로 생각하는 제조업 공장 이외에 다양한 시설이 포함되어 있다. 그러나 산업단지의 본질적인 목적은 제조업을 위주로 하는 산업활동을 위한 시설이므로 이를 감안하여 연구를 진행하였다.

따라서 지방재정법 타당성 조사로 의뢰되는 산업단지는 일반산업단지⁵³⁾, 도시첨단산업단지⁵⁴⁾, 농공단지⁵⁵⁾로 구분이 되나, 본 연구에서는 가장 보편적인 일반산업단지 조성사업을 기반으로 지수를 개발하되 도시첨단산업단지 등에도 활용이 가능하도록 하고자 하였다.

2) 기존 연구 검토

타당성 조사 관점에서의 신규 산업단지 조성사업 추진에 대한 의사결정을 위한 지수개발 연구를 조사하였으나 본 연구에 부합하는 기존 연구는 없는 것으로 파악되어 유사 연구 사례 검토 결과를 제시하고자 한다.

『산업단지 위기지수 도출을 위한 방법론 개발』⁵⁶⁾(김성진 외 2인, 2019)에서는 산업단지가 향후 받게 될 위기를 조기에 파악하기 위해 생산관점, 대외관점, 고용관점으로 구성된 위기지수를 개발하였다. 이를 위해 각 관점에서 단기적 경기 변화를 추적할 수 있는 산업단지 내 기업 수, 생산량, 가동률, 수출량, 종업원 수를 측정지표로 설정하였다.

52) 「산업단지 및 개발에 관한 법률(이하 산업법)」 제2조제8호.

53) 산업의 적정한 지방 분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위하여 지정된 산업단지.

54) 지식산업·문화산업·정보통신산업, 그 밖의 첨단산업의 육성과 개발 촉진을 위하여 도시지역에 지정된 산업단지.

55) 농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 산업법에 따라 지정된 산업단지.

56) 김성진·홍종의·김한국, 『산업단지 위기지수 도출을 위한 방법론 개발』, 한국산학기술학회논문지 제 20권 제10호, 2019, 250-258면.

『산업단지 활력도와 조성 연수 간 상관관계 분석』⁵⁷⁾(산업연구원, 2014)에서는 우리나라를 대표하는 30개의 산업단지를 선정하여 시간의 흐름에 따라 각 단지의 활력도가 어떻게 변화하는지를 파악하기 위해 산업단지 활력도와 조성 연수 간의 상관관계에 대해 분석하였다. 산업활력도는 크게 혁신잠재력(혁신기반, 인적자원, 산업집적)과 인프라(어메니티, 생산요소-토지, 교통접근성)로 구성하고 20개 세부지표를 설정하였다.

『기초자치단체 산업단지 지원정책이 산업단지 성과 및 지역경제에 미치는 영향분석』⁵⁸⁾(권경환 외 1명, 2014)에서는 동남권 지역을 대상으로 기초자치단체 차원의 산업단지 지원정책이 역내 산업단지들의 성과 및 지역경제 성장에 미치는 효과를 분석하였다. 지수 개발 연구는 아니나, 기초자치단체별 산단 지원 사업액이 종속변수인 기초자치단체별 역내 총생산과 역내 산단의 생산액, 고용 규모, 수출액에 유의미한 정도의 영향을 미쳤다고 결론짓고 있다.

3) 지수 개발 방향

산업단지를 통해 지역 또는 국가 차원의 부가 증대되기 위해서는 조성된 산업시설용지가 원활히 분양되어야 하고, 용지를 분양받은 사업체는 공장을 설립 및 가동을 통해 제품을 생산하여, 영업이익을 남겨야 한다. 즉, 적절한 입지여건과 그에 맞는 적절한 조성원가를 기반으로 한 분양가격, 산업단지 입주 이후의 영업활동을 함에 있어서 국가 또는 지방자치단체의 전략적인 기반시설 제공 및 각종 지원 등이 적절하게 이루어질 때, 산업단지의 성과는 극대화될 것이다.

이에 지방자치단체가 추진하는 산업단지 조성사업의 타당성을 판단하기 위해서는 다양한 측면(산업단지 조성 및 분양 능력, 입주기업 유치 능력, 입주기업의 생산 및 영업활동 지원 능력 등)을 고려하여 산업단지의 성공가능성을 검토하고, 이를 토대로 지역 균형발전 가치를 어떻게 부여할지를 판단하여야 할 것이다. 그러나 이들 모두를 지수화하는 것은 현실적으로 어려우므로 본 연구에서는 정량적인 통계정보를 위주로 지수를 개발하

57) 허문구·이상호, 『산업단지 활력도와 조성 연수 간 상관관계 분석』, 산업경제분석, 2014.09.

58) 권경환·최연태, 『기초자치단체 산업단지 지원정책이 산업단지 성과 및 지역경제에 미치는 영향분석』, 지방정부연구논문지 제18권 제3호, 2014, 551-583면.

고자 한다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같은 '산업단지 분야 지수' 개발방향을 설정함에 있어 다음과 같은 사항을 고려하였다. 첫째, 개발된 지수를 통해 상대적으로 특정지역이 산업단지 측면에서 얼마나 취약한지를 평가하고, 이를 낙후지역에서 추진하는 산업단지 조성사업 타당성 조사에서 의사결정정보로 활용하도록 한다. 둘째, 이는 타당성 평가를 위한 하나의 의사결정기준 중의 하나이며, 의사결정 시에는 '경제성 분석(특히, 수요 및 편익)', '재무성 분석', '정책적 분석' 추가적인 정보로 활용되어야 한다. 셋째, 본 지수에 포함되는 세부지표는 상위항목을 대변하여 속성값으로 제시되므로 상호중복 없이 정량적 평가가 가능하고, 신뢰성 있는 자료 취득이 가능하며, 최소 시군구 단위로 획득 가능하여야 한다. 즉, 세부지표 선정기준은 다음과 같다.

- ① 세부지표가 지역 간 산업단지 분야의 취약성을 평가할 수 있도록 구성되었는가?
- ② 세부지표들 각각에 대하여 독립적이고 중복이 될 가능성은 없는가?
- ③ 세부지표에 대한 측정(공신력 있는 시군구 단위 자료 취득), 갱신, 분석 등이 가능한가?
- ④ 세부지표의 수가 지나치게 많거나 적지는 않은가?
- ⑤ 세부지표를 통한 지역 간 구분이 가능한 정도로 변별력이 있는가?

2. 산업단지 취약성 지수의 세부지표 후보군 설정

1) 취약성 판단 기준 설정

지방재정법 타당성 조사를 수행한 산업단지 조성사업을 검토한 결과, 주로 기업 유치를 통한 일자리 창출과 이를 통한 지역경제 활성화를 추진 목적으로 설정하고 있으며, 개별임지 공장 난립에 따른 난개발을 방지하고자 하는 경우도 있었다. 이를 고려하여 지표를 설정하기 위한 방향을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

우선 일자리가 부족하거나, 평균 임금수준이 낮은 지역은 신규 및 양질의 일자리 요구도가 높다고 간주할 수 있다. 이때 일자리(임금)를 창출하는 산업단지 면적이 부족한지를 먼저 고려하여야 하며, 그 이유는 이미 산업단지가 공급되었음에도 불구하고 미분양용지

가 많다면, 산업시설용지가 부족한 것은 아니기 때문이다. 또한, 개별입지에 입주한 공장이 많을수록 경관·환경·교통 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 노후화된 산업단지에 입주했던 사업체는 생산활동에 유리한 새로운 공간으로 이동하고자 하는 욕구가 있기 때문에 개별입지 비중이 높고, 오래된 산업단지 면적비중이 큰 곳은 신규 산업단지의 요구도가 높은 것으로 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 산업단지가 부족하여 필요한 것을 취약성이 높다고 정의하고, 이는 다음과 같은 세부 기준으로 판단할 수 있다.

- ① 얼마나 일자리가 부족한가?
- ② 임금 수준은 어느 정도인가?
- ③ 현재 산업단지는 어느 정도로 공급되었는가?
- ④ 미분양된 산업시설용지는 어느 정도인가?
- ⑤ 기존 산업단지의 노후도는 어느 정도인가?
- ⑥ 개별입지 공장의 비중이 어느 정도인가?

아래부터는 상기 6개의 기준을 측정할 수 있는 지표에 대한 검토이다.

2) 상근근로자 비율

‘① 얼마나 일자리가 부족한가?’를 검토하기 위해서는 ‘누구에게’ 부족한 것인지를 판단하기 위한 대상이 필요하다. 산업단지에 입주하는 공장 규모가 클 경우에는 인접 시군구에서 출퇴근하거나, 이주할 수 있는 사회적 이동이 발생할 수도 있을 것이다. 그러나 이동에 대하여 현실적으로 예측하기 어렵고, 타 지표들과의 공간적 범위의 일관성 차원에서 본 연구에서는 일자리 수준을 판단하기 위한 대상을 해당 시군구 단위의 ‘종사자’로 설정하였다.

전산업 종사자 수는 「전국사업체조사」에서 제시된 값을 적용하였으며, 모든 산업의 사업체를 대상으로 하며 종사자는 <표 4-38>에서 보는 바와 같이 모든 고용형태를 대상으로 한다.

표 4-38. 전국사업체조사의 종사자 수 근로 형태

구분	내용
자영업자	근로자를 1인 이상 고용하고 있거나 근로자를 고용하지 않고 자기 혼자 또는 1인 이상 파트너(무급가족종사자 포함)와 함께 사업을 하는 사람
무급가족종사자	자영업자의 가족이나 친인척(동일가구 내로 한정하지 않음)으로서 임금을 받지 않고 해당 사업체 정규 근무시간의 1/3 이상 종사하는 사람
상용근로자	고용계약기간이 1년 이상인 임금근로자
임시근로자	고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 임금근로자
일용근로자	고용계약기간이 1개월 미만인 임금근로자
기타종사자	독자적인 사무실, 점포 또는 작업장이 없고 계약된 사업주에게 종속되어 있지만 스스로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 스스로 직접 제공하고 일한 만큼 실적에 따라 소득(수수료, 봉사료, 수당 등)을 얻으며 근로제공방법, 근로시간 등은 본인이 독자적으로 결정하는 형태로 일하는 사람 또는 그 외 기타 종사자

그러나 본 연구에서는 산업단지에 입주하는 사업체의 '상용근로자'를 양질의 일자리로 간주하여 이를 대상으로 고용된 근로자로 설정하는 것이 적절하다고 판단하였다. 따라서 근로자의 근로형태를 구분하여 다음의 식을 통해 지역별 양질의 일자리 수준을 가늠하고자 한다.

$$\text{상용근로자 비율}(\%) = \frac{\text{전산업 종사자 중, 상용근로자 수}}{\text{시군구 총인구수}} \times 100$$

시도별로 상용근로자비율을 추정한 결과, 전국적으로는 2008년 20.1%에서 2018년 27.7%로 7.6%p 증가하였다.

표 4-39. 시도별 상용근로자비율

구분	상용근로자비율(%)		인구		상용근로자		상용근로자 비중 증가분(%p)
	2008년	2018년	증가(만 명)	증가율(%)	증가(만 명)	증가율(%)	
전국	20.1%	27.7%	2,286	4.6	4,403	44.2	7.6
서울	26.8%	36.7%	-435	-4.3	845	30.9	9.8
부산	17.8%	24.9%	-123	-3.5	222	35.0	7.1
대구	16.4%	22.4%	-31	-1.2	144	35.1	6.0
인천	17.9%	23.9%	262	9.7	225	46.7	6.0
광주	18.5%	25.4%	37	2.6	108	40.9	6.9
대전	18.1%	26.2%	9	0.6	122	45.7	8.1
울산	24.5%	30.9%	43	3.9	84	30.8	6.4
세종	29.3% (2012년)	26.4%	201 (2012년)	64.0	50	150.2	-2.9
경기	17.9%	25.9%	1,785	15.8	1,367	67.5	8.0
강원	16.2%	23.2%	34	2.3	113	46.1	6.9
충북	20.2%	29.5%	80	5.2	163	53.1	9.2
충남	20.3%	29.2%	108	5.3	212	51.8	8.9
전북	16.0%	23.3%	-19	-1.0	132	44.6	7.4
전남	15.9%	23.2%	-36	-1.9	132	43.3	7.3
경북	19.4%	26.4%	3	0.1	190	36.8	7.1
경남	21.6%	26.4%	149	4.6	195	28.0	4.8
제주	17.5%	24.6%	107	19.0	66	67.1	7.1

주: 2008년에는 통계청, 「전국사업체조사」에서 시군구 단위로 산업별 종사상지위별 종사자 수가 제시되지 않아 세종시는 충남 연기군의 값을 반영할 수 없어 2012년을 기준으로 상용근로자비율을 검토함

3) 임금 수준

‘② 임금 수준은 어느 정도인가?’를 검토하기 위해 본 연구에서는 임금의 속성은 「광업 제조업조사(2007~2018년)」에 제시된 시군구별 총급여액을 종사자 수로 나눈 종사자 1인당 급여액으로 설정하였다.

2018년을 기준으로 한 제조업의 1인당 임금 수준은 울산이 58,840,914원으로 가장 높으며, 오히려 서울은 33,456,157원으로 가장 낮은 것으로 분석되었다. 2007년에서 2018년까지 1인당 급여액이 가장 크게 증가한 곳은 제주로 80.9%에 달하나, 울산은 2007년에도 49,217,784원으로 높은 수준이었으나, 그 증가율은 19.6%로 가장 낮았다. 시도의 결과에서 보는 바와 같이, 가장 낮은 서울보다 가장 높은 울산이 1.76배나 높은 것으로 나타났다. 다만 여기서 제시된 값은 제조업에 한정된 값이므로 지역별 산업구조에 따른 영향이므로 해석에 유의하여야 한다.

표 4-40. 시도별 10인 이상 제조업 총급여액 및 1인당 급여액 변화(2007~2018년)

구분	총급여액		1인당 급여액(원)		1인당급여 증감액 (원) (b-a)	증감율 (%) (b-a)/(a)
	증감액 (백억 원)	증감율 (%)	2007년(a)	2018년(b)		
전국	5,915.6	81.1	29,085,949	44,679,492	15,593,543	53.6
서울	0.6	0.2	22,814,005	33,456,157	10,642,153	46.6
부산	204.5	63.5	24,330,841	38,823,950	14,493,108	59.6
대구	187.1	85.7	22,445,034	37,607,754	15,162,720	67.6
인천	278.7	61.6	26,804,821	40,975,066	14,170,245	52.9
광주	156.4	100.7	28,176,547	47,356,843	19,180,296	68.1
대전	83.7	87.7	29,490,653	43,570,491	14,079,837	47.7
울산	253.2	36.5	49,217,784	58,840,914	9,623,130	19.6
세종	59.1	234.6	27,016,508	47,520,286	20,503,779	75.9
경기	2,012.2	97.4	27,476,087	44,406,595	16,930,508	61.6
강원	65.9	93.8	25,173,986	35,581,431	10,407,444	41.3

구분	총급여액		1인당 급여액(원)		1인당급여 증감액 (원) (b-a)	증감율 (%) (b-a)/(a)
	증감액 (백억 원)	증감율 (%)	2007년(a)	2018년(b)		
충북	449.5	141.2	27,496,818	43,645,928	16,149,111	58.7
충남	790.7	158.2	30,201,669	50,348,051	20,146,382	66.7
전북	180.4	96.2	28,611,576	41,458,624	12,847,048	44.9
전남	182.5	75.6	36,934,017	46,657,938	9,723,921	26.3
경북	515.1	79.3	29,944,263	46,860,685	16,916,422	56.5
경남	484.5	50.8	30,658,326	44,170,119	13,511,793	44.1
제주	11.5	178.5	19,276,386	34,867,377	15,590,990	80.9

주: 1. 「광업제조업조사(2007~2018년)」의 10인 이상 제조업 사업체를 대상으로 하고 있음
 2. 2007년의 경우, 세종은 충남 연기군의 값이며, 이에 따라 충남은 연기군이 제외된 값임

4) 인구당 산업시설용지 면적 및 분양률

‘③ 현재 산업단지는 어느 정도로 공급되었는가?’, ‘④ 미분양된 산업시설용지는 어느 정도인가?’에 대한 판단은 개별로 해석하기보다는 두 가지를 종합적으로 검토하여야 한다. 타지역에 비해 산업시설면적이 적다고 하더라도, 해당 지역에 미분양용지가 많다면 해당 지역차원에서는 과잉공급이 된 것으로 볼 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 ‘③ 현재 산업단지는 어느 정도로 공급되었는가?’를 판단하기 위한 지표로는 ‘1인당 산업단지 조성면적(분양공고면적/인구 수)’을 설정하였고, ‘④ 미분양된 산업시설용지는 어느 정도인가?’에 대한 판단기준은 분양률(분양면적/분양공고면적)로 설정하였다.

표 4-41. 시도별 1인당 산업단지 면적 현황

시도	1,000명당 산단면적(㎡)		1,000명당 산단면적 변화	
	2008년	2019년	증가면적(㎡)	증가율(%)
전국	10,808.8	12,187.7	1,378.9	12.8%
서울	232.4	236.1	3.7	1.6%
부산	4,034.7	5,621.5	1,586.8	39.3%
대구	6,260.6	8,480.6	2,220.0	35.5%
인천	4,344.0	4,287.4	-56.6	-1.3%
광주	8,727.8	9,554.6	826.9	9.5%
대전	15,128.7	16,092.3	963.6	6.4%
울산	50,125.5	51,881.5	1,756.0	3.5%
세종	52,743.3	12,179.4	-40,563.9	-76.9%
경기	4,915.8	4,880.4	-35.4	-0.7%
강원	5,992.4	8,834.9	2,842.5	47.4%
충북	18,197.0	20,532.4	2,335.4	12.8%
충남	26,719.0	30,412.8	3,693.8	13.8%
전북	25,581.8	28,243.2	2,661.4	10.4%
전남	48,204.3	54,662.9	6,458.6	13.4%
경북	20,300.1	28,115.0	7,814.9	38.5%
경남	17,899.4	21,067.3	3,168.0	17.7%
제주	1,186.2	1,104.3	-81.9	-6.9%

주: 2008년의 경우, 세종은 충남 연기군의 값이며, 이에 따라 충남은 연기군이 제외된 값임

표 4-42. 시도별 산업시설용지 분양대상면적 현황

(단위: 천㎡)

시도	2008년			2019년			분양률 변화
	분양대상 면적	분양 면적	분양률	분양대상 면적	분양 면적	분양률	
전국	535,474	379,390	70.9%	687,198	561,830	81.8%	151,724
서울	2,371	1,629	68.7%	2,299	2,118	92.1%	-72
부산	14,382	9,488	66.0%	22,846	19,693	86.2%	8,464
대구	15,606	11,807	75.7%	23,977	20,345	84.9%	8,371
인천	11,697	10,474	89.5%	13,410	12,690	94.6%	1,713
광주	12,417	9,889	79.6%	15,162	13,085	86.3%	2,745
대전	22,404	22,404	100.0%	26,041	24,210	93.0%	3,637
울산	55,760	47,973	86.0%	60,895	58,353	95.8%	5,135
세종	4,148	3,740	90.2%	6,173	4,951	80.2%	2,025
경기	55,511	40,772	73.4%	74,695	63,208	84.6%	19,184
강원	9,040	6,115	67.6%	15,073	12,099	80.3%	6,033
충북	27,652	18,371	66.4%	43,934	35,901	81.7%	16,282
충남	51,832	24,915	48.1%	67,647	54,757	80.9%	15,815
전북	47,474	31,043	65.4%	55,363	42,467	76.7%	7,889
전남	92,504	54,722	59.2%	96,960	73,942	76.3%	4,456
경북	54,281	44,331	81.7%	83,178	63,453	76.3%	28,897
경남	57,730	41,302	71.5%	78,405	59,827	76.3%	20,675
제주	665	416	62.6%	1,138	732	64.3%	473

주: 2008년의 경우, 세종은 충남 연기군의 값이며, 이에 따라 충남은 연기군이 제외된 값임

5) 산업단지 연령

‘⑤ 기존 산업단지의 노후도는 어느 정도인가?’를 검토하기 위해 산업단지별 연령을 조사하여 다음과 같이 산업단지 면적과 연령을 가중평균하여 시군구별 산업단지 평균연령을 도출하였다.

$$\text{산업단지 평균연령} = \frac{\sum_{i=1}^n (\text{산업단지 연령}_i \times \text{산업단지 면적}_i)}{\sum_{i=1}^n \text{산업단지 면적}_i}$$

여기서 산업단지 면적은 산업시설용지의 면적

$$\text{산업단지 연령} = 2020\text{년} - \frac{(\text{종료년도} - \text{시작년도})}{2}$$

단, 산업단지가 현재 조성 중으로 미래에 완공예정일 경우 해당 연수만큼 (-)로 반영, 예를 들어 2025년에 완공 시 -5년

표 4-43. 시도별 산업단지 평균연령

시도	분양대상면적	평균연령	시도	분양대상면적	평균연령
전국	687,197,622	17.0	경기	74,695,045	15.8
서울	2,299,461	37.0	강원	15,073,062	15.0
부산	22,846,467	16.6	충북	43,934,243	14.5
대구	23,977,038	23.8	충남	67,647,255	13.5
인천	13,409,855	26.9	전북	55,363,007	19.0
광주	15,162,466	21.5	전남	96,960,350	14.5
대전	26,040,504	19.1	경북	83,178,078	18.9
울산	60,894,655	19.3	경남	78,405,006	14.9
세종	6,173,030	15.0	제주	1,138,100	11.6

주: 산업단지 전체면적 중에서 산업시설용지를 추출한 면적임

6) 개별입지 면적 비중

‘⑥ 개별입지 공장의 비중이 어느 정도인가?’를 검토하기 위해서는 공장설립형태에 대한 이해가 필요하다. 공장입지는 크게 개별적으로 공장을 설립하는 경우와 계획입지(산업단지 내)에서 공장을 설립하는 경우로 구분할 수 있다. 개별입지는 기업의 개별적인 사유로 산업단지 외의 지역에 직접 부지를 매입하여 공장을 설립하는 공장용지를 말한다. 이때, 개별입지에서 공장을 설립하는 경우에는 일반적인 공장설립승인을 받아야 한다.

계획입지(산업단지)는 국가나 공공단체, 민간기업 등이 공장을 집단적으로 설립하고 육성하기 위해 일정 지역 선정 후 계획에 따라 개발하고 조성하여 수요자에게 분양하는 공장용지를 말한다.⁵⁹⁾

표 4-44. 공장입지 구분별 승인 유형

구분	설립승인의 유형	대상
개별입지	공장설립승인	공장건축면적이 500㎡ 이상인 공장설립자(공장건축면적이 500㎡ 미만인 경우도 가능)
	창업사업계획승인	중소기업 창업자
계획입지(산업단지)	입주계약 체결	국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지에 입주하여 제조업을 하려는 자

자료: 공장설립온라인지원시스템(<https://www.factoryon.go.kr/frtbl/guide4.do>, 2020.06.20.)

본 연구에서는 공장등록현황(2019년 기준) 자료를 토대로 개별입지 비중을 다음과 같이 도출하였다.

$$\text{개별입지 면적 비율}(\%) = \frac{\text{개별입지 면적}}{\text{개별입지 면적} + \text{계획입지 면적}}$$

여기서 면적은 부지면적을 의미

59) 참고로 지식산업센터도 동일 건축물에 제조업, 지식산업 및 정보통신업과 지원시설이 복합적으로 입주할 수 있는 다층형 집합건축물로 아파트형 공장을 말하므로 산업단지 조성사업에 가깝다고 볼 수 있다.

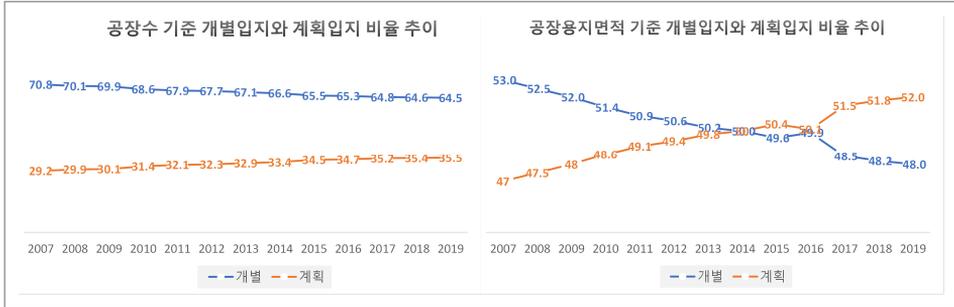
〈표 4-45〉 및 〈그림 4-11〉에서 보는 바와 같이, 공장 수로 보나 부지면적으로 보나 계획 입지의 공장 비율이 높아지는 추세를 알 수 있다. 공장 수 기준으로는 개별입지가 2007년 88,343개에서 2019년 126,627개로 약 43.3% 증가한 반면에 계획입지는 36,355개에서 69,624개로 약 91.5% 증가하였다. 공장용지면적 기준으로는 개별입지가 2007년 312,706천㎡에서 2019년 410,436천㎡로 31.3% 증가한 반면에 계획입지는 277,642천㎡에서 444,033천㎡로 59.9% 증가하였다.

표 4-45. 연도별 개별 및 계획입지 현황과 계획입지 공장 비율

연도	공장 수 기준			공장용지면적 기준		
	개별(개)	계획(개)	계획 비율(%)	개별(천㎡)	계획(천㎡)	계획 비율(%)
2007	88,343	36,355	29.2	312,706	277,642	47.0
2008	91,124	38,896	29.9	321,968	291,143	47.5
2009	93,251	40,171	30.1	332,914	307,561	48.0
2010	97,769	44,811	31.4	342,202	324,025	48.6
2011	101,361	47,910	32.1	350,661	338,388	49.1
2012	104,338	49,685	32.3	353,884	345,634	49.4
2013	108,464	53,245	32.9	367,267	364,286	49.8
2014	112,012	56,114	33.4	377,579	376,833	50.0
2015	116,580	61,329	34.5	386,004	392,455	50.4
2016	118,853	63,251	34.7	401,429	403,404	50.1
2017	121,254	65,852	35.2	398,986	423,500	51.5
2018	124,283	67,961	35.4	403,607	433,520	51.8
2019	126,627	69,624	35.5	410,436	444,033	52.0
2007~19 변화	38,284	33,269	6.3	97,730	166,391	5.0
	43.3%	91.5%		31.3%	59.9%	

주: 2018년부터 도시첨단산업단지가 반영되었으며, 계획입지로 분류함

그림 4-11. 공장 수 및 공장용지면적 기준 개별입지와 계획입지 비율 추이(2007~2019년)



7) 소결

지방자치단체의 산업단지 조성사업 추진 목적과 기대효과, 다양한 지역 균형발전 관련 전문가 그룹(도시계획, 행정학, 경제학 등)을 대상으로 델파이 기법을 통해 도출된 산업단지 기여항목별 중요도 조사 결과 등을 토대로 선정된 산업단지 분야 취약성 세부지표의 후보군은 <표 4-46>과 같다.

표 4-46. 산업단지 분야 취약성 평가를 위한 후보 평가기준

세부지표(시군구 단위)	내용
① (↓ +) 상근근로자 비율	취업자 수/총인구 수
② (↓ +) 임금 수준	근로자 총임금/사업체 내 종사자 수
③ (↓ +) 1인당 산업단지 조성면적	조성면적/인구 수
④ (↑ +) 산업시설용지 분양률	분양면적/분양공고면적
⑤ (↑ +) 산업단지 연령	산업단지 면적가중 연령
⑥ (↑ +) 개별입지 면적 비중	개별입지면적/공장용지면적

앞서 언급한 바와 같이 본 연구를 통해 개발된 지수는 낙후지역에서 추진하는 산업단지 조성사업의 타당성 조사 수행 시에 ‘지역 균형발전’을 반영하기 위하여 산업단지와 관련된 주요 정보를 토대로 상대적인 지역 격차를 가늠함으로써 취약성을 평가할 수 있도록 한다.

따라서 '산업단지 분야에서 취약성을 가늠한다는 것' 자체가 의사결정으로 6개의 세부 지표를 통해 다기준의사결정(MCDM, Multi-Criteria Decision Making) 모형을 개발한다는 것과 동일한 의미를 가진다.

3. 산업단지 부문 취약성 지수 개발

1) 최종 세부지표 선정 및 가중치 산정

다수의 산업단지 조성사업 타당성 조사를 수행한 경험이 있는 전문가 14명⁶⁰⁾을 대상으로 '① 산업단지 조성사업 타당성 조사 시, 지역 균형발전 측면에서 가산점을 부여하는 것에 대한 의견', '② 산업단지 조성사업의 항목별 지역 균형발전에의 기여도', '③ 가점을 부여하기 위한 취약성 평가기준으로 선정된 세부지표(6개)에 대하여 적정성', '④ 세부 평가기준별로 상대적인 중요도를 고려한 가중치' 등을 조사하였다.

참고로 14명 중, 4명은 산업단지 조성사업 타당성 조사 시, 지역 균형발전 측면에서 가산점을 부여하는 것에 대하여 반대의 의견을 제시하였으며, 그 이유로는 '타당성 조사는 효율성 위주로 분석하고 균형발전은 투자심사위원회에서 별도로 고려하면 된다.'가 주된 의견으로 나타났다.

표 4-47. 산업단지 분야 전문가 그룹

구분	인원(명)	경력(년)	비고
학계(교수)	5	19.2	- 수요 및 편익 추정
엔지니어링/건축사	4	16.8	- 기술적 검토 및 비용 추정
회계법인	2	17.5	- 재무성 분석/사업성 관련 위험요인 검토
타당성 조사 전문기관	3	16.3	- 조사 총괄책임자
전체	14	17.6	

60) 해당 전문가 그룹은 균형발전 대상 사업 선정을 위한 델파이 조사 전문가 그룹과는 다르다.

(1) 균형발전 기여 항목별 기여도

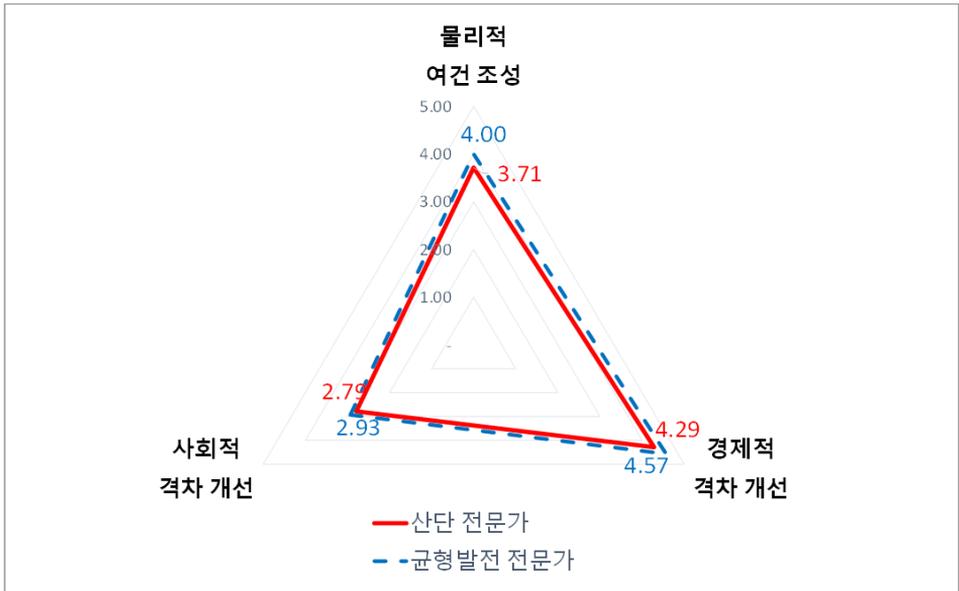
산업단지 조성사업의 항목별 지역 균형발전예의 기여도 의견을 정리한 결과, 산업단지 분야 전문가 그룹과 지역 균형발전 전문가 그룹의 차이는 거의 없었으며, 두 그룹 모두 산업단지는 소득, 일자리 증대로 경제적 격차 개선에 가장 큰 기여를 하는 것으로 의견을 제시하였다.

표 4-48. 이론적 논의에 따른 읍면동 수행기능과 판단기준

순번	지역발전을 위한 물리적 여건 조성		소득, 일자리 증대로 경제적 격차 개선		정주여건 향상으로 사회적 격차 개선	
	산단 그룹	균형발전 그룹	산단 그룹	균형발전 그룹	산단 그룹	균형발전 그룹
평균	3.71	4.00	4.29	4.57	2.79	2.93

주: 항목별 5점 척도로 점수를 부여하였음

그림 4-12. 그룹별 균형발전 기여 항목별 기여도 점수



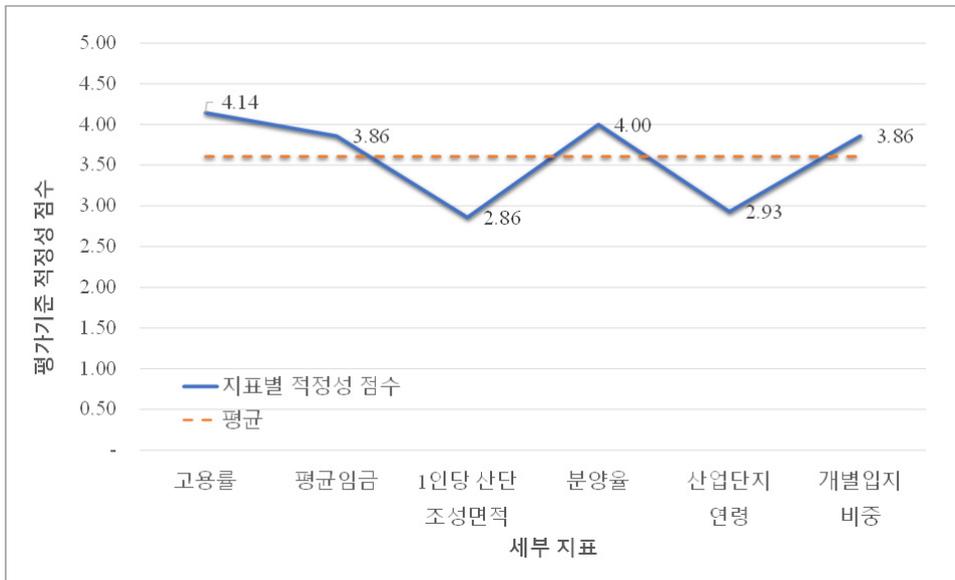
(2) 취약성 평가의 세부지표로서의 적정성 검토

앞서 후보군으로 선정한 6개의 지표에 대하여 적정성에 대한 의견을 정리한 결과, 고용률(4.14) > 분양률(4.00) > 평균임금수준(3.86) > 개별입지 비중(3.86) > 산업단지 평균연령(2.93) > 1인당 산업단지 조성면적(2.86) 순으로 나타났다.

표 4-49. 취약성 평가기준으로서의 적정성에 대한 의견

구분	고용률	평균임금	1인당 산업단지 조성면적	분양률	산업단지 연령	개별입지 비중
평균	4.14	3.86	2.86	4.00	2.93	3.86

그림 4-13. 취약성 평가기준으로서의 적정성에 대한 항목별 점수



(3) 최종 평가기준 선정 및 가중치 산정

취약성 평가기준으로서의 적정성에 대한 의견, 취약성 평가기준으로서의 세부지표별 중요도 순위 및 상대적 가중치 등을 고려하여 본 연구에서는 최종적으로 ① 고용률, ② 분양률, ③ 평균임금수준, ④ 개별입지 비중 등 4개 지표를 선정하였다.

표 4-50. 평가기준별 상대적 중요도

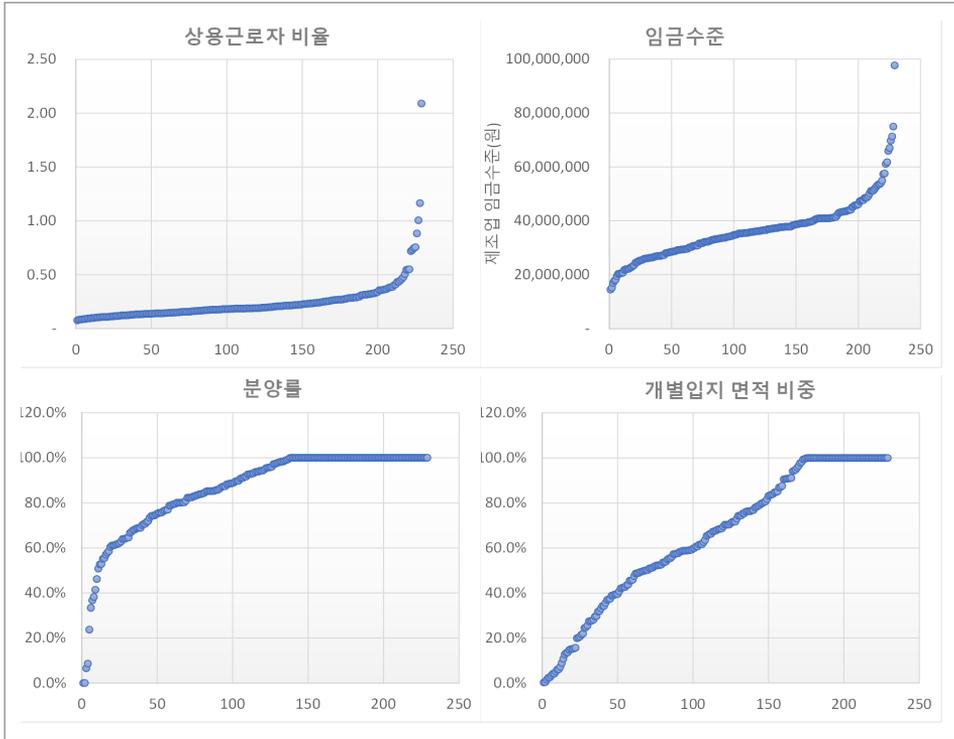
구분	상용근로자비율	임금수준	산업시설용지 분양률	개별입지 면적 비중
가중치	0.314	0.226	0.254	0.206

주: 6개 지표별 가중치를 조정하여 4개 기준으로 환산하였음

2) 세부지표별 표준점수 산정

산업단지 취약성 세부지표인 상용근로자비율, (제조업)임금수준, (산업시설용지)분양률, 개별입지 면적 비중 등 4개 지표는 상이한 차원과 척도를 갖기 때문에 이를 종합지수화하기 위해서는 먼저 표준화가 필요하다. 표준화 방법은 앞서 시도별 낙후권역 도출 시 사용한 범위 표준화 방법을 사용하였다.

먼저 4개 지표별 산포도에서 알 수 있듯이, 상용근로자비율과 임금수준은 229개 자치단체별로 상위 또는 하위의 속성값이 지나치게 차이가 나는 것을 볼 수 있는데, 주로 특·광역시 자치구의 도시 특성에 의해 발생하고 있었다.

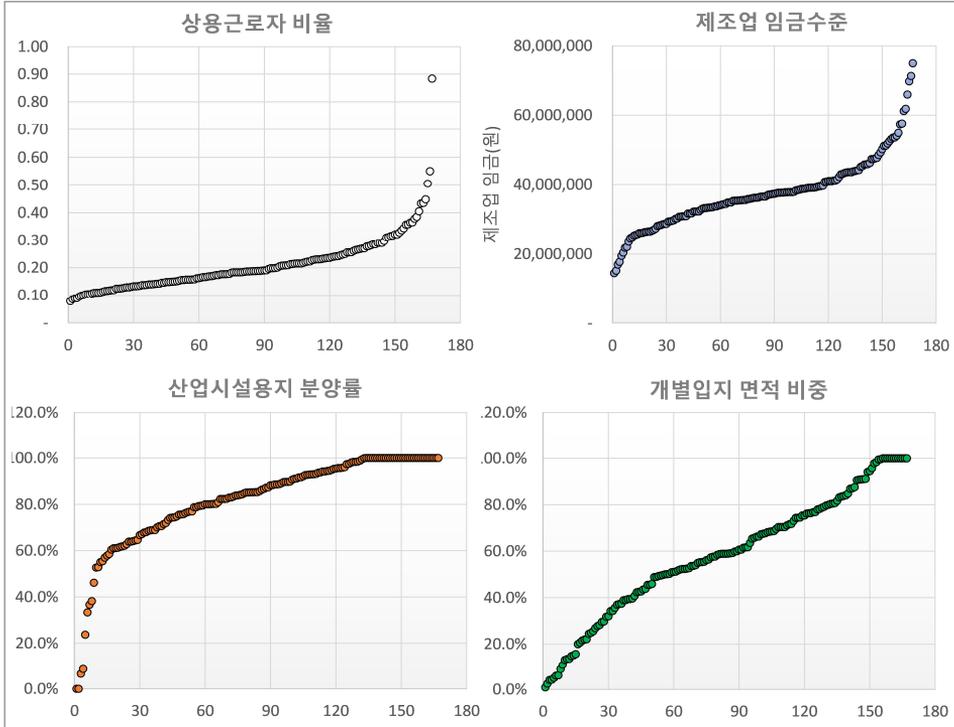
그림 4-14. 세부지표별 순위별 속성값 분포-229개 시군구 기준


따라서 본 조사에서는 특·광역시외의 군⁶¹⁾은 별개로 보되, 이를 제외한 자치구는 통합하여 분석하였다.⁶²⁾ 특·광역시의 자치구를 통합한 이후에도 여전히 일부 이상치가 존재하는데, 예를 들면 상용근로자 비율과 제조업 임금수준은 상위권에 일부 지자체가 분포하고, 산업시설용지 분양률과 개별입지 면적 비중은 하위권에 이상치로 볼만큼 일부의 자치단체만이 위치하고 있다.

61) 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 인천 옹진군, 울산 울주군은 광역시에 소속이 되었으나, 도·농 통합 등에 따른 행정구역 개편 이전의 특성을 가진.

62) 이러한 지역구분 방식은 예비타당성 조사에서 적용하고 있음.

그림 4-15. 세부지표별 순위별 속성값 분포-특·광역시 자치구 통합



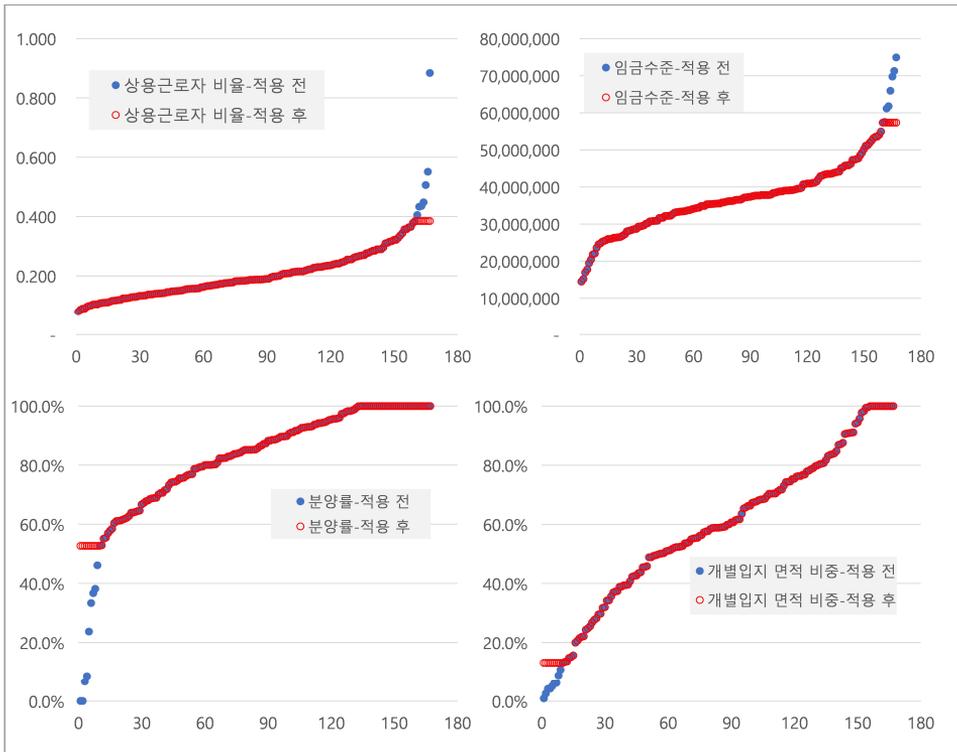
이러한 경우 평가기준별로 최대·최소 범위를 상위·하위 5%로 정함으로써 지나치게 크거나, 또는 지나치게 작은 값이 최대 또는 최소가 되는 것을 방지할 수 있다. 따라서 <표 4-51>과 같이 지표별로 이상치 존재구간이 다르므로 이를 반영하여 상용근로자 비율과 임금수준인 상위 5%를 최대값으로 설정하였고, 분양률과 개별입지 비중은 하위 5%를 최소값으로 설정하였다.

표 4-51. 상·하위 구간 적용 값

구분	상용근로자 비율	제조업 임금수준	산업시설용지 분양률	개별입지 면적 비중
상·하위 구간 적용	상위	상위	하위	하위
상위 5%(8위) 속성값	0.38530	57,350,371		
하위 5%(158위) 속성값			52.69%	13.14%

이처럼 조정하게 되면 상·하위 속성값에 의해 변별력이 줄어드는 것은 방지하고, 극단 치에 있는 값을 적정한 점수로 도출할 수 있으며 그 결과 산포도는 [그림 4-16]과 같다.

그림 4-16. 세부지표별 상·하위 5% 구간 적용 전·후 속성값 분포 비교



이러한 과정을 거쳐 최종적으로 도출된 167개 자치단체별 산업단지 취약성 점수는 <표 4-52>와 같다. 점수가 높을수록(100점) 그리고 순위가 높을수록(1등) 취약지역이다.

표 4-52. 자치단체별 평가기준별 표준점수 및 순위 산정 결과

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
1		서울	서울	11.46	155	55.79	54	83.34	63	77.59	35
2		부산	부산	50.94	112	43.25	106	78.14	71	49.83	92
3		부산	기장군	48.09	119	43.32	105	40.64	126	37.73	118
4		대구	대구	59.92	94	46.62	89	90.00	49	0.00	158
5		대구	달성군	38.13	133	33.69	127	48.73	118	10.16	149
6		인천	인천	45.51	125	38.24	120	88.34	51	48.52	96
7	A	인천	강화군	82.34	29	38.24	120	99.82	35	75.90	39
8		인천	옹진군	89.52	13	38.24	120	0.00	158	100.00	1
9		광주	광주	49.88	114	23.33	145	71.04	82	15.82	144
10		대전	대전	49.16	117	32.18	132	85.14	59	10.39	148
11		울산	울산	7.15	156	0.00	160	97.55	37	0.00	158
12		울산	울주군	14.02	154	11.30	154	81.08	67	13.52	146
13		세종	세종	65.28	75	22.95	146	58.15	104	45.56	101
14		경기	수원시	55.14	102	30.78	137	100.00	1	64.98	61
15		경기	성남시	20.91	149	46.31	90	87.79	53	2.30	154
16		경기	의정부시	84.44	24	67.74	26	100.00	1	2.93	153
17		경기	안양시	40.77	131	49.30	79	100.00	1	93.20	19
18		경기	부천시	60.84	92	51.07	70	100.00	1	89.54	22
19		경기	광명시	76.60	46	0.00	160	0.00	158	100.00	1
20		경기	평택시	22.76	147	20.56	148	56.44	110	34.96	122

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
21		경기	동두천시	76.05	49	54.25	59	23.73	143	51.23	90
22		경기	안산시	22.27	148	37.84	123	98.83	36	0.00	158
23		경기	고양시	69.69	65	62.17	36	100.00	1	100.00	1
24		경기	과천시	20.36	150	50.96	71	100.00	1	100.00	1
25		경기	구리시	73.79	54	72.19	19	100.00	1	100.00	1
26		경기	남양주시	82.90	28	58.72	44	95.82	41	93.64	18
27		경기	오산시	71.83	60	52.41	64	96.37	40	42.18	113
28		경기	시흥시	29.46	145	38.81	118	87.77	54	0.00	158
29		경기	군포시	49.45	115	42.64	110	100.00	1	89.39	23
30		경기	의왕시	59.28	96	51.36	66	81.28	66	99.54	13
31		경기	하남시	68.84	67	59.85	43	100.00	1	100.00	1
32		경기	용인시	59.72	95	0.00	160	32.48	135	99.37	14
33		경기	파주시	32.31	140	30.99	136	65.73	94	65.90	60
34		경기	이천시	4.85	158	12.77	153	30.64	137	98.05	15
35		경기	안성시	6.93	157	41.50	115	50.64	116	67.34	55
36		경기	김포시	40.95	130	47.11	86	31.97	136	81.63	29
37		경기	화성시	0.00	160	5.59	159	68.83	85	79.01	33
38		경기	광주시	48.52	118	49.85	76	100.00	1	100.00	1
39		경기	양주시	47.68	120	53.91	60	20.06	145	89.14	24
40		경기	포천시	0.00	160	56.03	52	23.75	142	95.11	17
41		경기	여주시	54.49	104	47.64	85	85.50	57	97.47	16
42		경기	연천군	77.45	44	56.29	50	9.12	154	71.71	48
43		경기	가평군	78.70	41	68.41	24	100.00	1	89.79	20
44		경기	양평군	91.40	10	72.50	17	100.00	1	100.00	1

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
45		강원	춘천시	62.47	91	62.07	37	18.17	148	24.36	136
46		강원	원주시	50.38	113	48.44	84	56.77	109	54.75	78
47		강원	강릉시	63.38	87	48.71	81	69.75	83	77.41	36
48		강원	동해시	69.37	66	25.99	143	55.12	113	71.62	49
49	B	강원	태백시	67.28	71	68.09	25	78.30	70	50.90	91
50		강원	속초시	73.44	57	82.95	6	78.05	72	0.00	158
51	A	강원	삼척시	63.21	88	18.87	149	68.68	87	85.71	25
52	A	강원	홍천군	70.58	62	45.53	98	80.25	68	37.27	120
53	B	강원	횡성군	56.39	101	58.61	45	75.12	78	52.79	83
54	B	강원	영월군	67.09	72	26.75	142	58.18	103	80.63	32
55	B	강원	평창군	64.41	81	55.60	55	86.70	56	76.99	37
56	A	강원	정선군	33.93	138	54.55	58	82.29	65	62.62	67
57	A	강원	철원군	91.59	8	55.13	56	5.12	156	47.07	98
58	A	강원	화천군	96.34	3	66.97	28	100.00	1	44.45	106
59	A	강원	양구군	93.13	6	73.20	14	100.00	1	67.50	54
60	A	강원	인제군	88.20	16	67.29	27	45.82	122	63.98	62
61		강원	고성군	73.74	55	86.14	5	100.00	1	75.50	40
62	B	강원	양양군	66.70	74	70.92	22	90.76	47	65.96	58
63		충북	청주시	43.71	127	16.69	150	65.91	93	43.54	109
64		충북	충주시	53.52	108	51.17	69	62.88	98	41.93	114
65		충북	제천시	65.02	76	52.53	63	46.70	121	33.61	125
66	B	충북	보은군	62.87	89	23.42	144	90.29	48	7.88	152
67	A	충북	옥천군	54.39	105	45.81	93	57.87	107	55.86	75
68	B	충북	영동군	76.36	47	28.53	138	75.31	77	52.16	88

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
69		충북	증평군	62.70	90	32.20	131	100.00	1	61.18	70
70		충북	진천군	0.00	160	42.49	111	84.40	62	74.95	41
71	B	충북	괴산군	63.47	86	44.32	101	36.81	130	74.64	42
72		충북	음성군	0.00	160	41.07	117	24.81	140	81.29	30
73	B	충북	단양군	49.40	116	8.88	156	78.47	69	27.44	134
74		충남	천안시	33.50	139	27.05	140	73.25	79	72.61	47
75	A	충남	공주시	54.82	103	41.43	116	5.85	155	21.45	139
76		충남	보령시	67.42	70	32.15	133	76.96	73	27.83	133
77		충남	아산시	0.00	160	0.00	160	64.10	96	58.07	73
78		충남	서산시	46.20	123	0.00	160	66.85	91	52.51	87
79		충남	논산시	60.09	93	50.12	75	66.38	92	62.38	68
80		충남	계룡시	94.32	5	48.55	82	48.38	120	24.32	137
81		충남	당진시	16.73	153	9.84	155	57.80	108	25.93	135
82	A	충남	금산군	31.20	141	31.35	135	96.80	38	54.75	77
83	B	충남	부여군	81.46	32	32.78	129	96.38	39	66.75	56
84	B	충남	서천군	63.65	84	56.22	51	0.00	158	55.65	76
85	B	충남	청양군	74.15	52	49.35	78	68.93	84	29.69	131
86		충남	홍성군	68.14	68	49.51	77	33.53	134	52.67	84
87	A	충남	예산군	51.78	111	42.45	112	91.65	44	42.49	112
88	A	충남	태안군	79.40	38	75.98	10	100.00	1	76.63	38
89		전북	전주시	63.85	82	43.13	107	68.64	88	29.74	130
90		전북	군산시	56.86	98	31.64	134	39.77	127	0.00	158
91		전북	익산시	54.37	106	45.54	97	62.72	99	27.98	132
92	A	전북	정읍시	64.74	80	46.79	88	71.80	81	19.20	140

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
93	B	전북	남원시	76.68	45	61.86	38	0.00	158	60.63	71
94	B	전북	김제시	45.66	124	50.85	73	87.00	55	45.31	102
95		전북	완주군	4.31	159	14.21	152	56.05	111	8.69	151
96	B	전북	진안군	80.19	35	59.92	42	94.75	42	52.64	86
97	A	전북	무주군	81.61	31	73.93	13	100.00	1	30.52	127
98	B	전북	장수군	86.19	21	61.80	39	68.64	89	42.61	111
99	B	전북	임실군	79.51	37	42.78	108	100.00	1	53.77	80
100	B	전북	순창군	81.73	30	58.59	47	72.89	80	46.72	99
101	B	전북	고창군	76.19	48	58.60	46	0.00	158	44.89	105
102	B	전북	부안군	74.87	51	70.15	23	37.92	128	53.99	79
103		전남	목포시	74.06	53	73.15	15	57.89	106	9.66	150
104		전남	여수시	46.80	122	0.00	160	51.16	115	0.00	158
105		전남	순천시	70.56	63	50.25	74	0.34	157	16.84	143
106	A	전남	나주시	36.32	136	37.07	125	67.90	90	43.91	107
107		전남	광양시	31.14	142	0.00	160	55.18	112	0.00	158
108	A	전남	담양군	56.46	100	49.22	80	75.84	76	62.87	66
109	B	전남	곡성군	56.79	99	28.08	139	75.85	75	30.30	128
110	A	전남	구례군	80.28	34	66.87	29	100.00	1	31.84	126
111	B	전남	고흥군	90.28	11	94.26	3	0.00	158	82.49	28
112	B	전남	보성군	86.86	19	55.87	53	100.00	1	52.65	85
113	B	전남	화순군	57.67	97	45.58	96	85.17	58	30.22	129
114	B	전남	장흥군	78.89	40	82.28	7	0.00	158	52.92	82
115	B	전남	강진군	84.58	22	51.28	67	100.00	1	85.15	26
116	A	전남	해남군	83.99	25	98.37	2	0.00	158	73.38	43

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
117	A	전남	영암군	0.00	160	71.60	21	88.17	52	0.00	158
118	A	전남	무안군	78.49	42	63.54	34	84.91	60	41.15	117
119	B	전남	함평군	73.34	58	55.11	57	0.00	158	37.41	119
120	B	전남	영광군	68.14	69	53.59	61	62.58	101	41.19	116
121	B	전남	장성군	44.48	126	45.81	94	100.00	1	70.48	52
122	B	전남	완도군	92.63	7	100.00	1	91.13	45	48.15	97
123	B	전남	진도군	91.40	9	65.29	31	19.40	146	77.83	34
124	B	전남	신안군	100.00	1	72.96	16	100.00	1	100.00	1
125		경북	포항시	51.96	110	0.00	160	43.58	125	0.59	156
126		경북	경주시	29.48	144	32.43	130	34.33	131	69.01	53
127		경북	김천시	52.74	109	41.93	114	45.37	124	61.26	69
128	A	경북	안동시	72.05	59	72.33	18	57.91	105	70.62	50
129		경북	구미시	19.00	151	8.73	157	51.24	114	0.00	158
130	A	경북	영주시	71.21	61	35.37	126	94.42	43	14.32	145
131	A	경북	영천시	36.88	135	33.32	128	17.88	149	72.79	46
132	B	경북	상주시	81.10	33	64.97	32	90.82	46	34.03	123
133	B	경북	문경시	79.18	39	53.48	62	29.61	138	42.74	110
134		경북	경산시	37.50	134	43.84	103	59.67	102	65.93	59
135	A	경북	군위군	63.84	83	51.24	68	100.00	1	45.13	104
136	B	경북	의성군	86.48	20	45.89	92	100.00	1	51.31	89
137	A	경북	청송군	89.42	14	76.60	9	100.00	1	100.00	1
138	B	경북	영양군	97.54	2	72.10	20	12.33	152	100.00	1
139	B	경북	영덕군	89.11	15	78.73	8	10.92	153	73.28	44
140	B	경북	청도군	69.97	64	64.61	33	100.00	1	49.49	93

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
141	B	경북	고령군	0.00	160	45.59	95	48.42	119	43.69	108
142	B	경북	성주군	29.55	143	43.41	104	100.00	1	63.36	65
143		경북	칠곡군	18.89	152	48.52	83	100.00	1	45.16	103
144	A	경북	예천군	96.29	4	46.99	87	33.98	133	63.64	64
145	B	경북	봉화군	77.46	43	65.44	30	24.26	141	65.97	57
146	A	경북	울진군	66.92	73	74.42	12	21.33	144	63.76	63
147	B	경북	울릉군	87.25	18	59.95	41	100.00	1	100.00	1
148		경남	창원시	40.98	129	22.52	147	82.46	64	1.89	155
149		경남	진주시	64.92	78	42.64	109	45.73	123	18.90	141
150		경남	통영시	83.38	26	74.91	11	16.37	151	12.99	147
151		경남	사천시	39.10	132	7.60	158	37.85	129	21.73	138
152		경남	김해시	36.14	137	44.11	102	25.22	139	81.07	31
153	A	경남	밀양시	64.88	79	46.01	91	34.25	132	48.62	95
154		경남	거제시	27.31	146	14.50	151	84.56	61	0.40	157
155		경남	양산시	42.76	128	37.71	124	49.91	117	55.93	74
156	B	경남	의령군	75.60	50	26.84	141	62.60	100	35.33	121
157		경남	함안군	0.00	160	38.64	119	76.26	74	53.07	81
158	A	경남	창녕군	47.61	121	42.27	113	18.87	147	60.17	72
159	A	경남	고성군	65.02	77	63.28	35	64.88	95	46.61	100
160	B	경남	남해군	89.70	12	92.42	4	100.00	1	72.82	45
161	B	경남	하동군	84.57	23	52.41	65	0.00	158	70.52	51
162	B	경남	산청군	73.63	56	45.52	99	68.68	86	48.76	94
163	B	경남	함양군	82.94	27	56.71	49	63.86	97	33.89	124
164	B	경남	거창군	80.04	36	61.71	40	89.05	50	17.37	142

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				상용근로자비율 점수(v_1)		임금수준 점수(v_2)		분양률 점수(v_3)		개별입지면적비 중 점수(v_4)	
				점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
165	B	경남	합천군	87.39	17	45.23	100	100.00	1	41.69	115
166		제주	제주시	54.28	107	50.86	72	17.74	150	84.94	27
167		제주	서귀포시	63.52	85	57.57	48	100.00	1	89.65	21

3) 산업단지 분야 취약성 평가 지수 개발

본 연구에서 도출된 산업단지 조성사업의 자치단체 간 상대적 취약성을 평가하기 위한 지수는 앞서 도출된 4개 세부지표별 가중치와 표준점수를 통해 해당 자치단체에 산정한다. 이 취약성 지수와 순위 정보를 활용하여 타당성 조사 및 투자심사 시에 의사결정정보로 활용할 수 있다.

$$V(i) = \sum_{j=1}^n (w_j \times v_j) = (w_1 \times v_1) + (w_2 \times v_2) + \dots + (w_n \times v_n)$$

여기서, $V(i)$ 는 자치단체 i 의 산업단지 분야 취약성 지수,

w_i 는 지표 j 의 가중치,

v_i 는 지표 j 의 표준화 점수

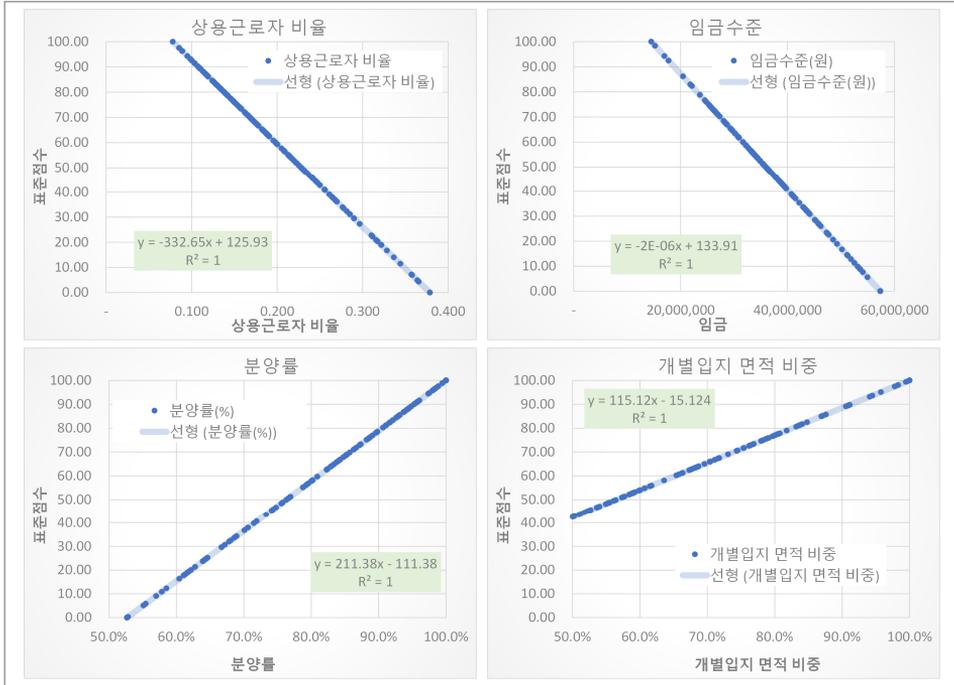


상용근로자비율 점수	$v_1 = -332.65a_1 + 125.93$	a 는 각 평가기준별 속성값
임금수준 점수	$v_2 = -0.00000233a_2 + 133.91$	
산업시설용지 분양률 점수	$v_3 = 211.38a_3 - 111.38$	
개별입지 면적 비중 점수	$v_4 = 115.12a_4 - 15.12$	



$$V(x) = (0.3140 \times \text{상용근로자비율 점수}) + (0.2263 \times \text{임금수준 점수}) + (0.2535 \times \text{분양률 점수}) + (0.2061 \times \text{개별입지면적비중 점수})$$

그림 4-17. 세부지표별 속성값과 표준점수 관계



산업단지 분야의 취약성 평가 종합점수 및 순위는 <표 4-53>과 같다.

표 4-53. 167개 자치단체의 산업단지 분야 취약성 평가 종합점수 및 순위

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
1		서울	서울-통합	88	54.0	85	B	충남	청양군	71	58.2
2		부산	부산-통합	111	50.1	86		충남	홍성군	102	52.2
3		부산	기장군	134	43.3	87	A	충남	예산군	72	58.2
4		대구	대구-통합	100	52.5	88	A	충남	태안군	11	83.4
5		대구	달성군	151	34.5	89		전북	전주시	91	53.6

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
6		인천	인천-통합	84	55.7	90		전북	군산시	149	35.4
7	A	인천	강화군	19	75.6	91		전북	익산시	117	49.4
8		인천	옹진군	77	57.5	92	A	전북	정읍시	93	53.3
9		광주	광주-통합	136	42.6	93	B	전북	남원시	108	50.7
10		대전	대전-통합	121	46.8	94	B	전북	김제시	76	57.6
11		울산	울산-통합	164	27.6	95		전북	완주군	167	21.2
12		울산	울주군	158	30.9	96	B	전북	진안군	23	73.8
13		세종	세종	113	50.1	97	A	전북	무주군	21	74.1
14		경기	수원시	56	63.3	98	B	전북	장수군	43	67.3
15		경기	성남시	140	40.3	99	B	전북	임실군	31	71.2
16		경기	의정부시	40	67.9	100	B	전북	순창군	44	67.2
17		경기	안양시	38	68.9	101	B	전북	고창군	122	46.6
18		경기	부천시	20	74.7	102	B	전북	부안군	66	60.3
19		경기	광명시	128	44.8	103		전남	목포시	80	56.7
20		경기	평택시	153	33.8	104		전남	여수시	162	28.0
21		경기	동두천시	98	52.9	105		전남	순천시	148	37.3
22		경기	안산시	138	41.1	106	A	전남	나주시	124	46.5
23		경기	고양시	13	82.1	107		전남	광양시	165	24.2
24		경기	과천시	53	64.4	108	A	전남	담양군	60	61.4
25		경기	구리시	6	85.7	109	B	전남	곡성군	114	50.0
26		경기	남양주시	12	83.0	110	A	전남	구례군	26	72.4
27		경기	오산시	42	67.7	111	B	전남	고흥군	46	66.8
28		경기	시흥시	139	40.8	112	B	전남	보성군	18	76.2
29		경기	군포시	36	69.3	113	B	전남	화순군	83	56.5
30		경기	의왕시	29	71.6	114	B	전남	장흥군	86	54.4
31		경기	하남시	14	81.3	115	B	전남	강진군	15	81.2
32		경기	용인시	120	47.7	116	A	전남	해남군	54	63.9

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
33		경기	파주시	119	47.9	117	A	전남	영암군	147	38.6
34		경기	이천시	154	33.0	118	A	전남	무안군	37	69.2
35		경기	안성시	146	38.9	119	B	전남	함평군	133	43.4
36		경기	김포시	118	48.9	120	B	전남	영광군	73	58.1
37		경기	화성시	150	35.0	121	B	전남	장성군	51	64.6
38		경기	광주시	25	72.8	122	B	전남	완도군	8	84.8
39		경기	양주시	105	51.0	123	B	전남	진도군	52	64.5
40		경기	포천시	145	39.0	124	B	전남	신안군	1	93.9
41		경기	여주시	35	70.0	125		경북	포항시	163	27.8
42		경기	연천군	87	54.3	126		경북	경주시	141	40.0
43		경기	가평군	9	84.2	127		경북	김천시	110	50.5
44		경기	양평군	3	91.1	128	A	경북	안동시	39	68.4
45		강원	춘천시	131	43.6	129		경북	구미시	166	21.5
46		강원	원주시	99	52.8	130	A	경북	영주시	78	57.5
47		강원	강릉시	50	64.8	131	A	경북	영천시	143	39.1
48		강원	동해시	82	56.6	132	B	경북	상주시	34	70.3
49	B	강원	태백시	45	67.1	133	B	경북	문경시	92	53.4
50		강원	속초시	59	61.8	134		경북	경산시	107	50.8
51	A	강원	삼척시	68	59.5	135	A	경북	군위군	47	66.5
52	A	강원	홍천군	64	60.7	136	B	경북	의성군	24	73.6
53	B	강원	황성군	61	61.2	137	A	경북	청송군	2	91.5
54	B	강원	영월군	70	58.7	138	B	경북	영양군	33	70.7
55	B	강원	평창군	32	70.9	139	B	경북	영덕군	55	63.8
56	A	강원	정선군	79	57.2	140	B	경북	청도군	27	72.4
57	A	강원	철원군	101	52.3	141	B	경북	고령군	157	31.6
58	A	강원	화천군	16	80.0	142	B	경북	성주군	74	58.0
59	A	강원	양구군	7	85.1	143		경북	칠곡군	103	52.1

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
60	A	강원	인제군	41	67.8	144	A	경북	예천군	57	62.6
61		강원	고성군	10	83.7	145	B	경북	봉화군	69	59.0
62	B	강원	양양군	22	73.8	146	A	경북	울진군	81	56.6
63		충북	청주시	130	43.6	147	B	경북	울릉군	5	87.0
64		충북	충주시	94	53.3	148		경남	창원시	142	39.7
65		충북	제천시	104	51.3	149		경남	진주시	126	45.8
66	B	충북	보은군	115	49.8	150		경남	통영시	112	50.1
67	A	충북	옥천군	89	53.9	151		경남	사천시	159	28.5
68	B	충북	영동군	65	60.4	152		경남	김해시	127	44.9
69		충북	증평군	49	65.2	153	A	경남	밀양시	116	49.7
70		충북	진천군	125	46.5	154		경남	거제시	152	33.9
71	B	충북	괴산군	85	54.9	155		경남	양산시	123	46.5
72		충북	음성군	156	32.3	156	B	경남	의령군	96	53.1
73	B	충북	단양군	132	43.4	157		경남	함안군	144	39.0
74		충남	천안시	109	50.6	158	A	경남	창녕군	137	42.1
75	A	충남	공주시	155	32.8	159	A	경남	고성군	63	61.0
76		충남	보령시	90	53.9	160	B	경남	남해군	4	89.5
77		충남	아산시	160	28.2	161	B	경남	하동군	97	53.1
78		충남	서산시	135	42.6	162	B	경남	산청군	62	61.1
79		충남	논산시	67	60.2	163	B	경남	함양군	58	62.2
80		충남	계룡시	75	57.9	164	B	경남	거창군	48	65.4
81		충남	당진시	161	28.1	165	B	경남	합천군	28	71.7
82	A	충남	금산군	95	53.2	166		제주	제주시	106	50.9
83	B	충남	부여군	30	71.3	167		제주	서귀포시	17	77.1
84	B	충남	서천군	129	44.4						

167개 자치단체의 산업단지 취약성 평가점수를 보면, 종합점수 평균은 평균 56.19점이며, 최대 93.88점에서 최소 20.57점의 분포를 보이고 있다.

표 4-54. 167개 자치단체의 산업단지 취약성 평가점수 기본통계

구분	취약성 평가점수	상용근로자비율 점수(v_1)	임금수준 점수(v_2)	분양률 점수(v_3)	개별입지면적비중 점수(v_4)
개수	167				
평균	56.19	58.46	46.88	64.54	52.69
중앙값	55.87	63.65	48.44	68.93	52.67
최소	20.57	0	0	0	0
최대	93.88	100.00	100.00	100.00	100.00
표준편차	15.87	25.28	20.97	31.73	29.06

그림 4-18. 167개 자치단체의 산업단지 취약성 평가점수 분포

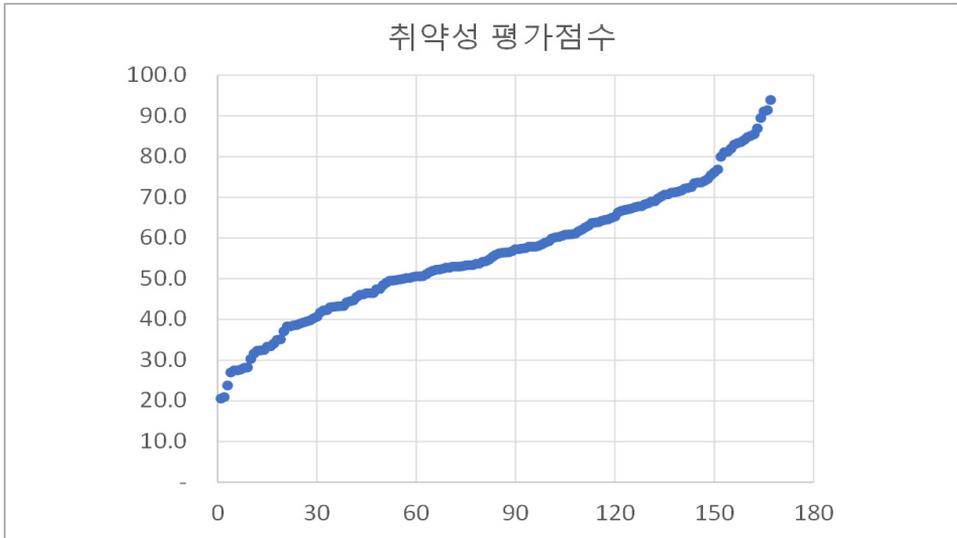


그림 4-19. 산업단지 취약성 분석결과

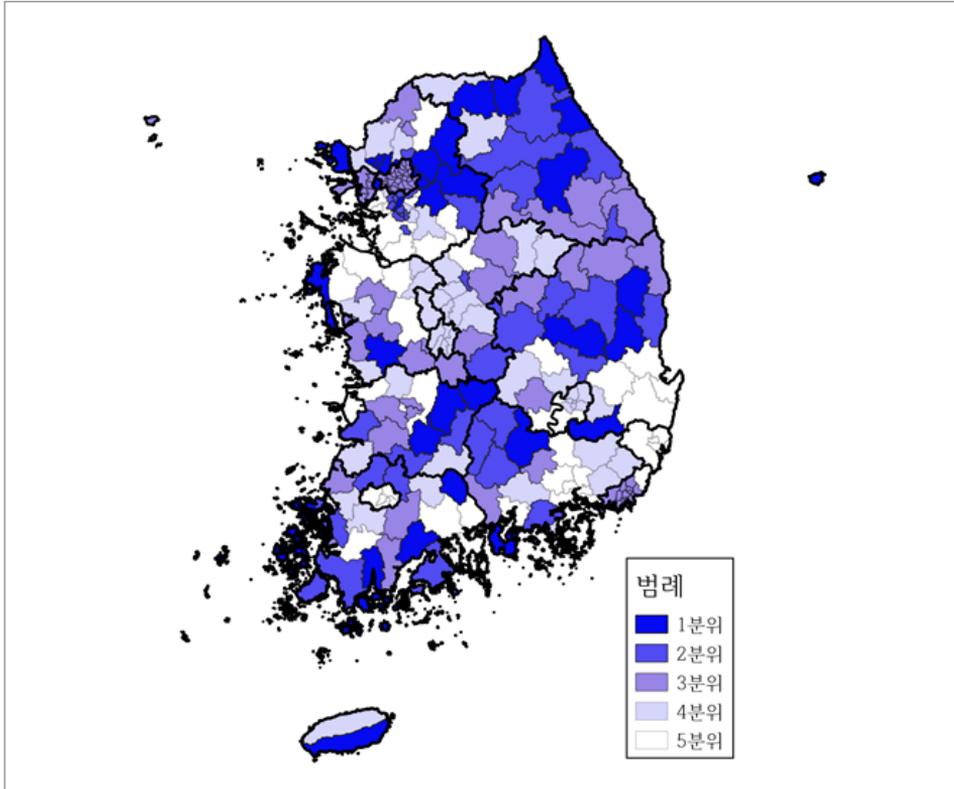


표 4-55. 상위 및 하위 10개 산업단지 취약성 평가점수 자치단체 현황

순번	낙후 지역	시도	자치단체	종합 점수	순위	상용근로자 비율 점수	임금수준 점수	분양률 점수	개별입지면 적비중 점수
취약도 높은 지역	B	전남	신안군	93.88	1	100.00	72.96	100.00	100.00
	A	경북	청송군	91.38	2	89.42	76.60	100.00	100.00
		경기	양평군	91.08	3	91.40	72.50	100.00	100.00
	B	경남	남해군	89.45	4	89.70	92.42	100.00	72.82
	B	경북	울릉군	86.93	5	87.25	59.95	100.00	100.00
		경기	구리시	85.48	6	73.79	72.19	100.00	100.00
	A	강원	양구군	85.08	7	93.13	73.20	100.00	67.50
	B	전남	완도군	84.75	8	92.63	100.00	91.13	48.15
		경기	가평군	84.06	9	78.70	68.41	100.00	89.79
		강원	고성군	83.57	10	73.74	86.14	100.00	75.50
취약도 낮은 지역		울산	울주군	30.30	158	14.02	11.30	81.08	13.52
		충남	아산시	28.22	159	0.00	0.00	64.10	58.07
		경남	사천시	28.08	160	39.10	7.60	37.85	21.73
		전남	여수시	27.67	161	46.80	0.00	51.16	0.00
		경북	포항시	27.49	162	51.96	0.00	43.58	0.59
		충남	당진시	27.48	163	16.73	9.84	57.80	25.93
		울산	울산-통합	26.98	164	7.15	0.00	97.55	0.00
		전남	광양시	23.76	165	31.14	0.00	55.18	0.00
		경북	구미시	20.93	166	19.00	8.73	51.24	0.00
		전북	완주군	20.57	167	4.31	14.21	56.05	8.69

제5절 도로 분야 취약성 지수 개발

1. 도로 취약성 지수 개발의 방향 설정

도로사업은 산업단지 사업과 함께 균형발전 전문가 델파이 조사에서 균형발전에 기여도가 큰 사업으로 선정되었다. 도로는 해당 지역의 발전을 위하여 필수적인 기반시설의 하나로 발전된 지역에서는 주로 교통혼잡 해소를 목표로 추진하지만, 낙후지역에서는 지역경제 활성화와 균형발전을 목표로 추진하고 있다. 본 절에서는 산업단지 분야 취약성 지수 개발의 방향과 동일하게 상대적으로 낙후한 지방자치단체에서 추진하는 도로사업의 타당성 조사에서 '지역 균형발전'을 반영하기 위하여 도로 및 교통과 관련된 주요 정보를 토대로 지역 간 격차를 분석하여 상대적으로 취약한지 여부를 평가하는 지수를 개발하고자 한다.

1) 도로의 범위

「도로의 구조 시설 기준에 관한 규칙」에서는 도로를 기능적으로 분류하며, 고속도로와 일반도로로 크게 구분하되, 일반도로는 기능에 따라 주간선도로, 보조간선도로, 집산도로 및 국지도로로 구분하고 있다.

표 4-56. 「도로의 구조 시설 기준에 관한 규칙」상 일반도로의 기능별 구분

일반도로	도로의 종류	비고
주간선도로	일반국도, 특별·광역시도	지역 간 교통 담당
보조간선도로	일반국도, 특별·광역시도, 지방도 , 시도	지역 간 교통 및 도시내 교통의 연결
집산도로	지방도 , 시도, 군도, 구도	간선도로와 국지도로의 집산과 근린 지역 간의 교통 담당
국지도로	군도, 구도	인접 토지와의 접근기능

LIMAC에서 수행하는 도로사업 타당성 조사는 지자체가 추진주체이고, 지방비가 투입되는 사업이므로 고속도로와 국도는 조사 대상이 아니다. 주로 지방도, 특별·광역시도,

시군구도가 대상이지만 총사업비가 500억 원 이상이라는 규모로 볼 때 지방도가 주된 조사 대상이다. 따라서 본 연구에서는 가장 보편적인 지방도를 기반으로 지수를 개발하되, 특별·광역 시도 및 시군구도 등에도 활용이 가능하도록 하였다.

2) 기존 연구 검토

타당성 조사 관점에서의 신규 도로사업 추진에 대한 의사결정을 위한 지수개발 연구를 조사한 결과 본 연구에 명확하게 부합하는 기존 연구는 없는 것으로 파악되어 교통 분야 지수 개발 등과 같은 유사 연구사례 검토 결과를 제시하고자 한다.

『사회적 배제 해소를 위한 교통포용지수 개발 및 활용방안 연구』(배윤경 외 5인, 2016)⁶³⁾에서는 지역별 교통서비스의 불균형을 파악할 수 있는 교통포용지수를 개발하였다. 교통포용지수는 교통 측면의 사회적 배제 현상을 반영할 수 있는 지역별 지표들을 이용하였으며, 이용자 측면의 5개 지표(생활서비스 접근성, 교통시설 접근성, 수단간 통행시간 차이, 평균교통비용, 1일 인당 통행량)와 공급 측면의 4개 지표(도로 및 철도 연장, 정보제공비율, 대중교통 노선연장 및 정류장 수, 도시철도 유무)로 구성된다. 해당 보고서에서는 교통사업 평가 시에 예비타당성 조사에서의 지역낙후도 지수와 교통포용지수를 함께 사용할 것으로 제안하였다.

3) 지수 개발 방향

도로사업이 특정 지역에서 균형발전 차원에서 필요하다는 것은 경제성, 즉 효율성 차원에서 필요하다는 것과는 다른 관점이다. 경제성이 높게 도출되려면 교통수요가 많아야 하지만 지방의 군 단위에서는 정주인구 자체가 적기 때문에 수요가 본질적으로 낮다. 따라서 공급 규모와 주민의 이동권 보장 등 교통 형평성 차원을 반영할 수 있는 지수 개발이 필요하다. 이러한 측면에서는 도로, 즉 승용차를 고려하는 것에서 나아가 대중교통 수단을 반영하여야 한다. 그 이유는 해당 지역 주민이 편리한 교통서비스를 누린다는 것은 승용차 뿐 아니라 대중교통수단을 포함하기 때문이다. 대중교통이 잘 발달된 지역에서는 굳이

63) 국토연구원 기본연구과제 보고서.

승용차를 위한 도로의 필요성은 대중교통이 취약한 지역에 비해 낮을 것이다. 오히려 대중교통수단이 취약한 산지나 농촌지역은 도로가 더 필요할 수 있다.

본 연구에서 '도로 분야 취약성 지수'의 개발방향을 설정함에 있어 앞서 산업단지 취약성 지수 관련 절에서 언급한 바와 같이 다음의 사항을 고려하였다. 첫째, 개발된 지수를 통해 상대적으로 특정지역이 도로 등 교통 측면에서 얼마나 취약한지를 평가하고, 이를 낙후지역에서 추진하는 도로사업 타당성 조사에서 의사결정정보로 활용하도록 한다. 둘째, 이는 타당성 평가를 위한 하나의 의사결정기준 중의 하나이며, 의사결정 시에는 '경제성 분석(특히, 수요 및 편익)', '정책적 분석' 추가적인 정보로 활용되어야 한다. 셋째, 본 지수에 포함되는 세부지표는 상위항목을 대변하여 속성값으로 제시되므로 상호중복 없이 정량적 평가가 가능하고, 신뢰성 있는 자료 취득이 가능하며, 최소 시군구 단위로 획득 가능하여야 한다.⁶⁴⁾

2. 도로 취약성 지수의 세부지표 후보군 설정

1) 취약성 판단 기준 설정

우선 공급 측면에서 도로 공급 규모가 다른 지자체에 비해 낮은 지역은 도로사업이 필요하다고 볼 수 있다. 이때 도로 규모는 차로 수를 반영하기 위하여 도로연장이 아닌 도로면적으로 반영한다. 다음으로 지역 간 접근성과 지역 내 접근성으로 구분하여 취약성을 판단할 필요가 있다.

먼저 지역 간 접근성은 고속도로 IC나 고속화철도 역사 등 전국단위 이동을 위하여 주요 결절점까지의 거리를 통해 반영할 수 있다. 지역 내 접근성은 승용차와 대중교통 접근성을 구분하여야 하며, 주로 생활SOC 등 지역주민과 밀접한 시설과의 접근성, 그리고 이동을 위한 철도역, 버스터미널 등 광역교통시설과의 접근성을 반영하도록 한다.

즉 도로 공급 규모가 낮고, 지역 간 접근성과 지역 내 접근성이 열악한 지역이 도로 측면에서 취약지역이라 할 수 있다.

64) 세부지표의 선정기준은 본 보고서 제4장 4절 참고.

2) 공급 규모: 도로율⁶⁵⁾

도로율 지표의 산정방식은 주무부처와 연구자에 따라 다양하지만, 도로연장을 기준으로 하는 경우와 도로면적을 기준으로 하는 경우로 구분할 수 있다. 도로연장이 차로수의 고려 없이 단순히 도로의 길이만을 나타낸다면 도로면적은 차로수 및 차로폭원이 반영된 값이다. 국책사업이 주로 도로 개설로 추진되기에 도로연장을 기준으로 하는 것이 적절할지라도, 지방재정투자사업의 경우는 주로 도로 확장 및 개보수 사업이 많기 때문에 도로연장보다는 도로면적이 더 적합한 기준이 될 것이다.

한편 분모의 경우에는 행정구역 면적과 시가화면적⁶⁶⁾ 등 두 가지 경우를 생각할 수 있다. 행정구역 면적보다는 아무래도 시가화 면적을 기준으로 할 경우에 도로율이 더 높게 나타난다. 그러나 도시화가 많이 진행된 대도시의 경우는 시가화면적이 넓기 때문에 상대적으로 도로율이 낮게 나타나는 반면, 낙후된 군지역은 시가화면적이 좁기 때문에 도로면적의 절대값 기준으로는 대도시보다 매우 낮음에도 불구하고 도로율이 상대적으로 높게 나타나게 된다. 본 연구는 지역 균형발전 측면에서 도로율을 고려하고자 하므로 낙후지역의 격차를 잘 드러낼 수 있는 행정구역 면적 기준을 선택하는 것이 타당할 것이다.

또한 기존의 도로율 관련 검토 결과 예비타당성 조사에서는 지역별 행정구역 면적에서 고속도로를 제외한 법정도로 연장이 차지하는 비율을 적용하고 있으며, 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준」에서는 도로를 결정하기 위한 기준의 하나로 용도지역별 도로율은 시가지면적에 대한 도로의 점유면적을 적용하고 있다. 그러나 대부분 외국에서는 도로율을 행정구역에 대한 도로면적 비율을 적용하고 있는 것으로 알려져 있다.⁶⁷⁾

이상의 검토 결과 지방자치단체가 추진하는 도로사업의 경우는 행정구역 면적당 도로면적을 기준으로 한 도로율이 가장 적합할 것으로 판단된다.

65) 2019년 1차 연구과제 재정리 및 보완.

66) 시가화면적 = 주거지역 + 상업지역 + 공업지역을 말한다. 시가화면적은 도시화 과정을 알 수 있으며 광역기준으로 서울의 경우 시가화면적 비율이 60% 내외지만 이 밖의 지역은 대체로 20% 내외 수준을 보인다. 기초수준으로 보면 서울시 중구는 99.7%인 반면 10% 미만인 지역도 여러 지역이 존재한다.

67) 손봉수·김주영, 『서울시 도로율 산정기준에 관한 연구』, 서울도시연구 1권 1호, 2000, 41면.

3) 지역 간 접근성: 고속도로 IC 접근성

고속도로 IC 접근성은 균형발전 전문가 그룹을 대상으로 한 델파이 조사에서 반영할 것으로 요구된 지표이다. 다만 본 지표는 낙후성 지표에 반영하기보다는 도로 분야에 반영하는 것이 더 적합하다고 판단하였다. 해당 지표는 <표 4-57>과 같이 균형위에서 공표한 균형발전지표의 교통부문에 포함되어 있다. 당초 고속·고속화철도 접근성까지 반영하는 것을 고려하였으나, 교통부문 전문가 자문 시 기본적으로 노선이 지나가고 인구밀집지역과의 인접성에 따라 역사위치가 결정되기 때문에 도로 분야 취약성 지표로서는 부적절하다는 의견이 있어 제외하였다.

표 4-57. 균형발전지표(교통부문)

구분	내용	제공범위	통계출처
인프라 수준	도로포장율	시군구	통계청, e-지방지표
기초시설 접근성	고속도로 IC 접근성(km)	시군구	국토지리정보원
	고속·고속화철도 접근성(km)	시군구	국토지리정보원
	주차장 서비스권역 내 인구비율(%)	시군구	국토지리정보원

본 지표에서 주의할 점은 고속도로가 없는 울릉도와 제주도를 다른 지역과 동일한 잣대로 평가하는 것은 부적절하기 때문에 이후 지표를 종합하여 지수화할 때 이를 고려하여야 한다.

4) 지역 내 접근성: 승용차 접근성과 대중교통접근성

교통부문 전문가들은 본 연구진에게 도로율과 같은 공급 규모 외에 추가적으로 생활 SOC 등 주민의 삶과 밀접한 시설로의 접근 편의성을 반영하여야 한다는 의견을 제시하였다. 이러한 접근성과 관련하여 한국교통연구원에서 해당통계를 가공하여 2016년부터 「국가통합교통체계효율화법」 제10조에 의해 공표하고 있다.⁶⁸⁾ 해당 지표에서는 평균접근시간과 접근가능인구비율, 접근가능 시설 수 등 3개의 지표를 제시하고 있으며, 이중 본

연구에서 활용할 평균접근시간은 각 행정구역별 가장 인접한 서비스시설까지 도달하기 위한 평균 소요 시간(분)을 의미한다.⁶⁹⁾

표 4-58. 교통접근성지표: 평균접근시간

구분	내용	수단	시간대
교육시설(분)	• 초등학교	• 승용차 • 대중교통 및 도보	• 일평균 (06~20시) • 오전점두 (07~09시) • 낮시간 (12~14시) • 저녁점두 (18~20시)
	• 중학교		
	• 고등학교		
의료시설(분)	• 공공의료시설: 보건소 등		
	• 병/의원: 내과진료 가능		
	• 종합병원		
판매시설(분)	• 대규모 점포		
	• 전통시장		
광역교통시설(분)	• 버스터미널: 여객자동차터미널		
	• 철도역: 무궁화 이상		
	• 공항		

본 연구에서는 도로 분야 취약성 세부지표로 교육시설, 의료시설, 판매시설까지의 접근 시간을 평균하여 생활시설 접근성으로 종합하고, 이를 다시 광역교통시설 접근성과 평균하여 접근성 지표로 설정하였다. 단, 이때 승용차 접근성과 대중교통 접근성을 구분한다. 교육시설의 경우 초등학교를 기준으로 하고 의료시설은 병/의원을 기준으로 하였다. 그 이유는 접근성이 가장 중요한 시설인지의 여부와 자칫 교육이나 의료시설의 지표로 오인되지 않도록 하기 위함이다.⁷⁰⁾ 한편 판매시설은 지역별로 대형마트 등 점포와 전통시장이

68) 통계청과 국가교통DB센터에서 2016년과 2017년 자료만 제시하고 있다.

69) 각 행정구역에 소속된 집계구별 서비스시설까지의 최소접근시간에 대하여 각 집계구별 인구를 기준으로 하여 가중평균합(통계표는 최대 120분으로 표기).

서로 보완적으로 위치하고 있으며, 주민 입장에서 두 중 하나만 접근가능하면 되므로 두 시설로의 접근시간 중 최소값을 기준으로 하였다.

5) 소결

지방자치단체의 도로사업 추진 목적과 기대효과, 다양한 지역 균형발전 관련 전문가 그룹(도시계획, 행정학, 경제학 등)을 대상으로 한 델파이 조사와 교통전문가들의 자문을 통한 도로 분야 취약성 세부지표는 <표 4-59>와 같다.

도로율은 낮을수록 해당 지역이 취약하며, 고속도로 IC 접근성 등 나머지 3개의 지표는 높을수록 해당 지역이 취약하다.

표 4-59. 도로 분야 취약성 평가를 위한 세부지표

세부지표(시군구 단위)	내용	출처
① (↓ +) 도로율(%)	• 도로면적/행정구역면적	LIMAC 산정
② (↑ +) 고속도로 IC 접근성(km)	• 시청 등 관공서에서 고속도로 IC까지의 거리	균형위
③ (↑ +) 승용차 접근성(분)	• 교육시설, 의료시설, 판매시설까지의 접근성 • 광역교통시설(공항, 철도역, 버스터미널) 접근성	교통연구원 공표자료를 LIMAC 재가공
④ (↑ +) 대중교통 접근성(분)	• 교육시설, 의료시설, 판매시설까지의 접근성 • 광역교통시설(공항, 철도역, 버스터미널) 접근성	교통연구원 공표자료를 LIMAC 재가공

앞서 언급한 바와 같이 본 연구를 통해 개발된 지수는 낙후지역에서 추진하는 도로사업의 타당성 조사 수행 시에 ‘지역 균형발전’을 반영하기 위하여 도로와 관련된 주요 정보를 토대로 상대적인 지역 격차를 가능함으로써 취약성을 평가할 수 있도록 한다. 따라서 ‘도

70) 예를 들어 의료시설 접근성 지표에서 종합병원을 대상으로 한다면 이는 의료시설의 형평성 차원에서 검토가 될 것이다.

로 분야에서 취약성을 가늠한다는 것' 자체가 의사결정으로 4개의 세부지표를 통해 다기준의사결정(MCDM, Multi-Criteria Decision Making) 모형을 개발한다는 것과 동일한 의미를 가진다.

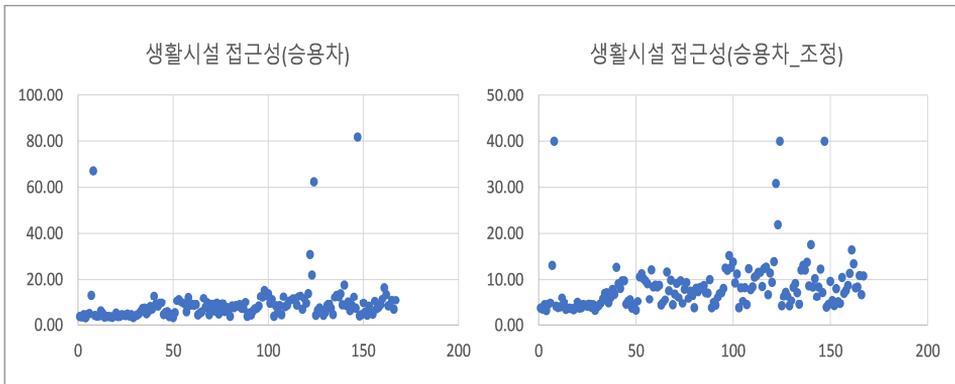
3. 도로 부문 취약성 지수 개발

1) 표준화를 통한 도로 분야 취약성 종합지수 산정

도로 취약성 세부지표인 도로율, 고속도로IC 접근성, 승용차 접근성, 대중교통 접근성 등 4개 지표는 상이한 차원과 척도를 갖기 때문에 이를 종합지수화하기 위해서는 먼저 표준화가 필요하다. 표준화 방법은 앞서 시도별 낙후권역 도출 시 사용한 범위 표준화 방법을 사용하였다.

도로 분야 취약성 판단의 지역은 산업단지와 마찬가지로 시군 단위(167개)로 설정하였으며, 일부 지표에선 지나치게 높은 이상치 존재 시 해당 값은 순위가 변경되지 않는 범위 내에서 일부 조정하였다. 예를 들어 생활시설(의료, 교육, 판매) 접근성(승용차)에서 80분 이상 1개, 60분 이상 2개를 제외한 최대치가 30.87분이므로 60분 이상 3개 값을 40분으로 조정하여 그 아래에 분포한 자료가 변별력을 갖도록 조정하는 방식이다.

그림 4-20. 세부지표 이상치 조정 예



이처럼 조정된 최종적인 4개 지표별 산포도는 다음과 같다.

그림 4-21. 세부지표별 산포도(167개 시군 기준)

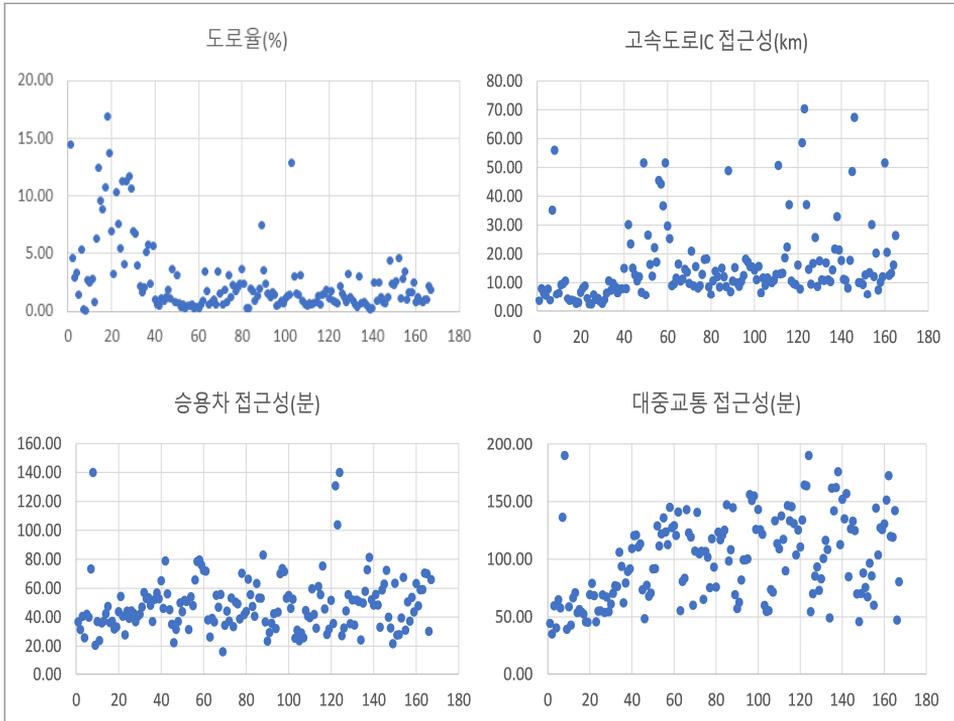
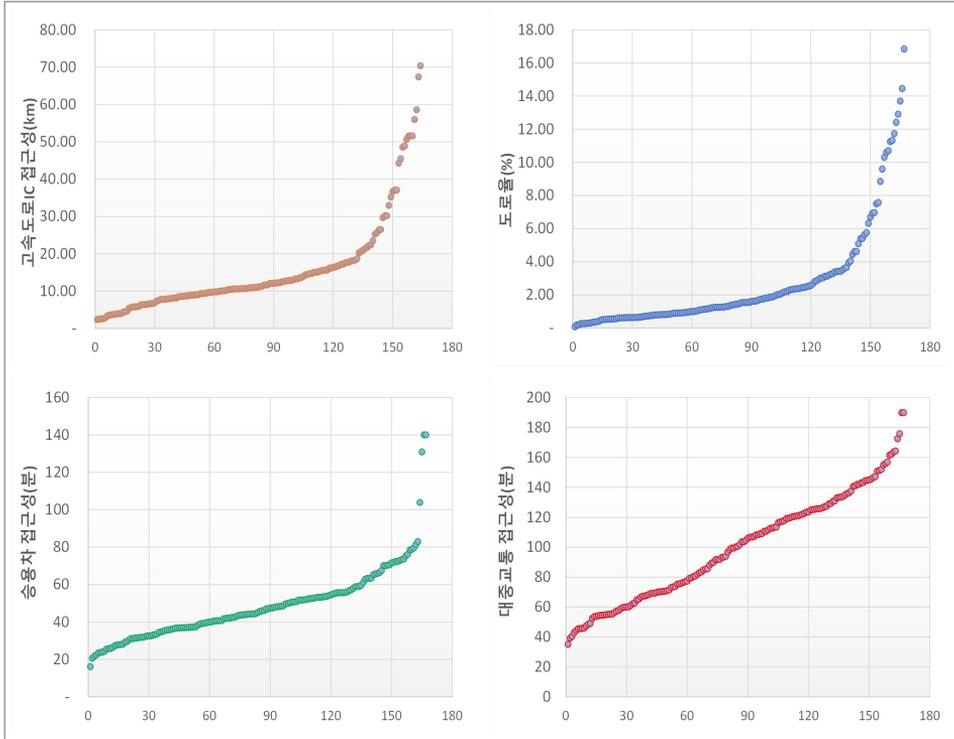


그림 4-22. 세부지표별 순위별 점수 분포(167개 시군 기준)



이러한 과정을 거쳐 최종적으로 도출된 167개 자치단체별 도로 분야 취약성 점수는 <표 4-60>과 같다. 점수가 높을수록(100점) 그리고 순위가 높을수록(1등) 취약지역이다.

표 4-60. 시군별 도로 분야 세부지표 및 순위

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
1		서울	서울	14.45	166	3.66	157	36.84	123	44.41	163
2		부산	부산	4.62	142	7.95	128	31.46	145	35.23	167
3		부산	기장군	2.95	124	6.40	140	40.61	105	59.70	140
4		대구	대구	3.38	132	5.39	148	25.76	158	40.49	165
5		대구	달성군	1.39	80	7.80	130	42.11	98	64.90	133
6		인천	인천	5.39	145	3.83	155	40.03	107	57.83	142
7	A	인천	강화군	0.19	3	35.20	16	73.38	13	136.40	28
8		인천	옹진군	0.08	1	56.00	4	140.00	1	190.00	1
9		광주	광주	2.66	121	5.84	144	20.67	166	39.36	166
10		대전	대전	2.45	117	6.36	142	37.02	121	58.91	141
11		울산	울산	2.84	123	9.33	112	23.89	161	43.00	164
12		울산	울주군	0.81	46	9.70	106	36.06	127	66.67	131
13		세종	세종	6.32	149	10.60	92	37.26	117	71.08	118
14		경기	수원시	12.41	163	4.40	151	42.45	97	53.70	154
15		경기	성남시	9.59	156	3.60	158	47.48	78	56.52	144
16		경기	의정부시	8.85	155	4.00	152	36.29	126	54.36	152
17		경기	안양시	10.70	159	3.70	156	37.24	118	52.53	155
18		경기	부천시	16.84	167	2.60	161	31.86	141	45.81	160
19		경기	광명시	13.70	165	2.90	160	33.27	135	45.54	162
20		경기	평택시	6.97	152	6.70	136	43.89	91	69.37	125
21		경기	동두천시	3.28	131	8.10	126	54.41	48	79.17	107
22		경기	안산시	10.29	157	8.90	116	40.76	103	68.44	127
23		경기	고양시	7.57	154	4.50	150	27.88	153	45.77	161

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
24		경기	과천시	5.41	146	2.50	163	44.26	88	55.11	148
25		경기	구리시	11.25	160	2.40	164	39.24	111	55.24	147
26		경기	남양주시	4.04	140	5.80	145	44.32	87	69.16	126
27		경기	오산시	11.33	161	4.00	152	42.86	95	53.85	153
28		경기	시흥시	11.73	162	4.60	149	36.85	122	67.35	130
29		경기	군포시	10.59	158	3.30	159	40.59	106	54.64	150
30		경기	의왕시	6.92	151	2.60	161	42.07	99	61.22	136
31		경기	하남시	6.69	150	3.90	154	47.04	79	70.58	120
32		경기	용인시	3.95	139	6.40	140	57.16	38	77.11	109
33		경기	파주시	2.19	107	10.70	89	52.84	56	76.52	110
34		경기	이천시	1.61	91	7.40	134	53.63	51	106.09	78
35		경기	안성시	2.02	104	9.80	104	48.29	74	93.96	89
36		경기	김포시	5.09	144	8.60	121	37.04	120	62.27	135
37		경기	화성시	5.75	148	6.50	138	52.43	59	79.57	106
38		경기	광주시	2.37	113	7.80	130	56.82	39	89.49	96
39		경기	양주시	5.63	147	7.90	129	52.74	57	91.73	94
40		경기	포천시	0.99	60	15.00	55	65.30	27	109.25	71
41		경기	여주시	0.62	27	8.00	127	46.09	82	120.47	56
42		경기	연천군	0.52	17	30.20	18	78.89	8	121.07	53
43		경기	가평군	1.14	67	23.50	25	56.09	40	110.71	69
44		경기	양평군	0.91	54	15.10	53	45.20	84	113.35	65
45		강원	춘천시	1.24	73	12.80	68	35.09	131	73.65	115
46		강원	원주시	1.80	98	10.70	89	22.43	164	48.56	157
47		강원	강릉시	1.13	66	12.10	75	31.66	143	77.48	108

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
48		강원	동해시	3.66	138	6.70	136	37.06	119	67.94	128
49	B	강원	태백시	0.75	39	51.60	5	49.95	69	70.68	119
50		강원	속초시	3.12	127	5.60	147	43.83	92	91.77	93
51	A	강원	삼척시	0.70	36	26.50	21	51.69	64	91.93	92
52	A	강원	홍천군	0.40	13	16.40	45	50.85	66	129.00	38
53	B	강원	횡성군	0.56	22	12.30	72	31.47	144	111.57	68
54	B	강원	영월군	0.29	8	22.20	27	54.17	49	121.99	51
55	B	강원	평창군	0.50	15	17.20	40	48.05	75	135.94	29
56	A	강원	정선군	0.46	14	45.50	11	65.71	26	123.66	48
57	A	강원	철원군	0.62	26	44.30	12	78.48	9	112.66	67
58	A	강원	화천군	0.27	5	36.70	15	79.60	7	144.99	18
59	A	강원	양구군	0.37	12	51.60	5	76.14	10	127.40	39
60	A	강원	인제군	0.28	7	29.70	20	72.41	15	129.20	37
61		강원	고성군	0.55	20	25.30	24	71.95	17	120.69	55
62	B	강원	양양군	0.91	55	9.00	114	38.14	114	141.06	25
63		충북	청주시	3.42	135	9.60	108	26.38	156	55.40	146
64		충북	충주시	1.75	96	11.60	80	39.20	112	80.83	104
65		충북	제천시	0.64	31	16.50	44	36.74	125	83.57	101
66	B	충북	보은군	0.79	41	10.60	92	55.21	46	143.07	22
67	A	충북	옥천군	1.01	62	11.30	81	47.01	80	122.85	50
68	B	충북	영동군	0.61	23	14.70	56	55.76	41	119.36	58
69		충북	증평군	3.40	133	13.70	61	16.18	167	60.26	137
70		충북	진천군	1.54	87	9.80	104	34.52	133	107.16	75
71	B	충북	괴산군	0.61	24	21.00	30	44.19	89	140.65	26

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
72		충북	음성군	1.90	101	8.90	116	37.32	116	104.71	79
73	B	충북	단양군	0.75	40	15.60	49	53.26	53	106.90	76
74		충남	천안시	3.12	128	8.20	124	33.60	134	65.35	132
75	A	충남	공주시	1.26	75	9.00	114	50.41	68	106.81	77
76		충남	보령시	2.28	109	12.90	66	49.25	71	101.95	82
77		충남	아산시	1.74	95	18.10	36	38.88	113	75.42	113
78		충남	서산시	2.07	105	18.30	34	70.43	20	117.76	60
79		충남	논산시	2.41	115	8.60	121	41.76	101	93.31	91
80		충남	계룡시	3.61	137	5.80	145	44.01	90	75.94	111
81		충남	당진시	2.38	114	10.70	89	66.37	24	123.47	49
82	A	충남	금산군	0.26	4	14.00	60	55.66	44	116.97	62
83	B	충남	부여군	0.27	6	12.20	73	47.51	77	120.95	54
84	B	충남	서천군	1.94	102	8.50	123	40.71	104	125.20	46
85	B	충남	청양군	1.80	97	15.10	53	63.30	30	147.28	15
86		충남	홍성군	0.90	51	12.10	75	53.37	52	98.51	87
87	A	충남	예산군	1.30	78	8.70	119	53.18	54	108.24	74
88	A	충남	태안군	2.01	103	48.90	9	83.00	5	144.80	19
89		전북	전주시	7.50	153	6.90	135	36.80	124	69.41	124
90		전북	군산시	3.51	136	10.60	92	23.46	163	57.39	143
91		전북	익산시	2.36	112	15.30	52	29.47	149	62.76	134
92	A	전북	정읍시	1.54	86	9.90	103	35.86	128	82.02	103
93	B	전북	남원시	1.24	72	8.80	118	42.45	96	99.50	85
94	B	전북	김제시	1.60	90	10.50	96	32.14	140	99.47	86
95		전북	완주군	1.43	82	12.50	71	43.51	94	100.28	84

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
96	B	전북	진안군	0.50	16	18.20	35	70.07	22	155.99	10
97	A	전북	무주군	0.61	25	17.20	40	73.67	12	150.95	14
98	B	전북	장수군	0.93	56	15.60	49	71.63	18	154.96	11
99	B	전북	임실군	0.64	33	15.50	51	53.14	55	125.94	42
100	B	전북	순창군	1.09	64	14.40	59	55.01	47	143.27	21
101	B	전북	고창군	1.29	77	11.10	83	46.18	81	125.64	44
102	B	전북	부안군	1.43	83	15.70	48	52.50	58	121.60	52
103		전남	목포시	12.91	164	6.50	138	25.54	159	59.97	139
104		전남	여수시	3.02	125	11.70	78	31.11	146	54.81	149
105		전남	순천시	1.53	85	9.10	113	23.77	162	55.42	145
106	A	전남	나주시	1.40	81	11.70	78	29.15	150	73.81	114
107		전남	광양시	3.18	129	10.50	96	25.82	157	71.54	117
108	A	전남	담양군	0.87	50	10.10	100	44.61	85	133.44	32
109	B	전남	곡성군	0.63	28	10.90	86	40.82	102	113.49	64
110	A	전남	구례군	0.53	18	12.90	66	39.78	109	109.07	72
111	B	전남	고흥군	0.71	37	50.70	8	59.72	33	137.56	27
112	B	전남	보성군	0.63	29	13.10	65	41.96	100	117.30	61
113	B	전남	화순군	0.64	32	13.30	63	32.51	139	90.01	95
114	B	전남	장흥군	0.82	47	18.70	33	61.30	32	146.61	16
115	B	전남	강진군	1.33	79	22.40	26	55.69	43	133.36	33
116	A	전남	해남군	0.55	21	37.10	13	75.39	11	145.61	17
117	A	전남	영암군	1.48	84	10.60	92	45.70	83	131.03	35
118	A	전남	무안군	1.55	89	9.70	106	28.16	151	103.70	81
119	B	전남	함평군	1.85	99	9.40	110	31.83	142	125.33	45

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
120	B	전남	영광군	1.16	68	16.20	46	51.73	63	110.67	70
121	B	전남	장성군	1.70	94	7.80	130	35.68	129	133.98	31
122	B	전남	완도군	0.90	52	58.60	3	130.87	3	164.39	5
123	B	전남	진도군	0.79	43	70.40	1	103.90	4	163.71	6
124	B	전남	신안군	0.73	38	37.10	13	140.00	1	190.00	1
125		경북	포항시	2.19	108	14.70	56	27.24	155	54.62	151
126		경북	경주시	1.54	88	9.50	109	32.63	137	70.22	122
127		경북	김천시	1.27	76	16.70	43	44.37	86	85.52	99
128	A	경북	안동시	0.83	48	25.70	23	55.61	45	93.42	90
129		경북	구미시	3.25	130	8.70	119	35.57	130	73.07	116
130	A	경북	영주시	1.22	70	17.60	39	51.93	61	83.01	102
131	A	경북	영천시	0.95	58	11.00	84	34.64	132	100.66	83
132	B	경북	상주시	0.63	30	10.80	88	51.79	62	116.51	63
133	B	경북	문경시	0.35	11	16.90	42	50.89	65	108.42	73
134		경북	경산시	3.02	126	11.00	84	24.34	160	49.15	156
135	A	경북	군위군	0.66	34	10.40	98	49.83	70	161.61	8
136	B	경북	의성군	0.81	44	14.50	58	57.97	37	142.04	24
137	A	경북	청송군	0.54	19	21.70	28	72.84	14	162.10	7
138	B	경북	영양군	0.34	10	33.00	17	81.34	6	175.90	3
139	B	경북	영덕군	0.19	2	21.40	29	52.06	60	112.73	66
140	B	경북	청도군	0.30	9	17.70	38	48.47	72	152.04	12
141	B	경북	고령군	2.52	119	11.20	82	55.70	42	135.01	30
142	B	경북	성주군	0.94	57	10.90	86	48.39	73	156.97	9
143		경북	칠곡군	2.45	116	8.20	124	33.10	136	84.88	100

순번	낙후 지역	시도	자치단체	평가기준							
				도로율(v_1)		고속도로IC 접근성(v_2)		승용차 접근성(v_3)		대중교통 접근성(v_4)	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
144	A	경북	예천군	1.26	74	17.80	37	58.84	36	126.43	41
145	B	경북	봉화군	0.84	49	48.60	10	62.97	31	133.02	34
146	A	경북	울진군	0.67	35	67.40	2	72.37	16	124.90	47
147	B	경북	울릉군	1.17	69			40.00	108	70.00	123
148		경남	창원시	4.44	141	10.10	100	32.56	138	46.03	159
149		경남	진주시	2.33	111	10.00	102	21.78	165	70.32	121
150		경남	통영시	2.32	110	9.40	110	63.50	28	88.15	97
151		경남	사천시	2.57	120	12.70	69	27.66	154	75.59	112
152		경남	김해시	4.62	143	5.90	143	27.95	152	67.47	129
153	A	경남	밀양시	1.10	65	13.50	62	39.54	110	96.70	88
154		경남	거제시	2.81	122	30.20	18	67.48	23	85.59	98
155		경남	양산시	3.42	134	12.20	73	31.10	147	60.24	138
156	B	경남	의령군	0.99	61	20.30	32	50.65	67	144.46	20
157		경남	함안군	1.64	93	7.50	133	37.39	115	103.73	80
158	A	경남	창녕군	1.63	92	10.20	99	53.76	50	127.19	40
159	A	경남	고성군	2.50	118	12.10	75	43.67	93	125.73	43
160	B	경남	남해군	0.81	45	51.60	5	63.35	29	130.70	36
161	B	경남	하동군	1.23	71	20.60	31	47.92	76	151.33	13
162	B	경남	산청군	0.90	53	12.60	70	58.98	35	172.48	4
163	B	경남	함양군	0.79	42	13.30	63	59.10	34	119.78	57
164	B	경남	거창군	0.98	59	16.20	46	70.58	19	119.17	59
165	B	경남	합천군	1.04	63	26.40	22	70.08	21	142.10	23
166		제주	제주시	2.15	106			30.33	148	47.37	158
167		제주	서귀포시	1.86	100			65.99	25	80.45	105

2) 도로 분야 취약성 평가 지수 개발

본 연구에서 도출된 도로사업의 자치단체 간 상대적 취약성을 평가하기 위한 지수는 앞서 도출된 4개 세부지표별 가중치(동일 가중치⁷¹⁾와 표준점수를 통해 해당 자치단체의 산정한다. 이 취약성 지수와 순위 정보를 활용하여 타당성 조사 및 투자심사 시에 의사결정정보로 활용할 수 있다.

도로 분야의 취약성 평가 종합점수 및 순위는 <표 4-61>과 같다.

표 4-61. 167개 자치단체의 도로 분야 취약성 평가 종합점수 및 순위

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
1		서울	서울-통합	166	9.67	85	B	충남	청양군	30	54.71
2		부산	부산-통합	153	23.35	86		충남	홍성군	74	45.07
3		부산	기장군	128	31.07	87	A	충남	예산군	78	44.75
4		대구	대구-통합	152	23.95	88	A	충남	태안군	7	70.40
5		대구	달성군	116	35.05	89		전북	전주시	149	25.26
6		인천	인천-통합	147	26.06	90		전북	군산시	140	27.94
7	A	인천	강화군	14	64.77	91		전북	익산시	120	33.47
8		인천	옹진군	1	94.71	92	A	전북	정읍시	107	37.11
9		광주	광주-통합	151	23.98	93	B	전북	남원시	92	41.30
10		대전	대전-통합	130	30.94	94	B	전북	김제시	101	39.30
11		울산	울산-통합	146	26.23	95		전북	완주군	86	42.72
12		울산	울주군	112	35.68	96	B	전북	진안군	20	60.56
13		세종	세종	136	28.75	97	A	전북	무주군	22	59.94
14		경기	수원시	163	15.62	98	B	전북	장수군	23	59.11
15		경기	성남시	155	21.01	99	B	전북	임실군	48	51.09

71) 제주도와 울릉도는 고속도로 IC 접근성이 빠진 3개 지표만을 종합함.

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
16		경기	의정부시	156	19.66	100	B	전북	순창군	38	53.19
17		경기	안양시	161	16.67	101	B	전북	고창군	69	47.05
18		경기	부천시	167	4.95	102	B	전북	부안군	56	49.15
19		경기	광명시	165	9.98	103		전남	목포시	164	13.25
20		경기	평택시	143	27.41	104		전남	여수시	133	30.21
21		경기	동두천시	106	37.14	105		전남	순천시	134	30.10
22		경기	안산시	154	22.48	106	A	전남	나주시	114	35.30
23		경기	고양시	157	18.65	107		전남	광양시	127	31.16
24		경기	과천시	148	25.96	108	A	전남	담양군	61	48.26
25		경기	구리시	162	16.22	109	B	전남	곡성군	76	44.92
26		경기	남양주시	125	31.50	110	A	전남	구례군	77	44.88
27		경기	오산시	160	17.20	111	B	전남	고흥군	10	67.13
28		경기	시흥시	158	17.79	112	B	전남	보성군	71	46.57
29		경기	군포시	159	17.71	113	B	전남	화순군	97	40.31
30		경기	의왕시	150	24.28	114	B	전남	장흥군	26	56.99
31		경기	하남시	142	27.63	115	B	전남	강진군	32	54.30
32		경기	용인시	111	35.74	116	A	전남	해남군	12	66.83
33		경기	파주시	102	38.97	117	A	전남	영암군	67	47.36
34		경기	이천시	83	43.56	118	A	전남	무안군	103	38.96
35		경기	안성시	95	40.79	119	B	전남	함평군	87	42.63
36		경기	김포시	137	28.38	120	B	전남	영광군	64	47.81
37		경기	화성시	123	32.52	121	B	전남	장성군	79	44.45
38		경기	광주시	96	40.53	122	B	전남	완도군	2	88.46
39		경기	양주시	115	35.25	123	B	전남	진도군	3	87.39
40		경기	포천시	52	50.15	124	B	전남	신안군	4	86.79
41		경기	여주시	72	46.05	125		경북	포항시	124	31.73

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
42		경기	연천군	19	61.08	126		경북	경주시	118	34.39
43		경기	가평군	47	51.43	127		경북	김천시	89	42.29
44		경기	양평군	70	46.91	128	A	경북	안동시	53	49.80
45		강원	춘천시	108	37.11	129		경북	구미시	122	32.61
46		강원	원주시	135	28.89	130	A	경북	영주시	82	43.83
47		강원	강릉시	109	36.94	131	A	경북	영천시	93	41.16
48		강원	동해시	131	30.74	132	B	경북	상주시	66	47.58
49	B	강원	태백시	31	54.63	133	B	경북	문경시	58	48.75
50		강원	속초시	110	36.36	134		경북	경산시	141	27.66
51	A	강원	삼척시	55	49.25	135	A	경북	군위군	33	54.28
52	A	강원	홍천군	45	51.81	136	B	경북	의성군	34	54.05
53	B	강원	횡성군	84	43.34	137	A	경북	청송군	17	63.34
54	B	강원	영월군	36	53.65	138	B	경북	영양군	6	71.73
55	B	강원	평창군	41	52.51	139	B	경북	영덕군	46	51.58
56	A	강원	정선군	16	64.55	140	B	경북	청도군	27	55.68
57	A	강원	철원군	15	64.68	141	B	경북	고령군	59	48.69
58	A	강원	화천군	9	67.86	142	B	경북	성주군	39	53.00
59	A	강원	양구군	8	69.65	143		경북	칠곡군	117	35.03
60	A	강원	인제군	18	61.26	144	A	경북	예천군	43	52.24
61		강원	고성군	25	57.78	145	B	경북	봉화군	13	66.08
62	B	강원	양양군	65	47.71	146	A	경북	울진군	5	73.85
63		충북	청주시	139	27.97	147	B	경북	울릉군	75	45.06
64		충북	충주시	105	37.90	148		경남	창원시	145	26.38
65		충북	제천시	91	41.31	149		경남	진주시	126	31.22
66	B	충북	보은군	42	52.25	150		경남	통영시	88	42.33
67	A	충북	옥천군	68	47.26	151		경남	사천시	119	33.90

순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수	순번	낙후 지역	시도	자치단체	순위	종합점수
68	B	충북	영동군	49	50.31	152		경남	김해시	144	27.09
69		충북	증평군	138	28.23	153	A	경남	밀양시	90	42.20
70		충북	진천군	94	40.85	154		경남	거제시	54	49.63
71	B	충북	괴산군	35	53.72	155		경남	양산시	132	30.67
72		충북	음성군	98	40.17	156	B	경남	의령군	29	54.82
73	B	충북	단양군	63	47.91	157		경남	함안군	99	39.88
74		충남	천안시	129	30.97	158	A	경남	창녕군	62	48.00
75	A	충남	공주시	80	44.13	159	A	경남	고성군	73	45.11
76		충남	보령시	85	43.03	160	B	경남	남해군	11	66.94
77		충남	아산시	100	39.37	161	B	경남	하동군	28	55.13
78		충남	서산시	44	52.15	162	B	경남	산청군	24	58.33
79		충남	논산시	104	38.34	163	B	경남	함양군	50	50.27
80		충남	계룡시	121	33.18	164	B	경남	거창군	37	53.26
81		충남	당진시	57	49.00	165	B	경남	합천군	21	60.52
82	A	충남	금산군	51	50.16	166		제주	제주시	113	35.64
83	B	충남	부여군	60	48.49	167		제주	서귀포시	40	52.93
84	B	충남	서천군	81	43.94						

167개 자치단체의 도로 취약성 평가점수를 보면, 종합점수 평균은 평균 43.06점이며, 최대 94.71점에서 최소 4.95점의 분포를 보이고 있다.

표 4-62. 167개 자치단체의 도로 취약성 평가점수 기본통계

구분	취약성 평가점수	도로율	고속도로IC 접근성	승용차 접근성	대중교통 접근성
개수	167				
평균	43.06	84.64	19.38	26.22	41.56
중앙값	43.34	91.64	12.87	23.43	42.03
최소	4.95	0.00	0.00	0.00	0.00
최대	94.71	100.00	100.00	100.00	100.00
표준편차	15.70	18.87	19.11	15.62	23.26

그림 4-23. 167개 자치단체의 도로 분야 취약성 평가점수 분포

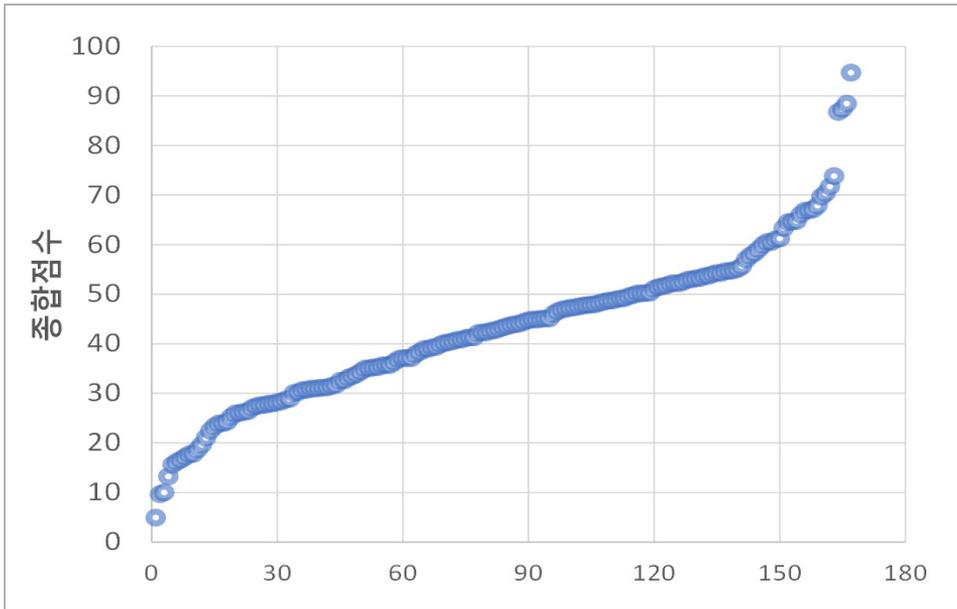


그림 4-24. 도로 분야 취약성 분석결과

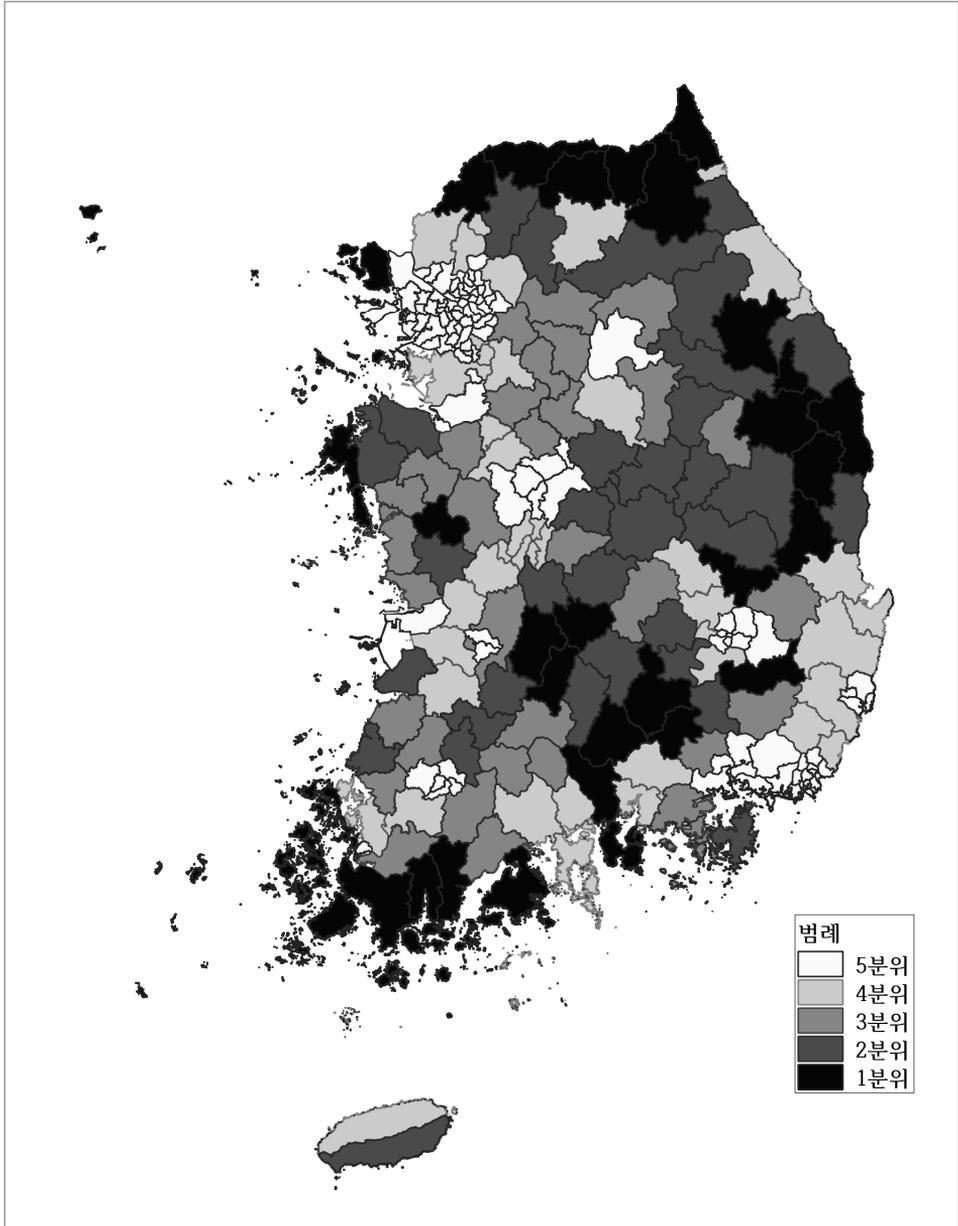


표 4-63. 상위 및 하위 10개 도로 취약성 평가점수 자치단체 현황

순번	낙후 지역	시도	자치단체	종합 점수	순위	도로율	고속도로IC 접근성	승용차 접근성	대중교통 접근성
취약도 높은 지역		인천	옹진군	94.71	1	100.00	78.82	100.00	100.00
	B	전남	완도군	88.46	2	95.11	82.65	92.62	83.45
	B	전남	진도군	87.39	3	95.71	100.00	70.85	83.01
	B	전남	신안군	86.79	4	96.13	51.03	100.00	100.00
	A	경북	울진군	73.85	5	96.48	95.59	45.38	57.94
	B	경북	영양군	71.73	6	98.40	45.00	52.63	90.89
	A	충남	태안군	70.40	7	88.47	68.38	53.96	70.80
	A	강원	양구군	69.65	8	98.26	72.35	48.42	59.55
	A	강원	화천군	67.86	9	98.86	50.44	51.22	70.92
	B	전남	고흥군	67.13	10	96.21	71.03	35.16	66.12
취약도 낮은 지역		경기	시흥시	17.79	158	30.46	3.24	16.70	20.75
		경기	군포시	17.71	159	37.26	1.32	19.71	12.54
		경기	오산시	17.20	160	32.88	2.35	21.54	12.03
		경기	안양시	16.67	161	36.59	1.91	17.01	11.18
		경기	구리시	16.22	162	33.33	0.00	18.62	12.93
		경기	수원시	15.62	163	26.39	2.94	21.21	11.93
		전남	목포시	13.25	164	23.45	6.03	7.55	15.99
		경기	광명시	9.98	165	18.74	0.74	13.80	6.66
		서울	서울	9.67	166	14.22	1.85	16.69	5.93
		경기	부천시	4.95	167	0.00	0.29	12.66	6.83

한국지방행정연구원

KRILA

5

지역 균형발전을 고려한 타당성 평가 체계 개선

제1절 균형발전 분석모형 적용 방안

제2절 지역 균형발전을 고려한
타당성 평가 체계 개선

제5장

지역 균형발전을 고려한
타당성 평가 체계 개선

제1절 균형발전 분석모형 적용 방안

본 연구에서는 상대적으로 낙후한 지방자치단체에서 균형발전에 기여하는 사업을 추진할 경우 경제성과 별도로 정책적으로 지역 균형발전 가치를 반영하기 위하여 진행되었으며, 그 결과 낙후지역을 선정하고, 산업단지와 도로 분야의 취약성 지수를 개발하였다. 본 연구에서 제안한 균형발전 분석방안은 해당 사업을 판단하는 다양한 평가기준에 지역 균형발전 측면을 추가하는 것으로 일차적으로는 타당성 조사 보고서상에 반영하고, 최종적으로 투자심사라는 의사결정에서 활용할 수 있도록 해야 한다.

따라서 본 연구에서 제안한 방안을 타당성 조사 보고서에 그리고 투자심사에 어떻게 결합·연계하는지에 따라 그 의사결정(투자심사) 결과에 중대한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어 예비타당성 조사에서는 AHP라는 다기준판단법을 통해 의사결정을 하므로 균형발전 분석결과 역시 AHP의 틀 속에 일정한 가중치와 값으로 반영되어 자동적으로 사업추진 여부 판단 시에 반영되도록 되어 있다. 그러나 지방재정투자사업의 의사결정이 이루어지는 투자심사는 이처럼 정형화된 의사결정구조가 아니라 전문가들의 집단지성을 활용하여 논의를 통한 의사결정이 이루어지므로 균형발전 분석결과를 점수화하는 것은 별 의미가 없다. 물론 만약 예비타당성 조사처럼 AHP 등 정량적 기법을 도입한다면 투자심사의 판단기준별 가중치와 기준별 점수에 기반하여 결과가 도출되므로 기준별 정량화가 필요할 것이다.

이처럼 투자심사의 독특한 의사결정구조를 염두에 두고 본 절에서는 균형발전 분석결과의 적용방안을 모색하고자 한다. 물론 일차적으로는 타당성 조사에서 이를 수행하고 효율적으로 제시하는 것이 우선이다.

임성일 등(2019)은 지방투자사업의 타당성 분석 및 의사결정 과정에 사회적 가치 요소를 반영할 수 있는 방안을 다음과 같이 크게 세 가지로 제시하였으며, 각 방안별로 장단점

을 비교하였다.

- 경제성 분석에서 사회적 가치의 편익을 추정하는 기법과 실질적 내용을 개발해서 적용하는 방법
- 정책적 분석에서 사회적 가치 항목을 구체적으로 설정하고 그것을 분석·측정해서 반영하는 방법 또는 필요시 정책적 분석 외에 별도의 사회적 가치 분석 부문을 신설해서 활용하는 방법
- 비용/편익 분석 외의 새로운 기법을 활용하는 방법

본 연구에서는 다양한 사회적 가치 중에서 '지역 균형발전'의 가치를 대상으로 하여 의사결정 과정에 반영하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 지역 균형발전 전문가의 자문을 통해 '산업단지 분야와 '도로 분야의 사업에 영향이 큰 사업 분야로 도출하였다. 이어 두 사업 분야를 대상으로 취약성을 평가하는 방안을 마련하였다. 이를 적용하는 방안으로는 정책적 분석에 하위 평가항목으로 추가하거나 또는 기존의 경제성, 정책성 이외에 별도의 상위층 평가 항목으로 추가하는 방안이 있다.⁷²⁾

그러나 다양한 사회적 가치 중에서 '지역 균형발전'의 가치만을 반영하여야 하므로 '① 경제성 분석 + 재무성 분석 + 정책적 타당성 분석 + 균형발전 분석'보다는 '② 경제성 분석 + 재무성 분석 + 정책적 타당성 분석(+ 균형발전 분석)'으로 적용하는 것이 적정하다고 판단된다. 향후에 추가적인 사회적 가치 평가항목을 개발하여 정책적 타당성 분석만큼의 비중으로 확대가 된다면, 그때는 ②안으로 적용하는 것이 적정하다고 판단된다.

72) 예비타당성 조사에서는 과거 정책적 분석의 하위항목으로 균형발전이 포함되었으나, 균형발전이 중요해진 노무현 정부 이후 경제성, 정책성과 더불어 균형발전을 상위항목으로 상향조정하였다.

그림 5-1. 지방재정투자사업 타당성 조사 평가항목 구조

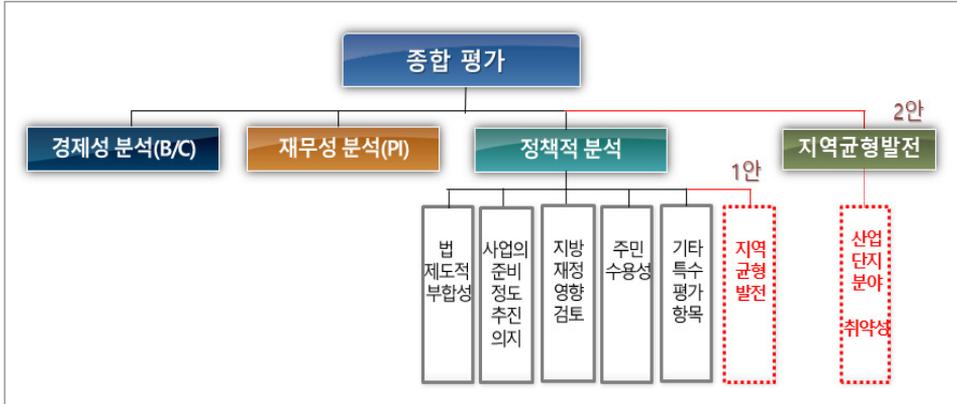
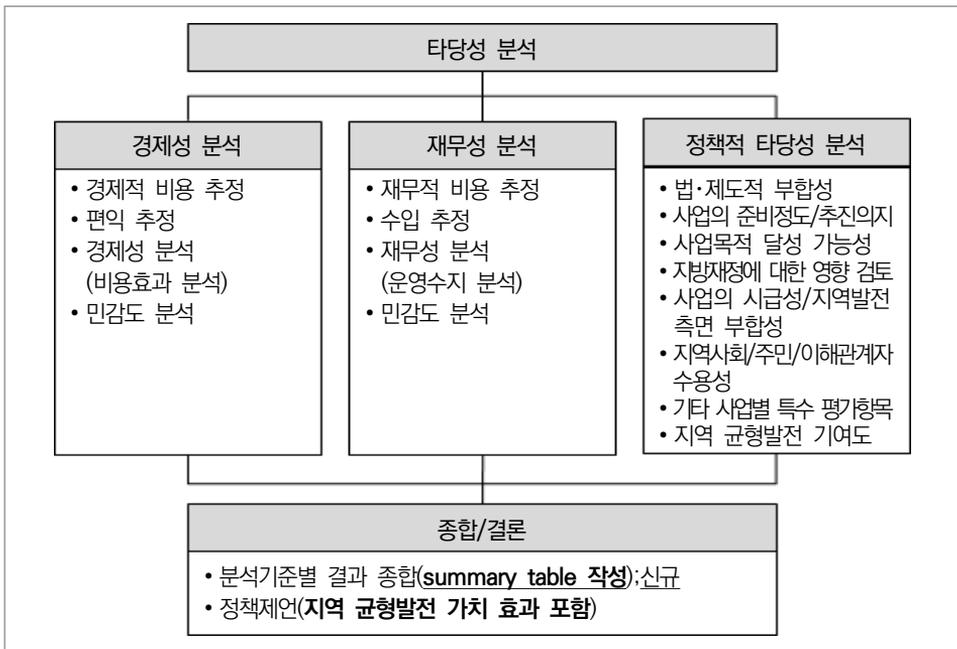


그림 5-2. 지역 균형발전 가치를 반영하는 지방재정투자사업 타당성 조사 수행체계



주: 임성일 등(2019)이 제시한 <사회적 가치를 반영하는 지방투자사업 타당성 조사 수행체계(대안1)>에서 사회적 가치를 지역 균형발전 가치로 반영함

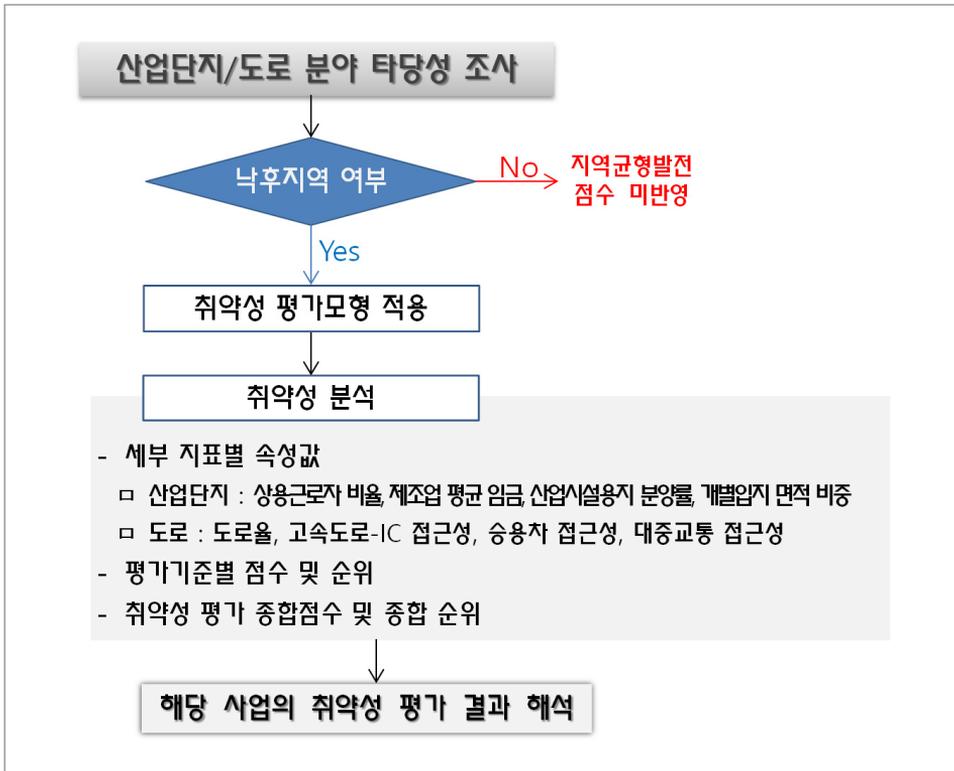
제2절 지역 균형발전을 고려한 타당성 평가 체계 개선

1. 타당성 조사에의 적용 절차 및 방법

1) 적용 절차

본 절에서는 앞서 개발된 산업단지 및 도로 분야의 취약성 평가모형을 타당성 조사 수행 시에 적용하는 절차를 설명하고자 한다. 또한, 기존에 타당성 조사로 의뢰된 사업을 대상으로 시뮬레이션하여 그 적용성을 검토하고자 한다. [그림 5-3]은 산업단지 및 도로 분야 지역 균형발전 가치 적용 절차를 나타내고 있다.

그림 5-3. 산업단지 및 도로 분야 지역 균형발전 가치 적용 절차



우선, 산업단지 또는 도로 분야의 사업에 대하여 의뢰한 자치단체가 낙후지역에 속하는지를 파악한다. 다음으로 각 분야별로 개발된 취약성 평가모형을 통해 해당 자치단체의 사업별 취약성을 분석한다. 마지막으로 분석을 위해 구축된 주요 입력자료(세부지표 속성값)와 분석결과(세부지표 점수 및 순위, 종합점수 및 순위) 등을 토대로 지역 균형발전 차원에서 해당 사업을 해석한다.

2) 적용 방법

[그림 5-3]에 제시된 산업단지 및 도로 분야 지역 균형발전 가치 적용 절차에 따라 기존에 LIMAC에서 수행한 조사 사업을 대상으로 본 연구에서 개발된 모형의 적용성을 검토하였다.

(1) 산업단지 분야

2015년부터 2020년 5월까지 수행된 산업단지 분야 타당성 조사는 총 31건이 수행되었으며, 이중 3건⁷³⁾만 낙후지역에 포함되는 것으로 나타났다. 참고로 낙후지역 3건의 B/C는 ○○ 일반산단이 0.38(사회적 할인율 5.5%), 경북 ○○ 일반산단이 0.74(사회적 할인율 4.5%), 삼척 ○○○일반산단이 0.31(사회적 할인율 4.5%)로 분석되었으며, 3건 모두 중앙투자심사에서 ‘재검토’ 판정을 받았다.

73) (2016년) 부여군 ○○ 일반산업단지 조성사업, (2017년) 안동시 ○○ 일반산업단지 조성사업, (2018년) 삼척시 ○○ 일반산업단지 조성사업.

표 5-1. 산업단지 분야 타당성 조사 수행 자치단체

시도	시군구
인천(2)	인천, 남동구
대전(2)	대전(2)
경기(12)	평택, 안성, 포천, 성남, 양주(2), 연천, 구리·남양주, 고양, 남양주, 부천(2)
강원(2)	삼척, 춘천
충북(3)	청주, 음성, 충주
충남(4)	천안(2), 부여, 서산
전북(1)	전주
경북(2)	김천, 안동
경남(3)	창원, 사천(2)

주: 굵은 글씨체는 낙후지역임

[그림 5-3] 산업단지 및 도로 분야 지역 균형발전 가치 적용 절차에 따라, 낙후지역으로 선정된 자치단체에서 추진한 사업 이외의 경우에는 지역 균형발전 가치를 반영하지 않으므로 기존의 타당성 조사 수행체계를 따르면 된다.

산업단지 분야의 균형발전의 가치를 고려하기 위해 2016년 의뢰된 부여군 ○○ 일반산업단지 조성사업을 대상으로 한 취약성 평가 시뮬레이션 결과는 다음과 같이 3단계로 이루어진다.

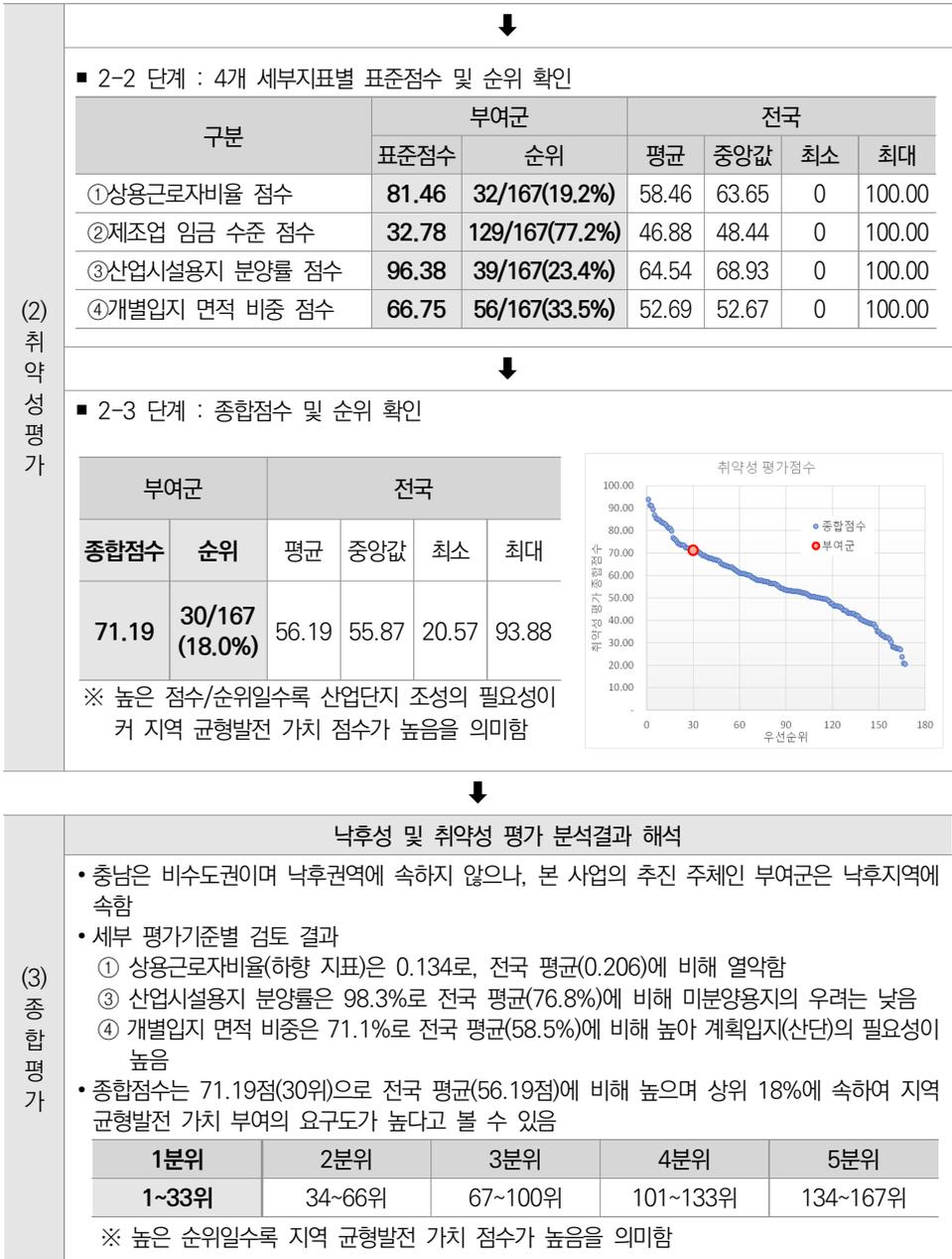
1단계는 낙후성을 평가하는 단계로, 시군구가 추진하는 사업이더라도 시군구가 속한 시도가 수도권인지, 그리고 낙후권역(시도 기준)인지를 먼저 파악하고, 다음으로 해당 시군구의 낙후지역 포함 여부를 확인한다. 2단계는 산업단지 분야의 취약성을 평가하는 단계로, ① 상용근로자비용, ② 제조업 임금 수준, ③ 산업시설용지 분양률, ④ 개별입지 면적비중에 대한 속성값을 확인한다. 다음으로 4개 세부지표별로 표준화 함수를 통해 도출된 표준점수와 순위 등을 확인한다. 마지막으로 4개 세부지표별 가중치가 반영된 종합점수와 순위 등을 확인한다. 3단계는 1단계와 2단계에서 평가 분석결과를 해석하는 단계로, 주요 내용을 요약·정리한다.

표 5-2. 충남 부여군의 '○○ 일반산단' 취약성 평가 시뮬레이션

단계	검토 내용								
(1) 낙 후 성 평 가	낙후지역 포함 여부 판단								
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1-1 단계 : 수도권/비수도권 확인 → '충남' 비수도권 ■ 1-2 단계 : 낙후권역(시도) 확인 → '충남' 비낙후권역 								
	구분	인구 증가율 (%)	재정 자립도 (%)	1인당 지방소득세 (천 원/명)	평균 공시지가 (천 원/㎡)	1인당 GRDP (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	6개 종합지수 (표준화)	
	충남	0.55	32.31	339	54	53,006	18,458	0.341	
		(4)	(12)	(3)	(11)	(2)	(11)	(6)	
	■ 1-3 단계 : 낙후지역(시군구) 확인 → '부여군' 낙후지역								
	Group A(n=31)				Group B(n=49)				
	인천(1)	강화군							
	강원(7)	홍천군 정선군 삼척시 철원군 화천군 양구군 인제군			강원(5)	태백시 횡성군 영월군 평창군 양양군			
	충북(1)	옥천군			충북(4)	보은군 영동군 괴산군 단양군			
충남(4)	공주시 태안군 예산군 금산군			충남(3)	부여군 서천군 청양군				
전북(2)	정읍시 무주군			전북(8)	고창군 부안군 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군				
전남(6)	영암군 나주시 담양군 구례군 해남군 무안군			전남(12)	고흥군 보성군 강진군 진도군 신안군 곡성군 화순군 장흥군 함평군 영광군 장성군 완도군				
경북(7)	안동시 영주시 영천시 예천군 군위군 울진군 청송군			경북(10)	울릉군 상주시 문경시 의성군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군				
경남(3)	밀양시 창녕군 고성군			경남(7)	남해군 하동군 의령군 산청군 함양군 거창군 합천군				



단계	산업단지 분야 취약성 평가					
(2) 취 약 성 평 가	■ 2-1 단계 : 취약성 평가 모형에 적용된 부여군의 4개 세부지표 속성값 확인					
	구분	부여군	전국			
			평균	중앙값	최소	최대
	①상용근로자비율	0.134	0.206	0.187	0.078 (전남 신안)	0.551 (충북 음성)
	②제조업 임금 수준(원)	43,309,859	37,637,127	36,603,004	14,522,634 (전남 완도)	74,975,535 (경기 광명)
③산업시설용지 분양률	98.3%	76.8%	84.1%	0%	0%	
④개별입지 면적 비중	71.1%	58.5%	58.9%	100%	100%	



(2) 도로 분야

2015년부터 2020년 5월까지 수행된 도로 분야 타당성 조사는 총 43건이고, 이 중 비수도권, 낙후권역, 낙후지역에 해당하는 사업 현황은 <표 5-3>과 같다. 본 연구에서 낙후권역으로 설정한 강원, 전북, 전남, 경북, 경남의 경우에도 43건 중 8건에 불과하고 특히 시군단위인 낙후지역에서의 도로사업은 3건에 불과한 것으로 나타났다.

표 5-3. 도로 분야 사업 분포

구분	전국		광역자치단체		기초자치단체	
	수도권	비수도권	비낙후권역	낙후권역	비낙후지역	낙후지역
개수	24	19	35	8	40	3
비고				강원 2 경북 1 경남 3 전북 2		경남 고성군 충남 금산군 충남 태안군

대체로 도로사업은 전액 자체재원으로 추진되어 자체심사를 받게 된다. 도로 분야의 사업 중에서는 경남 고성군 도로사업에 대해 취약성 평가 시뮬레이션을 수행하였다.

표 5-4. 경남 고성군의 '○○~□□ 도로 확포장 사업' 취약성 평가 시뮬레이션

단계	검토 내용									
(1) 낙후성 평가	낙후지역 포함 여부 판단									
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1-1 단계 : 수도권/비수도권 확인 → '경남' 비수도권 ■ 1-2 단계 : 낙후권역(시도) 확인 → '경남' 낙후권역 									
	구분	인구 증가율 (%)	재정 자립도 (%)	1인당 지방소득세 (천 원/명)	평균 공시지가 (천 원/㎡)	1인당 GRDP (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	6개 종합지수 (표준화)		
	경남	-0.02 (7)	33.40 (11)	190 (14)	52 (12)	32,993 (9)	18,466 (10)	0.165 (14)		
	■ 1-3 단계 : 낙후지역(시군구) 확인 → '고성군' 낙후지역									
	Group A(n=31)				Group B(n=49)					
	인천(1)	강화군								
	강원(7)	홍천군 정선군 삼척시 철원군 화천군 양구군 인제군			강원(5)	태백시 횡성군 영월군 평창군 양양군				
	충북(1)	옥천군			충북(4)	보은군 영동군 괴산군 단양군				
	충남(4)	공주시 태안군 예산군 금산군			충남(3)	부여군 서천군 청양군				
전북(2)	정읍시 무주군			전북(8)	고창군 부안군 남원시 김제시 진안군 장수군 임실군 순창군					
전남(6)	영암군 나주시 담양군 구례군 해남군 무안군			전남(12)	고흥군 보성군 강진군 진도군 신안군 곡성군 화순군 장흥군 함평군 영광군 장성군 완도군					
경북(7)	안동시 영주시 영천시 예천군 군위군 울진군 청송군			경북(10)	울릉군 상주시 문경시 의성군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군					
경남(3)	밀양시 창녕군 고성군			경남(7)	남해군 하동군 의령군 산청군 함양군 거창군 합천군					
↓										
(2) 취약성 평가	도로 분야 취약성 평가									
	■ 2-1 단계 : 취약성 평가 모형에 적용된 부여군의 4개 세부지표 속성값 확인									
	구분	고성군	전국							
			평균	중앙값	최소	최대				
	① 도로율(%)	2.50	2.65	1.48	0.08 (인천옹진군)	16.87 (경기부천시)				
	② 고속도로IC 접근성(km)	12.10	15.58	11.15	2.40 (경기구리시)	70.40 (전남진도군)				
③ 승용차 접근성(분)	43.67	48.64	45.20	16.18 (충북증평군)	140.00 (인천옹진군전남신안군)					
④ 대중교통 접근성(분)	125.73	99.55	100.28	35.23 (부산)	190.00 (인천옹진군전남신안군)					

(2) 취약성 평가

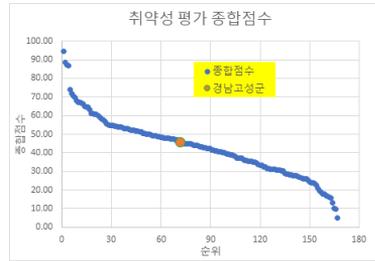
2-2 단계 : 4개 세부지표별 표준점수 및 순위 확인

구분	고성군		전국			
	표준점수	순위	평균	중앙값	최소	최대
① 도로율(%)	85.51	118/167(70.7%)	84.64	91.64	0	100.00
② 고속도로IC 접근성(km)	14.26	75/167(44.9%)	19.38	12.87	0	100.00
③ 승용차 접근성(분)	22.20	93/167(55.7%)	26.22	23.43	0	100.00
④ 대중교통 접근성(분)	58.47	43/167(25.7%)	41.56	42.03	0	100.00

2-3 단계 : 종합점수 및 순위 확인

부여군		전국			
종합점수	순위	평균	중앙값	최소	최대
45.11	73/167 (43.7%)	43.06	43.34	4.95	94.71

※ 높은 점수/순위일수록 도로사업의 필요성이 커 지역 균형발전 가치 점수가 높음을 의미함



(3) 종합 평가

낙후성 및 취약성 평가 분석결과 해석

- 경남은 비수도권이며 낙후권에 속하면서, 본 사업의 추진 주체인 고성군은 낙후지역에 속함
- 세부 평가기준별 검토 결과
 - 도로율(하향 지표), 고속도로 IC 접근성, 승용차 접근성 모두 전국 평균 수준이고, 대중교통 접근성만이 2분위에 속함
- 종합점수는 45.11점(73위)으로 전국 평균(43.06점)과 유사하며 순위는 3분위에 속하여 비록 고성군 자체는 낙후지역이지만 도로사업 측면에서의 요구도는 높다고 볼 수 없음

1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1~33위	34~66위	67~100위	101~133위	134~167위

※ 높은 순위일수록 지역 균형발전 가치 점수가 높음을 의미함

2. 투자심사와의 연계성 강화 방안⁷⁴⁾

1) 연계 방향

앞서 언급한 바와 같이, 지방재정법에서는 총사업비 500억 원 이상 사업에 대하여 타당성 조사를 수행하며, 이후에 투자심사를 통해 사업의 추진 여부를 결정하게 된다. 따라서 본 연구를 통해 개발된 '지역 균형발전 가치'를 고려하기 위한 '낙후성 및 취약성 평가 결과'가 최종 의사결정단계인 투자심사에 반영되어야 한다. 국가재정법의 경우, AHP라는 다기준의사결정모형을 통해 사업 자체에 대하여 종합적인 결론을 도출할 수 있는 정량적인 결과값이 제시되지만, 지방재정법의 경우, 타당성 조사에서 분석한 개별 평가항목별 결과값을 토대로 투자심사에서 종합적인 결론(사업 추진 여부 판정)을 도출하므로 지역 균형발전 가치를 반영하기 위해서는 투자사업 의사결정 틀과 구조를 개선해야 한다.

본 연구에서는 기존 타당성 평가 체계(타당성 조사 → 투자심사)에 지역 균형발전 가치를 반영하는 방식으로 임성일 등(2019)이 제시한 방법, 즉 i) 사회적 가치 부분은 최소한 점수제·등급제 등의 방식으로 계량화하는 방안, ii) 대체적 측정은 하되 다른 기준항목과 같이 비계량, 서술식 결론을 토대로 의사결정 하는 방법이 적절하다고 판단하였다.

이는 기존의 투자심사 기준 및 방식에 대하여 전면적인 개편이 이루어지지 않는 한, 지역 균형발전 가치를 반영하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 게다가 본 연구를 통해 도출된 낙후성 및 취약성 평가 결과는 자치단체 간에 상대적 비교이기는 하지만 해당 사업의 특성을 반영하는 정량적인 값을 고려하여 종합점수와 순위를 매긴 것이기 때문에 기존 투자심사 체계에 하나의 심사기준이 추가되어도 심사위원들이 의사를 결정함에 있어서 혼란을 최소화하는 방식이기도 하다고 판단하였다.

이때, 지역 균형발전 가치를 반영하기 위해서는 <표 5-5>에서 보는 바와 같이, 항목을 신설하면 되나, 모든 투자심사 사업이 아닌, 산업단지 분야와 도로 분야의 사업만을 대상으로 낙후성과 취약성을 평가한다는 점을 투자심사위원회에서 명확히 인식할 수 있도록 하여야 한다.

74) 임성일·박현·이희재, 『지방재정투자사업 타당성 조사의 사회적 가치 반영 방안 연구』, 2019에서 제시된 타당성 조사 결과의 투자심사 연계 방안을 참고함.

표 5-5. 지역 균형발전 가치의 투자심사 기준 추가(예시)

- ① 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
- ② 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
- ③ 소요자금 조달 및 원리금 상환 능력
- ④ 재무적 및 경제적 수익성
- ⑤ 사업의 필요성 및 시급성
- ⑥ 주민숙원·수해도 및 사업 요구도
- ⑦ 사업규모·사업비의 적정성
- ⑧ 지역 균형발전 가치(산업단지 및 도로 분야 사업 신규 반영)

2) 타당성 조사와 투자심사의 연계성 강화

현재 LIMAC의 타당성 분석결과와 투자심사의 의사결정 과정의 연계성 강화를 위해서는 투자심사기준과 타당성 조사 보고서 간의 일치, 그리고 타당성 조사 보고서의 요약표 제시 방식의 효율화에 있다고 판단된다. 앞서 타당성 조사 보고서 내에 정책적 분석의 하위항목으로 균형발전을 반영하고, 이것은 투자심사 기준의 ⑧ 사업의 사회적 가치 영향-지역 균형발전 가치를 추가하여 두 개의 절차 간의 연계성을 강화할 필요가 있다.

또한, 앞서 균형발전 분석 과정의 시뮬레이션으로 제시한 양식을 타당성 조사 결과 보고서 요약 시 해당될 경우 추가 제시하여 투자심사위원들이 이를 의사결정에 반영할 수 있도록 한다. 현재도 조사보고서의 요약을 제시하고 있으나, 균형발전 항목은 해당 요약표상에 없다. 균형발전 분석 자체를 산업단지와 도로사업에 한정하므로 기존의 요약표를 전면 재개정하기보다는 균형발전 분석 대상 사업일 경우 해당 자료를 추가로 제시하도록 한다.

현재 투자심사위원회에 제공되는 LIMAC에서 타당성 조사 결과는 <표 5-6>과 같고, 지역 균형발전 가치를 반영한 요약표는 <표 5-7>과 같다.

표 5-6. (예시) 충남 부여군 '○○ 일반산업' 조사 결과

2016-○차 부여 ○○일반산업단지 조성사업 타당성 조사					
○○○(PM), ○○○(간사)					
사업개요					
사업 목적 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 행정중심복합도시와 환황해권 시대에 대비하고 지역의 성장을 주도할 수 있는 산업단지를 조성하고자 함 • 본 사업을 통해서 경제활성화 및 고용창출을 도모하고자 함 				
사업위치	• 충청남도 부여군 홍산면 ○○리, □□리 일원				
사업규모	• 부지: 439,278㎡				
공사기간	• 2018년 10월 ~ 2022년 04월(3년 6개월)				
구분	사업계획(당초)	사업계획(변경)	검토안(변경안 기준)		
총사업비 (백만 원)	공사비	44,960	21,071	26,931	
	용지보상비	30,538	15,079	9,865	
	부대경비	5,507	4,869	5,498	
	기타비	8,529	3,775	1,731	
	국비	29,350	23,194	25,779	
	예비비	-	-	4,402	
합계	119,525	67,988	74,206		
B/C	-	-	0.38 (시나리오1: 인근산단 가동률)	0.40 (시나리오2: 전국산단 가동률)	
PI	-	-	0.88(1안: 유사사례)	0.92(2안: 설문조사)	
쟁점 및 주요 논의사항					
사업내용 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 본 사업은 사업계획 변경 및 보완됨(중간보고 이후, 면적 50% 축소) • 사업계획 변경사항 면 적: 당초 886,288㎡ → 변경 439,278㎡(약 50% 수준) 총사업비: 당초 1,196억 원 → 변경 680억 원 조성원가: 당초 133,989원/㎡ → 변경 135,427원/㎡ 				
기술 및 비용관련	<ul style="list-style-type: none"> • 조사의뢰서상의 용지보상비(151억 원)는 토지매입비는 공시지가의 380%(전문가의견으로 제시)를 적용되어서, 본 조사에서는 『지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위한 일반지침』(한국지방행정연구원, 2016)의 기준으로 산정하여 용지보상비가 99억 원으로 산정됨 				
수요 및 편익 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 : 1차 설문조사에서 신규투자율 추정을 위한 유효한 자료를 확보하지 못하였고, 입주의향이 있는 기업(○개)이 없는 것으로 조사됨. 본 조사에서는 주변지역 일반산업단지 현황조사를 통해서 산정된 신규투자율(9.1%)을 적용함 • 변경 : 부여군에서 변경하여 제출한 40개 기업을 대상으로 면접조사를 시행하였고, 30개 기업이 입주의향을 밝히어 동 결과를 바탕으로 신규투자율(9.7%)을 적용함 				
재무성 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 분양률 대안을 충청남도개발공사에서 제시한 사례(공주 탄전 일반산업단지)와 본 조사에서 수행한 설문조사 결과로 설정하여 분석함 • 위탁개발을 담당하는 충남개발공사의 재무상태는 양호하나, 공사채 발행 예정액이 300억 원 이상으로, 행정안전부 장관 승인을 받아야 하므로 투자비 조달 가능성이 높지 않음 				
정책적 타당성 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 본사업의 추진 방식인 위탁개발방식은 적정하나, 부여군이 충청남도개발공사와 체결예정인 매입확약 조건(준공일, 총 분양면적의 60%)은 다른 유사사례(준공 후 3년)와 비교할 때 부여군에게 불리한 조건임 • 매입확약으로 인해서 부여군에서 최대 263억 원 부담이 예상됨 • 부여군에서는 매입확약의 재원마련을 위해서 「부여군 투자유치 및 산업단지조성 기금설치 운용에 관한 조례」(2017.03.20. 조례 제2331호)를 개정하였으나, 동 조례에 의한 기금은 150억 원으로 최대금액인 263억 원을 충당하지 못함 				

표 5-7. 지역 균형발전 가치 평가 항목 반영

단계	검토 내용								
(1) 낙후성 평가	낙후지역 포함 여부 판단								
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1-1 단계 : 수도권/비수도권 확인 → '충남' 비수도권 ■ 1-2 단계 : 낙후권역(시도) 확인 → '충남' 비낙후권역 								
	구분	인구 증가율 (%)	재정 자립도 (%)	1인당 지방소득세 (천 원/명)	평균 공시지가 (천 원/㎡)	1인당 GRDP (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	6개 종합지수 (표준화)	
	충남	0.55 (4)	32.31 (12)	339 (3)	54 (11)	53,006 (2)	18,458 (11)	0.341 (6)	
	■ 1-3 단계 : 낙후지역(시군구) 확인 → '부여군' 낙후지역								
↓									
(2) 취약성 평가	산업단지 분야 취약성 평가								
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2-1 단계 : 취약성 평가 모형에 적용된 부여군의 4개 세부지표 속성값 확인 ① 상용근로자비율 : 0.134 ② 제조업 임금 수준 : 43,309,859원 ③ 산업시설용지 분양률 : 98.3% ④ 개별입지 면적 비중 : 71.1% 								
	■ 2-2 단계 : 4개 세부지표별 표준점수 및 순위 확인								
	구분	부여군		전국					
	표준점수	순위	평균	중앙값	최소	최대			
① 상용근로자비율 점수	81.46	32/167(19.2%)	58.46	63.65	0	100.00			
② 제조업 임금 수준 점수	32.78	129/167(77.2%)	46.88	48.44	0	100.00			
③ 산업시설용지 분양률 점수	96.38	39/167(23.4%)	64.54	68.93	0	100.00			
④ 개별입지 면적 비중 점수	66.75	56/167(33.5%)	52.69	52.67	0	100.00			
↓									
	■ 2-3 단계 : 종합점수 및 순위 확인								
	부여군		전국						
종합점수	순위	평균	중앙값	최소	최대				
71.19	30/167 (18.0%)	56.19	55.87	20.57	93.88				
※ 높은 점수/순위일수록 산업단지 조성의 필요성이 커 지역 균형발전 가치 점수가 높음을 의미함									
↓									

낙후성 및 취약성 평가 분석결과 해석	
(3) 종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 충남은 비수도권이며 낙후권역에 속하지 않으나, 본 사업의 추진 주체인 부여군은 낙후지역에 속함 • 세부 평가기준별 검토 결과 <ul style="list-style-type: none"> ① 상용근로자비율(하향 지표)은 0.134로, 전국 평균(0.206)에 비해 열악함 ③ 산업시설용지 분양률은 98.3%로 전국 평균(76.8%)에 비해 미분양용지의 우려는 낮음 ④ 개별입지 면적 비중은 71.1%로 전국 평균(58.5%)에 비해 높아 계획입지(산단)의 필요성이 높음 • 종합점수는 71.19점(30위)으로 전국 평균(56.19점)에 비해 높으며 상위 18%에 속하여 지역 균형발전 가치 부여의 요구도가 높다고 볼 수 있음 ※ 높은 순위일수록 지역 균형발전 가치 점수가 높음을 의미함

3) 지역 균형발전 가치(낙후성 및 취약성 평가 결과) 해석 시 유의사항

본 연구에서 개발되는 평가모형은 사업 전체를 종합평가하는 것이 아니라, 타당성 조사 시 다양한 평가기준(경제적 타당성, 재무적 타당성, 각종 정책적 타당성)들과 더불어 하나의 평가기준으로 활용됨을 인식하여야 한다.

(1) 산업단지 분야

〈표 5-8〉은 산업단지 분야 중앙투자심사 재검토 판정 사례이며, 재검토에 대한 판정 사유에서 보는 바와 같이, 본 연구를 통해 개발된 지수를 타당성평가 차원에서 해석함에 있어서 유의할 사항은 다음과 같다.

표 5-8. 산업단지 분야 중앙투자심사 재검토 판정 사례

사업	중투심 결과	판정 사유
산단 사례-1	재검토	<ul style="list-style-type: none"> • 기 조성된 산단과 명칭 중복에 대한 검토 필요 • 연차별 국비재원계획 재협의 후 가용재원 범위에서 재원계획 조정 필요 • 자치단체 미분양매입확약조건 폐지 또는 완화 방안 마련 필요 • 입주수요조사 등을 토대로 구체적인 분양활성화 방안 마련 필요
산단 사례-2	재검토	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획 수정반영 • SPC에 대한 자치단체의 지분율을 초과한 보증, 책임분양(미분양 용지 매입 확약) 등 추가적인 재정 부담이 없도록 계약 조건에 명시 필요 • 교통환경, 사전재해 등 영향성검토 후 추진 필요
산단 사례-3	재검토	<ul style="list-style-type: none"> • 입지 여건, 인구 감소 추세 등을 고려하여 산업 입지로서 적격성이 미흡 • 지역 특성을 고려한 사업 구상 필요

첫째, 산업단지가 일자리 창출에 기여한다고 하더라도 제조 및 영업활동을 하기에 부적절한 입지여건에 분양가능성이 낮은 분양가가 설정되었다면, 수요가 없으므로 이를 감안하여 사업추진 여부에 대한 의사결정을 내려야 한다.

둘째, 각 자치단체마다 여건에 따라 산업구조가 다르므로 산업시설용지가 없거나 부족하다고 해서 조건 없이 긍정적인 판단을 하는 것을 지양하여야 한다. 일반적으로 산업단지가 성공하기 위해서는 각종 기반시설 및 기업지원 등이 뒷받침되어야 하나, 그렇지 못할 경우에는 지역 균형발전의 가치를 감안하는 것이 오히려 자치단체의 재정 부담으로 작용할 수 있다.

셋째, 산업단지 조성사업은 사업방식(자치단체 재정사업, 기초자치단체와 지방공기업 공동개발, 민간이 포함된 SPC 등)에 따라 이해당사자 간에 다양한 쟁점(특히, 기초자치단체에 미분양용지에 대한 책임 가중)이 발생하므로 지방자치단체 입장에서 산업단지 조성에 의한 위험요인을 충분히 감안한 이후에 본 지수를 활용하여 의사결정을 내려야 한다.

이를 정리하면, 산업단지 조성사업의 특성상, 규모 대비 용지분양자가 부족할 경우 사업 실패로 볼 수 있으므로 본 연구에서 제시되는 지수는 재무성 분석, 경제성 분석, 정책적 분석에서의 본 사업에 대한 위험요인을 면밀히 검토한 이후에 지역 균형발전의 가치를 고려한다는 점을 유의하여야 할 것이다.

(2) 도로 분야

도로 분야 지수를 해석함에 있어서 유의할 사항은 다음과 같다. 첫째, 도로가 지역경제 활성화를 위한 기반시설로써 발전여건을 조성하는 데 기여한다고 하더라도 지자체의 사업추진목적상 균형발전과 전혀 상관이 없다면 균형발전 차원에서 무조건 가점을 부여하는 것에 대해서는 주의할 필요가 있다.

둘째, 도로사업은 지자체 자체재원으로 추진하는 경우가 많고, 중앙투자심사보다는 자체심사로 진행되는 경우가 많다. 하지만 본 연구에서는 자체심사에서의 균형발전 측면을 판단한 것이 아니라 전국 단위의 중투관점에서 판단한 것이다. 물론 시군별로 4개의 세부 지표와 종합지수의 정보를 모두 제공하였으므로 이를 활용할 수는 있을 것이다. 단, 본 연구에서 낙후지역에 한정하여 취약성을 분석하였다면 시도 자체심사에서는 해당 시도

내의 모든 지역 자료를 가지고 상대적 취약성을 판단하면 될 것이다.

셋째, 도로는 도로 자체의 취약성만이 아니라 철도, 버스 등 대중교통 수단과 서로 대체 관계에 있다는 점과 네트워크 산업으로 특정 지역만 이용하는 것이 아니라 여러 지역의 교통량이 함께 이용한다는 점을 고려하여야 한다. 이에 당초 229개 시군구 단위로 지표를 도출하고자 하였으나, 적어도 특·광역시 자치구의 도로 등 시설은 서로 매우 밀접하게 연계되어 있기에 자치구를 제외한 167개 시군단위로 집계하였다. 향후 이러한 네트워크 효과에 대해서는 추가적인 지표 발굴이 필요할 것이다.

한국지방행정연구원

KRILA

6

결론

제1절 연구의 요약

제2절 연구의 시사점

제6장

결론

제1절 연구의 요약

본 연구는 1차년도 연구의 후속과제⁷⁵⁾로서 지방투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 평가하기 위한 구체적인 방법을 마련하여 타당성 조사 지침 개정에 반영하고, 실제 타당성 조사 수행 시 활용될 수 있는 실효성 있는 평가방법을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 나아가 타당성 조사에서 분석한 지역 균형발전(낙후성 및 취약성 평가) 분석결과가 사업추진 여부를 판단하는 투자심사에서 체계적으로 반영되어 의사결정이 이루어질 수 있도록 타당성 조사와 투자심사와의 연계방안을 제안하고자 하였다. 본 연구는 크게 네 개의 부분으로 나뉘어 졌으며, 각 부분별로 순차적인 연결구조를 가지도록 구성되어 있다.

‘제2장 문헌 검토’에서는 1차년도 연구결과를 정리하고 기존 낙후관련 지표에 대해 검토하였다. 종합하면 지역의 발전정도를 판단하는 데에 어떠한 지표가 적절한지에 대한 합의가 이루어진 바 없기 때문에⁷⁶⁾ 우리나라의 경우 국토교통부와 행정안전부, 고용노동부 등 중앙부처에서 정책적 배려가 필요한 특정지역을 선정하기 위한 지표를 개발하여 왔다. 또한 여러 논문 등에서 학술적으로 연구자의 목적에 맞게 지표들을 개발하여 지역 간 격차를 설명하고 있다. 지역의 발전정도를 하나의 의미로 정의하기가 어렵기 때문에 하나의 지표로 발전정도를 측정한다는 것은 거의 불가능하므로 정책목표에 따라 낙후지역을 선정하는 다양한 지표들을 활용하고 있는 것은 당연하다. 그러나 문제는 다양한 지표를 선택하여 낙후지역을 선정하는 기준을 만든다고 할지라도 그 기준에 따라 채택된 지역이 당초의 목적에 부합하는 지역을 성공적으로 추출하였는가를 확인하기 어렵다는 점이다.

75) 송지영·박소연·김서경, 『지역 균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가 방법 연구』, 2019
에서부터 2차년도 후속연구를 염두에 두고 진행하였다.

76) 사실은 이에 대한 합의는 거의 불가능하다고 판단된다.

결국 지역발전지표를 개발하는 목적에 따라 포함되는 지표의 개수나 종류가 달라지고, 그 지표를 활용하여 특정지역을 선정하는 방법 역시 달라질 것이다.

‘제3장 지방투자사업의 균형발전 반영 실태’에서는 LIMAC에서 수행하고 있는 타당성 조사의 사업 유형, 그리고 사업 유형별로 과연 지역별 B/C의 차이가 있는지, 특히 낙후지역에서 B/C가 낮게 나타나는지 등에 대해 검토하되, 투자심사에서의 통과율도 지역 간 비교 검토하였다. 이 과정에서 사업 유형별로 목적 및 기대효과를 검토함으로써 다음 장에 사업 유형별 균형발전 기여도 분석에 활용하고자 하였다.

예비타당성 조사에서의 균형발전 반영은 지방재정법 타당성 조사에서보다 더 적극적이고 구체적이다. AHP의 최상위계층으로 지역 균형발전 분석을 반영하고 있으며 20여 년 동안 동 제도를 운영하여 오면서 지역 균형발전의 가중치는 지속적으로 높아왔다. 그럼에도 불구하고 실제 AHP 결과를 보면 지역 간 격차는 여전히 강하게 나타나고 있는 상황이다. 반면 LIMAC 타당성 조사에서는 균형발전을 반영하고 있다고 말하기 어렵다. 12개의 지역 균형발전지표를 통해 해당 지역의 발전 정도를 기술하고 있긴 하지만, 단순히 12개 지표의 병렬적 해석뿐이다. 어떤 지표는 낮은 수준인데 어떤 지표는 높은 수준으로 지표 간 결과를 토대로 해당 지역의 발전 정도를 판단하기 어려운 경우가 대다수이며, 지표결과를 표로서 제시할 뿐 균형발전 측면에서의 해석이나 검토는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

‘제4장 균형발전 분석모형 구축’에서는 크게 3개의 파트로 구분된다. 먼저 ‘제1절 균형발전 분석 대상사업 선정’에서는 사업 유형별 균형발전 기여도를 분석하여 균형발전 분석 대상사업을 선정하기 위해 균형발전 관련 전문가를 대상으로 델파이 조사를 수행하였다. 선정된 균형발전 분석 대상사업 후보군은 종합점수순으로 ①산업단지 조성사업, ②도로 개설/확장사업, ③도시개발사업, ④문화/체육/복지시설 건립사업이었다. 다음으로 본 연구에서는 이들 후보군에 대해 경제성이 낮음에도 균형발전에 기여한다는 이유로 가산점 부여 시 사업을 추진하는 지방자치단체의 재정건전성에 위험이 될 요인이 있는지에 대한 추가적인 검토를 수행하였다. 이러한 검토를 수행하게 된 이유는 첫째, 현재 LIMAC 타당성 조사 결과 B/C가 낮음에도 불구하고 중앙투자심사를 비롯한 투자심사 통과율이 낮지 않기 때문에 가산점 부여에 있어 보수적으로 접근하기 위함이다. 두 번째로 사업추진 이후에 운영비용이 많이 소요되거나, 외부 경제상황 등에 따라 수요변동 위험이 높아 당장에는

긍정적인 효과만을 바라보며 사업을 추진하다가 오히려 장기적으로는 해당 자치단체에 부담, 특히 본 연구에서는 재정적 부담으로 작용할 가능성이 높은 경우에 대해서는 보다 신중하게 접근하기 위함이다.

검토 결과, 최종적으로 본 연구에서는 산업단지 조성사업과 도로 개설/확장사업 등 2개의 사업에 대해 균형발전 가치를 반영하는 대상으로 선정되었다. 산업단지 조성사업은 최근의 분양률 등에 대해서는 연구결과로 뒷받침하고 있지는 않으나 자치단체의 지나친 매입확약 등의 문제만 없다면 분양지역의 위험요인 외에는 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 도로사업은 건설 이후 교통량이 당초 계획보다 적을 경우 불필요한 예산을 투입했다는 비판 이외에는 유지관리비용도 다른 시설에 비해 높지 않기 때문에 초기 사업비 투입 이후의 별도의 재정적 부담은 크지 않을 것으로 판단하였다. 향후 균형발전 분석 대상사업은 더 확장될 수 있을 것이다.

다음으로 '제2절 기존 정책상의 낙후지역 종류 및 선정기준'과 '제3절 낙후지역 선정결과'에서는 지역별 낙후성 지표를 선정하고 선정된 지표를 지수화하여 지역을 낙후 정도에 따라 등급화하였다. 이 부분은 1차년도 연구결과를 상당히 준용하되, 전문가의 의견을 수렴하여 일부 조정하였다. 본 연구에서는 ① 수도권인지 비수도권인지의 여부, ② 17개 시도 중에서 낙후권역에 속하는지 여부(광역자치단체 기준), ③ 229개 시군구 중에서 낙후지역에 속하는지 여부(기초자치단체 기준)를 단계별로 반영하도록 지역을 구분한 결과를 제시하였다.

마지막으로 '제4절 산업단지 분야 취약성 지수 개발'에서는 앞서 선정된 균형발전 분석 대상 사업(산업단지 및 도로 분야)별로 취약성 지표를 선정하고 사업 분야별로 취약성을 평가하기 위한 취약성 지수를 개발하였다. 이를 위해 우선 실제로 타당성 조사에 의뢰된 산업단지와 도로를 대상으로 사업의 내용 및 목적을 검토하고, '지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출하는 등 경제적 격차 해소'와 '균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 조성'의 기대효과와 연계하여 사업 분야별 취약성 평가지수 개발 방향을 설정하였다. 다음으로는 개발 방향을 고려하여 세부지표 후보군을 설정한 후, 산업단지 분야와 도로 분야의 타당성 조사 전문가를 대상으로 최종 세부지표를 선정하였으며, 이를 대상으로 지표 간 상대적 중요도인 가중치를 도출하였다. 마지막으로 세부지표별 가중치

와 속성값을 통해 도출된 표준점수 함수를 도출하여 취약성 평가 지수를 개발하였다.

‘제5장 지역 균형발전을 고려한 타당성 평가 체계 개선’에서는 제3장과 제4장에서 도출된 낙후성 평가 방법과 취약성 평가 방법을 타당성 조사 시에 적용하기 위한 방안을 제시하였다. 본 연구 성과물은 산업단지 분야와 도로 분야의 타당성 조사 수행 시에 적용하여야 하므로 실제 LIMAC에서 수행한 타당성 조사 사례를 대상으로 적용 절차 및 방법을 제시하였다. 이를 통해 본 연구에서 개발된 지역 균형발전 가치를 반영하기 위한 낙후성 및 취약성 평가 지수의 적용성을 검토함과 동시에 향후 사용자들에게 가이드라인으로서 쉽게 설명하고자 하였다.

또한, 지방재정법에서는 타당성 조사 결과는 투자심사위원회에 사업 추진여부를 판단하는 의사결정 정보로 제공이 되므로 타당성 조사와 투자심사의 연계성 강화 방안을 제시하였다. 현재 LIMAC의 타당성 분석결과와 투자심사의 의사결정 과정의 연계성 강화를 위해서는 투자심사기준과 타당성 조사 보고서 간의 일치, 그리고 타당성 조사 보고서의 요약표 제시 방식의 효율화에 있다고 판단된다. 이에 타당성 조사 보고서 내에 정책적 분석의 하위항목으로 지역 균형발전 가치를 반영하고, 투자심사 기준의 ⑧ 사업의 사회적 가치 영향-지역 균형발전 가치에 추가하여 두 개의 절차 간의 연계성을 강화하고자 하였다. 현재도 조사보고서의 요약을 제시하고 있으나, 균형발전 항목은 해당 요약표상에 없다. 균형발전 분석 자체를 산업단지와 도로사업에 한정하므로 기존의 요약표를 전면 재개정하기보다는 균형발전 분석 대상 사업일 경우 해당 자료를 추가로 제시하도록 하였다.

제2절 연구의 시사점

지방재정투자사업에 대한 지방재정법 타당성 평가 체계(타당성 조사(분석)→투자심사(결정))에 있어서 크게 경제적 효율성, 기술적 타당성, 정책적 타당성 등을 위주로 구성되었으나, 그간 실질적으로 사회적 가치 범주 중에서 중요한 비중을 차지하는 지역 균형발전에 대한 가치를 반영하지 못하고 있었다. 이에 본 연구에서는 지방투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 반영하기 위한 구체적 방법을 마련하여 타당성 조사 지침 개정에 반영하고, 실제 타당성 조사 수행 시에 활용될 수 있는 실효성 있는 평가방법을 개발하였다.

기존 국가재정법 예비타당성 조사에서는 지역 균형발전의 가치를 반영하기 위해 지역 낙후도 지수와 지역경제파급효과를 고려하였으나, 본 연구에서는 무조건적으로 지역 균형발전의 가치를 반영하는 것이 아니라, 해당 사업의 목적과 효과를 염두에 두고 균형발전 측면에서 기여할 것으로 판단되는 사업(산업단지 분야, 도로 분야)만을 대상으로 하였다. 또한, 균형발전의 의미는 지자체 간에 상대적인 발전의 차이를 의미하므로 본 연구에서는 낙후지역 여부를 먼저 판단하고, 낙후지역에 포함된 지자체의 사업에 대하여 가점을 부여하는 것으로 방향을 설정하였다. 이를 통해 해당 사업이 낙후지역에서 경제성이 낮음에도 불구하고 추진됨에 따른 운영상의 위험을 방지함으로써 투자심사의 취지인 '무분별한 중복투자를 방지하여 건전하고 생산적인 재정운영'에도 부합하도록 균형을 잡고자 하였다.

LIMAC에서는 전체 시군구를 대상으로 산업단지 및 도로 분야의 세부지표의 속성값을 매년 갱신하여 매년 종합점수 및 순위가 매겨지도록 결과를 분석할 예정이다. 또한, 그 결과와 더불어 적용 가이드라인을 제공하여 총사업비 500억 원 이상인 타당성 조사 대상 이외에 500억 원 미만인 투자심사 사업에서도 '낙후성 및 취약성 평가 결과'를 활용하여 지역 균형발전 가치를 반영할 수 있도록 할 예정이다.

본 연구는 '균형발전'이라는 매우 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 한정적인 영역에 초점을 두고 있음을 밝힌다. 타당성 조사 및 투자심사 실적 자료를 토대로 검토한 결과, 낙후지역에서 500억 원 이상 대형사업을 추진하는 경우가 드물어서 실제 케이스가 적었다. 따라서

향후에는 낙후지역의 범위를 확대할지와 균형발전 분석 대상사업의 확장에 대한 추가적인 검토가 필요하다고 생각된다.

본 연구는 향후 타당성 평가 체계에 있어서 객관적인 자료를 통해 정량적으로 사회적 가치를 반영하기 위한 중요한 기틀을 마련하였다고 판단되며, 앞으로도 지속적으로 사회적 가치의 범주에 포함되는 평가항목을 개발하는 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강양석. (1996). 「사회현상분석도전_다변량 해석」. 나남출판사.
- 고병호. (2010). 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론. 「도시행정학보」, 23(2): 169-197.
- 국토교통부. (2019). 「성장축진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구」.
- _____. (2015). 「지역활성화지역 제도」. 2015.11.13.
- 권경환·최연태. (2014). 「기초자치단체 산업단지 지원정책이 산업단지 성과 및 지역경제에 미치는 영향분석」. 지방정부연구논문지 제18권 제3호.
- 김경수. (2020). 「2019년 합계출산율 현황과 정책적 시사점」. nabo focus, 국회예산정책처.
- 김명수. (1998). 공공투자과 지역경제성장. 「경제학연구」, 46(3): 279-295.
- 김민곤·홍준현. (2012). 경제적 의존도와 지역격차의 관계에 대한 연구. 「한국지방자치학 회보」, 24(3): 55-82.
- 김선재. (2017). 지역 균형발전을 위한 각 지역별 특정지표 분석. 「한국콘텐츠학회 논문지」, 17(9): 50-59.
- 김성순. (2010). 기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향. 「재정정책논집」, 12(4): 3-31.
- 김성진·홍종의·김한국. (2019). 「산업단지 위기지수 도출을 위한 방법론 개발」. 한국산학 기술학회논문지 제20권 제10호.
- 김성태. (2000). 한국 지방공공자본의 지역경제 성과분석. 「재정논집」, 14(2): 99-123.
- 김순은. (2017). 자치분권과 지역 균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략. 「국토」, 434: 13-19.
- 김시백·김상엽·김재구·장세길. (2018). 「예비타당성 조사, 지역 균형발전을 위해 접근방 식 재고해야」. 전북연구원이슈브리핑.
- 김의준. (2008). 「공공투자사업의 지역경제활성화 효과분석을 위한 CGE 접근」. KDI 공공 투자관리센터 세미나.
- 김재영·배수호. (2017). 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: 일반 시군을

- 중심으로. 「국정관리연구」, 12(2): 55-80.
- 김정연·백운성. (2011). 「충남의 지속가능한 지역발전을 위한 균형발전 전략」. 2011 아시아 5개국 국제학술세미나.
- 김중희. (2010). GRDP 추정을 통한 지역 간 경제력 격차 분석. 「지방행정연구」, 24(1).
- 김현명. (2019). 「공공기관 사업특성을 고려한 지역낙후도 평가 개선방안 연구」. KDI 연구 과제.
- _____. (2019). 「증거기반 정책 의사결정 기술을 활용한 정책효과 평가기법 개선 연구」. 기획재정부 연구과제.
- 김현호. (2017). 지방분권에 바탕한 지역 균형발전 정책의 추진방향. 「국토」, 434: 33-37.
- _____. (2013). 지역 균형발전의 문제와 정책과제. 「한국정부학회 학술발표논문집」, 532-546.
- _____. (2019). 「포용적 지역 균형발전 정책의 구상」. 한국지방행정연구원.
- 노기성·박완규. (2006). 「국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화 방안_지방교부세 지역 균형수요를 중심으로」. 한국개발연구원.
- 문석용. (2004). 지역 균형발전 정책의 국제비교. 「한국환경정책학회 학술대회논문집」, 17-44.
- 박진경. (2020). 「저출산정책과 별도로 지역인구 유출방지 및 유입촉진 지원정책이 필요하다」. 지방자치정책브리프.
- 배수호·양준필·홍성우. (2014). 환경정의 관점에서의 지방상하수도 서비스 분석: 일단 시 군지역 간의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 213-237.
- 변창욱·장재홍. (2013). 「지역별 사회간접자본(SOC) 분포 및 정책방향」. 지역경제.
- 변창흠. 『지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전 정책의 평가』
- 서민철. (2019). 소득세 자료를 활용한 우리나라의 지역별 소득격차의 추이. 「한국지역지리 학회지」, 25(3): 326-346.
- 소진광. (2018). 공간정의 관점에서의 지역격차와 지역 균형발전. 「한국지역개발학회지」, 30(4): 1-26.
- _____. (2020). 지역 균형발전의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로. 「지방행정연구」, 34(1).
- 손동글·허재완. (2013). 지방재정조정제도의 배분패턴 분석을 통해 본 지역격차에 대한 정부인식 비교연구. 「국토계획」, 48(7): 93-109.
- 송지영·김한준 외. (2019). 「금왕~삼성 지방도 확포장 공사 타당성 조사」. 한국지방행정 연구원.

- 송지영·박소연·김서경. (2019). 「지역 균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가 방법 연구」.
- 송지영 외. (2019). 「지역 균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가방법 연구」.
- 송지영·최성원 외. (2019). 「연천군 BIX 조성사업 타당성 조사」. 한국지방행정연구원.
- 신운창·김장기. (2006). 지역 균형발전의 네트워크적 구상과 정책함의: 강원광역권을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 25-46.
- 양광식. (2018). 지역의 지속가능성을 고려한 국가균형발전 정책 연구. 「한국지역개발학회지」, 30(4): 27-42.
- _____. (2017). 「환경불평등 개선을 위한 지역 균형발전 정책의 필요성과 과제」, 2017 대한민국 균형발전박람회 발표자료.
- 엄현태·우명제. (2018). 대도시권 성장이 국토균형발전에 미치는 영향분석. 「한국지역개발학회 학술대회」, 123-137.
- 여규동. 「지방자치정책브리프_지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점」.
- 오병기. (2012). 동태적 패널 분석을 이용한 광역자치단체 투자적 지출의 지역경제 성과분석. 「지방행정연구」, 26(1): 1-32.
- _____. (2014). 지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석: 투자적 지출의 경제적 기능 분류에 따른 동태적 패널 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(3): 143-164.
- 오은주·김선기. (2008). 「낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축」. 한국지방행정연구원.
- 유정원·김형모·현동길. (2017). 「경기도 사회복지 인프라 균형발전 기준선 연구」. 경기복지재단.
- 이기동·문시진·최지아. (2016). 「지방재정지출이 지역경제 성장 및 소득격차에 미치는 영향」. 한국은행 대구경북본부.
- 이병규. (2015). 지역 균형발전의 헌법적 고찰. 「공법학 연구」, 16(2): 29-53.
- 이상대 외. (2018). 「경기도 지역발전지수 분석 및 균형발전 정책개발 연구」.
- 이상호. (2018). 「한국의 지방소멸 2018」, 고용동향브리프 2018년 7호.
- 이원섭. (2007). 「균형발전을 위한 지역 간 차등지원 정책과제: 필요성, 사례, 시사점」. 국토정책브리프 제143호.
- _____. (2003). 「지방의 효율적 육성을 위한 국가지원의 지역 간 차등화 방안」. 국토정책브리프 1.
- 이종상. (2006). 회귀분석을 이용한 낙후성 종합지표의 개발. 「한국지역개발학회지」,

18(3): 51-64.

- 임성일·박현·이희재. (2019). 「지방재정투자사업 타당성 조사의 사회적 가치 반영 방안 연구」.
- 임성일 외. (2016). 「지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위한 일반지침」.
- 임형백. (2016). 지역 균형발전과 지역경제 활성화. 「한국도시행정학회 학술발표대회 논문집」, 47-72.
- 정희성·전대욱·정영근. (2005). 「지방단위 지속가능바런 지표 연구」. 한국환경정책평가연구원.
- 조기현. (2002). 보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 7(2): 121-141.
- _____. (2013). 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 조기현·김선기·서정섭. (2013). 「보통교부세 산정방식 개선을 위한 지역발전지수 개발에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 조기현·김성주. (2012). 「지방교부세의 합리적 산정을 위한 지역발전지표 개발 방안」. 한국지방행정연구원.
- 조득환 외. (2018). 「대구 공동체 균형발전지표 개발」.
- 통계청. (2019). 「2018년 지역소득(잠정)」.
- 한국고용정보원. (2018). 「한국의 지방소멸 2018」. 고용동향브리프 2018년 7호.
- 한국농촌경제연구원. (2018). 「2018 지역발전지수」.
- 한국산업단지공단. (2013). 「산업단지 분양률 추이분석과 시사점」.
- 행정안전부. 「2019년 교부세 산정 결과」.
- 행정안전부. 「2019년 교부세 산정 해설」.
- 행정안전부. (2019). 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」. 2019.07.
- 허문구·이상호. (2014). 「산업단지 활력도와 조성 연수 간 상관관계 분석」. 산업경제분석 2014.09.
- 허명순. (2019). 광역자치단체의 투자지출 결정요인: 재원조달방법을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 24(2): 39-66.
- KOSIS 국가통계포털
법제처국가법령정보센터

부록 1

델파이 조사 1차 설문지

통계법 제33조(비밀의 보호 등)

- ① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.

ID							
----	--	--	--	--	--	--	--

사업 분야별 지역 균형발전 기여도에 대한 전문가 조사

안녕하십니까?

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)에서는 『지역 균형발전을 고려한 타당성 조사 개선방안 연구』를 수행하고 있습니다. 본 연구는 지방자치단체가 총사업비 500억 원 이상의 투자사업에 대한 타당성 조사에서 지역 균형발전을 고려하여 낙후지역에 대해 일종의 가점을 부여하기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 합니다.

본 조사는 타당성 조사에서의 균형발전에 대한 정의, 균형발전 분석의 필요성과 사업 분야별 균형발전 기여도에 대하여 관련 전문가들을 대상으로 실시됩니다.

본 조사가 지방자치단체의 투자사업을 객관적으로 평가하고 향후 타당성 조사에 적용되기 위한 귀중한 자료로 활용될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다.

조사 결과는 정책 판단을 위한 기초 자료로만 활용될 예정이며, 이외 목적으로는 절대 사용되거나 이용하지 않습니다. 귀하의 견해는 통계법에 의해 철저히 비밀을 보장받으시게 됩니다.



2020년 6월 30일

- 연구 책임 : 송지영 (한국지방행정연구원 부연구위원)
- 조사 책임 : 여규동 (한국지방행정연구원 부연구위원)
- 전 화 : 02-3488-7335
- E - mail : yeokd@krila.re.kr

【 자료 분류를 위한 사항 】

SQ1. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까?

- | | |
|--------------|--------------|
| ① 교수 | ② (예산부서) 공무원 |
| ③ (사업부서) 공무원 | ④ 연구원 |

SQ2. 귀하의 소속기관 명과 위치한 지역은 어디입니까?

기관명 : _____ 지역 : _____ 시/도 _____ 시/군/구

SQ3. 현재 귀하께서 근무하는 기관을 포함한 전체 경력은 어떻게 되십니까?

_____ 년

A. '지역 균형발전'에 관한 인식 조사

문1) 우리나라는 1960년대부터 지금까지 지역 간 불균형을 해소하기 위한 정책을 추진해 왔습니다. 지금까지 추진한 지역 균형발전 정책을 평가해 주십시오.

- ① 오히려 불균형이 확대되었다. ▶ **문1-1로**
- ② 불균형 해소라는 목표를 달성하였다.
- ③ 아직 불균형하나 대체로 달성하였다.

문1-1) 지역 간 불균형이 확대된 원인이 무엇이라고 생각하십니까? (복수 응답 가능)

- ① 출산율 저하 및 고령인구 증가 등 인구구조의 변화
- ② 금융위기 등 외부적 요인과 경제성장률 저하
- ③ 공공재의 부익부 빈익빈 현상(지역배치 불균등)
- ④ 국가의 잘못된 균형발전 정책 ▶ **문1-2로**
- ⑤ 지방자치단체의 잘못된 균형발전 정책 ▶ **문1-3으로**
- ⑥ 기타()

문1-2) 1-1번 문항에서 귀하가 답변하신 '국가의 잘못된 균형발전 정책'은 구체적으로 무엇입니까?

문1-3) 1-1번 문항에서 귀하가 답변하신 '지방자치단체의 잘못된 균형발전 정책'은 구체적으로 무엇입니까?

문2) 1번 문항에서 귀하가 평가하신 '지역 간 불균형'에서 '지역'의 단위는 무엇입니까?

- ① 수도권과 비수도권 간
- ② 17개 시도 간
- ③ 226개 기초자치단체(시군구) 간
- ④ 3,510개 읍면동 간
- ⑤ 기타()

문3) 1번 문항에서 귀하가 평가하신 '지역 간 불균형'에서 '불균형'의 지표는 무엇입니까?

B. 타당성 조사와 '지역 균형발전'에 관한 인식 조사

문4) 지방투자사업 타당성 조사 수행 시 낙후지역의 사업에 대하여 지역 균형발전 측면에서 가산점을 부여하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

※ 발전지역에 감점은 없으며, 낙후지역으로 판단되는 지자체에 한해서 가점 부여

【 투자사업과 지역 균형발전 】

- 현재 타당성 조사에서는 상대적으로 인구 수가 적고 인프라가 취약한 낙후지역의 B/C가 낮게 나타날 가능성이 높음
- 이로 인해 새로운 대규모 사업추진이 늦어지게 되고, 다시 인구가 감소하는 악순환이 발생하는 한편 발전된 지역에만 지속적인 투자의 집중으로 결국 지역 간 불균형이 심화될 수 있다는 우려가 있음
- 반면 경제성이 낮은 사업임에도 불구하고 낙후지역이라는 이유로 사업추진을 용이하게 해주면 향후 해당 지자체의 재정건전성이 악화될 것이라는 의견도 있음

① 필요하다 **문5로**

② 필요하지 않다 **문4-1로**

문4-1) 필요하지 않다고 판단하신 이유는 무엇입니까?

- ① 낙후지역 선정 결과가 공정하지 않을 수 있다.
- ② 타당성 조사는 효율성 위주로 분석하고 균형발전은 투자심사위원회에서 별도로 고려하면 된다.
- ③ 경제성이 낮은 사업도 통과되어 결국 지방재정의 건전성이 악화될 수 있다.
- ④ 지방투자사업은 지역 균형발전에 크게 기여하지 않는다.(재정분권 등 정책이 더 중요하다)
- ⑤ 예비타당성 조사를 통한 국비 투입여부 판단 시에는 국가관점에서 낙후된 지역에 가점을 주어 균형발전을 도모할 필요가 있지만, 지방자치단체가 추진하는 지방투자사업의 추진여부 판단 시에는 균형발전을 고려할 필요가 없다
- ⑥ 기타 (_____)

문5) 4번 문항에서 귀하가 생각하시는 낙후지역은 무엇입니까?

문6) 타당성 조사에서 낙후지역에 대한 가점 부여 방식은 다음과 같은 두 가지 방법으로 가능합니다. 귀하께서는 어떠한 방식이 더 타당하다고 생각하십니까?

【 지방투자사업의 유형 】

- 도로, 철도, 주차장, 환승센터, 산업단지, 지식산업센터, 도시개발사업, 도시재생사업, 청사, 문화체육시설, 전시컨벤션, 관광시설, 공원, 환경/에너지시설, 주택, 복지시설, 장사시설

- ① 낙후지역의 모든 사업에 대해 가점 부여 () **문7로**
- ② 낙후지역일지라도 지역 균형발전에 기여하는 사업만을 대상으로 가점 부여 () **문8로**

문7) 낙후지역의 모든 사업에 가점을 부여해야 한다고 판단하신 이유가 무엇입니까?

문8) 낙후지역일지라도 지역 균형발전에 기여하는 사업만을 대상으로 가점을 부여해야 한다고 판단하신 이유가 무엇입니까?

C. ‘지역 균형발전’ 적용 사업 분야에 관한 의견조사

□ 투자사업 분야에 따라 균형발전의 기여도가 달라질 수 있음을 고려하여 다음과 같이 사업유형별 기여도를 도출하고자 합니다.

- [참고 1]의 ‘사업 분야별 주요 목적 및 기대효과’를 참고하여 답변하여 주시기 바랍니다.

【 참고 1: 사업 분야별 주요 목적 및 기대효과 】

사업유형	건수	사례	목적 및 기대효과
① 도로/철도	46	도로 확포장, 개설, 지하차도, 도시철도 연장 등	<ul style="list-style-type: none"> • 교통혼잡 해소 • 미개설 구간 연결을 통한 지역 간 연계성 확보 • 위험구간 개량으로 교통안전성 확보 • 지역경제 활성화, 지역 균형발전
② 산업단지/지식산업센터	32	일반산업단지, 도시첨단 산업단지 등	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 유치 및 기업지원 거점 마련 • 일자리 창출, 지역경제 활성화, 지역 균형발전 • 개별공장 난립에 의한 난개발 방지
③ 공공청사	22	시청사, 의회청사, 교육청 청사, 지방공무원교육원, 농업기술원, 도로사업소 등	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수요 대응을 위한 업무 공간 확보 및 효율성 제고 • 주민의 종합적 문화공간 확보와 행정서비스의 편의증대 • 도심 재정비 효과 및 랜드마크 기능
④ 문화/체육/복지시설	19	다목적체육관, 육상경기장, 문화예술회관, 도서관, 박물관, 종합운동장, 장애인복지시설, 노인복지관, 의원원 등	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 건강, 문화 수준 등 삶의 질 향상 • 전국체육대회 유치 등 지역주민의 자긍심 고취 • 장애인의 복지증진 및 역량 강화 • 보편적 복지를 통해 장애인과 비장애인의 교류 유도

사업유형	건수	사례	목적 및 기대효과
⑤ 도시개발/ 재생사업	17	주거용지, 상업용지, 업 무용지, 공원용지, 관광 용지 등 사업별 특성이 다양함(첨부 1 참조)	<ul style="list-style-type: none"> • 부도심 활성화 및 도시환경 개선 • 지역경제 활성화, 지역 균형발전 • 무분별한 난개발 방지 및 공공성 확보
⑥ 공원	11	수목원, 근린공원, 정원 조성 등	<ul style="list-style-type: none"> • 자연경관 회복 및 환경개선, 시민의 쉼터 제공 • 장기미집행 도시공원 실효 시 난개발로 인한 지역 자연환경 훼손, 주민피해, 공원서비스 하락 등이 우려
⑦ 환경시설	10	폐기물처리시설, 자원회 수시설, 매립장 등	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물의 안정적인 처리, 에너지 선순환 실현, 친환경적인 시설 구축 • 생활폐기물의 안정적인 처리
⑧ 주택	7	임대아파트, 행복주택, 공공분양주택, 외국인기 숙사	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 주택수급과 시민을 위한 주거확충 • 주거불안 해소와 함께 시민의 주거안정 및 삶의 질 향상
⑨ 관광시설	6	한강 관광자원화, 마리 나 향만, 관광모노레일 등	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 편의시설을 이용할 수 있는 복합공간 조성 • 지역 관광산업으로 인한 주민소득 증대 지역경제 활성화 도모
⑩ 전시컨벤션	6	전시컨벤션센터	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업 홍보·사업화 지원을 통한 지역경제 활성화 • 국제행사 유치로 숙박, 관광, 쇼핑 등 연관산업 발전
⑪ 주차/ 환승센터	6	버스차고지, 환승센터, 공영주차장	<ul style="list-style-type: none"> • 주차난 해소, 이면도로 소통증진
⑫ 풍력발전	1	풍력발전단지	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 친환경 경적 전환
⑬ 장사시설	1	장묘공원, 묘지	<ul style="list-style-type: none"> • 안락공원 현대화 사업으로 시민복지 향상, 화장문화 선도, 공공복리의 증진을 도모
⑭ 시장현대화	1	재래시장 현대화	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 내 비효율적 동선 및 주차공간 부족 개선을 통한 상인 및 이용객의 이용·편의성 향상
계	185		

주: 2015년부터 2020년 6월까지 완료한 타당성 조사 사업(185건)을 대상으로 정리함

문9) 사업 분야별로 항목별 지역 균형발전예의 기여도를 평가하여 주십시오.

구분	균형발전 기여 항목	균형발전 기여도				
		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다
① 도로/철도	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
② 산업단지/ 지식산업센터	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
③ 청사	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
④ 문화/체육/ 복지시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑤ 도시개발/ 재생사업	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤

구분	균형발전 기여 항목	균형발전 기여도				
		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다
⑥ 공원	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑦ 환경시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑧ 주택	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑨ 관광시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑩ 전시컨벤션	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤

구분	균형발전 기여 항목	균형발전 기여도				
		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다
⑪ 주차/환승센터	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑫ 풍력발전	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑬ 장사시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤
⑭ 시장현대화	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤
	• 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤
	• 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤

문10) 9번 문항의 사업 분야 중에서 균형발전에 기여하는 정도가 가장 크다고 생각하는 사업 3개를 선택하여 우선순위별로 그 번호를 적어주십시오

1순위: _____ 2순위: _____ 3순위: _____

문11) 지방투자사업이 지역 균형발전에 어떠한 측면에서 기여하는지에 대해 9번 문항에서 제시한 항목의 중요성과 가중치에 대해 어떻게 생각하십니까?

※ 항목별 가중치는 1.0을 기준으로 배분하여 주시기 바랍니다.

균형발전 기여 항목	항목의 중요성					가중치
	매우 낮음	낮음	보통	중요	매우 중요	
① 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	
② 지역주민의 소득을 증대 시키고 일자리를 창출 하는 등 경제적 격차 해소에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	
③ 문화, 복지, 교육 등 삶의 질 향상 에 기여하여 사회적 격차를 해소한다.	①	②	③	④	⑤	

문11-1) 11번 문항에서 제시한 균형발전 기여 항목 외에 추가하여야 할 항목이 있다면 제시하여 주시기 바랍니다.

D. '지역발전지표(총체적 낙후)'에 대한 조사

□ 본 연구에서는 지역 균형발전 분석을 총체적 낙후(낙후성)와 부분적 낙후(취약성)로 구분하여 다음과 같이 매트릭스 형태로 점수를 산정하고자 합니다.

		지역 균형발전 분석들					
		해당 지역의 총체적 낙후(낙후성)					
		←발전됨		낙후됨→			
사업 분야별 부분적 낙후 (취약성)	↑ 풍족함		지역 A	지역 B	지역 C	지역 D	지역 E
		a	1	2	3	4	5
		b	2	4	6	8	10
		c	3	6	9	12	15
		d	4	8	12	16	20
↓ 부족함	e	5	10	15	20	25	

[지역 균형발전 점수 산정방식]

결과	점수	결과	점수	결과	점수	결과	점수	결과	점수
A, a	1×1=1점	B, a	2×1=2점	C, a	3×1=3점	D, a	4×1=4점	E, a	5×1=5점
A, b	1×2=2점	B, b	2×2=4점	C, b	3×2=6점	D, b	4×2=8점	E, b	5×2=10점
A, c	1×3=3점	B, c	2×3=6점	C, c	3×3=9점	D, c	4×3=12점	E, c	5×3=15점
A, d	1×4=4점	B, d	2×4=8점	C, d	3×4=12점	D, d	4×4=15점	E, d	5×4=20점
A, e	1×5=5점	B, e	2×5=10점	C, e	3×5=15점	D, e	4×5=20점	E, e	5×5=25점

【 참고 2: 총체적 낙후를 나타내는 지역발전지표 후보군 】

구 분	지 표	산정식	지니계수	비 고	
공통 지표 (5)	인구지표 (2)	인구밀도	인구/행정구역 면적	0.728	지역격차 매우 큼
		인구증가율(5년)	최근 5년간 연평균 증가율(%)	0.614	지역격차 매우 큼
	소득·재정 지표(3)	재정자립도(3년)	[(지방세 + 세외수입)/일반회계 세입총계] × 100	0.272	지역격차 약함
		1인당 지방소득세	지방소득세(부과액)/인구	0.447	지역격차 큼
		평균공시지가	읍면동 표준지공시지가의 면적가중평균	0.793	지역격차 매우 큼

주: 2019년 1차 연구과제 내용 준용

문12) [참고 2]의 지역의 총체적 낙후를 나타내는 지역발전지표 5개의 적정성에 대해 평가하여 주시기 바랍니다.

※ 낙후성 지표에서는 물리적 시설 관련 지표는 제외, (예)도로사업 타당성 조사에서는 도로율을 취약성 지표로 선정

지역발전지표	지표의 적정성					적정성 판단 사유
	매우 부적정	부적정	보통	적정	매우 적정	
① 인구밀도	①	②	③	④	⑤	
② 인구증가율(5년)	①	②	③	④	⑤	
③ 재정자립도(3년)	①	②	③	④	⑤	
④ 1인당 지방소득세	①	②	③	④	⑤	
⑤ 평균공시지가	①	②	③	④	⑤	

문12-1) 12번 문항 이외에 추가로 고려할 지역발전지표가 있다면 제시하여 주시기 바랍니다.

본 연구와 관련하여 의견이 있으시면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

● 끝까지 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ●

부록 2

델파이 조사 2차 설문지

통계법 제33조(비밀의 보호 등)

- ① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.

ID							
----	--	--	--	--	--	--	--

사업 분야별 지역 균형발전 기여도에 대한 전문가 조사 (II)

안녕하십니까?

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)에서는 『지역 균형발전을 고려한 타당성 조사 개선방안 연구』를 수행하고 있습니다. 본 연구는 지방자치단체가 총사업비 500억 원 이상의 투자사업에 대한 타당성 조사에서 지역 균형발전을 고려하여 낙후지역의 사업에 대해 일종의 가점을 부여하기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 합니다.

본 조사는 2차 전문가 델파이 조사로 1차 조사는 6월 30일 8명의 전문가를 대상으로 실시하였습니다. 각 문항에서 기존 전문가들의 응답결과를 정보로 제공하오니 응답 시 이를 참고하시기 바랍니다.

본 조사가 지방자치단체의 투자사업을 객관적으로 평가하고 향후 타당성 조사에 적용되기 위한 귀중한 자료로 활용될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다.

조사 결과는 정책 판단을 위한 기초 자료로만 활용될 예정이며, 이외 목적으로는 절대 사용되거나 이용하지 않습니다. 귀하의 견해는 통계법에 의해 철저히 비밀을 보장받으실게 됩니다.



2020년 9월 30일

- 연구 책임 : 송지영 (한국지방행정연구원 부연구위원)
- 조사 책임 : 여규동 (한국지방행정연구원 부연구위원)
- 전 화 : 02-3488-7335
- E - mail : yeokd@krila.re.kr

【 자료 분류를 위한 사항 】

SQ1. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까?

- ① 교수
- ② (예산부서) 공무원
- ③ (사업부서) 공무원
- ④ 연구원

SQ2. 귀하의 소속기관 명과 위치한 지역은 어디입니까?

기관명 : _____ 지역 : _____ 시/도 _____ 시/군/구

SQ3. 현재 귀하께서 근무하는 기관을 포함한 전체 경력은 어떻게 되십니까?

_____년

A. ‘지역 균형발전’에 관한 인식 조사

문1) 우리나라는 1960년대부터 지금까지 지역 간 불균형을 해소하기 위한 정책을 추진해 왔습니다. 지금까지 추진한 지역 균형발전 정책을 평가해 주십시오.

- (6명/8명) ① 오히려 불균형이 확대되었다.
 (0명/8명) ② 불균형 해소라는 목표를 달성하였다.
 (2명/8명) ③ 아직 불균형하나 대체로 달성하였다.

문1-1로

문1-1) 지역 간 불균형이 확대된 원인이 무엇이라고 생각하십니까? (복수 응답 가능)

- (1명/8명) ① 출산율 저하 및 고령인구 증가 등 인구구조의 변화
 (2명/8명) ② 4차 산업혁명에 의한 산업구조 변화 및 경제성장률 저하
 (2명/8명) ③ 공공재의 부익부 빈익빈 현상(지역배치 불균등)
 (3명/8명) ④ 잘못된 균형발전 정책(수도권 중심의 인프라 공급, 균형발전 정책의 일관성 문제, 추상적인 정책목표 등)
 (1명/8명) ⑤ 지역이 본원적으로 가진 역량(자원, 인구, 기술 등) 차이
 (1명/8명) ⑥ 수도권역의 중심력 강화, 도심 경쟁력 강화 및 시너지 효과 등 글로벌 트렌드

문2) 1번 문항에서 귀하가 평가하신 ‘지역 간 불균형’에서 ‘지역’의 단위는 무엇입니까?

- (2명/8명) ① 수도권과 비수도권 간
 (4명/8명) ② 17개 시도 간
 (3명/8명) ③ 226개 기초자치단체(시군구) 간

문3) 1번 문항에서 귀하가 평가하신 ‘지역 간 불균형’에서 ‘불균형’의 지표의 중요도 기준으로 순위를 적어주십시오.

- ① 경제(일자리 기회, 소득, GRDP) : (순위) _____
 ② 인구감소 및 고령화 : (순위) _____
 ③ 교통 등 인프라 : (순위) _____
 ④ 정주여건(학교, 문화시설, 병원) : (순위) _____

B. 타당성 조사와 ‘지역 균형발전’에 관한 인식 조사

문4) 지방투자사업 타당성 조사 수행 시 낙후지역의 사업에 대하여 지역 균형발전 측면에서 가산점을 부여하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

※ 발전지역에 감점은 없으며, 낙후지역으로 판단되는 지자체에 한해서 가점 부여

【 투자사업과 지역 균형발전 】

- 현재 타당성 조사에서는 상대적으로 인구 수가 적고 인프라가 취약한 낙후지역의 B/C가 낮게 나타날 가능성이 높음
- 이로 인해 새로운 대규모 사업추진이 늦어지게 되고, 다시 인구가 감소하는 악순환이 발생하는 한편 발전된 지역에만 지속적인 투자의 집중으로 결국 지역 간 불균형이 심화될 수 있다는 우려가 있음
- 반면 경제성이 낮은 사업임에도 불구하고 낙후지역이라는 이유로 사업추진을 용이하게 해주면 향후 해당 지자체의 재정건전성이 악화될 것이라는 의견도 있음

(7명/8명) ① 필요하다 **문5로**

(1명/8명) ② 필요하지 않다 **문4-1로**

문4-1) 필요하지 않다고 판단하신 이유는 무엇입니까?

- ① 낙후지역 선정 결과가 공정하지 않을 수 있다.
- (1명/8명) ② 타당성 조사는 효율성 위주로 분석하고 균형발전은 투자심사위원회에서 별도로 고려하면 된다.
- ③ 경제성이 낮은 사업도 통과되어 결국 지방재정의 건전성이 악화될 수 있다.
- ④ 지방투자사업은 지역 균형발전에 크게 기여하지 않는다.(재정분권 등 정책이 더 중요하다)
- ⑤ 예비타당성 조사를 통한 국비 투입여부 판단 시에는 국가관점에서 낙후된 지역에 가점을 주어 균형발전을 도모할 필요가 있지만, 지방자치단체가 추진하는 지방투자사업의 추진여부 판단 시에는 균형발전을 고려할 필요가 없다

문5) 타당성 조사에서 낙후지역에 대한 가점 부여 방식은 다음과 같은 두 가지 방법으로 가능합니다. 귀하께서는 어떠한 방식이 더 타당하다고 생각하십니까?

【 지방투자사업의 유형 】

- 도로, 철도, 주차장, 환승센터, 산업단지, 지식산업센터, 도시개발사업, 도시재생사업, 청사, 문화체육시설, 전시컨벤션, 관광시설, 공원, 환경/에너지시설, 주택, 복지시설, 장사시설

- (3명/8명) ① 낙후지역의 모든 사업에 대해 가점 부여
 (5명/8명) ② 낙후지역일지라도 지역 균형발전에 기여하는 사업만을 대상으로 가점 부여

C. ‘지역 균형발전’ 적용 사업 분야에 관한 의견조사

투자사업 분야에 따라 균형발전의 기여도가 달라질 수 있음을 고려하여 다음과 같이 사업유형별 기여도를 도출하고자 합니다.

문6) 지방투자사업이 지역 균형발전에 어떠한 측면에서 기여하는지에 대한 항목을 크게 물리적 여건 조성, 경제적 격차 개선, 사회적 격차 개선 등 세 가지로 구분하였습니다. 각 항목의 중요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

※ 항목별 가중치는 체크하신 항목별 중요성을 기준으로 산정됩니다.

균형발전 기여 항목	항목의 중요성					항목별 가중치
	매우 낮음	낮음	보통	중요	매우 중요	
① 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	① (0명/8명)	② (1명/8명)	③ (2명/8명)	④ (4명/8명)	⑤ (1명/8명)	0.32
② 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리 를 창출하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	① (0명/8명)	② (0명/8명)	③ (1명/8명)	④ (3명/8명)	⑤ (4명/8명)	0.38
③ 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 를 개선에 기여한다.	① (0명/8명)	② (0명/8명)	③ (5명/8명)	④ (2명/8명)	⑤ (1명/8명)	0.30

문7) 사업 분야별로 항목별 지역 균형발전예의 기여도를 평가하여 주십시오.

【 참고 : 도시개발/재생사업 】

- LIMAC에서 수행한 18건의 도시개발/재생사업의 유형은 ① 관광/상업 위주, ② 산업 위주, ③ 주거 위주, ④ 주거/상업 위주, ⑤ 주거/공원 위주, ⑥ 업무시설 위주 사업 등 매우 다양함

구분	균형발전 기여 항목	균형발전 기여도						
		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다	점수	총점
① 산업단지/ 지식산업센터	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	85	80
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리 를 창출하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	92.5	
	• 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	62.5	
② 도시개발/ 재생사업	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	85	79.2
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리 를 창출하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	72.5	
	• 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	80	
③ 도로/철도	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	92.5	78.3
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일자리 를 창출하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	72.5	
	• 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	70	

구분	균형발전 기여 항목	균형발전 기여도						
		매우 작다	작다	보통	크다	매우 크다	점수	총점
④ 관광시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	75	70
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일 자리를 창출 하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	72.5	
	• 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	62.5	
⑤ 문화/체육/복지시설	• 균형발전을 위한 기반시설로써 지역발전을 위한 물리적 여건 을 조성한다.	①	②	③	④	⑤	67.5	68.3
	• 지역주민의 소득을 증대시키고 일 자리를 창출 하는 등 경제적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	50	
	• 문화, 복지, 교육 등 정주여건 향상에 기여하여 사회적 격차 개선에 기여한다.	①	②	③	④	⑤	87.5	

D. ‘지역발전지표(총체적 낙후)’에 대한 조사

문8) 낙후지역 선정을 위한 지역발전지표 5개의 적정성에 대해 평가하여 주시기 바랍니다.

※ 낙후성 지표는 특정 사업과 관련된 물리적 시설 관련 지표(예: 도로율, 1인당 병상 수 등)는 제외하고 인구 및 소득제정 등 총체적 낙후성을 나타내는 지표로 구성하였습니다.

균형발전 기여 항목	항목의 중요성					항목별 가중치
	매우 낮음	낮음	보통	중요	매우 중요	
① 인구밀도	① (0명/7명)	② (4명/7명)	③ (2명/7명)	④ (1명/7명)	⑤ (0명/7명)	2.57
② 인구증가율(5년)	① (0명/7명)	② (1명/7명)	③ (1명/7명)	④ (2명/7명)	⑤ (3명/7명)	4.00

균형발전 기여 항목	항목의 중요성					항목별 가중치
	매우 낮음	낮음	보통	중요	매우 중요	
③ 재정자립도(3년)	① (0명/7명)	② (1명/7명)	③ (5명/7명)	④ (1명/7명)	⑤ (0명/7명)	3.00
④ 1인당 지방소득세	① (0명/7명)	② (0명/7명)	③ (2명/7명)	④ (2명/7명)	⑤ (3명/7명)	4.14
⑤ 평균공시지가	① (0명/7명)	② (0명/7명)	③ (2명/7명)	④ (2명/7명)	⑤ (3명/7명)	4.14

문9) 8번 문항 이외에 추가로 고려할 지역발전지표가 있다면 제시하여 주시기 바랍니다.

- ① 1인당 GRDP
- ② 고속도로 IC, 철도역 등 광역교통 접근성
- ③ 노동가능인구(경제활동인구, 비경제활동인구)
- ④ 정보통신인프라
- ⑤ 기타 ()

본 연구와 관련하여 의견이 있으시면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

● 끝까지 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ●

Abstract

An Improvement on the Feasibility Study for Local Investment Projects Considering Balanced Regional Development

This study aims to develop a method for evaluating the value of balanced regional development that has been neglected in the feasibility study of local financial investment projects. Furthermore, this study proposes a linkage between feasibility studies and investment appraisal so that the results of the analysis of balanced regional development are systematically reflected in the investment appraisal to determine whether or not the project is being carried out.

The ‘Balanced Development Analysis Model’ is largely divided into three parts. First, two Delphi surveys were conducted to select projects for balanced development analysis. The selected candidates were ① Industrial complex construction project, ② Road construction project, ③ Urban development project, and ④ Culture/Sports/Welfare facility construction project in the order of overall score.

Second, for these candidates, we studied the risk to the financial soundness of local governments when additional advantages were given on the grounds that they contributed to balanced development despite their poor economic feasibility. As a result of the review, two projects were finally selected. Industrial complex construction project is believed to have no major problem except for delayed land sales unless there are excessive purchase commitment by local governments. In the case of road project, there may be criticized that the unnecessary budget was spent if the traffic

was less than expectation. However, it needs low maintenance cost than other facilities after construction.

Next, the regional underdevelopment indicators were selected and indexed to grade the region according to the degree of underdevelopment. In this study, the procedure of the grouping follows whether it belongs to the ① metropolitan or non-metropolitan areas, ② underdeveloped cities and provinces, ③ underdeveloped cities and counties (based on basic local governments).

Finally, We selected weakness indicators for each project (industrial complex and road) and developed composite-index for assess the weakness. We researched the purpose of the project and various weakness indicators for each projects. Next, We developed a weakness composite-index by the weights for relative importance among indicators.

Furthermore, applicability analysis was conducted on the case of feasibility studies in the LIMAC and new summary tables for balanced development analysis. We supposed to add 'the social value impact of the project - the value of balanced regional development' to the investment appraisal criteria for strengthen the linkage between feasibility studies and investment appraisal.

This study focuses on a limited area especially 'how to consider balanced development to the feasibility study in local investment projects' under the comprehensive agenda of balanced development. As a result of review feasibility studies and investment appraisal, large projects in underdeveloped areas were fewer cases. Therefore, further consideration is needed on whether to expand the scope of underdeveloped areas or the project types.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654975

ISBN 978-89-7865-497-5