

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 512

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

지역개발사업의 과다수요추정 원인과 개선방안

안홍기 국토연구원 연구위원, 박경현 국토연구원 책임연구원, 서태성 국토연구원 선임연구위원

요 약

- ① 지역개발사업의 지연 혹은 중단은 지자체와 국가의 재정낭비, 지역주민의 재산권행사 제약, 방기된 시설로 인한 지역이미지 훼손 등 중장기적으로 지역발전을 저해
 - 도시 경전철사업, 리조트 등 관광개발사업, 메가 이벤트사업의 지역유치 등 각종 지역개발사업은 당초 계획보다 수요가 부족하여 사업개시가 늦어지거나 심지어 중단되는 경우도 발생
- ② 지역개발사업의 과다수요추정은 정치적 요인과 같이 의도적인 경우도 있으나, 수요추정 과정에서 의도하지 않은 기술적인 요인에 의해서도 발생
 - 과다수요추정은 선거공약 등 정치적 요인에 의해 발생하기도 하지만, 예측을 위한 기초자료의 미비 혹은 인접지역의 개발계획을 고려하지 않은 중복수요 추정 등 기술적인 원인도 한몫하고 있음
- ③ 지역개발사업의 과다수요추정 문제를 개선하기 위해서는 기술적인 제도개선과 함께 사후적으로 평가결과를 공개함으로써 수요추정의 책임성을 강화하는 사전예방이 현실적인 대안임
 - 지속적인 평가제도의 개선으로 인해 대부분의 지역개발사업은 타당성평가 과정을 거치므로 이 과정을 강화할 필요가 있지만 정치적 의도가 있는 사업의 경우 제도적 개선만으로는 한계가 있음
 - 특히, 지역개발사업의 다양성과 특수성으로 인해 수요추정 방법을 정형화하는 데에는 한계가 있으므로 평가결과를 사후적으로 공개함으로써 평가과정을 충실히 하도록 유도하는 것이 바람직함

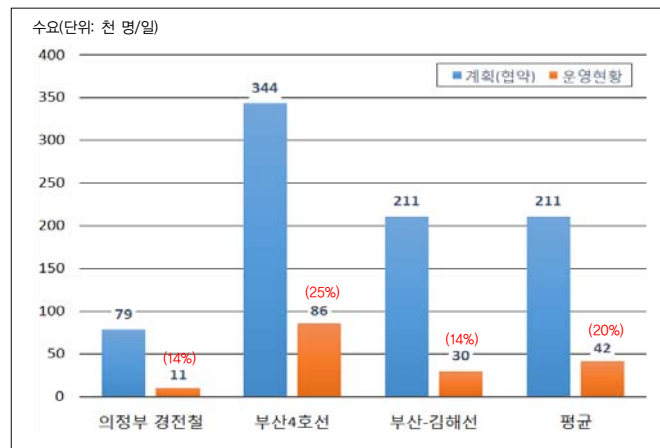
정 책 방 안

- ① 수요추정 시 인접지역 유사사업과 중복성·경쟁성 검토를 의무화함으로써 수요추정의 예측오차 및 중복문제를 줄일 수 있도록 유도
- ② 지역개발사업 계획단계에서 인접지역의 수요 및 공급계획을 종합적으로 파악할 수 있는 지역개발사업 정보망을 구축
- ③ 수요예측결과를 투명하게 공개함으로써 예측의 책임성을 강화하고, 과다수요 예측 가능성을 낮추는 방법론적 개선을 촉진

1. 지역개발사업의 과다수요추정사례 및 원인

- 최근 감사원 감사결과에 의하면 경전철사업, 관광단지개발사업, 택지개발사업, 산업단지개발사업 등 각종 지역개발 추진 시 과다수요추정으로 지방재정 부담을 가중시키는 사례가 있었음
 - 2013년 현재 운영 중인 3개 경전철노선(부산-김해경전철, 부산도시철도 4호선, 의정부경전철)의 수요는 계획(협약) 당시 수요예측 결과의 11~25%에 불과하다는 감사결과가 있음
 - 2011년 지방공기업 개발사업 추진 실태 감사결과에 의하면 알펜시아 리조트 조성사업, 동두천2 일반산업단지조성사업, 마곡도시개발사업, 성서5차 첨단산업단지 개발사업 등 각종 지역개발사업 추진 시 타당성조사를 부실하게 하고 무리하게 사업을 추진한 사례가 지적된 바 있음(감사원 2011.4)

그림 1 주요 경전철사업의 수송실적



주: 괄호는 당초 예측대비 수송실적 비율
자료: 감사원(2013.4. p.12)

- 저출산·고령화로 인한 생산 및 소비의 둔화, 낮은 경제성장률 등 이른바 저성장 시대로 접어들어 지역개발 수요가 크게 둔화되면서 과도한 수요예측에 따른 문제는 언제든지 재현될 수 있음
 - 고도성장기 지역개발사업은 초과수요로 인해 자원조달이 문제이지 수요부족이 문제가 되지 않는었으나, 저성장기에는 과거와 같은 수요예측 방식으로는 과도한 수요예측이 될 가능성이 높다고 할 수 있음
 - 최근 2기 신도시 계획의 폐지, 대규모 주택미분양 발생 등도 과거 고도성장기의 지속적인 수요증가 패턴이 저성장 시대로 전환되고 있는 변화과정의 한 단면을 나타내는 것이라고 할 수 있음
- 지역개발 사업이 실패하는 원인은 다양하지만 계획단계에서의 과도한 수요예측이 가장 중요한 요인이라고 할 수 있음
 - 지역개발사업의 실패는 외환위기, 금융위기 등 거시경제적 충격과 같은 사업 외적인 요소에 의한 것도 있지만 대부분 과도한 수요예측을 바탕으로 한 무리한 사업추진에 있다고 할 수 있음
 - 정권교체가마다 추진되는 핵심 국책사업, 지방자치단체장의 선거공약사업 등에서 지역개발사업이 실패하는 경우가 종종 발생하고 있고, 이 과정에서 잘못된 수요예측이 결정적인 역할을 함

- 잘못된 수요예측은 예측방법론적인 문제로 인한 경우도 있지만, 정치 - 경제적 동기에 의해 의도적으로 수요를 왜곡하여 발생하는 경우도 있음
 - 지방자치단체장의 선거공약이나 지역 국회의원의 정치적 목적 등으로 지역개발사업을 추진하는 경우 의도적인 수요 부풀리기를 통하여 무리하게 사업을 추진하는 사례도 있음
 - 플뤼뷰아(Flyvbjerg)는 과다수요추정의 원인은 방법론적인 요인보다는 주로 정치-경제적 요인에 의해 발생하는 것으로 주장

표 1 예측실패의 원인

기술적 설명 요인	심리적 설명 요인	정치-경제적 설명 요인
• 예측 기법의 불완전성 • 신뢰성 있는 추정근거 자료 부족 • 신기술/신공법에 대한 정보 부족 • 미래의 불확실성	• 인간의 낙관주의적 본성	• 자기의 정치적 · 경제적 이익의 극대화를 위한 의도적이고 전략적인 왜곡과 조작 • 비대칭적 정보와 책임성의 모호

자료: 강현수, 2013: 248에서 발췌

- 지역개발사업 수요추정 시 빈번하게 발생하는 주요 과다수요 추정원인은 다음의 3가지로 구분할 수 있고, 각 요인별로 실제 어느 정도가 사실인지 실증분석이 필요
 - 첫째, ‘장래인구 자료의 정합성’ 문제로 각종 지역개발사업 수요추정의 기준이 되는 지역별 장래인구자료가 과다 예측되어 있음
 - 둘째, ‘유사사업과의 경쟁성’ 문제로 수요의 공간범위 설정이 잘못되어 있거나 수요추정 시 해당사업뿐만 아니라 경쟁관계에 있는 유사사업과의 중복성에 대한 고려가 미흡함
 - 셋째, ‘정치 - 경제적 동기’의 문제로 인해 의도적으로 수요 부풀리기를 하는 경우도 있음

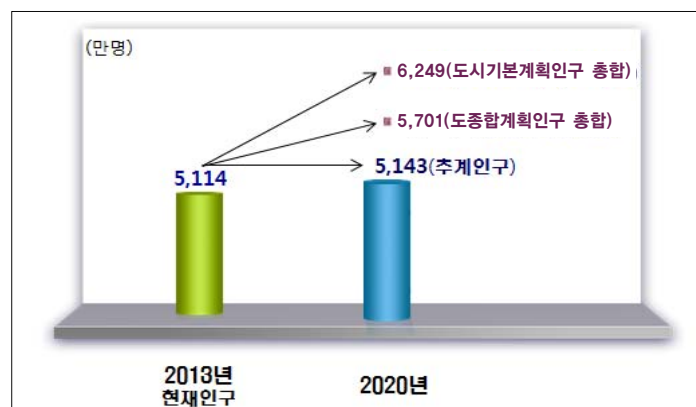
2. 과다수요 예측의 원인에 관한 실증분석 결과

● 장래인구 기준통계의 정합성

- 지역개발 사업 수요추정의 근거가 되는 ‘시도종합계획’상의 2020년 기준 목표인구는 통계청 추정인구에 비해 전국적으로 약 515만 명 많은 것으로 조사되었음
 - 15개 광역시 · 도 목표인구 추정편차의 단순 평균은 14.2%(목표인구를 별도로 설정하지 않는 서울시 제외)로 타당성평가 시 예측오류의 범위인 민감도 분석범위(10%)를 넘어서고 있음
- 시 · 군 목표인구는 통계청 추정인구에 비해 평균 약 20.7%를 상회하여, 광역시 · 도 오차수준의 2배 이상 과다추정되어 있는 것으로 나타났음

- 133개 시·군의 2020년 목표인구 합계는 전국적으로 6,249만 명으로 통계청 추계인구에 비해 1,063만 명 과다추정되어 있음
- 시·군의 추정편차의 단순평균은 26.4%에 이르고, 표준편차도 16.9%로 시·군별 편차도 매우 큼

그림 2 도종합계획·도시(군)기본계획의 인구지표 총합 비교



● 유사사업과의 경쟁의 공간범위

- 산업단지개발사업의 경우 수요추정의 적절성을 판단하는 주요 기준인 ‘산업입지공급계획’은 광역시·도별로 공표되고 있지만 산업입지 수요

표 2 2002~2012년 기간 중 지역 간 제조업체 이전 비율 비교

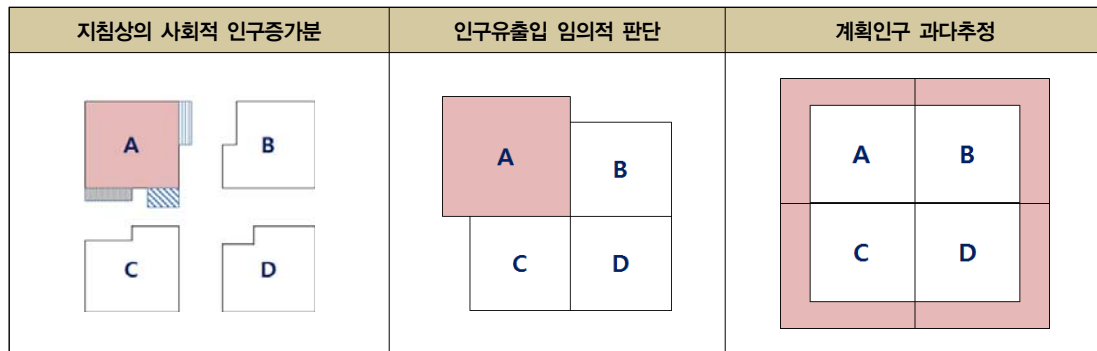
구분	시·도 내 이전 비율(%)	시·도 간 이전비율(%)
서울 및 6개 광역시 단순평균	78.5	21.5
9개 도 단순평균	49.7	50.3
전국	68.6 (14,424 제조업체)	31.4 (6,591 제조업체)

는 시·도 단위를 넘어서 이루어지는 비중이 30%를 상회하여 수요와 공급의 공간범위가 다름

- 통계청 「전국사업체조사」 원시자료 분석결과 2002~2012년 기간 중 사업체를 이전한 제조업체 중(2만 1,015개 업체) 시·도 간 이전비율이 31.4%에 이름
- 시·도 간 이전비율은 광역시보다는 도지역이 높고 지역별로 큰 편차가 있으며, 특히 강원, 경북, 전남의 경우 전입지 기준으로 시·도 간 제조업체 이전비율이 60~77%로 전국 평균 비율인 31.4%의 두 배에 이른 것으로 나타났음

- 도시 및 택지개발사업의 경우 ‘수요의 공간경쟁’이나 ‘주변지역과의 인구이동’을 고려하지 않음
 - 도시개발 및 택지개발사업의 수요는 대부분 신규수요보다는 주변지역으로부터의 이전수요가 많기 때문에 주변지역의 유사사업과의 경쟁 가능성이 높아 수요에 큰 영향을 미침
 - 개발계획에 의한 인구증가만 고려하고 이 인구가 어디에서 오는지를 고려하지 않아 전체적으로 해당 시·군의 장래인구는 과다추정될 가능성이 높게 됨

그림 3 인구유입지역의 미고려로 인한 과다수요추정



주: A지역 사회적 인구증가는 B, C, D지역에서의 이전도 포함되나, B지역 계획인구 수립 시 이를 고려하지 않고 오히려 타 지역(A, C, D)으로부터의 유입인구만 순증가로 계산하고, 타 지역도 같은 방식으로 계산하면 전체적으로는 과다추정이 발생함.

3. 정치-경제적 요인에 의한 과다수요추정 설문조사 결과

- 공공투자정책 관련 공무원 및 전문가집단의 설문조사 결과, 지역개발 사업의 과다수요추정 원인으로 정치적 요인이 가장 큰 것으로 평가
 - 과다수요추정의 원인으로 정치적 요인이 70%, 경제적 요인이 11%로 정치-경제적 요인이 80%를 상회하고 있음을 알 수 있음
 - ※ 중앙 및 지자체 담당공무원, 연구기관 전문가, 중앙 및 지자체 산하 개발공사 업무 담당자 등 93명 대상의 설문조사 결과임
- 지역개발 사업유형 중 정치-경제적 영향을 가장 많이 받는 사업은 'SOC 개발사업'이 48%를 차지하여 거의 절반에 가까웠음
 - 최근 지자체에서 경쟁적으로 유치하고 있는 국제대회 등의 메가이벤트 사업이 19%를 차지하고 있음
- 정치-경제적 요인에 의한 과다수요추정의 예방은 '프로젝트 평가과정의 투명성 제고'가 44.9%로 가장 높은 응답비율을 차지하였음

그림 4 과다수요추정의 원인

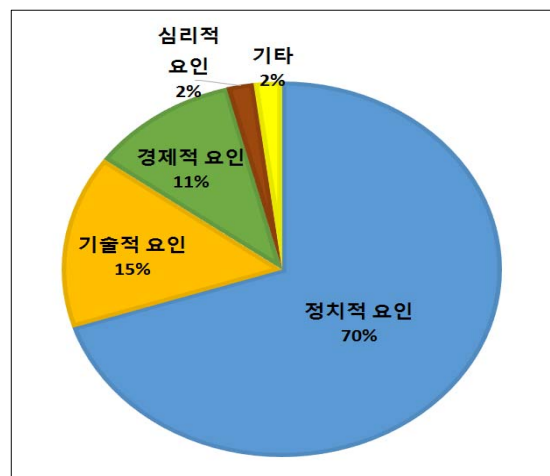
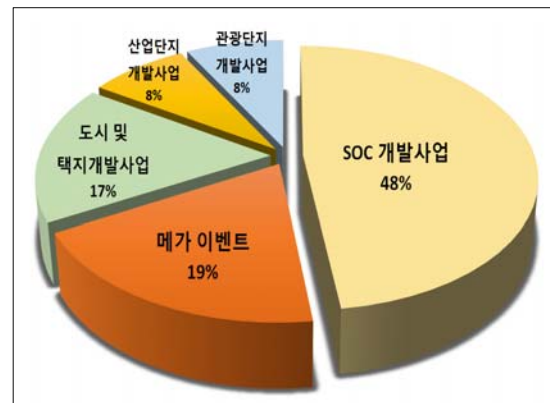


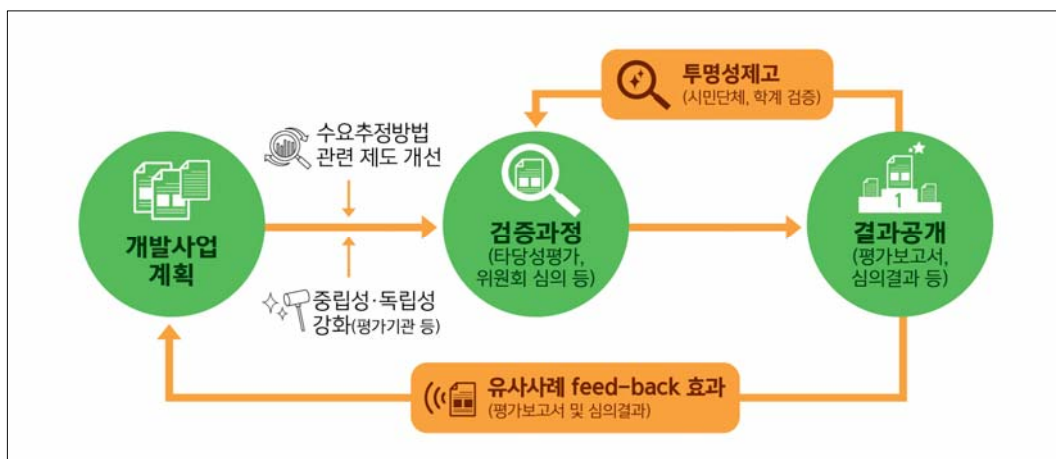
그림 5 정치-경제적 요인에 영향을 받는 지역개발사업 유형



4. 과다수요추정 개선을 위한 정책 방안

- 시·도 및 시·군 장기발전계획의 목표인구를 이용하여 개발사업의 수요를 추정하는 경우 통계청 추정인구와 비교하여 일정비율(예: 과거 통계청 인구추정 오차율) 이내로 조정하고, 이를 상회하는 경우 소명을 요구
- 수요추정의 공간단위를 시·도 단위를 넘어선 광역적 범위로 확대하되 개발사업 유형 및 지역의 특성을 고려하여 차별적으로 적용
- 수요추정 시 인접지역의 유사사업과의 경쟁성을 검토하도록 의무화함으로써 수요추정의 예측오차 및 중복문제를 줄일 수 있도록 유도
- 지역개발사업 계획단계에서 인접지역의 수요 및 공급계획을 종합적으로 파악할 수 있도록 중앙정부 주도로 지역개발사업 정보망을 구축
- 수요예측 결과를 투명하게 공개함으로써 예측의 책임성을 강화시키고, 수요예측 과정을 보다 정밀하게 하도록 유도하여, 정치 - 경제적 동기에 의한 과다수요추정 유인을 제어
 - 이는 평가결과의 검증에 관한 피드백을 통하여 수요예측 방법론의 개선도 촉진시킬 수 있음

그림 6 수요추정 평가결과의 공개를 통한 책임성 강화



안흥기 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원(hkahn@krihs.re.kr, 031-380-0341)

박경현 국토연구원 국토계획연구본부 책임연구원(khpark@krihs.re.kr, 031-380-0265)

서태성 국토연구원 국토계획연구본부 선임연구위원(tsseo@krihs.re.kr, 031-380-0188)