

# **지방자치단체 지역개발사업의**

## **평가체계 및 기법개발**

**A Study of the Establishment of Evaluation  
System and Indicators of Regional Development  
Project by Local Government**

1999. 12.

**한국지방행정연구원**

---

## 연구진

한 포 환 (지역정책연구실 연구위원)

박 회 정 (지역정책연구실 수석연구원)

---

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

## 서 문

지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체의 지역개발사업분야에 민간부문 경영마인드가 도입·확산되고 있으며 이러한 경향은 민선 자치단체장의 선심성 공약과 상승작용을 일으켜 지방자치단체의 지역개발사업을 양산하고 있다. 지역개발사업을 객관적, 과학적인 평가체계와 기법에 의하지 않고 임기응변적, 주관적 판단 하에 추진하게 되면 사업추진 과정에서 미분양, 공사 지연 및 투자비 추가소요, 공사중단 등 어려움에 봉착할 수 있으며, 사업완료 후에도 개발시설의 활용도가 저조한 등 많은 문제점을 노정할 수 있다. 그리고 무리한 지역개발사업의 추진은 지방자치단체의 재정난을 가중시키거나 해당 지역의 환경을 악화시키는 결과를 초래하기도 한다.

이러한 문제인식 하에 본 연구는 지방자치단체가 계획하거나 추진하고 있는 각종 지역개발사업의 투자결정, 집행, 사후관리에 대한 과학적·체계적 평가시스템을 구축하고, 사업유형별·사업단계별로 적용할 수 있는 구체적인 평가기법을 개발하고자 하였다. 특히, 지역개발사업의 평가체계와 기법을 「사업관리(project management)」라는 새로운 개발경영적 개념에 입각해 구축함으로써 평가의 체계성과 평가기법의 적실성을 동시에 확보하여 사업목표와 추진결과의 괴리를 최소화하고자 하였다. 부디 본 연구가 지방자치단체의 효율적 사업추진과 이로 인한 건전한 지방자치의 정착에 기여할 수 있기를 기대한다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

## 요 약

우리나라의 경우 지방자치단체 수준에서 지역개발사업에 대한 체계적 평가시스템이 구축되어 있지 못하고 투자심사, 심사평가 등 기존의 일부 평가제도도 형식적, 비효율적 운영으로 효율적 사업관리에 그다지 기여하지 못하고 있다.

1999년 예산기준으로 각급 지방자치단체의 공공투자사업은 총사업비 1억 이상의 사업만 12,694건, 15조 7천억원에 이르고 있다. 그러나 이러한 방대한 투자사업에도 불구하고 해당 사업부서의 인력 및 전문성 부족으로 사업통제가 제대로 이루어지지 못하고 투자심사부서, 심사평가부서 등 상위평가부서도 사업부서와의 협력체계 미흡, 평가기법의 개발노력 부족, 과도한 업무량 등으로 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제점에 착안하여 본 연구는 지역개발사업의 효율적 평가체계를 구축하고 현장 실무자들이 이용 가능한 평가기법을 개발하기 위해 수행되었다. 이를 위해 제2장에서는 지역개발사업 평가의 개념, 유형, 절차, 기법 등 일반 이론의 검토와 함께 지역개발사업 평가를 위한 「사업관리」 개념의 도입 필요성에 대해 검토하였다. 그리고 제3장에서는 우리 나라 지방자치단체의 지역개발사업 추진실태를 파악하고 지역개발사업 평가체계를 사업단계별, 사업유형별로 검토한 후 문제점을 도출하였으며 일본을 중심으로 외국의 사례도 살펴보았다. 제4장에서는 수직적 평가와 수평적 평가를 통합하는 새로운 평가체계를 제시하고 그 구체적인 평가요소, 평가내용, 평가방법 및 절차를 검토하였으며 사업단계별로 적용 가능한 평가기법을 구체적으로 살펴보았다. 마지막으로 제5장에서는 기존의 평가체계를 개선하여 종합적 평가체계를 구축할 목적으로 지역개발사업의 평가시스템이 제대로 가동되기

위한 평가역량(조직, 기능, 인력 등) 및 평가제도의 개선에 대한 정책적 대안들을 제안하였다.

결론적으로 본 연구는 기존의 투자심사 위주의 사업평가시스템을 개선하여 과정 및 사후평가로서 심사평가제도를 활성화함으로써 사업관리(project management) 관점에서 합리적인 수직적 평가시스템을 구축하고, 동시에 재원의 효율적 배분을 위한 다부문 복수사업의 평가 즉, 수평적 평가시스템의 도입을 검토하였다. 수직적, 수평적 평가를 통합하는 평가시스템의 구축을 위해서는 사업부서와 평가부서의 조직, 기능, 인력이 개선되거나 보장되어야 하고 객관적이고 타당한 평가기법을 개발하여 적용하는 노력이 경주되어야 한다.

그리고 기존의 투자심사제도를 보다 실효성 있게 개선하고 심사평가제도를 활성화하는 동시에 신규사업과 복수사업을 포함하는 전체 투자사업을 대상으로 투자우선순위를 결정하기 위한 정례적인 평가를 실시하고, 사업추진이 부진한 계속사업에 대해 사업재평가를 실시하여야 한다.

또한 지역개발사업이 완료된 후에는 해당 사업에 대한 정책자료집을 발간하여 향후 유사 사업 추진시 도움이 되도록 하고, 사후평가를 실시하여 그 결과를 공시함으로써 지역개발사업 추진에 따른 책임성을 확보하여야 할 것이다.

본 연구의 결과를 평가체계 구축, 평가역량 강화, 평가기법 개발, 평가제도 개선, 평가결과의 활용으로 구분하여 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

## □ 평가체계 구축

지역개발사업에 대한 수직적 평가와 수평적 평가의 종합적 연계를 도모하기 위해 사업추진단계별 평가시스템과 다부문 복수사업의 투자우선순위 결정이 종합적으로 이루어지는 평가체계를 구축하여야 한다.

## □ 평가역량 강화

지방자치단체의 지역개발사업 평가역량을 제고하기 위해서는 사업부서의 조직구조 개선이 선행되어야 하는 바, 사업추진조직을 매트릭스(matrix organization)구조나 순수사업조직(pure-project organization) 구조로 전환하는 노력이 요구된다.

그리고 지역개발사업 평가 조직간 효율적인 기능배분이 이루어져야 하는 바, 상위평가기능은 주로 중앙정부나 해당자치단체의 기획부서(또는 정책평가부서)에서 담당하고, 실제 평가기능의 수행은 주로 각 사업부서에서 수행하도록 하여야 할 것이다.

아울러 지역개발사업 평가인력의 전문성이 강화되어야 하는 바, 전문교육 기관이나 교육훈련 프로그램에 투자심사, 심사평가 관련 공무원들을 참여시키거나 지방자치단체의 자체 교육 프로그램 개발노력이 요구되며, 지방연구원, 학계, 컨설팅기관 등이 참여하는 「지역개발사업평가단(가칭)」을 구성하여 지역개발사업의 평가활동을 수행토록 함으로써 투자사업에 대한 평가의 결과 신뢰성을 제고하여야 한다.

## □ 평가기법 개발

지역개발사업의 효율적 추진을 위해서는 투자단계, 집행단계, 사후단계에서 실무자들이 보다 용이하게 적용할 수 있는 평가기법을 개발하여야 한다.

먼저 투자단계의 평가기법은 비용편익분석 등 기존에 개발된 평가기법을 활용하되 비용편익분석의 적용가능성을 제고하기 위해 현장 실무자들이 보다 용이하게 활용할 수 있도록 각 사업별로 타당성 검토를 위한 재무적·경제적 비용편익항목을 표준화하는 노력이 요구된다(제4장 참조). 그리고 공공

투자사업으로서 지역개발사업의 편익 측정상의 문제를 극복하기 위하여 각종 편익측정방법을 개발하여 현장에서 활용토록 지원하여야 한다(제4장 참조).

그리고 집행단계에서는 비용편차와 시간편차를 측정하여 위험률을 산정하여 사업진행상태를 제대로 파악할 수 있도록 취득가치분석을 적극 도입할 필요성이 있으며 이와 동시에 실적이나 성과가 저조한 사업에 대한 사업재평가시스템을 구축하여야 한다.

사후단계에서는 지역개발사업의 성과측정을 위해 각 사업별로 성과지표를 개발하여 평가하고 이를 공시하는 시스템의 개발이 요구된다(제4장 참조).

## □ 평가제도 개선

평가제도는 투융자 심사제도, 다부문 복수사업 평가, 심사평가제도, 사업재평가제도, 기타 제도개선 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 투융자 심사제도의 개선을 위해 투자심사부서의 기능 보강과 함께 투자심사제와 심사평가제를 「투자심사과」로 통합하여 설치하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 현행 투자심사의 평가기준을 개선하여 자체평가 시에는 경제성평가, 주민요구도, 지역발전 파급효과를 중점적으로 보고, 의뢰평가 시에는 상위계획과의 연계성, 자원확보 가능성 등을 중점적인 평가기준으로 설정하여 중복심사의 비효율을 제거하도록 하여야 한다. 또한 지역개발사업 타당성분석을 위해 비용 및 편익항목의 표준화 노력을 경주하여 비용편익분석의 활용도를 높여야 하며 계량화가 어려운 편익의 측정방법을 개발하여 보급하여야 한다. 이밖에 투자심사위원회의 운영개선과 함께 지방 및 중앙의 투자심사위원회간 사업규모별 합리적 역할분담이 이루어

어제야 하고, 심사방법에 있어서도 기본계획에 의한 가심사, 기본설계나 실시설계에 의한 최종심사로 투자심사를 이원화하거나, 지역개발사업의 타당성분석과 집행가능성분석을 이원화하여 시행함으로써 지역개발사업에 대한 타당성 조사결과와 신뢰성 등을 제고시키고 대규모 투자사업에 대한 신중한 결정을 도모하여야 할 것이다.

지역개발사업간 합리적 투자우선순위의 결정을 위해 다부문 복수사업 평가를 실시하여야 하는 바, 투자심사를 담당하는 부서가 중심이 되어 심사평가부서, 국별 사업담당부서 등과 함께 복수사업간 투자우선순위를 결정토록 하되 사업의 유용성(사업의 효율성, 사업의 효과성), 사업의 배분적 성격(고객에의 영향, 지역에 미치는 영향), 사업의 특성 등을 평가기준으로 하여 각 기준별로 상대적 중요도에 따라 가중치를 부여하여야 한다. 그리고 다부문 복수사업 평가를 실시하기 위해 평가대상이 되는 개별 사업에 대한 투자심사조서, 사업평가보고서, 기타 자료 등에 기초하여 각 사업에 대한 평가를 실시하여야 하며 평가기준별 평점(제5장 제2절 참조)을 해당 기준의 가중치와 곱하여 산정된 최종점수의 합이 해당 사업의 가치를 나타내고 이들 개별 사업의 점수 차이에 따라 사업간 우선순위를 결정하여야 한다.

심사평가제도의 개선을 위해서는 사업부서가 자신이 수행하는 사업을 자발적으로 평가하는 노력이 필요하며 이를 위해 각 사업부서별로 평가업무를 전문적으로 수행하는 인력을 확보할 필요성 있다. 그리고 지방자치단체는 사업진척도 위주의 심사평가에서 벗어나 보다 다양한 평가기준(계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등)을 개발하여야 한다. 또한 심사평가를 실효성 있게 추진하기 위해서 주요 업무계획에 포함되어 있는 지역개발사업에 대한 일상적인 심사분석은 각 사업부서의 책임 하에 실시하고 기획실의 심사평가부서는 정책적



으로 중요한 특별관리사업만 집중적으로 분석하는 방법을 채택하는 것이 바람직하다. 각 사업부서에서는 사업추진과정을 효과적으로 관리하기 위해 심사평가기법으로 취득가치분석(EVA)을 적용할 수 있을 것이다.

사업재평가제도는 심사평가 결과 문제가 있는 것으로 드러난 사업들이나 사업착수시점에서 장기간이 경과하고 있는 사업, 그리고 대규모 민원이 발생하고 있는 사업 등을 대상으로 실시하여야 한다. 사업재평가를 위해 지역개발사업의 이해관계자(기획·예산·사업부서 대표, 지방의회 대표, 주민 대표, 관계전문가 등)들이 참여하는 「사업재평가위원회(가칭)」에서 재평가 대상사업에 대해 사업성과 및 한계능력을 확인하여 해당사업의 진로를 결정하되 필요한 경우 의사결정을 합리적으로 지원하는 소프트웨어를 사용할 수 있을 것이다. 그리고 사업재평가의 실행력을 확보하기 위해 재평가 결과 사업계획 변경, 사업유보, 사업중지 또는 폐지 등 결정이 이루어진 경우 반드시 예산조치가 뒤따라야 한다.

이밖에 지역개발사업에 대한 성과공시제도의 도입, 주민평가의 실시, 정책자료집 발간 의무화 등은 지역개발사업의 책임성과 투명성 확보를 위해 도입할 필요성이 있는 제도들이다.

## □ 평가결과 활용

사업추진 단계별로 이루어지는 지역개발사업에 대한 평가는 사업추진과정이나 향후 사업에 환류됨으로써 사업개선효과를 극대화할 수 있다.

먼저 투자심사 결과는 새로운 대안의 모색이나 사업계획 수정을 위해 활용되어야 하는 바, 심사 결과 재검토 또는 유보 의견이 제시된 경우 동일한 사업에 대해서는 1~2년의 유보기간을 둬으로써 충분한 타당성 검토를 거친 후 심사안전으로 상정토록 유도하여야 한다.

그리고 집행단계에서의 심사평가 결과는 사업지원 등 문제발생의 원인규명과 대응조치 강구를 위해 활용되어야 하며 평가후 조치사항에 대한 이행 실태 점검이 철저하게 이루어져야 한다.

또한 사후단계의 성과평가 결과는 사업관리개선방안을 강구하기 위해 활용되어야 하는 바, 평가결과가 미흡한 것으로 판명된 사업에 대해서는 해당 부서장의 책임하에 문제가 발생한 이유를 찾아내어 개선방안을 제시토록 하여야 한다.

마지막으로 평가결과의 환류를 촉진하기 위해서는 평가에 따른 합리적인 보상시스템이 구축되어야 하는 바, 지역개발사업 평가결과에 따라 우수 사업부서와 사업관계자에게 차트 마크(chart marker)나 성과급 보수를 제공하는 보상기제를 마련하여야 한다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 지역개발사업평가의 이론적 검토</b> .....	<b>5</b>
제1절 지역개발사업의 개념과 유형 .....	5
1. 지역개발사업의 개념 .....	5
2. 지역개발사업의 유형 .....	9
제2절 지역개발사업평가의 개념과 유형 .....	14
1. 지역개발사업평가의 개념 .....	14
2. 지역개발사업평가의 유형 .....	16
제3절 지역개발사업평가의 절차와 기법 .....	24
1. 지역개발사업평가의 절차 .....	24
2. 지역개발사업평가의 기법 .....	30
제4절 지역개발사업평가와 지역개발사업관리 .....	33
1. 지역개발사업관리(project management)의 개념과 일반모형 .....	33
2. 지역개발사업관리와 지역개발사업평가 .....	37
<b>제3장 지역개발사업 평가체계의 현황과 문제점</b> .....	<b>40</b>
제1절 지방자치단체 지역개발사업의 현황 .....	40
1. 지방자치단체별 개발사업 추진현황 .....	40

2. 유형별 개발사업 추진현황 .....	42
제2절 지역개발사업 평가체계와 추진실적 .....	44
1. 평가체계의 개요 .....	44
2. 수직적 평가와 추진실적 .....	50
3. 수평적 평가와 추진실적 .....	71
제3절 외국 지방자치단체의 지역개발사업 평가사례	
-일본을 중심으로-	75
1. 투자단계에서의 평가 .....	75
2. 집행단계에서의 평가 .....	75
제4절 지역개발사업 평가체계의 문제점 .....	80
1. 평가목적상의 문제점 .....	80
2. 평가주체의 문제점 .....	81
3. 평가기준의 문제점 .....	82
4. 평가시기의 문제점 .....	83
5. 평가방법 및 기법의 문제점 .....	83
6. 평가결과 활용의 문제점 .....	84

## 제4장 지역개발사업 평가체계 구축과 평가기법 개발 ..... 86

제1절 기본방향 .....	86
제2절 지역개발사업 평가체계의 구축 .....	89
1. 평가체계의 기본틀 .....	89
2. 평가의 핵심적 요소와 내용 .....	94
3. 평가방법 및 절차 .....	103

제3절 지역개발사업 평가기법의 개발 .....	112
1. 투자결정의 평가기법 .....	112
2. 추진과정의 평가기법 .....	146
3. 추진성과의 평가기법 .....	160
<b>제5장 지역개발사업 평가의 실용화 방안 .....</b>	<b>168</b>
제1절 기본방향 .....	168
제2절 지역개발사업 평가체제의 개선 .....	170
1. 지역개발사업 평가조직의 합리적 개편 .....	170
2. 지역개발사업 평가인력의 전문성 강화 .....	175
제3절 지역개발사업 평가제도의 개선 .....	176
1. 투자단계의 제도개선 .....	176
2. 집행단계의 제도개선 .....	186
3. 사후단계의 제도개선 .....	190
제4절 지역개발사업 평가결과의 활용 .....	193
1. 평가결과의 환류 .....	193
2. 보상시스템 강구 .....	194
<b>제6장 요약 및 정책건의 .....</b>	<b>196</b>
제1절 요약 .....	196
제2절 정책건의 .....	198
<b>〈참고문헌〉 .....</b>	<b>207</b>
<b>〈Abstract〉 .....</b>	<b>212</b>
<b>〈 설문지 〉 .....</b>	<b>215</b>

## 표 목 차

〈표 2-1〉 지역개발투자사업의 유형 .....	10
〈표 2-2〉 기능별 분류에 의한 지역개발투자사업의 종류 .....	11
〈표 2-3〉 기능별 지역개발사업의 종류 .....	13
〈표 2-4〉 평가수준에 따른 평가유형 .....	20
〈표 2-5〉 연구방법에 의한 사업평가유형 .....	23
〈표 2-6〉 경제성분석기법간의 비교 .....	32
〈표 2-7〉 지역개발사업관리에 기초한 지역개발사업 평가체계 및 내용 .....	39
〈표 3-1〉 지방자치단체의 투자사업 실태 .....	40
〈표 3-2〉 사업분야별 지역개발사업 동향 .....	42
〈표 3-3〉 지방자치단체의 투자심사 대상사업 현황 .....	43
〈표 3-4〉 시·도의 평가담당조직 .....	48
〈표 3-5〉 투자주체별·회계별 투자심사 대상사업 현황(1998) .....	51
〈표 3-6〉 투자심사후 조치결과(1998) .....	52
〈표 3-7〉 시·도별 투자심사시 추가고려기준 .....	53
〈표 3-8〉 중앙투자심사의 동향 .....	55
〈표 3-9〉 시·도별 심사평가 실태(1998) .....	58
〈표 3-10〉 시·도별 심사평가 결과(1998) .....	59
〈표 3-11〉 시·도별 사후평가사례(1996-1998) .....	60
〈표 3-12〉 시·도별 심사평가지 추가고려기준 .....	61
〈표 3-13〉 산업기반조성 및 도시기능정비 분야의 평가실태 .....	65
〈표 3-14〉 관광개발 및 인프라정비 사업의 평가실태 .....	67
〈표 3-15〉 사회개발 및 기타 사업의 평가실태 .....	70
〈표 3-16〉 사업재검토 평가기준 및 항목(일본 훗가이드) .....	78
〈표 4-1〉 단일사업 평가의 요소 .....	96
〈표 4-2〉 복수사업 평가의 요소 .....	97



- 〈표 4-3〉 평가주체에 따른 평가방법의 검토 ..... 105
- 〈표 4-4〉 사업단계별 평가정보의 수집방법 검토 ..... 110
- 〈표 4-5〉 주요 지역개발사업의 비용/편익항목 표준(안) ..... 125
- 〈표 4-6〉 편익측정기법의 유형 ..... 128
- 〈표 4-7〉 편익측정기법의 사업유형별 적용가능성 검토 ..... 142
- 〈표 4-8〉 사업동향분석표(예시) ..... 151
- 〈표 4-9〉 사업평가보고서 양식 ..... 159
- 〈표 4-10〉 지역개발사업 유형별 성과지표(예시) ..... 164
- 〈표 4-11〉 주민평가의 내용(택지개발사업 사례) ..... 167
- 〈표 5-1〉 사업평가기능의 배분방향 ..... 175
- 〈표 5-2〉 사업유형별 심사평가기준의 차별화방안 ..... 178
- 〈표 5-3〉 투자심사를 위한 정부간 역할분담(예) ..... 180
- 〈표 5-4〉 복수사업 평가기준의 상대적 중요도(가중치) ..... 185

## 그림목차

〈그림 2-1〉 사업관리(project management)의 일반모형 .....	36
〈그림 3-1〉 지역개발사업의 평가체계의 개요 .....	45
〈그림 3-2〉 경남도의 투자사업 우선순위 결정과정 .....	73
〈그림 4-1〉 지역개발사업 평가체계의 기본방향 .....	87
〈그림 4-2〉 지역개발사업 평가체계의 기본틀 .....	92
〈그림 4-3〉 지역개발사업의 재평가방법 .....	156
〈그림 5-1〉 지역개발사업 평가의 실용화방향 .....	169
〈그림 5-2〉 지역개발사업조직의 구조 .....	171



# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방자치제의 본격적 실시이후에 지방자치단체의 주요 관심은 지역개발 활성화를 통한 지역주민의 생활환경개선과 복지증진에 맞추어지고 있다. 자치단체가 지역개발을 활성화하기 위해 종래 답습되어 오던 중앙정부 주도의 개발사업 추진체제를 획기적으로 개선하여 자치단체 자율의 개발수행체제를 도입· 정착시키려는 노력을 다각적으로 경주하고 있다. 이의 일환으로 지역개발사업을 추진하는 데 있어 민간의 자본과 경영기법을 도입하여 과학적이고 체계적인 개발사업 관리방식을 채택하여 지역개발사업 추진의 효율성은 물론 자율성을 도모하고 있다.

그러나 지역개발분야에 있어 민간부문 경영마인드의 무분별한 도입과 확산은 지역개발의 활성화라는 미명아래 지역개발사업의 양산을 초래하고 있어 그 결과 사업목표달성이 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 주민들의 기대욕구만 상승시키는 부작용을 낳고 있다. 또한 자치단체가 지역개발사업을 추진하기 전에 철저한 과학적 접근에 의한 사업의 사전수요 예측이나 사업효과성 분석 그리고 재원조달능력과 방안에 관한 타당성 검토를 거치지 않고 즉흥적, 전시적으로 추진함으로써 본래의 목표를 달성하지 못하는 결과를 초래하거나 사업취소, 사업계획 변경, 사업 일시중단 등의 조치를 취할 수밖에 없는 경우가 발생하고 있다.

지역개발사업의 사전 계획단계에서 타당성과 효과성을 명확하게 입증한 경우라도 사업추진과정에서 외부환경 변화로 사업집행을 불가피하게 변경

하역야 하는 경우가 발생할 수 있으며 사업추진과정에 대한 상시점검체계가 구축되어 있지 않으면 이에 대한 즉각적인 대응이 곤란하다. 그리고 이러한 점검체계가 구축되어 있는 경우에만 본래의 사업목표 달성에도 차질이 생기지 않는다. 사업집행 후에도 사업효과나 수혜집단의 상황적 변화에 대한 객관적 평가와 사후 관리방안에 관한 치밀하고 일관성 있는 분석이 요구된다. 현재 각 지방자치단체들은 지역개발사업 등 공공투자사업을 관리하기 위한 나름대로의 평가·점검체계를 가지고 있으나 종합적·체계적이지 못하고 그나마도 형식적으로 운용되고 있는 실정이다. 이와 같이 지역개발사업의 사전계획단계나 집행과정에서 사업평가에 대한 객관적, 과학적인 평가체계와 기법을 활용하지 않고 임기응변적, 주관적 판단 하에 사업을 추진하여 온 결과 각 지방자치단체는 미분양, 공사중단 등 어려움에 봉착하거나, 사업완료 후에도 개발시설의 활용도가 저조한 등 많은 문제점을 노정하고 있다. 동시에 무리한 지역개발사업의 추진은 지방자치단체의 재정난을 가중시키고 있으며 자연환경의 회복 불가능한 파괴를 초래하기도 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체가 계획·추진하고 있는 각종 지역개발사업의 투자결정, 집행, 사후관리에 대한 과학적·체계적 평가를 할 수 있는 적정 평가시스템을 구축하고, 사업유형별로 각 사업단계에서 적용할 수 있는 구체적 평가기법을 개발하고자 한다. 즉, 본 연구는 지역개발사업의 적정 평가시스템을 구축하고 이에 입각한 평가기법을 개발함으로써 지역개발사업의 정당성을 확보하고 사업추진의 적시성과 효율성, 그리고 파급효과성을 극대화하는 데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지방자치단체 지역개발사업의 기존 평가체계와 평가기법의 문제점을 진단한 후 합리적인 지역개발사업 평가모형을 설정할 것이다. 특히, 지역개발사업의 사전·과정·사후평가 측면에서 집행의 효율성과 목표달성도를 동시에 고려하는 중

합적인 평가시스템의 개발과 평가기법을 사업관리(project management)라는 새로운 관점에서 구체적으로 설정하고 이의 실용화 방안을 마련하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 대상적·내용적 범위를 한정함으로써 연구결과를 도출하는 데 있어 신뢰성과 타당성을 제고하고자 한다. 먼저, 지역개발사업의 종류가 다양하고 그 시행주체가 다원화되어 있기 때문에 이를 전부 대상으로 하기에는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 지역개발사업, 특히 광역자치단체가 추진하는 지역개발사업으로 그 범위를 제한하였다. 이는 광역자치단체가 추진하는 지역개발사업이 자원조달방법과 상관없이 규모기준으로 위로는 행자부의 투·융자심사제도와 연계되어 있고 아래로는 시·군 투자사업과 직·간접적으로 연결되어 있기 때문이다. 특히, 시·군단위의 지역개발투자사업은 그 종류가 방대하고 해당 시·군이 많기 때문에 이를 전부 분석의 대상으로 하기에는 물리적 한계가 있고 이들 가운데 일정규모이상 사업은 광역자치단체 투자심사의 대상이 되기 때문에 광역자치단체를 대상으로 국한시키는 것은 큰 무리가 없다고 판단된다.

따라서 본 연구는 지역개발사업 가운데서도 국가적 차원에서 추진되는 국책사업과 민간투자사업은 제외하고 지방자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업을 주된 대상으로 한다. 그리고 본 연구에서는 지역개발사업을 산업개발분야, 인프라 정비분야, 도시기능 정비분야, 관

광개발분야, 이벤트사업 등 기타 분야로 구분하였는데, 주로 사업효과가 외형적으로 확연하게 부각되는 지방자치단체의 설비투자형 사업에 초점을 맞추었으며 용역 및 서비스를 제공하는 사업 즉, 시책성 사업은 가급적 분석에서 제외하였다.

본 연구의 내용적 범위는 크게 실태분석, 평가시스템 및 기법 개발, 제도 개선 등 3개 부문으로 구분할 수 있다. 실태분석에서는 지방자치단체의 수직적(사업단계별), 수평적(사업유형별) 평가체계와 추진실적을 살펴보고 외국사례를 검토한 후 문제점과 개선과제를 도출하였다. 평가시스템 및 기법 개발에서는 기본 모형의 설정과 함께 단일 사업에 대한 사업단계별 평가기법과 복수사업에 대한 우선순위 평가기법을 개발하였다. 마지막으로 제도개선에서는 조직, 인력 등 평가체계의 개선과 함께 사업단계별로 제도적 개선사항을 구체적으로 제시하였다.

그리고 본 연구는 문헌연구와 조사연구의 2가지의 연구방법에 의존하여 연구를 수행하였다. 지역개발사업 평가의 이론적 토대를 마련하기 위해서 사업 내지 정책평가이론과 관련된 기존문헌과 선행연구를 중점적으로 검토하였다. 특히, 본 연구에서 지역개발사업 평가체계 및 기법개발을 위해 새로이 도입하고자 하는 「사업관리」 개념의 정립을 위한 최근 문헌과 선행연구의 검토는 본 연구의 핵심적 부문이 되고 있다. 그리고 지역개발사업평가의 현황과 실태파악을 위해서 16개 시·도에 대한 조사표 발송 및 분석(수거율 100%)을 시행하였고, 사업유형별 심층분석을 위해 사례조사도 병행하여 현행 지역개발 투자사업의 평가체계 및 기법상의 문제점을 도출하고 그 개선 방향을 정리하였다.

## 제2장 지역개발사업평가의 이론적 검토

### 제1절 지역개발사업의 개념과 유형

#### 1. 지역개발사업의 개념

지역개발(regional development)이란 지역주민의 생활상태와 환경여건을 보다 나은 수준으로 향상시키기 위하여 지역자원을 합리적으로 이용·개발하려는 공공 및 민간부문의 노력이라고 볼 수 있다. 다시 말해서 지역개발은 지역주민의 복지 또는 생활수준의 향상을 위해 정부나 지역주민이 의도적으로 지역의 경제 및 사회의 질적, 양적 성장과 구조적 변화를 일으키는 과정으로 볼 수 있다<sup>1)</sup>. 지역개발을 단순히 궁극적 가치 혹은 목표실현의 가설적 상태로 파악하기보다는 오히려 양적 성장과 질적 변화를 작위적으로 유도하는 정책적 과정으로 간주하는 데는 몇 가지 관점에서 그 논리적 근거가 명확하다<sup>2)</sup>. 먼저, 경제적 관점에서 보면 생산요소의 완전한 활용을 통하여 경제성장의 달성은 물론 입지적 차이에서 오는 혼잡비용이나 생산비의 차이를 조정하고 지역불균형을 해소하려는 정책적 의지가 강하게 개입되어 있다. 사회적 관점에서는 지역간 소득격차의 시정과 주민복지수준의 균질화라는 사회적 형평성(equity) 혹은 사회정의의 실현이라는 차원에서 정책적 개입은 필수적이라는 점이다. 지역간의 극심한 소득 및 생활수준의 차이는 지역감

1) 황명찬, “지역개발과 지역중심도시의 역할 및 개발방향,” 『도시문제』, 1981, p. 10.

2) 달리보면 지역개발의 필요성과 유사한 것으로, 기존 연구에서는 경제적, 사회적, 정치적, 환경적, 그리고 공간개발적 측면으로 구분하여 지역개발의 당위성을 주장하고 있다(예를 들면, 황명찬 1981, John Friedman 1970등).

정을 유발하고 사회적 통합을 저해하므로 결국 사회적, 정치적 안정을 도모하기가 어렵기 때문에 적절한 정책적 조작과정(operational process)을 통해서만 이를 완화할 수 있다고 본다. 그리고 공간적 관점에서 보면 인구와 산업 그리고 지역잠재력을 효율성과 형평성에 입각하여 적절하게 조화시키고 공간적 균형발전을 달성하기 위해서는 계획적 개입과 조치가 필수적이라는 점에서 지역개발을 단순히 결과적 상태가 아니라 일련의 정책적 과정이라고 본다.

지역개발은 근원적으로 ‘지역(region)’이라는 공간적 실체를 대상으로 하고 궁극적으로는 지역주민과 지역사회의 양적, 질적 발전을 위한 것이므로, 이를 실현하기 위해서는 보다 구체적인 개발내용을 띠게 된다. 예를 들면, 경제사회적 실체로서 지역의 개발은 지역의 경제성장, 주민소득 증대, 지역사회의 구조적 발전이라는 특성 혹은 내용을 띠는 반면, 물리적·공간적 실체로서의 지역을 개발한다는 것은 물리적 개발, 자원개발 및 공간개발의 특성을 띠게 된다. 따라서 지역개발사업(regional development project)이란 지역의 경제·사회적 수준을 현재보다 향상시키기 위해 추진하는 공공부문은 물론 민간부문의 일체의 사업을 의미한다고 볼 수 있다. 다만 공공부문의 지역개발 투자사업은 주로 국가나 지방자치단체 등 행정주체가 지역의 사회복지증진이란 공익목적 달성을 위하여 조세 등을 재원으로 경비를 지출하여 재화와 용역을 생산하는 것으로 급부에 대하여 등가의 반대급부가 이루어지지 않으며 사회전체적인 필요성에 의해 수급이 이루어진다. 이에 반해 민간투자는 민간자본가가 사적인 이윤추구를 목적으로 자본을 투자하여 재화와 용역을 생산, 원가에 적정이익을 부가하여 수요자에게 공급하는 것으로 반드시 반대급부가 이루어지며 시장경제의 원리에 따라 수급이 이루어지는 특성이 있다.

지역개발사업에 대한 규범적 의미에도 불구하고 지역개발사업을 이해하는데 있어 두가지의 대조적 관점, 즉 중앙정부의 하향적 관점과 지방자치단체의 지역적 관점을 쉽게 발견할 수 있다<sup>3)</sup> 전자는 지역개발사업을 국토의 균형개발이나 지방 내지 낙후지역의 진흥을 목적으로 시행하는 사회경제적·물적 개발사업으로 중앙정부가 계획에서부터 집행에 이르기까지 모든 정책적 과정을 주도하고 자치단체는 단순히 대리집행자(agent)의 역할을 수행하는 사업을 의미한다. 중앙정부에서는 지역이라는 공간적 실체를 서울이나 수도권에 대한 상대개념으로서의 낙후 내지 자원취약지역으로 파악하고, 이를 계획 혹은 사업구역(plan or program region)화함으로써 상호간의 격차를 없애고 대도시의 비대화를 방지하기 위하여 특정지역의 자원개발, 산업진흥을 통하여 그 지역의 경제적 지위를 향상시키는 것으로 보고 있다.

예를 들면, 현재 행정자치부 지역진흥과에서는 소관업무를 지역개발사업, 지방도로정비, 주거환경개선의 3부문으로 구분하여, 지역개발사업은 「오지개발촉진법」에 의한 오지종합개발사업, 「도서개발촉진법」에 의한 도서종합개발사업, 육지 소규모어항개발사업, 위도종합개발사업 등으로 국한하고 있어 지역개발사업을 낙후지역 내지 특정지역 개발사업과 동일시하고 있다. 또한 건설교통부 지역계획과의 소관업무인 지방거점개발(「지역균형개발및 지방중소기업육성에관한법」에 의한 광역권개발), 낙후지역개발(「지역균형개발및 지방중소기업육성에관한법」에 의한 개발촉진지구개발), 특정지역개발(「국토건설종합계획법」에 의한 특정지역개발, 「제주도개발특별법」에 의한 제주도개발), 기타 국가의 특별한 경제적·사회적 목적 달성을 위하여 필요한 지역을 지정 개발 등도 국토균형개발이라는 목표를 실현하기 위한

---

3) 이동우·이순자, 지역개발사업의 추진실태와 효과분석 연구, 국토연 98-26, 1998, pp.27-28.

정책적 주요 수단으로 활용되고 있어 지역개발사업의 균형발전적 관점이 강조되고 있음을 알 수 있다.

이와 반면에 지방자치단체의 입장에서는 지역의 개발을 위한 지역자체적 혹은 지역주도적 사업을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 지역개발사업과 관련된 일체의 의사결정과정, 즉 기획에서부터 집행단계를 거쳐 최종적 평가단계에 이르기까지 모든 사업추진과정을 자율적으로 수행하고 그에 따른 최종적 책임을 지는 지역귀속적 사업이다. 이는 지역개발의 이념을 지역의 사회·경제적 수준을 현재보다 향상시키는 것으로 설정하고 지역개발사업을 지역개발의 이념을 구현하기 위한 수단으로 보는 것이다(藝沼朗壽 1982). 이 경우에 지방자치단체가 스스로를 지역이라 부르는 것은 국가의 지리적 분할단위로서의 관할행정구역을 의미하고, 사업의 본질적 필요성 내지 목적성 측면보다는 사업의 효과성 측면에 관심을 갖게 마련이다. 따라서 그 주체가 국가이든 민간이든 간에 지역경제나 주민복지 증진에 기여하는 사업이라면 지역내 유치를 위해 힘쓰게 되므로 지방자치단체의 입장에서 본 지역개발사업은 그 지역의 개발을 위하여 필요한 사업정도로 개념지운다(이동우·이순자 1998).

본 연구에서 지역개발사업은 그 대상을 중앙정부차원에서 국가적 정책목표 구현을 위해 추진되는 사업이 아니라 자치단체가 자체적으로 추진하는 개발사업으로 국한하였다. 즉, 지역개발사업이란 사업주체나 목적에 관계없이 그 지역의 사회·경제적 수준 제고에 기여하는 공공내지 민간분야의 일체 사업으로 정의하고자 한다. 따라서 고속도로, 국철, 국가산업단지, 국제공항 및 항만 등과 같이 지역보다는 국토전체의 경영적 차원이나 사업과급효과가 지역국한적인 것이 아니라 광역적 과급효과를 가지고 시행되는 국고투자사업, 지역격차 해소 및 낙후지역 진흥을 목적으로 국가의 주도하에서 실시되는 지역개발사업을 제외하고자 한다. 다만, 지방자치단체가 자율적으로



수행하는 각종의 설비투자사업과 이벤트사업, 이윤추구를 목적으로 하지만 지역개발 활성화라고 하는 공익적 효과를 갖는 민간투자사업을 지역개발사업의 대상에 포함시키고자 한다.

## 2. 지역개발사업의 유형

지역개발사업을 지방자치단체가 주도적으로 추진하고 사업목적이 지역의 사회경제적 수준향상을 도모하기 위해 수행되는 일체의 투자사업이라고 간주할 때, 지역개발사업에는 여러 가지 유형이 포함될 수 있다. 대체적으로 지역개발투자사업을 분류하는 데는 회계, 성질, 수혜범위, 효과기간, 기능의 기준이 활용되고 있으며 이에 입각하여 유형화를 해보면 다음 <표 2-1>과 같다.

회계별 기준에 의하면 지역개발사업의 투자재원이 일반회계로부터 조달되었는지 아니면 특별회계로부터 조달되었는지에 따라 일반예산회계 투자사업과 별도의 특별회계 투자사업으로 구분된다. 투자의 성질상 자치단체의 투자가 당해 사업에 직결되는 것으로 직접투자사업이 있으며 공익사업의 대부분이 이에 해당되고, 사업의 주체가 따로 있어 정부는 그 주체를 지원하는 형태의 간접투자사업이 있다. 수혜자의 범위를 기준으로 하면 불특정 다수가 혜택을 받는 사업과 특정소수만이 혜택을 받는 사업으로 유형화할 수 있고, 사업효과의 발생기간으로 보면 일시 또는 단기간에 그 효과가 발생하는 경우와 장기간에 걸쳐 그 효용성이 지속되는 사업으로 구분된다. 그리고 기능별 혹은 대상부문별로 유형화하면 공익시설사업, 산업진흥사업, 교육·문화·관광사업, 유지관리사업 등으로 구분할 수 있다.

〈표 2-1〉 지역개발투자사업의 유형

구 분		사 업 유 형
지역개발 투자사업	회계별	일반회계투자사업, 특별회계투자사업
	성질별	직접투자사업, 간접투자사업
	수혜범위별	불특정다수 수혜사업, 특정소수 수혜사업
	효과기간별	단기효과사업, 장기효과사업
	기능별	공익시설사업, 산업진흥사업, 복지진흥사업, 교육·문화·관광사업, 유지관리사업

자료: 김안제, “지역개발기금과 투자사업선정문제,” 『지방재정』, 1984.4, pp.30-34.

지역개발투자사업의 다양한 분류에도 불구하고 본 연구에서 주된 관심의 대상이 되는 것은 기능별 혹은 부문별 분류이다. 왜냐하면 기능별 분류를 제외한 여타의 분류방법은 매우 포괄적이면서 정성적 기준에 입각하여 구분하였기 때문에 구체적 투자사업에 따라 각기 다른 유형으로 관별될 수 있어 일관성 있는 사업평가체계나 기법을 개발·적용하는 데 있어 복잡하고 어려움이 많기 때문이다. 동시에 기능 외 여타기준에 의한 지역개발사업의 분류는 사업평가시 평가내용을 명확하게 추출하기가 용이하지 않기 때문에 자칫 본래의 평가목적과 상이한 평가결과를 가져올 가능성이 있다. 따라서 보다 상위차원에서 지역개발투자사업의 유형구분에는 그 효용성이 인정되나, 실무적 차원에서 개발투자사업을 평가하는 데는 공통적 특성이나 기능을 기준으로 유형화하는 방법이 상대적으로 선호된다. 기능적 유형화는 공통적 특성에 입각하여 투자사업을 구분함으로써 각기 부문별로 여타기준의 유형에도 부합시킬 수 있고 특히, 사업평가시 거의 동일한 체계의 평가체계와 평가지표를 개발·적용하는 데 큰 무리가 없다.

〈표 2-2〉 기능별 분류에 의한 지역개발투자사업의 종류

기능 및 부문		사업 종류
공익시설	도시계획	도시토목, 도시재개발, 토지구획정리등
	하부시설	상수시설, 하수시설, 에너지공급시설등
	교통·통신	도로, 교통시설, 통신시설등
산업진흥	농림어업	농업, 잠축업, 임업, 수산업, 농지개발, 치수, 농기업화등
	광공업	광업, 공업, 중소기업, 공업단지등
	상업및서비스업	시장, 상가시설, 서비스업등
복지증진	주거환경	공해방지, 주택개발등
	국민보건	병원의료, 의료보험, 청소위생등
	생활보호	소득사업, 영세민대책, 재해구조등
	복지시설	공공회관, 아동보호시설, 노인보호시설, 모자보호시설, 문제자보호시설, 상담시설 등
교육·문화·관광	교육	학교시설, 사회교육시설, 체육시설등
	문화	문화시설, 문화행사, 사적지관리등
	관광	관광지개발, 관광위탁시설, 조정사업등
유지관리	안전보호	안전관리, 소방장비, 운수·통신등
	개발지원	중기사업, 토석채취, 연구단지등
	사후관리	묘지, 화장장, 수몰지구보상등

자료: 한국지방행정연구원, 지역개발을 위한 투자자원조달방안-지방시를 중심으로-, 19892, pp. 20-22

지역개발사업의 다양한 유형 가운데 기능별 분류를 채택할 때 각 기능의 구체적인 투자사업의 종류와 내용을 살펴보면 <표 2-2>와 같다. 우선 공익시설사업은 주민다수에게 장기에 걸친 혜택을 주기 위해 지방자치단체가 직접 투자하는 대상의 사업으로서 도시계획, 하부시설, 교통 등으로 구성된다. 산업진흥사업은 산업 및 경제개발을 통해 지역발전을 도모하기 위해 지원하는 간접적 투자의 성질을 갖는 것으로 농림어업, 광공업, 상업 및 서비스업등이 그 대상이 된다. 복지증진사업은 지역주민의 생활조건을 개선하기 위한 사

업으로 주거환경, 국민보건, 생활보호, 복지시설등을 위한 사업으로 구성되어 있다. 교육·문화·관광사업은 장기적 개발효과를 기대하면서 당해지역 뿐만 아니라 다른 지역의 주민까지 혜택을 주기 위한 사업이며, 유지관리사업은 안전한 생활과 기본적 생존을 보호하기 위한 직접투자대상의 사업으로 안전보호, 개발지원, 사후관리등의 부문이 해당된다.

<표 2-2>에서와 같이 기능별 지역개발투자사업에는 부문에 따라 제화 혹은 시설공급과 같이 유형적 투자사업이 있는가 하면 생활보호, 공공위생, 안전관리 등과 같이 무형의 서비스를 제공하는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 다만, 위와 같은 방대한 범위의 지역개발투자사업을 전부 대상으로 하여 평가체계를 구축하고 평가기법을 개발·적용하기에는 한계가 있어 투자사업의 대상을 설비투자형(혹은 시설공급형)사업과 이벤트사업으로 국한하였다. 설비투자형 사업이란 초기에 대규모의 토목·건설투자를 필요로 하며 이후 계속적으로 사업이 영위되어 나가는 투자사업으로, 여기에는 산업기반 조성사업을 위시하여 도시기능정비, 관광개발, 인프라정비사업 등이 주로 포함될 수 있다. 설비투자형 개발사업을 기존연구를 참조하여 보다 구체적인 사업대상과 내용으로 제시하면 <표 2-3>과 같다.<sup>4)</sup>

먼저 산업기반조성과 관련된 지역개발사업은 산업발전을 위한 물리적 기반 즉, 농지조성, 공단조성, 유통단지 및 시장설치 등이나 산업활동의 원활한 수행을 도모하는 관련적 혹은 보완적 기능을 수행하는 사업 예를 들면, 농촌생활환경사업 및 채굴사업을 지칭한다. 도시기능정비사업은 도시의 건전한 발전과 주민들의 생활편익을 증진시키기 위한 직·간접적 유관사업으로 물리적 시설사업(도시재개발, 교육·문화·체육시설, 도시공원시설 등)을 말한다. 관광개발사업에는 관광지개발이나 공원개발사업 그리고 온천지

---

4) 이동우·이순자(1998), 한표환(1998)등의 연구를 참조

구, 골프장·스키장건설 등이 해당된다. 인프라정비사업은 지역의 산업활동이나 주민생활의 편의를 도모하기 위한 물리적 시설사업으로 교통, 상하수도, 환경기초시설 등이 해당된다.

〈표 2-3〉 기능별 지역개발사업의 종류

분 류		사 업 명
산업기반조성	농업 관련	정주생활권개발사업, 농어촌생활환경정비사업, 농어촌구조개선사업, 농지조성사업 등
	공업 관련	공단조성사업, 공장용지조성사업 등
	서비스업 관련	유통단지조성사업, 시장설치 등
	광업 관련	채굴사업등
도시기능정비	도시재개발	도심재개발, 주택재개발, 공장재개발 등
	택지·주택	택지개발사업, 아파트지구개발사업, 토지구획정리사업, 시가지조성사업 등
	교육·문화·복지	학교시설사업, 문화예술진흥사업(시설) 등
	체육·공원	도시공원설치, 유원지사업, 기타체육사업
관광개발	관광지	자연공원, 청소년수련시설, 관광지조성사업
	리조트	온천지구개발사업, 골프장·스키장건설 등
인프라정비	교통	도시철도, 삭도·케도, 도로신설 및 확장, 여객자동차터미널 등
	수자원·환경	저수지, 유수지, 하천공사, 토석·자갈채취사업 등
	환경	폐기물처리시설, 분뇨처리시설, 하수종말처리장 등
기타		지방중소기업육성(시설)사업, 이벤트(시설)사업, 각종 종합개발사업 등

이 밖의 지역개발사업으로는 서비스형 사업과 이벤트형 사업이 있다. 서비스형은 별다른 초기투자 없이 경상적 지출로 사업을 계속 운영해 나갈 수

있는 사업으로 토산품판매사업, 인재육성사업 등이 이에 속한다. 이벤트형의 프로젝트는 일시적 지출로 이루어지는 일과성사업으로 박람회처럼 1회에 끝나는 경우도 있고, 축제와 같이 매년 되풀이되는 경우도 있다. 서비스형사업과 이벤트형 사업도 지역활성화를 위한 중요한 수단이 될 수 있으나, 본 연구에서는 이벤트형사업과 이들 사업의 목적을 달성하기 위한 설비투자형 시설개발사업만을 검토대상으로 하였다.

## 제2절 지역개발사업평가의 개념과 유형

### 1. 지역개발사업평가의 개념

평가라는 용어는 여러 가지 종류의 판단에 적용할 수 있는 융통성이 있는 용어로 그 적용대상에 따라 사업평가, 프로그램평가, 정책평가 등 수식어가 동반되는 것이 관례이다. 지역개발을 위해 추진하는 투자사업에 대한 평가는 사업평가의 일종으로 이를 개념 지우기 전에 평가에 대한 어의적 의미를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 지역개발사업평가라는 것은 평가의 일반적 대상 혹은 영역 가운데 지역개발을 위한 투자사업이 그 주된 관심이 되고 있을 뿐 평가라는 본질적 의미를 상실하지 않고 함축하고 있기 때문이다.

평가(assessment)에 대한 개념을 명확하게 정의하기는 어려우나, 평가를 측정(measurement)과 동일시하여 사업목표가 달성된 정도에 대한 측정으로 규정하기도 한다(Suvedi 1998). 이와는 달리 Worthen & Sanders(1987)는 평가를 어떤 사물(thing)의 가치를 결정하는 것으로 전문적인 가치판단과 동의어로 간주하고 평가가 본질적으로 정치적 행위라고 주장한다. Case, Andrews &

Wemer(1988)는 평가에 대한 매우 포괄적인 정의를 내리고 있는데, 평가를 “수용할 수 있는 표준(기준)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거를 수집하여 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라 하였다. 여기에는 두 가지 핵심적 개념요소를 가지고 있다. 즉, 표준(standards) 혹은 기준으로 이것은 실제 목표를 견주어서 측정할 수 있는 바람직한 조건 혹은 질적 상태를 지칭하며, 다른 한 요소는 일정하게 요구되는 표준 혹은 기준이 특정한 사업(프로그램)에 의해 충족되었는지를 판단할 수 있도록 제공되어지는 필요한 정보 다시 말해, 증거(evidence)이다.<sup>5)</sup> 결국, 평가는 가치(worth)를 배분하고 사업이나 활동의 가치(value)를 결정하는 과정이라고 규정할 수 있다. 평가를 하려고 할 때 어떤 사업의 실제적 투입물과 산출물에 대한 정보를 수집하고 이를 사업의 기술된 목적과 목표로부터 도출된 표준이나 기대와 비교하면 사업에 대한 정확한 판단을 할 수 있다.

그런데, 여기서 한가지 지적할 사실은 평가의 개념을 규정하는데 있어 지금까지는 목표나 목적으로부터 도출된 표준이나 기대에 견주어 사업의 최종산출물이 이를 어느 정도 달성했는가를 파악하는 사후적 과정으로만 파악하고 있다는 것이다. 결국 평가를 성과 혹은 목표지향적인 일련의 분석과정으로만 파악한 나머지 사업의 결정과정이나 집행과정에서의 가치판단을 유보한 채 단순히 결과물에 기초하여 판단함으로써 협의적 개념규정을 벗어나지 못하고 있다.<sup>6)</sup> 그러므로 여기서는 평가를 단순히 목표달성정도에 입각한

---

5) 예컨대 특정유역(流域)내 경작행위를 금지하기 위한 프로젝트를 시행한다고 가정할 때, 비경작행위 자체가 표준이 될 것이고 해당 프로젝트가 실시된 첫 5년간 비경작행위를 한 농부의 비율은 증거로 간주될 수 있다.

6) 평가에 관한 대부분의 기존 문헌이나 연구에서는 사후적 평가의 의미를 강하게 부각시키고 있으며 최근에 사업관리(project management) 개념이 도입되면서 사전적 평가까지 포함시키고 있다(Suvedi 1999)

사후적 평가로만 파악하는 것이 아니라 결정과정과 집행과정을 동시에 파악하는 광의적 차원에서 해석함으로써 진정한 의미의 평가에 충실하고자 한다. 다시 말해서, 사업평가란 사업 혹은 공공정책의 결과를 파악하는 사후적 개념으로 늘상 활용되고 있으나, 광의의 사업평가는 사업추진이나 정책과정의 연속선상에서 이루어지는 동태적 과정으로, 사업결정과정상의 사전적 평가와 집행과정에서 이루어지는 과정 및 집행평가를 포함하여 지칭한다. 이러한 맥락에서 보면 사업평가 특히, 지역개발사업평가란 결국 지역개발사업을 시행한 후 실질적인 영향이나 효과성을 평가하는 사후적 평가뿐만 아니라 사업실시 이전에 사업의 타당성이나 의사결정과정의 합리성등에 관한 사전적 평가를 과학적 기법을 활용하여 일정한 기준과 절차에 따라 체계적으로 수행함으로써 지역개발사업의 합리적인 사전결정과 사후관리를 유도하는 일련의 과정으로 파악할 수 있다.

## 2. 지역개발사업평가의 유형

지역개발사업평가의 유형은 대체적으로 사업/정책평가 유형과 큰 차이가 없으며 일반적으로 평가주체, 평가시기, 평가수준, 평가방법, 평가연구방법에 따라 구분하며 아래와 같이 살펴볼 수 있다.

### 가. 평가주체에 따른 유형

지역개발사업평가는 평가를 누가 하는가 즉, 평가주체에 따라 구분하는

---

7) 양지청, 공공투자정책 평가체계구축을 위한 연구, 국토연 93-20, 1993, p. 22.



것으로 관리상의 책임소재를 명확화 하거나 평가결과를 제3의 목적에 활용하기 위해서 흔히 사용된다. 평가주체에 의한 평가유형에는 외부평가와 내부평가 혹은 자체 평가로 구분되어 진다. 외부평가는 사업관리상의 책임소재를 명확하게 파악하기 위해 제3자 즉, 지역대학, 평가관련기관, 지방연구원 등 외부기관에 의해 수행되는 평가이며, 자체 평가 내지 내부평가는 사업을 추진하는 주체가 집행전략과 효율적 관리를 위한 정보산출을 통해 평가의 질을 확보하기 위해 스스로 수행하는 평가이다<sup>8)</sup> 일반적으로 평가의 객관성과 효율성을 확보하기 위해서는 자체 평가를 수행하는 경우에도 외부 전문가의 도움을 받는 것이 바람직하다.

#### 나. 평가시기에 따른 유형

지역개발사업이 진행되는 시간적 순서에 따라 이들이 중요시하는 국면이나 요소에 초점을 맞출 때 사전적 평가, 과정평가, 사후평가의 세가지 유형으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

##### 1) 사전적 평가(pre-implementation 혹은 ex-ante evaluation)

지역개발사업이나 관련프로젝트가 집행되기 이전에 수행되는 평가로 주로 개발사업의 수행여부를 결정하기 위한 타당성을 분석하는 평가이며, 사업의 입안단계에서 이루어진다. 즉, 지역개발과 관련된 공공 혹은 민간투자의 실시로 나타나게 될 파급효과를 사전적으로 평가하고 과연 타당성이 있는 것인지를 판단한 후, 만약 타당성이 인정될 경우 이를 가장 효율적으로 집행할 수 있는 방안을 탐색하는 과정에서의 평가가 이에 해당된다. 사전적 평가를 통해서 지역개발사업의 집행여부를 결정할 수 있고 투자사업의 우선

---

<sup>8)</sup> 상계서, pp. 12-13.

순위를 설정할 수 있어 개발사업의 가설적 영향을 미리 검증하고 실현가능성을 결정하는데 기여하게 된다. 이와 같은 사전적 평가는 효과성분석 기법과 전문적 기법을 갖추고 있는 외부기관이나 내부전문기관을 통해서 수행되는 것이 평가결과의 객관성과 타당성을 보장할 수 있다.

## 2) 과정평가(ongoing, process evaluation)<sup>9)</sup>

과정평가 혹은 중간평가는 지역개발사업이나 관련프로그램의 집행과정에서 수행되는 평가로 산출(output)과 효과간의 관계를 분석하고 가능하면 영향과의 관계도 그 대상으로 하고 있다. 과정평가의 목적은 집행과정에서 나타난 집행계획, 집행절차, 투입자원, 집행활동 등을 점검하여 사업을 환경변화나 전반적인 사업목표에 유연하게 적용시키기 위해 보다 효율적인 추진전략을 강구하거나 사업내용을 수정·변경하며 사업의 중단·축소·유지·확대 여부에 도움을 주는 활동을 말한다. 또 사업효과나 부작용 등이 발생하는 경로를 규명하여 개입전략을 즉각적으로 설계함으로써 총괄평가(summative evaluation)를 보조하는 기능을 수행한다.

과정평가를 시간적인 기준으로 사업추진중에 추진전략이나 내용의 수정·보완을 위해서 수행하는 「형성평가(formative evaluation)」와 「사후적 과정평가」로 구분할 수 있다. 엄밀한 의미에서의 형성적 평가는 사업의 기획자나 개발자에게 사업추진에 도움이 되는 정보를 산출하여 제공하는 것이 목적이다. 사업추진의 초기나 사업이 어느정도 집행되고 난 후, 평가자는 사업활동을 기술하고 모니터링을 하며 성취목표나 태도변화 등이 얼마나 이루어졌는가를 주기적으로 검토하고 잠재적인 문제점을 관찰하며 사업이 어느 측면에서 확대되거나 수정 또는 개선될 필요가 있는지를 식별하기 위한 요

---

9) 상계서, pp. 12-14.

청을 받을 경우 형성적 평가를 수행한다.

### 3) 사후적 평가(after-implementation, ex-post evaluation)

사후적 평가는 지역개발사업의 집행이후에 수행하는 평가로 투자사업의 실질적 효과와 영향, 가치와 결함을 평가하는 것이다. 일반적으로 지역개발사업의 평가는 이러한 사후적 평가를 의미하고 있다. 사후적 평가는 지역개발사업의 목표가 명확하게 확인될 수 있는 상황 특히, 목표달성이나 성취의 정량적 평가가 가능한 상황에서 그 목표를 어느 정도 달성하였는가를 평가하는 것이다. 그리고 투자사업을 집행한 이후의 사업추진으로 인한 영향에 대한 평가도 해당되며, 때로는 영향평가의 경우 예상하지 못한 결과인 파급효과까지 파악하는 것을 의미한다. 사후적 평가는 투자사업의 계속, 확장, 축소 등과 같은 중요한 의사결정을 하는데 활용될 수 있어 일명 총괄평가라고 한다.

## 다. 평가수준에 따른 유형

지역개발사업의 평가를 평가영역의 수직적 위계 혹은 수준에 따라 수행하는 경우 과정평가, 산출평가, 그리고 영향평가로 구분할 수 있다. 평가수준에 따른 지역개발사업평가의 유형은 투자사업의 수립에서부터 집행 그리고 사후영향분석에 이르기까지 전과정을 평가하는 총괄 혹은 종합평가의 다수준(multi-level) 평가방법으로 각기 수준별 평가영역을 시간적 순서에 의해 구분하는 것이 아니라 핵심과제와 관심영역을 중심으로 유형화하는 것이다 (표 2-4 참조).

〈표 2-4〉 평가수준에 따른 평가유형

정책과점	평가과정			
	주요과제	수준		영역
합리적근거	지역/지역사회의 후생에 어떤 영향을 미치는가?	영향평가	전략적영향	정책영역
의도한 목표	실현하고자 하는 것을 성취하고 있는가?	산출평가	성과측정	사업영역
사업혹은프로그램수행	사업/프로그램이 효과적으로 시행되고 있는가	과정평가	조직역량	조직영역

자료: Sanderson, I., "Beyond Performance Measurement? Assessing 'Value' in Local Government," *Local Government Studies*, Vol.24, No4 (Winter 1998), p. 19.

#### 1) 과정평가(process evaluation)

평가수준에 따른 평가유형의 하나로서 과정평가(process evaluation)에서는 산출물이 어떻게 도출되고 또한 미래에 개선될 수 있는가를 파악하기 위해 집행과정을 점검하는 평가이다. 과정평가에서는 지역개발사업이나 프로그램이 설계, 집행, 제공되는 조직체계나 조직과정의 효과성, 다시 말해 Sanderson(1998)이 지적하는 "조직역량(organizational capability)"을 평가하는 것이기 때문에 평가영역은 다분히 조직영역(organizational domain)에 속한다.

사업 및 프로그램 집행의 "과정" 자체가 해당 사업이나 프로그램의 산출, 성과 그리고 영향을 근본적으로 좌우한다는 인식이 강하기 때문에 과정의 효율성에 대한 평가가 필수적으로 요구된다(Kushner 1993: 86).

#### 2) 산출평가(outcome evaluation)

산출평가는 의도한 목표와 결과를 어느 정도 성취했는가를 평가하는 유

형으로 근본적으로 사업 혹은 프로그램 자체 영역(project/program domain)에 해당한다. 산출평가는 지역개발사업을 추진하여 실질적으로 얻어낸 성과측정(performance measurement)을 토대로 이들의 효과성을 평가하는 것이다. 다만, 이 경우에는 외형적으로 현시된 성과를 토대로 평가하는 것이기 때문에 수혜 계층 나아가 지역사회 전체의 후생이나 복지의 순증가(net increase)를 정확하게 평가하기가 어렵기 때문에 영향평가의 보조적 기능을 수행하게 된다.

### 3) 영향평가(impact evaluation)

영향평가는 단순히 기술된 사업목표의 성취정도를 떠나 지역사회의 후생이 어느정도 증진되었는가를 평가하는 유형이다. 여기서는 지역개발사업이나 프로그램추진의 합리적 근거를 평가하고자 하기 때문에 다분히 정책영역(policy domain)에 대한 평가가 이루어진다. 공공사업이나 프로그램의 수행은 공공의 욕구나 문제를 기본적으로 시장메카니즘을 통해서만 충족할 수 없거나 시장실패로 해결할 수 없다는 전제하에 이루어지기 때문에, 이러한 것들이 효과적으로 반영되었는지 그리고 대상집단이나 지역사회의 후생이 어느 정도 증진되었는지 다시 말해, 순부가적효과(net additional effects)가 평가의 초점이 된다.

## 라. 평가방법에 따른 유형

지역개발사업평가는 평가방법에 따라 정량적 분석과 정성적 분석으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 정량적 분석은 사업집행의 타당성을 사전에 그리고 사업집행후에는 영향이나 효과를 과학적 기법을 동원하여 계량화하여 평가하는 기법을 의미한다. 반면에 정성적 기법은 계량화 혹은 실측하기 어려

은 영향이나 파급효과를 질적 척도로 구성된 주민의식조사, 사업수요자 반응조사 내지 응답을 통해서 간접적으로 그 크기나 목표달성 수준을 측정·분석하는 방법이다.

#### 마. 연구방법에 의한 평가유형

지역개발사업평가는 그 연구방법에 따라 기술적인 평가와 인과적 평가로 구분된다. 즉, 기술적 평가는 하나의 특정사업이 그 수혜집단 내지 지역에 도달하는지의 여부를 탐색하고 이 경우에 편익의 수준이 원래 투자사업이 의도한 목적에 적절한지를 평가하는 것으로 다분히 성과평가로서의 의미를 지니고 있다.<sup>10)</sup> 반면에 인과적 평가는 어떠한 결과 혹은 영향이 특정한 사업으로부터 발생되었는지 여부 즉, 사업-영향의 인과적 관계를 검토하는 것이다. 이러한 평가는 지역개발투자사업의 효과를 가져온 원인을 탐색하여 이러한 원인이 사업투자로 말미암아 도출되는 것인지, 외생변수에 의해 야기된 것인지, 아니면 복합적 요인에 의한 것인지를 여부를 평가함으로써 지역개발사업의 효과성을 가늠하게 하는 것이다.

연구방법에 의한 기술적 평가와 인과적 평가를 지역개발사업평가의 과정과 결과라는 기준을 사용하여 대응시켜 볼 때 아래와 같이 4가지 유형의 매트릭스가 나타난다(양지청 1993: 16, OECD 1978).

유형 I 은 사업이나 프로그램의 집행모니터링 혹은 성과모니터링에 해당하는 유형으로 중앙정부나 자치단체의 일정규모이상 공공투자사업이나 지역개발사업에 대한 투자심사분석이 여기에 해당된다. 여기서는 사업목표에 따라 원래 계획된 바 집행이 순조롭게 되고 있는가? 투입요소들이 사업수행에 제대로 활용되고 있는가? 사업효과가 수혜집단에 직접적으로 영향을 미

10) 양지청, 전제서, p. 15

치고 있는가? 등에 대한 질문을 통해 평가를 하는 것이다.

유형 II는 사업의 성과를 측정하는 능률성평가로, 성과의 인과적 측면보다는 투자사업에 투입된 요소들의 내용과 산출된 효과의 내용을 기술하고 투입과 산출간의 비교를 통하여 사업추진의 능률성을 검토하는 평가이다.

〈표 2-5〉 연구방법에 의한 사업평가유형

구분	과 절	결과
기술적	I (투자심사분석)	II (능률성평가)
인과적	III (평가성심사)	IV (영향 혹은 전략평가)

유형 III은 사업결정자와 사업집행자간의 목적인식의 차이점과 그에 따른 영향차이를 검토하기 위한 평가이다. 여기에는 사업결정자와 사업집행자는 사업의 목적이 어떠한지 인지하고 있는지? 그들이 인지하는 목적들간에는 일관성이 있는지? 일관성이 없다면 사업성패에 어떻게 작용할 것인지? 그리고 사업에 대한 영향평가는 가치가 있는 것인지? 에 대한 평가로 평가성심사(evaluability assessment) 혹은 착수직전분석이 해당된다.

끝으로 유형 IV는 사후영향평가로 사업집행이후에 과연 사업이 의도한 효과를 산출했는지? 어떤 사업집행수단이 최선의 효과를 산출했는가? 에 대한 평가이다. 여기에는 일반적으로 사업영향평가 혹은 사업의 전략평가가 해당되고 향후 유사사업의 지속적 추진이나 취소 혹은 개선등에 실증적 근거를 제공하는 역할을 한다.

## 제3절 지역개발사업평가의 절차와 기법

### 1. 지역개발사업평가의 절차

지역개발사업평가를 수행하는 데 있어 준수해야 할 절차, 즉 진행순서는 총괄평가, 과정평가등 평가의 유형에 따라 상이하나 여기서는 총괄평가(summative evaluation)의 보편적 절차를 설명하고자 한다. 총괄평가의 경우 일반적으로 평가성검토단계, 평가방법결정, 자료수집, 분석 및 평가결과제시의 4단계로 진행된다.<sup>11)</sup>

#### 가. 평가성 검토(evaluability assessment) 단계

본격적인 지역개발사업 평가를 실시하기 전에 평가의 소망성(desirability)과 가능성(feasibility)을 검토하는 작업으로 평가계획단계라고 볼 수 있다. 평가성 검토는 어떠한 사업 또는 사업의 어떠한 부분을 평가하여야 유용한 평가가 될 것인지를 결정하기 위해 행해지는 사업의 개략적 검토방법의 하나로 일종의 예비평가(pre-evaluation)에 해당된다.<sup>12)</sup>

평가결과를 활용할 주체가 원하는 사업이나 사업의 특정부분을 평가하고, 또 이들이 원하는 정보를 제공하는데 일차적 목표를 두고 평가를 실시하여야 유용한 평가가 되므로 해당 평가가 바람직한가에 대한 사전검토가 필요하다. 아울러 평가가 불가능하다거나 또는 원하는 정보가 평가에서 획득 불

11) Suvedi(1999)는 평가절차를 계획단계, 자료수집 단계, 자료요약단계, 기준비교단계, 가치결정단계로 구분하고 있으나, 계획단계는 평가성검토와 평가방법선정과 동일하고 기준비교단계와 가치결정단계는 평가결과제시단계와 유사하다.

12) Whdey, J.S., "Evaluability Assessment" in L. Rutman(ed), *Evaluation Research Methods*, Beverly Hills, Cal: Sage Publications, 1977, p.42.



가능할 것으로 예상되는 부분을 제외한 후에 평가이용자가 원하는 동시에 평가가능한 내용을 밝히는 것이다.

평가성 검토에서 바람직하면서 실시가능한 평가대상을 밝히고자 하는 근본적 이유는 첫째, 한정된 예산과 인력을 가장 유용한 평가를 위해서 사용하기 위해서이고, 두 번째로는 정책관련자로 하여금 추진하는 사업의 평가가능성을 향상시키기 위한 노력을 자극·유도하고, 셋째로 사업의 목표·활동 등에 대한 수정·보완을 유도할 수 있으며, 끝으로 평가성 검토에서 밝혀진 내용이 향후 평가의 지침역할을 하도록 하기 위해서이다.<sup>13)</sup> 이러한 평가성 검토는 크게 세 단계에 따라 진행되는 바, 먼저 평가대상이 되는 사업의 범위를 확정하고 사업모형을 파악한 다음, 평가가능한 모형을 작성하고 평가성 검토와 활용방안을 제시하는 것으로 종료된다.

#### 나. 평가방법 결정단계

평가성 검토에서 평가가능모형을 작성하여 평가할 대상을 분명하게 결정 한 후에는 어떻게 평가를 할 것인지, 즉 평가방법을 결정해야 한다. 평가방법에서 고려되어야 할 사항은 질적평가와 양적평가를 어떻게 적절하게 배합시키며, 어떠한 조사설계를 채택하고 조사대상지역이나 대상집단중 어떻게 표본을 결정하여야 하는가 등에 관한 것이다.

평가방법은 평가의 유형에 따라 많이 달라질 수 있으나 대체적으로 총괄평가(summative evaluation)는 양적방법에 의존하고, 과정평가는 질적방법에 많이 의존하는 경향이 있다.<sup>14)</sup> 총괄평가는 사업이 사업효과를 발생시켰는지

13) 정정길, 정책평가이론과 적용, 서울: 박영사, 1989, p. 60.

14) 질적평가방법은 양적측정에 관해서 별관심이 없고 그 반면에 정책대상자들의 요구와 정책의 본질에 더욱더 많은 관심을 보이며 현상학적인 입장에서 이해하려 함으

의 여부를 판단하는 작업이다. 사업이 아닌 다른 원인에 의하여 발생한 상태를 사업집행 때문에 발생한 것으로 착각하기 쉽기 때문에 사업과 사업효과 사이에 존재하는 인과관계를 검증하는 작업은 매우 정교하고 치밀한 조사설계와 통계적 분석방법을 적용하여야 하므로 고도의 양적 방법이 요구된다. 과정평가의 경우에는 획일적인 방법을 적용하기가 쉽지 않다. 집행평가는 사업활동의 점검이나 집행설계 및 절차의 검토로 주로 질적 분석방법에 의존하게 된다. 좁은 의미의 과정평가에서는 사업활동에서부터 중간목표 그리고 중간목표에서 사업목표로 이어지는 인과관계의 타당성에 대한 이론적 검토와 사업집행후에 그 인과관계가 존재하는지를 검증하는 두가지 작업으로 구분되므로 전자의 경우는 질적 방법을 후자의 경우는 양적방법을 주로 채택한다.<sup>15)</sup>

#### 다. 자료 혹은 정보수집단계

평가방법의 선정이 끝나면 실제 평가에 필요한 자료나 정보를 수집해야 한다. 자료수집단계에서는 활용할 자료의 유형, 즉 1차적 자료 또는 2차적 자료에 대한 결정과 자료원(源)의 형태에 관한 결정이 이루어져야 한다.

평가자료는 일차적, 이차적 자료원으로부터 다양하게 수집될 수 있다. 평가자료는 대체로 질문을 하여 응답을 받아내는 설문방식을 통해서 참여자, 촉진자, 프로젝트 관리자, 지역주민, 전문가 등으로부터 일차적으로 수집할 수 있다. 간혹 평가자료는 어떤 특정 맥락이나 상황에서 무엇이 발생하는지를 직접 관찰함으로써 대상(subject)으로부터 수집될 수도 있다. 또한 평가자

---

로써 계량적 평가방법보다는 비체계적이며 틀에 얽매이지 않는다. 질적 평가방법은 계량적 평가방법에 비해서 보다 해석적, 창의적, 개인적, 서술적인 평가방법이다.

15) 정정길, 전제서, p.71.

료는 특정 구성부분을 유심히 지켜봄으로써 문서나 학습자료, 회의기록, 통신내용 등으로부터 수집될 수 있다.

평가에 사용할 자료원을 결정하는 데는 여러 가지 요소가 작용한다. 가장 먼저 자료나 정보의 이용가능성 문제를 고려할 필요가 있는데, 접근비용과 용이성 그리고 자료제공자의 협조적 태도 등이 어떠한가를 판단해야 한다. 그리고 자료의 신뢰성은 평가결과에 결정적인 영향을 미치기 때문에 이에 대한 고려가 매우 중요하므로 자료제공자가 사안에 대해 보고할 최선의 위치에 있는가? 정확하게 기억하고 있는가? 진실을 과장하거나 저평가할 이유가 있는가? 자료가 불확실한 것인가? 평가질문에 정성껏 응답하기 위해 요구되는 전문적 지식을 갖고 있는가? 등을 세밀하게 파악해야 할 것이다.<sup>16)</sup>

평가자료를 수집하는 방법에는 항상 최선의 방법이 없기 때문에 여러 가지 방법들의 상대적인 장점을 고려하여야 한다. 평가자료 수집방법의 최종적 선택은 요구되는 자료의 유형, 수집시간 이용가능성, 비용 등에 의해 영향을 받기 마련이며, 많은 방법들이 이용될 수 있지만 자료유용성, 자료처리 기술 보유, 가용예산 등을 감안하여 최종적으로 선택하여야 한다.

평가자료를 수집하는 데는 크게 3가지의 기법 즉, 센서스 및 인구통계등 공식통계활용법, 내용분석(content analysis), 그리고 참여관찰법(participant observation)이 동원될 수 있다.<sup>17)</sup> 센서스 및 인구통계자료는 최소한의 비용

16) Suvedi, M. op.cit., 1998, p. 16-17.

17) 그의 평가자료를 구득하는 방법은 다음과 같다. ① 관찰스케줄: 특정 사안이나 특정의 발생이 주목될 수 있는 곳에서의 체크리스트나 평점 척도로 물리적 행위에 대한 정보를 수집하는 데 유용하지만 사람에 대한 정보를 수집하는 데는 한계가 있음 ② 사례연구: 대인토의, 상호작용, 관찰, 기존문서의 재검토 등을 통해 개별 단위나 조직에 대한 깊이 있는 정보를 얻을 수 있는 설명적, 묘사적, 탐구적 방법으로 관계나 대인감정에 대한 깊이있는 통찰을 제공하지만 정보의 주관성 내지 시간소요적이라는 단점을 가짐 ③ 핵심정보제공자: 지역사회에 대해 잘 아는 위치에 있는 사람으로

으로 정기적으로 수집할 수 있다는 장점이 있으나 요구되는 자료의 내용이나 수준(정밀도)을 충족하기가 쉽지 않다는 결점을 지니고 있다. 내용분석은 기록정보 예를 들면 편지, 일기, 사진, 기록, 영수증 등을 이용하는 것으로 최소한의 비용으로 구득가능하고 원하는 자료내용을 충족시킬 수 있으나 심층분석의 한계를 가진다. 참여관찰은 사업활동에 직접 참여하여 필요한 자료를 수집하는 방법으로 사업의 장기효과측정에 유리하고, 사업추진과정에서 갈등원인을 파악하거나 지역사회 수요판단이나 문제해결의 방식을 파악하는 데 유리하다. 다만, 참여관찰은 실시전에 관찰대상자의 허가를 얻을 것이 요구되거나 관찰대상자가 반대할 경우 참여관찰 활동이 중지되어야 하는 경우가 발생한다.

## 라. 분석 및 평가결과제시 단계

일단 평가자료의 수집이 완료되고 나면 구득자료를 평가목적에 부합되도록 여러 가지 기법을 동원하여 분석하게 된다.<sup>18)</sup> 평가는 기술적 측면과 과

---

부터 시간을 두고 얻는 정보로 정보의 편의(bias) 내지 대표성문제가 발생할 수 있음  
 ④ 조사: 평가자료를 수집하는 가장 일반적인 방법으로 주민의견, 태도, 신념, 행동, 반응, 반응요인 등을 측정하기 위해 사용되는데 비용면에서 적절하고 상대적으로 많은 사람에게 접근할 수 있는 이점이 있으나 coverage error, sampling error, measurement error, nonresponse error 등에 의해 부정확한 결과를 낼 수 있음  
 ⑤ 인터뷰: 대인접촉에 의해 한번에 한명으로부터 정보를 수집함  
 ⑥ 테스트: 개인별 지식, 이해, 지식 적용능력 등을 측정하기 위한 도구임  
 ⑦ 비공식적 대화: 비구조화된 인터뷰로 응답자가 편안하게 답할 수 있으나 한두가지 이상의 질문을 하기 어려움  
 ⑧ 로그(log): 주요 사안에 대한 연대기적 기록으로 프로젝트 활동에 대한 주요 정보는 제공하나 너무 간단하여 구체적인 것은 빠뜨릴 수 있으며 사건에 대한 통찰력을 제공하기 어려움  
 ⑨ 핵심집단인터뷰: 주로 마케팅조사에서 대중수요의 어떤 구성요소를 파악하고 그들이 무엇을 소비할 것인지를 파악하기 위해 7~10명 정도로 구성되어 활용되는 기법으로 제대로 시행된다면 상대적으로 빠르고 값싼 기법임

학적 측면을 동시에 보유하고 있다.<sup>18)</sup> 즉, 평가의 기술은 목표에 부합하도록 관리자와 함께 작업하고 설계하여 적절한 정보를 수집하는 것은 물론, 표준을 결정하고 지표를 개발하며 정보를 체계적으로 수집하기에 적절한 방법을 선택하고 사업의 가치를 결정하는데 도움이 되도록 정보를 분석하는 과학적 측면 역시 포함하고 있다. 따라서 평가분석은 평가의 과학적 측면을 달성하기 위한 필수불가결한 과정이면서 최종 마무리작업이다.

평가분석과정에서 자주 직면하는 오류는, 평가 속에 포함되어 있는 표준(standards)들을 명확하게 설정하지 않고 특정 투자사업에 대하여 자의적으로 판단한 후에 증거나 자료를 수집하는 경향 때문에 발생한다. 표준은 사전에 구명되어야 하고 평가참여자들은 해당사업이 어떤 기준에 입각하여 평가될 것인지에 대해 공통적으로 인지하고 있어야 한다. 그리고 사업평가자가 달성하고자 의도했던 것을 달성했는지를 분명하게 하기 위해서는 객관적인 표준을 설정하여야 하며 표준은 지표(변화를 보여주는 표시)와 변화의 증거 수준(비율 채택)을 포함해야 한다.

평가는 본질적으로 가치판단을 포함한다. 가치판단은 미리 결정된 표준에 비추어 결과를 비교함으로써 실현될 수 있으며, 이는 통상 평가보고서의 형태로 문서화된다. 그리고 판단은 설정된 표준에 비추어 증거를 비교함으로써 이루어지므로 사업결과를 기대했던 영향이 사실 해당사업에 의해 산출되었는지 또는 다른 독립적인 요인에 의한 결과인지 확인할 필요가 있다. 한

---

18) 개방형 설문조사, 사례연구, 비공식적 인터뷰, 관찰, 핵심집단인터뷰등 질문에 특정이 응답함으로써 수집되는 질적인 자료의 분석은 지루하고 통합(synthesis)을 요하는 과정이지만 사업의 산출물에 대해 깊이 통찰할 수 있는 기초자료를 제공하는 반면, 양적인 자료는 각 응답에 대해 수적가치를 제공하는 것으로 쉽게 분류되고 분석될 수 있으며 서술적 통계, 중앙경향성 척도, 상관계수, 상관표, ttest, ANOVA 등이 사용된다.

19) Suvedi, op. cit, pp.20-21.

편, 판단작업은 평가(assessment)를 반드시 포함하므로 어느 정도의 영향이 충분한 것인가? 언제 사업이 표준을 달성했다고 말할 수 있는가? 그리고 사업평가자로서 해당사업이 달성하려고 했던 것을 달성했는지 등을 밝힐 경우는 객관적, 독립적이어야 한다. 끝으로 평가결과는 보고서, 신문사설, 비디오 테이프, 라디오 인터뷰, 텔레비전 쇼 등의 여러형태로 이해관계자와 공유되어야 한다.

## 2. 지역개발사업평가의 기법

지역개발사업을 포함한 일반적인 사업이나 프로그램의 평가기법 혹은 수단은 평가의 초점이 어디에 있는가에 따라 평가목적에 부합하는 다양한 기법을 사용할 수 있으나 대체적으로 재무분석, 경제성분석, 파급효과분석, 그리고 성과분석 등이 자주 동원되고 있다.

### 가. 재무분석

재무분석은 사업시행자의 입장에서 해당 사업의 재정적 실행가능성을 분석하는 것으로 그 주요 내용으로는 해당 사업의 자금흐름, 자원조달, 유동성 계획을 위한 자금스케줄의 작성, 예상 대차대조표 및 이익·손실 계정 작성, 투자평가를 위한 자금스케줄 작성, 표준기준을 사용한 사업평가 등이 포함된다.

재무분석은 민간기업의 입장에서 새로운 사업을 추진할 때 사용하는 타당성 분석기법으로 사회적 관점 또는 국민경제적 관점에서의 비용과 편익을 파악하는 경제성분석과 근본적인 차이를 가진다(김동건, 1997: 2).

## 나. 경제성분석

경제성분석은 사회전체적 입장에서 해당사업의 영향을 분석함으로써 사회적 파급효과를 규명하기 위한 기법으로 그 주요 수단으로는 비용·편익분석, 비용·효과분석, GAM, 다기준평가법 등이 있다. 이들 기법의 주요 내용은 경제적 요구조건 설명, 모든(경제적) 효과들의 설명 및 집계, 비용·편익의 항목별 집계, 그리고 경제적 기준에 따른 투입, 산출의 재평가 등을 포함하고 있다.

먼저 비용편익분석은 공공목표를 달성하기 위하여 예상되는 여러 사업대안들 각각의 비용과 편익을 측정하여 최선의 대안을 도출하는 기술적 방법이며, 비용효과분석은 비용편익분석의 변형된 형태로 편익을 측정하기 어려울 때 고정된 효과수준을 달성하는 데 있어 비용의 차이를 살펴봄으로써 사업간 비교를 하는 방법이다.

그리고 다기준평가법(multi-criteria method)은 비용편익분석이 제반 정책목표를 평가과정상에 내재화하지 못하여 실효성 있는 정책결정이 어려운 결점을 보완하기 위하여 개발된 기법이며, 목표달성분석(goal achievement method)은 비용과 편익을 각 정책목표에 따라 구분하여 분석함과 동시에 정책대안에 의해 영향받는 이익집단을 고찰하여 이들의 가치를 내재화하여 총 목표달성수치를 산출하는 방법이다.

이들 기법들간의 차이점을 비교하면 <표 2-6>과 같다.

〈표 2-6〉 경제성분석기법간의 비교

구분	비용/편익분석	비용/효과분석	다기준평가법	목표달성분석
측점관점	경제적 효율성	기술적 효율성	효과성	목표 달성도
측점단위	화폐	다양한 척도	다양한 척도	다양한 척도
변수구성	비용, 편익	고정편익하의 비용, 고정비용하의 편익	상위목표, 하위목표, 판단기준	정책목표, 이익집단의 가치
쟁점	해당 사업이 정당화될 수 있는가?	어떤 사업하에서 자원이 어떻게 사용되어야 하는가?	다양한 정책대안 중 어느 것이 가장 효과적인가?	어떤 사업하에서 정책목표와 이해집단의 가치가 가장 잘 반영될 수 있는가?
범위	광범하고 포괄적	협소	포괄적	포괄적
적용분야	자본프로젝트	지속적 운영사업	복수의 사업	복수의 사업
시간단위	장기	단기	장·단기	장·단기

이밖에 공공사업을 통해서 빈곤퇴치와 소득분배의 향상이라는 목적을 어느 정도 달성할 수 있는지를 평가하는 사회적 비용/편익분석기법을 고려할 수 있으나 해당 사업이 소비와 저축에 미치는 효과를 반영하여야 하는 등 여러 가지 정보상의 한계로 적용상 어려움이 있다. 그러나 가능한 자료수집의 범위 내에서 사회적 영향을 규명하는 노력이 요구되며 계량적 접근이 어려울 때는 비계량적 분석이라도 충실히 하셔야 할 것이다.



## 다. 파급효과분석

지역개발사업의 파급효과분석은 해당 사업의 실시에 따른 경제적, 사회적 효과와 외부불경제 효과를 측정하여 주로 경제성분석의 보완을 위해 활용되는 기법이다. 이를 위한 수단으로는 산업연관분석이나 계량경제모형 등이 활용되고 있다. 산업연관분석은 지역별 산업연관표를 이용하여 해당사업의 실시에 따른 생산, 소득, 고용의 2차적 기대 혹은 유발효과를 측정하는 것이다. 그리고 계량경제모형은 지역거시경제모형을 이용하여 지역개발사업의 경제 효과를 측정하는 기법이다.

## 라. 성과분석

성과분석이란 해당사업의 추진과정이나 종료 후 발생한 결과를 측정, 평가하는 기법으로 사업추진의 파급효과를 분석하는 수단이다. 여기에서는 주로 실태조사, 설문조사, 각종 통계적 분석 등이 동원되어 활용되고 있다.

효과적인 성과분석을 위해서는(Kravchuck and Schack, 1996 : 357)는 적절하고 단순화된 순위부여과정을 개발하여야 하는데 이를 위해, 먼저 선호와 순위메트릭스를 설정하고 각 사업대안을 평가하기 위한 효용척도(utility scale)를 개발하여 투자우선순위를 결정하여야 한다.

# 제4절 지역개발사업평가와 지역개발사업관리

## 1. 지역개발사업관리(project management)의 개념과 일반 모형

지방자치단체의 지역개발사업추진에 있어 민간경영원리를 도입하는 추세

가 확산되면서 투자재원의 민간조달에서부터 사업집행과정의 통제·관리시스템에 이르기까지 전문적 경영기술과 기법을 폭넓게 활용하고 있다. 특히, 지역개발사업의 경우에도 민간기업의 신제품개발이나 시장개척, 기업건설등과 성격이 유사한 프로젝트로 취급하여 사업관리(project management)란 새로운 접근법을 활용하면서 사업목표의 원활한 달성을 도모하려는 시도가 나타나고 있다.

사업관리란 경영학분야에서 최근들어 활용하기 시작한 개념으로 일반적 관리(general management)의 개념과는 완전히 다른 독특한 사업통제적 기법으로서 사업목표를 달성하기 위해서 사업의 투자계획 수립에서부터 집행, 그리고 사후관리에 이르는 일련의 과정을 체계적이고 의도적으로 통제하는 것을 의미한다(Lewis 1998). 즉, 사업목표를 효율적으로 달성하기 위해서 사업의 추진 단계별로 사업통제시스템을 구축하여 사업추진을 항상 모니터링하고 중간 점검사항을 지속적으로 환류시켜 사업추진의 시행착오를 최소화하기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 동일한 맥락에서 보면 지역개발사업관리(regional development project management)란 결국 지역개발사업의 투자단계에서부터 사후관리에 이르는 전과정에 걸쳐 단계별로 철저한 통제와 모니터링 시스템을 구축하여 지속적으로 환류시킴으로써 투자사업의 효과를 극대화시키고 본래 목표를 원활하게 달성하려는 기법이다.

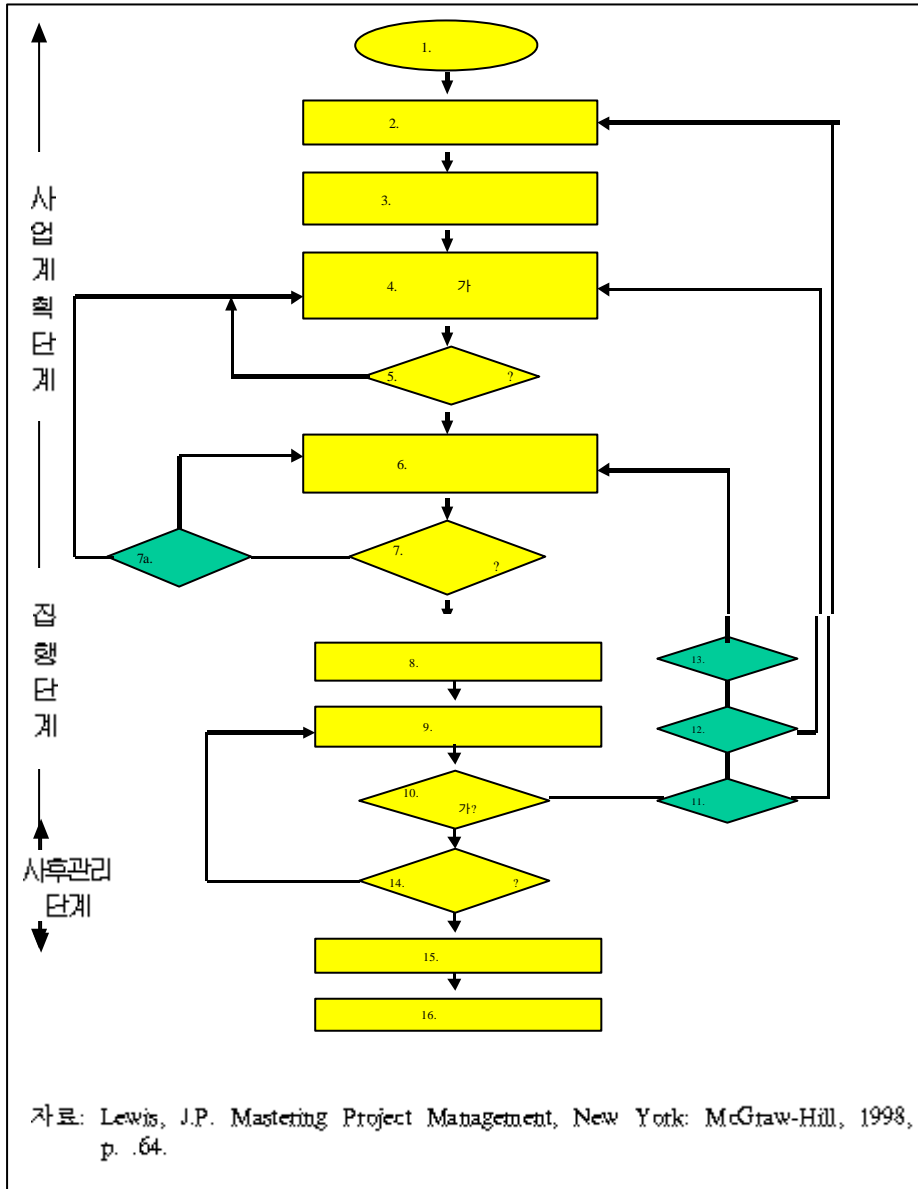
일반적 사업관리와 마찬가지로 지역개발사업관리에는 지역개발을 촉진하기 위한 모든 유형의 투자사업에 적용할 수 있는 공통적 절차와 내용에 기초한 사업추진과정을 보여주는 일반모형을 지니고 있다(그림 2-1). 즉, 투자사업의 개념정립 단계에서부터 계획수립, 집행계획, 계획집행 및 통제, 그리고 사후학습에 이르는 일련의 과정을 총체적으로 통제·관리하는 체계적 사고틀(systematic thinking)을 설정하고 있다.

구체적으로, 사업개념화단계에서는 문제를 명확하게 파악하고 이를 해결하기 위한 미션과 사업비전을 설정하는 것이다. 전략개발단계에서는 사업자체의 전략과 기술적 전략으로 구분하되, 전자는 사업목표달성을 위한 전략을 의미하고 후자는 일단 최적전략이 선택된 다음 이를 효율적으로 달성할 수 있는 전술적, 기술적 전략을 의미한다. 선택가능한 대안전략들 가운데 비용·시간제약, SWOT 분석, 영향분석, 세력권(force-field)분석 등을 통하여 최적전략을 선정하는 것이 가장 바람직하다.

집행계획단계에서는 최종적으로 선정된 전략을 실제 집행하기 위한 계획을 수립하는 것으로 사업내용, 업무분담, 수행기간, 사업비용, 사업순서 등을 결정하고 이해관계자로부터 합의를 구하는 단계이다. 여기서 이해관계자의 동의를 얻지 못할 경우에는 전략을 재검토하여 집행계획 자체를 수정하여야 한다.

계획집행의 단계에서는 실질적으로 사업집행이 이루어지고 주기적으로 진척 상황을 점검해야 하며 특히, 비용, 성과, 시간 및 범위 측면에서 사업의 초기목표에 부합하여 진행되고 있는가를 점검한다. 여기서 사업집행과정이 용인할 수준까지 이르지 못할 경우 통제메카니즘을 동원하여 계획재검토, 전략재검토, 개념 재검토를 만족할 만한 수준까지 반복한다. 끝으로 계획집행 단계에서의 요구사항들이 모두 충족하게 되면 사업이 완료된 것으로 판단되어 사후관리 혹은 학습단계로 진입하게 되는데, 여기서는 사후 영향분석이나 수혜집단의 상황변화를 정확하게 평가하여 최종보고서를 작성·제출함으로써 여타 사업추진의 학습적 효과를 기대할 수 있도록 한다.

〈그림 2-1〉 사업관리(project management)의 일반모형



## 2. 지역개발사업관리와 지역개발사업평가

지역개발사업평가는 중앙이나 지방정부가 결정하여 집행하였거나 또는 집행중에 있는 투자사업의 가치를 판단해 보는 사회적 과정이며,<sup>20)</sup> 이를 통하여 사업결정 및 집행의 효과성과 능률성을 제고하고 아울러 정부의 문제 해결을 위한 지식과 능력을 제고시키자는 데 그 목적이 있는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지역개발사업의 사전결정단계에서부터 집행단계, 그리고 사후평가단계에 이르기까지 철저한 통제와 모니터링시스템을 구축하고 지속적인 환류과정을 거쳐 사업목표에 근접할 수 있도록 최선의 노력을 다해야 한다. 다시 말해서, 지역개발사업평가는 사업관리라는 개념에 입각하여 해당 사업의 추진단계별 사업통제·감시시스템의 구축을 통해 체계화되는 것이 바람직하다.

즉, 투자단계(투입단계)에는 문제의 정확한 인지, 선행 투자노력과 투자효과 등을 검토하고 이러한 정보에 기초해 사업의 타당성을 검토하여야 한다. 집행단계에서는 비용 및 수혜인구에 대한 관심과 함께 해당 사업에 의해 초래된 상황에 대한 지속적인 모니터링이 요구된다. 그리고 사후단계(산출단계)에는 사업의 목표달성 정도, 문제나 상황의 변화정도, 그리고 관리감독이나 절차면에서의 책임성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 이러한 사업통제·감시시스템은 단계별로 분리되어 사업통제가 이루어지기보다는 상호연계되어 연속적으로 이루어져야 효과적인 사업통제가 될 수 있을 것이다.

여기서 지역개발사업관리의 개념에 입각하여 사업평가를 할 경우에 평가체계를 어떻게 구축하고 평가의 핵심적 요소와 내용을 어떻게 설정하느냐?

---

20) 노화준, 정책평가론, 서울: 법문사, 1986, p.43.

는 평가기술상 매우 중요한 문제이다. 일단 사업관리라는 거시적 틀속에서 추진되는 지역개발사업은 <그림 2-1>의 일반모형에 따라 사업추진단계를 크게 3단계로 구분할 수 있다. 즉, 투자(투입)단계, 집행단계, 사후(산출)단계로 구분하고 각 단계마다 사업관리 일반모형의 핵심적 내용이나 사항을 대응시켜 재구성할 수 있다. 투자단계는 문제인지 및 정의, 대안개발, 대안선택 및 평가, 검증, 집행계획수립, 이해관계자 만족, 그리고 사업집행과 관련된 것으로 투자결정과 관련된 제반 사항을 포함한다. 집행단계는 계획집행과 사업진척상황을 일차적 평가대상으로 하여 집행과정에서의 오류를 방지하기 위해 문제제검토, 대안제검토, 계획제검토라는 환류적 과정을 거쳐 사업완료까지 연결된다. 그리고 산출단계는 사업목표달성 여부와 영향정도를 종합적으로 판단하는 이른바 사후관리단계로 볼 수 있다. 결국 지역개발사업의 평가체계는 사업관리의 단계별 핵심적 내용 혹은 점검사항을 기본적 평가요소로 하고 이들을 구체적으로 측정·비교할 수 있는 세부평가내용을 <표 2-7>과 같이 포함함으로써 사업관리의 일반모형과 접목이 가능하다.

그리고 평가절차와 방법은 각 단계별로 제시된 평가요소와 평가내용을 기존 사업평가에서 활용하는 여러 가지 방식이나 기법과 각각 대비시켜 혼용함으로써 평가과정의 신뢰성 확보와 평가결과의 타당성이 제고될 수 있도록 최적의 선택을 해야할 것이다.

〈표 2-7〉 지역개발사업관리에 기초한 지역개발사업 평가체계 및 내용

평가 단계	평가요소	평가 내용
투입 단계	㉠ 문제인지 ㉡ 문제정의 ㉢ 대안개발 ㉣ 대안선택 및 평가 ㉤ 검증 ㉥ 계획수립 ㉦ 이해관계자 분석 ㉧ 사업착수	㉠ 수요분석을 제대로 하였나? ㉡-1 문제를 제대로 정의하였나? -2 사업 미션을 제대로 설정하였나? ㉢ 모든 가능한 대안을 개발하였나? ㉣-1 각 대안이 성과, 비용, 시간 및 범위 조건을 만족하는가? -2 대안 집행시 발생 가능한 위험들은 받아들일 만한가? -3 대안의 의도하지 않은 결과들은 받아들일 만한가? -4 대안이 세력분석을 통과하였나? ㉤ ㉣번 항목의 분석을 통과하였나? ㉥ 계획이 제대로 수립되었나? ㉦ 이해관계자분석을 시행하였나? ㉧ 사업착수준비가 제대로 되었나?
집행 단계	㉨ 계획 집행 ㉩ 사업진척 상황 ㉪ 문제 재검토 ㉫ 대안 재검토 ㉬ 계획 재검토 ㉭ 사업 완료	㉨ 계획대로 집행되고 있나? ㉩ 사업이 제대로 진척되고 있나? ㉪ 사업지연등 문제발생시 당면한 문제를 재검토하였나? ㉫ 사업지연등 문제발생시 대안을 재검토하였나? ㉬ 사업지연등 문제발생시 집행계획을 재검토하였나? ㉭ 사업기간내에 마무리되었나?
산출 단계	㉮ 사후관리	㉮-1 해당사업이 목표를 달성하였나? -2 해당사업에 따른 영향은? -3 예산의 범위내에서 그 사업이 이루어졌나?

## 제3장 지역개발사업 평가체계의 현황과 문제점

### 제1절 지방자치단체 지역개발사업의 현황

#### 1. 지방자치단체별 개발사업 추진현황

지방자치단체별로 지역개발사업의 데이터베이스가 구축되어 있지 않은 상황에서 지방자치단체별 지역개발사업의 추진현황을 파악하는 것은 쉽지 않다. 본 연구에서는 1999년에 처음 실시한 지방자치단체 평가에서 16개 시·도가 작성하여 제출한 공공투자사업 현황자료를 재정리하였다. <표 3-1>에서는 1999년 예산기준으로 각 지방자치단체의 1억원 이상 공공투자사업을 건수와 투자금액으로 나누어 살펴 보았다.

1999년 현재 지방자치단체가 추진하고 있는 지역개발사업은 12,694건으로 '99년 한해 투자금액만 15조 7,262억원에 이르고 있다. 투자사업 건수 기준으로 살펴보면 경기도(1,921건), 경북(1,751건), 경남(1,417건), 서울(1,306건), 전남(1,272) 등의 순이지만, 투자금액 기준으로 살펴보면 서울(32,879억원), 경기(25,780억원), 경남(12,231억원), 경북(11,828억원), 부산(10,819억원) 등의 순으로 나타나 시 지역의 단위사업별 투자규모가 도 지역에 비해 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 반면에 광역시로 승격된 지 얼마되지 않은 울산광역시, 도세가 상대적으로 약한 충청북도·제주도, 그리고 IMF 경제위기 이후 재정여건이 어려운 인천광역시 등은 공공투자사업이 다소 부진한 것을 볼 수 있다. 시 지역의 경우는 구의 지역개발사업이 시 본청의 그것에 비해 투자금액면에서 크게 떨어지는 것으로 나타났고, 도 지역의 경우는 반대로 기



초자치단체인 시·군의 지역개발사업 투자규모가 도 본청을 크게 앞서고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 지역개발사업 추진에 있어 광역시와 시·군의 역할이 상대적으로 큰 것을 보여준다.

〈표 3-1〉 지방자치단체의 투자사업 실태

구분		건수(건)	액수(억원)	구분		건수(건)	액수(억원)
서울	본청	893	31,191	강원	본청	95	1,418
	기초	413	1,688		기초	806	7,827
	소계	1,306	32,879		소계	901	9,245
부산	본청	121	9,288	충북	본청	69	955.93
	기초	176	1,531		기초	232	1,936.57
	소계	297	10,819		소계	301	2,892.5
대구	본청	136	4858.2	충남	본청	73	1,155
	기초	155	824		기초	979	7,197
	소계	291	5682.2		소계	1,052	8,352
인천	본청	73	2,915	전북	본청	68	1,137
	기초	209	1,590		기초	791	5,988
	소계	282	4,505		소계	859	7,125
광주	본청	87	5,071	전남	본청	101	949
	기초	55	244.6		기초	1,171	8,092
	소계	142	5,315.6		소계	1,272	9,041
대전	본청	131	4,389	경북	본청	114	1,180
	기초	73	61.2		기초	1,637	10,648
	소계	204	5,001		소계	1,751	11,828
울산	본청	69	1,812.6	경남	본청	132	1,120
	기초	47	309.9		기초	1,285	11,111
	소계	116	2,122.5		소계	1,417	12,231
경기	본청	118	3,824	제주	본청	35	1,009
	기초	1,803	21,956		기초	547	3,435
	소계	1,921	25,780		소계	582	4,444
합계	12,694건 157,262.8억원						

주: 건수 및 액수는 '99년 예산을 기초로 작성  
 자료: '99년 지방자치단체 평가'의 시·도별 제출자료 이용 재작성

## 2. 유형별 개발사업 추진현황

각 시·도가 제출한 자료형식의 불일치로 <표 3-1>에 제시된 지방자치단체별 공공투자사업을 사업유형별로 재분류하는 것이 여의치 않다. 따라서 지방자치단체가 추진하는 지역개발사업에 관한 가장 최근의 연구(이동우외, 1998)를 참조하면, 1993~'97년 기간중 환경영향평가를 협의한 지방자치단체의 지역개발사업 695건 가운데 인프라 정비사업이 과반수인 57.6%를 점하고, 도시기능 정비가 18.4%, 산업기반 조성이 16.1%, 그리고 관광·리조트 개발이 7.9%를 각각 점하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 금액별로 보면 산업기반조성 관련투자가 관광·리조트 관련투자를 포함하여 전체의 29.9%인데 비하여 도시기능 정비, 즉 생활기반조성 관련투자는 19.2%에 그치고 있다.

<표3-2> 사업분야별 지역개발사업 동향

(단위: %)

구 분	합 계	산업기반 조성	도시기능 정비	관광· 리조트개발	인프라정비
건 수	695 (100.0)	112 (16.1)	128 (18.4)	55 (7.9)	400 (57.6)
사업비 (억원)	597,318 (100.0)	121,237 (20.3)	114,606 (19.2)	57,144 (9.6)	304,332 (50.9)

자료: 이동우외, 1998.

이러한 결과는 1998년 각 시·도가 투자심사를 행한 사업들과 유사한 경향치를 보여준다. 즉, 1998년 투자심사 대상사업 994건 중에서 도로개설 등 인프라 정비사업의 비중이 34.3%로 가장 높게 나타나고 있으며 그 다음이 기타 25.1%, 도시기능 정비 17.6% 등의 순으로 나타났다. 여기서 기타 사업

에는 주로 환경부문에 대한 투자사업들이 포함되어 있는데, 최근 지방자치 단체의 환경투자사업이 증가하고 있음을 반영하고 있다.

〈표3-3〉 지방자치단체의 투자심사 대상사업 현황

(단위: 건, %)

구분	산업개발	인프라 정비	도시기능정 비	관광개발	기타	계
서울	125	5	-	-	72	202
부산	-	27	3	1	-	31
대구	1	17	8	.	2	28
인천	4	23	4	6	12	49
광주	1	8	2	2	6	19
대전	4	8	5	1	17	35
울산	17	32	29	5	6	89
경기	4	108	32	17	26	187
강원	2	18	-	5	2	27
충북	-	1	51	10	10	72
충남	3	2	8	4	21	38
전북	-	20	1	1	6	28
전남	-	6	8	-	24	38
경북	-	5	11	6	16	38
경남	-	55	13	9	25	102
제주	1	6	-	-	4	11
계	162(16.3)	341(34.3)	175(17.6)	67(6.7)	249(25.1)	994(100.0)

자료: 19개 시·도에 대한 조사표 분석 결과

## 제2절 지역개발사업 평가체제와 추진실적

### 1. 평가체제의 개요

#### 가. 사업단계별 평가

지역개발사업에 대한 평가는 투자결정단계, 집행단계, 사후단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그리고 평가주체에 따라 자체평가와 외부평가로 구분할 수 있으며, 외부평가의 경우 다시 상급기관에 의한 평가와 연구원 등 외부전문기관에 의한 평가로 구분할 수 있다. 우리 나라에서 지방자치단체의 지역개발사업에 대한 평가는 주로 일정규모 이상의 사업에 대한 투자결정단계의 심사와 집행 및 사후단계의 심사평가에 의존하고 있다.

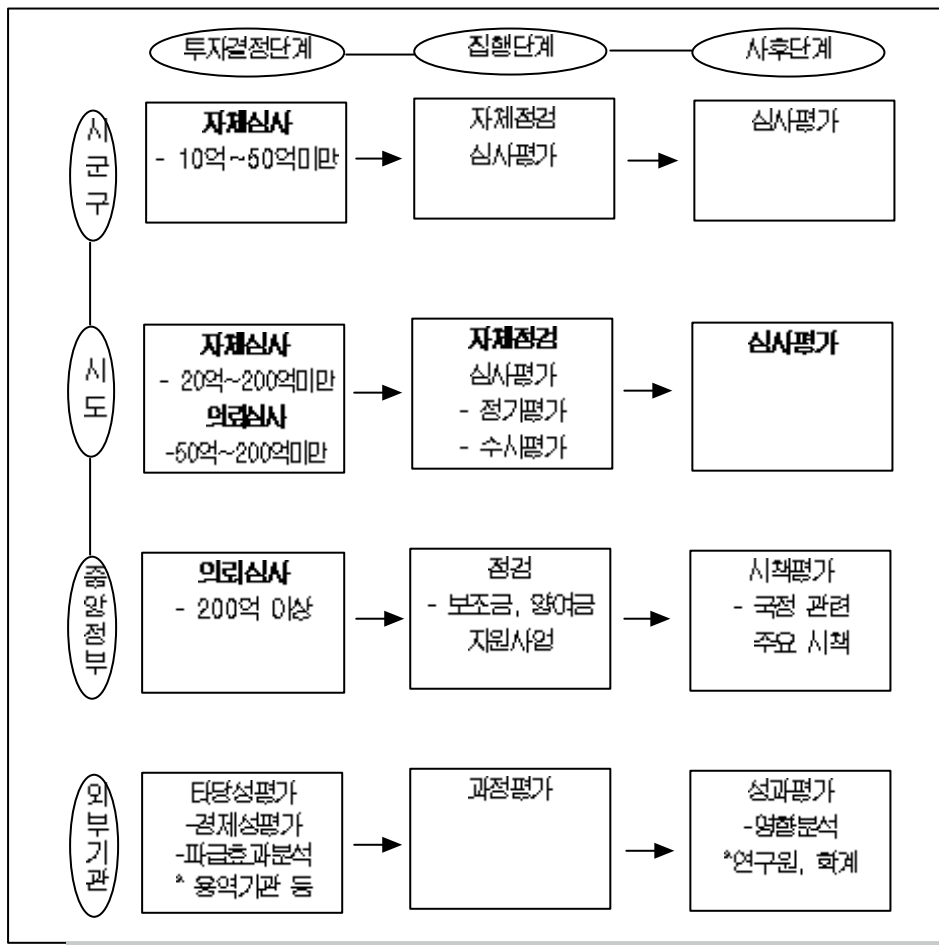
<그림 3-1>은 지역개발사업에 대한 투자단계별·평가주체별 평가체제를 간략하게 도식화한 것이다. 기초자치단체에서는 일정규모 이하의 투자사업에 대한 자체심사를 행하고, 광역자치단체는 일정 규모의 시·군·구 사업과 자체 사업을 투자심사 한다. 그리고 중앙정부는 일정 규모 이상의 지방자치단체 투자사업에 대해 투자심사를 행하고 있다. 즉, 지방자치단체 지역개발사업에 대한 투자결정단계에서의 평가주체는 사업비 규모에 따라 상이하다.

한편, 집행단계의 자체 투자사업에 대해서는 선별적으로 심사평가를 실시하고 있으나 의무적 사항은 아니다. 심사평가는 특정 시기에 실시하는 정기심사(통상 4회)와 비정기적인 수시심사(통상 2회)로 구분하여 실시하고 있으며 심사평가의 추진실태는 자치단체에 따라 상이한 것으로 나타나고 있다. 그리고 사업 종료후 시행되는 사후 단계의 평가는 심사평가의 일부로 포함되어 있으나 그다지 보편화되어 있지는 않다.

집행 및 사후 단계에서 제3자 즉, 상급 기관이나 외부전문기관에 의해 이루어지는 평가는 제도화되어 있지 않고 임의적이어서 간헐적으로 이루어지

고 있다. 다만, 시·도는 시·군·구에 대하여, 그리고 중앙정부는 지방자치 단체에 대하여 보조금이나 양여금을 지원하는 사업(예컨대 도로사업 등)을 대상으로 점검형태의 평가를 실시하는 경우를 자주 볼 수 있으나 지침 이행 여부 등 주로 형식적인 점검에 그치고 있으며, 집행의 충실성이나 성과에 대한 심도있는 평가는 이루어지지 못하고 있다.

〈그림 3-1〉 지역개발사업의 평가체계의 개요



## 나. 평가주체별 평가

### 1) 기초자치단체

시·군·구의 기획담당 부서에서는 재정투융자 심사와 주요 업무 심사분석업무를 관장하고 있다. 시·군·구 기초자치단체의 경우 지역개발사업의 투자결정단계에서 재정적·경제적 타당성 검토를 제대로 수행하지 않고 있으나, 통상 10억~50억 미만의 총사업비가 소요되는 사업의 경우 자체심사를 실시하고 있다. 원주시 등 일부 자치단체에서는 10억 이하의 사업에 대해서도 자체 심사를 실시하고 있는데, 이는 자치단체장이 투자사업의 효율적 통제를 위해 심사대상사업의 범위를 확대한 경우이다.

그리고 50억~200억 미만의 총 사업비가 소요되는 사업은 시·도심사를, 200억원 이상의 사업은 중앙심사를 받도록 「지방재정투융자사업심사규칙」에서 정하고 있어, 이들 사업에 대해서는 상급 기관에 심사의뢰하고 있다. 그리고 경기도 등 일부 시·도에서는 심사의뢰 전에 해당 사업에 대한 경제성 분석을 행하도록 권고하고 있으나 전문성 부족 등으로 시행이 미진한 실정이다.

일단 투자심사 결과 집행토록 결정된 사업은 집행단계나 사후단계에서 제대로 심사평가 되지 않고 있으며 담당 부서에 따라 진도위주의 점검이나 준공검사만 행해지고 있다. 그리고 도비나 국비를 지원 받은 경우 도나 중앙 정부가 해당 사업의 진행상황을 점검하기도 하지만 체계적인 평가가 이루어 지지는 않고 있다.

### 2) 광역자치단체

시·도 광역자치단체의 평가 담당부서는 <표 3-4>에 볼 수 있듯이 투융자 심사의 경우 예산담당관실의 투자심사 담당이, 그리고 심사평가의 경우 기

획관실의 확인평가 담당이 주로 업무를 관장하고 있다. 그런데 서울특별시, 전남도 등 일부에서는 투자심사업무와 심사평가업무를 동일 부서에서 관장하고 있는 것이 특징적이다.

시·도에서는 통상 20억~200억 미만의 자체사업에 대한 자체심사와 50억~200억 미만의 시·군·구 사업에 대한 의뢰심사를 투자심사위원회를 개최하여 「지방재정투융자사업심사규칙」에 의거한 평가기준에 따라 심사평가하고 있다. 서울특별시와 인천광역시의 경우는 자체심사 대상사업을 사업비 30억원 이상의 사업으로 하고 있다.

부산, 인천, 강원, 충북, 전남, 경북 등 일부 시·도에서는 신규사업이외의 계속사업도 매년 심사하여 익년도 예산에 반영하고 있으며 광주, 대전 등의 경우는 장기간 미추진사업이나 투자심사 대비 총사업비가 50% 이상 증가한 사업을 재심사 대상으로 하고 있다.

그리고 평가기준도 심사규칙상의 7가지 기준을 대체로 적용하고 있으나 인천, 광주, 울산, 충북, 전북, 경남 등 일부 시·도에서는 이 기준 이외에 별도 기준(<표 3-7> 참조)을 추가하여 투자심사를 엄격하게 시행하고 있다.

투자심사 결과 집행토록 결정한 사업은 각 담당부서별로 진도관리되고 있으며 일부 중요한 사업은 기획관리실내 심사평가부서에서 정기심사(분기별 또는 3월)와 수시심사(대체로 9월)를 통해 집행상황을 평가하고 있다. 그리고 집행중인 사업에 대한 심사평가는 주로 계획대비 추진실적에 초점을 맞추고 있으며 사업추진이 부진한 경우 그 원인을 진단하여 대책을 마련하고 있다. 그러나 시·도별로 심사평가기능은 상당한 차이가 있어 집행중 평가의 대상이 되는 사업의 수뿐만 아니라 심사평가후 대책에 있어서도 상당한 편차를 보이고 있는 실정이다.

〈표 3-4〉 시·도의 평가담당조직

시·도	투자심사 담당부서	심사평가 담당부서
서울특별시	기획예산실 심사평가담당관 심사평가2계	기획예산실 심사평가담당관 심사평가총괄계
부산광역시	재정관실 예산담당관 투자예산 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
대구광역시	기획관리실 예산담당관 예산총괄 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
인천광역시	기획관리실 예산담당관 예산총괄 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
광주광역시	기획관리실 예산담당관 중기업 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
대전광역시	기획관리실 투자재정담당관 재정관리 담당	기획관리실 기획관 평가분석 담당
울산광역시	기획관리실 예산담당관 예산1 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
경기도	기획관리실 예산담당관 예산2 담당	기획관리실 정책기획관 확인평가 담당
강원도	기획관리실 예산담당관 투자심사 담당	기획관리실 기획관 정책평가 담당
충청북도	기획조정실 예산담당관 재정지원 담당	기획조정실 기획관 확인평가 담당
충청남도	기획정보실 예산투자담당관 투자심사 담당	기획정보실 기획관 확인평가 담당
전라북도	기획관리실 예산담당관실 재정 담당	기획관리실 기획관 평가분석 담당
전라남도	기획관실 평가분석 담당	기획관실 평가분석 담당
경상북도	기획관리실 예산담당관 재정투자 담당	기획관리실 기획관 평가분석 담당
경상남도	기획관리실 예산담당관 투자분석 담당	기획관리실 기획관 확인평가 담당
제주도	기획관리실 예산담당관 예산2 담당	감사관실 평가품질관리 담당



한편, 사업이 완료된 후의 평가는 심사평가의 대상이지만 제대로 이루어 지지는 않고 있으며 사업종료가 곧 평가종료를 의미하고 있는 실정이다. 단, 사업종료 후 유지관리가 중요한 사업 즉, 도로사업 등은 사업종료 후에 관리 부서에서 정기점검이나 수시점검을 통해 효율적 관리를 도모하고 있으나 종합적인 통제시스템은 구축되어 있지 않다. 한편, 울산광역시를 제외한 15개 시·도에는 지방연구원이 존재하므로 이들 연구원에서 일부 사업의 사후평가를 실시하기도 한다.

### 3) 중앙정부

지방자치단체의 투자사업에 대한 중앙정부의 평가는 보조금등 이전재원과 관련된 사업들에 대한 관련 부처의 점검 평가와 200억원 이상의 사업에 대한 의뢰심사로 분류할 수 있다.

200억원 이상의 지방자치단체 투자사업은 행정자치부 「중앙투자심사위원회」를 거쳐 평가되는데 주로 국가계획과의 부합성이나 채원조달능력에 초점을 맞추어 평가가 이루어지고 있다. 한편, 200억원 이상 사업을 대상으로 한 중앙평가시에도 대부분 재정적·경제적 타당성평가는 이루어지지 않은 채 상정되고 있는 실정이다.

보조금사업이나 양여금사업의 경우 투자결정단계뿐만 아니라 집행단계에서도 해당 부처의 점검평가가 이루어지는 것이 일반적인데 단순히 진도관리를 통해 촉구공문을 발송하는 수준의 점검을 행하는 경우와 별도의 평가기준에 의한 평가표에 따라 점검평가가 이루어지는 경우로 나누어 볼 수 있다.

### 4) 외부 기관

지방자치단체에 따라 지역개발사업의 투자결정단계에서 외부기관에 타당

성조사 용역을 발주하는 경우가 있으며 이 경우 외부 전문가들의 의견이 투자결정의 준거가 되기도 한다.

그리고 지역개발사업 종료후 해당 사업에 따른 영향이나 성과를 측정하는 것은 그다지 지방자치단체의 관심사가 되지 못하고 있어 주로 학계나 연구소에서 이슈가 되고 있는 일부 사업에 대한 효과분석을 수행하고 있다. 앞으로는 지방자치단체에서 시행하는 사업에 대한 민간부문의 참여와 감시가 보다 강화될 것으로 예상되는 바, 지방자치단체 사업평가에 있어 외부 전문기관이나 민간단체의 보다 적극적인 역할이 기대된다.

## 2. 수직적 평가와 추진실적

### 가. 사업단계별·규모별 평가

수직적 평가란 지역개발사업 추진 단계별로 행해지는 평가로 투자단계의 평가, 집행단계의 평가, 사후단계의 평가로 재분류할 수 있다.

#### 1) 투자단계의 평가(투융자심사제도)

##### 가) 지방자치단체의 투융자심사

지방자치단체의 투융자심사는 매년 예산편성 전에 지방자치단체가 추진하고자 하는 투자사업에 대해 타당성 및 효율성을 점검토록 하는 제도로써 지방재정투융자사업 심사규칙(1992.8.6)에 의거하여 시행되고 있다.

투자심사는 자체심사, 의뢰심사로 구분할 수 있는데, 자체심사의 경우 시·군·구는 총사업비 기준 10억원~50억원 미만 사업을, 광역시·도의 경우는 총사업비 기준 20억원~200억원 미만 사업(단, 서울은 30억~200억원

미만 사업)을 자체심사의 대상사업으로 하고 있으며 시·도별로 하한선은 편차가 있는데 이는 심사규칙 제6조에 의거 해당 지방자치단체장이 자율적으로 판단하여 정할 수 있기 때문이다.

의뢰심사의 경우 시·도는 총사업비 기준 50억원~200억원 미만의 시·군·구 사업을, 중앙정부는 총사업비 기준 200억원 이상 시·도, 시·군·구 사업을 대상사업으로 하고 있다.

1998년 지방자치단체가 투자심사를 행하거나 의뢰한 투자사업의 건수는 총 994건에 이르고 있으며, 이중 기초자치단체의 사업은 520건(52.3%)이고 광역자치단체의 사업은 474건(47.7%)으로 시·군·구 사업의 비중이 약간 높은 것으로 나타났다(<표 3-5> 참조).

<표 3-5> 투자주체별·회계별 투자심사 대상사업 현황(1998)  
(단위 : 건)

구분	투자주체별		회계별	
	시군구사업	시도사업	일반회계	특별회계
서울	87	115	178	24
부산	18	13	28	3
대구	12	16	24	4
인천	21	28	37	12
광주	9	10	18	1
대전	22	13	29	6
울산	1	88	72	17
경기	27	160	N/A	N/A
강원	26	1	24	3
충북	70	2	68	4
충남	30	8	35	3
전북	20	8	28	-
전남	37	1	38	-
경북	36	2	38	-
경남	95	7	102	-
제주	9	2	11	-
계	520	474	730	77

자료: 16개 시·도 조사결과

투자심사후 조치상황을 살펴보면(<표 3-6> 참조), 투자 적정 456건(47.2%), 조건부 적정 259건(26.8%), 재검토 180건(18.6%), 유보 71건(7.3%) 등으로 나타나 투자심사에 상정된 사업의 74% 정도는 사업추진이 타당한 것으로 심사되었다.

〈표 3-6〉 투자심사후 조치결과(1998)

(단위 : 건)

구분	심사후 조치			
	적정	조건부	재검토	유보
서울	134	-	68	-
부산	4	6	-	21
대구	-	-	-	-
인천	24	22	-	3
광주	7	12	-	-
대전	12	12	-	11
울산	52	1	23	13
경기	72	56	52	7
강원	7	15	4	1
충북	36	33	3	-
충남	14	14	10	-
전북	9	11	6	2
전남	9	22	5	2
경북	14	14	9	1
경남	60	32	-	10
제주	2	9	-	-
계	456	259	180	71

자료: 16개 시·도 조사결과

투자심사시 평가기준은 심사규칙에 따라 대체로 다음의 7가지 기준에 따르고 있다.

- 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
- 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
- 소요자금 조달 및 원리금 상환능력
- 재무적·경제적 수익성
- 사업의 필요성 및 시급성
- 주민숙원·수혜도·사업요구도
- 사업규모 및 사업비의 적정성

그러나 시·도별로 이상의 7가지 기준 이외에 추가적인 투자심사기준을 정하는 경우도 있다. 특히, 투자심사대상사업에 신규사업뿐만 아니라 계속사업을 포함시키고 있는 경남, 울산 등은 사업의 성격, 사업추진상태, 사업의 파급효과 등을 추가적인 기준으로 고려하고 있으며 광주, 충북, 전북 등은 관련법령 적합성, 사업의 파급효과 등을 추가적인 심사기준으로 하고 있다.

〈표 3-7〉 시·도별 투자심사시 추가고려기준

구분	추가 기준
인천광역시	사업의 효율성
광주광역시	사업의 파급효과, 관계법령 적합성
울산광역시	사업 추진상태, 사업 파급효과
충청북도	관계법령 적합성
전라북도	관계법령 적합성, 사업의 파급효과, 사업추진시 문제점 및 대책
경상남도	사업의 성격, 사업의 파급효과

현행 투자심사제도의 문제점을 살펴보면, 먼저 평가주체 면에서 지방자치단체의 투자심사부서와 심사평가부서 이원화, 지방자치단체의 자체 평가능

력 부족을 들 수 있다. 서울 등 일부 시·도에서는 투자심사업무와 심사평가 업무를 동일 부서에서 관장하고 있어 일관성 있는 사업통제가 가능한 반면 여타 시·도에서는 이들 업무가 각기 다른 부서에서 추진되고 있어 효율적으로 연계되지 못하고 있다. 그리고 투자심사시 재무적·경제적 타당성 평가가 제대로 이루어져야 함에도 전문성 부족 등으로 일부 시·도에서는 타당성 평가가 실질적으로 수행되지 못하고 있는 실정이다.

평가기준 면에서는 평가기준의 획일성, 중앙심사와 시도심사간의 차별성 미확보, 객관적 비교의 어려움 등을 지적할 수 있다. 먼저 현행 투자심사기준은 획일적이어서 사업별, 지역별 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 중앙심사이전 시도심사이전 심사주체만 다를 뿐 동일한 심사기준을 적용함으로써 차별성을 확보하지 못하고 있다. 그리고 심사기준이 객관적 비교치를 도출하기 어려운 항목들로 구성되어 있어 단일 사업에 대한 심사의 준거만 제공할 뿐 사업간 비교는 거의 불가능하다.

평가방법 및 기법 면에서는 평가의 객관성·타당성 부족, 분석기법의 개발노력 부족을 들 수 있다. 현행 투자심사의 평가방법은 재무적·경제적 타당성 등 일부 객관적인 평가가 가능한 기준들이 포함되어 있으나 대부분 서술적 평가에 그치고 있어 주관적 평가로서의 내재적 한계를 가지고 있어 평가자체의 객관성과 타당성 확보노력이 요구된다. 그리고 사업유형별 차이를 고려할 수 있는 분석기법이 개발되어 있지 않은 것도 문제점으로 지적할 수 있다.

마지막으로 평가결과의 활용 면에서는 투자심사의 구속력 부족을 들 수 있다. 동일한 사업이 매번 심사대상에 오르는 비능률이 자주 발생하고 있어 다른 사업들에 대한 심도 있는 투자심사를 저해하는 결과를 초래하고 있다.

나) 중앙정부의 투융자심사

중앙투자심사는 시·도, 시·군·구의 총사업비가 200억원 이상인 사업, 2개 이상의 시·도와 관련되는 사업, 외자도입사업, 행정자치부장관이 국가경제, 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업을 대상으로 하고 있다.

<표 3-8>은 중앙투자심사의 최근 동향을 보여주고 있는데, 1998년에 대상사업수 및 총사업비가 줄어든 이유는 외환위기에 따른 투자사업의 위축과 중앙투자심사 대상사업의 축소(도 100억원이상 → 200억원 이상인 사업) 때문이다.

<표 3-8> 중앙투자심사의 동향

구분	1994	1995	1996	1997	1998	
대상사업수	80(54,061)	122(98,825)	344(188,654)	205(180,856)	126(66,317)	
심사결과	적점	61(48,193)	62(64,447)	218(122,681)	75(27,712)	82(44,727)
	부적점	19(5,868)	60(34,378)	126(65,973)	130(153,144)	44(21,590)

주: ( )안의 수치는 총사업비(억원)

중앙투자심사 대상사업의 유형별 실태를 살펴보면, 1998년 하반기와 1999년 상반기의 심사대상사업 78건중 산업개발 10건, 도시 및 사회개발 18건, 관광개발 9건, 인프라 정비 39건, 기타 2건으로 인프라 정비분야의 사업이 50%를 차지하고 있다. 이는 200억원 이상이 소요되는 대규모 사업은 주로 기반시설 사업들이기 때문이다.

중앙투자심사의 기준은 지방자치단체의 투융자심사기준과 대동소이한데 투자심사의 7가지 기준 이외에 사업추진 준비상황, 사업추진에 따른 문제점 및 대책 등을 추가적으로 검토하고 있는 정도이다.

현행 중앙투자심사의 문제점을 살펴보면, 먼저 심사대상 측면에서 심사대상의 획일성을 들 수 있다. 현재 총사업비가 200억원 이상인 사업은 중앙심사의 대상으로 되어 있으나 지방비의 비중 등을 추가적으로 고려해 중앙심사의 대상범위를 더욱 축소할 필요성이 있다.

다음으로 심사기준 측면에서는 기준의 획일성, 객관적 비교의 어려움 등을 지적할 수 있다. 먼저 획일적인 기준으로 인해 사업별, 지역별 특성을 반영하기 어려우며 7개 기준을 적용한다지만 실제 국가계획과의 부합성과 자금조달능력에 초점을 맞추고 있는 실정이므로 시·도평가 기준과의 실질적인 차별성을 확보할 필요가 있다. 그리고 계량적 지표항목이 미흡하여 사업간 객관적 비교치의 도출이 어려운 실정이다.

끝으로 심사기법의 면에서는 타당성분석을 위한 표준모델의 부재, 사업간 비교의 어려움 등을 들 수 있다. 즉, 현행 심사기법으로는 사업유형별 차이를 고려한 분석이 불가능하고 사업간 비교도 어렵기 때문에 보다 과학적이고 체계적인 심사기법의 개발이 요구된다.

## 2) 집행 및 사후단계의 평가(심사평가제도)

심사평가는 지방자치단체 시책의 효과성을 높이고 예산 등 자원의 효율적 이용을 위하여 지방자치단체가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 그 집행상황을 관리하고 집행성과를 점검, 분석, 평가하여 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영하기 위해 도입된 제도이다. 즉, 연초에 계획된 주요 업무 시행계획에 따라 매 분기별로 계획내용의 집행실적을 파악, 시행단계에서 필요한 시정조치를 강구토록 하여 시책의 효과를 증대시킴과 동시에 각급 관리자의 감독기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 한편, 시행결과의 반성과 과학적이고 합리적인 업무수행방법을 모색하고 차기 계획수립에



반영토록 하는 데 심사평가의 목적이 있다.

심사평가는 정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정('95.2.24 대통령령), 시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정('95.4.12 내무부훈령)에 근거하고 있으나 지방자치단체의 심사평가는 임의적이어서 각 시·도별로 다양한 적용상의 편차를 보이고 있으며 지방자치단체는 심사평가에 관한 조례나 시행규칙을 제정하여 이를 시행하고 있다.

한편, 지방자치단체의 심사평가는 통상 분기별 또는 3월에 이루어지는 정기심사와 하반기 또는 9월에 이루어지는 수시심사로 구분할 수 있는 바, 수시심사는 지속적인 점검과 감독이 요구되는 일부 사업이나 시책에 대해 이루어지고 있다.

지방자치단체 심사평가의 최종 책임은 시도지사에 속하지만 1차적으로 각 소관 실·국장에 계 있으며, 2차적 책임은 심사평가의 보완, 교정 및 종합 업무를 담당하는 기획관리실장이 지는 것이 일반적이다.

집행단계의 심사평가는 확인점검, 분기별 현지평가, 자료분석을 통해 이루어지며, 사후단계의 심사평가는 사업목표의 달성여부를 판단하여 차년도 사업계획에 반영하는 성과분석을 통해 행해진다.

1998년 각 시·도의 심사평가 실태를 살펴보면(<표 3-9> 참조), 일부 시·도의 경우 시책과 투자사업이 구분되어 있지 않아 일반화의 어려움이 있지만 대체로 사업위주의 심사평가가 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 시·도당 평균 184건에 이르는 심사평가 대상사업(시책 포함)은 그 수가 지나치게 많아 한정된 인력으로 객관적이고 심층적인 심사평가는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 상황에서는 형식적인 정기심사 위주의 심사평가가 이루어질 가능성이 높고 이를 보완하기 위해서는 수시평가를 적절하게 활용하여야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 시·도별 심사평가 실태(1998)

(단위 : 건)

구분	주요시책	주요사업	정기심사	수시심사
서울	518		518	10
부산	55	63	118	20
대구	-	-	-	-
인천	109		109	.
광주	78	52	-	-
대전	100		100	-
울산	44	79	123	30
경기	208	8	208	8
강원	39	172	211	2
충북	143		143	10
충남	60	371	431	-
전북	3	57	60	-
전남	-	-	-	-
경북	40	125	158	7
경남	39	134	173	13
제주	77		77	-
계	2,574		2,429	100

자료: 16개 시·도 조사결과

각 시·도의 심사평가 결과와 사후 조치는 <표 3-10>에 제시되어 있다. 평가대상 사업중 1,090건(41.9%)은 사업완료 되었고, 1,244건(47.8%)은 정상 추진되고 있으며, 270건(10.4%)은 사업추진이 부진한 것으로 나타났다. 사업추진의 부진사유는 대체로 공사비 증가·보상문제 등 채원문제, 분양 저조, 사업자 및 설계변경, 허가·승인 등 절차상 문제들인데 IMF 경제위기로

인한 재정여건의 취약이 가장 큰 요인이겠으나 사업자 및 설계변경에 따라 사업추진이 부진한 일부 사업의 경우 사전적인 타당성 검토가 제대로 이루어지지 않은 탓이 큰 것으로 판단된다.

각 시·도별 심사평가의 기준은 대부분 사업진도 즉, 계획대비 실적인데 서울, 부산 등 일부 시·도의 경우 진도위주의 평가기준 이외에 추가적인 평가기준을 적용하여 심사평가의 내실화를 기하고 있다(<표 3-12> 참조).

그리고 심사평가의 일환으로서 사후평가 실태는 <표 3-11>에서 볼 수 있는 바와 같이 최근 3년간 사후평가 사례가 매우 미흡한 것을 알 수 있다. 지역개발사업에 대한 사후평가가 이처럼 미진한 것은 지방자치단체가 개발사업의 사후관리에 소홀함을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 3-10> 시·도별 심사평가 결과(1998)

(단위 : 건)

구분	평가 결과			평가후 조치		
	사업완료	정상추진	부진	촉구공문	추진유보	기타
서울	-	480	48	23	25	-
부산	16	86	16	9	6	1
대구	-	-	-	-	-	-
인천	36	73	-	-	-	-
광주	56	73	11	11	-	-
대전	42	50	8	4	4	-
울산	65	21	37	-	-	-
경기	159	51	6	6	-	-
강원	170	9	32	22	10	-
충북	50	64	29	6	2	3
충남	339	46	46	36	10	-
전북	13	37	10	10	-	-
전남	-	-	-	-	-	-
경북	34	117	14	11	3	-
경남	55	118	10	12	2	75
제주	55	19	3	1	-	2
계	1,090	1,244	270	151	62	81

자료: 16개 시·도 조사결과

〈표 3-11〉 시·도별 사후평가사례(1996-1998)

시·도	사후평가 사례
서울	복지시설확충사업, 자원회수시설 권설
부산	각종 시설물 준공후 활용실태
전북	주요 시책(우수기능인력 양성, 팩스민원 전국 온라인 발급, 자매결연지역의 다변화 등)
경북	도비보조단계 운영실태 점검, 세계서에 비엔날레 평가, 도지사과 도민과의 대화 추진실태
경남	공중화장실 관리, 경남수출공단 조성, 지하수개발·이용, 가로수 상록화 사업 등

자료: 16개 시·도 조사결과

현행 심사평가의 문제점을 살펴보면, 먼저 평가주체의 면에서 투자심사부서와 심사평가부서의 이원화, 심사부서와 집행부서간 갈등을 들 수 있다. 투자심사업무와 심사평가업무의 연계는 사업통제의 효율성을 확보하기 위해 필요한 조치로 판단되므로 이를 위한 조직개편이 요구된다. 그리고 평가를 담당하는 심사부서와 실제 사업을 집행하는 사업부서간 협력이 제대로 이루어지지 않아 객관적인 평가가 이루어지지 못하거나 평가결과가 제대로 활용되지 못하는 문제점도 지적할 수 있다.

평가기준 면에서는 진도분석 위주의 기준을 문제점으로 들 수 있다. 중앙정부의 심사평가시 평가기준은 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등 집행과 성과를 통괄하는 종합적인 평가기준으로 구성되어 있으나 현재 시·도의 심사평가기준은 대부분 진도분석 위주여서 심사평가가 통상적인 점검수준에 그치고 있다.

〈표 3-12〉 시·도별 심사평가시 추가고려기준

시·도	평가기준
서울	사업의 적정성, 사업의 타당성
부산	사업의 타당성
인천	예산반영 여부
울산	문제점 및 개선방안, 개선·보완 필요 여부, 관계부서간 협조사항
충북	문제점 및 개선방안, 과잉·중복투자 여부, 시설활용도, 사업추진 절차
경북	사업의 타당성, 문제점 및 개선방향, 우수사례 여부
경남	준비성·타당성, 문제인지 및 대응전략, 주관부서의 추진역량, 집행의 효율성, 환류성
제주	법령 및 제도상 문제점, 민원 존재여부, 주민만족도

자료: 16개 시·도 조사결과

평가방법의 면에서는 객관적 평가노력의 결여, 평가대상사업의 과다, 사업특성에 대한 고려 미흡 등을 문제점으로 지적할 수 있다. 먼저 심사평가기법의 개발노력이 부족하여 평가자체의 객관성과 타당성이 결여될 가능성이 높고, 평가대상사업이 과다하여 오히려 평가의 부실을 초래하고 있으며, 사업부서 및 사업특성에 따른 평가내용 및 방법의 차별화 노력도 미흡한 실정이다.

마지막으로 평가결과의 활용 면에서 지방자치단체의 심사평가는 예산부서와 긴밀한 협조가 이루어지지 않는 한 평가결과의 구속력을 확보하기 어려운데 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 대부분 촉구공문을 발송하는 데 그치고 있어 평가결과의 실질적 활용에 한계를 노정하고 있다.

## 나. 사업단계별·유형별 평가실태

### 1) 산업기반조성 및 도시기능정비분야

#### 가) 산업기반 조성분야(사례: 지방산업단지 조성사업)

산업기반 조성분야의 투자사업에 대한 평가실태를 지방산업단지 조성사업을 중심으로 살펴 보면 <표 3-13>과 같다. 먼저 투자단계에서 타당성평가로서의 재정투융자심사와 각종 영향평가가 이루어진다. 타당성평가는 해당 지방산업단지 조성사업이 추진할 가치가 있는 사업인지를 평가하며 교통영향평가, 환경영향평가, 재해영향평가 등 각종 영향 평가는 해당 사업의 추진으로 주변에 미칠 부정적 영향의 정도를 검토한다.

지방산업단지 조성사업에 대한 투자심사도 해당 사업의 사업비 규모에 따라 평가주체가 상이하다. 즉, 20억원 미만 사업인 경우 해당 시·군이 평가하고, 20~200억의 사업인 경우 해당 시·군·구를 거쳐 광역자치단체가 평가하며, 200억원 이상 사업인 경우 중앙투자심사의 대상이 된다.

기존의 지방산업단지 투자심사자료(경기도, 1998; 행정자치부, 1999)를 참조하여 평가기준과 내용을 살펴보면, 「투자사업의 필요성」 기준에서는 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원 및 수혜도, 투자사업의 파급효과 등을 평가하고 있다. 사업의 필요성 및 시급성 항목에서는 해당 산업단지의 입지여건, 자연환경, 인문환경 등 자료분석과 수요예측을 통해 사업의 필요성을 검토하고, 주민숙원 및 수혜도 항목에서는 주로 지역인구를 대상으로 여론수렴 및 주민의견조사에 입각하여 그 결과를 기술한다. 투자사업의 파급효과 항목은 투입산출분석 등을 통해 해당 사업의 파급효과를 측정하는 것인데 대부분 경험적인 파급효과분석 없이 기대효과를 기술하는 수준에 그치고 있다.

「사업계획의 적정성」 기준에서는 국가 및 지역계획등과의 부합성, 사업규

모의 적정성, 재무·경제적 수익성 등이 검토된다. 주로 중기재정계획이나 상위계획(수도권정비계획등)과의 부합여부 검토, 공업지역 공급계획과 비교 검토, 사업의 재무적 타당성과 경제적 비용·편익분석이 수행되어야 한다. 그러나 재무적·경제적 타당성분석은 재정투융자 심사전에 반드시 검토되어야 하는 사항이나 누락되거나 형식적인 사례가 많으며, 재무·경제적 수익성 검토가 제대로 이루어지지 않았으나 사업추진 적정으로 판정되는 사례도 많이 발견된다.

「재원조달계획의 타당성」 기준에서는 국비지원 가능성, 도비지원 가능성, 시군비 확보 가능성, 지방채의 적정성 등이 검토된다. 지방산업단지 조성사업의 경우 「사업추진준비상황」도 투자심사에서 매우 주요한 기준으로 작용한다. 예컨대 관계법령 적합 및 사업절차 이행여부 항목에서 국토이용관리법, 농지법, 산림법, 수도권정비계획법, 군사시설보호법 등과의 적합성이나 국토이용계획 변경, 주민공람 및 의견수렴, 산업단지 지정 승인(100만㎡ 이상 산업입지 정책심의회 심의), 지구 지정, 사업시행자 지정 등의 사업절차 이행여부는 해당사업의 실행가능성을 판단할 수 있는 준거기준이 된다.

이상의 평가기준 및 항목에 의거하여 투자심사위원회에서 사업추진 적정, 조건부 인정, 재검토, 유보 등을 결정하게 되는데 「사업추진 적정」 판정시 예산에 반영하여 계획대로 추진하게 된다.

지방산업단지 조성사업에 대한 집행단계에서의 평가는 주로 사업집행의 효율성에 초점을 두며, 평가지표는 사업의 진척상황이다. 만일 해당 사업이 심사평가의 대상사업에 포함된 경우 기획관리실에서 진도평가를 행하지만 그렇지 않은 경우 사업부서에서 자체적으로 점검평가를 행하게 된다.

지방산업단지 조성사업에 대한 사후단계의 평가는 산업지구 설치후 목표 달성 여부, 사후관리 등을 목적으로 시행되는데, 산업단지의 관리는 해당

자치단체가 평가주체이지만 실제 입주자협의회 위주로 이루어지므로 정부의 사후관여정도가 낮고 따라서 사업에 따른 영향평가는 제대로 이루어지지 못하고 있다.

나) 도시기능 정비분야(사례: 주거환경개선사업)

도시기능 정비분야의 투자사업에 대한 평가실태를 주거환경개선사업을 중심으로 살펴보면 <표 3-13>과 같다. 주거환경개선사업은 대부분 소규모 사업으로 중앙평가의 대상이 되는 경우는 거의 없다. 따라서 주로 시·군평가나 시·도평가로 투자심사가 진행되는 바, 투자심사기준은 위에서 살펴본 지방산업단지 조성사업의 사례와 동일하다. 다만 평가내용면에서는 차이가 있는데, 사업의 필요성 및 시급성 항목에서는 건축물의 노후불량정도가 검토되어야 하고, 국가 및 지역계획등과의 부합성 항목에서는 도시 저소득주민 주거환경개선사업계획과의 부합 여부, 중기지방 재정계획과의 부합여부 등이 검토된다. 주거환경개선사업은 정부간분담방식으로 추진되기 때문에 자체 시비의 확보가능성이 투자심사의 중요한 판단기준이 될 수 있다. 그리고 주거환경개선사업의 성격상 사업규모의 적정성 항목과 재무·경제적 수익성은 검토의 필요성이 낮은 항목이다.

사업집행단계에서의 평가는 주로 사업의 진척정도에 초점을 맞춘 진도위주의 평가가 이루어지고, 사후평가 또한 목표의 달성여부에 초점을 맞추어 형식적으로 이루어지고 있다.



〈표 3-13〉 산업기반조성 및 도시기능정비 분야의 평가실태

구 분		산 업 기 반 조 성	도 시 기 능 정 비
투자 단계	평가목적	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)
	평가주체	· 타당성평가 -20억 미만: 시/군 -20-100(도/시/군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 -100억이상(도/시/군),200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장관	· 타당성평가 -20억 미만: 시/군 -20-100(도/시/군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 -100억이상(도/시/군)200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장관
	평가기준	· 재정투융자심사(도 평가) -투자사업의 필요성 -사업계획의 적정성 -채원조달계획의 타당성 -사업추진준비상황 · 영향평가: 관련사항	· 재정투융자심사(도 평가) -투자사업의 필요성 -사업계획의 적정성 -채원조달계획의 타당성 -사업추진준비상황 · 영향평가: 관련사항
	평가결과 활용	· 재정투융자심사 -적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지	· 재정투융자심사 -적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지
집행 단계	평가목적	· 사업집행의 효율성	· 사업집행의 효율성
	평가주체	· 시/도: -1차(소관설/국장) -2차(기획설장) -최종책임: 시/도지사 · 중앙: 해당없음	· 시/도: -1차(소관설/국장) -2차(기획설장) -최종책임: 시/도지사 · 중앙: 행정부 지역진흥과, 건교부 주택도시국
	평가기준	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 추진실적 대비
	평가결과 활용	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 부진시 복구공문
사후 단계	평가목적	· 목표달성여부, 사후관리등	· 목표달성여부, 사후관리등
	평가주체	· 시/도 · 중앙: 해당없음	· 시/도 · 중앙: 행정자치부 지역진흥과, 건교부 도로심의관
	평가기준	· 시/도: 형식적 성과분석	· 시/도: 추진실적
	평가결과 활용	· 시/도: 사업목표 달성여부, 제도개선 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 사업목표 달성여부, 제도개선 · 중앙: 해당없음

## 2) 관광·리조트개발 및 인프라 정비 분야

### 가) 관광·리조트개발 분야(사례: 관광지조성사업)

관광·리조트 개발분야의 투자사업에 대한 평가실태를 관광지조성사업을 중심으로 살펴본 결과(<표 3-14> 참조), 관광지 조성사업에 대한 타당성 평가는 주로 관광수요 예측결과에 따라 결정되며, 수익성 사업인 만큼 경제적 파급효과나 재무적 타당성이 투자심사의 주요한 판단기준이 되고 있다. 그리고 관광지 조성사업의 경우 상당한 규모의 사업비가 요구되는 만큼 소요 자금 조달 및 원리금 상환능력도 중요한 판단기준이 되고 있다.

아울러 관광지개발은 수질오염 등 환경문제를 발생시킬 가능성이 높으므로 사업추진에 따른 환경보전대책 수립 여부도 투자심사시 중요한 고려요인이 되어야 한다.

관광지 개발사업에 대한 집행단계에서의 평가는 현재, 진도 점점 수준으로 이루어지고 있으며, 30만㎡ 이상의 규모로 환경영향평가의 대상이 되는 경우 집행 및 사후 단계까지 지속적인 영향평가가 이루어진다.

### 나) 인프라 정비분야(사례: 지방도로사업)

인프라 정비분야의 투자사업에 대한 평가실태를 지방도로사업을 중심으로 살펴본 결과(<표 3-14> 참조), 지방도로사업은 양여금사업으로 투자단계에서의 심사 못지 않게 집행단계에서 상급 정부의 점검 및 평가가 밀도 있게 이루어지고 있다.

먼저 투자단계에서의 재정투융자심사를 중앙평가의 사례를 중심으로 살펴보면, 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성(주로 건교부 관련계획 검토), 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성(주로 중기지방재정계획에의 반영 여부 검토), 소요 자금조달 및 원리금 상환능력(양여금 확보여부,

〈표 3-14〉 관광개발 및 인프라정비 사업의 평가실태

구 분	관광 개발	인프라 정비	
투자 단계	평가목적	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)
	평가주체	· 타당성평가 · 20억 미만: 시/군 · 20-100(도/시/군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 · 100억이상(도/시/군)200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장관	· 타당성평가 · 20억 미만: 시/군 · 20-100(도/시/군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 · 100억이상(도/시/군)200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장관
	평가기준	· 재정투융자심사(중앙) · 7가지 기준 · 사업추진준비상황 · 사업추진문제점 및 대책	· 재정투융자심사(중앙) · 7가지 기준 · 사업추진준비상황 · 사업추진문제점 및 대책
	평가결과 활용	· 재정투융자심사 · 적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지	· 재정투융자심사 · 적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지
집행 단계	평가목적	· 사업집행의 효율성	· 사업집행의 효율성
	평가주체	· 시/도: · 1차(소관실/국장) · 2차(기획실장) · 최종책임: 시/도지사 · 중앙: 해당없음	· 시/도: · 1차(소관실/국장) · 2차(기획실장) · 최종책임: 시/도지사 · 중앙: 행정부 지역진흥과
	평가기준	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 사업계획수립 적정성, 공사진도 및 관리
	평가결과 활용	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 우수기관포상
사후 단계	평가목적	· 사업집행의 효율성	· 사업집행의 효율성
	평가주체	· 시/도 · 중앙: 해당없음	· 시/도 · 중앙: 행정부 지역진흥과
	평가기준	· 시/도: 형식적 성과분석 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 추진설적 · 중앙 · 행정부지역진흥과: 유지관리실태 · 건교부도로심의관: 포장도보수,미 포장도보수,구조물보수,도로표지 관경비,엔출경비 등
	평가결과 활용	· 시/도: 사업목표 달성 여부, 제도개선 · 중앙: 해당없음	· 시/도: 사업목표 달성 여부, 제도개선 · 중앙: 점검 및 우수단체포상

양여금 지원시 대비확보 가능성, 지방채 발행계획시 채무비 비율 등), 재무적·경제적 수익성(물류비용 절감정도, 교통사고 예방 등), 사업의 필요성 및 시급성(도로망체계, 도로교통량 현황) 등이 주요한 판단기준이 되고 있다.

사업추진의 적정관정 후 집행단계에서는 해당 자치단체 차원의 심사평가와 중앙부처(행정자치부 지역진흥과)의 점검평가를 받게 되는데, 심사평가의 경우 진도분석 위주의 평가가 이루어지지만, 중앙의 점검평가는 사업계획 수립의 적정성(중장기계획 반영실적, 사업계획 대비 추진실적, 지방비 부담분 확보실적, 신기술 도입 적용현황 등)과 공사의 충실성(공사진도, 품질관리, 시공관리, 안전관리, 부실공사 여부, 공사추진공정 부진여부 등)을 종합적으로 평가하여 우수기관을 선정하여 포상 등 인센티브를 제공하고 있다.

지방도로사업에 대한 사후단계에서의 평가는 심사평가지 목표달성도 평가와 사후 유지관리에 대한 평가로 구분할 수 있다. 행정자치부에서는 지방도로의 유지관리실태(교량 기본조사 현황, 교량 안전점검 실시 여부, 과적차량 단속실적, 위험교량 관리, 포장도 상태 및 안전시설물 관리 등)를 주기적으로 점검하고 있으며, 건설교통부(도로심의관)에서는 포장도 보수(소파보수, 균열부 처리, 노면·측구 정비 및 차선도색 등), 미포장도 보수(횡단구배 형성, 사리 부설, 사리도 입도, 노면 및 비탈면 정비 등), 구조물 보수(교량 및 터널, 암거 및 배수관, 석축 및 옹벽 등), 도로표지관 정비(표지 내용, 정비현황, 정비상태 등), 맨홀 정비(맨홀 단차, 협정서 이행 등), 도로점용(점용허가, 교통소통 및 안전), 낙석·산사태 위험지구 정비(위험지구 정비, 지시사항 처리 등), 월동대책(적사함 설치, 월동차제 비치 등), 부대시설(가드레일, 방호벽, 방호책 등), 기타(접도구역 관리 등) 등 도로유지관리 전반에 대해 정기적으로 점검평가를 실시하고 있다.

### 3) 사회개발 및 기타 분야

#### 가) 사회개발 분야(사례: 쓰레기매립장 설치사업)

최근 환경기초시설에 대한 지방자치단체의 투자가 확대되면서, 환경관련 투자사업의 비율이 증가하고 있는 바, 여기서는 사회개발 분야의 투자사업에 대한 평가실태를 쓰레기매립장 설치사업을 중심으로 살펴보았다(<표 3-15> 참조).

쓰레기매립장 설치사업에 대한 투자심사기준 중에서 사업의 필요성 및 시급성(기존 매립지의 사용연한 검토), 주민숙원 및 수혜도(수혜인구/지역인구), 국가 및 지역계획등과의 부합성(국가폐기물관리종합계획과의 부합 여부 등), 사업규모의 적정성(기존 매립지의 규모, 수요 등 고려), 재원조달계획의 타당성(국비지원 가능성, 도비지원 가능성 등) 등은 해당 사업의 추진을 결정함에 있어 매우 중요한 평가기준이다. 반면에 재무·경제적 수익성, 사업의 파급효과 등은 쓰레기매립장 설치사업의 성격상 그다지 의미있는 평가기준이 되지 못한다.

동 사업에 대한 집행단계에서의 평가는 해당 자치단체의 심사평가와 중앙부처(환경부 폐기물자원국)의 점검평가로 구분할 수 있다. 이들 두 종류의 평가는 공히 사업의 진척상황에 초점을 두고 있으며 사업 추진이 부진할 시 촉구공문을 발송하는 등 평가후 조치를 취하고 있다.

쓰레기매립장 설치사업은 사후관리가 매우 중요하기 때문에 환경부 폐기물자원국에서는 침출수 등으로 인하여 주변지역의 오염이 우려되는 중점관리대상 매립지를 선정하여 지하수오염도 조사 등 매립지 관리실태를 주기적으로 점검하고 있다. 침출수는 배출허용기준 항목중 발생이 예상되는 항목에 대하여 매립 종료후 3년까지는 월 1회 이상, 그 이후는 분기 1회 이상 측정하여 기록을 유지하고 있다.

나) 기타 분야(사례: 이벤트사업)

최근 지방자치단체들이 앞다투어 유치하고자 하는 박람회 등 이벤트사업에 대한 평가실태를 살펴보면 <표 3-15>와 같다. 이벤트사업에 대해서는 국비나 도비의 지원이 뒤따라야 하기 때문에 투자심사시 재원조달계획의 타당성이 가장 중요한 판단기준이 되고 있다. 그리고 투자사업의 파급효과(지역경제활성화 기여도 등), 재무적·경제적 타당성도 사업추진 결정에 영향을 미치는 주요 고려요인이 되고 있다.

이벤트사업의 집행단계에서의 평가는 주로 사업의 진척정도에 초점을 맞춘 진도위주의 평가가 이루어지고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 사업종료후 영향평가를 시행하기도 한다<sup>21)</sup>.

<표 3-15> 사회개발 및 기타 사업의 평가실태

구 분		사회개발(쓰레기매립장설치)	기타(이벤트·박람회개최)
투자 단계	평가목적	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)	· 타당성평가 · 영향평가(교통, 환경, 재해)
	평가주체	· 타당성평가 -20억 미만: 시/군 -20-100(도/시.군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 -100억이상(도/시/군)200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장 관	· 타당성평가 -20억 미만: 시/군 -20-100(도/시.군), 200억이상 (광역시/자치구): 시도평가 -100억 이상(도/시/군)200억 이상(광역시/자치구):중앙평가 · 영향성평가: 관련부서장 관
	평가기준	· 재정투융자심사(도 평가) · 투자사업의 필요성 · 사업계획의 적정성 · 재원조달계획의 타당성 · 사업추진준비상황 · 영향평가: 관련사항	· 재정투융자심사(도 평가) · 투자사업의 필요성 · 사업계획의 적정성 · 재원조달계획의 타당성 · 사업추진준비상황 · 영향평가: 관련사항

21) 경상북도는 세계서예 비엔날레의 개최후 사후평가를 실시하였음

투자 단계	평가결과 활용	· 재정투자심사 · 적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지	· 재정투자심사 · 적정, 조건부인정, 재검토, 유보등 · 영향평가: 보완, 중지
집행 단계	평가목적	· 사업집행의 효율성	· 사업집행의 효율성
	평가주체	· 시/도: · 1차(소관실/국장) · 2차(기획실장) · 최종책임: 시/도지사 · 중앙: 환경부 계기물자원국	· 시/도: · 1차(소관실/국장) · 2차(기획실장) · 최종책임: 시/도지사 · 중앙: 해당없음
	평가기준	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 진도분석	· 시/도: 진도분석 · 중앙: 해당없음
	평가결과 활용	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 촉구공문발송	· 시/도: 완료,경상추진,부진, 시기조정등 · 중앙: 해당없음
사후 단계	평가목적	· 목표달성 여부, 사후관리등	· 목표달성 여부, 사후관리등
	평가주체	· 시/도 · 중앙: 환경부 계기물관리국	· 시/도 · 중앙: 해당없음
	평가기준	· 시/도: 형식적 성과분석 · 중앙: 환경부 중점관리대상 매립지 관리	· 시/도: 형식적 성과분석 · 중앙: 해당없음
	평가결과 활용	· 시/도: 사업목표 달성 여부, 제도개선 · 중앙: 오염확산방지 정비사업	· 시/도: 사업목표 달성 여부, 제도개선 · 중앙: 해당없음

### 3. 수평적 평가와 추진실적

#### 가. 개황

지방자치단체의 지역개발사업에 대한 수평적 평가는 다양한 유형의 사업들간의 투자우선순위를 결정하는 것으로 공공투자사업의 우선순위 결정의 기초를 제공하기 위한 기존의 접근법은 점증주의, 개념주의, 성과주의 등에

기초하고 있다<sup>22)</sup>. 점증적 접근법 하에서는 투자사업에 대한 우선순위의 결정 즉, 자원배분 결정이 매년 한계변화량(marginal amount of change)위에서 이루어지며 예산총액의 배분에 대해 이미 구축되어 있는 이해관계가 도전받지 않는다. 그리고 개념적 접근법 하에서는 정부의 개념적 미션에 근거하여 투자우선순위가 결정되며, 성과 접근법 하에서 투자사업 우선순위의 결정은 다양한 변수(목표, 가치 등)를 확인하고 분석하여 의사결정의 기반을 제공함으로써 우선순위 결정을 용이하게 한다. 현재 우리나라 지방자치단체의 지역개발사업 투자우선순위 결정은 대체로 점증주의에 입각하고 있다고 볼 수 있으나 최근 일부 시·도에서는 성과접근법을 적용하려는 시도가 이루어지고 있다.

먼저, 중앙정부 차원에서 지방자치단체의 지역개발사업간 투자우선순위 결정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 장치는 「재정투융자심사」이다. 그러나 중앙투자심사는 일정규모 이상의 개별사업에 대한 투자심사만 행할 뿐 복수의 투자사업간 우선순위심사는 별도로 행하지 않고 있다.

광역자치단체 수준에서는 지역개발사업을 포함한 투자사업의 우선순위 결정이 이를 위한 과학적, 계량적 기법이 별도로 개발되지 않아 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 다만, 일부 시·도에서는 신규사업과 계속사업을 종합적으로 심사하기 위한 기준들을 개발하여 투자심사시 개별사업별 종합 점수를 계산, 사업간 투자우선순위를 결정하여 예산에 반영하고 있다.

## 나. 추진실태

'99년 10월 현재 익년도 예산편성시 신규사업과 계속사업을 종합적으로

---

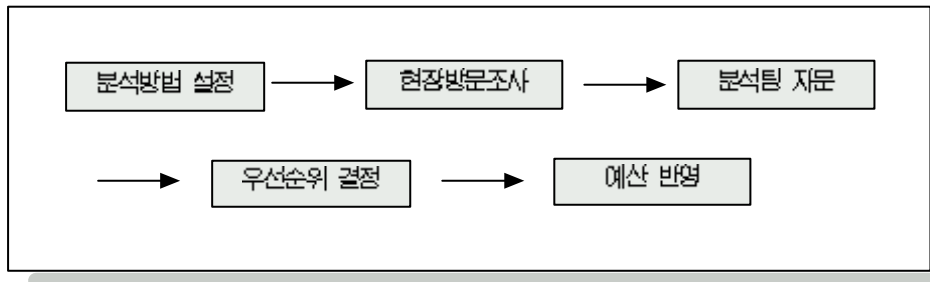
22) 그리고 이들 접근법과 관련 기준에 대한 비판적인 사고를 통해 최근 가치평가접근법, 서비스통합접근법 등이 새롭게 주목받고 있다.



평가하여 예산을 편성하는 시·도는 부산, 인천, 울산, 강원, 충북, 전남, 경북, 경남 등 8개 시·도이다. 여기서는 경남, 울산을 사례로 복수의 사업간 투자우선순위를 결정하여 예산편성에 반영하는 수평적 평가시스템을 살펴 보기로 한다.

경남도는 민간전문가를 포함하는 투자효과분석팀을 구성하여 익년도 주요 투자대상사업에 대한 우선순위를 평가·심의하고 있다. 먼저 2억원이상 사업에 대하여 현지방문조사와 각종 통계자료를 바탕으로 투자효과분석을 실시한다. 현장방문조사는 사업장을 직접 방문하여 체크리스트에 의해 주요 점검사항을 체크하는 식으로 이루어진다. 투자우선순위 결정은 경제적 효율성, 주민숙원도, 사업과급효과, 주민수혜도, 자원조달방법, 사업의 성격, 투자의 시급성, 사업추진상태 등 8개 평가기준 및 항목에 대한 점수부여 결과에 의한다. 이 때 사업유형별, 평가항목별로 중요도에 따라 가중치가 부여되는데, 농정부문의 경우 주민호응도, 시설노후정도, 도로·교통부문의 경우 주민숙원도, 주민수혜범위, 치수부문의 경우 재해발생위험, 주민숙원도 등의 중점평가항목에 높은 가중치를 부여하고 있다.

〈그림 3-2〉 경남도의 투자사업 우선순위 결정과정



최종 우선순위는 현장조사자 의견과 투자효과분석팀의 자문을 거쳐 평점 결과에 따라 결정되는데 현재는 평점 결과를 시군별, 사업부문별 우선순위 결정에만 활용하고 있으며, 앞으로 분석기법을 보다 심도있게 연구개발한 후 그 활용도를 높여갈 예정이다.

한편 울산광역시외의 경우는 경남의 분석모델에 비해서는 매우 자의적이지만 예산심의에 앞서 신규사업과 계속사업을 대상으로 경제적 효율성, 파급효과, 수혜도, 등급(사업의 성격), 완급성, 사업추진상태, 자원조달 등의 평가기준에 따라 평점을 부여하여 그 결과에 따라 투자우선순위를 결정하고 있다. 이러한 형태의 결정방식은 대부분의 시·도에서 주로 채용하고 있는 방식으로 평가자의 주관이 지나치게 개입되는 한계를 가진다.

지역개발사업에 대한 수평적 평가의 문제점은 지방자치단체의 공공투자사업 우선순위 결정의 문제점과 일맥상통한다. 먼저, 기존의 점중주의 접근법하에서는 투자우선순위 결정에 일종의 정치적 교섭을 허용함으로써 투자결정의 정치화를 노정시킬 수 있기 때문에 바람직하지 않다. 따라서 공공투자사업의 성과나 가치에 초점을 둔 새로운 투자우선순위 결정모형의 개발이 요구된다.

그리고 성과주의 접근법을 채용하는 경우에도 평가기준 및 항목의 가중치 부여와 평점의 객관성을 확보할 수 있는 기법개발이 추가로 요망된다. 가중치 설정의 경우 공무원, 관계전문가, 수혜주민 등을 대상으로 AHP (Analytical Hierarchy Process) 분석기법을 활용하여 객관적으로 가중치를 설정할 수 있을 것이다. 그리고 평점의 객관성을 확보하기 위해서는 표준화된 평가매뉴얼을 개발하고 이에 따라 평점을 부여토록 하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

## 제3절 외국 지방자치단체의 지역개발사업 평가사례

### - 일본을 중심으로 -

#### 1. 투자단계에서의 평가

일본 지방자치 단체들은 투자단계의 사업평가지치산, 조립, 어항, 항만 등의 개별 공공사업 단위로 조사표를 작성하여 평가한다. 하천개수사업을 사례로 투자단계의 평가방식을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 평가지표는 (1) 정비의 필요성(범람지역의 가옥규모 등), (2) 정비의 긴급성(과거의 수해실적, 위험도) (3) 정비의 종합성·整合性(구획정리, 산업기반시설 등), (4) 사업의 효과(비용편익 등) (5) 정비의 실현가능성(지역의 협력체계) 등으로 하고 개별 지표에 따라 평가를 수행한다.

해당 사업에 대한 최종 평가결과는 A(적정), B(어느 정도 적정), C(비적정), D(매우 비적정) 등으로 분류되며 이에 따라 해당 사업의 추진 여부를 결정하고 총무부(재무과)에 예산을 요구한다.

#### 2. 집행단계에서의 평가

##### 가. 사업재검토를 위한 평가시스템

일본 지방자치 단체의 지역개발사업에 대한 투자·집행단계의 평가는 사업재검토를 위한 평가시스템의 구축으로 특징지워진다. 집행단계에서의 사업평가를 위하여 여러 가지 평가기준 및 방법을 자치단체의 실정에 맞게 선

별하여 재검토 평가기준 및 방법을 정하고 이에 따라 일정한 양식을 마련하여 각 부서별로 사업평가표를 작성한다. 사업 소관부서는 해당 사업에 착수한 배경과 경과 등을 먼저 밝히고, 또한 현 시점에서의 당해 사업의 필요성, 긴급성, 효과성, 대체성, 재원성 등을 검토함과 동시에 사업이 폐지되었을 경우의 영향이나 보조금의 반환 등의 문제에 대해서도 재검토하여 이를 사업평가서로 작성하여 자치단체장에게 보고한다.

사업평가표를 작성하는 데 있어 염두에 두어야 할 것은 사전에 기존의 사업을 정책, 기본사무, 단위사무 등의 체계로 정리하여야 한다는 것이다. 이는 해당 단위사업이 해당 자치단체의 장기발전계획 혹은 정책기조와 어떻게 연계되고, 또한 어떤 시책과 관련이 있는지 명확하게 검토함으로써 해당 단위사업의 목적 및 필요성을 구체화·투명화하기 위함이다.

지방자치단체장은 별도의 「사업평가위원회」를 설치하여 동 위원회를 통하여 각 사업부서가 제출된 사업평가표를 근거로 재차 사업평가기준 및 방법에 따라 다각적인 관점에서 사업 재평가를 실시하고 향후의 추진방향을 결정한다. 이러한 사업 재평가시스템은 한정된 재원이래 경비절감과 지출효율성을 제고함과 동시에 주민이 보다 필요로 하는 사업을 효과적으로 전개해 나가기 위한 것이다.

#### 나. 사업재검토 평가기준 및 평가방법

일본 홋카이도에서는 사업재검토 평가기준으로 <표 3-16>에서 보는 바와 같이 필요성, 긴급성, 효과성, 공평성, 대체성, 효율성, 계획성, 재원성 등 8가지 기준을 적용하고 있다. 모든 사업을 대상으로 제로베이스적 관점에서 사업목적, 대상, 내용, 효과, 집행방법, 사업주체 등 모든 각도에서 재검토를 실시하는 것이다.

평가방법을 살펴보면, 이상의 8개 기준의 세부 평가항목별로 각각 평가하고 이를 종합화하여 사업의 우선순위를 결정하는 방법을 취한다. 예컨대 100점 만점을 기준으로 각 항목 공히 일정한 점수를 부여하고 평점 결과를 종합하는 방법이나 8개 기준의 중요도에 따라 가중치를 부여하고, 각 기준별 평가항목의 점수를 평정하는 방법이 고려될 수 있다. 이 때 계량화될 수 있는 것은 수치에 따라 점수를 부여하고 그렇지 못한 경우에는 기술하는 방식을 취한다.

〈사업평가위원회 활동사례〉

① 시가현(菟賀縣)의 히코네시(彦根市)

- 1996년 5월 사업제검토위원회를 설치하여 사업수정점검표를 작성하여 1998년까지 324건의 사업을 수정, 이 결과 1998년 2억7천만엔의 경비절감효과 발생

② 군마현(郡馬縣)

- 1996년 ‘공금지출적정위원회’(현의원 2인, 현직원 2인, 민간전문가 4인)를 구성, 공개토론방식으로 진행

- 먼저 현측이 공금지출을 하게된 이유를 설명하고 이를 뒷받침하는 자료를 제출하고 위원회가 이를 공개적으로 검토함으로써 낭비적·비효율적 경비지출 방지

〈표 3-17〉 사업재검토 평가기준 및 항목(일본 홋가이도)

평가기준	평가항목
필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활에 불가결한 것인가?</li> <li>- 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 축소하여야 할 사업은 아닌가?</li> <li>- 민간활동에 대한 과도한 규제, 인허가 등에 의해 민간단체의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않은가?</li> <li>- 사회경제적, 제도적 환경변화에 따라 해당 사업의 필요성이 낮아지고 있지 않는가?</li> <li>- 광태세대의 수요가 예상되고 있는가?</li> <li>- 타자치단체의 해당사업에 대한 수준과 비교해서 어떤가?</li> </ul>
긴급성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 연기시 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가?</li> <li>- 시의적절한가?</li> <li>- 사업을 미루거나 폐지하면 주민생활에 직접 영향을 미치는가?</li> <li>- 환경변화를 살펴본 후 시행하는 것이 적절하지 않을까?</li> </ul>
효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가?</li> <li>- 경비에 비해 효과는 있는가?</li> <li>- 사업목적이 불명확하지 않은가?</li> <li>- 자치단체가 직접 실시하는 것보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적으로 추진하는 편이 효과적이지 않은가?</li> <li>- 걱정한 부담을 부과함으로써 과잉수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가?</li> <li>- 타사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻을 수 있지 않을까?</li> </ul>
공평성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업서비스 수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형적이지 못한가?</li> <li>- 서비스 공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역간 격차가 발생하였나?</li> <li>- 민간의 동종 서비스 가격과의 균형이 맞는가?</li> <li>- 지역 권제에 관계되는 사업인가?</li> </ul>

<위의 표 계속>

평가기준	평가항목
대체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 성격상, 국가가 실시하는 것이 적당하지 않는가 혹은 타 자치단체와 공동 실시하는 것이 적당하지 않는가?</li> <li>- 다른 행정계층이 수행하는 것이 적절한 사업은 아닌가?</li> <li>- 기존의 다른 사업으로 대체가 가능하지 않는가?</li> </ul>
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간위탁하는 것이 보다 효율적이지 않는가?</li> <li>- 권한이양 또는 겸용에 의해 간소·효율화를 기할 수 없는가?</li> <li>- 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사하지 않은가?</li> <li>- 기존 사업 등을 이용 또는 통합하는 것이 효율적이지 않는가?</li> <li>- 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가?</li> </ul>
계획성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적이 타당한가?</li> <li>- 시대적 상황변화에 적응하고 있는가?</li> <li>- 실시시기 및 기간은 적당한가?</li> <li>- 재원 및 사업비 배분은 적절한가?</li> <li>- 정부정책 및 종합계획과 부합하는가?</li> </ul>
재원성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율은 어느 정도인가?</li> <li>- 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적절한가?</li> <li>- 부채부담이 과중하지 않는가?</li> <li>- 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사업인가?</li> </ul>

## 제4절 지역개발사업 평가체계의 문제점

### 1. 평가목적상의 문제점

지역개발사업의 평가는 사업추진에 따른 책임성을 확보하기 위한 효과적인 방법이다. 일반적으로 사업평가는 일반적으로 인식의 촉구, 결정에의 영

향, 결정의 검증(verification), 결정의 정당화(vindication) 등을 통해 책임있는 투자결정이나 집행을 할 수 있게 해준다.

즉, 지방자치단체의 지역개발사업 평가는 첫째, 지방자치 단체가 추진하는 지역개발사업의 과정이나 성과를 측정하여 그 결과를 환류함으로써 사업의 효율적 추진을 촉구하고, 둘째, 관리자가 자원배분을 위한 의사결정시 기초 자료로 활용하며, 종국적으로 지역개발사업 추진목표의 달성여부를 검증함으로써 그 동안의 활동이나 결정을 정당화시켜 준다. 이러한 평가목적에 대한 정확한 인식은 평가의 타당성과 신뢰성을 제고시켜준다.

그럼에도 불구하고 현행 평가체계를 전반적으로 검토할 때, 평가주체(지방자치단체, 중앙정부 등)가 평가목적에 제대로 인식하지 못하고 있다는 우려를 갖게 한다. 특히, 투자결정단계에서 이루어지는 자체심사의 경우 특정 단위사업의 타당성 평가보다는 대부분 사업간 투자우선순위의 결정과정으로 인식할 수 있는데 상위계획과의 부합성이나 재원조달 가능성 위주로 평가하고 있어 지방자치단체 차원의 자원배분결정 절차로서는 한계를 가질 수밖에 없다. 그리고 집행단계에서 이루어지는 심사평가도 공급자(지방자치단체) 중심의 공정관리를 위한 용도로 사용되고 있을 뿐 고객 차원에서의 사업성과 관리에는 소홀한 실정이다.

지역개발사업의 평가목적은 사업추진단계별로 상이하야 한다. 즉, 투자결정단계의 평가는 사업의 목표를 설정하거나 타당성 분석을 위하여 시행되고, 집행단계의 평가는 사업이 진행되는 동안 그 강점과 약점을 발견하여 사업의 즉각적인 변화나 조정을 하기 위함이고, 사후평가는 사업의 집행결과 목표달성 여부를 평가하고 종결에 따른 대응 조치를 마련하여 해당 사업의 보다 장기적인 개선에 도움을 주기 위함이다. 그럼에도 불구하고 현재의 평가체계는 이러한 단계별 평가목적에 충분히 반영하지 못하고 투자재원 및



진도관리 수준에 머물고 있다.

## 2. 평가주체의 문제점

평가주체는 다양하게 분류할 수 있으나 일반적으로 자체 평가와 외부평가로 구분할 수 있으며, 외부평가는 다시 관계자 외부평가와 제3자에 의한 외부평가로 재분류할 수 있다. 지역개발사업에 대한 평가는 「투융자심사제도」나 「심사평가제도」의 존재에도 불구하고 외부평가에 비해 자체평가의 역할이 미흡함을 볼 수 있다. 물론 외부평가는 평가의 객관성을 확보할 수 있다는 점에서 바람직한 측면이 없지 않으나 평가결과가 사업추진과정에 제대로 반영되기 위해서는 자체평가의 역할을 강화하여야 할 것이다.

그리고 현재 지방자치단체의 투자심사부서와 심사평가부서가 이원화되어 상호 연계되지 못하고 있는 것도 문제이다. 지역개발사업은 계획단계부터 사후관리단계까지 통합적인 통제시스템하에서 관리되어야 함에도 각 단계별 평가주체가 상이하고 이들 심사부서와 집행부서간의 협력관계가 구축되어 있지 못하다면 평가의 객관성과 실효성을 확보하기 어려울 것이다.

또한 지역개발사업에 대한 합리적 평가를 위해서는 해당 사업에 대한 평가 담당자의 전문성이 요구된다. 자체평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것은 결국 전문성 부족에 따른 지방자치단체의 자체 평가능력 부족 탓도 클 것이다.

### 3. 평가기준의 문제점

지역개발사업의 추진단계별로 평가목적이 상이하기 때문에 평가기준도 사업단계별로 차별화될 필요성이 있다. 그리고 사업의 유형이 다양하기 때문에 사업별 평가기준도 어느 정도 사업별 특성을 반영하여야 한다. 또한 중앙정부의 평가기준과 지방자치단체의 평가기준이 상이한 것은 당연할 것이다.

현재 투자결정단계에서 이루어지는 투자심사의 평가기준은 타당성 평가로서 고려하여야 할 기준들을 어느 정도 포함하고 있다. 그러나 이 기준은 획일적이어서 사업별, 지역별 특성을 반영하지 못하고 있다. 그리고 7개 기준을 적용한다지만 실제 국가계획과의 부합성과 자금조달능력에 초점을 맞추어 평가가 이루어지고 있으며 중앙심사와 시도심사간의 차별성을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

투자심사를 위한 평가기준을 살펴보면 객관적 비교치를 도출하기 어렵도록 항목이 설정되어 있는 것도 문제이다. 평가는 기본적으로 가치판단이기 때문에 지나친 계량화는 지양되어야 하지만 여러 사업간의 우선순위를 평가할 표준화된 기준이 제공되지 못한다면 평가의 신뢰성을 확보하기 어렵기 때문에 평가기준에 부합하는 계량화된 평가지표의 개발노력도 병행되어야 할 것이다.

집행단계에서 이루어지는 심사평가의 기준도 중앙정부 수준에서는 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등을 고려토록 하고 있으나 지방자치단체수준에서는 진도관리 위주의 평가기준이 적용되고 있는 실정이다.

사후단계의 평가는 거의 이루어지지 못하고 있으나 평가가 이루어지는

경우에도 산출물(output) 즉, 계획대비 목표달성도 위주이고 성과(outcome) 즉, 사업시행에 따른 영향이나 파급효과에 대한 평가는 제대로 이루어지지 못하고 있다.

#### 4. 평가시기의 문제점

평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가시기가 적절하여야 한다. 만일 타당성 평가가 실시된다면 당연히 투자심사 이전에 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 투자심사에 상정된 사업들의 대부분이 재무적·경제적 타당성 평가를 제대로 행하지 않았음을 볼 수 있다.

한편, 사업집행단계에서는 담당부서에서 지속적인 모니터링을 행할 필요가 있으나 공식적인 평가가 너무 빈번하여도 평가가 형식적으로 이루어지는 폐단을 낳는다. 수시심사평가의 잦은 실시로 정기심사평가 소홀하게 이루어지고 있는 것을 보아도 이를 알 수 있다.

#### 5. 평가방법 및 기법의 문제점

현재 사용되고 있는 투자심사기법은 주관적 평가로서의 내재적 한계를 가지고 있다. 즉, 현재의 평가방법으로는 사업간 비교가 용이하지 않아 평가 자체의 객관성과 타당성을 확보하기 어렵다. 따라서 평가결과의 비교타당성(comparative validity)을 확보할 수 있도록 평가방법을 보다 세련화하여야 할 것이다.

그리고 현재 시행되고 있는 투자심사제도는 평가기준에 부합하는 평가기

법의 개발 부족으로 실효성이 떨어지고 있다. 특히, 사업유형별 차이를 고려한 분석기법의 개발이 필요한 실정이다. 주민복지증진을 위한 사업과 경영수익사업이 재무적·경제적 수익성 기준에 의해 똑같이 평가될 수는 없는 것이다. 공공사업으로서의 지역개발사업을 투자심사할 때 평가의 핵심적인 요소는 사회적인 비용과 편익이라고 할 수 있는데 사업별로 비용과 편익을 구성하는 항목이 상이할 뿐만 아니라 평가자별로 차이가 발생할 수 있다. 따라서 사업유형을 고려한 표준화된 평가기법을 개발하여 보급하는 노력이 요구된다.


이러한 표준화된 평가기법의 개발은 집행중 평가나 사후평가에도 해당된다. 따라서 부서 및 사업특성에 따른 평가내용 및 방법의 표준화가 이루어지고 이를 편람으로 만들어 지방자치 단체의 평가담당자에게 배포되어야 할 것이다.

## 6. 평가결과 활용의 문제점

평가결과를 어떻게 활용할 것인가의 문제는 평가결과의 반영과 직접적으로 관련된다. 평가결과의 활용이 제대로 이루어져야 평가결과가 평가대상의 개선을 위해 사용될 기회가 증가한다.

투자결정단계에서 이루어지는 투자심사는 사업의 시행가능성을 판단하기 때문에 평가결과가 그대로 사업시행에 반영된다. 그렇지만 동일한 사업이 매년 심사대상에 오르는 비능률을 제거하기 위해 유보나 재검토로 결정된 사업의 경우 일정기간 투자심사대상에서 제외할 필요가 있을 것이다.

심사평가의 경우에도 대부분의 지방자치단체에서는 부진으로 평가된 사



업에 대해 사업중단 결정을 내리기 어렵다. 현재의 심사평가는 진도평가 위주여서 부진사업의 경우에도 그 원인을 파악하여 개선책을 마련하는 데 초점을 맞추고 있다. 만일 심사평가가 중간평가 내지 재평가로 기능하다면 환경변화들을 고려하여 무리하게 추진되고 있는 사업에 대해 사업중단조치를 내릴 수 있을 것이다. 동시에 해당 사업이 정상적으로 추진되고 있는 경우 관련 부서에 대해 인센티브를 부여한다면 평가결과의 수용력을 제고함과 동시에 사업담당부서의 적극적인 사업관리자세를 유도할 수 있을 것이다.

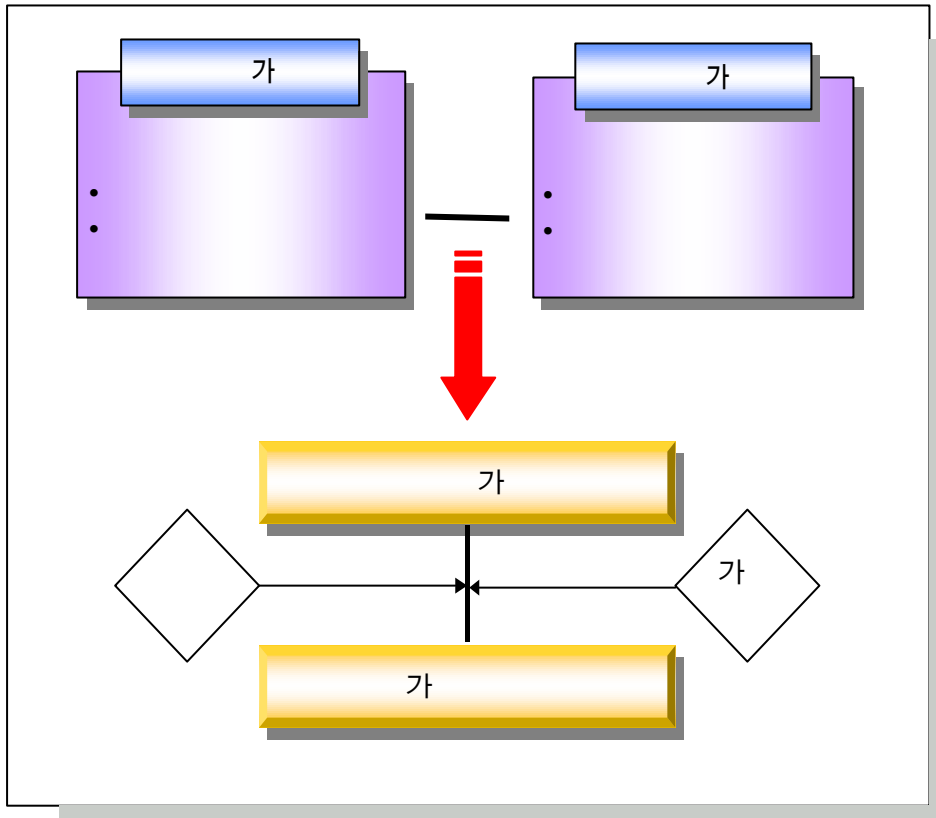
## 제4장 지역개발사업 평가체계 구축과 평가기법 개발

### 제1절 기본방향

지방자치단체의 지역개발사업 평가체계는 기본적으로 사업추진 단계별로 접근하는 사업관리개념의 틀속에서 재구축되어야 한다. 동시에 지역개발사업 평가체계는 개별 사업에 대한 타당성분석과 이들 개별사업의 추진단계별 관리에 한정되어서는 곤란하고, 다부문 복수사업의 투자우선순위 결정 등 보다 거시적인 접근도 요구된다. 즉, 지역개발사업 평가체계를 구축하기 위해서는 미시적, 거시적 접근이 종합적으로 이루어져야 하며 이를 위해서는 기본적인 사업관리모형과 각 단계별 부분모형을 종합적으로 연계하는 노력이 요구된다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 지역개발사업 평가체계의 구축을 위해 <그림 4-1>과 같이 기본방향을 설정하였다.

먼저, 지역개발사업 평가체계의 구축을 위해서는 해당 사업의 추진단계별 사업통계시스템 즉, 사업관리의 일반모형에 근간을 두어야 한다. 사업관리의 일반모형은 사업의 추진과정 각 단계에서 무엇이 얼마나 실현되었는가를 수집된 자료분석에 기초하여 당해 사업을 평가하는 것이다. 이러한 접근을 통해 지역개발사업이 얼마나 많은 변화를 유발하였는지, 그 변화가 어떻게 일어났는지를 쉽게 파악할 수 있다. 만약 예상했던 일련의 변화과정이 발생하지 않는다면 이러한 평가를 통해 어느 부분에서 그러한 연속과정이 발생하지 않았는지를 알 수 있다. 먼저, 투자단계(투입단계)에서의 사업관리는 문제의 정확한 인지, 선행 투자노력의 검토, 선행 투자노력의 효과 등을 검토하고 이러한 정보에 기초해 사업의 타당성을 검토한다. 그리고 집행단계의

〈그림 4-1〉 지역개발사업 평가체계의 기본방향



사업관리는 비용 및 수혜 인구에 대한 관심과 함께 해당 사업에 의해 초래된 상황에 대한 지속적인 모니터링을 요구한다. 사후단계(산출단계)의 사업관리는 사업의 목표달성 정도, 문제나 상황의 변화정도, 그리고 관리감독이나 절차 면에서의 책임성에 대한 검토를 포함한다. 이러한 사업관리시스템은 단계별로 분리되어 이루어지기 보다 상호 연계되어 연속적으로 이루어져야 효과적이다.

둘째, 복수의 지역개발사업 평가체계를 구축하기 위해서는 사업관리의 일반모형만으로는 곤란하기 때문에 집행이론에 근간을 둔 사업관리의 일반모형 보다 프로그램 효과가 얼마나 실현되고 있는가에 초점을 두는 프로그램 이론에 입각한 평가체계가 유용하다. 복수의 지역개발사업에 대한 평가는 경쟁하는 지역개발 수요들간에 희소한 자원을 효율적으로 배분하는 것이 목적이며 이는 예산계획과 연계된다. 즉, 사업관리의 일반모형에서는 단일의 지역개발사업이 각 추진단계에서 잘 작동하고 있는지에 관심을 갖는다면, 성과변수(outcome variable)와 인과변수(causal variable)간의 연관성에 초점을 맞춘 이론기반 평가체계(theory-based evaluation)는 복수의 지역개발사업간 우선순위를 결정하는 데 초점을 둬으로써 자원의 효율적 배분에 기여할 수 있다.

셋째, 지역개발사업 평가체계가 사업관리의 일반모형에 근간을 두더라도 지역개발사업은 사업특성에 따라 평가요소들이 상이하거나 평가요소별 중요도의 차이가 존재하므로 사업유형별 특성을 고려한 평가체계 구축이 요구된다. 즉, 기본적인 사업관리모형은 그대로 적용되지만 각 단계별 부분모형은 사업특성에 따라 상이한 평가요소를 가질 수 있다. 예컨대 투자단계에서 여러 상이한 사업의 타당성 평가가 이루어질 수 있는 바, 산업기반조성과 관련된 사업은 투자수요, 지역경제에 미치는 파급효과, 환경에의 영향 등이 중요한 평가요소라면, 도시기능정비와 관련된 사업은 주민의 수요, 수혜범위 등이 중요한 평가요소가 될 것이고, 관광개발사업은 이용자 수요, 채산성, 환경영향 등이 중요한 평가요소일 것이다. 만일 상이한 유형의 지역개발사업들을 획일화된 평가기준으로 평가한다면 특정 유형의 사업이 과대평가되는 결과를 초래하여 투자우선순위를 왜곡시킬 수 있다.

넷째, 사업관리의 일반모형을 적용하는 경우에도 각 단계에서 이용가능한



부문별 모형은 해당 단계에서 수집한 자료를 분석할 수 있는 평가기법을 포함한다. 그러므로 이들 평가기법의 적용가능성을 검토하고 실제로 적용할 수 있는 표준화된 기법을 개발하는 것이 필요하다. 아울러 동일한 유형의 사업을 평가할 때 적용할 수 있는 평가기법을 표준화하여 매뉴얼 형태로 보급하고 관련 실무자를 교육시켜야 한다. 예컨대, 투자단계에서의 평가를 위한 재무적 타당성 분석, 경제적 타당성 분석, 사업과급효과분석의 표준화나 집행단계에서의 평가를 위한 체크리스트, 취득가치분석(earned value analysis) 등의 개발 및 표준화, 사후단계의 평가를 위한 성과지표 및 영향분석기법의 개발 등이 그것이다.

지방자치단체 차원에서 지역개발사업 평가체계를 구축하기 위한 이러한 방향들은 수직적 평가체계(단계별)와 수평적 평가체계(유형별)의 통합을 통해 종합적인 지역개발사업 평가체계를 구축하고 사업특성을 고려하고 표준화된 평가기법을 개발함으로써 사업평가의 실효성을 제고할 수 있다.

## 제2절 지역개발사업 평가체계의 구축

### 1. 평가체계의 기본틀

#### 가. 기본틀

지방자치단체의 지역개발사업 평가체계는 수직적 평가체계와 수평적 평가체계의 통합을 통해 보다 실효성을 가질 수 있다. 수직적 평가체계는 사업관리의 일반모형을 의미하며 단일 사업의 추진 단계별 평가체계이며, 수평적

평가는 복수의 다양한 사업간 우선순위를 결정하여 예산배분시 활용하는 성과(또는 가치)에 기초한 평가체계이다. 수직적 평가체계 즉, 사업관리의 일반모형(<그림 2-1> 참조)은 크게 3단계로 구분할 수 있고, 이를 세분화하면 16개 단계로 구분할 수 있다. 그리고 수평적 평가에서는 일반적으로 성과접근법과 가치평가접근법을 고려할 수 있으나 가치평가접근법이 성과접근법에 비해 적용이 쉽지 않고 비용이 많이 소요되기 때문에 여기서는 성과접근법을 선택하고자 한다.

본 연구에서는 지방자치 단체의 지역개발사업 평가체계를 재정립하기 위해 3단계의 사업관리모형과 성과접근법을 통합한 평가체계의 기본틀을 <그림 4-2>와 같이 제시하고자 한다.

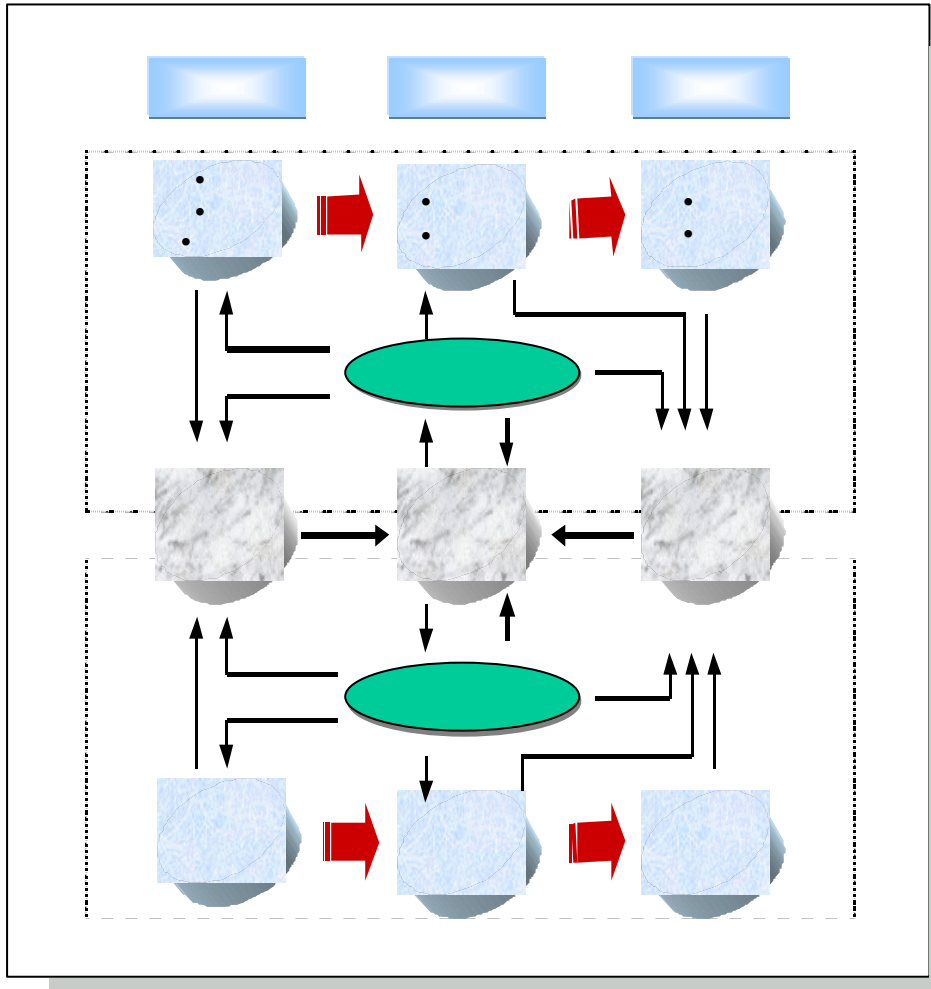
지역개발사업의 통합평가체계의 기본적 구성요소는 투입, 집행, 산출 및 환류과정이다. 사업평가체계는 단순한 것으로부터 복잡한 것까지 여러 종류로 나눌 수 있으나 환경변화가 심하게 발생하는 경우 실제 성과와 계획 목표간 차이가 평가체계 자체의 환류를 통해 해결될 수 없는 경우가 발생하므로 단순한 1단계 시스템만으로는 사업이 효과적으로 통제·관리될 수 없다. 따라서 <그림 4-2>와 같은 3단계 시스템(third-order system)이 활용되어야 한다.

지역개발사업의 통합평가체계하에서는 단일사업 차원과 복수사업 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있으며 이 두 차원은 계획, 비교, 모니터링 과정을 통해 다시 통합된다. 먼저 단일사업 차원에서는 투입단계에서 타당성 검토를 거쳐 자금, 인력, 권한 등이 해당 사업에 배분된다. 집행단계에서는 계획에 따라 투입 요소, 추진수단이 집행되고 추진일정에 따라 사업이 관리된다. 그리고 산출단계에서는 의도한 사업목표가 달성되어 소기의 성과를 가져옴으로써 사업이 종결되고 사후관리가 남게 된다. 이러한 통합평가체계 하에서

는 사업의 집행과 산출물에 대한 정보가 지속적으로 모니터링 되어 비교측정기(comparator)로 환류되고, 계획과의 간극이 발견되면 그 정보가 다시 조정단위로 전달되어 투입, 계획, 집행상의 문제여부를 판단하게 된다. 그리고 문제 발생의 원인에 대한 판단이 이루어지면 조정 단위에서 계획, 투입, 집행과정의 변화를 요구한다. 이 때 계획으로부터의 이탈이 관찰되면 모니터링 정도가 강화되고 인지된 문제가 해결되면 모니터링 정도가 다시 통상적인 수준으로 복귀하게 된다.

그리고 복수 사업 차원에서는 집행단계 또는 산출단계에 있는 여타 사업들에 대한 각종 정보가 모니터링되어 비교측정기로 환류되고 각 사업들의 성과와 문제여부에 대한 판단이 이루어지면 각 사업의 계획, 투입, 집행상의 변화가 요구될 뿐만 아니라 주어진 예산범위내에서 비생산적·비효율적인 사업의 중지 또는 보류 결정이 이루어진다. 모니터링은 정기적으로 이루어지며 평가를 통한 사업간 조정은 다음 회계연도 예산의 결정을 앞두고 이루어진다.

〈그림 4-2〉 지역개발사업 평가체계의 기본틀



#### 나. 효과적인 평가체계 구축을 위한 조건

지역개발사업의 통합평가체계를 구축하는 목적은 지역개발사업에 대한 효과적인 통제시스템을 도입함으로써 지방자치단체가 추진하고 있는 지역

개발사업의 성과와 관리능력을 향상시키는 것이다. 각 지방자치단체가 사업 단계별, 사업유형별 평가를 포괄하는 통합평가체계를 구축하게 되면 개별 사업의 문제 사항을 초기에 밝힘으로써 대응수단을 강구할 수 있을 뿐만 아니라 부족한 재원을 경쟁하는 개발수요들간에 효율적으로 배분하여 해당 지방자치단체의 예산결정과정을 개선시킬 수 있다. 사업통제시스템으로서의 통합평가체계는 개별 사업에 대한 일상적인 통제와 복수의 사업에 대한 정기적인 통제를 포괄하고 있으므로, 통합평가체계가 효율적으로 운영되기 위해서는 다음의 몇 가지 전제조건이 충족되어야 할 것으로 판단된다.

먼저, 일상적인 통제시스템으로서의 통합평가체계는 단일사업 차원에서 사업이 정상적으로 추진될 수 있도록 통제하는 것이다. 따라서 산출물(product)에 기초하여 평가(또는 통제)가 이루어져야 하며 만약 해당 사업이 복잡한 것이라면 작업단위수준(work-package level)으로 다시 세분화하고, 그 세분화된 단위별로 평가하여야 한다. 이러한 평가는 해당사업의 담당자가 스스로 수행하여야 하는 바, 해당업무의 담당자가 일련의 사업추진과정과 작업진도를 제대로 점검할 수 있기 때문이다. 만일 해당사업에 대한 평가를 사업부서가 아닌 별도의 평가부서에서 수행하였다면 평가자료는 평가대상인 사업의 담당자에게 전달되어야 한다.

둘째, 복수의 사업에 대한 정기적인 통제시스템으로서의 통합평가체계도 개별사업에 대한 목표(또는 성과)의 계획과 실제 성과의 측정이 없으면 제대로 작동할 수 없다. 즉, 단일사업 차원에서 해당사업에 대한 효과성분석(effectiveness analysis)이나 생산성분석(productivity analysis)이 제대로 이루어지지 못한다면 복수의 사업들간 성과(또는 가치)의 비교가 어려워 통상적인 심사평가의 수준에 머물 가능성이 높으며 예산과의 연계도 어렵다. 따라서 사업통제시스템으로서 통합평가체계의 구축은 각 프로그램이나 사업에 대

한 성과를 계획하고 실제 성과를 측정하고 비교하는 활동이 지속적으로 이루어질 때 가능해진다.

## 2. 평가의 핵심적 요소와 내용

### 가. 평가의 핵심적 요소

평가는 문제정의, 측정, 분석과 판단의 지속적인 과정이어야 한다. 그리고 정확하고 적실하며 시간적인 적합성을 가진 자료를 생산하기 위해 평가활동은 적절한 평가요소를 포함하는 반복적, 순환적 과정으로 설계되어야 한다. 그러면 평가요소는 어떻게 추출되어야 하는가? 평가는 사업의 성공적 완수를 지원하는 도구인 바, 지역개발사업에 대한 평가요소는 지역개발사업의 성공요인에 착안하여 추출하는 것이 바람직하다. 여기서는 지역개발사업에 대한 다양한 평가유형(단일사업 평가, 복수사업 평가 등)을 고려하면서 평가의 핵심적 요소를 살펴보고자 한다.

#### 1) 단일사업 평가의 요소

일반적으로 사업의 추진 단계별로 그리고 평가주체별로 평가의 착안사항은 달라진다. 단일사업에 대한 평가는 사업관리적 성격의 평가이므로 사업부서나 평가부서에서 특정사업을 평가하고자 할 경우에는 각 사업단계별로 관리측면의 핵심적인 착안사항에 따라 평가하여야 할 것이다.

먼저 사업부서가 일상적인 모니터링 차원에서 사업을 자체적으로 평가하고자 하는 경우의 평가요소는 다음과 같다. 사업의 성공을 위해서는 투입단계에서 문제정의를 제대로 하고, 이해관계자를 파악하고 의견수렴 및 사업

목표에의 동의를 이끌어 내고, 타당한 대안을 선택하여 사업계획을 합리적으로 수립하여야 한다. 따라서 투입단계의 평가요소는 문제정의, 이해관계분석, 대안선택의 합리성, 사업계획의 충실성 등이 될 것이다.

집행단계에서는 계획에 따라 차질 없이 자원과 인력을 동원하고, 사업공정에 맞추어 사업을 진행시키면서 문제점이 발견되면 그 원인을 밝혀 사업과정에 환류시키는 노력이 요구된다. 따라서 집행단계의 평가요소는 계획적 집행노력, 사업진척도, 환류노력 등이 될 것이다.

사후단계에서는 사업계획에서 제시한 목표가 달성되었는지, 시간과 비용의 차질이 발생하지 않았는지, 그리고 사업완료에 따라 수혜집단과 지역사회의 복지가 어느 정도 개선되었는지와 사업관리 책임을 밝히고 장기적인 사업개선에 기여토록 하여야 한다. 따라서 사후단계의 평가요소는 목표달성도, 사업효율성, 고객에의 영향 등이 될 것이다.

한편, 심사평가 차원에서 평가부서가 제3자적 관점에서 지역개발사업을 평가하는 경우의 평가요소를 살펴보면, 자체평가와 평가요소의 차이는 별로 없으나 관점의 차이가 존재한다. 즉, 투입단계에서는 사업의 미션이 무엇인지, 고객으로부터의 의견수렴은 제대로 하였는지, 경제적 타당성은 있는지 그리고 재원이나 사업수행능력의 측면에서 사업의 실행가능성이 있는지 등이 평가요소가 될 것이다. 집행단계에서는 사업 진척도, 모니터링과 환류, 커뮤니케이션, 문제극복능력 등이 평가요소로 고려될 수 있고 사후단계에서는 사업계획과의 부합성, 사업성과, 고객이나 지역사회에 미치는 영향이 될 것이다. 결국 자체평가와 제3자평가간 평가요소의 차이는 동일한 평가사항을 미시적 관점에서 볼 것인가 또는 거시적 관점에서 볼 것인가의 차이에 불과하다.

〈표 4-1〉 단일사업 평가의 요소

사업단계	평가요소	
	자체평가	제3자평가
투입단계	① 문제정의 ② 이해관계분석 ③ 대안선택의 합리성 ④ 사업계획의 충실성	① 사업의 미션 ② 고객의견 수렴노력 ③ 사업 타당성 ④ 사업 실행가능성
집행단계	⑤ 계획적 집행정도 ⑥ 사업 진척도 ⑦ 환류노력	⑤ 사업진척도 ⑥ 모니터링과 환류 ⑦ 커뮤니케이션 ⑧ 문제극복능력
산출단계	⑧ 목표달성도 ⑨ 사업효율성 ⑩ 고객에의 영향	③ 계획과의 부합성 ⑩ 행정적 성과 ⑩ 고객에의 영향

## 2) 복수사업 평가의 요소

복수사업에 대한 평가는 의사결정지향적(decision making oriented)이다 (Mathur, 1985, p.162). 즉, 복수사업에 대한 평가는 이들 사업에 대한 정보들에 기초하여 투자의 타당성 결정 또는 자원배분 결정을 돕는다.

다루기 쉽지 않고 편린화된 여러 사업들에 대한 정보들을 종합적으로 평가하여 의사결정을 하기 위해서는 평가요소가 포괄적이고, 상호 비교가능하여야 한다. 그리고 복수사업에 대한 평가요소들은 개별 사업에 대한 기존 자료를 활용하여야 하며 새로운 정보수집을 요하는 것이어서는 곤란하다. 그리고 평가대상 사업들의 사업추진단계가 서로 상이할 수 있으므로 복수사업들에 대한 평가요소는 전체 사업단계를 포괄하는 정보들로 구성되어야 한다.

이러한 관점에서 개발사업의 역할에 대한 인식에 기초하여 복수사업에



대한 평가요소를 <표 4-2>에서 제시하였다. 먼저 해당 사업의 유용성 정도뿐만 아니라 배분적(distributive) 측면을 반영하는 평가지표의 범주를 설정하려고 하였다.

〈표 4-2〉 복수사업 평가의 요소

평가관점	평가요소
유용성 측면	① 사업의 효율성 ② 사업의 효과성
배분적 측면	③ 고객에의 영향 ④ 지역에 미치는 영향
기타	⑤ 사업특성

통상 복수사업에 대한 평가는 사업간 성과의 차이에 따라 우선순위를 결정하는 데 있으므로, 사업의 유용성 측면에서는 각 사업의 한계편익이 핵심적인 평가요소가 될 것이다. 그러나 현실적으로 다수의 사업에 대한 한계편익의 측정이 여의치 않으므로 조작적으로 이용가능한 성과지표에 따라 평가할 수밖에 없다. 일반적으로 사업의 성과지표는 효율성 지표와 효과성 지표가 있는데 효율성 지표는 사업에 따른 행정적 산출물에 초점을 두고 있으며, 효과성 지표는 사업목표의 달성 정도에 초점을 맞춘다.

그리고 배분적 측면에서는 해당 사업의 결과 고객(주민)에 미치는 영향과 지역에 미치는 영향이 평가요소가 될 것이다. 특히, 해당 사업이 어떠한 소득 계층에 영향을 미치고, 어떤 지역에 혜택을 주는지는 지역개발사업의 배분적 효과를 나타내는 바람직한 평가지표이다.

마지막으로 사업의 특성 또한 복수사업간 평가지표로서 매우 유용하다. 즉, 해당 사업이 다른 여타 사업과 관련된 것인지 또는 해당 사업의 기간이 어느 정도인지 등은 사업간 우선순위 결정시 반드시 고려하여야 한다.

그리고 이들 복수사업의 평가요소들은 지역특성이나 상황에 따라 달라질 수 있으며 따라서 여기서 제시한 평가요소들은 제안적 성격의 것이며 지방자치단체에 따라 추가시키거나 변경할 수 있을 것이다.

## 나. 평가의 내용

### 1) 단일사업 평가의 내용

지역개발사업의 각 단계별 평가요소를 보다 구체적으로 살펴봄으로써 실무자가 효과적인 사업관리전략을 수립하고, 평가자는 주요한 착안사항을 놓치지 않고 정확한 평가정보를 수집하는 데 기여할 수 있다. 각 평가요소별 평가내용은 기본적으로 해당 사업이 정해진 절차와 단계에 따라 제대로 추진된다면 사업이 성공적으로 마무리될 수 있다는 사업집행이론의 관점에서 작성된 체크리스트 형식으로 제시되는 것이 바람직하며, 평가자는 각 항목마다 결과치를 기입하거나 5~7점 척도로 평가해 나갈 수 있을 것이다.

### 가) 계획단계의 평가내용

#### ① 문제정의

- 해당 사업의 추진에 앞서 당면한 문제를 명확하게 확인했나?
- 해당 사업의 목표가 조직목표와 일치하는가?

#### ② 이해관계분석

- 해당 사업의 지지세력과 반대세력은? 그리고 이들 이해관계자들의 요구수준은?

- 이해관계자로부터 충분한 의견수렴을 하였나?
- 해당 사업에 대한 미래 수요는?

### ③ 대안선택의 합리성

- 선택가능한 대안들을 모두 검토하였나?
- 각 대안의 타당성분석 결과는? 그리고 타당성분석이 제대로 이루어졌나?
- 각 대안의 실행가능성은? 즉, 집행상의 어려움은 없는가?

### ④ 사업계획의 충실성

- 사업목표가 명확한가?
- 사업일정, 예산, 인력 등이 각 단계별로 구체적으로 제시되었나?
- 예기치 않은 사태에 대처하기 위한 비상계획이 마련되어 있나?

## 나) 집행단계의 평가내용

### ① 계획적 집행노력

- 해당 사업에 투입될 인적, 물적 자원이 계획대로 집행되었나?
- 해당 사업에 대한 정보를 고객들에게 지속적으로 제공하고 있나? 고객들의 참여정도는?

### ② 사업진척도

- 해당 사업이 사업일정대로 진척되고 있나?
- 해당 사업이 비용, 성과면에서 계획대로 진척되고 있는가?

### ③ 모니터링 및 환류

- 해당 사업의 모든 측면이 제대로 모니터링되고 있나?
- 모니터링 결과가 사업팀에 제대로 환류되고 있는가?

다) 사후단계의 평가내용

① 목표달성도

- 완성된 산출물은? 그리고 계획대비 실적비율은?

② 사업효율성

- 해당 사업의 실적단위당 소요자원의 정도는?
- 해당 사업이 시간과 비용을 초과하지 않았나?

③ 고객에의 영향

- 해당 사업의 지역경제적 효과는?
- 해당 사업에 대한 고객의 만족도는?

2) 복수사업 평가의 내용

다양한 지역개발사업들간의 비교평가는 사업우선순위를 결정하는 데 도움을 주고 궁극적으로 예산의 효율적 배분에 기여하게 된다. 앞서 사업의 유용성 측면과 배분적 측면에서 복수사업 평가의 핵심적 요소를 제시하였으며 보다 구체적인 평가내용을 살펴보면 다음과 같다.

그러나 복수사업간 평가는 단일사업의 평가와는 달리 비교평가가 주목적이므로 평가요소간 중요도의 차이 즉, 가중치를 고려하여야 하는 문제가 있다. 일반적으로 가중치 시스템(weighting system)은 해당 평가요소별로 각 사업별 실제값을 구한 후 이들 값의 예상 비중을 검토한 후 각 평가요소에 대한 가중치를 결정하고 실제값과 가중치를 곱한 평점의 총합으로 사업간 비교를 행하는 것이다.

통상 정책결정자들이 각 평가요소의 가중치를 설정하는 경향이 있으나 평가의 객관성과 타당성을 제고하기 위해서는 내부 고객(정책결정자, 담당 공무원 등)과 외부 고객(전문가, 주민 등)을 대상으로 설문조사를 실시한 후

이에 기초하여 평가요소간 가중치를 결정하는 것이 바람직하다. 설문조사를 통한 가중치 도출방법은 관별분석, AHP 기법, 가치투표법 등이 있다.

평가요소별 가중치가 설정된 후 각 평가요소의 구체적인 평가지표에 따라 평가자는 각 사업별로 결과치를 기입하거나 3~5점 척도로 평가해 나간다. 각 사업별, 평가요소별 결과치는 평점화 과정을 거쳐 의사결정 목적으로 종합될 것이다.

이래에서는 각 평가요소별 평가내용으로 구체적인 평가지표와 평점방법을 예시적으로 제시하였다

가) 사업의 유용성 측면 평가내용

① 사업의 효율성

- 해당 사업의 투자회수기간은?
  - 36개월 이하.....(3점)
  - 36-60개월.....(2점)
  - 60개월 이상.....(1점)
- 해당 사업의 재정적·경제적 내부수익률은?
  - 20% 이상.....(3점)
  - 10-20%.....(2점)
  - 10% 이하.....(1점)

② 사업의 효과성

- 해당 사업의 비용효과성은?
  - 상.....(3점)
  - 중.....(2점)
  - 하.....(1점)

나) 사업의 배분적 측면 평가내용

**③ 고객에의 영향**

- 해당 사업의 주요 수혜집단은?

- 저소득층.....(3점)
- 중산층.....(2점)
- 고소득층.....(1점)

- 해당 사업에 따른 수혜집단의 상대적 소득변화는?

- 20% 이상.....(3점)
- 10-20% .....(2점)
- 10% 이하.....(1점)

**④ 지역에 미치는 영향**

- 해당 사업으로 지역고용의 창출 정도는?

- 상.....(3점)
- 중.....(2점)
- 하.....(1점)

- 해당 사업으로 지역 자원의 활용 정도는?

- 상.....(3점)
- 중.....(2점)
- 하.....(1점)

- 해당 사업이 저개발 지역에 혜택을 주는 정도는?

- 20% 이상.....(3점)
- 10-20% .....(2점)
- 10% 이하.....(1점)

다) 기타 평가내용

### ⑤ 사업 특성

- 해당 사업과 다른 사업간의 연관성은?

· 상.....(3점)

· 중.....(2점)

· 하.....(1점)

- 해당 사업에 정상적으로 착수하는 데 걸리는 시간은?

· 12개월 이하.....(3점)

· 12-24개월.....(2점)

· 24개월 이상.....(1점)

## 3. 평가방법 및 절차

### 가. 평가방법

지역개발사업의 평가방법은 누가, 언제, 어떻게, 무엇을 평가할 것인가와 관련된다. 해당 지역개발사업을 누가 평가하느냐, 언제 평가하느냐, 무엇을 평가하느냐, 어떤 자료가 이용가능한가에 따라 평가내용과 방법이 달라질 수 있다.

#### 1) 평가주체와 평가방법

지역개발사업의 평가는 사업시행주체인 담당부서에 의한 자체평가와 감독부서 또는 상급기관에 의한 외부평가로 분류할 수 있다. 지역개발사업에 대하여 누가 무엇을 알기를 원하고 어떤 목적으로 알기를 원하는가? 라는

질문에 답하는 것은 평가주체와 평가방법을 명확하게 해 준다. 일반적으로 국가나 지방자치단체의 정책결정자, 사업 관리자 또는 감독자, 자금출연기관, 시민, 지방유지, 관련기관의 대표들은 지역개발사업의 산출물에 관심을 가진다. 그러나 정작 지역개발사업을 제대로 평가할 수 있는 주체는 사업담당부서나 감독부서이다.

지금까지 우리나라 지방자치단체에서는 담당부서에 의한 사업평가가 사업계획의 수립이나 일상적인 모니터링 수준에 머물러 왔으나, 사업관리 개념을 도입하고 전문인력과 기술을 지속적으로 배양한다면 사업 전과정을 포괄하는 효과적인 사업통제시스템을 구축할 수 있을 것이다. 이 경우 현재 사업계획단계에서 주로 외부 전문인력에 의존하는 수요분석이나 타당성분석을 직접 사업부서에서 시행할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 위험분석이나 이해관계자분석도 스스로 담당할 수 있을 것이다. 그리고 집행단계에서의 단순 공정관리나 점검에서 벗어나 취득가치분석 등 보다 실효성 있는 집행과정의 통제가 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 사후단계에서는 계획단계에서의 목표가 달성된 정도를 평가하거나 성과를 측정함으로써 해당 사업의 장기적 개선에 기여할 수 있을 것이다.



〈표 4-3〉 평가주체에 따른 평가방법의 검토

평가 단계	평가주체	평가방법
투입단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -사업부서</li> <li>○ 외부평가 -기획관리실 또는 평가전담부서 -상급기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -수요분석 -타당성평가(재무력·경제적) -위험분석 -이해관계자분석</li> <li>○ 외부평가 -사업계획 분석 -타당성평가</li> </ul>
집행단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -사업부서</li> <li>○ 외부평가 -기획관리실 또는 평가전담부서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -사업관리차원의 점검 -사업진척도 평가 -취득가치분석(EVA)</li> <li>○ 외부평가 -심사평가(사업진도) -사업중간평가</li> </ul>
산출단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -담당부서</li> <li>○ 외부평가 -기획관리실 또는 평가전담부서 -상급기관 -민간기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 -성과분석(목표달성도)</li> <li>○ 외부평가 -성과분석(영향 등)</li> </ul>

한편, 사업부서가 아닌 평가담당부서나 상급기관에 의한 평가는 점검 차원에서 일부 중점사업에 대해 심사평가를 하여 부진한 사업에 대해 그 원인을 진단하여 처방하는 정도였다. 지방자치단체에 있어 평가업무는 기획관리실이나 예산부서에 배속되어 있으므로 이러한 평가결과는 익년도 예산배분에 반영될 수 있다는 점에서 현재 사업진도의 점검수준에 머물고 있는 심사

평가를 중간평가 내지 성과평가의 성격으로 전환하고 사업평가와 예산배분을 연계하는 노력을 강화하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 평가담당부서가 해당 자치단체에서 수행하는 주요 사업에 대한 심사평가와 함께 일정규모 이상의 투자사업 전체를 대상으로 매년 평가를 실시하는 것이 요구된다. 이 경우에는 앞서 살핀 복수사업에 대한 평가방법을 해당 자치단체의 실정에 맞게 수정하여 활용할 수 있을 것이다.

#### 나) 평가시기와 평가방법

지역개발사업의 추진기간 중 언제 평가를 수행하는가에 따라라도 평가내용과 방법이 상이하다. 평가자는 원칙적으로 사업추진의 모든 단계에서 사업평가를 위한 증거들을 수집하는 것이 타당하다. 사업을 계획하고 설계하는 단계에서 수집되는 정보는 사업내용을 결정하고 목표를 설정하기 위하여 사용되므로 수요평가 내지 타당성평가를 위한 평가자료의 형태가 필요하다.

한편, 집행단계에서는 사업의 즉각적인 변화나 조정을 위해 도움을 주고 총괄평가를 준비하기 위한 과정 내지 형성평가가 이루어진다. 현재 대부분의 지역개발사업에 대한 형성평가는 평가담당 부서에서 선별적으로 수행하고 있을 뿐이지만 제대로 이루어지는 경우 사업 부서에서 해당사업의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 준다. 사업종결 및 사후단계에서는 사업결과를 요약하고 사업 종결에 따른 대응조치를 강구하며 사업목표의 달성 여부를 평가하여 책임성을 확보하는 것이 목적인 만큼 총괄평가 방법을 사용하여야 한다.

그리고 복수사업에 대한 평가를 수행하고자 할 때는 개별 사업들의 사업추진단계가 서로 상이하기 때문에 평가시기는 그다지 문제가 되지 않는다. 다만 복수사업의 평가목적이 예산배분에 있다면 가급적 익년도 예산편성이

전에 평가작업을 완료하여야 할 것이다.

### 3) 평가지표와 평가방법

평가방법은 평가지표 즉, 평가대상기관에 대한 구체적인 평가요소와 측정 방법을 정한 평가척도와 관련된다. 평가목적이 명확하게 인지되고 평가가능성이 확인되면 평가정보를 어떻게 수집할 것인지를 판단하여야 하고, 이는 계량화된 객관적 지표를 사용할 것인가 또는 질적인 분석을 위한 주관적 지표를 사용할 것인지를 판단을 요구한다.

Suvedi(1999)등은 평가정보의 구득을 위해 공공기관의 공식문서만을 활용할 것인가 아니면 공공서비스에 대한 주민의 태도를 측정할 것인가에 따라 객관적인 평가방법과 주관적인 평가방법으로 구분하기도 한다. 전자는 평가대상 사업의 직접적인 산출물로부터 정보를 획득하는 방법이고 후자는 평가대상 사업이 제공하는 재화나 서비스의 수혜자로부터 정보를 획득하는 방법이다.

단일사업 평가의 경우 투입단계에서 이루어지는 수요분석이나 타당성평가는 이들 객관적 평가방법과 주관적 평가방법을 혼용하여 사용할 수 있다. 집행단계의 진도분석이나 취득가치분석은 객관적 평가방법을 사용하여야 평가결과를 신뢰할 수 있을 것이다. 사후단계에서의 영향평가는 객관적인 영향분석모델을 사용하더라도 사업의 수혜자로부터 정보를 얻어야 하는 주관적 평가방법을 도외시킬 수 없다.

그리고 복수사업 평가의 경우 일부 계속사업은 가시적인 산출물이 드러나기 때문에 결과치에 의한 객관적 평가가 가능하지만, 신규사업이나 아직 뚜렷한 산출물이 없을 경우 예상치를 사용하거나 주관적으로 평가하는 수밖에 없다.

## 나. 평가절차

지역개발사업의 평가는 단일 사업이거나 복수사업이거나 계획, 정보수집, 정보분석, 비교, 가치결정의 5가지 절차에 의해 이루어진다. 단일사업의 경우 평가목적이 사전적 타당성 평가인지, 과정평가인지 또는 사후적 성과평가인지에 따라 평가내용은 달라질 수 있으나 평가절차는 크게 변하지 않는다. 복수사업의 경우도 평가목적이 사업우선순위의 결정이나 또는 성과비교나에 따라 평가내용이 상이할 수 있으나 평가절차는 평가내용과 무관하게 이상의 5가지 동일한 절차를 따르는 것이 불가피하다. 5가지 절차는 통상 과학적 연구방법론에서 제시하는 대표적인 연구과정을 요약한 것으로 효율적인 평가를 하기 위해서 이러한 절차가 순환적으로 연계되어야 한다.

### 1) 평가의 계획

사업부서 또는 평가담당부서는 해당사업에 대한 평가 필요성을 인식하고 평가를 수행하려고 할 때 평가계획 또는 평가설계를 하여야 한다. 이 단계에서는 과연 평가하려는 것이 평가 가능한가를 먼저 검토하고 객관적이고 타당성 있는 결과를 얻기 위한 기본전략을 구상한다.

평가는 평가대상을 관찰하고 측정하여야 하는 만큼 대상을 관찰·측정하여 자료를 얻기 위한 도구를 마련하여야 하는데, 평가지표 또는 설문지가 이러한 평가도구이며 평가계획에는 평가도구에 대한 설계가 포함되어야 한다. 지역개발사업의 평가를 위한 평가도구의 설계는 해당 사업이 천명한 목표를 검토하고, 평가될 사업의 의도된 산출물을 검토하여 평가지표체계를 구성하는 것이다. 그리고 평가계획에는 평가목적, 평가방법, 평가주체, 평가시기 등이 구체적으로 명시되어야 하고 평가결과를 어떻게 활용할 것인가에 대한 검토도 포함되어야 한다.

## 2) 정보 수집

지역개발사업 평가계획이 수립되면 제일 먼저 평가대상에 대한 정보를 수집하여야 한다. 여기서는 평가도구에 따라 수집할 자료의 유형(1차 자료 또는 2차 자료)을 결정하고 자료수집방법(survey 또는 non-survey)도 결정하여야 한다.

먼저 평가담당자는 어떤 자료를 사용할 것인지 판단하여야 하는데, 사용 정보원의 결정에는 다음의 두가지 고려요소가 있다. 먼저 정보의 이용가능성인데 해당 사업의 평가를 위해 수집하는 것이 바람직하지만 이 정보를 쉽게 얻을 수 없는 경우에는 다른 정보원을 이용할 수밖에 없다. 그리고 정보원을 결정할 때 자료의 신뢰성도 중요한 고려요인이다. 해당 자료가 중요한 정보이지만 신뢰할 수 없다면 신뢰할 수 있는 다른 정보를 이용하는 것이 바람직하다.

평가하고자 하는 사업에 대한 정보를 수집하는 방법은 다양하며 하나의 최선의 방법은 없다. 따라서 평가자는 자료수집방법들의 상대적 장점을 고려하여 선택하여야 하는데 정보요구유형, 시간 이용가능성, 비용 등에 의해 특히 영향받는다. 즉, 평가자는 많은 방법들을 이용할 수 있지만 가장 유용한 정보를 제공하는 것, 평가자가 사용할 수 있는 기술을 아는 것, 평가자가 사용할 수 있는 예산 범위내에 있는 것을 선택하여 사용하여야 한다.

평가를 위한 정보수집방법은 지역개발사업의 유형별로는 별 차이가 없을 것이나 사업의 추진단계에 따라서는 이용가능한 정보수집방법의 차이가 있을 수 있다. 먼저 사업계획단계에 대한 평가는 사업의 미션, 관리자의 지원, 사업계획, 사업추진절차, 타당성 검토 결과 등에 대해 평가하여야 하는 바, 필요한 정보는 기존의 분석자료나 설문에 대한 조사와 관련 사업기록(log) 등이 중요한 정보원이 될 것이다. 그리고 해당사업의 핵심정보제공자와의

면담을 통해서도 관련 정보를 수집할 수 있다. 사업집행단계에 대한 평가는 사업진도, 인적·기술적 능력, 커뮤니케이션, 고객의 수용성, 문제해결능력, 환류능력 등을 종합적으로 검토하는 바, 사업관련 자료등에 대한 조사나 기록 검토, 테스트, 인터뷰, 관찰스케줄 등을 통하여 정보를 수집할 수 있다. 마지막으로 사후단계에 대한 평가는 사업의 성과와 영향 등을 평가하므로 설문 등 조사와 핵심집단인터뷰(focus group interview) 등을 통하여 정보를 수집할 수 있다.

〈표 4-4〉 사업단계별 평가정보의 수집방법 검토

사업 단계	계획단계	집행단계	사후단계
정보 수집 방법	-조사(자료, 설문등) -기록 -핵심정보제공자	-조사(자료등) -테스트 -인터뷰,비공식적 대화 -기록 -관찰스케줄	-조사(설문등) -핵심집단인터뷰

한편, 복수사업을 평가하고자 하는 경우에는 각 사업의 가치를 비교평가 하는 것이 주요 목적이므로 각 사업의 사후단계 평가자료(성과 등)에 대한 조사와 핵심집단인터뷰를 통해 필요한 정보를 얻을 수 있고 경우에 따라서는 사례연구를 수행함으로써 필요한 정보를 수집할 수 있을 것이다.

### 3) 정보 정리·요약

지역개발사업의 평가를 위해 각종 정보원으로부터 수집한 자료는 분석을 위하여 차트, 표, 사례연구 또는 간결한 묘사의 형태로 요약되어야 한다. 자

료를 정확하게 해석하는 것이 성공적인 평가의 핵심이므로 수집된 정보를 정확하게 요약하여 쉽게 비교평가할 수 있는 형태로 만드는 것도 또한 중요한 과업이다.

#### 4) 비교평가

종종 평가자는 평가속에 내재되어 있는 표준들을 명확하게 하지 않고 평가대상에 대하여 판단하고 증거를 수집하는 경향이 있다. 표준은 미리 천명되어야 하고 평가관련자들이 해당사업이 어떤 기준위에서 평가될 것인지에 대해 알아야 한다. 또한 사업평가자는 해당 사업이 달성하고자 의도했던 것을 달성했는지 밝히기 위해 객관적인 필요가 있으며 이를 위해 평가자는 명시적인 평가표준을 사전에 제시하여야 한다. 만일 객관적인 평가표준이 존재하지 않는 경우에는 주관적인 가치판단이 개입되게 되는데 이 경우에도 객관적인 평가기준을 제시할 수 있도록 최대한 노력해야 할 것이다.

#### 5) 가치 결정

평가는 본질적으로 가치판단을 포함하므로 객관적인 판단은 미리 결정된 표준에 비추어 결과를 비교함으로써 도달될 수 있다. 그리고 평가결과는 통상 평가보고서의 형태로 문서화되며 여러 형태(보고서, 신문사설, 비디오테이프, 라디오 인터뷰 등)로 관계자들과 공유된다. 따라서 해당 사업의 장기적인 개선이나 신규사업의 효율적 추진에 기여하기 위해서는 이러한 평가결과가 이해관계자들에게 제공되고 홍보되어야 할 것이다.

## 제3절 지역개발사업 평가기법의 개발

### 1. 투자결정의 평가기법

#### 가. 타당성분석기법의 도입과 한계

지역개발사업의 계획단계에서 주로 사용되는 평가기법은 비용편익분석이라 불리는 타당성 분석기법이다. 그러나 이 기법을 우리나라 지방자치단체의 지역개발사업에 적용하는 데는 다음의 몇 가지 제약요인이 존재한다.

첫째, 기본적으로 비용편익분석은 동질적인 공간내 사업간 비교나 동질적인 유형의 사업간 비교에 유용하다. 따라서 지역별 특성과 형평성을 고려하여야 하는 투자결정시에 적용하기는 곤란한 점이 있다.

둘째, 비용편익분석은 공공사업에 따른 재화의 물리적 총량변화와 이 재화의 시장가격을 파악하는 것인데, 지방통계시스템의 미비로 비용이나 편익을 측정할 수 있는 충분한 자료가 공급되지 못하고 있다. 따라서 신뢰성 있는 분석결과를 기대하기 어렵다.

셋째, 비용편익분석은 규범적인 접근방법으로 가치판단이 개재된다. 즉, 비용과 편익 항목을 어떻게 설정하느냐에 따라 정책결정자의 의도가 충분히 반영될 수 있는 불안정한 기법이다. 따라서 각 사업유형별로 비용편익항목을 표준화하는 노력이 필요한데 우리 나라에는 아직 이러한 노력이 부족하다.

넷째, 비용편익분석의 관건은 편익을 정확하게 측정하는 것인데 일부 시장가치로 측정할 수 없는 편익의 경우 기존에 개발된 원 단위를 사용하거나 별도의 측정방법을 이용하여야 하는데 이를 위한 노력이 그동안 크게 부족하였다.



지방자치단체의 지역개발사업 타당성분석을 위한 도구로 비용편익분석을 실용화하기 위해서는 이 분석기법이 가진 내재적 한계를 인식하고 예상되는 문제점을 최소화하기 위한 항목의 표준화 및 편익측정방법의 개발노력이 요구된다. 따라서 여기서는 지역개발사업의 유형별로 비용편익 항목의 표준화(안)을 제시하고, 최근 선진국에서 널리 사용되고 있는 새로운 편익측정기법을 소개하고자 한다. 그리고 지방자치단체가 외부전문가에게 개발사업의 타당성분석을 의뢰하였을 때 분석결과를 검토할 수 있는 착안사항을 제시하여 실무에 도움을 주고자 하였다.

#### 나. 사업유형별 비용편익 항목의 표준화

사업유형별로 비용편익 항목을 표준화하거나 편익측정기법을 개발하여 보급하는 노력은 비용편익분석이 가진 규범적 접근방법으로서의 한계를 최대한 극복하고자 하는 것이며 이러한 노력은 미국, 영국 등 선진국에서는 이미 보편화된 현상이다.<sup>23)</sup> 우리 나라의 경우에도 사업유형별로 표준화된 항목과 기법을 개발하기 위해 전문가들로 구성된 패널을 설치하여 비용편익분석을 현장의 실무자들이 보다 용이하게 활용할 수 있도록 배려하여야 할 것이다.

<표 4-5>에서는 지방자치단체에서 추진하고 있는 주요 지역개발사업의 타당성분석에 활용할 수 있는 비용편익항목을 기존의 연구들을 참조하여 표

23) 가까운 일본만 하더라도 공공사업의 투명성을 확보하기 위한 방안으로서 도로사업, 하수도사업, 치수사업, 해안사업 등에 대한 비용편익분석 메뉴얼을 책정·공포하였다. 따라서 사업 전반에 관하여 통일적이고 종합적인 비용편익을 파악하는 수법을 확립하여 사업관리부서에서 손쉽게 이용 가능하도록 하고 있다.

준(안)으로 제시해 보았다. 지역개발사업에 대한 타당성분석의 기존사례들을 검토한 결과, 일부에서는 재무적 수익성분석으로 경제성 평가를 대체하거나 성격상 수요분석만 행하거나 경제적 파급효과분석으로 대체하는 경우도 있었다. 여기서는 각 사업별로 실무자들이 사업을 추진하고자 할 때 해당 사업의 타당성 검토를 위한 비용편익항목을 목록화하고 유의하여야 할 점을 아울러 제시하고자 한다.

#### 1) 지방공단조성사업

##### 가) 평가기준

일반적으로 공단조성에 따른 사업효과는 국가적 차원에서 검토되어야 하나 소규모 지방공단조성사업은 사업효과의 범위를 해당 지역으로 한정한다. 단, 재원조달방안이나 사업목적을 검토하여 사업효과의 범위가 국가 전체라고 판단되는 경우에는 평가관점이 국가전체일 수도 있다.

지방공단조성사업의 경우 시설물의 수명과 미래의 제 변동요인들에 대한 예측이 어렵지만 통상 20~30년을 평가기간으로 정하고 있다. 지방공단조성사업의 할인률은 우리나라의 경우 최근 10~12%를 적용하고 있다. 그러므로 적용할인률을 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하여 그 결과를 함께 제시하면 무리가 없을 것이다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

##### 나) 평가항목

지방공단조성사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(용지구입비, 공사비, 용역비), 운영비, 기타 경비 등이 포함된다. 만일 공단조성을 위하여 토지 또는 시설물을 수용할 경우 수용비와 이주비 등은 사업비에 포함되어야 할 것이다. 편익항목은 사업주체의 입장에서는 1차적으로 조성지가 될 것이지

단, 환경개선(난립한 중소공장을 집산화하는 경우), 지역경제활성화(산업의 집적효과) 등도 공단 건설에 따른 직접적인 편익이 될 수 있다. 그러나 환경 개선이나 지역경제활성화효과는 계량화가 어려운 점을 고려하여 유사변수를 사용하거나 단순 서술하여도 무방할 것이다.

#### 다) 유의사항

공단조성사업의 타당성분석을 위해서는 수요예측이 제대로 이루어져야 하는데, 통상 미래의 공업용지 수요를 예측한다. 그리고 공단에 정지역에서 농업, 임업, 어업 등 경제활동이 이루어지고 있다면 이는 공단조성에 따른 손실분으로 비용으로 산정할 필요가 있으며 2차적 효과를 계량화하는 경우 이중계산 내지 편익의 과장 우려가 있으므로 신중하여야 한다.

### 2) 유통단지조성사업

#### 가) 평가기준

지역의 산업물동량을 체 적화하고 집산화하여 유통체계를 개선시키는 유통단지조성사업은 지방자치단체가 사업을 추진한다 하더라도 사업효과는 광역적으로 검토되어야 한다. 평가기간은 여타 투자사업과 마찬가지로 통상 20~30년으로 하는 것이 바람직하다. 적용하는 할인률도 10% 기준으로 분석 하되 민감도분석을 실시하여 그 결과를 함께 제시하여야 할 것이다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

#### 나) 평가항목

유통단지조성사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(용지구입비, 공사비, 용역비), 터미널 운영비(인건비, 시설유지비 등), 기타 경비 등이 포함된다.

유통단지를 조성하기 위하여 토지 또는 시설물을 수용할 경우 수용비와 이주비 등은 사업비에 포함되어야 한다. 편익항목은 해당 지방자치단체의 입장에서 1차적으로 임대수입, 터미널사용료 등이 될 것이지만, 사회전체적으로는 물류비용절감효과(차륜운행비용 절감, 하역비용 절감, 시간절감 등)가 유통단지 조성에 따른 직접적인 편익이 될 것이다. 그리고 2차적으로 지역경제활성화효과(고용 및 소득유발효과)도 편익으로 고려될 수 있다.

#### 다) 유의사항

수요예측을 위해서는 통계자료 분석, 현장조사를 통한 화물수송실태 파악, 화물품목별 O-D포의 작성, 사회경제지표의 예측치를 토대로 장래 화물수송수요를 예측하여야 하고 중력모형등을 이용하여 교통지구별 물동량 예측과 함께, 확률모형을 이용하여 터미널 이용가능 화물량을 예측할 수 있다.

비용산정시 전용부담금, 공과금, 이자 등은 이전비용으로 비용항목에 포함시켜서는 안된다. 물류비용 절감효과를 계산하는 경우 차륜운행비용은 원/km, 하역비용은 원/ton을 단위로 기존 연구의 원단위를 이용하여 계산할 수 있다. 시간가치도 화물의 가격이나 특성에 따라 차이가 발생하지만 이 또한 기존에 사용하는 원단위를 이용할 수 있을 것이다.

유통단지 조성에 따른 지역경제활성화 효과는 투입산출분석을 이용하여 소득효과, 고용효과 등을 측정할 수 있으나, 편익의 과대평가를 가져올 수 있으므로 1차적 편익과 분리하여 고려하여야 할 것이다.

### 3) 택지개발사업

#### 가) 평가기준

주택단지 조성을 위한 택지개발사업은 지역개발을 위한 수단으로 사용되

나 건설투자의 확대에 의한 지역경제과급효과가 매우 크다. 이 때문에 기존의 택지개발사업 관련 타당성 조사보고서들을 살펴보면 비용편익분석을 사용한 예가 거의 없는 형편이다. 현재 공공부문에서 택지개발사업을 행하는 경우 대부분 수요분석에 의해 주택수요를 산정하고 이에 따라 기본계획을 수립하고 있다. 주택은 주민들의 거주공간으로 경제성과는 관계없이 정부가 공급할 의무가 있으며 주택을 건설하면 반드시 구매수요를 창출한다는 선입관을 사업관계자들이 갖고 있다. 그러나 최근 지방자치단체가 추진한 택지개발사업이 미분양으로 지방재정에 어려움을 가중시키고 있어 앞으로 택지개발사업의 경우도 재무적·경제적 타당성분석의 필요성이 대두된다.

택지개발사업의 경우도 여타 투자사업과 마찬가지로 통상 20~30년, 할인률도 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 내부수익률을 사용하는 것이 무난한데, 이는 택지개발사업은 수요가 있고 타당성이 있다면 구태여 최우선순위를 갖는 사업이어야 할 필요성이 없기 때문이다.

#### 나) 평가항목

택지개발사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(용지구입비, 공사비, 보상비, 용역비), 운영비(인건비, 시설유지비 등), 기타 경비 등이 포함된다. 대부분의 택지개발사업이 수익사업의 성격을 갖는 점을 고려하여 편익항목은 1차적으로 분양수입으로 하되, 2차적으로 지역경제과급효과(고용 및 소득유발효과, 토지 및 주택시장에의 영향 등)도 편익으로 고려할 수 있다.

#### 다) 유의사항

여기서 지역경제과급효과와 토지 및 주택시장에의 영향 등은 이중계산

내지 편익의 과대평가를 가져올 수 있으므로 1차적 편익과 분리하여 고려하여야 할 것이다.

#### 4) 상수도사업

##### 가) 평가기준

광역상수도사업의 경우 해당 지역의 범위가 보다 넓어지므로 사업효과 또한 광역적이지만, 통상 안정적인 수돗물 공급을 위한 상수도 사업은 사업효과가 지역적이다. 상수도사업의 경우도 여타 투자사업과 마찬가지로 평가기간 20~30년, 할인률도 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

##### 나) 평가항목

상수도사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 부지매입비, 설계비 등), 운영비(인건비, 유지관리비 등), 기타 경비 등이 포함된다. 편익항목은 해당 지방자치단체의 입장에서 수도사용료를 고려할 수 있으나 사회적 측면에서는 질병예방, 상수도대체시설 건설비 등이 1차적인 편익으로 고려될 것이다.

##### 다) 유의사항

일반적으로 상수도사업은 경제적 타당성이 없는 것으로 인식하고 있으나 재무적 타당성이 낮을 뿐, 질병예방 등 사회적 편익의 크기를 고려한다면 우선순위가 높은 사업이다. 상수도사업의 경우 편익을 측정하기가 곤란하므로 대리변수(생수 가격)를 사용하거나 상수도 개선에 따른 주민의 지불의사액

(WTP)을 측정하여 편익을 산정할 수도 있다.

#### 5) 재활용단지조성사업

##### 가) 평가기준

재활용단지조성사업은 재활용산업의 육성기반 구축과 안정된 생산활동을 할 수 있는 부지확보, NIMBY현상의 해소, 친환경적인 폐기물처리방법을 통한 폐자원의 자원화와 단지내 지원시설의 이용을 통한 비용 절감을 목적으로 추진하는 사업이다. 이 사업은 광역적으로 추진될 필요성이 있으므로 사업효과가 광역적이다. 재활용단지조성사업의 경우도 여타 투자사업과 마찬가지로 평가기간 20~30년, 할인률도 10~15% 수준으로 분석할 수 있으며 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

##### 나) 평가항목

재활용단지조성사업에 수반되는 비용항목은 단지조성에 따른 사업비(부지매입비, 단지조성공사비, 시설공사비, 건축공사비, 시설부대비 등)와 운영비(인건비, 유지관리비) 등이 포함된다. 편익항목에는 당해 사업으로 파생되는 폐기물처리비 절감액, 환경개선 등이 고려될 수 있으나 구체적인 편익 추정은 조성사업에 따른 단지내 유치업종, 품목별 단지내 예상처리량, 재활용 단지규모 등에 따라 상이할 수 있다.

##### 다) 유의사항

중요변수는 재활용단지의 수요이므로 관련 기초자료와 설문조사를 통해 수요분석을 면밀하게 수행할 필요가 있다.

## 6) 관광지조성사업

### 가) 평가기준

지방자치단체가 지역개발 및 주민소득 향상을 목적으로 추진하고 있는 관광지개발사업은 사업효과가 지역적일 수도 있고 광역적일 수도 있다. 관광지조성사업의 경우도 여타 투자사업과 마찬가지로 평가기간 20~30년, 할인율도 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

### 나) 평가항목

관광지조성사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 부지매입비, 설계비 등), 운영비(인건비, 유지관리비 등), 기타 경비 등이 포함된다. 편익항목은 지방자치단체의 입장에서 1차적으로 입장료 및 부대수입이 될 것이지만, 관광지조성사업의 목적이 지역활성화에 있는 만큼 지역경제파급효과(소득 및 고용효과)를 직접적인 편익으로 고려할 수 있다.

### 다) 유의사항

관광지조성사업은 지방자치단체의 수익사업으로 자주 추진되고 있으나, 수익성만 고려한다면 공공투자사업으로서의 가치가 그만큼 떨어지게 된다. 관광지 개발 시 민자유치방식을 주로 채택하는 것은 그만큼 공공성이 떨어지기 때문이므로 관광지조성사업에 대하여 사회적 복지의 크기를 고려하는 비용편익분석을 무조건 적용하는 데는 한계가 있는 것으로 판단된다.

## 7) 골프장건설사업

### 가) 평가기준

골프장건설사업도 관광지조성사업과 마찬가지로 재무적 타당성분석에 더



적합한 사업이다. 사업의 평가기간 20~30년, 할인률도 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

#### 나) 평가항목

골프장건설사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 부지매입비, 설계비, 장비구입비 등), 운영비(인건비, 코스관리비, 시설관리비 등), 기타 경비 등이 포함된다. 편익항목은 재무적 타당성분석을 위해서는 입장료 및 부대수입이 될 것이지만, 경제적 타당성분석을 위해서는 지역경제파급효과(소득 및 고용효과)가 직접적인 편익으로 고려될 수 있다.

#### 다) 유의사항

수익사업의 경우 수요예측이 정확하게 되지 않으면 지방재정에 커다란 타격을 입히는 경우가 적지 않다. 따라서 이용객수의 추정시 시장조사 등 보다 정밀한 기법을 사용하여야 할 것이다.

### 8) 사리도포장사업

#### 가) 평가기준

사리도포장사업의 평가기간은 30년, 교통시설의 경우 시설 특성상 내구연한 20년을 적용한다. 할인률은 10~13%의 범위안에서 할인률을 채택하여 분석할 수 있으나 최근의 금리안정을 고려해 10% 기준으로 분석하되 민감도 분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하는 것이 무난할 것이다.

## 나) 평가항목

사리도포장사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 보상비, 설계비 등), 유지관리비, 재포장비용(5년마다) 등이 포함된다. 편익항목은 재무적 타당성분석을 위해서는 통행료가 될 것이지만, 경제적 타당성분석을 위해서는 이용자의 편익 즉, 평균속도 향상에 따른 차량운행비 절감(변동비-연료비, 타이어마모비 등, 고정비-인건비, 감가상각비 등), 사리도 유지관리비 절감, 통행시간의 단축(업무통행, 비업무통행, 화물통행) 등을 직접적인 편익으로 고려할 수 있다.

## 다) 유의사항

포장도로의 경우 편익의 산정기간동안 주기적으로 재포장을 하여야 하므로 재포장비용이 비용항목에서 반드시 고려되어야 하며, 7년이 경과하면 사리도의 유지관리비용이 포장도로의 유지관리비용을 초과한다는 연구결과에 기초해 볼 때 사리도 유지관리비 절감도 편익항목에서 고려하여야 한다. 절약된 시간의 가치는 한계임금률이나 한계교환률을 이용하여 화폐가치화할 수 있으나 최근에 사용한 원단위를 이용하는 것이 보다 경제적인 것이다. 그리고 도로관련 편익의 측정이 제대로 이루어지려면 교통수요 예측이 정확하여야 한다.

## 9) 교통소통대책사업(도로확장)

### 가) 평가기준

도로확장사업의 경우도 평가기간 30년, 할인률 10% 기준으로 분석하되 민감도분석을 실시하도록 한다. 그리고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하도록 한다.

## 나) 평가항목

도로확장사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 보상비, 설계비 등), 유지관리비 등이 포함된다. 편익항목은 이용자의 편익 즉, 평균속도 향상에 따른 차량운행비 절감(변동비-연료비, 타이어마모비 등, 고정비-인건비, 감가상각비 등), 유지관리비 절감(노퍽에 따라 차이), 통행시간의 단축(업무통행, 비업무통행, 화물통행) 등을 직접적인 편익으로 고려할 수 있다.

## 다) 유의사항

도로확장사업의 타당성분석시 중요변수는 교통수요 예측, 포장비용, 노면의 상태, 할인률 등이다. 편익으로서 사고절감효과도 고려할 수 있으나 도로확장시 사고율은 줄어드는 반면, 인명피해는 오히려 늘어나는 경우가 발생할 수 있어 편익항목으로 선정하기가 어렵다는 주장도 있다.

## 10) 교량개설사업

### 가) 평가기준

교량개설사업의 경우도 평가기간 30년, 할인률 10% 기준으로 분석하고 평가지표는 순현재가치나 비용편익비를 사용하도록 한다.

### 나) 평가항목

교량개설사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 설계비 등), 유지관리비 등이 포함된다. 편익항목은 대체통행비용 절감(도선료, 우회도로사용시 비용 등), 시간비용절감(차량, 운전자, 승객 및 화물) 등을 직접적인 편익으로 고려할 수 있다.

다) 유의사항

타당성 분석시 교통수요의 예측이 중요 변수이며, 시간가치를 포함시킬 때와 제외시킬 때를 구분하여 감수성분석을 시행할 필요가 있다.

11) 이벤트사업

가) 평가기준

엑스포 등 일부 이벤트사업은 행사 후 시설물의 재활용 등을 고려할 수 있으나 지방자치단체가 추진하는 대부분의 이벤트사업이 1회성으로 비용편익분석을 적용하는 것이 쉽지 않다. 따라서 경제적 파급효과분석으로 편익측정을 대체하는 경향이 높다.

나) 평가항목

이벤트사업에 수반되는 비용항목에는 사업비(공사비, 설계비 등), 운영비(인건비, 유지관리비) 등이 포함된다. 편익항목은 경제적 파급효과(생산, 소득, 고용 등)를 고려할 수 있으나 이를 가지고 비용편익비를 구하는 것은 실익이 그다지 없다.

다) 유의사항

이벤트사업은 관광지개발사업의 경우처럼 재무분석의 대상이 될 수도 있으나 지방자치단체가 방만하게 수익사업을 시행하는 것이 바람직하지 않으므로 재무적 타당성만을 가지고 사업타당성을 판단할 수는 없을 것이다.

〈표 4-5〉 주요 지역개발사업의 비용/편익항목 표준(안)

구분	지방공단조성사업	유통단지조성사업	택지개발사업	상수도사업
비용 항목	(1)사업비 -용지구입비 -공사비 (2)운영비 (3)기타 경비 -영농수익손실분	(1)사업비 -용지구입비 -공사비(토목공사비, 건축공사비) (2)터미널 운영비 -인건비 -시설유지비 (3)기타	(1)사업비 -용지구입비 -공사비 -보상비 등 (2)운영비	(1)사업비 -조사설계비 -시설투자비 (2)운영비 -유지관리비 -인건비 -관리비
편익 항목	(1)환경개선 (2)지역경제활성화 등	(1)물류비용 절감 -차륜운행비용 절감(고정비, 변동비) -하역비용 절감(상차비, 하차비) (2)지역경제활성화	(1) 지역 경제 파급효과	(1)질병예방 (2)대체비용 -상수도대체시설건설비
재무분석항목	조성지가	임대수입, 터미널사용료	분양수입	수도요금
고려 사항	(1)비용산정시 공사로 인한 지역 경제활동의 분도 고려 (2)환경개선의 편익 측정 어려움	(1)좌동 (2)편익측정시 이중계산유의(경제적 파급효과 별도 고려)	(1) 비용 편익 분석 적용 곤란	(1) 편익측정시 생명의 가치 판단 어려움 (기존 연구 활용)

구분	재활용단지 조성사업	관광지조성사업	골프장 건설사업	사리도포장사업
비용 항목	(1)사업비 -부지매입비 -공사비 -시설부대비 (2)운영비 -인건비 -유지관리비	(1)사업비 -공사비 -부지매입비 -설계비 (2)운영비 -인건비 -유지관리비	(1)사업비 -조사, 설계비 -공사비 -장비구입비 (2)운영비 -인건비 -코스관리비 -시설관리비 -일반관리비 (3)기타 -영농수익감소분	(1)사업비 -조사, 설계비 -보상비 -공사비 (2)유지관리비 (3)제포장비용
편의 항목	(1)재활용처리비용감소 (2)집단화에 따른 환경개선 (3)지역경제 효과	(1)지역경제 파급 효과	(1)지역경제 파급 효과	(1)운영비 절감 (2)유지관리비 절감 (3)통행시간단축
재무분석항목	재활용수입	입장료, 부대수입	입장료, 부대수입	통행료
고려 사항	(1)재활용수요증요변수 (2)업체의 집단화에 따른 환경개선효과측정 곤란	(1)비용편익분석적용 곤란	(1)개발사업으로 인한 지역소득 상실분, 환경오염 고려 (2) 비용편익분석 적용 곤란	(1)비용산정시 교역재(아스팔트)에 대한 전환계수적용 (2)기존원단위 자료 활용

구분	교통소통대책사업	교량개설사업	이벤트사업
비용 항목	(1)사업비 -조사, 설계비 -보상비 -공사비 (2)유지관리비	(1)사업비 -조사, 설계비 -공사비 (2)유지관리비	(1)사업비 -공사비 -설계비 (2)운영비 -인건비 -유지관리비
편익 항목	(1)운영비 절감 (2)유지관리비절감 (3)기타 편익 -시간절약	(1)대체통행비용절감 -도선비 -우회도로운영비 (2)시간비용 절감 -차량,운전자,승객 및 화물	(1)지역경제 파급 효과
재무분 석항목	통행료	통행료	입장료, 부대수입
고려 사항	(1)교통수요 예측이 중요변수 (2)교역제에 대한 전환계수 적용 (3)시간가치의 측정 시 가급적 기존 원단위 활용	(1)교통수요 예측이 중요변수	(1)비용편익분석 적용곤란

주 : 여기서는 사회적 자본형성항목을 고려하지 않았음

#### 다. 편익측정방법의 개발

지역개발사업추진에 따른 편익은 해당사업이 가진 경제적 가치의 총합으로서 사업비용과 대칭적인 개념으로 파악할 수 있다. 즉, 사업에 따른 총편익이 총비용을 초과할 때 해당 사업의 추진결정이 경제적 효율성 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다는 것이 기본적인 정책결정의 규칙이라고 할 수 있다.

〈표 4-6〉 편익측정기법의 유형

시장상황	사용되는 데이터	기법의 종류
가격이나 비용에 대한 시장자료의 관찰이 가능한 경우	자원이거나 서비스의 가격이나 비용	<시장가치접근법> -생산성변화기법(Change-in-productivity technique) -소득변화기법(Change-in-income technique) -교체비용기법(Replacement-cost technique) -예방비용기법(Preventative-expenditure technique) -재배치비용기법(Relocation-cost technique)
	대리제나 서비스의 가격이나 비용	<대리시장접근법> -여행비용기법(Travel-cost technique) -재산가치기법(Property value technique) -임금변화기법(Wage-differential technique) -대리제기법(Proxy-good technique)
가격이나 비용에 대한 시장자료를 관찰할 수 없는 경우	시장을 가상적으로 제시한 조사에서 질문에 대한 응답	<가상시장접근법> -조건부가치측정법(Contingent valuation) -교환게임(Trade-off game) -조건부평가법(Contingent ranking and contingent rating) -우선순위평가기법(Priority-evaluator technique)

자료: Australian Environmental Council(1996) 참조 재작성

지역개발사업의 투자타당성을 분석하기 위해 비용편익분석을 사용할 경우 비용추정상의 일반적인 난점<sup>24)</sup>에도 불구하고 사업비용은 대체로 심각한

24) 정부에 의한 시장가격의 왜곡, 기회비용의 고려, 비용의 개념설정 등이 비용추정상의 난점으로 지적되고 있다.



측정상의 문제를 가지고 있지 않으나 편익의 측정상 문제는 매우 심각한 실정이다. 비용과 편익을 측정할 때 사용되는 시장가격이 과연 사업의 가치(잠재가격)를 제대로 반영하는 것일까? 지역개발사업의 투입물은 대부분 시장가격이 존재하므로 가치를 평가할 매개물이 있지만, 산출물의 경우 대부분 시장가격이 존재하지 않아 사업 가치의 내면을 밝히는 적절한 수단이 없는 형편이다. <표 4-5>에서 보는 바와 같이 지역개발사업의 편익은 환경개선, 질병예방, 시간절감 등 계량적으로 측정하기 곤란한 항목들이 존재하며, 특히 환경어메니티, 생명, 시간 등의 경제적 가치를 측정할 수 있는 객관적 기법이 명확치 않다. 이에 미국, 영국 등 선진국들에서는 이를 해결하기 위한 다양한 방법들을 강구하여 왔으며 그 결과를 정리한 것이 <표 4-6>이다.

지역개발사업 등 공공재의 가치를 측정하는 기법은 시장상황에 따라 매우 다양하게 제시될 수 있다. 경쟁시장에서는 가격이 편익이나 비용의 직접적 척도가 되며 이를 해당 재화나 서비스의 가치로 사용할 수 있다. 그러나 공공재의 경우 경쟁시장이 거의 존재하지 않으므로 가격이 아닌 다른 종류의 자료로부터 지불의사나 기회비용이 도출되어야 한다. 이때 사용되는 자료의 종류에 따라 이용할 수 있는 가치측정기법이 달라지는데 가격이나 비용에 대한 시장자료의 관찰이 가능한 경우에는 시장가치접근법과 대리시장접근법을 사용하여 편익을 측정할 수 있다. 반면에 가격이나 비용에 대한 시장자료를 관찰할 수 없는 경우에는 가상시장접근법을 사용할 수 있다. 이러한 편익측정기법들은 측정대상이나 목적에 따라 그 유용성이나 적용가능성이 매우 다르므로 (Izmir, 1993), 각 기법들을 살펴보고 적용가능성을 판단해 보기로 한다.

## 1) 생산성변화기법

### 가) 개념

지역개발사업에 따른 변화로 인한 산출물의 증가는 편익의 증가이고, 산출물의 감소는 비용의 감소를 나타내는 척도라는 가정에서 출발한다. 이 산출물에 생산의 개념뿐만 아니라 고용 개념도 포함시켜 확장할 수도 있다.

### 나) 용도

생산성변화기법은 주로 해당 사업의 편익이 비용을 보전하기에 충분한가를 판단하기 위해 사용된다. 예컨대, 산림보전사업의 경우 보전에 따라 원목생산이 줄어들고 이는 곧 소득의 감소로 측정될 수 있다(Rogers, 1992). 따라서 산림보전사업의 비용은 원목생산의 중단에 따른 소득의 감소로 표현될 수 있고 해당 사업의 편익이 이를 능가하여야 사업추진이 경제적으로 타당하다고 결정할 수 있다.

### 다) 장단점

생산성변화기법은 직접적이고 단순하며 관찰된 시장가격을 이용할 수 있는 장점이 있으나 통시간적으로 산출물의 흐름을 파악하여야 하는 어려움이 있다.

## 2) 소득변화기법

### 가) 개념

주민들의 건강상 변화가 사업영향의 결과라면 해당사업으로 인한 건강증진은 곧 해당 사업으로 인한 편익이라는 가정에서 출발한다. 그리고 건강개선, 낮은 질병률이나 사망률로 더 많은 소득이 획득될 수 있다는 것이다.

## 나) 용도

소득변화기법은 수질오염이나 대기오염 등 환경개선사업의 편익이 비용을 초과하는지 판단하기 위해 주로 이용된다(OECD 1989a, 1989b). 환경오염을 개선하기 위한 사업이 임금등 소득의 증가로 인식되는 것이다.

## 다) 장단점

소득변화기법은 정해진 절차와 자료를 이용할 수 있어 적용이 쉬운 장점이 있는 반면 환경오염과 건강간, 건강과 소득간의 관계가 적용시 확인되어야 하는 문제점을 안고 있다.

## 3) 교체비용기법

### 가) 개념

교체비용기법은 공공시설을 교체하기 위해 필요한 비용에 착안하고 있다. 즉, 실제 교체하는 데 소요되는 비용은 특정 편익을 계속 향수하기 위한 최소한의 지불의사액 척도라는 것이다.

## 나) 용도

고속도로를 변경시킴으로써 주민들이 접근로를 바꾸어야 하는 비용은 고속도로 접근로를 유지하는 편익의 척도이며(Nairn 1971), 터널 건설로 잃게 되는 공원용지의 교체비용은 공원 어메니티를 유지함으로써 발생하는 편익의 척도이다.

## 다) 장단점

교체비용기법은 상대적으로 단순하게 측정될 수 있기 때문에 널리 적용

되고 있으나 교체되는 재화나 서비스가 아주 동일해야 하고 교체가 사업영향으로 손실된 편익을 정상으로 복구하여야 하는 등 요구조건이 까다로운 단점이 있다.

#### 4) 예방비용기법

##### 가) 개념

주민들은 그들의 환경에 대한 손상을 막고 기존 상태를 누리기 위하여 기여 비용을 지불하고자 할 것이다. 이 기법은 가계가 환경 피해를 방지하기 위하여 금전을 지출하는 경우에 적용될 수 있다. 저수지 주변 수림이 보전된다면 깨끗한 물이 제공되지만, 만일 훼손되는 경우 수돗물의 염도가 높아진다면 주민들은 고가의 세제나 정수기를 구입하고 물을 이용하는 장비들을 자주 교체해야 할 것이다. 따라서 주민들이 깨끗한 물을 유지하기 위해 지출해야 하는 예방적 비용이 곧, 수림보전사업의 편익인 것이다.

##### 나) 용도

기존의 경관을 훼손시키지 않기 위해 국립공원내 보도를 따라 관자길을 깔거나, 소음을 줄이기 위하여 도시고속도로변에 방음벽을 설치하는 경우 등에 적용할 수 있다.

##### 다) 장단점

예방적 행동은 미리 관찰될 수 있고 예방적 지출이 시장에서 이루어진다는 점에서 이 기법은 장점을 가진다. 그러나 이 기법은 해당 사업의 편익에 대한 최소 추정치만 제공할 뿐이며, 예방적 행동이 다른 편익을 가져올 수 있어 분석시 이와 분리시켜야 하는 문제가 발생할 수 있다.

## 5) 재배치비용기법

### 가) 개념

재배치비용기법은 산출물 수준을 유지하는 활동에 비용이 소요된다는 점에서 예방비용기법과 유사하다. 차이점은 기존 입지지역에서 악화된 상황을 방어하기 위해 조정하기 보다 기존 활동, 전체 공장 또는 가구들을 재배치하는 데 관심을 가진다는 것이다.

### 나) 용도

재배치비용기법은 특정 사업에 따른 개발의 진정한 비용이 얼마인가를 측정하기 위해서 사용할 수 있다(Sinden 1990). 경우에 따라서 어떤 공공시설은 환경적 변화 때문에 기존 입지에서 더 이상 효과적으로 운영되지 못할 수 있다. 이 때문에 재배치비용은 손실을 피하는 편익의 추정치가 될 수 있다.

### 다) 장단점

재배치비용기법은 손상 비용과 추진하는 사업을 통합시키는 직접적인 방법을 제공한다는 장점이 있으나 재배치 지역이 어디인가에 따라 추정치가 달라질 수 있는 한계를 가진다.

## 6) 여행비용기법

### 가) 개념

합리적인 개인은 여가방문의 비용을 방문에 따른 편익에 견주어 비교한다. 따라서 여가시설의 편익은 방문객들의 여행비용을 통해 측정될 수 있다는 것이 이 기법의 기본 가정이다. Clawson(1966)에 의해 최초의 실증분석이 행해진 후 옥외위락지에 대한 수요추정을 위해 많이 적용되었다. Clawson은

여가시설에 금전적 가치를 부여하려는 시도로 방문객의 관찰된 행동과 해당 여가시설까지의 여행거리를 사용해 대리수요곡선을 구한 후 소비자잉여를 측정하였다.

#### 나) 용도

재배치비용기법은 공원등 레크레이션 시설의 설치에 따른 이용자 편익을 측정하기 위해 주로 사용된다.

#### 다) 장단점

재배치비용기법은 방문객의 행태와 방문비용자료를 활용한다는 점에서 강점을 가지지만 여행이 해당 시설을 방문할 목적이어야 하고 여행비용이 입장료의 대리변수여야 한다는 것을 가정하고 있기 때문에 가정이 지켜지지 않으면 문제가 될 수 있다.

### 7) 재산가치기법

#### 가) 개념

맑은 공기, 조용한 환경, 경관 등 환경적 특성이 부동산시장에서 거래된다고 보고 재산가치를 측정함으로써 환경제나 공공시설의 편익을 측정할 수 있다. 즉, 이 기법은 환경의 화폐가치를 주택시장에서 도출하려는 시도이다. 사용가치는 지가나 임금 또는 이들 모두로 자본화될 잠재력을 가진다 (Roback, 1982; Blomquist, et.al., 1988; Graves and Waldman, 1991). 즉, 공원인근에 거주하는 가구의 재산가치는 해당 공원의 사용가치에 의해 영향을 받게 된다. 이에 따라 재산가치에 대한 공원 어메니티(amenity)의 영향을 측정함으로써 공원의 편익을 측정할 수 있다. 사실 개별적이고 직접적인 사용가치가

이용자편익의 대부분을 구성할 경우 유사한 서비스에 대한 재산가치기법 즉, 헤도닉가격법(hedonic value method)<sup>25)</sup> 등과 같이 간접적인 방식으로 편익이나 가치를 측정할 수 있을 것이다.

#### 나) 용도

재산가치법은 지역개발사업이 주변 여건에 긍정적인 영향을 미치는 경우 그 편익을 측정하는 데 사용될 수 있다. 지역개발사업을 통한 서비스나 주변 환경의 개선은 사용가치로서 주변지가에 자본화될 수 있다. 즉, 지가의 주요 결정요인중 하나가 환경적 요소이며 지역개발사업의 편익은 주변 지가나 임금의 변화를 통해 간접적으로 측정될 수 있다.

#### 다) 장단점

재산가치법은 화폐가치를 도출하는 데 탁월하며 실제 환경변화와 시장가격을 이용한다는 점에서 장점이 있으나 환경적인 영향이 가격에 영향을 미치는 것으로 드러난 경우에만 적용될 수 있는 한계가 있다.

---

25) 경관의 화폐적 가치를 주택시장에서 도출하기 위해 다음과 같이 주택가격방정식을 설정할 수 있다.

$$P_h = f(S, N, A, Q)$$

여기서 종속변수인  $P_h$  는 주택가격이고,  $S$ 는 주택의 특질(면적, 방수 등),  $N$ 은 지역 특성(범죄율, 학교 등),  $A$ 는 거주편의성(시장접근도, 도로접근도 등),  $Q$ 는 환경질(대기질, 소음, 경관 등)을 나타내는 변수이다. 주택가격방정식  $P_h$ 를 환경질 변수인  $Q$ 에 대해 편미분하면 환경질의 한계내포가격(marginal implicit price)을 구할 수 있다. 즉,  $Q$ 의 한계내포가격을  $P_Q$ 라고 하면  $\partial P_h / \partial Q = P_Q(S, N, A, Q)$ 가 성립한다. 이 때 한계내포가격은 환경질 한 단위를 개선하기 위하여 개인이 지불하고자 하는 한계지불 의사와 일치한다. 그리고 이 추정된 가격을 다른 모든 특성들에 대해 회귀시킴으로써 그 특성에 대한 수요곡선을 추정할 수 있다.

## 8) 임금변화기법

### 가) 개념

상이한 지역에서 동일 직업의 임금은 지역간 환경질의 차이에 따라 다양할 수 있다. 따라서 환경질의 차이는 임금의 차이를 통해 가치측정될 수 있다. 즉, 환경이 열악한 지역은 근로자를 채용하기 위해 더 많은 임금을 지불하여야 하므로 임금의 차이는 환경질 개선의 편익을 추정하는 데 사용될 수 있다.

### 나) 용도

임금변화기법은 임금이 환경특성에 따라 변화하는지를 분석하는 데 사용되며(Gillen 1974), 지역개발사업에 따른 편익 즉, 어메니티의 증진을 측정할 방법으로 사용될 수 있다.

### 다) 장단점

임금변화기법은 노동시장의 실제 특성, 공장 및 근로자의 행태, 실제 임금을 이용한다는 데 강점을 가지지만 사람들이 자유롭게 고용선택을 할 수 있고 특정 지역에서의 작업과 관련된 위험을 인식하고 있다고 가정한다는 점에서 한계가 있다.

## 9) 대리재기법

### 가) 개념

시장가격을 가진 어떤 재화나 서비스가 지역개발사업에 따른 편익을 대신할 수 있다. 예컨대, 시판되고 있는 생수가격은 상수도 사업의 효과를 개략적으로 추정하는 데 준거기준이 될 수 있다.



## 나) 용도

상수도사업, 수질개선사업, 재활용처리장건설사업 등 환경에 영향을 미칠 수 있는 사업의 효과를 측정하는 데 유용하게 사용될 수 있다.

## 다) 장단점

이 기법은 대체제가 주민들에게 동일한 양으로 동일한 만족을 제공할 때만 신뢰할 수 있는 편익 추정치를 산정할 수 있다는 한계를 가진다.

## 10) 조건부 가치측정법

### 가) 개념

조건부 가치측정기법은 지역개발사업에 따른 환경의 개선을 위해 주민들이 얼마를 기꺼이 지불할 의사가 있는지에 관심을 가진다. 비시장재의 가치 측정방법으로 조건부 가치측정법(CVM)의 중요성은 1990년대에 들어 크게 증가하였다. CVM의 도입에 대한 학자들의 입장은 서로 대조적이나, 찬성하는 측에서는 CVM방식이 광범위한 분야에서 편익과 피해를 직접 측정하는 효과가 있다고 주장한다(Kwak and Russell, 1994 ; NOAA, 1993). 반면에 조건부 가치측정법의 효용에 이의를 제기하는 학자들은 비구분효과<sup>26)</sup>등에 대한 논의를 제기하면서 이에 의한 편익측정은 연구자들에 의해 조작될 수 있으므로 신뢰할 수 없다고 본다(Kahneman and Knetsch, 1992 ; Diamond and Hausman, 1994).

---

26) 비구분효과란 같은 재화를 어떤 포괄재화의 부분으로서 평가하였을 때 독립적으로 그 자체만 평가하였을 때보다 적게 가치가 평가된다는 것이다. 이는 응답자들이 공공 서비스 개선의 총편익을 응답하는 것이 아니라 비용을 고려한 순편익을 제시하게 될 때 한 재화의 가치와 그 재화를 포함하는 포괄적 재화집합의 가치가 크게 다르지 않을 수 있음을 말한다(곽승준, 1996 : 105).

그러나 소비자의 선호에 대한 고려 없이 정치적 과정을 통해 효율적인 자원배분이 달성될 수 있다고 볼 수 없으며, 조건부 가치측정법의 문제도 측정 방법 자체의 한계 때문에 발생하기 보다 설문 구성과 과정상의 문제 때문인 것으로 나타나 설문디자인과 조사시 편의(bias) 발생을 줄이는 노력을 경주할 시 그 문제가 완화될 수 있다<sup>27)</sup>. 그리고 편익분석방법으로서 CVM의 적절성 판단에 있어 분수령이 되었던 NOAA 패널연구 이후 그 적용의 정확성과 타당성이 널리 인정을 받고 있고 선진 각국에서 연구소, 학회, 단체 등에서 이 방법을 인정하고 있는 것으로 볼 때, 우리나라와 같이 미시적 자료가 불충분한 곳에서는 폭넓게 적용해 볼 가치가 있는 것으로 판단된다.

#### 나) 용도

재화, 서비스, 환경의 개선을 위해 지방자치단체가 추진하는 대부분의 사업에 현재의 여건과 미래의 상황변화에 대한 충분한 정보를 제공할 수 있다면 조건부가치측정법의 적용범위는 크게 확장될 수 있다. 현재는 주로 환경개선사업의 편익을 측정하는 용도로 사용되고 있으나 지역개발분야로 그 적용범위가 확대되고 있으며 기초연구가 보다 축적되면 그 유용성을 널리 인정받을 수 있을 것이다.

#### 다) 장단점

조건부가치측정법은 NOAA 패널 이후 그 적용의 정확성과 타당성을 인정받고 있지만, 적용과정에 각종 편익이 발생할 가능성이 높아 이를 적절하게

---

27) Mitchell과 Carson은 일반적으로 조건부가치측정법의 적용시 발생하는 편익들은 가상재(contingent commodity)를 제대로 묘사하지 못했거나 조사과정상에서 나타나는 문제점에 기인하므로 조사설계나 서베이기법을 개선함으로써 이러한 단점을 해소할 수 있을 것이라는 낙관적 견해를 제시하였다(Mitchell and Carson, 1989).

통제하기 위해서는 전문조사기관을 이용해야 하는 등 비용상의 한계를 가지고 있다.

## 11) 교환게임

### 가) 개념

교환게임의 아이디어는 인간행동과 선택에 바탕을 두고, 어떤 결정을 할 경우 얻을 수 있는 편익과 부담해야 할 비용이 있으며 교환게임은 이러한 편익과 비용을 비교형량하는 행위이다. 교환게임에서는 응답자가 두 가지 대안을 제시받고 선택하도록 요청되고 대안들은 산출물로 표현되며 응답자는 개선된 상황에 대해 화폐단위로 지불의사액을 표현한다.

### 나) 용도

교환게임 기법은 공공사업에 따른 환경오염수준, 경관, 여가기회의 변화를 화폐적 단위로 측정하기 위해 사용될 수 있다(Bennett 1991).

### 다) 장단점

교환게임 기법은 조건부가치측정법의 발전된 형태로 CVM과 동일한 장점과 약점을 가진다.

## 12) 조건부평가법

### 가) 개념

지역개발사업에 따라 개선된 상황에 대해 지불의사액을 표시하는 것이 아니라 선호도 순서대로 각 대안의 순위를 매기는 방법이다. 각 대안들은 사업효과를 나타내며 기준점 역할을 하는 화폐가치로 표현된 어떤 재화가 포

함되며 순위매김 결과 어떤 환경적 효과가 기준 재화 아래 순위면 그 가치는 기준 금액이하가 될 것이다.

나) 용도

조건부평가법은 지역개발사업의 결과 그 편익이 어떤 수준의 금액 이상인지 이하인지를 판단하는 경우 사용될 수 있다.

다) 장단점

조건부평가법은 아직 충분한 정도로 개발된 것은 아니지만 앞으로 유용성이 높으며 이론적으로도 타당해 보인다(HMSO 1991).

13) 우선순위평가기법

가) 개념

우선순위평가법은 일종의 실험으로서 응답자들에게 가상적으로 예산을 주고 사업효과를 포함하고 있는 일련의 품목을 구입토록 하여 각 사업들의 가치를 이들의 선호로부터 도출한다.

나) 용도

지방자치단체 투자사업에 따른 환경변화에 주민들이 어떻게 대응하는지를 파악하기 위해 활용될 수 있다.

다) 장단점

아직 우선순위 평가법을 적용한 사례는 매우 드물며, 이는 결과에 대한 통계적 분석의 어려움과 경제적 가치를 포함하는 일련의 선택대안을 제시하는

어려움 때문인 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 편익 및 비용의 측정기법들을 사업유형별로 적용가능성을 재분류한 결과는 <표 4-7>에 제시되어 있다. 여기서는 주로 선행연구의 검토 결과 실제 적용사례가 있는 것을 중심으로 정리하였으나, 교환게임, 조건부평가법, 우선순위평가기법의 경우 아직 충분히 개발된 상태가 아니고 적용사례가 드물지만 이론적 타당성 위에서 앞으로 적용범위가 넓어질 것으로 판단되어, 조건부 가치측정법에 준하여 적용범위를 넓게 보았다.

만일 특정 사업에 대한 편익분석을 하고자 할 때 여러 가지 기법들이 적용가능하다면 이론적 타당성, 시장적 타당성(market validity), 자료의 조건, 기술적 조건 등을 고려하여 사용기법을 선택하여야 할 것이다. 즉, 여러 기법들이 적용가능하다면 이론적·시장적 타당성이 높고, 자료 및 기술적 조건이 까다롭지 않은 기법을 선택하여 사용하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 4-7〉 편의측정기법의 사업유형별 적용가능성 검토

구분	산업개발	도시기능 정비	관광개발	인프라 정비	사회개발	기타
생산성변화 기법					산림보전 사업	
소득변화 기법					환경개선 사업	
교체비용 기법				도로사업 터널 건설 사업		
예방법비용 기법		도로시설 설치사업		도로시설 사업	수질개선 사업	
재배치비용 기법	공단개발 사업	도심개발 사업				
여행비용 기법		여가시설 사업	공원개발 사업		환경보전 사업	이벤트 사업
재산가치 기법	공단개발 사업	여가시설 사업	공원개발 사업	도로·교 통사업	환경보전 사업 협오시설 설치	
임금변화 기법		여가시설 사업	공원개발 사업		환경보전 사업	
대리재 기법				상수도 사업	수질개선 사업 재활용시 설건설	
조건부가치 측정법	공단개발 사업	여가시설 사업	공원개선 사업	도로사업	환경개선 사업	이벤트 사업
교환게임	공단개발 사업	여가시설 사업	공원개선 사업	도로사업	환경개선 사업	이벤트 사업
조건부 평가법	공업입지 결정	도시개발 정책	공원개발 사업	도로·교 통사업	환경개선 사업	
우선순위 평가기법	산업개발	도시개발	공원개발	도로개발	환경개선	이벤트 사업

## 라. 타당성 평가의 착안사항

지역개발사업의 투자결정단계에서 타당성분석기법의 활용도를 높이기 위하여 지역개발사업 유형별 비용편익항목의 표준(안)과 새로운 편익측정기법을 제시하였다. 비용편익분석은 타당성분석을 위한 규범적 접근방법으로 평가자의 가치판단이 개입할 가능성이 높으므로 각 사업유형별로 관계 전문가 패널을 구성하여 비용편익분석을 위한 매뉴얼을 작성·보급하여야 할 것이다.

그리고 지역개발사업의 실무자들은 직접 타당성분석을 실시하거나 외부 전문가에게 해당 사업의 타당성분석을 의뢰하였을 때 사업평가가 제대로 되었는지를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 여기서는 지역개발사업에 대한 타당성분석 시행시 일반적으로 확인하여야 하는 체크리스트 항목을 제시하였다. 이 항목들은 객관적인 타당성분석을 시행할 수 있도록 실무자들을 돕고 타당성평가 보고서가 제대로 되었는지 평가하기 위해서도 사용될 수 있다.

### 1) 문제의 인지 및 정의

- ① 다루어야 할 특정 문제를 명확하게 확인했나?
- ② 관련된 고객집단(주민)이 명시적으로 확인되었나? 이들 고객집단의 미래 크기는?
- ③ 적절한 평가기준을 확인하였나? 이들 기준이 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 않은 효과까지 포함하는가?
- ④ 미래 수요에 대하여 분석하였나?

### 2) 대안의 개발 및 선택

- ① 대안을 제시하고 있나?

- ② 대안이 제시되었다면 이들 대안이 진정한 대안인가 아니면 단지 보조 역할만 하기 위해 추가된 것인가?
- ③ 대안이 평가될 수 있을 만큼 특정한가?

### 3) 비용 측정

- ① 모든 적정 비용이 포함되었나?
- ② 관련 부서나 기관에서 부담할 비용도 포함되었나? (예컨대 도로의 추가 건설은 도로유지관리 비용의 증가를 낳는다)
- ③ 각 대안의 순 추가비용이 확인되었나? (예컨대 고정비용은 변동비용과 구별되었나?)
- ④ 미래와 현재의 비용을 모두 포함하였나?
- ⑤ 귀속비용은 실제비용과 구분되었나? (예컨대 도로건설로 인한 통행시간 감소의 금전적 가치는 실제 비용지출과 구분되어야 한다)
- ⑥ 전문인력 등 여타 부족한 자원이 확인되었나?

### 4) 효과성 측정

- ① 목적에 맞게 각 평가기준이 (비록 질적인 방법으로라도) 평가되었나? 어떤 목적이나 평가기준은 무시되지 않았는지 그리고 쉽게 이용가능한 자료만 사용하지 않았는지?
- ② 다양한 효과성 척도가 사용되었는가? 성급하게 단일 효과성 지표만으로 효과성을 측정한 것은 아닌지?
- ③ 효과성 측정자료가 관련 집 단에게 제공되었는지?
- ④ 효과성 측정치가 고객과 환경의 변화를 고려하였는가?



5) 불확실성의 처리

- ① 핵심 수치나 가정이 잘못되었을 가능성이 있나?
- ② 분석결과가 주요 기본가정에 얼마나 민감한가?

6) 시간문제

- ① 미래의 비용과 편익이 측정되었는지 그리고 이들의 기간이 적시 되었는지?
- ② 측정치가 대안간 정당한 비교를 제공하기에 충분할 만큼 장기간의 결과인가?
- ③ 할인률이 사용되었다면 할인되지 않은 수치도 또한 제시되었는가?
- ④ 할인률이 사용되었다면 주어진 할인률의 기술적 불확실성을 나타내는 적정 단서가 나타나 있는지?

7) 선호 대안과 해결책의 선택

- ① 비용과 효과성 측정치가 상호 양립가능한가? 즉, 이들이 동일 가정과 자료에 기초하고 있는가?
- ② 주요 각 대안의 비용과 효과성 측정치가 명확하게 요약·제시되었는가?
- ③ 정치적 결정과정에 주요 가치판단을 남겼는지?
- ④ 만일 권고안이 제시되었다면 이들이 분석으로부터 나왔는지?

8) 집행가능성

- ① 주요한 집행상의 어려움은 없는지? 각 대안의 비용과 효과성에 집행상의 문제가 미치는 영향이 고려되었는지?

## 2. 추진과정의 평가기법

### 가. 과정평가의 효율화방향

지역개발사업의 통합평가체계 하에서는 사업의 집행과 산출물에 대한 정보가 지속적으로 모니터링되어 비교측정기(comparator)로 환류되고, 계획과의 간극이 발견되면 그 정보가 다시 조정단위로 전달되어 투입, 계획, 집행상의 문제여부를 판단하게 된다. 과정평가는 이와 같이 산출물이 어떻게 성취되고 있는지와 이 산출물이 미래에 어떻게 개선될 수 있는지를 평가하여 조직의 능력을 제고하기 위해 필요하다.

그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체 수준에서 시행되고 있는 심사평가는 주요 사업에 대한 단순 진도점검 수준에 머물고 있다. 이처럼 지역개발사업에 대한 과정평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 데는 다음의 몇 가지 요인이 있다.

첫째, 지방자치단체 차원에서 과정평가를 위해 활용가능한 평가기법들이 제대로 개발·보급되지 못하고 있는 실정이다. 지역개발사업의 추진과정에 대한 관리통제는 정책영역(policy domain)에서의 고려보다 사업 내지 조직차원의 보다 세밀한 평가들을 요구한다. 따라서 지역개발사업의 효율적인 과정관리를 위해서는 성과, 비용, 시간을 지속적으로 통제할 수 있는 평가기법의 개발이 요구된다.

둘째, 지방자치단체에서는 과정평가와 예산배분을 효과적으로 연계시키는 노력이 부족하였다. 예산과 연계되지 않는 평가는 형식적일 수밖에 없으며 개선을 이끌어 낼 수도 없다. 또한 지방자치단체는 한정된 재원으로 주민들의 높은 개발수요에 대응하여야 하므로 신규사업뿐만 아니라 계속사업도 효과성이 낮다고 판단되는 경우 과감하게 사업중단이나 폐지결정을 하여야

한다. 이를 위해서는 지역개발사업에 대한 중간평가제도를 도입하여 과정평가와 예산을 연계시키는 노력이 요구된다.

따라서 여기서는 지역개발사업의 과정평가기법으로 취득가치분석기법을 소개하고 일부 선진국에서 도입하고 있는 사업재평가제도의 운용방안을 검토해 보고자 한다. 그리고 지방자치 단체의 실무자들이 각 사업의 추진과정을 모니터링하면서 정기적으로 작성하여야 할 사업진행보고서의 작성방법을 제시하여 실무에 도움을 주고자 하였다.

#### 나. 취득가치분석에 의한 사업통제

지역개발사업의 추진과정에서 작업이 얼마나 진척되고 있는지 정확하게 평가하는 데는 한계가 있으나 만일 사업진행에 대한 평가가 없다면 사업통제가 제대로 이루어질 수 없다. 사업진행을 측정하는 방법으로 가장 널리 이용되는 것이 취득가치분석인데 여기서는 대부분의 지역개발사업에 적용하기 위해 단순화시킨 형태의 분석방법을 소개하고자 한다.

통상적으로 지역개발사업의 관리자가 통제하여야 할 세가지 영역은 성과, 비용, 시간목표인데, 취득가치분석은 사업추진과정에서 이들 목표로부터 이탈이 발생했는지를 판단하여 시정조치를 할 수 있도록 해준다. 그런데 지역개발사업의 성과목표를 계량화하는 것은 쉽지 않으므로 주로 비용과 시간목표에 이 기법을 적용하는 것이 보다 용이하리라 판단된다. 따라서 취득가치분석을 위해 모니터링되어야 하는 것은 비용편차(cost variance)와 시간편차(schedule variance)이다. 비용편차는 예산으로부터의 이탈을 통해, 그리고 시간편차는 계획대비 완성된 실제 작업량을 통해 파악될 수 있는 바, 이들 편차는 작업의 금전적 가치로 표현된다.

비용편차와 시간편차를 측정하기 위해서는 다음의 세 가지 변수가 사용된다.

- ① 계획된 작업의 예산비용(BCWS: Budgeted Cost of Work Scheduled)
- ② 수행된 작업의 예산비용(BCWP: Budgeted Cost of Work Performed)
- ③ 수행된 작업의 실제비용(ACWP: Actual Cost of Work Performed)

먼저 BCWS는 주어진 일정기간내에 완성되어야 할 계획작업량의 예산비용을 의미하며 추진되고 있는 사업이 지향하는 목표이다. 만일 어떤 사업을 수행하기 위해 시간당 1만원의 임금을 적용받는 2명의 작업자(주당 40시간 근무)와 시간당 2만원의 임금을 적용받는 1명의 작업자(주당 30시간 근무)가 고용된다면, 주당 BCWS는 140만원이 된다.

$$40\text{시간} \times 1\text{만원/시간} \times 2 = 80\text{만원}$$

$$30\text{시간} \times 2\text{만원/시간} \times 1 = 60\text{만원}$$

$$\text{총BCWS} = 80\text{만원} + 60\text{만원} = 140\text{만원}$$

그리고 BCWP는 주어진 일정기간내에 실제로 완수한 작업량의 예산비용으로 취득가치라 불린다. 만일 주당 40시간 작업자중 한 명이 계획작업량의 80%만 완수하였고 나머지는 계획대로 작업을 완수했다면 완수된 작업의 취득가치는 단지 132만원에 불과할 것이다.

$$40\text{시간} \times 1\text{만원/시간} = 40\text{만원}$$

$$0.8 \times 40\text{시간} \times 1\text{만원/시간} = 32\text{만원}$$

$$30\text{시간} \times 2\text{만원/시간} = 60\text{만원}$$

$$\text{총BCWP} = 132\text{만원}$$

ACWP는 주어진 일정기간내에 실제로 지출된 금액의 양으로 동 기간동안 임금으로 지급된 것이다. 위의 예에 따르면 계획 작업을 완수하는데 140만원의 비용이 소요되기로 되어 있었고 이것이 임금으로 지불된 것이다. 그런데 1명의 작업자가 달성목표를 채우지 못하였기 때문에 비용편차와 시간편차는 -8만원이 발생하였다.

$$\begin{aligned} \text{- 비용편차} &= \text{BCWP} - \text{ACWP} \\ &= 132\text{만원} - 140\text{만원} = -8\text{만원} \\ \text{- 시간편차} &= \text{BCWP} - \text{BCWS} \\ &= 132\text{만원} - 140\text{만원} = -8\text{만원} \end{aligned}$$

여기서 부(負)의 비용편차값은 해당 사업이 지출해야 하는 것 이상으로 지출하고 있음을 보여주므로 바람직하지 않다. 마찬가지로 부(負)의 시간편차는 해당 사업이 공정대로 이루어지지 못하고 있다는 것을 보여주며 이 또한 바람직하지 않다.

그러나 취득가치분석이 갖고 있는 문제점은 해당 사업의 종합수치(aggregate figure)로만 제공되며 어느 영역에서 문제가 발생하고 있는지 알 수 없다는 것이다. 따라서 취득가치분석은 작업단위별로 수행되어야 한다. 작업단위수준의 결과를 종합하여 구한 종합수치를 가지고 전체 사업의 전반적 건강상태를 측정하는 데 사용할 수 있으며, 특정 영역을 집중적으로 검토하기 위해서는 세밀한 회계자료를 활용하여야 할 것이다.

보다 엄밀한 사업통제를 위해서는 편차기준값(variance thresholds)을 설정할 필요가 있다. 비용 및 시간편차를 결합하여 통합된 비용/시간 보고시스템

을 개발할 수 있는데 <표 4-8>은 사업과정을 관리하기 위해 이 시스템을 활용하기 위한 필요한 양식이다. 이 분석표는 스프레드시트 형태로 작성되며 각 열은 다음과 같은 정보를 포함한다.

- ① 제1열: 사업을 세분화한 작업단위의 번호
- ② 제2열: 계획된 작업의 예산비용(BCWS)
- ③ 제3열: 수행된 작업의 예산비용(BCWP)
- ④ 제4열: 수행된 작업의 실제비용(ACWP)
- ⑤ 제5열: 스프레드 시트에 의해 계산된 시간편차
- ⑥ 제6열: 스프레드 시트에 의해 계산된 예산편차
- ⑦ 제7열: 해당 작업의 완료시 목표비용
- ⑧ 제8열: 해당 작업의 완료시 예상비용 추정치
- ⑨ 제9열: 제7열과 8열의 차이로 예상되는 작업 완료시 예산편차
- ⑩ 제10열: 공식에 따라 산정된 위험률
- ⑪ 제11열: 결과에 따라 취해야 할 조치

한편, Meredith & Mantel(1985)은 사업진행 상태를 분석하기 위해 차트방법을 고안했는데 여기서 비용성과지표와 시간성과지표를 이용하여 위험률을 산정하였다.

$$\text{위험률} = \text{비용성과지표} \times \text{시간성과지표}$$

$$= \frac{BCWP}{BCWS} * \frac{BCWP}{ACWP}$$

〈표 4-8〉 사업동향분석표(예시)

사업동향분석표										
사업명: ○○-△△간 도로포장사업      작성일자: 2000. 3. 22										
파일명: PHJ1      작성자:										
작업 단위	현재 실적			편차		완료시			위험률	조치
	BCWS	BCWP	ACWP	시간	비용	목표 예산	예상치	예상 편차		
1	12,500	12,400	12,600	(100)	(200)	15,750	15,750	0	0.98	정상
2	7,200	7,700	7,700	500	0	9,000	8,500	500	1.07	정상
3	16,200	14,000	14,000	(2,200)	0	21,000	22,000	(1,000)	0.86	점검요
4	3,100	2,000	1,900	(1,100)	100	5,000	5,000	0	0.68	이상발생
5				0	0	4,750	5,750	0	-	-
6	6,500	7,500	5,650	1,000	1,850	8,000	8,000	0	1.53	이상발생
7	500	500	600	0	(100)	2,000	2,400	(400)	0.83	점검요
8				0	0	18,000	18,000	0	-	-
9				0	0	12,000	12,000	0	-	-
10	2,200	500	500	(1,700)	0	4,200	5,000	(800)	0.23	이상발생
계	48,200	44,600	42,950	(3,600)	1,650	99,700	-	(1,700)	0.96	정상

주: ( ) 표시는 -값

이 때 위험률값이 0.9~1.2 사이의 값이면 해당 사업(또는 작업단위)이 정상적으로 추진되고 있음을 나타내고, 그 값이 0.8~0.9 및 1.2~1.3 사이의 값이면 해당 사업에 대한 점검이 필요함을 나타낸다. 그리고 위험률값이 1.3이상이거나 0.8이하이면 해당 사업에 이상이 발생한 것으로 정밀진단과 함께 대응조치를 강구하여야 한다. 스프레드시트를 이용하면 이상의 해석과정이 자동적으로 이루어질 것이다.

취득가치분석기법은 지방자치단체의 사업관리자가 해당 사업이 제대로 진척되고 있는지 파악할 수 있도록 도와줄 뿐만 아니라 해당 사업을 외부전문업체에 발주한 경우 시공업체가 달성한 물리적 성과와 시공업체에게 제공하는 기성대가를 연계시켜주는 역할을 한다. 즉, 시공업체의 성과와 기성대가를 연계시켜 사업관리과정의 개선과 함께 사업비 과다지급에 따른 비용위험을 피할 수 있게 해준다. 사업시행주체인 지방자치단체는 분석결과에 따라 시공업체의 성과를 모니터링하여 지급율(repayment rate)을 조정하고 기성대가 지급을 연기하거나 사업추진일정을 준수하도록 촉구할 수 있다. 그러나 취득가치분석을 통한 사업통제를 실효성 있게 추진하기 위해서는 지방자치단체가 시행하는 지역개발사업에 참여하는 업체들이 달성한 물리적 성과를 정기적으로 측정하는 노력이 뒤따라야 한다.

#### 다. 성과에 기초한 사업재평가

취득가치분석기법은 단일 사업에 대한 과정평가기법으로 각 사업부서에서 적극적으로 활용할 수 있다고 판단된다. 그리고 심사평가부서에서도 해당 자치단체의 역점사업을 대상으로 이 기법을 이용하여 사업을 효과적으로 관리할 수 있을 것이다. 그러나 재정구조가 취약한 지방자치단체의 입장에서는 특정사업의 효율적 추진 못지 않게 비효율적이거나 비효과적인 투자사업을 정리하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 즉, 개발수요의 변화에 대응해 부족한 재원의 배분방법을 개선할 필요가 있으며 이를 위해 예산결정과정에서 사업분석을 적극적으로 활용할 필요성이 점증하고 있다.

미국의 정부성과법(Government Performance and Results Act)은 연방정부기관들이 사업관련 정보를 수집하여 예산계획과 연계된 사업계획을 수립하도록 요구하고 있다. 주정부와 지방정부를 위한 회계기준을 설정하는 정부회



계표준국(Governmental Accounting Standards Board)에서는 정부프로그램의 성과와 그 비용을 연계시키도록 요구하는 서비스 성과보고를 채택하려는 움직임을 보이고 있다(R. D. Lee, p.19). 그 결과 1995년 현재 주정부들중에서 예산부서나 관련 사업부서에서 사업에 대한 효과성분석(effectiveness analysis)이나 생산성분석(productivity analysis)을 시행하는 곳은 각각 전체의 46%와 72%에 이르고 있다. 일본의 경우도 복해도 등 일부 자치단체에서는 사업기간이 경과함에 따라 사업을 재평가하는 시스템을 도입하여 운영하고 있다. 이에 따라 우리나라에서도 사업성과와 예산배분을 연계시키는 사업재평가제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있으며 여기서는 지방자치단체에서 과정평가의 일환으로 사업재평가제도를 도입하는 경우 어떻게 적용할 수 있는지 검토하고자 한다.

#### 1) 사업재평가제도의 도입목적

사업재평가제도의 도입목적은 지방자치 단체가 추진하는 지역개발사업의 집행 효율성을 제고하고 사업성과에 기초하여 적절한 재원을 배분하기 위함이다. 급격하게 변화하는 대내외 환경변화는 지역개발사업의 탄력적인 대응을 요구하고 있으며 이를 위해 신규사업뿐만 아니라 계속사업도 사업기간의 경과에 따라 재평가할 필요성이 대두되고 있다.

#### 2) 사업재평가 대상사업

사업재평가 대상사업은 기본적으로 계획대비 실적이나 사업성과가 저조한 사업, 사업착수시점에서 장기간이 경과하고 있는 사업, 대규모 민원이 발생하고 있는 사업 등으로 한다.

사업성과가 저조한 사업은 앞서 살펴본 취득가치분석을 통해 이상이 발

건된 후 대응조치를 강구하였으나 별다른 진전이 없는 사업뿐만 아니라 사업채택후 일정기간(5~10년)이 경과한 후에도 미착공인 사업도 포함한다. 이는 사업추진의 장애요인을 보다 심도 있게 파악하여 사업추진의 효율성을 제고하기 위함이다. 한편 사업착수후 장기간이 경과한 사업이나 민원발생사업은 사업채택후 변화된 환경을 반영하기 위해 재평가 대상사업으로 상정되어야 한다.

### 3) 사업재평가기준

사업재평가를 위한 기준으로는 사업의 진척도, 사업 효과성, 비용·편익의 변화, 주민요구 수준, 대안의 존재 여부 등이 될 것이다. 먼저 사업 진척도는 시간편차에 초점을 맞춘 것으로 당초 사업계획의 공정달성 정도로서 해결하기 어려운 장애요인이 존재하거나 기술적인 이유 등으로 앞으로도 정상적인 사업추진이 어렵다고 판단되는 경우 사업을 중지하거나 사업계획을 변경하여야 할 것이다.

사업효과성은 성과편차와 관련된 것으로 사업이 추진되고 있음에도 기대했던 성과를 낳지 못하거나 환경변화로 성과를 기대하기 어려운 경우 사업중지나 연기가 불가피하다.

비용편익의 변화는 비용편차에 초점을 맞춘 것으로 사업착수후 부지매입비, 자재비 등 공사비가 지나치게 상승하였거나 인건비, 유지관리비 등 운영비가 크게 상승할 것으로 예상되어 경제성이 떨어진 사업은 사업추진을 유보하거나 사업계획을 신속하게 변경하여야 한다.

주민요구수준은 사업수요와 관련된 것으로 환경변화로 해당 사업수요가 급감하였거나 예상치 못한 위험요소의 등장으로 주민반대에 부딪힌 사업의 경우 사업중지 또는 사업유보 결정을 하여야 할 것이다.

마지막으로 대안의 존재 여부는 사업방식, 사업규모, 자원조달방안 등 대안의 가능성을 검토하는 것으로 현재 추진하고 있는 사업을 대체할 보다 효과적인 대안이 존재하는 경우 사업중지 또는 사업계획의 변경을 결정할 수 있을 것이다.

사업재평가 기준	
① 사업 진척도	② 사업 효과성
③ 비용편익의 변화	④ 주민 요구수준
⑤ 대안의 존재여부 등	

4) 사업재평가방법

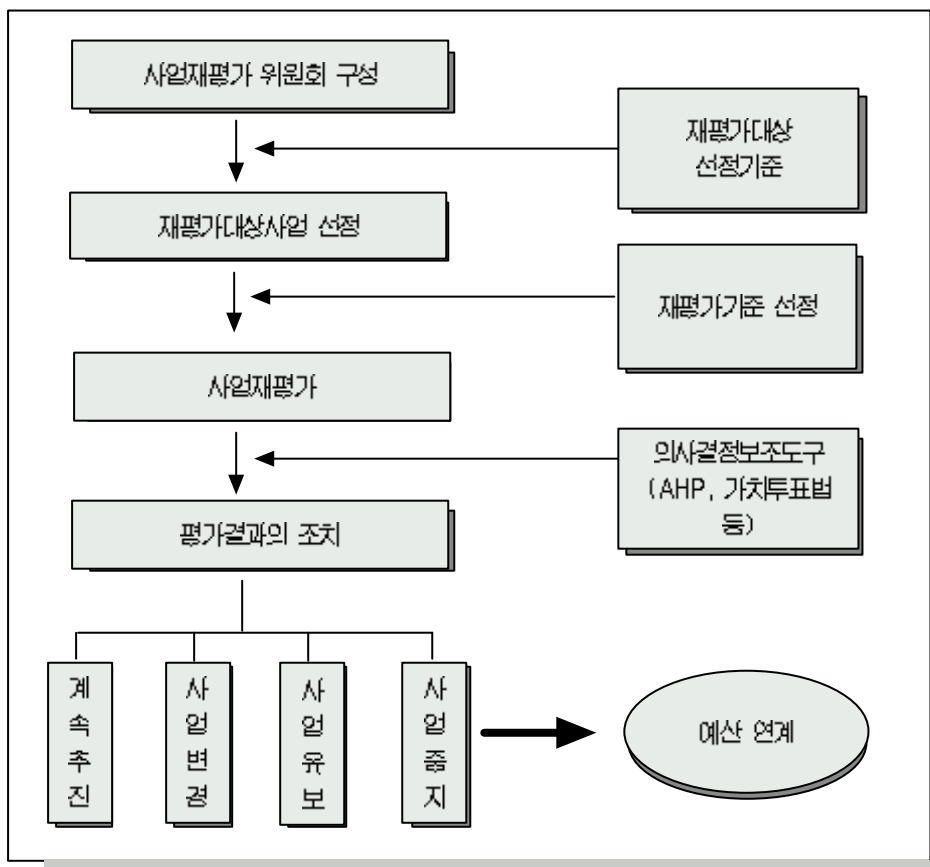
지방자치단체가 지역개발사업을 정기적으로 재평가하여 사업집행의 효율성과 환경변화에의 대응성을 제고하기 위해서는 참여를 통한 사업가치의 확인과정이 필요하다. 이 때에 사업가치를 확인하기 위해 사용할 수 있는 방법은 제2장에서 제시한 사업간 우선순위 결정기법중 성과측정법과 가치측정법을 결합한 형태이다.

먼저 이해관계자(기획·예산·사업부서 대표, 지방의회 대표, 주민 대표, 관계전문가 등)들이 참여하는 「사업재평가위원회(가칭)」에서 재평가 대상 사업을 검토·분석하고, 사업성과 및 한계능력을 확인하여 해당 사업의 가치를 결정하여야 한다. 충분한 논의를 거친 후 제시된 의견을 집약하여 해당 사업의 진로를 결정하되, AHP 기법이나 구조화된 가치투표법(structured value referendum)을 사용하는 것이 바람직하다.

사업의 우선순위를 결정하고자 할 때 관련 평가지표 및 지표들의 상대적 중요도에 따라 가중치를 부여함으로써 의사결정의 최적화를 도모하는 혁신

적인 방법론으로 AHP방법이 의사결정보조도구로 활용될 수 있도록 최근 여러 가지 컴퓨터프로그램<sup>28)</sup>이 개발되어 보급되고 있다. 그리고 보다 참여적인 방법으로 구조화된 가치투표법을 사용하여 사업재평가지 대한결정을 할 수도 있다. 어떠한 방식을 채택하든지 재평가 과정과 결과는 공개함으로써 투명성을 제고할 필요가 있다.

〈그림 4-3〉 지역개발사업의 재평가방법



28) Carnegie Mellon대학에서 개발한 Alliah THINK! 등

#### 5) 사업재평가 결과의 활용

지역개발사업에 대한 사업재평가 결과는 계속 집행, 사업계획 변경, 사업 유보, 사업중지 또는 폐지 등 후속조치로 실천되어야 한다. 먼저, 평가결과 그다지 문제가 없다고 판단된 경우 해당 사업은 지속적으로 추진되어야 하지만 사업방식 및 규모의 변경이나 사업비 감축이 필요하다고 판단되는 경우 사업계획을 변경하여야 하고 새로운 사업계획에 따라 사업이 추진되어야 할 것이다.

한편, 해당사업의 추진에 장애가 되고 있는 제반문제의 해결에 장기간이 소요될 것으로 예상되는 경우, 제반 문제가 해결될 때까지 예산책정을 중지하고 사업을 유보함으로써 불필요한 예산 및 인력의 낭비를 최소화하도록 한다. 마지막으로 제반 평가기준에 따른 평가 결과 환경변화로 사업의 목적이 소멸하였거나 사업효과가 의문시되는 경우 과감하게 사업을 중지하도록 하여 자원의 효율적 배분에 기여하도록 한다.

### 라. 사업진행보고서 작성방법

지역개발사업의 담당실무자는 해당 사업의 추진과정을 지속적으로 모니터링함으로써 효과적인 사업통제시스템 구축의 시발점 역할을 하여야 한다. 이를 위해 담당실무자는 해당 사업에 대한 취득가치분석과 함께 정기적으로 <표 4-9>에 준하는 사업평가보고서를 작성하여 사업관리자와 평가부서에 제출하도록 함으로써, 사업집행의 개선 및 사업재평가(또는 사업간 우선순위 평가)를 위한 참고자료로 활용할 수 있도록 한다. 역점 사업으로서 보다 객관적인 사업평가가 요구되는 경우에는 사업관련 정보의 평가에 객관성을 확보할 수 있는 독립적인 부서(기획부서 등)에서 이를 수행할 수 있을 것이다. 관계부서에서 작성하는 공식적, 종합적인 사업평가보고서의 내용에는 최소

한 다음의 내용이 포함되어야 한다.

1) 사업의 현재상태

취득가치분석의 결과가 포함되는 것이 최상이며 그 결과를 제시할 수 없는 경우에는 가급적 정확하게 현재의 진행상황을 보고해야 한다.

2) 사업의 미래상태

해당 사업에 대한 미래예측을 통해 시간, 비용, 성과 또는 범위면에서 심각한 편차가 예상된다면 그러한 변화 징후를 명확하게 기술하도록 한다.

3) 핵심과업의 상태

핵심 공정상의 과업 상태가 어떠한지 보고하여야 하는 바, 특히 외부 전문기관에 의해 시공되고 있어 사업관리자의 통제가 쉽지 않은 고도의 기술적 위험을 가진 과업에 주의를 기울여야 한다.

4) 위험요소 평가

예산 손실, 사업 실패 등의 잠재력을 가진 어떠한 위험요소가 없는지 확인하여 보고하도록 한다.

5) 여타 사업에의 시사점

평가 결과로부터 얻은 경험과 교훈을 현재 진행중이거나 착수하려고 하는 다른 사업에 활용할 것이 있다면 이를 기술하도록 한다.

6) 평가(또는 점검)의 한계점

평가나 점검의 타당성을 제한하는 어떤 요소가 없는지, 특정 자료가 누락되었거나 부실하지는 않은지, 그리고 누가 평가관련 정보를 제공하는 데 비협조적인지 등에 대한 사항을 보고한다.

〈표 4-9〉 사업평가보고서 양식

사업명:	
작성자:	일시:
기간:   년   월   일부터	년   월   일까지
보고기간동안의 성과:	
본 사업의 진도는:   ○ 정상   ○ 초과달성   ○ 미진	
사업목적의 변화:	사업환경상의 변화:
여기치않은 문제가 발생하였나?	
필요한 변화는?	변화를 위한 협조자 또는 부서:
취해야 할 조치는?	앞으로 예상되는 문제:
의견:	

### 3. 추진성과의 평가기법

#### 가. 사후평가의 효율화 방향

사후평가(after-implementation evaluation)는 지역개발사업의 집행결과 목표 달성 여부를 평가하고 종결에 따른 대응조치를 강구하여 해당 사업의 보다 장기적인 개선에 도움을 주기 위해 실시된다. 현재 일부 자치단체에서는 주요 사업에 대한 심사평가지 성과분석을 시행토록 하여 지역개발사업 추진에 따른 사후관리에 관심을 갖고 있으나 사후평가가 지속적, 효과적으로 시행되지 못하고 있다. 지역개발사업에 대한 사후평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것은 다음의 몇 가지 제약요인들 때문이다.

첫째, 지역개발사업의 성과측정(performance measurement)을 위한 기법이나 노하우의 개발·보급에 소홀하였다. 사회, 문화, 경제적 인프라가 절대적으로 부족하였던 시대에는 특정 개발사업을 완료하기만 하면 많은 주민들이 혜택을 보았고, 이에 따라 사업성과의 측정 필요성이 상대적으로 적었다. 그러나 지역별로 각종 기반시설이 어느 정도 갖추어진 현 시점에서는 지역개발사업에 대한 관리적 접근이 요구되고 지역개발사업을 통한 고객서비스의 제공수준을 보다 제고할 필요성이 있다. 따라서 각 지방자치단체가 지역개발사업을 통해 의도했던 것을 성취하였는지 또는 해당 사업이 지역의 복지에 어떤 영향을 미쳤는지 평가할 수 있는 기법의 개발이 요청된다.

둘째, 최고 관리층에서 사후평가를 통한 학습(learning)이 향후 유사 사업의 효율적 추진에 기여한다는 인식을 충분히 갖고 있지 못하다. 성공한 사업이든 실패한 사업이든 학습효과가 있다는 점에서 사후평가를 제도화하는 노력이 요구된다.

셋째, 담당 실무자들도 사후평가를 학습과정으로 인식하지 않고 징벌수단



으로 오도하는 경향이 있다. 이미 종료되었거나 사후관리단계에 들어간 사업을 두고 성과를 운운하는 것이 자신들에게 아무 도움이 되지 않는다고 생각하기 때문이다. 따라서 지역개발사업의 사후평가를 실시하는 경우 이를 징계수단으로 활용하기 보다 우수사례를 발굴하고 여타 부서의 사업개발에 도움을 주고 사업 관련자들에게 인센티브를 제공하는 제도적 개선이 요구된다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 지역개발사업의 성과나 영향을 측정하는 실용적인 기법들을 소개하고자 한다.

## 나. 성과평가기법 개발

일반적으로 사업의 효과성은 두 가지 차원의 평가에 초점을 맞추는 바, 의도한 목표와 산출물의 성취(outcome evaluation)와 지역사회의 복지가 개선된 정도(impact evaluation)가 그것이다. 이 두 가지 차원의 평가는 개념상 지역개발사업을 서비스 영역과 정책 영역에서 각각 평가하는 것으로 구분할 수 있다(Ian Sanderson, 18-19). 이러한 지역개발사업의 성과지표는 해당 사업이 성취하려고 의도했던 바를 어느 정도 이루었는지를 객관적으로 보여준다.

### 1) 성과지표의 유용성과 한계

성과지표의 유용성은 의사결정의 향상, 사업수행에 따른 책임성 제고, 관리개선을 통한 성과 증진 등에 있다. 즉, 관리자들로 하여금 기존에 수립된 사업계획의 성취여부를 판단하거나 미래에 보다 효과적인 사업계획을 수립할 수 있는 토양을 만드는 것이 성과지표의 기능이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 성과를 구체적으로 측정하는 것이 어려울 뿐만 아니라 주관적이

기 쉽다. 이처럼 사업성과를 측정하기 어렵고 그 유용성을 높이기 쉽지 않은 까닭은 다음의 제약요인들이 존재하기 때문이다.

첫째, 복잡한 목표를 가진 사업의 경우 단일 측정지표에 의한 생산성 측정이 어렵다.

둘째, 사업부서의 활동과 효과성간의 관계에 대한 이해부족으로 성과측정 결과가 사업개선으로 제대로 연계되지 않고 있다.

셋째, 사업성과에 대한 외부요인의 영향을 제대로 파악할 수 없는 상황에서는 나타난 성과에 대한 해당 사업의 영향력을 파악하기 어렵다.

이밖에 성과측정에 대한 사업 관계자의 소극적 태도 등도 사업성과의 측정과 측정결과의 활용을 어렵게 만들기도 한다.

## 2) 성과지표의 개발방법

민간부문과는 달리 공공부문에서는 행정기관의 기능 및 서비스의 특수성으로 인해 성과지표, 특히 효과성을 측정하는 명확한 지표를 개발하는 것이 매우 어렵다. 지역개발사업의 경우에는 행정기관의 성과측정과 달리 비교적 성과지표의 개발이 용이한 것은 사실이나 성과에 대한 모든 측면을 반영하거나 사업성과의 궁극적인 결과를 제시하는 성과지표를 개발하는 데는 아직 한계가 있다.

이에 구체적이고 합리적인 성과지표를 개발하기 위해서는 먼저, 정책결정자 등 성과지표의 개발에 관련된 사람들이 지역개발사업체계의 속성을 먼저 이해할 필요가 있다. 그리고 사업관계자들이 사업계획 수립 단계부터 해당사업의 전략적 목표(outcomes)에 동의하여야 하며, 사업 진행과정에 걸쳐 성과 측정자료를 체계적으로 수집, 분석하여 사업 완료후 해당사업의 목표달성도에 따라 사후평가 하여야 한다.

Kravchuk과 Schack(1996)이 제시한 효과적인 성과측정체계의 설계원리를 소개하면 다음과 같다.

- ① 사업계획 수립시 명확하고 일관된 미션, 전략, 목표를 설정하여야 한다.
- ② 명확한 성과측정방법을 개발하여야 한다.
- ③ 성과지표의 설계 및 개발과정에 해당 사업의 핵심 관계자를 포함시켜야 한다.
- ④ 성과측정을 제대로 하기 위해 프로그램의 구조를 합리화하여야 한다.
- ⑤ 다양한 종류의 척도를 개발하여야 한다.
- ⑥ 성과측정체계의 개발과정에서 해당 사업의 고객을 항상 고려하여야 한다.
- ⑦ 구체적인 성과지표의 개발을 위해 사업성과는 매우 세부적으로 제시하여야 한다.
- ⑧ 해당 사업의 성과지표를 정기적으로 재검토하고 수정하여야 한다.
- ⑨ 사업의 복잡성은 고려하되 성과정보의 지나친 집합은 지양하여야 한다.

### 3) 성과지표의 유형

지역개발사업의 성과지표로는 완성된 업무량 지표(workload-accomplished measures), 표준대비 실적 지표, 자원활용지표(resource utilization measures) 등이 사용될 수 있다. 이러한 지표들이 주로 사업의 효율성에 초점을 맞춘 지표들이므로 경우에 따라 이들 지표에 사업의 효과와 서비스의 질을 반영하는 절충된 형태의 지표들이 사용될 수 있다.

예컨대, 지방도로사업의 경우 올해 100km를 포장하였다고 하면 완성된 업

무량 지표이고, 올해 포장률을 3% 제고하려고 하였으나 실제 2%밖에 높이지 못하였다고 하면 표준대비 실적 지표이다. 그리고 지방도로의 교통량이 1,000대/시간이라고 하면 자원활용지표를 사용한 것이다. 여기에 100km를 포장한 결과 평균 주행속도가 10km/시간 빨라졌다고 하면 사업효과를 반영한 지표가 되는 것이다.

〈표 4-10〉 지역개발사업 유형별 성과지표(예시)

사업유형	업무량 지표	표준대비지표	자원활용지표	효과성 지표
공단조성 사업	조성면적/ 투자비	계획대비 (조성실 면적/투자비)	입주업체수/ 조성면적	입주업체 만족도
유통단지 조성사업	조성면적/ 투자비	계획대비 (조성면 적/ 투자비)	매출실적/ 조성면적	비용절감 효과 입주업체 만족도
택지개발 사업	조성면적/ 투자비	계획대비 (조성면 적/ 투자비)	가구수/ 조성면적	입주자 만족도
상수도 사업	상수도연장 /투자비	계획대비 (상수도 연장/투자비)	상수도이용률	상수도이용가구의 만족도
재활용단지 조성사업	조성면적/ 투자비	계획대비 (조성면 적/ 투자비)	입주업체수/ 조성면적	비용절감 효과 입주업체 만족도
시리도포장 사업	포장면적/ 투자비	계획대비 (포장면 적/ 투자비)	동행대수/ 시간	비용절감 효과 평균속도
교통소통 대책사업	신설·확장면 적/ 투자비	계획대비 (신설·확장면적/투자비)	동행대수/ 시간	비용절감 효과 평균속도
교량개설 사업	개설면적/ 투자비	계획대비 (개설면 적/ 투자비)	동행대수/ 시간	비용절감 효과
이벤트사업	입장객수/ 투자비	계획대비 실적	입장객수/ 일	지역경제 효과

사실 완성된 업무량 지표는 사업의 성과(outcomes)라기 보다는 산출물(output)이므로 진정한 의미에서의 성과지표가 되기 어려우므로 지역개발사업의 성과측정을 위해서는 가급적 사업효과를 반영할 수 있는 지표를 사용하되 이를 개발하기 어려운 경우 표준 또는 계획대비 실적지표나 자원활용지표를 사용할 수 있을 것이다. <표 4-10>에서는 주요 지역개발사업의 유형별로 성과지표를 예시한 것이다.

#### 다. 주민평가

성과지표에 의한 지역개발사업의 성과측정이 현실적으로 어려운 경우나 비록 성과지표가 있더라도 성과정보를 포괄적으로 수집하고자 할 때 지역개발사업에 대한 고객의 만족도 또는 인식도는 매우 중요한 의미를 갖는다. 지역개발사업은 시장을 통해 충족될 수 없는 수요나 지역문제를 해결하는 데 정당성의 근거가 있다. 그러므로 지역개발사업이 이러한 수요나 문제를 해결한 정도나 관련 집단 및 지역사회의 복지를 증진시킨 정도는 정책 영역(policy domain)에서 핵심적인 관심사이다.

##### 1) 주민평가방법

지역개발사업에 대한 사후평가로서 주민평가는 주민 또는 고객들의 만족도나 인식도를 패널이나 설문조사를 이용하여 파악함으로써 사업관리에 활용하는 것이다. 패널에 의한 평가는 주로 지역내 각계각층의 인사들로 평가단을 구성하여 주요사업에 대하여 정기적으로 평가토록 하는 방법이다.<sup>29)</sup> 그러나 패널에 의한 평가는 평가대상이 되는 사업의 고객범위가 사업유형에

---

<sup>29)</sup> 현재 충청남도에서 주민평가방법을 채택, 실시하고 있다.

따라 상당히 유동적임에도 평가단은 고정되어 있으므로 정확한 성과정보를 얻기 어려운 한계를 가진다.

한편 주요 사업별로 주민의 평가와 반응을 알아보기 위해 설문조사나 면접조사를 실시할 수 있다. 이 때 가장 주의하여야 할 점은 바로 평가대상이 되고 있는 사업의 고객범위를 적절하게 규정하는 것이다. 설문조사에 의한 주민평가는 핵심 고객으로부터 평가정보를 구득할 수 있는 장점이 있으나 비용이 많이 드는 문제점이 있다.

## 2) 주민평가의 내용

지역개발사업에 대한 주민평가의 내용은 사업별로 달라질 수 있으나 대체로 사업에 대한 인지도, 만족도, 선호도, 영향분석 등을 포함한다. 예컨대 택지개발사업에 대한 주민평가를 실시하는 경우에는 사업시행주체에 대한 인지도, 택지개발지구의 환경에 대한 만족도, 분양관리에 대한 만족도, 분양택지에 대한 선호도 등이 평가기준이 될 것이고 이에 따라 구체적인 평가지표가 구성될 것이다. <표 4-11>은 택지개발사업을 대상으로 주민평가를 실시할 경우의 평가내용을 정리한 것이다.

## 3) 주민평가 결과의 활용

지역개발사업에 대한 주민평가의 결과는 사업관리의 책임을 분명하게 하고 우수 사업을 발굴, 포상하는 데 활용할 수 있다. 이러한 평가정보는 또한 향후 동일 또는 유사사업의 추진시 활용함으로써 지역개발사업의 장기적 개선에 기여할 수 있을 것이다.

〈표 4-11〉 주민평가의 내용(택지개발사업 사례)

평가기준	평가지표
사업시행주체에 대한 인지도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업시행에 대한 주민의 인지</li> <li>- 사업시행주체에 대한 주민의 인식</li> </ul>
주거환경에 대한 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택단지의 입지에 대한 만족도</li> <li>- 주택단지의 환경에 대한 만족도</li> <li>- 주택단지내 교통에 대한 만족도</li> <li>- 공공시설 이용에 대한 만족도</li> <li>- 기반시설(상하수도 등)에 대한 만족도</li> <li>- 시공상태에 대한 만족도</li> </ul>
분양관리에 대한 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양안내의 만족도</li> <li>- 택지관련 정보서비스 제공의 만족도</li> </ul>
주민의 택지 선호도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 택지 구입시 고려사항</li> <li>- 주택형태의 선호도</li> <li>- 근린생활시설용지에 대한 수요 등</li> </ul>

## 제5장 지역개발사업 평가의 실용화 방안

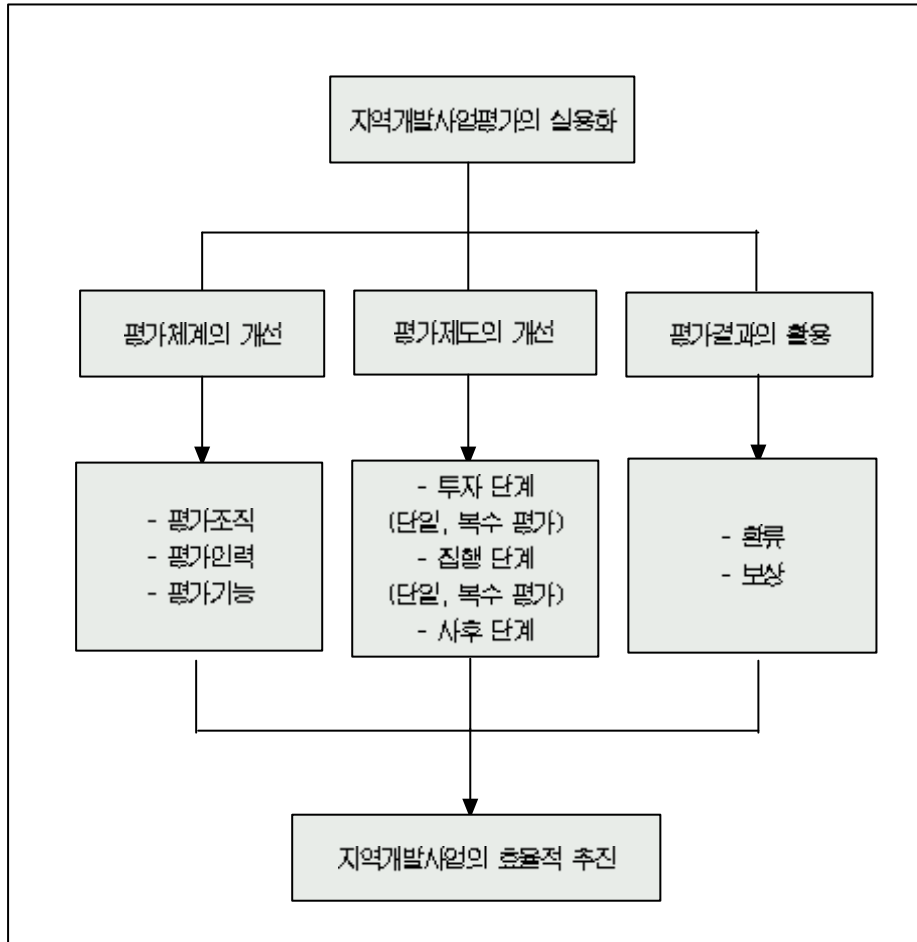
### 제1절 기본방향

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 지방자치단체 수준에서 지역개발사업에 대한 체계적 평가시스템이 구축되어 있지 못하고 설령 평가제도가 도입되어 있는 경우도 형식적, 비효율적 운영으로 평가에 따른 순기능적 효과가 제대로 나타나지 못하고 있다. 그러므로 지방자치단체 차원에서 지역개발사업 평가의 활용도를 보다 높이기 위해서는 평가기능을 수행하는 전체 평가시스템의 개선, 제도적 정비, 평가결과의 적극적 활용 등 다각적인 노력이 요구된다.

먼저 사업평가체계의 개선을 위해서는 그 구성요소가 되는 평가조직, 평가기능, 평가인력의 정비 및 강화가 요청된다. 제도적 정비는 각 사업단계별로 이루어지는 평가의 실효성 증진과 함께 다부문 복수사업에 대한 평가시스템의 구축으로 한정된 재원의 효율적 배분에 기여하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 사업평가의 효과성을 제고하기 위해서는 평가활동에 관련 부서나 이해관계자가 적극적으로 참여할 수 있도록 보상시스템을 강구하는 동시에 평가결과가 사업 및 사업관리 개선이나 예산배분에 즉각적으로 반영될 수 있도록 적절한 방안을 강구하여야 할 것이다(그림 5-1 참조).



〈그림 5-1〉 지역개발사업 평가의 실용화방향



## 제2절 지역개발사업 평가체제의 개선

### 1. 지역개발사업 평가조직의 합리적 개편

#### 가. 사업부서의 조직구조 개선

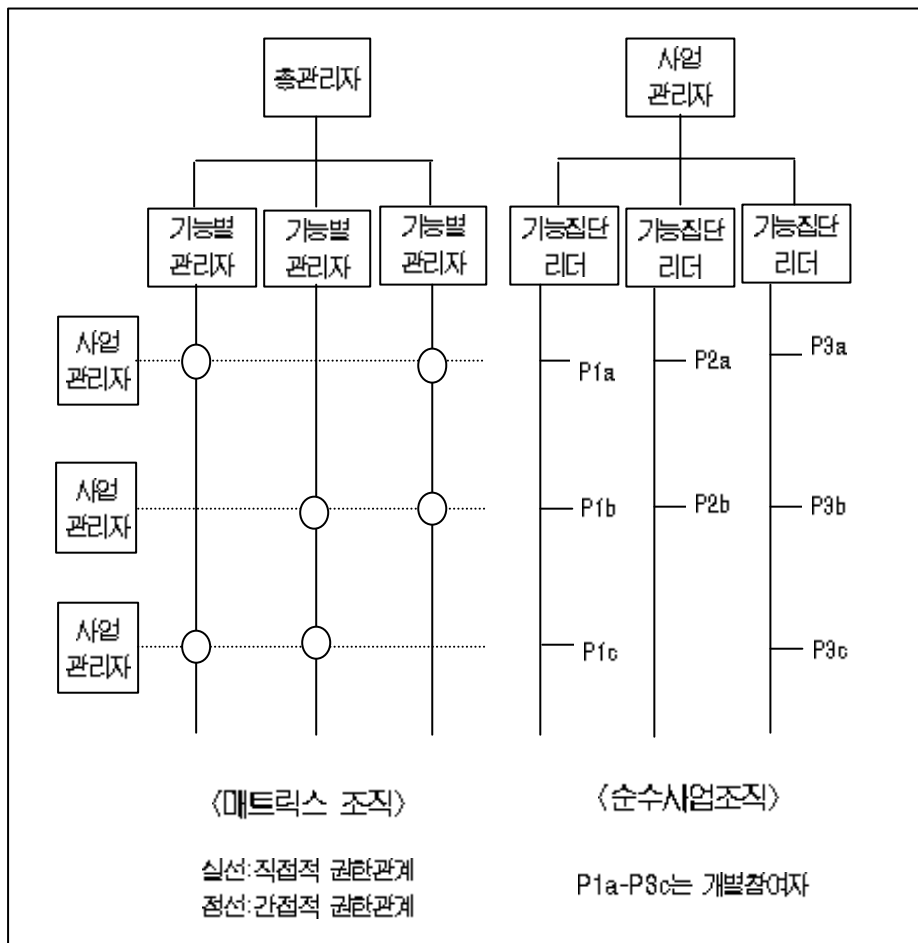
지방자치단체의 지역개발사업 평가조직은 기획부서, 예산부서, 감사부서, 사업담당부서 등으로 구분할 수 있다. 지역개발사업의 효율적 평가를 위해서는 기본적으로 사업추진조직이 효율적이어야 한다. 먼저 사업계획 수립, 집행, 공사관리·감독 등 각 단계에 참여하는 조직 구성원들이 전문성을 가져야 함은 물론이고, 조직의 규모나 인력도 사업을 추진하는 데 적정하여야 한다. 그리고 사업의 성격에 따라 사업의 효율적 집행을 담보할 수 있는 조직내 의사결정구조의 단순화, 합리화가 요청되며 사업추진을 위해 관련 기관과의 협조체제를 구축할 수 있도록 적합한 위상을 갖추고 있어야 한다.

우리나라의 경우 근래에 지방자치단체의 조직개편으로 사업부서들이 팀제를 운영하는 등 효율적인 조직구조를 갖추기 위해 노력하고 있으나 여전히 전통적인 계선-참모조직의 형태에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 한편 선진국에서는 지난 수년간 사업을 조직화하기 위한 일련의 구조들이 시도되었는 바, 최근에는 매트릭스조직(matrix organization)과 순수사업조직(pure-project organization)이 널리 이용되고 있다(<그림 5-2> 참조). 이러한 조직들은 지역개발사업의 효율적 추진을 위해 우리나라의 지방자치단체에서도 적극 도입할만한 조직형태인데, 매트릭스조직이 통상 사업조직의 전형이지만 해당 사업의 신속한 추진이 요구될 때는 순수사업조직이 강점을 가진다(Lewis 1995:409).

각 시·도의 국 단위로 사업추진을 위한 매트릭스조직이나 순수사업조직의 설치·운영이 필요하며 국장 직속으로 전체 사업단계를 관리하는 별도의

사업관리자(project manager)를 두어 사업관리능력을 제고하여야 한다. 국장 직속의 사업관리자는 해당 국 관할의 사업들을 통제하고 비교평가하는 기능을 수행하고 기획관리실(평가담당부서)과의 협력관계 속에서 전체 시·도 차원의 심사평가 내지 사업간 우선순위 결정을 지원하여야 한다.

〈그림 5-2〉 지역개발사업조직의 구조



## 나. 평가부서의 위상

지역개발사업 평가에서 상위평가기능을 수행하고 있는 기획, 예산, 감사 부서는 사업평가와 예산 및 기획기능을 연계시킬 수 있는 조직적 위상을 가지고 있어 이들 부서의 역할이 매우 중요하다. 지역개발사업 평가부서의 효과성을 결정하는 요인으로 평가부서의 위상(어디에 위치하고 있느냐)이 중요한데, 이는 평가수행능력, 정책결정자에의 접근가능성, 가시성 등이 평가단위의 위치에 의해 영향받기 때문이다.

일반적으로 사전적 평가든 사후적 평가든 지역개발사업의 평가결과가 예산요구에 반영된다는 점에서 평가체계는 예산체제와 밀접하게 연계되어 있는 제반 활동이다. 또한 평가활동은 기획과정과도 밀접한 관련이 있다. 평가활동으로 산출된 정보를 향후 정책수립에 반영함으로써 공공투자정책의 질을 제고하는 순환적 과정으로 평가활동을 파악할 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때, 평가부서는 주요 정책결정자와 근접한 평가단위에 의해 수행되어야 하며 이를 통해 공공투자정책의 주요 결정과정에 평가결과가 연계되도록 하는 메카니즘이 필요하다.

따라서 동일한 유형의 사업들을 평가하고 전반적으로 관리하는 기능은 국장 직속의 사업관리자 또는 해당 국의 총괄기능을 담당하는 과에서 담당하는 것이 바람직하고, 시·도 전반적인 사업들을 평가하고 통제하는 기능은 시·도지사 직속의 별도의 평가기구나 기획관리실에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

## 다. 평가관련 조직간 기능배분

지역개발사업을 포함하는 공공투자정책 평가체계의 기능은 크게 세 가지

로 유형화할 수 있는 바, 이는 ①상위평가기능, ②평가의 관리 및 지원기능, ③평가기능이다. 상위평가란 평가에 대한 평가, 즉 평가체계에 대한 평가를 말한다. 평가시스템과 평가절차가 꾸준히 개선되지 못하고 평가시스템과 평가결과의 활용시스템이 적절하게 연계되지 못하면 평가의 효과는 크게 제한을 받게 마련이다. 그러므로 평가체계 자체와 평가절차의 개선을 위한 기능 즉, 상위평가기능은 매우 중요한 역할을 담당하는 기능이다.

평가의 관리 및 지원기능은 평가가 보다 효과적이고 능률적으로 이루어지도록 신뢰성 있는 정확한 정보를 적시에 필요한 곳 또는 필요한 사람에게 제공하고, 평가의 산출물을 여러 관련 부서나 기관이 활용하도록 함으로써 평가체계 전체의 효과성과 능률성을 향상시킬 수 있도록 지원하는 기능을 의미한다. 보다 구체적으로 사업목표의 설정과 성과측정 수단의 구체화, 평가계획의 개발, 평가를 위한 조사설계 및 수행, 평가조사결과의 배포와 활용 등이 이 기능에 속한다.

평가기능은 사전평가, 과정평가, 사후평가 등 여러 가지 유형의 평가를 직접 수행하는 기능을 말한다. 평가부서와 사업부서는 직접 사업을 평가하거나 외부전문가를 활용하여 사업을 평가하는데 평가기능은 이처럼 평가부서와 사업부서의 관리 및 책임하에 이루어지는 모든 유형의 평가활동을 포괄한다.

이러한 평가기능을 기관간, 부서간에 효율적으로 배분하기 위해서는 전문성, 조직규모, 통제성 등의 배분기준을 고려하여야 한다. 일반적으로 평가기능의 효율적 수행을 위하여 담당자에게 고도의 전문지식과 기술이 요구되며 일선 부서에서 이러한 전문성을 확보하고 있다면 평가기능의 분권화는 촉진될 것이다. 한편 평가부서의 규모가 커질수록 상위평가기능을 제외한 실질적인 평가기능은 사업부서에서 수행하도록 조정하는 것이 조직운용의 효율

성을 제고한다. 그리고 평가목적이 정책의 합리적 결정 등에 도움을 주는 정보를 산출하기 위해서인지 아니면 통제목적을 위한 것인지에 따라 평가기능의 배분방향이 달라질 수 있다. 만일 평가목적이 통제 목적을 달성하기 위한 것이라면 통제기능을 수행하는 부서에 기능을 흡수하는 방향으로 기능을 개편하여야 할 것이다.

지역개발사업 평가기능의 경우 상위평가기능은 주로 중앙정부나 해당자치단체의 기획부서(또는 정책평가부서)에서 담당하고, 실제 평가기능의 수행은 주로 각 사업부서(또는 국별 사업관리자)에서 수행하는 것이 바람직하다. 한편 평가의 관리 및 지원기능은 해당 자치단체의 기획부서와 각 사업부서(또는 국별 사업관리자)가 비슷한 비중으로 수행하는 것이 바람직하다. 그러나 현재 광역자치단체 수준에서는 각 사업부서의 전문성이 떨어져 사전평가의 경우 주로 외부 용역형태로 평가를 수행하고 있으며 과정평가도 점점 수준에 머물고 있다.

한편, 기획부서나 예산부서에서는 사업간 우선순위의 결정이나 주요 사업들에 대한 심사평가를 실시하고 있으나 지방자치단체별로 수준의 차가 큰 편이다. 투자심사의 경우도 심사절차상 중앙정부가 상위평가기능을 수행한다고 보여지지만 재원조달가능성 위주로 타당성 평가를 하고 있어 평가의 평가기능 즉, 상위평가기능을 수행하고 있다고는 보여지지 않는다. 그러므로 지방자치단체 특히, 시·도의 경우 평가담당부서를 별도로 설치하여 상위평가기능을 강화할 필요성이 제기된다. 평가담당부서를 별도로 설치하기 어려운 경우에는 투자심사 담당과 심사평가 담당을 통합하고 기능을 강화하는 것도 고려할 수 있다. 이는 사전평가와 과정 및 사후평가를 연계시키고, 다부문 복수사업간 평가를 시행하여 평가결과를 투자정책의 결정 및 예산배분과 유기적으로 관련 지을 수 있다는 점에서 바람직하다고 판단된다. 그리고

각 사업부서도 전문인력의 보강 및 교육훈련을 통해 평가역량을 강화하여 실질적인 평가기능을 수행할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

<표 5-1>은 이러한 관점에서 지역개발사업 평가기능의 바람직한 배분방향을 제시한 것이다.

〈표 5-1〉 사업평가기능의 배분방향

기능별	하위기능	담당기관 또는 부서		
		중앙정부	평가부서	사업부서
삼위평가기능	평가체계와 절차에 대한 평가	○	○	
평가의 관리 및 지원기능	목표설정과 성과측정의 구체화		○	○
	평가계획의 개발		○	○
	평가를 위한 조사설계 및 수행		○	○
	평가결과의 배포 및 활용		○	○
	기타 평가지원		○	○
평가기능	사전평가	○	○	○
	과정평가			○
	사후평가			○

## 2. 지역개발사업 평가인력의 전문성 강화

효과적인 지역개발사업 평가체계의 핵심적 요소는 평가기능을 담당하는 공무원들의 전문성이다. 지역개발사업의 평가를 위해서는 고도의 전문지식이 요구되는 바, 영향평가 등 계량화하기 힘든 부분을 질적으로 평가하거나 해당 사업과 산출물의 관계를 파악하기 위해 인과적 모형을 개발하는 경우 과학적 평가기법과 방법론을 숙지한 전문인력이 반드시 필요하다.

평가담당인력의 전문성을 강화하기 위해 전문교육기관이나 교육훈련 프로그램에 투자심사, 심사평가 관련 공무원들을 참여시키고 지방자치단체 자체적으로 유사한 프로그램을 개발하여 평가인력의 전문성을 제고시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 함께 지방연구원, 학계, 컨설팅기관 등이 참여하는 <지역개발사업평가단(가칭)>을 구성하여 지역개발사업의 평가활동을 수행토록 함으로써 투자사업에 대한 평가의 질과 신뢰성을 제고하는 노력도 필요하다. 사업평가가 활발하게 이루어지고 있는 미국의 경우도 성공적인 평가활동을 저해하는 하나의 요인으로 전문인력의 부족을 들고 있는 것으로 보아 효과적인 사업평가시스템의 구축에서 전문인력의 확보는 매우 중요한 과제이다.

## 제3절 지역개발사업 평가제도의 개선

### 1. 투자단계의 제도개선

#### 가. 투융자 심사제도 개선

##### 1) 평가주체

지역개발사업 투자심사에 있어 각 사업부서가 작성한 평가자료를 투자심사부서에서 단순 취합하여 투자심사위원회에 상정하거나 의뢰심사를 요청하고 있다. 따라서 지방자치단체의 투자심사부서는 엄밀하게 말하면 평가기능을 수행하기 보다 평가관리 및 지원기능을 수행하는 것이다. 현재의 투자심사체계하에서 투자사업의 타당성분석은 적어도 투자심사부서에서 실질적



으로 수행하거나 각 사업부서에서 행한 타당성분석의 검증을 해주어야 한다. 그럼에도 불구하고 단순 평가관리기능만 수행한다면 평가기능의 활성화를 기대할 수 없다. 최근의 지방정부 개혁으로 조직 및 인력의 감축이 이루어지면서 이러한 현상은 더욱 심화되고 있는데 지방자치 단체장의 인식 제고로 투자심사부서가 보다 실질적인 투자평가기능을 수행할 수 있도록 보강되어야 할 것이다.

한편, 현재 대부분의 지방자치 단체에서 투자심사부서와 심사평가부서가 이원화되어 업무연계가 되지 않아 사업통제의 효율성을 떨어뜨리고 있으므로 합리적 사업관리체계의 구축을 위해 투자심사계와 심사평가계를 「투자심사과」로 통합하여 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

## 2) 평가기준

현행 투자심사의 평가기준은 획일적이어서 사업별, 지역별 특성을 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 중앙심사와 시·도심사간의 차별성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 자체평가기준과 의뢰평가기준을 이원화하거나 만일 동일 기준을 적용할 경우라도 평가기준의 가중치를 달리 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예컨대, 자체 평가 시에는 경제성평가, 주민요구도, 지역발전 파급효과를 중점적으로 보고, 의뢰평가 시에는 상위계획과의 연계성, 재원확보 가능성 등을 중점적인 평가기준으로 설정한다면 투자심사를 위한 정부간 기능분담과 함께 투자심사의 효율성도 제고할 수 있을 것이다.

그리고 사업유형별로 평가기준을 차별화 할 필요성도 대두된다. <표 5-2>는 경남을 사례로 하여 사업유형별 투자심사기준의 차별화방안을 제시한 것이다. 경상남도에서는 주요 투자사업의 투자효과분석팀을 구성하여 익년도 투자대상사업의 투자우선순위를 결정할 때 사업특성을 고려하여 사업별로

상이한 기준과 가중치를 부여하고 있다. 즉, 주민숙원도, 주민수혜도, 자원조달, 투자의 시급성, 사업추진상태 등의 지표는 공통항목으로 하되 농수산분야의 사업은 사업적지 선정여부를 추가적으로 고려하였고, 도로교통분야의 경우에는 파급효과와 도로형태 등을 추가로 고려하였다. 이처럼 여타 자치단체에서도 투자심사시 사업유형별 특성을 고려한 평가지표를 개발하여 적용하는 것이 투자심사의 효율성과 형평성을 확보하는 데 도움이 될 것이다.

〈표 5-2〉 사업유형별 심사기준의 차별화방안

분야 기준	사업유형별 지표			
	농수산분야	환경분야	도로교통분야	치수분야
주민숙원도	-동의자수/ 물리지수 -시설노후도	-민원해결가능성	-민원해결가능성	-민원발생정도
주민수혜도	수혜면적	수혜범위(인구)	수혜범위(인구)	수혜인구수
자원조달	-자체재원부담비율	-자체재원부담비율	-자체재원부담비율	-자체재원부담비율
사업적지 선정여부	-권홍지역면적비율			
사업성격		-계속사업, 신규사업	-계속사업, 신규사업	-계속사업, 신규사업
투자시급성	-시급성(4점척도)	-시급성	-시급성	-시급성
사업추진 상태	추진준비실태(4점)	추진준비실태	추진준비실태	추진준비실태
파급효과			-운행 시간단축율	
도로형태			-도로형태(4점)	

### 3) 평가방법 및 기법

현재 지역개발사업 투자심사의 핵심적인 평가방법은 재무적·경제적 타당성분석이다. 그 결과 지역개발사업에 따른 채산성이나 복지의 증진은 고려되지만 소득분배 등 사회적 형평성은 고려되지 않고 있다. 따라서 경제적 타당성 검토를 거친 사업에 대하여 최종적으로 사회적 타당성을 점검하는 과정을 거치도록 할 필요성이 있다. 사회적 타당성의 점검은 가능한 통계적 검증이나 계량분석방법과 결부되어 이루어져야 하며 이를 위해서는 전문여론조사기관에 의한 여론조사나 전문적 분석기법이 뒷받침되어야 할 것이다.

그리고 현재 지방자치단체의 지역개발사업 타당성분석을 위한 도구로 사용되고 있는 비용편익분석의 활용도를 높이기 위해 이 분석기법이 가진 내재적 한계를 인식하고 예상되는 문제점을 최소화하기 위한 비용 및 항목의 표준화 노력도 요구된다. 비용 및 편익항목의 표준화는 종래의 사업 타당성 분석에서처럼 비용편익항목이 사업주체의 의도에 따라 편의적으로 선정됨으로써 분석의 신뢰성이 떨어지는 문제에서 벗어날 수 있도록 도움을 줄 것이다. 이 밖에 환경 개선 등 계량화가 어려운 편익의 측정방법을 개발하여 보급하는 노력도 요청된다.

### 4) 기타 제도개선

#### 가) 정부간 역할분담

투자심사분석시 정부간 역할분담이 이루어져야 한다. 현재 기초자치단체가 200억원 이상의 투자사업을 하는 경우에는 2회 이상의 중복심사를 받게 된다. 이와 같이 동일한 평가기준을 가지고 동일한 평가방법(서면평가)으로 중복심사를 하는 것은 사업부서와 투자심사부서의 업무량만 불필요하게 증대시킬 뿐이므로 투자심사에 관련된 정부간 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

이 경우 역할분담의 기준은 사업비 규모, 사업의 성격, 재정력 등인데 현재 사업규모별로 역할분담이 되어 있는 것을 국가적 차원에서의 계획과 관련된 사업은 중앙심사대상으로 하고 지방적 계획과 관련된 사업은 자체평가토록 하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 현재 매년 추진되고 있는 재정집단 결과 평점이 전국 평균이하인 자치단체에서 추진하는 투자사업은 현재의 방식대로 2회 이상의 중복심사를 받게 하되, 평균이상인 지방자치단체에 대해서는 중앙심사대상 투자사업의 사업비 규모를 보다 상향조정하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 5-3〉 투자심사를 위한 정부간 역할분담(안)

기 준		자체심사	중앙심사
사업의 성격		-지방계획과 관련사업	-국가계획과 관련된 사업
지방자치단체의 재정력	평균이상	-광역: 50~300억원 -기초: 20~100억원	-300억 이상 신규투자사업
	평균이하	-광역: 20~200억원 -기초: 10~50억원	-200억 이상 신규투자사업

#### 다) 투자심사위원회 운영의 개선

통상 위원회제도는 행정에 대한 주요 참여수단인 동시에 이를 통하여 합리적 정책결정, 행정의 전문성 제고, 정책결정에 대한 지지 확보 등 중요한 역할을 수행하고 있다. 그 반면에 시간과 경비의 낭비, 책임의식의 희박, 타협안의 초래, 행정통합의 곤란 등 많은 문제점을 노정하기도 한다.

현재 투융자심사를 위해 지방자치단체 및 중앙정부 차원에서 운영하고 있는 투자심사위원회는 처리안건의 과다로 현장조사 없이 대부분 서면심사

에 그치고 있고 투자심사기준을 다각적으로 검토하기보다 주로 재원조달 능력에 초점을 맞추어 심사하는 결과 합리적 투자심사가 이루어지지 못하고 있다는 지적을 받고 있다.

투자심사위원회를 효율적으로 운영하기 위해서는 먼저 투자심사 대상사업의 범위를 보다 축소하고 재검토 또는 유보결정을 받은 사업의 경우 일정 기간 투자심사에 상정치 못하게 함으로써 심사대상사업의 수를 축소하기 위한 제도적 개선이 선행되어야 할 것이다.

그리고 투자심사위원의 당연직 비중을 낮추고 위원장을 민간전문가로 함과 동시에 내부조정이 필요한 경우 외에는 공무원의 참여를 최소화함으로써 투자심사의 객관성을 높여야 할 것이다. 또한 투자심사위원을 명실공히 사업평가 전문가로 대체하고 투자심사위원의 자격요건으로 중앙과 지방의 각종 위원회에 2개 이상 중복참여 금지를 규정하는 등 심도 있는 투자심사의 여건을 조성하여야 할 것이다.

#### 다) 투자심사절차의 강화

지역개발사업에 대한 타당성 조사결과의 신뢰성 등을 제고시키고 대규모 투자사업에 대한 신중한 결정을 위해 현재와 같이 부정확한 자료에 의해 1회성으로 심사·분석하는 것을 개선할 필요성이 있다.

현재 지방자치단체에서 추진하는 대부분의 지역개발사업은 기본계획에 기초하여 타당성분석이 이루어지는 바, 사업규모와 사업비가 불확실하므로 가심사를 하되, 가심사 결과 사업추진이 적정하다고 판단되면 조건을 붙여서 기본설계나 실시설계가 완료된 상태에서 다시 사업의 시행여부를 최종적으로 확정토록 한다. 이 경우 가승인시 기본계획에서 제시한 타당성 지표를 근거로 최종사업비가 기본계획에서 제시한 총사업비의 10~20%이상 증가시

사업시행에 대한 재검토 또는 유보를 결정토록 한다. 단, 상급 기관이 투자 심사를 행하는 경우 사업시행기관이 사업비 증가분에 대해 전액 자비 부담하는 것을 전제로 해당 사업추진을 추진토록 하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 방법은 지방자치단체가 시행하는 사업을 중앙정부가 승인하는 경우에도 그대로 적용할 수 있을 것이다.

이 밖에도 지역개발사업의 타당성분석과 집행가능성분석을 이원화하여 전자의 경우에는 다양한 대안들에 대한 비용편익분석(또는 파급효과분석)을 시행하고 이들 중 사업의 타당성이 인정된 대안을 가지고 기본계획 및 설계를 완료한 후 다시 집행가능성분석을 시행할 수 있을 것이다. 이 경우 해당 자치단체에서는 타당성분석을 시행하고 상급자치단체나 중앙정부는 집행가능성에 근거한 투자심사만 하면 되므로 지방투융자심사제도가 지나치게 재정통제수단으로 활용되는 것을 막을 수 있을 것이다.

#### 라) 타당성 분석자료의 검증체계 확립

기초자치단체의 사업을 광역자치단체나 중앙정부가 투자심사 하거나, 광역자치단체의 사업을 중앙정부가 심사하는 경우 상급 기관은 9인 이내의 투자심사위원회 위원들만으로 제출한 자료를 정밀하게 심사하여 시행 여부를 판단하기는 현실적으로 곤란하다. 그리고 한정된 재원을 각종 투자사업에 효율적으로 배분하여야 하는 상급 정부의 입장에서는 개별 사업의 타당성분석 결과에 따라 보조 결정을 하는 것은 바람직하지 않다. 즉, 신청된 사업에 대한 투자우선순위를 객관적 기준에 의해 분석한 후 투자가치가 높은 사업에 대해 우선권을 부여하는 수평적 평가도 병행하여야 한다.

현재 투자사업에 대한 심사가 서면평가에 의존하고 있는 만큼 지역개발사업등 투자사업의 기본계획과 타당성분석 자료는 정밀하게 검토될 필요성

이 있다. 광역자치단체의 경우는 대부분 지방연구원을 산하에 두고 있는 만큼 예산 지원과 함께 이들로 하여금 제출자료를 정밀 검증토록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 나. 대부분 복수사업간 평가제도 도입

### 1) 평가주체

현재의 투융자 심사제도는 신규사업에 대한 타당성 검토와 함께 이들 신규사업간 우선순위 결정에 다소간 기여하고 있다. 그러나 사업의 규모별로 평가주체가 상이하고 실제 상급기관에서 투자심사를 행하는 경우 개별 사업들의 타당성에만 관심을 가질 뿐, 이들 사업간 우선순위에는 그다지 관심을 갖지 않는다.

지방자치단체가 한정된 재원의 제약속에서 투자사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 복수의 사업간 우선순위 결정이 개별사업의 타당성 검토보다 더 중요하다. 따라서 해당 자치단체는 신규사업과 계속사업을 포함한 복수사업간 투자우선순위를 결정하여 예산편성에 반영하는 평가시스템을 갖추는 것이 바람직하다.

이 때 투자심사를 담당하는 부서가 중심이 되어 심사평가부서, 국별 사업담당부서 등과 함께 복수사업간 투자우선순위를 결정하여야 한다. 투자심사부서가 복수사업간 평가를 주관하여야 하는 이유는 평가결과가 익년도 예산편성에 반영되어야 하기 때문이다.

### 2) 평가기준

익년도 예산편성에 반영할 목적으로 투자사업간 우선순위를 결정하는 평가기준은 이미 제4장 제2절에서 살핀 바와 같이 사업의 유용성(사업의 효율

성, 사업의 효과성), 사업의 배분적 성격(고객에의 영향, 지역에 미치는 영향), 사업의 특성 등이 될 것이다.

그러나 이들 평가지표는 실상 기존의 개별사업 투자심사기준과 많은 차이는 없다. 다만, 복수사업 평가기준에서는 상위계획과의 부합성, 자금조달 능력 등의 기준은 제외한 대신 사회적 타당성을 확보하기 위해 사업의 배분적 특성을 중요한 평가기준으로 고려하였다. 그리고 투자심사기준은 각 평가항목별로 의견을 기술하거나 수치를 기입하여 해당 사업 추진의 타당성을 판단하는 목적으로 사용되지만, 복수사업간 평가기준은 여러 사업간에 비교 가능하도록 심사기준을 지표화, 점수화하여 종합점수를 산정할 수 있도록 고안되어야 한다.

따라서 복수사업간 평가기준은 각 기준별로 상대적 중요도에 따라 가중치가 부여되어야 한다. 16개 시·도의 기획담당자를 대상으로 설문하여 AHP기법을 이용, 평가기준들의 가중치를 산정한 결과를 참조하여 <표 5-4>에서는 복수사업의 평가기준간 중요도의 차이를 예시적으로 제시하였다. 그러나 각 지방자치단체별의 여건과 역점시책이 다르기 때문에 이를 그대로 적용하기 보다는 자치단체별로 별도의 조사를 거쳐 수정하여 사용할 수 있을 것이다.



〈표 5-4〉 복수사업 평가기준의 상대적 중요도(가중치)

평가기준	가중치
사업의 효율성	30
사업의 효과성	15
고객에의 영향	30
지역에 미치는 영향	15
사업의 특성	10

주: 가중치의 합계가 100이 되도록 환산하였음

### 3) 평가방법 및 기법

복수사업간 평가를 위해서는 평가대상이 되는 개별 사업에 대한 투자심사조서, 사업평가보고서, 기타 자료 등에 기초하여 각 사업에 대한 평가를 실시하여야 한다. 이때 평가기준별로 각 사업의 평점은 제5장 제2절에 제시된 방식으로 부여되며, 평가기준별 평점을 해당 기준의 가중치와 곱하여 산정된 최종점수의 합이 해당 사업의 가치를 나타내는 점수이다. 그리고 개별 사업의 점수 차이에 따라 이들 사업간 우선순위가 결정된다.

### 4) 기타 제도개선

기존의 투자심사제도가 투자심사위원회 위주로 운영되는 반면, 예산배분을 위한 복수사업간 평가는 해당 지방자치단체의 평가담당조직이 중심이 되어 실시하여야 할 것이다. 다만, 복수사업간 평가의 활성화를 위해서는 사업부서들의 적극적인 협조가 요청되므로 복수사업 평가를 위한 별도의 규칙을 정하여 평가절차를 표준화할 필요가 있을 것이다.

## 2. 집행단계의 제도개선

### 가. 심사평가제도의 개선

#### 1) 평가주체

현재 지방자치단체의 심사평가부서는 대부분의 경우 기획실 산하로 되어 있으며 주요 시책과 사업을 대상으로 사업부서의 자체평가결과를 종합할 뿐만 아니라 중요 과제에 대해 직접 심사평가를 수행하기도 한다. 따라서 각 자치단체의 심사평가부서는 주요 시책이나 사업에 대한 직접평가와 상위평가를 수행하는 기능을 담당한다. 그러나 이러한 체제하에서는 심사부서와 사업추진부서간 갈등으로 사업평가가 왜곡될 가능성이 있으므로 두 부서간 연계를 강화하는 노력이 요구된다.

심사평가는 행정의 투명성 유지, 사업성과에 대한 책임성 확보, 사업관리의 실질적 개선에 도움을 주므로 사업부서가 자신이 수행하는 사업을 자발적으로 평가하는 것이 필요하다. 그럼에도 지방자치단체의 사업부서중에서 스스로 평가하는 조직은 매우 드물다. 그러나 사업부서에서 심사평가를 시행하는 경우에도 심사평가 담당자가 당해 사업을 담당하는 시기에만 평가작업을 수행하기 때문에 심사평가에 대한 관심이나 전문성이 낮을 뿐만 아니라 심사평가부서에서 지시하는 요령에 따라 피동적으로 평가를 할 가능성이 높다. 따라서 보다 실효성 있는 사업부서의 심사평가를 위해서는 각 사업부서별로 평가업무를 전문적으로 수행하는 인력을 확보할 필요성이 높다고 판단된다.

#### 2) 평가기준

현재 지방자치단체 특히 시·도에서는 주요 사업에 대한 심사평가지 진

도분석 위주의 평가기준을 적용함으로써 과정평가 및 성과평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 반면에 중앙정부에서는 심사평가의 기준으로 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등 다양한 평가기준을 개발하여 심사평가에 활용하고 있다. 따라서 지방자치단체의 경우도 사업진척도 위주의 심사평가에서 벗어나 보다 다양한 평가기준을 개발할 필요성이 있다(제4장 참조).

그리고 심사평가는 사업실패의 가능성을 차단하기 위해 현재 추진되고 있는 사업에 대해 단기간에 필요한 정보를 산출할 필요성이 있다. 그러나 포괄적인 평가지표를 모든 심사평가과제에 일률적으로 적용하는 것은 단기적으로 어려우므로 심사평가 담당자는 여러 개발지표 중에서 핵심적인 지표와 해당 사업과 연관성이 높은 지표들만을 집중적으로 사용하는 등 평가기준을 신축적으로 적용할 필요성이 있다.

### 3) 평가방법

#### 가) 심사평가 대상사업의 합리적 선정

심사평가를 실효성 있게 추진하기 위해서는 심사평가 대상사업을 적절하게 선정할 필요가 있다. 현재와 같은 주요 업무계획에 대한 심사평가는 대상사업 수를 지나치게 확대하여 단순한 실적과약 외에 실질적인 심사평가를 어렵게 만들고 있으며 집중분석을 위한 정보와 자료제공에도 도움이 되지 못하고 있다. 따라서 주요업무계획에 포함되어 있는 지역개발사업에 대한 일상적인 심사분석은 각 사업부서의 책임 하에 실시하고 기획실의 심사평가 부서는 정책적으로 중요한 특별관리사업만 집중적으로 분석하는 방법을 채택하는 것이 바람직하다. 따라서 정기심사평가시에는 각 사업부서의 심사평가결과를 종합하여 문제점을 파악하는 정도로 하고, 집중분석 대상사업은

2~3년간의 집중분석 기간동안 수시평가를 통해 실질적인 심사분석이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 그리고 심사평가 결과를 예산과 연계시키기 위해 심사평가과제 선정과정에 예산부서가 적극적으로 참여하는 방안도 강구하여야 할 것이다.

#### 나) 분석기법의 개발

주요 사업에 대한 심사평가는 주로 계획 대비 실적방법을 사용하고 있다. 이를 위한 분석기법으로 사업추진과정을 효과적으로 관리하기 위한 취득가치분석(EVA)의 적용을 이미 제안한 바 있다. 그러나 현재 지방자치단체 수준에서는 취득가치분석이나 비용효과분석 등을 이용한 과정 및 성과평가는 제대로 이루어지지 않고 필요시 현지조사 등을 통한 사례제시 위주의 실적 분석에 주로 의존하고 있는 실정이다. 따라서 심사평가지 과학적 조사방법론이나 분석기법을 적용하여 평가결과의 신뢰성과 객관성을 확보하여야 할 것이다.

#### 4) 평가의 활용

지역개발사업을 포함하는 주요 사업이나 시책에 대한 심사평가 결과를 예산편성에 반영하거나 해당 사업부서에 시정을 요구하도록 조치를 취하고 있으나 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 수단이 결여되어 있다. 특히, 예산과의 연계를 강화하는 것이 무엇보다 중요하지만 현실적으로 심사평가 결과가 예산에 반영되는 데는 한계가 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 심사평가 결과 요조치사항에 대하여 이행실태 점검을 강화할 필요가 있다. 즉, 부진해소 및 개선에 필요한 조치사항을 심사평가보고서에 명시하여 의무감을 부여하고 그 이행상황을 분기별

로 점검하는 것도 방법일 것이다. 그리고 예산과의 연계를 강화하기 위하여 심사평가시 예산부서와 정보 및 자료협조체계를 강화하고 예산부서에서 심사평가결과의 통보에 따른 조치내용을 회신토록 의무화하는 것도 필요하다. 이러한 내용들은 조례제정 및 개정을 통해 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 한다.

#### 나. 사업재평가제도의 도입

사업재평가제도는 심사평가의 또 다른 형태로서 심사평가 결과 문제가 있는 것으로 드러난 사업들이나 사업착수시점에서 장기간이 경과하고 있는 사업, 그리고 대규모 민원이 발생하고 있는 사업 등을 대상으로 집중적인 평가를 실시하여 사업의 지속적 추진 여부를 결정하는 것이다.

이를 위해 먼저 이해관계자(기획·예산·사업부서 대표, 지방의회 대표, 주민 대표, 관계전문가 등)들이 참여하는 「사업재평가위원회(가칭)」에서 재평가 대상사업에 대해 검토·분석하고 사업성과 및 한계능력을 확인하여 해당 사업의 가치를 결정하여야 한다. 충분한 논의를 거친 후 그들의 의견을 집약하여 해당 사업의 진로를 결정하되, 의사결정을 합리적으로 지원하는 소프트웨어를 사용할 수 있다.

지역개발사업에 대한 사업재평가 결과는 계속 집행, 사업계획 변경, 사업유보, 사업중지 또는 폐지 등 후속조치로 실천되어야 한다. 먼저 평가결과가 그다지 문제가 없다고 판단된 경우 해당 사업은 지속적으로 추진되어야 하지만 사업방식 및 규모의 변경이나 사업비 감축이 필요하다고 판단되는 경우 사업계획을 변경하여야 하고 새로운 사업계획에 따라 사업이 추진되어야 할 것이다.

한편, 해당 사업의 추진에 장애가 되고 있는 제반문제의 해결에 장기간이

소요될 것으로 예상되는 경우 제반 문제가 해결될 때까지 예산책정을 중지하고 사업을 유보함으로써 불필요한 예산 및 인력의 낭비를 최소화하도록 한다. 마지막으로 제반 평가기준에 따른 평가 결과 환경변화로 사업의 목적이 소멸하였거나 사업효과가 의문시되는 경우 과감하게 사업을 중지하도록 하여 자원의 효율적 배분에 기여하도록 한다.

### 3. 사후단계의 제도개선

#### 가. 성과공시제도의 도입

지역개발사업의 성과공시는 정책결정자에게 지역개발사업의 성과에 대한 정보를 제공하여 그들의 노력이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지를 합리적으로 판단할 수 있도록 할뿐만 아니라 지역개발사업의 장기적 개선을 도모하고 사업 성과와 가치에 대해 주민들이 정기적으로 정보를 접하게 함으로써 지방자치단체의 책임성을 제고하는데 그 유용성이 있다.

지역개발사업의 성과공시제도를 운용하기 위해서는 먼저 성과에 대한 평가가 선행되어야 하고(제4장 참조), 평가가 종료되면 평가결과를 공시하기 이전에 평가결과에 대한 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 검증작업을 거친 후 그 결과를 주민에게 공시하여야 한다.

지역개발사업의 성과에 대한 평가는 1차적으로 사업부서에서 실시하고 평가된 결과를 중빙자료와 함께 제출토록 한 후 전문가들로 구성된 「지역개발사업평가단(가칭)」에서 검증작업을 거쳐야 할 것이다. 성과공시는 지방자치단체장이 평가단의 자문을 받아 시행하고 공시내용은 다음과 같다.

〈지역개발사업 성과공시의 내용〉

- ① 성과공시의 목적/개요
- ② 각 사업별 평가지표 측정치
- ③ 평가결과 드러난 문제점에 대한 향후 조치계획

## 나. 주민평가제도 도입

지역개발사업에 대한 사후평가로서 주민평가는 주민 또는 고객들의 만족도나 인식도를 패널이나 설문조사를 이용하여 파악함으로써 사업관리에 활용하는 것이다. 패널에 의한 평가는 주로 지역내 각계각층의 인사들로 평가단을 구성하여 주요사업에 대하여 정기적으로 평가토록 하는 방법이다. 그러나 패널에 의한 평가는 평가대상이 되는 사업의 고객범위가 사업유형에 따라 상당히 유동적임에도 평가단은 고정되어 있으므로 정확한 성과정보를 얻기 어려운 한계를 가진다.

한편, 주요 사업별로 주민의 평가와 반응을 알아보기 위해 설문조사나 면접조사를 실시할 수 있다. 이 때 가장 주의하여야 할 점은 바로 평가대상이 되고 있는 사업의 고객범위를 적절하게 규정하는 것이다. 이러한 설문조사에 의한 주민평가는 핵심 고객으로부터 평가정보를 구득할 수 있는 장점이 있으나 비용이 많이 드는 문제점이 있다.

지역개발사업에 대한 주민평가의 결과는 사업관리의 책임을 분명하게 하고 우수 사업을 발굴, 포상하는 데 활용할 수 있다. 이러한 평가정보는 또한 향후 동일 또는 유사사업의 추진시 활용함으로써 지역개발사업의 장기적 개선에 기여할 수 있을 것이다.

## 다. 정책자료집 발간 의무화

지금까지 각종 지역개발사업의 추진배경이나 과정이 어떠한지 그리고 어떠한 문제가 있었는지 참고할 만한 자료가 축적되지 않아 지역개발사업의 비효율이나 시행착오가 계속되는 경향이 있었다. 그런데 최근 정책실명제의 도입 일환으로 추진되고 있는 정책자료집은 사업 최초의 추진배경에서부터 추진과정, 완공에 이르기까지 사업전반의 내용을 상세하게 수록하도록 하고 있어 지역개발사업의 투명성을 보장하고 후속 사업을 위해 관련 정보를 축적하는 데 기여할 것으로 판단된다.

### 1) 정책자료집 발간대상

현재 행정자치부의 지침에 따라 시행되고 있는 사업별 정책자료집의 발간대상은 지방자치단체의 투자사업중 100억원 이상의 사업들을 대상으로 하고 있다. 그러나 지역개발사업에 대한 정책자료집 발간대상은 적어도 투자심사대상사업들을 포함하여야 할 것이다. 따라서 시군구의 경우 10억 이상, 시도의 경우 50억 이상의 사업들은 반드시 사업 전과정을 수록한 정책자료집 발간을 의무화하여야 할 것이다.

### 2) 정책자료집 포함내용

지역개발사업의 정책자료집은 사업추진 및 운영과정에 대한 정보공개를 통해 해당사업의 효율적 운영뿐만 아니라 향후 유사 사업 추진시 시행착오를 줄이는 데 그 목적이 있다. 따라서 정책자료집에 포함되어야 할 내용은 사업추진 단계별 주요 결정사항이나 협의결과, 그리고 사업추진부터 완공에 이르는 각종 증빙자료들이다.



## 제4절 지역개발사업 평가결과의 활용

### 1. 평가결과의 환류

#### 가. 단일사업 평가

##### 1) 투자단계에서의 평가

투자단계에서의 심사결과 재검토 또는 유보 의견이 제시된 경우 해당 사업부서나 자치단체는 투자심사의견에 따라 바람직한 대안을 모색하거나 사업계획을 수정하여 다시 투융자심사에 회부할 수 있다. 현재 상·하반기로 나누어 이루어지는 투융자심사에서 재검토 또는 유보 의견이 제시되었음에도 다음 심사에 동일한 사업이 상정되는 사례가 적지 않아 심사의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 재검토 또는 유보 의견이 제시된 경우 동일한 사업에 대해서는 1~2년의 유보기간을 둬으로써 투자단계에서 충분한 타당성 검토 없이 투자사업을 심사안건으로 제출하는 일이 없도록 하여야겠다.

##### 2) 집행단계에서의 평가

사업집행단계에서의 평가는 해당 사업이 진행되는 동안 추진하고 있는 사업의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 줌으로써 해당 사업의 즉각적인 변화나 조정을 통해 사업실패의 가능성을 최소화시켜 준다. 따라서 집행단계에서의 평가결과는 결과에 대한 원인규명과 대응조치로 이어져야 한다. 그리고 사업부서가 아닌 평가부서나 상급기관에서 해당 사업에 대한 과정평가(심사평가)를 한 경우 조치사항에 대한 이행실태 점검이 반드시 뒤따라야 할 것이다.

### 3) 사후단계에서의 평가

사후 단계에서의 평가는 학습을 통해 해당 사업의 장기적 개선을 도모하는 것이 목적이므로 사업부서는 평가결과에 따라 사업관리개선방안을 마련하여야 할 것이다. 즉, 평가결과가 미흡한 것으로 판명된 사업에 대해서는 해당 부서장의 책임하에 문제가 발생한 이유를 찾아내어 개선방안을 제시하여야 할 것이다. 한편 성과공시제도가 채택되는 경우에는 평가결과가 미흡한 부문에 대하여 그 개선방안은 평가단(또는 평가위원회)에 제출하여 공시 내용에 포함하도록 함으로써 사업개선을 이끌어내야 할 것이다.


### 나. 복수사업 평가

복수사업의 평가는 예산편성을 위한 사업간 투자우선순위 결정과 사업제 평가로 구분하여 살펴볼 수 있으나 어느 경우에건 평가결과는 예산편성에 반영된다. 개별 사업에 대한 타당성 검토 결과 「추진 적정」으로 판정된 경우에도 사업간 우선순위에서 밀리면 익년도 예산에 반영될 수 없기 때문에 해당 사업은 당연히 유보되게 되어야 한다. 이는 계속사업의 경우에도 마찬가지이다.

그리고 사업제평가제도가 실시되면 사업추진이 부진한 투자사업은 사업 계획 변경, 사업 유보, 사업중지 또는 폐지 등 후속조치로 실천되어야 한다.

## 2. 보상시스템 강구

평가는 반드시 보상시스템과 연계되어야 한다. 즉, 평가 결과 우수 사업부서와 우수 담당자를 대상으로 적절한 보상을 하는 것은 평가의 효과성을 제



고시켜 준다. 이때 평가에 의한 보상은 주로 사후평가 특히, 성과평가를 기본으로 하겠지만 경우에 따라서는 과정평가 즉, 심사평가 결과를 보상과 연계시킬 수도 있다.

미국의 경우 성과평가 결과를 사업예산 편성과정에 반영함은 물론이고 성과측정을 개인보수나 조직단위의 성과급 지급과 연계하고 있다. 또한 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 경우도 성과결과를 기초로 개인별 성과급을 지급하는 경향이 증가하고 있다. 따라서 우리나라도 지역개발사업 평가 결과에 따라 우수 사업부서와 사업 관계자에게 차트 마크(chart marker)나 성과급을 제공하는 보상기제를 마련하여야 할 것이다.

특히, 최근에 각급 정부수준에 목표관리제가 도입되고 있는 바, 사업부서의 경우 이러한 평가결과를 성과급 보수제와 연계시키거나 인사평정에 반영하게 되면 사업의 효율적 추진과 사업평가 결과의 환류 촉진을 가져올 수 있을 것으로 판단된다.

## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

우리나라의 경우 지방자치단체 수준에서 지역개발사업에 대한 체계적 평가시스템이 구축되어 있지 못하고 투자심사, 심사평가 등 일부 평가제도가 도입되어 있는 경우도 형식적, 비효율적 운영으로 평가를 통한 효율적 사업 관리가 이루어지지 못하고 있다. 1999년 예산기준으로 16개 시·도, 255개 시·군·구의 각종 공공투자사업은 총사업비 1억이상의 사업만 12,694건, 사업비는 157,263억원에 이르고 있다. 그러나 방대한 투자사업이 사업부서의 인력 및 전문성 부족으로 사업통제가 제대로 되지 못하고 투자심사부서, 심사평가부서 등 상위평가부서도 사업부서와의 협력체제 미흡, 평가기법의 개발노력 부족, 과도한 업무량 등으로 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제점에 착안하여 본 연구는 지역개발사업의 효율적 평가체계를 구축하고 현장 실무자들이 이용가능한 평가기법을 개발하기 위해 수행되었다. 제2장에서는 지역개발사업 평가의 개념, 유형, 절차, 기법 등 일반 이론의 검토와 함께 지역개발사업 평가를 「사업관리」 개념의 도입 필요성에 대해 검토하였다. 제3장에서는 우리나라 지방자치단체의 지역개발사업 추진실태를 파악하고 지역개발사업 평가체계를 사업단계별, 사업유형별로 검토한 후 문제점을 도출하였으며 일본을 중심으로 외국의 사례도 살펴보았다. 제4장에서는 수직적 평가와 수평적 평가를 통합하는 새로운 평가체계를 제시하고 그 구체적인 평가요소, 평가내용, 평가방법 및 절차를 검토하였다. 그리

고 사업단계별로 적용가능한 평가기법을 구체적으로 살펴보았다. 마지막으로 제5장에서는 기존의 평가체계를 개선하여 종합적 평가체계를 구축하기 위하여 지역개발사업의 평가시스템이 제대로 가동되기 위한 평가역량(조직, 기능, 인력 등)의 개선과 평가제도의 개선을 위한 정책적 대안들을 제안하였다.

결론적으로 본 연구는 기존의 투자심사 위주의 사업평가시스템을 개선하여 과정 및 사후평가로서 심사평가제도를 활성화함으로써 사업관리(project management) 관점에서 합리적인 수직적 평가시스템을 구축하고, 동시에 재원의 효율적 배분을 위한 다부문 복수사업의 평가 즉, 수평적 평가시스템의 도입을 검토하였다. 수직적, 수평적 평가를 통합하는 평가시스템의 구축을 위해서는 사업무서와 평가부서의 조직, 기능, 인력이 개선되거나 보장되어야 하고 객관적이고 타당한 평가기법을 개발하여 적용하는 노력이 경주되어야 한다. 그리고 기존의 투자심사제도를 보다 실효성 있게 개선하고 심사평가제도를 활성화하는 동시에 신규사업과 복수사업을 포함하는 전체 투자사업을 대상으로 투자우선순위를 결정하기 위한 정례적인 평가를 실시하고 사업추진이 부진한 계속사업에 대해 사업재평가를 실시하여야 한다.

마지막으로 지역개발사업이 완료된 후에는 해당 사업에 대한 정책자료집을 발간하여 향후 유사 사업 추진시 도움이 되도록 하고, 사후평가를 실시하여 그 결과를 공시함으로써 지역개발사업 추진에 따른 책임성을 확보하여야 할 것이다.

## 제2절 정책건의

### 1. 통합평가체계의 구축

- 수직적 평가와 수평적 평가의 종합적 연계
- 사업추진 단계별 평가시스템과 다부문 복수사업의 투자우선순위 결정이 종합적으로 이루어지는 평가체계를 구축하여야 함

### 2. 지역개발사업 평가역량 강화

- 사업부서의 조직구조 개선
- 지역개발사업을 효율적 추진하기 위해 사업추진조직이 매트릭스(matrix organization)구조나 순수사업조직(pure-project organization) 구조를 갖추도록 함
  
- 평가 조직간 기능배분
- 기능배분기준으로 전문성, 조직규모, 통제성 등을 고려함
- 상위평가기능은 주로 중앙정부나 해당자치단체의 기획부서(또는 정책평가부서)에서 담당하고, 실제 평가기능의 수행은 주로 각 사업부서에서 수행하도록 함
- 평가의 관리 및 지원기능은 해당 자치단체의 기획부서와 각 사업부서가 비슷한 비중으로 수행토록 함

□ 평가인력의 전문성 강화

- 평가담당인력의 전문성을 강화하기 위해 전문교육기관이나 교육훈련 프로그램에 투자심사, 심사평가 관련 공무원들을 참여시키고 지방자치단체의 자체교육 프로그램도 개발하도록 함
- 지방연구원, 학계, 컨설팅기관 등이 참여하는 「지역개발사업평가단(가칭)」을 구성하여 지역개발사업의 평가활동을 수행토록 함으로써 투자사업에 대한 평가의 질과 신뢰성을 제고하도록 함

### 3. 지역개발사업 평가기법의 개발

□ 투자단계의 평가기법

- 사업유형별 비용편익항목의 표준화
  - 현장 실무자들이 보다 용이하게 활용할 수 있도록 각 사업별로 타당성 검토를 위한 재무적·경제적 비용편익항목을 표준화하는 노력이 요구됨(제4장 참조)
- 편익측정방법의 개발
  - 공공투자사업으로서 지역개발사업의 편익 측정상의 문제를 극복하기 위하여 각종 편익측정방법을 개발하여 현장에서 활용토록 지원하여야 함(제4장 참조)

□ 집행단계의 평가기법

- 취득가치분석에 의한 사업통제
  - 비용편차와 시간편차를 측정하여 위험률을 산정하여 사업진행상태를

제대로 파악할 수 있도록 함(제4장 참조)

○ 성과에 의한 사업재평가

- 실적이나 성과가 저조한 사업에 대한 사업재평가시스템 구축이 필요함

□ 사후단계의 평가기법

○ 성과평가기법 개발

- 지역개발사업의 성과측정을 위해 각 사업별로 성과지표를 개발하여 평가하고 이를 공시하는 시스템의 개발이 요구됨(제4장 참조)

#### 4. 지역개발사업 평가제도 개선

□ 투융자 심사제도 개선

○ 평가주체

- 투자심사부서의 기능이 보다 실질적인 평가기능을 수행할 수 있도록 보장되어야 함
- 합리적 사업관리체계의 구축을 위해 투자심사제와 심사평가제를 「투자심사과」로 통합하여 설치하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음

○ 평가기준

- 현행 투자심사의 평가기준을 개선하여 자체평가 시에는 경제성평가, 주민요구도, 지역발전 파급효과를 중점적으로 보고, 의뢰평가 시에는 상위계획과의 연계성, 재원확보 가능성 등을 중점적인 평가기준으로 설정하여 중복심사의 비효율을 제거하도록 함
- 투자심사시 사업유형별 특성을 고려한 평가지표를 개발하여 적용하는



것이 투자심사의 효율성과 형평성을 확보하도록 함(경남사례 참조)

○ 평가방법 및 기법

- 제적 타당성 검토를 거친 사업에 대하여 최종적으로 사회적 타당성을 점검하는 과정을 거치도록 할 필요성이 있음
- 지역개발사업 타당성분석을 위해 비용편익분석의 활용도를 높여야 하며 이는 비용 및 편익항목의 표준화 노력을 통해 실현될 수 있음
- 계량화가 어려운 편익의 측정방법을 개발하여 보급하도록 함

○ 기타 제도개선

- 현재 사업규모별로 역할분담이 되어 있는 것을 국가적 차원에서의 계획과 관련된 사업은 중앙심사대상으로 하고 지방적 계획과 관련된 사업은 자체 평가토록 하는 방안이나, 재정진단 결과를 기초로 전국 평균이상 또는 이하인 자치단체의 투자사업에 대해 심사대상을 각각 차별화하는 방안을 고려할 수 있음
- 지역개발사업에 대한 타당성 조사결과의 신뢰성 등을 제고시키고 대규모 투자사업에 대한 신중한 결정을 위해 기본계획에 의한 가심사, 기본설계나 실시설계에 의한 최종심사로 이원화하거나, 지역개발사업의 타당성분석과 집행가능성분석을 이원화하여 시행할 수 있음
- 투자심사위원회의 운영 개선을 위해 대상사업의 축소와 함께 심사 대상정에 대한 규제를 도입하고, 당연직 위원의 비율을 줄이고 민간 투자심사위원의 자격요건을 강화함

□ 다부문 복수사업 평가의 실시

○ 평가주체

- 투자심사를 담당하는 부서가 중심이 되어 심사평가부서, 국별 사업담

당부서 등과 함께 복수사업간 투자우선순위를 결정토록 함

○ 평가기준

- 사업의 유용성(사업의 효율성, 사업의 효과성), 사업의 배분적 성격(고객에의 영향, 지역에 미치는 영향), 사업의 특성 등
- 복수사업간 평가기준은 각 기준별로 상대적 중요도에 따라 가중치 부여

○ 평가방법 및 기법

- 평가대상이 되는 개별 사업에 대한 투자심사조서, 사업평가보고서, 기타 자료 등에 기초하여 각 사업에 대한 평가를 실시함
- 평가기준별 평점(제5장 제2절 참조)을 해당 기준의 가중치와 곱하여 산정된 최종점수의 합이 해당 사업의 가치를 나타내고 이들 개별 사업의 점수 차이에 따라 사업간 우선순위를 결정함

○ 기타 제도개선

- 복수사업간 평가의 활성화를 위해서는 사업부서들의 적극적인 협조가 요청되므로 복수사업 평가를 위한 별도의 규칙을 제정하여 평가절차를 표준화함

□ 심사평가제도 개선

○ 평가주체

- 사업부서가 자신이 수행하는 사업을 자발적으로 평가하는 노력이 필요하며 이를 위해 각 사업부서별로 평가업무를 전문적으로 수행하는 인력을 확보할 필요성 있음

○ 평가기준

- 지방자치단체는 사업진척도 위주의 심사평가에서 벗어나 보다 다양한 평가기준(계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합

목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등)을 개발할 필요성이 있음

- 심사평가는 단기간에 필요한 정보를 산출할 필요성이 있으므로 여러 개발지표중에서 핵심적인 지표와 해당 사업과 연관성이 높은 지표들만을 집중적으로 사용하는 것이 바람직함

○ 평가방법

- 심사평가를 실효성 있게 추진하기 위해서 주요 업무계획에 포함되어 있는 지역개발사업에 대한 일상적인 심사분석은 각 사업부서의 책임 하에 실시하고 기획실의 심사평가부서는 정책적으로 중요한 특별관리사업만 집중적으로 분석하는 방법을 채택하는 것이 바람직함
- 그리고 정기심사평가시에는 각 사업부서의 심사평가결과를 종합하여 문제점을 파악하는 정도로 하고, 집중분석 대상사업은 2~3년간의 집중분석 기간동안 수시 평가를 통해 실질적인 심사분석을 수행토록 함
- 각 사업부서에서는 사업추진과정을 효과적으로 관리하기 위해 심사평가기법으로 취득가치분석(EVA)을 적용하도록 제안함

○ 평가결과의 활용

- 지역개발사업을 포함하는 주요 사업이나 시책에 대한 심사평가 결과를 예산편성에 반영하고 심사평가 결과 요조치 사항에 대하여 각 사업부서의 이행실태를 정기적으로 점검하여야 함

□ 사업제평가제도의 도입

○ 사업제평가 대상사업

- 심사평가결과 문제가 있는 것으로 드러난 사업들이나 사업착수시점에서 장기간이 경과하고 있는 사업, 그리고 대규모 민원이 발생하고 있는 사업 등을 대상으로 함

○ 사업제평가방법

- 지역개발사업의 이해관계자(기획·예산·사업부서 대표, 지방의회 대표, 주민 대표, 관계전문가 등)들이 참여하는 「사업제평가위원회(가칭)」에서 재평가 대상사업에 대해 사업성과 및 한계능력을 확인하여 해당사업의 진로를 결정
- 필요한 경우 의사결정을 합리적으로 지원하는 소프트웨어를 사용할 수 있음

○ 사업제평가후 조치

- 지역개발사업에 대한 사업제평가 결과는 계속 집행, 사업계획 변경, 사업유보, 사업중지 또는 폐지 등 평가결과에 따라 예산조치도 뒤따라야 함

□ 성과공시제도의 도입

- 지역개발사업의 성과공시제도를 운용하기 위해서는 먼저 성과에 대한 평가가 선행되어야 하고, 평가가 종료되면 평가결과를 공시하기 이전에 평가결과에 대한 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 검증작업을 거친 후 그 결과를 주민에게 공시하여야 함

- 지역개발사업의 성과에 대한 평가는 1차적으로 사업부서에서 실시하고, 전문가들로 구성된 「지역개발사업평가단(가칭)」의 검증작업을 거쳐 지방자치단체장이 성과를 공시토록 함

□ 주민평가의 실시

- 지역개발사업에 대한 주민평가(패널 또는 설문조사)를 실시하여 주민 또는 고객들의 만족도나 인식도를 파악, 사업관리에 활용하도록 함(중

남사례 참조)

□ 정책자료집 발간 의무화

○ 지역개발사업 최초의 추진배경에서부터 추진과정, 완공에 이르기까지 사업전반의 내용을 정책자료집에 상세하게 수록하도록 하여 지역개발사업의 투명성을 보장하고 후속 사업을 위해 관련 정보를 축적하도록 함

○ 정책자료집 발간대상

- 투자심사대상사업은 모두 포함하여 시·군·구의 경우 10억 이상, 시·도의 경우 50억 이상의 사업들은 정책자료집 발간을 의무화함

○ 정책자료집 포함내용

- 사업추진 단계별 주요 결정사항이나 협의결과, 그리고 사업추진부터 완공에 이르는 각종 증빙자료

## 5. 지역개발사업 평가결과의 활용

□ 평가결과의 환류

○ 투자심사 결과는 새로운 대안의 모색이나 사업계획 수정을 위해 활용함

- 투자심사 결과 재검토 또는 유보 의견이 제시된 경우 동일한 사업에 대해서는 1~2년의 유보기간을 둬으로써 충분한 타당성 검토를 거친 후 심사안전으로 상정토록 유도함

○ 집행단계에서의 심사평가 결과는 사업지연 등 문제발생의 원인규명과

대응조치 강구를 위해 활용되어야 함

- 평가후 조치사항에 대한 이행실태 점검이 철저하게 이루어져야 함
- 사후단계의 성과평가 결과는 사업관리개선방안을 강구하기 위해 활용되어야 함
- 평가결과가 미흡한 것으로 관명된 사업에 대해서는 해당 부서장의 책임하에 문제가 발생한 이유를 찾아내어 개선방안을 제시토록 함

□ 평가에 따른 보상시스템 구축

- 지역개발사업 평가결과에 따라 우수 사업부서와 사업관계자에게 차트마크(chart marker)나 성과급을 제공하는 보상기제를 마련하여야 함
- 현재 추진하고 있는 목표관리제와 성과급 보수제를 연계시키는 노력이 요구됨

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

- 건설부·국토개발연구원, 「군장산업기지개발계획」, 건설부, 1988.
- 경남개발연구원, 「고성군 대규모 공유수면매립 타당성 검토」, 경남개발연구원 정책연구보고서 98-06, 1998.
- 교통개발연구원, 「복합화물터미널 타당성에 관한 연구」, 교통개발연구원, 1989.
- 국토개발연구원, 「유동단지개발 종합계획 수립연구」, 국토개발연구원, 1997.
- 김명수, 「공공정책평가론」, 박영사, 1993.
- 김안제, “지역개발기금의 투자사업선정문제,” 「지방재정」, 1984.
- 김의준·천현숙, 「공공투자정책의 경제적 분석」, 국토개발연구원, 1994.
- 김현주·박용규·강신겸, 「대형 국책사업의 효율적 추진방안」, 삼성경제연구소, 1999.
- 김포군, 「고촌-월곶간 고속화도로 타당성조사보고서」, 김포군, 1997.
- 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 1988.
- 박희정, 「지방도로사업의 효율적 투자방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「편익분석을 통한 지방공공시설의 투자결정」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 부산발전연구원, 「부산광역시 공영수산물도매시장 건설 기본계획 및 부산지역 경제에 미치는 영향분석」, 부산발전연구원, 1995.
- 부산발전연구원, 「양산·물금 택지개발사업 수요조사분석 및 마케팅전략연구」, 부산발전연구원, 1997.
- 손희준, 「지역개발을 위한 투자재원 조달방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 (제53권), 1989.

- 양지정·김성일, 「공공투자정책 평가체계 구축을 위한 연구」, 국토연 93-20, 1993.
- 오승석, “지방정부에서의 공공투자사업의 평가모형에 관한 연구,” 「한국사회와 행정연구」, 8(2), 1997.
- 이동우·이순자, 「지역개발사업의 추진실태와 효과분석연구」, 국토연 98-26, 1998.
- 이진주·서건수, 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 나남출판, 1996.
- 전상경, 「정책분석의 정치경제」, 박영사, 1999.
- 정정길, 「정책평가 -이론과 적용」, 서울: 박영사, 1989.
- 조광익, 「관광수요예측 및 경제파급효과분석」, 한국관광연구원, 1999.
- 진재구, 「정부생산성의 개념체계와 측정지표」, 한국행정연구원 연구보고서(97-03), 1998.
- 하혜수 외, 「지방재정투융자 심사분석기법 개발」, 경기개발연구원, 1996.
- 한국토지공사, 「광주수완지구 택지개발사업 기본구상」, 한국토지공사, 1997.
- 한포환, 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서(제279권), 1997. 10.
- \_\_\_\_\_, 「지역경제활성화를 위한 자치단체의 규제완화방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서(제312권), 1998.
- 황명간, “지역개발과 지역중심도시의 개발방향,” 「도시문제」, 1981.



## 2. 국외문헌

- Blomquist, G.C., Burger, M.C. and Hoehn, J. P., "New Estimates of the Quality of Life in Urban Areas", *American Economic Review*, Vol.78, pp.89-107.
- Case R., Andrews, M. and Werner, W., *How Can We Do It? an evaluation training package for development educators*, British Columbia: Research and Development in Global Studies, 1988.
- Clawson, M. and Knetch, J.L., *Economics of Outdoor Recreation*, Reprint No. 10, Washington. D.C.: Resources for the Future Inc., 1966.
- Diamond, P.A. and Hausman, J.A., "Contingent Valuation : Is Some Number Better Than No Number?", *Journal of Economic Perspectives*, 8(4), 1994, pp.45-64.
- Friedman, J., *Regional Development Policy*. Cambridge, Massachusetts: The M.I.T. Press, 1970.
- Gillen, E.F., "Social Indicators and Economic Welfare". *Economic Papers*. Vol.45, 1974, pp.45-82.
- Izmir, Gül, *Valuation of Environmental Impacts*, Technical Report, Environment Protection Authority of New South Wales, Sydney, 1993.
- Kahneman, D. & Knetch, J.L., "Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.22, 1992, pp.57-70.
- Kravchuck, R. S. & Schack, R. W., "Designing Effective Performance-measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993", *Public Administration Review*, Vol.56, 1996, pp.348-358.
- Kushner, S., "Naturalistic Evaluation: Practical Knowledge for Policy Development", *Research Evaluation*, Vol.3, N0.2, 1993.
- Kwak, S.J. and Russell, C.S., "Contingent Valuation in Korean Environmental

- Planning : A Pilot Application to the Protection of Drinking Water Quality in Seoul", *Environmental and Resource Economics*, Vol.14, 1994, pp.511~526.
- Lee, R. D., "The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995", *Public Budgeting & Finance*, Summer, 1997.
- Lewis, J.P. *The Project Manager's Desk Reference*, New York: McGraw-Hill, 1995.
- Lewis, J.P. *Mastering Project Management*, New York: McGraw-Hill, 1998.
- Meredith, J. and Mantel, Jr., Samuel., *Project Management: A Managerial Approach*, New York: Wiley, 1985.
- Mathur, O. P., *Project Analysis for Local Development*, London: Westview Press, 1985.
- Mitchell, R. C. & Carson, R. T., *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Washington D.C.: Resources for the Future, 1989.
- OECD, *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*. 1978
- OECD, *Economic Instruments for Environmental Protection*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1989.
- OECD, *Environmental Policy Benefits. Monetary Valuation*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. 1989.
- Rist, R.C, *Program Evaluation and The Management of Government*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- Roback, J., "Wages, Rents and Quality of Life", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982, pp.1257-1278.
- Sanderson, I., "Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Government," *Local Government Studies*, Vol.24, No.4(Winter 1998).
- Sinden, J.A., *Valuation of Unpriced Benefits and Costs of River Management*, Melbourne: Office of Water Resources. Victorian Department of

Conservation and Environment, 1990.

Survedi, M., *Introduction to Program Evaluation*, <http://www.danr.msu.edu/evaluate/Program>. 1999

Wholey, J.S. "Evaluability Assessment," in L. Rutman(ed), *Evaluation Research Methods*, Beverly Hills, Cal: Sage Publication, 1977.

Worthen, B. R. and Sanders, J. R., *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, New York: Longman, 1987.

蔘沼朗壽, 地域政策論, 學陽書房, 1982.

## **【Abstract】**

### **A Study of the Establishment of Evaluation System and Indicators of Regional Development Project by Local Government**

Han, Pyo Hwan(Senior Research Fellow)

Park, Hee Jeong(Research Fellow)

With the advent of local autonomy, there exists a strong tendency for local government to apply managerial strategies or techniques of private sector to the various fields of local administration. This phenomenon, accompanied by political or elective pledges causes local government to launch on a variety of regional development projects very enthusiastically. In process of development project planning and implementation, however, subjective and impromptu judgement becomes an obvious obstacle to achieving its original goal unless it depends upon objective, scientific evaluation system and indicators. In this regard, this study was performed to provide with officials and consultants concerned concrete indicators of project evaluation - those which are extracted from evaluation system basing upon a new managerial "project management" concept - by investment stage and type. The followings are derived from this study.

██████████


As far as evaluation system is concerned, an integrated one was proposed to consider the vertical and horizontal evaluation of a development project simultaneously. While the former denotes its sequential or stage evaluation, the priority decision in multiple investment projects becomes the main focus of the latter. This way of project evaluation is sure to ensure a close monitoring of the whole process ranging from beginning to end

Either matrix or pure-project organization becomes a stubborn alternative when organizational restructuring is considered to enhance the evaluation capability of local government. This becomes more obvious when the evaluation of a development project requires a high degree of responsibility and specialty. Together, functional distribution among central and local evaluation bodies as well as manpower acquisition become an affective factor determining the evaluation capability of local government. The fulfillment of those preconditions contributes to raising the quality and reliability of project evaluation.

It is desired that evaluation indicators be developed following the sequence of project implementation ranging from investment decision and implementation to ex-post stage. For example, a standardized Cost-Benefit Analysis is comparatively preferred at the first stage, Earned Value Assessment(EVA) in the middle stage, and Performance Indicators at the ex-post stage.

Institutional amendments are necessary to make the present evaluation system more effective in pursuit of "project management" concept or fit with its basic notions. Some acceptable suggestions are included in several fields exemplified by investment inspection, multiple project evaluation, and project reexamination.

Finally, the sequential evaluation of a development project by stage could



contribute to improving project effectiveness by feeding its results back into the whole process itself. It also functions as a reliable reference with which another similar project is not allowed to follow the false trajectory. It is recommended that adequate incentive systems be developed to stimulate the feedback of evaluation results into the original project and to make it successful.

--	--	--

## 지방자치단체의 사업평가 실태조사

※ 각 항목별로 정확한 사항을 기입하거나 √표를 해 주십시오.

4. 다음은 귀 시·도의 투자심사제도 운영에 대한 질문입니다.

1. 지방채정투융자사업 심사규칙에 의거하여 일정규모 이상의 사업에 대해 투자심사를 하도록 되어 있습니다. 귀 시·도의 자체사업에 대한 투자심사는 총 사업비 기준으로 얼마 이상인 사업을 대상으로 하고 있습니까?  
 ① 10억원      ② 20억원      ③ 30억원      ④ 기타(            )
  
2. 귀 시·도에서는 투자심사시 신규사업외에 계속사업도 심사대상으로 하고 있습니까?  
 ① 예            ② 아니오
  
3. 투자심사를 담당하고 있는 부서의 명칭은?  
 (            실(국)) (            과) (            계(담당))
  
4. 투자심사의 평가기준은 심사규칙에 따라 대체로 다음의 7가지 기준을 따르고 있습니다. 귀 시·도에서 심사평가지 이외에 추가적으로 고려하고 있는 기준이 있다면 기입해 주십시오?





① 1위( )는 7위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위( )는 6위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

③ 1위( )는 5위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

④ 1위( )는 4위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

⑤ 1위( )는 3위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

⑥ 1위( )는 2위( )보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요







**지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발**

---

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 곤

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국경제서적 정부간행물관매센터

Tel. 02)736-0640~1

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-223-9 93350





