

건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안

An Improvement in the Investment Appraisal System
of the Local Governments in Korea

2002. 12.



연 구 진

이 창 균 (수석연구원)

임 성 일 (연구위원)

서 정 섭 (수석연구원)

김 태 영 (수석연구원)

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

서 문

건전한 지방재정의 운영과 관련한 하나의 수단으로 활용되고 있는 제도가 투자심사제도이다. 투자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로써 일종의 사전적 재정관리제도라고 할 수 있다. 건전 지방재정을 담보하고 투자심사제도의 효과성을 높이기 위해서는 우선 투자심사에 대한 심사기준 및 기법이 보다 명확하게 설정될 필요성이 있다. 그리고 투자심사에 대한 전문성 확보, 투자심사 결과에 대한 이행력 확보 및 사후관리 등 전반적인 제도개선이 보다 합리적으로 강구되어야 할 것입니다.

본 연구에서는 투자심사의 이론과 배경 및 외국의 경향과 사례, 우리나라 투자심사제도의 추진실태 및 문제점을 분석하여 투자심사제도의 발전방안을 연구하였습니다. 연구의 주요내용은 투자심사 기준, 투자심사 방법, 투자심사 절차, 투자심사결과의 사후관리, 투자심사와 타 제도와의 연계 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 강구하는데 초점을 두고 있습니다. 특히, 투자심사기준은 연구의 주대상이었으며 이에 대한 새로운 방안들을 제시한데 연구의 큰 의의가 있습니다.

아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 이창균, 임성일, 서정섭, 김태영 박사의 노고에 감사드립니다.

2002년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

본 연구는 우리나라의 지방투자심사제도의 현황과 문제점을 분석하고 그에 대한 개선방안을 모색하고 있다. 본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 진행되었다. 첫째, 투자심사제도와 관련된 이론과 실제현상을 검토하고 있다. 여기에서는 공공투자이론을 필두로 투자심사제도의 필요성 및 의의, 그리고 국내의 투자심사 사례 및 경향에 관한 내용들을 다루고 있다. 둘째, 지방의 투자사업에 대한 심사제도를 둘러싼 현황과 문제점, 외국의 투자심사제도 등에 대해 검토하고 있다. 셋째, 투자심사제도의 개선을 위해 다양한 방안을 제시하고 있다. 이상의 검토를 종합하여 본 연구에서 제시한 대안을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

1. 투자심사기준의 개선

현행 투자심사기준을 다음과 같이 정비보완할 것을 제시하였다. ① 축소대상 심사항목, ② 확대대상 심사항목, ③ 통합확대 심사항목, ④ 추가보완이 필요한 심사항목, ⑤ 사업 불실시(不實施)에 대한 대안들을 제시하고 있다.

이와 관련하여 투자심사의 공공성을 높일 목적으로 투자심사대상사업의 유형화를 통해서 배점과 심사방법 그리고 적용기법을 달리하는 접근을 취할 것을 제안하고 있다. 구체적으로, 투자심사사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 포괄적으로 구분하여 각 자치단체가 해당사업이 수익성사업인지 비수익성사업인지를 스스로 결정해서 투자심사주체에게 제출하도록 하는 방법을 제시하고 있다.

그리고 투자심사 방법은 종합점수화 방식을 채택할 것을 제시하는 동시에 그 과정에서 사용될 정량적, 정성적 기법 등에 관하여도 제시하고 있다. 투자심사기준과 측정항목에 대하여 점수를 부여하고 필요시 가중치를 부여하는 기본원칙으로 제시하였다.

2. 투자사업심사기법의 적용 및 배점

투자심사기준을 6개 부문별로 구분하여 그에 적합한 기법적용과 그것을 구체적인 점수로 연계시키는 방안에 관하여 구체적으로 제시하고 있다. 경제 재무성 분석의 경우, 기본적으로 비용/편익비율에 우선권을 두면서 순현재가치를 보완적으로 산정하는 접근을 취할 것을 제시하였다. 자금조달 능력에 대한 측정은 단기적으로는 지방자치단체의 채무상환능력을 측정해줄 수 있는 지표를 활용하는 것을 제안하고 있다. 이와 함께 지방채원리금이 지역내총생산(GRP)에서 차지하는 비율이나, 채무상환비율의 전국평균 대비비율, 차입금 평균이자율(=금융비용/차입금 비율) 등을 보조지표로 활용하는 방안도 제시하고 있다. 또한 주민수요 부문은 설문조사, 집중토의, 지표활용 등의 기법을 적절히 사용할 것을 제안하고 있다. 한편, 투자사업의 규모가 클 뿐 아니라 사업추진을 둘러싸고 여러 가지 논란이 발생하는 사업, 특히 점수화에 어려움이 있는 사업에 대해서는 관련전문가 집단을 중심으로 집중토의(brainstorming)나 설문조사를 실시하는 것을 제안하고 있다. 그리고 정성분석을 취할 경우에는 사회과학 부문에서 자주 사용되고 있는 4단계 및 5단계 척도를 활용하는 방안과 아울러 인지심리학에서 주로 활용하는 9단계 척도를 대상사업의 특성 등을 고려하여 적절히 도입할 것을 제안하고 있다.

3. 투자심사 대상사업 규모 상향조정

첫째, 시군구의 자체심사의 경우 현재 시도의뢰심사는 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 신규사업과 전액 해당 시군구비 10억원 이상의 사업으로 되어 있는 두 가지 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 10억원 이상 50억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용할 것을 제안한다.

둘째, 시도의 자체심사의 경우 현재 총사업비 20억원(서울시 30억원) 이상 200억원 미만 신규사업과 전액 해당 시도비 20억원 이상 사업으로 되어 있는 두 가지 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 30억원 이상 300억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용할 것을 제안한다. 아울러 투자심사 대상사업 규모의 최저기준을 서울시와 타 시도와 동일하게 30억원으로 하고, 최대규모를 200억원에서 300억원으로 각각 상향조정한다.

셋째, 의뢰심사의 경우, 시도심사는 총 사업비 규모 300억원 이상의 시군구 신규사업으로 하고, 2개 이상 시군구가 관련된 10억원 이상 사업을 시도심사 최저기준을 적용하여 30억원 이상 사업으로 상향조정할 것을 제안한다.

넷째, 중앙심사의 투자심사 대상사업은 현재 세 기준으로 되어 있는 것을 각 기준에 대해 다음과 같이 조정할 것을 제안한다. 먼저 총사업비 300억원 이상의 신규사업 및 10억원 이상의 행사성경비 사업으로 한다. 즉, 총사업비 규모를 200억원에서 300억원으로 100억원을 상향조정하여 투자사업에 대한 자치단체의 자율성을 보다 제고한다.

4. 투자심사 시기 조정 및 투자사업평가심의위원회 신설

자치단체의 투자사업의 시기와 관련해서 그 적시성을 제고하는 한편 투자사업의 원활한 추진차원에서 시도 및 중앙심사 정기심사 횟수를 늘려 분기별로 정례화하는 것을 제안하고 있다. 한편, 현행의 지방재정계획심의위

원회, 투자심사위원회 등으로 구분되어 있는 위원회를 통합하여 그 심사기능을 높이는 동시에 효율적인 재정운동을 담보할 수 있는 하나의 기구로 투자사업평가심의위원회(가칭)의 설치를 제안한다.

5. 심사결과 사후평가 및 이행력 확보

투자심사결과의 이행력 확보 차원에서 심사결과의 반영 없이 예산을 편성하는 경우에는 지방교부세 감액, 지방채발행의 제한, 지방양여금 및 국고보조금 지원의 삭감 등 재정페널티를 강화하는 조치를 취할 것을 제안한다. 이를 위하여 행정자치부가 주관하고 있는 광역자치단체 종합평가 재정부문에 투자심사관련 지표가 포함되어 있어 투자심사에 대한 이행여부가 자치단체의 재정운영 평가에 일정부분 반영되고 있는 것을 기초자치단체까지 확대하여 자치단체 재정부문 평가에 있어서 투자심사 이행여부에 대한 성과를 보다 반영하도록 하는 방안도 고려할 것을 제안하고 있다.

6. 각종 계획 및 재정지원과의 연계강화

투자심사 결과가 자치단체의 종합적인 재정운용 시스템 속에서 연계될 수 있는 체계구축이 필요하다. 이와 관련된 하나의 제도적 장치로 중기지방재정계획과 단년도 예산과의 5년간 괴리를 좁혀주는 3년 단위의 단기투자사업계획서를 작성하여 예산과 중기지방재정계획과를 보다 밀접하게 연동시키는 방안을 모색할 것을 제안하고 있다. 이와 아울러 투자심사 결과 적정판정을 받은 사업에 대하여는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 지방채발행 등 중앙정부의 재정지원이 체계적이고 적시에 이루어질 수 있는 제도적 뒷받침이 강화되어야 함을 제안하고 있다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위와 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	3
제2장 공공투자사업과 투자심사에 관한 이론적 고찰	6
제1절 공공투자사업의 필요성	6
1. 공공투자사업과 정부개입의 필요성	6
2. 공공투자이론과 투자심사	8
제2절 건전지방재정과 투자심사제도	10
1. 건전지방재정의 의의	10
2. 건전지방재정의 수단	11
3. 지방재정관리제도로서 투자심사의 위상	18
제3절 투자심사 기준 및 기법에 관한 이론	19
1. 비용편익 분석과 경제성 분석	19
2. 정책적 분석	42

제3장 투자심사제도의 현황 및 문제점 48

제1절 투자심사제도의 현황 48

1. 목적 및 근거규정 48
2. 투자심사의 대상사업 51
3. 투자심사의 종류 및 주체 54
4. 사전타당성 조사제도 시행 59

제2절 투자심사제도 운영실태 및 문제점 65

1. 투자심사 기준 65
2. 투자심사 방법 71
3. 투자심사 절차 95
4. 투자심사 사후관리 및 타 제도와의 연계성 107

제4장 투자심사제도의 개선방안 116

제1절 투자심사 제도개선의 기본방향 116

1. 투자심사제도 개선의 기본방향 116
2. 투자심사제도의 체계정립 121

제2절 투자심사기준의 설정 124

1. 외국의 투자심사 경향 124
2. 투자심사기준의 개선 127
3. 투자심사의 공공성 제고 138
4. 종합대안의 제시 143

제3절 종합점수화 및 적용기법 145

1. 투자심사부문별 배점 및 종합화 145

2. 투자사업심사기법의 적용 및 배점	150
제4절 심사대상 사업규모 및 시기조정	166
1. 투자심사 대상사업 규모 상향조정	166
2. 투자심사 시기 조정	171
제5절 투자사업 심사 및 관리체계의 개선	172
1. 투자사업평가심의위원회 신설	172
2. 심사결과 사후평가 및 이행력 확보	174
3. 각종 계획 및 재정지원과의 연계강화	176
4. 사전타당성조사제도의 개선	180
제5장 요약 및 정책건의	185
제1절 요약	185
제2절 정책건의	190
【참고문헌】	202
【Abstract】	204
【부 록】	206

| 표 목 차 |

- <표 2-1> 지방재정관리제도의 운영현황 2
- <표 2-2> 사회적 할인율에 대한 기존의 연구 2
- <표 2-3> 비용 편익 측정 주요 기법 비교 2
- <표 2-4> 사업 A, B의 현금흐름 3
- <표 2-5> 주요 심사기준의 장·단점 40
- <표 3-1> 근거법령 및 내용 5
- <표 3-2> 행정자치부장관이 정하는 심사제외 대상사업 5
- <표 3-3> 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별) 6
- <표 3-4> 예비타당성조사 수행실적 6
- <표 3-5> 사전실무심사 및 현장심사 평가기준의 고려사항 6
- <표 3-6> 투자심사의 기준 8
- <표 3-7> 현행 투자심사기준의 활용 실태 7
- <표 3-8> 중앙투자심사의 심사평가표 7
- <표 3-9> 사전실무심사 사례영산강·황룡강 치수대책사업(광주시) 73
- <표 3-10> 비용편익의 항복 및 할인율 사례 5
- <표 3-11> 사업별 파급효과 6
- <표 3-12> 평가기준 및 평가지표의 등급 및 배점(충청남도) 8
- <표 3-13> 분야별 가중치(충청남도) 9
- <표 3-14> 평가기준 및 평가지표의 등급 및 배점(전라북도) 8
- <표 3-15> 단위사업별 평정표(전라북도) 8

<표 3-16> 평가척도별 점수부여(경상북도) 6

<표 3-17> 분야별 기중치 부여의 예(경상북도) 8

<표 3-18> 특성평가 점수부여(경상북도) 8

<표 3-19> 투자심사 통과사업의 심사기준 평가방법 9

<표 3-20> 재무적경제성 평가의 주관적 정성평가 사례 : 수원역 우회도로 개설 92

<표 3-21> 재무적경제성 평가의 주관적 정성평가 사례: 장안구 청사 건립 93

<표 3-22> 사전심사 평가표 9

<표 3-23> 광역 지방자치단체 투자사업비 조달 현황(1995년~1999년) 100

<표 3-24> 중단사업 과다 시·도 현황 101

<표 3-25> 시도별 주요 투자사업 추진실태(시·군·구 포함) 102

<표 3-26> 투자심사사업의 예산반영 및 건수와 비율 104

<표 3-27> 투자심사 결과 (제주도) 16

<표 3-28> 투자심사 결과 (동두천) 16

<표 3-29> 투자심사대상사업 예산편성현황 18

<표 3-30> 투자심사대상사업 예산편성현황 19

<표 3-31> 투자심사결과 현황 19

<표 3-32> 각급단체별 투자심사 예산반영율 13

<표 3-33> 투자심사제도와 운영의 문제점 종합 15

<표 4-1> 현행 투자사업의 심사기준에 대한 평가의견 19

<표 4-2> 지방투자사업의 분류체계 14

<표 4-3> 투자심사의 기본 틀 14

<표 4-4> 심사부문별 배점 17

<표 4-5> 투자심사점수표 양식(예시) 18

<표 4-6> 경제성 분석기법의 비교 12

<표 4-7> B/C비율분석에 따른 점수산정 154

<표 4-8> 지방채상환능력에 대한 점수산정 15

<표 4-9> 위험도 및 불확실성부문의 점수산정 13

<표 4-10> 투자심사 대상사업의 사업규모 조정안 17

<표 4-11> 예비타당성조사와 본 타당성조사의 비교 12

<표 4-12> 타당성조사의 역할 재정립 방안 13

<표 5-1> 투자심사의 기본틀 12

그림 목차

<그림 1-1> 연구 흐름도	5
<그림 2-1> 지방재정관리제도의 연계 흐름도	7
<그림 3-1> 투자심사 실무분석 절차(경상북도)	8
<그림 3-2> 투자심사 업무흐름도	9
<그림 3-3> 투자심사의 단계 및 운영 내용	9
<그림 4-1> 투자심사제도의 개선방향(접근 틀)	10
<그림 4-2> 투자심사제도의 운영체계(기본 안)	13
<그림 4-3> 계획과 예산의 연계시스템	19

제1장 서론

제1절 연구목적

우리나라의 지방재정은 세입측면에서의 취약성과 더불어 세출측면에서는 문화복지·지역개발수요의 증대 등으로 지출수요는 지속적으로 증가하고 있다. 반면, 자치단체의 재정운영에 있어서 방만한 운영과 무리한 투자사업 추진 등 건전한 재정운영을 저해하는 사례가 발생하고 있다. 세입의 한계와 세출의 증대에 능동적으로 대응하기 위해서는 보다 건전한 지방재정운영을 기할 필요성이 있다.

건전한 지방재정의 운영과 관련한 하나의 수단으로 활용되고 있는 제도가 바로 투자심사제도이다. 투자심사제도는 계획적이고 효율적인 지방재정 운용을 위해 일정규모 이상의 사업에 대하여 예산편성 전에 투자심사를 실시하는 것이다. 즉, 투자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정관리제도라고 할 수 있다.

그러나 현행의 투자심사제도는 여전히 개선의 여지를 안고 있다. 첫째, 투자심사 기준 및 방법에 있어 체계가 미흡한 실정이다. 현재의 심사기준은 지역별, 사업별로 공통적으로 적용되는 심사기준만을 설정하고 있어 사업유형별 특성과 지역별 특성을 체계적으로 반영하기 어려운 실정에 있다. 둘째, 심사방법은 주로 정성분석이 주종을 이루어 투자심사의 객관성을 저하시키고 있다. 셋째, 투자사업의 계획이 비계획적이고 투자심사도 형식적으로 이루어지는 사례가 많다. 그 결과 투자사업의 추진에 많은 문제점이 노정되고 있다. 넷째, 자치단체의 자체심사의 경우에 시·군·자치구 및 시·

도심사 대상사업규모가 낮게 책정되어 자치단체의 자율적이고 지역실정에 맞는 투자사업 추진에 있어 제약을 받고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다. 다섯째, 투자심사에 대한 전문성 확보가 미흡하고 투자심사 결과에 대한 사후관리가 체계적이지 못한 실정이다. 여섯째, 투자심사가 각종 계획 및 예산과의 연계성이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

따라서 건전 지방재정을 담보하고 투자심사제도의 효과성을 높이기 위해서는 우선 투자심사에 대한 심사기준 및 기법이 보다 명확하게 설정될 필요성이 있다. 그리고 투자심사에 대한 전문성 확보, 투자심사 결과에 대한 이행력 확보 및 사후관리 등 전반적인 제도개선이 보다 합리적으로 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 현행 투자심사제도의 현황 및 운영실태를 분석하고 보다 합리적인 개선방안을 모색하는데 연구의 초점을 두고 있다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구의 범위

투자심사제도는 공공재를 공급하는 과정상의 효율성을 극대화하려는 장치로서 의미를 갖고 있다. 특히 자치단체의 재정운영 과정에 있어서 재정관리제도가 미비한 현실적인 여건을 고려할 경우에 사전적 통제장치로서의 투자심사제도의 의의는 매우 크다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 투자심사제도는 제도자체의 문제점 뿐만 아니라 운영상에 있어서도 문제점이 드러나고 있다. 따라서 보다 건전한 지방재정운영을

위해서는 투자심사제도의 개선이 중요한 과제가 되고 있다. 투자심사의 객관성과 효과성을 제고하고 보다 건전한 지방재정운영을 기할 수 있는 투자심사제도 개선에 대해 본 연구는 다음과 같은 내용에 초점을 맞추고 있다.

1) 연구의 대상은 투자사업의 투자심사에 중점을 둔다. 특히, 우리나라 투자심사제도를 대상으로 투자심사 기준, 투자심사 방법, 투자심사 절차, 투자심사결과의 사후관리, 투자심사와 타 제도와의 연계 등에 연구의 중점을 둔다.

2) 연구의 내용은 단일 투자사업의 투자심사에 중점을 두며 다수의 투자사업 중에서 우선순위를 결정하는 투자우선순위 결정은 또 다른 연구과제로 연구내용에서 제외한다.

3) 투자사업의 투자심사는 객관성(objectiveness), 공공성(publicness), 효율성(efficiency)의 논리를 바탕으로 한다. 투자심사에서 객관성은 투자심사 기준 및 기법과 관련되며, 공공성은 투자사업의 사업특성, 주민수요, 사회적 형평 및 환경문제 등 투자심사제도의 공공성을 반영하는 것이다. 그리고 효율성은 투자심사 규모·시기, 투자심사관리체계 등 투자심사관리 시스템과 관련된 것으로 한다.

2. 연구의 방법

1) 제1장 서론에 이어 제2장에서는 투자심사에 대한 국내·외의 일반적인 이론을 종합적으로 검토한다. 여기에는 공공투자의 근거 및 이론적 배경을 정리하고 재정건전화 수단과 관련된 투자심사제도의 이론적 측면에 대하여 검토한다. 그리고 일반적으로 제시되고 있는 투자심사 기법과 관련된 제반 이론에 대해 검토한다. 투자심사의 기법에 있어서는 공공재 공급의 수준

측정과 관련된다는 측면에서 경제성 분석기법과 정책적 분석기법으로 나누어 검토한다.

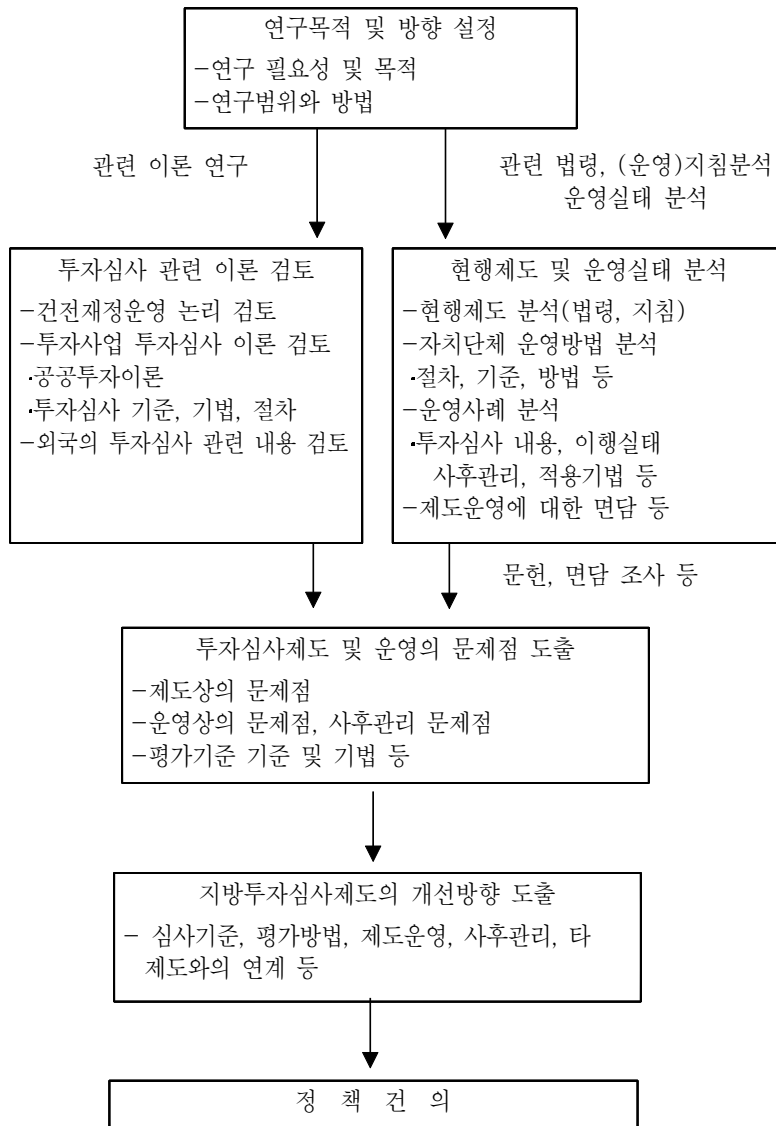
2) 제3장에서는 우리나라의 투자심사제도의 현황 및 실태를 분석한다. 여기에서는 투자심사제도에 대해 심사기준, 심사방법 및 절차, 사후관리, 기타 지방재정제도와의 연계성 등으로 구분하여 각 항목별로 실태 및 문제점을 도출하고 있다. 그리고 실제 자치단체의 운영사례를 분석함으로써 실태파악의 구체성을 확보하고 있다.

3) 제4장에서는 제2장의 이론적 검토에 기초하고 제3장에서의 실태 및 문제점 파악을 근거로 하여 종합적으로 대안을 검토한다. 여기에서는 먼저 투자심사 기준을 새로이 설정한다. 투자심사 항목을 수정하며 특히 투자심사 기준을 설정하는데 있어서 영리사업과 비영리사업으로 구분하고자 한다. 그리고 투자심사 방법의 개선방안에 있어서는 제시한 투자심사기준에 대한 배점 및 종합점 수화를 검토한다. 또한 투자심사 대상사업의 규모에 대해 검토하고 있으며, 그리고 투자심사에 대한 전문성 확보를 위한 대안을 검토한다. 아울러 투자심사 결과에 대한 예산반영 및 연계성 강화에 대해 검토한다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 연구결과에 대해 요약하고 중요 사항에 대해 정책제언을 제시한다.

4) 이상과 같은 연구진행을 위해 먼저 국내외의 문헌조사를 통하여 자치단체 투자심사에 관한 이론적 검토 및 관련 외국사례를 검토한다. 그리고 현행제도 및 운영실태 분석을 위해서는 각종 법령 및 운영지침, 과거 투자심사사례를 분석하고 있다. 또한, 보다 구체적으로 실제 자치단체의 투자심사제도의 운영사례를 조사하기 위하여 지방자치단체의 투자심사운영사례를 분석하고 현지 관련 공무원과의 면담 등을 통하여 실태를 파악하고 개선방안에 대한 의견을 수렴한다.

본 연구의 진행절차 및 흐름을 도식화하여 나타내면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구 흐름도



제2장 공공투자사업과 투자심사에 관한 이론적 고찰

제1절 공공투자사업의 필요성

1. 공공투자사업과 정부개입의 필요성

일반적으로 모든 재화와 서비스는 시장에서 공급되고 소비되는 것이 가장 바람직하다. 소위 경제적 효율성이라고 하는 파레토 최적화(pareto optimal)는 재화와 서비스가 시장에서 거래될 때 이루어진다는 것이다. 그러나 특수한 경우 시장이 정상적인 기능을 수행하지 못할 수 있는데, 이때 정부가 시장에 개입하여 파레토 최적화에 도달하도록 도움을 준다.

예컨대, 공공재(public goods)의 경우 특성상 반드시 필요함에도 불구하고 시장에서 원활히 공급되기 어려운 측면이 있다. 또한 본질적으로 독점적(natural monopolies)일 수밖에 없는 상황인 경우 경쟁을 기초로 하는 시장은 더 이상 정상적인 역할을 수행할 수 없다. 기타 외부효과(externalities)를 유발하는 상품의 거래 역시 시장에만 의존할 경우 경제적 효율성의 극대화를 이루기는 쉽지 않은 것으로 알려져 있다. 이와 같은 문제로 인해 발생하는 시장의 실패를 자원배분(allocative efficiency)상의 실패라고 한다.

시장의 실패는 이와 같이 그 원인이 시장 내에 존재하는 본질적 측면도 있지만 사회제도상 나타나는 인위적 측면도 있다. 예컨대, 정부운영상 필요한 조세제도(tax system) 및 각종 보조금 제도(transfer programs) 등은 다양한 방법으로 시장을 왜곡시킨다. 우선 복지비 지출을 통하여 일정소득에 못 미치는 가정에 추가적 소득을 만들어줌으로써 시장을 왜곡시킨다.

다음으로 교육비 등을 정부가 지불함으로써 장기적으로 사회 전체의 노동력 수준을 향상시키고, 이는 결국 사회발전에 긍정적 역할을 할 것으로 본다. 그러나 이 역시 단기적으로는 시장실패를 불러온다고 할 수 있다. 사회보장(social security)제도 역시 장기적으로 보다 높은 수준의 사회적 효율(social efficiency)을 가져다 줄 것으로 기대되기 때문에 단기적으로 시장을 왜곡시키는 역할을 수행하고 있다.

공공투자사업의 경우 일종의 공공재로서 시장에 맡겨둘 경우 과대 공급되거나 과소 공급될 가능성이 있다. 예컨대, 반드시 필요한 도로사업의 경우 사용자 부과 한계로 인해 충분한 량의 도로가 공급되지 않을 수도 있다. 다른 한편으로 쓰레기 소각장과 같은 공공시설 역시 각 자치단체가 규모 및 예산에 상관없이 모두 설치하려는 경향이 있어, 과다 공급될 가능성이 있다. 이와 같이 시장에서 효율적으로 공급되기 쉽지 않은 공공재는 정부에서 개입하여 효율적인 관리를 수행하는 것이 장기적으로는 보다 높은 수준의 효율성을 기대할 수 있다는 것이다.

공공투자사업의 경우 장기적으로 타 부문에 간접적으로 영향을 주는 일종의 인프라사업인 경우가 대부분이기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있다. 다만, 사업의 추진이 민간부문에서 활성화되기 쉽지 않음으로 정부가 적극 개입해야 한다는 것과 해당 사업의 수익성을 어느 수준까지 인정해야 하는가와 관련된 사회적 동의를 필요로 한다.

본 연구는 정부개입(government intervention)의 근거보다는 사업추진 여부에 대한 사회적 동의(social consensus)의 수준에 대한 검토를 위주로 한다. 말하자면, 특정 공공사업의 경우 추진여부를 결정할 때, 보다 합리적 투자심사과정을 거쳐 사회적 효율성(social efficiency)을 극대화시킬 필요가 있다는 것이다. 정부의 개입은 불가피한 것이고, 이론에 의하면 오

히려 정부개입에 의하여 사회전체의 효용 수준(social welfare)이 증대될 수 있다. 따라서 본 연구는 효용 극대화(utility maximization)를 위한 정부개입의 정도를 통제할 수 있는 투자심사제도 및 투자심사기법과 관련된 논의에 초점을 두고 있다.

2. 공공투자이론과 투자심사

투자심사제도란 계획적이고 효율적인 지방재정 운용을 위해 일정규모 이상의 사업에 대하여 예산편성 전에 투자심사를 실시하는 것으로서, 지정된 기관에 의뢰하여 투자심사를 받아야 하는 것을 의미한다. 투자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정 관리제도라고 할 수 있다.

투자심사제도의 관점에서 볼 때, 동 제도는 주로 공공투자를 제한하는 역할을 수행하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 이는 공공지출 증가의 범칙에 대한 중요한 견제장치로서 의의가 있다고 할 수 있다. 일반적으로 정부에 의한 투자는 주로 사회간접자본에 집중되고 있다. 이는 공공재로서의 사회간접자본의 충분한 공급이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 재정적 측면에서 정부의 역할이 공공재의 원활한 공급이라고 한다면, 여기에는 적정수준의 공공재 공급에 대한 논의가 수반되어야 할 것이다.¹⁾

1) 공공재 공급이 충분한지에 대한 측정기준으로 흔히 활용되고 있는 방법들을 소개하면 다음과 같다. 첫째, 특정 사회간접자본의 경우 적정 필요량이 있는데, 당위적 차원에서의 적정량을 기준으로 현재의 공급수준과의 비교를 통하여 공공재 공급의 적정수준을 파악하려는 방식이다. 그러나 본 방식은 당위적 차원에서 적정 수준의 개념이 주관적이고 국가나 자치단체별 선호도에 따라 다르기 때문에 한계가 있다. 예

현실적으로 볼 때, 공공재의 적정 공급에 대한 논의는 이론적 근거에 기초하여 이루어지는 것이 아니고, 오히려 공급과정에서 발생할 지도 모를 낭비적 요소의 방지에 더욱 관심이 있는 것으로 보인다. 예컨대, 니스카넨이 말하는 관료이익 극대화 모형에 의하면 공공재는 항상 과다 공급될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 특정 분야의 경우 공공재 공급이 충분하지 않아 사회적 편익을 저하시키고 있는 실정이다. 이러한 현실을 고려하면, 공공재 공급의 과다·과소 논의보다는 공공재 공급의 효율성을 제고하는 논의에 초점을 맞추는 것이 보다 현실적이라고 보여진다.

투자심사제도는 공공재를 공급하는 과정상의 효율성을 극대화하려는 장치로서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이는 결과적으로 공공재 공급을 제한하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 그러나 국가 전체의 효율성 측면에서 보면 보다 양질의 공공재를 공급할 수 있다는 측면에서 반드시 제한하는 역할만을 수행한다고 볼 수 없을 것이다. 특히 재정관리제도가 미비한 우리의 현실을 견주어 볼 때 사전적 통제 장치로서의 투자심사제도는 그 의미가 배가 된다고 할 수 있다.

적정수준의 공공재 공급의 측정과 관련된 논의, 공급과정상의 효율성 논

컨대, 현재의 도로통행량을 기준으로 쾌적한 수준의 도로이용에 필요한 적정수준의 도로율과 현재의 도로율을 비교하는 것이다. 둘째, 각 사업별 이익률(economic rate of return)을 계산하여 추가적 공공재의 공급이 필요한지를 측정하는 방식이다. 예컨대, 도로의 경우 신규도로 사업의 수익률과 기존 도로의 유지 및 관리에 소요되는 비용 및 편익을 측정 비교하여 추가적인 도로사업의 시행 여부를 결정하는 것이다. 셋째, 주민들의 의견(voting)을 기초로 판단하는 것으로서, 특정 사업을 위한 채권(municipal bond)의 발행시 주민투표(referendum)를 거치게 되는 경우가 이에 해당된다. 기타 이론 경제학적 접근으로서 비용-편익을 고려할 경우 발생하는 순편익이 민간투자의 경우와 동일한 수준에 도달할 때까지 공공투자를 늘리든지, 줄이든지 하는 것이다. 그러나 공공투자의 경우 편익의 산정이 본질적으로 쉽지 않기 때문에 본 방식은 개념적인 것이라고 할 수 있다.

의를 전제로 할 경우, 투자심사를 통한 사업의 지속여부와 정책적 또는 정치적 결정에 기초한 사업의 지속여부간의 적절한 균형을 유지하여 최적의 해법을 찾는 것이 중요한 과제라고 보여진다.

제2절 건전지방재정과 투자심사제도

1. 건전지방재정의 의의

지방자치화가 진행됨에 따라 자치단체별 재정운영의 자주성이 제고되고 동시에 재정운영에 대한 책임성도 요구되고 있다. 지방재정건전화란 낭비적 요소를 지양하고 국가와 해당자치단체가 수용할 수 있는 범위 내에서 안정적인 재정운영을 기하여 주민복지의 극대화를 유지할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 따라서 재정운영의 안정성, 생산성, 노력성 등 다양한 측면에서 문제점을 발견하고 재정위기를 미연에 방지하여 행정서비스 제공의 안정성과 효율성을 극대화하려는 차원에서 재정건전화의 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

지방재정의 건전성을 유지하는 일차적 책임은 해당 자치단체에 있다. 하지만 재정책임의 최종 보증자라 할 수 있는 중앙정부가 궁극적으로 재정건전화와 관련된 정책적 수단을 마련해야 할 필요성이 있다고 할 수 있다. 첫째, 중앙정부가 활용할 수 있는 지방재정건전화의 수단으로는 대략적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 일상적인 재정관리 감독이 될 수 있다. 둘째, 매년 자치단체로부터 재정운영 관련 자료를 수집한 결과를 토대로 재정분석 작업을 수행하여 건전 재정운영단체와 불건전 재정운영단체를 분류하여 관리하고 있다. 특히 불건전 재정운영단체를 선정하여 재정진단

작업을 수행하는 것은 미래에 발생할지도 모를 재정위기를 사전에 차단하자는 의도를 지니고 있다. 셋째, 자치단체가 수행하는 구체적 사업에 대한 투자 심사 등을 통하여 재정건전성을 유지하려는 노력이다. 기타 장기적 차원에서 검토되고 있는 지방자치단체에의 신용평가제도 등이 있는데, 이는 현재 적용되고 있지 않은 재정건전화수단이다.

이와 같이 투자심사제도는 건전재정운영을 위한 재정운영관리제도로써 재정진단, 투융자심사, 중기재정계획 등과 함께 사전적 통제장치로서 역할을 수행하고 있다. 예산편성시 재정지원의 책임과 운영상에 발생하는 재정부실의 법적 책임을 동시에 안고 있는 중앙정부로서 사전재정관리제도의 효과적 운영은 건전지방재정을 위하여 반드시 필요한 조치라고 할 수 있다.

2. 건전지방재정의 수단

가. 개요

건전재정운영은 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어서 기본적으로 준수해야 할 원칙이다. 지방재정운영의 건전성 제고 차원에서 현행 법령상의 재정관리제도는 중기지방재정계획, 투·융자심사, 예산편성기본지침, 지방채발행승인, 지방재정분석·진단, 지방재정운영상황 측정, 지방재정인센티브 및 교부세감액제도, 지방재정운영상황 주민공개 등이 있다.²⁾ 이들은 지방재정의

2) 재정관리란 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성과 집행 및 결산과정에서 지방자치법, 지방재정법 등에 규정된 각종 제도를 말한다. 현재 운영중인 지방재정관리제도는 1) 예산편성과 관련한 제도로써 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 예산편성기본지침 및 과목구분과 설정, 지방비부담 협의제도, 지방채발행승인제도가 있으며, 2) 예산집행 및 결산과 관련한 제도로써 지방재

운영과 관련하여 예산을 적정기준에 의거 편성하고 불요불급한 예산집행의 억제 등 예산운영의 합리화를 목적으로 하는 지방재정운영의 관리수단이다. 이중 중기지방재정계획, 투·융자심사, 예산편성기본지침, 지방채발행승인은 예산편성 전 또는 예산편성 시 고려해야 하는 사전적 재정운영관리제도에 해당한다. 그리고 편성된 예산이 건전하고 효율적으로 집행될 수 있도록 하는 재정지출과 집행의 책임과 관련한 사후적 재정관리제도로 재정분석·진단제도, 지방재정운영상황 측정, 지방재정인센티브 및 교부세감액제도, 지방재정 운영상황 주민공개가 있다. 이러한 지방재정관리제도는 지방예산의 안정적 관리와 전체적인 지출효율을 극대화하기 위한 부문별 제도로, 제도간의 시계열적·단계적 연계운영이 이루어지도록 하고 있다.³⁾(<표 2-1> 참조)

<표 2-1> 지방재정관리제도의 운영현황

구 분	재정관리제도	법 적 근 거
예산편성과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 중기지방재정계획제도 · 투·융자심사제도 · 예산편성기본지침 및 과목구분과 설정 · 지방비부담 협의제도 · 지방채발행승인제도 	지방재정법 제16조 지방재정법 제30조 지방재정법 제30조, 제32조 지방재정법 제22조·제23조, 보조금의예산및관리에관한법률 제17조 지방자치법 제115조, 지방재정법 제8조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정분석·진단제도 · 지방재정운영상황 측정 · 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도 · 지방재정상황 주민공개 	지방재정법 제118조 지방재정법 제2조 지방교부세법 지방재정법 제118조의3

자료: 행정자치부, 2002년도 지방자치단체 예산편성지침, p.25.

정분석·진단제도, 지방재정운영상황 측정, 지방재정인센티브제도, 지방재정상황 주민공개 등이 있다(행정자치부, 2002년도 예산편성지침, 2002, p. 22.)

3) 지방재정법 제30조 등에서 시도간의 연계운영이 이루어지도록 제시하고 있다.

나. 제도별 특성

① 중기지방재정계획은 투자재원의 배분 및 사업의 우선순위를 결정하기 위한 기본적인 계획으로, 수립기간은 5년으로 하여 재정적 여건변화 내용을 매년 수정해 나가는 연동화 계획(rolling plan)으로 운영하고 있다.⁴⁾ 이는 재정을 계획성 있게 운영하기 위한 것이며 국가계획과 지역계획을 연계토록 하고 있다(지방재정법 제16조). 중기지방재정계획은 예산편성, 지방채의 발행, 투·융자사업의 심사실시, 국고보조금의 신청시 여기에 반영된 사업에 한하여 편성 또는 신청하여 재정운영의 계획성을 유지토록 하기 위한 제도이다.

② 투자심사는 한정된 재원하에서 재정의 계획적·효율적 운영을 기하여 투자효율을 극대화하며 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 요소 및 여건을 분석하는 것이다. 여기서는 투자사업의 필요성과 사업계획의 타당성을 심사토록하고 있다(지방재정법 제30조). 투자심사는 구체적으로 투자사업에 대한 경제적, 재무적, 사회적, 기술적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하는 제도이다. 또한 가용재원을 고려하여 당해연도의 부문별 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초자료로 활용하기 위한 조치이다.

③ 예산편성기본지침은 지방예산을 편성함에 있어 국가재정운영 및 주요 시책방향에 대한 정보를 공개함으로써 국가와 지방간의 시책과 재정을 연계하는 것이다. 뿐만 아니라 지방재정의 건전성, 효율성, 생산성의 제고를 위

4) 연동화 계획(rolling plan)이란 중장기계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정·보완하면서 계획기간을 계속하여 1년씩 늦추어가면서 동일한 연한의 계획을 유지해 나가는 제도이다(권형신·이상용·이재성, 2001, p.452).

한 ‘지방재정건정운영지침’을 제시하고 공무원관련경비, 기관운영비 등 경상경비에 대하여는 기준액을 제시하여 지방자치단체간 균형을 유지하면서 재정낭비요인을 제거하는 기능을 갖는다. 이는 지방재정운영의 기본임과 동시에 법령적 성격을 갖춘 기본지침으로, 이를 준수하지 않을 경우 법령위반으로 행·재정적 조치가 수반된다. 예산편성지침은 전년도 7월 31일까지 시달되며(지방재정법 제30조), 예산편성은 중기재정계획과 투융자심사결과, 의존재원과 지방채발행 승인을 기초로 이루어진다.

④ 지방채발생승인은 무계획적이고 불요불급한 지방채발행을 억제하기 위한 제도이다. 지방자치의 관점에서 기채승인제도의 유용론에 대하여는 찬반의 논란이 있다. 기채승인제도의 찬성론에 따르면 중앙과 지방간의 협조체제 유지, 지방채무의 안정적 관리와 건전지방재정의 확립, 투자사업의 우선순위조정 등의 관점에서 필요하다고 한다. 우리나라는 지방채 발행과 관련하여 시·도는 물론이고 시·군·자치구까지도 중앙정부(행정자치부장관)의 승인을 받은 범위내에서 예산을 편성, 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제115조). 따라서 승인받지 않은 지방채 발행, 승인조건과 다르게 사용, 허위 지방채 발행, 기타 적채기준 등의 위반시에는 제재조치가 따른다.

⑤ 지방재정분석진단은 예산집행결과와 분석을 통하여 재정상태와 구조등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기재정운영에 환류토록하는 제도이다. 현재 재정운영보고서를 분석하여 적절한 재정지도, 정밀재정진단 및 공개하도록 하고 있다(지방재정법 제118조). 이는 각 자치단체가 타 자치단체와 재정운영결과를 상호비교하여 재정운영의 취약요인을 발견하여 시정될 수 있도록 하고 선의의 경쟁을 바탕으로 자구노력을 유도하는 장치이다. 현재 재정운영결과를 분석하여 우수단체를 시상하고 재정문제의 가능

성이 있는 단체를 선정하여 정밀한 재정진단을 시행하여 재정의 건전성과 효율성의 제고를 위한 자구노력을 강구토록 하고 있다.

⑥ 지방재정운영상황 측정제도는 재정분석제도의 보조적·보완적 분석·측정기법으로 재정분석을 구체화·실용화하는 보조적·보완적 제도로 운영하고 있다. 여기서는 자치단체가 자구노력을 통해 개선이 가능한 세출중심의 측정으로 경비집행의 책임성을 중시하고, 예산액·집행액 등을 대상으로 계량지표를 개발하여 운영하고 있다.⁵⁾

⑦ 지방재정인센티브 및 교부세감액제도는 '97년도부터 보통교부세 기준 재정수요 및 기준재정수입액산정시 자치단체의 자구노력정도를 반영하는 제도이다. 지방재정운영의 건전화를 유도하기 위해 도입되었다. 이는 기준 재정수요 산정시 공무원정원감축, 경상경비절감, 일용인부(사무보조) 절감, 상수도요금 현실화, 읍면동 통합유도, 지방청사관리 적정화의 6개 항목을, 기준재정수입액 산정시 지방세징수율, 주민세 개인균등화, 종합토지세 과표 현실화율, 탄력세율 적용, 사용료·수수료 현실화율, 지방세체납율 축소 운영, 지방세세원발굴 운영의 7개 항목의 총 13개 항목을 대상으로 인센티브를 적용하고 있다. 경우에 따라서는 역인센티브를 적용하고 있다(지방교부세법 시행령 5조 3항). 한편, 부당한 지방채 운영, 투융자심사제도 및 예산편성기본지침 위반, 징수태만 및 법령위반 경비지출로 인한 재정손실시 지방교부세 감액제도를 운영할 예정이다.

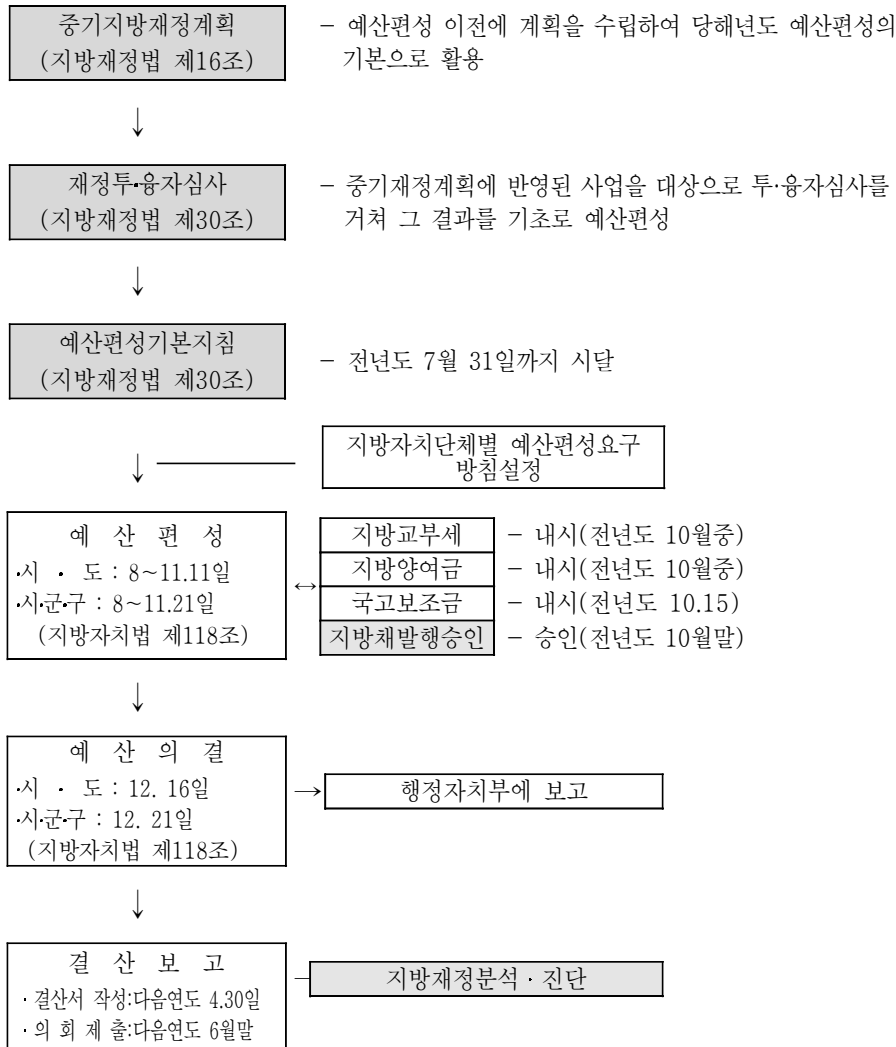
⑧ 지방재정운영상황의 주민공개는 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계년도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도

5) 이는 지방재정분석제도를 보완하는 차원에서 분석시기를 앞당기고 기본영역으로 측정될 수 없는 기능성 분야의 측정을 위하여 2000년도 최초 도입되었다. 재정분석이 결산을 중심으로 이루어지는 반면 재정운영상황측정은 예산을 중심으로 이루어진다.

록 하고 있다(지방재정법 제118조의3). 주민공개 대상범위는 상반기(2월), 하반기(7월)로 나누어 상반기에는 당해연도 재정상황을 하반기에는 전년도 결산에 근거한 재정정보를 공개하도록 하고 있다.

이상을 종합컨대, 당해연도 예산편성에 반영되는 중기지방재정계획, 투자심사, 지방채발행의 승인은 대개 전년도에 이루어지고 예산편성이 끝나면 예산의결과 예산집행을 거쳐 결산이 이루어진다. 그리고 결산을 기초로 지방재정분석진단이 이루어진다. 또한 재정운영결과를 바탕으로 재정인센티브 및 교부세감액제도가 운영되고 지방재정운영상황에 대한 주민공개가 이루어진다. 이러한 지방재정관리제도는 지방재정의 안정적 관리와 전체적인 투자효율의 극대화를 위한 부문별 제도이므로 제도간의 시계열적·단계적 연계 운영방안을 지방재정법 제30조 등에서 제시하고 있다. 이상의 재정관리제도의 순차와 연계를 도식화 하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 지방재정관리제도의 연계 흐름도



자료 : 행정자치부, 2002년도 지방자치단체 예산편성기본지침, 2002, p. 23.

3. 지방재정관리제도로써 투자심사의 위상

투자심사제도는 지방재정법 제30조에 근거하고 있다. 지방재정관리제도로써 투자심사는 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 일정한 투자심사 절차에 따라 이루어지며 투자심사결과를 기초로 예산편성이 이루어진다. 여기서는 투자심사제도의 필요성, 개념을 간략히 살펴보고 투자결정과 관련한 투자사업의 선정단계 및 투자심사제도의 특징을 중심으로 살펴본다.

투자심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투·융자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지하기 위해서 필요하다.⁶⁾ 투자심사제도란 ‘각종 투자사업의 타당성 분석을 통해 추진여부 및 사업간 우선순위를 결정하는 것’이라고 간략히 정의할 수 있다. 투자심사제도는 투자사업의 전체적인 추진과정과 관련하여 볼 때 사회적, 경제적 문제를 해결하고 바람직한 목표를 달성하기 위한 각종 예비대안의 평가단계에 속한다고 볼 수 있다. 그리고 예산과 관련하여 볼 때 투자사업의 추진과정은 중장기 지역발전계획과 연계된 중기지방재정계획의 사업 중 다음연도 추진이 필요한 사업을 대상으로 투자심사를 하며 그 결과에 따라 다음연도 예산반영 여부를 결정하는 절차를 취하고 있다. 투자심사제도는 중기지방재정계획의 여러 투자사업을 대상으로 타당성 평가를 통해 적격, 부적격 사업을 선정하고 사업간 우선순위를 결정하는 역할을 한다.

투자심사제도는 예산편성전에 이루어지는 재정관리제도로써 사전적 통제장치이며 비권력적 통제장치이다. 지방재정투자심사제도는 지방자치단체의 장이 예산편성하고자 할 때 투·융자사업의 경우 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사결과를 기초(지방재정법 제30조 3항 및 4항)로

6) 이규환, “지방자치시대의 지방재정투·융자심사제도”, 지방재정, 제18권, 제4호, 1999, p.8.

하기 때문에 예산편성을 제약한다는 점에서 사전적 통제장치의 성격을 지닌다. 또한 예산편성지침의 경우 이를 토대로 예산을 편성해야 하고 지방채발행 승인의 경우 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 할 때 행정자치부장관의 승인을 먼저 얻어야 하기 때문에 권력적 통제장치에 해당한다. 반면, 투자심사제도는 국가계획과 연계한 재원조달이 가능한지의 여부, 중앙정부차원에서 지원해 주어야 할 사항 등을 종합적으로 분석하여 관계부처와의 협의 및 지방자치단체에 대한 조언과 권고를 실시하고, 예산편성시에 투자심사결과를 기초로 한다는 점에서 비권력적 통제장치에 해당한다.⁷⁾

제3절 투자심사 기준 및 기법에 관한 이론

1. 비용편익 분석과 경제성 분석

가. 비용편익분석의 근거

투자심사에 대한 이론은 투자심사를 수행하는 기법과 관련된 순수이론 측면이 있고, 투자심사의 절차 및 체계와 관련된 제도적 측면이 있다. 여기에서는 주로 투자심사 기법과 관련된 제반 이론에 논의의 초점을 맞추고 있다. 투자심사의 기법 역시 공공재 공급의 수준 측정과 관련된다는 측면에서 경제성 분석기법과 정책적 분석기법으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

먼저 경제성분석의 핵심은 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)이라고 할 수 있다. 이는 흔히 공공투자사업의 타당성 분석이라고도 할 정도로

7) 상계서, pp. 8-9.

주로 공공부문에 널리 활용되고 있다. 각종 사업은 사업 개시 전에 사업타당성 분석을 수행하여 해당사업의 추진 여부를 결정해야 한다. 문제는 타당성 조사 수행의 방법이다. 사업타당성 분석을 수행하는 방법은 사업의 규모나 성격에 따라 다양하게 존재하며 공공사업과 관련하여 비용 편익분석이 널리 활용되고 있다. 즉 비용 편익분석이란 광범위한 의미에서 공공지출결정을 판단하는 중요한 수단이 될 수 있다는 것이다.

특정 사업의 수행시 소요되는 비용과 사업으로부터 발생하는 편익을 측정하여 단순 비교하는 것이 핵심이다. Edward M. Gramlich에 의하면, 비용편익 분석이 처음 활용된 사례는 홍수방지용 댐 건설 후보지 결정이었다고 한다. 이는 비용편익 분석기법이 주로 공공부문에서 활용되고 있음을 말해주고 있다.⁸⁾

그런데 Gramlich에 의하면 비용편익분석은 대략 세 가지 전통에 근거하고 있다. 첫째, 후생경제학의 입장에서 비용편익분석의 정당성이 논의될 수 있다. 둘째, 미시경제학적 관점에서 비용편익분석의 유용성이 입증될 수 있다. 셋째, 공공선택이론에 근거하여 비용편익분석의 가치(value)가 설명될 수 있다는 것이다.

우선 후생경제학적 입장(welfare economics tradition)의 비용편익분석의 근거를 살펴본다. 특정 공공사업에 대한 비용편익분석은 해당사업으로부터 발생할 수 있는 편익을 사업에 소요되는 비용과 비교하여 추진여부를 결정하는데 도움을 주기 위함이라고 한다. 보다 광범위하게 논의하자면 시장에 대한 어떤 형태의 정부개입이 사회전체에 가져다 줄 폐해가 더 크지, 혜택이 더 크지를 알아보자는 것이다.

8) Edward M. Gramlich, *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, NJ, Prentice-Hall, 1990 참조.

이는 원래 후생경제학에서 논의된 엄격한 의미에서의 파레토 효율성의 개념과는 다소 거리가 있어 보인다. 말하자면, 다른 사회 구성원의 효용을 저하시키지 않는 범위 내에서 추가적인 효용을 창출할 수만 있다면 효율성을 제고하기 위해 정부 조치가 필요하다는 것이며, 그 일환으로 공공투자 사업을 설명할 수 있다. 실제로 공공투자 사업을 위시한 정부의 시장개입이 다른 사회구성원의 효용을 저하시키지 않는다고 볼 수는 없다. 예컨대, 새로이 도시공원을 조성한다면, 많은 일반 대중의 효용수준을 높일 것으로 기대하지만 놀이공원 등을 운영하고 있는 개인 사업자의 효용을 낮출 가능성도 있다.

결국 비용편익분석은 개념적으로는 후생경제학의 전통을 이어받고 있지만 적용에 있어서는 오히려 공리주의자들이나 도덕철학자들의 전통을 이어받고 있다고 보는 것이 설득력 있어 보인다. 예컨대, 사회전체의 입장에서 순효용(net utility)수준이 증가할 것으로 기대된다면 정부개입(government intervention)은 옳다는 것이다. 따라서 비용편익분석의 시발점은 공리주의(utilitarianism)적 전통에서 시작하여 현대 후생경제학(welfare economics)의 도움으로 더욱 정교해지고, 엄격해지고 있다고 할 수 있다.

기타 공공재의 공급 및 소비와 관련하여 미시경제학자(economic theorists)들의 입장과 공공선택(public choice)론자들의 현실적인 입장을 살펴보면, 비용편익분석 활용의 근거 및 정당성이 더욱 명확해진다. 전자는 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하는 점에서 보다 일반화된 균형점이 달성될 수 있다는 것이고 후자는 일반 시민들의 현실적 선택에 의하여 공공재의 수급이 이루어지며, 둘 다 사회전체의 효용수준을 증가시킨다는 것이다.

나. 비용편익분석의 기본원리

비용편익분석은 여러 가능 사업 중 순사회편익(net social benefits)이 극대화되는 대안을 선택하는 것이며, 단독 사업 심사의 경우 편익이 비용보다 큰 경우 사업을 추진한다는 것이다.

비용편익 분석을 수행하는데 있어서 기본적인 절차는 대략 5단계로 나누어진다. 첫째, 각 사업의 규모나 성격별 분류작업을 수행한다. 둘째, 각 사업들의 편익과 비용을 추정한다. 셋째, 각 사업들을 비교하는 기준을 설정한다. 넷째, 설정된 기준에 입각하여 각 사업들을 비교 평가한다. 다섯째, 비용에 비하여 편익이 가장 높은 사업 또는 대안을 선택하여 추진한다. 단일 사업의 경우에도 비용편익분석을 수행할 수 있는데, 특정 사업의 추진여부를 결정하기 위하여 해당 사업으로부터 발생하는 편익이 사업에 소요되는 비용에 비하여 크지를 살펴봄으로써 결정을 내린다.

비용(cost)은 주로 투자비(investment)로 나타나기 때문에 비교적 쉽게 파악되지만 공공사업의 편익(benefit)은 장기적으로 나타나기도 하고 편익 자체가 구체적이지 않은 경우가 많기 때문에 산정이 쉽지 않다. 따라서 공공사업의 특성상 파악되기 어려운 시장가치를 대체하는 잠재가격(shadow Price) 등을 활용하여 편익을 측정하는 경우도 있는데, 어느 정도 합리성을 유지하는 것으로 알려지고 있다.

다. 적정 할인율 산정 기법

비용과 편익을 명시하는 작업도 중요하지만 시간에 따른 비용과 편익의 가치(value)가 유동적일 수도 있다는 점을 고려하여 적절한 할인(discount)작업이 필요하다. 할인율(discount rate)을 정하는 것 역시 다

양한 사회 경제적 변수를 고려하여 수행되기 때문에 신중하고 합리적인 절차를 거쳐 이루어져야 할 것이다.

민간부문에 적용되는 소위 민간할인율에서부터 공공부문의 사업 심사시 적용되는 사회적 할인율에 이르기까지 할인율의 범위는 다양하다. 사회적 할인율을 어느 정도 보수적으로 또는 진보적으로 설정해야 할 것인지와 관련된 충분한 논의가 있어야 할 것이다. 사업분야별 할인율을 차등 적용해야 할 필요에 대한 논의와 차등의 근거 및 정도에 대한 근거도 마련되어야 할 것이다. 다음의 <표 2-2>는 일정한 근거 하에 산출된 적정 할인율에 대한 견해를 정리한 것이다.

<표 2-2> 사회적 할인율에 대한 기존의 연구

연구자	연구방법	할인율
구본영·문희화(1978)	·민간자본의 한계 수익율 활용	12.89%
이선·옥동석(1987)	·시간선호율과 자본의 한계 수익율 추정 ·외국사례참조	10%
윤성순·하현구(1996)	·사회간접자본의 유형별 추정 ·조세제도 고려한 추정	10.38%
최도성(1998)	·경제적 접근(공공투자의 대체효과 활용) ·소비이자율에 근거	9-11%
하현구·안종희(1998)	·공공투자과 민간투자간의 대체효과 고려 ·시간선호율 고려	6-7%
한국개발연구원(2000)	·시간선호율 및 투자수익율 고려	6-10%

자료 : 서울시정개발연구원, 사회간접자본투자결정체계 합리화 방안연구에서 재구성.

<표 2-2>에서 나타나듯이 사회적 할인율을 정하는 방법은 다양하지만 기본적으로 민간부문에서 활용되고 있는 할인율에 기초한다는데 이의가 없다. 말하자면, 1998년 경제위기와 함께 시작된 저금리시대 이전에는 대체로

10%이상을 추천하고 있지만, 본격적인 저금리시대에 돌입한 2000년대에 들어서면서 6%내외를 추천하고 있다는 것이다.

참고로 지방공공재 공급을 위한 지역개발채권의 발행금리가 그 동안 6%를 유지하다가 대체로 2002년부터 4%내외로 낮추었고, 그에 따라 실제로 사업을 위한 용자금리도 5%내외로 낮추었다. 이는 유사한 정부자금의 대출금리를 고려한 것으로서 궁극적으로는 시장금리의 반영이라고 할 수 있다. 사회적 할인율 또한 정부자금 사용에 대한 기회비용 측면에서 접근한다면 <표 2-2>에서 제시된 추천 할인율에 대한 이해가 수월할 것으로 보인다. 미국의 경우도 윤성순·하헌구의 연구에서처럼, 민간부문의 세전 한계 투자수익율을 기초로 사회적 할인율을 정하고 있다. 결국 사회적 할인율은 민간부문의 변화를 기초로 정해지고 있는 셈이다.

사회적 할인율을 정하는 작업 이외에도 할인율이 적용되는 기간을 어떻게 설정해야 할 것인지도 중요한 과제이다. 이 경우 사업분야별 또는 시설물별 차등화된 할인기간을 적용할 필요가 있다. 사업분야 및 대상에 따라 사업기간이 달라지고 결국 할인율이 달라질 것이기 때문이다. 그러나 순수한 경제적 관점에서 볼 때 사업별 차등화된 할인율을 적용하는 것은 적절하지 못하다. 할인율을 적용하여 사업자체의 경쟁력에 대한 심사도 수행하지만, 국가 전체적인 입장에서 볼 때 사업의 우선순위를 정할 때 엄격하고 통일된 할인율의 적용에 의한 객관적인 판단이 필요하기 때문이다.

그러나 부서별 사업의 경우, 예컨대 행정자치부가 승인하고 지원하는 지방자치단체의 사업의 경우 사업의 성격이 유사할 것이기 때문에 차등화된 할인율의 적용이 크게 요구되지 않을 것으로 본다. 각 부문별 정해진 예산이 있고, 경제성 평가 이전에 정책적으로 추진해야할 국가적 우선순위가 있기 때문에 불가피하게 부문별 차등화된 할인율의 적용이 필요하다는 것이

다. 말하자면, 국가 전체의 입장에서 보면 각 부문별 사업의 차등화된 평가 체계가 불가피하게 필요하지만, 동일 분야에서의 사업에 대하여는 가능한 동일한 할인율의 적용을 통한 엄격한 심사가 필요하다.

라. 비용 편익 측정 기법

사회적 할인율을 정하는 방법에 대한 논의 이외에 비용편익분석의 핵심인 비용과 편익을 적절하게 측정하는 방법에 대한 이론적 근거를 살펴볼 필요가 있다. 민간부문과 달리 공공부문에 있어서 비용과 편익은 구체적으로 측정되기가 쉽지 않기 때문에 다양한 기법들이 동원되어 활용되고 있다. 주로 활용되고 있는 기법들을 소개하면 다음과 같다.

1) Hotelling's Travelling Cost Method

여행비용법이라고 명명된 이 기법은 1947년 Hotelling에 의하여 제시된 방법으로서 각종 위락시설을 이용하기 위하여 여행자가 기꺼이 지불하고자 하는 금액을 여행비용으로 간주하는데 착안하여 활용되기 시작하였다. 여행에 소요되는 경비는 숙박비, 교통비, 음식값, 기타 입장료 등이 포함된다. 실제로 여행비용법은 미연방 수자원사업의 옥외위락시설 및 서비스의 편익 추정을 위한 방법으로 사용되었다.

추정모형은 거리와 여행시간을 독립변수로 하고 인구당 방문객수를 종속변수로 설정하는 선형방정식인데, 대수전환(log transformation)하면 각각 단위거리당비용 및 시간비용을 측정할 수 있는 것이다. 여기에 한계효용 개념을 추가하면 순수한 여행으로 발생하는 비용측정이 이론적으로 가능해진다. 그러나 여행의 목적이 복잡할 경우, 비용측정은 거의 불가능해질 수

있다. 본 기법은 실제 활용될 수도 있지만 개념적 틀을 제시하고 있다는 점에서 오히려 의의가 크다고 할 수 있겠다.

2) Hedonic Price Analysis

헤도닉가격분석은 주로 공공재의 가치를 추정하는데 활용되는 기법으로서 1961년 Griliches에 의하여 최초로 적용되었다. 헤도닉가격분석의 한계잠재가격(marginal implicit price)은 한계지불의사와 동일한 개념으로서 주로 환경특성변수에 대한 간접적 편익 측정방법이다. 예컨대, 주택가격은 주택의 특성, 주택입지특성 및 환경의 질에 의해 결정될 수 있다는 것이다.

시장재의 경우 가격이 수요와 공급에 의하여 자연스럽게 결정되지만 비시장재의 경우 합리적인 가격결정을 위하여 본질가치에 대한 이해가 필요하며 이를 위해 도입된 개념이 헤도닉 가격분석이다. 예컨대, 주택가격을 종속변수로 하고 주택자체의 특성 및 상태, 주택의 입지조건, 주변환경 등을 독립변수로 하여 모형을 추정할 경우 주택의 본질가치를 파악할 수 있다. 여기에 주변환경의 단위당 변화에 따른 주택가격의 변화가 추정될 수 있기 때문에 특정 사업을 통하여 주택의 주변환경이 변화되고, 이 변화된 값이 주택가격에 영향을 미친다면 간접적으로 해당 사업의 편익 또는 비용을 추정할 수 있다.

상기의 모형에서 각 독립변수에 대하여 편미분 하면 한계잠재가격을 산출할 수 있다. 예컨대, 환경에 대한 한계잠재가격은 환경변수의 단위변화분에 대한 가격변화분으로 표시된다. 동 기법의 유용성은 환경관련 사업의 편익 추정시 두드러지며 반대로 외부불경제 효과 유발시 보상금 지급액 산정시에도 유용하게 활용될 수 있다.

3) 가상가치법 (CVM: Contingent Valuation Method)

가상가치법 역시 비시장재에 대한 가치측정방법으로서 특정 시설이나 서비스에 대한 지불의사를 간접적으로 측정하여 편익을 측정하고자 하는 기법이다. 이는 특정 시설물에 대한 이용 여부를 사용자에게 직접 물어봄으로써 지불의사를 파악하여 간접적으로 시설물의 가치를 측정하는 것을 의미한다. 일반인들에게 시설물의 효용 등에 관하여 소개하고 해당 시설물에 대한 이용의지를 묻는 것이 일차적 과제이지만, 모든 사람들의 선호도가 동일하지 않기 때문에 일반적인 효용함수를 설정하는 것이 급선무이다.

말하자면, 가상가치법(CVM) 활용의 시작은 적절한 효용함수를 설정하고 설정된 효용함수를 극대화하여 가치를 산정 해내는 것이다. 경제학 이론에서 효용함수를 일정한 조건하에서 극대화하면 수요함수가 도출된다는 사실에 착안하여 설정된 효용함수를 예산 및 기타 조건하에서 극대화(미분)한 후 도출된 수요함수를 다시 효용함수에 대입하면 소위 간접효용함수가 도출된다. 이제 독립변수(비시장재)로 빠져 나온 각 변수들의 변화에 따른 효용수준을 측정할 수 있는 것이다. 동시에 도출된 수요함수를 활용하여 지출함수에 대입하면 수요에 따른 최적 지출함수가 만들어진다. 도출된 지출함수를 미분하면 한계지불의사, 즉 가격이 도출된다.

그러나 가상가치법은 이론적 견고함에도 불구하고 현실적용에 있어서 크게 두 가지 측면에서 문제점을 안고 있다. 첫째, 경제학 이론 일반에 관한 본질적 한계이기도 하지만 효용함수의 설정에 대한 근거가 불충분하다는 것이다. 둘째, 응답자의 태도와 관련된 문제인데, 시설물 이용 당사자들의 입장에서 정확한 선호(preferences)를 표출할 것인지에 대한 의문이 남는다는 것이다.

4) 측정기법들의 비교

상기된 주요 세 가지 측정기법들은 간접적인 측정방법으로서 편익과 비용을 측정하는데 유용하게 활용되고 있다. 직접적인 측정방법으로 유사 시설물의 가격이나 효용과 비교한다든지 기타 시설물에 소요되는 비용을 직접 측정함으로써 비용 및 편익을 측정하려는 시도도 있는데 이는 주로 비용의 측정에 활용되고 있다. 공공부문의 비용 편익의 추정시 주요 관심은 편익의 측정이기 때문에 사실상 간접적 측정방법인 헤도닉 가격분석 및 가상가치법의 유용성이 중요하게 여겨지고 있는 것이 현실이다. <표 2-3>에서는 이미 소개된 세 가지 간접 측정기법을 간략히 요약하여 소개하고 있다.

<표 2-3> 비용 편익 측정 주요 기법 비교

기 법	장 점	단 점
여행비용법	·결과값이 명료함 ·서비스업 편익측정에 적합	·다목적 여행의 편익 구분 어려움 ·적절한 모형설정의 어려움
헤도닉가격	·외부효과 관련한계편익, 한계비용 측정의 용이 ·환경관련 편익 및 비용 측정시 유용	·독립변수값 설정의 자의성 ·환경변수의 독립적 영향력 파악 쉽지 않음
가상가치법	·정량화하기 어려운 시설물에 대한 가치측정시 유용 ·시장참여자들에 대한 의견에 기초하기 때문에 사실상 시장가격을 측정한다는 측면에서 효용성이 높음	·의견표시 과정에서 충분한 정보공유의 한계 ·의도적인 지불의사 왜곡을 통한 무임승차 가능성 상존

마. 비용 편익의 활용

앞서 제시된 다양한 기법들을 활용하여 비용과 편익을 구한 다음 사업에 소요되는 총비용과 사업으로부터 발생할 것으로 추정되는 총편익의 비율을 비교하여 사업의 타당성을 심사하게 된다. 즉 비용 편익분석은 총편익 대 총비용으로서 비율이 1보다 클 경우 일반적으로 사업을 추진하게 된다. 여기에는 일정기간의 개념이 내포되어 있기 때문에 사회적 할인율을 고려한 총편익과 총비용이 활용된다고 할 수 있다.

사회적 할인율은 앞서 설명된 바와 같이 시장금리에 기초하여 일정한 방식에 따라 사업별 또는 사업 분야별 차등적으로 정해지는 일종의 공감대이다. 특정 분야의 특정 사업에 대하여 정해지는 사회적 할인율을 기초로 하여 기간별 사업비용과 사업편익을 각각 합하면 총편익과 총비용이 산출된다. 산출된 총편익과 총비용의 크기를 비교하기만 하면 사업의 추진여부를 결정하는 중요한 자료가 될 수 있다.

결국 비용 편익 분석에서 중요한 내용은 첫째, 추진하려는 사업의 비용과 편익을 어떻게 측정하는 것인가 이며, 둘째, 일정기간 진행되는 사업이라는 점을 감안하여 어느 정도의 할인율을 적용할 것인가의 문제이다. 따라서 적정 할인율에 대한 논의는 주요 선진국이나 여건이 유사한 다른 나라의 경우를 참고하고, 기타 유사 사업의 과거 사례 등을 충분히 고려하여 지속적으로 논의해 나가는 것이 중요하다. 다음으로 사업별 편익 및 비용의 효과적인 측정을 위하여 다양한 기법들을 활용하여 분석의 정확성을 제고해 나가야 할 것이다.

바. 투자심사기법

투자는 결국 사업에 이루어지고, 사업의 추진 여부는 비용 편익 분석 등의 기법을 활용한 결과 등을 참고로 하여 결정된다. 표면적으로 보이는 투자심사는 이처럼 비용 편익분석이나 후술하게 될 순현재가치 검토 등 다양한 기준에 의하여 엄밀하게 이루어진다.

그러나 비용편익분석에서 보여지는 바와 같이 비용편익분석 자체가 중요한 것이 아니라 비용편익분석 수행시 고려되는 중요한 요소들에 대한 심사자의 판단이 중요한 역할을 한다. 예컨대, 비용편익분석에서 비용과 편익을 산출해내는 기법의 선택 및 활용방법은 순전히 심사자의 몫이다. 또한 비용과 편익을 산출하는 과정에 고려되는 사회적 할인율을 정하는 것도 심사자의 몫이라고 할 수 있다.

따라서 총비용 대비 총편익이 얼마인가를 심사기준으로 삼는다고 하기보다는 비용 및 편익을 산출하는데 있어서 어떠한 기법을 어떻게 활용하고 있는가가 중요한 기준일 것이다. 물론 사회적 할인율을 어느 정도 수준에서 정하고 있는가, 그리고 과연 합당한 수준인지에 대한 논의도 중요한 심사기준일 것이다. 여기에는 이와 같은 점을 충분히 고려하면서 일반적으로 심사기준으로 삼고 있는 몇몇 공식 또는 기법에 대하여 간략히 소개한다.

1) 순현재가치(Net Present Value)

비용편익 분석시 시간에 따른 가치변화를 파악하는 중요한 개념은 순현재가치(NPV)이다. 이는 사업의 전기간에 걸쳐 발생하는 순편익의 합계를 의미하며 0보다 크면 타당성이 있는 것으로 판단한다. 총비용과 총편익의 비율을 고려하는 B/C 분석과 유사한데, 비용편익 비율이 1보다 클 경우 사업을 추진하는 것과 마찬가지로 순현재가치가 0보다 클 경우 사업을 추진하

도록 제안한다.

순편익이란 총편익에서 총비용을 빼는 방식으로 계산하는데, 미래의 비용 및 편익을 현재의 가치로 환산하여 표현하는 것을 순현재가치라고 한다. 순현재가치의 산정방법은 다음과 같다.

$$\text{순현재가치(NPV)} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

B_t =편익의 현재가치 C_t =비용의 현재가치

r =할인율 n = 사업기간

<표 2-4> 사업 A, B의 현금흐름

(단위 : 천원)

연 도	사 업 A		사 업 B	
	순현재가치	순누적현재가치	순현재가치	순누적현재가치
1	12,500	12,500	5,000	5,000
2	12,500	25,000	10,000	15,000
3	12,500	37,500	15,000	30,000
4	12,500	50,000	15,000	45,000
5	12,500	62,500	25,000	70,000
6	12,500	75,000	30,000	100,000
	순투자: 50,000		순투자: 50,000	

투자심사시 일반적으로 산출된 순현재가치(NPV)가 0이거나 0보다 클 경우 사업이 추진되고 그 반대인 경우 사업추진이 거부된다. 만약 어떤 사업의 현금흐름이 연간 12,500천원이고 순투자금이 50,000천원인데 이를 할인율 14%에 6년간의 순현재가치를 계산하면, 손실, 즉 -1,387.5천원이

된다. 후술하겠지만 회수기간이 짧더라도 일단 순실이 예상되는 사업이기 때문에 추진이 거부될 것이다.

만약 동 사업의 연간 현금흐름이 5,000천원, 10,000천원, 15,000천원, 15,000천원, 25,000천원, 30,000천원이고 순투자금이 동일하게 50,000이라면 순현재가치는 7,735천원이 된다. 이 경우라면 투자심사시 사업추진으로 추천될 수 있다. 이와 같이 투자금이 동일하고 사업성격도 동일한 사업이라도 현금흐름에 따라 전혀 다른 결과가 제시될 수도 있다.

순현재가치의 개념은 사업 전기간에 걸친 현금흐름의 특성이나 시점 등을 종합적으로 고려하기 때문에 사업의 안정성 등을 파악하는데 중요한 기준이 될 수 있다. 특히 시기별 인플레이션이 심한 경우 순현재가치의 유용성은 더욱 돋보일 것이다.

2) 내부수익율(Internal Rate of Return)

비용편익 분석에서 대안비교의 또 다른 기준으로서 내부수익율(IRR)이 있다. 이는 순현재가치가 0이 되는 수익률(IRR)로서 통상 사회적 할인율보다 클 경우 사업타당성이 있다고 판단한다. B/C 비율이나 NPV 등은 할인율의 크기에 따라 그 값이 달라지게 되지만, 이 경우에는 IRR 자체가 할인율이 되는 것이다. 내부수익율이란 순현재가치가 제로가 되는 할인율을 의미하는 것으로서 편익의 합계에서 비용의 합계를 뺀 경우 그 값이 제로가 되는 할인율을 의미하는 것이다. 내부수익율이 크다는 것은 곧 할인율을 크게 했음에도 순현재가치가 제로를 유지하는 사업이라는 측면에서 일종의 투자수익율의 개념이라고 할 수 있다.

$$\text{내부수익율} : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+R)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+R)^t}$$

위 식에서 양변이 같아지는 R 이 곧 내부수익율인 것이다. 그런데 내부수익율이 높다는 것은 투자회수 기간이 짧다는 것을 의미하기 때문에 복수의 사업 중에서 선택할 때 비교의 기준이 될 수 있다. 단일 사업에 대하여는 내부수익율이 사회적 할인율보다 클 경우 사업의 가치가 있는 것으로 본다.

내부수익율 기준과 순현재가치 기준은 동일한 개념이다. 차이점은 순현재가치의 경우 사회적 할인율을 이미 정해 놓고 그에 따른 사업 전기간의 현금흐름의 현재가치를 산출하는 것인데 반해 내부수익율은 순현재가치에서 중요하게 여기는 기준, 즉 순현재가치가 0이되는 사회적 할인율을 결과적으로 산출해낸다는 것이다. 말하자면, 사업의 추진에 필요한 최소한의 수익성을 보장해주는 사회적 할인율이 어느 정도인가를 거꾸로 계산하는 것이다. 이와 같이 산출된 할인율을 내부수익율(Internal Rate of Return)이라고 한다. 앞서 논의한 바와 같이 내부수익율이 높다는 것은 사회적 할인율을 충분히 크게 했을 경우에도 사업을 추진할 수 있다는 것을 의미하며, 이는 곧 투자심사를 보수적으로 수행한다하더라도 해당 사업의 추진에 긍정적 평가를 기대해 볼 수 있다는 것이다.

사업 A의 경우 순현재 가치는 할인율 14%를 적용했을 경우 -1,387.5천원, 사업 B의 경우 7,735천원이다. 순현재가치가 0이 되는 할인율을 계산해 보면 사업 A의 경우 13.2%, 사업 B의 경우 18.2%이다. 말하자면 사업 A의 경우 할인율을 일반적인 할인율보다 낮추어 적용해야 사업 추진이 가능하다는 것이고 사업 B의 경우 일반적으로 통용되는 할인율보다 높게 설정해도 사업추진이 가능하다는 것으로서 수익률이 높다는 것을 의미한다.

이 경우 상기 두 개의 사업 중에서 해당 자치단체는 사업 B를 선택해야 할 것이다. 내부수익율은 순현재가치 기준과 달리 복수의 사업 중에서 선택

해야 하는 상황에 유용하게 적용될 수 있는 기준이다. 그러나 단일 사업의 경우도 사회적 할인율보다 지나치게 낮은 내부수익율이 산출되는 경우 사업 추진이 불가할 것으로 진단될 수 있다. 물론 사회적 할인율에 대한 다양한 의견이 있기 때문에 경우에 따라서는 판단이 쉽지 않을 수도 있다. 예컨대, 사회적 할인율과 특정 사업의 내부수익율이 각각 10%로 받아들여질 경우, 투자 심사의 어려움이 있을 수 있다는 것이다. 특정 국가에서 특정 시점의 사회적 할인율에 대한 동의가 이와 같이 중요하다는 것이 다시 한번 확인되고 있다. 투자심사 방법에서 가장 중요한 요소가 바로 할인율에 대한 동의와 편익 비용 산정 방식의 합리성이라고 강조한 것도 바로 이 때문이라고 할 것이다.

내부수익율은 순현재가치와 마찬가지로 가장 중요하게 여기는 투자심사 기준이다. 사업 전기간에 걸쳐 발생하는 현금흐름의 특성을 반영하고 사업의 경제적 타당성을 종합적으로 보여주는 지표이기 때문이다.

그러나 순현재가치를 0으로 하는 할인율이 복수로 산출될 수도 있다. 일반적으로는 단일 해가 존재하지만 사업기간 중 중요한 변화가 발생했을 경우 예컨대, 사업추진으로 인한 보상금 지급의 시기 등이 정해지지 않은 경우 초기 투자금의 변화를 수반하게 되고 이는 복수의 내부수익율을 수반하게 된다. 내부수익율이 사회적 할인율보다 크거나 작게 산출될 경우 심사자의 주관적 판단을 요구하게 될 수도 있다는 점에서 다소의 한계가 있을 수 있다. 이 경우 일반적으로 순현재가치에 의하여 최종 판단을 내리는 것이 일반적이다.

3) 회수기간 (Payback Period)

사업기간의 적정성을 검토하는 분석으로 회수기간을 알아보는 PB(Payback) 분석이 있다. 투자에 대한 회수기간은 초기 투자를 만회할 수 있는 현금유입에 소요되는 기간이라고 할 수 있다. 말하자면 회수기간(PB)은 순투자(Net Investment)를 연간 현금 유입액(Annual Net Cash Inflows)으로 나누는 것을 의미한다. 앞의 <표 2-4>에서 제시된 바와 같이 어떤 지방자치단체에서 두 개의 사업을 구상하고 있다고 하자. 각각 6년씩 소요되는 두 개의 사업에 대한 현금흐름이 <표 2-4>와 같다고 할 때 PB를 구해보자.

우선 사업A의 회수기간은 순투자(50,000)를 연간현금유입액(12,500)으로 나누면 4년으로 산정된다. 그런데 사업B의 경우처럼 연간현금유입액이 동일하지 않고 불규칙적이면 누적현금유입액이 순투자와 같아지는 점을 찾는 것이 중요하다. <표 2-4>에서 보면 50,000천원은 4년 내지 5년 사이에 걸쳐 있으므로 일단 회수기간은 4~5년 걸릴 것으로 보아야 한다.

이와 같이 현금유입액이 해마다 동일하지 않을 경우 일단 경계점을 찾은 다음 일정한 방식에 의하여 나머지 기간을 분리하여 도출한다. 이를 공식으로 표시하면 다음과 같다.

$$PB = t + (b-c)/(d-c)$$

t = 경계점

b = 순투자금액

c = 낮은 금액(순누적현금유입액)

d = 높은 금액(순누적현금유입액)

이 경우 t = 4, b = 50,000, c = 45,000, d = 70,000 임으로 회수기간은 4.2년이 된다. 투자심사시 회수기간을 고려하는 것은 특정 사업별

최소한의 회수기간은 이미 정해져 있다고 가정하고, 해당 사업이 그 기준에 적합한지를 알아보려고 수행하는 것이 일반적이다. 예컨대, 사업A의 경우 투자회수기간을 5년으로 기대하고 있었다면, 추정된 투자회수기간이 4년이므로 투자의 가치가 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 사업B의 경우 사업의 특성상 회수기간을 4년으로 기대하고 있다면, 일단 해당 사업의 경우 투자의 가치가 없는 것으로 보아야 할 것이다.

회수기간(PB)을 중요한 기준으로 삼는 것은 특정 사업에 대한 객관적 회수기간 또는 기대하는 회수기간을 염두에 두고 판단하는 것 보다는 유사한 복수의 사업 중 선택해야 할 경우에 일반적으로 활용되고 있다. 말하자면, 상기의 두 개 사업 중 반드시 택일해야 할 상황이라면 사업A를 선택해야 한다는 것이다.

단일사업을 심사할 경우에도 타 자치단체에서 수행하는 유사한 사업의 회수기간과 비교하면 얼마든지 유용하게 활용할 수 있다. 예컨대, 유사한 지방자치단체에서 수행하는 동일한 사업 (청사 신축 등)의 경우 회수기간이 적어도 개념적으로라도 20년인데, 본 사업의 경우 20년 이상이라면 투자심사시 주의 깊게 살펴보아야 할 대목이라는 것이다.

그러나 회수기간을 이용한 투자심사는 다양하고 광범위한 유용성에도 불구하고 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 수익성을 측정하는데 한계가 있다는 것이다. 이는 후술하게될 두 번째, 세 번째 문제와 연관된 부분인데 현금흐름에 대한 시간가치를 고려하지 않는다는 것이고 회수기간 이후의 장기적 고려를 충분히 하지 않기 때문에 수익성 자체를 측정하는데는 한계가 있다는 것이다.

둘째, 회수기간 이후의 현금흐름에 대한 정보를 고려하지 않는다는 것이다. 극단적인 예를 들면, 사업 A는 회수기간이 4년이고 사업 B는 회수기간

이 4.2년인 반면 사업 A는 5년 동안 연간 1천만원의 현금유입이 있고 그 후 연간 100만원의 현금유입이 있다고 하자. 사업 B는 영원히 연간 900만원의 현금유입이 기대된다고 하자. 이 경우 회수기간의 기준에 의하면 사업 A가 선택될 확률이 높다. 그러나 상식적으로 볼 때 아무도 사업 B를 선호하지 않을 것이다.

셋째, 회수기간을 산출하는 과정에 시간대별 현금흐름에 대한 가중치를 고려하지 않는다는 점이다. 예컨대, 사업 A와 사업 B에 소요되는 비용은 동일하고 현금유입의 시기가 상이하다고 가정하자. 만약 사업 A의 현금유입이 첫해에 5,000만원, 이듬해에 3,000만원, 그리고 3년째에 2,000만원이 들어온다고 하자. 사업 B의 경우 첫해에 2,000만원 두 번째 해에 3,000만원, 3년째에 5,000만원이 들어온다고 하자. 두 사업의 회수기간은 동일하기 때문에 투자심사시 동일한 점수를 부여받을 수 있다. 그러나 현재 가치(present value)로 환산하면 사업 A가 더 선호되는 것은 분명하다.

넷째, 회수기간을 중요한 심사기준으로 삼는데 있어서 문제가 될 수 있는 또 하나의 사항은 측정 자체가 실제로 주관적이라는 것이다. 말하자면 회수기간은 단순한 심사기준으로서 역할을 하는 것으로 보이지만 측정하는 과정에 심사자의 주관적 판단, 즉 위험(risk)에 대한 선호도(preferences)가 개입된다는 것이다. 물론 비용과 편익을 산출하는 과정이나 할인율을 설정하는 과정에도 이 문제는 발생한다.

그러나 투자심사시 회수기간(PB)을 중요하게 생각할 수 있는 근거는 위험에 대한 인식을 충분히 할 수 있다는 것이고, 특히 유동성(liquidity) 문제라든지 투자비에 대한 조기회수 등이 관심일 경우 유용하다. 따라서 수익성을 측정해주는 순현재가치(NPV) 측정법이나 수익률(IRR)등의 기준과 복합적으로 활용되는 것이 유용하다.

4) 수익성 지수 (Profitability Index)

수익성지수(PI)는 일종의 편익-비용 비율로서 미래의 현금흐름의 현재가치를 순투자금으로 나누는 것을 의미한다. 예컨대, 앞의 표에서 사업 A와 사업 B의 수익성지수를 구해보면, 각각 0.97과 1.15가 산출된다. 사업 A의 수익성지수는 48,612.5천원을 50,000천원으로 나누는 값이고 사업 B의 수익성지수는 57,735천원을 50,000천원으로 나누는 값이다. 말하자면, 수익성지수는 초기 투자 단위당 회수되는 현재가치의 현금으로 해석될 수 있다. 사업 A의 경우 천원 투자시 970원의 순현재가치가 발생하는 것이고, 사업 B의 경우 천원 투자시 1,150원의 순현재가치가 발생한다는 것이다.

따라서 수익성지수가 1이 되지 않으면 해당 사업의 추진은 검토되지 않은 것이 일반적이다. 그런데 만약 복수의 사업을 비교하는데, 특정 사업의 순현재가치와 수익성지수가 동일하게 긍정적으로 나타나지 않을 경우에는 세심한 판단이 요구된다. 예컨대, 특정 사업의 경우 순현재가치는 더 크지만 수익성지수가 더 낮을 경우 다양한 변수들을 고려해야 한다. 일반적으로 순현재가치의 크기에 비중을 더 두는 경향이 있다.

5) 기타 심사기준

그 외에 자본회수율 (Return On Investment), 비용손익분기분석 (Cost Break-Even Analysis), 현금흐름분석 (Cash Flow Analysis) 등이 있다. 자본회수율은 초기투자에 대한 연평균 이익을 백분율로 나타낸 것으로서 사업 전체에 대한 현금흐름을 고려할 수 있지만, 사업기간별 회수율에 대한 정보는 상대적으로 약하다는 한계가 있다. 비용손익분기분석은 총비용을 고정비용과 변동비용으로 구분하여 손익분기점의 변화를 측정하는 기법이다. 현금흐름분석은 사업이 진행되는 단계별 현금흐름을 체크하여 사업의 재무적 건

전성을 고려할 수 있도록 하는 기법이다.

자본회수율(ROI)은 총이익에서 총지출을 뺀 금액을 사업기간(연수)으로 나누어 연평균 이익을 구한 다음, 산출된 연평균 이익을 초기투자금액과 비교(백분율)하여 얻어지는 지표이다. 이 경우 논리적으로 볼 때 초기이익이 발생하는 사업과 말기이익이 발생하는 사업을 구분하지 못한다는 것이다. 그러나 이 지표는 사업전체의 현금흐름을 조망할 수 있어서 사업 추진자에게 이해하기 쉽고 안정적인 정보를 제공할 수 있다.

비용손익분기분석(CBEA)에 의하면, 고정비용을 단위당 고정비용으로 나누어 손익분기점을 찾고, 구하고자 하는 총비용은 손익분기점에 해당되는 단위에 단위당 변동비용을 곱한 금액에 연간고정비용을 합산하는 방식으로 산출한다. 이 방식은 주로 비용에 관한 정보를 활용하는 지표로서 초기 과다 비용 및 낮은 유지관리비(변동비용) 사업과 초기 과소 비용 및 높은 유지관리비 사업간의 갈등을 유용하게 활용될 수 있는 지표라고 할 수 있다.

현금흐름분석(CFA)은 사업기간 중에 발생할 수 있는 수입, 지출 등에 관한 정보 및 그에 따라 수반되는 이익 및 손실 등에 관한 정보를 제공하여 유동성 문제에 대한 적극적인 대처가 가능하도록 도움을 주는 지표이다. 그러나 사업기간 도중 발생할 수 있는 추가적인 투자 및 사업의 변화 등에 대한 구체적이고 현실적인 문제에 대한 정보는 제한적일 수밖에 없는 한계가 있다.

<표 2-5> 주요 심사기준의 장·단점

기 법	기 준	강 점	약 점
회수기간 (PB)	PB기간이 설정된 사업기간보다 짧을 경우 사업착수	-적용하기 쉽고 비용이 적음 -사업위험도를 측정 -사업의 유동성을 측정	-객관적인 기준이 아님 -수익성을 검토하지 못함 -현금흐름을 파악하지 못함
순현재가치 (NPV)	순현재가치가 제로 이거나 제로 이상일 경우사업착수	-현금흐름의 중요성을 고려함 -객관적인 사업타당성 기준 제시 -개념적으로 가장 완벽 한 기법	-순현재가치의 산정이 다소 복잡함 -비용과 편익을 산정 하는 것이 용이하지 않음
내부수익율 (IRR)	내부수익율이 자본비용 보다 클 경우 사업착수	-측정하기 쉬움 -순현재가치 기법과 유사함	-복수의 내부수익율이 존재 -순현재가치의 기준과 상치될 수 있음
수익성지수 (PI)	수익성지수가1보다 클 경우 사업착수	-자본할당 문제해결시 유용함	-순현재가치의 기준과 상치될 수 있음

이상에서 몇 가지 심사기준 및 기법을 살펴 보았는데, 논의된 기법들은 사실상 개념적인 틀에 불과하다. 각 기법들의 현실적용에 있어서 주관적 판단이 개입되는 중요한 기준들에 대한 논의가 사실상 더 중요할 것으로 보인다. 예컨대, 지금까지 논의된 기법들의 적용에 있어서 핵심적인 사항 중의 하나는 할인율에 관한 것이다. 적용해야 할 할인율을 어느 수준으로 해야 할 것인가는, 특히 단일 사업 심사시 매우 중요한 기준이 될 것이다. 복수 사업 중 택해야 하는 경우는 상대비교이기 때문에 정확한 할인율의 적용에 대한 부담이 완화될 수 있다. 그러나 단일 사업의 경우 정확한 할인율의 적용이 중요하며, 특히 순편익이 제로에 근접한 경우 할인율은 사업추진 여부의 판단에 결정적인 역할을 할 수 있다.

다음으로 비용 및 편익을 산출하는 기법의 선택 역시 중요한 기준이 될 수 있다. 예컨대, 공공사업의 편익 산출은 쉽지가 않다. 따라서 다양한 편익 산출 기법이 활용되고 있는 것이 현실이다. 그러나 산출기법에 따라서 편익의 크기가 크게 달라질 수 있기 때문에 산출기법의 선택은 사업추진 여부와 관련된 결정에 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

굳이 투자심사의 기준으로 하자면, 이미 논의된 할인율에 대한 확고한 근거와 사업별 선택된 편익 및 비용 산출기법들에 대한 근거 등이 더욱 중요할 것으로 보인다. 예컨대, 시립 도서관을 새로이 건립하고자 한다면 우선 비용은 사업기간에 걸쳐 배정된 예산이며 편익은 신설 도서관의 이용으로부터 시민들이 얻는 편익이라고 할 수 있다. 예산에 대한 할인율의 적용을 통하여 비용이 정해지고 편익은 해당 주민들의 추가적 효용수준이라고 할 수 있다. 도서관 이용으로부터 발생하는 주민들의 추가적 효용을 측정하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 예컨대, 동일한 비용으로 도서관 건물을 상가 건물로 지었을 경우 획득될 수 있는 임대수입 등이 그것이다. 또는 주민들에게 도서관 이용시 지불하고 싶은 금액을 미리 물어보아 지불의사의 현재가치를 산출하여 편익을 대신할 수도 있다. 지불의사의 경우도, 도서관을 직접 이용하는 지역주민들에게 설문할 수도 있고 보다 광역적인 차원에서의 지불의사를 파악하여 일반화된 편익을 추정할 수도 있다. 말하자면, 비용과 편익을 측정하는 방법이 무수히 존재한다는 것인데, 측정 기법 자체를 심사 기준으로 삼는 것보다는 선택된 측정기법의 적합성 및 정당성 등을 기준으로 삼아야 한다는 것이다. 할인율의 경우, 몇 가지 할인율을 다양하게 적용하여 일종의 모의실험(simulation)을 수행하는 것도 최종 판단에 도움을 줄 것으로 보인다.

2. 정책적 분석

가. 경제기반모형 (Economic Base Model)

정책적 분석이란 개별 사업자체의 경쟁력뿐만 아니라 해당 사업의 과급효과 등을 총체적으로 고려하여 사업타당성을 판단하는 것으로서 주로 지역경제에 미치는 영향 등을 측정하는 기법들이 활용되고 있다. 예컨대, 투입산출모형이나 경제기반모형 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 전자는 일반균형모형이고 후자는 부분균형모형으로 분류된다. 정책적 분석의 범위에 주민들의 의견이나 이익집단의 이해관계를 반영하는 정치적 측면을 고려하는 경우도 있으나 좁은 의미에서의 정책적 분석이란 특정 사업으로부터 발생할 수 있는 부수적인 과급효과에 제한된 것으로 보는 것이 일반적이다. 본 장에서는 좁은 의미에서의 정책적 분석에 논의의 초점을 맞추고 있다.

먼저 경제기반모형은 지역성장이 외생적 수요에 의하여 결정된다고 보고 지역산업들에 의해 이루어지는 지역간 수출의 정도에 따라 지역의 발전과 쇠퇴가 결정된다고 보는 모형이다. 대표적 기법으로 입지계수(Location Quotient)활용법이 있다. 입지계수는 1을 기준으로 활용되는데, 그 값이 1보다 크면 알아보려고 하는 산업의 구성비율이 전국평균보다 크다는 것을 의미하며, 이는 곧 해당 산업이 그 지역의 핵심적 경제기반이라는 것이다.

경제기반 산업이 파악되면 특정 공공사업의 과급효과는 상대적으로 쉽게 측정될 수 있다. 그러나 지역의 소득을 창출하는 경제기반(economic base) 산업 자체가 쉽게 파악되지 않고, 비경제기반 산업과 경제기반산업의 구분이 모호한 경우가 대부분이기 때문에 적용상의 문제점은 있다.

나. 변이할당모형 (Shift-Share Model)

시간변화에 따른 산업구조의 특성과 지역경제 성장간의 관계를 분석하여, 사회 전체적인 변화양태를 체크하는 모형으로서 특정 공공사업의 추진 시 추가적으로 발생하는 효과를 파악하여 정책적인 대안분석을 수행하고 동시에 지역의 성장 및 쇠퇴 등에 관한 분석에 사용된다. 그러나 이 모형은 산업분류의 방식에 따라 결과가 다양하게 도출될 수 있고, 구체적 사업의 추진 및 변화에 따른 예측력(forecasting)이 낮다는 한계를 지니고 있다.

다. 투입산출모형 (Input Output Model)

이는 기본적으로 산업간 연관관계에서 최종수요(final demand)의 크기에 따라 산업간 미치는 영향력의 정도 및 특정 사업의 효과를 측정하려는 것이다. 부분모형이 산업간 연관관계를 고려하지 않기 때문에 특정 사업의 파급효과를 정확히 파악하는데 한계가 있다는 점을 인식하여 전 산업을 행렬의 형태로 정리하여 상호 연관 관계 하에서 사업의 파급효과를 파악하려는 것이다.

예컨대, 산업 a의 한 단위 변화가 산업 b에 미치는 영향 등을 기술적 계수(technical coefficient) 개념으로 표현하여 특정 국가의 산업간 연관관계를 파악한다는 것이다. 그런데, 이 경우 특정 부문에 특정의 변화가 발생하면 자동적으로 타 부문에의 변화를 측정할 수 있기 때문에 일단 행렬표가 만들어지면 간편하고 유용성도 높다. 그러나 이 역시 산업분류 자체가 주관적이고, 구분의 정확도가 높지 않으며 지나치게 단순화한 경향이 있다.

라. 사회계정행렬모형 (Social Accounting Matrix)

SAM모형은 I/O모형을 보다 일반화한 것으로서 input-output 모형에 국민소득 및 생산계정을 포함하여 보다 종합적인 분석을 시도한다. 단순한 투입산출이 아니라, 소득과 지출이 공존한다는 기본 가정 하에 input-output을 포함한 사회계정표를 만들어 특정의 변화에 따른 사회 전체적인 변화의 양태를 측정하려는 것으로서 일종의 개념적 틀이다. 후술하게 될 CGE 모형의 기초가 된다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

마. 연산일반균형모형 (Computable General Equilibrium Model)

CGE모형은 수량과 가격을 내생화하여 I/O모형의 부분성을 극복하고 SAM을 기초로 특정사업의 수행과 관련된 경제전반에 미치는 한계효과를 측정하는 일반모형이다. CGE 모형의 강점은 완전경쟁시장 또는 불완전 경쟁시장 등을 전제로 자동화된 추정이 가능하다는 것이다. 예컨대, 정책적 물가 상승분이 특정 산업에 미치는 효과 및 지역경제에 미치는 효과 등이 자동적으로 산출된다. 마찬가지로 특정의 공공사업 수행시 발생할 수 있는 다양한 경제적 파급효과 등이 종합적으로 파악될 수 있다는 점에서 최근 유용하게 활용되고 있는 기법이라고 할 수 있다.

그러나 이 모형 역시 모형의 설정 단계에서 많은 가정과 주관적 판단을 해야 하는 등 경제 모형이 안고 있는 공통적인 문제점들을 노정하고 있다. 다만, 모형의 설정 후 다양한 모의실험을 통한 많은 정보를 간편하고 신속하게 얻을 수 있다는 점에서 중요한 기법으로 간주되고 있다.

바. 위험도 분석 (Risk Analysis)

위험도 분석이란 광의로 해석하면 사업의 추진에 따라 나타날 수 있는 모든 가능성에 대한 사전적 분석을 시도하는 것을 의미하는 것으로서 사업추진에 따른 안정성을 확보하기 위한 조치이다. 대표적인 위험도 분석으로는 우선 민감도 분석(Sensitivity Analysis)을 들 수 있다. 민감도 분석이란 투자심사 기준이 되는 중요한 지표값들의 다양한 가능성을 기초로 여러 가지 대안들을 파악하는 것이다. 예컨대, 논란이 되고 있는 적정 할인율에 대하여 알아본다. 적정할인율에 대한 동의가 이루어지지 않거나 이론적 현실적 근거가 미비한 경우 다양한 할인율을 동시에 고려하여 심사자의 투자결정에 도움을 줄 수 있다. 만약 추정된 적정할인율이 10%라면, 민감도 분석에서는 8%, 9%, 10%, 11%, 12% 등 다양한 할인율별 순현재 가치를 산출한다. 이 경우 적정할인율에 대한 논란이 상당 부분 완화될 수 있다. 민감도 분석 결과 제시된 복수의 대안(alternatives)은 심사자들을 혼동시키기 보다는 신중하고 객관적으로 결정하는데 도움을 줄 것으로 보인다.

사. 기타 분석기법

민감도 분석과 유사한 방법으로 몬테칼로 시뮬레이션 분석이 있다. 몬테칼로(monte carlo simulation) 방식이란 주로 사회간접자본 투자 관련 사업 등에 적용된다. 투자사업 관련 재무자료의 확률값을 활용하여 다양한 시나리오를 발견하고, 그에 따른 다양한 대안을 마련하여 사업의 추진으로부터 발생하는 위험요소를 최소화하는 것이다. 주로 금융공학(financial engineering)에서 위험관리 방식의 대표적 기법으로 활용되고 있다. 재무 관련 변수값이 취할 수 있는 다양한 경우를 확률적으로 고려하여 사업 전체

의 위험도를 조목조목 알려주는 기법이라고 할 수 있다.

이 방법은 현재 구비하고 있는 다양한 계량변수들의 통계적 분포를 활용하여, 다양한 형식으로 결과값에 대한 시뮬레이션을 실시하는 것이다. 단순한 민감도 분석보다 훨씬 복잡하고 시간 및 비용이 많이 소요되지만 추진된 사업의 안정적 완료를 위해서는 필수적일 것이다.

사업추진과 관련된 미래의 상황에 대한 다양한 추정 및 시나리오를 정리하여 사전에 위험요소를 제거하는 방법에는 이와 같이 순수 계량적인 방법도 있지만, 전문가의 주관적 의견을 취합하여 대처하는 비계량적 방법도 있다. 대표적으로 델파이 기법(delphi method)이 여기에 해당된다. 델파이 기법은 1950년대에 미공군의 재정지원을 받아 미국의 랜드(Rand Corporation)프로젝트에 처음 도입되었다. 델파이 기법이란 해당 사업에 대한 최고의 전문가들의 의견을 취합하여 투자 여부를 결정하는 것이다. 문제는 의견이 다양할 수 있다는 것과 상충될 경우 어떻게 조정하여 하나의 결론을 유도할 수 있는가이다. 델파이 기법은 참여한 전문가들의 의견을 일차적으로 취합한 다음 각자에게 다른 전문가들의 의견을 알려주고 다시 의견을 취합하는 과정을 반복하여 결론을 얻어내는 방식이다. 수 차례 반복 과정을 거치면 일종의 학습효과가 작동하여 모두 공감하는 조정된 결론을 얻을 수 있다.

델파이 기법은 다양한 형태로 활용되고 있다. 첫 번째 형태는 설문작성 후 집단회의를 하지 않은 것이다. 단지 설문작성 과정을 몇 차례 반복하면 소기의 성과를 얻을 수 있는데, 문제는 최고의 전문가들을 참여시키는데 한계가 있다는 것이다. 두 번째 형태는 “실시간 델파이”라고 불리우는데, 동일한 장소에 모여서 각각 비밀을 유지한 채 설문작성을 하여 즉각 제출한 다음, 확인 후 다시 설문작성을 하는 반복과정을 수회에 걸쳐 수행한다. 최

종적으로 토론 시간을 갖지만, 이미 결론에 이른 경우가 대부분이다. 세 번째 형태는 전화와 컴퓨터를 활용하는 것인데, 다른 장소에서 온라인으로 자신의 의사를 표시하고, 동시에 다른 전문가의 의견을 반영하는 과정을 무수히 반복하는 방식이다. 마찬가지로 마지막 미팅은 이미 얻어진 결론을 확인하기 위한 절차에 불과하다. 텔과이 기법의 장점은 해당 분야 전문가 의견을 최대한 합리적으로 심사결정 과정에 포함시킬 수 있다는 것이고, 결국 다양한 시나리오에 대한 사전적 대안을 제시할 수 있다는 것이다. 전문가들의 경험 및 식견을 과학적으로 반영하여 위험도를 줄일 수 있다는 것이다.

제3장 투자심사제도의 현황 및 문제점

제1절 투자심사제도의 현황

1. 목적 및 근거규정

가. 의의 및 목적

투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 지난 1992년 도입된 제도이다. 이는 주요 투자사업 및 행사성사업에 대하여 예산편성전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 제도이다.

투자심사는 국가 및 지방자치단체의 재원이 한정된 상황에서 지방재정의 계획적·효율적 운용을 보장하고, 투자효율을 극대화 하는데 의의가 있다. 또한 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생가능한 여건을 분석·검토하는데 그 의의가 있다. 투자심사는 다음과 같은 점에서 필요하다. 첫째, 투자사업에 대한 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다. 둘째, 지방자치단체가 가용재원을 고려하여 부문별 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초자료로 활용하여 투자효율의 극대화와 예산의 절약을 이룰 수 있다. 셋째, 투자 심사과정을 거침으로써 투자사업에 대한 사업계획의 완비 및 시행 전 사전보완, 투자사업 결정을 위한 자료의 체계적 분석을 할 수 있다.

현재 우리나라는 지방의 주요 투자사업에 대한 투자심사제도를 운영하고 있다. 이 제도를 운영하는 목적은 첫째, 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정운영, 둘째, 한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영, 셋째, 지방자치단체 주요 투자사업의 타당성을 사전 검증, 넷째, 지방중기재정계획과 연계된 계획재정운영을 위해서 이다.⁹⁾

나. 근거규정

지방자치단체의 투자사업에 대한 투자심사의 규정은 지방재정법, 지방재정법시행령 및 행정자치부의 지방재정투융자사업 심사규칙에서 규정하고 있다. 그리고 행정자치부는 이러한 법령에 근거하여 매년 투·융자사업심사지침을 마련하여 지방자치단체의 투자사업에 대한 투자심사 관련 전반적인 내용을 제시하여 주고 있다.

지방재정법 제30조에서는 지방자치단체의 투융자사업은 중기지방재정계획과 연계되어야 하며, 투자심사를 기초로 예산편성을 해야 함을 규정하고 있다.

지방재정법시행령 30조에서는 투자심사 대상사업의 기준 - 시·도 는 총사업비 20억원(서울특별시 30억원 이상)의 신규사업, 시·군·자치구는 총사업비 10억원 이상 사업 -과 일정규모 이상의 투자사업(100억원 이상) 및 공공용건물(50억원 이상)의 사전 타당성조사를 규정하고 있다. 청사, 회관 등 공공용건물에 대하여는 사전타당성조사를 의무화하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 시·도지사 또는 행정자치부장관에게 투자심사를 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 동법 시행령 제30조 2항 및 3항에서는 지방자치단체에서 의뢰하는 투자심사에 대한 자문역할을 하는 중앙투자심사위원회(15인)와 지방투자심사위원회(15인)의 설치를 규정하고 있다.¹⁰⁾(<표 3-1> 참조)

9) 행정자치부, 2002년도 지방재정투·융자심사지침, 2002 참조.

<표 3-1> 근거법령 및 내용 (주요내용)

법령	내용
지방재정법	제30조(예산의 편성) ③ 지방자치단체의 장은 재정투·융자사업(이하 “투·융자사업”이라 한다)에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다. ④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제16조제1항의 규정에 의한 지방재정계획과 제3항의 규정에 의한 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.
지방재정법시행령	제30조(예산의 편성) ② 지방자치단체의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 투·융자사업에 대하여는 법 제30조제3항의 규정에 의한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정자치부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다. 1. 시도 : 총사업비 20억원이상의 신규 투·융자사업. 다만, 서울특별시의 경우에는 총사업비 30억원이상의 신규 투·융자사업 2. 시·군 및 자치구 : 총사업비 10억원이상의 신규 투·융자사업 ③ 지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 100억원을 넘는 경우에는 제2항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있다. 다만, 건축비(소요사업비중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. ④ 행정자치부장관 및 시도지사는 지방자치단체의 투자심사능력의 향상을 위하여 교육등 필요한 조치를 하여야 하며, 행정자치부령이 정하는 규모이상의 투·융자사업에 대하여는 지방자치단체의 장의 의뢰에 의하여 행정자치부장관 또는 시도지사가 투자심사를 하고 그 의견을 제시할 수 있다. ⑤ 지방자치단체의 장은 제3항의 규정에 의한 타당성조사를 한 투·융자사업에 대하여 제4항의 규정에 의하여 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 제3항의 규정에 의하여 실시한 타당성조사의 결과 및 이의 반영여부와 반영하지 아니한 경우 그 이유를 적시한 서류를 함께 제출하여야 한다. ⑥ 투자심사의 기준 기타 투자심사에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다. 제30조의2(중앙투자심사위원회의 설치) ① 제30조제4항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 행정자치부장관에게 의뢰하는 투자심사에 관하여 행정자치부장관의 자문에 응하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 중앙투자심사위원회를 둔다. ② 중앙투자심사위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 그 운영 등에 관하여 필요한 세부사항은 행정자치부장관이 정한다. 제30조의3(투자심사위원회의 설치) ① 제30조제2항 내지 제4항의 규정에 의한 투자심사에 관하여 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 각 지방자치단체별로 지방자치단체의 장 소속하에 투자심사위원회를 둔다. ② 투자심사위원회는 15인 이내의 위원으로 구성하며, 그 운영 등에 관하여 필요한 세부사항은 당해 지방자치단체의 장이 정한다.

그리고 투자심사의 기준 및 기타 투자심사에 관한 필요한 사항에 대하여는 지방재정투·융자사업·심사규칙(행자부령)으로 정하도록 하고 있다.¹¹⁾

10) 2001. 9. 15일 법령개정으로 투자심사위원을 9인에서 15인으로 확대토록 하였다.

투자심사의 전반적인 사항은 이러한 법령을 근거로 매년 지방재정 투·융자사업 심사지침에 준거하여 이루어지고 있다.

2. 투자심사의 대상사업

가. 대상사업의 개념과 범위

투자심사 대상사업은 세출예산 세세항 과목구분상 사업예산에 해당되는 사업비와 행사성 경비로서 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 모든 신규투자사업을 포함하고 있다. 다만, 특별한 사유가 있을 경우 당해연도 사업도 심사가능토록 하고 있다. 사업비에는 보상비, 설계비, 입찰공고비 등 부대적 경비를 포함한 총사업비 개념으로 하고 있다. 신규투자사업이란 시설물(구조물)의 기능이 상호연결되거나 또한 연계성이 있는 1건의 사업을 말하며, 이 경우 전체사업에 대한 1건으로 기본계획수립 및 기본설계가 이루어진 경우를 의미한다. 그리고 1건의 사업이라 하더라도 사업을 구간별로 나누어 설계를 실시하고 연도별로 나누어 발주하는 경우 각각의 사업을 별도의 신규투자사업으로 하고 있다. 다만, 동일 목적으로 시행하는 사업으로서 전체사업에 대한 기본계획이 수립되었으나 단위사업별로 별도의 설계를 실시하여 각각의 사업을 시행하는 경우에는 단위사업 합계를 1건의 사업으로 보고 있다. 투자심사는 반드시 기본계획수립 이후 실시설계용역 전 단계부터 실시하고 있는데, 행사성 경비는 계획수립 이후 사업시행 이전에 실시하기로 되어 있다.

11) 2002년도의 경우 행정자치부예규 제91호(2002. 2. 16) 2002년도 지방재정 투·융자사업 심사지침에서 정하고 있다.

나. 대상사업의 유형

투자심사 대상사업은 일반투자사업, 행사성경비사업으로 그 유형을 구분할 수 있다.

일반투자사업은 세출예산서의 경제성질별 분류상 투자사업비가 이에 해당되며, 형식적으로 당해 지방자치단체가 사업시행주체가 아니라 하더라도 실질적으로 재정이 지출되는 결과가 수반되는 사업을 포함하고 있다. 구체적으로는 지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태·형질 및 구간의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업을 말한다.

행사성경비사업은 시설물·구조물 등을 임시적·일회성으로 설치·구축하는 경비와 각종 행사개최를 위하여 지출되는 경상경비를 포함하는 사업이다. 다만 국가가 주관하는 행사는 제외(예 : 전국체육대회, 대전 EXPO, 여수 2010세계박람회 등)하고 있다. 구체적인 행사성경비사업의 범위로는 ① 시도, 시·군·자치구민의날행사 ② 공연·축제·문화행사 ③ 위로·위문행사 ④ 공청회·설명회·보고회 ⑤ 각종 체육대회행사 ⑥ 교양강좌 ⑦ 각종 기념행사 ⑧ 각종 국제행사 ⑨ 기타 지방자치단체가 개최하는 행사 등이다. 그리고 행사에 필요한 일체의 경비는 심사대상에 포함하고 있다.

다. 심사제외 대상사업

재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업은 지방재정법시행령 제30조에 의해 투자심사 대상사업에서 제외되며, 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 경지정리사업 등은 투자심사 대상사업에서 제외된다. 또한 조건부 제외 대상사업이 있는데, 이는 지방재정법 제22조 내지 제23조 규정에 의하

여 해당부처에서 행정자치부장관과 사전에 지방비 부담 등을 협의한 경우에 한하여 투자심사를 제외한다(<표 3-2> 참조). 그리고 소방장비, 119구급장비 및 소방용헬기구입, 지방재정법에 의한 공유재산 대체재산 취득, 전액 민간자본 또는 외자를 유치하여 시행하는 사업, 전액 국가재원을 지원 받아 시행하는 사업 등도 투자심사대상사업에서 제외된다.

<표 3-2> 행정자치부장관이 정하는 심사제외 대상사업

구분	사 업 명	관 계 법
제외 사업	1. 경지정리사업	농어촌정비법(농림부)
	2. 정주생활권개발사업(문화마을)	농어촌정비법(농림부)
	3. 배수개선사업	농어촌정비법(농림부)
	4. 대구획정리경지재정리사업	농어촌정비법(농림부)
	5. 농어촌생활용수개발	농어촌정비법(농림부)
	6. 밭기반정리사업	농어촌정비법(농림부)
	7. 국가지방관리 방조제 개보수	농어촌정비법(농림부)
	8. 지적재조사 사업	지적재조사법(행자부)
	9. 개발촉진지구개발	지역균형개발및중소기업육성법(건교부)
	10. 국도대체우회도로	도로법(건교부)
	11. 국가지원 지방도 정비	도로법(건교부)
	12. 철도건널목 개량사업	건널목개량촉진법(철도청)
	13. 광역상수도사업	수도법(건교부, 환경부)
	14. 어촌종합개발사업	어촌종합개발사업(해양수산부)
	15. 민간투자사업	사회간접자본시설에대한민간투자법 (기획예산처)
	16. 국가공단지정에 따른 사업	산업입지및개발에관한법률(건교부)
	17. 외국인 투자촉진법에 의한 심의사업	외국인투자촉진법(산업자원부)
	18. 재해위험지역 및 하천정비	자연재해대책법(행자부), 하천법(건교부)
	19. 문화재 개보수사업	문화재보호법(문화재청)
	20. 지방공기업법에 의한 지방공사공단의 설립사업	지방공기업법(행정자치부)
조건부 제외 사업	1. 하수종말처리장 및 하수관거	하수도법(환경부)
	2. 축산분뇨등 오폐수처리시설	오수분뇨및축산폐수처리법(환경부)
	3. 광역도로·전철·주차장사업	대도시권광역교통관리특별법(건교부)
	4. 쓰레기·폐기물매립, 소각장	폐기물관리법(환경부)
	5. 화장장 등 납골당시설	장사등에관한법률(보건복지부)
	6. 농어촌 및 지방상수사업	수도법(환경부)

자료 : 행정자치부, 2002년도 투·융자사업심사지침, 2002, pp. 11-12.

심사제의 대상사업은 관련부처의 개별법령에 의하여 산하위원회에 의하여 별도의 심의 또는 승인절차를 통해 타당성 검증이 완료된 사업으로서 재차 투자심사를 요하지 않는 사업들이다.

3. 투자심사의 종류 및 주체

가. 자체심사와 의뢰심사

1) 자체심사

지방자치단체의 투자사업에 대한 투자심사의 종류는 자체심사와 의뢰심사로 구분된다. 의뢰심사는 시·도심사, 중앙심사로 분류할 수 있다.

먼저 자체심사는 시·도, 시·군·자치구가 자체내에서 투자사업을 심사하는 것으로 기초심사와 종합심사가 있다.

기초심사란 사업주무국(과)의 주관하에 사업규모의 적정성, 사업시행의 타당성 등과 관련하여 사업규모, 기술적 사항(공법 등), 사업비, 자원조달 계획, 시설운영계획 등을 검토하는 것이다.

종합심사는 투자심사부서 주관하에 투자심사위원회를 구성하여 운영하게 된다. 여기서는 투자수요 및 투자우선순위의 조정작업이 이루어지고, 자체 심사결과를 사업부서와 예산부서에 통보한다.

2) 의뢰심사

의뢰심사는 시·도 심사와 중앙심사 2종류가 있다. 먼저 시·도심사는 시·군·자치구가 자체심사를 마친 투자사업 중 일정기준에 의해 시·군·자치구가 시·도에 심사를 의뢰한 사업에 대해 시·도(투자심사부서, 투자심사위원회)가 투자심사하는 것이다. 이는 시·군·자치구의 투자사업에 대

해 상급단체인 시·도가 필요한 사항(시·도비 지원 여부 등)을 검토·조정하기 위한 것이다.

중앙심사는 시·도와 시·군·자치구가 자체심사를 마친 투자사업 중 일정기준에 의해 시·도와 시·군·자치구가 행정자치부에 심사를 의뢰한 사업에 대해 행정자치부(중앙투자심사위원회)가 투자심사하는 것이다.

이 경우 시·도와 시·군·자치구는 다음의 서류를 행정자치부에 제출하여야 한다.

- ① 중앙심사 대상사업의 단위사업계획서
- ② 투자사업 우선순위표(자체심사대상 사업 포함)
- ③ 회계별 가용재원판단서
- ④ 기타 투자심사에 필요한 자료(단체장의 의견서, 사업입지 도면 등)

중앙 심사는 시·도와 시·군·자치구의 투자사업에 대해 중앙정부 차원에서 필요한 사항(자체심사의 적정성 여부, 자원조달계획 등)을 검토·조정하기 위한 것이다.

나. 투자사업규모별 심사주체

투자심사는 투자사업 대상사업의 사업비 규모를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 구분되고 있다.

자치단체별 자체심사는 시·군·자치구의 경우 총사업비(용역비 등 각종 부대 경비 포함)가 10억원이상 30억원미만 사업과 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 사업 중 10억원이상 사업이다. 광역시·도의 경우는 총사업비가 20억원이상 200억원미만의 신규투자사업과 전액 자체재원으로 추진하는 사업 중 20억원이상 사업이다. 특히, 서울특별시의 경우는 총사업

비가 30억원이상 200억원미만 신규투융자사업과 전액 자체재원으로 추진하는 사업 중 20억원이상 추진사업이다.

의뢰심사의 경우는 사업의 규모를 기준으로 다시 시·도심사와 중앙심사로 구분되고 있다. 먼저 시·도심사의 경우는 총사업비가 30억원이상 200억원미만 시·군·자치구의 신규투융자사업, 2개 이상 시·군·자치구와 관련되는 10억원이상 신규투자사업이 해당된다.

<표 3-3> 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별)

자체 심사	시·군· 자치구	- 총사업비 10억원이상 30억원미만 사업 - 전액 자체재원(시·군·자치구비)으로 추진하는 10억원 이상사업
	광역시·도	- 총사업비가 20억원이상 200억원미만 신규투·융자사업 - 전액 자체재원(시·도비)으로 추진하는 20억원이상 사업
	서울 특별시	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 신규투·융자사업 - 전액 자체재원(시비)으로 20억원이상 추진사업
의뢰 심사	시·도 심사	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 시·군·자치구 신규투·융자사업 - 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 10억원이상 신규사업
	중앙 심사	- 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억이상 신규투·융자사업 - 외국의 차관을 도입하여 시행하는 총사업비 10억이상 신규투·융자사업 - 10억원이상 행사성경비 신규투·융자사업 - 10억원이상을 외국에 투자하는 사업 - 총사업비 200억원이상 신규투·융자사업

자료 : 행정자치부, 지방재정투융자사업 심사지침, 2002(행정자치부 예규 91호) 및 지방자치단체 예산편성기본지침(2003) 참조.

중앙심사의 경우는 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업, 외국의 차관을 도입하여 시행하는 총사업비 10억원이상 신규투융자사업, 10억원이상 행사성경비의 신규투자사업, 10억원 이상을 외국에 투자하는 사업, 총사업비 200억원이상 신규투자사업 등이 해당된다(<표 3-3> 참조).

다. 보완적 투자심사제도

1) 재심사제도

투자심사제도는 이상의 자체심사와 의뢰심사의 보완적 차원에서 재심사 제도를 운영하고 있다. 재심사란 최초 투자심사결과 적정·조건부로 결정되었으나 사업비의 일정규모 이상 증가 등의 사유로 다시 심사하는 제도이다. 재심사는 다음과 같은 4가지의 경우에 해당한다. 첫째, 투자심사일로부터 3년이 경과하여도 사업착공이 이루어지지 않았거나 미추진 된 사업으로 이의 사업은 반드시 사업시행 이전에 재심사를 받도록 하고 있다. 둘째, 당초 심사금액 대비 사업비가 50% 이상 늘어난 사업은 재심사를 받도록 하고 있다. 사업비 증가규모도 30억원 미만 증가는 시·군·자치구 심사, 30억원 이상 200억원 미만 증가 사업은 시·도심사, 200억원 이상 증가는 중앙심사로 구분하고 있다. 셋째, 투·융자심사 후 사업비가 50% 미만 늘어난 사업이라 하더라도 당초 시·군·자치구에서 심사한 사업으로서 사업비가 10억원 이상 늘어난 사업, 당초 시·도에서 심사한 사업으로서 사업비가 30억원 이상 늘어난 사업, 당초 행정자치부에서 심사한 사업으로서 사업비 200억원 이상 늘어난 사업, 당초 10억원 미만사업으로 심사대상이 아니었으나 실시설계 확정이후 사업비가 10억원 이상으로 증가된 사업이 이에 해당된다. 넷째, 당초에는 전액 지방비재원으로 투자심사 실시 후 국비나 민간자본, 기타(기금 등) 재원으로 재원조달계획을 변경한 경우이다.

2) 2단계 심사제도 도입

사업규모변동율이 크고 사업시행의 연관효과가 큰 사업은 2단계에 걸쳐 심사를 실시토록하고 있다. 대상사업은 총 사업비 1,000억원 이상 신규사업으로서 ① 체육시설, ② 공공용청사, ③ 지방산업단지 조성, ④ 택지개발사업, ⑤ 관광단지 조성 및 개발사업 등 5개 사업이다. 2단계 심사 대상사업의 경우 1단계심사는 기본계획 수립이후 실시설계 이전에, 2단계심사는 실시설계 완료이후 계약체결 이전에 이루어진다. 그리고 1단계심사시 투자심사위원회에서 2단계심사를 실시하기로 결정된 사업에 대하여만 2단계 심사를 한다. 2단계 심사제는 2002년부터 최초로 심사하는 신규투자사업부터 적용토록 하고 있다.

3) 사전타당성조사 도입

지방재정법시행령 제30조 3항에서는 지방자치단체의 장은 신규 투자사업으로서 그 소요사업비가 100억원 이상인 경우에는 제2항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의무화하는 규정을 두고 있다. 이 규정에 의한 타당성조사는 투자심사 전 시행하도록 하여 지방자치단체가 주민의 요구에 대한 적절한 분석과 합리적인 투자계획을 세우도록 하여 불요불급하고 과잉 규모의 건축물을 건립하는 것을 방지하고자 2001년 9월 15일 지방재정법 개정¹²⁾에 따라 도입된 제도이다.

12) 공용 및 공공용 건축사업에 있어서 사전타당성 조사제도를 도입한 목적은 다음과 같다.

그리고 지방재정법시행령 제30조 5항에서는 지방자치단체의 장은 3항의 규정에 의한 타당성조사를 한 투자사업에 대하여 4항의 규정에 의하여 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 3항의 규정에 의하여 실시한 타당성조사의 결과 및 이의 반영여부와 반영하지 아니한 경우 그 이유를 적시한 서류를 함께 제출토록 하고 있다.

지방재정투융자심사제도에서 도입한 사전타당성 조사제도의 정의, 필요성과 목적, 타당성조사의 대상 및 내용 범위 등과 국가의 예비타당성의 조사제도의 내용은 구체적으로 항을 달리하여 살펴보고자 한다. 여기서 국가의 예비타당성조사제도를 포함하여 살펴보는 것은 지방재정부문의 사전타당성 조사제도와 그 성격이 유사하기 때문이다.

4. 사전타당성 조사제도 시행¹³⁾

가. 타당성조사제도의 정의

타당성(feasibility)이란 정책목표를 실현할 가능성이나 사업의 집행가능

첫째, 지방자치단체가 객관적 기초 하에 청사를 신축하도록 유도하여 불요불급하고 과잉규모의 건축을 방지하고자 함이다.

둘째, 전문기관이 청사신축의 필요성 여부, 입지·규모의 적정성 판단, 재정분석 및 재원조달 능력의 검증, 사업추진기간 및 관리방안의 합리성 여부 등 재정투자심사전 사전에 타당성 분석을 하도록 하여 종합적인 계획이 이루어지도록 함이다.

셋째, 공용청사, 시민회관 등의 공공·공공용 시설의 건축에 대한 객관성, 합리성, 투명성을 제고하도록 하여 사회적 자원의 낭비를 방지하고자 함이다

13) 한국지방행정연구원, 시정개발연구원, 지방자치경영협회 등이 공동주관하는 “타당성조사제도 연구”의 워크숍 발표문 중 변창흠(서울시정개발연구원)의 논문을 참조하여 재작성한 것임.

성을 의미한다. 타당성조사의 목적은 제한된 재원을 어떻게 어느 곳에 사용하는 것이 국가적, 사회적으로 가장 효율성이 높은가를 알기 위함이다. 즉, 부족한 재원과 한정된 자원의 사용에 있어 효율적이고 합리적이며 공정하게 배분되도록 대규모의 재원이 소요되는 사업에 대하여 사업추진여부를 결정하기 위한 절차가 타당성조사라 할 수 있다.

나. 제도도입의 필요성 및 배경

첫째, 불요불급하고 과다규모의 공용 및 공공용 건축물 건축의 피해를 줄이기 위해서이다.

민선 지방자치단체장의 출범이후 2000년도까지 총 726동의 청사 등 공용 또는 공공용 건물을 약 3조 4천억원이나 투입하여 신축하였다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 자치단체장들의 지적과 선심성 사업으로 각종 회관과 청사를 신축하는 경향이 있어 왔으며, 이러한 선심행정·전시행정은 재원배분의 비효율과 예산낭비를 가져왔다.

이러한 경향은 수요자의 입장에서가 아니라 공급자 위주의 사고에 치우쳐 꼭 필요한 편의시설은 간과하고 불필요한 부분은 과다계상하는 등의 문제점도 지적 받아 수혜자인 시민들의 불만을 사고 있는 경우도 있다.

둘째, 기존의 지방재정투자심사제도로서는 불요불급하고 과잉규모의 사업을 거르는 역할에 한계가 있다는 점을 들 수 있다.

투자심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투·융자사업에 무분별한 중복·과잉투자를 방지하기 위한 것으로, 이 제도가 합리적으로 잘 운영되고 있다면 굳이 사전타당성 조사가 필요치는 않을 것이

14) 한국지방행정연구원, 해운대구청사 건립에 대한 타당성 조사 연구, 2002, p. 5.

다. 그러나 투자심사결과의 이행력·구속력이 미약하며, 투자심사결과와 재정지원과의 연계성이 미흡하고, 투자심사기법 및 전문성의 부족으로 불요불급한 시설과 과대규모의 시설계획을 거르는(screen) 역할이 부족한 경우도 있다. 때문에 전문적이고 합리적인 판단에 따른 의사결정이 아니라 자치단체장 또는 의회, 공무원들의 사업추진 의욕에 따른 판단으로 공용 또는 공공용 건축물이 건설되는 경우도 있어 왔다.

셋째, 공공용 건축물 건축시 타당성 조사를 의무화함으로써 특히 공공용 시설의 건축에 있어서 합리성을 제고하기 위함이다.

지방재정법시행령 제30조에 의하면 “사업비가 100억원 이상인 경우에는 투자심사전에 전문기관에 타당성 조사를 의뢰할 수 있다”라는 규정이 있으나 강제규정으로 되어 있지 않아 사업의 불가피성을 입증하기 위해 제한적으로 일부기관에서만 활용하고 있다.

반면, 50억원 이상의 공용 및 공공용 청사, 회관 등을 건립할 경우에는 투·용자심사 이전에 사전타당성조사를 의무화하였다. 그리고 타당성조사를 한 투자사업에 대하여 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 사전에 실시한 타당성조사의 결과 및 이의 반영여부와 반영하지 아니한 경우 그 이유를 적시한 서류를 함께 제출하도록 하고 있다.¹⁵⁾

다. 타당성 조사의 대상 및 내용 범위

사전타당성 조사의 대상은 건축비가 50억원 이상인 재산으로써, 행정기관이 설치된 지방청사와 같은 공용건물과 각종 공공회관, 체육관 등의 공공용 건물이 해당된다.

15) 한국지방행정연구원에선 2002년도 부산 해운대구 및 동구, 포항시 등의 신청사 건립과 관련한 사전 타당성 조사를 한 바 있다.

여기서 건축비라 함은 토지취득비, 설계용역비, 기타 부대비용을 제외한 재산으로서 건축공사, 토목공사, 기계설비공사, 인테리어, 조경공사, 전기설비공사, 통신/IBS 공사, 소방공사, 음향·조명공사 등을 합한 공사비를 말한다. 그리고 사전타당성 조세에서 제외되는 시설은 취수장, 정수장, 폐기물처리장, 폐수처리장, 분뇨처리장, 병원, 화장장, 납골당, 학교·기숙사, 공설운동장, 기타 이에 준하는 시설 즉, 생산공장화된 시설 등 특수시설 등이다.

타당성조사의 내용은 기존의 유사 공용·공공용 건물의 실태조사내용을 토대로 공용·공공용 건물의 건축타당성 여부를 검토하는 것이다. 타당성조사의 구체적 내용은 다음과 같다.

- ① 위치와 규모의 적정성
- ② 사업기간의 적정성
- ③ 재원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성
- ④ 기본설계사항
- ⑤ 건축이후 건축물관리 방안 직영관리 여부, 관리위탁 여부 기타 관리방법

라. 중앙정부 예비타당성조사 제도

1) 예비타당성조사 제도의 개요¹⁶⁾

예비타당성조사는 IBRD의 Preliminary Feasibility Test를 모델, 국민경제적·정책적 타당성 평가, 개략적인 경제성 분석, 투자우선순위, 재원조달의 적정성, 적정투자시기 등을 종합적으로 분석함으로써 타당성조사 착수 여부 및 효율적 사업추진을 위한 정책판단 자료를 제공하기 위한 공공투자관리

16) 예비타당성조사에 대한 상세한 설명은 김재형 외, 예비타당성 조사수행을 위한 일 반지침 연구(개정판), 한국개발연구원, 2000. 12. 참조.

의 한 과정이다. 중앙정부는 이 제도를 1999년부터 도입·시행하고 있다.¹⁷⁾

예비타당성조사의 목적은 대규모 공공투자사업에 대한 신규투자를 우선 순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정함으로써 재정의 생산성을 극대화하기 위한 것이다. 이는 중앙정부가 사업시행전 제3의 기관에 의한 객관적인 예비타당성조사를 통해 타당성이 검증된 사업에 한해 사업을 추진하기 위한 것으로, 사업착수는 신중히 하되 일단 착수된 사업에 대해서는 집중적인 예산지원을 통해 조기완공을 도모코자 하는 것이다. 중앙정부의 주요한 사업추진단계는 예비타당성조사 → 타당성조사 및 기본설계 → 실시설계 → 보상 → 착공의 순으로 진행하고, 예산의 단계별로 반영으로 이루어진다.

2) 예비타당성조사 제도의 내용

예비타당성조사의 운영에 관련된 중요사항은 기획예산처가 주관하여 예비타당성조사위원회에서 결정한다. 예비타당성조사위원회의 구성은 기획예산처차관을 위원장으로 하고 기획예산처 담당국장, 관계부처 담당공무원(1급), 한국개발연구원, 기타 정부출연 연구기관 및 민간 전문가로 구성한다. 이 위원회에서는 예비타당성조사 대상사업 선정, 조사 방법 및 조사결과에 대한 판단 등을 한다.

조사대상은 국고지원을 수반하는 총사업비 500억원 이상의 신규 공공건설사업 및 공공개발사업이 해당된다. 대상사업의 범위는 다음과 같다.

- 국고지원을 수반하는 사업
 - 국가 직접시행사업, 국가대행사업 뿐만 아니라 지자체 사업에 대해서도 국고지원이 전제되는 한 예비타당성조사 필요
- 총사업비 **500억원** 이상의 사업

17) 시행근거는 예산회계법시행령 제9조의 2임.

- 총사업비는 설계비, 보상비, 공사비 등 사업추진과 관련된 모든 경비를 합한 것으로 국고 뿐만 아니라 지자체 지원, 민자유치 등도 포함
- 지자체가 시행주체인 사업 및 민자유치사업은 총사업비 500억원 이상이고, 국고 지원이 300억원 이상인 사업
- 공공건설사업 및 공공개발사업
 - 토목·건축 등의 건설사업 뿐만 아니라 건설사업이 주종을 이루는 지역개발 및 관광지개발 등의 공공개발사업도 예비타당성조사 수행
- 신규 추진사업
 - 신규추진 예정사업에 대해 예비타당성조사를 수행하고, 기존 계속 사업의 총사업비 변경은 예비타당성조사와 구분

한편, 예비타당성조사의 대상사업 선정 절차 및 수행체계를 정리하면 다음과 같다.

예비타당성조사 대상사업은 예산 요구시 같이 제출하여, 차년도 상반기 중 조사를 시행한다. 예비타당성 조사대상은 사업계획이 어느 정도 구체화되어 있어야 하고, 사업추진의 시급성 등을 판단하여 선정한다. 구체적인 사업의 내용은 보다 구체화한 후 예비타당성 조사여부를 검토해야 한다. 또한 관련분야 정부의 중장기 계획상의 우선순위를 감안하여 사업추진의 시급성이 인정된 사업을 우선적으로 선정하며, 사업계획이 정부 정책방향과 부합되지 않는 사업은 예비타당성 조사대상에서 제외된다.

선정방법은 각 부처의 요구를 받아 선정(안)을 마련하여 예비타당성조사 위원회를 통해 부처협의를 거쳐 최종 선정한다.

예비타당성조사 수행체계는 우선 중앙관서의 장이 기획예산처에 예비타당성조사를 의뢰한다. 그 다음 예비타당성조사위원회에서 조사 대상사업을 선정하고 기획예산처가 한국개발연구원 등 정부출연 연구기관과 민간전문가에게 조사 의뢰한다.

- 예비타당성조사 대상사업별로 별도의 팀을 구성·운영
 - 정부출연 연구기관, 민간 전문가 등으로 조사팀을 구성하여 조사 수행
 그리고 예비타당성조사 결과 사업시행의 타당성이 있다고 인정되는 사업
 에 대하여 사업 추진을 위한 후속작업 (기본설계 및 타당성평가, 실시설계,
 토지수용 등)에 필요한 예산 배분을 한다.

1999년부터 2001년까지 예비타당성조사 수행실력은 총 90건으로 대부
 분 KDI에서 수행하고 있다. 연도별, 부문별 예비타당성 조사실적은 <표
 3-4>와 같다.

<표 3-4> 예비타당성조사 수행실적

(단위 : 건수)

	도 로	철 도	항 만	기 타	합 계
1999	11	2	1	5	19
2000	11(6)	7(1)	5(2)	7	30(9)
2001	20(6)	14(3)	1(1)	6(1)	41(11)
합 계	42	23	7	18	90(20)

주 : ()은 타기관 수행실적임.

자료: 한국개발연구원, 공공투자관리센터 자료([http://pima.kdi.re.kr/field/field3 .jsp](http://pima.kdi.re.kr/field/field3.jsp))

제2절 투자심사제도 운영실태 및 문제점

1. 투자심사 기준

가. 운영실태

현재 지방자치단체의 투자심사는 우선 해당 사업부서의 기초심사와 투·

투자심사담당부서의 사전실무 심사 및 투자심사위원회 심사로 이루어진다.

기초심사는 사업주관부서에서 단위사업별 계획의 수립과 병행하여 기초심사자료를 작성하여 시행하게 된다. 기초심사는 1차로 해당사업이 중기지방재정계획에의 반영여부를 확인하며, 2차로 사업계획서상 기재사항의 누락 또는 정확성 여부를 확인하고, 3차로 사업규모의 적정성, 사업시행의 타당성 등을 중점 검토하여 자체투자방침을 정하여 투자우선순위를 부여한다. 그리고 이를 기초로 기초심사를 하며, 여기서는 사업규모, 공법 등 기술사항, 사업비, 재원조달계획, 시설운영계획(관리비, 운영비) 등을 주로 검토하게 된다.

사전실무심사는 사업부서의 기초심사(자료) 결과를 토대로 투자심사위원회 심사에 앞서 투자심사담당부서 주관하에 관련부서 및 투자심사담당부서 공무원들로 구성되는 실무투자심사위원회를 구성하여 시행한다. 심사시기는 기초심사 자료작성이 완료되고 위원회심사 이전에 이루어진다. 사전실무심사에서 중점적으로 검토하는 사항은 투자심사 없이 예산편성·사업시행의 여부, 재원조달 가능성, 중기지방재정계획에의 반영여부, 산업비산정의 적정성 여부, 기타 사업의 타당성 및 적정성 등이다. 특히 사전실무심사에서는 재원조달능력과 사업타당성 등의 기본항목에 대하여 심사를 하게 된다. 사전실무심사결과 ① 중기지방재정계획에 미반영된 사업, ② 사업규모, 추진시기 및 재원조달계획 등에 있어 사업의 타당성이 결여된 사업, ③ 예산편성(시설비) 후 심사의뢰한 경우는 사업부서에 반려조치 할 수 있도록 되어 있다. 그리고 사전실무심사와 더불어 사업현장이 주민생활지역과 인접한 지역, 사업시행으로 주민들의 피해발생이 우려되는 사업, 사업이 다른 사업과 중복되거나 연결되는 경우, 위치변경에 따라 사업비의 규모가 50% 이상 증감될 우려가 있는 경우, 기타 현장을 확인해야 적정성을 판단할 필

요가 있는 경우는 반드시 현장심사를 실시하여 사업추진의 적정성을 검토하도록 하고 있다. 현지심사의 평가기준은 사업대상지 위치의 적정성, 사업규모, 시행시기의 적정성 여부, 대상지의 지장물 등 추진 저해요인, 사업의 주민수혜여부, 주변 동향 및 민원발생가능 여부, 기타 사업의 필요성, 합리성, 연계성 여부 등이다.

투자심사위원회의 심사는 최종심의결정하는 심사로 현재 학계전문가, 공무원, 민간단체소속원 등 15인 이내로 구성하여 운영하고 있다.¹⁸⁾ 위원회 심사는 쟁점사업을 중심으로 해당사업에 대한 설명의 기회를 제공한다.

<표 3-5> 사전실무심사 및 현장심사 평가기준의 고려사항

평가기준	고 려 사 항
사전실무심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자심사없이 예산편성·사업시행 여부 ○ 재원조달 가능성 ○ 중기지방재정계획 반영 여부 ○ 사업비 산정의 적정성 여부 ○ 기타사업의 타당성·적정성
현 장 심 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업대상지위치의 적정성 ○ 사업규모, 시행시기의 적정성 여부 ○ 대상지의 지장물 등 추진저해요인 ○ 사업의 주민수혜여부, 주변 동향 및 민원발생 가능여부 ○ 기타사업의 필요성, 합리성, 연계성 여부

지방자치단체의 투자심사기준은 행정자치부의 지침에 따르고 있다. 투자사업 심사기준은 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정·경제적 효율성 등으로 구성되어

18) 2001년부터 9인의 투자심사위원을 15인 이내로 확대토록 하고 시·도 일반시는 민간전문가가 전체위원의 2/3이상, 군은 1/2이상 확보토록 하였으며, 분야별로 전문가를 고르게 선정하도록 하였다.(2001. 3. 26 시도투자심사담당과정 회의자료)

있다.¹⁹⁾ 이를 보다 구체적으로 보면 투·융자심사는 기본적으로 ① 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성, ② 중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, ③ 소요자금 조달 및 원리금 상환능력, ④ 재무적·경제적 수익성, ⑤ 사업의 필요성 및 시급성, ⑥ 주민숙원·수혜도 및 사업요구도, ⑦ 사업규모, 사업비의 적정성 등 7개의 기준에 의해 심사되고 있다.²⁰⁾

<표 3-6> 투자심사의 기준

구 분	세 부 내 역
국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 국토종합개발계획과 연계성 ○ 국가경제사회발전계획 수립시 동계획과의 연계성 ○ 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 ○ 중·장기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금 조달 및 원리금 상환능력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조사업, 지방양여금사업 해당 여부 및 부담비율 적정성 ○ 지방비부담(또는 확보) 능력 ○ 지방채 발행요건 해당 여부 및 원리금 상환능력
재무적·경제적 수익성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과 ○ 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 ○ 현재 수요추세등 사업의 성격분석 및 예상수요도
주민숙원·수혜도 및 사업요구도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수 ○ 사업요구도: 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준 대비 (예) 도로포장율, 인구증가율, 상·하수도 보급율 등
사업규모, 사업비의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정산출 여부 검토 ○ 앞으로 수요추세등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합적인 평가·분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초분석결과를 기초로 종합평가결과 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황 ○ 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

자료 : 행정자치부, 2002년도 투·융자사업심사지침, 2002, pp. 11-12.

19) 지방재정투·융자사업심사규칙(행정자치부령 제130호) 제2조.

20) 행정자치부, 2002년도 투·융자사업심사지침, 2002, pp.10-11.

나. 문제점

1) 획일적 심사기준 적용

지방자치단체의 투자심사는 위에서 살펴본 바와 같은 행정자치부 지침에 따른 투자심사기준을 적용하고 있다.

투자사업은 그 종류가 다양하다. 예를 들면, 일반행정, 문화·체육·청소년·관광, 청소·환경·상하수도, 사회보장·보건, 주택·지역개발, 농수산 개발, 지역경제개발, 국토자원보전개발, 도로·교통, 민방위·소방 등 투자사업의 성격이 다양하다. 뿐만 아니라 사업의 특성에 따라 목적 및 효과가 상이하다. 예를 들면, 지방투자사업의 경우 공공성이 강한 사업이 있는 반면 수익성을 목적으로 하거나 염두에 두는 사업이 있다. 또한 동일한 투자사업의 유형이라 하더라도 지역적 특성에 따라 투자사업의 목적과 파급효과가 다르게 나타난다. 때문에 심사기준과 심사방법에서 이러한 요소들이 반영되어야 바람직하다. 그러나 현재의 투자심사기준은 모든 사업에 대하여 행정자치부 지침상의 7가지의 동일한 심사기준만을 설정하고 있어 사업유형별 특성과 지역별 특성이 반영되지 않는 실정에 있다.

2) 현행심사기준의 활용 미흡

투자사업의 계획 혹은 투자심사에 있어서 현행 7개 투자심사기준의 활용이 편중되어 있거나, 혹은 특정기준의 활용이 미흡한 실정이다.

투자심사 최종평가에서 사업의 필요성·시급성 기준의 활용도는 높지만 나머지 기준은 활용성이 낮게 나타나고 있다. 또한 투자심사를 거친 투자사업의 사업제안에서는 현행 7개 기준 중 사업의 필요성, 주민수혜도·요구도, 국가계획·정책과의 부합성 및 재무적·경제적 수익성의 기준 활용이 높게 나타나고 있는 것으로 분석되고 있다(<표 3-7>참조). 이는 결국 투자

사업의 사업제안서로부터 투자심사에 이르기까지 필요한 다양한 정보를 제공해 주지 못하는 문제점을 갖고 있다. 그리고 최종 투자심사결정단계에서는 다양한 평가기준을 고려하지 못하고 일부 평가기준에 의해 결정되는 모습을 보이고 있는 실정이다.

<표 3-7> 현행 투자심사기준의 활용 실태

(단위 : %)

심사기준	사업제안	투자심사 결정
국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	63.5	6.4
중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	7.3	30.2
소요자금 조달 및 원리금 상환능력	45.0	24.3
재무적·경제적 수익성	53.5	7.2
사업의 필요성 및 시급성	96.5	82.0
주민숙원·수해도 및 사업요구도	85.8	33.0
사업규모, 사업비의 적정성	10.0	31.0

주 : 서울시 1996~2000년 사업제안서와 사업제안서의 기술 및 투자사업 최종 결정시 고려한 심사기준을 고려하여 전체사업에서 해당기준을 고려한 사업의 비중으로 연구자의 주관에 의해 판단한 것임.(변창흠, 2001, pp.125-130의 내용을 재작성한 것임)

서울시 투·융자심사운영실태를 분석한 연구결과에 따르면, 현행 투자심사에서는 대상사업의 제안서 작성단계에서나 최종결정단계에서 다양한 평가기준을 고려하지 못하고 주민수해도·사업요구도, 사업의 필요성·시급성 등 일부 기준에 의해 투자결정이 이루어지는 형태를 취하고 있어 합리적인 투자결정을 제약하고 있다. 이러한 현상은 타 자치단체에서도 마찬가지로 현행 투자심사기준의 설정에 문제점을 지니고 있음을 의미하는 것이다.

2. 투자심사 방법

가. 중앙투자심사의 운영 실태

중앙투자심사는 행정자치부 재정과에서 중앙심사업무를 총괄관리 한다. 실제 투자심사분석기능은 투자심사위원회에서 담당하고 있다. 중앙투자심사의 방법은 투자심사기준에 따른 자료에 의거하여 투자사업의 적정, 조건부, 재검토 및 부적정으로 판정한다. 중앙투자심사는 해당 자치단체의 실무심사를 근거로 이루어진다. 중앙심사는 대상사업을 4개의 심사영역 - 투자사업의 필요성, 사업계획의 적절성, 자원조달계획의 타당성, 사업추진 준비상황 - 과 각 영역별 세부심사기준으로 심사하게 된다(<표 3-8> 참조).

첫째, 투자사업의 필요성은 투자사업의 시급성, 주민숙원 및 수혜도, 투자사업의 파급효과로 평가한다.

둘째, 사업계획의 적절성은 국가계획 등의 부합성, 사업규모의 적절성, 재무경제적 수익성으로 평가한다.

셋째, 자원조달계획의 타당성은 국비(양여금)지원 가능성, 지방비 확보 가능성, 지방채의 적절성(채무비율 등)으로 평가한다.

넷째, 사업추진준비상황은 관계법령의 적합 및 사업절차 이행 여부, 사업추진에 따른 문제점 및 대책, 기타 참고사항으로 평가한다.

중앙심사의 경우 개별 자치단체의 실무심사 자료에 근거하여 심사위원들 각기 담당할 단위 사업에 대한 심사분석 조서를 작성하고, 이에 근거하여 전체 회의에서 토론을 거쳐 합의 방식으로 심사결과를 확정한다. 중앙투자심사위원회에서는 사업별로 그 필요성과 타당성에 대한 사전 설명을 듣는다. 그리고 중앙투자심사위원회의 내부위원과 외부위원별로 역할을 분담하여 대상사업에 대한 심사분석을 한다. 중앙 투자심사위원회의 위원장은 행정자치부의 지방재정국장이 담당하며, 내부위원은 행정자치부 재정, 교부

세, 공기업, 지역개발(지역진흥) 관련 과장이 재원조달 및 개발사업의 전반적인 사항을 검토한다. 그리고 외부위원은 전문분야별 전문가들로 구성되며 단위사업별로 투자사업의 타당성을 심층분석하게 된다.

<표 3-8> 중앙투자심사의 심사평가표

심사기준		심사결과
심사영역	세부심사기준	
투자사업의 필요성	투자사업의 시급성	
	주민숙원 및 수혜도	
	투자사업의 파급효과	
사업계획의 적절성	국가계획등의 부합성	
	사업규모의 적정성	
	재무경제적 수익성	
재원조달 계획의 타당성	국비(양여금) 지원가능성	
	지방비 확보가능성	
	지방채의 적정성 (채무비율 등)	
사업추진 준비사항	관계법령적합 및 사업절차 이행여부	
	사업추진에 따른 문제점 및 대책	
	기타(참고사항)	
심사의견	적 정	사업타당성이 인정되므로 예산반영 및 정상 추진
	조건부 인정	사업 타당성 등 선행절차 및 재원 대책을 강구 후 사업 추진
	재 검토	사업의 타당성, 중복투자여부, 재원확보, 상환대책 등에 대한 검토미흡으로 관련사업을 종합 재검토 하여 차기심사시 재상정
	부 적 정	사업의 타당성이 없으므로 추진해서는 안되는 사업

자료 : 이규환, 전계서, pp.35-38.

중앙투자심사의 경우 계량적 접근 등 점수나 등급에 의한 판정이 아니라 심사위원들이 개별 자치단체의 사전실무심사결과 및 관련자료, 사업전반에 대한 의견청취 등을 근거로 투자심사위원회 회의에서 합의제로 결정하고 있다. 지방자치단체에서 중앙심사로 의뢰한 사전실무심사 결과의 예는 <표 3-9>와 같다.

현재 중앙투·융자심사 과정에서는 심사위원들을 대상으로 의뢰심사 대

상 사업별로 사전설명 기회를 제외하면 거의 전적으로 지방자치단체에서 제출한 투자심사분석 의뢰 보고서를 대상으로 한 서류심사에 의존하고 있다. 특히 현지실사 절차 및 시간 등이 마련되어 있지 않아 해당 지역의 실정에 맞는 투자우선순위를 결정하기 어렵고, 따라서 서류를 토대로 심사자의 주관적인 판단에 좌우될 가능성이 높은 점이 있다.

<표 3-9> 사전실무심사 사례영산강·황룡강 치수대책사업(광주시)

심사항목		심사조건
1. 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성		○제14대 대통령선거 공약에 의한 치수사업추진 지시사항
2. 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성		○하도정비기본계획 수립·완료 : '97.12. ○광주시 중기지방재정계획('99~'03)에 반영
3. 소요자금 조달 및 원리금상환 능력	·국비 또는 양여금 지원가능성	○하도정비 기본계획에 의거 국비 60억원 확보
	·지방비확보 가능성	○지방비 투자 없이 부존자원 매각대금으로 사업비 충당 ※시비 1,086억원은 골재부존자원 매각대금(세외수입)으로 확보가능
	·지방채 적정성	○해당 없음
4. 재무적·경제적 수익성		○하도준설을 위한 일부보조금(국비)을 제외한 자체소요제원(1,086억원)은 부존자원 매각대금으로 전액 확보 ※부존자원(모래) 매장량 : 11,720천㎥
5. 사업의 필요성 및 시급성	·필요성 및 시급성	○하천주변의 급격한 도시화에 따라 게릴라성 집중호우에 대비하는 재해예방대책사업 시급 ○하천내(고수부지)의 경작으로 인한 육상생태계 파괴요인 해소와 도시미관 향상 도모
	·파급효과	○하류지역 홍수도달시간 지연으로(20분) 하천범람 예방 ○육상생태계 복원으로 하천환경 및 수환경 개선
6. 주민숙원수해 도및사업요구도	·주민숙원 및 수해도	○시가지 침수 등 재해피해에 대한 사전예방으로 시민의 생명과 재산보호 ○'89년과 동일한 홍수시 약 3,300억원의 피해예방 효과
	·사업요구도	○'96년 환경영향평가 초안공람시 94.4%가 본 사업을 찬성
7. 사업규모, 사업비 적정성		○하도정비기본계획에 의거 사업규모 및 사업비 적정 ·사업비 : 1,146억원 (국비 60 시비 1,086) * 근거 : 하도정비기본계획('97.12)
8. 사업추진준비상황 (법적절차 이행사항 등)		○기본설계 및 환경영향평가 용역완료 : '96.12. ○하천공사 시행허가(기본계획) 완료 : '97.12. ○환경영향평가 협의 완료 : '99. 11.
9. 사업추진에 따른 문제점 및 대책		○해당 없음
10. 기 타		
11. 종합의견	·적정 (○) ·조건부 () ·재검토 () ·부적정 ()	○본 사업은 재해예방을 위한 치수대책사업으로 자연재해로부터 시민의 생명과 재산을 보호하는 사업으로서 ○지방비 부담없이 부존자원(모래) 매각대금으로 사업비 충당이 가능하며, 관련사업 절차를 완료하여 사업추진이 가능함

나. 지방자치단체 투자심사의 운영실태 : 충청남도 사례

1) 투자심사 요구자료

충청남도 투자심사의 평가방법은 지방자치단체 중에서 비교적 객관화되고 정형화된 방법을 1999년부터 시행하고 있다.

충청남도의 경우 중앙투자심사기준과는 다른 별도의 기준에 의하여 투자심사를 실시하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 “나) 투자심사 기준 및 지표”와 “다) 평가지표의 가중치” 항에서 후술하기로 한다. 투자분석을 위한 요구자료는 ① 사업비 및 수혜인구 등과 같은 사업의 기초자료와 경제적 내부수익율, ② 사업의 필요성 및 파급효과, ③ 주민의 숙원 및 수혜도, ④ 사업의 요구도, ⑤ 재원조달 가능성, ⑥ 사업추진상황 및 향후계획 등의 평가항목에 대한 구체화된 내용 등이다.

평가기준은 중앙투자심사기준과는 달리 크게 효율성, 공평성, 사업성격으로 구분하고, 각각의 세부 평가기준과 평가지표로 10개의 항목을 설정하여 점수제와 등급제를 병행하여 사용하고 있다. 평가방법은 각 평가지표별 지표점수에 의한 심사점수에 가중치를 곱하여 산정한다.

투자심사의 결과 판정은 100점 만점의 최종평점을 기준으로 60점 이상 사업은 적정추진, 60점 미만 50점 이상은 조건부, 50점 미만 사업은 재검토 및 부적격으로 판정하고 있다.

충청남도에서 사용하고 있는 투자심사의 평가기준 및 평가방법을 자세히 살펴보면 다음과 같다.²¹⁾

2) 투자심사 기준 및 지표

투자사업의 평가기준 크게 효율성, 공평성, 사업성격으로 구분되며, 각각

21) 충청남도, 2001년도 지방재정 투·융자사업심사지침, 2001 참조.

의 세부평가기준과 평가지표로 10개 항목을 설정하여 점수제와 등급제를 동시에 사용하고 있다. 평가방법은 각 평가지표별 지표점수에 의한 심사점수에 가중치를 곱하여 산정한다.

가) 효율성 측정

① 경제적 수익성

경제적 수익성을 평가하는 기법 중 대표적인 방법인 비용-편익분석을 사용하며, 적절한 할인율을 알고 있는 경우에는 순현재가치(NPV), 편익-비용비율(B/C)과 적절한 할인율을 알 수 없는 경우에는 내부 수익률을 사용하고 있다. 충청남도의 경우 내부수익율을 사용하고 있다.

<표 3-10> 비용편익의 항목 및 할인율 사례

투자분야	비용분석	편익분석	할인율
도로 교통	○투자사업비(보상비, 설계비, 시설비, 기타) ○관리비용(인건비, 수선유지비, 기타)	○요금수입 ○운행비 및 시간절감액 ○교통사고비용감소 ○물동량증가에 따른 수익증대 ○지역개발유발효과	포장 15% 개설 12% 교량 10%
복지회관 신축	“	○시설사용료 수입 ○사무실 임차료 절감 ○기타비용 절감효과	10%
관광지 조성	“	○입장료 수입 ○주차장 수입 ○직영사업 수익 ○기타 직·간접적 수익성 판단	12%

주 : 충청남도 투자심사에서 사용하고 있는 할인율의 예시임.

② 사업의 파급효과

사업의 파급효과는 최신년도 산업연관표에서 최종수요 1단위 증가에 따라 각 산업에 파급하는 생산유발효과를 나타내는 기본 부문의 영향력 계수를 적용한다.

<표 3-11> 사업별 과급효과

사 업 별	과급효과	사 업 별	과급효과
○도로개, 확·포장사업	1.147	○박물관	0.836
○쓰레기, 폐수물종합처리장	1.099	○시장 재개발, 버스터미널	1.099
○축산폐수 처리장	1.099	○축산단지 조성	0.950
○지방상수도사업	1.216	○하천 직강공사	1.076
○도립공원치매요양병원	0.868	○약용버섯시험장	0.669
○공원조성(문화서비스)	0.836	○행담도 홍보관 건립	1.099
○운동장 조성	0.880	○장례예식장	1.099
○체육관 건립	1.099	○시군청사, 소방서, 보건소 신축	0.868
○문화재 정비	1.099	○경찰종합학교 신축(교육기관)	0.868
○농공단지 조성	1.099	○자전거이용도로 개설	1.147
○문예회관, 복지관 건립	1.099	○토지구획정리사업	1.099
		○중소기업종합지원센터 조성	1.099

주 : 사업별 과급효과는 본 항목을 준용하되 그 외는 산업연관표에 의한 영향력 계수 적용함.

나) 공평성 측정

① 사업의 요구도

사업의 요구도는 당해사업의 현재 성과지표로서 충청남도 사업의 경우에는 전국의 평균과 비교하고, 각 시·군의 사업인 경우에는 충청남도의 평균과 비교하여 계산한다.

· 사업의 요구도 = 충청남도의 성과수준/전국의 성과수준

② 주민의 숙원도

주민의 숙원도는 지역주민의 사업추진에 대한 요구도로서 현지조사를 통한 주민의 욕구충족 또는 민원문제와 관련하여 집단적, 계속적 빈도를 측정하여 분석한다.

③ 주민의 수혜도

주민의 수혜도는 당해사업의 추진으로 인해서 직접 수혜를 볼 수 있는 범위를 당해 자치단체 총인구 또는 차상급단체 및 전국의 특정인구와 비교하여 분석한다.

· 주민의 수혜도 = 당해자치단체 수혜인구 / 당해자치단체 총인구

다) 기타 사업의 성격

① 공공재의 성격

공공재는 크게 편익의 영향범위에 따라서 지방기본공공재, 지방준공공재, 지방자본공공재, 지방소비공공재 등으로 구분한다.²²⁾

② 투자의 완급성

투자사업은 시간적으로 완급을 구분하여 긴급사업, 조속사업, 대체사업, 일반사업의 4단계로 구분하고 있다.

③ 사업의 중요도(상위계획과의 일치도)

사업이 상위계획과의 일치정도 또는 사업의 중요성으로 특수시책사업, 건의사업, 일반사업, 추가요구사업으로 구분하고 있다.

④ 자체재원 조달의 정도

투자재원의 확보 가능성을 검증하기 위한 부분으로 확보가능성이 가장 확실한 의존재원을 배제한 자체재원에 대한 전체사업비와의 비율로 나타낸다. 재원의 조달방법으로는 국비, 도비, 시·군비로 나눌 수 있으며 사업에 따라서는 기본적으로 해당 자치단체에서 얼마를 부담하면 자연적으로 국비나 도비에서 지원되는 사업이다.

22) 공공재의 성격에 따른 유형 구분은 충청남도, 투융자사업 심사지침, 2001, p.137 참조.

⑤ 사업추진 상태

당해사업의 추진가능성을 검증하는 기준으로서 사업발주단계, 기본계획 수립단계 등 해당사업의 진행단계 자료로 확인하여 분석 검토한다.

라) 평가기준의 등급 및 점수의 종합

이상을 종합컨데, 충청남도의 경우 효율성, 공평성, 사업성격 3개의 평가 기준별 10 평가지표에 대한 등급 및 배점을 표로 정리하면 다음과 같다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 평가기준 및 평가지표의 등급 및 배점(충청남도)

평가 기준	평가지표		등급 및 배점				
			1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
			100점	80점	60점	40점	20점
효율성	경제적 수익성	내부수익율	16.0이상	12.0~16.0	8.0~12.0	4.0~8.0	4.0미만
	과 급 효과	영향력계수	1.200이상	1.130~1.200	1.100~1.130	0.900~1.100	0.900미만
공평성	요구도	성과지표비교	0.50미만	0.50~1.00	1.00~1.50	1.50~2.00	2.00이상
	숙원도	민원발생빈도	진단민원	4회이상	3회	2회	1회이하
	수해도	수혜인구/전체인구	100%이상	70~100%	40~70%	10~40%	10%미만
사업성격	재원조달	순수지방비/총사업비×100	60%이상	45~60%	30~45%	15~30%	15%미만
	평가지표		1등급	2등급	3등급	4등급	
			100점	75점	50점	25점	
	공공재유형	공공재의 성격	지방기본공공재	지방준공공재	지방자본공공재	지방소비공공재	
	완급성	시간적완급성	긴급사업	조속사업	대체사업	일반사업	
	관련계획과일치	사업의 성격	특수시책사업	건의사업	일반사업	추가요구사업	
사업추진상태	사업의 추진단계	발주단계	계획수립중	계획구상중	추후바람직		

3) 평가지표의 가중치

각 평가기준의 지표별 가중치는 동일하다는 전제하에서 지표별 가중치를 설정하고 있다. 효율성지표의 가중치는 경제성 58%, 파급효과 42%, 공평성의 지표는 사업요구도 21%, 숙원도 17%, 수혜도 62, 사업성격의 지표는 공공재의 성격 16%, 사업의 완급성 24%, 관련계획과의 일치도 12%, 재원조달능력 35%, 사업추진상태 13%를 설정하고 있다.

그리고 각 부문별로 효율성, 형평성, 사업요구의 평가기준을 100점 만점의 가중치를 설정한 후, 각 지표별로 위의 기준에 의해 가중치를 환산하고 있다.

투자심사의 총득점을 100점 만점으로 환산하는 경우의 부문별 평가기준 및 지표의 가중치는 다음과 같이 설정하고 있다.

<표 3-13> 분야별 가중치(충청남도)

투자부문		일반 행정 소방 행정	사회 복지 보건 의료	농림 수산	지역 경제	도로 교통	청소 환경	교육 문화 예술 체육	지역 개발	상하 수도 치수
평가기준										
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
효 율 성	계	22.0	15.0	57.0	58.0	48.0	25.0	32.0	57.0	35.0
	경제성	12.8	8.7	33.1	33.6	27.8	14.5	18.6	33.1	20.3
	파급효과	9.2	6.3	23.9	24.4	20.2	10.5	13.4	23.9	14.7
공 평 성	계	39.0	64.0	14.0	10.0	17.0	35.0	28.0	11.9	26.0
	요구도	8.2	13.4	2.9	2.1	3.6	7.3	5.8	2.6	5.5
	숙원도	6.6	1.09	2.4	1.7	2.9	6.0	4.8	2.0	4.4
	수혜도	24.2	39.7	8.7	6.2	10.5	21.7	17.4	7.4	16.1
사 업 성 격	계	39.0	21.0	29.0	32.0	35.0	40.0	40.0	31.0	39.0
	공공재	6.2	3.4	4.6	5.1	5.6	6.4	6.4	5.0	6.2
	완급성	9.4	5.0	7.0	7.7	8.4	9.6	9.6	7.4	9.4
	관련계획일치	4.7	2.5	3.5	3.8	4.2	4.8	4.8	3.7	4.7
	재원조달	13.6	7.4	10.2	11.2	12.3	14.0	14.0	10.9	13.6
	추진상태	5.1	2.7	3.8	4.2	4.6	5.2	5.2	4.0	5.1

4) 심사결과의 판정 및 조치

투자심사 판정은 100점 만점에 최종평점을 기준으로 60점 이상은 적정, 50이상 60미만은 조건부, 50점 미만은 재검토 및 부적격으로 결정하는 것으로 되어 있다. 최종평점기준으로 적정 판정의 경우에도 중요지표의 결격 사유가 있으면 조건부 및 재검토·유보사업으로 조정이 가능하도록 하여 심사결과에 신중을 기하도록 보완할 수 있도록 하고 있다.

판정결과에 대한 조치는 다음과 같다.

- 사업타당성이 인정되므로 예산반영 및 정상추진의 적정추진사업
- 사업의 타당성이 인정되나 선행절차 및 재원대책 등을 강구 후 사업 추진의 조건부 인정
- 사업의 타당성, 중복투자여부, 재원확보, 상환대책 등에 대한 검토 미흡으로 관련사업을 종합 재검토하여 차기심사시 재상정토록 하는 재검토
- 사업의 타당성이 없으므로 사업추진의 유보 등 4가지로 판정하고 있다.

5) 투자심사 적용사례

실제 운영한 상수도시설 확장 사업의 투자심사방법의 사례를 살펴본다.

- 투자분석 심사표 : 상수도시설 확장사업 적용 사례

현황 및 산출내역	
1. 기초 자료	o사업량 : 배수장 15,000㎡, 기압장 35,200㎡, 송배수관 22.7km o사업기간 : 1998~2002 o사업비 : 187억원 (시비 56, 지방채 131) o할인율 : 10% o내구년한 : 40년 o년평균 유지관리비율 : 연차별 동가가치의 5% o수혜인구수 : 58,489명 (5개읍면동 63,800의 93%) o성과수준지표 : 1.01 (상수도보급율 : 시 49.6% / 도평균 49%) ※ 동사업은 97년 중앙투자심사 이행사업(적정)이나 -사업비 증액(103→187억원)으로 재심사 의뢰사업임

	현황 및 산출내역
2. 평가 항목 분석	<p>① 경제적 내부수익률</p> <ul style="list-style-type: none"> o총사업비(초기투자비) : 18,700백만원 o초기투자비의 년차별등가가치 $-18,700(A/P)10/40 = 18,700 \times 0.1023 = 1,913$백만원/년 o연평균 유지관리비 $-1,913$백만원$\times 0.05 = 96$백만원/년 <년간 총비용> $\Rightarrow 1,913$백만원 + 96백만원 = 2,009백만원/년 o수입 증가액 : 6,685백만원/년 $-$요금수입 : 35,200톤$\times 500$원$\times 365$일 = 6,424백만원/년 $-$시설부담금 : 15,000가구$\times 170,000$원(A/P)10/40 = 261백만원/년 <년간 총편익> $\Rightarrow 6,685$백만원/년 ◆NPV : 6,685 - 2,009 = 4,676 > 0 ◆BC : 6,685 \div 2,009 = 3.33 > 1 ◆EIRR(i) : 6,685 = 18,700$\times (A/P)i/40 + 96$ $(A/P)i/40 = 0.3524 \quad \therefore i = 35.24\% > 10\%$ \RightarrowNPV, B/C가 각각 0, 1보다 크고, IRR 할인율은 10%보다 큰 35.24%로 경제적 수익성은 있다고 분석됨 <p>② 사업의 필요성 및 파급효과</p> <ul style="list-style-type: none"> o도시기반시설 확충으로 시민생활 편의제공 o양질의 상수도 공급으로 국민건강증진 o파급효과 : 1,216 <p>③ 주민의 숙원 및 수혜도</p> <ul style="list-style-type: none"> o6개지역(신창, 배방, 도고, 득산동 등) 주민의 숙원사업임 o수혜도 93% (58,489명/63,800명, 5개읍면동) <p>④ 사업의 요구도</p> <ul style="list-style-type: none"> o대단위 아파트 밀집지역으로 안정적 상수도 인입 희망 o요구도 : 1.01 (상수도보급율 : 시 49.6% / 도평균 49%) <p>⑤ 재원조달 가능성</p> <ul style="list-style-type: none"> o98년 사업착수, 114억원 예산확보 상태 o시비 56억원 19억원 기확보, 2001년 37억원 확보는 단일 사업으로는 가능하나 신규사업이 5건이나 있어 다소 무리 o지방채 차입 131억원중 既차입 95억원, 2001년에 36억원 추가 차입하여야 하나 금회 투·융자심사 의뢰한 6개사업의 541억원은 향후 채무상환에 부담 예상 <p>⑥ 사업 추진상황 및 향후계획</p> <ul style="list-style-type: none"> o기본계획 수립 : 1997. 8 o실시설계용역 : 1998. 9 o상수도 사업시행인가 : 1997. 7 o사업 착수 : 1999. 12 $-$공정 : 공사 7%, 보상 70% o준공예정 : 2002. 12

- 평가결과 평정표 : 77.2점

평가기준		투자부문	지표점수	심사점수	가 중 치	평 점
합		계			100.0	77.2
효율성	계				35.0	35.0
	경제성		35.24%	100	20.3	20.3
	과급효과		1.216	100	14.7	14.7
공평성	계				26.0	18.8
	요구도		1.01	60	5.5	3.3
	숙원도		3회	60	4.4	2.6
	수해도		93%	80	16.1	12.9
사업성격	계				39.0	23.4
	공공채		준공공채	75	4.7	3.5
	완급성		대체사업	50	9.4	4.7
	관련계획일치		특수대책	100	4.7	4.7
	재원조달		29.9%	40	13.6	5.4
	추진상태		발주단계	100	5.1	5.1

- 분석결과 종합의견

심사구분	실무심사의견
·적정 추진 ()	000시의 신규 주거단지(아파트 밀집지역)로써 인구유입에 따른 급수량 사용이 증가되고 있으며 또한 간이상수도를 이용하고 있어 상수도의 보급이 절실히 요구되는 지역임
·조건부인정 (o)	o1997년 중앙투자심사(적정) 이행 이후 사업을 추진중에 있으며 실시설계 결과 사업비의 50%이상 증액됨에 따라 관련규정에 의거 재심사 의뢰한 사업임
·재검토 ()	o시비 및 지방채 추가차입 등 재원확보의 어려움이 예상되나 현재 추진중에 있는 사업이며, 생활기초시설사업으로써 사업의 계속추진 타당
·부적정 ()	o단, 재정여건상 타신규사업의 사업시기 조정 필요

다. 기타 지방자치단체의 투자심사의 운영실태

1) 전라북도 사례

전라북도의 경우 투자심사방법의 계량화를 시도하는 점에서 충청남도의 사례와 유사하다. 투자심사의 대상이 되는 사업은 크게 점수에 의한 평가와 등급에 의한 평가를 통해 점수화하고, 각 평가에서 나온 점수에 가중치를 곱하여 총평점을 산정한다.

평가기준은 중앙투자심사기준 및 행정자치부 투자심사 기준의 내용을 다소 수정하여 7개 항목으로 하고 있다. 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성, 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 관련성, 사업규모 및 사업비의 적정성 항목은 삭제한 반면 주민숙원도와 수혜도, 사업요구도를 구분하고 사업 추진상태를 추가한 것이다.

각 평가기준은 투자사업의 성격에 따라 미리 정해 둔 상이한 가중치를 적용 받는다. 예를 들면, 산업단지 조성사업은 경제적 효율성과 사업과급효과 항목에 높은 가중치를 두는 반면, 보건사회분야는 주민숙원도와 수혜도 항목에 높은 가중치를 부여하는 것이다.

점수에 의한 평가는 <표 3-14>에서 보는 바와 같이 7개의 평가기준을 4단계의 척도에 따라 부여한다.

<표 3-14> 평가기준 및 평가지표의 등급 및 배점(전라북도)

평가기준	평가지표	평가점수			
		10점	8점	6점	4점
경제적효율성	투자수익율	10%이상	5~10	2~5	2%미만
사업과급효과	과급효과	매우큼	큼	보통	적음
주민숙원도	민원해결가능성	높음	보통	낮음	매우낮음
주민수혜도	수혜범위	70%이상	50~70	20~50	20%미만
사업요구도	성과지표	0.4미만	0.4~0.7	0.7~1.0	1.0미만
재원조달가능성	재원확보가능성	100%	60~100	30~60	30미만
사업추진상태	사업추진준비	발주단계	계획추진중	계획구상	추후바람직

한편, 등급에 의한 평가는 정책적·행정적 고려사항을 반영하기 위하여 도입하였다. 각 투자사업은 분류기준과 투자등급에 따라 점수가 부여되는데, 분류기준은 지방공공재의 유형, 투자의 완급성, 사업의 중요도로 나뉘어지고, 투자등급은 분류기준별로 4개로 나뉘어진다.

<표 3-15> 단위사업별 평정표(전라북도)

분류기준	평가점수				평점
	I등급 (4점)	II등급 (3점)	III등급 (2점)	IV등급 (1점)	
지방공공재 유형	지방기본 공공재	지방준 공공재	지방자본 공공재	지방소비 공공재	3
투자의 완급성	시급히 착수 또는 완공되 어야 할 사업	과급효과가 커 조속히 착수해 야 할 사업	계획목표의 달 성 또는 노후 불 량한 기존시설 의 대체가 요구 되는 사업	기존시설의 확 장 또는 장래 바람직한 사업	3
사업의 중요도	시책사업	건의 사업	일반사업	추가요구사업	3

주 : 평점(9)는 지방공공재유형, 투자의 완급성, 사업의 중요도가 각각 요등급에 해당함을 예로하여 평점을 부여한 것임.

실제 투·융자심사의 판정에서는 평점에 의한 판정과 평점이외의 평가요소를 종합적으로 고려하여 종합판정을 하게 된다.

1차 판정에서는 점수평가법과 등급평가법으로 산정한 평점이 70점 이상인 사업을 적정으로, 60-70점 미만인 사업은 조건부인정 사업으로, 60점 미만인 사업은 재검토 및 유보사업으로 판정한다.

2차 판정에서는 평점만으로 평가하기 어려운 요소를 고려하게 된다. 여기에는 평가기준에서 제외되었던 관계법령과의 적합성, 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 등이 고려된다.

이러한 평가방식은 1998년 시행 이래 2000년까지 투자심사에서 활용되어 오다가 2001년도에는 투자심사에서 활용하지 않고 중앙투자심사기준에 따라 투자심사를 하였다. 그러나 2002년도부터 다시 이 방법을 적용하고 있다. 위의 방법이 실제 적용에서는 많은 문제점이 있었던 것으로 나타나고 있다.

첫째, 이 방식을 적용하기 위해서는 모든 사업을 계량화하여야 하나 실제에는 사업의 성격에 따라 점수화가 불가능한 경우가 많았다. 또한 행정자치부에서도 B/C분석을 권고했던 사항을 삭제함에 따라 반드시 경제성 분석을 거쳐야 한다는 부담감이 줄어들게 되었다.

둘째, 공무원의 시간상, 능력상 제약도 점수제 평가방식을 더욱 어렵게 하는 요인이 되었다. 투자사업의 평가를 점수화하기 위해서는 공무원이 전문적인 지식뿐만 아니라 시간적 여유가 있어야 하나 실제 여건은 이를 감당할 수 없었다.

셋째, 투자사업 평가의 점수화는 자치단체장이나 의회의 재량권을 축소하는 것으로 환영받지 못할 방식이었다. 특히 다른 자치단체에서 이 방식을 사용하지 않는 상태에서 전북만이 방식을 지속하는데 한계가 있었다.

2) 경상북도 사례

가) 투자심사 기준

경상북도의 경우 투자심사는 사업의 타당성 기준, 사업의 특성기준, 기타 기준에 의해 이루어진다.

첫째, 사업의 타당성 기준은 사업의 성격을 파악하기 위한 것으로 경제적 효율성, 사업의 파급효과, 주민숙원도, 주민수혜도, 사업요구도, 자원조달 가능성, 사업추진상태 등 7개 부문으로 구분하고 있다.

둘째, 사업의 특성 기준은 정책적, 행정적인 사항을 반영하기 위한 것으로 지방공공재의 유형, 투자의 완급성, 사업의 중요성 등 3개 부문으로 구분하고 있다.

셋째, 기타 기준은 사업의 타당성과 사업의 특성 이외의 사항으로 사업의 필요성, 국가 및 지역계획과의 부합성, 사업규모, 입지선정의 적정성, 중기 재정계획반영 여부 등 필요한 사항을 심사한다.

나) 투자심사 방법

경상북도의 투자심사 방법은 위에서 살펴본 전라북도의 경우와 유사하다. 우선, 사업의 타당성을 평가하기 위해 사업의 성격을 기초로 경제적 효율성, 사업과급효과, 주민숙원도, 주민수혜도, 사업요구도, 재원조달가능성, 사업추진 상태 등 7개의 평가기준과 7개의 평가항목을 설정하고 있다.

사업타당성 평가기준의 평가척도는 4단계로 구분·설정하여 평가점수를 부여하고 있다(<표 3-16> 참조).

<표 3-16> 평가척도별 점수부여(경상북도)

평가기준	측정항목	적용분야	평가점수			
			10점	8점	6점	4점
경제적 효율성	투자 효율성	B/C분석 미적용	아주높음	높음	보통	적음
		B/C분석 적용	15%이상	10~15%미만	5~10%미만	5%미만
사업과급효과	과급효과	전 분야	매우큼	큼	보통	적음
주민숙원도	민원해결 가능성	전 분야	높음	보통	낮음	매우낮음
주민수혜도	수혜범위	전 분야	70%이상	50~70%미만	20~50%미만	20%미만
사업요구도	성과지표	전 분야	0.4미만	0.4~0.7미만	0.7~1.0미만	1.0이상
재원조달가능성	재원조달가능성	전 분야	100%	60~100%미만	30~60%미만	30%미만
사업추진상태	사업추진준비	전 분야	발주단계	계획추진중	계획구상	추후바람직

그리고 투자사업의 성격에 따라 분야별 가중치는 10개 부문으로 구분하여 부여하되 항목별로 다르게 설정하고 있다. 이 때 각 부문별 가중치의 합

계는 14로 동일하게 설정하고 투자사업별로 평가기준의 가중치를 조정하도록 되어 있다.

<표 3-17> 분야별 기중치 부여의 예(경상북도)

구 분	일반 행정	문화체육 청소년관광	청소환경 상하수도	사회보장 보건	주택지역 개발	농수산 개발	지역경제 개발	국토자원 보존개발	도로 교통	민방위 소방
계	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
경제적효율성	1	1	1	1	2	2	3	2	2	1
사업과급효과	2	3	2	1	3	3	4	3	3	2
주민 숙원도	2	2	3	3	3	2	2	3	3	2
주민 수혜도	3	3	4	4	2	2	1	2	2	3
사업 요구도	4	2	2	3	2	3	2	2	2	4
채원조달가능성	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
사업추진상태	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

또한 사업의 특성 평가는 지방공공재의 유형, 투자의 완급성, 사업의 중요도에 기초하여 투자등급을 4개(I~IV)로 구분하여 설정하고 분류기준별로 4~1점을 부여하고 있다.

<표 3-18> 특성평가 점수부여(경상북도)

투자등급 분류기준	투 자 등 급 별 점 수			
	I 등급 (4점)	II 등급 (3점)	III 등급 (2점)	IV 등급 (1점)
가. 지방공공재의 유형	지방기본 공공재	지방준 공공재	지방자본 공공재	지방소비 공공재
나. 투자의 완급성	시급사업	조속사업	대체사업	일반사업
다. 사업의 중요도 (성 격)	특수시책 사업	건의 사업	일반사업	추가요구사업

사업의 타당성 평가와 사업의 특성평가간에는 그 중요성에 차이를 두어 가중치를 설정하여 총평점을 산정하고 있다. 이 때 사업의 특성에 의한 평가에 타당성 평가보다 더 큰 가중치를 설정하고 있다.

- 평가간 가중치 : 타당성 평가 0.4+특성평가 0.6=1

총평점의 산정은 평가간 각 평점을 산정한 후 백분율로 환산한 뒤 평가간 가중치를 곱하여 산정된 평점을 합산하여 구한다. 그리고 높은 점수순위에 따라 투자우선순위를 결정하고 있다.

- 계산식 : 해당사업(평점÷평점만점)×100×평가방법 가중치

· 타당성 평가 : 140점 만점

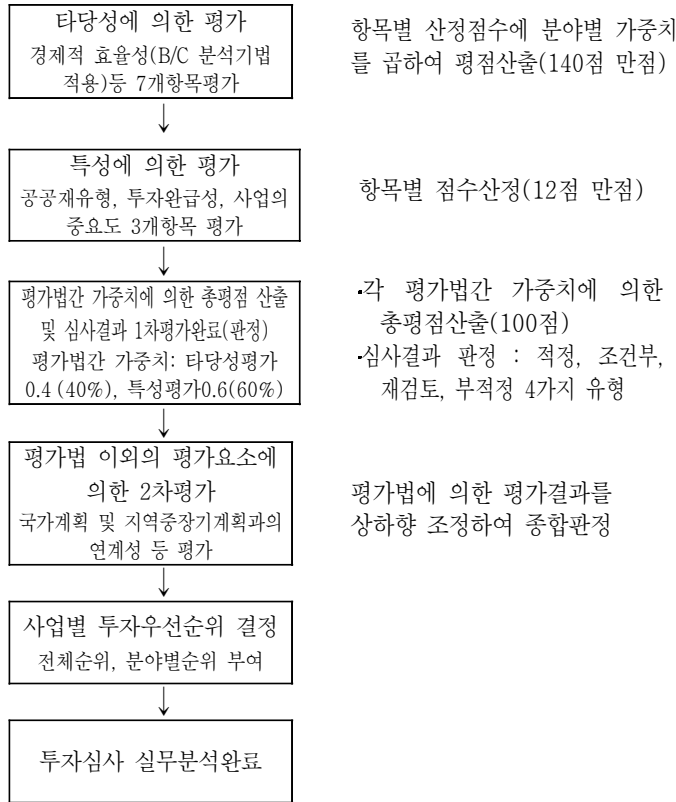
· 특 성 평 가 : 12점 만점

평점에 의한 산정기준은 총평점 70점 이상 사업은 적정, 총평점 70점 미만 60점 이상 사업은 조건부 인정, 60점 미만 사업은 재검토 및 부적정으로 하고 있다.

종합판정은 2차에 걸쳐 이루어진다. 우선, 사업의 타당성 평가와 사업의 특성평가로 산정한 평점에 의거 1차적으로 판정한다. 그 다음 점수로만 판정할 때 발생하는 불합리한 문제와 점수화하기 어려운 사항을 해소하기 위하여 현지확인 심사 및 평가항목 이외의 사항을 2차적으로 추가 검토하여 종합판정하고 있다. 총평점 기준으로 적정으로 판정되었어도 중요한 지표의 결격사유(2차판정요소)발생시에는 조건부, 재검토, 부적정으로 조정하여 종합판정 한다. 또한 총 평점기준으로 조건부로 분석되었어도 종합적으로 분석결과 사업의 타당성이 있는 경우에는 적정으로 종합판정 한다.

경상북도 투자심사절차를 도식화하면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 투자심사 실무분석 절차(경상북도)



라. 문제점

1) 주관적 정성평가 위주

위의 사례에서 살펴 본 바와 같이 일부자치단체의 경우 적용상 어려움은 있지만 나름대로 평가방법을 개발하여 적용하고 있다. 이외 자치단체의 경우는 행정자치부 투자심사지침의 7개 기준에 따라 정량적 평가와 정성적 평

가를 병행하여 시행하고 있다. 여기서는 현행 투자심사 방법의 공통된 주요한 문제점을 지적하고자 한다. 먼저 현행 투자심사 방법을 주로 주관적 정성평가 위주로 이루어지고 있다는 점을 하나의 문제점으로 들 수 있다.

투자심사의 평가방법은 평가기준에 따라 정량적 방법과 정성적 방법으로 평가됨이 바람직하다. 현행 기준으로 살펴 보면 국가계획·정책과의 부합성, 지방재정계획과의 연계성은 정성적 평가방법으로, 경제적·재무적 수익성, 자원조달과 원리금 상환계획, 사업계획의 적정성은 정량적 평가가 가능하다. 그리고 주민수혜도·사업요구도, 사업의 필요성·시급성은 지표화를 통한 정량적 방법으로 평가할 수 있다.

투자심사 결과를 기초로 정량적 평가와 정성적 평가의 비중을 분석한 연구결과에 따르면, 투자심사의 평가방법이 평가기준의 내용을 단순히 기술하는 주관적인 정성평가 방법이 모든 평가기준의 주종을 이루고 있다. 객관적인 정량평가가 필요한 재무적·경제적 수익성, 자원조달과 원리금 상환, 사업규모의 적정성 등의 기준에서 정량적 평가 대신 주관적인 평가 내용이 투자심사의 최종 평가과정에서 근거자료로 활용되고 있다. 따라서 평가기준의 고유한 특성이 반영되지 못하여 결국 투자심사 결과의 신뢰성을 저하시키고 있다.

또한 투자심사를 통과한 사업의 평가방법을 보아도 대부분의 기준에서 정성적인 평가가 주류를 이루고 있으며, 자원조달과 원리금 상환, 주민수혜도 및 사업요구도 기준에서 객관화된 수치나 지표를 부분적으로 활용하고 있는 실정이다.

<표 3-19> 투자심사 통과사업의 심사기준 평가방법

(단위 : %)

평가기준	평가방법	
	정성평가	정량평가
국가계획, 정책과 부합성	100	0
지방재정계획과 연계성	96.4	3.6
재원조달과 원리금 상환	41.8	52.2
재무적 경제적 수익성	92.0	8.0
사업의 필요성 및 시급성	88.4	11.6
주민수혜도, 사업요구도	72.1	27.9
사업규모 사업비 적정성	82.8	17.2

주 : 서울시 1996-2000년 투자심사 통과 605개 사업 기준.

자료: 변창흠, 전게서, p.133.

2) 재무적·경제성 평가의 미흡

정량적 분석의 핵심은 재무적·경제성 분석의 평가기준이다. 재무적·경제성 평가는 투자사업의 발생수익, 투자비와 유지관리비 추정, 할인율을 통한 수익과 비용의 현가화 추정 등이 이루어져야 한다. 그러나 순현재가(NPV), IRR, B/C Ratio 등 계량적 평가를 하는 경우는 실제 드물다. 투자사업의 평가과정에서 재무적·경제적 분석의 평가기준은 그 역할을 다하지 못하는 형식적인 평가기준이 되고 있다.²³⁾

1998년~2000년 동안 서울시 투자심사사업을 대상으로 분석한 결과에 의하면, 전체 투자심사사업 중 투자사업의 발생수익을 추정한 경우는 10.6%, 투자비와 유지관리비를 추정한 사업은 19.4%, 할인율을 통한 수익과 비용을 현가한 경우는 9.5%로 나타나고 있다.²⁴⁾

이러한 경향은 비단 서울시 경우만이 아니라 다른 자치단체의 경우도 마찬가지로 중앙투자심사에 의뢰한 사례에서도 마찬가지이다. 도로개설과 청

23) 변창흠, 전게서, 2001, p. 32.

24) 변창흠, 전게서, p.132.

사건립의 경우 경제적·재무적 분석이 당연히 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 자치단체에서 사전실무심사하여 중앙심사에 의뢰한 경우에도 경제적·재무적 평가가 제대로 이루어지지 않고 주관적인 정성평가로 기술되어 있다(<표 3-20>, <표 3-21> 참조). 이는 투자심사에서 경제적·재무적 평가를 소홀히 하고 있다는 점을 나타내는 것이다. 지방자치단체의 투자심사방법 및 중앙투자심사 방법의 미흡함을 간접적으로 판단할 수 있다.

<표 3-20> 재무적·경제성 평가의 주관적 정성평가 사례: 수원역 우회도로 개설

심사항목		심사의견
1. 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성		○행정자치부 도로정비 기본계획과 부합
2. 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성		○경기도 중기지방재정계획에 부합('98~'02) ○수원시 중기지방재정계획과 부합('99~'02) ○경기도 지방도 사업 정비계획에 반영
3. 소요자금 조달 및 원리금상환 능력	·국비 또는 양여금 지원가능성	○도로정비기본계획에 의거 양여금 426억원은 확보가능 (양여금 14억원 확보)
	·지방비확보 가능성	○도비 681억원 요구하고 전액 지원불투명 ○시비 1,022억원중 122억원은 기확보되었으며 나머지는 5개년간 연차적으로 확보 가능
	·지방채의 적정성	○없음
4. 재무적·경제적 수익성		○교통체증 해소를 통한 물류비용 절감 등 간접적 수익성이 크게 기대되는 사업임
5. 사업의 필요성 및 시급성	·필요성 및 시급성	○수원역 일대의 만성적 교통체증(84,066대/일)으로 통행차량 및 지역주민의 불편이 극심한 상태로 이를 해소하기 위해 도로 개설이 시급한 실정임
	·과급효과	○수원역 통과차량의 소통원활로 안전사고예방 및 물류비용 절감효과가 기대됨
6. 주민숙원·수해도 및 사업요 구도	·주민숙원 및 수해도	○수원역 통과차량 다수 수해가능
	·사업요구도	○만성적인 교통체증 해소차원의 사업요구도 높음
7. 사업규모, 사업비 적정성		○도시계획시설 결정된 사업으로 규모 및 사업비는 적당하다고 판단됨 ·사업량 : L = 5.6km, B = 25~40m, ·사업비 : 2.128억원(양여금426, 도비681, 시비1,021)

(계속)

8. 사업추진준비상황 (법적절차 이행사항 등)	○기본설계 완료 : '98.10. ○실시설계 : '00.3~'01.3
9. 사업추진에 따른 문제점 및 대책	○양여금·도비전액 확보 불투명 ⇒ 중앙건의 및 연차적으로 자체재원 확보 방안 강구
10. 기 타	○'96년도 중앙투·융자 심사 ·사업비 : 513억원 .결 과: 재검토(조건부: 우선순위 선정하여 추진) ○재심사사유 : 사업비 50% 이상 증가 ·사업비 : 513→2,128억원 ·사업량 : 2.4→5.6km
11.종합의견	·적 정() ·조건부(○) ·재검토() ·부적정() ○수원역 일대의 만성적 교통체증 해소를 위해 사업의 시급성이 요구되는 사업이나 ○양여금 및 도비전액 지원이 불투명함으로써 미지원시 자체재원 확보 가능시 추진

자료 : 행정자치부, 2000년도 지방재정 중앙투융자사업 심사안건(상반기), 2002.4.

<표 3-21> 재무적·경제성 평가의 주관적 정성평가 사례: 장안구 청사 건립

심 사 항 목		심 사 의 견
1. 국가장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성		
2. 중장기지역계획 및 지방재정 계획과의 연계성		○경기도 중기지방재정계획에 부합('98~'02) ○수원시 중기지방재정계획과 부합('99~'02)
3. 소요자금조달 및 원리금상환 능력	·국비 또는 양여금 지원가능성	
	·지방비확보 가능성	○도비 116억원은 지원범위(20%)이내임 ○시비 420억원중 15억원은 기확보되었고 나머지는 3개년간 연차적으로 확보 가능
	·지방채의 적정성	○ 청사관리기금(년3%) 81억원 확보 계획임 ※ 수원시 채무비 비율 : 1.28%
4. 재무적·경제적 수익성		○직접적인 수익서는 없으나 직원 및 민원인의 근무환경 개선으로 행정의 생산성 향상이 기대됨
5. 사업의 필요성 및 시급성	·필요성 및 시급성	○장안구는 1988년 개청 이후 독립된 청사없이 수원야구장 내 락카룸을 청사로 이용하고 있어 사무공간 협소로 근무환경이 열악할 뿐 아니라 ○민원인의 불편이 매우 심각한 상태로 독립된 청사신축이 시급히 필요한 실정임
	·파급효과	○근무환경 개선으로 업무능률 향상 및 행정편의 도모

(계속)

6. 주민숙원 ·수해도 및 사업요구도	·주민숙원 및 ·수해도	○다목적 복합용도의 구청사 건립으로 지역주민의 편의도모 및 직원의 업무능률 향상이 기대되는 주민숙원 사업임(주민수해 도 32.6%)
	·사업요구도	○열악한 청사환경 개선차원의 사업요구도 높음
7. 사업규모, 사업비 적정성		○'98.8 기본설계가 완료된 상태이나 시민편의 시설 부분은 사 업규모 축소가 바람직함 -설계규모: 건평 37천㎡(지하2, 지상14층) -사업비 : 617억원 (도비116, 시비420, 지방채 81) -시민편의시설 : 6천㎡
8. 사업추진준비상황 (법적절차 이행사항 등)		○대형공사 집행계획의 심의 : '95.2. ○실시설계 완료: '00.1 ○공사시행: '02.1~'04.12
9. 사업추진에 따른 문제점 및 대책		○청사기금 확보 불투명 ⇒ 차입선과 사전 충분한 협의 필요
10. 기 타		○'95년도 중앙투·용자 심사 ·사업비 : 122억원 ·결과 : 재검토(조건부 : 재원대책 검토) ○재심사사유 : 사업비 50% 이상 증가 ·사업비 : 122→617억원, ·사업량 : 13→37천km
11. 종합의견	·적정() ·조건부() ·재검토(○) ·부적정()	○사업부지는 택지개발시 무상으로 확보된 상태임 ○독립된 청사 없이 야구장 낙카를 청사로 활용하고 있어 직 원 및 민원인의 불편을 초래하고 있어 청사신축의 필요성은 인정되나 ○사업규모 과다하므로 사업규모 축소 및 재원대책 재검토

자료 : 행정자치부, 2000년도 지방재정 중앙투용자사업 심사안건(상반기), 2002.4.

3) 점수제 방식의 문제

조건부추진이나 재검토 판정을 받은 사업들의 평균 점수가 적정 판정을 받은 사업들의 평균 점수보다 오히려 높게 나타나 투자심사 결과와 평가점수는 관계가 미미한 것으로 나타나고 있다. 이는 사업부서의 평가점수 기준이 불명확하여 자의적으로 점수를 부여하고 있으며 사업부문간에도 편차가 크기 때문으로 보인다. 그리고 평가점수보다는 사업우선순위가 투자심사에 더 큰 영향을 미친다고 생각하기 때문에 사업 우선순위를 먼저 부여한 후에 평가점수를 나중에 부여하기 때문에 나타나는 현상으로 볼 수도 있다. 이러한 사실은 현재의 점수제 방식을 통해 심사하고 결정하는 것에 많은 한계가 있음을 나타내고 있다.

3. 투자심사 절차

가. 운영실태

1) 기초심사 자료작성

투자심사에 있어서 투자우선순위의 결정은 사업이 속한 회계단위로 부여하고 있다. 또한 개별사업 투자심사시 서면심사와 함께 현지심사를 병행하여 실시하고 있으며 아울러 사업비의 재원 및 성격에 따라 자체심사와 시도 및 중앙 의뢰심사로 구분하여 단계별로 충분한 심사를 실시하는 체계로 되어 있다.

먼저 기초심사 자료는 사업주무국(과)에서 작성하고 있다. 기초심사자료 작성시 중점검토 및 조치사항은 중기 지방재정계획의 반영여부, 사업계획서의 기재사항 누락 또는 정확성 여부, 사업규모의 적정성, 사업시행의 타당성 등이다. 기초심사에서는 이러한 내용을 중점 검토하여 자체 투자방침을 정하고 투자우선순위를 부여한다.

2) 사전실무심사

기초심사 자료작성결과를 토대로 투자심사위원회 심사에 앞서 재원조달 능력과 사업타당성 등의 기본항목에 대한 사전실무심사를 실시한다. 여기서 일정 점수에 미달되는 사업은 심사위원회 상정 없이 반려조치 하고 있다.

사전실무심사는 투자심사담당부서에서 주관하며 실무투자심사위원회를 구성하여 심사하고 있다. 동위원회 구성은 투자심사 부서, 관련부서 공무원 등으로 이루어진다. 심사방법은 충남, 전남, 경북 등 자체 심사방법을 개발하여 이에 따라 심사하는 단체도 있지만 대부분의 자치단체에서는 <표 3-22>와 같은 사전심사항목별 평가표에 의해 심사하고 있다. 심사시기는

기초심사 자료작성이 완료되고 투자심사위원회 심사이전에 시행된다. 심사 결과조치는 실무심사 평가표에 의하여 종합점수 60점이하인 경우에는 해당 지자체 또는 사업부서에 반려조치가 가능하도록 되어 있다.

현지심사가 필요한 경우는 사업을 미리 선정하여 실무심사위원회가 구성 되면 현지심사를 실시한다. 현지심사는 사업추진의 적정성을 검토하여 심사에 반영하고 있으며, 100억원이상 사업중에서 우선적으로 선정하고 있다.

<표 3-22> 사전심사 평가표

항 목	배점	판 정		비 고
		가	부	
합 계				
1. 투자심사없이 예산편성여부				시설비예산을 편성한 경우반려
소 계				종합점수 60점 미만인 경우 반려
1. 채원조달 가능성	30			
○ 지방비 부담비율 준수여부	(15)			
○ 가용재원 20% 초과여부	(15)			
2. 중기지방재정계획 반영여부	20			
○ 시군 중기계획 반영	(10)			
○ 시도 중기계획 반영	(10)			
3. 사업비 산정의 적정여부	15			
○ 인근 동일 시설기준 단위당 사업비보다 50%이상 초과여부	(15)			
4. 주요 사전선행절차 여부	15			
5. 국고보조사업을 5월이후 심사여부	10			
6. 기타 사업타당성, 적정성, 실현가능성 등	10			

3) 투자심사위원회 심사

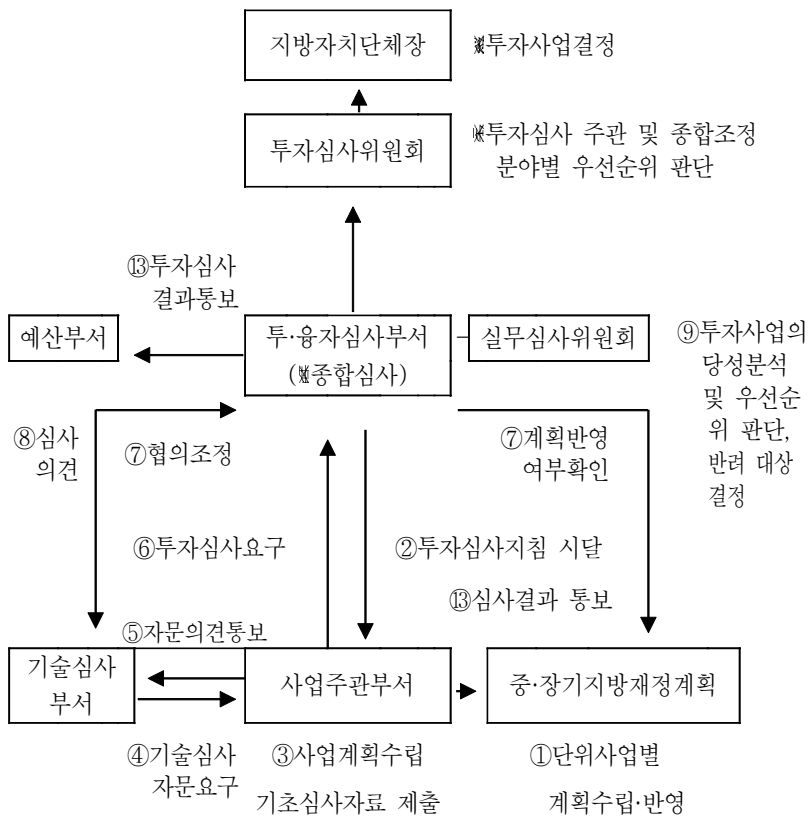
투자심사위원회 심사는 투자심사 담당부서에서 주관하며 투자심사위원회를 구성하여 시행한다. 투자심사위원회의 구성은 학계, 전문가, 공무원, 민

간단체소속원 등 15인 이내로 한다. 시·도 및 일반시의 경우는 위원 중 민간 전문가는 3분 2 이상으로 하고, 군의 경우는 2분의 1 이상으로 하고 있다.

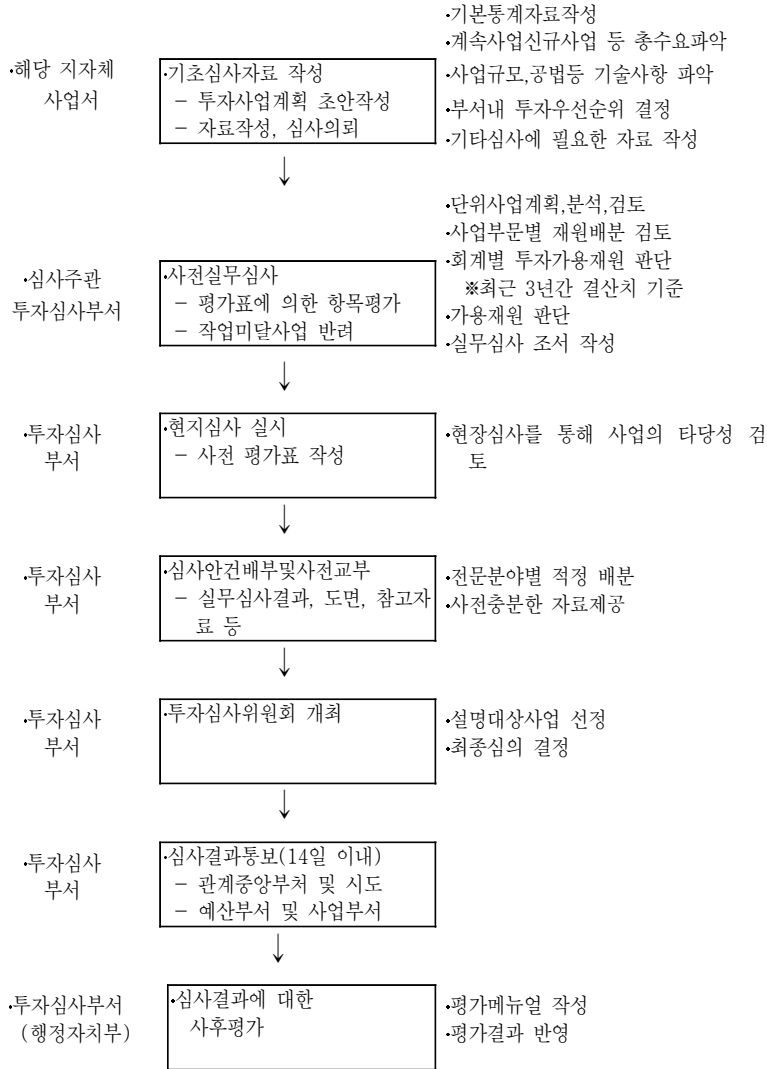
심사결과와 최종결정은 가급적 위원만장일치로 결정하되 의견일치가 되지 않는 경우 다수결에 의한 결정이 가능하다.

지방자치단체 투자심사의 업무흐름도, 투자심사의 단계 및 운영내용을 도식화하여 나타내면 <그림 3-2>, <그림 3-3>과 같다.

<그림 3-2> 투자심사 업무흐름도



<그림 3-3> 투자심사의 단계 및 운영 내용



의뢰심사는 시·도의뢰심사와 중앙의뢰심사로 구분된다. 시·군·자치구의 경우 총사업비 30억원 이상 200억원 미만은 시·도심사, 200억 이상은

중앙심사에 의뢰하고 있다. 그리고 시·도의 경우는 총사업비 200억 이상(서울시 300억 이상)의 사업을 중앙심사에 의뢰하고 있다. 투자심사 의뢰에는 정기심사와 수시심사로 구분되어 있다. 정기심사는 시도의 경우에는 상반기 심사는 4월 10일까지 하반기 심사는 8월 31일까지 행정자치부 장관에게 제출하도록 되어 있다. 시군구의 경우 상반기 심사는 3월말까지 하반기 심사는 7월 31일까지 시·도지사에게 제출하도록 되어 있다. 수시심사는 심사일을 기준으로 40일 전까지 시·도지사 또는 행정자치부장관에게 제출하도록 되어 있다.

한편 행정자치부장관 및 시도지사는 상·하반기 정기 심사이외에 투자심사대상사업의 수요에 따라 수시심사를 실시할 수 있도록 하고 있다.

나. 문제점

1) 투자사업의 비계획성

투자사업이 비계획적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 지방채 의존, 사업중단, 시설 및 행사의 경쟁적 유치등의 결과로 나타나고 있다.

지방자치단체가 경쟁적으로 공공시설 등에 투자하면서 투자재원을 지방채 등 차입재원에 지나치게 의존하고 있다. 광역자치단체의 투자사업비 중 지방채 등 차입재원 의존비율이 1995년도 말 14.5%에서 1999년도 말에는 16.8%로 증가하였다. 특히 부산광역시와 대구광역시는 지방채상환비율이 행정자치부의 통계기준인 20%를 초과하는 등 위험수준에 도달하였다. 각 지방자치단체는 투자사업비를 자체재원(자주재원+의존재원) 등으로 모두 충당하지 못하고, 지방채 발행 또는 채무부담행위에 크게 의존하고 있다. 1995년에 14.5%였던 차입재원 비율이 1998년에는 17.1%까지 증가하였고 1999년에는 16.8%로 다소 감소하였으나 그 규모는 계속해서 증

가추세에 있어 지방재정 악화요인이 되고 있었다.

이러한 경향은 지방자치단체에서 지방재정 투·융자 심사도 제대로 받지 않고 자의적인 판단에 따라 각종 사업을 추진한 결과이다. 지난 5년간 사업 개시 후 중단된 사업이 442개나 되어 8,592억 원에 달하는 예산이 낭비되었다. 기초자치단체에서는 종합운동장 등 공공시설을 생활권이 같은 인근 자치단체의 시설을 이용할 수 있지만 필요 이상으로 대규모로 건설하여 그 이용률이 극히 낮고 지방재정 압박요인으로 작용하고 있다. 또한 유사한 각종 국제행사를 지역만을 달리하여 경쟁적으로 개최하는 등의 문제점이 있다.²⁵⁾

<표 3-23> 광역 지방자치단체 투자사업비 조달 현황(1995년~1999년)

(단위 : 억 원)

	1995			1996			1997			1998			1999		
	투 자 사업비	투자 가용 재원	지방 채등 조달	투 자 사업비	투자 가용 재원	지방 채등 조달	투 자 사업비	투자 가용 재원	지방 채등 조달	투 자 사업비	투자 가용 재원	지방 채등 조달	투 자 사업비	투자 가용 재원	지방채 등 조달
서울	47,208	36,993	10,215	50,066	40,393	9,673	55,895	47,612	8,283	53,565	46,030	7,535	54,112	43,293	10,819
부산	16,781	12,622	4,159	21,146	15,734	5,412	20,982	14,519	6,463	17,089	8,673	8,416	22,438	12,305	10,133
대구	11,325	8,308	3,017	11,376	7,836	3,540	15,292	7,835	7,457	11,875	3,712	8,163	15,204	8,833	6,371
인천	12,099	10,894	1,205	14,638	12,545	2,093	16,025	13,684	2,341	15,801	12,817	2,984	14,807	12,030	2,777
광주	6,038	4,375	1,663	8,430	6,015	2,415	8,005	5,550	2,455	8,668	6,953	1,715	7,974	6,295	1,679
대전	5,888	4,813	1,075	4,795	4,099	696	6,905	5,332	1,573	7,707	5,986	1,721	8,444	6,971	1,473
울산	-	-	-	-	-	-	2,560	2,399	161	3,396	2,635	761	6,790	5,130	1,660
경기	13,987	13,892	95	17,418	16,205	1,213	17,874	16,439	1,435	22,000	20,304	1,696	31,763	29,858	1,905
강원	5,909	5,785	124	9,228	8,968	260	9,756	9,291	465	10,163	9,295	868	12,681	11,643	1,038
충북	6,239	5,289	950	9,939	5,481	458	6,820	6,594	226	8,204	7,851	353	7,561	7,228	333
충남	10,375	9,750	625	9,354	8,626	728	11,032	9,900	1,132	11,741	10,556	1,185	12,399	10,938	1,461
전북	8,751	8,506	245	10,264	9,931	333	12,508	11,909	599	12,768	12,163	605	12,294	11,678	616
전남	9,565	9,083	482	11,824	11,373	451	14,092	13,447	645	15,368	14,978	390	16,707	16,174	533
경북	8,894	7,969	925	9,752	8,868	884	11,267	10,327	940	15,451	13,670	1,781	14,412	13,275	1,137
경남	10,042	9,590	452	9,458	9,162	296	10,648	9,930	718	11,013	10,503	510	12,389	11,893	496
제주	2,075	1,859	216	2,529	2,332	197	5,075	3,196	1,879	4,117	3,646	471	4,339	3,936	403
계10억	17,517	14,972	2,544	19,621	16,756	2,864	22,473	18,796	3,677	22,892	18,977	3,915	25,431	21,148	4,283
비율	100%	85.5%	14.5%	100%	85.4%	14.6%	100%	83.6%	16.4%	100%	82.9%	17.1%	100%	83.2%	16.8%

주 : 투자가용재원은 지방자치단체의 총 수입에서 인건비 등 경직성 경비와 예비비, 부채상환비 등 필수경비를 제외한 것임.

자료 : 감사원, 2000년도 지방자치단체 감사백서, 2000, pp. 47~48.

25) 감사원, 2000년도 지방자치단체 감사백서, 2000 참조.

한편, 지방재정 투융자사업 추진 중 중단·부진사업이 발생하고 있다는 점을 들 수 있다. 1995년 민선 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에서 추진한 10억원 이상 투자사업(총 9,948개 사업, 총 사업비 153조 원)중 84.2%에 해당하는 8,380개 사업(총 사업비 114조 원)은 완료 또는 정상 추진되고 있다. 반면 8%에 해당하는 795개 사업(총 사업비 9조 3,034억 원)은 사업추진 발표 등만 하고 자원부족 사유 등으로 사업을 추진하지 않았다. 또한 7.8%에 해당하는 773개 사업(총 사업비 30조 원)은 사업을 추진하다가 자원부족, 사업 타당성 미흡 등의 사유로 사업이 중단되거나 부진한 형편이다. 특히 773개 부진사업 중 422개 사업(총 사업비 16조 원)은 부지확보, 실시설계 등에 8,592억 원의 예산을 집행한 후 사업을 중단하게 되어 예산낭비를 초래하였다. 시·도별 사업 중단 현황은 <표 3-24>, <표 3-25>와 같다.

<표 3-24> 중단사업 과다 시·도 현황

(단위 : 억 원)

구 분	추진 사업			중단 사업			비 고
	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	
서울특별시	1,134	209,875	65,856	88	14,268	1,957	도로, 시설
부산광역시	565	180,871	108,278	116	12,722	2,599	교량, 도로
대구광역시	417	124,441	28,168	32	49,443	922	도로
인천광역시	334	99,933	7,860	25	55,474	360	지하철, 도로
경 기 도	1,803	259,003	112,870	51	15,229	1,297	도로, 시설

자료 : 감사원, 전계서, p. 67.

<표 3-25> 시·도별 주요 투자사업 추진실태(시·군·구 포함)

(단위 : 억원)

	계			사업정상추진			추진 중 중단·부진			적정판정사업 미추진	
	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비
합계	9,948	1,533,990	571,190	8,380	1,143,763	551,228	773 (422)	297,193 (163,815)	19,962 (8,592)	795	93,034
서울	1,134	209,875	65,856	882	167,241	63,435	102 (88)	16,372 (14,268)	2,421 (1,957)	150	26,262
부산	565	180,871	108,278	390	157,402	104,893	142 (116)	22,957 (12,722)	3,385 (2,599)	33	512
대구	417	124,441	28,168	275	35,541	21,495	97 (32)	71,372 (49,443)	6,673 (922)	45	17,528
인천	334	99,933	7,860	242	33,196	7,309	30 (25)	56,579 (55,474)	551 (360)	62	10,158
광주	212	40,628	28,381	159	34,541	27,917	35 (15)	5,054 (1,243)	464 (152)	18	1,033
대전	161	48,037	20,897	129	39,312	20,279	19 (14)	8,134 (1,110)	618 (377)	13	591
울산	135	26,774	10,738	90	16,524	10,387	9 (5)	2,296 (888)	351 (125)	36	7,954
경기	1,803	259,003	112,870	1,578	217,779	110,733	122 (51)	34,871 (15,229)	2,137 (1,297)	103	6,353
강원	909	65,791	32,546	823	58,493	31,958	24 (9)	4,746 (1,257)	588 (27)	62	2,552
충북	477	46,431	17,916	430	35,703	17,264	25 (9)	6,893 (2,008)	652 (43)	22	3,835
충남	461	49,378	20,607	432	45,764	20,464	9 (6)	2,503 (1,722)	143 (116)	20	1,111
전북	800	70,975	33,014	753	65,797	32,898	10 (3)	3,383 (1,684)	116 (44)	37	1,795
전남	520	72,761	14,831	472	66,705	14,518	27 (10)	5,046 (1,168)	313 (146)	21	1,010
경북	834	68,212	26,561	768	60,068	26,111	53 (12)	6,885 (839)	450 (25)	13	1,259
경남	875	136,630	31,158	736	79,720	30,145	65 (25)	49,581 (4,477)	1,013 (346)	74	7,329
제주	311	34,250	11,509	221	29,977	11,422	4 (2)	521 (283)	87 (56)	86	3,752

주 : 총 사업비가 기초자치단체 10억 원이상, 광역자치단체 20억 원이상인 사업으로서 1995년부터 1999년까지 지방재정 투·융자사업심사를 하였거나 신규추진한 사업이고 ()는 추진 중도에 중단한 사업임.

자료 : 감사원, 전계서, pp. 67.

지방자치단체에서는 당초 투·융자심사 결과와는 다르게 사업을 변경하여 추진하는 경우가 많다. 사업변경은 사업입지나 사업량 변경, 사업의 변경, 사업기간 변경, 사업취소 등이다. 2001년 재정진단단체인 동두천의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 동두천의 경우 투자심사 결과 적정이나 조건부로 판단되어 추진된 투자사업과 심사대상에서 제외된 사업 등 59건('96~'00)이 당초의 사업계획을 변경하여 추진하였다. 그 변경 내용을 살펴보면 다음과 같다. 사업입지나 사업량의 변경이 15건, 사업비 변경이 19건, 사업기간 변경이 23건, 사업취소(재심사 포함)가 4건으로 나타나고 있다. 그리고 5년간('96~'00) 투·융자심사에서 재심사가 이루어진 사업은 19건으로, 그 사유를 살펴보면 다음과 같다. 자체 재검토된 것이 4건, 중앙심사 또는 도심사에서 재검토된 것이 4건, 사업취소된 것이 2건, 당초계획 사업비의 50% 이상 증액된 것이 7건, 투자심사후 3년이 경과한 것이 2건으로 나타나고 있다.²⁶⁾

2) 투자사업 사전검토 부족

투자심사사업의 예산반영율을 2001년도 재정진단 대상단체를 중심으로 살펴본다. 제주도의 경우 적정이나 조건부로 판단된 28건('96~'00)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 67.93%(19건)에 불과하고 개별사업에 대한 예산반영율도 매우 낮게 나타나고 있다. 동두천의 경우 투·융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단된 58건('96~'00)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 29.3%(17건)에 불과하고 개별사업에 대한 예산반영율이 매우 낮게 나타나고 있다(<표 3-26> 참조). 이러한 상황은 투자심사사업의 사후관

26) 행정자치부, 2001년도 지방자치단체 재정진단실시, 2001, pp. 260~261; 본 연구에서 인용되는 제주도 및 동두천의 사례는 2001년도 지방자치단체 재정진단실시에 현지확인 한 결과로 본 과제 수행에 활용하였음.

리에 많은 문제점을 노정시키고 있는 점이 크며, 다른 한편으로는 투자사업에 대한 사전 검토 등의 계획성에도 문제가 있음을 볼 수 있다.

또한 투자심사시 이들 사업에 대한 자원조달계획에 대한 검토가 미흡했거나 투자우선순위의 검토가 제대로 이루어지지 않았음을 나타내 주는 것이라 할 수 있다.

<표 3-26> 투자심사사업의 예산반영 및 건수와 비율

구 분	구 분	적정(A)	조건부(B)	계(C)	예산반영(D)	D/C(%)
제주도	계	19	9	28	19	67.9
	'96	8	1	9	7	77.8
	'97	4	-	4	3	75.0
	'98	2	-	2	2	100.0
	'99	1	3	4	2	50.0
	'00	4	5	9	5	55.6
동두천	계	47	11	58	17	29.3
	'96	14	3	17	1	5.9
	'97	11	-	11	5	45.5
	'98	7	2	9	2	22.2
	'99	8	3	11	4	36.4
	'00	7	3	10	5	50.0

자료 : 행정자치부, 2001년도 지방자치단체 재정진단실시, 2001, p. 117 및 p. 260 참조

3) 지방재정투융자사업 심사업무 소홀

지방재정법과 지방재정 투·융자사업 심사규칙에 따르면 지방자치단체장은 지방재정 투·융자사업심사를 실시하고 그 심사결과를 반영하여 예산을 편성하도록 하고 있다.

감사원 감사결과에 따르면대구광역시 중구 등 17개 지방자치단체가 추진하고 있는 26개 사업(총 사업비 9,575억 원)은 행정자치부의 심사대상 사업인데도 심사를 받지 않고 사업을 추진하고 있다. 부산광역시 등 35개 지

방자치단체는 행정자치부로부터 「유보」 또는 「재검토」로 판정 받은 63개 사업을 심사결과를 무시하고 예산을 편성하여 추진하였다.

지방재정법령을 위반하고 심사결과를 무시한 채 사업을 추진한 지방자치단체에 대한 제재수단이 마련되지 않아 지방재정 투·융자사업심사의 실효성이 저하되고 지방재정의 운용이 방만한 요인으로 작용하고 있다.²⁷⁾

4) 투자심사위원회의 심사 형식화

제주도의 경우 1999년 투자심사위원회의 운영실적은 1회 정도이다. 투자심사 대상사업 29건('96~'00) 중 적정사업으로 판단한 사업건수는 19건(65.5%)이나 부적정사업은 없다(<표 3-27> 참조). 투자심사위원회의 운영실적은 연도별로 불규칙적이다('96 : 2회, '97 : 2회, '98 : 2회, '99 : 1회, '00 : 1회). 정기분(상·하반기), 수시분 등 정례적인 운영방침이 없이 필요에 따라 수시로 형식적으로 개최하고 있다. 중앙심사대상 사업은 자체심사가 이루어지지 않는 등 투자심사에 관한 담당부서의 업무 이해도가 낮을 뿐만 아니라 효율적 업무집행을 위한 메뉴얼이 마련되어 있지 않다. 투자우선 순위를 투자부문, 가용재원 등과 연계함이 없이 사업시행을 위해 형식적으로 투자심사위원회를 개최하고, 투자심사위원회에 대한 설치근거와 세부운영규칙이 마련되어 있지 않다.

27) 지방재정법령을 위반하거나 행정자치부의 심사결과를 무시하고 사업을 추진한 지방자치단체에 대해서는 교부세와 지방양여금 지원시 일정금액을 감액하는 등 제재수단을 마련한 「재정패널티」제도가 2002년부터 도입되었다.

<표 3-27> 투자심사 결과 (제주도)

(단위 : 사업건수)

구 분	계	적 정	조건부	재검토	부적정
계	29(100.0)	19(65.5)	9(31.0)	1(3.5)	-
'96	9(100.0)	8(88.9)	1(11.1)	-	-
'97	5(100.0)	4(80.0)	-	1(20.0)	-
'98	2(100.0)	2(100.0)	-	-	-
'99	4(100.0)	1(25.0)	3(75.0)	-	-
'00	9(100.0)	4(44.4)	5(55.6)	-	-

주 : ()내의 수는 백분율임.

자료 : 행정자치부, 2001년도 지방자치단체 재정진단실시, 2001, p. 116.

동두천의 경우 투자심사위원회가 9명으로 구성되어 있으나, 전원이 공무원으로 구성되어 투자심사의 객관성과 심층적인 심사가 곤란한 실정이다. 2001년부터 지방의원(2인), 학계(2인), 기타(2인)을 추가로 위촉하여 투자심사를 강화할 계획이나 전문가의 위촉이 미흡한 실정이다. 1999년도 투자심사위원회의 운영실적은 3회였다. 투자심사 대상사업 69건('96 ~ '00) 중 적정사업으로 판단한 사업건수는 47건(68.1%)이나 부적정사업은 거의 없고, 2000년에 2건이 있었다.

<표 3-28> 투자심사 결과 (동두천)

(단위 : 사업건수)

구 분	계	적정	조건부	재검토	부적정
계	69(100.0)	47(68.1)	11(15.9)	9(13.0)	2(2.9)
'96	18(100.0)	14(77.8)	3(16.7)	1(5.5)	-
'97	15(100.0)	11(73.3)	-	4(26.7)	-
'98	10(100.0)	7(70.0)	2(20.0)	1(10.0)	-
'99	12(100.0)	8(66.7)	3(25.0)	1(8.3)	-
'00	14(100.0)	7(50.0)	3(21.4)	2(14.3)	2(14.3)

주 : ()내의 수는 백분율임.

자료 : 행정자치부, 2001년도 지방자치단체 재정진단실시. 2001, pp. 259.

투자심사위원회의 운영실적은 연도별로 불규칙적이다 ('96 : 2회, '97 : 5회, '98 : 2회, '99 : 2회, '00 : 3회, 01 : 1회). 동두권의 경우도 투자심사위원회의 개최, 투자심사에 관한 담당부서의 업무이해도, 투자사업과 가용재원과의 관계 등의 문제점의 이 제주도의 사례와 유사하게 나타나고 있다.

제주도나 동두천의 경우 투자심사결과 적정, 조건부 추진이 대부분이나 앞서 살펴본 예산반영율은 저조한 실정이다. 양 결과를 비교 할 때 투자심사결과 사업의 추진은 결정하고 있으나 예산반영이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이점은 투자심사시 이들 사업에 대한 자원조달계획에 대한 검토가 미흡했거나 투자우선순위의 검토가 제대로 이루어지지 않았음을 반증하는 것이다. 다시말해 투자심사가 형식적으로 이루어졌음을 나타내는 것이다.

4. 투자심사 사후관리 및 타제도와의 연계성

가. 투자심사 및 사후관리 실태

1) 투자심사 현황

2000년도 기준 전국의 투자심사 대상 사업은 2,307건으로 이 중 투자심사를 실시한 사업이 2,304건이며 투자미실시 사업은 3건에 불과하다. 이들 자료는 지방자치단체에서 행정자치부에 제출한 자료에 근거한 것으로 실제 지방자치단체의 투자심사와는 다를 수 있다. 이 자료에 근거하면 2000년도 기준 시·도는 평균 19건, 시 13건, 군 8건, 자치구 5건의 투자심사를 실시하였다(<표 3-29> 참조).

<표 3-29> 투자심사대상사업 예산편성현황

	계		투·융자 심사실시				투·융자심사 미실시	
	건수	금액	건수	%	금액	%	건수	금액
합 계	2,307	17,213,059	2,304	100	17,190,199	100	3	22,860
시 도	302	8,654,153	302	13.1	8,654,153	50.3	0	0
시군구	2,005	8,558,906	2,002	86.9	8,536,046	49.7	3	22,860
시	933	5,423,641	933	40.5	5,423,641	31.6	0	0
군	712	2,305,860	712	30.9	2,305,860	13.4	0	0
자치구	360	829,405	357	15.5	806,545	4.7	3	22,860

주 : 자료는 행정자치부에서 매년 실시하는 재정분석을 위해 지방자치단체로부터 받은 재정운영보고서 중 투자심사 관련 분야를 취합 정리한 것임.

그리고 시·군·자치구 자체심사는 1,653건으로 2000년 총 투·융자심사건수 2,304건의 71.7%이다. 시·도심사는 566건의 24.6%, 중앙심사는 85건의 3.7%이다. 시·군·자치구의 경우 자체심사 1,653건 이외에 시·도예의 의뢰심사 284건과 중앙의뢰심사 65건이 있다. 시·군·자치구의 자체심사비율은 82.6%이며 시·도 의뢰심사 14.2%, 중앙의뢰심사 3.2%이다. 시·도의 경우는 시·도 자체심사 비율이 93.4%, 중앙의뢰심사 6.6%이다. 시·군·자치구나 시·도의 자체심사 비율이 80%이상을 점하며 중앙심사의 경우는 5% 내외이다(<표 3-30> 참조). 이러한 경향에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 투자심사 및 그 사후관리의 중요성이 대두된다.

투자심사 결과의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 시·군·자치구 자체심사의 경우 승인이 94.6%, 조건부 5.1%, 재검토 및 유보 0.2%이다. 시·도 심사의 경우는 승인 57.6%, 조건부 36.7%, 재검토 및 유보 5.7%이며, 중앙심사의 경우는 승인 40.0%, 조건부 42.4%, 재검토 및 유보 17.6% 이다.

<표 3-30> 투자심사대상사업 예산편성현황

	건 수				금 액			
	계	시군구 심사	시도 심사	중앙 심사	계	시군구 심사	시도 심사	중앙 심사
합 계	2,304 (100)	1,653 (71.7)	566 (24.6)	85 (3.7)	171,902 (100)	39,876 (23.2)	100,332 (58.4)	31,694 (18.4)
시도	302 (100)	- (-)	282 (93.4)	20 (6.6)	86,542 (100)	- (-)	8,0166 (92.6)	6,375 (7.4)
시군구	2,002 (100)	1,653 (82.6)	284 (14.2)	65 (3.2)	85,360 (100)	39,876 (46.7)	20,166 (23.6)	25,318 (29.7)
시	933 (100)	739 (79.2)	144 (15.4)	50 (5.4)	54,236 (100)	20,659 (38.1)	11,803 (21.8)	21,774 (40.1)
군	712 (100)	592 (83.1)	107 (15.0)	13 (1.8)	23,059 (100)	12,738 (55.2)	6,817 (29.6)	3,504 (15.2)
자치구	357 (100)	322 (90.2)	33 (9.2)	2 (0.6)	8,065 (100)	6,479 (80.3)	1,546 (19.2)	40 (0.5)

자료 : 행정자치부 자료.

시·군·자치구 자체심사의 경우 승인이 대부분이며 시도심사의 경우 조건부 인정이 40% 정도이다. 그리고 중앙심사의 경우는 승인이 투자심사 대상이 50% 미만이며, 재검토 및 유보도 20% 정도에 이르고 있다.

<표 3-31> 투자심사결과 현황

(단위 : 건수, %)

	계	승 인	조 건 부	재검토 및 유보
합 계	2304 (100)	1924 (83.5)	329 (14.3)	51 (2.2)
시군구심사	1653 (100)	1564 (94.6)	85 (5.1)	4 (0.2)
시도심사	566 (100)	326 (57.6)	208 (36.7)	32 (5.7)
중앙심사	85 (100)	34 (40.0)	36 (42.4)	15 (17.60)

자료 : 행정자치부 자료.

2) 사후관리 실태

앞서 투자사업의 비계획성, 투자사업의 사전검토부족을 살펴보았다. 물론 이러한 문제는 지방자치단체의 투자심사 절차상의 큰 문제이지만 그러한 문제는 투자심사의 사후관리상의 문제로 이어진다. 다시 말해 투자심사결과에 따른 사업추진의 부진 혹은 사업중단, 예산비 반영 등 투자심사 대상사업의 사후관리에 많은 문제가 있다. 이러한 문제의 원인은 이미 지적하였듯이 투자사업의 비계획성, 투자심사의 형식화 등에 기인한다고 볼 수 있다.

앞의 <표 3-25> '투융자 사업의 추진 실태'에 나타난 바와 같이 1995년부터 1999년 동안 투융자심사 사업 9,948건 중 정상 추진되는 사업은 8,380 사업이나 추진 중 중단·부진사업이 773건, 적정판정 사업이나 미추진된 사업이 795건으로 나타나고 있다.

또한 제주도의 경우 투·융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단되어 추진된 투자사업에 대한 관리가 체계적으로 이루어지고 않고 있다. 적정이나 조건부로 판단되어 정상적으로 추진되어야 하는 투자사업은 28건(심사연도 : '96~'00)이나, 사업기간을 초과하여 추진되고 있는 사업(3건)과 미추진사업(10건)은 13건이나 되었다. 2001년 재정진단단체의 사례에서도 나타났듯이 사업변경, 재원조달의 문제 등으로 추진이 부진하거나 미추진된 사업들이 나타나고 있다. 지방자치단체에서의 투자심사사업에 대한 사후관리는 사업의 비계획성, 투자심사의 소홀 등의 원인에 의한 사업변경, 재원조달, 민원제기 등의 문제점을 노정하고 있다. 한편 중앙정부 차원에서도 투융자심사에 대한 투융자심사조건이행율, 투융자심사사업의 예산반영율 정도의 평가를 통해 지방자치단체 투자심사의 사후관리에 대처하는 실정이다.

현재 투·융자심사 결과에 대한 중앙정부의 체계적인 관리는 미흡한 실정이다. 주로 재정진단, 광역평가 및 행정자치부 담당부서에서 다음과 같은

지표를 통하여 투자심사 결과의 시후관리를 점검하는 정도이다.

- 예산반영율(예산반영 건수·예산액/적정심사 건수·금액)
- 미심사 사업예산 반영율(예산반영건수·금액/미심사건수·금액)
- 재검토·부적정사업예산반영율(예산반영건수·금액/심사건수·금액)
- 조건부사업 조건이행율(조건이행건수·금액/조건부 판정사업)
- 기타 재정계획과의 연계운영여부 등

나. 타 제도와의 연계성

1) 중기지방재정계획과의 연계성

지방자치단체의 투자사업은 중장기발전계획→중기지방재정계획(단기 사업발굴 및 제안)→투자심사→예산편성의 단계로 이루어지도록 되어 있다. 즉, 투·융자심사는 중기지방재정계획상의 사업을 대상으로 투자심사를 거쳐 예산에 반영하여 사업을 집행하도록 되어 있다. 여기서는 투자심사제도와 관련 제도 즉, 중기지방재정계획 및 예산반영 등과의 연계성에 관한 문제점을 살펴본다.

먼저, 투자심사와 중기재정계획간의 연계성 분석은 투자심사 대상사업 중 어느 정도가 중기재정계획에 포함된 사업인지의 비율을 살펴봄으로서 알아볼 수 있다.

서울시의 경우 1991년도 투자심사대상사업 146개 사업 중 중기재정계획 반영사업은 31.5%이고, 2001년의 경우 투자심사 대상사업 114개 사업 중 중기재정계획 반영사업이 71개 사업으로 62.4%이다. 서울시는 최근 4년 동안 투자심사사업의 중기재정계획반영 비율이 점차 증가하고 있지만 여전히 투자사업의 40~70%의 사업이 중기재정계획에 미 반영된 사업으로 나타나고 있다.²⁸⁾

지방자치단체의 중장기 발전계획 및 중기재정계획의 불완전성 및 변동성을 고려 할 때, 또는 정책적으로 긴급하고도 중요한 사업이 발생할 경우도 있어 모든 투자사업을 중기지방재정계획에 반영하고 투자심사를 거쳐 예산에 반영하는데는 한계가 있다. 그러나 특별한 이유 없이 정치적인 결정으로 중기재정계획에 미 반영된 사업들이 투자심사를 받거나, 먼저 투자심사를 받고 후에 중기재정계획에 반영하는 사례가 있어 투자사업의 전반적인 계획성 및 일관성에 문제가 있다.

중기재정계획은 자치단체의 의지에 따라 그 실효성 여부가 결정되는 실정이다. 제주도의 경우 5개년('96~'00) 지출사업의 평균재정계획 대 최종 예산반영 비율은 101.4%로 매우 높게 나타나고 있다. 반면, 동두천의 경우 33.6% 매우 낮으며 전혀 예산에 반영되지 않는 사업의 비율도 25.8%로 나타나고 있다.

중기지방재정계획과 투자심사와의 연계를 위해서는 중기지방재정계획의 실효성을 높이는 것이 무엇보다 중요하다.

2) 예산과의 연계성

투자심사결과의 예산반영은 투자심사를 받은 3년까지는 가능하다. 현재 투융자심사 관련 규정상 투융자심사를 받은 후 3년이 경과하면 다시 심사를 하도록 되어 있기 때문이다. 결국 투융자심사사업을 3년에 걸쳐 예산을 배정받게 된다.

행정자치부가 전국 평균 투자심사 예산반영율을 산출한 자료에 따르면 99.49%로 투자심사사업의 예산 반영율이 높게 나타난다(<표 3-32> 참조). 이는 투자심사대상사업 중 투자심사 적정 및 조건충족 사업예산액의

28) 변창흠, 전게서, p. 135.

반영비율이다. 그러나 사업시행과 관련하여 자치단체별로는 예산을 배정받지 못하는 경우가 많이 발생하여 실제 예산반영율은 자치단체에 따라서는 매우 낮은 경우도 많다.

<표 3-32> 각급단체별 투자심사 예산반영율

(단위 : 억원, %)

구분	계	특별·광역시	도	시	군	자치구
투자사업 심사대상(A)	85,714	32,777	4,563	30,880	13,117	4,877
적정 및 조건충족(B)	85,278	32,277	4,523	30,590	13,057	4,831
B/A	99.49	100	99.12	99.06	99.54	99.06

주 : 이는 자치단체가 제출한 결과를 단순 취합하여 실제와는 차이가 발생할 수도 있음.
자료 : 행정자치부 내부자료.

서울시의 경우 투자심사에서 타당성을 인정받았지만, 사업건수 기준으로 1999년에는 23.6%, 2000년에는 16.0%에 해당하는 사업이 예산을 배정받지 못하여 사업이 추진되지 못하였다.²⁹⁾ 그리고 앞서 살펴 본 바와 같이 제주도의 경우 건수기준으로 '96~'00 평균 투자심사 사업의 예산 반영율이 67.9%, 동두천의 경우 동기간 평균 29.3%만 예산에 반영되었다.

이와 같이 지방자치단체의 투자심사사업에 대한 예산반영이 낮은 것은 투자심사시 이를 사업에 대한 자원조달계획에 대한 검토가 미흡했거나 투자 우선순위 검토가 제대로 이루어지지 않는데 기인한다고 할 수 있다. 또한 사후여건변화 등 다양한 요인 등 투자사업 계획이 제대로 이루어지지 않은 데도 기인한다고 할 수 있다. 그리고 투자심사 결과에 대응하는 재정지원의 문제에도 그 원인이 있을 수 있다.

29) 변창흠, 전게서, p. 136.

다. 문제점

투자심사의 사후관리에서는 지방자치단체의 경우 투자심사사업의 미추진 및 추진 후 중단 등의 경우가 많이 발생한다는 점이다. 그리고 타 제도와의 연계성에서는 중기지방재정계획과의 연계성이 지방자치단체에 따라서는 매우 낮은 경우가 발생하고 예산과의 연계에서도 예산반영율이 매우 낮은 경우가 발생한다는 점이다. 그리고 중앙정부 차원에서도 투자심사사업에 대한 사후관리에 그동안 미흡한 점이 있었다는 점을 들 수 있다.

이상을 종합컨데, 현행 투자심사제도 운영의 문제점은 크게 제도상의 문제, 운영과정에서 노정되는 애로사항 및 장애요소에 따른 문제점, 심사결과에 따른 이행의 문제점, 심사기준 및 평가방법의 어려움, 다른 재정관리제도와의 연계성 부족 등의 문제가 나타나고 있다. 또한 지방의 투자사업에 대한 투자심사와 관련하여 시·구·자치구의 자체심사 범위를 축소하고 시·도 및 중앙심사의 범위를 확대한 것도 지역특성 및 지방의 자율성 측면에서 문제가 있을 수 있다. 그리고 투자심사 시기도 정기적 심사는 적은 반면 수시심사를 하게 하여 투자심사가 분산되는 경향도 있다. 현재 투자심사제도 및 운영과정에서 나타나는 문제점과 한계에 대하여 지금까지의 논의를 종합하여 정리하면 <표 3-33>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3-33> 투자심사제도와 운영의 문제점 종합

유 형 화		주 요 문 제 이 슈
제 도		- 전국적 획일화된 심사분석지침 · 지역특성 미고려 : 대상사업, 기준 등 - 심사기준 및 우선순위선정방법
이행력	투자심사 진행과정	- 투자사업 비계획성 - 투자사전검토 부족(투자심사준비 계획성 부족) : 객관성, 심도성 분석 부족 - 투자심사절차의 형식화 - 투자심사위원회심사 - 15명 적정성, 전문성 등 - 제출서류에 의존, 충분한 현지실사 곤란 - 투자심사기간의 단기
	사후관리	- 예산 미반영, 미추진, 추진부족, 중단 - 사전분석(여건변화, 자원조달 등) 충분한 고려 부족으로 사업추진시 장애
기법 및 방법	심사기준	- 7개 기준 중 2~3개 기준의 활용도 낮음 · 사업의 필요성, 주민숙원 중심
	평가기법 및 방법	- 정성적 평가 중심 - 정량적 평가의 어려움 - 재무적·경제성 분석 전문성 부족(형식화) - 적정, 비적정의 판정 객관성 확보 곤란
타제도관계		- 중기재정계획과의 연계성 낮음 - 예산배정의 문제로 미추진, 추진 부진·중단 - 심사결과에 대응한 국가 재정지원 체계성 부족
기 타		- 재정여건 및 타당성 검토 부족 - 투자사업 자원조달 검토(여건변화 등) 부족

제4장 투자심사제도의 개선방안

제1절 투자심사제도 개선의 기본방향

1. 투자심사제도 개선의 기본방향

투자심사제도의 개선방안 모색에 있어서는 앞의 제3장에서 파악된 현행 투자심사제도의 문제점을 인식하는 동시에 외국사례 등을 참고로 하고 있다. 그 과정에서는 기존제도의 틀을 전면 구조 변화시키는 방안과 기존의 틀을 유지하면서 부분적으로 개선해 나가는 방안 그리고 그 중간적 접근을 모색하는 방안을 예상해 볼 수 있다.

이에 대한 판단을 하는데 있어서는 제3장에서 파악한 문제의 특성과 심각성 정도, 국내·외의 관련연구 및 사례, 그리고 현실제약조건 등이 중요한 판단준거가 되었다.

본 연구에서는 이들을 종합적으로 검토해본 결과 현행 투자심사제도의 기준과 방법 그리고 운영관리제도 전반에 걸쳐 상당한 구조변화가 있어야 할 것으로 판단하였다. 그 중에서도 특히, 투자심사기준의 객관성(계량화)과 실용성을 제고시키는 정책변화가 우선적으로 모색되어야 할 필요성이 높은 것으로 나타났다.

이상에서 언급한 내용을 인식하면서 본 연구에서는 우리나라의 지방투자사업 심사제도의 개선을 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 투자심사의 객관성을 높이는 방향으로 추진해 나간다. 이와 관련해서 특히, 다음의 두 가지 사항을 개선·정비하는 것이 매우 중요하다. 그 하

나는 심사기준(screening criteria)의 객관성을 높이는 것이고, 또 다른 하나는 심사과정과 방법의 객관성을 높이는 문제이다. 전자는 주로 계량적인 측정이 가능한 심사기준을 개발하고 적절한 분석기법과 지침(manual)을 제시하는 문제에 중점이 주어진다. 이에 비해 후자는 심사체계의 정립을 포함하여 점수부여 방식, 기타 최종판정에 중요한 영향을 미치는 관련 사항들을 객관적으로 정립하는 문제에 중점이 주어진다. 이를 위해서는 우리의 현실상황을 정확히 파악하는 가운데 지방투자사업의 심사방법을 국제적으로 통용되고 있는 방법과 비슷한 경향으로 구조 변화 시켜나가는 접근이 필요하다.

둘째, 투자심사 과정에 공공부문의 특성이 최대한 반영될 수 있는 방향으로 심사제도를 개선해 나간다. 이러한 접근이 요구되는 이유는 공공투자사업과 민간투자사업간에는 본질적으로 다른 특성이 존재하기 때문이다. 민간투자사업의 경우 일반적으로 수익성과 이윤을 파악하는 재무·경제적 타당성 점검이 가장 중요하다. 그러나 공공투자사업의 심사과정에서는 경제적 타당성(economic feasibility) 뿐만 아니라 사회·정치적 타당성(social · political feasibility)을 함께 점검하는 것이 필수적이다. 즉, 민간부문과 달리 공공부문에서는 공공성 또는 사회 공동선을 점검하는 정책 타당성을 측정하는 과정이 반드시 필요하다. 투자사업의 성격(예컨대, 국방, 국제교류, 문화·예술부문의 투자사업)에 따라서는 사회·정치적 타당성이 경제적 타당성을 크게 능가하는 상태에서 사업이 추진되기도 한다.³⁰⁾

30) 경제적 타당성이나 재무 타당성은 적절한 데이터의 활용과 계량기법을 통해 객관적인 비교·평가가 어느 정도 가능하지만 사회·정치적 타당성은 대부분 그러하지 못하다(바로 여기에 공공투자사업의 타당성을 점검하고 평가하는데 따르는 어려움이 있다). 사회·정치적 타당성을 점검하는 과정에서는 주민의 선호와 수요 파악, 사업의 시급성, 사회적 형평과 정의 구현(소득배분, 기회균등 등), 지역과급효과 등을 측정하는 문제가 제기된다. 통상 이들은 서로 다른 이해주체간에 복잡한 이슈

투자심사제도에 공공부문의 특성을 최대한 반영시키는 과제는 무엇보다도 투자심사 대상사업을 일정한 기준 - 예컨대, 공공성과 경제적 수익성 정도 - 에 따라 적절히 구분해 주고, 그에 적합한 심사기준과 기법을 적용하는 문제에 중점이 주어진다. 구체적으로, 이것은 모든 투자심사 대상사업에 대해 일률적으로 적용되고 있는 현행 투자심사기준을 사업의 유형과 특성별로 구분하여 차별화된 심사기준을 개발 적용하는 문제로 연결된다. 이와 관련하여 본 연구에서는 투자심사 대상사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하여 차등 접근하고자 한다.

셋째, 투자심사의 효율성(efficiency)을 극대화시키는 방향으로 개선해 나간다. 일반적으로 효율성이란 투입(input)과 산출(output)간의 경제적 관계를 측정해주는 개념이다. 본 연구에서 투자심사제도와 관련해서 의미하고자 하는 효율성은 투자심사와 관련된 제반 투입요인(인력과 시간투입)에 대한 투자심사 효과 즉, 투자심사의 정책목적 달성(효과적 예산운용, 세금의 돈 가치 증진, 주민효용 증가)을 극대화시키는 것을 말한다. 이를 위해서는 투자심사방법 및 기법개발 등에 관한 재검토를 포함하여 심사대상사업의 규모·시기, 운영 및 관리체계, 투자 타당성 점검 등 투자심사체계 전반에 대한 구조변화가 요구된다.

아울러 효율성 개념에는 투자심사의 실용성(practicability)을 제고시키는 문제도 함께 포함된다. 현행 투자심사제도가 실용성 면에서 크게 뒤떨어지는 원인은 이미 앞서 지적한 바와 같이 계량적 심사기준의 결여 및 심사기법의 미개발, 전문심사인력의 부족, 심사과정의 불합리성과 관련이 있다. 정부정책이나 사회과학분야에서는 종종 실용성과 이론적 합리성간에 필요 이상의 수준에서 상충되는 현상이 발생한다. 경우에 따라서는 이해의 상충

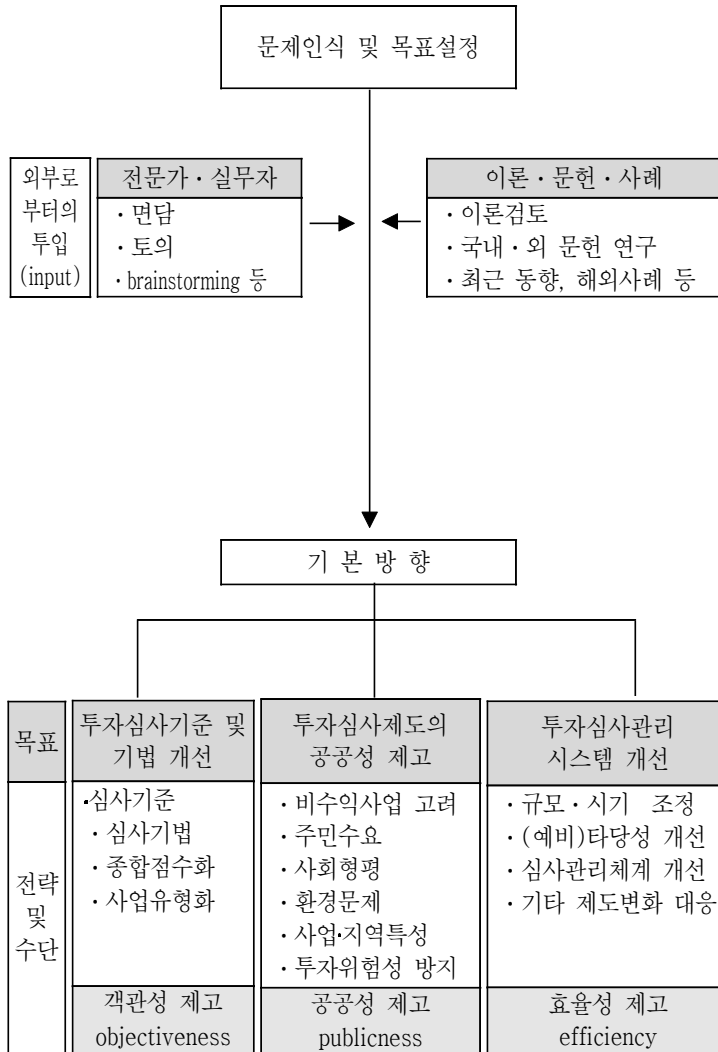
들이 얽혀 있는 문제가 있어서 그 측정에 상당한 애로가 있다.

(trade-off)관계가 양자택일의 선택적 관계일 때도 있고, 또 다른 경우에는 양자의 절충관계일 때도 있다.

본 연구에서는 지방투자사업의 특성과 여러 가지 현실 제약조건을 고려하여 이론과 실용성이 상충할 경우 실용성에 상대적으로 우선순위를 부여하는 접근을 요구하고 있다. 그 이유는 현실적으로 지방자치단체가 추진하고 있는 투자사업은 그 특성과 배경과 규모 면에서 매우 다양해서 이론적 논리를 충족시키는 투자심사방법을 개발할 수 없기 때문이다. 즉, 논리적 합리성을 충족시키는 심사기준과 기법의 개발에 한계와 문제가 있는 상황에서 실용적 합리성을 도외시하고 그것을 추구할 경우 현실에 맞지 않는 정책평가가 도출될 가능성이 있다. 투자심사제도의 실용성을 높이기 위해서는 제도운용의 편이성과 심사기법의 용이성을 높이는 것이 필요하다. 구체적으로, 심사기준과 적용기법 그리고 점수계산 등의 과정에서 관계 공무원들이 쉽게 이해하고 적용할 수 있는 일련의 시스템을 개발해야 한다. 아울러 특수한 성격을 지니거나 지역고유의 문제를 내포하는 투자사업에 대해 탄력적으로 투자심사를 적용하는 것도 심사제도의 실용성을 높이는 방안이 될 수 있다. 투자심사위원회의 구성과 운영을 실질적이고 효과적으로 유도하는 문제도 투자심사제도의 실용성 제고와 관련해서 결코 도외시할 수 없다.

이상에서 제시한 제도개선의 기본방향을 토대로 하면서 여기서는 특히, 투자심사의 객관성과 공공성을 높일 수 있는 방안에 상대적으로 중점을 두고 연구를 진행하고자 한다. 투자심사제도의 효율성 제고와 관련된 사항들은 본 장의 제3절과 제4절에서 구체적인 정책대안들로 제시되고 있다.

<그림 4-1> 투자심사제도의 개선방향(접근 틀)



2. 투자심사제도의 체계정립

투자심사의 객관성을 높이는 문제는 투자심사제도의 개선에 있어서 가장 중요한 사안이라 할 수 있다. 투자심사제도의 객관성 제고를 위해서는 무엇보다도 투자사업심사와 관련된 전반적인 체계를 재정비하는 거시적 접근(macro-perspective approach)이 필요하다. 투자사업심사의 객관성을 높이는 문제는 여러 각도에서 접근이 가능하겠지만, 이 문제는 크게 보아 직접적인 투자심사과정 및 운영과 관련된 객관성 제고문제와 투자사업의 전반적인 운영, 관리, 절차 등과 관련된 객관성 제고의 두 문제로 구분될 수 있다. 이와 관련하여 여기서는 심사기준의 객관성을 높이는 문제와 검증이 완료된 객관적인 관련기법의 활용문제 그리고 종합판정을 도출하는 방법과 관련된 문제를 기술하고, 제3절과 제4절에서는 후자와 관련된 내용들을 다루고 있다.

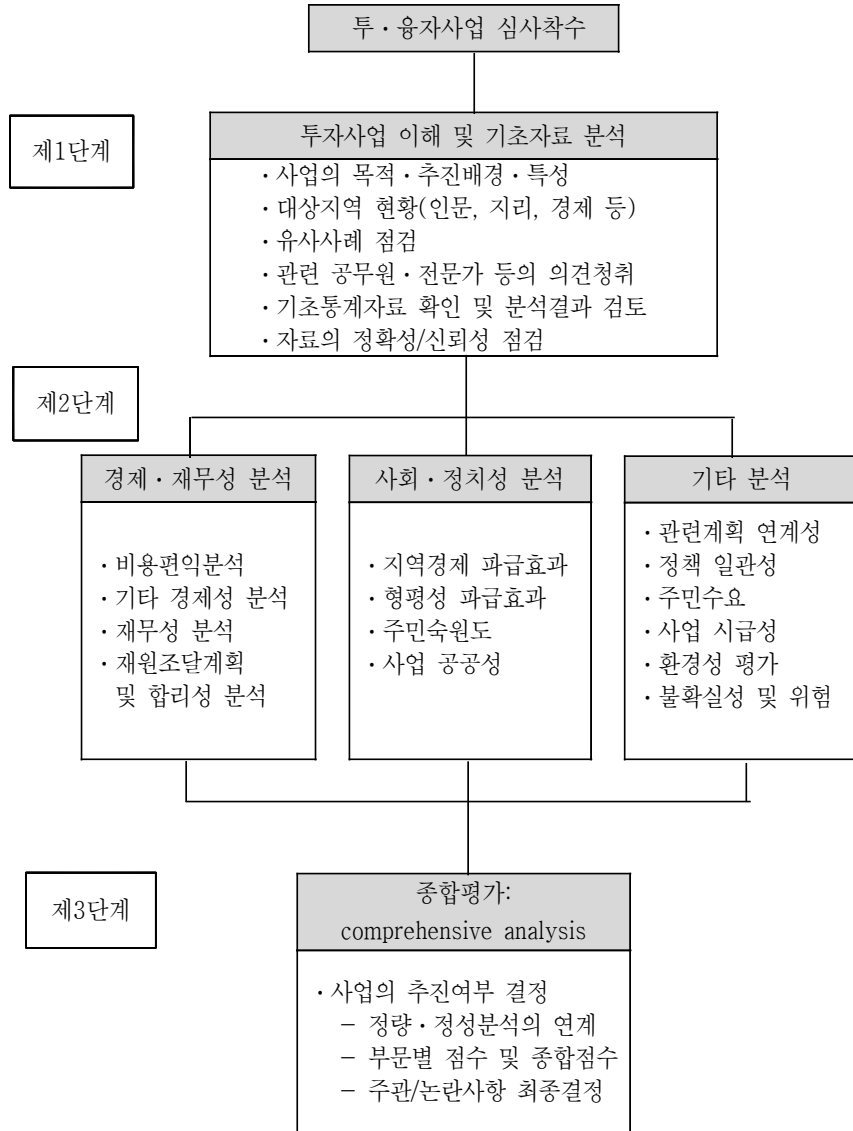
투자심사제도의 운영과 관련해서 본 연구는 향후의 지방투자사업심사가 기본적으로 <그림 4-2>에서 예시하는 바와 같은 체계를 갖출 것을 제시한다. 이에 따르면 투자사업심사는 크게 세 부문으로 구분될 수 있다.

첫째 부문(제1단계)은 해당투자사업에 대한 전반적인 이해와 점검을 압축적으로 수행하는 단계이다. 여기에는 사업의 목적·추진배경·특성을 비롯하여 지역현황, 지역내·외의 유사사례 점검, 관계공무원·전문가·시민단체 등으로부터의 의견청취, 기초자료 및 통계분석결과 검토, 자료의 정확성 등에 대한 점검과 이해가 기본적으로 포함된다. 한마디로 제1단계는 투자사업의 전반적인 개요를 파악하고 제시된 기초자료의 정확성 및 내용 합리성을 거시적으로 점검함으로써 사업에 대한 이해를 확실히 하고 관련 이슈를 체계적으로 숙지하는데 그 핵심이 있다.

둘째 부문(제2단계)은 제1단계에서 입수한 기본지식과 정보를 바탕으로 심사대상사업의 타당성과 합목적성을 주요 부문별로 구체적이고 객관적으로 점검하는 단계이다. 이 부문은 사실상 투자심사의 핵심이 되는 본 심사 단계라 할 수 있다. 여러 사항을 신중히 고려한 다음 본 연구에서는 제2단계를 크게 경제·재무성 분석, 사회·정치성 분석, 기타 분석의 세 부문으로 구분하고 있다. 경제·재무성 분석은 심사대상사업의 수익성, 자원조달 계획의 합리성, 사업기간 중의 현금흐름 등에 대하여 객관적으로 분석하는데 중점을 둔다. 사회·정치성 분석은 대상사업의 지역경제 파급효과 분석을 비롯하여 주민숙원도 평가, 사업공공성 평가, 사업특수성 평가, 사회형평 및 소득재분배 평가 등 대상사업과 직·간접적으로 관련된 다양한 사회·정치적 측면의 타당성을 분석하는데 중점을 둔다. 기타 분석 부문은 경제·재무성 분석과 사회·정치성 분석에서 다루지 않는 주요 사안들을 다루며 여기에서는 관련계획과의 일치성, 정책 일관성, 주민수요, 사업 시급성, 환경성 평가, 사업 위험도 등을 분석하는데 중점이 주어진다.

마지막 부문(제3단계)은 제2단계에서 측정·평가된 모든 사항을 일정방식에 의해 체계적으로 종합함으로써(예: 종합점수 도출) 사업의 추진여부를 최종적으로 결정하는 단계이다. 이 단계에서는 종합점수제 방식을 비롯하여 심사주체의 주관적 판정, 합의제 방식 등 다양한 접근이 활용될 수 있다. 아울러 그 과정에서는 주관적 판단의 소지가 있는 부문과 해당사업이 안고 있는 특수성, 지역 특수성, 기타 논란 요인들에 대한 최종판단이 이루어진다. 이때 필요하다면 전문가들이 참여하는 토론회나 집중토의(brainstorming) 방법이 활용된다.

<그림 4-2> 투자심사제도의 운영체계(기본 안)



제2절 투자심사기준의 설정

1. 외국의 투자심사 경향

이상에서 제시한 투자사업심사에 관한 개선방향을 전제로 하여 이 절에서는 투자심사기준을 개선하는 구체적인 실천대안에 관하여 전반적으로 다루면서 특히, 투자심사방법과 심사기준 및 기법에 관하여 중점적으로 다루고자 한다. 투자심사기준에 대한 실천방안을 모색하고 설정하는데 있어서 투자사업의 심사·평가와 관련된 국내·외 이론 및 사례는 중요한 시사와 방향성을 제시해 준다.³¹⁾ 그 중에서도 국제적으로 활용되고 있는 투자사업의 심사·평가와 관련된 경향에 관하여 간단히 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 투자사업의 심사·평가에 있어서 보다 포괄적인 개념 - 예컨대, 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 제도발전 및 영향(impact), 지속가능성(sustainability) - 을 제시하고 그것을 세부적으로 측정해 나가는 접근방법을 취하는 경향이 있다. 이 때 심사기준의 항목은 심사기관과 대상사업에 따라서 상대적으로 차이가 있어서 일률적으로 그 적정성이나 표준화 정도를 말하기는 어렵다. 경우에 따라서는 대분류의 항목은 적은 반면 부문별 세부 평가항목이 많은가 하면, 어떤 경우에는 대분류 항목이 상대적으로 많은 사례도 있다. 중요한 사실은 대상사업의 유

31) 구체적으로 언급하자면, 기획예산처가 주관하는 예비타당성 조사와 한국개발연구원(공공투자관리센터), 서울시정개발연구원(변창흠)에서 발간한 문헌들을 포함하여 Hatry·Millar·Evans 등의 투자심사방법, 아시아개발은행(ADB), OECD의 개발지원위원회(DAC), 영국의 교통·지방정부·지역성(DTLR)의 다기준분석(Multi-Criteria Analysis), 그리고 미국의 보조금신청관련 문건 등은 투자심사기준과 평가방법에 관한 경향을 파악하는데 많은 도움을 주고 있다.

형과 특성에 맞추어 투자심사부문을 적절히 구분하고 그에 속하는 측정항목의 개념을 명확히 하면서 실천 가능한 측정수단과 적절히 연계시키려는 노력을 하고 있다는 점이다.³²⁾

둘째, 투자사업의 유형과 대상에 따라 심사기준과 평가방식을 차등적으로 적용하는 경향이 있다. 예를 들어, 도로·교통부문의 투자사업에 적용되는 심사기준과 문화·예술부문의 투자사업에 적용되는 투자심사기준간에 일정한 차이가 나타난다. 즉, 모든 투자대상사업에 대하여 동일한 심사기준이나 준거를 적용하지 않고 사업의 성격과 유형에 따라 그에 적절한 기준을 개발 적용하고 있다.

32) GAO, 즉 미 연방회계감사원에서 제시한 투자결정과정의 기본적인 전략은 SCE (Select, Control, Evaluation) 접근법이다. SCE 접근법이란 사업의 선택(select), 사업의 관리(control), 그리고 사업에 대한 평가(evaluation)를 통하여 공공사업의 추진 및 운영에 관한 종합적인 관리를 위한 전략이라고 할 수 있다. SCE 접근법이 적용된 대표적인 보고서는 GAO의 Information Technology Investment Management(2000)인데, 사업추진 여부에 대한 결정에서부터 사업의 평가단계까지 종합적으로 관리하고 있다. 특히, 사업의 추진 여부와 관련된 고려요소를 살펴보면, 우선 실무참여자들을 의사결정과정에 참여하도록 한다. 관련 기관과의 지속적인 접촉을 통하여 최대한의 정보를 수집하며, 가능하면 단수의 기준에 의하여 판단하도록 유도한다. 기술적인 측면에서 보면, 사업에 소요되는 비용 및 편익 등을 산출하는 대략의 범위를 설정하여 의사결정 참여자들의 탄력적인 역할을 유도한다. 보다 자세히 미국 GAO의 투자결정기준을 살펴보면, 우선 5가지의 광범위한 기준을 기초로 14개의 세부기준에 따라 일정한 가중치를 부여하여 판단의 기초로 삼고 있다. 기준항목은 위험도(risk), 조직에 대한 영향력, 목표의 효과성, 전략적 제휴 그리고 비용효과분석이다. 비용효과분석은 세부항목과도 일치하며 가중치가 25%인 점이 특이하다. 미국 지방정부의 투자결정기준을 살펴보면, 미국 지방정부는 사업분야별로 평가항목, 측정방법, 배점 및 가중치 등을 달리 하고 있다. 이는 지방정부별 주민들의 선호도가 다르기 때문이다. 대표적인 몇 가지 측정분야를 소개하면, 재정적 영향, 건강 및 안전에 미치는 영향, 지역경제에 미치는 영향, 환경·사회적 영향, 불편함의 정도, 분배효과, 사업실행 가능성, 사업지연, 불확실성의 정도, 타 정부에 미치는 영향, 그리고 타 사업과의 연계효과 등이 그것이다.

셋째, 투자사업의 심사방법으로 종합점수제 방식이 보편적으로 사용되는 경향이 있다. 일반적으로 관측되는 점수제는 일정한 기준과 틀에 의해 대상사업의 주요 심사부문을 구분한 다음 각 부문별 점수(세부 측정항목 점수 및 가중치 부여 포함)와 종합점수를 도출하고 그것을 토대로 투자여부를 결정하는 방식을 취하고 있다.³³⁾ 점수산정 과정에 필수적으로 요구되는 심사기법에 있어서는 투자심사부문에 따라 전통적인 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 비롯하여 근년에 개발된 다양한 첨단계량기법과 주관적 토의방식 등이 활용되고 있다. 어떤 심사기법을 사용하든지 간에 심사부문별 평가와 종합평가(종합심사결과)를 도출하는 평가방식이 보편적으로 활용되고 있다.

넷째, 투자심사기준의 선정과 평가에 있어서 계량적 접근이 가능한 기준을 많이 활용하는 경향이 있고, 정성분석(qualitative analysis)이 필요한 경우에도 분석의 객관성과 사회적 공감대 향상을 위해 다양한 방법을 활용하려는 경향이 있다. 이와 함께 측정의 차원이 다른 정량분석과 정성분석 결과를 합리적으로 연계시켜 종합적인 심사판정을 도출하고자 하는 다양한 시도가 이루어지고 있는 점도 특기할 만하다.

다섯째, 투자사업 가운데 투자규모가 크고 계량분석이 비교적 용이한 사업(예: 도로·교통사업)의 경우 주로 경제·재무분석을 중심으로 전산 프로

33) 아시아 개발은행은 종합적으로 다섯 가지 요인들을 기준으로 검토하고 있는데, 사업의 적절성(Relevance), 유효성(Efficacy), 효율성(Efficiency), 지속가능성(Sustainability), 제도적 발전 및 기타 파급효과(Institutional Development and Other Impacts) 등이 그것이다. 이창균(2001)에 의하면, 아시아 개발은행은 공공투자사업의 감사시 사업의 배경, 계획 및 실행 성과, 사업목표달성, 기타 파급효과 달성 등으로 구분하여 수행하고 있다고 한다. 결국 위에서 제시된 다섯 가지 사업추진 요인에 대한 재검토가 감사시 적용되고 있다는 것이다. 사업의 적절성에 20%, 유효성 25%, 효율성 20%, 지속가능성 20%, 그리고 기타 영향에 15%의 가중치를 부여하여 사업평가를 수행하고 있다는 것이다(서울시 투·융자 심사제도의 발전방향, 서울시정개발연구원 정책토론회 자료, 2001.11.14).

그램을 개발하여 활용하는 등 정형화된 기법(technique/manual)을 활용하는 경향이 나타나고 있다. 다시 말해서, 표준화된 프로그램을 개발함으로써 투자심사주체의 주관적인 판단이나 자의성을 최소화시키려는 시도가 이루어지고 있다.

여섯째, 투자사업의 심사 또는 예비타당성조사에 있어서 전문가집단을 대상으로 하는 집중토의(brainstorming)방식이 강조되고 활용되는 경향도 주목할 만하다(예: KDI 공공투자관리센터).

2. 투자심사기준의 개선

가. 현행 투자심사기준의 정비·보완

투자심사제도의 객관성 향상을 위해서는 현재 사용중인 투자사업의 심사기준(7개 기준)을 정비·보완하면서 측정의 객관성을 담보할 수 있는 지침과 측정기법을 제시하는 문제가 우선적으로 중요하다. 이러한 과정에서 주관적인 가치판단이 불가피한 심사부문에 대하여는 가능한 실용성과 객관성이 인정되는 사회과학 방법론을 적용하여 합리적인 심사를 유도하는 개선의 노력이 절실히 요구된다.

투자심사기준을 구체적으로 개선하는 방안을 제시하기에 앞서 현행 투자심사기준이 안고 있는 문제와 한계를 보다 분명히 인식할 필요가 있다. 본 연구의 제3장에서 심사기준을 포함하여 현행 투자심사제도가 안고 있는 전반적인 문제를 다루었으므로 여기서는 투자심사기준과 관련된 구체적인 사항에 관해 지적하고자 한다. 이와 관련된 사항은 <표 4-1>에 체계적으로 정리되어 있으며 그 중에서 현행 투자심사기준이 안고 있는 주요 문제와 한계를 압축적으로 지적하면 다음과 같다.

- ① 심사항목의 구분이 체계적이지 못하다. 즉, 심사기준의 분류(대분류, 중분류 등)가 체계적이지 못하고 각 심사항목별로 정확한 측정수단이 연계되어 있지 않다.
- ② 심사항목(세부항목 포함) 가운데는 투자심사의 우선순위가 낮은 사항들이 포함되어 있는가 하면, 심사항목에 반드시 검토되어야 할 중요한 항목이 빠져 있다.
- ③ 심사기준(항목)의 상당수가 주관적(subjective) 판단이나 비계량적 판단을 필요로 하는 내용들로 구성되어 있다. 아울러 심사항목(세부항목 포함)의 구분에 있어서 주관적인 판단을 필요로 하는 항목과 객관적인 계량평가를 필요로 하는 항목간에 체계적인 구분이 결여되어 있고 양자를 연계시키는 논거가 뒷받침되지 못하고 있다.
- ④ 심사항목별로 객관적인 심사에 필수적인 관련분석기법이나 절차가 정비되어 있지 못하고, 세부기준과 기법간에 일대일의 대응관계가 연계되지 못하고 있다.
- ⑤ 심사항목별 배점에 합리성이 부족하고, 적절한 가중치가 적용되지 않고 있다.
- ⑥ 심사기준, 심사표, 심사관정 방식에 일관적인 연계성이 약하고, 최종관정이 주관적 가치판단에 의존하는 합의제 방식을 채택하고 있다.

<표 4-1> 현행 투자사업의 심사기준에 대한 평가의견

심사항목	세부항목	심사기준 특성	중요도	심사 부문	주안점·문제점	
1. 국가장기계획 및 경제·사회정 책과의 부합성	·정부의 국토종합개발계획과의 연계성	S/NQ	S/NQ	I	C	○ 국가장기계획과의 연계 가 중요하나, 지방투 자사업의 경우 포괄적 인 범위에서 국가장기 계획을 충족하는 수준 이면 무난할 것임
	·국가경제사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성		S/NQ	I	C	
	·각 중앙부처가 추진하는 역점시 책사업과의 연계성 등		S/NQ	I	C	
2. 중장기지역 계획 및 지방 재정 계획과의 연계성	·개별법률에 의한 지역단 위 계획과의 관련성 (예)지역종합개발계획, 도시교통정 비기본계획	S/NQ	S/NQ	I	C	○ 중장기지역계획 및 상 위계획과의 연계도 포 괄적 범위에서 충족하 는 수준이면 무난함 ○ 중기지방 재정 계획과 의 연계는 필수적임
	·중기지방재정계획포함 여부		S/NQ	I	C	
3. 소요 자금 및 원금 상환 능력	·국비 또는 양여금지원 가능성	S/NQ, 일부 Q	S/NQ	I	A	○ 해당투자사업의 추진과 관련된 지방재정의 재 무적 위상과 주민부담 에 대한 문제는 매우 중요한 사안임
	·지방비확보 가능성		S/NQ	I	A	
	·지방채의 적정성		Q (지표)	MI	A	
4. 재무적·경제적 수익성	·사업시행으로 인하여 자치단체 에 미치는 재무적 수익성 - 지방자치단체의 재정에 미치 는 내부효과 및 외부 효과	Q	Q (분석기법)	MI	A	○ 객관적인 기법을 토대 로 지방투자사업의 재 무·경제적 수익성(타 당성)을 분석하는 것 은 반드시 필요함 ○ 단, 비수익성 사업의 경우는 다소 완화된 접근이 필요함
	·사업시행결과 지역에 미치는 경 제적 수익성		Q (분석기법)	I/LI *사업특성에 따라 다름	A, B	
5. 사업의 필요성 및 시급성	·타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성	S/NQ	S/NQ	MI	B	○ 투자사업의 시급성 검 토는 주민수요 점검과 함께 필수적임 ○ 수요측정 문제는 보완 자료의 성격에 불과함
	·현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상 수요도		Q (통계분석)	I	B	

(계속)

6. 주민숙원·수해도 및 사업요구도	·사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인한 수해를 받는 지역 및 주민수	S/Q	S/Q	MI	C	0 주민수요 충족은 지방자치의 기본이므로 이 부문에 대한 측정은 필수적임 0 사업 요구도는 주민수요측정의 한 부분이 될 수 있음
	·사업요구도: 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장율, 인구증가율, 상·하수도 보급율 등		Q	I	C	
7. 사업 규모, 사업비의 적정성	·수혜인구, 같은 조건의 사업 등과의 비교·분석하여 규모·사업비의 적정 산출 여부 검토	S	Q (통계자료)	I	C	0 적정사업비 도출은 현실적으로 어렵고 논란의 대상이 됨 0 아울러 이 문제는 경제성분석에서 포괄적으로 검토 가능함
	·앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 검토하여 분석		Q (통계기법)	LI	C	
8. 종합적 평가·분석	·기초분석결과를 기초로 하여 종합평가결과 분석 - 상급기관의 승인취득, 영향평가 실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수 준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황	S	S (통계자료)	I,LI	C	0 종합평가·분석은 개념적으로 부적절하고, 단지 "기타 심사기준"의 성격을 지님 0 여기에 담긴 사항의 일부는 충족되어야 할 행정의 기본요건에 해당
	·기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등		S	LI	C	

주 : S(Subjective), Q(Quantitive), NQ(Non-Quantitive)는 각각 주관적 평가, 계량평가, 비계량 평가를 의미함; MI, I, LI는 각각 매우 중요함, 중요함, 덜 중요함을 의미함; A, B, C는 각각 앞의 <그림 4-2>에서 제시한 투자심사부문 즉, 경제·재무성 분석, 사회·정치성 분석, 기타 분석 부문을 의미함.

투자심사제도에 대한 합리적 개선차원에서 현행 투자심사기준(심사항목, 세부항목)을 각 항목별로 간단히 분석·논평한 내용은 <표 4-1>에 담겨져 있다.

이와 같은 문제와 한계를 깊이 인식하면서 본 연구는 우선, 거시적 관점에서 현행 투자심사기준을 정비·보완할 것을 제시하고 있다. 이와 관련된 정책방안을 제시하면서 여기서는 심사기준과 불가분의 관계가 있는 심사방법에 대한 기본 개선방안을 제시하는(심사방법과 관련된 보다 상세한 내용

은 다음 절에서 기술됨) 한편 최근 일부 자치단체에서 시도한 투자심사제도 개편 움직임에 관하여 그 시사점을 간단히 언급하고 있다.

1) 투자심사기준의 정비·보완

가) 축소대상 심사항목

기존의 심사항목 가운데 투자심사기준으로서 그 중요성이나 우선순위가 상대적으로 낮은 것으로 판단이 되어 앞으로 그 역할이 축소 폐지되거나 아니면 다른 심사항목으로 이전되는 것이 합리적인 항목들을 지적하면 다음과 같다.

- 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성 → 한 부문으로 통합
- 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 → 한 부문으로 통합
- 사업규모·사업비 적정성 → 재무·경제성 분석에 흡수

나) 확대대상 심사항목

기존의 심사항목 가운데 투자심사기준으로서 그 중요성이나 우선순위가 상대적으로 높은 것으로 판단되어 앞으로 그 역할을 확대하여 보다 세부적으로 심도 있게 점검하는 것이 바람직한 심사항목을 지적하면 다음과 같다.

- 소요자금 및 원리금 상환능력 중 지방비부담능력과 지방채발행 관련사항
- 재무적·경제적 수익성

다) 통합·확대 심사항목

기존의 심사항목 가운데 심사의 중요성과 우선순위가 높은 것으로 판단되는 동시에 분석의 목적과 편이성 차원에서 통합·확대하는 것이 바람직한 심사항목을 지적하면 다음과 같다.

- 사업필요성·시급성과 주민숙원·수혜도 및 사업요구도의 통합확대

라) 추가보완이 필요한 심사항목

기존의 투자심사기준에 포함되어 있지는 않으나 지방투자사업의 특성과 변화하는 지방행정을 고려할 때 앞으로 반드시 포함되는 것이 바람직한 심사항목에 관하여 언급하면 다음과 같다.³⁴⁾

- 투자사업의 환경·건강·안전에 대한 영향
- 투자사업의 부정적(negative) 측면: 주민반대, 이해집단 갈등, 토지매입 난관 등
- 투자사업의 위험 및 불확실성(risk & uncertainty)
- 기타 행정환경 변화요인

마) 사업 불 실시(不實施)에 대한 검토

투자심사과정에서 사업을 “수행하지 않는 대안(do-nothing alternative)”을 고려하여 그 장·단점에 대해 개괄적으로 검토하는 발상전환의 접근도 필요하다. 이러한 대안접근 방식은 모든 투자사업에 대하여 시도하지 않고 사회적으로 논란이 많거나 사업의 경제·재정적 중요성이 매우 큰 사업을 대상으로 실시하는 것이 바람직하다.

34) 영국의 환경 및 수송부(DETR)는 환경(Environment), 안전(Safety), 경제(Economy), 접근성(Accessibility) 그리고 통합(Integration)의 5대 요소를 기본으로 첫째, 문제인식과 평가, 둘째, 선택대안의 파악, 셋째, 선택대안들의 평가, 넷째, 민감도 분석과 전략적 상황판단, 다섯째, 심사자료의 종합의 과정을 거치면서 투자를 결정한다. 전반적인 단계는 미국의 GAO의 SCE와 유사하다고 할 수 있다. 한편, 영국 DETR의 투자결정기준은 위계적으로 구성되어 있는 것이 특징이다. 예컨대, 사회경제적 또는 환경적 요인을 우선 검토하고 다음으로 장기목표와 단기목표를 구분한 다음 자본투자의 최적화 여부에 대해 검토한다. 이 경우 효율성, 파급효과 등이 고려되고 마지막으로 사업의 부합성, 진행상황 및 기타 행정적인 요소 등을 고려한다.

나. 투자심사기준 및 기법적용의 객관성 제고

1) 정량분석 중심

투자심사의 객관성 제고문제는 심사기준과 심사기법, 그리고 판정방법에 있어서 이해당사자들이 공감할 수 있는 합리적인 형태가 구체적으로 도출되는 것을 의미한다. 이들 상호 연계성을 지니는 문제들을 원만히 해결하기 위해서는 다음 사항들에 대한 체계적인 정리가 사전적으로 요구된다.

투자심사기준 및 기법적용의 객관성을 제고하기 위해서는 우선 중요한 것은 정량분석이 중심이 되어야 한다는 점이다. 즉, 현재의 정성평가 위주 방법을 정량평가를 위주로 하면서 객관성이 담보되는 정성평가체제를 가미하는 방향으로 변화시킨다.

예를 들어, 현재 활용되고 있는 정부계획 부합성 및 연계성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원 수혜도 및 사업 요구도와 같은 심사기준은 사실상 계량적 측정이 힘들고 주관적 가치판단에 크게 의존하는 심사기준이다. 이들은 그 나름대로 의미가 있고 중요한 기준이므로 가급적 객관성이 담보되는 기법과 연계시키는 것이 바람직하다. 정량분석이나 객관적 정성분석이 거의 불가능한 기준에 대해서는 그에 부과되는 배점(가중치)을 상대적으로 축소시키는 방안을 강구하는 것이 합리적이다.

2) 정량분석과 정성분석의 조화

심사기준의 객관성을 제고하는 방안을 최대한 모색하더라도 일정 부분에 있어서는 정성분석이나 주관적 가치평가에 의존할 수밖에 없는 상황이 존재한다. 이 경우 해결해야 할 과제는 (1)정성평가를 어떤 방식으로 시도하는 것이 가장 합리적일 것인지를 결정하는 것과, (2)적절한 정성평가에 의해 도출된 결과를 다른 정량분석 결과와 어떤 방식으로 연계시키는 것이 합리

적일 것인지를 결정하는 것이다. 전자는 정성평가의 객관성 제고문제와 관련이 있다. 이를 위해서는 객관적 정보·자료수집의 충실화를 통한 평점과정의 객관성 제고, 설문조사, 집중토의 등의 방식을 적극적으로 활용하여야 할 필요가 있다. 후자는 측정의 대상과 차원이 상호 이질적인 요인들에 대해 양자를 어떤 방식으로 적절히 조화시켜 객관적인 종합판단으로 유도할 수 있는 적절한 방법을 강구하는 문제이다.

3) 사회·정치성 분석

사회·정치성을 측정하는 과정에서는 주관적 가치판단과 질(quality)적 요인들이 많이 관계되기 때문에 그 접근방법을 달리해야 한다. 정확한 통계 자료에 근거하여 과학적인 기초통계 분석 또는 계량분석을 할 수 있다면 그것이 바람직하지만, 그러한 여건이 마련되지 않을 경우에는 전문가(관련 공무원, 학계 및 연구계, 시민단체 등)의 종합적인 식견에 기반을 두는 델파이 방식(Delphi method)이나 집중토의(brainstorming) 방식을 취하는 것이 합리적이다. 전문가의 다양한 경험과 종합지식을 토대로 하는 종합판단은 정치화되지 못한 정량분석에 비해 그 객관성과 효율성면에서 더 나은 것으로 입증되고 있다. 다만, 많은 지방자치단체들이 소규모 투자사업을 추진하고 있고, 지역내 전문가 집단이 제약된 현실상황을 고려할 때 모든 투자사업을 대상으로 이러한 방법을 적용하기에는 인력과 정보 이용가능성 면에서 한계가 있을 수 있다. 따라서 일정한 기준(사업특성, 규모 등)을 두고 제한된 범위에 한하여 이 방법을 적극적으로 적용하는 대안을 모색하는 것이 보다 실용적이다.

이 때 중요한 것은 가능한 객관적인 기본자료 - 투자배경, 상황, 기타 관련사항 - 가 제시될 수 있도록 유도하는 한편 의견수렴과 판단과정에 참여

자의 독립성을 보장해주는 여건을 조성하는 문제이다. 특히, 비수익성 사업의 경우 정량적인 계량분석보다 어떤 면에서 질적인 의사결정과정의 객관적이고 합리적일 수 있다. 문화와 예술, 건강 및 복지부문의 경우 심미적 혜택측정 등 어떤 형태이던 주관적인 가치판단이 개입될 수 밖에 없기 때문에 더욱 그러하다. 이 경우 전문성을 지닌 집단이 자신의 식견을 총동원하여 의사결정을 이루어낼 수 있다면 그것은 전문성이 없는 집단의 다수결 결정에 비해 사실은 매우 객관적일 가능성이 높다.

4) 다른 대안의 검토

투자심사 및 타당성조사에 있어서 빠뜨릴 수 없는 사안은 '다른 대안'에 대한 검토이다. 즉, 다른 선택 가능성(여기에는 해당사업을 수행하지 않는 가능성도 포함됨)을 염두에 두고 비교하는 접근이다. 이 부분은 현행 지방투자심사과정에서 전연 고려되지 않고 있다. 제안된 사업계획의 비용 및 편익을 추정하는 작업 못지 않게 다른 대안을 상정·검토해 보고 나아가서는 극단적으로 사업을 하지 않는 상황과의 비교를 해보는 것이 필요하다.³⁵⁾

투자심사 대상사업에 대해 그 사업을 수행하지 않는 문제를 하나의 대안으로 상정하고 접근하는 문제는, 앞서 지적한 바와 같이, 투자사업의 규모가 크고 해당사업의 추진에 따른 지역내 이해관계자간에 갈등과 논란이 큰 사업에 국한하여 시도해보는 것이 합리적이다.

35) 대안의 검토과정에서는 '어떤 사업이 추진되는 것(Do-Something)'만이 대안이 아님을 명심할 필요가 있다. 예컨대, 고속도로 건설사업의 경우 고속도로 대신 국도를 확장하거나 철도를 건설하는 것만이 대안이 아니며 '아무것도 하지 않는 것(Do-Nothing)'도 중요한 대안의 하나로 검토되어야 한다. 해당사업의 타당성 유무는 항상 사업을 추진하지 않았을 경우와 비교해서 기회비용을 따져보아야 하며 때로는 오히려 해당 사업을 추진하지 않는 것이 더 좋은 대안이 될 수 있다.(KDI, pp.23~24)

다. 지방의 투자심사기준 변화와 시사

근년에 서울, 충남, 전북 등 일부 자치단체들을 중심으로 행정자치부의 투·융자심사기준을 근간으로 하면서 그 나름으로 지역의 실정을 반영하는 투자심사기준을 개발·적용하고자 하는 시도가 있었다. 이들 지역의 시도는 기본적으로 평가기준을 조정한 다음, 그 기준을 구체적으로 측정하는 지표(계량지표)를 개발 적용하는 접근방법을 취하고 있다.

이 과정에서는 평가기준간 그리고 기준 내의 세부기준간에 가중치를 부여하는 접근도 있고 부여하지 않는 접근도 있지만, 종합점수를 도출하는 방식을 취하는 점에서는 상호 공통적이다. 간단히 말하자면, 현행 투자심사기준을 기본골격으로 하면서 지역의 특성을 반영하는 일부 기준을 제시하고 평가과정과 기법의 활용에 있어서 그 나름대로 진일보된 접근을 시도하고 있다. 제3장에서도 언급되었지만 여기서는 본 장의 진행에 필요하다고 판단되는 전북도청의 사례와 서울시의 사례에 관하여 간단히 정리 언급하고자 한다.

전북도청은 1998년부터 행정자치부의 중앙 투·융자심사기준과는 별도로 「투·융자심사분석요령」을 작성하여 시행하였다(전북도청 사례에 대한 구체적인 내용은 제3장 참조). 전북의 투자심사기준은 기존의 투자심사기준에서 불가능하였던 계량화를 시도하고 각 분류기준과 투자등급에 따라 점수를 부여하는데 그 특징이 있다. 투자심사 대상사업은 크게 점수에 의한 평가와 등급에 의한 평가를 통해 점수화하고, 각 평가에서 나온 점수에 가중치를 곱하여 총 평점을 산정하는 방식으로 심사평가가 이루어진다(점수에 의한 평가는 4단계 척도에 따라 점수를 부여하고, 등급에 의한 평가는 정책적·행정적 고려사항을 반영하기 위하여 도입되었다).

전북에서 사용하는 평가기준은 행정자치부와 동일한 7개의 항목으로 구성되어 있으나 기준의 내용에 있어서 일부 차이가 난다. 실제 투·융자심사

의 판정에 있어서는 평점에 의한 판정과 평점 이외의 평가요소를 종합적으로 고려하여 종합판정을 하였다. 하지만 전북의 점수제 평가방식은 실제 시행과정에서 많은 어려움에 봉착하였고, 그 결과 2년 남짓 활용된 다음 지금에는 투자심사에서 활용되지 않고 있다.

서울시에서는 행정자치부의 7개 기준을 약간 변형시킨 투자심사기준을 만들어 적용하고 있다. 즉, 행정자치부의 심사기준을 골격으로 하면서 서울시 소속된 자치구에 대한 재정관리를 목적으로 하는 항목(예: 서울시 상위계획과의 연계성, 시장지시사항 등 정책적 고려사항)과 일부 신규항목(예: 성과주의 예산과의 연계성, 기존시설 비교우위)들을 첨부시키는 특징을 보이고 있다.

국내의 일부 자치단체들이 개발한 투자심사방법에 대하여 종합적으로 검토해본 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 이들 지역에서 기존 심사제도의 문제점을 인식하고 지역실정에 적합한 모형을 개발 적용하고자 한 시도는 높이 평가할 만하다. 경제적·재무적 평가가 주관적인 정성평가로 일관되던 관행으로부터 벗어나 일부 사업에서나마 계량적 측정이 시도되었다는 점은 일단 진일보한 시도라 할 수 있다. 간단히 말해서, 현행 투자심사기준의 기본골격을 존중하는 범위에서 지역의 특성을 반영하는 일부 기준을 제시하고 평가과정과 기법의 활용에 있어서 그 나름대로 개선된 접근을 시도하고 있다.

그러나, 순 현재가치(NPV), 내부수익율(IRR), 비용편익비율(B/C Ratio)등을 활용한 제대로 된 계량적 평가를 실시한 경우는 사실상 매우 소수에 불과하였다. 그 결과 재무·경제적 분석은 형식적인 평가기준으로 남아 있는 실정이다. 투자심사를 통과한 사업의 평가방법을 보아도 대부분 정성평가 위주이고 다만, 자원조달계획, 주민 수혜도 등 일부 세부기준에서만 계량지표

를 제한적으로 활용하는 수준이다. 이와 함께 점수제의 적용방식에 있어서도 적지 않은 문제가 나타나고 있다.

종합적으로 볼 때, 일부 자치단체의 시도는 기존제도의 틀을 크게 벗어나지 못하고 제도개선의 객관성이나 실용성 면에서 상당한 한계를 노정하고 있는 것으로 평할 수 있다. 아울러 변화하는 행정환경과 거시적 시각을 결한 부분도 이들 자치단체의 시도가 안고 있는 한계와 문제로 나타나고 있다. 일부 시도된 계량기법 또한 현실여건과 사업특성 등으로 인해 활용되지 못하는 문제점이 드러났다(그러나 이들 자치단체의 시도는 본 연구의 진행과정에서 도움을 주었다).

3. 투자심사의 공공성 제고 - 심사대상사업의 구분 중심

투자심사의 공공성(특히, 투자심사운영의 공공성)을 높이는 과제는 투자심사대상사업을 일정한 기준에 의해 적절히 구분하는 문제에 그 중점이 주어진다. 앞서 지적한 바와 같이, 투자심사제도의 개선을 모색하는 과정에서 공공투자사업이 민간투자사업과 본질적으로 다른 특성과 파급효과를 지니고 있다는 사실을 인식하는 것은 매우 중요하다. 이러한 사실은 공공투자심사과정에서 사업을 유형화시켜 접근해야 할 필요성을 간접적으로 시사해 준다.

만일 투자사업의 특성 등을 고려하여 적절한 사업의 유형화가 이루어진다면, 그 다음으로 중요한 것은 모든 투자사업에 공통적으로 적용될 수 있는 평가기준과 사업의 특성별로 차등 적용될 수 있는 평가기준을 모색하는 작업을 추진하는 일이다. 이 과정에서는 사업부문별로 가중치를 부여하는 접근을 취하거나 아니면 그와 다른 접근을 취할 수도 있다.

앞서 파악한 현행 투자심사제도의 문제점과 외국사례 등을 종합적으로 고려해 볼 때 투자대상사업의 유형화를 통해서 배점과 심사방법 그리고 적용기법을 달리하는 것이 합리적이다. 예를 들어, 사업의 특성상 경제성이나 수익성이 없는 사업에 대해 경제적 타당성 부문의 가중치를 크게 부여한다면 이 사업은 투자심사 과정에서 탈락할 확률이 높다. 일반적으로 수익성 사업은 비용편익분석 결과 비용편익비율(B/C ratio)이 1을 초과하고 플러스의 순 현재가치(Net Present Value)를 가질 가능성이 높다. 그 반면, 도서관, 박물관, 복지시설과 같은 비수익성사업은 수익성은 큰 데 비해 비용편익비율이 1보다 낮거나 순 현재가치가 플러스 값을 가질 가능성이 상대적으로 낮다. 이와 같은 상황에서 현재와 같은 획일적인 심사기준과 판정방법을 계속 적용한다면 재정지출을 통한 자원배분의 효율성(allocative efficiency)과 사회적 형평성(social equity)의 균형을 전연 기대할 수가 없다. 따라서 사업의 특성을 고려하여 투자심사의 대상을 유형화시키는 것이 합리적이다.

사업을 유형화하는 방법은 여러 가지 있을 수 있다. 그 중 중요한 기준을 제시하자면, 수익성의 유·무, 사업의 특성·기능·규모, 사업기간, 파급효과, 예산제도상의 기능분류 등을 지적할 수 있다. 이 가운데서 현실 합리성을 고려해 본다면, 예산제도(세출 기능별)를 토대로 하면서 사업의 공공성과 수익성 측면을 반영하는 접근이 합리적이다. 이때 공공성은 사업추진에 따른 수혜지역과 수혜자의 범위 그리고 사회 형평성의 구현 정도를 그 잣대로 삼을 수 있고, 수익성은 사업추진에 따른 경제적 이익으로 측정될 수 있다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 수익성사업은 경제성이 우선인 반면 비수익성사업은 공공성이 상대적으로 우선이어야 한다.

지방자치단체에서는 공공성이 낮으면서 수익이 보장되지 않는 사업을 우

선적으로 투자할 수가 없다. 즉, 자치단체가 추진하고자 하는 투자사업은 (1)공공성과 수익성이 모두 높거나, (2)수익성은 낮지만 공공성이 매우 높은 사업, 아니면 (3)최소한의 공공성 요건을 충족하면서 수익성이 높은 사업 중 하나에 속해야 한다. 비수익성사업의 경우 공공성과 사회적 형평성 등의 측정에 중점을 두는 것이 바람직하며, 만일 경제성을 측정할 경우에도 경제적 수익의 유무보다는 자원조달 및 채무능력과 같은 재무 타당성을 파악하는데 중점을 두는 것이 합리적이다. 결론적으로 말해 투자사업의 유형화는 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하는 것이 합리적이다³⁶⁾.

이와 관련하여 행정자치부 예규에서 제시하는 투자사업의 분류와 예산과 목구조 등은 사업의 유형화를 하는데 도움을 준다(<표 4-2> 참조).

36) 대상사업을 규모 등 다른 기준에 의해 구분 접근하는 방안도 검토해 보았으나 실용성 면에서 오히려 떨어지는 것으로 판단되어 본 연구에서는 더 이상 구체화를 시도하지 않기로 하였다.

<표 4-2> 지방투자사업의 분류체계

예산과목 체계		기능별 분류	세부분야
장	관		
일반행정	일반행정	일반행정	일반행정
사회개발	교육 및 문화	문화·체육 · 청소년·관광	교육, 문화, 체육, 청소년, 관광
	보건 및 생활환경개선	청소·환경 · 상하수도	환경, 수질, 상하수도
	사회보장	사회보장·보건	보건, 복지, 사회보장, 장애인, 아동, 여성
	주택 및 지역사회개발	주택·지역개발	주택, 지역 및 도시개발
경제개발	농수산물개발	농수산물 개발	농업, 축산, 수산
	지역경제개발	지역경제 개발	경제, 통상, 공업단지 조성
	국토자원 보존개발	국토지원 개발	산림, 수자원(치수), 재해, 재난
	교통관리	도로교통	도로, 교통
민방위	민방위관리	민방위·소방	민방위, 소방
	소방관리		

이상의 내용과 기존의 예산과목체계에 의한 투자사업분류를 동시에 고려할 때 비수익성 투자사업은 대체로 말해, 일반행정, 교육 및 문화, 보건 및 생활환경 개선, 사회보장, 국토자원 보존개발, 민방위·소방 부문을 중심으로 집중될 가능성이 높다. 그러나 여기에서 주의해야 할 사실은 이들 사업 부문 가운데서도 수익성 사업이 있을 수 있고, 그 외 사업부문 중에서도 비수익성사업이 있을 수 있다는 점이다. 이러한 사실을 인식할 때 수익성사업과 비수익성사업을 포괄적으로 구분한 다음, 각 자치단체가 개별사업을 추진하는 과정에서 해당사업이 수익성사업인지 아닌지를 자체적으로 결정해서 투자심사주체에 제출하도록 하는 방법을 채택하는 것이 보다 실용적인

접근이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 투자사업의 성격에 따라 상이한 심사 경로를 짧게 해줌으로써 보다 공평한 심사기회가 제공될 수 있고 나아가 재정운영의 효율성과 형평성이 제고될 수 있다.

비수익성사업의 경우 사회·정치성 분석이 중요하며, 여기에는 투자사업과 관련되는 사회형평과 정의, 소득 및 복지 재분배, 지역경제 과급효과 등을 점검하는 과정이 포함되어야 한다. 일반적으로 대규모 투자사업은 지역의 사회자본에 해당하므로 사업의 추진과 관련하여 경제적 타당성은 물론 주민간의 형평, 사회정의, 소득재분배와 관련된 각종 과급효과를 점검하는 과정이 필요하다. 예를 들어, 투자사업으로 인해 지역 내의 소득분배와 복지배분 상태에 영향이 발생할 소지가 있는 사업에 대하여는 지니계수(Gini coefficient) 분석이나 변이계수(coefficient of variation)분석 그리고 로렌즈 곡선(Lorenz curve) 분석 등 각종 통계적 검증방법을 시도할 필요가 있다.

경우에 따라서는 전문 여론조사기관이나 지역전문가의 도움을 빌어 보다 객관적인 측정을 시도할 필요가 있다. 단, 지니계수와 로렌즈 곡선분석은 대규모 사업 중 소득분배효과가 큰 사업에 국한하여 예외적으로 시도할 필요가 있다.

지방자치단체가 실시하고자 하는 투자사업의 타당성은 우선 경제·재무적 타당성 기준에 적합해야 한다. 하지만 경제적 타당성이 인정되는 사업일지라도 그것이 주민수요와 사회·정치적 타당성 테스트를 통과하지 못한다면 그 사업은 공공투자사업으로서 부적합하다. 이것이 민간기업과 공공부문간에 투자선정기준이 본질적으로 다른 점이다. 이러한 사실을 인식할 때 지방 투자사업의 유형을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하고 각 부문별로 투자심사의 경로와 방법에 있어서 공통적인 사항과 차등적인 사항을 적용하는 접근은 중요한 의미를 지닌다.

4. 종합대안의 제시

지금까지 논의된 사항들을 토대로 심사기준과 기법적용과 관련된 개선방안을 <표 4-3>과 같이 제시해 보았다. 먼저, 심사기준의 체계에 관해 언급하면 그것은 심사부문, 심사기준, 측정항목 및 지표, 그리고 측정기법의 형식으로 구성된다.

① 심사부문

투자심사기준의 최상위 분류에 해당하며, 경제·재무부문, 주민(지역)수요, 파급효과, 환경문제, 관련계획연계, 사업 위험도 및 기타의 6개 부문으로 구성된다. 각 심사부문은 자신을 보다 구체적으로 표현해주는 세부 심사항목(즉, 심사기준)을 가지고 있으며 그 수는 심사부문별로 차이가 있다.

② 심사기준

심사기준은 심사부문의 하위체계이며, 각 심사부문을 보다 구체적으로 정의해주는 동시에 보다 세분화된 심사기준을 제시해 준다. 심사기준에 따라 적용되는 심사기법에 차이가 날 수 있다.

③ 측정항목의 정의 및 주안점

측정항목의 정의 및 주안점은 심사부문과 심사기준을 보다 설명적으로 기술해주는 일종의 단순 지침적 성격을 지니며, 경우에 따라서는 측정지표 등을 제시해준다.

④ 심사기법

심사기법은 각 심사기준을 구체적으로 측정해주는 실천수단에 해당하며, 여기에는 객관적 데이터 활용, 통계분석, 계량기법, 지표, 주관적 가치판단, 설문조사, 집중토의 등 각종 계량 및 비계량 기법들이 포함된다.

<표 4-3> 투자심사의 기본 틀

(부문/기준/측정항목/심사기법 등)

심사부문	심사기준	측정항목의 정의 및 주안점	심사기법
경제·재무 부문 Efficiency	·경제성(수익성) ·재원조달계획 ·상환능력	·사업의 경제성(수익/이윤) 분석 ·투자사업에 대한 재원조달(지방 비부담)능력 측정 ·지방채 발행 및 상환능력 검토 ·투자사업의 현금흐름 등 ·투자사업에 따른 지방재정 position 영향 ·사업규모 적정성	·비용편익분석 - C/B비율 분석 ·재무분석 - 수지비율 등 ·기타 관련 재무 ·경제 분석기법
주민수요 Needs	·지역주민 수요 ·사업 시급성	·지역주민의 사업수요(needs) 측정 ·사업필요성, 숙원도/완급성 ·해당사업의 투자 priority ·해당사업을 추진하지 않을 경우 (Do-nothing) 예상문제 ·해당사업과 관련된 현재의 지표상태	·설문조사 ·주민수요관련지표 - 민원발생 등
과급효과 Effectiveness	·지역경제 과급효과 ·주민만족(만족/편리) ·사회·정치적 과급효과	·사업수행의 지역경제 과급효과 ·사업의 사회·정치적 과급효과 - 소득분배, 수혜범위, 공공성 등 ·해당투자사업에 대한 주민의 총 체적 인식·만족상태 측정	·산업연관분석 ·기타과급효과분석 ·사후만족(설문등) ·qualitative analysis
환경문제 Environment	·환경성 평가 ·주민건강·안전 평가	·환경영향평가 등 ·해당사업이 지역의 환경과 조화를 이룰 수 있는지 (sustainable growth)를 판단 ·해당사업이 야기할 수 있는 주 민의 건강 및 안전문제	·환경영향평가 ·환경성 평가기법 - 관련지표 ·qualitative analysis ·토의 및 brainstorming
관련계획연계 Linkage	·국가장기계획 및 경제·사회 정책 부합성 ·중장기지역계획 및 지방재정계획 연계 ·기타 주요계획 연계	·주요 상위 계획과의 부합성 및 연계성을 포괄적 범위에서 판단	·subjective, qualitative analysis ·관계 공무원의 건 적·부심사
사업위험 도 및 기타 Risk& Others	·지역주민 반대/이 해집단 갈등 ·기타 제약요인 ·사업 위험성 ·사업 불확실성	·사업의 계획·추진과정에서 이미 발생 하였거나 앞으로 발생할 것이 예상되 는 각종 위험 및 불확실성 ·기타 해당사업의 특수성과 관련 이 있는 이슈	·서류심사 및 brainstorming

주: 여기서 다루는 내용은 일반지침을 제시하는데 초점을 두고 있고, 특수·고유한 사
업에 대해서는 이 안을 기준으로 하되 수정된 접근을 취할 수 있을 것임.

제3절 종합점수화 및 적용기법

1. 투자심사부문별 배점 및 종합화

가. 심사기준(항목)별 배점

이상에서 제시한 새로운 투자심사기준을 토대로 종합점수화 하는 방법을 제시함과 동시에 그 과정에서 사용될 다양한 정량적, 정성적 기법 등에 관하여 검토가 필요하다.

먼저 투자심사기준과 측정항목에 대하여 점수를 부여하고 필요시 가중치를 부여하는 기본원리에 관하여 원칙을 제시하면 다음과 같다.

(1) 투자심사대상사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하여 심사기준별로 배점과정에서 차등화를 한다.

이때 수익성사업과 비수익성사업의 심사표를 완전히 별도로 하는 방안과 동일한 심사표를 사용하되 배점 등 적용방식에 차등을 두는 방안을 동시에 고려할 수 있다. 이 부문은 투자심사의 본질적 사항이기보다 운영의 기술적 측면이기 때문에 사실상 중요한 문제는 아니다. 연구진의 입장에서는 심사표를 이원적으로 분리시키는 것이 보다 편리하고 유용할 것으로 판단하였다. 따라서 해당 자치단체가 특정 투자심사대상사업에 대하여 ‘수익성, 비수익성 사업’ 유무를 명시해주면 투자심사주체는 그 구분에 따라 상이한 심사표를 적용하는 절차를 밟게 된다.

(2) 종합점수는 수익성사업과 비수익성사업 모두 총 100점이고 심사부문, 심사기준별 배점(점수할당)에 있어서 차이가 있다. 수익성 사업의 경우

가중치는 상대적으로 경제·재무 분석에 주어지고, 비수익성 사업의 경우 가중치는 상대적으로 주민수요와 파급효과부문에 주어지도록 한다. 구체적인 점수배분은 다음과 같다.

① 수익성사업

- 경제·재무부분: 10
- 주민·지역수요: 30
- 파급효과: 20
- 환경문제: 10
- 관련계획연계: 15
- 사업위험도 및 기타: 15

② 비수익성사업

- 경제·재무부분: 10
- 주민·지역수요: 30
- 파급효과: 20
- 환경문제: 10
- 관련계획연계: 15
- 사업위험도 및 기타: 15

심사부문과 심사기준의 배정을 하는 과정에서는 관련 전문가의 토의결과가 기본이 되었고, 그 결과는 <표 4-4>에 요약되어 있다. <표 4-4>에서 I, II, III등급의 표시는 투자심사의 중요성(우선순위)을 상·중·하 등급으로 구분해 주는 표시이다.

(3) 환경문제의 사회적 중요성을 인식하고, 만일 특정사업이 중요한 환경적 이슈를 내포하고 있을 경우에는 환경성 평가의 수준을 보강 상향조정

하는 한편 해당부문에 가중치를 부여한다.

(4) 가중치의 부과는 가능한 객관적인 정보와 방법론을 활용하되, 그것이 어렵거나 논란을 수반할 경우에는 전문가 토의방식에 의존한다.

(5) 점수단위는 소수점 두 자리를 최하 단위로 하며, 필요시 반올림한다.

<표 4-4> 심사부문별 배점

심사중요성(배점)	수익성 사업		비수익성 사업	
	심사분류	배 점	심사부문	배 점
I (50점)	경제·재무	30	주민수요	30
	주민수요	20	파급효과	20
II (30점)	파급효과	15	관련계획연계	15
	사업위험도 등	15	사업위험도 등	15
III(20점)	환경문제	10	경제·재무	10
	관련계획연계	10	환경문제	10

주: I, II, III은 심사기준의 중요성 및 우선순위를 3등급으로 분류한 것임; 등급구분 및 배점은 연구자의 초안을 기초로 관련 전문가의 소그룹 토의를 거쳐 완성된 것임.

그리고 부문별 각 항목에 대한 점수배점에 대해서는 향후 실제 적용과정에서 중앙정부 및 자치단체 등에서 적절히 안내하는 것으로 한다. 다만 투자심사점수표에 대한 양식은 <표 4-5>와 같이 제시해 볼 수 있다.

<표 4-5> 투자심사점수표 양식(예시)

심사부문	심사기준	배점				주요 사항
		수익성 사업		비수익성 사업		
경제·재무부문 Efficiency	·경제성(수익성)					
	·재원조달계획					
	·상환능력					
	·기타(재정영향 등)					
주민/지역수요 Needs	·지역주민 수요					
	·사업 시급성					
파급효과 Effectiveness	·지역경제 파급효과					
	·주민만족(만족/편리)					
	·형평적 파급효과					
환경문제 Environment	·환경성 평가					
	·주민건강·안전 평가					
관련계획 연계 Linkage	·국가 장기계획 및 경제·사회정책부합					
	·중장기 지역 계획· 지방재정계획연계					
	·기타주요계획연계성					
사업위험도 및 기타 Risk & Others	·지역주민 반대/이 해집단 갈등					
	·기타 제약요인					
	·사업 위험성					
	·사업추진 불확실성					

나. 종합 점수화 및 투자결정

투자사업을 심사하고 그것을 종합판정(투자심사의 적·부를 결정)으로 유도하는 과정에서는 종합점수제를 원칙으로 사용할 것을 제안한다. 종합점수제는 앞서 지적한 바와 같이, 그 나름의 문제와 한계가 있음에도 불구하고 상대적으로 쉬우면서도 매우 효과적이고 실용적인 장점이 있다. 특히,

기준항목의 설정과 가중치 부여를 포함한 점수 배점이 적절히 이루어진다면 점수제 접근은 명확한 판단기준을 제시해주는 보편적이고 유용한 투자심사 방법이 될 수 있다. 간단히 말해서, 이 방법은 본 연구에서 제시하는 심사기준(대분류·중분류 항목)에 대해 일정한 점수(가중치 포함)를 안배한 다음 각 부문별 점수를 집계하고 최종적으로 종합점수를 도출하는 접근을 취한다. 이때 해당투자사업의 추진여부는 컷라인(cut-line)을 기준으로 결정한다.

종합점수제를 도입하는 과정에서 반드시 고려되어야 할 사항으로는 (1) 투자심사기준의 설정 및 체계화, (2) 투자심사기준의 항목별 측정방법 및 기법 정의, (3) 심사기준별 배점, (4) 합리적 종합점수화 및 투자관정을 지적할 수 있다. 이 중에서도 (1)~(3)과 관련된 사항은 이미 앞서 제시되었으므로 여기서는 (4)의 내용을 중심으로 실천대안을 제시하고자 한다.

일반적으로 점수제 방법은 비교나 배점에 있어서 기본적으로 주관적 가치판단(subjective value judgement) 문제를 피할 수가 없다. 그것은 항목별 비교와 배점을 하는 과정에서 가중치를 부여하는데(또는 부여하지 않는데) 따른 객관성과 합리성 논란이 존재하기 때문이다. 특히, 투자사업과 관련된 사업의 질(quality) 문제나 심미적 변수 등이 게재될 경우 점수제 방식이 안게 될 객관성 논란은 심각해진다. 점수제를 적용하는 경우 예상되는 또 다른 중요 문제로는 서로 다른 차원의 개념 및 측정치(측정결과)들을 납득가능한 방식에 의해 종합 점수화하는 시스템을 개발해야 하는 것이다.

예를 들어, 객관적인 통계치를 근거로 산출한 점수와 주관적인 가치판단이나 경험적 지식을 토대로 산출한 결과(점수 또는 다른 형태의 평가치)를 일정한 방식에 의해 종합 점수화 할 때 발생할 수 있는 문제이다. 마찬가지로, 효율성 부문에서의 점수와 효과성 부문에서의 점수를 같은 수준에서 취합할 것인지 아니면 가중치 부여 등 별도의 종합방식을 취해야 할 것인지를

결정하는 문제도 같은 맥락에서 제기된다. 그러나 이와 같은 내재적 한계에도 불구하고 점수제 접근방법은 투자사업의 심사·평가와 관련하여 가장 보편적으로 활용될 수 있는 실천가능한 접근으로 평가된다.

종합점수는 각 심사부문별로 취합한 점수를 종합 집계하여 산출한다. 그리고 산출된 결과를 토대로 일정한 합격선(cut-line)을 설정하고 그 점수의 통과여부를 두고서 해당사업의 최종투자여부를 확정한다. 이와 관련해서 몇 가지 기본원칙을 제시하면 다음과 같다.

(1) 종합점수 집계결과 70점 이상은 적정, 60~70점은 재심, 60점 이하는 부적정으로 판정한다(재심 또는 조건부 승인제 도입).

(2) 종합점수가 합격점을 넘을 경우에도 특정심사항목(예: 수익성 사업의 경우 경제·재무 심사부문, 비수익성 사업의 경우 주민수요·공공성 부문)에서 60점 이하를 받을 경우 동 사업은 불합격으로 간주한다. 즉, 투자심사제도에 일종의 과락제도를 활용한다. 이러한 접근을 취하는 이유는 투자사업의 특성에 따라 해당사업이 지향하는 목표를 최소 수준이상 충족시켜야 함을 강조하는 측면에서 이다.

(3) 비수익성 사업의 경우 논란의 여지가 많은 사업에 대해서는 관계전문가(지역주민포함)의 집중토의를 통해 사업추진여부를 최종 확정할 수 있다.

2. 투자사업심사기법의 적용 및 배점

가. 경제·재무성 분석 부문

이상에서 제시한 심사부문별 종합점수화 내용을 토대로 하여 각 심사부

문별로 적용할 기법에 관한 검토가 필요하다. 적용기법의 검토에 있어서는 모든 부문과 측정지표에 대해 다루지 않고 중요성이나 논란 가능성이 있는 것들을 중심으로 다루고 있다. 예를 들어, 경제성 분석이나 재무성 분석의 경우 이미 보편화된 기법이 많고 본 연구의 앞 장에서도 상대적으로 깊이 다루었기 때문에 이들에 대해서는 간단히 언급하거나 생략하고 있다.

본 연구에서는 투자사업심사를 크게 경제·재무성 분석과 사회·정치성 분석 그리고 기타 분석으로 구분해서 접근하였다. 경제·재무성 분석에서는 비용편익분석을 기본적인 방법론으로 채택하면서 채무상환능력, 수지비율 등 관련지표를 활용하는 접근을 제시하고 있다. 사회·정치성에 관한 투자심사와 기타분석에 있어서는 정량분석과 정성분석을 가미하는 다양한 접근방식을 제시하고 있다.

이하에서는 본 연구에서 제시한 투자심사기준의 6개 부문별로 그에 적합한 기법을 논의하는 한편 적절한 기법을 사용하였을 경우 그것을 구체적인 점수로 연계시키는 방안에 관하여 다루고 있다. 먼저 경제·재무성 분석 부문을 검토한다.

투자사업의 경제성 분석은 해당투자사업이 어느 정도의 경제적 가치가 있는지를 계량적으로 분석함으로써 사업추진 여부에 대한 정확한 판단기준을 갖고자 하는데 그 목적이 있다. 본 연구에서 관심을 갖는 특정투자사업에 대한 경제적 타당성은 투자사업의 경제적 순 혜택(net benefit)과 순 비용(net cost)을 측정하고 그 결과를 판정 가능한 수치로 제시하는 기본접근을 하고 있다.

<표 4-6> 경제성 분석기법의 비교

분석기법	판 단	장 점	단 점
편익/비용 비율 (B/C)	$B/C \geq 1$	<ul style="list-style-type: none"> · 이해용이, 사업규모 고려 가능 · 비용편익 발생시간의 고려 	<ul style="list-style-type: none"> · 편익과 비용의 명확한 구분이 곤란함 · 상호배타적 대안선택의 오류발생 가능성
내부 수익률 (IRR)	$IRR \geq r$	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 수익성 측정 가능 · 타 대안과 비교가 용이 · 평가과정과 결과 이해가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 절대적 규모를 고려하지 않음 · 몇 개의 내부수익률이 동시에 노출될 가능성 있음
순현재가치 (NPV)	$NPV \geq 0$	<ul style="list-style-type: none"> · 대안선택시 명확한 기준제시 · 장래발생 편익의 현재가치제시 · 한계 순현재가치 고려 타 분석에 이용가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 이해의 어려움 · 대안 우선순위 결정 시 오류발생 가능성

주: KDI, 예비타당성조사 일반지침연구 제2장 참조.

경제적 타당성을 평가하는 과정에서는 경제·재무부문의 기초자료는 물론 토지이용, 도시계획, 인구 및 사회적 영향 요인 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 경제적 타당성 측정기법은 여러 가지 - 비용편익분석, HPA, CVM, travel cost method 등 - 가 있고 사업의 유형과 특성에 따라 다를 수 있지만, 그 중에서도 가장 보편적으로 활용되는 것은 비용편익분석(cost-benefit analysis)이며 이것은 지방투자사업에 대해서도 그러하다. 비용편익을 제대로 분석하기 위해서는 순 현재가치, 내부수익율, 사회적 할인율의 설정과 같은 기술적인 문제들을 적절히 해결하는 것이 중요한데 본 연구에서는 이 문제가 해결되는 것을 전제로 비용편익분석을 추천하고자 한다.

그러나, 특수한 사업이나 지역현안이 민감할 경우에는 비용편익분석 이외에 민감도 분석 등 다른 기법을 활용할 수 있을 것이다. 아울러 경제성 분석을 수행하는 과정에서 사업의 수요에 대한 추정이 뒤따를 것이므로 이 방

법은 여러 면에서 유용하다.

경제성 평가과정에서 현재가치, 내부수익률에 의한 타당성 검증결과가 항상 동일하게 나타나지 않는 문제를 이해할 필요가 있다.³⁷⁾ 이와 관련하여 우선 순 현재가치는 순 편익의 흐름을 사업 개시연도의 가치로 평가하였지만 사업규모에 대하여 표준화(normalize)가 되어 있지 않기 때문에 사업 간 비교에는 적당하지 않다는 단점이 있다. 예를 들어, 사업규모를 두 배로 늘릴 경우 순 현재가치도 자동적으로 두 배로 늘어난다. 따라서 성격은 동일하지만 두 사업의 순 현재가치만으로 두 사업의 수익성을 비교하는 것은 바람직하지 않다. 반면 내부수익률은 사업의 규모에 의존하지 않는다는 장점은 있으나 수익성이 극히 낮거나 높은 사업의 경우는 계산되지 않는 단점이 있다. 편익/비용비율은 특정 항목을 편익 혹은 비용으로 처리하는가에 따라 값이 달라진다는 단점이 있으나 일반적으로 투자심사기준으로 사용되고 있다.

이러한 사실을 인식하면서 본 연구는 투자심사과정에서 경제적 타당성을 평가하되 기본적으로 비용/편익비율에 우선순을 두면서 순 현재가치를 보완적으로 산정하는 접근을 취할 것을 제시하고자 한다. 다만, 보다 실용적인 차원에서 중앙정부가 중심이 되어 전산 소프트웨어를 개발할 필요가 있다.

경제성 평가는 비용편익분석을 기본으로 하면서 편익-비용비율(B/C)을 주로 사용하는 방안을 제시한다. 앞서서도 기술한 바와 같이 비용편익분석은 사회적 할인율의 적용에 따라 비용편익의 수치가 크게 달라질 수 있으므로 바람직하기는 사회적 할인율에 대한 지침을 중앙정부가 연초 또는 분기별로 적절히 제시할 필요가 있다. 비용편익분석에서 적절한 할인율이 설정될 경우 일반적으로 순 현재가치(NPV) 기법과 편익-비용비율(B/C)이 사

37) KDI, 전계서.

용되고 있는데, 본 연구에서는 사회적 할인율이 합리적으로 설정되었다고 가정하고 B/C비율을 기본적으로 사용할 것을 제시한다.

B/C비율분석 결과를 토대로 경제성 부문의 점수를 산정하는 과정에서는 <표 4-7>에서 제시하는 기준을 활용할 것을 제안한다. <표 4-7>에서 B/C 비율을 상대적으로 높게 책정한 이유는 민간기업과 달리 공공부문에서는 비용과 편익을 측정하는 과정에서 특히, 편익부분을 “과대 계상하는 편향(overestimation bias)”을 보일 가능성이 높기 때문이다.

<표 4-7> B/C비율분석에 따른 점수산정

B/C Ratio	점 수
1.2 이상	당해부문 만점의 100%
1.1 이상~1.2 미만	당해부문 만점의 90%
1.05 이상~1.1 미만	당해부문 만점의 80%
1.0 이상~1.05 미만	당해부문 만점의 70%
0.9 이상~1.0 미만	당해부문 만점의 60%
0.8 이상~0.9 미만	당해부문 만점의 50%
0.8 이하	0.0 처리

다만, 예외적으로 투자사업에 따른 편익의 경제적 가치를 금전적으로 특정·환산하기 힘든 사업에 대해서는 경제적 분석을 비용편익분석에 의하지 않고 다음과 같은 5단계 척도방식에 근거해서 추진하는 것이 합리적이다.

- 경제적 혜택이 매우 높음 : 당해부문 만점의 100%
- 경제적 혜택이 높음 : 당해부문 만점의 85%
- 경제적 혜택이 보통임 : 당해부문 만점의 70%
- 경제적 혜택이 낮음 : 당해부문 만점의 50%
- 경제적 혜택이 매우 낮음 : 당해부문 만점의 30%

투자사업과 관련된 자금조달 능력에 대한 측정은 현행 단식부기 현금주의(cash basis) 예산회계제도가 지니는 제약으로 인해 당분간은 재무제표를 활용하는 다양한 분석을 하기가 어렵다. 이러한 사실을 고려할 때 단기적으로는 지방자치단체의 채무상환능력을 측정해줄 수 있는 지표를 활용하는 접근이 합리적이다.

지방채 상환능력은 현재 지방채 발생심사나 지방재정분석 및 진단 등과 관련하여 활용되고 있는 지방채무상환능력 지표 즉, 채무상환비율(최근 4년간 평균지방채무상환액/최근 4년간 평균 일반재원결산액 비율)을 활용하는 것이 무난하다. 이때 적용되는 회계는 일반회계와 기타특별회계이고, 일반재원은 지방세, 경상적세외수입, 보통교부세, 조정교부금을 합친 금액을 의미한다. 이와 함께 현재 지역내총생산(GRP)이 산출되는 광역자치단체의 경우 지방채원리금이 지역내총생산에서 차지하는 비율을 고려하는 접근을 취할 것을 권고한다(지방채 상환능력을 측정할 수 있는 지역 내 개인소득 지표가 있다면 그것을 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다).

실용적 측면에서 또 달리 고려해볼 수 있는 것은 채무상환비율이 전국평균을 기준으로 그보다 낮을 경우는 심사에 유리한 방향으로, 그보다 높을 경우는 심사에 불리한 방향으로 점수척도를 고안하는 접근이다. 이와 관련된 보다 구체적인 대안은 다음의 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 지방채상환능력에 대한 점수산정

지방채상환비 비율	점 수
당해연도 전국평균 대비 1.5 배 이상	당해부문 만점의 50%
당해연도 전국평균 대비 1.0-1.5 배	당해부문 만점의 60%
당해연도 전국평균 대비 0.80-1.0 배	당해부문 만점의 80%
당해연도 전국평균 대비 0.8배 이하	당해부문 만점의 100%

이와 함께 민간기업의 재무성 측정에 활용되는 차입금 평균이자율(=금융비용/차입금 비율)을 보조지표로 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

재무성분석의 또 다른 수단으로 투자사업의 현금흐름을 측정하는 것과 수익성사업의 경우 수지비율을 측정해보는 방안을 제시해 볼 수 있다. 전자의 경우 지표나 계량적 측정을 하기보다는 제시된 자료를 토대로 심사주체가 주관적 평가를 하는 것이 합리적이다. 후자의 경우 투자사업에 소요될 총비용을 산정한 다음 그것을 총수익으로 나누는 접근방식을 취하는 것이 합리적이다. 이 때 총수익은 금전적 수익을 의미하며, 비용편익분석에서 편익을 계산할 때 반영되는 각종 비금전적 혜택을 포함하는 개념과는 분명한 차이가 있다.

자체재원의 조달정도를 파악하는 것도 유용한 수단이 될 수 있다. 예를 들어, 투자재원을 자체재원과 의존재원으로 구분하여 전체사업비에 대한 비율을 산정해보는 방법이다. 현재 재원조달방법은 크게 국비, 도비, 시군비로 구분되고 있는데 이러한 기준을 활용하여 개별 자치단체 차원에서 일정한 지표를 만들 수 있을 것이다.

마지막으로, 심사대상사업이 공기업 투자사업일 경우에는 기업의 재무분석에 사용되는 지표를 주 지표 내지 보조지표로 활용하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 유사자치단체의 사례를 보완적으로 참조 활용하는 접근도 유익하다.

나. 주민수요 부문

1) 설문조사

주민수요나 숙원도 그리고 사업의 시급성 등을 측정하는 사항들은 주로 설문조사를 활용하면서 공인된 기관(대학, 연구소, 언론매체 등)에서 기 제

시된 관련내용을 활용하는 접근이 바람직하다. 설문조사는 모든 사업을 대상으로 하지 않고 사업의 특성상 주민수요와 사업의 시급성을 측정하는 것이 중요한 현안으로 대두되는 투자사업을 대상으로 실시하는 것이 합리적이다.

사업이 투자사업의 시급성은 필요성을 토대로 지금 추진하지 않을 경우 어떤 문제가 발생할 것인지를 검토하는데 초점이 주어져야 한다. 이와 관련하여 사업의 시간적 필요성을 몇 단계로 구분하는 접근을 취할 수 있을 것이다. 이 문제는 사업의 중요성과도 연계되는 것으로 여기에는 사업목표, 주민수요의 정도, 상위계획과의 연계, 국가시책 등 종합적인 고려가 요구된다.

2) 집중토의(brainstorming)

일반적으로 브레인스토밍(brainstorming)은 AHP분석의 일환으로서도 자주 활용된다. 집중토의방식을 채택할 경우 투자심사(항목) 기본목표를 분명히 하고 그와 관련된 기본정보를 객관적이면서 충분히 제공해주는 것이 중요하다. 이와 동시에 초기단계에서는 관련전문가들이 자유로운 대화환경에서 폭넓은 대안을 제시하고 끊임없는 문제제기와 대안모색의 과정을 진행할 수 있어야 한다. 단순한 토의의 형식을 취할 경우 이 방법은 성공하기 어렵다. 그러므로 집중토의방식은 매우 중요하고 민감하거나 논란의 여지가 많은 투자사업을 대상으로 채택하는 것이 바람직하다. 아울러 참여전문가의 의견표현에 있어서 일관성이 있는지를 검증해보는 일관성 검증(consistency test)이 중요하다. 만약, 참여전문가들이 일관성을 결여한 주장이나 응답을 하거나 의견의 불일치 정도가 심할 경우에는 집중토의 방식을 재구성하거나 다른 방식을 채택할 필요가 있다.

투자사업의 규모가 클 뿐 아니라 사업추진을 둘러싸고 여러 가지 논란이 발생하는 사업, 특히, 점수화에 어려움이 있는 사업에 대해서는 관련전문가

집단을 중심으로 집중토의(brainstorming)나 설문조사를 실시하는 것이 바람직하다. 집중토의는 한 차례로 끝이 날 수도 있지만, 사업의 성격과 관련 이슈들을 고려하여 두, 세 차례에 걸쳐 진행할 수도 있다. 이때 그 과정에 참여하게 될 대상은 지역내의 전문가(교수, 연구원, 시민단체 회원, 공무원, 의원 등)를 중심으로 하되 해당 투자사업이 지역을 넘어 광역적 과급효과를 발생하거나 전국적 지명도를 지니는 전문가를 필요로 할 경우에는 지역 외의 전문가를 포함시키는 것이 좋다.

지방투자사업과 관련된 주체로는 크게 보아 공공부문 집단(지방의 담당 부서 및 중앙부서, 지방의원), 전문가집단(연구기관, 학계 등) 민간부문(시민단체, 관련기업 등), 지역주민의 네 그룹으로 구분이 가능하다. 이 가운데 참여하는 전문가들이 투자사업과 관련된 심사 전문성과 객관성을 가장 만족시키는 집단을 적절히 구성해야 한다. 이 과정에서는 지역주민과 투자사업으로 영향을 받게 될 이해당사자의 다양한 목소리가 반영될 수 있는 제도적 장치도 고려되어야 한다. 집중토의 과정에서는 참여자로 하여금 지역의 발전성이 사업의 타당성에 미치는 중요도, 주민 수요 및 숙원도, 지역경제 과급효과, 사회적 형평 등 사업시행이 지역발전에 미치는 영향을 종합적으로 평가하도록 하는 작업이 중요하다.

문제는 관련분야의 전문가들이 참여하는 집단의사 결정과정이 일반적으로 개인의 의사결정과정과 비교하여 복잡한 점이다. 예를 들어, 전문가들의 주관적 판단이 강하거나 전문가 사이에 판단의 격차가 큰 경우 그리고 상반된 견해가 대립하는 경우 최종의사결정에 도달하는데 문제가 발생한다. 이를 보완하는 차원에서 전문가 의견을 점수화 하는 과정에서는 최고, 최저점수를 배제하는 방법 등 객관적인 방법을 적용하는 지혜가 필요하다.

정성분석을 취할 경우에는 사회과학 부문에서 자주 사용되고 있는 4단계

및 5단계 척도를 활용하는 방안과 아울러 인지심리학에서 주로 활용하는 9단계 척도를 심사대상사업의 특성 등을 고려하여 적절히 도입할 필요가 있다. 측정조사의 내용은 해당 심사기준별로 자치단체의 지역실정과 해당사업을 고려하여 표준안을 마련하고, 상황(심사대상사업의 특수성, 고유성 등) 변화에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 여지를 두는 접근이 합리적이다.

집중도의에 의한 결과의 반영은 투자사업의 종합판정적 성격으로 추진여부를 최종 결정하는 방식(추진 적합, 부적합)을 취할 수도 있고, 아니면 5단계, 9단계 평가척도를 기준으로 평가기준에 대한 선호도나 중요도를 점수로 부여하는 방식을 취할 수 있다.

3) 지표활용

해당 투자사업에 대한 주민수요나 숙원도를 측정하는 지표로 현지조사를 통한 주민의 민원발생 빈도를 활용해볼 수 있을 것이다. 이 때 빈도는 해당 자치단체 내 다른 지역과의 비교, 타 사업과의 비교, 동일 수준 또는 전국적 관련 데이터의 비교방식을 직접, 간접으로 활용할 수 있을 것이다.

주민의 수혜도의 경우 당해 투자사업의 추진을 통해서 직접 경제적, 심미적 혜택을 얻을 것으로 예상되는 인문적, 공간적 범위를 파악한 다음 그것을 당해 자치단체의 총인구나 전국평균 기타 benchmark가 되는 지표와 상대비교 하는 접근을 취할 수 있을 것이다. 그 하나의 대안으로 다음의 지표를 제시할 수 있다.

$$\cdot \text{지역주민 수혜도} = \text{당해 자치단체 수혜인구} / \text{당해 자치단체 총인구}$$

다. 파급효과 부문

1) 경제적 파급효과 - 산업연관표 등의 활용

투자사업으로 인한 경제적 파급효과는 가장 최근의 산업연관표를 토대로 각 산업별 생산유발효과를 측정하는 접근방식을 취하는 것이 바람직하다. 다만, 산업연관표를 활용할 경우에도 그 측정에 있어서는 기초통계와 기본가정 등 상당한 전문가적 지식을 기반으로 하기 때문에 현 단계에서는 투자사업의 규모와 파급효과가 중요한 사업을 대상으로 시범적으로 실시할 것을 제시한다.

이와 관련된 현실대안으로는 다음에서 언급하는 설문조사를 실시하는 것이 합리적이다.

2) 설문조사

지역경제 파급효과는 지역의 경제를 익히 아는 지역 상공회의소나 기업인을 대상으로 산업경제적 파급효과를 측정하는 설문조사를 활용하는 것이 합리적이다. 상공인들의 불편을 덜기 위해 정기 투자심사에 앞서 각 사업별로 지역경제 파급효과를 묻는 5단계, 9단계 척도의 간단한 설문조사를 하는 방식을 취할 필요가 있다. 사업의 특성상 보다 구체적인 설문조사를 필요로 할 경우에는 공인된 여론조사기관이나 대학·연구소 그리고 시민단체를 통해 실시하는 것이 바람직하다.

투자사업의 파급효과 중 형평성 문제와 관련된 사항은 앞서 언급한 바와 같이 변이계수분석이나 지니계수분석을 시도할 필요가 있지만 지방단위에서 이러한 분석을 필요로 하는 경우는 매우 제한적일 것으로 추정된다. 따라서 이 경우에는 계량분석기법보다 지역의 관계당사자(전문가, 시민단체, 주민대표 등)로 구성되는 집단을 대상으로 설문 내지 토의 방식을 통해 점

수를 도출하는 방법을 활용하는 것이 무난하다.

이 부문에서 브레인스토밍(brainstorming)을 시도할 경우에는 투자사업의 중요성이 높고 사안이 매우 민감한 경우에 한정시키는 것이 합리적이다.

라. 환경성 부문

투자심사 대상사업이 현행 법규상 환경영향평가를 필요로 하는 투자사업일 경우에는 그 결과를 투자심사에 활용하는 것이 바람직하다. 그렇지 않은 사업일 경우에는 해당 투자사업의 성격과 파급효과가 “환경성 이슈”에 민감한지를 판단한 후 환경성 평가의 방식과 내용을 달리 접근하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 어떤 투자사업의 추진과 관련하여 환경오염문제와 직접적인 연관이 없는 것으로 판단될 경우 이 사업에 대한 환경성 평가는 공무원 내부의 자체평가로 갈음할 수 있을 것이다. 이에 비해 특정 투자사업이 환경문제에 상당한 영향을 미칠 가능성이 있거나 민감한 것으로 판단될 경우에는 외부 독립기관에 의한 환경성 평가가 추진되어야 한다.

구체적으로, 해당투자사업이 지역내외의 환경에 중요한 문제를 야기할 소지가 있거나 또는 지속가능한 경제(environmentally sustainable economy)의 조건에 해당할 경우 해당자치단체는 그 사업을 “환경성 이슈”로 지정하고 추진해야 한다. 즉, 자치단체가 투자사업의 심사를 요구할 경우 자체적으로 동 사업이 환경문제에 민감한 사업인지 아닌지를 적시하는 가운데 투자심사를 요청하도록 해야 한다. 환경문제의 중요성을 인식할 때 모든 투자사업에 대하여는 각 자치단체들이 투자사업심사를 요청하기에 앞서 환경성 이슈를 반드시 다루도록 규정할 필요가 있다. 이 경우 앞서 지적한 바와 같이 환경문제가 큰 쟁점이 되지 않을 경우에는 A4 용지 1~3매 내외의 자체판단서(최소 1인 이상의 외부전문가 의견 반영)를 제시하는 수

준이면 충분하다(이러한 제시는 자치단체에게 업무과중을 주는데 있지 않고 환경문제의 중요성을 강조하는 차원에서 주어진다).

이와 관련해서 투자사업별로 “환경성 민감도”를 I·II·III으로 구분하도록 규정하고 그에 대한 접근을 달리하는 접근이 합리적이다.

환경성 민감도 I(상)인 사업의 경우 외부전문가와 지역주민대표, 시민단체를 포함하는 종합적인 환경성 민감도에 대한 토의 및 측정이 요구된다. 그 다음으로 환경성 민감도가 II(중)인 사업의 경우에는 외부전문가와 자체 공무원에 의한 환경문제의 분석 및 판단을 필요로 한다. 마지막으로 환경성 민감도가 III(하)인 사업의 경우에는 해당 자치단체의 내부판단 문건으로 환경부문의 상황을 판단할 수 있게 한다. 이와 같은 분석방식을 토대로 최종 점수의 산정은 5단계 척도를 활용하는 방식을 채택할 것을 제시하고 그것은 기본적으로 앞서 제시한 바와 같다.

- 환경문제 민감성 매우 높음 : 당해부문 만점의 100%
- 환경문제 민감성 높음 : 당해부문 만점의 85%
- 환경문제 민감성 보통임 : 당해부문 만점의 70%
- 환경문제 민감성 낮음 : 당해부문 만점의 50%
- 환경문제 민감성 매우낮음 : 당해부문 만점의 30%

마. 관련계획 연계성, 위험도 및 불확실성 부문

관련계획 연계성 부문과 투자사업의 위험성 및 불확실성 부문에 대한 측정은 기본적으로 객관성을 담보로 하는 정성분석 접근을 취하는 것이 합리적이다. 구체적으로, 5단계 내지 9단계의 주관적 척도를 토대로 설문조사를 하거나 전문가 판단을 유도하거나 투자심사자들의 판정에 맡기는 접근을 취

하는 것이 바람직하다.

국가계획이나 상위계획과의 연계성 등은 제출된 자료와 그 부문에 전문성이 있는 관련공무원을 중심으로 상·중·하의 3단계 평가를 하는 방법을 취하는 것이 바람직하다. 그 이유는 대부분의 자치단체들이 투자사업을 추진하는 과정에서 법령위반이나 상위계획과의 불일치한 사업을 추진하는 경향이 상대적으로 미미하고, 이 부문에 대해서는 관련 공무원의 전문성이 다른 부문의 전문가보다 훨씬 높기 때문이다.

위험도 및 불확실성의 측정은 사실상 계량화하기 힘든 요소들이 많다. 따라서 이 부문은 주로 전문가를 중심으로 하는 설문조사나 집중토의, 심사자의 주관적 판단 등 주관적인 심사평가가 이루어질 가능성이 높다. 투자사업의 위험도 및 불확실성 측정은 크게 경제·재무관련부문, 갈등·대립관련부문, 그리고 기타관련부문으로 구분하여 측정하는 방식을 택할 필요가 있다. 그 측정에 있어서는 5단계 척도를 활용하는 것이 합리적이고 이와 관련된 점수배점은 다음과 같이 주어지는 것이 무난할 것이다.

<표 4-9> 위험도 및 불확실성부문의 점수산정

위험도·불확실성	I	II	III	IV	V
경제·재무관련	0.3	0.5	0.7	0.85	1.0
갈등·대립관련	0.3	0.5	0.7	0.85	1.0
기 타 관 련	0.3	0.5	0.7	0.85	1.0

주: I, II, III, IV, V는 각각 투자사업의 위험도 및 불확실성이 매우 높음, 높음, 보통, 낮음, 매우 낮음을 의미함; 수치는 각 부문별 만점에서 차지하는 점수 비중을 의미함.

사업추진과 관련된 위험성 내지 불확실성을 점검하는 과정에서는 사업발주단계, 기본계획수립단계, 동일 유사사업의 추진사례 등에 관한 각종 자료 및 정보가 중요한 역할을 할 것이다.

바. 종합

지금까지 투자심사부문별로 적용되는 기법과 그에 따른 점수환산 방법에 대해 기술하였다. 여기서 제시된 안들은 나름대로 고심하여 도출될 것이지만 여러 면에서 논란의 소지를 안고 있다. 이에 대해서는 관련전문가를 포함하여 보다 광범위한 의견수렴의 과정을 필요로 한다. 아울러 지방자치단체의 자체심사나 시도심사, 그리고 중앙심사 과정에서 본 연구에서 제시된 방안을 구체화 할 경우에는 지역과 해당부문의 특성을 고려하여 유연적인 접근을 취하는 것이 바람직하다.

일반적으로 보아 경제성 분석과 비 경제성 분석결과를 동시에 고려하면서 사업의 시행여부를 종합 평가하는데는 다음과 같은 어려움이 뒤따르기 때문에 어떤 방식을 취하든지 최소한의 논란의 여지가 있다.³⁸⁾

첫째, 정량적 분석결과와 정성적 분석결과를 통합하는 어려움이 수반된다. 경제성 분석은 B/C비율, 순현재가치 등 정량적으로 제시되는 반면, 비경제적 분석에 포함되는 각종 심사항목은 계량화가 어려워 양자를 통합하는데 어려움이 따른다. 예를 들면, B/C비율은 높지만 상위계획과 일치하지 않거나 정책일관성을 결여한 사업의 타당성을 평가하는데 어려움이 발생한다.

둘째, 분석결과를 정량화한 경우에도 평가항목별로 상이한 척도(scale)를 갖는 평가항목을 통합하는 어려움이 따른다. 예를 들면, 어떤 사업의 B/C비율이 낮는데 비해 지역경제 창출효과가 매우 클 경우 어떠한 기준에

38) KDI, 전계서, p. 152.

의하여 사업시행 여부를 평가할 것인지 문제가 발생한다.

셋째, 평가의 일관성과 사업의 특수성을 동시에 반영해야 하는 어려움이 있다.

넷째, 투자심사 과정에 직·간접으로 참여하는 전문가들의 의견을 종합해서 최종결론을 도출하는데 어려움이 있다.

마지막으로, 지방투자심사에서도 다기준분석(Multi-Criteria Analysis) 방법을 시험적으로 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 투자사업의 타당성에 대한 종합판단을 위해서는 다수의 정량적, 정성적 평가항목을 포함하는 사항에 대해 종합적인 의사결정을 해야 하는데 이와 관련하여 다기준분석 방법이 차츰 보편화되는 경향을 보이기 때문이다. 그러나, 이 방법 또한 도로사업과 같이 규모가 크고 최소 이상의 계량분석이 가능한 사업에 한해서 적용될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 마찬가지로 투자사업이 내포하는 질적(qualitative) 특성을 평가할 수 있고, 비교적 쉬운 분석절차와 적은 예산 그리고 객관성을 토대로 투자결정에 대한 신뢰성을 확보할 수 있는 장점을 지니는 AHP기법에 관하여도 상당한 관심을 가질 필요가 있다.

마지막으로, 공무원의 전문성 제고와 시간제약에 대한 개선책이 마련되어야 한다. 본 연구에서 제시된 안들이 실무사회 등 다각도에서 검증을 거친 다음 실제 적용되는 과정에서는 공무원의 전문성 제고와 투자심사 여건에 대한 제약조건들이 해소되어야 한다.

제4절 심사대상 사업규모 및 시기조정

1. 투자심사 대상사업 규모 상향조정

가. 필요성

현행 지방재정투융자심사에는 대상사업의 규모를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 구분되고 있다. 특히 의뢰심사의 경우는 사업규모를 기준으로 시·도심사의 경우는 총사업비가 30억원 이상 200억원 미만 시·군·자치구 사업, 2개 이상 시·군·자치구와 관련되는 10억 이상 신규투자사업이 해당된다. 그리고 중앙심사의 경우는 총사업비 200억원 이상 신규사업 및 10억원 이상 행사성경비사업, 2개 이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상 신규투자사업, 10억원 이상 해외투자 및 외국의 차관을 도입하여 시행하는 사업 등이다.

투자심사 대상사업 규모에 대해서는 2000년 투자심사제도의 개정에 의해 기초자치단체의 심사범위가 축소되는 반면 광역자치단체의 심사범위가 확대되었다. 즉, 시·군·자치구의 심사대상사업 범위를 종전 총사업비 50억원 미만 사업에서 30억원 미만 사업으로 축소하고 있다. 그리고 시·도 심사대상사업 범위는 확대되고 있는데, 종전 총사업비 50억원 이상~200억원 미만 시·군·자치구사업을 시·도가 심사하던 것을 총사업비 30억원 이상~200억원 미만 시·군·자치구사업으로 시·도심사가 확대되었다. 그러나 시·도심사가 확대되었다고 하더라도 시·도가 투자하는 사업에 대한 시·도의 자체심사 대상사업규모 자체가 확대되어 시·도의 투자사업에 대한 자율성이 강화된 것이 아니라 시·군·구에서 심사하던 것이 일부 시·

도심사로 이관된 것에 불과하다.

그런데, 투자사업비에는 토지매입비도 포함된 사업금액이므로 현실적으로 자치단체의 대부분의 투자사업이 투자심사 의뢰대상사업으로 규정되고 있어 자치단체의 자율적 사업추진 여지가 적다는 점이 문제점으로 제기되고 있다. 따라서 시·군·자치구 자체심사 대상사업 규모를 확대하고 시·도 및 중앙심사에 대한 투자심사 대상사업비 규모를 상향조정할 필요성이 있다.

투자심사 대상사업에 대한 사업비규모를 확대하거나 조정하여 자치단체의 투자사업에 대한 자율성과 자체심사를 강화해야 할 필요성에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 논거를 들 수 있다.

첫째, 시·군·자치구의 기초자치단체 입장에서 볼 경우, 2개 이상 시·군·자치구와 관련된 10억원 이상의 투자사업은 시·도심사를 받게 되어 있고 또한 총사업비 규모 30억원이 넘으면 시·도심사를 받게 되어 있다. 이는 현실적인 투자사업규모를 감안할 경우, 시·군·자치구 기초자치단체의 거의 모든 투자사업이 시·도의뢰심사 대상사업에 해당되게 된다. 따라서 해당 시·군·자치구의 투자사업이 시·도 및 중앙의 투자심사 논리에 민감하게 영향을 받을 가능성이 있어 시·군·자치구가 자체적인 심사에 의해 지역실정에 맞는 투자결정 및 투자우선순위를 결정하는데 상당한 제약을 받을 수 있다.

둘째, 시·도의 경우에 있어서도 2개 이상의 시·도와 관련된 10억원 이상의 투자사업일 경우에는 중앙심사를 받아야 하고 또한 총사업비가 200억원이 넘으면 중앙심사를 받게 되어 있다. 시·도의 경우는 광역행정의 실현이라는 입장에서 비교적 대규모 투자사업이 많이 추진되어야 한다는 점을 고려한다면 시·도자체심사의 대상사업규모가 낮게 책정되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 2개 시·도관련 10억원 이상 투자사업, 총투자사업비

200억원 이상 사업의 경우는 시·도의 자체심사에서 벗어나 중앙심사의 대상이 되므로 시·군·자치구와 마찬가지로 중앙의 투자논리에 영향을 받을 가능성이 높아 시·도의 투자사업에 대한 자율성 및 지역실정에 맞는 사업의 실시에 있어서 제약을 받을 수 있다.

셋째, 현재 투자심사의 기준 및 기법의 개선 등 투자심사에 대한 표준적인 매뉴얼 보급연구가 이루어지고 있고 또한 이에 대한 전산시스템 개발이 추진되고 있는 실정이다. 이렇게 되면 투자사업에 대한 전문성이 제고될 뿐만 아니라 투명성이 확보되고 그리고 자치단체 및 중앙정부 차원에서도 전국적으로 종합적인 차원에서 투자사업에 대한 상황 및 실태가 파악될 수 있게 된다. 그 결과 어느 정도 전국 투자사업에 대한 점검이 가능하게 되므로 중앙 및 시·도(시·군·구의 투자사업일 경우)의 불필요한 심사를 줄일 수 있다. 따라서 중앙심사 및 시·도심사(시·군·구의 투자사업일 경우)의 의뢰대상사업 규모를 상향조정하여 자치단체의 자체심사 강화를 통하여 투자심사제도의 효율성을 기할 필요성이 있다.

나. 개선방안

투자심사 대상사업 규모를 조정하는데 있어서는 기초자치단체 및 광역자치단체를 구분하여 현행의 심사대상 사업기준별로 자체심사를 강화하는 방향으로 대안을 모색할 필요성이 있다.

첫째, 시·군·자치구의 자체심사의 경우는 다음과 같이 개선할 필요성이 있다. 현재 시·도 의뢰심사는 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 신규사업과 전액 해당 시·군·자치구비 10억원 이상의 사업으로 되어 있는 두 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 10억원 이상 50억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용한다. 이 경우 종래 시·도심사 대상사업에서

해당 시·군·자치구의 자체심사 대상사업으로 이관되어 시·군·자치구의 투자사업에 대한 자율성이 보다 확대될 수 있고 또한 보다 지역실정에 맞게 투자사업이 적절하게 추진될 수 있을 것이다.

둘째, 시·도의 자체심사의 경우는 현재 총사업비 20억원(서울시 30억원) 이상 200억원 미만 신규사업과 전액 해당 시·도·비 20억원 이상 사업으로 되어 있는 두 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 30억원 이상 300억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용한다. 투자심사 대상사업규모 최저기준을 서울시와 타 시·도를 동일하게 30억원으로 하고 최대 규모를 200억원에서 300억원으로 각각 10억원 및 100억원 상향조정시킬 경우, 불필요한 투자심사를 줄일 수 있다. 또한 일부 중앙심사 대상사업을 시·도의 자체심사 대상사업으로 이관하게 하여 시·도의 투자사업에 대한 자율성과 보다 지역실정에 맞게 효율적으로 대응할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

셋째, 의뢰심사의 경우, 먼저 시·도심사는 총사업비 규모 300억원 이상의 시·군·자치구 신규사업으로 하고 그리고 2개 이상 시·군·자치구가 관련된 10억원 이상 사업을 시·도심사 최저한 기준을 적용하여 30억원 이상 사업으로 상향조정할 필요성이 있다. 특히 2개 이상 시·군·자치구가 공동으로 추진하는 사업은 해당 사업을 단일 자치단체가 추진하는 경우 보다는 복수자치단체의 공동추진이라는 특성상 그 규모가 클 가능성이 높다. 따라서 일정규모까지는 해당 사업에 관련된 복수의 자치단체가 자율적으로 협의하고 심사하여 사업을 추진하도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 중앙심사의 투자심사 대상사업은 현재 세가지 기준으로 되어 있는 것을 각 기준에 대해 다음과 같이 조정할 필요성이 있다. 먼저 총사업비 300억원 이상의 신규사업 및 10억원 이상의 행사성경비 사업으로 한다. 즉, 총사업비 규모를 200억원에서 300억원으로 100억원을 상향조정하여

투자사업에 대한 자치단체의 자율성을 한층 제고한다. 다만, 행사성경비사업에 대해서는 경비를 절감하고 불필요한 행사성사업을 억제하는 차원에서 중앙심사 대상사업 규모를 현행 10억원 그대로 적용한다. 그리고 해외투자 및 외국차관 도입 사업의 경우는 중앙심사 대상사업 규모를 현행 10억원 이상에서 30억원 이상으로 최저한을 상향조정할 필요성이 있다. 또한 2개 이상의 시·도와 관련된 10억원 이상 사업에 대해 중앙심사를 하던 것을 심사 대상사업 최저한을 동일하게 30억원 이상으로 설정하여 자치단체의 투자사업에 대한 자율성과 보다 지역실정을 고려한 투자사업이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이상의 투자심사 대상사업규모에 대한 조정안을 정리하면 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 투자심사 대상사업의 사업규모 조정안

		현행	조정안
자체 심사	시·군·구	총사업비 10억원 이상 30억원 미만 신규사업 전액 시·군·구비로 추진하는 10억원 이상 사업	총사업비 10억원 이상 50억원 미만의 신규사업으로 통일
	시·도	총사업비 20억원(서울시 30억원) 이상 200억원 미만 신규사업 전액 시·도비로 추진하는 20억원 이상 사업	총사업비 30억원 이상 300억원 미만의 신규사업으로 통일
의뢰 심사	시·도 심사	30억원 이상 200억원 미만 시·군·구 신규사업 2개 이상 시·군·구와 관련된 10억원 이상 사업	30억원 이상 300억원 미만 시·군·구 신규사업 2개 이상 시·군·구와 관련된 30억원 이상 사업
	중앙 심사	총사업비 200억원 이상 신규사업 및 10억원 이상 행사성경비 사업	총사업비 300억원 이상 신규사업 및 10억원 이상 행사성경비 사업
		10억원 이상 해외투자 및 10억원 이상 외국차관도입 사업	30억원 이상 해외투자 및 30억원 이상 외국차관도입 사업
	2개 이상의 시·도와 관련된 10억원 이상 사업	2개 이상의 시·도와 관련된 30억원 이상 사업	

2. 투자심사 시기 조정

투자심사 시기에 있어서 정기심사는 상반기와 하반기로 구분하여 심사하고 있다. 현재 정기심사는 시도의 경우에 상반기 심사는 4월 10일까지 하반기 심사는 8월 31일까지 행정자치부 장관에게 제출하도록 되어 있다. 시군구의 경우 상반기 심사는 3월말까지 하반기 심사는 7월 31일까지 시·도지사에게 제출하도록 되어 있다. 그리고 행정자치부장관 및 시·도지사는 상·하반기 정기 심사 이외에 투자심사대상사업의 수요에 따라 수시심사를 실시할 수 있도록 하고 있는데, 수시심사는 심사일을 기준으로 40일 전까지 시·도지사 또는 행정자치부장관에게 제출하도록 되어 있다.

이 경우 물론 수시심사가 있어 정기심사를 보완하고는 있으나 보다 정례화되고 자치단체의 투자사업의 시기에 있어서 보다 적시성을 제고하고 투자사업의 원활한 추진을 위해서는 시도 및 중앙심사 정기심사 횟수를 늘려 분기별로 정례화하는 것이 필요하다. 이렇게 될 경우, 투자심사 건수가 분산되어 그동안 문제점으로 지적되고 있는 투자심사의 형식적 운영 및 부실심사를 제거할 수 있고 보다 내실있고 철저한 투자심사를 기대할 수 있다.

제5절 투자사업 심사 및 관리체계의 개선

1. 투자사업평가심의위원회 신설

투자심사의 객관성을 확보하기 위해서는 앞에서 제시한 투자심사에 대한 기준 및 방법을 보다 합리적이고 명확하게 설정하는 것이 중요하다. 이와 아울러 투자심사기준에 근거하여 실제 투자심사를 담당하는 인력의 전문화 및 기구의 효율적 운영도 매우 중요하다. 따라서 현행의 투자심사위원회의 심사기구를 보다 종합적이고 실질적인 투자심사기구로서 기능할 수 있도록 개편할 필요성이 있다. 즉, 형식적인 투자심사에서 실질적인 효과를 담보할 수 있는 심사기구의 확대 구축이 필요하다.

일본의 경우 미에현(三重縣)이 최초로 사무사업평가체계를 구축하고 그 체계속에 사무사업검토위원회를 두어 자치단체의 모든 사무사업에 대해 실질적이고 종합적으로 심사하는 체계를 구축하고 있다. 현재 일본의 대부분의 지방자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 운영하고 있다. 이를 통하여 기존 및 신규사업에 대해 전면적인 검토를 통하여 이를 예산 및 재정운영에 반영하여 크게 효과를 보고 있다.

미에현의 사무사업 재검토를 위한 평가체계에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 자치단체의 실정에 맞게 사무사업에 대한 재검토 평가 기준 및 방법을 정하고 이에 따라 일정한 양식을 마련하여 각 부서별로 사무사업평가표를 작성한다. 둘째, 사무사업을 소관하는 부서가 그 사무사업의 착수배경이나 계기 및 지금까지의 경과 등을 정리한다. 셋째, 현시점에서 해당 사무사업의 필요성, 긴급성, 효과성, 대체성, 재원성 등을 검토함과 동시에 사무사업이 폐지되었을 경우의 영향이나 보조금의 반환 등의 문제에

대해서도 사무사업평가서를 작성하고 이를 지방자치단체장에게 보고한다.

사무사업평가표를 작성하는데 있어 중요한 것은 사전에 기존의 사무사업에 대해 종합계획, 정책, 시책, 기본사무, 각 단위사무 등의 체계로 정리하고 있다. 이는 해당 단위사업사무가 해당 자치단체의 장기발전계획 혹은 정책기조의 어디에 해당되며 또한 어떤 시책에 대한 사무사업인지를 명확히 함으로써 해당 단위 사무사업의 목적 및 필요성을 구체화시키고 투명화시키는데 의의가 있다.

이를 통하여 정책 및 시책에 맞지 않는 단위사무사업을 어느 정도 가려내고 아울러 필요한 단위사무사업의 실행 목적을 보다 명확히 정리하고 있다. 또한 어떤 단위사무사업이 해당 자치단체의 종합적인 정책목표를 실현하는데 있어서 어느 정도 성과를 거두고 있는가를 파악하고 있다. 즉, 단위사무사업은 그 상위의 정책 및 시책, 기본사무사업과 연계성이 명확하게 나타날 수 있도록 사무사업을 체계적·세부적으로 분류한 다음 사무사업평가기준에 따라 평가하고 있는 것이다.

이와 같은 관점에서 각 부서에서 작성한 사무사업평가표가 지방자치단체장에게 제출된다. 이때 지방자치단체장은 별도의 사무사업검토위원회를 설치하면 동위원회는 사무사업평가보고서를 근거로 하여 재차 사무사업평가기준 및 방법에 따라 다각적인 시점에서 재평가를 실시하여 향후의 사무사업의 추진상황을 결정한다. 이와 같이 일본의 사무사업평가시스템속에는 사무사업검토위원회라는 심사기구의 역할이 매우 중요한 위치를 차지하고 있다는 점은 투자심사의 효율성을 제고하는데 있어서 하나의 시사점이 되고 있다.

우리나라의 경우는 현재 투자심사를 위하여 투자심사위원을 민간전문가로 대폭 보강하도록 행정자치부에서 권고하고 있다. 학계전문가, 민간단체, 관

계공무원을 현행 9인 이내에서 15인 이내로 확대하고 또한 분야별로 전문가를 고르게 선정(도로교통, 문화·체육·청소년, 청소·환경·상하수, 주택·농수산, 지역개발 등)하도록 하고 있다. 현행 시스템에서 민간전문가를 보강하기 보다는 투자심사위원회 자체를 보다 근본적으로 개편할 필요성이 있다. 즉, 현행의 투자심사위원회를 상설적 기구로 확대·개편하여 자치단체의 투자사업에 대해 종합적으로 평가하고 심의하는 기구로 운영할 필요성이 있다.

이를 위해서는 현재 대부분의 자치단체가 지방재정계획심의위원회, 투자심사위원회 등으로 구분·운영 중인 위원회를 통합하여 이의 심사기능을 제고하고 효율적인 재정운영을 담보할 수 있는 하나의 기구로 개편할 필요성이 있다. 예를 들어, 자치단체의 모든 사업이나 행정사무 등에 대해 전반적이고 종합적으로 일관성있게 심사하고 협의할 수 있는 투자사업평가심의위원회(가칭)와 같은 기구의 설치운영을 고려해 볼 수 있다. 즉, 투자심사위원회와 지방재정계획심의위원회를 별도로 두는 것을 하나의 기구인 투자사업평가심의위원회로 통일하여 모든 사업은 반드시 투자사업평가심의위원회의 심사를 거치게 하여 모든 사업에 대한 통일적이고 체계적인 관리 및 추진을 기할 필요가 있다. 투자사업평가심의위원회는 부단체장을 위원장으로 하고 위원은 담당국장·지방의회의원·민간전문가 등으로 구성하도록 한다.

2. 심사결과 사후평가 및 이행력 확보

앞에서도 언급하였듯이 투자심사 결과의 이행력·구속력 미약이 하나의 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 투자심사가 심도 있게 이루어지기 보다는 형

식적으로 실시하거나 심사 없이 예산을 편성하는 사례가 자치단체에 따라 다수 발생하고 있다. 따라서 이를 방지하기 위하여 투자심사결과에 대한 □사후평가□를 실시하여 투자심사결과의 반영없이 예산을 편성하는 경우에는 □재정페널티□를 부여하기로 하는 방안에 대한 개선이 필요하다.

현재 행정자치부가 주관하여 지방자치단체단체별로 투자심사의 적정성을 평가하여 투자심사의 전문성·객관성을 촉진시키고 평가결과를 공표하고 있다. 관계공무원 및 관계전문가 등으로 구성된 평가반을 구성하여 평가결과우수 지방자치단체에는 시상하고 있는데 주요 평가항목으로는 다음과 같다.

- 예산반영율(예산반영 건수·예산액/적정심사 건수·금액)
- 미심사 사업예산 반영율(예산반영건수·금액/미심사건수·금액)
- 재검토·부적정사업예산반영율(예산반영건수·금액/심사건수·금액)
- 조건부사업 조건이행율(조건이행건수·금액/조건부 판정사업)
- 기타 재정계획과의 연계운영여부 등

이상의 우수자치단체의 시상과 아울러 보다 투자심사결과의 이행력을 확보하기 위해서는 투자심사결과 반영없이 예산을 편성하는 경우에는 지방교부세 감액, 지방채발행의 제한, 지방양여금 및 국고보조금 지원의 삭감 등 □재정페널티□를 강화할 필요성이 있다.

한편, 행정자치부가 주관하고 있는 광역자치단체 종합평가 재정부문에 투자심사관련 지표가 포함되어 있어 투자심사에 대한 이행여부가 자치단체의 재정운영 평가에 일정부분 반영되고 있다. 이를 광역자치단체 평가뿐만 아니라 기초자치단체까지 확대하여 자치단체 재정부문 평가에 있어서 투자심사 이행여부에 대한 성과를 보다 반영하도록 할 필요성이 있다. 이를 통하여 자치단체의 건전한 재정운영에 있어서 투자심사의 실효성 및 효율성을 제고할 수 있다.

3. 각종 계획 및 재정지원과의 연계강화

투자심사제도가 각종 계획과 연계되지 않고 있다는 점도 하나의 개선과제가 되고 있다. 투자심사제도는 중기지방재정계획, 지역종합개발계획, 예산편성 등 각종 계획과 상호 연계운영이 강화되도록 할 필요성이 있다.

이를 위해서는 먼저 사업계획 담당자가 사업의 기획 및 계획시 사전에 사업의 타당성 및 우선순위 그리고 재원상황 등에 대해 보다 철저히 검토하는 노력이 필요하다. 즉, 예산편성시 기획과 계획단계에서 담당자는 보다 철저한 의견수렴과 사업의 타당성 조사, 그리고 재원상황을 충분히 고려하여 예산편성 및 사업화를 추진할 필요성이 있다.

이와 아울러 투자심사 결과가 자치단체의 종합적인 재정운영시스템속에서 연계될 수 있는 체계구축이 필요하다. 즉, 투자사업에 대한 효율적인 심사와 이에 근거한 합리적인 예산편성, 그리고 이의 결과가 각종 계획과 연계 및 재정운영에 반영되어 환류되는 종합적인 재정운영시스템의 구축이 필요하다.

투자심사제도가 각종 계획과 연계성을 강화하기 위해서는 지역실정에 맞는 기본계획과 그에 따른 장기계획, 중기재정계획, 단기투자계획 그리고 예산편성이라는 일련의 정책의 구체화작업 과정이 유기적으로 결합되는 예산편성체계가 새로이 구축되어야 할 필요성이 있다.

하나의 제도적 장치로 <그림 4-3>과 같은 체계하에 중기지방재정계획과 단년도 예산과의 5년간의 괴리를 좁혀주는 3년 단위의 투자사업계획서를 작성하여 예산과 중기지방재정계획과를 보다 밀접하게 연동시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

① 기본계획

당해 자치단체의 마스터플랜으로서 국가장기발전계획, 국제경제의 전망, 주민요구 등을 전망하여 20년 정도의 청사진을 계획한다. 이는 자치단체의 내부적인 자체계획으로써 미래정책에 대한 기본방향 등을 제시한다.

② 장기계획

지역경제구조 및 지방재정제도 등을 고려하여 위의 기본계획을 구체화하는 계획으로써 주로 분야별로 10년 정도의 정책계획을 수립한다. 이 장기계획은 지역의 종합적인 행·재정운영의 지침으로서 중요한 의미를 가지는데, 예산은 이와 같은 시책을 수자화시키는 것이기 때문에 각각의 시책이 장기적인 관점에서 계획적으로 실행시키기 위해서는 이하 중기계획 및 단기계획을 작성하고 또한 이들 계획간의 연동화로 조정이 이루어질 수 있도록 한다.

③ 중기지방재정계획

지방자치단체예산은 취약한 재정여건으로 인하여 국가재정으로부터의 의존도가 높을 뿐만 아니라 중기계획의 수립시기와 예산편성의 시기가 연계되지 않아 중기재정계획에 의한 예산편성의 실효성을 거두지 못하고 있다. 중기지방재정계획은 중앙정부의 재정지원계획에 반영되는 매우 중요한 계획이기 때문에 충분한 기획과정을 통해서 보다 합리적인 계획이 수립되어야만 계획과 예산과의 연계성이 높아지게 된다.

④ 단기·투자계획

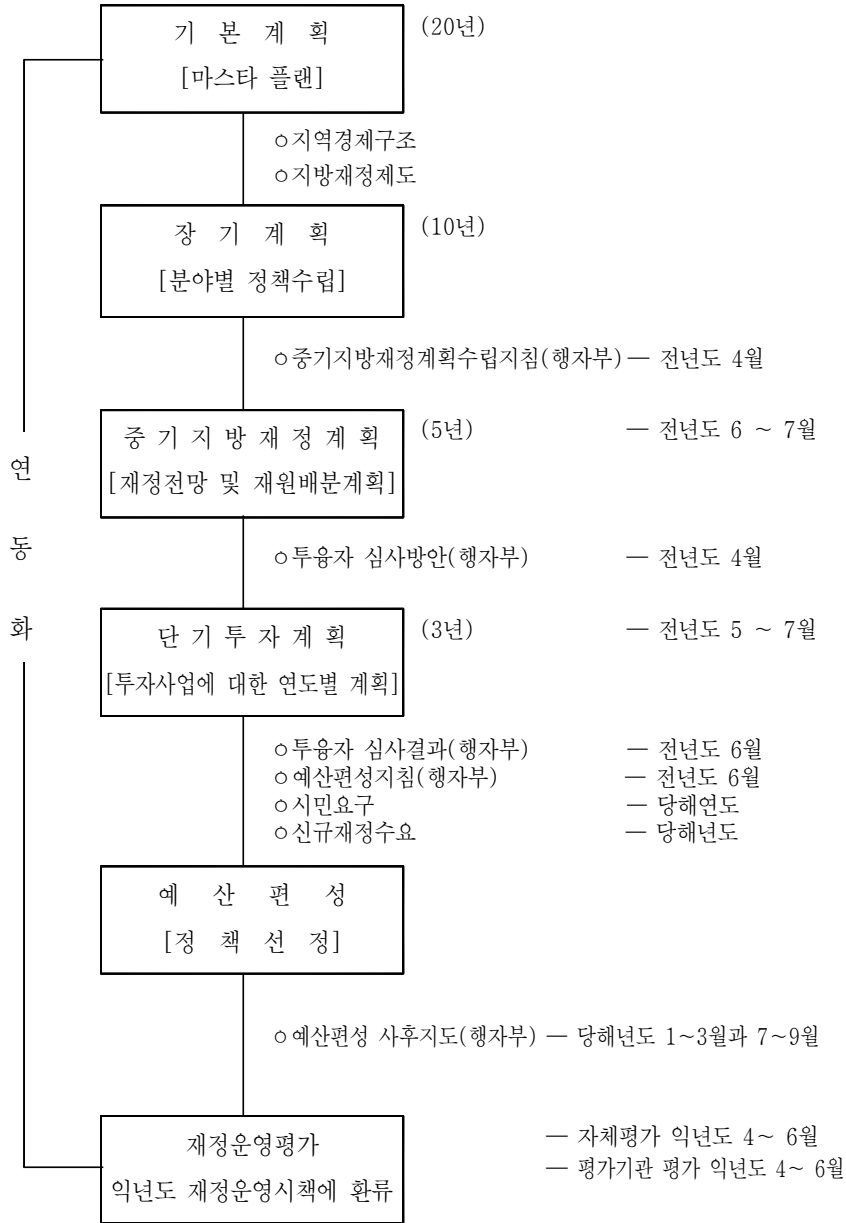
현재 5년 계획의 중기지방재정계획에 이어 바로 단년도의 정책선택인 예산까지의 5년 간의 불확실성이 존재한다. 따라서 이들 계획과 예산간의 연

계성을 높이고 또한 예산편성의 계획성과 합리성을 높이기 위하여 3년 정도의 단기투·융자계획을 자치단체 내부적으로 별도로 수립하도록 한다. 이는 행정자치부의 투자심사제도의 강화에 대비함과 아울러 투자심사제도의 효율성을 보다 담보할 수 있는 효과를 가질 수 있다. 결과적으로 이 단기투자 계획후 행정자치부의 투자심사결과 및 지방예산편성지침, 주민요구 그리고 신규재정수요를 종합하여 단년도의 예산을 편성하는 체계가 필요하다.

한편, 투자심사결과에 대한 재정지원과의 연계성이 미흡하다는 점도 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 투자심사결과 적정하다고 판정되어 사업을 승인했을 경우에는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 지방채발행 등 중앙정부의 재정지원이 체계적이고 적시에 이루어질 수 있도록 하고 또한 시도비 지원에 있어서도 보다 적극적으로 이루어져 시도 및 중앙정부의 투자심사결과에 대한 책임성을 높여야 할 것이다.

이와 반대로 투자심사를 실시하지 않거나 투자심사결과를 반영하지 않고 예산을 편성할 경우에는 지방채를 승인하지 않거나 특별교부세, 지방양여금, 국고보조금 지원에 있어 불이익을 부여하고 특히 지방교부세의 배분시 감액조치하는 등의 조치를 강화할 필요성이 있다.

<그림 4-3> 계획과 예산의 연계시스템



4. 사전타당성조사제도의 개선

2001년 9월 지방재정법 시행령의 개정에 의해 총사업비 50억원 이상의 공용·공공용 청사의 투자사업에 대해 투자심사전에 타당성조사를 의무화하고 있다. 타당성조사는 사업 규모 및 필요성을 중심으로 타당성 전반을 조사하게 되며, 사업부서에서 타당성 조사기관을 선정하고 용역을 의뢰하며 타당성조사결과는 투자심사 보조자료로 활용되고 있다. 타당성조사는 투자심사과정에서 드러나고 있는 형식적 심사 등 문제점을 보완하고자 전문기관의 체계적인 타당성조사를 의무화한 것으로 투자심사제도의 내실있는 운영을 유도하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

그러나 실제 타당성조사제도의 시행과정에서 제도적 차원 및 운영차원에서 문제점이 나타나고 있어 본래 의도한 투자심사제도의 보완적 장치로서의 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다.

첫째, 타당성조사의 기능 및 역할에 있어서의 문제점을 들 수 있다. 타당성조사는 추진하고자 하는 사업에 대해 기본계획이 명확히 수립되어 이를 근거로 해당 사업의 추진이 타당한지를 조사하는데 의의가 있다. 그러나 현실적으로 기본계획이 미흡하고 부실한 상황에서 타당성조사가 이루어지고 있는 사례가 발생하고 있다. 이 결과 타당성조사가 부실하게 이루어지게 되고 또한 타당성조사가 사업에 대한 기본계획을 수립하는 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 사업의 추진여부 및 사업시행방법을 동시에 결정하는 수단으로 사용되어 사업추진의 당위성에 대한 논리 마련에 치중하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 타당성조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제점이 제기되고 있다. 타당성조사의 대부분을 사업추진주체가 주관하여 실시하고 있어 객관성 결여의 원인으로 작용하고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.³⁹⁾ 타당성

조사에 대한 의뢰를 해당 사업추진 주체가 용역으로 조사의뢰를 하고 있어 수주받는 기관입장에서는 타당성조사에 대한 객관적이고 중립적인 검토에 제약을 받게 되는 구조적인 문제점을 갖고 있다. 그러나 기획예산처의 예비타당성제도는 사업부서가 기획예산처에 사업계획서를 제출하면 기획예산처의 예산으로 타당성조사를 일괄적으로 의뢰하게 되어 있어 타당성조사기관은 사업주체로부터 보다 자유로울 수 있는 체계로 되어 있다.

셋째, 타당성조사에 대한 조사절차가 부적절하다는 문제점이 지적되고 있다. 현행 타당성조사 항목 및 절차에 대해 행정자치부의 업무처리요령을 보면 다음과 같이 제시하고 있다. 공용·공공용 건물의 건축필요성 여부를 먼저 파악하게 되어 있다. 그리고 건축 필요성이 인정될 경우에 한하여 위치와 규모의 적정성, 자원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성, 사업기간의 적정성, 기본설계사항, 건축이후의 건축물관리 방안에 대해서 조사하는 체계로 되어 있어 순서가 뒤바뀐 체계로 되어 있다.

넷째, 타당성조사의 법적 구속력이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 현행 타당성조사 결과는 투자심사시의 참고자료로만 활용하게 되어 있어 이의 활용에 대한 구속력이 미흡한 실정이다. 그러나 기획예산처의 예비타당성조사는 <표 4-11>에서 알 수 있듯이 타당성 조사후 타당성이 검증된 사업만 예산편성하게 되어 있어 예비타당성조사 결과가 사업추진 여부에 있어 결정적인 구속력을 갖고 있다.

39) 이규방 외, 「인프라시설의 타당성조사 개선방안 연구」, 국토연구원, 2000, p. 10. 참조.

<표 4-11> 예비타당성조사와 본 타당성조사의 비교

비교항목	예비타당성조사	사전타당성조사
조 사 대 상	500억원 이상의 공공건설사업	-소요사업비 100억원 이상의 투자사업 -건축비 50억원 이상의 공용 또는 공공용 건물 건축 투자사업
조 사 시 기	사업 전전년도(2년전) 선정조사	사업전년도(1년전) 선정조사
조 사 기 간	6개월 내외	불확정
조 사 기 관	KDI 부설 공공투자관리 센터에서 조사팀 관리	투자사업에 따라 지방행정 및 재정분야 전문기관 선정
조 사 내 용	정책·경제적 타당성	필요성 및 사업규모 중심의 건립 타당성 전반
조 사 예 산	기획예산처 예산	사업부서예산(투자사업에 포함)
조사의 성격	필수	필수
조사의 구속성	타당성 조사후 타당성이 검증된 사업만 예산편성	타당성조사결과는 투자심사 보조자료로 활용
사업부서역할	기획예산처에 사업계획서제출	타당성 조사 용역의뢰 투자심사 의뢰

자료 : 변창흠, 타당성조사제도 정착을 위한 과제 세미나 발표자료, 2002년.

따라서 타당성조사가 투자심사제도를 보완하고 실질적으로 그 기능 및 의의를 제고하기 위해서는 이상에서 제기되고 있는 문제점에 대한 대응방안이 모색되어야 할 것이다.

첫째, 타당성조사의 기능 및 역할에 대한 재정립이 필요하다. 즉, 기본계획과 타당성조사와의 관계를 명확히 하여 각각의 기능 및 의의를 분명히 설정할 필요성이 있다. 타당성조사가 기본계획을 보완하는 기능을 담당할 것인지, 기본계획을 재설정하는 정도의 기능을 담당하는지에 대한 기능이 전제되어야 한다. 여기에는 두가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 먼저 기본계획을 중시하여 기본계획을 명확히 수립하게 하고 타당성조사는 이 기본계획에

대해 내용의 타당성만 검토하도록 하는 기본계획의 보완기능으로서의 역할을 하게 하는 방안을 들 수 있다. 이는 사업계획의 질을 확보하고 타당성조사의 예산 및 시간을 절약함과 동시에 투자심사 참고자료로서 활용할 수 있다는 효과를 볼 수 있다. 한편으로는 타당성조사를 중시하여 기본계획은 개략적으로 작성하고 타당성조사과정에서 구체적으로 기본계획을 재작성하게 하여 결과적으로 타당성있는 사업추진계획을 수립하는 기능으로 타당성조사의 기능을 확대하는 방안을 들 수 있다. 이들 두 가지 대안을 현실적으로 나타나고 있기 때문에 쉽게 적용이 가능하다. 그러나 중요한 것은 타당성조사의 기능을 명확히 하고 투자심사제도의 체계적인 운영을 위해서는 두가지 대안중에 어느 하나의 대안을 선택하는 것이 필요하다.

<표 4-12> 타당성조사의 역할 재정립 방안

	기본계획과 타당성조사간의 역할 및 비중	비 고
대안①	기본계획을 중시하고 타당성조사는 기본계획을 보완하는 역할	- 상세한 기본계획을 수립하도록 하고 타당성조사수행기관에서는 그에 대한 내용 타당성만 검토할 수 있도록 하여 사업계획의 질을 확보하고 타당성조사의 예산 및 시간 절약
대안②	기본계획보다 타당성조사를 중시하여 타당성조사가 기본계획을 구체화하는 역할	- 기본계획은 부실하지만 타당성조사시에 기본계획을 보다 명확히 구체화하도록 하여 타당성조사의 기능을 제고하고 향후 추진여부 및 우선순위 결정 등 정확한 심사에 공헌하도록 함

둘째, 타당성조사의 객관성 및 신뢰성 확보에 대한 개선방안으로는 다음과 같이 제시할 수 있다. 그 동안 사업추진 부서가 타당성조사 용역을 발주함에 따라 조사기관이 발주 부서의 압력으로부터 자유로울 수 없어 객관적

이고 중립적인 조사가 불가능하다는 점을 고려할 경우, 타당성조사기관이 독립적이고 객관적으로 타당성조사를 수행할 수 있도록 역할을 보장해야 할 것이다. 이를 위해서는 자치단체의 각 사업부서가 행정자치부에 사업계획서를 제출하게 하여 행정자치부에서 경쟁입찰을 통해서 타당성조사기관을 선정하여 조사를 수행하게 할 필요성이 있다. 이렇게 될 경우 타당성조사기관은 사업추진 기관의 압력 및 영향을 받지 않고 객관적이고 중립적으로 타당성조사가 이루어질 수 있을 것이다.

셋째, 타당성조사에 대한 조사절차가 부적절하다는 문제점에 대한 대응 방안으로는 다음과 같이 제시해 볼 수 있다. 현행은 공용·공공용 건물의 건축필요성 여부를 먼저 파악하고 그리고 건축필요성이 인정될 경우에 한하여 위치와 규모의 적정성, 자원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성 등을 조사하는 체계로 되어 있다. 보다 합리적이고 순리대로라면 타당성조사 내용에서 제시하고 있는 항목에 대해 조사분석을 한 결과 최종적으로 타당성여부가 결정되어야 하는 체계가 바람직하다. 따라서 현행 체계를 뒤바꾸어 현재 지침에 제시된 타당성조사 각 항목별로 타당성을 먼저 분석하고 이의 결과로서 종합적으로 해당 사업에 대한 타당성 여부가 결정되는 체계로 전환되는 것이 바람직하다.

넷째, 기타 타당성조사의 법적 구속력이 미흡하다는 문제점에 대한 대응 방안으로는 다음과 같이 제시해 볼 수 있다. 현행 타당성조사 결과를 투자심사시의 참고자료로만 활용하는 것을 타당성조사 결과가 적정하다고 판정된 것에 한하여 투자심사를 하는 방식으로 타당성조사의 법적구속력을 강화할 필요성이 있다. 다만, 타당성조사 결과가 부적절하다고 판정된 사업일 경우에는 타당성조사를 다른 기관에 재차 의뢰하여 해당사업이 투자심사 대상에서 제외되는 것을 가능한 줄일 필요성이 있다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

투자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정관리제도라고 할 수 있다. 그러나 현행의 투자심사제도는 건전한 지방재정운영과 연계되고 실질적인 효과를 담보하기에는 현실적으로 여러 가지 문제와 한계를 드러내고 있다. 이러한 사실을 인식하고 본 연구는 우리나라의 지방투자심사제도의 현황과 문제점을 분석하고 그에 대한 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 크게 다음의 세 부분으로 구성되어 진행되었다.

첫째, 부분은 투자심사제도와 관련된 이론과 실제현상을 다루는 부분이다. 여기에서는 공공투자이론을 필두로 투자심사제도의 필요성 및 의의, 그리고 국내외 투자심사 사례 및 경향에 관한 내용들을 다루고 있다. 둘째, 부분은 한국적 현실에 초점을 두고 지방의 투자사업에 대한 심사제도를 둘러싼 현황과 문제점을 다각도에서 이해하고 분석하는 내용을 다루고 있다. 현행 투자심사제도의 문제를 이해하고 분석하는 과정에서는 투자실무와 직접 관련이 있는 각종 정부내부의 자료를 활용하고자 하는 다양한 노력이 있었다. 셋째, 부분은 앞에서 살펴본 투자심사관련 이론 및 외국사례, 현행 투자심사제도의 문제점 등을 종합적으로 고려하는 가운데 투자심사제도의 개선방안을 제시하는 데 중점을 두고 있다. 이들 세 부분의 내용을 보다 상세히 기술하자면 다음과 같다.

제1장은 본 연구의 서론이며 여기에는 연구의 목적과 범위에 관한 내용들이 언급되고 있다.

제2장은 공공투자사업의 필요성과 적정수준의 공공투자사업의 수행을 결정하는 투자심사제도, 그리고 사업의 추진 여부를 결정하는 이론적 근거 및 기법 등에 관하여 전반적으로 살펴보고 있다. 우선 제1절에서는 공공투자사업의 필요성을 시장에 대한 정부개입의 논리를 통하여 정리하고 있다. 공공투자사업은 일종의 공공재로서 정부개입이 없을 경우 과다 또는 과소 공급될 수밖에 없는 특성을 지니고 있다. 이와 관련해서 투자심사제도는 사회적으로 적정한 수준의 공공재 공급을 유도하는 한편 재정투자의 사회적 효용성을 극대화시키는 측면에서 중요한 의의를 지닌다.

제2절에서는 건전 지방재정운영의 중요한 수단으로서 투자심사제도에 대한 개요를 소개하고 사전적 재정관리제도의 중요성에 대하여 논의하고 있다. 즉, 투자심사제도의 이론적 중요성 못지 않게 현실적 중요성도 크다는 점을 부각시키고 있다. 제3절에서는 투자심사에 필요한 각종 기법들에 관한 소개를 하고 있다. 우선 경제성 분석의 대표적 기법으로서 비용편익분석에 대하여 비교적 자세하게 소개한 다음 기타 정책분석(좁은 의미)과 관련된 다양한 기법들에 관하여 간략히 소개하고 있다. 마지막으로, 주요 외국사례를 투자결정과정 및 투자결정기준의 관점에서 소개함으로써 뒤에서 다루어질 정책대안의 모색에 도움을 주고자 하였다.

제3장은 현행 투자심사제도의 현황과 문제를 파악하는데 주력하고 있다. 먼저, 지방재정 투자심사제도의 개요를 간단히 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 투자심사제도는 주요 투자사업 및 행사성사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 제도로서 1992년에 도입되었다.

둘째, 지방의 주요 투자사업에 대한 투자심사제도를 운영하는 목적은

(1)국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정운영, (2)한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영, (3)지방자치단체 주요투자사업의 타당성을 사전 검증, (4)지방중기재정계획과 연계된 계획재정운영을 위하는 데 있다.

셋째, 지방자치단체의 재정투자사업에 대한 투자심사의 규정은 지방재정법, 지방재정법시행령 및 행정자치부의 지방재정투융자사업심사규칙에서 규정하고 있다. 지방재정법시행령 30조에서는 투자심사 대상사업의 기준 - 시·도 는 총사업비 20억원(서울특별시 30억원 이상)의 신규사업, 시·군·자치구는 총사업비 10억원 이상 사업 - 과 일정규모 이상의 투자사업(100억원 이상) 및 공공용건물(50억원 이상)의 사전 타당성조사를 규정하고 있다.

넷째, 투·융자심사대상사업은 일반투자사업과 행사성경비사업을 포함한다. 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업은 지방재정법시행령 제30조에 의해 투자심사 대상사업에서 제외되며, 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 경지정리사업 등은 투자심사 대상사업에서 제외된다.

다섯째, 지방자치단체의 투자사업에 대한 투자심사의 종류는 자체심사와 의뢰심사로 구분된다. 의뢰심사는 시·도심사, 중앙심사가 있다. 이와 병행하여 보완적 투자심사제도로 재심사제도, 2단계심사제도, 사전타당성검토제도 등이 있다.

이상과 같은 제도하에서 이루어지는 투자심사제도는 그 운영과정에 많은 문제점을 노정하고 있다. 그 중에서도 특히 투자심사기준, 투자심사 방법, 투자심사절차, 투자심사결과의 사후관리, 관련계획 및 예산과의 연계성을 중심으로 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정자치부 지침에 따른 투자심사기준이 자치단체 및 모든 사업에

일률적으로 적용되고 있다. 현행 심사기준은 사업의 특성과 지역의 특성을 반영하는데 한계가 있다. 그리고 실제 투자심사에 있어서 현행 7개 투자심사기준의 활용이 편중되어 있거나, 혹은 특정기준의 활용이 미흡한 실정이다. 다양한 평가기준을 고려하지 못하고 주민수혜도·사업요구도, 사업의 필요성·시급성, 주민수혜도·요구도 등 일부 기준에 의해 투자결정이 이루어지는 형태를 취하고 있어 합리적인 투자결정을 제약하고 있다.

둘째, 투자심사의 방법에 있어서 평가기준의 내용을 단순히 기술하는 주관적인 정성평가 방법이 모든 평가기준의 주종을 이루고 있다. 주관적인 평가내용이 투자심사의 최종 평가과정에서 근거자료로 활용됨에 따라 평가기준의 고유한 특성이 반영되지 못하여 결국 투자심사 결과의 신뢰성을 저하시키고 있다. 투자사업의 평가과정에서 재무적·경제적 분석의 평가기준은 그 역할을 다하지 못하는 형식적인 평가기준이 되고 있다. 또한 투자심사방법의 계량화를 시도한 자치단체의 경우에도 자의적 점수 부여 및 전문성 부족에 의해 실제 사용에 많은 한계가 있다.

셋째, 투자심사의 전 과정에 걸쳐 사업의 비계획성, 투자심사 사전검토 부족, 투자심사절차의 형식화, 투자심사 시간·절차·인력의 문제 등이 복합적으로 나타나고 있다.

넷째, 투자심사 결과에 대한 사후관리가 불충분하며 이와 관련해서 중앙정부나 지방자치단체의 대응이 결핍되어 있다.

다섯째, 투자심사와 타 재정관리제도, 특히 중기지방재정계획과 예산반영과 적절한 연계가 이루어지지 못하고 있다. 투자심사는 중기지방재정계획상의 사업을 대상으로 투자심사 후 예산에 반영토록 하고 있지만, 중기재정계획상의 사업 반영 비율이 낮은 실정이다.

제4장은 제3장에서 파악된 현행 투자심사제도의 문제점을 인식하는 동시

에 외국사례 등을 참고로 하면서 우리나라 지방투자사업의 심사제도에 대한 개선방안을 모색하고 있다. 앞에서 파악한 투자심사제도의 문제의 특성과 심각성 정도, 국내·외의 관련연구 및 사례, 현실제약조건 등을 종합적으로 검토해본 결과 현행 투자심사제도의 기준과 방법 그리고 운영관리제도 전반에 걸쳐 상당한 구조변화가 있어야 할 것으로 판단하였다. 이러한 문제인식 아래 제4장에서는 투자심사제도 개선의 기본방향을 투자심사의 객관성, 공공성, 효율성 제고에 두고서 제도개선을 모색하고 있다. 이와 관련된 주요 사항 및 정책대안은 정책건의 부분에 정리되어 있다.

투자심사의 객관성 제고문제는 특히, 심사기준(screening criteria)과 심사과정 및 방법의 객관성을 제고시키는 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 전자는 주로 계량적인 측정이 가능한 심사기준을 개발하고 적절한 분석기법과 지침을 제시하는 문제에 중점이 주어지고, 후자는 심사체계의 정립을 포함하여 점수부여 방식, 기타 최종판정에 중요한 영향을 미치는 관련사항들을 객관적으로 정립하는 문제에 중점이 주어진다.

공공투자사업과 민간투자사업간에는 본질적으로 다른 특성이 존재한다는 사실을 인식하고 그것을 투자심사 과정에 적극적으로 반영하고자 노력하였다. 민간투자사업의 경우 수익성을 점검하는 경제적 타당성(economic feasibility) 점검이 중요한 데 비해 공공투자사업의 경우 경제적 타당성 뿐 아니라 사회·정치적 타당성(social·political feasibility)을 동시에 점검해야 함을 인식하고 사업의 유형을 고려하여 차별적인 심사기준을 적용하는 접근을 모색하였다.

투자심사의 효율성을 극대화시키는 정책대안을 발견하기 위해 투자심사 방법 및 기법개발을 포함하여 심사대상사업의 규모·시기, 운영 및 관리체계, 투자 타당성 점검 등 투자심사체계 전반에 대한 구조변화를 모색해보았

다. 그 과정에서는 투자심사의 실용성 제고와 관련된 사항들이 복합적으로 검토되었다. 이러한 기본방향 아래 본 연구는 투자사업심사와 관련된 전반적인 체계를 재정비하는 거시적 접근(macro-perspective approach)을 하였고 그 구체적인 정책대안은 다음의 정책건의에 포함되어 있다.

제2절 정책건의

1. 투자심사기준의 개선

본 연구는 기존의 투자심사기준이 안고 있는 문제와 한계를 깊이 인식하면서 거시적 관점에서 현행 투자심사기준을 다음과 같이 정비·보완할 것을 제시하였다. 여기에는 ① 축소대상 심사항목, ② 확대대상 심사항목, ③ 통합·확대 심사항목, ④ 추가보완이 필요한 심사항목, ⑤ 사업 불 실시(不實施) 대안의 검토와 관련된 사항들이 포함되어 있다.

이와 연관해서 투자심사기준 및 기법의 객관성을 높이는 차원에서 현재의 정성평가 위주에서 정량평가를 위주로 하면서 객관성이 담보되는 정성평가체제를 적절히 가미하는 방향으로 정책을 변화시킬 것을 제시하고 있다. 이와 함께 정량분석과 정성분석의 조화방안을 제시해보는 한편 공공투자사업의 사회·정치성을 측정하는 과정에서 주관적 가치판단과 질(quality)적 요인들이 많이 관계되기 때문에 그 접근방법을 달리해야 할 것을 강조하고 있다.

2. 투자심사의 공공성 제고

투자심사의 공공성을 높일 목적으로 투자심사대상사업의 유형화를 통해서 배점과 심사방법 그리고 적용기법을 달리하는 접근을 취할 것을 제안하고 있다. 구체적으로, 투자심사사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 포괄적으로 구분할 필요가 있고 그 다음으로 각 자치단체가 해당사업이 수익성사업인지 비수익성사업인지를 스스로 결정해서 투자심사주체에게 제출하도록 하는 방법을 제시하고 있다. 이와 같이 투자사업의 성격에 따라 상이한 심사경로를 밟게 해줌으로써 보다 공평한 심사기회가 제공될 수 있고 나아가 재정운영의 효율성과 형평성이 제고될 수 있다.

3. 투자심사 기준 대안

투자심사제도의 개선방안 특히, 심사기준과 기법적용과 관련된 개선방안을 <표 5-1>과 같이 제시해 보았다.

<표 5-1> 투자심사의 기본 틀

심사부문	심사기준	측정항목의 정의 및 주안점	심사기법
경제·재무 부문 Efficiency	·경제성(수익성) ·재원조달계획 ·상환능력 ·기타(재정영향등)	·사업의 경제성(수익/이윤) 분석 ·투자사업에 대한 재원조달(지방비부담)능력 측정 ·지방채 발행 및 상환능력 검토 ·투자사업의 현금흐름 등 ·투자사업에 따른 지방재정 위상(position)의 영향 ·사업규모 적정성	·비용편익분석 - C/B비율 분석 ·재무분석 - 수지비율 등 ·기타 관련 재무·경제 분석기법
주민수요 Needs	·지역주민 수요 ·사업 시급성	·지역주민의 사업수요(needs) 측정 ·사업필요성, 숙원도/완급성 ·해당사업의 투자 우선순위(priority) ·해당사업을 추진하지 않을 경우(Do-nothing) 예상문제 ·해당사업과 관련된 현재의 지표상태	·설문조사 ·주민수요관련지표 - 민원발생 등
과급효과 Effective-ness	·지역경제 과급효과 ·주민만족(만족/편리) ·사회·정치적 과급 효과	·사업수행의 지역경제 과급효과 ·사업의 사회·정치적 과급효과 - 소득분배, 수혜범위, 공공성 등 ·해당투자사업에 대한 주민의 총체적 인식·만족상태 측정	·산업연관분석 ·기타과급효과분석 ·사후만족(설문 등) ·질적평가(qualitative analysis)
환경문제 Environment	·환경성 평가 ·주민건강안전 평가	·환경영향평가 등 ·해당사업이 지역의 환경과 조화를 이룰 수 있는지(sustainable growth)를 판단 ·해당사업이 야기할 수 있는 주민의 건강 및 안전문제	·환경영향평가 ·환경성 평가기법 - 관련지표 ·양적평가(qualitative analysis) ·토의 및 brainstorming
관련계획 연계 Linkage	·국가장기계획 및 경제·사회 정책 부합성 ·중장기지역계획 및 지방재정계획 연계 ·기타 주요계획 연계	·주요 상위 계획과의 부합성 및 연계성을 포괄적 범위에서 판단	·주관적, 지적평가(subjective, qualitative analysis) ·관계공무원의견적·부 심사
사업위험도 및 기타 Risk& Others	·지역주민 반대/이해집단 갈등 ·기타 제약요인 ·사업 위험성 ·사업 불확실성	·사업의 계획·추진과정에서 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 것이 예상되는 각종 위험 및 불확실성 ·기타 해당사업의 특수성과 관련이 있는 이슈	·서류심사 및 brainstorming

본 연구에서는 최종 심사관정을 유도하는 방식으로 종합점수화 방식을 채택할 것을 제시하는 동시에 그 과정에서 사용될 정량적, 정성적 기법 등에 관하여도 제시하고 있다. 투자심사기준과 측정항목에 대하여 점수를 부여하고 필요시 가중치를 부여하는 기본원칙으로 다음과 같이 제시하였다.

(1) 투자심사대상사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하여 심사기준별로 배점과정에서 차등화를 한다. 이 때 심사표는 두 유형의 사업에 이원적으로 분리시키는 방안을 제시하고 있다.

(2) 종합점수는 총 100점 만점이고 수익성사업과 비수익성사업의 구분에 따라 심사부문, 심사기준별 배점에 차이가 있다. 수익성 사업의 경우 가중치는 경제·재무 분석에 주어지고, 비수익성 사업의 경우 가중치는 주민수요와 파급효과에 주어지도록 작성되고 있다.

(3) 환경문제의 사회적 중요성을 인식하고, 만일 특정사업이 중요한 환경적 이슈를 내포하고 있을 경우에는 환경성 평가의 수준을 보강 상향조정하는 한편 해당부문에 가중치를 부여하는 방안을 제시한다.

(4) 가중치의 부과는 가능한 객관적인 정보와 방법론을 활용하되, 그것이 어렵거나 논란을 수반할 경우에는 전문가 토의방식에 의존한다.

투자사업을 심사하고 그것을 종합관정(투자심사의 적·부를 결정)으로 유도하는 과정에서는 종합점수제를 원칙적으로 사용할 것을 제안하고 있다. 이때 해당투자사업의 추진여부는 컷라인(cut-line)을 기준으로 결정한다. 종합점수는 각 심사부문별로 취합한 점수를 종합 집계하여 산출한다. 그리고 산출된 결과를 토대로 일정한 합격선(cut-line)을 설정하고 그 점수의 통과여부를 두고서 해당사업의 최종투자여부를 확정한다.

4. 투자사업심사기법의 적용 및 배점

본 연구에서 제시한 투자심사기준의 6개 부문별로 그에 적합한 기법적용과 그것을 구체적인 점수로 연계시키는 방안에 관하여 구체적으로 제시하고 있다.

경제·재무성 분석의 경우 기본적으로 비용/편익비율에 우선을 두면서 순현재가치를 보완적으로 산정하는 접근을 취할 것을 제시하였다. 이와 관련해 실용성 제고차원에서 중앙정부가 중심이 되어 관련 전산프로그램을 개발할 필요성이 있다.

자금조달 능력에 대한 측정은 현행 단식부기 현금주의(cash basis) 예산회계제도의 제약을 고려하여 단기적으로는 지방자치단체의 채무상환능력을 측정해 줄 수 있는 지표를 활용하는 접근이 합리적이다. 이와 함께 지방채 원리금이 지역내총생산(GRP)에서 차지하는 비율이나, 채무상환비율의 전국평균 대비비율, 차입금 평균이자율(=금융비용/차입금 비율) 등을 보조지표로 활용하는 방안도 제시되고 있다. 재무성분석의 또 다른 수단으로 투자사업의 현금흐름을 측정하는 것과 수익성사업의 경우 수지비율을 측정해보는 방안을 고려할 수 있고, 공기업 투자사업일 경우에는 기업의 재무분석에 사용되는 지표를 주 지표 내지 보조지표로 활용하는 방안을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

주민수요 부문은 설문조사, 집중토의, 지표활용 등의 기법을 적절히 사용할 필요가 있다. 주민수요나 숙원도 그리고 사업의 시급성 등을 측정하는 사항들은 주로 설문조사를 활용하면서 공인된 기관(대학, 연구소, 언론매체 등)에서 제시된 관련내용을 활용하는 접근이 바람직하다. 설문조사는 모든 사업을 대상으로 하지 않고 사업의 특성상 주민수요와 사업의 시급성을 측

정하는 것이 중요한 현안으로 대두되는 투자사업을 대상으로 실시하는 것이 합리적이다.

투자사업의 규모가 클 뿐 아니라 사업추진을 둘러싸고 여러 가지 논란이 발생하는 사업, 특히, 점수화에 어려움이 있는 사업에 대해서는 관련전문가 집단을 중심으로 집중토의(brainstorming)나 설문조사를 실시하는 것이 바람직하다. 이때 그 과정에 참여하게 될 대상은 지역내의 전문가(교수, 연구원, 시민단체 회원, 공무원, 의원 등)를 중심으로 하되 해당 투자사업이 지역을 넘어 광역적 파급효과를 발생하거나 전국적 지명도를 지니는 전문가를 필요로 할 경우에는 지역 외의 전문가를 포함시키는 것이 좋다.

정성분석을 취할 경우에는 사회과학 부문에서 자주 사용되고 있는 4단계 및 5단계 척도를 활용하는 방안과 아울러 인지심리학에서 주로 활용하는 9단계 척도를 대상사업의 특성 등을 고려하여 적절히 도입할 필요가 있다.

해당 투자사업에 대한 주민수요나 숙원도, 수혜도 등에 대한 측정은 계량지표를 통해서 적절히 이루어질 수 있을 것이다. 이 경우 당해 투자사업의 추진을 통해서 직접 경제적, 심미적 혜택을 얻을 것으로 예상되는 인문적, 공간적 범위를 파악한 다음 그것을 당해 자치단체의 총인구나 전국평균 기타(benchmark)가 되는 지표와 상대비교 하는 접근을 취할 수 있을 것이다. 투자사업으로 인한 경제적 파급효과는 가장 최근의 산업연관표를 토대로 각 산업별 생산유발효과를 측정하는 접근방식을 취하는 것이 바람직하다. 다만, 산업연관표를 활용할 경우에도 그 측정에 있어서는 기초통계와 기본 가정 등 상당한 전문가적 지식을 기반으로 하기 때문에 현 단계에서는 투자사업의 규모와 파급효과가 중요한 사업을 대상으로 시범적으로 실시할 것을 제시한다.

또 다른 현실대안으로는 지역경제를 익히 잘 아는 지역 상공회의소나 기

업인을 대상으로 산업경제적 과급효과를 측정하는 다단계 척도의 설문조사를 활용하는 방안을 시도하는 것이 합리적이다. 투자사업의 과급효과 중 형평성 문제와 관련된 사항은 변이계수분석이나 지니계수분석을 시도할 필요가 있지만 그 경우는 매우 제한적이어야 한다.

투자심사 대상사업이 현행 법규상 환경영향평가를 필요로 하는 투자사업일 경우에는 그 결과를 투자심사에 활용하는 것이 바람직하다. 그렇지 않은 사업일 경우에는 해당 투자사업의 성격과 과급효과가 “환경성 이슈”에 민감한지를 판단한 후 환경성 평가의 방식과 내용을 달리 접근하는 것이 바람직하다. 이와 관련해서 투자사업별로 “환경성 민감도”를 상·중·하로 구분하도록 규정하고 그에 대한 접근을 달리할 것을 제안한다.

관련계획 연계성 부문과 투자사업의 위험성 및 불확실성 부문에 대한 측정은 객관성을 담보로 하는 정성분석(5단계 내지 9단계의 척도를 토대로한 정성분석) 접근을 취하는 것이 합리적이다.

국가계획이나 상위계획과의 연계성 등은 제출된 자료와 그 부문에 전문성을 지닌 관련공무원을 중심으로 상·중·하의 3단계 평가를 하는 방법을 취할 것을 제시한다. 위험도 및 불확실성의 측정은 사실상 계량화하기 힘든 요소들이 많기 때문에 이 부문은 주로 전문가를 중심으로 하는 설문조사나 집중토의, 심사자의 주관적 판단 등 주관적인 심사평가를 시도할 것을 제안한다. 투자사업의 위험도 및 불확실성 측정은 크게 경제·재무관련부문, 갈등·대립관련부문, 그리고 기타관련부문에 구분하여 측정하는 방식을 택할 필요가 있다.

5. 투자심사 대상사업 규모 상향조정

현행 자치단체의 자체심사 대상사업 규모가 상대적으로 낮게 책정되어 있어 투자사업 실시와 관련된 자치단체의 자율성이 낮은 문제점이 제기되고 있다. 이러한 문제점을 인식하고 본 연구에서는 시·군·구의 자체심사 대상사업 규모를 확대하고 시·도 및 중앙심사에 대한 투자심사 대상사업비 규모를 상향조정할 것을 다음과 같이 제안하고 있다.

첫째, 시·군·구 자체심사의 경우 현재 시·도의뢰심사는 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 신규사업과 전액 해당 시·군·구비 10억원 이상의 사업으로 되어 있는 두 가지 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 10억원 이상 50억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용할 것을 제안한다.

둘째, 시·도 자체심사의 경우 현재 총사업비 20억원(서울시 30억원) 이상 200억원 미만 신규사업과 전액 해당 시·도비 20억원 이상 사업으로 되어 있는 두 가지 기준을 하나의 기준으로 통합하여 총사업비 30억원 이상 300억원 미만의 신규사업으로 통일하여 적용할 것을 제안한다. 아울러 투자심사 대상사업 규모의 최저기준을 서울시와 타 시·도와 동일하게 30억원으로 하고, 최대규모를 200억원에서 300억원으로 각각 상향조정시킨다. 또한 일부 중앙심사 대상사업을 시·도의 자체심사 대상사업으로 이관하게 하여 시·도의 투자사업에 대한 자율성과 보다 지역실정에 맞게 효율적으로 대응할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

셋째, 의뢰심사의 경우, 시·도심사는 총 사업비 규모 300억원 이상의 시·군·구 신규사업으로 하고, 2개 이상 시·군·구가 관련된 10억원 이상 사업을 시·도심사 최저기준을 적용하여 30억원 이상 사업으로 상향조정할 것을 제안한다.

넷째, 중앙심사의 투자심사 대상사업은 현재 세 기준으로 되어 있는 것을 각 기준에 대해 다음과 같이 조정할 것을 제안한다. 먼저 총사업비 300억원 이상의 신규사업 및 10억원 이상의 행사성경비 사업으로 한다. 즉, 총사업비 규모를 200억원에서 300억원으로 100억원을 상향조정하여 투자사업에 대한 자치단체의 자율성을 보다 제고한다. 다만, 행사성경비 사업에 대해서는 경비를 절감하고 불필요한 행사성사업을 억제하는 차원에서 중앙심사 대상사업 규모를 현행 10억원 그대로 적용한다. 그리고 해외투자 및 외국차관 도입 사업의 경우는 중앙심사 대상사업 규모를 현행 10억원 이상에서 30억원 이상으로 최저한을 상향조정할 것을 제안한다. 또한 2개 이상의 시·도와 관련된 10억원 이상 사업에 대해 중앙심사를 하던 것을 심사대상사업 최저한을 동일하게 30억원 이상으로 설정하여 자치단체의 투자사업에 대한 자율성과 보다 지역실정을 고려한 투자사업이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

6. 투자심사 시기 조정

현재 투자심사는 정기심사가 있고, 수시심사가 보완적인 역할을 하고 있으나 앞으로는 이것을 보다 정례화시킬 것을 제안한다. 자치단체의 투자사업의 시기와 관련해서 그 적시성을 제고하는 한편 투자사업의 원활한 추진 차원에서 시·도 및 중앙심사 정기심사 횟수를 늘려 분기별로 정례화하는 것이 합리적이다. 이와 같은 정책변화가 주어질 경우, 투자심사 건수가 분산되어 그 동안 문제점으로 지적되고 있는 투자심사의 형식적 운영 및 부실 심사를 제거할 수 있고 보다 내실 있고 철저한 투자심사를 기대할 수 있다.

7. 투자사업평가심의위원회 신설

투자심사의 객관성을 확보하기 위해서는 실제 투자심사를 담당하는 인력의 전문화 및 기구의 효율적 운영이 매우 중요하다. 간단히 말해서, 현행의 투자심사위원회를 상설기구로 확대 개편하여 자치단체의 투자사업에 대해 종합적으로 평가하고 심의하는 기구로 운영할 필요성이 있다.

이와 관련하여 현재의 지방재정계획심의위원회, 투자심사위원회 등으로 구분되어 있는 위원회를 통합하여 그 심사기능을 높이는 동시에 효율적인 재정운영을 담보할 수 있는 하나의 기구로 개편할 것을 제안한다. 예를 들어, 자치단체의 모든 사업이나 행정사무 등에 대해 종합적이고 일관성 있게 심사 협의할 수 있는 투자사업평가심의위원회(가칭)와 같은 기구를 설치 운영하는 것이다.

8. 심사결과 사후평가 및 이행력 확보

현재 행정자치부에서 자치단체단체별로 투자심사의 적정성을 평가한 다음 우수 지방자치단체를 대상으로 시상하는 프로그램을 가지고 있다. 본 연구에서는 이러한 시상 이외에도 투자심사결과의 이행력 확보 차원에서 심사결과의 반영 없이 예산을 편성하는 경우에는 지방교부세 감액, 지방채발행의 제한, 지방양여금 및 국고보조금 지원의 삭감 등 □재정페널티□를 강화하는 조치를 취할 것을 제안한다.

행정자치부가 주관하고 있는 광역자치단체 종합평가 재정부문에 투자심사관련 지표가 포함되어 있어 투자심사에 대한 이행여부가 자치단체의 재정

운영 평가에 일정부분 반영되고 있다. 이를 광역자치단체 평가뿐만 아니라 기초자치단체까지 확대하여 자치단체 재정부문 평가에 있어서 투자심사 이행여부에 대한 성과를 보다 반영하도록 하는 방안도 고려할 필요성이 있다.

9. 각종 계획 및 재정지원과의 연계강화

투자심사제도가 각종 계획과 연계되지 않고 있다는 점도 하나의 개선과제가 되고 있다. 따라서 투자심사가 각종 계획과의 연계강화가 필요하다. 이를 위해서는 투자심사 결과가 자치단체의 종합적인 재정운용 시스템 속에서 연계될 수 있는 체계구축이 필요하다. 즉, 투자사업에 대한 효율적인 심사와 이에 근거한 합리적인 예산편성 그리고 이의 결과가 각종 계획과 연계 및 재정 운영에 반영되어 환류되는 종합적인 재정운영시스템의 구축이 필요하다.

이와 관련된 하나의 제도적 장치로 중기지방재정계획과 단년도 예산과의 5년간 괴리를 좁혀주는 3년 단위의 단기투자사업계획서를 작성하여 예산과 중기지방재정계획과를 보다 밀접하게 연동시키는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이와 아울러 투자심사 결과 적정관정을 받은 사업에 대하여는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 지방채발행 등 중앙정부의 재정지원이 체계적이고 적시에 이루어질 수 있도록 해주는 제도적 뒷받침이 강화되어야 한다.

10. 사전타당성조사제도의 개선

현재 제도적 한계와 문제점을 안고 있는 타당성조사가 투자심사제도를 보완하고 실질적으로 그 기능을 발휘할 수 있도록 다음과 같은 대응방안이 모색되어야 할 것이다.

첫째, 타당성조사의 기능 및 역할 재정립이 필요하다. 즉, 기본계획과 타당성조사와의 관계를 명확히 하여 각각의 기능 및 의의를 분명히 설정할 필요성이 있다. 한마디로, 타당성조사의 역할은 기본계획을 보완하는 기능으로 정립되어야 한다. 즉, 기본계획을 중시하며 명확히 수립하게 하고 타당성조사는 이 기본계획에 대해 내용의 타당성만 검토하도록 하는 기본계획의 보완기능으로서의 역할을 하는 것이 바람직하다.

둘째, 타당성조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제점을 해결하기 위해서는 타당성조사기관이 독립적이고 객관적으로 타당성조사를 수행할 수 있도록 역할을 보장할 필요성이 있다. 즉, 기획예산처의 예비타당성조사와 같이 행정자치부가 사업의뢰를 받아 일괄적으로 적정기관에 공개경쟁입찰을 통해서 선정하여 조사하는 방식으로 전환할 필요성이 있다.

셋째, 타당성조사에 대한 조사절차 및 세부기준을 개선 해나가는 한편 타당성조사의 법적 구속력을 강화해 나간다.

【참고문헌】

- 감사원, 2000년도 지방자치단체 감사백서, 2000.
- 권형신·이재성·이상용, 한국의 지방재정, 해남, 2002.
- 경상북도, 지방재정 투·융자사업 심사분석 실무편람, 1999.
- 변창흠 외, 「사회간접자본투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2001.
- 이규방, “지방재정투·융자심사제도의 의의”, 「지방재정」, 제 18권 제4호, 1999.
- 이규환, “지방자치시대의 지방재정 투·융자심사제도”, 「지방재정」 제 18권 제4호, 1999.
- 이재성, “지방재정투·융자심사제도의 발전방향”, 「지방재정」, 제 18권 제4호, 1999.
- 임성일, “지방정부의 투자우선순위 결정과 재원조달방안”, 21세기 지방정부의 발전방향과 과제 세미나 발표논문, 한국지방정부학회, 1999.
- 충남발전연구원, 투자심사제도 개선방안, 1998.
- 충청남도, 2001년도 지방재정 투·융자사업 심사지침, 2001
- 행정자치부, 지방자치단체 예산편성기본지침, 2002, 2003.
- _____, 2001년도 지방자치단체 재정진단실시, 2001.
- _____, 2002년도 지방재정투·융자사업시사지침, 2002.
- 한국개발연구원, 문화·관광·체육·과학부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구, 공공투자관리센터, 2000.
- _____, 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구, 제2판 및 제3판, 공공투자관리센터, 2001.
- _____, 공공투자관리센터 자료([http://pima.kdi.re.kr/field/field3 .jsp](http://pima.kdi.re.kr/field/field3.jsp))

- 한국지방행정연구원, 지방재정투융자심사제도의 강화방안, 1996.
- _____, 편익분석을 통한 지방공공시설의 투자결정, 1997.
- _____, 해운대구 청사건립에 대한 타당성 조사연구, 2002
- Boadway R. and N. Bruce, *Welfare Economics*, Oxford: Blackwell, 1984.
- Colorado, Colorado Heritage Planning Grant Program, 2002.
- DTLR, *Multi Criteria Analysis: A Manual*, www.dtlr.gov.uk /about/ multicriteria, 2002.
- Gramlich, Edward M., *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, NJ, Prentice-Hall, 1990.
- ICMA, *Management of Local Public Works*, 1986.
- Maine, *Maine Outdoor Heritage Fund Guiding Principles Grant Proposal Scoring Form*, 2002.
- Michale T. French(et al.), “Benefit-Cost Analysis of Residential and Outpatient Addiction Treatment in the State of Washington”, *Evaluation Review*, Vol. 24, No. 6, Dec., 2000; Richard Layard and Stephen Glaister(ed.), *Cost-Benefit Analysis*, 2nd ed., Cambridge University Press, 1994.
- Mueller, D., *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Rosen, H., *Public Finance*, 3rd ed., Homewood: Irwin, 1992.
- Samuelson, P., “The Pure Theory of Public Expenditures,” *Review of Economics and Statistics* 36, 1954.
- 田中寵樹, 公的資本形成の政策評價, PHP研究所, 2001.

【Abstract】

An Improvement in the Investment Appraisal System of the Local Governments in Korea

It has been said that local governments in Korea have not successfully implemented a capital budget, which is related to providing local public goods such as roads, facility construction and etc. Currently, there are several institutional measures to implement those capital budgets more efficiently through well-planned investment strategies.

The investment appraisal system has been introduced to enhance the effects of projects that are related to capital budgets. The investment appraisal system has been generally evaluated as being successful to reduce inefficient investments and also to lead local governments to more rational financial management.

The current investment appraisal system, however, still has some problems that can be reduced with a prudential review of the system and through an improvement of appraisal methods. First, they apply the homogeneous appraisal criteria to the heterogeneous projects. They also do not consider the regional attributes that are ultimately supposed to influence the competency of those projects. Second, they rely on qualitative criteria in appraising the feasibility of the investments.

Consequently, the appraising process has been quite subjective and unplanned. Third, currently, most capital budgets set by local governments should be appraised by upper level governments. Fourth, they seldom evaluate the effects of projects due to the lack of a systematic feedback. Finally, the investment appraisal system should have been operated in conjunction with other short term and long term budgets.

This report attempts to suggest several policy alternatives to improve the current investment appraisal system. To effectively reach the objective, the study introduces some theoretical reviews on the investment appraisal process and techniques. The chapter includes benefit–cost analysis to test economic feasibility as well as policy analysis to review political feasibility. The third chapter reviews the current system of investment appraisal system and identifies problems described earlier.

The fourth and fifth chapters deliver answers to improve the current investment appraisal system; ① alternative screening criteria of appraising the investment and projects planned by local governments. ② an alternative rationing method for a comprehensive evaluation of the investment. ③ an arrangement of the size of candidate projects for an appraisal. ④ a more flexible schedule for the regular appraisal process led by upper level governments. ⑤ setting up a committee for the investment appraisal. ⑥ establishing the feedback system for enhancing the utilization of the investment appraisal system. ⑦ utilization of other programs such as financial assistance and long term budget. ⑧ improvements in preliminary feasibility studies

【부 록】

I. 미국 Maine주 문화유산 관련 보조금신청 제안 및 평가기준

① Maine Outdoor Heritage Fund Guiding Principles Grant Proposal Scoring Form

제안번호	기관	검토자
사업명		총점수:
사업예산		
사업개요		
제안서 요약(3~5페이지, 기본원리);		
자금지출내역		
사업목적 및 수행방법		
사업의 긴급성 및 사업수요		
필요시 관련문헌 등 인용		
사업효과 및 효과측정방법		
사업수행시간표		
예산항목, 기타 자원, 미래자원 조달계획		
관련공무원 명세(이력서)		
협력사업시 관련 사업주체간의 양해각서		
배 정		
20	I. 사업목적 타당성	
	20 매우 중요(Multiple significant)	
	10 중요(Significant)	
	5 덜 중요(Insufficient)	
20	II. 지방비 부담(Matching funds)의 극대화 정도	

- 20 Monetary match of 1/3 or higher of the total project cost
- 10 Monetary match less than 1/3 of the total project cost
- 5 In-Kind match only
- 0 No match
- 10 III. 관련기관, 이해집단과의 공조(alliances) 및 비전·상호책임성 구축정도
 - 10 광범위한 공조(Broad-based alliance)
 - 5 정부기관과의 공조(Alliance of state /federal agencies only)
 - 0 ,공조단체 없음(No alliance)
- 10 IV. 사업의 예방적 조치(천연자원문제에 대한 preventive approach)
 - 10 Preventive in nature(such as educational projects)
 - 5 Remedial in nature(such as restoration projects)
 - 0 Insufficient documentation of need
- 20 V. 사업내용 및 효과의 범위
 - 20 주 전반에 걸치는 효과 중요성(Resource of statewide significance)
 - 10 지역 또는 국지적(Resource primarily of regional or local significance)
 - 0 관련자료 불비(Insufficient documentation of resource importance)

- 10 VI. 관련정책·법률 등과의 일관성
- 10 일관성 있음(Consistent with strategic plan)
 - 5 부분적으로 연계됨(Only tangentially related to strategic plan)
 - 0 일관성 없음(Inconsistent with strategic plan)
- 10 VII. 사업추진의 창의성 및 비용-효과성(Project promotes innovative and cost-effective solutions)
- 10 매우 그리함(Highly innovative and cost-effective)
 - 5 그리함(Moderately innovative and cost-effective)
 - 0 다소 의문이 감(Of questionable innovation and cost-effectiveness)

사업의 강·약점, 의문사항, 개선여지 등에 대한 기술:

② Maine Outdoor Heritage Fund Summary Information Form

신청일: 주된 자원:
사업명:
사업입지:
추진기관의 이름, 주소, 전화번호:
협력기관의 이름, 주소, 전화번호(필요시):
사업책임자(추진자)의 이름, 주소, 전화번호:
사업개요:
사업목적:
사업추진계획(사업완공일 포함):
총사업비:
보조금:
기타 자원 및 자금규모:
신청부서장
이름 및 서명

③ Maine Outdoor Heritage Fund Grant Proposal Evaluation Form

제안번호(Proposal #) 기관명(Agency) 검토자(Reviewer)

사업명(Project Title)

예(Yes)/ 아니오(No)

사업평가 (Proposal Assessment)	심사기준 충족도 (Degree to which it meets criteria)			비고
	높음 (High)	보통 (Moderate)	낮음 (Low)	
1. 사업의 필요성·수요 (Substantiates need for project)				
2. 사업의 실용성·준비철저성 (Is practical and well thought out)				
3. 재원조달의 적절성 (Appropriate funding source)				
4. 해당분야와 관련된 토지의중요성 (Land Acquisition Proposals)				
5. 목표그룹 확인 및 배분계획 의 충실성 (Education Proposals)				
6. 목적명확성, 사업설계 충실성, 사업효과 달성 및 계량측정가능성 (Research Proposals)				

7. 예산요구의 적절성(Is the budget request appropriate?)

예(OK)

기타금액(Other Amount)

사업의 강·약점, 의문사항, 개선사항 등에 대한 기술

Comments(e.g.strengths, weaknesses, improvements, questions, etc.):

II. 미국 지방정부의 분야별 평가기준 및 배점사례

지방정부	분야	평가항목	측정방법	배점·가중치
Albuquerque	상수도	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보호 · 물 공급의 지속성과 신뢰성 · 실행가능성(제약요인) · 삶의 질 · 사업비용 	각 평가항목을 세분화하고 세분화된 항목을 1-5점 척도 활용하여 점수 부여 후 합산	다양한 가중치를 통한 민감도 실시
Colorado	복지 (SilverGrantApplication Program)	<ul style="list-style-type: none"> · 사업개요 · 사업의 근거, 수요, 수혜인구 · 구체적 활동과 기대효과 · 전문가 양성계획 · Colorado 특수교육목표의 지원 · 지속적 활동가능성 · 관계자로부터의 지원 · 비용 및 재원조달 · 평가과정: 자료, 지표, 전년도 성과 · CDE 재원활용 적정성 	각 평가항목을 세분화하고 세분화된 항목을 0-5점, 0-10점 척도를 활용하여 점수 부여 후 합산	5 5 15 10. 10 10 5 15 15 10
Idaho	교통·환경 (Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program)	<ul style="list-style-type: none"> · 대기질 개선 · 비용효과성 · 사업유형을 고려한 특별기준 · 사업대상지역의 특성 · SIP와의 연계성 · IDEQ의 검토 및 승인 · 교통부문 자본증진계획과 연계 	대기질 개선, 비용효과성, 사업별 기준, 사업지역 특성은 5개 유목으로 나누어 평가 나머지 3개 항목은 예, 아니오 2개 유목으로 나누어 평가	25 25 15 15 10 5 5
Maine	문화 (Maine Outdoor Heritage FundProposal)	<ul style="list-style-type: none"> · 투자사업의 수요 · 사업의 실용성 및 치밀성 · 재원요구의 적합성 · 토지수용계획서 · 교육계획서 · 연구계획서 	각 평가항목을 상, 중, 하 3개의 유목으로 나누어 평가	-
Massachusetts	산업경제 (Community Enterprise Economic Development)	<ul style="list-style-type: none"> · 사업부서의 목표 및 실적 · 관계자의 참여 및 협력 · 사업타당성(수요, 시민의지지, 예측결과, 재원조달, 평가과정) · 사업의 파급효과 	각 평가항목을 세분화되어 평가항목별 전체적인 평가로 점수부여	15 20 50 15

자료: 변창흠 외, 「사회간접자본투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2001, p.188.

III. 해외투자결정 기준의 시사점과 특징

구 분	투자결정기준의 특징
미국 FAA	<ul style="list-style-type: none"> · 유효성과 유연성, 낮은 위험성, 신뢰성, 형평성, 지속성 등의 기준 등을 활용 · 경제성 분석과 관련한 효율성, 낮은 위험성 등에 보다 많은 비중 · 평가된 자료가 JRC가 종합자료의 작성여부 및 자료의 질을 투자결정기준으로 평가
미국 지방 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 양적 평가기준과 질적 평가기준을 활용 · 사회적인 파급효과에 대한 기준과 환경보호계획에 대한 평가, 그리고 경제적인 편익효과 등을 기준으로 활용 · 운영 및 유지비에 대한 효과, 소득배분효과, 정책 및 목표와의 일치성 등과 경제활성화 효과, 에너지 절감 등의 항목이 중요한 판단기준으로 고려
영국 DETR	<ul style="list-style-type: none"> · 투자기준의 설정방향은 사회적, 경제적, 환경적인 상황을 고려함 · 최근 환경적인 상황을 고려하는 비중이 크게 증가되었음 · 사업시행 중에 발생하는 피해를 최소화할 수 있는 방안이 존재하는가를 투자결정 기준으로 활용 · 공공부문의 투자사업은 공공의 편익을 증진시켜야 한다는 원칙을 사업시행중에도 지킬 수 있도록 배려
호주 NEW SOUTH WALES	<ul style="list-style-type: none"> · 사회간접자본 투자에 대한 기본적인 공약을 수립하고 이를 실천하기 위한 실천방안으로서 투자결정의 기준을 설정 · 환경보호가 매우 중요한 부분을 차지하는 투자결정기준으로 제시 · 상위계획과의 부합성을 매우 중요한 기준으로 설정하고 있는데 이러한 기준은 도시인프라 관리계획에 근거하여 모든 계획이 연계성을 지니고 있기 때문에 판단됨
일본 지방 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 중요도, 긴급도, 재원도와 같은 평가요소를 구분하고, 각 요소별 평가기준을 설정하여 투자결정의 기준으로 활용 · 투자사업의 정책적인 결정사항에 대한 평가기준의 비중이 높게 책정 · 투자사업에 대한 책임의 확보가 투자결정의 기준으로 작용 · 이러한 사항은 책임관리제의 도입을 통해 탄력성을 제고하고 능동적으로 사업시행이 이루어질 수 있도록 하기 위함으로 판단됨.

자료: 변창흠 외, 「사회간접자본투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2001, p.199.

IV. 예비타당성조사의 기본 평가항목

평가항목	평가내용	평가기준	비고
경제성 분석	경제적측면에서의 사업타당성	BC분석 결과 도출된 B/C, IRR, NPV 등	B/C비율이높을수록 사업시행점수가 높음
정책적 분석			
지역 낙후도	지역균형개발 측면에서의 사업의 필요성	지역낙후도지수 및 순위(해당사업이 다수의 시·군에 걸쳐있는 경우 대표 시·군의 낙후도를 기준으로 평가)	낙후 정도가 심할수록 '사업시행'점수가 높고, 발달된 지역일수록 '사업미시행'점수가 높음
지역경제활성화 효과	해당사업의 시행으로 인한 지역경제활성화 효과	지역내부가가치유발액 GRDP(지역총생산)	비율이 높을수록 '사업시행'점수가 높음
사업추진의지 및 선호도	주무부처(중앙, 지방), 주민의 사업에 대한 선호도 및 숙원도 등 사업추진의지	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	사업추진의지가 클수록 '사업시행'점수가 높고, 반대 의견이 많을수록 '사업미시행' 점수가 높음
재원조달가능성	국가 재정상태 및 투자우선순위, 국고지원의 적합성, 민자유치가능성 등을 고려한 재원조달계획의 타당성	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	
관련계획과의 일치성	관련계획 및 정책과의 일치성	연구수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	
환경성	사업추진이 환경에 미치는 영향 및 민원발생 가능성	수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	

자료: 한국개발연구원, 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구, 제2판 및 제3판, 공공투자관리센터, 2001. 참조.

V. 서울시 투자심사기준 개정사항

	종전 심사기준	개정 심사기준	
행정자치부 7개 기준	국가장기계획 및 경제사회 정책과의 부합성	관련 계획과의 연계성	중기투자·재정계획과의 연계성
	중장기지역계획 및 지방 재정계획과의 연계성		서울시 상위계획과의 연계성
			성과주의 예산과의 연계성
	재무적 경제적 수익성	사업의 효율성	재무적·경제적 타당성
	사업의 필요성 및 시급성	시민수요 충족 도	기존시설과의 비교우위도
시민수요 판단			
사업의 필요성 및 시급성			
주민숙원·수해도 및 사업 요구도	주민숙원·수해도 및 사업요구도	시민의 접근성	
기타사항	사업규모·사업비의 적정성	비용의 적정성 및 재원조달 가능성	유사사업(시설)과의 중첩성
	사업비 조달능력		비용의 적정성
	사업추진 준비상황	추진 과정상의 제약요인	재원별 조달 가능성
	사업추진에 따른 문제점 및 대책		운영계획 및 운영비
관련부서 의견		사업추진에 따른 문제점 및 대책	
			기타
종합평가	종합의견	종합의견	

자료: 변창흠 외, 「사회간접자본투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2001, p.205.

건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안

발행일 : 2002년 12월 31일

발행인 : 김 흥 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2272-8125

E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-245-X 93350

