

지방투자사업의 자율적 평가체계
구축방안

An Establishment for the Self-Evaluation System
of Investment Programs by Local Governments

2006. 12.

연구자

이창균(연구위원)
하능식(수석연구원)

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



우리나라는 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에 의한 투자사업이 지속적으로 늘어나고 있다. 그러나 지방자치단체의 투자사업에 대한 합리적이고 체계적인 관리가 미흡하여 투자사업이 비효율적으로 추진되는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 특히 열악한 재정상황에도 불구하고 지방자치단체장들이 사업타당성·재원전망 등에 대한 검증 없이 무리하게 사업을 추진하다가 중단되는 사례가 발생하였다. 그리고 선심성·과시성·낭비성 사업이 줄속으로 추진되어 문제를 일으키기도 하였다. 이와 같은 문제발생을 사전적으로 예방하기 위하여 투자사업과 관련한 다양한 평가제도들이 현재 운영되고 있다. 그러나 이러한 사전적 관리제도는 중기지방재정계획의 투자사업에 대한 실효성 미흡, 투자심사의 형식적 운영, 타당성조사의 실질적 효과 부진 등으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

또한 우리나라의 경우 투자사업에 대한 중간단계의 평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 사후적 관리체계는 거의 전무한 실정이라 할 수 있다. 이에 따라 사전적 관리 및 사후적 관리를 포괄하는 체계적이고 종합적인 관리체계를 구축할 필요성이 있는 것이다. 여기서는 기존의 다양한 평가제도를 대신하여 중앙정부 차원의 새로운 평가제도를 도입하고자 하는 것이 아니라 기존의 평가제도가 있는 경우에는 그 평가결과를 활용하여 연계·보완하고, 기존의 평가 및 관리체계가 없는 경우에만 새로운 평가방법을 추가하고자 하였다. 이렇게 함으로써 하나의 지방투자사업이 투자사업 전 단계에 걸쳐 보다 체계적으로 관리되고 평가될 수 있도록 하자는 것이다.

아무쪼록 본 보고서가 향후 지방투자사업의 평가체계를 구축하는 초석이 될 수 있길 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다.

2006년 12월

한국지방행정연구원장 김 주 현



본 연구는 기존의 개별적이고 단편적인 사전평가 위주의 현행 지방투자사업에 대한 평가체계를 보다 종합화하고 체계화하여 지방자치단체의 투자사업에 대한 자율평가체계를 구축하는데 목적이 있다. 이를 위해 기존의 사전적 평가기준 및 평가방법은 최대한 활용하되 집행단계 및 사후단계의 평가가 미흡하다는 현실을 고려하여, 특히 집행단계 및 사후단계의 평가기준을 보완함으로써 지방투자사업이 하나의 평가체계 속에서 계획부터 사후평가에 이르기까지 효율적인 관리가 가능하도록 자율평가체계를 구축하고자 한다.

지방투자사업이란 공공투자 중에서 특히 지방자치단체의 재정지출을 통하여 이루어지는 각종 사업으로 규정할 수 있다. 즉, 본 연구의 지방투자사업은 지방재정투융자사업 심사지침에서 정하고 있는 지방투자사업을 대상으로 하고 있다. 따라서 자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업이 대상이 되는 것이다.

지방자치단체가 추진하는 투자사업은 현행 각종 지방재정제도와 연계되어 있다. 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 예산편성 등은 지방투자사업 추진에 있어서 사전적 평가제도임과 동시에 사전적 재정운영관리제도에 해당된다고 볼 수 있다. 이 밖에도 재정분석진단제도 등은 사후적 평가제도임과 동시에 사후적 재정운영관리제도에 해당된다.

우리나라의 사업평가제도는 국무총리 기획조정실의 심사분석제도(1961.9. - 1981.10.)를 그 효시로 하여 2006년 3월에는 정부업무평가기본법을 제정하기에 이르렀다. 현재 지방투자사업에 대한 평가는 사전적 평가제도가 그 중심을 이루고 있다. 특히 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도, 예비타

당성조사제도 등의 제도들은 사전적 평가제도로서의 기능을 하는 데 한계가 있음을 알 수 있었다.

한편 사후적 평가제도로 볼 수 있는 기획예산처의 재정사업 평가체계, 자치단체의 자체평가제도, 국가균형발전특별회계사업의 평가체계 등에 대해 구체적인 평가기준과 평가내용 등을 정리하고 평가체계의 개선방안을 도출하고자 하였다.

또한 지방투자사업 평가의 실태 및 사례를 분석하였다. 즉, 투자사업 추진단계별로 구분하여 각 추진단계별 평가사례를 구체적으로 검토하였다. 그 결과, 현행 제도하에서도 사전적 평가 및 사후적 평가가 이루어져 투자사업이 효율적으로 추진되고 있는 사례들을 볼 수 있었다. 그러나 이와 같은 평가제도가 제한적이거나 있음에도 불구하고 지방자치단체에서 제도를 제대로 활용하지 않아 지방투자사업이 비효율적으로 추진되거나 실패한 사례가 발생하고 있음도 알 수 있었다.

우리나라의 지방투자사업 평가체계에 관한 분석결과를 바탕으로 크게 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있다.

첫째, 지방투자사업에 대한 평가는 사전적 평가체계 중심으로 되어 있고, 중간단계 및 사후단계에서의 평가체계는 미흡한 편이다. 즉, 현재 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사제도 등 일부 사업계획단계에서 사전적인 평가체계는 어느 정도 갖추어져 있으나 중간 및 사후평가체계는 거의 없는 실정이다.

둘째, 중기지방재정계획의 반영 없이 사업을 추진한 사례, 지방투융자심사의 형식적 운영과 투자심사를 받지 않고 사업을 추진한 사례, 타당성조사의 부실 사례 등 사전적 투자사업평가제도가 기능과 역할 면에서 미흡한 점이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체가 지방투자사업의 평가결과를 활용하지 못하고 있으며, 개별 투자사업에 대한 평가들을 체계적으로 연계하는 시스템이 없다는 것이다. 따라서 지방투자사업을 사업추진단계에 따라 계획단계의 평가는 보완하고 집행단계 및 사후단계의 평가는 새로이 평가기준 및 평가방법을 추가 보완함으로써 투자사업에 대한 종합적인 평가체계를 구축할 필요성이 있는 것이다.

그리고 외국의 사례를 통하여 지방투자사업의 평가체계와 관련한 시사점을 얻고자 일본, 미국, 영국, 캐나다 등의 사업평가 제도 및 방법을 살펴보았다.

첫째, 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고를 위해 투자사업을 평가하고 있다. 그리고 일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류하고 있다. 또한 일본은 사무사업평가표의 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치 운영하고 있어 향후 사업평가위원회 구성과 관련하여 참고가 되고 있다.

둘째, 미국의 경우는 1993년 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)을 도입하면서 성과중심 예산제도를 본격적으로 시행하였다. 그리고 GPRA가 성과평가 결과를 예산과 연계하지 못한다는 문제를 해결하기 위해 진단도구(diagnostic tool)의 하나인 PART를 도입하여 사업평가의 좋은 사례가 되고 있다.

셋째, 영국의 공공서비스 협약(PSA)은 내각부 주도의 포괄적 세출심사에 의한 자원할당을 하는 ‘자원관리’와 재무부가 주도하는 그린북(Green Book)을 중심으로 하는 ‘정책평가’를 결합한 것으로, 이것이 정책평가기능의 중심이 되고 있다. 이에 따라 PSA는 영국의 성과관리제도에서 성과계획서의 역할을 하게 되었다.

지방투자사업은 사업의 추진단계, 사업추진 주체 및 사업의 성격 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있다. 모든 지방투자사업을 사업추진단계 및 사업의 성격 등의 구분 없이 동일한 평가기준에 의해 평가할 경우, 개별 투자사업의 특성을 반영하기 어렵고 평가결과의 실효성을 제고하기 어려울 수 있다. 그러므로 지방투자사업의 사업추진단계 및 사업의 성격을 충분히 고려하여 평가가 이루어질 수 있도록 평가체계를 구축할 필요성이 있다.

이와 같은 평가체계에 의한 평가결과가 사업추진과정 및 재정운영과정에서 종합적으로 피드백 되는 체계를 구축하여 투자사업의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

||| ||| 목 차 ||| |||

제1장 서론 1

 제1절 연구의 목적 1

 제2절 연구의 범위 및 방법 3

제2장 투자사업평가의 이론적 검토 7

 제1절 공공투자사업의 개념 및 필요성 7

 1. 투자사업의 구분 7

 2. 공공투자사업의 개념 8

 3. 적정 공공투자의 논리 9

 4. 지방투자사업 평가와 우선순위 결정 10

 제2절 지방투자사업의 대상과 유형 11

 1. 중앙정부의 투자사업 11

 2. 지방투자사업의 유형 12

 3. 민간협력지방투자사업 16

 제3절 투자사업평가의 논리 17

 1. 투자사업평가의 의의 및 논점 17

 2. 투자사업 평가기능의 변화 21

 3. 투자사업평가의 중요요소 23

 4. 투자사업평가의 과정 26

 5. 투자사업 평가지표의 기본체계 28

 6. 투자사업평가 모형 및 기법 28

제3장 우리나라 지방투자사업의 현황 및 평가체계	32
제1절 지방투자사업의 추진체계 및 시스템	32
제2절 지방투자사업의 사업추진 실태	35
1. 지방투자사업의 비중	35
2. 지방투자사업의 기능별 추진실태	37
제3절 지방투자사업의 평가체계	40
1. 우리나라의 사업평가제도 개관	40
2. 지방투자사업의 사전적 평가제도	44
3. 지방투자사업의 사후적 평가제도	58
제4절 지방투자사업 평가의 실태 및 사례분석	70
1. 지방투자사업 추진단계별 평가사례	71
2. 지방투자사업에 대한 평가미흡 사례	83
제5절 지방투자사업 평가체계의 종합 및 문제점	88
제4장 외국의 투자사업 평가제도	90
제1절 일본	90
1. 사무사업 평가체계 및 평가항목	90
2. 사업평가에 대한 피드백과 예산연계	93
3. 사무사업검토위원회 설치 운영	95
4. 투자사업에 대한 단계별 평가체계	95
제2절 미국	96
1. PART의 도입배경	96
2. PART의 목적	98
3. PART의 구성	99

제3절 영국	103
1. 평가제도의 개요	103
2. Green Book의 구성	104
3. Green Book의 특징	106
제4절 캐나다	108
1. 사업평가의 발전과정	108
2. 사업평가 담당조직	110
3. 사업평가의 과정	110
제5장 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안	112
제1절 기본방향	112
제2절 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축	115
1. 평가체계의 기본틀	115
2. 평가개요	117
3. 평가체계	119
제3절 사업추진단계별 평가기준	121
1. 계획단계의 평가기준	121
2. 집행단계의 평가기준	123
3. 사후단계의 평가기준	125
4. 사업추진단계별 평가내용 및 평가기준 종합	126
제4절 지방투자사업 유형별 및 추진주체별 추가평가기준	129
1. 지방투자사업의 유형별 평가기준	129
2. 지방투자사업의 추진주체별 평가기준	132
제5절 투자사업 평가결과의 예산연계 및 공개	133
1. 평가결과의 성과주의 예산 및 예산배분과의 연계	133
2. 투자사업 평가결과의 공개	134

제6장 요약 및 정책건의	136
제1절 요약	136
제2절 정책건의	139
1. 지방투자사업 자율평가의 기본체계	140
2. 사업추진단계별 평가기준의 설정	141
3. 지방투자사업 유형별 및 추진주체별 평가기준설정	142
4. 사업평가결과의 예산연계 및 공개	143
【참고문헌】	144
【Abstract】	147

표 3-21. 심사분석과 자체평가의 비교	64
표 3-22. 군특사업 추진단계별 자체 평가	69
표 3-23. 군특사업 추진실적	70
표 3-24. 군특사업 추진성과	70
표 3-25. 사업내역	72
표 3-26. 자원조달 계획	75
표 3-27. 투자심사 결과	75
표 3-28. 사업 평가지표	78
표 3-29. 사업 추진실적	79
표 3-30. 투자계획	81
표 3-31. 단지조성후 기대효과(고용, 생산, 매출)	83
표 3-32. 사업타당성 분석 미흡사례	84
표 3-33. 투자심사 미실시 사업 예산편성·지출 사례	85
표 3-34. 투융자심사없이 추진중인 사업 내역	86
표 3-35. 사업추진 단계별 평가제도	89
표 4-1. 니라야마町の 사업별예산편성(가연물처리사업 예)	94
표 4-2. GPRA에 따라 작성되는 보고서	98
표 4-3. 미국 PART의 평가단위	99
표 4-4. PART의 재정사업 분류	100
표 4-5. PART의 질문	101
표 4-6. Green Book의 대상사업	104
표 4-7. Green Book의 지침분야	105
표 4-8. ERC의 평가기준	109
표 5-1. 사업별 4단계 등급화	120
표 5-2. 사업계획단계의 평가항목	121
표 5-3. 사업집행단계의 평가내용	124
표 5-4. 사후단계의 평가내용	125

표 5-5.	공통 평가항목	127
표 5-6.	공통 평가항목 답변기준(재정사업자율평가 예시)	128
표 5-7.	사업평가서 작성 양식	128
표 5-8.	지방투자사업의 분류체계	130
표 5-9.	사업기능별 평가항목	132
표 5-10.	투자자원별 평가항목	133

▬▬▬▬▬ 그림 목 차 ▬▬▬▬▬

그림 2-1.	사업평가의 주요 논점	20
그림 2-2.	성과지표의 유형	28
그림 3-1.	지방재정관리제도의 연계 흐름도	34
그림 3-2.	성질별 배분액의 추이	36
그림 3-3.	성질별 배분비율의 추이	36
그림 3-4.	성질별 배분액의 비중(2005년)	37
그림 3-5.	기능별 배분액(2005년)	39
그림 4-1.	사무사업평가체계 구축	93
그림 5-1.	지방투자사업 평가체계	120
그림 5-2.	사업단계별 평가사항	126



제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 지방자치제의 실시로 인하여 지방자치단체의 공공투자사업에 대한 투자가 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 지방자치단체의 투자사업에 대한 합리적이고 체계적인 관리가 미흡하여 지방자치단체에서 비효율적 투자사업이 발생하고 있는 실정이다. 최근 지방자치단체의 공공투자사업은 그 규모 및 양적 측면에서 계속 팽창할 뿐만 아니라 사업내용이 전문지식을 갖지 않으면 관리하기 힘들 정도로 복잡 다기화 되고 있다. 이에 따라 투자사업을 종합적이고 체계적으로 관리·평가하지 않으면 투자사업의 효율적 추진이 매우 어려워지게 된다.

지방자치제 실시 10년을 맞이하여 감사원이 지방자치단체 예산운용실태에 관한 감사를 실시한 결과, 투자사업과 관련하여 많은 문제점이 드러나고 있는 것으로 조사되고 있다(감사원, 2006). 예를 들어, 열악한 재정상황에도 불구하고 지방자치단체장들이 사업타당성·재원전망 등에 대한 검증 없이 무리하게 사업을 추진하다가 중단되는 사례가 발생하고, 기관간·자치단체간 협의 없이 개발을 추진하여 갈등을 야기하기도 하였다. 또한 선심성·과시성·낭비성 사업을 줄속으로 추진하는 등의 문제도 발생하는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 비효율적 투자사업이 빈번히 발생하고 있는 이유 중의 하나는 우리나라 지방자치단체가 투자사업을 추진하는 과정에서 각 자치단체 스스로 투자사업을 평가하고 관리하는 기능이 미약하다는데 있는 것이다. 현재 지방자치단체의 투자사업에 대해서는 중기지방재정계획을 통해서 사전에 투자사업을 계획하고, 이어 투융자심사제도를 통해서 사업의 타당성을 검증받아 단년도 예산에 편성하는 절차를 취하고 있다. 이러한 측면에서 보면 투자사업이 집행되기

전에 어느 정도는 검증 및 평가를 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 사전적 관리제도는 중기지방재정계획의 투자사업에 대한 실효성 미흡, 투자심사의 형식적 운영, 타당성조사의 실질적 효과 부진 등으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 또한 투자심사를 하지 않아 사업타당성 및 재원확보방안 등이 검증되지 아니한 사업을 추진하다가 사업이 지연 또는 중단되기도 하여 재원이 사장 또는 낭비되는 사례도 발생하고 있다.

이렇게 볼 때, 현재 자치단체의 투자사업은 사전적 관리제도가 중심을 이루고 있을 뿐, 투자사업에 대한 중간단계의 평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 사후적 관리체계는 극히 미약한 실정이라 할 수 있다. 투자사업에 대한 사후적 관리로서 시책평가, 성과주의예산 등을 통한 제한적인 관리가 이루어지고 있으나, 사전적 관리 및 사후적 관리를 포괄하는 체계적이고 종합적인 관리체계가 구축되지 못하고 있어 이에 대한 대책마련이 시급하다고 하겠다.

이런 가운데 정부부문의 구조개혁과 재정의 효율화를 위하여 공공부문의 성과를 관리하기 위한 제도들이 도입되었다(윤희숙 외, 2005). 현재 성과관리수단으로는 기획예산처의 '재정사업 성과관리', 국무조정실의 '정부업무평가제도', 행정자치부의 '목표관리제도', 감사원의 '성과감사' 등을 들 수 있다. 그런데 현행 평가제도들은 지표를 중심으로 하여 개별 재정사업이나 담당공무원의 성과를 평가하고 이를 정책개선에 활용할 목적을 갖고 있으나, 일부 개별 투자사업 중심의 평가 혹은 중앙부서 중심의 평가가 이루어지고 있다. 그 결과, 자치단체 입장에서는 투자사업 관리 및 평가에 있어서 수동적 역할에 그치고 있을 뿐만 아니라, 각 자치단체가 해당 자치단체에서 추진하고 있는 전체적인 투자사업에 대한 종합적인 관리 및 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이, 우리나라 지방자치단체에서는 자치단체 스스로의 사전통제제도인 투자심사, 사업추진실태 관리, 그리고 사후관리제도인 평가제도 등을 연계한 투자사업에 대한 효율적 관리가 체계적으로 구축되어 있지 않다고 할 수 있다. 따라서 각 자치단체가 스스로 지방투자사업에 대해 보다 체계적이고 효율적으로

관리할 수 있는 자율평가체계를 구축할 필요성이 있는 것이다.

본 연구에서 제시하는 지방투자사업 자율평가체계 구축은 기존의 다양한 평가제도를 대신하여 중앙정부 차원에서 전국 지방자치단체를 대상으로 투자사업에 대한 새로운 평가제도를 도입하고자 하는 것은 아니다. 기존의 평가제도가 있는 경우에는 그 평가결과를 활용하여 연계·보완하고, 기존의 평가 및 관리체계가 없는 경우에만 새로운 평가방법을 추가함으로써 궁극적으로 하나의 지방투자사업이 투자사업 전 단계에 걸쳐 보다 체계적으로 관리되고 평가될 수 있도록 체계를 구축하고자 하는 것이다.

그러므로 지방투자사업은 사전평가제도인 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성평가제도와 사후평가제도인 국가균형특별회계사업평가 등 기존의 평가체계와 연계·보완되도록 해야 할 것이다. 특히 사업집행단계 및 사후단계의 평가를 위해 새로운 평가를 추가하는 작업도 필요할 것이다. 이렇게 함으로써 각 지방자치단체가 하나의 평가 틀 속에서 지방투자사업을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있게 하는 자율평가체계 구축이 가능할 것이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 지방재정투융자사업 심사지침에서 정하고 있는 지방투자사업을 그 대상으로 하고 있으며, 지방자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업을 주된 대상으로 하고 있다.

그리고 본 연구의 지방자치단체 투자사업에 대한 자율평가체계는 기본적으로 각 지방자치단체가 추진하는 투자사업을 각 지방자치단체 스스로 자율적으로 평가하는 체계라는 점을 명확히 하고자 한다. 따라서 중앙정부 차원에서는 지방투자사업의 평가방법, 평가활용 등에 관해 연구하여 자치단체에 조언을 하고 모범사례를 전파하는 등의 역할이 필요할 뿐이다.

지방투자사업은 사업의 추진단계, 사업추진 주체 및 사업의 성격 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있으므로 모든 지방투자사업에 대해 사업추진단계 및 사업의 성격 등을 도외시하여 동일한 평가기준에 의해 평가할 경우, 개별 투자사업의 특성 반영에 한계가 있고 실효성을 담보하기 어렵다는 문제점이 있다.

따라서 본 연구에서는 지방투자사업의 자율적 평가체계를 구축하기 위한 기본 틀을 다음과 같이 갖추고자 한다.

첫째, 지방투자사업의 평가에 있어서 사업을 추진단계별로 구분하여 평가한다. 사업추진단계는 사업계획단계, 사업추진 및 집행단계, 그리고 사후관리 및 평가단계로 구분하고, 단계별 특성에 맞게 평가기법을 개발한다. 이렇게 함으로써 결과적으로 어떤 투자사업의 계획에서부터 종료될 때까지의 평가이력이 명확하게 나타날 수 있고, 따라서 해당 투자사업이 효율적으로 추진 관리될 수 있을 것이다.

둘째, 지방투자사업은 사업의 성격에 따라 나름대로의 차별성과 특성을 지니고 있으므로 투자사업을 평가함에 있어 이러한 특성들이 반영되도록 한다. 사업의 특성은 사업의 기능별 유형에 따라 구분할 수도 있고, 사업의 투자재원에 따라 구분할 수도 있다. 이에 따라 모든 투자사업에 대해 보편적으로 적용될 수 있는 공통적인 질문으로 먼저 평가한다. 이어 각 유형에 따라 특성의 반영이 필요한 경우, 해당 투자사업의 유형별로 사업특성을 반영한 추가질문 형식으로 평가항목을 구성하도록 한다.

셋째, 본 연구는 기존의 개별적이고 단편적인 사전평가 위주의 현행 지방투자사업에 대한 평가체계를 보다 종합화하고 체계화하도록 한다. 이를 위해 기존의 평가제도 및 평가방법을 최대한 활용하되 미흡하고 부진한 부분을 추가 보완하여 사업평가제도를 강화 발전시킨다. 이것을 통해 하나의 사업이 하나의 평가체계 속에서 계획부터 사후평가에 이르기까지 효율적인 관리가 이루어지도록 한다.

연구방법은 기존문헌의 연구를 종합·체계화하고, 각 자치단체 투자사업에 대한 실태조사 및 사례분석을 병행한다. 그리고 국내외 문헌을 통하여 공공투자

사업평가에 관한 이론을 정리하고 투자사업관리에 대한 현황 및 실태분석은 기존의 연구자료, 통계분석, 공무원 면담, 자치단체 방문 등의 방법을 사용한다. 개선방안 도출에 있어서는 전문가 자문회의 및 관련 공무원 면담 등을 통하여 의견을 수렴한다. 또한 미국, 일본, 영국, 캐나다 등 주요 선진국의 사례를 검토한 후 문제점과 개선과제를 도출하고, 사업평가기법의 개발 및 평가체계 구축에 활용한다.

이상과 같은 연구내용과 방법을 기본으로 하여 본 연구는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 투자사업의 개념 및 투자사업평가에 대해 이론적으로 검토한다. 여기서는 먼저 공공투자사업에 대한 기본 개념 및 그 의의를 검토하고 지방투자사업의 대상이 무엇인지 그리고 사업의 유형은 어떻게 구분되는지 등을 고찰한다. 아울러 투자사업평가와 관련한 대표적 이론 및 기법들에 관해 고찰한다.

제3장에서는 실제 우리나라 지방투자사업의 현황과 평가체계에 대한 실태를 분석한다. 이를 위해 지방투자사업이 이루어지는 과정 등 지방투자사업의 추진 체계 및 시스템을 지방재정운용과정의 틀 속에서 종합적으로 검토한다. 실제 자치단체에서 추진하고 있는 지방투자사업의 추진 현황과 아울러 투자사업의 성격 등 지방투자사업의 특성에 대해서도 살펴본다. 특히 현행 평가체계 내에서 지방투자사업이 사전적 평가체계 및 사후적 평가체계 등과 관련하여 구체적으로 어떻게 운영되는지에 대한 실태를 분석한다. 또한 지방투자사업의 평가체계가 미흡하여 지방투자사업이 불합리하게 추진된 사례에 대해서도 검토한다. 이와 같이 현행 투자사업평가 체계에 대한 검토와 운용실태 분석을 통하여 우리나라 지방투자사업 평가와 관련한 문제점을 종합 정리함으로써 본 연구의 범위를 확정하고 새로운 자율평가체계의 구축을 위한 토대를 마련한다.

제4장에서는 미국, 일본, 영국, 캐나다 등 주요 선진국의 투자사업평가체계, 평가제도 및 평가항목 등의 사례를 검토하고 본 연구와 관련한 시사점을 도출한다.

제5장에서는 기존 제도의 검토와 분석, 그리고 해외사례 등을 참고하여 지방투자사업 자율평가체계 구축방안을 모색하고자 한다. 지방투자사업은 사업성격

에 따라 다양한 특성을 지니고 있으므로 획일적 평가방법을 탈피하여 투자사업을 크게 다음과 같이 유형별로 구분하고 유형별 특성을 반영한 평가체계 구축을 검토하고자 한다.

첫째, 지방투자사업을 사업추진 단계별로 유형화하여 사업계획단계평가, 사업추진 및 집행단계평가, 사후단계평가 등 단계별 평가방법을 모색한다.

둘째, 지방투자사업을 투자재원에 따라 시·도비 또는 시·군·구비 등에 의한 자체사업과 일반국고보조 및 국가균형발전특별회계 보조사업 등의 보조사업으로 구분하고 투자재원별 평가항목을 포함하는 평가방법을 검토해본다. 그리고 지방투자사업을 기능별 특성에 따라 구분하고 이러한 유형별 특성에 따라 사업평가 방법을 달리하는 방안에 대해서도 검토가 이루어질 것이다. 즉, 지방투자사업을 수익성 및 공공성의 기준에 따라 구분하여 평가할 필요가 있는 경우에는 투자사업 단계별 평가에 보완하여 추가로 해당 투자사업의 특성에 맞는 평가 기준 및 방법을 갖추는 대안도 모색하고자 한다.

제 2 장 투자사업평가의 이론적 검토

제1절 공공투자사업의 개념 및 필요성

1. 투자사업의 구분

투자(investment)라는 용어는 널리 사용되고 있는데, 국민경제적인 관점에서는 화폐소득 중 직접 소비되지 않고 저축되어 화폐자본으로서 실물자본에 투하되어 실질적인 자본형성에 활용될 때 이를 투자라고 한다. 그러나 개인이나 기업 및 공공기관에서 사용하는 투자의 의미는 장래 수익을 가져오는 대상에 자금을 투하하는 것을 모두 투자라고 한다. 즉, 투자란 장래에 있어서 일정한 수익을 목적으로 자산이나 재산에 자본을 투하하고 운영하는 것이라고 정의할 수 있다.

이러한 투자는 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 첫째, 투자 주체에 따라 정부, 공공기관, 공기업 등에 의한 공공투자와 개인, 기업 등에 의한 민간투자로 구분된다. 둘째, 투자목적에 따라 기존 장비나 시설 등을 대체하는 대체투자, 새로이 장비를 구입하거나 시설을 설치하는 신규투자, 기업지배 목적의 주식매입 등의 전략적 투자 등으로 구분할 수 있다. 셋째, 투자대상에 의한 분류는 기계장치를 구입하거나 공장을 증설하는 등의 설비투자, 재고자산의 규모를 변동시키는 재고투자, 그리고 주식이나 채권 등에 투자하는 증권투자 등으로 구분하는 것이다. 넷째, 투자 간의 상호의존관계에 의한 분류로 독립투자와 의존투자로 나눌 수 있다. 이 중 가장 기본적인 분류가 투자주체에 따른 구분이며 본 논문의 연구 대상인 공공투자도 이 분류에 따른 것이다.

결국 공공투자(public investment)란 주로 국가나 지방자치단체 등 행정주체가 공공목적 달성을 위하여 조세 등을 재원으로 하여 경비를 지출하고 재화와

용역을 생산하는 것이다. 특히 공공투자는 급부에 대하여 등가의 반대급부가 이루어지지 않으며, 사회전체적인 필요성에 의해 수급이 이루어지는 특징을 지닌다. 이에 반해 민간투자(private investment)란 민간자본가가 사적인 이윤추구를 목적으로 자본을 투하하여 재화와 용역을 생산하고 원가에 적정이윤을 부가하여 수요자에게 공급하는 것이다. 이러한 민간투자는 반드시 반대급부가 이루어져 시장경제의 원리에 따라 수급이 이루어지게 된다.

따라서 본 연구에서 다루는 지방투자사업이란 공공투자 중에서 특히 지방자치단체의 재정지출을 통하여 이루어지는 각종 사업을 말한다. 즉, 본 연구의 지방투자사업은 지방재정투융자사업 심사지침에서 정하고 있는 지방투자사업을 대상으로 하고 있으며, 자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업을 주된 대상으로 하고 있다.

이와 같은 개념설정에 기초할 경우, 지방투자사업은 자치단체가 실시하는 거의 모든 재정투자사업이 포함되고 있으며, 특히 본 연구내용과 관련하여 투자사업을 두 가지 방식으로 유형을 구분하는 것이 가능하다. 첫째, 지방투자사업은 투자사업 추진 주체별로 자체사업, 보조사업, 민간협력사업 등으로 구분할 수 있다. 둘째, 지방투자사업은 투자사업 기능별로 복지부문투자사업, 교통부문투자사업, 관광부문투자사업, 교육부문투자사업 등으로 구분이 가능하다.

2. 공공투자사업의 개념

공공투자사업이란 국가의 통치권에 기초하여 조달되는 재원(통합재정) 또는 소위 ‘납세자의 돈(taxpayer’s money)’을 사용하여 시행하는 투자사업 일체로서 정의할 수 있다(김재형, 2000). 따라서 납세자의 돈을 사용하는 제반 기관들이 수행하는 투자사업은 모두 공공투자사업이라 할 수 있는데, 여기에는 중앙정부, 지방정부, 각종 투자기관 및 산하기관들이 모두 포함된다. 이 중 특히, 지방투자사업이란 지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태·형

질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업을 말한다.

이러한 공공투자사업의 필요성에 대해서는 공공경제학에서 수많은 논의가 이루어져왔는데, 간단히 정리하면 다음과 같다. 일반적으로 모든 재화와 서비스는 시장에서 공급되고 소비되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 때로는 시장이 정상적인 기능을 수행하지 못할 수 있는데, 이 때 정부가 시장에 개입하여 경제적 효율성을 달성하는데 기여할 수 있다. 일반적으로 공공재(public goods)는 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 특성을 지니고 있어 시장기구에 맡겨두면 바람직한 수준에서 공급되지 않는 특성이 있다. 예컨대 SOC 등 인프라사업과 같이 타부문에 미치는 효과가 크지만 시장에 맡겨두면 과소공급 되는 경우, 정부가 개입하여 사업을 적극 추진할 필요가 있는 것이다.

3. 적정 공공투자의 논리

공공투자의 필요성에 대해서는 모두가 인식을 같이하고 있으나 그 수준의 적정성에 대해서는 많은 논의가 필요하다. 특히 공공투자가 과잉이 될 수 있다는 데 대해 여러 이론들이 꾸준히 제시되어 왔다.

먼저 합리적인 공공투자의 규모를 결정하는 이론으로 다수결의 원칙이나 중위투표자정리(Median Voter Theorem)를 들고 있으나 공공지출의 적정규모를 결정하는 데는 한계가 있다. 중위투표자정리에 의하면 모든 투표자가 가장 선호하는 대안이 단일하다면 다수결원칙은 안정적인 결과를 가져오며, 선택은 중위투표자의 선호를 반영하게 된다. 그러나 공공재에 대한 일부투표자의 선호가 단일하지 않다면 일관성 없는 결론에 도달할 수 있기 때문에 사회적으로 바람직하지 못한 공공지출이 이루어져 공공재의 과다공급이 발생할 수 있다는 것이다.

Niskanen의 관료모형에 의하면 관료들은 자신들이 속한 부서의 예산규모를 극대화하고자 노력하며, 이는 결국 공공서비스의 과다공급을 초래한다고 보았다. 이윤추구가 목적인 민간부문에서와 달리 정부조직의 관료들은 권력, 명예

및 지위 등을 추구하는데, 이러한 요소들은 예산의 규모와 정의 관계에 있다는 것이다. 이에 따라 관료들은 자신이 속한 부서 프로그램의 편익을 과장하여 예산을 확장하려는 동기를 가진다. 결과적으로 부서의 총편익을 극대화하는 투자 수준이 제안되므로 공공투자규모가 과다해지게 된다.

그리고 정부지출증대를 설명하는 대표적 이론인 Wagner 법칙에 의하면, 사회·경제 발전에 따라 국가의 새로운 기능이 추가되고 이에 따라 경비는 팽창하게 된다. 즉, 자본주의 경제가 발전함에 따라 국가가 수행해야 할 기능이 급속히 확대·증가된 반면 기존의 국가활동은 감소하지 않기 때문에 공공부문의 비중이 점차 증가하고, 이는 공공투자의 과잉 가능성을 의미한다는 것이다.

또한 Peacock & Wiseman 에 의하면 전쟁과 같은 위기 시에 급격히 증가한 재정지출 수준이 위기해소 이후에도 이전 수준으로 돌아가지 않기 때문에 정부지출이 지속적으로 증가하게 된다.

이러한 일반적인 정부지출 팽창의 논리가 공공투자사업에도 적용될 수 있는데, 지방자치단체의 각종 투자사업 지출은 지속적으로 증가하고 있으며, 이미 높아진 투자지출수준은 감소하지 않는 경우가 많은 것을 볼 수 있다. 이에 따라 투자의 효율성 제고를 위하여 투자사업의 선별과 우선순위 결정 및 규제장치의 도입이 필요하다고 할 수 있겠다(행자부, 2003).

4. 지방투자사업 평가와 우선순위 결정

자치단체가 지역의 부존자원을 활용하여 독창성과 자율성을 갖고 지역발전을 추진하기 위해서는 무엇보다도 투자재원의 확보가 중요하다. 지방투자사업에서 투자자원(financial resources for investment)이라 함은 지방자치단체가 조달가능한 재원을 말하는데, 대부분의 자치단체는 이러한 재원을 확보하는데 한계점을 안고 있는 실정이다.

이와 같이 투자가용재원이 빈약한 여건 하에서 지방자치단체는 투자사업의 우선순위를 설정하여 투자가용재원을 효율적으로 배분하는 방식으로 사업을 추진할 수밖에 없다. 투자우선순위의 결정이란 각 사업 부서에서 제안한 여러 공

공사업의 범위와 그 순서를 정하는 것이다. 그러나 우선순위에 대한 방법론은 사회적, 경제적 편익과 비용 측정의 어려움에 기인한 객관성의 부족으로 가치선호에 의한 주관적 판단의 개입이 불가피하기 때문에 투자우선순위의 결정은 공공사업집행의 가장 어려운 문제점의 하나로 인식되고 있다(변창흠, 2001).

제2절 지방투자사업의 대상과 유형

투자사업을 유형화하는 방법은 매우 다양하다. 사업의 추진주체에 따라 중앙정부의 투자사업과 지방정부의 투자사업으로 구분할 수 있다. 그리고 투자사업을 공공성의 정도, 자본적 투자와 소비적 투자, 사업의 파급효과와 범위 등에 따라 다양한 방법으로 유형화 하는 것이 가능하다. 본 절에서는 현실적으로 어떤 사업들이 지방투자사업으로 추진되고 있는지 중앙정부의 사업을 포함하여 투자사업에 대한 유형화에 대해 고찰해 보기로 한다.

1. 중앙정부의 투자사업

중앙정부의 주요 투자사업('05년 기준)은 교육, R&D, 사회복지, SOC 분야, 농어촌, 산업·중소기업, 환경, 문화·관광·체육·청소년, 지역균형발전(지역개발), 사회안정, 국방, 통일·외교 등으로 대분류하고 있다.

정부의 정책방향과 예산편성의 중점분야를 대응하여 재분류할 경우 교육, R&D, 산업·중소기업, SOC 분야, 농어촌, 지역균형발전 등은 국가 및 지역의 성장잠재력 확충을 위한 투자이며, 사회복지, 환경, 문화·관광·체육·청소년, 사회안정 등은 삶의 질 향상을 위한 투자이고, 국방, 통일·외교는 자주국방·남북 협력을 위한 투자라 할 수 있다.

<표 2-1> 중앙정부의 주요 투자사업 분류

분야	내용	재분류
1. 교육	- 대학교육, 초·중등교육, 기타(평생·직업 및 교육정보화)	성장잠재력 확충
2. R&D	- 연구개발사업, 대학연구지원, 연구기관지원, 연구기반조성	
3. 산업 · 중소기업	- 산업기술개발, 무역투자유치, 중소기업어금융지원	
4. SOC 분야	- 도로, 철도, 지하철, 공항, 항만, 주택, 수자원	지방분권· 균형발전
5. 농어촌	- 생산기반조성, 부담경감·소득보전, 기술개발·인력양성, 유통 등 기타	
6. 지역균형발전	- 농산어촌개발, 지역 SOC, 신활력지역, 지역산업진흥, 지역인력양성, 지역문화관광 등	
7. 사회복지	- 기초생활보장, 자활프로그램지원, 취약계층지원, 의료보험·연금지원, 보건의료, 국가유공자지원, 고용안정, 기타사회복지	삶의 질 향상
8. 환경	- 상하수도·수질, 폐기물, 대기보전, 자연보전	
9. 문화·관광 · 체육·청소년	- 문화예술·문화산업, 관광, 체육·청소년, 문화재	
10. 사회안정	- 법률구조 확대 등 사회적 약자의 권익향상, 생활안정 및 해상치안력 강화	자주국방· 남북협력
11. 국방비	- 국방	
12. 통일·외교	- 통일 및 남북협력, 외교활동	

자료 : 기획예산처, 2005년도 나라살림, 2005

2. 지방투자사업의 유형

지방정부에 의한 투자사업은 중앙정부에 의한 투자사업과 구분된다. 이것은 중앙정부와 지방정부의 재정기능 차이에서 비롯된다.

가. 공공재의 성격에 따른 유형화

지방투자사업의 대상과 유형은 공공성의 정도와 자본재나 소비재냐에 따라

다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지역의 특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 지방기본 공공재가 있는데, 여기에는 일반행정, 치안, 경찰, 교육, 소방 및 보건행정서비스 등이 해당된다.

<표 2-2> 공공재의 성격에 따른 유형

구 분	내 용	사 업 예 시
지방기본공공재	지역특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 주민의 안전한 생활과 기본적인 생활을 유지하기 위한 사업	일반행정, 치안, 교육, 보건소, 소방 시설, 안전관리, 민방위, 수몰지구 보상
지방준공공재	주민의 일상생활과 직결되는 재화로서 대다수 주민에게 장기간에 걸친 혜택을 부여하기 위한 사업	상·하수도, 위생, 도로·교통, 통신, 전기, 오물처리, 독립병원, 도시토목, 도시재개발, 택지개발, 토지구획정리, 에너지 공급
지방자본공공재	산업경제와 관련된 자본적 재화로서 대다수 주민에게 장기간에 걸친 혜택을 부여하기 위한 사업	치산, 치수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유자원개발, 중소기업육성, 농림축산업, 잠축업, 광공업, 공업단지, 새마을 공장, 시장, 상가시설
지방소비공공재	주민생활환경과 관련된 소비적 공공재로서 지역 주민의 생활환경을 개선하기 위한 복지증진사업	공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 아동복지시설, 노인복지시설, 마을회관, 의료보험, 영세민 대책, 재해구호장애자 복지시설

둘째, 지방주민의 일상생활과 직결되는 준공공재로서 상하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 독립병원 등을 들 수 있다.

셋째, 지방산업경제개발과 관련된 치산치수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유 자원개발, 관광산업개발, 낙농개발, 중소기업육성개발 등 일련의 지방공공자본 재를 하나의 유형으로 구분할 수 있다.

넷째, 주민의 생활환경 및 복지수준과 관련된 공원, 환경정화, 공해대책시설,

공공스포츠시설, 탁아소, 유치원 등 유아복지시설과 노인복지시설 등의 지방공공소비재를 들 수 있다.

이상의 지방공공재 중 우선적으로 지방재원에 의한 투자사업의 대상이 되는 지방투자사업은 대체로 두 번째 지방준공공재와 세 번째 지방공공자본재라 할 수 있다.

나. 투자사업의 파급효과에 의한 유형화

한편 투자사업의 공공재적 특성을 비롯하여 투자사업의 파급효과와 범위, 지역주민에 대한 공평한 영향 등에 따라 사업을 다음과 같이 유형화할 수도 있다.

- 문화·체육·청소년·보건복지·공공용청사
- 상하수도 등 환경관련 사업
- 대규모 단지개발 및 지역경제개발사업(공단 및 지방산업단지 조성, 택지개발·공영개발, 지역경제·국토개발사업, 관광개발사업)
- 도로·교통사업
- 기타사업(민방위·소방사업 등)

관광개발사업의 경우 예산체제상 사회개발(장)의 교육문화(관)에 속하지만, 사업의 특성과 경제적 파급효과 측면에서 볼 때 같은 장, 관에 속하는 문화·체육·청소년사업과는 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 관광개발사업은 이들과 구분된다고 할 수 있다.

보건복지, 사회보장, 장애인, 아동, 여성부문 등과 관련된 투자사업은 비록 문화·체육·청소년사업과 예산분류기준(관)을 달리하지만, 그 특성상 상호유사성을 지니기 때문에 유사한 기준을 적용할 필요성이 있다. 이들은 전형적인 비수익성사업의 특성을 지니면서 사회정의와 형평성, 소득재분배, 주민에 대한 다양한 서비스 제공과 같은 공공정책의 목적을 수행하는 사업으로 기능한다. 이들 사업의 비수익성 특성으로 인해 만일 국가나 지방자치단체가 이들을 적극적으로 추진하지 않을 경우 그와 관련된 재화나 서비스가 과소공급될 가능성이 크

다. 또한 이들 사업은 서비스의 수혜대상 및 범위가 상대적으로 제한된 특정주민들에게 국한되는 특성을 지니기도 한다.

상하수도사업, 도로·교통사업, 대규모 단지개발사업, 공공용 청사건립사업은 지방단위에서 수행하는 대규모 사업으로 지방의 도시기반을 구축하는 사업이면서 공공재적 기능을 적극적으로 창출하는 사업에 해당한다. 이들 사업은 대규모 지방SOC사업이라는 공통성을 지니지만 사업의 특성, 파급효과, 수익성 등에서 상호 차별성이 있다. 이 중에서 대규모 단지개발사업과 일부사업은 수익성사업에 해당하며, 나머지 사업은 기본적으로 수익성 창출을 도모하는 사업이 아니다. 상하수도사업과 도로·교통사업은 공정, 기능, 파급효과, 요금부과 등에서 뚜렷한 차이가 있으며, 특히 상하수도사업은 전통적 자연독점(natural monopoly) 사업으로 분류되므로 구분 평가될 필요가 있다.

다. 지방자치단체의 국고보조사업

지방투자사업 중에는 국고보조사업도 중요한 사업으로 추진되고 있는데, 일반국고보조사업과 균특회계보조사업으로 구분되고 있다. 먼저 일반국고보조사업의 경우 매우 다양한 투자사업들이 각 중앙부처별로 사업이 계획되어 각 지방자치단체에서 추진하는 형태를 취한다.

한편 국고보조사업 중 국가균형발전특별회계 사업도 지방투자사업의 중요한 부분을 차지하고 있고 하나의 투자사업 유형이라 할 수 있다.

균특회계는 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 지역인력양성 및 연구개발 등 지역혁신 및 특성화발전을 지원하기 위한 지역혁신사업계정(역동적 균형)과 낙후지역개발, 농산어촌 개발, 그린벨트 관련 사업 등 지역간 차별 시정을 위한 지역개발사업계정(통합적 균형)으로 구성된다. 2005년도 국가균형발전특별회계는 15개 부처의 사업으로 구성되어 있으며 지역개발계정사업 113개, 지역혁신계정 34개 사업으로 총 147개 사업으로 구성되어 있다.

3. 민간협력 지방투자사업

민간협력투자사업은 다양한 방법으로 이루어지며, 지방투자사업에 있어서 그 중요성은 더해가고 있다.

특히 BTL 방식은 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식으로 참여정부가 적극적으로 추진하고 있는 사업 형태이다. BTL 방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설(Build)하고, 민간은 시설완공시점에서 소유권을 정부에 이전(Transfer)하는 대신 일정기간동안 시설의 사용·수익권만을 획득하게 되며, 시설을 정부에 임대(Lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수하는 방식이다.

BTL 사업의 대상은 다음과 같이 민간투자법에 열거된 44개 시설이다.

< 대상시설 >

《종전 : 35개》

도로, 철도, 도시철도, 항만, 공항, 다목적댐, 수도, 하수종말처리시설, 하천부속물, 여항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 정보통신망, 유통단지, 화물터미널, 여객자동차터미널, 관광단지, 노외주차장, 도시공원, 폐수종말처리시설, 분뇨처리시설·축산폐수공공처리시설, 재활용시설, 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관·미술관, 국제회의시설, 지능형교통체계, 지리정보체계, 초고속통신망, 과학관, 철도시설

《추가 : 9개》

학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 문화시설, 자연휴양림, 수목원

제3절 투자사업평가의 논리

1. 투자사업평가의 의의 및 논점

가. 투자사업평가의 정의

본고에서 주로 다루려고 하는 투자사업평가에 관해서는 다양한 정의가 통용되고 있으며, 시대에 따라 기능과 역할 등이 변화해 오고 있다. 하나의 구분선은 사전적인 정책평가에 대응하여 사후적 평가를 프로그램의 평가로 간주하는 것인데, 실제적으로 사업평가는 정부 프로그램의 모든 단계, 즉 정책형성, 정책수행, 그리고 정책효과 등을 포괄적으로 평가하는 것으로 이해된다(Rist, 1990). 더구나 EU 등의 여러 국제기구에서는 사전(ex ante)평가/사후(ex post)평가라는 용어를 사용하고 있다.

우리나라의 경우 역시 사전평가가 주로 사용되며, 프로젝트 단위의 평가인 사후평가, 즉 성과평가가 강조되는 프로그램 평가 등을 모두 평가라 칭하고 있다.

따라서 투자사업평가의 보다 일반적인 정의는 ‘프로그램 설계, 수행, 효과 등 투자사업의 모든 단계에 관해 과학적 방법론을 적용한 체계적 연구’라고 할 수 있다. 또는 이미 설정된 목표와 비교하여 프로그램의 성취도를 사후적으로 평가하는 것이라 간주하면, 사전적 평가나 과정평가, 모니터링, 평가의 평가 등까지도 포함할 수 있는 개념이다. 이와 같이 평가란 공통적으로 정책당국자들에게 학습의 기회를 부여하고, 이러한 학습의 결과물을 정책과정에 주입시키는 과정이라고 볼 수 있는 것이다.

나. 투자사업평가의 의의 및 중요성

투자사업평가(program evaluation)는 예산사업, 규제정책 등 각종 사업(project 또는 program)과 정책(policy)에 대한 과학적이고 체계적인 분석과 평가를 통해

유용한 정보를 생산해 내는 작업을 의미한다(고영선 외, 2000). 이러한 사업평가는 일반적으로 인정된 연구기법을 사용한다는 점에서 분석적(analytic)이고, 면밀한 계획 하에 선택된 연구기법을 일관되게 적용한다는 점에서 체계적(systematic)이다. 그리고 사업평가는 다른 평가자가 동일자료·동일기법을 적용할 경우 동일한 평가결과가 도출되도록 신뢰성(reliability)을 확보해야 하고, 사업과 관련된 중요논점을 다루어야 한다는 점에서 논점중심이며, 또한 수요자 요구에 부합(user-driven)하도록 해야 하는 등의 특성을 지니고 있다.

사업평가는 감사, 감독, 성과측정, 또는 정책분석 등과는 다음과 같은 점에서 구별되고 있다.

첫째, 사업평가는 과학적 연구(scientific studies)와 차이를 보이고 있다. 사업평가는 분석적이고 체계적이며 신뢰도를 중요시한다는 점에서 과학적 연구와 유사하다. 그러나 과학적 연구는 새로운 사실의 발견과 지식축적에 일차적인 목적을 두는데 비해, 사업평가는 정책결정에 필요한 정보를 제공하고 선택 가능한 대안을 식별하는 등 현실적 유용성에 큰 비중을 둔다는 점에서 다르다.

둘째, 감사(audit)와의 차이이다. 감사는 규범에 따라 합법적으로 사업이 집행되는가를 검증하는 것이다. 이에 비해 사업평가는 문제해결을 위한 목표와 전략이 적절히 설정되고 사회적 관점에서 문제를 해결하고 있는지를 검증하는 것이다.

셋째, 최근 회계감사뿐만 아니라 성과감사(performance audit)가 확대추세에 있는데 이들은 성과를 제고한다는 측면에서 사업평가와 유사하다. 그러나 성과감사는 사업집행의 효율성에 초점을 두는데 비해 사업평가는 사업의 지속가능성, 적절성(relevance), 장기적 파급효과 등 보다 광범위한 문제에 관심을 가진다는 측면에서 차이를 보인다.

넷째, 사업집행감독(monitoring)과의 차이이다. 집행감독은 사업의 산출물이 당초 목적인 대상에게 전달되는가를 살펴보는 것으로 사업기간 동안 연속적으로 이루어지는데 비해 사업평가는 사업주기(life-cycle) 중 불연속적으로 이루어지며 심도 있는 연구를 수반한다는 점에서 다르다.

다섯째, 성과측정(performance measurement)과의 차이이다. 성과측정이 사업의 산출물이나 성과측정에 그치는 반면 사업평가는 선정된 성과가 무엇에 기인하는지를 설명하고 정책의 효과성을 검증하는 것이다.

여섯째, 정책분석(policy analysis)과의 차이이다. 정책분석은 미래사업의 여러 대안을 사전적(ex ante)으로 평가하는데 반해, 사업평가는 사후적(ex post) 평가를 의미하는 경우가 많다.

<표 2-3> 사전심사(appraisal)와 사후평가(evaluation)의 비교

구분	사전심사(appraisal)	사후평가(evaluation)
목적	- 사전적으로 사업이 수행할 가치가 있는지, 그로 인한 영향력이 충분한지를 평가	- 사후적으로 사업의 성과가 어느 정도인지와 그 영향력을 평가
결과의 사용	- 프로젝트 조달 - 정책과 프로그램 디자인	(i) 미래 조달 및 프로젝트 관리, (ii) 광범위한 정책논의, (iii) 미래의 프로그램 관리 등을 위한 환류
적용	- 프로젝트, 정책 및 프로그램	- 프로젝트, 정책 및 프로그램
시기	- 시행 전 언제나	- 실행 기간 중(formative) - 실행이후(summative)
자료	- 예측치 및 추정치	- 과거와 현재의 자료 - 추정치와 실제치 - 대안의 추정값
방법	- 사업을 시행하지 않았을 때와 비교	- 사업을 시행하지 않았을 때와 비교 - 대안사업을 시행했을 때와 추정성과 비교
분석방법	- 비용편익/효과성분석 - 할인된 현금흐름분석 - 기타통계적 분석	- 비용편익/효과성분석 - 할인된 현금흐름분석 - 기타통계적 분석
결정기준	- 다양한 대안들의 NPV와 NPC를 비교 - 계량화할 수 없는 부분도 의사결정에 포함	- 평가기준의 적절성 고려

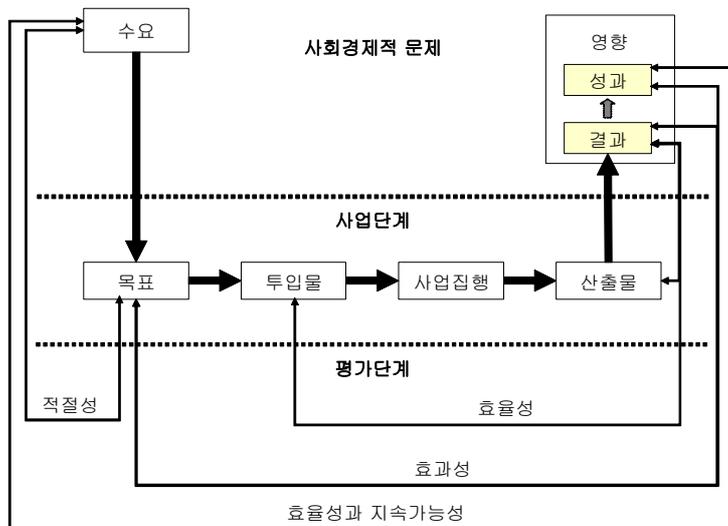
자료: HM Treasury(2003)

한편 투자사업평가를 사후평가(evaluation)로 볼 때 사전심사(appraisal)와는 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다(<표 2-3> 참조). 우리나라의 재정투융자심사는 사전심사인데 비해, 균특사업평가 및 재정사업 자율평가는 사후평가에 해당한다.

다. 투자사업평가의 논점

투자사업평가는 다음과 같은 논점을 중심으로 평가해야 한다. 즉 사업의 적절성(relevance), 효율성(eficiency), 효과성(effectiveness), 영향성(impact), 지속가능성(sustainability) 등을 합리적인 분석기법에 근거하여 평가하여야 한다.

<그림 2-1> 사업평가의 주요 논점



자료: European Commission(1997)

첫째, 사업의 적절성(relevance)은 제반목표가 사업수요를 충족하기 위해 얼마나 잘 설정되어 있으며, 정부정책의 우선순위와 부합하는가의 여부를 파악하는 것이다.

둘째, 효율성(eficiency)은 여러 투입물이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출물 및 결과로 전환되었는가를 파악하는 것이다.

셋째, 효과성(effectiveness)은 사업의 영향이 사업의 특정목표 및 일반목표를 달성하는데 얼마나 기여했는가를 파악하는 것이다.

넷째, 영향성(impact)은 사업의 영향이 실제로 사업수요를 얼마나 충족하는가

를 판단하는 것이다.

다섯째, 지속가능성(sustainability)은 사업이 완료되었을 때 사업의 긍정적 변화가 얼마나 오래 지속될 수 있는가를 판단하는 것이다.

사업평가를 단계별로 구분하면 최상위단계로 사회경제적 문제, 중간단계로 사업단계, 최하위단계 등으로 평가단계를 구분할 수 있다. 먼저 평가단계는 적절성, 효율성, 효과성, 효용성 및 지속가능성의 다섯 가지 이슈를 사업평가담당자가 평가하는 단계이다. 다음으로 사업단계는 주어진 목표달성을 위해 인적 물적 자원을 사용하여 사업을 집행하고 산출물을 생산하는 단계이다. 마지막으로 사회경제적 문제는 사업의 대상이 되는 특정집단의 수요가 있음으로 인해 사업이 시작되고, 이러한 수요로 인해 발생하는 문제해결을 위해 사업이 집행되는 단계를 말한다.

2. 투자사업 평가기능의 변화

투자사업은 그 기능과 역할 면에서 시대에 따라 그리고 각국의 고유한 사정에 따라 끊임없이 변화해 오고 있다.

1970년대의 경우 평가의 기능이 정보 제공에서 자원배분기능으로 변화하는 큰 흐름이 있었다. 1970년대의 경제상황 악화는 희소성의 압력을 증가시켰고, 따라서 예산축소를 위한 관리기법이 강조되었다. 호주, 캐나다, 영국, 노르웨이, 네덜란드 등은 모두 예산과정 내 자원배분을 합리화하기 위해 평가를 사용하는 새로운 관리방식을 도입하였다.

1970년대 이후에는 과거 프로그램의 직접적 관리자들이 아닌 재정당국과 감시기관 등 전통적인 예산감시자들에 의해 평가제도가 확립되었고, 평가활동이 주도되고 있다.

평가결과를 이전 정부의 프로그램 축소에 정치적으로 이용하기도 했고, 1980년대 이후의 신보수주의적 공감대는 정부가 사회정책의 영역에서 후퇴하는 흐름을 보여주기도 하였다.

대부분의 국가에서 적어도 사회프로그램을 확장하는 것은 바람직하지 않다는 인식이 지배적이었는데, 이로 인해 많은 공공부문의 프로그램들이 목표를 초과 달성했다고 간주되었고, 이올러 탈규제, 민영화, 관료주의 혁파, 분권화, 계획기능의 삭제 등이 전반적인 추세로 나타났다.

그리고 회계기법을 민간부문으로부터 도입하여 전통적인 예산과정을 개선시키려는 시도들이 나타났는데, 이 과정에서 책임성과가 중시되었고, 감사와 예산부문의 새로운 용어로서 성과감사, 성과중심의 예산제도, 투자효율성 등이 출현하게 되었다.

1980년대 이후에는 예산배분과정을 합리화하는 것으로 평가기능의 강조점이 이동하였다. 주요한 참여자는 더 이상 프로그램 관리자가 아니라 재정당국 내지는 전반적인 예산규모와 내부구조에 관심을 가진 중앙정책부서들이 되었다.

여기서 기본적인 문제들은 어떤 부정적인 평가결과에 기초하여 어떤 프로그램들을 제거하거나 규모를 조정하는 것이었다. 또한 해당 프로그램을 반드시 공공부문의 사업으로 수행할 필요가 없다면, 일부를 민영화할 경우 어떤 결과가 초래될지, 개별 프로그램의 규모 등을 조정함으로써 어떻게 투자효율성을 달성시킬 수 있을지 등이 역시 중요하게 인식되었다. 따라서 1970년대와 달리 프로그램 평가는 질적인 평가보다 프로그램 규모와 필요재원의 크기의 문제를 강조하게 된 것이다.

투자사업평가에 대한 변화 방향은 오늘날 평가의 사용, 평가방식, 이해관계자, 평가의 질 등에 관한 일반적 논의가 전혀 다른 목적과 방식으로 이루어지고 있는데, 이것은 보다 근본적인 인식의 전환을 보여주는 것이라 할 수 있다.

평가가 매우 보편적인 도구로서 사회의 근본적인 문제들을 해결하고 사회적 목표를 보다 개선된 방식으로 성취하는 데 기여할 수 있다는 낙관적인 인식에서, 보다 직접적이고 실제적인 기능을 담당해야 한다는 인식으로 변화하고 있는 것이다.

투자사업평가가 처음 도입된 국가들에서 평가의 기능이 프로그램에 관한 이

해를 증진시키고, 프로그램 담당자가 수행방식을 개선하기 위해 평가 결과를 사용했던 것과 달리 1980년대 이후에는 프로그램을 축소하여 정부지출을 줄이는 근거를 제시하는 것이 평가의 중요한 역할이 되었고, 따라서 보다 현실적이고 기능적인 역할을 담당하게 되었다.

예산지출의 효율성을 제고하기 위해, 신공공관리(NPM)는 경쟁, 민영화, 책임성 등을 강조하며, 분권화, 미리 설정된 목표에 따른 성과주의체제, 비용감소를 위한 재정적 구조, 발생주의적 회계, 서비스 질의 강조와 고객만족의 강조 등의 요소를 포함하고 있다. 평가는 NPM 내의 핵심요소로서, 프로그램의 효과성을 증명하려고 하는 것으로 재정자원을 중단할 경우의 근거자료가 되며, 예산과정과도 긴밀한 연관을 가지게 되었다.

3. 투자사업 평가의 중요 요소

가. 평가의 중요 요소

Rutman은 평가계획을 입안하는 것과 평가를 실행하는 것을 구분하였다. 즉 평가의 과정은 평가연구 자체와는 구별되어야 한다는 것이다. 거의 모든 평가에서 핵심적 내용을 구성하는 10 가지 질문을 요약해 보면 다음과 같다(McDavid and Hawthorn, 2006).

① 평가의 고객(client)은 누구인가?

- 사업관리자
- 부서 책임자
- 외부대리인(자금조달처 포함)
- 사업의 고객
- 정치적 의사결정자 및 이사회 구성원
- 사회(공동체) 지도자

② 평가의 주요 목적은 무엇인가?

- 사업평가자가 해결해야 할 문제들

- 누가 평가를 원하는가?
- 평가를 원하는 이유는 무엇인가?
- 사업평가를 원하는 드러난 이유 또는 숨겨진 의제가 있는가?
- 평가에서 강조되어야 할 점(효과성, 효율성, 적합성, 적절성, 합리성, 필요성)은 무엇인가?
- 형성적(formative)평가인가 총괄적(summative)평가인가 아니면 둘 다인가?

③ 평가에 사용할 수 있는 자원은 무엇이 있는가?

- 사업평가에 필요한 자원의 종류

- 시간
- 기술과 경험을 가진 인적자원
- 평가수행에 필요한 자원을 이용할 수 있는 조직 차원의 지원
- 자금

④ 지금까지 무엇이 이루어졌는가?

- 이전의 작업을 검토할 때 알고 있어야 할 사항들

- 다른 평가가 있다면 그 사업은 평가하고자 하는 것과 어떻게 비교되는가?
- 관련 연구가 발표되었는가?
- 현재의 사업 및 관련사업에 대한 발표되지 않은 견해나 평가가 있는가?
- 이전의 작업을 누가 했는가 그리고 그것은 믿을 만한 것인가?

⑤ 사업은 무엇에 대한 것인가?

- 사업의 목적은 무엇인가?
- 사업은 어떤 역사를 가지고 있는가?
- 동 사업은 성장하는가 안정적인가 아니면 쇠퇴하는가?
- 사업의 구조(사업의 주요부분을 연결하는 핵심인과관계)는 어떠한 것인가?

⑥ 사업은 어떠한 환경에서 수행되고 그것은 어떻게 평가자에 의해 활용되는가?

- 기초자료를 보유하고 있는가?
 - 사업의 고객기반이 얼마나 큰가?
 - 사업이 속한 조직은 안정적인가 아니면 변화하고 있는가?
- ⑦ 어떤 연구설계(research design)가 바람직하고 적절한가?
- ⑧ 사업이 수행되는 환경과 사업구조 및 평가목적이 주어져 있다면 어떠한 정보원천이 이용가능하고 적절한가?
- 현재 이용가능한 자료에는 어떤 것들이 있는가?
 - 현재 이용가능한 자료는 믿을만하고 완전한가?
 - 현재 이용가능한 자료는 사업 로직에서 어떻게 이용될 수 있는가?
 - 사업 및 그 성과에 영향을 줄 수 있는 핵심 환경요소를 측정할 수 있는 자료가 있는가?
 - 평가자가 사업 핵심내용을 측정하기 위해 추가 정보를 수집할 필요가 있는가?
 - 주어진 연구설계 하에서 추가자료 수집을 할 때 가장 우선해야 할 정보는 무엇인가?
- ⑨ ①-⑧에서 제기된 이슈들이 설정된 상황에서 어떤 평가 전략이 가장 문제가 적은가?
- ⑩ 사업평가는 착수해야 하는가?
- 평가사정과정의 최종단계로써 실제 평가연구가 계속되어야 하는가?

나. 평가연구 수행의 단계

평가를 실행함에 있어 각 단계별로 중요한 요소들을 정리해 보면 다음과 같다.

① 척도의 개발 및 자료수집

- 자료수집의 대표적 방법인 설문조사에서 핵심이 되는 문제
 - 기존 자료는 측정하고자 하는 사업에 대한 타당한 척도인가?
 - 모든 평가질문과 하부질문은 적어도 하나의 자료수집 노력에 의해 강조되

는가?

- 자료원천의 삼각측량(triangulation) 구축 방법이 있는가?
- ② 자료의 분석
 - 다양한 통계기법의 사용
 - ③ 보고서 작성
 - 결과는 가능한 한 시각적 기법을 사용하여 발표
 - 보고서는 분명하고 단순한 용어를 사용
 - 내용을 분명하게 하기 위해 소제목을 적절히 사용
 - 분명하고 간결한 요약
 - 최종보고서 이전에 초안에 대한 피드백 반영
 - ④ 보고서 배포
 - 프로그램 평가자는 평가의 고객들과의 관계에서 주의를 요함
 - ⑤ 평가에 기초한 사업내용의 수정
 - 기존 사업의 개선
 - 사업규모의 확장
 - 사업범위의 확대
 - 사업의 축소
 - 사업의 대체 또는 폐지

4. 투자사업평가의 과정

투자사업평가는 사후평가로써 사업의 계획, 집행 및 그 성과를 평가하고, 평가결과를 향후 사업추진 개선 및 시사점 도출 등에 활용하는데 목적이 있다.

<표 2-4> 사업평가의 과정

평가과정	내용
1. 평가자료수집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 먼저 평가대상을 결정하고 과거의 평가자료를 수집 - 사업전체뿐만 아니라 사업의 특정부분 또는 정책적 이슈 등도 평가대상이 될 수 있음
2. 비교대상선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자사업 이후의 상황과 비교하기 위해 투자사업이 없을 때의 상황을 비교대상으로 설정 - 투자사업 성과가 기대보다 높거나 낮게 되는 이유는 사업상황의 변화 또는 사업관리의 적절성 여부 등에 따라 결정 - 따라서 사업을 집행하지 않았을 때의 상황과 비교하여 사업성과뿐만 아니라 사업관리부문도 평가
3. 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 예상성과와 실제성과의 비교 - 사후적인 사업평가는 사전적인 비용-편익분석의 지침을 따름
4. 개선안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업개선안 마련 - 사업이 성공적인 경우 사업성과와 그 영향에 대한 평가를 실시하고, 실패한 경우 실패요인을 분석 - 따라서 사업평가보고서에는 사업의 예상성과와 실제성과가 왜 다른지에 대한 설명, 사업이 어떤 방식으로 진행되었는지, 이는 효율적인지, 각 사업에 대한 비용-편익분석 결과와 향후 정책사업에 대한 시사점 기술
5. 평가결과 공개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업결과의 공개 - 사업평가의 결과는 비밀보장의 문제가 되는 부분을 제외하고는 모두 공개하는 것을 원칙으로 함

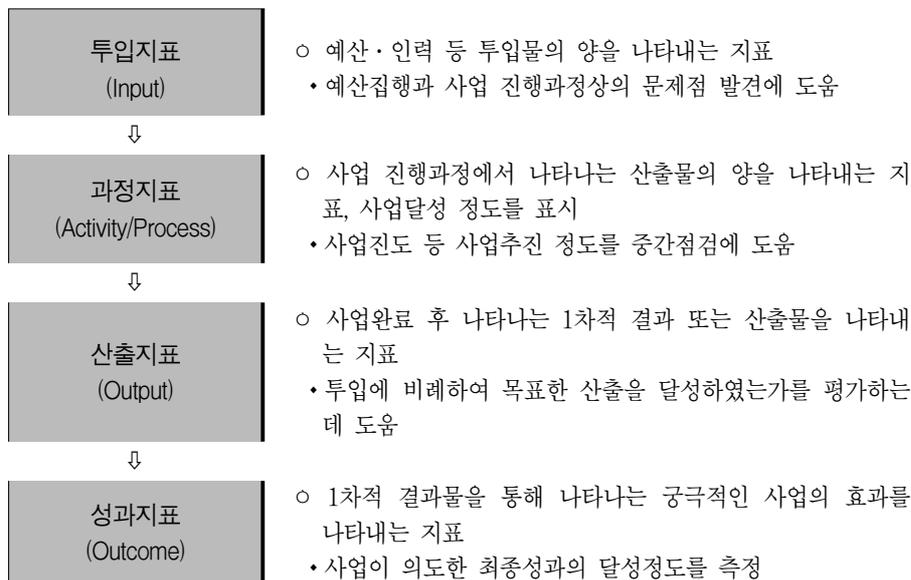
자료: 전택승(2003)

일반적으로 사업평가의 과정은 다음의 다섯 단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 즉 <표 2-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 첫째, 평가자료를 수집하고, 둘째, 사업평가의 비교대상을 선정하며, 셋째, 사업평가를 실시하고, 넷째, 평가에 기초하여 개선안을 마련하여, 다섯째, 사업평가의 결과를 공개하는 것이다.

5. 투자사업 평가지표의 기본체계

투자사업평가를 위해서는 평가지표에 의한 평가가 일반적으로 활용되고 있는데, 일반적으로 투입지표, 과정지표, 산출지표, 성과지표 등으로 구분된다. 이는 본 연구에서 투자사업에 대한 평가체계 구축을 위한 하나의 유형으로 투자사업 단계별 평가체계를 구축하는데 있어서 활용될 것이다.

<그림 2-2> 성과지표의 유형



6. 투자사업 평가모형 및 기법

가. 사업평가의 모형

사업평가의 핵심은 사업의 효과(impact)를 측정하는 것이며, 그 중에서도 사업의 성과(outcome)을 중심으로 효과를 측정하는 것이다.

1) 무작위실험모형(Randomized Controlled Trial; RCT)

RCT는 사업의 실험집단과 사업의 영향을 받지 않는 통제집단을 전체 대상집단에서 무작위 선정하여 사업을 통한 개입의 효과를 측정하는 방법이다. 개입의 영향을 받는 개인 혹은 집단은 개입집단(intervention group) 또는 실험집단으로, 그렇지 않은 집단은 통제집단(control group)으로 할당한다. 사업을 통한 개입 이후 몇 차례의 시점에 개입그룹과 통제그룹 간의 차이를 입증함으로써 사업의 효과를 측정하는 방식이다. 통제집단은 사업을 통한 개입이 없었다면 일어났을 일을 실험적으로 보여주므로 두 그룹 간의 결과의 차이는 정부개입을 통해 일반적으로 기대할 수 있는 프로그램의 성과(outcome) 또는 효과(impact)를 보여주게 된다.

이러한 무작위실험(RCT)을 적용하기 위해서는 프로그램의 개입을 받을 집단과 그렇지 않은 통제집단을 무작위로 추출할 수 있어야 한다. 그러나 실제적, 법적, 윤리적, 정치적인 이유 등으로 인해 이러한 것이 항상 가능한 것은 아니다.

RCT를 이용하면 여러 사회·경제적 요인들을 고려한 사업을 추정하는 것이 가능하다. 실험집단과 통제집단을 무작위로 분리하기 때문에 실험집단과 통제집단 간에 유의미하고 일관된 차이는 없고 따라서 실험집단과 통제집단의 차이는 사업의 성과라고 볼 수 있다.

따라서 RCT는 적절히 사용되면 가장 엄밀하고 객관적인 자료를 제공할 수 있다. 그리고 적절히 디자인된 RCT는 평가결과에 부정적인 영향을 미치는 편의(bias)를 제거할 수 있는 장점도 있다.

이에 비해 단순집단비교모형(single group pre-post; SGP)은 종종 잘못된 성과평가결과를 도출할 수 있다. SGP모형은 프로그램 참가자들이 사업을 통해 상황이 개선되었는지 악화되었는지를 조사하고 어떠한 개선 또는 악화도 프로그램 개입 때문으로 판단하는 모형이다. 따라서 이러한 형태의 모형은 무작위 할당된 통제집단을 고려하지 않으므로 가령 프로그램이 없었다 하더라도 상황의 개선 또는 악화되었으리라 대답할 수 없고, 따라서 프로그램의 효과성에 대해 잘못된 결론을 도출할 수 있는 것이다.

2) 직접통제실험모형(Direct Controlled Trial)

직접통제실험은 통제된 조건에서 사업의 성과를 사업실행 이후 또는 시뮬레이션을 통해 측정하는 방법이다. 직접통제실험은 실험결과에 영향을 미치는 외부적인 요소를 통제할 수 있을 경우에 활용하며, 따라서 자연과학 관련 사업의 성과를 평가하는데 주로 사용된다.

3) 준실험모형(Quasi-Experimental)

준실험모형은 RCT와 마찬가지로 연방정부가 지원한 활동의 결과와 정부의 개입이 없었을 경우에 나타날 결과의 차이를 평가하지만, RCT와의 차이점은 비교그룹이 무작위로 설정되는 것이 아니라 실험집단과 가장 유사한 집단을 비교 집단으로 선정한다는 점이다. 따라서 준실험모형은 ‘비교그룹연구(comparison group studies)’라 불리고 있다. 즉, 복지프로그램의 경우 비교의 대상은 프로그램을 통해 혜택을 받는 개입집단과 그렇지 않은 비교집단이 될 것이다. 비교의 대상이 무작위로 할당되지 않고 대신 두 그룹 간의 차이를 최소화하기 위해 평가자의 판단에 근거하거나 기존그룹을 대상으로 하여 평가할 수 있다.

이러한 준실험모형은 RCT의 논리적 엄밀성에 근접할 수 있으며, 무작위할당이 불가능하거나 부적절한 경우에 적절히 활용될 수 있을 것이다.

4) 비실험직접분석(Non-Experimental Direct Analysis)

비실험직접분석은 프로그램이 개입된 집단만을 조사하며, 비교집단 또는 통제집단이 존재하지 않는다.

비실험직접분석의 대표적인 것으로 전후연구(pre-post studies)와 패널연구(longitudinal studies)가 있다. 전후연구(pre-post studies)는 별도의 비교그룹을 선택하지 않고 오직 개입그룹만을 대상으로 사업의 혜택을 보기 전과 후의 성과(outcome)를 비교하는 것이다. 이에 비해 패널연구(longitudinal studies)는 시간의

흐름에 따른 여러 변수들의 변화 양상을 조사하고 이를 개입집단의 사업 이전과 이후를 비교하는 것이다. 이 밖에도 비실험직접분석에 속하는 것으로 상관분석(correlation analysis), 설문조사(survey), 참가자관찰조사(participants observation studies), 수행연구(implementation studies), 동료평가(peer review), 사례연구(case study) 등이 있다.

비실험적 분석은 논리적 엄밀성이 떨어지고 프로그램의 효과성을 측정하기 위해 사용된다면 잘못된 결론에 이를 수 있으므로 제한적 상황에서만 적용되어야 할 것이다.

5) 비실험 간접분석(Non-Experimental Indirect Analysis)

비실험간접분석은 질적(qualitative)으로 사업성과를 평가하는 방법으로 전문가 리뷰 등이 그 대표적 예라고 할 수 있다. 이러한 비실험간접분석은 계량적인 평가로서는 의미있는 결론을 도출할 수 없는 경우에 한하여 사용하여야 할 것이다.

나. 평가모형의 선택

사업평가모형은 사업성과를 평가하는데 있어서 비교대상을 설정하는데 사용한다. 비교대상의 설정은 사업평가의 기준을 마련하는 것이며, 사업성과를 평가하는 관점에 따라 기준은 매우 다양하게 나타난다. 따라서 평가주체는 평가목적에 적합한 사업평가모형을 적용하는 것이 특히 중요할 것이다.

제 3 장 우리나라 지방투자사업의 현황 및 평가체계

제1절 지방투자사업의 추진체계 및 시스템

지방자치단체가 투자사업을 추진하는데 있어서는 현실적으로 현행 각종 지방재정제도와 연계되어 있다. 즉 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 예산편성 등은 지방투자사업 추진에 있어서 사전적 평가제도임과 동시에 사전적 재정운영관리제도에 해당된다고 볼 수 있다. 이 외에도 재정분석진단제도, 균특사업평가제도 등은 사후적 평가제도임과 동시에 사후적 재정운영관리제도에 해당된다.

지방자치단체의 투자사업추진체계와 관련하여 각종 지방재정관리제도를 근거로 하여 지방투자사업 추진과정을 개괄하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지방투자사업은 먼저 중기지방재정계획제도와 연계되어 있다. 중기지방재정계획제도는 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는데 있다. 지방투자사업은 사전에 중기지방재정계획에 반영되는데, 이 과정에서 지방투자사업은 사전적인 검정단계를 거치고 있다.

둘째, 지방투자사업은 이어 투융자심사제도와 직접 연계되어 구체적인 평가를 받는다. 투융자심사제도는 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 것이다. 따라서 투융자심사제도는 지방투자사업에 대해 사전에 가장 직접적으로 평가하는 단계라 할 수 있다. 이를 근거로 하여 예산편성 및 지방의회의 예산심의를 받고, 사업추진 후에는 사업결과에 대해 지방의회의 결산과정을 거치

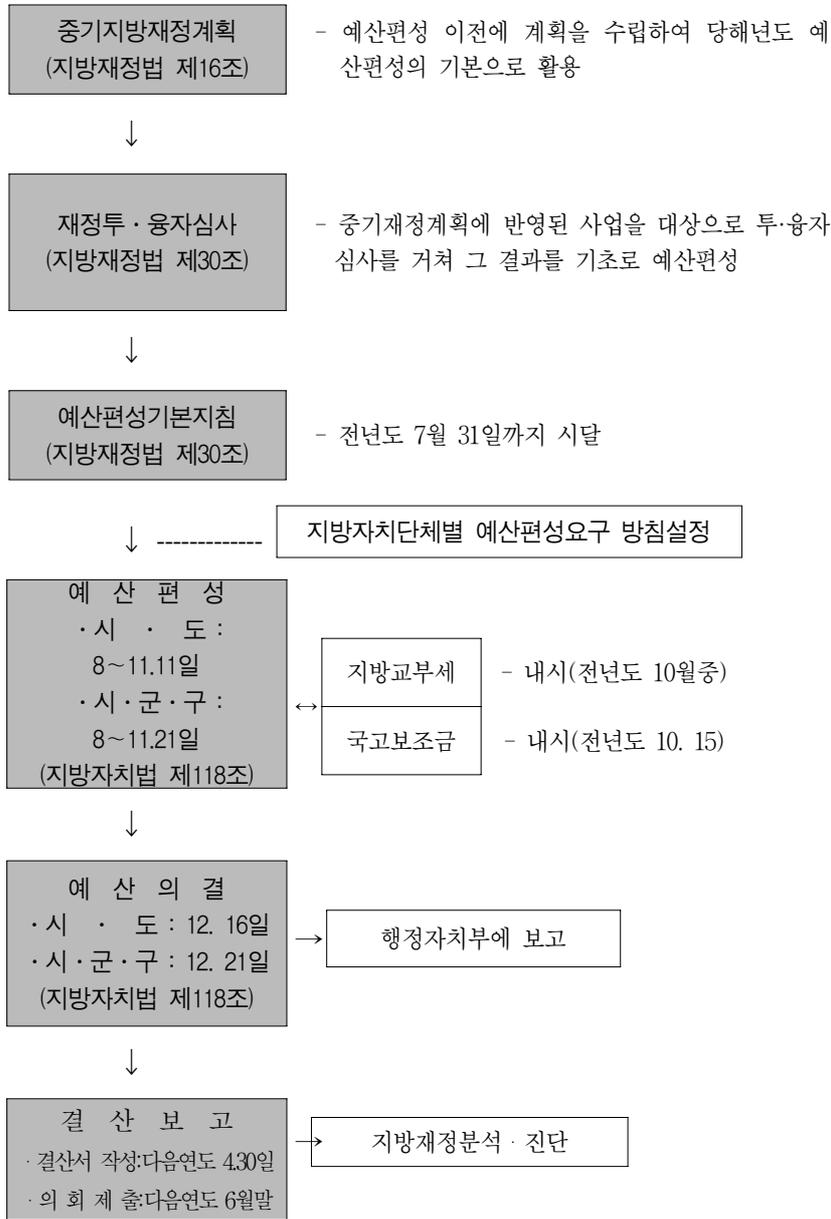
게 된다.

셋째, 지방투자사업에 대한 사업추진 결과에 대해 사후평가하는 과정의 일환으로 재정분석·진단제도가 있다¹⁾. 지방재정분석·진단제도는 지방재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 제도이다. 따라서 개별 지방투자사업에 대해 직접적으로 면밀히 평가하는 제도는 아니지만 이 과정에서 일부 투자사업에 대해서는 진단 및 평가도 이루어진다. 이 외에도 일부 투자사업, 특히 국고보조사업을 중심으로 사업추진단계 및 사후단계에서 사업평가가 이루어지는 경우가 있다.

넷째, 지방투자사업은 재정정보공개제도와 일부 연계되어 있다고 볼 수 있다. 재정정보공개제도는 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로써 지방재정운영상황을 주민에게 공개하는 제도이다(지방재정법 제118조의3). 이 과정에서 일부 투자사업에 대해서는 사업의 성과 등 결과에 대해 주민에 공개함으로써 지방투자사업에 대한 규율로 작용하고 있다.

1) 지방재정분석은 지방자치단체의 수입 및 지출과 관련 정책이 미칠 긍정 및 부정적 영향을 미리 예측하는 사전적(ex ante) 활동의 성격과 정책(예산)집행 이후 나타나는 상태와 결과를 측정하는 사후적(ex post) 활동의 특성을 함께 지닌다(한국지방행정연구원, 2005).

<그림 3-1> 지방재정관리제도의 연계 흐름도



자료 : 행정자치부(2003)

제2절 지방투자사업의 사업추진 실태

1. 지방투자사업의 비중

지방투자사업의 지방재정에 대한 비중은 지방재정 예산대비 사업예산 비중으로 파악해 볼 수 있다. 세출예산을 기준으로 2005년도 재정의 성질별 배분액을 보면, 사업예산 즉, 지방투자사업이 전체 재정규모의 57.94%로 가장 큰 부분을 차지하며 그 밖에 경상예산, 채무상환, 예비비 등은 각각 23.18%, 3.59%, 15.29%를 차지하고 있다.

<표 3-1> 사업예산 비중 및 추이

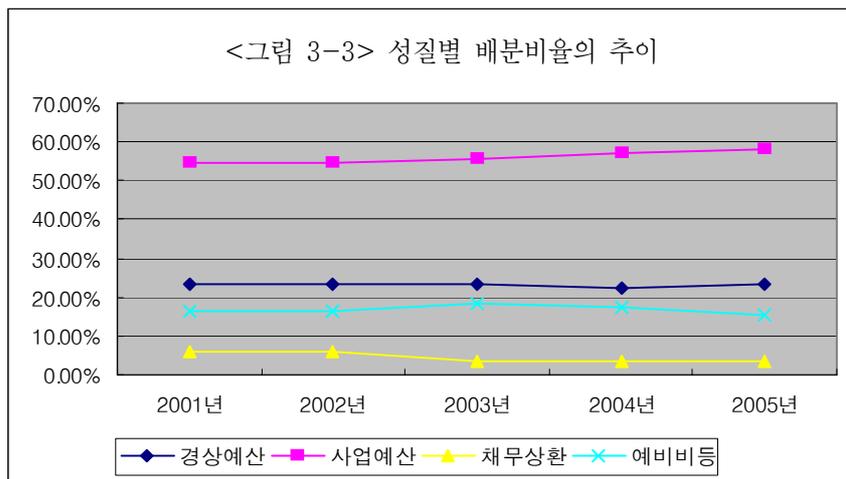
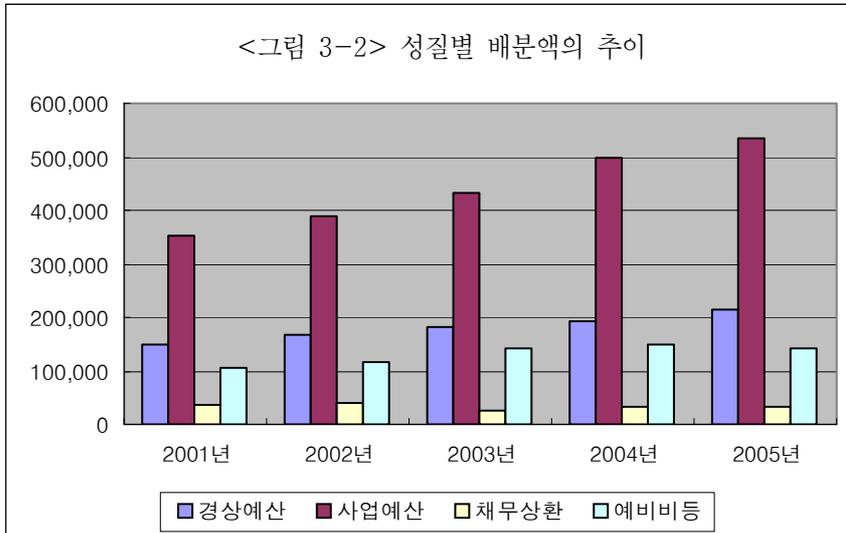
(단위:억원)

구 분	2002년		2003년		2004년		2005년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
경상예산	165,663	23.20%	181,386	23.21%	194,218	22.25%	214,131	23.18%
사업예산	388,360	54.00%	433,005	56.41%	496,982	56.94%	535,160	57.94%
채무상환	41,752	5.85%	25,339	3.24%	31,375	3.59%	33,132	3.59%
예비비등	118,168	16.55%	141,685	18.13%	150,265	17.22%	141,250	15.29%
총 계	713,933	100%	781,425	100%	872,840	100%	923,673	100%

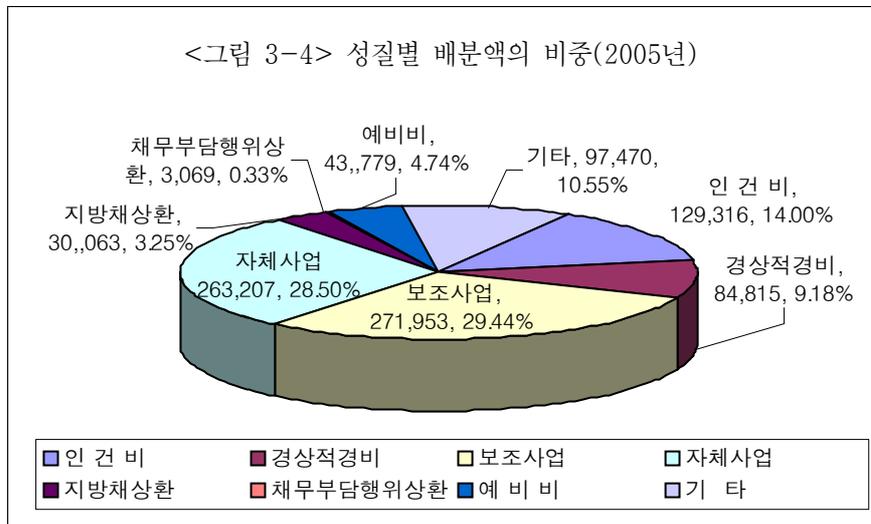
주: 당초예산 기준

자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

사업예산은 전체 지방재정규모에서 50%대의 비중을 차지하며 매년 증가하는 추세를 보이고 있어 지방투자사업은 꾸준히 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다.



한편, 사업예산은 보조사업과 자체사업으로 구분되어 예산이 편성되고 있다. 지방투자사업을 세부적으로 고찰해 보면, 전체 사업예산 53조 5,160억원 중 보조사업이 27조 1,953억원(29.44%)이고 자체사업이 26조 3,207억원(28.50%)으로, 보조사업 및 자체사업이 비슷한 규모로 추진되고 있는 것으로 나타나고 있다.



자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

2. 지방투자사업의 기능별 추진실태

다음에서는 지방투자사업의 기능별 추진실태를 살펴보기로 하자. 재정의 기능별 배분은 2005년도의 총계기준 세출예산을 일반공공행정, 공공질서및안전, 농림해양수산, 산업·중소기업, 건설·교통, 환경보호, 문화및관광, 교육, 보건·복지 등 9가지 기능으로 구분한 것이다.

<표 3-2> 지방투자사업의 기능별 배분액 및 비중(2005년)

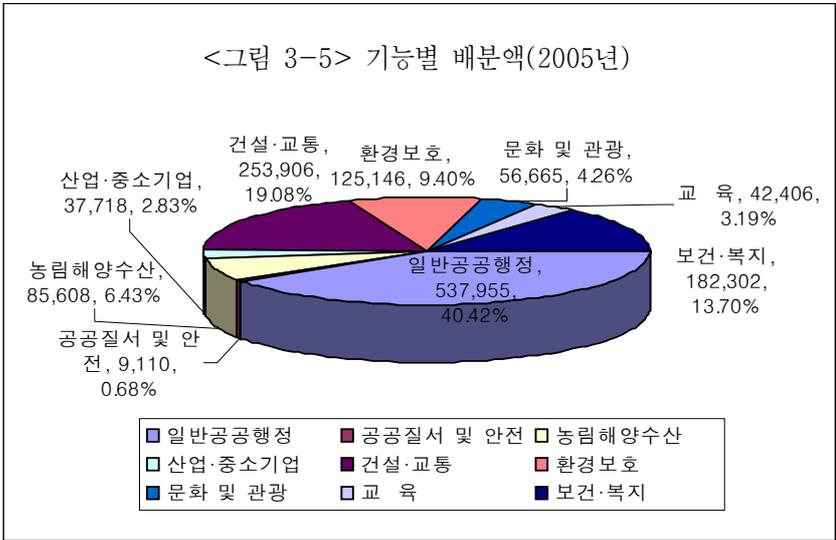
(단위:억원, %)

구 분	금 액	비 율
일반공공행정	537,955	40.42%
공공질서및안전	9,110	0.68%
농림해양수산	85,608	6.43%
산업·중소기업	37,718	2.83%
건설·교통	253,906	19.08%
환경보호	125,146	9.40%
문화및관광	56,665	4.26%
교육	42,406	3.19%
보건·복지	182,302	13.70%
계	1,330,815	100%

주: 총계규모를 기준으로 한 수치임

자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

일반공공행정 기능이 53조 7,955억원으로 전체세출예산의 40.42%를 차지하고 있으며, 건설·교통 및 보건·복지 기능이 각각 25조 3,906억원과 18조 2,302억원으로 전체의 19.08%와 13.70%를 차지함으로써 이들 3개 기능의 합이 전체 세출예산의 73.20%로 대다수를 차지하고 있다. 그 외에 환경보호가 12조 5,146억원으로 9.40%, 농림해양수산업이 8조 5,608억원으로 6.43%, 문화 및 관광이 5조 6,665억원으로 4.26%, 교육이 4조 2,406억원으로 3.19%, 산업·중소기업이 3조 7,718억원으로 2.83%, 공공질서 및 안전이 9,110억원으로 0.68% 등으로 나타나고 있다.



한편, 지방투자사업의 중기지방재정계획상 향후 투자계획을 보면, 일반공공행정이 약 38.4%인 277조 3,846억원을 차지하였고, 건설·교통이 약 19.5%인 140조 9,438억원, 보건·복지가 14.8%인 107조 1,022억원을 차지하고 있는 반면, 공공질서 및 안전이 0.7%인 5조 2,819억원, 산업 중소기업이 2.6%인 18조 7,989억원, 교육이 2.9%인 4조 2,406억원을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-3> 지방투자사업 분야별 투자계획

(단위: 백만원)

구분	계	2005	2006	2007	2008	2009
계	722,449,657	133,081,460	136,482,881	144,358,868	151,252,700	157,273,748
일반공공행정	277,384,613	53,795,458	52,511,499	54,933,627	57,132,889	59,011,140
공공질서 및 안전	5,281,947	911,002	957,063	1,053,222	1,131,291	1,229,369
농림해양수산	48,784,849	8,560,760	9,232,687	9,638,236	10,372,733	10,980,433
산업 중소기업	18,798,807	3,771,835	3,835,899	3,560,261	3,696,976	3,933,836
건설·교통	140,943,824	25,390,638	26,369,617	28,880,731	30,000,923	30,301,915
환경보호	68,816,895	12,514,569	13,206,430	14,131,781	14,233,288	14,730,827
문화 및 관광	34,299,095	5,666,467	6,141,197	7,097,218	7,624,093	7,770,120
교육	21,037,400	4,240,574	4,012,757	4,085,669	4,290,258	4,408,142
보건·복지	107,102,227	18,230,157	20,215,732	20,978,123	22,770,249	24,907,966

자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

<표 3-4> 분야별 투자계획 비중

구분	계	2005	2006	2007	2008	2009
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
일반공공행정	38.4%	40.4%	38.5%	38.1%	37.8%	37.5%
공공질서 및 안전	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%
농림해양수산	6.8%	6.4%	6.8%	6.7%	6.9%	7.0%
산업 중소기업	2.6%	2.8%	2.8%	2.5%	2.4%	2.5%
건설·교통	19.5%	19.1%	19.3%	20.0%	19.8%	19.3%
환경보호	9.5%	9.4%	9.7%	9.8%	9.4%	9.4%
문화 및 관광	4.7%	4.3%	4.5%	4.9%	5.0%	4.9%
교육	2.9%	3.2%	2.9%	2.8%	2.8%	2.8%
보건·복지	14.8%	13.7%	14.8%	14.5%	15.1%	15.8%

자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

제3절 지방투자사업의 평가체계

1. 우리나라의 사업평가제도 개관

우리나라의 사업평가는 국무총리 기획조정실의 심사분석제도(1961.9. - 1981.10.)를 그 효시로 하고 있다. 그 후 경제기획원의 심사분석제도(1981.11.-1994.12.)와 국무총리 행정조정실의 정책평가(1990.4.-1994.12.)로 분리 운영되어 오다가 국무총리 행정조정실의 심사평가(1994.12.-1998.2.)로 통합되었다(이용준, 2005).

정부는 1998년부터 ‘기관평가제도’를 도입하였으며, 다시 2001년에는 ‘정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정’을 대체하는 ‘정부업무 등의 평가에 관한 기본법’을 제정하였다.

특히 2006년 3월 정부는 정부업무평가기본법을 다시 제정하였다. 동 법안은 ‘정부업무 등의 평가에 관한 기본법’을 대체하여 범정부차원의 통합국정평가제

도(IPSES: Integrated Public Service Evaluation Ssystem)를 구축하기 위함이다. 통합 국정평가제도는 각종 평가지표들을 바탕으로 각 정부기관들이 자체평가를 실시한 뒤 이를 국가평가위원회가 종합적으로 관리하는 체제이다.

현재 우리나라에는 공공기관을 대상으로 하는 다양한 평가제도가 운용되고 있다. 감사원, 기획예산처, 국무조정실 등에서의 평가는 행정부 차원의 평가이고, 국회예산정책처 사업평가국의 평가는 입법부 차원의 평가이다.

한편 공공부문의 주요 평가제도는 <표 3-5>와 같이 정리할 수 있다. 또한 각 부처는 <표 3-6>에서 볼 수 있는 것처럼 다양한 기능별 평가제도를 운용하고 있으며, 최근에는 특정위원회가 주관하는 평가들도 다양하게 나타나고 있다.

<표 3-5> 공공부문 주요 평가제도 현황

제도	주관기관	평가주기	도입연도	관련규정	주요내용
주요정책·사업평가 및 집행 모니터링	국회 예산정책처 (사업평가국)	수시	2004	국회예산 정책처법	· 주요정책·사업의 효과 등 평가 · 집행과정 평가
정부업무 평가제도	국무조정실	연 2회 (상/하반기)	· 심사분석(1961) · 기관평가 도입 (1998) · 정부업무평가 (2001)	정부업무등의 평가에 관한 기본법	· 기관평가(업무평가, 주민 만족도평가 등) · 국가적·사회적 현안에 대한 수시 평가 · 자체평가, 지방자치단체에 대한 평가
책임운영 기관제도	행정자치부	매년 (예산과정과 연계)	2000	책임운영기관의 설치운영에 관한 법률	· 자율성부여, 운영성과에 대한 보상과 책임 확보
정부투자기관경영실적 평가제도	기획예산처	매년 (상반기 중 완료)	· 제도개선 (1999): 객관성, 공정성 강화	정부투자기관 관리기본법	· 기관평가 · 사장평가(시장경영계약 이행실적 평가)
정부산하기관경영실적 평가제도	기획예산처	매년 (상반기중 완료)	2004	정부산하기관 관리기본법	· 정부출연금 50억원 이상인 기관 등 평가(투자기관 등 타법에서 평가받는 기관 제외) · 공익성, 효율성, 경영목표 달성도 등 평가 · 기획예산처장관이 주무부처 별로 평가한 결과를 종합 및 필요시 재평가
성과관리	기획예산처	매년 (예산과정과 연계)	· 성과주의예산제도 (1999) · 성과관리제도 (2003)	성과관리제도 시행지침	· 전략·성과목표 및 성과지표를 설정 · 성과정도를 평가, 예산과 연계
기금 운용평가	기획예산처	매년 (상반기 중 완료)	· 도입(2000) · 기금존치평가 (2003)	기금관리 기본법	· 기금의 운용실적평가(경영개선·사업운영부문, 자산운용부문) · 기금의 존치평가(정책통합성, 사업의 중복성, 재원조성의 적정성)
성과감사	감사원	수시	최근기능강화	감사원법	· 주요정책·사업의 성과 평가
예비타당성 조사제도	기획예산처	필요시	1999	예산회계법 시행령	· 경제적 타당성 분석 · 정책적 타당성 분석
정보화 사업평가	정보통신부	매년	1997	정보화촉진 기본법	· 사업방향 제시 · 사업의 효과성, 목표달성도 등 평가
국가연구개발사업 평가	국가과학기술위원회	매년 (7~8월경)	1999	과학기술 기본법	· 연구과제 규모조정, 사업예산의 배분우선순위 등 평가 · 국방분야는 국가기밀 및 안보상 이유로 제외

자료: 이용준(2005)

<표 3-6> 주관 부처 기능별 평가제도

주관부처	기능별 평가제도
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 행정서비스현장제 종합평가 - 책임운영기관 평가 - 민원·제도개선 추진상황 종합평가 - 행정기관 홈페이지 평가 - 일하는 방식개선 평가 - 혁신활동 평가
기획예산처	<ul style="list-style-type: none"> - 기금운용평가 - 부담금 운용평가 - 재정사업 성과관리
교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> - 인적자원개발계획 추진실적 평가 - 인적자원개발관련사업에 대한 투자분석
건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> - 중기교통투자계획 집행실적 평가 - 국가지리정보체계 자체평가
여성부	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 성별 영향 분석 평가 - 여성정책기본계획 이행상황 점검
과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> - 국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정
산업자원부	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지절약시책 평가
환경부	<ul style="list-style-type: none"> - 재활용 구매실적 평가
국정홍보처	<ul style="list-style-type: none"> - 국정홍보활동 분석평가
주관부처	특정위원회 평가제도
중소기업 특별위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업시책 추진상황 점검
중앙인사위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 기관인사운영실태평가 - 공무원교육훈련평가
청소년보호위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년보호종합대책 평가
정보화추진위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 국가정보화 평가
부패방지위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관부패방지시책 평가 - 공공기관 청렴도 측정

2. 지방투자사업의 사전적 평가제도

가. 중기지방재정계획제도

1) 중기지방재정계획제도의 의의

지방자치단체가 투자사업을 추진하기 위해서는 중기지방재정계획(단기 사업발굴 및 제안)→투자심사→예산편성의 단계를 거치도록 되어 있다. 따라서 중기지방재정계획제도는 지방투자사업에 대한 사전적 평가제도의 하나로 볼 수 있다²⁾.

2) 중기지방재정계획제도에 의한 평가

지방투자사업의 사전적 평가제도로서 중기지방재정계획제도는 재정계획운영비율로서 그 운영 실태를 파악할 수 있다. 재정계획운영비율은 사업예산의 계획 대비 예산반영을 나타내는 지표로서 자치단체의 재정운영 계획성을 판단하는 하나의 지표이다. 즉, 중기지방재정계획반영비율은 중기지방재정계획 중 사업비의 사업예산반영(당해연도)비율을 통해 중기지방투자사업의 계획성을 분석하기 위한 지표이다.

중기지방재정계획반영비율은 최근 5년간 증가와 감소를 반복하고 있으나, 전반적으로는 100%에 수렴하는 경향을 보이고 있다. 이것은 투자사업의 계획성이 점차 증가된 것을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 자치단체의 유형별로 살펴보면, 특별·광역시 및 자치구의 경우에는 최근 중기지방재정계획반영비율이 100%를 초과하여 증가하는 추세를 보이고 있는데 비해, 도 및 시·군의 경우에는 100%에 수렴하는 추세를 보이고 있다.

2) 중기지방재정계획제도는 투융자심사제도와는 달리 사업평가제도로 간주하기 어려운 사전적 평가제도로 분류하기 어려운 측면이 있다. 그러나 본고에서는 사전적 평가제도를 광의로 해석하여 중기재정계획제도를 포함하였다.

<표 3-7> 중기지방재정계획반영비율

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
전국평균	102.59	106.21	103.88	107.00	102.54
특별·광역시평균	95.78	95.11	92.60	105.31	107.83
도평균	103.42	101.56	105.42	108.33	100.22
시평균	102.66	109.45	106.45	107.46	100.26
군평균	102.56	115.58	105.30	103.05	97.96
자치구평균	122.00	126.37	115.34	113.68	117.11

자료: 2005년-2009년 중기지방재정계획, 행정자치부, 2006

한편, 투자심사 적정사업의 중기지방재정계획반영비율로서 중기지방재정계획과 투자심사의 연계성을 파악할 수 있다. 2004년도 중기재정계획 반영여부를 보면, 반영사업이 21,469개사업 247,409억원(90.7%)이고 미반영사업은 2,202개사업 13,359억원(9.3%)으로 나타나고 있다. 반영율이 50%이하인 자치단체도 22개 자치단체에 이르고 있어 중기지방재정계획과 투자심사와의 연계성을 강화할 필요성이 제기되고 있다.

자치단체별로 중기지방재정계획 반영률을 보면 다음과 같다. 광역자치단체의 경우는 부산외 3개 단체 100%에서부터 최저 충북 39%로 나타나고 있다. 시의 경우는 최고 태백시의 4개 단체 100%, 최저 하남시 11.4%이고, 군의 경우는 최고 기장군의 12개 단체 100%, 최저 양양군 38.5%이다. 구의 경우는 최고 부산중구의 24개 단체 100%, 최저 성동구의 2개 단체 3.3%로 나타나고 있다. 즉 일부 자치단체에서는 투자심사제도가 중기재정계획제도와 연계되지 못하고 별개로 운영되고 있음을 알 수 있다. 따라서 중기지방재정계획제도가 지방투자사업의 사전적 평가제도로서의 기능을 하는 데 한계가 있음을 알 수 있다.

<표 3-8> 중기지방재정 반영률 분포

구분	100%	75%이상	50%이상	50%미만
전 국	47	143	38	22
광 역	4	7	4	1
기 초	43	136	34	21

자료: 감사원 내부자료, 2006

나. 지방재정투융자심사제도

1) 지방재정투융자심사제도의 의의

투자심사제도란 계획적이고 효율적인 지방재정 운용을 위해 일정규모 이상의 사업에 대하여 예산편성 전에 심사를 실시하는 것으로 지방투자사업에 대한 일종의 사전적 평가제도라 할 수 있다.

투자심사는 한정된 재원으로 재정의 계획적·효율적 운영을 기하여 투자효율을 극대화하며, 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 요소 및 여건을 분석하는 것이다. 투자심사는 구체적으로 투자사업에 대한 경제적, 재무적, 사회적, 기술적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하는 제도이다. 또한 가용재원을 고려하여 당해 연도의 부문별 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초자료로 활용하기 위한 조치이다.

<표 3-9> 지방재정투융자심사의 사전심사 평가표

항 목	배점	판 정		비 고
		가	부	
합 계				
1. 투자심사 없이 예산편성여부				시설비예산을 편성한 경우 반려
소 계				
1. 재원조달 가능성	30			종합점수 60점 미만인 경우 반려
○ 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			

자료: 지방재정투융자심사지침, 행정자치부, 2006

<표 3-10> 투자심사의 기준

구분	세부내역
국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 국토종합개발계획과의 연계성 ○ 국가경제사회발전계획 수립시 동계획과의 연계성 ○ 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 ○ 중기지방재정계획에의 포함여부
소요자금 조달 및 원리금 상환능력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조사업, 균특사업 해당 여부 및 부담비율 적정성 ○ 지방비부담(또는 확보) 능력
재무적·경제적 수익성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 - 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 수요추세 등 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) 도로포장률, 인구증가율, 상하수도보급률 등
사업규모 및 사업비의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜인구, 동일조건인 사업 등과 비교분석하여 규모 및 사업비의 적정 산출여부 검토 ○ 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합적인 평가·분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초분석결과를 기초로 종합평가결과 분석 - 상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전 절차 이행여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황 ○ 기타 국내외 경기동향 및 국제수지 전망 등

자료: 행정자치부, 지방재정투융자사업심사지침, 2006

이와 같은 투자심사는 투자사업 대상사업의 사업비 규모를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 구분되고 있다. 이외에도 재심사제도를 두고 있는데, 재심사란 최초 투자심사결과 적정·조건부로 결정 되었으나 사업비의 일정규모 이상 증가 등의 사유로 다시 심사하는 제도이다. 자치단체 투자심사는 기본적으로 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한해 사업의 타당성을 심사하는 것으로 우

선 해당 사업부서의 기초심사와 투·융자심사담당부서의 사전실무 심사 및 투자심사위원회 심사로 이루어지고 있다. 투자심사제도의 사전심사 평가표는 <표 3-9>와 같다.

한편, 투자심사사업에 대한 투자사업 심사기준은 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금상환능력, 재정·경제적 효율성 등으로 구성되어 있다.

2) 지방투자심사제도에 의한 평가

투자심사제도에 의한 지방투자사업의 사전적 평가실태는 다음과 같이 투자심사제도의 운영 실태로서 파악해 볼 수 있는데, 분석 결과 투자심사제도가 지방투자사업에 대한 사전적 평가제도로서는 미흡한 것으로 나타나고 있다.

첫째, 투자심사 결과, 재검토 및 부적정 사업이 여전히 많이 나타나고 있어 투자사업에 대한 철저한 계획이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 행정자치부의 자료에 의하면, 투자심사 결과 재검토 및 유보가 시군구 심사에서는 2.2%로 낮지만 중앙심사의 경우는 17.6%로 높게 나타나고 있어 투자사업에 대한 계획성이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-11> 투자심사결과 현황

(단위 : 건수, %)

구분	계	승인	조건부	재검토 및 유보
합계	2,304 (100)	1924 (83.5)	329 (14.3)	51 (2.2)
시군구심사	1,653 (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 (17.6)

자료 : 2005 지방자치단체예산개요, 행정자치부

특히 중앙심사의 경우, 부적정이 2000년에는 무려 43%에 달하였으며, 2004년에는 19%로 나타나고 있어 투자사업의 계획성이 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 물론, 투자심사 결과 부적정이 많이 발생하는 사례는 그 만큼 투자심사가 제대로 이루어져 투자효율성이 낮은 사업을 걸러낸다는 의미를 내포하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 투자사업에 대한 무리한 계획수립 및 사전에 충분한 조사에 의한 투자사업계획 등 자치단체의 투자사업 및 재정운영의 합리적 계획수립 측면에서는 문제가 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

<표 3-12> 투자심사 시행실적

(단위 : 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
총대상	146건 82,363	209건 166,089	152건 111,957	251건 245,993	329건 278,412
적정	84건 28,897 (57%)	172건 134,652 (81%)	128 86,379 (84.2%)	199 214,238 (79.3%)	276건 225,244 (80.9%)
부적정	62건 53,320 (43%)	37건 31,437 (17%)	24건 25,578 (15.8%)	52건 39,755 (20.7%)	53건 53,168 (19.1%)

※ 적정=적정+조건부추진, 부적정=재검토+부적정+반려
자료: 2005 지방자치단체예산개요, 행정자치부

둘째, 투자사업에 대한 사전타당성 조사 및 재원확보 방안 등에 대한 명확한 검증절차 없이 사업을 비계획적으로 추진하는 결과로 인하여 사업이 중단되거나 부진한 사례가 발생하고 있다. 감사원 자료에 의하면, 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 있으나, 반면 8%에 해당하는 795개 사업(총 사업비 9조 3,034억 원)은 사업추진 발표 등만 하고 재원부족 사유 등으로 사업을 추진하지 않았다. 또한 7.8%에 해당하는 773개 사업(총 사업비 30조 원)은 사업을 추진하다가 재원

부족, 사업 타당성 미흡 등의 사유로 사업이 중단되거나 부진한 실정이다. 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.

투자사업의 부진사업 1,829건에 대한 사유를 보면, 지방비 미확보 519건(28.4%), 국비 미확보 245건(13.4%), 의존재원 미확보(국비제외)가 225건(12.3%)으로 재원부족이 전체 부진사유중 53.7%를 차지하며 기타 용지보상지연, 집단민원 135건(7.4%), 행정절차 지연 94건(5.1%), 사업계획 변경 23건(1.3%) 순으로 나타나고 있다. 재원부족 중 지방비 미확보로 인한 사업부진은 시·도 본청과 자치구가 38.7%와 39.1%이고, 군은 14.7%에 불과하지만, 군지역은 국비 등 의존재원 부족으로 인한 사업부진이 41.4%(본청 16.1%, 구 21.1%, 시 19.1%)로 높게 나타나고 있다.

<표 3-13> 시도별 주요 투자사업 추진실태(시군구 포함)

(단위 : 억원)

	계			사업정상추진			추진 중 중단·부진			적정판정 사업 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)	755	93,034
서울	1,134	209,875	65,856	882	167,241	63,435	102 (88)	16,372 (14,368)	2,421 (1,957)	150	26,262
부산	555	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 (300)	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	1,735
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 신규 추진한 사업이고 ()는 추진 중도에 중단한 사업임

자료: 감사원

<표 3-14> 투자사업 지연사유

구 분	계	2001년도	2000년도	1999년도
계	1,829(100%)	904건(100%)	656건(100%)	269건(100%)
의존재원 미확보	470(25.7%)	268(29.6%)	149(22.7%)	53(19.7%)
지방비 미확보	519(28.4%)	236(26.1%)	197(30.0%)	86(32.0%)
민원·보상지연	135 (7.4%)	59 (6.5%)	50 (7.6%)	26 (9.7%)
행정 협의 지연	94 (5.1%)	61 (6.7%)	28 (4.3%)	5 (1.9%)
계획변경 등 기타	611(33.4%)	280(31.0%)	232(35.4%)	99(36.8%)

자료: 감사원

이상에서 살펴본 바와 같이 투자심사제도는 지방투자사업의 사전적 평가제도로서의 기능이 미약한 실정이다. 이는 투자심사시 사업에 대한 재원조달계획에 대한 검토가 미흡했거나, 투자우선순위 검토가 제대로 이루어지지 않는 등 투자심사제도가 지방투자사업에 대한 사전적 평가제도로서의 기능을 발휘하지 못하기 때문으로 보여 진다.

다. 타당성조사제도

1) 타당성조사제도의 의의

타당성조사제도도 지방투자사업을 사전적으로 평가하는 일종의 사전적 지방투자사업 평가제도라 할 수 있다. 타당성(feasibility)이란 정책목표를 실현할 가능성이 나 사업의 집행가능성을 의미하고 있다(행자부, 2003). 타당성 조사는 부족한 재원과 한정된 자원을 효율적이고 합리적이며 공정하게 배분하도록 하기 위해 대규모 재원이 소요되는 사업에 대해 사업추진여부를 결정하기 위한 절차라고 할 수 있다.

타당성조사제도는 공공 건축물 건축시 타당성조사를 의무화함으로써 공공용 시설 건축의 합리성을 제고하기 위한 것이다. 지방재정법시행령 제30조에 의하면, 100억원 이상의 공용 및 공공용 청사, 회관 등을 건립할 경우에는 투융자심사 이전에 사전타당성조사를 의무화하고 있다. 그리고 타당성조사를 한 투자사업에 대하여 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 사전에 실시한 타당성조사의 결과 및 그 반영여부와 반영하지 아니한 경우 그 이유를 적시한 서류를 함께 제출하도록 하고 있다.

2) 타당성조사에 의한 평가

타당성조사의 분석내용은 크게 다섯 가지 항목으로 구분되어 평가되고 있다. 먼저 사업의 타당성이 있는가를 검토하여 건축타당성이 인정될 경우에 위치와 규모의 적정성, 재원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성, 사업기간의 적정성, 기본설계사항 타당성, 건축이후 건축물관리 방법에 관한 조사 등으로 구성되고 있다.

첫째, 건축타당성 및 필요성 분석이다. 공용·공공용 건물의 건축타당성은 일반 투자사업의 타당성분석과는 다르게 접근하고 있다. 일반 투자사업의 경우 경제성·재무성 및 정책적 타당성을 분석하지만 청사 및 공공용 건물의 타당성 분석에서는 해당 건축물의 필요성 측면을 중점 검토하여 건축의 타당성을 분석한다. 그 이유는 청사 및 공공건물 등 공공시설은 경제성·재무성 보다는 수요측면 즉, 필요성의 검토가 무엇보다도 중요하기 때문이다. 이 과정에서 경제적·재무적·정책적 타당성의 검토가 부분적으로 이루어지고 있다. 아울러 사업의 필요성에 대한 분석도 동시에 이루어지고 있다. 해당 지방자치단체의 관련 기초자료 및 수요를 검토하여 해당시설의 건축 필요성을 분석한다. 대상사업의 추진 배경, 목적, 경위, 계획된 사업내용 파악 등 제공된 기초자료를 검토한다.

둘째, 입지분석이다. 입지분석 (Location Analysis)은 지방자치단체와 같은 공공기관이 특정 시설을 계획하는 단계에서 해당시설의 입지와 관련된 사항 즉, 시설물의 위치, 특성, 규모, 파급효과 등에 대해 종합적으로 분석한다.

셋째, 건축규모 및 기본설계 분석이다. 해당 자치단체에서 기본적으로 제안하고 있는 시설물의 규모와 기본설계 즉, 층수와 연면적, 위치 및 방향, 일조·채광 및 소음, 시설의 상징적 의미, 시설 및 공간 특성, 지역특성 반영, 주민욕구 반영, 사업기간 등에 대해 종합적으로 분석한다.

넷째, 재정영향 및 사업조달 분석이다. 해당 지방자치단체의 재정상황을 분석하여 공공시설 건축과 그에 따른 영향을 분석하고 해당 사업의 사업조달 계획을 검토하여 그 적정성을 분석한다.

다섯째, 시설관리운영방안에 대한 분석이다. 공공시설 건축 후의 그 관리방안 즉 직

영, 민간위탁 등의 요소를 분석하여 향후 시설관리의 적절한 관리방안에 대해 검토한다.

이상과 같이 타당성조사제도에 의해 지방투자사업이 일정수준 평가되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 타당성조사 사업의 기본계획이 미흡하고 부실한 상황에서 타당성조사가 이루어지고 있는 사례가 발생하고 있고, 또한 타당성조사 운영지침에 규정되어 있는 지방행정 및 재정관련 전문기관에 타당성조사를 의뢰하도록 되어 있으나 일반용역업체에 의뢰하는 경우가 허다하여 타당성조사의 신뢰성을 저하시키는 사례도 발생하고 있다. 이와 같이 타당성조사제도 역시 지방투자사업의 사전적 평가제도로서 역할과 기능을 하는데 한계를 드러내고 있다.

라. 예비타당성제도

1) 예비타당성제도의 의의

기획예산처가 담당하고 KDI가 실제 조사하고 있는 예비타당성제도도 일부 지방투자사업에 대해 사전적 평가제도로서 기능하고 있다. 1999년 도입된 예비타당성조사 제도는 대규모 개발사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성 분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정투자시기, 자원조달방법 등 사업의 타당성을 검증함으로써 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도이다. 타당성조사가 주로 기술적 타당성을 검토하는 반면, 예비타당성조사는 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 주된 검토 대상으로 삼고, 또한 조사기관도 타당성조사는 사업주무부처가 담당하는 반면, 예비타당성조사는 기획예산처가 담당하고 있다는 점이 다르다.

예산회계법상의 예비타당성조사와 지방재정법상의 타당성조사는 타당성조사 자체를 의무화하고 있다는 점과 투자사업 전에 사전에 해당 사업의 타당성을 분석하는 측면에서는 유사한 의의를 지니고 있으나 대상사업이나 조사결과의 활용방법 등에는 차이가 있다.

첫째, 예비타당성조사는 500억원 이상의 공공건설사업을 대상으로 하는 반면,

타당성조사는 100억원 이상의 공용·공공용 건물 건축사업에 대해서는 타당성조사 대상으로 규정하고 있다.

둘째, 예비타당성조사는 사업시행 2년 전에 대상사업을 선정하여 6개월 내외의 기간동안 조사업무를 수행하는 반면, 타당성조사는 사업시행 1년 전에 조사를 수행하도록 규정하고 있으나 조사기간에 대한 규정은 없다.

셋째, 예비타당성조사는 KDI의 공공투자관리센터에서 일괄관리하고 조사비용은 기획예산처가 부담하여 사업추진부서로부터 독립된 조사를 수행하는데 비해, 타당성조사는 자치단체별로 사업추진부서가 조사수행기관에 직접 조사비용을 지급하고 있다.

넷째, 예비타당성조사는 경제성분석과 정책적 분석을 주요내용으로 하는 반면, 타당성조사는 투자심사 통과에 초점을 맞추어 경제정책적 영향평가에 한계가 있다.

다섯째, 예비타당성 조사결과는 예산배정으로 연결되지만, 타당성조사는 투자심사라는 절차를 거쳐 별도의 예산여부가 결정되며 하나의 보조자료적 성격을 갖고 있다.

<표 3-15> 예비타당성조사와 타당성조사의 차이점

비교항목	예비타당성조사 (예산회계법시행령)	타당성조사 (지방재정법시행령)
조사대상	▪ 500억원 이상의 공공건설사업	▪ 건축비 50억원 이상의 공용 또는 소요사업비 100억원 이상 공공 건물 건축 투자사업
조사시기	▪ 사업 전전년도(2년전) 선정조사	▪ 사업전년도(1년전) 선정조사
조사기간	▪ 6개월 내외	규정 없음
조사기관	▪ KDI 부설 공공투자관리센터에서 조사팀 관리	▪ 투자사업에 따라 지방행정 및 재정분야 전문기관 선정
조사내용	▪ 정책·경제적 타당성	▪ 필요성 및 사업규모 중심의 건립 타당성 전반
조사예산	▪ 기획예산처 예산	▪ 사업부서 예산(투자사업에 포함)
조사의 성격	▪ 필수	▪ 필수
조사의 구속성	▪ 예비타당성조사 후 타당성이 검증된 사업만 예산편성	▪ 타당성조사결과는 투자심사 보조자료로 활용
사업부서역할	▪ 기획예산처에 사업계획서 제출	▪ 타당성 조사 용역의뢰 ▪ 투자심사 의뢰

자료: 변창흠, 공공투자사업 타당성 평가 체계개선방안, 2004.

2) 예비타당성조사 평가내용

예비타당성조사 대상사업은 국고지원을 수반하는 총사업비 500억원 이상의 신규 공공건설사업 및 공공개발사업으로 다음과 같이 경제성 분석, 정책적 분석 등을 주요 내용으로 하고 있다.

<표 3-16> KDI의 예비타당성조사의 주요 분석내용

주요내용	세부항목
조사대상 사업 분석	① 조사대상 사업의 개요, 목적, 기대효과 ② 자연적, 사회경제적 환경분석 ③ 조사의 쟁점
경제성 분석	① 대안 설정 ② 대상사업의 총수요 추정 ③ 비용-편익 추정 ④ 경제적 타당성 분석 ⑤ 민감도 분석 ⑥ 재무적 타당성 분석
정책적 분석	① 지역경제 파급효과 분석 ② 지역균형개발을 위한 지역낙후도 평가 ③ 재원조달 가능성 평가 - 소요자금의 조달 가능성 - 중앙정부 및 지방정부의 재원 부담 정도 - 대안별 분석평가 ④ 상위·관련계획과의 연관성 평가 ⑤ 환경성 평가 ⑥ 지역의 선호도 및 추진의지 평가 ⑦ 기타 - 조사의 주요 쟁점 - 민자유치 가능성 - 투자의 적정시기 분석
종합분석	① 사업추진의 종합적인 타당성 판단 (대안별 비교평가) ② 사업추진관련 정책적 제언 ③ 타당성조사의 필요성에 대한 의견 제시 등

자료: 한국개발연구원 공공투자센터 내부자료, 2006년

예비타당성조사제도에 의한 지방투자사업 평가는 극히 일부사업에 대해서만 적용이 가능하여 실질적 기능을 하는데 한계가 있다. 예비타당성조사의 대상사업은 국고를 수반하는 500억원 신규사업인데, 지방자치단체에서 추진하는 사업 중 국비 300억원 이상 지원되는 사업에 대해서는 예산요구 전 각 부처에서 기획예산처에 예비타당성조사를 요구하고 기획예산처에서는 한국개발연구원에 동

조사용역을 의뢰하여 국비지원 여부를 결정하고 있다. 그러나 실제 부처별로 투입되는 국비 합계가 300억원 이상이라 하더라도 1개 부처 사업비가 300억원 미만(국고보조금 100억원, 특별교부세 등 250억원 계 350억원)이면 예비타당성조사 대상에서 제외되는 문제점을 구조적으로 안고 있다. 이를 이용하여 자치단체에서는 당초 사업계획 시 국비를 300억원 미만으로 편성하여 행정자치부의 투융자사업 심사를 받은 후 사업비를 증액하는 방법으로 예비타당성조사를 기피하는 사례가 발생하고 있는 실정이다. 이에 따라 100억원 이상 500억원 미만의 신규 투자사업에 대해서는 타당성조사가 소홀해질 가능성이 있는 것이다.

3. 지방투자사업의 사후적 평가제도

앞서 설명한 바와 같이 지방투자사업의 경우 사업 집행단계 및 사후단계에서 사업평가가 거의 이루어지지 못하는 실정이다. 따라서 다음에서는 비록 중앙정부의 사업에 대한 것이지만 대표적인 사후적 평가제도인 기획예산처의 재정사업 자율평가제도를 상세히 소개한다. 그리고 현재 지방정부 사업에 적용되고 있는 지방자치단체의 자체평가제도와 균특회계사업 평가제도 등을 제도적 측면뿐만 아니라 평가방법 등과 관련하여서도 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 기획예산처의 재정사업 평가체계

1) 재정사업 성과관리제도

기획예산처 주도의 재정사업³⁾ 성과관리체계는 다음과 같이 요약될 수 있다. 정부는 2003년부터 ‘재정사업 성과관리제도(performance monitoring)’를 시행하고 있는데 이는 기관의 전략목표 및 성과목표를 도출하고 성과지표를 개발 측정하여 성과계획서 및 성과보고서를 통해 검증한다는 점에서 사업평가(program evaluation)와는 다르다.

3) 재정사업은 인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 예산 및 기금을 통해 특정 사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업을 의미한다.

그리고 자율평가제도(program review)는 각 부처가 체크리스트에 따라 자율적으로 평가한 후 기획예산처와의 협의 및 조정을 거쳐 예산 자율편성안을 제출하도록 한 제도이다.

또한 재정사업 심층 성과평가(program evaluation)는 자율평가에서 문제가 발견된 사업을 대상으로 외부전문가를 통해 사업의 효과성을 심층분석하고 대안을 제시하기 위해 도입한 제도이다.

2003년부터 기획예산처가 도입 시행하고 있는 ‘재정사업 성과관리제도’는 성과평가의 두 가지 수단인 성과감독(performance monitoring)과 사업평가(performance evaluation) 중 성과감독에 해당된다(윤희숙 외, 2005, p.139).

그 기본 틀은 재정사업을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 설정하고 성과목표 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발하여 성과목표와 사업시행결과를 이 지표에 의해 비교 평가함으로써 동 결과를 재정운영에 환류하는 시스템이다. 각 부처는 성과목표 지표를 개발하고 연차별 성과계획서 및 보고서를 작성하여 예산요구시 기획예산처에 제출하여야 한다. 기획예산처는 재정사업 성과관리제도의 추진상황 점검, 부처협의 및 종합, 재정운영에의 환류 등 제도운영을 총괄한다.

재정사업 성과관리제도의 성과지표(performance indicator)는 투입지표, 과정지표, 산출지표 및 결과지표로 구분된다.

투입(input)지표는 필요한 자원 및 인력이 계획대로 집행되었는지 평가하여 예산집행과 사업추진 과정상의 문제점을 발견하기 위함이다. 과정(activity/process)지표는 사업추진의 중간점검을 목적으로 사업을 단계적으로 나누어 각 단계의 목표달성 여부를 평가하고자 하는 것이다. 산출(output)지표는 예산 및 인력 등의 투입에 비례하여 목표한 최종산출이 이루어졌는가를 평가하는 것이다. 그리고 결과(outcome)지표는 사업의 최종산출을 통해서 궁극적으로 얻으려는 성과의 달성 여부를 평가하는 것이다.

2) 재정사업 자율평가제도

우리나라의 경우 성과와 예산을 연계할 수 있는 구체적인 체계가 구축되어 있

지 않고 성과지표만으로는 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진사유 등에 대한 구체적인 정보가 부족하므로 예산편성시 활용이 곤란하다는 문제가 있어 왔다.

이에 따라 기획예산처는 미국에서 정부성과관리법(GPRA)의 성과정보를 보완하기 위해 시행하고 있는 사업평가기법인 PART(Program Assessment Rating Tool)를 참고하여 ‘재정사업 자율평가제도’를 도입하였다.

그 기본 틀은 다음과 같다. 먼저 재정사업이란 인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 예산 및 기금을 통해 특정사업 단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업을 의미한다. 기획예산처가 사업별 평가항목과 평가지침을 사전에 제시하면 각 부처별로 자율평가를 실시하고 기획예산처는 부처의 결과를 점검하는 방식이다.

평가항목은 15개의 공통질문과 사업유형별 1~4개의 추가질문으로 구성되어 있다. 사업유형은 모두 7개로 SOC, 시설·장비구매, 출자·출연, 용자, 민간보조, 지자체보조, 조사·교육 등 기타사업으로 구분된다.

<표 3-17> 평가항목

	15개 공통질문	가중치
계획 (30)	1-1. 사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	3.75
	1-2. 정부의 재정지출이 필요한가?	3.75
	1-3. 다른 사업과 중복·유사하게 사업이 설계되지 않았는가?	3.75
	1-4. 현재의 사업방식이 가장 효율적인가?	3.75
성과계획 (15)	1-5. 성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?	5.0
	1-6. 성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	5.0
	1-7. 성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?	5.0
집행 (20)	2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
	2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5.0
	2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?	5.0
	2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 적이 있는가?	5.0
성과 (50)	3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
	3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?	30.0
	3-3. 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?	10.0
	3-4. 평가결과를 제도개선 및 예산자율편성에 활용하였는가?	5.0

기획예산처는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시하고, 각 부처는 항목별로 “예/아니오”로 답변하며, “예”라고 답변시 그 근거를 제시하여야 한다. 단 성과달성도, 고객만족도 항목 등 일부 항목에서는 4등급으로 나누어 답변할 수 있다. 항목별 평가결과는 종합점수화하여 사업별 4단계로 등급화하여 공개한다.

<표 3-18> 2005년도 재정사업 자율평가 결과

구분	사업수	05예산(A)	06요구(B)	증감(B-A)	증감율(%)
계	555	35.2	34.2	-1.0	-2.8
우수 (85점 이상)	28	1.5	2.0	0.5	32.0
다소우수 (84-70)	99	8.0	9.3	1.3	16.7
보통 (69-50)	341	21.6	20.3	-1.3	-5.8
미흡 (50점 이하)	87	4.1	2.6	-1.5	-33.5

자료: 윤희숙 외(2005)

재정사업자율평가제도에서는 각 사업의 유형을 SOC사업, 대형시설·장비구매(자산취득), 기타 직접사업(조사, 서비스 등 기타사업), 출연·출자사업, 용자사업, 민간보조사업, 자치단체보조사업 등으로 구분하여 각 유형별 특성을 반영한 추가질문을 포함하고 있다.

<표 3-19> 사업유형별 평가항목

사업유형	세 부 질 문	단계
SOC	1-SOC1. 각종 갈등요인을 점검·조정하고, 계획에 반영하였는가? 2-SOC1. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가? 2-SOC2. 총사업비 관리가 적정한가?	계획 집행 집행
시설·장비	1-시설장비1. 시설·장비구매의 적정시점인가? 2-시설장비2. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?	계획 계획
기타 직접	1-기타직접1. 사업을 지속해야 할 필요성이 높은가?	계획
출연·출자	1-출연출자1. 대상기관의 경영상황 점검결과 적정규모의 지원인가?	계획
용자 사업	2-용자1. 대출조건의 설정은 합리적인가? 2-용자2. 자금 회수계획 대비 자금 회수율은 양호한가?	집행 집행
민간 보조	1-민간보조1. 다년간 연속지원된 사업의 지원필요성을 재검토하였는가? 2-민간보조1. 민간사업자 선정은 합리적인가? 2-민간보조2. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가?	계획 집행 집행
지자체 보조	1-지자체보조1. 지자체의 사업여건을 검토하였는가? 2-지자체보조1. 지자체 단계 집행이 효율화되도록 노력하고 있는가?	계획 집행

3) 심층평가계획

재정사업 심층평가제도는 체계적인 방법론을 이용하여 투입과 성과간의 인과 관계를 엄밀히 따져 본 후 프로그램의 효과, 성과 목표와의 부합성 등을 판단하고자 하는 것이다. 심층평가계획에 따르면 계속 중인 사업이라도 심층성과평가를 거쳐 당초 계획한 효과를 달성하지 못한다고 판단될 경우 차년도 예산 편성 시 사업의 축소 및 중단 등 사후조치를 통해 성과평가와 재정운용의 연계를 강화하고 사업의 성과제고를 위해 사업운영상 개선이 필요한 부분은 즉각적인 제도개선을 취하고자 한다. 이 제도는 2006년부터 본격적으로 시행된다.

나. 자체평가제도

1) 개요 및 의의

1998년 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도를 기관평가제도로 전환하였으며, 2006년 전면 개편된 ‘정부업무평가 기본법’ 시행으로 통합적 정부업

무평가제도가 비로소 구축되었다. 이 기본법은 중앙행정기관에 대한 평가로 기관평가, 특정평가, 자체평가 등이 있으며, 지방자치단체에 대한 평가로 중앙행정기관에 의한 평가(합동평가 포함)와 자체평가가 있다.

이러한 정부업무평가기본법은 2007.1.1.부터 시행하는 기획예산처의 국가재정법과는 그 대상, 범위, 추진절차 등에서 차이를 보이고 있는데, 그 내용은 <표 3-20>에 정리되어 있다.

2) 자체평가와 심사분석과의 차이

이 자체평가는 심사분석과의 비교를 통해 그 내용을 자세히 알 수 있다. 먼저 심사분석은 지방자치단체 시책의 효과성을 높이고 예산 등 자원의 효율적 이용을 위하여 지방자치단체가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 그 집행상황을 관리하는 한편, 집행성과를 점검 분석 평가하여 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영하기 위하여 도입한 제도이다.

<표 3-20> 정부업무평가기본법과 국가재정법의 비교

구분	국가재정법	정부업무평가기본법
1. 시행일	- 2007.1.1 시행(06.9. 제정)	- 2006.4.1 시행(06.3. 제정)
2. 주관부처	- 기획예산처	- 국무조정실
3. 대상	기관 - 중앙관서: 국회, 대법원 등 모든 예산 소관(60개) - 기금운영주체	- 중앙행정기관(48개) * 국회, 대법원, 감사원 등 독립기관 제외
	업무 - 재정활동	- 정부업무
4. 범위	성과계획 - 성과계획서 작성(성과관리 시행계획에 해당) * 전략계획작성조항 없음	- 성과관리전략계획(3년) 및 성과관리 시행계획(1년)
	성과보고 - 성과보고서 작성	- 조항없음
5. 추진절차	- 기획처 시행지침 통보 ->각부처 예산 요구시 성과계획서 성과보고서 기획처 제출 ->예결산 부속서류 국회제출	- 각부처 성과관리전략 및 시행계획수립 ->국회 소관상임위 보고(수립즉시) * 시행지침 통보 및 기획처 등에 제출 조항 없음
6. 점검	- 조항없음	- 각 부처는 반기별 자체 점검 의무 - 총리는 각 부처 자체점검 결과를 자체 평가에 반영
7. 공개	- 국회를 통한 간접공개	- 국회를 통한 간접공개

그러나 그 적용이 임의적이어서 시도별로 다양한 편차를 보였다. 2001년 평가 기본법 제정으로 심사분석제도가 자체평가로 대체되었으며, 모든 지방자치단체가 의무적으로 실시하도록 명문화하였다. 그러나 자체평가위원회의 구성 및 운영이 형식적이어서 정상화되지 못한 문제가 있었다.

자체평가를 위한 측정방법을 보면 대부분 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하고 있다. 따라서 현장확인이나 주민참여에 의한 측정방법 활용 등의 적극적인 성과정보 수집노력이 부족한 실정이다.

그리고 심사분석의 구체적 목적이 내부적 효율성 제고였다면 자체평가는 내부적 효율성 제고와 함께 외부적 책임성도 확보하려 하고 있다.

<표 3-21> 심사분석과 자체평가의 비교

비교기준		심사분석	자체평가	
평가목적	우선순위	지방적 우선순위	지방적 우선순위	
	정향성	내부적 효율성	내부적 효율성 + 외부적 책임성	
제도적 장치	법적 정당성	제한적 확보	확보	
	접근방법	상향적	하향적	
	참여정도	관리적	협치적*	
	전략적 접근	전략적	전략적, 종합적	
평가체계	평가주체	평가담당부서	자체평가위원회*	
	평가대상	유형	사업, 시책	주요업무(사업, 시책, 서비스 등)
		범위	부분적	포괄적
	평가방법	평가도구	과정 및 산출중심	결과중심*
		준거기준	업무계획 목표	성과표준*
		정보시스템	미가동	미가동*
		검증절차	미비	미비
측정	등급화	등급화, 점수화		
환류	내부 운영개선	제한적으로 반영	제한적으로 반영*	
	외부책임성 확보	아주 미흡	다소 미흡	

주) *는 제도와 현실 간의 괴리가 있음을 표시

자료: 박희정 외(2004)

자체평가는 평가목적에 있어서도 심사분석과 다르다. 심사분석은 사업이 진행되는 동안 그 강점과 약점을 발견하여 사업의 즉각적인 변화나 조정을 행하고 종결에 따른 대응조치를 마련하여 해당 사업의 보다 장기적인 개선에 도움을 주

고자 한다. 이에 비해 자체평가는 각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상 문제점을 발굴 시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현하기 위한 종합성과평가시스템이라고 할 수 있다.

제도적 장치 측면에서 보면 심사분석은 ‘정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정’(95.2.24 대통령령), ‘시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정’(95.4.12 내무부훈령)에 근거하였으나 그 적용이 임의적이어서 법적 정당성 면에서 제한적이었다. 그러나 자체평가는 평가기본법에 자체평가 실시 의무조항이 명문화되고 각 지자체들이 제도시행을 위한 규정을 제정함에 따라 제도적인 추진기반을 갖추게 되었다.

한편 접근방법 측면에서 보면 심사분석은 제도의 시행과 관련하여 중앙정부가 적극적으로 관여하지 않은 결과 제도 시행 면에서 지방자치단체가 주도권을 가진 상향적 평가시스템이었다. 그러나 자체평가는 중앙정부가 매년 평가지침을 시달하여 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용 등 구체적인 평가방법론을 제시하고 지방자치단체는 이 지침에 따라 평가를 실시하고 있어 하향적 평가시스템이라고 할 수 있다.

심사분석제도는 기본적으로 지방자치단체업무를 종합적으로 평가하기보다 전략적 사업 및 시책위주로 평가하였다. 하지만 자체평가의 경우 평가대상 업무를 선정함에 있어 해당 지방자치단체의 비전 달성을 위한 전략적 과제와 이를 해결할 수 있는 핵심업무를 선정하여 평가하기 때문에 지방자치단체에 대한 종합적 평가와 함께 전략적 평가를 병행한다고 볼 수 있다.

평가주체 면에서 심사분석제도와 자체평가제도는 평가의 주체가 지방자치단체라는 점에서 차이가 없지만 실질적 책임은 전자의 경우 평가담당부서가, 후자의 경우 자체평가위원회가 가진다는 차이가 있다.

정부업무평가기본법 제18조2항에 의하면 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 하는데, 이 때 평가의 공정성과 객관성

을 담보하기 위하여 위원의 3분의2 이상은 민간위원으로 구성하여야 한다.

평가대상을 보면 심사분석제도는 사업 및 시책이 주요 평가대상이었으므로 부분적 평가이었는데 비해, 자체평가제도는 지방자치단체의 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)와 역량이 평가대상이어서 상대적으로 포괄적 평가이다. 지방자치단체의 평가의 대상 및 절차 등은 정부업무평가기본법 제18조5항에 의하여 지방자치단체장이 정하도록 하고 있다. 심사분석의 경우 해당 사업의 행정적 성과가 평가의 초점이었다면 자체평가제도는 해당 업무의 성과 특히, 결과에 평가의 초점이 있다.

평가대상 및 내용을 보면 자체평가는 기관(또는 조직)평가이므로 어떤 기관이 수행하는 사업(project), 프로그램(program), 정책(policy) 등의 전략적 업무 외에도 총무, 기획, 감사, 예산, 회계 등의 지원업무도 평가대상에 포함하고 있다. 이에 비해 자체평가의 대상은 각 지방자치단체의 핵심업무(사업 및 서비스)이어야 하는데, 평가대상이 되는 핵심업무는 목표를 달성할 수 있는 전략적 업무가 주가 되어야 하나 자체평가는 종합평가이므로 전략적 업무뿐만 아니라 지원적 업무도 포함하여야 한다.

평가방법 면에서 심사분석은 진도위주의 평가를 하였으므로 과정 또는 산출 지표 중심의 평가도구(평가지표)를 사용한 반면 자체평가는 결과중심의 평가도구를 사용하나 자체평가의 경우에도 표준지표의 개발·보급, 성과표준 개발 등 제도의 정착을 위한 인프라구축이 미진한 실정이다.

성과측정을 위하여 심사분석의 경우 연초에 수립한 업무계획상의 업무량 목표를 기준으로 목표대비 달성도를 평가하였으나, 자체평가의 경우 아직 성과표준에 기초한 성과측정이 이루어지지 못한다고 볼 수 있다.

3) 자체평가의 지표

자체평가의 지표는 총평과 개별평가 항목으로 구성되어 있다. 총평에서는 해당이행과제의 평가를 위한 구체적 근거(사실 관계, 통계 등)를 제시하고 잘된 점 및 개선 보완 필요사항을 요약한다. 개별평가는 다음의 다섯 가지 항목으로 구성되어 있다.

- ① 계획내용의 충실성
 - 계획수립의 적절성
 - 정책수단의 적절성
- ② 성과계획의 합리성
 - 성과목표의 구체성 및 정책목표와 인과관계 정도
 - 성과지표 목표치의 합리성 정도
- ③ 시행과정의 효율성
 - 집행의 적시성
 - 모니터링 시스템의 구축 정도
- ④ 시행과정의 적절성
 - 행정여건·상황변화에 대한 대응정도
 - 관련기관·정책과의 연계 및 협조체제 구축·운영 정도
- ⑤ 목표의 달성도
 - 성과목표의 달성 정도
 - 연두업무보고 또는 자체평가계획 수립시 제시한 성과지표에 의한 성과평가

〈참고〉 지방자치단체 합동평가

- 평가대상기관 : 광역 및 기초자치단체
 - 지방자치단체 수행업무에 대한 중앙행정기관 평가의 체계적인 추진
- 평가대상분야
 - 지방자치단체가 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업
 - 국가적인 정책목표와 방향을 제시할 필요가 있는 시책 또는 사업
 - 국정지표 및 국정과제와 관련되어 추진 중인 시책 또는 사업
- 평가절차 및 세부내용
 - 평가대상 선정 : 중앙행정기관은 지방자치단체평가(합동평가 및 개별평가)가 필요한 시책·사업에 대해 평가계획을 작성하여 국무조정실에 제출
 - 국정운영의 효율성 및 통합성을 확보하고 국정목표 및 국정과제를 달성하기 위한 중점과제를 부처별 1~2개 정도 선정

다. 국가균형발전특별회계사업의 평가체계

지방투자사업 중 국가균형발전특별회계 사업은 별도의 평가체계에 의해 평가되고 있다. 평가시스템은 크게 사전평가(예산 신청서에 대한 검토)와 사후평가(연차별 시행계획의 실적평가)로 구분된다. 사전평가는 매년 5~6월에 자치단체가 제출하는 예산신청서를 주로 검토하는 것을 의미하고, 사후평가는 매년 3~4월에 자치단체와 부처가 제출하는 전년도 시행계획 추진실적을 평가하는 것을 의미한다. 평가 결과 우수한 자치단체에 대하여는 일종의 인센티브를 제공하고 있다.

구체적으로 평가방법을 보면 중앙행정기관 및 각 시도에서 작성 제출한 자체 평가서에 대해 각계 전문가로 구성된 실적평가위원회⁴⁾에서 서면평가를 실시하는 것을 원칙으로 한다(필요시 현지확인 병행).

균특사업평가는 <표 3-21>에서 보는 바와 같이 사업추진단계에 따라 사업형성단계, 사업집행단계, 사업성과 단계로 구분하여 평가함으로써 사업추진단계별 사업평가 형식을 갖추고 있다.

4) 실적평가위원회 : 중앙행정기관 및 각 시·도 등으로부터 각 사업군별 전문가를 추천 받아 2월중 구성 예정(80여명 내외 예정)

<표 3-22> 군특사업 추진단계별 자체평가

1. 사업형성단계	
1)사업필요성 및 추진방향	○<추진경위> : 사업을 추진하게 된 경위 기술 ○<추진방향> : 사업의 중점추진방향 기술
2)목표 부합성	○<상위목표 부합성> : 사업의 목표가 균형발전 5개년계획 등 상위계획이나 국정지표 등 상위목표와 얼마나 부합하는지 기술
2)지속발전가능성 (개발계정에 한함)	○<환경성 검토절차이행 및 반영> : 사업입안 시 환경오염 또는 환경파괴가능성 등 환경성을 검토한 경우 검토절차 이행내용과 그 검토결과 반영 여부 기술 ○<친환경성> : 사업수행이 자연생태계 및 경관 등 환경에 미치는 영향 정도를 기재
2. 사업집행단계	
1)수행체계 및 절차 적절성	○<수행체계 및 방식의 적절성> : 사업목표 달성을 위해 구축한 추진기구가 있을 경우, 이를 기술하고, 사업수행방식의 적절성도 함께 기술 ○<중간평가 및 모니터링> : 사업시행과정에서 추진상황을 평가 또는 점검토록 규정되어 있을 경우 그 실적과 결과의 반영여부 기술 ○<관련기관간 협력> : 사업시행을 위해 관련기관간 연계,협력체제가 제도화 되어 있는지 여부와 실제로 관련기관과 협력한 실적 기술
2)재원조달 및 배분 합리성	○<재원조달 합리성> : 총사업비 규모, 재원조달 방안 등이 합리적으로 마련되었는지를 기술하고, 그 현황을 별도양식이 제시된 <표>로 작성 ○<재원배분 합리성> : 사업주체간(권역간, 사업단간, 세부사업간) 비용분담 내용과 분담의 합리성 여부 기술
3. 사업성과단계	
1)사업추진실적	○ 사업내용의 당초 계획대비 진척정도와 예산집행실적을 별도 양식이 제시된 <표>로 작성
2)사업성과	○<목표대비 성과> : “별첨 4”의 사업군별 성과지표를 참고하여 각 사업에 적합한 성과지표를 택하여 별도 양식이 제시된 <표>에 따라 성과 및 파급효과를 기재하되, 사업에 적합한 성과지표가 없을 경우 자체개발 지표를 근거로 성과 및 효과 기술 ○<국가균형 및 지역발전기여도> : 사업시행으로 인한 국가 균형발전 또는 지역발전의 기여 효과를 기술

그리고 군특사업은 사업추진실적을 사업추진 계획대비로 표시하게 하여 사업집행율과 사업진척율을 파악하도록 하고 있다(<표 3-22> 참조).

한편 균특사업은 사업목표 대비 사업성과를 점검하도록 하여 사후평가를 강화하는 사업평가 방식이지만 사업평가 내용이 여전히 완전하지 못하다고 할 수 있다.

<표 3-23> 균특사업 추진실적

시·도별	'04 사업추진계획		'04사업추진실적		비율(%)	
	사업내용 (A)	예산액 (B)	사업내용 (C)	예산집행액 (D)	사업진척율 (C/A)	예산집행율 (D/B)
	예) -타당성조사○건 -장비구입○건 -센터건립 ○동 -도로○km 등					

주: 단년도 사업으로서 분기별 계획이 구분될 경우에는 분기별로 구분 작성

<표 3-24> 균특사업 추진성과

사업목표		'00년도 성과	달성도 (%)
최종목표	'00년도 목표		
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-

주: '04년도 성과란은 사업군 별 성과지표를 참조하여, 각 사업별로 적합한 성과를 모두 포함하여 기재하되, 적합한 성과지표가 없을 경우 자체 개별지표를 근거로 작성

제4절 지방투자사업 평가의 실태 및 사례분석

본 절에서는 자치단체가 실제로 투자사업에 대해 어떤 형태로 평가를 수행하였는지, 그리고 평가결과에 따라 투자사업이 수정·보완되어 효율적으로 추진되었는 등을 사례 중심으로 살펴보기로 한다. 이 때 투자사업에 대한 평가의 적시성을 보다 명확히 나타내기 위하여 투자사업 추진단계별로 구분하여 각 추진단계별 평가사례를 구체적으로 검토한다. 아울러 평가를 거치지 않거나 미흡하여 투자사업이 비효율적으로 추진된 사례도 고찰하기로 한다.

1. 지방투자사업의 추진단계별 평가사례

가. 예산편성전 계획단계의 평가 사례 : 서울시의 제2기 세무종합 전산시스템 개선사업

1) 사업개요

서울시 집행부에서 편성한 예산안을 서울시 의회에서 예산심의 전에 별도의 정책위원회를 두어 일부 투자사업을 사전 평가하고 의견을 제시함으로써 투자사업이 수정 개선되어 보다 합리적으로 사업이 추진된 사례이다.

동 사업의 목적은 안정적이고 원활한 세정업무의 지원을 위하여 97년부터 구축 운영하고 있는 세무시스템의 노후장비를 교체 및 보강하는 사업이다. 당초 이 사업은 세무전산시스템 구축 사업으로 응용프로그램개발비를 포함하여 137억원의 예산으로 사업이 계획되었다. 그러나 2004년 11월 서울시 투융자심사 결과에 의해, 행정자치부의 지방세통합정보시스템과의 중복투자 문제가 제기되어 기존의 시스템을 전면적으로 교체하는 세무전산프로그램의 개발사업을 제외하기에 이르렀다. 그리고 현재의 세무종합시스템을 개선, 보완하는 방향으로 사업명을 변경하고 장비교체 및 유지보수 사업으로 전환함에 따라 사업비도 58억원으로 축소되어 추진되고 있다. 구체적인 사업내용은 다음과 같다.

○ 세무종합전산시스템 장비 교체 및 보강

- 사업기간 : 2005. 4 ~ 2005. 12
- 사업예산 : 51억원
- 노후화로 장애가 빈번한 전산장비 및 시스템S/W 교체
- 안정적인 업무지원과 장애재난을 대비한 복구시스템 구축
- 자동차세 체납차량 무선검색시스템(PDA) 교체

○ 세무종합전산시스템 유지보수

- 사업기간 : 2005. 3 ~ 2005.12

- 사업예산 : 7억원
- 기존 세무종합시스템 유지보수

이상과 같이, 동 사업의 예산은 2004년 11월의 투융자심사결과에 의해 총사업비가 58억원으로 변경되었다. 그 내용을 보면, 응용프로그램개발비가 삭제되고 시스템소프트웨어 도입비는 응용프로그램개발을 전제하여 당초 2개년에 걸쳐 31억원이 계상되었던 것을 1개년도 사업으로 종료하게 됨에 따라 13억원으로 축소 조정되었다. 전산장비 도입비의 경우도 응용프로그램개발을 전제로 당초 2개년에 걸쳐 59억원이 계상되었던 것을 1개년도 사업으로 종료하게 됨에 따라 38억원으로 축소 조정하였다.

<표 3-25> 사업내역

(단위:억원)

구 분		1차투자심사 요청 (2004.11)		예산집행 (2005.7)
과목	사업내역	58 (2005년)	79 (2006년)	58
연구개발비	응용프로그램 개발	17	20	-
	시스템S/W 도입	10	21	13
자산취득비	전산장비 도입	24	35	38
일반운영비	기존프로그램 유지보수	7	3	7

자료: 서울시 예산심의자료, 2005

2) 추진실적

동 사업에 대한 그 동안의 추진과정 및 실적은 다음과 같다. 2003년 8월 제2기 세무종합전산화 기본계획을 수립하여 2004년 11월에 2005년도 예산사업 투자심사를 실시하였다. 그 결과, 응용프로그램 개발비는 제외하고, 장비 및 시스템 S/W 구입부분에 대해서만 사업을 추진하고 사업명을 변경하는 것으로 조건부 허용되었다.

이후 2005년 1월에 행정자치부 정보화사업 중복성 심의·조정을 통하여 응용

프로그램 개발은 보류하고, 노후와 시스템 용량부족에 따른 시급성 있는 장비교체·증설과 시스템 S/W 교체를 추진하였다. 그리고 2005년 2월에 ‘세무종합시스템 개선사업’으로 사업명칭도 변경하였다. 내역변경은 응용 S/W 개발부분은 보류하고, H/W 및 시스템 S/W 교체를 중심으로 사업을 추진하기로 하였다. 즉 ‘2005년도 예산사업 투·융자심사 결과’ 및 ‘정보화사업 중복성 심의·조정(행정자치부)’ 결과에 따라 사업계획이 변경되었다. 이와 같이 사업계획의 변경에 따라 응용 S/W 개발예산(연구개발비)을 H/W도입 예산(자산취득비)으로 예산항목에 맞게 예산을 전용하였다.

3) 평가결과

이상의 동 사업에 대해 2006년 서울시의회의 예산심의전 서울시정책연구위원회에서 사업을 평가하여 그 결과를 사업추진에 반영하였다.

동 위원회에서는 동 사업에 대해 다음과 같이 평가하고 잘못된 점에 대해 수정하여 추진하도록 의견을 제시하였다. 먼저 잘된 점으로는 2004년 11월 투융자심사 결과를 적극 반영하여 사업 및 예산변경에 적시 대응하고 있다는 점을 들고 있다. 그러나 동사업에 대한 문제점을 다음과 같이 지적하고 수정보완을 요구하였다. 당초 사업계획에 따르면, 시스템장비 보강 및 교체사업의 경우 2005년 4월부터 추진되어 단년도에 종료되어야 함에도 2005년 9월에 계약이 체결되어 사업시기가 다소 늦어짐과 아울러 사업기간이 2006년 4월 종료로 추진되고 있어 사고이월이 불가결한 실정이었다. 따라서 사업변경에 따라 프로그램개발사업이 제외되게 되었으면 프로그램개발비가 2005년도 예산에서 제외되어야 함에도 불구하고 예산에 반영되어 있고 또한 추후 예산전용이 이루어지고 있음을 지적하고 있다. 이와 같은 상황은 당초 사업의 예산편성에 대응할 수 있는 시기에 맞춰 투융자심사가 적시에 이루어지지 못한 결과로 초래된 문제라 판단하였고 또한 사업이 변경됨에 따라 파생된 문제라고 판단하여 수정보완을 요구하였다.

4) 평가결과 반영으로 예산편성 수정

이상의 평가결과는 실제 2006년도 예산편성시 수정하여 반영하였다. 즉, 세무전산시스템 개선사업은 향후 복식부기 도입 등 새로운 세무 및 재정환경의 변화에 능동적으로 대응하는데 한계가 있으므로 동사업은 복식부기 도입 상황을 고려하여 향후 사업으로 수정되었다. 그러나 행정자치부의 지방세 표준시스템이 보급된다 하더라도 서울시의 실정에 맞는 전산환경의 전환 등 세무전산시스템은 지속적인 발전이 필요하므로 이에 대응할 수 있도록 지속적으로 관련사업을 추진하기로 결정하였다.

이와 같이 서울시의 제2기 세무전산시스템 개선사업을 지방투자사업에 대한 평가와 관련하여 볼 때, 예산편성전 예산심의시 지방의회에서 사업평가를 의뢰하고 그 결과를 반영하여 사업을 수정변경한 것이다. 따라서 동사업은 사업의 계획단계에서 사전적 평가결과를 반영한 하나의 사례라 할 수 있다.

나. 투융사심사에 의한 평가 사례 : 시흥 금이동-광명 가학동간 도로개설 사업

1) 투융사심사시 사업계획

동 사업은 투자심사에 의한 투자사업 평가사례이다. 동 사업의 추진 목적은 시흥, 부천, 안산 등 서부수도권 주민의 광명역사를 통한 고속철도 이용편의를 도모하고자 하는 사업이다. 사업개요는 다음과 같이 국비는 없으나 도비가 50% 부담하는 것으로 계획되고 있다.

○위치: 시흥동 금이동(국도42호선)~광명시 가학동(광명로)

○사업기간: 2004. 8 ~ 2006. 6.

○사업량: L= 2.5km, B=25.0m(시흥시: 2.09km, 광명시: 0.41km)

○총사업비: 446억원

<표 3-26> 재원조달 계획

(단위 : 억원)

구분	계	기투자	2004	2005	2006	2007	2008이후	비고
계	446		100	220	126			
국비								
양여금								
교부세								
도비	223		50	110	63			
시군구비	223		50	110	63			
지방채								
기타(민자)								

자료: 경기도 투융자심사 자료, 2004

2) 투자심사 결과

이 사업의 추진계획에 대한 사전적 평가인 투자심사를 실시한 결과, 동 사업은 추진하되 <표 3-27>와 같은 일부 사항을 보완하는 조건부로 사업추진이 통과되었다.

<표 3-27> 투자심사 결과

심사항목	심사의견	
1. 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	○시군간 연결도로와 주요교통유발시설(고속철도)을 연결하는 도로로 지정되어 도비지원 부합	
2. 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	○미반영 (2003-2007 중기지방재정계획 반영예정)	
3. 소요자금 및 원리금 상환능력	· 국비 또는 양여금 지원 가능성	
	· 지방비확보 가능성	○도비: 도지원 시군도로로 지정된 사업으로 일부지원 가능 ○시비: 중기지방재정계획 반영시 확보가능
	· 지방채의 적정성	

심사항목		심사의견
4. 재무적·경제적 수익성		○본 노선 이용차량의 교통편의 제공 및 물류비용절 등 간접적 수익성이 기대됨
5. 사업의 필요성 및 시급성	· 필요성 및 시급성	○시흥·부천·안산 등 서부수도권 주민의 광명역사를 통한 고속철도 이용편의 도모하고, 도로망 확충을 통해 광명역사의 이용도를 높이고 시발역으로서의 입지강화를 위해 도로개설이 불가피함.
	· 파급효과	○구로·부천~시흥·안산으로 연결되는 광명로의 교통량 분산 및 혼잡방지 ○건설중인 국도 42호 대체우회도로 및 건설예정인 제3경인고속도로가 시도 4호선과 연결되면 향후 광명역사와 송도신도시, 인천국제공항까지 연계가능
6. 주민숙원·수해도 및 사업요구도	· 주민숙원 및 수해도	○지역주민의 고속철도 광명역사 이용에 따라 숙원사업으로 수해도가 높음
	· 사업요구도	○광명역사 개통에 따른 교통유발시설을 연결하는 도로로 요구도가 높음
7. 사업규모, 사업비의 적정성		○설시설계: 2004. 8 ○사업규모: 2.5km, B=25m ○사업비: 44,600백만원(도비:22,300, 시비: 22,300) -공사비: 21,300백만원 -토지매입비: 23,300백만원(660만원/평당) ※산출근거: 추정가격 ※산출시기: 2004. 2월 ※인근보상가: 700만원/평당 ○사업기간: 2004. 8~2006. 6
8. 사업추진 준비상황 (법적절차이행사항등)		○설시설계: 2004. 8 ○실시계획인가: 2004. 12 ○공사착공: 2005. 1
9. 사업추진에 따른 문제점 및 대책		○원활한 사업추진을 위하여 도비지원이 필요함
10. 기타		○광명역사 개정에 따라 수해도가 높을 것이 판단, 고속철도 이용도를 높이고 시발역으로서의 입지 강화를 위해 도로개설 사업이 시급함
11. 종합의견	· 적 정() · 조건부(○) · 재검토() · 부정적()	○광명역사 개통에 따른 시흥, 부천, 안산 등 서부수도권 주민의 고속철도 이용에 편의를 제공하고, 교통수요에 능동적으로 대처하여 도시 교통난 해소에 기여하는 사업으로 타당성은 인정되므로 -시군과 연계도로로 도로 연계시 광명시와 협의추진 -도비 미지원시 자체재원으로 추진 -중기지방재정계획 반영 후 추진

자료: 경기도 투융자심사 자료, 2004

3) 투자심사 평가결과의 반영

이상과 같이 동 사업의 투자심사 평가결과가 조건부로 통과하게 되어 평가결과 반영 후 사업을 정상적으로 추진하게 되었다. 즉, 이 사업은 2004년 중기지방재정계획에 반영하여 추진하였으며 또한 시군과 도로 연계시 광명시와 협의하여 추진하였다. 또한 도비의 미지원시 자체재원으로 충당해야 한다는 조건을 충족하기 위하여 도비확보에 노력하였으나 도비의 축소지원으로 인하여 자체재원을 확대한 후 사업을 정상적으로 추진할 수 있었다.

결과적으로 지방투자사업에 대한 평가와 관련하여 볼 때, 동 사업은 사업의 계획단계에서 투융자심사제도에 의한 사업의 평가를 받고 평가결과를 반영하여 사업을 효과적으로 추진한 사례라 할 수 있다.

다. 사업집행단계에서의 자체평가에 의한 사업추진 사례 : 강원도의 테마파크 및 지역특화형 관광자원 조성사업

1) 사업개요

동 사업은 사업집행단계에서 자치단체의 자체평가에 의해 사업이 보완되어 개선이 이루어진 사례이다. 강원도의 동 사업은 지역여건을 살린 특화개발로 전 국민의 휴양여가지대를 조성하여 지역경제 활성화를 도모하고자 하는 사업이다. 사업개요 및 구체적인 사업추진계획은 다음과 같다.

○ 총 사업기간: 1999~ 2012

○ 사업기간: 2004. 1월~ 2004. 12월

<표 3-28> 사업 평가지표

최종목표	전략과제	평가지표		목표		
				계	상반기	하반기
테마파크 및 지역특화형 관광자원 조성	테마파크형 전략관광지 개발	산출 지표	· 공사추진율 · 예산집행 · 사전행정절차이행	100% 5,910백만원 3개사업	50% 1,600백만원 2개사업	50% 4,310백만원 1개사업
		성과 지표	공사추진 및 사업비 집행율	-	-	-
	남북교류대비 관광기반 구축	산출 지표	· 공사추진율 · 예산집행 · 사전행정절차이행	100% 9,916백만원 3개사업	50% 3,908백만원 2개사업	50% 2,008백만원 1개사업
		성과 지표	공사추진 및 사업비 집행율	-	-	-
	지역특화형 관광자원 조성	산출 지표	· 공사추진율 · 예산집행 · 사전행정절차이행	100% 10,000백만원 8개소	50% 3,000백만원 2개소	50% 7,000백만원 6개소
		성과 지표	공사추진 및 사업비 집행율	-	-	-
	국민여가 지대 조성을 위한 개발	산출 지표	· 공사추진율 · 예산집행 · 사전행정절차이행	100% 28,451백만원 28개소	50% 4,225백만원 2개소	50% 24,226백만원 26개소
		성과 지표	공사추진 및 사업비 집행율	10%	5%	5%

자료: 강원도 성과평가자료집, 2005

- 사업비: 55,298백만원(국 23,389, 도 11,714, 시군 19,195)
- 사업내용: 4개분야 11개 사업
 - 테마파크형 전략관광지 개발: 3개사업
 - 남북교류 대비 관광기반 구축: 3개사업
 - 지역특화형 관광자원 조성: 2개사업
 - 국민여가지대 조성을 위한 개발: 3개사업

2) 사업 평가지표 및 사업 추진실적

강원도는 동 사업에 대해 사전에 사업 평가지표를 설정하고 사업집행단계에서 사업추진 상황을 중간평가하여 사업을 효율적으로 추진하였다. 동 사업에 대한 평가지표 및 추진실적은 다음과 같이 나타나고 있다.

<표 3-29> 사업 추진실적

성과목표	전략과제	평가지표	목표달성 실적	
			상반기	하반기
테마파크 및 지역특화형 관광자원 조성	테마파크형 전략관광지 개발	산출지표	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업추진: 3개사업 -월남파병용사 만남의 장. 훈련 시설, 기념공원, 전기 및 통신 시설 착공 -춘천권친환경호수문화관광벨트 조성: 기본계획 용역 완료 및 대상사업 확정 -탄광지역 생활문화현장 보존 및 복원사업. 사업계획 확정 및 해당시군 통보 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 추진: 3개사업 -월남파병용사 만남의 장 -춘천권친환경호수문화 관광 벨트 조성 -탄광지역 생활문화현장 보존 및 복원사업 -백두대간 역사문화촌 · 사전행정절차이행: 2개사업 · 사업비 집행: 6,023백만원
		성과지표	· 공사추진 및 사업비 집행율: 100%	
	남북교류대비 관광기반 구축	산출지표	<ul style="list-style-type: none"> · 기반구축사업 추진: 3개사업 -남북교류타운 조성 :교통영향평가 용역 완료 :사업인정 고시, 기본설계확정, 자문회의 개최 -통일안보관광지 개발 :추진계획 수립 :측량, 설계, 부지확보 등 -실향민 관광문화촌 조성 :가옥 등 조성공사 추진 -사업비 집행: 3,908백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진: 3개사업 -남북교류타운 조성 :남북교류타운 조성 -통일안보관광지 개발 :3개지구 10개사업 추진 -실향민 관광문화촌 조성 :가옥 등 조성공사 추진 -사업비 집행: 6,008백만원
		성과지표	· 공사추진 및 사업비 집행율: 100%	
	지역특화형 관광자원 조성	산출지표	<ul style="list-style-type: none"> · 관광자원 조성: 8개소 -선교장 전통문화 체험장 외 3개소 -원주 한지테마파크외 4개소 용역 등 행정절차 이행중 -사업비 집행: 3,000백만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 관광자원 조성: 8개소 -선교장 전통문화 체험장 :11월 완공 -원주 한지테마파크 외 6개소 용역 및 사업 추진중 -사업비 집행: 5400백만원
		성과지표	· 공사추진 및 사업비 집행율: 100%	
	국민여가지대 조성을 위한 개발	산출지표	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진 -지정관광지: 17개소 :계획수립, 행정절차 이행 -7대문화관광권 개발: 2개소 :계획수립, 행정절차 이행 -소규모 관광자원 개발 :2개소(계획수립, 행정절차 이행) 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진 -지정관광지:17개소 -7대 문화관광권 개발:2개소 -소규모 관광자원 개발:2개소 -사업비 집행 :총 27,649백만원
		성과지표	· 공사추진 및 사업비 집행율: 100%	

자료: 강원도 성과평가자료집, 2005

3) 자체평가 결과 및 사후 조치

사전에 설정된 평가지표에 근거하여 실제 추진한 실적을 평가하여 다음과 같이 잘된 점과 미흡한 점을 제시하여 동 사업의 집행과정에 반영하고 있다.

평가결과, 잘된 점으로는 ① 월남파병용사 만남의 장 조성, 실향민 관광문화촌 조성, 내린천 모험관광 개발사업 등 계속 사업의 정상추진, ② 탄광지역 생활문화현장 보존·복원, 춘천권 친환경호수문화관광벨트 조성사업 등 대규모 관광벨트 사업의 경우는 기본계획용역, 권역별 관광개발 계획, 지방재정투융자심사 등 행정절차 이행 등으로 평가되었다. 한편, 미흡한 점으로는 ① 일부사업의 경우 관계기관 및 주민과의 협의관계로 추진 지연(부지매입, 군사시설보호구역, 군부대 등 관련부처 등), ② 사전행정절차 이행 및 부처협의 등 사업기간 과다 소요(투융자심사, 권역별 관광개발계획 반영 등) 등이 평가결과로 지적되었다.

동 사업을 추진하는데 있어서 이러한 평가결과를 적절히 반영하여 보다 효율적으로 사업을 추진할 수 있었다. 즉, 절대공기 부족으로 인하여 이월된 사업에 대해서는 조속히 추진 완료하였으며, 또한 사업목적에의 적합여부, 사업비 집행여부 공사 추진율 등 사업추진 상황을 확인하면서 사업을 추진하였다.

결과적으로 지방투자사업에 대한 평가와 관련하여 볼 때, 동 사업은 사업의 집행단계인 사업추진과정에서 해당 자치단체의 자체평가를 통하여 효과적으로 사업을 추진한 사례로서 사업의 중간단계에서 평가결과를 반영한 사례라 할 수 있다.

라. 사전평가에 의한 사업조정 및 사후평가에 의한 사업효과 검증
: 논산딸기상품 특성화단지 조성사업

1) 단지조성 사업 개요

동 사업은 논산시가 딸기상품 특성화단지 조성사업을 추진하면서 사업계획단계에서 충분한 사전평가를 거쳐 사업내용을 보완하고 또한 사업의 추진후 사후평가를 통해 사업효과를 검증한 사례이다.

동 사업에 대한 논산시의 당초 사업개요 및 투자계획은 다음과 같다.

- 사업명 : 논산딸기 상품 특성화 단지조성 사업
- 사업위치 : 충남 논산시 은진면 토양리 78-14
- 사업기간 : 2004. 1. ~ 2005. 12.
- 면적 : 17,165㎡(5,192평)
- 총사업비 : 40억원 (특별교부세 10, 도비 3, 시비 5, 민자 22)
- 주요시설 : 관리동(체임관 외 14종), 공장동(완제품 외 23종), 오페수 시설
- 구조 : 철근콘크리트, 철골조
- 추진방법 : 민간에 대한 자본보조 형태로 추진
- 시행주체 : 농업회사법인 한아름 논산딸기랜드(주)

<표 3-30> 투자계획

(단위 : 억원)

사업명	사업량	사업비	'04 사업계획(재원별)						비고
			소계	국비	특교	도비	시비	민자	
계		40	40		10	3	5	22	
부지구입	17,165㎡	11	11					11	
건축	6,600㎡	19	19		7	3	5	4	
기계설비	10종	7	7					7	
오페수처리시설	1식	3	3		3				

자료: 논산시 내부자료, 2005

2) 사업추진과정에서의 평가 및 협의

(1) 제1차 사업계획 변경

이상과 같이 동 사업의 계획이 수립되었으나 실제 추진 중의 평가 및 협의과정을 거치는 동안 두 차례 사업이 수정보완되었다.

제1차 사업계획의 변경 이유는 다음과 같다. 소요재원중 교부세 및 지방비는

확보되었으나 참여업체의 영세성으로 인하여 자부담 능력이 현저히 떨어지고 2개업체는 자부담 능력이 전혀 없는 것으로 나타나 수정이 불가피하였다. 또한 참여업체의 가공기술이 일본 등 선진국에 비하여 열악하며 가공기술의 노하우가 부족한 상태에서 추진할 경우 빠른 시일 내에 사업효과를 기대하기가 어렵고, 위험부담이 높은 것으로 예상되었다. 따라서 본래 사업 목적을 달성하면서 참여업체의 재정부담 및 위험부담을 줄이고 투자되는 국·도비를 보전하기 위하여, 임대사업으로의 전환이 필요한 것으로 사업추진계획을 변경하였다.

(2) 제2차 사업계획 변경(최종 확정안)

그러나 논산시에 의한 행정기관의 임대사업이 현실 부적합하다는 평가가 제기되었고 아울러 새로운 자본가의 참여로 인하여 재원조달 문제가 해결되면서 제2차로 사업계획이 변경되어 당초 사업계획으로 회귀되었다. 당시 임대사업과 민간자본보조사업을 비교 평가한 결과 행정기관의 임대사업이 현실 부적합하다는 평가에 의해 사업계획을 변경하게 되었다. 이 결과를 반영하여 동 사업은 이후 효과적으로 정상추진 될 수 있었다.

3) 사후관리 및 단지조성후 기대효과 점검

단지조성사업을 완료하여 동 사업이 현실적으로 지역경제활성화를 유도할 수 있도록 자체적인 평가를 하고 다음과 같은 사후관리 체계의 구축을 통하여 사업효과 제고를 추진하고 있다.

① 지원체제 구축

- 유통 및 기술지도 지원체제 구축(협의회운영) : 농업기술센터, 농정과
- 인근 딸기시험장과 연계 → 딸기관련 연구기반 구축

② 예산지원

- 교부세, 지방비는 부지매입 완료후 지원 → 민간에 대한 자본적보조
- 단지운영등 모든 시설유지관리 유지비용은 입주업체 부담

○ 딸기특성화 사업 발전대책 강구 → 연구·기술개발 지속지원(지방비)

③ 행정지원

○ 주5일 근무제 활용 → 논산 그린투어의 필수코스로 운영

○ 논산딸기축제의 장으로 활용

○ 또한 특화단지의 안정적 운영을 위해 보조사업자가 시장의 사전승인 없이는 보조금의 교부목적에 위배되는 용도에 사용하거나 양도·교환 또는 대여하거나 담보에 제공하지 못하도록 철저히 지속적으로 감시

결과적으로 동 사업은 사업 추진단계에서 다양한 사전평가를 거쳐 사업추진이 보완되고 또한 사업추진후 사후평가를 통해 사업효과를 제고한 좋은 사례라 할 수 있다. 즉, 동 사업은 사업의 계획단계에서 사전적 평가결과를 반영하여 효율적으로 사업을 추진하였고 나아가 사업종료후 사후평가를 통하여 사업효과를 제고함으로써 사업의 추진단계별 평가결과를 반영한 사례라 할 수 있다.

<표 3-31> 단지조성후 기대효과(고용, 생산, 매출)

(단위 : 백만원)

참 여 업 체 명	조 성 전			조 성 후			증가 추세 (생산량)
	고용인력	생산량 (톤)	매출액	고용창출	생산량 (톤)	매출액	
계	35	72	750	135	520	11,500	
딸기와인	5	30	300	30	200	4,000	6.7배
딸기한과	10	2	100	30	20	1,000	10배
상생식품	5	30	300	15	200	6,000	6.7배
딸기나라영농조합	15	10	50	60	100	500	10배

자료: 논산시 내부자료, 2005

2. 지방투자사업에 대한 평가미흡 사례

이상에서 살펴보았듯이, 현행 제도하에서도 지방투자사업에 대한 사전적 평가 및 사후적 평가가 이루어져 투자사업이 효율적으로 추진되는 사례가 있는 것

으로 나타나고 있다. 그러나 이와 같은 평가제도가 제한적이거나 존재함에도 불구하고 지방자치단체에서 제도를 제대로 활용하지 않은 결과 지방투자사업이 비효율적으로 추진되거나 실패한 사례가 발생하고 있는 것이다.

가. 사업타당성조사 미흡 사례

2003년 감사연보에 의하면, 일부 자치단체에서는 사업의 타당성을 제대로 분석하지 아니한 채 단체장 선거공약사업이라는 이유로 사업을 추진하다가 중단하여 예산을 낭비한 사례가 있었고, 자치단체 고유사무인 자연재해예방사업을 국비지원이 없다는 이유로 제대로 추진하지 아니한 사례가 있는 등 모두 136건의 위법·부당사항이 지적되었다. 이는 지방투자사업에 대한 사전적 평가제도인 사업계획단계에서 타당성조사가 미흡한 사례라 할 수 있다.

<표 3-32> 사업타당성 분석 미흡사례

(단위 : 백만원)

합계		처분요구			통보
건수	금액	시정		주의	건수
		건수	금액	건수	
136	190	4	190	78	54

자료: 감사연보, 2003

나. 투자심사 미실시 사업추진 사례

지방자치단체에서 투자심사 없이 사업을 추진하는 사례가 발생하고 있다. 2000년 감사원 감사결과에 따르면, 대구광역시 중구 등 17개 지방자치단체가 추진하고 있는 26개 사업(총 사업비 9,575억 원)은 행정자치부의 심사대상 사업인데도 심사를 받지 않고 사업을 추진한 것으로 지적되었다. 이는 지방투자사업에 대한 사전적 평가제도인 사업계획단계에서 중요한 투자심사를 임의적으로 생략하여 비효율을 초래한 사례라 할 수 있다.

<표 3-33> 투자심사 미실시 사업 예산편성·지출 사례

(단위 : 백만원)

기관명	사 업 명(총사업비)	투융자 심 사	예산편성·집행액		
			'02년도 편성액	총집행액	지출 일자
서울시	서울시 정보고속도로 구축(11,949)	미실시	6,555	2,757	'02.3~6
도봉구	생활폐기물 적환장 건립(2,000)	"	2,000	-	
성남시	남한산성 순환도로 확장(8,000)	"	8,100	1,600	
양천구	주차장 용지매입(2,056)	"	2,056	-	
청양군	문예회관 건립(6,000)	"	500		
서울시	종로사직체육센터 건립(11,600)	재검토	8,860	-	
"	서초우면도로 자연공원조성(6,600)	"	2,000	-	
강동구	구암서원복원 건립(5,100)	"	2,000	-	
"	강동구 여성회관 건립(14,000)	"	2,600	-	
도봉구	방학동 노인복지관 건립(1,648)	"	800	-	
구로구	구로본동 근린공원조성(23,420)	"	50	-	
성남시	서현청소년문화센터(8,931)	반 려	4,866	2,529	'02. 6
양주군	회천소도읍 개발(4,758)	"	1,409	1,647	'02. 5
"	복지~마전도로 확·포장(13,400)	"	908	2,323	'02. 5
"	덕계·고읍도로 개설 포장(9,000)	"	7,641	5,747	'01.12

자료: 2000년도 감사원 감사자료

한편, 2002년도 행정자치부의 투융자사업 점검결과, 1999~2001년간 실시한 지방투융자심사사업 8,438건 중 7,714건을 대상(724건은 자료 미제출)으로 심사한 결과 투자심사 미실시 및 재검토사업의 예산편성 사례가 총 15건으로 조사되었다. 유형별로 구분하면, 투융자심사를 미실시한 상태에서 '02년도 예산편성한 사례는 서울시의 종로사직체육센터건립 사업 등 5건이나 예산편성 후 '02년도에 지출이 이루어진 사업은 2건으로 나타나는 등 사전적 평가제도가 미흡한 사례들이 발생하였다.

<표 3-34> 투융자심사없이 추진중인 사업 내역

(단위 : 억원)

기관명	사업명	기간	사업비			집행액	추진상황
			계	의존재원	지방비		
계	25건		4,396	2,533	1,863	1,121	
경기	9건		2,839	1,588	1,251	462	설계 7, 보상 1, 공사 17
성남시	서현청소년 문화센터	'01~'03	109		109	68	공사중(37%)
	남한산성 순환도로확장	'01~'03	68		68	31	공사중(32%)
파주시	방목리진입도로 확포장공사	'99~'03	41	20	21	20	공사중(50%)
	노상리도로확포장공사	'00~'03	33	16	17	23	공사중(70%)
구리시	국도43호선확장공사(성신양회-퇴계원)	'02~'03	345	207	138	3	실시설계중
양주군	회천소도읍개발	'01~'03	38		38	13	용지보상
	복지-마전간 도로확포장	'94~'02	145	39	106	105	공사중(50%)
	덕계-고읍간 도로개설	'01~'04	214	14	200	199	공사중(80%)
용인시	한강수계하수관거시범사업(9시군)	'01~'05	1,846	1,292	554	-	설계중
강원	2건		2,577	1,522	1,055	1,084	공사 2
강릉시	강릉과학일반산업 단지조성	'91~'05	2,271	1,324	947	890	공사중(40%)
속초시	영랑호 정화사업	'93~'04	306	198	108	194	공사중(87%)
충남	14 건		1,206	724	482	465	설계 5, 공사 9
도본청	운산-봉산	'00~'03	57	34	23	45	공사중(72%)
	비봉-대치	'00~'03	54	32	22	47	공사중(80%)
	달산-대학	'00~'04	121	73	48	59	공사중(44%)
	어천-공주	'00~'04	85	51	34	54	공사중(66%)
	풍세-광덕	'00~'03	121	73	48	72	공사중(57%)
	남이-진산	'00~'03	43	26	17	33	공사중(81%)
	논산-광석	'00~'04	112	67	45	58	공사중(57%)
	인지-읍암	'00~'03	62	37	25	55	공사중(58%)
	장기-의당	'00~'03	45	27	18	42	공사중(83%)
	장항-서천	'03~'04	37	22	15	-	설계완료
	천안-풍세	'03~'07	298	179	119	-	설계완료
	외산우회도로	'03~'05	42	25	17	-	설계완료
	남양우회도로	'03~'05	58	35	23	-	설계완료
	봉산-고덕	'03~'06	70	42	28	-	설계완료
경북	1건		45	23	22	41	공사 1
구미시	고아-소보간도로확·포장	'94~'03	45	23	22	41	공사중(95%)

자료: 2002년도 행정자치부 감사자료

또한 2003년의 경우, 투융자심사없이 추진중에 있는 사업은 전국적으로 25건으로 나타나고 있다. 25개 사업에서 실제 집행한 사업비는 1,121억원으로 전체사업비 4,391억원의 25%정도이다. 사업유형별로 보면 청소년문화센터 1건, 소도읍개발 1건, 하수관거시범사업 및 전화사업 2건, 사업단지조성 1건이며 20건이 도로개설 및 확·포장사업으로 나타나고 있다.

다. 중기지방재정계획 미반영 사례

경기도 광주시는 시장 공약사업으로 1999년부터 2003년까지 탄벌동 탄벌리 공동묘지 부지내 30,665㎡(9,276평)에 10,500백만원(국비 8,400, 도비 1,050, 시비 1,050)을 들여 종합사회복지관을 건립하기로 계획을 수립하고 공동묘지 이전과 병행하여 사업을 추진하였다. 그러나 사업을 추진함에 있어 광주시에서는 중기지방재정계획에 미 반영한 채 1999년 8월 3일 도 지방재정투융자심사를 의뢰하였으나 심사대상에서 제외되었다. 그 후 2000년 2월 시 자체 중기지방재정 계획에만 반영하고 2001년 4월 경기도 정책감사 시점까지 도 중기지방재정계획에 미 반영되었으며, 투융자 심사도 득하지 못한 상태에서 사업을 추진하여 경기도의 정책감사에서 지적되었다.

라. 조건부·재검토 투자사업에 대해 재평가 없이 추진한 사례

지방투자사업에 대한 사전적 평가제도인 투융자심사 평가에서 조건부 및 재검토 평가결과를 지키지 않고 추진한 사례를 들 수 있다.

① 대전광역시 서구에서는 「재검토」로 판정된 청사건립사업과 종합체육관 건립사업을 재심사도 받지 않고 추진하여 총 사업비 737억여 원 중 247억여 원을 집행한 후 재원부족으로 2000년 1월과 4월 사업추진이 중단되어 투자비가 사장되었다(2001년 감사연보).

② 부산광역시 등 35개 지방자치단체는 행정자치부로부터 「유보」 또는 「재검

토」로 판정 받은 63개 사업을 심사결과를 무시하고 예산을 편성하여 추진하였다(2000년 감사연보).

③ 충청북도는 1998년 10월부터 청주시 상당구 주중동 일원에 호텔, 컨벤션센터와 대중 골프장 등을 포함한 밀레니엄타운 조성사업(총사업비 1,357억원, 면적 588,429.6㎡)을 추진하는 과정에서 2001년 11월 행정자치부의 지방재정투융자사업 심사결과 민간투자자를 선정한 후 사업을 시행하도록 조건부승인을 받았으나 조건충족 없이 사업을 추진한 사례가 지적되었다(2003년 감사연보).

제5절 지방투자사업 평가체계의 종합 및 문제점 ●

이상에서 살펴본 바에 의하면 우리나라의 지방자치단체의 경우 일부 단체에서만 투자사업에 대해 추진단계 및 사후단계평가를 극히 부분적으로 하고 있을 뿐이다. 이와 같이 자치단체의 지방투자사업에 대한 종합적인 평가체계가 구축되어 있지 않고, 따라서 투자사업의 효율성 제고를 위한 관리가 매우 미약한 것으로 드러났다.

우리나라의 지방투자사업 평가체계에 대한 문제점으로는 크게 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 지방투자사업에 대해 평가는 사전적 평가체계 중심으로 되어 있고 중간 단계 및 사후단계에서의 평가체계가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 즉, 현재 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사제도 등 일부 사업계획단계에서 사전적인 평가체계는 어느 정도 갖추어져 있으나 중간 및 사후 평가체계는 거의 없는 실정이다.

둘째, 이들 사전적 평가제도에 있어서도 앞에서 분석하였듯이, 중기지방재정계획에 반영없이 사업을 추진한 사례, 지방투융자심사의 형식적 운영과 투자심사를 받지 않고 사업을 추진한 사례, 타당성조사의 부실 등 사전적 투자사업평가제도로서 기능면에서나 역할 면에서 미흡한 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체가 지방투자사업에 대해 평가결과에 기초하여 관리되지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 자치단체가 투자사업에 대해 사전적 평가이던 일부

사후평가가 이루어질 경우라도 개별 투자사업에 대해 평가결과를 관리하고 체계적으로 연계하는 시스템이 없다.

<표 3-35>는 우리나라 중앙과 지방의 투자사업 평가와 관련한 제도의 특징 및 문제점을 일목요연하게 사업추진단계별로 구분하여 정리하고 있다. <표 3-35>에서 알 수 있는 바와 같이 투자단계를 제외하면, 지방투자사업에 대한 집행단계 및 사후단계의 평가체계가 거의 없는 실정이다. 일부 지방투자사업의 경우 사후적으로 평가가 이루어지나 이는 중앙부서별 일부 기능 및 사업에 한하여 평가되고 있는 등 그 한계를 드러내고 있음을 알 수 있다.

따라서 지방투자사업에 대해 사업추진단계별로 계획단계의 평가는 보완하고 집행단계 및 사후단계의 평가는 새로운 평가기준 및 평가방법을 추가 보완하는 방식으로 투자사업에 대한 종합적인 평가체계를 구축할 필요성이 있다고 하겠다.

<표 3-35> 사업추진 단계별 평가제도

구분	시기 \ 평가	투자단계			집행 단계	사후단계	
		중기지방재정 계획	타당성조사	지방재정투융자심사		지방투자사업평가	
지방	사업 평가		-사업비100억 원 이상 -건축비50억원 이상 청사 등	자체심사 -시군구:10억~30억원 -광역시도:20억~200 억원 -중앙:사업비 200억원 이상,10억원이상 행사 성경비 등	의뢰심사 -시도: 시 군 구 3 0 억~200억 원 사업		
	업무 평가					자체평가	
중앙	사업 평가	중기재 정계획	예비타당성조사			재정사업 성과관리	정보화 사업평가
			-국고지원수반 사업비 500억 원 이상 -500억원 이상 지자체 사업으 로 국고지원 300억원 이상			- 재정사업 자율평가 - 재정사업 심층평가	국가균형발 전특별회계 사업의 평가
	성과 감사					성과감사(감사원)	

제 4 장 외국의 투자사업 평가제도

제1절 일본

1. 사무사업평가체계 및 평가항목

일본의 경우 투자사업의 효율성과 재원배분의 합리성을 제고하기 위해 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업을 평가하고 있다. 일본의 사무사업평가시스템은 1996년에 三重縣(미에현)에서 처음으로 도입되어 활발히 이론화되고 최근에는 일본의 거의 모든 자치단체에서 개발·적용되어 자치단체의 재정책임성을 제고하는데 기여하고 있다.

일본의 사무사업평가시스템은 사무사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사무사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사무사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사무사업의 목적과 성과의 파악, 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사무사업의 평가, 셋째, 검토를 받아 사무사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안으로 구성되어 있다.

가. 사무사업평가표

사무사업평가체계 구축을 위해서 먼저 사업에 대한 평가기준 및 방법을 정하고 있다. 일정한 양식을 마련하여 후술하는 평가기준에 따라 각 부서별로 사무사업평가표를 작성하고 각 부서에서 작성한 사무사업평가표는 자치단체장에게 제출하고 있다.

나. 사무사업 평가기준 및 방법

사무사업평가표의 작성을 위하여 사전에 평가기준을 설정하고 있다. 사무사업의 평가에 대한 기준으로 다음 8개 측면의 구분에 의한 구체적인 평가항목을 설정하고 있다.

① 필요성 측면의 평가항목

- 주민생활에 불가결한 것인가
- 사업목적의 달성도는 어떤가
- 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가
- 민간활동에 대한 과도한 규제, 인허가 등에 의해 민간단체의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가
- 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가
- 사회경제환경이나 각 제도의 변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가
- 장래세대의 수요가 예상되고 있는가
- 타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가

② 긴급성 측면의 평가항목

- 사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가
- 사무사업의 시행이 시의 적절한가
- 사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적인 관계가 소원해지는 것은 아닌가
- 사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가

③ 효과성 측면의 평가항목

- 사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있

지 않는가

- 경비에 비해 효과는 어떠한가
- 사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않는가
- 자치단체가 직접 실시하는 것보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 것이 효과가 있지 않는가
- 적절한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가
- 타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가

④ 공평성 측면의 평가항목

- 사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않는가
- 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가
- 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가
- 해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가

⑤ 대체성 측면의 평가항목

- 사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가
- 다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가
- 기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가

⑥ 효율성 측면의 평가항목

- 민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않는가
- 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가
- 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가
- 기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않는가
- 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가

⑦ 계획성 측면의 평가항목

- 목적이 타당한가
- 시대적 상황변화에 적응하고 있는가
- 실시시기 및 기간은 적정한가
- 재원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가
- 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가
- 각종 절차를 합리적으로 거쳤는가

⑧ 재원성 측면의 평가항목

- 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가
- 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가
- 부채부담이 과중하지 않는가
- 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가

이상의 8개 항목에 대한 각 세부적인 항목에 대해 각각 평가하여 이를 종합화하고 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취하고 있다.

2. 사업평가에 대한 피드백과 예산연계

일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행과정을 취하여야 할 것이다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류하는 방식이다.

<그림 4-1> 사무사업평가체계 구축



일본의 사무사업평가시스템은 평가에 의해 사무사업을 매년도 갱신해 가는 것으로서 Plan-Do-See(계획-실시-평가)의 사이클에 의해 재정운영 및 재정관리를 합리적으로 운영정착하려는 것이다.

한편, 일본의 경우 이상의 사무사업평가 결과에 대해 예산편성 및 재정운영과 연계한 피드백 체계를 동시에 구축하여 사무사업 평가에 대한 실효성을 담보하고 있다. 이를 위하여 일본의 거의 모든 자치단체에서는 성과주의예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하고 있다. 예를 들어, 静岡県(시즈오카현)의 나라야마정의 사업별예산편성 사례는 투자사업평가를 통하여 성과주의예산제도와 연계하여 운영한 좋은 예라 할 수 있다.

<표 4-1> 나라야마町の 사업별예산편성(가연물처리사업 예)

회계 : 일반					사업 : 가연물처리사업				계속사업		경상			
세입					세출		관04	항02	목02	세목01				
관	항	목	절	세 절	설명	본년도	전년도	비교	절	세절	설명	본년도	전년도	비교
10	02	03	1	1	쓰레기 증지대	11,000	11,000	0	8	1	공해감시보상	400	320	80
									11	4	등유연료비	370	350	20
									13	9	각종분석위탁료	2,590	2,590	0
일반재원						51,180	27,510	23,670	15	21	소각장보수공사	58,820	35,250	23,570
계						62,180	38,510	23,670	계			62,180	38,510	23,670
[사업내용]									[사업성과지표]					
-가연물처리를 위하여 소각장의 적절한 유지관리 및 안전한 시설운영 -소각장에서 배출되는 오수, 매연의 분석조사를 통한 주변의 환경오염 미연에 방지									지표		전년도		본년도	
									-가연쓰레기 총 처리량(t)		4,040		4,200	
중사직원수									-연소쓰레기 회수에 대한 주민만족도		24.5		24.5	
정직원수 1.0					임시 및 파트직원수									

3. 사무사업검토위원회 설치 운영

일본에서는 사무사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업 검토위원회를 설치하여 평가하고 있다. 사무사업검토는 일차적으로 전체 사무사업에 대해 각 사무사업 소관부서에서 위의 평가기준에 따라 검토하여 사무사업평가표를 작성하며, 이를 기초로 하여 지방의회의원 및 민간전문가들이 참여한 사무사업검토위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취하고 있다.

이는 기존의 행정내부에서만 사업을 검토한다거나 또는 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태를 지양하고 민간의 전문가 및 지방의원이 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사무사업 재검토를 실시한다는 데 그 의의가 있다.

4. 투자사업에 대한 단계별 평가체계

일본의 대부분의 자치단체에서는 공공투자사업에 대해 사전 및 사후 등 단계별로 사업에 대한 심사 및 평가제도를 도입하고 있다. 공공투자사업의 평가는 평가시점에 의해 주로 네 가지 형태로 이루어지고 있다.

첫째, 사전평가로서 이는 새로운 사업을 시행할 때, 사업을 실시하는 것이 주민의 수요나 사회정세에 비추어 타당하고 또한 필요성이 높은지, 비용에 걸맞는 효과를 얻을 수 있는지, 다른 사업보다도 우선하여 긴급하게 추진할 필요성이 있는지 등의 관점에서 평가를 행하여 사업의 추진여부 및 우선도를 점검한다.

둘째, 집행시 점검으로서 이는 사업실시 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 담당직원이 재확인하여 보다 효율적인 사업을 실시한다.

셋째, 재평가로서 이는 사업채택 후 일정기간 경과한 사업에 대해 그 진척상황이나 사회정세의 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업을 중지한다.

넷째, 사후평가로서 사업종료 후 일정기간 경과 후에 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획입안에 반영시키고 있다.

제2절 미국

1. PART의 도입배경

미국의 평가제도는 1960년대 막대한 비용을 투입해야 하는 각종 사회정책의 시행 후 정책관리자가 그 효과를 파악하고 프로그램을 개선하고자 도입하였다.

1960년대 초반 미 국방부에서 처음 도입된 기획예산제도(Planning, Programming, and Budget Systems; PPBS)는 모든 행정부처에 도입되었고, 비용편익분석 등 사업에 투입되는 비용과 사업의 성과를 정량적으로 파악하려는 기법들의 개발뿐만 아니라 예측방법론의 확산 등에도 기여하였다. 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)는 PPBS 도입과 함께 평가결과를 예산요구조건에 포함시켜 평가와 예산과정을 연계하려고 시도하였다.

행정부와는 별도로 의회에 의한 평가는 1980년 회계감사원(General Accounting Office; GAO)이 프로그램평가원(Institute for Program Evaluation)을 설치하면서 기능을 발휘하기 시작하여 정부의 모든 업무에 관해 평가업무를 수행하였다. 평가원은 이후 1983년 PEMD(Program Evaluation and Methodology Division)로 명칭을 변경하였다. 그러나 예산동결과 핵심인력의 손실 등의 문제로 PEMD가 폐쇄됨에 따라 의회의 평가기능은 사라지게 되었다.

미국에서는 1993년 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)이 도입되면서 성과중심 예산제도가 본격적으로 시행되었다. GPRA는 기본적으로 다음의 세 가지 사업을 요구하고 있다.

첫째, 성과계획 및 보고(performance planning and reporting)이다. 연방정부의 각 부처 및 기관은 전략계획서, 연간성과계획서, 성과보고서를 작성하여야 한다.

둘째, 책임성 및 신축성 제고이다. 각 부처가 예산편성, 인력정책 등을 담당하는 중앙부처에 대해 경영신축성 제고를 위한 의무면제의 요구를 허용하는 것이다.

셋째, 성과예산(performance budget)이다. 즉 성과는 예산과 직접적으로 연계되

어야 한다는 것이다.

1993년 이후 10년 동안 GPRA에 의한 성과정보는 충분하지 못한 것으로 받아들여졌다. GPRA는 재정사업을 성과중심으로 관리하며 사업의 종료 이후 사업의 구체적인 성과를 제시하도록 하는 정부의 재정운영 및 관리제도이다. 그러나 10여년 간의 시행결과 GPRA로부터 예산배분 및 재정운영과 관련한 유용한 정보를 얻지 못하였던 것이다.

관리예산처(OMB)는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위해 프로그램 평가기법(Program Assessment Rating Tool; PART)을 개발하였다. PART는 2002년 하반기에 초안이 만들어졌고, 2004 회계연도에 처음 적용되기 시작하였다. PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는 검토(review)시스템으로써 부처 스스로가 성과에 관한 항목들을 검토하게 하는 기본 틀을 갖추고 있다.

<표 4-2> GPRA에 따라 작성되는 보고서

	전략계획서	연간성과계획서	성과보고서
주 기	<ul style="list-style-type: none"> 최소한 향후 5년을 대상으로 작성되며, 최소한 3년에 한번씩 갱신 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 향후 1년간의 성과계획을 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 과거 3년간의 실적을 보고
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> 부처의 주요기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무선언문 전략목표 목표달성방법, 업무추진과정, 소요자원에 대한 설명 전략목표와 연간성과계획서 상의 목표 사이의 관계에 대한 설명 목표달성에 큰 영향을 미치는 통제불가능한 외부적 요인에 대한 설명 전략목표의 설정 및 수정에 참고하였던 사업평가에 대한 설명 및 향후의 사업평가계획 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 성과목표를 설정 객관적 정량적이며 측정가능한 형태로 성과목표를 정의 업무추진과정과 소요자원을 설명 산출, 서비스수준, 결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정 실제 사업의 결과와 설정된 목표 사이의 비교근거를 제시 측정된 수치와 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명 	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표의 달성여부를 설명 과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가 목표를 달성하지 못한 경우 그 이유와 향후 목표달성계획을 설명하고, 목표달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책대안을 설명 자율권 확대조치의 활용현황을 설명하고 그 효과성에 대해 평가 당해년도에 실시한 사업평가의 결과를 요약 설명
비 고	<ul style="list-style-type: none"> 9월 30일까지 의회와 OMB에 전략계획서를 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 연간 성과계획서를 OMB에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 3월 31일까지 성과보고서를 의회와 대통령에게 제출

자료: GAO(1997)

2. PART의 목적

PART는 미국 연방정부 사업활동 성과를 평가하는 체계적인 방법의 하나이다. PART는 진단도구(diagnostic tool)의 하나로 주요 목적은 사업성과를 향상시키고, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하는 것이다.

미국의 GPRA는 기존의 재정사업 구조를 성과중심으로 편성하는데 목표를 둔 데 비해, PART는 성과평가 결과를 바탕으로 성과를 구성하는 사업의 예산배분에 다시 연계하는데 목표를 두고 있다. 즉 GPRA의 구조만으로는 성과목표의 달성을 예산배분 및 편성과 연계하기 어렵다는 문제 인식이 있었기 때문에 PART를 도입한 것이다.

3. PART의 구성

PART는 사업의 계획단계, 추진 및 집행단계, 성과평가단계 모두를 평가대상으로 하여 사업을 종합적으로 평가한다. 사업의 계획단계에서는 주로 사업의 목표가 명확한지, 사업구조의 결점은 없는지를 평가한다. 계획단계는 주로 성과계획서(performance plan), 전략계획서(strategic plan)를 기준으로 평가하게 된다. 사업의 추진 및 집행단계에서는 사업의 관리와 집행이 효율적인지를 평가하고 또한 사업추진과정에서 나타나는 문제점들을 사업개선에 활용하는지를 평가한다. 그리고 사업의 종료 이후에는 사후적으로 사업의 성과를 평가한다.

사업평가는 4개의 분야로 구분하고 분야별 가중치를 정하여 종합성적을 도출한다. 분야별 가중치는 OMB 및 부처와 합의를 통해 결정하도록 되어 있다.

<표 4-3> 미국 PART의 평가단위

평가단위	내 용
1. 목표 및 설계 (Program Purpose & Design)	- 사업의 목표가 명확하고 사업구조에 중요한 결점이 없는가
2. 전략계획 (Strategic Planning)	- 사업의 연간 또는 장기목표가 타당한가
3. 사업관리 (Program Management)	- 재원관리 등 사업관리에 대한 기관의 노력이 적절한가
4. 사업평가 (Program Results/Accountability)	- 사업의 장단기적 성과평가

PART에서는 모든 평가대상 사업에 적용되는 공통질문 외에 연방정부의 사업을 개별 질문의 필요성에 따라 7개로 분류하여 추가질문을 하는 형식을 취하고 있다.

<표 4-4> PART의 재정사업 분류

사업종류	내 용
1. 연방정부 직접지출사업 (direct federal programs)	- 주로 연방정부에 의해 직접 서비스가 제공되는 사업
2. 국고보조사업 (competitive grant programs)	- 경쟁적 사업선정을 통해서 연방정부가 주정부 · 지방정부 · 민간기관 · 개인 등에게 보조금을 지급하는 사업
3. 법정지출사업 (block/formula grant programs)	- 법에 의해서 연방정부가 주정부 · 지방정부 · 민간기관 · 개인 등에게 보조금을 지급하는 사업
4. 정책사업 (regulatory based programs)	- 정책이나 법의 제정을 통해서 목표를 달성하는 방법
5. 자산관리 및 취득사업 (capital assets/service acquisition programs)	- 자산이나 서비스의 취득사업
6. 신용사업 (credit programs)	- 대출 · 신용보증 · 직접융자를 통해 지원을 제공하는 사업
7. 연구개발사업 (research/development programs)	- 지식의 창출과 응용에 초점을 두는 사업

PART에서 구성된 질문들은 일반적으로 “예/아니오”로 답변한다. 질문들은 대 답에 대해 간단하게 설명을 하고 관련된 증거를 제시하도록 요구된다. 답변은 막연한 생각이나 보편성에 의존해서는 안되며 객관적이고 구체적인 증거에 근거를 두어야 한다.

<표 4-5> PART의 질문

평가단위	질문
I. 사업의 목적과 구도	1.1 사업의 목적이 명확한가? 1.2 사업이 특정한 현존하는 문제, 이해관계, 또는 수요를 해결하기 위한 것인가? 1.3 연방정부·주정부·지방정부의 다른 사업이나 민간부문의 활동과 중복되지 않도록 사업이 설계되었는가? 1.4 사업구도 가운데 사업의 효과성이나 효율성을 저해할 중대한 결함이 있는가? 1.5 사업의 대상이 효과적으로 선정되어 재원이 목적하는 수혜자들에게 전달되거나 사업의 목적을 직접 달성할 것으로 기대되는가?
II. 전략계획	2.1 결과에 초점이 맞추어져 있으며 사업목적의 의미 있게 반영하는 소수의 장기성과목표가 설정되어 있는가? 2.2 장기성과목표에 대해 의욕적인 목표치와 일정표가 설정되어 있는가? 2.3 장기성과목표 달성의 진척도를 나타낼 수 있는 소수의 연간성과목표가 설정되어 있는가? 2.4 연간성과목표에 대해 기준선과 의욕적인 목표치가 설정되어 있는가? 2.5 모든 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 부담하는 기관, 기타 다른 정부기관 등)가 장기목표 또는 연간목표의 달성을 위해 노력하는 모습을 보이는가? 2.6 사업개선을 지원하고 사업의 효과성과 적절성을 평가하기 위한 양질의 독립적이고 종합적인 사업평가가 주기적으로 또는 필요에 따라 시행되고 있는가? 2.7 예산요구가 장기목표 및 연간목표의 달성과 명시적으로 연계되어 있으며, 예산소요 내역이 완벽하고 투명하게 제시되어 있는가? 2.8 전략계획상의 결함을 교정하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가? 규제정책과 관련된 질문 2.RG1 해당사업이나 부처에서 부과하는 모든 규제가 제시된 사업목표의 달성을 위해 필요한 것인가? 모든 규제에 대해 규제가 목표달성에 기여하는 경로가 명확히 제시되어 있는가? 자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문 2.CA1 비용·일정·위험·성과 사이의 상충관계(trade-off)를 감안한 의미 있고 믿을 만한 대안분석을 최근 실시한 적이 있으며, 그 분석결과를 활용하였는가? 연구개발사업과 관련된 질문 기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 2.CA1을 적용해야 한다. 2.RA1 가능한 범위 내에서 사업의 잠재적 혜택을 평가하고 유사한 목적을 가지는 다른 사업과 비교하는 작업이 이루어지고 있는가? 2.RA2 우선순위를 설정하고 예산요구 및 자금배분 시 이를 활용하는가?

평가단위	질문
III. 사업관리	3.1 부처는 적시적이며 민을 위한 성과정보를 주기적으로 수집하며, 사업관리 및 성과개선에 이를 활용하는가? 3.2 연방정부 관리자 및 사업참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용을 분담하는 기관, 기타 다른 정부기관 등)에 대해 비용·일정·성과에 대한 책임이 부과되는가? 3.3 자금이 적시적으로 배정되고 당초의 목적에 따라 사용되는가? 3.4 사업집행의 효율성 및 비용효과성을 측정하고 개선하기 위한 조치(예: 경쟁적 조달 및 비용비교, IT 개선, 적절한 유인제도)가 이루어지고 있는가? 3.5 관련된 여타 사업과 효과적으로 협조 및 조율하고 있는가? 3.6 재무관리가 잘 이루어지고 있는가? 3.7 경영상의 결함을 해소하기 위해 의미 있는 조치를 취하였는가?
	경쟁과정을 통해 대상이 결정되는 보조금사업과 관련된 질문 3.CO1 장단점을 적절히 비교하는 투명한 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는가? 3.CO2 보조금 지급대상을 감독하는 관행이 확립되어 지급대상의 활동에 대한 충분한 정보가 수집되는가? 3.CO3 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명하고 적절한 방식으로 국민들에게 공개하는가?
	포괄보조금 또는 공식에 따라 지급되는 보조금과 관련된 질문 3.BF1 보조금지급대상을 감독하는 관행이 확립되어 지급대상의 활동에 대한 충분한 정보가 수집되는가? 3.BF2 보조금 지급대상의 성과자료를 매년 수집하고 이를 투명하고 적절한 방식으로 국민들에게 공개하는가?
	정책개발사업과 관련된 질문 3.RG1 중요한 규제를 입안할 때 규제의 영향을 받는 관계자들(예: 소비자, 대기업 및 중소기업, 주정부·지방정부, 수혜자, 일반국민)의 의견을 취합하여 고려하는가? 3.RG2 대통령령 12866호에 따라 규제영향분석을 실시하거나, 규제신속성법 및 SBREFA에 따라 신속적 규제적용분석을 실시하거나, 또는 Unfunded Mandates Reform Act에 따라 비용효과분석이 실시되고 이 분석이 OMB 지침을 따르고 있는가? 3.RG3 동일한 사업목적에 달성하는 여러 규제들이 일관성 확보를 위해 체계적으로 현재의 규제를 검토하는가? 3.RG4 사업목적에 달성함에 있어 가능한 범위 내에서 순편익이 극대화되도록 규제를 설계하였는가?
	신용사업과 관련된 질문 3.CR1 채권의 질이 우량하며, 대출 및 회수가 제때에 이루어지고, 관련사항이 제대로 보고되고 있는지의 여부가 연속적으로 확인되고 있는가? 3.CR2 신용사업의 비용 및 잠재적 정부부담에 대한 민을 만하고 정확하며 투명한 추정치가 해당사업의 신용모형을 통해 생산되고 있는가?
	연구개발사업 기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 3.CA1을 적용해야 한다. 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 연구개발사업에 대해서는 3.CO1, CO2, CO3을 적용해야 한다. 3.RD1 경쟁과정을 통해 보조금 지급대상이 결정되는 사업 이외의 연구개발사업의 경우, 사업의 품질을 확보하기 위한 자원배분 및 관리절차가 활용되고 있는가?

평가단위	질 문
IV. 사업성과	4.1 장기성과목표를 달성하는데 있어 적절한 진척도를 보이고 있는가?
	4.2 해당사업 및 사업참여자들이 연간성과목표를 달성하였는가?
	4.3 매년 성과목표를 달성함에 있어 효율성 또는 비용효과성이 개선되었는가?
	4.4 유사한 목적이나 목표를 가지고 있는 정부·민간 등의 다른 사업에 비해 성과가 양호한가?
	4.5 양질의 독립적이고 종합적인 사업평가를 통해 사업의 효과성과 성과달성 여부가 평가되었는가?
	정책개발사업과 관련된 질문
	4.RG1사업의 목표와 편익이 최소한의 추가적인 사회적 비용을 바탕으로 달성되었으며, 순편익이 극대화되었는가?
	자본자산 및 서비스구입사업과 관련된 질문
	4.CA1 사업목적이 예산범위 내에서 계획된 일정에 따라 달성되는가?
	연구개발사업
기술개발 또는 시설건설·운영과 관련된 연구개발사업에 대해서는 4.CA1을 적용해야 한다.	

자료: OMB(2003)

제3절 영국

1. 평가제도의 개요

영국에서의 정책평가는 미국, 캐나다 등과 마찬가지로 1960년대 중반 기획예산제도(PPBS)의 영향으로 도입되었다(이윤식 외, 2004). 먼저 중앙정부에 대한 정책평가제도는 수상직속의 내각 수준에서 시행하는 것, 회계검사원에서 시행하는 것(재정감사 혹은 회계감사, 자금가치감사 등), 그리고 각 부처에서 시행하는 것 등으로 구분된다.

영국정부의 지방정부에 대한 정책평가는 1992년부터 지방정부법에 근거하여 지방정부 감사를 담당하는 감사위원회(Audit Commission)가 주체가 되어 있으며, 매년 지방정부들의 행정서비스 수준과 성과를 측정하고 그 결과를 발표하고 있다.

영국의 경우 중앙정부에는 정책평가만을 수행하는 중앙조직이 없다. 다만 일부 부서가 기본적인 평가를 안내하는 역할을 담당할 뿐이다. 재정사업에 관한

평가는 재무부의 공공서비스국에서 추진하는데, 이것은 공공서비스협약(Public Service Agreement; PSA)에 대한 각 부처의 평가가 이루어지면 이를 토대로 자원을 배분하는 세출심사를 하는 것이다.

1999년에 도입된 공공서비스 협약은 내각부 주도의 포괄적 세출심사에 의한 자원할당을 하는 ‘자원관리’와 재무부가 주도하는 그린북(Green Book)을 중심으로 하는 ‘정책평가’를 결합하여 정책평가기능의 중심이 되도록 하였다. 이에 따라 PSA는 영국의 성과관리제도에서 성과계획서의 역할을 하게 되었다.

2. Green Book의 구성

가. 목적

영국 재무부(Treasury)가 제시하는 사업관리 및 평가지침인 Green Book의 목적은 부처가 사업을 계획, 실행 및 사후평가 하는데 있어서 효율적이며 객관적인 방법론을 제시함으로써 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 재정운영을 달성하기 위한 것이다(HM Treasury, 2003).

<표 4-6> Green Book의 대상사업

분류	포괄범위
정책개발사업 (policy and program development)	공공서비스의 수준과 형태, 제공되는 다른 조치 또는 규제의 정도 등을 결정
신규 또는 대체투자사업 (new and replacement capital projects)	프로젝트의 수행여부, 규모, 지역, 시기, 민간의 참여정도 등을 결정
기존자산의 이용 및 처분 (use or disposal of existing assets)	토지 또는 기타자산의 매각, 시설물과 운영기관의 대체 및 재배치, 계약해지 또는 시장테스트서비스 등에 관한 결정
규제정책사업 (specification of regulations)	건강 및 안전에 대한 기준, 환경의 질과 지속가능성, 규제의 비용과 편익 및 시행방법 등에 관한 결정
조달사업 (major procurement decisions)	주로 민간부문의 공급자들로부터의 서비스 추진, 재화의 구매여부 등에 관한 결정

나. 대상사업

Green Book의 대상사업은 <표 4-6>에서 보는 것처럼 정책개발사업, 신규 및 대체투자사업, 기존자산의 이용 및 처분, 규제정책사업, 그리고 조달사업 등 크게 다섯 가지로 분류하고 있다.

다. 사업의 정당성 및 필요성 검증방법

Green Book은 사업의 정당성과 필요성을 검증하기 위해 경제적 효율성, 형평성, 경제증진(additionality)효과 및 지역활성화(regeneration)효과를 검증하도록 요구한다.

라. 사업목표의 설정방법

Green Book은 사업목표의 기본요건으로 구체성(Specific), 측정성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 관련성(Relevant), 시한성(Time-bound)을 제시하고 있다.

<표 4-7> Green Book의 지침분야

지침분야	내 용
사업의 정당성	사업계획단계에서 사업의 정당성 및 필요성 검증방법
목표설정	사업목표의 설정과 이에 준하는 기준 및 목표의 설정방법
대안평가	사업대안의 설정과 비교방법
해결책 개발	대안의 선택기준 및 방법과 대안의 추진계획 설정
사후평가	사후적 사업평가

자료: HM Treasury, 2003

마. 사업대안의 선택방법

- 비용-편익분석 사용
- 비용추정시 유의지침
- 편익추정시 유의지침

바. 비용-편익 추정 시 고려사항

- 분배분석(distributional analysis)
- 상대가격 변화
- 할인율 적용
- Bias와 Risk에 대한 조정
- 불확실성
- 가치평가가 어려운 비용 편익

사. 사업의 추진

- 최선택(best option) 선택시 유의사항
- 사업추진 세부계획 마련

아. 사업의 관리

- 사업관리체계 마련
- 성과관리와 측정체계 마련
- 재무상황 점검
- 계약관리

자. 사업평가

- 사업평가 과정

3. Green Book의 특징

Green Book은 사업평가의 기본방향만을 제시하며, 구체적인 평가기법과 모형에 대해서는 언급하지 않는다. Green Book의 용도는 사업평가주체가 사업평가를

실시하기 이전에 고려해야 할 사항들을 주지시키는 역할을 한다. 따라서 구체적인 방법론을 제시하기 보다는 평가과정에서 직면하게 되는 일반적인 성과평가의 장애요인을 분석하고, 이를 해결할 수 있는 방법을 개략적으로 기술함으로써 평가주체가 문제점을 인식하도록 도우는 역할을 한다.

Green Book은 PSA 등 성과관리체계와 직접적인 연계를 가진다. Green Book에서 제시하는 사업평가지침은 영국 성과관리제도의 근간이 되는 성과계획서 PSA에서 제시하는 사업들의 성과평가를 목적으로 만들어졌다.

<참고> 영국의 Best Value 프로그램

- 정치적으로 영국의 중앙-지방정부 간의 관계는 1980년대 이전의 경우 갈등관계
 - 그러나 1980년대 후반부터 갈등이 완화되기 시작하였으며, 1990년대 후반부터는 관계가 파트너쉽으로 발전
- 1999년에는 지방정부개혁의 일환으로 지방자치법을 개정
 - 지방정부 현대화사업의 핵심사항인 최고가치(Best Value)를 구현하기 위해 지방정부는 수행기능의 지속적 개선을 담보할 수 있도록 경제성·효율성·효과성 제고라는 취지에 상응하는 조치를 취하도록 의무화함
 - 이를 통해 5년내 모든 자치단체 서비스들이 전국의 상위 25% 수준을 달성하도록 함
- Best Value 프로그램에서는 모든 지방정부에 Best Value 검사 및 Best Value 검토를 실시함에 따라 과도한 비용이 소요되고, 결과보다 과정에 지나치게 집중한다는 문제가 제기됨
- 이에 따라 2001년부터는 Best Value 프로그램을 수정하여 우수한 지방정부에 대한 Best Value 검사의 면제, 제한적인 Best Value 검토, 우수한 지방정부에 대한 인센티브 부여를 내용으로 하는 종합성과평가(comprehensive performance assessment) 제도를 도입
- 수정된 Best Value 프로그램에 의한 지방정부 평가 단계
 - 첫째, Best Value 성과관리계획 수립
 - 감사원이 국가적 차원에서 설정한 성과지표와 성과표준에 기초하여 지방정부는 자치단체의 특성과 기능 및 평가시점 등에 따라 상이한 성과지표와 표준을 개발
 - 둘째, 지방정부의 자체평가(self assessment)
 - 이 때 자체평가는 해당 지방정부의 역량에 대한 자체평가를 의미하므로 지방정부는 해당 지방정부의 자원, 서비스제공의 우선순위, 해당 지방정부의 역량, 특정서비스 수준에서의 평가 등에 의거하여 자체평가를 실시

- 셋째, 지방정부의 자체평가보고서가 제출되면 감사원의 지방정부에 대한 기관역량 측정(corporate assessment)이 이루어짐
- 해당 자치단체의 목표설정, 달성전략 및 우선순위의 적절성 등 전략적 기획시스템을 갖추고 있는지를 평가. 감사원은 기관역량 측정을 위해 지방정부의 정치적·관리적 리더십, 지역사회의 관심, 위기관리와 재정통제, 서비스 전달능력과 체계, 사무처리기준 등을 고려
- 넷째, Best Value 검사
- 감사원은 지방정부의 자체평가, 기관역량 측정을 토대로 지방정부의 현 서비스 수준과 향후 개선전망에 대한 상위평가를 실시
- 다섯째, 평가결과 공표 등 환류단계
- Best Value 검사가 종료되면 감사원은 기관역량 측정결과와 Best Value 검사결과를 종합하여 각 지방정부를 5등급으로 평가하고 결과를 지방정부에 발송하고 언론매체를 통해 공시
- 자료 : 박희정 외(2004)

제4절 캐나다

1. 사업평가의 발전과정

캐나다의 평가정책은 정부의 재정지출 및 재정적자의 증가에 대응하기 위한 수단으로 1970년 말에 도입하기 시작하였다. 캐나다 정부는 재정적자 증대에 대한 위기감이 고조되면서 재정관리위원회를 설치하고 감사원의 독립성 및 기능을 제고함과 아울러 평가정책을 관장하는 감독청(Office of Comptroller General; OCG)을 설치하였다. 1977년 재무위원회의 사업평가지침(Evaluation of Programs)에 의하면 '모든 연방정부의 부처 및 정부기관은 정책목표 달성과 관련한 효율성과 효과성을 평가하기 위하여 해당 기관의 모든 프로그램을 정기적으로 검토해야 한다'고 규정하였다. 사업평가는 5년 주기로 완료하고 평가업무의 총책임은 각 부처의 부기관장(차관)이 담당하였다.

평가정책이 재정지출 감축이라는 목적달성에 기여하지 못하고, 그 원인이 평

가정책을 담당하는 OCG와 예산편성을 담당하는 재무위원회사무처(Treasury Board Secretariat; TBS) 간의 연계부족 때문이라는 인식이 확산되면서 1993년 OCG는 TBS로 통합되었다.

2004년 현재 TBS는 다음과 같은 변화를 통하여 평가기능의 역량과 활동을 더욱 강화하였다.

첫째, 범부처적 평가기능의 상태에 관한 모니터링 강화

둘째, 평가역량을 강화하기 위하여 새로운 평가기법과 산출물 측정지표를 개발하고 교육 훈련의 기회를 제공

셋째, 범정부적인 쟁점에 대한 평가를 수행하거나 지원하고, 경제 및 사회사업의 영역에서 메타평가를 수행

넷째, 소규모 기관의 평가역량 부족을 고려하여 중앙집중적 공통 평가서비스를 제공

다섯째, 평가결과에 대한 연례보고서 제공과 TBS 정보시스템의 지원 등을 통한 관리업무보고의 강화

캐나다 감사원(Office of the Auditor General)은 의회 소속으로 공공부문의 성과를 점검하고, 행정부의 평가업무가 적절하게 수행되는지를 검토하여 의회에 보고하는 역할을 수행한다.

<표 4-8> ERC의 평가기준

기 준	내 용
공익성	사업의 범위 및 활동이 지속적으로 공공의 이익에 기여하는가?
정부역할	사업의 범위 및 활동이 정부가 해야 할 합법적이고 필요한 역할에 해당하는가?
연방주의	연방정부의 현재 역할이 적절한지 아니면 주정부로 이양해야할 사업인지?
협력관계	어떤 사업이나 활동이 전체적/부분적으로 민간/비영리부문으로 이양되어야 하는지 그리고 이전가능한지?
세금가치	캐나다 국민들은 자신들이 낸 세금만큼 가치를 얻고 있는가?
효율성	사업이나 활동이 계속될 때 효율성을 향상할 수 있는 방법은 무엇인가?
지급능력	사업 및 활동의 결과적 패키지를 감당할 수 있는가? 아니면 어떤 사업이나 활동을 포기해야 하는가?

자료: Treasury Board of Canada(2004)

캐나다의 평가기능은 정부의 결과중심의 관리체계와 밀접한 관계를 맺고 있는데 중요한 제도로는 관리책임성체계(Management Accountability Frameworks; MAF), 의회보고제도의 개선, 지출검토제도(Expenditure Review Process; ERP) 등이 있다.

2003년 12월 캐나다 정부는 지출검토위원회(Expenditure Review Committee; ERC)의 설립을 발표하고 위원회는 모든 연방정부의 지출을 점검하는 책임을 진다. 위원회의 주요 임무는 정부지출이 제대로 통제되고 있고 국민적 우선순위와 일치하도록 집행이 되는지, 모든 세금이 캐나다 국민을 위해 성과를 내도록 투자되고 있는지 등을 확인한다.

ERC는 기존의 사업과 정부지출을 <표 4-8>에서처럼 7 가지 평가기준에 근거하여 평가하고 있다.

2. 사업평가 담당조직

사업평가지침에 의하면 각 부처는 사업평가 담당조직을 구성하는데 있어, 첫째, 사업평가의 객관성을 확보하고, 둘째, 부장관이 평가과정에 깊이 관여할 수 있도록 하며, 셋째, 다양한 평가작업을 조정하고, 넷째, 사업평가가 전반적인 사업관리체계에서 핵심적인 위치를 차지하도록 조직을 구성해야 한다고 규정하고 있다.

위를 위해서 사업집행부서와 독립된 부서로 평가조직을 구성하고, 사업평가 담당부서의 장은 부장관에게 직접 보고하거나 한 단계 정도만 거쳐 장관에 보고하도록 하고 있다.

3. 사업평가의 과정

사업평가의 과정은 세 단계로 구성된다. 첫째는 사업평가의 계획단계이며, 둘째는 평가 및 보고단계, 셋째는 평가결과 및 정책건의를 반영한 의사결정단계이다.

먼저 사업계획단계에서는 사업평가가 어디에 초점을 맞추어야 할지를 결정한

다. 평가지침에 의하면 사업평가의 수요자, 즉 부장관이 사업평가의 전반적인 방향을 충분히 이해하고 이에 대한 동의를 표시한 후에 비로소 본격적으로 사업평가를 실시하도록 하고 있다.

계획단계에서는 먼저 사업평가에 대한 사전검토를 실시하게 되는데, 이는 상당한 형식을 갖추어 진행될 수도 있고, 간략히 비공식적으로 진행될 수도 있다. 사전검토의 결과 사업평가의 기본방향이 설정되고 부장관이 사업평가의 수행을 허락하게 되면 과업설명서를 작성하고 사업평가를 실시하게 된다. 마지막 단계인 의사결정단계에서는 사업평가의 결과를 반영하여 기존의 사업수행방식을 바꾸거나 사업의 존재자체를 검토하게 된다.



제 5 장 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안

제1절 기본방향

본 연구는 지방자치단체가 지방투자사업을 자율적으로 평가할 수 있는 체계를 구축하는 것을 기본 목적으로 하고 있다. 이것은 완전히 새로운 평가제도를 도입하고자 하는 것이 아니라 기존의 평가제도가 있는 경우 그 평가결과를 활용하고 미비한 점이 있는 경우에는 보완하며, 평가 및 관리체계가 없는 경우에는 새로운 평가기준 및 방법을 추가함으로써 종합적인 사업평가체계를 구축하고자 하는 것이다. 즉, 그 동안 지방투자사업이 단편적이고 부분적인 사업평가만을 받게 됨에 따라 사업의 사후관리 및 사후평가가 부족하여 여러 가지 부작용을 야기하여 왔다는 인식에서 연구를 시작한 것이다. 따라서 본 연구를 통하여 지방투자사업 자율평가체계를 구축함으로써 하나의 지방투자사업이 사업의 모든 단계에 걸쳐 보다 체계적으로 관리되고 평가될 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서 제시하고자 하는 지방자치단체 투자사업에 대한 자율평가체계라 함은 지방자치단체가 추진하는 투자사업을 각 자치단체가 자율적으로 평가하여 평가결과를 피드백시키는 시스템을 말한다.

지방투자사업은 사업의 추진단계, 사업추진 주체 및 사업의 성격 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있다. 모든 지방투자사업을 사업추진단계 및 사업의 성격 등의 구분 없이 동일한 평가기준에 의해 평가할 경우, 개별 투자사업의 특성을 반영하기 어렵고 평가결과의 실효성을 제고하기 어려울 수 있다. 그러므로 지방투자사업의 사업추진단계 및 사업의 성격을 충분히 고려하여 평가가 이루어질

수 있도록 평가체계를 구축할 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 지방투자사업의 자율적 평가체계를 구축하는데 있어서 다음과 같은 기본방향을 염두에 두고 정책방안을 모색하고자 한다.

첫째, 지방투자사업을 평가함에 있어서 사업을 추진단계에 따라 사업계획단계, 사업집행단계, 사후평가단계로 구분하고, 단계별 특성에 맞게 구체적인 평가항목을 선정하여 평가한다. 이렇게 함으로써 어떤 투자사업이 계획에서부터 종료될 때까지의 평가내용 및 사업추진상황이 명확하게 나타나게 하고, 이를 통하여 해당 투자사업이 효율적으로 추진되고 관리될 수 있도록 한다.

둘째, 지방자치단체의 투자사업을 각 단계별로 평가함에 있어 기존의 평가체도가 있을 경우 그 평가결과를 최대한 활용한다. 특히 현재 지방투자사업의 경우 사업의 집행단계와 사후단계의 경우 평가가 거의 이루어지지 않고 있는 실정을 고려하여 집행단계와 사후단계의 평가를 위한 항목을 새로이 추가한다. 즉, 기존의 투융자심사제도 및 각종 사후 평가제도 등에 대한 적합성 검토 및 개선방안을 모색하는 것이 아니라, 현재 지방투자사업에 대한 집행단계 및 사후단계 평가가 거의 없는 상황을 고려하여 이에 대한 평가기준 및 방법을 추가 보완하는 형태로 종합적이고 체계적인 평가체계를 구축하고자 하는 것이다.

각 단계별 주요 평가방법 및 초점은 다음과 같다.

① 사업계획단계에 대한 평가는 사업설계와 성과계획으로 구분하여 사업계획 및 타당성 검토자료 등을 통해 사업목적의 명확성과 사업설계의 충실성을 검토하고, 아울러 성과계획의 충실성 및 자원배분의 효율성에 주안점을 두고 평가한다.

② 사업집행단계에서의 평가는 사업을 실시하고 있는 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 사업담당자가 점검하고 감시하여 보다 효율적인 사업실시에 대응할 수 있는 체계를 구축한다. 평가의 초점은 재원관리, 사업효율성 증진을 위한 노력, 사업성과의 자료수집, 사업관리의 책임성 등에 주안점을 두고 평가한다.

③ 사후단계 평가는 사업종료 후 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의

사업계획의 입안에 반영시키는 체계로서 사업의 성과목표 달성여부 등에 주요 점을 두고 평가한다.

우선적으로는 사업추진단계별 특성을 고려하여 추진단계별로 공통적인 평가 기준에 의해 평가하고, 이어 투자사업의 추진주체 및 성격을 특별히 구분하여 평가할 필요가 있는 경우에는 추진단계별 평가에 더하여 이들 특성을 고려한 추가적 별도의 평가기준을 설정하여 평가한다.

셋째, 지방투자사업에 대한 평가기준 설정 및 평가방법은 기본적으로 두 단계로 이루어진다. 즉, 먼저 사업추진단계별 특성을 고려하여 사업추진단계별로 공통적인 평가기준에 의해 평가하고 이어 사업추진주체 및 사업유형 특성을 고려한 추가적인 별도의 평가기준에 의해 평가한다. 이는 특히 사업추진주체 및 사업유형을 구분하여 평가할 필요가 있는 투자사업에 한하여 유형별 평가를 함으로써 평가에 대한 행정낭비를 줄이고 해당 투자사업에 대한 평가의 명확성을 담보하고자 것이다.⁵⁾

즉, ① 투자사업에 대해 사업추진단계를 기준으로 각 단계에 따라 합리적으로 평가할 수 있는 공통적인 평가기준 및 항목을 설정하여 해당 투자사업을 먼저 평가한다. ② 이어 특히 해당 투자사업이 어떤 성격의 사업인지를 기준으로 유형화하여 평가하고 관리할 필요성이 있는 경우는 각 유형별 투자사업에 대해

5) 참고로 투자심사의 경우 심사기준을 경제·재무부문, 주민수요, 파급효과, 환경문제, 관련계획연계, 사업위험도 등으로 구분하고 사업유형별로 중점을 달리하여 평가한다. ① 수익성이 상대적으로 높은 반면 공공성이 상대적으로 낮은 투자사업은 경제·재무분석, 환경 및 안전성, 이해관계자 갈등문제 등에 평가의 중점을 둔다. 여기에는 대규모 단지개발, 지역경제개발사업 등이 해당될 수 있다. ② 수익성이 상대적으로 낮지만 공공성이 상대적으로 높은 투자사업은 상대적으로 주민수요와 파급효과 부문에 평가의 중점을 둔다. 여기에는 문화·체육·청소년·보건복지·공공용청사 등이 해당될 수 있다. ③ 공공성이 상대적으로 높으면서도 일정한 수익성을 추구하는 투자사업은 경제·재무분석, 환경 및 안전성, 주민수요 등에 평가의 중점을 둔다. 여기에는 주로 상·하수도 등 환경관련 사업 등이 해당될 수 있다. ④ 공공성이 높지만 수익성을 추구하지 않는 투자사업은 경제·재무부문, 주민수요, 파급효과, 환경문제, 관련계획연계, 사업위험도 등 전 부문에 고르게 평가의 중점을 둔다. 여기에는 주로 도로·교통사업 등이 해당될 수 있다. (행자부, 2003)

특성을 반영할 수 있는 평가항목을 추가로 설정하여 해당 사업을 평가한다. 아울러 지방투자사업의 경우는 국고보조사업과 자체사업에 따라 사업추진체계 및 재원흐름 등이 상당한 차이가 있다. 그러므로 해당 투자사업이 국고보조사업인지 자체사업인지를 기준으로 특별히 구분하여 평가할 필요가 있는 투자사업의 경우 추가로 별도의 평가항목을 설정하여 해당 투자사업을 평가한다.

이상과 같이 지방투자사업 자율평가체계 구축의 기본방향은 각 자치단체의 투자사업을 사업추진 단계별, 사업기능별, 투자사업 추진주체별로 구분하고 각 유형별 특성을 반영한 평가를 실시하는 것이다. 이러한 평가결과가 사업추진과정 및 재정운영과정에서 종합적으로 피드백 되는 체계를 구축하고자 하는 것이다.

제2절 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축 ●

1. 평가체계의 기본 틀

가. 기본구상 및 전제

본 연구에서 제안하고 있는 지방투자사업의 자율적 평가제도는 미국의 PART, 우리나라 기획예산처의 재정사업자율평가제도, 국가균형특별회계사업(균특사업) 평가제도 등을 벤치마크하여 도입하고자 한다. 즉, 지방투자사업 자율평가제도는 미국의 PART와 우리나라의 재정사업자율평가제도를 지방재정 운영실정에 맞추어 도입하는 것으로 성과관리와 평가를 양 축으로 구성한다.

또한 지방투자사업의 자율적 평가제도는 균특사업 평가뿐만 아니라 정부업무평가기본법에 의한 자체평가의 결과 등도 활용함으로써 기존제도의 보완 내지는 대체도 가능하도록 설계한다. 이 제도는 객관적인 평가가 가능한 질문들을 통하여 지방투자사업 주체가 사업의 성과관리를 체계적으로 할 수 있도록 하는 자기평가(self-evaluation)의 도구 역할을 할 뿐만 아니라, 지방투자사업평가를 통해서 이를 예산배분과 연계하는 평가의 역할을 할 것이다.

지방투자사업의 자율적 평가체도의 각 질문은 사업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 부분에 대해 평가함으로써, 사업의 성과가 사업의 어떤 요인에 기인하며, 어떤 요인에 의해 예상한 성과달성에 실패했는지를 검토하는 기초자료로 활용될 수 있도록 한다.

지방투자사업의 자율적 평가체도는 사업성과에 대해서 그 원인을 발견하여 향후 사업개선에 활용하는 것을 목적으로 한다. 따라서 질문을 통해서 사업의 성공 및 실패요인에 대한 진단을 할 수 있도록 항목을 구성하여야 하는 것이다.

그리고 사업평가는 기존의 평가체도가 있을 경우 그 평가기준 및 평가결과를 최대한 활용하고, 기존체도가 미비하면 보완하여 자율평가체계에 반영한다. 즉, 기존의 투융자심사제도 및 각종 사후 평가기준 등에 대해 개선방안을 모색하는 것이 아니다. 현행 지방투자사업에 대한 집행단계 및 사후단계 평가가 거의 없다는 점이 더욱 큰 문제이므로 이러한 실정을 고려하여 기존의 평가기준 개선보다는 기존의 평가가 없거나 미흡한 경우에만 신규평가를 실시하는 것을 원칙으로 한다. 특히 중기지방재정계획제도, 재정투융자심사제도, 정부업무평가제도, 책임기관평가제도, 지방자치단체 자체평가, 국가과학기술위원회의 평가, 군특사업 평가 등 기존의 평가결과를 활용하되, 새로운 평가가 필요한 경우에 한해 사업평가 항목을 추가한다.

나. 사업평가의 초점

사업평가의 초점은 사업의 적절성(relevancy), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 영향성(impact) 및 지속가능성(sustainability) 등으로 설정한다.

여기서 사업의 효율성 보다는 적절성과 효과성의 검증에 많은 비중을 두도록 하고, 사업의 지속여부나 근본적 개혁필요성 등에 대한 질문을 제기하도록 한다. 그러나 외국의 사례에서도 볼 수 있듯이 실제로 적절성과 효과성의 검증이 쉽지 않다. 따라서 사업평제도입 초기에는 효율성 중심으로 평가를 실시하고 사업평가의 질이 어느 정도 확보되고 평가역량이 구축되면 적절성과 효과성 평가도 강화하도록 해야 할 것이다.

2. 평가개요

가. 평가주체

투자사업 평가의 객체가 누구이고 평가의 목적이 무엇이나에 따라 평가주체는 달라진다. 지방투자사업 평가는 사업시행주체인 해당 자치단체에 의한 자체평가와 감독기관 또는 상급기관 등에 의한 외부평가로 구분된다. 일반적으로 국가나 지방자치단체의 정책결정자, 사업관리자 또는 감독자, 자금출연기관, 시민단체, 주민 또는 지방유지, 관련기관의 대표 등이 투자사업의 산출물에 관심을 갖는다. 이 중 사업평가의 능력을 어느 정도 갖춘 주체는 사업부서 또는 감독부서일 것이다.

그 동안 평가담당부서나 상급기관에 의한 평가는 점검차원의 심사평가에 그쳐 부진사업에 대한 진단 처방수준에 불과하였다. 따라서 사업진도의 점검수준에 머물고 있는 자체평가를 사업평가로 보완하여 예산배분과 연계하는 노력이 필요하다.

자체평가제도와 마찬가지로 지방투자사업 자율평가제도는 지방자치단체가 평가의 주도권을 가지며, 자체평가위원회와 유사한 ‘지방투자사업평가위원회’를 구성하여 실질적인 평가책임을 지도록 한다.

투자사업평가위원회 설치방법은 다음의 두 가지를 고려해 볼 수 있다. 첫째, 각 자치단체별로 설치되어 있는 현행 투자심사위원회를 확대 개편하여 위에서 제시한 각 평가기준에 따라 투자사업을 평가할 수 있는 기능을 부여하는 방안이다. 둘째, 기존의 투자심사위원회를 현행대로 유지하고 별도의 투자사업평가위원회를 구성하여 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 부단체장을 위원장으로 하고 위원은 담당국장, 지방의회의원, 민간의 행정 및 재정전문가 등으로 구성하여 평가기준에 따라 사업을 평가하는 방안이 고려될 수 있다.

기존의 투자심사위원회는 매년 신규사업에 대해 사업추진 여부를 결정하는 기구이지만 투자사업평가위원회는 일정한 기준에 의해 사업단계별로 투자사업을 종합적으로 재검토하고 심의하는 체계를 갖추는 것을 의미한다. 따라서 기존의 투자심사위원회와 별도로 사업평가위원회를 구성하여 운영하는 것도 타당성

이 있다고 할 수 있다.

자체평가제도의 실제 운영과정에서 자체평가위원회가 아직 제 역할을 하지 못하고 있는데, 이는 위원들의 평가관련 전문성이나 경험이 일천하기 때문일 가능성이 크다. 따라서 투자사업평가위원회의 전문성 강화를 위한 대책을 별도로 마련하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

그리고 투융자심사제도는 사업비규모를 기준으로 자체심사와 의뢰심사로 구분하고 있으나, 지방투자사업평가에서는 이러한 구분없이 사업을 추진하는 시·군·구 또는 시·도가 직접 평가하는 자율평가의 형태로만 유지하는 것이 바람직할 것이다.

나. 사업평가의 대상

지방재정 투·융자심사 대상 사업을 투자사업평가 대상으로 한다. 따라서 시·군·자치구의 경우 총사업비 10억원 이상인 신규투·융자 사업과 전액 자체재원(시·군·자치구비)으로 추진하는 10억원 이상 사업이 대상이 된다. 광역시도의 경우 총사업비 20억원 이상인 신규투·융자 사업과 전액 자체재원(시·도비)으로 추진하는 20억원 이상 사업이 대상이다. 그리고 서울특별시의 경우 총사업비 30억원 이상인 신규투·융자 사업과 전액 자체재원(시비)으로 추진하는 20억원 이상 사업이 대상이 될 수 있다.

그러나 평가대상사업이 자치단체에 따라 차이가 있으므로 사업평가에 소요되는 막대한 비용과 시간을 고려하여 지방자치단체별로 적정규모 이상의 사업을 선정한다. 우선적으로 예산사업 가운데서도 소규모 사업보다는 대규모사업을 대상으로 사업평가를 실시하고 단계적으로 범위를 확대하는 것이 바람직할 것이다.

다. 평가시기

투자사업은 평가시기에 따라 평가내용과 방법이 달라지게 된다. 원칙적으로 사업추진의 모든 단계에서 사업평가를 위한 증거를 수집하는 것이 필요하다. 사

업평가는 형성(formative)평가라기보다 총괄(summative)평가이므로 사업의 계획 및 설계단계, 집행단계, 그리고 사업종결 및 사후단계 모두에 대해 결과를 요약하고 사업목표의 달성여부를 평가하여 책임성을 확보하여야 한다.

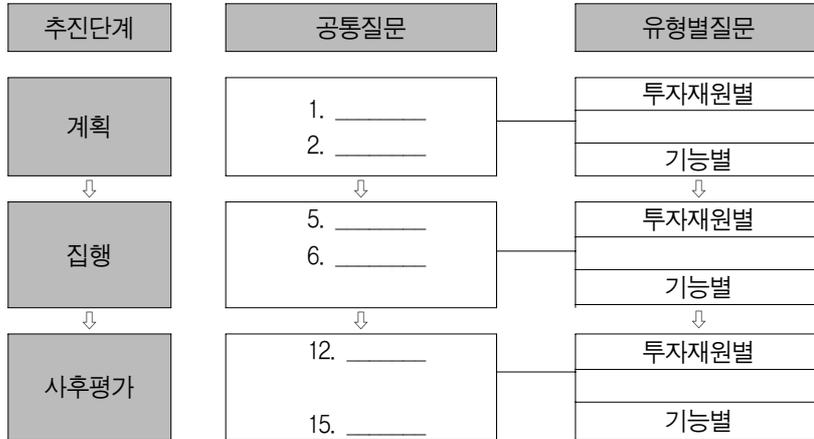
라. 평가지표

투자사업에 대한 평가목적이 명확하게 인지되고 평가가능성이 확인되면 어떤 평가정보를 수집할 것인지를 판단하여야 하고, 이는 계량화된 객관적 지표를 사용할 것인가 또는 질적 분석을 위한 비계량의 주관적 지표를 사용할 것이냐의 문제이다. 투입단계의 수요분석이나 타당성 평가는 객관적 지표와 주관적 지표를 혼용하여 사용할 수 있고, 집행단계의 진도분석이나 취득가치분석은 객관적 지표를 사용하여야 신뢰를 얻을 수 있으며, 사후단계의 영향평가는 객관적 지표를 사용하더라도 사업수혜자로부터의 주관적 지표도 무시할 수 없다.

3. 평가체계

지방투자사업 자율평가를 위한 사업평가 항목은 공통질문과 사업유형별 추가질문으로 구성한다. 공통질문은 사업유형과 관계없이 모든 사업에 대해 사업추진단계별로 적용이 가능한 보편적 질문이어야 한다. 그리고 사업유형은 사업기능별 유형과 사업 투자자원별 유형으로 구분이 가능하며, 각 추진단계에 따라 공통질문에 더하여 필요한 경우 유형별 추가질문을 할 수 있도록 한다.

<그림 5-1> 지방투자사업 평가체계



평가주체는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시한다. 그리고 사업 담당부처는 각 질문의 항목별로 “예 / 아니오”로 답변하고, “예”라고 답변 시 그 근거를 제시하여야 한다. 다만 일부 필요한 항목의 경우 예, 상당한정도, 어느 정도, 아니오의 4등급으로 나누어 답변할 수도 있다.

항목별 평가결과와 항목별 가중치를 종합점수화 하여 사업별로 4단계 등급화 한다⁶⁾. 이렇게 등급화 된 평가결과는 예산편성 및 사업효율화를 위한 제도개선 등에 활용한다.

<표 5-1> 사업별 4단계 등급화

등급	우수	다소우수	보통	미흡
총점	85점 이상	84~70점	69~50점	50점 미만

6) 항목별 가중치 및 사업별 등급화 등은 전문가 의견수렴 및 추가연구를 통하여 수정 보완되어야 할 사항이다.

제3절 사업추진단계별 평가기준

1. 계획단계 평가기준

가. 평가개요

현재 지방투자사업 계획단계의 경우 투융자심사가 이루어지는데, 지방투자사업의 투자심사를 할 때 각 사업부서는 작성한 평가자료를 투자심사부서에서 단순 취합하여 투자심사위원회에 상정하거나 의뢰심사를 요청하는 방식을 취하고 있다. 따라서 지방자치단체의 투자심사부서는 엄밀하게 말하면 평가기능을 수행하기보다 평가관리 및 지원기능을 수행하는 것이다. 투자심사부서의 실질적 심사기능이 약화되었다는 지적이 많은데, 향후 지방자치단체 장의 인식제고로 투자심사부서가 실질적 평가기능을 수행할 수 있도록 할 필요성이 있다.

현재 대부분의 지방자치단체에서 계획단계의 투자심사와 자체평가부서가 이원화되어 사업통제의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 합리적 사업관리체계의 구축을 위해 투자사업평가로 일원화하는 것도 검토가 필요하다.

<표 5-2> 사업계획단계의 평가항목

사업 단계	미국의 PART	재정사업자율평가	군특사업평가
사업 계획 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적의 명확성 - 사업의 문제인식 - 타사업과의 중복 - 사업구도의 결함 - 사업대상의 선정 - 장기성과목표 설정 - 목표달성의 진척도 체크 - 연간성과목표 - 사업참여자의 노력 - 사업개선 지원 - 예산내역의 투명성 - 전략계획 교정조치 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적의 명확성과 추진근거 - 재정지출 필요성 - 타사업과의 중복성 - 사업방식의 효율성 - 성과목표의 구체성 - 성과목표와 사업목적과의 인과관계 - 성과지표의 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업필요성 및 추진방향 - 균형발전 목표부합성 - 지속발전가능성(친환경성)

나. 평가내용

사업계획단계에 대한 평가는 사업설계와 성과계획으로 구분된다. 사업설계에 대한 평가는 사업계획 및 타당성 검토자료 등을 통해 사업목적의 명확성과 사업설계의 충실성을 검토하는 것이다. 성과계획에 대한 평가는 성과계획의 충실성 및 자원배분의 효율성에 주안점을 두고 평가하는 것이다.

지방자치단체의 투자사업은 중기지방재정계획, 투융자심사제도 등 각종 지방재정제도와 단계별로 밀접히 연계되어 있다. 따라서 각종 지방재정제도에 근거하여 투자사업이 이루어지고 있으므로, 투자사업이 합리적으로 선정되고 추진될 수 있도록 하기 위하여 투자사업 실시 전에 일정한 표준적인 투자사업평가리스트를 작성하여 계획단계의 투자사업을 평가하여야 할 것이다.

본 연구에서는 기존의 우리나라와 외국의 사업평가제도를 벤치마킹하되, 지방투자사업의 특성을 고려하여 주요 공통평가질문을 구성한다.

사업계획단계는 사업설계부문과 성과계획부문으로 구분하고 다음과 같은 질문을 포함하도록 한다.

o 사업설계

① 사업목표가 명확한가?

- 사업의 목표가 경제적 효율성, 형평성, 경제증진효과, 지역활성화 효과 등의 적어도 하나의 기준을 만족하는지 평가

② 지방자치단체가 추진해야 할 사업인가?

- 사업의 추진주체가 중앙정부 또는 민간이기 보다는 지방정부이어야 하느냐의 여부

③ 다른 사업과 중복되지 않는가?

- 다른 사업과 중복되거나 상충되지는 않는지 검증

④ 현재의 사업방식이 가장 효율적인가?

- 사업의 계획, 구조 및 방식이 비용효율적인지 평가

o 성과계획

- ① 사업의 성과지표는 구체적·합리적으로 설정되어 있는가?
 - 사업의 장단기 성과지표가 구체적이어서 성과목표의 달성 정도를 판단하는데 적절한지 평가
- ② 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지는가?
 - 사업 성과지표가 사업목표 달성의 바람직한 척도인지 평가

2. 집행단계 평가기준

가. 평가개요

심사평가가 시행되던 시기의 경우 지방자치단체 특히 시도에서는 주요사업의 심사평가지 진도위주의 평가기준을 적용함으로써 과정평가 및 성과평가가 제대로 이루어지지 못하였다. 최근 심사평가를 자체평가로 대체하여 이 문제를 개선하려고 하였으나, 자체평가 역시 그 운영이 형식적이어서 실효를 거두지 못한다는 지적이 있다.

사업의 집행단계에 대한 평가는 사업실패의 가능성을 차단하기 위해 현재 추진하고 있는 사업에 대해 단기간에 필요한 정보를 산출할 필요성이 있다. 그러나 하나의 평가기준을 모든 사업에 일률적으로 적용하는 것은 단기적으로 어려우므로 핵심지표와 해당사업과의 연관성이 높은 지표만을 집중적으로 평가기준으로 사용할 필요성이 있다.

나. 평가내용

사업채택 후 일정기간 경과한 사업에 대해 진척상황이나 사회정세 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업의 중지를 결정할 수 있다. 사업을 실시하고 있는 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 사업

담당자가 점검하고 감시하여 보다 효율적인 사업실시에 대응할 수 있는 체계를 구축하기 위함이다.

평가의 초점은 재원관리, 사업효율성 증진을 위한 노력, 사업성과의 자료수집, 사업관리의 책임성 등을 검토하는 것이 될 것이다.

<표 5-3> 사업집행단계의 평가내용

사업단계	미국의 PART	재정사업자율평가	군특사업평가
사업집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 성과정보수집의 적시성 - 사업참여자에 대한 책임성 - 자금의 배정 및 사용 - 사업집행의 개선조치 - 여타 사업과의 협조 - 재무관리 - 경영상의 결함해소 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진실태의 모니터링 - 사업추진중의 문제점 해결 - 사업의 추진실적 - 사업집행의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업수행체계 및 방식의 적절성 - 중간평가 및 모니터링 - 관련기관간 협력 - 재원조달의 합리성 - 재원배분의 합리성

사업관리 및 집행단계의 평가항목은 다음과 같다.

o 사업집행단계

- ① 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?
 - 사업추진의 모든 과정이 빠짐없이 감시 기록되는지 평가
- ② 사업관계자들과의 유기적인 협조가 이루어지고 있는가?
 - 사업과 관계하는 당사자들인 정부관리자, 외부계약자, 비용분담기관 등과 협조관계가 원활한지 평가
- ③ 사업의 재원은 효율적으로 집행되고 있는가?
 - 사업의 재원이 낭비되지 않고 효율적으로 집행되는지 검증
- ④ 사업관리 자료를 정기적으로 수집하여 사업관리개선에 활용하였는가?
 - 사업추진 주체가 사업관리 및 집행과정에서 정기적으로 자료를 수집하여 사업개선에 활용하는지 평가

3. 사후단계 평가기준

사업종료 후 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획의 입안에 반영시키는 체계를 말한다. 따라서 이것은 사업평가시스템구축과 성과주의예산 반영체계 구축을 포함한다.

<표 5-4> 사후단계의 평가내용

사업단계	미국의 PART	재정사업자율평가	군특사업평가
사후관리 및 평가단계	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표 대비 진척도 - 효율성 및 비용효과성의 개선도 - 타사업 대비 성과 - 종합적인 사업평가의 효과성 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업평가의 객관성과 종합성 - 계획대비 성과 달성도 - 사업고객 및 이해관계인의 만족도 - 평가결과의 제도개선 및 예산편성에의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 목표대비 성과 - 국가균형 및 지역발전 기여도

그리고 사후단계에서는 사업의 장단기 성과목표 달성여부를 점검하여야 한다. 평가의 초점은 사업평가결과를 바탕으로 사업성과를 유사사업과 비교하고, 얼마나 효율적으로 사업성과를 달성했는지를 평가한다.

이 단계에서 주요 검증자료는 성과계획서 및 보고서, 사업평가계획서, 감사자료, 독립적인 기관의 평가자료 등이 될 것이다.

사후평가단계의 공통질문은 다음과 같다.

○ 성과평가

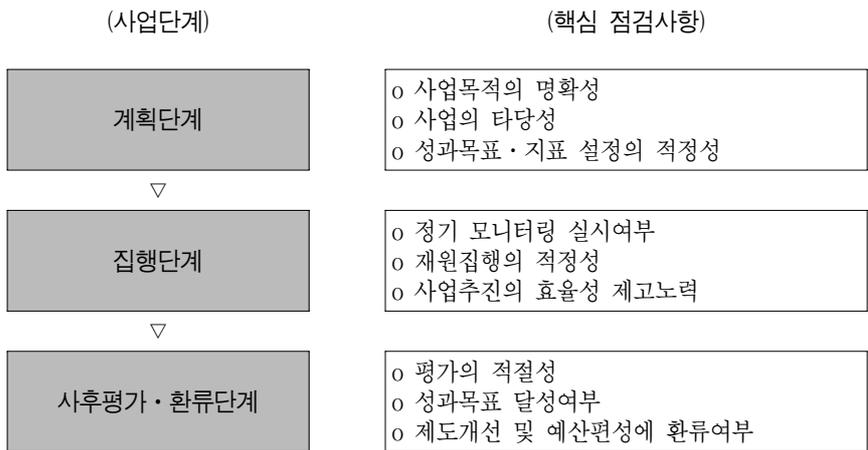
- ① 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?
 - 사업평가 전 과정이 투명하고 객관적으로 이루어졌는지 평가
- ② 사업의 성과목표를 달성하였는가?
 - 사업계획단계에서 설정한 성과목표를 달성하였는지 평가

- ③ 해당사업의 성과가 유사한 사업의 성과에 비해 우수한가?
 - 유사한 사업과의 성과를 비교평가
- ④ 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?
 - 사업추진의 결과 사업결과의 수혜자들이 만족하는지 평가

4. 사업추진 단계별 평가내용 및 평가기준 종합

이상의 사업추진단계별 평가의 내용을 종합하여 하나의 체계를 구축하는 작업이 필요하다. 우선 사업단계별로 핵심적 점검사항을 설정하고 이에 따라 공통 질문과 유형별 질문을 구성하도록 한다.

<그림 5-2> 사업단계별 평가사항



미국의 PART, 우리나라의 재정사업자율평가제도 및 국가균형발전특별회계사업평가 등의 평가항목을 종합하여 지방투자사업 자율평가의 공통항목을 정리하면 <표 5-5>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 5-5> 공통 평가항목

사업 단계	평가단위	세부질문
사업 계획 단계	1. 사업 설계	1.1 사업목표가 명확한가? 1.2 지방자치단체가 추진해야 할 사업인가? 1.3 다른 사업과 중복되지 않는가? 1.4 현재의 사업방식이 가장 효율적인가?
	2. 성과 계획	2.1 사업의 성과지표는 구체적·합리적으로 설정되어 있는가? 2.2 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지는가?
사업 집행 단계	3. 사업 관리 및 집행	3.1 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가? 3.2 사업관계자들(정부관리자, 외부계약자, 비용분담기관 등)과의 유기적인 협조가 이루어지고 있는가? 3.3 사업의 재원은 효율적으로 집행되었는가? 3.4 사업관리 및 성과자료를 정기적으로 수집하여 사업관리개선에 활용하였는가?
사후 평가 단계	4. 성과 평가	4.1 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? 4.2 사업의 성과목표를 달성하였는가? 4.3 해당사업의 성과가 유사한 사업의 성과에 비해 우수한가? 4.4 사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가?

이러한 공통평가항목의 경우 사업평가주체가 질문의 목적 및 답변기준을 제시하고, 이러한 답변의 기초가 될 수 있는 근거자료를 <표 5-6>에서 처럼 제시해주는 것이 바람직하다.

<표 5-6> 공통 평가항목 답변기준(재정사업자율평가 예시)

공통 1-1	사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?
질문목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업이 분명하고 구체적인 목적을 가지고 있는지 확인 ▪ 사업의 추진목적 및 추진배경·필요성 등을 추진근거 등을 통하여 확인
답변기준	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ‘예’ 라고 답변할 수 있는 경우(아래요건에 모두 해당) <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업을 통해 달성하고자 하는 목적이 분명하고, 구체적으로 설정되어 있는 경우 <ul style="list-style-type: none"> * 사업이 해결하고자 하는 특정문제, 이해관계, 수요, 수혜대상 등을 확인할 수 있는지를 점검 ○ 사업의 추진근거가 법령, 국정과제, 대통령지시사항 등에 반영되거나, 주요정책 회의 등에서 결정된 경우 <input type="checkbox"/> ‘아니오’ 라고 답변할 수 있는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적이 뚜렷하게 제시되어 있지 않은 경우 <ul style="list-style-type: none"> * 단순 예산 투입, 물량 변화만 제시하는 등 사업으로 인한 궁극적인 목적 확인이 안 될 경우 등 ○ 법령, 국정과제, 대통령지시사항 등에 사업 추진근거가 분명하게 제시되어 있지 않은 경우
근거/자료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근거법령, 국정과제·핵심공약·대통령지시사항·국가재정운용계획·법령에 근거한 각종 중장기계획 등 사업목적을 확인할 수 있는 상위계획 자료

<표 5-7> 사업평가서 작성 양식

항목	질문	답변	근거 및 자료	점수
1-1	사업목적이 명확하며 추진근거가 있는가?	예	<input type="checkbox"/> 답변근거 종합 <input type="checkbox"/> 답변 근거 및 자료 -	

제4절 지방투자사업 유형별 및 추진주체별 추가 평가기준

본 절에서 고려하고 있는 지방투자사업의 유형별 평가는 투자사업의 기능과 추진주체를 특별히 구분하여 평가할 필요가 있는 경우에 한하여, 자치단체별로 사업 및 지역특성 등을 고려하여 별도의 추가적인 평가항목을 설정하고 평가를 하는 것이다.

1. 지방투자사업의 유형별 평가기준

가. 투자사업 유형화의 의의

공공투자사업은 개별 사업의 특성 및 파급효과 등을 고려해 볼 때 투자대상 사업의 유형화를 통해서 투자사업평가의 방법과 적용기법을 달리하는 것이 합리적이다. 획일적인 평가기준과 판정방법을 적용할 경우 재정지출을 통한 자원 배분의 효율성과 사회적 형평성을 기대하기 어렵다.

사업유형화는 수익성(경제성)의 유무, 사업의 공공성 및 기타특성, 투자재원의 종류, 사업규모 및 기간, 예산제도와와의 연계성 등 여러 기준에 의하여 시도될 수 있다.

나. 투자사업의 유형화

사업을 구분하는 기준은 일차적으로 사업특성의 유형별로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 동일사업이라도 자치단체의 운영방식, 인프라상태, 기타 여건에 따라 차이가 날 수 있으므로 동일사업의 경우 동일유형에 속할 수 있도록 해주는 특성별 유형화 기준의 마련이 필요하다. 보조적으로 민간부문에서의 유사사업 존재여부, 가격시스템 존재 등에 의해 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하는 것도 가능하다.

<표 5-8> 지방투자사업의 분류체계

예산과목 체계		기능별 분류	세부분야	수익성/비수익성
장	관			
일반행정	일반행정	일반행정	일반행정	NP
사회개발	교육 및 문화	문화·체육·청소년·관광	문화, 체육, 청소년, 관광	NP (관광제외)
	보건 및 생활환경개선	청소·환경·상하수도	환경, 수질, 상하수도	P (일부제외)
	사회보장	사회보장·보건	보건, 복지, 사회보장, 장애인, 아동, 여성	NP
	주택 및 지역사회개발	주택·지역개발	주택, 지역 및 도시개발	P
경제개발	농수산개발	농수산개발	농업, 축산, 수산	P
	지역경제개발	지역경제개발	경제, 통상, 공업단지조성	P
	국토자원보존개발	국토자원개발	산림, 수자원(치수), 재해, 재난	NP
	교통관리	도로교통	도로, 교통	NP
민방위	민방위관리	민방위·소방	민방위, 소방	NP
	소방관리			

주: P, NP는 각각 수익성, 비수익성사업을 의미하며, 대략적인 구분임
 자료: 행자부(2003)

투자사업을 유형화하는 목적이 무엇보다도 객관적이고 탄력적인 평가체계를 구축하고자 하는데 있으므로 유형화 모색과정에서 이를 고려하는 것이 중요하다. 투자사업을 세분화 유형화함으로써 얻는 장점도 있지만, 실용성과 탄력성을 상실하는 단점도 있으므로 적정수준을 모색하여야 할 것이다.

이러한 점을 고려할 때 지방자치단체들이 추진 중인 투자사업은 3~5개 수준으로 유형화하는 것이 바람직하다. 투자사업의 유형을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하는 것은 비교적 단순한 것 같지만 개별사업을 이분화하는 것은 매우 어렵다. 이보다 더 세분화된 유형화를 모색할 경우 업무처리의 복잡성을 초래하면서 행정의 능률성을 저해할 수 있다.

이상을 종합적으로 고려하여 지방투자사업을 수익성과 공공성에 따라 4개 부문으로 유형화 하면 다음과 같이 구분할 수 있다(행자부, 2003).

첫째, 수익성이 상대적으로 높은 반면 공공성이 상대적으로 낮은 사업

예) 대규모 단지개발, 지역경제개발사업 대규모 단지개발 및 지역경제개발 사업(공단 및 지방산업단지 조성, 택지개발공영개발, 지역경제·국토개발사업, 관광개발사업 등)

둘째, 수익성이 상대적으로 낮지만 공공성이 상대적으로 높은 사업

예) 문화·체육·청소년·보건복지·공공용청사·기타 사업(민방위·소방사업 등)

셋째, 공공성이 상대적으로 높으면서도 일정한 수익성을 추구하는 사업

예) 상·하수도 등 환경관련 사업

넷째, 공공성이 높지만 수익성을 추구하지 않는 사업

예) 도로·교통사업

다. 투자사업의 유형별 평가기준

지방투자사업의 유형을 기능별로 특별히 구분하여 평가할 필요성이 있는 경우, 각 기능에 특수한 평가항목을 추가로 질문한다.

이때, 문화 복지 등의 기능은 주로 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 공단조성 및 택지개발 기능의 경우, 지역주민 등 지역갈등을 조정하고 해결하고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 청소 및 환경 등의 기능은 지역에 서비스가 고르게 제공되고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 도로 및 교통 등 기능은 사업기간 및 사업비의 적정성 등이 중요한 평가기준이 될 수 있다.

따라서 이러한 기능별 특성을 고려하여 사업기능별 평가항목을 정리한 것이 <표 5-9>이다.

<표 5-9> 사업기능별 평가항목

기능별유형	세 부 질 문	단계
문화·체육·청소년, 보건복지, 공공용청사, 민방위·소방 등	- 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?	계획
공단·지방산업단지 조성, 택지개발·공영개발, 지역경제·국토개발, 관광개발사업 등	- 각종 갈등요인을 조정하고 계획에 반영하였는가? - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?	계획 계획
청소·환경·상하수도	- 지역에 고르게 서비스가 제공되고 있는가?	사후
도로·교통사업	- 각종 갈등요인을 조정하고 계획에 반영하였는가? - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가? - 사업설계 합리성 및 사업기간을 준수하고 있는가? - 사업비 재원이 추가되지 않는가?	계획 계획 집행 집행

2. 지방투자사업의 추진주체별 평가기준

지방투자사업을 추진주체별로 구분하여 평가할 필요가 있는 경우 각 추진주체별로 추가적인 평가항목을 질문한다. 특히 투자사업을 투자재원에 따라 구분하면 시·군·구비 또는 시·도비(또는 지방채)에 의한 자체사업, 국고보조사업 및 군특보조사업 등의 보조사업, 그리고 민간위탁사업 등으로 나누어진다. 이러한 투자재원에 따라 사업추진 과정에서 점검하고 평가해야 하는 항목이 달라야 하는 경우가 있다.

이 때 각 투자재원의 특성에 따라 사업의 추진단계별 추가적인 질문을 할 수 있다. 자체사업의 경우는 자체재원 조달능력을 합리적으로 고려하여 실제 자체 재원을 적시에 배분하고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 보조사업의 경우는 보조금 조달규모 및 조달의 적시성이 중요한 평가기준이 될 수 있다.

<표 5-10> 투자재원별 평가항목

재원별유형		세 부 질 문	단계
자체 사업	시군구비· 시도비	- 자체재원 조달가능성이 충분히 고려되었는가? - 실제 투자사업 추진시 자체사업비를 적시에 조달하고 있는가?	계획 집행
	지방채	- 지방채발행은 총액한도액 범위내에서 계획되었는가? - 지방채 발행 및 관리는 적절하게 이루어지고 있는가?	계획 집행
보조 사업 (시도 보조 포함)	국고보조	- 국고보조금 조달규모가 적정한가? - 국고보조금이 적시에 조달되었는가?	계획 집행
	균특보조	- 균특사업 신청 및 사업계획이 지역실정에 적합하고 있는가? - 국가균형발전 및 지역발전에 기여하고 있는가?	계획 사후
민간위탁		- 민간사업자 선정은 합리적인가? - 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가? - 민간위탁의 효과는 어느 수준인가?	계획 집행 사후

제5절 투자사업 평가결과의 예산연계 및 공개

1. 평가결과의 성과주의예산 및 예산배분과의 연계

이상에서 제시한 지방투자사업에 대한 각 단계별 평가결과가 투자사업을 추진하는 과정에서 반영되지 않으면 평가자체가 무의미해질 수 있다. 또한 지속적인 사업의 경우 추후 예산편성 등 예산배분 및 재정운영에 피드백되지 않으면 의미가 없어진다. 따라서 투자사업 평가결과가 구체적 지속적으로 반영되어 투자사업에 대한 효율성과 유효한 성과를 올리도록 하는 피드백체계를 구축할 필요가 있다.

투자단계에서의 심사결과 재검토 또는 유보의견이 제시된 경우 해당 사업부서나 자치단체는 투자심사 의견에 따라 바람직한 대안을 모색하거나 사업계획을 수정하여 다시 투융자심사에 회부할 수도 있는 것이다.

사업의 집행단계에서의 평가는 해당 사업이 집행되는 동안 추진하고 있는 사업의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도와줌으로써 해당사업의 즉각적인 변화와 조정을 통해 사업실패의 가능성을 최소화하고 사업의 성과를 극대화한다. 따라서 집행단계에서의 평가결과는 결과에 대한 원인규명과 대응조치로 이어져야 한다.

사후단계의 평가는 학습을 통해 해당사업의 장기적 개선을 도모하는 것이 목적이므로 사업부서는 평가결과에 따라 사업개선방안을 마련하여야 할 것이다.

이를 위해서는 앞에서 검토하였듯이, 일본의 경우처럼 PLAN(당초계획)-DO(계획의 실시와 평가)-SEE(피드백) 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백 하여 예산 및 재정운영에 반영해 가는 것이 무엇보다도 중요하다. 하나의 방법으로 일본의 사례에서 참고가 될 수 있듯이, 성과주의예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하여 투자사업 평가결과를 성과주의예산에 반영할 필요가 있다.

한편, 이처럼 지방투자사업에 대해 피드백해 가는 과정에서 성과주의예산제도가 효율적으로 운영되기 위해서는, 매년 성과계획서에 의한 성과를 측정하여 그 결과를 인식하도록 하고 이를 예산에 반영하는 하나의 근거로서 성과보고서를 작성할 필요성이 있다. 이는 앞에서 검토하였듯이, 일본 静岡県(시즈오카현) 나라야마정의 사업별예산편성체계와 미국의 GPRA (Government Performance and Results Act, 1993)가 연방기관에 의해 성과보고서의 작성 등을 의무화하고 있다는 점을 고려하여 지방투자사업 자율평가시스템 속에 투자사업 성과보고서 작성 의무화 조항을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

2. 투자사업 평가결과의 공개

지방투자사업 자율평가의 대상 사업은 각 평가단위에 가중치를 적용하여 총점을 계산하는 방식으로 평가가 이루어진다. 그러나 투자사업평가의 총점만으로 사업 간 평가를 하는 것은 곤란하므로 총점은 공개하지 않는 것이 바람직하다. 총점은 사업주체로 하여금 사업의 계획에서 성과에 이르기까지 부족한 측면을 분

석하는데 도움을 주기 위한 수단에 불과하며, 재정운영의 입장에서 중요한 정보는 아니다. 즉, 총점의 산술적 차이가 사업전체에 대한 평가결과의 차이로 해석되는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 또한 총점을 공개할 경우 평가결과를 정치적으로 악용하는 사례도 나타날 수 있으며, 미국에서도 PART의 총점은 공개하지 않는다는 것을 고려해야 할 것이다. 그리고 투자사업평가의 총점은 단계별로 구분하고 이에 따라 총평을 결정하고 그 총평을 공개하는 방식이 바람직할 것이다.

지방투자사업에 대한 평가결과를 활용하여 투자사업에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및 반영 과정을 주민에게 공개하는 것이 매우 중요하다. 이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 투자사업평가에 대한 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 구축할 필요성이 있다.

지방재정공시제도는 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 투자사업을 억제하고, 재정운영의 책임성을 강화하는 장치이다. 따라서 재정정보 공개제도의 활성화가 필요하다고 하겠다. 재정정보공개를 통한 재정 투명성 및 책임성의 제고는 “신뢰받는 지방정부” 또는 “효율적인 재정운영”의 구축과 대외 신인도 향상에 기여하며, 또한 예산절감 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있다. 따라서 지방투자사업에 대한 평가결과 및 피드백 과정을 공개하는 것이 지방재정공개제도의 중요한 과제가 될 수 있다.

공개방법으로는 현행의 행정자치부의 지방재정공시제도 공시내용에 지방투자사업에 대한 평가내용 및 피드백 내용을 포함하는 방법이 고려될 수 있다. 즉, 공통공시 내용에 투자사업 평가관련 내용을 포함하고 정기공시(매년 정례적으로 1회 실시 : 매년 7월)와 수시공시(재정공시 수요발생시 수시로 실시)를 활용한다. 그리고 지역주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법(주민자치센터, 보건소 등)을 선택하여 공개하도록 해야 한다.



제 6 장 요약 및 정책건의

제1절 요약

본 연구는 기존의 개별적이고 단편적인 사전평가 위주의 현행 지방투자사업에 대한 평가체계를 보다 종합화하고 체계화하여 지방자치단체의 투자사업에 대한 자율평가체계를 구축하는데 목적이 있다. 이를 위해 기존의 사전적 평가기준 및 평가방법은 최대한 활용하되 집행단계 및 사후단계의 평가가 미흡하다는 현실을 고려하여, 특히 집행단계 및 사후단계의 평가기준을 보완함으로써 지방투자사업이 하나의 평가체계 속에서 계획부터 사후평가에 이르기까지 효율적인 관리가 가능하도록 자율평가체계를 구축하는 것이다.

지방투자사업이란 공공투자 중에서 특히 지방자치단체의 재정지출을 통하여 이루어지는 각종 사업으로 규정할 수 있다. 즉, 본 연구의 지방투자사업은 지방재정투융자사업 심사지침에서 정하고 있는 지방투자사업을 대상으로 하고 있다. 따라서 자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업이 대상이 되는 것이다.

지방자치단체가 추진하는 투자사업은 현행 각종 지방재정제도와 연계되어 있다. 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 예산편성 등은 지방투자사업 추진에 있어서 사전적 평가제도임과 동시에 사전적 재정운영관리제도에 해당된다고 볼 수 있다. 이 밖에도 재정분석진단제도 등은 사후적 평가제도임과 동시에 사후적 재정운영관리제도에 해당된다.

우리나라의 사업평가제도는 국무총리 기획조정실의 심사분석제도(1961.9. - 1981.10.)를 그 효시로 하여 2006년 3월에는 정부업무평가기본법을 제정하기에

이르렀다. 현재 지방투자사업에 대한 평가는 사전적 평가제도가 그 중심을 이루고 있다. 특히 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도, 예비타당성조사제도 등의 제도들은 사전적 평가제도로서의 기능을 하는 데 한계가 있음을 알 수 있었다.

한편 사후적 평가제도로 볼 수 있는 기획예산처의 재정사업 평가체계, 자치단체의 자체평가제도, 국가균형발전특별회계사업의 평가체계 등에 대해 구체적인 평가기준과 평가내용 등을 정리하고 평가체계의 개선방안을 도출하고자 하였다.

또한 지방투자사업 평가의 실태 및 사례를 분석하였다. 즉, 투자사업 추진단계별로 구분하여 각 추진단계별 평가사례를 구체적으로 검토하였다. 그 결과, 현행 제도하에서도 사전적 평가 및 사후적 평가가 이루어져 투자사업이 효율적으로 추진되고 있는 사례들을 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 평가제도가 제한적이나마 있음에도 불구하고 지방자치단체에서 제도를 제대로 활용하지 않아 지방투자사업이 비효율적으로 추진되거나 실패한 사례가 발생하고 있음도 알 수 있다.

우리나라의 지방투자사업 평가체계에 관한 분석결과를 바탕으로 크게 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있다.

첫째, 지방투자사업에 대한 평가는 사전적 평가체계 중심으로 되어 있고, 중간단계 및 사후단계에서의 평가체계는 미흡한 편이다. 즉, 현재 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사제도 등 일부 사업계획단계에서 사전적인 평가체계는 어느 정도 갖추어져 있으나 중간 및 사후평가체계는 거의 없는 실정이다.

둘째, 중기지방재정계획의 반영 없이 사업을 추진한 사례, 지방투융자심사의 형식적 운영과 투자심사를 받지 않고 사업을 추진한 사례, 타당성조사의 부실 사례 등 사전적 투자사업평가제도가 기능과 역할 면에서 미흡한 점이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 자치단체가 지방투자사업의 평가결과를 활용하지 못하고 있으며, 개별

투자사업에 대한 평가들을 체계적으로 연계하는 시스템이 없다는 것이다. 따라서 지방투자사업을 사업추진단계에 따라 계획단계의 평가는 보완하고 집행단계 및 사후단계의 평가는 새로이 평가기준 및 평가방법을 추가 보완함으로써 투자사업에 대한 종합적인 평가체계를 구축할 필요성이 있는 것이다.

그리고 외국의 사례를 통하여 지방투자사업의 평가체계와 관련한 시사점을 얻기 위하여 일본, 미국, 영국, 캐나다 등의 사업평가 제도 및 방법을 살펴보았다.

첫째, 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고를 위해 투자사업을 평가하고 있다. 그리고 일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류하고 있다. 또한 일본은 사무사업평가표의 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치 운영하고 있어 향후 사업평가위원회 구성과 관련하여 참고할 필요가 있다 하겠다.

둘째, 미국의 경우는 1993년 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)을 도입하면서 성과중심 예산제도를 본격적으로 시행하였다. 그리고 GPRA가 성과평가 결과를 예산과 연계하지 못한다는 문제를 해결하기 위해 진단도구(diagnostic tool)의 하나인 PART를 도입하여 사업평가의 모범 사례가 되고 있다.

셋째, 영국의 공공서비스 협약(PSA)은 내각부 주도의 포괄적 세출심사에 의한 자원할당을 하는 ‘자원관리’와 재무부가 주도하는 그린북(Green Book)을 중심으로 하는 ‘정책평가’를 결합한 것으로 이것이 정책평가기능의 중심이 되도록 하였다. 이에 따라 PSA는 영국의 성과관리제도에서 성과계획서의 역할을 하게 되었다.

지방투자사업은 사업의 추진단계, 사업추진 주체 및 사업의 성격 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있다. 모든 지방투자사업을 사업추진단계 및 사업의 성격 등의 구분 없이 동일한 평가기준에 의해 평가할 경우, 개별 투자사업의 특성을 반영하기 어렵고 평가결과의 실효성을 제고하기 어려울 수 있다. 그러므로 지방

투자사업의 사업추진단계 및 사업의 성격을 충분히 고려하여 평가가 이루어질 수 있도록 평가체계를 구축할 필요성이 있다.

이와 같은 평가체계에 의한 평가결과가 사업추진과정 및 재정운영과정에서는 종합적으로 피드백 되는 체계를 구축하여 투자사업의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

제2절 정책건의

본 연구는 지방자치단체가 지방투자사업을 자율적으로 평가할 수 있는 체계의 구축을 기본 목적으로 하고 있다. 본 연구에서 제시하고자 하는 지방자치단체 투자사업에 대한 자율평가체계라 함은 지방자치단체가 추진하는 투자사업을 각 지방자치단체가 스스로 자율적으로 평가하여 그 결과를 피드백시키는 시스템을 말한다.

따라서 본 연구는 지방투자사업의 자율적 평가체계를 구축하는데 있어서 다음과 같은 내용을 기본으로 하여 방안을 모색하고 있다.

첫째, 지방투자사업을 평가함에 있어서 사업을 추진단계에 따라 계획단계, 집행단계, 사후평가단계로 구분하고, 단계별 특성에 맞게 구체적인 평가항목을 설정하여 평가한다. 이렇게 함으로써 어떤 투자사업이 계획에서부터 종료될 때까지의 평가내용 및 사업추진상황이 명확하게 나타나게 하고, 이를 통하여 해당 투자사업이 효율적으로 추진되고 관리될 수 있도록 한다.

둘째, 지방자치단체의 투자사업을 각 단계별로 평가함에 있어 기존의 평가체도가 있을 경우 그 평가결과를 최대한 활용한다. 특히 현재 지방투자사업의 경우 투자사업의 집행단계와 사후단계의 경우 평가가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이를 고려하여 집행단계와 사후단계의 평가를 위한 항목은 새로이 추가한다. 즉, 기존의 투융자심사제도 및 각종 사후 평가기준 등에 대한 적합성 검토 및 개선방안을 모색하는 것이 아니다. 현행 지방투자사업에 대한 집행단계 및 사

후단계 평가가 거의 없는 상황을 고려하여 이에 대한 평가기준 및 방법을 추가 보완하는 형태로 종합적이고 체계적인 평가체계를 구축하고자 하는 것이다.

셋째, 지방투자사업에 대한 평가기준 설정 및 평가방법은 기본적으로 두 단계로 이루어진다. 즉, 먼저 사업추진단계별 특성을 고려하여 사업추진단계별로 공통적인 평가기준에 의해 평가하고 이어 사업추진주체 및 사업유형 특성을 고려한 추가적인 별도의 평가기준에 의해 평가한다. 이는 사업추진주체 및 사업유형을 구분하여 평가할 필요가 있는 투자사업에 한하여 유형별 평가를 함으로써 평가에 대한 행정낭비를 줄이고 해당 투자사업에 대한 평가의 명확성을 담보하고자 것이다.

이와 같은 기본방향 하에서의 평가체계 구축 방안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

1. 지방투자사업 자율평가의 기본체계

지방투자사업의 자율적 평가체계 구축을 위한 기본 방향은 다음과 같이 한다.

첫째, 평가주체는 자치단체 자율적으로 한다. 자체평가제도와 마찬가지로 지방자치단체가 평가의 주도권을 가지며, 자체평가위원회와 유사한 ‘지방투자사업 평가위원회’를 구성하여 실질적인 평가책임을 지도록 한다.

둘째, 평가대상은 지방재정 투·융자심사 대상 사업을 투자사업평가 대상으로 한다.

셋째, 투자사업은 평가시기에 따라 평가내용과 방법이 달라지게 된다. 원칙적으로 사업추진의 모든 단계에서 사업평가를 위한 증거를 수집하는 것이 필요하다. 사업평가는 형성(formative)평가라기보다 총괄(summative)평가이므로 사업의 계획 및 설계단계, 집행단계, 그리고 사업종결 및 사후단계 모두에 대해 결과를 요약하고 사업목표의 달성여부를 평가하여 책임성을 확보하여야 한다.

넷째, 평가지표의 선정방법은 다음과 같이 제시되고 있다. 투입단계의 수요분석이나 타당성 평가는 객관적 지표와 주관적 지표를 혼용하여 사용할 수 있고, 집행단계의 진도분석이나 취득가치분석은 객관적 지표를 사용하여야 신뢰를 얻

을 수 있으며, 사후단계의 영향평가는 객관적 지표를 사용하더라도 사업수혜자로부터의 주관적 지표도 무시할 수 없다.

다섯째, 평가방법 및 체계는 다음과 같이 제시된다. 지방투자사업 자율평가를 위한 사업평가 항목은 공통질문과 사업유형별 추가질문으로 구성된다. 공통질문은 사업유형과 관계없이 모든 사업에 대해 사업추진단계별로 적용이 가능한 보편적 질문이어야 한다. 그리고 사업유형은 사업 기능별 유형과 사업 투자재원별 유형으로 구분할 수 있으므로, 각 추진단계에 따라 공통질문에 더하여 필요한 경우 유형별 추가질문을 할 수 있도록 한다.

2. 사업추진단계별 평가기준의 설정

평가기준은 사업추진단계별로 계획단계, 집행단계, 사후단계로 구분하여 각각에 대해 평가기준을 제시하고 있다. 우선 사업단계별로 핵심적 점검사항을 설정하고 이에 따라 공통질문과 유형별 질문을 구성하도록 한다.

(사업단계)	(핵심 점검사항)
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">계획단계</div> <p style="text-align: center;">▽</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적의 명확성 ○ 사업의 타당성 ○ 성과목표·지표 설정의 적정성 </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">집행단계</div> <p style="text-align: center;">▽</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정기 모니터링 실시여부 ○ 재원집행의 적정성 ○ 사업추진의 효율성 제고노력 </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">사후평가·환류단계</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ○ 평가의 적절성 ○ 성과목표 달성여부 ○ 제도개선 및 예산편성에 환류여부 </div>

특히 미국의 PART, 우리나라의 재정사업자율평가제도 및 국가균형발전특별회계사업평가 등의 평가항목을 종합하여 지방투자사업 자율평가의 공통항목을 정리하였다.

3. 지방투자사업 유형별 및 추진주체별 평가기준 설정

첫째, 지방투자사업의 유형별 평가는 투자사업의 기능과 추진주체를 특별히 구분하여 평가할 필요가 있는 경우에 한하여, 자치단체별로 지역특성 등을 고려하여 별도의 추가적인 평가항목을 설정하고 평가를 하는 것이다.

이를 위하여 우선 지방투자사업에 대해 유형화를 시도하고 이 유형별로 평가기준을 추가로 설정하고 있다. 즉, 지방투자사업의 유형을 기능별로 특별히 구분하여 평가할 필요성이 있는 경우에 각 기능에 특수한 평가항목을 추가로 질문한다.

이 경우, 문화 복지 등의 기능의 경우는 주로 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 공단조성 및 택지개발 기능의 경우는 지역주민 등 지역갈등을 조정하고 해결하고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 청소 및 환경 등의 기능은 지역에 서비스가 고르게 제공되고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 도로 및 교통 등 기능은 사업기간 및 사업비의 적정성 등이 중요한 평가기준이 될 수 있다.

둘째, 지방투자사업을 추진주체별로 구분하여 평가할 필요성이 있는 경우 각 추진주체별로 추가적인 평가항목을 질문한다. 특히 투자사업을 투자재원에 따라 구분하면 시·군·구비 또는 시·도비(또는 지방채)에 의한 자체사업, 국고보조사업, 균특보조사업 등의 보조사업, 그리고 민간위탁사업 등이 있다. 이러한 투자재원에 따라 사업을 추진하는데 점검하고 평가해야 항목이 달라야 하는 경우가 있다.

이 때 각 투자재원의 특성에 따라 사업의 추진단계별로 추가적인 질문을 할 수 있다. 자체사업의 경우는 자체재원 조달능력을 합리적으로 고려하여 실제 자체재원을 적시에 배분하고 있는지가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 보조사업의 경우는 보조금 조달규모 및 조달의 적시성이 중요한 평가기준이 될 수 있다.

4. 사업평가결과의 예산연계 및 공개

첫째, 지방투자사업에 대한 각 단계별 평가결과가 투자사업을 추진하는 과정에서 반영되지 않으면 평가가 무의미하며, 또한 지속적인 사업의 경우에도 추후 예산편성 등 예산배분 및 재정운영에 피드백되지 않으면 아무런 의미가 없게 된다. 따라서 투자사업 평가결과가 구체적으로 반영되어 투자사업에 대한 효율성과 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과가 반영되어 지속적인 피드백이 이루어지는 체계를 구축할 필요성이 있다.

특히 예산과 연계가 되어야 한다. 이를 위해서는 일본의 경우처럼 PLAN(당초 계획)-DO(계획의 실시와 평가)-SEE(피드백) 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백해 예산 및 재정운영에 반영해가는 것이 무엇보다도 중요하다. 하나의 방법으로 일본의 사례에서 참고가 될 수 있듯이, 성과주의예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하여 투자사업 평가결과를 성과주의예산에 반영할 필요성이 있다.

한편, 이처럼 지방투자사업에 대해 피드백해 가는 과정에서 성과주의예산제도가 효율적으로 운영되기 위해서는, 매년 성과계획서에 의한 성과를 측정하여 그 결과를 인식하도록 하고 이를 예산에 반영하는 하나의 근거로서 성과보고서를 작성할 필요성이 있다. 이는 앞에서 검토하였듯이, 일본 静岡県(시즈오카현) 나라야마정의 사업별예산편성체계 그리고 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act, 1993)가 연방기관에 의해 전략계획서·연간성과계획서·성과보고서의 작성을 의무화하고 있다는 점을 고려하여 투자사업의 성과평가에 대한 성과보고서 작성이 지방투자사업 자율평가시스템속에 구축될 필요성이 있다.

둘째, 지방투자사업에 대한 평가결과를 공개해야 한다. 즉, 지방투자사업에 대한 평가결과를 활용하여 투자사업에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및 반영 과정을 주민에게 공개하는 것이 매우 중요하다. 이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 투자사업 평가에 대한 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 구축할 필요성이 있다.

【참고문헌】

- 감사원(2006), 「감사결과 처분요구서 - 지방자치단체 예산운용실태 특정과제 감사.」
- 감사원 평가연구원(2006), 「우리나라 공공부문 평가의 현재와 미래」.
- 고영선(2000), 「사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구」.
- 고영선 외(2004), 「공공부문의 성과관리」, 한국개발연구원.
- 기획예산처, 「공공투자사업 예비타당성조사 결과」, 각 년도
- 기획예산처(2006), 「2006년도 재정사업 자율평가 지침」.
- 김재형(2000), 「공공투자사업 예산관리의 효율화방안 I: 사전기획부터 사후 평가까지 통합관리 강화」, 한국개발연구원.
- 박희정 · 박해욱 · 이병기 · 김건위 · 이혜영(2004), 지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구, 한국지방행정연구원.
- 박희정 · 조성호(2004), “지방자치단체의 평가제도 비교연구 - 심사분석과 자체 평가를 중심으로 -”, 「행정논총」 제42권 제4호.
- 변창흠(2001), 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발 연구원.
- 변창흠(2004), 「공공투자사업 타당성 평가체계 개선방안」,
- 변창흠 · 송우경(2001), “서울시 투·융자심사제도의 운영현황과 개선방안”, 「서울시 투·융자심사제도의 발전방향」 정책토론회 자료집.
- 윤희숙 · 박현(2005), 「재정사업평가체계의 발전과정과 현황: 해외사례를 중심으로」, 한국개발연구원.
- 이용준(2005), “국회의 평가기능 현황과 과제”, 「정부업무평가의 현재와 미래」, 한국행정연구원.
- 이윤식 외(2004), 「국가평가인프라구축을 위한 통합적 성과관리체계에 관한

- 연구」, 기획예산처.
- 이창균(2002), 「건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 전택승(2004), “사업평가지침서 및 PART 도입방안 연구,” 「성과관리와 사업평가 연구」, 한국조세연구원.
- 한국조세연구원(2002), 「성과주의예산제도 시범사업 종합평가 및 제도발전 방안 연구」.
- 한국개발연구원(2003), 「예비타당성조사 개선방안」.
- 한국지방행정연구원(2005), 「2004 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 한표환·박희정(1999), 「지방자치단체의 지역개발사업의 평가체계 및 기법 개발」, 한국지방행정연구원.
- 행정자치부(2003), 「지방재정투융자심사기법 개발」.
- 홍기용(2001), “개발사업 투자효율화를 위한 지방자치단체의 사업관리능력 평가연구 - 도로사업을 중심으로 -”, 「한국지역개발학회지」 제13권 제1호, pp.77-96.
- 日本 總務省, 『政策評價研究報告書』, 각 년도
- 宮本憲一, 『補助金の政治經濟學』, 朝日新聞社, 1990
- European Commission, *Good Practice for Including Principles of Ex Ante Evaluation in the Design of Cooperation Projects and Programmes*, June 2005
- European Commission, *Evaluation Guidelines, 1997 and 2000*
- GAO(General Accounting Office), *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, 1997.
- HM Treasury, *Green Book : Appraisal and evaluation in central government*, 2003
- McDavid, James C. and Laura R.L. Hawthorn, *Program Evaluation and Performance Measurement*, Sage, 2006

OECD, *Evaluating Local Economic and Employment Development - How to assess what works among programmes and policies*, OECD, 2004

OMB, *Instructions for the Program Assessment Rating Tools*, 2006

OMB, *Program Assessment Rating Tools: Program Summaries*, 2006

PBM SIG(Performance-Based Management Special Interest Group), *The Performance-Based Management Handbook*, 2001

Rist, Ray C., "The Organization and Function of Evaluation in the United States: A Federal Overview", in Rist (ed.), 1990

Treasury Board of Canada, *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*, 1984

【Abstract】

An Establishment for the Self-Evaluation System of Investment Programs by Local Governments

The purpose of this study is to set up a self-evaluation system of investment programs by local governments in Korea.

While the number of public investment programs by local governments has been increased dramatically with the progress of local autonomy, many of them have been implemented inefficiently according to the recent report by the Board of Audit and Inspection of Korea. One of the reasons for inefficient implementations is due to the absence of integrated evaluation system.

Currently, investment programs by local governments are first to be included in the Medium-Term Local Fiscal Planning, and then most of them are evaluated under the Appraisal for Local Treasury Investment and Loan. After these ex-ante evaluations, few programs are assessed by a program evaluation or an ex-post evaluation because there is no general evaluation system covering most investment programs. Thus, it is natural to say that in Korea, current program evaluation system is ex-ante evaluation oriented.

This study does not attempt to develop a completely new system substituting for existing evaluation schemes, instead it proposes an integrating system that can utilize the results by current individual evaluation schemes. Therefore, the self-evaluation system of investment programs by local governments should be linked to the existing evaluations, such as Medium-Term Local Fiscal Planning, the Appraisal for Local Treasury Investment and Loan, the Program Validity Appraisals, and the Evaluation of the Special Account for the Balanced National Development.

The objective of this study is for evaluations to produce timely, relevant, credible, and objective findings and conclusions on program performance, based on valid and reliable data collection and analysis. These standards will provide a basis for local governments conducting internal self-assessment and quality improvement activities.

Since local investment programs may have their own unique characteristics based on the phases and types of programs, the self-evaluation of local investments should contain those characteristics.

Therefore, we propose the self-evaluation system of local investments that contain the following frameworks.

First, the Self-Evaluation for Local Investment Programs(SELIP) is divided into three sections by phases, such as planning, implementing, and ex-post evaluating phases.

Second, the SELIP is designed to reflect the characteristics of program types or program financial resources. Although most questions are the same, the self-evaluation divides into several categories for the purpose of asking additional questions unique to a particular type or a particular financial resource of the program.

Like the Program Assessment Rating Tool(PART) in the U.S., the SELIP is a systematic method of assessing the performance of program activities by local governments.

The SELIP is composed of a series of questions designed to provide a consistent rating approach to assess programs across performance related issues. The questions require the user to explain the answer briefly and to include relevant supporting evidence.

지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

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

ISBN 978-89-7865-294-0