

地方投資事業의 優先順位 設定에 관한 體系的 接近

A Systematic Approach to Assigning Priority of Investment Projects in Local Government

李 晶
(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 公共投資의 性格과 效果
- III. 公共投資의 現況
- IV. 地方投資事業의 優先順位 設定
- V. 結 論

I. 序 論

社會資本은 경제, 사회, 문화 등 諸活動의 基盤으로서 각 時代의 經濟적, 사회적 요청에 따라 整備內容과 重点方向을 달리한다. 이 중 公經濟가 담당하는 公共投資事業의 규모와 중대성은 더욱 증대하고 있다. 公共投資事業의 종류는 다양하며 각 투자사업은 상이한 特性을 지닌다. 일반적으로 公共投資와 關連한 本質적인 問題는 ① 公共部門이 參與할 經濟活動의 範圍, ② 意思決定過程, ③ 投資事業에 對한 費用 充當, ④ 投資事業을 담당할 政府階層의 決定 等이다. 公共部門이 투자사업에 參加하는 이유는 經濟的 安定維持, 均等한 所得分配, 資源의 效率的 利用이다. 이 가운데 公共投資와 關連하여 중시되는 것은 資源의 效率的 利用으로서

투자사업으로 인한 社會的 補償의 最大化이다. 요컨대, “어느 정도의 費用을, 어디에 支出해야 하는가?” (“How much should we spend?”) and “Where should we spend it?”)는 언제나 모든 정치체제에 있어서 中대한 問題이다.”

地方自治團體는 지역주민의 厚生福祉를 증진 하기 爲해 여러 분야에 걸쳐 투자사업을 실시한다. 可用財源이 빈약한 條件 下에서 地方財政의 當面課題는 限界可用財源을 효율적으로 配分하여 投資效果를 극대화하는 것이다. 이를 달성하기 爲하여 地方投資事業의 體系的인 優先順位 設定이 절실하게 요구된다.

따라서 本論文은 公經濟의 主體로서 地方自治團體가 投資事業을 시행함에 있어 그 기초적인 接近方法, 投資優先順位의 決定基準을 포함한 體系的인 投資優先順位의 設定問題를 살펴보고자 한다.

1) Peter A. Pyhrr, “The Zero-Base Approach to Government Budgeting,” *PAR*, vol. 37(Jan./Feb., 1977), p.6.

II. 公共投資의 性格과 效果

1. 公共投資의 性格

財貨와 서비스를 供給主體에 따라 民間財와 公共財로 구분하고, 그 性質에 따라 消費財와 資本財로 구분하는 경우 모든 財貨와 서비스는 <表1>과 같이 4 部門으로 나눌 수 있다.²⁾ 여기서 II에 속하는 財貨는 民間資本財이고 IV에 속하

[表 1] 財貨와 서비스의 區分

	民間部門	公共部門
消費財	I	III
資本財	II	IV

는 財貨는 社會資本財이다. I 과 III부분이 資源의 有效利用에 대한 측면인 반면, II와 IV부분은 民間資本 및 社會資本의 形成을 위하여 資源을 어느 정도 投資해야 하는가의 문제와 相關된다. 公共投資事業의 실시는 IV에 속하는 것으로 社會資本의 配分問題가 강조된다.

地方自治團體가 제공하는 社會資本은 保健위생, 농림수산, 도로교통, 상하수처리, 도시토목, 상공, 노동, 교육, 경찰, 소방, 기타 공영기업의 서비스 등인데, 이는 다시 經濟的 社會資本과 社會的 社會資本으로 구분된다(<表2>참조).

이러한 社會資本의 形成으로서의 公共投資는

[表 2] 社會資本의 分類

구 분	내 용
경제적사회자본	치산치수, 항만, 도시계획, 도로교량, 하천관리, 공원·녹지
사회적사회자본	보건위생, 주택, 상하수도, 교육, 도매시장, 환경보전

다음과 같은 特性을 지니고 있다.

(1) 規模의 經濟

規模의 經濟(scale economies)란 생산규모가 확장됨에 따라 생산량이 生産要素 投入規模의 증가비율 이상으로 증가하는 것이다. 地方自治團體가 제공하는 行政서비스 가운데 대기오염 통제, 하수처리, 공공교통, 전기, 상수도, 공중보건서비스, 병원, 도시계획 등이 規模의 經濟가 나타난다.³⁾ 規模의 經濟는 便益을 제공하는 人口 規模가 증가할 때 생산단위 원가가 감소하여 住民1人當 費用負擔과 밀접하게 相關된다.

(2) 利益의 擴散

利益의 擴散(benefit spillover)은 公共서비스의 利益이 自治團體의 境界를 넘어 미치는 것이다. 이 경우 行政區域外에서 利益을 받는 사람들의 選好가 公共投資의 給付에 반영 된다. 地方自治團體가 제공하는 行政서비스 가운데 복지관련 서비스, 교육, 보건서비스가 이에 해당된다.⁴⁾

2. 公共投資의 效果

公共投資의 效果는 투자과정에서 발생하는 需要誘發效果와 투자 후에 발생하는 產出效果를

2) 關西經濟連合會編, 「廣域行政의 經濟效果」(東京: 學陽書房, 1968), p.230.

3) Werner Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*(N.Y.: McGraw-Hill Book Company, 1970). p. 189.

4) *ibid*, p.144.

함께 평가해야 한다. 公共投資의 效果를 經濟, 非經濟, 經營, 財政의 4分野에서 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾

(1) 經濟效果

公共投資의 經濟效果는 投資로 인한 생산 소득의 발생, 고용에 의한 사회안정, 경기회복, 地方經濟의 진흥, 택지조성이나 주택건설 등에 따른 제2차적 건설·소비 등으로 生産誘發效果, 雇傭創出效果, 地元效果, 消費·建設效果가 있다. 이러한 經濟效果를 정량적으로 측정하는 방법으로는 公共事業의 乘數效果와 公共事業의 生産誘發效果가 있다.⁶⁾

(2) 非經濟效果

公共投資의 非經濟效果는 환경, 문화, 복지에 대한 평가이다. 環境效果는 공해, 자연과괴라는 負(-)의 效果와 문화재보존, 환경개선이라는 正(+)-의 效果가 있는데, 내용적으로는 安全, 環境, 快適要素가 기준으로 된다. 文化效果는 物的投資에 의한 문화재보존, 주민의 문화적 욕망충족, 문화시설의 이용과 관련한 효과이다. 福祉效果는 복지사업에 대한 투자로 발생하는 저소득계층(영세민)의 소득보장, 생존기반의 확충 등의 효과를 말한다.

(3) 經營·財政效果

經營·財政效果는 公共投資의 產出效果 가운데 經濟的 要素를 말하는 것으로 地域經濟와 地方財政에 미치는 효과이다. 經營效果가 正(+)-의 效果인 반면, 財政效果는 負(-)-의 效果

로서 나타난다.

① 經營效果: 經營效果는 공장 및 주택건설로 인해 그곳에 기업과 주민이 진출·거주함으로써 발생하는 所得效果와 교육시설의 건설에 따라 특정지역의 통근교통에 대한 逆流交通을 발생시킴으로써 교통기업의 경영에 正(+)-의 效果를 가져오는 效率效果이다.

② 財政效果: 財政效果는 公共投資의 지속적이고 순환적인 시행에 있어 公私經濟의 費用負擔區分을 명확히 하고 費用負擔率의 社會的 公正을 도모하는데 요구되는 評價要素이다. 財政效果는 公共事業의 건설에 소요되는 건설비용 및 유지운영비의 負擔에 관한 公經濟負擔(國家의 財政支援), 地方財政負擔과 건설된 시설에서 근무하는 人力雇傭效果(產出效果)를 말한다. 이러한 公共投資效果를 정리하면 <表3>과 같다.

[表 3] 公共投資의 效果

구 분	내 용
1. 經 濟 效 果	생산유발효과, 고용창출효과 지원효과, 소비·건설효과
2. 비경제효과	환경효과, 문화효과, 복지효과
3. 經 營 效 果	소득효과, 효율효과
4. 財 政 效 果	공경제부담효과, 지방재정 부담효과, 인력고용효과

Ⅲ. 公共投資의 現況

1. 地方投資財源의 限界

地方自治團體의 可用財源規模는 <表4>에서 보는 바와 같이 人件費등의 必須經費가 歲入額

5) 高奇昇三, 「地方自治の經濟學」(東京: 勁草書房, 1982), pp. 146-151.

6) 공공사업의 승수효과=(GNP증가/ 정부고정자본형성 증가), 공공사업의 생산유발효과는 생산유발계수에 의해 측정되며 어떤 부문의 투자를 1단위 행함에 따라 타산업 부문도 포함하여 직·간접으로 초래되는 생산증가의 합계에 대한 비율로 표시된다.

[表 4] 地方投資財源의 現況

(단위 : 억원, %)

구 분	1989	1990
세입재원(A)	104,158(100)	133,376(100)
필수경비(B)	94,191(90.4)	120,204(90.1)
투자재원(A-B)	9,967(9.6)	13,172(9.9)

주 : 필수경비 : 법정의무적 경비, 국고보조 사업, 역점사업, 용도지정사업, 경상사업비, 예비비, 기타

자료 : 내무부, 지방자치단체가용재원현황, 각년도

같은데, 국민생활환경정비부문이 총투자액의 50%~70%로 가장 큰 비중을 점하고 있고, 연도별 추이를 보면 국민생활환경정비부문이 증가하고 있는데 반해, 다른 부문은 감소추세에 있다. 이는 국토개발의 기본방향이 사회복지 및 생활환경정비를 강조한데 기인한다.⁷⁾

한편 중앙정부와 지방자치단체간의 公共投資의 比重을 살펴보면 <表7>과 같다. 1990년 기준으로 중앙정부가 총투자액의 32.1%를 점하고 있으며 지방자치단체는 6.9% 수준에 머무르고 있

[表 5] 自治團體 階層別 投資財源의 現況

(단위 : 억원, %)

구 분	세입총액(A)	필수경비(B)	투자재원(A-B)	(A-B) / A × 100
계	133,376	120,204	13,172	9.9
서울	26,987	24,866	2,121	7.9
직할시	17,287	13,909	3,378	19.5
도	29,269	27,749	1,520	5.2
시	19,925	16,550	3,374	16.9
군	31,921	30,298	1,623	5.1
자치구	7,989	6,832	1,157	14.5

주 : 1) 1990년 일반회계 예산기준

2) 서울특별시는 22자치구 포함

자료 : 내무부, 지방자치단체가용재원 현황, 1990

의 90% 이상을 점하고 可用財源은 歲入額의 10% 미만으로서 投資財源이 절대적으로 부족하다. 그리고 自治團體 階層別로 투자재원규모를 살펴보면, 1990년의 경우 도시자치단체(서울·직할시, 시, 자치구)와 농촌자치단체(도, 군)간의 隔差가 심하고 道와 郡은 歲入額에 대한 投資財源의 比重이 5%내외로서 지역발전을 위한 公共投資의 추진이 어려운 실정이다.(<表5>참조)

2. 公共投資의 配分構造

全國의 投資配分構造를 살펴보면<表6>과

다. 한편 部門別로 살펴보면 국토개발기반확충 부문은 중앙정부가, 국민생활환경정비부문은 지방자치단체가 상대적으로 큰 比重을 점하고 있다.

그리고 地方自治團體의 投資現況을 살펴보면 <表8>과 같다. 1989년 결산기준으로 건설·치수 부문의 투자비가 총투자액의 58.7%로 절반 이상을 차지하고 있으며 산업경제부문이 14.1%, 사회복지부문은 8.1%이다. 연도별 추이를 보면, 산업경제부문의 투자가 증가한데 비해 건설·치수부문

7) 국토개발연구원, 「제2차 국토종합개발계획의 추진실적 평가(V)」, 1988, pp. 25~26.

[表 6] 公共投資의 推移

(단위: 억원, %)

구 분	1985	1988	1990
계	113,594(100)	148,471(100)	156,907(100)
국토공간구조개편	11,417(10.1)	8,877(6.0)	7,287(4.6)
국토개발기반확충	18,599(16.4)	22,661(15.3)	21,820(13.9)
자원개발, 환경보전	24,393(21.5)	23,256(15.7)	19,912(12.7)
국민생활환경정비	59,184(52.0)	93,678(63.0)	107,887(68.8)

주 : 국토공간구조개편 : 권역개발, 특수지역개발, 도시 및 지역개발
 국토개발기반확충 : 도로, 철도, 항만, 공항, 통신, 지하철, 공업
 자원개발, 환경보전 : 수자원, 에너지, 농업, 환경, 산림, 수산
 국민생활환경정비 : 상하수도, 주택, 토지, 생활서비스, 휴양위락, 의료, 교육, 문화

자료 : 국토개발연구원, 「제2차 국토개발종합계획의 추진실적평가(V)」, 1988.

[表 7] 政府間 公共投資의 比重

(단위: 억원, %)

구 분	계	중앙정부	지방자치 단체	기 타	중앙정부의 비 중	지방자치 단체의 비중
계	156,907	50,344	10,787	95,776	32.1	6.9
국토공간구조개편	7,287	1,808	356	5,123	24.8	4.9
국토개발기반확충	21,820	15,004	1,355	5,461	68.8	6.2
자원개발, 환경보전	19,912	8,287	1,800	9,825	41.6	9.0
국민생활환경정비	107,887	25,244	7,275	75,367	23.4	6.7

주 : [表 6]과 동일

자료 : [表 6]과 동일

[表 8] 地方自治團體의 投資配分 現況

(단위: 억원, %)

구 분	1985	1989
계	46,230(100)	97,394(100)
사회복지	-	7,936(8.1)
산업경제	5,742(12.4)	13,688(14.1)
건설, 치수	32,181(69.6)	57,212(58.7)
기 타	8,308(18.0)	18,557(19.1)

주 : 사회복지 : 복지사업, 보건위생

산업경제 : 농업, 양정, 축산, 잠업, 수산, 상공운수, 관광, 임업, 농촌진흥

건설, 치수 : 치수, 도시토목, 상하수도, 도로교량, 기타

기타 : 문화재, 교육, 재산조성 등

자료 : 내무부, 「지방재정연감」, 각년도

은 감소추세이고, 기타 부문도 다소 증가추세이다. 地方自治制의 실시와 住民福祉欲求의 증대를 고려할때 주민의 生活環境과 有關한 清掃環境, 社會福祉部門의 投資比重을 더욱 증대해야 할 것이다.

3. 社會資本의 整備水準

韓國의 社會資本 整備水準을 보면, 1987년말 기준으로 하수도보급률은 29.3%, 住民1人當 公園面積(서울) 17.2m²/人, 도로포장률 57.2%, 상수도보급률 70%이다. 이를 주요선진국의 整備水準과 비교하면 대단히 낮은水準에 있음을 알수 있다. (<表9>참조) 따라서 社會資本의 整備水準

[表 9] 社會資本의 整備水準

구 분	지 표	단 위	한 국	미 국	영 국	서 독	프랑스	일 본
하 수 도	총인구보급률	%	(1987) 29.3	(1986) 73	(1982) 95	(1983) 91	(1983) 64	(1988) 40
상 수 도	보 급 률	%	(1987) 70	-	(1983) 99	(1983) 98	(1983) 98	(1987) 94
도 로	포 장 률	%	(1987) 57.2	(1986) 90	(1988) 100	(1987) 99	(1988) 92	(1988) 67
도시공원	1인당 면적	m ² /人	(1987) 서울 17.2	(1976) 워싱턴 45.7	(1976) 런던 30.4	(1984) 본 37.4	(1984) 파리 12.2	(1987) 동경 2.5

자료 : 藤森 泰明, “わが”國の社會資本整備の現状と公共投資基本計劃,”
「地域開發」, 1990. 10月, p.12
건설부, 「건설통계편람」, 1988

을 높이기 위한 公共投資의 적극적인 실시가 요청된다.

ocation)의 3가지 주요단계를 거쳐 반복적으로 진행된다.⁸⁾

Ⅳ. 地方投資事業의 優先順位 設定

1. 投資分析의 意思決定 過程

投資分析은 종합적이고 체계적인 의사결정과정이다. 이러한 특성은 投資分析이 지니는 不確實性(uncertainty), 豫測의 어려움(unpredictable), 根據의 限界性(incomptable)에 기인한다. 個別 投資事業의 評價는 審査-分析-選定의 事前分析과 운영과정에 대한 評價-選定-運營-調整의 運營分析이 반복적으로 이루어지는 循環過程으로서, 開發計劃의 기본방향과 전체적인 財政틀(financial framework)속에서의 檢討가 동시에 이루어져야 한다. 投資分析過程은 <그림1>과같이 豫測(forecasting)-妥當性分析(feasibility analysis)-資源配分(resource all-

2. 投資優先順位 設定의 基本前提

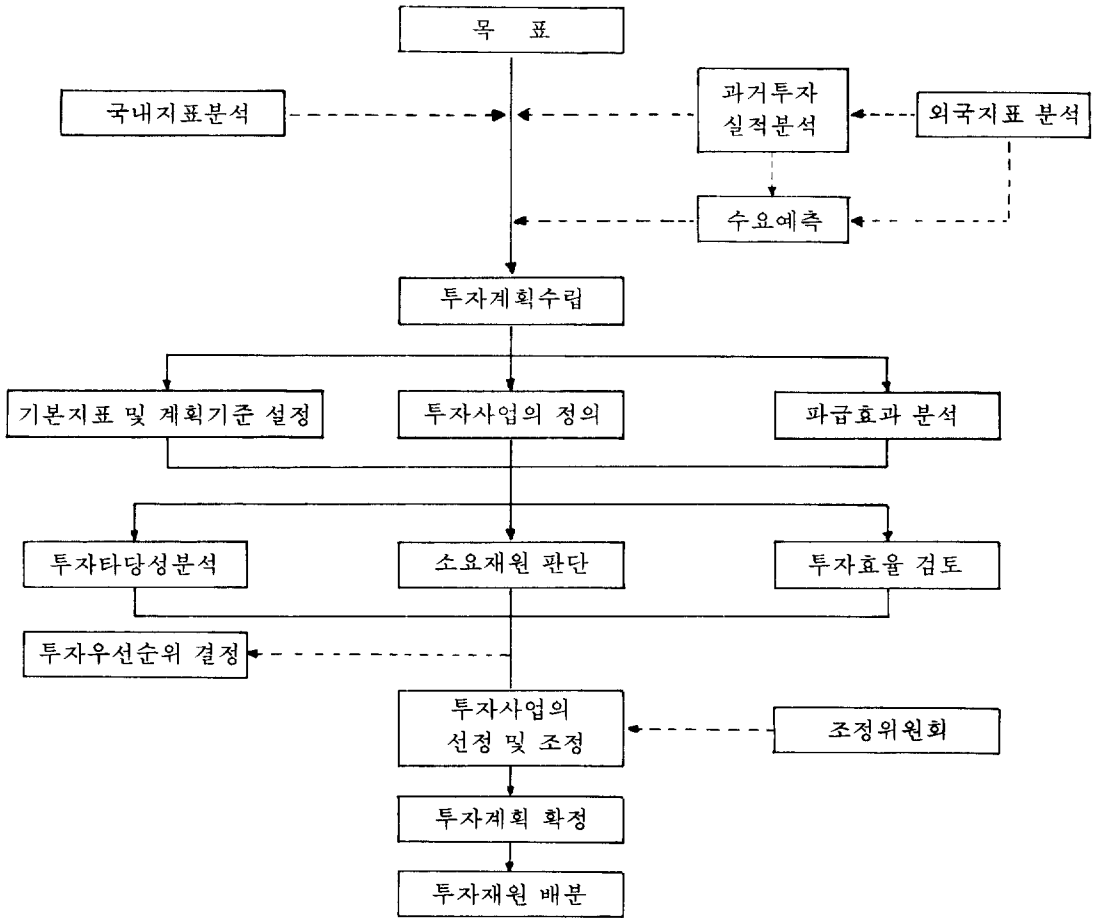
投資優先順位의 設定(Priority Classification)은 공공사업집행의 가장 어려운 문제의 하나이다. 투자우선순위의 결정이란 각 사업부서에서 제안한 여러 公共事業의 範圍와 그 順序를 정하는 것이다. 그러나 우선순위의 설정에 대한 方法論은 사회적, 경제적 便益과 費用推計의 어려움에 기인한 客觀性의 부족으로 價値選好(value preferences)에 의한 主觀的 判斷의 개입이 불가피하다.

優先順位 設定의 기초적인 고려사항은 事業의 重要性과 그 順序(desirable sequence)이다. (<表10>참조)

그리고 優先順位 設定의 2가지 기본적인 接近

8) 경제기획원, 「투자심사편람(공통부문)」, 1982. p. v-2

〈그림1〉 投資分析過程



[表 10] 優先順位 設定의 考慮事項

고 려 사 항	내 용
사업의 중요성	지역발전을 위한 장기전략계획(long-range strategic plan)의 일반목적과 지역사회의 목표와의 일치성 검토 • 장기전략계획의 일반목적 • 공공사업의 입지, 규모, 공급되는 서비스, 서비스지역과의 관계, 토지이용에 대한 영향, 교통시설과의 관계, 인구배분과 밀도에 대한 효과, 정책과의 일치성
사업의 바람직한 순서	공공사업은 투자시기와 관련되며 사업간의 상대적 중요성의 판단이 필수적이다. • 공공사업의 지출로부터 최대의 편익(maximum benefits)을 얻기 위하여는 project B 또는 C보다 project A를 우선적으로 실시할 필요성이 있다.

[表 11] 優先順位 設定의 基本的 接近

구 분	내 용
특정기능내 각 사업의 우선순위 설정	각 사업부서의 계획목표에 기초하여 단위사업에 대해 우선순위를 설정하는 것으로 사업부서는 어떤 사업이 우선시되는 이유와 사업효과 분석
기능적 범주간의 우선순위 설정	전반적인 재정틀(financial framework)속에서 기능부문간의 우선순위 검토

은 ① 特定機能內(within special function)에서의 각 사업의 우선순위 설정, ② 전체 공공사업에 대한 機能的 範疇(functional category)간의 상대적 配分이다.⁹⁾(〈表1〉 참조)

그러나 실제로는 2가지 접근이 종합되어 투자 우선순위가 설정된다. 즉 투자심사위원회는 사업부서의 우선순위목록을 검토·평가하고, 전체적인 財政틀 속에서 전체 사업계획이 一貫性이 유지되도록 해야 한다.

3. 投資優先順位 設定의 方法

投資事業의 優先順位를 設定하는 方法은 非計量的 方法(Intangible Approach)과 點數賦與方法(Point System Priorities)으로 大分된다.

(1) 非計量的 方法

非計量的 方法은 價値(value)를 강조하는 것으로 그 구체적인 형태는 다양하다.¹⁰⁾

첫째, Priority 1, 2, 3, 4, 5... 등과 같이 여러 등급(ratings)을 설정하여 우선순위를 부여한다.

둘째, 生命, 健康, 財産의 保存과 같은 價値에 기초하여 等級體系(rating system)를 구성한다.

셋째, 質問目錄을 사용하여 우선순위를 정한다.

이러한 非計量的 方法은

① 生命, 健康, 公共安全의 보호를 위한 사업을 우선한다.

② 표준적인 서비스에 기초하여 既存施設의 不足을 충족시키는 사업을 우선한다.

③ 기존의 財産, 資源, 投資를 보존, 유지하는 事業 또는 經濟, 社會의 便益을 가져오는 事業을 우선한다.

④ 既存施設의 潛在力(full potential)을 실현하는데 요구되는 事業을 우선한다.

⑤ 事業費의 自體調達이 가능한 사업(self-liquidating project) 또는 政府의 歲入과 資源을 증대시키는 事業을 우선한다.

⑥ 國家 또는 上級團體로부터 財政補助를 받는 事業을 우선한다.

⑦ 緊急狀況(emergency situations)에 대처하는 事業을 우선한다.

한편 위의 고려사항과 더불어 서비스의 必須性, 事業의 時期와 그 效果에 대한 要素가 동시에 검토된다.

이러한 諸點에 기초하여 非計量的 方法에 의한 優先順位體系(Priority System)의 範疇와

9) Alan Walter Steiss, *Local Government Finance: Capital Facilities Planning and Debt Administration* (Lexington: Lexington Books, 1975) p.26.

10) John Matzer, Jr. (ed), *Practical Financial Management: New Techniques for Local Government* (Washington, D.C.: ICMA, 1984), pp. 135-136

[表 12] 優先順位體系의 範疇와 基準

범 주	기 준
1. 긴급성 (Urgent)	延期가 불가능한 사업 <ul style="list-style-type: none"> • 공중보건, 복지, 안전에 필요한 사업 • 각 사업부서의 계획을 유지하는 사업 • 긴급상황에 대처하는 사업
2. 필수성 (Essential)	주요한 公共改善을 완성하는 사업 <ul style="list-style-type: none"> • 사업부서의 계속적 계획으로서 최저수준의 유지에 필요한 사업 • 사업비용의 자체조달이 가능한(self-liquidating) 바람직한 사업 • 사업기간동안 費用의 65% 이상을 外部로 부터 재원조달이 가능한 사업
3. 필요성 (Necessary)	명백하게 제시된 要求를 충족시키기 위한 사업 <ul style="list-style-type: none"> • 불만족스럽고 낡은 시설을 대체하는 사업 • 지속적 사용을 위해 재구축이 필요한 사업
4. 바람직한 정도 (Desirable)	사업부서의 계획확장에 필요한 사업 <ul style="list-style-type: none"> • 타단체와의 경쟁에 있어 지역사회의 증진을 도모하는 사업 • 기존시설의 용도전환을 위한 사업
5. 수용가능성 (Acceptable)	바람직한 자치단체의 운영을 위해 필요한 검토된 사업이지만 예산삭감이 있는 경우 연기될 수 있는 사업
6. 연기가가능성 (Deferable)	전반적인 需要, 計劃, 投資時期에서 보아 즉각적인 검토대상에서 연기 또는 제외되어도 좋은 事業

일반적 基準을 제시하면 <表 12>와 같다.¹¹⁾

(2) 點數賦與方法

點數賦與方法(Point System Priorities)은 公共事業의 評價와 優先順位 設定을 위한 보다 科學的인 基礎를 확립하고자 하는 노력에서 數學的인 方法을 개발한 것이다. 그러나 이 방법은 주로 동일한 機能群(functional group) 내의 個別事業의 상대적 중요성을 평가하는데 한정된다.

이 方法의 目的은 각 사업부서가 요구한 모든 사업을 통일된 과정속에서 標準的인 基準에 의해 優先順位를 부여하는 手段을 제공하고 다양한 非計量的인 價値間의 상대적 관련성을

반영하는 일련의 加重值(weighted scores)를 개발하는 것이다.¹²⁾

점수부여방법은 우선순위 설정기준의 기본적인 요소로서 ① 계획과의 조화, ② 경제개발에의 영향, ③ 특별수요, ④ 공공편익, ⑤ 환경의 질, ⑥ 평균예상수명(useful life expectancy), ⑦ 인근지역의 쇠퇴, ⑧ 세입에의 영향등을 고려한다.¹³⁾

點數賦與은 우선순위 결정요소중 가장 중요하고 의미있는 요소에 가장 높은 점수를 부여하고

12) 가중치(weighting systems)를 적용하는 대표적인 지방 정부로는 오하이오주의 Dayton, 플로리다주의 Dade County, 매릴랜드주의 세인트 폴 미네소타, 북캐롤라이나주의 Winston-Salem 등이다.

13) John Matzer, Jr. (ed.), op. cit., p.136

11) ibid, pp. 37-38

타요소들에 대하여는 이 점수와 관련시켜 점수를 부여한다.¹⁴⁾

여기서, 點數制(Point System)를 적극적으로 활용하고 있는 Rhode Island 州의 방법을 살펴보면 다음과 같다. Rhode Island Point System은 7개의 일반적 범주(general category)를 설정하고 이를 다시 세분류(subdivisions)한 각 評價項目에 대해 점수를 부여한다.¹⁵⁾

일반적 범주와 세분류항목은 <表 13>과 같다.

[表 13] Rhode Island Point System

일반적 범주(general categories)		
1. 선호에 영향을 주는 환경(circumstances)		
2. 목적(general purposes)		
3. 각 기능부문에 대한 특정한 요구		
4. 외부재원의 이용가능성		
5. 후원기관이 요구한 우선도		
6. 바람직한 사업착수시기		
7. 운영비용에 대한 영향		

↓

부문	항 목(subdivisions)	점수
2. 목적	사회서비스	200점
	교육	190점
	공공서비스(공원, 도로, 공항)	180점
	특별서비스(경찰, 공공기관, 방위군)	170점
	자원보호	160점

이와같이 각 機能群內의 公共事業은 7개 基準별로 부여된 점수를 합산하여 評點을 부여받고, 전체 사업우선순위의 목록을 작성하기 위해

14) 日本의 宇都宮市에서는 시책사업의 우선순위 설정시 採點方式을 사용하고 있는데, 재정기준으로서 重要度, 緊急度, 財源度의 3개 지표를 사용한다. 그리고 각 기준별로 세부 평가항목에 대해 점수를 부여한 후 총평점을 합산하여 투자우선순위를 정하고 있다.

15) Alan Walter Steiss, op.cit., p.39

여러 機能群간의 상호교차방법에 의해 조정된다.

또 하나의 例로서 Maryland 州의 Prince George's County이 資本投資計劃의 評價를 위해 사용한 投資優先順位의 평가기준 및 점수 부여방법은 <表14>와 같다.¹⁶⁾

이러한 點數制(Point System)는 경직되게 사용되기보다는 우선순위 결정을 위한 지침으로 활용되는 것이 바람직하다.

4. 投資優先順位 設定의 實際

投資優先順位體系가 주관적인 非計量的 方法에 기초하든, 보다 객관적인 點數賦與方法에 의하든, 地方投資事業의 優先順位設定은 個別自治團體의 特定目的 및 開發目標와 一致되어야 한다. 즉, 어떤 지역에서의 公共事業의 立地(locality)는 產業成長과 發展, 觀光開發과 레크리에이션 產業, 地域住民의 霧圍氣 造成 등 그 目的과 重點方向이 지역마다 상이하기 때문이다. 그리고 優先順位 設定에 대한 보다 정교한 計量的 方法이 개발된다 하더라도 人間의 判斷(human judgment)을 대신할 수 없는 여러 측면이 있음을 인식해야 한다.

따라서, 優先順位設定에 참가하는 기획자들은,

첫째, 각 사업부서에서 최선의 專門的 判斷을 행해야 하며, 둘째, 優先順位의 실제적인 選擇과 確定은 여전히 協商이라는 政治的 過程(political process)과 關聯集團간의 妥協(give and take)에 의존하고 있다는 점을 깊이 인식해야 할

16 Girard Miller, *Capital Budgeting : Blueprints for Change* (Chicago : Governmental Finance Officers Association, 1984), p.125

[表 14] 優先順位評價表

평가기준	점수의 범위 (score range)	점수부여 (rate score)	가중치 (weight)	평 점
1. 공중위생과 안전에의 기여 (Contribution to Public Healty & Safety) • 심각한 위험(Serious Hazard)의 제거 • 잠재적 위험(Potential Threat)의 제거 • 직접적 공헌(Directly Contributes) • 미미한 공헌(Minimally Contributes) • 영향없음(No Impact)				
2. 서비스결손의 구제 (Remedies Service Deficiency) • 현존의 결손과 미래수요 (Existing Deficiency and Future Need) • 현존의 결손 • 미래수요				
3. 서비스 파급영역(Service Area) • 카운티전역(County wide) • 여러인근지역(Several Neighborhoods) • 인근지역 하나(One Neighborhood)				
4. 주·연방, 카운티외의 자금의 비율 (Percent State /Federal & non-County Funds) • 80%이상 • 60-79% • 40-59% • 20-39% • 1-19% • 0%				
5. O/M비용의 영향 (Annual Impact of O /M Costs) • 순비용의 저축(Net Cost Savings) • 변화없음(No Change) • 극소의 증가(\$ 1- \$25,000) • 적당한 증가(\$ 25,000- \$100,000) • 커다란 증가(\$ 100,000이상)				

것이다.¹⁷⁾

V. 結 論

우리나라의 地方自治團體는 財源確保의 위기에 놓여있다. 自體財源의 調達이 빈약한 상태에서 國家로부터의 移轉財政에 의존할 수 밖에 없다. 이러한 地方財政構造는 당연히 自主的 意思決定을 어렵게 하고 住民의 參與를 바탕으로 하는 住民自治의 實現을 어렵게 한다. 이런 이유에서 현재 우리나라의 地方自治團體는 財源確保에 政策의 優先順位를 부여하고 있어 歲出側面에서의 財源配分에 많은 問題點을 낳고 있다. 특히 投資部門에서의 計劃과 執行은 그 適實性이 없고 政策立案者 내지 政策決定者의 恣意的 決定이 이루어지고 있는 실정이다.

따라서 限定된 財源을 活用하여 財源配分의 效率化와 極大化를 도모하기 위하여는 投資優先順位에 기초한 最適 投資事業을 선정하고 이에 기초하여 財源을 配分함으로써 投資事業의 실시로 인한 經濟的, 政策的 效果를 最大化하여야 한다.

<참고문헌>

- 경제기획원, 「투자심사편람」, 1982.
- 국토개발연구원, 「제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(V)」, 1988.

- Caiden, Naomi and Wildavsky, Aaron, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, N.J. : Transaction Books, 1980.
- Hirsch, Werner Z, *The Economics of State and Local Government*, N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1970
- Miller, Girard, *Capital Budgeting : Blueprints for Change*, Chicago : Governmental Finance Officers Association, 1984.
- Matzer, John, Jr.(ed.), *Practical Financial Management : New Techniques for Local Government*, Washington, D.C. : ICMA, 1984.
- Steiss, A.W., *Local Government Finance : Capital Facilities Planning and Debt Administration*, Lexington : Lexington Books, 1975.
- Pyhrr, Peter A., "The zero-Base Approach to Government Budgeting," *PAR*, vol. 37 (Jan. / Feb.), 1977.
- 古寄昇三, 「地方自治の經濟學」, 東京 : 勁草書房, 1982.
- 關西經濟連合會編, 「廣域行政の經濟效果」, 東京 : 學陽書房, 1968.
- 藤森 泰明, "わが國の社會資本整備の現狀と公共投資基本計劃," 「地域開發」, 1990, 10月.
- 건설부, 「건설통계편람」, 1988.
- 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.
- 내무부, 「지방자치단체가용재원현황」, 1989, 1990.

17) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*(N.J. : Transaction Books, 1980), pp.111 ~ 112