

## 지방투자심사 대상사업의 유형화와 평가기준 및 가중치 산정\*

### Evaluation Criteria and Their Weighted Values for the Local Investment Examination Process

이성근\*\* · 이환범\*\*\* · 이관률\*\*\*\*

Lee, Seong-Keun · Lee, Hwan-Beom · Lee, Kwan-Ryul

#### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방투자심사의 일반적 고찰과 대상사업의 유형화
- III. 지방투자심사의 평가기준과 가중치 산정
- IV. 결론

본 연구는 지방재정의 건전운영과 지방투자사업의 타당성 제고를 위해 지방투자심사 대상사업을 유형화하고, 지방투자심사의 평가기준 선정과 가중치를 산정하였다. 이를 위해 투자심사에 참여하는 심사위원과 심사부서 및 제안부서 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 평가기준의 가중치 산정은 AHP 기법을 사용하였다.

본 연구에서는 심사대상사업의 유형화와 평가기준의 선정을 위해 공공투자의 지속가능성 측면에서 균형성과 혁신성, 그리고 공공투자의 적정성 측면에서 형평성과 효율성 기준을 제시하였다. 그리고 투자심사의 대상분야는 일반행정, 사회·복지, 생활·환경, 도로·교통, 소방·방재, 주택·토지, 경제·통상, 농·수산, 문화·관광, 교육·체육의 10대 분야로 구분하였다.

분석결과에 의하면, 심사대상분야에 따라 평가기준별 가중치가 상이함이 확인되었다. 첫째, 균형성을 중시하는 분야는 도로·교통분야와 주택·토지분야이고, 효율성을 중시하는 분야는 일반행정분야와 생활·환경분야, 그리고 소방·방재분야이다. 이상의 심사분야는 효율

논문 접수일: 2006년 10월 12일

\* 이 논문은 2002학년도 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것임.

\*\* 영남대학교 행정학부 지역개발학전공 교수

\*\*\* 영남대학교 행정학부 행정학전공 교수

\*\*\*\* 영남대학교 행정학부 지역개발학전공 강의전담교수

성과 균형성과 같은 단일 평가기준의 가중치가 다른 평가기준에 비해서 높은 경우이다. 둘째, 균형성과 형평성을 중시하는 분야는 사회·복지분야이다. 셋째, 균형성과 효율성을 중시하는 분야는 농·수산분야와 교육·체육분야이다. 이들 분야는 기본적으로 효율성을 기본전제로 하고 있다. 그러나 농·수산분야와 교육·체육분야의 경우 효율성만을 강조하게 될 경우 지역간·계층간의 격차를 증대시키는 요인으로 작용될 수 있다. 따라서 이들 분야는 효율성을 기본전제로 하되 격차해소를 위해서 균형을 강조해야 할 것이다. 넷째, 혁신성과 효율성을 중시하는 분야는 경제·통상분야와 문화관광분야이다. 이들 분야는 지역발전에 있어서 핵심동력에 해당되는 분야이다. 따라서 기본적으로 경제적 효율성이 전제되어야 하고, 지속적인 지역발전을 선도하기 위해서는 전략적인 판단이 요구되는 분야이기 때문이다.

따라서 효율적인 지방투자심사를 수행하기 위해서는 심사대상사업의 유형에 따라 평가기준의 가중치를 상이하게 적용하는 것이 필요하다.

□ 주제어: 지방투자심사, 평가기준, 가중치

The purpose of this study is to create evaluation criteria and assign weighted values to the criteria so local investment examination committees can evaluate regional development projects.

In order to conduct this study, AHP (Analytic Hierarchy Process) was used. A survey questionnaire was completed by members of the Gyeongbuk Local Investment Examination Committee and public offices of Gyeongbuk Province and 23 city and county governments.

In this study, two principal aspects of regional development were considered: sustainability and adequacy of public investment. Two criteria were derived for examining sustainability. They were regional balance and innovation. Equity and efficiency were the two criteria used for examining adequacy of public investment.

To assign the weighted values, ten fields were classified. The results of the survey revealed that the weighted value for each criteria is different for the ten fields. Therefore, in order to evaluate the local investment examination efficiently, the committee should consider the characteristics of each project such as the ten fields. Also, the committee should adopt different weighted values for the criteria for evaluating the local investment examination.

□ keyword: Local Investment Examination, Evaluation Criteria, Weighted Values,

## I. 서론

지방자치제 실시 이후 세계화정보화의 시대적 조류 속에서, 지역 스스로 지역경제 활성화를 추진하기 위한 정책적 노력이 확산되고 있고, 이에 따른 재정수요가 증대되고 있다. 그러나 세입측면에서는 세원의 취약으로 재원이 절대적으로 부족하고, 세원신장의 경직성으로 추가재원의 발굴에도 한계가 있다. 이처럼 세출의 증가와 세입의 한계라는 딜레마 속에서도 공공서비스에 대한 수요증대로 인해 무리한 투자사업의 추진, 인기위주의 낭비성·소모성 사업과 같은 방만한 재정운영으로 건전한 지방재정에 저해되는 사례가 빈발하고 있다.

이러한 현실적 문제로 인해 지방재정 운영의 타당성과 객관성을 평가할 제도적 장치가 요구되었는데, 이것이 바로 투자심사제도이다. 투자심사제도는 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 운영하기 위한 하나의 수단으로 활용되고 있는 제도이다. 지방투자심사제도는 계획적이고 효율적인 지방재정 운영을 위해 일정 규모 이상의 사업에 대하여 예산편성 전에 투자심사를 실시하는 일종의 사전적 재정관리제도이다.

미국을 비롯한 선진외국에서는 공공사업의 유형과 대상에 따라 평가기준과 평가방식을 차등화하고 있다(이창균외, 2002: 125). 이는 모든 투자대상사업에 대하여 동일한 평가기준이나 방식을 적용하지 않고 사업의 성격과 유형에 따라 적절한 기준을 사용하기 위함이다. 예컨대 미국 GAO(General Accounting Office)의 경우 5대 부문, 14개 세부기준에 따라 일정한 가중치를 부여(최대 25%)하여 사업평가를 수행하고 있는데, 이는 공공사업평가의 타당성을 제고하기 위한 것이다.

반면 우리나라의 지방투자심사제도는 지방자치단체별로 다소 상이하긴 하나 대부분 전 사업에 공통적으로 적용하는 일률적 평가기준만을 설정하고 있어 사업의 유형별 특성과 지역별 특성을 체계적으로 반영하기 어렵고, 정책적·직관적 판단에 의존함으로써 투자심사의 객관성을 저하시키며, 재원의 합리적 배분이 이루어지지 못하고 있다(이재원, 1996: 337-340). 또한 심사방법이 정성분석 중심으로 이루어져 투자심사의 객관성을 저하시키고 있을 뿐 아니라, 사업특성에 따른 가중치 적용이 이루어지지 못하고 있다(이효외, 1996: 51). 그 이외에도 투자사업이 비계획적이고 투자심사도 형식적으로 이루어지는 사례가 많고, 투자심사에 대한 전문성 확보가 미흡하며 투자심사 결과에 대한 사후관리가 체계적이지 못한 실정이다.

따라서 본 연구는 지방재정의 건전운영과 지방투자사업의 타당성 제고를 위해 지방투자심사 대상사업을 유형화하고, 지방투자심사의 평가기준과 가중치를 산정하는데 목적이 있다. 평가기준의 가중치를 산정하기 위해서 투자심사 관계전문가와 실무자를 대상으로 설문조사를 실시하고, AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 활용하였다.

## II. 지방투자심사의 일반적 고찰과 대상사업의 유형화

### 1. 지방투자심사의 일반적 고찰

#### 1) 지방투자심사의 법적근거와 범위

지방투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 지방투자사업에 대한 무분별한 중복투자방지를 위하여 1992년 도입된 제도이다. 이는 주요 지방투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 제도이다. 지방투자심사는 국가 및 지방자치단체의 재원이 한정된 상황 하에서 지방재정의 계획적·효율적 운영을 보장하고 투자효율을 극대화하는데 의의가 있다. 또한 지방투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생가능한 여건을 분석·검토하는데 그 의의가 있다.

지방투자심사제도의 목적은 첫째, 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정운영, 둘째, 한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영, 셋째, 지방자치단체 주요 투자사업의 타당성을 사전검증, 넷째, 지방중기재정계획과 연계된 계획재정운영을 위해서이다.

한편 지방재정법 제30조에서는 지방자치단체의 투·융자사업은 중기지방재정계획과 연계되어야 하며, 투자심사를 기초로 예산편성을 해야 함을 규정하고 있다. 지방재정법 제30조에서는 투자심사 대상사업의 기준(시·도는 총사업비 20억원(서울특별시 30억원 이상)의 신규사업, 시·군·자치구는 총사업비 10억원 이상사업)과 일정규모 이상의 투자사업(100억원 이상) 및 공공용건물(50억원 이상)의 사전 타당성조사를 규정하고 있다. 청사·회관 등 공공용건물에 대해서는 사전타당성조사를 의무화하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 시·도지사 또는 행정자치부장관에게 투자심사를 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 동법 시행령 제30조 2항 및 3항에서는 지방자치단체에서 의뢰하는 투자심사에 대한 자문역할을 하는 중앙투자심사위원회(15인)와 지방투자심사위원회(15인)의 설치를 규정하고 있다.

그리고 투자심사의 기준 및 기타 투자심사에 관한 필요한 사항에 대하여는 지방재정 투·융자사업 심사규칙(행정자치부령)으로 정하도록 하고 있다. 투자심사의 전반적인 사항은 이러한 법령을 근거로 매년 지방재정 투·융자사업 심사지침에 준거하여 이루어지고 있다.

한편 투자심사 대상사업은 세출예산 세세항 과목구분상 사업예산에 해당되는 사업비와 행사성 경비로서, 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 모든 신규 투자사업을 포함하고 있다. 다만, 특별한 사유가 있을 경우 당해 연도 사업도 심사가능토록 하고 있다. 사업비에는 보상비,

설계비, 입찰공고비 등 부대적 경비를 포함한 총사업비 개념으로 하고 있다. 신규 투자사업이란 시설물(구조물)의 기능이 상호연결되거나 또한 연계성이 있는 1건의 사업을 말하며, 이 경우 전체사업에 대한 1건으로 기본계획수립 및 기본설계가 이루어진 경우를 의미한다.

그리고 1건의 사업이라 하더라도 사업을 구간별로 나누어 설계를 실시하고, 연도별로 나누어 발주하는 경우 각각의 사업을 별도의 신규 투자사업으로 하고 있다. 다만 동일 목적으로 시행하는 사업으로서 전체사업에 대한 기본계획이 수립되었으나, 단위사업별로 별도의 설계를 실시하여 각각의 사업을 시행하는 경우에는 단위사업 합계를 1건의 사업으로 보고 있다. 투자심사는 반드시 기본계획수립 이후 실시설계용역 전 단계부터 실시하고 있는데, 행사성 경비는 계획수립 이후 사업시행 이전에 실시하기로 되어 있다.

## 2) 외국 투자심사제도의 경향

투자심사기준에 대한 실천방안을 모색하고 설정하는데 있어서 투자사업의 심사평가와 관련된 국내외 이론 및 사례는 중요한 시사와 방향성을 제시해 준다. 그중에서도 국제적으로 활용되고 있는 투자사업의 심사평가와 관련된 경향에 대하여 간단히 정리하면 다음과 같다 (이창균외, 2002: 124-126).

첫째, 투자사업의 심사평가에 있어서 보다 포괄적인 개념, 예컨대 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 제도발전 및 영향(impact), 지속가능성(sustainability)을 제시하고 그것을 세부적으로 측정해 나가는 접근방법을 취하는 경향이 있다. 이 때 평가기준의 항목은 심사기관과 대상사업에 따라서 상대적으로 차이가 있어서 일률적으로 그 적정성이나 표준화 정도를 말하기는 어렵다. 그러나 중요한 사실은 대상사업의 유형과 특성에 맞추어 투자심사부문을 적절히 구분하고 그에 속하는 측정항목의 개념을 명확히 하면서 실천가능한 측정수단과 적절히 연계시키고 있다.

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

셋째, 투자사업의 심사방법으로 종합점수제 방식이 보편적으로 사용되고 있다. 일반적으로 관측되는 점수제는 일정한 기준과 틀에 의해 대상사업의 주요 심사부문을 구분한 다음 각 부문별 점수(세부 측정항목 점수 및 가중치 부여 포함)와 종합점수를 도출하고, 그것을 토대로 투자여부를 결정하는 방식을 취하고 있다.

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

다섯째, 투자사업 가운데 투자규모가 크고 계량분석이 비교적 용이한 사업의 경우 주로 경제·재무분석을 중심으로 정형화된 기법을 적용하고 있다. 즉 표준화된 판단이나 자의성을 최소화시키려는 시도가 이루어지고 있다.

여섯째, 투자사업의 심사 또는 예비타당성조사에 있어서 전문가집단을 대상으로 집중토의(brainstorming)방식이 강조되고 활용되는 경향도 있다.

## 2. 지방투자심사 대상사업의 유형화

### 1) 지방투자심사 대상사업의 의의와 선행연구 고찰

투자심사제도의 발전적 대안을 모색하는 과정에서 공공투자사업이 민간투자사업과 본질적으로 다른 특성과 파급효과를 지니고 있다는 사실을 인식하는 것은 중요하다. 이러한 사실은 공공투자심사과정에서 사업을 유형화시켜 접근해야 할 필요성을 간접적으로 시사해 준다. 만일 투자사업의 특성 등을 고려하여 적절한 사업의 유형화가 이루어진다면, 그 다음으로 중요한 것은 모든 투자사업에 공통적으로 적용될 수 있는 평가기준과 사업의 특성별로 차등 적용될 수 있는 평가기준을 모색하는 작업을 추진하는 일이다. 이 과정에서는 사업부문별로 가중치를 부여하는 접근을 취하거나 아니면 그와 다른 접근을 취할 수도 있다(박현, 2002: 4).

한편 투자심사 대상사업은 여러 가지 기준에 의해 유형화될 수 있다. Lucy 등은 대상사업을 사회적 기능에 따라 일상적 사업, 보조적 사업, 발전적 사업, 사회적 기본사업으로 유형화하고(W. H. Lucy et al., 1977: 698-694), Smith는 공급비용과 혜택범위에 따라 대상사업을 유형화하고 있으며(W. F. Smith, 1975: 306), Roth는 생산주체와 구매주체에 따라 대상사업을 구분하고 있다(G. Roth, 1987: 13). 그리고 Barlow는 파급효과 크기에 따라 공공투자를 유형화하고 있다(I. M. Barlow, 1981: 81-84). 한편 박희정(1997)은 투자대상 사업을 사회적 기능과 공익성 및 필요성의 두 가지로 유형화하고, 사회적 기능은 다시 일상적 사업, 보조적 사업, 발전적 사업, 사회적 기본사업으로 구분하고, 공익성 및 필요성에서는 공익적 필수사업, 사익적 필수사업, 공익적 혜택사업, 사익적 혜택사업으로 구분하고 있다(박희정, 1997: 10). 그리고 이창균외(2002)는 공공성과 수익성 측면의 사업으로 구분하고 있다.

이때 공공성은 사업추진에 따른 수혜지역과 수혜자의 범위, 그리고 사회 형평성의 구현정도를 그 잣대로 삼을 수 있고, 수익성은 사업추진에 따른 경제적 이익으로 측정될 수 있다.

## 2) 지방투자심사 대상사업의 유형화

지방투자사업은 공공성을 띠고 지역발전에 궁극적 목적을 두고 있는 바, 투자사업의 유형을 단순히 기능적 측면에서 구분하는 선행연구는 한계가 있다. 지방투자사업은 사업의 성격상 지역개발사업이다. 이러한 지역개발의 목표가치는 효율성, 형평성, 환경보전(김형국, 1986: 42-55)으로 구분되고 있고, 대안평가의 기준으로는 효율성, 형평성, 정치적 실행가능성(R. Mayer, 1985: 107; 이성근, 2006: 338)과 경제적 효율성, 사회적 효율성, 환경성(Nongaard & Dixon, 1986: 301; 오승식, 1997: 92-97) 등을 제시할 수 있다. 한편 최근 들어 개발과 보전의 조화라는 측면에서 지속가능성, 그리고 자립적 지방화라는 측면에서 혁신성을 강조하고 있다.

이러한 공공투자사업은 사회 전체의 이익증진을 추구하고 있기 때문에 공공투자의 적정성이 보장되어야 함과 동시에 변화되는 사회적 욕구를 충족시키기 위해 지속적인 공공투자가 이루어져야 한다. 이런 측면에서 공공투자사업은 공공투자의 지속가능성과 적정성이라는 두 가지 기준에 의해서 유형화가 가능하다(이성근, 2004: 98).

그러므로 지방투자사업은 자원의 합리적 배분이라는 측면에서 형평성과 효율성, 그리고 지역발전을 위한 지속가능성이라는 측면에서 균형성과 혁신성이 중요하다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 지방자치단체의 행정업무를 업무분장에 의해 구분해 볼 때, 유형 I(균형성과 형평성 지향사업)에서는 일반행정, 사회·복지, 환경·보건 업무로 구분할 수 있고, 유형 II(균형성과 효율성 지향사업)는 도로·교통과 소방 업무, 유형 III(혁신성과 형평성 지향사업)에는 지역개발 업무, 그리고 유형 IV(혁신성과 효율성 지향사업)에는 경제·통상, 농·수산, 문화·관광 업무로 구분해 볼 수 있다.

그러나 세부사업의 성격에 따라서는 그 유형이 달라질 수 있는 바, 세부사업별로 투자심사 대상사업의 유형을 재정의하는 과정이 요구된다. 한편 사업별·지역별 특성에 따라 네가지 기준 중에서 특정 어느 한 기준만을 강조하는 형태의 사업유형도 있을 수 있다.

&lt;그림 1&gt; 투자심사 대상사업의 유형화

		공공투자의 적정성(Optimality)	
		형평성	효율성
공공투자의 지속가능성 (Sustainability)	균형성	I	II
	혁신성	III	IV

주: 유형 I은 균형성과 형평성 지향사업  
 유형 II는 균형성과 효율성 지향사업  
 유형 III은 혁신성과 형평성 지향사업  
 유형 IV는 혁신성과 효율성 지향사업

### III. 지방투자심사의 평가기준과 가중치 산정

#### 1. 평가기준 설정의 기본전제

##### 1) 장래 발전방향

투자심사 평가기준 설정의 기본방향은 다음과 같이 다섯 가지로 제시할 수 있다(이성근, 2004: 101). 첫째, 지방투자심사 대상사업의 유형화에 근거하여 투자심사의 기준을 균형성과 혁신성, 형평성과 효율성 기준으로 유형화하고 구체화해야 한다.

둘째, 투자심사기준 및 기법적용의 객관성을 제고하기 위해서는 정량분석이 중심이 되어야 한다는 것이다. 즉 현재의 정성평가 중심에서 정량평가 중심으로 방향전환이 필요하다.

셋째, 현실적으로 정량분석과 정성분석을 조화시킬 필요가 있다. 투자심사과정에서 일정부분에 있어서는 정성분석이나 주관적 가치평가에 의존할 수밖에 없는 상황이 존재한다. 따라서 이 경우 해결해야 할 과제는 ① 정성평가를 어떤 방식으로 시도하는 것이 가장 합리적인 것인지를 결정하는 것과, ② 적절한 정성평가에 의해 도출된 결과를 다른 정량분석 결과와 어떤 방식으로 연계시키는 것이 합리적인 것인지를 결정하는 것이다.

넷째, 사회적 합의과정의 도입이다. 사회적 합의를 측정하는 과정에서는 종합적인 식견에 기반을 두는 델파이방식(delphi method)이나 집단토의(brainstorming)방식을 취하는 것이 합리적이다. 전문가의 다양한 경험과 종합지식을 토대로 하는 종합판단은 정치화되지 못한 정량분석에 비해 그 객관성과 효율성면에서 더 나은 것으로 입증되고 있다.

## 2) 평가기준의 모색

현행 투자심사제도의 문제점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 투자대상사업의 유형화를 통해서 배점과 심사방법, 그리고 적용기법을 달리하는 것이 합리적이다. 예를 들어, 사업의 특성상 경제성 없는 사업에 대해 경제적 타당성 부문의 가중치를 크게 부여한다면 이 사업은 투자심사 과정에서 탈락할 확률이 높다. 이와 같은 상황에서 현재와 같은 획일적인 평가기준과 판정방법을 계속 적용한다면 재정지출을 통한 자원배분의 효율성(allocative efficiency)과 사회적 형평성(social equity)의 균형을 기대할 수가 없다.

지방자치단체에서는 공공성이 낮으면서 수익이 보장되지 않는 사업을 우선적으로 투자할 수가 없다. 즉 자치단체가 추진하고자 하는 투자사업은 공공성과 경제성이 모두 높거나, 경제성은 낮지만 공공성이 매우 높은 사업, 아니면 최소한의 공공성 요건을 충족하면서 경제성이 높은 사업 중 하나에 속해야 한다. 비수익사업의 경우 공공성과 사회적 형평성 등의 측정에 중점을 두는 것이 바람직하며, 만일 경제성을 측정할 경우에도 경제적 수익의 유무보다는 재원조달 및 채무능력과 같은 재무 타당성을 파악하는데 중점을 두는 것이 합리적이다.

이와 같이 투자사업의 성격에 따라 상이한 심사경로를 거침으로써 보다 공평한 심사회기가 제공될 수 있고 나아가 재정운영의 효율성과 형평성이 제고될 수 있다. 비수익성 사업의 경우 사회적 합의성 분석이 중요하며, 여기에는 투자사업과 관련되는 사회형평과 정의, 소득 및 복지 재분배, 지역경제 파급효과 등을 점검하는 과정이 포함되어야 한다. 일반적으로 대규모 투자사업은 지역의 사회자본에 해당하므로 사업의 추진과 관련하여 경제적 타당성은 물론 주민간의 형평, 사회정의, 소득재분배와 관련된 각종 파급효과를 점검하는 과정이 필요하다.

현재 국가에서 추진하는 중앙투자심사제도의 평가기준은 투자사업의 필요성(시급성, 주민숙원 및 수혜도, 파급효과), 사업계획의 적절성(국가계획등과의 부합성, 사업규모의 적정성, 재무-경제적 수익성), 재원조달계획의 타당성(국비 지원가능성, 지방비 확보가능성, 지방채의 적정성), 사업추진의 준비사항(관계법령적합 및 사업절차 이행여부, 사업추진에 따른 문제점 및 대책) 등으로 구분된다. 그리고 지방자치단체에서 시행하고 있는 투·융자심사에서도 중앙투자심사기준을 이용하기도 하지만, 경우에 따라서는 조금 상이한 경우도 있다. 예컨대 충남도의 경우는 효율성(경제성, 파급성), 공평성(요구도, 숙원도, 수혜도), 사업성격(공공재, 완급성, 관련계획일치, 재원조달, 추진상태) 등으로 구분하고 있다(이창균외, 2002: 71-91).

그러나 투자사업의 타당성 평가기준은 대상사업의 유형에 부합하게끔 선정되어야 할 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 투자사업의 타당성은 지속가능성 측면에서 균형성과 혁신성, 그리고 공공투자의 적정성 측면에서 형평성과 효율성의 기준에 적합하여야 한다. 이러한 표준 평가항목 및 지표에 따라 각 부문별 평가지표를 부문별 성격을 고려하여 조정하여 지역별, 사

업별 특성에 맞는 부문별 평가지표를 개발하여야 하고, 평가항목 및 지표에 적합한 투자사업 평가기준의 척도를 결정하여야 한다.

그리고 각 사업부문별로 투자의 결정기준이 다르기 때문에 각 사업부문별 수익성·비수익성을 감안하여 각 평가항목별로 가중치를 부여하여야 한다. 즉 투자단위사업의 가중치와 평가항목의 점수를 곱하여 투자단위사업의 평점을 산정하여 투자심사의 기초자료로 활용한다. 각 항목별 점수법에 의하여 총 점수를 환산한 후, 점수에 따라 투자심사를 실시하는 것이다.

## 2. 평가기준의 선정

투자심사분야의 범위는 매우 광범위한 바, 분야별 사업의 내용이 매우 상이하다. 그럼에도 불구하고 모든 사업에 동일한 평가기준을 적용하는 것은 비합리적이다. 따라서 심사분야의 특성에 따라 평가기준의 가중치를 상이하게 적용할 필요성이 있다.

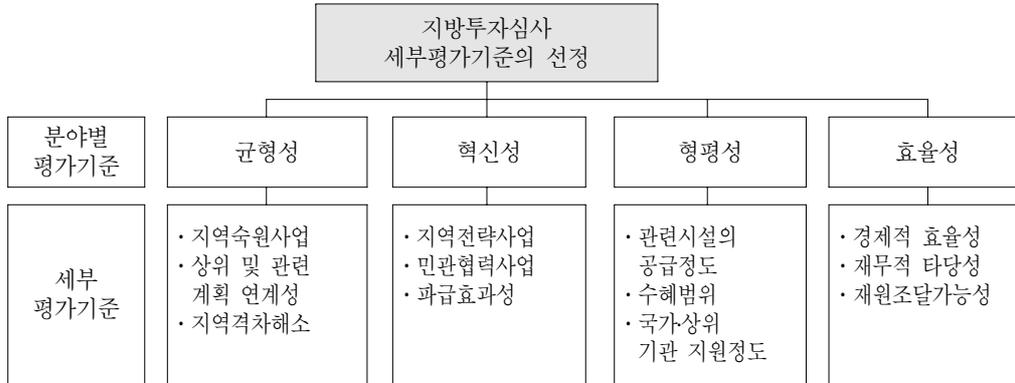
우선 본 연구에서는 투자심사의 분야를 행정업무 분장에 따라 일반행정, 사회·복지, 생활·환경, 도로·교통, 소방·방재, 주택·토지, 경제·통상, 농·수산, 문화·관광, 그리고 교육·체육의 10대 분야로 구분하였다.

한편 투자심사의 평가기준을 크게 공공투자의 지속가능성 측면에서 균형성과 혁신성을, 그리고 공공투자의 적정성 측면에서 형평성과 효율성의 4대 평가기준을 제시하였다. 그리고 4대 평가기준이 갖고 있는 성격과 현재 지방투자심사에서 활용하고 있는 심사세부항목을 고려하여 4대 평가기준별로 각각 3개의 세부평가기준으로 구성하였다. 우선 균형성은 지역숙원사업, 상위 및 관련계획 연계성, 지역격차해소, 혁신성은 지역전략사업, 민관협력사업, 파급효과성, 형평성은 관련시설의 공급정도, 수혜범위, 국가 및 상위기관의 지원정도, 효율성은 경제적 효율성, 재무적 타당성, 재원조달가능성으로 구성하였다.

따라서 본 연구에서는 투자심사분야별 평가기준의 가중치를 분석하기 위하여 <그림 2>와 같은 기본모형을 선정하였다. 즉 10개의 투자심사분야별로 평가기준의 가중치를 산정하고, 이와 함께 4대 평가기준의 세부평가기준의 가중치를 산정한다. 그리고 분야별 평가기준의 가중치와 세부평가기준의 가중치를 곱함으로써 최종적으로 심사분야별 세부평가기준의 가중치를 도출토록 한다.

지방투자심사 평가기준의 가중치를 산정하기 위해서 경상북도청과 23개 지방자치단체의 지방투자 심사위원과 지방투자 심사부서 및 제안부서 공무원을 대상으로 설문조사를 2004년 8월 12일부터 25일까지 수행하였다. 총 563부를 배부하여 이중 394부를 회수하여 분석하였다. 이중 심사위원은 104명, 심사부서 공무원은 79명, 제안부서 공무원은 211명이다.

&lt;그림 2&gt; 지방투자심사 세부평가기준의 선정



### 3. 평가기준의 가중치 산정

#### 1) 심사분야별 평가기준의 가중치

심사분야별 평가기준의 가중치 분석결과에 의하면, 심사분야에 따라 평가기준의 가중치가 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 모든 분야의 가중치 분석에 있어서 일관성 지수(consistency index)가 모두 0.1 이하인 바, 쌍대비교의 결과가 일관성을 유지하고 있는 것으로 평가된다. 심사분야별 평가기준의 가중치를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 일반행정의 경우 효율성(0.312)의 가중치가 가장 높고, 그 다음으로 균형성(0.268)이 높게 나타나고 있다. 그리고 사회·복지는 균형성(0.304)과 형평성(0.98), 생활·환경은 효율성(0.323)과 형평성(0.244), 도로·교통은 균형성(0.313)과 효율성(0.295), 소방·방재는 효율성(0.334)과 형평성(0.231), 주택·토지는 균형성(0.309)과 효율성(0.283), 경제·통상은 효율성(0.300)과 혁신성(0.263), 농·수산은 효율성(0.282)과 균형성(0.278), 문화·관광은 효율성(0.308)과 혁신성(0.285), 그리고 교육·체육은 효율성(0.287)과 균형성(0.250)의 가중치가 높게 나타나고 있다.

이상을 종합하여 볼 때, 사회·복지분야를 제외한 거의 모든 분야에서 효율성은 다른 평가기준에 비해서 가중치가 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 균형성과 혁신성, 형평성의 가중치가 심사분야의 특성에 따라 조금씩 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러므로 투자심사시 심사분야의 유형에 따라 가중치를 상이하게 부여해야 한다.

&lt;표 1&gt; 심사분야별 평가기준의 가중치

구분	지속가능성		적정성		CI	CI/RI
	균형성	혁신성	형평성	효율성		
일반행정	0.268	0.186	0.235	0.312	0.0081	0.0090
사회·복지	0.304	0.134	0.298	0.265	0.0081	0.0090
생활·환경	0.230	0.203	0.244	0.323	0.0002	0.0002
도로·교통	0.313	0.155	0.237	0.295	0.0019	0.0021
소방·방재	0.227	0.208	0.231	0.334	0.0022	0.0025
주택·토지	0.309	0.173	0.234	0.283	0.0020	0.0022
경제·통상	0.225	0.263	0.211	0.300	0.0004	0.0004
농·수산	0.278	0.188	0.252	0.282	0.0002	0.0003
문화·관광	0.211	0.285	0.197	0.308	0.0008	0.0008
교육·체육	0.250	0.232	0.230	0.287	0.0002	0.0002

## 2) 세부평가기준의 가중치

균형성과 혁신성, 형평성과 효율성의 4대 평가기준에 따라 각각 3개의 세부평가기준을 제시하였다. 각 세부평가기준의 가중치는 4대 평가기준을 대표적으로 설명할 수 있는 세부평가기준에서 가장 높게 나타나고 있다. 즉 균형성은 지역숙원사업(0.399), 혁신성은 지역전략사업(0.453), 형평성은 수혜범위(0.391), 그리고 효율성은 경제적 효율성(0.396)의 가중치가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 세부평가기준의 가중치 산정에 있어서도 일관성지수가 모두 0.1보다 낮게 나타나고 있는 바, 분석결과가 일관성을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

&lt;표 2&gt; 세부평가기준의 가중치

구분	세부평가기준	가중치	CI	CI/RI
균형성	지역숙원사업	0.399	0.0079	0.0136
	상위 및 관련계획 연계성	0.225		
	지역격차해소	0.376		
혁신성	지역전략사업	0.453	0.0036	0.0063
	민관협력사업	0.225		
	과급효과성	0.322		
형평성	관련시설의 공급정도	0.318	0.0009	0.0015
	수혜범위	0.391		
	국가상위기관 지원도	0.291		
효율성	경제적 효율성	0.396	0.0053	0.0091
	재무적 타당성	0.250		
	재원조달가능성	0.354		

### 3) 심사분야별 세부평가기준의 가중치

이상에서 도출된 심사분야별 평가기준과 세부평가기준의 가중치를 곱함으로써, 최종적으로 심사분야별 세부평가기준의 가중치를 도출할 수 있다. 즉 심사분야별 평가기준 (1×4) 행렬에 세부평가기준 (4×12) 행렬을 곱함으로써 심사분야별 세부평가기준을 (1×12) 행렬로 도출할 수 있다. 이러한 방식으로 10대 심사분야별 세부평가기준의 가중치를 산정하면 <표 3>과 같다.

우선 일반행정분야는 경제적 효율성(0.123)과 재원조달가능성(0.110), 사회·복지분야는 지역숙원사업(0.121)과 수혜범위(0.116), 생활·환경분야는 경제적 효율성(0.128)과 재원조달가능성(0.114), 도로·교통분야는 지역숙원사업(0.125)과 지역격차해소(0.118), 소방·방재분야는 경제적 효율성(0.132)과 재원조달가능성(0.118), 주택·토지분야는 지역숙원사업(0.123)과 지역격차해소(0.116), 경제·통상분야는 경제적 효율성(0.119)과 지역전략사업(0.119), 농·수산분야는 경제적 효율성(0.111)과 지역숙원사업(0.111), 문화·관광분야는 지역전략사업(0.129)과 경제적 효율성(0.122), 그리고 교육·체육분야는 경제적 효율성(0.114)과 지역전략사업(0.105) 등의 세부평가기준의 가중치가 높게 나타나고 있다.

<표 3> 심사분야별 세부평가기준의 가중치

구분	균형성			혁신성			형평성			효율성		
	지역숙원사업	상위 및 관련 계획 연계성	지역격차해소	지역전략사업	민관협력사업	과급효과성	관련시설의공급정도	수혜범위	국가·상위기관지원도	경제적효율성	재무적타당성	재원조달가능성
일반행정	0.107	0.060	0.101	0.084	0.042	0.060	0.075	0.092	0.068	0.123	0.078	0.110
사회·복지	0.121	0.068	0.114	0.061	0.030	0.043	0.095	0.116	0.087	0.105	0.066	0.094
생활·환경	0.092	0.052	0.087	0.092	0.046	0.065	0.078	0.095	0.071	0.128	0.081	0.114
도로·교통	0.125	0.070	0.118	0.070	0.035	0.050	0.075	0.093	0.069	0.117	0.074	0.104
소방·방재	0.091	0.051	0.085	0.094	0.047	0.067	0.073	0.090	0.067	0.132	0.084	0.118
주택·토지	0.123	0.070	0.116	0.078	0.039	0.056	0.074	0.092	0.068	0.112	0.071	0.100
경제·통상	0.090	0.051	0.085	0.119	0.059	0.085	0.067	0.083	0.062	0.119	0.075	0.106
농·수산	0.111	0.063	0.105	0.085	0.042	0.060	0.080	0.099	0.073	0.111	0.071	0.100
문화·관광	0.084	0.047	0.079	0.129	0.064	0.092	0.063	0.077	0.057	0.122	0.077	0.109
교육·체육	0.100	0.056	0.094	0.105	0.052	0.075	0.073	0.090	0.067	0.114	0.072	0.102

이상을 종합하여 볼 때, 투자사업의 유형은 균형성, 효율성, 균형성과 형평성(유형 I), 균형성과 효율성(유형 II), 그리고 혁신성과 효율성(유형 IV)을 중시하는 다섯가지 형태로 구분된다. 우선 균형성을 중시하는 사업은 도로·교통분야와 주택·토지분야이고, 둘째, 효율성을 중시하는 사업은 일반행정분야와 생활·환경분야, 그리고 소방·방재분야이다. 한편 균형성과 형평성(유형 I)을 중시하는 분야는 사회·복지분야이고, 균형성과 효율성(유형 II)을 중시하는 분야는 농·수산분야와 교육·체육분야이며, 혁신성과 효율성(유형 IV)을 중시하는 분야는 경제·통상분야와 문화·관광분야이다

#### 4) 평가기준 및 가중치의 적용

본 연구에서는 지방투자심사의 사업유형별로 세부평가가중치를 산정하는 것이 궁극적 목적이다. 이는 사업의 특성을 무시하고 동일한 기준을 적용함으로써 발생할 수 있는 재정부업의 문제를 개선하기 위한 하나의 대안이다. 따라서 본 연구에서 제시하고 있는 세부평가기준의 가중치를 실제 평가에 적용하는 방안을 제시하면 다음과 같다.

우선 지방투자심사사업의 성격에 따라 사업을 유형화해야 한다. 지방투자심사사업의 성격과 특성에 따라 어떠한 유형의 가중치를 적용할 것인가에 대한 기준이 마련되어야 한다. 둘째, 지방투자심사위원회는 개별 사업에 대해서 항목별로 정성적 혹은 정량적 평가를 수행한다. 셋째, 개별 심사위원이 투자한 결과표에 이미 선정된 사업유형별 가중치를 곱한다. 넷째, 심사위원 전체의 평가결과를 종합점수화한다. 다섯째, 종합점수결과가 높은 대안의 사업을 선택하거나 혹은 일정 점수 이상의 사업을 선정한다.

이러한 과정을 거치게 될 경우, 사업의 유형별 특성에 따라 서로 상이한 가중치를 적용함으로써, 보다 합리적인 사업평가가 이루어질 수 있을 것이다. 예컨대 사회·복지분야의 사업의 평가에서는 다른 사업에 비해서 균형성과 효율성 기준에 가중치를 부여하는 것이 더 바람직한 것이다.

## IV. 결 론

본 연구는 지방재정의 건전운영과 지방투자사업의 타당성 제고를 위해 지방투자심사 대상 사업을 유형화하고, 지방투자심사의 평가기준 선정과 가중치를 산정하는데 목적을 두었다. 이를 위해 투자심사에 참여하는 심사위원과 심사부서 및 제안부서 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 평가기준의 가중치 산정은 AHP 기법을 사용하였다.

본 연구에서는 심사대상사업의 유형화와 평가기준의 선정을 위해 공공투자의 지속가능성 측면에서 균형성과 혁신성, 그리고 공공투자의 적정성 측면에서 형평성과 효율성 기준을 제시하였다. 그리고 투자심사의 대상분야는 일반행정, 사회·복지, 생활·환경, 도로·교통, 소방·방재, 주택·토지, 경제·통상, 농·수산, 문화·관광, 교육·체육의 10대 분야로 구분하였다

분석결과에 의하면, 심사대상분야에 따라 평가기준별 가중치가 상이함이 확인되었다. 첫째, 균형성을 중시하는 분야는 지역간의 격차가 존재하고 있는 도로·교통분야와 주택·토지분야이고, 효율성을 중시하는 분야는 다른 공공서비스에 비해서 기반이 잘 갖추어져 있고 규모의 경제를 필요로 하는 일반행정분야와 생활·환경분야, 그리고 소방·방재분야이다. 이상의 심사분야는 효율성과 균형성과 같은 단일 평가기준의 가중치가 다른 평가기준에 비해서 높은 경우이다.

둘째, 균형성과 형평성(유형 I)을 중시하는 분야는 사회·복지분야이다. 지역주민 공동의 삶의 질을 제고하고 사회적 약자의 보호하기 위한 사회·복지분야는 앞서 살펴본 심사분야와는 가중치 적용에 있어서 큰 차이를 나타내고 있다.

셋째, 균형성과 효율성(유형 II)을 중시하는 분야는 농·수산분야와 교육·체육분야이다. 이들 분야는 기본적으로 효율성을 기본전제로 하고 있다. 그러나 농·수산분야와 교육·체육분야의 경우 효율성만을 강조하게 될 경우 지역간·계층간의 격차를 증대시키는 요인으로 작용될 수 있다. 따라서 이들 분야는 효율성을 기본전제로 하되 격차해소를 위해서 균형성을 강조해야 할 것이다.

넷째, 혁신성과 효율성(유형 IV)을 중시하는 분야는 경제·통상분야와 문화·관광분야이다. 이들 분야는 지역발전에 있어서 핵심동력에 해당되는 분야이다. 따라서 기본적으로 경제적 효율성이 전제되어야 하고, 지속적인 지역발전을 선도하기 위해서는 전략적인 판단이 요구되는 분야이기 때문이다.

이처럼 사업의 유형에 따라 가중치가 다르게 나타나고 있다. 따라서 실제 사업평가에 있어서 가중치를 적용한 경우와 적용하지 않은 경우 사업의 우선순위 혹은 사업의 타당성 여부가 상이하게 나타날 수 있다. 선진외국의 사례와 선행연구의 결과를 종합해 볼 때, 사업의 유형에 따라 가중치를 적용하는 것이 필요하다. 그러나 가중치의 부여는 기본적으로 주관적 가치 판단을 배제할 수 없다. 항목별 비교와 배점을 하는 과정에서 가중치 부여에 따른 객관성과 합리성의 논란을 회피하기 어렵기 때문이다. 특히 투자사업과 관련된 사업의 질, 기술수준의 문제, 장래 수요에 따른 예측, 심미적 요인 등이 포함될 경우에는 문제가 더욱 심각해진다. 따라서 점수제를 적용하는 경우 서로 다른 차원의 개념과 측정치들을 합리적으로 조정하는 시스템이 개발되어야 하나 이 또한 자의적·주관적이라는 면에서는 자유롭지 못한 것이다. 그리고 각 심사부문별로 취합한 점수를 종합·집계하여 산출된 종합점수를 토대로 하여, 일정한

합격선(cut-line)을 선정하고 그 점수의 통과여부를 두고서 해당사업의 최종 투자여부를 확정하여야 한다. 종합점수가 합격선을 넘을 경우에도 특정심사항목에서 일정 수준이하인 경우에 탈락시키는 방안도 검토되어야 한다.

한편 본 연구는 지방투자심사에 참여하는 심사위원, 심사부서 공무원, 그리고 제안부서 공무원을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 지방투자심사 대상사업의 평가기준 및 가중치를 산정하였는 바, 연구결과를 일반화하기 위해서는 후속연구가 필요하다. 특히 개별 지방자치단체의 조건, 예컨대 투자사업의 시급성, 사업규모, 재정여건, 지역주민의 수요정도 등에 따라 가중치가 상이하게 적용되어야 할 것이다. 그러므로 향후 연구에서는 개별 지방자치단체의 여건과 해당사업의 특수성을 고려하여 가중치를 선정하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 곽태열. (1999). 「경상남도 투자사업 효과분석 모델」.
- 김동건. (1997). 「비용-편익분석」. 서울:박영사.
- 김형국. (1996). 「국토개발의 이론연구」. 서울:박영사.
- 김홍배. (1997). 「비용편익분석론」. 서울:홍문각.
- 박 현. (2002). “공공투자사업의 분석기법과 우선순위 결정”, 「지방포럼」. 한국지방행정연구원.
- 박희정. (1997). 「편익분석을 통한 지방공공시설의 투자결정」. 한국지방행정연구원.
- 오승식. (1997). “지방정부에서의 공공투자사업의 평가모형에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」. 제8권 제2호, 한국행정학회.
- 이 효 외. (1996). 「지방재정투융자심사제도의 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 이성근. (2004). “지역개발사업의 효율화 방안”, 「자문교수 연구과제집( I )」. 경상북도의회.  
(2006). 「정책계획론」. 서울:법문사.
- 이재원. (1996). “지방정부 투자심사의 이론과 실제, 「세계화와 지방화시대에 있어서의 국가정책의 방향」. 한국정책학회.
- 이창균 외. (2002). 「건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 한표환 외. (1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부. (2002). 「2002년도 투-융자사업심사지침」.
- Barlow, I. M. (1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*, Research Studies Press.
- Dasgupta, A. K. & D. W. Perce. (1978). *Cost-Benefit Analysis*, HK: The Macmillan Press Ltd.
- Lucy, W. H. et al. (1977). “Equity in Local Service Distribution”, *PAR*, Vol. 37, No. 6.
- Mayer, R. A. (1985). *Policy and Program Planning*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Nongaard, R. B. & Dixon, J. A. (1986). “Pluralistic Project Design: An Argument for Combining Economic and Coevolutionary Methodologies”, *Policy Sciences*, Vol 18, No. 3.
- Roth, G. (1987). *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Satty, T. L. (1999). *Decision Marking for Leaders*, PA: Univ. of Pittsburgh.
- Schofield, J. (1987). *Cost-Benefit Analysis in Urban & Regional Planning*, Allen & Unwin
- Smith, W. F.(1975). *Urban Development*, University of California Press.