

지방자치단체의 투자우선순위 결정의 관점 연구

임 성 윤 (한국지방행정연구원)

지방행정의 여건변화와 현실을 인식할 때 현행 투자사업의 운영방식은 구조 변화를 도색할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 논문은 특히 향후 투자우선순위의 결정이 (1)주민수요 파악, (2)경제적 타당성 검토, (3)사회적 티킹성 검토의 3단계로 구분하여 접근할 것을 제시하고 있다. 이를 세 단계는 기본적으로 수직적 “여파(filtering)판계”에 있고, 실제 투자우선순위의 결정과정에서는 경제적 타당성 검토에 상대적으로 중점을 둔는 가운데 주민수요와 사회적 타당성 절검에도 신중을 기하는 접근을 취해야 한다. 경제적 타당성의 검토는 비용-편익분석기법에 기반을 둔 순현재가치 접근을 활용할 필요가 있고, 이 때 그 측정은 비용과 혜택의 실증적 측정보다 현금의 유입과 유출에 중점을 두는 것이 현실적이다. 경제적 타당성을 점검하는 과정에서는 일반적으로 수익성사업의 경우 순현재가치가 둘러스 값을 가질 가능성이 높은 만큼 비수익성사업의 경우 그 가능성이 상대적으로 낮기 때문에 투자사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하고 암자간에 차등적 접근을 취할 필요가 있다.

경제적 타당성 테스터를 통과한 사업에 대해서는 사회적 타당성 - 사회적 협평, 정의, 소득 및 복지 재분배 타당성 - 을 점검하는 과정을 거쳐야 한다. 그런데 사회적 타당성은 축상적일 뿐 아니라 주관성의 개인 가능성이 높은 개별이라서 투자우선순위 선정과 관련하여 그것이 객관적인 판단준거로 활용되는데는 여러 가지 제약과 어려움이 뒤따른다. 따라서 모든 투자사업에 대하여 사회적 타당성 기준을 적용하기보다는 공공성이 높은 일정 규모 이상의 사업 중 사업의 파급효과(수혜인구, 수혜면적, 소득 및 경제력 격차발생 등)가 일정 수준 이상인 사업에 국한하여 그 기준을 적용하는 것이 합리적일 것이다.

I. 문제제기

현실적으로 자치단체들은 주민의 행정수요를 충족시키고 지역개발을 도모할 목적으로 다양한 투자사업을 수행하고 있다. 자치단체가 투자사업을 효율적으로 운영하기 위해서는 사업선정을 포함하여 재원조달, 사업의 추진·유지·관리와 같은 일련의 중요한 과정을 체계적으로 해결해 나가야 한다.

일반적으로 투자사업의 자금수요에 비해 자치단체의 자금공급능력(재정능력과 투자역량)이 부족한 초과수요현상이 발생하는 경향이 있어서 자치단체들은 투자사업의 우선순위를 결정하고 그것을 기초로 자금을 할당해야 하는 “자본배정문제(capital rationing problem)”에 부딪히게 된다. 자본배정을 요하는 투자사업은 일반행정이나 경상사업과 달리 통상 많은 자금을 수반하고 서비스의 공급기간이 길어 미래의 불확실성을 내포하므로 사업이 잘못 추진되는 경우 지역이 부담해야 하는 사회적 기회비용(social opportunity cost)이 매우 큰 특성을 지닌다. 따라서 각 자치단체는 투자결정에 앞서 과학적이고 객관적인 판단준거를 트래드로 투자사업의 타당성을 면밀히 검토하는 정책결정 과정을 반드시 거칠 필요성이 있다. 다양한 투자사업을 극장으로 사업의 우선순위를 결정하는 일은 주민의 행정수요와 자치단체의 예산제약(budget

constraint)이라는 두 기본조건을 적절히 조화시키는 행정의 정책결정 과정이라 할 수 있다.

투자우선순위를 결정하는 과정에서는 경제적 요인과 비경제적 요인이 함께 고려되어야 한다. 경제적 요인이란 주로 투자사업이 가져다 줄 순재정적 혜택(net financial benefit)과 관련이 있으며 비경제적 요인은 사회적 형평성·정의, 지역정서, 그리고 주민복지와 같은 요인과 관련이 있다. 각국의 경우를 볼 때 공공투자사업의 투자우선순위 결정은 1차적으로 경제적 요인에 의해 가장 큰 영향을 받고 2차적으로 비경제적 요인에 의해 영향을 받는 것으로 나타난다. 현실적으로 우리 나라의 지방자치단체들은 투자사업의 수행에 앞서 객관적인 투자우선순위 결정기법이나 경제적 타당성 검토를 체계적으로 적용하지 못하고 통상 정책결정자의 주관적 판단, 예산확보 가능성, 예산 점증주의 등의 방식에 의존하는 경향이 있다. 이러한 패턴은 투자사업의 생산성 향상을 물론 나아가 자치발전에 걸림돌이 되고 있다.

본격적인 지방자치시대에着眼于 각 자치단체가 수입부문에서 재정확충을 위한 자구노력을 기울이는 가운데 지출부문에서 투자사업의 효율성을 높이는 과제가 중요하다. 이러한 문제의식을 지니면서 본 논문은 지방자치단체가 수행하는 투자사업의 투자우선순위를 결정하는 방법에 관하여 실천적 차원에서 접근하는 데 그 목적이 있다. 본 논문에서 다루고 있는 지방투자사업은 편의상 현재 시·군·구의 자체심사대상 기준을 상회하는 50억 원 이상의 자본투자사업 중 사업에 따른 서비스 혜택이 중·장기적인 흐름을 갖는 것으로 정의하기로 한다(투자사업에 대한 정의는 지역의 규모와 자치단체의 예산실정에 따라 달라질 수 있음)¹⁾.

II. 지방자치단체의 투자사업 결정 실태

1. 지방투자사업의 실태

우리 나라의 지방자치단체들은 다양한 투자사업을 추진하고 있으며 사업의 유형과 규모는 자치단체의 수준, 지역의 행정·재정수요, 재정여건 등에 따라 차이가 있다. 예를 들어, 사업유형 면에서는 공공도서관·문예회관·전시관과 같은 문화관련투자로부터 도로·하수도 등 지방의 사회간접자본에 이르기까지 다양하며, 규모 면에서는 1억 원 내외의 사업으로부터 1,000억 원을 넘는 대형사업에 이르기까지 다양하다. 재정기반이 양호한 자치단체의 경우 자체재원을 충실히

1) 이러한 정의에 기초할 때 현재 우리나라에서 추진 중인 지방투자사업들은 대체로 <표 1>과 같이 유형화 될 수 있다.

<표 1> 지방투자사업의 유형(사업성격 기준)

사업 유형	주 요 지 방 투 자 사 업
문화·복지	공공도서관, 공립박물관, 문예회관, 천연생산센터, 각종 사회복지 시설(아동, 노인, 여성, 장애인, 어린이 등), 근로자 통합복지관, 노숙자보호시설, 체육시설 건설
산업·지역개발	·농업·발기반 정비, 경지정비, 농공단지 조성, 용수개발, 어장정비, 인공어초시설 ·각종 물류·유통센터(농산물 수산물 등), 직거래시설, 농수산물 도매시장 ·농촌개발, 으지개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 폐광지역개발사업, 문화관광권 개발
환경	상·하수도, 하수처리시설, 쓰레기埋設시설, 폐기물 소각시설, 수산물 공동폐수시설, 오염해역준설
도로·교통	신도시, 지하철, 경전철, 풍랑, 항만, 어항, 지방도, 광역도로, 임도, 항만배후도로, 교량·환승주차장, 공영차고지 건설
기타	조림, 육림, 사방사업

주: 현재 시행되고 있는 자체사업, 국고보조사업, 지방영예금사업, 지방채사업, 투자심사사업 등을 대체로 세계적으로 정리한 것이며, 국가차원의 기본투자사업과 지방의 교육·경찰관련사업들은 고려대상에서 제외하였다.

로 지역이 선호하는 투자사업을 추진할 수 있는 반면 재정기반이 취약한 지자체의 경우 투자재원의 상당 부분이 중앙정부의 보조금 등에 의존해야 하기 때문에 지역이 선호하는 투자사업을 일의적으로 추진하기 어려운 상황에 직면하고 있다.

〈표 2〉 지방투자사업의 유형(재원출처 기준)

투자사업 유형	재 원	사 업(예)	주요 관련법
자체사업	·자치단체 자체재원 (지방세, 세외수입) ·지방교부세	소방서 신축, 사회체육센터 건립 등 일반회계 및 특별회계사업	·지방자치법 ·지방재정법 ·지방공기업법 등
국고보조사업	·국고(시·도비)보조금 ·자치단체 자체재원	공공도서관, 공립박물관, 지방문화회관, 경지정리, 농산물 종합유통센터, 쓰레기처리장 기설소각시설	·보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
지방양여금사업	·지방양여금 ·자치단체 자체재원 *일부 시·도비보조	지방도로정비사업, 농어촌 지역 개발사업, 수질오염방지사업	·지방양여금법
지방채사업	·지방채 (*해의자판 포함) ·자치단체 자체재원	상수도, 하수도, 도로, 공영개발	·지방자치법 ·지방채법
민자유치사업	·전액 민간자금 ·민간자금, 자치단체 자체재원, 지방채 등	신공항고속도로, 터미널사업, 조기개발, 컨벤션센터, 클류센터	·민간투자법(구 민자유치촉진법) ·지역균형발전법

주: 현실적으로는 투자사업 유형별로 일부 사업의 중복이 있으며, 지방교부세는 실제 예산집행과정에서 일반재원화 되므로 자체사업 재원으로 간주하였다.

지방투자사업은 재원출처를 중심으로 크게 자체재원으로 수행되는 사업과 자체재원을 포함하여 외부재원 - 이전재원(교부세, 보조금, 양여금), 지방채, 민자유치 등 - 이 의해 수행되는 사업으로 구분될 수 있는데 후자가 압도적으로 많다. 외부재원 중 이전재원에 의한 재원조달은 지방교부세(주로 특별교부세), 보조금(국고보조, 시·도비보조), 지방양여금에 의한 것이다. 이들은 대부분 자금의 사용용도가 정해진 특정보조금(specific grant)의 성격을 지닌다(〈표 2〉 참조). 이러한 구분은 사업에 따라 재원이 복합적으로 구성되어 있는 경우가 있기 때문에 각각 자의적인 점이 있지만 자금의 출처를 쉽게 파악할 수 있다는 점에서 그 유용성이 있다(3).

2. 지방투자사업의 투자우선순위 결정

현행 지방재정제도는 개별 투자사업에 대한 투자실사 규정은 갖추고 있는 반면 다수의 사업에 대한 투자우선순위를 결정하는 제도적 장치는 갖추지 못하고 있다. 이러한 상황에서 국부분과 지자체들은 객관적인 기법을 토대로 투자우선순위를 결정하고 그 결과를 예산에 반영하

- 2) 지방교부세의 산정과정에서 활용되는 29개 측정항목 속에는 자치단체의 투자사업과 관련된 수요항목(환경우생비, 상수도, 하수도, 도로비 등)이 포함되어 있지만, 이들은 산정기준으로 활용될 뿐 실제 예산지를 과연제되지 않기 때문에 지방교부세를 자치단체의 투자재원으로 간주하기는 어렵다.
- 3) 예를 들어, 국고보조사업의 경우 자치단체가 투자비용의 70% 이상을 부담하는 사업이 있고 양여금사업 가운데서도 지방비 부담이 50%인 경우가 있다.

는 합리적 예산편성 절차를 실행하지 못하는 실정이다.

지방재정법에서는 지방자치단체가 충진하고자 하는 투자사업에 대하여 매년 예산편성 전에 사업의 타당성 및 효율성을 점검하는 투자사업실사를 하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 현재 재정투융자심사의 대상사업은 총사업비를 기준하여 자체심사와 의뢰심사로 구분된다. 자체심사의 대상은 광역시·도 20억원 이상(서울은 30억원 이상) 200억원 미만, 시·군·구 10억원 이상 50억원 미만이며, 의뢰심사의 경우 시·도 실사는 50억원 이상 200억원 미만이며 중앙심사는 200억원 이상인 사업이다. 이 중에서 법령 조는 국가관련계획에 의하여 확정된 사업은 심사대상에서 제외되며 여기에는 9개 법에 의한 경지정리사업, 정주생활권개발사업, 전액 민자사업 등 17개 사업이 포함되어 있다⁴⁾(행정자치부, 1999, 5. 6). 참고로 중앙투자심사 분석결과를 파악하면 의회위기 와중인 1998년의 경우 심사대상 사업수와 규모가 크게 들었고 총 126개 대상사업 중 적정사업으로 판정이 난 사업은 전체의 65%인 82개 사업으로 조사되었다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 중앙투자심사 분석현황(1994 ~ 1998)

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

주: 행정자치부 자료이며, () 안의 수치는 투자사업규모(억원)를 의미함.

투자심사의 기본틀은 일정한 심사기준을 설정하고서 각 기준항목별로 점수를 부여한 다음 종합평가를 하는 체계를 취하고 있다. 투자심사에 사용되고 있는 기준은 7개 기준이며 구체적으로, (1)국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, (2)중·장기지역계획 및 자방재정계획과의 연계성, (3)소요자금 조달 및 원금과 상환능력, (4)재무적·경제적 수익성, (5)사업의 필요성 및 시급성, (6)주민속원·수혜도 및 사업요구도, (7)사업규모, 사업비의 적정성이다.

이러한 심사기준은 그 나름의 합리성을 내포하고 있지만 기준의 선정 및 실제 적용과 관련된 크고 작은 문제점을 안고 있다. 가장 중요한 문제점으로는 심사기준 가운데 비례형적이고 주관성이 높은 항목들이 많아 객관적인 비교치를 도출하기 어려운 점과 각 기준항목별 비중부여(가중치 부여) 및 종합점수화 과정에서 주관성이 가미될 가능성이 높은 점을 지적할 수 있다. 그리고 재정·경제적 심사기준과 비경제적 심사기준들이 동일 차원에 혼재됨으로 인하여 객관적인 비교를 어렵게 만드는 것도 큰 문제점이다.

현재 자치단체들의 예산편성과 관련하여 복수의 사업을 대상으로 투자우선순위를 결정하는 과정에 대한 실증조사가 없기 때문에 단정적으로 말하기는 어렵지만 실무자 면접 등에 따르면 적어도 과학적인 방식에 의해 투자우선순위가 결정되고 있는 것은 아는 것으로 판단된다. 대체로 보아 실무적 안식, 예산절충주의, 재원확보 가능성, 자치단체장의 공약사업, 민원 등의 요

4) 중앙심사 대상사업의 선정기준은 2개 이상의 시·도와 관련되는 사업, 의자드일사업, 광역시·도 및 시·군·구의 총 사업비 200억원 이상의 신규 투자사업, 기타 행정자치부장관이 국가경제, 사회정책상 조정이 필요하다고 인정하는 사업으로 규정하고 있다.

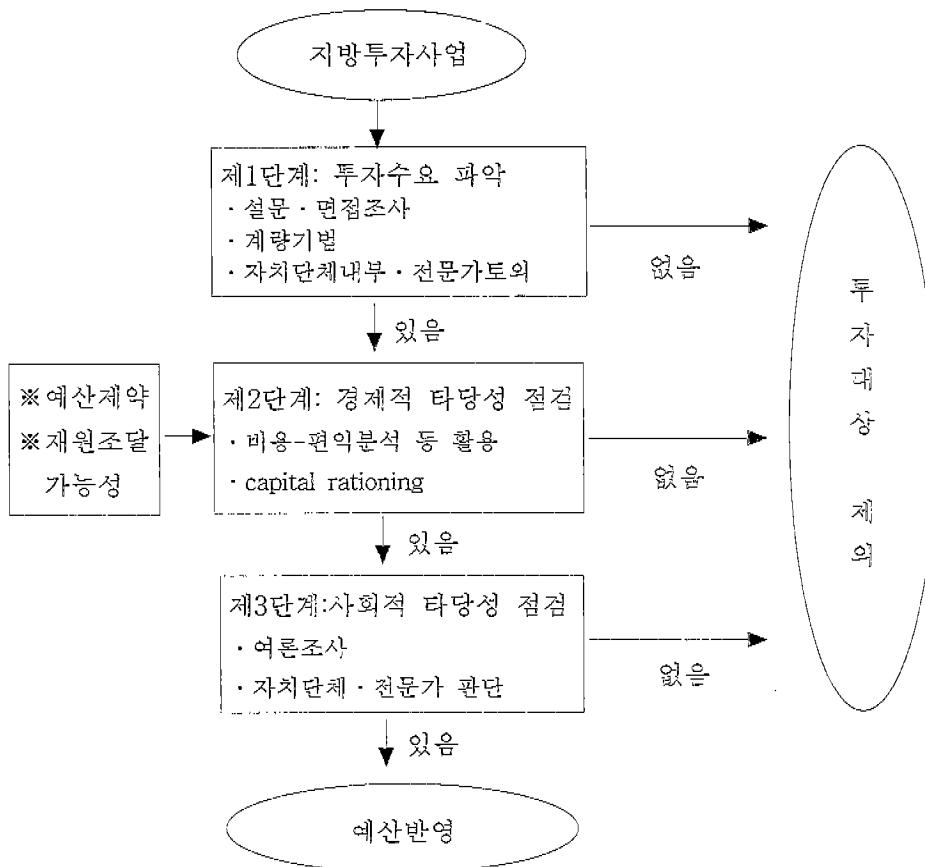
인들이 복합적으로 작용하는 가운데 투자사업의 우선순위가 결정되는 것으로 보인다. 이러한 현실을 인식할 때 객관적인 투자우선순위 결정기법에 의해서 사업의 우선순위가 정해지고 그것을 토대로 예산과정이 전개될 수 있도록 관련제도를 보강하는 일과 자치단체의 인식변화를 유도하는 일이 급선무라 하겠다. 이를 위해서는 전문가 집단, 시민단체, 그리고 공공부문이 상호 적절한 의사소통을 통하여 공감대를 형성하는 일이 무엇보다 중요하다. 지방자치가 성숙·발전하기 위해서는 중앙과 지방이 상호 이해와 공감을 바탕으로 기능 및 자원의 배분체계를 합리적으로 재정립하는 것이 중요할 뿐 아니라 자치단체 스스로가 자원확충의 노력을 기울이며 투자사업의 선정과 운영에 효율성을 제고시키는 것이 중요할을 사실 인식할 필요가 있다.

III. 지방투자사업의 우선순위 결정에 관한 접근

투자우선순위의 결정문제와 관련하여 본 연구는 포괄적인 접근방법을 제시하는 데 중점을 두고자 한다. 본 연구에서는 투자우선순위를 결정하는 과정을 (1)투자수요 파악(제1 단계), (2)경제적妥當성 검토(제2 단계), (3)사회적妥當성 검토(제3 단계)의 3단계로 구분하여 접근할 것을 제시하고 있다.

기본적으로 이를 세 단계는 수평적 관계가 아닌 수직적 “여과(Gittering)관계”를 유지하고 있다. 이것은 다시 말해서, 제1 단계인 투자수요 파악단계를 통과하지 않고서 제2, 제3 단계를 거칠 수가 없음을 의미하며, 각 단계별 검토기준을 통과하지 못한 투자사업은 예산편성에서 제외되는 것을 의미한다. 이와 같은 수직적 여과관계를 취하는 경우 무엇보다도 투자사업의 우선순위를 체계적으로 거론질할 수 있다는 큰 장점이 있다. 여기에서 각 단계별 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 지방투자사업의 투자우선순위 결정에 대한 접근



1) 투자수요 파악단계

지방의 투자사업은 국가차원의 투자사업과 달리 지역주민의 수요라는 변수가 매우 중요하다. 따라서 투자수요의 파악은 지역주민의 수요를 파악하는 데 초점을 맞추는 것이 합리적이다. 여기에는 지역주민의 현재 수요 뿐 아니라 미래 수요가 포함되어야 하며⁵⁾, 그리고 경우에 따라서는 국가적 정책목표 - 예컨대, 전국적 최소·표준서비스(national minimum·standardization) 등 - 도 지역의 수요를 고려하는 요인에 포함될 수 있다.

투자수요를 파악하는 방법은 주민을 대상으로 한 설문조사와 면접조사를 비롯하여 적절한 통계자료를 이용한 계량분석 등 다양한 고객수요조사방법을 활용할 수가 있을 것이다. 이에 관한 논의는 본 논문의 범위를 넘어설기 때문에 구체적으로 언급하지 않지만, 중요한 사실은 어

5) 현재 수요를 파악하는 방법 중 하나는 주요 투자사업관련 지표 - 예컨대, 도로포장율, 하수처리율, 주택 보급률 등 - 의 전국평균과 상대비교를 시도하는 접근이 있을 수 있고, 미래수요에 대한 파악은 국내·외 벤치마킹(benchmarking)을 비롯하여 지역의 경제성장, 인구·사회적 여건변화를 고려하는 접근을 취할 수 있을 것이다.

편 방법을 사용하면 간에 주민의 투자수요를 객관적으로 측정해 줄 수 있어야 한다는 것이다. 주민수요의 파악과정에서는 가능하다면 수요의 크기나 강도에 대한 정보를 입수하는 것이 바람직하다. 이때 수요의 정도를 기수적(cardinal)으로 파악할 수 있는 것이 바람직하지만 그것이 어렵다면 최소한 투자사업간에 서수적(ordinal) 비교는 가능하므로 조사가 이루어져야 할 것이다. 투자수요의 조사결과는 최종적으로 “있다”, “없다”로 평정이 난다. 하드로 그것을 평정해 줄 측정잣대(점수, 비율 등)와 일체화를 설정하는 문제가 기술적으로 매우 중요하다. 이 문제는 최근에 개발된 각종 통계조사기법에 의해서 해결이 가능할 것으로 판단된다.

그런데 수요조사에 의해 수요의 강도가 측정되는 경우 절경기준을 통과한 투자사업에 대해서 그 다음 단계에서 가점(加點)내지 우대혜택을 부여할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이 문제에 대해서는 투자수요 파악단계를 통과한 사업 모두를 동등한 자격으로 제2, 3단계에 진입시키는 방안과, 제1단계의 점검결과 나타난 절수나 위상을 어떤 형식으로 제2, 3단계에서 반영시켜 주는 두 접근으로 구분해 볼 수 있는데 종합적으로 고려할 때 전자가 더 바람직할 것으로 판단된다.

주민수요 절경을 통과하지 못한 사업 즉, 주민수요가 없는 것으로 평정이 난 사업은 투자사업으로서의 자격을 상실하게 되고 이들은 제2, 3단계의 토스트 과정을 거칠 필요가 없이 자동적으로 예산편성 과정에서 배제된다.

2) 경제적 타당성 검토단계

투자수요의 점검단계를 통과한 사업에 대하여는 그 다음 단계로서 경제적 타당성을 절경해야 한다. 경제적 타당성 절경은 투자우선순위 결정에 있어서 핵심과정이 해당하며, 그 요점은 해당사업이 지역에 경제적 순혜택을 가져다 주는지 또는 재무적으로 사업추진이 전전한지를 절경하는데 있다.

다수의 투자사업을 대상으로 한 경제적 타당성 절경은 크게 두 단계로 구분이 가능하다. 첫째 단계는 개별 사업단위로 투자사업의 실시에 따른 순혜택(net benefit)을 측정하는 단계이고, 둘째 단계는 자치단체의 가용자원을 고려하는 가운데 측정된 순혜택이 가장 양호한 사업으로 투자우선순위를 결정하는 과정이다. 일반적으로 경제적 타당성을 평가하는 과정에서는 경제·재무부문의 기초자료는 물론 토지이용, 도시계획, 인구·사회적 영향 등의 요인이 종합적으로 고려되고 있다.

복수의 투자사업을 대상으로 투자우선순위를 결정하는 경제적 타당성 기법은 몇 가지 있지만 그 중에서도 비용-편익분석(cost-benefit analysis) 기법이 가장 보편적으로 활용되고 있다⁶⁾. 비용-편익분석은 특정사업이 가져다 줄 미래의 혜택흐름을 계량적으로 측정한 다음 적정 할인율(discount rate)을 적용하여 그것을 현재가치로 추정하여 비용과 편익을 비교하는 기법이다.

비용-편익분석에 입각할 때 투자사업의 추진여부를 결정하는 원리는 해당사업의 추진여부를 서비스 혜택이 투자비용을 초과하는 경우 사업을 추진한다는 것이다. 이와 관련하여 가장

6) 복수의 목표를 지닌 선형프로그램(linear programming)이나 총합불변방법(CSM: Constant Sum Method)도 투자사업의 경제결정 수단으로 유용하지만 정책결정 수단으로서 비용-편익분석만큼 보편화되지는 못하고 있다. 선형프로그램의 경우 방법론상의 학설성이 인정되지만 투자우선순위를 세우하지 못하는 단점이 있다(Khan, p. 964).

보편적으로 활용되는 개념으로 순현재가치(NPV: Net Present Value)와 내부수익률(IRR: Internal Rate of Return) 개념을 들 수 있다.

순현재가치에 근거하는 투자우선순위 결정방식은 투자사업이 가져다 줄 각종 미래혜택의 현재가치 평가액이 투자비용의 현재가치를 초과하는 사업을 대상으로 예산범위 내에서 사업의 순현재가치가 높은 순서로부터 우선순위를 결정하는 접근을 채택하고 있다. 내부수익률 원칙은 사업수행에 따른 각종 미래혜택의 현재가치를 투자비용과 일치시켜 주는 내부수익률(일종의 이자율)을 발견하고 내부수익률이 시장이자율보다 높은 경우 해당사업의 경제적 타당성이 인정되고, 복수의 사업이 그 조건을 충족시킬 경우 내부수익률이 가장 높은 사업순으로 투자우선순위를 결정하는 접근을 취하고 있다.

순현재가치 접근은 적정 할인율의 추정에 크게 의존하는 경향이 있고 내부수익률은 내부수익률의 설정이 매우 중요한 역할을 한다. 단간부문의 활용도와 외국사례를 미루어 볼 때 순현재가치 접근이 보다 적합한 투자우선순위 결정기법으로 판단되므로 앞으로 이것을 지방투자사업의 투자우선순위 결정기법으로 활용할 것을 제안한다⁷⁾.

그러나 이와 같은 이론적 명쾌함에도 불구하고 실제 비용과 혜택 특히, 서비스 혜택에 대한 객관적인 측정을 토대로 투자우선순위를 결정하기란 매우 어렵다. 그 이유는 판단기준(순현재가치, 비용·편익비율 등)을 산출하는 과정에서 모든 비용과 혜택을 환폐가치로 측정해야 하는 어려움이 있고 각종 질적 변수(심미적, 심리적 혜택)를 포함하여 미래시장에서의 가치측정, 누출효과(spillover effect)와 같은 2차 효과의 측정 등에 있어서 계량화의 어려움이 뒤따르기 때문이다. 극단적으로는 비계량적이고 주관적 특성이 강한 사업의 경우 사업추진의 강도에 따라 혜택의 측정이 파대평가 될 수 있는 문제점이 있다.

이러한 현상을 고려할 때 순현재가치 접근이 실제 정책수단으로서 유통성을 갖기 위해서는 사업추진에 따른 비용과 혜택의 측정이 단순·명료해야 할 필요가 있다. 그 한 방안으로는 투자사업에 따른 비용과 혜택의 심층적 측정은 가능한 배제하고 현금의 유입과 유출에 중점을 두고 비용·편익을 측정하는 접근을 모색할 수 있을 것이다. 이 때 현재가치의 환산에 필요한 사회적 할인율 즉, 시간선회율(time preference rate) - 투자사업으로 인한 미래혜택의 흐름을 현재가치로 환산하는데 사용되는 할인율 - 의 산정은 국공채이자율, 시장이자율, 단간투자수익률의 가중평균을 사용하거나 지방채 발행금리를 사용하는 방안을 채택할 수 있다.

그러나 반드시 고려되어야 할 혜택에 대한 추정이나 시장에서 거래가 되지 않는 서비스에 대한 가치측정이 불가피한 경우에는 적절한 기법을 활용하여 객관적인 측정을 할 수 있는 장치를 갖추어야 한다. 시장에서 거래가 존재하지 않는 공공재의 가치측정에 대한 기법은 근년에 상당한 진전을 보았는데 대표적인 예로 쾌락적 가격 측정접근(HPA: hedonic pricing approach), 부수적 가치평가방법(CVM: contingent valuation methodology), 여행경비방법(travel cost methodology) 등을 지적할 수 있다. 가능하다면 자치단체들은 투자사업의 성격과 해당 사안을 고려하면서 이들을 적극적으로 활용할 필요가 있다⁸⁾.

7) 두 기준은 항상 일관성 있는 방향으로 투자우선순위를 결정하지 않고 때로는 양자간에 상충된 결과를 가져다 주는 문제가 있다. 그 이유는 크게 보아 시간에 따른 서비스 혜택의 변화, 투자규모, 혜택흐름의 기간 등에 대한 가정이나 현상과 밀접한 관련이 있다.

8) HPA는 통상 회귀분석기법을 이용하여 환경개선에 대한 개인의 지불의사 추정을 통하여 환경개선의 사회적 가치를 추정하는 데 활용되며 주로 공공투자에 따른 부동산 가치의 변화를 측정하는 데 활용되고 있다. CVM은 주로 설문조사를 통하여 각종 편익에 대한 개인적 가치평가(지불용의)를 간접적으로 추정하

그리고 비용·편익분석에 의해 투자사업이 결정되는 경우 예산체약으로 인해 극단적으로는 대규모 사업일 한 투건이 우선순위厘칙에 의해 차별화되고 다른의 주민수요사업들이 차별되지 않는 현상이 나타날 수 있다. 반대로 경제적 타당성이 가장 높은 대규모 투자사업이 예산체약으로 인하여 차별되지 않을 수도 있다. 이율로 선정된 투자사업의 규모와 예산간에 정확히 균형을 이루는 경우는 매우 예외적이므로 일부 저류지 투자재원을 어떤 사업에 적용해야 할 것인가 하는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제의 해결방안으로는 투자사업을 일정 규모별로 그룹을 나누어 경제적 타당성을 검토한 다음 예산체약과 재원이용 가능성을 고려하여 필요시에는 그룹별로 우선순위를 할당하는 방식을 채택할 수 있을 것이다.

다자단으로, 경제적 타당성의 점포과정에서는 사업의 특성에 따라 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하여 접근할 필요성이 있다. 그 이유는 일반적으로 수익성사업의 경우 순현재가치가 플러스 값을 가질 가능성이 높은 반면 도서관, 박물관, 복지시설과 같은 비수익성사업의 경우 공익성은 본래 비해 순현재가치가 플러스 값을 가질 가능성은 상대적으로 낮기 때문이다. 이러한 문제에 대한 해결방안으로는 (1) 두 부문을 동시에 평가하고, 할인율의 적용에 있어서 비수익성사업에게 일정 비율 유리하게 할인율을 적용화시키는 방안과, (2) 두 부문을 처음부터 구분하여 경제적 타당성 검토와 예산배정을 달리하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 조건에 해당하는 비수익성사업은 가능한 최소범위로 확장시킨 것이 바람직하고 그 대상은 문화·복지, 환경부문의 일부 투자사업에 한정할 필요가 있다.

3) 사회적 타당성 검토단계

경제적 타당성 테스터를 통과한 사업에 대해서는 마지막으로 사회적 타당성 - 사회적 행동, 정의, 소득 및 복지 재분배 타당성 - 을 해결하는 과정을 거칠 필요성이 있다. 일반적으로 대규모 투자사업은 지역의 사회적 자본(social capital)¹⁾ 해당하도록 사업의 추진과 관련하여 경제적 타당성에 대한 첨경을 돌론 주된간 형평성, 사회적 정의, 복지 및 소득재분배 등과 관련된 각종 과급효과를 해결하는 과정이 반드시 필요하다.

사회적 타당성은 기본적으로 추상적일 뿐 아니라 주관성의 개입 가능성이 높은 개념이다. 그래서 투자우선순위 설정과 관련하여 그것이 객관적인 판단준거로 활용되는지를 여러 가지 제약과 어려움이 되파르는 게 사실이다. 그러나 투자사업 중에서도 공공성이 높은 사업의 경우에는 경제적 타당성 뜻지 않게 그것이 지역에 미치는 사회적 과급효과도 매우 중요하기 때문에 사회적 타당성이라는 여파장치가 지니는 의미는 대단히 크다. 이와 같은 사실을 동시에 고려할 때 모든 투자사업에 대하여 사회적 타당성 기준을 적용하기보다는 공공성이 높은 일정 규모 이상의 사업 가운데 사업의 과급효과(수혜인구, 수혜면적, 소득 및 경제적 격차발생 등)가 일정 수준 이상인 사업에 국한하여 그 기준을 적용하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 예를 들어, 100억원 이상의 투자사업 가운데 해당사업의 수행에 따라 자치단체 내의 지역간 소득분포구조지·辈분 상태에 영향이 발생할 소지가 있는 사업을 대상으로 지니개수분석(Gini coefficient analysis)이나 로렌즈곡선(Lorenz curve) 분석 등을 통하여 사회적 타당성을 검토하는 것이다.

1) 기법으로 환경재의 가치평가에 많이 활용되고 있다. 여행비용기법은 위락지로부터의 거리와 개인의 방문횟수간의 관계를 토대로 비용·혜택을 산출하는 접근으로 주로 풍공위험지와 관련된 비용 및 혜택의 측정에 사용된다(Lesser and Zerbe, pp. 247~250).

다. 이 과정에서 사회적 타당성의 점검은 가능한 통계적 검증이나 계량분석 방식과 결부되어 이루어져야 하며, 이를 위해서는 전문여론조사기관에 의한 여론조사나 지역전문가의 전문지식과 분석기법이 뒷받침되어야 한다. 사회적 타당성 분석은 실무자들이 자신의 실무지식을 기반으로 처리할 성격이 아니고, 전문가에 의한 객관적 분석결과를 토대로 지방의회나 국회의 정치적 판단을 필요로 하는 분석에 해당한다. 이러한 관점에서 볼 때 주민을 대표하는 지방의회가 예산편성과 집행 그리고 나아가 정책평가와 피드백 과정에서 사회적 타당성을 체계적으로 점검하는 결정적인 역할을 수행하는 것이 현실적으로 매우 중요하다.

종합적으로, 투자사업의 우선순위를 결정하는 과정에서는 경제적, 재무적 타당성 기준이 무엇보다도 중요하지만 그것은 최소한의 주민수요와 사회적 타당성을 인정받은 사업에 한정된다. 극단적으로, 경제적 타당성이 인정되는 사업일지라도 그것이 주민수요와 사회적 타당성을 인정받지 못하는 경우 그 사업은 공공투자사업으로서 시행되기 어렵고 이것이 민간기업과 공공부문의 투자선정기준 면에서 크게 다른 점이다.

IV. 결 론

지방행정의 여전변화와 현실을 종합적으로 인식할 때 현행 투자사업의 운영방식은 구조적 변화를 도색할 필요가 있다. 여기에는 투자사업의 개념, 투자실사 및 투자우선순위 결정, 재원조달, 지방비 부담, 사업평가 및 환류 등이 포괄적으로 포함될 것이다. 본 논문에서 중점적으로 다룬 투자사업의 우선순위 결정과 기준의 투자재원 조달방안에 대한 연구결과를 토대로 할 때 이 부분은 앞으로 다음과 같이 조정될 필요성이 있다.

투자우선순위의 결정은 (1)주민수요 파악, (2)경제적 타당성 검토, (3)사회적 타당성 검토의 3단계로 구분하여 접근할 것을 제시하였다. 이들 세 단계는 기본적으로 수평적 관계가 아닌 수직적 “여과(Filtering)관계”에 있으며 그 중에서도 경제적 타당성 검토에 상대적으로 중점이 주어지고 있다. 경제적 타당성의 검토는 비용·편익분석기법에 기반을 둔 순현재가치 접근이 의존할 필요가 있고, 이 때 그 측정은 비용과 혜택의 실증적 측정보다 현금의 유입과 유출에 중점을 두는 것이 현실적이다. 그러나 반드시 고려되어야 할 비용과 혜택에 대한 추정은 근년에 개발된 각종 비용·혜택 측정기법을 활용하여 산출해야만 한다. 경제적 타당성을 점검하는 과정에서는 투자사업을 수익성사업과 비수익성사업으로 구분하고 양자간에 차등적 접근을 취할 필요가 있다. 그 이유는 일반적으로 수익성사업의 경우 순현재가치가 플러스 값을 가질 가능성이 높은 반면 비수익성사업의 경우 공익성은 큰 데 비해 순현재가치가 플러스 값을 가질 가능성성이 상대적으로 낮기 때문이다.

참 고 문 헌

- 임성일. (1998). 한국지방재정의 현실과 지방재정조정제도의 개선방안. *지방자치단체 국제화 제 10회 학술대회*. 한스자이텔재단·충남도 공동주최. 한·독세미나 발표논문.
- . (1999). 지방양여금제도의 개선방안 - 대상사업 및 지방비 부과율을 중심으로. 강원개발연구원·조선일보 주최 세미나 발표논문.
- 행정자치부. (1998). 「1998년도 지역개발사업현황」. 서울: 행정자치부.
- . (1999). 「심사분석지침」. 서울: 행정자치부.
- Aronson, J. Richard (1987). *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA.
- Boardman, Anthony Edward and David H. Greenberg. (1988). Discounting and the Social Discount Rate. in *Handbook of Public Finance*. New York: Marcel Dekker, Inc. : 269-318.
- Layard, Richard and Stephen Glaister,ed. (1994). *Cost-Benefit Analysis*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lesser, Jonathan and Richard C. Zerbe, Jr.. (1988) A Practitioner's Guide to Benefit-Cost Analysis. in *Handbook of Public Finance*. New York: Marcel Dekker, Inc. : 221-268.
- Miller, Gerald J. (1997). Capital Asset Financing. in *Public Budgeting and Finance*. 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc. : 638-651.
- Khan, Aman. (1997). Capital Rationing, Priority Setting, and Budget Decisions: An Analytical Guide for Public Managers. in *Public Budgeting and Finance*. 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc. : 963-974.
- Steiss, Alan Walter. (1998). New Financing Instruments for State and Local Capital Facilities. *Public Budgeting & Finance*. Fall :

임성일 : 미국 Texas 대학 경제학박사, 한국지방행정연구소 수석연구원 및
지방재정 세계실장, 한국체정학회 이사, 한국공공경제학회 이사