

ARTICLE

지방재정투자사업 심사의 일관성을 고려한 분과 체계 구축에 관한 연구

심 희 철<sup>1</sup> · 김 재 환<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>한국지방행정연구원, <sup>2</sup>국립공주대학교

A Subdivision System Considering Consistency of Local Financial Investment Projects Review

Hee-Cheol Shim<sup>1</sup>, Jae-Hwan Kim<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Local Investment Management Center (LIMAC), Korea Research Institute for Local Administration, Seoul 06655, Korea

<sup>2</sup>Department of Real Estate, Faculty of Regional Development, Kongju National University, Yesan 32439, Korea

Received: October 25, 2019  
 Revised: November 29, 2019  
 Accepted: December 20, 2019

\*Corresponding author :  
 Jae-Hwan Kim  
 Department of Real Estate,  
 Faculty of Regional Development,  
 Kongju National University,  
 Yesan 32439, Korea  
 Tel : +82-41-330-1401  
 E-mail : jaehwan@kongju.ac.kr

Copyright © 2019 Resources Science Research Institute, Kongju National University. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ORCID

Hee-Cheol Shim  
<https://orcid.org/0000-0002-5879-2835>  
 Jae-Hwan Kim  
<https://orcid.org/0000-0002-9159-1541>

Abstract

This study intends to establish a new subdivision system in consideration of the consistency of local financial investment project examinations. To this end, based on the hierarchical structure presented in the previous studies, we attempted to build a new subdivision system by back-layering the factors from the first to third layers into basic investment projects, intermediate investment projects, and selective investment projects. Based on this, the basic investment projects included infrastructure, water supply and sewage, and environmental hygiene, and the middle investment projects included road transportation, industrial SMEs, regional development, and agriculture, forestry and fisheries. In addition, the second half of the middle investment project included health care and social welfare, and the first minute selective investment project included park green space and fire protection. Finally, the second part of the selective investment project included cultural tourism, educational sports, and general administration. Since these sectors were written based on a certain field of weight with the upper tier, the fairness of the investment review was established through the establishment of a highly consistent audit system and the overhaul of the sub-system, which was somewhat lacking and not recognized as an important factor. We believe that objectivity can be secured. However, the new sub-systems could not be compared and verified with the existing sub-systems, and not only three-dimensional research results could be derived from various factors, but also future studies should be considered. Judging.

Keywords

Financial investment project, Evaluation index, Hierarchy audit, Feasibility analysis

1. 서론

지방재정투자사업은 30년 전 지방자치제가 시행된 후 지자체 내 공공의 서비스 수요의 증대로 인한 지속적인 공급에 따라 지방재정의 건전성에 중요한 영향을 미치는 지표로 인식되고 있다(Lee *et al.*, 2006). 그러나 지방자치단체장의 선거를 위한 소모성 공약, 과도한 사업계획 및 추진, 낭비성 사업의 무분별한 집행 등으로 인해 지방재정에 악영향을 초래하고 있고, 언론과 각종 민원들로 인해 질타를 받는 경우가 빈번하게 발생하고 있다(Cho *et al.*, 2012). 위와 같은 문제를 사전에 방지하고 지방재정 건전성을 높이고자 정부는 1992년도부터 『지방재정법』 제36조, 제37조 및 『지방재정법 시행령』

제41조, 『지방재정투자사업 심사규칙』에 의해 지방재정투자사업의 심사 제도를 운영하고 있다. 투자심사는 예산을 편성하기 위해 지자체가 진행하고자 하는 사업에 대해 평가하는 제도로 크게 재원의 조달 형태와 총사업비의 규모에 따라 심사 주체가 구분된다. 또한, 심사에 대한 평가는 적정, 조건부, 재검토, 부적정으로 구분된다(Ministry of the Interior and Safety, 2019). 적정사업은 사업의 타당성이 인정되며, 예산 반영 등 재원조달 대책이 수립되어 정상 추진이 가능한 경우를 말하며, 조건부의 경우 사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 재원조달 대책 등 필요한 조건이 충족되어야 사업추진이 가능한 경우를 말한다. 즉, 상기 두 가지 심사결과는 예산편성 및 사업추진이 가능함을 말한다. 그에 반해 재검토의 경우, 사업의 규모, 시기, 재원조달 및 대책, 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우를 말하며, 부적정의 경우 사업 타당성의 결여로 사업을 추진하여서는 안 되는 경우를 말한다. 상기 두 가지 심사결과는 사업 추진이 불가하므로 사업계획의 수정 및 보완을 통해 투자심사를 재의뢰하거나, 사업을 철회하여야 한다(Ministry of the Interior and Safety, 2019). 위와 같이, 투자심사제도는 행정절차를 수행함에 있어서 한정된 투자재원을 보다 효율적으로 활용 및 운영할 수 있도록 하는 사전적인 재정관리 제도이다. 그러나 현재 투자심사는 『지방재정투자사업 심사규칙』에 의거하여 단일화된 기준으로 적용되어 진행되고 있으며, 일부는 해당 기준을 바탕으로 지자체 실정에 맞도록 재가공하여 활용하고 있다. 이는 투자심사의 객관성을 확보하고, 공통된 지표를 바탕으로 심사함에 따라 결과의 신뢰성을 담보할 수 있으나 개별 사업의 특성을 반영할 수 없다는 점이 지적사항으로 나타나고 있다(The Board of Audit and Inspection of Korea, 2012). 이와 반대로 현재 대다수의 미국을 포함한 선진국은 공공투자사업의 시설 및 분야에 따라서 가중치를 적용하여 투자사업 심사에 대한 차별성을 두고 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 사업 간 성격에 따라 투자심사의 기준에 대한 가중치를 적용하기 위한 기초자료로 선행연구를 통해 새로운 분과체계를 구축하고자 한다. 분과체계 구축을 위해서 사업의 유형 및 특성을 연구, 문헌, 서적, 보고서 등 다양한 방법을 통해 학문적 합의와 실무적 합의를 모두 담고자 하였다. 또한, 해당 분과는 기존 선행연구로 도출된 가중치를 바탕으로 크게 5분과로 나뉘며, 해당 분야에 묶인 사업분야는 상위 계층까지의 중요도 보정치가 일치하므로 객관성을 확보할 수 있도록 하였다.

## II. 연구의 범위 및 방법

현재 지방재정투자사업 심사규칙 제2조에 의거한 투자심사 기준은 국가장기계획 및 경제 사회정책과의 부합성, 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금 조달 및 원리금 상환 능력, 재무적 경제적 수익성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원 수혜도 및 사업 요구도, 사업규모 사업비의 적정성, 종합적인 평가분석으로 구분되어 있으며 각 항목별 세부 평가 요소들은 Table 1과 같다.

Table 1과 같은 요소들은 모든 투자사업 분야에 일괄적으로 적용하는 경우 문제가 있다는 지적을 받고 있다. 심사를 하는 심사위원의 경우에도 비슷한 분야별로 분과체계가 구축되어 있지 않은 상태에서 무작위로 사업을 맡아 평가하다 보면 사업 평가의 일관성을 잃기 쉽고 주관적인 판단에 의지하여 심사를 진행하는 오류가 발생할 수 있다. 또한, 평가해야 하는 기준이 상당히 많기 때문에 성격이 다른 여러 사업들을 중복되어 평가하는 경우에도 심사자에게는 큰 피로감과 일관성이 저해될 가능성이 크다. 잘못된 심사 결과는 지방 재정 건전성 악화와 추후 운영관리의 문제 등 다양한 형태로 문제가 발생할 가능성이 있으므로 본 연구에서 제시하고자 하는 분야별 새로운 분과체계 구축은 투자사업 심사에 있어 좀더 객관적이고 일관성 있는 심사 결과를 나타내 줄 수 있을 것으로 판단된다.

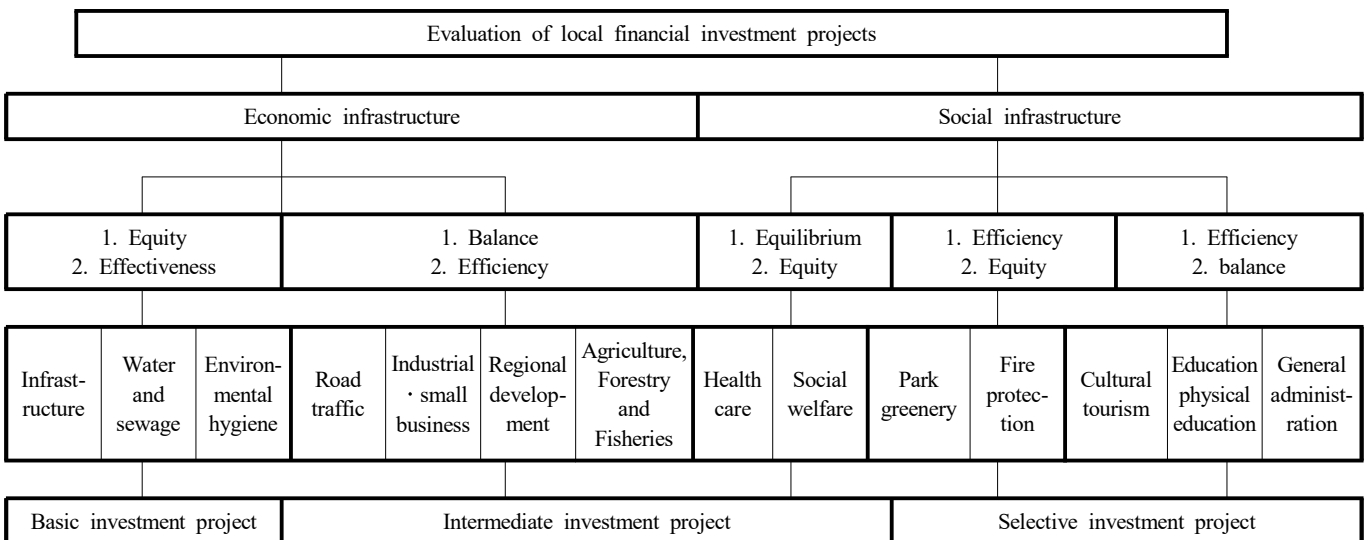
### 지방재정투자사업의 유형화

지방재정투자사업의 유형화는 Shim과 Kim(2019)의 논문을 바탕으로 제시된 계층 구조도를 활용하여 이에 대한 새로운 분과체계에 대한 정책적 함의를 제공하고자 한다. 계층 구조도를 설정하기 위하여 검토되었던 선행연구를 바탕으로 구성된 결과를 나열하면 Fig. 1과 같다.

본 계층 구조도는 Hansen(1965), Barlow(1981) 등 다양한 학자의 주장을 바탕으로 투자심사의 분야에 대한 1계층의 경우, 경제적 기반시설과 사회적 기반시설로 분류하였다. 경제적 기반시설은 기본적인 도시 인프라 구축사업인 상하수도, 환경위생 시설 등을 말하며, 사회적 기반시설의 경우 복지, 교육, 문화 체육 등의 시설을 말한다. 2계층의 경우, 투자사업 심사의 평가분석과 관련한 다양한 선행연구를 바탕으로 결정기준의 우선순위를 측정하였다. 다양한 결정기준 중 Lee 등(2006), Kim(2000), Jang(1986)에서 공통적으로 제시하고 있는 형평성, 효과성, 균형성, 효율성을 각 분야별 우선순위에 맞도록 1, 2순위를 책정하여 보정하였다. 3계층의 경우 실무적인 합의를 보완하고자 현재 지방재정투자사업 심사에서 활용하고 있는 투자심사의 분야별 기준에 산업연관표를 연동시켜 간과되고 있거나, 현 분과체계에서 포함되지 않거나, 애매한 사업들을 보정하여 대부분의 사업이 모든 분과에 포함될 수 있도록 하였다. 이를 토대로 투자사업의 분야를 기초시설, 상하수도, 환경위생, 도로교통, 산업중소기업, 지역개발, 농림수산, 보건의료, 사회복지, 공원녹지, 소방방재, 문화관광, 교육체육, 일반행정의 총 14가지의 분야로 설정하였다. 마지막으로 분과를 구축할 수 있도록 하기 위하여 투자사업을 유형별로 분류하였다. 투자사업의 유형별 분류는 Song(2003)과 Kang(2012)이 제시한 기본적 투자사업, 중간적 투자사업, 선택적 투자사업으로 분류하였으며 Table 2와 같다. 해당 사업들은 학문적인 유형별 분류보다는

**Table 1.** Detailed evaluation of each item

Conformity with national long-term plan and economic and social policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Linkage with national comprehensive development plan and five-year plan for balanced national development</li> <li>b. Linkage with the plan in establishing the national economic and social development plan</li> <li>c. Linkage with the emphasis policy project promoted by each central department</li> </ul>
Linkage between mid- and long-term regional plan and local financial plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Relevance to regional unit plans by individual law</li> <li>b. Whether it is included in the medium-term local finance plan</li> </ul>
Procurement of required funds and ability to repay principles	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Eligibility for national assistance project and affordability ratio</li> <li>b. Local cost burden (or acquisition) ability</li> <li>c. Eligibility for issuance of local bonds and ability to repay principal</li> <li>d. Specific details of private capital investment plan when securing private capital</li> </ul>
Financial and economic profitability	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Financial profitability for local governments by implementing projects</li> <li>b. Economic profitability on the regional results</li> </ul>
Necessity and urgentness of business	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Reason or necessity of project to be urgently promoted than other projects</li> <li>b. Current status analysis of business characteristics such as demand trend and forecast demand</li> </ul>
Resident benefits and business needs	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Degree of residents' business needs for the project and the number of regions and residents who receive benefits from the project implementation</li> <li>b. Business needs</li> <li>c. Job creation effect</li> </ul>
Adequacy of business scale and project cost	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Appropriate calculation of scale project cost compared to beneficiary population and projects under the same conditions</li> <li>b. Comprehensive analysis of development prospects, including future demand trends</li> </ul>



**Fig. 1.** Final hierarchy of local financial investment project evaluation. This study was utilized hierarchy structure of shim and kim (2019).

**Table 2.** Classification by type of investment business

Project type	Project details
Basic investment project	City safety, water and sewage, environmental hygiene, etc.
Intermediate investment project	Road, transportation, welfare, urban housing, industrial economy, etc.
Selective investment project	Culture, tourism, sports, parks, greenery, etc.

실무적으로 활용하기 유용하도록 나누어진 자료이다. 즉, 해당 투자사업 유형별 분류를 바탕으로 그간 1, 2계층에서는 학문적인 영역에서의 고려를 통한 계층 구조도를 설정하였다면 역계층화에 활용된 유형은 실무적인 영역을 고려한 것이므로, 이는 학문적인 함의와 실무적인 함의를 함께 반영한 것으로 판단된다.

이를 해당 구조도의 마지막 분과체계 구축을 위한 최하위 계층에 대입하여 역계층 구조화를 시켜 최종적으로 기본적 투자사업에는 기초시설, 상하수도, 환경위생 분야를 담을 수 있도록 하였다. 중간적 투자사업은 도로교통, 산업중소기업, 지역개발, 농림수산, 보건의료, 사회복지 분야가 해당된다. 2계층의 결정기준을 바탕으로 중간적 투자사업 분과를 중간적 투자사업 1분과, 2분과로 분할하고자 한다. 이를 통해 1분과의 경우 균형성과 효율성이 증시되는 도로교통 산업중소기업 지역개발 농림수산분야, 2분과의 경우, 보건의료 사회복지 분야로 보정하였다. 마지막으로 선택적 투자사업에는 공원녹지, 소방방재, 문화관광, 교육체육, 일반행정 분야가 포함된다. 이들 분과의 경우에도 상기 중간적 투자사업 분과와 마찬가지로 1분과와 2분과로 분할하여 2계층의 효율성과 형평성, 효율성과 균형성에 관련된 지표를 활용하여 투자심사의 객관성 및 일관성을 확보하고자 하였다. 이를 토대로 선택적 투자사업 1분과는 공원녹지, 소방방재 분야, 2분과의 경우 문화관광, 교육체육, 일반행정 분야로 구분하였다. 위와 같이 상위 계층간 나타난 요인들을 토대로 총 5개의 분과를 새롭게 구축할 수 있었으며, 해당 내용은 Table 3과 같다.

Table 3을 바탕으로 구축된 분과는 각 시설별 1, 2계층의 값이 일치함은 물론 기존 선행연구의 가중치를 바탕으로 분석하면 동일 2계층의 각 분야별 사업을 바탕으로 새로운 분과를 구축하였으므로 투자심사에 있어서 일관성을 확보할 수 있는 가능성이 높다. 또한, 각 분과 별 심사위원의 경우에도 유사 분야와의 상대적 비교와 검증을 통해 좀 더 객관화 된 심사 및 평가를 진행할 수 있을 것으로 판단된다.

### III. 결론

본 연구는 지방재정투자사업의 유형화를 위해 Shim과 Kim(2019)의 논문을 바탕으로 구축된 계층구조도를 활용하였다. 해당 계층구조도를 바탕으로 도출된 1계층부터 3계층까지의 요인을 기본적 투자사업, 중간적 투자사업, 선택적 투자사업으로 다시 역계층화 시켜 새로운 분과체계를 구축하고자 하였다. 이를 토대로 기본적 투자사업 분과에는 기초시설, 상하수도, 환경위생 분야가 포함되었으며, 중간적 투자사업 1분과에는 도로교통, 산업중소기업, 지역개발, 농림수산 분야가 포함되었다. 또한, 중간적 투자사업 2분과에는 보건의료, 사회복지 분야가 포함되었고, 선택적 투자사업 1분과에는 공원녹지, 소방방재 분야가 포함되었다. 마지막으로 선택적 투자사업 2분과에는 문화관광, 교육체육, 일반행정 분야가 포함되었다. 해당 분야들은 상위 계층과의 가중치가 일정한 분야를 토대로 작성되었기 때문에 심사에 있어 일관성이 높은 심사체계 구축과 그간 다소 미흡했고, 중요한 요소로 인정받지 못해 간과되었던 분과체계의 정비를 통해 투자심사의 공정성 및 객관성을 확보할 수 있다. 다만, 본 연구는 과거 사업에 대한 평가를 통해 위의 분과체계 구축이 실질적으로 효용가치가 있는지를 점검해야 하나, 투자사업의 특성상 성공적인 사업을 추출하기가 매우 어렵기 때문에 이를 검증하지 못한 문제가 있다. 또한, 분야뿐만이 아닌 다양한 요인들이 지자체 여건이나 환경에

**Table 3.** New subdivision system for the evaluation of local financial investment projects

Division name	Business by sector
Basic investment project	Infrastructure, water and sewage, environmental hygiene
Intermediate investment project division 1	Road traffic, small and medium industrial enterprises, regional development, agriculture, forestry and fisheries
Intermediate investment project division 2	Health care, social welfare
Selective investment project division 1	Park green space, fire prevention
Selective investment project division 2	Cultural tourism, educational physical education, general administration

따라 복잡한 관계로 나타남에 따라 입체적인 연구결과가 도출되어야 하나, 해당 부분에 대한 논의가 이루어지지 못하였다. 추가적인 연구를 통하여 위와 같은 연구의 한계를 보완하고 실질적으로 투자사업 심사에 있어서의 정책적 함의를 담을 수 있는 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

## References

1. Ahn Y, Lee Y, Park W. 2011. Efficiency analysis of Korean traditional markets at provincial/metropolitan level. *Korea Res Acad Distrib Manage* 14:51-76.
2. Barlow I. 1981. *Spatial dimensions of urban government*. Research Studies Press.
3. Dunn. 1981. *Policy analysis: An introduction*. Prentice Hall.
4. Gang D. 2012. A study on the effectiveness of examination for local financial investment project. Chonnam National University Graduate School: Department of Public Administration. pp 25-56.
5. Hansen N. 1965. The structure and determinants of local public investment expenditure. *The Review of Economic and Statistics* 47:150-162.
6. Hong J, Choi S. 2008. How to enhance tourism fishing village policy: Evaluation and new directions. *J Tourism Stud* 20:65-85.
7. Jang D. 2011. A DEA efficiency and malmquist productivity analysis for Nonghyup Hanaro Mart. *J Ind Econ Bus* 24:953-967.
8. Jo G, Lee C, Kim S. 2012. Improving local investment appraisal system for local public investment efficiency. *Korea Research Institute for Local Administration* 3:72-92.
9. Kim J. 2015. A study on the fuzzy measuring about evaluation criteria of real estate development project. *Rev Real Estate Urban Stud* 8:67-87.
10. Kim S. 2000. A feasibility study on public project economic evaluation & consumer's surplus. *J Korean Urban Manage Assoc.* 13:3-28.
11. Kim T, Lim Y, Kim Y. 1999. A case study: Evaluating efficiency of Korean mass discount stores, *Korean management science review. Korean Manage Sci Rev* 16:1-11.
12. Lee C, Lim S, Kim T. 2002. An improvement in the investment appraisal system of the local governments in Korea. *Korea Research Institute for Local Administration*. pp 1-64.
13. Lee G, Choi, H. 2015. A study on the obstacle factor for the activation of fishing village. *Int J Tourism Hosp Res* 29:209-220.
14. Lee H. 2015. A study on the review by category for local investment appraisal system: Focusing on the relevant scale for government office. *Korea Local Adm Rev* 29:345-368.
15. Lee S, Lee H, Lee R. 2006. Evaluation criteria and their weighted values for the local investment examination process. *Korea Local Adm Rev* 20:3-20.
16. Lim T, Chen D, Han G. 2018. A study on investment efficiency between direct investment projects and build-transfer lease (BTL) projects by government agencies. *Korean Manage Rev* 47:601-619.
17. Ministry of the Interior and Safety. 2019. *Judging rules for local financial investment projects*, manual.
18. Park C, Jang B. 2016. An efficiency analysis of dairy product agencies using data envelopment analysis (DEA) - Focused on S cooperative dairy -. *Korean Soc Coop Stud* 34:21-43.
19. Ryu C. 2013. Evaluation of local investment projects and management. *Korean Assoc Local Gov Adm Stud* 2013:25-64.
20. Shim H, Kim J. 2019. A Study on the establishment of hierarchy diagram for the evaluation system of local financial investment project. *Asia-Pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology* 9:1177-1186.
21. Yoon J, Kim T. 2015. A study of relationship between local condition and scale of local investment projects: Focusing on projects targeted by investment appraisal system on local finance act. *Korean Local Gov Rev* 17:115-137.