

# 지방자치 측면에서 본 지방예비타당성조사 추진방안 연구

- KDI 예타와의 차별화 방안을 중심으로

---

충남발전연구원 공공투자연구포럼 릴레이워크숍#2

2015. 4. 10

전대욱 · 經博 / 한국지방행정연구원 수석연구원  
지방투자사업관리센터(LIMAC) 재정투자조사부장

※ 본 발표문은 '15.3.21 한국지방재정학회 춘계학술대회(한양대학교)의 발표논문(송지영, 손화정 공저)를 수정·보완한 것임

# Background & Motivation

---

- 지방투자사업의 타당성조사에 대한 정책적 수요 증가
  - 개정된 지방재정법('14.11.29.시행) 제37조 제2항에 따라, 전문기관 지정 및 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC) 개소
    - 지방재정관련 심사·평가 기능의 내실화 및 평가체계의 고도화를 통한 지방재정의 건전성 및 지속가능성 강화 및 지방자치의 활성화를 목적으로 함
    - 임의기관 수행 재정심사·평가체계를 일원화하고, 전문적인 제도연구 및 평가경험의 축적 등을 통한 객관성·전문성 강화 등
- LIMAC 지방투자사업 타당성조사의 방법론 정립 및 차별화 필요
  - 행정자치부 중앙투자심사위원회 의사결정지원을 위한 포지셔닝 전략
    - 지방자치의 활성화 측면(자치행정, 지방재정, 지역발전 등)에서 기존 KDI 예타 및 여타 재정투자사업 타당성조사와 차별화 필요
  - 일반지침 및 분야별 지침의 개발, 타당성조사사업의 추진과정에서 차별화된 타당성조사 방법론 정립 및 조사사업 추진
    - 효율성을 중심으로 한 전형적인 경제성 분석방법론에, 지방자치단체 관점의 재무분석 및 지방자치 활성화 측면의 정책적 타당성 분석 등 추가 필요

# Purpose

---

- 본 연구는 지방자치의 활성화라는 측면에서 ‘지방투자사업’의 타당성조사 방법론의 개선방안을 도출하는 것을 연구목적으로 함
  - 지방자치의 활성화라는 측면에서 기존 타당성조사의 방법을 수정 및 보완한 LIMAC 조사방법론의 방향성을 제시
    - 중앙정부 및 국민경제적 시각에서 개발되고 수행되는 기존 KDI나 여타 타당성조사 방법론을 중심으로, 지방자치 활성화를 위한 개선방안을 논의
- 본 연구의 대상은 예비타당성조사(이하 ‘지방예타’)로 국한함
  - ‘지방예타’는 『지방재정법』 제37조의 ‘(지방재정)투자심사’의 타당성조사를 의미하며, LIMAC센터에서는 향후 이 용어를 공식화시킬 예정
  - 지방예타의 화폐적으로 측정된 경제성 평가는 물론, 간접적이거나 비계량화된 비용편익 등의 절차에 있어서 지방자치 활성화 및 지역발전, 지방재정의 건전성 제고 등 **추가적인 의사결정기준**을 반영
    - 행자부 『지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』 (15.01) pp45-46 에 의하면, 타당성조사는 경제성·재무성 검토, 정책적 타당성 및 지역균형발전 검토 등으로 구성되어 있음

# Values & Decision Criteria

## ○ [참고] 행자부 중앙투자심사위원회의 의사결정기준

구분	주요 판단기준
국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년계획 등과의 연계성 국가경제, 사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 중기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금 조달 및 원리금 상환 능력	국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성, 지방비부담 (또는 확보) 능력 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
재무적 및 경제적 수익성	사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 (지방자치단체의 재정 에 미치는 내부효과 및 외부효과), 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도
주민숙원·수해도 및 사업요구도	사업에 대한 주민의 사업요구정도 (자치단체 사업목표치 대비 사업성과) 사업시행으로 인한 수해를 받는 지역 및 주민수
사업규모·사업비의 적정성	수해인구, 동일조건 타사업과 비교, 규모·사업비의 적정 산출여부 검토 향후 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합평가 및 분석	상급기관 승인, 영향평가실시 등 사업시행 사전절차 이행여부 (설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수준비, 연관사업의 경우 주 사업의 추진상황) 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

# Values & Decision Criteria

## ○ 기존 재정투자 타당성조사의 의사결정 기준

- KDI 일반지침(2008, 제5판) 등 현행 타당성조사 지침 등
  - 경제성(efficiency, effectiveness)이라는 가장 중요한 의사결정기준 외에
  - 시간선호 및 지역균형발전(equity, equality), 추진주체인 공공부문의 행·재정적 역량 등의 위험요인 진단 등을 채택하고 있음

## ○ 지방자치 측면에서의 새로운 가치지향과 의사결정 기준

- ‘지방자치의 활성화’의 가치에 입각한 투자대안 평가기준에 대한 재고
  - 사업추진 **리스크**의 관점 : 중앙부처와 지자체의 행·재정적 역량이 상이, 지역수준에서 투자사업에 대한 보다 전문적인 역량진단 및 영향평가 필요
  - 지역간, 세대간 형평성 문제는 보다 포괄적으로 지역의 지속가능발전(sustainable development) 관점에서 접근: 미래지향적, 포괄적 가치 부여
  - **행자부**의 중장기 포지션 : 주민참여 및 지역활성화, 탈집권적·분권적 주민자치·지역공동체 활성화 고려, 지역역량 진단과 위험관리(갈등관리 등), 주민의 복리후생이라는 포괄적인 지방자치 활성화인 차원에서 접근
    - WEF(2013)의 National & Regional/Local Resilience의 제고 차원에서, 21세기 위험사회의 국가의 미래전략과 밀접한 연관을 가지고 있음

# Scope & Framework

## ○ KDI 예타의 정책적 타당성 분석 (일반지침 제5판 기준, p152)

구분	평가항목	평가항목 예시
지역균형 발전	형평성	영호남 문제, 접경지역 개발, 수도권외 투자형평성, 동일구간에 대한 지역간 형평성 등
정책일관성 추진의지	-	안정적 정주 여건의 제공, 수자원 안보 등
사업추진 위험요인	계획 및 추진방식의 적정성	부지선정 적합성, 사업내용 조정 필요성, 규모 적정성, 사업주체 및 관련부처의 문제, 전시물구입 문제, 관련사업 추진 가능성 등
	기술적 타당성	기술적 애로구간 발생 가능성, 사업 시행에 따른 병목구간 발생 가능성, 실현가능성 등
	민원, 외교, 국방 등 위험요인	민원발생, 문화재 보존, 외교적 문제, 군과의 협조체계, 해당 지자체의 반발 등
사업별 특수평가	국고지원 적합성	국고 지원의 적합성, 진입도로의 목적 부합성 등
	비계량 편익 및 부가효과	(예)열차 불통피해 절감 : 수해피해가 예방시 낙석, 노반유실 등 열차운행이 중단될 때 발생할 도로의 혼잡예방 편익 및 화물운송의 정시성 확보 등의 간접적 혹은 부가적 효과 발생
	-	타 사업과 중복투자의 문제 등

- 비화폐적 혹은 간접적 비용편익: 기재부·KDI는 효율성 중심의 판단, 지방정부 입장에서 차별화된 정책적 타당성 분석 필요

- 지방자치(지방분권, 지역간 형평성, 주민자치 등), 경기침체 및 지방재정의 어려움(세대내 형평성), 지역순환경제 등 다양한 사회적가치 반영 필요

# Scope & Framework

---

## ○ 투자사업에 대한 타당성조사(Feasibility Test)

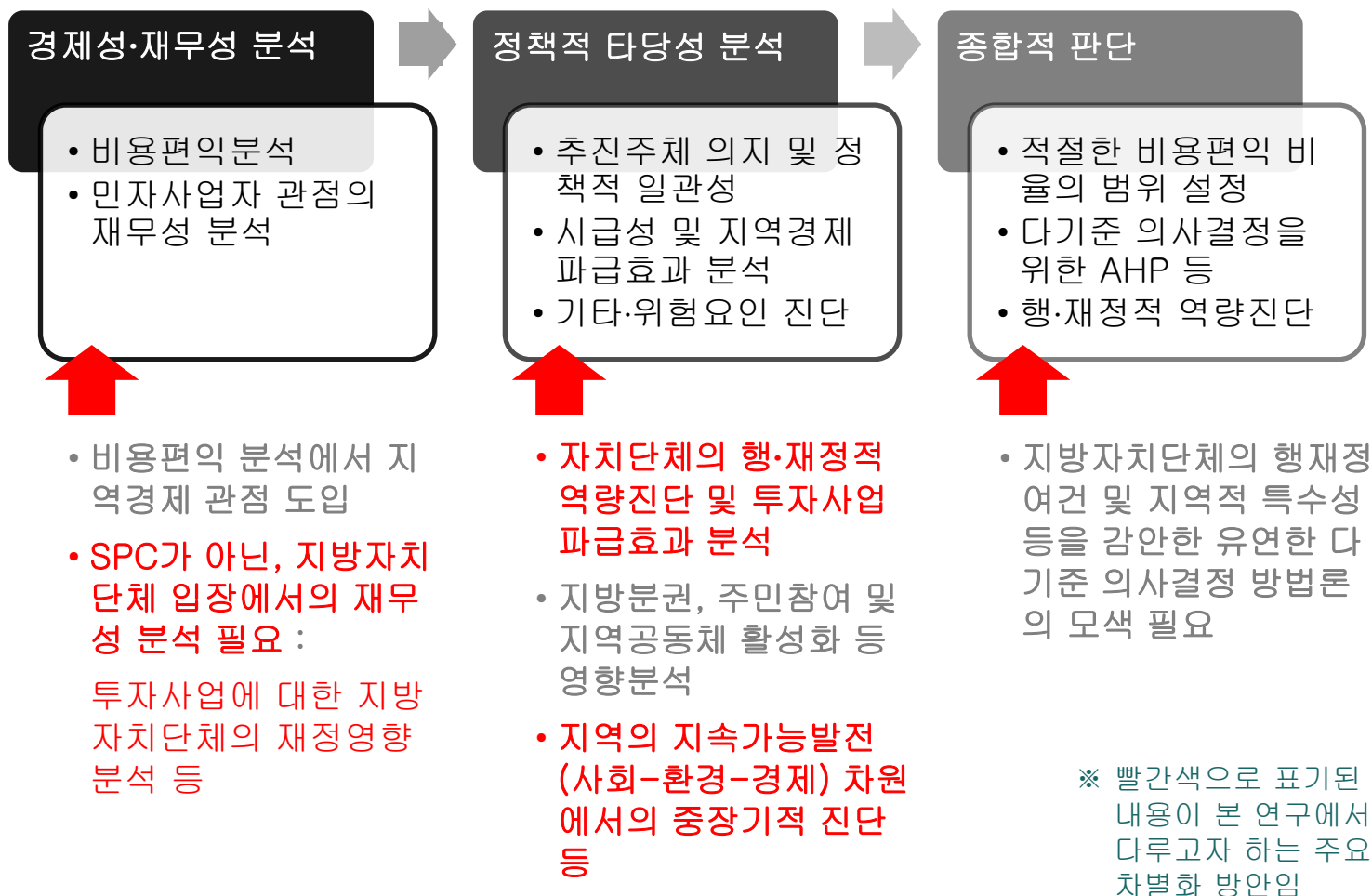
- 실행대안(do nothing[something] → do this plan)에 대한 평가를 통해, 비용편익 구조 등 분석결과로부터 최적대안(optimality)에 대한 컨설팅 추진
- LIMAC 지방예타는 이러한 관점을 넘어서 해당 투자사업이 지방자치 및 지역발전과 지방재정에 미치는 영향 등을 포괄적으로 분석하여 행자부 중투심의 의사결정 지원 자료로 활용
  - KDI예타는 기재부의 자원배분(capital budgeting)을 위한 것이며, 기재부로부터 투자대안 실행의 의사결정권을 부여받았다는 점에서 차별적임

## ○ 지방재정 투자(혹은 소요)사업의 단일대안 다기준 의사결정 분석

- 경제적 효율성 : 투자대안의 지방재정 영향분석 추가 필요
  - 기존 예타에서는 비용편익 및 재무성 분석으로 대별
- 정책적 타당성 : 지자체의 행·재정적 역량과 위험요인에 포커스
  - 경제적 효율성의 비화폐·비계량화 요인 및 위험요인 등을 포괄적으로 분석
  - 기존 KDI예타 등에서 추가된 지역낙후도 및 지역균형발전 분석을 포함하여, 기타 지방자치 및 지역발전의 미래영향에 대한 전반적 진단

# Scope & Framework

- 연구범위 : 타당성조사 과정에서 ‘지방예타’에 특화된 차별화 요소





# View1: Fiscal feasibility

## ○ 중앙투융자사업 심사에서의 재원조달능력 분석내용

- 해당사업을 추진하는 지자체의 재정여건, 채무전망, 가용재원현황, 사업별 재원조달능력판단조서 분석 (n-1, n, n+1, n+2, n+3년도)
  - 채무전망: 채무현재액, 신규채무액, 상환액, 당해연도말 채무액, 채무비 비율(%), 주민1인당 채무액(원금, 원리금 기준)
  - 가용재원현황: 세입합계(Ⅰ)-경상경비(A)-기추진사업(B)-신규사업의 보조사업의 보조금①

[세입합계(Ⅰ)]

자체재원	지방세, 세외수입, 교부세, 기타
의존재원	국비보조금, 도비보조금, <b>지방채</b>

[세출합계(Ⅱ)]

<b>경상경비(A)</b>	행정운영경비	인력운영비, 기본경비
	재무활동	내부거래지출, 보전지출
<b>기추진사업(B)</b>	보조사업	보조금, 지방비부담액
	자체사업	사업재원, 법정경비
신규사업(C)	보조사업	<b>보조금①</b> , 지방비부담액
	자체사업	

- 사업별 재원조달판단조서: 연도별 재원조달계획을 재원항목(국비, 시도비, 자체재원, 지방채, 민간자본 등)으로 구분하고 이에 대해 조달 가능한지에 대한 판단은 관련공무원의 의견에 기반하고 있음.
- 해당 지자체의 전체 신규사업비용 및 채무상환을 종합적으로 고려하여 해당사업비용을 감당가능한지에 대한 구체적인 분석내용은 없음.

# View1: Fiscal feasibility

## ○ 예비타당성조사에서의 재원조달능력 분석내용

- 예타에서는 정책적 분석에서 사업추진상의 위험요인 중의 하나로 “재원조달가능성”을 분석하고 있음.
  - 국비지원 가능성은 “국가재정운용계획”에서 해당사업 부문의 예산대비 해당사업의 국비 비중을 검토하여 가능성을 가늠함.
    - 예를 들면 “국고조달에 큰 어려움을 없을 것으로 사료된다”
  - 지자체 비용의 경우 각 지자체의 중기재정계획에서 해당사업 부문의 예산안에서 해당사업비용의 지자체 부담비중을 검토함.
    - 예를 들면 “재원투입규모로 보았을 때 예산의 큰 비중을 차지하지는 않으나, 예산지출될 타 사업을 고려시 재원투입에 신중해질 필요가 있다”
- 즉 예타의 경우 중앙투융자심사의 경우보다 더 개략적으로 재원조달의 가능성만을 검토하는 수준임.

## ○ 지방예타에서의 구체적 재원조달 분석의 필요성

- 지방예타는 국비의 비중보다 지방비의 비중이 높은 대형사업을 대상으로 하며, 지자체에 따라 재정능력이 상이하기 때문에 사업추진에 있어 재원조달에 대한 구체적인 분석이 필요함.

# View1: Fiscal feasibility

## ○ 지방예타의 재정영향분석(fiscal impact analysis)의 개념

- 토지, 주택, 교통 등 여러 사업으로 인한 지자체의 재정지출과 수입의 변화를 파악하고 예측하는 분석방법
  - 미국의 경우 개발사업 시행시 교통영향평가, 환경영향평가 등과 마찬가지로 계획가 및 지방공무원에 의해 통상적으로 수행되고 있으며, 이를 위한 지침서가 마련되어 있음.<sup>1)</sup>
  - 국내의 경우도 일부 사례가 있으나, 개별사업에 대한 홍보의 측면에 강했던 것으로 평가됨.

[비용편익분석의 유형과 항목: 산업단지 조성사업의 예]

구분	개념	비용	편익	결과
경제성 분석 (socio-economic)	사회경제적관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기회비용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총사업비</li> <li>- 유지관리비</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부가가치 창출</li> </ul>	B/C
재무성 분석 (financial)	사업자 관점 (SPC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실제투입비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지분양수입</li> </ul>	FIRR, FNPV
재정영향분석 (fiscal)	지자체 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 투자비용 (매입확약 등)</li> <li>• 행정서비스 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세, 이전수입, 세외수입</li> </ul>	LFNPV*

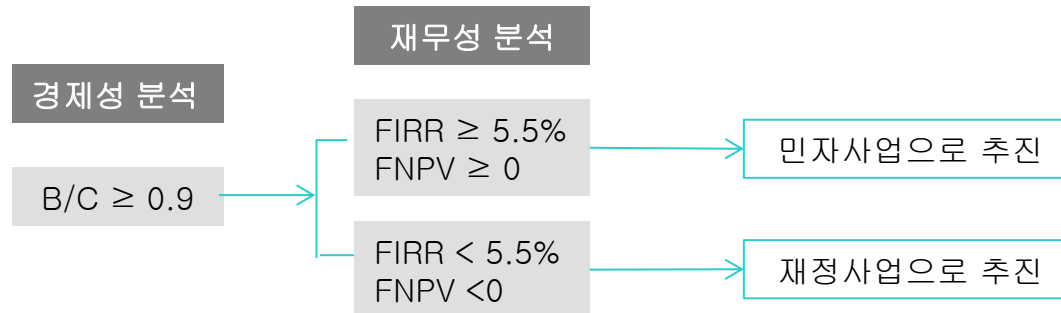
\* LFNPV(Locally Fiscal Net Present Value)는 FNPV(Financial Net Present Value)와 구별됨.

1) 유재윤·조판기, 『도시개발의 재정영향분석에 관한 연구』, 국토연구원, 2002.

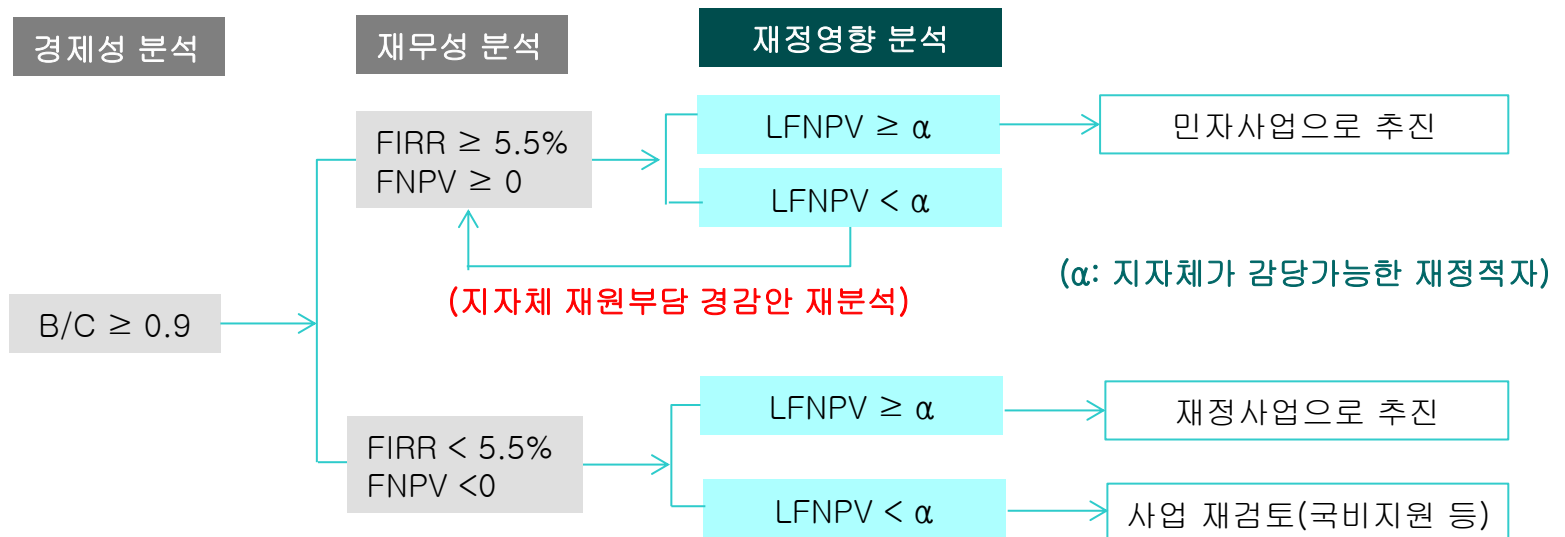
# View1: Fiscal feasibility

## ○ 지방예타의 재정영향분석(fiscal impact analysis) 반영방안

[예비타당성조사의 분석체계]



[지방예타의 분석체계]



# View1: Fiscal feasibility

---

- 지방예타의 재정영향분석(fiscal impact analysis) 반영방안
  - 분석기간: 경제성/재무성 분석기간과 동일하게 30년
  - 지방채 금리
    - 지방채 거치기간을 고려할 경우 5년물과 10년물이므로 최근 5년의 국고채 5년(3.46%)과 10년물(3.78%)의 평균금리 3.62% 적용
  - 공사기간 동안에도 지자체 행정서비스 지출과 수입은 발생할 것으로 예상되지만, 지속적이지 않고 예측하기 어렵기 때문에 제외함.
    - 재정영향분석 관점에서는 공사기간동안 인부 등으로 인해 인근식당의 수입증가가 지자체의 소득세 증가로 이어질 수 있으며,
    - 비용측면에서는 상하수도 사용량 증가로 재정적자분이 증가할 수 있지만, 이러한 효과를 정량적으로 예측하기 어려움.
    - 단, 공사기간동안 지자체의 직접적인 비용이 수반되는 경우는 포함함.

# View1: Fiscal feasibility

## ○ 산업단지 조성사업을 사례로 재정영향분석 대안 검토

A시에 2조억원의 산업단지 조성하는 민자사업 추진.

단, 분양후 3년뒤에 미분양 발생시 A시는 4000억원에 해당 부지 매입확약

- 낙관적 시나리오1(100% 분양): 수입 및 행정서비스비용 100%  
지자체 매입확약금액 0
- 비관적 시나리오2(80% 분양) : 수입 및 행정서비스비용 80%  
지자체 매입확약금액 4000억원
  - 20% 이상 미분양시에도 매입확약금액은 고정, 단 수입 및 행정서비스 비용 감소
- 해당 지자체의 재정여건 분석→ 매입확약금액 4000억원의 조달대안 작성
  - 자체재원 4000억원 vs 지방채 4000억원 vs 레버리지효과를 누릴 수 있는 대안
  - 지방채로 조달한 금액은 5년 또는 10년마다 리볼빙에 따른 금리 risk가 우려됨
  - 따라서 10년주기로 리볼빙할 경우 10년마다 일정금액 원금상환하는 것으로 대안 작성 필요: 예) 10년차에 1300억원, 20년차에 1300억원, 30년차에 1400억원 원금상환, 또는 매년 원리금 상환 등
  - 30년간의 LFNPV도 중요하지만, 연도별 수지균형도 중요함

# View1: Fiscal feasibility

## ○ 산업단지 조성사업을 사례로 재정영향분석 대안 검토

- 행정서비스비용 추정: 주거용 개발 및 비주거용 개발의 재정지출효과 산정
  - 인구 1인당 세출비용, 상업면적 1㎡당 재정지출, 고용자수 1인 증가시 재정지출 등
  - 추정방법:
    - 인구당 승수 적용방식(Per Capita Multiplier Method), 유사도시 비교방식(Comparable City Method)
    - 비례적 가치 적용방식(Proportional Valuation Method), 고용기대 적용방식(Employment Anticipation Method)
    - 사례분석방법(Case Study Method), 서비스수준 적용방식(Service Standard Method)
- 재정수입 추정: 지방세, 세외수입, 이전수입
  - 지방세: 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세 등
    - 취·등록세는 “도세”이지만 세입의 일정부분을 재정보전금의 형태로 기초자치단체에 배분하고 징수수수로 형태로도 재분배됨.
  - 세외수입: 매우 복잡하고 다양한 수입구조를 가짐
    - 1인당 세외수입 등으로 분석
  - 이전수입: 인구에 의해 발생하는 국고보조금과 지방교부세 대상
    - A시의 재정자립도가 높아지면 이전수입의 규모가 줄어들 수 있으며, 중앙정부로부터의 이전재원 기준은 변경이 잦기 때문에 변동성이 큼.

# View1: Fiscal feasibility

## ○ 지방예타에 재정영향분석 도입시의 쟁점

### ● 할인율: 5.5% vs 3.62% ?

#### ○ KDI 예타의 사회적 할인율과 재무적 할인율은 모두 5.5%

- 단, KDI 재무적 할인율은 부채비율 200%로 가정(자기자본비중 34%, 타인 66%)임
- KDI의 재무적 할인율과 달리 재정영향분석의 대상인 지자체는 채무불이행 위험은 없고, 유동성프리미엄은 있을 수 있음.

### ● $LFNPV \geq \alpha$ ?

- 동일한 사업임에도 불구하고, 행정서비스 비용 추정방식에 따라 LFNPV가 (+)와 (-)이 도출될 수 있음. 따라서 이론적으로는 “ $\alpha=0$ ”이어야 하지만, 이를 당장 사업의 가부를 결정하는 기준으로 삼기에는 무리가 있음.

#### ○ 제안: 분석의 이원화

- ① 지자체의 투자비용 4000억원에 대해 해당 지자체가 그 이자비용과 원금상환을 분석기간동안 감내할 수 있는가?

- 회수기간법(payback period method): 투자에 소요된 자금을 그 투자로부터 발생하는 현금흐름으로부터 모두 회수하는 데 걸리는 기간

- ② 전통적인 재정영향분석: 지출) 투자비용 4000억원 + 행정서비스비용  
수입) 지방세수 증가분



# View2: Administrative Feasibility

## ○ 지방예타에서 자치단체의 행(재)정적 측면에서의 검토방향

- KDI예타 : 상위·유관정책 및 계획 등 일관성, 추진의지·주민선호 등
- 지방예타 : 기존 KDI 예타에서 기술된 부분을 포함하여 보다 구체적으로 조망될 수 있는 행정적 측면을 검토
  - 포괄성 : 행자부 중투심 체크리스트 및 KDI예타 등 기존 조사방법론 포괄
  - 구체성 : 중투심 체크리스트 등 의사결정기준에 대한 체계화 및 구체화
  - 확장성 : 지방자치단체의 투자라는 측면을 감안한 차별화 등

## ○ 법적·제도적 부합성

- 국가 및 지역단위 계획과의 연계성 검토
  - 국가장기계획 또는 정부역점시책과의 연계성 확인
  - 지역종합개발계획, 상·하수도정비기본계획, 연안정비기본계획, 광역교통개선대책 등 유관계획과의 관련성 여부 검토
    - 즉, 개별적 법률에 의한 지역단위 계획에 구체적으로 반영되어 있는지 확인
- 절차적 부합성 : 지자체단위 계획에 대한 사전절차 이행여부 확인
  - 중기지방재정계획 반영여부, 지방투자심사 및 조례·의회승인 절차 확인 등

# View2: Administrative Feasibility

## ○ 사업 준비성

### ● 사업계획의 구체성·적절성 검토

#### ○ 조사의뢰 신청서와 함께 제출된 사업기본계획이 본 지방예타에 필요한 사항을 근거에 의해 구체적으로 제시되어 있는지를 확인

- 관련 현황 및 수요분석, 통계·사례 등 구체적 근거제시 필요
- 장기간 계획과정에서 발생하는 계획 및 관련수치 변경, 순환참조 등의 문제 검토

#### ○ 지역내외 이해당사자·전문가 의견수렴 및 사업계획 반영을 위한 검토여부

- 특히 기피시설(NIMBY 등)의 경우 공청회, 토론회, 워크숍, 간담회, 협의회 등

### ● 추진체계 적절성 검토

#### ○ 전담체계: 추진사업에 전적으로 투입되는 인력 및 재원의 정도 등 검토

- 단체장 의지, 전담조직 내 구성원의 권한(부여)과 역량(강화), 역할분담 등 확인

#### ○ 지원 및 협조체계: 지자체 내 타 조직 등 지원 및 협조체계의 적절성 검토

- 보다 효율적인 사업추진을 위해 지자체외 여타 조직\*에 대한 지원·협조체계도 적절히 구축되어 있는지 여부(e.g., 거버넌스 구축현황)를 함께 확인 및 검토

\* 중앙정부 및 특행기관(경찰청, 교육청 등), 상위·인근 지자체(IGR), 지방의회 등

# View2: Administrative Feasibility

---

## ○ 사업 수용성

- 이해당사자 인식 및 갈등상황 검토
  - 주민인식 및 사업추진에 대한 찬반의향 등 : 구조화된 설문 및 심층면접 등
  - 이해당사자 분석(stakeholder analysis) 및 갈등영향분석(Conflict Impact Analysis)의 핵심적 사항들에 대한 약식분석 수행
  - 지자체의 갈등관리 노력 검토 : 갈등관리협의체 구성 및 운영실적 등

## ○ 사업 대응성

- 대외환경의 변화에 대한 지자체 및 추진주체의 대응성 검토
  - 거시경제환경 변화에 대한 모니터링 시스템, 지방자치단체의 행·재정적 파급효과에 대한 준비여력 및 대응체계 등
- 대내여건의 변화에 대한 지자체 및 추진주체의 대응성 검토
  - 민원해결 노력도 : 법제 개선, 행정조치(공문 등), 단체장 면담, 전문가 자문 등을 통한 노력해결 여부 등
  - 사후 운영유지 및 관리 등의 추진에 있어서의 영향 및 위험요인 등

# View3: Evolutionary Feasibility

- 지방예타에서 지역발전의 측면에서 정책적 타당성 검토 방향
  - KDI 예타 : 지역균형발전 측면에서 지역낙후도 분석(RDI 등 활용), 지역경제 파급효과분석(MRIO) 수행
    - 기타 환경영향 등은 사업추진 위험요인으로 간략히 검토
  - 지방예타에서는 지역낙후도, 지역경제 파급효과 등은 KDI 예타를 따름
    - 다만 지역낙후도 분석에서는, 한국 지방자치 및 지역의 현실을 감안한 지표 선정 필요 : 지역의 지속가능한 발전의 측면에서 가치척도 반영 필요
      - 행자부 신활력지표(2007), 국토부 도시재생지표(2013), 최근 정책적으로 이슈가 된 삶의 질(농림부, 2012 등) 및 행복지수 등의 핵심지표 반영
  - 또한 지방자치 및 지역발전의 관점에서 효율성 외의 다양한 사회경제적 가치를 종합적으로 감안한 정성적 판단 필요
    - 사회적 자본(신뢰, 관계망 등)의 축적, 주민자치 및 지역공동체 활성화,
    - 취약계층의 사회통합과 복지서비스(일자리 창출, 복지 등), 커뮤니티 비즈니스 및 지역순환경제 구축 등 지역경제 활성화
    - 보건, 교육, 안전, 환경생태적 건전성과 기후변화대응 등 특수행정 분야를 포괄한 안전사회 구현 및 미래세대와의 형평성 등 고려

# View3: Evolutionary Feasibility

## ○ 지방예타 정책적 타당성 분석 중 지역균형발전 측면

- 지역발전의 관점에서 해당 지방투자사업의 필요성 및 시급성
  - 지방투자사업이 시행되는 지역특성을 감안(지역낙후도 분석, 지역경제 파급효과 분석), 해당 투자사업의 시급성을 연구진이 정성적 판단(3단계)
- 지역낙후도 분석은 행정자치부(2007)의 신활력지역 선정지표와 국토교통부(2013)의 『도시재생특별법』 상의 지역쇠퇴지표를 병용
  - 최근 30년간 인구감소율(%) 및 최근년도 인구밀도(인/㎢), 최근 3년간 1인당 소득분 지방소득세, 최근 10년간 사업체수 증감율(%), 지자체 재정력지수(or 재정자주도), 30년이상 노후건축물 비율(%) 및 기타 인프라지표(미정)
  - 해당 투자사업이 지역낙후도에 미치는 영향에 대한 서술 등
    - KDI의 경우 종합지수화를 통해 낙후도 순위에 따라 낙후지역에 가중치 부여
- 지역경제 파급효과 : 다지역(MRIO) or 지역간(IRIO) 산업연관분석
  - 지역산업연관분석에 의한 생산유발계수, 부가가치 유발계수, 고용 유발계수 등 산업전후방 연쇄효과 등을 통해 간접적인 편익 추정
    - 한국은행 전국 연장표(2012 기준, 2014 공표), 지역표(2005 기준, 2009 공표) 기준으로 3-digit 산업분류, 기초가격 기준 등

# View3: Evolutionary Feasibility

---

- 기타 지역발전 측면에서의 비계량화 비용·편익 및 간접적인 비용편익에 대한 정성적 체크리스트 항목들
  - 투자대안 관련 인근 지방자치단체 혹은 지역간 연계협력의 가능성
  - 투자대안 실행시 주민의 삶의 질과 행복도에 미치는 영향
  - 사회적 자본(관계망의 강화, 신뢰·규범의 형성)의 축적에 미치는 영향
  - 저소득층, 장애인, 여성 및 탈북자·외국인 등 지역내 취약계층에 대한 영향 및 지역내 이들에 대한 일자리 창출 가능성 등
  - 주민자치 및 지역공동체 활성화, 지역내 순환경제 구축(사회적경제, 지역 중소기업들간 거래관계 형성, 로컬푸드 촉진 등)에 미치는 영향
  - 지역내 자연환경과 생태계에 미치는 영향, 환경보존 및 기후변화 등 지구적 환경문제 대응에 미치는 영향
  - 자연재난 및 사회적재난, 생활안전 등에 미치는 영향 등
  - 기타 투자사업 시행의 지역발전에 대한 직·간접적 영향 및 위험요인 등

# Conclusion

---

## ○ 연구결과의 요약 및 연구의 의의

- 지방예타를 수행하기 위해 자치행정, 지방재정, 지역발전의 세가지 지방자치 관점에서 기존의 재정투자 예타방법론과의 차별화 요인들을 발굴하고 지방예타에 맞도록 개선방안을 논의
  - 특히 재정이 취약한 지방자치단체의 현실을 감안하여, 지방자치단체 차원에서 재정투자사업이 미치는 영향을 분석하고 이를 경제성평가의 범주로 포괄
  - 지방분권에 의한 국가균형발전 및 지역활성화는 물론 지역의 지속가능발전 및 미래지향적 가치를 반영, 행정자치부의 부처목적에 대한 정책적 정합성 등을 감안하여 ‘지방예타’에 맞도록 방법론을 수정·보완

## ○ 연구의 의의, 한계 및 추후 연구방향

- 초기의 시론적 연구로서 개선방안에 대한 내적타당성의 확보 노력을 기울인 결과이나, 실제적 적용을 통해 보다 외적타당성을 견지해야 함
  - 향후 본 연구에서 다루지 못한 지방재정 관련분석, 지방자치 활성화 및 미래지향적인 다양한 사회적 가치들을 반영하는 연구는 물론,
  - 다양한 조사사업을 통해 이러한 방법론을 수정보완하고 고도화를 추진

# Reference, etc.

---

- 강현규 외, 『연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침(제2판)』 . 한국과학기술기획평가원, 2014. 11.
- 김흥종 외, 『국제행사 타당성조사 일반지침 수립을 위한 방법론 연구』 . 대외경제정책연구원, 2013. 12.
- 배정아, 『지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안』 한국지방행정연구원, 2014.
- 신두섭·이희재, 『지방자치단체의 기업투자유치와 지방재정의 관계에 관한 연구』 한국지방행정연구원, 2014.
- 안상훈 외 15인, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』 , 한국개발연구원, 2008. 12.
- 유재윤·조판기, 『도시개발의 재정영향분석에 관한 연구』 2002.
- 조기현 외 7인, 『투자사업 타당성조사 세부기준 마련 연구』 . 한국지방행정연구원, 2013. 11.
- 주재홍 외, 『서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반지침, 문화체육, 일반행정 및 산업)』 . 서울연구원, 2013. 3.
- 행정자치부, 『지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼』 2014.
- 행정자치부, 『중앙 투·융자사업 심사안건』 2014.





# Beyond Economic Efficiency, Toward Local Autonomy.

---

경청해 주셔서 감사드립니다. 발표내용과 관련된 문의 및 질의, 제안사항 등이 있으시면 아래 연락처로 연락 부탁드립니다.

전대욱 · 經博 / 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 재정투자조사부장  
Tel. 02-3488-7375 / Email. [dujeon@krila.re.kr](mailto:dujeon@krila.re.kr)

Dae Uk JEON, Ph.D. in Mgmt. Eng. & Econ,  
Research Fellow, Director of Feasibility Study Division, LIMAC (Local Investment Administration Center), Korea Research Institute for Local Administration  
Tel. +82-2-3488-7375 / Email. [dujeon@krila.re.kr](mailto:dujeon@krila.re.kr)