연구보고서 2012-07(제464권)

지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안

Improving local investment appraisal system for local public investment efficiency

조기현 · 이창균 · 김성주

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방투자사업의 효율적 추진을 위한

지방투융자심사제도 발전방안

Improving local investment appraisal system for local public investment efficiency

2012. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임: 조 기 현(연 구 위 원)
연 구 진: 이 창 균(선임연구위원)
김 성 주(연 구 원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

최근 들어 지방재정의 환경이 악화되고 있습니다. 글로벌 경제위기의 여파로 부동산시장을 비롯한 실물시장의 침체가 지속되고 있고, 이로 인한 지방세입의 둔화가 만성적으로 발생하고 있습니다. 반면에 초고령·저출산 사회의 진입, 취약계층에 대한 사회안전망 구축 등 사회경제적 재정수요는 급격히 팽창하고 있으며 지역경제 활성화를 위한 성장동력산업 개발과 지역자원을 활용한 특화산업의 진흥, 사회기반시설 확충 등의 재정수요도 꾸준히 확대되고 있습니다.

이러한 환경변화에도 불구하고 지방재정의 운용방식은 과거의 관행에서 벗어나지 못하고 있습니다. 국가의 일방적인 시혜의 의존하는 경향이 여전할 뿐 아니라 타당성이 결여된 지역개발사업, 민자유치사업, 호화청사 건축사업이 남발되고 있어 지방재정의 어려움을 가중시키고 있습니다. 지방공사의 부실경영도 최종대부자로서 의무가 있는 자치단체가 부담해야 한다는 점에서 당면현안으로 부각되고 있습니다.

지방예산의 효율적 운용은 국가 재정자원 전반의 효율성에 직접적인 영향을 준다는 점에서 중요한 정책과제로 관리하여야 합니다. 이런 이유로 우리 나라는 오래전부터 타당성조사나 투융자심사제도와 같은 지방투자사업 사전심사제도를 도입하여 왔습니다. 타당성조사와 투융자심사는 지방투자사업의 구상부터 기본계획의 수립, 타당성 검토, 예산편성, 실시설계, 예산집행, 성과평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 발생할 수 있는 재정위험 요인을 관리함으로써 예산의 합리적 배분과 집행의 효율성을 관리하는 중추적인 기능을 담당합니다. 지방재정법시행령에 투융자심사의 근거를 마련한 1992년 이래 대상사업, 심사주체, 심사기준 등을 꾸준히 보완한 것도 이 제도가 차지하는 역할이 그만큼 중요하기 때문입니다.

그러나 아쉽게도 이들 제도가 지방자치단체의 무분별한 투자관행을 적제하고 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡하였다는 비판이 제기되어 왔습니다. 투자심사위원회의 내실운용과 심사기준의 객관성 개선, 심사제외사업의 합리적

조정, 사후관리 강화, 관련 지방재정관리제도와 연계성 제고 등에서 미흡했다는 평가가 지배적입니다. 심지어는 부실사업에 면죄부를 주는 행정절차의 하나로 전락했다는 평가도 있는 실정입니다. 특히, 타당성조사에서 이러한 문제들이 심각하게 나타나 조사기관의 난립, 자치단체와 조사기관의 유착, 조사기준의 객관성・엄밀성・통일성 결여, 투융자심사제도와 역할분담 모호 등 운영체계의 전면적인 보완이 시급하다 할 수 있습니다. 타당성조사의 신뢰성이 투융자심사제도의 내실 운용에 직결된다고 볼 때, 그 무엇보다 타당성조사기관의 독립성 확보를 위한 법령정비는 대단히 중요한 정책과제라 사료됩니다. 타당성조사 총괄기관의 법정화를 토대로 합리성을 갖춘 일관된 조사기준이 적용되어야 하며 이해관계를 초월하여 객관성과 합목적성을 갖춘 조사가 이루어질 때 비로소 투융자심사의 내실운용도 가능할 것으로 생각합니다.

본 보고서는 타당성조사의 신뢰성 회복을 바탕으로 투융자심사 전반의 제도개선 방안을 제안하고 있습니다. 타당성조사의 실태와 한계를 규명하였으며 이를 근거로 총괄기구의 설치와 역할, 법령 정비방안을 제시하고 있습니다. 또한 투융자심사제도의 내부통제기제 강화 수단으로서 대상사업의 재편도 강조하고 있습니다. 자체심사 대상사업의 기준을 30억원 미만으로 조정하며, 지방채무 발행한도제 등 관련 재정관리제도와 연계 강화, 그동안 심사의 사각지대로 방치된 민간투자사업과 지방공사 투자사업이 포함되어야 한다는 점을 강조하고 있습니다. 무엇보다 타당성조사 총괄기구가 투융자심사 지원기능을 수행토록 하여 타당성조사와 투융자심사의 유기적인 연계방안을 제시한 것은 의미있는 대안으로 판단됩니다.

아무쪼록 본 연구 보고서가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 연구과제를 수행한 조기현 연구위원, 이창균 선임연구위원, 김성주 연구원의 노고에 감사드리며, 보고서의 집필과정에서 유용한 조언을 아끼지 않은 행정안전부 관계자와 학계 전문가 여러분들에게도 깊은 감사를 드립니다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 **한 표 환**

요 약

지방재정 투융자심사제도는 지방예산의 효율성과 건전성을 보장하기 위한 제도로서 사전적·사후적 재정관리의 일환으로 운용되고 있다. 지방투자사업의 구상부터 기본계획 수립, 타당성 검토, 예산편성, 실시설계, 예산집행, 성과평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 각종 위험요인을 관리함으로써 예산의 합리적 배분과 집행결과의 효율성을 제어하는데 중추적인 기능을 담당한다. 지방재정법 시행령에 투융자심사의 근거를 마련한 1992년 이래 대상사업, 심사주체, 심사기준 등과 관련하여 꾸준한 개선이 이루어져 왔다.

그럼에도 불구하고 투융자심사제도가 자치단체의 무분별한 투자관행을 억제하며 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡했다는 비판이 제기되어 왔다. 심지어는 자치단체의 부실사업에 면죄부를 부여하는 행정적 절차의 하나로 전락하였다는 평가도 있다. 그러나 지금까지 제기된 대안으로는 투융자심사제도의 근원적 한계를 극복하기는 어려운 실정이다. 다시 말해서 위원회의 전문성 제고, 투융자심사기준의 합리화, 서면위주의 심사, 다른 재정관리제도와 연계성 미흡 등 그간의 선행연구에서 반복적으로 지적한 문제들을 개선한다 해서 자치단체 내부의 불합리한 관행과 예산낭비 요인을 제어하기는 어렵다는 것이다. 작금의 지방재정 환경은 이러한 기술적인 개선 이외에 보다 근본적인 운용체계의 개편이 필요한 시점에 도달하였다는 인식이 자리잡고 있다. 본 연구의 실태조사에 의하면 이러한 문제의식을 확인할 수 있는 바, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 부실 지방투자사업을 일차적으로 검증하고 제어해야 할 타당성조사가 매우 부실한 상태에서 운용되고 있다. 기획재정부의 예비타당성조사의 외형적 모습만 모방했을 뿐 가장 중요한 조사기관은 자치단체 자율로 맡겨 조사결과의 신뢰성을 확인하기 어려운 실정이다. 지방재정법 시행령은 공용 또는 공공용 청사의 건축사업의 경우 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조

사를 의뢰하도록 규정하고 있는 바, 이 조항의 취지는 예비타당성조사와 같이 총괄기구의 지정으로 이해된다. 그러나 시행령의 취지와 달리 행정안전부는 전문인력 기준으로 전문기관의 자격을 포괄적으로 고시하는데 그치고 있다(행정안전부 고시 제 2009-141호). 타당성조사 총괄기구의 부재는 일정한 자격요건을 갖춘 전문기관이면 타당성조사를 수행할 수 있도록 허용하였으며 표준화된 조사항목과 방법 없이 조사기관마다 다른 기준을 동원하게 방치함으로써 조사결과의 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래하였다. 무엇보다 자치단체와 조사기관이 갑·을 관계하에 용역방식으로 수행되며, 자치단체가 영향력을 행사하여 조사결과를 왜곡시킬 가능성이 열려있다는 점이 가장 큰 문제이다. 즉, 용역방식에 의한 재원의 종속성이 조사기관의 독립성을 훼손하며 조사결과를 신뢰하기 어렵게 만드는 근본적 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 투융자심사 제외사업이 과다하거나 자치단체의 도덕적 해이 등으로 실효성을 훼손하는 제도적 사각지대, 불합리한 관행이 잔존되어 있다. 중앙 의뢰심사와 타당성조사 중간지대에 있는 총사업비 300억원~500억원 미만의 투자사업은 타당성조사 대상에서 제외되어 있다. 최근들어 사회적 논란으로 등장한 민간투자사업도 투융자심사의 대상에서 제외되어 있다. 기획재정부의 민간투자심의위원회의 심의를 받아야 하는 총사업비 2,000억원 이상(BTL사업은 1,000억원 이상) 민간투자사업은 투융자심사 제외 사업으로 관리되는 것이 맞지만 총사업비 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) 민간투자사업까지 투융자심사 제외사업으로 관리하는 것은 바람직하지 못하다. 지방공사·공단의 투융자사업 역시 독립채산원칙을 존중하여 투융자심사 대상에서 제외하고 있으나 태백시의 오투리조트 사례에서 보듯이 이사회 의결사항으로 방치하는 것이 올바른지는 의문의 여지가 있다.

셋째, 사후관리가 효과적으로 작동하지 않고 있다. 투융자심사 통과 이후 사업추진 현황에 대한 정기적인 점검이 부실하다. 조건부 사업의 조건이행율, 예산반영율 등 수치화된 집계가 거의 이루어지지 않고 있으며 현장실사를 통한 추진실적 점검은 방치된 상태나 마찬가지이다. 이러한 사후관리의 맹점을 악용한 도덕

적 해이가 여전한 실정이다. 투융자심사 이후에 사업비를 확대하거나 노선을 변경하는 사례가 대표적이며, 이에 못지않게 성과평가 결과를 토대로 투융자심사 기준의 개선과 같은 정책환류기능이 작동하지 않는 점도 큰 문제로 지적할 수 있다.

넷째, 전담조직의 부재이다. 서울특별시를 제외하면 모든 시·도가 1명의 인력으로 투융자심사는 물론이고 재정공시, 재정계획심의위원회 관리, 주민참여예산제 등 각종 부수적인 업무까지 수행하는 실정이다. 행정안전부 조차도 전담인력은 운용하고 있지만 1명이 연간 200건 내외의 투융자심사를 처리하고 있다. 투융자심사의 형식적 운용, 사후관리 미흡, 타당성조사 부실 운용 등 앞에서 열거한 주요 현안들의 기저에는 전담조직의 부재가 자리잡고 있다 해도 과언이 아니다. 각종 업무 중에서 하나의 업무로 치부되는 상황에서는 심사위원회의 전문성, 현장위주의 심사와 같은 기본적인 원칙을 준수하라는 요구 자체가 현실과 동떨어진 주문으로 여겨질 수 있다. 전담조직 없이 지금처럼 운용할 경우 투융자심사제도의 선진화는 사실상 어렵다고 판단된다.

목 차

제1장 연구목적 및 범위 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 1
제2절 연구범위 ····· 3

제2장 투융자심사제도의 정책의의 및 운용체계 ····· 5

제1절 투융자심사제도의 정책의의 및 위상 ····· 5
1. 지방투자사업의 현황 ····· 5
2. 비용편익분석의 정책의의 및 쟁점 ····· 11
3. 투융자심사제도의 정책의의 및 위상 ····· 21
제2절 투융자심사제도 및 타당성조사의 운용체계 ····· 29
1. 투융자심사제도의 운용체계 ····· 29
2. 타당성조사의 운용체계 ····· 43
3. 투융자심사제도와 타당성조사의 역할분담 ····· 50
제3절 주요국의 지방투자사업 평가제도 ····· 53
1. 일본 ····· 53
2. 미국 ····· 62
3. 영국 ····· 65
4. 시사점 ····· 70

제3장 지방투융자심사제도의 실태분석 및 문제점 ····· 72

제1절 분석의 개요 ····· 72
1. 분석 목적 ····· 72
2. 분석의 개요 ····· 73

제2절 지방투융자심사제도의 기본현황 분석 ····· 74
1. 투융자심사의 운용 현황 ····· 74
2. 투자금액별·지역별·분야별 투융자심사 현황 ····· 79
3. 투융자심사위원회의 운영 현황 ····· 86
제3절 설문조사 분석 결과 ····· 89
1. 설문조사 개요 ····· 89
2. 설문조사 결과 ····· 90
제4절 투융자심사제도 및 타당성조사 사례 분석 ····· 110
1. 투융자심사 결과 ····· 110
2. 투융자심사 사후관리 ····· 113
3. 타당성조사 ····· 119
제5절 지방투융자심사제도의 문제점 ····· 121
1. 취약한 내부통제기제 ····· 121
2. 사후관리체계 미비 ····· 130
3. 전담조직 부재 ····· 132
4. 타당성조사 운용체계 미비 ····· 135
5. 문제점 종합 ····· 139

제4장 지방투융자심사제도 발전방안 ····· 142

제1절 기본방향 ····· 142
제2절 내부통제기제 강화 ····· 144
1. 투융자심사위원회의 내실 운영 ····· 145
2. 투융자심사 대상사업의 재편 ····· 149
3. 투융자심사기준의 실효성 제고 ····· 151
4. 투융자심사 전담조직의 설치 ····· 159
제3절 사후관리기반의 구축 ····· 160
1. 통합적 투자사업평가관리시스템 구축 ····· 160
2. 투자사업 평가결과의 예산배분과의 연계 및 공개 ····· 162

제4절 타당성조사 운용체계 재정비 ····· 164
1. 타당성조사 총괄기구 설치 ····· 164
2. 타당성조사 총괄기구의 역할 ····· 169
3. 타당성조사 일반지침 운용 ····· 172

제5장 요약 및 정책건의 ····· 178

제1절 요약 ····· 178
제2절 정책건의 ····· 181

【참고문헌】 ····· 184

Abstract ····· 187

【부록 1】 일본의 공공사업 평가시스템 사례 ····· 189
【부록 2】 영국의 사후평가제도: 도로사업 사례 ····· 195
【부록 3】 지방투융자사업의 운영현황 조사 설문지 ····· 197

표목차

〈표 2-1〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이 ····· 7
〈표 2-2〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이 ····· 7
〈표 2-3〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이 ····· 8
〈표 2-4〉 세출기능별 정책사업비 현황 ····· 9
〈표 2-5〉 기능별 정책사업비 전망('10년~'14년) ····· 10
〈표 2-6〉 지방재정관리제도의 운영현황 ····· 23
〈표 2-7〉 사전심사(appraisal)와 사후평가(evaluation)의 비교 ····· 26
〈표 2-8〉 현행 지방재정운영관련 자치단체 주체별 견제시스템 ····· 27
〈표 2-9〉 투융자심사제도의 연혁 ····· 31
〈표 2-10〉 총사업비 기준 투융자심사 대상사업 ····· 35
〈표 2-11〉 투융자심사 제외 법정사업 변경 내역 ····· 36
〈표 2-12〉 투자심사위원회 운용체계 현황 ····· 38
〈표 2-13〉 투융자심사 심사항목 및 심사기준 ····· 39
〈표 2-14〉 투융자심사 결과 구분기준 ····· 41
〈표 2-15〉 지자체 공용 또는 공공용건물 타당성조사 전문기관 요건 ····· 46
〈표 2-16〉 자치단체 타당성조사 평가체계 표본조사 ····· 47
〈표 2-17〉 중앙과 지방의 투융자사업 타당성조사 수행기관 ····· 49
〈표 2-18〉 지방투융자심사의 타당성조사와 예비타당성조사 ····· 51
〈표 2-19〉 공공사업평가의 목적과 평가방법 ····· 54
〈표 2-20〉 일본의 사업평가제도의 단계별 평가목적 ····· 57
〈표 2-21〉 미국 PART의 평가단위 ····· 63
〈표 2-22〉 PART의 재정사업 분류 ····· 63
〈표 2-23〉 Green Book의 대상사업 ····· 66
〈표 2-24〉 Green Book의 지침분야 ····· 66

〈표 2-25〉 영국정부 상무청(OGC)의 관문단계별 주요 점검내용 ····· 69
〈표 3-1〉 2010·2011년 투융자 심사결과 ····· 74
〈표 3-2〉 2011년 심사단위별 심사결과(건수 기준) ····· 75
〈표 3-3〉 2011년 심사단위별 심사결과(사업비 기준) ····· 77
〈표 3-4〉 사업유형별 투융자심사 결과 ····· 77
〈표 3-5〉 조건부·재검토·부적정·반려 사유 ····· 78
〈표 3-6〉 투자금액별 투융자심사 결과 ····· 80
〈표 3-7〉 지역별 투융자심사 결과 ····· 82
〈표 3-8〉 지역별 투융자심사 통과 비율 ····· 83
〈표 3-9〉 분야별 투융자심사 현황 ····· 84
〈표 3-10〉 분야별 투융자심사 결과 ····· 85
〈표 3-11〉 분야별 투자심사 통과 비율 ····· 86
〈표 3-12〉 자치단체 계층별 투융자심사위원 구성 현황 ····· 87
〈표 3-13〉 지역별 투융자심사위원 구성 현황 ····· 88
〈표 3-14〉 설문 응답기관의 계층 구성 ····· 90
〈표 3-15〉 시·도 투융자심사 대상사업과 중장기계획과 연계성 ····· 91
〈표 3-16〉 시·군·구 투융자심사 대상사업과 중장기계획과의 연계성 ····· 92
〈표 3-17〉 시·도·일반시의 투융자심사위원 수 ····· 93
〈표 3-18〉 군·자치구의 투융자심사위원 수 ····· 94
〈표 3-19〉 시·도·일반시의 투융자심사위원 구성 현황 ····· 95
〈표 3-20〉 군·구의 투융자심사위원 구성 현황 ····· 96
〈표 3-21〉 시·도·일반시의 전체 심사위원 수 대비 공무원 수 ····· 97
〈표 3-22〉 군과 자치구의 전체 심사위원 수 대비 공무원 수 ····· 98
〈표 3-23〉 투융자심사위원회의 연 3회 개최 여부 ····· 99
〈표 3-24〉 시·도 및 시·군·구의 투융자심사 연간 개최 횟수 ····· 100
〈표 3-25〉 투융자심사위원회의 실효성(시·도) ····· 101
〈표 3-26〉 투융자심사위원회의 실효성(시·군·구) ····· 101
〈표 3-27〉 500억원 이상 타당성조사 대상사업 수(시·도) ····· 102

〈표 3-28〉 500억원 이상의 타당성조사 대상사업 수(시·군·구) ····· 103
〈표 3-29〉 타당성조사 용역결과 타당성 없는 사업건수 ····· 103
〈표 3-30〉 타당성조사 수행기관의 성격 ····· 104
〈표 3-31〉 공용·공공용 건축물 타당성조사 수행기관의 성격 ····· 105
〈표 3-32〉 타당성조사 수행기관의 선정방식(시·도) ····· 105
〈표 3-33〉 타당성조사 수행기관의 선정방식(시·군·구) ····· 106
〈표 3-34〉 타당성조사 연구용역비 현황 ····· 107
〈표 3-35〉 투융자심사 대상사업 재원구성(충청북도) ····· 111
〈표 3-36〉 투융자심사 대상사업 재원구성(전라북도) ····· 111
〈표 3-37〉 투융자심사 결과 현황(충청북도) ····· 112
〈표 3-38〉 투융자심사 결과 현황(전라북도) ····· 113
〈표 3-39〉 투융자심사 이후 추진상황(충청남도) ····· 114
〈표 3-40〉 투융자심사 이후 추진상황(전라북도) ····· 114
〈표 3-41〉 도 자체심사사업의 예산반영 현황(충청북도) ····· 115
〈표 3-42〉 시·군의 도 의뢰심사사업의 예산반영 현황(충청북도) ····· 116
〈표 3-43〉 시·군의 중앙 의뢰심사도사업의 예산반영 현황(충청북도) ····· 117
〈표 3-44〉 본청의 중앙 의뢰심사사업의 예산반영 현황(충청북도) ····· 118
〈표 3-45〉 타당성조사 대상사업 규모 및 실시 사유(충청북도) ····· 119
〈표 3-46〉 타당성조사 대상사업 규모 및 실시 사유(전라북도) ····· 120
〈표 3-47〉 타당성조사 수행기관 현황(충청북도) ····· 121
〈표 3-48〉 투융자심사위원회 공무원 비율 ····· 123
〈표 3-49〉 지방자치단체 민간투자사업 현황 ····· 128
〈표 3-50〉 조건부 사업의 이행율 현황(전라북도 사례) ····· 131
〈표 3-51〉 광역자치단체 투자심사 담당조직 실태 ····· 133
〈표 3-52〉 중앙투자사업과 지방투자사업의 전담조직 현황 ····· 134
〈표 3-53〉 투융자심사제도 감사결과 및 문제점 종합 ····· 140
〈표 4-1〉 투융자심사 대상사업 재편(안) ····· 151
〈표 4-2〉 충청북도 투융자사업 유형과 내역 ····· 152

〈표 4-3〉 투자심사기준 유형 및 대상사업(안) ····· 155
〈표 4-4〉 투자심사기준 정비방안 ····· 158
〈표 4-5〉 타당성조사 총괄기구 설치를 위한 법제화 ····· 168
〈표 4-6〉 타당성 총괄기구의 역할 ····· 170
〈표 5-1〉 지방재정 투융자심사제도 발전방안 ····· 183

그림목차



〈그림 1–1〉 연구의 분석 틀 ····· 4
〈그림 2–1〉 비용편익분석과 소비자잉여 ····· 15
〈그림 2–2〉 사회적 순편익 현재가치법의 투자우선선위 판단 ····· 18
〈그림 2–3〉 NPV와 내부수익율의 관계 ····· 18
〈그림 2–4〉 지방재정 운영과정과 투융자심사제도의 연계 ····· 24
〈그림 2–5〉 지방투자심사 단계별 절차 ····· 42
〈그림 2–6〉 투자결정과정과 사업추진과정상 타당성조사의 위상 ····· 43
〈그림 2–7〉 지방의 타당성조사 수행방식 ····· 44
〈그림 2–8〉 지방자치단체 500억원 이상 사업의 심사 절차 ····· 44
〈그림 2–9〉 일본의 공공투자사업 평가시스템 기본방향 ····· 55
〈그림 2–10〉 공공사업 실시단계에 대응한 평가체계 ····· 56
〈그림 2–11〉 일본 공공사업평가에 대한 종합적 흐름도 ····· 58
〈그림 2–12〉 일본의 지방투자사업 사전심사제도와 예산편성 ····· 59
〈그림 2–13〉 평가목적과 공공사업 사전평가시스템의 구성 ····· 60
〈그림 2–14〉 타당성평가의 평가항목 및 평가내용 ····· 61
〈그림 2–15〉 미국의 재정사업 승인 및 관리절차(OMB. 1997). ····· 65
〈그림 2–16〉 영국정부 상무청(OGC)의 관문심사절차 ····· 68
〈그림 3–1〉 지방투자사업의 타당성조사 사각지대 ····· 138
〈그림 4–1〉 지방투융자심사제도 발전방안의 기본구상 ····· 144
〈그림 4–2〉 지방투자사업이력관리시스템 구상도 ····· 162
〈그림 4–3〉 타당성조사 총괄기구 기본구상 ····· 165
〈그림 4–4〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(국가출연금) ····· 166
〈그림 4–5〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(시·도 수수료 납부) ····· 167
〈그림 4–6〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(시·도 출연금) ····· 167
〈그림 4–7〉 타당성 총괄기구와 전담조직의 관계 ····· 171
〈그림 4–8〉 타당성조사 협력체계 구상도 ····· 172



제1장 연구목적 및 범위

제1절 연구목적

최근 글로벌 경제위기의 여파로 지방재정의 환경은 날로 악화되고 있다. 부동산시장을 비롯하여 실물경제의 침체가 지속되고 있고, 이로 인하여 지방세의 근간인 취득세의 정체 현상이 두드러지고 있다. 반면에 거시경제의 잠재성장율 저하에 따른 고용시장의 악화, 저출산·고령화를 대비한 복지수요의 급팽창, 지역경제의 활성화와 관련된 성장동력산업 진흥과 지역SOC 확충 등 세출구조의 변화가 급격하게 진행되고 있다.

이러한 지방재정의 세입·세출 구조의 변화는 국가재정 전반까지 확산되고 있다. 자치단체에 대한 중앙정부의 재정지원 여력이 감퇴하고 있으며 국가 재정자원의 배분을 둘러싼 중앙·지방간 갈등이 높아지는 추세이다. 자치단체는 예산지원의 확대를 요구하고 있으나 중앙정부는 국가재정의 어려움을 이유로 지방세출의 구조조정과 함께 내부통제 강화를 통한 효율성 제고를 주문하는 것이 이를 방증한다. 실제로 타당성이 입증되지 않은 각종 지역개발사업, 민자유치사업, 호화청사 건축사업이 지방재정의 위기요인으로 지목되고 있다. 지방공사, 지방공단의 외곽기관이 추진하는 공영개발사업, 레저사업의 부실도 심각한 실정이다.

지방투자사업의 부실화는 타당성조사, 지방재정 투융자심사제도 등의 사전심사제도와 무관하다 볼 수 없다[1]. 지방투자사업 사전심사제도는 재정자원을 효율적으로 배분함으로써 투자효과 제고와 세출효율성을 관리할 목적으로 운용하고 있다. 투융자심사제도는 1991년 내무부훈령으로 “지방사업투자심사규정”이 제정

1) 이하부터는 지방재정 투융자심사의 약칭으로 투융자심사란 용어를 사용하기로 한다.

되면서 출범하였으며 1992년 지방재정법 시행령에 법적 근거를 마련함으로써 본격적으로 운영되었으나 부실 운용에 대한 비판이 끊이지 않고 있다. 타당성조사 역시 2001년 지방투자사업의 사전심사기능의 내실을 목적으로 도입하였으나 부실사업을 양산하는 도구로 악용된다는 지적을 받고 있다. 자치단체와 타당성조사기관의 유착, 조사기준의 객관성·엄밀성·통일성 결여, 투융자심사제도와 역할분담 모호 등 운영체계의 문제점이 발견되고 있다. 투융자심사 제외사업이 과다한 점도 사전심사제도의 기능을 제한하고 있으며 법령 취지를 벗어난 과도한 행정행위라는 비판도 제기되고 있다.

아울러 지방투자사업의 효율성 강화 수단으로 사후관리제도 역시 중요한 정책과제에 해당한다. 사업추진 단계에 대응하여 중간평가, 사후평가를 실시함으로써 기획부터 예산편성, 예산집행, 사업완료 후 성과평가 등 일련이 과정을 원활하게 작동하는 방안이 강구될 필요가 있다. 이것은 일종의 "사업이력제도"이며 설사 사업이 종료되었다 해도 평가결과를 토대로 유사 투자사업의 사전심사에 환류하여 지방예산의 효율적 배분을 촉진하는데 의의를 찾을 수 있다.

사전심사제도의 기술적 측면에서는 심사기법의 정교화 및 고도화, 사업유형별 횡단적 타당성평가 및 우선순위 설정, 중기지방재정계획 및 지방채발생심사와 같은 관련 제도와의 연계성 제고, 타당성조사지침의 개발 및 보급 등이 시급히 해결해야 할 현안이다. 투융자심사제도 내실 운영을 위한 전담지원기구의 설치를 위한 법적 근거를 마련하고, 타당성조사 총괄기관의 법정화, 조사결과 신뢰성 확보를 위한 재원조치도 중요한 정책과제이다.

본 연구는 전술한 문제의식을 토대로 투융자심사제도의 발전방안을 모색하고 있다. 이와 관련하여 본 보고서의 편재는 다음과 같이 구성하였다. 2장에서는 지방투자사업의 현황, 투자결정론에 대한 이론적 검토, 재정관리제도 내 투융자심사제도의 위상 및 정책의의를 고찰하고 있다. 또한 투자사업에 대한 국내외 심사·평가제도의 운용체계를 비교 분석하였으며 정책함의를 도출하였다.

3장에서는 투융자심사제도 운용·관리 전반에 대한 통계적, 실증적 분석을 시도하였다. 사업유형별, 자치단체별, 규모별 심사결과의 변화 추이와 특성을 통계

적 기술방식으로 분석하였으며 전수조사와 사례조사를 토대로 통계분석 결과에 대한 실증적 검증을 시도하였다. 전수조사는 투융자심사 운용·관리 전반, 그리고 타당성조사의 의뢰건수, 사업규모 등 기본적인 현황 파악에 주력하였다. 아울러 타당성조사의 구체적인 실태와 투융자심사와의 연계성, 사후관리 등은 사례분석을 통하여 그 실체를 확인하고자 하였다.

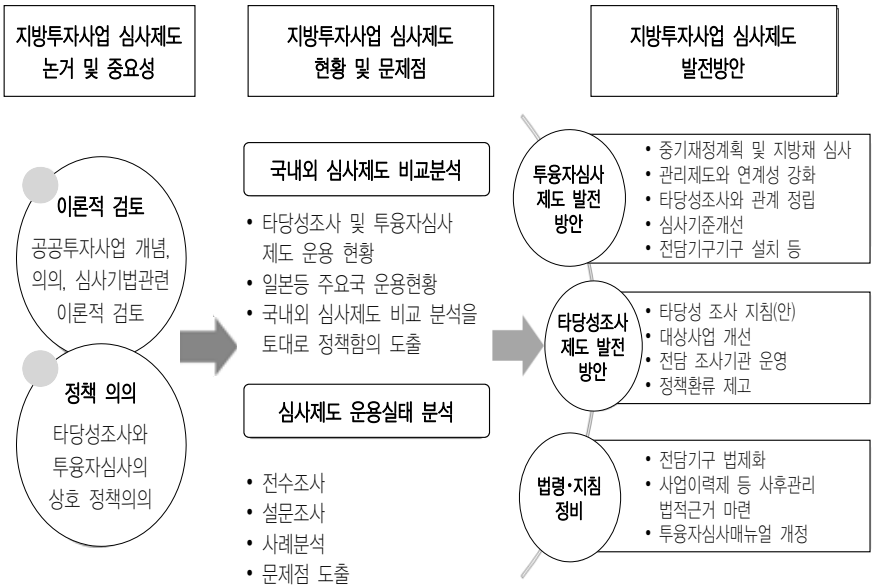
4장은 투융자심사제도 실효성을 개선함으로써 지방투자사업의 효율성을 제고할 수 있는 정책방안을 제시하였다. 먼저 투융자심사제도의 내실 운용과 관련된 내부통제기제의 강화방안을 모색하였다. 투융자심사위원회의 독립성과 내실 운용을 위한 기반구축, 심사대상 투자사업의 재정비, 심사기준의 개선, 그리고 이를 체계적으로 뒷받침하는 전담조직의 설치 등 운용체계의 개선방안을 제시하고 있다. 이어서 투융자심사의 실효성 확보의 출발점이라 할 수 있는 타당성조사 총괄기구의 설치 및 운영과 관련된 법적 기반의 마련, 총괄기구의 역할, 타당성조사 일반지침의 개발 등 다각적인 발전방안을 제안하였다. 사후관리 강화와 관련해서도 투융자심사 대상사업의 이력제도 도입, 성과평가 실시 및 평가결과의 주민공개 등 개선방안을 강구하였다.

제2절 연구범위

본 연구는 지방투자사업 사전심사제도 중에서 타당성조사 및 투융자심사에 한정하여 발전방안을 모색하고 있다. 특히, 타당성조사 및 투융자심사는 제도 자체의 문제 뿐만 아니라 운영상의 한계도 중요하다는 인식하에 운영체계의 실태와 제도적 한계에 주력하고 있다. 반면에 공공투자사업의 정책효과, 투자결정론과 같이 학술적 주제는 연구대상에서 제한적으로 다루었다.. 공공투자사업의 정책효과는 이론적, 실증적 논란이 분분하며 본 연구의 핵심에서 벗어난다고 판단하였다. 투자결정론 역시 행정학적, 경제학적, 재무경영학적 이론 연구가 전개되어 왔으나 논점을 분명히 한다는 관점에서 구체적으로 다루지는 않았다.

공간적으로는 모든 자치단체를 대상으로 하며, 일본을 중심으로 한 주요국과 비교를 토대로 투융자심사제도의 특성과 한계를 도출하였다. 아울러 중앙정부의 예비타당성조사의 운용체계를 분석함으로써 투융자심사제 운용체계 개편을 위한 정책함의를 도출하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀





제2장 투융자심사제도의 정책의의 및 운용체계

제1절 투융자심사제도의 정책의의 및 위상

1. 지방투자사업의 현황

가. 지방투자사업의 범위

공공투자사업이란 국가의 통치권에 기초하여 조달되는 제정자원 또는 소위 '납세자의 돈(taxpayer's money)'을 사용하여 시행하는 투자사업 일체로서 정의할 수 있다(김재형, 2000). 따라서 납세자의 돈을 사용하는 제반 기관들이 수행하는 투자사업은 모두 공공투자사업이라 할 수 있는데, 여기에는 중앙정부, 자치단체, 각종 투자기관 및 산하기관들이 포함된다. 이 중에서 지방투자사업이란 자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태·형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업을 의미한다.

그러나 협의의 지방투자사업은 일반회계와 기타특별회계, 기금의 투자사업을 말하며 독립채산방식이라 해도 사업의 주체가 자치단체이면 공기업특별회계도 포함된다. 광의의 지방투자사업은 지방공사 및 지방공단의 투자사업까지 포괄할 수 있다. 물론 공공부문의 개념, 범위에 대해서는 논쟁의 여지가 있고, 이런 관점에서 지방공사 및 지방공단의 투자사업을 포괄적 의미의 지방투자사업에 포함해야 하는지 여부는 이론이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 지방공사 및 지방공단의 상당수 투자사업이 자치단체의 위탁사업이나 강권에 의해서 추진되며, 부실사업으로 전락하거나 채무불이행이 발생할 경우에는 최종적인 재

정부담이 자치단체에 귀착된다는 점에서 지방투자사업으로 간주할 수도 있다.

따라서, 지방투자사업이란 자치단체의 예산지출을 수반하는 투자적 공공투자사업과 지방공사·공단의 투자활동으로 추진되는 각종 예산사업으로 정의할 수 있다. 또한 자치단체의 예산편성기준 상 정책사업 중에서 소비성 사업을 제외한 투자적 성격의 세부사업들이 지방투자사업에 포함된다.

지방투자사업은 공공성의 정도와 자본재냐 소비재냐에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 지역의 특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 가치재(merit goods)가 있는데, 여기에는 일반행정, 치안, 경찰, 교육, 소방 및 보건행정서비스 등이 해당한다. 둘째, 주민의 일상생활과 직결되는 준공공재로서 상하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 도립병원 등을 들 수 있다. 셋째, 지방산업 및 경제개발과 관련된 치산치수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유자원개발, 관광개발, 낙농개발, 중소기업육성 등 일련의 지방공공자본재를 하나의 유형으로 구분할 수 있다. 넷째, 주민의 생활환경 및 복지수준과 관련된 공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 탁아소, 유치원 등 유아복지시설과 노인복지시설 등의 지방공공소비재를 들 수 있다.

지방투자사업은 세출기능을 기준으로 한 유형화도 가능하다. 즉, 세출부문 기준으로 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화·관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송·교통, 국토 및 지역개발, 연구개발 등 12개 유형의 투자사업으로 구분할 수 있다. 이들 세출부문에서 추진되는 지방투자사업은 용도에 따라 공공청사, 문화·관광 개발, 환경보호, 도로·교량·댐, 지방공단 조성, 주택 등과 같은 유형으로 구분이 가능하다.

나. 지방투자사업의 의의

국가예산에서 지방예산이 차지하는 비중은 소폭적이나마 증가하는 추세를 보이고 있다. 2006년 국가예산의 32.9%를 차지하였던 지방예산은 이후 다소간의 등락은 있었지만 2012년의 33.8%까지 증가하였다..

〈표 2-1〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이

(단위: 조원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
중앙정부 예산 (비중)	175.4 (57.0)	176.8 (54.8)	195.1 (54.5)	217.5 (55.1)	225.9 (55.5)	235.6 (56.0)	248.6 (55.5)
지방예산 (비중)	101.4 (32.9)	112.0 (34.8)	125.0 (34.9)	137.5 (34.8)	139.9 (34.4)	141.0 (33.5)	151.1 (33.8)
지방교육예산 (비중)	31.1 (10.1)	33.6 (10.4)	37.9 (10.6)	40.0 (10.1)	41.1 (10.1)	43.9 (10.5)	47.7 (10.7)

주 : 일반회계 + 특별회계 순계 기준
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도.

그러나 실제 집행액 지준으로 보면 국가재정에서 차지하는 지방재정의 규모와 비중은 크게 팽창하였다. 2006년 101.4조원에 달하였던 자치단체 세출규모는 2012년 144조원으로 1.47배 확대되었다. 이러한 팽창 속도는 중앙정부의 1.32배보다 크며, 국가 전체 세출에서 차지하는 비중도 2006년의 40.5%에서 2012년 42.2%로 상승하였다.

〈표 2-2〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이

(단위: 조원, %)

	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
중앙정부 지출 (비중)	111.1 (46.1)	104.8 (42.3)	110.5 (40.3)	132.7 (42.9)	136.2 (43.7)	137.4 (42.8)	146.1 (42.8)
자치단체 지출 (비중)	97.6 (40.5)	108.0 (43.6)	123.5 (45.1)	133.9 (43.3)	133.6 (42.8)	136.5 (42.5)	144.0 (42.2)
지방교육 지출 (비중)	32.5 (13.4)	35.1 (14.1)	40.0 (14.6)	42.7 (13.8)	42.1 (13.5)	47.4 (14.7)	50.9 (15.0)

이것은 지방재정의 위상이 그만큼 높아졌다는 것으로 집행결과에 대한 자치단체의 책임성과 지방세출을 효율적으로 관리해야 하는 정책적 노력이 중요해졌음을 의미한다. 지방세출의 효율적 관리, 그 중에서도 지방투자사업과 직접적인 관련을 맺는 정책사업비의 효율적 관리는 지방재정의 위기를 체감하고 있는 오늘

날 과거 어느때 보다 중요성이 부각되고 있다. 지방세출에서 차지하는 정책사업의 비중은 2008년 이후 계속 80% 내외를 유지하고 있으며 자체적으로 추진하는 정책사업도 2010년 이후 40%를 넘어섰다[2)]

〈표 2-3〉 지방재정과 중앙재정 규모 추이

(단위: 억원, %)

	지방세출	정책사업비					
		소계	비중	보조사업	비중	자체사업	비중
'08년	1,249,666	1,003,101	80.3	427,411	34.2	575,691	46.1
'09년	1,375,349	1,116,193	81.2	488,224	35.5	427,968	31.1
'10년	1,398,565	1,129,200	80.7	536,801	38.4	592,399	42.4
'11년	1,410,393	1,124,704	79.7	555,003	39.4	569,702	40.4
'12년	1,510,950	1,207,256	79.9	600,789	39.8	606,467	40.1

주 : 일반회계 + 특별회계 순계 기준이며 '11년까지는 최종예산, '12년은 당초예산 기준임
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도.

정책사업비를 기능별로 살펴보면, 2012년 당초예산 기준으로 사회복지분야 정책사업비가 25.2%로 가장 높은 위치를 차지하고 있을 뿐만 아니라 그 규모나 비중이 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 이어서 환경보호 12.2%, 수송 및 교통 11.5%, 국토 및 지역개발 9.7%, 일반공공행정 7.1% 등이며 세출기능상으로 볼 때 주요 지방투자사업은 사회복지시설, 환경보호시설, 도로, 낙후지역 개발사업, 일반공공청사 등이 주요 지방투자사업으로 판단된다.

2) 분석의 통일성, 일관성을 위해 사업예산제도 도입에 맞춰 세출과목의 편재를 크게 변경한 2008년 이후부터 관련 통계를 제시하였다.

〈표 2-4〉 세출기능별 정책사업비 현황

(단위: 억원, %)

	'08년		'10년		'12년	
	지방세출	정책 사업비	지방세출	정책 사업비	지방세출	정책 사업비
합 계	1,249,666 (100.0)	1,003,102 (100.0)	1,398,565 (100.0)	1,129,200 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,207,256 (100.0)
일반공공 행정	109,650 (8.8)	84,907 (8.5)	119,620 (8.6)	84,625 (7.5)	128,920 (8.5)	85,937 (7.1)
공공질서 및 안전	19,870 (1.5)	14,711 (1.5)	21,758 (1.6)	19,511 (1.7)	27,653 (1.8)	25,087 (2.1)
교육	69,551 (5.6)	88,703 (6.9)	81,385 (5.8)	81,154 (7.2)	98,201 (6.5)	97,950 (8.1)
문화 및 관광	60,475 (4.8)	53,660 (5.4)	77,949 (5.6)	74,790 (6.6)	74,441 (4.9)	71,055 (5.9)
환경보호	136,795 (10.9)	127,257 (12.7)	149,026 (10.7)	141,022 (12.5)	154,187 (10.2)	147,217 (12.2)
사회복지	216,658 (17.3)	215,515 (21.5)	265,342 (19.0)	263,625 (23.4)	309,157 (20.5)	304,717 (25.2)
보건	18,951 (1.5)	18,217 (1.8)	22,250 (1.6)	22,211 (2.0)	20,825 (1.4)	20,760 (1.7)
농림 해양수산	80,576 (6.4)	79,739 (7.9)	97,237 (6.9)	96,453 (8.5)	104,329 (6.9)	103,434 (8.6)
산업 및 중소기업	25,803 (2.1)	24,077 (2.4)	30,172 (2.2)	28,385 (2.5)	32,514 (2.2)	29,985 (2.5)
수송 및 교통	163,051 (13.1)	147,946 (14.7)	164,648 (11.8)	145,038 (12.8)	156,791 (10.4)	138,972 (11.5)
국토 및 지역개발	129,047 (10.3)	121,290 (12.1)	128,440 (9.2)	123,480 (10.9)	125,744 (8.3)	117,127 (9.7)
과학기술	7,053 (0.6)	7,048 (0.7)	4,375 (0.3)	4,371 (0.4)	5,149 (0.3)	5,145 (0.4)
예비비	22,483 (1.8)	22,362 (2.2)	21,964 (1.6)	21,869 (1.9)	30,566 (2.0)	30,297 (2.5)
기타	189,704 (15.28)	17,327 (1.7)	214,400 (15.3)	22,665 (2.0)	242,472 (16.0)	29,212 (2.4)

주 : 일반회계 + 특별회계 순계 당초예산 기준임
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도.

2014년까지 중기지방재정계획에 따르면 정책사업의 이러한 구조는 지속될 것으로 예상된다. 사회복지부문 정책사업비가 여전히 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 이전과 마찬가지로 증가추세를 유지할 것으로 전망된다. 두 번째로 높은 교통 및 수송부문 역시 증가추세를 보이고 있어 앞으로도 지방투자사업은 복지·문화예술 관련 공공청사 신축이나 기능보강, 도로 등 사회기반시설이 중심적인 위치에 있을 것으로 예상된다. 이것은 문화, 복지, 교통, 지역개발 관련 지방투자사업과 관련된 투융자심사의 중요성이 더 부각될 것임을 시사한다.

〈표 2-5〉 기능별 정책사업비 전망('10년~'14년)

(단위: 억원, %)

구분	합계	2010	2011	2012	2013	2014
일반 공공행정	1,235,896 (11.8)	242,628 (12.3)	242,227 (12.1)	241,337 (11.5)	248,562 (11.5)	261,141 (11.7)
공공질서 및 안전	172,494 (1.6)	35,048 (1.8)	31,879 (1.6)	32,981 (1.6)	35,517 (1.6)	37,068 (1.1)
교육	495,765 (4.7)	89,553 (4.5)	93,407 (4.7)	98,721 (4.7)	106,054 (4.9)	108,029 (4.8)
문화 및 관광	543,324 (5.2)	100,636 (5.1)	101,001 (5.0)	110,375 (5.3)	113,620 (5.2)	117,689 (5.3)
환경보호	1,044,600 (10.0)	197,034 (10.0)	204,910 (10.2)	212,826 (10.1)	206,924 (9.6)	222,904 (10.0)
사회복지	2,413,048 (23.0)	448,711 (22.7)	467,651 (23.3)	477,641 (22.8)	496,456 (22.9)	522,586 (23.4)
보건	149,573 (1.4)	29,138 (1.5)	29,490 (1.5)	19,674 (1.4)	30,590 (1.4)	30,679 (1.4)
농림 해양수산	847,357 (8.1)	156,586 (7.9)	159,591 (8.0)	166,517 (7.9)	186,533 (8.6)	178,128 (8.0)
산업 및 중소기업	248,985 (2.4)	49,150 (2.5)	50,568 (2.5)	49,795 (2.4)	49,118 (2.3)	50,352 (2.3)
수송 및 교통	1,175,217 (11.2)	218,427 (11.0)	209,741 (10.5)	235,886 (11.2)	254,359 (11.7)	256,801 (11.5)
국토 및 지역개발	995,098 (9.5)	190,534 (9.6)	192,479 (9.6)	211,893 (10.1)	198,156 (9.1)	202,034 (9.0)
과학기술	19,715 (0.2)	4,783 (0.2)	3,803 (0.2)	4,076 (0.2)	4,165 (0.2)	2,885 (0.1)
예비비	97,783 (0.9)	18,218 (0.9)	17,973 (0.9)	19,405 (0.9)	20,551 (0.9)	21,633 (1.0)
기타	1,043,737 (10.0)	197,826 (10.0)	201,714 (10.1)	206,812 (9.9)	216,017 (10.0)	221,366 (9.9)
합 계	10,482,599 (100.0)	1,978,279 (100.0)	2,006,411 (100.0)	2,097,946 (100.0)	2,166,629 (100.0)	2,233,302 (100.0)

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도.

2. 비용편익분석의 정책의의 및 쟁점

가. 지방투자사업의 투자결정 요소

투자란 생산능력의 확대를 통하여 투자자의 가치를 극대화하는 행위를 말한다. 지금 당장의 수요를 충족시키기 위하여 재화와 서비스를 이용하는 행위가 소비라면 장기간에 걸쳐 더 큰 만족을 얻을 수 있도록 생산가능성을 확대하는데 재화와 용역을 이용하는 행위는 투자이다[3]. 이런 측면에서 보면 투자란 현재소비와 미래소비간 선택행위란 해석도 가능하다.

투자는 의사결정의 주체에 따라 민간투자와 공공투자로 분류된다. 민간투자는 기본적으로 이윤극대화를 추구하며 수익성을 중시한다. 그리고 수익성은 개념적으로 투자의 한계효율, 미래와 현재의 선호도를 나타내는 시간선호율, 이자율의 상대적 크기에 의해 결정된다. 민간투자는 자본시장이 균형상태를 유지할 때 한계시간선호율(MTP : marginal rate of time preference) 이상의 수익률이 기대될 때 실행된다. 반면에 공공투자는 사회후생의 극대화를 추구한다. 지방투자사업 역시 지역공동 전체의 후생극대화를 추구한다. 그러나 공공투자는 조세수입을 근간으로 하는 재정자원을 투입하기 때문에 민간투자가 위축되는 소위 구축효과가 발생할 수 있다. 따라서 공공투자 역시 자원배분의 효율성을 경시할 수 없으며 비용과 편익의 관점에서 효율성을 평가를 중시하게 된다.

다시 말해서 공공투자사업이라 해도 순편익에 의한 효율성이 투자결정의 중요한 판단의 준거로 작용한다. 이때 순편익을 규정하는 비용과 편익의 크기는 장기간에 걸쳐 발생함으로 할인율을 적용하여 현재가치로 환산하여야 한다. 개념적으로 공공투자를 평가하는데 사용되는 할인률은 투자자금의 기회비용이다. 자본시장이 효율적으로 기능한다면 공공투자의 기회비용은 민간투자의 사회적 할인율로 계산된다. 그러나 공공재는 본질적으로 독점적이거나 외부효과를 유발하

3) 사실 투자와 소비를 구분하기란 쉽지 않음. 흔히 기계설비의 구입, 교량건설과 같은 例만을 투자라고 생각하기 쉬우나 식품비나 교제비도 건강유지와 인간관계의 증진을 통하여 미래의 생산능력을 증대시킨다는 측면에서 보면 투자이다. 따라서 충분한 기간이 주어질 경우 투자와 소비는 동일한 개념이라 할 수 있다.

며 비경합적 특성을 갖고 있어 자원배분의 효율성을 담보할 수 없다. 공공재의 시장실패는 사회제도적 측면에서도 발생한다. 정부활동에 필수적인 조세제도나 보조금제도, 각종 사회보장제도 등이 시장을 왜곡시키는 대표적인 사례이다.

이와 같이 공공부문의 시장실패가 일상적인 현실에서 투자의 기회비용이나 편익을 정확하게 측정한다는 것은 매우 중요하다. 공공투자의 편익에는 외부성, 비시장적 편익의 시간형태의 상이성, 공간적·세대간 형평성 등 시장실패의 요소들이 일상적으로 작용하며 이를 내부화하기 위한 정부의 시장개입이 불가피해 진다. 이때 정부는 예산제약하에서 실현가능한 시장개입의 우선순위를 정하여 사회적 후생과 자원배분의 효율성을 증대시켜야 할 책무가 있다.

이러한 점에서 공공투자의 결정은 시장실패를 보정하고 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는가의 타당성분석, 타당성을 확보한 투자사업 중에서 사회적 우선순위에 좌우된다. 이는 공공투자사업의 선택이 경제성, 효율성의 잣대만 적용할 수 없으며 일종의 사회적 의사결정으로 간주되어야 함을 의미한다. 특히, 개인의 선택을 어떻게 사회적 의사결정으로 반영할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 또한 개인적 및 사회적 의사결정은 하나의 관점이 아니라 다양한 관점에서 접근하며 실행가능성에 주목하여 다목적, 다속성, 다기준 등의 용어를 이용한 의사결정 원리를 강조하고 있다(Kenney and Raiffa 1993 : Clemen 1996 : Olson 1996).

나. 지방투자사업 결정론으로서 비용편익분석

1) 비용편익분석의 이론적 근거

공공투자사업의 추진 여부와 우선순위가 사회적 합의를 거쳐 결정된다 해도 지역주민의 재정자원이 투입되는 이상 투입대비 산출의 경제성 분석을 경시할 수 없다. 정책결정은 기계적으로 결정할 수 없으며 다양한 환경요인을 고려하여 최종적으로는 정치적인 가치판단이 개입된다. 그러나 경제성 분석은 일련의 의사결정 과정에서 객관적인 기초정보를 제공함으로써 재정자원의 합리적 배분을 유도하는 중추적인 기능을 수행한다.

이런 이유로 비용편익분석은 오늘날 대표적인 경제정 분석의 기법으로 활용되고 있다. 비용편익분석의 개념은 19세기말 프랑스의 토목기술자인 듀퓌(Jules Dupuit)가 교량건설작업을 하면서 시작되었다. 이후 미국에서 국가자원계획위원회 주도로 비용편익에 관한 연구가 진행되었으며, 마침내 1939년 홍수방지법(The Flood Control Act)은 주민에게 돌아가는 혜택이 비용을 초과해야 한다는 원칙을 천명하였다. 이후 비용편익분석은 1950년 수자원관리합동위원회(the Federal Intergency River Basin Committe)의 보고서를 계기로 공공투자사업의 투자결정원리로 격상되었다. 그러나 개별 사업이 아니고 정책 전반에 대하여 비용편익분석을 명시한 것은 1980년 레이건 행정부이며, 주요 규제에 대하여 규제영향분석을 요구하면서 공공투자사업 뿐만 아니라 국가정책까지 영역이 확대되었다.

이론적으로 Gramlich(1997)는 후생경제학적 입장에서 정당성을 논의할 수 있으며 공공선택이론에 근거하여 가치를 설명할 수 있다고 주장한다. 그의 논지는 사회적 후생함수를 이용하여 비용편익분석의 가치를 설명할 수 있는 바, 각 개인의 효용수준 $v' = (v_1, ..., v_i, ..., v_n)$을 집계한 사회적 후생함수 W는 다음과 같이 Bergson-Samuelson 형태로 표기할 수 있다.

$$W = W(v_1, v_2, v_3, ..., v_n) = \sum_{i=1}^{n} w(v_i) \quad .....(2.1)$$

특정 공공투자사업에 의한 효용변화 분포를 $[dv_1, ..., dv_i, ..., dv_n]$으로 하면 사회후생의 변화는 다음이 된다. 여기서 $\partial W / \partial v_i$는 효용의 한계사회후생로서 개인 i의 효용변화의 사회적인 평가 정도를 나타낸다.

$$dW = \sum_{i=1}^{n} \frac{\partial W}{\partial v_i} dv_i \quad .....(2.2)$$

식 (2.2)에서 각 개인이 평가하는 사회적인 효용변화는 해당 공공투자사업에 대한 불평등 회피도(degree of inequality aversion)을 의미한다. 불평등 회피도를 토대로 해당 공공투자사업의 사회적 비용과 사회적 편익을 측정해야 하는데, (식

2.1)에 불평등 회피도를 반영할 경우 사회적 후생함수는 다음과 같이 표기할 수 있다.

$$W = W(v_1, v_2, v_3, \ldots, v_n) = \sum_{i=1}^{n} w(v_i) = \sum_{i=1}^{n} v_i^{1-\rho}/(1-\rho) \quad \text{.....(2.3)}$$

불평등 회피도 ρ가 크다는 것은 해당 공공투자사업에 대하여 개인이 판단하는 불평등도가 증가한다는 것을 의미한다. 때문에 $\rho = 0$은 해당 공공투자사업을 결정할 때 사회적 형평성을 고려하지 않으며, 이 경우 공리주의적인 사회후생함수가 된다. 반대로 $\rho = \infty$은 사회적 형평성을 최우선적으로 고려한다는 의미가 되어 롤즈적 사회후생함수로 해석할 수 있다.

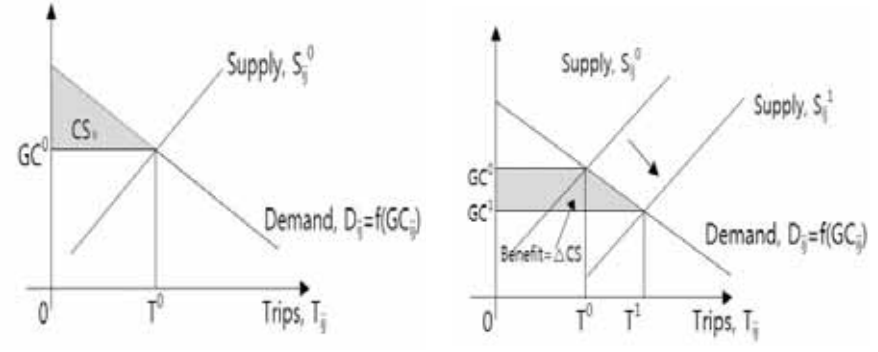
고전적 비용편익분석은 사회적 형평성을 고려하지 않았다. 고전적 비용편익분석은 공리주의적 관점에서 접근하였으며 각 개인이 판단하는 비용과 편익을 합한 사회적 비용과 사회적 편익의 상대적 크기인 사회적 순편익을 기준으로 공공투자사업의 경제성을 판단하였다. Dréze(1998)는 이를 집계편익기준(aggregate benefit criterion : 이하 ABC룰)이라 하였으며 이에 근거하여 공공투자사업의 타당성은 개인 i가 얻는 편익 B_i와 부담하는 비용 C_i의 차이인 개인의 순편익 $(B_i - C_i)$를 합산한 사회 전체의 순편익$(\sum_i B_i - \sum_i C_i)$이 의사결정의 원리로 자리잡았다.

이것은 비용편익분석이 소위 파레토 효율성(Pareto efficiency) 보다는 파레토 개선(Pareto improvement)과 관련된다는 것을 의미한다[4]. 즉, 다른 사회 구성원의 효용을 저하시키지 않는 범위에서 추가적인 효용을 창출할 수만 있다면 공공투자사업을 선택할 수 있다는 논거로 연결된다. 때문에 비용편익분석은 개념적으로 후생경제학의 전통에서 출발하였지만 ABC룰에 의한 공리주의적 관점이 큰 영향을 주고 있으며 그 기본논리는 소비자잉여에서 찾았다.

4) Boadway and Keen(1993)에 의하면 경제학에서 효율성 개선(efficiency gain)이란 ① 파레토개선, ② 후술하는 가설적 보상원리에 의한 잠재적 파레토개선, ③ 생산 등의 집계적 경제활동의 증가 3가지를 의미한다.

소비자잉여에 의한 비용편익분석의 논거는 다음의 그림으로 설명할 수 있다. <그림 2-1>에서 총 소비자잉여(CS^0)는 균형비용 위와 수요곡선 밑의 면적이다. 만약 공공투자사업의 추진으로 이용비용이 하락하였다면 개별 소비자의 편익을 사회 전체로 집계한 사회적 편익은 $\triangle CS$만큼 증가하게 된다. 비용편익분석은 $\triangle CS$의 상대적 크기를 기준으로 해당 공공투자사업의 효율성 여부를 판단한다. 즉, 순편익 $\triangle CS$가 정이면 해당 공공투자사업은 효율적이며, 순편익 $\triangle CS$가 부이면 비효율적인 공공투자사업으로 분류한다.

〈그림 2-1〉 비용편익분석과 소비자잉여



소비자잉여의 개념과 ABC룰을 전제로 하는 공리주의적 사회후생함수를 가정하면 비용편익분석은 Samuelson이 제시한 공공재의 최적공급원칙을 충족하는 것으로 알려져 있다. 이에 대한 논리적 근거는 다음과 같은 단순모형으로 설명할 수 있다. 먼저 개인 i의 간접효용함수는 (2.4)로 표기하며 x_i는 기준재(소비), l_i는 여가시간, z는 공공서비스(공공재) 소비량, w_i는 여가의 가격(세후 임금율), y_i는 여가 부존량 L을 여가가격으로 평가한 실질소득 $y_i = w_i L$이다.

$$v_i = \ v(w_i, y_i, z) \equiv \max_{x,l}[u(x_i, l_i, z) |\ x_i + wl_i, y_i \equiv w_i L] \quad \text{.....(2.4)}$$

여기서 h를 노동시간으로 하면, 여가 l은 $l \equiv L - h$로 표기할 수 있다. 단순화를 위해 비노동소득은 없고, 소득세율은 동일한 종가세율 m, 세전임금율을 W_i라 하면 세후임금율(여가가격)은 $w_i = (1-m)W_i$가 된다. 이때, 공공투자사업을 확대할 경우 추가적인 투자로 인한 한계편익은 $\partial v / \partial z$이며, 공공투자사업의 증가($dz > 0$)로 인한 총편익은 $(\partial v_i / \partial z)dz / (\partial v_i / \partial y_i)$만큼 소득단위로 표기된다. 따라서, 실제 비용편익분석에서 이용되는 집계편익 B_{ABC}는 다음이 된다.

$$B_{ABC} = \sum_i \frac{\partial v_i / \partial z}{\partial v_i / \partial y_i} \quad \text{.....(2.5)}$$

한편, 관례적으로 행하는 비용편익분석은 당해 정책과 관련된 실제 지출을 이용함으로 공공서비스 z의 지출을 $c(z,.)$로 하면 공공투자사업의 한계비용은 $\partial c / \partial z$가 되어 지출액은 $(\partial c / \partial z)dz$가 된다[5]. 당해 공공투자사업의 최적공급을 규정하는 샤무엘슨조건은 (2.6)으로 표기할 수 있는데, 좌변이 우변 보다 클 경우에는 공공투자사업은 과소 공급된다는 의미이며 추가적인 투자가 필요하게 된다. 공공서비스를 추가($dz > 0$)하는 정책은 그 총편익과 비용이 각각 $[\sum(\partial v_i / \partial z)/(\partial v_i / \partial y_i)]\ dz$, $(\partial c / \partial z)dz$가 되며, 따라서 식 (2.7)을 충족하면 당해 공공투자사업을 추진하는 것이 자원의 효율적 배분을 유도하는 바람직한 의사결정으로 볼 수 있다. 이처럼 비용편익분석이 ABC룰에 의해 총편익을 집계하고, 실제 지출액을 이용하여 비용을 산정하면 샤뮤엘슨조건과 정합성을 유지하게 된다.

$$\sum_i \frac{\partial v_i / \partial z}{\partial v_i / \partial y_i} = \frac{\partial c}{\partial z} \quad \text{.....(2.6)}$$

$$\sum \frac{\partial v_i / \partial z}{\partial v_i / \partial y_i} dz > \frac{\partial c}{\partial z} dz \quad \text{.....(2.7)}$$

5) $\partial c / \partial z$는 공공재를 1단위 추가하는 비용이며 $dz > 0$은 새로 공급된 공공재의 양이기 때문에 $(\partial c / \partial z)dz$은 새로 추진된 공공투자사업의 지출을 의미한다.

2) 비용편익분석의 기법과 특성

공공투자사업의 타당성 분석에서 흔히 활용되고 있는 현재가치나 내부수익율 등은 비용편익분석의 공리주의적 관점을 잘 반영하고 있는 기법들이다. 사회적 순편익은 사회적 편익 B_t와 사회적 비용 C_t를 사회적 할인율 i로 사업기간 T기에 걸쳐 할인했을 때 차이로 0보다 크면 효율성 관점에서 타당성이 확보되는 것으로 해석한다. 비슷한 맥락에서 순편익비율이 1보다 큰 사업도 타당한 사업으로 판단한다. 내부수익율은 사회적 순편익의 현재가치가 0이 되는 수익률을 의미하며 통상 사회적 할인율 보다 크면 사업타당성이 있다고 간주한다.

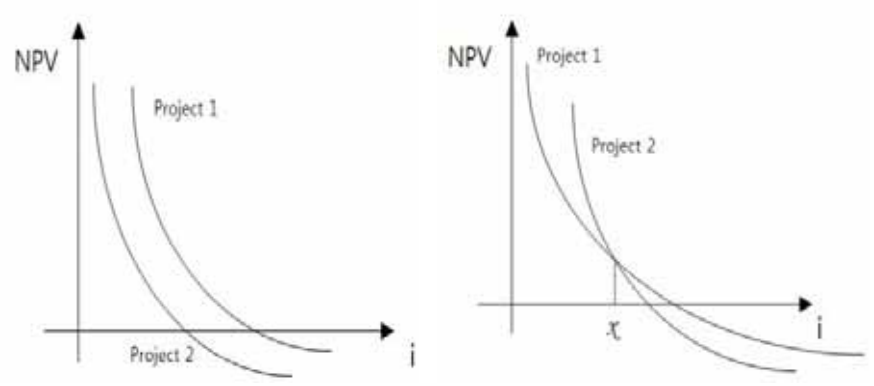
◦ 사회적 순편익의 현재가치 : $NPV = \sum_{t=0}^{T} \frac{(B_t - C_t)}{(1+i)^t}$

◦ 순편익비 : $BCR = \sum_{t=0}^{T} \frac{B_t}{(1+i)^t} / \frac{C_t}{(1+i)^t}$

◦ 사회적 내부수익율 : $IRR = \sum_{t=0}^{T} \frac{(B_t - C_t)}{(1+i)^t} = 0$

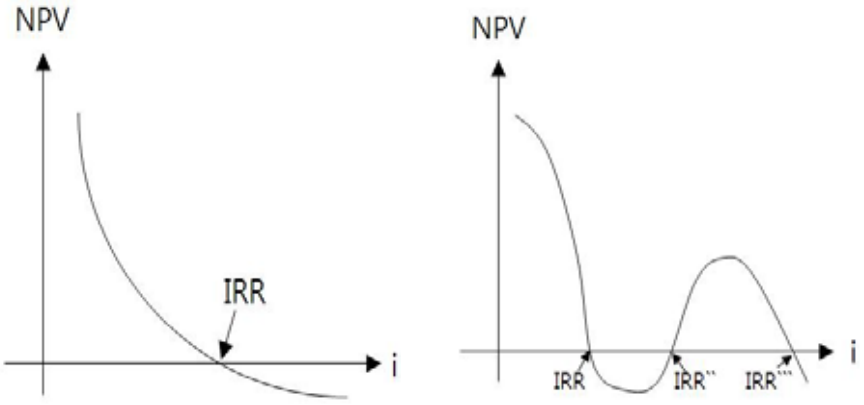
NPV는 매우 단순하고 정확한 비용편익분석의 도구이다. $NPV > 0$이면 이 공공투자사업은 사회적 순편익이 발생하며 재무적, 경제적 관점에서 바람직한 사업으로 평가한다. 그러나 NPV는 상호배타적인인 공공투자사업의 우선순위를 결정하는 도구로 활용하기는 곤란하다. 그 이유는 사회적 할인율의 크기에 따라 NPV 값이 좌우되는 경우가 종종 발생하기 때문인데, <그림 2-2>에서 보듯이 할인율 모두에 대하여 공공투자사업 1의 NPV가 공공투자사업 2 보다 큰 것은 아니기 때문이다. 공공투자사업 1의 NPV는 x 이상의 할인율에서 공공투자사업 2보다 크지만, x이하에서는 지방투자사업 2의 NPV가 더 커 우선순위를 분명하게 판단할 수 없다는 점에서 쉽게 이해할 수 있다.

〈그림 2-2〉 사회적 순편익 현재가치법의 투자우선선위 판단



또한 NPV와 내부수익률이 $NPV = \sum_{t=0}^{T} [(B_t - C_t) / (1 + IRR^t)] = 0$의 관계를 맺고 있기 때문에 순편익이 사업의 생애주기에 따라 변한다면, 내부수익율이 복수 이상으로 존재하는 경우가 발생한다. 이 경우 내부수익율은 의사결정 기준으로 활용할 수 없다. 사업종료 시점에 해체비용이 크게 발생하는 탄광, 원자력발전소 등이 이러한 경우에 해당하는 대표적인 공공투자사업이다.

〈그림 2-3〉 NPV와 내부수익율의 관계



다. 비용편익분석의 쟁점

비용편익분석은 경제적 효율성을 판별하는 방안의 하나로서 효율적인 자원배분에 그 규범적 기준을 제공한다. 따라서, 비용편익분석은 특정의 공공투자사업이 어느 정도 시장실패를 보정하여 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는가 하는 문제와 상호대안이 되는 공공투자사업 중 어느 쪽이 사회적으로 바람직한가에 관한 문제에 현실적인 해답을 제공해야 한다. 이와 같은 문제에 적절하게 답하기 위해서는 무엇보다 사회적 비용과 사회적 편익에 포함되어야 할 제반 요인들이 명료하게 식별되고 수치로 산정하는 작업이 가능해야 하며 할인율이 적절하게 선정되어야 한다.

먼저 이론적 측면에서 비용편익분석을 둘러싼 쟁점이 제기되어 왔다. 비용편익분석은 Kaldor-Hicks의 보상원리에 의한 잠재적 파레토 개선에 그 뿌리를 두고 있다. 이른바 가설적 보상원리(hypothetical compensation principle)로 특정 공공투자사업에서 편익을 얻은 개인이 손실을 당한 개인에게 전액 보상한 후에도 편익이 남는다면 파레토 개선이 가능하며, 따라서 효율성 기준에 의한 타당성이 확보된 공공투자사업으로 판정한다. 그러나 현실의 세계에서 보상원리가 작동하기 어렵고, 이러한 보상의 허구성 때문에 파레토 개선도 불가능하여 경제적 효율성을 판단하는 준거로서 비용편익분석의 원리는 부정될 수 있다.

다음으로 사회적 형평성이 고려되지 않는다. 앞서 설명한바와 같이 비용편익분석은 불평등 회피도, $\rho = 0$을 전제로 한 공리주의적 사회후생함수를 가정한다. 이것은 효율성과 재분배 문제는 독립이라는 Musgrave(1959)의 논리에 의해 사회적 형평성은 비용편익분석이 아닌 세제 측면에서 다루어야 할 영역이라는 고전적 경제철학이 자리잡고 있다. (식 2.3)과 같이 분배적 비용편익분석(distributional cost- banefit analysis)이 세제개혁이나 환경정책 등의 이론연구에서 탐구되고 있지만, 본질적으로 공리주의적 사회후생함수의 가정을 버리지 않는 한 사회적 형평성은 비용편익분석의 관심 영역에서 베제되어 있다.

현실적인 측면에서 가장 중요한 쟁점은 사회적 비용과 사회적 편익이 측정가능해야 한다는 것이다. 사회적 비용과 편익을 측정한다는 것은 화폐가치로 환산

한다는 것을 의미한다. 시장의 불완정성은 시장가격을 잠재가격으로 대체함으로써 어느 정도 대처할 수 있으나 편익과 비용에 영향을 주는 요소가 시장에서 거래되지 않거나 부분적으로 거래될 경우의 해법에 관해서는 여전히 논란이 되고 있다. 다음으로 순편익은 사회적 할인율에 매우 민감하게 반응한다. 공공투자사업은 장기간에 걸쳐 추진됨으로 다른 시점에서 발생하는 순편익을 현재가치로 환산하는 동태적 접근방식을 요구한다. 이때 높은 할인율을 적용하면 타당한 사업이 비효율적인 사업으로 판정되거나 반대로 낮은 할인율을 적용하면 불필요한 사업이 타당한 사업으로 평가될 수 있다. 이처럼 적정할인율의 선택은 매우 중요하지만 이에 대한 일치된 견해는 없다. 예컨대 Baumol(1975)은 자본의 기회비용, Feldstein(1964)은 사회적 시간선호율을 적정할인율로 주장한 바 있는데 실무적으로 사회적 시간선호율 개념에 의한 할인율을 추정하여 적용하는 추세이다[6)]

비용편익분석과 관련된 쟁점들은 결국 기술적·실무적 한계로 작용한다. 앞서 논의한바와 같이 비용편익분석은 정태적 측면에서 사회 전체의 자원배분 효율성과 동태적 측면에서 현재소비와 미래소비간 최적배분을 선택하는 기준을 제공하는데 의의를 지닌다. 그러나 비용 및 편익의 불확실성과 측정가능성 한계, 그리고 사회적 할인율의 선택은 경제성 분석의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용한다. 비용과 편익의 추정은 본질적으로 불확실성에서 벗어날 수 없으며 편익이 다양하게 발생하거나 이질적인 수혜자가 많을 때 편익의 합산은 복잡한 과정을 거칠 수 밖에 없다. 화폐가치로 환산과 적정할인율의 선정 역시 아직까지 논란이 분분할 정도로 측정방법의 난점이 존재한다. 무엇보다 다른 분야의 사업과 순편익의 비교가 어렵다는 문제가 지적되고 있다. 사업의 성격이 다르면 발생하는 편익의 범위와 특성이 달라 측정가능한 편익의 반영률이 다르게 되어 단순히

6) 일반적으로 사회적 시간선호율을 찬성하는 논리는 다음과 같다. 첫째, 개인은 시계(time horizon)가 짧아 현재소비의 중요성을 과대평가하는 경향이 있으며, 정부는 이를 교정하기 위해 사적 이자율보다 낮은 사회적 할인율을 적용해야 한다. 둘째, 현재세대는 미래세대의 후생수준으로 증진시키는 행의를 의무로 인식하여 현재소비를 출이고 저축을 늘려 자본형성을 촉진한다. 따라서 정부는 저축을 일종의 가치재로 취급하여 사회적 할인율을 사적 할인율 보다 낮게 적용해야 한다. 셋째, 기술진보로 인한 자본생산성의 증가는 미래세대의 후생수준 향상을 가져오며 정부는 세대간 재분배 차원에서 높은 사회적 할인율을 적용, 공공투자사업을 억제해야 한다.

순편익의 크기로 투자우선순위를 결정할 수 없다. 마지막으로 효율성 이외의 사회적 가치판단의 문제를 고려하는 문제가 남아 있다. 세대간, 계층간, 지역간 차이에도 불구하고 비용편익분석은 순편익의 가치를 동등하게 평가한다. 따라서 비용편익분석에 의한 공공투자사업의 우선순위 결정이 결과적으로 사회적 불평등을 초래할 수 있다. 비용편익분석에서 효율성 평가와 분리하여 사회적 형평성을 별도로 고려할 것인지, 혹은 사회통합적 요소를 가미할 것인지 여부도 중요한 쟁점이 되고 있다.

결국, 비용편익분석에 내재된 한계를 감안하면 공공투자사업의 적격성 여부를 판단하는 최종적인 의사결정은 보다 체계적인 준거가 필요하다는 것을 말해준다. 타당성조사가 불평등 회피도를 $0 < \rho \leq \infty$ 구간에 둔 분배적 비용편익분석에 근거한다 해도 사회적 형평성에 영향을 주는 다양한 요인들을 명시적, 체계적으로 반영할 수는 없기 때문이다. 이것이 바로 투융자심사제도를 운용하는 배경이다. 투융자심사는 비용편익분석이 수행하기 어려운 정책적, 사회통합적 환경을 중시하게 된다. 주민과의 갈등, 지역의 특수수요, 국가정책과의 정합성 등 예산배분의 우선순위나 사회통합, 자치단체의 재정위험에 영향을 주는 다양한 요인들을 종합적으로 고려하는 것이다.

그러나 타당성조사와 투융자심사의 상보적 관계가 항상 성립하는 것은 아니다. 타당성조사의 객관성이 미흡하거나 투융자심사가 이러한 고려요인을 충분히, 합리적으로 반영하지 못하는 경우 부적격 사업의 사전검증기능은 퇴색할 가능성이 높아진다. 무엇보다 타당성조사와 투융자심사의 기준이 밀접한 관계를 맺어야 하며 독립적인 위치에서 객관적인 판단이 가능해야 한다. 신뢰성이 담보되지 않은 타당성조사는 투융자심사를 오도할 수 있으며, 반대로 투융자심사의 부실운용은 타당성조사에서 제공된 객관적 정보를 사장시키는 결과를 초래한다.

3. 투융자심사제도의 정책의의 및 위상

투융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에

대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 1992년에 도입되었다. 국가 및 자치단체의 재원이 한정된 상황에서 지방재정의 계획적·효율적 운용을 보장하고, 투자효율을 극대화 하는데 의의를 두며 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생 가능한 여건을 분석·검토하는 제도이다. 따라서 투융자심사제도는 우리나라 지방재정 운영상 재정관리 측면에서 하나의 체계이며 일련의 재정운영 과정의 중요한 위치를 차지한다.

현행 지방재정관리제도는 몇 가지 정책도구를 활용하고 있다. 첫째, 지방재정부담심의위원회를 들 수 있다. 중앙정부는 세입·세출 및 국고채무 부담행위와 관련하여 자치단체의 부담을 수반할 경우 행정안전부와 협의하고 있다. 국고보조사업, 법령 또는 정책입안 사항 중 지방비부담에 영향을 주는 경우, 지방세특례, 세율조정 등 지방세수입에 중대한 영향을 주는 지방세 법령의 제·개정이 해당된다. 둘째, 예산편성지침을 들 수 있다. 예산편성 기준경비, 세입·세출예산 과목구분, 사업예산 분류·관리 등 지방재정 건전성과 지자체간 재정운영 균형을 목적으로 운영되고 있다. 셋째, 주민참여예산제도를 들 수 있다. 자치단체는 예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여야 하며, 주민의견은 지방의회 제출 시 예산안에 첨부하도록 되어 있다. 넷째, 지방채 발행한도제를 들 수 있다. 자치단체는 발행한도 범위 내에서 지방의회 승인을 받아 지방채를 발행하며 차입금, 상환실절 등 향후 5개년 이상에 걸쳐 채무관리계획을 수립하여야 한다. 다섯째, 중기지방재정계획을 들 수 있다. 투자재원의 배분 및 사업의 우선순위를 결정하기 위한 기본계획으로, 수립기간은 5년이며 재정적 여건변화 내용을 매년 수정해 나가는 연동화 계획(rolling plan)으로 운영된다. 예산편성, 지방채의 발행, 투융자심사, 국고보조금의 신청시 사전에 중기방재정계획에 반영하여야 한다. 따라서 지방투자사업 심사제도의 출발선으로서 기능하고 있다. 여섯째, 투융자심사제도를 들 수 있다. 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 합리적으로 판단하여 지방투자의 효율성, 생산성을 제고하고 있다. 투자사업에 대한 경제적, 재무적, 사회적, 기술적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하는데 목적을 두고 있다.

일곱째, 지방재정분석·진단제도를 들 수 있다. 지자체의 재정 운영실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석·평가함으로써 세입·세출의 효율성과 건전성을 제고하는데 의의를 두고 있다.

이들 지방재정관리제도는 예산편성과 집행·결산의 과정에 따라 상호 연계하에 운용되고 있다. 예산편성 이전 단계는 중기지방재정계획, 투융자심사, 타당성조사 등이 운용되며 집행 및 결산 단계에서 재정분석 및 재정진단, 재정공시제도를 운용하고 있다. 자치단체의 투자사업들은 이들 지방재정 관리제도와 연관되어 움직이면서 지방재정의 건전성과 효율성 제고를 유도하게 된다.

〈표 2-6〉 지방재정관리제도의 운영현황

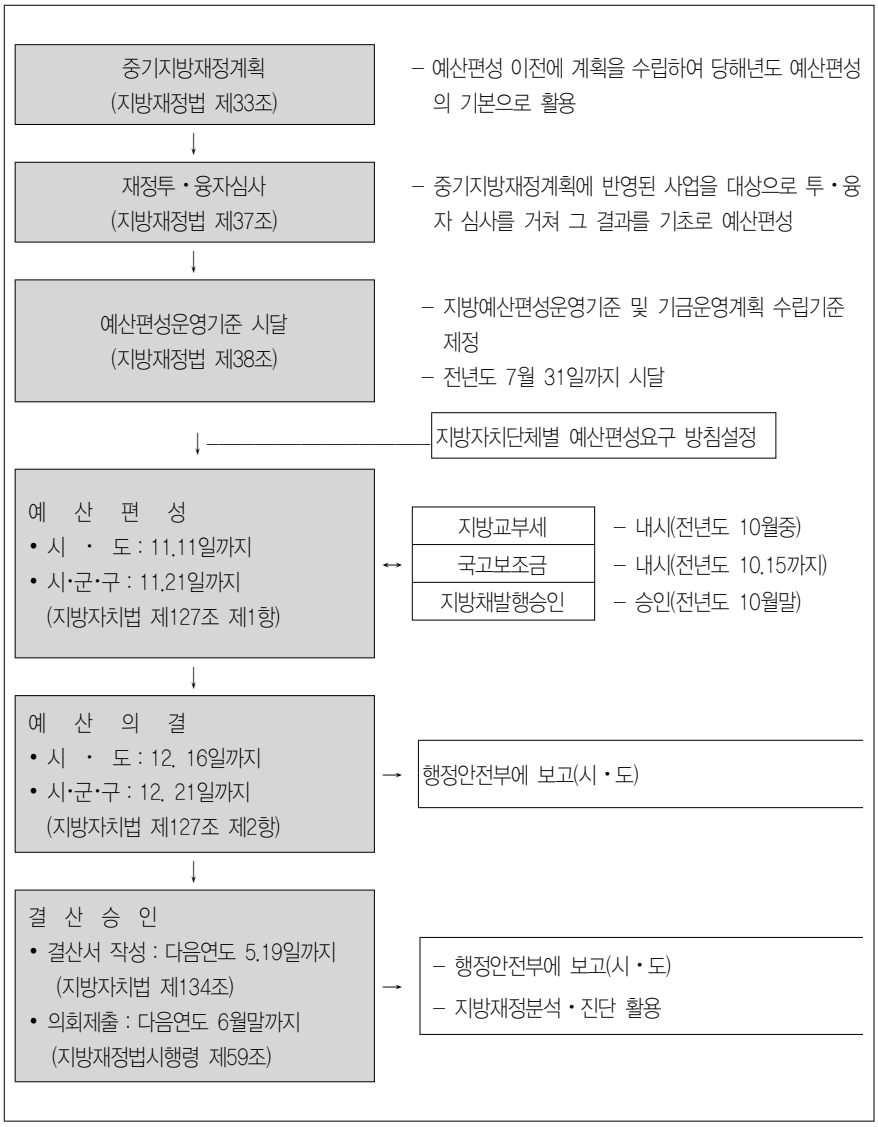
구 분	재정관리제도	법 적 근 거
예산편성	◦ 주민참여 예산편성 ◦ 예산편성지침 ◦ 지방재정부담심의위원회 ◦ 지방채무 발행한도제 ◦ 중기지방재정계획 ◦ 투·융자심사 ◦ 타당성조사	◦ 지방재정법(제39조) ◦ 지방재정법(제38조) ◦ 지방재정법(제27조의2) ◦ 지방재정법(제11조) ◦ 지방재정법(제33조) ◦ 지방재정법(제37조) ◦ 지방재정법시행령(제41조)
예산집행	◦ 재정분석 및 재정진단 ◦ 재정공시	◦ 지방재정법(제55조, 제55조의2) ◦ 지방재정법(제60조)

지방자치단체의 예산과정을 보면, 먼저 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성운영기준 시달, 예산편성 그리고 예산의결까지의 과정을 집행을 위한 기반조성단계라 볼 수 있다. 다음으로는 예산집행과 관련된 내용이 그림에 제시되어 있지는 않으나 예산의결 이후부터 결산 이전단계 사이의 과정을 집행단계라 볼 수 있다. 마지막으로 집행 이후부터 결산승인까지의 과정을 사후관리단계라 볼 수 있다.

이 과정에서 투융자심사제도는 자치단체의 투자사업을 추진하는데 있어서 매우 중요한 위치를 차지한다. 원칙적으로 일정규모 이상의 지방투자사업은 중기

지방재정계획에 반영되어야 하며, 반영된 사업에 한하여 투융자심사 신청이 가능하다(지방재정법 제36조 및 제37조).

〈그림 2-4〉 지방재정 운영과정과 투융자심사제도의 연계



이상과 같이 투융자심사제도는 자치단체의 재정운영에 있어서 지방재정 관리제도의 하나로써 국가 및 지방자치단체의 재원이 한정된 상황하에 지방재정의 계획적·효율적 운용을 보장하고, 투자효율을 극대화하는데 의의 및 목적이 있다. 구체적으로 투융자심사제도의 위상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 계획적 재정운영의 기초로서 투융자심사제도를 들 수 있다. 투융자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정관리 제도라 할 수 있다. 투자심사는 한정된 재원하에서 재정의 계획적·효율적 운영을 기하여 투자효율을 극대화하며 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 요소 및 여건을 분석하는 것이다. 투자사업의 추진과정은 중기지방재정계획의 사업 중 다음연도 추진이 필요한 사업을 대상으로 투자심사를 하며 그 결과에 따라 다음연도 예산반영 여부를 결정하는 절차를 취하고 있다.

둘째, 사전적 통제장치로서 투융자심사제도를 들 수 있다. 투융자심사제도는 지방자치단체의 장이 예산을 편성하고자 할 때, 투자사업의 경우 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사결과를 기초로 하기 때문에 예산편성을 제약한다는 점에서 사전적 통제장치의 성격을 지니고 있다. 따라서 동 제도는 주로 공공투자를 제한하는 역할을 수행하고 있는 것으로 보아야 하며 공공지출 증가의 법칙에 대한 중요한 견제장치로서 의의가 있다. 투융자심사제도는 공공재를 공급하는 과정상의 효율성을 극대화하려는 장치로서 의미를 갖는다고 할 수 있으며, 이는 결과적으로 공공재 공급을 제한하는 사전적 통제장치로서 그 필요성이 인정되고 있다. 그러나 국가 전체의 효율성 측면에서 보면 보다 양질의 공공재를 공급할 수 있다는 측면에서 반드시 통제하는 역할만을 수행한다고 볼 수 없다.

셋째, 건전지방재정을 위한 투융자심사제도의 의의를 들 수 있다. 지방재정건전화란 낭비적 요소를 지양하고 국가와 자치단체가 수용할 수 있는 범위 내에서 안정적인 재정운영을 기하여 주민복지의 극대화를 유지할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 투융자심사제도는 투자우선순위 설정, 가용재원 도출, 사업의 타당성

분석, 지방채발행계획, 각종 재정관리제도와의 연계 등을 통하여 재정운용 관리제도로서 역할을 수행하고 있다.

이렇게 볼 때, 투융자심사제도는 자치단체의 투자사업을 추진하는데 있어서 투자사업에 대한 사전심사(평가, appraisal)에 해당하며 사후평가(evaluation)와는 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다(<표 2-7> 참조).

〈표 2-7〉 사전심사(appraisal)와 사후평가(evaluation)의 비교

	사전심사(appraisal)	사후평가(evaluation)
목적	◦ 사전적으로 사업이 수행할 가치가 있는지, 그로 인한 영향력이 충분한지 평가	◦ 사후적으로 사업의 성과가 어느 정도인지 영향력을 평가
결과의 사용	◦ 프로젝트 조달 ◦ 정책과 프로그램 디자인	◦ 미래 조달 및 프로젝트 관리, ◦ 광범위한 정책논의, ◦ 미래의 프로그램 관리 등을 위한 환류
적용	◦ 프로젝트, 정책 및 프로그램	◦ 프로젝트, 정책 및 프로그램
시기	◦ 시행 전 언제나	◦ 실행 기간 중(formative) ◦ 실행이후(summative)
자료	◦ 예측치 및 추정치	◦ 과거와 현재의 자료 ◦ 추정치와 실제치 ◦ 대안의 추정값
방법	◦ 사업을 시행하지 않았을 때와 비교	◦ 사업을 시행하지 않았을 때와 비교 ◦ 대안사업을 시행했을 때와 추정성과 비교
분석 방법	◦ 비용편익분석 ◦ 현금흐름분석 ◦ 기타 통계적 분석	◦ 비용편익분석 ◦ 현금흐름분석 ◦ 기타 통계적 분석
결정 기준	◦ 다양한 대안들의 NPV 비교 ◦ 비계량화 요소도 의사결정에 포함	◦ 평가기준의 적절성 고려

자료: HM Treasury(2003)

또 다른 측면에서 투융자심사제도의 의의나 위상을 자리매김 해 볼 경우, 자치단체 주체 측면에서 특히 집행부에 의한 재정관리제도라 할 수 있다. 자치단체를 영위하는데 있어서 집행부, 지방의회, 주민의 3주체간 상호 견제 및 보완 역할을 함으로서 자치단체의 행정 및 재정운영의 합리성과 책임성을 담보해 나

가고 있다고 할 수 있다.

먼저 집행부에 의한 보완 및 견제시스템으로는 자체감사부서 운영, 재정분석 및 진단제도, 재정위기관리시스템, 지방재정공시제도, 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 사업예산제도 등을 들 수 있다. 즉, 투융자심사제도는 자치단체의 집행부를 중심으로 한 재정관리 수단으로써 지방의회 및 주민에 대한 보완 및 견제 그리고 재정책임성을 유인해 나가고 있다고 할 수 있다. 지방의회를 중심으로 한 견제시스템으로는 행정사무감사 및 조사권 제도, 전문위원 제도, 지방의회 정책연구실 운영 등을 들 수 있다. 그리고 주민을 중심으로 한 견제시스템으로는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 해당된다(이창균, 2011).

〈표 2-8〉 현행 지방재정운영관련 자치단체 주체별 견제시스템

자치단체 주체별	현행 제도
집행부중심 견제시스템	◦ 자체감사부서 운영 ◦ 재정분석 및 진단제도 ◦ 재정위기 사전경보제 ◦ 지방재정공시제도 ◦ 중기지방재정계획제도 ◦ **투융자심사제도** ◦ 사업예산제도
의회중심 견제시스템	◦ 행정사무감사 및 조사권 제도 ◦ 전문위원 제도 ◦ 지방의회 정책연구실
주민중심 견제시스템	◦ 주민참여예산제도 ◦ 주민투표제도 ◦ 주민감사청구제도 ◦ 주민소송제도 ◦ 주민소환제도

자료 : 이창균(2011) 재인용

이상과 같은 의의 및 위상을 갖고 있는 투융자심사제도는 효율적이고 건전한 재정운영에 있어 다양한 역할과 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 투융자심사를 통해서 투자사업에 대한 경제적, 사회적, 재무적 타당성을

사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다. 둘째, 투융자심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지할 수 있다. 셋째, 투융자심사를 통해서 투자사업의 적정성을 판단할 수 있고 이에 따라 해당 자치단체의 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생 가능한 여건이 보다 명확히 인식될 수 있다. 넷째, 자치단체가 가용재원을 고려하여 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초 자료로 활용하여 투자효율의 극대화와 예산의 절약을 이룰 수 있다. 다섯째, 투융자심사 과정을 거침으로써 투자사업에 대한 사업계획 및 시행전 사전보완, 투자사업 결정을 위한 자료의 체계적 분석을 할 수 있다. 여섯째, 투융자심사를 통해서 중기지방재정계획의 여러 투자사업을 대상으로 타당성 평가를 통해 적격, 부적격 사업을 선정하고 사업간 우선순위를 결정하는 역할을 하고 있다. 일곱째, 투자심사를 통해서 국가계획과 연계한 재원조달이 가능한지의 여부, 중앙정부차원에서 지원해 주어야 할 사항 등을 종합적으로 분석하게 되어 사업의 효율적 추진을 달성하는데 역할을 하고 있다.

그러나 투융자심사제도가 지방재정운용에 있어서 다양한 역할과 효과를 기대할 수 있음에도 불구하고 투융자심사제도는 심사대상 사업규모의 부적정 등 체계의 미흡, 자치단체 투융자심사의 형식화 등으로 인하여 현실적으로 투융자심사제도가 본래 의도한 만큼의 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 인식되고 있어 투융자심사제도의 개선이 지방재정에 있어 하나의 중요한 과제가 되고 있는 실정이다.

향후 지방분권 추진이 진전되면 될수록 중앙의 권한 및 사무가 지방으로 지속적으로 이양이 이루어질 것이고 이에 따른 지방재정의 확충으로 지방재정의 규모와 자율성이 강화되게 될 것이다[7]. 이 경우 자치단체는 더 많은 투자사업이

7) 최근의 지방분권 진전에 의한 지방의 자율성 강화는 중앙행정권한의 지방이양으로 나타나고 있음. 중앙행정권한의 지방이양은 주로 지역경제 활성화, 행정효율 제고에 필요한 사무를 중심으로 지방분권촉진위원회에서 2009년 이후부터 2011년 6월 현재 총 1,296건의 단위사무를 지방에 이양하는 것으로 결정되었고 이중 179개 사무는 이양이 완료되었다. 그리고 24개 부처 1,262개 사무를 대상으로 지방이양 이행상황을 점검한 결과, 이양완료 74개(6%), 국회계류 328개(26%), 입법준비 860개(68%)로 나타나고 있어 향후 지속적으로 중앙기능의 지방이양이 추진되면 더욱 더 지방의 자율성은 확대될 것으로 예상된다.

이루어질 것이고 규모도 증가하게 될 것으로 예상되어 자치단체의 투자사업의 효율적 추진이 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 따라서 지방투자업의 효율적 추진을 위함과 동시에 지방재정 운영의 건전성과 효율성을 도모하기 위한 하나의 수단으로 투융자심사제도에 있어서 발전적인 개선방안 마련이 지속적으로 요구되고 있다.

제2절 투융자심사제도 및 타당성조사의 운용체계

1. 투융자심사제도의 운용체계

가. 투융자심사제도의 연혁

지방투자사업의 타당성 확보와 우선순위의 합리적 결정을 위하여 1981년 투자심사제도를 실시하였으나 예산요구서 수준의 자료를 내부 공무원들이 심사하는 수준에 그쳐 본래의 취지를 살리지 못했다. 이에 따라 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 1992년 투융자심사제도를 도입하였다. 즉, 지방재정법 시행령(제30조 제2항)에 투자심사 조항을 신설하였으며 이를 근거로 지방재정투융자심사규칙(이하 심사규칙)을 처음으로 제정하였다.

이어서 1994년에는 지방재정법(제30조 제3항)에 최초로 투자심사 관련 조항을 설치하였으며, 자치단체는 의무적으로 투융자심사 결과를 기초로 예산을 편성하도록 규정하였다. 1995년에는 지방재정법 시행령을 개정하여 심사대상 투융자사업, 타당성조사, 자체심사와 의뢰심사 등 지방투융자심사제도의 운용체계를 정립하였다. 투융자심사의 주체는 크게 자체심사와 의뢰심사로 구분하였으며 총사업비 기준으로 20억원~50억원 미만 시·군·구 투융자사업은 시·군·구 자체심사, 50억원~200억원 미만 시·군·구 투융자사업은 시·도 의뢰심사로 규정하였다. 시·도 투융자사업은 50억원~200억원 미만일 경우 시·도 자체심사에 해당하나

200억원 이상은 중앙 의뢰심사로 규정하였다. 이로서 모든 자치단체의 200억원 이상 신규 투융자사업은 중앙 의뢰심사의 대상으로 관리되었다.

1995년에 정립된 지방투융자심사제도의 골격은 큰 변동없이 수차에 걸쳐 수정, 보완되어 왔다. <표 2-9>에서 보는 바와 같이 총사업비 개념의 확대, 재심사 제도의 도입, 투융자심사위원회 확대, 사후평가제 도입, 매뉴얼 개발 등 내실 운영을 위한 제도개선의 노력이 꾸준히 진행되어 왔다. 1999년에는 20억원 이상의 자체사업도 투융자심사를 거치도록 강화하였으며 2002년에는 10억원 이상의 행사성 사업, 2개 이상의 시·도 관련 투융자사업을 심사대상에 포함시키고, 재검토 및 부적정 사업에 대한 국비지원이나 지방채 발행의 제한 등 심사기능을 크게 강화하였다.

2005년에는 지방재정법 전문개정에 맞게 투융자심사제도 운영체계의 틀을 재정비한 바, 총사업비 기준 500억원 이상의 대규모 사업에 대한 타당성조사를 의무적으로 실시하도록 강제하였다. 이때 비로소 타당성조사가 투융자심사제도의 일부로 편입되어 타당성조사와 투융자심사의 연계, 운용되는 체제로 정비되었다. 2008년에는 그동안의 인플레이션을 반영하고, 지방재정의 자율성 확대 차원에서 심사대상을 축소하였다. 시·군·구 자체심사의 기준을 종전의 10억원에서 20억원 이상으로, 중앙투융자심사 대상을 종전의 200억원에서 300억원 이상으로 상향 조정하였다. 아울러 2009년에는 자치단체의 호화·과대 공공청사 신축사업이 사회적 문제로 부각되자, 예산낭비 억제를 위하여 자치단체의 본청, 의회청사 신축사업은 상급기관의 의뢰심사를 받도록 개선하였다(이용철 : 2012).

투융자심사제도의 지속적인 개선 노력에도 불구하고 국회나 언론으로부터 호화·과대 공공청사 건립, 행사·축제사업의 중복투자 등 지방예산의 낭비와 비효율의 문제점이 지적되자 2010년 말 지방재정법 시행령을 개정하여 공공청사 신축사업은 사전에 리모델링 여부를 의무적으로 검토하도록 관리를 강화하였다. 또한 축제·행사성 사업에 대한 시·도의 역할을 강화하기 위해 10억원 이상에서 5억원으로 심사범위를 하향 조정하였으며, 정기심사 횟수도 연간 2회에서 3회로 확대하였다. 지방투자사업의 사후관리도 강화시켜 투·융자심사 조건 이행 여부, 사업비 확보방안 등에 대한 확인·점검을 적극 실시하기로 하였다.

〈표 2-9〉 투융자심사제도의 연혁

<table>
<tr><th>연도</th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>1992년</td><td>◦ 지방재정법시행령에 투자심사 관련 조항(제30조 제2항) 신설 〈1992.3.30〉
◦ 지방재정투융자사업심사규칙 제정 〈1992.8.6〉</td></tr>
<tr><td>1994년</td><td>◦ 지방재정법에 최초로 투자심사 근거(제30조 제3항) 마련 〈1994.12.22〉</td></tr>
<tr><td>1995년</td><td>◦ 지방재정법시행령에 ‘심사대상, 타당성조사, 의뢰기관 심사’ 근거 마련
● 지방재정법시행령 제30조 개정 및 신설 〈1995.5.16〉
◦ 심사대상사업
<table><tr><th>시·군·구 자체심사</th><th>시·도 자체심사</th></tr><tr><td>10~20억원 미만 투융자사업</td><td>20~100억원 미만 투융자사업</td></tr></table>
<table><tr><th>시·도 의뢰심사</th><th>중앙 의뢰심사</th></tr><tr><td>20~100억원 미만 시·군·구 투융자사업</td><td>100억원 이상 투융자사업</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>1999년</td><td>◦ 심사대상 사업규모 조정
<table><tr><th>시·군·구 자체심사</th><th>시·도 자체심사</th></tr><tr><td>20~50억원 미만 투융자사업</td><td>50~200억원 미만 투융자사업</td></tr></table>
<table><tr><th>시·도 의뢰심사</th><th>중앙 의뢰심사</th></tr><tr><td>50~200억원 미만 시·군·구 투융자사업</td><td>200억원 이상 투융자사업</td></tr></table>
◦ 심사대상에 20억원 이상 자체사업도 포함</td></tr>
<tr><td>2001년</td><td>◦ 심사대상 확대 : 10억원 이상 행사성 사업, 외국투자사업, 외국 차관사업</td></tr>
<tr><td>2002년</td><td>◦ 지방재정법시행령에 심사대상 명시(제30조 제2항) 〈2002.11.29〉
– 시·도 심사대상 : 10억원 이상 행사성 사업· 외자도입사업· 해외투자사업, 2 이상의 시·도 관련사업
◦ 예규로 2단계 심사, 매뉴얼 개발 등 규정 〈2002. 3〉
● 지방재정패널티제 본격화 : 국비사업 및 지방채발행 제한
● 조건부 제외사업 신설
● 투자심사위원의 전문성 강화 : 지방의원, 투자사업과 무관한 공무원 배제
● 매뉴얼개발을 통한 심사기법 향상</td></tr>
<tr><td>2003년</td><td>◦ 예규에 신규사업의 범위 명확화 〈2003.2.26〉
● 기능이 상호 연계된 시설물 전체에 대해 1건으로 기본계획 수립 및 기본설계가 이루어지는 사업</td></tr>
<tr><td>2005년</td><td>◦ 지방재정법 및 시행령 전문개정
◦ 지방재정법 전문개정 〈2005.8.4〉
● 투융자심사 조항 독립 : 제30조 제3항 → 제37조
◦ 지방재정법시행령 전문개정 〈2005.12.31〉
● 제41조(심사대상)
– 시·군·구 공연, 축제 등 행사성사업 심사대상 확대(5억원 이상)</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>연도</th><th>내 용</th></tr>
<tr><td></td><td>● 타당성조사 의무화
– 500억원 이상 투융자사업 및 100억원 이상 건축관련 투융자사업</td></tr>
<tr><td>2006년</td><td>◦ 행사성 사업비 확대 및 심사기관 구분 등 심사규칙 개정 〈2006.3.14〉
● 시·군·구 5~10억원 행사성 사업비는 시·도 의뢰심사
◦ 심사시기 조정
● 상반기 4.30, 하반기 10.31까지 완료</td></tr>
<tr><td>2008년</td><td>◦ 자체심사 금액기준 상향조정 등 심사규칙 일부 개정 〈2008.8.14〉
● 중앙 의뢰심사 대상사업을 200억원 이상에서 300억원 이상으로 상향 조정
<table>
<tr><th>시·군·구 자체심사</th><th>시·도 자체심사</th></tr>
<tr><td>20~50억원 미만 투융자사업</td><td>40~300억원 미만 투융자사업</td></tr>
</table>
<table>
<tr><th>시·도 의뢰심사</th><th>중앙 의뢰심사</th></tr>
<tr><td>50~300억원 미만 시·군·구 투융자사업</td><td>300억원 이상 투융자사업</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>2009년</td><td>◦ 자치단체의 청사 및 의회청사 신축사업 투자심사 조항 신설</td></tr>
<tr><td>2011~
2012년</td><td>◦ 소규모 행사성 사업 및 홍보관 신축사업 심사범위 확대
● 기초단체 유사·중복 행사성 사업에 대한 시·도의 조정권 확대
– 시·도심사 : 10~30억원 → 5~30억원
– 시·군·구 심사 : 5~10억원 → 3~5억원
◦ 타당성조사 범위 합리화
● 예비타당성조사를 받은 사업은 타당성조사 제외시켜 중복 방지
● 청사 신축사업은 리모델링 가능 여부에 대한 사전검토 의무화
◦ 정기심사 확대(연 2회 → 3회)
◦ 자치단체 사후관리 강화
● 투융자심사 결과 이행여부 등에 대한 정기점검 및 세부평가 시행(연 1회)
● 심사 내실화를 위한 계층적 평가제도 도입
– 행안부는 중앙심사, 시·도는 시·도 의뢰심사 평가</td></tr>
</table>

주 : 김정섭(2005), 이세구 외(2009), 이용철(2012) 등을 참고하여 재작성

나. 투융자심사 대상사업의 기본요건

세출예산 구조 상 세부사업의 사업예산에 해당하는 사업비성 사업과 행사성 사업, 홍보관사업으로서 다음 회계연도부터 시행할 예정인 일정 규모 이상의 사업이 투융자심사의 대상이 된다. 여기서, 일정 규모 이상이란 총사업비 기준으로 판단하며 기초단체와 광역단체, 그리고 사업비성 사업과 행사성 사업에 따라 차등적으로 적용한다.

총사업비는 설계비, 보상비, 입찰공고비, 시설부대경비, 장비구축·구입비 등 당해 사업과 관련된 모든 경비를 포함하도록 규정되어 있다. 사업비성 사업은 다시 일반투자사업과 공공용 청사의 신·개축사업으로 분류되는데, 일반투자사업은 세출예산서의 투자사업비가 해당한다. 구체적으로 부동산의 취득, 부동산의 형태나 형질의 변경, 부동산의 구조 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산을 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업은 사업비성 사업에 포함되어 투융자심사의 대상이 된다[8]. 또한 시행주체가 자치단체가 아니라 해도 실질적으로 자치단체의 투자사업비로 지출되는 결과가 수반되면 투융자심사 대상에 포함된다. 예를 들어 민간자본보조, 교육기관 보조금 등 자치단체 재정지출을 수반하는 경우 투융자심사 결과에 근거하여 지원여부를 결정하여야 한다(김정섭 : 2005).

행사성 사업은 자치단체가 주관하는 모든 행사성 사업을 의미한다. 다만, 국가주관 자치단체 행사는 제외하고 있다[9]. 시설물이나 구조물의 설치와 구축, 각종 경상경비 등 행사에 필요한 일체의 경비가 포함되며 홍보관사업은 시설물 건립비용, 시설물 내 설치되는 각종 홍보물 설치비용 등이 심사 대상이다.

심사 결과 적정 또는 조건부로 결정되었으나 사업비가 기준 금액 이상으로 증가하였거나 3년간 사업추진이 이루어지지 않아 재심사를 받아야 하는 사업도 심사대상에 포함된다. 구체적으로 당초 계획대비 사업비가 50%이상 증가한 사업, 자체심사 후 20억원 이상 증가한 시·군·구 사업과 40억원 이상 늘어난 시·도 사업, 시·도 의뢰심사 후 50억원 이상 증가한 사업과 중앙 의뢰심사 이후 300억원 이상 늘어난 사업이 재심사 대상이다.

또한 심사 이후 계획이 변동될 경우 계약체결 이전에 한번 더 심사하기로 결정한 사업도 포괄적인 의미에서 심사대상에 포함된다. 총사업비가 1,000억원 이상인 체육시설, 공공청사, 지방산업단지조성, 택지개발사업, 관광단지조성 등 개

8) 부동산이나 동산의 취득, 변경 등이 수반되지 않는 단순 개·보수 사업이나 소모품 교체사업은 지방투융자심사 대상에서 제외됨

9) ① 시·도, 시·군·구민의 날 행사 ② 공연·축제·문화행사 ③ 위로·위문행사 ④ 공청회·설명회·보고회 ⑤ 각종 체육대회행사 ⑥ 교양강좌 ⑦ 각종 기념행사 ⑧ 자치단체 주관 국제행사 ⑨ 기타 자치단체 주관 행사가 행사성 사업에 해당함. 다만, 국가가 주관하는 전국체전, 엑스포, 올림픽, 월드컵 등의 행사성 사업은 제외함

발사업이 여기에 해당한다. 따라서, 심사대상 투융자사업은 세출예산의 세부사업 중에서 일정규모 이상의 일반투자사업, 공공청사 신축 및 개축사업, 행사성 사업, 홍보관 사업으로서 차년도에 시행할 예정이거나 재심사 대상인 사업, 총사업비 1,000억원 이상으로서 2차심사 대상으로 결정한 사업으로 요약할 수 있다.

다. 투융자심사의 유형별 대상사업

1) 투융자심사 대상사업

투융자심사는 총사업비 규모를 기준으로 자체심사와 의뢰심사 2단계로 운용되고 있다. 자체심사에는 시·군·구 자체심사와 시·도 자체심사가 있으며, 의뢰심사는 시·군·구 투융자사업 중 일정규모 이상에 대한 시·도 의뢰심사와 모든 자치단체의 투융자사업 중 일정규모 이상을 대상으로 하는 중앙 의뢰심사로 구분한다. 따라서, 내용적으로 투융자심사는 시·군·구 및 시·도 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사 3단계로 운용된다고 볼 수 있다.

심사유형별 대상사업을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 시·군·구 자체심사는 총사업비가 20억원 이상~50억원 미만인 신규 투·융자사업, 총사업비 20억원 이상으로 전액 자체재원(지방채는 제외)으로 추진하는 모든 사업, 총사업비가 3억원 이상~5억원 미만의 행사성 사업과 홍보관 사업 등이 대상이다. 시·도 자체심사는 총사업비 40억원 이상~300억원 미만 신규 투·융자사업, 총사업비 40억원 이상으로 전액 자체재원(지방채는 제외)으로 추진하는 모든 사업, 5억원 이상~30억원 미만 행사성 사업과 홍보관 사업이 해당한다.

시·도 의뢰심사는 시·군·구의 일정규모 이상 신규 투융자사업, 행사성 사업, 홍보관 사업이 대상이다. 기본적으로 총사업비 50억원 이상~300억원 미만인 시·군·구의 신규 투융자사업은 시·도 심사를 받아야 한다. 다만, 시·군·구에서 전액 자체재원으로 추진하는 사업은 시·도 심사 대상에서 제외되어 시·군·구 자체심사로 갈음한다. 그러나 20억원 이상인 시·군·구의 본청 및 의회청사 신축사업은 설사 전액 자체재원으로 추진한다 해도 시·도 심사를 받아야 한다. 한편, 2개 이상

의 시·군·구와 관련된 10억원 이상의 신규 투융자사업, 시·군·구의 5억원 이상~30억원 미만의 행사성 사업과 홍보관 사업은 시·도 의뢰심사 대상이다.

〈표 2-10〉 총사업비 기준 투융자심사 대상사업

		신규 투융자사업	본청 및 의회청사	행사성 사업 홍보관 사업
자체심사	시·군·구	◦ 20억원~50억원 미만 ◦ 20억원 이상 전액 자체사업	–	3억원~5억원
	시 도	◦ 40억원~300억원 ◦ 40억원 이상 전액 자체사업		5억원~30억원
의뢰심사	시 도	◦ 50억원~300억원 시·군·구사업 * 전액 시·군·구 자체재원사업 제외 ◦ 20이상 시·군·구 10억원 이상	20억원 이상 시·군·구사업 (전액 자체사업 포함)	5억원~30억원 시·군·구사업
	중 앙	◦ 300억원 이상 시·군·구 및 시·도사업 * 전액 자체재원 제외 ◦ 20이상 시·도사업은 10억원 이상 ◦ 10억원 이상 해외투자사업 ◦ 1,000억원 이상 2단계심사 대상사업	40억원 이상 시·도사업 (전액 자체사업 포함)	30억원 이상 시·군·구 및 시·도사업
공통사항		〈재심사 대상〉 ◦ 심사 후 다음 연도부터 기산하여 3년간 사업시행이 이루어지지 않은 사업 ◦ 심사 후 당초 심사금액 대비 사업비가 50% 이상 늘어난 사업 ◦ 시·군·구 자체심사 후 사업비가 20억원 이상 늘어난 사업 ◦ 시·도 자체심사 후 사업비가 40억원 이상 늘어난 사업 ◦ 시·도 의뢰심사 후 사업비가 50억원 늘어난 사업 ◦ 중앙 의뢰심사 후 사업비가 300억원 이상 늘어난 사업 ◦ 당초 전액 자체사업이었으나 심사 후 보조금, 민자, 지방채 등 재원조달이 내역이 변경된 사업 ◦ 당초 계획대비 지방채 발행액이 30% 이상 늘어난 사업 등		

다음으로 모든 자치단체의 300억원 이상 신규 투융자사업은 중앙 의뢰심사 대상으로 분류하고 있다. 단, 지방자치원리를 존중하여 자치단체가 전액 자체재원으로 추진하는 사업은 당해 자치단체의 자체심사로 갈음한다. 다만, 이 경우에도 총사업비가 40억원 이상인 시·도의 본청, 의회청사 신축사업은 전액 자체재원으로 추진한다 해도 중앙심사를 받아야 한다. 나머지는 총사업비 기준만 다를 뿐 시·도 의뢰심사와 동일한 원리하에 운용하고 있는 바, 2개 이상의 시·도와 관련

되는 10억원 이상의 신규 투융자사업, 10억원 이상의 외자사업, 30억원 이상의 행사성 사업과 홍보관 사업은 중앙 의뢰심사 대상으로 관리하고 있다.

2) 투융자심사 제외사업

원칙적으로 총사업비가 시·군·구의 경우 20억원 미만, 시·도는 40억원 미만일 경우 심사대상에서 제외된다. 행사성 사업과 홍보관 사업도 시·군·구는 3억원 미만, 시·도는 5억원 미만이면 심사대상에서 제외된다.

〈표 2-11〉 투융자심사 제외 법정사업 변경 내역

1998년	1998년 이후 추가된 제외사업
1. 경지정리사업 2. 정주권개발사업 3. 배수개선사업 4. 대구획경지정리사업 5. 농어촌생활용수개발 6. 밭기반정리사업 7. 국가지방관리방조제 개보수 8. 지적재조사사업 9. 국도대체우회도로 10. 철도건널목 개량사업 11. 광역상수도사업 12. 하수종말처리사업	[1999년] 13. 개발촉진지구개발 14. 국가지원지방도로정비 15. 어촌종합개발 16. 전액 민자사업 17. 국가공단지정에 따른 사업 [2000년] 18. 외국인 투자촉진법에 의한 심의사업 [2001년] 19. 재해위험지역시설 정비 20. 재해복구등 원상복구를 목적으로 하는 사업 [2002년] 21. 문화재 개보수사업 22. 지방공기업법에 의한 지방공사·공단의 설립 23. 재해위험지역시설 정비 및 재해복구사업은 재해 위험지역 및 하천정비로 변경 [2006년] 24. 수도권대기환경개선사업 25. 신활력사업 [2008년] 26. 살기좋은지역만들기 국가지정 시범사업

주 : 김정섭(2005) 및 각 연도 투융자심사규칙, 투융자심사지침을 참고하여 작성

이와 같은 총사업비 기준 심사대상 제외사업 이외에도 법령으로 추진하는 국가정책적 사업도 심사대상에서 제외하고 있다. 심사에서 제외되는 법정사업제도는 1998년 12개 사업을 시작으로 점차 확대되어 왔다. 1999년에는 국가지원지방도로사업, 민간투자사업 등이 심사대상 제외사업으로 지정되었으며, 이후에도 지방공사 및 지방공단 설치사업, 신활력사업 등으로 확대되어 현재는 26개 사업에 달하고 있다.

라. 투융자심사의 주체 및 기준

1) 심사주체

지방재정법 시행령은 각 자치단체별로 단체장 소속하에 15인 이내로 구성된 지방투자심사위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 아울러 세부사항은 자치단체의 장이 정하도록 하여 지역여건에 따라 탄력적으로 운용할 수 있는 근거도 마련하고 있다.

시행령에 근거하여 「지방재정 투융자사업 심사 매뉴얼(이하 매뉴얼)」은 위원회의 구성과 운영원리를 구체적으로 적시하고 있는 바, 다음 사항을 권고하고 있다. 첫째, 심사위원의 구성과 공무원의 비율을 제한한다. 투자심사위원은 공무원, 민간 및 학계 전문가로 구성하여야 하며 시·도 및 일반시는 공무원비율을 심사위원의 1/3 이하, 군과 자치구는 1/2 이하를 유지하도록 권고하고 있다. 공무원이라 해도 투자사업과 직접적인 관련이 없는 공무원은 배제되며 도로·교통 등 특정 분야의 전문성을 요하는 투자사업은 각 분야별 전문가로 고르게 구성할 것을 권고하고 있다. 둘째, 투자심사위원회의 독립성과 관련하여 위원장은 민간인으로 위촉할 것을 권고하고 있다. 사회통합도 고려하여 위촉위원 중 여성은 40% 이상, 시민단체는 20% 이상 위촉하도록 유도하고 있다.

투자심사위원회의 내실 운영과 관련해서는 심사안건은 전문분야별로 해당 위원에게 배분하되, 1개 사업당 2인 이상에게 배분한다. 심사에 필요한 자료는 심사개최일 기준으로 최소 5일 이전에 교부하여 충실한 심사가 되도록 권고하고

있다. 심사결과의 결정은 만장일치를 원칙으로 하되, 다수결에 의한 결정도 가능하다. 따라서, 매뉴얼의 권고대로 운용할 경우 자치단체에 설치된 투자심사위원회는 투융자심사의 독립적 주체로서 기능할 수 있다. 그러나 자치단체 공무원 위주로 구성되거나, 민간인을 위원장으로 위촉하지 않을 경우에는 투융자심사의 주체를 투자심사위원회로 단정할 수는 없는 실정이다. 또한 운용 과정에서 위촉위원의 전문성이 떨어지거나 특정 분야에 편중될 경우, 심사개최일 5일 이내에 자료를 배분하는 등 형식적으로 운용할 경우에는 심사결과의 신뢰성이 저하될 소지가 있다.

〈표 2-12〉 투자심사위원회 운용체계 현황

	자치단체 투자심사위원회	중앙투융자심사위원회
위원 구성	공무원, 민간전문가 15인 이내	민간위원 14명, 공무원 7명
독립성 장치	◦ 공무원 일정비율 이하 ● 시·도 및 일반시 : 1/3 이하 ● 군 및 자치구 : 1/2 이하 ◦ 위원장 : 민간인 위촉	◦ 공무원 비율 : 1/3 이하 ◦ 위원장 : 민간인 위촉
내실운영 장치	◦ 심사개최일 5일 이전 심사자료 교부	좌동
의사결정	만장일치 원칙(다수결 가능)	좌동

2) 심사기준

관련 법령이나 심사규칙, 매뉴얼 어디에도 정량적 기준인지 정성적 기준인지, 그리고 정량적 기준이라면 영역별 가중치나 점수부여의 판단준거, 적격사업 등 심사결과의 판정점수 등 중요 사항에 대한 구체적인 언급이 없다. 단지 매뉴얼은 평가지표와 판단기준을 예시한 심사표(check list)를 예시하고, 이를 참고하여 자치단체 실정에 맞게 운용하도록 기술하고 있을 뿐이다.

평가지표는 정책환경, 사업타당성, 위험관리 영역에 걸쳐 7개 지표, 22개 세부지표로 구성되어 있다 정책환경의 경우 사업의 성격이 자치단체 사무가 아니거나 국가사무라 해도 구체적인 재정부담의 근거가 없으면 부적정 사업으로 분류

된다. 사전절차로서 중기지방재정계획에 먼저 반영한 후 심사를 받아야 하며, 타당성조사를 시행하여야 한다. 중기지방재정계획에 반영하지 않고 심사를 의뢰한 사업은 재검토 대상이며 타당성조사를 실시하지 않은 사업은 타당성 재심사 조건으로 반려한다. 이때 타당성조사를 실시한 사업은 행정안전부장관이 고시한 전문기관 기준을 준수했는지 여부를 검토한다.

당해 투자사업의 타당성과 관련해서는 주민수혜도, 사업의 필요성, 시급성, 경제성을 평가한다. 수혜주민의 비율, 지역경제 파급효과, 유사·중복성 등이 주민수혜도 및 사업의 필요성에서 평가되는 세부지표이다. 사업의 시급성은 다른 사업과의 우선순위를 평가하며, 상급기관의 승인이나 사업영향평가 등으로 시급성을 요하는지 여부를 판단한다. 타당성은 사업규모의 적정성, 총사업비를 비롯한 비용 산출의 적정성을 평가하며 이를 토대로 재원조달 역량과 비용편익분석에 의한 경제적 타당성을 평가한다.

마지막으로 정책적 고려사항은 추진 과정에서 발생할 수 있는 위험요인을 평가한다. 이와 관련하여 주민이나 전문가 의견수렴 여부, 환경파괴나 주민갈등 가능성, 법적인 제약사항 등 세부지표를 동원하고 있다.

〈표 2-13〉 투융자심사 심사항목 및 심사기준

평가영역	평가지표	세부 평가지표	판단 기준
정책환경	사업성격	◦ 자치단체 사업 여부 ◦ 국가 또는 민간사무인 경우 재정부담 및 지원근거 여부	◦ 자치단체 사무가 아닌 경우, 재정부담 근거가 없는 경우 부적정
	사전절차 이행여부	◦ 중기지방재정계획 반영 여부 ◦ 타당성조사 시행 여부	◦ 미반영 시 재검토 대상 ◦ 미이행 시 반려(타당성재심사)
	중장기계획 연계성	◦ 국가계획, 정부역점시책과 연계 ◦ 법정 지역계획과 연계성	◦ 종합개발계획, 수도·하수도정비기본계획 등 반영도 확인
사업 타당성	주민수혜도 및 필요성	◦ 주인에 대한 편익의 범위 ◦ 기초생활수급자, 노인, 장애인 등 사회적 약자 지원사업 여부 ◦ 지역경제에 미치는 영향력 ◦ 동일시설 설치 여부 ◦ 용도의 중복성 여부	◦ 수혜주민수/전체 주민수 평가

평가영역	평가지표	세부 평가지표	판단 기준
	사업 시급성	◦ 타 사업과 비교한 시급성 ◦ 올해(내년)에 반드시 착수해야 하는지 여부	◦ 상급기관 승인, 사업영향평가, 연관사업 추진상황 고려
	사업 타당성	◦ 사업규모 적정성 ◦ 총사업비 등 비용산정 적정성 ◦ 재정여건 및 비용충당 가능성 ◦ 경제적 타당성 및 재무적 수익성 ◦ 재원조달계획 적정성 ◦ 시설 연계방안 적정성	◦ 전국, 또는 유사단체와 비교 ◦ 수혜인구, 유사조건 사업과 비교 ◦ 예산대비 사업비 비중, 가용재원 대비 사업비 비중을 고려 ◦ 비용 과소산정, 편익의 과다산정 여부 등 조사결과 검토 ◦ 민간자본, 국비지원 여부 확인
위험관리	정책 고려사항	◦ 주민, 전문가 의견수렴 여부 ◦ 추진과정 위험성 ◦ 법적 제약사항	◦ 기피시설은 반드시 확인 ◦ 법적 제약 시 부적정 조치

주 : 지방재정 투융자사업 심사 매뉴얼을 토대로 작성하였다.

3) 심사결과

투융자심사 결과는 적정, 조건부 추진, 재검토 또는 부적정으로 구분하여 심사 완료일부터 14일 이내에 통보하여야 한다. 이때 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적인 추진이 가능한 사업은 적정사업으로 분류한다. 그러나 타당성은 인정되나 사전절차이행, 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우는 조건부 사업으로 판정한다. 사업의 규모, 시기, 재원조달대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요하면 재검토 사업이며 타당성 자체가 결여되어 추진이 불가한 경우는 부적정 사업에 해당한다. 조건부 사업과 재검토 사업은 미비점을 보완하여 투융자심사를 재차 의뢰할 수 있으나 부적정 사업은 타당성 자체가 핵심이기 때문에 전면적인 보완이 선행되어야 한다.

아울러 투융자 심사 후 사업비가 대폭 증가한 사업은 투융자심사를 다시 실시하는 재심사제도를 운용하고 있다. 원칙적으로 투융자심사 이후 사업비가 50% 이상 늘어나면 재심사 대상이 된다. 사업비 증가율이 50% 미만이라 해도 시·군·

구 자체심사 이후 사업비가 10억원 이상 증가한 사업, 시·도 의뢰심사 이후 사업비가 50억원 이상 증가한 사업, 중앙 의뢰심사 이후 사업비가 300억원 이상 늘어난 사업, 투융자심사 이후 3년 이상 사업추진이 지연되거나 보류된 사업은 재심사를 받아야 한다.

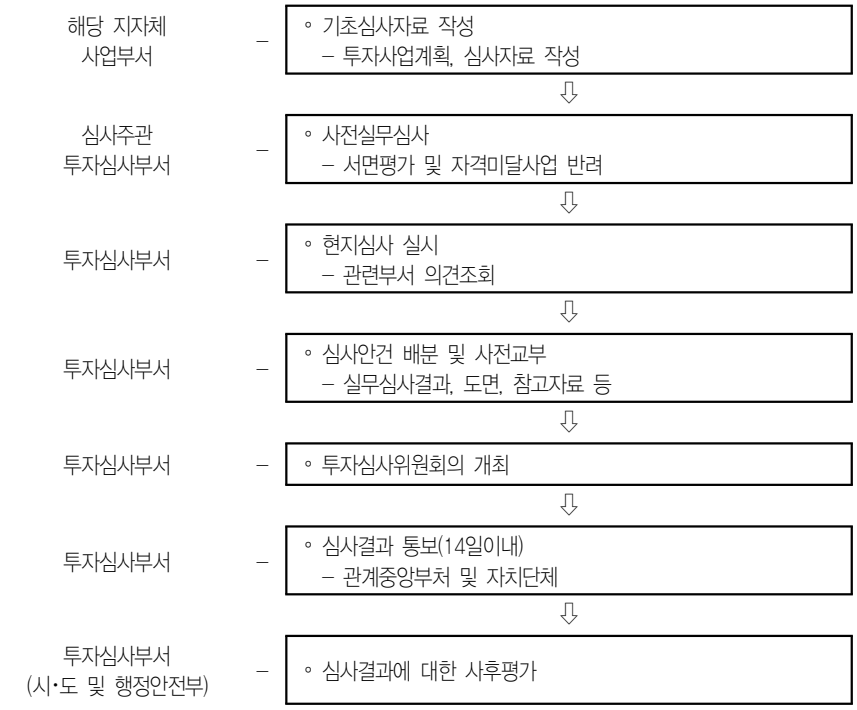
〈표 2-14〉 투융자심사 결과 구분기준

심사결과 유형	기준
적 정	◦ 사업의 타당성이 인정되고 예산방영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적 인 사업추진이 가능한 사업
조건부 추진	◦ 사업의 타당성은 인정되나, 선행절차 이행 및 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 추진이 가능한 사업
재검토	◦ 사업규모, 시기, 재원조달대책, 채무상환계획 등 종합적인 검토가 필요한 사업
부적정	◦ 사업의 타당성 결여로 추진해서는 않되는 사업

4) 심사절차 및 사후관리

심사규칙은 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 하되, 기본계획 수립 후 실시설계 용역 이전에 심사를 받도록 규정하고 있다(제4조). 이 규정을 준수하기 위해서는 해당 사업부서에서 심사에 필요한 기초자료가 작성되어야 한다. 투자계획의 초안이 작성되고, 사업규모나 공법 등 기술적인 사항들도 고려되어야 한다. 아울러 예산부서와 협의를 거쳐 중기지방재정계획 등 사전 이행절차를 마친 후 심사를 의뢰하여야 한다. 이러한 내부적인 절차가 완료되면 투융자심사는 자체심사 → 관계부처 의견수렴 → 실무검토 → 투융자심사 소위원회 → 투융자심사 위원회 → 결과 통보의 수순을 밟게 된다.

〈그림 2-5〉 지방투자심사 단계별 절차



자료 : 행정안전부, 지방재정 투융자사업 심사 매뉴얼, 2012

한편, 투융자심사를 실시하지 않았거나 투융자심사 결과 재검토된 사업의 예산을 편성·집행하는 경우에는 지방채 발행계획 미반영, 지방교부세 감액, 관계부처와 협의하에 국고보조금 지원 중단 등 제재조치를 취하고 있다. 그리고 투융자심사 사업에 대한 사후관리를 위해 추진상황을 정기적으로 점검하며, 투융자심사 운영의 적정성을 매년 1회 평가하여 심사의 객관성·전문성을 촉진시키는 노력을 경주하고 있다. 사후관리 평가대상은 최근 3년간 투융자심사 대상사업이며 평가지표는 다음과 같다.

[투융자심사 사후관리 평가지표]

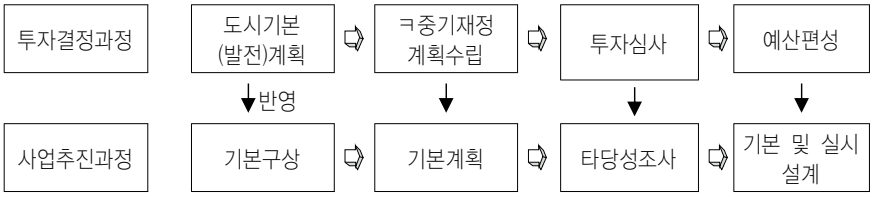
◦ 예산반영율 = (예산반영 건수·예산액) / (적정심사 건수·금액)
◦ 미심사 사업예산 반영률 = (예산반영건수·금액) / (미심사건수·금액)
◦ 재검토, 부적정사업 예산반영율 = (예산반영건수·금액) / (심사건수·금액)
◦ 조건부사업 조건이행율 = (조건이행건수·금액) / (조건부 판정사업) 등

2. 타당성조사의 운용체계

가. 타당성조사의 위상

지방자치단체의 투자결정과정과 사업추진과정에서 타당성조사의 위상을 표현하면 다음과 같다. 투자결정과정에서는 투자심사의 참고자료로서 사업에 대한 투자결정을 지원하고 사업추진과정에서는 기본계획과 기본설계 및 실시설계를 연계하는 역할을 담당하고 있다(변창흠, 2004).

〈그림 2-6〉 투자결정과정과 사업추진과정상 타당성조사의 위상

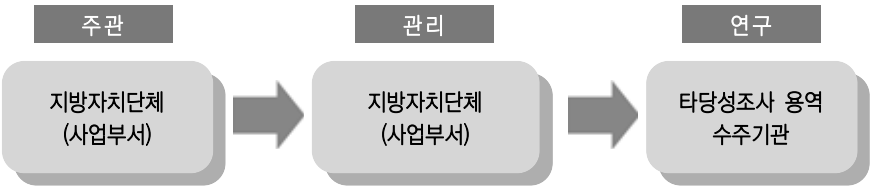


출처 : 이세구·변창흠 (2003)

타당성조사는 중앙정부[10]와 달리 조사의 주관, 관리를 지자체 사업부서에서 담당하며 타당성조사의 수행도 지자체에서 선정하여 위탁한 전문기관에서 실시하는 체계이다.

10) 중앙정부의 경우 사업의 추진주체인 각 부처와는 독립된 기관인 한국개발연구원(R&D 사업의 경우는 한국과학기술평가연구원)에서 타당성조사를 실시한다.

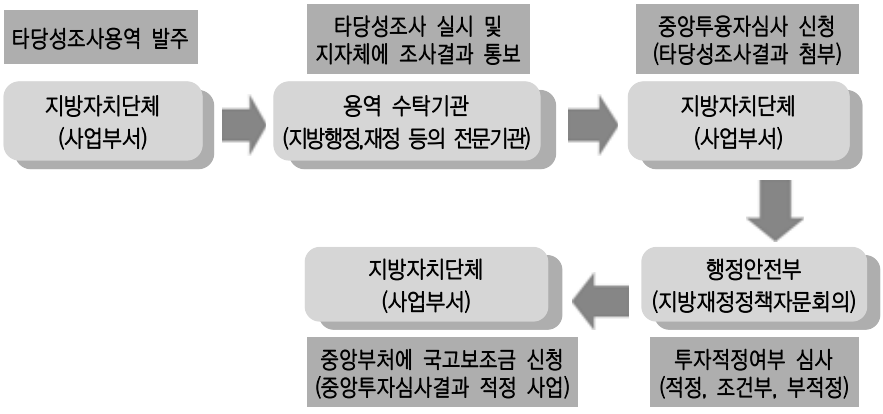
〈그림 2-7〉 지방의 타당성조사 수행방식



나. 타당성조사의 절차

500억원 이상의 사업은 행정안전부 중앙 의뢰심사 신청시 타당성조사 결과보고서를 첨부해야 하며 그 타당성조사 및 결과활용 절차는 다음과 같다(<그림 2-8> 참조). 먼저, 자치단체 사업부서는 지방행정 또는 재정 등의 전문기관에 타당성조사 용역을 발주한다. 타당성조사를 의뢰받은 전문기관은 타당성 분석을 실시하여, 그 결과를 지자체에 통보한다. 자치단체 사업부서는 타당성조사 용역 보고서를 첨부하여 중앙 의뢰심사를 신청한다.

〈그림 2-8〉 지방자치단체 500억원 이상 사업의 심사 절차



다. 타당성조사의 수행기관 및 재원

지방재정법시행령 제41조 ②항에서 지방자치단체의 장은 500억원 이상의 신규 투융자사업은 제1항의 규정에 의하여 투융자심사를 하기 이전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 다만, 해당 자치단체가 50% 이상 출연한 연구기관에 공용·공공용 건물 건축사업의 타당성조사를 의뢰할 수 없다.

지방재정법시행령(§ 41②)

지방자치단체의 장은 신규 재정투융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 지방재정 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다

여기서 전문기관의 정의 및 범위에 대하여 행정안전부 고시(제 2009-141호)는 전문기관을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 국가 및 자치단체가 자산의 50% 이상을 출자 또는 출연하고 행안부장관의 설립 허가를 받은 연구기관
- 민법 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 받아 설립된 법인
- 고등교육법 제2조 각호 규정에 의한 국립대학교 연구소

한편, 자치단체의 공용 또는 공공용건물의 타당성조사 전문기관의 자격요건에 대해서는 더 까다롭게 규정하고 있다. 즉, 국가 및 자치단체가 출연하고 행정안

전부장관의 설립 허가를 받은 연구기관으로 하되, 법인이나 국립대학 연구소는 박사 2명, 석사급 5명 이상을 포함한 총인원 15명 이상의 전문인력을 요구한다.

타당성조사 보고서를 첨부해야 하는 500억원 이상 지방투자사업의 경우 타당성조사비용은 해당 지방자치단체가 부담한다. 즉, 해당 자치단체가 지방행정 또는 재정분야의 전문기관에 타당성조사 연구용역을 발주하여 조사결과를 검수하는 방식으로 수행된다.

〈표 2-15〉 지자체 공용 또는 공공용건물 타당성조사 전문기관 요건

구분	행정 연구원	이공계연구원	경상계연구원
자격	박사 이상	석사 이상	석사 이상
업무 분야	행정학 전공	이공계 전공 (토목·건축, 도시공학)	경상계 전공 (통계, 경제, 경영 등)
인원수	1명	1명 이상	박사 1명, 석사 3명 이상
경력 제한		업무분야 산업기사 자격증 있고, 원가계산 또는 공사적산업무 경력 3년 이상자	원가계산 업무 경력 3년 이상
주요 업무	관리·운영 방안	설립예정지 적정성 및 토목·건축분야 등 원가분석	사례조사 및 투자 및 재원조달 분석

라. 타당성조사의 심사기준

지방자치단체의 타당성조사는 투융자심사의 일부로 활용됨에 따라 별도의 표준화 된 심사기준이 있지 않다. 타당성조사 총괄기구를 지정하지 않고 자치단체가 자율적으로 지방재정 또는 지방행정 전문기관 중에 의뢰하도록 개방하였기 때문에 표준적인 조사지침도 없는 실정이다.

본 연구의 표본조사에 의하면, 동일한 공공용건물의 건축사업임에도 불구하고 타당성조사 항목, 항목내 조사기법이 조사기관에 따라 다르게 적용되고 있었다. 가장 중요한 경제적 타당성을 예로 들면 조사항목에서 제외하거나 조사기법이

다르다는 것을 알 수 있다(<표 2-16> 참조). 또한 미래 불확실성에 대비한 민감도분석도 대부분 누락되어 있다. 중앙정부의 예비타당성조사제도와 달리 경제성 분석과 정책적 분석이 혼재되어 있으며, 지역균형발전 요소가 배제되어 있다. 특히 다기준분석과 같은 체계적인 틀에서 조사결과를 도출하지 못하고 있다.

〈표 2-16〉 자치단체 타당성조사 평가체계 표본조사

	세명대 지역문화연구소	서울시정개발 연구원	한국지방행정 연구원	서울시립대 산학협력단
대상 사업	제천시 문화예술회관 건립	강서구립도서관 건립	용인시 종합복지센터 건립	서울 중구 충무공 이순신 생가조성
연구진	교수(3), 건축사(1)	박사(4)	박사(4), 교수(1), 건축사(1)	교수(2), 민간전문가(1)
주민조사	필요성/주민수요 위주로 조사	비용/편익/입지분석에 중점	필요성/주민수요 비용/편익/입지	필요성/방향 * 전문가 대상
경제적 타당성	NPV * 사회적 할인율 → 타기관 참고 * 수입-지출 자료 이용 비용-편익 분석	NO	CVM/NPV * 시장수익율 * 수입-지출자료/ 설문조사 이용	사업비 검토 * 계획내용/컨텐츠 보완방향에 중점
재원조달	의존재원 타당성	재정능력	재정능력	NO
규모적정성	NO	YES	YES	NO
입지분석	NO	YES * 대안비교(접근성/ 중심성/쾌적성 등) * AHP분석	YES * 설문조사 * 공간적 형평성모형 공간적 효율성모형	NO
민감도분석	할인율 변동 시 민감도분석	NO	NO	NO

마. 예비타당성조사와 타당성조사의 운용체계 비교[11)]

기획재정부의 예비타당성조사는 1999년 이후 상대적으로 안정된 운영을 하고 있는데, 여기서는 지방투자사업 타당성조사와 비교하고자 한다.[12)]

1) 타당성조사의 추진절차

예비타당성조사의 추진절차를 보면 사업 주무부처가 예비타당성조사 필요사업을 기획재정부에 의뢰하고, 기획재정부는 이들 사업의 예비타당성조사 실시 여부를 내부적으로 검토 후, 한국개발연구원의 공공투자관리센터(PIMAC))에 의뢰하는 구조이다. PIMAC은 의뢰받는 사업에 대해 분야별 일관된 기준과 지표를 적용, 해당 사업의 타당성 여부를 주무부처가 아닌 기획재정부에 통보한다. 기획재정부는 그 결과를 해당 주무부처에 통보함과 동시에 최종 예산편성 여부를 판단하는 절차이다. 반면 지방의 경우 실제 사업의 추진 주체인 당해 자치단체의 투융자심사 부서가 타당성조사 전문기관을 선정하여 연구용역을 위탁한 후 타당성조사 용역 결과보고서를 검수하게 된다. 행정안전부의 중앙의뢰심사도 지방재정정책자문회의에서 독립적인 타당성조사 없이 자치단체에서 첨부한 보고서를 참고로 적정 여부를 심사하는 구조이다.

따라서 지방의 경우 사업계획 수립, 타당성조사 용역 실시, 중앙의뢰심사 신청 등 모든 절차에 자치단체가 개입하기 때문에 사업 자체에 대한 경제성이나 주민의 편익제고 목적이 아니라 단체장의 공약사업, 선심성 사업 등을 단호하게 제어할 수 없는 구조이다.

---

11) 국가의 경우 국가재정법 및 국가재정법시행령에 '예비타당성조사'로 되어 있고, 지방은 지방재정법시행령에 '타당성조사'로 명기되어 있다. 따라서 국가투자사업은 예비타당성조사, 지방투자사업은 타당성조사로 통일한다.

12) 김성주, "지방투자사업 타당성조사의 실효성 제고방안", Krila Focus, 2012를 중심으로 정리하였다.

2) 타당성조사의 주체

중앙부처의 경우 사업추진부처가 예비타당성조사 신청을 한 이후에는 사업추진여부가 결정되기 전까지 기획재정부 타당성심사과에서 모든 절차를 진행시키고 예비타당성조사도 PIMAC에서 전담하므로 사업부처가 관여할 수 있는 여지가 전혀 없다. 반면, 지방의 경우 자체심사나 시·도심사의 경우 사업을 추진할 자치단체의 투융자심사 부서에서 사전실무심사, 현지실사, 심사안건 배분, 지방투융자심사위원회 소집, 심사결과 통보 등 모든 것을 관장한다. <표 2-17>에서 보는 바와 같이 예비타당성조사 수행기관은 한국개발연구원이나 한국과학기술평가원(KISTEP)으로 명시, 독립되고 중립적인 조사결과를 도출할 수 있도록 하고 있으나, 지방의 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관으로만 명시하고 있기 때문에 실질적으로는 대부분의 사단법인 연구기관이나 컨설팅 기관에서도 타당성조사가 가능하게 되어 있다.

〈표 2-17〉 중앙과 지방의 투융자사업 타당성조사 수행기관

중 앙	지 방
○ 국가재정법 시행령 제13조(예비타당성조사) ⑥기획재정부장관은 제5항에 따른 예비타당성조사를 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다 ○ 예비타당성조사 운용지침 제28조(예비타당성조사 총괄기관) ① 예비타당성조사는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄하여 수행함. 다만, 순수 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행함	○ 지방재정법 시행령 제41조(재정투융자사업에 대한 심사) ② 지방자치단체의 장은 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 함. 이 경우 건축비가 100억원 이상인 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우 행정안전부장관이 정하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 함

3. 투융자심사제도와 타당성조사의 역할분담

가. 예비타당성조사와 타당성조사의 위상

중앙정부가 운용하는 공공투자사업의 사전심사제도는 예비타당성조사와 타당성조사로 구분되어 있다. 앞서 설명한대로 예비타당성조사는 IBRD의 Preliminary Feasibility Test를 모델로 하여 국민경제적·정책적 타당성 평가, 경제성 분석, 투자우선순위, 재원조달의 적정성, 적정투자시기 등을 종합적으로 분석함으로써 예산반영 여부를 판단하는데 필요한 정책자료를 제공하는데 목적을 두고 운용하고 있다. 경제적 측면 이외에 지역경제파급효과, 지역낙후도 등 정책환경도 중시하며 최종 의사결정은 이러한 경제적, 정책적 요소들을 종합적으로 고려하여 다기준(AHP) 의사결정체계를 적용한다.

그런데, 중앙정부는 예비타당성조사에서 검증된 사업을 대상으로 타당성조사로 실시한다. 이때의 타당성조사는 본격적인 사업 착수를 위한 조사의 개념을 갖는다. 즉, 예비타당성조사가 예산반영 여부나 투자우선순위를 결정하기 위한 예비적 조사의 성격을 갖는 반면에 타당성조사는 예산반영과 투자우선순위를 결정한 이후 본격적인 사업착수를 위해 정밀하고 세부적인 조사의 목적을 갖고 있다. 때문에 토질조사, 공법분석 등 기술적인 타당성에 주안점을 두며 조사의 주체도 사업을 시행하는 중앙행정기관이 수행한다[13].

이러한 개념상의 차이로 투융자심사에서 운용하는 타당성조사와 중앙정부의 타당성조사, 그리고 예비타당성조사 사이에 용어의 혼동을 초래하고 있다. 타당성조사의 용어만 보면 투융자심사의 타당성조사와 중앙정부의 타당성조사의 목적과 기능이 동일할 것으로 해석할 수 있지만, 오히려 예비타당성조사와 유사하다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 투융자심사의 타당성조사와 예비타당성조사의 목적과 기능이 동일하다고 볼 수도 없다. 공공투자사업의 예산반영 여부를 사전

13) 예비타당성조사가 경부고속철 경험에서 출발했다는 것은 사업 추진기관의 타당성조사의 불신에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 비록 "예비"라는 용어를 사용하고 있지만 사업 추진기관의 편향성을 "예방"한다는 의미에서 "예비"의 개념을 갖기도 한다.

에 검증한다는 점에서는 동일하지만, 투융자심사의 타당성조사는 객관적인 검증 자체에 중점을 두는 반면에 예비타당성조사는 투자우선순위 등 정책적 환경을 중시하여 투융자심사의 기능을 일부 수행한다는 점에서 차이가 있다. 엄밀한 의미에서 지방투자사업의 사전심사는 타당성조사와 투융자심사 2단계 절차를 요구하는 반면에 중앙정부는 예비타당성 자체가 투융자심사기능의 상당부분을 담당하고, 타당성조사는 예산반영이 확정된 이후에 거치는 행정적 절차로 받아들이고 있다.

기획재정부가 예비타당성조사와 타당성조사를 분리한 배경은 앞서 지적한바와 같이 조사기관의 독립성에 의한 조사결과의 신뢰성을 담보함으로써 예산낭비 요소를 제어하는데 있다. 반면에 지방투자사업은 조사의 주체가 해당 자치단체이며, 이에 따라 기획재정부와 같이 예비타당성조사와 타당성조사를 분리, 운용할 수 없는 구조적인 어려움이 있다. 또한 타당성조사와 투융자심사의 주체도 분리할 수 없어 이것이 투융자심사의 실효성을 저하시키는 주된 요인으로 작용하게 된다.

〈표 2-18〉 지방투융자심사의 타당성조사와 예비타당성조사

구분	지방자치단체	중앙정부	
	타당성조사	예비타당성조사	타당성조사
조사 목적	투융자심사에 앞서 타당성 여부를 객관적으로 조사	예산반영 여부 및 투자우선순위 결정	예비타당성 통과 이후 본격적인 사업착수를 위한 기술적 타당성 검증
조사 내용	경제성 분석 및 위험관리는 예비타당성조사와 비슷하나 사전절차 이행 등 정책환경 요인도 중시	경제성 분석, 정책적 분석을 토대로 사업타당성 판단	정책적 분석은 고려 대상에서 제외하며 실제 사업착수에 필요한 경제적, 기술적 타당성을 정밀 조사
조사비용 부담	자치단체	국가출연	–
조사방식	용역	출연사업	직접수행
조사 주체	지방자치단체 (전문기관)	기획재정부 (KDI의 PIMAC)	사업시행부서

나. 투융자심사와 타당성조사의 역할분담

자치단체의 타당성조사는 중앙정부의 타당성조사와 달리 투융자심사 이전에 타당성 여부를 객관적으로 검증하는 '예비적 조사'의 기능을 수행한다. 본래 의미의 예비타당성조사에 가까운 역할을 담당하는 것이다[14]. 투융자심사의 사전이행절차의 하나로 타당성조사 여부를 확인하는 것도 이러한 예비적 역할을 염두한 것으로 이해할 수 있다.

타당성조사와 투융자심사의 역할분담은 전술한 비용편익분석의 한계와 밀접한 관련을 맺는다. 다시 말해서 비용편익분석에 내재된 측정기법의 문제와 함께 지역간·계층간·세대간 소득분배와 같은 사회통합적 요소들을 충분히 분석하기 어려운 현실적인 고민이 자리잡고 있다. 양자간의 상보적 관계하에 주체는 투융자심사가 되며 타당성조사는 보조기능을 담당한다.

첫째, 타당성조사는 투융자심사 이전에 지방투자사업의 타당성을 사전적으로 검증하는 역할을 수행한다. 객관적이고 계량화된 분석기법을 동원하여 비용과 편익의 크기, 재무적 흐름, 사업규모의 적정성, 입지선정의 합리성, 주민갈등과 같은 위험요인 등을 사전에 조사함으로써 개략적인 타당성을 판단한다.

둘째, 타당성조사는 투융자심사의 보조적 역할을 담당한다. 투융자심사에서 한정된 시간과 인력으로 의뢰된 모든 사업을 정밀하게 판단하기란 현실적으로 어려움이 있다. 타당성조사는 주민, 자치단체, 전문가 등과 소통하는 과정에서 미래의 위험요인을 감지할 수 있으며, 경제성을 엄밀하게 분석함으로써 투융자심사의 실효성을 지원하는 기능이 발휘된다. 그렇다고 해서 타당성조사 결과 자체가 투융자심사에 막대한 영향력을 발휘하는 것은 아니며 참고자료 수준으로 활용되는데 그친다.

셋째, 투융자심사는 타당성조사에 대한 메타평가기능을 갖는다. 이것은 타당성조사가 투융자심사의 보조적 역할로 제한되기 때문으로 타당성 여부를 최종적으로 판단하는 의사결정의 주체로서 타당성조사의 방법론과 조사의 합리성을 검증하는 것은 당연하다 할 수 있다. 비용과 편익을 적절하게 산정하였는지 여부, 조사결과의 신뢰성 등을 검증하는 것이 대표적인 예가 될 것이다.

14) 엄밀하게 보면, 지방투융자심사의 타당성조사 용어는 중앙정부의 타당성조사와 혼동될 수 있고, 기능과 역할로 볼 때 예비타당성조사란 용어로 대체하는 것이 바람직함

제3절 주요국의 지방투자사업 평가제도

1. 일본

가. 공공투자사업의 평가 개요

1) 공공투자사업 평가목적

일본의 투자사업 심사제도는 사업평가제도 또는 정책평가제도의 일환으로 시행되고 있다. 2001년 6월에 시행된 "행정기관이 수행하는 정책평가에 관한 법률(行政機關が行う政策の評価に關する法律)" 제9조 및 동법 시행령 제3조에 따라 소관 부처는 사업비 10억엔 이상의 공공투자사업에 대하여 의무적으로 사전평가를 실시하여야 한다. 아울러 사업채택 이후 추진과정의 적정성을 점검하는 재평가와 사업종료 후 5년이 경과한 시점에서 성과를 측정하는 사후평가를 실시하고 있다.

공공사업은 주민 생활을 풍족하게 하고 경제발전의 기반이 됨과 동시에 삶과 경제활동의 안전성을 확보하는 사회자본을 정비하기 위해 추진하고 있다. 이러한 공공사업을 추진하는 데는 막대한 재원이 필요하므로 재정이 어려운 상황속에서는 더욱 공공사업을 실시하기 위해서는 주민에게 필요성이 높고 보다 큰 효과가 조기에 얻을 수 있는 사업을 효율적으로 실시하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 일본의 경우는 다음의 사항을 목적으로 공공사업평가를 실시하고 있다.

① 공공사업의 역할을 다할 수 있는 사업이 계획되고 (혹은 이루어지고) 있는지, 보다 성과를 올릴 수 있는 사업이 행해지고 있는지를 체크할 것**(사업공헌도)**
② 사업이 효율적으로 좋게 실시되고 있는지를 체크할 것**(사업의 경제효율성)**
③ 환경부하를 억제하고 있는지를 체크할 것**(환경부하도)**
④ 사회경제 정세에 부합하고 있는지, 지역동의가 이루어지고 있는지를 체크할 것 **(사회요청일치도)**

2) 공공사업의 평가의 기본적 방법 및 평가 대상사업

공공사업의 평가는 논리적이고 객관적으로 이루어지는 것이 요구되고 있는데, 이를 위하여 평가방법은 가능한 정량적으로 파악할 수 있는 방법을 채용할 필요가 있다. 또한 정량적인 파악이 곤란하고 정성평가가 이루어져야 하는 경우는 상세한 평가의 요건과 기준을 정한 다음 평가를 행할 필요가 있다. 일본은 공공사업평가의 방법을 목적별로 설정하고 있는데, 공공투자사업 평가제도를 통하여 예산의 효율성과 사업성과 개선을 추구하고 있다.

이를 위하여 사업공헌도, 경제적 효율성, 환경부하도, 사회적 수요와 일치도를 기준으로 공공투자사업을 평가하고 있다. 가능한 정량지표를 이용하며 정성평가가 필요한 환경부하의 배려나 지방의 동의는 평가요건과 기준을 세부적으로 설정하고 있다. 먼저, 사업의 [공헌도평가]에서는 성과지표 측정을 통하여 사업목표를 정량적으로 파악하고 있다. 그리고 [경제효율성의 평가]에서는 비용편익분석등의 정량적인 측정방법을 중심으로 활용하고 있다. 이외에도 환경부하에로의 배려나 지역합의의 상황 등에 대해서는 정성적인 측정방법을 중심으로 평가하고 있다.

〈표 2-19〉 공공사업평가의 목적과 평가방법

평가목적		평가 측정항목
① 사업공헌도 평가	➡	사업의 목표에 대응한 성과지표 측정
② 경제효율성 평가	➡	비용편익비, 정비규모, 정비방법, 진척율, 사업기간 내 비용변화 등을 평가
③ 환경부하도 평가	➡	환경부하의 여부와 고려 정도를 평가
④ 사회요청 일치도 평가	➡	사회경제적 상황과 적합도, 지역내 합의

그리고 공공사업은 주민의 귀중한 국민의 세금을 기초로 실시되는 것이므로 공공사업평가에 있어서는 효율적인 운용을 기본으로 함과 동시에 주민에로의 설명책임성이나 객관성, 투명성을 충분히 확보할 수 있는 것이 필요하게 된다. 이를 위하여 일본의 경우는 평가시스템의 구축에 있어서는 다음의 3가지 기본적 관점이 중요시 되고 있다.

〈그림 2-9〉 일본의 공공투자사업 평가시스템 기본방향

①설명책임의 달성	②객관성, 투명성 확보	③ 평가의 효율적 실시
주민에게 장래전망 (사업실시에 의해 발생하는 가치)을 명확히 설명할 수 있을 것	평가방법, 기법 등이 논리적 및 객관적이고 평가에 활용한 자료나 데이터 및 평가결과등을 공개할 것	평가에 과다한 노력과 경비를 필요로 하지 않는 평가기법을 선택하고 필요한 정보를 효율적으로 수집할 수 있고 설명책임에 대응할 수 있는 평가를 실시할 수 있을 것

한편, 공공사업평가는 다음과 같은 공적 관여가 필요한 사업을 주로 대상으로 실시하고 있다. 그러나 재해복구사업 및 유지관리등(수선, 보수를 포함)을 목적으로 하는 사업을 제외하고 있고 그리고 방위시설청의 전액 국고보조사업에 대해서도 목적이나 내용 등을 고려하여 평가대상에서 제외하고 있다.

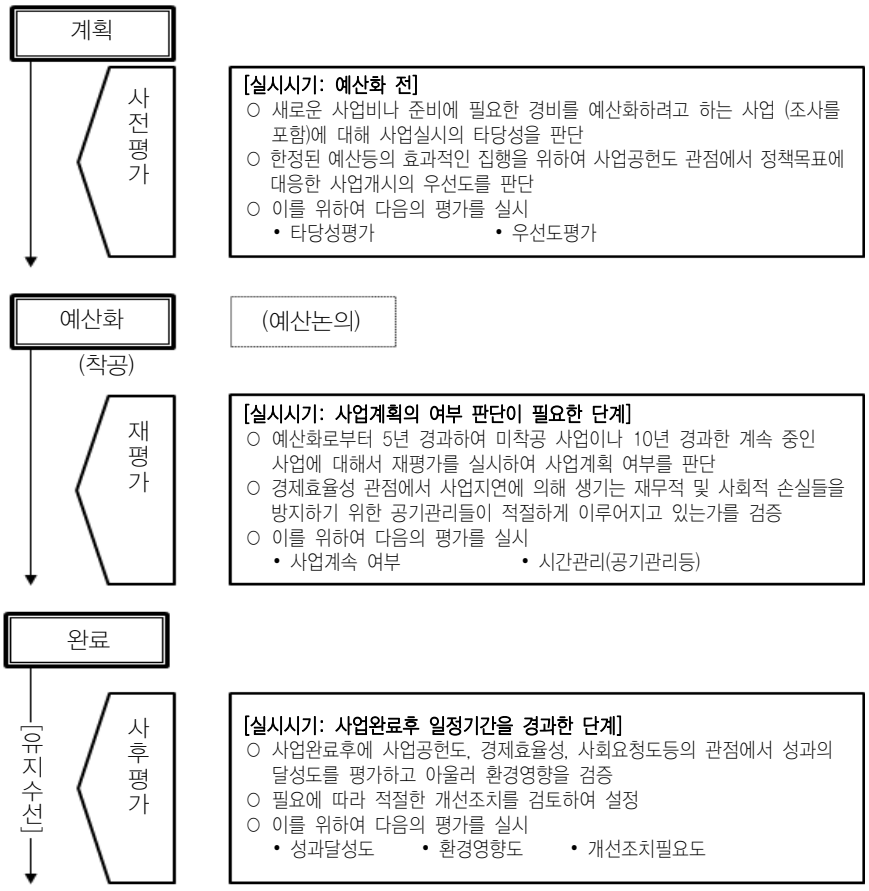
◦ 공적관여가 필요하고 자치단체가 사업주체가 되어야 하는 공공사업
  – 삼림환경부, 농정부, 현 토지정비부가 소관하는 공공사업
◦ 공적관여가 필요하고 자치단체가 보조하는 공공사업
  – 삼림환경부, 농정부, 자치단체 토지정비부가 소관하는 공공사업 등(비공공사업을 포함)
◦ 위의 사업에 대한 사업화에 필요한 조사

나. 공공투자사업의 평가체계

1) 공공사업 실시단계에 대응한 평가체계

공공사업평가는 사업의 실시단계에 따라 사전평가, 재평가, 사후평가로 나뉘어 실시하고 있다. <그림 2-10>에 나타나 있듯이, 사전평가는 예산편성 이전에 실시하고 재평가는 예산화된 사업을 대상으로 사업계속 여부 판단이 필요한 단계에서 실시하며, 사후평가는 사업완료 이후 일정기간을 경과한 단계에서 실시한다.

〈그림 2-10〉 공공사업 실시단계에 대응한 평가체계



보다 구체적으로 각 단계의 평가목적과 평가체계의 관계는 <표 2-21>에서 알 수 있듯이, 단계별로 평가목적과 중점사항을 차별적으로 운용하고 있다. 사전평가 단계에서는 사업공헌도, 경제효율성, 환경부하도, 사회요청도에 대한 타당성 평가를 적용하고 있다. 재평가 단계는 사업공헌도, 환경부하도, 사회요청도 기준으로 계속추진 여부를 판단하며 경제효율성은 당초 일정에 맞게 적절하게 추진되고 있는지 여부가 중요하다. 사후평가 단계는 성과달성도, 환경영향도, 개선조치필요도 평가를 실시하고 있다.

〈표 2-20〉 일본의 사업평가제도의 단계별 평가목적

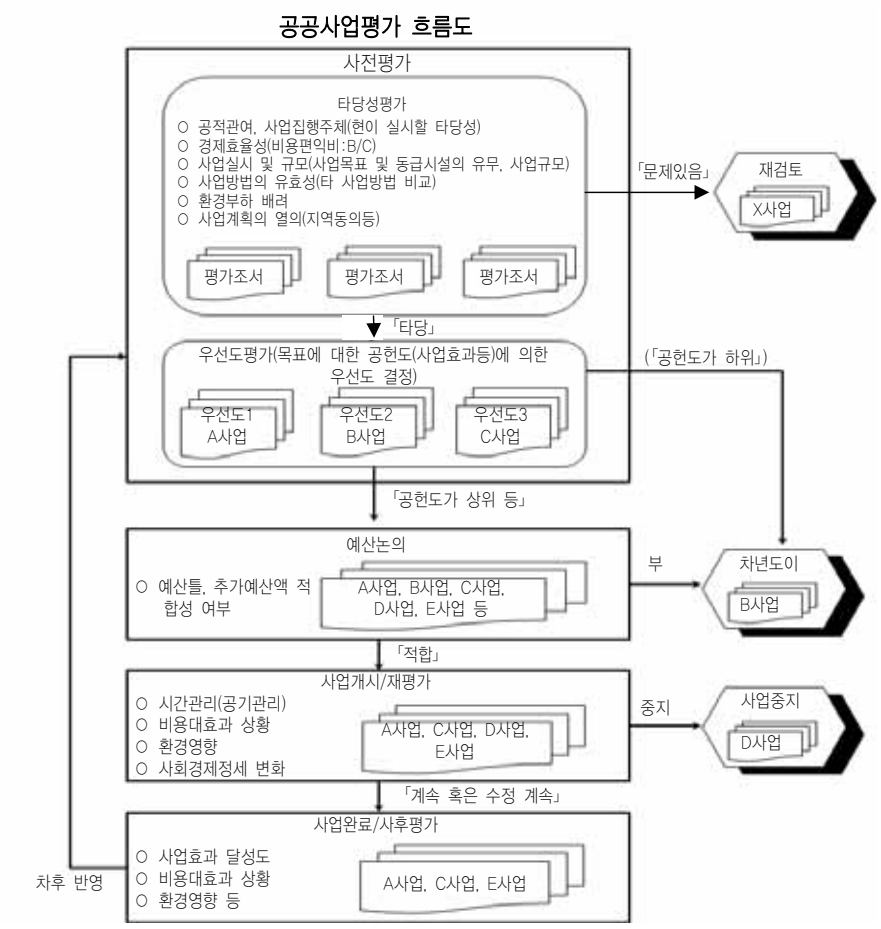
평가목적	사전평가	재평가	사후평가
사업공헌도	우선도 평가 (타당성평가)	(계속추진 여부)	성과달성도 개선조치 필요도
경제효율성	타당성평가	공기관리 (계속추진 여부)	(성과등 달성도)
환경부하도	타당성평가	계속추진 여부	환경영향도 개선조치 필요도
사회요청도	타당성평가	계속추진 여부	(성과등 달성도)

2) 공공사업평가시스템의 종합적인 체계 및 구성

이상의 일본의 공공사업평가시스템은 사업 실시단계에 대응한 평가시스템으로 구성되어 있는데, 공공사업평가에 대한 종합적인 흐름 및 시스템은 <그림 2-11>과 같다.

사전평가시스템의 결과로부터 우선도가 상위인 사업을 대상으로 예산반영을 검토하고 있다. 우선도가 낮은 사업 및 예산반영 검토에서 [불가]로 된 사업은 차년도 이후 후보사업으로 하고 있다. 예산화된 사업에 대해서는 일정 요건에 해당하는 경우에 재평가의 대상이 되고 계속 필요성이 인정되지 않는 사업에 대해서는 [사업중지]가 된다. 또한 사업이 완료되어 시설이 운영되는 사업에 대해서는 [사후평가]를 실시하고 필요한 추가조치를 강구함과 동시에 향후 사업계획 입안시 참고자료로 활용하고 있다.

〈그림 2-11〉 일본 공공사업평가에 대한 종합적 흐름도



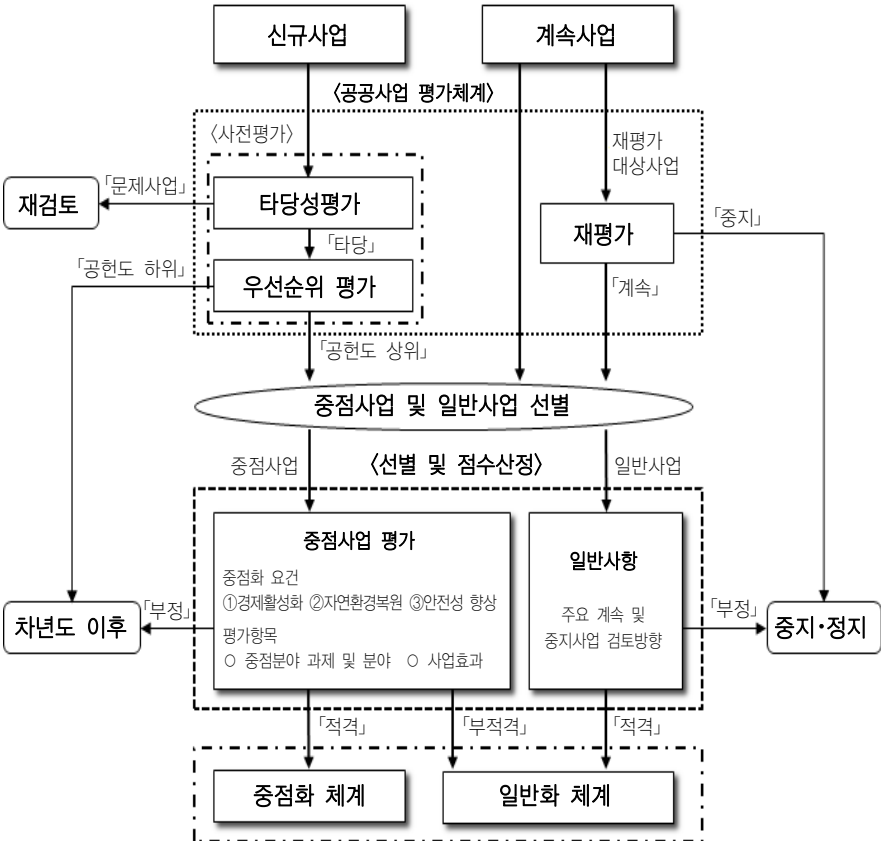
3) 공공사업 단계별 평가기준과 예산편성과 관계

일본의 지방투자사업 사전심사제도는 타당성평가와 우선순위평가의 2단계 평가방식을 운용하고 있다. 사전심사 대상사업은 먼저 타당성평가를 받아 타당성을 입증받아야 하며, 타당성이 미흡한 사업은 사업계획을 보완하여 다시 타당성 평가를 받아야 한다. 타당성 적격사업으로 분류되면 우선순위 평가대상에 포함

되는데, 지역사회 공헌도를 중시하고 있다.

지역사회 공헌도가 상위에 분류된 사업은 다시 지역경제 활성화, 자연환경보전, 안전성 향상, 사업효과 등을 기준으로 중점사업과 일반사업으로 재차 분류되고 있다. 중점사업은 예산배정의 최우선순위에 배정되며 부적격 사업, 사회공헌도가 열등한 사업은 차년도에 사업평가를 받아야 한다. 일반사업은 재평가 대상으로 공정율, 주민동의, 사업효과 등에서 성과창출이 미흡할 경우에는 사업중단의 조치를 취하게 된다.

〈그림 2-12〉 일본의 지방투자사업 사전심사제도와 예산편성

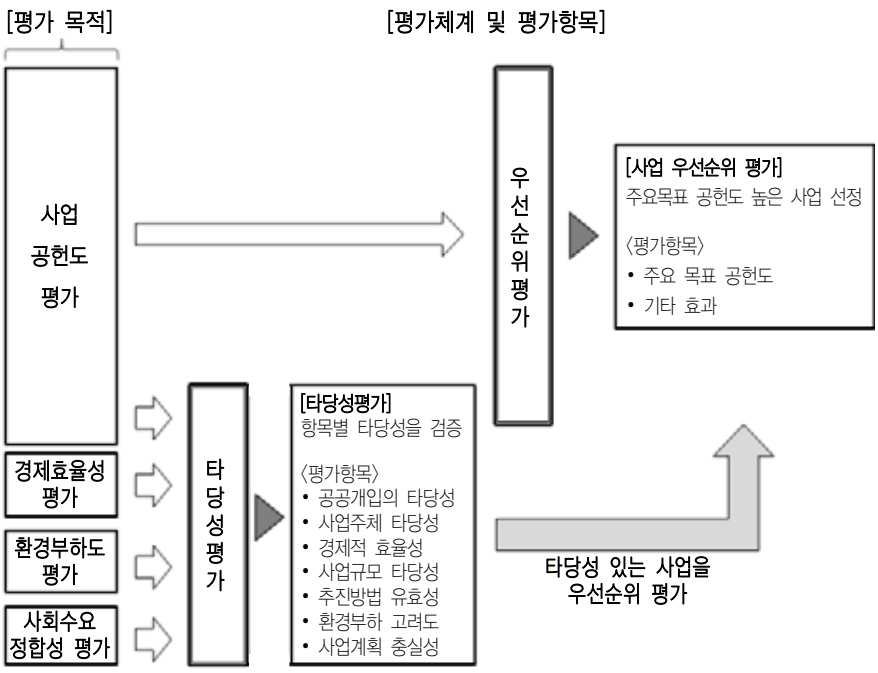


4) 공공사업 단계별평가로서 사전평가와 타당성평가

이상에서 검토한 바와 같이 일본의 공공사업평가시스템은 사업의 실시단계에 따라서 사전평가시스템, 재평가시스템, 사후평가시스템으로 구성되고 있다. 이중 가장 우선적이며 중요한 사전평가시스템은 <그림 2-13>과 같이 새로운 사업비나 준비 및 계획에 필요한 비용을 예산화하려고 할 때 사업실시의 타당성을 판단하는 [타당성평가]와 실시가 타당하다고 판단된 사업의 개시시기의 우선도를 판단하는 [우선도평가]로 구성된다는 점이다.

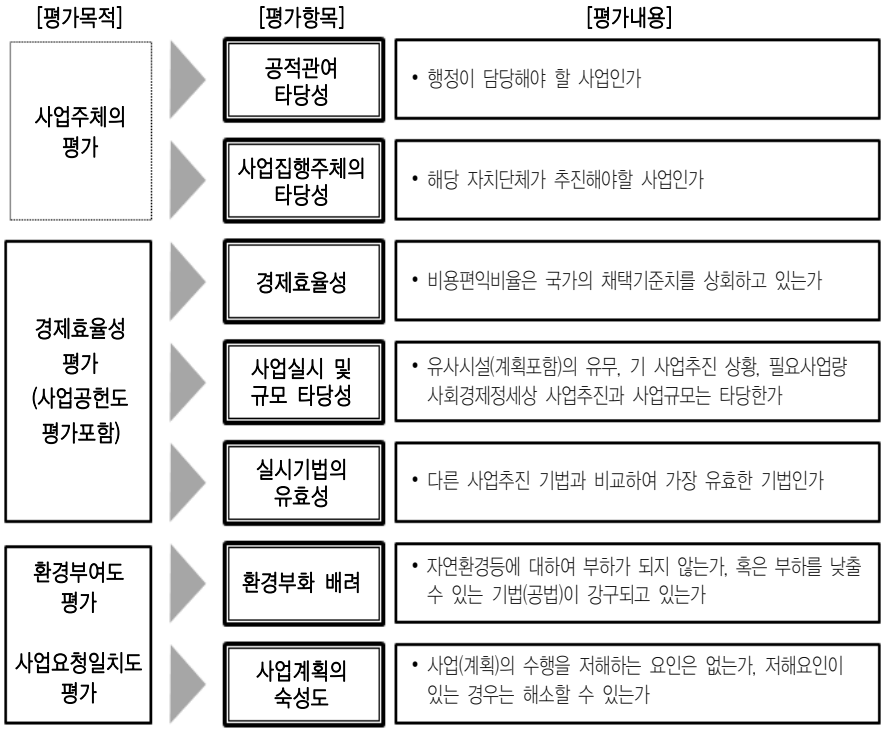
타당성평가는 자치단체의 개입의 필요성, 사업주체의 타당성, 경제적 효율성, 사업규모 적정성, 추진방법의 유효성, 환경부하 고려도, 사업계획 충실성을 평가한다. 앞서 설명한대로 여기서 타당성이 확보된 사업은 사회공헌도에 따라 투자우선순위를 결정하고 있다.

〈그림 2-13〉 평가목적과 공공사업 사전평가시스템의 구성



타당성평가를 보다 구체적으로 검토해 보면 다음과 같은데, 타당성평가는 효과적이고 효율적인 공공사업 실시를 위하여 개별사업 계획을 대상으로 사업실시에 있어서 타당성을 가지고 있는지의 여부를 판단하기 위한 것이다. 사업실시의 여부를 판단하는데 있어서 필수항목 모두가 타당성을 설명할 수 있는지를 확인하고 모든 항목에서 타당성이 인정되면 나아가 우선도평가를 실시하고 있다. 타당성을 명확히 설명할 수 없는 평가항목이 하나라도 있는 경우는 해당사업은 현단계에서는 실시타당성을 가지지 못하는 것으로 판단하고 다음 연도 이후 재검토 사업으로 넘기는 체계로 이루어지고 있다. 실제적으로 일본의 공공사업에 대한 중앙정부 및 자치단체의 평가시스템 사례에 대해서는 <부록 1>에 구체적으로 정리하고 있다.

〈그림 2-14〉 타당성평가의 평가항목 및 평가내용



2. 미국

가. 사업평가제도와 PART의 평가체계

미국의 사업평가제도는 2000년대에 들어 PART의 도입에 의해 구체적으로 시행되었다고 할 수 있다. 2004년 회계연도에 처음 PART가 도입되기 이전에는 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)이 1993년 성과중심 예산제도의 일환으로 도입되었다. GPRA는 재정사업을 성과중심으로 관리하며 사업의 종료 이후 사업의 구체적인 성과를 제시하도록 하는 정부의 재정운영 및 관리제도이다.

다시 말해, GPRA는 기존의 재정사업 구조를 성과중심으로 편성하는데 목표를 둔 데 비해, PART는 성과평가 결과를 바탕으로 성과를 구성하는 사업의 예산배분에 다시 연계하는데 목표를 두고 있다. 즉, GPRA의 구조만으로는 성과목표의 달성을 예산배분 및 편성과 연계하기 어렵다는 문제가 제기되어 PART로서 보완이 이루어졌다. PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는 검토(review)시스템으로써 부처 스스로가 성과에 관한 항목들을 검토하게 하는 기본틀을 갖추고 있다. 따라서 PART는 미국 연방정부 사업활동 성과를 평가하는 체계적 방법의 하나이다. 그리고 PART는 진단도구(diagnostic tool)의 하나로 주요목적은 사업성과를 향상시키고, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하고 있다.

한편, PART의 평가체계는 사업의 계획단계, 추진 및 집행단계, 성과평가단계 모두를 평가대상으로 하여 사업을 종합적으로 평가하고 있다.

첫째, 사업의 계획단계에서는 주로 사업의 목표가 명확한지, 사업구조의 결점은 없는지를 평가. 둘째, 계획단계는 주로 성과계획서(performance plan), 전략계획서(strategic plan)을 기준으로 평가. 셋째, 사업의 추진 및 집행단계에서는 사업의 관리와 집행이 효율적인지를 평가하고 또한 사업추진과정에서 나타나는 문제점들은 사업개선에 활용하는지를 평가. 넷째, 사업의 종료 이후에는 사후적으로 사업의 성과를 평가하고 있다.

4개의 분야로 구분하고 분야별 가중치를 정하여 종합성적을 도출하고 분야별 가중치는 OMB 및 부처와 합의를 통해 결정하고 있다.

〈표 2-21〉 미국 PART의 평가단위

평가단위	내용
1. 목표 및 설계 (Program Purpose & Design)	◦ 사업의 목표가 명확하고 사업구조에 중요한 결점이 없는가
2. 전략계획 (Strategic Planning)	◦ 사업의 연간 또는 장기목표가 타당한가
3. 사업관리 (Program Management)	◦ 재원관리 등 사업관리에 대한 기관의 노력이 적절한가
4. 사업평가 (Program Accountability)	◦ 사업의 장단기적 성과평가

그리고 PART에서는 연방정부의 사업을 개별 질문의 필요성에 따라 다음과 같이 크게 연방정부 직접지출사업, 국고보조사업, 법정지출사업, 정책사업, 자산관리 및 취득사업, 신용사업, 연구개발사업 등 7개로 분류하고 있다.

〈표 2-22〉 PART의 재정사업 분류

사업종류	내용
1. 연방정부 직접지출사업 (direct federal programs)	◦ 주로 연방정부에 의해 직접 서비스가 제공되는 사업
2. 국고보조사업 (competitive grant programs)	◦ 경쟁적 사업선정을 통해서 연방정부가 주정부 · 지방정부 · 민간기관 · 개인 등에게 보조금을 지급하는 사업
3. 법정지출사업 (block grant programs)	◦ 법에 의해서 연방정부가 주정부 · 지방정부 · 민간기관 · 개인 등에게 보조금을 지급하는 사업
4. 정책사업 (regulatory based programs)	◦ 정책이나 법의 제정을 통해서 목표를 달성하는 방법
5. 자산관리 및 취득사업 (capital assets acquisition)	◦ 자산이나 서비스의 취득사업
6. 신용사업 (credit programs)	◦ 대출 · 신용보증 · 직접융자를 통해 지원하는 사업
7. 연구개발사업 (R&D programs)	◦ 지식의 창출과 응용에 초점을 두는 사업

나. 재정투자사업 추진절차[15)]

이상의 PART평가체계를 포함하여 미국에서 국가재정이 투입되는 건설사업은 기본적으로 「구상 및 기획 → 예산배정 → 구매조달 → 사후관리 → 구상 및 기획」의 순환적 체계를 갖고 있다. '구상 및 기획' 단계에서는 사업의 타당성 여부를 판단함. 건설사업에 대한 국가의 전략이나 사업성과 연계관계(예를 들면 신규 도로건설과 국토이용계획과의 연계성 등) 분석, 대상사업의 적용기준수립 및 기능 요구사항 검토, 최적 대안 입증, 발주기관의 자본 동원역량 및 사업관리 역량 입증 등이 포함되고 있다.

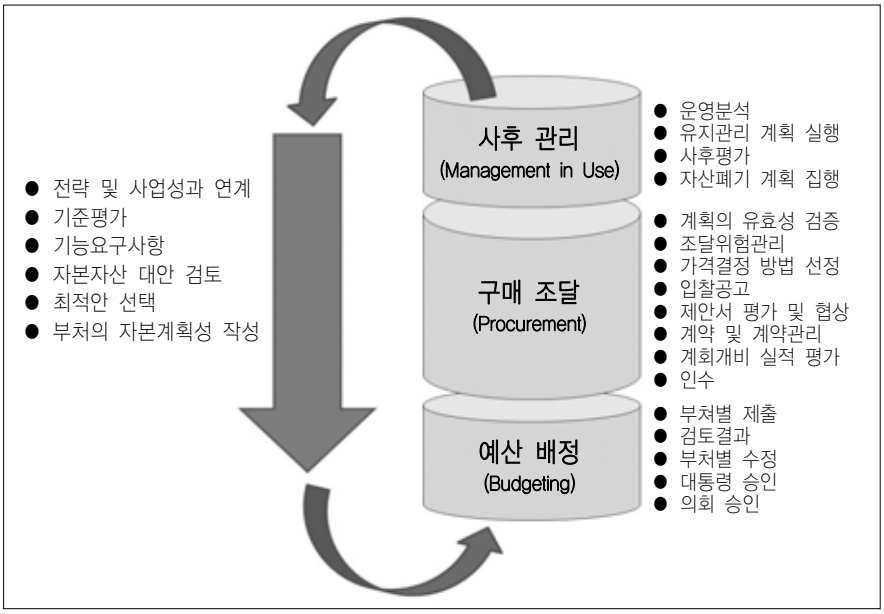
계획단계에서 사업수행 타당성이 있다고 결론지어진 사업에는 정부재정투자 요청 및 예산관리처(OMB: Office of Management and Budget)의 검토와 예산승인, 의회 승인절차를 거친 후, OMB의 예산배정이 이뤄짐으로써 공식적으로 사업이 착수되게 된다. OMB의 예산배정이 이루어지면 사업조달과정에 돌입한다. 사업조달과정에서는 사업계획수립부터 시설물의 준공까지 조달규정에 따라 사업이 관리되고 있다.

기획단계에서 수립된 결과를 재검토하여 계획의 유효성을 확보한 후 발주과정으로 진입하게 된다. 발주 및 공사 수행과정에서 발생가능한 위험요소를 사전에 확인하고 이에 대한 대책을 마련한 후 발주방식, 계약자와의 위험분담을 위한 계약방식 등을 결정한다. 사업에서 개별 공사에 대한 발주규모가 결정되게 되면 위험분산 및 분담원칙에 따라 예정가격, 입찰방식 및 낙찰방식을 결정하게 된다.

계약후 사후관리는 설계 및 공사관리 단계로 준공후 시설물 인도까지가 구매조달과정에 포함된다. 구매조달과정을 통해 시설물을 인도받으면 사용단계에 접어들게 된다. 그리고 시설물의 경제적 수명 목표를 달성하기 위해 사후 유지관리비 예산을 편성함은 물론 사용과정에 대한 평가결과를 데이터베이스화하여 지속적으로 실적자료를 축적하고 축적된 자료를 통하여 차후에 타당성조사나 사업성 검토를 수행할 때 실적자료로 활용하고 있다

15) 국토연구원(2006), SOC 재정사업의 사후평가모형 구축방안 연구 참조

〈그림 2-15〉 미국의 재정사업 승인 및 관리절차(OMB. 1997).



자료 : 심상달 외, 「공공투자 사업관리 개선 방안」 KDI. 2007.

3. 영국

가. 사업평가제도와 Green Book의 평가체계

영국의 사업평가제도는 1992년에 공공서비스협약(Public Service Agreement; PSA)제도가 도입되면서 보다 구체화되고 있다. 공공서비스 협약은 내각부가 주도하는 포괄적 세출심사에 의한 자원할당을 하는 '자원관리'와 재무부가 주도하는 그린북(Green Book)을 중심으로 하는 '정책평가'를 같이 구성하여 정책평가기능의 중심이 되고 있다. 이와 같이, PSA는 영국의 성과관리제도에서 성과계획서의 역할을 하고 있다.

특히, 재무부(Treasury)가 제시하는 사업관리 및 평가지침, 소위 Green Book의 목적은 부처가 사업을 계획, 실행 및 사후평가 하는데 있어서 효율적이며 객관적인 방법론을 제시함으로써 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 재정운영을 달

성하는데 있다. Green Book의 대상사업은 크게 다음의 <표 2-24>와 같이 다섯 가지로 분류할 수 있다.

〈표 2-23〉 Green Book의 대상사업

분류	포괄범위
정책개발사업 (policy and program development)	공공서비스의 수준과 형태, 제공되는 다른 조치 또는 규제의 정도 등을 결정
신규 또는 대체투자사업 (new and replacement capital projects)	프로젝트의 수행여부, 규모, 지역, 시기, 민간의 참여정도 등을 결정
기존자산의 이용 및 처분 (use or disposal of existing assets)	토지 또는 기타자산의 매각, 시설물과 운영기관의 대체 및 재배치, 계약해지 또는 시장테스트서비스 등에 관한 결정
규제정책사업 (specification of regulations)	건강 및 안전에 대한 기준, 환경의 질과 지속가능성, 규제의 비용과 편익 및 시행방법 등에 관한 결정
조달사업 (major procurement decisions)	주로 민간부문의 공급자들로부터의 서비스 추진, 재화의 구매여부 등에 관한 결정

Green Book의 사업목표의 기본요건으로는 구체성(Specific), 측성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 관련성(Relevant), 시한성(Time-bound)에 기초하고 있다. Green Book의 평가내용은 다음과 같다.

〈표 2-24〉 Green Book의 지침분야

지침분야	내 용
사업의 정당성	사업계획단계에서 사업의 정당성 및 필요성 검증방법
목표설정	사업목표의 설정과 이에 준하는 기준 및 목표의 설정방법
대안평가	사업대안의 설정과 비교방법
해결책 개발	대안의 선택기준 및 방법과 대안의 추진계획 설정
사후평가	사후적 사업평가

자료 : HM Treasury(2003)에서 재인용

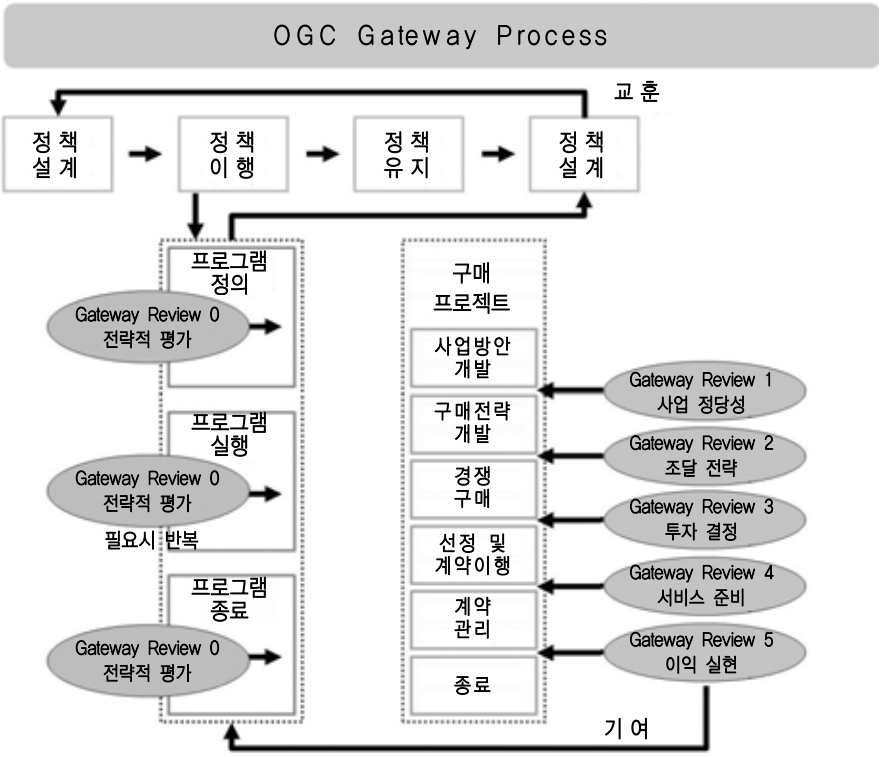
한편, Green Book의 사업평가 특징에 대해서 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, Green Book은 사업평가의 기본방향만을 제시하며, 구체적인 평가기법과 모형에 대해서는 언급하지 않고 있다. 둘째, Green Book의 용도는 사업평가주체가 사업평가를 실시하기 이전에 고려해야할 사항들을 주지시키는 역할을 하고 있는데, 따라서 구체적 방법론을 제시하기 보다는 평가과정에서 직면하게 되는 일반적인 성과평가의 장애요인을 분석하고, 이를 해결할 수 있는 방법을 개략적으로 기술함으로써 평가주체가 문제점을 인식하도록 도우는 역할을 하고 있다. 셋째, Green Book은 PSA 등 성과관리체계와 직접적인 연계를 가지고 있는데, Green Book에서 제시하는 사업평가지침은 영국 성과관리제도의 근간이 되는 성과계획서 PSA에서 제시하는 사업들의 성과평가를 목적으로 만들어졌다.

나. 재정투자사업 수행절차[16)]

영국정부는 2000년 상무청(Office of Goverment Commerce)을 신설하여 정부재원조달과정에 대한 투명성과 효율성을 확보하도록 하기 위한 수단으로 「관문심사제도(gateway review process)」를 도입하여 공공투자 사업의 추진시 단계별 검토를 의무화 하고 있다. <그림 2-16>에서 보는 바와 같이 관문심사절차는 공통검토 단계를 포함하여 모두 5단계의 관문심사과정으로 이루어지며 사업의 추진여부를 결정하게 된다.

16) 국토연구원(2006), SOC 재정사업의 사후평가모형 구축방안 연구 참조

〈그림 2-16〉 영국정부 상무청(OGC)의 관문심사절차



자료 : http://www.ogc.gov.uk

공통검토 단계인 Gate 0에서는 전략적 평가가 이루어진다. 즉, 사업의 필요성이 있는지를 확인하고 필요성이 확인된 경우 발주자는 건설사업이 그 필요성을 만족시키기 위한 가장 좋은 방법인지에 대한 검토를 수행한다.

5단계 관문심사 중 Gate 1에서는 해당사업이 발주기관의 사업목적을 충족시키기에 충분하며 타당한 방식인지에 대하여 사업성(Business Justification)을 검토한다. Gate 2에서는 조달전략을 수립하는 단계로 발주처의 발주자(SRO)는 상업적인 계약들이 VFM(Value for money)을 확보할 수 있도록 하기 위하여 가장 적절한 조달경로를 채택하도록 해야 한다. Gate 3에서는 투자결정을 하는 단계로 사업의 요구사항이 만족되는지를 심사하고 있다. 이때 발주자가 예산한도를 확정

할 수 있도록 총생애비용을 정확히 산정해야 하며 여기서 사업의 범위가 확정된다. Gate 4에서는 공사가 완료된 상태에서 서비스 제공의 준비상태를 검토하고 있다. 이 단계에서는 발주처의 발주자(SRO)는 시설물의 건설이 종료되어 목적에 부합하고 있는지, 사용할 준비가 되어 있는지를 확인하게 된다. Gate 5는 시설을 운영하는 단계에서 실시하는 편익평가인데 시설에 대한 투자로부터 얻어진 비즈니스 편익을 사업성검토에서 기대된 수준과 대비하여 점검하며 이를 필요에 따라 반복평가하고 있다.

한편, 이와 관련하여 영국은 사후평가제도를 중요하게 활용하고 있는데, 특히 도로사업 관련하여 사후평가제도 사례는 <부록 2>에 구체적으로 정리하고 있다.

〈표 2-25〉 영국정부 상무청(OGC)의 관문단계별 주요 점검내용

Gateway Review 0	◦ 프로그램 진행기간 동안 반복 ◦ 정의단계 : 예상성과의 실현가능성에 초점 ◦ 실행단계 : 변화, 위험, 자원에 대한 계속적 관리에 초점 ◦ 종료단계 : 결과물의 평가 및 교훈에 초점
Gateway Review 1	◦ 완벽한 사업방안 개발을 위한 준비 작업에 초점 ◦ 담당부서가 실행결과에만 책임을 지는 경우에는 Gate Review 1 관리 ◦ Gateway Review 5만 실행할 수 있으면 나머지 과정을 관리
Gateway Review 2	◦ 적합한 조달전략을 수립하였는가에 초점 ◦ 프로젝트의 가시성, 성공가능성, RFP 준비 작업에 초점 ◦ 프로젝트 및 이행계획에 대한 명확한 정의 수립 ◦ Gateway Review 1의 주요가정에 대한 검증
Gateway Review 3	◦ 계약전에 투자안의 적합성 인증 ◦ 사업의 요구사항이 만족되는지, 고객사와 공급업체 양측 모두 제안안을 이행할 수 있는지, 계약이후 달성도를 위한 프로세스가 있는지 심사
Gateway Review 4	◦ 결과물이 제공되기 이전 관련 사항들의 준비 수준에 초점 ◦ 조직은 사업변화 실행에 준비가 되어 있는지, 진행 중인 성과를 평가하기 위한 기반은 있는지 심사
Gateway Review 5	◦ 사업계획상의 기대이익 및 Value for Money가 달성되었는지 확인하는 작업에 초점 ◦ Gateway Review 0을 위한 중요한 input자료로 활용

자료 : OGC(2003), Building on Success; The Future strategy for Achieving Excellence in Construction

4. 시사점

앞에서 살펴본 선진국의 사례들에서 몇 가지의 시사점을 끌어낼 수 있는데, 먼저 재정사업 등 공공투자사업에 대한 사전평가의 중요성이 강조되고 있다는 점을 들 수 있다. 투자사업은 다양한 협상과정을 거치는 동안 성과지표들에 대한 공감대 형성의 어려움과 이해관계자 간의 의견 조율이 어려움 등으로 인하여 투자사업평가 자체가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 상황에 대응하기 위한 방안으로 어떻게 정책이나 프로그램이 시행되어야 하는지에 대한 보다 구체적인 지표 등 평가체계를 갖춘 사전평가의 중요성이 크게 나타나고 있다.

일본을 포함하여 미국이나 영국에서도 사전평가가 강조되는 것은 프로그램의 목표와 지표를 설정하는 과정에서 투명성이 보장되기 어려운 환경적 요소에 대응하여 합리적 사업추진의 타당성을 담보하기 위해서 더욱 강조되고 있다. 우리나라의 경우 사전적인 예비타당성 조사가 1999년 이후 시작되었고 2002년 투융자심사제도에 있어서는 타당성조사제도를 도입함으로서 사전심사 및 평가의 중요성을 인식하고 있다. 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 일선부처의 프로젝트 사업을 위해 사전적으로 사업의 목표를 분명히 하고 타당성을 가늠해보는 작업의 필요성은 우리나라에서도 인정되고 있으나 투자사업 평가에 있어서 사전적 평가나 심사에 대한 구체적이고 다양한 매뉴얼 작업은 향후 지속적으로 강조되어야 할 것이다.

둘째, 투자사업 전단계에서 투자사업관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 일본, 미국, 영국 등 사례 선진국은 투자사업의 시작단계부터 조달 및 운영을 포함한 전단계에 걸쳐서 체계적인 공공투자사업관리 절차가 확립되어 있다. 목표관리 혹은 성과목표달성 가능성을 사전에 예측할 수 있는 방안을 미국이나 영국에서 모두 공통적으로 잠재적인 위험부담 요소를 사전에 고려하도록 구체적으로 적시함과 동시에 거의 강제성을 부여하고 있다는 점이 시사점이 되고 있다.

셋째, 투자사업평가에 의한 예산연계 등 사후관리가 중시되고 있다는 점을 들

수 있다. 미국은 1993년 GPRA가 제정된 이래 성과에 강조점을 둔 평가가 다량으로 이루어졌으나, 평가와 예산과정을 통합하기 위해 성과정보를 일상적으로 활용하기에는 어려움이 따르고 있는 실정이었는데, 미국의 PART는 GPRA가 요구하는 전략계획을 통해 평가결과를 확보하기 어렵다는 문제점을 해결하고, 연방정부의 개별 프로그램의 성과와 결과를 평가하는 시스템에 초점을 맞추어 지속적으로 시스템의 보완 등 제도변화를 모색해 오고 있고 또한 사후평가제도를 적절히 활용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 상대적으로 투자사업에 대한 사후평가가 미흡하며 이에 따른 예산과의 연계등이 미흡한 실정이므로 투자사업에 대한 평가결과가 예산이나 재정운영에 피드백이 되는 시스템으로 구축할 필요성이 있다.



제3장 지방투융자심사제도의 실태분석 및 문제점

제1절 분석의 개요

1. 분석 목적

제3장에서는 기술통계적 분석과 사례분석을 동원하여 투융자심사제도의 실태와 당면현안을 살펴보고자 한다. 투융자심사제도는 그동안 다수의 연구가 축적되어 왔으나 기술통계적 방식에 의존하거나 지방투융자심사제도 자체에 한정된 측면이 있었다. 투융자심사 운용체계 전반의 실태분석과 개선방안을 주로 모색하거나(이효·조기현 : 1996, 최외출·안지민 : 1999, 이창균·임성일·서정섭·김태영 : 2002), 재정관리제도로서 위상과 역할증진을 분석한 연구(이용환 : 2012) 등이 주류를 이루었다

반면에 연구범위를 타당성조사로 확대하여 투융자심사제도의 구조를 다룬 연구는 이세구·변창흠(2002), 이세구·윤형호·김찬동(2009) 등 일부에 불과하였다. 이들의 연구는 타당성조사를 포함하여 투융자심사의 발전방안을 통합적으로 검토했다는 점에서 의의를 찾을 수 있으나 실태와 당면현안에 대한 실증적 연구는 다소 미흡하였다. 물론 사례조사, 기술통계적 분석 등을 이용하여 입체적인 분석을 시도한 박병희·박완규·임병인(2011)의 연구도 있지만, 타당성조사가 분석대상에서 제외된 아쉬움이 있다.

본 연구는 선행연구의 성과와 한계를 감안하여 타당성조사를 포함한 투융자심사제도 운용체계 전반을 분석하였다. 투융자심사 내실운용 여부에 영향을 주는 심사위원회의 구성, 심사횟수, 심사기간, 독립성 정도 등을 조사하였다. 특히, 타

당성조사의 건수, 결과, 의뢰기관의 성격과 선정방식 등 운용체계 전반을 조사함으로써 의뢰기관의 독립성과 조사결과의 관계를 추론하고자 하였다. 방법론 측면에서는 기술통계적 분석과 사례조사, 그리고 설문조사를 시도함으로써 실태와 당면현안을 입체적으로 분석하고자 한다. 이렇게 함으로써 개별 분석방법에서 도출된 문제의 원인을 교차적으로 검증하고, 실증적 사례를 토대로 보다 실천적 정책방안을 강구하는데 목적이 있다.

2. 분석의 개요

투융자심사제도의 실태와 문제점을 객관적으로 진단하기 위하여 기술통계적 분석을 시도하였다. 행정안전부에 소장된 데이터베이스를 토대로 자치단체별, 사업별, 심사유형별, 심사결과별 기본현황을 파악하였다. 둘째, 본 연구의 문제의식을 확인하는 도구로 사례분석을 활용하고자 한다. 선행연구에서 제기된 문제의 원인이 어디서 연유하는지, 기본현황 분석에서 관찰된 특징적 현상이 왜 발생하는지 등을 실증적으로 확인하고자 노력하였다.

설문조사는 투융자심사제도에 대한 지방공무원의 인식도와 타당성조사 실태를 대상으로 한 전수조사로 구성하였다. 244개 전체 자치단체의 사업부서 지방공무원을 대상으로 중기지방재정계획, 자치단체 중장기계획 등이 지방투융자심사와 어느 정도 연계되고 있는지를 조사함으로써 선행절차의 실효성을 분석하였다.

마지막으로 감사원 감사결과보고서를 검색하여 투융자심사와 관련 지적된 사항들을 집계, 정리하였다. 감사원에 소장된 데이터베이스 기준으로 2001년부터 2011년까지 투융자심사와 관련해서 지적한 감사결과보고서는 116건이며, 지적사항을 유형별로 구분하여 분석하였다[17]. 또한 충청북도와 전라북도의 사례를 통하여 본 연구에서 분석한 실태와 문제점을 재차 확인하는 과정을 거쳤다.

17) 감사원의 데이터베이스 분석은 김난영·조형석(2012)의 보고서를 참고하였다.

제2절 지방투융자심사제도의 기본현황 분석

1. 투융자심사의 운용 현황

가. 투융자심사 건수 및 사업비 현황

2011년도를 기준으로 244개 전 지자체에서 실시한 자체심사와 의뢰심사, 의뢰심사 중 시·도심사와 중앙심사를 포함한 전체 투융자심사 건수는 3,095건이며, 금액으로는 56.5조원으로 집계되었다. 이는 2010년 대비해서 사업건수는 1.5%, 금액은 23.5% 감소한 수치이다. 2011년을 기준으로 적정하다고 판정된 사업은 1,522건으로 전체사업 대비 49.2%로서 2010년의 1,742건 55.4%에 비해 감소하였다. 조건부 추진사업은 1,360건, 43.9%로서, 2010년 1,144건, 36.4%에 비해 증가하였다. 재검토 사업은 143건 4.6%로 2010년 173건 5.5%에 비해 하락하였다. 부적정 사업도 재검토 사업과 마찬가지로 2010년의 84건, 2.7%에서 2011년 70건, 2.3%로 다소 하락하였다. 전반적으로 2010년과 비교해서 조건부 추진사업 비율이 증가한 반면 적정사업, 재검토 사업, 부적정 사업의 비율은 낮아졌음을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 2010·2011년 투융자 심사결과

(단위: 억원, %)

구 분	2010년		2011년		증감율(%)	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
총 합	3,143	738,448	3,095	565,045	-1.5%	-23.5%
적 정	1,742(55.4)	231,868(31.4)	1,522(49.2)	162,584(28.8)	-12.6%	-29.9%
조건부	1,144(36.4)	389,805(52.8)	1,360(43.9)	275,273(48.7)	18.9%	-29.4%
재검토	173(5.5)	63,464(8.6)	143(4.6)	88,119(15.6)	-17.3%	38.8%
부적정	84(2.7)	53,312(7.2)	70(2.3)	39,069(6.9)	-16.7%	-26.7%

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

전술한 바와 같이 2012년 현재 투융자심사의 자체심사는 50억원 미만 사업에 대한 시·군·구 자체심사와 40억원 이상 300억 미만 사업에 대한 시·도 자체심사로 나뉘어져 있다. 의뢰심사는 50억원 이상 300억원 미만의 시·군·구 사업에 대한 시·도 의뢰심사와 300억원 이상의 시·군·구와 시·도 사업에 대한 중앙 의뢰심사가 있다.

2011년 우리나라의 전체 투융자심사 3,095건 중 시·군·구 자체심사가 1,565건(50.6%)으로 가장 많고, 그 다음이 시·도 의뢰심사 908건(29.3%), 시·도 자체심사 437건(14.1%), 중앙 의뢰심사(6.0%)의 순이다. 이들 각각에 대한 2011년 심사결과를 보면, 적정 비율은 중앙 의뢰심사(16.8%)에서 시·도 자체심사(26.5%), 시·도 의뢰심사(28.3%), 시·군·구 자체심사(71.4%)로 갈수록 높아지고 있다. 반면 조건부 비율은 낮아지는 경향이 있다.

예외적인 경우가 있겠으나 실질적으로는 심사 통과를 의미하는 적정·조건부 통과 사업의 비율을 보면 중앙 의뢰심사가 81.1%로 가장 낮고, 시·군·구 자체심사가 97.9%로서 가장 높다. 그 외 시·도 의뢰심사가 90.2%, 시·도 자체심사가 87.2%이다. 계층별 심사결과를 볼 때 심사단위가 낮아질수록 상대적으로 온정적인 심사가 이루어지는 것으로 보인다.

〈표 3-2〉 2011년 심사단위별 심사결과(건수 기준)

(단위 : 건, %)

구분	합계	적정	조건부	재검토	부적정·반려
합계 (100)	3,095	1,522	1,360	143	70
중앙 의뢰심사 (6.0)	185 (100)	31 (16.8)	119 (64.3)	34 (18.4)	1 (0.5)
시·도 자체심사 (14.1)	437 (100)	116 (26.5)	265 (60.6)	37 (8.5)	19 (4.3)
시·도 의뢰심사 (29.3)	908 (100)	257 (28.3)	562 (61.9)	47 (5.2)	42 (4.6)
시·군·구 자체심사 (50.6)	1,565 (100)	1,118 (71.4)	414 (26.5)	25 (1.6)	8 (0.5)

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

심사단위별 심사결과를 사업비 기준으로 보면 전체 사업비 중에서 중앙 의뢰심사가 46.6%로 가장 많고, 그 다음이 시·도 자체심사(21.1%), 시·도 의뢰심사(17.8%), 시·군·구 자체심사(14.5%) 순이다. 이는 심사단위별 금액기준이 상위로 갈수록 커지고 사업비도 비율이 커짐을 알 수 있다. 중앙 의뢰심사의 경우 적정·조건부 통과비율이 75.1%로서 사업건수 기준보다 통과비율이 약간 낮고, 시·도 자체심사의 경우 59.5%, 시·도 의뢰심사 89.0%, 시·군·구 자체심사가 95.8%로서 통과비율이 가장 높다. 여기서 시·도 자체심사의 통과비율이 59.5%로 사업건수(87.2%)에 비해 상당히 낮음을 알 수 있다. 이는 건수에 비해 사업비 기준으로 봤을 때 심사통과가 까다롭게 된 것이 아니라 재검토의 경우 서울시 한 곳의 자체사업 중 재검토 사업비가 14,507억원으로 전체 재검토 비율의 12.7%를 차지하고 있기 때문이다.

부적정·반려의 경우도 인천시 한 곳만의 부적정 또는 반려된 사업비가 21,836억원(전체 부적정·반려비율의 18.3%)을 차지하고 있어서 전 자치단체의 경향으로 착시될 수 있다. 즉, 건수는 많지 않으나 서울이나 인천과 같이 재정력이 우수한 광역자치단체의 경우 사업비가 큰 대규모 자체사업이 많음을 알 수 있다. 이는 시·도 자체심사의 사업수 비율이 14.1%인 반면 시·도 자체심사의 사업비 비율은 21.1%로 높은 것을 봤을 때도 알 수 있다.

투융자심사 의뢰사업 56.5조원 중에서 국비나 시도비가 포함되지 않아 시·도나 시·군·구 자체적으로 심사하는 비율은 35.6%, 사업비로는 2조1천3백원이 자체 투융자심사위원회를 거쳐 결정되고 있다. 심사위원들의 전문성, 결과의 신뢰성 등 자치단체 자체 투융자심사의 문제점들이 지적되고 있는 것을 고려할 때 35.6%란 상당히 높은 비율이며 향후 자체심사 기준에 대한 재고의 여지가 있는 부분이라 할 수 있겠다.

〈표 3-3〉 2011년 심사단위별 심사결과(사업비 기준)

(단위: 억원, %)

구분	총합	적정	조건부	재검토	부적정·반려
계 (100)	565,045	162,583	275,273	88,119	39,069
중앙 의뢰심사 (46.6)	263,168 (100)	66,794 (25.4)	131,897 (50.1)	63,631 (24.2)	846 (0.3)
시·도 자체심사 (21.1)	119,217 (100)	18,128 (15.2)	52,839 (44.3)	16,202 (13.6)	32,048 (26.9)
시·도 의뢰심사 (17.8)	100,569 (100)	21,367 (21.2)	68,212 (67.8)	6,531 (6.5)	4,458 (4.4)
시·군·구 자체심사 (14.5)	82,090 (100)	56,294 (68.6)	22,325 (27.2)	1,755 (2.1)	1717 (2.1)

나. 사업유형별 투융자심사 현황

투융자심사기준을 보면 행사성 사업 심사의 경우 지방에서의 과도한 행사성, 선심성 사업을 방지하기 위하여 일반 재정사업에 비해 단계별 사업비 기준이 낮추어져 있다. 2011년 기준으로 전체 투융자심사 사업 중 행사성 사업은 381건으로 전체 대상사업의 12.3%를 차지하고 있다. 심사결과 적정비율은 행사성 사업(62.5%)이 일반 재정사업(47.3%)보다 높고, 행사성 사업의 재검토·부적정·반려 건수가 심사대상사업의 2%에 불과하다. 이는 행사성 사업에 대한 법령개정 및 심사요건(연례반복사업·국비보조 국제행사)의 강화에 따른 결과로 보인다.

〈표 3-4〉 사업유형별 투융자심사 결과

(단위 : 건, 억원)

구 분	대 상		적 정		조건부		재검토		부적정·반려	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
행사성 사업	381	7,252	238	2,138	136	5,013	2	47	6	6,634
일반 재정사업	2,713	557,277	1,284	160,446	1,224	270,260	141	88,072	64	39,003

다. 조건부·재검토·부적정·반려 사유

심사단위에서 조건부, 재검토, 부적정, 반려 사유를 정리해 보면 다음과 같다(<표 3-5> 참조). 먼저 조건부 통과 사유는 '기타' 사유로 분류한 것이 가장 많고(44.1%), 그 다음이 '사업추진준비 미비'와 '재원부적정 및 재원조달불가' 순으로 나타났다. 재검토·부적정·반려사유는 사업추진 준비 미비가 가장 큰 비중(금액 기준으로 시·도는 53%, 시·군·구는 55%)을 차지하고 있고, 기타, 사업규모 및 사업비 부적정 순이다.

〈표 3-5〉 조건부·재검토·부적정·반려 사유

(단위: 건, 억원)

구 분	대 상		조건부		재검토		부적정		반 려	
	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액
합 계	1,574	402,774	1,360	275,275	143	88,119	17	7,778	53	31,291
사업목적 실현 불가	2	322	–	–	1	120	1	202	–	–
지자체 시행 비대상	1	44	–	–	1	44	–	–	–	–
중복 과잉투자	5	539	1	228	4	311	–	–	–	–
재원부적정 및 재원조달 불가	177	53,339	155	35,745	17	16,852	2	329	3	413
사업규모 및 사업비 부적정	86	15,041	58	9,345	23	4,724	3	661	–	–
국가정책목표 등 부적합	2	978	–	–	1	912	–	–	1	66
경제적 타당성 저조	16	2,006	10	1,169	6	837	–	–	–	–
사업추진 준비 미비	579	135,487	490	65,691	64	59,789	8	6,446	18	3,561
주민 수혜도 저조	12	1,020	3	480	6	410	2	34	1	97
기 타	694	193,997	643	162,617	20	4,120	1	106	30	27,154

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

2. 투자금액별·지역별·분야별 투융자심사 현황

가. 투자금액별 현황

지방투자사업비 구간별 사업수 및 금액, 심사결과를 보면 <표 3-6>과 같다. 먼저 시·군·구의 자체심사 요건인 50억원 미만의 사업수는 1,587건으로, 51.3%를 차지하지만 사업비 기준으로는 8.0% 정도의 비율이다. 시·도 의뢰심사와 시·도 자체심사 대상[18]인 50억원 이상 300억원 미만의 사업수는 41.3%이고, 사업비 기준으로는 29.1%를 차지하고 있다. 중앙 의뢰심사 대상인 300억원 이상의 시·도, 시·군·구 사업은 229건으로 전체 사업의 7.4%이며 사업비 기준으로는 62.9%를 차지하고 있다.

중앙 의뢰심사 대상사업 중 전문기관에 타당성조사 의뢰 후 타당성조사 결과를 첨부해야 하는 500억원 이상의 사업은 건수 기준 3.8%, 사업비 기준 54.8%를 차지하고 있다. 즉, 전체 투융자심사 대상사업의 절반 이상이 타당성조사 결과를 의무적으로 첨부해야 하는 것으로서, 타당성조사의 객관성 확보가 상당히 중요함을 다시 한번 인식하게 되는 부분이다. 특히, 2011년도에 전체 사업비의 48.1%를 차지하는 1,000억원 이상 대형 투융자심사 대상사업의 시·도별 추진현황을 보면 경기도가 20건, 서울이 17건으로 타 시·도에 비해 월등히 많다. 그 다음으로 대구 7건, 부산 5건, 강원 4건, 인천, 충북, 경북이 3건이고, 광주, 대전, 전북, 전남이 각 1건에 불과하였다. 울산, 충남, 전남, 제주도는 1,000억원 이상의 사업이 없었다.

18) 시·도 자체심사 대상은 40억원 이상 300억원 미만이어서 시·도 자체심사사업 중 40억원대 사업은 50억원 미만의 사업비에 포함되었다.

〈표 3-6〉 투자금액별 투융자심사 결과

(단위: 건, 억원, %)

구 분	대 상		적 정		조건부		재검토		부적정 반려	
	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액
계	3,095	56,5045.7	1,522	162,583.3	1,360	275,273	143	88,119	70	7,848.5
50억원 미만	1,587 (51.3)	45,240.45 (8.0)	1,072 (67.5)	29,512.6 (65.2)	479 (30.2)	14,574.8 (32.2	22 (1.4)	762 (1.7)	14 (0.9)	48 (0.1)
■행사성사업	349	3,253.84	237	1,830.34	104	1,302.5	2	55	6	40
■일반 재정사업	1,234	41,659.26	836	27,687.28	376	13,284.3	20	707	8	8
50~300억원 미만	1,279 (41.3)	164,419.1 (29.1)	399 (32.1)	45,540.7 (27.7)	755 (59.0)	101,957 (62.0)	80 (6.3)	11,359 (6.9)	45 (3.5)	1,463.5 (0.9)
■행사성사업	18	2030	0	0	16	1,790	0	0	2	2
■일반 재정사업	1,260	162,383.1	399	45,540.7	739	100,167	80	11,359	43	1,461.5
300~500억원 미만	112 (3.6)	45,993.2 (8.1)	22 (19.6)	8,994 (19.6)	69 (61.6)	28,477.2 (61.9)	18 (16.1)	7,160 (15.6)	3 (2.7)	460 (1.0)
■행사성사업	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
■일반 재정사업	112	45,993.2	22	8,994	69	28,477.2	18	7,160	3	460
500~1,000억원 미만	50 (1.6)	37,759 (6.7)	10 (20.0)	8,034 (21.3)	26 (52.0)	18,689 (49.5)	11 (22.0)	8,712 (23.1)	3 (6.0)	3 (0.0)
■행사성사업	2	1,726	1	926	1	800	0	0	0	0
■일반 재정사업	48	34,525	9	7,108	25	17,889	11	8,712	3	3
1,000억원 이상	67 (2.2)	271,633 (48.1)	19 (28.4)	70,502 (26.0)	31 (46.3)	111,575 (41.1)	12 (17.9)	60,126 (22.1)	5 (7.5)	5,874 (2.2)
■행사성사업	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
■일반 재정사업	67	271,633	19	70,502	31	111,575	12	60,126	5	5,874

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

사업비 구간별로 심사통과(적정, 조건부) 비율을 건수 별로 보면 50억원 미만이 97.7%(사업비 97.4%)로 가장 많고 그 다음이 50~300억 미만으로 91.1%(사업비 89.7%)이다. 300~500억 미만이 81.2%(사업비 81.5%)이고, 1,000억원 이상이 74.7%(사업비 67.0%), 500~1,000억 미만이 72.0%(사업비 70.8%)의 순서이다. 여기서 1,000억원 이상 사업의 심사통과 비율이 다른 구간대와 달리 건수와 사업

비 차이가 많이 나는 이유는 전술한 바와 같이 2011년 서울의 재검토 사업과 인천의 부적정·반려 사업이 1,000억원 이상의 사업이어서 건수에는 영향을 거의 미치지 못하나, 사업비에는 금액이 큰 만큼 많은 영향을 미친 이유인 것으로 판단된다.

사업비 50억원 미만 사업은 거의 심사통과가 되고 있으며, 50억~300억원 미만의 사업들도 통과비율이 90% 이상이 된다. 특히 2011년의 경우 중앙 의뢰심사에서 1,000억원 이상의 통과 비율이 500억~1,000억원 미만 사업보다 오히려 높았음을 알 수 있다.

나. 지역별 투융자심사 현황

16개 시·도별로 투자심사 현황을 보면 경기도가 건수(15.1%)·금액(21.3%)면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 서울과 경기, 인천 등 수도권 3개 자치단체가 건수로는 총 심사사업의 26%, 금액으로는 51%를 차지하였다. 수도권은 용지보상비가 높아 상대적으로 사업비용이 크게 나타난다. 시·군 단위로 개발사업이 이루어지는 도의 경우 광역시에 비해 사업건수는 많고, 건당 금액은 작게 나타나는 특징을 보인다.

〈표 3-7〉 지역별 투융자심사 결과

(단위: 건, 억원, %)

구분	대 상		적 정		조건부		재검토		부적정·반려	
	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액
서울	260 (8.4)	115,807.5 (20.5)	67 (25.8)	24,987.9 (21.6)	142 (54.6)	57,313.6 (49.5)	31 (11.9)	22,553 (19.5)	20 (7.7)	10,953 (9.5)
부산	124 (4.0)	25,723 (4.6)	61 (49.2)	7,079 (27.5)	54 (43.5)	11,424 (44.4)	9 (7.3)	7,220 (28.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
대구	83 (2.7)	19,183 (3.4)	31 (37.3)	2,750 (14.3)	45 (54.2)	12,868 (67.1)	7 (8.4)	3,565 (18.6)	0 (0.0)	0 (0.0)
인천	89 (2.9)	56,373.23 (10.0)	27 (30.3)	27,336.23 (48.5)	48 (53.9)	4,318 (7.7)	9 (10.1)	2,791 (5.0)	5 (5.6)	21,928 (38.9)
광주	56 (1.8)	9,825 (1.7)	22 (39.3)	2,340 (23.8)	33 (58.9)	7,098 (72.2)	1 (1.8)	387 (3.9)	0 (0.0)	0 (0.0)
대전	51 (1.6)	7,696 (1.4)	16 (31.4)	1,007 (13.1)	33 (64.7)	6,438 (83.7)	2 (3.9)	251 (3.3)	0 (0.0)	0 (0.0)
울산	65 (2.1)	5,820 (1.0)	44 (67.7)	2,733 (47.0)	20 (30.8)	3,061 (52.6)	1 (1.5)	26 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)
경기	468 (15.1)	120,467 (21.3)	269 (57.5)	26,777 (22.2)	171 (36.5)	60,211 (50.0)	24 (5.1)	31,033 (25.8)	4 (0.9)	2,446 (2.0)
강원	268 (8.7)	38,341.46 (6.8)	112 (41.8)	12,156.66 (31.7)	137 (51.1)	20,712.8 (54.0)	4 (1.5)	4,224 (11.0)	15 (5.6)	1,247 (3.3)
충북	174 (5.6)	19,974.33 (3.5)	77 (44.3)	5,263.85 (26.4)	89 (51.1)	13,225.48 (66.2)	7 (4.0)	1,379 (6.9)	1 (0.6)	106 (0.5)
충남	157 (5.1)	10,888 (1.9)	119 (75.8)	7,373 (67.7)	33 (21.0)	3,110 (28.6)	1 (0.6)	132 (1.2)	4 (2.5)	273 (2.5)
전북	232 (7.5)	23,761.58 (4.2)	167 (72.0)	11,300.93 (47.6)	52 (22.4)	7,339.2 (30.9)	10 (4.3)	4,841 (20.4)	3 (1.3)	280.45 (1.2)
전남	251 (8.1)	17,864.6 (3.2)	168 (66.9)	9,323.7 (52.2)	73 (29.1)	6,896.9 (38.6)	7 (2.8)	1,304 (7.3)	3 (1.2)	340 (1.9)
경북	364 (11.8)	45,559 (8.1)	148 (40.7)	11,328 (24.9)	198 (54.4)	31,036 (68.1)	12 (3.3)	2,738 (6.0)	6 (1.6)	457 (1.0)
경남	408 (13.2)	39,711 (7.0)	186 (45.6)	10,109 (25.5)	200 (49.0)	24,071 (60.6)	14 (3.4)	4,729 (11.9)	8 (2.0)	802 (2.0)
제주	45 (1.5)	8,051 (1.4)	8 (17.8)	718 (8.9)	32 (71.1)	6,150 (76.4)	4 (8.9)	946 (11.8)	1 (2.0)	237 (2.9)

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

지역별로 심사통과 사업의 비율을 보면 건수를 기준으로 했을 때 서울과 인천을 제외한 모든 지역의 통과비율이 90% 이상이다. 금액을 기준으로 했을 때는 인천이 56.2%로 가장 낮고, 서울, 부산, 경기, 전북이 70% 대의 통과비율을 보이고 있다. 건수와 금액의 통과비율 차이가 많이 나는 이유는 최근 대형 건축사업이나 국제행사 유치, 민자 사업 등으로 인한 재정위기 문제가 사회 전반에 팽배해지면서 규모가 큰 일부 대형사업들에 대해 부적정이나 반려 등으로 판정했기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-8〉 지역별 투융자심사 통과 비율

(단위: %)

	적정, 조건부 통과		재검토, 부적정, 반려	
	건수	금액	건수	금액
서울	80.4	71.1	19.6	28.9
부산	92.7	71.9	7.3	28.1
대구	91.6	81.4	8.4	18.6
인천	84.3	56.2	15.7	43.8
광주	98.2	96.1	1.8	3.9
대전	96.1	96.7	3.9	3.3
울산	98.5	99.6	1.5	0.4
경기	94.0	72.2	6.0	27.8
강원	92.9	85.7	7.1	14.3
충북	95.4	92.6	4.6	7.4
충남	96.8	96.3	3.2	3.7
전북	94.4	78.4	5.6	21.6
전남	96.0	90.8	4.0	9.2
경북	95.1	93.0	4.9	7.0
경남	94.6	86.1	5.4	13.9
제주	88.9	85.3	11.1	14.7

다. 분야별 투융자심사 현황

분야별로 투융자심사 현황을 보면 사업건수 면에서는 문화 및 관광분야 사업이, 사업비 면에서는 국토 및 지역개발·수송 및 교통 분야의 규모가 가장 크다. 일반공공행정·농림해양수산 분야는 전년대비 건수·금액이 증가하였고, 교육·보건·산업 및 중소기업 분야는 감소하였는데, 2011년에 대구광역시의 산업진흥고도화 부문 사업금액이 6조8,295억원에서 8,787억원으로 급감하였다.

〈표 3-9〉 분야별 투융자심사 현황

(단위 : 건, 억원)

분 야	'10		'11		증감율(%)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
일반공공행정	130	14,465	166	22,169	27.7%	53.3%
공공질서 및 안전	32	2,295	34	2,487	6.3%	8.4%
교육	39	4,531	16	1,046	-59.0%	-76.9%
문화 및 관광	615	107,471	823	105,958	33.8%	-1.4%
환경보호	454	63,184	379	61,139	-16.5%	-3.2%
사회복지	153	20,789	145	10,941	-5.2%	-47.4%
보건	34	59,845	27	6,301	-20.6%	-89.5%
농림해양수산	287	26,667	339	36,559	18.1%	37.1%
산업 및 중소기업	179	113,876	150	38,066	-16.2%	-66.6%
수송 및 교통	674	146,001	587	131,417	-12.9%	-10.0%
국토 및 지역개발	519	173,579	409	144,019	-21.2%	-17.0%
과학기술	17	5,764	16	4,844	-5.9%	-16.0%
예비비	0	0	1	24		
기타	1	30	3	75	200.0%	150.0%

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

분야별 투자 심사결과는 교육, 보건, 과학기술분야의 투자사업은 사업건수나 사업비 규모도 크지 않을 뿐만 아니라 반드시 필요사업 분야이므로 100% 통과하였다(<표 3-10> 참조). 사업건수를 기준으로 통과비율은 국토 및 지역개발 분야를 제외하고는 모두 90% 이상의 통과율을 보이고 있다. 사업비를 기준으로 봤

을 때는 건수와 다른 현상이 나타나는데, 국토 및 지역개발의 경우 재검토 사업이 27.9%, 부적정이나 반려사업이 17.2%이다. 이는 분야의 특성상 정치나 홍보 등 사업 자체의 필요성과 다른 목적으로 사용될 수 있는 가능성이 농후하기 때문이다. 문화 및 관광분야도 사업비를 기준으로 했을 때 통과비율이 높지 않은데 이 또한 실제 필요한 사업이기 보다는 문예회관이나 관광지 개발 등 자치단체장 공약사항이거나 선심성 추진사업일 수 있기 때문에 심사를 좀 더 신중히 하기 때문으로 풀이된다.

〈표 3-10〉 분야별 투융자심사 결과

(단위 : 건, 억원, %)

구 분	대 상		적 정		조건부		재검토		부적정·반려	
	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액
합계	3,095	56,5045.3	1,522	162,583.6	1,360	275,272.7	143	88,118.59	70	39,069.45
일반 공공행정	166 (5.4)	22,169.34 (3.9)	91 (54.8)	5,785.34 (26.1)	70 (42.2.)	14,185 (64.0)	4 (2.4)	1,742 (7.9)	1 (0.6)	457 (2.1)
공공질서 및 안전	34 (1.1)	2,487 (0.4)	23 (67.6)	1290 (51.9)	10 (29.4)	842 (33.9)	1 (2.9)	355 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)
교육	16 (0.5)	1,046 (0.2)	12 (75.0)	618 (59.1)	4 (25.0)	428 (40.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
문화 및 관광	823 (26.6)	105,957.6 (18.8)	385 (46.8)	14,162.84 (13.4)	377 (45.8)	69,243.8 (65.4)	43 (5.2)	21,275 (20.1)	18 (2.2)	1,276 (1.2)
환경보호	379 (12.2)	61,138.68 (10.8)	181 (47.8)	22,435.35 (36.7)	181 (47.8)	32,829.33 (53.7)	7 (1.8)	2,678 (4.4)	10 (2.6)	3,196 (5.2)
사회복지	145 (4.7)	10,941.29 (1.9)	75 (51.7)	3,195.7 (29.2)	58 (40.0)	5,526 (50.5)	9 (6.2)	1,640.59 (15.0)	3 (2.1)	579 (5.3)
보건	27 (0.9)	6,301 (1.1)	12 (44.4)	2,336 (37.1)	15 (55.6)	3,965 (62.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
농림 해양수산	339 (11.0)	36,558.88 (6.5)	159 (46.9)	8,710.78 (23.8)	157 (46.3)	17,205.65 (47.1)	12 (3.5)	9,510 (26.0)	11 (3.2)	1,132.45 (3.1)
산업 및 중소기업	150 (4.8)	38,065.9 (6.7)	70 (46.7)	15,583.1 (40.9)	70 (46.7)	19,122.8 (50.2)	8 (5.3)	3,057 (8.0)	2 (1.3)	303 (0.8)
수송 및 교통	587 (19.0)	131,416.8 (23.3)	322 (54.9)	61,492.36 (46.8)	228 (38.8)	54,886.4 (41.8)	26 (4.4)	7,664 (5.8)	11 (1.9)	7,374 (5.6)
국토 및 지역개발	409 (13.2)	144,019.1 (25.5)	182 (44.5)	25,571.6 (17.8)	180 (44.0)	53,498.5 (37.1)	33 (8.1)	40,197 (27.9)	14 (3.4)	24,752 (17.2)
과학기술	16 (0.5)	4,843.7 (0.9)	6 (37.5)	1,303.5 (26.9)	10 (62.5)	3,540.2 (73.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

〈표 3-11〉 분야별 투자심사 통과 비율

(단위 : %)

구분	적정, 조건부 통과		재검토, 부적정, 반려	
	건수	금액	건수	금액
일반공공행정	97.0	90.1	3.0	9.9
공공질서 및 안전	97.1	85.7	2.9	14.3
교육	100.0	100.0	0.0	0.0
문화 및 관광	92.6	78.7	7.4	21.3
환경보호	95.5	90.4	4.5	9.6
사회복지	91.7	79.7	8.3	20.3
보건	100.0	100.0	0.0	0.0
농림해양수산	93.2	70.9	6.8	29.1
산업 및 중소기업	93.3	91.2	6.7	8.8
수송 및 교통	93.7	88.6	6.3	11.4
국토 및 지역개발	88.5	54.9	11.5	45.1
과학기술	100.0	100.0	0.0	0.0

3. 투융자심사위원회의 운영 현황

가. 투융자심사위원회의 개요

투융자심사위원회는 시·군·구 및 시·도의 자체심사와 시·도 의뢰심사 시 비용편익, 경제성 분석 및 정책적 타당성을 판단하여 사업의 추진여부를 결정하는 기구이다. 사업비를 기준으로 300억원 미만 사업의 비율이 37.1%, 20조 9천억원에 달하여 투융자심사위원회의 역할이 크다는 것을 확인할 수 있다.

투융자심사 매뉴얼에 따르면 위원회는 공무원, 민간·학계전문가 등 15인 이내로 구성토록 하고 있다. 시·도 및 일반시는 위원들 중 공무원은 3분 1 이내로 하며, 군과 자치구는 2분의 1 이내로 한다. 임기는 2년으로 하되 연임 가능하며, 투자사업과 직접 관련이 없는 부서의 공무원은 위원 위촉에서 제외한다. 도로·교통 등 각 분야별 전문가로 고르게 구성하도록 하고 있다. 또한 위원회의 객관성 및 형평성 확보를 위해 위원장을 민간인으로 위촉할 것을 권고하고 있다. 일부

자치단체는 지방재정계획심의위원회(중기지방재정계획 심의)가 투융자심사위원회 기능을 대신하기도 한다.

나. 투융자심사위원의 구성 현황

투융자심사위원 중 민간위원 비율을 보면 교수, 시민단체 순이며 민간위원 비중은 기초자치단체에 비하여 광역자치단체에서 높게 나타나고 있다. 특히 기초자치단체의 경우 위원수가 10인이 안되는 경우가 상당수 있다. 일부 자치단체(광역자치단체 4, 기초자치단체 70)는 공무원 비율이 매뉴얼 기준을 충족하지 못하였으며 민간위원 비중이 30% 미만인 자치단체도 17곳이나 된다. 일부 자치단체는 법령상 위원수(15인 이내) 이상의 위원을 임명하고 있는 곳도 있는데 서울이 59인(심사사업 관련 분과위원 15인씩 소집), 경기도가 29인(2개청 각각 15인씩 운영)이다.

〈표 3-12〉 자치단체 계층별 투융자심사위원 구성 현황

(단위: 명)

단체명	계	공무원	교수	공인 회계사	연구 위원	지방 의원	시민 단체	기타*	민간위원 비중(%)
합 계	2,956	1,253	528	77	77	225	244	552	49.98
특광역시	146	34	50	5	30	4	9	14	73.97
도	148	48	65	3	9	7	2	14	62.84
시	890	340	171	36	15	91	77	160	51.57
구	817	370	181	27	19	66	19	135	46.63
군	956	462	61	6	4	57	137	229	45.71

* 기타는 전직 공무원, 변호사, 법무사, 세무사, 상공인 등을 의미함

지역별 투융자심사위원 구성현황 및 민간위원 비중을 보면 <표 3-13>과 같다. 음영처리한 부분은 시·도 및 일반시로서 민간위원 비중 요건이 3분의 2 이상인 곳이고 음영처리하지 않은 부분은 자치구나 군 단위로서 민간위원의 비중 요건

이 2분의 1 이상인 곳이다. 지역별로 시·도 및 일반시의 민간위원 구성비율을 보면 서울이 91.5%로써 비중이 상당히 높다. 대구, 울산은 민간위원 비율이 66.0% 이상으로써 투융자심사위원 구성요건을 충족하고 있는 반면 부산, 전북, 경북, 경남, 제주의 경우는 민간위원 비율이 60%에 미치지 못하고 있다.

민간위원을 50% 이상 구성해야 하는 자치구와 군의 민간위원 비율을 살펴보면 대전, 경기, 전남을 제외한 대부분의 시·도에서 50%에 미치지 못하고 있는가 하면 민간위원 비중이 30%대인 곳도 있다.

〈표 3-13〉 지역별 투융자심사위원 구성 현황

단체명		합계	공무원	교수	공인 회계사	연구 위원	지방 의원	시민 단체	기타	민간위원 비중(%)
서울	총계	338	136	98	7	30	11	0	56	56.5
	시·도본청	59	5	29		24			1	91.5
	구계	279	131	69	7	6	11	0	55	49.1
부산	합계	202	94	34	6	2	26	6	34	40.6
	시·도본청	15	5	1	1	1	2	2	3	53.3
	군구계	187	89	33	5	1	24	4	31	39.6
대구	총계	102	40	25	2	3	11	6	15	50.0
	시·도본청	13	4	5		1		2	1	69.2
	군구계	89	36	20	2	2	11	4	14	47.2
인천	총계	148	64	20	12	7	13	5	27	48.0
	시·도본청	15	4	2	3	1	2	2	1	60.0
	군구계	133	60	18	9	6	11	3	26	46.6
광주	총계	72	31	16	2	2	7	2	12	47.2
	시·도본청	14	5	4	1	1			3	64.3
	구계	58	26	12	1	1	7	2	9	43.1
대전	총계	72	29	31	0	0	2	2	8	56.9
	시·도본청	15	6	7					2	60.0
	구계	57	23	24	0	0	2	2	6	56.1
울산	총계	85	38	10	3	6	6	9	13	48.2
	시·도본청	15	5	2		2		3	3	66.7
	군구계	70	33	8	3	4	6	6	10	44.3
경기	총계	415	154	82	19	19	36	23	82	54.2
	본청+시	368	134	76	19	19	34	17	69	61.0
	군계	47	20	6	0	0	2	6	13	53.2
강원	총계	228	106	33	3	3	9	27	47	49.6
	본청+시	100	41	28	2	3	3	10	13	60.4
	군계	128	65	5	1	0	6	17	34	44.5

단체명		합계	공무원	교수	공인 회계사	연구 위원	지방 의원	시민 단체	기타	민간위원 비중(%)
충북	총계	167	76	19	1	0	12	25	34	47.3
	본청+시	55	18	11	0	0	8	4	14	60.0
	군계	112	58	8	1	0	4	21	20	44.6
충남	총계	179	75	36	5	1	9	10	43	53.1
	본청+시	90	36	27	3	1	3	0	20	60.7
	군계	89	39	9	2	0	6	10	23	49.4
전북	총계	180	75	30	5	0	16	17	37	49.4
	본청+시	84	28	17	5	0	12	7	15	50.4
	군계	96	47	13	0	0	4	10	22	46.9
전남	총계	253	110	39	5	2	8	46	43	53.4
	본청+시	71	26	25	4	0	4	9	3	63.5
	군계	182	84	14	1	2	4	37	40	51.6
경북	총계	274	130	28	1	0	28	24	63	42.3
	본청+시	135	56	27	1	0	16	11	24	52.5
	군계	139	74	1	0	0	12	13	39	38.1
경남	총계	229	93	23	5	2	28	42	36	47.2
	본청+시	122	46	21	4	1	15	21	14	56.2
	군계	107	47	2	1	1	13	21	22	43.9
제주	총계	12	2	4	1	0	3	0	2	58.3
	시·도본청	12	2	4	1	0	3		2	58.3

제3절 설문조사 분석 결과

1. 설문조사 개요

1) 설문목적

2001년부터 중앙투자심사위원회와 지방투자심사위원회가 설치되어 운영되고 있으나 그 사이 투자심사기준 등 소폭의 개정만이 있었을 뿐 이 기준이나 제도 전반에 대한 담당공무원들의 인식조사를 한 경우는 없었다. 따라서 본 연구에서는 지자체 투융자심사 담당 공무원들에게 투융자심사의 내실 있는 운용에 영향을 주는 위원회 구성 및 운용 현황, 타당성조사 추진방법 등에 대한 설문을 통해

지자체의 실질적인 투자사업 운용행태를 알아보고자 하였다.

2) 설문방법 및 설문지 회수결과

244개 지방자치단체에 대해 전수조사를 시도하였다. 설문대상은 각 지방자치단체 투융자심사 담당자이며, 설문 대상사업은 시·도 및 시·군·구의 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사 대상사업이다. 설문조사한 결과 244개 자치단체 중 총 105개 자치단체의 설문지를 회수하였다.

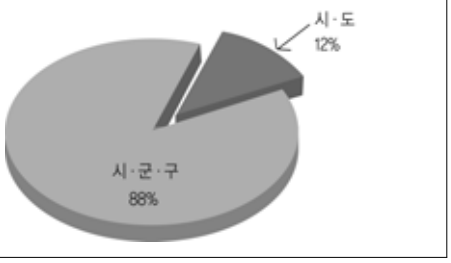
2. 설문조사 결과[19]

1) 설문 응답기관의 계층 구성

조사에 응한 자치단체 중에서 광역자치단체는 13개 시·도[20]이고, 기초자치단체는 92개 시·군·구로서 전체 응답기관의 88%를 차지하였다.

〈표 3-14〉 설문 응답기관의 계층 구성

구분	빈도	백분율
시·도	13	12.0
시·군·구	92	88.0
합계	105	100



19) 설문지는 〈부록 3〉에 수록하였다.

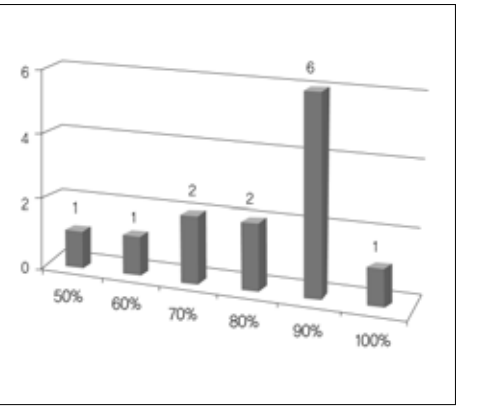
20) 광역시·도의 경우 13곳으로써, 대표성에 문제가 있을 수 있으나, 전체 시·도의 숫자가 16개에 지나지 않고, 광역은 시·군·구 사업까지 심사하고 사업금액도 기초와 상이하므로 분리하여 분석하였다. 다만, 지방투융자심사위원의 구성비율관련 문항은 광역과 일반시의 기준이 같고 군과 자치구의 기준이 같으므로, 광역과 일반시를 합하여 분석하였다.

2) 중기지방재정계획 및 자치단체 중장기발전계획과 연계성

투융자심사 대상사업이 당해 자치단체의 중기지방재정계획이나 중장기발전계획과 어느 정도 연계되어 계획되고 시행되는지에 대한 질문에서 시·도의 경우 6개 자치단체에서 90%정도 연계되고 있다고 응답하였다. 70%와 80% 정도 연계되고 있다고 응답한 시·도는 각각 2개 자치단체로서 전반적으로 광역자치단체의 경우 투융자심사와 관련 계획과의 연계성은 높은 수준으로 조사되었다.

〈표 3-15〉 시·도 투융자심사 대상사업과 중장기계획과 연계성

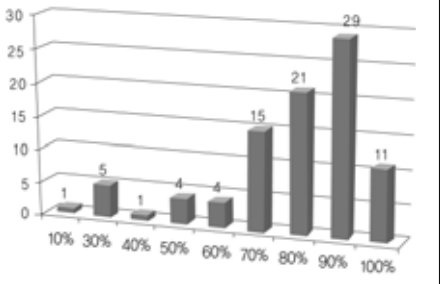
연계 정도	빈도	백분율	누적 백분율
50%	1	7.7	7.7
60%	1	7.7	15.4
70%	2	15.4	30.8
80%	2	15.4	46.2
90%	6	46.2	92.3
100%	1	7.7	100.0
합계	13	100.0	



시·군·구의 경우는 전체 92개 자치단체 중에서 31.5%가 90% 가량 연계되고 있다고 응답하였다. 22개 기초단체는 80%, 15개 기초단체는 70% 정도 투융자심사와 관련 중장기계획이 연계된 것으로 인식하고 있었다. 광역자치단체와 마찬가지로 투융자심사와 관련 계획의 연계성은 높은 편으로 인식하고 있으나 11개 시·군·구는 연계성이 50% 미만으로 응답하여 아직은 개선의 여지가 있음을 시사하고 있다.

〈표 3-16〉 시·군·구 투융자심사 대상사업과 중장기계획과의 연계성

연계 정도	빈도	백분율	누적 백분율
10%	1	1.1	1.1
30%	5	5.4	6.5
40%	1	1.1	7.6
50%	4	4.3	11.9
60%	4	4.3	16.2
70%	15	16.3	32.5
80%	21	22.8	55.3
90%	29	31.5	86.8
100%	11	12.1	98.9
무응답	1	1.1	100.0
합계	92	100.0	



3) 투융자심사위원회의 운영 현황[21)]

전술한 바와 같이 시·도의 경우 40억원 이상 300억원 미만, 시·군·구의 경우 20억원 이상 50억원 미만의 투융자사업은 자체심사를 실시하며, 그 심사주체는 투융자심사위원회이다. 따라서 본 문항에서는 투융사심사 담당자들에게 지방투자사업의 실질적인 결정기구인 투융자심사위원회의 운영현황에 대해 질문하여 기존 자료나 선행연구들에서 다루었던 실태를 확인하였다.

① 심사위원 수

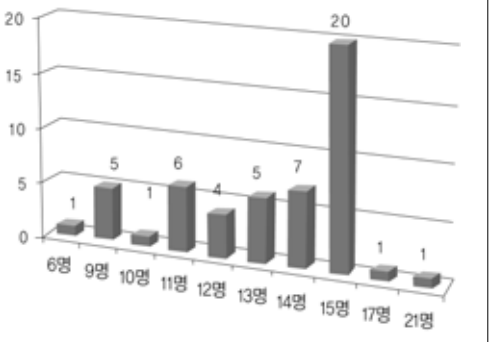
투융자심사 매뉴얼에서는 심사위원 수를 공무원, 민간·학계전문가를 포함하여 15인 이내로 구성토록 하고 있다. 시·도·일반시의 경우 52개 자치단체 중에서 38.5%인 20개 자치단체에서 심사위원이 15명으로 구성되었다고 응답하였으

21) 시·도와 시·군·구를 구별하는 사업비 기준과 달리, 지방투융자심사위원의 경우 시·도·일반시와 군·자치구를 구별하여 운영하도록 되어 있다. 따라서 본 설문조사결과도 타 문항과 달리 지방투자심사위원관련 문항에서는 시·도·일반시와 군·자치구로 구분하여 정리하였다.

며 비율이 가장 높았다. 심사위원이 14명인 자치단체는 13.5%, 11명과 13명이 각각 11.5%로 대체로 양호하게 운영되고 있었다.

〈표 3-17〉 시·도·일반시의 투융자심사위원 수

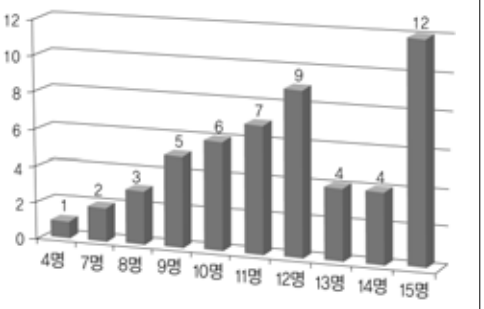
구분	빈도	백분율	누적 백분율
6명	1	1.9	1.9
9명	5	9.6	11.5
10명	1	1.9	13.5
11명	6	11.5	25.0
12명	4	7.7	32.7
13명	6	11.5	44.2
14명	7	13.5	57.7
15명	20	38.5	96.2
17명	1	1.9	98.1
21명	1	1.9	100.0
합계	52	100.0	



군과 자치구의 경우 심사위원 수가 4명에서 부터 15명까지 다양하였다. 53개의 군과 자치구 중 15명이라고 응답한 곳이 12곳(22.6%)으로 가장 많았고, 그 다음이 12명(17.0%), 11명(13.2%) 순이었다. 시·도·일반시에 비해 심사위원의 규모가 적은 것은 군단위 자치단체의 경우 위촉할만한 민간전문가의 인력풀이 협소하거나 민간전문가 자체가 투융자심사위원회 참여에 소극적이기 때문이다.

〈표 3-18〉 군·자치구의 투융자심사위원 수

구분	빈도	백분율	누적 백분율
4명	1	1.9	1.9
7명	2	3.8	5.7
8명	3	5.7	11.3
9명	5	9.4	20.8
10명	6	11.3	32.1
11명	7	13.2	45.3
12명	9	17.0	62.3
13명	4	7.5	69.8
14명	4	7.5	77.4
15명	12	22.6	100.0
합계	53	100.0	

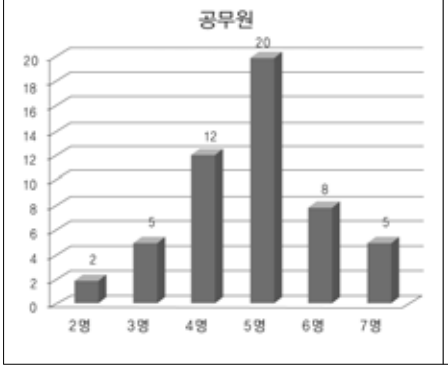


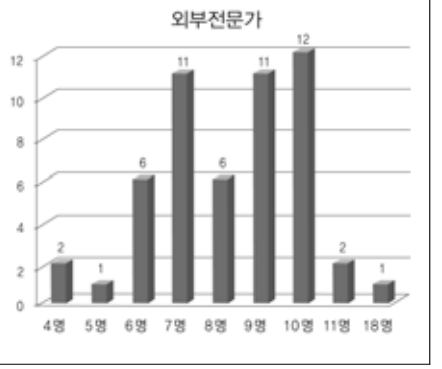
② 투융자심사위원 구성 현황

투융자심사 매뉴얼은 지방투자심사위원들의 구성에 있어 시·도·일반시는 공무원 수를 1/3(5명) 이내, 군과 자치구는 1/2(7.5명) 이내로 하도록 명시하고 있다. 이에 대해 실제 조사결과에 의하면 시·도와 일반시 52개 자치단체 중에서 구성요건인 공무원 5명 이하가 75.0%인 39개 자치단체로 나타났다. 반면에 공무원이 6명 이상인 자치단체라 해도 최대 7명에 불과하여 비교적 투융자심사위원의 구성비율을 잘 준수하고 있었다.

〈표 3-19〉 시·도·일반시의 투융자심사위원 구성 현황

공무원			외부전문가		
인원	빈도	백분율	인원	빈도	백분율
2명	2	3.8	4명	2	3.8
3명	5	9.6	5명	1	1.9
4명	12	23.1	6명	6	11.5
5명	20	38.5	7명	11	21.2
6명	8	15.4	8명	6	11.5
7명	5	9.6	9명	11	21.2
–	–	–	10명	12	23.1
–	–	–	11명	2	3.8
–	–	–	18명	1	1.9
합계	52	100.0	합계	52	100.0

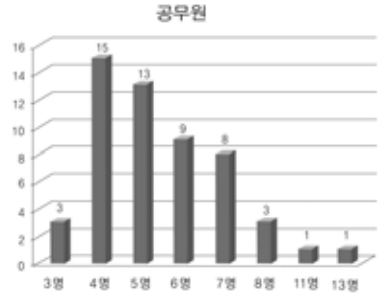


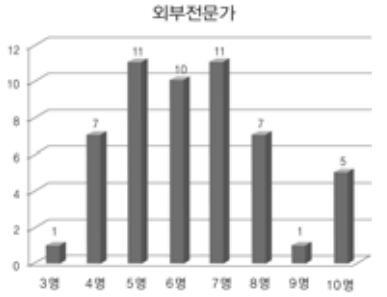


이와는 대조적으로 군과 자치구의 투융자심사위원 구성은 미흡한 것으로 조사되었다. 공무원 비율을 50%인 7.5명 이내로 운용하여야 함에도 불구하고 이 보다 많은 8명인 자치단체가 49.9%인 26개 자치단체, 11.3%인 6개 자치단체는 9명에 달하였다. 이 역시 앞서 기술한 바와 같이 민간전문가를 위촉하는데 어려움을 겪고 있는 군단위 자치단체의 환경을 대변한 결과로 이해된다.

〈표 3-20〉 군·구의 투융자심사위원 구성 현황

공무원			외부전문가		
인원	빈도	백분율	인원	빈도	백분율
3명	3	5.7	3명	1	1.9
4명	15	28.3	4명	7	13.2
5명	13	24.5	5명	11	20.8
6명	9	17.0	6명	10	18.9
7명	8	15.1	7명	11	20.8
8명	3	5.7	8명	7	13.2
11명	1	1.9	9명	1	1.9
13명	1	1.9	10명	5	9.4
합계	53	100.0	합계	53	100.0





사실상 <표 3-19>와 <표 3-20>의 내용만으로는 공무원과 외부전문가의 비율을 정확히 알 수 없기 때문에 시·도와 일반시, 군과 자치구의 심사위원 수 대비 공무원 수를 정리해보았다(<표 3-21>, <표 3-22> 참조). 전체 심사위원 수에서 공무원 수를 제외한 숫자가 외부전문가의 숫자이다. 심사위원 구성에 대해 재차 언급하는 것은 투융자심사위원회의 내실 있는 운용을 위해서는 위원회의 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다.

먼저 시·도와 일반시의 심사위원들 중 공무원의 비율은 전반적으로 양호한 것으로 보인다. 그러나 음영표시한 부분에서 보는 것처럼 전체 심사위원 11명, 13

명, 14명 중에서 공무원이 각각 반 이상인 6명, 7명인 자치단체도 있음을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 시·도·일반시의 전체 심사위원 수 대비 공무원 수

구분			공무원 수					
			2명	3명	4명	5명	6명	7명
전체심사위원	6명 (2명)	자치단체수	1	0	0	0	0	0
		비율	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	9명 (3명)	자치단체수	1	4	0	0	0	0
		비율	20.0%	80.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	10명 (3~4명)	자치단체수	0	0	1	0	0	0
		비율	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	11명 (3~4명)	자치단체수	0	0	5	0	1	0
		비율	0.0%	0.0%	83.3%	0.0%	16.7%	0.0%
	12명 (4명)	자치단체수	0	0	1	3	0	0
		비율	0.0%	0.0%	25.0%	75.0%	0.0%	0.0%
	13명 (4~5명)	자치단체수	0	0	2	2	1	1
		비율	0.0%	0.0%	33.3%	33.3%	16.7%	16.7%
	14명 (4~5명)	자치단체수	0	0	1	3	1	2
		비율	0.0%	0.0%	14.3%	42.9%	14.3%	28.6%
	15명 (5명)	자치단체수	0	0	2	12	5	1
		비율	0.0%	0.0%	10.0%	60.0%	25.0%	5.0%
	17명 (5~6명)	자치단체수	0	0	0	0	0	1
		비율	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	21명 (7명)	자치단체수	0	1	0	0	0	0
		비율	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

주 : ( )는 전체 심사위원 수 대비해서 구성할 수 있는 공무원 수의 최대값이다.

군과 자치구의 전체 심사위원 수 대비 공무원의 비율을 보면 전체 심사위원이 4명인 곳에서 공무원이 3명인 곳이 있는가 하면 전체 15명 중 11명이 공무원인 곳도 있다. 자치구의 경우는 좀 낫지만 군 단위에서는 외부전문가 영입이 어려운 경우도 있으므로, 향후 이러한 현실적 어려움에 대한 대안이 필요하다.

〈표 3-22〉 군과 자치구의 전체 심사위원 수 대비 공무원 수

			공무원 수						
			3명	4명	5명	6명	7명	8명	11명
전체심사위원	4명 (2명)	자치단체수	1	0	0	0	0	0	0
		비율	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	7명 (3~4명)	자치단체수	1	1	0	0	0	0	0
		비율	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	8명 (4명)	자치단체수	1	2	0	0	0	0	0
		비율	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	9명 (4~5명)	자치단체수	1	4	0	0	0	0	0
		비율	20.0%	80.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	10명 (5명)	자치단체수	0	2	3	1	0	0	0
		비율	0.0%	33.3%	50.0%	16.7%	0.0%	0.0%	0.0%
	11명 (5~6명)	자치단체수	0	4	2	1	0	0	0
		비율	0.0%	57.1%	28.6%	14.3%	0.0%	0.0%	0.0%
	12명 (6명)	자치단체수	0	2	1	5	1	0	0
		비율	0.0%	22.2%	11.1%	55.6%	11.1%	0.0%	0.0%
	13명 (6~7명)	자치단체수	0	0	1	2	1	0	0
		비율	0.0%	0.0%	25.0%	50.0%	25.0%	0.0%	0.0%
	14명 (7명)	자치단체수	0	0	1	0	2	1	0
		비율	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	50.0%	25.0%	0.0%
	15명 (7~8명)	자치단체수	0	0	5	0	4	2	1
		비율	0.0%	0.0%	41.7%	0.0%	33.3%	16.7%	8.3%

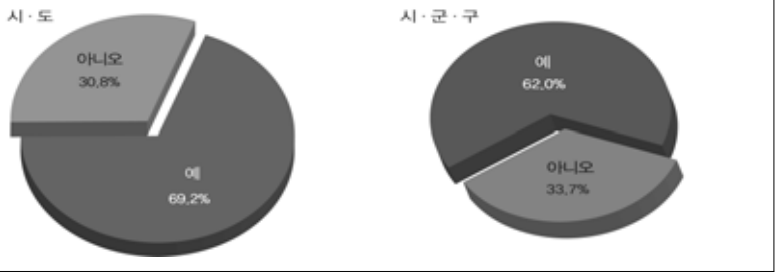
주 : ( )는 전체 심사위원 수 대비해서 구성할 수 있는 공무원 수의 최대값이다.

③ 투융자심사위원회의 연 3회 개최 여부

투융자심사규칙은 투융자심사를 연 3회 정기적으로 개최하도록 되어 있는 바, 시·도의 경우 연 3회 개최하고 있다고 응답한 자치단체가 9개(69.2%), 그렇지 못하다고 응답한 자치단체는 4개(30.8%)로 조사되었다. 특히, 1개 자치단체는 연간 9회를 개최하여 투융자심사를 매우 활발하게 운용하고 있었다.

〈표 3-23〉 투융자심사위원회의 연 3회 개최 여부

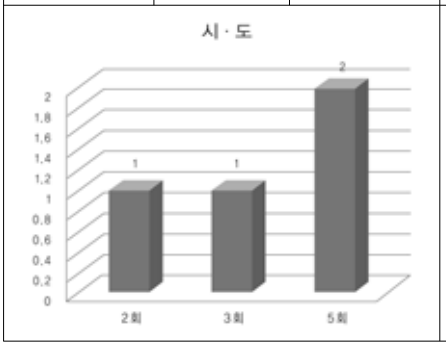
구분	시·도		시·군·구	
	빈도	백분율	빈도	백분율
'예'	9	69.2	57	62.0
'아니오'	4	30.8	31	33.7
무응답	–	–	4	4.3
합계	13	100.0	92	100.0

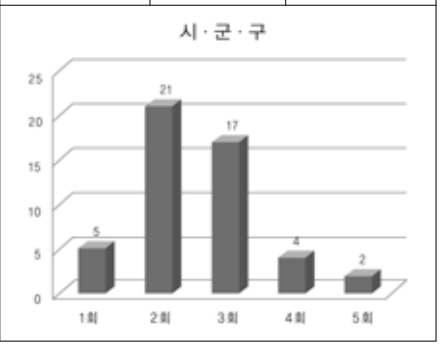


시·군·구의 경우 조사대상의 62.0%인 52개 자치단체가 연간 3회 개최하는 것으로 조사되었다. 반면에 33.7%인 31개 자치단체는 연간 3회 미만으로 투융자심사를 개최한 바, 이를 구체적으로 살펴보면 연간 1회 개최가 5.4%인 5개 자치단체, 연간 2회가 22.8%인 21개 자치단체로 조사되었다. 이와는 대조적으로 4개 자치단체는 연간 4회, 2개 자치단체는 연간 5회를 개최하였다. 전반적으로 기초자치단체에서 투융자심사 개최가 기준치를 밑도는 이유는 자치구나 군의 경우 대규모 지역개발사업이 적어 투융자심사의 수요가 한정된 데에 있다.

〈표 3-24〉 시·도 및 시·군·구의 투융자심사 연간 개최 횟수

시·도			시·군·구		
개최횟수	빈도	백분율	개최횟수	빈도	백분율
2회	1	7.7	1회	5	5.4
3회	1	7.7	2회	21	22.8
5회	2	15.4	3회	17	18.5
–	–	–	4회	4	4.3
–	–	–	5회	2	2.2
무응답	9	69.2	무응답	43	46.7
합계	13	100.0	합계	92	100.0



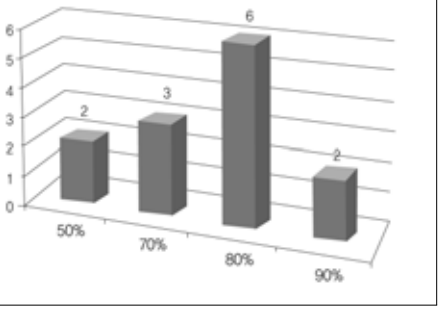


④ 투융자심사위원회의 실효성

투융자심사위원회의 실효성에 대해서는 시·도의 경우 실효성을 80% 이상으로 평가한 자치단체가 8개로 나타났다. 특히, 2개 시·도는 실효성을 50% 수준으로 부정적인 평가를 내리고 있는 바, 투융자심사위원회의 내실 운용과 관련된 정책 과제가 여전하다는 것을 시사하고 있다.

〈표 3-25〉 투융자심사위원회의 실효성(시·도)

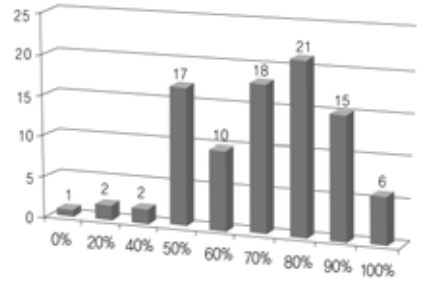
실효성 정도	빈도	백분율	누적 백분율
50%	2	15.4	15.4
70%	3	23.1	38.5
80%	6	46.2	84.6
90%	2	15.4	100.0
합계	13	100.0	



투융자심사위원회의 실효성에 대한 시·군·구의 평가는 부정적인 의견이 높게 나타나고 있다. 조사대상 기초자치단체 중에서 22.8%만이 실효성을 80% 정도로 높게 평가할 뿐, 50%로 평가한 시·군·구가 18.5%에 달하였다. 심지어는 투융자심사위원회의 실효성이 20%, 40%에 불과하다는 시·군·구도 각각 2개 자치단체에 달하였다.

〈표 3-26〉 투융자심사위원회의 실효성(시·군·구)

실효성 정도	빈도	백분율	누적 백분율
0%	1	1.1	1.1
20%	2	2.2	3.3
40%	2	2.2	5.4
50%	17	18.5	23.9
60%	10	10.9	34.8
70%	18	19.6	54.3
80%	21	22.8	77.2
90%	15	16.3	93.5
100%	6	6.5	100.0
합계	92	100.0	



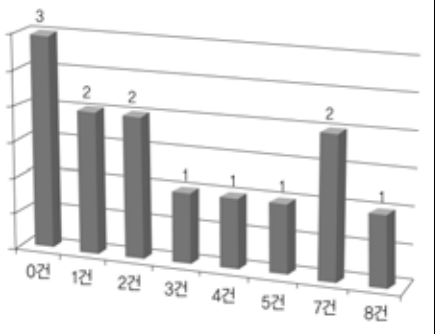
4) 타당성조사 운용 현황

① 타당성조사 건수 및 타당성조사 결과

지방투자사업 중 500억원 이상 규모의 사업들은 중앙의뢰심사 신청시 반드시 전문기관에 의뢰한 타당성조사 결과보고서를 첨부해야 한다. 조사대상 13개 시·도의 500억원 이상 사업수는 2011년 기준으로 40건으로 조사되었다. 자치단체별 분포도는 시·도의 상황에 따라 0건에서 8건까지 다양하게 나타났다.

〈표 3-27〉 500억원 이상 타당성조사 대상사업 수(시·도)

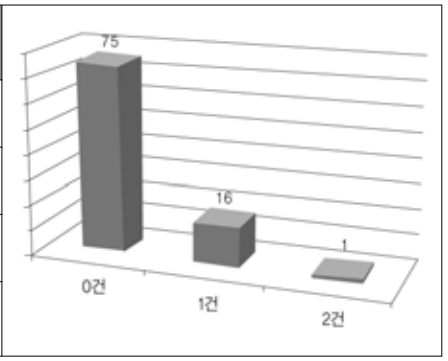
사업건수	빈도	백분율	누적 백분율
0건	3	23.1	23.1
1건	2	15.4	38.5
2건	2	15.4	53.8
3건	1	7.7	61.5
4건	1	7.7	69.2
5건	1	7.7	76.9
7건	2	15.4	92.3
8건	1	7.7	100.0
합계	13	100.0	



시·군·구의 500억원 이상 타당성조사 대상사업은 18건으로 조사되었으며 이 중 75개 자치단체는 1건도 없는 것으로 나타났다. 반면에 1건인 시·군·구는 16개 자치단체로 조사대상의 17.4%에 불과하였으며 2건인 시·군·구는 1개 자치단체에 그쳤다.

〈표 3-28〉 500억원 이상의 타당성조사 대상사업 수(시·군·구)

사업건수	빈도	백분율	누적 백분율
0건	75	81.5	81.5
1건	16	17.4	98.9
2건	1	1.1	100.0
합계	92	100.0	



타당성조사 연구용역 결과 타당성 없음으로 나온 사업건수를 묻는 질문에 대해 시·도와 시·군·구 모두 타당성이 없다고 나온 경우는 없는 것으로 조사되었다. 500억원 이상의 사업건수와 타당성조사 결과에 대한 질문 결과, 시·도와 시·군·구의 전체 사업건수는 58건인데, 이 사업들이 모두 타당하다고 나왔다는 것은 타당성조사의 결과를 신뢰하기 어렵다는 증거로 해석할 수 있다.

〈표 3-29〉 타당성조사 용역결과 타당성 없는 사업건수

구분	사업건수	빈도	백분율	누적 백분율
시·도	0건	13	100.0	100.0
시·군·구	0건	92	100.0	100.0

② 타당성조사 의뢰기관의 성격

시·도가 타당성조사를 의뢰했던 기관의 성격에 대해 설문한 결과 엔지니어링 회사가 가장 많았으며(6건/50%), 대학 연구소(2건/16.7%), 사단법인 연구소(2건/16.7%)의 순이었다. 시·군·구의 경우에도 별반 다르지 않는 것으로 조사되었다. 2011년도 기준으로 500억원 이상 사업을 추진했던 23개 시·군·구 중에서 53.3%

인 12개 자치단체가 엔지니어링 회사에 의뢰하였다. 표본이 작아 단정하기 어렵지만 공신력을 갖춘 국책연구원이나 시·도 연구원보다 민간기관에 대한 의존도가 높다는 것은 타당성조사의 객관성과 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 3-30〉 타당성조사 수행기관의 성격

구분	시·도		시·군·구	
	빈도	백분율	빈도	백분율
대학 연구소	2	16.7	1	4.3
엔지니어링 회사	6	50.0	12	52.2
사단법인 연구소	2	16.7	3	13.0
타 시·도연구원	1	8.3	1	4.3
기타	1	8.3	6	26.1
합계	12	100.0	23	100.0

③ 공공 또는 공공용 청사의 타당성조사 의뢰기관

지방재정법시행령 제41조 2항에는 건축비가 100억원 이상인 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다고 명시하고 있다. 시행령에 따르면 타당성조사를 의뢰할 수 있는 전문기관의 성격은 세 가지로 나뉘어져 있는데 조사 결과 시·도의 경우 국가·지방자치단체 출연기관이 가장 많았고(44.4%), 민법에 의한 법인(33.3%), 고등교육법에 의한 대학연구소(22.2%)의 순서였다. 반면에 시·군·구는 민법에 의한 법인이 46.2%로 가장 높은 비중을 차지하였으며 국가 및 지방자치단체 출연기관(38.5%), 대학연구소(15.4%)의 순서로 나타났다.

〈표 3-31〉 공용·공공용 건축물 타당성조사 수행기관의 성격

	시·도		시·군·구	
	빈도	백분율	빈도	백분율
국가, 지방자치단체가 자산의 100분의 50 이상을 출자 또는 출연한 연구기관	4	44.4	5	38.5
민법, 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 받아 설립된 법인	3	33.3	6	46.2
고등교육법 제2조 각 호의 규정에 의한 국립대학교의 연구소로서 대학교 총장이 승인한 연구소	2	22.2	2	15.4
합계	9	100.0	13	100.0

④ 타당성조사 수행기관의 선정방식

타당성조사 수행업체의 선정은 시·도의 경우 대부분 수의계약 방식으로 선정하는 것으로 조사되었다. 특히 6개 시·도는 100% 수의계약 방식으로 선정한 바, 이는 수의계약이 가능한 국가 및 지방자치단체의 출연기관이 44.4%인 조사와 일치하지 않는 결과이다.

〈표 3-32〉 타당성조사 수행기관의 선정방식(시·도)

수의계약			경쟁입찰		
비율	빈도	백분율	비율	빈도	백분율
60%	2	15.4	20%	1	7.7
70%	1	7.7	30%	1	7.7
80%	1	7.7	40%	2	15.4
100%	2	15.4	100%	2	15.4
무응답	7	53.8	무응답	7	53.8
합계	13	100.0	합계	13	100.0

시·군·구의 경우에도 설문에 응한 7개 자치단체 중에서 수의계약 방식으로 100% 진행한다는 곳이 3개 자치단체에 달하여 수행기관의 성격과 잘 맞지 않는 결과를 보였다. 이처럼 수의계약이 가능한 타당성조사 수행기관의 의뢰 비율에 비하여 실제 수의계약 비율이 부합하지 않는 것은 수의계약이 가능한 소액으로 타당성조사를 의뢰하였거나 수의계약이 허용된 법정 기관에 의뢰한 결과로 풀이된다.

〈표 3-33〉 타당성조사 수행기관의 선정방식(시·군·구)

수의계약			경쟁입찰		
비율	빈도	백분율	비율	빈도	백분율
30%	1	1.1	29%	1	1.1
50%	2	2.2	50%	2	2.2
71%	1	1.1	70%	1	1.1
100%	3	3.3	100%	12	13.0
무응답	85	92.4	무응답	76	82.6
합계	92	100.0	합계	92	100.0

⑤ 타당성조사 연구용역비

수의계약 방식의 비중이 높은 원인은 타당성조사 연구용역비를 통하여 간접적이나마 확인할 수 있다. 예상한대로 시·도의 경우 수의계약이 가능한 3,000만원 미만의 타당성조사가 9건으로 가장 많은 것으로 조사되었다. 반면에 시·군·구는 대부분 3,000만원 이상의 용역비로 타당성조사를 의뢰한 바, 고액의 용역비는 국가 또는 자치단체의 출연기관에 의뢰하고, 소액은 민간기관에 의뢰할 경우 수의계약 비중이 높게 나타날 수 있다. 물론, 용역계약 상 불합리한 관행이 작용할 개연성도 배제할 수는 없다.

〈표 3-34〉 타당성조사 연구용역비 현황

시·도

건수	빈도	백분율
1,000~3,000만원 미만		
2건	2	15.4
5건	1	7.7
3,000~5,000만원 미만		
1건	2	15.4
2건	2	15.4
5,000~7,000만원 미만		
1건	1	7.7
7,000~10,000만원 미만		
3건	1	7.7
10,000만원 이상		
1건	2	15.4

시·군·구

구분	빈도	백분율
1,000~3,000만원 미만		
1건	3	3.3
3,000~5,000만원 미만		
1건	5	5.4
7,000~10,000만원 미만		
1건	1	1.1
2건	1	1.1
10,000만원 이상		
1건	6	6.5

5) 투융자심사제도 발전방안에 대한 지방공무원 의견

투융자심사제도의 발전방안 마련을 위한 지방공무원의 의견을 조사한 결과, 중요한 정책적 합의를 발견할 수 있었다.

첫째, 투융자심사담당 공무원들은 자체심사 폐지를 제언하였다. 자체심사 대상사업에 대해서는 관대하게 대하는 경향이 있고, 단체장의 공약사업이나 역점사업을 스스로 통제하기 어렵다는 현실을 토로하였다. 둘째, 자체심사 폐지의 연장선상에서 의뢰심사의 확대가 필요하다는 의견도 개진되었다. 셋째, 심사기법의 객관성을 제고하며, 실무적으로 쉽게 적용할 수 있는 심사기법의 개발을 요구하였다. 넷째, 투융자심사 이후 사후관리가 중요하다는 점을 강조하였다. 정치적인 이해관계에 따라 사업중지 또는 번복이 반복되며, 조건부 이행율이 저조한 문제사업에 대해서는 재정패널티를 강화해야 한다는 해결책을 제시하고 있다. 또한 투융자심사가 외형적으로 드러난 시설물의 타당성만 주목할 뿐 사후 운영에 대한 검증이 부족하다는 비판도 제기되었다.

〈시·도 실무자 의견〉

◦ 자체심사를 줄이고 의뢰심사를 늘려야 함
 – 자체심사 대상사업에 대한 객관적 심사 곤란
◦ 중앙 의뢰심사 확대
 – 단체장의 역점사업에 대해 심사의 관대화 경향
 – 중앙 통제 강화는 지방자치의 취지에 어긋난다는 의견도 있으나, 객관적인 심사를 위해서는 시·도 심사 범위의 축소가 바람직
◦ 심사의 객관성을 담보할 수 있는 제도개선이 절실함
◦ 심사기법의 구체화 및 실제 실무적용이 가능한 매뉴얼이 필요함
 – 사례 위주의 타당성조사 교육 등을 위해 실무심사 연찬회 개최
◦ 사후평가제도 개선 필요
 – 사후평가결과 문제사업은 재정패널티 부과
◦ 현지실사 위주의 투융자심사가 필요함

〈시·군·구 실무자 의견〉

◦ 자체심사 폐지 및 의뢰심사 확대 필요
◦ 절차에 불과한 투융자심사위원회가 아닌 실질적 투융자심사 필요
◦ 투융자심사 이후 정기적으로 사업 추진상황 점검 필요
◦ 투융자심사위원회의 심사기능 강화
 – 투융자심사위원의 전문성이 필요함
◦ 단체장이 임기 내에 모든 사업을 종결하고 가시적인 성과를 창출하고자 사업을 계획하고 시행하고 있는 현실적인 이유로, 중장기계획에 의한 효율적인 예산의 배분 및 운용이라는 투융자심사의 취지에 전면 배치되는 결과가 나타남
 – 임기는 4년인데 반하여 몇 백억짜리 공사를 임기내에 종결하고자 하므로 구상 및 입안단계부터 졸속 행정이 반복됨
 – 사업이 정상적으로 추진되지 않아도 사후에 책임자에 대한 문책이 이루어지지 않으므로 즉흥적이고 무책임한 사업 결정 빈번
 – 정치적인 이해관계를 달리하는 이전 투자사업에 대하여 이해관계에 따라 사업중지 또는 번복 등이 반복되는 문제
 – 예산규모 등 외형상으로 나타나는 시설물 위주의 심사관행으로 인해 중요하게 진행시켜야 할 사후 운영에 대한 철저한 검증절차가 없음
◦ 투융자사업에 대한 책임의 한계를 분명히 할 필요가 있으며 자치단체장의 의중에 따라 사업이 결정되는 현실을 고려할 때 제도적인 견제장치가 필요
 – 특히, 전액 자체재원이 투입되는 경우 문제가 더 심각한 상황임

– 일정 규모 이상의 자체사업도 의뢰심사에 포함시켜야 함
– 정책실명제를 도입하여 미추진 사업, 부실 추진으로 재정손실이 발생한 사업에 대해서는 사후징계가 가능토록 해야 함

7) 정책함의

설문조사 결과를 토대로 투융자심사위원회, 타당성조사, 사후관리 부문으로 나누어 다음과 같은 정책함의를 도출할 수 있다.

첫째, 투융자심사위원회의 정상적인 운용이 필요하다. 투융자심사위원회 운용의 효율성을 논하기에 앞서 우선 정상적인 운용이 필요한데 시·도보다는 시·군·구의 부실 운용 경향이 강하게 표출되었다. 먼저 투융자심사위원 수의 경우 지방투융자사업 매뉴얼에는 15인 이내로 구성하도록 하고 있지만 시·군·구의 경우 심사위원 수가 11인 이하인 자치단체가 40.2%나 되고 심지어는 4명, 6명인 곳도 있었다. 위원회의 구성도 규정과 달리 군·자치구의 경우 공무원만 11명, 13명인 곳도 있는 등 공무원의 비율이 상당히 높았다. 위원회의 개최횟수나 심사기간 등도 시·군·구의 경우 연 1회 개최하고, 기간도 1일인 자치단체도 있는 등 투융자사업의 심사주체인 투융자심사위원회의 구성 및 운용체계부터 제대로 된 심사를 할 수 없는 구조이다.

둘째, 타당성조사의 객관성 확보가 필요하다. 500억원 이상의 대규모 사업은 그 파급효과나 실패했을 때의 파장효과가 크기 때문에 여러 단계에 걸쳐 심사하고 평가한 후 추진하도록 되어 있고, 그 중요한 단계 중의 하나가 타당성 조사이다. 그러나 설문조사결과 타당성조사를 실시했던 500억원 이상의 58개 사업 가운데 타당성이 없음으로 결론지어진 사업이 전무하였다는 것은 타당성조사의 무용론이 나올 정도로 심각한 문제이다. 이는 타당성조사가 엔지니어링회사나 사단법인 연구소에 크게 의존한다는 사실과 무관하다 할 수 없다고 사료된다.

셋째, 투융자심사 이후 사후관리가 강화되어야 한다. 투융자심사 이후 사업계획의 변경이나 사업중단 시 이를 제어할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 투융자심사에 대비하여 의도적으로 사업물량을 축소하거나 또한 위험요인을

예측하는 데에 실패하여 사업추진이 중단되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

마지막으로 자체심사에 대해 부정적 의견이 다수 표출되었다는 점이다. 자치단체 내부적으로 투융자심사를 관대하게 처리하려는 관행도 문제지만 근본적으로 단체장의 의중을 무시할 수 없는 현실적인 고충을 지적하고 있다.

제4절 투융자심사제도 및 타당성조사 사례 분석

제4절에서는 투융자심사제도의 운용실태를 미시적으로 살펴보기 위하여 충청북도와 전라북도를 대상으로 사례분석을 시도하였다[22]. 분석기간은 2006년에서 2011년이며 충청북도의 경우 도 자체심사 및 의뢰심사, 중앙심사 452개 사업, 전라북도는 도 자체심사 및 중앙심사 208개 사업을 표본으로 분석하였다.

1. 투융자심사 결과

가. 대상사업 재원구성

투융자심사 대상사업의 재원구성은 자체심사와 의뢰심사, 본청과 시·군의 사업에 따라 특징적인 현상이 관찰되었다. 충청북도의 경우 도 자체심사는 도비와 지방채 위주로 재원조달이 계획되었으나 의뢰심사는 국비와 민자 의존도가 높다는 특징을 보였다. 특히, 본청과 시·군의 중앙 의뢰심사 사업에서 이러한 현상이 두드러지게 나타났다.

22) 본 연구에서는 비교적 자료조사에 협조적인 전라북도와 충청북도를 대상으로 분석하였다.

〈표 3-35〉 투융자심사 대상사업 재원구성(충청북도)

(단위 : 백만원, %)

		합계	국비	특별교부세	시·도비	시·군·구비	지방채	민자	기타
본청	자체심사	782,884 (100.0)	75,247 (9.6)	3,400 (0.4)	435,337 (55.6)	7,540 (1.0)	237,760 (30.4)	22,370 (2.9)	1,230 (0.2)
	중앙의뢰심사	6,826,760 (100.0)	2,189,400 (32.1)	– (–)	382,250 (5.6)	15,150 (0.2)	299,000 (4.4)	3,611,760 (52.9)	329,200 (4.8)
시군	도 의뢰심사	2,593,566 (100.0)	983,397 (37.9)	39,760 (1.5)	359,252 (13.9)	931,290 (35.9)	51,330 (2.0)	155,958 (6.0)	72,579 (2.8)
	중앙 의뢰심사	3,785,200 (100.0)	805,820 (21.3)	1,900 (0.1)	119,460 (3.2)	450,700 (11.9)	158,000 (4.2)	2,244,220 (59.3)	5,100 (0.1)

주 : 투자심사 시 제출된 사업계획 기준의 재원구성이며 충청북도 내부 통계를 가공하였음

반면에 전라북도는 충청북도와 달리 민자 의존도가 낮았으며 국비와 시·도비 위주의 투자사업을 구상한 것으로 분석된다. 또한 자체심사와 중앙 의뢰심사 사업에 따라 국비 의존도의 차이가 발견되는데, 자체심사 사업의 국비 의존도는 34.5%이나 중앙 의뢰심사 사업의 국비 의존도는 64.3%에 달하여 대형 사업일수록 국비로 조달하려는 경향이 높게 나타났다.

〈표 3-36〉 투융자심사 대상사업 재원구성(전라북도)

(단위 : 백만원, %)

	합계	국비	특별교부세	시·도비	시·군·구비	지방채	민자	기타
도 자체심사	1,775,141 (100.0)	612,191 (34.5)	4,700 (0.3)	858,527 (49.4)	101,813 (5.7)	36,700 (2.1)	151,100 (8.5)	10,110 (0.6)
도 중앙심사	1,223,046 (100.0)	786,090 (64.3)	– (–)	306,890 (25.1)	45,900 (3.8)	33,000 (2.7)	42,266 (3.5)	8,900 (0.7)

주 : 투자심사 시 제출된 사업계획 기준의 재원구성이며 전라북도 내투 통계를 가공하였음

나. 투융자심사 결과

본청과 시·군 공통적으로 자체심사 보다는 의뢰심사에서 재검토, 부적정 사업의 비중이 높은 것으로 분석되었다. 충청북도 본청의 경우 자체심사의 재검토

비율은 건수 기준으로 2.7%, 금액 기준으로 3.9%이었으나 중앙심사에 의뢰한 사업의 재검토 비율은 건수 기준 12.5%, 금액 기준 10.4%로 상승하였다. 이러한 추세는 전라북도에서도 동일하게 관찰되는 바, 도 자체심사 사업의 재검토 비율은 0.2%에 불과하였으나 중앙 의뢰심사는 14.7%로 크게 증가하였다.

광역자치단체와 기초자치단체간 심사결과의 차이도 관찰된다. 충청북도 사례를 보면, 본청의 자체심사에서 조건부 비율이 금액기준으로 66.5%인데 비하여 중앙 의뢰심사는 12.4%에 불과하였으며, 적정사업의 비율이 87.6%에 이를 정도로 매우 높았다. 이러한 현상은 조건부 통과를 남발하는 자체심사의 관행과 함께 자체심사에서 이미 문제 사업들이 걸러진 후 중앙 의뢰심사로 넘어가는 절차상의 결과 등이 반영된 것으로 풀이된다. 한편, 시·군의 경우 도 의뢰심사나 중앙 의뢰심사 모두 조건부 비율이 50%를 넘어서고 있는바, 국·도비 보조금 확보가 사업추진 여부를 좌우하는 기초단체의 특성을 보여주고 있다.

〈표 3-37〉 투융자심사 결과 현황(충청북도)

(단위 : 백만원)

			합계	적정	조건부	재검토	부적정 (반려,철회)
본청	자체 심사	건수	73 (100.0%)	28 (38.4%)	43 (58.9%)	2 (2.7%)	–
		금액	882,244 (100.0%)	260,660 (29.6%)	587,084 (66.5%)	34,500 (3.9%)	–
	중앙 의뢰 심사	건수	12 (100.0%)	4 (33.3%)	8 (66.7%)	–	–
		금액	6,509,060 (100.0%)	5,701,900 (87.6%)	807,160 (12.40%)	–	–
시군	도 의뢰 심사	건수	364 (100.0%)	169 (46.43%)	169 (46.4%)	24 (6.5%)	2 (0.6%)
		금액	2,841,169 (100.0%)	1,247,707 (43.9%)	1,443,422 (50.8%)	129,450 (4.6%)	20,590 (0.7%)
	중앙 의뢰 심사	건수	64 (100.00%)	25 (39.06%)	31 (48.44%)	8 (12.5%)	–
		금액	4,171,680 (100.0%)	1,158,300 (27.8%)	2,581,160 (61.8%)	432,220 (10.4%)	–

〈표 3-38〉 투융자심사 결과 현황(전라북도)

(단위 : 백만원)

		합계	적정	조건부	재검토	부적정 (반려, 철회)
도 자체심사	건수	81 (100.0%)	35 (43.2%)	45 (55.6%)	1 (1.2%)	1 (1.2%)
	금액	1,770,141 (100.0%)	557,061 (31.8%)	1,182,380 (66.8%)	2,700 (0.2%)	28,000 (1.6%)
도 중앙심사	건수	20 (100.0%)	11 (55.0%)	8 (40.0%)	1 (5.0%)	– (–)
	금액	1,223,096 (100.0%)	548,756 (44.9%)	494,540 (40.4%)	179,800 (14.7%)	– (–)

2. 투융자심사 사후관리

가. 투융자심사 이후 추진상황

조사 시점인 2012년 3월말 현재 투자심사 이후 추진상황을 보면 완료되었거나 공사 중인 사업이 80% 이상을 차지한 것으로 파악되었다. 자체심사에 비해 의뢰심사 사업들의 공사 중인 비율이 높게 나타나는 것은 사업규모가 커 부지매입, 실시설계 용역 등 준비과정이 길게 소요되기 때문이다.

그러나 계획과 달리 사업이 폐지되었거나 추진이 불확실한 사업의 비중도 비교적 높은 편이다. 충청북도의 경우 추진되지 못하고 있는 사업의 비율이 건수 기준으로 도 자체심사 1.6%, 본청의 중앙 의뢰심사 9.1%, 시·군의 도 의뢰심사 및 중앙 의뢰심사가 각각 3.54%와 3.4%로 조사되었다. 전라북도는 폐지된 사업의 비율이 매우 높아 도 자체심사가 26개 사업의 25.0%, 중앙 의뢰심사는 7건의 25.0%에 달하였다. 이것은 전라북도의 투자심사 대상사업의 재원구조가 국·도비에 많이 의존하는 경향과 관련된다. 폐지된 사업의 대다수가 국비 등 재원확보에 대한 조건부, 혹은 재검토 사업으로 투자심사에서 재원조달 가능성이 중요한 판단 요소라는 것을 말해준다.

〈표 3-39〉 투융자심사 이후 추진상황(충청남도)

(단위 : 백만원, %)

			합계	추진현황				
				완료	공사 중	미추진	폐지	기타
본청	자체심사	건수	64 (100.0)	22 (34.4)	29 (45.3)	11 (17.2)	1 (1.6)	1 (1.6)
		금액	869244 (100.0)	319110 (36.7)	338534 (38.9)	177100 (20.4)	18500 (2.1)	16000 (1.8)
	중앙의뢰심사	건수	11 (100.0)	2 (18.2)	7 (63.6)	1 (9.1)	–	1 (9.1)
		금액	6509060 (100.0)	40000 (0.6)	6359060 (97.7)	60000 (0.9)	–	50000 (0.8)
시·군	도의뢰심사	건수	320 (100.0)	101 (31.6)	163 (50.9)	11 (3.4)	20 (6.3)	25 (7.8)
		금액	2841169 (100.0)	715163 (25.2)	1705703 (60.0)	98570 (3.5)	140780 (5.0)	180953 (6.4)
	중앙의뢰심사	건수	56 (100.0)	14 (25.0)	38 (67.9)	2 (3.6)	2 (3.6)	–
		금액	4171680 (100.0)	355410 (8.5)	3594570 (86.2)	142700 (3.4)	79000 (1.9)	–

〈표 3-40〉 투융자심사 이후 추진상황(전라북도)

(단위 : 백만원, %)

		합계	추진현황				
			완료	공사 중	추진 중	폐지	기타
도 자체심사	건수	104 (100.0)	40 (38.5)	11 (10.6)	24 (23.1)	26 (25.0)	3 (2.9)
	금액	1770141 (100.0)	417531 (23.6)	77990 (4.4)	292785 (16.5)	285100 (16.1)	696735 (39.4)
도 중앙심사	건수	25 (100.0)	4 (16.0)	2 (8.0)	11 (44.0)	7 (28.0)	1 (4.0)
	금액	764370 (100.0)	158700 (20.8)	20470 (2.7)	285300 (37.3)	164900 (21.6)	135000 (17.7)

나. 계획대비 예산배정 현황

투융자심사 사후관리 평가지표인 예산반영율, 조건부사업 조건이행율, 재검토 및 부적정사업의 예산반영율 등을 분석하였다. 사업별 재원분담의 일관성이 미

흡한 전라북도 사례는 제외하고, 통계처리가 가능한 충청북도를 대상으로 분석한 결과만 보고하기로 한다. 먼저 도 자체심사에서 적정으로 판정된 사업은 예산반영율이 77.3%, 조건부사업은 67.2%가 예산에 반영되었으며 재검토사업은 전혀 반영하지 않았다. 재원별 예산반영율을 보면 몇가지 특징을 관찰할 수 있는데, 적정사업의 경우 국비 반영률이 146.9%로 당초 계획을 넘어서 국비를 확보하였으나 조건부사업의 국비반영율은 67.2%에 그쳤다. 시·도비와 지방채도 계획대비 예산반영율이 각각 45.4%, 20.4%에 그쳐 재원조달과 관련된 조건부 이행이 부진하였음을 알 수 있다.

〈표 3-41〉 도 자체심사사업의 예산반영 현황(충청북도)

(단위 : 백만원)

		적정	조건부	재검토	부적정
당초계획 재원내역	합계	223,100	525,284	34,500	
	국비	26,590	39,657	9,000	
	특별교부세	2,400	1,000	0	
	시·도비	85,980	323,857	25,500	
	시·군·구비	5,140	2,400	0	
	지방채	81,860	155,900	0	
	민자	19,900	2,470	0	
	기타	1,230	0	0	
예산편성 재원내역	합계	172,452	209,148	0	
	국비	39,077	26,634	0	
	특별교부세	1,860	1,140	0	
	시·도비	72,231	147,174	0	
	시·군·구비	4,620	0	0	
	지방채	50,600	31,800	0	
	민자	1,264	2,400	0	
	기타	2,800	0	0	
계획대비 예산편성 비율 (%)	합계	77.30	39.82	0.00	
	국비	146.96	67.16	0.00	
	특별교부세	0.00	0.00	0.00	
	시·도비	84.01	45.44	0.00	
	시·군·구비	89.88	0.00	0.00	
	지방채	61.81	20.40	0.00	
	민자	6.35	97.17	0.00	
	기타	0.00	0.00	0.00	

시·군의 도 의뢰심사에서 적정으로 판정된 사업의 예산반영율은 83.2%로 비교적 높게 나타났다. 국비 83.7%, 도비 87.4%, 특별교부세 215.5% 등 각종 보조금의 예산확보가 비교적 순조롭게 진행되었다. 반면에 지방채와 민자는 당초 계획에 비해 저조하였다. 적정사업과 달리 조건부사업의 조건이행율은 64.6%에 그쳤으며 특히 재검토 및 부적정 사업의 예산반영율이 각각 31.6%와 0%에 불과할 정도로 매우 미흡하였다. 조건부, 재검토, 부적정 사업들의 예산반영율이 저조한 배경은 국비에서 비롯된 것으로 국비 예산반영율은 각각 57.5%, 23.8%, 0%에 불과하였다.

〈표 3-42〉 시·군의 도 의뢰심사사업의 예산반영 현황(충청북도)

(단위 : 백만원)

		적정	조건부	재검토	부적정
당초계획 재원내역	합계	1,210,290	1,251,836	110,850	20,590
	국비	566,302	384,535	29,560	3,000
	특별교부세	5,300	32,860	1,600	0
	시·도비	157,204	182,098	16,450	3,500
	시·군·구비	369,167	507,383	50,240	4,500
	지방채	25,840	22,990	0	2,500
	민자	37,258	101,610	10,000	7,090
	기타	49,219	20,360	3,000	0
예산편성 재원내역	합계	1,007,081	808,800	35,014	0
	국비	473,761	221,006	7,035	0
	특별교부세	11,420	17,800	0	0
	시·도비	137,445	122,060	15,363	0
	시·군·구비	344,558	416,432	12,616	0
	지방채	12,121	10,000	0	0
	민자	24,110	24,816	0	0
	기타	33,283	27,860	0	0
계획대비 예산편성 비율 (%)	합계	83.21	64.61	31.59	0.00
	국비	83.66	57.47	23.80	0.00
	특별교부세	215.47	0.00	0.00	0.00
	시·도비	87.43	67.03	93.39	0.00
	시·군·구비	93.33	82.07	25.11	0.00
	지방채	46.91	43.50	0.00	0.00
	민자	64.71	24.42	0.00	0.00
	기타	67.62	0.00	0.00	0.00

시·군의 도 의뢰심사와 달리 중앙 의뢰심사의 예산반영율은 높게 분석되었다. 특히 적정사업 보다는 조건부사업과 재검토사업의 예산반영율이 양호하였다. 그러나 국비와 지방채의 예산반영율은 여전히 저조하여 국비의 경우 조건부사업은 55.9%, 재검토사업은 24.7%만이 예산에 반영되었다.

〈표 3-43〉 시·군의 중앙 의뢰심사도사업의 예산반영 현황(충청북도)

(단위 : 백만원)

		적정	조건부	재검토	부적정
당초계획 재원내역	합계	963,190	2,682,810	139,200	
	국비	226,820	531,280	47,720	
	특별교부세	1,900	0	0	
	시·도비	28,330	82,700	8,430	
	시·군·구비	176,440	222,010	52,250	
	지방채	104,000	54,000	0	
	민자	425,700	1,787,720	30,800	
	기타	0	5,100	0	
예산편성 재원내역	합계	764,991	2,085,418	62,527	
	국비	197,460	297,055	11,793	
	특별교부세	7,503	900	0	
	시·도비	36,417	62,860	27,810	
	시·군·구비	243,270	243,585	22,149	
	지방채	85,000	23,000	0	
	민자	308,456	1,484,636	0	
	기타	19,878	5,526	775	
계획대비 예산편성 비율 (%)	합계	79.42	77.73	44.92	
	국비	87.06	55.91	24.71	
	특별교부세	0.00	0.00	0.00	
	시·도비	128.55	76.01	329.89	
	시·군·구비	137.88	109.72	42.39	
	지방채	81.73	42.59	0.00	
	민자	72.46	83.05	0.00	
	기타	0.00	0.00	0.00	

예상외로 본청의 중앙 의뢰심사의 예산반영율은 매우 저조하였다. 적정사업의 예산반영율은 1.5%, 조건부사업의 조건이행율은 14.4%에 불과한 바, 이는 일부 대형사업에서 재원확보가 전혀 이루어지지 않았거나 국비확보에 실패하였기 때문이다. 예를 들어 경제특별도 펀드조성사업을 보면 총사업비 500억원에 대한 재원확보 실적이 전무하며, 총사업비가 5조 6,119억원으로 추정되는 첨단의료복합단지 조성사업은 도비 확보율은 60.8%에 달하지만 국비와 지방채는 전혀 확보되지 못했다.

〈표 3-44〉 본청의 중앙 의뢰심사사업의 예산반영 현황(충청북도)

(단위 : 백만원)

		적정	조건부	재검토	부적정
당초계획 재원내역	합계	5,701,900	1,124,860		
	국비	1,982,400	207,000		
	특별교부세	0	0		
	시·도비	81,000	301,250		
	시·군·구비	7,000	8,150		
	지방채	163,200	135,800		
	민자	3,468,300	143,460		
	기타	0	329,200		
예산편성 재원내역	합계	85,980	161,529		
	국비	15,000	5,300		
	특별교부세	0	0		
	시·도비	46,001	39,805		
	시·군·구비	9,500	4,250		
	지방채	0	0		
	민자	8,779	53,874		
	기타	6,700	58,300		
계획대비 예산편성 비율 (%)	합계	1.51	14.36		
	국비	0.76	2.56		
	특별교부세	0.00	0.00		
	시·도비	56.79	13.21		
	시·군·구비	135.71	52.15		
	지방채	0.00	0.00		
	민자	0.25	37.55		
	기타	0.00	0.00		

3. 타당성조사

가. 투융자심사 이후 추진상황

전체 투융자심사 대상사업 중에서 타당성조사를 실시한 사업은 충청북도의 경우 본청의 중앙 의뢰심사가 3.3%, 시·군의 도 의뢰심사는 0.2%에 불과하였으며 전라북도 역시 본청의 자체심사가 2.5%에 그쳤다. 그러나 충청북도 시·군의 중앙 의뢰심사는 38.3%, 전라북도 본청의 중앙 의뢰심사 역시 22.6%로 비교적 높은 비중을 차지하였다.

타당성조사 실시 배경으로 규정에 의해 총사업비가 500억원 이상인 사업이거나 중앙부처에서 실시하는 국고보조 공모사업, 국제행사 기본계획 수립 등을 들었다. 공모사업은 주로 시·군에서 타당성조사를 실시한 배경으로 지목하고 있는데, 기본계획 수립을 목적으로 타당성조사를 실시한다는 것은 기본계획을 대상으로 타당성조사를 실시하는 본래 취지와 본말이 전도된 것이다. 이러한 결과는 기본계획을 수립할 수 있는 시·군의 역량부족, 전문가 풀의 한계 등 지역여건이 불리한데서 초래되는 현상이다.

〈표 3-45〉 타당성조사 대상사업 규모 및 실시 사유(충청북도)

(단위 : 백만원, %)

		투융자심사 대상사업 총사업비	타당성조사 대상사업 사업비	타당성조사 사유			
				총사업비 500억원 이상	공모사업 신청	국제행사 승인	기타
본청	자체심사	782,884 (100.0%)	–	–	–	–	–
	중앙 의뢰심사	6,826,760 (100.0%)	228,200 (3.3%) 〈100.0%〉	207,800 (3.0%) 〈91.1%〉	–	20,400 (0.3%) 〈8.9%〉	–
시·군	도 의뢰심사	2,593,566 (100.0%)	5,000 (0.2%) 〈100.0%〉	–	5,000 (0.2%) 〈100.0%〉	–	–
	중앙 의뢰심사	3,785,200 (100.0%)	1,449,740 (38.3%) 〈100.0%〉	–	1,409,640 (37.2%) 〈97.2%〉	–	40,100 (1.1%) 〈2.8%〉

〈표 3-46〉 타당성조사 대상사업 규모 및 실시 사유(전라북도)

(단위 : 백만원, %)

	투융자심사 대상사업 총사업비	타당성조사 대상사업 사업비	타당성조사 사유			
			총사업비 500억원 이상	공모사업 신청	국제행사 승인	기타
도 자체심사	1,775,141 (100.0%)	45,160 (2.5%) 〈100.0%〉	–	–	–	45,160 (2.5%) 〈100.0%〉
도 중앙심사	1,223,046 (100.0%)	276,200 (22.6%) 〈100.0%〉	82,700 (6.8%) 〈29.9%〉	193,500 (15.8%) 〈70.1%〉–	–	–

나. 타당성조사 수행기관 현황

타당성조사 수행기관은 공공기관, 연구기관, 민간 엔지니어링업체 등 다양하게 분포되어 있다. 조사된 표본 18개 사업 중에서 공공기관, 국책연구기관, 충북개발연구원 등 비영리 전문기관이 8개 사업이며 설계, 사업성 분석, 감리 등을 수행하는 민간업체가 10개 사업으로 과반을 넘어서고 있다. 특히, 민간업체가 수행한 타당성조사는 시·군의 중앙심사 대상사업에서 전부 수행되었다. 주로 산업단지 조성, 환경시설, 하수도시설, 도로 확·포장 등 공학적 기술분석을 요구하는 사업들로 민간업체의 전문성이 발휘될 수 있는 영역이나 자치단체가 갑의 자격으로 불합리한 결과를 요구할 경우 이를 극복할 수 있을지는 불확실하다..

충북개발연구원이나 대외경제정책연구원 등 시·도 및 국가 출연기관 역시 독립성, 객관성 측면에서 신뢰를 확보했다고 단정할 수는 없다. 충북개발연구원의 경우 충청북도의 중앙 의뢰심사 대상사업의 타당성조사를 수행하고 있는 바, 출연의 주체인 충청북도의 입김에서 자유로울 수 있는 위치에 있다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 3-47〉 타당성조사 수행기관 현황(충청북도)

	사업명	조사기관	비고
도 의뢰심사	청주시기후변화체험교육관 건립	충북지역환경기술개발센타	공공기관
충청북도 중앙 의뢰심사	경제특별도 펀드조성	충북개발연구원	시·도 연구원
	밀레니엄타운 조성		
	2010 제천국제한방바이오엑스포	대외경제정책연구원	국책 연구원
	2013 오송화장품뷰티 세계박람회		
시·군 중앙 의뢰심사	청주테크노폴리스 조성	동명기술공단	민간 전문업체
	지방산업단지 조성	동림건설기술	
	괴산첨단산업단지 조성	도화종합기술공사	
	용산산업단지 조성	동일기술공사	
	원남산업단지 조성		
	보은동부지방산업단지개발	원건축사사무소	
	괴산건축자재특화산업단지 조성	한조엔지니어링	
	청주권 광역소각시설 증설	한국종합기술	
	청주역~옥산간 도로확포장공사	신라엔지니어링	
	보은첨단산업단지 조성	글로벌경제산업연구원	
	합류식 하수도 월류수 처리시설 건립	환경관리공단	국가공단
	청주시 통합정수장 현대화	한국수자원공사	
	2013 세계조정선수권대회	대외경제정책연구원	국책연구원

제5절 지방투융자심사제도의 문제점

1. 취약한 내부통제기제

가. 투융자심사위원회의 독립성 및 전문성 부족

중앙 의뢰심사로 가지 않고 자치단체에서만 심사가 이루어지는 사업비 비율이 2011년 기준 37.1%, 20조 9천억원에 이르고, 이들 사업의 추진여부는 모두 투융자심사위원회에서 결정되고 있다. 그러나 설문조사에서 살펴본 바와 같이 투융

자심사위원회의 운영실태는 심사 주체로서 역할이 미흡한 실정으로 그 배경은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 심사위원 운영현황을 보면 지방재정법 시행령(제44조)은 공무원과 민간·학계전문가 등 15인으로 구성하게 되어 있으나 하한치에 대해서는 별도의 규정이 없다. 이에 따라 심사위원이 7명으로 구성된 기초자치단체가 23.9%로 가장 높은 비율을 차지하며, 4명 이하인 기초자치단체도 9.8%에 달한다. 소수의 심사위원이 다양하고 복잡한 지방투자사업을 면밀하게 심사하기란 현실적으로 어렵다고 볼 때, 비록 시행령을 위반한 것은 아니지만 적절한 운영이라고 볼 수는 없다. 오히려 일부 자치단체는 시행령에 규정한 상한선 15명을 초과하여 운영하는 실정이다. 이러한 현상은 시행령이 투자심사위원 전체 인원의 하한선을 자치단체의 자율에 일임했기 때문으로 현실과 다소 괴리된 제도상의 허점으로 사료된다.

둘째, 심사위원 구성도 시·도·일반시의 경우 공무원 비중을 1/3 이하, 자치구·군의 경우 1/2이하로 구성하게 되어 있으나 일부 자치단체는 이러한 요건들을 준수하지 않고 있다. 설문조사에 의하면 조사대상 14개 시·도 중에서 28.6%인 4개 시·도, 39개 일반시의 59.0%인 23개 일반시에서 공무원 비율이 1/3을 초과하였다. 또한 조사대상 30개 군 중에서 16.개 군(16.7%), 23개 자치구 중 5개 자치구(21.7%)에서 공무원 비율이 50%를 초과하였다. 군과 자치구의 경우 기준치 50%를 정확히 유지한 자치단체가 7개 군, 5개 자치구로 가장 높은 빈도를 차지하는 바, 공무원 비율 50%를 준수한다 해도 다수결로 최종 판정을 내리는 현실에서는 공무원의 영향력이 크게 작용할 개연성이 높다 하겠다. 이런 점을 감안하여 공무원 비율이 50% 초과가 아닌 50% 이상인 군과 자치구를 보면 40.0%와 43.5%로 크게 증가하게 된다. 이는 투융자심사위원회가 공무원 위주로 운용됨으로써 독립성에 부정적인 영향을 준다는 의미이며, 기초자치단체에서 이러한 문제점이 두드러지게 나타나고 있다.

〈표 3-48〉 투융자심사위원회 공무원 비율

시·도		시		군		구	
비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
33.00%	9	14.00%	1	33.00%	6	33.00%	2
36.00%	2	22.00%	1	36.00%	3	36.00%	2
40.00%	1	27.00%	2	38.00%	2	42.00%	1
41.00%	1	29.00%	1	40.00%	2	43.00%	1
		31.00%	2	44.00%	1	44.00%	3
		33.00%	9	45.00%	2	46.00%	2
		36.00%	6	47.00%	2	47.00%	2
		38.00%	2	50.00%	7	50.00%	5
		40.00%	5	53.00%	1	53.00%	1
		42.00%	3	55.00%	1	54.00%	1
		43.00%	1	57.00%	1	57.00%	1
		46.00%	1	60.00%	1	58.00%	1
		47.00%	1	73.00%	1	무응답	1
		50.00%	2				
		54.00%	1				
		55.00%	1				

셋째, 심사위원의 전문성이다. 자치구를 제외하면 시·도와 시·군은 하나의 작은 정부라 할 만큼 다양한 분야에 걸쳐 수많은 사업들을 추진하는 것이 현실이다. 반면에 심사위원들이 다양한 분야의 투자사업들을 심의할 전문적 역량을 확보하고 있는가에 대해서는 여전히 의문이 제기되는 실정이다. 서울특별시의 경우 각 분야의 민간위원 풀(54명)을 구성하여 회의 시마다 10명을 위촉, 운영하고 있지만 이는 매우 예외적인 사례로 대부분은 전문성을 갖춘 민간위원을 위촉하는데 어려움을 겪고 있다.

넷째, 심사안건이 10건 내외로 적을 경우 서면심의를 허용함으로써 부실심사의 가능성을 높이고 있다. 서면심사는 협의의 서면심사와 광의의 서면심사로 분류할 수 있는데, 심사위원의 출석없이 자료를 회람시켜 결정하는 협의의 서면심사는 시급히 배척해야 할 운영방식이다. 사업부서의 의견을 청취해도 타당성 여

부를 가름하기 어려운 현실에서 이러한 절차없이 서면으로만 심의하는 것은 투자심사를 행정적 절차로 치부하는 불합리한 관행이라 할 수 있다. 심사위원 출석하에 진행하는 광의의 서면심사도 부실심사의 원인에서 자유로울 수 없다. 특히, 심사항목 중 사업의 시급성, 사업규모의 적정성, 주민갈등과 같은 위험요인 등은 현장실사에 의한 검증이 중요하다. 이러한 현장실사가 배제될 경우 비록 광의의 서면심의라 해도 투융자심사제도의 실효성을 저하시키게 된다.

나. 관련 지방재정관리제도와 연계성 미흡

중기지방재정계획, 지방채심사 등 다른 지방재정관리제도와 연계성이 미흡하다. 중기지방재정계획의 경우 투융자심사 시기와 최대 2년의 시차가 발생하는 경우가 종종 발생하고 있다. 이로 인하여 투자사업의 적기 추진이 곤란한 경우가 발생하고 있다. 사업비의 증가로 타당성조사를 다시 의뢰하거나 투융자심사를 연기해야 하는 상황도 감안할 필요가 있다.

둘째, 심사규칙은 적정 또는 조건부 추진으로 판정된 사업에 한하여 지방채발행계획안을 제출하도록 규정하고 있다(제9조 제4항). 이 조항은 투융자심사 통과 이후에 지방채심사를 거쳐 지방채발행이 가능하다는 의미로 해석되며, 이 경우 이들 재정관리제도와 선·후 관계는 중기지방재정계획 → 투융자심사 → 지방채심사가 될 것이다. 그러나 지방채심사와 투융자심사의 시기는 이러한 선·후 관계에 맞게 운용하기 어려운 사정이 발생할 수 있으며 이 경우 지방채심사 이후에 투융자심사를 의뢰하기도 한다. 또한, 조건부의 사유가 대부분 재원조달과 관련된 현실에서 조건부 사업까지 지방채발행계획을 허용함으로써 향후 지방채무 발행 여지를 확대시킬 우려도 있다.

셋째, 국고보조사업에 대한 투융자심사 실효성 문제이다. 일선에서는 사업부서가 예산부서와 충분한 협의를 거치지 않고 국고보조사업을 확보한 이후에 투자심사를 의뢰하여 투융자심사제도가 무력화된다는 불만이 제기되고 있다. 특히, 공모사업에서 주로 발생하는 바, 투융자심사제도가 지방비부담을 사후 추인하는 행정적인 절차로 전락할 가능성이 있다. 이는 투융자심사제도의 취지를 훼손하

는 것으로 적절한 통제가 필요하다.

다. 자치단체의 도덕적 해이 만연

마지막으로 자치단체의 도덕적 해이가 여전하다는 사실이다. 앞서 설문조사와 사례분석에서 확인한 바와 같이 조건부 사업이 44%에 이를 정도로 높은 편이다. 특히, 시·군·구 자체심사 보다는 시·도심사와 중앙 의뢰심사에서 조건부 사업의 비중이 60%를 넘어서고 있는 바, 이는 주로 국비나 시·도비 등 의존재원의 확보 가능성을 충분히 검토하지 않고 심사를 의뢰한데서 비롯되는 현상이다. 이와는 대조적으로 시·군·구 자체심사는 적정 사업이 71%에 달할 정도로 과도한 반면에 재검토, 부적정, 반려 등 부적합한 사업은 2%에 불과한 실정이다. 기초자치단체의 투융자심사가 효과적으로 작동되는지 의심스러운 대목으로 감사원은 단체장의 무리한 지시, 공약사업 이행 등을 그 배경으로 지적하여 설문조사 결과를 뒷받침하고 있다.

감사원의 감사결과에 따르면 양평군의 경우 공약사항이라는 이유로 오빈역 신설 사업을 추진하였으며 한국철도시설공단에 124억원의 사업비를 지원하고, 한국철도공사에는 오빈역 운영 시 발생하는 손실을 보전하는 협약을 체결하였다. 용인시 영어마을 조성사업 역시 타당성이 없다는 조사 결과가 나왔는데도 공약사업이라는 이유로 계속 추진하다 예산부족으로 중단하였다(감사원 : 2011a).

타당성조사나 투자심사를 회피하는 수단으로 이른바 '사업쪼개기'와 같은 전략적 행태도 문제이다. 감사원의 감사결과보고서는 이러한 사업분할 행태를 반복적으로 지적하고 있는 바, 인천광역시는 경인고속도로 5km를 지하화하는 사업을 추진하면서 3.5km 구간만 사업계획에 반영하여 투자심사를 회피하였다(감사원 : 2011a). 충청북도의 경우 540억원 규모의 산업단지 진입도로사업을 추진하면서 예비타당성조사 절차를 거치지 아니할 목적으로 2개 구간으로 나누어 4.0km는 국토해양부 자체사업으로, 나머지 0.8km(사업비 89억원)는 충청북도에서 시행하는 것으로 추진한 바 있다(감사원 : 2011d). 전라남도의 해양테마펜션단지 조성사업 역시 사업비가 최소 610억원에 달하지만 민자사업을 제외한 재정

사업 40억원만 반영토록 하여 관련 시·군의 자체심사만 거쳐 사업을 추진한 사례도 있다(감사원 : 2012a).

라. 투자심사 제외사업 과다

지방재정투융자사업 심사규칙은 신규 투자사업이 아닌 사업, 관련 법령에 따라 추진하는 사업, 소방장비 및 119구급장비, 소방용헬기, 사업비 전액이 민간자본 혹은 외국인자본인 사업, 전액 국비사업 등 8개 항목을 심사대상 제외 사업으로 열거하고 있다(제3조 제2항).

◦ 신규투자사업이 아닌 사업
◦ 관련 법령에 따라 추진하는 별표에 해당하는 사업
◦ 소방장비, 119구급장비 및 소방용헬기 구입
◦ 공유재산 및 물품관리법에 따른 공유재산의 대체 취득
◦ 사업비 전액이 민간자본 또는 외국자본인 사업
◦ 사업비 전액이 국가에서 지원한 재원인 사업
◦ 그 밖의 법령에 따라 부처간 협의를 거친 사업이나 의무적으로 시행하는 사업으로서 행정안전부장관과 협의를 거친 사업

투융자심사 제외사업의 운용은 국가재정법을 원용한 것으로 이해된다. 국가재정법 시행령은 공공청사·교정시설 신·증축사업, 문화재 복원사업, 재해예방·복구사업 등을 예비타당성조사 면제 대상으로 열거하고 있다(제13조 제2항). 중앙정부는 예비타당성조사에 투융자심사에 준하는 역할을 부여하고 있다는 점을 감안하면, 동법 시행령 자체가 투융자심사의 면제 사업으로 간주해도 별다른 무리가 없다. 그러나 이 조항에 대해서는 과도한 행정행위라는 지적이 제기되어 왔다(채연하 : 2011).

투융자심사 제외 사업과 관련해서 문제점을 지적하면, 첫째, 예비타당성조사와 마찬가지로 지방재정법에 규정하지 않고 심사규칙과 매뉴얼로 운용하는 것은 법령을 초월하여 과도한 행정행위로 볼 수 있다는 것이다. 투융자심사의 제외

사업으로 지정된다는 것은 반드시 타당성조사를 의뢰할 필요성이 없다는 의미이며, 이 경우 예산낭비 억제와 지방세출의 효율성 제고, 그리고 지방재정 건전성을 관리한다는 취지와 배치된다. 더욱이 '별표'에 열거되는 사업이 매뉴얼 수준에서 열거된다면 행정행위의 과도함은 더 크다 할 수 있다.

둘째, 제외사업의 적정성과 현실성이 결여되어 있다. 제외사업이 시차를 두면서 국가적 필요에 따라 확대됨에 따라 정책변화를 따라가지 못하는 실정이다. 대표적으로 광역지역발전특별회계 내 포괄보조사업을 들 수 있다. 정주권개발, 농어촌생활용수개발, 개발촉진지구개발, 어촌종합개발, 신활력 등 5개 낙후지역 지원사업은 시·군·구 자율편성에 편입되어 사실상 폐지된 사업들이다. 살기좋은 지역만들기 국가지정 시범사업도 국가균형발전특별법의 개정 시 폐지된 사업이다. 대구획경지정리사업, 밭기반정리사업은 시·도 자율편성사업으로 폐지되지는 않았지만, 자치단체가 자율적으로 사업을 선정하는 포괄보조금체제에서 운용됨으로 계속해서 제외 사업으로 지정하는 것이 바람직한지는 의문이다.

셋째, 최근들어 사회적 논란으로 부각되고 있는 민간투자사업이 제외되어 있다. [사회기반투자시설에 대한 민간투자법]은 교통, 환경, 교육, 복지 등 15개 분야 48종의 시설을 민간투자사업 대상으로 명시하고 있다(제2조). 또한 동법 제4조는 민간투자사업의 시행방식으로 BTL, BTL, BOT, BOO 4개 유형으로 구분하고 있다[23]. 민간투자 대상사업으로 인정받기 위해서는 전문연구기관에 용역을 의뢰할 수 있으며, 특히 2,000억원 이상의 민간투자사업과 1,000억원 이상의 BTL사업은 PIMAC의 예비타당성조사와 민간투자사업심의위원회의 심의를 받아야 한다. 이때 예비타당성조사 및 심의는 경제적 타당성 뿐만 아니라 일반재정사업과 비교할 때 민간투자사업이 적격한지 여부(VFM) 등에 초점을 둔다. 2011년말 현재 자치단체의 민간투자사업은 263건이 추진되고 있으며 2011년 한해 투

23) 사회기반시설에 대한 민간투자법은 ① 준공과 동시에 시설의 소유권이 국가 또는 자치단체에 귀속되어 사업시행자에게 일정기간 시설관리운영권을 인정하는 BTO방식, ② 사업시행자에게 일정기간 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용수익하는 BTL방식, ③ 일정기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며, 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 자치단체에게 귀속되는 BOT방식, ④ 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 이전되는 BOO방식을 규정하고 있다.

자액만 BTL사업 1조 3,155억원, BTO사업 1조 6,978억원이다. 2011년 자치단체가 부담한 최운임보장수입액도 BTL사업 3,007억원, BTO사업 1,021억원에 달하고 있다. 이러한 실정에도 불구하고 전액 민간투자사업은 투자심사에서 제외되어 있으며, 2000억원 미만 민간투자사업(BTL사업은 1,000억원 미만)은 민간투자사업심의위원회 심의 대상에서도 제외되어 관리의 사각지대에 놓여 있다.

〈표 3-49〉 지방자치단체 민간투자사업 현황

(단위 : 억원)

		합계	운용중	시공중	시공 준비중	'11년 투자비	최소운임 수입보장액
BTO	합계	140	101	29	13	16,978.2	1,021.4
	시·도	58	42	13	3	11,275.6	995.7
	시·도	60	39	12	9	5,021.6	24.2
	군	12	11	1	0	681.0	1.5
	자치구	10	9	3	1	–	–
BTL	합계	123	74	46	3	13,155.4	3,007.7
	시·도	23	11	12	0	3,986.5	481.9
	시	67	37	29	1	7,828.5	1,714.0
	군	29	22	5	2	1,340.4	712.3
	자치구	4	4	0	0	–	99.5

자료 : 기획재정부(2012b), 「2011년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」를 토대로 재분류, 작성하였다.

넷째, 민간투자사업과 마찬가지로 자치단체의 재정건전성을 위협하고 있는 지방공기업의 투융자사업이 제외되어 있다. 현재 [지방공기업 예산편성기준] 및 [지방공기업 설립·운영기준]에 따르면 지방공사의 신규 투융자사업에 대해서는 외부 전문기관의 타당성조사를 거쳐야 하고, 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영하여 추진하여야 한다. 원론적으로 지방공기업은 독립채산원칙에 입각하여 이사회 의결을 거쳐 신규 투융자사업을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 광주광역시 도시개발공사와 강원개발공사와 같이 사업타당성에 대한 내부심의 규정이 마련되어 있지 않거나 SH공사와 대구도시공사 등 이사회 의결사항으로 규정하

지 않는 사례가 감사원 감사에서 지적되고 있다. 이러한 현실에서 지방공사 및 지방공단의 설립을 제외사업으로 규정하고, 신규 투융자사업 역시 타당성조사만 의무사항으로 규정할 뿐 추진 여부는 내부결정으로 미루는 것이 바람직한지는 생각해 볼 문제이다. 태백시의 오투리조트, 인천광역시의 영종도 택지개발사업 사례에서 보듯이 지방공사의 경영부실은 자치단체의 재정위험으로 귀착된다는 점을 고려하면 현행과 같이 지방공사·공단의 설립, 신규 투융자사업을 제외 사업으로 운용하는 것은 지방투융자심사제도의 취지에 반할 수 있다.

마. 투융자심사기준의 합리성 미흡

심사규칙은 투자심사의 기준으로 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제사회정책과 연계성, 중장기 지역계획 및 지방재정계획과 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정적·경제적 효율성 등을 규정하고 있다(제2조). 이 규정은 일종의 심사기준의 원칙이며 구체적인 사항은 매뉴얼에 예시하고 있으며 자치단체가 지역특성을 감안하여 조정할 수 있는 자율성을 부여하였다.

심사기준이 적격 투자사업을 걸러내는 객관적 잣대로 활용된다고 볼 때, 그리고 대부분의 자치단체가 매뉴얼을 수용하는 현실에서, 매뉴얼 수준으로 심사기준을 운용하는 방식은 바람직하다 볼 수 없다. 물론 통일된 심사기준을 적용할 경우 획일성의 문제, 자치원리와 배치된다는 반론도 제기될 수는 있다. 그러나 작금의 지방재정 위기가 발생하게 된 배경이 자치단체의 불합리한 심사관행과 무관하지 않다는 점에서 국가 차원에서 표준화된 심사기준과 이를 뒷받침하는 법적 근거를 명시할 필요는 있다.

다음으로 심사기준의 획일적 운용을 지적할 수 있다. 행정안전부는 기능별 세출과목과 연계해서 심사대상 사업을 12개 유형으로 구분하여 관리하고 있으나 심사기준만은 공통기준 하나로 통합시켜 운용하고 있다. 민자투자사업과 공공투자사업, 공공청사와 사회기간시설은 목적, 편익의 범위, 정책환경 등이 다르다는 점에서 단일 심사기준을 운용하는 것은 바람직한 방식이라 할 수 없다. 더 세부

적으로 가면 사회기반시설이라 해도 도로, 상·하수도, 공단조성, 문화·관광개발 등도 고유의 특성을 갖고 있어 사업유형에 따른 탄력적인 심사기준이 필요하다. 일본의 공공투자사업평가나 예비타당성조사에서 사업 유형에 따른 평가기준을 차별적으로 운용하는 것도 정책목적, 편익범위, 규모의 경제 등 외부성을 고려한 조치라는 점을 감안할 필요가 있다.

셋째, 심사기준의 객관성과 의사결정의 합리성이 미흡하다. 현행 심사기준은 질적 지표를 중심으로 나름대로 그 체계성을 갖추고 있으나, 심사기준의 과학화 수준은 낮은 수준이다. 심사기법 측면에서도 부적격 사업을 판별할 수 있는 척도가 설정되어 있지 않고, 심사기준별 상대적 가중치도 설정되어 있지 않아 단위사업의 적정성을 판정하는데 객관성을 담보하기가 쉽지 않은 실정이다(최외출·안지민 : 1999). 심사항목의 구분이 체계적이지 못하며 항목별로 정확한 측정수단이 연계되어 있지 못하다는 점도 지적된다. 무엇보다 최종 판정을 만장일치로 결정하게 하고, 의견 일치가 어려울 경우 다수결을 적용하는 것은 투명성과 객관성을 훼손하는 문제가 잠재되어 있다. 지역현실에 어두운 민간위원이 반대의견을 제시하는 것이 현실적으로 어렵고, 지역출신 위원이라 해도 오래된 인간관계를 바탕으로 다수 의견에 낮추는 판단을 하게 될 가능성이 높다는 점에서 만장일치나 다수결에 의한 의사결정은 심사과정의 투명성, 심사결과의 신뢰성을 저해하는 요인이 된다(박병희·박완규·임병인 : 2011).

2. 사후관리체계 미비

심사규칙은 부적정 또는 재검토로 판정된 사업에 대해서는 국고보조금, 특별교부세, 시·도비 지원을 금지하도록 규정하고 있다(제9조 제3항). 또한 지방교부세법 시행령은 투자심사를 받지 않은 사업에 대해서는 지출한 금액만큼 교부액을 감액하도록 하여 재정패널티를 부과할 수 있도록 허용하고 있다(제12조 제1항의2). 그러나 국고보조금, 특별교부세, 시·도비 지원의 금지는 활용도가 극히 미미하며 지방교부세 감액 조차도 2012년의 경우 9개 사업, 11억원에 불과하여 실효성이 낮은 편이다.

사후관리 조치의 하나로 미심사사업의 예산반영비율, 재검토 및 부적정 사업의 예산반영비율, 조건부 사업의 조건이행율 등을 파악하고 있지만 통계수집을 통한 점검에만 머무르거나 점검 조차도 이행하지 않는 자치단체가 다수이다. 전라북도를 보면, 적정 사업을 포함하여 전체 투자심사를 거친 사업의 미이행율은 금액기준 7.5%, 건수기준 7.4%이다.. 그러나 조건부 사업만 한정하면 미이행율은 금액기준 11.1%, 건수기준 13.2%로 조건부 사업의 이행실적이 더 저조함을 알 수 있다.

〈표 3-50〉 조건부 사업의 이행율 현황(전라북도 사례)

구분	투자심사 전체 사업의 이행율							
	금액기준				건수 기준			
	합계	완료	이행중	미이행	합계	완료	추진중	미추진
합계	31,019 (100.0)	4,690 (15.1)	23,611 (77.4)	2,320 (7.5)	282 (100.0)	56 (19.9)	205 (72.7)	21 (7.4)
본청	2,438 (100.0)	621 (25.5)	1,761 (72.2)	55 (2.3)	31 (100.0)	16 (51.6)	14 (45.2)	1 (3.2)
시군	28,581 (100.0)	4,069 (14.2)	22,246 (77.8)	2,265 (7.9)	251 (100.0)	40 (15.9)	191 (76.1)	20 (8.0)

구분	투자심사 결과 조건부 사업 이행율							
	금액기준				건수 기준			
	합계	완료	이행중	미이행	합계	완료	추진중	미추진
합계	11,904 (100.0)	9,607 (78.2)	1,278 (10.7)	1,319 (11.1)	91 (100.0)	67 (73.6)	12 (13.2)	12 (13.2)
본청	844 (100.0)	844 (100.0)	– (–)	– (–)	1 (100.0)	1 (100.0)	– (–)	– (–)
시군	11,060 (100.0)	8,463 (76.5)	1,278 (11.6)	1,319 (11.9)	90 (100.0)	66 (73.3)	12 (13.3)	12 (13.3)

자료 : 전라북도 자료를 토대로 재분류, 작성하였다.

지방투자사업에 대한 질적 관리는 더욱 부실한 형편이다. 타당성조사 결과, 투자심사 이후 사업변경 사유와 내역, 추진실적, 예산집행으로 창출된 성과와 결과 등을 정기적으로 점검하고 모니터링 하는 시스템이 허술하다. 때문에 주민공개

를 통한 외부통제는 더더욱 어려워 투자심사 이후 단계에서는 내·외부 통제기능의 효과적인 작동을 기대할 수 없다.

지금과 같은 사후관리체계는 사전심사기능 의 실효성에도 부정적인 영향을 주게 된다. 타당성조사의 신뢰성과 투자심사의 실효성을 제고하기 위해서는 과거 유사 사업의 추진성과라는 경험적 증거가 충분히 축적되어야 한다. 경험적 증거는 비용편익분석의 예측력을 높이고, 투자심사기준을 합리적으로 개선하며, 정성적 심사항목도 최대한 정량적인 기준에 근거하여 판단하도록 유용한 정보를 제공한다. 투자심사 과정에서도 유사 사례를 토대로 사업규모나 재원조달, 입지와 같은 핵심 요소들의 위험요인 가능성을 예상할 수 있다.. 당초 예상한 수요에 비해 시설물의 이용율이 현저하게 떨어지거나 자치단체의 재정부담이 크게 증가하는 등의 문제들이 불거지고 있는 것은 투융자심사 이후의 정책환류가 미흡하기 때문이다.

3. 전담조직 부재

투융자심사위원회의 내실 운영과 관련하여 가장 큰 문제점은 전담기구가 사실상 없다는 것이다. 앞에서 지적한 민간위원의 중립성, 심사위원의 전문성 등은 운영 과정에서 돌출되는 기술적인 문제이지 사실 근본적인 문제는 전담조직의 부재에서 비롯되었다. 전문인력이 충분치 않은 군이나 소도시의 경우 인근 지역의 전문가를 위촉하게 되는데, 지역사정에 어둡기 때문에 공무원의 의견을 추종할 개연성이 높아진다. 투자심사에 소요되는 기간이 권고사항 5일 이내인 자치단체가 38.2%에 달하고, 심지어는 하루에 불과하다는 자치단체도 22.8%에 이른다는 것은 전담기구의 설치 없이는 실질적인 심사가 어렵다는 것을 말해준다.

그러나 현실은 담당자 1명이 여러 업무 중 하나로 취급하고 있으며, 행정안전부 조차도 전담조직 없이 심사업무를 소화하고 있다. 중앙 의뢰심사의 경우 2011년 기준으로 185건, 광역자치단체는 자체심사와 의뢰심사를 합해서 1,345건에 시·도 평균 84건에 달하여 투융자심사 업무만 담당하기에도 벅찬 실정이다.

실제로 16개 시·도의 투융자심사 조직과 전담인력, 담당업무를 조사한 결과 서울특별시를 제외하면 전담조직이 없다 해도 과언이 아니다.

〈표 3-51〉 광역자치단체 투자심사 담당조직 실태

시·도	담당 과	담당 계	담당인원	담당자 주요 업무
서 울	재정담당관	투자관리팀	5명	투자관리 총괄, 민자사업 타당성분석, 현지조사, 투자심사사업 사후평가
부 산	예산담당관	투자예산계	2명	투자심사, 건설공사 총사업비관리, 신규투자사업 사전심사, 건설본부 관리
대 구	예산담당관	투자분석팀	2명	투자심사, 지역상생발전기금, 재정계획심의위원회 관리
인 천	예산담당관	재정관리계	2명	투자심사, 재정위기관리, 재정계획심사위원회 관리, 재정분석
광 주	예산담당관	재정관리계	2명	투자심사, 예산성과금 운영, 예산낭비
대 전	예산담당관	재정계획계	2명	투자심사, 증기지방재정계획, 재정공시, 사회단체보조금, 기타특별회계
울 산	예산담당관	투자심사계	2명	투자심사, 중기지방재정계획, 민자사업 심의
경 기	예산담당관	경제투자 예산팀	2명	투자심사, 예산성과금, 복권기금
강 원	예산담당관	투자분석 조사계	2명	투자심사, 행사성 사업 사전심사, 총사업비관리, 예산낭비신고센터 운영
충 북	예산담당관	투자심사팀	3명	투자심사, 공공투자분석
충 남	예산담당관	재정계획팀	2명	투자심사
전 북	예산담당관	재정투자계	2명	투자심사, 민자사업관리, 공기업 관리
전 남	예산담당관	투융자심사	2명	투자심사
경 북	예산담당관	국비예산계	3명	투자심사, 예비타당성사업 관리
경 남	예산담당관	투자심사계	2명	투자심사, 지방교부세 송금, 서무
제 주	예산담당관	예산지원계	2명	투자심사, 용역심의, 주민참여예산제 운영, 도민제안 관리

자료 : 각 시·도 홈페이지에 게재된 조직도 및 직원업무를 토대로 작성하였다.

서울특별시는 민간투자사업을 포함한 공공투자사업의 효율적 관리를 목적으로 전담조직을 설치하였으며, 이를 지원하는 기관으로 서울시정개발연구원 부설로 공공투자관리센터를 운영하고 있다. 충청북도 역시 투자심사 및 타당성조사의 체계적 지원을 목적으로 충북개발연구원 부설로 공공투자분석센터를 설치하

였으며 투자심사팀을 전담조직에 근접한 수준으로 운용 중이다. 그러나 나머지 시·도는 실무자 1명이 중기지방재정계획, 재정공시, 재정위기관리, 예산성과금 운영 등 매우 다양한 업무를 처리하고 있어 투융자심사에 전념할 여건이 조성되어 있지 못하다.

소관 부처인 행정안전부도 자치단체 실정과 크게 다를 바 없다. 행정안전부 역시 실무자 1명이 연간 200여건에 이르는 투융자심사를 관리하는 형편이다. 반면에 기획재정부는 전담조직으로서 투자심사과를 설치, 운용하고 있으며 6명의 실무자가 투자심사정책 전반을 총괄하고 있다. 업무 영역도 도로, 건축, 연구개발, 철도, 수자원, 공항, 정보화 등 사업별로 전문화되어 명실공히 전담조직의 역할을 수행하고 있다.

〈표 3-52〉 중앙투자사업과 지방투자사업의 전담조직 현황

부처	전담조직	담당인원 (심사건수)	담당자 주요 업무
행정안전부	재정정책과 투융자심사 담당	1명 (연 180건 내외)	◦ 중앙투융자심사 제도개선, 심사운영
기획재정부	투자심사과	6명 (연 100건 내외)	◦ 예비타당성조사 총괄, 타당성심사 ◦ 사업 특성별(R&D, 도로, 건축, 철도, 수자원, 공항, 정보화) 투자심사 전담

한편, 서울시정개발연구원과 충북개발연구원에 설치된 전담조직의 법적 성격과 역할에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 이들 조직이 타당성조사에 그치지 않고 예비타당성조사나 시·도 투자심사를 지원하는 기능까지 영역을 확대할 경우 법적 근거가 마련될 필요가 있다. 특히, 재원의 독립성을 확보하기 위해서는 관련 법령이나 조례에 안정적인 예산지원 근거를 마련하는 것이 바람직하다.

4. 타당성조사 운용체계 미비

가. 타당성조사 전문기관의 독립성 결여

타당성조사 전문기관의 전문성 및 객관성 확보가 시급한 현안이다.

우선 추진절차를 보면 예비타당성조사와 달리 자치단체의 타당성조사는 연구용역 방식으로 운용되고 있다. 이는 사업부처와 PIMAC을 분리시켜 조사기관의 독립성을 부여한 예비타당성제도와는 매우 대비되는 운용체계이다. 중앙정부는 사업추진 여부가 결정되기 이전까지 기획재정부에서 모든 절차를 진행시키고, 예비타당성조사도 PIMAC에 전담시켜, 사업부처가 관여할 수 있는 여지가 거의 없다. 반면에 지방재정법 시행령(제41조 제2항)은 지방투자사업의 타당성조사 기관을 지방행정 또는 지방재정 전문기관을 선정할 수 있도록 포괄적으로 규정함으로써 자치단체와 조사기관이 결탁할 수 있는 여지를 남겨 놓았다.

또한 용역방식을 취함으로써 전형적인 갑·을 관계가 형성되며, 을의 입장에서 준공계를 제출해야 하는 조사기관의 사정 상 자치단체의 무리한 요구나 암묵적인 유도를 뿌리치기 어렵다고 봐야 할 것이다. 이러한 현실은 감사원 감사에서 반복적으로 지적되는 사항으로 부천시의 생활폐기물 잔처리시설 건립공사의 경우 조사기관의 착수보고나 중간보고 시 자치단체가 부당하게 개입한 대표적인 사례이다(감사원 : 2011b). 심지어는 타당성조사를 부적격 기관에 발주하는 사례도 발견된다. 시행령에서 규정한 전문기관이 아닌 조경업체에 타당성조사를 의뢰한 화성시의 사례가 대표적인 예이다(감사원 : 2011b).

사실 타당성조사 과정에서 자치단체가 부당하고 과도하게 개입하는 관행은 용역방식으로 운영하는데 있다. 용역방식은 자치단체와 조사기관의 수평적 관계를 저해하며 그 기저에는 재원의 독립성이 자리잡고 있다. 예비타당성조사는 중앙정부가 조사비용을 PIMAC에 출연금 방식으로 부담하지만 타당성조사는 의뢰기관인 자치단체가 비용을 부담하는 구조이기 때문에 조사기관이 자치단체에 종속되기 쉬운 구조이다.

나. 타당성조사 표준매뉴얼 부재

예비타당성조사는 총괄기관인 PIMAC이 표준화된 지침을 개발, 매년 갱신하는 등의 제도연구를 병행하고 있다. 도로, 철도, 수자원 등 사업 유형별로 차별화된 표준지침이 이미 개발되어 있다. 또한 총괄기관으로서 예비타당성조사에 참여하는 다른 전문기관에 표준지침을 엄격히 준수하도록 요구하며, 실제 조사에 동원된 방법론이 지침대로 수행되었는지 여부를 검증하기도 한다.

반면에 타당성조사는 표준화된 지침 없이 조사기관에 일임하였다. 이는 타당성조사의 중요성을 간과한 것으로 자치원리를 존중하기 보다는 무질서에 가깝다고 사료된다. 표준매뉴얼의 부재는 다음의 문제들을 양산하게 된다.

첫째, 타당성조사와 투자심사의 연계성을 약화시킨다. 타당성조사 결과가 경제적 타당성 여부를 판단하는 심사항목의 하나에 그친다고 볼 수는 없다. 타당성조사는 재원조달 가능성, 입지의 적정성, 주민갈등과 같은 위험요인을 사전에 평가함으로써 투자심사의 내실 운영을 지원하는 기능도 발휘하기 때문이다. 특히, 투융자심사위원회가 서면 위주로 운용되기 쉬운 현실에서는 타당성조사의 이러한 기능이 더 중요해질 수 있다. 그러나 표준매뉴얼의 부재로 투융자심사에 대한 타당성조사의 지원기능은 제한받고 있다.

둘째, 유사 사업간 수평적 비교가 어려워지게 된다. 조사기관마다 조사항목과 방법이 다르면 비슷한 사업이라 해도 조사결과를 비교 평가하기 곤란해지며 타당성 여부나 우선순위 판별도 모호해져 다수결로 최종 판정을 내리는 상황이 초래된다.

셋째, 타당성조사 결과의 유효기간이 정해져 있지 않은 점도 문제이다. 타당성조사는 주변상황이나 수요 등을 고려하여 사업의 타당성을 판단하는 과정이므로 조사 시기에 따라 그 결과가 달라질 수 있으나, 현재 이에 대한 명확한 기준이 없는 실정이다(이세구·윤형호·김찬동 : 2009). 투융자심사 시 5년이 경과한 타당성조사 결과를 그대로 반영한 경우도 있다. 2006년~2011년 기간 충청북도에서 의뢰한 19건의 타당성조사 중에서 조사 시점과 투자심사 시점이 4년 이상 차이가 나는 경우가 5건에 달하였다.

[투자심사 시점과 타당성조사 시점의 차이가 큰 사례]

자치단체	사업	투융자심사 시점	타당성조사 시점
청주시	◦ 통합정수장 현대화사업	2008년	2000년
	◦ 청주역–옥산간 도로확장공사	2010년	2004년
음성군	◦ 용산산업단지 조성사업	2008년	2004년
	◦ 원남산업단지 조성사업	2008년	2004년
보은군	◦ 첨단산업단지 조성사업	2011년	2007년

자료 : 충청북도 내부자료를 토대로 작성

다. 타당성조사 결과의 신뢰성 결여

타당성조사 전문기관의 난립, 자치단체에 대한 종속성, 표준매뉴얼의 부재는 타당성조사 결과의 신뢰성을 저하시키는 결정적인 요인으로 작용한다. 자치단체의 억압적 분위기로 비용을 과소 추정하거나 편익을 과대 추계하는 관행도 여기서 비롯된다. 조사기관이 조사역량을 축적할 수 있는 기회가 제한된 현실도 조사결과를 수용하기 어렵게 하는 원인이다. 현재 타당성조사에서 PIMAC 수준의 독립성과 전문적 역량을 갖춘 전문기관은 전무하다 해도 과언이 아니다.

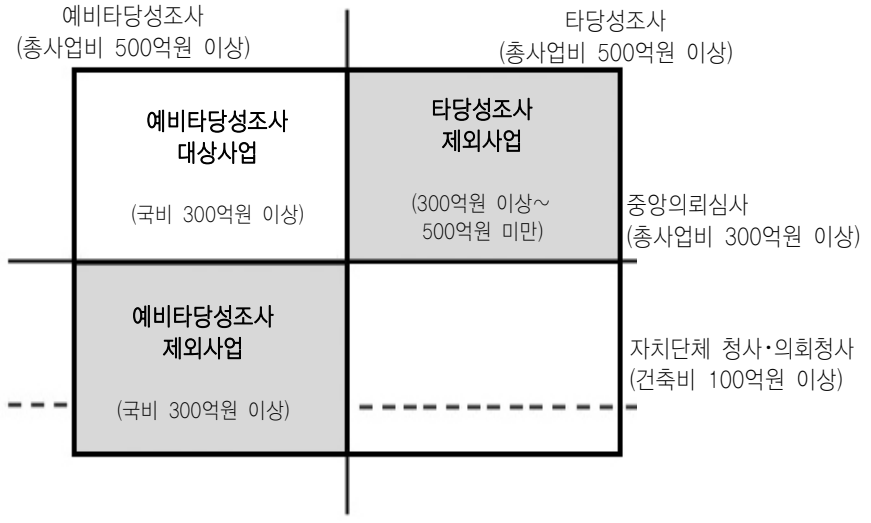
안정된 재원과 전문인력이 확보될 때 비로소 타당성조사의 신뢰성도 높아진다고 볼 때 현재와 같이 전문기관을 지정하지 않고 방치할 경우 투융자심사제도의 선진화는 매우 어려울 것이다. 타당성조사의 미숙으로 유발된 사례는 전라남도의 F1사업에서 발견되고 있다. F1사업의 타당성을 수행한 조사기관은 대회개최권료, TV중계료, 대회운영비, 금융비용 등 소요비용을 과소 산정한 반면에 입장권수익, 스폰서수입 등의 수익은 과대 평가하였다. 감사원은 부실한 타당성조사로 인하여 2005년 기준 7년간 1,112억원의 운영이익에서 4,855억원의 운영손실이 발생할 것으로 추정한 바 있다(감사원 : 2005).

라. 타당성조사 사각지대 존재

중앙 의뢰심사 대상사업의 기준이 총사업비 300억원 이상이나 타당성조사 대상사업은 총사업비 500억원 이상으로 300억원 이상 ~ 500억원 미만인 일반투자사업은 타당성조사에서 제외되어 있다. 이에 따라 총사업비가 이 구간대에 있는 일반투자사업은 타당성조사 없이 투자심사를 의뢰할 수 있으며 결과적으로 비용편익분석이나 재무분석 등 객관화된 수치해석 없이 자치단체가 제출한 서면자료에 의존하게 될 소지가 크다.

예비타당성조사와 관계도 다소 모호한 측면이 있다. 총사업비 500억원 이상이면서 국비가 300억원 이상 투입되는 자치단체 사업은 예비타당성조사를 받아야 하며, 이들 사업은 예비타당성조사 결과로 타당성조사를 갈음하여 운용하고 있다. 반면에 국비가 300억원 미만 투입되는 총사업비 500억원 이상인 사업에 대해서는 타당성조사를 받아야하는지 여부가 불확실하여 일선에서 혼선이 발생하고 있다.

〈그림 3-1〉 지방투자사업의 타당성조사 사각지대



5. 문제점 종합

지금까지 수행된 실태분석에 따르면, 당면 현안은 투융자심사제도의 실효성이 떨어져 예산낭비 제어, 공공투자사업 효율성 추진 등의 효과가 미흡하다는 것으로 집약된다. 투융자심사제도가 도입된지 20년이 경과했음에도 이 문제는 여전히 해소되지 못하고 있으며 선행연구에서도 누차에 걸져 반복적으로 지적한 바 있다. 예컨대 박병희·박완규·임병인(2011)은 다른 재정관리제도와 연계성 미흡, 심사기준의 부적정성, 투융자심사위원회의 구성과 운영방식의 비현실성, 중앙정부의 사후관리 미흡 등을 지적한 바 있다. 이세구·윤형호·김찬동(2009) 역시 운영상의 문제점으로 타당성조사 결과의 신뢰성 결여, 심사결과의 이행 및 사후관리 미흡, 투융자심사 미실시 등 운영상의 문제점을 지적하고 있다. 제도적으로 심사·분석의 지침 부재, 전문성 결여, 서면위주 심사로 인한 신뢰성 부족 등도 거론되고 있다.

본 연구는 선행연구에서 지적된 문제점 이외에도 타당성조사 독립성과 전문성, 그리고 투융자심사와 타당성조사의 연계성이 미흡하다는 점을 강조하고자 한다. 특히 타당성조사 총괄기구의 부재, 투융자심사 전담조직의 부재가 투융자심사위원회의 내실 운영을 저해하는 주된 요인으로 판단하고 있다. 아울러 투융자심사의 실효성을 저해하는 또 다른 요인으로 심사 제외사업이 과다하다는 점도 강조하였다.

이러한 운용체계 이외에 운용, 관리의 문제들은 감사원의 감사결과보고서에 망라되어 지적되어 있다. 2001년부터 2011년까지 실시된 감사원의 지방자치단체 감사결과보고서 116건을 분석한 결과 투자심사 및 타당성조사의 형식적 운용과 관련된 지적이 가장 빈번하였다. 감사결과보고서에서 지적된 사항을 유형별로 분류하여 기술하면 다음과 같다.

첫째, 투융자심사 대상이나 결과 이행의 문제로서 심사를 받지 않고 추진하거나(28건, 24.1%), 자체심사로 처리한 경우(8건, 6.9%), 심사결과와 다르게 사업을 추진하거나 (26건, 22.4%), 사후관리를 부실하게 한 경우(11건, 10.1%) 등이 대부

분을 차지하였다.

둘째, 타당성조사와 관련 하여서는 주로 조사대상이나 조사내용, 조사결과 및 사후관리 문제를 지적하였다. 타당성조사 없이 사업을 추진(6건, 5.2%), 경제성 분석 미흡 등 타당성조사의 내용이 부실한 경우(7건, 6.0%), 조사결과 타당성 없는 사업을 무리하게 추진한 경우(15건, 12.9%) 등이 지적되었다.

셋째, 투융자심사위원회의 형식적인 운영과 타당성 조사의 신뢰성에 대한 지적이 있었다. 투융자심사위원회의 구성 및 운영의 적격성, 투융자심사의 형식적 운영, 관행화된 조건부 통과 문제에 대한 점검 부족, 타당성조사의 부적절한 추진방식이나 조사기관의 적격성 등이 여기에 해당한다.

〈표 3-53〉 투융자심사제도 감사결과 및 문제점 종합

주요 제도	세부사항	문제점	지적 건수	비율 (%)
내부 통제 기제 취약	사전절차	◦ 중기지방재정계획에의 미반영 등으로 계획적 재정운영 저해	2	1.7
	심사주체	◦ 투자심사위원회의 구성 및 운영 부적정	1	0.9
		◦ 자격 없는 자를 심사위원으로 선정		
	심사대상	◦ 사업비 기준에 의한 심사대상 선정으로 심사 사각 발생		
		◦ 제외사업 과다로 실효성 제약		
		◦ 심사 없이 사업 추진	28	24.1
		◦ 사업 추진 이후 심사 요청	2	1.7
		◦ 의뢰심사 대상을 자체심사로 처리	8	6.9
		◦ 심사회피 목적으로 사업을 분할하여 추진	1	0.9
		◦ 심사회피 목적으로 전액 자체예산으로 추진		
	심사기준	◦ 사업유형 구분 없이 심사 기준 획일적 적용	1	0.9
		◦ 특정 심사기준에 의한 편중된 심사 또는 주요 심사기준 누락	2	1.7
	심사내용	◦ 충분한 자료 및 검토시간 제공 미흡으로 심사의 형식화	2	1.7
		◦ 사업의 경제성·타당성 등 심사 내용 부실	2	1.7
	심사결과	◦ 조건부 통과의 남발		
		◦ 서면심사 위주로 재원조달이 가능하면 대부분 통과		
사후 관리 미흡	심사결과 이행	◦ 심사결과와 다르게 사업 추진	26	22.4
		◦ 투자심사와 집행 및 사후관리 종합시스템 미흡	11	10.1
		◦ 타당성조사 결과 사후관리 미흡	1	0.9

주요 제도	세부사항	문제점	지적 건수	비율 (%)
타당성 조사	추진체계 및 절차	◦ 타당성조사 결과의 중기지방재정계획 미반영		
		◦ 사업주관부서에서 타당성조사 실시		
		◦ 타당성조사 결과와 심사결과 간에 연계 미흡		
	조사기관	◦ 용역추진 방식에 의한 타당성 조사	1	0.9
		◦ 타당성조사 수행기관에 대한 법령상 규정 모호	1	0.9
		◦ 타당성조사 사업별 전문조사기관 규정 모호		
	조사대상	◦ 투·융자심사 및 타당성조사 사각지대 발생		
		◦ 타당성조사 없이 사업추진	6	5.2
	조사기준	◦ 표준화된 조사 기준 부재로 일관성 없는 기준 적용	1	0.9
	조사내용	◦ 경제성 분석 미흡 등 타당성 조사 내용 부실	7	6.0
	조사결과	◦ 조사결과 타당성 없는 사업을 무리하게 추진	15	12.9
합 계			116	100



제4장 지방투융자심사제도 발전방안

제1절 기본방향

앞의 제2장에서 살펴본 주요국 사례와 함께 3장의 실태와 문제점을 토대로 투융자심사제도의 발전방안을 모색하고자 한다. 일반적으로 제도개선의 방향성을 단계적, 점진적 관점에서 접근하는 경향이 있으나 본 연구에서는 운용체계의 구조적 개편에 중점을 두고, 그 틀 내에서 미시적이고 기술적인 개선방안을 제안할 예정이다.

그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 제3장에서 분석한바와 같이 현행 투융자심사제도가 직면한 현안의 기저에는 타당성조사과 투융자심사의 독립성이 자리잡고 있다. 투융자심사제도의 첫 단추라 할 수 있는 타당성조사가 자치단체의 영향력에서 벗어나기 어렵고, 투융자심사위원회 역시 단체장의 압력이나, 심사위원 상호간의 연고관계 등 불합리한 환경요인들이 작용하여 객관성, 전문성, 투명성이 미흡하다는 비판에서 자유롭지 못한 실정이다. 또한 감사원이 지적한 대로 투융자심사를 거치지 않거나 심사결과와 다르게 사업을 추진하는 관행, 타당성이 결여된 사업을 무리하게 추진하는 행태, 타당성조사나 투자심사를 회피할 목적으로 사업을 분할하는 도덕적 해이 등이 여전한 것도 제도 자체의 구조적인 한계에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 설문조사에서 시·구·구 자체심사 폐지론에 제기된 배경도 투융자심사위원회의 독립성이 미흡하다는 문제의식이 강하게 표출된 결과로 이해된다.

또한 투융자심사 이후의 사업관리가 허술한 점도 문제이다. 사업쪼개기 방식으로 심사를 통과한 후 당초 계획에 비해 지방채무를 더 발행하거나 자치단체의 재정부담을 추가하는 사업들이 다수로 보고되고 있다. 조건부 사업의 조건에 대

한 이행율이 떨어지며, 적정사업 조차도 국비나 시·도비 확보가 어려워 자체부담이 추가되는 결과를 초래하는 것이 현실이다.

이러한 재원조달의 가변성 보다 더 심각한 문제는 추진과정을 점검하고 그 결과를 타당성조사나 투융자심사에 반영하는 정책환류기능을 가동하지 않는다는 사실이다. 그동안 투융자심사기준의 합리성에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 온 바 있지만, 이 부분은 타당성조사와 연계해서 통합적으로 개선해야 한다. 다시 말해서 타당성조사와 투융자심사가 상보적 관계를 갖도록 조사항목과 기법, 심사기준이 연계되어야 한다. 이를 위해서는 사업추진 과정이나 완료된 이후에 도출된 성과와 문제들을 주기적으로 모니터링하고, 이를 타당성조사 방법과 투자심사기준을 개선하는 준거로 활용되어야 한다.

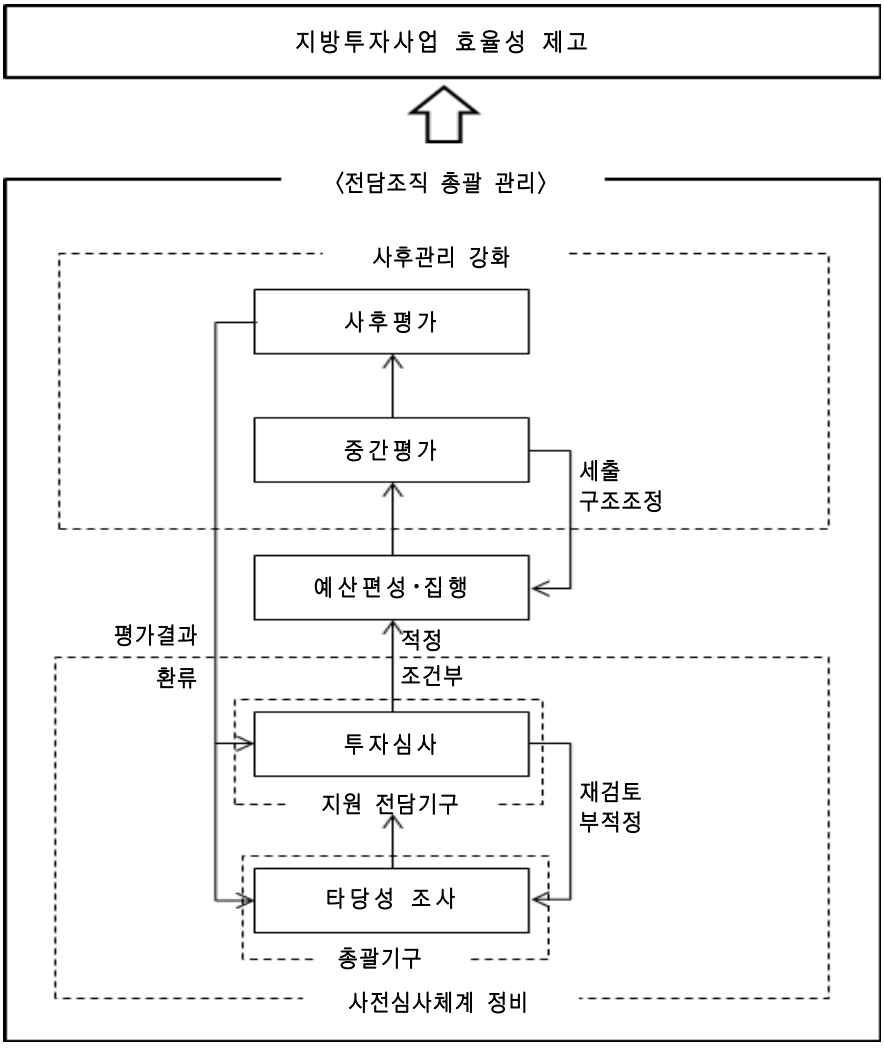
본 연구는 이러한 관점에서 제도개선의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 지방투자사업의 효율성 제고를 위한 운용체계 개편방안을 강구하고자 한다. 지방투자사업의 부실가능성을 사전에 예방하고, 적정규모와 적정재원의 투자사업을 유도함으로써 예산대비 성과를 제고하는데 목적을 두었다. 예산대비 성과로 측정된 효율성의 개선이 이루어지기 위해서는 투입비용을 절감하거나 성과를 더 창출해야 하는 바, 이것은 사전심사와 사후관리의 강화를 근간으로 한 운용체계를 구상하였다.

둘째, 사전심사와 사후관리의 강화, 그리고 양자간의 유기적인 연계의 관점에서 접근한다. 사전심사의 강화는 운용·관리의 실효성을 개선하는 것으로 타당성조사 총괄기관의 지정·운영, 투자심사를 지원하는 전담기구의 설치 등이 주로 검토하려는 정책과제이다. 사후관리는 상시모니터링, 모니터링 결과의 정책환류, 재정패널티 등이 검토대상이다.

셋째, 투융자심사 전담조직의 설치이다. 본 연구에서 제시하게 될 사전심사와 사후관리 강화가 유기적으로 연계되고, 이를 체계적으로 운용하기 위해서는 전담조직의 설치가 필수적이다. 지금과 같이 담당자 한명이 부수적인 업무 중 하나로 취급되는 현실에서는 본 연구에서 제안하는 발전방안의 취지를 효과적으로 살릴 수 없다. 기획재정부와 같이 “과”단위 전담조직으로 운용될 때 지방투융자

심사제도의 지속가능한 발전과 투자심사의 실효성이 제고될 수 있으며 궁극적으로 지방세출의 효율성이 제고될 것으로 사료된다.

〈그림 4-1〉 지방투융자심사제도 발전방안의 기본구상



제2절 내부통제기제 강화

1. 투융자심사위원회의 내실 운영

가. 투융자심사위원회의 독립적 운영기반 구축

내부통제 기제를 강화하는 일은 투융자심사위원회의 독립성을 확보하는데서 출발한다. 무엇보다 자치단체장으로부터의 독립성이 관건인 바, 이를 위해서는 심사위원의 구성, 최종 의사결정의 주체 등 운영상의 개선도 중요하지만 자체심사와 의뢰심사의 관계를 새롭게 규정하는 방안도 검토되어야 한다. 사실 자체심사가 투융자심사 실효성 논란의 중심에 있다는 점에서 양자간의 관계설정은 매우 중요하다. 특히, 시·군·구 자체심사의 역할과 위상에 대한 재정립이 시급하다고 판단된다.

1) 자체심사 축소

먼저 제3장에서 분석한 결과를 토대로 자체심사를 폐지하고 의뢰심사만 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 자체심사 폐지론은 해당 자치단체의 이해관계나 정치적 구속에서 벗어나 투융자심사의 독립적 운영기반이 구축된다는 장점이 기대되는 제도적 장치이다. 또한 다양한 전문성을 갖춘 민간위원의 풀을 비교적 쉽게 구축함으로써 투융자심사의 실효성이 개선되는 효과도 거둘 수 있다.

그럼에도 불구하고 자치원리에 배치된다는 근본적인 한계, 지방자치에 대한 가치판단의 문제는 여전히 남아 있다고 판단된다. 의뢰심사만 운용할 경우 심사업무의 폭증으로 심층적인 심사가 어렵다는 현실적인 어려움도 고려해야 한다. 본 연구는 이러한 장·단점을 고려하여 자체심사 폐지대상을 시·군·구에 한정하거나, [재정위기 사전경보제]와 연동하여 [주의단체] 및 [심각단체]의 자체심사 기능을 제한하는 방안을 제안하고자 한다. 좀 더 현실적인 대안으로는 자체심사

대상사업을 축소하는 대안도 검토할 수 있다.

먼저, 시·군·구 자체심사를 폐지하는 대안은 시·군·구 투융자심사위원회의 실효성 논란을 원천적으로 차단하게 된다. 반면에 실무적으로 시·도 투융자심사의 과부하를 해소할 수 있는 별도의 대책이 마련되어야 할 것이다. 후술하겠지만, 투융자심사 전담조직의 설치로 어느 정도 감당할 수 있으나 시·군·구가 많은 시·도는 전담조직의 규모가 "계"단위로 확대되어야 하는 어려움이 예상된다.

둘째, 주의단체 및 심각단체의 자체심사기능을 제한하는 방안이다. 현행 재정위기 사전경보제는 주의단체의 자율적인 자구노력을 요구하고 있으며, 심각단체로 지정되면 타율적인 자구노력이 경주되어야 한다. 이때 자구노력의 주된 내용은 채무감축, 세출구조조정, 자체세입 확충 등이 될 가능성이 높으며 투융자심사는 이러한 자구노력을 견인하는 기제로서 효과적일 수 있다. 다만, 투융자심사의 위계질서 상 기초자치단체와 광역자치단체를 분리할 필요는 있다. 기초자치단체는 [주의] 단계부터 자체심사를 폐지하고 시·도 의뢰심사로 운용하되, 광역자치단체는 [심각] 단계부터 중앙 의뢰심사를 받도록 강제할 수 있다.

셋째, 자체심사 대상사업을 축소하는 방안을 적극 검토할 수 있다. 자치원리를 존중하면서 심사위원회의 자율성을 개선하는 효과가 발휘될 수 있어 현실적인 대안으로 판단된다. 자체심사의 대상사업 기준 금액을 2008년 이전으로 복귀시켜 시·군·구의 경우 지금의 50억원 미만에서 30억원 내외, 시·도는 300억원 미만에서 200억원 미만으로 조정하면 자체심사 대상사업이 줄어들어 독립성이 취약한 자체심사의 한계를 보정할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 투융자심사위원회 운영방식 개선

자치단체 실무자와 면담한 결과, 잦은 인사이동과 전공을 고려하지 않은 인력배치로 전문성이 떨어지고, 투입되는 인력도 많지 않아 심층적인 심사가 어려운 것으로 나타났다. 민간위원은 실무자의 비전문성을 보완하며 자치단체 내부의 이해관계를 초월하여 엄정한 심사를 해야 하는 위치에 있다. 그러나 요건을 갖춘 민간위원을 위촉하기란 매우 어려운 형편으로 자치단체 스스로 해결하도록

권고하기 보다는 제도적 개선책을 마련하는 것이 바람직하다.

첫째, 군 또는 소도시와 같이 전문인력 풀이 충분하지 않은 자치단체의 애로를 타개하기 위하여 시·도 단위나 전국 단위 전문가 풀을 구성하여 관련 자치단체에 배포하는 행정적 지원이 필요하다. 구체적으로 행정안전부 주관하에 학회, 연구기관, 공공기관, 시민단체 등에서 활동하는 민간전문가 풀을 DB로 구축하여 기본적인 인적사항은 물론이고, 세부전공, 투자심사와 관련된 이력 등을 수록하도록 한다.

둘째, 민간위원이 투융자심사위원회의 과반수를 초과해야 하며, 부단체장을 포함한 공무원은 위원장에서 의무적으로 제척하도록 강제할 필요가 있다. 시·도와 일반시는 현행과 같이 공무원 비율을 1/3 이하를 유지해도 무방하나 군 및 자치구는 공무원 비율을 지금의 1/2 이하에서 1/2 미만으로 보완하거나 시·도 및 일반시와 마찬가지로 1/3 이하로 강화하는 방안이 검토될 수 있다. 강제의 수준도 현행 매뉴얼이 아니라 심사규칙 수준으로 격상하도록 한다. 다만, 이러한 내부규율의 강화책이 실효성을 거두기 위해서는 적격 민간위원의 위촉이 가능해야 함으로 앞에서 제기한 전문가 풀의 구축과 정책지원이 선행되어야 한다.

셋째, 부실심사의 가능성이 줄어들도록 심사안건 수와 무관하게 서면심의를 허용하지 않도록 한다. 현장실사를 원칙으로 하며 타당성조사를 수행한 연구책임자, 대상사업의 실무자가 참석하여 설명토록 요구할 수 있는 권한을 부여하는 것도 대안이 될 수 있다. 특히, 타당성조사의 경우 용역계약 체결 시 투융자심사위원회 요구 시 반드시 참석하여 경제성 분석의 결과와 근거, 입지 및 규모의 적정성, 주민갈등과 같은 재정위험 가능성, 재원조달의 현실성 등 기초적인 사항을 설명해야 하는 조항을 적시하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

마지막으로 심사자료 배포 시기를 심사개최일 기준 5일 전에서 10일 이전으로 조정하는 것도 중요하다. 특히, 자체심사를 줄이고 의뢰심사를 확대하며 서면심사 금지와 현지실사 원칙의 운영을 강화할 경우에는 심사업무 부담은 크게 증가할 가능성이 높기 때문에 제도개선에 맞춰 배포시기를 조정해야 한다.

나. 관련 사전심사제도와 역할관계 정립

중기지방재정계획에 반영한 이후에 투융자심사를 하도록 규정한 사전절차의 실효성과 관련하여 비판적인 주장이 제기되어 왔다. 중기지방재정계획의 미반영 사업에 대한 투융자심사는 과거 감사원의 감사에서도 지적된 바 있으며 학계 일각에서도 개선사항의 하나로 제기하여 왔다. 이에 따라 투융자심사를 연간 2회에서 3회로 확대하여 중기지방재정계획과의 연계성을 개선하는 조치를 취하였으나 설문조사에서 보고한바와 같이 중기지방재정계획과 투자심사의 연계성이 50% 이하라는 응답한 비율이 18.8%인 것은 연간 3회에서 분기별 1회로 확대할 필요성이 있다는 것을 의미한다. 이렇게 될 경우 투융자심사 건수가 분산되어 그동안 지적된 실효성 문제가 상당 부분 해소될 수 있다. 뿐만 아니라 중기지방재정계획의 수립 시기와 불일치 현상도 완화되는 효과를 기대할 수 있다. 다만, 자치구와 같이 투자심사 수요가 자치단체에 따라 다르다는 점을 감안하여 연간 3회~4회 수준의 유연한 대응도 검토할 수 있다.

지방채발행심사와 선·후 관계를 분명히 할 필요가 있다. 지방채발행심사와 투융자심사의 선·후 관계를 분명히 규정하지 않은 것은 실효성이 의심되기 때문인데, 일선에서는 지방채발행심사 후 투융자심사를 받거나 반대로 투융자심사 이후에 지방채발행심사를 의뢰하기도 한다. 그러나 투융자심사 기준에 지방채발행적채단체 여부나 원리금 상환능력을 판단하도록 규정하고 있으며, 심사규칙(제9조 제4항) 역시 심사 결과 적정사업과 조건부 사업에 한하여 지방채발행계획안을 제출할 수 있도록 제한하고 있는 바, 이는 암묵적으로 지방채발행심사를 투융자심사 이후 단계로 인식하고 있음을 의미한다.

현실에 있어서도 지방채무 발행한도제는 발행한도액의 요건을 충족하면 기채자율권 행사가 가능함으로 적채사업 여부에 대한 검증기능이 약화된 실정이다. 따라서, 투융자심사 이후에 적정사업에 한하여 지방채발행계획을 제출하도록 명시함으로써 적채사업 검증기능을 일부 분담하는 방식이 바람직하다. 대신 조건부 사업은 지방채발행계획을 제출할 수 없도록 규제하며 조건이행율을 충족했을 때 한하여 허용하도록 한다.

다. 국고보조사업의 사전협의제 도입

실태분석에서 살펴본바와 같이 투융자심사일 기준 당초계획과 실제 예산편성의 괴리가 크게 나타나고 있음을 확인하였다. 시·도비, 국비 등 보조금 의존도가 큰 현실에서 보조금의 축소나 지연, 상급정부의 불허는 투자사업의 효율적 추진을 가로막는 주된 요인으로 작용하고 있다. 반대로 상급정부로부터 보조사업 승인을 받은 이후에 예산부서와 협의가 원활하게 이루어지지 못해 자체재원 조달에 어려움을 겪는 사례도 빈번하게 발생하기도 한다.

이러한 문제는 예산부서 및 상급정부와 사전협의가 충분치 못한 상태에서 투자심사를 의뢰하기 때문이다. 특히, 공모형 국고보조사업에서 두드러지게 나타나는 바, 공모사업에 대해서는 사전에 예산부서와 반드시 협의한 후 신청하도록 강제하여야 한다. 비공모 국고보조사업 역시 사전협의 대상으로 규정하여 투자심사가 무력화되는 문제가 반복되지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 구체적으로 심사대상 국고보조사업은 먼저 예산부서와 협의 → 시·도 협의 → 소관 부처 협의를 완료한 이후에 심사를 받도록 하며 이행력을 확보하기 위하여 심사기준에 국고보조금 사전협의 이행절차 준수 여부를 추가하도록 한다.

2. 투융자심사 대상사업의 재편

세출효율성이나 재정건전성을 위협하고 있는 투융자심사 제외 특례사업에 대한 정비가 필요하다. 1998년에 도입된 이들 특례사업들은 당초 12개 사업에서 현재 26개 사업으로 확대되었으며 투융자심사의 실효성을 저하시키는 것은 물론 건전재정을 위협하는 요인으로 지목되고 있다. 또한 일부 낙후지역개발사업이 포괄보조사업으로 대체되었음에도 불구하고 제외 사업으로 지정한 모순된 운용도 바로잡을 필요가 있다.

투융자심사 대상사업의 재편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 낙후지역 포괄보조사업은 사실상 내역사업이 폐지되었다는 점을 감안하여 투자심사 제외 특례사업의 대상에서 삭제되어야 한다. 정주권개발, 농어촌생

활용수개발, 개발촉진지구개발, 어촌종합개발, 신활력, 살기좋은지역만들기 국가지정 시범사업 등 6개 낙후지역 개발사업이 삭제 대상이다. 이들 사업은 2010년 광역지역발전특별회계 내 포괄보조사업으로 통폐합이 완료되어 더 이상 개별사업으로 운용되지 않고 있다.

둘째, 전액 민간투자사업과 외국인투자사업은 당장은 재정투입이 없지만 사업내용, 혹은 조건의 일부로서 실질적인 재정투입이 발생하는 경우가 일반적이다. BTL 및 BTO 방식의 민간투자사업에 대한 자치단체의 재정부담이 4,028억원에 달하는 현실을 감안하면 투융자심사 대상사업에 포함시키는 것이 바람직하다. 특히, 기획재정부 민간투자사업심의위원회의 심사 대상에서 제외된 총사업비 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) 민간투자사업은 투융자심사 대상사업에 포함시켜야 한다.

셋째, 지방공기업의 설치나 신규 투융자사업을 투자심사 대상사업에 포함하도록 한다. 행정안전부는 올해 시·도가 공기업을 설립할 경우 정부와 사전협의를 거쳐야 하며, 신규 투자사업은 전문기관의 타당성 검토를 거쳐 지방의회에 보고하도록 지방공기업법을 개정한 바 있다[24]. 지방공기업법 시행령은 또한 설립 여부를 판단할 심의위원회를 설치하며, 1/2 이상을 민간위원으로 위촉하도록 규정하고 있다(제47조 제5항 및 제6항). 그러나 공기업 설립을 판단하는 심의위원회는 투융자심사위원회와 달리 민간위원 비율을 1/2 이상으로 느슨하게 규정하였을 뿐 아니라 자치단체장이 운영에 관한 사항을 자율적으로 정할 수 있어 독립성 측면에서도 취약한 구조이다. 신규 투융자사업도 타당성조사 → 투자심의위원회 심의 → 이사회 심의·의결 → 예산편성의 절차를 거침에 따라 내부통제 기제가 작동하기 어려운 구조이다. 이러한 여건에서는 재정위기를 심각하에 위협하고 있는 지방공기업을 효과적으로 견제할 수 없다. 중앙정부도 2012년부터 국가 공사·공단의 투자사업을 예타당성조사에 추가 포함시킨 바, 투융자심사위원회에 공기업 투자심의위원회를 흡수하고, 지방공사·공단 설립사업과 신규 투융

24) 시·도가 지방공기업을 설립할 때 행정안전부와 사전협의를 하고, 자치단체가 작성한 타당성 검토 결과를 외부 전문기관에 맡겨 적정성을 재검토하도록 절차를 강화하였다. 대규모 신규 투자사업에 대해서도 외부 전문기관의 타당성 검토를 거치고, 결과를 즉시 지방의회에 보고하도록 하였다.

자사업을 심사대상에 포함하는 제도적 장치를 적극 고려해야 한다.

넷째, 투융자심사 제외 특례사업은 심사규칙이나 시행령 수준에서 규정하는 방안이 적극 검토되어야 한다. 매뉴얼 수준에서 제외 사업을 지정하는 것은 법령으로 규정한 투융자심사제도의 본질과 취지를 매뉴얼에서 제한하는 결과를 초래하며, 이 자체가 과도한 행정행위라는 비판을 받게 된다.

〈표 4-1〉 투융자심사 대상사업 재편(안)

폐지대상 심사제외 특례사업	투자심사 추가 사업
◦ 정주권 개발사업 ◦ 개발촉진지구 개발사업 ◦ 농어촌생활용수 개발사업 ◦ 어촌종합개발사업 ◦ 신활력사업 ◦ 살기좋은지역만들기 국가지정 시범사업	◦ 지방공사·공단 설립 ◦ 지방공사·공단 신규 투융자사업 ◦ 총사업비 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) 민간투자사업

3. 투융자심사기준의 실효성 제고

가. 투자심사기준 개선을 위한 고려사항

앞서 지적한 바와 같이 투융자심사기준은 사업의 특성과 무관하게 획일화된 잣대를 적용하며, 정성적 기법에 의존한다는 것으로 집약된다. 반면에 주요국의 사업평가제도나 예비타당성조사를 보면 투자사업의 유형과 대상에 따라 심사기준을 차등적으로 적용하는 추세가 정착되었음을 알 수 있다. 심사방법에서 종합점수제 방식을 보편적으로 활용하며, 정성적 평가와 정량적 평가를 적절히 배합하고 있다.

국내외 사례는 투자심사기준의 실효성을 제고하는데 시사점을 제공하는 바, 정성평가를 지양하며 정량평가와 정성평가를 적절히 배합하고, 사업유형에 따라 평가항목과 배점 등을 차별적으로 적용할 것을 요구한다. 박병희·박완규·임병인(2011)은 보조금 유무로 구분하거나 공공성과 수익성을 기준으로 심사기준을 달

리 적용하는 방안, 그리고 사회간접자본사업과 비사회간접자본사업, 행사축제사업과 일반투자사업으로 분류하는 방안을 제안하고 있다. 일종의 매트릭스 형태의 사업분류가 가능한데, 충청북도 투자심사 사업은 대략 9개 사업으로 분류할 수 있다. 이 중에서 지역개발사업의 일부, 공공청사, 문화·관광·체육·보건·복지, 전시관은 각종 공공건물의 신축·이전·리모델링과 관련된 사업이다.도로·교량·댐과 지역개발의 상당수는 토목사업 성격이 강하며, 상하수도 환경시설은 환경엔지니어링과 관련이 깊은 사업들이다. 지역산업과 지역개발의 일부는 지역산업의 전후방효과 등이 중시되는 사업이다.

〈표 4-2〉 충청북도 투융자사업 유형과 내역

사업유형	주요 사업
지역개발	농촌마을종합개발, 농어촌생활용수개발, 산림유역관리, 자연환경보전이용시설사업, 전원마을 조성, 웰빙타운 거점공간 조성, 소도읍 육성, 과일랜드 조성, 자연형 하천조성, 유원지 조성, 관광지 개발, 매립장 공원화, 휴양림 조성, 생태하천 조성, 산악체험 관광자원 개발, 한방 생태숲 조성, 목재문화 체험장 조성, 화물자동차 공영차고지 건설, 농어촌데마공원 조성, 배수관망 체계개선, 자전거도로 개설, 수상레포츠 콤플렉스 조성
공공청사	소방서 이전, 소방본부 청사 이전, 내수면연구소 건립, 보건소 신축, 농업기술센터 건립, 자연학습원 재건축, 연수원 조성, 보건환경연구원 이전
문화관광·보건복지	국민체육센터, 산림휴양관 건립, 도서관 건립, 의료원 증축 및 리모델링, 인라인스케이트장 이전, 생활체육공원 조성, 청소년수련관 건립, 군 종합 회관 건립, 생태교육장 조성, 조선왕실주조금속활자복원, 복합체육관 건립, 종합복지시설 건립, 실버종합센터 건립, 화장장 신축, 장애인종합복지센터, 산림휴양관 건립, 노인전문병원 신축, 여성문화회관 신축, 테니스장 건립, 동굴탐방센터 건립, 한지체험박물관 건립, 게이트볼 전용구장 건립, 골프장 조성, 실내빙상장 건립, 국악체험촌 건립, 산악초타운 조성
전시관	국제발효전시관 건립, 토속어류 생태관 건립, 녹색성장관 신축, 기후변화 홍보관 건립, 기념관 건립
도로·교량·댐	도로 확포장, 소수력발전소 건립, 진입로 개설, 대청댐 부교 설치, 교통사고 잦은곳 구조개선, 산업단지 진입도로 개설, 배전선로 지중화, 교량 건설
지역산업	전략산업클러스터센터 조성, 거점산자유통센터 설치, 고추종합처리장 설치, 축산클러스터, 거점산지 유통센터, 재래시장 현대화, 클린에너지파크 건설, 지방산업단지 조성, 장류식품 육성, 테크노폴리스 조성, 농수산물종합유통센터 설치, 농공단지 조성, 한우유전자원센터 조성, 인삼유통센터 건립, 친환경기술정보센터 건립, 특화산업단지 조성, 한방클러스터 고도화, 첨단의료복합단지 조성, 화훼유통센터 설치, 태양광 테스트베드 구축

사업유형	주요 사업
상·하수도	하수도설치, 하수관거 정비, 통합정수장 현대화, 산업단지 공업용수도 건설
환경시설	위생처리장 개선, 하수처리장 설치 및 증설, 하수종말처리장 건설, 하수처리장 슬러지 처리시설 증설, 폐수종말처리시설 증설, 유기성폐기물에너지화시설 설치, 비점오염 저감, 월류수 처리시설 설치
행사·축제	국악축제, 화랑축제, 국제공예비엔날레, 세계무술축제, 국제음악영화제, 국제한방바이오엑스포, 한방건강축제, 세계조정선수권대회, 도민체육대회

따라서, 투융자심사기준은 크게 공공청사의 신축·개량·이전과 관련된 건축사업, 도로·댐·교량 등 토목사업, 상하수도 및 환경시설의 설치·개량·증설, 마을·읍·면 공간에서 추진되는 각종 지역개발사업, 행사·축제 등 5개 유형으로 분류할 수 있다. 다만, 심사기준을 차별적으로 적용하는 시점은 먼저 공공청사 건축사업과 비건축 재정사업, 행사·축제 3개 유형부터 시작하여 점진적으로 확대하는 전략이 바람직할 수 있다.

다음으로 선행절차 이행도를 보다 명확하게 규정할 필요가 있다. 국가장기계획이나 지역 내 도시계획, 장기발전계획 반영 여부가 어느 정도 실익이 있는지는 불확실하다고 생각된다. 물론 사업에 따라서는 국가계획의 반영 여부를 중시할 필요도 있으나 재원계획과 정합성을 유지하는 개발계획은 거의 없다 해도 과언이 아니다. 예를 들어 지역개발과 관련이 높은 국토계획, 광역경제권발전계획, 기초생활권발전계획, 초광역개발계획 조차도 광역지역발전특별회계와는 별도로 구상 차원에 머무르는 경우가 일반적이다. 오히려 중기지방재정계획이나 타당성 조사의 사전이행 여부를 엄격한 기준으로 평가하는 것이 더 바람직한 심사기준으로 판단된다.

경제적 타당성과 재정여건 및 비용충당 가능성 등의 위상을 재정립할 필요가 있다. 현행 심사기준은 평가항목의 하나로 간주하며 비용편익 결과도 참고사항 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론, 수익성 사업에 대해서는 실제 심사과정에서 비용편익 결과를 크게 반영하는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 경제성이 확보되지 못한 사업들이 적정, 혹은 조건부 사업으로 판정되는 것은 평가항목의 하나에 불과하기 때문이다. 재정여건 및 비용충당 가능성의 위상도 높아져야 한다. 특히, 중앙 의뢰심사의 대상이 되는 대형 투자사업은 그만큼 자치단체

의 재정부담도 증가하기 때문에 이 사업으로 인한 재정적 영향을 엄정하게 판단할 필요가 있다.

마지막으로 최종 의사결정방식의 합리성과 기준의 투명성이 확보되어야 한다. 이와 관련하여 예비타당성조사와 같은 다기준 의사결정(AHP)의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 정량평가에 전적으로 의존하지 않는 한 심사위원의 만장일치나 다수결 원리를 수용할 수 밖에 없으나 다기준 의사결정체계를 수용하면 객관화된 종합평가 결과를 근거로 최종적인 의사결정이 이루어짐으로 합리성과 투명성이 제고된다.

나. 투융자심사기준 정비방안

2단계 평가제도를 도입함으로써 심사절차 간편성, 심사결과의 신뢰성 및 투명성을 제고하도록 한다. 즉, 선행절차를 이행한 사업에 한하여 2단계 본평가를 실시하되, 사업유형에 따른 특성을 탄력적으로 적용하는 방식으로 전환한다.

1) 1단계 평가

선행절차 이행도를 1차 기준으로 설정하여 타당성조사 미실시 사업과 중기지방재정계획 미반영 사업은 반려토록 한다. 현행 심사기준은 중기지방재정계획 미반영 사업을 재검토 사업으로 판정하나, 사전심사제도 상호간 연계성과 중기지방재정계획의 실효성을 제고한다는 차원에서 반려로 조정하는 방안이 바람직하다.

법적 제약은 환경영향평가, 교통영향평가 등 법령으로 규정한 각종 영향평가나 건축법, 소방법 등 시설물 공사 시 적용되는 법령의 저촉 사항 등을 점검한다. 관련 법령을 이행하지 못했거나 저촉될 가능성이 높은 투자사업은 반려가 원칙이나 투자심사 시점에는 확정하기 어렵기 때문에 재검토 사업으로 분류한다. 예산부서와 협의없이 의뢰된 국고보조사업도 지방비부담의 적정성을 중심으로 사업계획 전반에 대한 재검토를 요구할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다.

2) 2단계 평가 : 세부지표의 통폐합

충청북도 투융자심사 사업을 보면 공공청사 및 공공시설, 도로·교량·댐, 산업단지 조성, 상하수도, 환경오염방지시설, 마을·읍·면 공간의 지역개발사업, 민간투자사업, 행사·축제 등으로 세분화됨을 알 수 있다. 투융자심사는 이러한 사업유형에 따라 다른 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 다만, 순차적으로 심사기준을 개발할 경우에는 <표 4-2>와 같이 공공청사 건축사업과 SOC사업, 행사·축제사업 3개 유형에 수익형과 비수익형을 결합하여 총 6개 유형으로 분류할 수 있다. 또한 유형 내에서 중분류된 평가항목과 항목별 평가지표, 판단기준 등으로 체계를 정비하며 중첩되는 심사항목은 통합하도록 한다. 예를 들어 주민에 대한 편익의 범위나 비용산정의 적정성 등은 비용편익분석 과정에서 자동적으로 반영됨으로 경제적 타당성 항목으로 통합할 수 있다.

〈표 4-3〉 투자심사기준 유형 및 대상사업(안)

	비수익형	수익형
공공청사 건축사업	◦ 자치단체 청사 및 의회청사 ◦ 도서관, 박물관, 전시관, 미술관, 교육장, 문화회관 문화관광 공공시설 ◦ 보건소 등 의료기관 ◦ 장애인, 노인 등의 복지시설 ◦ 각종 체육시설	◦ 골프장, 레포츠 등 체육시설 ◦ 실버종합센터, 노인전문병원, 의료원, 정신병원 등 의료복시시설 ◦ 공영주차장 ◦ 웰빙타운, 전원마을, 테마공원, 휴양림, 각종 체험관광시설 등 지역개발사업 ◦ 농수산물 관련 유통센터
SOC사업	◦ 도로·교량·댐 ◦ 클러스터, 테크노폴리스, 첨단산업 단지 조성 등 광역적 산업시설 ◦ 하수관거, 정수장 ◦ 하수처리장, 하수종말처리장, 폐수종말처리장 등 환경관리시설 ◦ 재래시장 활성화 ◦ 농촌마을종합개발 등 마을·읍·면 단위 지역개발사업	◦ 지방산업단지, 농공단지 등 시·군 산업단지 조성사업 ◦ 상·하수도 ◦ 민간투자사업 ◦ 외국인투자사업 ◦ 공영개발 등 지방공사 투자사업
행사·축제	◦ 도민 체육대회, 전국체육대회 등 공익용 행사·축제	◦ 엑스포 등 국제행사·축제 ◦ 한방축제, 영화축제, 음악축제 등 지역개발형 행사·축제

또한 예비타당성조사와 같이 낙후지역에 대한 정책요인을 추가 반영하는 방안도 검토할 수 있다. 이 경우 낙후지역을 지정하거나 순위를 부여해야 하는데, 예비타당성조사의 낙후지역이나 국가균형발전특별법의 성장촉진지역을 활용할 수 있으나 선정기준에 대한 논란이 우려됨으로 보통교부세 산정 시 적용하는 도서·낙후지역 기준을 원용하여 시·군 단위로 확대 적용할 수 있다[25]

3) 2단계 평가 : 경제성 분석

경제성 분석과 지역균형발전은 정량평가를 원칙으로 하며 투자우선순위는 정량평가와 정성평가를 병행한다. 경제성 분석에서 비용편익의 적정성은 비용 및 편익의 측정방법과 범위가 적절한지 여부를 중점적으로 평가하여야 한다. 특히, 비용의 과소 측정과 편익의 과대 측정을 집중적으로 살펴볼 필요가 있다. 비용편익비율이 1미만인 사업, 재무적 흐름이 적자인 사업은 지표값의 크기에 상관없이 경제적 타당성이 미흡한 사업으로 간주한다.

다음으로 당해 자치단체의 재정부담능력과 본 투자사업으로 인한 재정압박 가능성, 입지나 노선 등으로 인한 주민과의 갈등을 고려하여 투자우선순위를 판단한다. 재정건전성 위험도는 지방채무 발행한도제와 재정위기 사전경보제에서 활용 중인 채무상환비비율, 예산대비 채무비율과 연동하며 당해 투자사업이 이들 지표에 미치는 영향력을 토대로 판단할 수 있다. 이때, 민간투자사업의 임대료, 최소운임수입보장 등의 재정부담은 잠재적 지방채무로 정의, 미래 재정위험을 판단하도록 한다.

보조금 의존도가 높은 지방재정의 현실을 감안하여 국·도비 확보 가능성과 자

25) 예비타당성조사의 낙후지역은 인구증가율(8.9%), 제조업종사자비율(13.1%), 도로율(11.7%), 승용차등록대수(12.4%), 인구당 의사수(6.3%), 노령화지수(4.4%), 재정자립도(29.1%), 도시적 토지이용비율(14.2%) 8개 지표를 가중평균방식으로 산출하나 지표간의 상관성이 높거나 낙후지역 특성을 반영하는데 미흡한 지표가 있다. 성장촉진지역은 인구변화율, 재정여건, 접근성을 토대로 선정하는데 접근성의 객관성이 미흡하다는 비판이 제기될 수 있다. 반면에 보통교부세의 도서·낙후지역은 면 단위를 대상으로 지방소득세, 인구변화율, 인구밀도 3개 지표를 적용함으로 지표간 상관성이 낮고 낙후지역의 대표성도 큰 논란이 없으며 지방교부세 운영 과정에서 다년간 축적된 통계와 경험이 있기 때문에 쉽게 응용할 수 있다.

치단체의 재정부담 역량도 평가하여야 한다. 보조금의 확보 여부와 그 가능성은 현재와 같이 관계 기관에 확인하는 과정을 거쳐 검증하며 지방비 부담능력은 가용재원을 기준으로 측정할 수 있다. 물론 가용재원을 어디까지 반영하고, 어떻게 정의할 것인가의 쟁점이 제기될 수는 있다. 그러나 사전절차의 이행력을 제고하며, 자치단체 재정부담능력을 개략적으로 검증한다는 취지가 내포되어 있다는 점에서 현재 중기지방재정계획 수립 시 산출되는 가용재원을 활용해도 무방하다고 판단된다.

4) 가중치 설정

앞서 제안하였듯이 가중치는 6개 유형 사업별로 차별적으로 운용하되, 다른 SOC사업과 뚜렷한 차이를 보이는 도로·교량·댐은 별도의 가중치를 부여하는 방안을 검토할 수 있다.

가중치 설정의 일차적인 판단 준거는 수익형 투자사업과 비수익형 투자사업을 구분하는 것이다. 수익형 투자사업은 경제성과 재무성, 자치단체의 사업비 조달능력이 타당성 여부를 가름하는 우선적인 잣대라는 점에서 가장 큰 가중치를 부여하며, 특히 도로·댐·교량·민간투자사업은 경제적 타당성에 절대적인 중요도를 부여할 수 있다. 행사·축제 역시 경제적 타당성에 최우선적인 가중치를 책정함으로써 예산낭비 요소를 적극 예방한다. 반면에 공공성과 사회통합성 등 정책적 가치를 중시하는 비수익성 사업은 투자우선순위나 지역균형발전의 배려에 높게 책정하였다.

5) 종합평가

AHP에 의한 종합평가는 사업타당성, 지역간 균형발전 기여도, 시급성, 재정위험도 등으로 구성하였다. 다만, 최종적인 판단은 당해 사업의 지역적 현안, 자치단체 재정건전성에 미치는 영향력, 낙후지역에 대한 국가적 지원 필요성 등이 전반적으로 검토되어야 함으로 정량적 기준 보다는 정성적인 의사결정이 더 바

람직하다. 이때 만장일치 원칙을 적용하되, 의견 일치가 어려운 경우에는 2/3 이상의 다수결로 최종 결정하는 방안을 우선적으로 검토할 수 있다.

〈표 4-4〉 투자심사기준 정비방안

	대분류	세부 평가지표	판단기준	비 고
1차 기준	사전절차 이행도	◦ 중기지방재정계획 미반영	반려	–
		◦ 타당성조사 미실시		–
		◦ 법적 제약 ◦ 국고보조금 사전협의	재검토	–
⬇ 1차 기준 충족 사업만 평가				
2차 기준	경제적 타당성	◦ 비용·편익 산정의 적정성	정성평가	◦ 비용·편익 범위 및 방법의 적정성을 평가
		◦ 비용편익비율	정량평가	◦ B/C 〉1 사업만 타당성 확보
		◦ 재무적 수익성	정량평가	◦ 흑자인 사업만 타당성 확보
	투자 우선순위	◦ 재정건전성 위험도	정량평가	◦ 채무상환비율, 예산대비 채무비율 등 재정관리지표 적용
		◦ 지방비부담 확보능력	정량평가	◦ 가용재원 대비 지방비부담
		◦ 국도비 확보 가능성	정량평가	◦ 관계 기관 확인
		◦ 용도·시설의 중복성	정량평가	◦ 유사 시설의 설치 여부
		◦ 주민갈등 정도	정성평가	◦ 입지·노선 관련 주민갈등 ◦ 혐오시설 주민저항
	지역 균형발전	◦ 지역 낙후도	정량평가	◦ 보통교부세 도서·낙후지역
		◦ 지역경제 파급효과	정량평가	◦ 지역산업연관모형(IRIO)에 의한 소득·고용·부가가치 파급효과
⬇ 2차 기준 토대로 최종 판단				
종합 평가	지역현안, 지역간 균형발전, 재정건전성에 미치는 위험요인 등을 종합적으로 고려		심사위원 2/3 이상 합의	

대분류	가중치					
	공공청사 건축사업		SOC사업		행사·축제	
	수익형	비수익형	수익형	비수익형	수익형	비수익형
경제적 타당성	30%	20%	50% (70%)	40% (50%)	70%	20%
투자 우선순위	30%	40%	30% (15%)	40% (30%)	15%	40%
지역 균형발전	40%	40%	20% (15%)	20% (20%)	15%	40%

주 : ( )내는 도로·교량·댐 투자사업과 민자투자사업에 대한 가중치를 의미함

4. 투융자심사 전담조직의 설치

투융자심사 전담조직의 설치는 내부통제기제의 강화는 물론이고 사후관리에 의한 정책환류기능의 내실을 위해서도 매우 중요한 위치를 차지한다. 앞서 내부통제기제와 관련된 현안들의 상당수는 전담조직의 부재와 깊은 관련을 맺고 있다. 투융자심사위원회의 전문역량 미흡, 서면 위주의 운영, 심사기준의 비합리성 등 계속 지적된 문제들은 전담인력을 운용할 경우 개선이 가능한 과제들이다.

이런 상황에서 타당성조사 및 사후관리 강화와 관련된 추가적인 업무까지 고려하면 전담조직의 설치는 시급을 요구하는 정책과제이다. 민간투자사업, 지방공사·공단의 투융자사업을 심사대상에 추가하며, 정책개발기능의 활성화, 관련 재정관리제도와 통합적 관리관련 제도의 개선과 융합적 관리 등 일차적인 책임이 있는 행정안전부는 우선적으로 전담조직 설치를 추진할 필요가 있다. 시·군·구 의뢰사업에 대한 투자심사를 대폭 강화해야 하는 시·도의 경우에도 전담조직은 필요하다.

원칙적으로 행정안전부의 전담조직은 제도개선과 정책개발, 심사대상 사업의 현지조사, 사후관리 3개 담당으로 구성된 [과] 수준의 규모가 바람직하다. 우선 투자심사와 관련된 제도개선과 정책개발, 투자심사기준의 지속적인 갱신, 법령 정비 등을 전담하는 총괄담당이 필요하다. 심사대상 사업의 현지실사를 통한 타당성 검증, 당해 투자사업이 자치단체의 채무상환능력이나 재정압박에 미치는 재정위험분석, 투자심사위원회 등 조사담당도 설치되어야 한다. 마지막으로 심사 이후의 투자사업에 대하여 정기적으로 점검하며, 이력을 관리하고, 평가결과를 타당성 조사나 심사기준 합리화에 반영하는 정책환류 조직이 설치되어야 한다.

시·도의 경우에도 이러한 업무는 각각 1명이 담당하여 전체적으로 3명 내외로 구성된 [계]단위 전담조직이 설치되어야 한다. 다만, 총액인건비제도의 현실에서 별도의 특례를 부여하지 않을 경우 전담조직의 설치가 난관에 직면할 수 있다는 점을 감안하여 행정안전부 내 관련 부서간의 긴밀한 협의가 요구된다.

제3절 사후관리기반의 구축

1. 통합적 투자사업평가관리시스템 구축

우리나라는 개별사업별로 타당성 및 효율성 등을 심사하고 관리하고 있으나 투자사업에 대한 사업성과를 평가할 수 있는 체계적이고 종합적인 성과관리 시스템이 없어 투자사업에 대한 전반적인 평가가 이루어지지 않고 있기 때문에 이를 개선하기 위하여 통합적인 투자사업성과관리시스템을 구축할 필요성이 있다. 일부 자치단체에서 투자사업에 대해 추진단계 및 사후평가가 극히 부분적으로 이루어지고 있으나 거의 대부분의 자치단체에서는 지방투자사업에 대해 종합적으로 관리하고 평가하는 체계가 구축되지 않아 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미약한 실정이다.

자치단체에 있어서 현재 어떤 투자사업이 추진되고 있고 그 투자사업마다 추진 실태 및 상황 등에 대해 적시에 투명하게 알 수 있는 체계가 되어 있지 않다. 해당 자치단체의 전체 투자사업에 대해서 일부 투자사업에 대해 일부 담당자만 알 수 있고 종합적으로 일목요연하게 잘 드러나지 않고 있는 실정이다. 이로 인해 자치단체 정책결정 과정에 있는 공무원이나 지방의회에 있어서도 투자사업에 대한 별도의 보고를 받거나 조사나 문의를 하여야 제대로 파악할 수 있는 상황에 있다. 이와 같은 상황에서 벗어나 단체장, 공무원, 지방의회, 주민도 실시간으로 각 투자사업에 대한 추진상황을 점검, 체크할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 즉, 투자사업별로 어떻게 생성되어 어떻게 끝났는지를 알 수 없는 실정이므로 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 투자사업이력서(관리시트)를 구축하여 투자사업이 효율적으로 추진되고 그리고 성과가 관리될 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위하여 통합적 투자사업성과관리체계를 구체적 실현수단으로서 투자사업이력관리시스템을 구축할 필요성이 있다. 투자사업에 대한 관리 및 투명성이

결여될 수록 자치단체의 재정운영은 비효율성과 낭비성이 나타나게 된다. 따라서 자치단체의 투자사업의 효율적 추진을 위해서는 자치단체에 투자사업이력관리시스템의 구축이 중요한 과제라 할 수 있다.

모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력(관리시트)을 나타내어 투자사업 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 이를 통하여 잘된 점 및 잘못 된 점 등을 파악할 수 있게 하여 향후 혹은 다른 투자사업에 있어서도 효율적 관리가 보다 가능한 시스템으로 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 통하여 주민에게 공개함으로서 선심성 및 중복투자를 막고 예산의 합리적 운영을 유인하고 동시에 투자사업의 효율성을 제고함과 아울러 예산낭비를 억제해야 할 것이다.

투자사업이력관리시스템 구축방향으로는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 자치단체에서 추진하고 있는 각종 투자사업이 어떻게 추진되고 있는지 모든 상황에 대해 전산시스템을 구축하여 전산시스템 하에 관리시트를 작성하게 함으로서 투자사업 진행상황, 계획, 효과 등에 대하여 실시간으로 알려 각종 투자사업 민원 및 의문사항 해소에 대응해야 한다. 그리고 투자사업에 대한 재정적 성과분석 및 관리의 전문화를 기할 수 있도록 체계를 보완해야 한다.

또한 투자사업 추진상황에 대해 평가하는 체계도 구축하여 투자사업의 효율극대화를 유도해야 하는데, 특히 현재 축적된 사후평가 결과를 활용한 조사·분석 체계가 미흡하여 사후평가 활용도가 낮으므로 사후평가 수행결과를 집계하여 자료로 집적할 필요성이 있다. 즉, 투자사업에 대해 사전, 진행과정, 사후관리 등을 합리적으로 평가하고 체크함으로서 투자사업에 대한 미흡한 점, 보완, 향후 추진방향 등이 명확히 드러나도록 설계해야 한다. 아울러 체계적이고 종합적인 투자사업 시스템 부재로 발생하는 각 부서별 중복 투자 및 투자사업의 우선순위 혼선 등의 예방할 수 있도록 투자사업이력관리시스템의 활용성을 제고할 수 있도록 대응해야 할 것이다.

결국, 투자사업이력관리시스템은 다음과 같은 정보시스템으로 구축하여 투자사업 전 과정에 대하여 예산수립 단계부터 시스템화 하여 종합적이고 체계적인 관리를 시행한다면 보다 투자사업의 성과관리는 한층 제고될 것이다.

〈그림 4-2〉 지방투자사업이력관리시스템 구상도



2. 투자사업 평가결과의 예산배분과의 연계 및 공개

지방투자사업에 대한 각 단계별 평가결과가 투자사업을 추진하는 과정에서 반영되지 않으면 평가자체가 무의미해질 수 있다. 또한 계속사업의 경우는 추후 예산편성 등 예산배분 및 재정운영에 피드백되지 않으면 효율적으로 관리되고 있다고 볼 수 없을 것이다. 따라서 투자사업 평가결과가 구체적이고 지속적으로 반영되어 투자사업에 대한 효율성과 유효한 성과를 올리도록 하는 피드백체계를 구축할 필요가 있다.

투자단계에서의 심사결과 재검토 또는 유보의견이 제시된 경우 해당 사업부서나 자치단체는 투자심사 의견에 따라 바람직한 대안을 모색하거나 사업계획을 수정하여 다시 투융자심사에 회부할 수도 있다. 또한 사업의 집행단계에서의 평가는 해당 사업이 집행되는 동안 추진하고 있는 사업의 강점과 약점을 발견할

수 있도록 도와줌으로써 해당사업의 즉각적인 변화와 조정을 통해 사업실패의 가능성을 최소화하고 사업의 성과를 극대화할 수 있다. 그리고 사후단계의 평가는 학습을 통해 해당사업의 장기적 개선을 도모하는 것이 목적이므로 사업부서는 평가결과에 따라 사업개선방안을 마련하여야 하는 등 투자사업 추진 각 단계에서 평가한 결과나 내용이 향후 재정정책이나 특히 예산배분에 연계되고 반영되어야 평가의 의미가 있을 것이다.

이를 위해서는 앞에서 검토한 외국사례에서 볼 수 있듯이, 투자사업 각 단계에서 평가를 보다 체계적으로 철저히 하고 그 결과를 피드백 하여 예산 및 재정운영에 반영해 가는 것이 무엇보다도 중요하다. 예를 들어, 투자사업에 대한 사후평가에 있어서 사업비의 계획대비 과도한 증가가 있었을 경우는 타 투자사업에 대한 지방채 심사나 재정분석 진단에 있어서 페널티를 부여하는 방안이 고려될 수 있다.

한편, 지방투자사업에 대한 평가결과를 공개함으로서 효율적 추진을 유인할 필요성이 있다. 투자사업이력관리시스템에 의한 투자사업관리 결과나 투자사업에 대한 사전평가, 중간평가, 사후평가에 대한 중요한 결과를 정리하여 주민에게 공개함으로서 향후 투자사업에 대한 효율적 추진을 유인할 필요성이 있다. 즉, 지방투자사업에 대한 평가결과를 활용하여 투자사업에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및 반영 과정을 주민에게 공개하는 것이 매우 중요하다.

이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 투자사업평가에 대한 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 고려해 볼 수 있다. 즉, 공통공시 내용에 투자사업 평가관련 내용을 포함하고 정기공시와 수시공시를 활용해 볼 수 있다. 그리고 지역주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려한 수단과 방법(주민자치센터, 보건소 등)을 선택하여 공개하는 것이 바람직하다.

제4절 타당성조사 운용체계 재정비

1. 타당성조사 총괄기구 설치

가. 기본구상

타당성조사 신뢰성 확보의 첫걸음은 총괄기구를 지정하는 것이다. 중앙정부와 마찬가지로 PIMAC을 예비타당성조사를 총괄기구로 지정하고 사업별로 관련 전문기관과 수평적 협업체계를 구축하는 방안이 가장 바람직하다. 타당성조사 총괄기구의 설치는 다음의 기본방향에서 접근할 수 있다.

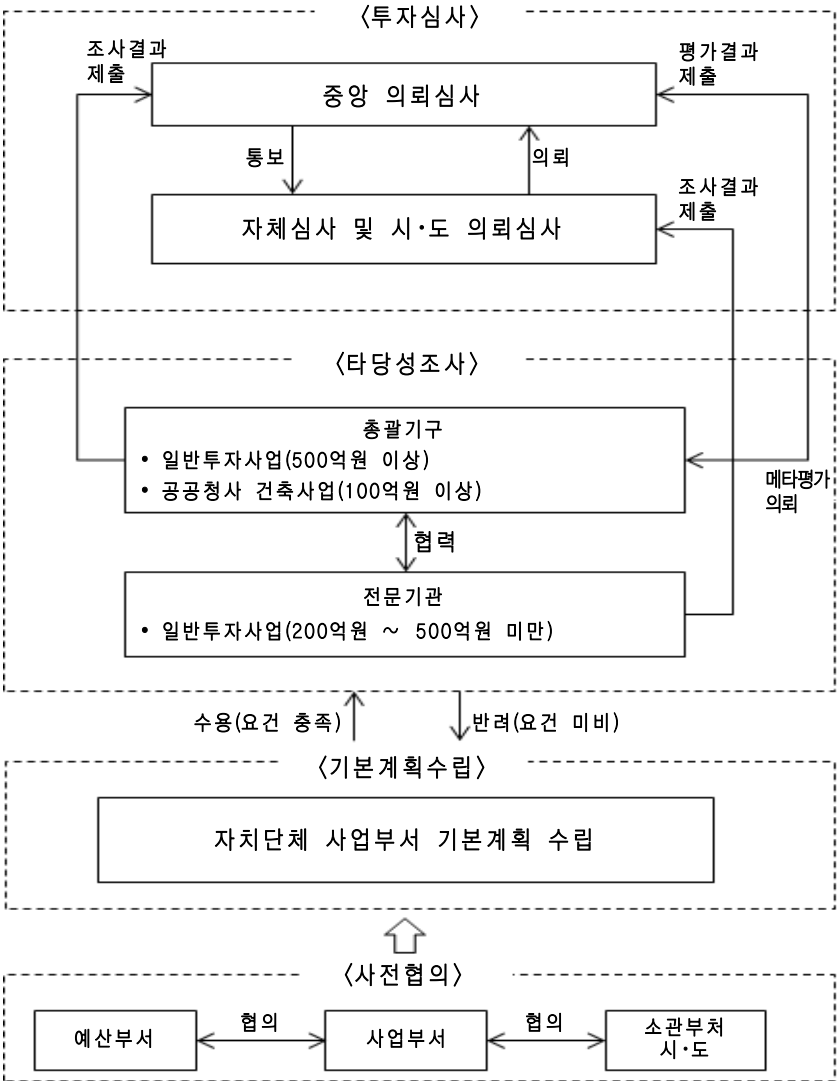
첫째, 사전협의 - 기본계획 - 타당성조사 - 투자심사의 연계성과 정합성을 제고하여야 한다. 이와 관련하여 기본계획이 충실히 수립된 사업에 한정하여 타당성조사를 실시하도록 명확히 규정해야 한다. 지금처럼 행정절차로 치부하거나 사전준비가 부실한 상태에서 타당성조사를 실시하게 되면 결과의 신뢰성을 담보할 수 없기 때문이다. 사업부서는 예산부서, 시·도 및 중앙정부의 소관 부처와 사전에 협의토록 강제하며 규모, 총사업비, 입지, 재원조달 등 필수사항이 반영된 기본계획만 대상으로 타당성조사가 실시되어야 한다

둘째, 타당성조사 대상사업의 확대나 관련 기관과의 역할분담을 검토할 필요가 있다. 중앙 의뢰심사 대상사업을 총사업비 200억원 이상으로 조정할 경우 타당성조사와 중앙 의뢰심사의 사각지대는 종전의 300억원 이상 ~ 500억원 미만에서 200억원 이상~500억원 미만으로 확대된다. 사각지대 해소를 위해서는 타당성조사 대상사업을 중앙 의뢰심사에 연동시켜 조정해야 하지만 이 경우 총괄기구이 업무량이 늘어나 타당성조사의 신뢰성이 저하되는 문제가 있다. 이에 대해서는 200억원 이상~500억원 미만 사업은 자치단체 자율에 맡기되, 총괄기구가 메타평가를 실시하여 중앙 의뢰심사를 지원하는 방식으로 대응할 수 있다.

셋째, 타당성조사 총괄기구의 독립성과 조사결과의 신뢰성을 확보하여야 한다. 이것은 자치단체의 투자사업을 자치단체의 재원으로, 자치단체의 연고기관

이 총괄 수행하는 대안을 배제한다는 것을 의미한다. 즉, 총괄기구는 자치단체의 이해관계를 벗어난 독립된 위치로 지정해야 한다. 이를 위해서는 법정기구로 지정하며 총괄기관의 소요경비를 안정적으로 지원하는 방안을 강구해야 한다.

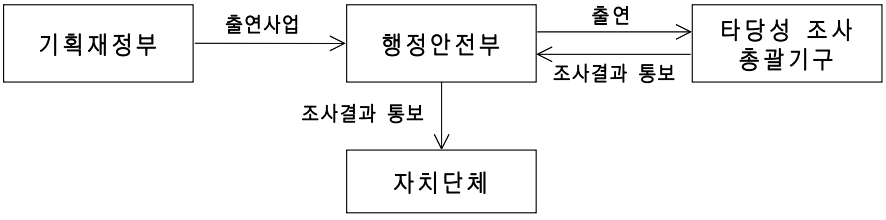
〈그림 4-3〉 타당성조사 총괄기구 기본구상



나. 재원의 독립기반 조성

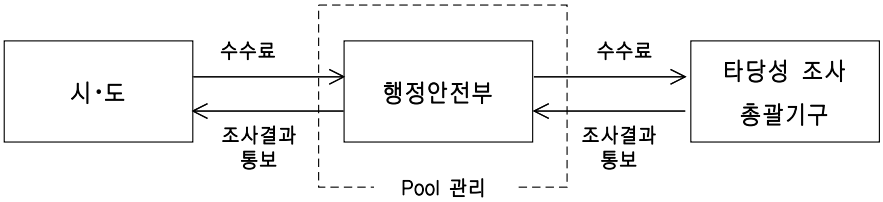
문제는 재원의 독립성으로 PIMAC과 같이 국가출연사업의 일환으로 지원하는 방식이 가장 바람직하다. 국가 출연금은 자치단체와 타당성조사 총괄기구의 이해관계를 차단하며, 조사결과의 객관성과 신뢰성을 확보함으로써 궁극적으로 투자심사의 내실 운용에 크게 기여하게 될 것이다. 다만, 이러한 기대효과가 실현되기 위해서는 조사결과를 두고 타당성조사 총괄기구와 자치단체의 접촉을 차단해야 하며, 그 매개역할은 지방재정의 소관 부처인 행정안전부가 수행하는 방식으로 대응할 수 있다. 그리고, 행정안전부의 역할에 조응하여 행정안전부의 세출예산에 타당성조사 총괄기구의 출연금을 편성할 수 있다. 다만, 이 방식은 예비타당성조사와 타당성조사의 역할분담에 대한 부처간 협의가 원만해야 한다는 전제를 충족해야 하며, 재정당국의 개입으로 지방투자사업의 자율성이 저해될 수 있다는 점이 우려된다.

〈그림 4-4〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(국가출연금)



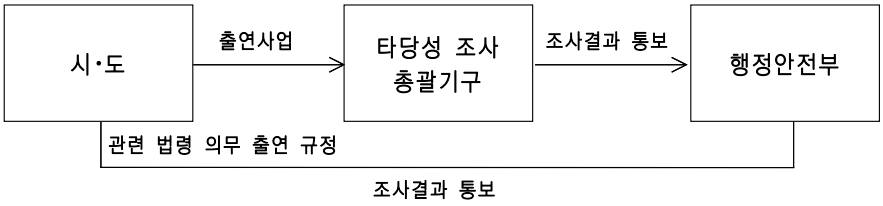
두 번째 대안으로 시·도가 수수료를 납부하고, 소관 부처인 행정안전부가 이 수수료를 풀로 관리하는 방식을 검토할 수 있다. 이것은 의뢰기관이 기획재정부에 납부하고, 기획재정부는 사용료를 풀로 조성하여 사업비 형태로 PIMAC에 지원하는 공공기관 투자사업에 대한 예비타당성조사의 사례를 원용한 방식이다. 첫 번째 대안과 달리 중앙정부의 타율적 규제 보다는 자치단체의 자율적 규제에 가깝다는 장점이 기대되나 재정여건, 타당성조사의 수요 등을 종합적으로 고려한 수수료 산정기준을 별도로 마련할 필요가 있다.

〈그림 4-5〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(시·도 수수료 납부)



자치단체의 자율규제적 성격을 더 가미한 방식으로 시·도 출연금을 검토할 수 있다. 시·도가 총괄기구에 직접 출연하되, 타당성조사 결과는 행정안전부를 거쳐 자치단체에 통보하는 방식이다. 자치원리의 가치에 가장 부합되며 수수료의 풀 관리와 같은 절차적 문제가 발생하지 않는다는 장점이 있다. 다만, 시·도가 출연해야 할 법적 근거를 마련하는 사전준비가 요구된다.

〈그림 4-6〉 타당성조사 총괄기구의 재원독립(시·도 출연금)



다. 총괄기구 설치의 법적 근거

타당성조사 총괄기구의 제도적 기반을 마련하기 위해서는 무엇보다 설치 근거와 위상, 역할을 법령으로 규정하여야 한다. 이와 관련하여 PIMAC의 사례를 참조할 수 있는데, 사회기반시설에 대한 민간투자법은 PIMAC을 민간투자사업의 예비타당성조사 총괄기구로 규정하고 있다(제23조). 반면에 국가재정법은 재정사업의 예비타당성 총4괄기구를 적시하는 대신 지침에서 따로 정하도록 하였다(제38조). 이에 근거하여 예비타당성조사 운용지침은 일반 재정사업은 PIMAC을, 국가연구개발사업은 KISTEP을 총괄기구로 규정하고 있다(제28조)

타당성조사 총괄기구의 설치 근거는 민간투자사업에 대한 예비타당성조사와 같이 지방재정법에 총괄기구의 명칭을 명확히 규정하고 업무와 조직을 시행령에 나열하는 방식과 일반 재정사업에 대한 예비타당성조사를 참고하여 설치 근거만 지방재정법에 규정하고 구체적인 총괄기구는 지침으로 운용하는 방식을 생각할 수 있다. 그러나 법체계 상 민간투자사업과 같이 본법에 총괄기구를 적시하는 방식이 일반적이다. 반면에 이 방식은 총괄기구의 역량이 기대에 미치지 못할 경우, 예상치 못한 상황변화가 발생하여 총괄기구의 변경이 필요한 경우에는 탄력적으로 대응하는데 어려움이 발생할 수 있다. 반대로 재정사업의 예비타당성조사와 같이 지침에 규정하는 것은 정책적 유연성은 높아질 수 있으나 총괄기구의 법적 안정성이 떨어져 독립성이 우려된다.

〈표 4-5〉 타당성조사 총괄기구 설치를 위한 법제화

지방재정법 시행령(제41조 제2항)	
현 행	개정(안)
② 지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용 건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다	② 지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원이 넘거나 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용 건물의 건축사업인 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 *****에 타당성조사를 의뢰하여야 하며 정부는 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.
지방재정투융자사업 심사규칙 조항 추가	
–	(*****의 설치) ① 대상사업의 검토, 사업타당성분석, 투자심사 대상사업의 평가 등을 위하여 ****을 둔다. ② *****의 장은 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체의 장 또는 유관 기관에 협조를 요청할 수 있다. ③ *****의 장은 제1항에 따른 업무에 드는 비용을 충당하기 위하여 지방자치법 제3조 제2항의 시·도로부터 수수료 혹은 출연금을 받을 수 있다.

따라서, 절충안으로 지방재정법 시행령에 설치 근거를 마련하고 시행규칙에 총괄기구 재원을 적시하는 방안이 비교적 쉬운 제도적 장치로 판단된다. 지방재정법 시행령 제41조 제2항 “행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다”를 개정하면 총괄기구의 설치 근거는 어렵지 않게 마련할 수 있다. 아울러 총괄기구의 소요재원은 부처간 협의가 필요한 국가예산은 시행령, 자치단체의 수수료나 출연금은 규칙에 규정하여 법적 근거를 마련하도록 한다.

2. 타당성조사 총괄기구의 역할

가. 총괄기구의 역할

총괄기구는 타당성조사와 관련된 직접적, 간접적 업무를 총괄하도록 한다. 즉, 지방투자사업의 타당성을 평가하는 기능은 물론이고 타당성조사의 선진화에 필요한 일반지침의 개발 및 갱신, 사업유형별 표준지침의 개발 및 갱신, 지방공무원의 교육과 관련된 일체의 활동, 투융자심사제도 전반에 대한 정책연구 등이 직접적으로 수행해야 할 역할이다. 특히, 일반지침과 표준지침의 개발은 총괄기구가 가장 우선적으로 수행해야 할 과제이다.

다음으로 투융자심사제도에 대한 정책연구기능을 전담해야 한다. 투자심사제도의 현안을 정기적으로 점검하며 발굴된 문제점을 토대로 개선방안을 개발하는 역할을 수행하도록 한다. 타당성조사 표준지침과 같이 사업유형별 심사기준의 개발이 시급하며 중기재정계획, 지방채무 발행한도제, 재정위기 사전경보제 관련 재정관리제도에 대한 정책연구도 수행 가능한 역할에 해당된다.

지방공무원의 역량강화를 위한 실무교육도 중요한 과제이다. 타당성조사 기법을 실무에 쉽게 응용할 수 있는 전산프로그램의 개발, 교육책자 발간 및 배포 등이 우선적으로 추진되어야 한다. 전문교육과정을 개설하거나 연찬회를 활용하여 투융자심사조서 작성요령, 사전절차 이행, 사후관리 기법 등을 체계적으로 교육하는 일도 총괄기구의 역할이다.

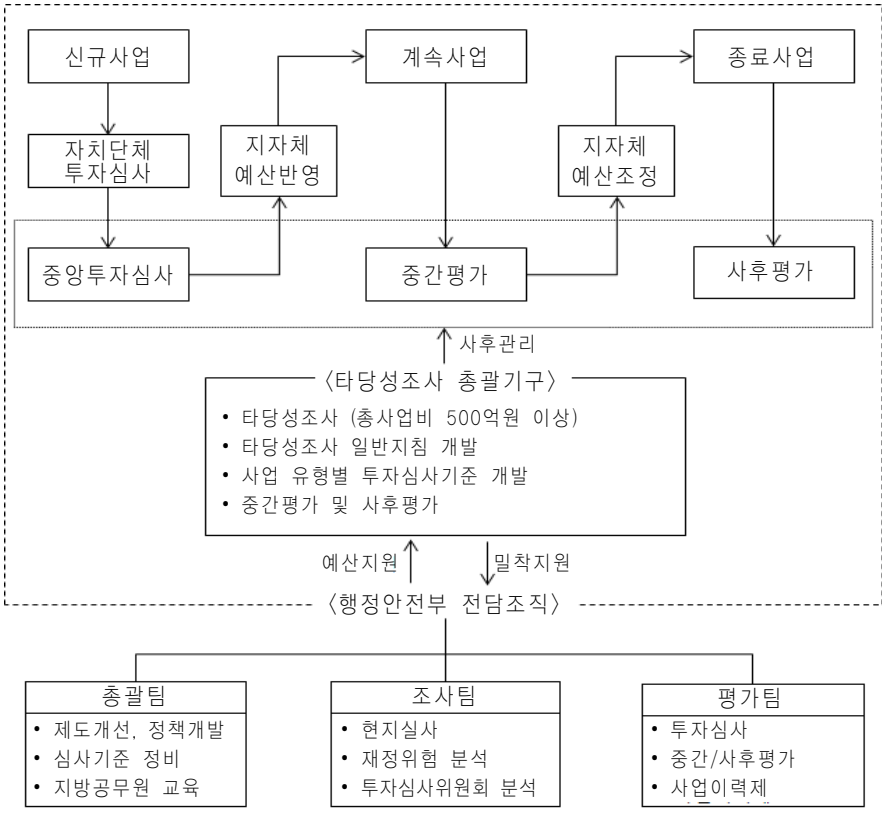
〈표 4-6〉 타당성 총괄기구의 역할

	총괄기구 역할
타당성조사	◦ 비용·편익분석 ◦ 재무성 분석 ◦ 자치단체 재정상황, 재원부담능력 등 재정위험 분석 ◦ 주민갈등, 법적 요인 등 사업위험 분석 ◦ 사업규모 및 입지의 적정성 분석
사후관리	◦ 중간평가 및 사후평가 ◦ 조건이행율, 예산반영율 등 사후관리지표 비교 분석 ◦ 사업추진 애로사항 점검 및 원인분석 ◦ 사업이력제 관리 ◦ 평가결과의 타당성조사 및 투자심사 환류
제도연구 및 정책개발	◦ 타당성조사 일반지침 개발 및 보완 ◦ 사업유형별 표준지침 개발 및 보완 ◦ 투자심사기준 기본매뉴얼 개발 및 보완 ◦ 사업유형별 투자심사기준 개발 및 보완 ◦ 지방투자사업 사전심사제도 연구 ◦ 재정패널티제도 등 사후관리 강화 ◦ 투자심사위원회 내실 운영
교육	◦ 교육교재 발간 및 실무교육 ◦ 타당성조사 전산프로그램 개발 및 보급

총괄기구의 역할을 사후관리 영역까지 확대하는 방안도 검토할 수 있다. 투융자심사 이후 추진하고 있는 사업에 대한 중간평가, 완료된 사업의 사후평가를 담당하게 하는 것이다. 이 역시 현지실사가 필수적이며 실제 투압된 예산과 창출된 성과를 측정하여야 한다. 계속사업의 경우 계획대비 진도율, 지연사유, 주민갈등 유무 및 배경, 법적 제약사항 등을 면밀하게 점검하며 그 결과를 DB로 구축하고, 타당성조사나 표준매뉴얼 및 투융자심사기준에 환류하거나 유사사업의 심층분석에 반영하도록 한다.

총괄기구의 역할을 이렇게 규정하면 행정안전부의 전담조직과 유기적인 연계하에 작동할 수 있게 된다. 총괄기구는 타당성조사와 관련된 전반적인 사항을 총괄하면서 전담조직의 제도개선 및 정책개발 담당, 조사 담당, 평가 담당을 밀착 지원하는 기능도 병행할 수 있다.

〈그림 4-7〉 타당성 총괄기구와 전담조직의 관계



나. 타당성조사 협력체계

총괄기구는 타당성조사 결과에 대한 총체적인 책임이 부과되지만, 지방투자사업의 특성과 전문영역에 따라 전문기관과 협업체계에 의한 수행이 효율적이다. PIMAC 역시 연구개발사업은 KISEP, 교통사업은 교통개발연구원이나 국토연구원 등과 협업체계하에 예비타당성조사를 수행하고 있다. 다만 지방투자사업을 다루는 타당성조사는 예비타당성조사와 달리, 공공청사와 관련된 건축사업, 도로·교통, 지역개발, 환경오염방지시설, 지방공단 조성 등과 같이 유형이 다르다는 점을 감안하여 협력기관이 다를 수 있다. 특히, 타당성평가 대상사업을 총사

업비 기준 200억원 이상으로 확대하게 되면 총괄기구가 수행하기란 현실적으로 불가능할 수 있다. 이러한 현실과 타당성조사의 신뢰성을 확보하기 위해서는 관련 전문기관과 협력관계에 의한 시너지효과 창출이 중요하다.

관련 전문기관과 협력관계를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 도로·교통·상하수도 등 사회기반시설은 관련 국책연구원이나 국가 공사·공단과 협력하에 타당성조사를 수행하는 방식이 효과적이다. 지방공단 조성이나 환경오염방지시설은 시·도 연구원, 국가공단, 민간 엔지니어링업체와 협력이 필요하며 지역개발사업은 지역실정에 밝은 시·도 연구원이 바람직한 파트너쉽을 형성할 수 있다. 지방공사·공단의 설치나 신규 투자사업은 지방공기업평가원 등 관련 전문기관의 역량을 최대한 활용할 필요가 있다.

〈그림 4-8〉 타당성조사 협력체계 구상도



3. 타당성조사 일반지침 운용

가. 타당성조사 일반지침의 기본방향

조사항목, 비용과 편익의 산출방법, 용지보상의 산정기준, 사회적 할인율 등 경제성 분석의 쟁점들이 정리되지 않은 채 타당성조사가 이루어지고 있어 더 이상 방치할 수 없는 상황이다. 타당성조사 전문기관을 포괄적으로 지정, 운용하는 현행의 제도는 분명히 자치단체의 자율성을 존중하는 장점을 갖고 있지만 투자

심사에서 가장 중요한 기초자료로 활용되어야 할 타당성조사가 결과의 신뢰부터 의심을 받는 것은 결코 바람직한 제도운영이라 할 수 없다.

예비타당성조사의 경우 총괄기구로 지정된 PIMAC에서 일반지침을 개발, 적용하여 왔으며 10여년 이상에 걸쳐 지속적인 보완 작업이 이루어지고 있다. 가장 최근에는 재무성 분석의 가이드라인도 개발하는 등 예비타당성조사의 일관성과 객관성을 제고하려는 시·도를 경주하고 있다. 지방투자사업의 타당성조사도 이제 표준적인 지침을 운용할 필요가 있는 바, 그 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 지방투자사업의 특성을 충분히 고려한 지침이어야 한다. 중앙정부의 투자사업과 달리 자치단체의 재정투자사업은 국고보조사업인 경우가 태반이며, 유형에 있어서도 도로, 상하수도, 환경보호시설, 공공청사, 마을·읍·면 단위 지역개발, 행사·축제 등이 주종이라는 특성이 반영되어야 한다.

둘째, 중앙정부와 달리 최종적인 의사결정의 주체로서 투융자심사의 위상이 대단히 중요하다는 사실을 염두할 필요가 있다. 예비타당성조사는 예산개혁의 일환으로 도입되었으며 철저한 사전준비 없이 추진된 경부고속철도의 문제에서 출발하였다는 것은 주지의 사실이다(박현 : 2005). 반면에 타당성조사는 투자심사의 사전절차 하나에 불과하다. 즉, 투자심사 시 경제성 분석의 전문적이고 기술적인 기초조사로서 의미가 강한 편이다. 따라서, 타당성조사가 예비타당성조사와 동등한 위상과 기능을 부여받지 않는 한 투융자심사의 내실 운용에 필요한 정보를 생산해야 한다. 이를 위해서는 타당성조사의 일반지침은 투자심사기준과 정합성, 연계성을 유지할 필요가 있다.

나. 타당성조사 일반지침(안)

상기의 기본방향에 입각하여 타당성조사 표준지침을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 타당성조사의 대상사업을 명확히 규정해야 한다. 대상사업은 타당성조사 총괄기구 설치방안에서 제안한바와 같이 공공청사 건축사업은 100억원 이상으로 한다.

둘째, 총사업비 범위와 산정기준을 구체적으로 규정하여야 한다. 현재 총사업

비의 범위는 설계비, 보상비, 입찰공고비, 시설부대경비, 장비구축·구입비로 설정하고 있다. 그러나 일반적인 재정사업에 적용하는 것은 별다른 무리가 없으나 연구개발사업이나 행사·축제에 적용하기는 어려움이 있다. 예비타당성조사도 일반재정사업, 정보화사업, 연구개발사업으로 구분하여 총사업비 산정기준을 규정하고 있는 바, 부분적으로 수용할 필요는 있다. 본 연구에서는 지방투자사업의 특성을 감안하여 일반재정사업, 연구개발사업, 행사·축제에 대한 총사업비 산정기준이 필요하다고 사료된다.

셋째, 타당성조사 면제사업이 규정되어야 한다. 이 역시 투융자심사제도의 실효성 차원에서 투융자심사 제외 특례사업과 일치되도록 한다. 이미 개선방안으로 제안하였듯이 시대에 뒤떨어진 낙후지역 개발사업은 제외사업에서 폐지하며, 지방공사·공단의 설치, 2,000억원 미만의 민간투자사업(BTL사업은 1,000억원 미만), 지방공사·공단 투자사업은 타당성조사 대상에 추가하여야 한다.

넷째, 수행체계의 정립이다. 지침에 타당성조사 총괄기구를 지정하고, 총괄기구의 역할과 의무, 연구진의 선정의 원칙을 규정함. 또한, 총괄기구를 중앙단위와 시·도단위로 이원 운용할 경우에는 이들의 역할분담과 협력체계도 규정하도록 한다.

다섯째, 타당성조사의 표준적인 방법을 명확히 해야 한다. 조사 방법은 투융자심사기준과 연계되어야 하며, 경제성 평가나 AHP평가의 세부 방법이 적시되어야 한다. 비용편익분석에 의한 경제성 분석, 재정위험의 평가와 지방비부담의 적정성, 법적 고려사항, AHP평가의 원칙과 판정기준 등이 지침에 반영될 필요가 있는 항목들이다.

다음은 전술한 타당성조사 일반지침(안)이며 필수적으로 규정할 필요성이 있는 조항을 중심으로 예시하였다.

제1장 총칙

① (지침의 목적) 이 지침은 지방재정법 제**조 **항 및 지방재정법 시행령(이하 "영"이라 한다) 제**조 제**항의 규정에 따라 타당성조사의 대상사업 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 세부사항을 명확히 규정함을 목적으로 한다.

② (타당성조사의 정의) 타당성조사는 지방재정법 제**조 및 시행령 제** 조의 규정에 따라 지방자치단체의 대규모 신규 투융자사업에 대한 타당성 평가를 말한다

③ (타당성조사의 목적) 타당성조사는 지방자치단체의 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 예산낭비를 방지하고 지방재정의 효율성과 건전성에 기여함을 목적으로 한다

제2장 타당성조사 대상사업

① (대상사업) 타당성조사는 지방자치단체의 신규 투융자사업으로서 다음 각 호 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다

1. 총사업비가 500억원 이상의 건설사업, 정보화사업, 지방공사·공단사업
2. 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관·전시관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업
3. 총사업비가 2,000억원 미만의 민간투자사업(단, BTL사업은 1,000억원 미만)
4. 총사업비가 30억원 이상인 행사성 사업 및 축제성 사업

② (제외사업) 시행령 제**조 제**항 및 지방재정투융자사업 심사규칙 제3조 제2항에 따라 다음 각 호에 해당하는 사업 은 타당성조사에서 제외한다

1. 국가재정법 제38조 제4항의 규정에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업
2. 관련 법령에 따라 추진하는 별표에 해당하는 사업
3. 소방장비, 119구급장비 및 소방헬기 구입
4. 공유재산 및 물품관리법에 따른 공유재산의 대체 취득
5. 사업비 전액을 국가에서 지원한 사업
6. 그 밖의 법령에 따라 부처간 협의를 거친 사업이나 의무적으로 시행 하는 사업으로서 행정안전부장관과 협의를 거친 사업

③ (총사업비 정의) 총사업비라 함은 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 말하며 다음 각 호에 해당하는 경비를 포함하여야 한다.

1. 국가부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분, 민간 부담분.
2. 설계비, 보상비, 입찰공고비, 시설부대경비, 장비구축·구입비 등 사업과 관련된 모든 경비
3. 시스템의 구축 등에 소요되는 모든 경비로서 장비구입비 및 임차료, 소프트웨어 개발비
4. 연구시설 및 장비의 구축, 연구단지의 조성 등에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비, 장비의 구축비

④ (대상사업의 단위) 사업의 특성, 목적, 추진방식 등에 비추어 여러 유형의 사업이 상호 연계되어 하나의 사업으로 추진되는 경우에는 원칙적으로 이를 단일 사업으로 간주하여 평가한다

제3장 타당성조사의 절차

① (타당성조사 사전절차) 지방자치단체의 장은 기본계획을 수립한 이후에 타당성조사를 의뢰하여야 한다

② (기본계획의 수립) 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 반영하여 기본계획을 수립하여야 한다

1. 사업의 목적과 추진배경
2. 사업을 추진할 예정인 입지와 노선
3. 지침 **조에 따른 총사업비와 총사업비 산출내역
4. 시·군·구비, 시·도비, 지방채, 국비, 민자
5. 임대료, 최소운임보장 등 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 재정 부담액
6. 당해 사업으로 인한 지방채무상환비비율, 예산대비 채무비율 변화
7. 고용, 소득, 부가가치 등 기대효과

제4장 타당성조사의 수행체계

① (타당성조사 수행기관) 타당성조사는 행정안전부장관의 요청에 의해 ****에서 총괄하여 수행한다. 다만, 행정안전부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

② (연구진 구성) 타당성조사 수행기관은 행정안전부와 미리 협의하여 내부과제의 연구진을 연구원 전공·연구 분야·예비타당성조사 수행 경험 등을 고려하여 대상사업에 적합하게 선정하여야 한다.

③ (관련 전문기관과 협력) 타당성조사의 효율적 수행을 위해 사업의 특성에 따라 전문기관에 위탁할 수 있다.

④ (타당성조사 기간) 타당성조사 수행기간은 4개월을 원칙으로 하되, 대상사업의 성격 등을 고려하여 조사 수행기간을 따로 정하거나 연장할 수 있다.

⑤ (타당성조사 수행 지침) 타당성조사 수행기관은 조사의 일관성 제고를 위하여 분석 기준, 방법 등 조사의 기본원칙을 규정한 다음 각 호의 지침을 마련하여야 하며, 타당성조사 연구진은 동 지침에 따라 조사를 수행하여야 한다.

1. 일반지침 : 경제성 분석 기간, 사회적 할인율 등 예비타당성조사 수행과정에서 공통적으로 적용되는 기준을 규정
2. 부문별 표준지침 : 도로·철도·공항·항만·수자원·정보화·R&D·기타 재정 등 사업부문별로 예비타당성조사의 수행방법 및 기준 등에 관한 세부사항을 규정

제5장 타당성조사 분석방법

① (타당성조사 분석의 원칙) 타당성조사는 경제적 타당성, 투자 우선순위, 지역균형발전성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전에 결과를 종합적으로 고려하여야 한다.

② (경제적 타당성 분석) 경제적 타당성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여야 하며 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정하여야 한다. 세부 평가방법은 타당성조사 수행기관의 일반지침 및 부문별 표준지침에 따로 규정한다.

③ (재무성 분석) 다음 각 호에 해당하는 사업은 재무성 분석을 실시하여야 한다.

1. 민간투자사업
2. 외국인 투자사업
3. 지방공사·공단사업
4. 행사·축제사업
5. 농공단지, 지방산업단지 등 공영개발형 산업단지 조성 사업

④ (투자우선순위 분석) 투자우선순위 분석은 지방자치단체의 재정부담능력, 주민갈등으로 인한 위험요인을 토대로 다음 각 호의 항목을 필수적으로 평가하여야 한다

1. 중기지방재정계획의 의한 당해 사업의 중요성
2. 소요자금의 조달능력
3. 지방채무 상환능력
4. 시·도비 및 국비 지원의 가능성
5. 당해 지방자치단체의 유사 시설의 유무
6. 당해 사업의 용도 중복성 및 적합성
7. 용지보상 등 주민갈등

⑤ (지역균형발전 분석) 지역균형발전 분석은 지역간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역간 형평성 제고를 위해 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과, 고용유발 효과 등 지역개발에 미치는 요인을 분석한다.

⑥ (종합평가) 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하며 다음 각 호의 가중치 범위 내에서 적용한다.

1. 공공청사 건축사업 : 경제성 20~30%, 투자우선순위 30~40%, 지역균형발전 40%
2. SOC사업 : 경제성 40~50%, 투자우선순위 20~40%, 지역균형발전 20%
3. 도로·댐·교량 : 경제성 50~70%, 투자우선순위 15~30%, 지역균형발전 15~20%
4. 행사·축제 : 경제성 20~70%, 투자우선순위 15~40%, 지역균형발전 15~40%



제5장
요약 및 정책건의

제1절 요약

지방재정 투융자심사제도는 지방예산의 효율성과 건전성을 보장하기 위한 제도로서 사전적·사후적 재정관리의 일환으로 운용되고 있다. 지방투자사업의 구상부터 기본계획 수립, 타당성 검토, 예산편성, 실시설계, 예산집행, 성과평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 각종 위험요인을 관리함으로써 예산의 합리적 배분과 집행결과의 효율성을 제어하는데 중추적인 기능을 담당한다. 지방재정법 시행령에 투융자심사의 근거를 마련한 1992년 이래 대상사업, 심사주체, 심사기준 등과 관련하여 꾸준한 개선이 이루어져 왔으며 2005년에는 타당성조사가 본격적으로 도입되면서 외형적인 틀을 갖추기 시작하였다. 특히, 중앙의뢰심사와 2단계 심사제도를 운용함에 따라 대규모 투자사업의 남발과 중복투자를 제어하는데 기여하였다.

그럼에도 불구하고 투융자심사제도가 자치단체의 무분별한 투자관행을 억제하며 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡했다는 비판이 제기되어 왔다. 심지어는 자치단체의 부실사업에 면죄부를 부여하는 행정적 절차의 하나로 전락하였다는 평가도 있다. 본 연구의 설문조사에 의하면 이러한 경향은 기초자치단체에서 더 강하게 나타나 단체장의 선거공약사업을 추진해야 하는 압박감 속에서 타당성이 검증되지 않은 투자사업의 추진이 큰 어려움으로 지목되었다. 시·군·구 자체심사 폐지론이 설득력을 얻는 이유도 현행의 운용체계에서 해법의 실마리를 찾기 어렵다고 판단했기 때문이다.

다시 말해서 위원회의 전문성 제고, 투융자심사기준의 합리화, 서면위주의 심사, 다른 재정관리제도와 연계성 미흡 등 그간의 선행연구에서 반복적으로 지적

한 문제들을 개선한다 해서 자치단체 내부의 불합리한 관행과 예산낭비 요인을 제어하기는 어렵다는 것이다. 작금의 지방재정 환경은 이러한 기술적인 개선 이외에 보다 근본적인 운용체계의 개편이 필요한 시점에 도달하였다는 인식이 자리잡고 있다. 본 연구의 실태조사에 의하면 이러한 문제의식을 확인할 수 있는 바, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 부실 지방투자사업을 일차적으로 검증하고 제어해야 할 타당성조사가 매우 부실한 상태에서 운용되고 있다. 기획재정부의 예비타당성조사의 외형적 모습만 모방했을 뿐 가장 중요한 조사기관은 자치단체 자율로 맡겨 조사결과의 신뢰성을 확인하기 어려운 실정이다. 지방재정법 시행령은 공용 또는 공공용 청사의 건축사업의 경우 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하도록 규정하고 있는 바, 이 조항의 취지는 예비타당성조사와 같이 총괄기구의 지정으로 이해된다. 그러나 시행령의 취지와 달리 행정안전부는 전문인력 기준으로 전문기관의 자격을 포괄적으로 고시하는데 그치고 있다(행정안전부 고시 제 2009-141호). 타당성조사 총괄기구의 부재는 일정한 자격요건을 갖춘 전문기관이면 타당성조사를 수행할 수 있도록 허용하였으며 표준화된 조사항목과 방법 없이 조사기관마다 다른 기준을 동원하게 방치함으로써 조사결과의 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래하였다. 무엇보다 자치단체와 조사기관이 갑·을 관계하에 용역방식으로 수행되며, 자치단체가 영향력을 행사하여 조사결과를 왜곡시킬 가능성이 열려있다는 점이 가장 큰 문제이다. 즉, 용역방식에 의한 재원의 종속성이 조사기관의 독립성을 훼손하며 조사결과를 신뢰하기 어렵게 만드는 근본적 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 투융자심사 제외사업이 과다하거나 자치단체의 도덕적 해이 등으로 실효성을 훼손하는 제도적 사각지대, 불합리한 관행이 잔존되어 있다. 중앙 의뢰심사와 타당성조사 중간지대에 있는 총사업비 300억원~500억원 미만의 투자사업은 타당성조사 대상에서 제외되어 있다. 최근들어 사회적 논란으로 등장한 민간투자사업도 투융자심사의 대상에서 제외되어 있다. 기획재정부의 민간투자심의위원회의 심의를 받아야 하는 총사업비 2,000억원 이상(BTL사업은 1,000억원 이

상) 민간투자사업은 투융자심사 제외 사업으로 관리되는 것이 맞지만 총사업비 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) 민간투자사업까지 투융자심사 제외 사업으로 관리하는 것은 바람직하지 못하다. 지방공사·공단의 투융자사업 역시 독립채산원칙을 존중하여 투융자심사 대상에서 제외하고 있으나 태백시의 오투리조트 사례에서 보듯이 이사회 의결사항으로 방치하는 것이 올바른지는 의문의 여지가 있다.

셋째, 사후관리가 효과적으로 작동하지 않고 있다. 투융자심사 통과 이후 사업 추진 현황에 대한 정기적인 점검이 부실하다. 조건부 사업의 조건이행율, 예산반영율 등 수치화된 집계가 거의 이루어지지 않고 있으며 현장실사를 통한 추진실적 점검은 방치된 상태나 마찬가지이다. 이러한 사후관리의 맹점을 악용한 도덕적 해이가 여전한 실정이다. 투융자심사 이후에 사업비를 확대하거나 노선을 변경하는 사례가 대표적이며, 이에 못지않게 성과평가 결과를 토대로 투융자심사 기준의 개선과 같은 정책환류기능이 작동하지 않는 점도 큰 문제로 지적할 수 있다.

넷째, 전담조직의 부재이다. 서울특별시를 제외하면 모든 시·도가 1명의 인력으로 투융자심사는 물론이고 재정공시, 재정계획심의위원회 관리, 주민참여예산제 등 각종 부수적인 업무까지 수행하는 실정이다. 행정안전부 조차도 전담인력은 운용하고 있지만 1명이 연간 200건 내외의 투융자심사를 처리하고 있다. 투융자심사의 형식적 운용, 사후관리 미흡, 타당성조사 부실 운용 등 앞에서 열거한 주요 현안들의 기저에는 전담조직의 부재가 자리잡고 있다 해도 과언이 아니다. 각종 업무 중에서 하나의 업무로 치부되는 상황에서는 심사위원회의 전문성, 현장위주의 심사와 같은 기본적인 원칙을 준수하라는 요구 자체가 현실과 동떨어진 주문으로 여겨질 수 있다. 전담조직 없이 지금처럼 운용할 경우 투융자심사제도의 선진화는 사실상 어렵다고 판단된다.

제2절 정책건의

타당성조사 수행기관의 독립성 확보가 지방재정 투융자심사제도 발전의 선결요건이다. 자치단체에 예속된 구조에서 수행된 타당성조사 결과는 신뢰성을 담보하기 어렵고, 투융자심사의 내실 운영을 저해하는 근본적인 원인으로 작용하기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 타당성조사 총괄기구의 법정화를 전제로 내부통제기제의 강화와 사후관리기반의 구축에 대한 발전방안을 모색하였으며 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 타당성조사 총괄기구의 설치근거와 역할, 수행체계, 예산지원 등의 법적 기반이 조속히 마련되어야 한다. 최소한 지방재정법 시행령에 총괄기구의 설치와 예산지원의 근거가 규정되어야 한다. 심사규칙은 총괄기구의 역할, 타당성조사 수행체계, 타당성조사 분석방법 등이 세부적으로 규정하여야 한다. 총괄기구는 기본적으로 총사업비 500억원 이상(청사 건축사업은 100억원 이상) 지방투자사업에 대한 타당성조사를 수행하며 타당성조사의 일반지침과 사업유형별 표준지침의 개발, 투융자심사와 관련된 재정관리제도 일반의 정책연구, 지방공무원 교육 등의 역할도 부여한다. 아울러 투자사업이력제 관리, 성과평가, 총사업비 500억원 미만 지방투자사업 타당성조사에 대한 메타평가 등을 통하여 중앙 의뢰심사를 지원하는 역할도 적극 검토할 필요가 있다. 소요예산은 국가 출연금, 시·도 출연금, 수수료 등으로 총괄기구의 독립성을 확보하도록 한다.

둘째, 내부통제기제의 강화 수단으로 투융자심사 대상사업을 재편하여야 한다. 먼저 자체심사 대상사업의 기준을 2008년 수준으로 환원시켜 시·군·구는 30억원 미만, 시·도는 200억원 미만으로 하향 조정한다. 재정위기 사전경보제, 지방채무 발행한도제등과 정책연계 수단으로 재정위기 심각단체의 자체심사도 폐지할 수 있다. 반대로 민간투자사업, 지방공사·공단의 설치 및 신규 투융자사업, 전액 자체재원으로 추진하는 사업은 투융자심사 대상에 포함시켜야 한다. 특히, 관리의 사각지대로 방치된 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) 민간투자

사업은 심사대상에 포함하여야 하며 전액 자체재원으로 추진하는 사업도 총사업비 기준에 입각하여 타당성조사와 투융자심사 대상에 포함시켜야 한다.

셋째, 투융자심사위원회의 전문성과 독립성을 개선하여야 한다. 기초자치단체에서 애로를 겪고 있는 민간전문가의 위촉 문제를 지원하여야 하는 바, 시·도 단위로 인력풀을 DB로 구축하여 관할 시·군·구에서 공동으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 이 작업은 행정안전부와 타당성조사 총괄기구 주관하에 추진하며 (가칭)투융자심사 민간자문단을 구성, 민간전문가의 적극적인 참여를 조성할 필요가 있다. 민간전문가 인력 풀이 효과적으로 작동되면 투융자심사위원회의 공무원 비율을 하향 조정할 수 있어 독립성도 제고되는 효과를 기대할 수 있다. 군 및 자치구의 공무원 비율을 시·도 및 일반시와 같이 1/3 이하로 조정하며, 가능한 부단체장은 위원장에서 배제하도록 한다.

넷째, 심사기준의 합리화를 지속적으로 추진하여야 한다. 단기적으로 수익형 사업과 비수익형 사업으로 구분하거나 공공청사와 여타 투자사업으로 구분하여 차별화된 심사기준을 적용하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 또한 2단계 심사제도를 도입, 사전절차를 충족하지 못한 사업은 심사대상에서 제외하는 등의 심사기준의 간소화도 필요하다. 중장기적으로는 건축사업, 도로·댐·교량 등 SOC 사업, 상하수도사업, 마을·읍·면 단위 지역개발사업 등 유형별로 차별화된 심사기준이 적용되어야 한다.

다섯째, 사후관리 전담조직의 설치이다. 투융자심사제도의 영역을 사후평가까지 확장하여 통과를 목적으로 의도적인 사업비 축소, 재원배분 가공과 같은 불합리한 관행을 예방하여야 한다. 또한 성과평가를 엄정 실시하며 이력제의 도입으로 지방투자사업의 성과창출을 제고하여야 한다. 그러나 투융자심사의 내실운용은 물론이고 사후관리에 이르기까지 제반 단계가 효과적으로 작동하기 위해서는 전담조직의 설치가 필수적이다. 이 부분은 행정안전부가 정원 및 총액인건비의 특례를 부여하는 등 여건을 마련하여야 한다.

〈표 5-1〉 지방재정 투융자심사제도 발전방안

타당성조사 총괄기구 설치	① 지방재정법 시행령 및 심사규칙에 설치 및 예산지원 근거 마련 ◦ 설치 및 예산지원(국가출연, 시·도출연, 수수료) ② 총괄기구 역할 ◦ 총사업비 500억원 이상(건축사업은 100억원 이상) 타당성조사 총괄 ◦ 타당성조사 일반지침 및 표준지침 개발 ◦ 제도연구, 사후관리 밀착지원, 지방공무원 교육 ◦ 총사업비 500억원 미만 투자사업의 타당성조사 메타평가
⇩	
투융자심사 내실 운영	① 자체심사 축소 ◦ 재정위기 주의 및 심각 자치단체의 자체심사 제한 ◦ 자체심사 대상사업 축소 : 시·도 200억원 미만, 시·군·구 30억원 미만 ③ 투융자심사위원회 전문성 및 독립성 제고 ◦ 시·도 단위 외부전문가 DB를 구축하여 시·군·구 활용 ◦ 군 및 자치구 공무원 비율 1/3 이하로 하향 조정 ③ 투융자심사 이후 지방채심사 제도화 ◦ 적채사업 검증기능 강화로 지방채무 발행한도제와 상보관계 형성
대상사업 추가	① 민간투자사업 ◦ 2,000억원 미만(BTL사업은 1,000억원 미만) ② 지방공사·공단 설립 및 신규 투융자사업 ③ 전액 자체재원으로 추진하는 투자사업
심사기준 합리화	① 2단계 투융자심사 도입(사전절차 미충족 사업은 심사대상 제외) ② 투융자심사기준 합리화 ◦ 사업유형별 심사기준 마련 ◦ 수익형과 비수익형으로 구분 및 가중치 차등 적용
사후관리 기반 구축	① 투융자심사 대상사업의 이력제 도입 ◦ 중간평가 및 사후평가 실시 ◦ 타당성조사 총괄기구 및 투융자심사 지원기구와 협력체계 구축 ② 추진상황 및 평가결과 주민공개 의무화
⇧	
전담조직 설치	① 전담조직 설치 ◦ “과”단위(행정안전부) 및 “계”단위(시·도) 전담조직 설치 ② 투융자심사 지원기구 운영 ◦ 시·도 자율로 지원기구를 지정, 운용할 수 있도록 법적 근거 마련

【참고문헌】

강현구(2012), “예비타당성조사 제도의 이해”, 충북공공투자분석센터 개소식 및 기념세미나 발표자료, pp. 6-22.

김강수·정성봉(2005),「교통시설 타당성평가체계 개선방안에 관한 연구」, 정책연구 2005-16, 한국교통연구원

김난영·조형석(2012), “지방재정 투융자사업 심사 및 타당성조사 운영실태” 감사연구원 자체분석보고서

감사원(2012a),「감사결과보고서 : 전라남도 기관운영 감사」, pp. 13-15.

_____(2012b),「감사결과보고서 : 인천광역시·남동구 기관운영감사」, pp. 98-98.

_____(2012c),「감사결과보고서 : 지방행정 취약분야 비리 점검」, pp. 3-10.

감사원(2011a),「감사결과보고서 : 지방재정 건전성 진단·점검」

_____(2011b),「감사결과보고서 : 부천시 생활폐기물 전처리시설 건립공사 추진실태」, pp. 1-21.

_____(2011c), 「감사결과보고서 : 광역자치단체(서울·경기) 건설공사 집행실태」, pp. 182-188.

_____(2011d),「감사결과보고서 : 충청북도 기관운영감사」, pp. 20-23.

_____(2011e),「감사결과보고서 : 지방공기업 개발사업 실태」, pp. 11-28.

감사원(2009),「감사결과 처분요구서 : 울산광역시 기관운영감사」, pp. 22-23.

감사원(2005),「감사결과보고서 : 지방자치단체 국제행사 유치 및 예산집행 실태」, pp. 32-50.

국토연구원(2006),「SOC 재정사업의 사후평가모형 구축 방안 연구」

_____(2008),「SOC 건설사업비 합리성 제고를 위한 추정체계 개선방안 연구」

김정섭(2005), “지방재정 투융자심사제도 해설Ⅰ”,「지방재정」통권 133호, 한국지방재정공제회, pp. 75-85.

기획재정부(2012a),「2012년도 예비타당성조사 운용지침」

_____(2012b),「2011년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」

김재형(2000),「공공투자사업 예산관리의 효율화 방안Ⅰ: 사전기획부터 사후평가까지 통합관리 강화」, 한국개발연구원 공공투자관리센터.

박병희·박완규·임병인(2011), “지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색”, 「재정정책논집」13(4), 한국재정정책학회, pp. 153-185.

박현(2005), “예비타당성제도의 현황과 발전방안”, 「교통」5월호, pp. 12-18.

이세구·변창흠(2002), 「서울시 공공투자사업 사전타당성 조사수행을 위한 지침개발 연구」, 정책연구보고서, 서울시정개발연구원

이세구·윤형호·김찬동(2009), 「서울시 공공투자사업관리 합리화방안 : 투자심사 및 민간투자사업 제도를 중심으로」, 연구보고서, 서울시정개발연구원

이용철(2012), “지방재정투융자심사 동향 및 재정건전화방안”, 충북공공투자분석센터 개소식 및 기념세미나 발표, pp. 25-31.

이용환(2010), 「사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구」, 정책연구 2010-49, 경기개발연구원

이진순(2010), 「사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구」, 한국개발연구원 공공투자관리센터 용역보고서

이창균(2011), “지방재정운용 효율화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안”, 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 연구보고서 제454호, 한국지방행정연구원

이창균·임성일·서정섭·김태영(2002), 「건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」, 연구보고서 제346권., 한국지방행정연구원

이창균·하능식(2006), 「지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안」, 연구보고서 제394권, 한국지방행정연구원

이효·조기현(1996), 「지방투융자심사제도의 강화방안」, 연구보고서 제212권., 한국지방행정연구원

전택승(2004), “사업평가지침서 및 PART 도입방안 연구,” 『성과관리와 사업평가 연구』, 한국조세연구원

조영철(2009), “예비타당성조사 제도의 문제점과 개선과제”, 「예산춘추」제4호, 국회예산정책처, pp. 42-49.

최외출·안지민(1999), “자치시대 지방재정 투융자사업심사제도의 발전방향”, 「한국지역개발학회지」11(2), pp. 67-81.

채연하(2011), “구멍 뚫린 예비타당성조사”, 「좋은에산」3월호, pp. 16-21.

하혜수·이재원·곽채기(1996), 「지방재정투융자 심사분석기법 개발 : 경기도 도로사업을 중

심으로」연구보고서 96-14, 경기개발연구원

한국개발연구원 공공투자관리센터(2012),「재정투자평가사업의 재무성 분석 Guidline」

한국개발연구원 공공투자관리센터(2009),「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(5판)」

행정안전부(2012a),「2012 지방재정 투·융자사업 심사 매뉴얼」

_____(2012b),「2013 지방공기업 예산편성기준」

Baumol, W. J.(1975), "On the Social Rate of Discount", *American Economic Review 58(4)*, pp. 788～802

Boadway, Robin w. (1974), "The Welfare Foundations of Cost-Benefit Analysis", *The Economic Journal 84*, pp. 926-939.

Boadway, R., Keen, M.(1993), "Public gods, self-selection and optimal income taxation", *International Economics Review 34(3)*, pp. 463-478

Clemen, R. T.(1996), *Making Hard Decision*, Duxbury Press.

Dréze, J.(1998), "Distribution matters in cost-benefit analysis : Comment on K. A. Brekke", *Journal of Public Economics 70*, pp. 485-488.

Feldstein, M. S.(1964), "The Social Time Preference Discount Rate in Cost Benefit Analysis", *The Economic Journal 74*, pp. 360-379.

Gramlich, E. M.(1997), *A Guide to Cost-Benefit Analysis*, Englewood Cliffs.

HM Treasury(2003), *Green Book : Appraisal and evaluation in central government*

Kenney R. L., and Raiffa H.(1993), *Decision with Multiple Objective*, Cambridge University Press.

Musgrave, R. A.(1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill

Olson, D. L.(1996), *Decision Aids for Selection Problems*, Spring-Verlag

Abstract

Improving local investment appraisal system for local public investment efficiency

The purpose of this study is to suggest methods for preliminary feasibility validation and local investment appraisal system which improves local budgetary efficiency. The comprehensive concept of local investment appraisal system includes preliminary feasibility validation, where it aims to prevent selecting distressed project by validating investment projects of local governments. The preliminary feasibility validation evaluates the profitability, validity of the location and investment size and availability of necessary funds. Local investment appraisal system is a ex-ante function that finally determines the approval of the project, based on the results from the preliminary feasibility validation. Alliance with related plans and financial risk factors such as funding options and resident conflicts are also considered in the process.

Local investment project distress suggests that the functions does not efficiently work together. Moreover, too many institutions performing validation tests and the unstandardized validations lowers the credential of the test. Thus, the local investment appraisal system also relies on procedurally provided documentations which are criticized for contributing to approving distressed projects.

This study analyzes how to improve the local investment appraisal system, including preliminary feasibility validation, based on these addressed structural problems. The suggested system improvements are as following.

First, the legal foundation of the initiation, role, system and budget allocation of the feasibility validation control tower is essential. The budget allocation should be supported autonomously in order to assure the independence of the control tower. Second, private investment projects and local public corporation investment projects should be included in the appraisal criteria. Third, appraisal standards should be rationally maintained. Distinguished appraisal standards for profit center projects and cost

center projects, and public realestate projects and other projects are necessary. Forth, establishing an ex-post assessment organization is necessary. Investment appraisal system should be expanded to ex-post assessments of local projects in order to monitor strategic activities of local governments.

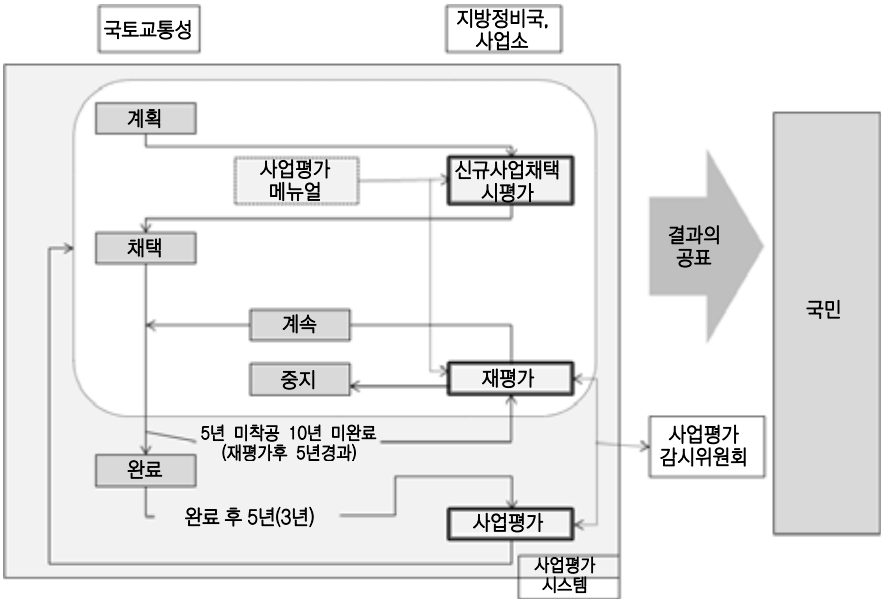
【부록 1】 일본의 공공사업 평가시스템 사례

1. 중앙정부 사례 : 국토교통성

가. 공공사업평가체계 및 메뉴얼

국토교통성에서는 이하의 3단계에 사업평가를 실시하고 있는데, 사업평가에 있어서는 비용편익분석을 실시하고 편익으로서 계측할 수 없는 효과나 영향, 주민의 합의등 사업의 실시환경 등에 대해서도 종합적으로 감안하여 평가를 실시하게 되어 있다. 첫째, 신규사업 채택시 평가의 경우는 비용편익분석을 포함한 사업평가를 실시한다. 둘째, 재평가의 경우는 사업채택시부터 5년 경과하여 미착공 사업, 10년 경과하여 계속중 사업등에 대해서 재평가를 실시한다. 셋째, 완료후 사업은 추진효과, 환경에로의 영향 등을 확인하며 필요시 개선한다.

〈그림 1〉 국토교통성의 공공사업평가체계



나. 국토교통성의 구체적 사업평가사례 : 도시공원사업

한편으로 구체적으로 신규사업 채택에 있어서 각 판단사항 및 판단기준별로 평가하여 이들 평가의 합계를 내어 종합평가기준에 비추어 종합평가 결과가 A 이상이 되는 경우에 신규사업으로 채택하고 있다. 또한 이하의 각 판단기준 이외에 개별사업의 특성 등 사업의 우수성 등이 판단되어야 하는 사항이 있는 경우에는 그 특성 등을 판단기준으로 설정할 수 있다.

〈표 2〉 국토교통성 공공사업 종합평가기준

각 판단기준별 평가(○)의 개수 종합	종합평가 결과	판정
70이상 5-6	AA A	신규사업 채택대상
3-4 2 1	B C D	신규사업 채택대상외

그리고 종합평가기준의 판정결과를 고려하여 예산상황, 완료 사업수 등 여러 요소를 고려하여 신규사업으로 채택을 결정하고 있다.

〈표 3〉 국토교통성 도시공원사업의 각 판단기준 및 판단기준별 평가

관점	판단사항	판단기준	평가
필요성, 긴급성	도시의 재해에 대한 안전확보	(방재공원등의 종별) 재해시 광역피난지가 되는 방재공원 재해시 1차 피난지가 되는 방재공원 재해시 광역방재거점이 되는 방재공원 방재녹지긴급정비사업 기타 방재기능이 있는 공원 도도부현지역 방재계획, 지진긴급사업5개년 계획의 관련성 시정촌지역방재계획의 관련성	 ○○○ ○○ ○○ ○○ ○○ ○
		(공원시설에로의 배려) 비축창고 기타 재해응급대책시설의 정비	 ○○

관점	판단사항	판단기준	평가
		복수종류의 재해응급대책 시설 한 종류의 재해응급대책 시설 피난수용시설, 연소방지림등 방재성의 향상	○ ○
	국가적 및 국제적 이벤트 실시	월드컵등 국제이벤트장 단체, 도시녹화페어 주 혹은 서버회의장 지방대회등 주 시설 또는 단체등의 시설 지방대회 또는 광역대회장	○○○ ○○○ ○○ ○
	계획의 지위	환경관련 기본계획 근거 환경 마스터플랜 또는 도도부현 광역환경지역계획 근거 도시계획결정완료하고 방재공원정비프로젝트 근거	○○ ○ ○
효율성	타사업과의 연계	생태계의 보전을 위한 환경정비 종합적목적의 관계 부처 관련사업과 연계 지역르네상스공원정비사업 환경역사, 문화지구보전정비사업 건강복지공원도시가꾸기촉진사업 산업폐기물처리사업과 연계사업 복지시설정비사업과 연계사업 기타 사업과 연계사업	○○ ○○ ○○ ○○ ○○ ○○ ○
	공원사업간의 연계	국영공원과 연계사업 지방자치단체의 공원간의 연계사업	○○ ○
	용지매수를 하지 않는 공원사업	용지임대방식, 국공유지 활용 하수처리장, 하천부지 유효활용	○○ ○○
	단독사업과의 조합	도시공원등 일체정비촉진사업 등	○
	민간활력 도입	PFI시스템을 활용한 공원시설의 정비 공원시설정비 민간활력의 도입 등	○○○ ○
우량성, 선도성	도시환경의 개선, 자연과의 공생	(사업의 내용) 녹화중점지구정비사업(중심시가지활성화광장공원정비사업 포함) 삼림가꾸기사업 환경만남공원, 도시녹화식물원등	 ○○○ ○○○ ○○
		(공원계획의 배려) 공원의 綠被면적율 50% 이상 시가지 녹지면적 5% 이하	 ○ ○
	장수, 복지사회에로의 대응	(고령자, 장애자 배려) 복지시설등과 일체가 된 공원의 정비(관리운영의 일체화를 포함하는 경우) 동상(관리운영 일체화를 포함하지 않는 경우)	 ○○○ ○○

관점	판단사항	판단기준	평가
		안락한 화장실 긴급정비사업 기타 시설이용 간편성	○○ ○
		(건강가꾸기를 위한 공원시설) 건강운동시설정비사업 시민농원의 정비	 ○○ ○
		(친근한 도시공원의 정비) 걸어서 갈수 있는 범위의 공원 근린 및 지구공원 제로지역에서의 근린 및 지구공원 근리 및 지구공원 정비율 25% 이하의 지구 DID구역내 주택 및 택지개발의 지원, 도심거주 촉진	 ○○○ ○○ ○ ○
	광역적 레크레이션 활동의 대응 등	(공원의 광역성) 대규모 공원의 정비 도시기간공원의 정비 완충녹지, 녹지도로, 지구공원의 정비	 ○○○ ○○ ○
		(지역간교류의 활성화) 오토캠프장 정비 지역르네상스공원 정비 지방거점도시등 프로젝트 지원 관광등 지역활성화에로의 공헌	 ○ ○ ○ ○
	개성과 활력있는 도시 농촌가꾸기	(지역활성화) 중심시가지활성화광장공원정비사업 환경과 활력의 도심공원 상업지역, 근린상업지역내 지역사회적 중심공원 지역활성화거점공원	 ○○ ○○ ○ ○○ ○

2. 자치단체 사례: 미야자키현

가. 사전평가의 목적 및 평가방법

사전평가의 목적은 공공사업의 착수전 단계에서 사업착수의 타당성이나 우선도를 명확히 하는 관점에서 사업의 중요도나 사업의 투자효과(비용대효과)에 의한 평가를 하는 것이다.

평가대상은 신규로 사업화하려고 하는 공공사업으로 전체사업비가 기준액이상(환경삼림부 2억엔, 농정수산부 및 현토지정비부 5억엔)이 대상이 된다(재해복구사업, 유지관리사업은 제외).

평가방법은 사업의 중요도, 사업의 효율성을 중심으로 판단하고 있는데, 우선사업의 중요도 판단을 다음과 같다. 사업별로 객관적인 평가지표(상위계획과의 관련성이나 환경에로의 영향등)에 기초하여 점수화하여 사업실시의 정비우선도를 수치적으로 판단하고 있다. 다음으로 사업의 효율성을 판단하고 있는데, 이는 사업으로 얻는 효과 (B)와 사업에 필요한 비용 (C)의 비율 (B/C)로 평가하고 있다(원칙적으로 B/C≥1.0 사업).

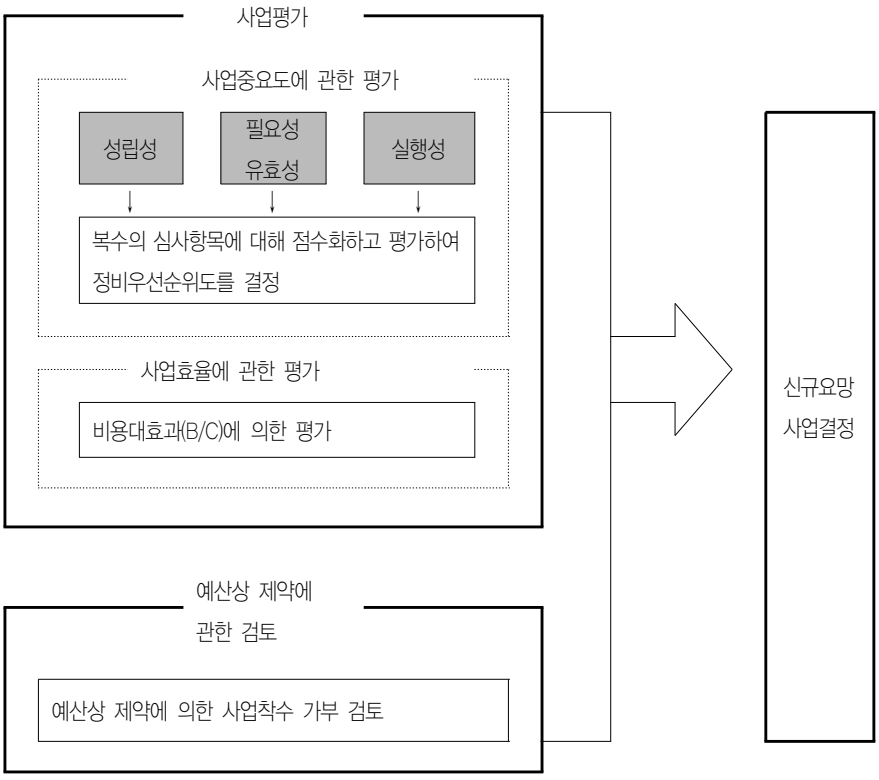
〈표 4〉 미야자키현 사업우선도 판정기준

중요도에 관한 평가 종합점수	사업우선도	사업추진 방침
80점이상	Ⅰ	우선적으로 정비 실시
79점 – 60점이상	Ⅱ	계획적으로 순차정비 실시
60점미만	Ⅲ	정비방법의 검토

나. 사업의 결정

평가결과와 예산상의 제약에 관한 종합적인 검토를 한후 새롭게 공공공사를 실시할 사업을 결정함 또한 전체사업비가 10억엔을 넘는 대규모 사업에 대해서는 제3자에 의한 미야자키현공공사업평가위원회에 자문하게 되어 있다.

〈그림 2〉 미야자키현 공공사업추진 결정체계



자료: 사전평가에 대해서, 미야자키현 내부자료

【부록 2】 영국의 사후평가제도: 도로사업 사례

영국은 도로사업의 평가체계를 검토하기 위하여 1981년 간선도로에 대해 사업예측모니터링(Scheme Forecast Monitoring: SFM)을 도입했으며, 1994년에서 2002년까지 사후수행평가(Post Implementation Evaluation Studies: PIES)를 거쳐 지금의 사후평가제도(Post Opening Project Evaluation: POPE)로 자리 잡고 있다. SFM은 사전·사후의 교통량을 비교하였고, PIES는 통행시간 및 사고율 비교를 포함하였으며, POPE는 환경성, 접근성, 연계성 파급효과 분석이 포함된다.

영국 상무청(OGC: Office of Government Commerce) 홈페이지(www.goc.gov.uk)의 자료에 의하면, POPE는 도로개선 사업의 완료 후 도로청(Highway Agency)이 수행하는 평가로서, 다음의 목적을 가지고 있다. 도로사업의 투자 가치 확인 / 비용·편익 예측의 정확도 평가 / 비용·편익 정확도 영향요인 확인 / 사업성 평가 예측 정확성을 위한 평가기법 개선 등이 있다.

POPE의 특징 및 활용방안
• 도로사업이 투자 가치가 있으며, 사회적 요구를 만족시키는지를 확인하여, 국민의 세금납부와 통행요금징수의 당위성을 홍보할 수 있는 자료로 활용 • 현재의 사업성 평가기법의 장단점을 파악하고, 이를 바탕으로 평가기법을 발전시키기 위한 전문가 논의의 기초자료로 활용

사후평가 방법은 간선도로 사업 사후평가와 지방도로 사업 사후평가로 구분되는데, 국내 사후평가에 비하여 평가 대상 사업 범위가 매우 넓다. 국내 사후평가는 500억 원 이상 건설 사업만을 대상으로 하지만, 영국은 간선도로 사업의 겨우 £5M(약 90억 원), 지방도로 사업의 경우 £25K(약 4,500만원)가 대상사업 선정의 최저기준으로 우리보다 사후평가 대상이 많다.

〈그림 2〉 사업비 규모에 따른 사후평가 프로그램



사후평가의 평가항목은 도로사업의 5대 목표이자 사업성 평가의 평가항목인 안전성, 경제성, 환경성, 접근성, 연계성으로 국내 사후평가보다 평가 항목이 다양하다.

지방도로 사업 사후평가 종합분석 체계는 다음과 같은데, 지방도로 사업 중 대규모 지방도로 사업은 평가 방법에 있어서는 간선도로 사업 사후평가와 유사하나 평가시점이 완공 1년 경과시점에만 수행한다는 차이가 있다. 소규모 지방도로 사업은 개별사업이 아닌 지역단위로 매년 최소 완공 후 1년이 경과한 도로를 대상으로 미니리포트를 반간하는 형식의 개략평가를 수행하고 있다.

〈그림 3〉 영국의 도로사업 사후평가 평가항목 및 하위 평가항목

안전성	경제성	환경성	접근성	통합성
• 사고 감소 • 안전성 개선	• 재정 투자가치 • 공급자 효율성 • 이용자 효율성 • 통행 신뢰성 • 경제적 간접효과	• 소음 • 지역 대기질 • 온실가스 • 자연경관 • 도시경관 • 역사문화유산 • 생물종 다양성 • 수질환경 • 여행 분위기	• 선택가치 • 단질 • 교통시설 접근성	• 교통시설 연계성 • 교통정책과 토지 이용 정책 연계 • 교통정책과 정부 정책 부합성

【부록 3】 지방투융자사업의 운영현황 조사 설문지

(설문은 무기명이므로 소속기관명은 명시하지 않으셔도 됩니다)

지방자치제도 시행 초기의 도입기, 정착기를 지나 이제 성숙기로 접어든 최근, 대규모의 무리한 투자사업으로 인한 문제점들이 노정되고 있습니다. 특히 중앙투융자심사 대상인 300억 이상의 대규모 투자사업은 그 파급효과가 큰 만큼 사전 타당성에 대한 면밀한 검증작업이 필수적이라 할 수 있습니다.

이에 행정안전부와 한국지방행정연구원에서는 이상의 문제점들을 이전부터 인식하여 왔으며, 양 기관은 올 해 「지방투자사업의 효율성 강화방안」 강구를 위한 연구를 추진하고 있습니다. 사실 지방투자사업의 건전하고 효율적인 운영을 위해 2001년에 중앙투융자심사위원회와 지방투융자심사위원회가 설치되어 운영되어오고 있습니다. 그러나 투융자심사기준이나 제도 전반에 대한 담당공무원들의 인식조사를 한 경우는 없었습니다. 따라서 행정안전부와 지방행정연구원 투자관리센터에서는 지방투자사업의 운영현황과 지방자치단체에서 직접 업무를 담당하고 계시는 실무자 여러분들의 다양한 의견을 청취하기 위하여 본 조사를 실시하게 되었습니다.

향후 우리나라 지방재정의 좀 더 발전된 운영을 위해 지방자치단체 공무원 여러분들의 협조를 부탁드립니다.

조사지 작성을 위한 수고에 미리 감사드립니다.

2012년 6월

행정안전부 재정정책과장 이용철

한국지방행정연구원 재정투자관리센터장 조기현 올림

■ 설문작성 및 보내주실 곳

– 한국지방행정연구원 홈페이지(http://www.krila.re.kr) 팝업창이나 공지사항에 '지방투융자사업 운영현황 조사'

– e-mail: sjkim@krila.re.kr

– fax: 02-3488-7304

■ 문의처

– 한국지방행정연구원 김성주 박사: 02-3488-7340 / sjkim@krila.re.kr

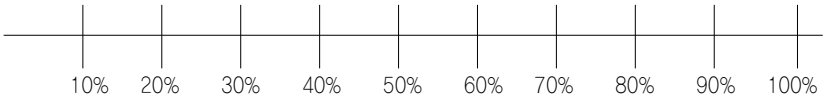
– 행정안전부 재정정책과 김정섭 사무관: 02-2100-4105 / kjs2303@korea.kr

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계 목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

지방투융자사업의 운영현황 조사

1. 귀하의 기관은 어느 계층이십니까?
   ① 광역시 ② 도 ③ 일반시 ④ 군 ⑤ 구

2. 귀 기관의 투자사업들 중 중기지방재정계획, 기관의 중장기발전계획 등과 연계되어 추진되는 사업은 어느 정도라고 생각하십니까? 체크(✔)해 주십시오.



3. 귀 기관의 지방투융자심사위원회 위원은 몇 명입니까?(명)

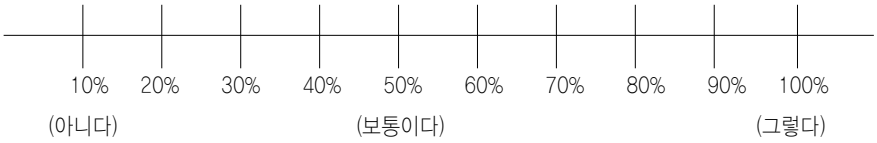
   3-1. 투융자심사위원들의 구성은 어떻게 되어 있습니까?
   - 공무원 ( )명, 외부전문가 ( )명

   3-2. 투융자심사위원회가 연 3회 개최되고 있습니까?
   ① 예 (☞ 3-4번으로) ② 아니오 (☞ 3-3번으로)

   3-3. 귀 기관에서는 투융자심사위원회가 연 몇 회 개최되고 있습니까?
   ( )회

   3-4. 투융자심사기간은 총 몇 일이 소요됩니까?( )일

   3-5. 지방투융자심사위원회가 실효성 있게 운영되고 있다고 생각하십니까?



   3-6. 최근 지방투융자사업으로 인한 문제점들이 많이 드러나고 있습니다.
   지방투융자심사위원회의 바람직한 운영방안에 대해 의견을 주십시오.
   ( )

**** 이하의 질문은 모두 2011년 기준입니다****

4. 전체 중앙 의뢰심사 신청건수 중 타당성조사 보고서를 첨부하는 총사업비 500억 이상의 사업은 몇 건입니까? ( )건

4-1. (4번) 문항에서 타당성조사 용역 결과 해당 사업이 타당성 없음으로 나온 사업은 몇 건입니까?( )건

4-2. (4-1번) 문항에서 타당성이 없다고 나온 경우, 같은 사업에 대해 다른 기관에 다시 타당성조사 의뢰를 하신 적이 있으십니까?
① 예 ② 아니오

5. 500억원 이상의 사업에 대해 타당성조사 용역을 의뢰한 용역기관의 성격 중 가장 다수인 곳은?(복수 선택 가능)
① 대학 연구소 ② 엔지니어링 회사
③ 사단법인 연구소 ④ 타 시도연구원
⑤ 기타( )

5-1. “건축비가 100억원 이상인 공용 또는 공공용건물 건축사업의 경우 행정안전부장관이 고시하는 전문기관에 연구용역을 의뢰하게 되어 있습니다.” 귀 기관에서 건축사업에 대해 의뢰하는 전문기관은 어떠한 곳입니까?( )
※복수일 경우 수가 많은 순서대로 적시
① 국가·지방자치단체가 자산의 100분의 50 이상을 출자 또는 출연한 연구기관
②「민법」기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 받아 설립된 법인
③「고등교육법」제2조 각 호의 규정에 의한 국립대학교의 연구소로서 대학교 총장이 승인한 연구소

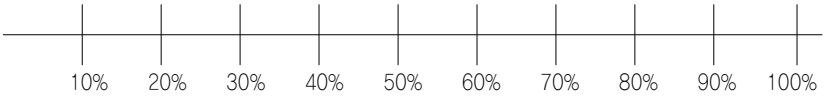
5-2. 타당성조사 연구용역의 업체선정은 어떤 방식이십니까?
- 수의계약 ( )%, 경쟁입찰 ( )%

5-3. 타당성조사(500억 이상 사업)를 위한 연구용역비는 어느 정도입니까?

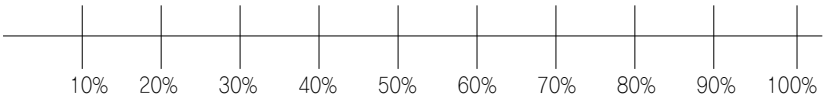
연구용역비	연구용역 건수
1,000만원 미만	개
1,000만원 이상 ~ 3,000만원 미만	개
3,000만원 이상 ~ 5,000만원 미만	개
5,000만원 이상 ~ 7,000만원 미만	개
7,000만원 이상 ~ 10,000만원 미만	개
10,000만원 이상	개

6. 귀하께서는 지방투융자사업에 대한 다음의 투융자심사가 사업의 경제성, 지역발전 기여도, 주민의 숙원도 등이 어느 정도 반영되었다고 생각하십니까?(체크(✔)해 주십시오)

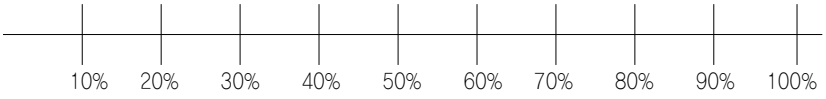
6-1. 자체사업 투융자심사위원회 심사



6-2. 시·도 의뢰 투융자심사(시도 해당 없음)



6-3. 중앙(행안부) 투융자심사



지방투자사업의 효율적 추진을 위한

지방투융자심사제도 발전방안

발행일 : 2012년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-360-2