

지방재정 투자사업 심사체계 개선방안

박영민 신민철 장경원 어하나 김나리 박성문



지방재정 투자사업 심사체계 개선방안



연구책임

박영민 서울연구원 서울공공투자관리센터 연구위원

연구진

신민철 서울연구원 도시경영연구실 연구위원

장경원 서울연구원 서울공공투자관리센터 연구원

어한나 서울연구원 서울공공투자관리센터 연구원

김나리 서울연구원 서울공공투자관리센터 연구원

박성문 서울연구원 도시경영연구실 연구원

중앙정부 위주의 지방재정 투자심사제도 지자체 자율·책임성 보장 방향으로 고쳐야

지방재정 투자사업 의사결정 과정에서 중앙정부 역할이 확대되는 추세

‘지방재정 투자심사제도’는 지방자치단체가 투자사업의 예산안을 편성하기 이전에 사업의 필요성과 타당성을 심사하는 제도이다. 「지방재정법」에는 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장하기 위하여 지방투자사업 추진 여부에 대한 의사결정 권한을 지방자치단체장에게 위임하고, 지방자치단체장은 관련 법령의 정해진 절차에 따라 투자심사 제도를 운영하도록 하고 있다.

그러나 최근에는 일부 지방자치단체의 무리한 투자를 사유로 투자심사 과정 전반을 중앙정부가 직접 통제하는 방식으로 제도가 변화하고 있다. 예를 들어 국비가 전혀 지원되지 않는 사업까지 중앙 의뢰심사 대상에 포함하는 등 중앙정부의 직접 심사 비율을 확대하고, 일정 자격을 갖춘 기관이 수행하던 타당성조사를 중앙정부 산하의 기관을 단독으로 지정하여 수행하게 하는 등 신규 지방투자사업 각각을 직접 통제하는 방식으로 중앙정부의 역할을 확대하고 있다.

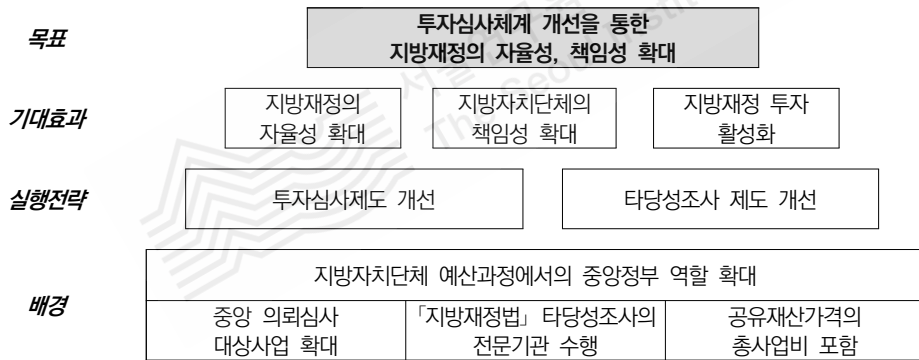
중앙정부의 역할 확대는 ‘자치분권·재정분권 강화’ 시대적 흐름에 역행

지방자치단체의 투자심사 과정에서의 중앙정부 역할 확대는 자치단체의 자율성과 책임성을 약화하고 투자 효과를 반감시키는 등의 문제를 초래한다. 현재와 같이 중앙정부가 지방정부의 개별 사업을 직접 평가하고 심사하는 제도 운영 방식은 지방정부의 사업 관리 역량을 지원할 수 있다는 측면에서는 장점이 있을 수 있다. 그러나 단기적으로는 자치단체의 사업관리 역량을 강화할 기회를 차단하고 각종 심의와 조사 등의 사전 절차를 중복으로 수행하도록 하여 사업을 지연시키며, 투자의 효율성이나 효과를 반감시킬 우려가 있다. 또한, 장기적으로는 투자에 대한 책임을 분산할 수 있는 수단

으로 악용될 수 있어 자치단체의 책임성을 약화하는 동시에 중앙정부 의존성을 더욱 심화하여 ‘자치분권·재정분권 강화’라는 시대적 흐름에 역행하는 결과를 초래할 우려가 있다.

‘지자체 자율성·책임성 강화하는 방향으로’ 투자심사체계 개선안 검토

중앙정부 위주의 지방투자사업 심사제도 개선안을 마련하기 위하여 서울시를 중심으로 투자심사제도의 두 축인 투자심사와 「지방재정법」 타당성조사 절차 각각의 운영 현황과 실적 등을 분석하고 특징을 검토하였다. 또한, 분석 결과를 바탕으로 행정관리 측면, 법·제도 측면, 투자 효율성 측면의 세 가지 분야로 구분하여 각 제도의 문제점을 도출하였다. 이때 관련 법령의 검토 및 해석, 서울시의 투자심사 및 타당성조사 사례 분석, 전문가 설문조사 등을 수행하여 의견을 뒷받침하였다. 마지막으로 향후 지방자치단체의 자율성과 책임성을 높이고 재정투자사업의 효율화를 도모할 수 있도록 지방투자사업 심사제도의 개선 방향을 모색한 후, 구체적인 개선방안을 함께 검토하였다.



[그림 1] 연구 개요

서울시 투자사업, 중앙 의뢰심사 급증 … 국비 지원 비중은 오히려 감소

서울시의 투자심사 운영 현황 및 결과를 분석한 결과 다음과 같은 특징들이 발견되었다. 첫째, 서울시의 중앙 의뢰심사 사업은 2013년 5건에서 2019년 58건으로 크게 증가하였다(15개 광역단체 중 의뢰사업 건수 기준 15위→2위). 둘째, 중앙 의뢰심사 사업의 국비 지원 비중은 오히려 감소하였다(2019년 기준 7.7%). 셋째, 국비 지원이 전혀

없는 중앙 의뢰심사 사업의 비중은 무려 50% 수준이다. 넷째, 중앙 의뢰심사가 강화되면서 시(市) 투자심사 절차는 오히려 간소화되었다. 다섯째, 중앙 의뢰심사 사업의 통과율이 서울시 투자심사 통과율보다 높다.

중앙정부 위주의 투자심사제도, 재원의 부담 주체·심사 주체가 달라

이상의 특징을 바탕으로 투자심사 제도 운영의 문제점을 분석한 결과 행정관리 측면에서는 자치단체의 재정자율성 및 책임성 약화, 재원의 부담 주체와 심사 주체의 비정합성, 자치분권 강화 정책의 퇴행 등을 문제점으로 지적할 수 있었다. 법·제도 측면에서는 「지방재정법」 입법 취지 훼손, 총사업비의 공유재산가격 포함에 따른 업무부담 증가, 자치단체 간 형평성 위배 등의 문제점이 검토되었다. 마지막으로 투자 효율성 측면에서는 자치단체 투자사업 관리 역량이 약화될 뿐만 아니라, 조속한 사업 추진을 위하여 오히려 자체심사를 축소 또는 생략하는 등의 문제점이 검토되었다.

전액 지자체 재원 사업도 중앙정부 산하기관이 「지방재정법」 타당성조사

서울시의 「지방재정법」 타당성조사 수행사례들을 분석한 결과 다음과 같은 특징들이 발견되었다. 첫째, 「지방재정법」 타당성조사 의뢰건수가 증가하고 있다. 둘째, 재원과 무관하게 「지방재정법」 타당성조사가 의뢰되고 있다. 셋째, 공유재산가격으로 인하여 중·소규모의 단순 사업까지 「지방재정법」 타당성조사 대상에 포함된다. 넷째, 「지방재정법」 타당성조사 결과 B/C 1.0 미만 사업이 대부분이지만 투자심사는 이와 무관하게 통과하고 있다. 다섯째, 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사는 내용이나 결과에 큰 차이가 없음에도 불구하고 중복수행해야 한다. 여섯째, 중복수행과 사전절차 등으로 사업 일정이 지연된다.

중소규모 사업까지 타당성조사 중복 수행… 일정 늦어져 적기투자 곤란

이상의 특징들을 바탕으로 「지방재정법」 타당성조사 제도의 문제점을 분야별로 분석한 결과, 행정관리 측면에서는 지방자치단체 예산편성의 자율성을 침해하고 중앙정부 산하의 단일 기관에서 타당성조사를 수행하도록 하여 업무부담 및 일정 지연이 발생하는 등의 문제점을 지적할 수 있다. 그리고 법·제도 측면에서는 개별법에서 정한 타당성조사의 수행시기가 상충하는 문제와 유사한 내용의 타당성조사를 개별법에서

강제하고 있는 이중규제의 문제점 등이 검토되었다. 마지막으로, 투자 효율성 측면에서는 지방자치단체의 비용 및 업무부담 가중, 정부 투자활성화 정책과의 배치 문제 등이 검토되었다.

지자체 예산이 들어가는 사업은 지자체가 직접 심사하고 책임질 필요

이상의 문제점을 개선하기 위하여 아래와 같은 세 가지 개선 방향에 따라 지방재정 투자심사제도 개선(안)을 검토하였다.

① 지방자치단체의 재정자율성·책임성 강화

지방투자심사 제도를 비롯한 지방재정관리제도는 자치분권 또는 재정분권의 관점에서 이루어져야 하며, 이를 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 재정사업을 수행하되 그 책임은 지방자치단체가 부담하는 것이 바람직하다. 따라서 투자사업 규모가 아니라 재원 구성에 따라 심사주체를 정하고, 필요한 경우 단계별 심사로 사업의 추진 여부를 결정할 필요가 있다.

② 「지방재정법」 취지에 따른 제도의 합리적 운영

「지방재정법」 등 지방투자심사 관련 법률의 입법 취지를 고려할 때 중앙정부의 역할은 자치단체를 직접 통제하는 역할이 아닌 지원하는 역할을 담당함이 바람직하다. 이에, 지역 경제 활성화의 마중물 역할을 하는 지방투자사업의 효율적 추진을 위하여 「지방재정법」, 「건설기술진흥법」 및 「민간투자법」 등 사업추진과 관련이 있는 개별법령의 관리 부처가 협의하여 각 법령에서 정한 각종 심의와 타당성조사 등 사전단계 업무에 대한 지나친 중복 규제를 해소할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

③ 지역 투자사업 관련 지방정부의 자율적 권한 보장

지방투자사업은 단순히 시민들의 환심을 얻기 위한 수단이 아닌 시민들의 삶의 질을 향상하고, 미래 잠재성장률 제고에 이바지할 수 있는 경기 부양 및 성장동력 수단으로 인식되어야 한다. 따라서 지방투자사업을 모두 의심의 대상으로 판단하여 직접 통제하려는 현재의 중앙정부 중심의 투자심사제도는 개선되어야 한다. 지방자치단체가 더욱 적극적으로 사업을 계획하고 추진할 수 있도록 자율성을 보장하되, 책임성을 갖도록 사후관리를 더욱 강화할 필요가 있다.

개선 방향	개선(안)
<p>지방자치단체의 자율성과 책임성 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 투자사업 추진은 스스로 검토하되 사업추진의 책임을 부담 재원 구성에 따른 심사 주제 결정 및 단계별 심사제도 운영 자치단체별 투자심사 운영 전반에 대한 관리와 심사 지원 	<p style="background-color: #d9e1f2; text-align: center;">단기</p> <p>중앙 의뢰심사 대상 변경</p> <ul style="list-style-type: none"> 총사업비에서 공유재산가격 제외 자체재원의 해석 범위 확대 국비 포함사업의 중앙 의뢰 「민간투자법」 민간투자사업은 투자심사 대상 제외 <p>서울시 중앙의뢰 사업의 시 자체심사 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 서울시 중앙투자심사 대상사업은 시 투자심사를 거쳐 중앙 의뢰 투자심사위원회 개최 전 심사 지원기관의 타당성검토 중앙정부가 자치단체의 투자심사 결과를 모니터링 <p>「지방재정법」 타당성조사 수행기관 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> 수행기관 다원화 전문기관 지정 권한 배분 <p>타당성조사 동시 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> 「건설기술진흥법」 또는 「지방재정법」 타당성조사 중 하나만 수행하도록 법 개정
<p>제도적 형평성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> 자치단체 재정사업의 투자심사 원칙 수립 재원 구성에 따른 단계별 심사제도 운영 지방자치단체장이 조사 전문기관을 지정 또는 일정 자격 보유기관이 수행 「지방재정법」 타당성조사와 타법에서 정한 타당성조사는 조사내용 등을 검토하여 한 번 수행으로 같음 민간투자사업은 투자심사 및 지방재정법 타당성조사 대상 제외 공유재산가격을 총사업비에서 제외 재원 부담 주체에 따라 지방채와 민간자본 등은 자체재원, 이전재원은 국비로 구분 	
<p>지역 투자사업의 효율성 향상</p> <ul style="list-style-type: none"> 투자심사 결과 및 투자 결과에 대한 모니터링 등 사후관리를 통한 인센티브·패널티 부과 방식으로 자치단체 사업 역량 및 사업 효율성 제고 자치단체 심사역량을 향상하여 투자사업 계획 역량도 높일 수 있는 선순환 체계조성 지역별 공공투자관리센터가 자치단체 투자심사를 지원하도록 제도화 중앙정부 차원에서 지자체별 심사 지원기관의 설립과 운영을 지원 사전적 관리 중심의 심사체계와 함께 사후관리를 강화 진도관리 차원의 사후관리가 아닌 사업 효율성에 대한 관리로 체계 변경 기본 평가 기준 외에 지역 맞춤형 심사기준 활용 중앙정부는 지방자치단체의 효율적인 사업계획 수립과 객관적인 심사 추진을 지원 	

[그림 2] 지방재정 투자사업 심사체계 개선(안)

목차

01 연구개요	2
1_연구 배경 및 목적	2
2_주요 연구내용	6
02 지방재정 투자사업 심사체계 고찰	10
1_재정분권 관점에서의 지방재정 투자심사제도	10
2_지방재정 투자심사제도 개요	13
3_지방재정 투자심사제도 변화	18
4_서울시 지방재정 투자심사 실적	24
03 투자심사제도 현황 및 문제점 분석	28
1_투자심사제도 현황 분석	28
2_중앙 의뢰심사 확대의 문제점	39
04 「지방재정법」 타당성조사 현황 및 문제점 분석	58
1_「지방재정법」 타당성조사 현황 분석	58
2_「지방재정법」 타당성조사의 문제점	76
05 지방재정 투자심사제도 개선방안	90
1_심사제도 개선방향 모색	90
2_심사제도 개선(안)	101
참고문헌	113
Abstract	115

표 목차

[표 1-1] 서울시 중앙 의뢰심사 및 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업 분석	4
[표 2-1] 우리나라 지방재정관리제도	12
[표 2-2] 지방재정 투자심사제도의 법적 근거	15
[표 2-3] 심사기관별 투자심사 대상(2019년 기준)	16
[표 2-4] 투자심사 결과	17
[표 2-5] 「지방재정 투자사업 심사규칙」 개정에 따른 의뢰심사 대상 확대	19
[표 2-6] 「지방재정법」 타당성조사 수행기관 자격기준 비교	20
[표 2-7] 공유재산가격 관련 규정 비교	21
[표 2-8] 서울시 투자심사 관련 규정 비교	22
[표 2-9] 지방재정 투자사업 주요 제도 변화(종합)	23
[표 3-1] 서울시 투자사업 심사 실적(2013년~2019년)	28
[표 3-2] 자치단체별 중앙 의뢰심사 현황	30
[표 3-3] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 현황	31
[표 3-4] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 자원 구성 분석	32
[표 3-5] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 중 국비 미포함 사업의 규모 분석	32
[표 3-6] 센터 검토사업 중 연도별 공유재산 활용 사업 건수	34
[표 3-7] 서울시 투자사업의 중앙 의뢰심사 및 시(市) 자체심사 통과율 비교	38
[표 3-8] 서울시 중앙심사의뢰 사업의 자원 분포	41
[표 3-9] 「지방자치법」의 주요내용	44
[표 3-10] 중앙 의뢰심사의 법적 근거	47
[표 3-11] 공유재산을 활용한 사업 사례	50
[표 3-12] 공유재산가격 미포함 시 총사업비가 중앙 의뢰심사 기준 이하인 사례	51

[표 3-13] 공유재산가격 반영 관련 유사 법령 비교	52
[표 3-14] 투자심사제도의 문제점(종합)	56
[표 4-1] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 실적(2015년~2019년)	58
[표 4-2] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 사업 유형(2015년~2019년)	58
[표 4-3] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 현황(사업건수 및 사업비)	59
[표 4-4] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 사업의 자원 구성(의뢰 기준)	60
[표 4-5] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 현황(사업건수)	60
[표 4-6] 연도별 공유재산 활용 사업 건수	61
[표 4-7] 「지방재정법」 타당성조사 및 투자심사 완료사업의 BC 분포	62
[표 4-8] 「지방재정법」 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과	62
[표 4-9] 「지방재정법」 타당성조사 수행 전·후 총사업비 변화	63
[표 4-10] 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사 비교	65
[표 4-11] 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사 내용 비교	69
[표 4-12] 「지방재정법」 타당성조사 및 개별법 타당성조사 비교 예시: 00공원	71
[표 4-13] 타당성조사 간 유사도 평가항목 설계	72
[표 4-14] 전문가 그룹 구성	73
[표 4-15] 전문가 설문조사 결과 1: 타당성조사 유사도	73
[표 4-16] 전문가 설문조사 결과 2: 타당성조사 중복수행의 필요성	75
[표 4-17] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 사업의 자원 분포	76
[표 4-18] 「지방재정법」 타당성조사 시행주체 관련 법령	78
[표 4-19] 민간 제안사업 제안서 검토 기관 확대 전·후 비교	79
[표 4-20] 민간투자사업 평가 전문기관	79
[표 4-21] 「지방재정법」 타당성조사 대상 중 공유재산가격 포함 사업 사례	80
[표 4-22] 「지방재정법」 타당성조사 시행 관련 법령	81
[표 4-23] 「건설기술진흥법」상 타당성조사 관련 법령	82
[표 4-24] 「지방재정법」 타당성조사 2016년 수수료 기준(안)	87
[표 4-25] 「지방재정법」 타당성조사의 문제점(종합)	88
[표 5-1] 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화 측면에서의 심사제도 개선방향	93
[표 5-2] 제도의 절차적 합리성 제고 측면에서 심사제도 개선방향	96
[표 5-3] 지역 투자사업의 효율성 향상 측면에서의 심사제도 개선방향	100

x

[표 5-4] 공유재산가격 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)	101
[표 5-5] 자체재원 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)	102
[표 5-6] 심사기관 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)	103
[표 5-7] 민간투자사업 관련 「지방재정 투자사업 심사규칙」 개정(안)	104
[표 5-8] 심사제도 운영 관련 투자심사 절차 개선(안)	105
[표 5-9] 투자심사 지원기관의 타당성검토 관련 개정(안)	106
[표 5-10] 「지방재정 투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등) 개정(안)	107
[표 5-11] 「지방재정법」 제37조(투자심사) 개정(안)	110
[표 5-12] 「총 사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관」 (행정안전부 고시) 개정(안)	110

목
차



그림 목차

[그림 1-1] 서울시 중앙 의뢰심사 및 「지방재정법」 타당성조사 사업건수 및 총사업비 현황	4
[그림 1-2] 연구 개요	6
[그림 1-3] 연구 흐름도	8
[그림 2-1] 재정분권의 목표와 수단의 연계	11
[그림 2-2] 지방재정 투자사업의 일반적인 실행 단계	13
[그림 2-3] 지방재정 투자사업 추진 절차	17
[그림 2-4] 「지방재정법」 개정에 따른 지방투자사업 추진단계 변화	20
[그림 2-5] 서울시 자체 투자심사 현황	24
[그림 2-6] 서울시 중앙 의뢰심사 현황	25
[그림 2-7] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 현황	26
[그림 3-1] 특·광역시별 연도별 중앙 의뢰심사 건수 비교	29
[그림 3-2] 서울시 투자심사 사업의 연도별 사업 건수 및 총사업비	33
[그림 3-3] 총사업비 중 공유재산가격 비중 분포	35
[그림 3-4] 중앙 의뢰심사 강화에 따른 시(市) 투자심사 절차 간소화	36
[그림 3-5] 투자심사 통과율 비교	37
[그림 3-6] 서울시 투자심사 제도 간소화	42
[그림 3-7] 지방자치단체 사무에 대한 중앙정부의 통제	44
[그림 4-1] 「지방재정법」 타당성조사 평균 수행 기간	64
[그림 4-2] 「지방재정법」 개정에 따른 타당성조사 중복 수행	64
[그림 4-3] 「지방재정법」 타당성조사 내용	67
[그림 4-4] 「건설기술진흥법」 타당성조사 내용	68
[그림 4-5] 「지방재정법」 타당성조사 수행시기 변화	83

[그림 4-6] 「지방재정법」 타당성조사 수행 표준절차	85
[그림 5-1] 지방재정 투자사업 심사체계 문제점과 개선방향 도출	91
[그림 5-2] 지방재정 투자사업 심사체계 개선(안)	112



01

연구개요



1_연구 배경 및 목적

2_주요 연구내용

01. 연구개요

1_연구 배경 및 목적

1) 지방재정 투자사업 의사결정 과정에 대한 중앙정부 통제 심화

- 지방자치단체는 「지방재정법」에 따라 재정투자사업의 예산안 편성, 채무 부담행위 등의 의결 이전에 사업의 필요성과 타당성을 심사하는 ‘지방재정 투자사업 심사제도’를 운영
 - 지방재정 투자사업 심사제도는 한정된 투자재원의 효율적인 활용을 위하여 「지방재정법」에 따라 일정 규모 이상의 지방투자사업 시행 여부를 일정 기준과 절차에 따라 결정하도록 지방자치단체장에게 위임한 제도
 - 지방자치단체장이 투자사업을 추진하고자 하는 경우 사업부서는 관련 규정 및 절차에 따라 사업을 구체적으로 계획하여 투자심사를 의뢰하고, 이를 투자심사위원회에 회부하여 사업의 추진 여부를 결정
 - 투자심사위원회는 의뢰된 사업의 필요성, 시급성, 경제성, 정책적 타당성과 자원조달가능성 및 투자 우선순위 등을 고려하여 재정투자 사업 추진 여부를 결정
- 「지방재정법」에서는 투자사업 추진 여부에 대한 의사결정을 지방자치단체장에게 위임하고 있으나, 2014년 이후 지방투자사업에 대한 심사를 중앙정부가 직접 통제·관리하는 방식으로 제도가 변경
 - 광역 300억 원 이상, 기초 200억 원 이상 투자사업 대부분을 중앙정부에 의뢰하여 직접 심사를 받도록 지침을 수정¹⁾

1) 청사·문화체육시설 사업의 경우 재원 구성에 상관없이 광역 300억 원, 기초 200억 원 이상, 그 외 일반투자사업의

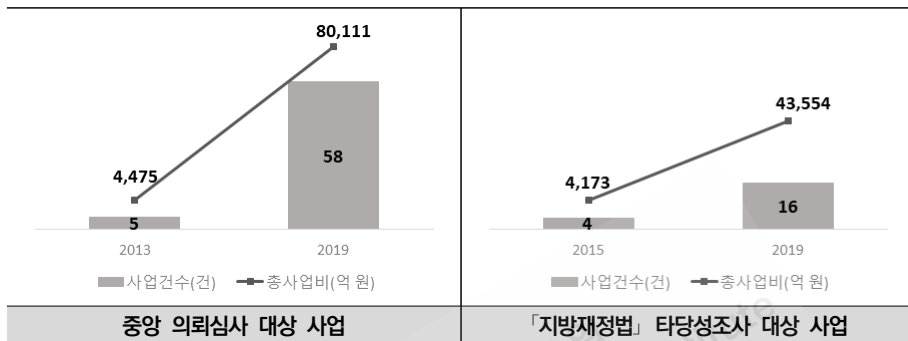
- 사업비에 국비가 전혀 포함되지 않거나 비중이 낮은 사업, 전액 자체
재원인 사업도 사업 규모나 유형 등에 따라 중앙 의뢰심사를 이행
- 공유재산을 활용한 사업은 토지비에 대한 실제 예산집행을 수반하지
않으나, 자치단체가 보유한 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록
지침을 개정하여 중앙투자심사 대상 사업을 확대
- 2014년 「지방재정법」 개정에 따라 총사업비 500억 원 이상 재정투자사
업은 자체재원만으로 추진하는 사업의 경우에도 중앙정부 산하의 독점
기관에서 타당성조사를 수행하도록 강제
 - 기존에는 일정 자격을 갖춘 기관이 타당성조사를 수행하였으나 법 개정
으로 행정안전부 산하 전문기관(한국지방행정연구원)이 독점 수행
 - 공유재산가격을 포함한 총사업비 500억 원 이상 지방투자사업은 「지방
재정법」 타당성조사를 의무적으로 수행하고, 결과를 투자심사에 반영
 - 「건설기술진흥법」, 「교통체계효율화법」 등 타 법률에 따라 타당성조사를
수행한 경우라도 「지방재정법」 타당성조사를 중복으로 수행
- 이에 따라 서울시 투자사업 중 중앙 의뢰심사 대상 사업과 「지방재정법」
타당성조사 대상 사업이 크게 증가하는 등 지방재정투자사업의 의사결정
과정에 대한 중앙정부의 통제와 개입이 확대
 - 서울시의 중앙 의뢰심사 대상 사업은 2013년 5건(사업비 합계 4,475억
원)에서 2019년 58건(8조 111억 원)으로 증가
 - 서울시의 「지방재정법」 타당성조사 의뢰건수는 2015년 4건(4,173억
원)에서 2019년 16건(4조 3,554억 원)으로 증가

경우 전액 자체재원(국비, 민간자본, 지방채 등) 이외의 재원이 포함된 사업은 모두 중앙투자심사 대상

[표 1-1] 서울시 중앙 의뢰심사 및 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업 분석

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
중앙 의뢰 심사	사업건수(건)	5	11	28	28	31	33	58	194
	총사업비 합계 (억 원)	4,475	7,890	22,634	12,383	16,161	36,385	80,111	180,039
「지방재정법」 타당성조사	의뢰건수(건)	-	-	4	9	15	13	16	57
	총사업비 합계 (억 원)	-	-	4,173	20,180	24,316	39,679	43,554	131,902

자료: 지방재정 365 홈페이지 내 중앙투자심사 결과자료 및 서울시 내부자료



[그림 1-1] 서울시 중앙 의뢰심사 및 「지방재정법」 타당성조사 사업건수 및 총사업비 현황

2) 중앙정부 간섭 심화는 다양한 문제점을 야기

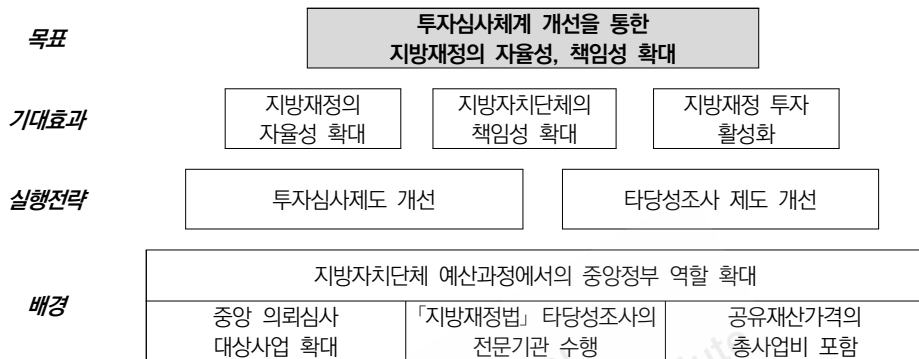
- 지방투자사업의 투자심사 과정에 대한 중앙정부의 간섭 심화는 자치단체의 자율성과 책임성을 약화할 뿐만 아니라 투자를 지연시켜 사업의 효율성을 반감시키는 등의 문제
- 자율성 관점: 지방자치단체 예산결정 과정에서의 중앙의존성 심화
 - 예산편성 과정에서 중앙정부에 대한 의존이 심화되고 있는 상황으로 이는 지방자치단체의 자체심사 능력과 책임성 약화로 이어져 최근 강조되고 있는 지방분권의 시대적 흐름과 배치
 - 특히 서울시는 대표적인 불교부단체로 지방재정 투자사업 추진 시 국비 지원 비중보다 자체재원의 비중이 절대적으로 높음에도 불구하고 중요 사업 대부분의 최종 추진 여부를 중앙정부가 결정
 - 이러한 흐름은 장기적으로 자치단체의 사업관리 역량을 저해할 뿐만 아니라 자치분권 및 재정분권 시행 취지를 훼손할 우려

- 책임성 관점: 중앙정부의 심사 비중 증가로 사업의 책임성은 오히려 약화
 - 지방자치단체 사업의 전액 자체재원 사업 등도 중앙의 심사를 받고 지방자치단체의 500억 원 이상 대규모 사업의 검토를 중앙정부 지정 단일 전문기관에서 수행하여 중앙정부가 사실상 추진 여부를 결정
 - 실제로 중앙정부 심사 강화에 따라 사업 일정이 지연되고 업무부담이 증가하자 서울시는 자체 투자심사를 생략하고 중앙 의뢰심사만 거치도록 제도를 변경하는 등 자체 투자심사 기능이 축소되는 부작용이 발생
- 효율성 관점: 적기 투자지연을 초래하여 정부의 투자 활성화 노력을 저해
 - 내용이 비슷한 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성 조사를 이중 수행하여 설계 전 사업계획에만 최소 2년 이상 소요되는 등 지방정부의 적기투자를 방해
 - 실제 예산이 투입되지 않는 공유재산의 가격을 총사업비에 반영하여 중앙정부 타당성조사와 투자심사 대상이 증가하고 사업이 지연

3) 지방재정 투자심사제도 운영 개선 필요

- 지방재정의 자율성 및 책임성을 확대하고 지방재정투자 활성화를 통한 지역경제의 활력을 높일 수 있는 제도개선이 필요
 - 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성 보장이라는 「지방재정법」의 제정목적을 달성할 수 있는 자치재정권을 보장할 필요
 - 자치단체가 수행한 타당성조사와 투자심사는 결과의 신뢰성이 낮아 규제가 필요하다는 의견도 존재하지만, 장기적으로 지방정부 자체의 심사역량을 키우고 지역사업의 적기투자를 도모할 수 있는 혁신이 필요
 - 기획재정부가 민간투자사업 검토 전문기관으로 한국개발연구원(KDI) 외에 공공기관, 지방연구원 등 15개 기관을 추가 지정한 사례와 같이 타당성조사 수행기관을 다원화하여 신속한 사업추진을 도모
 - 향후 지역 경제 활성화를 위하여 수조 원 규모의 생활형 SOC 사업이 추진될 예정으로, 이에 신속하고 효과적으로 대응하기 위해서는 지방정부가 사업을 책임성 있게 수행할 수 있도록 절차를 개선할 필요

- 이 연구에서는 지방의 투자사업 심사제도에서 나타나는 문제점을 행정·법률·경제 등 다양한 측면에서 검토하여, 지방재정 투자심사의 제도 개선(안)을 도출
 - 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고 사업의 신속한 추진으로 지역 경제 활성화와 투자사업의 효율성을 극대화할 수 있는 지방재정 투자심사의 제도 개선(안)을 제시



[그림 1-2] 연구 개요

2_주요 연구내용

1) 지방재정 투자심사제도 고찰

- 공공투자사업 추진단계 중 예산편성 이전 단계인 계획수립단계, 투자심사 단계 등으로 구분하여 고찰
- 지방재정 투자심사 제도의 법적 근거 및 운영 절차, 제도 변화 등을 검토

2) 지방재정 투자심사제도 문제점 분석

- 지방투자사업 심사제도 및 「지방재정법」 타당성조사 운영상의 문제점 분석
 - 행정관리, 법·제도, 투자사업 효율성 측면 등에서의 문제점 도출

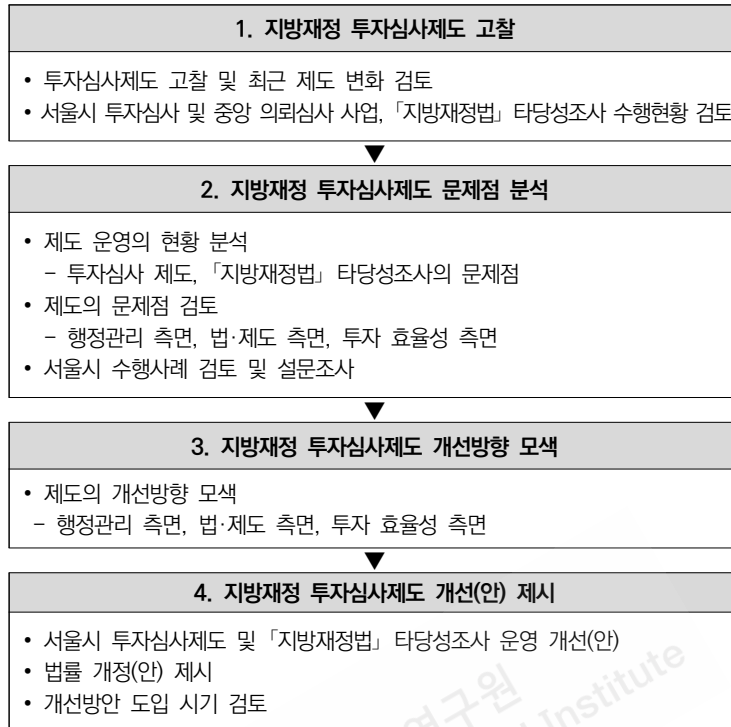
- 투자심사 및 「지방재정법」 타당성조사 수행사례 분석 및 전문가 설문조사
 - 서울시 자체심사 및 중앙 의뢰심사, 「지방재정법」 타당성조사 현황 분석 및 세부 사례 분석
 - 「지방재정법」 타당성조사 및 「건설기술진흥법」 타당성조사의 유사성 및 중복수행 필요성에 대한 전문가 설문조사

3) 지방재정 투자심사제도 개선방향 모색

- 행정관리 측면에서의 제도 개선방향
 - 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화
- 법·제도 측면에서의 제도 개선방향
 - 「지방재정법」 등 입법 취지 제고와 제도적 형평성 제고
- 투자 효율성 측면에서의 제도 개선방향
 - 지역 경제 활성화 및 자치단체 역량 제고를 통한 투자사업 효율화

4) 지방재정 투자심사제도 개선방안 제시

- 지방재정 투자사업 심사제도 개선방향에 따른 정책 개선(안) 제시
- 구체적인 법률 및 지침 개정(안) 마련 및 개선방안 도입 시기 검토



[그림 1-3] 연구 흐름도

02

지방재정 투자사업 심사체계 고찰



- 1_재정분권 관점에서의 지방재정 투자심사제도
- 2_지방재정 투자심사제도 개요
- 3_지방재정 투자심사제도 변화
- 4_서울시 지방재정 투자심사 실적

02. 지방재정 투자사업 심사체계 고찰

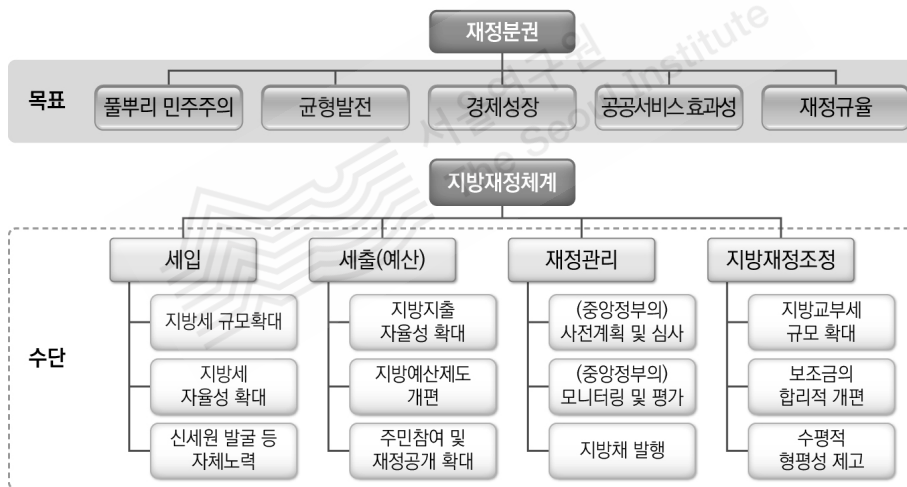
1_재정분권 관점에서의 지방재정 투자심사제도

1) 재정분권의 의의

- 지방분권은 지방정부 자율성의 증대를 위해 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것으로, 재정분권은 지방정부의 재정 운영의 자율성을 담보
 - 재정분권은 중앙정부가 지방정부에 세출 및 세입에 대한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하여 지방정부가 자율적으로 재정에 관한 의사결정을 하는 행위
 - 재정분권이 전제되어야 세입 분권과 세출 분권을 통해 행정 분권, 정치 분권 등이 이루어질 수 있는 기반이 마련되기에 주목
- 재정분권은 지방정부의 재정관련 의사결정의 자율성 및 책임성 확보와 관련된 자치권의 확대와 밀접히 관련
 - 재정분권을 통해 재원의 조달 및 지출에 관한 의사결정을 독립적으로 수행할 때 지역주민들의 선호에 부응하는 행정서비스를 제공하고 효율성과 책임성을 확보할 수 있음
- 우리나라는 민주화 이후 모든 정부에서의 분권화 추진과정에서 재정분권을 가장 중요한 조건으로 논의를 진행
 - 재정분권은 지방자치단체의 세입규모를 확대하는 것과 세출 자율성을 확대하는 등 다양한 수단을 포함
 - 실질적 재정분권을 위해서 재정과 관련한 지방자치단체의 의사결정의 자율성을 제고하고, 그에 따른 책임성을 높이는 것이 필수적

2) 재정분권의 수단

- 재정분권이 갖는 민주성 제고라는 목표는 그 자체로 분권이 규범적인 당위성을 가지도록 하며, 경제적으로는 지역의 특성과 다양성에 맞는 공공서비스를 효과적으로 제공함을 목표로 제시
- 재정분권의 목표를 달성하는 수단으로 크게 세입규모와 세출자율성 확대, 지방재정조정, 지방재정관리 등을 활용
 - 세입규모 및 세출자율성 확대 수단: 국세의 지방세 이양, 지방교부세율 인상, 세목 및 세율 설정의 자율성 제고, 포괄보조금 도입 등
 - 지방재정조정제도: 지방자치단체 간 재정격차 심화를 완화하기 위한 지방교부세 규모 확대, 보조금 개편 및 수평적 형평성 제고 등
 - 지방재정관리제도: 비효율적인 재정지출 예방을 위한 사전계획 및 심사, 모니터링 및 평가, 그리고 지방채 발행 한도 제한 등



출처: 권오성·탁현우, 2018, 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」, 한국행정연구원, 130쪽.

[그림 2-1] 재정분권의 목표와 수단의 연계

3) 지방재정관리제도와 지방재정 투자심사제도

- 지방재정관리제도는 지방자치단체의 재정관리 역량 부족 및 비효율적인 재정지출 등을 예방하기 위한 목적으로 운영
 - 지방재정체제는 지방자치단체의 세입·세출 규모 및 자율성을 확대하는 방향으로 개편이 추진
 - 그러나 한편으로는 지방자치단체 간 경제적 여건, 행정 및 재정적 역량 차이로 공공서비스와 재정 격차 심화하는 문제
 - 이를 해결하는 수단으로 지방재정 모니터링, 평가, 관리 등 지방재정에 대한 사전적 통제와 관리·조정을 위한 재정관리제도가 시행·운영
 - 지방재정관리제도는 관리 시점에 따라 사전적, 사후적 관리제도로 구분

[표 2-1] 우리나라 지방재정관리제도

사전적(예산편성 관련)	사후적(예산집행 및 결산 관련)
<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획제도(지방재정법 제33조) • 투자심사제도(지방재정법 제37조) • 지방비부담 협의제도(지방재정법 제22조·제23조·제26조, 지방재정법시행령 제35조, 보조금의 예산및관리에관한법률) • 지방채발행승인제도(지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조) • 사업예산제도(지방재정법 제5조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 복식부기회계제도(지방재정법 제53조) • 지방재정분석·진단제도(지방재정법 제54~57조) • 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도(지방교부세법) • 지방재정상황 주민공개(지방재정법 제60조) • 예산편성의 주민참여 및 공개 확대(지방재정법 제39조)

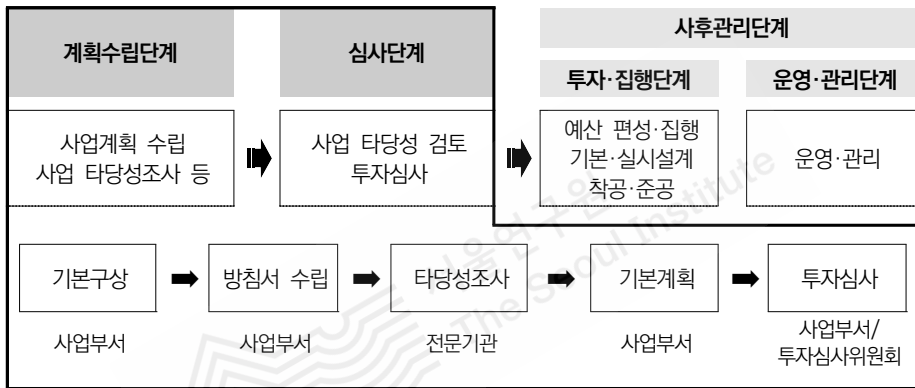
출처: 행정안전부, '2012년도 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준'

- 지방재정 투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영 및 중복투자 방지를 위한 대표적인 사전적 재정관리제도에 해당
 - 지방자치단체가 수행하는 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증함으로써 무분별한 중복투자를 방지하고, 생산적인 재정 운영 및 한정된 투자재원의 계획적 운용을 지향
 - 재정분권의 원칙과 방향에 따라 지방자치단체의 자율성 및 권한 확대에 초점을 맞추기보다, 재정운용 역량과 재정격차의 문제를 해결하는 과정에서 지방자치단체의 책임성을 강조하는 제도적인 접근방식

2_지방재정 투자심사제도 개요

1) 지방재정 투자사업의 실행단계

- 이 연구는 지방자치단체 공공투자사업의 실행 단계 중 사전단계에 해당하는 계획수립단계 및 심사단계의 업무 개선에 초점
 - 사업부서는 공공투자사업의 시행을 위하여 기본구상 및 타당성조사 등을 이행하여 사업목적, 규모, 추진체계 및 예산 등을 사업을 구체화
 - 구체화한 내용을 바탕으로 투자심사위원회에 심사를 의뢰하고, 투자 심사를 통해 예산편성을 확정



[그림 2-2] 지방재정 투자사업의 일반적인 실행 단계

- 계획 수립 및 심사단계의 단계별 업무는 다음과 같음²⁾
 - 기본구상 수립: 사업부서(시 사업부서, 사업소, 자치구 등)는 사업을 기획·구상하여 사업의 입안부터 준공까지 추진단계별 사업계획을 수립. 기본구상에는 사업(공사)의 필요성, 사업의 규모 및 사업비, 투자에 따른 기대효과 및 파급효과 등 투자사업 전반의 개요를 작성
 - 타당성조사 수행: 지방자치단체 사업 중 총사업비 500억 원 이상 대규모 사업은 「국가재정법」 및 「지방재정법」 등에 근거한 타당성조사를 의무

2) 기본구상 및 기본계획의 정의는 「건설기술진흥법 시행령」 제68조(기본구상) 및 제69조(건설공사기본계획)를 참고

적으로 수행하며, 총공사비 500억 원 이상 사업은 「건설기술진흥법」 등 개별법에 의한 타당성조사를 각각 별도로 수행

- 기본계획 수립: 기본계획은 기본구상 및 타당성조사 등을 기초로 수립하며 구체적인 추진 일정, 자원조달계획 및 운영계획 등을 포함
- 투자심사: 구체화한 기본계획을 중기재정계획에 반영한 후 투자심사의뢰서를 작성하여 심사기관에 의뢰하고, 투자심사위원회는 사업의 필요성 및 타당성을 심사

2) 지방재정 투자심사제도의 법적근거

- 지방투자사업 심사제도는 예산 편성 전 지방자치단체의 주요 투자사업과 행사성 사업에 대한 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사하는 제도
 - 지방자치제도 시행 이후 지방부채가 증가하는 등 방만한 재정운영에 대한 문제가 제기됨에 따라 이를 방지할 수 있는 제도적 장치가 필요
 - 지방재정 투자사업 심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영, 투자사업의 중복투자 방지를 위하여 1992년 도입된 후 1994년 법제화
 - 한정된 지방재원을 계획적·효율적으로 운영하고 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정 운영을 도모함을 목적
- 법적 근거로는 「지방재정법」 및 하위법령과 관련 지침, 서울시의 「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」와 「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 등
 - 「지방재정법」 제37조에 따라 지방자치단체장은 재정투자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 계획의 타당성 등에 대한 심사를 하도록 규정
 - 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」, 「지방재정 투자사업 심사규칙」 등을 법적 근거로 하며, 행정안전부가 제공하는 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」에 따라 절차를 이행
 - 서울시는 「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」, 「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」, 「지방재정 투자사업 심사지침」 등에 근거

[표 2-2] 지방재정 투자심사제도의 법적 근거

법령		주요내용
중앙	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때는 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초로 하여야 함(제36조) 재정투자사업의 예산편성 및 채무부담행위, 보증채무부담행위 등에 대해서는 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 투자심사를 수행(제37조)
	지방재정법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 대상 및 심사기준 등 투자심사 조건 명시
	지방재정 투자사업 심사규칙	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 시행령 제41조에 의거 지방자치단체의 재정투자사업의 심사기준 등에 필요한 사항 규정 투자심사의 기준 및 구분, 절차, 사후평가 등에 관한 내용 명시
서울시	지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> 투자사업을 시행하는 공무원들의 업무이해를 돕기 위해 제도의 개요 및 심사의 전반적인 내용을 설명
	서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 및 자치구 주요 투자사업의 타당성, 필요성 등을 사전심사하는 데 필요한 사항을 규정
	서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> 공공투자사업의 전문적·효율적 관리를 위한 서울공공투자 관리센터 업무 규정
	지방재정 투자사업 심사지침	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정 투자사업 심사 매뉴얼을 서울시 투자사업 심사에 맞게 변형하여 작성한 지침

3) 지방재정 투자심사제도 운영

- 현행 투자심사제도는 사업비 기준 및 재원에 따라 심사기관을 구분
 - 심사는 심사 주체에 따라 기초자치단체 심사, 광역 시도 심사, 중앙정부 의뢰심사로 구분
 - 자체재원 이외의 재원(지방채, 민간자본 등)은 모두 이전재원으로 간주 하여 총사업비 개념 기준으로 심사주체를 판단³⁾
 - 서울시의 경우 청사나 문화·체육시설 사업의 경우 전액 자체재원이라도 40억 원 이상인 사업, 일반 투자사업의 경우 300억 원 이상이면 전액 자체재원이 아닌 사업은 중앙 의뢰심사를 이행

3) 자체재원에는 해당 자치단체의 지방비와 상급기관에서 해당 자치단체로 교부되는 지방교부세(보통, 특별, 부동산, 소방안전), 조정교부금(보통, 특별)이 포함, 재원부담 주체가 민간자본이라 하더라도 자치단체 세입 예산에 편성하여 자치단체에서 사업을 시행하는 경우에는 해당 금액은 지방비(자체재원)로 대체, 지자체에서 자체 조성된 기금이라 하더라도 채권 발행 등을 통하여 조성된 기금을 용자(내부거래)를 받아 사업을 추진하는 경우 당해기금은 지방채로 봄(행정안전부, 2019, '지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼', 19쪽)

[표 2-3] 심사기관별 투자심사 대상(2019년 기준)

의뢰주체 심사주체	시·군·구	시·도
시·군·구	<자체심사> • 20억 원 이상 전액 자체재원 사업 및 20~60억 원 미만 사업 (청사, 문화체육시설 제외) • 3~5억 원 홍보관 사업 • 1~3억 원 행사성사업	
시·도	<시·도 의뢰심사> • 60~200억 원 미만 사업 • 20억 원 이상 청사, 문화체육시설 • 5~30억 원 홍보관 사업 • 3~30억 원 행사성사업	<자체심사> • 40억 원 이상 전액 자체재원 사업 및 40~300억 원 미만 사업 (청사, 문화체육 시설 제외) • 5~30억 원 홍보관 사업 • 3~30억 원 행사성사업
중앙	<중앙 의뢰심사> • 200억 원 이상 사업 • 200억 원 이상 청사, 문화체육시설 (이전재원 포함 시) • 30억 원 이상 홍보관 및 행사성사업	<중앙 의뢰심사> • 300억 원 이상 사업 • 40억 원 이상 청사, 문화체육시설 • 30억 원 이상 홍보관 및 행사성사업

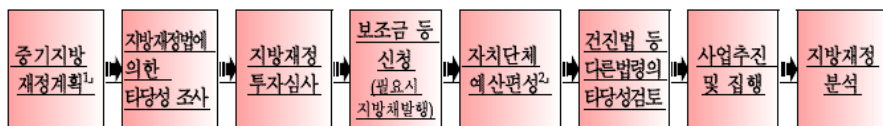
주: 행정안전부, 2019, '지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼', 19~22쪽 재정리

- 심사는 원칙적으로 사업 시행 직전 회계연도의 투자사업을 심사하며 중앙 심사는 연간 3회, 서울시는 연간 4회 개최를 원칙으로 정하고 있으나, 필요에 따라 수시심사를 별도로 개최
 - 심사 의뢰는 사업계획 수립 이후부터 기본설계 용역 예산편성 전까지, 기본설계를 생략하는 경우에는 실시설계 용역 예산편성 전까지 의뢰
- 투자심사 기준은 국가계획 및 정책과의 부합성 및 중장기계획과의 연계성, 자금조달 능력 및 사업의 재무성·경제성 등을 종합적으로 평가·분석 (심사규칙 제2조)
 - 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중장기지역계획 및 지방 재정계획과의 연계성, 소요자금 조달 및 원리금 상환 능력
 - 사업규모, 사업비의 적정성, 재무적·경제적 수익성
 - 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원·수혜도 및 사업요구도 등
- 투자심사 결과는 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정 등으로 제시

[표 2-4] 투자심사 결과

구분	정의
적정	사업타당성이 인정되므로 예산반영 등 자원조달 대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우
조건부추진	사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 자원조달 대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우
재검토	사업의 규모, 시기, 자원조달 대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우
부적정	사업의 타당성 결여로 사업을 추진하여서는 아니되는 경우

- 한편, 2014년 「지방재정법」 개정에 따라 총사업비 500억 원 이상 사업은 타당성조사를 행정안전부 장관이 정한 전문기관에서 별도로 수행하여 그 결과를 토대로 투자심사를 하도록 규정
 - 총사업비 500억 원 이상 및 국비 300억 원 이상 포함사업은 「국가재정법」에 따라 예비타당성조사를 수행
 - 총사업비 500억 원 이상이나 예비타당성조사 대상이 아닌 사업은 「지방재정법」 따라 중앙에서 지정한 전문기관에서 타당성조사를 수행
- 「지방재정법」 타당성조사는 「건설기술진흥법」, 「국가통합교통체계효율화법」 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 각 개별법에서 정한 타당성 조사와는 별도로 시행
 - 과거에는 각 개별법에서 정한 타당성조사 수행 자격을 모두 갖춘 전문기관이 투자심사 이전에 타당성조사를 한차례 시행하였으나, 법 개정으로 「지방재정법」 타당성조사와 개별법 타당성조사를 구분하여 시행
 - 2019년 투자심사 지침에는 투자심사 이전 「지방재정법」 타당성조사를 시행하고 투자심사 완료 이후 개별법 타당성조사를 추진하도록 시행 순서를 조정



자료: 행정안전부, 2019, '지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼', 1쪽.

[그림 2-3] 지방재정 투자사업 추진 절차

3_지방재정 투자심사제도 변화

1) 중앙 의뢰심사 대상 확대(2013년)

- 2013년 「지방재정투·융자사업심사규칙」 개정(안전행정부령, 2013.6.5.)으로 투자심사 의뢰심사 기준금액을 조정하여 중앙정부가 직접 심사하는 중앙 의뢰심사 대상 사업이 확대
 - 시·도: 300억 원 이상 → 200억 원 이상
 - 시·군·구: (시·도) 50억 원 이상~300억 원 미만 → 40억 원 이상~100억 원 미만, (중앙) 300억 원 이상 → 100억 원 이상
- 전액 자체재원 사업이라도 중앙 의뢰심사
 - 전액 자체재원의 경우에도 총사업비 40억 원 이상 청사, 문화·체육 시설사업은 중앙의뢰심사 대상에 포함
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 관련 사업의 심사제외 대상을 축소
 - 당초 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 관련 사업은 모두 투자심사 대상에서 제외하였으나, 규칙 개정으로 기획재정부 민간투자사업 심의위원회 심의대상이 아닌 사업은 투자심사 대상에 포함
- 한편 중앙투자심사 대상이 증가하는 문제로 2018년부터는 의뢰심사 기준금액을 다시 상향 조정하였으나, 총사업비에 공유재산가격을 포함하는 등 중앙 의뢰심사 대상사업은 2013년 이후 지속적으로 확대되는 상황
 - 중앙 의뢰심사 대상사업이 크게 증가하여 일부 자치단체가 문제를 제기하자, 2018년 행정안전부는 중앙투자심사 대상사업 기준을 시도 200억 원 이상에서 300억 원 이상으로 상향 조정하여 사업을 일부 축소⁴⁾
 - 그러나 총사업비에 공유재산가격을 포함하도록 강제하는 기준(2016년) 등은 여전히 적용되어 중앙 의뢰심사 대상사업은 2013년 지침 변경 이후 지속적으로 확대

4) 행정안전부 보도자료(2017.08.17.) '지방재정 운용 자율성 확대 추진'

[표 2-5] 「지방재정 투자사업 심사규칙」 개정에 따른 의뢰심사 대상 확대

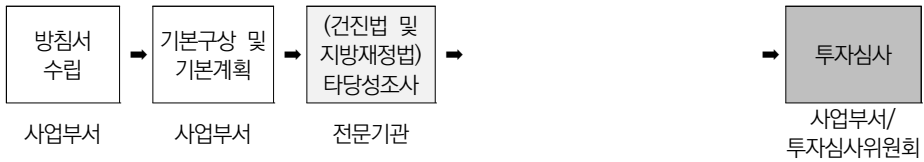
개정 전	개정 후(2013.6)
사도: 300억 원 이상 사군구: (사도) 50억 원 이상~300억 원 미만, (중앙) 300억 원 이상	사도: 200억 원 이상 사군구: (사도) 40억 원 이상~100억 원 미만, (중앙) 100억 원 이상
지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업	지방자치단체 청사 신축사업, 문화체육시설 신축사업(시·군구 → 사도, 사도 → 중앙)
「사회기반시설에 대한 민간투자법」 관련 사업은 전부 투자심사 제외	기획재정부 민간투자사업심의위원회의 심의대상이 아닌 사업은 투자심사 대상에 포함 * 총사업비 2,000억 원 미만(BTL사업은 1,000억 원 미만)

2) 중앙정부 지정 전문기관의 「지방재정법」 타당성조사 의무화(2014년)

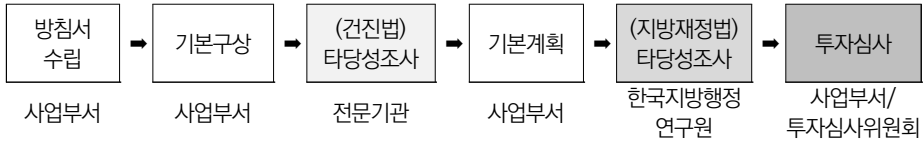
- 당초 총사업비 500억 원 이상 지방투자사업의 경우 「지방재정법」에서 정한 일정 이상의 자격을 갖춘 전문기관에서 타당성조사를 의무적으로 시행하도록 규정
 - 「지방재정법」 시행령(제41조제2항)에 따라 「지방재정법」 타당성조사가 의무였으나, 사업부서가 일정 이상의 자격을 갖춘 기관 중 조사기관을 자체적으로 선정하여 시행
 - 다만 사업부서가 조사를 자체적으로 의뢰하여 조사의 객관성에 대한 문제가 제기
- 이에 행정안전부는 총사업비 500억 원 이상의 투자사업은 중앙정부가 지정한 전문기관에서 타당성조사를 수행하도록 「지방재정법」을 개정⁵⁾
 - 총사업비 500억 원 이상 자치단체 투자사업은 행정안전부장관이 지정하는 타당성조사 전담기관(한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC))에서 타당성조사를 의무적으로 수행
 - 「국가재정법」에 따라 총사업비 500억 원 이상, 국비 300억 원 이상 국가사업에 대한 예비 타당성조사를 KDI 공공투자관리센터(PIMAC) 등에 의뢰하여 수행하고 있는 예비타당성조사 제도를 벤치마킹

5) 「지방재정법」 개정 2014.5.28., 시행 2014.11.29

〈개정 전〉



〈개정 후〉



[그림 2-4] 「지방재정법」 개정에 따른 지방투자사업 추진단계 변화

- 타당성조사 수행기관은 일정 자격을 갖춘 전문기관에서 중앙정부가 지정한 단일기관으로 변경
 - 기존에 「지방재정법」 타당성조사 수행기관은 '지방행정 또는 재정분야의 전문기관'으로 정하고 행정안전부가 전문기관의 자격을 고시
 - 「지방재정법」 개정에서는 '행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관'으로 수정되었고 한국지방행정연구원을 독점기관으로 지정

[표 2-6] 「지방재정법」 타당성조사 수행기관 자격기준 비교

개정 전	개정 후(2014.11)
<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법 시행령」(제41조) 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」(제37조②) 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관
<ul style="list-style-type: none"> • 「타당성전문기관 자격고시」(행정안전부 고시 제2012-52호) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「총사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관」(행정자치부고시 제2014-2호, 2014. 11. 29., 제정)
1. 타당성조사 전문기관 <ul style="list-style-type: none"> - 국가·지방자치단체가 출자 또는 출연한 연구기관 - 민법 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 받아 설립된 법인 등 	「지방재정법」 제37조제2항의 규정에 따른 타당성조사 전문기관은 「한국지방행정연구원 육성법」에 따라 설립된 한국지방행정연구원으로 함.
2. 전문기관의 자격 요건 <ul style="list-style-type: none"> - 박사 2명, 석사급 4명 이상을 포함한 총 보유 인원 15명 이상 	

3) 총사업비에 공유재산가격 포함(2016년)

- 기존에는 자치단체의 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 보상비가 실제로 소요되지 않아 사업비에 미반영
 - 공유재산 활용은 예산집행을 수반하지 않으므로, 총사업비에 포함하지 않고 투자사업 경제성분석에 반영하여 활용의 적정성을 검토
- 그러나 행정안전부는 2016년 '투자심사 매뉴얼'을 변경하여 자치단체가 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록 규정
 - 2015.12 매뉴얼 개정으로 공유재산도 개별공시지가 또는 표준지공시지가를 기준으로 산정한 토지가격을 용지보상비로 반영
 - 지침 변경으로 명목상 총사업비가 증가, 중앙 의뢰심사와 「지방재정법」 타당성조사 대상사업이 증가
 - 행정안전부는 자치단체의 민원에 따라 2017년 12월부터 중앙투자심사 의뢰 기준금액을 상향 조정(200억 원→300억 원)

【표 2-기 공유재산가격 관련 규정 비교】

개정 전(2014.12)	개정 후(2015.12)
<p>「지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」 II. 투자사업 심사 1. 심사대상</p> <p>○ 총사업비에는 설계비, 보상비, 입찰공고비, 시설부대경비, 장비구축구입비 등 투자사업 및 행사성사업과 관련된 모든 경비*를 포함</p> <p>※ 공공시설물 중 시설 운영을 위해 준공(개관) 이전에 구입이 필요하다고 계획한 물품(도서관의 도서, 미술관의 미술품 등)도 포함됨</p>	<p>II. 투자사업 심사 1. 심사대상</p> <p>○ 총사업비에는 공사비(낙찰차액미적용), 보상비, 설비비(시설부대경비, 장비구축구입비 등), 용역비(설계비, 감리비, 입찰공고비 등), 제세공과금, 예비비(공사비+보상비+설비비+ 용역비+ 제세공과금의 10%) 등 투자사업 및 행사성 사업과 관련된 모든 경비를 포함</p> <p>※ 자치단체 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 사업시행자, 예산편성여부에 관계없이 해당 공유재산의 가격(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제3조에 따른 표준지공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액, 단 관련 법령 또는 계약에 따라 개별공시지가 또는 표준지공시지가 보다 낮은 가격으로 한 경우 그 가격을 포함)을 총사업비에 포함</p>

4) 서울시 투자심사 간소화(2019년)

- 간소화 이전 중앙 의뢰심사 대상 사업이라도 일정규모 이상 시비가 포함된 사업은 서울시 심사를 개최하여 시비의 지원 여부를 자체적으로 결정
 - 「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 제5조에서는 행정안전부장관에게 그 심사를 의뢰할지에 대한 여부는 서울특별시 투자심사위원회에서 정한다고 규정
- 그러나 2019년 4월부터는 사업의 조속한 추진을 위하여 중앙 의뢰심사 대상 사업은 서울시 투자심사를 거치지 않도록 규칙을 개정
 - 중앙 의뢰심사 대상 사업은 서울시 투자심사를 거치지 않고 내부검토 후 중앙에 의뢰하도록 하여 사업부서의 업무부담을 경감하고 사업을 신속히 추진하는 것을 목표
- 규칙 개정으로 중앙 의뢰심사 사업은 시비 전액인 사업이라도 중앙정부가 사업추진 여부를 최종 결정

[표 2-8] 서울시 투자심사 관련 규정 비교

개정 전	개정 후(2019.4.11.)
<p>「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 제5조(중앙심사의 의뢰)</p> <p>① 「지방재정법」(이하 "법"이라 한다) 제37조 및 같은 법 시행령 제3조 등 관계 법령에서 정하고 있는 사업에 대하여는 행정안전부장관에게 그 심사를 의뢰할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 행정안전부장관에게 그 심사를 의뢰할지 여부는 서울특별시 투자심사위원회에서 정한다.</p>	<p>「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 제5조(중앙심사의 의뢰)</p> <p>「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조제1항제3호에 따른 사업에 대하여는 행정안전부장관에게 그 심사를 의뢰하여야 한다.</p>

5) 제도 변화의 시사점

- 지방투자사업 심사제도는 지방자치단체 투자사업 심사의 객관성과 엄정성을 제고하기 위해 중앙정부의 심사를 강화하는 방향으로 수차례 수정
 - 일부 자치단체의 무리한 재정 투자사업 추진에 대한 원인으로 자치단체의 관용적이고 느슨한 심사가 지목
 - 「지방재정법」 및 관련 법령·지침 등이 개정되었고, 지방자치단체가 수행하는 타당성조사의 객관성·전문성을 제고하고자 중앙정부 산하의 단일 기관에서 조사를 받도록 의무화하여 중앙정부의 통제를 강화
 - 의뢰심사 기준금액을 하향하고 총사업비에 공유재산 가격을 반영하는 등의 변화를 통해 중앙 의뢰심사와 타당성조사 대상 사업이 크게 증가
- 지방자치단체의 예산편성과정에 대한 중앙정부의 적극적인 개입은 지방분권을 강화하는 최근의 정책 방향과 역행
 - 중앙정부의 역할 강화에도 불구하고 지방자치단체 투자심사에 대한 영향과 개선 정도에 대한 검토는 미흡
 - 지방재정 건전성 제고 등의 취지가 있으나 제도 변경에 따른 효과나 지방자치단체의 자율성, 책임성 강화에 대한 논의는 부재

[표 2-9] 지방재정 투자사업 주요 제도 변화(종합)

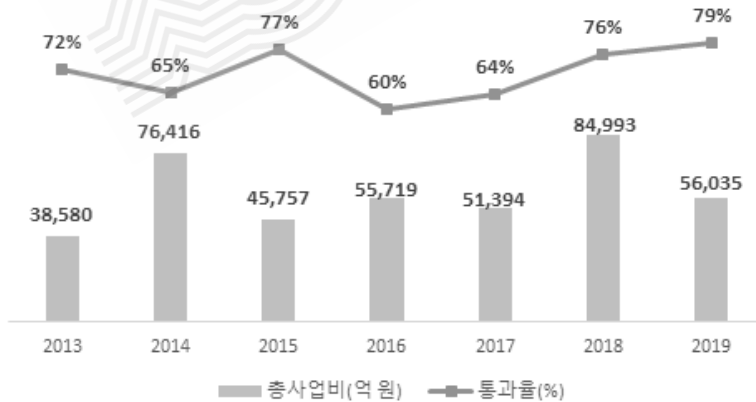
연도	주요 제도 변경사항	내용
2013년	중앙심사 대상사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 투자심사 의뢰심사 기준금액을 조정하여 중앙정부가 직접 심사하는 중앙심사 대상 사업 확대 • 전액 자체재원 사업 중 상급기관 의뢰심사 대상을 확대 • 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 관련 사업의 심사제외 대상을 축소
2014년	중앙 지정 전문기관의 「지방재정법」 타당성조사 의무화	<ul style="list-style-type: none"> • 총사업비 500억 원 이상 자치단체 투자사업은 중앙정부가 지정한 전문기관에서 타당성조사를 수행(「지방재정법」 개정)
2016년	총사업비에 공유재산가격 반영	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함(행정안전부 ‘투자심사 매뉴얼’ 변경)
2019년	서울시 투자심사의 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • 기존에 서울시 중앙투자심사 대상 사업은 중앙 투자심사 의뢰 여부를 시에서 결정하였으나, 시(市) 투자심사를 거치지 않고 중앙투자심사를 의뢰(서울시 규칙 개정)

4_서울시 지방재정 투자심사 실적

- 투자심사 제도는 2014년 관련 법령 개정으로 현재의 체계를 갖추기 시작 하였으므로, 개정 전년인 2013년부터 2019년까지의 서울시의 자체심사, 중앙 의뢰심사 및 「지방재정법」 타당성조사 수행 실적을 검토

1) 서울시 투자심사 실적

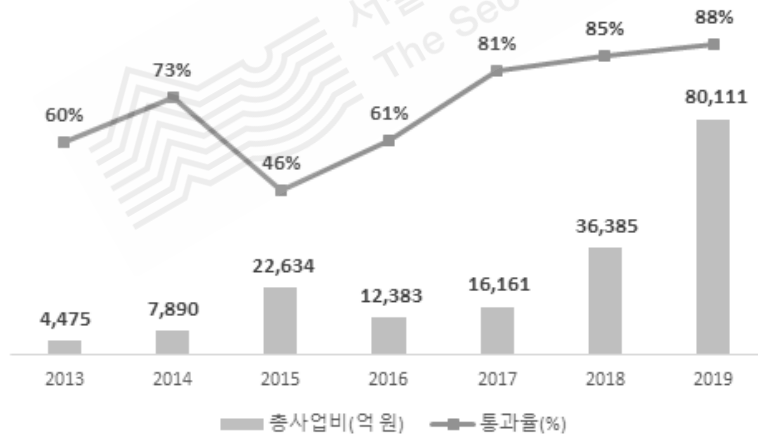
- 서울시의 자체심사 실적은 2013년부터 2019년까지 총 1,326건으로 해마다 증가
 - 분석 기간 7년 동안 서울시 자체심사에 의뢰된 투자사업의 총사업비는 전체 약 41조 원 규모로 연평균 5조 8,413억 원 수준이며, 투자심사 1건당 평균 사업비는 약 313억 원 수준
 - 연도별로는 2013년 127건에서 2019년 237건으로 증가
 - 투자심사 결과 적정 및 조건부추진 결과를 받은 통과사업은 920건, 재검토 또는 반려·철회 등 미통과 사업은 386건, 통과율은 약 70%



[그림 2-5] 서울시 자체 투자심사 현황

2) 서울시 투자사업의 중앙 의뢰심사 실적

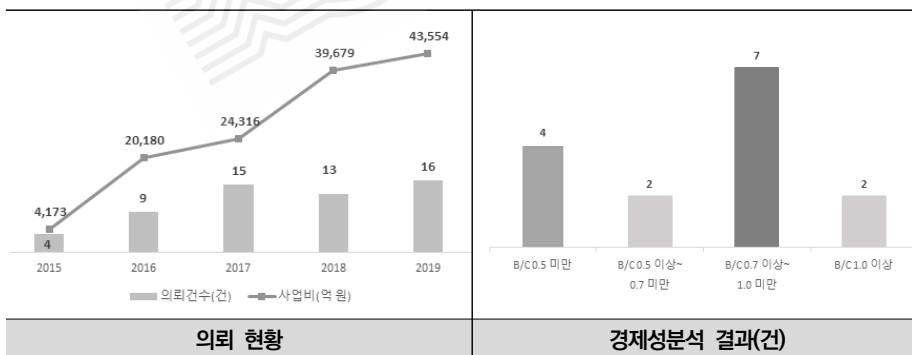
- 서울시 본청과 자치구가 의뢰한 중앙 의뢰심사 건수는 2013년부터 2019년까지 총 194건으로 급격히 증가하는 추세
 - 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업은 2013년 5건에서 2019년 58건으로 11배 이상 증가하는 등 2014년 관련 기준 변경 이후 급격히 증가
 - 분석 기간 7년 동안 서울시 중앙 의뢰심사 대상사업의 총사업비는 18조 39억 원 규모로 연평균 2조 5,720억 원 수준이며, 투자심사 1건당 평균 사업비는 약 928억 원 수준
 - 서울시가 중앙 의뢰심사를 의뢰한 사업 중 적정 또는 조건부추진 결과를 받은 통과사업은 145건, 재검토 또는 반려, 철회된 미통과 사업은 49건으로 통과율은 75% 수준
 - 재원을 살펴보면 국비 포함 사업은 60.8%(118건), 국비 미포함 사업은 39.2%(76건) 수준으로 국비 포함 사업이 다수이지만, 총사업비에서 국비가 차지하는 비중은 10% 미만



[그림 2-6] 서울시 중앙 의뢰심사 현황

3) 서울시 투자사업의 「지방재정법」 타당성조사 수행 실적

- 서울시는 「지방재정법」 타당성조사 총 57건을 의뢰하였으며, 이 중 실제로 타당성조사가 이루어진 사업은 총 28건 수준
 - 「지방재정법」 타당성조사 전문기관의 조사가 시작된 2015년 이후 2019년 까지의 수행현황을 검토
 - 의뢰건수 기준으로 2015년 4건에서 2019년 16건으로, 시행건수 기준으로는 2015년 4건에서 2019년 6건 수준으로 증가
 - 사업비는 의뢰건수 기준으로 전체 13조 1,902억 원 규모이며, 시행건수 기준으로는 전체 6조 193억 원 수준
 - 시행건수 기준 건당 총사업비는 평균 2,150억 원 수준
- 「지방재정법」 타당성조사가 완료된 사업 24건의 평균 경제성분석 결과(B/C)는 0.72 수준
 - 시행건수 24건 중 경제성분석 결과가 제시된 사업은 15건
 - 평균 B/C는 0.72 수준이며, B/C 0.5 미만인 사업은 4건, B/C 0.5 이상 0.7 미만 사업은 2건, B/C 0.7 이상 1.0 미만 사업은 7건, B/C 1.0 이상 사업은 2건
 - 타당성조사 수행 이후 투자심사까지 완료된 투자사업의 통과율은 95%



[그림 2-7] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 현황

03

투자심사제도 현황 및 문제점 분석



- 1_투자심사제도 현황 분석
- 2_중앙 의뢰심사 확대의 문제점

03. 투자심사제도 현황 및 문제점 분석

1_투자심사제도 현황 분석

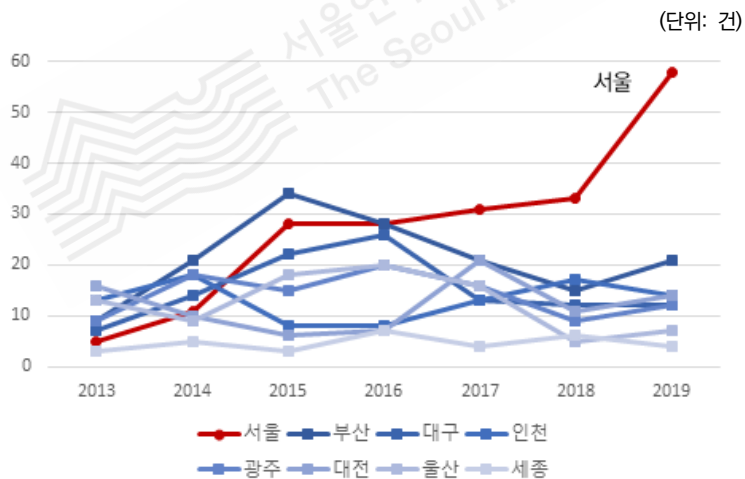
- 지방재정 투자사업 심사제도 현황을 분석하기 위하여 중앙 의뢰심사 실적 및 서울시 자체심사 실적을 검토하였으며, 발견되는 특징은 다음과 같음
 - 2013년부터 2019년까지 서울시 지방투자사업을 심사한 서울시 투자심사 및 행정안전부 중앙 투자심사 실적을 검토
 - 분석 대상은 시 투자심사 1,306건, 중앙 의뢰심사 194건 등 총 1,500건, 총사업비 약 59조 원의 사업
 - 단, 서울시는 2019년 이전까지 시 투자심사를 통과한 사업에 한해 중앙 심사를 의뢰하였으므로 시 심사 및 중앙 의뢰심사 사업이 일부 중복

[표 3-1] 서울시 투자사업 심사 실적(2013년~2019년)

구분	연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
시(市) 심사	건수 (건)	127	142	197	203	238	182	217	1,306
	총사업비 (억 원)	38,580	76,416	45,757	55,719	51,394	84,993	56,035	408,894
	평균 사업비 (억 원)	304	538	233	274	216	467	258	313
중앙 의뢰 심사	건수 (건)	5	11	28	28	31	33	58	194
	총사업비 (억 원)	4,475	7,890	22,634	12,383	16,161	36,385	80,111	180,039
	평균 사업비 (억 원)	895	717	808	442	521	1,103	1,381	928

1) 중앙 의뢰심사 사업 증가

- 중앙 의뢰심사 현황을 검토한 결과 다른 지방자치단체에 비해 서울시의 중앙 의뢰심사 건수가 크게 증가
 - 서울시의 중앙 의뢰심사 건수는 2013년에는 광역시·도 중 가장 낮은 수준이었으나 2019년에는 특·광역시 중에서 가장 높았고, 전체 광역시·도 중 경기도 다음으로 많은 수준
 - 중앙 의뢰심사 대상이 확대되기 시작한 2013년 대비 2019년 지방자치단체들의 중앙 의뢰심사 사업은 평균 약 1.7배 증가하였으나 서울시는 약 11.6배 증가
 - 중앙 의뢰심사 사업이 가장 많은 경기도의 경우 2013년 대비 2019년 의뢰심사 사업은 약 2배 증가한 수준에 불과
 - 중앙 의뢰심사의 비중을 높인 사유가 재정여건이 부실한 지방자치단체를 통제하기 위한 수단임을 고려하면, 지방자치단체 중 재정자주도가 가장 높은 서울시가 기준 변경의 영향을 가장 크게 받는 것은 모순



[그림 3-1] 특·광역시의 연도별 중앙 의뢰심사 건수 비교

- 특히 2016년 이후 중앙 의뢰심사 건수는 전체적으로 감소하였으나, 서울시의 중앙 의뢰심사 대상사업은 꾸준히 증가

- 2018년 중앙 의뢰심사 대상사업 기준이 상향조정(총사업비 200억 원에서 300억 원 이상)되어 전체 중앙 의뢰심사 사업은 전반적으로 감소
- 그러나 서울시의 경우 공유재산가격이 총사업비에 포함되면서 중앙 의뢰심사 사업이 오히려 증가

[표 3-2] 자치단체별 중앙 의뢰심사 현황

(단위: 건)

지역 \ 연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
서울	5	11	28	28	31	33	58	194
부산	9	21	34	28	21	15	21	149
대구	7	14	22	26	13	12	12	106
인천	13	18	8	8	13	17	14	91
광주	9	18	15	20	16	9	12	99
대전	16	10	6	7	21	11	14	85
울산	13	9	18	20	16	5	7	88
세종	3	5	3	7	4	6	4	32
경기	63	96	75	116	141	77	129	697
강원	18	38	41	38	32	27	30	224
충북	19	43	25	32	45	25	17	206
충남	20	34	26	29	35	14	19	177
전북	14	29	34	24	44	14	18	177
전남	21	37	28	42	46	26	37	237
경북	25	49	38	54	50	38	42	296
경남	27	39	39	45	48	24	53	275
제주	5	11	7	9	16	19	10	77
합계	287	482	447	533	592	372	497	3,210

- 서울시의 중앙 의뢰심사 현황을 구체적으로 살펴보면 의뢰 건수뿐만 아니라 총사업비 규모도 매년 증가
 - 서울시의 중앙 의뢰심사 사업은 2013년 5건 수준에서 2019년 58건 수준으로 11.6배 증가
 - 사업 유형은 청사 및 문화체육시설 등의 공공복합시설, 전력·철도 노후 시설 교체, 펀드조성사업 등 전 분야가 망라(2019년 기준)
 - 사업규모별로 살펴보면 총사업비 500억 원 이상 대규모 사업은 물론, 총사업비 300억 원 이하 사업도 2013년 0건에서 해마다 증가
 - 총사업비 규모도 2013년 4,475억 원(사업당 평균 895억 원) 수준에서 2019년 8조 원(사업당 평균 1,381억 원) 수준으로 증가

[표 3-3] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 현황

구분	연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
사업 건수(건)		5	11	28	28	31	33	58	194
의뢰 기관	본청	2	6	21	20	16	21	27	113
	자치구	3	5	7	8	15	12	31	81
사업비 규모별 건수 (건)	300억 원 이하	0	3	10	17	18	16	19	82
	300억 원 이상 ~500억 원 이하	4	5	15	7	7	13	15	66
	500억 원 이상 ~1,000억 원 이하	0	1	1	0	3	0	12	17
	1,000억 원 이상	1	2	2	4	4	4	12	29
사업비 (억 원)	총사업비(억 원)	4,475	7,890	22,634	12,383	16,161	36,385	80,111	180,039
	사업당 평균 사업비 (억 원)	895	717	808	442	521	1,103	1,381	928

2) 중앙 의뢰심사 사업의 국비 지원 비중 감소

- 서울시의 중앙 의뢰심사 사업은 증가하였으나, 대상사업의 국비 지원 비율이나 국비 지원 사업은 오히려 감소
 - 서울시가 중앙에 의뢰한 총 194건의 사업 중 국비 포함 사업은 118건 (60.8%), 국비 미포함 사업 비중은 76건(39.2%)
 - 2013년에는 모든 사업이 국비를 포함하였지만 2016년 이후부터 국비 미포함 사업의 의뢰심사 비중이 증가하였고, 2018년에는 국비 미포함 사업이 50% 수준에 달함
 - 국비가 전혀 포함되지 않은 전액 자체재원 사업은 2014년 1건에서 2017년 14건, 2019년 28건 등 지속적으로 증가
- 서울시 중앙 의뢰심사 사업의 총사업비 중 국비 지원 비율은 2017년 이후 10% 미만에 불과
 - 서울시 중앙 의뢰심사 사업의 총사업비 중 국비 비중은 2013년에는 약 20% 수준이었으나 2017년 이후에는 약 7% 대로 크게 감소
 - 중앙 의뢰심사 사업의 총사업비가 매년 10% 이상 증가함에도 불구하고 국비 비중은 2013년 이후 평균 16.5% 수준, 국비 지원액은 평균 2,000억 원 수준으로 크게 증가하지 않음

[표 3-4] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 자원 구성 분석

구분		연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
사업 건수(건)			5	11	28	28	31	33	58	194
국비 포함 여부	국비 포함 (%)		5 (100%)	10 (91%)	22 (79%)	19 (68%)	17 (55%)	15 (45%)	30 (52%)	118 (61%)
	국비 미포함 (%)		- (0%)	1 (9%)	6 (21%)	9 (32%)	14 (45%)	18 (55%)	28 (48%)	76 (39%)
총사업비			4,475	7,890	22,634	12,383	16,161	36,385	49,877	149,805
재원 (억 원)	국비 (%)		907 (20.3%)	2,605 (33.0%)	5,292 (23.4%)	2,614 (21.1%)	1,180 (7.3%)	923 (2.5%)	3,850 (7.7%)	17,371 -
	시비 등 기타		3,568	5,285	17,342	9,769	14,981	35,462	46,027	132,434

주: 2019년 사업 중 '2020~2022 신혼부부 매입임대주택사업'의 경우 총사업비 약 3조 원 규모의 프로그램 사업으로 이상치로 판단하여 분석 시 제외

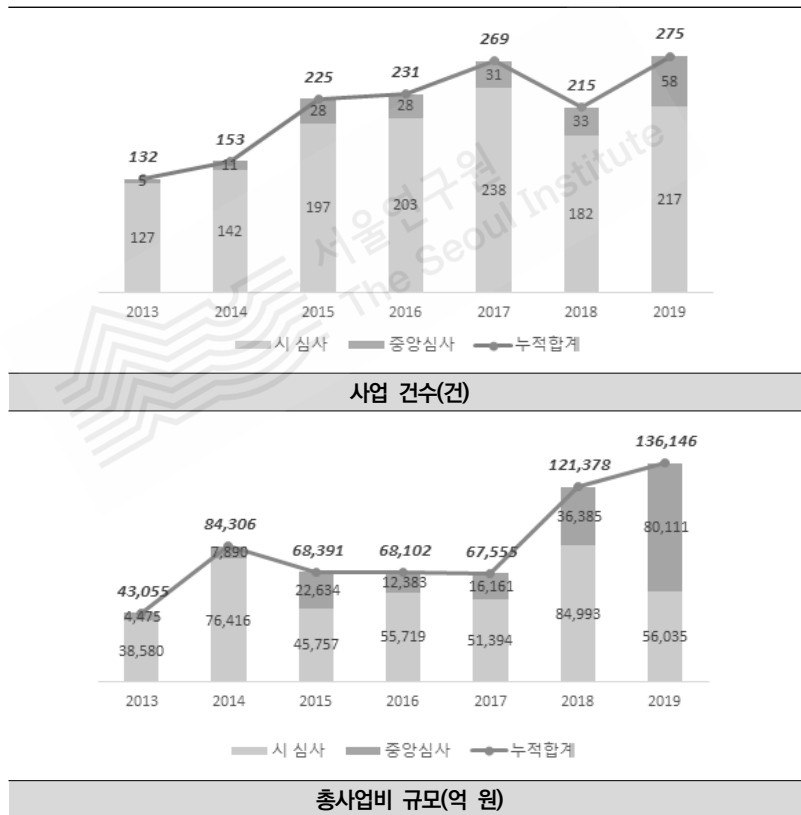
- 중앙 의뢰심사 사업 중 국비 미포함 사업의 대부분(66%)은 총사업비 500억 원 이하의 중·소규모 사업
 - 200억 원 이하 소규모 사업은 17건(22.4%), 300억 원 이상 500억 원 미만 사업은 17건(22.4%), 200억 원 이상 300억 원 미만 사업은 16건(21.1%)
 - 국비 지원 비중이 감소하는 추세에도 불구하고 공사비 약 100억 원, 시설면적 3,000㎡ 내외의 주민센터, 주차장, 노인 및 장애인 복지관 등 주민생활과 밀접한 소규모 지역 필수사업도 중앙 의뢰심사 대상에 포함

[표 3-5] 서울시 중앙 의뢰심사 대상 사업 중 국비 미포함 사업의 규모 분석

구분		연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
국비 미포함 사업 (건)			-	1	6	9	14	18	28	76
국비 미포함 사업	100억 원 이하		-	-	1	2	2	6	-	11
	100억~200억 원		-	-	2	1	1	1	1	6
	200억~300억 원		-	-	-	4	5	2	5	16
	300억~500억 원		-	1	1	1	3	7	4	17
	500억~1,000억		-	-	1	-	1	-	9	11
	1,000억 원 이상		-	-	1	1	2	2	9	15

3) 공유재산 가격 상승에 따른 투자심사 증가

- 투자심사 대상을 확대하도록 제도가 변화함에 따라 서울시의 자체심사 건수 및 중앙 의뢰심사 건수와 총사업비 모두 크게 증가
 - 서울시 투자심사 대상 사업은 매년 10% 이상 증가하였고 총사업비 규모도 2013년 대비 2019년 3배 이상 증가⁶⁾
 - 2014년 이후 제도 개선에 따라 중앙 의뢰심사 사업이 증가하면서 자체 투자심사와 중앙심사 간 중복심사 대상 사업도 증가하였고, 공유재산 가격도 총사업비에 포함되었기 때문
 - 2014년부터 서울공공투자관리센터가 서울시 자체심사를 지원하면서 재검토 비율이 크게 증가한 것도 한 원인으로 판단



[그림 3-2] 서울시 투자심사 사업의 연도별 사업 건수 및 총사업비

6) 다만 2019년 이전 서울시 투자심사는 중앙 의뢰심사 대상사업에 대한 자체심사를 수행하였으므로 사업이 중복

- 그러나 중복심사 사업, 공유재산가격을 제외한 실제 집행금액 등을 기준으로 검토하면 서울시 투자사업 건수와 금액은 크게 증가하지 않음
 - 연도별 서울시 예산 증가액 등을 감안하면 실제 투자사업의 사업비 증가는 크게 높지 않은 수준으로, 지침 변경으로 상위기관 심사 등에 따른 업무부담만 증가한 것으로 판단
- 특히 2017년 이후 실제 사업비의 증가는 크지 않지만 투자심사 대상 사업이 증가하고 있는 현상은 실제 예산이 수반되지 않는 공유재산가격이 총사업비에 포함된 영향이 큰 것으로 분석
 - 2019년 서울시 규칙 개정으로 중앙 의뢰심사 사업에 대해서는 자체심사를 시행하지 않게 되면서 중복심사는 줄어든 상황
 - 그러나 2019년에도 투자심사 대상 사업의 사업비는 크게 증가
- 2016년부터 2019년까지 서울공공투자관리센터가 분석한 서울시 투자사업 중 공유재산을 활용한 투자사업은 45.5% 수준
 - 서울시 투자심사 사업 중 서울공공투자관리센터가 타당성검토를 수행한 사업의 사업비 및 공유재산가격 비중을 분석⁷⁾
 - 센터가 분석한 사업 중 공유재산을 활용한 사업은 235건(45.5%), 공유재산을 활용하지 않은 사업은 218건(54.5%)
 - 서울시의 공공시설 노후화 수준과 부족한 토지 상황 등을 고려할 때 공유재산 활용 사업은 꾸준히 증가할 것으로 예상

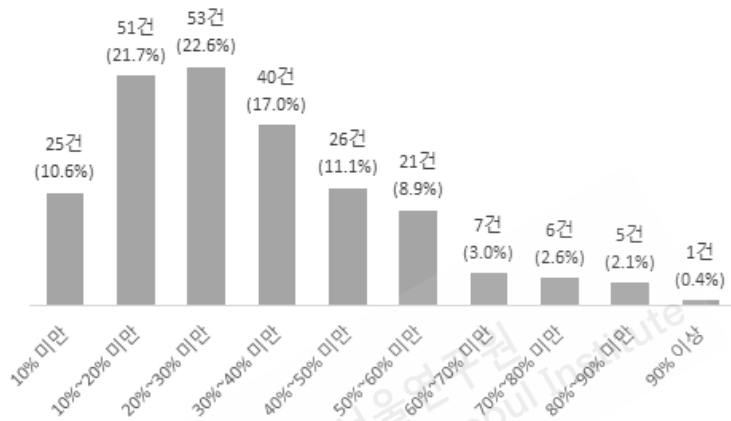
[표 3-6] 센터 검토사업 중 연도별 공유재산 활용 사업 건수

(단위: 건, %)

구분	2016	2017	2018	2019	합계
공유재산비 미포함	70	92	58	61	281
(%)	(52%)	(54%)	(56%)	(57%)	(54.5%)
공유재산비 포함	65	78	46	46	235
(%)	(48%)	(46%)	(44%)	(43%)	(45.8%)
합계	135	170	104	107	516
(%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

7) 공유재산가격을 사업비에 도입하는 제도가 본격적으로 도입된 2016년부터 2019년까지 총 4년간 검토한 총 516건의 사업을 대상. 단, 사업비 및 공유재산 가격의 비중은 센터 의뢰 당시 심사 의뢰서를 기준으로 분석하여 심사 완료 이후 실제 집행액과는 일부 차이

- 공유재산을 활용한 사업은 총사업비 중 공유재산가격의 비중이 평균 30% 수준
 - 공유재산을 활용한 서울시 사업의 총사업비 대비 공유재산가격의 비중을 살펴보면, 20% 이상 30% 미만 사업이 22.6%(53건), 10%~20% 미만 사업이 21.7%(51건), 30~40% 미만 사업이 17.0%(40건) 수준
 - 공유재산가격의 비중이 총사업비의 50% 이상인 사업은 17%(40건) 수준

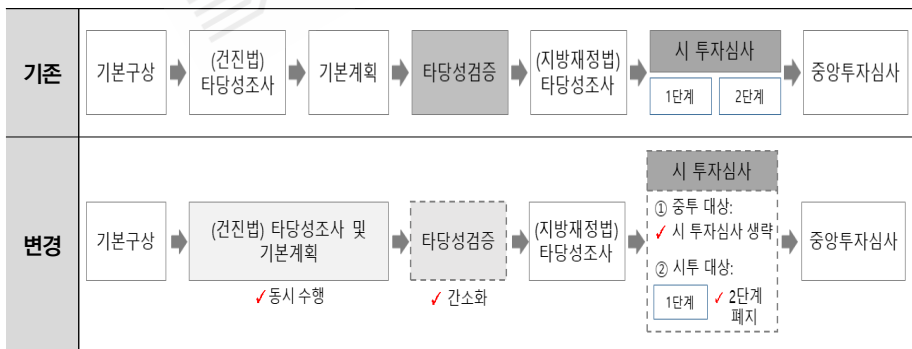


[그림 3-3] 총사업비 중 공유재산가격 비중 분포

- 공유재산 가격을 총사업비에 포함하도록 한 지침 변경과 개별공시지가 현실화 정책 등이 맞물리면서 명목상 총사업비만 크게 증가
 - 서울시는 가용부지가 부족하여 공유재산을 활용한 투자사업이 많고 전체 총사업비의 30%가 공유재산가격으로 구성되는 특징
 - 특히 서울시는 공시지가 현실화 등으로 2017년 이후 매년 10% 이상씩 표준지 공시지가가 상승하였고 2019년에는 토지비가 12.4% 증가
 - 2017년 이후 투자심사 대상 사업 건수 및 총사업비가 증가하는 현상은 총사업비에 공유재산가격을 포함하면서, 과거와 유사한 규모의 사업임에도 총사업비 규모가 크게 증가한 것처럼 보이는 착시현상
 - 명목상 총사업비 증가로 타당성조사와 투자심사 절차 등이 더욱 복잡해져 사업 일정이 지연되고 업무부담이 증가하는 등의 부작용

4) 중앙 의뢰심사 강화에 따른 시(市) 투자심사 절차 간소화

- 2014년 이후 중앙 의뢰심사가 증가하면서 사업추진 일정이 지연되고 업무부담이 증가하는 등의 문제점이 발생
 - 서울시는 2012년 서울공공투자관리센터를 설립하고 관련 제도를 정비하는 등 대규모 투자사업의 관리와 투자심사를 강화하여 운영 중⁸⁾
 - 그러나 2014년 이후 투자심사 관련 제도의 변경으로 중앙 의뢰심사 대상이 증가하였고, 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업이 증가
 - 중앙 의뢰심사도 시(市) 자체심사를 거치는 등 업무의 중복 및 절차적 부담이 증가하고 주요 투자사업의 일정 지연 문제가 발생
- 이에 따라 서울시는 투자사업의 일정 지연과 업무부담을 해소하기 위하여 오히려 시(市) 자체 투자심사 절차를 간소화
 - 중앙정부가 시행하는 절차는 강화되는 반면 투자사업의 조속한 추진을 위한 개선은 부족하여, 시는 자체적으로 수행하던 투자심사 내실화 제도들을 간소화하거나 폐지
 - 간소화된 절차는 ① 중앙 의뢰심사 대상 사업의 자체심사 생략, ② 타당성조사와 기본계획의 동시 수행, ③ 투자심사 2단계 타당성검토 폐지
 - 이외에도 타당성검증 제도를 간소화하고, 투자심사를 상시 개최하는 등 자체심사를 간소화하여 일정 지연을 예방하는데 초점

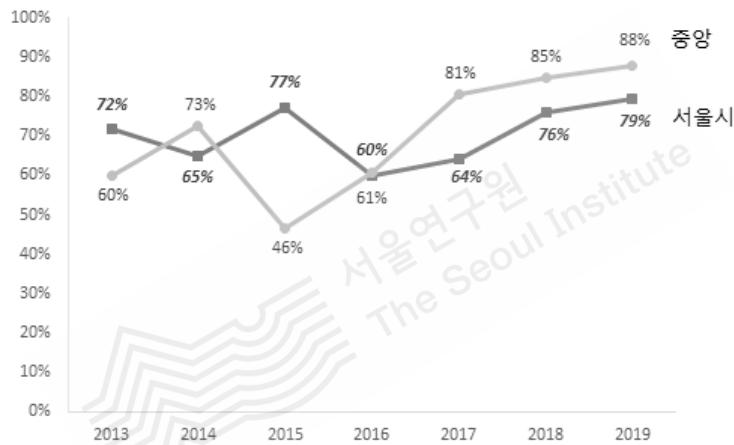


[그림 3-4] 중앙 의뢰심사 강화에 따른 시(市) 투자심사 절차 간소화

⁸⁾ 타당성조사와 기본계획을 분리하고 타당성검토 및 타당성검증 제도를 도입하는 한편 투자심사 단계에서 사업계획 적정성 제도를 도입

5) 투자심사 통과율 상승

- 2014년 이후 중앙정부 중심의 투자사업 개선에도 불구하고 투자심사 통과율은 오히려 지속적으로 높아지고 있으며, 특히 중앙 의뢰심사 통과율은 서울시 자체심사 통과율보다 높은 수준
 - 서울시는 투자심사 관련 제도개선 및 조례 제정 등의 노력으로 자체심사 통과율이 2016년 약 60% 수준까지 낮아졌으나, 자체 투자심사의 간소화 경향 등으로 현재는 약 80% 수준까지 높아진 상황
 - 중앙 의뢰심사 통과율은 2017년 문재인 정부 출범 이전 평균 50% 수준으로 크게 낮은 편이었으나 현재는 약 85% 수준



[그림 3-5] 투자심사 통과율 비교

- 서울시 투자사업의 중앙 의뢰심사 통과율은 2015년 46%에서 2018년 88% 수준까지 증가하였으며, 2013년부터 2019년까지 평균 75% 수준
 - 적정 및 조건부추진 결과를 받은 통과사업은 145건(75%), 재검토 또는 반려, 철회된 미통과 사업은 49건(25%)
 - 중앙 의뢰심사 사업 중 전액 자체재원 사업임에도 불구하고 재검토 등으로 미통과된 사업은 2018년까지 15건

- 서울시 자체심사 대상 사업의 심사 통과율은 2013년 72%에서 2016년 60%대로 낮아졌으나 2019년 79%로 증가(평균 70% 수준)
- 적정 및 조건부추진 결과를 받은 통과사업은 920건(70%), 재검토 또는 반려, 철회된 미통과 사업은 386건(30%)

[표 3-7] 서울시 투자사업의 중앙 의뢰심사 및 시(市) 자체심사 통과율 비교

구분 \ 연도		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
중앙 의뢰 심사	통과 (%)	3 (60%)	8 (73%)	13 (46%)	17 (61%)	25 (81%)	28 (85%)	51 (88%)	145 (75%)
	미통과 (%)	2 (40%)	3 (27%)	15 (54%)	11 (39%)	6 (19%)	5 (15%)	7 (12%)	49 (25%)
	합계 (%)	5 (100%)	11 (100%)	28 (100%)	28 (100%)	31 (100%)	33 (100%)	58 (100%)	194 (100%)
시(市) 자체 심사	통과 (%)	91 (72%)	92 (65%)	152 (77%)	122 (60%)	153 (64%)	138 (76%)	172 (79%)	920 (70%)
	미통과 (%)	36 (28%)	50 (35%)	45 (23%)	81 (40%)	85 (36%)	44 (24%)	45 (21%)	386 (30%)
	합계 (%)	127 (100%)	142 (100%)	197 (100%)	203 (100%)	238 (100%)	182 (100%)	217 (100%)	1,306 (100%)

주 1) 심사 통과사업은 '적정' 및 '조건부 추진' 결과를 받은 사업

2) 중앙 의뢰심사 통과사업은 적정 및 조건부추진 사업, 미통과 사업은 재검토, 반려, 보류 등

2_중앙 의뢰심사 확대의 문제점

- 이 절에서는 앞서 살펴본 서울시 투자심사 현황 분석 결과 등을 바탕으로 중앙 의뢰심사 제도의 문제점을 ① 행정관리 측면, ② 법·제도 측면, ③ 투자 효율성 측면 등 세 가지 분야로 구분하여 검토

1) 행정관리 측면에서의 문제점

(1) 지방재정 투자사업에 대한 중앙집권적 통제

- 일정한 유형이나 규모 이상의 사업은 무조건 중앙정부가 직접 심사
 - 행정안전부는 제도 개선의 이유로 자치단체의 선심성 투자와 관용적 심사사례를 열거
 - 중앙정부는 예산을 집행하고 관리하는 조직이 각 부처로 분리되어 있으나, 지방자치단체는 부서 단위에 불과하여 엄격한 심사에 한계가 있다는 점을 지적
- 지방자치단체 투자사업에 대한 중앙정부의 직접 심사는 정해진 예산범위 내에서 투자 우선순위에 따라 예산을 배정하기 위한 과거 고성장 시대의 개발사업 관리를 위한 중앙집권적 통제 방식과 유사
 - 지방투자사업의 재원 대부분이 자치단체 재원인 사업도 중앙정부가 국가 예산 배정 방식과 유사한 방식으로 직접 투자 심사를 통하여 투자 여부를 결정하는 것은 부적절
 - 지방투자심사제도의 목적은 신규 투자사업이 지역의 여건에 얼마나 필요하고 시급한 사업인지를 판단하기 위한 것으로 지역 여건을 가장 잘 이해하고 있는 이해당사자가 여건을 감안하여 판단하는 것이 타당
 - 특히 지방의회가 집행부에 대한 견제기능과 예산 심의·확정 기능 등을 충분히 수행하고 있음을 고려한다면 중앙정부의 신규 투자사업에 대한 직접적인 통제 강화는 자치단체 사무에 대한 지나친 간섭으로 판단

(2) 재원의 부담주체와 심사주체의 비정합성

- 지방자치단체의 자율적 심사 권한을 제약하는 중앙 의뢰심사의 핵심 기준은 재원 구성과 사업의 유형, 규모 등
- 현행 지방투자사업 심사제도의 가장 큰 모순 중 하나는 자치단체 예산이 대부분 또는 전부인 사업이나, 국가재정 부담이 전혀 없는 민간투자사업 까지 중앙 의뢰심사 대상 사업이라는 점
- 재원 구성에 상관없는 특정 투자사업(청사 및 문화·체육시설)과 총사업비 기준(300억 원 이상)에 해당하면 중앙 의뢰심사 이행
 - 사업의 규모가 클수록 중앙정부의 투자심사를 통해 투자가 결정되므로 자치단체는 대규모 투자를 집행함에도 사업의 투자심사 권한이 제한
 - 국비가 전혀 없음에도 민간자본 등의 이전재원이 포함되거나 청사 및 문화·체육시설이라는 사유로 시 자체심사 후 중앙 의뢰심사를 거친 서울시 사업은 2016년부터 2019년까지 총 18건(150건 중 약 12% 수준)
- 또한, 사업비에 자체재원 이외의 재원은 모두 이전재원으로 보고 이전재원이 포함되는 경우 일정 규모 이하 사업이라도 중앙정부가 직접 심사
 - 행정안전부는 자체재원에 지방비와 지방교부세, 조정교부금 등을 포함하고, 지방채 및 민간자본, 기금 등은 이전재원으로 구분
 - 원금을 지방자치단체가 부담하고 제약 없이 사용할 수 있는 지방채와 지방자치단체 예산이 별도로 소요되지 않는 민간자본도 이전재원

※ 행정안전부 지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼

○ 자체재원 (p.20)

* 자체재원에는 해당 자치단체의 지방비와 상급기관에서 해당 자치단체로 교부되는 지방교부세(보통, 특별, 부동산, 소방안전), 조정교부금(보통, 특별)이 포함, 재원부담 주체가 민간자본이라 하더라도 자치단체 세입 예산에 편성하여 자치단체에서 사업을 시행하는 경우에는 해당 금액은 지방비(자체재원)로 대체, 지자체에서 자체 조성된 기금이라 하더라도 채권 발행 등을 통하여 조성된 기금을 융자(내부거래)를 받아 사업을 추진하는 경우 당해 기금은 지방채로 봄(이하 공통)

○ 시행주체 및 심사기관 판단 (p.22)

- 지방채, 민간자본이 포함된 경우
 - 자체재원 이외의 재원(지방채, 민간자본 등)은 모두 이전재원으로 간주하여 총사업비 개념기준으로 심사주체를 판단

- 자체재원의 범위를 협소하게 규정하여 이전재원이 포함되는 경우엔 모두 중앙 의뢰심사를 이행하도록 강제하는 것은 자원 부담의 실질적 주체임에도 심사에 대한 부담을 줄여 지방자치단체의 책임성을 오히려 약화
 - 이전재원의 최종 부담 주체에 대한 구분 없이 단순히 자체재원이 아닌 자원 전부를 이전재원으로 구분하는 것은 모순
- 서울시가 중앙투자심사에 의뢰한 사업의 자원 구성을 분석한 결과 국비 미포함 사업이 다수이며, 나머지는 시·구비 및 기타재원으로 구성
 - 2013년부터 2019년까지 중앙 의뢰사업(194건)의 평균 39.2%는 국비 미포함 사업이며, 2019년에는 48% 수준에 달함
 - 재원을 국비, 시비, 구비, 기타(기금, 민자, 지방채) 등으로 구분하고 사업비 구성을 분석한 결과 사업비가 시비 및 기타재원인 사업(33건), 시비 및 구비 사업(21건), 시비 단독 사업(16건)의 순으로 다수를 차지
 - 국비 포함 사업보다 국비 미포함 사업이 많아진 이유에는 총사업비 중 공유재산가격이 시 또는 구비에 반영된 영향도 큰 것으로 판단

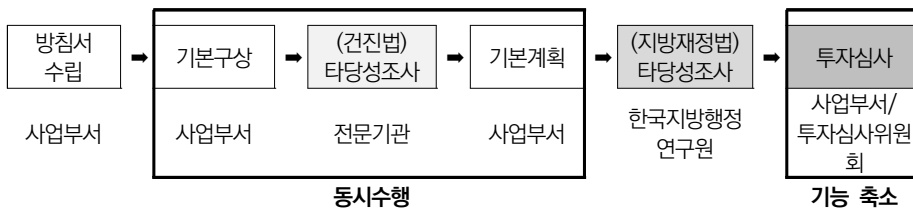
[표 3-8] 서울시 중앙심사의뢰 사업의 자원 분포

국비 포함		국비 미포함	
자원 구성	건수	자원 구성	건수
국비+시비	29	시비 단독	16
국비+시비+구비	52	시비+구비	21
국비+시비+기타	20	시비+기타	33
국비+시비+구비+기타	9	시비+구비+기타	5
국비+구비	4	구비+기타	1
국비+구비+기타	4	-	-
소계	118	소계	76
합계(국비 포함 및 미포함 사업)			194

- 일정 규모 이상인 사업이 재정관리 차원의 통제수단으로 상급기관의 심사를 받는 경우 해당 사업에 대한 지역주민의 여론이나 의사가 무시되거나 지방자치단체의 자율적인 예산편성권한이 제약될 우려 존재(박병희, 2016)
 - 중앙심사 때문에 자치단체의 투자심사가 간소화(혹은 형식화)되고 투자 결정이 중앙정부에 전적으로 의존하는 부작용 발생

(3) 중앙 의뢰심사 증가에 따른 지방자치단체 재정자율성 및 책임성 약화

- 중앙 의뢰심사 사업의 증가로 투자사업 일정이 지연되고 계획단계에서의 업무부담이 증가하자 서울시는 자체 투자심사를 간소화
 - 서울시는 자체재원이 전액 또는 대부분을 차지하는 사업이라도 중앙 의뢰심사 사업의 경우 자체 투자심사를 생략하도록 심사제도를 개정
 - 또한, 투자사업의 부실을 예방하기 위하여 전국 최초로 도입한 기본계획과 타당성조사 분리 수행 및 2단계 타당성검토 절차 등도 폐지
 - 자체 투자심사를 간소화하는 것은 재정주권을 강화하고자 하는 최근의 정책 방향과 배치됨에도 불구하고 적기투자를 위한 일정 지연 최소화를 위하여 간소화를 추진
- 지방투자사업의 중앙 의뢰심사 증가는 자치단체의 자율적 심사 권한을 제약하고 책임성을 약화하는 부작용을 초래
 - 중앙 의뢰심사 대상의 확대로 지방자치단체의 주요 사업은 중앙정부의 심사 결과에 따라 사업추진 여부가 결정
 - 중앙 의뢰심사 결과에 대하여 중앙정부는 어떠한 책임도 부담하지 않으므로 재원투입 주체의 심사 생략은 책임 회피의 수단으로 악용될 우려
 - 중앙정부 중심의 제도 운영으로 자치단체가 자체심사 절차를 스스로 간소화하는 등 재정 책임성을 약화
 - 자체심사 간소화는 장기적으로 투자심사의 객관성·전문성 약화시킬 뿐만 아니라 지방자치단체의 투자사업 관리 역량을 저해



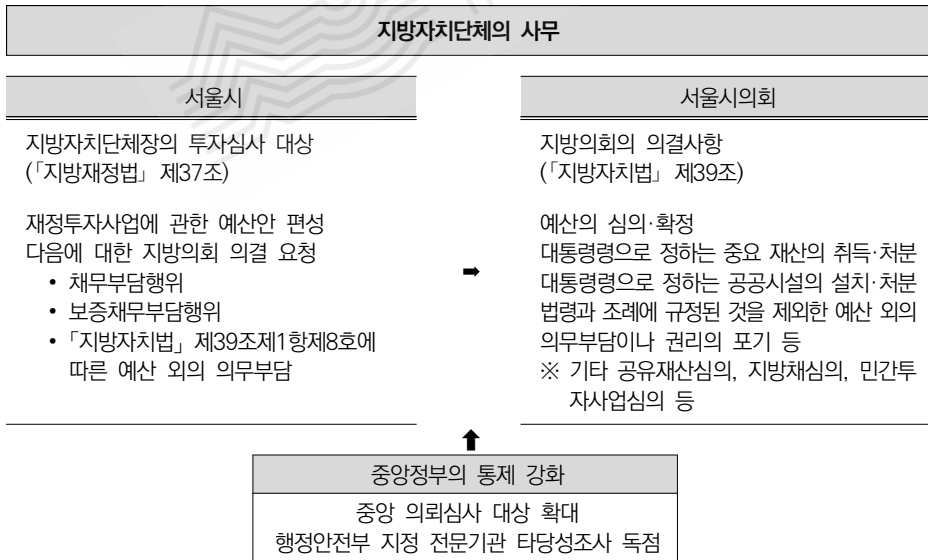
[그림 3-6] 서울시 투자심사 제도 간소화

(4) 자치분권 강화 정책에 배치

- 중앙 의뢰심사의 증가는 중앙정부에 대한 의존성을 심화시키고 지방자치단체 자체심사 기능을 약화시켜 지방자치의 정신에 위배되며, 최근 강화되는 지방자치분권 흐름과도 배치
 - 최근에는 자치분권 강화를 통하여 지방재정의 자율성과 책임성, 지방정부의 역할을 제고하고 자율적 통제를 위한 시민의 정책 참여를 활성화하는 방향으로 정책을 추진
- 지방자치단체의 자체재원 사업을 중앙정부가 직접 심사하는 것은 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 한다는 「지방자치법」상 재정운영 원칙에 위배
 - 「지방자치법」 제122조(건전재정의 운영) 2항에는 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 함
 - 서울시는 상대적으로 재정력이 풍부한 불교부단체로 국비의 지원이 크지 않은 투자사업이 대부분이나 사실상 중앙정부가 대규모 투자사업 추진 여부를 결정
- 또한 「지방자치법」 등이 위임한 자치단체장의 결정권 및 지방의회 고유의 감사 기능을 훼손
 - 제9조에는 주민복지증진을 위한 각종 개발 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고, 제39조는 지방의회가 중요 재산의 취득·처분 및 공공시설의 설치·처분, 예산의 심의·확정을 의결하도록 규정

[표 3-9] 「지방자치법」의 주요내용

구분	내용
제122조(건전재정의 운영) 2항	② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.
제39조(지방의회의 의결사항)	① 지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정·개정 및 폐지 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용자·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 ② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.
제9조(지방자치단체의 사무범위)	① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. (이하 생략)



[그림 3-7] 지방자치단체 사무에 대한 중앙정부의 통제

2) 법·제도 측면에서의 문제점

(1) 헌법 및 관련 법규의 취지 훼손

- 지방자치는 「헌법」에 근거하며 기본적인 사항 및 구체적인 내용은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방분권법」 등에서 규정
 - 「헌법」 제8장 제117조는 지방자치단체의 사무 등과 자치입법권을 언급하고 지방자치단체의 종류를 법률에 위임하고 있으며, 제118조는 지방의회와 그 조직·권한 등을 언급하고 구체적인 것은 법률로 위임
 - 헌법재판소는 헌법 제117조와 제118조의 제도적 보장의 본질적 내용은 자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장이라고 제시
- 「지방자치법」상 재정고권은 법정의 예산제도에 따라 자기의 책임으로 세입, 세출을 유지하는 지방자치단체의 권한
 - 헌법재판소는 서울특별시와 행정안전부장관 간의 권한쟁의사건⁹⁾에서 「헌법」 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하여 지방자치를 제도적으로 보장
 - 따라서 지방자치단체에게는 법령의 범위 내에서 자신의 지역에 관련된 여러 사무를 자신의 책임하에 수행할 수 있는 지방자치권이 보장되며 이 권한에는 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등이 포함
 - 자치재정권은 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 수입과 지출을 자신의 책임하에 운영할 수 있는 권한으로, 법령 범위 내에서 국가의 지시를 받지 않고 재정에 관한 사무를 책임하에 스스로 관장할 수 있는 권한
- 지방재정 투자심사제도는 적시성 및 효율성이 강조되는 자치단체 고유사무로, 사업비 등을 기준으로 중앙 의뢰심사를 강제하는 것은 헌법에 보장된 지방자치의 본질 및 관련법에서 보장하는 재정고권을 침해
 - 지방자치단체의 투자심사는 적시성과 효율성이 강조되는 자치사무이나 현재 문화복지시설, 도서관 등 지방자치단체가 법령에 의해 주민복리를 위해 행하는 사업마저 사업비를 기준으로 중앙이 심사

⁹⁾ 헌재 2014. 3. 27. 2012헌라4.

- 헌법상 보장된 지방자치의 본질에 반할 뿐 아니라 지방분권법과 지방자치법에서 보장하고 있는 재정고권을 침해

(2) 「지방재정법」 입법취지 훼손

- 「지방재정법」은 지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 제정되었으며, 지방재정 운용의 주체가 지방자치단체임을 명시
 - 제3조에서는 지방자치단체는 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다고 재정의 운영 주체를 명확하게 명시
 - 제4조에서 행정안전부 장관은 지방재정의 건전성 확보와 재정운용의 자율성 보장을 위한 제도개선 방안 등을 개발·연구해야 함을 명시
- 중앙정부의 역할은 지방자치법에도 명문화하고 있는 것처럼 자치단체가 재정을 건전하게 운영할 수 있도록 지도하고 지원하는 것으로, 통제를 통한 직접적인 관리는 타당하지 않음
 - 「지방자치법」 제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) 제1항에는 ‘중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.’고 중앙정부의 역할을 규정
- 중앙이 직접 국비가 전혀 없는 지방재정 투자사업까지 심사하는 것은 「지방재정법」의 입법 취지를 크게 훼손하고 있으며, 사안에 따라 법률 위반사항으로 판단
 - 「지방재정법」 제37조에서는 투자심사를 지방자치단체의 사무로 규정
 - 그러나 하위법인 시행령에서는 행정안전부령이 정하는 규모 이상의 투자사업은 행정안전부장관이 중앙투자심사를 할 수 있다고 규정
 - 중앙 의뢰심사 대상 사업의 구체적 범위를 법률에 정하지 않고 행정안전부령에 일괄 위임한 것은 포괄위임금지의 원칙에 위반

[표 3-10] 중앙 의뢰심사의 법적 근거

구분	내용
「지방재정법」	<p>제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성 2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청 <ol style="list-style-type: none"> 가. 채무부담행위 나. 보증채무부담행위 다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 ② 지방자치단체의 장은 총 사업비 500억원 이상인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다. ③ 제2항에 따른 타당성 조사의 절차·방법 및 비용의 납부절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다. ④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.
「지방재정법 시행령」	<p>제41조(재정투자사업에 대한 심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투자사업에 대해서는 법 제37조에 따른 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정안전부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 <ol style="list-style-type: none"> 가. 총사업비 40억 원 이상의 신규 투자사업 나. 총사업비 10억 원 이상의 신규 투자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업 다. 총사업비 5억 원 이상의 신규 투자사업으로서 홍보관(弘報館) 사업 라. 총사업비 3억 원 이상의 신규 투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업

- 특히 「지방재정법」 제37조 제1항은 “지방자치단체장”이 투자심사의 권한 자임을 선언
 - 지방자치단체의 장이 재정투자사업에 관한 예산안 편성 등에 대하여 그 필요성과 타당성을 심사(투자심사)하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 사전에 투자심사를 하도록 규정
 - 대통령령이 정하는 바에 따라 투자심사를 하라는 것은 투자심사의 대상, 절차, 시기, 방식 등 투자심사에 필요한 구체적 사항을 대통령령으로 정하라는 것으로 투자심사의 주체를 변경할 수 있다는 것은 아님
- 그러나 「지방재정법 시행령」 제41조 제4항에서는 “행정안전부령이 정하는 규모” 이상의 투자 사업은 지방자치단체장의 “의뢰”에 의하여 행정안전부장관 또는 시·도지사가 투자심사를 하고 그 의견을 제시할 수 있다고 규정

- 지방자치단체장의 의뢰에 의하여 행정안전부장관 또는 시·도지사가 투자심사의견을 제시할 수 있도록 하므로, 문언상 행정안전부장관 또는 시·도지사의 투자심사 절차가 강제되는 것은 아님

- 행정안전부장관 또는 시·도지사는 의견을 제시하는 것이므로 지방자치단체장이 그 의견에 구속되는 것도 아님

○ 하지만 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조제1항은 투자심사대상을 총사업비의 규모 등을 기준으로 “자체심사”, “시·도 의뢰심사”, “중앙의뢰심사”로 구분하여 강제적으로 심사기관을 구분

- 투자심사가 세 가지로 구분되어 대상사업이 어느 구분 범위 내에 속하면 구속적으로 투자심사 중 어느 하나를 받아야 하는 것처럼 규정

- 실무 관행도 대상사업이 “자체심사”, “시·도 의뢰심사”, “중앙 의뢰심사” 중 어느 하나에 속하면 해당 심사를 의무적으로 받고 있음

○ “의뢰”라는 문언 등에 비추어 심사규칙 제3조는 동법시행령 제41조 제4항으로부터 위임받은 것으로 판단되나, 위임 범위 밖의 사항을 정하는 것으로 판단

- 동법 시행령 제41조 제4항은 행정안전부령(심사규칙)으로 위임할 사항을 “행정안전부령이 정하는 규모 이상의 사업”으로 정함

- 위임받은 심사규칙 제3조 제1항은 일정한 규모(총사업비 또는 일정한 사업시설 규모 등) 이외에 “신규투자사업, 홍보관 사업, 행사성 사업 등 사업 종류”, “사업비 전액을 자체재원으로 부담하는지 여부” 등을 기준으로 “자체심사”, “시·도의뢰심사”, “중앙의뢰심사”로 구분

- 이는 지방자치단체의 장의 의뢰사항인 동법시행령 제41조 제4항이 정하는 “행정안전부령이 정하는 규모 이상의 사업”이란 위임 범위 밖의 사항을 정하고 있어 동법시행령 제41조 제4항 위반여부가 문제

○ 특히 동법시행령은 지방자치단체장이 의뢰하는 경우 투자심사를 하라고 규정하나, 심사규칙에서는 심사구분에 해당하는 사업은 의무적으로 심사를 받아야 하는 것으로 규정

- 심사규칙 제3조 제1항은 지방자치단체장이 동법시행령 제41조 제4항에 따라 자율적으로 투자심사를 의뢰할 수 있는 일정규모 기준을 정하기

보다, 자체재원여부, 행사성 또는 홍보관 사업여부 등 마치 관리감독이 필요할 수 있는 사업 위주로 정하면서 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사 중 어느 하나에 해당되는 사업은 의무적으로 해당심사를 받도록 규정

- 현재 실무관행처럼 지방자치단체의 장이 구속적으로 “시·도 의뢰심사”, “중앙 의뢰심사”를 의뢰하여야 하는 규정으로 해석된다면(또는 해석되는 범위 내에서) 「지방재정법」 및 동법시행령을 위반하는 것으로 판단
 - 지방자치단체의 장의 자율에 따라 의뢰할 수 있다는 「지방재정법」 시행령 제41조 제4항, 투자심사를 지방자치단체장의 권한으로 두고 있는 「지방재정법」 제37조 제1항에 모두 위반¹⁰⁾
- 따라서 심사규칙이 정하는 “자체심사”, “시·도 의뢰심사”, “중앙의뢰심사” 관련규정은 해당 지방자치단체의 장이 자율에 따라 의뢰하는 경우에 한하여 행정안전부장관 또는 시·도지사의 투자심사를 받는 것으로 해석할 필요



10) 참고로 위 심사규칙 제3조 제1항이 동법시행령의 어느 규정으로부터 위임받았는지 명시적으로 밝히고 있지 아니하여 “투자심사의 기준 그 밖에 투자심사에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.”는 동법시행령 제41조 제6항으로 위임받은 것으로 상정해 볼 수도 있음(다만, 위 심사규칙 제3조가 “시·도의뢰심사”, “중앙의뢰심사” 등으로 “의뢰”라는 문구를 사용하고 있어 동법시행령 제41조 제4항으로부터 위임받은 것으로 보임). 심사규칙 제3조 제1항 규정이 대상사업이 “시·도의뢰심사”, “중앙의뢰심사”에 속하는 경우 구속적으로 시·도지사 또는 행정안전부장관에 투자심사를 받아야 하는 것으로 해석된다면(또는 해석되는 범위 내에서) 이 경우에도 마찬가지로 지방자치단체의 장을 투자심사의 권한자로 정하고 있는 「지방재정법」 제37조 제1항을 위반하는 것으로 판단

(3) 총사업비에 공유재산가격을 포함함에 따른 업무부담 증가

- 투자심사 주체는 사업비 기준에 따라 정해지며, 지방자치단체가 직접 심사하는 자체심사와 상위기관에 의뢰하는 의뢰심사로 구분
 - 이때 적용하는 사업비는 투자사업과 관련된 모든 경비를 포함
 - 총사업비는 공사비(낙찰차액미적용), 보상비, 설비비(시설부대경비, 장비구축·구입비 등), 용역비(설계비, 감리비, 입찰공고비 등), 제세공과금, 예비비(공사비+보상비+설비비+용역비+제세공과금의 10%) 등 투자사업 및 행사성 사업과 관련된 모든 경비를 포함
- 2016년부터 자치단체 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 사업시행자, 예산편성 여부와 관계없이 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록 규정
 - 「공유재산 및 물품관리법」에 따르면 공유재산은 자치단체가 기보유 중인 토지, 건물 등의 재산
 - 2015년 12월부터 공유재산을 기반으로 추진하는 사업은 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록 규정
 - 공유재산가격은 면적에 공시지가를 적용하여 산정
- 실제 예산 투입이 발생하지 않는 공유재산가격을 총사업비에 포함하도록 규정하여 실제 예산 투입과 관계없이 사업의 총사업비 규모가 증가
 - 중앙투자심사 및 「지방재정법」 타당성조사 대상 기준금액을 초과하는 사업도 증가
 - 지방자치단체의 민원에 따라 행정안전부는 2017년 12월 중앙투자심사 의뢰 기준금액을 상향 조정하였으나(200억 원→300억 원), 토지가격과 공시지가 증가율이 높은 서울시는 오히려 대상이 증가

[표 3-11] 공유재산을 활용한 사업 사례

사례	재원구성	총사업비 (공유재산가격 포함)	실제 소요 예산	행정절차
○○ 체육시설 건립 사업	시비, 위탁개발비	73,700백만 원	43,300백만 원	「지방재정법」 타당성조사, 시 투자심사, 중앙투자심사
△△ 청사 재건축 사업	시비, 구비	25,518백만 원	14,119백만 원	시 투자심사(세 차례), 중앙투자심사

- 총사업비에 공유재산가격을 반영함에 따라 사업비 규모가 증가하여 중앙 의뢰심사 대상에 포함되는 사업이 증가
 - 실제 집행되는 사업비가 크지 않은 중·소규모 사업임에도 공유재산가격으로 인하여 중앙 의뢰심사 대상에 포함

[표 3-12] 공유재산가격 미포함 시 총사업비가 중앙 의뢰심사 기준 이하인 사례

연도	의뢰기관	사업명	총사업비(백만 원)			중앙의뢰심사여부
			공유재산가격 포함	공유재산가격 미포함	공유재산비율	
2016	자치구	○○ 숲조성	44,200	4,800	89.1%	중투
2016	시사업	○○ 아동청소년교육센터 건립	25,714	18,167	29.3%	중투
2016	자치구	○○구 주민편익시설 건립 사업	22,329	15,690	29.7%	중투
2017	자치구	○○구 도서관 건립	25,350	19,033	24.9%	중투
2017	자치구	○○동 주택가 공동주차장 건설	35,906	18,740	47.8%	중투
2017	자치구	○○지하주차장 건설	39,171	16,318	58.3%	중투
2017	시사업	시립 ○○실버케어센터 신축	30,170	12,424	58.8%	중투
2018	시사업	○○ 숲체험원 조성사업	42,876	5,000	88.3%	중투
2018	자치구	○○ 옹거 조성사업	31,281	21,129	32.5%	중투

주: 중앙 의뢰심사 대상은 2018년 이전에는 총사업비 200억 원 이상, 2018년 이후에는 300억 원 이상

- 특히 서울시는 미개발지가 부족하고 토지가격이 높기 때문에 사업추진 시 보유한 공유재산을 활용한 사업이 많으며, 총사업비 중 공유재산가격이 차지하는 비중도 커지는 추세
 - 최근 4년간의 사업 중 공유재산을 활용한 사업은 약 45.5%에 달하며, 총사업비의 평균 30%가 공유재산가격에 해당
 - 서울시는 공유재산가격이 높기 때문에 공유재산가격의 비중이 총사업비의 50% 이상인 사업도 다수
- 이는 공유재산가격을 포함하도록 한 「지방재정법」 총사업비 산정기준이 「국가재정법」 및 「민간투자법」의 총사업비 산정기준과 다르기 때문
 - 「국가재정법」 총사업비 관리지침은 공유재산가격을 총사업비에 제외하도록 개정(2015년)¹¹⁾

11) 예비타당성조사 제도는 국비의 지원 여부를 결정하기 위한 조사로 '총사업비 관리지침'에는 사업 주체인 국가

- 「민간투자법」의 총사업비 산정기준 역시 시행령 제2조에2에 따라 보상비는 사업 시행을 위한 보상에 드는 비용으로 정의

- 총사업비의 증가로 중앙투자심사 및 타당성조사 등을 추가로 이행해야 하고 심사 주체나 타당성조사 수행기관을 결정하는 데 혼란이 발생

[표 3-13] 공유재산가격 반영 관련 유사 법령 비교

① 「국가재정법」 예비타당성조사의 총사업비: 「총사업비 관리지침」 제2조(정의 및 범위)	
개정 전(2015.4.10. 기준)	개정 후(2016.6)
③ 제2항의 국가 또는 지자체의 부담분에는 기존 국유지를 활용하거나 지자체가 부담하는 부지 관련 비용(해당 부지가 공유지분인 경우 당해 사업에 포함되는 지분에 대한 가액으로 한다)을 포함하고, ⑥ 사업 유형별 총사업비는 다음 각 호와 같다. 1. 건설사업: 토목, 건축 등 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비(제3항에 의한 기존 국유지 또는 지자체가 부담하는 부지 관련 비용을 포함한다. 이하 같다), 시설부대경비 등으로 구성	③ 제2항의 지자체의 부담분에는 지자체가 부담하는 부지 관련 비용(해당 부지가 공유지분인 경우 당해 사업에 포함되는 지분에 대한 가액으로 한다)을 포함하고, ⑥ 사업 유형별 총사업비는 다음 각 호와 같다. 1. 건설사업: 토목, 건축 등 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비(제3항에 의한 지자체가 부담하는 부지 관련 비용을 포함한다. 이하 같다), 시설부대경비 등으로 구성
② 「민간투자법」의 총사업비: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 시행령 제2조의2(총사업비 산정)	
제2조의2(총사업비의 산정) 법 제3조의2제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 비용"이란 다음 각 호의 비용을 말한다. 4. 보상비: 사업 시행을 위한 보상에 드는 비용(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제70조부터 제75조까지, 제75조의2, 제76조부터 제78조까지, 제78조의2 및 제79조에 따라 드는 비용을 말한다)	

- 지방자치단체가 보유한 공유재산은 토지에 대한 예산집행이 없으므로 총사업비에 포함될 필요가 없으며, 다만 경제성분석 시 기회비용으로 고려하여 공유재산 활용의 적정성을 검토
 - 「지방재정법」에서 정한 투자심사 대상은 예산안 편성, 채무부담행위, 보증채무부담 행위 및 예산 외의 의무부담에 관한 사항으로 예산 집행이 없는 공유재산은 투자심사 비(非)대상
 - 공유재산은 「공유재산 및 물품관리법」의 공유재산심의 대상으로 자산 활용의 적정성을 다른 법령에서 정한 심사제도에 따라 판단

소유의 토지는 총사업비에서 제외하고 자치단체가 부담하는 공유재산의 경우 총사업비에 포함하도록 규정

- 행정안전부는 2017년 총사업비 산정 시 공유재산 가격을 제외(조건부) 할 것을 발표하였으나 여전히 총사업비에 포함
 - 행정안전부는 지방재정 운용의 자율성 강화를 위한 제도 개선안을 발표(2017.8.16.)하여 보유 공유재산을 고유목적으로 사용 시 이를 총사업비 산정에서 제외하는 방안을 제시
 - 그러나 아직 지침 등은 수정되지 않아 현재에도 공유재산을 활용하는 대부분 사업이 공유재산가격을 총사업비에 반영하는 상황
- 공유재산을 총사업비 산정기준에서 제외하여 중앙 의뢰심사 혹은 「지방재정법」 타당성조사를 받는 사업을 줄이고 자치단체의 부담을 경감할 필요

(4) 지역 간 형평성의 위배

- 현재 「지방재정법」 시행령 제41조 제1항은 시·도나 각 시·군·구에 동일한 사업비 기준으로 구분하고 있고, 매뉴얼에서 총사업비에 공유재산가격을 포함도록 한 것은 지역의 토지가격 편차를 고려하지 않은 규정
- 지가 등 지역 차이를 인정하지 않고 획일적인 기준에 따르도록 규정한 「지방재정법」 시행령은 평등의 원칙과 비례의 원칙에 반함
 - 공유재산가격이 높은 지역의 경우 중앙의 심사를 거쳐야 하므로 투자 결정에 시간과 비용이 추가로 소요되며 이는 평등의 원칙에 반함
 - 목적의 정당성은 인정될 수 있으나 수단이 적합하지 않고 침해의 최소성의 원칙에도 반하며 중앙심사에 따른 이익보다 이로 인한 피해가 더 크다고 할 것이므로 법익의 균형성, 비례의 원칙 등에도 반함
- 예를 들어 공유재산을 활용한 서울시 사업만 하더라도 사업 규모가 동일한 사업임에도 지역에 따라 총사업비에 차이가 발생하는 것으로 조사되며, 지방자치단체 간 비교 시 더 큰 차이가 발생
 - 서울시는 타 시도에 비해 상대적으로 지가가 높아 동일 규모 및 유형의 사업이라도 중앙 의뢰심사 혹은 타당성조사 중복 수행의 부담이 더 큰 만큼 형평성을 고려하여 공유재산의 사업비 포함은 개선할 필요

※ 공유재산가격에 따른 총사업비 차이 발생 사례

1. 시설 및 부지 규모가 유사하더라도 지역별 공유재산가격에 따라 총사업비 규모에 차이
 - 사례 1: 연면적 약 3,300㎡, 공유재산인 부지는 약 1,200㎡로 유사한 사업계획이지만, 공유재산가격의 차이로 총사업비는 각각 약 206억 원, 약 139억 원으로 차이
 - 사례 2: 같은 자치구 내 계획된 연면적 2,000㎡대의 두 시설은 공유재산가격 차이에 따라 총사업비가 각각 약 88억 원, 약 103억 원으로 차이
 - 사례 3: 연면적 5,200㎡~5,400㎡대의 유사한 규모로 계획된 두 시설은 공유재산가격의 차이로 총사업비가 각각 약 200억 원, 약 246억 원으로 차이
 - 사례 4: 연면적 1,500㎡~1,600㎡대의 유사한 규모로 계획된 두 시설은 공유재산가격 차이가 발생하여 총사업비가 약 73억 원, 약 90억 원으로 차이
2. 시설 규모가 유사하더라도 공유재산가격 반영 기준이 달라 총사업비에 차이가 발생
 - 사례 5: 주차장이 공원 또는 초등학교 부지에 복합되는 경우, 총사업비를 반영하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있어 총사업비에 차이가 발생

구분	사업명	심사 년도	규모		총사업비		
			부지(㎡)	연면적(㎡)	총 사업비	공유 재산 가격 제외	공유 재산 가격
사례 1 (청사)	○○동 복합청사 신축	2019	1,257	3,367.58 (지하1층/지상4층)	20,553	10,903	9,650
	○○동 복합청사 건립	2019	1,200	3,282.15 (지하1층/지상4층)	13,877	10,381	3,496
사례 2 (청사)	○○구 ○○동 복합청사 건립	2017	727	2,016.6 (지하2층/지상4층)	8,833	5,540	3,293
	○○구 ○○동 복합청사 건립	2017	790	2,057.54 (지하1층/지상4층)	10,309	7,758	2,551
사례 3 (문화)	○○구 문화복합시설 건립사업	2017	1,500	5,400.0 (지하3층/지상3층)	20,095	17,022	3,073
	○○구 ○○ 문화체육센터 건립	2017	1,704	5,241.3 (지하2층/지상3층)	24,624	16,957	7,667
사례 4 (도서관)	○○ 기적의 도서관 건립 사업	2017	895	1,494.3 (지하1층/지상3층)	7,340	5,231	2,109
	○○구 구립○○정보 도서관 신축	2017	748	1,650.0 (지상4층)	9,005	5,795	3,210
사례 5 (주차장)	○○재정비구역 공원부지 지하공영 주차장 건립사업	2019	4,556	3,798.84 (지하1층, 104면)	7,117	7,117	0
	○○초등학교 지하주차장 건립	2019	12,946	3,650.21 (지하2층, 100면)	12,571	7,384	5,187
	○○구 기부채납공원 지하주차장 조성사업	2017	2,190	3,874.39 (지하2층, 107면)	12,453	7,234	5,219

3) 투자 효율성 측면에서의 문제점

(1) 자치단체 투자사업 심사역량 강화의 중요성

- 서울시의 경우 2012년 서울공공투자관리센터 설립 및 투자심사 제도 개선 등을 통하여 심사역량을 강화하고 사업계획 역량을 향상
 - 서울시 투자심사가 강화되어 사업부서가 사업계획을 철저히 수립하고 이를 바탕으로 투자사업을 추진하게 되면서 집행과정에서의 예산변경이나 준공 이후 계획 변경에 따른 재투자 등이 줄어드는 효과
- 지방투자사업을 보다 효율적, 경제적으로 추진하기 위해서는 결국 투자사업의 계획과 심사, 집행 및 운영으로 이어지는 투자사업의 전체 과정이 선순환될 필요
 - 대규모 투자사업의 경우 집행 이후 단계에서는 이를 수정하거나 복구하기 어려운 특성으로 인하여 계획단계에서의 업무가 매우 중요
 - 특히 투자사업의 다수는 단순히 사업의 집행에서 끝나는 것이 아니라 운영단계에서도 상당한 재정 부담을 수반하는 경우가 많은 만큼 객관적인 심사는 매우 중요

(2) 자치단체 투자사업 역량 약화

- 중앙정부 중심으로 심사제도가 변경되면서 자체심사 절차가 상당 부분 간소화되는 등의 부작용이 발생
 - 서울시는 중앙 의뢰심사 대상 사업의 자체심사 간소화, 타당성조사와 기본계획 동시수행, 2단계 타당성검토 절차 폐지 등 절차를 간소화
- 지방투자사업은 사업의 성격이나 규모 등이 다양하므로 현재와 같이 중앙정부가 정한 획일적인 심사제도로는 개별 투자사업의 특성을 반영하기에 한계가 있으며, 이로 인해 투자 효과가 반감될 우려
 - 효율적인 사업추진을 위한 계획이 아닌 단순히 중앙심사를 통과하기 위한 계획을 우선하는 부작용
 - 사업의 수요나 공급을 바탕으로 투자 이후 효과에 대한 충분한 고려 없이 단순히 사업의 규모를 줄이고 비용을 아껴서 예산을 줄이는 형태의 심사는 장기적인 관점에서 지역발전을 저해

- 현재와 같은 중앙정부 중심의 심사제도로는 예산의 집행 주체이자 계획 주체인 자치단체의 자체 심사역량 제고를 통한 투자사업 전반의 효율성 향상을 기대하는 것은 불가능
 - 투자심사는 단순히 사업을 평가하는 것에 그치는 것이 아니라 유사 사례의 평가 경험을 바탕으로 심사역량을 축적하여 사업의 효율적인 추진을 위한 가이드라인을 제공
 - 획일적인 심사기준이 아닌 지역 맞춤형 심사기준을 활용하여 지방투자 사업을 평가함으로써 투자 효율성을 제고
- 이상에서 논의한 지방투자사업 심사제도의 문제점을 정리하면 다음과 같음

[표 3-14] 투자심사제도의 문제점(종합)

구분	문제점
행정관리 측면	• 지방투자사업에 대한 중앙집권적 통제
	• 재원의 부담주체와 심사주체의 비정합성
	• 중앙의뢰심사 증가에 따라 지방자치단체의 재정자율성 및 책임성 약화
	• 자치분권 강화 정책과 배치
법·제도 측면	• 헌법 및 관련 법규의 취지 훼손
	• 「지방재정법」 입법취지 훼손
	• 총사업비에 공유재산가격을 포함함에 따른 업무부담 증가
	• 지역 간 형평성의 위배
투자 효율성 측면	• 자치단체 투자사업 심사역량 강화의 중요성
	• 자치단체 투자사업 역량 약화

04

「지방재정법」 타당성조사 현황 및 문제점 분석



- 1_「지방재정법」 타당성조사 현황 분석
- 2_「지방재정법」 타당성조사의 문제점

04. 「지방재정법」 타당성조사 현황 및 문제점 분석

1_ 「지방재정법」 타당성조사 현황 분석

- 「지방재정법」 타당성조사의 특징을 분석하기 위해 타당성조사 수행 전문 기관 지정(2016년) 이후 서울시의 수행현황을 분석한 결과는 다음과 같음
 - 「지방재정법」의 개정으로 지방자치단체는 2015년부터 행정안전부가 지정한 「지방재정법」 타당성조사 수행 전문기관에 타당성조사를 의뢰
 - 서울시는 2015년부터 2019년까지 총 57건의 「지방재정법」 타당성 조사를 의뢰하였으며, 전문기관에서 타당성조사를 수행한 사업은 28건
 - 조사를 수행한 28건의 사업비는 전체 5조 7,129억 원 규모이며, 공유 재산가격 제외 시 5조 4,049억 원 수준
 - 투자분야별로 살펴보면 일반행정 및 문화체육, 교통 사업이 다수

[표 4-1] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 실적(2015년~2019년)

(단위: 건, 억 원)

구분 \ 연도	2015	2016	2017	2018	2019	합계
의뢰건수	4	9	15	13	16	57
시행건수	4	5	7	6	6	28
(의뢰건수 대비 비율)	(100%)	(56%)	(47%)	(46%)	(38%)	(49%)
사업비(의뢰기준)	4,173	6,942	16,734	27,370	1,910	57,129

주: 2019년 시행한 6건의 사업 중 4건은 2020.3 현재 진행 중

[표 4-2] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 사업 유형(2015년~2019년)

(단위: 건)

구분	일반 행정	문화 체육	교통	주택	환경	산업	보건 복지	기타	계
의뢰기준	11	11	10	8	6	4	1	6	57
수행기준	6	5	6	2	3	3	1	2	28

1) 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업 증가

- 서울시의 「지방재정법」 타당성조사 수행현황을 검토한 결과 개정 첫해에는 4건을 의뢰하였으나 2019년 16건 수준으로 매년 대상 사업이 증가
 - 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업은 재원이나 시설 규모 등과 관계없이 총사업비 500억 원 이상인 사업
 - 전문기관에서 「지방재정법」 타당성조사를 수행하도록 법이 개정된 첫 해에는 경과 규정을 적용받아 대상 사업이 4건이었으나 2019년 16건으로 크게 증가
 - 특히, 총사업비에 공유재산가격 및 예비비를 포함하도록 관련 규정이 변경된 2017년 이후 대상 사업이 크게 증가한 것으로 판단
- 의뢰사업을 시행 주체별로 구분해 살펴보면 자치구보다는 본청의 의뢰 비중이 높은 것으로 분석
 - 의뢰사업 57건 중 서울시 본청 사업은 46건, 자치구 의뢰사업은 11건 수준으로 의뢰사업 중 80% 이상이 본청 사업
- 한편 서울시가 조사를 의뢰한 사업 중 실제 조사가 이루어진 사업은 총 28건(의뢰건수 대비 49%)으로 연간 6~7건 수준
 - 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰하면 전문기관은 조사 자료를 검토하여 조사 가능 여부를 판단한 후 약정을 통해 조사를 수행
 - 미수행 사업은 조사 대상 사업 요건에 해당하지 않아 면제되거나 관련 계획 보완 후 재의뢰가 필요하여 반려 또는 철회한 사업에 해당
 - 최근에는 반려·철회 사업의 비중이 높아지는 추세

[표 4-3] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 현황(사업건수 및 사업비)

(단위: 건)

구분 \ 연도	2015	2016	2017	2018	2019	합계
의뢰건수	4	9	15	13	16	57
본청	3	8	12	9	14	46
자치구	1	1	3	4	2	11
시행건수	4	5	7	6	6	28
(의뢰건수 대비 비율)	(100%)	(56%)	(47%)	(46%)	(38%)	(49%)
본청	3	4	6	5	5	23
자치구	1	1	1	1	1	5

2) 재원 구성과 무관한 「지방재정법」 타당성조사 대상 선정 기준

- 의뢰사업의 재원 구성을 검토한 결과 국비를 포함한 사업보다 국비를 포함하지 않은 사업의 비중이 절대적으로 높은 것으로 분석
 - 조사의뢰 57건 중 국비가 포함되지 않은 사업은 40건(70%)
 - 2015년에는 국비 포함사업 1건, 국비 미포함 사업 3건이었으나, 2019년에는 국비 포함사업 6건(38%), 국비 미포함 사업 10건(63%)
 - 국비를 포함하지 않은 대부분의 사업은 시비 전액 또는 시비와 구비만 포함된 사업

[표 4-4] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 사업의 재원 구성(의뢰 기준)

(단위: 건)

구분 \ 연도		2015	2016	2017	2018	2019	합계
시행건수		4	9	15	13	16	57
국비 포함 여부	포함 (%)	1 (25%)	6 (67%)	2 (13%)	2 (15%)	6 (38%)	17 (30%)
	미포함 (%)	3 (75%)	3 (33%)	13 (87%)	11 (85%)	10 (63%)	40 (70%)

- 또한, 조사 의뢰사업의 재원 구성을 검토한 결과 실제 예산집행이 이루어지지 않는 공유재산가격이 총사업비에서 차지하는 비중이 증가
 - 2016년 심사지침 개정으로 자치단체가 공유재산을 활용하여 재정투자 사업을 추진하는 경우 총사업비에 공유재산가격을 포함하도록 규정
 - 서울시의 조사 의뢰사업 기준 전체 사업비는 2015년 4,173억 원에서 2019년 4조 3,554억 원으로 증가
 - 사업 건별로는 2015년 건당 1,043억 원 수준에서 2019년에는 건당 2,722억 원 수준으로 두 배 이상 증가

[표 4-5] 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 현황(사업건수)

(단위: 억 원)

구분 \ 연도	2015	2016	2017	2018	2019	합계
사업비(의뢰)	4,173	20,180	23,896	39,679	43,554	131,902
사업비(시행)	4,173	6,942	16,314	26,667	5,677	60,193

주: 2019년 시행한 6건의 사업 중 4건은 2020.3 현재 진행 중

- 공유재산가격이 포함된 2016년 이후 조사가 완료된 20건 사업의 공유재산 가격 포함 여부 및 총사업비에서 차지하는 비중 등을 분석한 결과, 실제 집행이 필요한 투입 사업비의 증가는 크지 않고 명목상 총사업비가 증가
 - 조사보고서를 기준으로 총사업비에 공유재산가격 포함사업과 포함하지 않은 사업의 비율은 각각 50% 수준
 - 다만 조사가 완료된 사업 중 공유재산가격 반영이 누락된 사업이 있어 실제로 공유재산을 활용한 사업은 70% 수준 내외
 - 공유재산을 활용한 사업의 총사업비에서 공유재산이 차지하는 비율은 연평균 27% 수준
 - 공유재산가격을 제외한 건당 총사업비는 약 776억 원으로 2016년 개정 이전 사업 건별 총사업비와 유사한 수준

[표 4-6] 연도별 공유재산 활용 사업 건수

(단위: 건, 억 원)

구분	연도	2016	2017	2018	2019	합계
	사업건수	합계	5	7	6	2
공유재산 미활용 (%)		2 (40%)	5 (71%)	2 (33%)	1 (50%)	10 (50%)
공유재산 활용 (%)		3 (60%)	2 (29%)	4 (67%)	1 (50%)	10 (50%)
총사업비		2,068	2,374	5,083	1,109	10,633
공유재산 활용사업	공유재산가격	498	1,037	1,228	110	2,873
	총사업비 중 공유재산비율(%)	(24.1%)	(43.7%)	(24.2%)	(9.9%)	(27.0%)
	사업당 실제 소요 사업비	523.3	668.5	963.8	999.0	776.0

주: 2019년 시행한 6건 중 4건은 현재 조사가 진행 중이므로, 완료된 2건을 기준으로 사업비 집계

3) 「지방재정법」 타당성조사 결과와 투자심사 결과 불일치

- 2019년 말 기준 조사가 완료된 사업 중 현재 지방재정 투자심사가 완료된 사업 20건의 경제성분석 결과와 투자심사 결과를 비교
 - 경제성분석은 투자사업의 비용(Cost) 투입 대비 편익(Benefit)을 비교 하여 투자사업의 필요성을 계량적으로 판단하는 기준으로, 일반적으로 B/C 비율 1.0 이상인 경우 경제적으로 타당한 사업으로 판단

- 20건 사업 중 경제성분석을 시행하지 않은 4건을 제외한 16건 사업 중 B/C 1.0 미만 사업은 총 14건(88%)
- 경제성분석 결과 B/C 1.0 이상인 사업은 2건(10%)에 불과

[표 4-7] 「지방재정법」 타당성조사 및 투자심사 완료사업의 BC 분포

(단위: 건)

구 분	B/C					
	0.5 미만	0.5 이상 0.7 미만	0.7 이상 1.0 이상	1.0 이상	미 실시	합계
사업건수	5	2	7	2	4	20
(%)	(25%)	(10%)	(35%)	(10%)	(20%)	(100%)

주: 미 실시 사업은 사업계획적정성검토 대상 사업으로 경제성분석 결과를 미제시

- 「지방재정법」 타당성조사의 경제성분석 결과와 상관없이 타당성조사가 완료된 20건의 사업 중 투자심사 통과율은 95% 수준

[표 4-8] 「지방재정법」 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과

「지방재정법」 타당성조사 완료		투자심사 의뢰	투자심사 결과
20건	B/C ≥ 1.0 2건	20건	19건 통과, 1건 미통과
	B/C < 1.0 14건		
	경제성분석 미수행 4건		

주: 서울시가 「지방재정법」 타당성조사를 수행한 24건 중 타당성조사와 투자심사가 완료된 사업 기준

- 상당한 시간과 비용을 투입하여 조사를 추진했음에도 불구하고 그 결과가 실제 투자심사에 제대로 활용되지 않는 것으로 분석
 - 경제성분석 결과는 투자심사를 결정하는 여러 판단 기준 중 하나인 만큼 경제성분석 결과와 투자심사 결과가 완전히 일치하는 것은 아님
 - 다만, 「지방재정법」 타당성조사 제도의 개정 목적이 지방재정 투자사업을 보다 객관적·전문적으로 분석하여 심사에서 활용하기 위함임을 고려하면 「지방재정법」 개정 실효성에 의문
- 한편, 조사의뢰 당시 추정 사업비와 타당성조사 수행 후 총사업비 결과의 변화도 크지 않아 조사를 통한 사업비 조정 효과도 크지 않은 것으로 분석
 - 타당성조사 전·후 총사업비는 약 20% 내로 증감한 것으로 나타나는 데 이는 예산 배정, 설계 및 시공 단계에서 충분히 조정 가능한 수준

- 실제로 심사지침에서는 재심사 대상을 총사업비가 30% 이상 증가한 사업으로 규정
- 투자심사 재심사 대상사업 기준인 30%를 초과한 사업은 20건 중 2건에 불과하며, 두 사업 모두 사업계획 변경에 따른 비용 변화로 조사 결과와는 무관

[표 4-9] 「지방재정법」 타당성조사 수행 전·후 총사업비 변화

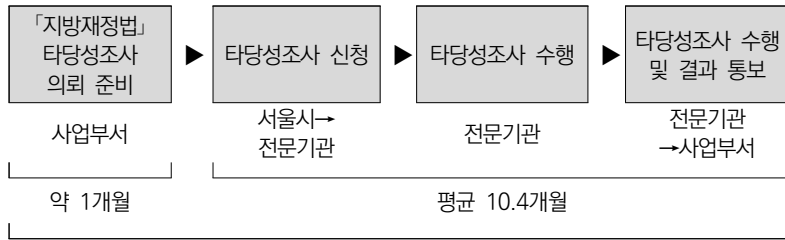
총사업비 변화율	0~10%	10~20%	20~30%	30% 이상
사업건수	11건	6건	1건	2건

주 1: 공유재산가격 제외

주 2: 총사업비 30% 이상 변경된 2건의 사업은 조사와 상관없이, 계획변경으로 규모 등이 조정된 사업

4) 「지방재정법」 타당성조사 수행에 따른 일정 지연

- 「지방재정법」 타당성조사 수행을 완료한 서울시 사업 24건에 대하여 「지방재정법」 타당성조사 신청에서 결과 통보까지 소요기간을 분석
 - 서울시가 사업부서로부터 자료를 취합하여 공문으로 일괄 신청한 시점부터 사업부서가 전문기관으로부터 사업결과를 공문으로 수령한 시점까지 소요기간을 조사
 - 현재 조사가 완료된 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 건수는 24건, 약 5조 7,129억 원 규모
- 검토 결과 사업부서가 「지방재정법」 타당성조사를 신청하여 결과를 통보받기까지 평균 11개월가량 소요
 - 서울시의 타당성조사 신청부터 결과 공문 수령까지 평균 10.4개월이 소요되며, 서울시 타당성조사 신청 전 사업부서가 조사 신청을 위한 준비 기간(약 1개월)을 감안하면 평균 11.2개월이 소요
 - 일부 사업의 경우 조사 기간 중 사업계획 및 자료보완의 필요성이 있어 조사가 중지된 기간까지 포함할 경우 최대 19개월이 소요



⇒ 「지방재정법」 타당성조사 수행에 평균 11.2개월 소요

[그림 4-1] 「지방재정법」 타당성조사 평균 수행 기간

- 총사업비 500억 원 이상이면서 공사비가 500억 원 이상인 사업의 경우 「건설기술진흥법」 타당성조사 기간까지 포함할 경우 사업의 설계단계 이전 계획단계에만 최소 2년이 소요
 - 서울시는 「지방재정법」 개정 이후 일정 지연을 최소화하기 위하여 서울시 내부의 각종 검토 절차를 간소화
 - 그러나 「지방재정법」 개정으로 「건설기술진흥법」, 「교통체계효율화법」 등 타 법령에서 정한 타당성조사와 별도로 「지방재정법」 타당성조사를 중복하여 수행할 수밖에 없어 일정 지연이 불가피

구분	내용
행정안전부 매뉴얼 (2017.7)	1. 제도개요 □ 개념 ○ 주요투자사업 및 행사성 사업은 예산편성 전에, 현물만 출자(투자)되는 사업은 사업시행 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사 <지방재정 투자사업 추진 절차>
행정안전부 매뉴얼 (2017.12)	

자료: 행정안전부, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」, 1쪽.

[그림 4-2] 「지방재정법」 개정에 따른 타당성조사 중복 수행

5) 유사한 타당성조사의 중복수행

- 앞서 검토한 바와 같이 「지방재정법」 개정으로 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 등 다른 법령에 따른 타당성조사를 중복하여 수행하고 있는 만큼 두 조사 간의 유사성을 비교·분석
 - 타당성조사 간 유사성을 검토하기 위하여 이 연구에서는 「지방재정법」과 「건설기술진흥법」 타당성조사 지침 및 보고서의 목차를 비교하고 마지막으로 전문가 설문조사를 통하여 내용적 유사성을 비교
 - 조사 지침을 비교하는 것은 각 타당성조사의 업무 범위 및 주요 검토 내용 등을 비교하여 각 법률에 따른 타당성조사 제도의 도입 목적에 차별성이 있는지를 확인하기 위함
 - 또한, 조사보고서의 목차와 전문가 설문조사를 통하여 내용적 유사성을 비교하는 것은 객관적으로 현 제도와 같이 조사를 각각 구분하여 수행할 필요성이 있는지를 확인하기 위함

[표 4-10] 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사 비교

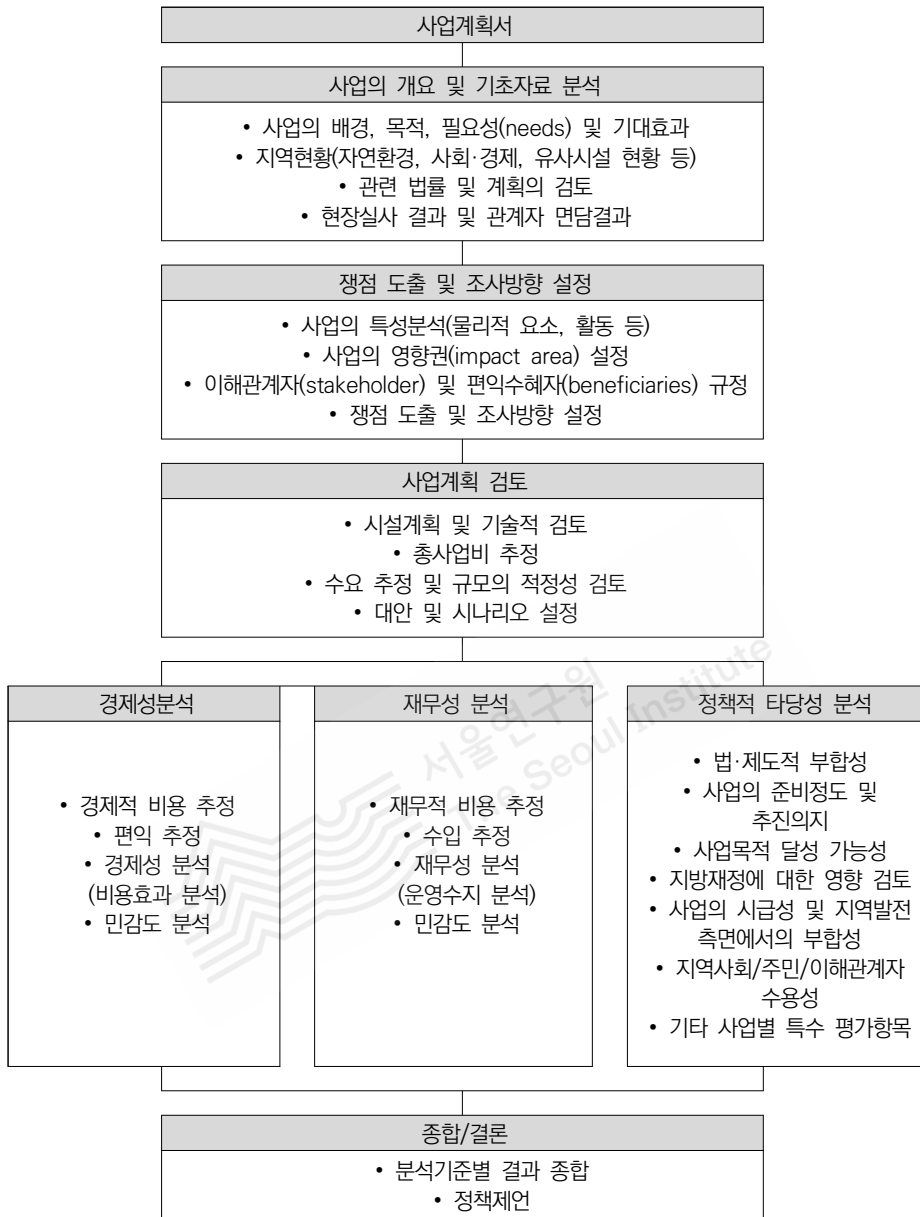
구분	「지방재정법」 타당성조사	「건설기술진흥법」 타당성조사
근거 법령	「지방재정법」 제37조	「건설기술진흥법」 제47조
조사 대상	총사업비 500억 원 이상	공사비 500억 원 이상
조사 시기	투자심사 이전	기본계획 수립 이전
의뢰 주체	재정부서	사업부서
수행기관	한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터	법률에서 정한 일정 자격을 갖춘 법인 또는 단체

(1) 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사 지침 비교

- 각 타당성조사의 지침을 비교하기 위하여 「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」과 「건설공사 타당성 조사 지침」을 비교
- 먼저 「지방재정법」 타당성조사는 「지방재정투자사업 심사규칙」 제12조의 2(타당성 조사 방법), 전문기관의 지침 등에 타당성조사 내용을 규정
 - 타당성조사 결과보고서에는 1. 사업편익의 창출정도, 2. 투자자 수익의 창출정도, 3. 지역균형발전, 안전 및 환경개선 정도 등 정책적 필요성,

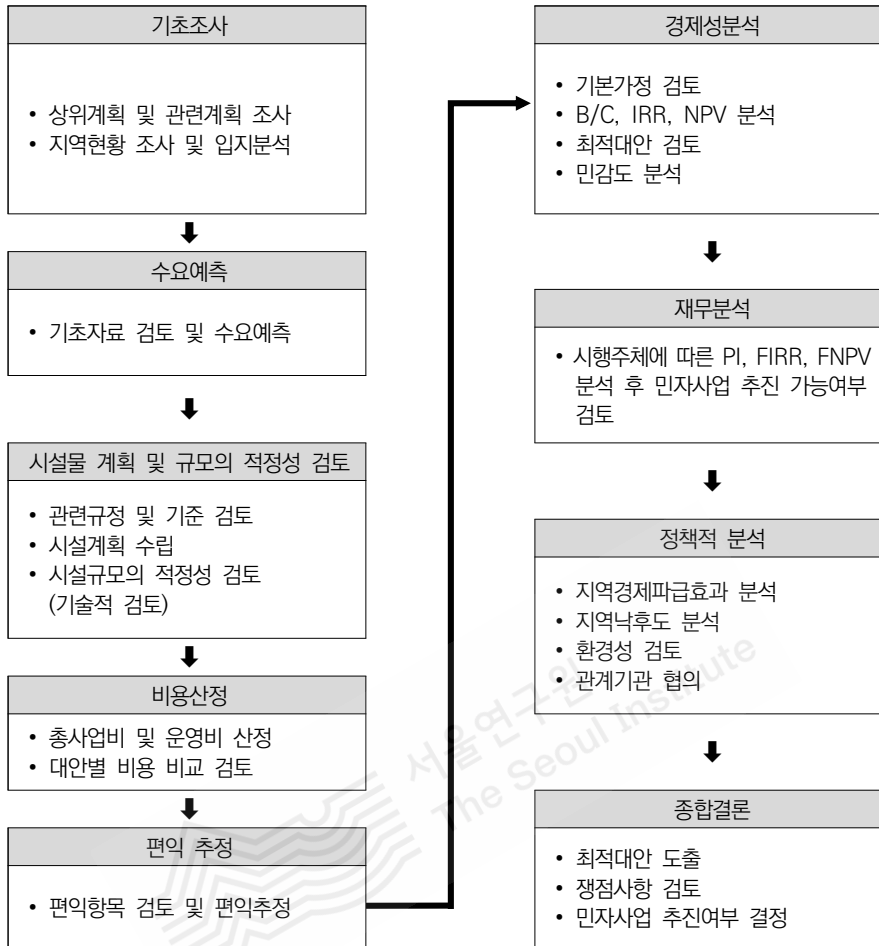
4. 그 밖에 사업의 필요성, 적정성 등을 판단하기 위하여 필요한 사항 등을 포함하도록 규정

- 한국지방행정연구원의 「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」(2016)에 따르면 일반적으로 「지방재정법」 타당성조사는 사업의 개요 및 기초자료 분석, 쟁점 도출 및 조사 방향 설정, 사업계획 검토, 경제성 분석, 재무성 분석, 정책적 타당성 분석 등의 내용이 포함
- 「건설기술진흥법」 타당성조사는 「건설공사 타당성 조사 지침」(국토교통부 고시 제2016-291호) 등에 세부 조사내용 등이 담겨 있음
 - 「건설기술진흥법」에서는 시행하려는 건설공사에 대하여 계획수립 이전에 경제, 기술, 사회 및 환경 등 종합적인 측면에서 적정성을 검토하기 위하여 타당성 조사를 하여야 한다고 제시
 - 「건설기술진흥법 시행령」에 따라 건설공사 타당성 조사의 세부 조사항목 등을 구체적으로 정한 「건설공사 타당성 조사 지침」이 제정 고시
 - 지침은 ① (기초조사 및 기술적 검토) 기초조사, 수요예측, 편익추정, 시설물 계획 및 규모의 적정성 등 타당성조사 세부조사항목을 정하도록 하고, ② (타당성 분석) 타당성 분석의 적정성을 높이기 위하여 경제성 분석, 재무 분석, 정책적 분석을 종합하여 타당성을 분석하도록 규정
- 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 타당성조사는 수행 목적의 차이는 있으나 기초조사 기술적 검토(사업계획, 규모, 수요 등), 비용 산정 경제성 분석, 재무성분석, 정책적분석 등의 내용을 포함하여 분석내용이 유사
 - 아래의 각 타당성조사의 업무흐름도 [그림 4-3]과, [그림 4-4] 참고
- 투지사업의 설계 이전 계획단계에서 내용이 유사한 「지방재정법」 타당성 조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사를 중복으로 수행하는 규제가 발생
 - 조사의 내용이나 방법론에 큰 차이가 없는 타당성조사를 각 법령에 따라 중복적으로 수행함으로써 일정 지연, 비용 및 업무부담 증가
 - 또한, 타당성조사 중복수행을 회피하거나 기간을 단축하기 위하여 사업 쪼개기, 사업 규모 축소와 같은 부작용 증가



자료: 한국지방행정연구원, 2016, 「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」

[그림 4-3] 「지방재정법」 타당성조사 내용



자료: 국토교통부, 2016, 「건설공사 타당성조사 지침」(국토교통부고시 제2016-291호)

[그림 4-4] 「건설기술진흥법」 타당성조사 내용

(2) 타당성조사 보고서 목차 비교

- 「지방재정법」 타당성조사 보고서와 「건설기술진흥법」 타당성조사 보고서를 비교한 결과 역시 타당성조사 지침 비교결과와 마찬가지로, 목차와 분석 방법 등에서 큰 차이가 없는 것으로 분석
 - 타당성조사 간의 유사성을 확인하기 위해 동일 투자사업에 대하여 중복수행 한 타당성조사 보고서를 비교
 - 서울연구원 서울공공투자관리센터가 수행한 「건설기술진흥법」 타당성조사 보고서와 단일 전문기관에서 수행한 「지방재정법」 타당성조사 보고서 총 5건을 비교
 - 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사의 내용 비교를 통해 서로 중복되는 정도를 중복(O), 다름(X)으로 구분하여 분류

[표 4-11] 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사 내용 비교

목차	내용	A사업		B사업		C사업		D사업		E사업	
		건	재	건	재	건	재	건	재	건	재
타당성조사의 개요	사업의 배경 및 목적 사업의 추진경위 및 추진주체 사업의 개요 타당성조사의 주요 내용	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
기초자료 분석	현황 분석 관련법률 검토 관련계획 검토 국내외 사례검토 대상지 주변 현황 분석	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
사업계획 검토 및 비용 추정	사업계획 검토 기술적 타당성 검토 총사업비의 추정 운영비 추정 연차별 투입비용 추정	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	잔존가치 추정	○	○	○	○	○	○	X	○	○	○
수요 및 편익 추정	수요 추정	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	편익 추정	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
경제성분석	경제성분석의 개요 경제성분석 결과 비용편익 분석 결과 민감도 분석	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○
민간투자 적격성 판단	적격성 판단의 개요 정량적 분석 정성적 분석 적격성 판단 종합 민감도 분석	○	X	○	X	○	X	○	X	X	X

정책적 분석	정책적 분석 개요 기본평가항목 법·제도적 부합성 사업 준비 정도 및 시급성 이해당사자의 수용성 지역사회 기여도 분석 사업 위험요인 분석 지역경제 파급효과 분석 사업목적 달성 가능성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	운영수지 분석	X	○	○	○	X	○	X	○	X	○
	지방재정에 대한 영향 검토	X	○	X	○	X	○	X	○	X	○
종합결론	종합결론	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

- 두 타당성조사 모두 ‘조사의 개요-기초자료 분석-사업계획 검토 및 비용 추정-수요 및 편익 추정-경제성 분석-정책적 분석-결론’의 순으로 조사의 순서나 범위가 거의 동일한 수준
 - 타당성조사의 개요에서는 두 조사 모두 사업의 배경 및 목적, 사업의 추진경위 및 추진주체, 사업의 개요, 타당성조사의 주요 내용, 적격성 조사의 주요 내용 등을 포함
 - 기초자료 분석에서는 두 조사 모두 지역현황 분석, 관련계획 검토, 대상지 주변 상권 분석 등에 대한 내용을 포함
 - 사업계획 검토 및 비용 추정 부분에서는 사업계획 검토, 기술적 타당성 검토, 총사업비 추정, 운영비 추정, 연차별 투입비용 추정 등으로 목차 구성이나 분석 내용이 동일
 - 수요 및 편익 추정, 경제성분석 부분에서는 두 조사 모두 수요 추정, 편익 추정, 경제성 분석의 개요, 경제성 분석 결과, 비용편익 분석 결과, 민감도 분석 등으로 목차 구성과 분석 내용이 동일
 - 정책적 분석 부분에서는 「지방재정법」 타당성조사 사례들의 경우 운영수지 분석, 지방재정에 대한 영향 검토 등의 내용이 동일하게 포함
- 각 타당성조사 보고서를 비교 검토한 결과 사업 특성에 따라 타당성조사의 특징이나 사업의 성격에 따라 일부 내용의 가감이 있으나, 두 조사 간 조사 범위나 목적 등에서 차별성은 크지 않은 것으로 판단
 - A, B, C, D사업의 「건설기술진흥법」 타당성조사에서는 민간투자를 통해 재원을 조달하는 대안도 검토

- D사업의 「지방재정법」 타당성조사는 필수 환경사업으로 ‘사업계획 적정성 검토’로 진행되어 경제성분석 대신 운영수지 분석을 추가
- 「지방재정법」 타당성조사에서는 정책적 분석 내용으로 지방재정에 대한 영향 검토 항목 등을 일부 포함
- 즉, 두 타당성조사 모두 일반적인 내용 구성은 상당 부분 동일하고 조사가 중복되는 것으로 판단
 - 「건설기술진흥법」 타당성조사에서 민간투자 적격성 판단이 추가 수행되거나, 「지방재정법」 타당성조사에서 운영수지 분석 및 지방재정 영향 검토 등이 추가되는 것을 제외하면 거의 동일한 내용으로 수행
- 실제로 A 사업의 경우 보고서의 목차 구성은 물론 분석방법과 결과까지도 거의 동일하게 제시되어, 유사성이 큰 타당성조사를 현재와 같이 구분하여 중복적으로 수행할 필요성은 크지 않은 것으로 판단

[표 4-12] 「지방재정법」 타당성조사 및 개별법 타당성조사 비교 예시: 00공원

구분		「건설기술진흥법」 타당성조사 (서울연구원, 2016)	「지방재정법」 타당성조사 (한국지방행정연구원, 2016)
보고서 목차 구성		제1장 타당성조사의 개요	제Ⅰ장 타당성조사의 개요
		제2장 기초조사 기초자료 분석, 상위계획 검토, 주요쟁점	제Ⅱ장 기초자료 분석 및 조사의 주요쟁점
		제3장 기술적 타당성 분석 사업계획 검토, 기술적 타당성 검토	제Ⅲ장 기술적 검토 및 비용 추정 기술적 검토 총사업비 추정 운영비 및 잔존가치 비용종합
		제4장 비용추정 비용추정의 개요, 총사업비 추정, 유지관리비 추정, 연차별 투입계획, 시설 운영계획 검토	
		제5장 수요 및 편익 추정	제Ⅳ장 수요 추정 제Ⅴ장 편익 추정
		제6장 경제성 분석	제Ⅵ장 경제성 분석
		제7장 재무 분석	-
		제8장 민간투자 적격성 판단	-
		제9장 운영부문 민간참여의 적정성	-
		제10장 정책적 분석	제Ⅶ장 정책적 분석
		제11장 결론	제Ⅷ장 종합결론
보고서 결과	총 사업비	67,665백만 원	67,106백만 원
	B/C	1.22	1.23

(3) 전문가 설문조사를 통한 타당성조사 간 유사도 분석

- 이 연구에서는 공공투자사업 분야 전문가를 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview)를 수행하여 「건설기술진흥법」 타당성조사와 「지방재정법」 타당성조사 수행한 사례 간 유사도를 정량적으로 평가
 - 교수, 건설회사 임원, 공무원, 연구기관 공공투자분석 연구진 등 공공투자사업 분야의 전문가 11인을 대상으로 인터뷰 조사를 진행
 - 서울시 사업 중 두 조사를 동시에 수행한 사업 다섯 건에 대한 타당성조사 보고서를 검토하고 내용 및 결과의 유사도와 일치도 등을 평가
- 조사는 두 타당성조사 간 내용의 유사성, 결과의 일치성 등을 평가하도록 설계하였으며, 이를 통해 중복수행의 필요성을 도출하고자 함
 - 사업별 평가항목은 분석범위, 분석방법, 분석결과, 타당성조사 중복수행의 필요성 등으로 구성
 - 분석방법은 일반적으로 타당성조사에 포함되는 사업계획 적정성, 비용, 수요 및 편익, 경제성분석, 정책적분석 등에 대하여 평가
 - 사업별로 각 평가항목에 대한 내용의 유사성, 결과의 일치성을 평가
 - 평가척도는 10점 만점 기준으로 유사성(일치성)이 높을수록 높이가 배점하도록 함(예: 0점 매우 낮음 - 5점 보통 - 10점 매우 높음)

[표 4-13] 타당성조사 간 유사도 평가항목 설계

구분		① 내용의 유사성	② 결과의 일치성
1. 분석범위	목차와 구성		
2. 분석방법	1) 사업계획 적정성(기술검토)		
	2) 비용		
	3) 수요 및 편익		
	4) 경제성분석		
	5) 정책적분석		
3. 분석결과	1) 종합결과		
	2) 대안 제시		
4. 타당성조사 중복수행의 필요성			

- 조사 참여 전문가 그룹의 구성 및 설문조사 자료는 다음과 같음
 - 공공부분(교수, 연구원 등) 6명, 민간부분(개발 및 시공사 임원 등) 5명 등 총 11명
 - 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사 각 보고서는 자료 수집의 용이성 등을 고려하여 동일 사업에 대하여 서울시가 서울 연구원에 조사를 의뢰하여 수행한 사업의 보고서를 활용

[표 4-14] 전문가 그룹 구성

구분		조사 인원(명)	평균 경력
공공	연구원	3	20년 이상
	학계	3	17년
민간	개발 및 시공사	5	20년 이상
합계		11	-

- 먼저 분석범위, 분석방법 및 분석결과 등 타당성조사의 유사도 조사 결과는 다음과 같음

[표 4-15] 전문가 설문조사 결과 1: 타당성조사 유사도

목차	내용	A사업		B사업		C사업		D사업		E사업		평균	
		내용의 유사성	결과의 일치성	내용의 유사성	결과의 일치성	내용의 유사성	결과의 일치성	내용의 유사성	결과의 일치성	내용의 유사성	결과의 일치성	내용의 유사성	결과의 일치성
1. 분석범위	목차와 구성	8.36	8.36	8.45	8.36	8.09	8.09	8.00	8.00	8.55	8.45	8.29	8.25
	1) 사업계획 적정성 (기술검토)	8.45	8.27	8.55	8.18	8.36	8.09	8.09	7.91	8.36	8.09	8.36	8.11
	2) 비용	8.09	7.55	8.45	7.82	8.36	7.45	8.00	7.27	8.18	7.45	8.22	7.51
2. 분석방법	3) 수요 및 편익	8.45	7.64	8.18	7.82	8.36	7.64	8.36	7.73	8.36	7.82	8.35	7.73
	4) 재무성·경제성분석	8.09	7.73	7.64	7.55	8.09	7.55	7.45	7.55	8.09	7.55	7.87	7.58
	5) 정책적 분석	7.55	7.55	8.09	7.45	7.73	7.64	8.09	7.55	8.00	7.45	7.89	7.53
	평균	8.13	7.75	8.18	7.76	8.18	7.67	8.00	7.60	8.20	7.67	8.14	7.69
	1) 종합결과	8.36	7.82	8.27	8.09	8.36	7.73	8.36	7.64	8.36	8.00	8.16	7.78
3. 분석결과	2) 정책제언 (대안 제시 포함)	7.27	7.00	7.73	7.55	7.27	7.09	7.36	7.09	7.27	7.09	7.38	7.16
	평균	7.82	7.41	8.00	7.82	7.82	7.41	7.86	7.36	7.82	7.55	7.77	7.47
전체 평균		8.08	7.74	8.17	7.85	8.08	7.66	7.97	7.59	8.15	7.74	8.09	7.72
평균 합계		15.82		16.02		15.74		15.56		15.89		15.80	

- 첫째, 목차와 구성 등 분석범위에 대한 조사 결과, 다섯 개 사업의 타당성 조사 간 내용의 유사성은 평균 8.29점, 결과의 일치성은 8.25점으로 조사
- 둘째, 분석방법의 경우 내용의 유사성은 평균 8.14점, 결과의 일치성은 7.69점으로 조사되어 분석방법 측면의 유사도가 상당히 높게 평가
 - 세부항목별로 살펴보면 내용의 유사성 측면에서는 기술적 검토를 수행하는 사업계획 적정성 부문과 수요 편익항목, 비용 부문의 유사성을 8점 이상으로 상대적으로 높게 평가
 - 결과의 일치성 측면에서는 사업계획 적정성(기술검토) 부문이 8점 이상으로 가장 높았고, 다음으로는 수요 및 편익, 재무성·경제성분석, 정책적 분석, 비용부문의 일치도가 7.5점 이상으로 평가
 - 사업계획 적정성 부문은 내용 및 결과의 측면 모두 8.1점 이상으로 유사성이 가장 높게 평가
 - 비용 부문의 경우 내용의 유사성은 8.22점으로 높지만 결과의 일치도는 7.51점으로 상대적으로 가장 낮은 수준
 - 정책적분석 항목은 내용의 유사성은 7.89점, 결과의 일치성은 7.53점으로 나타나 다른 항목들과 비교할 때 유사성이 낮은 것으로 평가
- 셋째, 분석결과의 경우 다섯 개 사업의 타당성조사 간 내용의 유사성은 평균 7.77점, 결과의 일치성은 7.47점으로 조사되어 유사도를 높게 평가
 - 세부항목별로 살펴보면 종합결과의 내용적 유사성은 8.16점, 결과의 일치성은 7.78점으로 조사
 - 대안 제시 등 정책제언의 경우 내용적 유사성은 7.38점, 결과의 일치성은 7.16점으로 다른 항목보다 낮게 나타남. 이는 최적 대안 제시를 목적으로 하는 「건설기술진흥법」 타당성조사와 투자우선순위를 결정하는 「지방재정법」 타당성조사의 차이에 기인하는 것으로 판단
- 이상의 분석범위, 분석방법 및 분석결과 등 타당성조사의 유사도 조사 결과 내용의 유사성과 결과의 일치성 모두 7.5점 이상으로 나타나, 두 타당성조사 사이의 내용 및 결과의 유사성이 매우 높은 수준인 것으로 평가
 - 내용의 유사성은 평균 8.09점, 결과의 일치성은 평균 7.72점으로 합계 15.8점으로 분석

- 마지막으로 타당성조사 중복수행의 필요성에 대해 전문가들은 평균 2.7점으로 평가하여 두 조사의 중복수행 필요성은 매우 낮은 것으로 판단
 - 다섯 개 사업의 타당성조사 유사도를 평가한 후 타당성조사의 중복수행 필요성에 대해 질문한 결과 전문가들은 평균 2~4점으로 배점
 - 평가 결과 최소 2.45점에서 최대 3.27점에 분포하여 평균 2.78점으로 두 조사 간의 중복수행 필요성을 낮게 평가

[표 4-16] 전문가 설문조사 결과 2: 타당성조사 중복수행의 필요성

구분	A사업	B사업	C사업	D사업	E사업	평균
4. 타당성조사 중복수행의 필요성	2.64	2.45	2.82	3.27	2.73	2.78

- 이상의 전문가 조사 결과, 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 타당성조사는 내용적 유사성과 결과적 일치성이 상당히 높고 중복수행의 필요성이 매우 낮은 것으로 평가되므로 조사의 중복성을 줄이는 방향으로의 제도개선이 필요
 - 두 조사의 내용적 유사성은 분석범위, 분석방법 등은 평균 8점 이상, 분석결과는 7.77점으로 유사성이 높게 분석
 - 두 조사 간의 결과의 일치성 역시 분석범위는 평균 8점 이상, 분석방법 및 분석결과 등은 7점 이상으로 일치도도 높게 분석
 - 다만 이상의 검토 결과는 전문가 11명을 대상으로 한 FGI 결과로, 보다 다양하고 많은 수의 이해관계자들을 대상으로 한 조사를 필요

2_ 「지방재정법」 타당성조사의 문제점

1) 행정관리 측면

(1) 지방자치단체 예산편성의 자율성 침해

- 「지방재정법」 제37조 제2항에 따라 총사업비 500억 원 이상 사업의 경우 재원 구성에 상관없이 행정안전부 장관이 정하여 고시하는 전문기관(한국 지방행정연구원)에서 타당성조사를 의무적으로 수행
 - 총사업비 500억 원 이상이고 예비타당성조사 대상 사업이 아니면 무조건 중앙정부 전문기관이 「지방재정법」 타당성조사를 수행
 - 타당성조사는 투자심사의 선행 절차인 만큼 총사업비는 투자심사 기준을 적용
 - 총사업비는 공사비, 보상비, 설비비, 용역비, 제세공과금, 예비비 등
- 국비가 전혀 포함되지 않은 사업임에도 불구하고 의무적으로 중앙정부 산하 전문기관에 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰
 - 서울시 사업 중 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰한 사업의 재원구성을 살펴본 결과 국비가 미포함된 사업이 40건(70%)에 달함
 - 특히 시비로만 사업을 추진하는 사업이 21건으로 다수이고, 시비와 함께 기금, 민자, 지방채 등 기타재원을 활용한 사업도 7건

【표 4-17】 서울시 「지방재정법」 타당성조사 수행 사업의 재원 분포

국비 포함		국비 미포함	
구분	건수	구분	건수
국비+시비	6	시비	21
국비+시비+구비	2	시비+구비	4
국비+시비+기타(기금, 민자, 지방채)	8	시비+기타(기금, 민자, 지방채)	7
국비+시비+구비+기타(기금, 민자, 지방채)	1	시비+구비+기타(기금, 민자, 지방채)	4
-	-	구비	3
-	-	기타	1
소계	17	소계	40
합계(국비 포함 및 미포함 사업)			57

- 국비 편성 여부에 상관없이 중앙정부 산하기관에서 타당성조사를 받도록 강제하는 것은 예산편성의 자율성을 침해
 - 「국가재정법」 예비타당성조사는 국비가 300억 원 이상 포함되는 사업을 조사하고 국가 예산편성을 결정하기 위해 시행
 - 「지방재정법」 타당성조사는 국비 지원 여부와 상관없이 사업 규모만으로 타당성조사 기관을 강제하여, 지방재정법에서 부여하고 있는 지방자치단체의 예산편성 권한을 상당 부분 제약

(2) 중앙정부 산하기관의 타당성조사 독점 수행

- 시행규칙 및 행정규칙 등에 따라 타당성 조사 전문기관을 현재 중앙정부 산하의 단일기관(한국지방행정연구원)으로 지정
 - 기존 총사업비 500억 원 이상 사업의 경우 일정 자격을 갖춘 기관이 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사를 동시에 수행
 - 그러나 자치단체가 개별적으로 수행하는 타당성조사의 객관성 등에 문제가 제기됨에 따라, 행정안전부 장관이 정한 전문기관에서 타당성 조사를 의무적으로 수행하도록 「지방재정법」을 개정(2014년)
 - 시행규칙인 「지방재정투자사업 심사규칙」에 따라 행정안전부 장관은 타당성조사 전문기관을 고시하려는 경우 사업계획서, 타당성 조사에 필요한 전문인력과 전담조직 등 내부 관리체계 등을 평가
 - 행정규칙인 ‘총 사업비 500억 원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관’([시행 2019. 1. 6.] [행정안전부고시 제2018-88호, 2018. 12. 31., 일부개정])에 따르면 행정안전부장관이 정한 타당성조사 전문기관은 한국지방행정연구원으로 지정되어 있으며 3년마다 갱신
- 재원 구성과 무관하게 지방자치단체의 일정 규모 이상 사업을 중앙정부가 지정한 단일 기관에서 수행하는 것은 독점적 규제에 해당하고, 장기적으로 지방자치단체 스스로의 사업관리 역량을 저해
 - 지방자치단체가 수행하는 대규모 사업의 타당성을 중앙정부 산하의 독점 기관에서 평가하는 것은 조사의 객관성을 제고하기 위한 목적이 있음
 - 그러나 지방자치단체가 자체재원으로 추진하는 사업까지 중앙정부가

지정한 단일 기관에서 「지방재정법」 타당성조사를 이행하도록 하는 것은 지방자치단체의 자율성과 책임성을 저해

- 서울시의 경우 시비로 추진하는 사업이 다수임을 고려할 때 서울시의 자체적인 사업 평가 능력, 사업관리 역량의 축소를 초래

[표 4-18] 「지방재정법」 타당성조사 시행주체 관련 법령

조항	내용
「지방재정법」	<p>제37조(투자심사)</p> <p>② 지방자치단체의 장은 총사업비 500억 원 이상인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성 조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다.</p> <p>③ 제2항에 따른 타당성 조사의 절차·방법 및 비용의 납부절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부 장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.</p>
시행규칙 「지방재정투자사업 심사규칙」	<p>제10조(타당성 조사 전문기관)</p> <p>① 행정안전부장관은 법 제37조제2항에 따른 타당성 조사(이하 "타당성 조사"라 한다) 전문기관을 정하여 고시하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 확인하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업계획서 2. 타당성 조사에 필요한 전문인력과 전담조직 등 내부 관리체계 <p>② 행정안전부장관은 제1항에 따라 고시된 타당성 조사 전문기관(이하 "타당성 조사 전문기관"이라 한다)의 업무수행과 관련하여 필요한 경우에는 자료 제출을 요구할 수 있다.</p>
행정규칙	<p>총 사업비 500억 원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관 [시행 2019. 1. 6.] [행정안전부고시 제2018-88호, 2018. 12. 31., 일부개정]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "「지방재정법」 제37조제2항의 규정에 따른 타당성 조사 전문기관"은 「한국지방행정연구원 육성법」에 따라 설립된 한국지방행정연구원으로 함. 2. (재검토키한) 행정자치부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2019년 1월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 필요한 조치를 하여야 함.

- 특히, 지방재정 투자사업의 경우 타당성조사 등으로 중앙정부의 관리를 확대하는 것과 달리 최근 정부는 예비타당성조사 및 민간투자사업 평가 전문기관을 추가로 지정하여 조사기관을 다원화하여 신속한 투자를 지원
- 「국가재정법」 예비타당성조사 전문기관으로 기존의 한국개발연구원(KDI), 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에 한국조세재정연구원이 추가

- 복지·교육 등 다양한 분야의 예비타당성조사 수요가 증가하고 조사 기간의 장기화로 사업추진에 문제가 많아 조사기관 확대의 필요성이 제기되었고, 이에 따라 한국조세재정연구원을 전문기관으로 추가 지정
- 기획재정부는 민간투자사업 검토 전문기관 역시 한국개발연구원(KDI)과 함께 공공기관 및 지방연구원 등 15개 전문기관을 추가 지정
 - 기존에는 민간이 제안한 모든 사업에 대한 제안서 검토를 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 수행하였으나, 2019년 5월 정부는 민간 제안사업에 대한 제안서 검토를 수행할 수 있는 기관을 확대(「사회기반 시설에 대한 민간투자법」 시행령 개정)
 - 지방연구원이 시·도 민자사업을 검토하면 독립성이 저해된다는 우려에 대해 기획재정부는 관련 검토보고서의 철저한 검수, 문제 시 전문기관 취소 등의 조치를 통해 독립성을 유지할 계획

[표 4-19] 민간 제안사업 제안서 검토 기관 확대 전·후 비교

구분	확대 전	확대 후
① 총사업비 2천억 원 이상	한국개발연구원 공공투자관리센터	공공투자관리센터 등 예비타당성조사 수행기관
② 총사업비 5백억 원 이상 & 국고 300억 원 이상		
③ 총사업비 2천억 원 미만 & 국고 300억 원 미만	공공투자관리센터	기획재정부장관이 지정하는 전문기관
④ 총사업비 5백원 원 미만		

자료: 기획재정부 보도자료(2019.7.4.) 민간투자사업 제안서 검토 전문기관 지정

- 기관 설립 목적과 업무를 수행할 조직, 전문인력 5명 이상, 경력자 3명 이상, 적절한 운영계획 등 5개 기준을 모두 충족한 공공기관 및 지방연구원 등 총 15개 기관을 전문기관으로 추가 지정

[표 4-20] 민간투자사업 평가 전문기관

구분	수행기관(총 15개 기관)
공공기관 (9개)	국도연구원, 수도권매립지관리공사, 한국철도시설공단, 한국교육개발원, 한국교통연구원, 한국문화관광연구원, 한국보건산업진흥원, 한국환경공단, 한국해양수산개발원
지방연구원 (6개)	경기연구원(공공투자관리센터), 경남발전연구원(공공투자개발관리센터), 부산연구원(부산공공투자관리센터), 서울연구원(서울공공투자관리센터), 울산발전연구원(울산공공투자센터), 한국지방행정연구원

(3) 공유재산가격 포함에 따른 대상사업 증가

- 「지방재정법」 타당성조사가 완료된 서울시 사례를 검토한 결과 공유재산가격이 총사업비의 최대 41%에 달하고 포함 비율이 30% 이상인 사례도 다수
 - 총사업비에 공유재산가격을 포함하여 「지방재정법」 타당성조사를 이행한 사업도 존재

[표 4-21] 「지방재정법」 타당성조사 대상 중 공유재산가격 포함 사업 사례

연도	사업명	총사업비 (억 원)	총사업비 (공유재산가격 제외)	공유재산가격 비중
2016	○○ 건립사업	737	433	41.2%
2017	○○ 지역 명소화 사업	1,250	830	33.6%
2017	○○ 조성 사업	1,544	927	40.0%
2018	○○ 전시관 조성	1,575	1,070	32.1%
2018	○○ 시설 건립 사업	1,663	1,159	30.3%

- 실제 예산집행이 되지 않는 공유재산가격을 총사업비에 반영함으로써 전문기관 의뢰가 필요한 타당성조사 대상이 증가, 일정지연과 업무부담이 증가하는 부작용이 발생
 - 「국가재정법」 예비타당성조사는 국유지를 활용한 국가사업의 경우 총사업비에서 공유재산가격을 제외함을 참고할 필요(‘총사업비 관리지침’ 개정, 2016.6)
 - 일부 사업의 경우 「지방재정법」 타당성조사를 회피하고자 사업 쪼개기 등 수요와 상관없이 총사업비 규모를 축소하는 부작용도 발생

2) 법·제도 측면

(1) 타당성조사 중복수행과 수행 시기 상충

- 「지방재정법」에 따라 수행되는 타당성조사는 법률에 따라 총사업비 500억 원 이상 사업에 대한 지방투자심사의 사전절차로 수행
 - 지방자치단체가 예산을 편성할 때는 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초로 해야 함(「지방재정법」 제36조4항)
 - 총사업비 500억 원 이상인 신규사업의 경우 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다고 규정(법 제37조2항)

[표 4-22] 「지방재정법」 타당성조사 시행 관련 법령

구분	내용
「지방재정법」 제36조 (예산의 편성)	④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 하여야 한다.
「지방재정법」 제37조(투자심사)	<p>① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성 2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청 <ul style="list-style-type: none"> 가. 채무부담행위 나. 보증채무부담행위 다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 <p>② 지방자치단체의 장은 총 사업비 500억원 이상인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성 조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다.</p> <p>③ 제2항에 따른 타당성 조사의 절차·방법 및 비용의 납부절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.</p>

- 「건설기술진흥법」 타당성조사는 총공사비 500억 원 사업에 대해 의무적으로 시행되는 조사로 계획수립(기본계획) 이전에 수행
 - 타당성조사는 「구 건설기술관리법시행령」 제38조의6(시행 2000.7.1.)에 도입되었으며, 「건설기술진흥법」 제47조(시행 2014.5.23.)로 법제화

- 2016년 5월 19일 ‘건설공사 타당성조사 지침’을 제정하여 타당성조사 세부항목 등에 대한 기준 마련
- 사업추진 여부를 결정하기 위해 분석하는 「지방재정법」 타당성조사와 달리 「건설기술진흥법」 타당성조사는 사업의 구체화와 최적 대안 수립에 중점을 두고 있지만 구성과 내용이 거의 동일

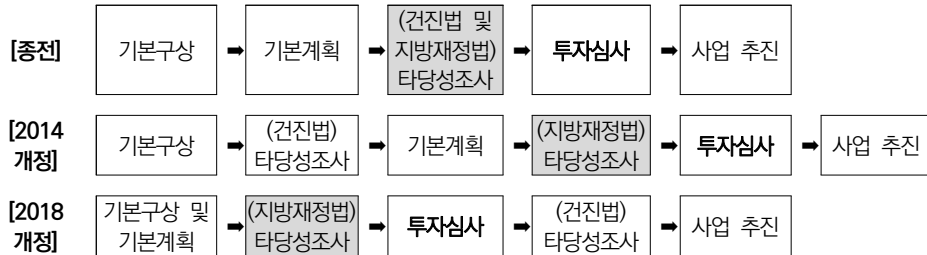
[표 4-23] 「건설기술진흥법」상 타당성조사 관련 법령

구분	내용
「건설기술진흥법」 제47조 (건설공사의 타당성 조사)	<ul style="list-style-type: none"> ① 발주청은 시행하려는 건설공사에 대하여 계획 수립 이전에 경제, 기술, 사회 및 환경 등 종합적인 측면에서 적정성을 검토하기 위하여 타당성 조사를 하여야 한다. ⑥ 제1항에 따른 타당성 조사 대상 건설공사의 범위, 타당성 조사의 방법 및 절차, 제4항에 따른 수요예측과 이용실적 차이의 평가시점 및 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
「건설기술진흥법 시행령」 제81조(건설공사의 타당성 조사)	<ul style="list-style-type: none"> ① 법 제47조제1항에 따른 타당성 조사는 총공사비가 500억원 이상으로 예상되는 건설공사를 대상으로 한다. 다만, 제67조제2항제2호부터 제5호까지에 해당하는 건설공사는 제외한다. ⑤ 타당성 조사의 세부 조사항목 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하고 고시한다.

- 일반적으로 투자심사 이전에 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사가 거의 동시에 진행되고 있으며, 거의 유사한 조사를 중복하여 수행하는데 따른 문제가 꾸준히 제기
 - 지방투자심사는 사업계획의 변동가능성을 줄이기 위하여 기본계획 확정 후 또는 기본설계 수행 후 진행됨을 감안하면¹²⁾, 「지방재정법」 타당성 조사 역시 계획이 상당 부분 확정된 후 수행
 - 기본설계 수행 후 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰하므로, 현실적으로 기본설계단계에서 대부분 「건설기술진흥법」상 타당성조사 용역을 통해 사업을 구체화하여 조사를 의뢰
- 중복 수행 문제에 따라 2017년 12월 행정안전부는 「지방재정법」 타당성 조사를 선행하고 투자심사 후 「건설기술진흥법」 타당성조사를 이행하도록 매뉴얼상 절차를 변경

12) 투자심사 의뢰시기는 ‘사업계획 수립 이후부터 기본설계 용역 전까지, 기본설계를 생략하는 경우에는 실시설계 용역 전까지’로, 사업계획·구상을 위한 사전용역 또는 사업계획 용역 등을 통해 사업목적, 규모, 추진체계 및 소요예산 등 구체화(행정안전부, 2019, ‘지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼’, p.18.)

- 기존에는 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사가 투자심사 전에 모두 수행되었고, 매뉴얼 등에도 절차가 별도로 명시되지 않았음
- 조사 수행시기의 조정으로 「지방재정법」 타당성조사는 「국가재정법」에 따른 예비타당성조사와 유사한 구조로 변경



[그림 4-5] 「지방재정법」 타당성조사 수행시기 변화

- 그러나 「건설기술진흥법」 타당성조사를 투자심사 및 예산편성 이후 수행하는 것은 「건설기술진흥법」 타당성조사의 절차와 취지에 상충
 - 투자심사와 예산편성 이후 「건설기술진흥법」 타당성조사를 수행하도록 한 것은 계획수립 이전 사업의 적정성을 검토하고자 하는 「건설기술진흥법」 타당성조사의 목적 및 절차와 상충
 - 행정안전부는 국토부나 자치단체 등과 협의 없이 관련 절차를 일방적으로 변경하여 타 부처 및 자치단체의 업무 처리 절차와 충돌

(2) 타당성조사 중복 규제

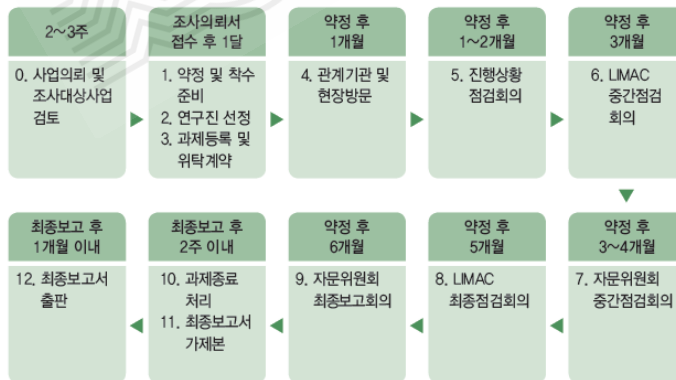
- 「지방재정법」 타당성조사는 개별법에 근거한 타당성조사와는 별개로 수행되어 절차적 중복과 이중 규제가 문제가 되고 있음
 - 타당성조사에는 「지방재정법」 타당성조사 외에도 「건설기술진흥법」, 「국가통합교통체계효율화법」 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 개별법령에서 정한 타당성조사가 있음
 - 「지방재정법」 타당성조사는 기본계획 수립 이후 신청하도록 하고 있어 (지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼) 대부분의 사업이 「건설기술진흥법」 타당성조사를 수행하여 사업계획을 구체화한 후 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰

- 이 같은 관행은 지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼에서 제시한 투자심의 이전에 「지방재정법」 타당성조사를 하고 이후에 「건설기술진흥법」 타당성조사를 하라는 지침과 불일치
- 「지방재정법」 타당성조사와 「건설기술진흥법」 타당성조사 모두 투자심사 이전에 수행되어 절차적 중복 및 사업추진 단계의 지연 등의 문제가 제기
- 또한, 지방자치단체가 추진하는 2,000억 원 미만 민간투자사업 「민간투자법」과 「지방재정법」 타당성조사 혹은 민자 적격성 조사가 중복
 - 민간투자사업은 관련 법령에 따른 심의 절차가 별도로 있음에도 불구하고 2013년 3월 행정안전부가 투자심사 절차에 민간투자사업을 포함하여 민간투자심의위원회와 투자심사위원회 등 두 곳에서 중복 심의
- 「지방재정법」 타당성조사는 「건설기술진흥법」 타당성조사와 중복이라는 문제가 수차례 제기된 이유는 타당성조사 간 차별성 부족이 원인
- 행정안전부는 현재의 「지방재정법」 타당성조사 제도를 중복 규제로 판단하고 이를 개선하겠다는 계획을 밝혔으나 실제로 개선이 이루어지지 않는 상황
 - 「국가재정법」 및 「민간투자법」 관련 심사제도의 경우 최근 전문기관을 확대하여 분석 기간을 줄이고, 심사대상을 축소하거나 절차를 간소화하는 등 각종 규제를 해소하거나 간소화하는 데 초점
- 특히 현재의 지방투자사업 심사제도의 중복 규제 문제는 관련 법률을 관리하는 중앙부처 간 협의를 통하여 제도를 조정·정비한다면 관리의 효율성은 유지하면서도 중복 규제의 해소가 가능할 것으로 기대
 - 지방투자심사 제도 중복 규제 해소는 타당성조사를 아예 수행하지 않거나 심의를 생략하는 것이 아님
 - 동일한 사업에 대하여 유사한 내용의 조사를 여러 차례 수행하던 것을 한차례에 통합하여 수행함으로써 보다 효율적으로 사업을 추진할 수 있도록 제도를 개선하자는 취지

3) 투자 효율성 측면

(1) 지방자치단체의 비용 및 업무부담 가중

- 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사의 이중 수행으로 비용 및 업무부담이 증가
- 「지방재정법」 타당성조사는 지방자치단체가 행정안전부가 조사를 의뢰하고 타당성조사 수행 전문기관과 약정을 체결하여 진행하며, 지방자치단체가 조사를 의뢰한 후 결과의 통보까지 약 8개월 소요
 - 지방자치단체는 투자사업의 기본계획 수립 이후 투자심사 의뢰 일정을 감안하여 행정안전부에 조사를 의뢰하고, 행정안전부는 전문기관(한국지방행정연구원 부설 지방투자사업관리센터)에 타당성조사를 의뢰
 - 지방투자사업관리센터는 조사의뢰서 및 관련 증빙서류 등을 검토하여 자치단체 사업 담당자가 참여하는 사업설명회(의뢰 후 2주 소요), 서류보완(의뢰 후 3주 소요) 등을 거쳐 조사 약정 체결 여부를 결정
 - 지방투자사업관리센터는 조사수수료 결정 및 약정체결 공문을 자치단체로 발송하고, 한국지방행정연구원 및 지방자치단체 간 조사수행 약정 체결(의뢰 후 1개월 소요)
 - 조사는 통상적으로 6개월 정도 소요



자료: 한국지방행정연구원, 2015, 「지방투자사업관리센터의 현황과 과제」, 지방자치 FOCUS 제101호.

[그림 4-6] 「지방재정법」 타당성조사 수행 표준절차

- 유사한 내용의 타당성조사를 투자심사 이전에 중복으로 시행하여 사업부서의 절차적 부담, 적기 투자가 지연됨에 따른 행정비용 등이 증가
 - 과거에는 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사의 동시 수행이 가능하였으나, 현재는 두 타당성조사를 분리하여 수행
 - 타당성조사 중복 지적에 따라 2018년 「지방재정법」 타당성조사를 기본구상 이후 수행하도록 절차를 변경하였으나 사업추진을 위해서는 여전히 두 조사를 모두 수행해야 하는 상황
 - 「지방재정법」 타당성조사는 사업부서의 의뢰부터 결과 통보까지 약 8개월이 소요되고, 서울시 사업 분석 결과 사업부서가 「지방재정법」 타당성조사를 준비하고 결과를 통보받기까지 평균 11개월이 소요
 - 「지방재정법」 타당성조사를 준비하기 위한 사업부서의 업무 등을 고려하면 사업추진을 위한 시간 지연, 절차 이행에 따른 행정적 부담이 가중
- 또한, 타당성조사 수행을 위하여 지방자치단체는 전문기관과 약정을 체결하며 이때 건당 1~2억 원의 조사 수수료를 지불
 - 지방재정투자사업 타당성조사 전문기관은 타당성조사 수행을 위한 비용을 충당하기 위하여 타당성 조사를 의뢰한 해당 지방자치단체에 수수료 산정기준에 따라 조사비용을 청구할 수 있음¹³⁾
 - 조사 난이도에 따라 기본수수료(9,500만 원)가 결정되고, 기타 추가 분석 필요 여부에 따라 부가수수료를 합산한 수수료로 결정

13) 「지방재정투자사업 심사규칙」 제12조 3항, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」(행정안전부)

[표 4-24] 「지방재정법」 타당성조사 2016년 수수료 기준(안)

단계	난이도	내용	수수료(만 원)	비고
기본 수수료	상	정형화가 거의 이루어져 있지 않음 (복합시설, 복합도시개발, 복합단지)	12,000	난이도 고려
	중	정형화가 보통임 (복합청사, 철도, 문화 및 관광, 체육시설, 환경보호, 항만)	11,000	
	하	정형화가 매우 잘 되어 있음 (도로 및 청사)	9,500	
부가 수수료	①	사업규모가 큰 경우(예: 총사업비 3천억 원 이상) 또는 사업지가 광범위 할 경우(도로, 철도사업의 경우 연장 또는 지역 간 연결 기능이 있는 30km 이상인 경우 등)	1,000~1,500	특이 사항에 따라 변동가능
	②	특수한 기술성 검토(특수교량 및 터널 등)가 필요한 경우	500~1,000	
	③	단지개발 분양사업과 항만시설처럼 기반시설과 상부시설이 분리된 경우	1,500~2,500	
	④	경제성 분석을 위한 수요 및 편익추정	시설별	
		복합시설사업(주택/산단/R&D/관광/교육 등)으로 각각의 사업비가 1천억 원 이상인 경우 시설별 수요 및 편익추정	1,500~2,500	
	⑤	산업단지관련 설문조사(기업입주 수요 설문조사), CVM 설문조사, FGI(Focus Group Interview) 기타 설문조사	500~3,000	
	⑥	이용자가 사용료를 지불하거나 분양을 통해 투자비를 회수하는 민간투자사업인 경우 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 기관이 운영할 경우	1,000~2,000	
	⑦	기타 쟁점(법률검토) 등 특이사항 등	300~1,500	
	⑧	해외자료 수집이 필요한 경우	공무원 여비산정기준	
⑨	사전표본평가 및 사후 감정평가	실비정산		

자료: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 홈페이지

- 그러나 타당성조사의 이중 수행에 따른 부담에 반해 「지방재정법」 타당성
조사의 수행 효과 대비 효율성은 제한적
 - 지방재정법 타당성조사의 효과를 분석하기 위하여 「지방재정법」 타당성
조사를 수행한 서울시 사업의 중앙투자심사 결과를 검토한 결과 모든
사업이 경제성분석 결과에 상관없이 투자심사를 통과

(2) 사업지연으로 인한 투자활성화 정책에 배치

- 최근 정부는 건설투자 확대 정책을 다각도로 추진하는 등 경제 활성화를 위해 노력하는 상황
 - 특히 정부는 2020년 4월 생활형 SOC 사업 활성화 등 한국형 뉴딜 정책 추진을 발표하고 지역 경제 활성화를 위한 투자사업의 신속한 추진을 위하여 노력
 - 「국가재정법」 예비타당성조사 기간을 단축하거나 민간투자사업 전문 기관을 확대하여 투자사업의 계획과 심사에 필요한 기간을 단축
- 그러나 현재의 제도는 투자사업의 사전적 관리에 초점을 두고 있어 지역 현안에 대한 적기 대응이 어렵고, 최근 투자 활성화 정책에 배치
 - 신성장동력 창출을 위한 생활형 SOC 사업 등의 신속한 추진이 필요한 상황이나, 타당성조사의 중복수행으로 지방자치단체의 적기투자를 방해
- 이상에서 논의한 「지방재정법」 타당성조사의 문제점을 정리하면 다음과 같음

[표 4-25] 「지방재정법」 타당성조사의 문제점(종합)

구분	문제점
행정관리 측면	• 지방자치단체 예산편성의 자율성 침해
	• 중앙정부 산하기관의 타당성조사 독점 수행
	• 공유재산가격 포함에 따른 대상사업 증가
법·제도 측면	• 타당성조사 중복수행과 수행 시기 상충
	• 타당성조사 중복 규제
	• 유사 타당성조사와 절차적 중복에 따른 이중 규제
투자 효율성 측면	• 지방자치단체의 비용 및 업무부담 가중
	• 사업지연으로 인한 투자활성화 정책에 배치

05

지방재정 투자심사제도 개선방안



- 1_심사제도 개선방향 모색
- 2_심사제도 개선(안)

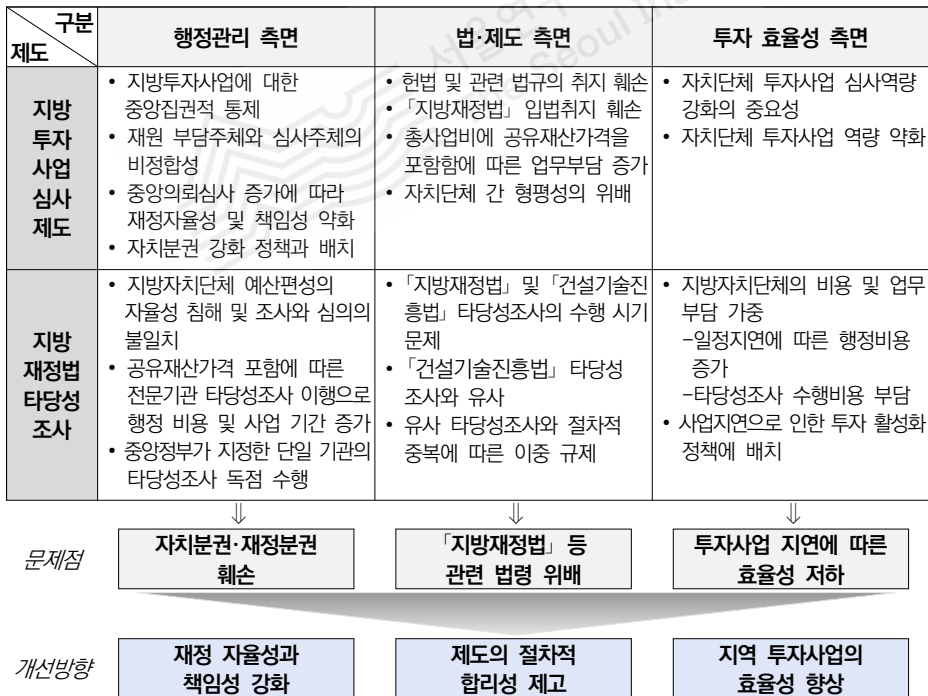
05. 지방재정 투자심사제도 개선방안

1_심사제도 개선방향 모색

- 이상에서 검토한 중앙정부 위주의 ‘지방재정 투자심사 제도’ 운영의 문제점을 다음과 같이 크게 세 가지로 요약
 - ① 자치분권·재정분권 훼손
 - 전액 자치단체 예산으로 추진하는 사업까지 중앙정부가 직접 심사하고, 일정 규모 이상의 사업에 대해서는 중앙정부 산하기관이 타당성조사를 독점 수행하도록 강제하는 것은 자치분권·재정분권을 심각하게 훼손
 - 현재와 같은 중앙정부 중심의 지방재정 투자심사제도 운영은 중앙정부가 사업 여부는 결정하지만, 완공 후 운영 결과에 대한 책임은 지지 않아 동일한 주체가 권한과 책임을 져야 한다는 원칙에 위배
 - 또한, 중앙정부 중심의 심사제도 운영은 자치단체의 사업역량을 약화할 뿐 아니라 사업추진에 대한 자율성과 책임성을 약화
 - ② 「지방재정법」 등 관련 법령 위배
 - 「지방재정법」 제37조에서는 투자심사의 권한을 지방자치단체장에게 위임하고 있으나 하위법령인 시행령에서 시도지사가 중앙심사를 의뢰할 수 있다는 임의 규정을 두고 이를 근거로 중앙정부 위주의 심사를 강제
 - 법과 시행령이 일관성을 가지기 위해서는 지방자치단체장이 중앙심사에 의뢰하는 사업의 규모와 유형을 지역의 형편에 맞추어 각 자치단체의 투자심사 관련 규칙에 정하는 것이 바람직
 - 그럼에도 불구하고 행정안전부가 투자심사규칙에서 중앙심사에 의뢰해야 하는 사업의 규모와 유형을 시도 특성과는 관계없이 일률적으로 정하여

강행규정으로 만든 것은 「지방재정법」의 입법 의도를 훼손

- ③ 투자사업 지연에 따른 효율성 저하
 - 지역경제 활성화 및 고용 창출에 기여하고 양질의 인프라를 제공하기 위해서는 적기투자과 지역 맞춤형 심사가 가능한 제도 개선이 필요
 - 이에 이 연구에서는 위의 세 가지 문제점에 대한 개선방향을 모색하고 구체적인 개선방안을 제시
 - 이 연구는 ① 자치분권·재정분권 훼손, ② 「지방재정법」 등 관련 법령 위배, ③ 투자사업 지연에 따른 효율성 저하 등의 문제를 해소하기 위한 개선방향을 크게 ① 재정 자율성과 책임성 강화, ② 제도의 절차적 합리성 제고, ③ 지역투자사업의 효율성 향상 등의 세 가지로 구분
 - 지방자치단체마다 재정 여건이나 기타 상황에 따라 심사제도의 개선 방향은 다를 수 있지만, 이 연구에서는 제도의 목적과 취지, 관계 법령과의 일관성, 투자심사의 효율성 제고의 측면에서의 개선방향을 검토하고 법령 개선방안으로 등을 구체화하여 제시



[그림 5-1] 지방재정 투자사업 심사체계 문제점과 개선방향 도출

1) 재정 자율성과 책임성 강화

- 자치단체별로 재정 규모와 지출 자율성에 큰 차이가 있어 지방재정 투자심사제도에 대한 관점의 차이가 존재
 - 지방자치단체의 자율성과 책임성은 지방분권 또는 재정분권과 관련한 중요한 이슈와 연계
 - 여기에는 지방자치의 본질을 혁신적으로 회복해야 한다는 주장과 지방자치단체의 방만한 운영을 예방하고 균형 발전을 도모할 수 있도록 중앙집권을 강화해야 한다는 주장이 배치
 - 서울시는 투자사업에 대한 국비 지원 비중이 크지 않아 중앙집권적이고 의존적인 관계를 선호하지 않지만, 국비 지원 비중이 큰 일부 자치단체의 경우 중앙정부의 심사가 강화된 현재와 같은 관계를 선호
- 지역별로 재정력이나 지역 특성이 다양한 상황 속에 최근 정부는 자치분권과 재정분권을 적극적으로 강화하는 추세
 - 2020년 1월 국회에서 중앙정부 사무 중 일부를 자치단체로 이전하는 「지방이양일괄법」이 통과되는 등 자치분권이 강화하는 추세
 - 8:2 수준인 중앙정부와 지방정부의 세입재정 비율도 장기적으로 6:4 수준으로 조정하는 방향으로 개선
- 이처럼 자치분권을 강화하는 정부 정책에도 불구하고, 지방투자사업 심사제도는 오히려 중앙정부가 지방투자사업을 일괄 통제하는 방식으로 변화
 - 지방자치단체의 개별 특성을 반영하지 못하는 지방재정 운영의 비탄력적 조정과 통제 방식이 지니는 실효성, 지방재정의 건전성 제고 효과에 대한 논란이 발생
- 지방재정관리제도는 자치분권 관점에서 정합성을 가져야 하며, 현재의 지방재정 투자심사제도 역시 재정분권에 부합하여 운영되는지 고민할 필요
 - 일부 지역의 무리한 투자사업 추진 사례를 근거로 모든 투자사업을 일률적으로 관리하는 것은 정부의 자치분권 강화 정책을 크게 훼손
 - 지방투자사업은 지역의 여건이나 상황에 따라 사업의 형태나 규모가 다양한 만큼 심사제도 역시 지역 특성을 고려할 필요

- 지방재정투자심사제도가 자치분권의 목표 및 방향과 부합하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 재정사업을 수행하되 그 책임을 지방자치단체가 부담하는 방향으로 제도를 개선함이 바람직
 - 현재 지방투자사업 심사제도는 심사는 중앙정부가 하지만 사업추진의 책임은 지방이 부담하는 형태로 심사에 대한 책임은 부재한 상황
 - 지방자치단체가 자율성을 갖고 심사를 수행하는 동시에, 심사 결과에 대하여 책임을 갖도록 제도를 개선할 필요
 - 심사 결과에 책임을 갖는다는 것은 심사를 통과하여 운영되는 시설에 대하여 심사 원안대로 건설·운영되었는지 사후점검하고, 문제점 등을 심사제도에 환류하여 심사제도의 효율성을 유지하는 것을 의미
 - 이와 같은 일련의 사후점검 행위는 중앙정부가 할 수 없고 해당 시설의 운영의 주체인 자치단체가 가능
- 재정투입 주체와 심사주체를 달리하는 현재의 투자심사제도는, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 약화
 - 투자심사제도는 재정투입 주체인 자치단체의 자율성을 보장하면서도 엄격한 심사를 통하여 책임성을 갖도록 하는데 의의
- 심사제도의 심사 주체는 투자사업의 규모가 아닌 자원 구성에 따라 결정하고, 필요한 경우 단계별 심사를 통하여 사업의 추진 여부를 결정하도록 개선할 필요

[표 5-1] 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화 측면에서의 심사제도 개선방향

구분	현행	개선방향
자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 정책에 따라 획일적인 형태로 타당성조사와 투자심사가 수행되고, 그 결과를 바탕으로 투자사업이 결정 	
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부가 타당성조사와 투자심사를 수행하지만 결과에 대한 책임은 부재. 오히려 투자를 집행하는 자치단체의 책임 회피 빌미를 제공 • 심사는 중앙정부 주도하고 사업실패의 책임은 자치단체가 부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 특성과 여건에 따라 맞춤형 사업을 추진하고 사업의 추진과 심사의 책임을 모두 자치단체가 부담

[표 5-1 계속] 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화 측면에서의 심사제도 개선방향

구분	현행	개선방향
투자심사 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 재원부담 여부에 상관없이 사업분야와 사업규모에 따라 심사 주체 결정 • 기초자치단체심사, 광역자치단체심사, 중앙투자심사 중 규모에 따라 1회 	<ul style="list-style-type: none"> • 재원 구성 비율에 따라 심사 주체를 결정. 단, 일정 비율 이상 국비가 포함된 사업 등의 경우 자치단체 투자심사 이후 의뢰심사를 추가로 수행하는 등의 단계별 심사제도 운영
중앙정부 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 사업에 대한 직접 심사 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체별 투자심사 운영 전반에 대한 관리와 심사 지원

2) 제도의 절차적 합리성 제고

- 「지방재정법」 등 지방투자심사 관련 법률의 입법 취지를 고려할 때 지방 투자사업의 계획과 집행은 자치단체가 수행하고, 중앙정부는 자치단체를 지원하는 역할을 담당함이 바람직
 - 중앙정부는 정책목표를 달성하기 위하여 자치단체를 상대로 유인과 강제라는 정책 도구를 활용
 - 현재의 제도는 정책 비용을 최소화하기 위하여 중앙 의뢰심사를 이행하도록 하는 강제적인 정책 도구이나, 지방자치단체가 사업의 심사 과정에서 배제되어 사업 계획과 투자 집행의 책임성을 유인하지는 못함
 - 장기적으로는 자치단체의 자주적 역량 향상을 제한하고 중앙정부와의 갈등을 초래하는 등 부정적 영향
- 특히, 현재의 제도는 투자사업의 설계 이전 계획단계에서 「지방재정법」 타당성조사 외에도 「건설기술진흥법」 등의 개별법에 따른 타당성조사를 중복으로 수행하게 하는 등의 이중 규제
 - 제4장에서 살펴본 바와 같이 조사내용이나 방법론에 큰 차이가 없는 타당성조사를 개별법에 따라 중복하여 수행함으로써 일정 지연, 비용 및 업무부담 증가 등의 문제가 발생
 - 타당성조사 중복수행을 회피하거나 기간을 단축하기 위하여 사업 쪼개기, 사업 규모 축소와 같은 부작용 증가

- 또한, 지방자치단체가 추진하는 2,000억 원 미만 민간투자사업은 「민간투자법」에서 정한 절차와 「지방재정법」에서 정한 절차가 중복되어 타당성조사와 심사를 중복하여 수행해야 하는 등의 중복 규제
 - 민간투자사업은 관련 법령에 심의 절차가 별도로 있음에도 불구하고 2013년 3월 행정안전부는 투자심사 절차에 민간투자사업을 포함
 - 2018년 기획재정부는 민간투자사업의 신속한 추진을 위하여 500억 원에서 2,000억 원 규모 사업의 적격성 조사를 수행하는 전문기관을 확대하였으나, 행정안전부는 전문기관이 조사를 수행한 사업도 지정기관에서 「지방재정법」 타당성조사를 중복하여 수행하도록 규제
- 행정안전부는 스스로 현재의 「지방재정법」 타당성 조사 제도가 중복 규제에 해당하는 것으로 판단하고 이를 개선하겠다는 계획을 밝혔으나 실제로 개선이 이루어지지 않는 상황
 - 2019년 6월 행정안전부 장관이 주관한 ‘자치단체 규제혁신 토론회’에서 타당성조사 제도, 투자심사 절차 등의 중복 규제 문제가 논의
 - 토론회 결과 전액 자치단체 자체재원으로 추진하는 사업의 타당성조사는 자치단체가 지정한 전문기관이 수행할 수 있도록 관련법을 개정하고 기타 문제는 추가 검토할 것을 발표
 - 그러나 2020년 2월 투자심사 지침 개정에 해당 내용은 미반영
- 행정안전부가 현 제도를 중복 규제로 판단하고도 개선에 소극적인 이유는 자치단체 심사의 객관성 훼손 우려 때문이나, 성급한 일반화의 오류이며 최근의 정책 방향에 역행
 - 「국가재정법」 및 「민간투자법」 관련 심사제도의 경우 최근 전문기관을 확대하여 분석 기간을 줄이고, 심사 대상 사업을 축소하거나 절차를 간소화하는 등 규제 해소 및 간소화에 초점
- 법률에 따라 유사한 제도적 수단이 중복으로 적용되고 있으므로 중앙부처간 협의를 통해 제도를 조정·정비한다면 중복 해소가 가능할 것으로 기대
 - 지방투자심사 제도 중복 규제 해소는 타당성조사를 수행하지 않거나 심의를 생략하는 것이 아니라, 동일 사업에 여러 차례 수행하던 조사나 심의를 한차례로 통합하여 수행하는 것이 목적

- 「지방재정법」의 입법 취지에 따라 지방투자사업이 더욱 적극적으로 추진될 수 있도록 투자심사와 타당성조사 주체를 자치단체가 직접 결정할 수 있도록 제도를 개선할 필요
 - 자치단체 스스로 투자사업의 추진 여부를 결정하고, 중앙정부는 이를 지원함으로써 지방재정 운영의 건전성과 자율성을 보장
 - 타당성조사의 주체 역시 행정안전부 장관이 일률적으로 결정하는 것이 아닌 재원 구성에 따라 자치단체장이 결정할 수 있도록 제도를 개선

[표 5-2] 제도의 절차적 합리성 제고 측면에서 심사제도 개선방향

구분	현행	개선방향
투자심사 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」 제37조 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 투자심사를 하도록 규정하고 있으나, 시행령 제41조 제4항에 근거하여 일정 규모 이상의 사업은 행정안전부 장관이 수행 • 중앙, 광역, 기초 단체 심사 중 1곳에서 심사를 추진 • 자체재원이 전액 또는 50% 이상이라도 사업의 유형이나 규모에 따라 광역 또는 중앙정부 의뢰심사 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 재정이 투자되는 사업은 자치단체 스스로 투자심사를 시행하도록 하는 것을 원칙 • 단, 국비 지원 규모가 50% 이상이거나 둘 이상의 자치단체가 연계된 사업의 경우 행정안전부 장관이 수행하고, 50% 이상이 자체재원인 매칭 사업 등의 경우 단계별 심사 추진
「지방재정법」 타당성조사	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」 제37조 제2항에 따라 총사업비 500억 원 이상의 사업의 경우, 재원 구성에 상관없이 행정안전부 장관이 정하여 고시하는 기관에서 타당성조사를 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 재원 구성에 따라 지방자치단체장이 전문기관을 지정할 수 있도록 하거나, 일정 자격을 갖춘 경우 타당성조사를 수행할 수 있도록 개선
타당성조사 중복 수행	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」 타당성조사는 건설기술진흥법 등 타 법령에서 정한 타당성조사와 평가항목이나 방법 등에 큰 차이가 없음에도 불구하고 중복 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」 및 타 법령에 따른 타당성조사의 수행 범위나 방법 등에 큰 차이가 없으므로 한차례 수행만으로 각 조사를 갈음할 수 있도록 제도를 정비
민간투자사업 심사 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년 법 개정으로 동일 사업에 민간투자심의와 투자심사를 각각 받아야 하고, 「민간투자법」에서 정한 전문기관에서 적격성조사를 수행하여도 「지방재정법」 타당성조사를 별도로 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자사업은 「지방재정법」 투자심사 및 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업에서 제외
공유재산가격의 총사업비 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산을 이용한 투자사업은 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함. 단, 이용 목적이 동일한 경우 총사업비에서 제외 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 「국가재정법」 사업과 동일하게 사업주체가 부담하는 공유재산 가격은 총사업비에서 제외하고, 국가 또는 타 자치단체 등 사업 주체의 소유가 아닌 공유재산의 가격만 총사업비에 포함
자체재원과 이전재원의 구분	<ul style="list-style-type: none"> • 국비 외에 지방채와 민간자본 등 자치단체 예산이 아닌 모든 재원을 이전재원으로 판단 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채와 민간자본 등 최종 부담 주체가 자치단체인 경우 해당 재원을 자체재원으로 구분하고 이전재원은 국비 지원액으로 한정

3) 지역 투자사업의 효율성 향상

- 현재 지방투자사업 심사제도는 심사 주체만 지방자치단체일 뿐 심사기준이나 심사방식은 대규모 국토개발사업 위주의 국가관리사업 기준을 답습
 - 지방투자사업 심사제도의 기본이 되는 타당성조사 제도와 투자심사 제도는 「국가재정법」의 총사업비관리제도 및 예비타당조사 제도 등과 유사
 - 총사업비관리제도는 대규모 재정사업에 대해 투자 집행단계별로 총사업비 변경요인을 엄격하게 관리하여 재정지출 효율성을 제고함이 목적
 - 예비타당성조사는 대규모 사업의 추진 여부를 결정하기 위하여 1999년 도입된 제도로 총사업비 500억 원 이상이고 국가재정 지원 규모 300억 원 이상인 신규사업에 적용
- 지방재정 투자사업은 전통적인 국가 중심의 SOC 사업과 사업 규모나 재원 구성, 사업 여건 등에 큰 차이가 있음에도 불구하고 국가관리사업 심사제도를 그대로 답습하는 것은 모순
 - 「지방재정법」 타당성조사 제도는 지방투자사업을 대상으로 함에도 불구하고 「국가재정법」 예비타당성조사 제도와 동일하게 총사업비 500억 원 이상 사업을 대상으로 중앙정부 산하기관에서 타당성조사를 독점
 - 「국가재정법」 예비타당성조사 제도의 경우 국비 300억 원 이상이 포함된 사업을 대상으로 국비 지원 여부를 결정하는 데 반하여, 「지방재정법」 타당성조사는 재원구성에 상관없이 제도를 운영
 - 특히 사업의 특성이나 규모의 차이에도 불구하고 조사의 방법이나 기준이 기존 예비타당성조사 제도와 별 차이 없이 그대로 적용되고 있어 지방투자사업의 특성을 제대로 반영하지 못하는 문제
- 또한, 타당성조사의 중복수행과 중앙 의뢰심사 확대 등으로 투자사업이 지연되고 업무부담이 증가하는 등 사업추진의 효율성이 저하
 - 재정건전성을 높이기 위하여 중앙정부의 심사가 확대되고 있으나 지역 경제 활성화를 위한 공공투자의 적기투자도 중요한 이슈
 - 타당성조사 중복수행으로 사업의 설계 전 계획과 심사에만 약 2년 정도 일정이 소요되는 등 적기투자에 어려움

- 최근 인프라 건설 형태가 대규모 국가관리 사업 중심의 인프라 건설 정책에서 생활형 SOC 사업 등 지역의 특성에 맞춘 지역 개발 사업으로 변화하고 있는 만큼 지방투자사업의 활성화를 꾀할 필요
 - 정부는 2019년 11월 경제성장률 기여도가 마이너스로 떨어진 건설산업의 기여도를 제고하기 위하여 국민생활 여건을 개선하는 생활형 SOC 사업 등 건설투자 확대를 선언
 - 이에 따라 국토부의 생활형 SOC 예산은 2019년 4조 2천억 원에서 2020년 5조 4천억 원 수준으로 확대
 - 최근 부족한 일자리와 경제 상황 등을 고려할 때 인프라 공급에 대한 정책적 공급 규모는 더욱 확대될 것으로 예상
- 단순히 예산 사용을 통제하기 위한 심사가 아닌, 열악한 지역 경제를 활성화하기 위한 수단으로써 지방재정 투자사업을 보다 적극적·효율적으로 추진할 수 있도록 심사제도를 운영할 필요
 - 2020년 기준 SOC 예산의 규모는 22조 3천억 원 수준이며, 국토연구원이 추정한 2018년부터 2022년까지 5년간의 적정 SOC 투자 규모는 44조 7천억 원~53조 4천억 원 수준
 - 대부분의 자치단체가 경기침체로 어려움을 겪는 만큼 경제 활성화 효과가 큰 투자사업을 활성화할 필요
 - SOC 투자는 경기침체 국면에 저소득 계층의 일자리와 소득 창출에 기여하고 중·장기적으로 선진국 수준의 인프라를 구축·운영하여 국민 삶의 질, 미래 잠재성장률 제고에 기여할 수 있는 경기 부양 및 성장 동력 수단이라는 인식의 전환이 필요¹⁴⁾
- 지역 여건에 따라 투자사업이 추진될 수 있도록 지방자치단체를 중심으로 제도를 개선할 필요가 있으며, 이를 위해서는 지방자치단체 자체심사의 객관성 확보 및 지방자치단체의 자체심사 역량 강화가 절실
 - 현재 대부분의 광역자치단체는 자체심사를 강화하기 위하여 조례에 따라 공공투자관리센터를 두고 있지만, 자체심사를 수행하는 과정에서 기관의 역량 및 객관성 확보에 대한 논란이 존재

14) 김호정·최재성, 2019, 'SOC 예산의 효율적 투자규모와 경제적 파급효과 전망', 국토정책 Brief No.740.

- 투자심사위원회만으로 다양한 분야의 사업을 검토하기에 한계가 있으므로 심사를 지원할 수 있는 전문기관의 설치를 법제화할 필요
- 다만 무리한 사업추진에 따른 부작용도 발생할 수 있는 만큼 사업을 적극적으로 추진하되 사업 전 단계에 걸친 종합적인 관리체계를 구축할 필요
 - 건설사업은 사업추진 이후의 관리가 어려우므로 사전적 관리 위주로 통제되고 있으나 투자자연으로 사업추진의 효과가 제한된다는 단점
 - 사전적 단계의 심사 절차는 간소화하고 공사 및 운영단계에서의 사후적 관리를 강화하는 방향으로 제도를 개선
 - 사업계획 단계에서의 업무 절차를 간소화하되 사후관리를 철저히 하고 심사의 주체가 지방자치단체가 될 수 있도록 하여 책임성을 강화하는 방향으로 심사제도를 개선할 필요
- 중앙정부는 자치단체의 심사역량 부족을 이유로 심사를 직접 하기보다, 자치단체가 역량을 갖추고 자율적으로 심사를 추진할 수 있도록 지원
 - 중앙정부가 자치단체 사업의 심사를 지속적으로 직접 수행할 수 없는 만큼 자치단체가 심사역량을 축적할 수 있도록 역할의 변화가 필요
 - 중앙정부는 자치단체가 심사제도를 객관적이고 투명하게 운영하는지 모니터링하여 인센티브 또는 패널티를 부여하거나, 제도가 원활히 운영될 수 있도록 지침 작성, 교육 등을 지원
 - 둘 이상의 자치단체가 연계하여 시행하는 사업이나 국비 지원 규모가 상당 부분 포함된 사업의 경우 중앙정부가 직접 개입하여 조정

[표 5-3] 지역 투자사업의 효율성 향상 측면에서의 심사제도 개선방향

구분	현행	개선방향
투자사업 효율화	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 의뢰를 통하여 투자심사 또는 중앙정부 산하기관에서 타당성조사를 실시하여 직접적으로 사업의 규모 등을 통제함으로써 사업의 효율성 확보 노력 	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 결과와 투자 결과에 대한 모니터링을 통한 사후관리를 통하여 인센티브 또는 패널티를 부과하는 방식으로 자치단체 사업 역량을 제고하고 사업의 효율성을 확보
자치단체 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 심사역량이 중요 자치단체는 중앙정부의 획일적인 심사기준에 따라 사업을 계획 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 심사역량을 높여 투자사업의 계획 역량이 함께 제고될 수 있는 선순환 체계를 조성
투자심사 지원 기관	<ul style="list-style-type: none"> 일부 자치단체가 투자관리센터를 조례를 제정하여 운영 중이나 지역별로 규모나 역량에 큰 차이 자치단체의 투자심사를 지원할 수 있는 기관 설립 및 운영의 근거와 「지방재정법」 등 관련 법령에 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 공공투자관리센터가 자치단체 투자심사를 체계적으로 지원할 수 있도록 제도화 특히 투자관리센터의 업무 역량이 강화될 수 있도록 제도화 필요 지역별 공공투자관리센터는 자치단체 조례에 따라 운영 중이나, 지자체별 지원기관을 중심으로 역량을 제고할 수 있도록 중앙정부 차원에서 심사 지원기관의 설립과 운영을 지원
투자사업 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> 타당성조사, 투자심사 등 투자사업의 사전적 관리에 초점을 두어 지역 현안에 대한 적기 대응에 어려움 공사기간 및 준공 후 운영단계에서 진도를 관리 위주의 형식적인 사후관리 체도를 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 재정 운용의 자율성과 책임성을 바탕으로 사전적 관리 중심의 심사체계와 함께 사후관리를 강화하는 방향으로 개선하여 적극적인 지역 투자를 유도 사후관리의 목적과 수단을 단순히 진도 관리가 아닌 사업 효율성에 대한 관리로 체계를 변경
투자심사 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> 탐다운 방식의 예산 편성 과정에서 투자 우선 순위를 결정하기 위하여 기본적(획일적인) 평가 기준에 따라 사업의 추진 여부를 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 투자여건 및 재정 여건을 고려하여 사업추진 여부를 결정할 수 있도록 기본 평가 기준 외에 지역별 여건을 추가로 고려할 수 있도록 지역 맞춤형 심사기준 활용
중앙정부의 역할	<ul style="list-style-type: none"> 개별 투자사업에 대한 타당성조사와 투자심사를 직접 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 보다 효율적으로 사업을 계획하고 객관적으로 심사를 추진할 수 있도록 지원하는 역할

2_심사제도 개선(안)

1) 투자심사위원회 운영 개선(안)

(1) 투자재원 구성 및 주체 관련

- 앞서 검토한 개선 방향에 따른 투자심사 지침의 재원 관련 기준 개선방안을 다음과 같이 네 가지로 구분하여 제시
 - 첫째: 총사업비 산정 시 공유재산가격 제외, 둘째: 자체재원의 해석 범위 확대, 셋째: 중앙 의뢰심사 대상사업 축소, 넷째: 「민간투자법」 민간투자사업 심사 대상제외
- 첫째, 심사기관을 정하는 총사업비 기준은 「국가재정법」 총사업비관리 지침과 동일하게 공유재산가격을 제외할 필요
 - 공유재산가격은 실제로 소요되지 않는 비용으로 국가사업에서는 제외하고 있으며 경제성분석 시 기회비용으로 반영
 - 특히 서울시 사업은 타 자치단체와 비교하여 공유재산가격의 비중이 큰 상황으로 예산집행이 전혀 없는 공유재산가격을 총사업비에 포함함으로써 일정 지연 및 업무부담만 증가
 - 따라서 국가개정법과 동일하게 사업 주체의 공유재산가격은 총사업비에서 제외하고, 사업 주체가 아닌 기관(중앙정부 등)이 보유한 공유재산의 가격만 총사업비에 포함

[표 5-4] 공유재산가격 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)

현 행	개 정 안
II. 투자사업 심사(p.9) 1. 심사대상 ○ 총사업비는 -이하 동일- ※ 자치단체 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 사업시행자, 예산편성여부에 관계없이 해당 공유재산의 가격(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제3조에 따른 표준지공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액. 단 관련 법령 또는 계약에 따라 개별공시지가 또는 표준지공시지가 보다 낮은 가격으로 한 경우 그 가격을 포함)을 총사업비에 포함	II. 투자사업 심사(p.9) 1. 심사대상 ○ 총사업비는 -이하 동일- (삭제)

- 둘째, 자체재원의 해석 범위를 확대하여 지방자치단체가 자율적으로 심사할 수 있는 심사대상의 확대 필요
 - 현재 자체재원은 지방비와 지방교부세, 조정교부금만이 포함되며, 전액 자체재원인 사업만 해당 지방자치단체에서 심사하도록 규정
 - 지방채와 민간자본, 기금 등은 이전재원으로 보아 중앙의뢰 심사를 받도록 하나, 지방채는 지방자치단체가 부담을 지고 민간자본은 별도의 재정투입이 일어나지 않는다는 점에서 이전재원으로 해석하기에 모호
 - 특히, 「민간투자법」 민간투자사업에 따라 투입되는 민간자본의 경우 「지방재정법」 타당성조사를 중복으로 이행해야 하는 등 중복절차가 발생하여 신속한 투자 집행이라는 사업 취지와 불일치
 - 따라서 자체재원의 범위는 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 금액으로 판단하여 지방비, 지방교부세, 조정교부금뿐만 아니라 지방채와 민간자본 등을 포함하도록 확대할 필요

[표 5-5] 자체재원 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>○ 전액 자체재원*(지방채 제외)인 사업(p.19)</p> <p>* 자체재원에는 해당 자치단체의 지방비와 상급 기관에서 해당 자치단체로 교부되는 지방교부세(보통, 특별, 부동산, 소방안전), 조정 교부금(보통, 특별)이 포함, 재원부담 주체가 민간자본이라 하더라도 자치단체 세입 예산에 편성하여 자치단체에서 사업을 시행하는 경우에는 해당 금액은 지방비(자체재원)로 대체, 지자체에서 자체 조성된 기금이라 하더라도 채권 발행 등을 통하여 조성된 기금을 용자(내부거래)를 받아 사업을 추진하는 경우 당해 기금은 지방채로 봄</p>	<p>○ 전액 자체재원*(지방채 제외)인 사업(p.19)</p> <p>* 자체재원에는 해당 자치단체의 지방비와 상급 기관에서 해당 자치단체로 교부되는 지방 교부세(보통, 특별, 부동산, 소방안전), 조정 교부금(보통, 특별)이 포함, 재원부담 주체가 민간자본이라 하더라도 자치단체 세입 예산에 편성하여 자치단체에서 사업을 시행하는 경우에는 해당 금액은 지방비(자체재원)로 대체, 지자체에서 자체 조성된 기금이라 하더라도 채권 발행 등을 통하여 조성된 기금을 용자(내부거래)를 받아 사업을 추진하는 경우 당해 기금은 지방비(자체 재원)로 봄</p>
<p>(시행주체 및 심사기관 판단)(p.22)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방채, 민간자본이 포함된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 자체재원 이외의 재원(지방채, 민간자본 등)은 모두 이전재원으로 간주하여 총사업비 개념기준으로 심사주체를 판단 ◦ 기금·출연금·출자금으로 사업을 추진하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 국가지방자치단체 재원이 포함된 경우 총사업비 개념기준으로 주체를 판단 ◦ 전액 자체재원이 아닌 경우 시행주체 <ul style="list-style-type: none"> - 국비 보조 사업: 직접 사업을 시행하는 사도 또는 사군구 - 사도비 보조 사업: 직접 사업을 시행하는 사군구 	<p>(시행주체 및 심사기관 판단)(p.22)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방채, 민간자본이 포함된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 자체재원 이외의 재원(지방채, 민간자본 등)은 모두 자체재원으로, 국비를 포함하는 경우 이전재원으로 간주하여 총사업비 개념기준으로 심사주체를 판단 <p>(좌동)</p>

- 셋째, 국비가 일정 비율 또는 일정 금액 이상 포함되는 경우에 한하여 중앙 의뢰심사를 이행하도록 의뢰심사 대상을 변경
 - 현재는 이전재원이 포함된 총사업비 300억 원 사업 및 재원에 관계없이 청사, 문화체육시설은 중앙에 심사를 의뢰하도록 규정
 - 그러나 시비가 소요되는 자치단체의 대규모 사업을 스스로 심사하지 않고 중앙정부가 심사함으로써 오히려 자치단체의 책임성이 저하되는 문제를 해소할 필요
 - 따라서 국비가 일정 이상 포함되는 경우에 한하여 중앙 의뢰심사를 이행하도록 제도를 개선할 필요
 - 투자심사의 주체를 재원투입의 주체에 따라 결정하고, 재원투입 주체가 둘 이상인 경우 재원투입 비율이 높은 주체가 심사하거나, 투입 주체가 각각 심사하되 재원투입 비율이 낮은 주체부터 심사

[표 5-6] 심사기관 관련 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>4. 심사기관 (p.19)</p> <p>□ 의뢰심사 (사도 및 중앙) < 중앙 심사 > : 사도 및 사군구 사업 ○ 전액 자체재원이 아닌 사업 - 사도의 총사업비 300억원 이상인 신규 투자사업 (2 이상의 시·도가 공동으로 추진하는 투자사업 포함) - 사군구의 총사업비 200억원 이상인 신규 투자사업 (2 이상의 사군구가 공동으로 추진하는 투자사업 포함)</p> <p>○ 재원의 구성과 관계가 없는 사업 - 사도의 총사업비 40억원 이상인 청사 및 문화체육시설 신축사업 - 사도 또는 사군구의 총사업비 10억원 이상 외국차관도입사업 또는 해외투자사업 - 사도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상인 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업</p>	<p>4. 심사기관 (p.19)</p> <p>□ 의뢰심사 (사도 및 중앙) < 중앙 심사 > : 사도 및 사군구 사업 ○ 전액 자체재원이 아닌(국비 포함) 사업 - 사도의 총사업비 300억원 이상인 신규 투자사업 (2 이상의 시·도가 공동으로 추진하는 투자사업 포함) - 사군구의 총사업비 200억원 이상인 신규 투자사업 (2 이상의 사군구가 공동으로 추진하는 투자사업 포함)</p> <p>○ 재원의 구성과 관계가 없는 사업 - 사도의 총사업비 40억원 이상인 청사 및 문화체육시설 신축사업 - 사도 또는 사군구의 총사업비 10억원 이상 외국차관도입사업 또는 해외투자사업 - 사도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상인 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업</p>

- 넷째, 별도의 사업관리 체계가 있는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 민간투자사업은 조속한 사업추진을 위하여 투자심사 대상 사업에서 제외
 - 현재는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 관련 사업 중에서도 민간투자사업 심의위원회의 심의 대상 사업만 투자심사 면제이고, 심의대상이 아닌 사업은 투자심사 대상에 포함하여 중앙의뢰심사 대상이 확대
 - 그러나 민간투자사업은 관련 법령에 따른 별도의 심의 절차를 두고 있으므로 투자심사 대상에 포함하는 것은 중복절차
 - 따라서 모든 민간투자사업은 투자심사에서 면제할 필요. 다만, 사업관리체계가 다소 모호한 「공유재산 및 물품관리법」 민간투자사업은 투자심사 대상에 포함

[표 5-7] 민간투자사업 관련 「지방재정 투자사업 심사규칙」 개정(안)

현 행		개 정 안	
[별표] 심사제외 대상사업(제3조제2항제2호가목 관련)		[별표] 심사제외 대상사업(제3조제2항제2호가목 관련)	
사업명	관계법률 및 소관부처	사업명	관계법률 및 소관부처
14. 민간투자사업 심의위원회의 심의 대상인 민간투자사업	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 (기획재정부)	14. <u>민간투자사업</u>	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 (기획재정부)
** 제14호의 민간투자사업은 기획재정부의 민간투자사업심의위원회의 심의대상인 민간투자사업과 총사업비 300억 원 미만으로 사도의 자체 민간투자사업심의위원회 심의를 받는 민간투자사업에 한함		** 제14호의 민간투자사업은 기획재정부의 민간투자사업심의위원회의 심의대상인 민간투자사업과 총사업비 300억 원 미만으로 사도의 자체 민간투자사업심의위원회 심의를 받는 민간투자사업에 한함	

(2) 서울시 투자심사위원회 운영 관련 기준 개선(안)

- 앞서 검토한 개선 방향에 따른 투자심사 위원회 운영기준 개선방안은 다음과 같이 세 가지로 구분하여 제시
 - 첫째, 중앙 의뢰심사 대상 사업의뢰 시(市) 자체심사 선행
 - 둘째, 심사 지원기관 업무 제도화

- 첫째, 현재 서울시는 중앙 의뢰심사 대상 사업의 증가에 대응하기 위해 시 투자심사를 생략하고 있으나, 중앙 의뢰심사 이전 시 자체심사를 선행하여 시 사업의 투자를 주체적으로 판단하고 책임성을 확보할 필요
 - 과거에는 의뢰심사 이전 자체심사를 선행하였으나 최근에는 업무부담과 일정 지연을 이유로 시 투자심사 절차를 생략
 - 중앙 의뢰심사 대상인 전액 자체재원이 아닌 청사 및 문화·체육사업, 300억 원 이상의 신규투자사업 등 시의 대규모 사업 대한 투자 판단을 사실상 중앙정부가 최종 결정
 - 시 재원이 대부분 투입되는 사업에 대한 투자 결정을 시가 직접 하지 않는다는 점에서 책임성 약화 문제가 대두
- 따라서 중앙 의뢰심사 대상 사업을 축소하는 개선과 동시에 중앙 의뢰심사 대상 사업이더라도 자체심사를 선행하도록 제도를 재개정할 필요
 - 과거와 같이 시의 대규모 사업은 시의 투자심사위원회를 거쳐서 결정한 후 중앙투자심사에 심의할 필요(「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 재개정 필요)
 - 재원 대부분이 자체재원인 투자사업의 심사를 중앙 의뢰심사로 대신하는 것은 재정주권을 포기하는 것으로, 의뢰심사 대상이 축소될 경우 일정 지연 등에 대한 부작용보다 책임성 강화와 사업 내실화 등에 따른 실익이 더욱 클 것으로 기대

[표 5-8] 심사제도 운영 관련 투자심사 절차 개선(안)

현 행	개 정 안
사업 규모 및 유형에 따른 심사기관 운영	재원 구성에 따른 심사기관 운영
<pre> graph LR A[사업계획 (사업부서)] --> B[중앙] A --> C[광역] A --> D[기초] </pre>	○ 전액 자체재원인 경우 <pre> graph LR A[사업계획 (사업부서)] --> B[자체심사] </pre>
	○ 전액 자체재원이 아닌 경우 <pre> graph LR A[사업계획 (사업부서)] --> B[자체심사] B --> C[광역 또는 중앙 의뢰심사] </pre>

- 둘째, 지방자치단체의 투자심사 역량을 강화하기 위하여 투자심사위원회 수행 전 심사 지원기관으로부터의 타당성검토 절차를 법령에 규정
 - 대부분의 광역자치단체에서 자치단체 조례나 자치단체장의 방침으로 시행하고 있는 타당성검토 절차를 「지방재정법」 또는 하위법령에 명문화하고 지원기관의 역할과 최소 구성 기준 등을 명문화
 - 연도별 또는 분기별 투자심사 결과를 행정안전부장관에게 송부하도록 하고 모니터링 결과에 따라 교부금 지원 범위, 모니터링 일정과 범위 등을 조정하는 유인을 제공

[표 5-9] 투자심사 지원기관의 타당성검토 관련 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」 [시행 2019. 9. 26.] [서울특별시조례 제7297호, 2019. 9. 26., 타법개정]</p> <p>제4조(업무) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 공공투자사업에 대한 전문적·객관적·효율적 관리를 위하여 서울연구원 서울공공투자관리센터(이하 "센터"라 한다)에 다음 각 호의 업무를 의뢰할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 타당성조사 2. 재정 투·융자 심사 대상사업의 사전 검토 3. 민간투자사업에 대한 타당성분석, 적격성조사 및 업무지원 4. 타당성조사 및 검토 등과 관련된 연구·교육 5. 그 밖에 시장이 공공투자사업의 전문적·객관적 결정을 위해 필요하다고 인정하는 사항 <p>② 센터의 장은 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 또는 유관 기관에 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>③ 센터의 장은 매년 전년도 운영실적 보고서를 3월 말까지 시장과 서울특별시의회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.</p>	<p>「지방재정법」 제37조(투자심사) ⑤ 또는 「지방재정법 시행령」 제41조(재정투자사업에 대한 심사) ⑥</p> <p>지방자치단체의 장은 제1항에 따른 투자심사를 하기 위해서 지원기관으로부터 사업의 필요성과 타당성에 대한 사전검토(‘타당성검토’)를 지원받을 수 있다. <신설></p> <hr/> <p>「지방재정투자사업 심사규칙」</p> <p>제14조(타당성검토 지원기관)</p> <p>① 지방자치단체장은 법 37조제5항에 따른 타당성검토 지원기관 및 자격요건은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 타당성검토 지원기관 <ul style="list-style-type: none"> 국가·지방자치단체가 출자 또는 출연한 연구기관, 민법 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 받아 설립된 법인 등 2. 지원기관의 자격 요건 <ul style="list-style-type: none"> 박사 ○명, 석사급 ○명 이상을 포함한 총 보유 인원 ○○명 이상 ② 지방자치단체장은 제1항에 따라 고시된 타당성검토 지원기관의 업무수행과 관련하여 필요한 경우에는 자료제출을 요구할 수 있다. <p>제15조(타당성검토 방법)</p> <p>타당성검토 지원기관은 지방자치단체의 투자심사 수행 시 사업계획의 타당성 및 비용의 적정성, 사업의 경제성, 사업추진 과정에서 고려할 사항 등을 분석하고, 타당성검토 결과보고서를 제출하여 투자심사위원회의 의사결정을 지원하여야 한다.</p>

(3) 투자심사위원회 운영 개선(안) 종합

- 서울시 투자심사위원회 운영관련 기준을 다음과 같이 개정

[표 5-10] 「지방재정 투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등) 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>제3조(투자심사의 구분 등) ① 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 자체심사 가. 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다. 이하 같다) 60억원(해당 관할구역에 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민 수가 2년간 연속하여 100만 이상인 시·군·구는 200억원) 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원(지방채를 제외한다. 이하 같다)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. 다만, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업은 제외한다.</p> <p>나. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사업비 300억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. 다만, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업은 제외한다.</p> <p>다. 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 5억원 미만의 홍보관 사업 라. 시·군·구의 총사업비 1억원 이상 3억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 마. 시·도의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업 바. 시·도의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업</p> <p>2. 시·도의뢰심사 가. 시·군·구(제1항제1호가목 본문의 인구가 100만 이상인 시·군·구는 제외)의 사업비 60억원 이상 200억원 미만의 신규투자사업 나. 삭제 <2014. 11. 28.> 다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업 라. 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 마. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업</p> <p>3. 중앙의뢰심사 가. 시·도의 사업비 300억원 이상 또는 시·군·구의 사업비 200억원 이상의 신규투자사업 나. 삭제 <2014. 11. 28.> 다. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업 라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업 마. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업 바. 기타 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업</p>	<p>제3조(투자심사의 구분 등) ① 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 자체심사 가. 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다. 이하 같다) 60억원(해당 관할구역에 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민 수가 2년간 연속하여 100만 이상인 시·군·구는 200억원) 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. <u>(이하 삭제)</u></p> <p>나. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사업비 300억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. <u>(이하 삭제)</u></p> <p>다. 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 5억원 미만의 홍보관 사업 라. 시·군·구의 총사업비 1억원 이상 3억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 마. 시·도의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업 바. 시·도의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업</p> <p>2. 시·도의뢰심사 가. 시·군·구(제1항제1호가목 본문의 인구가 100만 이상인 시·군·구는 제외)의 사업비 60억원 이상 200억원 미만의 신규투자사업 나. 삭제 <2014. 11. 28.> 다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업 라. 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 마. <u>(삭제)</u></p> <p>3. 중앙의뢰심사 가. 시·도의 사업비 300억원 이상 또는 시·군·구의 사업비 200억원 이상의 신규투자사업 나. 삭제 <2014. 11. 28.> 다. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업 라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업 마. <u>(삭제)</u> 바. 기타 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업</p>

2) 「지방재정법」 타당성조사 제도 개선(안)

(1) 타당성조사 수행기관 확대

- 타당성조사의 이중 수행에 따른 절차적 부담, 사업 지연, 「지방재정법」 타당성조사 수행의 독점 문제 등의 해소가 필요
 - 「건설기술진흥법」 타당성조사 및 「지방재정법」 타당성조사가 이중으로 시행되어 절차적 중복에 따른 행정 부담 증가
 - 「지방재정법」 타당성조사 수행기관을 중앙정부의 단일 기관으로 지정하는 것은 독점적 규제에 해당
 - 특히 최근 정부는 예비타당성조사 및 민간투자사업 평가 전문기관을 추가로 지정하는 등 조사기관을 다원화하여 투자를 활성화하는 추세
- 정부 정책 흐름을 참고하여 「지방재정법」 타당성조사 수행기관 역시 지방 공공투자관리센터 등 전문성을 갖춘 기관에 한하여 다원화하여 신속한 사업추진을 도모할 필요
 - 「지방재정법」 타당성조사 수행 전문기관은 중앙의 단일 기관에서 지방 연구원 등 공공투자사업의 관리가 가능한 복수의 전문기관으로 확대
 - 특히 지방자치단체 역시 지방연구원에 공공투자관리센터를 설립·운영하며 공공투자관리를 위한 전문성과 검토역량을 확보하고 있고 지역의 현안에 대한 이해도가 높으므로 이러한 인적자원을 활용
 - 「지방재정법」 타당성조사 수행기관의 다원화를 통하여 전문성의 강화 및 사업추진의 신속성을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 공공투자관리 역량을 강화할 수 있을 것으로 기대
- 「지방재정법」 타당성조사 전문기관 지정권한을 행정안전부장관과 시·도 지사로 배분하여 타당성조사 중복수행에 따른 사업지연과 업무 및 비용 부담을 완화
 - 행정안전부장관이 정하던 전문기관을 재원에 상관없이 일정 자격을 갖춘 기관이 수행할 수 있도록 개선하고 전문기관의 지정 자격도 행정안전 부장과 또는 시·도지사로 확대

- 또한, 타당성조사 수행을 위해 지정된 복수의 전문기관은 기관의 독립성 및 결과의 전문성 확보를 위해 노력하고, 중앙정부는 전문기관의 자격, 성과 등을 관리하는 역할을 수행
 - 「지방재정법」 타당성조사 수행기관을 중앙정부가 단독 지정한 이유는 지방자치단체가 수행한 조사의 객관성을 신뢰하기 어렵기 때문
 - 따라서 지정된 전문기관은 기본계획과 타당성조사를 분리 수행하는 등 지방자치단체의 영향을 최소화할 수 있는 독립성 확보 절차를 마련
 - 행정안전부는 현재와 같이 전문기관의 자격요건, 실적, 성과물 등을 평가하여 전문기관의 결과물의 품질 및 전문성을 관리

(2) 타당성조사 중복수행 해소

- 「지방재정법」 타당성조사 및 「건설기술진흥법」 타당성조사는 분석범위, 대상 등의 중복, 조사의 수행 시기 등에 쟁점이 존재
 - 두 조사 모두 사업계획의 기술적 타당성분석, 비용 추정, 수요 및 편익 추정, 경제성분석, 정책적 분석 등의 공통된 내용을 담고 결과도 유사
 - 현재 「지방재정법」 타당성조사 및 예산 심의를 이행한 후 「건설기술진흥법」 타당성조사를 수행하도록 규정하나, 「지방재정법」 타당성조사는 계획이 상당 부분 수립된 단계에서 의뢰하도록 하여 수행 시기에 혼란
 - 예산 심의 후 「건설기술진흥법」 타당성조사를 진행함은 법 취지와 상충
- 「지방재정법」 타당성조사 및 「건설기술진흥법」 조사를 함께 수행할 수 있도록 제도를 개선하여 사업부서의 절차적 부담을 줄이고 사업 계획단계에 소요되는 기간을 단축할 필요
 - 현재 「지방재정법」 타당성조사는 중앙이 지정한 단일 기관이, 「건설기술진흥법」 타당성조사는 지방연구원 및 외부 전문기관 등이 수행
 - 타당성조사 전문기관이 두 조사를 동시에 수행할 수 있도록 한다면 검토에 드는 행정력 및 비용, 소요 기간의 절감이 가능
- 따라서 관련 법령의 개정을 통하여 「건설기술진흥법」 타당성조사와 「지방재정법」 타당성조사를 수행할 수 있는 자격을 갖춘 기관이 동시에 타당성조사를 수행하도록 절차를 개선

- 「지방재정법」 타당성조사를 수행할 수 있는 전문기관의 지정 자격을 자치단체장 또는 행정안전부 장관에게 부여함으로써 전문기관을 확대
- 「건설기술진흥법」 타당성조사와 「지방재정법」 타당성조사를 수행할 수 있는 기관이 동시에 타당성조사를 수행함으로써 일정을 단축
- 「지방재정법」 타당성조사 수행 전문기관 지정 권한에 대한 제도 개선이 이루어지지 않을 경우, 「건설기술진흥법」 타당성조사를 수행한 사업은 「지방재정법」 타당성조사를 면제하는 방법도 검토 가능
- 「지방재정법」 타당성조사에는 포함되나 「건설기술진흥법」 타당성조사에는 포함되지 않는 업무 범위를 포함하여 타당성조사를 동시에 수행

[표 5-11] 「지방재정법」 제37조(투자심사) 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>제37조(투자심사) ② 지방자치단체의 장은 총 사업비 500억 원 이상인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.</p>	<p>제37조(투자심사) ② 지방자치단체의 장은 총 사업비 500억 원 이상인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 시·도지사 또는 행정안전부장관(국가의 재정지원이 있는 사업)이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 또는 「건설기술진흥법」 제47조에 따른 타당성 조사를 실시한 경우에는 타당성 조사를 받은 것으로 본다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 위탁하여 체결할 수 있다.</p>

[표 5-12] 「총 사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관」(행정안전부 고시) 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>1. “「지방재정법」 제37조제2항의 규정에 따른 타당성 조사 전문기관”은 「한국지방행정연구원 육성법」에 따라 설립된 한국지방행정연구원으로 함.</p>	<p>1. “「지방재정법」 제37조제2항의 규정에 따라 행정안전부 장관이 지정하는 타당성 조사 전문기관”은 「한국지방행정연구원 육성법」에 따라 설립된 한국지방행정연구원으로 함</p> <p>2. “「지방재정법」 제37조제2항의 규정에 따라 시·도지사가 지정하는 타당성조사 전문기관”은 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 지방자치단체출연 연구원으로 함.</p>

3) 심사제도 개선방안의 적용

- 이 연구에서 제시한 개선방안은 개선의 시급성 및 중요성 등을 고려하여 단기간에 적용할 수 있는 개선방안과 중장기적인 개선방안으로 나누어 제시함이 가능
 - 현 제도를 보완하여 단기간에 개선할 수 있는 방안과 장기적인 관점에서 시스템 개선이 필요한 방안으로 구분
- 단기간에 적용할 수 있는 개선방안은 법령 및 지침 등을 수정·보완하는 방안
 - 투자심사제도의 사업비 관련 기준을 정비하고 중앙 의뢰심사 대상을 조정하여 지방자치단체의 자율성을 강화
 - 시의 대규모 사업으로 중앙에 의뢰하는 사업은 시의 투자심사를 간소화 하였으나 추진 판단을 중앙정부에 의존하고 있으므로 중앙의뢰 이전에 시의 투자심사를 거치도록 제도화하여 책임성을 강화
 - 사업의 신속한 추진 등을 도모할 수 있도록 「지방재정법」 타당성조사 전문기관을 다원화하고 전문기관 지정 권한을 배분
 - 「건설기술진흥법」, 「지방재정법」 등 타당성조사를 중복적으로 수행해야 하는 사업의 경우 동시에 수행하거나 하나를 면제하는 등 제도를 개선
- 지방자치단체별 심사역량 제고, 사후관리 등 투자사업 전반의 관리체계 역량을 보다 강화하는 방안 등은 장기적인 관점에서 실효성 있는 단계별 관리방안을 모색
 - 투자사업의 심사단계부터 투자 결과까지 사업추진 전반의 모니터링이 가능하고 지방자치단체에 피드백이 된다면 자체적인 사업관리 역량을 증대시킬 수 있을 것
 - 이를 위해서 장기적으로는 현재 사전적 관리에 치중하고 있는 투자사업 관리체계에서 예산편성 이후 사업의 사후관리도 강화할 필요
 - 또한, 재정분권 확대 흐름과 관련하여 투자사업 관리에서의 중앙 및 지방 정부의 역할 논의 및 지방자치단체의 역량 강화를 위한 지원도 필요

개선 방향	개선(안)
<p>지방자치단체의 자율성과 책임성 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 투자사업 추진은 스스로 검토하되 사업추진의 책임을 부담 재원 구성에 따른 심사 주제 결정 및 단계별 심사제도 운영 자치단체별 투자심사 운영 전반에 대한 관리와 심사 지원 	<p style="text-align: center;">단기</p> <p>중앙 의뢰심사 대상 변경</p> <ul style="list-style-type: none"> 총사업비에서 공유재산가격 제외 자체재원의 해석 범위 확대 국비 포함사업의 중앙 의뢰 「민간투자법」 민간투자사업은 투자심사 대상 제외 <p>서울시 중앙의뢰 사업의 시 자체심사 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 서울시 중앙투자심사 대상사업은 시 투자심사를 거쳐 중앙 의뢰 투자심사위원회 개최 전 심사 지원기관의 타당성검토 중앙정부가 자치단체의 투자심사 결과를 모니터링 <p>「지방재정법」 타당성조사 수행기관 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> 수행기관 다원화 전문기관 지정 권한 배분 <p>타당성조사 동시 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> 「건설기술진흥법」 또는 「지방재정법」 타당성조사 중 하나만 수행하도록 법 개정
<p>제도적 형평성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> 자치단체 재정사업의 투자심사 원칙 수립 재원 구성에 따른 단계별 심사제도 운영 지방자치단체장이 조사 전문기관을 지정 또는 일정 자격 보유기관이 수행 「지방재정법」 타당성조사와 타법에서 정한 타당성조사는 조사내용 등을 검토하여 한 번 수행으로 같음 민간투자사업은 투자심사 및 지방재정법 타당성조사 대상 제외 공유재산가격을 총사업비에서 제외 재원 부담 주체에 따라 지방채와 민간자본 등은 자체재원, 이전재원은 국비로 구분 	
<p>지역 투자사업의 효율성 향상</p> <ul style="list-style-type: none"> 투자심사 결과 및 투자 결과에 대한 모니터링 등 사후관리를 통한 인센티브·패널티 부과 방식으로 자치단체 사업 역량 및 사업 효율성 제고 자치단체 심사역량을 향상하여 투자사업 계획 역량도 높일 수 있는 선순환 체계조성 지역별 공공투자관리센터가 자치단체 투자심사를 지원하도록 제도화 중앙정부 차원에서 지자체별 심사 지원기관의 설립과 운영을 지원 사전적 관리 중심의 심사체계와 함께 사후관리를 강화 진도관리 차원의 사후관리가 아닌 사업 효율성에 대한 관리로 체계 변경 기본 평가 기준 외에 지역 맞춤형 심사기준 활용 중앙정부는 지방자치단체의 효율적인 사업계획 수립과 객관적인 심사 추진을 지원 	
	<p style="text-align: center;">장기</p> <p>자치단체 심사역량 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 투자심사 및 투자 결과 모니터링을 통한 인센티브 제도 도입 지역별 공공투자관리센터의 자치단체 투자심사 지원 제도화 중앙정부 차원의 지자체별 심사 지원기관 운영 지원 <p>투자사업 체계 관리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 사후관리제도 강화 지역 맞춤형 심사기준 마련 중앙정부의 역할 확립

[그림 5-2] 지방재정 투자사업 심사체계 개선(안)

- 권오성·탁현우, 2018, 「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 박병희, 2016, '지방재정 투자심사제도의 운영 성과와 개선과제', 『지방재정』 2016(4), pp.104~119.
- 국토교통부, 2016, 「건설공사 타당성조사 지침」.
- 기획재정부 보도자료(2019.4.3.) '제12차 경제활력대책회의의 겸 2019년 제11차 경제관계장관회의 개최'
- 기획재정부 보도자료(2019.7.4.) '민간투자사업 제안서 검토 전문기관 지정'
- 김호정·최재성, 2019, 'SOC 예산의 효율적 투자규모와 경제적 파급효과 전망', 국토정책 Brief No.740.
- 서울연구원, 2012, 「서울시 지방재정 투융자사업 심사제도 개선방안」,
- 서울특별시, 2018, 「2018년도 지방재정 투자사업 심사지침」
- 한국지방행정연구원, 2015, 「지방투자사업관리센터의 현황과 과제」, 지방자치 FOCUS 제101호.
- _____, 2016, 「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」
- 행정안전부, 2019, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」
- 행정안전부 보도자료(2017.8.17.) '지방재정 운용 자율성 확대 추진'
- 「국가재정법」
- 「지방자치법」
- 「지방재정법」
- 「지방재정법 시행령」
- 「건설기술진흥법」
- 「건설기술진흥법 시행령」
- 「건설공사 타당성조사 지침」(국토교통부고시 제2016-291호)
- 「지방재정투자사업 심사규칙」

「사회기반시설에 대한 민간투자법」

「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」

「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」

「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」

「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」

「타당성전문기관 자격고시」(행정안전부 고시 제2012-52호)

「총사업비 관리지침」(기획재정부지침 제317호)

「총사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관」(행정안전부고시 제2018-88호)

<http://lofin.mois.go.kr/>(지방재정 365)

<http://limac.krila.re.kr/>(한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 홈페이지)

Improvement of the Local Government Investment Appraisal System

Young-Min Park · Min-Chul Shin · Kyung-Won Jang · Seong-Moon Park

Recently, concerns have been raised about local governments' indiscriminate investments in a wide variety of projects. Accordingly, the central government has directly intervened in the local government investment appraisal system and strengthened control.

However, strengthening the central government's intervention in local government budgeting weakens the autonomy and accountability of local governments. It also causes various other problems, such as delaying investment and halving the efficiency of the projects.

According to the above problems, it is necessary to improve the local government investment appraisal system in a way that can expand the autonomy and accountability of local finances and enhance the vitality of local economies.

In this study, the characteristics of the local government investment appraisal system were investigated and a feasibility study on the Local Finance Act was carried out. The analysis focused on the case of Seoul Metropolitan City where the problems of each system were reviewed by dividing them into three areas: Administrative management, Legal system, and Operational efficiency. The opinions presented are supported by reviewing legislation, analysing investment review cases and feasibility studies in Seoul, as well as conducting expert surveys.

Since then, the government has sought ways to improve the autonomy and accountability of local governments, investigated the purpose of legislation under the Local Finance Act, and implemented institutional equity. Also, specific improvement measures and the timing of their introduction were reviewed.

These improvements are expected to improve the efficiency of local investment projects by improving the capacity of local governments to manage their projects over the long term.



01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Discussions on the Local Government Investment Appraisal System

- 1_The Local Government Investment Appraisal System from the perspective of Fiscal Decentralization
- 2_Overview
- 3_Institutional Changes
- 4_Result Analysis of the Investment Appraisal System in Seoul

03 Status and Problems of the Investment Appraisal Institution

- 1_Current status of the Investment Appraisal Institution
- 2_Problems of Expanding Central Government Intervention in the Local Government Investment Appraisal System

04 Status and Problems of the Feasibility Study by the Local Finance Act

- 1_Current status of the Feasibility Study
- 2_Problems of Feasibility Study

05 Improvement Plan for the System

- 1_Improvement Direction Setting
- 2_Proposals for Improvement

지방재정 투자사업 심사체계 개선방안

서울연 2019-PR-42

발행인 서왕진

발행일 2020년 4월 4일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-512-3 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.