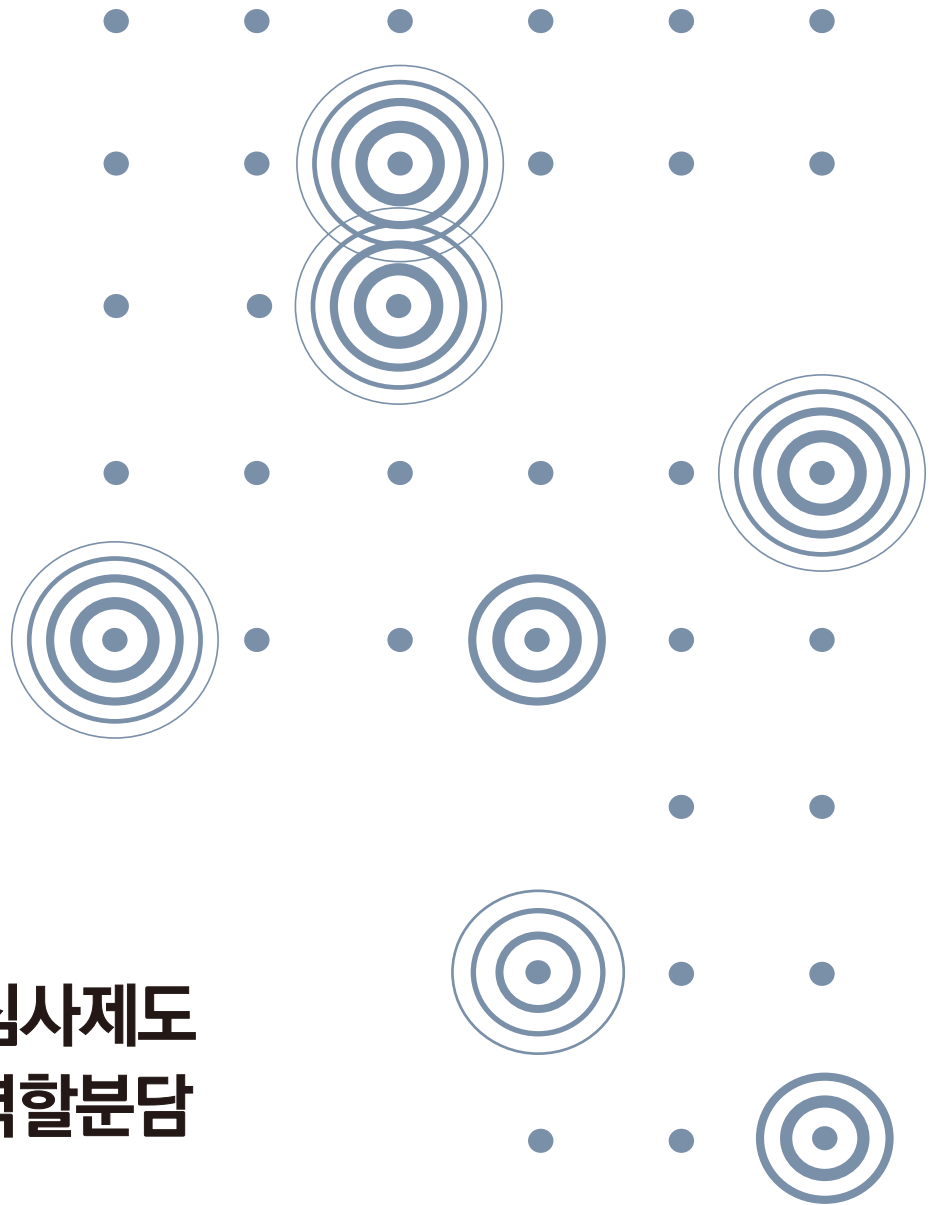


정책리포트

제318호 2021. 2. 22



—
**지방재정 투자심사제도
중앙·지방 간 역할분담
재정립 방안**

박영민
연구위원

어한나
연구위원

김나리
연구위원

— 서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제318호

지방재정 투자심사제도 중앙·지방 간 역할분담 재정립 방안

발행인 서왕진

편집인 최 봉

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2021년 2월 22일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「지방재정 투자사업 심사체계 개선방안」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

지방재정 투자심사제도 중앙·지방 간 역할분담 재정립 방안

박영민 연구위원
02-2149-1426
ympark@si.re.kr

어한나 연구원
02-2149-1312
akaroseu@si.re.kr

김나리 연구원
02-2149-1179
kimnari@si.re.kr

요약	3
I. 지방투자사업 의사결정 과정에 대한 중앙정부 통제 심화	4
II. 중앙·지방 간 역할 분담을 둘러싼 쟁점	7
III. 지방재정 투자사업 심사체계 개선 방안	15
IV. 정책 제언	18

요약

‘지방재정 투자심사제도’는 지역 신규 투자사업의 추진 여부를 결정하기 위한 제도로, 자치단체장에게 운영이 위임된 제도이다. 하지만 최근 일부 지방자치단체의 무리한 투자가 논란이 되면서 중앙의뢰 투자심사 대상이 확대되고, 일정 규모 이상 사업은 중앙정부 산하 독점 기관에서 타당성조사를 수행해야 하는 등 중앙정부가 신규 지방투자사업을 직접 통제하는 방식으로 제도가 변화하였다. 이와 같은 중앙정부의 역할 확대는 ‘자치분권·재정분권 강화’라는 시대적 흐름에 역행할 뿐만 아니라 지방재정의 자율성 및 책임성을 약화하고, 장기적으로 지방자치단체의 사업 계획과 관리 능력을 저하시킬 우려가 있다. 따라서 지방자치단체의 예산이 투입되는 신규 투자사업은 지방자치단체가 직접 심사하고 책임질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

전액 지자체 재원 사업까지 중앙정부가 통제하여 사업 일정 지연 및 업무 부담 증가

자치단체의 재정투입 여부를 결정하기 위한 투자심사제도는 법에 따라 자치단체장에게 운영이 위임된 제도임에도 불구하고 실제로는 중앙정부가 재정투자사업의 추진 여부를 직접 통제하고 있다. 특히 국비 지원이 전혀 없거나 미미한 주민센터와 주차장, 도서관 및 복지시설과 같은 지역의 소규모 사업까지 중앙정부가 직접 심사하고 조사를 담당하는 실정이다. 이러한 제도 운영은 적기준공이 중요한 신규 지역개발사업의 일정 지연은 물론 업무부담 증가 등의 부작용을 야기할 뿐만 아니라 지방자치제도의 의의를 퇴색시킨다.

지방재정의 자율성·책임성을 강화하는 방향으로 투자심사 체계를 개선해야

중앙정부 중심의 투자심사제도로 2019년 기준 약 8조 원 가량의 시비 투자 여부를 서울시가 아닌 중앙정부가 직접 심사하여 결정하였다. 그뿐만 아니라 2020년 한 해에만 서울시 미래를 결정하게 될 대규모 투자사업의 타당성조사(19건, 총사업비 4.4조 원)를 재원의 대부분을 투입하는 시의 지정기관이 아닌, 총사업비 중 고작 0.1%를 부담하는 중앙정부의 산하기관이 독점하여 수행하였다. 이러한 제도 운영은 단기적으로 자치단체의 사업관리 역량 강화 기회를 차단하고 장기적으로는 자치단체의 책임성을 약화하는 동시에 중앙정부 의존성을 더욱 심화시키는 것으로 ‘자치분권·재정분권 강화’라는 시대적 흐름에 역행한다.

지자체 예산이 들어가는 사업은 지방자치단체가 직접 심사하고 책임질 필요

지방투자사업을 직접 통제하려는 중앙정부 중심의 현재 투자심사제도는 개선되어야 한다. 지방투자심사제도를 비롯한 지방재정관리제도는 자치분권 또는 재정분권의 관점에서 이루어져야 하며, 이를 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 재정사업을 수행하고 그 책임을 부담하는 것이 바람직하다. 따라서 심사와 조사의 주체를 단순히 투자 규모나 분야에 따라 결정하는 것이 아니라 재원 부담 주체에 따라 결정할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

I. 지방투자사업 의사결정 과정에 대한 중앙정부 통제 심화

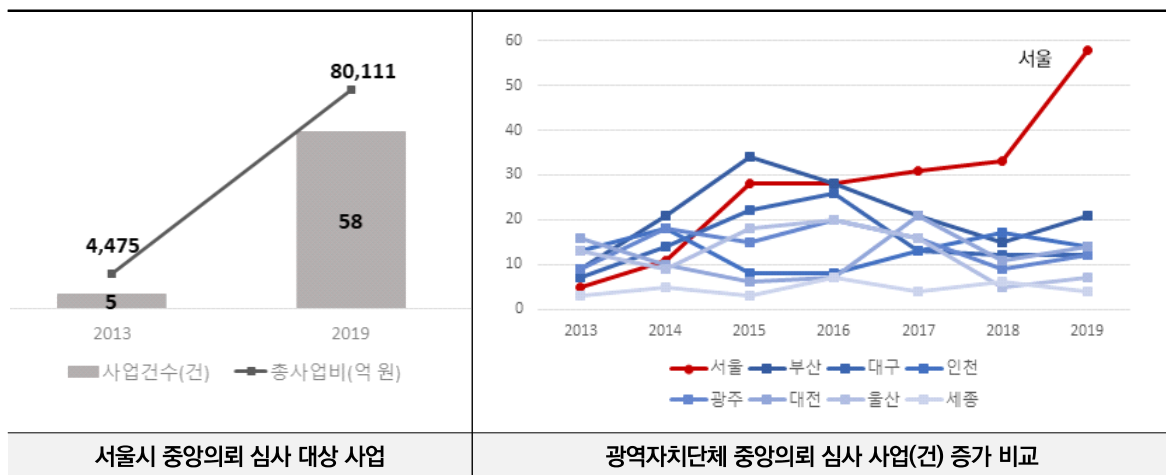
I 한 해 8조 원 규모의 서울시 신규 투자사업을 중앙정부가 심사

국비 지원 비중은 줄었지만, 중앙정부 의뢰심사 사업은 오히려 증가

- 서울시 투자사업에서 중앙의뢰 심사 사업이 해마다 증가
 - 2013년 「지방재정투·용자사업심사규칙」 개정으로 광역 300억 원 이상, 기초 200억 원 이상 투자사업 대부분을 중앙정부에 의뢰하여 심사를 받도록 지침이 변경
 - 서울시의 중앙의뢰 심사 대상 사업은 2013년 5건(총사업비 4,475억 원)에서 2019년 58건(총사업비 8조 111억 원)으로 증가

타 지자체의 중앙의뢰 심사 사업은 평균 약 1.7배 증가하였으나 서울시는 11.6배 증가

- 재정자주도가 가장 높은 서울시의 중앙의뢰 심사 비율이 가장 크게 증가하는 것은 모순
 - 일부 지방자치단체의 무리한 재정투자사업 추진의 원인으로 관용적이고 느슨한 투자심사 제도가 지목되면서 중앙의뢰 심사 사업을 확대하는 방향으로 제도를 변경
 - 재정 여건이 좋지 않은 자치단체의 재정건전성을 높이기 위한 명분으로 제도를 개정하였으나 자치단체 중 재정건전성이 가장 좋은 서울시에 대한 통제가 가장 심화
 - 서울시의 중앙의뢰 심사 건수는 2013년 광역시·도 중 가장 적은 수준이었으나 2019년에는 특별·광역시 중에서 가장 많았고, 광역시·도 중 경기도 다음으로 많은 수준



[그림 1] 서울시 중앙의뢰 심사 사업 증가

100% 서울시 재원으로 추진하는 사업도 중앙정부가 의사결정

중앙의뢰 심사 사업 중 국비 비중은 연평균 10% 내외로 감소하는 추세

- 서울시의 중앙의뢰 심사 사업은 증가하였으나 국비 지원 비율이나 국비 지원 사업은 오히려 감소
 - 분석 기간 7년 동안 서울시의 중앙의뢰 심사 사업의 총사업비는 18조 39억 원 규모로 연평균 2조 5,720억 원 수준이며, 투자심사 1건당 평균 사업비는 약 928억 원 수준
 - 국비 포함 사업은 60.8%(118건), 국비 미포함 사업은 39.2%(76건) 수준으로 국비 포함 사업이 다수지만 총사업비에서 국비가 차지하는 비중은 2017년 이후 10% 미만
 - 국비가 전혀 포함되지 않은 전액 자체재원 사업은 2014년 1건에서 2017년 14건, 2019년 28건 등 지속적으로 증가

[표 1] 서울시의 중앙의뢰 심사 대상 사업 재원 구성 분석

구분 \ 연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
총 의뢰사업(건)	5	11	28	28	31	33	58	194
국비 미포함 사업(건)	-	1(9%)	6(21%)	9(32%)	14(45%)	18(55%)	28(48%)	76(39%)
총사업비(억 원)	4,475	7,890	22,634	12,383	16,161	36,385	80,111	180,039
국비 (비율)	907 (20.3%)	2,605 (33.0%)	5,292 (23.4%)	2,614 (21.1%)	1,180 (7.3%)	923 (2.5%)	16,168 (7.7%*)	29,689 -
시비 및 기타 (비율)	3,568 (79.7%)	5,285 (67.0%)	17,342 (76.6%)	9,769 (78.9%)	14,981 (92.7%)	35,462 (97.5%)	63,943 (92.3%*)	150,350 -

주: 2019년 사업 중 '2020~2022 신혼부부 매입임대주택사업'은 예산 배정을 위한 입지 등이 확정되지 않은 프로그램 사업이므로 이상치로 판단하여 재원 구성 비율 분석 시 제외(총사업비 30,324억 원, 국비 12,318억 원)

국비가 전혀 없는 지역의 필수 중·소규모 시설 투자사업까지 중앙정부가 의사결정

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

Ⅰ 대규모 투자사업 타당성조사도 중앙정부 산하 기관이 독점

중앙정부 산하 기관에서 타당성조사를 의무적으로 시행하도록 제도를 개정

- 총사업비 500억 원 이상 지방투자사업의 경우 「지방재정법」에서 지정한 전문기관이 타당성조사를 의무적으로 시행하도록 개정¹⁾
 - 공유재산가격을 포함한 총사업비 500억 원 이상 지방투자사업은 「지방재정법」 타당성 조사를 의무적으로 수행하고, 결과를 투자심사에 반영
 - 「건설기술진흥법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 타 법률에 따라 타당성조사를 수행하였더라도 「지방재정법」 타당성조사는 별도로 중복하여 수행하도록 강제
 - 전액 자체 재원 사업은 물론 공사비 100억 원 내외의 소규모 사업도 대상

개정 직후인 2015년 4건에서 2020년 27건 수준으로 매년 의뢰사업 증가

- 신규 투자 예산이 크게 늘어나지 않았음에도 조사 대상 사업은 매년 급격히 증가
 - 법이 개정된 첫해에는 경과 규정을 적용받아 타당성조사 대상 사업이 4건에 불과하였으나 이후 제외 사업이 점차 줄어들면서 대상 사업이 증가
 - 특히 총사업비에 공유재산가격 및 예비비를 포함하도록 관련 규정이 변경된 2017년 이후 조사 대상 사업이 크게 증가
 - 실제 신규 투자사업에 투입되는 예산이 크게 늘어나지 않았음에도 최근 공시지가 현실화 정책 등의 영향으로 서울시의 대상 사업은 타 자치단체와 비교하여 급격하게 증가
- 타당성조사를 의뢰한 사업 중 실제 조사가 이루어진 사업은 총 47건(의뢰건수 대비 56%)에 불과
 - 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰하면 전문기관은 조사 자료를 검토하여 조사 가능 여부를 판단한 후 약정 체결로 조사를 수행
 - 미수행 사업은 조사 대상 사업 요건에 해당하지 않아 면제되거나 관련 계획 보완 후 재의뢰가 필요한 사업 등으로 반려 또는 철회한 사업이 해당
 - 최근에는 계획 구체화 부족 등의 사유로 반려·철회 사업의 비중이 높아지는 추세

[표 2] 서울시의 「지방재정법」 타당성조사 연도별 수행 현황

구분		연도							합계
		2015	2016	2017	2018	2019	2020		
의뢰	건수(건)	4	9	15	13	16	27	84	
	총사업비(억 원)	4,173	20,180	24,316	39,679	43,554	58,860	190,762	
시행	건수(건)	4	5	7	6	6	19	47	
	총사업비(억 원)	4,173	6,942	16,734	26,667	5,677	43,963	104,156	
의뢰 대비 시행건수 비율		100%	56%	47%	46%	38%	70%	56%	

1) 「지방재정법」 개정 2014.5.28., 시행 2014.11.29

II. 중앙·지방 간 역할 분담을 둘러싼 쟁점

I 중앙정부 통제 강화로 자체 심사는 오히려 느슨해져

‘지방재정 투자심사제도’는 지방자치단체 투자사업의 필요성과 타당성을 심사하는 제도

- 해당 제도는 지방투자사업의 시행 여부를 일정 기준과 절차에 따라 결정하도록 지방자치단체장에게 위임한 제도
 - 지방자치단체장이 지방투자사업을 추진하고자 하는 경우 투자심사위원회에 회부하여 사업의 추진 여부를 결정
 - 「지방재정법」과 「지방재정법 시행령」, 「지방재정 투자사업 심사규칙」 등이 법적 근거²⁾
- 지방자치단체장은 사업의 필요성, 시급성, 경제성, 정책적 타당성과 재원조달 가능성 및 투자 우선순위 등을 고려하여 사업의 추진 여부를 결정
 - 투자심사 기준은 국가계획 및 정책과의 부합성, 중장기 계획과의 연계성, 자금조달 능력 및 사업의 재무성·경제성 등이며, 이를 종합적으로 평가·분석(심사규칙 제2조)
- 그러나 일부 지방자치단체의 무리한 재정 투자사업의 원인으로 관용적이고 느슨한 투자심사제도가 지적되자 「지방재정법」 등을 개정하여 심사제도를 중앙정부 중심으로 변경
 - 행정안전부는 제도 개선의 이유로 자치단체의 선심성 투자와 관용적 심사사례를 열거
 - 중앙의뢰 심사 기준금액을 낮추고 총사업비에 공유재산가격을 반영하는 등의 변화로 인해 중앙의뢰 심사 대상이 증가
 - 타당성조사를 중앙정부 산하의 단일 기관에서 수행하도록 의무화

[표 3] 지방재정 투자사업 주요 제도 변화

구분	주요 제도 변경사항	내용
2013년	중앙심사 대상사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 투자심사 의뢰 기준금액을 조정하여 중앙정부가 직접 심사하는 중앙심사 대상 사업을 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 공유 재산의 가격을 총사업비에 포함 (행정안전부 ‘투자심사 매뉴얼’ 변경)

2) 서울시는 「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」, 「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」, 「지방재정 투자사업 심사지침」 등에 근거

중앙정부 통제 심화로 서울시는 자체 투자심사제도를 오히려 간소화

- 중앙의뢰 심사 증가로 사업추진 일정이 지연되고 업무부담이 증가하는 등의 문제점 발생
 - 서울시는 2012년 서울공공투자관리센터를 설립하고 관련 제도를 정비하여 대규모 투자 사업을 보다 엄격하게 관리하고, 투자심사를 정부 기준보다 강화하여 운영 중³⁾
 - 그러나 투자심사 관련 제도의 변경으로 중앙의뢰 심사 대상이 늘어났고, 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업이 증가하는 등 절차가 복잡 다기화
 - 중앙의뢰 심사를 위해 시 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 자체 투자심사 절차를 간소화
 - 중앙의뢰 심사 절차는 강화되는 반면 투자사업의 조속한 추진을 위한 개선은 부족하여 시는 자체적으로 수행하던 투자심사 내실화 제도들을 간소화하거나 폐지
 - 간소화된 절차는 ① 중앙의뢰 심사 대상 사업의 자체심사 생략, ② 타당성조사와 기본계획 수립의 동시 수행, ③ 투자심사 2단계 타당성검토 폐지 등
 - 이외에도 타당성검증 제도를 간소화하고, 투자심사를 상시 개최하는 등 자체심사를 간소화 하여 일정 지연을 예방하는 데 초점



[그림 2] 중앙의뢰 심사 강화에 따른 시 투자심사 절차 간소화

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

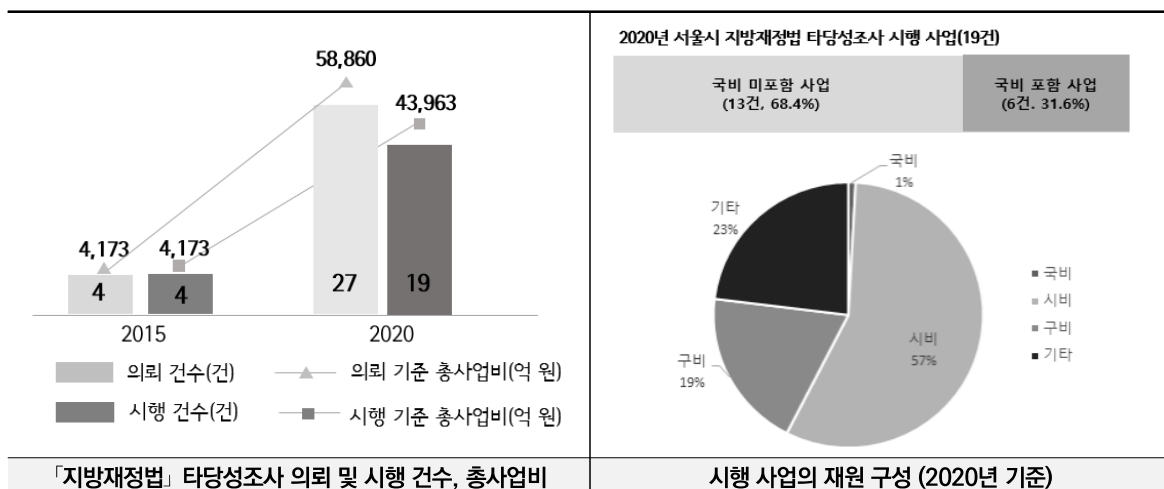
Ⅰ 재원의 부담 주체와 심사 주체의 비정합성

중앙정부 중심의 제도는 과거 고성장 시대의 개발사업 관리를 위한 중앙집권적 통제 방식

- 지자체 재원이 대부분인 사업까지 중앙정부가 직접 투자 여부를 결정하는 것은 부적절
 - 신규 투자사업이 지역에 얼마나 필요하고 시급한지를 판단하기 위해서는 지역 여건을 가장 잘 이해하고 있는 이해당사자가 사업추진 여부를 판단하는 것이 타당
 - 특히 지방의회가 집행부 견제 기능과 예산 심의·확정 기능 등을 충분히 수행하고 있음을 고려한다면 중앙정부의 직접적인 통제는 자치단체 사무에 대한 지나친 간섭

국가재정 부담이 전혀 없는 사업까지 중앙정부 의뢰심사를 강제하는 것은 큰 모순

- 자원 투입 주체에 대한 고려 없이 단순히 총사업비와 사업 분야만으로 중앙의회 심사 대상을 강제
 - 사업의 규모가 클수록 중앙정부의 투자심사로 투자가 결정되므로 자치단체는 대규모 투자를 집행함에도 사업의 투자심사 권한이 제한
 - 2013년부터 2019년까지 중앙의회 사업(194건)의 평균 39.2%는 국비 미포함 사업이며, 2019년에는 48% 수준에 달하는 것으로 파악
- 또한 국비가 전혀 포함되지 않은 사업임에도 불구하고 의무적으로 중앙정부 지정 전문기관에 「지방재정법」 타당성조사를 의뢰
 - 2020년 한 해에만 약정이 체결되어 수행 중이거나 완료된 「지방재정법」 타당성조사는 19건이며 이 중 국비가 전혀 없는 사업이 13건으로 다수
 - 자원 구성별로 살펴보면 19건의 총사업비 43,963억 원 중 국비는 382억 원 수준으로 전체 사업비 중 0.9%에 불과한 실정



[그림 3] 서울시의 「지방재정법」 타당성조사 수행 현황

Ⅰ 지방자치단체 재정자율성 및 책임성 약화

중앙정부 중심의 심사제도는 지자체의 자율적 심사 권한을 제약하고 책임성을 약화

- 투자사업 추진 여부는 중앙정부가 심사하지만, 투자사업의 비용과 책임은 자치단체가 부담
 - 중앙의뢰 심사 결과에 대하여 중앙정부는 어떠한 책임도 부담하지 않으므로 재원투입 주체의 심사 생략은 책임 회피의 수단으로 악용될 우려
 - 자체심사 간소화는 장기적으로 투자심사의 객관성·전문성을 약화시킬 뿐만 아니라 지방자치단체의 투자사업 관리 역량을 저해
- 중앙심사 때문에 자치단체의 투자심사가 간소화 혹은 형식화되고 투자 결정을 중앙정부에 전적으로 의존하는 부작용이 발생
 - 일정 규모 이상인 사업이 재정관리 차원의 통제 수단으로 상급 기관의 심사를 받는 경우 해당 사업에 대한 지역주민의 여론이나 의사가 무시되거나 지방자치단체의 자율적인 예산편성 권한이 제약될 우려가 존재(박병희, 2016)

최근 자치분권을 강조하고 있는 정부 정책에 역행

- 중앙 중심의 심사제도는 중앙정부에 대한 의존성을 심화하고 지방자치단체의 자체심사 기능을 약화하여 지방자치 정신에 위배되며, 최근 강화되는 지방자치분권 흐름과도 배치
 - 최근에는 자치분권의 강화로 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 한다”는 「지방자치법」상 재정운영 원칙에 위배
 - 「지방자치법」 제122조(건전재정의 운영) 2항에서는 국가가 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 함을 언급
 - 서울시는 상대적으로 재정력이 풍부한 불교부단체로 국비 지원이 크지 않은 투자사업이 대부분이나 사실상 중앙정부가 대규모 투자사업 추진 여부를 결정하여 위의 원칙을 위배
- 또한 「지방자치법」 등이 위임한 자치단체장의 결정권 및 지방의회 고유의 감사 기능을 훼손
 - 「지방자치법」 제9조에는 주민복지증진을 위한 각종 개발 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고, 제39조는 지방의회가 중요 재산의 취득·처분 및 공공시설의 설치·처분, 예산의 심의·확정을 의결하도록 규정

Ⅰ 「지방재정법」 입법 취지의 훼손

「지방재정법」 제37조에서는 투자심사를 지방자치단체의 사무로 규정

- 「지방재정법」 제37조 제1항은 “지방자치단체장”의 책임하에 투자심사제도를 운영하도록 위임
 - 지방자치단체의 장이 재정투자사업에 관한 예산안 편성 등에 대하여 그 필요성과 타당성을 심사(투자심사)하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 사전에 투자심사를 하도록 규정
 - 대통령령으로 정하는 것은 투자심사의 대상, 절차, 시기, 방식 등 투자심사에 필요한 구체적인 사항에 대한 것으로 투자심사의 주체를 변경하는 것은 위임입법의 범위를 벗어난 조치
- 중앙정부가 전액 시비인 지방재정 투자사업까지 심사하는 것은 「지방재정법」의 입법 취지를 훼손하는 것이며, 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
 - 중앙의뢰 심사 대상 사업의 구체적 범위를 법률에 정하지 않고 행정안전부령에 일괄 위임한 것은 포괄위임금지의 원칙에도 위반

【표 4】 중앙의뢰 심사의 법적 근거

구분	내용
「지방재정법」	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. 1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성 2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청 가. 채무부담행위 나. 보증채무부담행위 다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 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. 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」	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. 1. 시·도: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 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

중앙정부 중심의 지방투자사업 심사는 자치단체 고유사무인 재정고권(財政高權)을 침해

- 「지방자치법」상 재정고권은 법정의 예산제도에 따라 자기의 책임으로 세입, 세출을 유지하는 지방자치단체의 권한
 - 헌법재판소는 서울특별시와 행정안전부장관 간의 권한쟁의사건⁴⁾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 지방자치단체는 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, 중앙의뢰 심사를 강제하는 것은 헌법에 보장된 지방자치의 본질 및 관련법에서 보장하는 재정고권을 침해

「지방재정법」 취지에 따른 자치단체의 자율적 권한 보장 필요

- 「지방재정법 시행령」에는 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 있으므로 문언상 의뢰심사 절차가 강제되는 것은 아님
 - 또한 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 나눠 강제적으로 심사기관을 구분
 - 투자심사 주체를 세 가지로 구분하여 대상 사업이 어느 구분 범위 내에 속하면 반드시 해당 주체에게 심사를 받아야 하는 것처럼 규정
 - 실무에서도 대상 사업이 “자체심사”, “시·도 의뢰심사”, “중앙 의뢰심사” 중 하나에 속하면 해당 심사를 의무적으로 받고 있는 상황
- “의뢰”라는 문언 등에 비추어 심사규칙 제3조는 동법시행령 제41조 제4항으로부터 위임받은 것으로 판단되나 위임 범위 밖의 사항을 정한 것으로 판단

4) 헌재 2014. 3. 27. 2012헌라4.

I 일정 지연과 업무 부담 증가에 따른 투자사업 효율성 저하

공유재산가격 포함으로 총사업비 규모가 커져 사전 절차 부담

- 2016년부터 자치단체의 공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우 사업시행자 및 예산편성 여부와 관계없이 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록 규정
 - 공유재산은 자치단체가 보유한 토지, 건물 등의 재산
 - 공유재산을 기반으로 추진하는 사업은 공유재산의 가격을 총사업비에 포함하도록 규정
- 실제 예산 투입이 발생하지 않는 공유재산가격을 총사업비에 포함하도록 규정하여 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

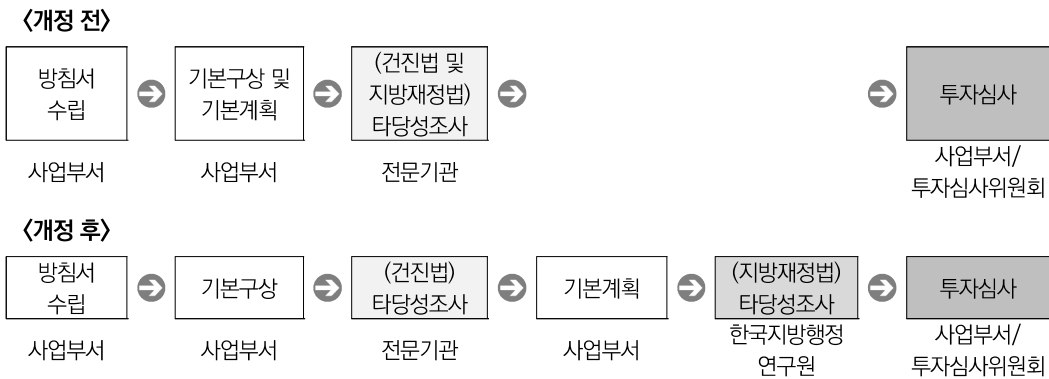
[표 5] 공유재산 활용 사업 사례

사 례	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(3회), 중앙투자심사

- 공유재산은 「공유재산 및 물품 관리법」의 공유재산심의 대상으로 자산 활용의 적정성은 공유재산심의 등 다른 법령에서 정한 심사제도에 따라 판단할 필요
 - 「지방재정법」에서 정한 투자심사 대상은 예산안 편성, 채무부담행위, 보증채무부담 행위 및 예산 외의 의무부담에 관한 사항으로 예산 집행이 없는 공유재산은 투자심사 비(非)대상
 - 지방자치단체가 보유한 공유재산에 대한 예산집행이 없으므로 총사업비에서 제외하고 「국가재정법」과 같이 경제성분석 시 기회비용으로 반영
- 공유재산을 총사업비 산정기준에서 제외하여 중앙의뢰 심사 혹은 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업을 축소하여 자치단체의 부담을 경감할 필요
 - 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 등이 수정되지 않아 현재에도 공유재산을 활용하는 대부분 사업이 공유재산가격을 총사업비에 반영하는 상황

타당성조사 중복 규제로 인한 지방투자사업 일정 지연

- 「지방재정법」 타당성조사는 개별법에 근거한 타당성조사와 별개로 수행되어 절차적 중복과 이중 규제가 문제되고 있는 상황
 - 「지방재정법」 타당성조사 외에도 「건설기술진흥법」, 「국가통합교통체계효율화법」 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 개별법령에서 정한 타당성조사를 별도로 수행
- 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 타당성조사 등 두 번의 조사로 설계 전 사업계획에만 최소 2년 이상 소요
 - 과거에는 「건설기술진흥법」 및 「지방재정법」 타당성조사의 동시 수행이 가능하였으나 현재는 「지방재정법」 타당성조사를 「건설기술진흥법」 타당성조사와 분리하여 수행할 필요
 - 「지방재정법」 타당성조사 신청에서 결과 통보까지 최소 8개월 소요(서울시 평균 11개월)



[그림 4] 「지방재정법」 개정에 따른 지방투자사업 추진단계 변화

- 유사한 내용의 타당성조사를 투자심사 이전에 중복 시행하여 사업부서의 절차적 부담, 적기 투자 지연에 따른 행정비용 등이 증가
 - 「지방재정법」 타당성조사를 준비하기 위한 사업부서의 업무 등을 고려하면 사업추진을 위한 시간 지연, 절차 이행에 따른 행정적 부담이 가중
- 그러나 지방재정법 타당성조사 결과(B/C)와 무관하게 투자심사를 통과
 - 서울시 사업 중 전문기관의 지방재정법 타당성조사와 투자심사를 완료한 사업 대부분이 경제성분석 결과와 상관없이 투자심사를 통과

지방재정법 타당성조사 완료		투자심사 의뢰	투자심사 결과
32건	B/C ≥ 1.0 2건 B/C < 1.0 21건 B/C 미제시 9건		

주: 서울시가 의뢰하여 지방재정법 타당성조사를 완료한 32건의 사업 기준

[그림 5] 「지방재정법」 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과

Ⅲ. 지방재정 투자사업 심사체계 개선 방안

Ⅰ 지방투자사업 효율화를 위한 선순환 구조 정립

제도의 목적과 취지에 부합, 관계 법령과의 일관성 유지, 투자심사의 효율성 제고를 목표

- 지방재정의 자율성 및 책임성을 확대하고 지방재정투자 활성화로 지역경제의 활력을 높일 수 있는 제도 개선 방안을 강구
 - 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성 보장이라는 「지방재정법」의 제정목적을 달성할 수 있도록 자치재정권을 보장
 - 자치단체가 수행한 타당성조사와 투자심사는 결과의 신뢰성이 낮아 규제가 필요하다는 의견도 존재하지만, 장기적으로 지방정부 자체의 심사역량을 키우고 지역사업의 적기 투자를 도모할 수 있는 대책을 마련
 - 기획재정부가 민간투자사업 검토 전문기관으로 한국개발연구원(KDI) 외에 공공기관, 지방연구원 등 15개 기관을 추가 지정한 사례와 같이 타당성조사 수행기관을 다원화하여 신속한 사업 추진을 도모
 - 향후 지역 경제 활성화를 위하여 수조 원 규모의 생활형 SOC 사업이 추진될 예정으로 이의 신속하고 효과적인 대응을 위해서는 지방정부가 사업을 책임성 있게 수행할 수 있도록 절차를 개선

구분 제도	행정관리 측면	법·제도 측면	투자 효율성 측면
지방 투자 사업 심사 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지방투자사업에 대한 중앙집권적 통제 • 재원 부담주체와 심사주체의 비정합성 • 중앙의뢰심사 증가에 따라 재정 자율성 및 책임성 약화 • 자치분권 강화 정책과 배치 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 및 관련 법규의 취지 훼손 • 「지방재정법」 입법 취지 훼손 • 총사업비에 공유재산 가격을 포함하여 업무부담 증가 • 지방자치단체 간 형평성 위배 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 투자사업 심사역량 강화의 중요성 • 자치단체 투자사업 역량 약화
지방 재정법 타당성 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 예산편성의 자율성 침해 및 조사와 심의의 불일치 • 공유재산가격 포함에 따른 전문기관 타당성조사 이행으로 행정 비용 및 사업기간 증가 • 중앙정부가 지정한 단일 기관의 타당성조사 독점 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 타당성조사의 수행 시기 문제 • 「건설기술진흥법」 타당성 조사와 유사 • 유사 타당성조사와 절차적 중복에 따른 이중 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 비용 및 업무 부담 가중 <ul style="list-style-type: none"> - 일정 지연에 따른 행정비용 증가 - 타당성조사 수행비용 부담 • 사업 지연으로 인해 투자 활성화 정책에 배치
문제점	자치분권·재정분권 훼손	「지방재정법」 등 관련 법령 위배	투자사업 지연에 따른 효율성 저하
개선방향	재정 자율성과 책임성 강화	제도의 절차적 합리성 제고	지역 투자사업의 효율성 향상

[그림 6] 지방재정 투자사업 심사체계 문제점과 개선방향 도출

I 중앙·지방 간 역할 분담 개선 방향

지방자치단체의 재정 자율성과 책임성 강화

- 지역별 재정력이나 특성이 다양하여 최근 정부는 자치 및 재정분권을 적극적으로 강화하는 추세
 - 2020년 1월 국회에서 중앙정부 사무 일부를 자치단체로 이전하는 「지방이양일괄법」이 통과되는 등 자치분권을 강화하는 추세
 - 8:2 수준인 중앙정부와 지방정부의 세입재정 비율도 장기적으로 6:4 수준으로 조정하는 방향으로 개선
- 지방재정 투자심사제도가 자치분권의 목표 및 방향과 부합하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 재정사업을 수행하고 그 책임을 부담하는 방향으로 개선
 - 현재 지방투자사업 심사제도는 중앙정부가 심사를 하지만 사업추진의 책임은 지방이 부담하는 형태로 심사에 대한 책임이 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

제도의 절차적 합리성 제고

- 「지방재정법」 등 관련 법률의 입법 취지를 고려할 때 지방투자사업의 계획과 집행은 지방자치단체가 수행하고, 중앙정부는 지방자치단체를 지원하는 역할이 바람직
 - 현재의 제도는 정책 비용을 최소화하기 위하여 중앙의뢰 심사를 이행하도록 하는 강제적인 정책 도구이나 지방자치단체가 사업의 심사 과정에서 배제되어 사업 계획과 투자 집행의 책임성을 유인하지 못하는 상황
 - 장기적으로는 자치단체의 자주적 역량 향상을 제한하고 중앙정부와의 갈등을 초래하는 등 부정적 영향
- 「지방재정법」의 입법 취지에 따라 지방투자사업을 더욱 적극적으로 추진하기 위해 투자심사와 타당성조사 주체를 지방자치단체가 직접 결정할 수 있도록 제도를 개선
 - 자치단체 스스로 투자사업의 추진 여부를 결정하고, 중앙정부는 이를 지원함으로써 지방 재정 운영의 건전성과 자율성을 보장
 - 타당성조사의 주체 역시 행정안전부장관이 일률적으로 결정하는 것이 아니라 재원 구성에 따라 자치단체장이 결정할 수 있도록 제도를 개선

지역 투자사업의 효율성 향상

- 단순히 예산 사용을 통제하기 위한 심사가 아닌, 열악한 지역 경제를 활성화하기 위한 수단으로서 지방재정 투자사업을 보다 적극적·효율적으로 추진할 수 있도록 심사제도를 운영
 - 현재 지방투자사업 심사제도는 심사 주체만 지방자치단체일 뿐 심사기준이나 심사방식은 대규모 국토개발사업 위주의 국가관리사업 기준을 답습
 - 지방재정 투자사업은 전통적인 국가 중심의 SOC 사업과 사업 규모나 재원 구성, 사업 여건 등에 큰 차이가 있음에도 불구하고 국가관리사업 심사제도를 그대로 답습하는 것은 모순
 - 단순히 예산 사용을 통제하기 위한 심사가 아닌, 열악한 지역 경제를 활성화하기 위한 수단으로서 지방재정 투자사업을 보다 적극적·효율적으로 추진할 수 있도록 심사제도를 운영할 필요
- 중앙정부는 지방자치단체의 심사역량 부족을 이유로 심사를 직접 하기보다는 자치단체가 역량을 갖추고 자율적으로 심사를 추진할 수 있도록 지원
 - 중앙정부가 자치단체 사업의 심사를 지속적으로 직접 수행할 수 없으므로 자치단체가 심사역량을 축적할 수 있도록 역할의 변화가 필요
 - 중앙정부는 자치단체가 심사제도를 객관적이고 투명하게 운영하는지 모니터링하여 인센티브 또는 페널티를 부여하고, 제도가 원활히 운영될 수 있도록 지침 작성, 교육 등을 지원
 - 둘 이상의 자치단체가 연계하여 시행하는 사업이나 국비 지원 규모가 상당 부분 포함된 사업은 중앙정부가 직접 개입하여 조정

[표 6] 지방재정 투자심사제도 개선 방향

구분	현행	개선방향
투자사업의 자율화, 효율화, 책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 의뢰를 통해 일정 규모 이상의 투자심사 또는 중앙정부 산하기관에서 타당성조사를 실시하여 직접적으로 사업의 규모 등을 통제. 단, 결과에 대한 책임은 부재 • 재원 구성에 상관없이 행정안전부장관이 고시하는 기관에서 「지방재정법」 타당성조사를 수행 • 또한 「건설기술진흥법」의 타당성조사 중복수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 특성과 여건에 따라 사업을 추진하고, 사업 추진과 심사의 책임을 모두 자치단체가 부담 • 투자심사와 투자 결과 모니터링 등 사후관리로 자치단체 사업 역량을 제고하고 사업의 효율성을 확보 • 재원 부담주체에 따라 전문기관 선정권한 배분 • 조사 간 내용 차이가 크지 않으므로 제도를 정비
중앙정부 및 자치단체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부가 타당성조사 및 심사 직접 수행 • 자치단체는 중앙정부의 획일적인 심사기준에 따라 사업을 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부는 자치단체의 사업계획 수립 및 객관적 심사 추진을 위해 지원하는 역할을 수행 • 자치단체 심사역량을 높이고, 투자사업의 계획 역량이 함께 제고될 수 있는 선순환 체계를 조성
투자사업 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 타당성조사, 투자심사 등 사업의 사전적 관리에 초점을 두어 지역 현안에 대한 적기 대응이 어려움 • 공사기간 및 준공 후 운영 단계에서 진도율 관리 위주의 형식적인 사후관리 제도를 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 단순 진도관리가 아닌 사업 효율성에 대한 관리로 체계를 변경
투자심사 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 톱다운 방식의 예산 편성 과정에서 투자 우선순위를 결정하기 위하여 기본적(획일적) 평가 기준에 따라 사업의 추진 여부를 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 투자여건 및 재정여건을 감안하여 사업추진 여부를 결정할 수 있도록 기본 평가 기준 외에 지역별 여건을 추가로 고려하는 지역 맞춤형 심사기준 활용
투자심사 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 재원부담 정도 및 여부에 상관없이 사업분야와 사업 규모에 따라 심사 주체 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 재정이 투자되는 사업은 자치단체 스스로 투자심사를 시행하도록 하는 것을 원칙으로 하며, 재원 구성 비율에 따라 심사 주체를 결정

IV. 정책 제언

I 지방 투자사업의 중앙·지방 간 자원 분담·심사 역할 재정비

지방재정분권의 원칙을 확립하고 중앙·지방 간 역할을 재정립

- 지방재정분권은 중앙정부 개입을 축소하여 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 방향을 지향
 - 재정분권은 중앙정부가 지방정부의 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 재정에 관한 의사결정의 자율성 및 책임성 확보와 관련된 자치권 확대와 밀접하게 관련
 - 재정분권으로 재원의 조달 및 지출에 관한 의사결정을 독립적으로 수행할 때 지역주민들의 선호에 부응하는 행정서비스를 제공하고 효율성 및 책임성 확보 가능
 - 실질적 재정분권을 위해서는 재정과 관련한 지방자치단체의 의사결정의 자율성을 제고하고, 그에 따른 책임성을 높이는 것이 필수

재정분권 원칙에 따라 투자심사위원회와 「지방재정법」 타당성조사 제도를 개선

- 지방재정 투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영 및 중복투자 방지를 위한 대표적인 사전적 재정관리제도에 해당
 - 지방자치단체가 수행하는 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증하여 무분별한 중복투자를 방지하고, 생산적인 재정 운영 및 한정된 투자재원의 계획적 운용을 지향
 - 재정분권의 원칙과 방향에 따라 지방자치단체의 자율성을 보장하면서도 책임성을 강조할 수 있도록 제도를 개선

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
투자심사위원회 운영 개선	- 투자재원의 부담 주체에 따른 심사기관 선정 - 총사업비 산정 시 공유재산가격 제외 - 자체재원의 해석 범위 확대
「지방재정법」 타당성조사 제도 개선	- 타당성조사 중복 규제 해소 - 타당성조사 수행 기관 확대 - 투자재원의 부담 주체에 따라 전문기관 선정 권한 배분

I 투자심사위원회 운영 개선

투자재원의 부담 주체에 따른 심사기관 선정

- 국비가 일정 비율 또는 일정 금액 이상 포함되는 경우에 한하여 중앙의뢰 심사를 이행하도록 의뢰 심사 대상을 변경
 - 현재는 이전재원이 포함된 총사업비 300억 원 이상 사업 및 재원에 관계없이 청사와 문화·체육시설은 중앙에 심사를 의뢰하도록 규정
 - 그러나 시비가 소요되는 자치단체의 대규모 사업을 스스로 심사하지 않고 중앙정부가 심사함으로써 자치단체의 책임성이 저하되는 문제를 해소할 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
 - 따라서 국비가 일정 이상 포함되는 경우에 한하여 중앙의뢰 심사를 이행하도록 제도를 개선

- 또한 중앙의뢰 심사 대상 사업을 축소하는 개선과 동시에 중앙의뢰 심사 대상 사업이더라도 자체 심사를 선행하도록 제도를 재개정
 - 과거와 같이 시의 대규모 사업은 시 투자심사위원회를 거쳐서 결정한 후 중앙투자심사에 의뢰(「서울특별시 투자사업심사에 관한 규칙」 재개정 필요)
 - 재원 대부분이 자체재원인 투자사업의 심사를 중앙의뢰 심사로 대신하는 것은 재정주권을 포기하는 것으로 의뢰심사 대상이 축소될 경우 일정 지연 등의 부작용보다 책임성 강화와 사업 내실화 등에 따른 실익이 더욱 클 것으로 기대

[표 기] 심사제도 운영 관련 투자심사 절차 개선(안)

현행	개정안
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>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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>

총사업비 산정 시 공유재산가격 제외

- 심사기관을 정하는 총사업비 기준은 「국가재정법」의 총사업비 관리 지침과 동일하게 공유재산 가격을 제외
 - 공유재산가격은 실제로 소요되지 않는 비용으로 국가사업에서는 제외하고 있으며 경제성 분석 시 기회비용으로 반영
 - 특히 서울시 사업은 타 자치단체와 비교하여 공유재산가격의 비중이 큰 상황으로 예산 집행이 전혀 없는 공유재산가격을 총사업비에 포함함으로써 일정 지연 및 업무부담 증가
 - 따라서 국가재정법과 동일하게 사업 주체의 공유재산가격은 총사업비에서 제외하고, 사업 주체가 아닌 기관(중앙정부 등)이 보유한 공유재산의 가격만 총사업비에 포함

자체재원의 해석 범위 확대

- 지방자치단체의 심사대상을 확대할 수 있도록 자체재원의 해석 범위를 확대
 - 현재 투자심사 지침에서는 자치단체의 자체재원으로 지방비와 지방교부세, 조정교부금만을 포함
 - 지방채와 민간자본, 기금 등은 이전재원으로 판단하여 중앙의뢰 심사를 받도록 강제
 - 그러나 지방채는 지방자치단체가 상환 부담을 지고 민간자본은 별도의 재정투입이 일어나지 않는다는 점에서 이전재원으로 해석하기에 모호
 - 특히, 「민간투자법」의 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

Ⅰ 「지방재정법」 타당성조사 제도 개선

타당성조사 중복 규제 해소

- 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 타당성조사를 함께 수행할 수 있도록 제도를 개선하여 사업 부서의 절차적 부담을 줄이고 사업 계획단계에 소요되는 기간을 단축할 필요
 - 현재 「지방재정법」 타당성조사는 중앙이 지정한 단일 기관이, 「건설기술진흥법」 타당성 조사는 지방연구원 및 외부 전문기관 등이 수행
 - 타당성조사 전문기관이 두 조사를 동시에 수행할 수 있도록 한다면 검토에 소요되는 행정력 및 비용, 소요 기간의 절감 가능
- 관련 법령의 개정으로 「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 행정안전부장관에게 부여함으로써 전문기관을 확대

타당성조사 수행기관 확대

- 「지방재정법」 타당성조사 수행기관을 중앙정부의 단일 기관으로 지정한 것은 독점적 규제
 - 최근 정부는 예비타당성조사 및 민간투자사업 평가 전문기관을 추가로 지정하는 등 조사 기관을 다원화하여 투자를 활성화하는 추세
- 「지방재정법」 타당성조사를 행정안전부 산하 전문기관이 독점 수행하도록 한 것과 달리 기획재정부는 예비타당성조사 및 민간투자사업 검토 전문기관을 확대
 - 「국가재정법」 예비타당성조사 전문기관으로 기존의 한국개발연구원(KDI), 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에 한국조세재정연구원(KIPF) 추가
 - 민간투자사업의 경우 기관 설립 목적과 업무를 수행할 조직, 전문인력 5명 이상, 경력자 3명 이상, 적절한 운영계획 등 5개 기준을 모두 충족한 공공기관 및 지방연구원(15개 기관)을 전문기관으로 추가 지정
 - 기획재정부는 지방연구원이 시·도 민자사업을 검토하면 독립성이 저해될 수 있다는 우려에 검토보고서의 철저한 검수, 문제 발생 시 전문기관 취소 등의 조치로 독립성을 유지할 계획

[표 8] 민간투자사업 검토 전문기관 확대

구분	수행 기관(총 15개 기관)
공공기관 (9개)	국토연구원, 수도권매립지관리공사, 국가철도공단, 한국교육개발원, 한국교통연구원, 한국문화관광연구원, 한국보건산업진흥원, 한국환경공단, 한국해양수산개발원
지방연구원 (6개)	경기연구원(경기도공공투자관리센터), 경남연구원(공공투자개발관리센터), 부산연구원(부산공공투자관리센터), 서울연구원(서울공공투자관리센터), 울산발전연구원(울산공공투자센터), 한국지방행정연구원

- 「지방재정법」 타당성조사 수행 전문기관을 중앙의 단일 기관에서 지방연구원 등 공공투자사업의 관리가 가능한 복수의 전문기관으로 확대 필요
 - 「지방재정법」 타당성조사 수행 기관의 다원화로 전문성 강화 및 사업추진의 신속성을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 공공투자관리 역량을 강화할 수 있을 것으로 기대

투자재원의 부담 주체에 따라 전문기관 선정 권한 배분

- 「지방재정법」 타당성조사 전문기관 지정권한을 행정안전부장관과 시·도지사로 배분하여 타당성 조사 중복수행에 따른 사업 지연과 업무 및 비용 부담을 완화할 필요
 - 행정안전부장관이 정하던 전문기관을 재원에 상관없이 일정 자격을 갖춘 기관이 수행할 수 있도록 개선하고 전문기관의 지정 자격도 행정안전부장관 또는 시·도지사로 확대

[표 9] 타당성조사 관련 「지방재정법」 제37조(투자심사) 개정(안)

현행	개정안
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 투자 심사를 하여야 한다. 다만, 「국가 재정법」 제38조에 따른 예비 타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다.	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, 「국가 재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 또는 「건설기술진흥법」 제47조에 따른 타당성 조사를 실시한 경우에는 타당성 조사를 받은 것으로 본다.
④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.	④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 위탁하여 체결할 수 있다.

[표 10] 「지방재정법」 타당성조사 운영 관련 투자심사 절차 개선(안)

현행	개정안
사업 규모에 따른 수행기관 운영	자원 부담주체에 따른 수행기관 운영
	<p>○ 전액 자체재원인 경우</p> <p>○ 전액 자체재원이 아닌 경우(국비지원 비중에 따라 택1)</p>

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr