

# 지방재정 투융자사업 심사제도 현황 및 과제

2011. 5

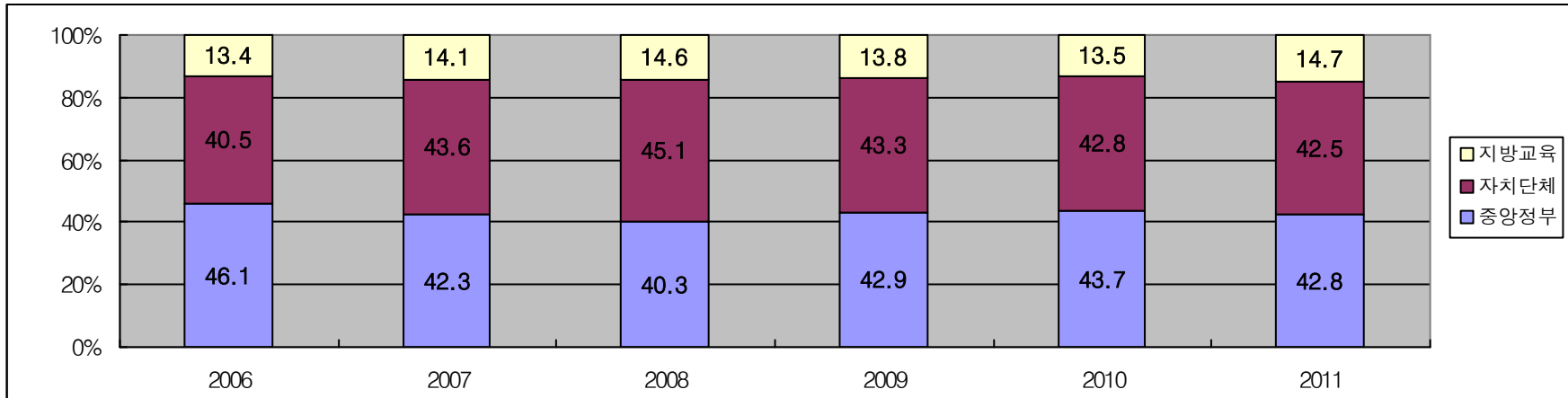
행정안전부

## 목 차

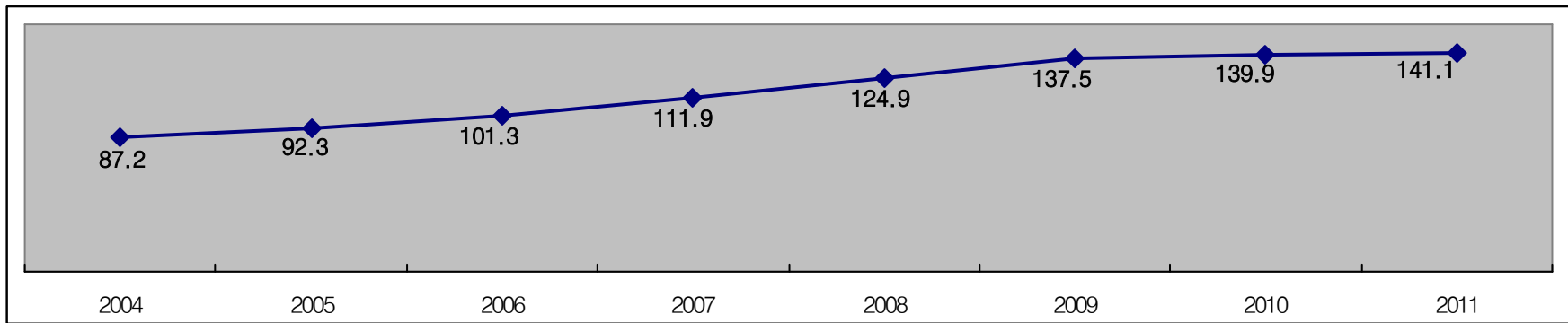
- I. 지방재정 현황
- II. 재정투융자심사제도 개요
- III. 재정투융자심사 제도 개선 경과
- IV. 재정투융자심사 제도개선 검토과제

# I 지방재정 현황

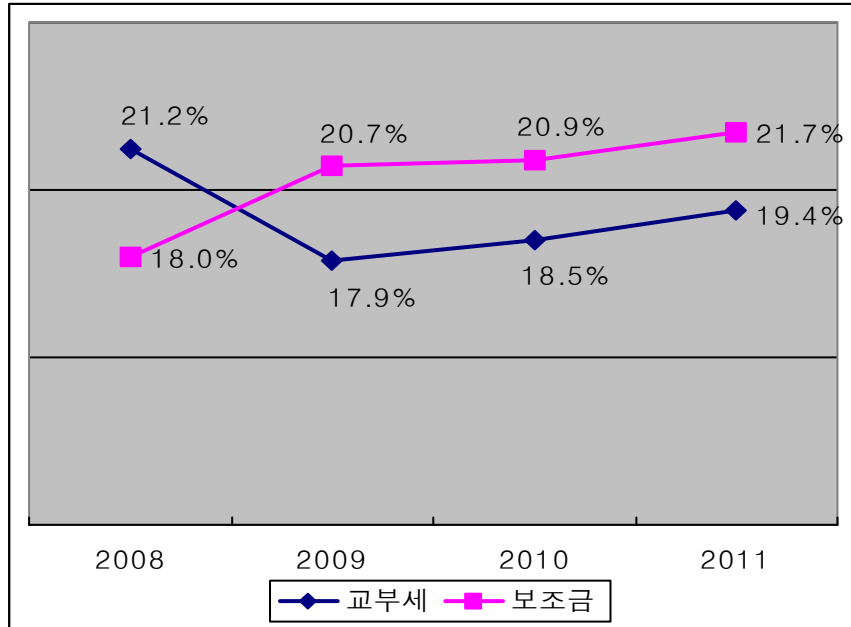
□ 자치단체 재정지출 비중 : '11년 42.6% (지방교육예산 포함시 57.3%)



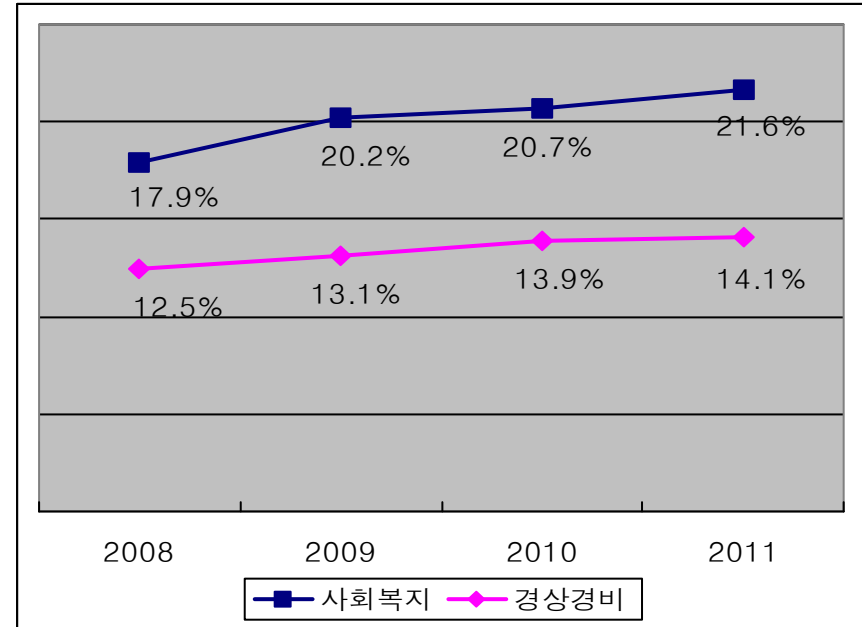
□ 자치단체 예산규모 : '11년 141.4조원



□ **세입재원**



□ **세출부문**



- ◆ 공공부문에서 자치단체 재정비중은 '08년 45.1%를 정점으로 완만하게 감소하고, 자치단체 예산규모도 정체 (연평균 증가율 '04~'09년 9.6%, '09~'11년 1.3%)
  - ◆ 세입재원 중 사용목적이 정해진 보조금 자원규모가 지속적으로 증가 하고, 세출부문에서는 경직성경비인 사회복지부문, 경상경비 등 비중 증가
- ⇒ 세수 정체, 경직성 경비 증가에 따른 가용재원 규모 감소

최근 5년간 전국 광역단체 재정자립도 ▶ 2007년 ▶ 2011년 (단위:%)



# 전임자 ‘실패한 사업’ 뒤치다꺼리 ... 주민들에 ‘빚 덩터기’



은행 한 번 못해보고 철거할 판 인천시가 800억원대의 예산을 투입해 건설한 월미도8리레이온 인조모래일 시설은 인조모래일 대신 모래를 채취하는 인조모래일 시설을 건설하려다 실패했다. 인조모래일 시설이 인조모래일 시설이 아니라 모래를 채취하는 인조모래일 시설을 건설하려다 실패했다. 인조모래일 시설이 인조모래일 시설이 아니라 모래를 채취하는 인조모래일 시설을 건설하려다 실패했다.

인천=원유현기자 youhoney@hk.co.kr

〈1〉 텅 빈 공간 물려받은 지자체들  
 지난해 28일 수도권내의 대표적 관광지인 인천 중구 월미도. 국내 최초의 도심형 모노레일인 월미도하늘레일이 서해 바다를 배경으로 펼쳐진 모습을 드러내고 있었다. 지상 8m 높이 교각 위에 레일인 구조물을 이어져 있고 정각 그 위를 달려야 할 전차는 보이지 않았다.

경인선 인천역을 출발해 월미도 일대를 순환하는 6.1km 노선의 월미도하늘레일은 완공 2년이 다 되도록 운행은 커녕 도심의 흉물로 남아 철거될 처지에 놓였다. 2009년 7월 개통 예정이었던 시흥 주흥에서 차량 이탈과 추돌 등 안전성 문제가 제기돼 개통이 세 차례 연기됐고, 시흥시인 인천시 산하 인천교통공사는 사업 전면 중단을 선언했다. 현재 시민감동위원회가 조사하고 있지만 시는 사실상 철거 방침으로 정하고 시공사를 상대로 소송을 준비 중이다. 사업비 853억원에 철거비 250억원을 합하면 현재 1,100억원이 공중으로 날아가게 된 셈이다. 상당수 인천시민들은 "전임 시장의 잘못된 정책 판단이 빚어낸 결과"라며 분통을 터뜨리고 있다.

달초 인천시가 의뢰한 '관광전자 타당성 검토 용역'에서는 노면전차 방식이 최적이란 결과가 나왔으나, 2007년 2월 안상수 시장은 돌연 7~18m 높이의 모노레일 방식으로 바꿀 것을 인천교통공사에 지시했다. 사업비도 두 배가량 늘었다. 안 시장은 "인전세계도 사측전(2009년 8~10월)을 위한 구도심 불거리 제공 등 관광인프라를 제공하자는 취지였다"고 말했다.

강원 평창의 국내 최대 종합휴양시설인 알펜시아 리조트 개발 사업도 전임 단체장의 무리한 사업 추진의 대표적 사례로 꼽힌다. 달초 의도는 좋았다.

- 사업 중단 월미도하늘레일  
 용역결과 무시해 안전 문제  
 현재 1100억 공중으로
- 분양 실패 평창 알펜시아  
 부동산 침체 못 내다봐  
 하루 이차 1억 매출단지
- 준공 지연 화성종합타운  
 관련법 기준 초과 규모 고집  
 국비지원 실패 사업비 부족

강진선 강원지사는 2005년에 평창 동계올림픽 유치에 의해 "세계 최고의 휴양지를 짓겠다"며 알펜시아 리조트 사

업을 시작했다. 평창군 용산리와 수산리 일대 489만2,560㎡에 고급 빌라와 호텔, 골프장, 스키장빌라 등을 조성하기로 하고 강원도 한해 예산의 절반 가량을 1조6,000억원을 투입했다. 하지만 이 사업은 부동산 침체로 엄청난 예산만 남비하고 실패했다. "시장성과 자금 조달 여건 등을 내다보지 못한 주먹구구식 행정이 가져온 결과"라는 비판이 쏟아졌다. 산골짜기에 한 채에 20억원이 넘는 최고급 빌라지를 건립하겠다고 했으나 살 사람이 나타나지 않았다. 주민들은 "주말을 제외하고 관광객을 보기 어렵다"고 말했다.

결국 하루 이차만 약 1억원에 달하는 매출단지도 전락했다. 사업시행사인 강원도개발공사 관계자는 "사업비의 60%

● 전임 단체장의 무리한 개발 사업 사례

사업	내용	사업	시기	단체장	현재상태
인천 월미도하늘레일	인천역에서 월미도 순환하는 관광모노레일	853억원	2007-2009년	안상수 전 인천시장	운행불가 사업 전면중단 선언
강원평창 알펜시아 리조트	고급빌라, 스키장, 호텔	1조6,000억원	2005-2009년	강진선 전 강원지사	분양 실패, 매각 추진
경기 화성종합경기타운	축구장, 육상필드 경기장	2,869억원	2009년 착공	최영근 전 화성시장	사업비 부족으로 준공 지연

를 건지는 수준에서 전체 마라도 검토 중이지만 사겠다는 기업이 없다'고 속앓이를 했다. 28일 취임한 최문순 지사는 "외국자본 유치 등을 통해 알펜시아 리조트 문제를 가장 먼저 해결하겠다"고 밝혔으나 결과를 낙관할 수 없다. 사업비 2,869억원 규모의 경기 화성시 화성종합타운 건설사업은 심각한 지방재정 위기의 상징이다. 2009년 4월 착공한 종합타운은 당초 용해 1월 안 공할 예정이었지만 공사 중단 등으로 준공이 지연되고 있다. 막대한 사업비가 발목을 잡았기 때문이다. 관련법상 화성시의 적정한 경기장 규모는 1만 5,000석, 하지만 화성시는 이 기준을

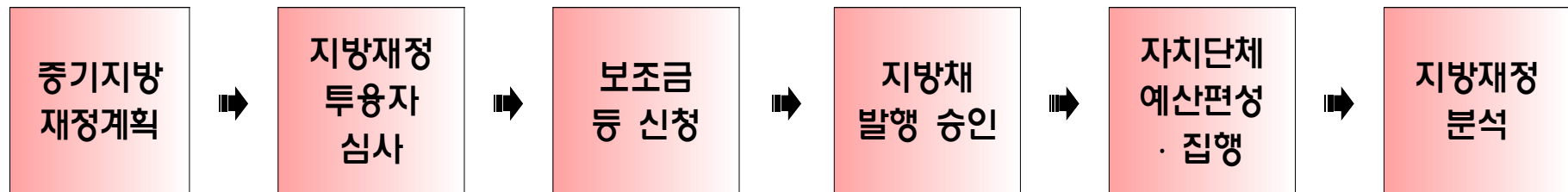
2배 이상 초과한 3만5,000석의 경기장을 지으면서 국비 지원을 한 톨도 받지 못했다. 2011년에만 739억원의 예산이 부족한 상태다. 화성시의회 관계자는 "2005년에서 2010년까지 제일한 최영근 시장이 치적을 쌓기 위해 무리한 각종 개발사업을 추진했다"면서 "그 결과 화성시는 매년 부채가 급증하는 등 빚더미에 올라 있었다"고 말했다. 평화와참여로 가는 인천연대 관계자는 "우리의 사명, 세금남비 등 재정파탄의 원인과 책임이 반드시 규명돼야 한다"면서 "다른 지자체들도 비슷한 상황인 만큼 국가적 차원의 대책이 필요하다"고 말했다. 송원경기자 wysong@hk.co.kr

## Ⅱ 지방재정 투융자사업 심사제도

### 1 개요

- 예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위해
- 예산편성 전에 자체 또는 제3의 기관이 주요투자사업 및 행사성사업의 타당성·효율성을 심사하는 제도로 '92년 도입

#### < 재정투융자사업 추진 절차 >



## 자율과 책임에 걸맞는 건전한 지방재정

### 건전한 지방재정 관리제도로 정착·운영

- 일정규모 이상의 주요 투자사업에 대한 심사를 의무화 하여 사업의 계획성·효율성 제고
- 자치단체 예산편성 및 사업시행 전 투자심사를 확행하여 재정낭비 최소화

### 투자심사의 객관성·타당성 제고

- 한정된 투자자원을 투자 우선순위에 따라, 부문별·연도별로 적정 배분
- 주요사업에 대한 현지 확인심사 실시, 민간이 참여하는 위원회 심의를 통해 심사의 객관성 확보

### 각종 지방재정계획과 연계한 계획재정 운영

- 국가계획 및 중기지방 재정계획과 연계운영하여 재정지원 효과 극대화
- 투자심사 결과를 토대로 합리적으로 재정지원 및 예산편성

### 사후평가 강화를 통한 엄정한 제도운영

- 자치단체 재정투융자 심사에 대한 사후평가를 통해 심사의 적정성, 객관성 및 전문성 제고
- 투융자심사 결과의 사후 관리를 통한 제도의 내실화 도모

### 3

## 심사대상 및 유형

- 자체심사 : 기초(20~50억 미만 투자사업 / 3~5억 미만 행사성사업)  
            광역(40~300억 미만 투자사업 / 5~30억 미만 행사성사업)
  - 의뢰심사 : 광역(기초 50~300억 미만 투자사업 / 5~30억 미만 행사성사업)  
            중앙(기초·광역 300억원 이상 투자사업, 30억 이상 행사성사업)
- ※ 총사업비 500억원 이상의 사업은 투융자심사 전 타당성조사

### 4

## 심사기준 : 사업의 필요성, 사업규모의 적정성 등 7개 분야 심사

- ①국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성 ②중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 ③소요자금 조달 및 원리금 상환능력 ④재무적·경제적 수익성 ⑤사업의 필요성 및 시급성 ⑥주민숙원·수혜도 및 사업요구도 ⑦사업규모·사업비의 적정성

## 5

### 심사절차 및 결과 조치

- 심사 의뢰(1, 5, 9월말) → 관계부처 의견조회(2, 6, 10월 중) → 실무 검토 → 지방재정투융자심사위원회 심의(분과위 ⇒ 전체회의) → 심의결과 통보(4, 7, 12월초)

#### ※ 지방재정투융자 심사 위원회

- ◆ (구성) 지방재정전문가 등 민간위원, 지방재정세제국장 및 관련분야 담당과장
- ◆ (분야) ① 일반행정·환경보호, ② 문화·관광 ③ 사회복지·산업 ④ 수송·교통  
⑤ 국토·지역개발 5개 분과위 운영

- 행안부장관 및 시·도지사는 심사결과를 심사완료일로부터 14일 이내 통보  
➔ 심사결과를 교부세·국고보조금·시도비 지원 및 지방채발행 승인과 연계하여 운영

- ◆ (적 정) 사업타당성이 인정되므로 예산반영 및 정상추진
- ◆ (조건부) 선행절차 이행 및 자원대책 등 필요조건 충족후 추진
- ◆ (재검토) 사업의 규모·시기·자원조달대책·채무상환계획 등 종합적 재검토
- ◆ (부적정) 사업의 타당성 결여로 추진해서는 아니되는 사업

## ※ 운영 현황 : 연도별 중앙심사 실적

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
총대상	301건	365건	317건	265건	254건
적 정	105건(36%)	143건(39%)	141건(44%)	89건(34%)	97건(38%)
조건부	139건(46%)	195건(53%)	135건(43%)	136건(51%)	112건(44%)
부적정	57건(19%)	27건(8%)	41건(13%)	40건(15%)	45건(18%)

부적정 = 재검토 + 부적정 + 반려

## 6

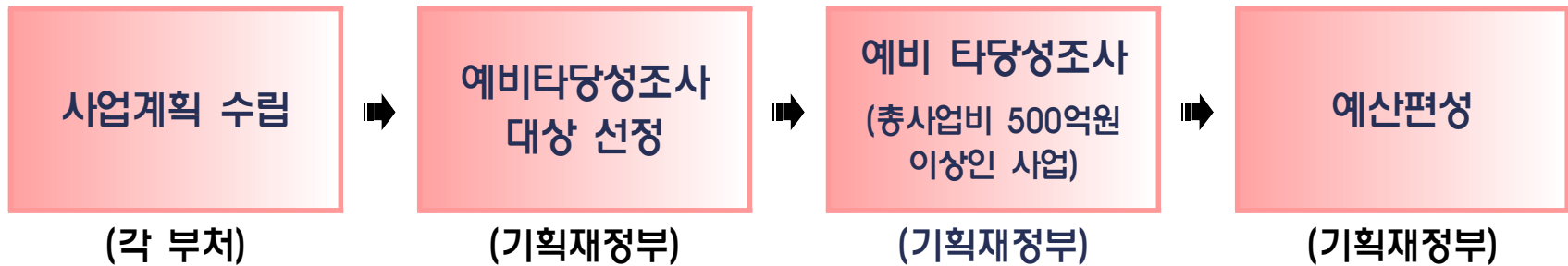
## 사후 평가

- (시기) 매년 1회
- (주관) 행정안전부
- (방법) 자치단체 교차평가 또는 자체평가
- (평가항목) ①예산반영율, ②미심사 사업 예산반영율, ③재검토·부적정사업 예산반영율, ④조건부사업 조건이행율 등

⇒ 지방재정분석 및 재정패널티 제도와 연계·운영하여 실효성 제고

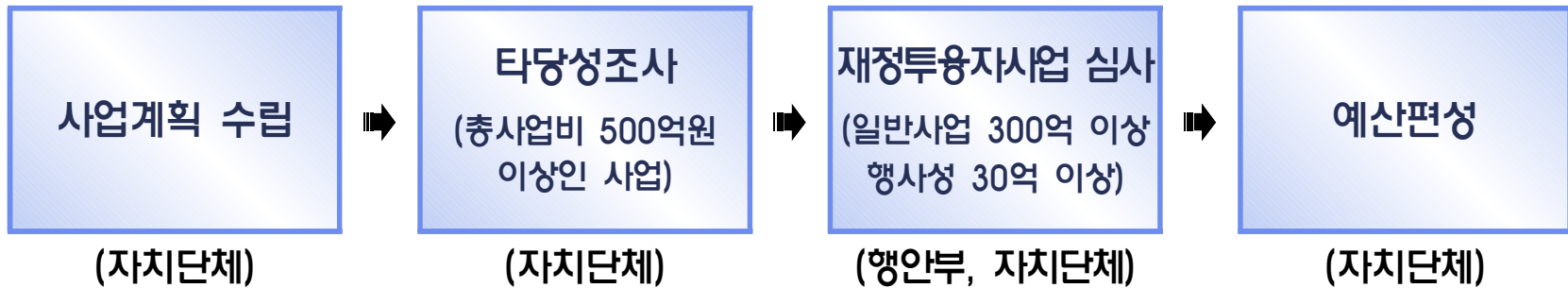
## ※ 중앙정부와 자치단체 사업 타당성 검토 시스템 비교

### □ 중앙정부



\* 예산당국이 가용재원 범위 내에서 사업 우선순위를 결정하기 위한 사실상의 예산편성 절차

### □ 자치단체



\* 각 자치단체가 개별여건에 따라 결정한 투자방향 및 우선순위를 제3의 기관에서 재검토하는 사전심의 제도

# Ⅲ 재정투융자심사 제도 개선 경과

## 1

## 연 혁

- '94. 12월 투융자심사 결과를 기초로 예산을 편성하도록 의무화
- '01. 9월 지방재정투융자심사 범위 확대 등 심사 기능 강화
  - 10억원 이상의 행사성사업, 2개 이상 시도 관련 사업을 중앙투융자 대상에 포함
  - 투융자심사결과 재검토·부적정 사업에 대한 국비지원·지방채발행 승인 제한
- '05. 12월 총사업비 500억원 이상의 대규모사업에 대한 타당성 조사 의무화
- '08. 8월 물가상승률 반영, 지방재정 자율성 강화 차원에서 심사대상 축소
  - 심사대상을 기초 10억원 → 20억원 이상, 광역 → 50억원 이상으로, 중앙투융자 심사 대상을 200억원 → 300억원 이상 사업으로 조정
- '09. 2월 호화·과대청사 신축사업 방지를 위한 심사 강화
  - 자치단체 본청 및 의회청사 신축사업에 대한 상급기관 심사 의무화 (기초→광역, 광역→중앙)

**(1) 소규모 행사성 사업 및 홍보관 신축사업 등에 대한 심사범위 확대 등**

- 광역 10~30억원 → 5~30억원, 기초 5~10억원 → 3~5억원
- 기초에서 추진하는 유사·중복사업 통합·조정할 수 있도록 시도의 역할 강화
- 주요 문화·홍보시설 설치사업의 예산낭비 방지를 위한 심사 강화

**(2) 타당성 조사 범위 합리화**

- 예비타당성 조사를 받은 사업은 타당성 조사에서 제외하여 중복 방지
- 청사 신축前 리모델링 가능여부에 대한 사전검토 의무화

**(3) 자치단체 사후관리 및 평가강화**

- 투자심사 결과 이행여부 등에 대한 정기점검 및 세부평가(매년 1회) 시행
- 심사 내실화를 위한 계층적 평가제 도입 (행안부-시도 평가, 시도-시군구 평가)

## IV 재정투용자심사 제도개선 검토과제

수요가 확보되지 않은 각종 문화·체육시설 설치, 경전철 등 대규모 사업 추진으로 자치단체 재정효율성에 대한 우려가 높아지고, 일부 자치단체에서는 재정건전성 문제로 확대

⇒ 사전심사 제도의 객관성·전문성 제고 필요성 증가

### 1

#### 전액 자체재원 추진사업에 대한 심사 강화

- (현황) 전액 자체재원으로 추진하는 사업은 사업비 규모에 관계없이 자체 심사를 받도록 규정 (자치단체 및 의회 청사는 제외)
  - (문제점) 심사의 객관성 확보 미흡, 의회심사 회피방법으로 활용 우려
  - (개선요구) 일정규모 이상의 사업은 사업의 중요성 및 파급효과 등을 고려하여 시도 또는 중앙의회심사를 받도록 의무화
- ↔ (쟁점) 과도한 자치단체 재정자율성 침해 vs. 위기사건예방, 효율적 재정운용 유도

## 2

### 투자심사의 전문성 확보를 위한 전문가 활용 확대

- (현황) 지방재정분야 정책자문위원회를 투용자심사 위원회로 운영
  - (개선요구) 위원회 전문성 확보를 위해 전문가 그룹 추가활용 필요
  - (개선방안) 환경·도로·산업 및 관광 등 분야에 별도 전문위원 위촉
- ↔ (쟁점) ①위원회 위원과의 관계·역할 정립\*, ②예산지원 문제
- \* 지방재정투용자심사위원회는 자문위원회로 자문위원회에 별도 자문위원을 두는 것의 타당성

## 3

### 타당성 조사 기관 일원화

- (현황) 자치단체 사업부서에서 타당성조사 시행 후, 투용자 심사 의뢰
  - (문제점) 타당성 조사의 객관성 논란, 평가의 일관성 확보 미흡
  - (개선요구) 타당성 조사를 제3의 기관(행안부 주관)으로 일원화하고
- ↔ (쟁점) ①예산편성과정에 대한 과도한 개입 논란, ②특정기관 특혜 문제, ③예산확보 문제, ④타당성 조사 회피 가능성(ex. 사업 쪼개기 등)

## ※ 지방공기업 추진사업에 대한 타당성 조사 의무화

- (현 황) 지방공기업은 신규사업 추진시 자체적으로 타당성 조사 시행하도록 예산편성기준에 의무화하고 있으나, 방법·절차 등 통일된 기준은 미비
- (문제점) 전액 공기업비용으로 사업 추진시 사업성이 확보되지 않은 대규모 시책 사업 등에 대한 투융자 심사 회피 가능 ⇒ 예산낭비요인 사전 스크린 불가
- (개선방안) 타당성 조사 방법 등 구체화 ※ 지방공기업 예산편성 기준에 규정
  - (대상) 500억원 이상 신규 투자사업 (사업비 30% 증가 또는 타당성 조사 후 3년 이상 미추진시 재심사)
  - (방법) 외부전문기관에 의뢰
  - (절차) 타당성조사 → 투자심의 위원회 심의(검증) → 이사회 의결

### ※ 인천시 월미 은하레일 설치 사례

- '06. 2월 인천시 국내 최초 도심 관광용 모노 레일 설치 사업 추진 발표
- '08. 8월 인천교통공사 사업 착공(사업비 전액 공사 부담, 투융자심사 제외)
- '10. 4월 시범운영 중 추돌사고, 8월 차량 하부 파손 등 안전성 문제 발생
- '11. 4월 인천시 의회 행정사무감사 결과 안전성, 환경성 등 문제로 모노레일 철거 필요 입장 발표 (손실액 : 약 1,100억원(사업비 853억, 철거비 256억 등))

감사합니다