

지방재정 현안과 지방투자사업관리센터의 역할

이상용(지방투자사업관리센터 소장)

I. 서론

최근 우리나라의 국가재정 상황은 경제위기를 극복하는 과정에서 재정책대로 인한 재정수지의 불균형 및 부채 급증, 정부의 감세정책에 따른 세수기반의 약화, 보육·급식·교육 등의 재정수요와 저출산·고령화에 대응하기 위한 각종 사회복지 재정수요 발생 등으로 국가재정은 적자위험에 노출되어 있다. 특히, 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 복지수요의 급증으로 인해 발생하게 되는 재정규모 팽창은 법적 강제력이 없이 정부의 재량만으로는 효과적으로 관리하기가 곤란한 상황에 놓여 있다. 아직 우리나라 국가채무 수준이 OECD나 외국에 비해 아직 양호하다고 볼 수 있지만, 그 증가속도와 구조적 특성을 감안할 때 재정위기 예방을 위한 적극적인 재정관리 노력이 절실한 시기임에 틀림없다.

그런데, 지방자치 환경을 둘러싼 대내·외적 여건의 변화와 내부통제력의 결합 등으로 지방재정의 위험이 누적된 상태에 있을 경우 강력한 외부적 충격이 발생하게 되면 스스로 재정난을 해결할 수 있는 세입기반조성이 미흡한 우리나라의 상당수 지방자치단체는 재정위기 상태에 직면할 개연성은 충분히 존재한다고도 볼 수 있다. 따라서 상기의 국가재정에 대한 정책적 권고사항은 국가재정 상황에 크게 영향을 받고 있는 지방재정의 경우도 해당하는 것이다. 특히, 지방재정의 경우 재산세위주의 지방세 구조, 상급정부와의 행·재정관계로 인해 지역의 기반이 되는 특정산업의 침체, 사회문화적 변화에 따른 지출구조의 변동 등에 적절히 대응하지 못할 경우 지방재정의 지속가능성 확보는 어렵게 될 것이다.

이러한 재정의 지속가능성과 관련한 맥락에서 지방재정의 건전한 지출구조 유인 및 지출 효율성 제고 측면에서 행정자치부가 500억원 이상의 자치단체 대규모 사업에 대한 사전 타당성조사 전담기관으로 지정고시하여 2014년 12월 개소한 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 설립취지, 주요기능 및 역할에 대해 살펴보기로 한다.

II. 지방재정의 여건과 현안과제

최근, 계속되는 경기 둔화에 따른 국가 세입결손의 발생과 복지재정수요의

확대 등으로 중앙정부와 지방자치단체간의 자원배분(이양) 갈등문제는 상존하고 있고, 저출산·고령화에 따라 급증하고 있는 세출수요에 크게 미흡한 자주재정의 확보로 지방자치단체는 재정적 압박을 받고 있는 동시에 장기적으로 재정의 지속가능성 마저 위협을 받고 있는 실정에 있다.

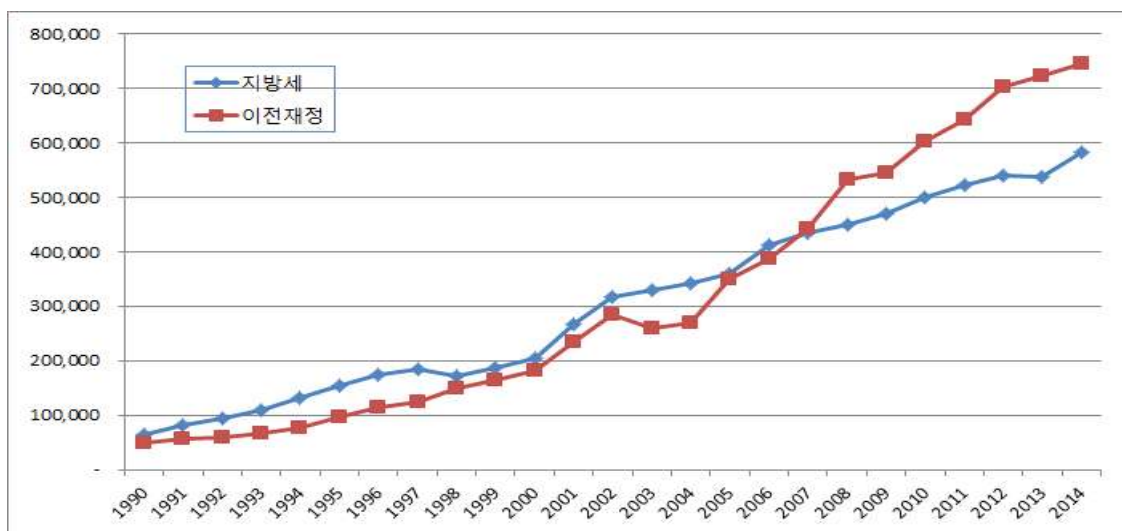
한편, 지방공기업 부채를 포함한 우리나라 지방재정의 총부채 규모는 거의 100조원에 이르고 있는데, 이러한 지방채무 급증에 따른 지방재정 전반에 대한 불신이 정치권과 언론을 통해 증폭이 계속되고 있어 민선자치가 실시된 지 20년이 되었음에도 국민이 지방자치제에 거는 기대 마저 흔들리고 있다. 예컨대, 부채에 의존한 각종 대규모 사업추진과 부동산 경기침체에 따른 자금의 유동성 부족을 겪고 있는 인천광역시, 용인시 등의 경전철, 민자사업의 실패, 태백관광개발공사의 오투리조트사업 등 지방공사를 통한 무리한 사업추진과 같은 일부 자치단체의 불건전한 재정운영 문제가 전체 지방재정의 위기 문제로 확산되어 이러한 부정적 인식에 근거한 지방재정의 위기나 파산 가능성에 대한 국민적 우려가 나오고 있다.

이러한 지방재정 여건을 감안한 지방재정의 현안과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, <그림 1>과 같이 중앙정부로부터 이전재원의 규모 급증 및 의존도 심화가 불가피한 지방재정 상황에서 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다.

<그림 1> 지방세와 이전재정 추이

(단위 : 억원)



우리나라의 경우 지방세는 국세에 비해 세율이 일부에 국한되어 있고, 탄력 세율제도 외에 세수확충을 유인할 수 있는 수단이 없어 지역산업의 침체나 재난발생, 부동산경기 위축 등에 크게 영향을 받을 수 밖에 없는데, 이러한 지방 재정 여건에서 중앙정부의 지원이 없을 경우 재정수지가 악화될 개연성이 매우 높다. 즉, 부동산관련 세목에 대한 의존도가 여전히 높아 세율 확충이나 세율 인상을 통한 재정수지 개선은 제한적으로 가능하며, 과거 탄력세율제도는 재정건전성을 확보하기 보다는 주민의 세부담 완화를 위해 활용되었던 경험에 비추어 재정수지 개선을 위해 활용하는 데는 한계가 있다.

둘째, 향후 국가재정은 크게 개선되기 어려운 세입여건에서 저출산·고령화, 양극화 등 경제·사회적 환경변화에 따른 재정지출이 확대되어 재정수지의 악화 및 국가채무 누적의 심화가 예상됨에 따라 중앙정부의 재정건전성 강화조치가 있게 될 경우 이에 지방재정은 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 많은 정책연구 결과에 의하면 중앙정부 차원에서 법적 강제력을 부여하는 총량적 지출 상한제를 적용하는 재정준칙을 도입하여 재정총량에 대한 목표를 설정하고, 이를 달성하는데 필요한 조치로서 세입기반의 확충, 자원배분의 재조정, 분야별 지출수준의 합리화 등의 재정건전성 확보를 위한 정책을 체계적으로 수립하여 시행할 것을 제안하고 있다. 그리고 정당간 경쟁적 (복지)재정지출 확대와 중앙정부의 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 예산사업의 증가도 지방재정의 건전성 유지에 어려움을 줄 수 있다.

셋째, 지방재정의 지출증가를 주도한 사회개발·사회복지분야의 자원조달은 자체재원이란기 보다 중앙정부의 보조금에 크게 의존하고 있으며, 보조금의 지속적 증가는 매칭되는 지방비부담의 증가를 가져오게 되어 결국 지방재정을 압박하는 요인이 되고, 중·장기적으로 지방재정의 지속가능성을 크게 악화시킬 수 있다. 특히, 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 확대와 급증으로 재정기반이 취약하면서 복지수요가 많은 자치단체는 복지예산 부담의 가중으로 재정난을 겪고 있으며, 이러한 현상은 세입기반이 약화될 경우 대다수 지방자치단체에서도 나타날 수 밖에 없다.

넷째, 지방자치가 점차 정착되면서 정당 간 경쟁적 (복지)재정지출의 확대가 있게 되고, 중앙정부의 행정기능이 지방자치단체로 계속 이관되면서 지방자치단체가 주관하는 예산사업은 증가일로에 있다. 특히, 지방재정의 기능 중 국가적 공공재의 공급과 소득재배분에 적극적으로 개입하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 정당 간 경쟁적 재정지출 분야(사회복지, 교육, 민간이전 등)의 한계를 설정하고, 이를 위반한 방만한 재정지출을 가져오는 정치적 비용의 증대도 억제되어야 할 것이다. 그리고 지방자치권의 확대에 따라 중앙정부에서 지방자치

단체로 권한이양이 더욱 가속화되고 있는 반면에 중앙정부의 추가적 재정지원을 기대하기 곤란하므로 중앙정부와 지방자치단체 간 이관행정기능에 대한 비용 분담방안이 마련되어야 할 것이다.

Ⅲ. 지방투자사업관리센터의 설립 배경

지방자치단체의 재정건전성과 투자효율성을 제고하기 위한 지방투자심사제도가 존재하여 왔고, 대규모 지방투자사업에 대한 사전적인 타당성조사가 현행 제도에 의해 이루어지고 있다. 즉, 1992년도에 도입되어 운영 중인 지방재정투자심사의 사전 절차로서 총사업비 500억원 이상으로, 지방재정에 큰 영향을 미칠 수 있는 대규모 사업에 대해서는 사전에 사업의 필요성과 경제성, 자원조달능력 등 종합적인 검토를 위해 실시하고 있다.

그럼에도 불구하고 예산낭비와 비효율이 수반된 지자체의 대규모 투자사업이 어떻게 추진되어 왔는지, 그리고 이에 대한 문제점에 대한 해결방안은 왜 제시되지 못하였을까? 그 간의 대규모 지방투자사업의 사전 타당성조사는 지자체와 타당성조사기관간의 용역에 의한 갑을관계에 따른 조사결과의 객관성 및 신뢰성 문제가 지속적으로 제기되어 왔고, 이로 인한 지방재정의 손실이 확대되어 왔던 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 이는 지방투자사업을 추진하는 지자체에서 타당성조사 기관을 선정하여 용역을 발주하는 방식으로 조사가 진행되어 지자체의 요구가 조사결과에 그대로 반영되는 등의 폐해가 있어 왔기 때문일 것이다.

그리고, 현행 투자심사는 자치단체별 자체심사 - 시도심사 - 중앙심사로 단계적으로 이루어지는데, 투자심사 통과율이 자체심사는 약 98%, 시·도심사가 90%로서 중앙투자심사를 제외하면 90% 이상의 통과율을 보이고 있어 타당성이 제대로 검증되지 않은 채 지방투자사업들을 추진할 수 있었거나 철저한 사전준비가 없이도 전시성, 행사성 대규모 사업의 무리한 추진에 온정적인 투자심사로 엄청난 예산낭비와 비효율이 발생하고 있다는 것이다.

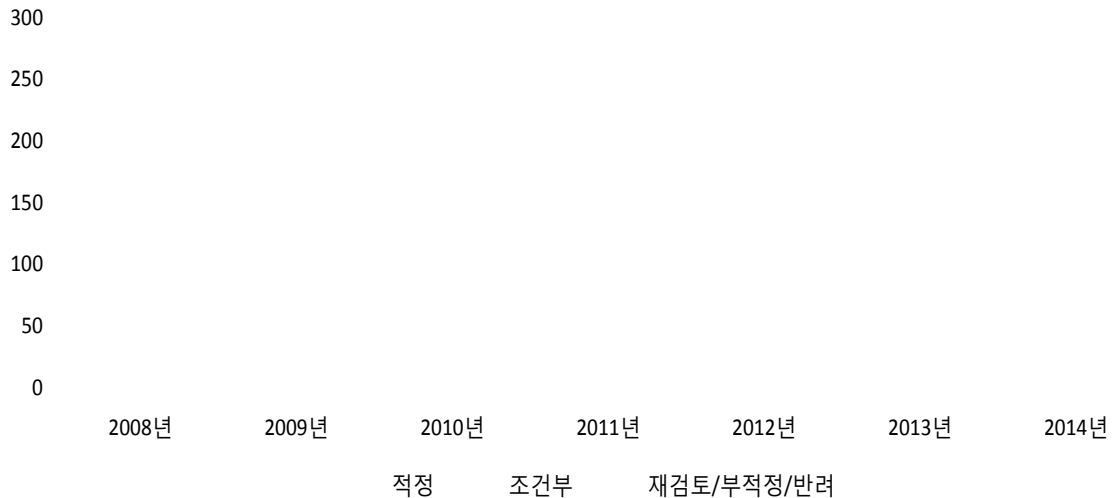
<표 1> 연도별 중앙투자심사 결과

(단위: 건, 억원, %)

심사결과	항목	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
적정	건수	138 (44%)	89 (34%)	97 (37%)	23 (21%)	44 (20%)	39 (14%)	70 (15%)	27 (14%)
	금액 (억원)	81,673 (30%)	79,721 (26%)	134,271 (35%)	31,539 (23%)	47,904 (19%)	19,117 (8%)	23,213 (6%)	25,693 (11%)
조건부	건수	135 (43%)	136 (51%)	123 (46%)	72 (65%)	105 (49%)	157 (55%)	257 (53%)	107 (54%)
	금액 (억원)	158,896 (58%)	186,483 (61%)	202,277 (52%)	78,076 (57%)	84,669 (34%)	119,156 (51%)	223,275 (59%)	141,751 (63%)
미통과	건수	41 (13%)	40 (15%)	45 (17%)	16 (14%)	66 (31%)	91 (32%)	155 (32%)	66 (33%)
	금액 (억원)	33,164 (12%)	41,560 (14%)	49,839 (13%)	28,129 (20%)	113,472 (46%)	95,625 (41%)	130,794 (35%)	57,668 (26%)

주: 1) 2015년은 총 4분기중 2분기까지의 자료만 포함됨.

2) ()안은 비중임.



<표 2> 지방투자사업의 중앙투자심사결과(2008-2015)

심사결과	사업건수	B/C 미제시	B/C 제시	
			B/C <1	B/C >1
적정	527(25%)	419 (80%)	6 (1%)	102 (19%)
조건부	1,092(51%)	789 (72%)	44 (4%)	259 (24%)
미통과	520(24%)	323 (90%)	25 (1%)	172 (10%)
합계	2,139	1,531 (71%)	75 (3%)	533 (25%)

주: ()안은 비중임.

<표 3> 연도별 B/C 결과와 중앙투자심사결과의 비일치율

연도	통과사업(적정+조건부)			미통과사업(부적정 등)		
	사업건수	B/C <1	B/C 비일치율	사업건수	B/C >1	B/C 비일치율
2008년	273	1	0%	41	4	10%
2009년	225	4	2%	40	6	15%
2010년	220	3	1%	45	4	9%
2011년	95	4	4%	16	6	38%
2012년	149	7	5%	66	32	48%
2013년	196	9	5%	91	44	48%
2014년	327	14	4%	155	50	32%
2015년	134	8	6%	66	26	39%
합계	1,616	50	3%	520	172	33%

이와 같이 타당성이 제대로 검증되지 않은 채 대형 투자사업들이 추진되어 실패로 이어지게 되면, 지방자치단체는 재정적 압박을 받게 되고 나아가 국가 재정에도 막대한 손실을 입힐 것이다.

따라서 세출수요의 급증으로 가용재원 한계를 겪고 있는 지방자치단체와 공사·공단 등이 추진하는 지방투자사업에 매년 수조원에 이르는 막대한 재원이 투입되고 있으나, 지방투자사업의 투자결정체계에 대한 합리성과 결과에 대한 신뢰성 문제가 제기되고 있는 만큼 이에 대한 근본적인 해결방안을 모색하지 않으면 안될 것이다. 이를 위해 현행 지방투자심사제도의 장점을 유지하면서 특히, 지방자치단체로 하여금 대규모 지방투자사업에 대한 전반적인 사업추진 체계를 조망하면서, 합리적인 의사결정을 유도하고, 예산절감과 품질개선에 대한 유인구조를 제대로 마련할 수 있는 제도적 기반을 새롭게 구축할 필요가 있었다.

환언하면, 현 단계에서 대규모 지방투자사업의 시행절차, 즉 의사결정자에게 보다 정확한 정보를 체계적으로 제시할 수 있는 제도적 장치로서 소위, 갑을관계 하에 이루어졌던 과거의 대형 지방투자사업에 대한 투자심사방식을 탈피하여 객관적이고 전문적인 투자심사기관의 별도설립의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 물론 투자사업의 시행절차를 개선한다고 해서 모든 문제점이 일거에 해소되는 것은 아니지만, 이러한 노력을 통해 많은 문제점이 해결될 수 있으며 또한, 지방투자사업 추진과정에서 개선되어야 할 여러 부수적인 과제들이 점차 분명하게 드러날 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 맥락에서 행정자치부는 지방재정법을 개정하여 중앙정부 투자사업에 대한 KDI 공공투자관리센터(PIMAC)와 같은 사전(예비) 타당성조사 전문기관을 설치하게 되었다. 즉, 2014년 5월 28일 지방재정법 개정에 따라 동법 제37조 2항에 의해 타당성조사 전문기관으로 한국지방행정연구원 육성법에 따라 설립된 한국지방행정연구원을 지정·고시하였고, 이에 2014년 12월 18일 한국지방행정연구원은 그 간의 지방투자심사에 대한 연구와 경험을 활용하여 「지방투자사업관리센터」를 산하에 설치하게 되었다.

따라서 지방투자사업관리센터는 타당성조사 전문기관으로서 ① 총 사업비 500억원 이상(국비 300억원 미만)인 신규사업에 대한 타당성조사(지방재정법 제37조제2항), ② 타당성 재조사(지방투자 심사규칙 제11조), ③ 타당성조사 지침 개발 등 투자심사제도 개선 및 투자심사 운영 지원, ④ 투자심사 사후평가에 필요한 조사 및 성과평가의 업무를 수행하고 있다.

IV. 지방예타의 개요

상술한 바와 같이 지방재정법 제37조 제2항에 따라 타당성 조사 전문기관으로 지정·고시(행정자치부고시 제2014-2호, '14.11.29 제정 및 시행)된 한국지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(이하 'LIMAC'으로 약칭)에서는 그 핵심기능으로 지방자치단체가 의뢰하는 총 사업비 500억원 이상(국비 300억원 미만)인 신규사업에 대한 타당성조사(이하 '지방예타'로 칭함)를 2015년 부터 수행하고 있다. 이러한 지방예타는 동법 제37조 제1항에 따라 행정자치부의 중앙투자심사(이하 '중투심'으로 약칭)를 받기 전에 수행하며, 중투심의 의사결정 지원을 위한 예비타당성조사이다. 단, 자치단체 자체심사의 대상사업의 경우에도 지방예타는 이루어진다. 즉, 『지방재정투자사업 심사규칙』(행정자치부령 제4호, '14.11.28., 일부개정, '14.11.29 시행) 제3조 제1항 제1호의 '자체심사' 중 “사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 500억원 이상의 신규투자사업”은 지방예타를 수행한 후 그 결과를 바탕으로 시·도 혹은 시·군·구의 자체심사를 진행하는 경우도 있을 수 있다. 특히, 지방재정과 지역활성화에 큰 영향을 미치는 대규모 투자사업 등 지방자치단체의 대규모 예산이 집행되거나 혹은 예산 외의 재정부담행위 등의 경우에 대해 '예비 타당성 조사 (preliminary feasibility study)'가 필요한 것이다.

따라서 지방예타는 중투심에 앞서 정밀조사를 통해 경제적·정책적 타당성을 사전에 검토하는 것으로, 중투심을 통해 투자사업의 추진이 결정된 후 진행하

는 기본 및 실시절계 단계의 본 타당성조사(기술적 타당성 검토 등, 이후 ‘본 타’로 약칭)와 구분되는 ‘예타(예비타당성조사)’에 해당하는 것이다. 이러한 지방예타의 절차와 범위 등에 대해 살펴본다.

1. 지방예타의 신청 및 조사수행 절차

행정자치부, 『지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』(’15. 1. 29) p43에 따르면 타당성 조사(지방예타)의 신청 및 조사수행 약정체결 절차는 다음과 같다.

(1) 지방자치단체는 투자사업의 기본계획 수립 이후 투자심사 의뢰 일정을 감안하여 신청(단, 조사 의뢰시 분석에 필요한 기초자료가 마련되어야 함)하는데, “타당성 조사 의뢰서” (동 매뉴얼 pp110-115, 별지서식 제5호)를 작성하여 관련 증빙과 함께 다음기한 내에 행정자치부(재정정책과)로 조사를 의뢰한다. 단, 특별한 사유가 있는 경우 행정자치부와 협의 후 “수시 신청”도 가능할 수 있다.

○ 시·군·구 → 시·도 : (1차) 12/20, (2차) 3/20, (3차) 6/5, (4차) 8/20

○ 시·도 → 행정자치부 : (1차) 1/1, (2차) 3/31, (3차) 6/15, (4차) 8/31

(2) 행정자치부는 자치단체로부터 연간 4차례에 걸쳐 신청받는 즉시 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터에 지방예타를 의뢰하고, 지방투자사업관리센터는 다음과 같은 절차에 따라 조사를 의뢰한 지방자치단체와 조사수행을 위한 약정을 체결하여 지방예타를 개시한다.

(3) 지방투자사업관리센터는 조사의뢰서 및 관련 증빙서류에 대한 내부검토를 거쳐 자치단체 사업담당자가 참여하는 사업설명회 개최(의뢰 후 2주 소요)한 후 보완서류 요청공문을 의뢰단체에 발송(사업설명회 직후) 및 자료확인(의뢰 후 3주 소요) 후 조사자료가 구비되는 경우 지방예타의 조사 약정체결 여부를 결정한다

(4) 지방투자사업관리센터는 조사수수료 결정 및 약정체결 공문을 자치단체로 발송하고서, 한국지방행정연구원 및 지방자치단체간 조사수행 약정 체결(의뢰 후 1달 소요)한다.

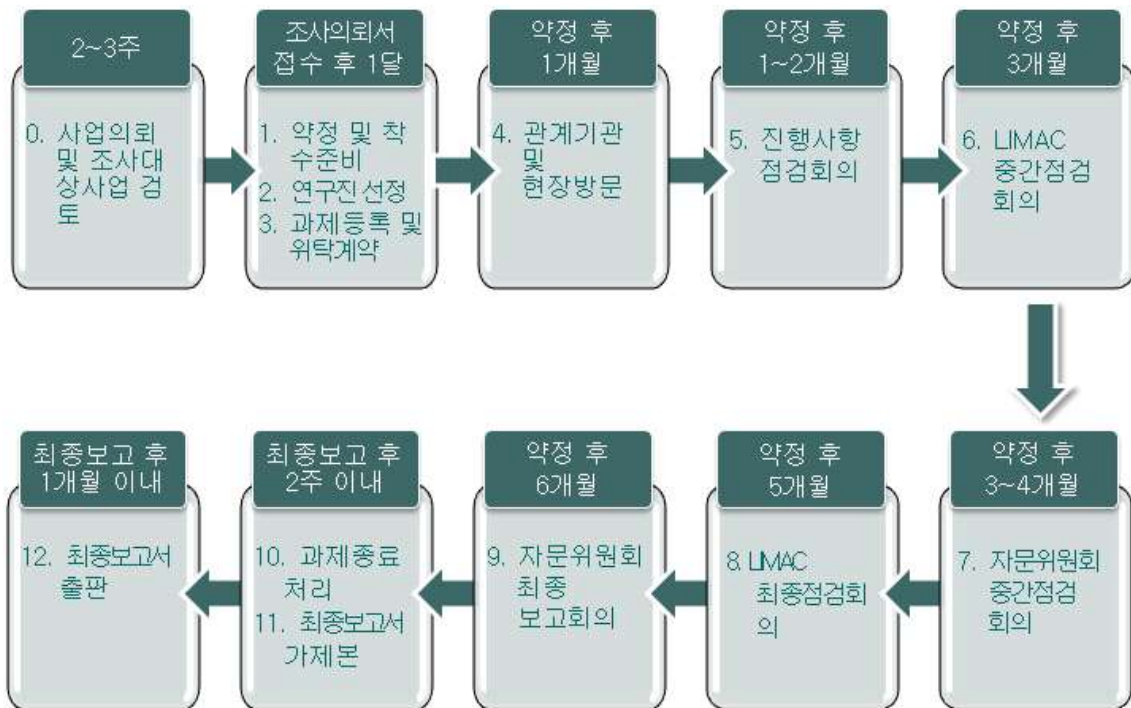
(5) 조사수행 약정 및 조사수수료의 책정·납부는 사전에 구비된 수수료 산정 기준 및 표준약정서에 따르며, 지방자치단체의 사정과 협의에 따라 특약조항 등을 통해 수수료 납부 등의 일정의 협의가 이루어진다.

(6) 수수료 산정은 기본수수료 및 부가수수료로 구분되며 조사대상 사업의 특수성에 따라 달라질 수 있으며, 약정 체결시 과업의 범위는 상기 매뉴얼 pp45-46에 명시된 '5. 타당성 조사 주요 내용'에 한정된다.

(7) 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터에서는 통상적으로 6개월의 조사기간을 거쳐 지방예타를 수행하며, 조사기간이 종료되면 행정자치부 장관에게 그 결과를 통보하고, 행정자치부 장관은 통보받은 날부터 7일 이내에 그 결과를 해당 지방자치단체장에 통보한다. 원칙적으로 타당성 조사 기간은 의뢰일로부터 6개월 이내로 하고, 조사기간의 연장은 사전에 행정자치부와 협의한 경우에 한한다.

이상과 같은 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터의 지방예타 조사수행 표준일정 즉, 자치단체로부터 행정자치부를 거쳐 조사의뢰된 사업의 사전검토부터 최종 결과통보까지의 조사기간은 <그림 2>에 제시된 바와 같다.

<그림 2> 지방예타의 표준절차



주 : 각 분석모듈별로 객관적이고 신뢰성있는 분석결과를 위하여 수행기관 내부연구진은 물론, 외부연구진 및 전문기관(위탁계약 방식으로 분석모듈별 일부조사 수행)의 분석결과 취합 및 제출, 보고서 정리기간 등을 포함한 것임

2. 지방예타의 대상 및 적용범위

지방예타는 지방재정법 제37조 제1항, 제2항 및 『국가재정법』(’14.12.23 개정, ’15.1.1 시행) 제38조에 따라, 총 사업비 500억 이상의 신규사업(국비 300억원 미만)을 대상으로 하고 있다. 즉, 지방예타의 대상사업은, 『지방재정법』 제37조 제1항에 규정된 바와 같이 (1) 예산안 편성이 필요한 지방자치단체의

재정투자사업은 물론, (2) 지방자치단체의 채무부담행위, 보증채무부담행위, 『지방자치법』(’14.5.28 개정, ’14.11.29 시행) 제39조 제1항 제8호에 따른 예산 외의 의무부담 등 지방의회 의결요청에 앞서 투자심사를 받아야 하는 사업들이다. 여기서 채무부담행위(『지방재정법』 제44조)는 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’로서 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결 등에 관한 행위이며, 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻는 것은 물론 상환하는 회계연도 세출예산에 반드시 계상되어야 하며, 채무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상하여 예산안의 예산총칙에 편성할 수 있는 것을 말한다. 그리고 우발채무 행위로서 보증채무부담행위(『지방재정법』 제13조)는 ‘타인의 채무이행에 대한 보증채무를 부담하는 행위’를 의미하며, 『지방자치법』 제39조 제1항 제8호의 ‘예산 외 의무부담’은 예컨대 ‘부지매입확약’ 및 ‘토지리턴제’ 등과 같이 향후 자치단체가 재정부담을 할 수 있는 경우를 의미하는 것이다.

그러므로 지방투자사업관리센터가 조사하는 지방예타 대상사업은 『지방재정법』 제37조 제1항에 따라 총 사업비 500억 원 이상인 신규사업이며, 동시에 『국가재정법』 제38조 제1항에 따라 지방예타의 대상은 국비 300억 원 미만의 사업으로 한정된다. 그러므로 국비 300억원 이상이 투입되는 사업은 동 법에 따라 한국개발연구원의 공공투자사업관리센터(KDI PIMAC)에서 수행하는 예비타당성조사를 실시해야 한다. 따라서 『지방재정법』 제37조 제2항에서 단서조항을 통해, 『국가재정법』 제38조에 따른 예비타당성조사(KDI PIMAC 예타)를 실시한 경우 타당성 조사(LIMAC 지방예타)를 받은 것으로 볼 수 있다고 규정하고 있다.

그러나, 『사회기반시설에 대한 민간투자법』의 기획재정부 민간투자심의위원회 대상이 아닌 총사업비 500억 원 이상 민간투자사업 중 BTL 사업은 총사업비가 500억 원 이상 1,000억 원 미만, BTO 사업은 총사업비가 500억 원 이상 2,000억 원 미만인 경우는 지방예타의 대상이 된다.

그리고 구체적으로 지방예타의 대상이 되는 각 사업의 유형은 행정자치부 재정정책과의 『지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』(’15. 1. 29)의 pp7-14에 제시된 바와 같다. 즉, 대상사업은 일반투자사업(세출예산의 투자사업비가 책정된 경우), 행사성 사업, 홍보관 사업, 지방자치단체 청사 신축, 문화·체육시설 신축, 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업(지방재정법 제37조제1항제2호) 등으로 제시되어 있다.

그런데, 지방예타의 대상에서 면제되는 사업은 경제적, 정책적 타당성을 검토하지 않아도 그 시급성이 인정된다고 볼 수 있는 사업들로서 사업내용이 중

양정부 수준에서 결정된 사업들을 의미한다. 즉, 안전이나 환경 등 경제적인 판단에 앞서는 기초적이거나 필수적인 사업들은 물론 개별 법령에 따라 추진하는 사업(중앙부처의 사업)이거나 혹은 전액 국비로 추진되는 사업 등 국가적인 추진사업들이 해당되며, 면제사업과 관련되는 법령 및 면제대상 사업에 대한 구체적인 내용은 행자부 매뉴얼에 제시되어 있다.

3. 지방예타의 조사방법과 내용범위

일반적으로 예비타당성 조사(‘예타’)는 ‘기본계획’이 완료된 단계에서 사업추진 전 해당 투자사업의 경제적·정책적 타당성을 검증하는 절차로, 기본·실시단계 단계의 기술적 타당성을 포함한 타당성 조사(‘본타’)와 구별된다. 특히, 예비타당성조사(preliminary feasibility study)는 단일 투자대안에 대한 실행가능성을 평가하나, 동시에 다양한 투자대안들에 대해 경제적 효율성과 정책적 적절성 여부를 판단함으로써 한정된 투자재원을 효과적으로 배분하기 위한 목적으로도 활용되고 있다. 이러한 예비타당성조사는 현재 한국개발연구원 공공투자관리센터(중앙부처 및 공공기관의 국비투자 중심) 등에서 수행하고 있으며, 경제적 효율성과 재무적 건전성, 기타 정책적 타당성 분석을 중심으로 수행되고 있다.

그런데, 지방투자사업관리센터가 수행하는 지방예타의 경우는 기존의 예타와 다음과 같은 점에서 차이점이 있기 때문에, 그 특성에 따라 기존의 예비타당성조사 방법론으로부터 차별화가 필요할 것이다.

첫째, 지방예타에서 다루고 있는 투자사업은 광역 혹은 기초자치단체 수준의 지방자치단체 관할구역 내에서 이루진다는 한정된 지역적 범위를 지니고 있다.

둘째, 지방예타 대상사업은 지방재정 여건이 상이한 지방자치단체들의 재정 투자사업으로서, 지방자치단체의 예산(지방비)이 수반되거나 혹은 그 재정에 부담을 주는 투자사업(민간투자 포함)을 다루고 있다.

셋째, 통상 지방예타의 대상이 되는 500억 이상, 국비 300억 미만의 재정투자사업들은 장기간에 걸친 대규모 투자사업이다. 따라서, 중앙부처와 달리 지방자치단체의 행·재정적 역량에 견주어 볼 때 큰 규모의 사업이기 때문에 해당 사업에 대한 지방자치단체의 역량과 거버넌스 능력에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

넷째, 지방예타 대상사업은 지역의 경제적 활성화를 위해 중요한 사업이거나, 혹은 지역주민들의 삶의 질 향상과 같이 지역의 지속가능한 발전을 위한 미래지향적 투자사업으로서, 해당사업의 성공여부에 따라 지역발전에 미치는 영향이 매우 크다고 볼 수 있다.

이러한 특성을 갖고 있는 지방예타도 예비타당성 조사와 같이 경제적 타당성 분석과 정책적 타당성 분석으로 대별되어 이루어지지만, 상술한 바와 같은 지방예타가 갖는 특성에 따라 다음과 같이 차별화된 방법론을 고려하여야 할 것이다.

첫째, 경제적 타당성 분석에서 기존의 국가 경제적 관점의 경제성 분석(비용·편익 분석)을 수행하는 것은 물론, 지역 경제적 관점을 포괄하기 위하여 비용·편익의 발생범위를 지역 내로 한정하여 분석을 시도한다. 따라서 국가 경제적 관점의 비용·편익 분석에서는 한 지역에서 다른 지역으로의 이전수요를 편익의 대상으로 포착하지 않았던 반면, 지역 경제적 관점의 비용·편익 분석에서는 다른 지역에서 해당 지역으로의 이전수요를 편익에 포함할 수 있을 것이다.

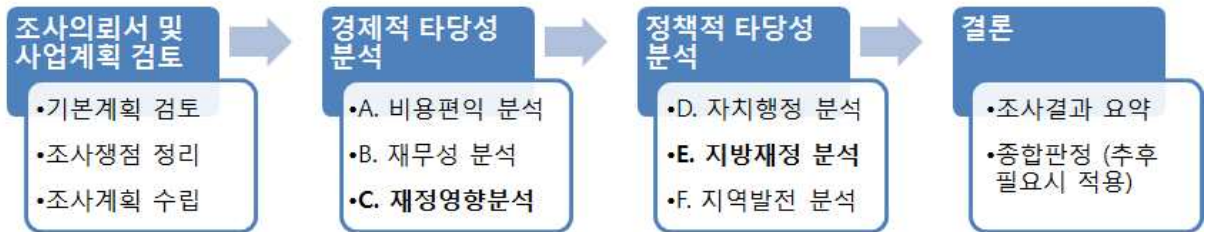
둘째, 경제적 타당성 분석에서 지방투자사업이 지방재정에 미치는 직접적인 영향을 재무성 분석에 포함시켜 경제적인 타당성을 판단할 필요가 있다. 기존 예타의 경우 국가재정(국비)투자 혹은 민자사업을 전제로 하는 반면, 지방예타의 경우는 지방자치단체가 직접 투자사업을 수행하거나, 혹은 민자사업의 경우라도 지방자치단체는 투자사업의 주요 이해당사자로 인식할 수 있다. 즉, 지방 투자사업의 결과 지방자치단체의 재정에 영향을 미치게 되며 따라서 지방투자사업의 중요한 주체로서 지방자치단체에 대한 재무적 분석이 투자사업의 경제적 타당성을 결정짓는 중요한 요인으로 인식되기 때문이다.

셋째, 정책적 타당성 분석에서는 미시적으로는 지방자치단체의 행·재정적 역량과 거버넌스 측면을 심층적으로 분석하되, 거시적으로는 해당 투자사업이 지역사회와 지역경제에 미치는 영향과 미래지향적인 다양한 가치를 반영하고 있는지 등을 포괄적으로 검토하여야 한다. 특히, 지방분권 및 지방자치 활성화의 관점에서, 지방자치단체의 행·재정적 역량과 거버넌스 체계, 지방재정의 건전한 운용, 해당 투자사업이 지역적으로 어떠한 의미를 지니고 미래를 위해 얼마나 중요한 사업인지 등을 판단하여야 한다.

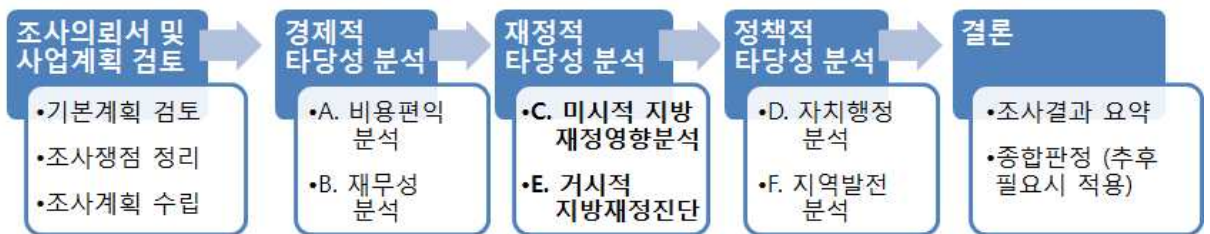
이러한 지방예타의 주요 분석내용은 우선 경제적 타당성 분석(경제적 효율성과 재무적 건전성, 지방재정 영향)과 정책적 타당성 분석을 중심으로 수행하되, 장기적으로는 재정적 타당성분석을 더욱 강화할 필요가 있다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 지방예타의 수행절차 : 장단기(안)

< 지방예타의 수행절차 단기(안) >



< 지방예타의 수행절차 중장기(안) >



V. 지방예타의 신청시 유의사항

(1) 지방예타 신청시의 유의사항

- ① 사업기본계획 확정 및 운영계획 구체화 : 사업목적, 입지, 수행주체, 사업기간, 사업비, 시설규모, 운영계획, 자원부담능력, 기대효과 등 사업내용과 현황 등의 내용 제시 필요, 특히 사업비 및 수요예측 산출근거, 자원조달가능성 등을 명확히 제시
- 지방예타는 본질적으로 투자대안에 대한 실행가능성 여부에 대한 분석이므로, 수행주체, 사업기간, 입지 및 규모 등 투자대안이 불확실하거나 불명확한 경우, 확정되지 않은 경우 등은 조사를 수행하기 어려움
- 특히 자원계획 중 국비가 포함된 경우(혹은 향후 포함될 경우), 대상시설물이 다르다 하더라도 전체 사업계획은 『국가재정법』 제38조에 의해 한국개발연구원(KDI) 공공투자사업관리센터(PIMAC)에서 별도의 예비타당성조사를 받게 되어 많은 시간과 비용이 소요되는 등 중복조사의 우려가 존재함
- 따라서 이 경우 명확한 계획수립은 물론, 지방예타 수행기관과 사전협의 필요

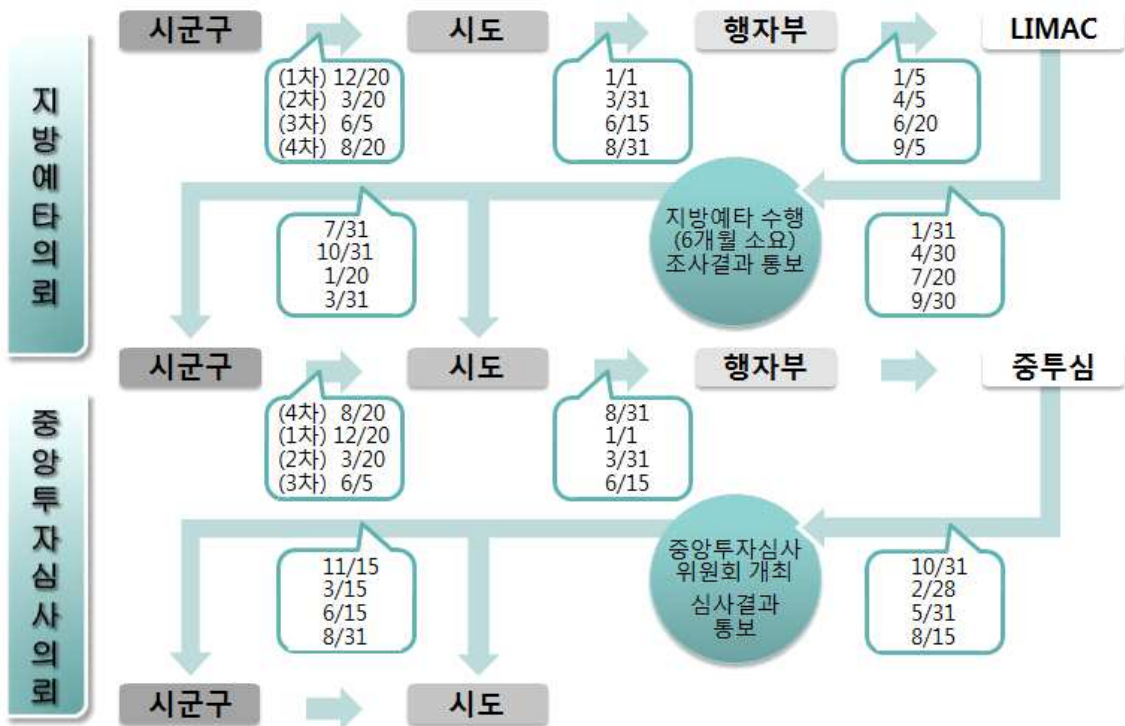
② 운영기간 동안의 시설운영계획을 합리적으로 제시 : 시설 준공 후 추진기관이 자체 운영하는 방식과 외부 위탁운영방식인지의 여부, 운영비용 및 운영수입을 합리적으로 추정한 결과치를 제시

- 산업단지, 복합시설물, 택지개발과 같은 사업들의 경우, 종종 용지분양만을 전제로 사업계획서를 작성하여 운영기간 동안의 사업계획 및 현금흐름 계획을 제출하지 않은 경우가 존재
- 이렇게 용지개발 사업으로 분석하는 경우, 용지의 상부에 들어설 시설물들이 전형적이지 않은 경우에는 그 비용과 그 시설물이 창출하는 편익을 추정하지 못하여 편익이 과소추정될 우려가 존재하므로 가급적 용지개발 사업의 관점이 아닌 전체사업의 관점에서 사업계획의 작성이 요구됨

③ 조사를 위한 추가 자료의 제출 : 현황을 정확히 파악할 수 있도록 위치도면, 상세도면, 사진, 조감도 등 증빙자료 및 보조 자료를 제출

(2) 지방예타를 거쳐서 행자부 중앙투자심을 받게 되는 경우 대략 1년의 시간이 소요되며 지방예타 신청시 이러한 기간소요를 감안하여 계획수립 필요 (<그림 3> 참조)

<그림 3> 지방예타와 투자심사기간



V. 지방투자사업관리센터의 역할과 기대효과

앞으로 한국지방행정연구원의 「지방투자사업관리센터」(LIMAC : Local Investment Management Center)는 전술한 업무를 수행하면서 동센터에 거는 국민의 기대에 부응하여 지방자치단체로부터 중립적이고 독립적인 입장에서 전문적이고 객관적인 관점에서 무분별한 지방투자사업의 추진을 사전에 방지하고 궁극적으로는 지방재정의 건전성 확보에 획기적으로 기여하게 될 것이다. 즉, 지방투자사업의 계획단계에서 중립적인 시각과 신뢰성 있는 기준으로 사전 타당성조사를 실시하여 지방자치단체에서 발생할 수 있는 전시성, 선심성 사업의 무리한 투자, 적격성 없는 민자 유치를 사전에 철저히 검증하고, 궁극적으로는 지방투자사업의 철저한 사전적 관리를 통해 지방재정의 효율적 운영과 재정의 건전성을 확보해 나가는데 크게 기여할 것이다.

특히, 그 간 지방자치단체의 재정이 투입되는 대형 투자사업과 관련하여 사전타당성에 대한 신중한 검토 없이 사업을 무리하게 추진함으로 인해 다음과 같은 문제점이 발생하였다고 볼 수 있다.

첫째, 투자수요가 없거나 경제성이 낮은 사업에 지방자치단체의 재정투자가 지속적으로 이루어져 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다.

둘째, 충분한 사전검토의 결여로 사업계획의 잦은 변경을 초래하여 예기치 않은 사업비 증액을 초래할 수 있으며, 사업기간의 연장을 불가피하게 만들 수 있다.

셋째, 사업에 착수한 이후 타당성 없음을 이유로 중도에 사업을 취소하는 것은 지역주민의 반발 등으로 인하여 현실적으로 불가능한 경우가 많을 것이고, 그 동안 투입된 비용이 상실되고, 심지어 태백시의 사례에서 보듯이 건설된 시설의 부채 등이 자치단체의 골칫거리가 되고 있다. 그리고 지방자치단체가 운영하고 있는 지방(도시개발)공사, BTL.MRG(최소운영수입보장) 등의 민간투자를 통해 수행하고 있는 대규모 투자사업으로 인해 지방재정의 위험관리에 적신호등이 켜진 자치단체도 있다.

넷째, 저출산,고령화 등에 따른 복지재정수요의 급증으로 날로 재정여건이 악화되고 있는 상황에서 비록 경제적.기술적 측면에서 타당성이 어느 정도 있다고 하더라도 효율적 자원배분이란 측면에서 볼 때 투자사업의 우선순위 고려가 미흡하여 지자체의 재정 운용상 문제가 노정되고 있다.

따라서 지방투자사업관리센터((LIMAC)는 이러한 문제점이 발생하지 않도록 하는 데 크게 기여할 수 있고, 중장기적으로 지방재정의 지속가능성을 제고할 수 있도록 동센터가 운영되어야 할 것이다.