지방재정투자사업
추진환경 변화와 충남의 대응

충남연구원 미래전략연구단(공공투자연구팀)

임재영(041 840 1160); 이종윤(041 840 1166)

<발표 순서>

Ⅰ. 지방재정투자사업 추진환경 변화

1) 지방재정 개관과 행정자치부의 관리수단

2) 지방재정 투자심사 제도

3) 최근 지방재정 투자심사 결과

Ⅱ. 재정투자 심사강화 추이와 충청남도의 대응

1) 지방재정투자사업 진행절차 개선

2) 충남공공투자관리센터 설치

Ⅲ. 지방재정 투자심사의뢰서의 작성

1) 투자심사 의뢰서 구성

2) 주요 점검사항

Ⅳ. 당부의 말씀

I. 지방재정 투자사업 추진환경 변화: 행정자치부의 정책기조 중심*

1. 2016년 지방재정 개관과 행정자치부의 지방재정관리 수단

<주요 수단>

1) 중기지방재정계획
2) 지방재정투자심사
3) 지방채무관리
4) 위기경보시스템 등

* 본 장의 내용은 송지영(2016. 11. 16), "지방재정 투자사업 여건변화와 충남의 대응," *재정사업 환경변화와 관련조직 정비향성 모색 워크숍, 충남연구원 자료집* 에서 주로 인용

2. 지방재정 투자심사 제도

○ 2000년대 중반 이후, 지방재정 지출규모가 중앙재정 지출규모 초과

- 지방자치단체 재정사용액: 약 169조원(국가 총재정 사용액의 43.1%), 2015년 기준
- 지방재정 지출구조: 정책사업에 약 138조원(약 80.1%) 사용

➡ 지방재정투자사업과 직접적 관련된 정책사업비의 **효율적 관리의 중요성** 부각

○ 대형 재정투자사업 추진 시 정치적 · 행정적 추진 경향: 객관적인 타당성검토 소홀

- 투자심사 등 필수적인 공적 절차 생략
- 사업수행 관리·감독 기준 부재, 타당성 검토결여, 총사업비 증가와 특혜시비, 도덕적 해이 등으로 심각한 재정문제에 봉착(감사원 자료)

➡ 무분별한 **중복투자 방지**, **건전하고 생산적인 재정운영 유도** 위한 대안제시 필요

➡ **"투자심사 강화"**

투자심사제도 개념 및 운용방향

○ 개념

- 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 1992년 도입

- 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여, 예산편성 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사

○ 운용방향

- 건전한 지방재정 관리제도로 정착유도

예선편성 및 사업시행 전 **투자심사 이행** → 사업의 계획성·효율성 제고 → **재정낭비 최소화**

- 투자심사의 객관성 및 타당성 확보

타당성 조사 **전문기관** → 조사 및 자료제출 → **민간참여 심의위원회**

- 각종 지방재정계획과 연계한 계획재정 운영: 국가 및 **중기지방재정계획**과 연계

- 투자심사 결과 토대로 합리적 재정지원 및 예산편성

- 사후평가 강화 통한 엄정한 제도운영 투자심사제도 내실화

투자심사제도 연혁과 정책기조 변화

구분	연혁 및 내용
1992년 ~ 2012년	1992년: 투자심사제도 도입 1994년: 투자심사 결과 기초 예산편성 2005년: 총사업비 500억원 이상, 대규모사업 타당성조사 의무화 2009년: 호화 및 과대 청사 신축사업 발지위한 심사강화 2010년: 공연·축제 등 행사성 사업까지 투자심사 대상확대 2011년: 홍보관 건립사업 등 투자심사 대상 대폭확대 (청사신축 전 리모델링 가능여부에 대한 사전검토 의무화)
2013년	- 의뢰심사 비중 대폭 확대 · 중앙투자심사 의뢰대상 (시·도) 300억원 이상 ⇒ 200억원 이상 (시·군·구) 300억원 이상 ⇒ 100억원 이상(※ 40억원 이상은 도 심사) · 문화체육시설 및 모든 청사 건립사업 : 전액 자체재원이라도 심사의무화
2014년	- 타당성조사 전문기관(LIMAC) 지정 - 채무부담행위 등 지방의회 의결사업 투자심사 대상사업으로 포함 - 투자심사 제외 대상사업 확대(출자·출연기관 설립, 하수도정비기본계획 반영사업 등)
2015년	- 투자사업 이력관리제도* 도입(* 사업추진단계별로 핵심정보 관리하여 추진경과 평가) - 타당성조사 기간, 비용, 방법 등에 대한 내용 규정 등에 반영
2016년	**√ 반려근거의 명확화** <반려근거> **① 사업 추진시기, 규모 및 재원조달계획 등에 있어 타당성 결여** **② 재검토 내용에 대하여 충분한 보완 없이 재심사 의뢰** **③ 통계자료 왜곡, 주요자료 누락, 허위로 자료를 작성** **④ 경제성·재무성 분석결과 등 타당성 조사 내용에 명백한 오류** **⑤ 쟁송 진행 중인 경우, 정상추진 불가**

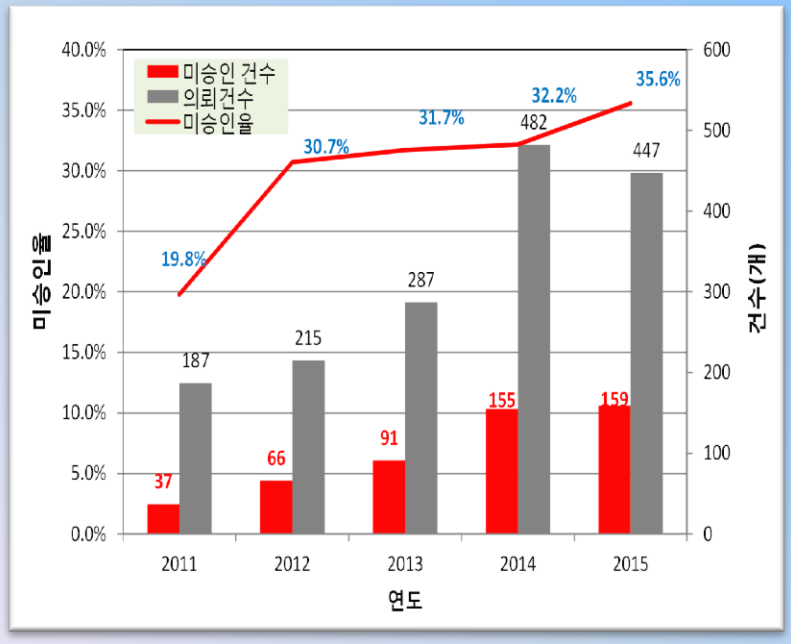
3. 최근 지방재정투자 심사결과

○ 재정투자 심사결과 동향(LIMAC 내부자료*)

최근 5년간 연도별 중앙심사 실적

① 5년 평균 323건 의뢰 중에 102건 불승인(31.4%)

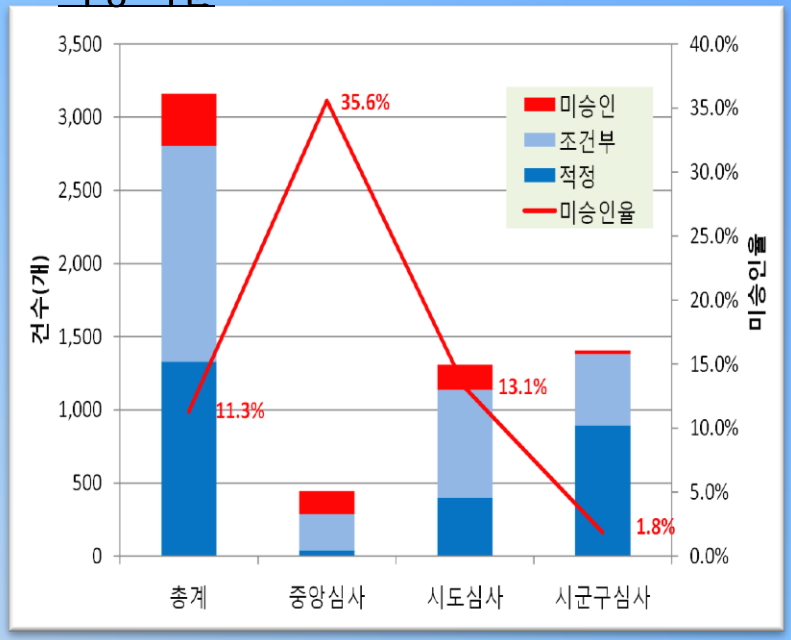
② 불승인 율이 증가하는 추세



2015년 심사기관별 심사결과

① 3,162건 의뢰 중에 357건 불승인(11.3%)

② 중앙심사 불승인율은 35.6%임에 반해, 시·군·구 심사는 1.8%로 자체심사에 대한 신뢰성 의문



* 충남연구원(2016. 11 .16.), 공공투자연구포럼(재정사업 환경변화와 관련조직 정비 방향성 모색) 발표자료 에서 인용.

○ 정책기조 변화(재정투자사업 심사강화) 추이와 연계
○ 자체심사 실효성제고 요구(개관적·전문적 검토 필요)

"지자체 대응" 요구 중

II. 재정투자 심사강화 추이와 충청남도의 대응

<사업의뢰조서 반려근거>

① 사업 추진시기, 규모 및 재원조달계획 등에 있어 타당성 결여
② 재검토 내용에 대하여 충분한 보완 없이 재심사 의뢰
③ 통계자료 왜곡, 주요자료 누락, 허위로 자료를 작성
④ 경제성·재무성 분석결과 등 타당성 조사 내용에 명백한 오류
⑤ 쟁송 진행 중인 경우, 정상추진 불가 등

(슬라이드 #5 참조)

"사업반려 사유 최소화" → (자체심사) 충남 **재정건전성** + **시군 및 도정 투명성** 제고
(중앙심사) 충남 제안사업 **채택 및 통과 가능성** 제고

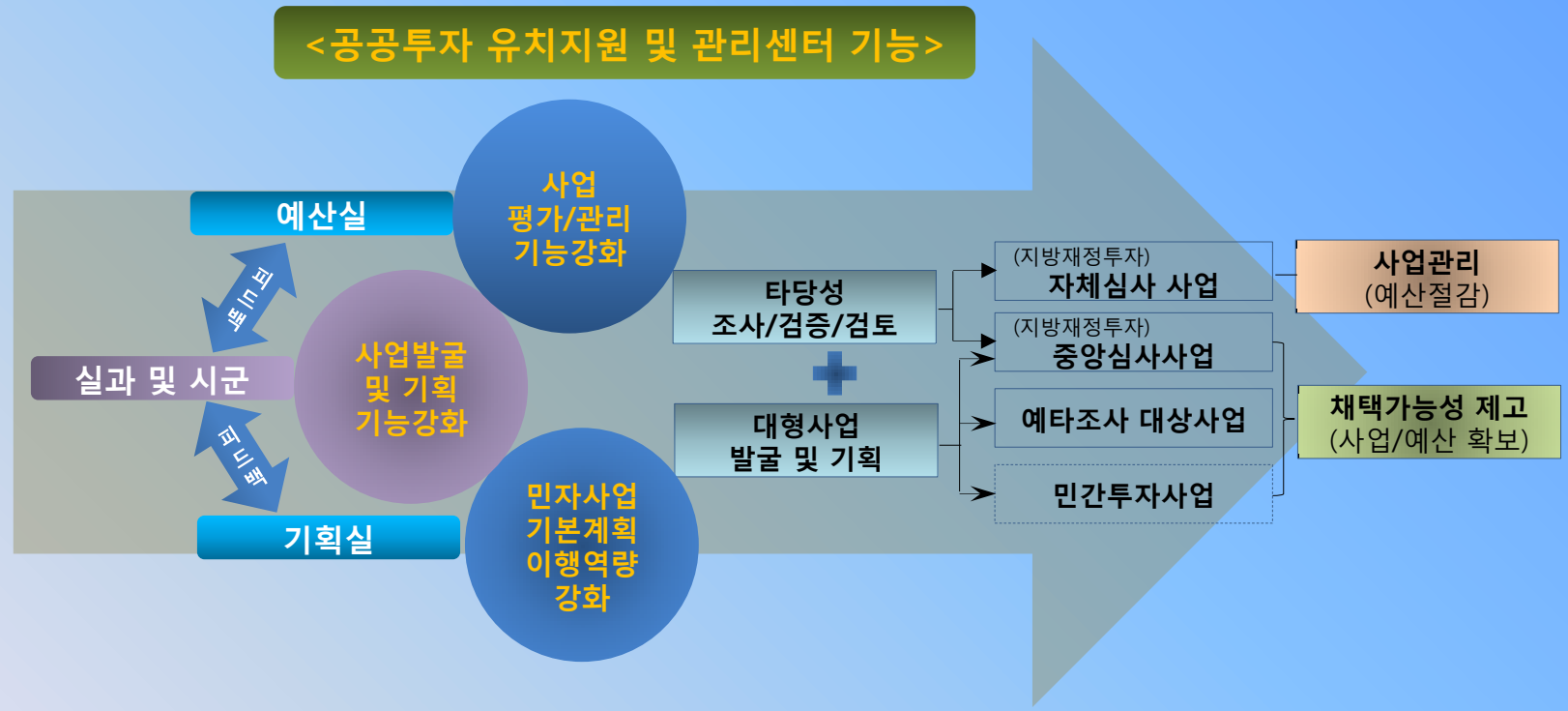
(※ 감사조치 및 불필요한 오해 원천차단)

1. 충남 공공투자 유치지원 및 관리센터 설치

2. 지방재정 투자심사 제도 개선

3. 기타(관련 논의 청취 후 추가대안 모색 중)

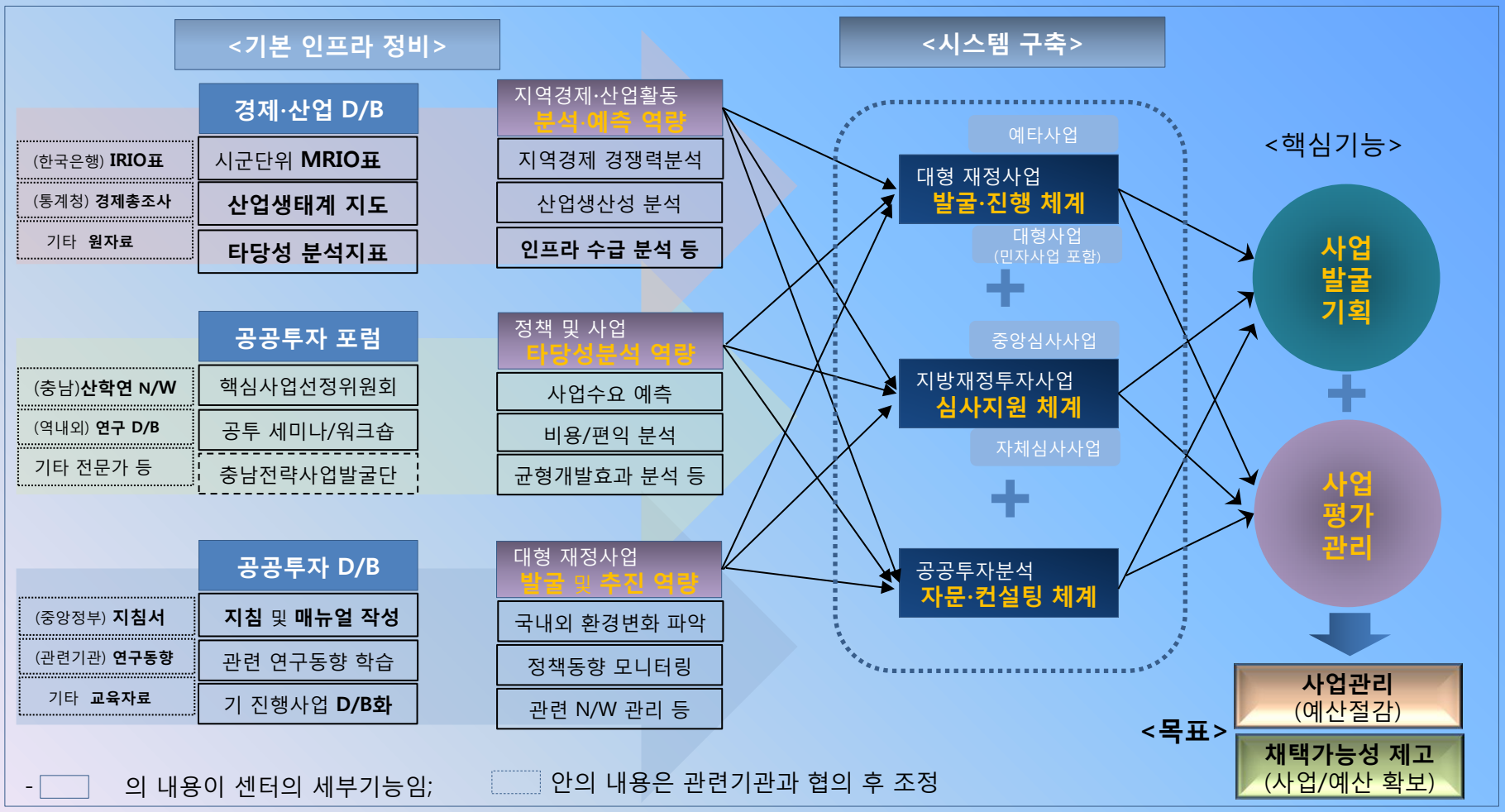
1. 충남연구원 내 “충남 공공투자 유치지원 및 관리센터” 설치 (예정)



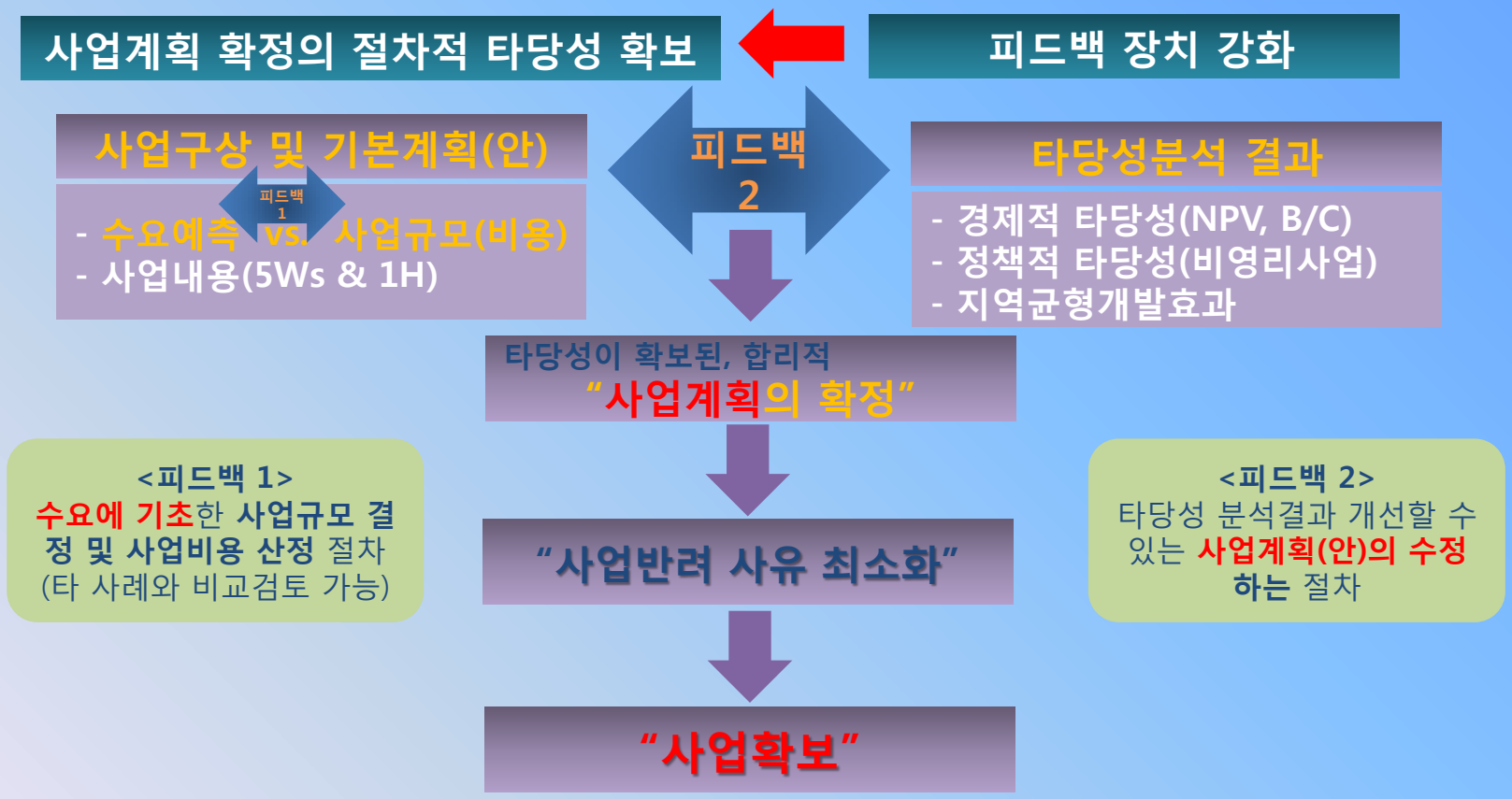
※ 지역특성 상 ‘대형 재정사업 발굴 및 유치’에 대한 고려 필수적

- 예비타당성 조사대상 사업, 대형 지방재정투자 (중앙심사)사업 등
- 향후 인프라 공급과 관련 순수재정사업보다 민간투자사업 형태 확대가능성 큼

<공공투자 유치지원 및 관리센터 세부기능>



2. 지방재정 투자심사 제도 개선



√ **피드백의 핵심변수는** "**수요(demand)**"임

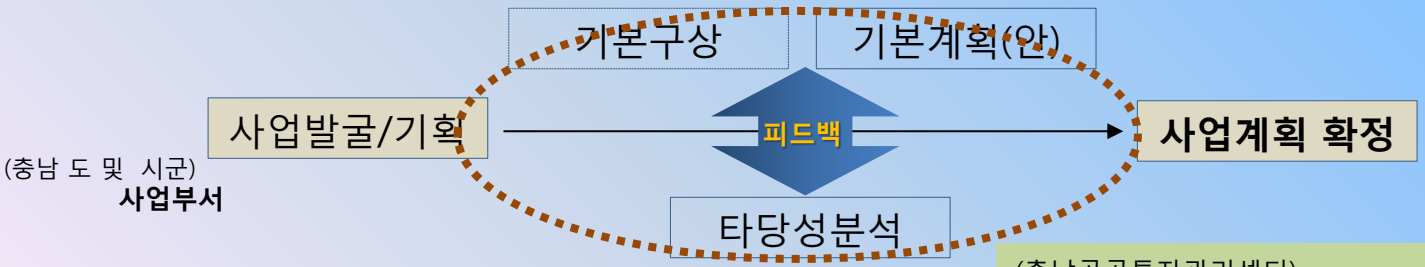
"**수요**는 '사업규모의 결정'과정 뿐만 아니라, 사업의 **'편익과 비용에 영향'**을 미치는 핵심변수"

※ 재정사업 유형과 타당성분석(검토, 검증, 조사) 담당주체

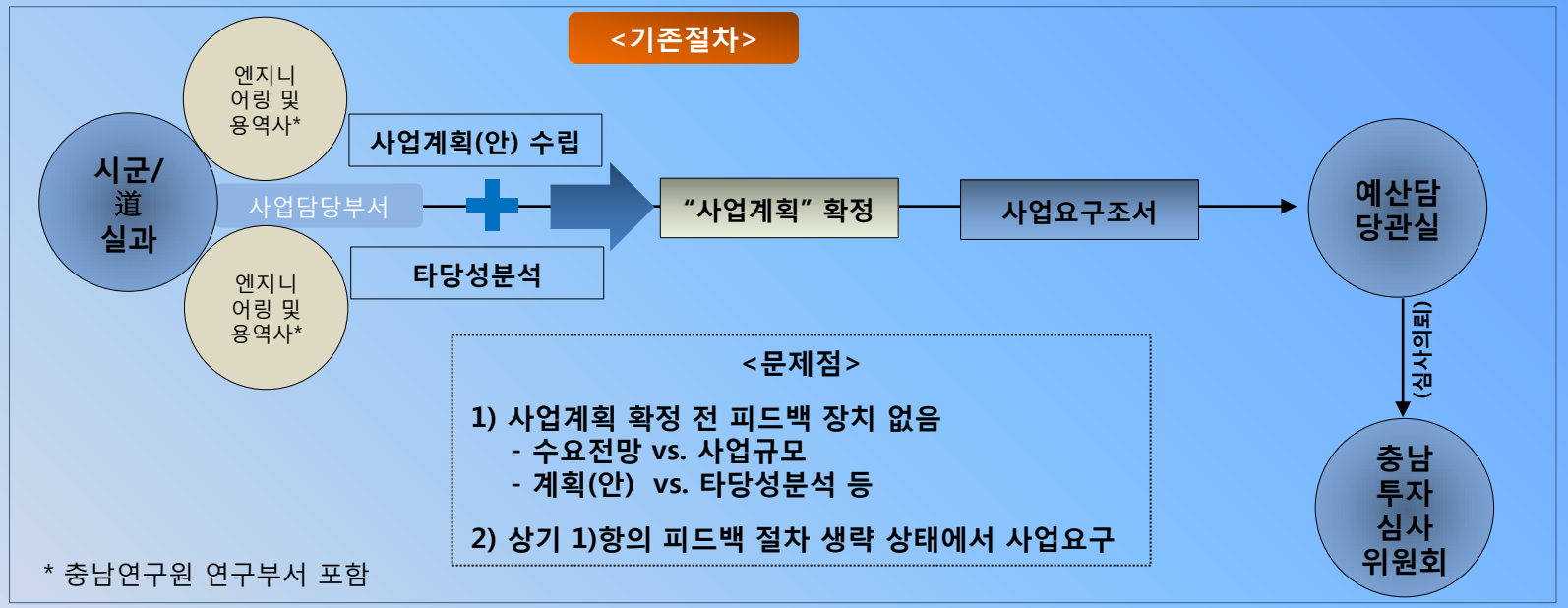
구분		타당성분석 (용역)	타당성 검토2)	타당성 검증3)	타당성 조사4)
지방재정 투자사업	자체심사	- Eng. 및 용역사 (CNI 연구부서1) 포함) - 대학 및 연구기관 - 기타	충남공공투자관리센터	충남공공투자관리센터	
	중앙심사		충남공공투자관리센터	지방투자관리센터 (LIMAC)	지방투자관리센터 (LIMAC)
대형 재정사업 (예타사업 등)			충남공공투자관리센터	공공투자관리센터 (PIMAC)	KDI or KISTEP
민간투자사업			충남공공투자관리센터	기재부 지정 공공투자관리센터 (민자적격성 포함 민자기본계획 절차이행)	
비고				관련 법령 및 제도 필요	

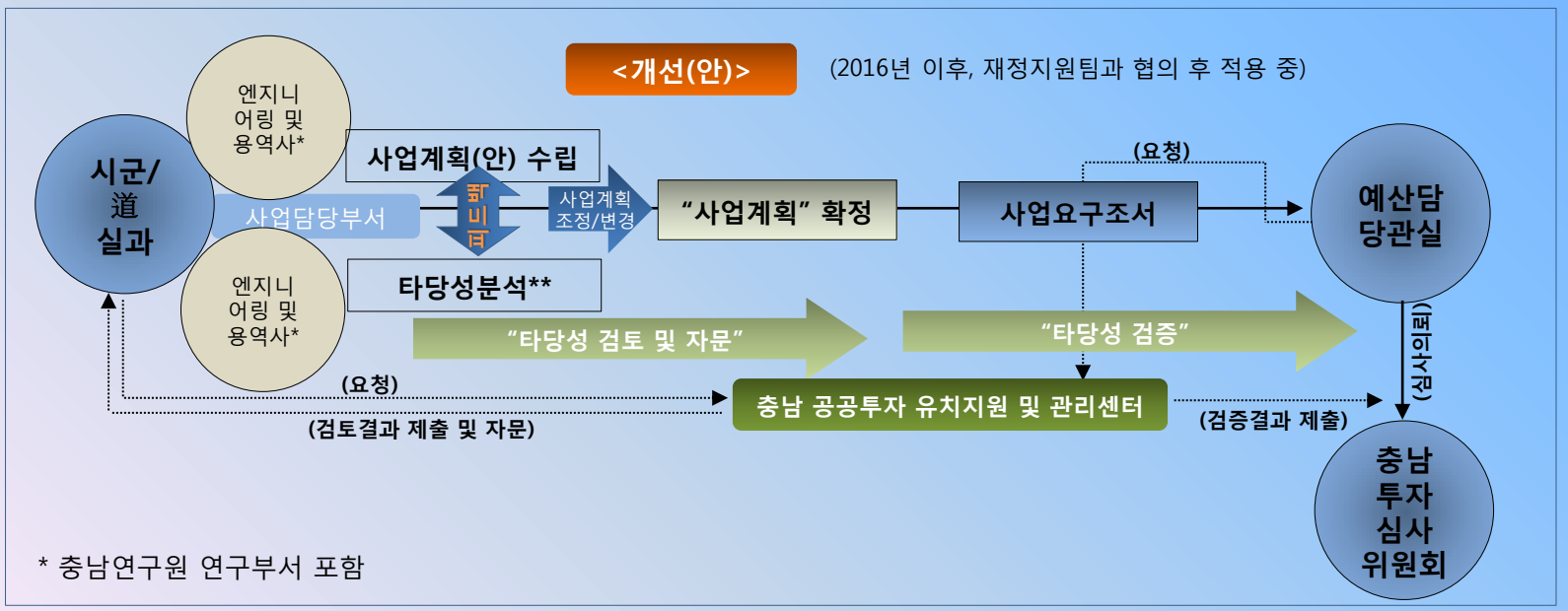
1) 相避 문제 제척 시, 충남 공공투자관리센터 수행가능
2) 용역결과 검토 통한 컨설팅(사업계획 변경 등)
3) 타당성분석과 피드백 완료된 기본계획의 타당성 분석결과 검증, 투자심의위원회 기초자료 제출
4) 관련 법 및 제도에 의거 용역과 검토 및 검증과정 일괄 처리

√ **타당성분석**(용역)은 **피드백 과정**을 통해 복수의 사업계획(안) 중 **최적의 대안**을 찾아 최종 사업계획으로 확정하기 위한 절차적 과정임

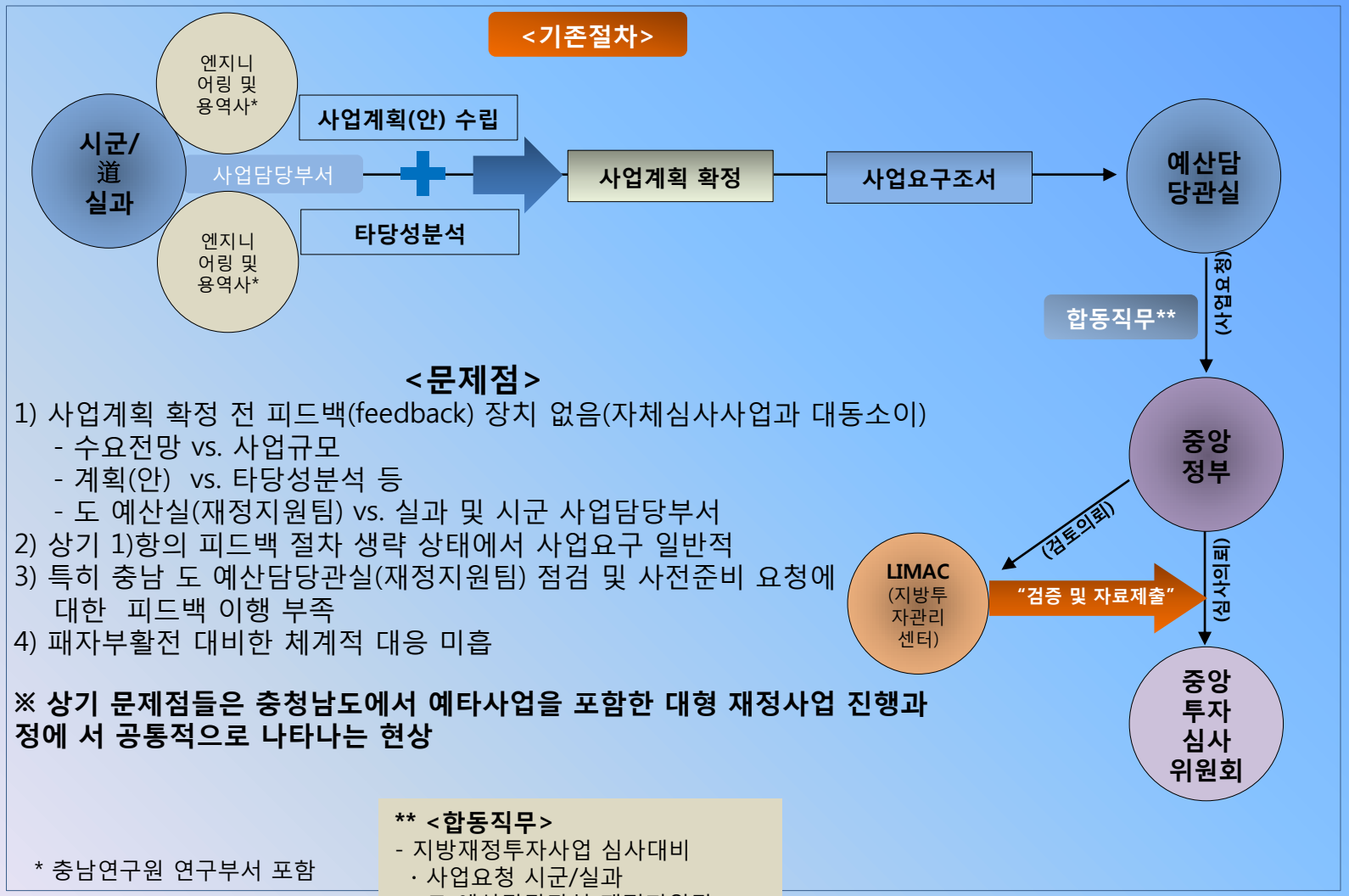


1) 지방재정투자사업(자체심사) 진행절차 개선(2016년 이후 적용 중)





2) 지방재정투자사업(중앙심사) 진행절차 개선



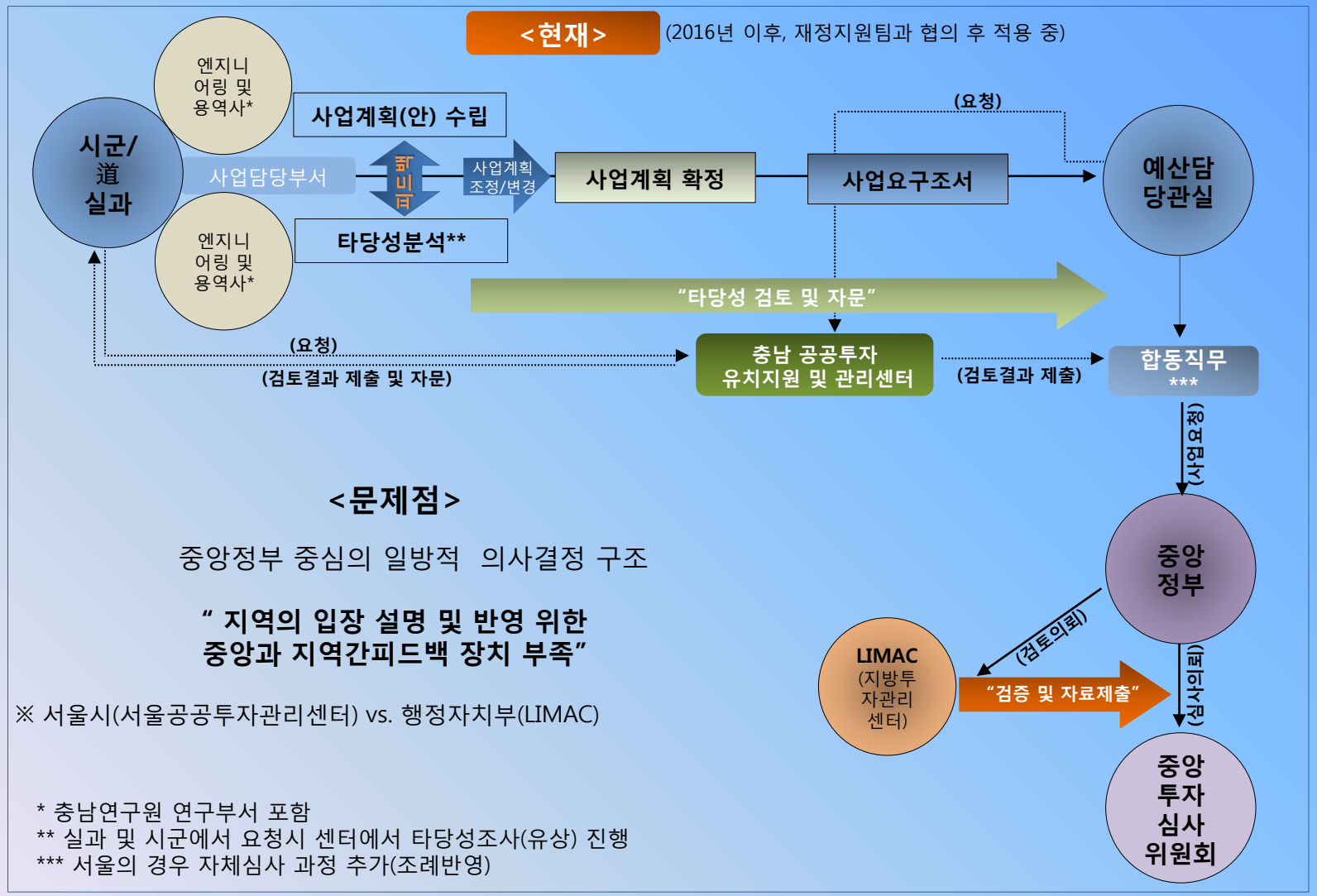
<문제점>

1) 사업계획 확정 전 피드백(feedback) 장치 없음(자체심사사업과 대동소이)
   - 수요전망 vs. 사업규모
   - 계획(안) vs. 타당성분석 등
   - 도 예산실(재정지원팀) vs. 실과 및 시군 사업담당부서
2) 상기 1)항의 피드백 절차 생략 상태에서 사업요구 일반적
3) 특히 충남 도 예산담당관실(재정지원팀) 점검 및 사전준비 요청에 대한 피드백 이행 부족
4) 패자부활전 대비한 체계적 대응 미흡

※ 상기 문제점들은 충청남도에서 예타사업을 포함한 대형 재정사업 진행과정에 서 공통적으로 나타나는 현상

* 충남연구원 연구부서 포함

**** <합동직무>**
- 지방재정투자사업 심사대비
  · 사업요청 시군/실과
  · 도 예산담당관실 재정지원팀
  · 충남연구원 공공투자연구팀
- 사업계획/의뢰조서 **수정보완**



< 문제점 >

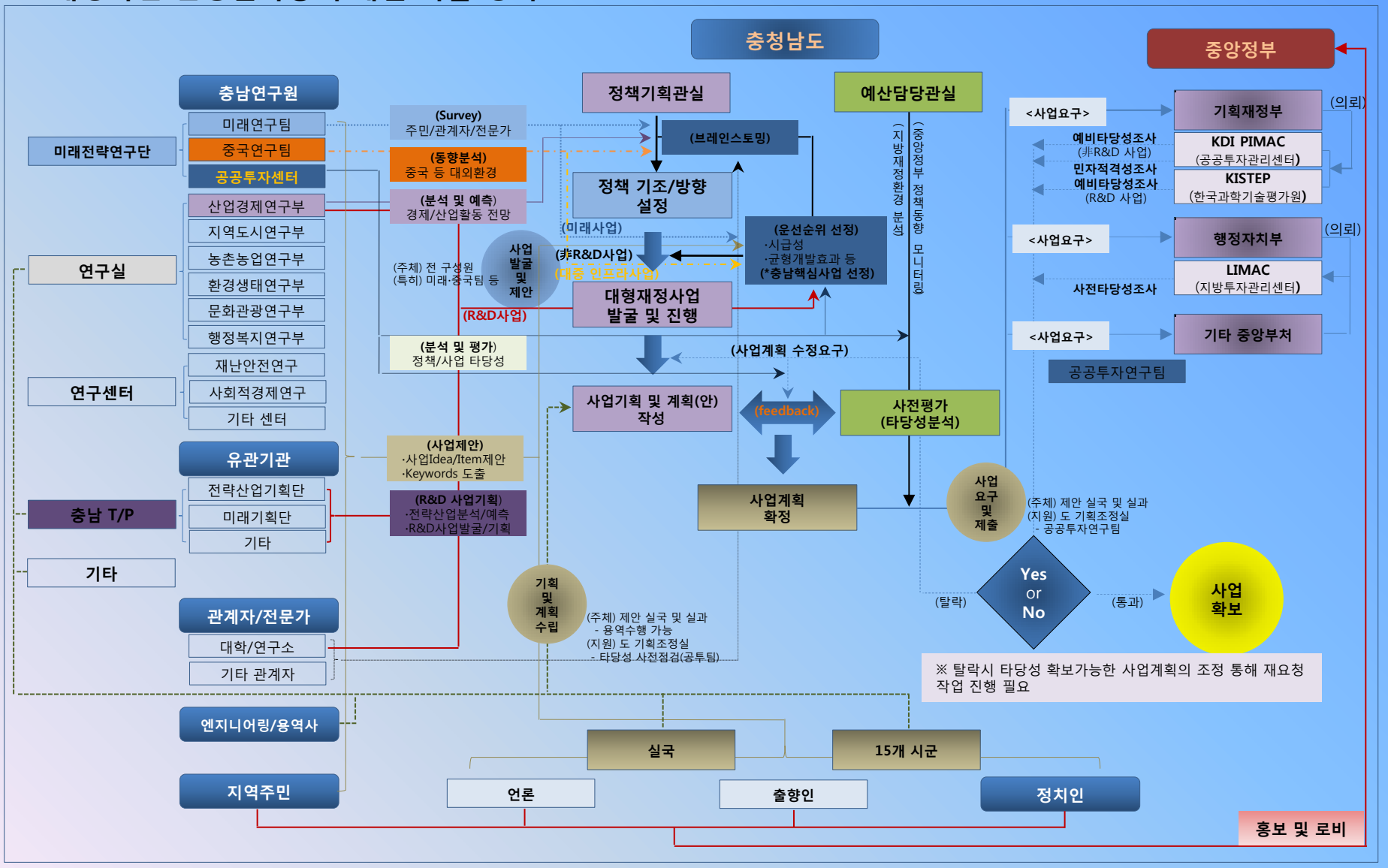
중앙정부 중심의 일방적 의사결정 구조

" 지역의 입장 설명 및 반영 위한 중앙과 지역간피드백 장치 부족"

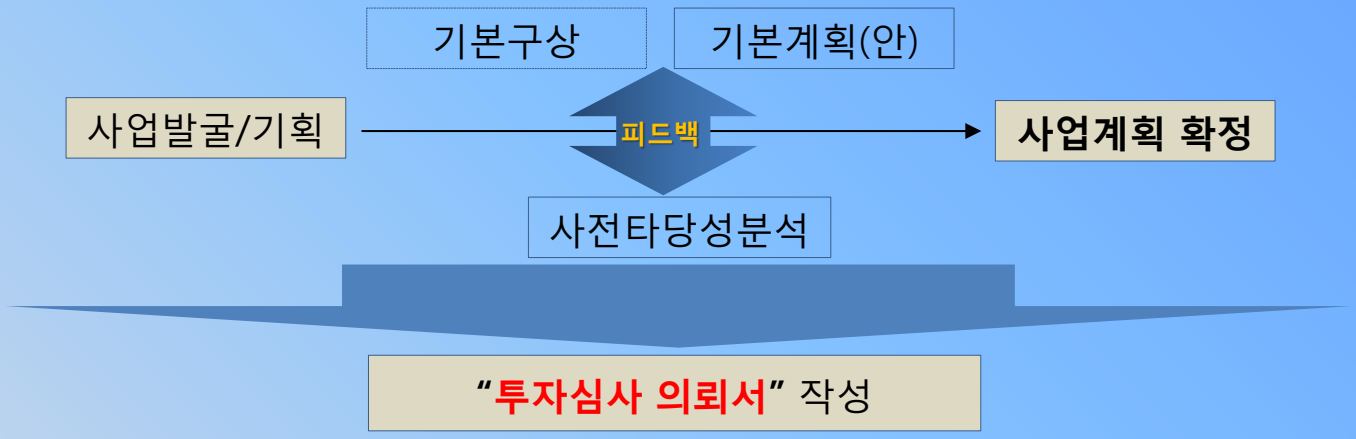
※ 서울시(서울공공투자관리센터) vs. 행정자치부(LIMAC)

* 충남연구원 연구부서 포함
** 실과 및 시군에서 요청시 센터에서 타당성조사(유상) 진행
*** 서울의 경우 자체심사 과정 추가(조례반영)

※ 재정사업 진행절차상 주체별 역할 정리도



III. 지방재정투자 사업의 진행: "투자심사 의뢰서" 작성을 중심으로



1. 투자심사 의뢰서 구성

No.	항목	비고(공공투자센터 중점검토 사항*)
1	**사업개요**(가~자 항 세부항목 구성)	
2	**사업비 산출내역**	사업규모 및 사업비 산출
3	**세부사업 추진계획 및 일정**	
4	사전절차(가~다 항 세부항목 구성)	타당성 분석과정 및 결과 전반
5	**투자심의자료**(가~자 항 세부항목 구성)	파급효과/경제적수익성 및 타당성
6	**공공시설 운영계획서**	(양식 86쪽) 세부시설운영계획서/**수지전망표**
붙임	**타당성조사 용역결과**	(양식 97쪽) 분석결과표 및 연차별 현금흐름

* 법 및 제도적 절차를 포함한 제반 사항은 주무부서 검토 및 확인
** 타당성 관련 절차의 구분은 11쪽 참조

2. 주요 점검 항목

1) 일반적인 점검사항

No.	항목	내용	비고
1.	사업규모 및 사업비	수요와 사업규모, 비용산정 적정성	타 지역 유사사례 비교검토 필요
2.	관련 법·제도적 절차이행	-	-
3.	지방재정에 대한 영향	1) (유지관리비 포함) 총 사업비 규모와 지자체 재정상황 **2) 수지전망표**	사업비 외 유지관리비 부담에 대한 인지와 대처 요구(추가비용 발생 억제)
4.	경제적 타당성 분석	분석과정 및 결과의 합리성	- 수지전망 결과가 비용편익분석 연계 - 사업성격에 대한 이해 필요*
5.	기타		관련 자료 D/B화 통해 탐색 중

* 비영리 목적의 복지나 환경 관련 사업들의 경우, 경제적 타당성이 강조되는 사업이 아니므로 경제성분석 지표보다는 다른 항목(예: 수지전망표 등)이 상대적으로 더 중요한 판단근거가 될 수 있음

2) 경제적 타당성에 대한 핵심 점검 사항

항목	세부내용
1. 수요전망	1) 과정/방법 2) 결과의 합리성
2. 사업효과의 항목화	1) 수입과 지출 2) 편익과 비용 3) 사회적 편익과 비용
3. 항목별 추계방법	1) 수입과 지출 2) 편익과 비용 3) 사회적 편익과

항목	세부내용
4. 수지분석	1) 전제(세부시설운영계획) 2) 결과(순수입 규모)
5. 경제성분석	1) 전제 2) 결과(**NPV**, **B/C**, IRR 등) ※ 비시장재 가치의 편익화
6. 경제파급효과	1) 전제 2) 결과의 합리성 ※ 공투센터 의뢰시 무상진행*

* 사업비 집행과 관련된 수요변화의 파급효과.

IV. 당부의 말씀

1) 사업계획 ≠ 사업의 기본구상 또는 기본계획(안) (타당성 분석결과의 중요성을 명심해야)

- 사업계획은 타당성분석을 통해 도출된, 복수의 사업계획 중 최적의 대안

2) 따라서 투자심사의뢰서는 타당성 분석결과와 이를 토대로 확정된 사업계획을 바탕으로 작성

- 타당성 분석결과를 통해 사업내용이 조정, 확정된 것이 사업계획임
- 꼭 사업획득 원한다면, 관련작업은 전문가에 의뢰해 진행(※ 공투센터 자문 및 지원 가능; p.11 참조)

3) '수요전망'은 사업계획과 타당성분석에서 핵심변수임

- 수요는 계획내용(사업규모, 위치, 기간 등) 결정짓는 핵심변수이며, 사업의 편익과 비용 산정과 직결됨
- 처음부터 수요와 사업규모 결정 사이의 피드백 장치 생략된 상태라면, 후속과정에서 수정보완 어려움

4) 수지전망의 수입과 지출은 경제성분석의 편익과 비용으로 연결됨(분석의 일관성 유지 필요)

- 연차별 사업비 산정과 수지전망 등의 내용은 경제성분석의 현금흐름표 및 분석결과에 반영됨

5) 경제성분석 결과지표(B/C, NB, IRR 등)는 전문적인 것이 아니라 상식적이고 일반적인 것임

- 사회적 할인율 5.5%가 적용되어 현재가치로 전환된 것 외에, 편익과 비용의 사칙연산 결과에 불과함

※ 사업비 100억원 사업의 경제성 분석결과가 B/C= 1.32, NB(또는 NPV)=159천원 이라면, 이 분석결과는 신뢰할 수 있는가?

6) 시간이 지남에 따라 중앙 및 지방 정부의 할 일이 많아지고 있음을 상기해야 함

- 상기 5)항의 이유로 경제적 타당성 분석결과 왜곡은 언제라도 발각되므로, 분석지표 왜곡은 절대금지
- 사업통과 의지가 강하다면, 차라리 사전절차의 이행이나 의뢰서 내용보완에 더 신경 써야 함

7) 타당성조사 의무대상(사업비 500억원 이상 사업)은 예타조사 대상사업을 의미함

- 비 예타사업의 경우에도 경제적 타당성에 대한 검토는 중요한 의미를 가짐

8) 사업의 성격에 따라 경제성분석보다 수지전망표가 더 중요함(사업성격에 대한 이해의 중요)

- 비 영리목적 사업의 경제성 분석지표를 경제성이 있는 것 처럼 포장하면 역효과 발생함

9) 투자심사 의뢰서의 구성항목은 최대한 꼼꼼하게 작성해야 함

- 의뢰서의 각 항목은 나름의 이유가 있기 때문에 포함된 것임을 명심해야 함

10) (특히 재심의 경우) 투자심사 의뢰서 작성과정에 정해진 절차는 반드시 이해하고 해결해야

- 상기 9)항과 동일한 이유

11) 사업의 경제적 파급효과 분석은 공공투자관리센터에 의뢰하면 무상 지원

12) 본 자료(슬라이드 16)에 포함된 항목들 이외에 기존 배포된 엑셀 양식은 폐기필요

※ 사업의 경제성, 정책적 타당성, 지역균형개발효과 등의 총괄정리표와, 그리고 가중치 산정을 위한 AHP 조사결과 및 현금흐름표 작성을 위한 Excell 스프레드시트는 일반화되어 적용될 수 없음(공공투자관리센터 작성 제출)

- 사업마다 그 성격이 다르기 때문에 투자심사 과정에서 새롭게 조사 및 분석 · 제시되어야 함

● 충남공공투자관리센터는 도 및 시군 사업부서의 재정사업 추진 적극 지원업무 수행

√ 사업부서에서 재정투자사업 초기 진행단계(사업계획 및 타당성 분석 용역 발주 과정)부터 공공투자관리센터와 협력 하에 진행하면, 다양한 측면에서의 자문과 도움을 제공받을 수 있음(의뢰서 작성 후 지원요청 시 제공할 수 있는 지원에 제약존재)

감사합니다.