

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.

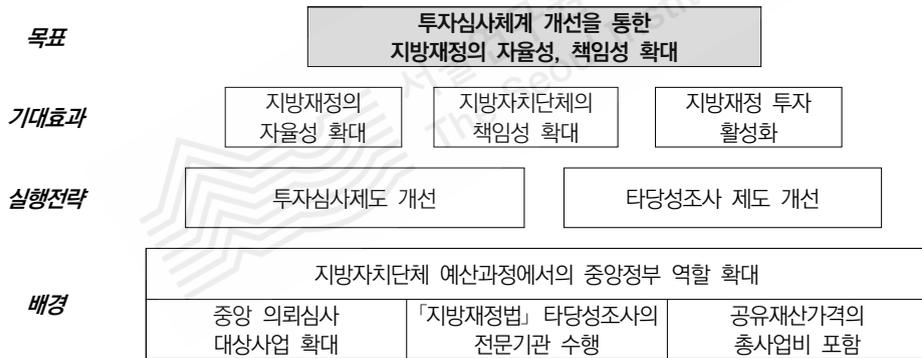
중앙정부의 역할 확대는 ‘자치분권·재정분권 강화’ 시대적 흐름에 역행

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: #e6f2ff; 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)