

지자체 투자사업에 대한 타당성 조사의 합리성 고찰

조임곤(경기대학교 행정학과)

I. 머리말

지방자치단체의 방만한 운영에 우려가 많다. 자치단체장의 재선을 노린 선심성 대형 사업과 소모성 행사 등에 제동을 걸 수 있는 장치 중의 하나가 타당성 조사이다. 지방자치단체의 장은 지방재정법에 따른 타당성 조사 또는 국가재정법에 따른 예비타당성조사를 받은 투자사업에 대하여 투자심사를 의뢰하려는 때에는 타당성 조사 또는 예비타당성조사의 결과 및 그 반영 여부를 제출하여야 한다. 이 경우 타당성 조사 또는 예비타당성조사의 결과를 반영하지 아니한 때에는 그 이유도 함께 제출하여야 한다. 과거에는 지방자치단체가 타당성 조사 기관을 직접 선정하여 타당성 조사를 한 경우 자체심사 통과율은 98%로 신뢰성에 많은 문제가 제기되어 전문성·객관성을 확보한 타당성 조사 전문기관의 설치 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

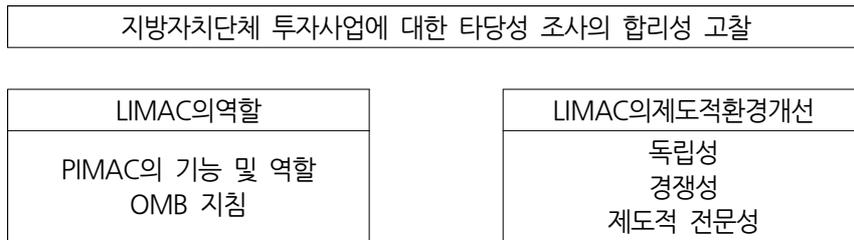
이러한 문제를 해결하기 위하여 지방재정법 제37조제2항은 지방자치단체의 장에게 총 사업비 500억원 이상인 신규사업(채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산 외의 의무부담에 대한 지방의회 의결의 요청)에 대해서는, 국가재정법 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시한 경우를 제외하고, 행정자치부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하도록 하였다. 행정자치부는 지방재정투자사업 심사규칙(행정자치부령 제66호, 2016.3.30., 일부개정, 시행 2016.3.30.)에 의거하여 사업계획서와 타당성 조사에 필요한 전문인력과 전담조직 등 내부 관리체계를 확인하여 타당성 조사 전문기관으로, 한국지방행정연구원 육성법에 따라 설립된 한국지방행정연구원으로 하였다.¹⁾ 이에 한국지방행정연구원은 지방투자사업관리센터(LIMAC)를 설립하여 타당성 조사, 타당성 재조사 등의 조사사업과 관련 지침 및 제도연구, 학술행사 및 교육·홍보, 이력관리시스템 등의 타당성 조사 지침 개발 및 기타 사업을 하고 있다.

여기에서는 지방자치단체 투자사업에 대한 타당성 조사의 합리성 고찰이라는 제목으로 LIMAC의 타당성 조사의 합리성 제고에 주목하되 타당성 조사의 합리성 제고를 위한 LIMAC의 역할과 타당성조사의 합리성 제고를 위한 LIMAC의 제도적 환경 개선으로 나누어 살펴보고자

1) 총사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 타당성 조사 전문기관(행정자치부고시 제2016-12호, 2016.3.20., 타법개정, 시행 2016.3.20.)

한다. 타당성 조사에서의 LIMAC의 역할 정립에 대해서는 KDI의 공공투자관리센터(PIMAC)의 기능 및 역할을 참고하고 미국 OMB의 지침을 참고하고, 타당성조사의 합리성 제고를 위한 LIMAC의 제도적 환경에서는 독립성, 경쟁성, 전문성으로 구분하여 개선점을 제안한다.

<그림 1> 분석의 틀



II. 현행 지방자치단체 투자사업에 대한 타당성 조사 및 LIMAC의 성과

지방자치단체 투자사업에 대한 타당성 조사 타당성 조사는 투자심사를 받기 위한 사전절차이며, 투자심사의 합리적인 결정을 지원하는 참고자료로서 기능을 수행한다. 또한 타당성 조사는 시급성, 필요성, 경제성, 자원조달능력 등 투자사업전 반을 종합적으로 판단하여 투자심사가 합리적으로 운용될 수 있도록 지원한다.

지방재정투자사업 심사규칙 (행정자치부령 제66호, 2016.3.30., 일부개정, 시행 2016.3.30.)은 지방자치단체의 투자심사의 대상·기준 등에 관한 사항, 타당성 조사의 절차·방법 및 비용의 납부절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 지방재정투자사업 심사규칙 제11조에서는 타당성 조사를 매년 4회 정기조사와 지방자치단체의 장이 특별히 필요할 때 요청하는 수시조사로 구분하고, 1차 의뢰는 1월 1일까지, 2차 의뢰는 3월 31일까지, 3차 의뢰는 6월 15일까지, 4차 심사는 8월 31일까지 행정자치부장관에게 타당성 조사 의뢰서를 제출하여야 하는데 기초자치단체는 광역자치단체를 경유하여 제출하여야 한다. 한국지방행정연구원장은 타당성 조사가 완료한 경우 행정자치부장관에게 그 결과를 통보하고, 행정자치부장관은 통보받은 날부터 7일 이내에 지방자치단체의 장에게 결과를 통보하여야 한다.

한국지방행정연구원은 LIMAC를 설치하여 총사업비 500억원 이상 (국비 300억원 미만)인 신규사업에 대한 타당성 조사, 타당성 재조사, 타당성 조사 지침 개발 등 투자심사제도 개선 및 투자심사 운영지원, 투자심사 사후평가에 필요한 조사 및 성과평가, 투자심사 및 타당성 조사 관련 교육, 사업 이력관리 등의 기능을 수행하고 있다.

타당성 조사 대상은 총사업비 500억원 이상인 투자심사 대상 신규사업과 사회기반시설에 대한 민간투자법에 근거한 기획재정부 민간투자심의위원회 대상이 아닌 총사업비 500억원 이상

민간투자사업이다. 자치단체 실무계획상 총사업비 500억원 미만의 사업이라도 유사사업의 단가, 물량규모 등 감안시 총사업비가 500억원 이상으로 증가될 것이 객관적으로 예상되는 경우에도 타당성 조사를 수행한다. 여기서 신규투자사업은 당해 사업의 실시설계가 발주되지 않은 투자사업으로 사업기획, 구상단계에서 수행하는 사전 용역비만 반영된 사업이 해당된다. 사회기반시설에 대한 민간투자법에 근거한 기획재정부 민간투자심의위원회 대상이 아닌 총사업비 500억원 이상 민간투자사업을 대상으로 한다. BTL(Build-Transfer-Lease, 임대형 민간투자사업) 사업은 총사업비가 500억원 이상 1,000억원 미만, BTO(Build-Transfer-Operate, 수익형 민간투자사업) 사업은 총사업비가 500억원 이상 2,000억원 미만 사업이다.

한편 타당성 조사 및 투자심사를 거친 후 사업 추진과정에서 사업계획이 크게 변동된 경우 타당성 조사 결과의 검증력, 실효성 확보를 위하여 타당성 재조사를 하는데, 타당성 재조사는 투자 재심사가 수반되는 사업에만 실시한다. 심사규칙 제13조에는 타당성 재조사 대상으로 당초 투자심사 시에는 총사업비가 500억원 미만이었으나 사업추진 과정에서 타당성 조사 대상 규모로 증가한 사업과 타당성 조사 후 총사업비가 아래 계산식에 따라 산정한 금액을 초과하여 증가한 사업(다만, 타당성 조사 후 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분은 총사업비에서 제외하여 산정), 타당성 조사 결과 도출 후 다음 연도부터 기산하여 3년 이상 사업추진이 지연되거나 보류된 사업, 사업여건 변동 등으로 해당 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업, 이 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등의 사유로 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업, 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 타당성 재조사를 요청하는 사업을 열거하고 있다.

LIMAC의 1년간의 성과를 보면 총33건의 의뢰사업이 있었지만, 이 중 15건은 철회 및 보류하였는데 지방자치단체가 사전검토를 충분히 하도록 유도한 결과로 볼 수 있다(신두섭, 2015: 9). 또한 완료된 7건의 사업비 재산정 및 투자심사 결과 약 2조 4천억원의 예산을 절감하는 성과를 보였다. 이외 타당성 조사에 관한 일반지침과 6개 부문에 대한 지침을 개발하였고, 4차례에 걸친 세미나와 2차례의 교육 및 워크숍을 개최하여 지방투자사업관리센터로서의 기능을 훌륭히 수행하였다.

그러나 앞으로 타당성 조사 철차 및 의뢰와 관련하여, 센터의 독립성, 타당성 조사에 대한 이해도 증진, 타당성 조사의 중복 문제 등의 과제가 있으며, 센터의 운영과 관련하여 재원의 미흡에 대한 대처, 추가인력확보, 한국지방행정연구원과의 관계, 투자사업에 대한 관리에서 현행 사업준비 단계의 영역에서 사업추진과 사후관리까지를 포함하는 투자사업 이력관리제의 필요성 등의 문제가 있으며, 2015년 말 지방공기업법 시행령 개정으로 지방공기업평가원은 지방공기업 설립과 주요 사업 추진 시 수행하는 타당성 검토를 전담하게 되었는데, 지방공기업평가원의 업무 중복에 대한 문제도 해결하여야 한다.

예비타당성제도와 지방자치단체 투자사업에 대한 타당성 조사의 비교를 하면 다음과 같다. 첫째, 지방투자사업관리센터의 타당성 조사 대상은 공공청사, 산업단지, 도시개발사업 등 비용과 편익의 추정이 정형화 되어 있지 않다. 최근 LIMAC에 문의된 사업들을 보면 도서관, 문화예

술회관, 체육관, 복합주민센터, 향만, 대공원 리모델링, 폐기물처리시설, 도서관, 공원, 소각장 교체 사업, 디자인 빌리지 등으로 비용 편익의 측정이 매우 어렵다 (송지영, 2015: 23)

둘째, 검토위원 제도 시행을 통하여 전문성과 객관성을 확보하고 있다. 현재는 외부 검토위원을 조사대상사업의 특수성을 감안하여 1~2인 투입하고 있다. 또한, 행정자치부 중간보고 및 최종보고시에 해당 지방자치단체 의견을 공식적으로 청취하고 있다.

LIMAC 타당성 조사에서는 ①국가 장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성, ②중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, ③소요자금 조달 및 원리금 상환능력, ④재무적 및 경제적 수익성, ⑤사업의 필요성 및 시급성, ⑥주민숙원, 수혜도 및 사업요구도, ⑦사업규모·사업비의 적정성 등 현행 투자심사 실무심사 조서에 ⑧종합평가 및 분석을 더하여 평가하고 있다. 또한 경제적 타당성 (효율성)을 중심으로 하지만 PIMAC과 마찬가지로 정책적 타당성(형평성, 시급성, 기타 고려사항 등)을 감안하여 분석을 수행한다. 다만 PIMAC이 정책적 분석과 지역균형발전 분석을 구분하고 있는 반면, LIMAC은 정책적 타당성 안에서 PIMAC의 정책적 분석과 지역균형발전 분석의 개념을 포함하고 있다. 그 이유는 지방투자사업은 해당 지방자치단체의 지방비 투입 결정시 다른 지방자치단체와의 낙후도 순위보다는 해당 지방자치단체 내에서 사업 대상 지역의 낙후정도가 중요하기 때문이다.

여기서 경제성 분석과 재무성 분석의 차이를 보면, 경제성 분석 또는 비용편익분석은 사회적 순현재가치를 측정할 목적으로 국민 경제적 입장에서 잠재가격을 측정하며, 세금, 이자비용 등 이전비용을 제외하며, 할인율은 사회적 할인율을 적용한다. 반면 재무성 분석에서는 개별 사업 주체의 입장에서 시장가격을 측정하며, 세금, 이자비용 등 이전비용을 포함하며, 시장이자율, 사업위험 등 재무적 할인율을 적용한다(한국개발연구원, 2008: 80). 따라서 재무성 분석은 지방 투자사업이 민간투자사업을 통해 이루어질 경우 사업시행주체인 별도법인(특수목적회사 등)의 입장에서 이루어진다.

LIMAC 타당성 조사의 쟁점을 보면 먼저 비용편익 분석의 쟁점으로 편익 산정을 어느 범위까지 하여야 할 것인지, 사회적 할인율을 얼마나 하여야 할지, 설문조사시 응답한 것과 실제의 차이에서 오는 한계, 예비비의 차등 적용 문제, 용지보상비의 적용 등의 어려움이 있다. 둘째 재무성 분석의 쟁점으로 MOU 체결은 법적 구속성이 없어서 약속을 지키지 않아 계획과 실제가 달라지는 문제, 자원조달 가능성을 정확히 평가하기 곤란하고, 민감도 분석 및 운영수지분석의 어려움이 존재하고 있다. 정책적 분석에서는 전국단위에서 해당 지방자치단체의 낙후 정도와 해당 지방자치단체 내에서 사업 대상지역의 낙후정도 측정의 어려움, 지방투자사업은 국비 비중은 낮고 지방비와 민자 비중이 높아 재정여건의 판단에 어려움이 존재하며, 법·제도적 부합성을 검토하는 경우 법령상 적합한 사업내용인지 법률 자문을 받아야 하며, 지역경제파급효과는 한국은행의 지역간산업 연관모형을 적용하여야 하며, 주민수용성은 관련 민원과 언론 기사 등의 검토가 필요하다.

청사신축과 관련된 LIMAC 타당성 조사 사례를 보면 청사규모의 적정성 검토에서 청사시설은 규정에 따라 검토할 수 있으나, 직무관련 시설 및 부속공간 부대시설규모의 적정성 검토가

규정이 모호하고, 면접장, 전시실, CCTV 관제센터 등 규정에 없는 시설은 유사 사례 중심의 검토가 필요하며, 기존청사 리모델링 대안 검토에서도 부분적인 증축 등 여러 가지 대안의 검토가 이루어질 수 있다. 수요의 검토는 정무원 정원, 인구수에 따른 기준면적을 참고하고, 비용의 추정치는 유사시설 연면적과 유사 지하층 면적비율 시설사례의 공사비 단가의 평균값을 적용하며, 편익에서는 신축에 따른 편익은 업무공간 개선편익, 일반관리비 절감(에너지 비용 절감), 수선 유지비 절감, 기존시설(부지) 활용 편익, 집적화에 따른 근무시간 절감편익을 고려한 경제성 분석을 수행하고 재문성 분석은 제외하였다.

여타 타당성 조사 사례에서 편익 추정을 보면 버스공영차고지와 지하저류조 사업에서는 저류조 편익은 홍수피해 저감편익으로 측정하고 공동주차장 직접편익은 주차요금 수입으로 측정하고 버스 차고지의 직접 편익은 차량운행비용절감(공차거리 감소로 인한 운행비용절감), 통행 시간절감(공차운행시간 감소로 인한 버스운전자 통행시간절감), 사고비용절감(공차거리 감소로 인한 사고비용절감), 건축물 이용편익(실제 투입된 비용만큼 상쇄되는 것으로 분석)으로 측정하고 버스차고지의 간접편익은 환경비용절감(버스차고지 충전소음 및 버스의 주/정차 소음 감소)로 측정하였다. 산업단지조성사업에서 주택편익 추정은 사업자가 주택건설을 통해 창출하는 부가가치(생산자 잉여)+입주자의 지불의사액(WTP)과 시장가격과의 차이(소비자 잉여)로 측정되며, 간접편익은 상대적으로 양호한 주거서비스를 제공하는 신규주택이 공급됨에 따라 주택여과과정 (housing filtering process)에 의해 전반적인 주거서비스 수준이 향상되는 편익으로 측정되며, 상업시설 편익추정은 상업시설용지와 근린상가 및 지원시설을 대상으로 택지 분양과 시설임대의 편익을 추정하였다.

관광도시개발사업에서 관광편익 추정은 조건부가치측정법(CVM)과 객단가 중 객단가를 이용하여 시설의 방문객 1인당 해당시설을 이용하는데 지불하는 금액으로 측정하였고, 광역상업 시설(프리미엄 아울렛, 창고형 할인점) 편익은 토지자원을 상업공간으로 변화하였을 때 창출되는 부가가치로 산정하였다.

Ⅲ. KDI 예비 타당성 제도²⁾와 미국 OMB의 가이드라인

1. KDI의 공공투자관리센터(PIMAC) 기능 및 역할

KDI 공공투자관리센터의 탄생 배경을 보면 1997년 후반 중앙정부는 전반적인 구조개혁이 필요하였고, 주무부처에 의한 타당성조사가 투명성, 신뢰성, 객관성 측면에서 많은 문제점이 있다고 판단을 하였다. 이를 극복하기 위하여 1999년에 예비타당성 조사를 실시하였지만, 주무부처의 반발, 예비타당성조사 결과의 예산과 연계 문제 등 많은 문제가 있었다. 예를 들어 1994~1998년 동안 건설교통부가 수행한 총 33건의 대규모 사업 타당성조사 결과 중 울릉도공

2) 여기의 내용은 김강수(2016)을 요약 정리한 것이다.

항 건설사업 한 건을 제외한 모든 사업이 타당한 것으로 나타나 신뢰성에 많은 의구심이 있었다.

이와 같이 중앙정부 차원에서는 타당성조사의 신뢰성을 제고하면서 비효율적인 대규모 사업에 대한 예산 감축이라는 목표를 가지고 예비타당성조사가 도입되었다. 예비타당성조사는 대규모 재정사업 타당성을 객관적이고 중립적으로 조사·평가하여 신규 재정사업이 투명하고 공정하게 선정되어 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 제고하고 있다. 현재 총사업비가 500억 원 이상이면 국가의 재정지원 규모, 즉 국비가 300억 원 이상인 건설·정보화·국가연구개발사업, 그리고 중기재정지출이 500억 원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업은 예비타당성조사를 거쳐야 한다 (김강수, 2016: 13). 과거에는 시급히 추진할 필요가 있는 사업은 예비타당성조사를 면제되었으나, 최근에는 국방, 문화재 복원, 재난예방 등 시급한 사업인 경우에도 사전에 국회의 동의가 필요하다

중앙정부의 예비타당성조사 대상사업은 주무부서의 신청으로 시작되며, 기획재정부가 국가정책 부합성, 국고지원 적합성, 사업추진 시급성, 지역 및 부처별 형평성, 주무부처 사업 우선순위 및 재정여건 등을 고려하여 선정하고 있다. KDI의 공공투자관리센터(PIMAC)는 타당성조사를 다양한 전문가의 의견 반영하여 수행하고 있다. 예비타당성조사에서는 B/C 분석인 경제성 분석 뿐만 아니라 정책적 분석, 지역균형발전 분석을 종합하여 타당성 평가를 하고 있다. 경제성 분석에서는 일반적으로 B/C 결과가 1 이상인 경우에 경제성이 있다고 판단하나, 비용편익 분석이 적합하지 않은 경우 비용효과분석을 실시할 수 있다. 정책적 분석에서는 정량적 또는 정성적으로 분석하며, 지역균형발전 분석은 사업추진으로 인한 분배효과를 분석하여, 지역 낙후도가 심할수록 가점을 받고 있다.

일반적인 타당성조사가 정보 제공자의 역할 정도만을 수행하지만, 예비타당성조사는 정보 제공 뿐만 아니라 예산 당국이 이 결과를 존중한다는 점에서 사업 타당성에 대한 중요한 판단 역할까지 수행한다.

또한 예비타당성조사 수행 내용, 절차, 분석방법이 규정화된 지침에 의해 수행되고, 다양한 전문가 의견을 반영하고 있다. 타당성 조사의 객관성과 중립성을 확보하기 위하여 예비타당성조사 연구진을 수행 주체인 KDI 공공투자관리센터 이외에 각 분야의 외부 전문가가 참여하고 있고, 이해관계자인 주무부서는 예비타당성조사 결과 검토에 참여하고 있다.

예비타당성조사 대상사업도 최초 SOC사업에서, 2007년에는 R&D 및 정보화사업으로 확대되고, 2011년에는 공기업 등 공공기관사업으로 확대되었으며, 2014년에는 복지사업으로 점차 확대되었다.

KDI 공공투자관리센터에서 발간된 지침을 보면 예비타당성 지침으로 예비타당성 지침 타당성조사 지침 민간투자사업 지침 심층평가 지침 기타, 항만부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판), 공항부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판), 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구, 공공기관 해외사업 예비타당성조사 수행을

위한 표준지침 연구, 정보화부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제2판), 의료시설부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구, 기타 비투자 재정부문 사업의 예비타당성조사 및 시범 사업평가 표준지침 연구, 예비타당성조사 수행을 위한 도로부문의 유지관리비 추정 연구, 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판), 연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구: 연구기반구축 사업을 중심으로, 수자원부문사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제4판), 도로·철도 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제5판), 보건·복지 사업 예비타당성조사 방법 연구, 문화·과학 시설의 가치추정 연구, 수자원(댐)부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판), 철도부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판), 예비타당성조사에 활용되는 O-D 및 NETWORK의 분석지침 연구, 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구(II), 도로부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판), 문화·관광·체육·과학부분사업의 예비타당성조사 표준지침 연구, 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구, 공공투자사업의 지역경제 파급효과 추정을 위한 다지역산업연관모형(MRIO) 구축 및 분석 등이 있다.

또한 타당성재조사 지침으로 Rehabilitate 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구, 타당성 재조사 일반지침 수정·보완 연구(제2판), 임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구 등이 있으며, 민간투자사업 지침으로 자금재조달에 관한 세부요령 연구, 자금재조달에 관한 세부요령 2014 및 개정안의 주요 내용, 임대형 민자사업(BTL) 「타당성 및 민간투자 자격성조사 세부요령」·「시설사업기본계획 작성요령」·「표준 실시협약안」, 민간투자사업 자금재조달 세부요령 작성 연구, 수익형 민자사업(BTO) 표준실시협약: 환경사업, 도시철도(경량전철)부문 BTO 민간투자사업 표준 시설사업기본계획 작성 연구, 환경분야 민간투자사업 적격성조사 지침 연구, 수익형 민자사업(BTO) 표준실시협약안 연구, BTL 학교복합화시설사업 표준 RFP 연구, 수익형 민자사업(BTO) 시설사업기본계획 작성연구, BTL사업 실시협약 표준안 연구, BTL사업 시설사업기본계획 수립 연구, BTL 민간투자 적격성 조사 수행을 위한 연구가 있으며, 심층평가지침으로 재정사업 심층평가 지침(제2판), 기타로 공공기관 국내사업 예비타당성조사 평가기준 보완, 공공기관 해외사업 예비타당성조사 평가기준 보완기준 등이 있다.

결국, PIMAC의 기능과 역할에서 보면 타당성 조사의 합리성 제고를 위하여 타당성조사의 일반지침과 다양한 분야에서의 표준지침의 개발 및 지속적인 보완이 필수적이다. 또한 타당성조사 이외에도 타당성 재조사 지침, 민간투자사업 지침, 심층평가 지침 등에 관한 일반지침, 표준지침의 개발과 보완이 필요하다고 볼 수 있다. 사업 분야별 지침에 대한 지속적인 수정·보완과 조사 과정에서 제기되는 다양한 쟁점에 대한 연구를 통하여 전문성이 향상되고, 불확실성 더욱 증가하는 미래 사회에서 타당성 조사가 갖는 한계를 인식하고, 보다 객관적이며 직관적인 사업평가의 능력을 LIMAC이 보유하여야 한다. 또한 PIMAC의 타당성 조사과정에서는 이해 관계자 및 외부 전문가의 의견을 적극적으로 반영되고 있다. 그것은 소수의 연구진에 의해 진행되는 경우 평가의 객관성이 저해되고, 평가 결과의 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다. 끝으로 PIMAC의 경우처럼 SOC 사업에서 복지사업 등으로 점차 확대하여 LIMAC이 공공투자 결정에서 많은 기

여를 하여야 한다.

2. 미국 관리예산처 (Office of Management and Budget) 지침

비용편익분석을 어떻게 하는 것이 바람직하다라는 불변의 원칙은 없으며, 비용편익분석이 행해지는 사업에 따라 탄력적으로 적용되나 미국 연방정부에서는 특별한 경우를 제외하고는 연방사업의 비용편익분석에서 지침과 할인율에 관하여 Circular No. A-94를 따르게 되어 있다.³⁾

미국 연방정부는 정부사업의 경제성 분석에서 비용편익분석을 권장하고 있는데, 비용편익분석은 비용과 편익을 할인한 이후에 최적의 대안을 선택하는 기법으로서 OMB는 예상순편익을 할인한 순현재가치법을 권고하고 있다. 비용효과분석 (Cost-Effectiveness Analysis)은 비교하는 대안의 편익이 동일한 상태이거나 편익을 금전적으로 측정할 수 없으나 연간 효과가 비슷한 사업을 비교할 때 사용하는 것으로 가장 낮은 비용을 보이는 사업을 찾을 때 사용하는 분석방법이며, 반대의 경우(즉 비용이 동일한 상태에서 가장 큰 편익을 가지는 사업을 찾는 경우)도 포함한다. 비용편익분석 및 비용효과분석시 포함되어야 하는 분야는 1) 정부사업의 필요성 및 정당성, 2) 비용편익분석에서 사용된 가정, 3) 여타 대안의 비교 (예를 들어, 새로운 자산의 취득시에는, 아무 것도 하지 않는 경우, 취득, 리모델링, 임차 등의 경우와 비교), 4) 사례연구 (예상된 편익과 비용이 실제 실현되는 것인지를 유사 사업을 통해 확인) 등이다.

편익과 비용의 확인에서 편익과 비용은 사회적 차원에서의 비용과 편익이어야 한다. 즉 정부사업의 비용편익분석은 재무적 타당성 분석이 아니라, 경제적 타당성 분석으로 해야 함을 권고하고 있다. 사회적 편익과 비용의 확인 및 측정으로서 편익과 비용은 외부경제가 포함된 무형적·유형적인 것을 포함하고, 비용의 경우는 기회비용을 반영하여야 한다. 비용과 편익은 한계적 개념으로서 정부사업 또는 투자가 가져오는 한계적 영향을 의미하는데, 기존에 발생하고 있었던 비용과 편익은 제외되어야 하고, 비용과 편익사이에 상호작용이 있는 경우는 이를 고려하여야 한다. 정부가 보조금으로 주는 등 이전하는 경우에는 경제적 편익은 없는 것으로 보는 데 이는 납세자가 존재하기 때문이며, 또한 이전사업의 경우는 일반적으로 서비스 제공과 관련하여 비용이 발생하므로 오히려 편익이 마이너스로 인식될 수 있다.

편익과 비용의 측정에서 외부성 등으로 시장가격에 왜곡이 생기는 경우, 한 재화의 사회적 금액을 반영하지 못하나 개인의 지불할 의사가 있는 금액 (Willingness-to-pay)이 비용과 편익을 측정하는 가장 좋으며, 시장가격은 개인의 지불의사 금액 추정을 위한 출발점이 된다. 편익과 비용의 측정에서는 시장가격이 제일 우선적으로 고려되어야 하며, 시장가격이 없거나 왜곡되었다고 생각되는 경우 다른 방안이 모색되어야 한다. 소비자 잉여는 정부사업이 사회에 주는 총편익을 나타내는 가장 좋은 측정도구인데(일반적으로 소비자는 시장가격보다 높은 가격을 주고서라도 물건을 구입하려고 함), 때로는 토지가격의 변화, 임금의 변화 등을 통하여 편익과

3) https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094/ 2016년 4월 11일 접속

비용이 간접적으로 특정되는 경우가 있다. 정부지출의 2차적인 효과(승수효과)는 편익과 비용에서 제외한다.

비용편익분석에서는 물가상승률에 대한 가정은 하지 않는 것이 좋지 않으며, 비용편익분석에서 실질가격(불변가격)으로 하든 명목가격으로 하든 상관없지만, 논리적으로 일관성을 가져야 하기 때문에 모든 가격을 실질가격으로 하든지, 명목가격으로 하든지 통일하여야 한다. 하나의 분석에서 실질가격과 명목가격을 동시에 포함하는 것은 피해야 하며, 물가상승률을 몇 %로 할 것인가하는 것은 GDP Deflator를 사용하며, 6년 이상되는 기간의 물가상승률은 6년째 예측치를 연장한다. 신뢰할 수 있는 민간부분의 물가상승률의 예측치를 민감도분석에서 사용할 수 있다.

순현재가치를 계산하기 위해서는 미래의 편익과 비용을 할인하여야 하는데, 명목가격이 사용되었는가 또는 실질가격이 사용되었는가에 따라 실질할인율과 명목할인율이 적용되어야 한다. 실질할인율은 명목이자율에 물가상승률을 뺀 값으로 정부투자사업 또는 규제의 비용편익분석에서는 1) 불변가격의 비용편익분석을 7%의 실질할인율을 적용 (이는 민간투자의 세금적 수익률과 유사), 2) 7% 이외의 실질할인율을 적용한 민감도 분석, 3) 내부수익률 제시, 4) - 정부사업의 민간부분에 대한 자원배분 영향을 분석하기 위하여 편익과 비용을 자본의 잠재가격(Shadow Price)을 사용 등이 포함되어야 한다.

재무성의 이자율은비용효과분석, 임차구입분석(Lease-Purchase Analysis), 정부내부투자, 자산매각분석(Asset Sale Analysis)에서 적용한다. 불확실성과 위험은 분석되고 밝혀야 하며, 이를 위하여 불확실성의 이유, 불확실성에 대한 결과 예상치, 주요 불확실성에 대한 민감도 분석, 불확실성이 발생하는 경우 비용과 편익에 각각 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고, 가장 최악의 경우 결과치를 제시하여야 하며, 민감도 분석에서는 편익과 비용의 추정치, 할인율, 물가상승률, 편익과 비용에 대한 배분 가정이 포함되어야 한다.

비용편익의 기본 가정은 편익을 본 자가 손해를 본 자를 보상하고도 남는다는 의미인데, 비용편익분석에서는 이러한 보상이 되는지 되지 않는지를 명시하여야 한다. 편익과 비용에서 심각한 배분효과가 있는 경우 이를 분석하고 논의하여야 하며, 배분효과의 분석에서는 소득 구분, 지역구분, 연령별 성별 구분이 사용될 수 있다. 경제적 귀착에 대해서도 최종적인 개인이나 가구에 대한 비용과 편익을 확인하여야 한다.

공공투자사업에 대한 특별 지침으로, 조세는 초과부담을 일으키는데 조세 1달러당 25센트의 초과부담을 일으키기 때문에 정부지출의 비용에 1.25를 곱하여 순현재가치를 계산하며, 그러나 초과부담이 적거나 많은 경우가 인정되는 경우 다른 적용을 할 수 있는데, 사용자 요금에서 재원이 조달되는 경우 초과부담은 0이 되며, 만일 연방정부에 비용절감을 가져다 주고, 사회적 편익을 주는 비용에 대해서는 1.25를 곱하지 않을 수 있으며, 따라서 일반회계재원 중 조세수입에서 나오는 재원분은 1.25를 곱한다.

이상에서 보는 바와 같이 LIMAC은 향후 다양한 타당성 조사 연구를 토대로 일반지침 및 표준 지침을 개발 보완하여, 궁극적으로는 행정자치부의 규칙으로 만드는 역할을 수행하여 시도(지

방)투자관리센터의 타당성 조사 사업에 가이드라인을 제시하고 전국적으로 일관성 있는 타당성 조사가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

IV. LIMAC의 제도적 환경 개선

1. 객관성 확보를 위한 독립성 제고

타당성 조사의 독립성 제고를 위해서는 무엇보다도 자치단체의 영향력이 최소화 될 수 있는 제도의 설계가 필요하다. 대규모 사업의 타당성 조사를 한국지방행정연구원 내 LIMAC에서 전담하는 것은 지금까지의 자체 타당성 조사에서 벗어났다는 점에서 독립성 제고의 진전이 있다고 볼 수 있으나, 현재의 구조 역시 완전하게 독립성을 갖추고 있지 못하다. 그것은 타당성 조사와 관련하여 독립성이 존중된다고 하여도 지휘·체계상 지방투자사업관리센터장은 행정자치부의 감독을 받는 한국지방행정연구원장의 아래에 있기 때문에 독립성을 보장 받지 못하는 한계가 있다. 따라서 지방투자사업관리센터의 객관성을 확보하기 위해서는 지방투자사업관리센터가 중립적 지위에서 타당성 조사에 관한 객관적 업무를 수행할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 한국지방행정연구원장과 센터장의 정치적 독립성이 보장되어야 한다.

또한 한국지방행정연구원이 지방자치단체의 용역을 수주하는 문제도 문제가 될 수 있다. 기관의 독립성과 자율성 확보 타당성조사 비용을 행정자치부 또는 지방재정공제회로부터 받거나 일단 행정자치부 또는 지방재정공제회에 납부한 것을 센터에서 받는 것이 바람직하며, 타당성 조사 기간에는 관련 지방자치단체와 직접적인 접촉을 금지하여야 한다.

그러나 자치단체의 입김에서 벗어나도록 독립성을 강화하면 투자사업 타당성 조사에서 막대한 권한을 부여하게 되어 또 다른 부작용이 있을 수 있고, 독립성을 약화시키면 타당성 조사의 객관성을 저해하는 부작용이 있다. 이러한 측면에서 지방투자사업관리센터의 기능도 타당성 조사 결과 정보를 투자심사에 전달하고 타당성 조사 결과의 진행 상황에 대한 모니터링 기능에 국한되어야 한다.

객관적인 예비타당성 조사 결과에 정치권, 주민, 지방자치단체가 좋지 못한 평가 결과에 대해 지속적으로 문제를 제기하고, 지방자치단체장이 주민들과 함께 시위를 하는 경우도 있다. 정치성이 존재하는 대규모 개발 사업으로 지방재정 악화와 타당성조사의 신뢰성 극복이 LIMAC 설립 배경이다. LIAMC의 평가는 전문성, 공정성, 객관성 및 신뢰성을 추구한다. 타당성조사에 있어서 LIAMC은 전문성, 공정성, 객관성에 기초한 사업타당성에 대한 정보 제공자의 역할만을 수행하여야 한다.

김진영(2015: 191) 예산정책처의 독립에 관하여, 예산정책처가 국회의장 아래에 있어 직무에 관하여 독립성이 부여되어 있다고 하여도, 지휘·체계상 독립성을 보장 받지 못하고 있다. 더욱이 예산정책처장과 연구원 임기가 보장되지 않았기 때문에, 단기적이거나 한정된 업무를 수행

하고 있으며, 국회의 눈치를 살펴볼 수 밖에 없다고 지적하였다. 이러한 측면에서 LIMAC의 독립성에 대해서도 현재의 체제처럼 한국지방행정연구원 산하에 두는 경우를 유지하는 대안과 독립성을 강화하는 대안을 생각하여 볼 수 있다. 한국지방행정연구원 산하에 있는 경우는 타당성 조사 결과가 정부의 입김에 의하여 부정확하거나 왜곡되어 LIMAC가 명목상의 기구로 전락되는 부작용이 있는 반면, 독립성을 부여하는 경우 견제 받지 않는 권한이 부여되기 때문에 LIMAC가 전문성에 바탕을 둔 타당성 조사 결과를 무기로 지방자치단체의 예산사업에 차질을 줄 수 있다.

그러나 독립성 강화는 장점과 단점이 존재한다. 독립성을 강화하여 장점을 발휘한 예는 미국의 의회 소속 의회예산처(Congressional Budget Office) 사례에서 발견된다. CBO는 예산 분석과 사업타당성 분석 기구로 구분되는데, 경제전망과 연방정부 세입·세출의 기준선 전망은 연방 관리예산처(OMB)의 전망보다 신뢰성이 높다. 특히 의회예산처는 특정 정책 또는 문제에 자신의 입장을 발표하지 않으며, 분석과 평가결과에서도 초당파성과 객관성을 유지하여 정책분석 및 평가결과의 신뢰를 받고 있다.

독립성 부여로 인한 잘못되 사례를 보면 다음과 같다. 2016년 예산 편성 당시, 국회 예산정책처의 보고서가 정부 부처의 예산 사업에는 추상같은 기준으로 분석하여, 법적인 근거가 미흡하다거나 다른 사업과 중복된다는 등의 지적으로 행정부 예산에 부정적이었지만, 국회 예산의 신규·증액 사업에 대해서는 분석보다는 소개의 형식으로 일관적인 분석 기준을 적용하지 않았다. 예를 들어, 국회 사무처가 신규사업인 20대 국회 개원경비에 61억8400만원을 편성했는데 예산정책처는 평가 없이 단지 기술하였고, 호화 콘도라는 비판을 받은 국회의정연수원의 연수활동 지원 예산도 15억8400만원이 증액됐지만 평가를 하지 않았다. 이는 합리성 제고라는 논리에서 경쟁적인 예산 정보 제공이라는 본래의 목적에서 오히려 국회를 옹호하는 부정적인 사례로 볼 수 있다.

2. 경쟁성 제고

현재 지방재정법 시행령은 총사업비 500억원 이상(국비 300억원 미만) 대규모 사업의 타당성 조사를 한국지방행정연구원 내 LIMAC에서 전담하도록 하여 LIMAC의 독점적 지위를 보장하고 있다. 그러나 이러한 독점적 지위에 반대하는 입장에서는 이미 기존의 타당성 평가 관련 기관들 중 이러한 역할을 수행할 수 있는 기관이 있기 때문에 일정한 자격을 갖춘 전문기관들도 타당성조사를 할 수 있도록 하여야 한다고 주장한다.

그러나 경쟁을 주장하는 이유를 자세히 보면 LIMAC의 설립 취지에 위배될 소지가 있다. 그 이유는 국비가 투입되는 중앙투자심사 대상 사업의 경우 국비지원의 적정성을 행정자치부가 지정하는 기관에서 일원화하여 수행하는 것은 적절하지만, 국비가 포함되지 않는 500억원 이상의 모든 지방자치단체 사업을 대상으로 하는 것이 문제라는 주장이기 때문이다. 과거 국비가 포함되지 않은 지방비로 충당하는 자체사업은 중앙투자심사대상이 아니었는데, 이제는 중앙투자

심사를 받게 되어 지방의 자치재정권을 침해한다는 것이다. 또한 지방자치법 제39조에 의하면 지방의회는 중요 재산의 취득·처분 및 공공시설 설치·처분, 예산의 심의·확정을 할 수 있는데, 지방투자사업관리센터의 타당성조사 결과를 지방자치단체 고유사무에 투자심사를 하여 대규모 투자사업추진여부에 대한 의사결정권을 박탈한다는 것이다.

지방자치단체의 자치재정권 보장과 공개경쟁 보장을 위하여 타당성조사를 수행할 수 있는 기관을 일정 자격 요건을 갖춘 기관으로 확대할 필요가 있고, 지방자치단체 자체재원만으로 수행되는 사업은 각 지방자치단체 공공투자관리센터에서 타당성 조사를 수행할 수 있도록 하자는 주장이다.

그러나 LIMAC의 설립 취지에서 볼 때, 지방자치단체가 추진하는 대형사업은 해당 자치단체가 지방투자사업관리센터를 보유하고 있어도 타당성 조사를 하지 않도록 해야 한다. 원칙적으로는 대규모 사업의 타당성 조사에서는 각 지방자치단체 공공투자관리센터는 배제되어야 한다. LIMAC의 타당성 조사결과에 이의가 있는 경우에는 LIMAC의 타당성 조사 결과에 대한 경쟁적인 타당성 조사 결과 검증은 있어야 한다. 또한 처음부터 LIMAC을 포함한 3개의 지방투자사업관리센터가 동일한 사업에 대한 타당성조사를 하는 방법을 경쟁을 도입할 수 있다.

3. 제도적 전문성 강화

지방투자사업관리센터가 설립된 지는 얼마되지 않았지만, 투자사업의 타당성에 대한 영향력은 상당하다. 시·도연구원을 운영하고 있는 지방자치단체에서는 자체적으로 공공투자관리센터나 유사한 기구를 설치하고, 국비 사업 계획 수립을 준비하고 있다. 따라서 지방투자사업관리센터가 타당성 분석을 위한 표준매뉴얼 등을 개발하여 투자심사의 객관성 제고를 위한 공통적인 기준을 설정하고 이를 전파하는 역할을 담당하여야 한다. 또한 외부와의 소통·협력체계 구축하여 부족한 조사인력에 대한 외부로부터의 도움을 받고, 분야별 전문인력 풀을 구성하고 및 분야별 워크샵 등 정기적인 모임을 주도하여야 한다. 전담기구의 기능과 역할 및 업무범위 등에 대해 추가적인 분석과 조정이 필요하다.

기존의 타당성 조사 방법론은 학술적으로나 이론적으로나 매우 다양한데, 실제로는 한국개발연구원(KDI)의 공공투자관리센터(PIMAC)이 작성한 예비타당성 조사지침을 많이 활용하고 있다. 그러나 PIMAC의 예비타당성 조사지침은 대형 국책사업의 타당성 조사를 위해 활용되었다는 점을 생각할 때, 지방자치단체의 활용도에 문제가 있을 수 있다. 지방자치단체의 사업들은 거시적은 수요 분석 보다는 미시적이고 공학적인 분석 방법이 더 많이 활용되기 때문에 여기에 대한 조사 지침이 필요한 시점이고, 이러한 지침을 LIMAC이 제공하여야 할 것이다.

LIMAC은 모든 타당성 조사 대상사업에 대한 타당성 조사를 수행하기 보다는 분야별로 많은 지방자치단체의 공통적인 사업에 대한 타당성 조사를 수행하고 여기에 대한 기준 설정 및 지침의 개발·제공 기능을 수행하여야 한다. LIMAC의 전문성이 확보된다면 LIMAC의 타당성 조사 이전에 지방 공공투자관리센터의 검토를 받게 하는 방안도 생각할 수 있다. 지방자치단체 투자사

업에 대한 타당성 조사의 합리성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 자체 타당성 조사의 객관성 제고가 필요하다. 500억원 이상 사업은 행자부에 조사계약을 의뢰하도록 하여 어느 정도 독립성을 확보하고 있으나, 지방자치단체가 자체적으로 의뢰하는 검토용역은 독립성 확보가 매우 곤란하다. 사회적 할인율, 비용·효과 항목의 범위 등 핵심 변수에 대해서는 지방투자사업관리센터의 기준을 토대로 행자부에서 제시하는 기준을 의무적으로 적용하는 방안을 생각할 수 있다.

V. 맺는말

지방자치단체 투자사업은 정치성이 개입되는 것이 일반적이다. 세입이 지속적으로 증가하고 세출 수요가 안정적인 경우라면 투자사업에 정치성 개입은 지방자치의 본질을 생각할 때 문제가 되지 않는다. 그러나 현재의 상황은 그렇지 못하고, 이미 이러한 상황을 방지하지 못하여 지방자치단체의 재정 건전성이 약화된 지방자치단체도 있고 이로 인한 사회적 피해가 발생한 사례도 많다. 대규모 개발사업이 효과를 계획대로 발휘하지 않는 경우는 기업으로는 파산이라는 형태로 이루어지고 개인에게는 금전적 손실이 나고, 금전적 손실이 큰 경우에는 엄청난 결과가 일어나기도 한다. 이러한 측면에서 정치성을 이유로 투자사업을 추진하는 것은 매우 신중해야 하고, 고의적인 경우에는 사후적으로도 이를 처벌할 수 있는 규정이 있어야 한다는 주장도 많이 제기되고 있다.

본연구에서는 이러한 정치성의 배제보다는 투자사업의 타당성 조사의 합리성을 제고하는 방안을 현재의 LIMAC 운영 현황과 LIMAC의 제도적 환경 개선이라는 두가지 측면에서 나누어 보았다. 1999년에 설립된 PIMAC과 2014년에 설립된 LIMAC의 연구성과는 매우 차이가 나고, 현재 홈페이지를 방문하여 보면 PIMAC은 다양한 정보과 타당성 조사 연구의 질적 풍부가 직관적으로 느껴지지만, LIMAC의 홈페이지를 방문하여 보면 정보의 부재가 매우 심각한 정도이다. 앞으로 타당성 조사의 합리성 제고를 위해서는 비용편익분석에서 나타날 수 있는 자의적인 부분을 줄여야 하는데 이를 위해서는 일반지침의 개발 및 보완, 다양한 사업분야의 표준지침의 개발 및 보완이 필수적이다. 또한 이러한 지침에서 중요한 가정과 변수의 적용은 행정자치부의 지침으로서 작성되어 시도 지방투자관리센터의 타당성조사 사업의 전문성에도 기여하여야 한다.

LIMAC의 제도적 환경 개선을 위하여 현재보다는 LIMAC의 독립성을 강화하면서 독립성 강화로 인한 피해를 줄여야 하며, 타당성 조사의 합리성을 제도적으로 보장하기 위한 타당성 조사 사업의 경쟁화, 시도 지방투자관리센터보다는 제도적인 전문성을 부여하는 거버넌스 체제도 필요하다.

끝으로, 지방자치단체 투자사업에 대한 타당성 조사의 합리성 제고를 위하여 공사비 500억원 이상 건설사업은 지방투자사업관리센터의 타당성조사와 건설기술용역업자에 의한 타당성 조사를 중복적으로 이행하여야 하므로 국토교통부와 행정자치부간의 조정이 필요하다. 중앙정부 R&D 사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 타당성 조사를 수행하고 있는데, LIMAC도

R&D 사업부문에 대한 지침을 마련하고, 관련 전문인력을 채용할 필요가 있으며, 장기적으로는 대외경제정책연구원(KIEP)이 수행하고 있는 지역국제행사의 타당성조사도 LIMAC에서 수행할 있어야 한다.

참고문헌

- 김강수. 2016. 대규모 사업의 예비타당성조사 성과와 과제. 국토 2016(3): 12-17.
- 김진영. 2015. “국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치에 관한 고찰.”
미국헌법연구 26(1): 191-227.
- 신두섭. 2015. LIMAC의 성과와 과제. 지방투자사업관리센터 개소 1주년 기념 세미나
- 송지영. 2015. 사례로보는 지방재정 투자사업과 타당성 조사. 지방투자사업관리센터 개소 1주
년 기념 세미나
- 한국개발연구원. 2008. 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)