

요약

지자체 책임성·전문성·자율성 보장하려면 지방전문기관 추가 지정 등 역할 재정립

공공투자사업 관리체계 5년간 성과 진단 후 발전방안 모색할 시점

서울시는 공공투자사업을 관리하고자 재정사업 투자심사를 수행하고 있으며, 민간투자사업의 경우는 민간투자법 등을 통해 관리한다. 특히 2012년 서울공공투자관리센터(이하 “센터”)를 설립하여 서울시 재정사업과 민간투자사업의 전문성과 투명성을 강화하고 있다. 센터는 지난 5년간 서울시 투자심사를 위해 505건의 타당성검토를 수행하였다. 이 외에 타당성조사, 타당성검증 및 민간투자업무 등의 다양한 업무를 담당하고 있다. 센터 개소 이후 5년이 지난 현재 시점에 그 성과를 진단하고 발전방안을 논의할 필요성이 제기되었다. 이에 본 연구는 서울시 재정사업과 민간투자사업의 발전방안을 제시하고, 센터의 발전방안도 논의한다.

재정사업 계획단계선 타당성조사·검증, 심사단계선 타당성검토·투자심사

서울시 공공투자사업 추진절차는 계획, 심사, 사후관리 단계로 구분할 수 있으며, 각 단계별로 관리체계를 구축하고 있다. 계획단계에서는 사업계획을 수립하면 타당성조사, 타당성검증 등을 수립하고, 심사단계에서는 타당성검토, 투자심사 등을 시행하고, 사후관리단계에서는 건설기술진흥법 등 각 관련법에 따라 공공투자사업을 관리한다. 서울시 재정사업의 경우는 지방재정법, 심사지침 등에 따라 투자심사제도를 운영한다. 투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위해 1992년부터 도입(2005~2016년 서울시 투자심사는 총 2,136건, 사업비 838,863억 원 규모(연평균 약 180건, 7조 원)로 수행)하였다. 이 과정에서 센터에서는 타당성검토를 수행하여 서울시 투자심사부서 및 투자심사위원회에 의견을 개진하고 있다. 한편, 자체재원이 아닌 사업이거나 총사업비 40억 원 이상의 청사 및 문화체육시설 등의 사업의 경우에는 행정안전부의 중앙투자심사를 의뢰한다.

투자심사위원 80% 이상 “서울시 투자심사 전문 합리적으로 잘 운영”

본 연구에서 서울시 공공투자사업 관리체계의 현안을 진단하고 센터에서 수행한 업무의 만족도 등을 파악하기 위해 서울시 공무원, 투심위원, 전문가를 대상으로 온라인 설문조사를 수행하였다. 설문 결과 서울시 투자심사가 무분별한 중복투자를 방지하고 불필요한 사업을 잘 거르고 있다고 평가하고 있으며, 투자심사위원 80% 이상이 센터 설립 이전과 비교하여 서울시 투자심사가 전문적이고 합리적으로 잘 운영되고 있다고 생각하였다.

타당성조사 전문기관에 LIMAC 외 지방공투센터도 함께 참여해야

재정사업의 투자이사결정은 복잡한 거버넌스 구조하에서 진행된다. 그런데 지자체는 재정사업 타당성분석을 수행할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있으며 타당성조사의 신뢰성에 많은 의문과 비판이 있었다. 이에 따라 서울시를 비롯한 7개 지자체는 지방공공투자관리센터 설립하여 타당성조사를 수행하였지만, 최근 지방재정법 개정으로 지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(LIMAC)만 전문기관으로 지정되어 총사업비 500억 원 이상 신규 사업에 대해 타당성조사를 수행하고 있다. 또한 중앙정부의 투자심사도 의존재원이 없는 지자체 자체재원 사업의 경우도 직접 심사하고 있다. 이렇게 중앙정부가 지자체 사업까지 최종판단하는 경우가 지속된다면 지자체는 사업의 최종책임을 회피할 것이며 각자의 분석역량도 떨어지게 될 것이다. 또한 지방재정법의 원칙인 지방재정의 건전성과 투명한 운영과 자율성 보장에서 벗어나는 것이다. 따라서 LIMAC만 지정되어 있는 타당성조사 전문기관을 서울 등 지방공공투자관리센터도 함께 참여할 수 있도록 역할 재정립이 필요하다.

정책적 고려 필요시 기술검토 위주, 일정규모 이하엔 타당성검증 면제

서울시 재정투자사업 관리체계 발전방안을 타당성조사, 타당성검증, 타당성검토 등의 업무로 구분하여 발전방안을 제시하였다. 타당성조사의 경우 사업부서 역할과 재정담당부서, 그리고

투자심사위원회 각자의 관점에서 사업 타당성을 독립적으로 평가하여 재정사업 효율성을 높이는 것이 바람직하다. 한편, 지난 2016년 서울시 개선방안에 따라 출연금 형태로 센터에서 과제 선정위원회를 통해 타당성조사를 선정하는 것은 바람직한 변화이다. 센터 타당성검증은 외부 전문기관의 타당성조사 결과에 관대화 경향을 효율적으로 통제한다는 점에서 긍정적이지만, 정책적 고려가 필요한 경우는 타당성검증 대신에 사업계획 및 기술 검토 위주로 수행하거나 일정 규모 이하 사업은 면제하는 것도 고민할 필요가 있다. 타당성검토에서 센터의 검토의견과 서울시 투자심사 결과가 불일치하는 경우가 많은데, 투자심사위원회가 센터 의견을 따라야 한다는 법적 구속력은 없으나 정책적으로 추진해야 하는 경우는 충분한 근거를 제시함으로써 투자심사 제도의 책임성을 확보할 필요가 있다.

서울시의 안정적 재정관리 위해 민간투자 규모·목표 설정해 관리

서울시 민간투자사업의 경우는 민간투자법, 공유재산법 등에 따라 관리하고 있다. 센터는 민간 투자사업의 주요 단계에서 타당성분석, 실시협약(안) 검토 등을 수행한다. 본 연구에서 서울시 민간투자사업을 안정적인 추진체계로 구축하기 위한 방안으로 적정규모 관리기준을 도입하는 방안을 제시한다. 즉, 민간투자사업 선진국인 영국에서 시행하는 재정관리 기준을 예산순계 2% 이내로 관리하는 목표를 설정하거나, 총투자 대비 일정비율의 민간투자 목표를 설정하는 방법 등을 고민하여 서울시 재정관리 정책에 도입하는 것이다. 다음으로 세출예산이 증가하고 있는 교육, 복지, 공공청사, 노후시설 개량 중심으로 다양한 민간투자를 고민할 필요가 있다. 그 외에 민간투자사업 내실화를 위한 방안으로 재정계획 심의 기능 강화, 민간투자자 자원조달 관리감독 강화 등을 제시한다.

공투센터, '독립성·전문성·지방재정 자치권 강화' 지속적 노력 필요

센터는 지난 5년간 많은 업무를 수행하였고, 설문조사에서도 투자심사 위원의 80%가 서울시 투자심사가 센터 설립 이전과 비교하여 잘 운영되고 있고, 97%가 센터가 이에 영향을 끼쳤다고 답변하였다. 또한 센터에서 수행한 타당성조사에 대한 신뢰도와 만족도가 매우 높아 당초

서울시 공공투자사업의 전문적·효율적 관리를 통한 재정 건전화 향상이라는 목표를 충분히 수행하고 있다고 평가되었다. 그럼에도 향후 변화에 따라 불투명해질 수 있으므로 지속적인 독립성과 전문성 확보를 위해 노력해야 한다. 또한, 센터는 서울시 공공투자사업 관리에 있어서 재정투입을 위한 의사결정자와 사업계획을 위한 전문적인 정보제공자 중 어떤 역할을 할 것이 지 고민할 필요가 있으며, 지방재정 자치권 강화를 위해서도 노력하여야 한다.

