

2016 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성 제고 방안

- 공유지 임대를 통한 민간개발사업 사례를 중심으로 -

2016. 11.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성 제고 방안」의 최종 보고서로 제출합니다.

2016. 11.

- 과제제안자 : 김현아 (前 서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 상명대학교 서울산학협력단
- 책임연구원 : 홍은표 (상명대학교 금융경제학과 교수)
- 연구원 : 홍훈희 (법무법인 양현 변호사)
박종문 (법무법인 양현 변호사)
김우영 (법무법인 양현 변호사)
- 보조연구원 : 김성지 (상명대학교 일반대학원 금융경제학과 석사과정)
- 자문위원 : 김성만 (서울특별시의회 기획경제위원회 입법조사관)
정현균 (서울특별시 투자유치과 금융산업팀 팀장)
김원준 (법무법인 김앤장 고문)
함시창 (상명대학교 금융경제학과 교수)
연경심 (부산대학교 박사)

서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성 제고 방안

- 공유지 임대를 통한 민간개발사업 사례를 중심으로 -

상명대학교 서울산학협력단

홍은표 외

요 약

I. 연구배경 및 필요성

서울국제금융센터(SIFC)는 여의도 소재 33,000㎡의 토지에 건립한 대규모 건물로 서울시와 서울시민의 공유재산이다. 2016년 5월 현재 SIFC는 AIG와 최장 99년(50년 임대 후 49년 갱신약정)간의 임대 계약이 되어 있다. 서울특별시의회 특별의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회'의 활동(2016년초)을 통해 “**SIFC 사업 추진은 타당성조사나 서울시의회의 감시 없이 시행**”된 것으로 밝혀졌다.

SIFC 사업은 외국인투자기업의 투자유치라는 이유로 별도의 타당성 조사와 의회 승인 등의 절차 없이, SIFC의 모든 사업권을 외국 기업이 보유하고 서울시는 공시지가 기준의 임대료만 수취하는 구조로 결정되었다. 이러한 계약이 과연 서울시에게 적절하였는지에 대한 의문이 제기된다. SIFC사업이 타당성 조사나 서울시의회에 대한 보고 및 동의 절차 없이 진행될 수 있었던 이유는, 관련 법령 및 조례가 임대의 경우는 공유재산의 면적이나 가액과 관계없이 이러한 절차를 거치도록 하고 있지 않아서였다. 이러한 **법령상 문제점을 시정하지 않으면 동일한 사안이 재발할 가능성이 있으므로 관련 법령에 대한 검토 및 개선이 필요하다**

II. 연구목적

SIFC 사례 및 문제점 분석을 통해 서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 방안을 고안하기 위함이다. 이를 위해 본 연구에서는 크게 두 가지 세부목적을 달성할 계획이다. 성과중심관리에 활용되는 Project Design Matrix를 SIFC사업에 적용하여 효율성과 효과성 및 지속가능성을 극대화할 수 있는 방안을 제안하고, 서울시의 개발사업 현황을 검토 후 개선하기 위한 제도적 대안을 제시할 예정이다.

또한 법률 및 조례를 보완하여 조례의 제·개정안을 제시하여 공공투자 사업의 효율성 및 효과성 강조하고, 집행부와 시의회의 관리책임 및 역할을 명시하고, 사전 예방 및 관리운영, 사후관리 및 보완제도를 고안하는 것이 본 연구의 목적이다.

III. 주요연구내용

본 연구에서 수행한 주요연구는 다음의 표와 같다.

성과중심관리

- 공공투자사업의 이론적 고찰
- 성과중심관리 측면에서 본 SIFC 사업 분석
- 성과중심관리 모듈에 따라 재구성된 SIFC 사업

제도적 대안 제시

- SIFC 사업을 통해서 본 서울시 공공투자사업 문제점 분석
- 공공사업 개선방안 고안

1. 공공투자 사업의 이론적 고찰

공공부문의 성과중심관리는 정부의 책무성을 제고하고, 경직성과 비효율성을 극복하여 사업의 결과를 극대화하고 성과의 지속적이고 효과적인 관리를 위한 것이다. 서울시가 추진한 공유지 임대를 통한 민간개발사업의 경우, 외국인 투자촉진법에 의거하여 진행되어 법적인 문제는 없으나, 서울시민의 공동자산인 공유지를 장기간 임대하는 사업이다. 따라서 특정사업이 지자체에서 실시하는 공공사업으로 사회경제 환경과 공공 목표에 부합하는 효과적이고 지속적인 성과 도출과 관리가 요구되고 있어 현 사업을 성과중심관리 차원에서 분석할 필요가 있다.

성과중심관리란 기대하는 목표를 달성하기 위한 일련의 업무과정이다. 성과중심관리의 업무과정은 크게 네 가지의 구성요소로 구분할 수 있다.

- (1) 사업절차(기획-수행(모니터링/평가)- 종료 및 사후관리),
- (2) 사업절차별 판단기준,
- (3) 사업목적 및 목적에 따른 성과(산출물/성과물) 및 성과측정지표,
- (4) 의사결정 근거정보.

따라서 성과중심관리는 달성하고자 하는 결과를 고려하여 사업을 기획(계획 수립, 예산 및 자원 배정) 하고, 사업 시행 및 시행 과정 중의 주기적인 모니터링이 필요하며, 결과에 대한 단·중장기 평가를 실시하여, 평가결과를 환류하고 사후관리 하여야 한다.

2. 성과중심관리 측면에서 본 SIFC 사업 분석

SIFC 사업은 기획단계에서 SIFC 사업은 사업목적 상의 용어에 대한 정의 불분명하고, 목표에 따른 구체적인 목표치(target) 및 성과지표 불충분하며, 달성목표와 현재의 성과지표(indicator)와의 연계 없고, 사업기획절차가 불충분 또는 불투명하며, 절차별 판단 기준, 의사 결정 주체 및 근거 정보가 부재하고, 사전 및 타당성조사 등도 부재한 것으로 나타났다. 그리고 시행단계에서는 모니터링 절차, 기준 및 주체 등도 불분명 또는 부재하고, 진행상황 점검을 위한 커뮤니케이션 채널도 부재하다. 마지막으로 종료단계에 대해 산출물 생산 후 평가계획이 부재하고, 후속사업에 대한 경제사회환경 파악도 부재하며, 효과성, 영향력 및 지속가능성의 제고를 위한 전략도 부재하고, 사업평가에 따른 환류 과정이 불분명하다.

또한 SIFC 사업을 PDM에 의거하여 분석해 보았다. 그 결과 목적 및 전략목표는 있으나 세부내용 및 중장기 성과물에 대한 정의가 불분명하고, 사업목표와 산출물 정의와의 연관성 모호하며, 개별활동 및 투입물은 산출물의 생산에 국한하여, 중장기 성과물 및 사업의 목적과 연관성 결여되어 있고, 성과물의 측정지표 및 지표 입증 수단 부재한 것으로 나타났다.

3. 성과중심관리 모듈에 따라 재구성된 SIFC 사업

상기한 성과중심관리 측면에서 SIFC 사업에 필요한 성과중심관리 모듈을 고안하였고, 이에 따라 SIFC 사업을 재구성하였다. 그 결과를 사업절차(기획단계, 시행단계 및 종료단계), 단계별 판단기준, PDM 및 필요정보 순으로 정리하였다.

사업절차 측면에서 보면 기획단계에는 SIFC 사업의 단·중·장기 목적 고안 및 서울시 중·장기 비전 및 목표와의 일치성에 대한 검토(필요시 타당성 조사 및 분석)가 필요하다. 그리고 SIFC 사업의 단·중·장기 산출물 및 성과물과 성과측정지표를 고안하여야 하며, 측정지표의 초기 값 파악을 위한 사전조사를 실시하여야 한다. 사업 확정을 위해 사업추진계획 및 민간사업자의 자격요건을 확정할 것을 권고한다. SIFC 사업의 시행단계에서 사업자를 선정하고, 사업수행 및 세부단계별 결과물 측정을 통한 M&E를 실시하며, 세부단계별 성과물 및 평가결과를

다음단계에 반영하는 일련의 과정이 필요하다. 그리고 종료단계에서는 사업결과 측정 및 평가하여, 평가결과를 반영하고 후속사업 기획할 때 인풋자료로 활용할 수 있도록 준비할 것을 권고한다. 상기한 사업의 단계별로 다음과 같은 판단기준을 적용할 것을 권고한다.

- 기획단계
 - ◆ 필수기준 : **적절성, 효과성, 주인의식, 효율성**
 - ◆ 추가기준 : 영향력, 일치성, 조화성, 지속가능성
- 시행단계
 - ◆ 사업자 선정: **효율성, 효과성, 주인의식**
 - ◆ 사업수행 :
 - 단기: **효율성, 효과성**
 - 중·장기: **효과성, 영향력, 주인의식**
- 종료단계 : **주인의식, 영향력, 지속가능성**

상기한 판단기준을 객관적으로 보다 투명하게 적용하기 위해서는 이를 위한 정보가 필요하다(Input 데이터베이스). 뿐만 아니라 SIFC 사업을 진행하며 다양한 정보가 도출된다, 이를 장기적으로 관리하기 위한 전략과 설비가 필요하다(Output 데이터베이스). 이를 위해 아래와 같이 5종의 Input 정보 데이터베이스와 5종의 output 정보 데이터베이스를 구성하여 개발, 활용 및 관리할 것을 제안한다. 데이터베이스와 관련하여 보다 중요한 것은 개발보다 지속적인 관리이다.

SIFC 사업을 PDM의 측면에서 검토한 결과 SIFC 사업은 목적 및 전략목표의 세부내용 및 중장기 성과물과 이들에 대한 측정지표 및 지표입증 수단을 보완하여야 하고, 중장기 성과물 도출을 위한 개별활동 및 투입물을 명시하여야 하며, 가정 및 전제조건 등에 대한 보완이 필요한 것으로 나타났다. 따라서 이를 보완하여 SIFC 사업의 PDM을 재구성해 보았다. 아래의 표에 이탤릭으로 기록한 사항이 보완했거나 보완이 필요한 부분이다.

IV. SIFC를 통해 본 서울시 공공투자사업의 문제점 분석

1. 서론

SIFC 부지와 같은 대규모 재산을 위와 같이 장기간 임대를 주면서 상대방 지정, 계약기간, 임대료 감면, 계약조건 등을 지방자치단체장 혼자서 결정을 하였는 바, 계약이 중대성에 비추어 사회통념상 납득하기 어려운 것이 사실이라고 생각한다.

본 연구는 특별위원회가 문제 제기한 위와 같은 문제점에 대해 검토하고 제도적 흠결은 없었는지를 검토해 보고 제도적 흠결이 있다고 판단된다면 그에 대한 제도적 보완책을 마련해 보고자 하는 것이다. 특히, 상당한 재산적 가치가 나가는 재산을 장기간 임대를 주는 경우 의회의 감시를 받게 하는 방법과 공공적 목적을 계약서에 명시하도록 강제하는 방법에 대해 검토하고자 한다.

의회의 감시를 받게 하고 일정한 사항을 계약서에 명시하도록 강제하는 것은 지방자치단체 장의 권한을 일정 부분 제약할 수밖에 없는 것이므로 본 연구에서는 지방자치단체 장과 지방의회의 권한 배분 문제에 대해 검토할 필요가 있다. 지방자치단체장과 지방의회의 구성 원리, 지방자치단체장의 권한을 지방의회가 조례로써 제한할 수 있는 범위 등의 문제를 검토한 후 위 SIFC 사례와 같은 경우를 지방의회가 감독할 수 있는 조례를 만들 수 있는지에 대한 결론을 제시하고자 한다. 그리고, 나아가 그에 관한 조례안을 제시하고 법령 개정안도 제시함으로써 법령 개정도 제안하고자 한다.

2. 지방자치단체 장과 지방의회의 관계

지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄하며, 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다. 한편, 지방의회는 주민이 선출한 지방의원으로 구성되는 주민의 대의기관이다. 즉, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다¹⁾.

3. 조례제정권의 한계

대법원은, “지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”는 입장을 취하고 있다.

1) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결

4. 지방재정에 있어서의 의회의 통제 체계

「지방재정법」은 지방자치단체의 재정과 관련하여 대부분의 사항에 대해 지방의회의 통제를 받도록 하거나 사전 투자심사, 타당성 조사를 거치도록 함으로써 지방자치단체 장의 독단적 처리를 견제하고 있다.

5. 공유재산 관리 체계와 규제의 사각지대

가. 공유재산 관리에 관한 법체계

「지방자치법」은 “지방자치단체의 재산은 법령이나 조례에 따르지 아니하고는 교환·양여(讓與)·대여하거나 출자 수단 또는 지급 수단으로 사용할 수 없다”²⁾고 함으로써 법령 및 조례에 기해서만 공유재산의 관리, 처분을 할 수 있도록 엄격히 제한하고 있다. 「공유재산 및 물품관리법」 제10조는, 중요한 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 세워 지방의회의 의결을 받도록 하고 있다. 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위에 대하여 물품관리법 시행령 제7조가 규정하고 있다. 그런데, 공유재산의 관리계획은 「취득」과 「처분」에 관한 계획이고 거기에 “대부”는 포함되지 않는다. 그래서, 일정 기준가격, 면적 이상의 재산을 “취득”, “처분”할 때에는 지방의회의 의결을 거쳐야 하나 “대부”의 경우에는 이러한 제한이 없다. 그 결과, 재산적 가치가 크고 공공의 이해관계가 큰 재산이라 하더라도 수의계약에 의해 50년 동안 “대부”를 하더라도 지방의회의 어떠한 통제도 받지 않고 지방자치단체 장이 단독으로 결정할 수 있게 된 것이다.

나. 규제의 사각지대

1) 지방자치단체의 재정은 대부분 지방의회에 의한 견제 내지 통제가 이루어지고 있는데 “대부”의 경우는 통제 밖에 있다. SIFC 사례와 같이 기준가격 1,600억원, 면적 33,000㎡의 토지를 99년간 임대하는 경우 지방자치단체의 장이 단독으로 처리할 수 있는 경우를 입법의 미비로 인한 규제의 흠결로 볼 것인지 문제된다.

2) 「공유재산 및 물품관리법」 제31조는 토지와 그 정착물은 5년, 그 외의 재산은 1년으로 대부기간만 제한하고 있을 뿐 관리계획에 “대부”에 관한 사항을 기재하도록 요구하고 있지 않다. “처분”의 경우는 소유권 변동을 초래하는데 비해 “대부”의 경우는 사용권만을 설정하고 그 기간도 5년의 단기로 제한되어 있어 “대부”는 손실 발생 가능성이나

2) 지방자치법 제143조

손실 액수가 제한된다고 보아 “대부”에 대하여는 그러한 요구를 하지 않는다. 하지만, SIFC 사례와 같이 대부기간이 길고 대부 토지의 가액이 큰 경우에도 그렇게 말할 수 있을 것인가?

3) 외국인투자촉진법 제13조는, 외국인투자기업에 대한 임대기간은 「공유재산 및 물품관리법」 제31조 제1항에 불구하고 50년의 범위내로 할 수 있고(제3항), 이 기간은 50년의 범위 내에서 갱신할 수 있다고 하고 있다(제11항). 또 외국인투자기업에게 필요한 재산을 대부하는 경우 등에는 수의계약으로 대부할 수 있다고 하고 있다.

이상의 법규정을 종합하면 외국인투자기업에게 공유재산을 대부하는 경우에 대하여 다음과 같은 명제가 도출된다.

「지방자치단체가 외국인투자기업에게 공유재산을 대부를 할 때에는, 그 재산이 어떠한 것이든지 관계 없이, 지방자치단체의 장이 거래 상대방을 자유롭게 선택할 수 있고, 대부기간은 50년 이내에서 정할 수 있으며, 그 기간은 횡수에 제한 없이 갱신할 수 있고, 계약 내용도 지방자치단체의 장이 혼자서 자유롭게 결정할 수 있으며, 이러한 결정과 실행을 지방의회의 의결이나 지방의회 대한 보고 없이 단독으로 할 수 있다.」

4) 「외국인투자촉진법」의 목적을 달성하기 위해서는 반드시 지방의회의 의결과 같은 통제 장치를 두어서는 안 되는 것일까? 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 한다는 지방재정의 근본 원리는 지방자치제도의 모든 재정 행위에 있어 지도 이념인데 외국인 투자 유치라고 하는 정책적 필요성이 있는 경우에도 위에서 본 지방의회와 지방자치단체장 사이의 상호 견제와 균형의 원리, 투명 재정의 원리가 가급적 조화되어야 한다고 보아야 할 것이다. 외국인투자기업에 대한 공유재산 「처분」, 「대부」의 경우에도 지방의회의 견제를 통해 건전하고 투명한 재정을 달성해야 한다.

5) 한 가지 더 검토가 필요한 것이 현재의 법 상태가 정책적 목적을 위한 입법자의 의도적인 결단의 소산인지 여부이다. 외국인투자기업에 대한 “대부”의 경우 지방의회의 의결을 거치지 않게 된 것은, 「지방자치법」이 공유재산의 「취득」, 「처분」에 대해서만 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있으며 「공유재산 및 물품관리법」이 “대부”를 관리계획에 포함시키지 않은 결과 자동적으로 외국인투자기업에게 “대부”하는 경우도 지방의회의 의결을 거치지 않게 된 것이다. 결국 외국인투자기업에 대한 “대부”에 대해서 지방의회의 의결을 거치지 않도록 해야 한다는 입법자의 명시적 결단은 없다.

6. 규제의 사각지대와 모럴헤저드

1) 지방자치단체가 직접 사업을 하거나 공유재산을 현물출자하여 사업을 하는 경우 모두 지방의회의 의결을 얻어야 하는데 비해 “대부”의 경우에는 재산의 가액이나 규모에 관계없이 지방의회의 의결 절차를 생략할 수 있다. 이와 같은 결론은, 공유재산을 관리하는 지방자치단체 장이 어떠한 수단을 선택하느냐에 따라 지방의회의 통제를 받는지 받지 않는지가 달라진다는 것인데 이러한 상태는 최적의 정책 수단을 선택하지 않을 가능성을 높인다. 이는 모럴헤저드에 해당하는데, 현재의 법체계는 이런 모럴헤저드를 방지할 수 있는 상태는 아닌 것이다.

2) SIFC 사례에서도, 서울시는 SIFC부지를 외국인투자기업과 합작투자를 하는 형태의 사업을 추진하였는데 중간에 외국인투자기업에게 사실상 99년 간 임대를 주는 방식으로 사업 형태를 변경하였다. 합작투자방식은 타당성 조사를 거치고 지방의회의 의결도 거쳐야 하는 것이었던데 비해 “대부” 방식으로 개발 방식을 변경하고 해당 절차를 전부 생략할 수 있게 되었다. 따라서 제도 개선의 필요성이 대두된다.

V. 공유지 임대를 통한 민간개발사업과 관련한 서울시 공공투자사업 개선방안 고안

1. 제도 개선의 모색

가. SIFC 사례에서 드러난 문제점

「공유재산 및 물품관리법」이 전제한 5년 이내의 대부기간을 적용 받지 않고 장기간의 임대가 가능한 「외국인투자촉진법」이 적용되는 경우(50년) 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」이 정하는 경우 등(20년)³⁾에 대해서는 지방의회의 전제 장치를 두도록 제도적 개선을 할 필요가 있다.

나. 지방의회의 의결을 받도록 하는 방안

3) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제30조(대부기간)

① 법 제31조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 20년까지 대부할 수 있다.

1. 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우
2. 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우
3. 제29조제1항제19호에 따라 공장 또는 연구시설 등을 유치하기 위하여 대부하는 경우
4. 정부출연연구기관등 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소를 유치하기 위하여 대부하는 경우
5. 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 용도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우

1) 논의의 초점(조례제정권의 한계 문제)

이와 관련하여서는 현행 법령에 “대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 받지 않은 상태에서 조례로 정하더라도 조례제정권의 한계를 벗어나는 것이 아니냐의 문제가 제기된다.

2) 조례제정권의 한계

가) 조례제정권에 관한 판례

조례제정권에 관한 법령과 판례를 종합하면, 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정되어야 하고, 지방자치단체장의 ‘고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서’ 제정되어야 하며, 지방자치단체의 고유권한에 속하는 사항에 대하여 ‘사전에 적극적으로 개입하는 것’은 허용되지 않는다.

나) “대부”에 대해 조례로 정하는 경우의 쟁점

① 지방자치단체 장의 고유 권한을 본질적으로 침해하는가?

공유재산의 “대부”에 관하여, ‘중요 재산에 대한 취득·처분’의 경우와 같이 ‘중요한 대부’로 범위를 국한하여 일정 대부에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 하는 것은 “대부”에 대한 일방적인 독주를 제어하여 권한 남용을 방지하고 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하므로 이는 지방자치단체 장의 “대부”에 관한 집행 권한을 본질적으로 침해하는 것으로는 볼 수 없다.

② 지방자치단체 장의 고유 권한을 사전에 적극적으로 제한하는 것인가?

지방의회가 대부를 할 것인지 여부, 대부의 내용 등을 결정할 수 있고 지방자치단체 장이 사실상 이를 수용해야 한다면 이는 지방자치단체 장의 “대부권”에 사전에 적극적·실질적으로 개입하는 것이다. 그러나, 지방자치단체 장이 대부하기로 결정한 사안에 대하여 지방의회가 의결로써 승인 또는 불승인을 결정하는 것이라면 이는 “대부”에 대하여 사전에 적극적·실질적으로 개입하는 것이 아니라 소극적·사후적으로 개입하는 것에 지나지 않는다고 해석된다.

③ 해당 조례가 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서’ 제정되는 것인가?

“대부”가 취득이나 처분에 비해 그 중요성이 떨어지지 않고 또 지방자치제도 및 지방재정법의 취지에 비추어 볼 때, 일반적으로 공유재산의 관리가 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 것으로서 지방의회가 사전에 관여하여서는 안되는 근거는 없다. 따라서, 일정한 공유재산 관리행위를 지방의회의 의결사항으로 규정하는 것은 ‘법령의 범위 안에서’ 이루어지는 것으로서 이에 대한 조례는 유효하다고 해석된다.

다. 계약 내용의 사전 통제를 하는 방안

계약조건을 조례로써 미리 정해 놓고 이를 강제하는 것은 지방자치단체장의 공유재산 관리 권한을 본질적으로 침해하는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 조례로써 계약조건을 미리 정해 놓는 것은 가능하지 않다. 다만, 공유재산 관리사무가 복잡한 현실에서 매 계약마다 새로이 계약조건 결정, 협상, 계약서 작성 등을 할 경우 지방자치단체장 및 담당 공무원의 전문성 여하에 따라 그 성과가 달라지는 문제가 있을 수 있으므로, 예컨대 SIFC 사례와 같이 규모가 크고 복잡한 계약 유형에 대해서는 지방자치단체장이 규칙 형태로 매뉴얼(manual)을 미리 작성해 놓고 관여 공무원으로 하여금 이를 지침으로 하여 업무를 수행하게 한다면 보다 체계적이고 예측가능하게 계약을 체결할 수 있을 것이다.

2. 개정 조례안의 내용 예시

지방의회 의결사항으로 하는 공유재산 및 물품관리조례 개정안을 예시한다(보고서 원문 참조).

3. 법률 개정을 통한 개선

위에서 본 규제의 사각지대는 법률 규정의 미비에 근본 원인이 있으므로 미비한 법률을 개정하여 일정한 “대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 받도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 「지방자치법」, 「공유재산 및 물품관리법」을 개정하는 것을 제안한다(보고서 원문 참조).

VI. 결론

서울시는 그동안 공유지 임대를 통한 다양한 민간개발사업을 추진해왔다. 본 연구는 이러한 민간개발사업 중 외국기관이 서울시의 공공부지를 장기간 임대를 하여 추진한 사업의 효과성을 제고할 수 있는 방안에 대해 살펴보았다. 이를 위해 서울시가 지난 수년간 추진한 3개의 사업(서울 국제금융센터(SIFC) 사업, 덕위치 반포외국인학교 유치 사업, 드와이트 영어권 우수외국인학교 유치 사업)을 성과중심관리 기법에 입각하여 검토 및 분석하였다.

SIFC사업의 목표는 서울시의 중·장기 비전 및 목표와는 연계되어 있지 않으나,

SIFC사업의 단·중·장기 목표 간에는 어느 정도의 연계성이 있다. 단기목표의 경우 구체적인 계획, 성과물 및 측정기준이 명시되어 있다. 하지만 중·장기의 경우는 목표만 설정되어 있고 달성방안 및 추진전략과 성과측정방안이 전혀 고려되어 있지 않다.

따라서, 서울시가 공공부지를 장기간 임대하여 민간개발사업을 추진할 때 보다 효과적인 성과중심관리 기법을 고안하였다. 이를 위해 성과중심관리 모듈(사업단계별로 필요절차 및 절차별 판단기준, 사업목적 및 목적에 따른 성과(산출물/성과물) 및 성과측정지표, 의사결정 근거정보 및 관련 데이터베이스 등)을 고안하였다. 그리고 이 모듈에 따라 SIFC 사업을 재구성하여 제안하였다. 사업절차별 판단기준으로 기획단계에서 판단기준으로 제안된 8가지 기준 중에서 특히 중요한 필수기준은 적절성, 효과성 주인의식 및 효율성으로 제안되었다. 그리고 시행단계에서는 효율성, 효과성 및 주인의식이 사업자선정 시 주요판단기준이고, 사업수행 시 단기적으로는 효율성과 효과성을, 중·장기적으로는 효과성, 영향력 및 주인의식이 주요 판단기준으로 제안되었다. 마지막으로 종료단계에서는 주인의식, 영향력 및 지속가능성이 주요판단기준이다. 장기간의 공공임대사업 시 특히 중요한 기준이 주인의식으로 모든 단계에서 중요한 판단기준이다. 보다 투명하고 공정한 판단을 위해 반드시 필요한 것이 의사결정 근거정보 및 관련 데이터베이스이다. 따라서 본고에서는 의사결정 시 기준으로 사용하는 input 데이터베이스와 사업의 결과로 작성되는 output 데이터베이스 제안하였다.

SIFC 사례를 통해 규제 사각지대가 존재하는 것을 확인하였고 이를 조례로써 “대부”에 대하여 지방의회의 의결을 받도록 하는 것이 가능하다는 것을 검토하였으며, 시정하는 방법으로 “중요한 대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 할 필요가 있다는 결론을 도출하였다. 이를 위한 구체적 방법은 서울시 차원에서 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 개정하는 방법이 있고, 국가적 차원에서 「지방자치법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등 법률을 개정하는 방법이 있다는 것을 보았다.

상기한 개선방안의 효과적인 적용을 위해 서울특별시장 규칙의 형태로 “업무매뉴얼”을 만들 것을 제안한다. 이 매뉴얼은 본 연구를 통해 고안된 두 가지 측면인 성과중심관리 방안과 조례 안을 동시에 반영하여야 할 것이다. 조례 안 측면에서는 중요재산의 취득·처분 및 대부의 업무처리 요령을 명기하여야 할 것이다. 그리고 성과중심관리 측면에서는 사업절차 및 판단기준, 사업목적에 따른 성과물 및 성과측정지표가 명확하게 반영된 Project Design Matrix의 활용을 적극 권고한다. 서울특별시장과 관계 공무원이 이 “업무 매뉴얼”을 준거로 일관되게 업무처리를 한다면 서울특별시의 전문성과 행정의 예측가능성이 개선되어 공공의 이익이 향상될 것으로 기대되므로 이를 적극 권고한다.

목 차

I 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
II. 성과중심관리의 이론적 고찰	4
1. 공공서비스와 민간서비스	4
2. 공공부문의 성과중심관리	7
3. 개발협력사업의 성과중심관리	12
4. 효과적인 성과중심관리	19
III. 성과중심관리 관점에서 본 공유지임대를 통한 서울시의 민간 개발사업 분석 및 개선방안	28
1. 서울 국제금융센터(SIFC) 사업	28
2. 덜위치 반포외국인학교 사업	36
3. 드와이트 영어권 우수 외국인 학교 유치 사업	39
4. 성과중심관리 모듈에 따라 재구성 된 SIFC 사업	41
IV. SIFC를 통해 본 서울시 공공투자사업의 문제점 분석	49
1. 서론	49
2. 지방자치단체 장과 지방의회의 관계	50
3. 조례제정권의 한계	50
4. 지방재정에 있어서의 의회의 통제 체계	51
5. 공유재산 관리 체계와 규제의 사각지대	53
6. 규제의 사각지대와 모럴헤저드	60

V. 공유지 임대를 통한 민간개발사업과 관련한 서울시 공공투자 사업 개선방안 고안	63
1. 제도 개선의 모색	63
2. 개정 조례안의 내용 예시	73
3. 법률 개정을 통한 개선	75
VI. 결론	80
참고문헌	82

〈표 목차〉

〈표 1〉 재화나 서비스 공급방식의 유형	7
〈표 2〉 공공 서비스의 위탁 제약 조건	8
〈표 3〉 성과중심관리 기준별 고려 항목	26
〈표 4〉 Project Design Matrix와 주요항목	29
〈표 5〉 PDM으로 정리한 SIFC사업	38
〈표 6〉 PDM으로 정리한 덜위치 사업	41
〈표 7〉 PDM으로 정리한 드와이트 사업	43
〈표 8〉 SIFC 사업 Project Design Matrix (제안)	49
〈표 9〉 Input 정보 데이터 베이스 종류	50
〈표 10〉 Output 정보 데이터 베이스 종류	51

I 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 배경 및 필요성

2016년 초 실시된 ‘서울특별시의회 서울국제금융센터 특혜의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회’의 활동 결과 서울국제금융센터(Seoul International Finance Center, SIFC)의 추진 및 시행 시 광범위한 특혜가 부여된데 비해, 그에 대한 타당성 조사나 서울시의회의 감시가 전혀 이루어지지 못했음이 드러났다.

서울국제금융센터(SIFC)는 여의도 소재 33,000㎡의 토지 위에 국제금융센터를 건립한 대규모 사업으로서 서울시 공유재산이며 서울시민들에게 중대한 문제이다. 하지만 외국인투자기업의 투자유치라는 이유로 별도의 타당성 조사와 의회 승인 등의 절차 없이 SIFC의 모든 사업권을 외국 기업(AIG)이 보유하고 서울시는 공시지가를 기준으로 한 임대료만 수취하는 구조로 사업이 진행되었다. 임대기간은 실질적으로 99년으로 설정되어 사업자가 갖는 이익이 큰데 비해 서울시가 적절한 대가를 수취하였는지, 공공의 이익이 충분히 고려되었는지에 대해 상당한 의문이 제기된다.

이러한 대규모 개발사업이 진행됨에 있어 타당성 조사나 서울시의회에 대한보고 및 동의 절차가 생략되었는데, 이는 관련 법령 및 조례가 임대의 경우는 공유재산의 면적이나 가액과 관계없이 이러한 절차를 거치도록 하고 있지 않아서였다. 이러한 법령상 문제점을 시정하지 않으면 동일한 사건이 재발할 가능성이 있으므로 관련 법령에 대한 검토 및 개선이 필요하다.

나. 연구의 목적

본 연구는 서울국제금융센터(SIFC) 사례 문제점 분석을 통해 서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 방안을 고안하기 위한 연구이다. 이를 위해 비영리사업인 공공투자사업의 성과중심관리에 활용되는 Project Design Matrix (PDM)를 SIFC 사업에 적용하여 효율성과 효과성 및 지속가능성을 극대화할 수 있는

방안을 제안하는 것이다. 이를 통해 SIFC 사업의 사업목표와 성과물 및 산출물을 고안 또는 재설정하고, 해당 사업의 심사절차, M&E 및 결과평가를 위한 지표개발, 지표입증 수단, 위험요소 및 향후 서울시가 공공투자에게 활용할 수 있는 성과중심관리 모듈등도 제안하는 것이다.

아울러 본 연구는 상기한 문제점을 인지한 상태에서 서울시의 개발사업 현황을 검토하고, 이를 개선하기 위한 제도적 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해 서울국제금융센터의 추진 개요를 검토하고 공공의 관점에서 문제점을 발견해 낸 후, 그 문제가 발생하게 된 원인을 분석하고 그 원인을 제거하기 위한 최적의 방법을 제시하고자 한다. 이를 위한 최소한의 방법은 법률 및 조례를 보완하여 조례의 제·개정안을 제시하는데 있다고 인식하고 있다. 따라서 본 연구는 해당 조례안을 통해 공공투자 사업의 효율성 및 효과성 강조하고, 집행부와 시의회의 관리책임 및 역할을 명시하고, 사전예방 및 관리운영, 사후관리 및 보완제도를 마련할 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구 범위

서울국제금융센터(SIFC)의 사례처럼 대규모 공공투자 사업에 있어서 사전 타당성 조사와 의회 승인 등의 절차가 생략되는 경우 공공의 이익이 아니라 계약 상대방의 이익 추구의 수단으로 전락할 가능성이 있다. 따라서 내부적인 비밀유지계약까지 체결될 경우 공공의 견제조치 이루어지지 못하는 상황이 발생한다.

이러한 불합리한 상황을 방지하고, 공공투자의 실효성과 운영의 투명성을 확보하기 위해서는 성과중심관리(Result-Based Management) 기법을 도입하여야한다. 이를 통해 공공사업의 기획, 수행, 종료평가 및 사후관리 등 사업전반에 걸쳐 공공사업의 효율성과 효과성을 제고하고, 공공투자의 안전성과 예측성 및 지속성을 담보할 수 할 수 있는 방안을 고안할 예정이다.

또한 공유재산 및 물품관리법과 서울시 공유재산 및 물품관리조례 상 임대외의 경우 타당성 조사와 의회 동의 절차가 필요하지 않다는 점과 외국인투자촉진법에 근거한 개

발사업의 경우 광범위한 특혜가 부여된다는 점을 고려해 볼 때, 대규모 공공사업에 대한 공공의 적극적인 감사의 필요성과 과도한 특혜를 막을 수 있는 관련 법령 및 조례 제·개정 방안을 강구할 예정이다.

나. 연구의 방법

본 연구는 다음의 두 가지 단계로 진행하였다.

- 1단계 : 문헌조사 및 관련 문서를 통해 연구를 추진한다.
 - 이론적 고찰 : 공공투자 사업의 개념, 성과중심관리 등
 - 사례연구 : 서울시 공공투자 주요내용, SIFC 추진 개요 및 추진상의 문제점, 성과중심관리 기법의 ODA 사업에 활용 경험
- 2단계 : 1단계에서 파악된 결과를 활용하여 서울시 공공투자 사업 개선방안을 다음의 두 가지로 고안한다
 - 성과중심관리 모듈 개발
 - 서울시 공공투자 사업을 위한 조례(안) 고안

다. 기대효과 및 예상 연구결과물

연구 결과물은 크게 성과중심관리 부문과 공공투자조례안부문의 두 가지 부문으로 대별될 수 있다.

첫 번째 성과중심관리 부문 연구결과물은 다음과 같다.

- 서울시 공공투자사업의 효과성 및 효율성을 극대화 할 수 있는 방안
- SIFC 사업의 사업목표와 성과물 및 산출물을 고안, 해당 사업의 심사절차, M&E 및 결과평가를 위한 지표개발, 지표입증수단, 위험요소 등

- 서울시가 공공투자에 활용할 수 있는 성과중심관리 모듈에 따라 재구성 된 SIFC 사업

두 번째 공공투자조례안 부문 연구결과물은 다음과 같다.

- 서울국제금융센터 추진에 관련된 문제점 발굴
- 서울시가 공공투자 시 활용할 수 있는 조례(안)
- 제정 및 개정이 필요한 공공투자 관련 법 및 제도

II. 성과중심관리의 이론적 고찰

1. 공공서비스와 민간서비스

공공서비스의 개념과 범위(spectrum of public service)는 공급방식에 의해 정의되는데, Savas(1987, 1999)에 따르면 생산자, 공급자를 중심으로 정부생산, 정부판매, 정부 간 협약, 민간위탁, 허가권, 보조금, 구매권(voucher), 자유시장, 자발적 조직 자율조달로 구분하고 있다(함요상 2009: 4-5).

〈표 1〉 재화나 서비스 공급방식의 유형

		공급자	
		공공	민간
생산자	공공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부 서비스(government service) ▪ 정부 간 협약(intergovernmental agreement) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부판매(government vending)
	민간	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간위탁(contract) ▪ 독점 생산권(franchise) ▪ 보조금(grant) ▪ 구매권(voucher) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시장(market) ▪ 자발적 서비스(voluntary service) ▪ 자율조달(self-service)

출처: 함요상(2009: 5) / Savas(1987, 1999)

앞서 언급한 바와 같이 공공서비스의 공급방식에 있어서 최근 관심을 받고 있는 민간화 즉 민간위탁에 의한 서비스 제공방식에 대해 송근원·강대창(2002)은 공공 서비스의 민간 위탁이 주로 생산을 누가 할 것인가 초점을 두고 민간이 공공부문보다 적은 비용으로 서비스를 제공할 수 있다는 것에 그 동안 중점을 두고 있다는 점을 지적하였다. 아울러 서비스의 복잡성이나 상황의 불확실성에 따라 민간의 기회주의적인 행태로 인한 거래 비용이 발생할 수 있기 때문에 민간위탁에 의한 공공서비스 방식에 대한 기준과 조건이 제시되어야 하며 이를 위한 유형화가 필요함을 제시한 바 있다.

아래의 <표 2>는 공공 서비스의 위탁 제약 조건을 이론모형 및 사례분석에 따른 위탁기준 및 제약조건을 보여준다. 기업가적 정부모형의 경우 김병섭(1996)은 고객 만족, 형식주의의 제거, 자율성 부여, 비용 절감과 수익성 추구가 위탁기준이며, Kettle(1994)은 경쟁 지향성, 성과 지향성, 고객 지향성을 고려해야 한다고 설명한다. 위탁계약집행이론의 경우, Dehoog(1990)은 계약의 경쟁성, 정부의 합리적 의사 결정, 계약 성과의 효율적인 감시·감독 체계 등을 고려하여야 한다고 한다. 그리고 박재희·서성아(1990)는 스코츠 데일시의 위탁사례분석을 통해 서비스 중단 시 파급 효과를 정리하여 보여준다.

<표 2> 공공 서비스의 위탁 제약 조건

이론 모형 및 사례 분석	위탁 기준의 및 제약 조건
기업가적 정부 모형	① 고객 만족, 형식주의의 제거, 자율성 부여, 비용 절감과 수익성 추구(김병섭, 1996) ② 경쟁 지향성, 성과 지향성, 고객 지향성(Kettle, 1994)
공공 선택론	경쟁성, 비용 절감 가능성, 성과 측정 가능성, 법·제도의 합리적 선택
위탁 계약 집행 이론	계약의 경쟁성, 정부의 합리적 의사 결정, 계약 성과의 효율적인 감시·감독 체계(Dehoog, 1990)
거래 비용 이론	① 거래 비용의 최소화(Globerman & Vining, 1996) ② 정부의 신속한 개입성(Sappington & Stiglitz, 1987) ③ 서비스의 구체성, 다수의 공급자, 효율성, 기존공무원들의 저항(Sharp, 1990)
스코츠 데일 시의 위탁 사례	서비스 중단 시 파급 효과(박재희·서성아, 1998)

공공부문은 부족한 재원의 일부 또는 전부를 민간부문으로 부터 조달하면서 반대급부로 이에 대한 운영과 수익을 보장하기 위해 민간자본유치를 활용하고 있는데 유형으로 구분하면 직접참여, 간접참여, 사무위탁, 민관협력방식으로 구분된다(박종화 외 2004; 이성근 외 2014: 87-91).

첫째, 직접참여방식은 민간에서 건설에서부터 자금조달 및 운영 전반에 걸쳐 직접 참여하고 책임을 지는 방식이다. 둘째, 간접참여방식은 자본조달 부분에만 한정적으로 민간부분이 참여하는 것으로 민간차입, 정부보증채 발행 등의 예가 있다. 셋째, 사무위탁은 민간에서 공공부문의 업무의 일부를 수입 받아 처리함으로써 경비를 전락하고 서비스 질을 개선하는 방식으로 활용된다. 넷째, 민관협력(public-private partnership) 방식은 공공과 민간이 제3섹터로 협력방식에 의해 공익성과 수익성을 동시에 확보하기 위해 추진된다.

민관협력 방식은 다시 크게 네 가지로 구분이 된다(이승철 2011). 첫째, 민관공동출자사업으로 ‘지방공기업법’을 근거로 하여 지방자치단체와 민간부분이 공동으로 출자한 법인을 설립하여 사업을 추진하는 방식이다. 둘째, Build-Transfer-Lease (BTL) 사업은 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’에 있는 민간투자 사업 방식으로 민간에서 자금을 투자하여 공공시설을 건설하면 완공이후 소유권을 국가 또는 지방자치단체에 이전하고 일정 기간 동안 사용권한을 지방자치단체로부터 임대료를 받아 투자비용을 회수한다. 이는 공공부문을 통해 수익을 회수하는 방식이므로 수익성이 낮은 교육, 복지, 문화 등의 분야에서 활용된다. 셋째, Build-Transfer-Operate (BTO) 사업은 사회기반시설 준공과 동시에 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는데 일정기간에 민간에서 시설관리운영권을 수여받게 된다. 민간사업자는 준공 후 사용자로부터 직접 이용료를 징수하여 수익을 올리고 투자금을 회수하게 된다. 넷째, Build-Own-Transfer (BOT) 사업은 완공이 후 일정기간 민간에서 소유권을 가지고 기간만료 시 공공부문에 권한이 이전된다.

2. 공공부문의 성과중심관리

가. 배경 및 개념

공공부문에서 성과중심관리가 본격적으로 논의가 된 것은 1980년대부터이다. 이때 등장한 신공공관리론은 기존의 정부 관료제에 의한 경직성, 비효율성 등을 극복하고, 정부의 책무성과 투명성을 제고하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 작은 정부를 구현하고 정책과 사업의 성과를 개선하는 것을 강조한다. 우리나라의 경우, 2006년 도입된 '정부업무평가기본법'과 2007년에 도입된 '국가재정법'에 근거하여 성과중심관리에 의한 정책 및 사업 수행을 위한 평가 제도를 구축한 바 있다(김명수 외 2013: 54).

이러한 공공부문에서의 성과는 정책 또는 사업을 수행함으로써 즉각적으로 나타나는 산출물(Output)에서부터 조직, 개인 등에 의해 산출되는 다양한 활동과 그에 따른 직·간접적인 결과물(산출물과 성과물)을 포괄하는 것으로 이해된다. 이러한 결과물은 사회 및 수혜자들에게 미치는 영향력뿐만 아니라 정책과 사업 추진을 통해 얻고자 하는 효과와 궁극적인 목적의 실현 정도에 따른 영향까지 포함한다(공병천 2009: 300, 김명수 외 2013: 56).

공공부문에서 성과관리의 기본적인 목적은 상기한 대로 정부의 책무성(accountability)과 투명성을 제고하는 것에 있다. 추가하여 세금을 효과적으로 가치 있게 사용하는(value for money) 공적 사업의 경우 성과가 사업담당자와 조직에 국한되는 것이 아니라 결과적으로 국민을 위한 성과로 이루어져야 하므로 공공성도 고려하여야 할 중요한 항목이다, 뿐만 아니라 성과란 궁극적으로 목표하는 결과를 경제적으로 달성하는 것이므로 효과성과 경제적 효율성을 고려하여 체계적으로 관리될 필요가 있다.

나 절차, 유형 및 과제

1) 절차 및 유형

김명수 외(2013: 19, 66-63)에 따르면 성과관리 과정은 크게 전략기획, 성과기획, 성과측정, 성과보고의 네 단계로 구성된다. 첫 번째 단계인 전략기획이란 조직차원에서의 궁극적인 정책과 사업 추진 목적인 임무(mission)를 설정하고, 궁극적인 목적 달성을 위한 과정에서 목표(goal)를 3년에서 5년의 기간을 염두에 두고 제시하게 된다. 두 번째 단계인 성과기획단계는 연간 회계연도 별 성과목표(annual goals)를 설정하고, 사업 참여자 및 이해관계자들이 성과목표를 달성하고 이해하기 위한 지표(indicator)를 이 단계에서 제시하게 된다. 이때 성과 목표는 목표 수립 시 양보다는 질(quality over quantity)을 고려하여 소수의 명확하고 달성 가능한 지표를 수립하고, 예산 투입을 결정하는데 도움을 줄 수 있는 근거 정보가 마련되어야 한다. 또한 성과측정을 고려할 때 성과목표에 대해 직·간접적인 이해관계자들이 이해할 수 있는 명확성과 달성을 위한 실행 가능성을 확보할 필요가 있다(이윤식 2014: 129; OMB 2014).

지표가 설정되면 세 번째 단계인 성과측정(measurement)을 하게 되는데, 성과목표의 달성정도가 되는 성과목표치(targets)를 실제 달성한 성과와 대비하여 지표에 의해 평가하게 된다. 참고로 성과 측정 과정에 있어서 사업의 성과의 효과성과 효율성, 산출물을 과거의 실적이나 기대했던 실적과 기대하여 비교하는 것이 성과점검(monitoring)이다. 이를 통해 정책이나 사업의 추진과정 상의 경과를 파악하고 정책의 경제성, 효율성, 효과성을 기준으로 정책이나 사업 추진 현황을 알 수 있게 해준다(이동욱 2013: 66; Bouckaert and Halligan 2008: 14). 경제성은 투입(input)을 중심으로 업무나 서비스 유형별 비용, 인력과 같이 투입 비용 대비 기대한 성과를 산출하기 위한 필요한 적정수준의 자원 투입이 이루어졌는지를 보는 것이고, 효율성은 투입 대비 산출을 고려할 때 투입의 최소화하는 정도로 결과나 효과보다 정량적으로 측정되는 것이다. 그리고 효과성은 산출물 이후의 성과물(Outcome)을 포함하여 이에 대한 달성 정도와 그에 따른 영향력을 측정하는 것으로 이해할 수 있다(이동욱 2013: 66).

김명수(2005: 5-7)는 성과평가를 효과성과 효율성을 포괄적으로 평가하는 것으로 정의하고 있다. 효과성 평가는 수행 중 또는 수행이 완료된 정책의 달성 정도에 대한 측정뿐만 아니라 효과의 유무와 근거, 근거와 성과와의 인과관계를 파악하는 것으로 보았다. 효율성은 산출과 투입의 비율 또는 투입과 효과의 비율을 측정하여 기존의 성과 또는 기대 성과와 비교했을 때 어느 정도 더 효율적인 것인가를 의미하는 것으로 정의했다.

마지막 단계인, 성과보고는 정책이나 사업의 추진에 따라 달성된 성과와 관련한 공개와 활용에 관한 것이다. 성과평가의 연장선상에서 장기 또는 단기적인 목표 달성과정에서의 평가를 실시하고 성과향상을 목적으로 보고하는 것 또는 정책이나 사업 수행에 따른 내용을 제공하는 것이다.

이윤식(2014), Poister(1983) 및 Griesmer(1995)에 따르면 성과중심관리란 결론적으로 정책이나 사업이 목표한 결과가 사업수행을 통해 달성되었는지 여부를 양적, 질적인 측면에서의 파악하여, 평가하고 보다 더 나은 결과를 얻기 위해 결과를 보고하고 향후 사업에 활용하는 것으로 이해할 수 있다. 이를 위해 이윤식(2014: 138-139)은 성과관리의 접근방식을 크게 여섯 가지 유형으로 구분하였다.

첫 번째 유형은 목표관리(Management By Objective, MBO)에 의한 방식으로 조직 및 소속 부서의 비전 및 목표에 따라 소속 직원들이 조직 전체의 목표를 달성하도록 하는 방식이다. 이는 자발적인 참여와 협동에 의한 성과달성에 유용한 방식이다 (김병섭 1999: 53-54).

두 번째 유형은 다면평가 방식이다. 평가 대상자를 중심으로 다양한 측면과 관점에서 다양한 관계자들이 평가를 통해 성과관리를 하는데, 이러한 유형은 인사관리를 위해 주로 활용되고 있다(백종섭: 2003; 장상수 2003).

세 번째 유형은, 균형성과표(Balanced ScoreCard, BSC) 방식으로 이는 재무적 관점에서 성과를 관리하는 방식이다. 이러한 유형은 우선 비재무적인 관점에서 조직의 임무와 목표를 설정한 후, 재무적인 관점에 따라 성과관리를 하는 것이다. 비재무적인 측면이란 사업 대상자, 사업 수행 프로세스, 학습 및 성장 등에 대한 고려를 말한다 (이경준 2002).

네 번째 유형은 6시그마에 의해서 업무처리 과정을 개선하여 성과관리를 하는 방식이다. 이런 유형은 기업에서 생산한 제품과 서비스 불량률을 줄이고, 이를 통해 생산물과 제공하는 서비스의 품질을 개선하는데 많이 활용되는 유형이다. 따라서 해당기업의 성과를 개선하는데 활용되는 유형이다(안영진, 2001: 5-6; 서현주·김갑용·한순경·안광조, 2006).

다섯 번째 유형은 Total Quality Management (TQM) 방식이다. TQM은 서비스 품질에 중점을 두고 사업과정을 분석 및 통제하고 이를 통해 지속적으로 품질을 개선함으로써 성과를 향상시키는 방식이다(정재동 1998).

여섯 번째 유형인 Earned Value Management System (EVMS)은 비용과 일정을 고려하는 성과관리 방식이다. 이는 사업계획 대비 사업 수행 달성 결과와 일정을 효율적 관리하고자 하는 방식인데, 일반적으로 건설사업과 같은 경우에 사업수행 일정을 중심으로 정보와 자원을 통합하여 관리하는 방식이다(김경주·김병수 2003: 636-644).

상기한 여섯 가지 유형은 모두 다 장점과 단점이 있으나 그 어느 것도 개별적으로 성과중심관리의 기본적인 개념이 기대하는 목표를 달성하기 위한 일련의 업무과정이란 측면에서 완전하지 않다. 하지만 여섯 가지 유형을 종합하면 특정사업을 조직의 중장기 목표와 연계하여(첫 번째 유형), 정해진 일정에 따라(여섯 번째 유형) 경제적인 효율성을 고려하여(세 번째 유형) 최고 품질의 결과물을 생산하고(네 번째, 다섯 번째 유형) 이에 필요한 인적관리를 하는 것(두 번째 유형)으로 성과중심관리의 유형을 규정할 수 있다.

2) 과제

지금까지 살펴본 바와 같이 공공부문에서의 성과관리는 대체로 평가제도에 염두를 두고 성과계획 및 그에 따른 성과관리를 하는 ‘평가를 위한 성과관리(performance for evaluation)’가 이루어지고 있다. 이는 성과관리 수행 주체의 관점에서 사업이 수행되어야 하는 것으로 주객이 전도되어 있는 것이다. 그리고 영미 국가들의 경우 성과관리가 출범시기에 비해 상대적으로 주춤하거나 축소되는 경향이 있는데, 이는 금융 및 경제위기로 성과관리를 위한 성과평가를 우선시 하지 않고 있기 때문이다. 그 이유는 무엇보다 성과관리의 가시적인 효과가 두드러지지 못하다는 지적이 있기 때문인 것으로 분석되고 있다(공동성 외 2011).

국내의 경우 정부 부처 간 평가제도가 국무총리실 지침과 기획재정부 주관으로 실시되는 관리제도로 이원화되어 있어 중복적이며 비효율적인 성과관리 절차적 문제가 있다. 아울러, 성과계획에서부터 관리에 이르는 과정이 재정 관리를 위한 평가위주의 성과관리가 이루어지고 있어 이를 개선할 필요가 있음이 지적되고 있다(공병천 2012: 68-71). 최근 이러한 비효율적인 성과평가 위주의 성과관리의 방식을 개선하고 신 공공관리론을 통해 구현하고자 했던 정책과 사업의 효과성, 효율성을 제고하고 투명한 정보 공유를 통한 성과중심관리 방안을 고려하고 있다.

현재 성과중심관리가 가장 활발하게 적용되고 있는 부문은 개발협력사업 부문이다. 개발협력사업은 지난 1960년 이후 공공부문이 주축이 되어 전 세계적으로 지속적으로 추진되어 온 개발도상국의 경제사회적 후생제고를 위한 사업이다. 이 사업은 과거에는 주로 사업수행과 단순한 평가측면에서 추진되어 왔으나, 2000년대 이후 개발협력사업의 효과성 제고에 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 이를 위해 사업의 기획, 수행, 종료평가 및 사후관리에 이르는 사업전반을 고려하는 성과중심관리에 기반하여 사업을 추진하고 있다. 사업참여자의 경우도 과거에는 공공부문이 중심이 되어 사업을 했으나 현재는 공공과 민간이 파트너가 되어 사업을 추진하고 있으며, 세계의 약 200개의 국가와 수천 개의 국제기구, 비정부기구 및 다양한 시민사회가 사업의 파트너로 참여하고 있다. 따라서 사업추진 시 공공과 민간이 서로의 차이와 장단점을 활용 및 보완하며 가장 효과적인 성과중심관리 방안을 고안하여 이를 사업에 적용시켜 오고 있다. 따라서 서울시의 공공투자사업의 성과중심관리를 위해 개발협력 커뮤니티가 활용하고 있는 성과중심관리 기법을 적용하는 것이 매우 유용할 것으로 판단한다. 이를 위해 다음장에서 홍은표·연경심(2014)이 제안한 개발협력사업의 성과중심관리에 대해 검토한다.

3. 개발협력사업의 성과중심관리⁴⁾

상기한 대로 지난 1960년대 초부터 글로벌 사회가 수천조원에 이르는 막대한 자금인 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 운용하여 개발도상국의 경제 및 사회개발을 진행하여 왔다. 하지만 그 성과가 매우 미미하였다. 이를 보완하기 위해 21세기에 들어와 UN의 Millennium Summit에서 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 채택된 이후, 이 목표의 효과적인 달성을 위해 글로벌 사회는 2005년 파리에서 개최된 제 2차 원조총회(High Level Forum)에서 파리선언(Paris Declaration) 채택하였다. 파리선언에는 5개 원칙(협력국의 주인의식, 협력국과 공여국간의 원조일치성, 공여국간의 원조조화성, 성과지향적 관리 및 상호책임성)이 있고, 그 중의 하나인 성과지향적 관리(Managing for result)가 성과중심관리(Result Based Management)이다. 파리선언은 MDGs를 달성하기 위한 수단으로 이해될 수 있다. 다시 말하여 파리선언의 5개 원칙을 지키는 것이 MDGs의 8개 목표를 달성하는데 가장 효과적인 방법이라는 의미이다. 이를 위해 2005년부터 2010년까지 글로벌 개발협력 사회는 파리선언의 5개 원칙의 달성여부를 모니터링 했고, 이를 통해 지난 10여 년간 글로벌 개발협력사회에서는 사업 전반에 걸쳐 성과중심관리 기법을 도입하여 왔다.

아울러 지난 2015년 9월의 유엔총회에서 채택되어 2016년부터 2030년까지 15년간 추진될 17개의 지속가능목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 수행을 위해 169개의 전략목표(Targets)와 229개의 글로벌 측정지표(Global indicators)를 선정하였다. 그리고 2016년 10월 현재는 분야별로 필요한 주제별지표(Thematic indicators)를 선정하는 작업을 진행하고 있다. 예를 들면 교육부문에는 11개의 글로벌 지표와 약 32개의 주제별지표 등 총 43개의 지표를 선정하여 2016년 내로 확정하려고 하고 있다.

상기한 글로벌지표와 주제별지표의 차이는 글로벌지표는 참여하는 모든 국가에서 작성하여 추진현황을 모니터링 해야 하는 강제성이 있는 지표이나, 주제별지표의 경우는 각국의 사정에 따라 선별적으로 작성할 수 있는 지표들이다. 여기서 중요한 것은 글로벌 개발협력사회에서는 이미 정해진 지표에 따라 개발협력 사업의 성과를 파악하고 관리하고 최적의 단·중·장기 효과를 창출해야 한다는 것이다. 다시 말해 향후 15년간의

4) 이 장의 내용은 홍은표·연경심(2014)의 내용을 기초로 하여, 서울시의 공유지 임대를 통한 민간개발사업에 적합하도록 편집하고 추가한 것임.

사업추진 전략의 중심이 성과중심관리 이라는 것이다.

가 성과중심관리 절차

효과적인 성과중심관리를 위해 다양한 요소들을 고려하여야 함. 그 중 필수요소는 다음의 4가지로 요약할 수 있다(홍은표·연경심, 2014).

- 사업절차
- 사업 절차별 판단 기준
- 명확한 사업목표, 성과물과 산출물 및 측정 지표
- 심사, M&E 및 평가에 활용할 reference 정보

성과중심관리를 수행하는 절차는 일반적으로 사업계획 수립, 사업수행, 사업성과의 측정 및 평가, 사후관리 등으로 세분할 수 있다. 사업계획 수립에는 중·장기적인 목표에 의거한 특정사업의 목표제시 및 목표의 달성여부를 객관적으로 측정하기 위한 지표 선정 등이 포함된다. 사업 수행은 계획된 사업의 수행 및 사업수행의 진행상황을 모니터링 하는 시스템 구축 등이 포함된다. 사업성과의 측정 및 평가에는 실제 성과측정을 위한 정보 수집활동(타당성 조사, 사전조사, 종료조사 등)이 포함된다. 그리고 사업결과 평가(검토 및 분석) 및 보고 와 평가정보취합과 대내외 의사 결정과 환류의 과정을 포함하면 성과중심관리의 전 과정이다(OECD, 2000). 이는 다음과 같이 세분할 수 있다.

- 중·장기 목표 선정
- 중·장기 목표에 비추어 적절한 특정사업의 목표선정 및 이를 위한 심사(필요시 타당성 조사)
- 특정사업목표에 따른 단·중·장기 결과물(산출물 및 성과물) 제시
- 결과물 달성여부의 파악을 위한 측정지표 선정 및 이를 통한 목표값 제시
- 측정지표의 초기 값 파악(Baseline survey 실시)을 통한 실제 성과 판단을 위한 초기정보 수집

- 모니터링 시스템 구축 및 이를 위한 사업수행 중의 평가(M&E), 결과 검토, 분석, 보고 및 협의
- 사업종료 후 사업결과 파악(Endline survey)를 통한 사업평가 및 평가정보 취합, 대내외 정보교환 및 사업수행 사항의 환류

전략적 계획 수립은 특정 목표를 달성하기 위해 사업 수행 방향을 결정하는 과정을 의미한다. 목표는 공여국과 수원국간 상호 합의를 기반으로 명확하고 측정 가능할 뿐만 아니라, 그것을 통해 얻을 수 있는 결과물을 제시할 수 있어야 한다. 이때에 결과물은 단기적으로 결과물은 무엇이고, 장기적인 관점에서도 어떠한 성과와 영향력을 주는지도 제시할 수 있어야 한다. 무엇보다 지표를 통해 측정 가능해야 한다. 또한 합의된 목표와 달성 결과, 그리고 계획상에서 드러나는 투입 자원과 사업 활동 내용은 예산 계획 수립과 집행 과정도 고려해야 한다. 이를 위해서 공여 기관에서는 계획 수립 단계에서 논리/성과 모형을 반영하도록 하고 있다. 최근에는 변화 이론(Theories of Change)를 통해 단순한 인과관계에 해당하는 논리/성과 모형에 추가로 사업의 시행 과정과 성과가 이루어질 수 있는 환경적인 요인 또는 사회, 경제, 정치적인 상황의 변화도 병행되어야 한다는 개념을 추가하여 언급하고 있다. 또한 사업 진행 과정 중 또는 사후 발생할 수 있는 위험 요인도 고려하도록 한다. 대체로 개발 협력 사업과 해당 사업에 대한 예산 계획 수립과 배정은 정부부처에서 별도의 절차로 구분되어 있어서 성과 기반의 예산 집행을 하는데 어려움이 있다.

사업 전반에 걸친 성과중심관리를 위해서는 조직의 장기 비전과 목표가 확실해야 한다. 이에 따라 특정사업의 목표를 설정하고 목표의 달성여부를 객관적으로 판단할 수 있는 지표를 설정하여야 한다. 아울러 달성 정도를 파악하기 위해 사업의 개시 전후 및 사업수행 중에 측정지표의 수준에 대한 정보 수집이 가능해야 하며, 정보수집 과정과 수집된 정보를 운영 및 관리하는 일련의 과정이 사업절차에 반영이 되어야 한다. 이는 증거에 기반하여 의사결정하고, 이를 통해 성과의 달성여부를 사전에 예측 및 모니터링하고, 수행과정 중에 수집된 통계 및 종료평가를 통해 얻어진 내용을 확보하여 사업의 유연한 운영 및 관리, 및 사후 개선에 활용하기 위함이다. 이러한 정보의 수집, 관리 및 활용은 사업의 특성 또는 조직의 특징에 따라 각기 다르다. 예를 들면, 국가 수준(의회, 중앙정부 등)에서는 책무성 및 결과 보고와 관련한 정보가 요구되고, 사업시행기관에서는 특정기관의 정책과 관리에 관한 정보, 그리고 실무 관리자 수준에서는 사업의 성과 관리와 개선 방안과 관련된 정보가 필요하다.

사업 수행상황에 대한 측정은 사업 또는 프로그램의 실행 시 실제로 나타나는 성과에 대한 정보를 수집하여 단계별 달성 여부와 진척정도를 파악하고, 그에 대한 검토와 분석을 하는 모니터링과 그로 인한 결과에 대해 판단하고 개선방안을 제안하기 위한 평가를 실시하는 것으로 구성된다. 모니터링은 특정 성과지표에 대한 체계적인 정보 수집을 통해 현재 진행되는 사업의 관리자 및 관계자들에게 지표를 통해 파악된 목표의 달성정도를 투입된 자원에 비추어 그 성과를 파악하여 보고하는 것인데 반해, 평가는 체계적이고 객관적으로 진행 중인 또는 완료된 사업에 대해 미리 합의된 기준에 따라 판단을 하는 것으로 서로 약간의 차이가 있다(OECD, 2009). 상기한 내용을 토대로 성과중심관리의 단계별로 주요보고서를 정리하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 사전조사보고서(Baseline survey)
- 논리모형 분석 및 프로젝트 디자인 매트릭스보고서(Logical Framework Analysis and Project Design Matrix)
- 심사보고서(Appraisal Report)
- 중간보고서(M&E Report)
- 경과검토보고서(Progress Review Report)
- 종료조사보고서(Endline Survey Report)
- 성과보고서(Results Report)
- 종료평가보고서(Evaluation Report)

나. 성과중심관리의 필수요소

성과중심관리의 필수 요소는 일반적으로 선정된 사업의 중·장기 목표 및 목적, 객관적이고 투명한 정보에 근거한 사업기획 및 사업 수행, 성과 달성을 위한 예산 집행, 사업수행 중 경과를 점검하고 그 성과판단을 위한 모니터링과 평가 및 사후관리로 구성된다(OECD, 2000). 사업 기획 시 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 기관의 중·장기적인 비전이나 목표(Goal)의 유무와 이 비전이나 목표와 특정사업 목적(Purpose)의 연계여부이다. 그 이유는 특정사업을 통해 달성한 성과가 기관에서 수행한(할) 유사사업과 연계되어 보다 포괄적이고 가시적인 성과를 달성할 수 있도록 하기 위함이다. 이는 SDGs내의 169개 Target이 SDGs의 최상위목표인 17개 목표와 밀접하게 연계되어 있는 것과 마찬가지로 이치이다. 특정사업을 통해 달성하려는 결과물(산출물(Outputs) 및 성과물(Outcomes))은 특정사업의 목적에 의거하여 선정된

다. 특정사업의 결과물 선정 시 주요고려 사항은 가능한 한 양적지표로 측정이 가능하도록 선정하는 것이다.

사업의 기획은 특정사업의 단·중·장기 결과물(성과물 및 산출물)과 결과물을 달성하기 위해 투입하여야 할 다양한 인적 및 물적 자원과 전제조건, 사업 추진 시에 유념하여야 할 각종 위험요인 및 필요한 가정을 총체적으로 고려하여 단계별 수행계획을 수립하는 것이다. 사업 수행은 사업, 프로그램 또는 정책 운용에 관한 것으로 정의한다(OECD, 2000). 사업시작 전에 투명하고 객관적으로 제시된 측정지표를 정의하고 측정방법도 결정하고, 목표치도 합의 및 결정하여야 한다. 아울러 사전조사를 통해 측정지표별로 초기 값을 조사하여야 한다. 사업수행은 사업자 간 합의된 계약에 따라 시행되는데 지속적으로 결과물의 품질이 개선될 수 있도록 성과중심관리를 적극적으로 활용할 수 있는 내부 지원체제와 인센티브를 마련해야 한다. 예산 집행은 목표 달성을 위해 수립한 계획을 실행하기 위해 예산을 배정하는 것에 추가하여, 사업 수행 시 예산 투입 경과에 대한 추적이 가능할 수 있도록 투입된 예산대비 성과의 정도(효율성)를 파악하는 모니터링 시스템이 함께 갖추어져야 한다.

모니터링은 사업 수행 전반에 걸쳐 목표하고 있는 성과 달성 정도를 점검하기 위해 사업 기획 시 수립된 지표에 대해 지속적으로 정보를 수집하고 분석하는 일련의 행위를 말한다. 평가는 사업의 목적에 비추어 개발협력 사업의 효율성, 효과성, 파급효과, 지속가능성의 적절성과 충실성 및 수원국의 적극적인 참여와 역량 강화를 위한 책임의식과 학습에 관한 다양한 측면에서 사업의 성과의 성공여부 및 그 질에 대해 판단을 하는 것이다.

국제개발협력사회에서는 ODA를 활용한 개발협력 사업파트너(공여국 및 기관과 수원국 및 기관)들은 서로의 목표를 조화롭게 반영한 목표를 설정한다, 그리고 개발협력 사업의 최종목표 달성을 위해서 우선 사업달성을 객관적이고 투명하게 판단할 수 있는 명확한 측정지표를 선정한다. 이들 측정지표를 활용하여 사업경과를 면밀히 모니터링하고 사업 진행 중에 의도했던 목표를 달성하는데 벗어나지 않도록 한다. 대표적인 공여국인 USAID, DFID, AFD의 경우 사업 및 프로그램 별로 표준 지표를 만들고 이를 통해 작성된 정보를 자체 정보 수집 체계를 수립하여 활용 및 관리하고 있다. 특히 AFD는 표준화된 지표가 가져올 수 있는 경직성을 피하고 표준지표가 사업의 특성을 충분히 반영하지 못할 때를 대비하여 사업별로 특수성을 반영하기 위한 사업별 지표 역시 권장하고 있다(강경재, 2012). 이는 SDGs의 추진전략에도 반영되어 있다.

SDGs 17개 목표의 달성여부를 측정하기 위해 223개의 글로벌지표(Global indicators)를 UN의 통계위원회를 중심으로 해서 선정하였다. 하지만 이에 추가하여 분야별로 주제별 지표(Thematic indicators)를 선정하여 주제별로 다양한 성과를 측정할 수 있도록 하고 있다. 예를 들면 SDGs의 네 번째 목표인 교육부문(“모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육보장 및 평생교육 기회증진”)에는 11개의 글로벌지표와 32개의 주제별지표가 제안되었다. 지표는 수립도 중요하지만 이를 지속적으로 작성하고 관리할 수 있어야, 이를 통해 사업의 모니터링과 평가가 가능하다. 즉 지표 수립 시에 정보수집과 모니터링 및 평가의 용이성에 대한 고려가 반드시 필요하다.

지표의 선정에 반드시 고려할 요소는 지표가 SMART (Specific, Measurable, Accurate, Reliable, Time-bound)한지 여부이다. Specific은 지표가 측정하려는 성과를 작성대상의 특성을 제대로 반영하는지 여부이고, Measurable은 지표가 객관적이고 양적으로 측정이 가능한지 여부이다. Accurate는 지표가 목표의 달성여부에 대해 정확한 정보를 제공하는지 여부에 관한 것이고, Reliable 지표가 중장기적으로 작성가능하며 목표에 대해 적절한 정보를 제공해주는지 여부이다. 그리고 마지막으로 Time-bound는 지표의 작성이 정해진 기간 내에 가능한지 여부에 관한 것이다. 지표가 SMART할 경우 지표를 통해 사업수행자간의 상호책임성과 성과중심관리의 효과성을 제고할 수 있다. Binnenijk (2000)과 Hood (2007)는 지표를 통한 성과의 평가방법을 목표 값 달성정도, 서열화, 점수화 및 정보화 등으로 크게 4가지로 구분하였다. 4가지 지표의 판단기준은 서로 장단점이 있다. 목표 값 달성정도는 계획된 기간 내에 기준치의 달성 여부를 측정한다. 따라서 가시적인 달성정도를 직접 보여줄 수 있는 사업을 우선시하거나 목표 달성이 용이한 사업을 우선시할 수 있어서, 사업의 성과향상은 등한시할 가능성이 있다. 순위를 부여하는 서열화를 통해 사업을 평가하는 경우 성과의 달성정도를 명확히 측정하는 기준을 제시하는 것이 어려울 수 있다. 그리고 점수를 부여하는 점수화도 서열화와 마찬가지로 점수의 의미와 기준에 대한 해석이 쉽지 않다. 끝으로 종합적인 정보를 수집하여 판단하는 정보화의 경우 목표치 달성도 또는 서열과 함께 사용되는데 수집된 정보를 토대로 판단하므로 판단 근거가 모호하다는 문제가 있다. 따라서 지표의 판단기준은 상기한 4가지를 측정지표의 종류에 따라 적절하게 활용하되, 선택이유가 명확하고 이해하기 용이해야 할 것이다.

목표에 따라 지표가 수립되면 선정된 지표의 초기값과 목표값을 정하고 사업수행계획을 수립해야 한다. 초기 값은 사전조사를 통해 파악을 하는데, 사전조사는 문헌조사와 현지사전조사로 대별할 수 있다. 현지에서 행해지는 사전조사를 위해 조사계획을

수립하고, 필요한 설문지를 만들고, 조사대상, 조사방법 및 조사기관을 결정하고 사전 조사를 실행해야 한다. 사전조사 결과를 활용하고 투입가능한 인적 및 물적자원을 반영하여 현실적인 목표 값을 결정한다. 아울러 사업자 선정계획에 의거하여 사업자를 선정하여 사업을 시행하고, 사업진행과정을 모니터링과 평가를 하도록 하고 그에 따라 중간 점검을 통해 사업의 목표와 지표 및 시행방안을 조정하기도 하고, 사업 종료 및 사후 관리 시 결과를 판단하도록 한다.

성과중심관리의 효과적인 실행을 위한 추가적인 필수요소는 심사, 모니터링 및 평가의 객관성 및 투명성을 위한 '정보'이다. 정보에는 성과중심관리를 하기 위한 정보가 있고 성과중심관리에 결과에 따라 생산되는 정보가 있다. 전자의 경우, 의사결정을 위해 근거가 되는 대상 사업에 대한 다른 수원국, 공여국 및 국제기구에서 활용하고 있는 정보이고, 후자는 특정사업의 수행과정과 그 결과로 생성되는 정보이다. 이러한 정보는 이해관계자 및 수행 기관의 학습과 더 나은 사업의 성과관리 및 기획을 위해서 활용하고, 책무성의 관점에서 그 결과를 공개하고 공유하기 위해서 정보 수집, 저장, 분석 및 보고를 위한 관리가 필요하고, 이를 원활하게 도와줄 수 있는 데이터베이스 시스템이 요구된다. USAID, AFD 등은 사업의 성과 정보를 현장 사무소가 직접 입력할 수 있는 데이터베이스 시스템을 구축하여 관리하고 있다. 그리고 DFID은 사업 운영의 재정적 흐름을 파악하고 성과보고를 위해 시스템을 운영하고 있다.

성과중심관리는 프로젝트, 프로그램별, 기관별, 국가별로 시행할 수 있다. 프로젝트의 경우 단기 산출물(Output)의 측정을 통해 즉각적인 성과관리를 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 개발협력 사업은 단기성과의 달성보다는 사업효과가 다른 분야에 전파되고, 지속적으로 지속되고, 사업완료이후 후속사업에도 직·간접적으로 긍정적인 효과를 줄 수 있는 것이 중요하다. 이런 측면에서 중·장기 성과물(Outcome)과 영향력(Impact)에 긍정적인 효과를 줄 수 있도록 사업 또는 기관별 수준에서 중·장기적으로 성과중심관리를 적용할 필요가 있다. 아울러 성과중심관리는 특성상 결과에 보다 집착하여 실무운영자들이 반발감 또는 소극적인 자세를 가질 수 있다. 이러한 부작용의 해소를 위해 기관내의 조직문화 개선을 통해 담당자들이 성과중심관리를 통해 자신들에게 실제적이 도움이 되도록 하고, 아울러 정당한 보상을 받을 수 있는 인센티브 시스템의 도입이 필요하다.

추가하여 성과중심관리는 성과중심관리가 체계적으로 적용되고 학습(Learning)이 될 수 있도록 도입 전에 명확한 가이드라인이 제시되어야 한다. 국가차원에서의 성과

중심관리를 위해 공여국은 자국의 다양한 자원과 노하우를 활용하여 개발협력사업의 성과를 양자 및 다자협력을 통해서 총합(Aggregation)하고, 여타 공여국들과 더불어 국제개발협력사회에서 추구하고자 하는 개발협력사업의 목표를 달성하기 위해 조화롭게 협력할 수 있도록 시행하여야 한다. 하지만 이 경우, 개별 공여국의 개발협력 사업에 대한 기여를 투입자원으로만 측정하기 어렵다는 측면에서 성과관리가 용이하지 않다. 무엇보다 개발협력 사업의 분절화로 인해 국가차원의 명확하고 구체적인 성과중심 관리 수행이 어렵다.

4. 효과적인 성과중심관리

가. 사업절차

전장에서 살펴본 일반적인 공공사업 및 개발협력 사업에서의 성과중심관리에 관한 내용을 종합하여 서울시의 공유지 임대를 통한 민간개발 사업에 보다 효과적이고 효율적인 성과중심관리 방안을 강구해 보고자 한다. 전장에서도 이미 설명했지만 효과적인 성과중심관리를 위해 필요한 주요 요소는 사업절차, 사업 절차별 판단 기준, 명확한 사업목표, 성과물과 산출물 및 측정 지표, 그리고 심사, M&E 및 평가에 활용할 필요 정보 등 4가지로 함축할 수 있다. 사업절차의 경우 효과적인 성과중심관리를 위해 사업의 기획부터 사후관리까지 사업의 전 과정을 포괄하므로 사업의 기획, 시행 및 종료의 세 과정으로 대별할 수 있다. 그리고 기획단계는 사업의 발굴, 타당성조사와 사업 심사 및 사업 확정으로 세분되고, 사업시행은 사업자선정, 사업수행 및 M&E로, 그리고 사업종료는 종료평가 및 사후관리로 세분할 수 있음. 사업절차의 각 단계에서 판단 기준은 사전적으로 투명하고 객관적으로 제시되어야 한다.

1) 기획 단계

성과중심관리는 상기한 대로 기대하는 목표를 효과적으로 달성하기 위한 일련의 업무과정 및 이를 위한 지원체계를 총괄하여 일컫는 말이다. 따라서 사업의 기획단계 초기에 사업의 목표를 정의하고 사업을 통해 달성하려는 결과물 및 결과물의 달성 여부를 객관적으로 판단할 수 있는 측정지표를 제시해야 한다. 공공임대사업의 경우 공공기관의로서 서울시의 목표와 민간기업의 목표가 함께 반영되어야 한다. 이를 토대로 세부목표를 설정한 후 다양한 목표를 통해 도출하려는 결과물(산출물 및 단·중·장기 성

과물)을 정의하고 정량적(가능한 한)으로 측정이 가능한 성과지표도 설정하여야 한다. 아울러 모니터링 체제의 구축과 실제로 주기적인 평가를 통한 모니터링 방안도 함께 제안하여야 한다. 이를 토대로 사업의 타당성 및 적절성에 대한 심사를 통해 사업의 시행 여부 및 시행 방향 등을 결정하게 된다. 이를 위해 사업의 목표, 세부목표, 지표 및 이를 위한 실행 방안과 모니터링 및 평가에 이르는 사항들이 적절하고 실현가능한지, 단·중·장기적 효과는 무엇인지, 특정사업의 사회전반에 대한 파급효과는 무엇인지, 사업의 중·장기 지속가능성은 어떠한지 등을 판단을 할 수 있는 객관적인 증거 및 정보가 필요하다. 아울러 공공사업의 책무성을 고려할 때 의사 결정 기준도 명시되어야 하며, 사업에 참여하는 이해관계자를 비롯한 사업 환경에 대한 정보 등도 충분히 반영할 수 있는 정보 수집 체계의 마련 등을 위한 사업수행지원 체계가 필요하다. 그리고 사업의 적절성 판단을 위한 타당성조사에 추가하여 성과지표의 초기 값 파악을 위한 기초선 조사(baseline survey)도 실시하여야 한다.

공공사업의 경우 사업진행절차와 민간기업의 절차와 시차에 있어 차이가 많이 날 수 있음. 서울시의 경우 대규모의 사업을 추진할 때 서울시청와 서울시 의회 두 기관 모두에서 사업 타당성 및 적절성에 대한 심사를 하여야 하므로 자칫하면 타이밍의 불일치로 인해 좋은 투자자를 놓칠 수 있는 확률이 있다. 따라서 타당성조사의 절차 및 시간을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 현재 서울시 민간임대사업의 경우 서울시 의회의 심사절차를 거쳐야할 필요는 없다. 하지만 SIFC와 같은 대규모 장기임대 사업의 경우 향후 서울시 의회의 심사 및 승인을 득해야 할 수도 있고, 이 경우에 심사절차는 매우 중요한 요소로 고려되어야 한다.

2) 시행 단계

사업이 확정되면 사업자 선정계획을 마련하여 절차에 따라 사업자를 선정하여야 한다. 상기한 바와 같이 서울시의 임대사업에 투자하려는 민간사업자의 수가 제한될 수도 있고 참여하려는 민간사업자의 수준이 서울시가 원하는 수준에 미치지 못하는 경우도 발생한다. 후자의 경우는 서울시가 사업자 발굴 및 선정을 위해 보다 적극적으로 활동하여야 할 수도 있다. 적절한 민간사업자 선정을 위해 서울시 유관부서 관계자들의 역할을 적시하여 책임감 있게 사업을 진행하고, 기획단계에서 채택된 모니터링 방안에 따른 시기와 방식으로 사업시행 경과보고를 하여야 한다. 업무 관리의 차원에서 이러한 보고가 성과관리 틀에 의거하여 손쉽게 이루어지고 진행 경과를 한 눈에 파악하고, 다른 유사사업과도 비교할 수 있도록 함으로써, 특정사업의 진행 경과와 달성이 효과적이고 효율적으로 이루어지고 있는지 여부를 확인할 수 있게 해야 한다.

임대사업의 경우 사업단계는 크게 두 가지로 구분된다. 1단계는 사업 인프라를 구축하는 단계이며, 이 단계의 성과는 완공된 건물 등을 통한 산출물로 측정되며, 2단계는 구축된 인프라를 활용하여 특정사업의 중·장기 목표인 성과물을 도출하는 것이다. 서울시 공공임대사업의 경우 대개 임대기간이 장기간(50년-99년)이다. 따라서 사업기간 중 사업기획 시에 고려했던 전제조건(pre-condition)이나 가정 및 위험요인(assumption and Risk factors)에 다양한 변화가 생겨 사업모형의 상수가 변할 수 있다. 그러므로 사업시행 시 M&E를 통해 보다 적극적인 모니터링과 평가를 통해 그 결과를 내재적으로 환류할 필요가 있다. 이를 통해 사업시행을 통해 계획한 성과를 달성되고 있는지 여부와 산출물의 품질, 중·장기적으로 원하는 성과물을 도출하기 위해 필요한 조치가 이루어졌는지, 사업 결과를 유사사업에 반영하거나 사업 성과관리체계 개선을 위한 내부 조치와 학습 등이 이루어졌는지 여부를 판단해야 한다.

3) 종료 단계

특정사업이 계획한 성과를 달성했는지 여부와 중·장기적으로 사회전체에 어떤 영향력을 끼쳤는지를 판단하는 단계이다. 이를 위해 사업평가 결과를 손쉽게 확인하고 유사 사업과의 비교를 가능케 해주는 정보 및 체계가 필요하며, 환류를 위한 업무 절차들이 시스템화 되어 사업 담당자들과 이해관계자들이 특정 사업의 개선과 학습을 위해 활용할 수 있어야 한다. 아울러 사업종료 후 사후관리를 통해 사업의 지속가능성을 제고하기 위한 방안도 강구하여야 한다. 하지만 서울시 장기임대사업의 경우 임대기간이 장기이므로 종료평가나 사후관리 보다는 앞 단계인 시행단계에서의 M&E와 그 결과를 내재적으로 환류하는 작업이 보다 중요하다.

나. 절차별 판단기준

사업절차별로 타당성을 판단하는 다양한 기준들이 활용된다. 그 중 가장 잘 알려진 기준은 OECD의 개발협력위원회(OECD/DAC)에서 평가를 위해 활용하는 5대 기이다. 5대 기준은 적절성(Relevancy), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 영향력(Impact) 및 지속가능성(Sustainability)이다,

상기한 OECD/DAC의 5대 기준 중 가장 우선적으로 고려해야 하는 기준은 적절성

이다. 적절성은 특정사업의 목표 및 결과물이 특정기관의 중·장기 목표와 연계되는지 여부를 판단하는 것이다. 서울시의 임대를 통한 민간사업의 경우 특정사업의 목표가 서울시의 중·장기 목표에 부합하는지 여부를 판단하여야 한다. 이를 통해 특정사업과 서울시가 추진하는 다른 사업 간의 시너지를 극대화 하여 서울시의 중·장기 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있는지 여부 및 방안을 고안하여, 특정사업의 적절성을 판단하여야 한다.

두 번째로 고려하여 기준은 사업의 효과성이다. 효과성은 사업의 성과가 계획대로 달성될 경우, 기대하는 성과를 달성할 수 있을지 여부를 판단하는 척도이다. 공공사업의 경우 사업목적이 금전적인 이익보다는(또는 에 추가하여) 다양한 사회적인 편익을 추구하는 경우가 대부분이므로 사업의 성과를 판단하는데 매우 중요한 기준이다. 서울시 공공임대사업의 경우 민간 사업자는 사업의 금전적인 이윤을 추구하나, 서울시는 공공소유의 부지를 대여하여 공공의 이익을 추구하는 것이 주목적이다.

효율성은 사업의 경제적인 측면을 고려하는 것이다. 다시 말해 특정사업의 투입비용 대비 금전적인 산출물의 정도를 파악하는 것이다. 서울시 공공임대사업의 경우 서울시는 부지를 제공하고 민간사업자는 임대한 부지를 활용하여 이익을 극대화하는 것이다. 따라서 서울시의 경우도 임대할 부지의 기회비용을 고려하여 적절한 임대수입을 책정해야 하며, 민간사업자의 경우도 비용대비 편익이 극대화될 수 있는 방안을 고려하여야 한다.

영향력은 특정사업의 결과가 상위목표나 다른 분야(예를 들면 국민경제 전체 또는 국가전체)에까지 파급될 수 있는지 여부를 판단하는 것이다. 서울시 공공임대사업의 경우 사업의 중·장기 효과가 임대된 부지뿐만 아니라 주변동네, 학교, 상권, 외국인 거주자 수 등 다양한 분야에 영향을 미칠 수 있음. 영향력은 특정사업의 효과를 극대화하고 지속화 하는데 매우 중요한 요소이다.

지속가능성(sustainability)은 사업 수행 기간 중 달성된 성과가 사업종료 이후까지의 결과가 유지될 수 있도록 하는 방안 또는 역량을 말한다. 서울시 공공임대사업의 경우 사업기간이 장기(최소 50년에서 99년)이므로 사업종료 후의 지속가능성보다는 사업수행 중 단계별 및 시기별 지속가능성에 대한 고려가 보다 필요하다.

상기한 OECD/DAC의 5대 기준에 추가하여야 하는 중요한 판단기준으로는 2005년 파리에서 개최된 제 2차 세계원조총회(High Level Forum)에서 원조효과성 제고를 위해 채택된 파리선언(Paris Declaration)을 통해 제안된 5개의 기준이 있다.

5개의 기준은 주인의식(Ownership), 조화성(Harmonization), 일치성(Alignment), 상호책임성(Mutual Accountability) 및 성과중심관리이다. 이 중 성과중심관리는 이미 사업의 기회, 수행 및 종료에 전반적으로 반영되어 있으며, 이를 통해 상호책임성도 상당부분 고려가 된다. 따라서 사업의 타당성 판단을 위해 반드시 고려하여야 하는 기준들은 나머지 3개의 기준들이다.

이 중 주인의식(Ownership)의 경우 민간사업자 보다는 서울시에 보다 밀접하게 관련되는 기준이다. 서울시의 공공사업의 경우 공공재가 갖는 특성으로 인해 서울시 공무원들의 주인의식이 충분하지 않을 수 있다. 아울러 사업기간이 장기이므로 우리나라 공무원의 근속기간을 고려할 때 담당자들의 역량 및 관심과 독립적으로 사업에 대한 주인의식을 갖고 추진할 수 있는 시스템이 필요하다. 민간사업자의 경우도 사업의 주체로서 중·장기적인 성과보다는 단기적인 이익만을 고려하고 사업을 수행할 수 있는 가능성이 있다. 이로 인해 사업의 효과가 반감되고 효율성도 저하될 수 있다는 것도 고려하여야 한다.

조화성이란 유사사업자간의 협업가능성에 대한 고려이다. 지방정부인 서울시의 경우 중앙정부 및 또 다른 지방정부와 협업을 통해 시너지를 제고할 수 있다. 아울러 민간사업자의 경우도 국내의 다른 민간사업자나 외국의 다른 민간기관과의 협업을 통해 성과를 극대화할 수도 있다. 아울러 유사한 사업을 고려하고 있는 기관 및 단체가 있을 경우 동업을 추진할 수도 있다. 마지막으로 중요한 판단기준은 일치성(Alignment)이다. 일치성이란 사업발주자와 사업수행자간의 목표, 추진전략 및 성과측정지표, 심사 및 평가기법 등 사업의 주요사항에 대해 협의를 통해 최선의 공통분모를 찾는 것을 의미한다. 상기한 기준별로 고려항목을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 성과중심관리 기준별 고려 항목

기준	판단 시 고려 항목
적절성	<ul style="list-style-type: none"> ● 서울시 내 상위목표의 존재여부 및 특정사업(예 : 장기임대사업)의 목적과 상위목표의 연계여부? ● 사업이 명확한 인과관계에 기초하여 현실적이며, 명확하고 논리적으로 설계되었는지 여부? ● 결과를 입증할 수 있는 근거로서 객관적인 정보와 방법이 있는가?

	<ul style="list-style-type: none"> ● 유사사업이 있는 경우, 해당사업에 대한 평가와 교훈들이 체계적으로 특정사업의 설계에 반영되어 있는가? ● 의사결정과정 및 주체가 적절한가?
효과성	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업목표 및 세부목표가 명확히 제안되었고 각종목표의 달성여부를 판단할 수 있는 결과물(산출물 및 성과물)이 투명하게 제안되었는가? ● 결과물의 달성여부를 판단할 수 있는 측정지표들이 SMART한지 여부? ● 측정지표들의 초기값을 측정할 수 있는 사전조사 계획이 존재하며 적절한지 여부?
효율성	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업의 목표, 세부목표 및 산출물의 달성 정도가 비용/투입에 적절한지 여부(다른 민간개발사업과 비교)? ● 사업실시 과정 중 효율성에 영향을 미칠 수 있는 요인이 있는지 여부? <ul style="list-style-type: none"> • 사업시기, 규모 및 질이 적절한지 여부 • 사업시행에서 종료까지 영향을 미칠 외부조건의 존재여부
영향력	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업결과의 타부분에 대한 파급효과가 고려되었는가? <ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 및 국민경제 전반에 미칠 긍정적 부정적 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇인가? ● 상위목표는 사업의 세부목표 달성의 결과로 이루어질 것인가?
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업의 성과가 사업종료 후에도 지속되겠는가? ● 지속성을 담보할 수 있는 요인은 무엇이며 이것들이 모두 고려되었는가? <ul style="list-style-type: none"> • 추가적인 지원(정책적, 재정적 등)이 필요한가? • 조직력은 충분한가? • 필요한 규제, 법 및 제도는 정비되어 있는가?
주인 의식	<ul style="list-style-type: none"> ● 서울시와 민간사업자가 사업공동주체로서의 주인의식이 확실한가? ● 사업의 결과물(산출물 및 성과물)에 대해 민간사업자의 이해정도

	<p>는 어떤가?</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 사업의 모니터링을 성과중심관리에 의거하여 수행할 수 있는역량이 갖춰져 있는가? • 서울시 관계자 및 민간사업자가 사업을 성과중심관리에 따라 주기적으로 객관적으로 평가하고, 그 결과를 향후사업에 반영하고, 정보를 투명하게 공유 및 관리할 역량이 있는지 여부
--	---

주 : 상기 부록의 내용은 홍은표·연경심(2014)의 내용을 서울시의 공유지 임대를 통한 민간개발 사업에 적합하도록 편집한 것임.

다. 성과중심관리 Project Design Matrix

성과중심관리 체계의 중심에 Project Design Matrix (PDM)가 있다. PDM은 달성목표 대비 투입자원과 사업 시행 방안이 인과관계로 연결된 논리 모형(Logical Framework, Logframe)인 성과 체인(Results Chain)으로 설명할 수 있다. 성과 체인에는 사업의 결과물(산출물(Outputs), 성과물(Outcomes) 및 영향력(Impacts))과 결과물의 측정지표(Verifiable indicators) 등이 투입자원과 연계되어 있다. 이러한 성과체인을 일목요연한 표로 나타내기 위해 Project Design Matrix (PDM)가 제안되었다. PDM은 사업의 전반적인 요소(사업목적 및 결과물, 투입물 및 활동, 측정지표, 전제조건, 주요 가정 및 위험요인 등) 간의 관계를 이해하고 사업의 추진현황을 파악하는데 매우 유용한 도구이다. 이 들 PDM의 주요항목들을 아래의 <표 4>와 같이 정리하여 활용한다.

PDM은 사업의 핵심사항을 크게 4가지(결과물, 투입물 및 활동, 전제조건 및 필요가정, 측정지표 및 출처)로 구분하여 한 표에 정리한 것이다. 따라서 상기한 4가지 핵심사항은 서로 매우 밀접하게 연계되어 있다. 다시 말해 결과물과 측정지표 간, 결과물과 투입물 및 활동간, 전제조건과 가정 및 위험요인 간, 결과물과 전제조건 및 가정 간, 투입물 및 활동과 전제조건, 가정 및 위험요인 간 등이 서로 밀접하게 연관되어 성과중심관리의 근간을 이루게 된다. 예를 들면 산출물을 달성하려면 이를 위해 필요한 활동과 지원이 투입되어야 한다.

<표 4> Project Design Matrix와 주요항목

Narrative Summary	Objectively verifiable indicators 사업성과측정지표	Means of verification 측정지표의 출처	Assumption and Risks 가정/위험요인
Overall Goals 사업의 장기 효과 (장기 성과물)			
Project Purpose 사업완료시점에서 달성될 성과물 (Outcome, 중기 성과물)			
Outputs(산출물) Project Purpose를 달성하는데 필요한 초기 및 중기 결과			
Activities(활동) 결과물 달성을 위해 input을 투입하는 행위	Input(투입물) 사업에 투입되는 인적, 물적, 재정적 자원		Pre-condition (전제조건)

상기한 PDM의 4가지 항목을 좀 더 자세히 살펴보면 사업의 결과물은 사업단계(단·중·장기)별로 산출물, 중·장기 성과물 등 3가지로 대별할 수 있다. 산출물은 사업의 단기결과물이며, 대개의 경우 양적으로 쉽게 측정이 가능한 결과물로 구성되어 있다. 하지만 성과물은 사업의 중·장기 결과물이며, 이의 달성은 산출물의 달성여부와 밀접한 관계가 있다. 하지만 성과물의 경우는 달성여부를 양적으로 판단하기 어려운 경우가 다반사이다. 이 경우 질적지표를 양적지표로 바꾸어야 하는 번거로움을 극복하여야 한다. 그리고 장기 성과물은 사업의 타 분야에 미치는 영향까지 고려된 간접적인 성과도 포함된다. PDM을 작성할 때 가장 어려운 부분이 지표의 선정이다. 상기한 대로 산출물의 경우는 양적으로 측정이 가능한 경우가 대부분이지만, 중·장기 성과물의 경우는 양적측적이 어렵거나 불가능한 경우가 많다.

MDGs나 SDGs와 같은 글로벌목표의 경우도 측정지표의 선정과 작성을 위해 다양한 전문가들의 적극적인 참여가 필수불가결한 요소였다. 투입물 및 활동(activities)은 주어진 전제조건(pre-condition)하에서 특정사업을 통해 달성하려고 하는 결과물(산출물 및 성과물)을 달성하는데 필요한 최소의 사항을 명기하고 있다. 아울러 성과물별로 결과물이 달성되기 위한 주요 가정, 환경 및 위험요인 등도 명기하고 있다. 사업이 진행됨에 따라 사업 환경이 바뀌는 경우 상기한 사항들을 적절하게 조정하여야 할 것이다.

III. 성과중심관리 관점에서 본 공유지임대를 통한 서울시의 민간개발 사업 분석 및 개선방안

서울시가 지난 수년간 공유지 임대를 통하여 수행한 대규모 해외투자유치사업 중 3가지 사업(덜 위치, 드와이트, SIFC)의 추진배경 및 과정, 사업개요, 임대계약 및 사업성 검토보고서 내용, 그리고 전장에서 논의한 성과중심관리 기법을 적용해서 검토함. 성과중심관리 측면에서 사업시행 및 심사절차, 사업목표, 결과물 및 성과물 등에 대해 검토함. 이를 위해 전장에서 제안한 성과중심관리의 4대 핵심요소를 중심으로 살펴봄.

1. 서울 국제금융센터(SIFC) 사업

가. SIFC 사업 내역 검토 및 분석

1) 추진배경

2003년 2월6일에 서울시가 국제금융 중심지 육성계획을 발표하였다. 2003년 6월에 서울시와 사업자간 MOU를 체결하고 타당성 조사 및 현물출자 심의 후 사업계획 수립절차와 승인을 진행하였다. 이후 합작법인 형태로 추진하였다(총 6개월의 소요기간).

2) 추진과정

서울시는 2003년 6월에 SIFC 건립추진 전담조직 설치하여 10월초까지 운영한 후, 전진적으로 활동범위를 확대하였다. 2004년 6월에는 SIFC 건립 기본협력계약체결 계획을 승인하였다. 따라서 MOU 체결 이후 1년간의 기간이 소요되었으며, 이 때 토지 임대계약을 체결하였다(각 시설건립은 별도 프로젝트 회사들과 2차 차 개별 임대계약 체결). 2005년 8월에는 개별임대계약을 체결하였고, 마무리계약에 대한 협의는 2006년12월 시행되었다. 하지만 그 후 AIG측의 사정으로 실제 착공식은 2007년1월에 가서야 이루어졌는데, 이는 사업시행이 1년 3개월간 지연된 것을 의미한다.

3) 사업 개요

SIFC 사업의 전반적인 개요를 임대대상, 기간 및 임대요율로 살펴보면 다음과 같다.

- 임대대상 : AIG GRE
- 임대기간 : 99년(50년경과 후 1회 한해 49년 연장)
- 임대요율 : 개별 공시지가 5% 수준(연간)과 운영 순수익의 13.63% 중 큰 금액
*외국인투자촉진법 및 공유재산관리조례에 근거 임대료 감면

4) 임대계약 내용

임대계약 내용을 자세히 정리하면 다음과 같다.

- 임대기간 갱신 : 임차인 의무불이행 존재 시 갱신 자동 취소(갱신 시점은 50년이
며, 갱신 미이행 시 토지매입권 행사 또는 손해배상 청구)
- 토지매입권 : 임차인에게 매입옵션부여
- 이행조항 : 임대인(금지조항) 및 임차인의 특별조항
- 기부채납 : 임대기간 종료 시 서울시에 기부채납, 임차인 의무불이행 시 건물 기부
채납
- 사용조항(건물사용 제한)
- 안정화 시점 : 연속되는 12개월 간 투자수익률 9.25% 도달 시점(또는 완공일로
부터 5년)
- 완공일, 임대개시일, 최소보유기간, 연대책임, 도로점용/사용계약 손실 수용
- 자문위원회 구성 : 서울시 7명, 프로젝트 회사에서 1명 등 총5명, 자산관리자 2
명
- 중대의무불이행(최소보유기간 동안 AIG 지부 이전하지 않음, 총 개발비의 30%
이상을 AIG 컨소시엄이 출자), 임대구조 변경
※ AIG GRE의 계약연기로 계약체결이 무산되며 계약해지권 발생하여 계약 변경
- 안정화 조건을 투자수익률에 상관없이 2017년말-7년 내에 안정화 인정, 임대료율
에 따른 임대료와 최소 임대료 중 높은 금액 선택
- AIG GRE는 관리주체로 유지의무가 있으나 손해배상 책임 시 투자자들이 AIG

GRE를 해임할 수 있다는 점에 대해 서울시와 협의하는 것으로 변경

- 초기임대계약을 개별임대계약으로 대체. 5개 프로젝트 회사와 서울시가 직접 계약 (서울시: 토지 투자, AIGGRE 건축비 등 개발비 투자-권소시업 구성, 100% 지분 소유)
- 사용목적 및 용도제한(93%이상을 순수 오피스로 사용), 임대료율, 기부채납 조건 변경

5) 사업성 검토보고서 내용

- 외국인투자의 실행가능성 : 투자계획 이행에 문제없음. AIG 그룹의 경영상황 개선, 호텔사업을 사업에 기여할 것으로 분석. 지자체 해외투자 유치에 긍정적 사업으로 검토
- 외국인투자의 경제적 타당성: 사회적 비용보다 계량적, 비계량적 경제적 효과가 상회할 것으로 분석
 - ※ 외국인투자지역으로 지정받고자 하는 부분은 IFC Seoul 전체 프로젝트 중 콘래드 서울 사업
 - ※ 외국인투자자인 AIG의 경영상태를 양호한 것으로 분석. 금융위기 이후 수익성 개선이 높은 것으로 파악
 - ※ 국제금융센터 기능완결의 필수적 요소 및 , 동북아 금융 중심지 추진 로드맵의 일부로 분석
 - ※ 호텔 유치를 고용 창출 및 관광호텔업 고도기술도입 효과가 있는 것으로 분석

나. SIFC사업의 성과중심관리 측면 분석

1) 사업절차의 기준별 분석

상기한 성과중심관리 절차가 SIFC 사업기획 및 수행에 적용되고 있는지 여부를 상기한 기준에 따라 검토하여 아래와 같이 정리하였다.

요 약

- 적절성 : 서울시의 중·장기 비전 및 목표와는 연계되어 있지 않으나, SIFC사업의 단·중·장기 목표 간에는 어느 정도의 연계성이 있다. 따라서 SIFC사업이 중·장기적으로 서울시민에게 제공해 줄 수 있는 공익을 공공성의 관점에서 반드시 고려해야 한다.
- 효과성 : 단기목표에 대해서는 구체적인 계획, 성과물 및 측정기준이 명시되어 있다. 하지만 중·장기의 경우 목표만 설정되어 있고 달성방안 및 추진전략과 성과측정방안이 전혀 고려되어 있지 않다.
- 효율성 : 임대료수입을 통한 직접적인 경제적 효과는 명시되어 있으나, SIFC사업의 중·장기성과를 통한 다양한 경제적 효과에 대해서는 전혀 언급이 없다.
- 영향력 : SIFC 사업의 목적의 달성을 통해 직간접적으로 영향을 받을 다양한 요소들에 대한 고려가 현재의 사업계획서에는 충분히 반영되어 있지 않다.
- 지속가능성 : 고려가 없다.
- 주인의식 : 공공기관인 서울시의 주인의식을 함양할 수 있는 구체적인 방안이 없다.
- 일치성 : 임대료에 대한 서울시와 민간사업자의 의견조율 외에 다른 사안에 대한 고려가 없다.
- 조화성 : 서울시와 다른 지자체 및 국제사회, 유사사업을 추진하는 민간사업자간 서로의 시너지를 극대화하는 고려가 없다.

- 적절성 : 기본 계획 수립 시 기대효과에 근거하여 동 사업 추진 근거를 판단하였으나 서울시의 정책 비전과 SIFC사업의 중·장기 목표와의 연계 근거가 불분명하다. 따라서 SIFC사업이 공공성에 입각해서 서울시민들에게 장기적으로 어떠한 공익을 제공해 줄 수 있는지가 명확하지 않다.
 - 서울시의 장기비전과의 연계성 : SIFC사업의 장기목표는 “국제금융기업 및 국제금융기관 유치를 통한 국제금융 클러스터 형성”이다. 하지만 SIFC사업계획서에 서울시의 비전이나 장기목표가 무엇인지와 그것들이 SIFC사업과 어떠한 연관관계가 있는지가 전혀 명시되어 있지 않다.

- 사업의 중기와 장기 사업목표의 연계성 : SIFC사업은 3개의 중기목표(서울 금융산업 클러스터 구심점 및 서울 금융인프라 상징시설 건립, 글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치를 위한 인프라 확보, 금융산업 및 법률 회계 등 관련 산업 집적을 통한 효율적 네트워크 구축)를 제시하고 있다. 이는 SIFC사업의 장기목표와는 밀접하게 연계되어 있다. 다시 말해 3개의 중기 목표를 달성할 경우 장기목표를 달성할 수 있는 가능성이 매우 높다.
- 사업의 단기와 중기목표의 연계성 : 사업의 단기목표는 3개의 오피스타워, 콘래드 호텔, 컨벤션센터 및 상업시설 신축이다. 이를 통한 주요 효과로 외국인 국내 유입과 거주, 해외 호텔 운영 노하우 획득으로 정의하고 있다. 이 단기목표는 상기한 중기목표 중 상징시설 건립을 통한 물질적인 인프라 구축과는 직접적인 관련이 있으나 금융 및 관련사업의 지식적인 인프라 확보, 글로벌 금융 및 다국적기업을 유치를 통한 서울의 글로벌 금융산업 클러스터화에는 직접적인 관련성이 떨어지는 것으로 판단된다.
- 주인의식 : SIFC 사업은 민간기업이 장기간으로 임대하여 수행하는 영리사업이다. 서울시의 경우는 공공기관이고 사업책임자 및 담당자가 자주 바뀌고 서울시의 정책 기조도 서울시장의 관심사에 따라 유동적이다. SIFC사업의 경우 센터의 건설 이후 관리를 위한 자문위원단을 구성하도록 이런 문제를 보완하도록 되어 있으나 구체적인 역할과 기능이 명시되어 있지 않으며, 사업 관리, 모니터링 체계에 대해서도 명시적인 언급이 없다. 그리고 따라서 민간사업자의 경우, 주인의식에 두 가지 측면이 있다. 사업의 효율성 극대화를 통한 금전적인 측면과 사업의 결과물(산출물과 성과물)의 달성을 위한 측면이다. 서울시의 경우 사업의 결과물 중 보다 중요한 것이 중장기 성과물이다. 이러한 성과물의 달성을 위해 때로는 금전적인 효율성을 (적어도 단기적으로는) 양보 및 포기해야 할 경우도 발생할 수 있다. 이로 인해 경제적 효율성 극대화가 최우선 목표인 민간사업자와 서울시 간에 의견조율이 필요할 수가 있다. 따라서 사업의 전체적인 목표 달성을 위한 주인의식을 지속할 수 있도록 자문위원회의 구성 및 역할을 보다 적극적으로 규정할 필요가 있다.
- 효과성 : SIFC사업 결과물은 단기로는 상징건물 신축을 통한 최소한의 물리적 인프라 구축과 해외호텔 및 컨벤션센터 운영노하우 획득과 호텔운영에 필요한 외국인 국내 유입과 거주이다. 중기적으로는 금융 및 관련사업의 지적 인프라 확보 및 효율적 네트워크 구축이다. 그리고 장기적으로는 글로벌 금융클러스터 구축이다. 그 중 단기목표에 대해서는 외국인투자를 통해 필요 시설을 건립 및 운영하는 구체적인 계

획이 명시되어 있다. 따라서 사업의 성과관리를 통해 효과적인 성과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 중기와 장기 목표에 대해서는 목표만 설정되어 있고 추진방법이 전혀 고안되어 있지 않고, 단기목표가 성공적으로 달성되면 임대를 한 민간사업자가 알아서 사업을 운영하도록 되어 있다. 이 경우 영리를 목적으로 하는 민간사업자의 경우 기업의 목표가 서울시의 중·장기 목표와 동일할 수 없어 사업의 중·장기 목표달성의 효과성에 상당한 의문이 제기된다. 따라서 SIFC사업이 서울시민들에게 장기적으로 어떠한 공익을 제공해 줄 수 있는지가 명확하지 않다. 추가로 SIFC 계획단계에서는 사업 수행을 위한 MOU 체결 과정이 신속히 추진된데 반해, 이후 기본계획 수립 및 이후 계약 체결 과정이 기간이 지연되었고, 계약 변경이 다수 발생하여 초기 사업 계획과 목적과 달라졌다(이 경우, 사업 성과지표, 예상 산출물, 성과물, 효과성에 대한 분석이 새롭게 이루어져야 하지만 이에 대한 정보를 확인할 수 없었다).

- **효율성** : 효율성은 경제적인 측면에서 고려하는 사업의 효과성이다. SIFC사업의 경우 경제적인 측면은 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 서울시가 제공하는 부지의 기회비용이고, 둘째는 사업의 중·장기 목적 달성을 통한 부가적인 편익이다. 후자의 경우 금융클러스터의 성공을 통한 고용기회 확대, 법인세 및 소득세 확보, 금융 및 관련산업 지식인프라 확보, 서울의 글로벌 금융도시화 등 다양한 편익을 고려할 수 있다. 따라서 전자는 SIFC부지를 임대를 통한 직접적인 경제적 성과에 관한 것이고, 후자의 경우는 간접적이고 포괄적인 중·장기적 효율성에 관한 것이다. 이와 관련하여 SIFC사업계획서에는 전자에 관해서만 언급이 되어 있으나, 중·장기적 편익에 대해서는 99년 이후 임대계약이 종료한 후 관련시설을 서울시에 귀속한다는 조항 외에는 아무런 언급이 없다. 따라서 중·장기적 성과에 보다 적극적인 계획과 추계를 통해 중·장기적 경제효과에 대해 명시적으로 파악하여 투명하게 제시할 필요가 있다. 예를 들면 99년 장기임대 사업 추진 시 예상되는 수익율(ROI) 및 사회경제적 효과와 같은 목표치, 목표치를 측정할 수 있는 성과지표가 제시되고 있지 않다. 아울러 상징건물의 99년간 사용 후 서울시 귀속여부에 대해서도 99년 후 감가상각을 고려한 세밀한 평가를 통해 판단할 필요가 있다.
- **영향력** : 영향력은 이미 언급한 대로 사업의 성과가 금융산업 외 타 부문과 SIFC가 있는 여의도외 서울의 타지역 및 다른 시도, 그리고 국민경제 전체에 미치는 효과에 관한 것이다. 금융산업은 자체로서 국내총생산에 미치는 효과도 크지만 촉방 및 후방효과도 매우 큰 사업이다. 예를 들면 유럽의 룩셈부르크 및 영국 그리고 아시아의 홍콩이나 싱가포르 등의 경우 국민경제에서 금융산업의 역할이 지대하다. 글로

별 금융기업의 외국인 종사자들을 위해 학교 및 각종서비스 환경도 글로벌화 해야 하고 이를 위해 관련 산업이 발전하게 되고 고용 등 다양한 부문에 영향을 미치게 된다. 뿐만 아니라 사회에 노령인구의 비중이 늘어감에 따라 점점 근로소득보다는 자산소득에 의지하여 살아가는 인구의 비중이 늘게 되고 이 경우 금융지식의 필요성이 점점 커지게 된다. SIFC 사업의 목적의 달성을 통해 직간접적으로 영향을 받을 다양한 요소들에 대한 고려가 현재의 사업 계획서에는 충분히 반영되어 있지 않다.

- 지속가능성 : 단기사업의 경우 지속가능성은 매우 중요한 요소이다. 하지만 서울시 사업의 경우 99년간 임대료를 하도록 계약이 되어 있는 장기적인 사업이다. 따라서 사업 종료 후의 지속가능성에 대한 부분은 중요한 고려사항이 아니다. 하지만 사업의 내용측면에서 보면 사업이 크게 두 부분으로 나뉘어 있다 - SIFC의 상징시설 건립 및 효율적 운영 ; 서울시에 글로벌 금융클러스터 구축. 따라서 SIFC사업의 경우는 전자를 통해 달성된 성과가 후자에 지속적으로 접목되어 사업의 긍정적인 목표가 중·장기적으로 달성될 수 있는 효과적인 방안과 전략을 강구하는 것으로 지속가능성을 고려하는 것이 좋다. 하지만 이에 대한 연계방안이나 전략이 언급되어 있지 않다.
- 일치성 : SIFC 사업의 경우 일치성은 사업목적, 추진전략, 사업수행 및 거버넌스, 사업진행의 모니터링 및 평가, 그리고 평가결과의 활용 등 사업전반에 대한 서울시와 민간사업자간의 의견조율에 관한 사항이다. SIFC사업의 내용을 보면 서울시의 중·장기 사업목표는 투명하게 명시되어 있으나, 민간사업자의 경우는 목표가 전혀 언급되어 있지 않다. 사업의 일치성을 고려한 사항 중 일 예로 SIFC 임대 기간이 초기계약에는 50년이었으나 이후 1차 갱신 후 99년으로 장기간에 걸쳐 임대하도록 조정하였다. 하지만 99년이라는 기간이 어떤 기준에서 결정되었는지 여부와 이 기간 중의 예상 편익 등에 대한 당위성 및 분석 정보를 확인할 수 없다. 뿐만 아니라 상기한 다양한 사항에 대한 정보를 발견할 수 없다.
- 조화성 : SIFC 사업의 경우 조화성은 SIFC사업과 관련 사업 간의 연계, 서울시와 다른 시도 및 SIFC가 위치한 여의도와 서울시내 다른 지역에서 추진하고 있는(추진할) 사업 간의 연계, 민간사업자와 국내외 유사사업자간의 연계 등과 관련된 사항이다. 예를 들면 SIFC사업을 통해 글로벌 금융클러스터를 구축하려면, 다양한 국가에서 다양한 직종의 인력들이 서울과 서울근교에서 거주하게 된다. 이들을 고려한 학교, 병원, 제도, 일자리, 문화 인프라 등 다양한 요소들이 사전에 고려되어 준비

되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 이들에 대한 정보도 고려하고 세계시민으로서 필요한 소양도 개발하여 외국인들뿐만 아니라 내국인들에게도 교육할 수 있는 인프라를 갖추어야 할 것이다.

2) PDM 분석

전장에서 언급한 대로 공공사업의 사업목표, 결과물 및 측정지표, 투입물 및 전제조건, 위험요소와 가정 등을 일목요연하게 정리한 도구가 PDM이다. 따라서 PDM은 성과중심관리에 매우 유용한 도구이다. 다시 말해 PDM의 완성도가 높을수록 성과중심관리의 투명도 및 수월성이 제고된다. 따라서 성과중심관리를 위해서는 사업기획 시 PDM을 작성하여야 한다. 하지만 SIFC 사업의 경우는 PDM이 존재하지 않는다. 따라서 본 장에서는 SIFC 사업의 내용을 PDM에 의해 재구성해 보았고, 그 결과를 <표 5>에 정리하였다.

이미 언급한 대로 PDM에 명기된 목표는 서울시의 목표뿐이다(민간사업자의 목표도 명기할 필요가 있다). 그리고 목표를 통해 달성하고자 하는 결과물(단기 산출물 및 중·장기 성과물)에 대한 구체성도 보완이 필요하다. 결과물의 측정지표와 관련해서도 산출물(SIFC 상징건물)에 대한 측정지표는 구체적으로 투명하게 제안되었으나, 나머지 결과물의 측정지표에 대해서는 전혀 언급이 없다. 뿐만 아니라 지표의 증명수단에 대해서도 아무런 언급이 없다. 사업추진을 위한 활동 및 투입물과 관련하여서 단기 산출물 도출을 위한 활동 및 투입물은 명기되어 있다. 하지만 그 후 성과물을 달성하기 위한 추가적인 내역에 대해서는 전혀 언급이 없다. 뿐만 아니라 사업의 효과적인 추진을 위한 전제조건 및 위험요인 및 필요가정에 대해서도 아주 제한적인 정보만을 파악할 수 있다.

<표 5> PDM으로 정리한 SIFC사업

프로젝트 요약	측정지표	지표증명 수단	가정/위험요소
목표(Goal) • 국제금융기업 및 기관 유치를 통한 국제금융 클러스터 형성	없음		
목적(Purpose/Outcome)	없음		<위험>

<ul style="list-style-type: none"> • 서울금융산업 클러스터 구심점 및 서울 금융인프라 상징시설 건립 • 글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치를 위한 인프라 확보 • 금융산업, 법률, 회계 등 관련 산업 집적을 통한 효율적 네트워크 구축 			<p>국내외 금융시장 환경의 변화</p>
<p>산출물(Outputs)***</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신축된 3개의 오피스타워 • 콘래드호텔, 컨벤션, • 상업시설 • 주차장 	<ul style="list-style-type: none"> • One IFC(70,140m2), Two IFC(63,253m2), Three IFC(130,944m2) • 호텔(77,878m2), • IFC몰(77,827m2), • 주차장(85,194m2(2,04 6대)) • 지하보도(363x7.0-7.2m) 		<p><위험></p> <ul style="list-style-type: none"> • 호텔, 상업 및 임대시설의 실제 수익 정도 및 공실현황 • 계약 체결 및 관련 절차 진행 지연 • 주 계약자(AIG) 경영 상황
<p>개별활동(Activities)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 투자의향서 제출 • 양해각서 체결 • 가본협력계약(BCA)체결 • 심사(감사원) • 개별임대계약(PLA)체결 • 건축허가 • 합동감사(정부합동) • 오피스 1 개장 • 건축물 사용승인 • SIFC 전체개장 	<p>투입물(Inputs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예산 <ul style="list-style-type: none"> ✓ AIG: 개발비 및 건축비 : 9,340억원(AIG 직접투자 2,960억원, 파이낸싱 6,380억원) • In-Kind <ul style="list-style-type: none"> ✓ 서울시 : 대지(10,000평, 33,058m2) 		<p>사전조건</p> <ul style="list-style-type: none"> • 계약 체결 및 관련 절차 순조로운 진행 • 임대: 99년 • 임대료: 공시지가의 5% 또는 NOI의 13.63%중 큰 것 • 임대료 감면: 건설기간(임대료면제 ,감면(준공-안정)

2. 델위치 반포외국인학교 사업

가. 델위치 사업 내역 검토 및 분석

1) 추진배경

델위치 반포외국인학교 사업은 늘어나는 외국인학교의 수요 충족을 위해 추진되었으며, 우수한 학교 유치를 위해 서울시가 부지를 제공하고 건축비는 설립자가 자체 조달하는 원칙(유상임대) 하에 추진되었다.

2) 추진경과

사업추진 경과는 다음과 같다.

- 외국인학교로의 부지 용도전환 문의(불가 통보 2회, '07.12-'08.1)
- 교육청 입장 변경 후 용도전환 확정('08.3)
- 공모절차에 의한 설립 주체 선정(부지공급조건, 학교운영계획서-비종교, 교육프로그램, 저렴한 학비, 교직원채용계획, 입학정책, 장기발전계획 등. 건축비조달계획)
- 사업자 선정은 공고 후 심사선정, 부지매매/임대계약, 착공, 학교 건립 순

3) 사업계획 평가기준

사업계획은 다음과 같은 기준에 따라 평가되었다.

- 학교 설립/운영자 자질(학교운영경험, 국제인증, 안정적 학교운영 가능성) : 200점
- 재원조달계획(재무건전성, 재원조달계획의 실현가능성) : 200점
- 교육과정(국제표준화과정 승인 현황, 교육과정 운영계획의 충실성 및 다양성, 봉사활동 및 방과후 수업) : 150점
- 학사운영(입학자격 기준의 합리성, 학비수준의 적정성, 우수교사 확보 및 유지관리 계획, 학생수 대비 교사 비율의 적정성) : 200점
- 학교의 비전/목표 및 교사건축계획(학교의 비전목표, 교사건축계획) : 100점
- 학교 유치 목적 합치 여부(지역사회 교류 프로그램 운영계획, 서울시 정책목표의 달성정도, 중·장기 발전계획) : 150점

나. 델위치 사업의 성과중심관리 측면 분석

상기한 성과중심관리 절차가 적용되고 있는지 여부를 검토해 보았다. 기본 계획 수립 시 외국인학교의 필요성이 사업자 선정 기준에 반영되어 있으나 ‘학교 운영의 현실성’측면에서 공모제에 부합하는 사업자 선정에 난항이 있었다. 그리고 성과중심관리의 체계에서 고려되는 투입자원 확보에 난항(부지선정)이 있었고, 학교 설립이후 중·장기 계획에 대한 서울시 차원의 관리 방안을 확인할 수 없었다. 뿐만 아니라 설립 이후, 사업 운영진의 불법 행위가 적발되어 문제가 된 바 있어 사업자 선정 기준 점검 필요하다.

사업의 PDM과 관련하여서는 SIFC사업의 경우와 동일하게 덜위치 사업의 내용을 PDM에 의해 재구성해 보았고, 그 결과를 <표 6>에 정리하였다.

SIFC 사업과 동일하게 PDM에 사업목표로 서울시의 목표만이 언급되어 있다. 그리고 목표를 통해 달성하고자 하는 결과물(단기 산출물 및 중·장기 성과물)에 대해서도 많은 보완이 필요하다. 학교건물의 신축에 대한 단기 산출물에 대한 결과물 및 측정지표는 구체적으로 투명하게 언급되었으나, 나머지 성과물 및 해당 성과물의 측정지표 등에 대해서는 전혀 언급 언급이 없다. 뿐만 아니라 지표의 증명수단에 대해서도 아무런 언급이 없다. 사업추진을 위한 활동 및 투입물과 관련하여서 단기 산출물 도출을 위한 활동 및 투입물은 명기되어 있다. 하지만 그 후 성과물을 달성하기 위한 추가적인 내역에 대해서는 전혀 언급이 없다. 뿐만 아니라 사업의 효과적인 추진을 위한 전제조건 및 위험요인 및 필요가정에 대해서도 아주 제한적인 정보만을 파악할 수 있다.

<표 6> PDM으로 정리한 덜위치 사업

프로젝트 요약	지표	지표 증명수단	가정/위험요소
<u>목표(Goal)*</u> • 불분명	없음		
<u>목적(Purpose/Outcome)**</u> • 외국인학교 수요 충족을 위한 우수한 학교 유치	없음		
<u>산출물(Outputs)***</u> • 신축학교 교사 및 시설 • 교직원			학교 운영진 불법 행위 적발 사안

<ul style="list-style-type: none"> • 학교 커리큘럼 • 학교 운영 중·장기 계획 			
<p style="text-align: center;">개별활동(Activities)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 수립 • 투자심사 • 도시계획변경 • 공유재산심의 • 설립운영자 모집 • 학교 부지 확보 예산편성 • 사업계획서 접수, 심사 및 선정 • 시 예산반영 • 부지 회계이관 및 정비 • 부지 매매/임대 계약체결 • 학교 건립 	<p style="text-align: center;">투입물(Inputs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업부지가격: 482억원 • 유상임대(공시지가의 연1.5%, 20-40년 범위내) • 학교건물 제공: 예상116억(10년간), 218억(20년간), 312억(30년간), 397억(40년간) • 유상임대(건물평가액의 연1.5% 20-40% 범위내) 	<p style="text-align: center;">사전조건</p> <ul style="list-style-type: none"> • 임대 • 부지매각 또는 유상 임대 • 위험 • 부지 관련 행정처리 기간 및 절차 	

3. 드와이트 영어권 우수 외국인 학교 유치 사업

가. 드와이트 사업 내역 검토 및 분석

1) 추진배경

DMC지역의 활성화를 위한 영어권 우수 외국인 학교를 유치할 필요가 있어 추진한 사업이다. 세계적인 외국인 학교를 유치하기 위해 반포외국인학교의 유치과정에서 생겨난 공모방식에 의한 문제점 보완하여 추진하였다.

* 협상과정에서 유연성 부족, 재정부담으로 서울진출 기피, 비용 회수를 위한 고가의 수업료 불가피, 인센티브 제공 필요

2) 추진방식

영어권의 세계적인 우수학교 중 유치대상 후보군을 선정한 후 직접 유치 활동 전개하였다. 이를 위해 서울시에서 학교부지와 학교건물 무상으로 제공(20-40년 범위 내)하는 것을 조건으로 추진하였다.

나. 드와이트 사업의 성과중심관리 측면 분석

드와이트 사업의 경우 기존 유사 사업의 성과분석을 토대로 사업 추진 계획 및 수행 방식으로 기획되어 있다. 다시 말해 성과중심관리의 기준 중 사조화성이 고려되어 있다. 그리고 사업의 모니터링 및 중·장기 계획 이행에 대한 내용이 포함되어 있다. 동 사업을 상기한 두 가지 사업과 마찬가지로 아래의 <표 7>로 재구성한 PDM으로 검토해 보았다. 드와이트 사업의 경우도 다른 사업과 동일하게 사업목적과 기대성과가 서울시의 외국인학교의 유치 시 중·장기적으로 추구하고자 하는 사업효과간의 연계가 불분명하며 이를 위한 목표(target)와 지표가 구체적으로 제시되어 있지 않다. 결과물의 측정을 위한 지표 및 지표증명수단, 가정 및 위험요소도 다른 두 가지 사업과 동일하게 많은 보완이 필요하다.

<표 7> PDM으로 정리한 드와이트 사업

프로젝트 요약	지표	지표증명 수단	가정/위험요소
<p>목표(Goal)</p> <ul style="list-style-type: none"> 상암 DMC 활성화 및 서울 서북권 외국인 교육여건 개선을 위해 DMC부지에 영어권 우수 외국인학교를 직접 유치/건립코자 함 			
<p>목적(Purpose/Outcome)</p> <ul style="list-style-type: none"> 상암 DMC 활성화 서울 서북권 외국인 교육여건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 학생수(유치원/고등학교) 약 500명 임대료(재산평가액(부지+건물)의 연 1.5%) 수입: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 116억원(10년간), ✓ 218억원(20년간), ✓ 312억원(30년간), ✓ 397억원(40년간) 		
<p>산출물(Outputs)</p> <ul style="list-style-type: none"> 외국인 학교 유치 학교 건립에 따르는 교사 및 시설, 교직원 확보, 학교 커리큘럼 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 연면적 16,490m²(지상 12,500—2; 지하 3,990m²) 개교일: 2011년 8월 		
<p>개별활동(Activities)</p> <ul style="list-style-type: none"> 유치대상 학교 선별 	투입물(Inputs)		사전조건

<ul style="list-style-type: none"> • 투자 심사 • 시의회 심의 및 예산 반영 • 유치협상단 파견 및 협상 • 학교선정 및 MOU 체결 • 실무/기획위원회 심의 • 건축설계 현상공모 및 자문 • 정식계약 체결 • 기본설계 및 실시설계 • 착공, 준공 및 개교 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산(서울시): 총 29,187백만원 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 2010년 : 14,594백만원 ✓ 2011년 : 14,593백만원 • In-Kind(서울시) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 대지 : 9,974m2(공시지가 약 482억원) ✓ 건물 : 연면적 16,490m2 	<ul style="list-style-type: none"> • 공모대신 유치학교를 한정하여 선정 • 부지는 시에서 유상임대 하고 건축비는 사업자가 자체조달
---	---	--

4. 성과중심관리 모듈에 따라 재구성 된 SIFC 사업

전장에서 서울시가 지난 수년간 추진한 공유지 임대를 통한 민간개발사업 중 주요사업 3가지를 성과중심관리의 절차 및 기준에 따라 검토분석을 하였다. 그 결과를 종합하면 다음과 같다.

- 사업절차 : 사업의 수행을 위한 전반적인 고려는 없고, 단기산출물과 관련된 부분적인 절차만이 고려되어 있다. 특히 중·장기 성과물의 도출을 위한 절차에 대한 고려가 전혀 없다.
- 사업 절차별 판단 기준 : 적절성, 효과성 및 효율성에 대한 부분적인 고려는 있으나, 나머지 기준들(영향력, 지속가능성, 주인의식, 일치성, 조화성)에 대한 고려가 전혀 없다
- 사업목표, 성과물과 산출물 및 측정 지표 : 사업의 목표 및 단기 산출물의 달성여부를 판단하는 지표에 대한 언급이 있다. 하지만 중·장기 성과물 및 측정지표에 대한 고려가 전혀 없다.
- Reference 정보 : 심사, M&E 및 평가에 활용할 수 있는 사업관련 정보를 전혀 고려하고 있지 않다.

상기한 결과를 종합하면 SIFC 사업을 포함한 서울시의 공유지 임대를 통한 민간개발 사업은 성과중심관리 측면을 별로 고려하고 있지 않다고 결론을 내릴 수 있다. 다만 SIFC 사업의 경우는 중·장기 목표가 다른 두 가지 사업에 비해 좀 더 구체적으로 언급이 되어 있다는 것이다. 따라서 SIFC 사업의 보다 체계적이고 효과적인 성과관리를 위해 SIFC 사업을 성과중심관리에 따라 재구성해 볼 필요가 있다.

가. 사업절차

사업절차는 전장에 언급한 바와 같이 기획단계, 시행단계 및 종료단계 등 크게 3단계로 대별된다. SIFC 사업의 경우 모든 단계의 절차에 대해 매우 불충분한 정보만이 공개되어 있다. 따라서 서울시는 향후 SIFC 사업전반에 대한 절차를 사전에 투명하게 공개하여야 한다. 단계별로 주요절차를 아래와 같이 정리해 제안한다.

● 기획단계

- SIFC 사업의 단·중·장기 목적 고안 및 서울시 중·장기 비전 및 목표와의 일치성 검토(필요시 타당성 조사 및 분석)
- SIFC 사업의 단·중·장기 결과물(산출물 및 성과물) 및 성과측정지표 고안
- 성과측정지표의 초기 값 파악을 위한 사전조사 실시
- 사업확정 : 사업추진계획 확정, 민간사업자의 자격요건 확정

● 시행단계

- 사업자 선정
- 사업수행 및 세부단계별 결과물 측정을 통한 M&E 실시
- 세부단계별 성과물 및 평가결과 다음 세부단계에 반영

● 종료단계

- 사업결과 측정 및 평가
- 평가결과 반영 및 필요시 후속사업 계획 기획

나. 사업절차별 판단기준

전장에서 언급한 8가지의 판단기준을 사업의 모든 절차의 심사 및 평가에 반영하는 것은 부적절할 뿐만 아니라 비용 및 시간의 낭비가 크다. 따라서 개별 절차마다 최소한으로 고려야 하는 기준을 파악하는 것이 보다 효율적이고 효과적이다. 특히 서울시의 SIFC 사업의 경우에는 다음과 같은 판단기준을 활용할 것을 제안한다.

● 기획단계

- 필수기준 : 적절성, 효과성, 주인의식, 효율성

- 추가기준 : 영향력, 일치성, 조화성, 지속가능성
- 사업자 선정 : 효율성, 효과성, 주인의식
- 사업수행
 - 단기: 효율성, 효과성
 - 중·장기: 효과성, 영향력, 주인의식
- 사업종료 및 사후관리 : 주인의식, 영향력, 지속가능성

상기한 대로 기획단계의 기준은 필수기준과 추가기준으로 나누어진다. 필수기준은 기획단계에서 반드시 충족해야 하는 기준들이고, 추가기준은 반드시 충족하지 않아도 사업을 추진할 수 있는 기준들이다. 기획단계의 필수기준 중 서울시 입장에서 가장 중요한 세 가지 기준은 적절성, 주인의식과 효과성이다. 필수기준 중 효율성의 중요도가 떨어지는 이유는 서울시의 경우 SIFC 사업을 통해 금전적이고 단기적인 편익보다는 중장기적인 공공의 이익(공공성)을 추구하는 것을 주된 목적으로 하여야 하기 때문이다. 그리고 SIFC 사업의 목적과 사업기간을 고려할 때 주인의식은 매우 중요한 기준이다. 특히 민선시장인 서울시장의 임기가 4년이라는 짧은 기간이라는 것을 고려할 때 99년의 사업기간 동안 서울시가 본 사업의 주체라는 것을 명심하고 일관되게 추진할 수 있는 거버넌스 체계를 확립하는 것이 매우 중요하다.

기획단계의 네 가지 추가기준들도 사업목표의 달성을 위해 매우 필요한 기준들이다. SIFC 사업은 공공기관인 서울시와 민간업자인 AIG가 공공으로 추진하는 사업이다. 서울시는 공익을 AIG는 사익을 추구하므로, 두 기관은 태생적으로 다른 목적을 가진 조직이다. SIFC 사업을 통해 두 기관의 다른 특성을 화학적으로 결합할 수 있다면 그 시너지 효과는 막대할 것이다. 그리고 SIFC 사업의 궁극적인 목표인 “국제금융클러스터 형성”을 위해 SIFC 사업의 효과가 여의도 내의 다른 지역 및 서울시내 전반에 영향을 끼칠 수 있어야 한다. 이를 위해 SIFC 사업에 추가하여 다양한 사업이 추가되어야 할 것이다. 예를 들면 거주할 외국인들의 자녀를 위한 학교, 병원 등 제반시설이 필요하고, 추가적인 금융기관들이 입주할 건물들도 추가적으로 필요할 것이다. 따라서 조화성과 영향력도 중요한 기준이 된다. 단, 지속가능성의 경우 임대기간이 99년이면

로 사업종료 후 사업성과의 지속보다는 사업기간 내 거버넌스 체계 및 사업수행자가 바뀌는 경우에도 당초의 목적에 충실하게 사업을 지속해 가는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다. 따라서 지속가능성은 고려는 하지만 사업기회단계에서 반드시 고려해야 하는 기준은 아니다.

사업수행에서 고려하여야 할 기준은 단기와 중장기로 구분해서 고려할 필요가 있다. 그 주된 이유는 사업기간이 길고, 시기에 따라 주요 고려사항이 달라야하기 때문이다. 단기기준은 사업의 효율성과 효과성이다. 건물 등 필요시설을 신축하고 초기 운영을 위해 반드시 필요한 것이 비용대비 편익과 관련된 효율성이다. 그리고 중기적인 사업 목표인 “글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치 및 인프라 확보”와 금융산업 및 법률 회계 등 관련 산업 집적을 통한 효율적 네트워크 구축“이 달성을 위해 효과성은 반드시 고려해야 할 중요한 기준이다. SIFC의 신축을 통한 물질적 인프라의 구축이 인적 및 지적인프라 구축으로 연결되고 또 다른 물질 인프라 구축으로 연결이 되어야 사업의 목적이 달성될 수 있다.

사업수행을 위한 중·장기 기준으로는 효과성, 영향력 및 주인의식을 고려해야 한다. 효과성의 중요성에 대해서는 이미 언급을 하였고, 사업의 지속성 제고를 위해서는 SIFC 사업을 통해서 얻은 성과가 다른 분야 및 지역으로 확산되어야 한다. 이는 SIFC 사업의 영향력이 확대 제고되는 것을 말한다. 이를 위해 반드시 필요한 것이 사업에 대한 주인의식이 기간에 관계없이 유지되어야 한다. 일반적으로 사람과 기업은 기존의 사업을 유지 및 관리하는 것보다는 새로운 사업을 창출하는 것에 보다 많은 관심과 노력을 기울인다. 따라서 100년 가까이 수행될 SIFC 사업의 경우 사업의 후반 기에도 주인의식을 가지고 사업의 효과성 및 영향력을 제고하기 위해 최선을 다할 수 있는 체제를 수립하는 것이 중요하다. 아울러 지속적인 모니터링을 통해 사업 환경이 바뀔 경우 사업목적, 결과물 및 측정지표를 검토하여 필요시 변경하고 이를 위한 새로운 전략 등을 수립할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

사업종료 및 사후관리에 필요한 기준으로는 주인의식, 영향력 및 지속가능성을 고려하여야 한다. 주인의식과 영향력에 대해서는 사업수행부분에서 이미 충분히 언급을 하였다. 지속가능성에 대해서 중요한 것은 SIFC 사업 자체의 지속가능성 보다는 SIFC 사업을 통해 얻어진 다양한 결과물을 사업이 종료된 후에 지속적으로 유지할 수 있는 방안을 고려하여야 할 것이다. 예를 들면 99년 후 SIFC 건물의 활용방안에 대해서도 보다 현실적인 연구가 필요하다. 다시 말하여 서울시와 AIG 간에 기 합의된 SIFC

건물의 양도여부 및 조건도 99년 후 SIFC 건물의 활용가치에 따라 결정하여야 할 것이다.

다. 사업목표, 성과물과 산출물 및 측정 지표

사업의 단·중·장기 목표, 성과물 및 측정지표, 그리고 다양한 투입물, 전제조건 및 가정과 위험요인을 <표 8>의 PDM과 같이 제안한다. 성과지표는 가능한 한 질적지표 사용을 지양하고, 양적지표로 선정한다. 그리고 선정된 지표의 경우 가능한 한 세부단 계별 목표치를 제시하여 달성여부를 파악하고, 그 결과를 차기 단계사업 시 적용하도록 한다. 측정된 성과지표는 데이터베이스화하여 투명하고 체계적으로 공개한다. 아울러 다른 유사사업의 추진 시 Reference 정보로 활용할 수 있도록 한다.

<표 8>에는 기 진행된 사업제안서에서 이미 고려한 사항과 추가로 필요한 사항들이 함께 기록되어 있다. 따라서 추가로 고려하여야 할 사항들은 이탤릭체로 구분해 두었다. 추가로 필요한 사항들을 살펴보면 “단기 산출물로 글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치를 위한 인프라 확보”를 추가적인 산출물로 그리고 이의 측정을 위한 지표를 제안하였다. 추가하여 성과물 측정을 위한 다양한 측정지표들을 제안하였다. 성과물 측정지표를 열거하면 다음의 6개 측정지표이다.

1. SIFC 완공율(%)
2. SIFC임대료수입/예상(%)
3. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업과 유치를 위한 MOU 체결건수
4. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업과 유치 건수
5. 관련 산업 기업과 MOU 체결건수
6. 관련 산업 기업 유치 건수

추가하여 중장기 목표달성을 위한 지표로 다국적금융기업 유치수/율(%) 및국제 금융 클러스터 달성정도(%)도 추가로 제안하였다. 보다 자세한 내용은 <표 8>을 참고하기를 제안한다.

<표 8> SIFC 사업 Project Design Matrix (제안)

프로젝트 요약	측정치표	지표 증명수단	가정 및 위험요소
---------	------	---------	-----------

<p align="center">목표(Goal)</p> <ul style="list-style-type: none"> 국제금융기업 유치를 통한 국제금융 클러스터 형성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 다국적금융기업 유치수/율(%) 2. 국제 금융클러스터 달성정도(%) 	서울시 및 협회자료	주인의식 결여
<p align="center">성과물</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 단기 : 서울금융산업 클러스터 구심점 및 서울금융인프라 상징시설 건립 2. 중기 : 글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치를 위한 인프라 확보 3. 장기 : 금융산업 및 법률 회계 등 관련 산업 집적을 통한 효율적 네트워크 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 7. SIFC 완공율(%) 8. SIFC임대료수입/예상(%) 9. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업과 유치를 위한 MOU 체결건수 10. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업과 유치 건수 11. 관련 산업 기업과 MOU 체결건수 12. 관련 산업 기업 유치 건수 	재무제표 서울시 자료	글로벌 금융인의 생활에 불편함을 최소화 하는 사회인프라(교육, 세제, 주거 등) 구축
<p align="center">산출물(Outputs)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 신축된 3개의 오피스타워 및 콘래드호텔 2. 컨벤션 및 상업시설 3. 주차장 및 공공보도 4. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업유치를 위한 인프라 확보 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 건물 완공율(%) <ul style="list-style-type: none"> • One IFC(70,140m2) • Two IFC(63,253m2) • Three IFC: 130,944m2 • 호텔: 77,878m2 • IFC 몰: 77,827m2 • 주차장:85,194m2(2,046대) • 지하보도: 363x7.0-7.2m 2. 인프라 확보율(%) 	준공필증 AIG 자료	착공 및 완공지연, 자금조달, 입주기업 확보
<p align="center">개별활동(Activities)</p> <p>단기산출물 관련</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 투자의향서 제출 2. 양해각서 체결 3. 가본협력계약(BCA)체결 4. 심사(감사원) 5. 개별임대계약(PLA)체결 6. 건축허가 7. 합동감사(점부합동) 8. 오피스 1 개장 9. 건축물 사용승인 10. SIFC 전체개장 11. 글로벌 금융기관 및 다국적 기업 유치를 위한 활동 12. 금융관련 산업 집적을 통한 네트워크 구축 <p>중·장기 성과물 관련활동에 대한 고려 및 추가할 필요</p>	<p align="center">투입물(Inputs)</p> <p>단기산출물 관련</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 예산 AIG: 개발비 및 건축비(9,340억원: AIG 직접투자 2,960억원, 파이낸싱 6,380억원) 2. In-Kind <ul style="list-style-type: none"> • 서울시 : 대지(10,000평, 33,058m2) <p>중·장기 성과물 달성을 위해 필요한 투입물 추가 및 고려</p>	<p align="center">전제조건</p> <p>임대: 99년 임대료: 공시지가의 5% 또는 NOI의 13.63% 중 큰 것 임대료 감면: 건설기간(임대료 면제), 감면(준공-안정)</p>	

라. Reference 정보

이미 효과적인 성과관리를 위한 의사결정을 위해 객관적이고 투명한 정보가 필요하고(Input 정보), 각 단계별 사업결과로 다양한 정보(Output 정보)가 생산된다. 따라서 사업관련정보는 사업수행 중 지속적으로 생산되므로 이들을 체계적인 데이터 베이스로 수집 및 관리하여 활용하여야 한다. 이를 통해 이들 정보는 서로 내생적으로 생산 및 관리될 수 있도록 구성되어야 한다. 다시 말해서 SIFC 사업의 심사, 사업자 선정, 사업의 M&E 및 종료평가를 위해 기 작성된 외부정보를 활용한다. 반면에 SIFC 사업심사, 수행 및 평가를 통해서 생성된 정보들은 기 데이터 베이스에 추가 및 update 될 수 있도록 운영 및 관리를 한다.

1) Input 정보

상기한 바와 같이 서울시에서 수행하는 공유지 임대를 통한 민간개발사업의 경우 전장에서 설명한 PDM상의 목표, 결과물, 측정지표, 투입물 등에 대한 성과중심관리를 효과적으로 하려면 이를 객관적으로 판단할 수 있는 근거정보가 필요하다. 이것을 Input 정보라고 부른다. Input 정보는 아래와 같이 크게 5개의 데이터베이스에 구분하여 관리할 수 있다.

첫 번째 데이터베이스는 서울시의 비전 및 상위목표와 특정사업의 전략목표 및 측정지표와 지표로 측정된 사업의 심사결과, 성과 등을 저장하는 DB이다. 두 번째 데이터베이스는 서울시에서 기 수행한 유사사업 리스트 및 사업결과 정보 DB이며, 세 번째 데이터베이스는 중앙정부 및 타 지자체에서 수행한 유사사업 리스트 및 사업결과 DB이다. 네 번째 데이터베이스는 글로벌 금융허브 도시의 일반현황 및 금융인프라 정보 DB이며, 다섯 번째는 글로벌 다국적기업에 대한 제반 정보DB이다.

〈표 9〉 Input 정보 데이터베이스 종류

- DB1 : 비전, 상위목표, 전략목표, 측정지표, 측정결과
- DB2 : 서울시에서 수행한 유사사업 리스트 및 사업 결과 정보
- DB3 : 중앙정부 및 타지자체에서 수행한 유사사업 리스트 및 사업 결과
- DB4 : 글로벌 금융허브 도시의 일반 현황 및 금융인프라 정보
- DB5 : 글로벌 다국적기업에 대한 제반 정보

2) Output 정보

상기한 바와 같이 Output정보는 성과중심관리 사업 발굴에서부터 종료 후 사후관리에 이르는 사업 전 과정에서 생성되는 정보이다. 이들 정보를 단계별로 축적하여 단계가 진행됨에 따라 축적된 정보를 비교하여 달성목표에 맞게 지속적으로 사업이 수행될 수 있도록 하는데 활용할 수 있다. 뿐만 아니라 사업을 통해 생성되는 각종 정보를 DB화하여 유관 사업 진행 시 기존 사업의 Output정보를 유사사업의 Input정보로 활용하여 진행 경과나 품질 관리를 위한 근거 정보로 활용할 수 있을 것이다.

Output 정보도 <표10>과 같이 5개의 DB로 구분하여 운영 및 관리할 수 있다. 첫 번째 데이터 베이스는 사업의 발굴 및 사업요청서 접수와 같은 사업개요에 관한 정보 DB이고, 두 번째 데이터 베이스는 사전심사 및 현지심사와 같은 심사에 관한 정보와 확정된 사업계획에 관한 정보 DB이다. 세 번째 데이터 베이스는 사업자선정계획 및 결과와 사업자 입찰정보 DB이며, 네 번째 데이터 베이스는 사업의 중간경과, 모니터링 등에 관한 정보 DB이다. 다섯 번째 데이터 베이스는 사업평가 및 사후관리와 같은 후속조치에 관한 정보 DB인데, 이 DB에는 평가계획, 실시, 결과, 최종산출물, 성과물, 사후관리에 대한 내부 지침 및 결과와 같은 정보를 저장 및 관리한다.

<표 10> Output 정보 데이터베이스 종류

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● DB1(사업 발굴 및 사업요청서 접수) : 사업개요 ● DB2(심사 및 사업확정) : 심사결과, 확정사업계획 ● DB3(사업 수행자 선정) : 선정 결과, 사업자 입찰 정보 ● DB4(사업 수행) : 중간 경과보고, 모니터링 결과 정보 ● DB5(사업 평가 및 후속조치) : 평가계획, 실시, 결과, 산출물 및 성과물, 사후 관리에 대한 내부 지침 및 결과 |
|---|

Output DB의 경우 사업진행에 따라 정보를 입력하고 축적하도록 하여 사업 종료 이후 신규 사업 또는 후속조치 시 Input DB로 활용할 수 있도록 설계하여야 한다. 그러한 측면에서 현재 업무 진행 과정에서 생산되는 각종 문서의 포맷도 시스템 상에서 동일한 형태로 정보를 입력하고 축적하도록 하여 사업초기에 제안되었던 사항에서부터 사업 수행 경과 및 종료 후 사후관리까지의 정보를 손쉽게 확인할 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. SIFC를 통해 본 서울시 공공투자사업의 문제점 분석

1. 서론

국민일보 인터넷판 2016. 3. 9.자 기사에 다음의 내용이 게재되었다.

「서울시의회 서울국제금융센터 특혜의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회는 그동안 활동을 통해 서울국제금융센터(이하 'SIFC') 사업과 관련된 계약의 문제점을 파악했다고 밝혔다. 납득하기 힘든 사유로 1) 서울시의회 승인과 사업의 타당성 조사 등을 회피한 점, 2) 50년의 임대기간 외에 추가로 49년을 보장하면서 서울시의 갱신권한을 박탈한 점, 3) AIG가 당시 회장의 친서와 계약내용에 명시된 지역본부급 사무실의 이전 의무를 불이행하고 있는 점, 4) 국제금융중심지 육성이라는 서울시의 정책적 목적에 공감해 SIFC의 운영자로 선정되고도 이윤만 추구하고 있는 점 등을 문제점으로 지적했다5).」

SIFC 부지는 서울 여의도에 위치한 면적 33,000㎡, 공시지가 2003년 기준 1,600억 원인 토지이다. 면적과 가액 기준에 비추어 상당한 재산적 가치가 나가는 토지인데, 위 특별위원회(이하 '특별위원회'라 한다)의 발표에 의하면, 이러한 토지를 99년간 임대를 주면서 서울시 의회의 동의나 타당성 조사가 수행되지 않았고, 공공목적 달성을 위한 계약적 장치가 마련되지 않았다는 것이다.

결국 위와 같은 대규모 재산을 위와 같이 장기간 임대를 주면서 상대방 지정, 계약기간, 임대료 감면, 계약조건 등을 지방자치단체장 혼자서 결정을 하였는바, 계약이 중대성에 비추어 사회통념상 납득하기 어려운 것이 사실이라고 생각한다. 본 연구는 특별위원회가 문제 제기한 위와 같은 문제점에 대해 검토하고 제도적 흠결은 없었는지를 검토해 보고 제도적 흠결이 있다고 판단된다면 그에 대한 제도적 보완책을 마련해 보고자 하는 것이다.

특히, 상당한 재산적 가치가 나가는 재산을 장기간 임대를 주는 경우 의회의 감시를 받게 하는 방법과 공공적 목적을 계약서에 명시하도록 강제하는 방법에 대해 검토하고자 한다.

5) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010432982&code=61121111&cp=nv>

의회의 감시를 받게 하고 일정한 사항을 계약서에 명시하도록 강제하는 것은 지방자치단체 장의 권한을 일정 부분 제약할 수밖에 없는 것이므로 본 연구에서는 지방자치단체 장과 지방의회의 권한 배분 문제에 대해 검토할 필요가 있다.

그래서, 지방자치단체장과 지방의회의 구성 원리, 지방자치단체장의 권한을 지방의회가 조례로써 제한할 수 있는 범위 등의 문제를 검토한 후 위 SIFC 사례와 같은 경우를 지방의회가 감독할 수 있는 조례를 만들 수 있는지에 대한 결론을 제시하고자 한다.

그리고, 나아가 그에 관한 조례안을 제시하고 법령 개정안도 제시함으로써 법령 개정도 제안하고자 한다.

2. 지방자치단체 장과 지방의회의 관계

지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄하며⁶⁾, 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다⁷⁾. 한편, 지방의회는 주민이 선출한 지방의원으로 구성되는 주민의 대의기관이다⁸⁾.

즉, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다⁹⁾.

3. 조례제정권의 한계

가. 조례제정권의 근거

6) 지방자치법 제101조

7) 지방자치법 제103조

8) 지방자치법 제30조

9) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결

헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고 있고, 지방자치법 제22조는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있다.

나. 조례제정권의 한계

지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 재의를 요구할 수 있고 의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 무효의 소를 제기할 수 있다¹⁰⁾.

지방의회에서 조례를 의결한 경우에도 조례의 내용이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 조례 무효의 소를 제기할 수 있다. 이러한 사례에서 대법원은, “지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”는 입장을 취하고 있다¹¹⁾.

조례 제정권의 한계의 문제는 본 연구, 특히 조례 제정을 통한 공유재산 “대부”에 대한 통제가 가능한지 여부의 판단에 있어 중요한 의미를 가지는바 뒤에서 판례에 나타난 구체적인 사례를 살펴보고 본 연구 주제에도 적용해 보기로 한다.

4. 지방재정에 있어서의 의회의 통제 체계

가. 지방재정과 공유재산 관리의 관계

10) 지방자치법 제107조

11) “헌법 제117조 제1항 과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있고, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.”(대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결, 대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 대법원 2000. 6. 13. 선고 99추92 판결 등).

공유재산의 관리는 지방재정의 일부를 이루는 것이므로 지방재정 중 특별한 일부라고 할 수 있다. 따라서, 지방자치제도에 있어서 지방재정에 관한 체계를 이해하는 것은 공유재산 관리 제도의 취지를 이해하는 데에도 필요하다. 따라서, 먼저 지방재정에 있어서의 의회의 통제 체계를 검토하기로 한다.

나. 지방재정법상 의회의 통제 제도

「지방재정법」은 지방자치단체의 재정과 관련하여 대부분의 사항에 대해 지방의회의 통제를 받도록 하거나 사전 투자심사, 타당성 조사를 거치도록 함으로써 지방자치단체장의 독단적 처리를 견제하고 있다. 이를 열거하면 다음과 같다.

- ① 지방자치단체의 장은 총 사업비 5억 원 이상의 투자사업, 공연·축제 등 행사성 사업에 대하여 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있고 행정자치부장관은 위 주요재정사업의 평가 대상·방법 및 절차 등에 관한 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다¹²⁾.
- ② 지방채 발행(제11조 제2항), 채무보증(제13조 제2항), 일시차입(제14조 제1항)에 지방의회 의결을 얻어야 하고, 재량에 의한 보조금 지급시 조례에 근거가 있어야 한다(제17조 1항 단서).
- ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다(제18조 3항).
- ④ 지방자치단체의 장은 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사(총 사업비 30억원 이상인 사업), 공모사업(총 사업비가 100억원 이상이고 지방재정 부담이 50억 원 이상인 사업) 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하고 그 평가결과를 토대로 제37조의2에 따른 지방재정투자심사위원회의 심사를 거쳐야 한다(제27조의6).
- ⑤ 지방보조금 예산 편성, 관련 조례안 제출 등 지방보조금 사무처리에 있어 지방자치단체의 장은 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다(제32조의2 제3항).
- ⑥ 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 예산안과 함께 지방의회에 제출하여야 하고 중기지방재정계획에는 상세한 내용이 기재되어야 하며 특히 투자심사와 지방채 발행 대상사업을 기재해야 하고(제33조 1항, 3항) 중기지방재정계획에 반영되지

12) 「지방재정법」 제5조

아니한 사업에 대해서는 제37조에 따른 투자심사나 지방채 발행의 대상으로 할 수 없다(제11항). 중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하도록 하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다(제9항).

- ⑦ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사결과를 기초로 하여야 한다(제36조 제4항).
- ⑧ 지방자치단체의 장은 총 사업비 40억 원 이상의 신규 투자사업, 총 사업비 10억 원 이상의 외국차관도입사업 또는 해외 투자 사업 등을 하려면 그 필요성과 타당성에 대한 심사(“투자심사”)를 하여야 하고(제37조 제1항) 총 사업비 500억 원 이상의 신규사업에 대해서는 행정자치부장관이 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다(제2항). 투자심사에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방재정투자심사위원회를 둔다(제37조의2).
- ⑨ 지방자치단체의 장은 투자심사를 하거나 지방채를 발행하여 시행하는 사업에 대해서는 그 추진상황 및 담당자 명단을 공개하여야 한다(제37조의3).
- ⑩ 계속비에 대해서 지방의회의 의결을 얻어야 하고(제42조), 예비비 사용 명세서에 대해 지방의회의 승인을 받아야 한다(제43조 제4항).
- ⑪ 지방자치단체의 장은 채무부담의 원인이 될 계약의 체결을 할 때에는 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야 하고 이를 다음다음 회계연도 세출예산에 반드시 계상하여야 한다(제44조).
- ⑫ 지방자치단체의 장은 미리 지방의회의 의결을 얻지 않았으면 세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없다(제47조).
- ⑬ 지방자치단체의 장은 지방재정운용상황을 공시해야 하고 거기에는 공유재산의 증감 및 현재액, 투자심사사업, 지방채 발행사업 등의 현황을 기재하여야 한다(제60조).

이상과 같이, 지방자치단체의 재정과 관련하여서는 거의 모든 사무가 지방의회의 의결사항이거나, 사전 투자심사, 타당성 조사를 거치도록 되어 있음을 알 수 있다. 그래서, 지방재정 사무와 관련하여 지방자치단체의 장이 단독으로 처리할 수 있는 사무는 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

5. 공유재산¹³⁾ 관리 체계와 규제의 사각지대

13) 지방자치단체의 소유로 된 재산으로서 공용재산, 공공용재산으로 구성되는 행정재산과 행정재산 외의 모든 공유재산인 일반재산으로 분류된다(공유재산 및 물품관리법 제2조, 제5조).

가. 공유재산 관리에 관한 법체계

지방자치에 관한 일반법인 「지방자치법」은 지방자치단체의 재정 및 공유재산 관리에 관한 원칙적인 규정만 두고 상세한 내용은 다른 법으로 규율하도록 하고 있다. 그리하여 재정에 대하여는 「지방재정법」이, 공유재산 관리에 대하여는 「공유재산 및 물품관리법」이 규정하고 있다. 그리고, 공유재산은 지방자치단체 재정의 일부이므로 공유재산에 관한 내용은 「지방재정법」에도 일부 들어 있다.

우선 「지방자치법」은 “지방자치단체의 재산은 법령이나 조례에 따르지 아니하고는 교환·양여(讓與)·대여하거나 출자 수단 또는 지급 수단으로 사용할 수 없다”¹⁴⁾고 함으로써 법령 및 조례에 기해서만 공유재산의 관리, 처분을 할 수 있도록 엄격히 제한하고 있다. 또 지방자치법 제39조 제1항은 지방의회의 의결 사항으로 조례의 제정·개정 및 폐지(제1호), 예산의 심의·확정(제2호), 결산의 승인(제3호), 대통령령으로 정하는 중요 재산¹⁵⁾의 취득·처분(제6호) 등을 나열하고 있다.

중요재산의 취득·처분에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 한 제39조 제1항 제6호의 연장선상에 있는 「공유재산 및 물품관리법」 제10조는, “① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. ④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다. ⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.”라고 규정하고 있다. 그리고 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위에 대하여 물품관리법 시행령 제7조가 규정하고 있다¹⁶⁾.

그런데, 공유재산의 관리계획은 「취득」과 「처분」에 관한 계획이고 「공유재산

14) 지방자치법 제143조

15) 지방자치법 시행령 제36조 제1항, 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제7조 제1항

1. 1건당 기준가격이 다음 각 목의 구분에 따른 금액 이상인 재산
가. 취득의 경우: 20억 원(시·군·자치구의 경우에는 10억 원)
나. 처분의 경우: 10억 원(서울특별시와 경기도의 경우에는 20억 원)
2. 토지의 경우 1건당 토지 면적이 다음 각 목이 구분에 따른 면적 이상인 토지
가. 취득의 경우: 1건당 6천 제곱미터(시·군·자치구의 경우에는 1천 제곱미터)
나. 처분의 경우: 1건당 5천 제곱미터(시·군·자치구의 경우에는 2천 제곱미터)

16) 위 주 10) 참조

및 물품관리법」 제2조 6호는 “처분”이란 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여(讓與), 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 말한다고 하고 있다. 따라서 소유권이 이전되지 않는 대부분은 관리계획에 포함될 사항으로 되어 있지 아니하다. 다시 말하자면, 일정 기준가격, 면적 이상의 재산을 “취득”, “처분”할 때에는 지방의회의 의결을 거쳐야 하나 “대부”의 경우에는 이러한 제한이 없는 것이다.

여기서 중요한 또 한 가지는 계약 체결의 방식 및 내용결정의 문제이다. 「공유재산 및 물품관리법」은 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반경쟁입찰에 의하는 것이 원칙이고 예외적인 경우에만 지명경쟁입찰 또는 수의계약에 의할 수 있도록 하고 있다. 그런데, 뒤에서 보듯이 외국인투자촉진법이 적용되는 경우에는 수의계약에 의할 수 있고 동시에 대부기간이 「공유재산 및 물품관리법」에서 정한 5년 이하가 아니라 외국인투자촉진법이 정하는 50년 이하로 정할 수 있다.

외국인투자촉진법상의 이러한 수의계약 특례, 대부기간에 대한 특례와 「공유재산 및 물품관리법」이 “대부”의 경우는 지방의회의 의결을 거치지 않아도 되도록 한 제도가 결합된 결과, 재산적 가치가 크고 공공의 이해관계가 큰 재산이라 하더라도 수의계약에 의해 50년 동안 대부를 하더라도 지방의회의 어떠한 통제도 받지 않고 지방자치단체 장이 단독으로 결정할 수 있게 된 것이다.

나. 규제 of 사각지대

1) 이상에서 본 바와 같이 지방자치단체의 재정은 대부분 지방의회에 의한 견제 내지 통제가 이루어지고 있는데 유독 “대부”의 경우만은 그러한 통제 밖에 놓여 있다. 위에서 언급한 SIFC 사례의 경우도 “대부”의 사례였고 그래서 대부 토지의 가치와 면적 규모가 엄청났음에도 지방의회에 의한 사전적, 사후적 통제를 전혀 받지 않았다.

위에서 본 바와 같이, 공유재산의 “취득”과 “처분”에 대해서는 서울시의 경우 각각 기준가격 20억원, 면적 6,000㎡ 및 기준가격 20억원, 면적 5,000㎡ 이상의 경우 지방의회가 관리계획 의결의 방식으로 사전에 통제를 하도록 되어 있다. 여기서 20억원 이상 또는 면적 5,000㎡ 이상의 토지를 처분하는 것과 SIFC 사례와 같이 기준가격 1,600억 원, 면적 33,000㎡의 토지를 99년간 임대하는 사례를 비교하여 볼 때 어떠한 경우가 공공의 이익에 더 큰 영향을 줄 것인지 생각해 볼 필요가 있다. 후자의

경우가 전자의 경우에 비해 영향이 적다고 말하기는 어려울 것이다.

그런데, 전자의 경우는 지방의회의 사전 의결을 거쳐야 하나 후자의 경우는 지방자치단체의 장이 단독으로 처리할 수 있는바, 이것이 입법의 미비로 인한 규제의 흠결로 볼 수 있을 것인지가 문제된다.

2) 「공유재산 및 물품관리법」 제31조는 토지와 그 정착물은 5년, 그 외의 재산은 1년으로 대부기간만 제한하고 있을 뿐 관리계획에 “대부”에 관한 사항을 기재하도록 요구하고 있지 않다.

법이 “취득”, “처분”의 경우와 달리 “대부”의 경우는 지방의회에 의한 통제 장치를 두고 있지 않은 이유는 무엇일까?

생각건대, 전자의 경우는 소유권 이전을 수반하는데 비해 후자는 사용권만을 설정하고 소유권을 계속 보유한다는 차이가 있다. 그리고, “대부”의 경우는 대부기간이 5년 이내로 비교적 단기간이다. 결국 “처분”의 경우는 소유권 변동을 초래하는데 비해 “대부”의 경우는 사용권만을 설정하고 그 기간도 5년의 단기로 제한되어 있어 「공유재산 및 물품관리법」 상의 “대부”는 손실 발생 가능성이나 손실 액수가 제한된다고 말할 수 있다. 「지방자치법」 제39조와 「공유재산 및 물품관리법」 제10조가 “취득”과 “처분”의 경우에만 지방의회의 의결을 얻도록 하고 “대부”에 대하여는 그러한 요구를 하지 않는 것은 그러한 점이 고려된 것으로 보여 진다.

이러한 입법 태도는 어느 정도 수긍이 된다. 「공유재산 및 물품관리법」이 전제하는 5년 이내의 “대부”와 “취득”, “처분”은 지방재정 및 공공의 이익에 미치는 영향에 비추어 큰 차이가 있다고 말할 수 있기 때문이다.

하지만, SIFC 사례와 같이 대부기간이 길어지고 대부 토지의 가액 규모가 거대한 경우에도 그렇게 말할 수 있을까? 경우에 따라서는 소액, 소규모 재산의 “처분”보다 다액, 대규모, 장기간의 “대부”가 지방재정 및 공공의 이익에 보다 더 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

3) 결국 문제가 제기되는 경우는 「공유재산 및 물품관리법」이 전제하지 않은 대부, 즉 특별법의 형태로 「공유재산 및 물품관리법」상의 기간보다 상당히 긴 장기간 “대부”가 행해지는 경우라 할 수 있다. 그 대표적인 예가 「외국인투자촉진법」에 따른 대부인바 이에 대하여 살펴 본다.

외국인투자촉진법 제13조는, 외국인투자기업에 대한 임대기간은 「공유재산 및 물품관리법」 제31조 제1항에 불구하고 50년의 범위내로 할 수 있고(제3항), 이 기간은 50년의 범위 내에서 갱신할 수 있다고 하고 있다(제11항).

또 「공유재산 및 물품관리법」 제29조, 같은 법 시행령 제29조 제7호는 일반재산은 원칙적으로 일반경쟁입찰에 의하여 대부하여야 하지만 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업에게 필요한 재산을 대부하는 경우 등에는 수의계약으로 대부할 수 있다고 하고 있다.

「공유재산 및 물품관리법」은 “수의계약”의 내용과 관련하여 대부기간 및 대부료에 대해서만 규정을 두고 있을 뿐 나머지 사항에 대해서는 아무런 제한도 두고 있지 않다. 따라서, 상대방 선택, 계약 내용 결정이 전적으로 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있다.

이상의 법규정을 종합하면 외국인투자기업에게 공유재산을 대부하는 경우에 대하여 다음과 같은 명제가 도출된다.

「지방자치단체가 외국인투자기업에게 공유재산을 대부를 할 때에는, 그 재산이 어떠한 것이든지 관계 없이, 지방자치단체의 장이 거래 상대방을 자유롭게 선택할 수 있고, 대부기간은 50년 이내에서 정할 수 있으며, 그 기간은 횡수에 제한 없이 갱신할 수 있고, 계약 내용도 지방자치단체의 장이 혼자서 자유롭게 결정할 수 있으며, 이러한 결정과 실행을 지방의회의 의결이나 지방의회에 대한 보고 없이 단독으로 할 수 있다.」

이러한 명제가 현 법규정에 따른 것인바, 이것이 지방자치제도의 취지와 이상에 부합한다고 할 수 있을까? 외국인투자촉진 정책과 지방자치제도의 취지를 아래에서 검

토해 보고 외국인투자촉진을 위해서는 위와 같은 명제가 불가피한 것인지 먼저 살펴보기로 한다.

4) 「외국인투자촉진법」은 외국인투자를 지원하고 외국인투자에 편의를 제공하여 외국인투자 유치를 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

「공유재산 및 물품관리법」이 대부기간을 50년까지로 할 수 있게 하고, 수익계약으로 계약을 체결할 수 있게 하며, 대부료를 감면할 수 있도록 한 것도 위와 같은 「외국인투자촉진법」의 목적을 달성하고자 함일 것이다.

그러면 그러한 목적을 달성하기 위해서는 반드시 지방의회의 의결과 같은 통제 장치를 두어서는 안 되는 것일까? 다시 말하여 그러한 목적을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 장 단독으로 결정하도록 하고 지방의회에 의한 통제는 배제해야만 하는 것일까? 결론부터 말하자면 그렇게 보기 어렵다는 것이다.

지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며(지방재정법 제3조 제1항), 지방재정법의 목적도 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장하는 것이다(제1조). 또 헌법은 지방의회를 두도록 하고 있고(제118조), 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장이 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다(위 대법원 판례). 이들 규정을 종합해 보면, 견제와 균형을 원리에 의해 지방재정을 건전하고 투명하게 운용해야 한다는 것은 우리 지방자치제도의 근간이 되는 원리라고 할 수 있다.

이러한 근본 원리는 지방자치제도의 모든 재정 행위에 있어 지도 이념이 된다 할 것인바 다른 정책적 목적을 추구한다 하더라도 이러한 지도 이념을 희생시키면서까지 그러한 목적을 추구해야 할 긴절한 필요성이 존재하지 않는 한 이러한 지도 이념과 조화를 이루면서 추구되어야 함은 당연하다.

따라서, 외국인 투자 유치라고 하는 정책적 필요성이 있는 경우에도 위에서 본 지방의회와 지방자치단체장 사이의 상호 견제와 균형을 원리, 투명 재정의 원리가 가급적 조화되어야 한다고 보아야 할 것이다.

그러한 관점에서 생각해 볼 때, 공유재산 「처분」, 「대부」의 경우 반드시 지방의회의 통제를 배제해야만 외국인투자를 촉진할 수 있다고 볼 만한 특별한 이유는 찾기 어렵다. 반면 외국인투자기업에 대한 공유재산 「처분」, 「대부」의 경우에도 지방의회의 견제를 통해 건전하고 투명한 재정을 달성할 필요성은 부정하기 어렵다. 따라서, 외국인투자기업에 대한 “대부”의 경우에 지방의회의 통제를 받지 않도록 해야 하는 정당성은 인정하기 어렵다.

5) 외국인투자기업에 대한 “대부”가 지방의회의 통제 밖에 있어야 하는 정당성이 인정되기 어렵다는 것은 방금 보았으나, 한 가지 더 검토가 필요한 것이 현재의 법 상태가 정책적 목적을 위한 입법자의 의도적인 결단의 소산인지 여부이다. 왜냐하면, 지방의회의 통제를 받지 않도록 해야 하는 정당성이 인정되지 않는다 하더라도 그럼에도 불구하고 입법자가 그러한 결단을 의도적으로 했다면 그러한 입법자의 의도적인 결단은 법 개정으로 해결해야 하기 때문이다.

우선 외국인투자기업에 대한 “대부”의 경우 지방의회의 의결을 얻지 않아도 된다는 명시적인 규정이 「외국인투자촉진법」에 있는 것이 아니다. 외국인투자기업에 대한 “대부”의 경우 지방의회의 의결을 거치지 않아도 되게 된 것은, 「지방자치법」이 공유재산의 「취득」, 「처분」에 대해서만 지방의회의 의결을 거치도록 하고 또 공유재산 관리에 관한 일반법인 「공유재산 및 물품관리법」이 “대부”를 관리계획에 포함시키도록 하고 있지 않은 결과 자동적으로 외국인투자기업에게 “대부”하는 경우도 지방의회의 의결을 거치지 않아도 되게 된 것이다.

“처분”의 경우에는 외국인투자기업의 경우에도 지방의회의 의결을 얻어야 하는데 이것도 외국인투자기업에 대한 “처분”의 경우 지방의회의 의결을 거치도록 하는 명시적인 규정을 두고 있는 것이 아니고, 이 역시 「지방자치법」이 공유재산의 「취득」, 「처분」에 대해서만 지방의회의 의결을 거치도록 하고 또 공유재산 관리에 관한 일반법인 「공유재산 및 물품관리법」이 “처분”을 관리계획에 포함시키도록 하게 한 결과 자동적으로 일정 가액, 규모 이상의 재산을 외국인투자기업에게 “처분”하는 경우에 지방의회의 의결을 거치도록 된 것이다.

다시 말하여, 외국인투자기업에 대한 공유재산 “처분” 및 “대부”에 대하여 지방의회

의 의결을 거치도록 할 것이냐 아니냐에 대해서는 「외국인투자촉진법」에 그에 관한 명시적인 특별 규정이 있어서가 아니라 공유재산 관리에 관한 일반법인 「지방자치법」과 「공유재산 및 물품관리법」이 그대로 연장되어 적용된 것에 지나지 않는다는 것이다. 따라서, 외국인투자기업에 대한 “대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 해서는 안 된다는 입법자의 의도적인 결단이 있었다고 보기는 어렵다고 생각한다.

그렇다면, 외국인투자기업에 대한 “대부”에 대해서 지방의회의 의결을 거치도록 한다 하여 입법자의 결단에 반한다고 할 수는 없다. 또 그것이 「외국인투자촉진법」의 취지에 반한다고 볼 근거도 없다.

6) 소결론

외국인투자기업에게 장기간 “대부”를 하는 경우를 지방 의회 의결 사항으로 하고 있지 않은 것은, 그렇게 해야 할 필요성을 입법자가 적극적으로 인식하면서 의도한 것이 아니라 대부기간을 50년의 장기로 할 수 있도록 예외를 두면서도 이에 대한 적절한 통제 장치를 마련하지 않은 입법자의 실수 내지 입법적 미비로 인한 것으로 보여진다.

따라서, 외국인투자기업에게 재산의 가액이나 규모에 관계 없이 「공유재산 및 물품관리법」상 “대부기간”인 5년을 초과하여 50년 이내의 장기간의 “대부”를 할 수 있도록 하면서 이에 대한 지방의회의 견제 장치를 두지 않은 부분은 규제의 필요성이 있음에도 불구하고 규제가 되지 않고 있는 분야, 즉 규제의 사각지대라고 해석된다.

SIFC 사례의 경우, 33,000㎡ 면적에 1,600억 원의 토지를 99년 간 임대를 주면서 지방의회의 어떠한 통제도 받지 않았는바, 이는 위와 같은 규제의 사각지대에서 발생한 일이라고 해석되고, 이에 대해서는 제도적 개선이 필요하다고 본다.

6. 규제의 사각지대와 모럴헤저드

1) 위에서 본 바와 같이, 지방자치단체의 장이 총 사업비 40억 원 이상의 신규 투자사업 등을 하려면 그 필요성과 타당성에 대한 심사(“투자심사”)를 하여야 하고(지방

재정법 제37조 제1항) 총 사업비 500억 원 이상의 신규사업에 대해서는 행정자치부장관이 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다(제2항).

그리고, 그러한 사업은 중기지방재정계획에 반영하여 예산안과 함께 지방의회에 제출해야 하며(제33조 제1항, 제3항), 중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업에 대해서는 제37조의 투자심사의 대상으로 할 수 없다(제11항). 결국 투자심사 대상사업을 지방자치단체가 직접 하기 위해서는 사전에 이를 중기지방재정계획에 반영하고 이에 대해 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.

한편, 지방자치단체가 공유재산을 출자하려면 지방의회의 의결을 얻어야 한다(지방재정법 제18조 제3항). 공유재산을 출자하는 방식인 현물출자의 경우도 마찬가지로 해석되므로 지방자치단체가 공유재산을 현물출자하여 사업을 하는 방식인 현물출자 방식으로 사업을 하려면 역시 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.

이와 같이 지방자치단체가 직접 사업을 하거나 공유재산을 현물출자하여 사업을 하는 경우 모두 지방의회의 의결을 얻어야 하는데 비해 “대부”의 경우에는 재산의 가액이나 규모에 관계 없이 지방의회의 의결 절차를 생략할 수 있다.

이와 같은 결론은, 공유재산을 관리하는 지방자치단체 장이 어떠한 수단을 선택하느냐에 따라 지방의회의 통제를 받는지 받지 않는지가 달라진다는 것인데 이러한 상태는 최적의 정책 수단을 선택하지 않을 가능성을 높인다. 지방자치단체의 장은 공공의 이익을 위해 공유 토지를 개발하는데 있어 “대부”의 방식을 선택하는 것이 “직접 개발”이나 “현물출자”의 방식에 비해 더 적절한 방식이어서가 아니라 “대부”의 경우는 지방의회의 통제를 피할 수 있기 때문일 수 있기 때문이다. 이는 모럴헤저드에 해당하는바 현재의 법체계는 이런 모럴헤저드를 없앨 수 있는 최적의 법 상태는 아닌 것이다.

2) SIFC 사례에서도, 서울시는 위 토지를 개발하여 「국제금융센터」를 육성한다는 목표를 정한 후 처음에는 위 토지를 현물출자하여 외국인투자기업과 합작투자를 하는 형태의 사업을 추진하다가 중간에 방식이 바뀌어 해당 외국인투자기업에게 사실상 99년 간 임대를 주는 방식으로 사업 형태를 변경하였는바, 처음 추진한 방식은 타당성 조사를 거치고 지방의회의 의결도 거쳐야 하는 것이었던데 비해 “대부” 방식으로

개발 방식을 변경하고 나서는 그러한 절차를 전부 생략할 수 있게 되었다.

제도의 효율성을 따지는 이 연구에 있어서는 서울시가 실제로 그러했는지 여부는 중요하지 않고 그러할 가능성이 있었느냐 여부가 중요한데 통제 장치에 있어 이와 같은 극명한 차이가 존재하는 이상 그러했을 가능성을 절대적으로 배제할 수는 없고 따라서 제도 개선의 필요성이 대두되는 것이다.

V. 공유지 임대를 통한 민간개발사업과 관련한 서울시 공공투자사업 개선방안 고안

1. 제도 개선의 모색

가. SIFC 사례에서 드러난 문제점

1) SIFC 사례에서 지방의회의 어떠한 통제도 받지 않고 막대한 재산적 가치가 나가는 공유재산이 최장 99년 간 임대될 수 있었던 것은 「지방자치법」 제39조와 「공유재산 및 물품관리법」 제10조가 공유재산의 “취득”과 “처분”에 대해서만 지방의회의 의결을 요구하고 “대부”에 대해서는 이를 요구하지 않기 때문이다.

그런데, 위에서 본 바와 같이 「공유재산 및 물품관리법」이 전제한 5년 이내의 대부기간을 적용 받지 않고 장기간의 임대가 가능한 「외국인투자촉진법」이 적용되는 경우(50년) 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」이 정하는 경우 등(20년)¹⁷⁾에 대해서는 지방의회의 견제 장치를 두도록 제도적 개선을 할 필요가 있다.

2) SIFC 사례에 관하여 특별위원회가 지적하는 또 한 가지 문제점은 대부계약의 내용이 공익적 목적을 달성하기에 부족하다는 것이다. 대부 상대방인 AIG에 위 토지를 최장 99년 간 임대를 해 준 것은 서울시에 국제금융센터를 육성하려는 것이었는데 임차인이 그러한 목적 달성에 적극적이지 않고 또 이에 대하여 계약상 이를 강제할 수단이 없다는 것이다. 이러한 문제를 해결하려면 계약 내용에 대한 통제를 할 수 있어야 하는데 이것이 가능한지는 뒤에서 본다.

나. 지방의회의 의결을 받도록 하는 방안

17) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제30조(대부기간)

① 법 제31조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 20년까지 대부할 수 있다.

1. 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우
2. 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우
3. 제29조제1항제19호에 따라 공장 또는 연구시설 등을 유치하기 위하여 대부하는 경우
4. 정부출연연구기관등 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소를 유치하기 위하여 대부하는 경우
5. 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 용도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우

1) 서론

위에서 본 바와 같이 「공유재산 및 물품관리법」 과 「외국인투자촉진법」 에 외국인 투자기업에 대한 “대부”에 대해 지방의회의 의결을 거치도록 해서는 안 된다는 규정은 없다. 위에서 본 바와 같이 「공유재산 및 물품관리법」 이 “대부”를 지방의회 의결 사항에 포함시켜 놓지 않았을 뿐이다.

이러한 상황에서 조례를 통해 “대부” 일반, 또는 “대부” 중 일정한 가격 이상, 면적 이상의 경우에 대해 지방의회 의결을 거치도록 하거나 의회에 사전 보고를 하도록 하는 것이 가능한지 여부를 검토해 보겠다.

2) 논의의 초점(조례제정권의 한계 문제)

「지방자치법」 제39조 제1항 제6호는 대통령령으로 정하는 중요 재산¹⁸⁾의 취득·처분에 대해 지방의회 의결사항으로 하고 있고, 제2항은 “지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다”고 하고 있다. 여기서 제2항에 따라 공유재산의 “취득·처분” 외에 “대부”를 포함한 “관리” 행위에 대해서 조례로써 지방의회의 의결을 얻도록 하는 것이 가능한지 문제된다.

이와 관련하여서는 현행 법령에 “대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 받도록 하고 있지 않은 상태에서 조례로써 이를 정하더라도 조례제정권의 한계를 벗어나는 것이 아니냐의 문제가 제기된다.

따라서, 아래에서는 조례제정권에 관한 법령 및 판례를 검토하여 이에 대해 검토해 보기로 한다.

3) 조례제정권의 한계

가) 조례제정권에 관한 법령

18) 주 11 참조

헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 명시적으로 보장하고 있다. 즉, 주민의 복리에 관한 사무의 ‘처리’나 재산의 ‘관리’와는 별도로 자치입법권을 명시적으로 부여함으로써 자치행정권과는 구별되는 자율권을 보장하고 있는 것이고 이러한 지방자치단체의 자치입법권은 헌법에 의해서 직접 부여된 것이며 지방자치제도의 본질적 내용을 이룬다¹⁹⁾.

자기책임성을 보장하기 위한 제도적 수단으로서의 본질을 가지는 조례제정권 역시 헌법적으로 보장된 것이기는 하지만 법률로부터 무제한의 자유를 누리는 것이 아니라, 법률우위의 원칙에 의한 구속과 제한은 당연히 존재하게 된다. 우리 헌법 제117조 제1항 역시 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 근거한 지방자치법 제22조도 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하여 법치주의의 적용을 명시적으로 선언하고 있다²⁰⁾.

다만, 그럼에도 불구하고 조례 역시 민주적 정당성에 근거한 자주적 입법의 성격상, 조례와 법률과의 관계에서 조례에 적용되는 법률우위원칙의 의미와 내용을 어느 정도로 이해할지는 또 다른 문제라 할 것인바, 특히 조례로 규율하려는 사항이 이미 법령에 의하여 규율되고 있는 경우, 법령 위반 여부와 관련하여 조례제정의 허용성이 문제가 된다²¹⁾.

나) 조례제정권에 관한 판례

조례제정권의 한계에 관한 법원의 가장 기본적인 입장은 아래 판례와 같다.

“헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있고, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통

19) 이기우/하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007, 308면.

20) 조성규, 조례제정권의 범위와 한계, 행정판례평선, 박영사, 982면.

21) 조성규, 위 논문 983면.

제할 수 있게 하고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것이다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 대법원 2000. 6. 13. 선고 99추92, 대법원 2009. 08. 20. 선고 2009추77 판결).”

또한, 사전적 개입이 허용되느냐 여부와 관련하여서는, “지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분립되어 각기 그 고유 권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐, 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니(한다)”라고 하고 있다(대법원 2001.12.11. 선고 2001추64 판결).

위에서 본 법령과 관례를 종합하면, 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정되어야 하고, 지방자치단체장의 ‘고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서’ 제정되어야 하며, 지방자치단체의 고유권한에 속하는 사항에 대하여 ‘사전에 적극적으로 개입하는 것’은 허용되지 않는다.

여기서 ‘법령의 범위 안에서’의 의미와 관련하여서는 “법령에 위반되지 아니하는 범위 안이라는 의미로 풀이되는 것으로서”라고 해석한다(대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결).

그러면 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에 조례로써 정하는 것이 허용되느냐와 관련하여서는, “조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다”라고 해석한다(대법원 1997.04.25. 선고 96추244 판결).

다) “대부”에 대해 조례로 정하는 경우의 쟁점

이에 대한 검토에 있어서는, 해당 조례가 지방자치단체 장의 고유 권한을 본질적으로 침해하는지 여부, 지방자치단체 장의 고유 권한을 사전적으로 제한하는 것인지 여부, 해당 조례가 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서’ 제정되는 것인지 여부가 문제된다.

① 지방자치단체 장의 고유 권한을 본질적으로 침해하는가?

위에서 본 바와 같이, 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄하며²²⁾, 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다²³⁾. 또, 지방자치단체의 재산은 법령이나 조례에 따르지 아니하고는 교환·양여(讓與)·대여하거나 출자 수단 또는 지급 수단으로 사용할 수 없다²⁴⁾. 이에 의하면, 공유재산의 관리는 지방자치단체 장의 고유 권한이고 다만 법령 및 조례를 따라야 한다는 규제를 받을 뿐이라고 해석된다.

그렇다면, “대부”에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 하는 것이 지방자치단체 장의 고유 권한을 본질적으로 침해하는 것인지, 또 그러한 내용을 조례로 정하는 것이 ‘법령의 범위 안에서’라는 조례제정권의 한계를 벗어나는 것인지가 문제된다.

위에서 본 바와 같이 지방자치단체 장의 지방재정과 관련하여서는 거의 모든 사무가 지방의회의 의결사항이거나 사전 투자심사, 타당성 조사를 거치도록 되어 있어 지방재정 사무와 관련하여 지방자치단체의 장이 단독으로 처리할 수 있는 사무는 거의 없다.

이는 지방자치단체의 재정은 지방자치단체의 물적 기반을 이루는 중요한 사무이고 지방자치단체 장 및 공무원의 모럴헤저드나 예산의 낭비가 발생할 가능성이 높은 사무이므로 이에 대해 주민의 대표기관인 지방의회가 통제하고 또 외부 전문가에 의한 통제를 위한 타당성 조사 등을 거치게 한 것이라고 이해된다. 그리고, 이러한 통제 장치

22) 지방자치법 제101조

23) 지방자치법 제103조

24) 지방자치법 제143조

는 지방자치단체 재정의 건전성, 투명성을 제고하는데 기여하는 것이므로 그 정당성이 인정된다.

그러한 관점에서 볼 때, 지방재정에 관한 지방자치단체 장의 일방적인 독주를 제어하여 그 권한행사의 남용을 방지하고 그 투명성과 공정성을 담보하기 위한 장치를 마련하는 것은 위와 같은 지방자치제도의 취지 및 지방재정법의 취지에 비추어 그 유효성을 쉽게 부정하여서는 아니될 것이다.

판례도, “지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체 장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고 민간위탁 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다”고 하였다(대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결).

공유재산의 “대부”에 관하여, ‘중요 재산에 대한 취득·처분’의 경우와 같이 ‘중요한 대부’로 범위를 국한하여 일정한 대부에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 하는 것은 지방자치단체 장의 대부에 관한 권한을 박탈하는 것이 아니라 “대부”에 대한 일방적인 독주를 제어하여 그 권한 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과한 것이므로 이는 지방자치단체 장의 “대부”에 관한 집행 권한을 본질적으로 침해하는 것으로는 볼 수 없다고 해석된다.

② 지방자치단체 장의 고유 권한을 사전에 적극적으로 제한하는 것인가?

지방의회는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 지방의회의 고유권한을 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하는데, 관련 판례를 종합해 보면(대법원 1994. 4. 26. 선고 93추175 판결, 대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결, 대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결, 대법원 2001. 12. 11. 선고 2001추64 판결), ‘사전에 적극적으로 개입하는 것’은 지방자치단체 장의 결정 권한을 사실상 지방의회가 단독으로 또는 지방자치단체 장과 공동으로 행사하는 결과가 되는 것을 의미한다. 예를 들면, 집행기관에 속하는 위원회의 위원을 지방의회 의장이 위촉하도록 한 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입

하는 것으로서 지방자치법이 정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 취지에 배치되는 위법한 규정이고, 동 구의원 개인이 운영위원회의 당연직 위원장이 된다고 규정하는 것은 지방의회 의원 개인이 하부 행정기관인 동장의 권한에 속하는 주민자치센터의 설치와 운영을 심의하는 보조기관인 운영위원회의 구성과 운영에 적극·실질적으로 사전에 개입하여 관여할 수 있게 함을 내용으로 하는 것으로서 지방의회 의원의 법령상 권한 범위를 넘어 법령에 위반된다고 해석된다.

“대부”의 경우에도 지방의회가 대부를 할 것인지 여부, 대부의 내용 등을 결정할 수 있고 지방자치단체 장이 사실상 이를 그대로 수용해야 한다면 이는 지방자치단체 장의 “대부권”에 사전에 적극적·실질적으로 개입하는 것이 될 것이다. 그러나, 지방자치단체 장이 대부하기로 결정한 사안에 대하여 지방의회가 의결로써 승인 또는 불승인을 결정하는 것이라면 이는 “대부”에 대하여 사전에 적극적·실질적으로 개입하는 것이 아니라 소극적·사후적으로 개입하는 것에 지나지 않는다고 해석된다.

③ 해당 조례가 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서’ 제정되는 것인가?

「지방자치법」 제9조 제1항²⁵⁾과 제22조²⁶⁾ 등의 관련 규정에 의하면, 지방자치단체는 원칙적으로 그 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무에 관하여 이른바 자치조례를 제정할 수 있고 개별 법령에서 특별히 위임하고 있을 경우에는 그러한 사무에 속하지 아니하는 기관위임사무에 관하여도 그 위임의 범위 내에서 이른바 위임조례를 제정할 수 있다.

그리고, 조례가 규정하고 있는 사항이 그 근거 법령 등에 비추어 볼 때 자치사무나 단체위임사무에 관한 것이라면 이는 자치조례로서 「지방자치법」 제22조가 규정하고 있는 ‘법령의 범위 안’이라는 사항적 한계가 적용될 뿐, 위임조례와 같이 국가법에 적용되는 일반적인 위임입법의 한계가 적용될 여지는 없다.

그런데 「지방자치법」 제9조 제2항 제1호 (자)목 등의 규정에 의하면²⁷⁾ 공유재산

25) 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

26) 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

27) 제9조(지방자치단체의 사무범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

자. 공유재산관리(公有財産管理)

의 관리는 지방자치단체의 자치사무에 해당하는 것임이 분명하다. 따라서 조례로써 “대부” 등 공유재산 관리행위에 대하여 조례에 규정한다면 이는 자치조례로서 「지방자치법」 제22조에서 규정하고 있는 ‘법령의 범위 안’이라는 사항적 한계가 적용될 뿐이다.

그리고, 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안’이라는 의미는 위에서 본 바와 같이 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안’이라는 의미로 풀이된다.

그리고, 위에서 설명한 바대로, 특정 사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가 법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수 없다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결 참조).

그런데 「지방자치법」 제39조 제1항 제6호 및 그 시행령 제36조와 「공유재산 및 물품관리법」 제10조, 그 시행령 제7조 제1항은 일정한 중요재산의 “취득과 처분”에 관하여는 관리계획으로 정하여 지방의회의 의결을 받도록 규정하면서도 공유재산의 “대부와 같은 관리행위”가 지방의회의 의결사항인지 여부에 관하여는 명시적으로 규정하고 있지는 않다.

하지만, 우선 「지방자치법」 제39조 제2항은 그 제1항이 정하고 있는 사항 이외에 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 조례로써 정할 수 있도록 규정하고 있어 법률은 의결사항을 조례로써 창설할 수 있는 권능을 지방자치단체에 부여하고 있다. 따라서, 조례의 내용이 지방자치단체 장의 고유권한을 본질적으로 침해한다거나 지방자치단체 장의 고유권한에 사전에 적극적으로 개입하는 것이 아니라면 지방의회 의결사항을 조례로써 새롭게 창설할 수 있다.

그러한 관점에서 볼 때, 위에서 본 바와 같이 “대부”가 취득이나 처분에 비해 반드시 중요성이 떨어진다고 볼 이유가 없고 또 지방자치제도 및 지방재정법의 취지에 비추어 보면 일반적으로 공유재산의 관리가 그 행위의 성질 등에 있어 그 취득이나 처분과는 달리 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 것으로서 지방의회가 사전에 관여하여서는 아니되는 사항이라고 볼 근거는 없는 것으로 해석된다.

그러므로, 「지방자치법」과 「공유재산 및 물품관리법」 등의 국가 법령에서 위와 같이 중요재산의 취득과 처분에 관하여 지방의회의 의결을 받도록 규정하면서 공유재산의 관리행위에 관하여는 별도의 규정을 두고 있지 아니하더라도 이는 공유재산의 관리행위를 지방의회의 의결사항으로 하는 것을 일률적으로 배제하고자 하는 취지는 아니고 각각의 지방자치단체에서 그에 관하여 조례로써 별도로 정할 것을 용인하고 있는 것이라고 보아야 할 것이다²⁸⁾.

“대부”에 대하여 지방의회의 의결사항으로 하는 것은, 지방재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 하고 있는 지방재정법의 취지, 공유재산을 관리하는 공무원에 대한 선관주의의무를 규정하고 지방자치단체 전체의 이익에 맞고 공공가치와 활용가치를 고려하며 투명하고 효율적인 절차를 거치게 한 「공유재산 및 물품관리법」의 규정에도 부합한다.

따라서, 일정한 공유재산 관리행위를 지방의회의 의결사항으로 규정하는 것은 ‘법령의 범위 안에서’ 이루어지는 것으로서 이에 대한 조례는 유효하다고 해석된다.

위에서 인용한 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결에서도, ‘원형을 변형하는 광업용 임대 등 관리의 경우’에 지방의회의 의결을 받도록 하는 내용으로 단양군의회가 ‘단양군공유재산관리조례중개정조례안’을 개정한 사안에서 위와 같은 이유로 해당 조례안이 유효하다고 판단하였다.

4) 소결론

이상에서 본 바와 같이, 지방자치단체 장의 “대부”행위에 대하여 지방의회의 의결을 거치도록 조례로 정하는 것은 조례제정권의 한계를 벗어나는 것이 아니어서 가능하다고 해석된다.

다. 계약 내용의 사전 통제를 하는 방안

28) 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결

공유재산의 취득·처분·대부의 계약 조건을 조례로 미리 정해 놓고 지방자치단체의 장으로 하여금 이를 따르도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 관리계획에 대한 의결은 지방자치단체의 장이 작성해 놓은 관리계획에 대해 가부를 결정하는 것일 뿐 구체적인 공유재산 취득·처분·대부의 계약 조건은 지방자치단체의 장이 결정한다. 만약 조례로써 계약 조건을 정해 놓는다면 지방자치단체의 장의 자의적인 계약 내용 결정을 통제할 수 있다는 장점이 있을 수 있을 것이다.

그러나, 위에서 본 바와 같이 지방의회는 집행기관의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하고(대법원 2001. 12. 11. 선고 2001추64 판결), 조례로써 지방자치단체장의 고유권한을 본질적으로 침해하는 것은 허용되지 아니한다(대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결).

「지방자치법」 제101조는 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다”고 하고 있고 제103조는 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다”라고 하고 있다. 그리고, 지방재정법과 「공유재산 및 물품관리법」은 지방의회가 의결 등을 통해 지방자치단체장을 견제하는 것만을 허용할 뿐이다. 따라서, 공유재산의 관리 권한은 지방자치단체장의 고유권한인 것으로 해석된다. 그리고 그 계약 조건을 결정하는 것은 그러한 관리 권한의 본질적인 부분으로 해석된다. 따라서, 계약조건을 조례로써 미리 정해 놓고 이에 따르도록 강제하는 것은 지방자치단체장의 공유재산 관리 권한을 본질적으로 침해하는 것으로 해석될 가능성이 높다. 따라서, 조례로써 계약조건을 미리 정해 놓는 것은 가능하지 않다고 본다.

다만, 공유재산 관리 사무가 복잡해져 가고 있는 현실에서 매 계약시마다 새로이 계약조건 결정, 협상, 계약서 작성 등을 할 경우 지방자치단체장 및 담당 공무원의 전문성 여하에 따라 그 성과가 달라지는 문제가 있을 수 있으므로, 예컨대 SIFC 사례와 같이 규모가 크고 복잡한 계약 유형에 대해서는 지방자치단체장이 규칙 형태로 매뉴얼(manual)을 미리 작성해 놓고 관여 공무원으로 하여금 이를 지침으로 하여 업무를 수행하게 한다면 보다 체계적이고 예측가능하게 계약을 체결할 수 있을 것이다.

이 매뉴얼에서 공익 달성을 위하여 꼭 필요한 사항, 예컨대, 계약목적에 공익 목적 달성을 명시하고 상대방의 의무사항으로 할 것, 계약 목적 달성을 위한 서울시의 개입 권능을 규정할 것, 장기 임대인 경우 계약기간 도중 처분시 처분이익에 대해 서울시가 참여할 수 있을 것을 규정할 것, 비밀유지조항은 두지 말 것 등을 예시해 놓는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2. 개정 조례안의 내용 예시

가. 총론

위에서 한 논의를 바탕으로, “대부”에 대해 지방의회의 의결을 받도록 할 경우의 조례안을 제시해 본다.

모든 “대부”에 대해 지방의회의 의결을 받도록 하는 것은 절차의 낭비를 초래할 수도 있으므로 일정 범위의 경우로 한정하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 그 범위는 지방재정 및 공공의 이익에 중요한 영향을 미치는 경우로 한정할 수 있을 것이다.

그러한 관점에서 볼 때, 일정한 가액 이상의 재산, 일정 면적 이상의 재산, 일정 기간 이상의 대부의 경우에 대해서만 지방의회의 의결을 받도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다.

이러한, 가액, 면적, 기간을 기준으로 지방의회의 의결을 받도록 하는 것을 생각해 볼 때, 구체적인 기준은 어떻게 정하는 것이 좋을지 그 안(案)을 생각해 본다.

먼저, 가액, 면적은 중요재산 취득·처분시의 기준인 「공유재산 및 물품관리법」 시행령 제7조 제1항의 기준인, 20억원, 6,000㎡(취득시), 5,000㎡(처분시)가 참고가 될 수 있을 것이다. 그런데, “대부”는 반환을 전제로 하므로 취득·처분시의 기준보다는 상향하는 것이 맞을 것이다. 그러면, 사회통념에 따라 지방재정에 미치는 영향의 정도를 기준으로 이를 정하여야 할텐데 본 연구자의 사견으로는 처분시 기준의 2배인 40

억 원 이상, 10,000 m^2 이상을 기준으로 삼아 볼 수 있지 않을까 생각한다.

또, 기간은 「공유재산 및 물품관리법」 제31조가 토지 및 그 정착물에 대해서는 5년을 넘지 못하도록 하고 있고 지역경제의 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 하고 있으며 그 대통령령 제30조 제1항은 벤처기업 등에게 대여하는 경우 20년까지 대부할 수 있다고 하고 있고 외국인투자촉진법은 50년까지 대부할 수 있다고 하고 있는바, 본 연구자의 사견으로는 5년의 2배인 10년을 초과하는 기간 임대하는 경우는 지방의회의 의결을 받는 것으로 하는 것이 어떨까 생각한다.

나. 예시 조례안

이러한 기준을 조례안에 추가할 때, 그 방식은 「서울특별시 공유재산 및 물품관리조례」를 개정하는 방식이 가장 적절하다. 그 안으로는 제11조 제1항을 아래와 같이 개정하는 것을 생각해 볼만 하다.

「제11조(공유재산 관리계획) ① 시장은 시의회에서 예산이 의결되기 전에 공유재산 관리계획을 세워 시의회의 의결을 받아야 한다. 공유재산 관리계획을 변경하거나 취소할 때에도 또한 같다. 공유재산 관리계획에는 계약의 주요 내용이 기재되어야 하고, 아래 각 호의 하나에 해당하는 공유재산 대부 및 그 갱신에 관한 사항을 포함하여야 한다.

1. 1건당 기준가격 40억 원 이상인 공유재산의 대부
2. 1건당 면적 10,000 m^2 이상인 공유재산의 대부
3. 대부기간 10년을 초과하는 공유재산의 대부」

다. 신규 조문 대비표

구 조문	신 조문
[서울특별시 공유재산 및 물품관리조례] 제11조(공유재산 관리계획) ① 시장은	[서울특별시 공유재산 및 물품관리조례] 제11조(공유재산 관리계획) ① 시장은

<p>시의회에서 예산이 의결되기 전에 공유 재산 관리계획을 세워 시의회의 의결을 받아야 한다. 공유재산 관리계획을 변경하거나 취소할 때에도 또한 같다.</p>	<p>시의회에서 예산이 의결되기 전에 공유 재산 관리계획을 세워 시의회의 의결을 받아야 한다. 공유재산 관리계획을 변경하거나 취소할 때에도 또한 같다. 공유재산 관리계획에는 계약의 주요 내용이 기재되어야 하고, 아래 각 호의 하나에 해당하는 공유재산 대부 및 그 갱신에 관한 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1건당 기준가격 40억 원 이상인 공유재산의 대부 2. 1건당 면적 10,000㎡ 이상인 공유재산의 대부 3. 대부기간 10년을 초과하는 공유재산의 대부」
--	---

3. 법률 개정을 통한 개선

가. 위에서 본 규제의 사각지대는 법률 규정의 미비에 근본 원인이 있으므로 조례를 통한 해결 보다는 미비한 법률을 개정하여 일정한 “대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 받도록 하는 것이 바람직하다.

이를 위해 「지방자치법」, 「공유재산 및 물품관리법」을 다음과 같이 개정하는 것을 제안한다.

「지방자치법」 제39조 제1항 제11호에 다음 내용 신설

「11. 대통령령으로 정하는 중요한 대부」

「지방자치법」 시행령 제36조의2에 다음 내용 신설

「제36조의2(중요한 대부의 범위 등) 법 제39조 제1항 제11호에서 “대통령령으로 정하는 중요한 대부”란 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제7조의2 제1항에 따른 중

요한 대부를 말한다.」

「공유재산 및 물품관리법」 제10조의 변경

「제10조(공유재산의 관리계획 수립·변경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득·처분과 대부에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.

- ② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분·대부하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다.
- ④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산 및 대부의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분, 같은 항 제11호에 따른 중요한 대부에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.」

「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제7조의2를 제7조의3으로 밀고 새롭게 제7조의2를 신설

「제7조의2(공유재산의 관리계획) ① 법 제10조제1항에 따른 공유재산의 대부에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)에 포함되어야 할 사항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대부 및 그 갱신으로 한다.

1. 1건당 기준가격이 20억 원(서울특별시와 경기도의 경우에는 40억원) 이상인 재산에 대한 대부
 2. 토지의 경우 1건당 토지 면적이 4천제곱미터(서울특별시와 경기도의 경우에는 1만제곱미터) 이상인 재산에 대한 대부
 3. 대부기간이 10년을 초과하는 대부
- ② 제1항에 따라 관리계획을 수립하는 때에는 다음 각 호의 사항을 명확히 하고 계약의 주요 내용을 기재하여야 한다.

1. 사업목적 및 용도
2. 사업기간
3. 소요예산
4. 사업규모
5. 기준가격 명세
6. 계약방법
7. 대부료(감면시 감면 사유)
8. 사업목적 달성을 위한 계약서 내용
9. 계약서상 비밀유지조항의 준부」

나. 신구조문 대비표

(1) 지방자치법

법령 조문	구조문	신조문
지방자치법 제39조 제1항 제11호	(신설)	11. 대통령령으로 정하는 중요한 대부
지방자치법시행령 제36조의2	(신설)	제36조의2(중요한 대부의 범위 등) 법 제39조 제1항 제11호에서 “대통령령으로 정하는 중요한 대부”란 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제7조의2 제1항에 따른 중요한 대부를 말한다.

(2) 공유재산 및 물품관리법

① 공유재산 및 물품관리법

구조문	신조문
제10조(공유재산의 관리계획 수립·변	제10조(공유재산의 관리계획 수립·

<p>경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득·처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다.</p> <p>④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.</p>	<p>변경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득·처분에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 관리계획을 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·구(자치구를 말한다)는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에도 불구하고 회계연도 중에 사업계획이 변경되거나 긴급하게 공유재산을 취득·처분·대부하여야 할 사유가 있는 때에는 그 회계연도 중에 관리계획을 수립하여 제출할 수 있다. 이 경우 제출 절차는 「지방자치법」 제46조에 따른다.</p> <p>④ 관리계획에 포함하여야 할 공유재산 및 대부의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는 「지방자치법」 제39조제1항제6호에 따른 중요 재산의 취득·처분, 같은 항 제11호에 따른 중요한 대부에 관한 지방의회의 의결을 받은 것으로 본다.</p>
--	---

② 공유재산 및 물품관리법 시행령

구조문	신조문
-----	-----

(신설)	<p>제7조의2(공유재산의 관리계획) ① 법 제10조제1항에 따른 공유재산의 대부에 관한 계획(이하 "관리계획"이라 한다)에 포함되어야 할 사항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대부 및 그 갱신으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1건당 기준가격이 20억 원(서울특별시와 경기도의 경우에는 40억원) 이상인 재산에 대한 대부 2. 토지의 경우 1건당 토지 면적이 4천제곱미터(서울특별시와 경기도의 경우에는 1만제곱미터) 이상인 재산에 대한 대부 3. 대부기간이 10년을 초과하는 대부 <p>② 제1항에 따라 관리계획을 수립하는 때에는 다음 각 호의 사항을 명확히 하고 계약의 주요 내용을 기재하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업목적 및 용도 2. 사업기간 3. 소요예산 4. 사업규모 5. 기준가격 명세 6. 계약방법 7. 대부료(감면시 감면 사유) 8. 사업목적 달성을 위한 계약서 내용 9. 계약서상 비밀유지조항의 존부
------	---

VI. 결론

서울시는 그동안 공유지 임대를 통한 다양한 민간개발사업을 추진해왔다. 본 연구에서는 이러한 민간개발사업 중 외국기관이 서울시의 공공부지를 장기간 임대를 하여 추진한 사업의 효과성을 제고할 수 있는 방안에 대해 살펴보았다. 이를 위해 서울시가 지난 수년간 추진한 3개의 사업(서울 국제금융센터(SIFC) 사업, 덜위치 반포외국인 학교 유치 사업, 드와이트 영어권 우수외국인학교 유치 사업)을 성과중심관리 기법에 입각하여 검토 및 분석하였다.

SIFC사업의 목표는 서울시의 중·장기 비전 및 목표와는 연계되어 있지 않으나, SIFC사업의 단·중·장기 목표 간에는 어느 정도의 연계성이 있다. 단기목표의 경우 구체적인 계획, 성과물 및 측정기준이 명시되어 있다. 하지만 중·장기의 경우는 목표만 설정되어 있고 달성방안 및 추진전략과 성과측정방안이 전혀 고려되어 있지 않다. 임대료수입을 통한 직접적인 경제적 효과는 명시되어 있으나, SIFC사업의 중·장기성과를 통한 다양한 경제적 효과에 대해서는 전혀 언급이 없고, SIFC 사업의 목적 달성을 통해 직간접적으로 영향을 받을 다양한 요소들에 대한 고려가 현재의 사업계획서에는 충분히 반영되어 있지 않다. 아울러 공공기관인 서울시의 주인의식을 함양할 수 있는 구체적인 방안이 없고, 서울시와 다른 지자체 및 국제사회, 유사사업을 추진하는 민간사업자간 서로의 시너지를 극대화하는 고려가 없다.

따라서, 서울시가 공공부지를 장기간 임대하여 민간개발사업을 추진할 때 보다 효과적인 성과중심관리 기법을 고안하였다. 이를 위해 성과중심관리 모듈(사업단계별로 필요요절차 및 절차별 판단기준, 사업목적 및 목적에 따른 성과(산출물/성과물) 및 성과측정지표, 의사결정 근거정보 및 관련 데이터베이스 등)을 고안하였다. 그리고 이 모듈에 따라 SIFC 사업을 재구성하여 제안하였다. 사업절차별 판단기준으로 기획단계에서 판단기준으로 제안된 8가지 기준 중에서 특히 중요한 필수기준은 적절성, 효과성 주인의식 및 효율성으로 제안되었다. 그리고 시행단계에서는 효율성, 효과성 및 주인의식이 사업자선정 시 주요판단기준이고, 사업수행 시 단기적으로는 효율성과 효과성을, 중·장기적으로는 효과성, 영향력 및 주인의식이 주요 판단기준으로 제안되었다. 마지막으로 종료단계에서는 주인의식, 영향력 및 지속가능성이 주요판단기준이다. 장기간의 공공임대사업 시 특히 중요한 기준이 주인의식으로 모든 단계에서 중요한 판단기준이다. 보다 투명하고 공정한 판단을 위해 반드시 필요한 것이 의사결정 근거정보 및 관련 데이터베이스이다. 따라서 본고에서는 의사결정 시 기준으로 사용하는 input 데

이터베이스 5종류와 사업의 결과로 작성되는 output 데이터베이스 5종을 제안하였다.

SIFC 사례를 통해 규제 of 사각지대가 존재하는 것을 확인하였고 이를 조례로써 “대부”에 대하여 지방의회의 의결을 받도록 하는 것이 가능하다는 것을 검토하였으며, 시정하는 방법으로 “중요한 대부”에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 할 필요가 있다는 결론을 도출하였다. 이를 위한 구체적 방법은 서울시 차원에서 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 개정하는 방법이 있고, 국가적 차원에서 「지방자치법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등 법률을 개정하는 방법이 있다는 것을 보았다. 전자는 서울특별시 의회 차원에서 즉각 채택할 수 있는 시정 방법이고 후자는 국회에서의 법개정이 필요한 시정방법인바, 일단 서울시의회 차원에서 전자를 추진하고, 입법청원 등을 통해 후자의 방법도 추가적으로 추진할 필요가 있다고 본다.

상기한 개선방안의 효과적인 적용을 위해 서울특별시장 규칙의 형태로 “업무매뉴얼”을 만들 것을 제안한다. 이 매뉴얼은 본 연구를 통해 고안된 두 가지 측면인 성과중심 관리 방안과 조례 안을 동시에 반영하여야 할 것이다. 조례 안 측면에서는 중요재산의 취득·처분 및 대부의 업무처리 요령을 명기하여야 할 것이다. 그리고 성과중심관리 측면에서는 사업절차 및 판단기준, 사업목적에 따른 성과물 및 성과측정지표가 명확하게 반영된 Project Design Matrix의 활용을 적극 권고한다. 서울특별시장과 관계 공무원이 이 “업무 매뉴얼”을 준거로 일관되게 업무처리를 한다면 서울특별시의 전문성과 행정의 예측가능성이 개선되어 공공의 이익이 향상될 것으로 기대되므로 이를 적극 권고한다.

참고문헌

■ 국문

- 강경재, 『KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로』, 한국국제협력단, 2012.
- 강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 한국법학회, 법학연구 24, 2006. 11.
- 공동성·박중훈·이정욱·김진영. 『정부업무 성과관리제도 발전방안 연구』, 국무조정실, 2011.
- 공병천, 성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제: 중앙행정기관을 중심으로, 『한국공공관리학보』, 26(4), 55-84쪽, 2012
- 국제개발협력위원회, 『국제개발협력 선진화 방안』, 제7차 국제개발협력위원회, 2010.
- 김경주·김병수, EVMS 도입에 따른 국내 기성 지급 관행의 문제점과 그 개선에 따른 (EVMS의) 비용-효과 평가 방안에 대한 연구, 『대한토목학회 논문집』, 23(5): 643-648쪽, 대한토목학회, 2003
- 김남철, “지방자치단체의 조례제정권과 법률유보”, 한국헌법관례연구학회, 헌법관례연구 2, 2000. 8.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2012.
- 김명수, 성과중심의 국정운영을 위한 평가기능 정립, 『평가연구원 개원기념 특별세미나 논문집』, 감사원, 2005.
- 김명수·공병천, 『성과관리를 위한 공공정책평가론』 한국학술정보, 2013.
- 김병섭, 지방자치단체의 MBO(목표관리제)와 TQM(종합적 품질관리), 『지방행정』 48(545): 50-56쪽, 대한지방행정공제회, 1999.
- 박숙현·조정명, KOICA 프로젝트 사업의 성과관리 방안과 사례. 『국제개발협력』 4, 185-204쪽, 한국국제협력단, 2011.
- 박윤흔, 최신행정법강의(하) 개정27판, 박영사, 2004.
- 박종화, 『지역개발론』, 박영사, 2004.
- 박찬주, “조례제정권의 근거와 범위”, 서울대학교 법학 제50권 제1호, 2009. 3.
- 백종섭, 지방정부의 다면평가 도입 실제와 개선 방안, 『행정논총』 41(4): 223-252

쪽, 2003.

서울특별시. SIFC 사업 관련자료.

———. 델위치 반포외국인학교 건립관련 자료.

———. 드와이트 영어권우수 워인학교 유치관련자료.

서현주·김갑용·한순경·안광조, 실시간 기업(RTE)구현을 위한 균형성과표(BSC)와 6Sigma의 연계: D사 SEM 구축 사례를 중심으로, 『Information System Review』 8(3): 245-259쪽, 한국경영정보학회, 2006.

성낙인, 헌법학 제10판, 법문사.2010.

송근원·강대창, 위탁 여건에 따른 공공 서비스의 유형, 『한국 사회와 행정 연구』, 12(4): 415-437쪽, 2002.

안영진, 6시그마와 TQM의 특성에 관한 연구, 『한일경상논비』 22: 279-325쪽, 한일경상학회, 2001.

이기수·하승우, 지방자치법, 대영문화사, 2007

이동욱, 『공공부문 성과평가론』, 박영사, 2013.

이성근·임규채·함윤주, 『공공투자분석론』, 집현재, 2014.

이승철, 『지방행정론』, 글누리, 2011.

이윤식, 『정책평가론』, 대영문화사, 2014.

장경원, “조례제정권의 범위와 한계”, 행정관례연구 XVI-1(2011)

장상수, 다면평가 제도에 관하여(1). 『지방행정』 52(594): 56-59쪽, 2003.

정세욱, 지방자치학, 법문사, 2005.

정재동, TQM과 행정개혁, 『정부학연구』 4(1): 228-258, 고려대학교 정부학연구소, 1998.

정종섭, 헌법학원론 제7판, 박영사. 2012.

조성규, “조례제정권의 범위와 한계”, 행정관례평선, 박영사

조홍석, “지방자치의 헌법적 보장과 조례제정권의 한계”, 현대헌법학이론: 우제 이명구 박사 화갑기념논문집(I), 1996. 11.

최창호, “지방자치단체의 조례제정권의 범위와 한계”, 한국지방자치학회, 한국지방자치회보 6(1), 1994. 3.

한국국제협력단, 『프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론』, 2009.

———, 『평가 및 성과 중심 관리 주요 용어 사전』, 2010a.

—————, 『KOICA 선진화 계획 2010-2015: 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵』. 내부보고서, 2010b.

한국지방자치법학회 편, 지방자치법 주해, 박영사, 2004.

함요상, 공공서비스의 수급 개선을 위한 새로운 균형점의 모색: 공공서비스에 대한 공무원과 국민들의 인식조사를 중심으로, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』, 2009(0): 1-18쪽, 한국행정학회, 2009.

홍은표·연경심, 『개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한 평가정보의 효율적인 생산 및 관리』. 한국국제협력단, 2014.

홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009.

■ 판례

대법원 1963. 2. 28. 선고 63다22 판결

대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결

대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결

대법원 1996. 11. 29. 선고 96추84 판결

대법원 1996. 12. 10. 선고 96추121 판결

대법원 1997. 9. 9. 선고 96추60 판결

대법원 1998. 9. 8. 선고 98추26 판결

대법원 2000. 5. 12. 선고 99추78 판결

대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결

대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결

대법원 2001. 3. 15. 선고 99두4594 판결

대법원 2001. 12. 11. 선고 2001추64 판결

대법원 2002. 3. 15. 선고 2001추95 판결

대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추16 판결

대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추51 판결

대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결

대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결

대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추43 판결
대법원 2009. 8. 20. 선고 2009추77 판결
대법원 2009. 10. 15. 선고 2008추32 판결
대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결
대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결
대법원 2014. 2. 13. 선고 2013추67 판결

■ 영문

- Binnendijk, A. *Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of Experience*, DAC WP-EV, 2000.
- Bouckaert, G. and J. Halligan, *Managing Performance, International Comparisons*, Abingdon, Oxen, 2008.
- DFID, *DFID's Results Framework: Managing and Reporting*, *DFID Results*, 2012.
- , *DFID International Development Evaluation Policy*, DFID, 2013.
- Griesmer, J. R, The Power of Performance Management. In D. N. Ammons (ed.), *Accountability for Performance*, Washington DC: ICMA, 1995.
- Hood C, Public service management by numbers: why does it vary?: where has it come from?: what are the gaps and the puzzles? *Public Money & Management*, v.27(2), pp. 95 - 102, 2007.
- JICA, *New JICA Guidelines for Project Evaluation* (First Edition), 2010.
- , *2012 JICA Annual Evaluation Report*, 2013.
- NORAD, *Results Management in Norwegian Development Cooperation: A Practical Guide*, 2008.

- OECD, *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience-Executive Summary*, 2000.
- , *Joint Venture on Managing for Development Results*, 2009.
- , *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, 2013.
- OMB, *The Federal Government Is Results-Oriented: A Report to Federal Employees*. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 2004.
- Poister, Theodore H, *Performance Monitoring*, Lexington: Health, 1983.
- Savas, Emanuel S, *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987.
- , *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, 1999.

서울시 공공투자 사업의 효율성과 효과성 제고 방안

발행일 : 2016년 11월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 배선희, 주무관 이수호, 입법조사관 최현중)
기획경제전문위원실(수석전문위원 윤병국, 입법조사관 김성만)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-3705-1170 FAX :02-3705-1486 (입법담당관)

전화) 02-3705-1343 FAX :02-3705-1394 (기획경제전문위원실)

과제제안 : 서울특별시의회 김현아 의원(前)

연구기관 : 상명대학교 서울산학협력단

책임연구 : 상명대학교 금융경제학과 홍은표 교수

연락처 : 서울특별시 종로구 홍지문 2길 20, 상명대학교 서울산학협력단

전화) 02-2287-5207 FAX :02-2287-0026

발간등록번호 : 51-6110000-001367-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)