

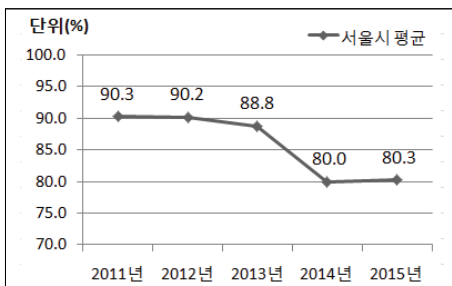
요약

서울시 공공투자사업 '간깐한 심사'로 사업 효율성 높이고 재정낭비도 방지

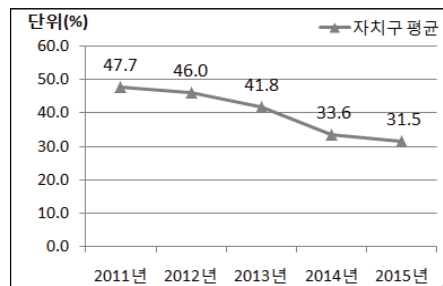
다양한 공공서비스 수요 충족시키려면 한정된 자원 효율적 배분이 필수

서울시가 세계 일류 도시를 목표로 세계 대도시들과의 경쟁에서 비교 우위를 확보하기 위해서는 복지 분야의 투자와 함께 인프라 투자 및 신성장동력 산업 육성 등의 투자가 지속적으로 필요하다. 그러나 최근 공공서비스 수요의 증가 및 복지 등 경직성 예산의 증가, 지방세 수입 감소 등으로 투자 가용재원은 크게 늘어나기 어려운 상황이다. 어려운 재정 여건하에서도 다양한 공공서비스 수요를 충족하고 도시경쟁력을 확보하기 위해서는 자원의 효율적 배분이 필수적이며, 이를 위해서는 예산 편성 전 주요 공공투자사업의 타당성을 심사하는 지방재정 투자심사제도의 효율적인 운영이 중요하다.

이에 서울시는 공공투자사업의 효율성을 높이기 위하여 2012년부터 서울공공투자관리센터를 설립·운영하고 있으며, 투자심사제도 운영 기준도 행정자치부 기준보다 강화하여 운영하는 등 투자심사제도를 효과적으로 운영하기 위한 노력을 기울이고 있다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 어려운 시(市) 재정 여건은 당분간 계속될 것으로 예상되어 투자심사제도의 효과적 운영의 중요성은 더욱 높아질 것으로 판단된다.



[그림 1] 서울시 재정자립도

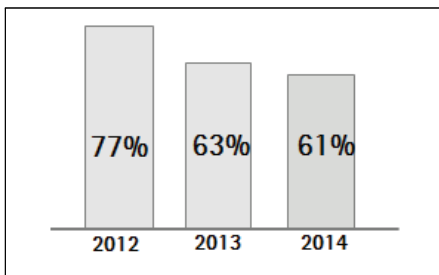


[그림 2] 자치구 평균 재정자립도

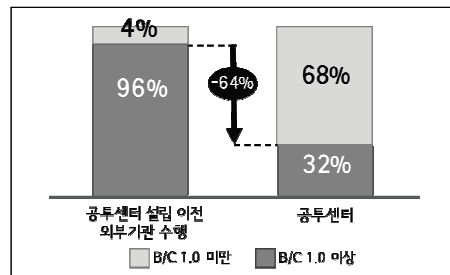
2012년 설립된 서울공공투자관리센터는 투자심사시스템의 선순환 성과

서울공공투자관리센터는 공공투자사업 심사제도의 전문성을 보완하고, 의사결정 과정의 투명성을 높임으로써 서울시 재정투자사업의 효율적 추진을 도모하기 위하여 2012년 설립되었다.

센터는 설립 이래 총 9조 원 이상의 투자사업에 대한 사업성을 평가하고 사업 추진을 위한 유용하고 객관적인 정보를 제공함으로써 투자심사제도 강화, 사업부서의 투자사업 계획 능력 향상, 재정지출 효율화 등 재정투자사업의 합리적인 추진에 긍정적으로 기여하였다. 그 결과, 서울시 투자사업의 계획·심사·투자집행으로 이루어지는 투자시스템 전반의 선순환이라는 소기의 성과를 거둔 것으로 판단된다.



[그림 3] B/C 1.0 미만 사업의 투자심사 통과율



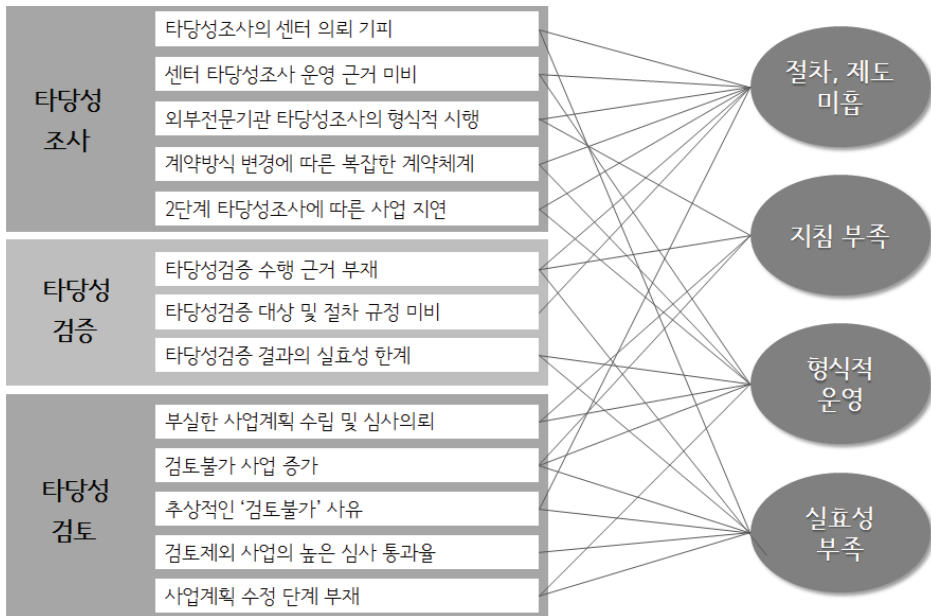
[그림 4] 타당성조사 결과 비교

지방재정법 개정에 따라 타당성조사·검증 등 투자심사제도 개선 불가피

센터 설립 이후 투자심사제도 운영 현황을 분석한 결과, 2013년 센터의 타당성조사 수행 건수는 서울시 타당성조사 건수 대비 32% 수준이었으나 2015년에는 3%에 불과한 실정이다. 또한 같은 기간 외부전문기관에서 수행한 타당성조사의 경제성분석 결과 모두 B/C 비율 1.0 이상으로 동일 사업에 대한 센터의 타당성검증 결과(평균 B/C 비율 0.6)와 비교하여 결과 값에 큰 차이를 나타낸다. 특히 센터의 타당성검토 불가 사업이 증가하고, 검토불가 사업이 투자심사에서 별다른 제약 없이 통과되는 등 제도 미비로 인하여 불필요한 예산 누수가 발생하고 있는 것으로 분석되었다.

센터의 긍정적 기여에도 불구하고 나타나는 이상의 문제점은 까다로운 센터의 분석을 회피하고자 타당성조사 의뢰를 기피하거나 절차를 이행하지 않는 사업이 증가하고, 투자심사 시 객관적 분석결과의 반영 비율을 높이기 위한 제도적 절차나 근거가 미흡하기 때문이다. 또한 2014년 지방투자심사제도와 관련한 지방재정법이 개정되고 지방계약법 관련 법령 해석이 변경됨에 따라 사업계획단계 기간이 2배 이상 늘어나고 관련 계약 절차도 복잡해진 상황이다. 따라서 센터 업무 및 절차 정비를 포함한 서울시 투자심사제도 전반의 개선이 불가피한 상황이다.

따라서 이 연구는 서울공공투자관리센터의 주요 업무인 타당성조사, 타당성검증, 타당성검토의 세 가지 업무를 중심으로 서울시 투자심사제도의 운영 현황 및 센터 설립 전·후의 운영실적 등을 분석하고, 도출된 업무별 문제점을 바탕으로 효율적인 투자심사제도 운영을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.



[그림 5] 투자심사제도의 문제점

타당성조사 업무: 복잡한 의뢰·계약절차 단순화해 투자사업 효율성 향상

타당성조사는 최근 지방재정법 개정으로 2단계 조사를 수행해야 함에 따라 사업 수행체계에 혼란이 발생하고 추진 기간이 지연되는 문제점이 있다. 또한 사업부서가 조사 수행기관을 직접 선택하고 계약함에 따라 상대적으로 조사가 엄격한 센터로의 의뢰를 기피하고 있으며 센터와 수익계약이 어려워짐에 따라 계약방식이 복잡해져 센터 설립의 기대효과를 달성하기에 한계가 존재하는 실정이다. 따라서 지방재정법 개정 및 지방계약법 해석 변경으로 복잡해진 타당성조사 의뢰·계약절차를 단순화하고, 객관적인 타당성조사 수행을 도모하기 위하여 타당성조사를 의무 타당성조사와 비의무 타당성조사로 구분하는 등의 제도 개선이 필요하다.

[표 1] 타당성조사 업무의 문제점 및 개선방안 요약

분류	문제점	개선방안		기대효과
		항목	내용	
타 당 성 조 사	<ul style="list-style-type: none"> 타당성조사의 센터 의뢰 기피 센터 타당성조사 운영 근거 미비 외부전문기관 타당성조사의 형식적 시행 계약방식 변경에 따른 복잡한 계약체계 2단계 타당성조사에 따른 사업 지연 	타당성조사 수행체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> 비의무 타당성조사 및 의무(건설 기술진흥법) 타당성조사 구분 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 추진 절차 간소화 및 사업준비 기간 단축
		비의무 타당성조사 사전협의제도의 실효성 향상	<ul style="list-style-type: none"> 비의무 타당성조사의 사전협의 제도 실효성 향상 서울공공투자관리센터 수행과제 선정위원회 운영 타당성조사 비용은 서울연구원 사업비(출연금)로 추진(단, 위원회 미선정 사업은 기존 방식으로 외부전문기관의 타당성조사 이후 센터의 타당성검증 수행) 	<ul style="list-style-type: none"> 타당성조사 전문성 확보 지방재정법 개정에 따른 혼란 최소화 지방재정법 타당성조사 대응 수월
		의무(건설기술진흥법) 타당성조사 수행체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> 센터 수행과제선정위원회에서 센터 수행 여부 결정 타당성조사 및 기본계획의 동시 수행 가능(단, 사업 특징 등을 고려하여 제한적 수행) 센터 수행 시 센터는 타당성조사, 서울연구원은 기본계획 담당 센터 타당성조사 수행 시 비용의 출연금 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 체계적이고 효율적인 투자사업 추진 센터 설립목적 달성 예산절감 효과

타당성검증 업무: 제도적 근거 마련·절차 구체화로 업무의 실효성 확보

타당성검증은 타당성조사의 객관성·전문성을 높이기 위한 제도이나 시행근거가 부족하고, 추진 절차 불명확, 검증 결과의 활용방법 모호 등의 문제로 사실상 업무의 실효성이 크게 부족한 상황이다. 따라서 타당성검증 제도의 실효성을 향상하기 위해서는 검증의 제도적 근거를 마련하고, 절차를 구체화하는 등의 제도 개선이 필요하다.

[표 2] 타당성검증 업무의 문제점 및 개선방안 요약

분류	문제점	개선방안		기대효과
		항목	내용	
타 당 성 검 증	<ul style="list-style-type: none"> · 타당성검증 수행 근거 부재 · 타당성검증 결과의 실효성 한계 · 타당성검증 대상 및 절차 규정 미비 	타당성검증 제도적 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」에 타당성검증 업무 포함 · 타당성검증의 절차·방법 등에 관한 내용은 투자심사규칙에 포함하여 제정 · 조례나 규칙에 포함하기 어려운 세부적인 내용은 심사 지침 및 가이드라인 등에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업계획의 충실화 · 검증절차 명확화로 제도 회피 방지 · 센터 설립목적 달성 · 합리적인 투자 심사 의사결정 가능
		타당성검증의 활용 방법 규정	<ul style="list-style-type: none"> · 센터 타당성검증 의견에 대한 사업부서의 조치계획 수립·시행 · 사업부서는 투자심사 의뢰 시 검증의견 반영 내용을 비교표로 제출 	
		타당성검증 절차 및 대상 구체화	<ul style="list-style-type: none"> · 타당성검증의 대상, 절차, 수행 방법 및 활용방안 등 관련 내용 구체화 	

타당성검토 업무: 사업계획 적정성 분석제도 도입해 업무 실효성 증진

타당성검토 업무에서는 부실한 사업계획이 심사 의뢰되어 센터의 타당성검토 불가 사업이 증가하고 있으며, 센터 검토 제외 사업의 투자심사 통과율이 높아지고 센터의 타당성검토 결과에도 불구하고 수정단계가 별도로 없는 등의 문제점이 있다. 공공투자사업에 대한 예산 낭비를 방지

하고 검토의 실효성을 높이기 위해서는 사업계획 적정성 분석 제도를 도입하고, 검토불가 사유의 구체화 및 타당성검토 대상 확대 등의 제도 개선이 필요하다.

[표 3] 타당성검토 업무의 문제점 및 개선방안 요약

분류	문제점	개선방안		기대효과
		항목	내용	
타 당 성 검 토	<ul style="list-style-type: none"> · 부실한 사업계획 수립 및 심사 의뢰 · 검토불가 사업 증가 · 추상적인 '검토불가' 사유 · 검토 제외사업의 높은 심사 통과율 · 사업계획 수정 단계 부재 	사업계획 적정성 분석 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 타당성검토 대상 사업에 대하여 사업계획 적정성 분석 도입 · 사업계획 적정성 분석으로 사업의 규모 및 비용의 적정성을 평가하고, 필요시 사업의 위험 요인 등을 별도로 분석·제시 · 사업계획 적정성 분석 결과는 '적정, 조건부적정, 부적정'의 세 가지 의견으로 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 투자심사 강화 · 검토불가 사업에 대한 의사결정 지원기능 향상 · 센터 의견 적용의 실효성 향상 · 예산절감 효과 · 사업계획의 충실화 · 재정낭비 방지
		검토불가 사유의 구체화	<ul style="list-style-type: none"> · 검토불가 사업을 유형화하여 '검토한계, 계획미흡, 불필요'의 세 가지로 구분하여 제시 	
		타당성검토 대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 타당성검토 제외 사업의 기준을 보다 명확히 하고 범위 최소화 (단, 타당성검토 제외 사업의 최소화로 센터의 업무 부담 증가가 우려되므로 단계적 대상 확대) · 기존에 검토가 제외되었던 센터 수행 타당성조사 사업에 대한 검토 확대 	
		투자심사기간 중 의뢰서 수정 허용	<ul style="list-style-type: none"> · 실무심사위원회 이후 투자심사위원회 개최 전까지 투자심사 의뢰서 수정 허용 · 사업계획 수정 허용 범위는 사업 규모 및 비용의 10~20% 내외에서 제한적으로 운영 	