

사전 타당성조사제도의 효용과 한계

한 인 섭

한국자치경영평가원 수석전문위원

I. 서론

지방재정법 및 동 시행령에 의한 사전타당성 조사제도는 지방재정의 합리성을 제고하기 위해서 미래예측에 관한 분석기법을 도입한 시도라는 점에 그 의의가 있다. 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지속적인 수입확대 노력과 더불어 지출의 합리적 배분이 전제되어야 한다. 이런 점에서 최근 정부가 지방재정지출의 합리성을 제고시키기 위해 대규모 공공시설물의 건립에 관한 사전타당성조사의 적용을 의무화시킨 조치는 제도추진방식을 둘러싼 논란에도 불구하고 발전지향적인 조치로 평가될 수 있다.¹⁾

1) 지방재정법 시행령 제30조 제3항에 따르면, 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 건축비가 50억원을 초과하는 청사를 건축

그러나 타당성조사의 경험에 일천한 우리의 현실을 고려할 때, 제도의 성공적인 정착은 결코 용이한 과제가 아니다. 이와 같은 관점에서 여기서는 지방재정 분야에 최초로 도입된 타당성조사 제도의 주요내용을 살펴보고, 제도 정착을 위한 개선대안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 타당성조사의 의의

타당성조사(feasibility study)라 함은 목표를 명확히 하고, 목표달성을 위한 대안들을 탐색하여 각 대안이 가진 편익과 비용

할 경우에 전문기관에 의한 타당성검토를 받아야 한다.

을 추정·제시하며, 집행에 따르는 잠재적 위험과 불확실성을 분석하는 것을 말한다(HM Treasury, 1997).²⁾ 타당성 조사를 수행하는 근본적인 목적은 제한된 재원을 어떻게 어느 곳에 사용하는 것이 사회적으로 가장 효율성이 높은가를 파악하기 위해서이다(김동건·김재형, 1998). 즉, 부족한 자원과 한정된 자원의 사용에 있어 효율적이고 합리적이며 공정하게 배분되도록 대규모의 재원이 소요되는 사업에 대하여 정부가 투자우선순위의 결정 및 사업추진여부를 결정하기 위한 도구가 타당성조사라 할 수 있다(국토개발연구원, 2000).

타당성조사의 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다(HM Treasury, 1997). 첫째, 사업부서의 주관적 판단이 아니라, 객관적이고 체계적인 검토를 통해서 공공투자사업의 성공가능성과 자원 운용의 효율성과 배분의 적합성을 제고할 수 있다. 또한 공공투자사업의 기술성, 경제성, 정책적 필요성, 자원조달방안 등의 세부항목별 분석을 통해서 정부나 사업의 주관부서가 미처 깨닫지 못했던 문제점을 사전에 파악하여 사업추진의 합리성을 제고할 수 있다. 이밖에 사업의 구성요소와 향후 예상되는 문제점 등을 사전에 파악함으로써 필요한 조치를

미리 취할 수 있다는 점도 타당성 조사가 필요한 이유 가운데 하나라고 할 수 있다. 요컨대, 타당성 조사는 과학적이고 객관적인 방법을 통하여 공공투자사업의 성공가능성을 높이고, 투자사업의 실패로 인한 공공재원의 낭비를 사전에 방지하는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

2. 타당성조사의 기준

타당성조사의 기준 또는 검토항목은 조사대상과 목적에 따라서 달라질 수 있다. 일반적으로 용인되는 타당성조사의 기준은 사업분야에 따라서 약간의 차이가 있으나, 기본적인 항목은 대동소이하다. 타당성 조사의 결과는 금융조달을 위한 기초자료로 활용되는 경우가 많은데, IFC(International Finance Corporation)는 금융조달에 앞서서 사업개요, 스폰서와 운영사 및 기술담당사에 관한 정보, 시장상황과 판매에 관한 조사결과, 기술적 타당성·인력·원자재·환경적 요인들에 관한 조사결과, 투자 요건과 프로젝트 파이낸싱 및 수익에 관한 정보, 정부의 재정지원과 규제, 해당 사업의 준비와 완공에 관한 시행 계획표 등에 관한 정보를 요구하고 있다(국토개발연구원, 2000).

한편, 한국개발연구원이 수행하는 예비타당성 조사제도의 주요 내용은 사업의 개요 및 기초자료 분석을 제외하면, 크게 경제성 분석과 정책적 분석으로 구별될 수 있다. 경제성 분석은 대상사업의 국민경제적 효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사

2) 위험(risk)이란 일이 잘못될 가능성을 말하고, 불확실성(uncertainty)은 어떠한 행동에 따른 산출물이 불확정적이거나 의문시되는 경우를 말한다. 위험은 그러한 가능성이 알려져 있어서 측정이 가능한데 비해서 불확실성은 그러한 가능성이 알 수 없다는 점에서 차이가 있으나, 실제에 있어서 양자가 뚜렷이 구분되는 것은 아니다(HM Treasury, 1997).

과정으로서 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하고 있으며, 각종 분석모형과 자료, 직접조사 등에 의해 해당 사업의 결과물에 대한 수요를 추정하고, 계량화된 비용과 편익을 기준으로 B/C비율, 순현재가치(NPV), 내부수익율(IRR) 등을 통하여 경제적 타당성을 평가하고 있다. 또한 재정부담의 규모를 예측하기 위하여 사업자체의 수익성을 평가하는 재무적 타당성도 경제성 평가의 일부분으로 포함되어 있다.³⁾

이상의 내용을 살펴보면, IFC의 평가항목들은 투자자의 입장에서 해당 사업이 처할 수 있는 주요 위험들을 최소화하는데 초점이 있으며, 사업의 수익성 이외에 사업 초기의 현금흐름(cash flow)의 창출, 현금

부족시의 유보자금(reserve)에 대한 대책, 운영업체 및 경영인의 과거 경력에 상당한 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 이에 비해서 예비타당성 조사에서는 투자사업에 대한 정책적 분석이 두드러진 특징이라고 할 수 있는데, 이는 민간의 투자사업과 다른 공공투자사업의 특성을 반영하기 위한 것이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 현행 사전타당성 조사제도의 주요내용

1. 제도 도입의 배경

사전타당성 조사제도가 도입된 배경은 지방재정투융자심사제도의 실효성을 확보함으로써 지방재정의 효율성과 합리성을 제고하는데 있다. 정부는 지방자치단체 예산의 계획적·효율적 운영을 기하고, 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 지난 1992년에 지방자치단체의 재정 투·융자사업에 대한 심사제도를 도입하여 운영하고 있다.

그러나 투융자 심사결과의 구속력이 미약하여 심사결과와 달리 예산을 편성하거나, 심사대상 사업임에도 불구하고 심사를 받지 않고 예산을 편성하더라도 이를 억제할 수 있는 제도적 장치는 미흡한 실정이다.⁴⁾ 또 지방재정법시행령 제30조의 2와 3

3) 합리적 공공분석기법의 대명사로 자리해 온 비용편익분석은 대안에 대한 비교·분석을 정량적인 화폐의 개념으로 평가한다는 의미를 지니고 있다(Dinwiddy & Teal, 1996). Jules Dupuit(1844)의 “공공사업의 효율측정에 관하여”에서 비롯된 것으로 알려져 있는 비용편익분석의 실행기법으로는 비용편익비(Cost Benefit Ratio: CBR) 분석, 순현재가치법(Net Present Value: NPV), 내부수익율법(Internal Rate of Return: IRR) 등이 있다. 먼저 비용편익비 분석은 편익을 비용으로 나눈 비용으로 나눈 비율의 결과가 큰 대안을 선택하는 방식으로 이루어진다. 다음으로 순현재가치법은 여러 시점의 투자비용과 발생수입에 이자율을 고려하여 환산한 현재가치의 총합을 평가에 활용한다. 그리고 내부수익율법은 대안에 대한 편익과 비용의 현재가치의 차이, 즉 순현재가치를 0으로 만드는 할인율에 기초해 대안을 선택하게 된다(원재무, 1998; 김홍배, 1997; 김태윤, 1998).

4) 지방재정법시행령 제30조에는 “사업비가 100억 원 이상인 경우에는 투자심사전에 전문기관에 타당성 조사를 의뢰할 수 있다”라고 규정되어

의 규정에 따라 투융자사업에 대한 심사를 위해 15인 이내의 중앙심사위원회와 지방심사위원회를 설치하도록 되어 있지만, 심사의 기초자료와 기한의 제약, 객관적이고 과학적인 심사기법의 부족 등도 제도의 실효성을 확보하기 어려운 점도 문제점으로 지적되고 있다.

따라서 사전타당성조사 제도는 지방재정 투융자 심사에 앞서서 전문기관에 의한 객관적인 조사를 실시하도록 함으로써 사업의 타당성을 높이고, 지방자치단체의 무리한 투자사업을 방지하며, 나아가서 투융자 심사제도의 내실화를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다.

2. 조사대상과 조사기관

지방재정법에 의한 사전타당성 조사의 대상은 지방투융자심사의 대상사업 가운데, 건축비가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업이다(지방재정법시행령 제30조 ③항 단서).⁵⁾ 사전타당성 조사의 구체적인 대상

있으나, 구축력이 없기 때문에 일부 자치단체만이 제한적으로 활용하고 있으며, 서울특별시의 경우 2001년도 100억 이상 투자심사대상사업 115개 가운데 3개 사업만이 타당성 조사를 의뢰한 것으로 나타나고 있다. 특히 공용 및 공공용 건축사업의 경우 사전 타당성 조사를 의뢰한 사례는 없으며, 「자치구 재정지원 기준」에 시설규모와 예산지원 기준이 마련되어 있음에도 일부기관에서 적용치 않고 있는 실정이다(서울특별시, 2002).

5) 투융자심사의 대상사업은 총사업비를 기준으로 하며, 광역시·도와 시·군·구에 따라서 차이

은 직제상 행정기관이 설치된 지방청사 등의 공용건물, 각종 공공회관, 각종 체육시설 등 공공용건물이며, 취수장, 정수장, 폐기물처리장, 폐수처리장, 분뇨처리장, 병원, 화장장, 납골당, 학교·기숙사, 기타 이에 준하는 생산·공장화된 시설은 제외하도록 되어 있다. 또한 건축비 기준에 포함되는 항목으로는 건축공사, 토목공사, 기계설비공사, 인테리어, 조경공사, 전기설비공사, 통신/IBS공사, 소방공사, 음향·조명공사 등을 합한 공사비를 말하며, 토지취득비, 설계용역비, 기타 부대비용은 포함되지 않는다.

한편 조사기관은 조사결과와 신뢰성과 직결된 문제로서, 지방재정법 시행령에 의한 사전타당성 조사의 주체는 ‘지방행정 또는 재정분야의 전문기관’이다. 여기서 ‘지방행정 또는 재정분야의 전문기관’의 범위가 명확하지는 않으나, 행정자치부는 이러한 전문기관으로 한국자치경영협회, 한국지방행정연구원, 시·도정개발연구원(소), 각 대학부설 연구원(소) 등을 예시하고 있다(행정자치부, 2001).

또한 전문기관의 선정은 지방자치단체의 장이 타당성 조사 내용의 성질을 고려하여 재량적으로 판단하되, 지방자치단체가 전문기관을 선정함에 있어서 자기가 설립한 연

가 있다. 즉, 신규 투융자사업으로서, 서울특별시의 경우에는 총사업비 30억원 이상, 시·도의 경우에는 총사업비 20억원 이상, 시·군·자치구의 경우에는 총사업비 10억원 이상인 신규 투·융자사업에 대해서 심사를 받도록 규정하고 있다.

구기관에는 조사를 의뢰하지 않도록 권고하고 있다(행정자치부, 2001). 이는 조사기관의 선정과 관련된 자치단체의 자율권을 인정하면서 동시에 타당성 조사의 객관성 확보와 조사결과의 부실화 가능성을 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

3. 조사기준과 방법

행정자치부는 사전타당성 조사에 포함되어야 할 내용을 2단계로 구분하여 제시하고 있다. 첫째는 공용 또는 공공용 건물을 건축하는 것 자체가 타당한지의 여부이고, 둘째는 건축의 타당성이 인정될 경우에 포함되어야 할 내용으로, 위치와 규모의 적정성, 재원분석 내용과 재원조달능력 및 재원조달방안의 타당성, 사업추진기간의 적정성, 향후 시설관리방안으로서 직영관리, 위탁관리 등의 여부 등을 적시하고 있다. 여기서 행정자치부가 의미하는 건축의 타당성이 의미하는 내용은 공용 또는 공공용 건물의 건축 필요성과 시의성이라고 이해된다. 왜냐하면, 새로운 공용 또는 공공용 건물의 건축필요성과 시의성이 인정되지 않을 때에는 위치와 규모의 적정성이나 재원조달 등에 관한 내용을 조사할 필요가 없기 때문이다.

타당성 조사의 방법이나 기준 등에 관해서는 명확한 규정이 설정되어 있지 않다. 다만, 행정자치부가 제시하고 있는 조사항목의 내용이 주로 건축의 필요성과 규모의 적정성 등에 초점을 두고 있기 때문에 실제의 분석에서는 경제적 타당성 분석이 필

수적으로 포함된다. 이를 분석하기 위한 방법으로는 비용편익분석이 가장 보편적으로 활용되기 때문에(HM Treasury, 1997), 이에 따른 경제적 타당성의 판별기준도 주로 비용편익비(B/C ratio)에 의해서 이루어지고 있다.⁶⁾

6) 비용편익분석에 내재된 주요한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 비용편익분석을 위해서는 직접적이든 간접적이든 사업과 관련된 모든 경제적 및 사회적 비용과 편익이 포함되어야 하기 때문에(Peters, 1973; Sugden & Williams, 1978) 이 방법을 통해서 타당성을 조사하기 위해서는 분석에 사용될 비용항목과 편익항목이 명확하게 설정되어야 한다. 그러나 정부나 자치단체가 수행하는 공공사업 가운데에는 화폐화 또는 계량화 할 수 없는 비용과 편익이 더 많다(Hogwood & Gunn, 1984). 둘째, 이 때문에 경제적 타당성을 분석할 때에는 계량화가 가능한 항목만을 대상으로 비용편익분석을 실시할 수밖에 없는데, 이런 경우에는 비용항목과 편익항목의 선정에 대한 분석가의 주관에 따라서 경제적 타당성 결과가 달라질 수 있다. 특히, 우리나라의 경우 통계관리가 미흡하여 비용과 편익에 필요한 자료를 구득하기 어렵다는 점을 고려하면, 이런 문제점은 더욱 크다고 할 수 있다. 셋째, 비용편익분석에 의해 경제적 타당성이 인정되기 위해서는 B/C 비율이 1 이상이 되어야 하는데, 이를 위해서는 총비용과 총편익 가운데 계량화될 수 있는 요소의 비중이 동일해야 한다는 전제가 필요하다. 총비용의 계량화 요소비중이 총편익의 계량화 요소비중보다 클 경우에는 비용편익비가 1보다 작아질 가능성이 크고, 반대의 경우에는 1을 초과할 가능성이 크기 때문에 분석결과의 객관성을 담보하기 어려운 것이다. 공공시설물의 경우, 시설물 건립에 소요되는 비용은 비교적 명확한 반면, 건립에 따른 편익 가운데 계량화 할 수 있는 요소는 시설물 이용에 따른 수수료와 사용료와 같은 운영수익에 불과하다.

〈표 2〉 투융자심사기준과 사전타당성 조사내용 비교

행정자치부 심사기준 내용		타당성조사 주요 항목
국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성		필요성 및 시의성 - 관련계획 및 법적 연계성
중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성		
재무적 경제적 수익성		대안의 적정성 - 비용효과 분석 - 기대효과 분석
		필요성 및 시의성 - 기대효과(파급효과) 분석 대안의 적정성 - 적정한 입지 및 규모의 분석
사업의 필요성 및 시급성		필요성 및 시의성 - 행정소요 및 숙원도 대안의 적정성 - 적정한 입지 및 규모의 분석
주민숙원·수혜도 및 사업요구도		
사업규모·사업비의 적정성		대안의 적정성 - 적정한 입지 및 규모의 분석 - 재원분석 및 사업비조달방안 분석 - 관리방안 검토
사업비 조달능력		
기타 사항	사업추진 준비상황	- 기타 고려사항
	사업추진에 따른 문제점 및 대책	- 사업기간 및 기본설계사항
	관련부서 의견	
종합평가		종합평가

IV. 사전타당성 조사제도의 문제점과 개선방안

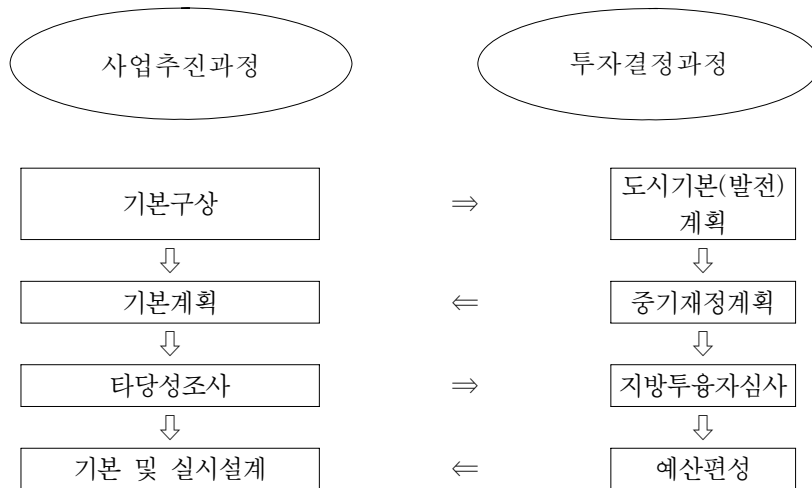
이때 사업비용에는 시장의 가치가 적절하게 반영되어 있다고 할 수 있지만, 편익요소인 운영수익은 정부나 자치단체의 공공요금 정책에 의해서 결정되기 때문에 시장의 평가가 적절하게 반영되어 있다고 볼 수 없다. 이와 같은 차이를 고려하지 않은 채 비용편익비를 경제적 타당성을 판단하기 위한 기준으로 일률적으로 적용하는 것은 불합리한 결과가 될 수 있다.

1. 사전타당성 조사제도의 문제점

1) 사전타당성 조사제도의 상충적 역할구조

사업을 중심으로 볼 때, 지방자치단체는 사업의 주관부서로서 해당 투자사업을 적

〔그림 1〕 사전타당성 조사의 위상



출처: 시정개발연구원(2002)

극적으로 추진하려는 입장에 있으며 (advocate), 투융자심사를 통해서 부적격 사업을 배제하려는 행정자치부는 보수적인 역할(guardian)이 강조되기 때문에 타당성 조사가 수행하는 역할에는 상충성이 존재하게 된다.

이러한 상충성은 타당성 조사기관의 선정주체와 선정방식 속에서 더욱 극명하게 드러난다. 그동안 중앙정부 차원에서 이루어진 타당성 조사제도의 운영실태를 보면, 조사결과의 객관성이 결여되어 제도 자체가 형식적으로 운영된 경우가 많았다. 이의 원인은 여러 가지가 있지만, 타당성 조사를 사업추진 주체가 추진하는 것이 가장 근본적인 원인으로 지적되어 왔다(국토개발연구원, 2000). 이러한 문제점을 보완하기 위하여 기획예산처가 주관하는 예비타당성

조사제도에서는 예산총괄부서가 대상사업을 선정하고, 사업부서와 독립된 조사기관으로 하여금 타당성 조사를 실시하도록 하고 있다.

이에 비해서 지방재정법에 의한 사전타당성 조사제도는 지방자치단체의 장이 자율적으로 판단하여 조사기관을 선정하도록 되어 있다(행정자치부, 2001). 따라서 조사기관이 발주기관인 사업부서의 압력으로부터 자율성을 갖고 독립적으로 조사활동을 수행하기 어려운 실정이다. 나아가서 타당성 조사의 대상인 기본계획 자체가 부실하거나 오류가 있더라도 조사기관이 사업부서의 요구에 맞추어 조사결과에 부합하도록 기본계획 자체를 수정해 줄 가능성도 배제하기 어렵다. 이런 경우 사전타당성 조사가 투융자심사제도의 내실화에 기여하는

것이 아니라, 오히려 대부분의 대상사업들을 적합사업으로 판정하는 결과가 되어 투융자심사제도의 선별기능마저 약화시킬 우려가 있다.

2) 조사기관 선정의 역선택 문제

사전타당성 조사제도의 역할상충성을 방지하기 위해서는 지방자치단체가 추진하는 투자사업의 성공가능성을 제고하면서 동시에 지방투융자심사의 내실화를 도모해야 한다. 이를 위한 최선의 방안은 조사의 질(quality)과 객관성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 선정방식에는 역선택(adverse selection)의 문제가 내재되어 있기 때문에 위에서 지적한 상충성을 강화시킬 뿐 아니라, 조사의 질과 객관성이 더욱 악화되는 문제점을 야기하고 있다.

현행 지방재정법 시행령에서는 사전타당성 조사기관을 ‘지방행정 또는 재정분야의 전문기관’으로 지정하고 있으나, 여기서 말하는 전문기관의 범위가 모호한 문제점이 있다. 이론적인 관점에서 보면, 타당성 조사의 질(quality)에 근거하여 전문기관의 여부를 판단하고 선정하는 것이 합리적이지만, 전문기관의 선정주체인 자치단체의 입장에서는 조사기관에 대한 정보(information)가 불충분할 뿐 아니라, 조사의 질을 평가하는 것도 용이하지 않다. 이 때문에 대부분의 자치단체들은 조사비용을 기준으로 저가입찰방식에 의해 조사기관을 선정하는 것이 일반화되어 있다. 그 결과 조사기관은 저렴한 연구비로 조사를 수행

할 수밖에 없어 타당성 조사의 질이 점차 떨어지며, 이로 인해 투자사업에 대해 객관적이고 정확한 정보를 제공받지 못하는 결과가 초래되고 있다.

3) 조사대상 적용기준의 불일치

타당성 조사는 관리과정의 일부로서 공공정책이나 투자사업 등을 분석하기 위한 수단이며, 조사 자체가 목적은 아니다. 즉, 타당성 조사는 정책목표를 달성할 수 있는 여러 가지의 대안 가운데 최선의 대안을 탐색하는 과정이기 때문에 정부활동을 정당화시켜 줄 수 있는 논거와 정책을 통해서 달성하고자 하는 목표가 전제되어야 한다(HM Treasury, 2002). 이와 같은 사실은 상위목표와의 관련하여 사전타당성 조사제도를 이해할 필요가 있음을 시사한다. 이런 점에서 볼 때, 타당성 조사의 적용기준에 관한 현행 법령은 ‘지방재정의 건전운영’이라는 상위목표와의 연계성 측면에서 문제가 있다.

지방재정법시행령 제30조 ②항에는 ‘소요사업비가 100억원 이상인 경우에는 ‘전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있다’고 하여 임의사항으로 규정하고, 그 단서조항에는 ‘건축비가 50억원 이상 소요되는 경우에는 ‘사전타당성 조사를 받아야 한다’고 하여 의무사항으로 규정하고 있다. 이러한 규정은 건축비가 50억원 이상인 사업이 총사업비가 100억원이상 소요되는 사업보다 지방재정의 건전운영에 미치는 영향이 더 크다는 의미로 해석될 수 있다.

그러나 공원조성과 같이 막대한 사업비가 투자되면서도 건축비는 크지 않은 사업이 얼마든지 존재할 수 있다. 따라서 현행 법령에 따르면, 건축비가 50억원 이상인 사업은 총사업비가 100억원 미만이라도 사전타당성 조사를 의무적으로 받아야 하는데 비해서, 총사업비가 100억원을 넘더라도 건축비가 50억원 이하인 사업은 사전타당성 조사를 받지 않는 문제점이 발생할 수 있다. ‘지방재정의 건전운영’과 직접적인 연관성을 가지는 것은 재원의 용도가 아니라 사업비 규모라는 점을 고려하면, 이러한 문제점은 타당성 조사제도의 도입시 상위제도나 상위목표와의 연계성에 관한 고려가 부족했음을 보여준다.

4) 조사비용의 전가 문제

현행 사전타당성 조사제도는 지방자치단체가 투융자심사를 의뢰할 때 사전타당성 조사결과를 첨부하도록 되어 있기 때문에 사전타당성 조사에 소요되는 비용을 지방자치단체가 부담하고 있는 실정이다. 여기서 제기되는 문제는 이러한 조사비용을 지방자치단체가 부담하는 것이 합리적인가 하는 점이다.

중앙-지방간 경비부담의 원칙에 따르면, 해당 사무가 중앙과 지방 가운데 누구의 권한에 속하는지에 따라서 소요비용을 부담하는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 보면, 사전타당성 조사비용을 누가 부담할 것인가의 문제는 사전타당성 조사의 권한이 누구의 사무인가를 구분하는 문제가 된

다.

행정자치부가 새로 도입한 사전타당성 조사제도는 객관적인 조사를 통해서 지방자치단체가 추진하는 투자사업의 성공가능성을 제고시킬 가능성이 존재한다는 점에서 자치단체가 사전타당성 조사에 따른 편익을 받는다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나 사전타당성 조사제도를 도입한 직접적인 이유는 투융자심사제도의 내실화를 도모하는데 있기 때문에 사전타당성 조사에 관한 사항은 중앙정부의 사무에 해당되며, 자치단체가 받는 편익은 반사적 이익에 불과하다고 보는 것이 합리적이다. 이것은 사전타당성 조사에 관한 내용을 조례나 규칙이 아닌 법령에 규정하고 있는 데에서 분명하게 알 수 있다.

따라서 행정자치부가 지방자치단체로 하여금 사전에 타당성 조사를 받아 그 결과 첨부하도록 한 것은 중앙정부가 부담해야 할 비용을 자치단체에게 전가시키는 결과가 된다. 미국의 경우, 양여금을 동결하거나 보조금을 삭감하는 이외에 연방정부의 위임사무를 자치단체의 부담으로 처리하는 경향 등이 중앙-지방간 관계의 변화를 야기하는 요인이 되고 있는 것으로 알려지고 있다(Ellis & Schansberg, 1999). 이러한 사실은 사전타당성 조사제도의 설계과정에서 비용분담의 문제와 이로 인한 중앙-지방간 관계의 변화 등에 대해서 충분한 검토가 이루어지지 않았음을 의미한다.

2. 사전타당성 조사제도의 정착방안

1) 사전타당성 조사제도의 위상 정립

사전타당성 조사제도가 효과적으로 운영 되려면, 먼저 사전타당성 조사의 요구 주체, 조사의 수행주체와 시기, 조사절차의 점검 등에 대한 책임소재를 명확하게 설정해야 한다. 보다 구체적으로 책임소재의 명확화, 조사절차와 지침의 개선, 조사의 효과성 제고를 위한 유인 등을 마련해야 한다(HM Treasury, 1997).

이러한 맥락에서 현행 사전타당성 조사제도의 정착을 위해서는 기획예산처가 주관하는 예비타당성 조사제도와 같이 행정자치부가 대상사업과 조사기관을 선정하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 즉, 사업부서인 자치단체가 기본계획을 구비하여 행정자치부에 투융자심사를 의뢰하고, 심사의뢰를 받은 행정자치부나 지방재정투융자심사위원회가 전문기관에 사전타당성 조사를 의뢰하는 형태로 운영해야 한다는 것이다. 이 방식을 채택할 경우의 예상되는 장점은 다음과 같다.

첫째, 사업부서인 자치단체로부터 사전타당성 조사의 독립성과 자율성을 확보함으로써 조사결과의 객관성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 행정자치부나 지방재정투융자심사위원회가 조사실적과 경력 및 조사의 질(quality) 등에 관한 일관된 기준을 마련함으로써 조사기관 선정에 따른 역선택의 문제를 방지하여 타당성 조사의 질을 제고할

수 있을 것이다.

셋째, 사전타당성 조사의 절차와 지침의 개발이 가능하고 심사에 필요한 사항을 계약내용에 포함시킴으로써 조사제도의 체계화와 내용의 충실화를 도모할 수 있다.

넷째, 조사에 앞서서 자치단체의 사업기본계획이 구비되어야 하므로 타당성 조사와 관련된 시간과 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라, 계획수립이나 사업추진 등에 필요한 자치단체의 역량을 강화하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

2) 적용대상 기준의 명확성과 일관성 확보

조사대상의 적용기준에 관한 지방재정법 시행령 제30조의 규정을 재정비할 필요가 있다. 먼저, 사업비 기준의 경우에는 현재의 건축비 기준을 총사업비 기준으로 전환할 필요가 있는데, 이의 논거는 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 사전타당성 조사제도가 투융자심사제도의 보완적인 역할을 하고 있기 때문에 사전타당성 제도의 적용기준도 상위제도인 투융자심사제에 맞추어 총사업비로 전환하는 것이 합리적이라는 것이다. 둘째는 투융자심사제도의 목적은 지방재정의 건전운동을 도모하는데 있으며, 이러한 정책목표는 재원의 용도가 아니라 총사업비에 의해서 더욱 직접적인 영향을 받는다고 볼 수 있기 때문이다.

다른 법령과의 혼란을 근본적으로 방지하기 위해서는 다른 법령의 관련 규정을 검토하고, 이를 토대로 사전타당성 대상을

설정해야 할 것이다. 그러나 검토해야 할 규정이 너무 방대하여 현실적으로 많은 제약이 따르며, 비용에 비해서 얻을 수 있는 실익도 그리 크지 않을 것으로 생각된다. 사전타당성 조사가 투융자심사제도의 내실화를 위한 보완적 역할에 수행한다는 점을 고려할 때, 타당성조사의 적용기준 가운데 용도에 관한 기준을 삭제하여 투융자심사의 대상에 일관성을 갖도록 규정하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 지방재정의 합리성과 직결된 사전타당성 조사제도의 성공적인 정착방안을 다각도로 모색하였다. 먼저 사전타당성 조사제도의 문제점으로는 행정자치부와 자치단체간의 상충적 역할구조, 조사기관 선정의 역선택 문제, 조사대상 선정기준의 불일치, 조사비용의 전가 문제 등에 주목하였다. 다음으로 사전타당성 조사제도의 성공적인 정착방안으로는 조사제도의 위상 재정립, 적용대상 기준의 명확성과 일관성 확보 등이 지니는 중요성을 강조하였다.

한편 앞서 제시된 제도적 측면의 정착방안에 부가해 운영적 측면에서 비용편익분석의 논리를 배양하는 일은 타당성조사의 성과와 직결된 문제이다. 하지만 서구와 달리 합리적 행정관리 풍토가 정착되지 못한 우리 자치단체의 현실을 고려할 때 비용편익분석이 단시일내에 정착하기를 기대하기는 어렵다. 따라서 우리는 비용편익분석의

성과기준(performance criteria)을 공공부문 전반으로 확산시키는 일에 주력할 필요가 있다(Government of Canada, 1995; Smith, 1984). 부연하면 첫째, 체계성(systemic)이다. 이는 비용편익분석이 핵심 분석요소들을 지원해야 하며, 분석결과가 보다 광의적인 타당성 검토결과와 유기적 관련성을 확보할 수 있어야 한다는 의미이다. 따라서 비용편익분석이 성공하기 위해서는 타당성조사체계를 비롯한 지방정책결정의 전과정에서 계량마인드가 폭넓게 확산되어야 한다.

둘째, 실증성(empirical)이다. 이는 비용편익분석이 양적 자료와 엄정한 실증기법들을 최대한 적용해야 한다는 의미이다. 일반적으로 실증성 기준은 다른 사람이나 기관이 동일한 분석과정을 밟으면 동일한 결과를 예상할 수 있는 신뢰도의 수준을 제고한다는 의미로 파악될 수 있다.

셋째, 일관성과 융통성(consistent but flexible)이다. 이는 비용편익분석의 수행과정에서 분석적 접근들은 폭넓은 일관성을 확보하면서도, 중요한 분석이슈의 선택이나 분석기법의 적용에 있어 충분한 유연성을 확보하도록 해야 한다는 의미이다. 앞서 서술한 실증성과 더불어 일관성 기준은 비용편익분석의 타당성이라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

넷째, 투명성과 자문(transparent and consultative)이다. 이는 비용편익분석이 광범위한 자문결과들을 반영해야 할 뿐만 아니라, 비용편익분석의 결과가 명확한 결정을 위한 토대가 되어야 한다는 의미이다.

우리나라의 경우 특히 이해관계자나 전문가에 대한 자문을 통해 갈등을 조정하고 합의를 도출하는 전통이 상당히 미약하기 때문에 여기에 대한 보완대책이 무엇보다도 시급하다.

다섯째, 적시성(timely)이다. 이는 비용편익분석이 타당성 조사의 초기 단계에서부터 수행되어야 하여, 그 분석결과는 폭넓게 이용가능해야 하고, 반드시 조사결과와 결부되어야 한다는 의미이다. 이는 비용편익분석이 단지 사후적으로 조사결과의 타당성을 정당화하는 도구로 사용되어서는 안되며, 반드시 조사과정의 전단계에 걸쳐 합리적 분석도구로서 제도화되어야 한다는 의미이다.

여섯째, 실용성(practical)이다. 이는 비용편익분석의 수행과정에서 실현불가능한 자원구비를 요구하거나 수용불가능한 지연을 초래해서는 안된다는 의미이다. 따라서 비용편익분석의 경제적 운용과 심사체계의 합리적 설계 등에 있어 실용성 기준을 고려하여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

감사원. (2000). 지방재정 운용실태 특별감사결과.
국토개발연구원. (2000). 인프라시설의 타당성조사 개선방안 연구.
권순만·김난도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 한국행정학보

29(1).
김광식. (1991). 시승격 도시의 공공서비스 시설 입지분석: 시흥시를 중심으로. 국토계획. 26(2).
김동건·김재형. (1998). 경부고속철도사업의 타당성의 재검토에 대한 소고. 행정논총. 36(2): 177-220. 서울대학교 행정대학원.
김태윤. (1998). 규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰. 한국행정연구. 7(1): 108~131.
김홍배. (1997). 비용편익분석론. 홍문사.
박재희. (1997). 행정서비스 공급방식의 다원화 방안. 한국행정연구원.
서울시정개발연구원. (2002). 타당성조사제도의 정착을 위한 과제.
서울특별시. (2002). 기획예산실 정책검토자료.
원제무. (1988). 도시계량분석. 박영사.
윤대식·윤성순. (1988). 도시모형론. 홍문사.
한국자치경영협회. (2000). 사업타당성 검토 및 사례연구.
행정자치부. (2001). 2001. 9. 15 개정 지방재정법시행령 업무처리요령.
행정자치부. (2002). 지방재정투융자심사지침.
Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
David L. Weimer & Aidan R. Vining. (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey:

- Prentice-Hall.
- Dinwiddy, C & Teal, F. (1996). *Principles of Cost-Benefit Analysis Guide for Developing Countries*. New York: Cambridge University Press.
- Ellis, Michael A. & D. Eric Schansberg. (1999). The Determinants of State Government Debt Financing. *Public Finance Review* 27(6).
- Gore, Al. (1997). Businesslike Govern-ment: Lessons learned from America's Best Company. NPR Report.
- Government of Canada. (1995). *Benefit-Cost Analysis Guide For Regulatory Programs*. Treasury Board Secretariat.
- HM Treasury. (1997). *Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: The Stationery Office.
- HM Treasury. (2002). *Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: The Stationery Office.
- Jensen, Michael. C. & William Meckling. (1976). The Theory of the Firm, *Journal of Financial Economics* 3.
- Lane, Jan-Erik. (2000). *New Public Management*. New York: Routledge.
- Michael A. Ellis & D. Eric Schansberg. (1999). The Determinants of State Government Debt Financing. *Public Finance Review* 27(6).
- Office of Management and Budget. (2001). Circular NO. A-11.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- Peters G. H. (1973). *Cost-Benefit Analysis and Public Expenditure*. London: Institute of Economic Affairs.; Sugden R. & A. Williams. (1978). *The Principles of Practical Cost-Benefit Analysis*. Oxford University Press.
- Rosen, E. D. (1993). *Improving Public Sector Productivity*, Beverly Hills, CA: SAGE Publication.
- Savas, E.S. ed. (1977). *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.
- Smith, V. K. (1984). *Environmental Policy under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis*. The University of North Carolina Press.