

지방재정 투·융자심사제도 해설(I)

김 정 섭

행정자치부 재정정책팀 재정투융자담당

I. 제도의 취지 및 개요

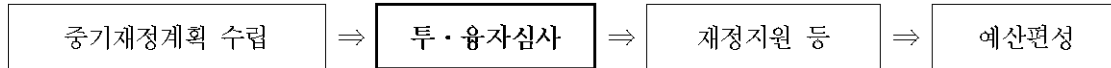
지방재정투·융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 효율적 투자를 위하여 지난 '92년에 도입(지방재정법에는 '94년에 규정)된 제도로써 10억원 이상 주요 투자사업 및 행사성 사업 등에 대해 예산편성 전에

사업추진의 적정성 여부를 심사하여 심사결과 '조건부추진' 사업은 조건 충족 후 예산을 편성하고 '재검토' 사업은 재검토 사유를 보완, 다시 심사하여 그 결과에 따라 추진하되, 부적정 사업은 사업 추진을 금지함으로써 예산낭비를 막는 사전적 지방재정제도의 하나이다.

〈투융자심사제도의 법적근거〉

- 지방재정법 제30조③,④ ('94. 12. 22 조문신설)
 - 지자체장은 투·융자심사결과를 기초로 예산을 편성해야 함
- 지방재정법시행령 제30조②~⑤ ('95. 5. 16 개정)
 - 심사대상사업, 지자체장은 시·도지사 또는 행자부장관에 심사 의뢰
- 지방재정투·융자사업심사규칙(행정자치부령 2001. 4. 6 개정)
 - 시군구 10억이상~30억미만, 시도 20억이상~200억미만, 중앙심사 200억이상
 - 각종 지방재정계획과 연계 운영해야 함
- 지방재정법시행령 제30조, 제30조의2 (2002. 11.29 개정)
 - 10억원이상 행사성 · 2이상의 시·도사업 등 중앙심사대상에 포함

〈지방재정순기상의 투·융자심사제도〉



※ 단, 사업추진상 투융자심사이전에 중기재정계획에 반영되지 않은 사업은 투융자심사이후, 동사업 시행이전에 중기재정계획에 반영 가능

민선 지방자치의 출범으로 지역주민의 복지증진을 위한 지역개발사업 등 지방 재정수요가 급격히 증진됨에 따라 한정된 재원으로 관련 상위계획, 투자 효율성, 자치단체의 재정여건 등을 종합적으로 검토함으로써 지방재정의 효율성을 확보하기 위한 재정운영시스템이 필요하게 되었다.

이러한 취지에서 도입된 것이 중기지방재정계획과 투융자심사제도이다. 중기지방재정계획은 자치단체의 지역발전의 목표와 전략, 재정여건, 세입·세출추계 분야별 투자방향, 투자계획, 부족재원 조달방안 등 재정운영 전반에 대한 총괄적인 중장기계획이며, 투융자심사제도는 예산편성에 앞서 개별 투자사업에 대한 예산편성의 타당성을 검토하기 위한 절차이다.

II. 투융자심사의 종류 및 주체

투·융자심사는 심사주체에 따라 당해 자치단체가 실시하는 자체심사와 시·도 또는 행정자치부에 의뢰하는 의뢰심사로 구분되는데, 시·군·구의 경우 10억원 이상 30억원 미만 사업, 시·도는 20억원 이상 200억원 미만 사업에 대해서는 당해 자치단체에서 심사하고 있으며, 시·군·구

사업중 30억원 이상 200억원 미만 사업과 2개 이상 시·군·구와 관련된 10억원 이상 사업은 시·도에 심사를 의뢰토록 하고 있으며, 시·도나 시·군·구 모두 200억원 이상 사업이나 10억원 이상 행사성 사업, 외국차관도입 사업, 해외투자사업과 2개 이상 시·도와 관련된 사업 등은 중앙(행정자치부)에 심사를 의뢰토록 하고 있다.

이를 심사기관별로 구분·정리하면 다음과 같다.

※ 공통사항: 총사업비에는 보상비, 설계비, 입찰공고비 등 부대적 경비를 포함

□ 자체심사(자치단체별)

○ 시·군·자치구

- 총사업비 10억원이상 30억원미만 사업
- 전액 자체재원(시·군·자치구비)으로 추진하는 사업

○ 광역시·도

- 총사업비가 20억원이상 200억원미만 신규투·융자사업
- 전액 자체재원(시·도비)으로 추진하는 사업

○ 서울특별시

- 총사업비가 30억원이상 200억원미

- 만 신규투·융자사업
- 전액 자체재원(시비)으로 10억원 이상 추진사업

□ 의뢰심사(시도·중앙)

○ 시·도심사

- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 시·군·자치구 신규투·융자사업
- 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 10억원이상 신규사업

○ 중앙심사

- 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원이상 신규투·융자사업
- 외국의 차관을 도입하여 시행하는 총사업비 10억원이상 신규투·융자사업
- 10억원이상 행사성경비 신규투·융자사업
- 10억원이상을 외국에 투자하는 사업
- 총사업비 200억원이상 신규투·융자사업

치단체의 예산이 보조 또는 기부되어 실질적인 재정지출이 수반되는사업이라면 투융자심사대상에 포함하여야 한다.(행사성사업은 아래를 참조)

- 또한, 투자심사의 시기와 관련하여서는 반드시 기본계획수립이후 실시설계용역前 단계부터 실시하여야 한다.

〈행사성 사업의 범위〉

- 행사성사업은 시설물·구조물 등을 임시적·일회성으로 설치·구축하는 경비와 각종 행사개최를 위하여 지출되는 경사경비를 포함하는 개념으로 다음사업이 해당됨
- ①시·도, 시·군·구민의날행사
- ②공연·축제·문화행사, ③위로·위문행사
- ④공청회·설명회·보고회, ⑤각종체육대회행사
- ⑥교양강좌, ⑦각종기념행사, ⑧각종국제행사
- ⑨기타 지방자치단체가 개최하는 행사
- ※ 사실상 국가주관 행사로서 지방자치단체에서 개최되는 행사는 제외
(예: 전국체육대회, 대전EXPO, 등)
- ※ 행사에 필요한 일체의 경비는 심사대상에 포함
(예: 국비, 행사수입금 등도 총사업비에 포함)

Ⅲ. 투융자심사 대상사업 구분

○ 투·융자심사 대상사업은 크게 일반투자사업과 행사성경비사업의 2가지로 구분할 수 있으며

- 일반투자사업은 세입·세출예산서의 사업예산에 편성된 투자사업비가 이에 해당되며, 당해 자치단체가 사업시행주체가 아닌 경우라 하더라도 실질적으로 당해 자

〈참고 : 심사제외대상사업〉

- ① 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업

○ 지방재정법시행령 제30조에 의한 제외대상사업

- ② 행정자치부장관이 정하는 심사제외대상 사업

구분	사 업 명	관 계 법
제 외 사 업	1. 경지정리사업	농어촌정비법(농림부)
	2. 정주생활권개발사업(문화마을)	농어촌정비법(농림부)
	3. 배수개선사업	농어촌정비법(농림부)
	4. 대구획정리경지재정리사업	농어촌정비법(농림부)
	5. 농어촌생활용수개발	농어촌정비법(농림부)
	6. 발기반정리사업	농어촌정비법(농림부)
	7. 국가지방관리 방조제 개보수	농어촌정비법(농림부)
	8. 지적제조사 사업	지적제조사법(행자부)
	9. 개발촉진지구개발	지역균형개발및중소기업육성법(건교부)
	10. 국도대체우회도로	도로법(건교부)
	11. 국가지원 지방도 정비	도로법(건교부)
	12. 철도건설목 개량사업	건설목개량촉진법(철도청)
	13. 광역상수도사업	수도법(건교부, 환경부)
	14. 어촌종합개발사업	어촌종합개발사업(해양수산부)
	15. 민간투자사업	사회간접자본시설에대한민간투자법 (기획예산처)
	16. 국가공단지정에 따른 사업	산업입지및개발에관한법률(건교부)
	17. 외국인 투자촉진법에 의한 심의사업	외국인투자촉진법(산업자원부)
	18. 재해위험지역 및 하천정비	자연재해대책법(행자부), 하천법(건교부)
	19. 문화재 개보수사업	문화재보호법(문화재청)
	20. 지방공기업법에 의한 지방공사공단 의 설립사업	지방공기업법(행정자치부)

③ 기타 제외대상사업

- 소방장비, 119구급장비 및 소방용헬기 구입, 지방재정법에 의한 공유재산 대체재산 취득
- 전액 민간자본 또는 외자를 유치하여 시행하는 사업
- 전액 국가재원을 지원 받아 시행하는 사업

IV. 투융자심사 대상사업의 범위

- 투융자심사 대상사업의 구체적인 범

위와 관련하여서는

- 신규투자사업이란 시설물(구조물)의 기능이 상호 연결되거나 또는 연계성이 있는 1건의 사업을 말하며, 이 경우 전체사업에 대해 1건으로 기본계획 수립 및 기본설계가 이루어진 경우를 말한다.
- 하지만, 1건의 사업이라 하더라도 사업을 기본계획 수립 및 기본설계를 구간별로 나누어 실시하고 연도별로 나누어서 발주하는 경우 각각의 사업을 별도의 신규투자사업으로 봄이 타당하므로 별개의 사업으로 간주하여 각 사업별로 투융자심사를 받아야 한다.

예) 복합문화체육시설사업을 1단계 문화회관, 2단계 체육시설로 구분하여 당초 기본계획 및 기본설계를 별도로 실시하고 발주시기도 연도별로 달리하는 경우

- 단, 다만, 동일 목적으로 시행하는 사업으로서 전체 사업에 대한 기본계획이 수립되었으나 단위사업별로 별도의 설계를 실시하여 각각 사업을 시행하는 경우에는 단위사업 합계를 1건의 사업으로 보아 개별로 투융자심사를 받을 필요가 없다.

예) 복합문화체육시설사업을 1단계 2단계로 구분하여 시행하지만, 당초 기본계획에 2단계까지 포함되었고 실시설계는 단계별로 나누어 실시하고 시공하는 경우

V. 투자심사위원회 운영

각 심사기관에서는 투자심사위원회(민·관 15인으로 구성)를 설치하여 국가장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성, 재원조달 능력 및 경제적 수익성, 사업의 시급성 및 주민 숙원도, 사업규모 및 사업비의 적정성 등을 종합 평가하도록 하여 심사의 전문성 및 객관성이 제고되도록 한다.

※ 투자심사위원회 설치근거

- 지방재정법시행령 제30조의2, 제30조의3 (2001. 9. 15 개정)

· 중앙심사위원회(15인 이내), 지방심사위원회(15인 이내) 설치

〈위원회 구성·운영〉

- 학계전문가, 공무원, 민간단체 소속원 등 15인 이내구성
 - 시·도 및 일반 시 : 위원 중 공무원은 3분 1 이내로 함
 - 군 : 위원 중 공무원은 2분의 1 이내로 함
 - ※ 임기는 2년으로 하되 연임가능하며, 광역, 기초자치단체 의원 또는 투자사업과 직접 관련이 없는 부서의 공무원은 위원 위촉에서 제외
- 도로교통, 문화·체육·청소년, 청소·환경·상하수, 주택·농수산, 지역개발 등 각 분야별 전문가로 고르게 구성

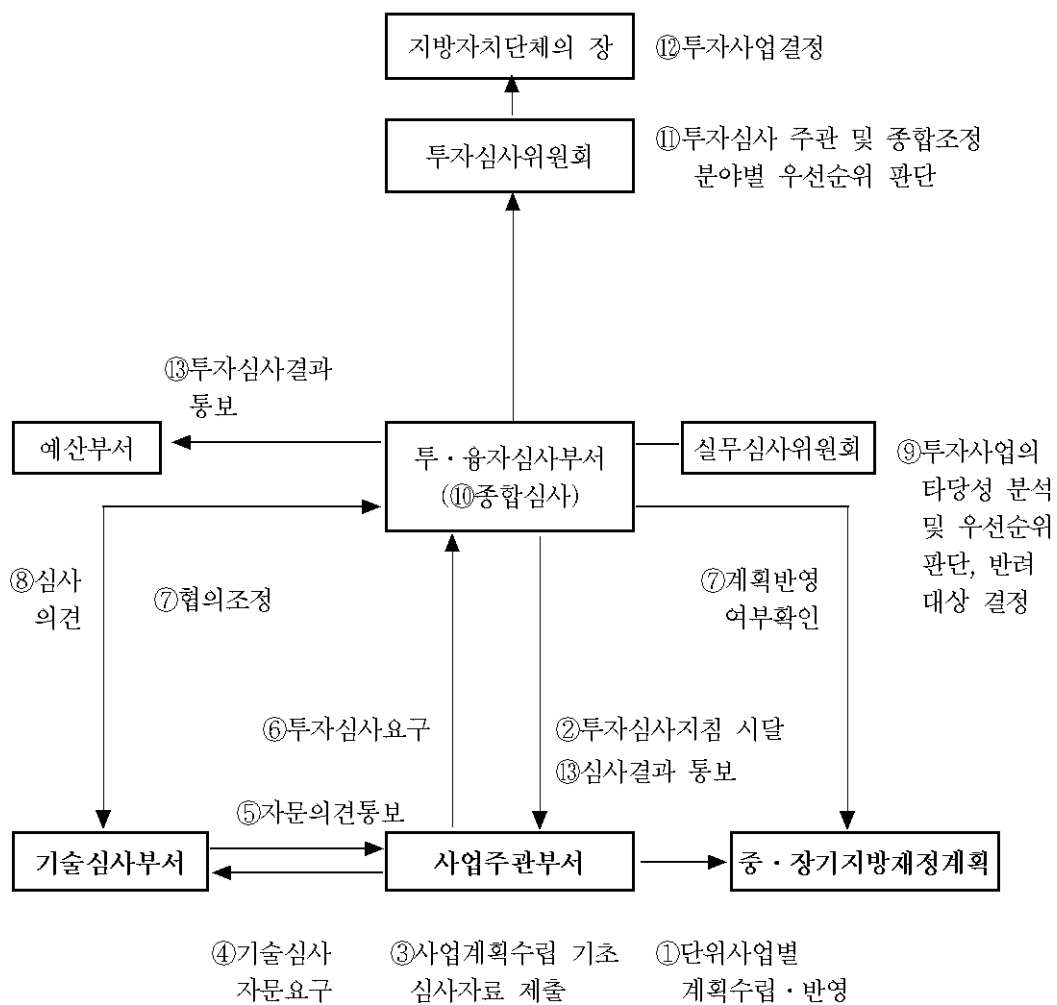
〈위원회 운영관련 기본사항〉

- 심사안건의 배분
 - 심사안건은 전문분야별로 해당위원에게 배분하되 심사의 객관성 확보를 위하여 1건 사업당 2인 이상에게 배분
- 심사안건의 심사위원회 개최전교부
 - 실무심사자료, 도면, 기타 필요한 자료를 심사개최일을 기준으로 최소 7일전에 위원들에게 교부
 - ※ 심사위원들이 참고자료를 요구하는 경우 별도제공
- 위원회 심사
 - 위원회 심사 시 쟁점사업을 적의선정하여 관련사업부서에서 참석하여 당해사업에 대한 설명을 실시토록 기회제공
 - 심사결과의 최종결정은 가급적 위원만장일치로 결정하되 의견 일치가 되지 않는 경우 다수결에 의해 결정가능
 - ※ 위원회 객관성 및 형평성 확보를 위한 권고사항
 - 위원장은 민간인으로 위촉
 - 위촉위원 중 여성(30%이상), 시민단체(20%이상)등 일정비율 위촉

VI. 투융자심사 절차

- 투자우선순위의 결정은 자치단체의 재정여건 등을 종합고려하여 선정하여, 심사의뢰 시 관련자료 송부
- 개별사업 투자심사시 서면심사와 함께 현지심사 병행 실시

〈투자심사 업무흐름도〉



VII. 투융자심사 결정

의뢰된 사업들은 각 심사기관별 투자심사위원회에서 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 재원조달 능력 및 경제적 수익성, 사업의 시급성 및 주민 숙원도, 사업규모 및 사업비의 적정성 등을 종합 평가하여 당해 사업 추진의 적정성 여부를 ‘적정’, ‘조건부추진’, ‘재검토’, ‘부적정’ 등으로 결정한다.

〈심사결과별 조치사항〉

- 적 정 사 업 : 사업 타당성이 인정되어 사업추진이 가능하므로 예산지원 가능
 - 조건부 추진 : 사업 타당성은 인정되나 심사결과 제시된 조건이 충족되어야 사업추진이 가능함
 - 재 검 토 : 사업규모, 시기, 재원조달대책 등에 대한 종합적인 재검토가 필요하므로 예산편성 및 지원 불가
 - ※ 반려관련 규정(근거 : 지방재정투·융자심사규칙 제5조제2항)
 - 중기지방재정계획에 미반영된 사업, 사업규모, 추진시기 및 재원조달계획 등에 있어 사업의 타당성이 결한사업, 예산편성(시설비)후 심사의뢰한 사업의 경우는 해당 지자체 또는 사업부서에 반려조치 가능
 - 다만, 예산편성 후 이미 사업을 시행중인 경우에는 반드시 반려조치 해야함
- 한편, 행정자치부에서는 재정투·융자심사제도의 제도개선을 위해 심사의 객관성

과 전문성을 높이하고자 2001년에는 시·군·구의 자체심사대상 범위를 축소하여(10억원~50억원 미만 ⇒ 10억원~30억원 미만 사업) 시·도로 이관하고, 투자심사위원수를 확대(9인→15인)하는 한편(2001.4 ‘지방재정투·융자심사규칙’ 개정), 자치단체의 행정력 증진을 위해 시·도의 투자심사담당 공무원을 보강(5급 또는 6급 1명 추가)한 바 있다.

VIII. 최근 투융자심사 결과 분석

2003 및 2004년 2년간 행정자치부, 시·도, 시·군·구에서 실시한 투·융자심사결과를 살펴보면 다음과 같다.

① 2003 지방재정투융자심사

총 4,249건(52조 8,512억원) 중 4,002건의 사업이 적정 또는 조건부 추진으로 결정되어 94.2%의 승인율을 보였으며, 중앙심사의 경우 총 251건(24조 5,993억원) 중 199건(21조 4,238억원)의 사업이 ‘적정’ 또는 ‘조건부추진’으로 79.3%의 승인율을 보였다.

중앙심사에 비해 시도 및 자체(기초)심사의 적정 및 조건부 추진 결정비율이 높은 것으로 나타나 심사의 전문성 등에서 추가적인 개선 및 보완이 필요한 것으로 나타났다.

〈참고 : 투자심사업무시 단계별 조치사항〉

해당 지자체 사업부서	-	· 기초심사자료 작성 - 투자사업계획 초안작성 - 의뢰심사 자료작성, 심사의뢰	· 기본통계자료 작성 · 계속·신규사업 등 총수요파악 · 사업규모·공법 등 기술사항판단 · 부서內 투자우선순위 결정 · 기타 심사에 필요한 자료작성
↓			
심사주관 투자심사부서	-	· 사전실무심사 - 평가표에 의한 항목평가 - 자격미달사업 반려조치	· 단위사업계획·분석·검토 · 사업부문별 자원배분검토 · 회계별 투자가용재원 판단 ※ 최근 3년간 결산치기준 · 가용재원 판단 · 실무심사조서 작성 · 민자사업은 투자자의 능력심사 · 현재진행중인 사업을 종합·분석
↓			
투자심사부서	-	· 현지심사 실시 - 사전 평가표 작성	· 현장심사를 통해 사업의 타당성검토
↓			
투자심사부서	-	· 심사안건 배분 및 사전교부 - 실무심사결과, 도면, 참고자료 등	· 전문분야별 적정배분 · 사전충분한 자료제공
↓			
투자심사부서	-	· 투자심사위원회의 개최	· 설명대상사업 선정 · 최종심의 결정
↓			
투자심사부서	-	· 심사결과 통보(14일 이내) - 관계중앙부처 및 시·도 - 예산부서 및 사업부서	
↓			
투자심사부서 (시도 및 행정 자치부)	-	· 심사결과에 대한 사후평가	· 평가결과 반영

〈2003 지방재정투융자심사결과〉

(단위 : 억원)

구 분		대 상		적 정		조건부추진		재검토		부적정		반 려	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계		4,249	528,512	2,322	194,606	1,680	275,158	202	50,280	4	112	41	8,355
중앙심사		251	245,993	47	87,418	152	126,820	40	27,918	0	0	12	3,837
시도 심사	계	1,631	208,223	420	47,173	1,054	135,279	131	21,384	1	48	25	4,338
	자체	406	79,672	139	22,314	238	50,526	29	6,832	0	0	0	0
	의뢰	1,225	128,551	281	24,859	816	84,753	102	14,552	1	48	25	4,338
자체(기초)		2,367	74,296	1,855	60,015	474	13,059	31	978	3	64	4	180

② 2004 지방재정투융자심사

총 4,436건 (54조 5,058억원) 중 적정 2,372건(53.5%) 및 조건부 추진 1,802건 (40.6%)으로 94.1%(4,174건)의 승인율을 보여 2003년과 비슷한 결과를 나타내었다.

2003년과 비슷하게 중앙심사에 비해 시도 및 자체(기초)심사의 적정 및 조건부 추진 결정비율이 높은 것으로 나타나 지속 적인 심사의 전문성 등이 요구되고 있어 향후 제도개선시 반영할 예정이다.

〈중앙/지방 심사의 승인율
(적정+조건부) 비교〉

- ▷ 중앙 : 83.9%('03년 79.3%)
 ▷ 지방 : 94.9%('03년 95.1%)
 ※ 중앙심사결과 연도별 승인율 추이
 57%('00) ⇒ 81%('01) ⇒ 83%('02)
 ⇒ 79%('03) ⇒ 84%('04)

〈2004 지방재정투융자심사결과〉

(단위: 억원)

구 분		대 상		적 정		조건부추진		재검토		부적정		반 려	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계		4,436	545,058	2,372	159,001	1,802	306,063	198	67,228	4	106	60	12,659
중앙심사		329	278,412	74	42,486	202	182,758	44	49,909	0	0	9	3,259
시도 심사	계	1,715	188,218	536	59,266	1,015	103,711	119	15,926	1	47	44	9,267
	자체	454	79,678	208	33,909	203	30,968	33	9,188	0	0	10	5,614
	의뢰	1,261	108,539	328	25,358	812	72,743	86	6,739	1	47	34	3,653
자체(기초)		2,392	78,428	1,762	57,249	585	19,595	35	1,392	3	59	7	133

〈지방재정투·융자

구 분 별		1995년	1996년	1997년
지침시달일				
심사 기준	자체심사	10억~20억미만	10억~20억미만	10억~20억미만
	도심사	20억~100억미만	20억~100억미만	20억~100억미만
	중앙심사	100억 이상	100억 이상	100억 이상
심사 결과	적 정	심사결과 다음연도사업으로 확정된 사업		
	조건부			제기된 검토사항을 면밀히 검토하여 보완후 추진
	재검토	심사결과 다음연도 사업으로 부적정하여 검토가 요구되는 사업	부적정 요인 해소(충족)시 사업가능 (현재의 조건부와 동일개념)	
	부적정			
	유 보	심사결과 다음연도 사업으로 부적정하여 검토가 요구되는 사업		98사업계획 및 예산반영제외
	반 려			
심사제외사업				
비 고				

심사제도 변천내역>

1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
	1999. 1. 18	1999. 12. 29	2001. 3. 26	2002. 2. 16
10억~20억미만	20억 ~ 50억미만	10억 ~ 50억미만	10억 ~ 30억미만	10억 ~ 30억미만
20억~100억미만	50(20)억~200억미만	50(20) ~ 200억미만	30(20) ~ 200억미만	30(20) ~ 200억미만
100억 이상	200억 이상	200억 이상 - 외국의 차관이 도입되는 사업	200억 이상 10억이상 행사성경비사업 10억이상을 외국에 투자하는 사업 10억원이상 외국의 차관이 도입되는 사업	200억 이상 10억이상 행사성경비사업 10억이상을 외국에 투자하는 사업 10억원이상 외국의 차관이 도입되는 사업
사업타당성이 인정되므로 예산반영 및 정상추진		사업의 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우		
사업의 타당성은 인정되나 선행절차 및 재원대책을 강구후 사업을 추진		사업의 타당성은 인정되나 선행절차이행 및 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우		
사업의 타당성, 중부투자여부, 재원확보, 상환대책 등에 대한 검토미흡으로 관련사업을 종합 재검토하여 차기심사시 재상정		사업의 규모, 시기, 재원조달대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우		
		사업의 타당성 결여로 사업을 추진하여서는 아니되는 경우		
사업의 타당성이 없으므로 사업추진 유보(3년간 재상정 금지)				
		예산편성 후 심사의뢰하거나 실무심사평가표 점수가 60점이하인 경우		
		추진시기, 규모 및 재원조달계획 등에 있어 사업의 타당성이 결한경우		
- 경지정리사업 - 정주권생활권개발사업 - 배수개선사업 - 대구획정리경지재정리사업 - 농어촌생활용수개발 - 발기반정리사업 - 국가지방관리방조제개보수 - 지적재조사사업 - 개발촉진지구개발 - 국도대체우회도로 - 국가지원지방도정비 - 철도건설목 개량사업 - 광역상수도사업 - 하수종말처리사업	- 경지정리사업 - 정주권생활권개발사업 - 배수개선사업 - 대구획정리경지재정리사업 - 농어촌생활용수개발 - 발기반정리사업 - 국가지방관리방조제개보수 - 지적재조사사업 - 개발촉진지구개발 - 국도대체우회도로 - 국가지원지방도정비 - 철도건설목 개량사업 - 광역상수도사업 - 하수종말처리사업 - 어촌종합개발사업 - 전액민자사업 - 국가공단지정에 따른 사업	- 경지정리사업 - 정주권생활권개발사업 - 배수개선사업 - 대구획정리경지재정리사업 - 농어촌생활용수개발 - 국가지방관리 방조제개보수 - 지적재조사 사업 - 개발촉진지구 개발 - 국도대체우회도로 - 국가지원 지방도정비 - 철도건설목 개량사업 - 광역상수도사업 - 어촌종합개발사업 - 민간투자사업 - 국가공단지정에 따른사업 - 외국인 투자촉진법에 의한 심의사업 - 재해위험지역시설 정비 - 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업	- 경지정리사업 - 정주권생활권개발사업 (문화마을) - 배수개선사업 - 대구획정리경지재정리사업 - 농어촌생활용수개발 - 발기반정리사업 - 국가지방관리 방조제 개보수 - 지적재조사 사업 - 개발촉진지구개발 - 국도대체우회도로 - 국가지원 지방도정비 - 철도건설목 개량사업 - 광역상수도사업 - 어촌종합개발사업 - 민간투자사업 - 국가공단지정에 따른사업 - 외국인투자촉진법에 의한 심의사업 - 재해위험지역 및 하천정비 - 문화재 개보수사업 - 지방공기업법에 의한 지방공사공단의 설립사업	조건부제외사업 신설