

지방재정 투·융자심사제도 해설(X)

김 정 섭 / 행정자치부 재정정책팀 사무관



23. 최근 투·융자심사제도 개선사항 개요

지금까지 총 9회에 걸쳐 지방재정투·융자심사제도해설과 관련하여 제도의 개요, 실제 심사시 절차, 심사안건 및 실무심사조서 등 기본적인 심사서류 작성을 위한 작성법 및 실제사례 소개, 가용재원분석 등에 대한 구체적인 방법, 미국 등 선진국의 사례, B/C분석 등 계량적인 심사기법 등 심사제도 전반에 대하여 살펴보았다.

이번 호에서는 2005년이후 지방재정법시행령 개정 등을 통해 대폭 개정된 투·융자심사제도의 개정배경과 구체적인 내용 등을 살펴보고 앞으로 향후과제도 점검하는 순으로 설명하면서 그 간 시리즈로 게재된 지방재정투·융자심사제도 해설시리즈를 마무리하도록 하겠다.

그 동안 지방재정투·융자심사제도 해설시리즈를 집필하면서 오히려 필자가 알고 있는 지식을 지방자치단체 실무공무원 등 독자들에게 전달한다기 보다는 스스로 더 많이 배웠다는 느낌을 받은 것은 솔직한 심경이다. 그 만큼 지방재정투·융자심사제도가 쉽지 않고 아직도 체계화되어야 할 과제가 많다는 반증일 것이다. 앞으로 또 다른 기회에서 만나게 되면 좀 더 체계화되고 발전된 지방재정투·융자심사제도를 소개할 것을 약속드리며 그 동안 애독하시며 좋은 의견과 비판을 주신 모든 분들께 감사드린다는 말씀을 전한다.

23-1. 지방재정법시행령 개정

지방재정투·융자심사제도는 이전에 언급한 바와 같이 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 지난 1992년에 도입된 제도로써 기본적인 근거는 지방재정법에 두고 있으나 구체적인 내용은 지방재정법시행령, 심사규칙 등 하부규정에 위임하고 있다.

지방재정투·융자심사제도의 경우 2~3년 단위로 지방재정법시행령 일부개정이 이루어져 왔으며, 가장 최근의 사례는 2005.12.30 개정·공포된 바, 금번에는 동내용을 중심으로 살펴보겠다.

(1) 개정배경

- ① 행사성사업의 경우 기존 지방재정법시행령에는 광역, 기초자치단체 구분없이 총사업비 10억원이상 사업만 투·융자심사 대상임
 - 민선 지방자치가 본격화됨에 따라 급증하고 있는 행사성사업에 대한 효율적인 심사기능 확보를 위하여
 - 심사대상을 기본적으로 확대하되 광역, 기초자치단체의 기능적 구분, 재정규모 등을 감안하여 합리적으로 구분
 - ⇒ 기초단체 행사성사업 심사대상 확대(10억원이상 → 5억원이상)
 - ※ 광역자치단체의 경우는 종전(10억원이상)과 동일
- ② 타당성조사의 경우 기존 지방재정법시행령에는 100억원이상 사업에 대하여 “~ 타당성 조사를 의뢰할 수 있다.”로 임의조항으로 규정

- 임의규정인 관계로 제도의 실효성 확보가 곤란하고, 대형사업이 아닌 경우 기본 설계와 유사한 내용을 별도용역으로 수행함에 따라 예산낭비적인 요인도 발생
- 임의규정을 의무규정으로 변경하되, 최소한도액은 국가의 예비타당성조사 대상기준과 통일

⇒ 타당성조사 의무화 및 최소한도액 상향(100억원이상 → 500억원이상)

③ 건축비 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업상의 경우 타당성조사를 반드시 실시하고 투융자심사 의뢰토록 규정

- 규정제정이후 금액기준의 변경이 하지 않았으나, 최근 10여년의 건축자재상승 등 단가상승과 재정규모 증가 등을 감안하여 의무 적용대상의 최소한도액 상향조정
- ⇒ 타당성조사 최소한도액 상향(50억원이상 → 100억원이상)

(2) 조문대비표

기존내용	개정내용(2005.12.30 지방재정법시행령)
제30조 (예산의 편성) ①지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제30조제5항의 규정에 의한 예산편성기본지침에 따라 편성하여야 한다.〈개정 1998.7.16〉 ②지방자치단체의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 투·융자사업에 대하여는 법 제30조제3항의 규정에 의한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정자치부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.〈개정 1995.5.16, 1998.7.16, 2002.11. 29〉	제41조(재정투·융자사업에 대한 심사) ①지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투·융자사업에 대하여는 법 제37조의 규정에 의한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다. 다만, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정자치부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.
1. 시·도 : 다음 각목의 1에 해당하는 사업 가. 총사업비 20억원이상(서울특별시의 경우에는 총사업비 30억원이상)의 신규 투·융자사업 나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 2이상의 시·도가 투·융자하는 사업 2. 시·군 및 자치구 : 총사업비 10억원이상의 신규 투·융자사업	1. 시·도 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 총사업비 20억원 이상(특별시의 경우에는 총사업비 30억원 이상)의 신규 투·융자사업 나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업 2. 시·군 및 자치구 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

	가. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업 나. 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투·융자하는 사업
③지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 100억원을 넘는 경우에는 제2항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰할 수 있다. 다만, 건축비(소요사업비중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용 건물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 〈신설 1995.5.16, 2001.9.15〉	②지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다.
④지방자치단체의 장은 제3항 단서의 규정에 의하여 전문기관에 타당성조사를 의뢰하고자 하는 때에는 2이상의 전문기관으로부터 계획서를 제출받아야 하며, 타당성 조사실적, 전문인력의 보유현황, 조사항목 및 비용의 적정성 등을 종합적으로 검토하여 적절한 전문기관을 선정 하여야 한다. 〈신설 2002.11.29〉	③지방자치단체의 장은 제2항 후단의 규정에 의하여 전문기관에 타당성조사를 의뢰하고자 하는 때에는 2 이상의 전문기관으로부터 계획서를 제출받아야 하며, 타당성 조사실적, 전문인력의 보유현황, 조사항목 및 비용의 적정성 등을 종합적으로 검토하여 적절한 전문기관을 선정하여야 한다.

23-2. 지방재정투·융자사업심사규칙 개정

지방재정투·융자사업심사규칙은 행정자치부령으로 지방재정법 및 지방재정법시행령에 위임된 사항을 규정하고 있는 법령으로 투자심사구분, 투자심사절차, 투자심사결과 통보, 투자심사 사후평가 등을 주요내용으로 하고 있다.

지난 2001년 개정이후 그대로 적용되었으나 앞서 언급한 2005.12.30 지방재정법시행령 일부개정안중 투·융자심사관련 사항 등을 반영하기 위하여 금년 상반기 개정을 추진, 2006. 3.14 일부개정(행정자치부령 제323호)되었으며 금번에는 2006년 개정내용을 중심으로 살펴보겠다.

(1) 개정배경

지방재정법시행령의 전부개정(대통령령 제19226호, 2006. 1. 1 시행)에 따라 시·군·구에서 개최하는 각종 지역 축제행사 등에 대한 투·융자심사기준을 강화하여 무분별한 행사개최를 방지하여 건전재정운용을 유도

① 기초단체 행사성 경비 투자심사기준 강화

- 자치단체의 방만한 축제행사, 지방재정 낭비 우려(감사원 시정 권고)

※ 행사비 변동추이 : 2002년 3,380억 ⇒ 2003년 3,600억(6.5%) ⇒ 2004년 4,545억(26.3%) ⇒ 2005년 5,978억(31.5%) ⇒ 2006년 6,564억(9.8%)

- 기초자치단체의 축제행사 등에 대한 투자심사 강화

· 투자심사대상 확대(10억원이상 ⇒ 5억원이상, 지방재정법시행령 개정)

② 기타 사항

- 제도변화에 따른 자구수정

· “지방양여금 제도” 는 폐지로 관련용어 삭제(제9조)

- 하반기 정기심사 시기 조정

· 국고보조사업의 통보기한(10.15)을 감안, 심사시기 순연(제4조)

※ 통보기한 : 보조금의예산및관리에관한법률 제12조

- 기타 법령에 근거한 수정

(2) 조문대비표

현 행	개 정 안
지방재정투·융자사업심사규칙	지방재정투·융자사업 심사규칙
제1조(목적) 이 규칙은 지방재정법시행령 제30조제2항·제4항 및 제5항의 규정에 의하여 지방자치단체의 재정투·융자사업에 대한 투자심사의 기준등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적)「지방재정법 시행령」 제41조.....
제3조(투자심사의 구분등) ① 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 다음 각호와 같다.	제3조(투자심사의 구분등) ①
1. (생략)	1. (현행과 같음)

2. 시·도의뢰심사

가. (생 략)

나. 20이상의 시·군·구와 관련되는 사업

〈신 설〉

3. 중앙의뢰심사

가. (생 략)

나. 20이상의 시·도와 관련되는 사업

다. 외국의 자본이 도입되는 사업

〈신 설〉

라. (생 략)

② (생 략)

제4조(투자심사의 절차 등) ① (생 략)

② 투자심사는 매년 상반기와 하반기로 나누어 실시하되, 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 수시 심사를 실시할 수 있으며, 상반기 심사의 4월 30일까지, 하반기 심사의 경우에는 10월 15일까지, 수시심사의 경우에는 투자심사의뢰서 제출일부터 40일 이내에 이를 완료하여야 한다.

③ 지방재정법시행령(이하 “영”이라 한다) 제30조제4항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 다음 각호의 서류를 첨부하여 시·도의 경우 상반기 심사는 3월 20일까지, 하반기 심사는 8월 20일까지 행정자치부장관에게, 시·군·구의 경우 상반기 심사는 2월말일까지, 하반기 심사는 7월 31일까지 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 당해 사업의 투자심사의뢰서를 각각 제출하여야 한다.

1. ~ 4. (생 략)

제7조(투자심사결과보고서 제출) 지방자치단체의 장은 영 제165조제1항제9호의 규정에 의한 투자심사결과보고서를 시·군·구에 있어서는 11월 10일까지 시·도지사에게, 시·도에 있어서는 11월 30일까지 행정자치부장관에게 각각 제출하여야 한다.

제9조(재정지원 또는 중단의 요청등) ①·② (생 략)

2.

가. (현행과 같음)

나. 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 10억원 미만의 공연·축제 등 행사성사업

3.

가. (현행과 같음)

나. 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

다. 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 10억원 이상의 공연·축제 등 행사성사업

마. (현행 라목과 같음)

② (현행과 같음)

제4조(투자심사의 절차 등) ① (현행과 같음)

②
..... 상반기 심사의 경우에는
..... 10월 31일
.....

③ 「지방재정법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제41조제4항.....

.....
..... 8월 31일
..... 8월 10일
.....

1. ~ 4. (현행과 같음)

제7조(투자심사결과보고서 제출)

... 영 제64조제1항제8호

..... 11월 30일

..... 12월 15일.....

.....

제9조(재정지원 또는 중단의 요청등) ①·② (현행과 같음)

③행정자치부장관 및 시·도지사는 지방재정의 건전한 운영을 위하여 제5조의 규정에 의한 투자심사결과 부적정 또는 재검토로 판정된 사업에 대하여 국고보조금·특별교부세·지방양여금 및 시·도비를 지원하거나 지방채발행의 승인을 하여서는 아니된다. 〈신 설〉	③..... 특별교부세 및 시·도비를 지원하여서는 아니 된다. ④지방자치단체의 장은 제5조에 따른 투자심사결과 적정 또는 조건부추진으로 판정된 사업에 한하여 영 제12조에 따른 지방채발행계획안을 제출할 수 있다.
--	--

23-3. 지방재정투·융자사업심사지침 개정

지방재정투·융자사업심사지침은 앞서 살펴 본 지방재정투·융자심사관련 규정(지방재정법 및 지방재정법시행령, 지방재정투·융자사업심사지침)의 세부적인 사항들을 규정하고 있는 지침으로 실제 업무를 담당하는 실무공무원의 입장에서는 기본적인 업무매뉴얼에 해당되는 것으로 심사대상사업, 구체적인 심사의 종류, 재심사대상사업, 심사제외대상사업 등이 이의 주요내용이 된다.

마찬가지로 지침의 근거가 되는 법령 개정(지방재정법시행령, 지방재정투·융자사업심사지침)에 따라 2006. 3.15 지금까지 활용하여온 2004 지방재정투·융자사업심사지침(2005년은 2004년 지침을 그대로 준용)을 대폭 개정하였다.

(1) 개정배경

지방재정법시행령 전부개정(대통령령 제19226호, 2005.12.30 공포) 및 지방재정투·융자사업심사규칙 일부개정(행정자치부령 제323호, 2006. 3.14 공포)에 따라 시·군·구의 각종 행사성사업에 대한 투·융자심사기준 강화 등 개정사항을 반영.

「지방재정 투·융자사업 심사지침」에서 근거를 둔 각종 법령의 제·개정 및 폐지사항을 반영하고, 기타 심사의 효율성 제고를 위하여 일부 사항을 정비.

(2) 주요내용

① 기초단체 행사성 사업 투자심사기준 강화

- 기초자치단체의 축제 등 행사성사업에 대한 투자심사 강화
 - 투자심사대상 확대(10억원이상 ⇒ 5억원이상)에 따른 심사기관 구분
 - 총사업비 5억원이상 10억원미만 : 시·도 의뢰심사
 - 총사업비 10억원이상 : 중앙심사
- ※ 지방재정투·융자사업심사규칙 개정안 제3조에 반영

② 하반기 투융자심사관련 일정 조정

- 국고보조사업의 통보기한(10.15)을 감안, 하반기 심사시기 조정
 - 투자심사의뢰서 제출
 - 기초자치단체 → 광역자치단체 : 7.31 → 8.10
 - 광역자치단체 → 행정자치부 : 8.20 → 8.31
 - 투자심사 : 10.15까지 → 10.31까지
 - 투자심사결과보고서 제출
 - 기초자치단체 → 광역자치단체 : 11.10 → 11.30
 - 광역자치단체 → 행정자치부 : 11.30 → 12.15
- ※ 지방재정투·융자사업심사규칙 개정안 제4조 및 제7조에 반영

③ 예산편성후 추진중인 사업의 의무적 반려조항 삭제

- 추진중인 사업도 투자심사의뢰가 가능하도록 조치
 - 투자심사결과에 따라 추진하고, 기집행된 금액은 해당 자치단체의 익년도 보통교부세 감액 등 제재조치로 실효성 확보

④ 자치단체 청사 신축사업 투자심사 강화

- 자치단체 청사는 표준설계면적을 초과한 경우 규모축소 의무화
 - 심사결과 조건부추진의 경우 표준설계면적내로 추진토록 명시

- 재검토시에도 재검토된 사유에 구체적으로 표준설계면적을 과도하게 초과하였음을 적시하고, 규모축소후 재상정토록 명시
- 또한, 규모축소를 이행하지 않은 단체에 대하여는
 - 『지방자치단체 청사정비기금』 대여 금지 등 제재조치 확행

⑤ 위치변경 등의 재심사여부 구체화

- 그간 투자심사후 위치변경시 재심사여부 규정 미비로 혼란초래
 - 위치변경에 대한 구체적인 재심사기준 설정 필요
- 〈 위치변경시 재심사여부 기준 〉
 - 일부 위치(구간) 변경
 - 재심사없이 그대로 추진(단, 사업비 증가시는 재심사기준에 따라 처리)
 - ※ 예시 : 도로사업의 일부구간 변경 등
 - 사업장 위치 전체 변경
 - 재심사(사업비 증가와 관계없음)
 - ※ 예시 : 보건소 신축지 변경 등
- 토지보상비 증가로 인한 경우 재심사 제외 확대
 - 당초 투융자심사시 보다 50%미만 범위내로 토지보상비만 증액된 사업의 경우 재심사 제외(※ 50%이상 증액시는 재심사)
 - ※ 현행지침에는 계획수립시 단가산정착오 및 물가변동 또는 사업규모 변동없이 여건변동에 의한 공종이 증가되어 사업비만 증액된 사업은 재심사대상에서 제외

⑥ 투융자심사제외대상사업의 합리적 조정

- 관계부처·지방자치단체로부터 심사제외 건의된 사업중
 - 별도 심의기능이 있는 사업에 한하여 심사제외 확대
- 〈 심사제외 확대·추가사업 〉
 - ▶ 수도권대기환경개선사업
 - (수도권대기환경개선에관한특별법 2003.12.31 제정)
 - 수도권대기환경위원회(법 제11조)에서 기본계획을 수립, 동계획에 따라 저

공해경유자동차보급 등 3개 국고보조(50% 국비지원)

▶ 신활력사업(국가균형발전특별법 2004. 1.16 제정)

→ 관계부처 등의 협의를 거쳐 공동추진단에서 사업계획을 확정, 소요경비 전액 국비지원(20억~30억, 지방비 6억내외 추가투자)

▶ 특정지역개발 추가(지역균형개발및중소기업육성법, 개발촉진지구개발은 기제외)

※ 현행지침상 제외사업인 개발촉진지구개발과 절차 및 심의과정 같음

〈 기존 심사제외사업 명칭변경 〉

· 정주생활권개발사업(문화마을) → 농어촌생활환경정비사업 → 예산서상 사업명을 법령상 사업명칭으로 변경

⑦ 기타 사항

○ 지방양여금법 · 지방예산편성지침 폐지 등을 반영, 용어정비

24. 투·융자심사제도 발전을 위한 과제

지금까지 살펴 본 대로 지방재정투·융자심사제도 또한 변화하는 지방자치여건에 맞게 부단히 제도를 개선하는 노력을 하고 있지만, 아직도 남은 과제 또한 적지 않은 것이 현실이다.

실무적인 측면에서 그 간 투·융자심사제도와 관련하여 지적되어 온 문제점과 개선과제를 크게 4가지 방향에서 살펴보면서 마치고자 한다.

첫째, 현행규정은 투·융자 심사시기를 매년 상반기와 하반기로 나누어 실시하고, 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한해 수시심사 실시(지방재정·투융자사업심사규칙 제4조제2항)하도록 하고 있어 행정자치부에서 담당하고 있는 중앙심사의 경우 정기심사시 건수가 평균 150건 정도로 이며, 방대한 심사량으로 심도있는 심사가 곤란하고 심사의뢰 부터 심사결과 통보시까지 40일이상 소요되는 실정이다.

이로 인해 국비 수시교부사업 등의 신속한 투·융자심사처리에 애로를 겪고 있는 바, 중앙심사 및 시·도심사의 경우 정기심사를 반기별에서 분기별로 확대하는 등 심사회수

확대를 제도화하여야 할 것이다.

둘째, 중앙 및 지방자치단체별로 구성된 투자심사위원회 구성의 경우 아직도 대부분의 경우 공무원이 전체위원에서 차지하는 비율이 30% 수준내외를 차지하고 있고 위촉된 민간위원들도 대학교수가 대부분을 차지하고 있는 실정이다.

이에 따라 지방재정투·융자 의뢰사업의 기술적 분석 등이 취약하고, 타성적 업무처리 관행도 상존하고 있는 바, 지방재정투·융자심사의 책임성을 확보하고 실무검토 기능을 강화하기 위하여 위원임기 만료와 연계하여 심사기관별로 투자사업관련 전문가 그룹 인력 Pool을 마련, 대학교수 등 학계치중에서 탈피, 다양한 업계 등 실무인력을 대폭 보강하여 심사의 전문성을 지속적으로 제고하여야 할 것이다.

셋째, 두 번째 과제인 투자심사위원회와 연관된 과제로 심사위원회 개최의 경우 지금까지 대부분의 경우 전체위원회 개최전에 위원별로 실무검토는 하지만 위원회 심사는 하룻만에 심사를 하는 실정이다.

몇시간에 불과한 전체위원회 개최만으로 방대한 심사의뢰사업을 심도있게 검토하기는 곤란하므로 심사의뢰사업의 업무별 유사성 등을 고려, 4개 내외 분야별로 소위원회를 구성, 심의한 후 전체위원회는 소위결과를 기초로 심사하는 2단계 심사체계를 심사건수가 많은 중앙 및 시·도심사부터 적용하도록 제도개선할 때 심사의 신뢰성이 높아질 수 있을 것이다.

〈 소위원회 분야별 구성안(예시) 〉

- 도로·교통분야
- 청소·환경·상하수도분야
- 지역경제개발 및 주택·지역개발·농수산개발분야
- 문화·체육·청소년·관광 및 행사성사업 등 기타분야

※ 실제 구성은 기관별 실정에 따라 세분화 또는 통합하여 운용 가능

넷째, 그 간 심사의뢰된 사업의 검토와 관련하여 투·융자담당부서에서는 투자심사위원회에 상정하기 전에 실무검토를 하고 있으나, 가장 중요한 국비, 시·도비 등 재원지원 관련 부서의 의견을 체계적으로 검토할 수 있는 시스템이 미흡한 실정이다.

이에 따라 일부사업의 경우 투·융자심사결과가 통보된 이후 재원지원이 계획대로 되지 않아 사업추진이 지연·중단되는 사례도 발생하고 있다. 물론 투·융자심사시점과 실제 사업추진간의 기간차이에 따른 불가피한 부분도 있지만 가능한 투·융자심사시점에서 재원지원여부 등 국고보조 또는 시·도비 지원부서 등 관련부서의 의견을 반드시 반영하도록 의무화하여야 할 것이다.

또한, 기관내부 차원에서도 투·융자심사 소관부서에서 일방적으로 실무검토를 하는 방식에서 탈피, 지역경제·청사·지방채·재정지원 부서 등과 협의할 수 있는 『실무심의회』를 구성, 체계적인 실무검토를 하는 시스템도 조속히 구축하여야 할 것이다. 🍵