

A Study on the Status analysis and Management
Improvement of Investment Projects
in Goyang City

고양시 투자사업 실태 및 관리 개선방안

이 창 균

A Study on the Status analysis and Management Improvement of Investment
Projects in Goyang City

고양시 투자사업 실태 및 관리 개선방안

연구책임자

이창균(고양시정연구원, 시민정책연구부, 초빙선임연구위원)

발행일 2020년 6월 30일

저자 이창균

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-89636-59-3

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

목 차

요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구 목적 및 내용	3
제2절 투자사업 설정 및 분석방법	6
제2장 지방투자사업에 대한 이론적 검토	9
제1절 지방투자사업의 논리 및 체계	11
제2절 외국의 지방투자사업 관리 및 평가	22
제3장 고양시 투자사업 실태 분석	39
제1절 고양시 투자사업 현황 및 실태 분석	41
제2절 고양시 투자사업 관리 실태 분석	72
제4장 고양시 투자사업 관리 개선 방안	93
제1절 기본방향	95
제2절 고양시 종합적 투자사업 추진 및 관리체계 구축	98
제3절 투자사업 관련 제도 보완 및 개선	110
참고문헌	117
Abstract	119

표 목차

[표 1-1] 고양시 투자사업 구분과 분석대상 투자사업 설정	8
[표 1-2] 고양시 투자사업 분석 유형 및 방법	8
[표 2-1] 선행 연구	11
[표 2-2] 사전심사(appraisal)와 사후평가(evaluation)의 비교	19
[표 2-3] 사업평가의 과정	21
[표 2-4] 일본의 사무사업평가표(예시)	23
[표 2-5] 일본의 사업평가제도의 단계별 평가목적	26
[표 2-6] 일본 지방자치단체의 내부통제제도	30
[표 2-7] 주요국의 도로사업 평가방법 유형	36
[표 2-8] 외국의 평가항목 사례	36
[표 2-9] 외국의 도로사업 평가방법 특징	37
[표 3-1] 고양시 재정규모	41
[표 3-2] 고양시 세입 결산액 연도별 추이	42
[표 3-3] 고양시 세출 결산액 연도별 추이	43
[표 3-4] 주요 투자사업 자원별 사업 건수 및 금액	46
[표 3-5] 총 사업비 구간별 주요투자사업 건수	48
[표 3-6] 주요 투자사업 부서별 사업 건수	49
[표 3-7] 주요 투자사업 연도별·자원별 사업 비율	51
[표 3-8] 총 사업비 구간별 주요 투자사업 건수 및 비율	52
[표 3-9] 주요 투자사업 연도별·자원별 사업 금액 및 비율	54
[표 3-10] 주요 투자사업 연도별·부서별 사업 건수 및 비율	54
[표 3-11] 주요 재정사업 기능별 및 연도별 사업 예산	58
[표 3-12] 고양시 재정사업 평가 결과(2015~22018년) : 투자사업	60
[표 3-13] 주요 재정사업 기능별 및 연도별 평가결과	61
[표 3-14] 고양시 과별(기능별) 국·도비 보조 사업수 및 금액(2016년~2018년)	65

[표 3-15] 국도비보조사업 연도별 및 자원구분별 사업수 및 금액 (2억 이상~10억 미만 투자사업)	67
[표 3-16] 국도비보조사업 부서별(기능별) 사업수 및 금액 (2억 이상~10억 미만 투자사업)	68
[표 3-17] 국도비보조사업 연도별 및 자원별 총사업비(2억 이상~10억 미만 투자사업)	69
[표 3-18] 고양시의 중기지방재정계획	74
[표 3-19] 현행 지방투자사업의 금액 및 심사유형	77
[표 3-20] 고양시 투자심사 결과	78
[표 3-21] 고양시 투자심사 사후평가 결과	79
[표 3-22] 고양시 연도별 재정사업 평가 사업수 및 사업예산	80
[표 3-23] 주요 재정사업평가의 평가항목 및 평가지표	81
[표 3-24] 고양시 주요 재정사업평가 2020년 개선 사항	82
[표 3-25] 고양시 공통공시 총괄(2018년 결산)	83
[표 3-26] 고양시 중기재정계획반영 비율	86
[표 3-27] 고양시 정책사업투자비비율	88
[표 3-28] 고양시 투융자심사사업 예산편성비율	89
[표 4-1] 수원시정연구원 재정사업평가 보조지표(사례)	105
[표 4-2] 재정사업 준차판단을 위한 개념적 틀	106
[표 4-3] 사회적 가치(예)	106
[표 4-4] 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향	111

그림 목차

[그림 2-1] 사업평가의 주요 논점	20
[그림 2-2] 일본 공공사업평가에 대한 종합적 흐름도	28
[그림 2-3] 평가목적과 공공사업 사전평가시스템의 구성	29
[그림 2-4] 자치단체가 내부통제를 정비 및 운용하는 경우의 이미지	32
[그림 3-1] 고양시 세입 결산액 연도별 추이	42
[그림 3-2] 고양시 세출 결산액 연도별 추이	43
[그림 3-3] 고양시 투자사업 분석 대상사업 구분	44
[그림 3-4] 주요투자사업 자원별 사업 건수	47
[그림 3-5] 총 사업비 구간별 주요투자사업 건수	48
[그림 3-6] 주요투자사업 연도별·부서별 사업 건수(상위 5개 부서)	50
[그림 3-7] 주요투자사업 연도별·자원별 사업 건수	51
[그림 3-8] 연도별 총 사업비 구간별 주요 투자사업 건수	52
[그림 3-9] 연도별 총 사업비 구간별 주요 투자사업 비율	53
[그림 3-10] 재정사업 평가 결과(2015~2018년) : 투자사업	61
[그림 3-11] 국도비보조사업 연도별 및 자원구간별 사업 수 (2억 이상~10억 미만 투자사업)	67
[그림 3-12] 연도별×자원속성별 총사업비(투자사업)	69
[그림 3-13] 지방자치단체 재정투자사업 추진절차	72
[그림 3-14] 투자심사 단계별 조치사항	76
[그림 3-15] 자치단체별 심사대상 범위	78
[그림 3-16] 고양시 투자심사 결과	79
[그림 3-17] 고양시 투자심사 사후평가 결과	80
[그림 3-18] 고양시 중기재정계획반영 비율 비교	87
[그림 3-19] 고양시 정책사업투자비비율 비교	88
[그림 3-20] 고양시 투융자심사사업 예산편성비율 비교	90
[그림 3-21] 현행 고양시 투자사업 각 단계별 관리체계 부실	92

[그림 4-1] 지방투융자심사제도 발전방안의 기본구상	97
[그림 4-2] 투자사업 이력관리 추진절차	100
[그림 4-3] 통합사업 관리 시스템	101
[그림 4-4] 투자사업 이력관리 시스템 구성도(안)	103
[그림 4-5] 고양시 투자사업 각 단계별 관리 강화 방안(개선안)	109

요 약

1. 연구목적 및 내용

□ 연구 목적

- 현재 자치단체의 투자사업은 사전적 관리제도가 중심을 이루고 있을 뿐, 투자사업에 대한 중간단계의 집행평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 사후적 관리체계는 극히 미약한 실정이다.
- 따라서 본 연구는 고양시의 투자사업 현황, 투자사업 추진 및 관리에 대한 실태를 분석하고 투자사업의 효율적 추진 및 관리를 위한 개선방안을 모색한다.

□ 주요 연구 내용

- 첫째, 투자사업 및 투자심사에 대한 이론과 관련 제도를 검토한다.
- 둘째, 고양시의 투자사업 실태를 분석한다. 최근 5년간 고양시의 주요 투자사업, 재정사업평가 투자사업, 국도비보조사업 등에 대한 추진 현황 및 실태를 분석한다.
- 셋째, 고양시의 투자사업 추진 및 관리 실태분석 그리고 문제점에 대해 검토한다.
- 넷째, 일본의 사업 추진 단계별 평가체계를 검토하고 아울러 주요 선진국의 투자사업 평가사례를 검토한다.
- 다섯째, 고양시 투자사업 관리에 대한 개선방안을 모색한다. 투자사업에 대해 전 단계 관리 및 평가체계 구축을 위하여 기존 투자사업 관련 제도 개선 및 새로운 제도 도입방안을 검토한다.

2. 투자사업 설정 및 분석 방법

□ 분석대상 투자사업 설정

- 고양시에서 현재 투자사업으로 관리 및 평가되고 있거나 투자사업으로 명시 및 구분되어 있는 투자사업을 기초로 고양시의 가능한 모든 투자사업을 포함 하되 2억원 이하의 투자사업은 제외하고 있다.
 - 첫째, [주요 투자사업]을 대상으로 한다. 이는 재정공시에 명시되어 있고 10억원 이상의 자체사업 및 국도비보조사업 추진 현황을 파악할 수 있다.
 - 둘째, 2억원 이상의 고양시 자체사업은 [주요 재정사업평가]제도를 통해서 투자사업 추진 현황을 파악할 수 있다.
 - 셋째, 나머지 2억원 이상 10억원 미만의 고양시 국도비보조 사업에 대한 추진 현황에 대해서는 고양시의 모든 국도비보조사업 중 2억 원 이상 10억 원 미만의 사업을 파악한 후, 그 중 투자사업을 대략적으로 도출하면 고양시의 2억 원 이상 10억원 미만의 국도비보조사업 추진 현황을 파악할 수 있게 된다.
- 이렇게 파악할 경우에 결과적으로 고양시의 거의 대부분의 투자사업은 망라하게 되어 투자사업 실태분석의 자료로 충분한 의의를 가질 수 있다.

□ 분석 방법

- 고양시 투자사업 실태분석은 주로 최근 5년간(2014년-2018년)의 투자사업 결산자료를 활용한다. 분석내용은 고양시 2억 원 이상 투자사업에 대한 5개년 종합 분석(비율 포함)을 한다.
- 연도별 투자사업 건수 및 금액, 투자사업 자원별, 투자사업 기능별 추진상황을 알기 위하여 고양시 부서별(과 단위) 분석을 하고 있다.

3. 지방투자사업에 대한 논리

□ 지방투자사업 정의 및 유형

- 지방투자사업이란 공공투자 중에서 특히 지방자치단체의 재정지출을 통하여 이루어지는 각종 사업을 말한다
 - 첫째, 지방투자사업은 투자사업 추진 주체별로 자체사업, 보조사업, 민간협력사업 등으로 구분할 수 있다.
 - 둘째, 지방투자사업은 투자사업 기능별로 복지부문투자사업, 교통부문투자사업, 관광부문투자사업, 교육부문투자사업 등으로 구분이 가능하다.

□ 자치단체의 적정 공공투자 및 투자심사 논리

- 투자심사는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위한 제도로서, 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성을 심사·분석하는 것이다.

□ 투자사업평가의 주요 논점

- 투자심사는 사전평가, 과정평가, 결과평가 등 투자사업 추진단계별 평가를 하는 것이 중요하다.
- 그리고 투자사업평가는 사업의 적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 영향성(impact), 지속가능성(sustainability) 등 합리적인 분석기법에 근거하여 평가하여야 한다.

□ 일본 및 외국의 투자사업 평가 시사점

- 첫째, 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고를 위해 투자사업을 평가하고 있다. 그리고 일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 또한 일본은 사무사업평가표의 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치 운영하고 있어 향후 사업평가위원회 구성과 관련하여 참고할 수 있다.
- 둘째, 일본과 미국의 경우, 투자사업 전 단계에서 투자사업관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 투자사업의 시작단계부터 운영을 포함한

전 단계에 걸쳐서 체계적인 공공투자사업관리 절차가 확립되어 있다.

- 셋째, 투자사업평가에 의한 예산연계 등 사후관리가 중시되고 있다는 점을 들 수 있다.

4. 고양시 투자사업 실태 분석 결과

□ 투자사업분석 유형1의 [주요 투자사업]의 분석결과

- 고양시가 추진하고 있는 10억원 이상의 주요 투자사업의 건수 대부분은 고양시 시비가 들어가고 국도비 보조는 받더라도 투자사업 건수에 비해 사업비 비율은 매우 낮아 매년 고양시의 주요 투자사업으로 인한 재정부담은 높은 것으로 나타나고 있다.
- 매년 시비부담은 평균 92% 수준을 보이고 있고 전액 자체예산 투자사업도 2014년 33%에서 2018년 62%로 매년 높아지고 있고 평균적으로 43% 수준으로 고양시 재정부담을 안고 있는 상황이라 할 수 있다. 고양시의 한정된 재정상황에서 투자사업의 관리가 보다 강화되어야 할 요인이며 투자사업 추진에 있어 시비부담을 줄이고 보다 국도비보조사업비의 확충을 고려해야 할 과제를 보여주고 있다고 할 수 있다.
- 그리고 투자사업은 공사과에 압도적으로 집중되어 있고, 녹지환경과, 도로정책과, 하수행정과 순으로 집중되어 있다. 주로 생활SOC사업이 많이 추진되고 있는 것으로 나타나고 있다.

□ 투자사업분석 유형2의 [주요 재정사업평가]의 투자사업 분석 결과

- 투자사업예산이 2015년 170억원에서 2018년 560억원으로 매년 지속적으로 증가하고 있다. 그리고 공사과, 철도교통과 등 SOC사업이 중심을 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.
- 주요 재정사업평가에서 추진하는 고양시 자체 투자사업은 고양시에서 추진하고 있는 투자사업 중에서 고양시가 직접 평가하여 관리하는 투자사업이라는 의미는 매

우 크다.

- 그러나 4년 동안의 주요 재정사업에 대한 평가 결과를 보면, 90% 이상이 우수 평가결과를 보이고 있어 투자사업 평가에 대한 효용성 및 실효성이 문제가 되고 있다. 따라서 투자사업 평가결과를 예산과 연계하는 본래의 의도를 적용할 수 있도록 재정사업평가체계를 개선할 필요가 있다.

□ 투자사업분석 유형3의 [국도비보조사업]중 2억원이상 10억원 미만의 투자사업 분석 결과

- 매년 700개 사업에 7,000억원 정도의 금액이 소요되었고 이 중 사업건수로 보면, 2018년 기준으로 보건소가 133건, 농업기술센터 109건, 가정복지과 100건 순으로 국도비보조사업이 추진되었다.
- 금액기준으로는 가정복지과 2,647억원, 아동청소년과 2,064억원, 장애인복지과 558억원 등으로 대부분 보건복지관련 국도비보조사업으로 나타나고 있다.
- 한편, 고양시 2억원 이상 10억원 미만의 국도비보조사업중 투자사업에 대한 재원별 분석결과를 보면, 2016년 기준으로 총 202억원중 국비가 53억원, 도비가 41억원, 고양시 시비가 108억원으로 절반 이상을 부담하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 국도비보조사업임에도 불구하고 국비 및 도비를 합쳐도 50% 미만의 보조만 이루어지고 있다는 것을 나타내고 있다.

□ 분석결과 종합

- 고양시는 세입이 증가하고 있으나 상대적으로 세출은 더욱 증가하고 있는 상황에서 고양시의 투자사업은 매년 늘어나고 있다. 문제는 이들 투자사업에 대한 재원을 고양시가 대부분 부담하고 있는 것으로 나타나고 있어 현행 추세대로 계속해서 투자사업이 이루어진다면 고양시의 재정부담 및 재정압박 우려가 예상된다.
- 고양시는 매년 평균 3천억원의 투자사업이 추진되고 있는데 이는 고양시 총예산의 18%에 해당되고 점차 투자금액과 건수가 증가하는 것으로 나타나고 있어 투자사업에 대한 합리적이고 효율적인 관리가 보다 강화되어야 하는 상황이라 할 수 있다.

- 종합적으로 볼 때, 고양시는 투자사업을 추진하는데 있어서 보다 자원조달 상황을 사전에 더욱 면밀히 검토하고 또한 투자사업비의 적정성도 검토할 필요성이 있으며 이를 위해서는 고양시는 전반적으로 투자사업에 대한 계획 및 집행, 사후관리를 체계적으로 시스템을 구축하여 대응할 필요가 있다.

5. 고양시 투자사업 관리실태 분석 결과

□ 투자사업 집행단계 및 사후단계 평가·관리체계 부실

- 모든 자치단체와 마찬가지로 고양시는 지방투자사업에 대해 종합적으로 평가하는 체계가 구축되지 않아 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미약하다고 할 수 있다.
 - 첫째, 투자사업의 계획단계에서는 자체사업인 경우는 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도, 경기도 심사, 중앙투자심사, 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(리맥)의 타당성조사 등의 제도가 연계되어 있어 투자사업의 계획단계에서의 관리는 비교적 양호하다고 할 수 있다.
 - 둘째, 그러나 투자사업 집행단계에 오면 자체사업이든 국도비보조사업이든 평가 및 관리체계가 없고 이 단계에서는 투자사업이 거의 관리되지 않고 있다는 문제를 안고 있다.
 - 셋째, 사후관리 단계에서는 자체사업은 주요 재정사업평가제도에 의해 2억원 이상의 투자사업에 대해서는 직접 평가하고 결과를 예산과 연계하고 있지만 현행 대로라면 피드백 효과는 거의 없는 실정이다. 국도비보조사업의 경우는 관리할 수 있는 제도나 시스템이 없어 거의 관리되지 않고 있다.
- 따라서 향후 고양시 모든 투자사업이 계획단계, 집행단계, 사후관리 등 각 단계별로 전 단계에서 종합적이고 체계적으로 관리될 수 있는 시스템의 구축이 무엇보다 중요하다.

□ 투자사업관리 조직의 부재

- 고양시의 경우도 투자사업에 대한 종합적이고 체계적인 관리를 위한 조직이 없는 것으로 조사되었다. 투자사업은 해당 부서에서 사업별로 관리는 하되 평가 등은 이루어지지 않고 있고 예산부서에서는 주요 재정사업평가 등 업무상 연계되어 있는 투자사업은 관리되고 있다.
- 투자심사의 형식적 운용, 사후관리 미흡, 타당성조사 부실 운용 등 앞에서 열거한 주요 현안들의 기저에는 전담조직의 부재가 자리잡고 있다 해도 과언이 아니다.
- 그러나 광역자치단체의 경우는 최근 산하 연구원에 공공투자관리센터를 설치하여 투자사업에 대한 타당성조사 및 관리를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 어떤 형태이든 투자사업을 종합적으로 전담하는 조직이 반드시 필요하다.

□ 고양시 투자사업 관련 재정분석 결과

- 고양시 투자사업과 관련한 실태를 행정안전부의 재정분석 결과를 가지고 파악해 볼 수 있다.
 - 첫째, 중기지방재정계획반영 비율에서는 고양시는 2016년부터 2018년 동안 기준으로는 100만 이상 동종 자치단체 및 시평균 보다도 계획성이 매우 높은 수준으로 나타나고 있다.
 - 둘째, 정책사업투자비 비율에서는 고양시는 30% 수준으로 동종 자치단체 보다는 낮고 시 평균보다도 매우 낮은 수준을 보이고 있어 경상경비를 줄이고 정책투자사업비 비율을 높여가는 것이 필요하다.
 - 셋째, 투융자심사사업 예산편성비율에서는 고양시가 낮은 수준을 보이고 있고 특히 연도간 비율이 매우 심한 격차를 보이고 있기 때문에 투자사업에 있어서 계획성 및 투자사업 심사가 보다 철저하게 이루어져야 함을 보이고 있다.

6. 고양시 투자사업 관리 개선 방안

□ 기본방향

- 고양시 투자사업의 종합적 관리체계 구축을 위한 기본방향은 다음과 같다.
 - 첫째, 가능한 모든 투자사업에 대해 계획단계, 집행단계, 사후관리 단계 등 추진과정 전 단계에서 관리될 수 있도록 종합적인 체계를 구축하는 것이 바람직하다.
 - 둘째, 투자사업의 종합적 관리를 위한 전담조직을 두어 체계적으로 관리하는 것이 바람직하다.
 - 셋째, 투자사업 전 단계에서 고르게 관리되기 위해서는 기존의 제도를 개선함과 아울러 새로운 제도의 도입을 추가하여 보완하는 것으로 한다.
- 이렇게 함으로써 하나의 지방투자사업이 투자사업 전 단계에 걸쳐 보다 체계적으로 관리되고 평가될 수 있도록 하자는 것이다.

□ 고양시 종합적 투자사업 추진 및 관리체계 구축

- 고양 투자사업이력관리시스템(가칭) 도입 및 구축(안)
 - 고양시의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능하도록 투자사업 이력관리시스템을 구축한다. 즉, 고양시에 투자사업 이력관리제도를 도입하고, 투자사업 이력관리시스템이라는 전산정보시스템을 구축할 필요가 있다.
 - 즉, 투자사업에 대해 사전관리, 집행과정 관리, 사후관리 등 모든 단계에서 합리적으로 평가하고 체크함으로써 투자사업에 대한 미흡한 점, 보완사항, 향후 추진방향 등이 명확히 드러나도록 설계한다.
 - 투자사업에 대한 종합적인 이력관리는 사업에 대한 사전·사후 평가 및 향후 사업에 대한 전략계획 수립 등 환류 기능을 갖는 시스템이라 할 수 있다.

○ 투자사업관리 전담조직 구성: 고양시정연구원 활용

- 현재 각 광역자치단체에서는 산하 연구원에 투자사업관리센터를 설치하여 해당 자치단체의 투자사업타당성조사에 대응하면서 투자사업을 관리하고 있다.
- 따라서 고양시의 경우도 인구 100만 이상의 대도시로서 고양시정연구원을 설립 운영하고 있기 때문에 고양시의 투자사업 관리 및 투자사업에 대한 타당성조사 등 역할을 할 수 있도록 고양시정연구원에 전담조직을 두는 것을 고려할 수 있다.
- 즉, 고양시정연구원에 투자사업관리센터를 설치하고 투자사업이력관리시스템을 구축하여 투자사업을 관리함과 아울러 고양시 투자사업에 대한 타당성조사 업무를 함께 전담하도록 하여 고양시 투자사업에 대한 종합적인 관리 및 데이터를 관리하도록 한다. 아울러 제도 도입 및 운영 사항에 대한 조례를 제정한다.

○ 주요 재정사업평가제도 확대운영 및 개선(국도비보조사업 포함)

- 첫째, 현행 주요 재정사업평가제도는 투자사업은 2억원 이상 자체사업으로 되어 있는 평가대상을 확대하여 국도비보조 투자사업도 포함하여 보다 많은 고양시 투자사업이 평가되고 관리하는 것이 바람직하다.
- 둘째, 사업의 존치여부를 판단할 수 있는 중요한 기준을 다양하게 포함하여야 할 것이다. 이를 위해서는 투자사업 판단에 대한 틀을 구성하고 사회적 가치를 포함하는 등 평가기준을 보완하여 사업의 존치여부를 판단할 수 있도록 고려할 필요가 있다.

○ 평가결과 이행점검기제 도입(피드백 기능 강화)

- 재정사업평가의 시행목적은 평가결과를 재정운용에 반영하기 위함이기 때문에 평가결과는 익년도 예산에 반영되어야 한다.
- 평가결과와 예산편성을 연계하기 위해서는 우선 평가결과가 우수, 보통, 미흡으로 일정 수준 분배되는 평가방법으로 개선해야 한다. 그리고 보다 강력한 조치로 평가결과와 예산액의 “자동연동제”를 도입하여 운영한다.

□ 투자사업 전 단계 평가·관리체계 구축

○ 고양시 투자사업 전 단계(계획단계, 집행단계, 사후관리)에서 투자사업이 고르게 평가되고 관리되는 것이 중요하다. 고양시투자사업이력관리시스템 구축방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 첫째, 계획단계는 기존의 제도를 활용하고 아울러 새롭게 구축되는 투자사업이력관리시스템에 의해 피드백과정에서 관리가 보완될 수 있다.
- 둘째, 집행단계에서의 전무한 관리체계는 투자사업이력관리시스템을 도입하여 활용하면 집행단계의 다양한 내용이 종합적으로 관리될 수 있다. 자체사업이든 국도비보조사업이든 모든 고양시 투자사업이 추진되는 상황을 동시시스템에서 관리할 수 있다. 이와 아울러 현재의 주요 재정사업평가제도를 확대하는 제도개선을 통하여 고양시 자체사업뿐만 아니라 국도비보조사업도 포함하여 관리하게 되면 고양시의 자체사업 및 국도비보조사업까지도 집행단계에서 효율적인 관리가 가능하다.
- 셋째, 사후관리단계에서도 투자사업이력관리시스템의 도입을 통하여 사후관리 및 피드백 역할을 강화할 수 있다. 아울러 주요 재정사업평가제도의 평가방법을 개선하여 사후관리 및 피드백 기능을 강화할 수 있다.
- 넷째, 이외에도 이미 제시한 투자사업 전담조직 신설, 후술하는 투자사업 단계별 매뉴얼 개발 및 외부감사제도 도입 등을 통해서 투자사업관리를 보완하게 되면 고양시 투자사업은 적극적으로 평가되고 관리되어 효율적인 투자사업 추진이 가능하게 된다.

□ 투자사업 관련 제도 보완 및 개선

○ 재정운영 사례별 및 단계별 대응 매뉴얼 개발 보급

- 투자사업과 관련하여 각종 재정관리제도가 마련되어 있음에도 불구하고 현실적으로 투자사업은 재정운영 과정에 있어서 다양한 유형의 비효율성이 나타나고 있다.

- 따라서 투자사업 추진하는 단계별로 비효율성 유형을 정리하여 대응메뉴얼을 개발하여 대응할 필요가 있다. 동시에 투자사업이력관리시스템에서 포함하여 관리할 필요가 있다.

○ 고양시 재정운영의 견제장치 강화

- 첫째, 외부감사제도 도입을 들 수 있다. 외부의 전문가를 감사에 참여하는 고양시 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정운영에 대한 자율적 감시 및 관리시스템을 강화하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고함과 아울러 투자사업 효율적 관리를 포함하여 재정운영의 합리성과 건전성을 제고할 필요성이 있다.
- 둘째, 주민참여 활성화를 들 수 있다. 이를 위하여 시민참여위원회 구성 및 운영을 고려할 필요가 있다. 아울러 사업을 집행하는 과정에서 지역주민들이 일정한 요건을 갖추어 해당 사업의 종단을 요구하는 사업종단요구제의 도입을 고려할 수 있다.

○ 사업평가 결과의 예산연계 및 공개 강화

- 첫째, 고양시 지방투자사업에 대한 각 단계별 평가결과가 투자사업을 추진하는 과정에서 반영되지 않으면 평가가 무의미하며, 또한 지속적인 사업의 경우에도 추후 예산편성 등 예산배분 및 재정운영에 피드백되지 않으면 아무런 의미가 없게 된다. 따라서 투자사업 평가결과가 구체적으로 반영되어 투자사업에 대한 효율성과 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과가 반영되어 지속적인 피드백이 이루어지는 체계를 구축할 필요성이 있다.
- 둘째, 고양시 지방투자사업에 대한 평가결과 공개를 강화해야 한다. 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 고양시가 새로이 구축할 필요가 있는 투자사업이력관리시스템에 있는 내용을 근거로 투자사업평가에 대한 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 구축할 필요성이 있다.

제 1 장 서론

제1절 연구 목적 및 내용

제2절 투자사업 설정 및 분석방법

제절 연구 목적 및 내용

1. 연구배경 및 목적

지방자치단체의 공공투자사업은 지방자치 실시 이후 사업 수 및 금액 등 양적 측면에서 계속 팽창할 뿐만 아니라 사업내용이 전문지식을 갖지 않으면 관리하기 힘들 정도로 복잡 다기화 되고 있다. 이에 따라 투자사업을 종합적이고 체계적으로 관리·평가하지 않으면 투자사업의 효율적 추진이 매우 어려워지게 되어 예산낭비 및 불합리한 재정운동을 초래하게 된다.

특히 고양시는 인구 및 예산규모가 크게 증가하고 있고, 또한 향후 대도시에 대한 특례시 도입에 따른 재정규모의 증가 및 재정자율성의 확대가 예상되고 있고 투자사업도 크게 증가가 예상되고 있다. 이에 대응하기 위하여 재정운영의 비효율성 및 낭비요인을 억제하고 합리적이고 건전한 재정운영에 대응할 필요가 있다.

지방자치단체의 재정운영에서 비효율성은 투자사업에서 많이 발생하고 금액도 매우 크다. 왜냐하면 자치단체의 투자사업은 자체사업, 보조사업 등 재정에 많은 비중을 차지하며 건수도 많다. 자치단체의 비효율적 투자사업이 발생하고 있는 이유 중의 하나는 투자사업을 추진하는 과정에서 자치단체가 스스로 투자사업을 관리하고 평가하는 체계가 미약하다는 데 있다.

고양시를 포함하여 현재 지방투자사업에 대한 평가는 사전적 평가제도가 그 중심을 이루고 있다. 즉, 투자사업이 예산에 편성되어 시작된 이후에는 별다른 평가나 피드백을 받지 않고 사업이 추진되고 완료된다. 그런데 사전평가제도라 할 수 있는 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사 등의 제도들은 투자사업을 관리하는 데는 한계가 있다. 비록 투자사업에 대해 철저히 사전에 검토를 하였다고 하더라도 투자사업이 추

진되는 과정에서 환경변화 등에 의해 투자사업의 변경 및 장애가 발생하기 때문에 투자 사업을 추진하는 과정이나 단계별로 점검 및 평가를 통한 체계적인 관리가 필요하다.

이렇게 볼 때, 현재 자치단체의 투자사업은 사전적 관리제도가 중심을 이루고 있을 뿐, 투자사업에 대한 중간단계의 집행평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 사후적 관리체계는 극히 미약한 실정이다. 투자사업에 대한 사후적 관리로서 주요재정사업평가, 성과관리 등을 통한 제한적인 관리가 이루어지고 있으나, 사전적 관리 및 사후적 관리를 포괄하는 체계적이고 종합적인 관리체계가 구축되지 못하고 있어 이에 대한 대책마련이 시급하다고 하겠다.

고양시의 경우도 투자사업에 대해 집행단계 및 사후단계 관리 미흡 등 투자사업의 효율적 추진을 위한 종합적인 관리체계가 구축되어 있지 않고 있다. 투자사업의 전 단계에 걸쳐 세부적이고 구체적인 관리가 미흡한 결과, 고양시의 많은 투자사업이 관리 및 평가되지 않는 공백이 발견되고 있다. 아울러 평가결과도 실효성이 미흡하기 때문에 익년도 예산반영 및 재정운영 환류도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다. 투자사업의 효율적 추진 및 관리는 고양시 재정운영의 성패를 좌우하는 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 고양시의 투자사업 현황, 투자사업 추진 및 관리에 대한 실태를 분석하고 투자사업의 효율적 추진 및 관리를 위한 개선방안을 모색한다. 고양시의 합리적 재정운영을 보다 유인할 수 있는 핵심사항인 투자사업을 효율적으로 추진하고 관리하기 위한 새로운 투자사업관리시스템을 구축함과 아울러 기존 투자사업 평가제도의 개선 등 새로운 방안을 모색하고자 한다.

2. 주요 연구 내용

자치단체의 투자사업이 지속적으로 늘어나고 있는 상황에서 투자사업에 대한 합리적이고 체계적인 관리가 미흡한 실정이어서 자치단체의 투자사업이 비효율적이고 예산낭비를 초래하는 사례가 발생하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 투자사업에 대해서 계획단계, 집행단계, 사후관리 등 전 단계에서 빠짐없이 관리되어야 한다. 이러한 측면에서

본 연구는 고양시의 투자사업 관리 개선방안을 모색하고 있으며 주요 내용으로는 다음과 같다.

첫째, 투자사업 및 투자심사에 대한 이론 및 관련 제도를 검토한다. 투자사업에 대한 일반적 이론 검토와 아울러 투자사업 주요 논점 및 평가에 대해 검토한다.

둘째, 고양시의 투자사업 실태를 분석한다. 최근 5년간 고양시의 주요 투자사업, 재정사업평가 투자사업, 국도비보조사업 등에 대한 추진 현황 및 실태를 분석한다. 이들 투자사업에 대한 고양시 부서별 및 연도별 추진 실태, 투자사업 건수 및 금액 등을 분석한다. 아울러 행정안전부의 재정진단 결과에 나타난 고양시 투자사업 관련 재정운영 상황을 검토한다.

셋째, 고양시의 투자사업 추진 및 관리 현황 그리고 문제점에 대해 검토한다. 투자사업 관리 체계 검토와 아울러 현재 투자사업을 추진하는데 있어서 관련되어 있는 지방재정제도인 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사제도, 주요 재정사업평가제도 등에 대해 검토한다.

넷째, 외국 자치단체의 투자사업 관리 및 평가제도에 대해 검토한다. 일본의 사무사업평가시스템 및 투자사업 추진 단계별 평가체계를 검토하고 아울러 주요 선진국의 투자사업 평가사례를 검토한다.

다섯째, 고양시 투자사업 관리에 대한 개선방안을 모색한다. 투자사업에 대해 전 단계 관리 및 평가체계 구축을 위하여 기존 투자사업 관련 제도 개선 및 새로운 제도 도입 방안을 검토한다. 이를 위하여 고양시 투자사업이력관리시스템 도입 및 구축과 투자사업 전담부서 설치에 대해 검토한다. 또한 현재 실시되고 있는 주요 재정사업평가 시스템에 대해서 평가대상 사업 확대 등 개선방안을 검토한다. 그리고 투자사업 관리 강화를 위하여 주민참여 강화 및 외부감사제도 도입 등 고양시 자체적인 재정운영 견제체계를 강화하는 방안을 검토한다.

제2절 투자사업 설정 및 분석 방법

1. 분석대상 투자사업 설정

자치단체의 투자사업은 유형도 다양하고 아울러 투자사업이 추진되어 완결되기까지는 사업금액, 사업기간 등 변화가 발생한다. 지방투자사업은 사업의 유형, 사업의 추진단계, 사업의 자원 등 투자사업의 성격 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있으므로 지방투자사업에 대해 추진부터 종료까지 종합적이면서 체계적으로 관리되어야 투자사업의 예산 낭비 및 비효율성을 억제할 수 있다.

본 연구에서의 투자사업의 범위는 다음과 같이 설정하고 있다. 고양시에서 중앙투자심사 및 경기도투자심사, 고양시 자체심사를 거쳐 추진한 투자사업을 대상으로 하고 있다. 즉, 고양시 자체사업 및 국도비보조사업중 투자사업을 대상으로 하고, 민간투자사업과 행사성 사업은 제외한다.

그런데 사업에 따라서는 투자사업인지 아닌지에 대한 구분이 애매한 경우가 많기 때문에 고양시의 모든 투자사업을 전부 파악하기는 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 본 연구에서 지방투자사업에 대한 정의를 내리고 있지만, 이 개념 하에 실제 단위사업별로 투자사업을 명확하게 구분하기는 쉽지 않다.

따라서 고양시에서 현재 투자사업으로 관리 및 평가되고 있거나 투자사업으로 명시 및 구분되어 있는 투자사업을 기초로 가능한 고양시의 모든 투자사업을 포함하되 2억원 이하의 투자사업은 제외하고 있다. 투자사업으로 2억원 이하는 간단한 사업이며 금액이 매우 낮아 분석대상에서 제외한다.

이와 같은 근거에 의해서 본 연구의 대상이 되는 고양시 투자사업에 대해 고양시가 현재 투자사업이라는 이름하에 구분하여 관리하거나 명시하고 있는 구분방법을 기초로 하여 고양시 투자사업 분석 대상사업을 구분하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대략 10억원 이상의 자체사업 및 국도비보조사업에 대해서는 고양시는 [주

요 투자사업]으로써 재정공시 항목에 넣어 공시하면서 별도로 나타내어 관리하고 있다. 이를 근거로 하면 고양시에서 추진되고 있는 10억원 이상의 투자사업은 자체사업이든 국도비보조사업이든 대부분 포함될 수 있다. 따라서 고양시에서 관리되고 있는 [주요 투자사업] 현황을 보면, 10억원 이상의 자체사업 및 국도비보조사업 추진 현황을 파악할 수 있다.

둘째, 고양시의 2억 원 이상의 자체사업에 한해 [주요 재정사업평가]제도에 의해 투자사업을 매년 평가하고 있다. 이는 기초 및 광역으로 구분하여 전국적으로 동일한데, 기초자치단체의 경우는 2억원 이상의 투자사업이 평가대상이 된다. 따라서 2억원 이상의 고양시 자체사업은 [주요 재정사업평가]제도를 통해서 투자사업 추진 현황을 파악할 수 있다.

셋째, 그러면 고양시에서 추진되고 있는 나머지 2억원 이상 10억원 미만의 고양시 국도비보조 사업에 대한 추진 현황이 빠지게 된다. 이를 위하여 고양시의 모든 국도비보조사업 중 2억 원 이상 10억 원 미만의 사업을 파악한 후, 그 중 투자사업을 대략적으로 도출하면 고양시의 2억 원 이상 10억원 미만의 국도비보조사업 추진 현황을 파악할 수 있게 된다. 이렇게 파악할 경우에 결과적으로 고양시의 거의 대부분의 투자사업은 망라되어 투자사업 실태분석의 자료로 충분한 의의를 가질 수 있다.

이상과 같이 고양시 투자사업의 분류에 의해 고양시 투자사업 분석 대상사업을 구분하여 제시하면 다음과 같다.

[표 1-1] 고양시 투자사업 구분과 분석대상 투자사업 설정

투자사업 구분	투자사업 대상 및 범위
주요 투자사업 (투자사업 구분1)	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 투자사업중 10억 원 이상 국도비보조사업 및 자체사업 추진 상황
주요 재정사업평가 (투자사업 구분2)	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 2억 원 이상 투자사업중 자체사업 추진 상황
국도비보조사업 (투자사업 구분3)	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 모든 국도비보조사업중 2억 원 이상 10억 원 미만의 국도비보조사업 추진 상황

2. 분석 방법

고양시 투자사업 실태분석은 주로 최근 5년간(2014년-2018년)의 투자사업 결산자료를 활용한다. 분석내용은 고양시 2억 원 이상 투자사업에 대한 5개년 종합 분석(비율 포함)을 한다. 그리고 연도별 투자사업 건수 및 금액, 투자사업 재원별, 투자사업 기능별 추진상황을 알기 위하여 고양시 부서별(과 단위)로 분석을 하고 있다.

[표 1-2] 고양시 투자사업 분석 유형 및 방법

투자사업 분석 유형	분석 방법
투자사업 건수 및 금액 분석	<ul style="list-style-type: none"> 연도별 및 비율 분석 투자사업의 건수 및 금액
투자사업 재원별 분석	<ul style="list-style-type: none"> 연도별 및 비율 분석 국도비보조사업(사비부담 포함), 전액 자체사업 등
투자사업 부서별(기능별) 분석	<ul style="list-style-type: none"> 연도별 및 비율 분석 고양시 과 단위별(기능별) 추진 투자사업
각 유형별 총괄	<ul style="list-style-type: none"> 건수 및 금액별 분석 재원별 분석 고양시 과 단위별(기능별) 분석

제 2 장

지방투자사업에 대한 이론적 검토

제1절 지방투자사업의 논리 및 체계

제2절 외국의 지방투자사업 관리 및 평가

제절 지방투자사업의 논리 및 체계

1. 지방투자사업 관련 선행연구

지방투자사업과 관련된 연구는 대체로 2000년대 초부터 활발히 진행되어 현재까지도 지속적으로 연구가 이루어지고 있다. 연구내용은 투자심사제도 개선, 투자심사관리 개선, 심사기법, 타당성조사 방법 등을 주요 내용으로 하고 있다. 최근에는 지방투자사업에 대한 이력관리시스템에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 것으로 나타나고 있다.

투자심사와 관련된 연구는 학문적 관점에서의 투자심사 기법 연구도 있지만 대체로 투자심사제도 및 관리방법 개선을 위한 연구가 많다(강대식, 2012). 지금까지의 선행연구는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

[표 2-1] 선행 연구

연구자	주요 연구 내용
이창균 외 (2002)/ 이창균 외 (2006)/ 이창균 외 (2007)/ 이창균 (2009)/ 이창균 외 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 건전 지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안
	<ul style="list-style-type: none"> 여행비용법, 해도닉가격, 가상가치법, 순현재가치, 내부수익률, 회수기간, 수익성지수, 자본회수율, 비용손익분기분석, 현금흐름분석 경제기반모형, 변이할당모형, 투입산출모형, 사회계정행렬모형, 연산일반균형모형, 위험도분석, 몬테칼로 시뮬레이션 분석, 델파이기법(비계량)
	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안
	<ul style="list-style-type: none"> 투자비용 자원 산정방법 연구
	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업의 효율적 추진방안
	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업의 효율적 추진을 위한

연구자	주요 연구 내용	
	지방투융자심사제도 발전방안	
송우경(2003)	투자심사의 개선방향 연구	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사의 기능 축소, 지방정부 변수고려 차등접근, 재정관리 측면에서 성과관리측면으로 전환, 경제성분석위주 심사에서 정책프로그램별 심사로 전환필요
전형원(2005)	투자심사의 제도개선 연구	<ul style="list-style-type: none"> 전라북도 기초자치단체를 중심으로 투자심사제도의 운영 실태를 분석, 투자심사 공무원의 전문성제고 및 직위분류제 실시, 투자심사위원의 자격제한, 투자심사평가기준표 마련 등의 개선방안 제시
이성근 외 (2006)	투자심사 대상 사업의 유형화 및 가중치산정	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 사업의 유형을 지속가능성과 적정성을 기준으로 균형성, 혁신성, 형평성, 효율성으로 유형화하고, 평가기준에 따라 가중치 산정
유홍수 (2006)	투자심사 제도의 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 투자사업에 대한 사전타당성 분석제도의 도입 및 투자심사의 객관성확보를 위해 투자심사심의위원회의 신설 필요 대규모사업 사전타당성분석, 수익성사업과 비수익성 사업으로 구분 배점방식 차등화
김현상(2009)	투자심사 기준 설정 연구	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사의 기준을 충청남도를 중심으로 심사기준 설정 연구 사업별 분야별 가중치 설정, 비용편익분석 및 할인율의 세분화 사업별 연평균 유지관리비 비율조정 필요주장
박병희 외 (2011)/ 박병희 (2019)	지방재정투자심사제도 개선방안 지방재정투자심사제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 제외사업 비중을 낮추고 의뢰심사 비중을 상향 투자심사 대상사업 검토 투자심사위원회 운영 문제점 타 지방재정제도와의 연계 강화
여동규(2018)	지방재정투자사업의 이력관리 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 행안부의 중점관리 사업에 대한 이력관리제도의 개선
임성일(2019)	지방투자사업 타당성 분석 및 투자심사제도와 사회적 가치의 연계	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업 평가에 있어서 사회적 가치 평가기준 검토
심희철 외 (2019)	지방투자사업의 평가체계 구축을 위한 계층구조도 설정에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업에 대한 유형화 지방투자사업 평가지표 및 가중치 부여 투자사업에 대한 사업성 분석
김남주(2020)	지방재정투자사업 타당성 조사 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업에 대한 타당성조사 기법 개선방안 검토

<자료> 강대식, "지방재정투자사업 심사의 실효성 연구", 2012. 연구자 재구성

2. 지방투자사업의 정의 및 범위

1) 지방투자사업에 대한 개념 정의

자치단체의 사업은 공공투자로서 민간투자(private investment)와는 다르다. 공공투자(public investment)란 주로 국가나 지방자치단체 등 행정주체가 공공목적을 달성하기 위하여 조세 등을 재원으로 하여 경비를 지출하고 재화와 용역을 생산하는 것이다. 특히 공공투자는 급부에 대하여 등가의 반대급부가 이루어지지 않으며, 사회전체적인 필요성에 의해 수급이 이루어지는 특징을 지닌다(이창균 외, 2007).

공공투자사업이란 국가의 통치권에 기초하여 조달되는 재원(통합재정) 또는 소위 ‘납세자의 돈(taxpayer's money)’을 사용하여 시행하는 투자사업 일체로서 정의할 수 있다(김재형, 2000). 따라서 납세자의 돈을 사용하는 제반 기관들이 수행하는 투자사업은 모두 공공투자사업이라 할 수 있는데 여기에는 중앙정부, 지방정부, 각종 투자기관 및 산하기관들이 모두 포함된다. 이 중 특히, 지방투자사업이란 지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태·형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업을 말한다¹⁾.

이렇게 볼 때, 지방투자사업이란 공공투자 중에서 특히 지방자치단체의 재정지출을 통하여 이루어지는 각종 사업을 말한다(이창균 외, 2005). 즉, 본 연구의 지방투자사업은 지방재정투자사업 심사지침에서 정하고 있는 지방투자사업을 대상으로 하고 있으며, 자치단체가 지역개발을 촉진하고 지역 활성화를 도모하기 위해 추진하는 지역단위의 개발사업으로 공공 및 민간부문이 추진주체가 되는 사업을 주된 대상으로 하고 있다. 또한 자치단체의 예산편성기준 상 정책사업 중에서 소비성 사업을 제외한 투자적 성격의 세부 사업들이 지방투자사업에 포함된다.

¹⁾ 행정안전부, 『지방투자사업 지침 및 타당성조사 매뉴얼』, 2019.

지방자치단체의 각종 투자사업 지출은 지속적으로 증가하고 있으며, 이미 높아진 투자지출수준은 감소하지 않는 경우가 많은 것을 볼 수 있다. 이에 따라 투자의 효율성 제고를 위하여 투자사업의 선별과 우선순위 결정 및 투자사업 관리 체계의 강화가 필요하다고 할 수 있다.

2) 지방투자사업의 범위 및 유형

지방투자사업은 자치단체가 실시하는 거의 모든 재정투자사업이 포함되고 있으며, 특히 본 연구내용과 관련하여 투자사업을 두 가지 방식으로 유형을 구분하는 것이 가능하다. 첫째, 지방투자사업은 투자사업 추진 주체별로 자체사업, 보조사업, 민간협력사업 등으로 구분할 수 있다. 둘째, 지방투자사업은 투자사업 기능별로 복지부문투자사업, 교통부문투자사업, 관광부문투자사업, 교육부문투자사업 등으로 구분이 가능하다.

협의의 지방투자사업은 일반회계와 기타특별회계, 기금의 투자사업을 말하며 독립채산방식이라 해도 사업의 주체가 자치단체이면 공기업특별회계도 포함된다. 광의의 지방투자사업은 지방공사 및 지방공단의 투자사업까지 포괄할 수 있다. 물론 공공부문의 개념, 범위에 대해서는 논쟁의 여지가 있고, 이런 관점에서 지방공사 및 지방공단의 투자사업을 포괄적 의미의 지방투자사업에 포함해야 하는지 여부는 이론이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 지방공사 및 지방공단의 상당수 투자사업이 자치단체의 위탁사업이나 강권에 의해서 추진되며, 부실사업으로 전락하거나 채무불이행이 발생할 경우에는 최종적인 재정부담이 자치단체에 귀착된다는 점에서 지방투자사업으로 간주할 수도 있다²⁾.

2) 한편으로 공공성의 정도와 자본재나 소비재에 따라 지방투자사업을 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 지역의 특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 가치재(merit goods)가 있는데, 여기에는 일반행정, 치안, 경찰, 교육, 소방 및 보건행정서비스 등이 해당한다. 둘째, 주민의 일상생활과 직결되는 준공공재로서 상하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 도립병원 등을 들 수 있다. 셋째, 지방산업 및 경제개발과 관련된 차신차수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유자원개발, 관광개발, 낙농개발, 중소기업육성 등 일련의 지방공공자본재를 하나의 유형으로 구분할 수 있다. 넷째, 주민의 생활환경 및 복지수준과 관련된 공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠클럽, 탁아소, 유치원 등 유아복지시설과 노인복지시설 등의 지방공공소비재를 들 수 있다.

그리고 지방투자사업은 세출기능을 기준으로 한 유형화도 가능하다. 즉, 세출부문 기준으로 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화·관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송·교통, 국토 및 지역개발, 연구개발 등 다양한 유형의 투자사업으로 구분할 수 있다. 이들 세출부문에서 추진되는 지방투자사업은 용도에 따라 공공청사, 문화·관광 개발, 환경보호, 도로·교량·댐, 지방공단조성, 주택 등과 같은 유형으로 구분이 가능하다(이창균 외, 2007).

한편, 지방투자사업 중에는 국도비조사사업도 중요한 사업으로 추진되고 있다. 국비보조사사업은 중앙 각 부처를 중심으로 투자사업이 자치단체에서 이루어지고 있다. 또한 시군구는 해당 광역시의 보조사업에 대해 투자사업을 추진하고 있다.

그리고 민간협력에 의한 지방투자사업을 들 수 있다. 민간협력투자사업은 다양한 방법으로 이루어지며, 지방투자사업에 있어서 그 중요성은 더해가고 있다. 특히 BTL 방식은 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식으로 참여정부가 적극적으로 추진하고 있는 사업 형태이다. BTL 방식은 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설(Build)하고, 민간은 시설완공시점에서 소유권을 정부에 이전(Transfer)하는 대신 일정기간동안 시설의 사용·수익권한을 획득하게 되며, 시설을 정부에 임대(Lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수하는 방식이다.

3. 자치단체의 적정 공공투자 및 투자심사 논리

1) 자치단체 공공투자의 의의

공공투자사업의 경우 일종의 공공재로서 시장에 맡겨둘 경우 과대 공급 되거나 과소 공급될 가능성이 있다. 시장에서 효율적으로 공급되기 쉽지 않은 공공재는 정부에서 개입하여 효율적인 관리를 수행하는 것이 장기적으로는 보다 높은 수준의 효율성을 기대할 수 있다는 것이다. 공공투자사업의 경우 장기적으로 타 부문에 간접적으로 영향을 주는

일종의 인프라사업인 경우가 대부분이기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있다. 다만, 사업의 추진이 민간부문에서 활성화되기 쉽지 않으므로 정부가 적극 개입해야 한다는 것과 해당 사업의 수익성을 어느 수준까지 인정해야 하는가와 관련된 사회적 동의가 필요하다.

2) 공공투자이론과 투자심사

투자심사는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위한 제도로서, 주요투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성을 심사·분석하는 것이다. 즉, 투자심사제도란 계획적이고 효율적인 지방재정 운용을 위해 일정규모 이상의 사업에 대하여 예산편성 전에 투자심사를 실시하는 것으로서, 지정된 기관에 의뢰하여 투자심사를 받아야 하는 것을 의미한다.

투자심사제도는 공공재를 공급하는 과정상의 효율성을 극대화하려는 장치로서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이는 결과적으로 공공재 공급을 제한하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 그러나 국가 전체의 효율성 측면에서 보면 보다 양질의 공공재를 공급할 수 있다는 측면에서 반드시 제한하는 역할만을 수행한다고 볼 수 없을 것이다. 특히 재정관리제도가 미비한 우리의 현실을 견주어 볼 때 사전적 통제 장치로서의 투자심사제도는 그 의미가 배가 된다고 할 수 있다(이창균 외, 2012).

3) 지방투자사업과 타당성조사

지방투자심사는 예산편성과 집행의 중요한 과정으로 일종의 게이트 키퍼(gate-keeper) 즉, 문지기로서의 역할을 수행하고 있지만, 다만, 제도의 도입취지 및 역할과 달리 그 운영과정에서는 적지 않은 문제와 한계가 노정되고 있다(임성일 외, 2019).

지방투자사업제도의 공정성 및 실효성을 제고하기 위하여 사전의 타당성조사에 있

어서는 실증분석을 통해 투자심사 단계의 의사결정을 위한 참고자료로 활용될 LIMAC (행정자치부의 타당성조사 전문기관으로 지정된 한국지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(Local Investment Management Center)를 지칭함)의 타당성조사가 중요한 역할을 하고 있다(김남주, 2019). 이는 행정안전부가 매년 발표하는 「지방 재정투자사업 심사 매뉴얼」을 참고하고 있지만 투자사업 부문별로 LIMAC의 타당성조사 기법을 활용하고 있다.

4. 투자사업평가의 주요 논점

1) 투자사업평가의 의의 및 중요성

투자사업평가에 관해서는 다양한 정의가 통용되고 있으며, 시대에 따라 기능과 역할 등이 변화해 오고 있다. 하나의 구분선은 사전적인 정책평가에 대응하여 사후적 평가를 프로그램의 평가로 간주하는 것인데, 실제로 사업평가는 정부 프로그램의 모든 단계, 즉 정책형성, 정책수행, 그리고 정책효과 등을 포괄적으로 평가하는 것으로 이해된다(김남주, 2019).

투자사업평가(program evaluation)는 예산사업, 규제정책 등 각종 사업(project 또는 program)과 정책(policy)에 대한 과학적이고 체계적인 분석과 평가를 통해 유용한 정보를 생산해 내는 작업을 의미한다³⁾. 이러한 사업평가는 일반적으로 인정한 연구기법을

3) 고영선 외, 2000. 사업평가는 감사, 감독, 성과측정, 또는 정책분석 등과는 다음과 같은 점에서 구별되고 있다. 첫째, 사업평가는 과학적 연구(scientific studies)와 차이를 보이고 있다. 사업평가는 분석적이고 체계적이며 신뢰도를 중요시한다는 점에서 과학적 연구와 유사하다. 그러나 과학적 연구는 새로운 사실의 발견과 지식축적에 일차적인 목적을 두는데 비해, 사업평가는 정책결정에 필요한 정보를 제공하고 선택 가능한 대안을 식별하는 등 현실적 유용성에 큰 비중을 둔다는 점에서 다르다. 둘째, 감사(audit)와의 차이이다. 감사는 규범에 따라 합법적으로 사업이 집행되는가를 검증하는 것이다. 이에 비해 사업평가는 문제해결을 위한 목표와 전략이 적절히 설정되고 사회적 관점에서 문제를 해결하고 있는지를 검증하는 것이다. 셋째, 최근 회계감사뿐만 아니라 성과감사(performance audit)가 확대추세에 있는데 이들은 성과를 제고한다는 측면에서 사업평가와 유사하다. 그러나 성과감사는 사업집행의 효율성에 초점을 두는데 비해 사업평가는 사업의 지속가능성, 적절성(relevance), 장기적 파급효과 등 보다 광범위한 문제에 관심을 가진다는 측면에서 차이를 보인다. 넷째, 사업집행감독(monitoring)과의 차이이다. 집행감독은 사업의 산출물이 당초 목적한 대상에게 전달되는가를 살펴보는 것으로 사업기간 동안 연속적으로 이루어지는데 비해

사용한다는 점에서 분석적(analytic)이고, 면밀한 계획 하에 선택된 연구기법을 일관되게 적용한다는 점에서 체계적(systematic)이다. 그리고 사업평가는 다른 평가자가 동일 자료·동일기법을 적용할 경우 동일한 평가결과가 도출되도록 신뢰성(reliability)을 확보해야 하고, 사업과 관련된 중요논점을 다루어야 한다는 점에서 논점중심이며, 또한 수요자 요구에 부합(user-driven)하도록 해야 하는 등의 특성을 지니고 있다(강대식, 2012).

우리나라의 투자사업 평가의 경우는 주로 사전평가가 사용되며, 프로젝트 단위의 평가인 사후평가, 즉 성과평가가 강조되는 프로그램 평가 등을 모두 평가라 칭하고 있다.

따라서 투자사업평가의 일반적인 정의는 ‘프로그램 설계, 수행, 효과 등 투자사업의 모든 단계에 관해 과학적 방법론을 적용한 체계적 연구’라고 할 수 있다. 또는 이미 설정된 목표와 비교하여 프로그램의 성취도를 사후적으로 평가하는 것이라 간주하면, 사전적 평가나 과정평가, 모니터링, 평가의 평가 등까지도 포함할 수 있는 개념이다. 이와 같이 평가란 공통적으로 정책당국자들에게 학습의 기회를 부여하고, 이러한 학습의 결과물을 정책과정에 주입시키는 과정이라고 볼 수 있다.

한편 투자사업평가를 사후평가(evaluation)로 볼 때 사전심사(appraisal)와는 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 우리나라의 재정투융자심사는 사전심사인데 비해, 균특사업평가 및 재정사업 자율평가는 사후평가에 해당한다⁴⁾.

사업평가는 사업주기(life-cycle) 중 불연속적으로 이루어지며 심도 있는 연구를 수반한다는 점에서 다르다. 다섯째, 성과측정(performance measurement)과의 차이이다. 성과측정이 사업의 산출물이나 성과측정에 그치는 반면 사업평가는 선정된 성과가 무엇에 기인하는지를 설명하고 정책의 효과성을 검증하는 것이다. 여섯째, 정책분석(policy analysis)과의 차이이다. 정책분석은 미래사업의 여러 대안을 사전적(ex ante)으로 평가하는데 반해, 사업평가는 사후적(ex post) 평가를 의미하는 경우가 많다.

4) 구체적으로 사업평가를 단계별로 구분하면 최상위단계로 사회경제적 문제, 중간단계로 사업단계, 최하위단계 등으로 평가단계를 구분할 수 있다. 먼저 평가단계는 적절성, 효율성, 효과성, 효용성 및 지속가능성의 다섯 가지 이슈를 사업평가담당자가 평가하는 단계이다. 다음으로 사업단계는 주어진 목표달성을 위해 인적·물적 자원을 사용하여 사업을 집행하고 산출물을 생산하는 단계이다. 마지막으로 사회경제적 문제는 사업의 대상이 되는 특정집단의 수요가 있음으로 인해 사업이 시작되고, 이러한 수요로 인해 발생하는 문제해결을 위해 사업이 집행되는 단계를 말한다.

[표 2-2] 사전심사(appraisal)와 사후평가(evaluation)의 비교

구분	사전심사(appraisal)	사후평가(evaluation)
목적	<ul style="list-style-type: none"> 사전에 사업이 수행할 가치가 있는지, 그로 인한 영향력이 충분한지를 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 사후적으로 사업의 성과가 어느 정도인지와 그 영향력을 평가
결과의 사용	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 조달 정책과 프로그램 디자인 	<ul style="list-style-type: none"> 미래 조달 및 프로젝트 관리, 광범위한 정책논의, 미래의 프로그램 관리 등을 위한 환류
적용	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트, 정책 및 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트, 정책 및 프로그램
시기	<ul style="list-style-type: none"> 시행 전 언제나 	<ul style="list-style-type: none"> 실행 기간 중(formative) 실행이후(summative)
자료	<ul style="list-style-type: none"> 예측치 및 추정치 	<ul style="list-style-type: none"> 과거와 현재의 자료 추정치와 실제치 대안의 추정값
방법	<ul style="list-style-type: none"> 사업을 시행하지 않았을 때와 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 사업을 시행하지 않았을 때와 비교 대안사업을 시행했을 때와 추정성과 비교
분석 방법	<ul style="list-style-type: none"> 비용편익/효과성분석 할인된 현금흐름분석 기타통계적 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 비용편익/효과성분석 할인된 현금흐름분석 기타통계적 분석
결정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 대안들의 NPV와 NPC를 비교 계량화할 수 없는 부분도 의사결정에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 평가기준의 적절성 고려

<출처> HM Treasury, 2003; 김주현, "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안", 2006, p.19, 한국지방행정연구원.

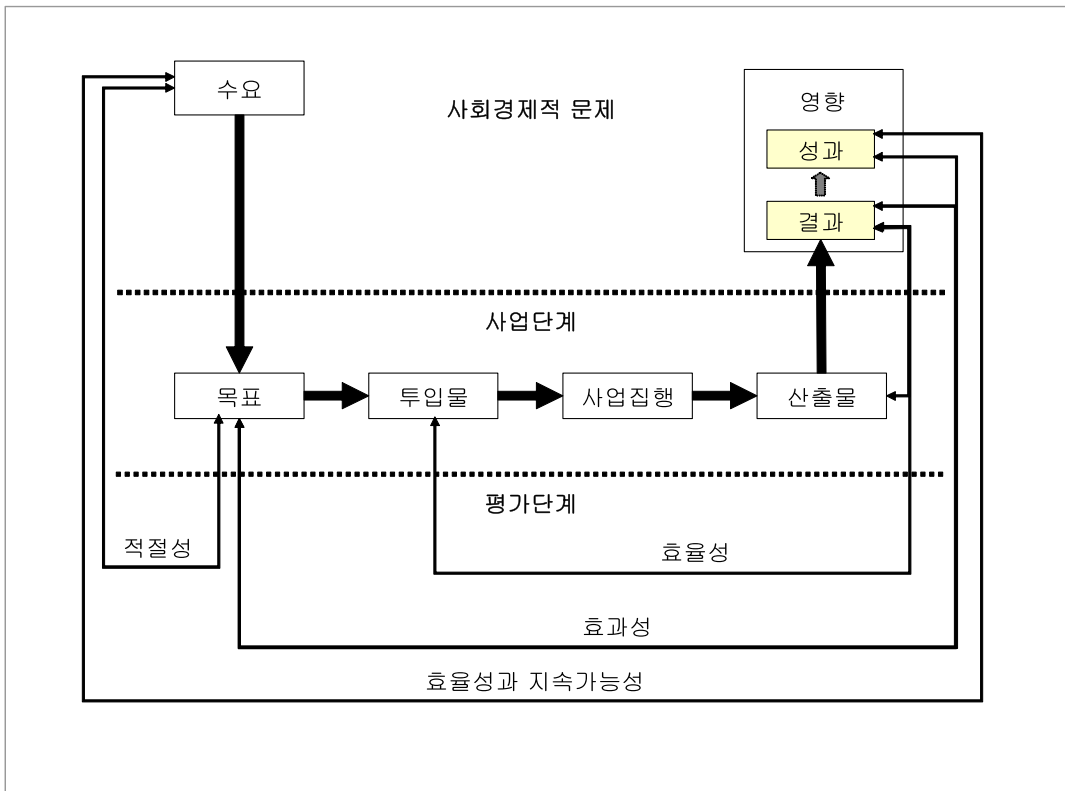
2) 투자사업평가에 대한 주요 논점

투자사업평가는 다음과 같은 논점을 중심으로 평가해야 한다. 즉 사업의 적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 영향성(impact), 지속가능성(sustainability) 등을 합리적인 분석기법에 근거하여 평가하여야 한다(이창균 외, 2002).

첫째, 사업의 적절성(relevance)은 제반목표가 사업수요를 충족하기 위해 얼마나 잘 설정되어 있으며, 정부정책의 우선순위와 부합하는가의 여부를 파악하는 것이다. 둘째, 효율성(efficiency)은 여러 투입물이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출물 및 결과로 전환되었는가를 파악하는 것이다. 셋째, 효과성(effectiveness)은 사업의 영향이 사업의 특

정목표 및 일반목표를 달성하는데 얼마나 기여했는가를 파악하는 것이다. 넷째, 영향성 (impact)은 사업의 영향이 실제로 사업수요를 얼마나 충족하는가를 판단하는 것이다. 다섯째, 지속가능성(sustainability)은 사업이 완료되었을 때 사업의 긍정적 변화가 얼마나 오래 지속될 수 있는가를 판단하는 것이다.

[그림 2-1] 사업평가의 주요 논점



<출처> European Commission, 1997; 김주현, "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안", 2006, p.20, 한국지방행정연구원.

3) 투자사업평가의 과정

투자사업평가는 사후평가로써 사업의 계획, 집행 및 그 성과를 평가하고, 평가결과를 향후 사업추진 개선 및 시사점 도출 등에 활용하는데 목적이 있다. 일반적으로 사업평가의 과정은 다음의 다섯 단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 평가자료를 수집하고,

둘째, 사업평가의 비교대상을 선정하며, 셋째, 사업평가를 실시하고, 넷째, 평가에 기초하여 개선안을 마련하여, 다섯째, 사업평가의 결과를 공개하는 것이다(전택승, 2003).

[표 2-3] 사업평가의 과정

평가과정	내용
평가자료 수집	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 먼저 평가대상을 결정하고 과거의 평가자료를 수집 ▪ 사업전체뿐만 아니라 사업의 특정부분 또는 정책적 이슈 등도 평가대상이 될 수 있음
비교대상 선정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 투자사업 이후의 상황과 비교하기 위해 투자사업이 없을 때의 상황을 비교대상으로 설정 ▪ 투자사업 성과가 기대보다 높거나 낮게 되는 이유는 사업상황의 변화 또는 사업관리의 적절성 여부 등에 따라 결정 ▪ 따라서 사업을 집행하지 않았을 때의 상황과 비교하여 사업성과뿐만 아니라 사업관리부문도 평가
사업평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업의 예상성과와 실제성과의 비교 ▪ 사후적인 사업평가는 사전적인 비용-편익분석의 지침을 따름
개선안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업개선안 마련 ▪ 사업이 성공적인 경우 사업성과와 그 영향에 대한 평가를 실시하고, 실패한 경우 실패요인을 분석 ▪ 따라서 사업평가보고서에는 사업의 예상성과와 실제성과가 왜 다른지에 대한 설명, 사업이 어떤 방식으로 진행되었는지, 이는 효율적인지, 각 사업에 대한 비용-편익분석 결과와 향후 정책사업에 대한 시사점 기술
평가결과 공개	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업결과의 공개 ▪ 사업평가의 결과는 비밀보장의 문제가 되는 부분을 제외하고는 모두 공개하는 것을 원칙으로 함

<출처> 전택승, 2003; 김주현, "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안", 2006, p.27, 한국지방행정연구원

제2절 외국의 지방투자사업 관리 및 평가

1. 일본 사례

1) 사업평가체계 구축

(1) 사업평가체계 및 평가항목

일본은 거의 모든 자치단체에서 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업평가를 통하여 투자사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성을 제고하는 제도로 자리잡고 있다.

지방자치단체 사무사업평가시스템은 자치단체에 따라 다소 차이가 있으나 대체로 사무사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사무사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사무사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사무사업의 목적과 성과의 파악이다. 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사무사업의 평가이다. 셋째, 검토를 받아 사무사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안으로 구성되어 있다(이창균 외, 2007).

먼저, 사무사업평가표를 작성하고 있는데, 사무사업평가체계 구축을 위해서 우선 사업에 대한 평가기준 및 방법을 정하고 있다. 일정한 양식에 의한 평가기준에 따라 각 부서별로 사무사업평가표를 작성하여 자치단체장에게 제출하고 있다. 그리고 8개 평가항목에 대한 평가방법으로는 각 세부적인 항목을 기준으로 각각 평가하여 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취하고 있다.

[표 2-4] 일본의 사무사업평가표(예시)

평가항목	체크리스트
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민생활에 불가결한 것인가? ▪ 사업목적의 달성도는 어떤가? ▪ 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가? ▪ 과도한 규제, 인허가 등으로 민간의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가? ▪ 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가? ▪ 사회환경이나 제도변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가? ▪ 장래세대의 수요가 예상되고 있는가? ▪ 타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가?
간급성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가? ▪ 사무사업의 시행이 시의 적절한가? ▪ 사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적 관계가 소원해지는 것은 아닌가? ▪ 사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가?
효과성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가? ▪ 경비에 비해 효과는 어떠한가? ▪ 사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않은가? ▪ 자치단체가 직접 실시하는 것 보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않은가? ▪ 적절한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않은가? ▪ 타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가?
공평성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않은가? ▪ 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가? ▪ 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않은가? ▪ 해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가?
대체성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가? ▪ 다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가? ▪ 기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가?
효율성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않은가? ▪ 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가? ▪ 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가? ▪ 기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않은가? ▪ 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가?
계획성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 목적이 타당한가? ▪ 시대적 상황변화에 적응하고 있는가? ▪ 실시시기 및 기간은 적정한가? ▪ 자원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가? ▪ 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가?

평가항목	체크리스트
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각종 절차를 합리적으로 거쳤는가?
재원성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가? ▪ 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가? ▪ 부채부담이 과중하지 않은가? ▪ 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가?

<출처> 이창균·하능식, "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안", 연구보고서 제394권, 한국지방행정연구원, 2006.

(2) 평가결과의 피드백과 사무사업검토위원회 설치 운영

일본의 사무사업평가체계는 사무사업에 대한 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행관리 과정을 취하고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류하고 있다. 그리고 평가결과에 기초하여 매년도 조정해 감으로써 사업에 대한 합리적인 평가 및 관리를 위하여 예산편성과 연동하여 운영하고 있다.

한편, 사무사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치하여 평가하고 있다. 사무사업에 대한 검토는 일차적으로 전체 사무사업을 대상으로 각 사무사업 소관부서에서 평가기준에 따라 검토하여 사무사업평가표를 작성하고 이를 기초로 하여 지방의회의원 및 민간전문가들이 참여한 사무사업검토위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취하고 있다.

이는 기존의 행정내부에서만 사업을 검토한다거나 또한 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태를 지양하고 민간의 전문가 및 지방의원이 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사무사업 재검토를 실시하는데 의의가 있다.

2) 투자사업에 대한 단계별 평가 및 방법

일본 대부분의 자치단체에서는 공공투자사업에 대해 사전 및 사후 등 단계별로 사업에 대한 심사 및 평가를 하고 있다(이창균 외, 2012).

공공사업의 평가는 평가시점에 의해 주로 4가지 형태를 들 수 있다. 첫째, 사전평가를 들 수 있다. 새로운 사업을 실시하는 경우에 주민의 수요나 사회정세에 비추어 타당하고 또한 필요성이 높은지, 비용에 걸 맞는 효과를 얻을 수 있는지, 다른 사업보다도 우선하여 긴급하게 추진할 필요성이 있는지 등의 관점에서 평가를 행하여 사업의 추진여부, 우선도를 점검한다.

둘째, 집행 시 점검을 들 수 있다. 사업실시 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 담당직원이 재확인하여 보다 효율적인 사업을 실시한다.

셋째, 재평가를 들 수 있다. 사업채택 후 일정기간 경과한 사업에 대해 그 진척상황이나 사회정세의 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업을 중지한다.

넷째, 사후평가를 들 수 있다. 사업종료 후 일정기간 경과 후에 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획입안에 반영한다.

그리고 일본의 공공투자사업 평가는 대체로 사업공헌도, 경제적 효율성, 환경부하도, 사회적 수요와 일치도를 기준으로 이루어지고 있다. 가능한 정량지표를 이용하며 정성평가가 필요한 환경부하의 배려나 지방의 동의는 평가요건과 기준을 세부적으로 설정하고 있다⁵⁾.

이상과 같이 투자사업에 대한 평가는 여러 단계가 있는데, 일본 자치단체의 일반적인 공공투자사업 평가는 사업의 실시단계에 따라 사전평가, 재평가, 사후평가 등 대체로 3단계로 나뉘어 실시한다. 각 단계의 평가목적과 중점사항을 차별적으로 운용한다. 사전

5) 보다 구체적으로는 첫째, 사회의 [공헌도평가]에서는 성과지표의 측정을 통하여 사업목표를 정량적으로 파악한다. 둘째, [경제효율성의 평가]에서는 비용편익분석 등의 정량적인 측정방법을 중심으로 활용한다. 셋째, 환경부하에로의 배려나 지역합의의 상황 등에 대해서는 정성적인 측정방법을 중심으로 평가한다.

평가는 예산화하기 전에 실시하고 재평가는 예산화된 사업을 대상으로 사업계속 여부 판단이 필요한 단계에서 실시하고 또한 사후평가는 사업 완료 후 일정기간을 경과한 단계에서 실시한다.

첫째, 사전평가 단계에서는 사업공헌도, 경제효율성, 환경부하도, 사회요청도에 대한 타당성 평가를 적용한다. 둘째, 재평가 단계는 사업공헌도, 환경부하도, 사회요청도 기준으로 계속추진 여부를 판단하며 경제효율성은 당초 일정에 맞게 적절하게 추진되고 있는지 여부가 중요하다. 셋째, 사후평가 단계는 성과달성도, 환경영향도, 개선조치필요도 평가를 실시한다⁶⁾.

[표 2-5] 일본의 사업평가제도의 단계별 평가목적

평가목적	사전평가	재평가	사후평가
사업공헌도	우선도 평가 (타당성평가)	(계속추진 여부)	성과달성도 개선조치 필요도
경제효율성	타당성평가	공민리 (계속추진 여부)	(성과등 달성도)
환경부하도	타당성평가	계속추진 여부	환경영향도 개선조치 필요도
사회요청도	타당성평가	계속추진 여부	(성과등 달성도)

〈출처〉 조기현·이창균·김성주, “지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안”, 한국지방행정연구원, 2012

한편, 일본의 지방투자사업 사전심사제도는 타당성평가와 우선순위평가의 2단계 평가방식을 운용한다. 사전심사 대상사업은 먼저 타당성평가를 받아 타당성을 입증받아야 하며, 타당성이 미흡한 사업은 사업계획을 보완하여 다시 타당성평가를 받아야 한다.

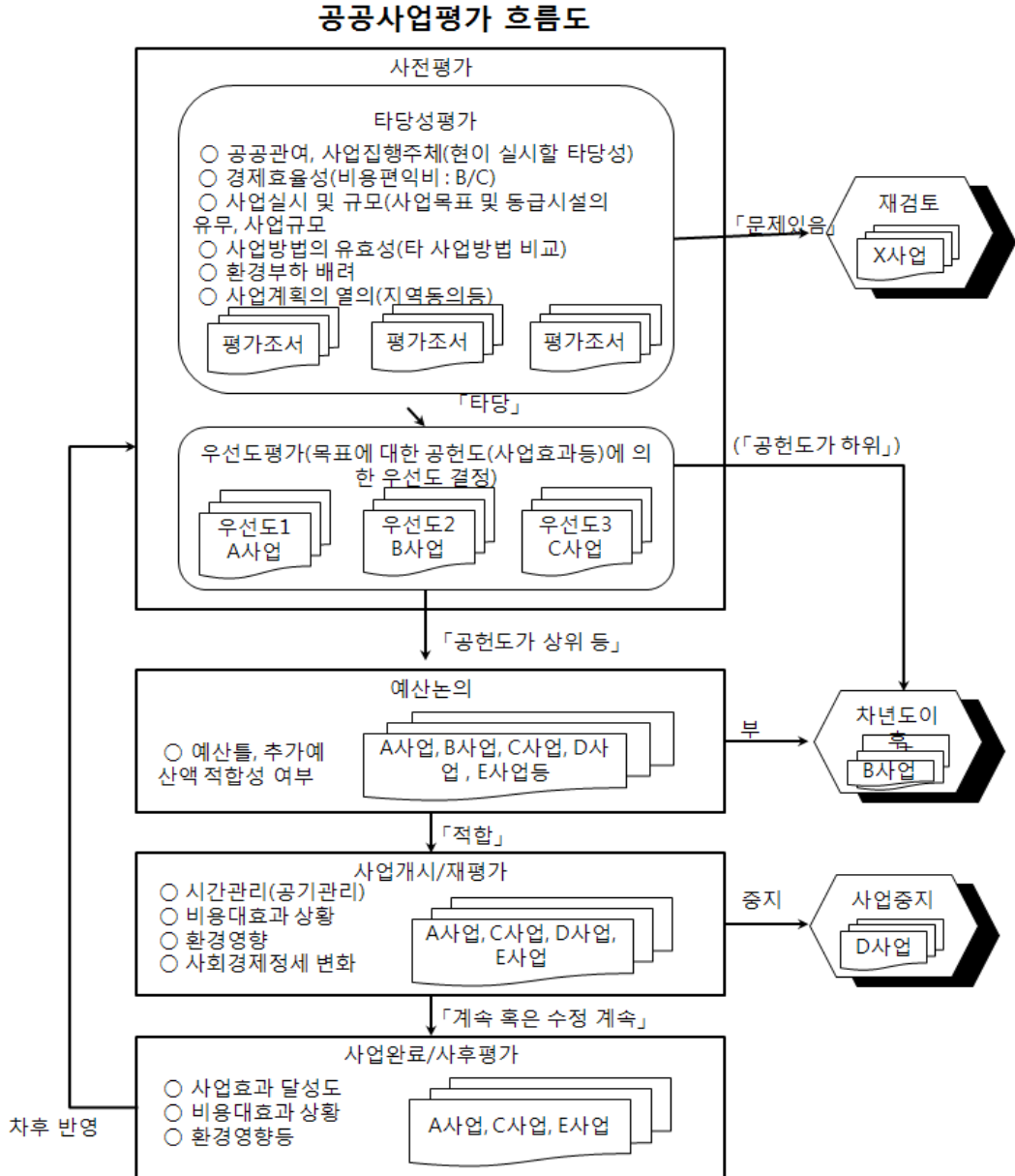
타당성 적격사업으로 분류되면 우선순위 평가대상에 포함되는데, 지역사회 공헌도를 중시한다. 지역사회 공헌도가 상위에 분류된 사업은 다시 지역경제 활성화, 자연환경

6) 예를 들어, 중앙정부인 국토교통성의 공공투자사업의 사업평가도 3단계의 체계를 거치고 있다. 일본 국토교통성에서는 3단계에 걸쳐 사업평가를 실시한다. 사업평가에 있어서는 비용편익분석을 실시하고 편익으로서 계측할 수 없는 효과나 영향, 주민의 합의 등 사업의 실시환경 등에 대해서도 종합적으로 감안하여 평가를 실시하게 되어 있다. 첫째, 신규사업 채택 시 평가는 비용편익분석을 포함한 사업평가를 실시한다. 둘째, 재평가를 실시한다. 사업채택시부터 5년 경과하여 미착공 사업, 10년 경과하여 계속중 사업 등에 대해서 재평가를 실시하여 필요에 따라 수정을 가하는 것 외에 계속하여 사업이 적당하지 않다고 인정되는 경우에는 사업을 중지한다. 셋째, 완료후 사업평가를 한다. 사업완료 후에 사업의 효과, 환경에로의 영향 등 확인을 행하고 필요에 따라 적절한 개선조치, 동종사업의 계획 및 조사 방향 등 검토하고 있다.

보전, 안전성 향상, 사업효과 등을 기준으로 중점사업과 일반사업으로 재차 분류된다. 중점사업은 예산배정의 최우선순위에 배정되며 부적격 사업, 사회공헌도가 열등한 사업은 차년도에 사업평가를 받아야 한다. 계속사업은 재평가 대상으로 공정율, 주민동의, 사업효과 등에서 성과창출이 미흡할 경우에는 사업중단의 조치를 취하게 된다.

이상의 일본의 공공투자사업평가시스템은 사전평가시스템의 결과로부터 우선도가 상위인 사업을 대상으로 예산반영 검토를 한다. 우선도가 낮은 사업 및 예산반영 검토에서 [불가]로 된 사업은 차년도 이후 후보사업으로 한다. 예산화된 사업에 대해서는 일정요건에 해당하는 경우에 재평가의 대상이 되고 계속 필요성이 인정되지 않는 사업에 대해서는 [사업중지]가 된다. 또한 사업이 완료되어 시설이 운영되는 사업에 대해서는 [사후평가]를 실시하고 필요한 추가조치를 강구함과 동시에 향후 사업계획 입안시 참고자료로 활용한다.

[그림 2-2] 일본 공공사업평가에 대한 종합적 흐름도

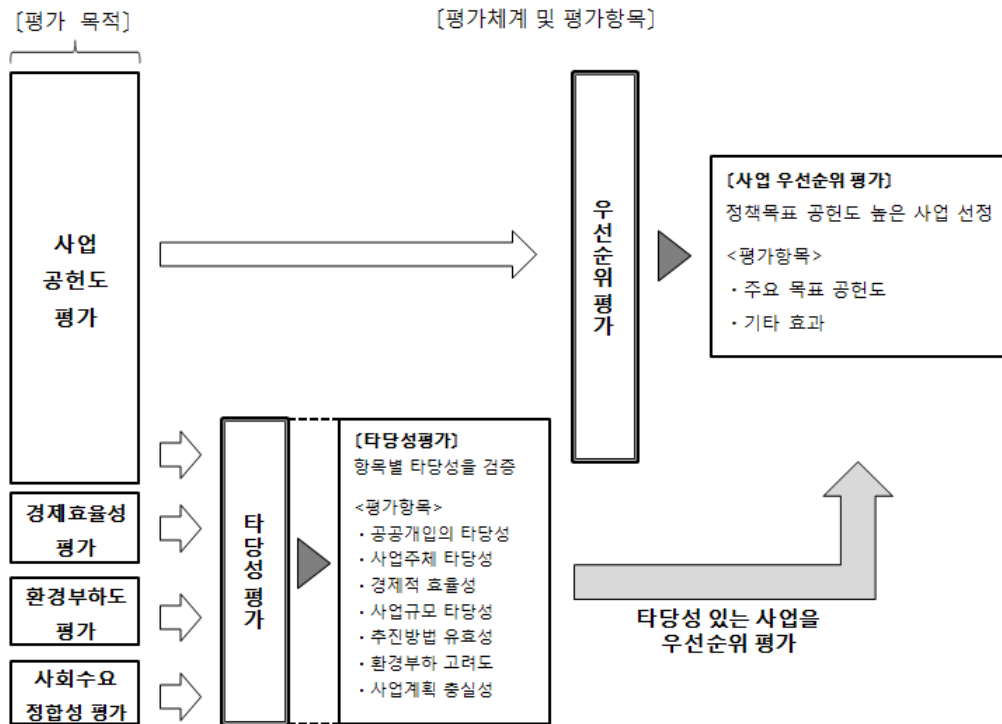


<출처> 조기현·이창균·김성주, "지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투자자심사제도 발전방안", 한국지방행정연구원, 2012

3) 사전평가와 타당성평가

타당성평가를 보다 세부적으로 보면 자치단체의 개입의 필요성, 사업주체의 타당성, 경제적 효율성, 사업규모 적정성, 추진방법의 유효성, 환경부하 고려도, 사업계획 충실성을 평가한다. 앞서 설명한대로 여기서 타당성이 확보된 사업은 사회공헌도에 따라 투자 우선순위를 결정한다.

[그림 2-3] 평가목적과 공공사업 사전평가시스템의 구성



<출처> 조기현·이창균·김성주, "지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투자사업제도 발전방안", 한국지방행정연구원, 2012

4) 일본 자치단체의 자율적 내부통제 강화와 투자사업

일본은 최근 자치단체 내부적으로 집행부, 의회, 주민 등 지방자치단체를 영위하는 각 주체간의 상호 견제 및 통제시스템을 구축함으로써 지방재정 및 행정운영의 효율성, 투명성, 책임성을 강화하고 있다. 이를 통하여 자치단체가 추진하고 있는 투자사업에 대해서도 연계되어 투자사업 추진과정에서 관리되는 효과를 갖고 있다.

지방자치단체의 내부통제의 정비 및 운용에 관한 검토위원회가 2013년 7월16일 개최되어 그 후 7회에 걸쳐 지방자치단체의 내부통제제도의 도입에 대해 논의가 이루어졌다. 최종적으로 2014년 3월에 지방자치단체의 내부통제제도의 도입에 관한 보고서가 정리되어 4월에 공표되었다(이창균, 2011).

지방자치단체의 내부통제의 대처가 단계적으로 발전하기 위한 제도설계로서 도입하는 것이 가장 효과적인 규모의 지방자치단체는 광역자치단체인 도도부현이나 대도시 특별례를 가진 지정도시부터 도입하는 것이 적당한 것으로 인식되고 있다.

[표 2-6] 일본 지방자치단체의 내부통제제도

구분		대규모 지방자치단체	기타 지방자치단체	
1. 적정하게 사무를 집행하는 의무		▪ (단체장이 현행 가지고 있는 것)		
2. 체제를 결정하는 권한 및 책임		▪ 단체장에 속하는 것을 명확화해야 함		
3	내부통제기본방침		▪ 내부통제체제를 정비하고 운용하는 자치단체에 대해 기술적 조연을 지원해야 함	
	(2) 결정사항	(1) 작성		▪ 재무사무집행 리스크에 대해 작성해야 함
		①필요적결정사항		▪ 기술적 조연 등 지원해야 함
		②임의적결정사항(선택)		
	③임의적결정사항(독자)	▪ 임의		
(3) 공표		▪ 공표해야 함	▪ 임의	
4	내부통제체제의 정비		▪ 기술적 조연을 지원해야 함	
	(1)내부통제추진책임자			
	(2)내부모니터링책임자			
5. 내부통제	(1)전 자치단체			

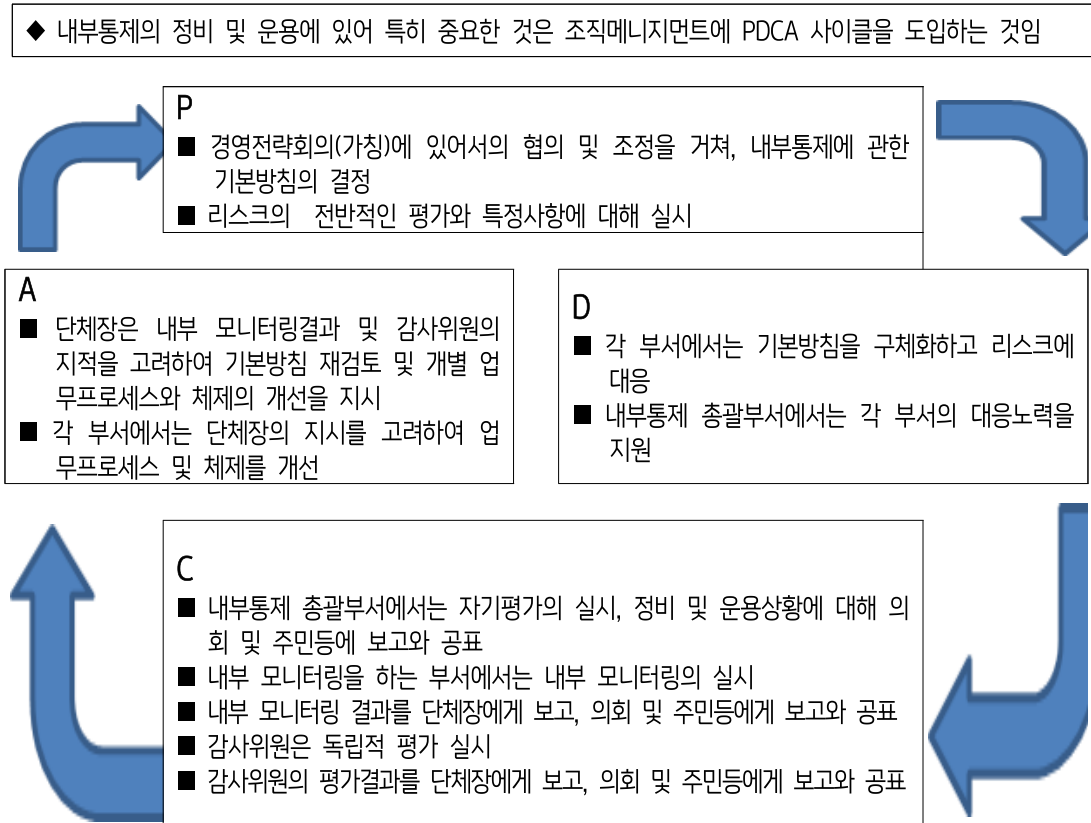
구분		대규모 지방자치단체	기타 지방자치단체
체제의 운용	레벨		
	(2)업무 레벨	▪ 임의	▪ 임의
6 내부통제상황평가보고서	(1)작성	▪ 작성해야 함	▪ 기술적 조언을 지원해야 함
	(2)감사위원에 의한 감사		
	(3)의회에 대한 보고		
	(4)공표		

<출처> 이창균, “지방투자사업의 효율적 추진방안”, 2009, 한국지방행정연구원.

한편, 내부통제체제의 운용의 핵심은 PDCA사이클을 회전하는 것이다. 내부통제추진책임자는 단체장으로부터 위임을 받아 내부통제 기획입안(P)을 관장하는 사람이다. 따라서 내부통제 [추진] 책임자가 되는 것이고, 내부통제책임자가 아니라는 점을 유의해야 한다(내부통제의 최종적인 책임자는 단체장에 있고 그렇기 때문에 내부통제기본방침의 결정권한이 단체장에게 있다는 것을 명확히 해야 한다). 또한 내부통제추진책임자에 대해서는 부지사나 기획부서 혹은 총무부서의 국장이 겸임하는 것도 가능하지만 전임의 직을 두는 것도 고려할 수 있다.

독자적 평가는 내부통제에 있어서 PDCA사이클중, C(Check)에 해당하는 것이다. 독립적 평가의 책임자는 내부통제체제를 감시하고 내부통제체제가 미흡한 것이 있으면 단체장에게 수시보고를 함으로서 개선을 촉진하는 역할을 담당한다. 따라서 독립적 평가의 책임자는 P(Plan)의 책임자나 D(Do)의 책임자와는 다른 자를 선택하는 것이 바람직하다. 또한 회계관리자는 매일의 지출에 대해서 일상적 모니터링의 책임자(D(Do)의 책임자)이기 때문에 독립적 평가의 책임자가 되는 것은 바람직하지 않다.

[그림 2-4] 자치단체가 내부통제를 정비 및 운용하는 경우의 이미지



<자료> 이상균, "지방재정운용 효율화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안", 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 연구보고서 제454호, 2011, 한국지방행정연구원.

2. 외국의 투자사업 평가 사례

1) 미국 사례

미국의 투자사업에 대한 평가제도는 2002년에 도입된 프로그램평가기법(Program Assessment Rating Tool; PART)이 시행되다가 최근에 적용되지 않고 있지만, 그러나 투자사업에 대한 평가를 투자사업 추진단계별로 사전단계, 집행단계, 사후단계로 구분하여 지표를 설정하여 평가한다는 점은 의의를 갖고 있다고 할 수 있다. 이는 성과를 예산에 반영하기 위한 것이 핵심이다.

미국의 평가제도는 PART 이전에 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)이 1993년 성과중심 예산제도의 일환으로 도입되었다. 즉, GPRA의 구조만으로는 성과목표의 달성을 예산배분 및 편성과 연계하기 어렵다는 문제가 제기되어 PART로서 보완이 이루어졌다⁷⁾.

PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는 검토(review)시스템으로써 부처 스스로가 성과에 관한 항목들을 검토하게 하는 기본틀을 갖추고 있다. PART는 미국 연방정부 사업활동 성과를 평가하는 체계적 방법의 하나이다. PART는 진단도구(diagnostic tool)의 하나로 주요목적은 사업성과를 향상시키고, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하고 있다.

먼저 PART의 평가체계는 다음과 같이 정리할 수 있다. PART는 사업의 계획단계, 추진 및 집행단계, 성과평가단계 모두를 평가대상으로 하여 사업을 종합적으로 평가하고 있다. 첫째, 사업의 계획단계에서는 주로 사업의 목표가 명확한지, 사업구조의 결점은 없는지를 평가한다. 둘째, 계획단계는 주로 성과계획서(performance plan), 전략계획서

⁷⁾ GPRA는 재정사업을 성과중심으로 관리하며 사업의 종료 이후 사업의 구체적인 성과를 제시하도록 하는 정부의 재정운영 및 관리제도가 될 수 있다. GPRA는 기존의 재정사업 구조를 성과중심으로 편성하는데 목표를 둔 데 비해, PART는 성과평가 결과를 바탕으로 성과를 구성하는 사업의 예산배분에 다시 연계하는데 목표를 두고 있다.

(strategic plan)을 기준으로 평가한다. 셋째, 사업의 추진 및 집행단계에서는 사업의 관리와 집행이 효율적인지를 평가하고 또한 사업추진과정에서 나타나는 문제점들은 사업 개선에 활용하는지를 평가한다. 넷째, 사업의 종료 이후에는 사후적으로 사업의 성과를 평가하고 있다.

PART의 평가방법으로는 평가기준을 설정하여 구성된 평가항목들에 대해 일반적으로 “예/아니오”로 답변하도록 하고 있다. 평가항목에 대한 질문들은 대답에 대해 간단하게 설명을 하고 관련된 증거를 제시하도록 요구하고 있고 답변은 막연한 생각이나 보편성에 의존해서는 안되며 객관적이고 구체적인 증거에 근거를 두도록 하고 있다.

이상의 PART평가체계를 포함하여 미국에서 국가재정이 투입되는 건설사업은 기본적으로 「구상 및 기획 → 예산배정 → 구매조달 → 사후관리 → 구상 및 기획」의 순환적 체계를 갖고 있다. ‘구상 및 기획’ 단계에서는 사업의 타당성 여부를 판단함. 건설사업에 대한 국가의 전략이나 사업성과 연계관계(예를 들면 신규 도로건설과 국토이용계획과의 연계성 등) 분석, 대상사업의 적용기준수립 및 기능 요구사항 검토, 최적 대안 입증, 발주기관의 자본 동원역량 및 사업관리 역량 입증 등이 포함되고 있다.

첫째, 계획단계에서 사업수행 타당성이 있다고 결론지어진 사업에는 정부재정투자 요청 및 예산관리처(OMB: Office of Management and Budget)의 검토와 예산승인, 의회 승인절차를 거친 후, OMB의 예산배정이 이뤄짐으로써 공식적으로 사업이 착수되게 된다. OMB의 예산배정이 이루어지면 사업조달과정에 돌입한다.

둘째, 사업조달과정에서는 사업계획수립부터 시설물의 준공까지 조달규정에 따라 사업이 관리되고 있다. 기획단계에서 수립된 결과를 재검토하여 계획의 유효성을 확보한 후 발주과정으로 진입하게 된다. 발주 및 공사 수행과정에서 발생 가능한 위험요소를 사전에 확인하고 이에 대한 대책을 마련한 후 발주방식, 계약자와의 위험분담을 위한 계약 방식 등을 결정한다. 사업에서 개별 공사에 대한 발주규모가 결정되게 되면 위험분산 및 분담원칙에 따라 예정가격, 입찰방식 및 낙찰방식을 결정하게 된다.

셋째, 계약 후 사후관리는 설계 및 공사관리 단계로 준공후 시설물 인도까지가 구매조달과정에 포함된다. 구매조달과정을 통해 시설물을 인도받으면 사용단계에 접어들게 된다. 그리고 시설물의 경제적 수명 목표를 달성하기 위해 사후 유지관리비 예산을 편성

함은 물론 사용과정에 대한 평가결과를 데이터베이스화하여 지속적으로 실적자료를 축적하고 축적된 자료를 통하여 차후에 타당성조사나 사업성 검토를 수행할 때 실적자료로 활용하고 있다(김성일 외, 2006).

2) 도로사업의 투자사업 심사 사례

(1) 비용편익분석과 평가항목

도로부분의 투자사업은 대부분 비용편익분석을 중심으로 하며, 복수의 평가항목에 의한 다기준분석을 병행하고 있다. 기준 분석은 ‘항목열거형’, ‘항목별 점수화형’, ‘종합점수형(협의를 통한 다기준분석)’으로 분류되고 있다.

첫째, 다기준분석 - 광의(항목열거형)를 들 수 있다. 비용편익분석 및 여타 외부효과에 대하여 다양한 평가방법을 허용하고 있다(화폐환산, 정량평가, 정성평가 등을 병용하며 사업별, 지역별 need나 특성을 중시). 중요한 정보가 사장되거나 복수의 효과를 하나의 지표로 통합하여 특정의 효과를 평가하는 목적이 달성되지 않기 때문에 종합점수화를 배제하고 있는데, 이는 사업평가결과에 대한 이해를 쉽게 하기 위한 것이다.

둘째, 다기준분석 - 중간(항목별 점수화형)을 들 수 있다. 비용편익분석 및 여타 외부효과에 대하여 평가항목별로 점수를 부여하고 있으나 종합점수화는 하지 않는다.

셋째, 다기준분석 - 협의(종합점수화형)를 들 수 있다. 비용편익분석 및 여타 외부효과에 대하여 평가항목별로 점수를 부여하고, 가중치를 이용한 종합점수를 산출하며 이를 토대로 우선순위를 부여하고 있다. 자의성을 배제한 객관적 평가를 중시함. 또한, 사업 전체의 이익을 하나의 수치로 표시함으로써 사업상호간 비교가 용이하다.

넷째, 비용편익분석 중심(확장된 비용편익분석)을 들 수 있다. 비용편익분석을 중심으로 제요소를 고려한다. 특히, 확장된 비용편익분석은 가능한 다양한 항목을 화폐로 환산하여 비용편익분석으로 대상으로 한다.

[표 2-7] 주요국의 도로사업 평가방법 유형

구분		내용	국가
다기준분석	①광의(항목열거형)	평가항목별로 다양한 평가방법을 허용하되 점수화는 없음	영국, 프랑스
	②중간(항목별 점수화형)	평가항목별 점수화. 종합점수 산정은 하지 않음	
	③협의(종합점수화형)	평가항목별 점수화, 가중치 부여, 종합점수 산출	벨기에, 미국의 일부 주정부
④비용편익분석 중심		비용편익 중심으로 제반 요소를 고려	미국의 일부 주정부
확정한 비용편익분석		가능한 많은 항목을 화폐로 환산하여 비용편익분석	독일

<출처> 장철기, “공공건설사업 사업비 관리의 문제점 및 개선방안: 총사업비관리제도를 중심으로.” 한국건설관리학회 논문집, 14(3), 2013.

한편, 주요 외국에서 공통으로 대상으로 하는 주요 항목은 ‘주행거리시간단축’, ‘주행 비용 감소’, ‘교통사고 감소’ 등이며 일반적인 비용편익분석 항목과 동일하다.

[표 2-8] 외국의 평가항목 사례

국가	대분류	항 목
프랑스	비용편익분석	시간절감, 주행경비감소, 교통사고감소, 주행쾌적성, 통행량감소, 요금수입 변화, 세수변화, 교통기관 순수입 변화
	여타 항목	화폐환산 : 대기오염, 온실효과, 소음 정량평가 : 접근성 향상, 고용효과, 경제적 유발효과, 교통정체 변화 정성평가 : 행정기관의 전략과 수단
벨기에	안전성	불안지수
	이동성	현재 점유율, 교통혼잡도, 시간절감, 대형사고
	환경	주민수/km, 공공건물수, 보호지대
	사회경제성	지역인구, 산업지역 접근성, 건설비용/km, 기존 투자액
	행정적 판단	지역계획과 정합성, 건축허가 취득, 토지취득, 영향조사
영국	환경영향	소음, 대기질, 경관, 생물이동성, 역사문화유산, 물
	안전성	사고건수
	경제	이동시간, 총주행비용, 비용, 신뢰성, 경제진흥
	접근성	공공교통, 지역분단, 주행사
	종합	추진환경 등

<출처> 장철기, “공공건설사업 사업비 관리의 문제점 및 개선방안: 총사업비관리제도를 중심으로.” 한국건설관리학회 논문집, 14(3), 2013.

(2) 의사결정 방법

다기준분석과 같은 의사결정방법을 폭넓게 활용하고 있다. PIMAC이나 일본과 같이 의사결정을 위한 별도의 협의체를 운용하며, 추진가능성, 지역수요, 지역균형, 재원조달 등의 정보를 토대로 종합적으로 판단하고 있다.

따라서, 비용편익분석은 의사결정 평가항목의 하나로 취급하고 있다. 다만, 국가에 따라서는 비용편익분석의 중요도가 다소 다르다. 벨기에나 미국의 일부 주정부는 비용편익분석을 활용하지 않는 반면에 독일은 화폐가치로 환산한 객관적 조사결과를 중시하고 있다.

[표 2-9] 외국의 도로사업 평가방법 특징

국가	유형	B/C	점수 화	종합 점수화	우선순위 판단
벨기에	종합점수형	×	○	○ (중시)	종합판단 - 사업평가결과, 지역수요
영국	항목열거형	○	×	×	종합판단 - 사업평가결과, 지역상황, 지역수요, 지역균형
프랑스	비용편익분석 중시	○	×	×	종합판단 - 사업평가결과, 지역상황, 지역수요
독일	비용편익분석 중심	○	×	×	2단계 판단 - 1단계 : 비용편익분석 - 2단계 : 기타 항목
미국	종합점수형	○	○	○	종합판단 - 사업평가결과, 지역상황 등
	비용편익분석 중심	○	×	×	

〈출처〉 장철기, “공공건설사업 사업비 관리의 문제점 및 개선방안: 총사업비관리제도를 중심으로.” 한국건설관리학회 논문집, 14(3), 2013.

3. 시사점

외국의 사례를 통하여 지방투자사업의 평가체계와 관련한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 투자사업의 효율성 제고 및 재원배분의 합리성 제고를 위해 투자사업을 평가하고 있다. 그리고 일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 또한 일본은 사무사업평가표의 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치 운영하고 있어 향후 사업평가위원회 구성과 관련하여 참고할 필요가 있다.

둘째, 일본과 미국의 경우, 투자사업 전 단계에서 투자사업관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 투자사업의 시작단계부터 조달 및 운영을 포함한 전 단계에 걸쳐서 체계적인 공공투자사업관리 절차가 확립되어 있다.

셋째, 투자사업평가에 의한 예산연계 등 사후관리가 중시되고 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 우리나라의 경우는 상대적으로 투자사업에 대한 사후평가가 미흡하며 이에 따른 예산과의 연계 등이 미흡한 실정이므로 투자사업에 대한 평가결과가 예산이나 재정 운영에 피드백이 되는 시스템으로 구축할 필요성이 있다. 즉, 투자사업에 대한 평가체계에 의한 평가결과가 사업추진과정 및 재정운영과정에서 종합적으로 피드백 되는 체계를 구축하여 투자사업의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

제 3 장

고양시 투자사업 실태 분석

제1절 고양시 투자사업 현황 및 실태 분석

제2절 고양시 투자사업 관리실태 분석

제절 고양시 투자사업 현황 및 실태 분석

1. 고양시 재정 및 투자사업 현황

고양시 2020년 본예산은 2조 6,914억원으로, 일반회계 2조 1,165억원, 기타특별회계 2,660억원, 공기업특별회계 3,089억원이며, 전년 당초예산 대비 17.48% 증가하였다. 주요 증가요인은 의존재원(지방교부세 및 국도비보조금)이며, 의존재원의 증가로 재정자립도는 전년 당초예산 대비 7.31% 감소한 38.28%로 나타났다.

[표 3-1] 고양시 재정규모

(단위: 억 원)

구분	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년
	당초	최종	당초	최종	당초	최종	당초	최종	당초
계	15,158	18,770	16,400	20,889	20,234	23,437	22,910	29,352	26,914
	전년대비 증가율		8.19%	11.29%	23.38%	12.20%	13.23%	25.24%	17.48%
일반회계	12,132	14,883	12,997	16,547	15,779	18,615	18,048	23,138	21,165
특별회계 (기타,13개)	836	1,690	928	1,727	1,787	2,005	2,037	3,215	2,660
특별회계 (공기업,2개)	2,190	2,197	2,475	2,615	2,668	2,817	2,825	2,999	3,089
재정자립도	50.19%	49.8%	53.81%	49.61%	48.88%	45.68%	45.59%	42.70%	38.28%

고양시 결산(기금포함) 기준으로 총 세입규모는 2014년 1조 8,140억 원에서 2018년 2조 8,142억 원으로 연평균 11.6% 정도의 높은 증가율을 보이고 있다.

[표 3-2] 고양시 세입 결산액 연도별 추이

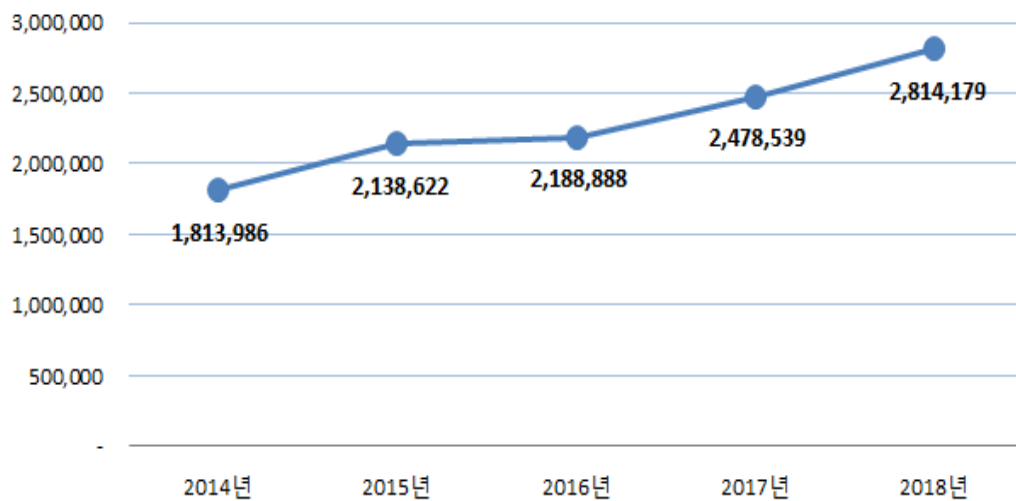
(단위: 백만 원)

2014	2015	2016	2017	2018
1,813,986	2,138,622	2,188,888	2,478,539	2,814,179

<자료> 지방재정365 홈페이지, 결산 총계기준

[그림 3-1] 고양시 세입 결산액 연도별 추이

(단위: 백만 원)



<자료> 지방재정365 홈페이지, 결산 총계기준

그리고 고양시 세출결산(기금포함)기준으로 지난 5년간 결산 총계기준 세출규모는 평균 1,728,102백만 원으로 연평균 9.49%의 증가율을 보이며 지속적으로 증가하는 추세이다.

[표 3-3] 고양시 세출 결산액 연도별 추이

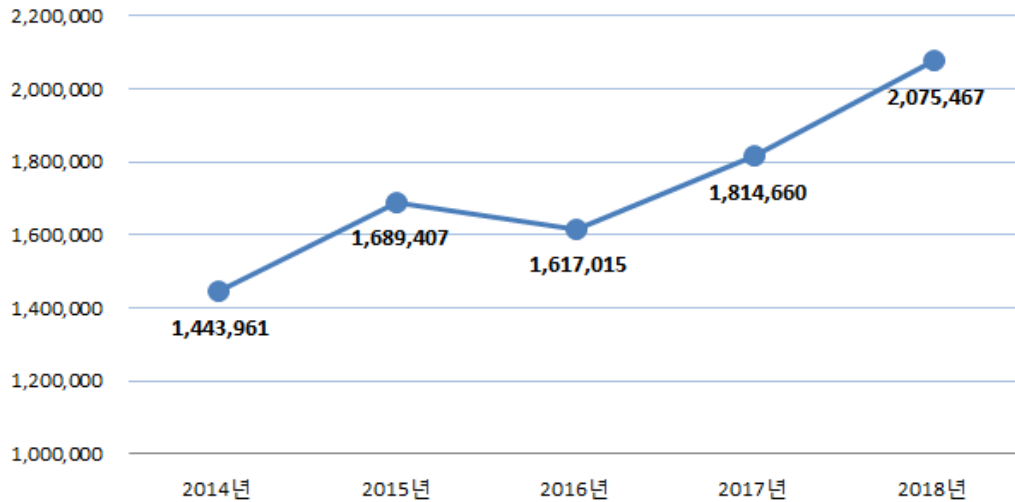
(단위: 백만 원)

2014	2015	2016	2017	2018
1,443,961	1,689,407	1,617,015	1,814,660	2,075,467

〈자료〉 지방재정365 홈페이지, 결산 총계기준

[그림 3-2] 고양시 세출 결산액 연도별 추이

(단위: 백만 원)



〈자료〉 지방재정365 홈페이지, 결산 총계기준

이상과 같이 고양시는 세입이 증가하고 있으나 상대적으로 세출의 증가가 높아 재정 압박 및 부담을 안고 있어 재정의 합리적 운영이 필요한 상황이다. 더욱이 재정자립도는 점점 낮아지고 있어 투자가용재원 및 재정력이나 재정여건은 좋지 않은 상황이라 할 수 있다. 따라서 고양시의 한정된 재정을 합리적으로 운영할 필요성은 더욱 제기되고 있는 상황이다.

이런 상황에서 특히 고양시는 향후 특례시 도입 등 재정규모는 증가하고 아울러 투자사업은 더욱 확대될 것으로 예상되고 있어 투자사업에 있어 종합적이고 체계적인 관리

를 통한 투자사업의 효율적 추진을 이룩하면서 예산낭비 요인을 없애고 재원의 합리적 배분을 달성하는 것이 핵심과제가 될 것이다.

본 연구에서는 이미 연구범위에서 제시했듯이, 고양시의 전체 투자사업을 크게 3가지로 구분하여 파악하고 있다.

첫째, 10억 원 이상의 투자사업은 [주요 투자사업]이라는 이름으로 재정 공시 등에서 관리되고 있어 이를 기초로 고양시 10억원 이상의 자체사업 및 국도비보조사업 추진 현황을 파악한다.

둘째, 2억 원 이상의 고양시 자체사업은 지방재정법에 기초하여 전국 모든 기초자치단체(광역자치단체는 5억원 이상의 투자사업)가 시행하고 있는 [주요 재정사업평가] 제도를 통해 2억원 이상의 고양시 자체 투자사업 추진 현황을 파악한다.

셋째, 2억원 이상 10억원 미만의 투자사업은 고양시 전체 국도비 보조사업 중에서 2억 원 이상 10억 원 미만의 투자사업 정리를 통하여 현황을 파악한다. 이를 모두 포함하면 고양시의 대부분의 투자사업에 대한 추진 현황은 파악할 수 있다.

[그림 3-3] 고양시 투자사업 분석 대상사업 구분

	2억원 이상 투자사업	2억원~10억원 투자사업	10억원 이상 투자사업
주요 투자사업			<ul style="list-style-type: none"> 고양시 자체사업 국도비 보조사업
주요 재정사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 자체사업 	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 자체사업 	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 자체사업
국도비 보조사업	<ul style="list-style-type: none"> 국도비 보조사업 	<ul style="list-style-type: none"> 국도비 보조사업 	

이를 기준으로 고양시 투자사업비를 추정해 볼 수 있다. 2018년 결산기준으로 세출 총액 2조 750억원이다. 이중 10억 이상 [주요 투자사업]에서 2,951억원(매년 약 3천억원), 2억원 이상 [주요 재정사업평가]에서 550억원, 2억원 이상 10억원 미만의 [국도비

보조금 사업]에서 약 284억원 등 매년 약 3,785억원이 투자사업비로 지출되고 있는 것으로 나타나고 있다.

이는 고양시 예산의 약 18%를 차지하고 있다. 매년 세출예산의 증가와 더불어 투자사업 금액이 매년 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. [주요 투자사업(투자사업 유형)]: 10억 원 이상 자체사업 및 국도비보조사업

1) [주요 투자사업]의 5개년 현황 총괄(2014~2018)

(1) 재원별 사업 건수

투자사업분석 유형1의 [주요 투자사업]은 고양시 재정공시에 공시하는 등 별도로 명시되고 있다. 모든 자치단체가 재정공시 항목으로 주요 투자사업에 대한 현황을 나타내고 있다. 여기에 나타나 있는 투자사업은 대체로 10억원 이상의 투자사업이다.

고양시의 2014년부터 2018년 5개년도 결산서를 기준으로 10억 이상의 주요 투자사업 현황에 대한 분석결과는 다음과 같이 나타나고 있다.

첫째, 투자사업 재원별로 보면, 시비부담 및 자체사업이 건수 및 금액에서 대부분을 차지하고 있다.

둘째, 사업 건수 측면에서 보면, 시비가 들어가는 사업이 주요 투자사업의 98.2%로 거의 모든 주요 투자사업은 고양시 시비를 들여 투자사업이 추진되고 있다. 전액 고양시 자체예산을 들여 추진하는 투자사업 건수도 47.3%나 된다. 반면에 국비 및 경기도가 보조하는 사업 건수는 38.2%로 국도비 보조사업 건수 비율이 낮다.

셋째, 사업비 비율 측면에서 보면, 투자사업비에 대한 고양시의 부담이 76%에 이르고 있고 자체사업 투자사업비 비율이 42%나 된다. 반면 국도비보조비는 10%에도 미치지 못하고 있다.

이상을 종합하면, 고양시가 추진하고 있는 10억원 이상의 주요 투자사업의 건수 대

부분은 고양시 시비가 들어가고 국도비보조는 받더라도 투자사업 건수에 비해 사업비 비율은 매우 낮아 고양시는 매년 주요 투자사업 추진으로 인한 재정부담은 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 고양시의 한정된 재정상황에서 투자사업에 대한 관리가 보다 강화되어야 한다는 점을 보여주고 있고 아울러 투자사업 추진에 있어 보다 국도비보조사업비의 확보를 고려해야 할 과제를 보여주고 있다고 할 수 있다.

[표 3-4] 주요 투자사업 자원별 사업 건수 및 금액

(단위: 건, 백만 원, %)

구분		사업 건수(비율 ²⁾)	사업비(비율 ³⁾)
자원별	국비	21(38.2)	58,297(9.7)
	도비	21(38.2)	55,329(9.2)
	시비	54(98.2)	457,019(76.3)
	지방채	1(1.8)	7,409(1.2)
	민간자본	1(1.8)	11,500(1.9)
	기타	9(16.4)	7,543(1.3)
자체예산 ¹⁾		26(47.3)	252,820(42.2)
총 사업 건수(중복값 제외)		55(100.0)	599,298(100.0)

<자료> 「지방재정공사-공통공시」, 2014~2018, 고양시.

주. 1) 사업예산이 자체예산(시비)으로만 구성된 경우에 해당하며, 자원별 사업건수의 '시비'에 중복집계됨

2) 비율=(사업 건수/총 사업 건수)*100

3) 비율=(사업비/총 사업비)*100

[그림 3-4] 주요투자사업 자원별 사업 건수

(단위: 건)



<자료> 「지방재정공사-공통공시, 2014~2018, 고양시.

(2) 사업비 구간별 사업 건수

[주요 투자사업]에 대해서 총 사업비 금액에 따른 사업 건수를 구간별로 나누어 분석하면, 10억 이상 50억원 미만의 사업이 34.5%로 가장 높고 100억 이상의 사업도 32.7%를 나타내고 있다. 즉, 고양시의 주요 투자사업에서 나타나는 투자사업 건수 측면에서는 주로 10억 이상 50억원 미만의 사업과 100억원 이상의 사업이 주로 추진되고 있음을 알 수 있다.

[표 3-5] 총 사업비 구간별 주요투자사업 건수

(단위: 건, %)

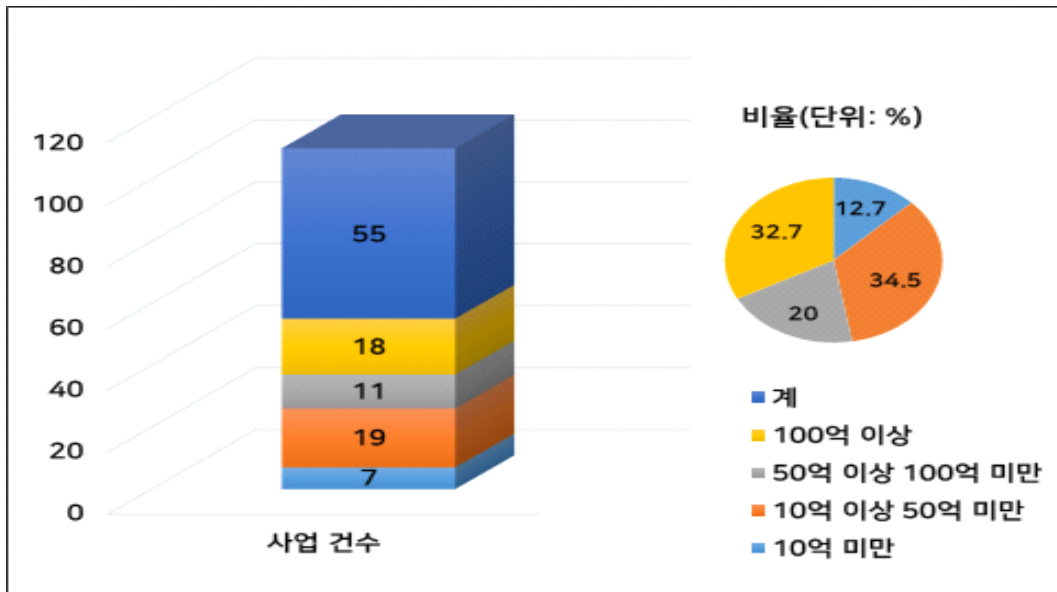
구분	사업 건수	비율*
10억 미만	7	12.7
10억 이상 50억 미만	19	34.5
50억 이상 100억 미만	11	20.0
100억 이상	18	32.7
계	55	100.0

<자료> 「지방재정공시-공통공시」, 2014~2018, 고양시.

*비율=(사업 건수/총 사업 건수)*100

[그림 3-5] 총 사업비 구간별 주요투자사업 건수

(단위: 건, %)



<자료> 「지방재정공시-공통공시」, 2014~2018, 고양시.

(3) 부서별(기능별) 건수

[주요 투자사업]에 대한 부서별 추진현황을 보면, 고양시의 기능 및 분야별 투자사업 실태를 파악할 수 있다.

고양시 부서별로 주요 투자사업 현황을 보면, 공사과가 건수대비 45.5%, 금액대비 54.7%로 가장 높고, 이어 회계과 및 하수정책과 순으로 나타나고 있다. 투자사업은 공사과에 압도적으로 집중되어 있고, 녹지환경과, 도로정책과, 하수행정과 순으로 집중되어 있다. 주로 생활SOC사업이 많이 추진되고 있음을 알 수 있다.

[표 3-6] 주요 투자사업 부서별 사업 건수

(단위: 건, 백만 원, %)

구분		사업 건수(비율 ¹⁾)	사업비(비율 ²)
부서별	안전건설과	2(3.6)	5,422(0.9)
	공사과	25(45.5)	327,834(54.7)
	도로정책과	1(1.8)	55,000(9.2)
	회계과	5(9.1)	34,659(5.8)
	체육진흥과	2(3.6)	2,755(0.5)
	교통정책과	1(1.8)	3,160(0.5)
	하수행정과	3(5.5)	52,366(8.7)
	녹지과·환경녹지과	3(5.5)	78,530(13.1)
	농업정책과	5(9.1)	27,068(4.5)
	마이스산업과(평화미래정책관)	2(3.6)	3,725(0.6)
	평생교육과	1(1.8)	5,000(0.8)
	복지정책과	1(1.8)	810(0.1)
	지역경제과	1(1.8)	1,844(0.3)
	문화예술과	3(5.5)	1,125(0.2)
계	55(100.0)	599,298(100.0)	

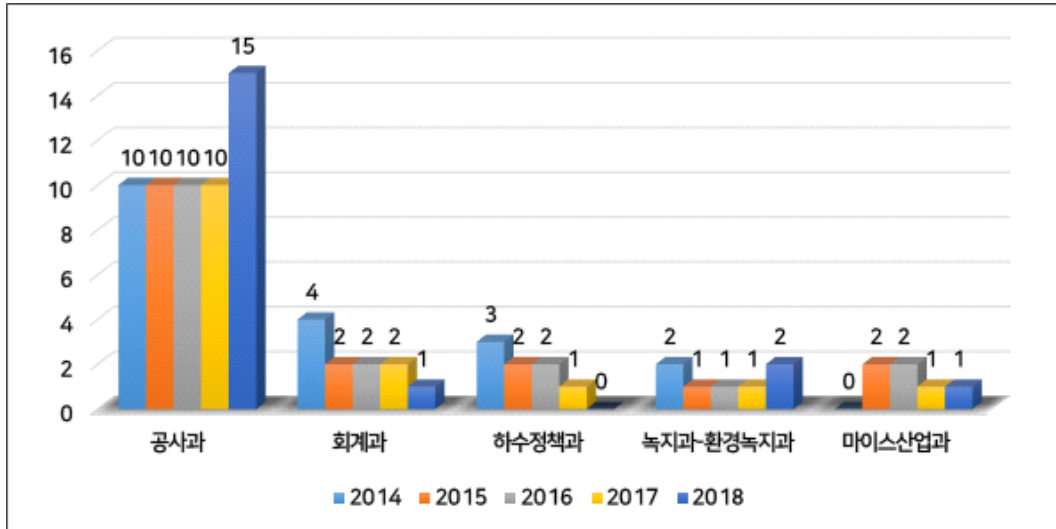
<자료> 「지방재정공사-공통공시」, 2014~2018, 고양시.

주. 1) 비율=(사업 건수/총 사업 건수)*100

2) 비율=(사업비/총 사업비)*100

[그림 3-6] 주요투자사업 연도별·부서별 사업 건수(상위 5개 부서)

(단위: 건)



<자료> 「지방재정공사-공통공시」, 2014~2018, 고양시.

2) [주요 투자사업]의 각 연도별 추진 현황

(1) 연도별 [주요 투자사업] 건수

5개년도 결산서를 기준으로 10억 이상의 주요 투자사업에 대해 각 연도별로 보면, 매년 대체로 19개에서 24개 사업이 추진되고 있고 시비부담 및 자체예산이 거의 대부분인 것으로 나타나고 있다.

매년 시비부담은 평균 92% 수준을 보이고 있고 전액 자체예산 투자사업도 2014년 33%에서 2018년 62%로 매년 높아지고 있고 평균적으로 43% 수준으로 고양시에 재정 부담을 안겨주고 있는 상황이라 할 수 있다.

[표 3-7] 주요 투자사업 연도별·자원별 사업 비율

(단위: 건, %)

구분	총 사업 건수	자원별 ¹⁾			
		국비	도비	시비	자체예산 ²⁾
2014	24	10(41.7%)	10(41.7%)	23(95.8%)	8(33.3%)
2015	19	9(47.4%)	10(52.6%)	16(84.2%)	6(31.6%)
2016	23	11(47.8%)	10(43.5%)	21(91.3%)	9(39.1%)
2017	23	10(43.5%)	11(47.8%)	21(91.3%)	10(43.5%)
2018	23	6(26.1%)	8(34.8%)	22(95.6%)	15(62.2%)
총계	112	46(41.1%)	49(43.8%)	103(92.0%)	48(42.9%)

<자료> 「지방재정공사-공통공시」, 각 년도, 고양시.

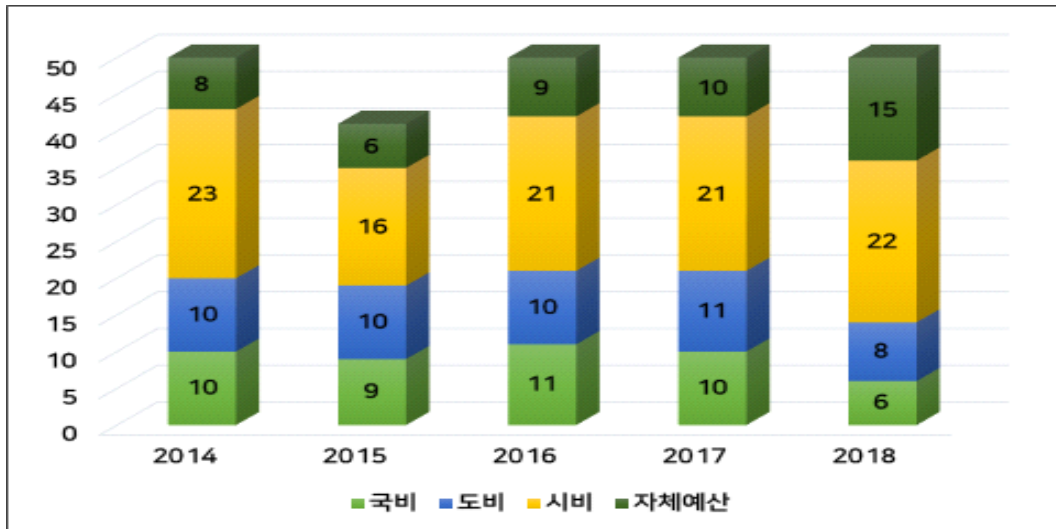
주. 1) 한 사업 내에 국비, 도비가 지원된 경우 각 자원별 사업건수에 중복집계되었음

2) 사업예산이 자체예산(시비)으로만 구성된 경우에 해당함

3) 비율=(자원별 사업건수/총 사업건수)*100

[그림 3-7] 주요투자사업 연도별·자원별 사업 건수

(단위: 건)



<자료> 「지방재정공사-공통공시」, 각 년도, 고양시.

그리고 총사업비 기준으로 보면, 5개년 종합 현황에서 나타난 바와 마찬가지로 연도 간에 사업비 구간별 건수 및 비율이 비슷한 수준을 보이고 있다. 다만 10억 이상 50억 미만의 사업이 2014년에 37%로 가장 높은 이후에 점차 줄어드는 반면 50억 이상 100억 미만의 투자사업이 2014년 11%에서 2018년 23%로 2배나 높아지고 있다. 투자사업의 규모가 점차 커지고 있다는 점을 알 수 있다.

[표 3-8] 총 사업비 구간별 주요 투자사업 건수 및 비율

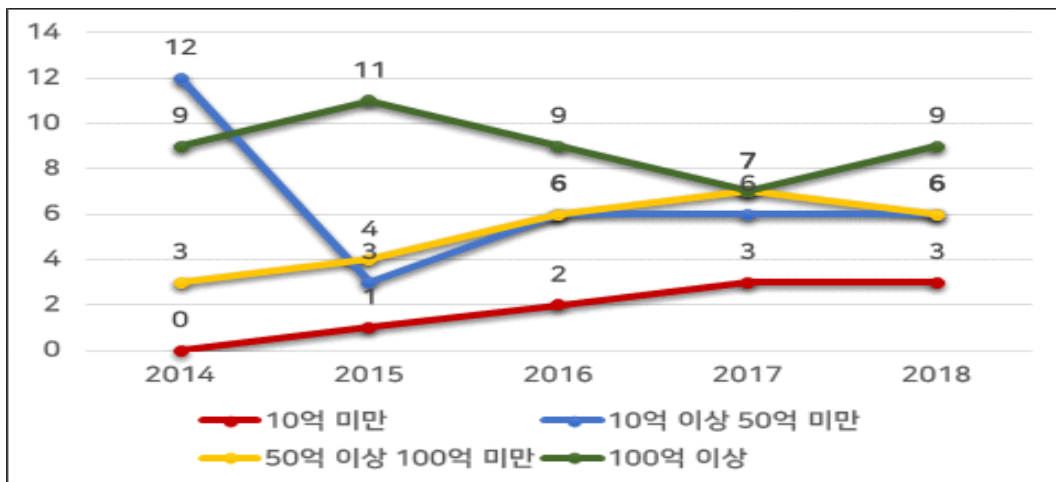
(단위: 건, %)

구분	10억 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상	총 사업 건수
2014	0(0.0%)	12(37.5%)	3(11.5%)	9(20.0%)	24(21.4%)
2015	1(11.1%)	3(9.4%)	4(15.4%)	11(24.4%)	19(17.0%)
2016	2(22.2%)	6(18.8%)	6(23.1%)	9(20.0%)	23(20.5%)
2017	3(33.3%)	6(18.8%)	7(26.9%)	7(15.6%)	23(20.5%)
2018	3(33.3%)	6(15.6%)	6(23.1%)	9(20.0%)	23(20.5%)
총계	9(100.0%)	32(100.0%)	26(100.0%)	45(100.0%)	112(100.0%)

<자료> 「지방재정공사-공통공사」, 각 년도, 고양시.

[그림 3-8] 연도별 총 사업비 구간별 주요 투자사업 건수

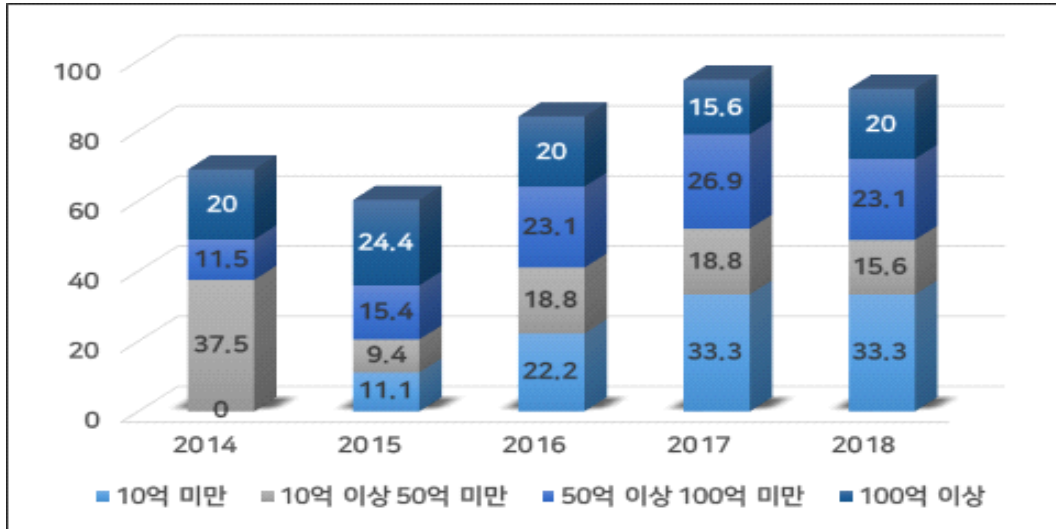
(단위: 건)



<자료> 「지방재정공사-공통공사」, 각 년도, 고양시.

[그림 3-9] 연도별 총 사업비 구간별 주요 투자사업 비율

(단위: %)



〈자료〉 「지방재정공사·공통공사」, 각 연도, 고양시.

(2) 연도별 [주요 투자사업] 금액

주요 투자사업에 대한 5개년 연도별 현황을 보면, 총 사업비는 매년 3천억원 수준을 보이고 있고 시비가 대체로 73%에서 85% 수준을 보이고 있는 등 시비부담이 많다. 반면에 국비보조는 2014년 13%에서 2018년 6%로 점차 낮아지고 있고 또한 경기도의 도비보조에 있어서도 2014년 11.6%에서 2018년 3.6%로 매년 낮아지고 있다.

투자사업에 있어서 고양시의 자체부담은 늘어나고 국도비보조는 적게 받고 투자사업이 이루어지는 경향이 나타나고 있어 이와 같은 상태로 투자사업이 지속적으로 추진될 경우는 고양시의 재정부담이 예상된다.

[표 3-9] 주요 투자사업 연도별·자원별 사업 금액 및 비율

(단위: 백만 원, %)

구분	총 사업비	자원별 ¹⁾		
		국비	도비	시비
2014	321,594	42,880(13.33%)	37,300(11.60%)	235,620(73.27%)
2015	362,290	50,457(13.93%)	44,540(12.29%)	269,267(74.32%)
2016	336,935	44,433(13.19%)	22,053(6.55%)	261,955(77.75%)
2017	308,855	23,625(7.65%)	13,667(4.43%)	259,006(83.86%)
2018	295,122	17,516(5.94%)	10,833(3.67%)	253,273(85.82%)
총계	1,624,796	178,911(11.01%)	128,393(7.90%)	1,261,421(77.64%)

<자료> 「지방재정공사-공통공사」, 각 년도, 고양시.

주. 1) 한 사업 내에 국비, 도비가 지원된 경우 각 자원별 사업건수에 중복집계되었음

2) 전년도 결산서 기준 금액임

3) 비율=(자원별 사업비/총 사업비)*100

(3) 연도별 [주요 투자사업] 부서별 현황

주요 투자사업에 대한 부서별 현황을 보면, 공사과가 51.1%로 압도적으로 높고 이어 회계과 순으로 나타나고 있는데, 고양시 투자사업은 특정부서에 집중되어 있음을 알 수 있다.

[표 3-10] 주요 투자사업 연도별·부서별 사업 건수 및 비율

(단위: 건, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	총계	
부서별	안전건설과	1(4.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	2(8.7%)	0(0.0%)	2(2.3%)
	공사과	10(41.7%)	10(52.6%)	10(43.5%)	10(43.5%)	15(65.2%)	45(51.1%)
	도로정책과	1(4.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	회계과	4(16.7%)	2(10.5%)	2(8.7%)	2(8.7%)	1(4.3%)	7(8.0%)
	체육진흥과	2(8.3%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	교통정책과	1(4.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	하수행정과	3(12.5%)	2(10.5%)	2(8.7%)	1(4.3%)	0(0.0%)	5(5.7%)
	녹지과·환경녹지	2(8.3%)	1(5.3%)	1(4.3%)	1(4.3%)	2(8.7%)	5(5.7%)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	총계
	과						
	농업정책과	0(0.0%)	1(5.3%)	1(4.3%)	1(4.3%)	2(8.7%)	5(5.7%)
	마이스산업과 (평화미래정책관)	0(0.0%)	2(10.5%)	2(8.7%)	1(4.3%)	1(4.3%)	6(6.8%)
	평생교육과	0(0.0%)	1(5.3%)	1(4.3%)	1(4.3%)	0(0.0%)	3(3.4%)
	복지정책과	0(0.0%)	0(0.0%)	3(13.0%)	1(4.3%)	1(4.3%)	5(5.7%)
	지역경제과	0(0.0%)	0(0.0%)	1(4.3%)	1(4.3%)	0(0.0%)	2(2.3%)
	문화예술과	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	2(8.7%)	1(4.3%)	3(3.4%)
계		24(100.0%)	19(100.0%)	23(100.0%)	23(100.0%)	23(100.0%)	88(100.0%)

〈자료〉 「지방재정공사-공통공시, 각 년도, 고양시.

이상 고양시의 10억 이상 [주요 투자사업]을 분석한 결과, 대부분의 투자사업은 고양시의 자체재원으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 국비 및 경기도의 도비보조사업은 건수에 비해 사업비의 보조는 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 매년 낮아지고 있다. 결과적으로 고양시는 투자사업으로 인하여 시 재정부담이 가중되는 경향을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 투자사업을 추진하는데 있어서 고양시는 보다 자원조달 상황을 사전에 더욱 면밀히 검토하고 또한 투자사업비의 적정성도 검토할 필요성이 있으며 이를 위해서는 고양시는 전반적으로 투자사업에 대한 계획 및 집행, 사후관리에 체계적인 시스템을 구축하여 대응할 필요가 있다.

그런데 고양시가 추진하고 있는 주요 투자사업의 경우는 사업중단 혹은 감사 지적 등 사례는 없어 대체로 투자사업이 계획대로 진행되고 있는 것으로 보인다. 다만 투자사업 추진과정에서 사업에 대한 일부 변경이 있는 사업이 조사되고 있는데, 주로 사업예산 및 기간의 변경이 대부분이고 사업자체의 특별한 문제는 나타나지 않고 있다.

고양시 주요 투자사업에 대해 사업추진 상황을 조사한 결과, 5개년 동안 추진된 112개 사업 중에서 행신종합사회복지관 건립, 고양시 어린이박물관 건립공사, 백제공공하수처리시설 증설 공사 등 약 10% 정도의 15개 사업에서 주로 예산증액 및 감액 등 변경이 있었다.

몇 가지 사례를 정리하면 다음과 같다. ① 행신종합사회복지관 건립공사의 경우는

당초 총액36,200백만 원(국비 251백만 원, 도비 125백만 원, 시비 35,124백만 원)에서 총액33,797백만 원(국비 951백만 원, 도비 126백만 원, 시비 32,720백만 원) 으로 변경되었다. ② 벽제공공하수처리시설 증설공사의 경우는 당초 총액21,000백만 원(국비 7,000백만 원, 도비 3,500백만 원, 시비 3,500백만 원, 기타 7,000백만 원)에서 총액 20,636백만 원(국비 6,360백만 원, 도비 3,179.5백만 원, 시비 3,687.5백만 원, 기타 7,409백만 원)으로 변경되었는데, 총사업비는 2017년에 사업이 종료됨에 따라 현재 수납예산액을 기입하였기에 단순한 변동이 발생하였다. ③ 탄현근린공원조성사업(2단계)의 경우는 2017년과 2018년 두 번에 걸쳐 사업비가 변경되었다. 2018년의 경우는 당초 1,341억 원에서 402억 원 으로 변경되었는데, 이는 투자심사재심을 거치면서 탄현근린공원 전체부지 411,421m² 중 78%의 토지가 공공주택지구에 편입됨에 따라 고양시 공원조성 면적이 축소된 결과를 반영한 것이다.

① 행신종합사회복지관 건립공사(사례)

사업	행신종합사회복지관 건립공사			담당자	
<input type="checkbox"/> 소요재원 및 사업비 집행현황 <input type="radio"/> 총사업비 : 36,200백만 원 <div style="text-align: right;">(단위 : 백만 원)</div>					
구 분	계	집행액		향후 소요액	
		기투자	'14연도	'15연도	'16연도 이후
계	33,797	16,391	481	4,945	11,980
국 비	951		251	700	
시 도 비	126		126		
시군구비	32,720	16,391	104	4,245	11,980
지 방 채					
민간자본					
기 타					
<input type="checkbox"/> 사업변경 내역 <input type="radio"/> 사업비 - 당초 : 총액36,200백만 원(국비 251백만 원, 도비 125백만 원, 시비 35,124백만 원) - 변경 : 총액33,797백만 원(국비 951백만 원, 도비 126백만 원, 시비 32,720백만 원)					

② 벽제공공하수처리시설 증설공사(사례)

사업	벽제공공하수처리시설 증설공사	담당자	
<input type="checkbox"/> 사업변경 내역 <input type="radio"/> 사업비 - 당초 : 총액21,000백만 원(국비 7,000백만 원, 도비 3,500백만 원, 시비 3,500백만 원, 기타 7,000백만 원) - 변경 : 총액20,636백만 원(국비 6,360백만 원, 도비 3,179.5백만 원, 시비 3,687.5백만 원, 기타 7,409백만 원) <input type="radio"/> 총사업비는 2017년에 사업이 종료됨에 따라 현재 수납예산액을 기입하였기에 변동이 발생하였고, 추후 국비, 도비, 시비 정산 예정			

③ 탄현근린공원조성사업(2단계, 사례)

사업	탄현근린공원조성공사(2단계)	담당자																																																	
<input type="checkbox"/> 사업개요 <input type="radio"/> 기간 : 2018.03. ~ 2012.12. <input type="radio"/> 위치 : 고양시 일산서구 탄현동 산15-7번지 일원 <input type="radio"/> 규모 : 369,838㎡ <input type="checkbox"/> 사업변경 내역 ① 2017년 <input type="radio"/> 당초 492.6억 원→ 변경 1,341억 원 <input type="radio"/> 사유 : 탄현근린공원 전체부지 411,421㎡ 중 당초 212,000㎡ 에 해당하는 부지에 대한 토지매입비만 산정하였으나, 현재 공원 전체부지(미집행구간 380,363㎡)를 매입하여 사업을 추진하고자 하며 이에 따른 총 사업비의 증액이 필요함. ② 2018년 <input type="radio"/> 당초 1,341억 원→ 변경 402억 원 (투자심사 재심사 완료) <input type="radio"/> 사유 : 탄현근린공원 전체부지 411,421㎡ 중 78%의 토지가 공공주택지구에 편입됨에 따라 고양시 공원조성면적이 축소됨 ③ 연도별 사업비 비교 <div style="text-align: right;">(단위: 백만 원)</div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>총사업비(계)</th> <th>국비</th> <th>시도비</th> <th>시군구비</th> <th>지방채</th> <th>민간자본</th> <th>기타</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>49,260</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>134,100</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>134,100</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>40,200</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>40,200</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				연도	총사업비(계)	국비	시도비	시군구비	지방채	민간자본	기타	2014	49,260	0	0	49,260	0	0	0	2015	49,260	0	0	49,260	0	0	0	2016	49,260	0	0	49,260	0	0	0	2017	134,100	0	0	134,100	0	0	0	2018	40,200	0	0	40,200	0	0	0
연도	총사업비(계)	국비	시도비	시군구비	지방채	민간자본	기타																																												
2014	49,260	0	0	49,260	0	0	0																																												
2015	49,260	0	0	49,260	0	0	0																																												
2016	49,260	0	0	49,260	0	0	0																																												
2017	134,100	0	0	134,100	0	0	0																																												
2018	40,200	0	0	40,200	0	0	0																																												

3. [주요 재정사업평가 사업(투자사업 유형2)]: 2억 원 이상 고양시 자체사업

투자사업분석 유형2의 [주요 재정사업평가]에 나타나는 투자사업은 2억원 이상의 고양시 자체사업만을 대상으로 하고 있다. 주요 재정사업평가제도는 지방재정법에 근거하여 매년 시행되고 있는 제도이다. 이 법에 근거하여 매년 기초자치단체에서는 2억원 이상(광역자치단체는 5억원 이상 투자사업)의 자체예산 투자사업을 평가하게 되어 있다. 따라서 2억원 이상의 고양시 자체예산의 투자사업은 여기에 대부분 포함되어 있다.

주요 재정사업평가에 있어서 나타나는 투자사업에 대한 현황을 보면, 투자사업예산이 2015년 170억원에서 2018년 560억원으로 매년 지속적으로 증가하고 있다. 그리고 공사과, 철도교통과 등 SOC사업이 중심을 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 3-11] 주요 재정사업 기능별 및 연도별 사업 예산

(단위: 천원)

구분	사업예산(기능별)/(단위: 천원)			
	2015년	2016년	2017년	2018
공사과	1,418,055	250	34,206,758	31,761,575
농산유통과	400,000	330,000		340,000
농업정책과	4,900,000			130,000
기업지원과				150,000
기획담당관				45,000
안전건설과(구별)	3,671,940			
환경복지과(구별)	1,571,300	200,000	200,000	200,000
환경정책과				215,000
문화예술과	1,380,000	50,000	45,000	
복지정책과	56,341	4,881,900		
노인복지과				100,000
장애인복지과				36,000
위생정책과	80,000			
일자리창출과	160,000	185,000	160,000	
체육진흥과(체육정책과)	2,907,100	55,000	55,000	300,000
평생교육과	670,000	170,000	170,000	8,231,954

구분 기능별	사업예산(기능별)/(단위: 천원)			
	2015년	2016년	2017년	2018
행주산성관리사업소	87,420	78,000	78,000	
공보담당관		36,000	508,000	30,000
교통정책과		7,190,000	6,165,998	
철도교통과				10,217,621
대중교통과		13,260		11,000
농업기술센터		435,000	1,270,000	
시민안전과		29,000	3,398,310	3,271,000
첨단산업과			1,769,140	
행정지원과		184,020	200,000	215,600
감시담당관		10,000	8,000	
주민자치과		154,564	188,280	228,984
평화미래정책관				75,560
(구별)산업위생과		50,000	65,000	84,000
보건소		900	5,900	
도서관과		63,500	34,000	29,000
마이스산업과		50,000	60,500	
도시재생과		760,000		
시민소통담당관		20,000		
여성가족과		39,500	29,600	28,050
여성회관		5000		
의정담당관		7,750	6,250	
인적자원담당관		38,000	102,000	
자치행정과			5,000	
행주산성관리사업소		78,000	78,000	
도시농업과				40,000
생태하천과				17,000
신한류관광과		195,000		
아동청소년과		1200		
예산법무과		29,000		
정책기획담당관		10,000		
녹지과(푸른도시사업소)		250		
환경친화사업소		36,990		
고양시-동		291,850	242,000	202,000
계	17,304,171	15,680,950	49,052,753	55,961,362

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)

주. 1) 2015~2017년까지는 총사업비, 총예산이 있으나 2016년도 사업에 대해서는 총사업비가 명시되어 있지 않아 전체 연도별 총예산액을 기준으로 작성함(집행액+잔액)

2) 사업목록 중 투자사업, 행사성사업에 모두 속한다고 표시되어 있는 목록이 있어, 사업수/예산액 변동이 있을 수 있음

주요 재정사업평가제도에서 평가대상이 되고 있는 2억원 이상의 투자사업은 고양시 자체투자사업으로써, 고양시에서 추진하고 있는 투자사업중에서 고양시가 직접 평가하여 관리하는 투자사업이라 할 수 있다. 이와 같이, 고양시의 2억원 이상의 자체투자사업은 주요 재정사업평가제도를 통해서 관리 및 평가되고 있다.

주요 재정사업평가제도는 투자사업에 대해 매년 평가항목 및 지표에 의해 점수를 부여하여 투자사업에 대해 평가를 하여 결과를 익년도 예산에 반영하는 제도로서 매우 의의가 있는 제도라 할 수 있다.

그러나 평가결과를 보면 제도의 실효성이 보이지 않는다는데 문제가 있다. 고양시의 4년 동안의 주요 재정사업에 대한 평가 결과를 보면, 90% 이상이 우수 평가결과를 보이고 있어 투자사업 평가에 대한 효용성 및 실효성이 문제가 되고 있다. 따라서 평가결과를 근거로 하여 예산과 연계하여 예산의 증감 혹은 사업의 중지 등의 조치가 뒤따라야 효과가 있는데, 미흡으로 나타난 투자사업은 4개년 동안 단 1개에 불과하다. 투자사업을 평가하여 결과를 예산과 연계하는 본래의 의도를 적용할 수 없는 상황이고 투자사업의 효율적 추진을 담보할 수 없는 상황이라 할 수 있다.

[표 3-12] 고양시 재정사업 평가 결과(2015~2018년) : 투자사업

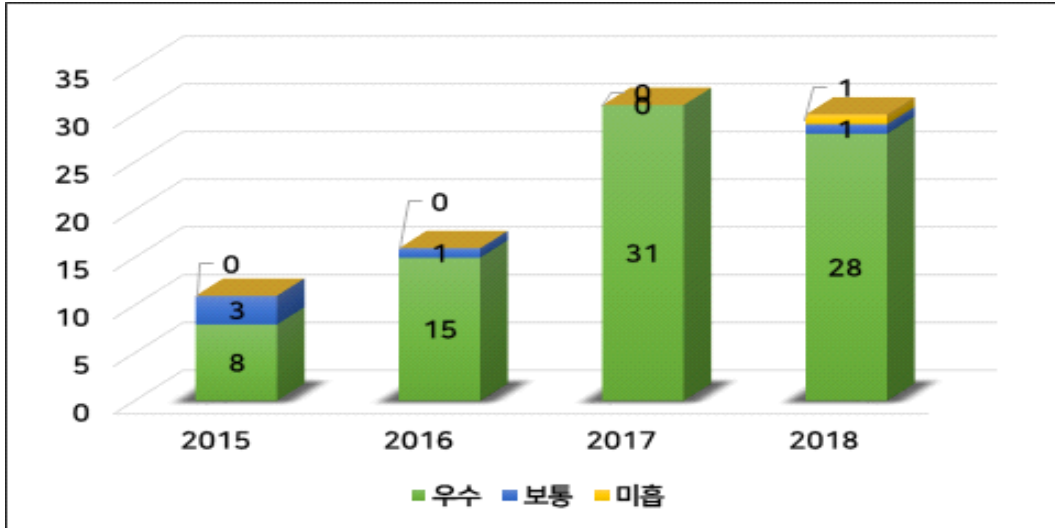
(단위: 개, %)

구분	총계	우수 (매우우수+우수)	보통	미흡 (미흡+아주미흡)	비고
2015년	11개	8개 (72.7%)	3개 (27.3%)		
2016년	19개	15개 (78.9)	1개 (5.3%)		3개 평가결과 기입되어 있지 않음
2017년	31개	31개 (100%)			
2018년	30개	28개 (93.3)	1개 (3.3)	1개 (3.3)	
총계	91개	85개 (90.1%)	5개 (5.5%)	1개 (1.1%)	3개 (3.3%)

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)

[그림 3-10] 재정사업 평가 결과(2015~2018년) : 투자사업

(단위: 개)



또한 고양시 부서별 평가결과를 보더라도 마찬가지로 가장 많은 사업을 추진하고 있는 공사과의 경우는 4년간 모든 투자사업 평가가 우수로 나타나고 있는 등 거의 대부분의 과에서도 동일한 형태를 보이고 있어 주요 재정사업에 의한 투자사업 평가의 효용성은 떨어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 투자사업의 효율적 관리를 위해서도 주요 재정사업평가제도는 개선되어야 할 것이다.

[표 3-13] 주요 재정사업 기능별 및 연도별 평가결과

구분	2015년			2016년			2017년			2018년		
	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡
공사과	2			2			17			18		
농산유통과	2			1						1	1	1
농업정책과	5									1		
기업지원과										1		
기획담당관										3		

구분 기능별	2015년			2016년			2017년			2018년		
	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡	우수	보통	미흡
여성가족과				3	1		4			4		
여성회관					1							
의정담당관				2			1					
인적자원담당 관				3			3					
자치행정과							1					
행주산성관리 사업소				2			2					
도시농업과										2		
생태하천과										1		
신한류관광과				4								
아동청소년과				1								
예산법무과				2								
정책기획담당 관					1							
녹지과(푸른도 시사업소)				2								
환경친화사업소				5								
고양시-동				105	4	2	39	0	0	18	0	

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)

4. [국도비 보조사업(투자사업분석 유형3)]: 2억 원 이상 10억 원 미만 보조사업

고양시 투자사업분석 3유형으로 고양시에서 추진하고 있는 [국도비 보조사업(국비 및 경기도비 보조사업)]에 대한 현황을 보면, 2016년부터 2018년 3개년 동안에 전체 국도비 보조사업은 2,086개 사업에 2조 1,611억원이 추진되었다. 매년 700개 사업에 7,000억원 정도의 금액이 소요되었다. 이 중 사업건수로 보면, 2018년 기준으로 보건소가 133건, 농업기술센터 109건, 가정복지과 100건 순으로 국도비보조사업이 추진된 것으로 나타나고 있다.

한편, 2018년 금액기준으로는 가정복지과 2,647억원, 아동청소년과 2,064억원, 장애인복지과 558억원 등으로 대부분 보건복지관련 국도비보조사업이 추진된 것으로 나타나고 있다.

[표 3-14] 고양시 과별(기능별) 국·도비 보조 사업수 및 금액(2016년~2018년)

조직명	2016년		2017년		2018년	
	사업수	금액(억 원)	사업수	금액	사업수	금액
회계과	5	16	5	2.0	6	247
환경친화사업소	21	147	30	148	33	220
행정지원과	-		-	-	1	1.5
푸른도시사업소	26	660	27	747	22	166
평생교육과	4	4	4	5	3	3.9
토지정보과	-	-	1	2	1	0.5
체육진흥과	6	21	8	32	7	37
첨단산업과	3	63	3	85	4	5.6
징수과	2	0.5	1	0.3	1	0.1
지역경제과	12	79	8	10	12	19
주택과	2	148	3	191	3	225
주민자치과	6	7.6	8	3	7	6.4
정책기획담당관	1	0.5	2	0.8	1	0.7
정보통신과	1	0.6	2	0.6	2	0.8
장애인복지과	24	423	29	490	32	558
일자리창출과	8	45	9	28	10	33
환경녹지과	18	59	28	37	25	41
시민복지과	21	505	15	554	15	578
산업위생과	6	0.4	6	0.5	9	9.4
가정복지과	88	1,452	92	2,144	100	2,647
보건소	84	291	107	330	133	339
인적자원담당관	2	5.9	-	-	1	1.6
위생정책과	6	12	6	14	5	11
여성가족과	23	40	35	48	26	6.4
아동청소년과	31	1,922	40	1,887	44	2,064
신한류관광과	4	55	4	5	3	32
시민안전과	11	87	12	56	15	67
세정과	1	0.1	1	0.4	2	1.3
복지정책과	21	69	23	180	23	111
문화예술과	20	70	17	48	19	56
마이스산업과	6	50	3	0.8	3	2.7

조직명	2016년		2017년		2018년	
	사업수	금액(억 원)	사업수	금액	사업수	금액
도시정비과	1	0.1	2	0.1	2	0.1
도시재생과	-	-	-	-	2	12
도로정책과	4	2	2	4.6	2	0.3
안전건설과	9	24	8	9.3	4	4.3
농업기술센터	89	175	101	169	109	186
노인복지과	27	348	27	423	31	536
교통정책과	5	27	2	1.5	1	0.03
차량등록사업소	1	0.02	1	0.02	1	0.02
시민봉사과	6	7	5	1.9	5	6.7
세무과	3	0.5	3	0.6	5	0.66
도서관센터(도서관과)	8	21	7	2.7	17	56.8
건축과	1	0.05	1	2	-	-
대중교통과	6	41	5	33	-	-
상하수도사업소	10	705	7	23.3	-	-
예산법무과	1	36.7	1	36.9	-	-
도시계획과	1	1.8	-	-	-	-
기타	1	1.5	-	-	2	1.2
계	636	7,624	701	7,757	749	6,230

〈자료〉 고양시 자료(2018~2016년)/일반회계(명시/이월 등), 특별회계(기금)을 전체 합산

이상은 고양시에서 추진된 모든 국도비보조사업인데, 이 중에서 2억원 이상 10억미만의 투자사업을 도출하여 분석할 필요가 있다. 왜냐하면 이미 앞에서 분석하였듯이, 2억 원 이상의 고양시 자체사업은 [주요 재정사업평가]에서 투자사업이 드러나고 있어 추진현황 분석이 가능하다. 아울러 10억 원 이상의 투자사업은 [주요 투자사업]이라는 이름으로 별도로 관리되고 있기 때문에 추진 현황 분석이 가능하다.

따라서 투자사업중 명확하게 파악되지 않는 2억원 이상 10억원 미만의 국도비보조사업중 투자사업에 대해서는 고양시 전체 국도비보조사업에서 2억 원 이상 10억 원 미만의 사업중에서 투자사업에 해당하는 사업을 도출하면 된다.

그런데 이들 국도비보조사업은 사업성격이 애매하여 투자사업만을 걸러내기에는 현실적으로 어렵다. 따라서 금액을 기준으로 2억원 이상 10억원 미만의 사업중에서 대략적

으로 투자사업으로 보이는 사업을 모두 선정하여 분석하였다.

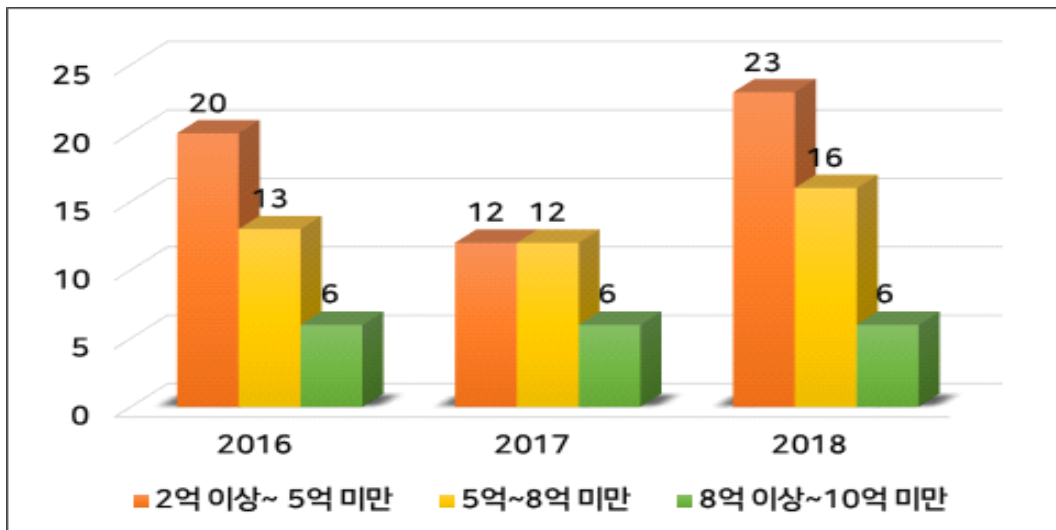
우선 연도별 국도비보조사업에 대한 금액별 기준으로 보면, 고양시 국도비보조사업 중 2억원 이상 10억원 미만의 사업중에서 매년 2억원 이상 5억원 미만의 사업이 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

[표 3-15] 국도비보조사업 연도별 및 자원구간별 사업수 및 금액 (2억 이상~10억 미만 투자사업)

구분	2018년			2017년			2016년		
	2억 이상~5억 미만	5억~8억 미만	8억 이상~10억 미만	2억 이상~5억 미만	5억~8억 미만	8억 이상~10억 미만	2억 이상~5억 미만	5억~8억 미만	8억 이상~10억 미만
사업 수	23	16	6	12	12	6	20	13	6
금액 (천원)	7,408,371	10,428,622	5,161,329	3,753,990	7,433,052	5,331,258	7,142,244	7,758,543	5,84,468

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)/일반회계(명시/이월 등), 특별회계(기금)을 전체 합산

[그림 3-11] 국도비보조사업 연도별 및 자원구간별 사업 수 (2억 이상~10억 미만 투자사업)



그리고 고양시 2억원 이상 10억원 미만의 국도비보조 투자사업에 대해 부서별 추진 현황을 보면, 환경녹지과 15건 88억원, 환경보호과 11건 44억원, 일자리창출과 10건 54억원 순으로 나타나고 있다. 국도비보조사업의 투자사업은 주로 환경관련 사업이 중심을 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 3-16] 국도비보조사업 부서별(기능별) 사업수 및 금액 (2억 이상~10억 미만 투자사업)

기능 (조직)	교통정 책과	농업기 술센터	대중교 통과	도서관 센터	도시재 생과	문화예 술과	보건소	복지정 책과	상하수 도시업 소	시민복 지과(동 별)
사업 수(건)	3	9	4	5	3	8	7	5	3	1
금액 (억 원)	17.7	41.3	20.6	19.5	20.8	37.8	51.1	35.3	17.7	5.7
기능 (조직)	안전건 설과(구 별)	여성가 족과	일자리 창출과	주민자 치과	지역경 제과	체육진 흥과	환경녹 지과(푸 른도시 사업소 포함)	환경보 호과(환 경친화 사업소)	회계과	시민안 전과
사업 수(건)	6	1	10	2	5	4	15	11	3	1
금액 (억 원)	25.7	3.4	54.3	8.9	21.5	18.2	88.5	44.8	21	3.9
기능 (조직)	가정복 지과(구 별)	아동청 소년과	장애인 복지과	건축과	위생정 책과	총계				
사업 수(건)	1	3	1	1	2	114				
금액 (억 원)	3.9	16.8	4.8	2.1	12.7	598				

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)/일반회계(명시/이월 등), 특별회계(기금)을 전체 합산

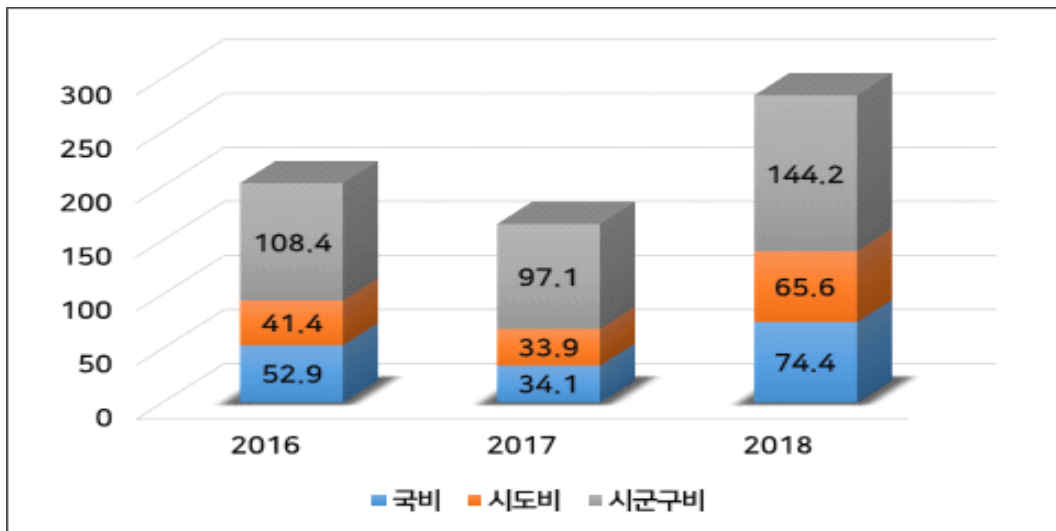
한편, 고양시 2억원 이상 10억원 미만의 국도비보조 투자사업에 대한 재원별 현황을 보면, 2016년 기준으로 총 202억원중 국비가 53억원, 도비가 41억원, 고양시 시비가 108억원으로 절반 이상을 부담하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 국도비보조사업임에도 불구하고 국비 및 도비를 합쳐도 50% 미만의 보조만 이루어지고 있다는 사실을 나타내는 것이고, 2018년의 경우도 비슷한 양상을 나타내고 있다.

[표 3-17] 국도비보조사업 연도별 및 재원별 총사업비(2억 이상~10억 미만 투자사업)

연도	2018년				2017년				2016년			
	총계	국비	시도비	시군구비	총계	국비	시도비	시군구비	총계	국비	시도비	시군구비
금액 (억 원)	284.1	74.4	65.6	144.2	165.1	34.1	33.9	97.1	202.9	52.9	41.4	108.4

<자료> 고양시 자료(2018~2016년)/일반회계(명시/이월 등), 특별회계(기금)을 전체 합산

[그림 3-12] 연도별·재원속성별 총사업비(투자사업)



5. 고양시 투자사업 추진 실태 및 소결

고양시는 세입이 증가하고 있으나 상대적으로 세출은 더욱 증가하고 있는 상황에서 고양시의 투자사업은 매년 늘어나고 있다. 문제는 이들 투자사업에 대한 재원을 고양시가 대부분 부담하고 있는 것으로 나타나고 있어 현행 추세대로 계속해서 투자사업이 이루어진다면 고양시의 재정부담 및 재정압박 우려가 예상된다.

고양시는 매년 평균 3천억원의 투자사업이 추진되고 있는데 이는 고양시 총예산의 18%에 해당되고 점차 투자금액과 건수가 증가하는 것으로 나타나고 있어 투자사업에 대한 합리적이고 효율적인 관리가 보다 강화되어야 하는 상황이라 할 수 있다.

첫째, 투자사업분석 유형1의 [주요 투자사업]의 분석결과, 고양시가 추진하고 있는 10억원 이상의 주요 투자사업의 건수 대부분은 고양시 시비가 들어가고 국도비 보조는 받더라도 투자사업 건수에 비해 사업비 보조비율은 매우 낮아 매년 고양시의 주요 투자사업으로 인한 재정부담은 높은 것으로 나타나고 있다.

매년 시비부담은 평균 92% 수준을 보이고 있고, 전액 자체예산 투자사업도 2014년 33%에서 2018년 62%로 매년 높아지고 있고 평균적으로 43% 수준으로 고양시 재정부담을 안고 있는 상황이라 할 수 있다. 고양시의 한정된 재정상황에서 투자사업의 관리가 보다 강화되어야 할 요인이며 투자사업 추진에 있어 시비부담을 줄이고 보다 국도비보조 사업비의 확충을 고려해야 할 과제를 보여주고 있다고 할 수 있다.

그리고 투자사업은 공사과에 압도적으로 집중되어 있고, 녹지환경과, 도로정책과, 하수행정과 순으로 집중되어 있다. 주로 생활SOC사업이 많이 추진되고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 투자사업분석 유형2의 [주요 재정사업평가]에서의 투자사업을 분석한 결과, 투자사업예산이 2015년 170억원에서 2018년 560억원으로 매년 지속적으로 증가하고 있다. 그리고 공사과, 철도교통과 등 SOC사업이 중심을 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.

주요 재정사업평가에서 추진하는 고양시 자체 투자사업은 고양시에서 추진하고 있는 투자사업중에서 고양시가 직접 평가하여 관리하는 투자사업이라는 의미는 매우 크다.

그러나 4년 동안의 주요 재정사업에 대한 평가 결과를 보면, 90% 이상이 우수 평가결과를 보이고 있어 투자사업 평가에 대한 효용성 및 실효성이 문제가 되고 있다. 따라서 투자사업 평가결과를 예산과 연계하는 본래의 의도를 적용할 수 있도록 재정사업평가체계를 개선할 필요가 있다.

셋째, 투자사업분석 유형3의 [국도비보조사업]중 2억원이상 10억원 미만의 투자사업을 분석할 결과, 매년 700개 사업에 7,000억원 정도의 금액이 소요되었고 이 중 사업건수로 보면, 2018년 기준으로 보건소가 133건, 농업기술센터 109건, 가정복지과 100건 순으로 국도비보조사업이 추진되었다. 금액기준으로는 가정복지과 2,647억원, 아동청소년과 2,064억원, 장애인복지과 558억원 등으로 대부분 보건복지관련 국도비보조사업으로 나타나고 있다.

한편, 고양시 2억원 이상 10억원 미만의 국도비보조사업중 투자사업에 대한 재원별 분석결과를 보면, 2016년 기준으로 총 202억원중 국비가 53억원, 도비가 41억원, 고양시 시비가 108억원으로 절반 이상을 부담하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 국도비보조사업임에도 불구하고 국비 및 도비를 합쳐도 50% 미만의 보조만 이루어지고 있다는 것을 나타내고 있다.

종합적으로 볼 때, 고양시는 투자사업을 추진하는데 있어서 보다 재원조달 상황을 사전에 더욱 면밀히 검토하고 또한 투자사업비의 적정성도 검토할 필요성이 있으며 이를 위해서는 고양시는 전반적으로 투자사업에 대한 계획 및 집행, 사후관리에 대한 체계적인 시스템을 구축하여 대응할 필요가 있다.

제2절 고양시 투자사업 관리실태 분석

1) 자치단체의 투자사업관련 재정관리제도 및 체계

자치단체의 재정운영과정에서의 투자사업은 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있다. 고양시의 투자사업의 경우도 지방재정제도에 근거하여 중기지방재정계획부터 시작하여 지방재정분석진단 등 지방재정관련 각 제도가 운용되는 일련의 과정 속에서 추진되고 있다.

[그림 3-13] 지방자치단체 재정투자사업 추진절차



<자료> 「지방재정 투자심사 및 타당성 조사 관련 교육자료」, 2019

첫째, 현행 단년도 예산원칙을 탈피하여 중장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중기재정계획제도를 들 수 있다. 둘째, 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투융자심사제도를 들 수 있다. 셋째, 예산편성 및 지방의회의 예산심의와 결산을 들 수 있다. 넷째, 재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 지방재정분석제도를 들 수 있다. 다섯째, 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 견제장치로서의 지방재정공개제도 및 주민참여예산제도 등을 들 수 있다(이창

균 외, 2002).

2) 중기지방재정계획제도에 의한 투자사업 관리

예산은 1회계연도의 세입·세출에 대한 운영계획이므로 1년이라는 기간이 전제되어 있다. 그러나 대규모 SOC사업 등은 장기간이 소요될 뿐만 아니라, 소규모 주민숙원사업이라 하더라도 투자우선순위를 정하여 장기적으로 사업을 시행할 수밖에 없기 때문에 재정운동을 3~5년 정도의 중기계획으로 운영하지 않고서는 한정된 재원으로 투자 수요에 대응할 수 없게 된다. 이러한 부분을 보완하여 예산운영의 시계를 5년의 중기시계로 넓혀 장기 예측적이며, 효율적인 자원배분을 통해 발전적으로 재정을 운영하기 위해 도입한 제도가 바로 중기지방재정계획 제도이다(행정안전부, 2019).

즉, 중기지방재정계획제도는 재정운영의 계획성을 제고하고 예산편성과의 연계성을 강화하기 위한 제도이다. 중기지방재정계획제도는 사전적 재정관리제도의 하나이고 투자사업관리 측면에서 보면 투자사업의 추진에 있어서 계획단계에 해당하는 투자사업관리제도의 하나이다. 중기지방재정계획은 지방자치단체의 발전계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 자원배분을 통한 계획적인 지방재정 운용을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획(Rolling Plan)을 의미하고 있다.

중기지방재정계획제도는 재정운영에 있어서 계획성을 강화하여 건전한 재정운영을 유인하는 필요한 제도이나 형식적인 운영 등 문제점을 내포하고 있어 자치단체 재정운영의 계획성 및 재정운영의 건전성을 담보하기에는 한계가 있다. 경제환경 및 재정운영을 둘러싼 환경변화가 많고 또한 지방재정이 국가재정 의존도가 매우 높은 상황에서 자치단체의 투자사업 재원확보 등 예측이 매우 어려운 일이며, 이로 인하여 중기지방재정계획상 예산과 실질예산간 격차가 현실적으로 존재하고 있어 중기지방재정계획제도의 실효성을 저해하고 있다. 그리고 중장기적 예산 보다는 단기적인 예산편성이 중심이 되고 있어 전반적으로 자치단체가 형식적으로 편성하는 경향이 있다.

형식적인 운영의 문제는 내포하고 있지만 중기지방재정계획제도를 통해 투자사업에

대한 관리를 강화할 수 있다. 후술하지만 행정안전부의 재정진단 결과를 보면, 고양시의 경우는 중기지방재정계획반영율이 타 자치단체에 비해 높게 나타나고 있어 계획적 재정 운영에 노력하고 있는 것으로 보인다.

[표 3-18] 고양시의 중기지방재정계획

(단위 : 백만원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	합 계	연평균 증가율
세 입	3,124,685	3,171,669	3,241,831	3,505,957	3,326,023	16,370,165	1.60
자체수입	946,160	967,681	997,188	1,000,501	1,022,669	4,934,199	2.00
이 전 수 입	1,332,794	1,406,425	1,437,896	1,391,033	1,412,206	6,980,354	1.50
지방채	0	0	31,600	168,400	0	200,000	0.00
보전수입 등 및 내부거래	845,730	797,563	775,147	946,023	891,148	4,255,611	1.30
세 출	3,124,685	3,171,669	3,241,831	3,505,957	3,326,023	16,370,165	1.60
경 상 지 출	980,177	861,785	902,353	1,162,150	973,956	4,880,421	△0.20
사 업 수 요	2,144,507	2,309,884	2,339,477	2,343,808	2,352,068	11,489,744	2.30

주. 대상회계 : 일반회계, 특별회계(공기업, 기타), 기금

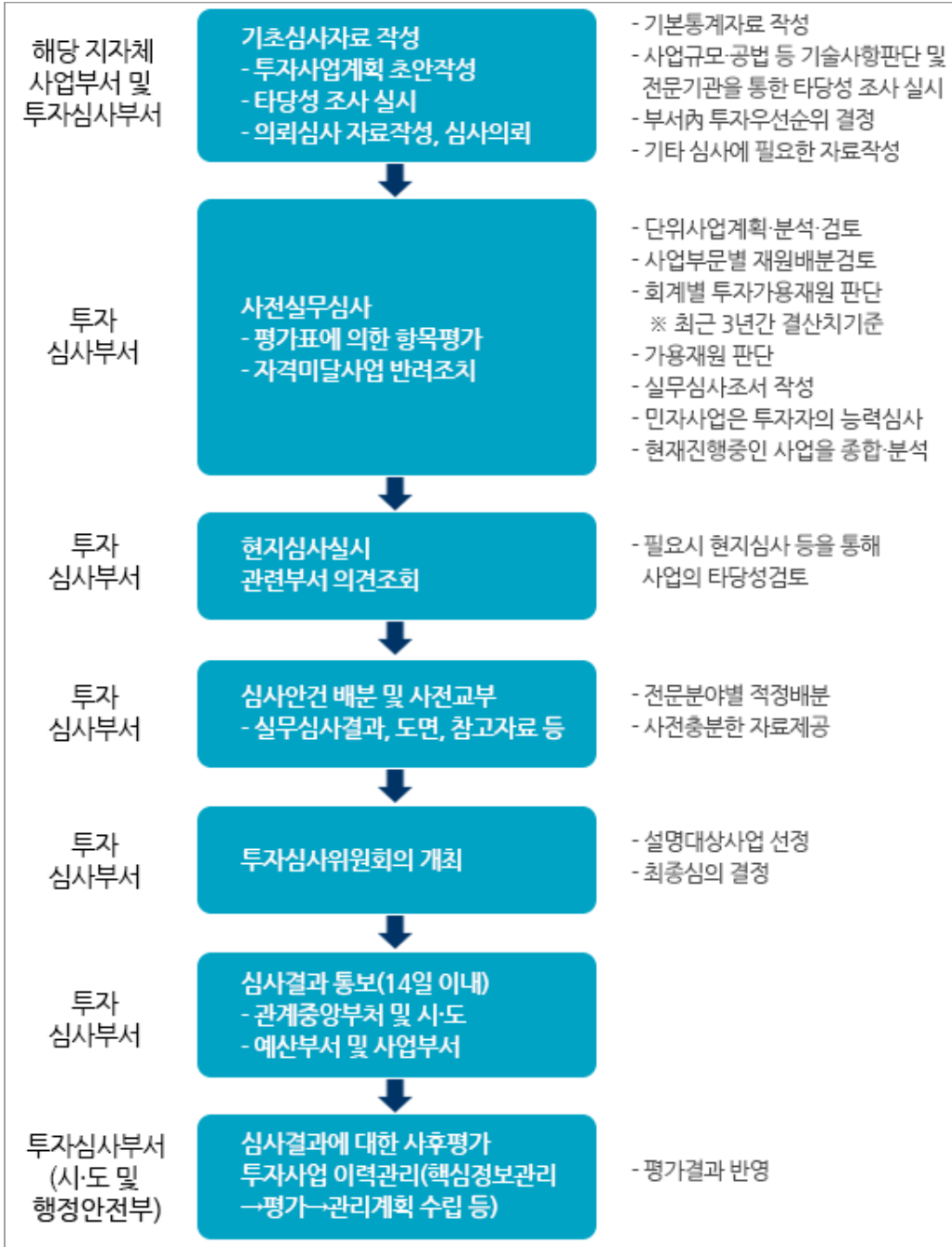
연평균 증가율 = $[(\text{최종연도}/\text{기준년도})^{1/(\text{전체연도 수} - 1)} - 1] \times 100$

3) 지방재정투자심사제도 및 타당성조사에 의한 투자사업 관리

지방재정투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위한 제도이다. 지방재정투융자심사제도는 사전적 재정관리제도의 하나로서 투자사업 추진측면에서는 계획단계에서의 관리부분이다. 지방재정투자심사제도는 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정 운영, 한정된 지방재원의 효율적·계획적인 운영, 지방자치단체 주요 투자사업 타당성의 사전 검증, 중기지방재정계획과 연계된 계획적인 재정 운영 등의 측면에서 그 필요성이 인정되고 있으나 자치단체의 건전한 재정운영을 담보하게에는 제도적인 문제점을 안고 있다. 투자사업 심사 이후 당초 계획과 달리 사업내용을 변경하여 총사업비가 증가하거나 예산 투입 후 사업이 지연되거나 중단되는 사례가 다수 발생하고 있어 투자심사를 보다 강화할 필요가 있다.

투자사업을 추진하기 위해서는 사전에 사업에 대한 타당성 조사를 실시하여야 하는데, 이때 자체심사의 경우는 타당성 불가판정을 받은 사례가 거의 없어 타당성 조사의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한하여 투자심사대상으로 상정하여야 하나 적정판정을 받을 경우 중기지방재정계획에 반영한다는 전제하에 심사대상으로 상정되는 사례의 경우는 전후가 대치된 현상이 발생하고 있다. 또한 투융자심사위원회 위원장이 부단체장 등으로 되어 있어 집행부 의견의 개입 여지가 많아 투자심사가 형식적으로 이루어지거나 공정한 심사의 저해요인으로 작용할 우려가 있다. 투자심사위원회에 상정되는 사업의 경우에 국도비 등이 확정되지 않은 상태에서 상정되는 경우가 많아 국도비 확보를 전제로 심사를 하게 되어 있어 국도비를 확보하지 못할 경우에 해당 사업을 수행할 수 없게 되어 결국 사업지연 또는 변경으로 연계되는 문제점이 발생되고 있다.

[그림 3-14] 투자심사 단계별 조치사항



<출처> 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 검색일: 2020.06.05

한편, 지방재정투자심사제도를 통해서 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산 편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하고 있다. 투자심사 대상사업은 자체심사와 경기도 및 중앙의 의뢰심사로 구분되고 있다.

특히 총사업비 500억 원 이상을 투자심사하는 경우 사전에 행정안전부가 지정하는 전문기관인 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터의 타당성조사를 받아야 한다(「지방재정법」 제37조 제2항). 타당성조사는 투자심사의 사전절차로 투자심사의 합리적 결정을 지원하는 참고자료로서 기능하는데, 이때 500억 원 이상이라도 국비 지원이 300억 원 이상으로 한국개발연구원(KDI)에 의해 예비타당성조사를 받는 경우는 제외하고 있다. 이처럼 지방자치단체가 추진하는 투자사업은 기본적으로 모두 투자심사를 거치도록 하고 있다.

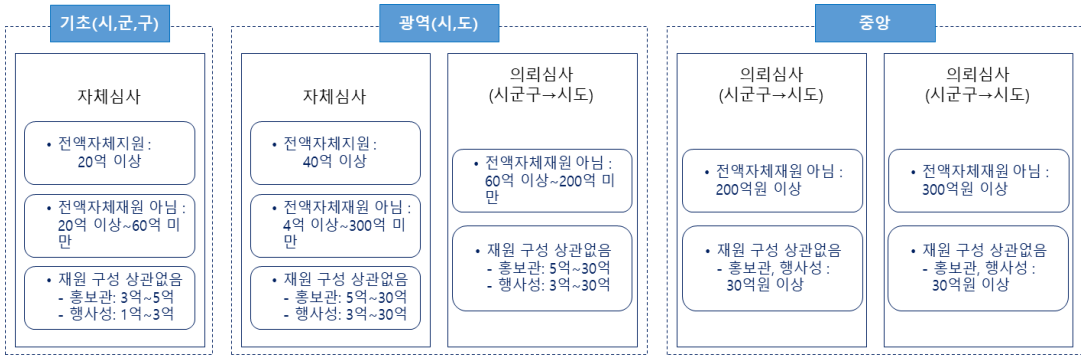
[표 3-19] 현행 지방투자사업의 금액 및 심사유형

구분	사업유형	심사기관		
		자체심사	의뢰심사	
			사도 (사군구→사도)	중앙(행정안전부) 사도/사군구→중앙
사도 (광역)	일반투자사업 (청사/문화체육 시설 제외)	40억 원 이상~300억 원 미만		300억 원 이상 *40억 원 이상 청사, 문화체육시설
	행사성사업	3억 원 이상~30억 원 미만		30억 원 이상
	홍보관	5억 원 이상~30억 원 미만		
사군구 (기초)	일반투자사업청 사문화체육시설 제외)	20억 원 이상~60억 원 미만	60억 원 이상~200억 원 미만 *20억 원 이상 청사, 문화체육시설	200억 원 이상
	행사성 사업	1억 원 이상~3억 원 미만	3억 원 이상~30억 원 미만	30억 원 이상
	홍보관	3억 원 이상~5억 원 미만	5억 원 이상~30억 원 미만	

<출처> 행정안전부, 2019년 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼 참고

이렇게 볼 때, 고양시는 사업비 전액이 자체재원인 20억 이상 투자사업은 고양시 자체심사를 하고 60억원이 넘으면 경기도 의뢰심사를 받아야 하고 200억원이 넘으면 중앙 투자심사를 거쳐야 한다.

[그림 3-15] 자치단체별 심사대상 범위



<자료> 양지숙, "지방재정투자사업의 추진실태 및 관리위험 분석", 감사원, 2019.

고양시의 최근 5개년 동안의 투자심사 결과는 걱정이 65.9%이고 조건부가 24.4%로 90% 정도가 투자심사를 통과하고 있고 나머지 12건 투자사업에 대해서는 재검토로 나타나고 있다. 투자사업 추진에 있어서 보다 사업계획을 면밀히 조사하고 사전 타당성 조사의 철저 등 투자사업 추진단계에서 대응이 필요하다.

[표 3-20] 고양시 투자심사 결과

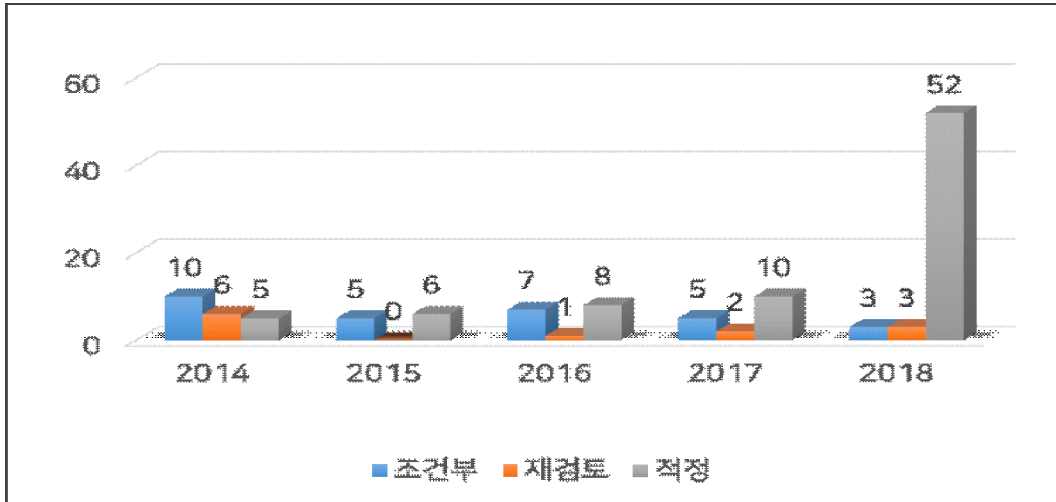
(단위: 개, %)

구분	투자심사결과			
	총계	조건부	재검토	적정
2014	21	10 (47.6%)	6 (28.6%)	5 (23.8%)
2015	11	5 (45.5%)	0 (0.0%)	6 (54.5%)
2016	16	7 (43.8%)	1 (6.3%)	8 (50.0%)
2017	17	5 (29.4%)	2 (11.8%)	10 (58.8%)
2018	58	3 (5.2%)	3 (5.2%)	52 (89.7%)
총계	123	30 (24.4%)	12 (9.8%)	81 (65.9%)

<자료> 고양시 자료

[그림 3-16] 고양시 투자심사 결과

(단위: 개)



한편, 고양시의 3개년 동안의 투자심사 사후평가 결과를 보면, 90건의 투자사업중에서 55건 61%가 적정하게 추진되고 있고 25건 27.8%가 지연, 10건 11.1%가 부진으로 나타나고 있다. 투자사업이 추진되는 과정에서 보다 철저한 관리를 통해서 적정하게 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[표 3-21] 고양시 투자심사 사후평가 결과

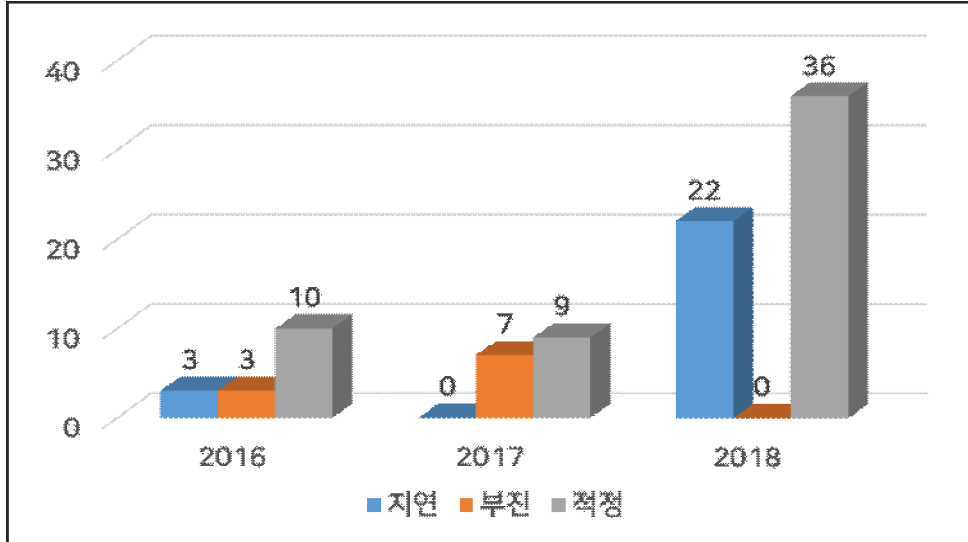
(단위: 개, %)

구분	사업 추진 상황			
	총계	지연	부진	적정
2016	16	3 (18.8%)	3 (18.8%)	10 (62.5%)
2017	16	0 (0.0%)	7 (43.8%)	9 (56.3%)
2018	58	22 (37.9%)	0 (0.0%)	36 (62.1%)
총계	90	25 (27.8%)	10 (11.1%)	55 (61.1%)

〈자료〉 고양시 자료

[그림 3-17] 고양시 투자심사 사후평가 결과

(단위: 개)



4) 주요 재정사업평가제도와 투자사업 관리

2015년 「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」을 제정하여 기초자치단체의 경우는 총사업비 2억원 이상의 투자사업(광역자치단체인 경우는 5억원), 총사업비 2천만원 이상의 행사성 사업을 대상으로 매년 평가하게 되어 있다. 이 제도를 통하여 자치단체는 2억원 이상 자체재원 투자사업에 한해 매년 평가를 하여 결과를 익년도 예산에 반영하게 된다. 주요 재정사업평가제도는 자치단체가 투자사업을 직접 평가하고 관리하는 유일한 제도라 할 수 있다.

고양시는 2016년부터 주요 재정사업 평가를 실시하고 있는데, 사업건수 및 금액도 연도에 따라 차이가 많이 나고 있다.

[표 3-22] 고양시 연도별 재정사업 평가 사업수 및 사업예산

평가연도	'16년	'17년	'18년	'19년
사업 수(건)	80	214	125	99
사업예산(억원)	1,426	388	2,112	180

〈자료〉 고양시 자료

주요 재정사업평가제도에 있어서의 평가지표는 계획, 관리, 성과단계의 8개 지표를 사용하고 있고, 평가단계별 배점 형평을 고려하여 계획과 성과단계의 배점을 조정하고 있다.

평가지표별 점수를 종합하여 사업별 5단계로 등급화하고 있고, 상대평가를 통해 ‘미흡’이하 10% 이상, ‘우수’이상 20% 이내 의무 할당을 하여 ‘매우 미흡’ 등급의 해당 투자사업은 원칙적으로 2021년부터 일몰하기로 되어 있다.

[표 3-23] 주요 재정사업평가의 평가항목 및 평가지표

단계	평가항목	평 가지 표
계획 (30)	사업계획의 적정성 (25)	1-1. 사업목적과 사업대상이 명확한가?
		1-2. 사업계획이 사업목적 달성에 적정한가?
		1-3. 사업계획의 변경이 있는지? 있다면 변경의 정도는?
	성과계획의 적정성 (5)	2-1. 성과지표가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
성과 환류 (40)	성과달성 및 사업평가결과의 환류 (40)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?
		4-2. 성과지표의 목표치를 미달성한 경우, 차년도 사업계획에 개선방안을 포함하였는가? 개선방안의 내용은 적정한가?
	감점사유	5-1. 기한 내 미제출(-5), 자료부실(-5)

그러나 앞에서 분석하였듯이 고양시의 주요 재정사업 평가 결과, 90% 이상이 우수 평가를 받고 미흡 평가는 1% 수준을 그치고 있어 평가의 실효성이 없는 실정이다. 고양시 집행부에서 자체심사에 의거하다보니 온정주의가 작용한 것으로 보인다. 따라서 금년

2020년부터는 고양시 자체평가와 더불어 고양시정연구원에서 주관하여 2차 외부평가를 하는 것으로 하여 평가의 합리성 및 신뢰성을 제고하는 것으로 개선하였다.

그러나 투자사업의 효율적 관리와 예산운영의 합리성을 제고하는 측면에서도 현행 주요 재정사업평가제도를 국도비보조사업으로까지 확대하여 보다 많은 고양시 투자사업에 대해 평가하도록 함과 아울러 평가결과의 효용성 제고 등 개선할 필요가 있다.

[표 3-24] 고양시 주요 재정사업평가 2020년 개선 사항

구분	기존	개선(2020년 계획)
평가대상	▶ 총사업비 2억원 이상 투자사업 ▶ 행사성사업	▶ 총사업비 2억원 이상 투자사업 ▶ 행사성사업(300만원 이상)
평가방법	①부서 자체평가 ②예산부서 확인	①부서 자체평가 ②시정연구원 전문평가 추가 ③예산부서 확인
평가기준	▶ 행안부 예규 적용	▶ 행안부 예규 준용하여 평가지표 구체화 ▶ 계획과 성과를 모두 고려한 배점 조정
결과활용	▶ 평가결과의 예산반영	▶ 평가결과에 따른 세출 구조조정계획, 성과관리계획 수립
심층평가		▶ 연도별 평가분야를 선정 심층평가 추가 ※ 2020년 평가분야 : 민간위탁사업

5) 재정공시제도와 주요 투자사업 관리

재정공시제도를 통하여 자치단체는 매년 공통공시와 특수공시가 의무화되고 있다. 공통공시 마지막 ⑩의 항목에 [주요 투자사업] 이므로 투자사업이 공시되어 간접적으로 주요 투자사업에 대한 상황을 공유하면서 다소 관리된다고 볼 수 있다. 그러나 공시항목에 기재되어 개별 주요 투자사업에 대한 사항이 정리되어 있는 수준으로 개별 주요 투자사업에 대해 평가나 점검을 하면서 관리하고 있지는 않고 있다.

따라서 고양시에서 주요 투자사업이라는 항목으로 재정공시에 공시되어 있는 투자사업은 주요한 투자사업이라 할 수 있다. 고양시에서는 매년 20개 내외의 핵심적인 투자

사업이 공시되고 있는데, 이들 투자사업에 대해서는 반드시 평가되고 관리되면서 매년 피드백되는 것이 바람직하다. 이 주요 투자사업이 평가되고 관리되지 않고서는 고양시 투자사업의 효율적 추진과 합리적 재정운동을 담보하기는 어렵다고 볼 수 있다.

[표 3-25] 고양시 공통공시 총괄(2018년 결산)

(단위 : 억원, %)

재정운영 결과		고양시			유사 지방자치단체* 평균			
		'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	
① 공통공시		-						
② 결산규모	세입결산 (기금포함)	28,142	24,785	3,356	27,662	25,983	1,679	
	세출결산 (기금포함)	20,755	18,147	2,608	20,665	19,495	1,170	
	기금운영현황	1,151	1,061	91	1,882	1,777	105	
지역통합재정통계		항목별 공시내용 참조						
③ 재정여건	재정자립도	항목별 공시내용 참조						
	재정자주도	항목별 공시내용 참조						
	통합재정수지	항목별 공시내용 참조						
통합부채현황		항목별 공시내용 참조						
④ 부채/채무/채권	지자체 부채 현황	1,133	845	288	2,338	2,270	68	
	지방공기업 부채 현황	162	103	59	1,152	1,122	29	
	출자·출연기관 부채 현황	항목별 공시내용 참조						
	우발부채 현황	항목별 공시내용 참조						
	지자체 채무 현황	1	2	△1	592	646	△53	
	지방채발행 한도액 및발행액	항목별 공시내용 참조						
	일시차입금 현황	0	0	0	0	0	0	
	민자사업 재정부담 현황	201	177	24	202	187	15	
	지방재정건전성관리 계획·이행현황	항목별 공시내용 참조						
	보증채무 현황	21	35	△14	1	2	△1	
	채권현황	288	295	△7	312	299	13	
	⑤ 주요예산	기본경비 집행현황	126	106	19	104	99	5

재정운영 결과		고양시			유사 지방자치단체* 평균			
		'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	
집행결과	자치단체 청사기준면적	항목별 공사내용 참조						
	공무원인건비 집행현황	2,193	1,953	240	1,947	1,792	155	
	업무추진비 집행현황	14	14	1	12	11	1	
	국외여비 집행현황	항목별 공사내용 참조						
	지방의회경비 집행현황	20	19	1	17	17	0	
	지방의회 국외여비 집행현황	항목별 공사내용 참조						
	맞춤형 복지제도 시행경비 현황	48	43	4	47	40	7	
	연말지출비율	61	72	△12	331	275	56	
	금고 협력사업비 운영현황	항목별 공사내용 참조						
	⑥ 지방세/세외수입	지방세징수실적	6,194	5,769	425	6,266	5,743	523
지방세지출현황		1,328	1,328	0	819	786	33	
지방세및세외수입 체납현황		1,604	1,580	24	854	947	△93	
사회복지비		7,188	6,330	858	6,056	5,371	685	
⑦ 복지/민간지원	지방보조금 교부현황	1,800	1,717	83	1,354	1,366	△13	
	지방보조사업 성과평가 결과	항목별 공사내용 참조						
	지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동현황	항목별 공사내용 참조						
	지방보조금 교부결정 취소등 중요 처분내용 행사축제경비	항목별 공사내용 참조						
		112	28	84	113	44	69	
⑧ 자산 및 물품/ 지방공공기관	공유자산현재액	176,102	172,664	3,437	85,204	79,430	5,774	
	물품 현재액	347	313	34	304	317	△12	
	출자출연금 집행현황	368	356	12	316	338	△22	
	출자출연기관 현황	항목별 공사내용 참조						
	지방공기업 현황	항목별 공사내용 참조						
⑨ 재정성과/평가	성과보고서	항목별 공사내용 참조						
	재 무 제 표	자산총계	184,504	180,319	4,185	124,557	119,014	5,543
		부채총계	1,133	845	288	2,338	2,270	68
		수익총계	20,026	17,539	2,487	18,624	17,669	955
		비용총계	18,092	15,736	2,356	16,461	14,895	1,566

재정운영 결과		고양시			유사 지방자치단체* 평균			
		'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	'18년도 (A)	'17년도 (B)	증감 (C=A-B)	
	기금성과분석결과	항목별 공내용 참조						
	재정분석 결과	항목별 공내용 참조						
	재정건전화계획 및 이행현황	항목별 공내용 참조						
	성인지결산	항목별 공내용 참조						
	행사축제 원가회계정보	항목별 공내용 참조						
	청사신축 원가회계정보	항목별 공내용 참조						
	수의계약현황	659	6	653	870	209	661	
	자치단체 공공시설물 운영현황	항목별 공내용 참조						
	예산낭비 신고센터	항목별 공내용 참조						
	접수처리현황	항목별 공내용 참조						
	조정교부금 교부실적	항목별 공내용 참조						
	신속집행 실적	항목별 공내용 참조						
	감사결과	항목별 공내용 참조						
	⑩ 주요 투자사업 추진현황	투자심사대상사업	항목별 공내용 참조					
		지방채발행사업	항목별 공내용 참조					
민간투자사업		항목별 공내용 참조						

주. 유사 지방자치단체 : 경기 수원, 경기 성남, 경기 고양, 경기 부천, 경기 용인, 경기 안산, 경기 인양, 경기 남양주, 경기 화성, 충북 청주, 충남 천안, 전북 전주, 경북 포항, 경남 창원, 경남 김해

2. 고양시 투자사업 관련 재정분석 결과

1) 중기재정계획반영 비율

이상의 고양시 투자사업과 관련한 실태를 행정안전부의 재정분석 결과를 가지고 파악해 볼 수 있다.

먼저 투자사업을 포함하여 재정운영의 계획성을 나타내는 하나의 지표로 중기지방 재정계획반영 비율을 통해서 상황을 파악할 수 있다. 고양시는 2016년부터 2018년 동안 기준으로는 100만 이상 동종 자치단체 및 시 평균 보다도 계획성이 매우 높은 수준으로 나타나고 있다.

[표 3-26] 고양시 중기재정계획반영 비율

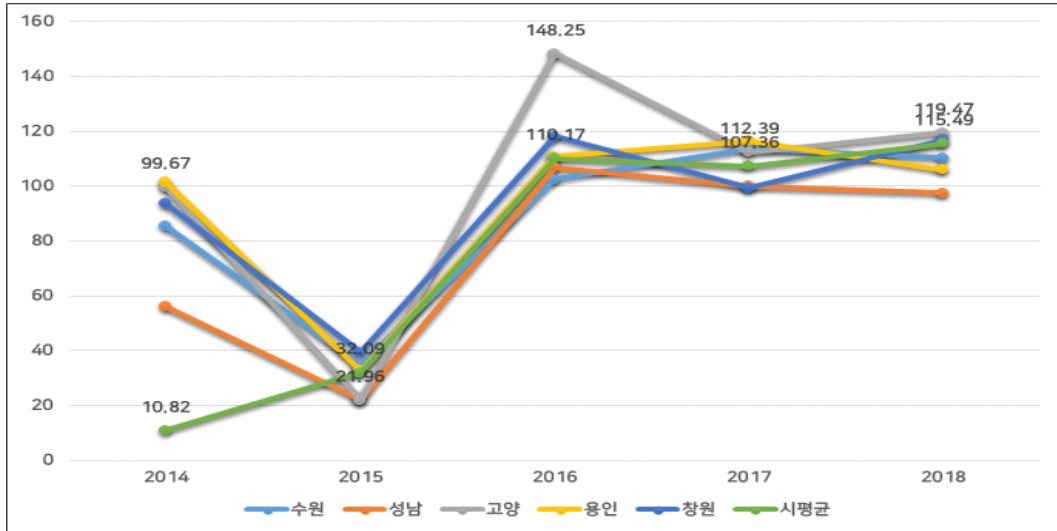
(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
수원	85.46	34.74	102.49	113.8	110.38
성남	56.02	22.16	106.86	100.07	97.6
고양	99.67	21.96	148.25	112.39	119.47
용인	101.37	32.64	110.78	116.53	106.08
창원	93.51	39.43	118.13	99.37	117.06
시평균	10.82	32.09	110.17	107.36	115.49

<자료> 「재정분석 통계보고서」, 각 년도 지방재정365.

[그림 3-18] 고양시 중기재정계획반영 비율 비교

(단위: %)



<자료> 「재정분석 통계보고서」, 각 년도, 지방재정365.

2) 정책사업투자비 비율

고양시 정책투자비비율은 30% 수준으로 동종 자치단체 보다는 낮고 시 평균보다도 매우 낮은 수준을 보이고 있어 경상경비를 줄이고 정책투자사업비 비율을 높여가는 것이 필요하다.

[표 3-27] 고양시 정책사업투자비비율

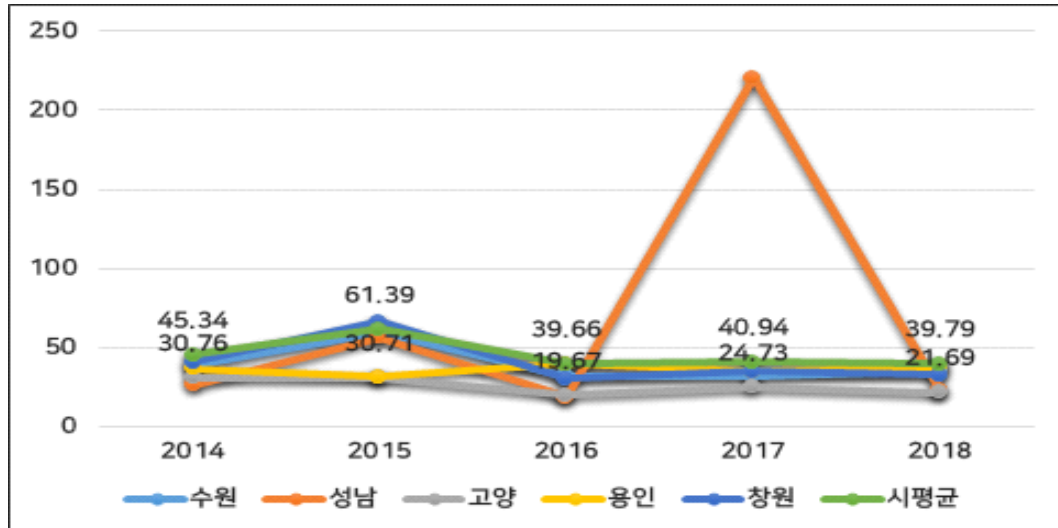
(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
수원	38.32	59.53	32.25	31.8	35.42
성남	26.06	56.34	18.79	220.63	22.74
고양	30.76	30.71	19.67	24.73	21.69
용인	36.41	31.31	39.42	35.1	37.67
창원	40.61	66.47	30.04	34.69	32.77
시평균	45.34	61.39	39.66	40.94	39.79

<자료> 「재정분석 통계보고서」, 각 년도, 지방재정365.

[그림 3-19] 고양시 정책사업투자비비율 비교

(단위: %)



<자료> 「재정분석 통계보고서」, 각 년도, 지방재정365.

3) 투융자심사사업 예산편성비율

투자심사사업의 예산편성비율에서는 고양시가 낮은 수준을 보이고 있고 특히 연도 간 비율이 매우 심한 격차를 보이고 있기 때문에 투자사업에 있어서 계획성 및 투자사업 심사가 보다 철저하게 이루어져야 함을 보이고 있다.

[표 3-28] 고양시 투융자심사사업 예산편성비율

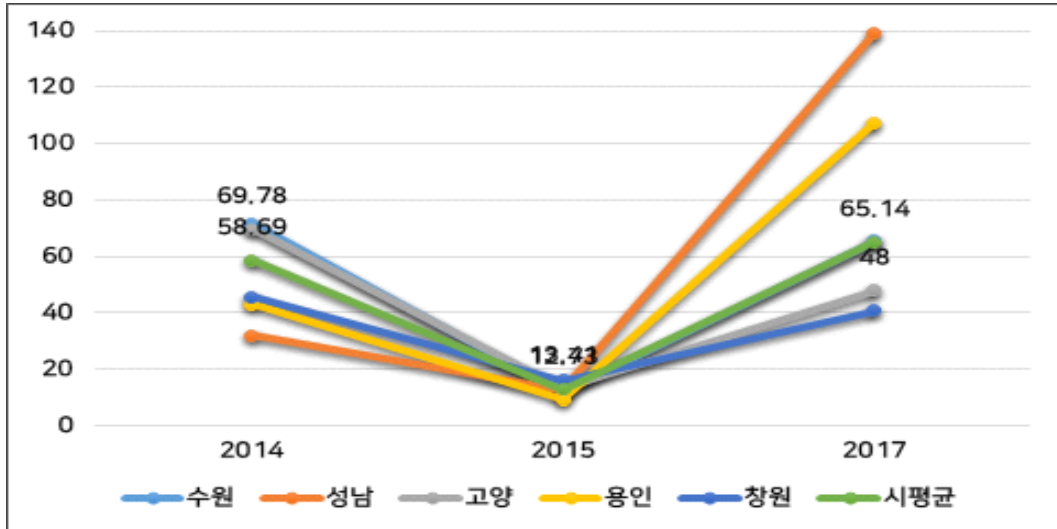
(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
수원	71.53	11.85	-	65.4	-
성남	32.04	12.62	-	139.29	-
고양	69.78	13.41	-	48	-
용인	43.04	9.19	-	107.54	-
창원	45.81	16.07	-	40.88	-
시평균	58.69	12.73	-	65.14	-

<자료> 「재정분석 통계보고서」, 각 년도, 지방재정365.

[그림 3-20] 고양시 투융자심사사업 예산편성비율 비교

(단위: %)



〈자료〉 「재정분석 통계보고서」, 각 년도, 지방재정365.

3. 고양시 투자사업 관리체계 문제점 및 소결

1) 투자사업 집행단계 및 사후단계 평가관리체계 부실

모든 자치단체와 마찬가지로 고양시는 지방투자사업에 대해 종합적으로 평가하는 체계가 구축되지 않아 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미약하다고 할 수 있다.

특히 지방투자사업에 대해 자치단체의 자율적인 집행단계 및 사후단계의 관리평가 체계는 거의 없는 실정이고 이는 고양시의 경우도 조사결과 마찬가지이다.

즉, 현행은 투자사업의 계획단계에서는 자체사업인 경우는 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도, 경기도 심사, 중앙투자심사, 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(리맥)의 타당성조사 등의 제도가 연계되어 있어 투자사업의 계획단계

에서의 관리는 비교적 양호하다고 할 수 있다. 그러나 사업계획단계에서 다양한 사전적 관리체계가 있으나 사전적 투자사업관리 기능으로서는 미흡하다. 국도비보조사업인 경우도 경기도 의뢰심사, 중앙투자심사, 한국지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(리맥)의 타당성조사 등 사전 관리체계는 어느 정도 보장되어 있다고 볼 수 있다.

그러나 투자사업 집행단계에 오면 자체사업이든 국도비보조사업이든 평가 및 관리 체계가 없고 이 단계에서는 투자사업이 전혀 관리되지 않고 있다는 문제를 안고 있다. 다만 주요 재정사업평가 제도를 통해서 매년 고양시 2억원 이상 자체 투자사업에 대해서는 현재까지는 형식적으로 평가되고 있는 것으로 나타나고 있다.

그리고 사후관리 단계에서는 자체사업은 주요 재정사업평가제도에 의해 2억원 이상의 투자사업에 대해서는 직접 평가하고 결과를 예산과 연계하고 있지만 현행 대로라면 피드백 효과는 거의 없는 실정이다. 국도비보조사업의 경우는 관리할 수 있는 제도나 시스템이 없어 전혀 관리되지 않고 있다.

다만, 중앙부처에 의해서는 재정진단, 국도비집행관리제도, 중점관리투자사업(이력 관리제도) 등에 의해 자치단체 투자사업의 관리에 영향을 미치고 있는 수준이다.

따라서 고양시의 투자사업에 대한 관리는 집행단계는 전무하고 사후관리단계는 국도비보조사업의 관리에 공백이 있는 등 투자사업 전 단계에서 관리되지 못하고 있어 투자사업의 비효율성은 언제나 내재되어 있다고 볼 수 있고 보다 합리적이고 효율적 투자사업관리 여지를 두고 있는 실정이다. 이와 같은 측면에서 향후 고양시 모든 투자사업이 계획단계, 집행단계, 사후관리 등 각 단계별로 전 단계에서 종합적이고 체계적으로 관리될 수 있는 시스템의 구축이 무엇보다 중요하다.

즉, 지방투자사업에 대해 사업추진단계별로 계획단계의 평가는 보완하고 집행단계 및 사후단계의 평가는 새로이 평가기준 및 평가방법을 추가 보완하는 방식으로 투자사업에 대한 종합적인 평가체계를 구축할 필요성이 있다.

[그림 3-21] 현행 고양시 투자사업 각 단계별 관리체계 부실



2) 투자사업관리 조직의 부재

고양시의 경우도 투자사업에 대한 종합적이고 체계적인 관리를 위한 조직이 없는 것으로 조사되었다. 투자사업은 해당 부서에서 사업별로 관리는 하되 평가 등은 이루어지지 않고 있고 예산부서에서는 주요 재정사업평가 등 업무상 연계되어 있는 투자사업은 관리되고 있다. 투자심사의 형식적 운용, 사후관리 미흡, 타당성조사 부실 운용 등 앞에서 열거한 주요 현안들의 기저에는 전담조직의 부재가 자리잡고 있다 해도 과언이 아니다. 전담조직 없이 지금처럼 운용할 경우 합리적인 투자심사 및 효율적 투자사업 추진은 어려운 것이다.

그러나 광역자치단체의 경우는 최근 산하 연구원에 공공투자관리센터를 설치하여 투자사업에 대한 타당성조사 및 관리를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 어떤 형태이든 투자사업을 종합적으로 전담하는 조직이 반드시 필요하다.

제 4 장

고양시 투자사업 관리 개선 방안

제1절 기본방향

제2절 고양시 종합적 투자사업 추진 및 관리체계 구축

제3절 투자사업 관련 제도 보완 및 개선

제절 기본방향

고양시를 포함하여 자치단체에서 지방투자사업에 대한 종합적인 평가 및 관리체계가 구축되어 있지 않고 있다, 따라서 투자사업에 대한 효율적이고 합리적인 추진 및 관리가 매우 미약한 것으로 드러났다. 고양시에 있어서도 현재 투자사업에 대한 평가는 사전적 평가제도가 그 중심을 이루고 있다. 즉, 투자사업이 예산에 편성되어 시작된 이후에는 별다른 평가나 피드백을 받지 않고 사업이 추진되고 완료된다.

그런데 사전평가제도라 할 수 있는 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 타당성조사제도 등의 제도들도 철저하게 투자사업을 검토하는 데는 한계가 있다. 비록 투자사업에 대해 철저하게 사전에 검토를 하였다고 하더라도 투자사업이 추진되는 과정에서 환경변화 등에 의해 투자사업의 변경 및 장애가 발생하기 때문에 투자사업을 추진하는 과정이나 단계별로 점검 및 평가를 통한 일정부분 조정이 이루어질 필요가 있다.

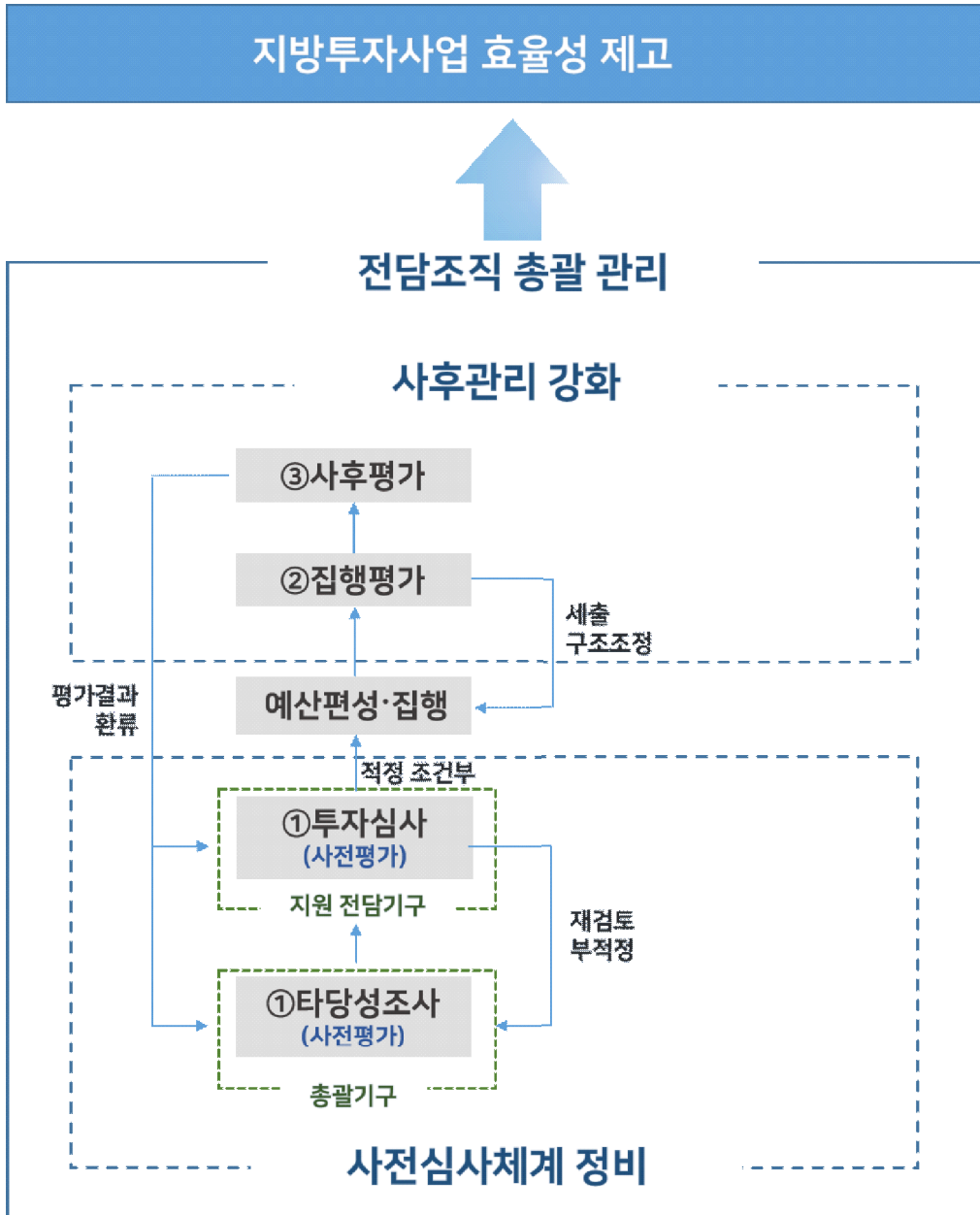
이와 같이 현재 자치단체의 투자사업은 사전적 관리제도가 중심을 이루고 있을 뿐, 투자사업에 대한 중간단계의 집행평가 및 사후적 평가 등 투자사업에 대한 집행단계 및 사후적 관리체계는 극히 미약한 실정이다. 투자사업에 대한 사후적 관리로서 주요재정사업평가, 성과관리 등을 통한 제한적인 관리가 이루어지고 있으나, 사전적 관리 및 사후적 관리를 포괄하는 체계적이고 종합적인 관리체계가 구축되지 못하고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하다고 하겠다.

모든 투자사업에 대해서 투자사업의 전 단계에 걸쳐 세부적이고 구체적인 관리가 미흡한 결과, 투자사업 관리 및 평가체계에 있어서 많은 투자사업이 관리되지 못하는 공백이 발견되고 있다. 아울러 평가결과도 실효성이 미흡하기 때문에 익년도 예산반영 및 재정운영에도 환류도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다. 투자사업의 효율적 추진 및 관리는 고양시 재정운영의 성과를 좌우하는 매우 중요한 과제이다.

고양시 투자사업의 종합적 관리체계 구축을 위한 기본방향은 다음과 같이 제시할 수

있다. 첫째, 가능한 모든 투자사업에 대해 계획단계, 집행단계, 사후관리 단계 등 추진과정 전 단계에서 관리될 수 있도록 종합적인 체계를 구축하는 것이 바람직하다. 둘째, 투자사업의 종합적 관리를 위한 전담조직을 두어 체계적으로 관리하는 것이 바람직하다. 셋째, 투자사업 전 단계에서 고르게 관리되기 위해서는 기존의 제도를 개선함과 아울러 새로운 제도의 도입을 추가하여 보완하는 것으로 한다. 이렇게 함으로써 하나의 지방투자사업이 투자사업 전 단계에 걸쳐 보다 체계적으로 관리되고 평가될 수 있도록 하자는 것이다.

[그림 4-1] 지방투융자심사제도 발전방안의 기본구상



제2절 고양시 종합적 투자사업 추진 및 관리체계 구축

1. 고양 투자사업이력관리시스템(가칭) 도입 및 구축

1) 도입 필요성

고양시는 향후 대도시 특례제도에 의한 사무권한 및 재정확대와 아울러 재정운용 자율성이 확대되기 때문에, 투자사업에 대한 효율적이고 합리적 관리가 절실히 요구되며, 구체적 방안 모색이 중요한 과제가 되고 있다. 고양시 투자사업 관리체계 분석에서도 나타나듯이, 다른 자치단체와 마찬가지로 고양시의 투자사업 관리에 있어서도 집행단계 및 사후단계에서 투자사업이 관리되고 평가되고 있지 않기 때문에 투자사업의 모든 단계에서 관리되고 평가될 필요가 있다. 또한 투자사업의 증대 및 복잡 다양화, 전문화 등에 대응이 필요하다.

따라서 고양시 재정의 합리적 운영 및 투자사업의 효율적 관리수단으로 고양시 투자사업이력관리제도 도입 및 시스템을 구축할 필요성이 있다. 현재 자치단체에서 어떤 투자사업이 추진되고 있고, 그 투자사업마다 추진 실태 및 상황 등에 대해 일부 담당자만 알 수 있고 잘 드러나지 않고 있는 실정이다. 보고를 받거나 문의를 하여 알 수 있는 상황에서 벗어나 시장, 공무원, 시민도 각 투자사업에 대한 추진상황 점검 및 모니터링 할 수 있어야 한다.

고양시의 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력(관리시트)을 나타내어 투자사업 추진과정 및 대응상황 그리고 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 이를 통하여 우수한 점 및 미흡한 점 등을 파악할 수 있어 향후 다른 투자사업의 효율적 관리에

유용하게 대응할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 투자사업에 대해 사전관리, 집행관리, 사후관리에 대해 평가하고 체크하여 비합리적 사업 및 중복투자를 막고 예산의 합리적 운영을 유인하면서 동시에 투자사업의 효율성을 제고함과 아울러 예산낭비를 최소화할 수 있다. 아울러 투자사업이력관리 결과가 피드백되어 예산편성 및 재정운영에 반영되면 재정운영 효율성을 제고할 수 있다. 또한 투자사업 및 재정운영 상황에 대한 수시 및 결과를 시민에게 공개하여 투명성 및 책임성을 확보하는데 중요한 근거자료가 될 수 있다.

고양투자사업이력관리시스템(가칭)의 도입 및 구축이 추진되면 우리나라 최초로 투자사업의 종합적 추진 및 관리뿐만 아니라 지방재정 운용의 효율적 관리에 있어 선도적이고 혁신적 수단이 될 수 있다. 투자사업에 대한 합리성 및 효율성 제고를 통한 재정운영 효율성을 제고하여 전체 고양시의 효율적 행·재정운영을 담보할 수 있다.

2) 최근동향 고려

(1) 행정안전부의 지방투자사업이력관리제도

지방투자사업이력관리시스템에 대해서 이미 2000년대 초에 필자가 도입 및 구축을 주장해 왔는데, 필자가 주장하는 투자사업이력관리시스템과는 다른 형태의 투자사업이력관리제도가 나타나고 있다. 이름은 유사한데 전혀 다른 제도이지만 고려할 필요는 있다.

그중 하나는 2016년부터 시행된 행안부의 지방투자사업이력관리제도를 들 수 있다. 2018년 이력관리에서는 5년간(2013~2017년) 투자심사가 완료된 ① 총사업비 500억 원 이상 사업 및 ② 중앙투자심사 의뢰된 사업인 총 1,323건을 대상으로 하였으며, 31개 사업을 중점관리사업으로 선정하여 중점관리하고 있다.

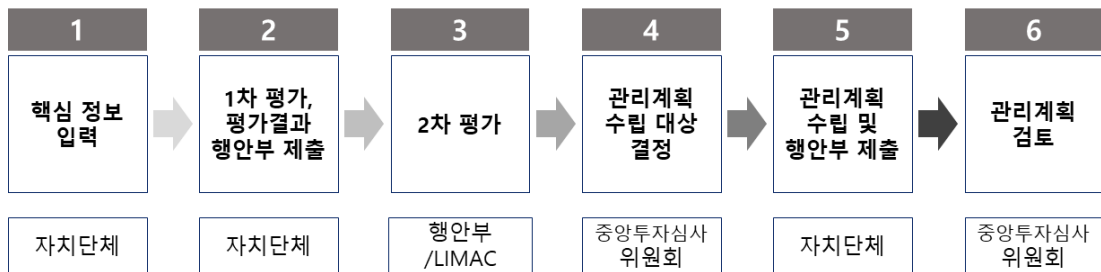
그러나 동 제도는 본 연구에서 주장하고 있는 자치단체에서 자율적으로 구축하는 해당 자치단체에서 추진되고 있는 모든 투자사업에 대해 투자사업의 추진 전 단계에서 평

가하고 관리하는 제도와는 다른 제도라 할 수 있다.

동 제도는 「지방재정투자사업 심사규칙」 제9조의 2 제2항에 따라 투자사업의 심사 이후 사업추진 단계별로 추진상황에 관한 정보를 관리하고, 사업단계별로 사업비 투입현황, 사업내용, 운영 손익 등을 평가하여 사업 지연 및 중단, 운영손실 등이 발생한 경우 사업별로 관리계획을 수립하여 관리하도록 하는 것이다. 즉, 행안부의 지방투자사업이력 관리 제도는 500억원 이상 투자사업 및 중앙투자심사를 받은 투자사업중에서 문제가 있는 몇 개의 투자사업을 선정하여 이를 중점관리하는 제도이다. 관리에 있어서도 시스템의 구축으로 발전하지 못하고 엑셀로 관리하고 있는 수준의 일부 투자사업 모니터링 제도에 불과하다. 다시 말하면, 본 연구의 투자사업이력관리시스템은 해당 자치단체에서 추진되고 있는 모든 투자사업에 대해 자율적인 평가 및 관리시스템이라면 행안부의 이력 관리제도는 중앙정부인 행안부에서 자치단체가 추진하는 500억 이상의 투자사업중 문제가 되는 극히 일부의 투자사업에 대해 중점적으로 사후관리하는 행안부 중점관리제도라 할 수 있어 전혀 다른 제도라 할 수 있다.

이와 같은 측면에서 행안부의 이력관리제도는 투자사업을 중점관리하는 의의는 본 연구방향과 동일하지만 투자사업이력관리라는 원래 의도 및 이름에 걸맞지 않는 제도로 보여진다. 투자사업이력관리제도라기 보다는 중앙정부의 자치단체에 대한 일부 투자사업 중점관리제도라 명명하는 것이 바람직하고 투자사업이력관리시스템은 본래의 의미대로 자치단체에서 새롭게 도입되는 것이 바람직하다.

[그림 4-2] 투자사업 이력관리 추진절차



<자료> 행정안전부, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼, 2019.

(2) (주)씨앤에프시스템의 통합사업관리시스템 구상

또 다른 하나는 주식회사 씨앤에프시스템⁸⁾에서 구상하고 있는 통합사업관리시스템을 검토할 수 있다. 이 시스템은 본 연구에서 제기하고 있는 자치단체의 종합적인 투자사업관리에 한하지 않고 자치단체의 모든 사무나 사업에 대한 종합적 프로세스 통합관리 시스템으로 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서 제시하는 투자사업이력관리시스템과는 다른 형태이고 또한 아직 구축되지 않은 상태이지만 시스템의 정보화 구축 및 각 부문별 처리내용이나 사항 등에 대해서는 참고가 될 수 있을 것이다.

[그림 4-3] 통합사업 관리 시스템



<출처> (주)씨앤에프시스템 내부자료.

⁸⁾ 씨앤에프시스템은 우리나라 공공부문의 지방재정관련 및 회계 시스템을 개발하고 구축하는 주식회사임

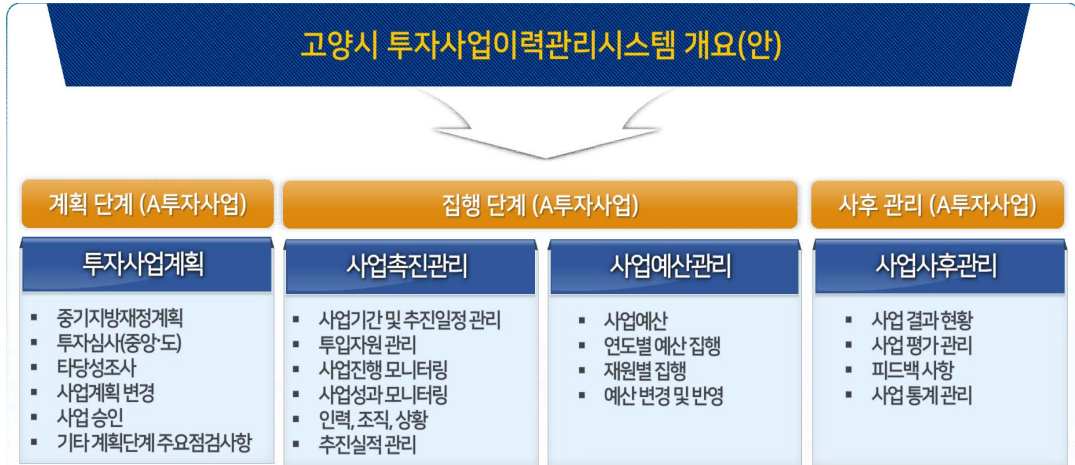
3) 제도 도입 내용 및 투자사업이력관리시스템 구성(안)

고양시의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 효율적이고 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능하도록 투자사업 이력관리시스템을 구축하는 것이다. 즉, 고양시에 투자사업 이력관리제도를 도입하고, 투자사업 이력관리시스템이라는 전산정보시스템을 구축하는 것이다.

고양시에서 추진하고 있는 모든 투자사업이 어떻게 추진되고 있는지 등 모든 상황에 대해 전산시스템을 구축하여 전산시스템 하에 관리시트를 작성하게 함으로서 투자사업 진행상황, 계획, 효과 등에 대하여 실시간으로 투자사업 민원 및 의문사항 해소에 대응한다. 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력(관리시트)을 나타내어 투자사업에 대한 모니터링과 성과를 관리한다.

즉, 투자사업에 대해 사전관리, 집행과정 관리, 사후관리 등 모든 단계에서 합리적으로 평가하고 체크함으로서 투자사업에 대한 미흡한 점, 보완, 향후 추진방향 등이 명확히 드러나도록 설계한다. 투자사업에 대한 재정적 성과분석 및 관리의 전문화를 기할 수 있도록 체계를 설계한다. 종합적으로 투자사업에 대해 보다 체계적이고 효율적으로 관리하기 위하여 중기지방재정계획, 투융자심사, 타당성평가 등 기존 평가체계를 수용하고, 투자사업의 계획→진행→종료→환류를 체계적으로 관리하고, 투자사업에 대한 종합적인 이력관리를 함으로써 사업에 대한 사전·사후 평가 및 향후 사업에 대한 전략계획 수립에 환류 기능을 갖는 시스템이라 할 수 있다.

[그림 4-4] 투자사업 이력관리 시스템 구성도(안)



4) 제도 도입을 위한 추진 사항 및 방향: 투자사업관리 전담조직으로 고양시정연구원 활용

고양시정연구원에 투자사업관리센터를 설치하여 제도 도입 및 시스템 구축 연구를 수행한다. 현재 각 광역자치단체에서는 산하 연구원에 투자사업관리센터를 설치하여 해당 자치단체의 투자사업타당성조사에 대응하면서 투자사업을 관리하고 있다.

예를 들어, 서울특별시는 민간투자사업을 포함한 공공투자사업의 효율적 관리를 목적으로 전담조직을 설치하였으며, 이를 지원하는 기관으로 서울시정개발연구원 부설로 공공투자관리센터를 운영하고 있다. 충청북도 역시 투자심사 및 타당성조사의 체계적 지원을 목적으로 충북개발연구원 부설로 공공투자분석센터를 설치하여 대응하고 있다. 경기도의 경우는 최근 경기연구원에 공공투자관리센터를 설치하여 타당성조사 등 투자사업을 관리하고 있다.

따라서 고양시의 경우도 인구 100만 이상의 대도시로서 고양시정연구원을 설립 운영하고 있기 때문에 고양시의 투자사업 관리 및 투자사업에 대한 타당성조사 등 역할을

할 수 있도록 고양시정연구원에 전담조직을 두는 것을 고려할 수 있다. 즉, 고양시정연구원에 투자사업관리센터를 설치하여 투자사업이력관리시스템을 구축하여 관리함과 아울러 고양시 투자사업에 대한 타당성조사 업무를 함께 전담하도록 하여 고양시 투자사업에 대한 종합적인 관리 및 데이터를 관리하도록 한다.

- 투자사업이력관리제도 및 시스템 구축 운영
- 투자사업 생성부터 완료까지의 이력관리시트 작성
- 투자사업 평가 매뉴얼 작성
- 투자사업 주체별, 유형별, 규모별 투자심사평가지표 작성
- 투자사업 전수조사 및 데이터베이스
- 예산편성 및 투자사업 추진시 근거 자료 활용
- 투자사업평가위원회 구성 운영
- 투자사업이력관리시스템의 구성 항목 및 시트 작성
- 투자사업에 대한 계획단계, 집행단계, 사후단계로 구분하여 각각에 대해 평가기준
- 평가결과 공개방법
- 성과주의 등 예산연계 방법 등

2. 주요 재정사업평가제도 확대운영 및 개선(국도비보조사업 포함)

1) 투자사업 평가대상 확대 및 평가기준의 보완

주요 재정사업평가제도의 현행 평가대상은 투자사업은 2억원 이상 자체사업으로 되어 있는 평가대상을 확대하여 국도비보조 투자사업도 포함하여 보다 많은 고양시 투자사업이 평가되고 관리하는 것이 바람직하다.

그리고 현행 평가기준으로는 점수가 낮다고 하여 사업을 일몰시키는 것이 곤란하다. 보다 명확하고 다양한 평가기준을 보완하여 종합적으로 판단하는 것이 바람직하다. 결국

사업의 존치여부를 판단할 수 있는 중요한 기준을 다양하게 포함하여야 할 것이다. 수원 시정연구원의 경우 다음과 같은 보조지표를 활용하고 있다.

[표 4-1] 수원시정연구원 재정사업평가 보조지표(사례)

지표	세부지표	내용	배점	
			행사성	투자
필요성	1) 필요성	현대 상황, 정부정책 및 시책 등과 관련하여 필요한 사업인가?		
	2) 수혜자범위	수혜자범위가 주민인가? 특정한 단체 혹은 개인인가?		
정책 효과성	3) 주민 삶에 기여도	주민의 삶에 기여하는 사업인가?		
	4) 지역발전에 기여도	지역발전에 기여하는 사업인가?		
	5) 시정정책에 기여도	시정정책에 기여하는 사업인가?		
지속 가능성	6) 지속가능성	위의 지표들을 종합할 때 지속가능성이 있는가? (행사성사업만)		

또한 투자사업 판단에 대한 틀을 만들어 적정 기준에 의한 사업의 존치여부를 판단할 수 있도록 하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 정책적 우선순위가 높으면서 투자적 사업의 성격을 보유하고 있으면 예산을 우선 배정한다. 둘째, 정책적 우선순위가 낮으면서 행사성 사업이면 일몰시키는 것으로 한다. 셋째, 정책적 우선순위는 낮으나 투자적 사업의 성격을 보유하고 있으면 지역특성과 부합되는지를 판단하여 예산배정 여부를 판단한다. 넷째, 마지막으로 정책적 우선순위는 높으나 행사성 사업의 성격을 보유하고 있다면 긴급성 및 중요성을 판단하여 예산의 편성여부를 결정한다.

[표 4-2] 재정사업 존치판단을 위한 개념적 틀

구분	정책적 우선순위 반영	
	낮은 수준	높은 수준
투자적 사업 (직접적 수혜대상이 시민)	2사분면 (지역특성과의 부합성 판단)	1사분면 (우선배정)
행사성 사업 (직접적 수혜대상이 기관)	3사분면 (일몰)	4사분면 (긴급성/중요성 판단)

한편, 국가 혹은 시대적 상황에서 요구되고 있는 사회적 가치를 반영할 수 있는 기준을 포함하는 것도 바람직하다. 재정사업 속에 사회적 가치가 포함되어 있는지를 평가할 수 있도록 기준 또는 착안사항에 포함할 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

[표 4-3] 사회적 가치(예)

가치	정의
인권	인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
안전	재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
보건복지	건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
노동	노동권의 보장과 근로조건의 향상
사회적 약자 지원	사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
환경	쾌적한 환경, 재생가능에너지 사용 확산
상생협력	대기업, 중소기업 간의 상생과 협력
일자리 창출	품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
공동체 복원	지역사회 활성화와 공동체 복원
지역경제 공헌	경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
윤리&책임	윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
의사결정참여	공동체 통합에 기여, 시민참여 확대

2) 평가결과 이행점검기제 도입(피드백 기능 강화)

재정사업평가의 시행목적은 평가결과를 재정운용에 반영하기 위해서이다. 따라서 평가결과는 익년도 예산에 반영되어야 할 것이다. 이러한 이유 때문에 보고서는 12월에 제출되나 평가결과는 7월 이전에 산정되어 익년도 예산편성과정에 반영되고 있다. 통상 예산총괄부서에서 각 사업부서가 재정사업평가결과를 반영하여 예산을 편성하여 왔는지를 확인하는 과정을 거치고 있다.

평가결과와 예산편성을 연계하기 위해서는 우선 평가결과가 우수, 보통, 미흡으로 일정 수준 분배되는 평가방법으로 개선해야 한다. 그리고 보다 강력한 조치로 평가결과와 예산액의 “자동연동제”를 도입하여 운영한다. 이는 예산총괄부서에서는 확인만 하고 연동되지 않았으면 일괄 적용하면 되는 방식이다.

3. 투자사업 전 단계 평가관리체계 구축

고양시의 투자사업에 대해 효율적 추진을 위한 종합적인 관리체계 및 구조가 미흡하다. 모든 투자사업에 있어서 투자사업의 전 단계에 걸쳐 세부적이고 구체적인 관리가 미흡한 결과, 투자사업 관리 및 평가체계에 있어서 많은 투자사업이 관리되지 못하는 공백이 발견되고 있다.

이와 같은 관점에서 고양시 투자사업 전 단계(계획단계, 집행단계, 사후관리)에서 투자사업이 고르게 평가되고 관리되는 것이 중요하다. 기존의 평가제도가 있는 경우에는 그 평가결과를 활용하여 연계·보완하고, 기존의 평가 및 관리체계가 없는 경우에는 새로운 평가 및 관리방법을 추가하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 하나의 지방투자사업에 대해 투자사업 전 단계에 걸쳐 체계적으로 관리되고 평가될 수 있도록 하자는 것이다.

이를 위해서는 기존 제도는 개선하고 새로운 제도는 도입될 필요가 있다. 앞서 투자

사업관리 문제점에서 지적했듯이 현재 고양시 투자사업에 대해서는 집행단계는 관리체계가 전무한 상태이고 사후관리에 있어서는 자체사업은 주요 재정사업평가제도로 관리하고 있지만 국도비보조사업에 대해서는 관리체계가 전무한 실정이다.

따라서 지방투자사업의 자율적 평가체계를 구축하는데 있어서 다음과 같은 내용을 기본으로 하여 방안을 모색한다.

첫째, 지방투자사업을 평가 및 관리함에 있어서 사업을 추진단계에 따라 사업계획단계, 사업집행단계, 사후관리단계로 구분하고, 단계별 특성에 맞게 구체적인 평가항목을 설정하여 평가한다. 이렇게 함으로써 어떤 투자사업이 계획에서부터 종료될 때까지의 평가내용 및 사업추진상황을 명확하게 나타내게 하고, 이를 통하여 해당 투자사업이 효율적으로 추진되고 관리될 수 있도록 한다.

둘째, 지방자치단체의 투자사업을 각 단계별로 평가함에 있어 기존의 평가제도가 있을 경우 그 평가결과를 최대한 활용한다. 특히 현재 지방투자사업의 경우 투자사업의 집행단계와 사후단계의 경우 평가가 거의 이루어지지 않고 있는 실정을 고려하여 집행단계와 사후단계의 평가를 위한 항목은 새로이 추가한다. 즉, 기존의 투융자심사제도 및 각종 사후 평가기준 등에 대한 적합성 검토 및 개선방안을 모색하는 것이 아니라 현행 지방투자사업에 대한 집행단계 및 사후단계 평가가 거의 없는 상황을 고려하여 이에 대한 평가기준 및 방법을 추가 보완하는 형태로 종합적이고 체계적인 평가체계를 구축하는 것이 바람직하다.

셋째, 따라서 고양시의 투자사업의 효율적 관리를 위해서는 투자사업이력관리시스템의 구축과 아울러 재정사업평가제도를 2억원 이상의 자체사업뿐만 아니라 일정 규모의 국도비보조사업도 평가하는 것으로 확대할 필요가 있다. 이와 아울러 고양시 내부의 상호견제장치 강화, 투자사업 메뉴얼 구축을 동시에 활용하면 거의 대부분의 고양시 투자사업이 모든 단계에서 평가되고 관리되어 효율적인 투자사업 추진 및 관리가 제고될 수 있다.

이상을 종합하여 고양시투자사업이력관리시스템 구축방안을 다음과 같이 도식화 할 수 있다.

첫째, 계획단계는 기존의 제도를 활용하고 아울러 새롭게 구축되는 투자사업이력관

리시스템에 의해 피드백과정에서 관리가 보완될 수 있다.

둘째, 집행단계에서의 전무한 관리체계는 투자사업이력관리시스템을 도입하여 활용하여 집행단계의 다양한 내용이 종합적으로 관리될 수 있다. 자체사업이든 국도비보조사업이든 모든 고양시 투자사업이 추진되어 진행되는 상황을 동 시스템에서 관리될 수 있다. 이와 아울러 현재의 주요 재정사업평가제도를 확대하는 제도개선을 통하여 고양시 자체사업뿐만 아니라 국도비보조사업도 포함하여 관리하게 되면 고양시의 자체사업 및 국도비보조사업까지도 집행단계에서 효율적인 관리가 가능하다.

셋째, 사후관리단계에서도 투자사업이력관리시스템의 도입을 통하여 사후관리 및 피드백 역할을 강화할 수 있다. 아울러 주요 재정사업평가제도의 평가방법을 개선하여 사후관리 및 피드백 기능을 강화할 수 있다.

넷째, 이외에도 이미 제시한 투자사업 전담조직 신설, 후술하는 투자사업 추진 단계별 매뉴얼 개발 및 외부감사제도 도입 등을 통해서 투자사업관리를 보완하게 되면 고양시의 투자사업은 적극적으로 평가되고 관리되어 효율적인 투자사업 추진이 가능하게 된다.

[그림 4-5] 고양시 투자사업 각 단계별 관리 강화 방안(개선안)



주. 붉은 상자는 새로이 신설하거나 보완하는 방안이고, 이로서 모든 투자사업은 모든 단계에서 고르게 평가되고 관리될 수 있다.

제3절 투자사업 관련 제도 보완 및 개선

1. 재정운영 사례별 및 단계별 대응 메뉴얼 개발 보급

현재 각 자치단체에서 발생하고 있는 재정운영 단계별 및 분야별 재정투자비효율 및 예산낭비 사례를 구축하여 이를 매뉴얼화 하여 고양시 투자사업의 효율성을 제고할 필요가 있다. 많은 자치단체에서 투자사업의 비효율성 및 예산낭비 사례는 다양한 분야 및 단계에서 이루어지고 있다.

지방자치단체의 재정운용 및 투자사업 비효율성을 예산과정에 따라 먼저 계획·예산 편성 단계에서의 자치단체 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 7가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다.

- ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
- ② 유사중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
- ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족
- ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
- ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
- ⑥ 재정투융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
- ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡 등이 계획·예산편성 단계에서의 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형

그리고 계약 사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상 비효율적 운용 사례를 검토한 결과, 대체로 6가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다.

- ① 설계방식 채택의 불합리
- ② 원가심사 실시 미흡
- ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡

- ④ 사업집행관리 부실
- ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
- ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수 등이 계약사업집행 단계에서의 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형

한편, 사후관리 단계에서의 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 2가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다.

- ① 검사정산 및 잔여재원관리 미흡
 - ② 환류 및 활용 등 피드백 부족 등이 사후관리 단계에서의 비효율적 운용 유형
- 그러나 투자사업과 관련하여 각종 재정관리제도가 마련되어 있음에도 불구하고 현실적으로 투자사업은 재정운영 과정에 있어서 다양한 유형의 비효율성이 나타나고 있다. 따라서 투자사업 추진하는 단계별 비효율성 유형별로 대응메뉴얼을 개발하여 대응한다. 동시에 투자사업이력관리시스템에서 포함하여 관리할 필요가 있다.

[표 4-4] 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
계획예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 사업 우선순위 등 재검토 ▪ 사업추진 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비 철저
	② 유사중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전 업무협의를 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 적정 ▪ 기존 시설장비를 개보수 또는 연계활용 방안으로 사업내용 변경
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등과 사업추진 방식 등을 협의추진
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간투자가 적절한 경우, 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행 ▪ 과도한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 사업내용, 수입 구조 등을 엄밀히 조사
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업수요에 대한 보다 정확한 분석 실시 ▪ 사업규모가 수요보다 과도하게 정해진 경우, 사업계획 수정을 통해 적정규모로 축소 조정
	⑥ 재정투융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 법에 규정된 심사절차를 거쳐 사업을 보다 철저히 검증하고 그 심사결과를 준수

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
	⑦ 사업 추진일정기간 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 계획단계에서 사업기간 및 예산이 늘어나는 것을 사전억제를 위해 정확하게 예측 ▪ 장기간 소요되는 사업의 경우, 사업비를 안정적으로 확보
계약사 업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용
	② 원가심사 실시 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 원가심사설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토 ▪ 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계약의 목적특성상시급성 등을 감안하여, 가장 능률적이고 경제적인 계약방법을 선택
	④ 사업집행관리 부실	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민원발생으로 사업추진 변경시는 설명화간담회 등을 통한 적극적인 이해설득 ▪ 사업 집행과정에서 불필요한 설계변경, 사업대상 확대 등에 유의
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 집행과정에서 신기술신공법이 발견되면 설계변경 추진 ▪ 사업목적이나 주변여건의 변화가 발생할 경우는 사업 재검토를 통해 조정
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산의 부당한 집행에 대한 통제장치 강화 - 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 경비성격별로 정해진 집행기준 및 절차를 준수
사후관리 단계	① 검사정산 및 잔여자원관리 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 집행잔액을 부당하게 사용하는 일이 없도록 잔여자원 관리 철저 ▪ 예산의 목적외 사용 지양
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 피드백 강화 ▪ 사업성과에 따라 인센티브 혹은 패널티부여

<자료> 이창균(2009), 『지방투자사업의 효율적 추진방안』, 한국지방행정연구원.

2. 고양시 재정운영의 견제장치 강화

1) 외부감사제도 도입

고양시의 투자사업을 추진하는데 있어서 관리 및 평가하는 직접적인 제도도 중요하지만 고양시 전반적인 행정 및 재정운영에 있어서 집행부에 대해 견제하는 기능이 강화되면 투자사업 추진에 있어서도 긍정적으로 영향을 미친다. 따라서 기존의 감사제도에 더하여 외부감사제도를 도입할 필요가 있다.

현재 고양시를 포함하여 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동을 함으로서 자치단체(장)을 견제하는 데는 한계가 있다. 전문성의 확보가 어려워 실효적 감사가 미흡한 실정이다.

이상과 같이 자치단체의 자체감사 기구나 기능으로는 자치단체장을 견제하면서 합리적인 감사기능을 수행할 수 없는 상황이다. 따라서 자체감사 외에도 외부감사제도를 도입하여 대응할 필요성이 있다.

일본의 경우는 1997년 감사위원회는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있다. 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지방자치 행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하지는 관점에서 도입된 것이다. 이는 감사위원회에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원회에 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원회는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사 계약제도 형태로 도입하고 있다.

이상을 고려하여 우선 자체감사부서의 독립성을 강화할 필요성이 있다. 일본의 감사위원회 형태로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 자체감사를 보완함과 아울러 지방의회 의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장을 견제하는 것도 중요하지만 지

방자치를 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사참여도 감사제도의 한계 및 재정책임성 담보의 한계를 보완할 수 있다. 고양시 입장에서는 자치단체의 감사를 보다 중립적이고 독립적인 입장에서 할 수 있다는 시각에서 주민이나 전문가그룹을 활용하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

따라서 외부의 전문가를 감사에 참여하는 고양시 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정운영에 대한 자율적 감시 및 관리시스템을 강화하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고함과 아울러 투자사업 효율적 관리를 포함하여 재정운영의 합리성과 건전성을 제고할 필요성이 있다.

2) 주민참여 활성화

(1) 시민참여위원회 구성 및 운영

주민참여가 활성화되면 당연 투자사업을 포함하여 행정 및 재정운영에 대한 관리가 보다 투명하고 책임성이 강화될 것이다.

고양시의 예산과정 전반에 시민들이 참여할 수 있는 위원회를 구성하여 운영할 필요가 있을 것이다. 시민참여를 유도하기 위해서는 텔레비전, 라디오, 신문 등 다양한 매체를 활용할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 유사제도는 미국 오레곤주에서 운영하고 있는 시민참여자문위원회가 있다. 시민참여자문위원회는 법령에 의해 설립된 자문기구인 상설위원회이다. CIAC에는 임기 4년의 8명의 자원 봉사자가 있다. CIAC는 정기적인 포럼을 개최하여 주 토지이용 계획에 관한 정보를 공유하고 있다.

(2) 주민 주도형 사업중단요구제 도입 및 운영

사업을 집행하는 과정에서 지역주민들이 해당 사업의 중단을 요구하는 사업중단요구제의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 이는 대의민주주의가 가지고 있는 한계를 보완하기 위하여 직접민주주의적 요소를 반영하기 위한 제도이다. 고양시가 추진하는 특정 사업에 대해, 지역의 주민들이 문제가 있다고 판단되면 일정한 요건을 충족하기 위한 노력을 거친 후 요건에 충족될 경우 사업의 중단을 요구할 수 있도록 하자는 것이다.

주민소환제 등의 개념을 재정사업에 적용하는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 사업중단요구제를 적용하기 위해서는 먼저, 문제점을 인식하고 그 다음은 사업효과분석을 실시한다. 타당성조사, 효과성 분석 등 다양한 분석을 실시한 후 효과가 없는 것으로 나타났거나 미흡하다고 판단될 경우 주민들은 지방의회에게 해당 사업의 중단을 요청한다. 만약 이러한 과정을 거쳤음에도 불구하고 사업이 중단되지 않을 경우 지역의 주민들이 사업중단을 요청하는 것이다.

구체적인 내용은 주민소환의 방식을 참고할 수 있을 것이다. 주민소환절차를 보면 소환청구인대표자 증명서 교부신청→서명요청활동→소환투표청구→청구인서명부 심사 확인→청구요지공표 및 소명요청→소명요지 및 소명서 제출→소환투표발의→주민소환투표인명부 작성→소환투표실시→개표→투표결과확정→불복절차(소송 등)이다. 이와 같은 절차를 참고하여 제도를 도입한 후 사업중단 요구를 할 수 있을 것이다.

3. 사업평가결과의 예산연계 및 공개 강화

고양시 투자사업의 관리 목적은 결국 사업평가결과를 향후에 예산과 연계하여 효율적인 행정 및 재정운동을 기하고자 하는 것이다. 따라서 평가결과의 예산연계를 강화하고 아울러 이를 공개하여 투명성을 확보하는 것이 중요하다.

이와 같은 관점에서 첫째, 고양시 지방투자사업에 대한 각 단계별 평가결과가 투자사업을 추진하는 과정에서 반영되지 않으면 평가가 무의미하며, 또한 지속적인 사업의 경우에도 추후 예산편성 등 예산배분 및 재정운영에 피드백되지 않으면 아무런 의미가

없게 된다. 따라서 투자사업 평가결과가 구체적으로 반영되어 투자사업에 대한 효율성과 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과가 반영되어 지속적인 피드백이 이루어지는 체계를 구축할 필요성이 있다.

특히 예산과 연계가 되어야 한다. 이를 위해서는 일본의 경우처럼 PLAN(당초계획)-DO(계획의 실시와 평가)-SEE(피드백) 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백하여 예산 및 재정운영에 반영해가는 것이 무엇보다도 중요하다. 하나의 방법으로 일본의 사례에서 참고가 될 수 있듯이, 성과주의예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하여 투자사업 평가결과를 성과주의예산에 반영할 필요성이 있다.

둘째, 고양시 지방투자사업에 대한 평가결과를 공개해야 한다. 즉, 지방투자사업에 대한 평가결과를 활용하여 투자사업에 대한 효과성을 현실적으로 담보할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 평가결과 및 반영 과정을 주민에게 공개하는 것이 매우 중요하다. 이의 방법으로는 현재의 지방재정공시제도를 통하여 고양시가 새로이 구축할 필요가 있는 투자사업이력관리시스템에 있는 내용을 근거로 투자사업평가에 대한 추진단계별 평가결과, 평가결과의 반영 내역 등에 대해 구체적으로 공개하는 체계를 구축할 필요성이 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 강대식(2012). "지방재정투자사업 심사의 실효성 연구-전라남도를 중심으로-." 박사학위 논문, 전남대학교 대학원.
- 강현구(2012). "예비타당성조사 제도의 이해." 충북공공투자분석센터 개소식 및 기념세미나 발표자료.
- 김난영·조형석(2012). "지방재정 투융자사업 심사 및 타당성조사 운영실태." 감사연구원 자체분석보고서
- 김남주(2020). "지방재정투자사업 타당성 조사 개선방안." 한국지방행정연구원.
- 김재형(2000). "공공투자사업 예산관리의 효율화 방안 I: 사전기획부터 사후평가까지 통합관리 강화." 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- 김주현(2006). "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안." 한국지방행정연구원.
- 김재형(2011). "대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제." 2015년도 지방재정발전 세미나 발표자료.
- 박병희·박완규·임병인(2011). "지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색." 재정정책논집, 13(4), 153-185.
- 박소영(2017). "총사업비관리제도 개선을 통한 효율적 재정관리 방안." 한국재정정보원.
- 송우경(2003). "지방정부 투자사업 결정의 영향요인에 관한 연구." 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 송지영·임성일(2015). "지방투자사업의 실태분석: 중기경향 및 특징적 현상을 중심으로." 한국지방행정학회 세미나 자료집.
- 양지숙(2019). "지방재정투자사업의 추진실태 및 관리위험 분석." 감사원.
- 여규동 외(2018). "지방재정투자사업의 이력관리 체계 구축 연구." 한국지방행정연구원.
- 이삼주(2018). "지방재정투자사업 타당성 조사 제도의 현황과 시사점." 국회입법조사처 간담회 자료.
- 이창균(2006). "자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구." 지방행정연구, 20(4), 183~206.
- 이창균(2010). "지방자치단체의 재정투자 효율화 방안." 지방재정과 지방세, 26, 49-76.
- 이창균(2011). "지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안." 한국지방행정연구원.
- 이창균(2012). "지방자치단체 사업타당성 조사 개선방안." 감사논집.
- 이창균·임성일·서정섭·김태영(2002). "건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안." 한국지방행정연구원.
- 이창균·하능식(2006). "지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안." 한국지방행정연구원.
- 이창균·하능식(2008). "지방자치단체 재정효율성 제고방안." 한국지방행정연구원.
- 임성일(2015). "지방자치 20년 평가와 과제: 지방재정을 중심으로." 민선 지방자치 20년의 회고와 전망. 전국시도지사협의회 주최 세미나.
- 임성일(2019). "지방투자사업 타당성 분석 및 투자심사제도와 사회적 가치의 연계." 한국지방행정연구원.
- 장철기(2013). "공공건설사업 사업비 관리의 문제점 및 개선방안: 총사업비관리제도를 중심으로." 한국건설관리학회 논문집, 14(3).
- 전택승(2004). "사업평가지침서 및 PART 도입방안 연구." 성과관리와 사업평가 연구, 한국조세연구원.
- 조기현·이창균·김성주(2012). "지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안." 한국지방행정연구원.
- 주재홍·윤형호(2017). "서울시 공공투자사업 관리체계의 발전방안." 서울연구원.

- 주현정(2018). “지방재정투자심사의 효율적 운영을 위한 지방자치단체 공공투자관리 센터의 발전방안.” 제주발전연구, 22: 152-189.
- 함윤주(2018). “지방투자사업 이력관리제도 현황과 발전방향.” 지방자치정책Brief, 58.
- 기획재정부(2019). 예비타당성조사 제도 개편방안.
- 행정안전부(2018). 차세대 지방재정관리시스템 구축 기본계획.
- 행정안전부(2019). 지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼.
- 행정안전부(2019). 중기지방재정계획제도.

[해외문헌]

- HM Treasury. (2003). *Appraisal and evaluation in central government*. Green Book.
- Rist, Ray C., in Rist (ed.) (1990). *The Organization and Function of Evaluation in the United States: A Federal Overview*.
- European Commission. (2005). *Good Practice for Including Principles of Ex Ante Evaluation in the Design of Cooperation Projects and Programme*.

[기타자료]

- 지방재정365 홈페이지(2020). 지방재정공시. <http://lofin.mois.go.kr>. (접속일 2020.06.05.)

Abstract

A Study on the Status analysis and Management Improvement of Investment Projects in Goyang City

Changkyun Lee*

Local governments' investment projects not only continue to expand, but also their expertise is increasing. Inefficiency in the financial management of local governments is often shown in investment projects. Therefore, a budget waste occurs if investment projects are not managed systematically.

The preliminary evaluation system is centered on the investment projects of local governments, including Goyang City. The execution and post-evaluation of the investment project are very insufficient.

Therefore, this study analyzes the status of investment projects and the status of investment projects management in Goyang City. And propose improvement measures for efficient management of investment projects.

In conclusion, this study suggests four things: First, establishment of [Investment Projects History Management System] in Goyang City. The institution manages the history from the start to end of the investment project for the investment project promoted by Goyang City. and feedback the results to financial management for the following year.

* Goyang Research Institute, Goyang, Korea(Visiting Senior Research Fellow)

Second, investment projects in Goyang City are managed evenly at all stages of planning, execution and post-stage.

Third, establish a dedicated department for managing investment projects at the [Goyang Research Institute].

Fourth, improve the local financial management system related to investment projects. For this purpose, the current [Financial Program evaluation system] is expanded.