

[연구논문]

공공투자사업의 투자심사과정에 관한 연구 - 서울시를 사례로 -

A Research on the Public Investment Decision-Making Process of the City of Seoul - Focused on Investment Review System -

변 창 흠* · 송 우 경**

목 차

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| I. 서론 | III. 투자심사과정의 현황 분석 |
| II. 공공투자 결정과정에서 투자심사의 성격 검토 | IV. 투자심사과정의 문제점 및 개선방안 |
| | V. 결론 |

ABSTRACT

Byeon Chang Heum · Song Woo Kyong

To improve Seoul's public investment decision-making process, this research first examines position and the characteristics of the investment review system in the public investment decision-making process. Second, the investment review process is classified into four steps, players and their roles in each phase are analyzed. Third, both general and phase-specific difficulties in the investment review process are examined, and how they related to constraints in time, manpower, information, and information asymmetry are explained. Fourth, mechanisms to resolve constraints in time, manpower, information, information asymmetry, and to make the investment review process more transparent are suggested.

Due to limited available resources and closed-environment characteristics of the investment review process, specific issues that arise inside the process have not been scrutinized extensively in this research. Further research is necessary to analyze the investment review process of specific projects to examine the specific roles and actions of advocates and patrons, what issues 'information constraint' and 'information asymmetry' raise, and what can be done about them.

* 서울시정개발연구원 도시경영연구부 부연구위원

** 서울시정개발연구원 도시경영연구부 연구원

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

시민들의 소득수준이 향상되고 의식수준이 높아짐에 따라 시민들은 적극적인 서비스 수요자로 변모하였고, 지방자치제의 실시로 자치단체장과 의회의 각종 공약사업 증가로 공공투자에 대한 수요가 확대하고 있다. 그러나 지방정부가 조달할 수 있는 투자재원은 한정되어 있기 때문에, 투자재원을 계획적·효율적으로 운용할 수 있는 시스템을 구축함으로써 어떤 사업이 필요하고 사업간 우선 순위가 어떠한지를 분석하여 합리적으로 판단하는 것이 무엇보다 중요한 과제로 등장하고 있다.

최근 중앙정부 차원에서는 투자재원의 낭비를 막기 위해 500억원 이상의 대규모 투자사업에 대해 '예비타당성조사제도'를 도입하여 대규모 투자사업으로 인한 파급효과를 사전에 측정하여 사업 추진 여부를 결정하고 있다. 또한, 행정자치부는 2001년 9월 15일 지방재정법시행령을 개정하여 지방자치단체가 공용·공공용 청사를 건립할 경우 '사전타당성 검토'를 의무화하여 선심성, 행사성 투자사업에 제동을 걸고 있다.

우리나라의 지방자치단체들은 공공투자사업 결정과정의 합리성을 제고하기 위하여 1992년부터 지방재정 투·융자심사제도를 도입하여 운용해 왔다. 투자심사제도는 지방예산의 계획적이고 효율적인 운영을 기하고 무분별한 중복투자방지를 위해 주요 투자사업에 대하여 예산편성 이전에 타당성을 검토하는 제도이다. 그러나 투자심사제도는 절차의 합리성 제고와 예산절감 효과 등의 성과에도 불구하고 관련 주체들의 인식부족, 객관

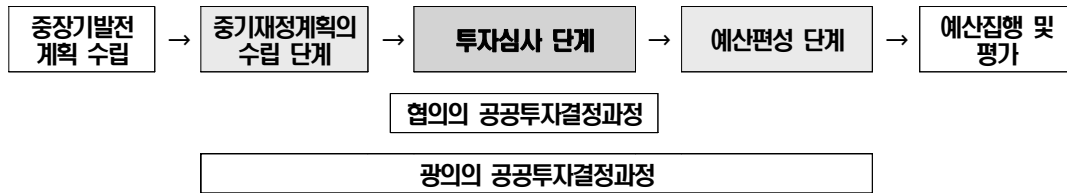
적인 평가기준 및 평가방법의 미비, 투자사업 관련 자료 및 정보의 부족, 자치단체장과 의회위원들의 자의적인 판단개입 등으로 인해 투자심사와정에 적지 않은 문제가 제기되어 왔다.

그 동안 공공투자사업결정에 관련한 연구들은 주로 단일사업의 타당성 평가나 우선 순위 설정과 관련된 기법에 치중해왔다. 그러나 투자사업의 추진여부나 우선 순위를 결정하는 투자결정과정에는 대해서는 그 중요성에도 불구하고 체계적인 연구가 부족하였다. 이는 투자결정과정의 행정내부의 논리와 절차에 따라 이루어지기 때문에 객관적인 검증이 어렵고, 실증연구를 위한 자료확보에도 한계가 있었기 때문이다.

본 연구는 전국에서 투자심사의 건수와 금액이 가장 많은 서울시의 투자심사제도를 중심으로 운용현황 및 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 우선 공공투자결정과정 중 투자심사제도의 성격을 규명하고, 투자심사 단계별 참여자 및 역할, 문제점 및 제약요인을 도출한 뒤 투자심사과정을 합리화하기 위한 개선방안을 살펴보고자 한다.

2. 연구범위 및 자료

현재 공공투자사업의 추진과정은 중장기발전계획-중기재정계획-투자심사-예산편성-집행 및 평가에 이르는 일련의 과정으로 구성된다. 공공투자결정과정은 광의와 협의로 나누어 볼 수 있는데, 광의의 공공투자결정과정은 중기재정계획, 투자심사, 예산편성 과정을 포함하지만, 협의의 투자결정과정은 투자심사단계만이 해당된다. 본 연구는 협의의 공공투자결정과정인 투자심사단계를 주요



<그림 1> 공공투자사업의 추진과정

분석대상으로 한다.

본 연구는 1996년부터 2001년까지 서울시 본청에서 실시한 805개 투자심사사업과 투자심사의 진행과정을 연구대상으로 삼았다. 투자심사사업과 관련된 자료로 투자심사 분석지침, 사업제안서, 실무조서(검토의견서), 투자심사 결과보고서를 분석하였으며, 투자심사의 진행과정을 파악하기 위해 관련 공무원을 대상으로 설문조사와 면담조사를 실시하였고, 투자심사위원회의 회의를 참관하였다.

<표 1> 분석에 활용된 자료의 항목

분 석 내 용	자 료
투자심사의 진행과정 분석	· 관련 공무원 면담 및 설문조사 · 투자심사위원회 회의 참관
투자심사의 운영현황 분석	· 투자사업제안서 · 투자사업실무조서 · 투자심사결과보고서

II. 공공투자 결정과정에서 투자심사의 성격 검토

1. 공공투자사업의 추진과정과 투자심사

예산과정은 일반적으로 예산편성-심의-집행-결산의 과정을 거치고 있다¹⁾. 투자심사는 일반적인

예산과정에서 보면 예산편성의 단계에 포함되지 않, 인건비와 같은 경상비 지출이 아닌 투자비 지출이라는 점과 일정한 규모이상의 투자사업은 반드시 투자심사과정을 거쳐야 한다는 점에서 일반적인 예산과정과 차이점이 있다²⁾.

현행 우리 나라 지방자치단체의 공공투자사업의 추진과정은 <그림 1>에 제시된 바와 같이 중장기적인 개발계획(도시기본계획, 부문별 발전계획 등)과 연계하여 5년 단위로 중기재정계획을 수립하고, 중기재정계획의 투자사업 중 차기년도에 사업추진이 필요한 사업을 대상으로 투자심사를 실시한다. 투자심사의 결과에 따라 차기년도 예산 반영 유무를 결정하며 예산을 배정받은 사업은 집행 및 평가(심사평가)의 절차를 취하고 있다. 이러한 공공투자사업의 추진과정에서 투자심사는 중기재정계획에 반영된 투자사업 중 타당성 있는 사업을 선정하고 타당성이 없거나 우선 순위가 낮은 사업을 제거(screening)하는 역할을 담당하고 있다.

Niskanen이 주장하는 관료의 예산극대화 성향, Wagner의 공공지출 증가법칙³⁾과 Peacock & Wiseman의 전위효과 가설(displacement effect

1) 강신택, 1988, “예산결정에 관한 연구”, 「행정논총」, 서울대학교, p.31.

2) 서울시의 투자심사의 대상사업은 총사업비 30억원 이상의 신규 투자사업, 차관사업 또는 차입금이 포함된 사업, 시에서 보조금을 지원하는 자치구 사업으로서 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업, 2개 이상 자치구에 관련된 사업, 기타 시장이 투자심사가 필요하다고 인정하는 사업 등이다.

3) Wagner는 경제사회의 발전에 따라 새로운 국가활동이 추가되는 반면, 기존의 국가활동은 감소하지 않음으로써 공공부문의 비중이 지속적으로 증대함을 주장했다.

hypothesis)⁴⁾ 등이 제시하는 공공지출 및 투자예산의 지속적인 증가현상에 대해 투자심사는 선별과 견제장치의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

2. 투자심사과정과 참여자의 역할

예산과정에는 공공서비스의 수요자로서의 주민, 주민을 대표하고 지방정부를 통제하는 지방의회, 서비스의 공급자로서의 지방정부가 주체로 참여하게 된다. 대의민주주의 정치체제에서 주민은 지방정부에게는 예산의 편성과 집행을, 지방의회에게는 예산의 심의와 집행에 관한 감독을 위임하고 있다. 이러한 예산과정의 참여주체들의 역할은 예산증액 지향적인 주창자(advocate)와 예산삭감 지향적인 보호자(guardian)로 구분할 수 있다⁵⁾. 예산과정에서 주창자는 주민의 복리 증진 또는 조직 및 관료의 이익을 위해 예산증액의 정당성과 필요성을 주장하는 반면, 보호자는 예산의 증가를 억제하고 불요불급한 지출을 제거하여 주민의 조세부담을 경감시키려 한다.

투자심사과정에는 사업부서, 해당 실·국, 투자심사 부서(심사평가담당관), 투자심사위원회 등이 직접 참여하게 되는데, 이들의 역할은 주창자·보호자 관점에서 살펴 볼 수 있다. 사업부서와 해당 실·국은 투자사업을 제안하고 지지를 호소하는 과정에서 주창자의 역할을 담당하고 있으며, 투자심사 지침을 시달하고 제안된 투자사업을 실무적으로 검토하여 결격사유가 있는 투자사업은 반려하고 실무조서를 작성하는 심사평가담당관은 보

호자의 역할을 수행하고 있다. 사업부서 및 해당 실·국은 소관업무나 투자사업을 성공적으로 수행할 책임에만 관심이 있어 해당 투자사업의 정당성과 필요성을 옹호하는 주창자 역할을 수행하는 반면, 심사평가담당관은 전체적인 투자가용재원을 고려하고, 실무조서를 작성하는 과정에서 타당성이 없거나 우선 순위가 낮은 투자사업을 배제하도록 한다는 점에서 보호자의 역할을 담당하고 있다. 투자심사위원회는 실무조서의 내용을 토대로 타당성이 없거나 투자 우선 순위가 낮은 사업을 최종적으로 제거한다는 측면에서 보호자 역할을 수행하고 있다.

3. 투자심사과정과 정보의 부족 및 비대칭

투자심사과정은 합리적인 의사결정을 제약하는 요소로 알려진 ‘정보의 부족’과 ‘정보의 비대칭’ (information asymmetry) 문제에 직면해 있다. 완전한 정보는 합리적인 의사결정을 위한 하나의 전제조건이지만, 현실적으로 환경요인의 불확실성과 의사결정에 참여하는 주체의 능력한계로 의사결정에 필요한 충분한 정보를 갖지 못하는 경우가 일반적이다. 이러한 정보부족의 현상은 투자심사과정에서도 적용되어 합리적인 투자결정을 저해할 수 있다.

합리적인 의사결정을 제약하는 또 하나의 요인으로 정보비대칭(정보불균형)을 들 수 있다. 정보의 비대칭(information asymmetry)은 경제주체들이 경제적 거래과정 혹은 계약을 체결하

4) Peacock & Wiseman은 전쟁, 기근, 천재지변 등으로 인해 급작스런 정부지출의 증가가 나타나는 경우, 위기가 해소된 이후에도 일정기간 동안 재정지출의 규모가 정상적인 수준으로 돌아오지 않고 증가하는 현상을 설명하고 있다.

5) 박광국, 황종규, 1994, “지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제28권, pp. 241-245.

는 과정에서 정보를 동일하게 공유하고 있지 않은 상황을 지칭한다. 이러한 정보의 비대칭은 정보를 획득하는 데 비용이 수반되며, 각 경제 주체들마다 정보의 초기 보유량이 다르기 때문에 발생할 수 있다⁶⁾. 정보불균형 문제를 설명하고 있는 개살구의 시장(market for lemon) 모형에 따르면, 중고차시장에서 실제로 거래되는 차들은 거의 겉보기만 멀쩡한 것들(개살구)이며 겉과 안이 다 좋은 차들은 거래되지 못한다고 한다. 겉과 안이 다 좋은 중고차를 팔고자 하는 사람과 사고자 하는 사람이 있는데도 불구하고 거래가 이루어지지 못하는 것은 팔려는 사람은 중고차에 대한 모든 정보를 갖고 있지만 사려는 사람은 그렇지 못하기 때문이다. 즉 판매자, 구매자간에 정보의 비대칭이 발생하여 자원의 효율적 배분이 달성되지 못하게 된다⁷⁾. 이러한 정보의 비대칭은 주권자와 대리인(예: 시민과 의회, 시민과 지방정부, 지방정부와 용역업체 등)간의 관계에서 흔히 발생하는 도덕적 해이(moral hazard)나 역선택(adverse selection)⁸⁾의 원인이 되고 있다.

이러한 논리를 투자심사과정에 적용하면, 합리적인 투자심사가 이루어지기 위해서는 참여자들간에 객관적 정보를 균등하게 보유하고 있어야 함을 시사하고 있다. 투자심사과정에는 사업부서 공무원, 해당 실·국, 심사평가담당관, 투자심사위원회 등 많은 이해당사자가 참여하

여 상호작용을 하며, 그 결과로서 투자사업의 추진 여부를 결정한다. 이러한 투자심사과정에 정보부족 및 정보불균형이 발생하면 불충분한 사업제안서의 작성 및 형식적인 투자심사(일종의 도덕적 해이) 또는 타당성이 없거나 우선 순위가 낮은 사업이 투자심사를 통과하는(일종의 역선택) 문제가 발생하여 비효율적인 공공투자를 초래할 수 있다.⁹⁾ 정보의 비대칭은 투자심사과정의 참여자들과 시민간의 관계에도 발생하여, 서비스의 수혜자이며 비용부담의 주체인 시민은 투자심사과정의 폐쇄성으로 인해 참여자들이 최선을 다해 주어진 역할을 수행하는지 파악하기가 곤란하며, 이 과정에서 투자심사과정의 참여자들은 역선택이나 도덕적 해이를 범할 수 있다.

III. 투자심사과정의 현황 분석

1. 투자심사 단계별 현황과 역할 평가

서울시의 투자심사과정은 투자심사 분석지침의 시달부터 투자심사의 결과통보까지 대략 13단계를 거치게 된다¹⁰⁾. 투자심사과정에 대한 자세한 내용은 <그림 2>와 같다. 본 연구에서는 투자심사의 진행과정을 투자심사 분석지침의 작성 및 시달, 사업주무 부서의 사업제안서 작성 및 제출, 투자심사 부서(심사평가담당관실)의 실무심사

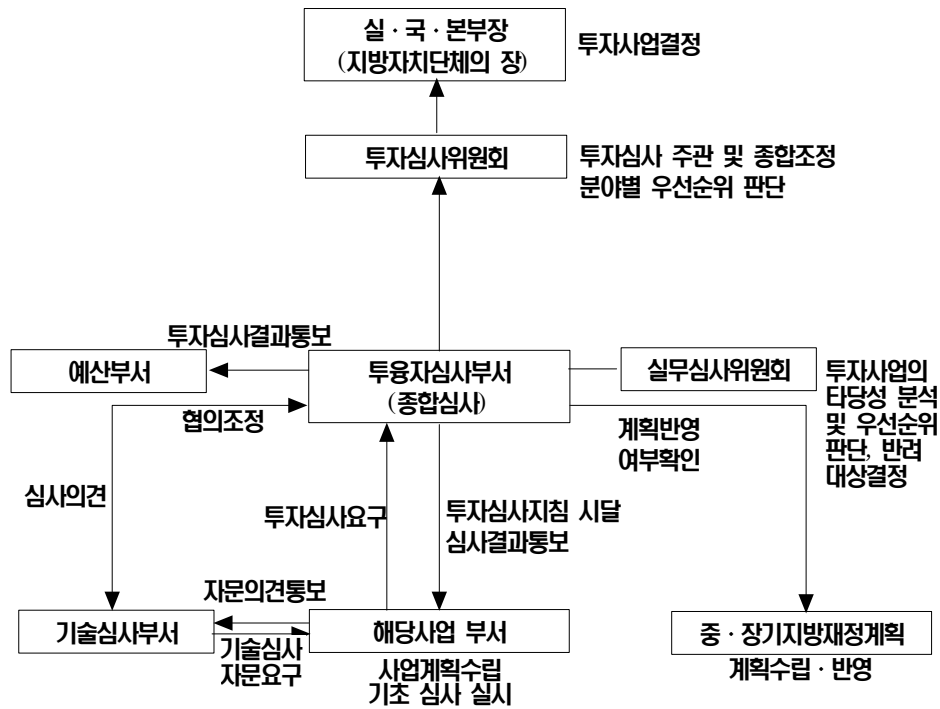
6) 이호열, 1996, “정보불균형과 자발적 공시유인에 관한 이론”, 「산업경영」 제19권 제1호, 경남대. pp. 2~3.

7) 이준구, 1994, 「재정학」, 다산출판사, pp. 74~78.

8) 보험시장을 예로 들면, 도덕적 해이는 일단 완전보험에 가입하면 최선을 다해 나쁜 결과가 발생하지 않도록 노력하지 않는 경향을 말하며, 역선택은 보험금을 탈 가능성이 높은 사람만 보험에 가입하고 보험금을 탈 가능성이 낮은 사람은 가입하지 않은 현상을 지칭한다.

9) 백윤석, 석승훈, 1998, “정보 비대칭 하에서의 비효율적 공공투자”, 「시립대 도시과학논총」, pp. 311~321.

10) 서울특별시, 2001, 2002년도 지방재정 투·융자사업 투자심사분석지침, p.11.



<그림 2> 투자심사과정

<표 2> 투자심사분석지침의 주요 내용

기본방향	· 한정된 투자재원의 계획적 효율적 운용 · 예산편성 및 사업시행 이전에 실시
대상사업	· 대상사업 : 자체심사(서울시는 총사업비 30억원 이상 신규사업, 구청은 총사업비 10억원 이상 신규사업), 의뢰심사(10억원 이상의 구청사업 중 시의 보조금을 받는 신규 사업은 서울시 심사, 총사업비 200억원 이상으로 국비를 지원받는 신규 투자사업은 행정자치부가 심사) · 재심사 사업 : 투자심사 완료 이후 3년간 사업추진 보류 사업 또는 사업비가 당초보다 50% 이상 증가한 사업 · 심사제외대상사업 : 재해복구, 긴급히 추진할 사업으로 행정자치부장관이 정한 사업, 전액국가 지원사업, 민간자본 시행사업 등
심사기준	· 국가 장기계획 및 경제사회정책과의 부합성 · 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 · 소요자금 조달 및 원리금 상환능력 · 재무적/경제적 수익성 · 사업의 필요성 및 시급성 · 주민숙원, 수혜도 및 사업요구도 · 사업규모 및 사업비의 적정성 · 종합적인 평가분석
방법 및 절차	· 절차 : 기초심사자료 작성, 사전실무심사, 현지심사, 투자심사위원회심사 · 시기 : 상반기 정기심사(5.30까지 완료), 하반기 정기심사(10.15까지 완료)
투자심사결과 조치	· 결과 : 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정 · 조치 : 투자심사결과를 14일 이내 예산부서와 사업부서에 통보
작성서류	· 투자사업제안서 · 투자사업 우선순위표 · 투자사업 관리카드

자료 : 서울시, 2001, 투자심사분석지침

및 조서작성, 투자심사위원회의 최종심의의 4단계로 구분하여, 각 단계별 주체 및 역할을 중심으로 현황을 살펴보고, 이러한 투자심사의 결과를 연도별, 부문별 통과비율을 통해 확인하고자 한다.

1) 투자심사 분석지침의 작성 및 시달

투자심사과정의 첫 단계는 투자심사 분석지침의 작성 및 시달이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서는 투자심사 부서(심사평가담당관)가 주체가 되어 행정자치부의 투자심사지침에 따라 투자심사 분석지침을 매년 3~4월에 작성하고, 이를 시본청, 구청 및 산하조직의 사업부서로 시달한다. 투자심사 분석지침의 작성 및 시달을 통해 심사평가담당관은 사업주무 부서의 무분별한 투자사업 증가를 사전에 견제하는 보호자의 역할을 수행하고 있다.

투자심사 분석지침의 주요 내용에는 투자심사의 기본방향, 투자심사 대상사업과 제심사 및 심사제외 사업, 투자심사의 기준, 투자심사의 방법과 절차, 사업유형별 제출할 자료를 소개하고, 사업제안서와 투자사업 우선순위표 작성서식을 제시하고 있다.

2) 사업제안서의 작성 및 제출

투자심사과정의 두 번째 단계는 사업부서(구청 사업부서 포함)가 투자심사 분석지침에 따라 사업제안서를 작성하고, 자치구청장 또는 해당 실·국·본부장의 검토를 거쳐 심사평가담당관에게 제출하는 단계이다. 이 단계에서 사업부서와 해당 실·국·본부장은 투자사업을 제안하고 지지를 호소하는 주창자의 역할을 수행하게

된다.

사업부서가 작성하는 사업제안서의 내용에는 사업개요(추진목적, 위치, 사업기간, 총사업비 및 재원구성), 사업비 산출내역, 세부사업 추진계획, 8개 투자심사기준에 대한 충족도 기술, 운영계획서(기구 및 조직, 수지전망 등), 위치도, 현장사진이 기본적으로 포함된다. 단 시비 지원이 있는 구청의 투자사업은 자치구청장의 사업추진 의견서와 시본청의 해당 실·국·본부장의 사업추진 의견서를 첨부하여야 하며, 시본청의 투자사업은 해당 실·국·본부장의 사업추진 의견서를 첨부하여야 한다.

투자사업이 2개 이상일 경우, 사업부서는 해당 실·국·본부장의 검토를 거쳐 투자사업 우선순위표를 작성하여 제출하여야 한다. 투자사업 우선순위표에는 사업명, 사업개요, 우선순위, 우선순위 산정사유를 제시하도록 하고 있다.

<표 3> 사업제안서 및 투자사업 우선순위표의 내용

사업제안서	<ul style="list-style-type: none"> • 사업개요 : 추진목적, 위치, 기간, 총사업비 및 재원구성, 추진계획 및 기대효과 기술 • 사업비 산출내역 : 산출기초 및 금액 기술 • 투자심사기준에 대한 적합성 기술 • 공공시설운영 계획서 : 기구 및 조직, 수지전망, 세부시설운영계획 기술 • 자치단체장(구청사업) 및 실·국·본부장의 의견서 첨부 • 위치도 및 현장사진 첨부
투자사업 우선순위표	<ul style="list-style-type: none"> • 사업명, 우선순위, 사업개요, 사업기간, 우선순위 책정사유 기술

자료 : 서울시, 2001, 투자심사분석지침

3) 투자사업의 실무검토 및 의견서 작성

투자심사의 세 번째 단계는 심사평가담당관이 사업부서가 제출한 사업제안서를 토대로 실무심

사를 하는 단계이다. 심사평가담당관은 실무심사위원회를 구성하여 해당사업에 대한 항목별 평가와 현장심사를 실시하고 투자심사위원회에 상정할 실무조서(검토의견서)를 작성하게 된다. 이 과정에서 심사평가담당관은 보호자로서 역할을 수행하게 된다.

실무심사위원회는 심사평가담당관, 관련 부서 공무원(기술심사담당관, 예산담당관, 자치행정담당관)으로 구성되며, 실무심사시 중요하게 고려하는 사항은 투자심사 없이 예산을 편성하거나 사업을 시행했는지 여부, 재원조달 가능성, 중기지방재정계획 반영 여부, 사업비 산정의 적정성 여부, 기타 사업의 타당성 및 적정성 등이다. 실무심사에 의해 종합점수가 60점 이하인 경우 또는 심각한 결격사유가 있는 경우 사업부서로 제안사업을 반려할 수 있다.

투자사업 중 사업현장이 주민생활지역과 인접하여 있는 경우, 사업시행으로 주민들에게 피해가 발생할 가능성이 있는 경우, 다른 사업과 중복되거나 연계되어 있는 경우, 위치변경에 따라 사업비가 50% 이상 증감될 우려가 있는 경우, 현장확

인을 통해 적정성을 판단할 필요가 있는 경우에 현장심사를 실시하여 사업추진의 적정성을 검토하고 이를 실무조서에 반영하여야 한다.

심사평가담당관은 제안사업에 대한 현장조사, 실무심사위원회의 검토를 종합하여 실무조서를 작성하여 투자심사위원회에 제출하게 된다. 실무조서에는 현장조사에 대한 의견, 기술심사담당관 및 예산담당관 등 타부서의 의견, 기타 법령사항에 대한 내용, 그리고 투자사업에 대한 종합의견이 포함된다.

4) 투자심사위원회의 최종심의

투자심사과정의 마지막 단계는 투자심사위원회의 심사단계로 투자사업에 대한 최종결정을 내리는 과정이다. 투자심사위원회는 서울시의 당연직 공무원 5명과 외부전문가 10명으로 구성되는데, 외부전문가는 도로교통, 문화, 체육, 청소년, 환경, 복지, 지역개발 등 각 분야별 교수(6명), 연구원(3명), 시의원(1명)으로 구성되어 있다. 투자심사위원들은 심사평가담당관으로부터 실무검토의견서, 도면, 기타 투자사업관련 자료들을 미리 교부받아 이를 토대로 사업에 대한 평가를 하게 된다. 투자심사위원회의 운영 방식은 해당 사업부서로부터 설명을 듣고 투자심사위원들의 토론을 거쳐 결정을 내리게 되는데, 최종결정은 가급적 만장일치로 결정하되 의견일치가 되지 않는 경우 다수결에 의해 결정하고 있다.

투자심사위원회의 심의결과, 각각의 투자사업에 대해 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정의 판정을 내리게 되며, 적정, 조건부추진 판정 사업은 예산배정의 대상이 되지만, 재검토, 부적정 사업은 예산배정에서 제외되어 사업의 추진이 불가능하게

<표 4> 사전심사 평가표 및 실무조서의 내용

사 전 심 사 평 가 표	<ul style="list-style-type: none"> • 투자심사없이 예산을 편성했는지 여부 평가 • 항목 및 배점 : 재원조달가능성(30점), 중기재정계획반영여부(20점), 사업비 산정의 적정성(15점), 주요 사전선행절차 이행 여부(15점), 국고보조사업 심사여부(10점), 기타 사업타당성, 적정성, 실현가능성(10점) • 사업반려기준 : 60점 이하
실 무 조 서	<ul style="list-style-type: none"> • 사업부서 의견검토 • 실무심사 내용 : 현장조사 의견, 타부서 의견, 기타 법령사항 • 종합의견 : 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정 기술

자료 : 서울시, 2001, 투자심사분석지침

<표 5> 투자심사과정의 주체 및 역할

단계	주체	주요내용	역 할
1	심사평가담당관	투자심사지침의 작성 및 시달	보호자
2	사업주무부서 해당 실·국·본부	사업부서의 사업제안서의 작성, 해당 실·국·본부의 사업제안서 검토, 검토의견서 첨부, 제출	주창자
3	심사평가담당관	제안된 투자사업을 대상으로 현지조사, 실무심사를 거쳐 실무조서를 작성	보호자
4	투자심사위원회	상정된 투자사업의 최종 평가	보호자

된다¹¹⁾. 본 단계에서 투자심사위원회는 타당성이 없는 투자사업을 배제하는 역할을 수행함으로써 보호자의 역할을 수행하게 된다. 투자심사과정별 참여주체와 수행역할을 간단하게 정리하면 <표 5>와 같다.

2. 투자심사의 결과 분석

전술한 투자심사과정에서 사업부서, 해당 실·국·본부, 심사평가담당관, 투자심사위원회 등은 투자사업에 대한 주창자 또는 보호자로서의 역할을 수행하게 되며, 이들의 상호작용의 결과로 투자사업의 통과유무가 결정된다. 투자심사과정에서 사업부서가 제안한 투자사업이 투자심사위원회에서 최종적으로 어느 정도 통과관정을 받았는지를 통과비율 지표를 통해 분석하였다. 통과비율은 당해 연도에 제안된 전체 투자사업의 수 또는 투자액 대비 투자심사위원회에서 「적정」, 「조건부 추진」 판정을 받은 사업 수 또는 투자액의 합계로 정의하였다.

$$\text{통과비율} = \{ \sum (\text{통과사업 수}, \text{투자액}) / \sum (\text{제안사업 수}, \text{투자액}) \} \times 100$$

연도별 통과비율을 사업수 기준으로 살펴보면, 1996년은 86.7%, 1997년은 75.3%, 1998년은 61.6%, 1999년은 67.9%, 2000년은 77.9%를 나타내고 있다. 한편, 투자심사과정이 합리적으로 이루어졌다고 전제할 때, 사업비 규모면에서 서울시는 투자심사를 통해 1996년에 7,069억원, 1997년에 2조 7,562억원, 1998년에 3조 546억원, 1999년에 1조 1,611억원, 2000년에 5,473억원의 타당성이 없거나 낮은 사업을 제거했다고 볼 수 있다.

<표 6> 연도별 통과현황

(단위: 개, 억원)

연도	통과비율					
	사업수			투자규모		
	제안	통과	%	제안	통과	%
1996	196	170	86.7	80,913	73,844	91.3
1997	239	180	75.3	67,457	39,895	59.1
1998	146	90	61.6	57,278	26,732	46.7
1999	106	72	67.9	26,725	15,114	56.6
2000	118	92	77.9	48,464	42,991	88.7
전체	805	604	75.9	280,837	198,576	70.7

11) 적정 사업은 사업타당성이 인정되므로 예산반영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우. 조건부추진 사업은 사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우. 재검토 사업은 사업규모, 시기, 재원조달대책 등 종합적인 재검토가 필요한 경우. 부적정 사업은 사업의 타당성 결여로 사업추진을 해서는 안 되는 경우를 말한다.

통과비율을 투자비 기준으로 사업유형별로 살펴 보면, 환경부문이 97.3%로 제일 높고, 도시안전이 91.3%, 주택·도시가 83.8%, 사회복지가 81.5%, 문화부문이 80.9%, 지역경제가 79.4%, 일반행정이 74.6%, 도로교통이 49.9%의 비율을 보이고 있다. 사업유형별로 통과비율에 큰 차이를 보이고 있는데, 특히 도로교통 투자사업의 통과비율은 환경부문 통과비율의 절반정도 수준에 그치고 있다. 통과율이 높은 환경부문이나 도시안전부문의 사업은 사업추진이 법적으로 의무화되어 있거나 국고보조금 지급 등 사업 추진여건이 미리 마련된 경우가 대부분인 반면, 도로교통부문의 경우는 긴급을 요한다기보다는 수많은 대상사업 중 순차적으로 사업을 추진하기 때문에 통과율이 낮게 나타나는 것이다.

<표 7> 사업유형별 통과현황

(단위: 개, %)

구 분		통과비율					
		사업수			투자규모		
		제안	통과	%	제안	통과	%
유 형 별	도시안전	124	103	83.1	51,425	46,967	91.3
	도로교통	296	218	73.6	142,488	71,043	49.9
	환경부문	62	60	96.8	22,035	21,447	97.3
	사회복지	124	88	71.0	19,174	15,620	81.5
	문화부문	63	48	75.0	13,818	11,182	80.9
	주택도시	73	46	63.0	19,774	16,563	83.8
	지역경제	18	13	72.2	5,076	4,028	79.4
	일반행정	35	27	77.1	6,932	5,170	74.6

IV. 투자심사과정의 문제점 및 개선방안

1. 투자심사과정의 문제점

서울시는 우리 나라의 지방자치단체 중 투자심사의 건수와 금액이 가장 많으며, 투자심사제도의 운

영을 통해 매년 2~4조원(최근 3년 기준)의 투자사업을 평가하며, 이중 투자비 기준으로 매년 약 20~40%의 투자사업을 제거하고 있다. 그러나 투자심사의 진행과정에는 많은 제약요인과 문제점이 내재되어 있어 합리적인 투자결정을 저해하고 있다. 이하에서는 투자심사과정의 제약요인 및 문제점을 전술한 투자심사의 4단계로 나누어 살펴본 뒤, 전체적인 투자심사과정의 한계를 제시하고자 한다.

1) 투자심사 분석지침의 작성 및 시달

투자심사 분석지침의 작성 및 시달과정에서 드러난 가장 큰 문제점은 행정자치부에서 시달한 투자심사 분석지침이 서울시 투자심사에 그대로 활용되고 있다는 점이다. 이 지침은 평가기준의 내용과 범위가 구체화되어 있지 못하고, 서울시의 특수한 상황 또는 사업유형별 특성이 반영되지 못하고 있다.

평가기준의 내용과 범위에 대해 지표화 및 조작성 정의가 되어있지 않기 때문에 실무공무원들이 사업제안서를 작성할 때, 각각의 평가기준에 대해 자의적으로 판단할 여지가 많다. 또한 7개의 평가기준이 병렬식으로 나열되어 있어 평가기준 간 체계가 미약하고 일부 기준간(예: 사업의 필요성 및 시급성과 주민숙원·수해도 및 사업요구도)에는 내용의 중복성을 보이고 있다. 서울시는 급격한 도시개발의 시대를 지나 안정·성숙단계로 진입함에 따라 다른 지방자치단체와는 달리 신규개발 외에 기존 기반시설에 대한 유지, 보수 및 보강과 관련된 투자사업이 증가하고 있으나 투자심사기준에서 여기에 대한 고려가 부족한 실정이다¹²⁾.

12) 1996~2000년까지의 805개 투자심사 대상사업 중 신규투자사업이 74.6%, 유지·보수·보강사업이 25.4%에 이르고 있다.

서울시는 2001년 하반기 투자심사부터 투자심사 평가기준, 우선순위 선정방법 등을 개선한 투자심사분석지침을 사용하고 있다. 이 투자심사분석지침에서는 중앙투자심사에서와는 달리 평가기준을 세분화하고 기술방법을 매뉴얼화하여 투자사업에 관한 정보를 충분히 제공하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 여전히 현재의 투자심사분석지침으로는 사업을 비교하여 평가하고 사업간 우선순위를 결정하는 데는 한계가 있다. 평가항목간 비교가 불가능한 데다 투자심사 시기가 상이하기 때문이다.

<표 8> 평가기준 및 기술방법의 예시 및 문제점

평가기준	기술방법	문제점
사업의 필요성 및 시급성 : 주민의 숙원도 및 수혜도 : 사업의 파급효과 :	언급 없음	<ul style="list-style-type: none"> 평가기준의 지표화 및 조작화 부족 서울시의 특수한 투자수요 고려 부족 각 평가기준에 대한 구체적 기술방법 미제시

2) 사업제안서의 작성 및 제출

투자심사과정의 두 번째 단계는 사업부서가 투자사업의 필요성 및 타당성에 대한 정보와 내용을 담아 사업제안서를 작성, 제출하는 단계이다. 사업제안서를 작성한 공무원들과의 면담 및 설문조사 결과, 담당공무원들은 사업제안서를 작성하는 데 평균 24시간이 소요되는 것으로 나타났다. 사업제안서를 작성하는 공무원은 투자심사와 관련된 교육 및 경험이 부족하고, 기초자료의 부재로 계량적 분석을 제대로 수행하지 못하고 있으며, 투자심사 관련 업무가 전체업무에서 차지하는

비중이 약 11% 정도로 낮게 나타나 투자심사에 전념할 수 없는 실정이었다. 또한 해당 실·국·본부의 제안사업 검토는 결재방식으로 진행되어 해당 사업에 대해 면밀한 검토를 하고 있지 못하다.

<표 9> 제안서 1건당 평균 작성시간 및 투자심사업무의 비중

	소요시간(단위: 시간)	업무비중(%)
평 균	23.6	11.0
표준편차	37.0	13.9
최 소 값	20	1.0
최 대 값	168.0	90.0

자료: 공무원 대상 설문조사

이러한 제약 하에 작성된 사업제안서는 투자사업에 대한 객관적 정보를 충분히 제공하지 못하고 있다. 투자사업의 평가기준에 대한 관련 내용의 기술여부를 살펴보면, 사업의 필요성·시급성 기준은 96.5%, 주민수혜도·요구도가 85.8%, 국가계획·정책과의 부합성이 63.5%, 재무적·경제적 수익성이 53.5%, 자원조달 및 원리금상환은 45.0%, 사업규모·사업비의 적정성이 10.0%, 지방재정계획과의 연계성은 7.3%로 나타났다. 따라서 사업제안서를 작성하는 과정에서 재무적·경제적 수익성, 자원조달과 원리금 상환, 사업규모 및 사업비의 적정성, 지방재정계획과의 연계성 기준에 대해서는 관련 내용이 대부분 기재되어 있지 않은 실정이다. 한편 평가기준에 대한 기술방법을 보면, 대부분 주관적인 정성평가 중심이며 정량평가가 필요한 재무적·경제적 수익성 기준의 경우에도 정량평가방법이 활용된 것은 7.1%로 낮게 나타났다.

주창자로서 사업부서가 사업제안서를 작성하는 과정에서 인력, 시간, 경험, 기초자료의 제약으로

<표 10> 사업제안서의 평가기준 활용 및 기술 현황

(단위: 개, %)

평가기준	국가계획 정책과 부합성	지방재정계획 과 연계성	재원조달 원리금상환	재무적 경제적 수익성	사업의 필요성 시급성	주민 수혜도.사업 요구도	사업규모 사업비 적정성
활용비중	63.5	7.3	45.0	53.5	96.5	85.8	10.0
정량평가비중	3.1	0.0	28.8	7.1	11.9	26.6	14.8

주: 사업제안서는 1998 ~ 2000년 기간의 260개 사업을 대상으로 함

투자사업에 대한 객관적인 정보를 제공하지 못함에 따라 투자심사과정에서 ‘정보 부족’ 문제를 낳고 있다. 또한 투자사업 제안서 작성과정이 주로 사업부서 공무원 단독으로 진행되는 경우가 많고, 분석지침에 구체적인 평가기준 및 기술방법이 제시되어 있지 않아 주관적이고 자의적으로 기술할 ‘도덕적 해이’의 개연성이 있다.

3) 투자사업의 실무검토 및 의견서 작성

심사평가담당관이 사업부서가 제안한 투자사업에 대해 현장조사, 실무심사위원회의 검토를 실시하고 실무조서를 작성하는 단계에서의 제약요인 및 문제점은 다음과 같다.

서울시의 심사평가담당관은 5명으로 구성되어 있는데 투자심사건수가 많은 경우, 업무과중 및 인력부족으로 깊이 있는 현장조사가 이루어지지 못하고 있으며, 실무심사위원회의 심의는 종합토론이 아닌 서면심사 방식으로 진행되어 제안된 투자사업을 체계적으로 검토하는 데 한계를 보이고 있다. 2000년을 예로 들어 살펴보면, 심사평가담당관은 상·하반기 정기심사 2회와 수시심사 3회 모두 5회에 119건의 투자사업을 검토하여 실무조서를 작성하게 되었다. 특히 하반기의 경우 2000년 9월 15일 36건, 9월 19일 28건, 10월 24일 27건의 투자심사를 위해 제한된 시간과 인력으로

현장조사와 실무심사를 거쳐 실무조서를 작성해야만 했다.

이러한 과중한 투자심사의 부담과 전술한 바와 같은 사업부서가 제출한 불충분한 제안서를 고려할 때, 실무조서의 작성과정에서 객관적이고 합리적인 평가에 이루어지지 못할 가능성이 높다.

<표 11> 심사평가담당관의 투자사업에 대한 실무검토 현황 (2000년 기준)

투자심사 시기	실무검토 사업 수
3월 31일	12
4월 29일	16
9월 15일	36
9월 19일	28
10월 24일	27
1회 평균 검토사업수	24

자료: 서울시 내부자료

4) 투자심사위원회의 최종심의

투자심사위원회의 최종심의 단계에서의 제약요인 및 문제점은 제한된 시간과 인력으로 많은 투자사업들을 심의해야 하는 물리적인 한계와, 다양하고 이질적인 투자사업들을 심의하는 과정에서 발생하는 전문성의 문제를 들 수 있다.

2001년의 투자심사를 예로 들면, 투자심사위원들에게 상정된 투자사업과 관련된 검토자료를 사전에 배포하고는 있지만, 투자심사위원회가 열리는 당일 약 4시간의 심의시간을 통해 약 10여건

의 투자사업을 처리하고 있어 충분한 토론 및 의견수렴이 어려운 실정이다. 한편, 투자심사위원회의 위원 중 서울시의 내부 공무원(5명)은 투자사업에 대해 실무검토를 하는 과정에서 비교적 많은 정보를 확보하고 있지만, 외부의 전문가(대학교수(6명), 연구소(3명), 시의원(1명))들은 배포된 검토자료를 통해서만 해당사업에 대한 정보를 파악하고 있기 때문에 최종결정을 도출하는 과정에서 제한적인 역할을 수행할 수밖에 없다.

최근에는 심의대상으로 다양하고 이질적인 투자사업이 제안됨에 따라, 제한된 분야의 외부전문가들이 특수한 분야의 투자사업을 심의하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 2001년 하반기부터 행정학(2명), 경제학(1명), 사회복지(2명), 도로(2명), 조경(1명), 환경공학(1명), 보건(1명) 분야의 교수와 연구원을 투자심사위원으로 위촉하여 운영하고 있지만, 다양하고 전문적인 투자사업 예를 들면, 미디어랩리스트연구소 건립, 지하압축저장장 건설, 열병합발전소 열음시설공사, 지하철 흡음시설치공사, 야생동물 종보전사업 등에 대해 전문적 식견을 갖고 심의하는 데는 여전히 한계가 있다.

5) 투자심사과정의 문제점 종합

전술한 서울시의 투자심사과정에 발생하는 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 투자심사과정의 각 단계에서 인력 및 시간의 부족과 함께, 객관적 자료가 부족한 상태에서 투자심사가 이루어져 합리적인 의사결정과정을 저해하는 ‘정보부족’ 문제가 발생하고 있다. 서울시의 2001년 하반기 투자심사과정을 예로 들면, 수시 심사(12개 투자사업)는 약 25일, 정기 심사(45개 투자사업)는 약 55일에 걸쳐 투자분석지침 시달, 제안서 작성,

실무검토 및 조서작성, 투자심사위원회 개최, 결과통보 등의 전과정이 이루어졌다.

둘째, 인력, 시간, 정보 부족 하에 투자심사가 진행됨에 따라 투자심사 본연의 역할이 위축되는 결과를 초래하고 있다. 투자심사는 예산제약을 전제로 사업간 비교를 통해 최적사업을 선택하는 과정이지만, 전술한 제약요인 때문에 하자있는 사업을 배제하는 과정으로 변모하였다. 이는 인력, 시간, 정보의 제약으로 여러 사업 중 최적사업을 선정하기보다는 단일사업을 대상으로 하자나 결격사유를 찾고 이들 사업을 투자심사과정에서 배제하는 것이 현실적으로 용이하기 때문인 것으로 판단된다.

셋째, 전술한 제약요인들은 각 단계 주체들이 충실한 역할수행을 하는 데도 걸림돌이 되고 있다. 사업 주무부서는 투자사업의 주창자로서 투자사업의 필요성 및 타당성에 대해 객관적 자료를 통해 해당 사업의 필요성을 제기하지 못하고 있다. 반면, 보호자의 역할을 담당하는 심사평가담당관이나 투자심사위원회는 시간 및 정보가 부족한 상태에서 최종결정을 내려야 하기 때문에 자의적인 판단가능성이 있으며, 주창자인 사업부서의 제안에 동조하여 정작 사회적으로 타당성이 없는 사업이 투자심사를 통과하도록 결정하는 일종의 ‘역선택’을 하게 된다.

넷째, 투자심사과정은 전반적으로 폐쇄적인 의사결정과정으로서 투자사업의 수요자이며 비용부담의 주체인 일반 시민이나 시민을 대표하는 의회, 시민단체의 참여가 제한적이다. 투자사업의 제안서 작성과정에서 일부 민원을 반영하거나, 투자심사위원회에 시의원이 참여하지만 전반적으로 시민의 참가 및 정보의 접근이 불가능하다. 따라

서 투자심사과정에서 참여자와 시민간에는 ‘정보의 비대칭’이 발생하고 참여자들의 역할수행에 대한 적절한 감시와 통제의 창구가 없다.

2. 투자심사과정의 개선방안

전술한 투자심사과정의 제약요인 및 문제점을 개선하기 위한 방안은 다양한 측면에서 접근이 가능하지만, 본 연구에서는 투자심사과정에 참여하는 주체들, 즉 주창자와 보호자가 주어진 역할을 충실히 수행할 수 있도록 제약요인을 해소하고 유인과 견제조치를 마련하는 방향으로 개선방안을 모색하고자 한다¹³⁾. 이는 투자심사과정의 참여자가 주창자, 보호자로서의 역할을 충실히 이행할 때, 투자심사과정이 합리적으로 운용될 것이라는 전제를 바탕으로 하고 있다.

1) 제약요인의 해소

투자심사과정의 참여자들이 직면하는 인력, 시간, 정보 부족 등 제약요인을 해소하는 것은 합리적인 투자심사진행을 위한 중요한 전제조건인 하나다. 우선, 인력부족에서 발생하는 문제를 완화하기 위해 사업부서와 심사평가담당관실에 투자심사를 담당하는 공무원을 증원하거나, 투자심사업무에 전념할 수 있도록 다른 업무의 비중을 줄여주는 업무조정이 필요하다. 투자심사위원회는 다양한 분야의 외부전문가로 ‘투자심사 전문가집단’을 구성하고 상정된 심사사업의 분야를 고려하

여 적절한 전문가가 투자심사를 하도록 한다. 한편, 사업부서와 해당 실·국·본부, 심사평가담당관을 대상으로 주기적으로 관련교육을 실시하여 투자심사의 능력을 제고하도록 한다.

다음으로 시간부족으로 인해 심사과정에서 발생하는 문제를 막기 위해 정기심사, 수시심사의 기간을 연장하여 사업부서의 제안서 작성, 심사평가담당관의 실무조서 작성, 투자심사위원회의 사업검토에 보다 많은 시간을 배려하도록 한다. 그리고 심사평가담당관실 담당자와 투자심사위원의 과중한 투자심사 부담을 해소하기 위해 투자심사 1회에 처리할 수 있는 투자사업의 수를 제한(예: 최대 5개 심사건수)하여 실무검토와 위원회 심의가 보다 충실하게 이루어지도록 한다.

또한 정보부족 및 정보비대칭으로 인해 투자심사과정에서 발생할 수 있는 ‘역선택’이나 ‘도덕적 해이’ 문제를 방지하기 위해, 사업부서는 투자사업 관련 자료를 자체적으로 또는 관련 연구소의 용역을 통해 체계적으로 구축하여 제안서 작성과정에 활용하고, 제안서 제출시 관련 자료를 첨부하여 실무검토 및 투자심사위원회 심사과정에서 활용하도록 한다¹⁴⁾.

그리고 심사평가담당관실은 투자사업의 평가에 필요한 객관적 정보가 사업제안서에 포함되도록 평가기준 및 기술방법을 구체화한 분석지침을 작성하여 시달하고, 제안서의 내용과 첨부 자료가 불충분한 경우 투자사업을 반려하도록 한다. 현재의 포괄적이고 구체적 기술방법이 결여된 평가기

13) 서울시에서는 2001년 하반기부터 투자심사의 평가기준, 우선순위 선정방법, 투자심사위원회의 운영 등 투자심사과정을 합리화하기 위한 개선방안을 마련하여 투자심사과정에서 채택하고 있다.

14) 미국의 샌디에고는 각종 교통투자사업에 필요한 객관적 자료를 제공하기 위해 샌디에고 교통정보추계센터(San Diego Transportation Forecast Information Center)를 운영하고 있다.

준을 개선하기 위해 평가기준을 체계화하고 세부 항목의 설정을 통해 평가내용을 명확히 하는 한편 구체적인 기술방법을 제시하도록 한다.

평가기준 및 기술방법에 대한 개선방안을 예시 하면 <표 12>와 같다. 평가기준 및 기술방법의 구체화와 함께, 서울시의 특수한 투자수요를 고려 하여 평가기준을 다양화할 필요가 있다. 최근 늘어나는 유지관리·보수사업의 경우 사업의 필요성 및 시급성 항목에 전문기관의 안전진단검사의 결과(예: 안전진단 ○등급)와 시설의 내구연수 및 잔존기간 등을 제시하여 투자심사에 관련 정보가 활용되도록 한다.

<표 12> 평가기준 및 기술방법의 개선방안 예시

현안	개선방안		
사업의 필요성 및 시급성·관련내용 기술	사업의 필요성 및 시급성	세부항목 설정	기술방법
		시설부족도	시설부족도 = 시설 수요 추정 - 현재 시설용량
		지역간 시설 격차도	시설배치기준, 또는 구 전체 평균과의 차이 제시
		유사시설과의 중복성	서비스 권역내 유사 시설의 유무 기술 (○, ×)
		기타 사업의 필요성	차기년도에 실시해야 하는 이유 기술

또한 해당 실·국·본부장, 심사평가담당관실은 투자심사과정에 2개 이상의 동종사업이 있을 경우, 투자 우선순위표 작성을 통한 사업간 비교를 의무화하고, 이를 실무조서 작성 및 투자심사위원회의 최종심의에 활용하도록 한다. 투자 우선순위 선정을 위한 평가기준의 세분화 및 배점을 예시 하면 <표 13>과 같다.

<표 13> 평가기준의 점수부여 예시

평가기준		배점	평가점수				
대항목	중항목		매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
투자 사업 수요	사업의 필요성 및 시급성	60	매우 높음 (60)	높음 (48)	보통 (36)	낮음 (24)	매우 낮음 (12)
	주민의 숙원 및 사업요구도	40	매우 높음 (40)	높음 (32)	보통 (24)	낮음 (16)	매우 낮음 (8)

투자심사과정에서 발생하는 정보불균형의 문제를 완화하기 위해 투자심사위원회의 외부 전문가 들은 심사평가담당관이 제출하는 검토자료를 토 대로 사안에 따라 현장조사 및 사업부서와 의견 검토의 과정을 거치도록 하여, 투자심사위원회가 합리적으로 운용되도록 한다. 그리고 다양한 투자 사업에 대응하여 투자사업 분야별 ‘전문소위원회’를 운영하여 사전에 심도 있는 논의를 거쳐 결론을 도출한 후, 투자심사위원회에 보고하여 최종 결정하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

2) 유인과 견제조치의 마련

투자심사과정에 참여하는 주체들이 본연의 역할을 책임 있게 수행하도록 유인과 견제조치가 필요하다. 투자심사과정은 일반 시민의 감시와 견제가 어려운 폐쇄적 영역으로 투자심사과정에서 참여자들은 ‘역선택’이나 ‘도덕적 해이’를 범할 수 있다. 이를 극복하기 위한 방안으로 투자사업의 제안, 실무검토, 최종결정에 이르는 투자결정과정 참여자들의 실명과 역할을 기록, 공개하여 책임 있는 결정이 이루어지도록 할 필요가 있다. 또한 투자심사과정에서 보호자의 기능을 수행하는 외부전문가들이 면밀한 사업검토를 할 수 있도록

<표 14> 공공투자결정과정의 문제점 및 개선방향

문제점 및 제약요인			개선방향
단계별 검토	분석지침 작성 및 시달 단계	<ul style="list-style-type: none"> 구체적인 평가기준 및 평가방법 제시 부족 객관적인 평가자료 확보 제약 	<ul style="list-style-type: none"> 제약요인 해소 투자심사 인력증원, 업무 조정 및 관련 교육 강화 심사기간 연장 및 1회 처리건수 제한 구체적 평가지침 작성, 불충분한 사업제안서 반려, 외부투자심사위원의 정보 접근 강화 참여자에 대한 유인 및 견제 투자심사과정 및 참여자의 공개 시민의견 및 참여 고려
	사업제안서 작성 단계	<ul style="list-style-type: none"> 인력, 시간, 경험의 제약으로 부실한 제안서 작성과 정보의 부족 문제 발생 주관적·자의적 판단으로 역선택 및 도덕적 해이 발생 가능 	
	투자사업의 실무검토 단계	<ul style="list-style-type: none"> 정기심사의 경우 투자사업 과다로 엄격한 현장조사 및 실무검토의 한계 정보의 부족으로 실무검토 제약 	
	투자심사위원회의 최종심사 단계	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 투자사업 및 자료의 제약으로 심도 있는 토론 및 의견수렴 부족 투자심사위원간의 정보의 비대칭 문제 	
종합적 검토	<ul style="list-style-type: none"> 정보, 시간, 인력의 부족으로 합리적 의사결정 저해 투자심사의 역할이 최적사업 선정보다 하자있는 사업 배제에 치중 투자심사 참여자들의 주창자, 보호자 역할 수행 제약 폐쇄적 의사결정과정으로 시민과 참여자간의 정보의 비대칭 발생 		

충분한 경제적 보상을 하도록 한다. 그리고 폐쇄적인 투자심사과정을 개방체제로 전환하기 위해 투자사업의 제안주체를 실무공무원 외에 의회, 시민 등으로 다양화할 필요가 있으며, 사업제안서 작성과정에서 주민의견을 수렴하고, 투자심사위원회에 시민대표나 시민단체를 포함시키는 것도 고려해 볼 수 있다.

V. 결론

공공투자사업의 투자심사는 공공서비스의 질과 양을 결정하는 중요한 의사결정과정이다. 따라서 투자심사는 향후 재정지출의 종류와 규모가 재정 수입의 규모에 맞도록 조정하는 과정이라 할 수 있다. 이를 위해서는 중장기 발전계획과 중기재정 계획이 내실있게 작성되어 투자사업의 방향과 종류, 규모, 우선순위에 대한 개략적인 방향설정이 전제된 이후, 개별사업에 대한 투자심사가 이루어

져야 할 것이다.

본 연구는 서울시 공공투자사업의 결정체도로 운용중인 투자심사과정을 합리화하기 위한 방안을 도출하기 위하여 공공투자사업 결정과정에서 투자심사제도의 위상과 성격을 살펴보고, 투자심사과정 각 단계별 주체 및 역할과 투자심사과정에서 발생하는 문제점을 단계별로 고찰하였다. 또한 투자심사과정을 개선하기 위한 방안으로 제약요인의 해소와 견제·유인조치의 조성을 제시하였다.

그러나 본 연구는 자료의 한계, 폐쇄적인 투자심사과정의 접근 제약 등으로 투자심사의 내부과정에서 발생하는 구체적인 문제들을 면밀하게 분석하지 못하였다. 추후, 구체적인 개별사업을 대상으로 투자심사과정을 심도 있게 분석하여 구체적인 문제의 양상을 분석하고 이에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있다. 합리적인 공공투자결정이 이루어지기 위해서는 본 연구에서 살펴본 투

자심사과정 외에 증기재정계획 및 예산배분이 효율적으로 이루어지고, 이들간의 상호연계가 긴밀하게 구축되어야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강신태, 1988, “예산결정에 관한 연구”, 「행정논총」 제28권 제1호, 서울대학교.
- 김현성, 1996, “공공조직에 대한 조직경제론적 접근”, 「현대사회와 행정」 제6권 제1호.
- 박광국·황종규, 1994, “지방정부 예산결정과정에 있어서 지방의회의 역할에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제28권 제1호.
- 변창흠, 2001, 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 백윤석·석승훈, 1998, “정보 비대칭 하에서의 비효율적 공공투자”, 「도시과학논총」, 서울시립대학교.
- 심정근, 1995, “도시정부의 예산결정과정에 관한 연구” 「지방자치시대 도시정부관리의 쉐신방향」, 한국도시행정학회.
- 이호열, 1996, “정보불균형과 자발적 공시유인에 관한 이론”, 「산업경영」 제19권 제1호, 경남대학교.
- 진창호, 1996, “지방자치단체의 예산편성과정에 관한 연구”, 「중앙행정논총」 제10집.
- 서울특별시, 2001, 증기지방재정계획.
- 서울특별시, 2001, “2002년도 지방재정 투·융자사업 투자심사분석지침”.
- Akerlof, George. A, 1970, “The Market for Lemons”, Quarterly Journal of Economics, 84.
- Arnold G. Harberger, 1984, Project Evaluation, Markham Publishing Company.
- Millar, Annie, 1988, “Selecting Capital Investment Projects for Local Government”, Public Budgeting & Finance, Autumn.