

공공 수행 적정성, 조직·인력계획 적정성, 비용효과분석에 대한 상세 검토방안 제안

이 연구, 지방 출연기관 설립 타당성의 항목별 검토 방법론 미흡한 데서 시작

2020년에 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 시행령이 개정되면서 기초자치단체가 출자·출연기관을 설립하려는 경우 관할 지방연구원이 타당성을 검토하고 있다. 지방연구원은 행정안전부에서 정한 법, 시행령, 지침에서 제시하는 항목과 기준을 토대로 타당성검토를 수행하고 있다. 3대 검토기준(① 투자 및 사업의 적정성, ② 설립계획의 적정성, ③ 기대효과), 11개 항목(① 공공 수행 여부, ② 고유목적사업 비율, ③ 경제성 분석, ④ 적정사업주체 여부(유사중복포함), ⑤ 조직 및 인력 수요, ⑥ 출자·출연 계획의 적정성, ⑦ 예산안과 기대성과의 정합성, ⑧ 공무원 정원감축계획, ⑨ 주민복리효과, ⑩ 지역경제 파급효과, ⑪ 지방재정효과)에 대해 타당성검토를 수행하고 있다.

그러나 세부 항목별 검토 방법론이 미흡한 상황이다. 특히 공공 수행 적정성, 조직 및 인력계획 적정성, 비용효과분석 항목은 참고할 만한 검토 방법론이 명확하지 않다. 이에 출연기관 설립 타당성검토의 일관성, 객관성, 신뢰성 확보에 도움을 주고자 주요 검토 항목별 검토 방법론을 마련하였다.

10개 지방연구원, '20년 시행령 개정 이후 27개 출연기관 설립 타당성검토 수행

15개 지방연구원을 대상으로 지방 출연기관 설립 타당성검토 수행 현황을 조사하였으며, 11개¹⁾의 연구원이 회신하였다. 조사 결과 2020년 시행령 개정 이후 10개 연구원에서 총 27개 출자·출연기관에 대해 설립 타당성검토를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

1) 1개 연구원은 수행 사례 없음으로 회신

공공 수행 적정성 검토 위해 정책적·법적 타당성, 업무 필요성 등 3개 항목 제안

지방 공공기관 역할 검토, 지방 출연기관 설립 타당성검토 사례분석, 국가연구개발 예비타당성조사 방법론 적용 방안을 종합적으로 고려하여, 공공 수행 적정성 검토를 위해 ‘정책적·법적 타당성 검토’, ‘업무 필요성 및 시급성 검토’, ‘기관 설립 이외의 정책수단 검토’ 등의 세 가지 검토항목을 제안한다. 먼저 ‘정책적·법적 타당성 검토’에서는 중앙정부 및 지방자치단체 정책과의 부합성, 유관 계획과의 부합성, 법적 기준을 검토한다. ‘업무 필요성 및 시급성 검토’에서는 사전조사와 분석이 적절하게 수행되었는지를 확인하고 설득력을 확보하는지 검토한다. ‘기관 설립 이외의 정책수단 검토’에서는 각 부서의 세부사업을 검토하여 신규 출연기관 설립이 아닌 다른 방식으로 사업 추진이 가능한지를 검토한다.

조직·인력 방법론 검토, 사례분석 등 통해 조직·인력계획 적정성 검토방안 제안

조직구조의 기본 변수는 복잡성, 공식화, 집권화이며, 조직구조 형태에는 기능 구조, 사업부제 구조, 팀제 구조 등이 있다. 인력 규모에 대한 방법론으로는 연역모형의 직무분석, 귀납모형의 유사조직과 기술적 비교 방법 등이 있다. 조직 및 인력계획 검토는 조직구조 검토와 인력 활용계획 검토로 구분하여 진행하며, 조직구조(설계) 검토는 ① 조직 설립 목표와의 부합성 검토 ② 조직구조의 적절성 검토, ③ 세부 조직구조 검토의 순서로 검토한다.

인력 활용계획 검토는 적정 인력 규모 산출을 위해 자료의 수준, 설립 취지 등을 고려하여 ‘직무분석’ 기법과 ‘유사조직과의 비교(사례조사)’ 기법을 선택한다. ‘직무분석’ 기법을 사용할 경우, ① 분석범위 설정, ② 직무의 역할 및 업무 자료 수집, ③ 직급-직무 매칭, ④ 필요 인력 및 적정 인건비 도출의 단계로 진행하고 ‘유사조직과의 비교(사례조사)’ 기법을 사용할 경우, ① 유사조직 기준 설정, ② 시간 범위 설정, ③ 자료 수집, ④ 조직 및 인력 특성 도출, ⑤ 해당 조직 평가의 단계로 진행한다. 그리고 조직 및 인력계획(안)에 대한 단기 및 중·장기 단계별 구성에 대해서도 검토한다.

비용효과분석 절차로 문제 식별, 효과 정의, 결과 도출 등 5단계 분석 제안해

연구개발, 보건/복지, 국방 등 다양한 분야의 비용효과분석 방법론 검토 및 사례분석을 통해 지방 출연기관 설립 타당성검토를 위한 비용효과분석 절차로 ① 문제/이슈 식별 및 효과 정의, ② 대안 도출, ③ 비용 및 효과 범위 설정, ④ 대안별 비용 및 효과 추정, ⑤ 비용효과분석 결과 도출을 제안한다. ① 지방 출연기관 설립을 통해 해결하고자 하는 문제/이슈와 수혜자를 식별하고, 이를 바탕으로 한 사업 추진을 통해 기대하는 경제적 효과를 정의, ② 지방 출연기관 설립 외에 문제/이슈 해결이 가능한 대안을 도출, ③ 원안과 대안에 대한 효과와 비용의 측정범위, 비교 방법 등을 결정, ④ 설정된 비용, 효과의 범위를 참고하여 원안과 대안의 비용, 효과를 추정, ⑤ 최적 안을 도출하고 비용효과분석의 최종결론을 도출한다.

[표] 지방 출연기관 설립 타당성검토의 비용효과분석 절차

단계	설명
[Step 1] 문제/이슈 식별 및 효과 정의	<ul style="list-style-type: none"> 지방 출연기관 설립을 통해 해결하고자 하는 문제/이슈와 수혜자를 식별하고, 이를 바탕으로 한 사업 추진을 통해 기대하는 경제적 효과를 정의
[Step 2] 대안 도출	<ul style="list-style-type: none"> 비용효과분석을 수행하기 위해 사업 계획안인 지방 출연기관 설립 외에 문제/이슈 해결이 가능한 적절한 대안을 도출 효과를 추정하기 위한 정보의 가용성, 신뢰성 등을 검토
[Step 3] 비용 및 효과 범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> 대안들을 도출한 후 본격적인 대안별 비용과 효과 측정을 위한 설계 단계 분석 대상사업과 대안들에 대한 효과와 비용의 측정범위, 대안 간 비교방법 등을 결정
[Step 4] 대안별 비용 및 효과 추정	<ul style="list-style-type: none"> 이전 단계에서 설정된 비용과 효과의 범위를 참고하여 대상사업 및 대안들에 대해 실질적으로 비용과 효과를 추정하는 단계 비용과 효과의 산정, 현재가치의 고려 등의 내용을 포함
[Step 5] 비용효과분석 결론 도출	<ul style="list-style-type: none"> 대상사업 및 대안에 대한 비용과 효과의 추정결과들을 비교·분석하여, 출연기관 설립안이 대안에 비해 우월한 최적의 대안인지 여부를 판단하고 경제성분석의 최종결론을 도출하는 단계

지방 출연기관 설립 타당성검토에서 연계 분석 필요한 항목들을 종합적으로 검토

지방 출연기관 설립 타당성검토의 검토항목들은 상호 연계하여 검토한다. 특히 ‘적정 사업주체 여부’, ‘출자·출연 계획의 적정성’, ‘비용효과분석’ 등은 분석 내용이 상호 연계되므로, 각 항목의 검토 결과를 연계하여 종합적으로 검토한다. 또한 비용효과분석에서는 비교대안 도출의 근거인 사업 이슈/문제점의 해결이나 사업목적/목표의 달성은 필수적으로 전제되어야 하므로, ‘공공 수행 여부’ 항목 등에서 ‘문제/이슈의 적절성’을 검토하여 비용효과분석의 효과 설정과 연계한다. 아울러 현재는 세부사업 및 조직별로 비용효과분석을 실시하고 있으나, 전체 출연기관 수준에서 경제성분석을 실시하는 방안을 검토한다.

검토항목 비중이 상이해...검토항목의 비중·위계 조정 관련하여 후속 연구 필요해

「지방 출자·출연기관 설립 기준의 타당성검토 기준」 검토항목들의 비중이 상이하므로, 검토항목을 조정하는 방안을 연구할 필요가 있다. ‘경제성 분석’, ‘조직 및 인력 수요’ 항목과 ‘출자·출연 계획의 적정성’, ‘고유목적사업 비율’ 항목이 같은 위계이지만, 실제 검토 과정에서는 검토 비중의 차이가 크다. 따라서 비중의 차이가 크지 않도록 검토항목을 조정하는 방안을 연구할 필요가 있다. 또한 현재의 「지방 출자·출연기관 설립 기준의 타당성검토 기준」에서는 ‘1. 투자 및 사업의 적정성’에서 개별 세부사업을 검토하고 ‘2. 설립계획의 적정성’에서 설립 전체를 검토하는 형식이다. 하지만 설립계획 안에 개별 세부사업이 있으므로 위계가 맞지 않다. 따라서 기술/정책/경제성 분석으로 구분되는 예비타당성조사 등을 참고하여 1레벨(위계)을 수정하는 방안을 연구할 필요가 있다.