

특정감사

감 사 보 고 서

- 재정지출 효율화 및 주요 재정사업 추진실태 -

2018. 4.

감 사 원

목 차

I . 감사실시 개요.....	1
II . 국가 재정 및 주요 재정관리제도 현황.....	5
III . 감사결과.....	28
1. 대규모 재정사업 관리 분야.....	28
가. 예비타당성 조사요건 미충족 사업을 조사대상으로 선정하여 조사비용 낭비 등 발생.....	45
나. 비용·편익 분석을 위한 기준 미비 등으로 분석결과의 신뢰성 확보 미흡.....	52
다. 예비타당성 조사 종합평가(AHP 평가)의 객관성·신뢰성 확보 미흡.....	68
라. 사업수행 중 변동 요인에 대한 타당성 재검증 등 미흡.....	78
마. 타당성 조사 결과와 다른 사업 추진으로 통제 우회.....	90
바. 낙찰차액 등 총사업비 절감액을 감액하지 않은 채 임의로 집행.....	98
[별표].....	116
2. 지방재정사업·민간투자사업에 대한 재정지원 분야.....	125
가. 사업을 분할하거나 사업비를 축소하여 타당성 심사 회피.....	136
나. 심사안건 관리가 부실하고 심사절차의 투명성도 미확보.....	147
다. 심사결과 부과된 조건 이행 등에 대한 사후관리 미흡.....	156
라. 장기 지연되거나 재구조화된 민간투자사업에 대한 관리 미흡.....	162
마. 민간투자사업 비용이 감소하였으나 정부지급금을 그대로 지급.....	169
바. 민간투자사업 관리운영권에 대한 부가가치세 과세체계 불합리.....	184

3. 출연금 및 보조금 편성·관리 분야····· 193

가. 자체수입 발생기관에 대한 출연금 과다 지급····· 202

나. 출연사업 종료·이관 후 집행잔액 방치로 재정부담 요인····· 219

다. 보조금 교부 및 집행관리 부실에 따른 국비 사장····· 228

라. 국고보조금 정산 소홀로 재정운용의 비효율 요인····· 239

4. 회계·기금 등 재정 통합관리 분야····· 253

가. 특별회계 여유재원에 대한 통합적인 재정관리 미흡····· 261

나. 재정사업 현장과 동떨어진 예산의 편성 및 관리····· 283

다. 가용재원을 초과하는 세출예산 편성으로 채무 성격의 “재원 없는 이월” 되풀이····· 311

라. 관행적인 기금 사업 편성 등으로 일반회계 등에 부담 요인····· 319

[별표]····· 341

5. 재정사업 평가 분야····· 343

가. 재정사업 자율평가를 통한 세출 구조조정 실적 미흡····· 351

나. 보조사업 연장평가 제도의 객관성 및 실효성 확보 미흡····· 362

약 어 표

❖ 이하 다음의 약칭을 사용한다.¹⁾

<법규명>

- 「예비타당성 조사 운용지침」: 예타 운용지침
- 「예비타당성 조사 수행 총괄지침」: 예타 수행지침
- 「예비타당성 조사 수행을 위한 일반지침」: 예타 일반지침
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」: 민간투자법
- 「보조금 관리에 관한 법률」: 보조금법

<기관명>

- 한국개발연구원: KDI
- 한국개발연구원 부설 공공투자관리센터: 공공투자관리센터(PIMAC²⁾)
- 한국지방행정연구원 부설 지방투자사업관리센터: 지방투자사업관리센터(LIMAC³⁾)

<용어>

- 수익형 민간투자사업(Build-Transfer-Operate): BTO사업
- 임대형 민간투자사업(Build-Transfer-Lease): BTL사업
- 민간투자사업 최소운영수입 보장액(Minimum Revenue Guarantee): MRG

1) 다만 ‘조치할 사항’이나 보고서 문맥상 본래 명칭을 사용하는 것이 이해하기 쉬운 경우에는 본래 명칭을 사용

2) Public and Private Infrastructure Investment Management Center

3) Local Investment Management Center

I. 감사실시 개요

1. 감사 배경 및 목적

정부는 재정건전성을 확보하고 재정운용 성과를 높이기 위해 신규 사업에 대해 사전 타당성 조사를 실시하고 대규모 재정사업의 총사업비 증가를 합리적으로 관리하며 재정사업의 성과를 평가하여 예산편성과 연계하는 등 다양한 재정관리제도를 운용하고 있다.

그러나 지속적인 저성장에 따른 일자리 부족과 저출산·고령화 등에 따른 복지수요 증가 등에 대응하기 위해 최근 5년간(2014~2018년) 국가 총지출이 연평균 17.4조 원(4.6%)씩 증가하는 등 재정규모가 지속적으로 확대되고 있고, 조세 등의 재정수입만으로는 지출을 충당하기 어려워 국가채무도 매년 증가해 2018년에는 708.9조 원에 달할 것으로 추정되고 있다.

이에 따라 정부는 변화된 환경과 새로운 재정수요에 대응하여 재원을 효율적으로 배분하고 재정건전성을 확보하기 위하여 세수증대와 함께 양적·질적 세출구조조정을 통한 재정여력 확보에 노력을 기울이고 있으며, 주요 재정사업의 입안·심사·사업비 관리·평가 등 일련의 과정에서 적용되는 재정관리제도를 보완·발전시킴으로써 한정된 재원의 효율적 운영을 도모하고 있다. 예컨대 무분별한 총사업비 증액을 방지하기 위해 1989년 ‘총사업비 관리제도’를 도입한 이후 총사업비가 20% 이상 증액된 사업 등에 대해서는 타당성 재조사를 실시해 사업 추진 여부를 전면 재검토하도록 하였고, 제도 위반 행위가 있는 경우 재정페널티를 부과하도록 규정을 개정하는 등으로 총사업비 관리제도 운용과정에서 나타난 문제점들을 보완해 오고 있다.

하지만 다른 한편에서는 각 부처가 사업 필요성이나 규모 등에 대한 충분한 검토 없이 예산당국의 통제를 우회하여 더 많은 사업비를 확보하거나 불요불급한 사업 등에 예산을 편성해 추진하는 사례 등이 반복되고 있어 재정관리 전반에 대한 실효성을 재점검할 필요성이 제기되고 있다. 그리고 세출 구조조정을 통해 특정 부문·사업의 예산을 축소하더라도 이로 인한 재정지출 효율화 성과가 단년도에 그칠 수 있어 지속가능한 지출 효율화를 위해서도 재정관리제도의 내실을 기할 필요가 있다.

이에 따라 감사원에서는 [표 I-1]과 같이 기획재정부가 사업 단계에 따라 신규사업의 선정, 총사업비 규모의 적정성, 사업존치 여부 등을 관리·평가하기 위하여 운용 중인 재정관리제도 중 소관 예산비중이 큰 “대규모 재정투자사업 관리”, “지방재정사업·민간투자사업 지원”, “출연금·보조금 지원” 제도와 “회계·기금 간 자원 통합관리”, “재정사업 평가” 제도 등이 현장에서 어떻게 운용되고 있는지 확인하고 개선대안을 모색하고자 총 8개(표에서 ⑥, ⑧, ⑨, ⑪, ⑫, ⑮, ⑱, ⑳)의 주요 재정관리제도를 선정하여 점검하였다.

[표 I-1] 재정운용 단계별 주요 재정관리제도 및 재정관리 규모

재정운용 단계	재정관리제도 및 관련 예산(2016년)	
재정운용 계획수립	① 국가재정운용계획 ③ 중장기 기금재정 관리계획	② 중기사업계획 ④ 성과중심의 재정운용
재정 편성	⑤ 예산안 편성 및 기금운용계획안작성 지침 ⑦ 보조·출연사업 사전 적격성 심사 ⑨ 회계·기금 간 여유자원 전입·전출(51조 원) ⑪ 민간투자사업 지원(3.5조 원) ⑬ 총액계상사업 관리	⑥ 예비타당성 조사(8조 원) ⑧ 보조금·출연금 편성·관리(94조 원) ⑩ 특별회계·기금 신설·통합·폐지 ⑫ 지방재정투자사업 중앙심사(국비 6조 원)
재정 집행	⑭ 예산 및 기금운용계획 집행지침 ⑯ 예비비 관리	⑮ 총사업비 관리(총 249조 원) ⑰ 수입대체경비 관리
재정성과 평가	⑱ 재정사업 자율평가(57조 원) ⑳ 보조사업 연장평가(13조 원)	⑲ 기금 존치평가 ㉑ 부담금 운용평가

자료: 재정정보시스템 자료 및 기획재정부 제출자료 재구성

2. 감사 중점

이와 같이 선정한 8개 제도의 운용실태에 대한 점검업무를 감사팀별로 분담하기 위하여 [표 1-2]와 같이 제도의 유사성·연계성 등을 고려하여 5개 분야로 구분한 뒤 총 16개의 감사중점을 수립하였다.

[표 1-2] 분야별 감사 중점

구분	감사대상 제도	감사 중점
대규모 재정사업 관리 분야	예비타당성 조사제도	▪ 예비타당성 조사대상 선정, 조사결과 제시된 전제조건 이행 여부
		▪ 예비타당성 조사 시 비용·편익 분석, 종합평가(AHP)의 공정성·투명성
		▪ 예비타당성 조사 이후 발생한 수요 등 변동요인 관리의 적정성
	총사업비 관리제도	▪ 총사업비 산정·변경의 적정성
		▪ 낙찰차액 등 총사업비 변동요인 발생 시 조정의 적정성
		▪ 총사업비 자율조정 및 사후평가제도 운영의 적정성
지방·민자사업 재정지원 분야	지방재정투자사업 중앙심사제도	▪ 사업비 임의 축소를 통한 투자심사 회피 사례 발생 여부
		▪ 사정변경에 따른 재심사를 면제받은 사업의 면제사유 등 적정성
		▪ 타당성 미검증 사업에 대한 국비 지원 등 국비 낭비 사례 발생 여부
	민간투자사업에 대한 국비지원 제도	▪ 사정변경으로 인한 수요예측 재조사 실시의 적정성
		▪ 민간투자사업 관련 MRG 등 정부지원금 과다 산정·지급 여부
출연금 및 보조금 편성·관리 분야	출연금·보조금 예산 편성 및 집행잔액 등 사후관리 제도	▪ 자체수입 발생기관에 대한 출연금 등 지원규모 산정의 적정성
		▪ 출연금·보조금 집행잔액 등에 대한 사후관리의 적정성
회계·기금 등 재정 통합관리 분야	여유자원 상호 이전 및 자금 집행시기 관리 제도	▪ 특별회계·기금으로 전입된 일반회계 규모의 적정성
		▪ 특별회계·기금의 여유자원 운용의 적정성
재정사업 평가분야	재정사업 자율평가 제도 및 보조사업 연장평가 제도	▪ 재정사업 성과평가 제도의 설계 및 평가결과 활용의 적정성

특히 이번 감사는 개별 사업의 당부(當否)보다는 재정관리제도의 실효성을 점검하여 정부 재정운용의 효율성을 높일 수 있도록 지원하는 데 중점을 두고 개별 사업 자체의 타당성 판단보다는 향후 사업추진상의 시행착오 예방 및 사업성과 확보를 지원하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

자료수집 단계에서 재정관리제도에 대한 이해를 높이기 위해 재정관리제도별 각종 연구보고서와 그간의 감사원 처분 내용, 제도의 법적근거와 연혁, 언론 보도 및 국회논의 사항 등을 분석하는 한편 디지털예산회계시스템(d-Brain)과 지방재정관리시스템(e-호조) 등의 재정자료를 검토하고, 제도 유형별 세부 사업 추진 현황을 KDI 부설 공공투자관리센터(PIMAC) 등의 관련기관으로부터 제출 받아 심층 분석하는 등 체계적인 감사 준비와 설계에 노력하였다.

이와 같은 재정관리제도 운영 실태에 대한 분석 결과와 함께 재정분야 전문가와의 컨설팅 및 관련 연구기관 등과의 토의 등을 통해 점검대상인 주요 재정관리제도와 각 제도별 중점 점검방향을 구체적으로 정한 후 2017. 10. 18.부터 같은 해 10. 31.까지 예비조사를 실시하였고, 같은 해 11. 9.부터 12. 8.까지 기획재정부를 포함한 중앙부처(19개), 지방자치단체(4개) 및 공공기관(9개) 등 총 32개의 기관에 51명의 감사인원을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사원은 감사결과 주요 지적사항에 대하여 대상기관의 의견을 청취하고 의견을 조정하기 위해 2017. 12. 22. 기획재정부 관계자와 감사마감회의를 실시하였고, 지적 사항에 대한 질문·답변과정을 거치는 등 관계기관의 의견을 수렴한 후 감사원의 내부 검토과정을 거쳐 2018. 4. 26. 감사위원회의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 국가 재정 및 주요 재정관리제도 현황⁴⁾

1. 국가 재정 현황

가. 재정규모 및 자원 배분 추이

재정은 조세수입과 세외수입(부담금 등) 등으로 구성된 재원을 국방·교육·복지 등 각 분야의 수요에 지출하는 일련의 행위로서, 2018년 우리나라 중앙정부의 재정규모는 [표 Ⅱ-1]과 같이 본예산 기준으로 총수입은 447.2조 원, 총지출은 428.8조 원 규모이다.

[표 Ⅱ-1] 국가 재정규모 변동 현황(2014~2018년)

(단위: 조 원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수입	369.3	382.4	391.2	414.3	447.2
증가율	-	3.5%	2.3%	5.9%	7.9%
총지출	355.8	375.4	386.3	400.5	428.8
증가율	-	5.5%	2.9%	3.7%	7.1%

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템(열린 재정) 자료 재구성

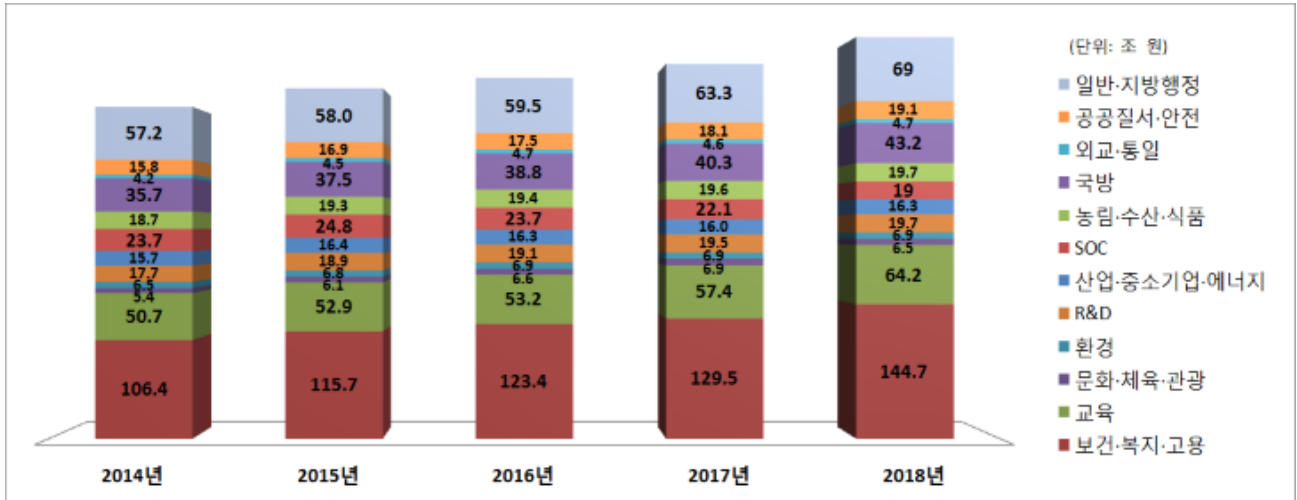
분야별 자원 배분 현황을 보면, [도표 Ⅱ-1]과 같이 최근 5년간(2014~2018년) 보건·복지·고용 분야의 예산이 2018년 144.7조 원으로 2014년에 비해 38.3조 원이 증액(총지출 증가액 73조 원의 52.4%)되는 등 가장 큰 폭으로 증가되었는데 이는 정부의 복지정책 강화 기조가 예산에 반영된 결과이고, 뒤를 이어 교육, 국방, 일반·지방행정 분야 순으로 예산이 증액(2014년 대비 20% 이상)되었다.

반면, 2018년 SOC 분야 예산은 복지·일자리 등에 대한 투자 확대를 위해 일부 우선순위가 낮은 사업의 예산을 줄이거나 지출시기를 조정함으로써 2014년

4) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사를 통해 검증한 내용이 아님. 'Ⅲ. 감사결과'의 5개 분야별 도입부의 '관련 제도 및 현황'도 같은 과정으로 작성되었음

23.7조 원 대비 약 20%가 감소된 19조 원 규모로 줄어 들었다.

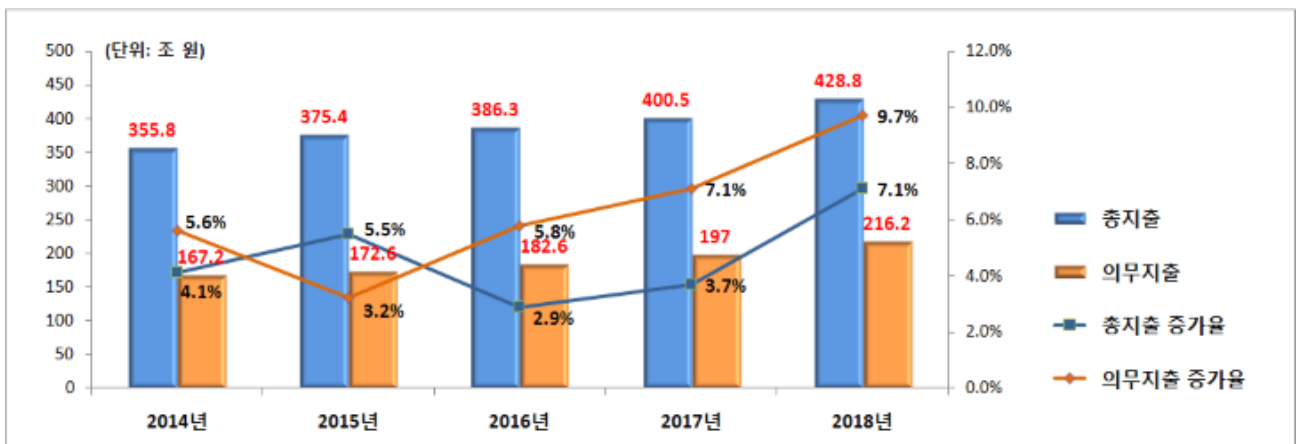
[도표 II-1] 분야별 자원 배분 추이(2014~2018년)



자료: 기획재정부 재정정보공개시스템(열린 재정) 자료 재구성

이와 같이 복지 분야 등의 강화 기조로 매년 의무지출⁵⁾ 예산이 증가하고 있는데 [도표 II-2]와 같이 2018년의 경우 의무지출 예산은 전년 대비 9.7%가 증가된 216.2조 원으로 총지출의 50%를 넘었고, 최근 5년간 증가폭도 총지출 증가액의 67.1%에 달하고 있어 재정운용의 경직성이 증가됨과 동시에 재정건전성 관리에도 부담 요인으로 작용하고 있다.

[도표 II-2] 총지출 대비 의무지출 증가율 추이(2014~2018년)



자료: 기획재정부 재정정보공개시스템(열린 재정) 자료 재구성

5) 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출을 의미(「국가재정법」 제7조 제2항 제4의2호)

나. 국가 재정구조

우리나라 중앙정부 재정은 [그림 II-1]과 같이 일반회계와 19개의 특별회계, 67개의 기금으로 구성되어 있으며, 국가 총지출에서 차지하는 비중은 2017년 기준으로 일반회계가 56.0%로 가장 크고 기금은 31.5%, 특별회계는 12.5%를 차지하고 있다.

[그림 II-1] 중앙정부 재정구조(2017년 기준)



자료: 국회예산정책처「대한민국 재정 2017」15쪽

한편, 회계와 기금의 수입·지출 구조를 보면 [표 II-2]와 같이 2017년 기준으로 일반회계와 기금은 지출보다 수입이 많은 데 비해, 특별회계의 경우 수입이 지출보다 적어 일반회계 등으로부터 재원을 이전받고 있다.

[표 II-2] 예산 및 기금의 수입·지출 현황(2017년)

(단위: 조 원)

구분	일반회계		특별회계(19개)		기금(67개)	
	수입	지출	수입	지출	수입	지출
금액	242.5	224.4	23.2	50.2	145.6	125.9

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

다. 재정건전성 및 국가 채무 현황

재정건전성 지표 중 하나인 통합재정수지는 [도표 II-3]과 같이 2010년 이후 2015년을 제외하고는 매년 흑자를 기록하고 있으나 이는 4개 사회보장성 기금 수지의 흑자에 따른 것으로 통합재정수지에서 이를 제외한 관리재정수지⁶⁾를 보면 2007년도 이후 지속적으로 적자를 기록하고 있다.

다만, 2010년부터 2015년까지 매년 관리재정수지의 적자 폭이 확대되다가 2016년부터 경기 회복 및 세수 증가로 인해 적자 규모가 축소되고 있어 재정건전성 확보에 긍정적인 요인으로 작용하고 있다.

[도표 II-3] 재정수지 변동 추이(2006~2017년 11월)



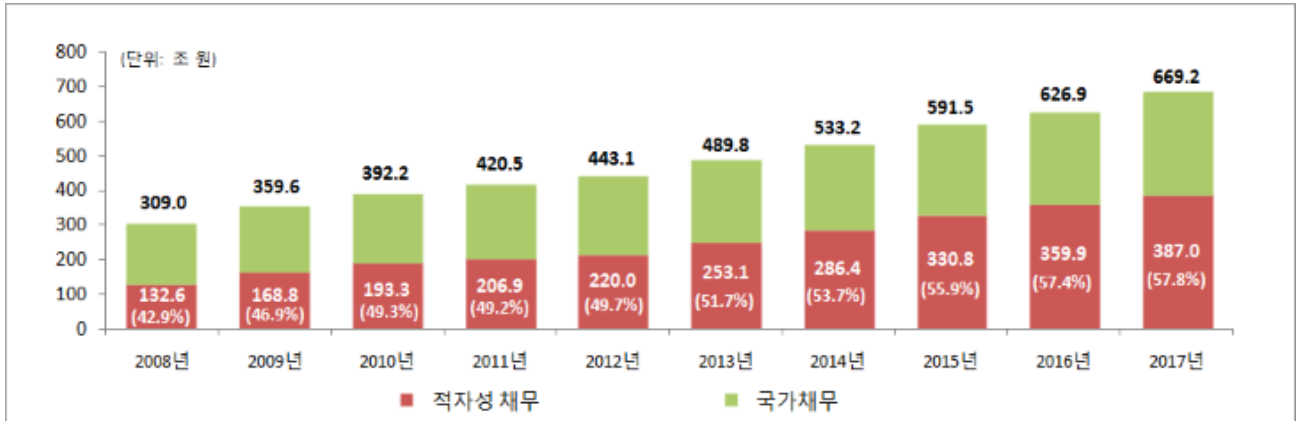
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템(열린 재정) 자료 재구성

하지만 [도표 II-4]와 같이 확장적 재정운용 및 재정적자의 장기화로 인해 국가채무는 매년 증가 추세에 있는데, 2016년 국가채무는 626.9조 원으로 2008년 309조 원 대비 8년 만에 2배 이상 증가하였고, 2017년의 경우에도 전년 대비 42.3조 원(6.7%)이 증가한 669.2조 원에 달하고 있다. 2017년 국가채무는 GDP 대비 38.3%로 OECD 국가 평균인 116.7%에 비하여 여전히 낮은 수준이나 2000

6) 국가 총수입과 총지출의 차이인 통합재정수지에서 미래 지출에 대비하여 수입을 적립해야 하는 4대 사회보장성 기금(국민연금 등)을 제외한 것

~2015년간 국가채무 증가율은 OECD 32개 국가 중 7번째로 높은 수준이다.

[도표 II-4] 국가채무 변동 추이(2008~2017년)



자료: “e-나라지표” 자료 재구성

특히, 국가채무 중 채무에 대응하는 자산이 있는 금융성 채무보다는 국민 세금으로 채무를 상환해야 하는 적자성 채무가 빠르게 증가하고 있어 효율적 재정 운용에 대한 지속적인 관심이 필요하다.

2. 재정운용 단계별 관리제도 현황

정부는 국가재정을 효율적이고 성과 지향적이며 투명하게 운용하고 건전재정의 기틀을 확립할 목적으로 2006년 「국가재정법」을 제정하였는데, 국가재정 관리에 대한 기본적인 사항을 동 법률에 규정하였고 보조금법 등 일부 개별 법률에 재정관리와 관련된 사항을 규정하고 있다.

먼저 재정계획 수립 단계에서는 각 중앙관서로 하여금 5년 단위의 중기사업계획을 작성하여 기획재정부로 제출하도록 하고, 기획재정부는 이를 토대로 5년 단위 ‘국가재정 운용계획’을 수립하여 국회에 제출하도록 함으로써 국가의 수입·지출 계획을 중장기적 관점에서 전략적으로 관리하고 있다.

예산편성 단계에서는 국가가 직접 수행하는 재정사업, 국가가 지방자치단체

에 보조금 등을 지원하는 지방재정투자사업, 민간자본으로 공공시설을 건설한 후 국가가 사용료 또는 지원금을 지원하는 민간투자사업 등 국가재정이 투입되는 사업 유형별로 신규 사업을 추진하려는 경우 사업 타당성을 사전에 검토하는 예비타당성 조사제도, 지방재정투자사업 심사제도, 민간투자사업 심사제도를 운용 중이다.

그리고 최근 예산규모가 지속적으로 증가하고 있는 보조금·출연금의 경우 2016년에 신규 보조사업에 대한 사전 적격성 심사제도를 도입하였고, 2017년에는 신규 출연사업에 대한 사전 적격성 심사제도를 도입하는 한편, 국가로부터 보조금이나 출연금을 지원받는 기관 중 자체수입이 있는 기관의 경우 보조금·출연금 지원 예산 편성 시 자체수입을 제외한 금액만 편성하도록 하는 ‘수지차(收支差) 보전제도’를 운용하고 있다.

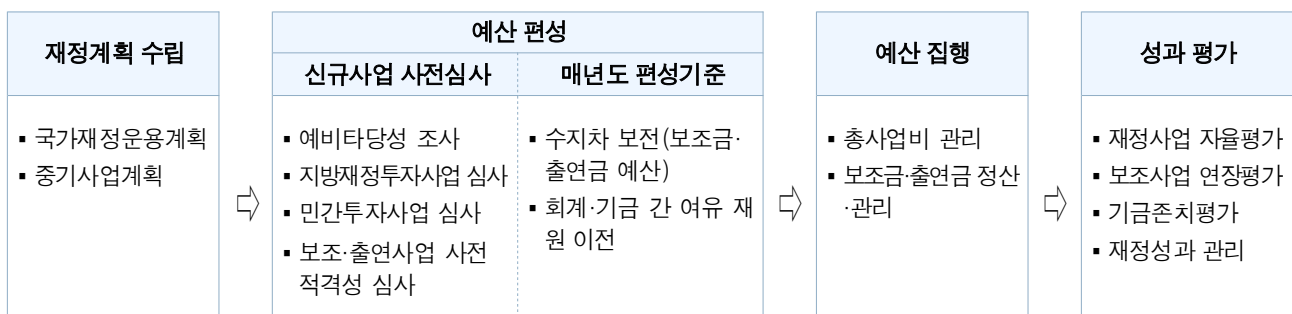
또한, 국가재정의 효율적 운용을 위해 예산편성 시 회계나 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위에서 회계와 기금간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하도록 하여 재정을 통합적으로 관리하고 있다.

한편, 예산집행 단계에서는 총사업비 관리제도를 통해 대규모 재정사업의 무분별한 사업비 증가를 억제하고 사업 단계별로 필요 비용만 예산에 편성하도록 하고 있으며, 보조금·출연금의 경우 집행잔액이 발생한 경우 국가에 반납토록 하거나 집행잔액을 고려하여 예산지원을 줄이는 등의 정산·관리 제도를 운용 중이다.

국가 재정활동의 마지막 단계인 재정성과 평가와 관련해서는 각 부처로 하여금 소관 재정사업을 자율적으로 평가한 후 성과가 미흡한 사업 위주로 세출예산을 구조조정토록 하는 재정사업 자율평가 제도, 보조사업의 존속기한을 3년 이

내로 설정한 후 존속기한 만료 시 사업 폐지 또는 사업비 축소 필요성 등을 심사하는 보조사업 연장평가 제도, 기금의 존치 필요성과 가용자산 규모의 적정성 등을 평가하는 기금 존치평가 제도, 각 중앙관서가 소관 재정사업의 성과목표를 설정한 후 달성 정도를 평가하는 성과관리 제도 등을 운용 중인데 위와 같은 재정 단계별 재정관리제도를 정리하면 [그림 II-2]와 같다.

[그림 II-2] 재정운용 단계별 재정관리제도



자료: 「국가재정법」 등 관련 규정 재구성

3. 감사대상 재정관리제도 현황

위와 같은 재정관리제도 중 관련 예산 규모가 크고 재정지출 효율화에 큰 영향을 미쳐 이번 감사에서 점검대상으로 선정한 주요 재정관리제도의 개략적인 내용은 다음과 같다.⁷⁾

가. 대규모 재정사업 관리 분야

총사업비 500억 원 이상의 대규모 재정사업에 대해서는 예산편성 이전에 사업 타당성을 검증하는 예비타당성 조사제도와 사업 수행과정에서 사업비 또는 사업내역 변경 등의 적정성을 심사하는 총사업비 관리제도를 운용 중이다.

[예비타당성 조사제도]

7) 여기에서는 해당 제도의 취지, 연혁, 비중(관련 재정규모) 위주로 살펴보았으며, 'Ⅲ. 감사결과'의 5개 분야별 도입 부에서는 이번 감사가 실질적인 감사대상으로 삼은 부분을 중심으로 보다 구체적인 근거규정, 관리체계·절차 등과 아울러 감사 배경·중점을 설명하였음

예비타당성 조사제도는 대규모 재정사업의 수행 과정에서 사업계획이 자주 변경되면서 사업비가 증가하고 사업기간이 연장되는 등의 문제가 발생하자 사업 착수 이전에 사업계획의 적정성을 분석하여 타당성이 떨어지는 사업 추진을 제한할 목적으로 1999년 「예산회계법 시행령」 제9조의2에 근거하여 도입되었다.

위 제도가 도입될 당시에는 건설공사에 대해서만 예비타당성 조사를 실시하였으나 2004년과 2007년에 각각 정보화사업과 국가연구개발사업이 추가되는 등 조사대상 사업이 지속적으로 확대되었고, 현재는 「국가재정법」 제38조 및 같은 법 시행령 제13조 등에 따라 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 건설·정보화·국가연구개발사업, 중기재정지출이 500억 원 이상인 기타 재정사업⁸⁾을 대상으로 실시되고 있다.

예비타당성 조사는 기획재정부가 전문기관을 통해 수행하고 있는데, 사업 유형별로 국가연구개발사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 조사를 수행하고 나머지 사업은 KDI 부설 공공투자관리센터(PIMAC)가 조사를 수행하고 있다.

조사절차를 보면, 대상 사업의 비용·편익 등을 검토하는 ‘경제성 분석’, 사업 추진의지와 사업 추진과정상 위험 요인 등을 검토하는 ‘정책성 분석’, 지역 낙후도와 지역경제 파급효과를 분석하는 ‘지역균형발전 분석’ 등을 수행한 후 종합평가를 통해 동 3개 평가항목별 가중치(중요도)와 평점을 산출하도록 되어 있고, 종합평점이 0.5점 이상인 경우 사업 타당성이 인정되어 예산편성이 시작된다.

철도·도로·공항 등의 건설 또는 건축사업의 경우 [표 II-3]과 같이 예비타당성 조사의 평가항목 중 경제성 비중은 감소하고 있는데 비해 정책성과 지역균

8) 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업(「국가재정법」 제38조 제1항 단서 및 제4호)

형발전의 비중은 지속적으로 확대되고 있어 경제성은 다소 떨어지더라도 국가가 정책적으로 추진하는 사업이나 지역균형발전 목적상 추진되는 사업이 예비타당성 조사를 통과할 가능성이 높아지고 있다.

[표 II-3] 예비타당성 조사 평가항목별 가중치 현황(2015년 이후)

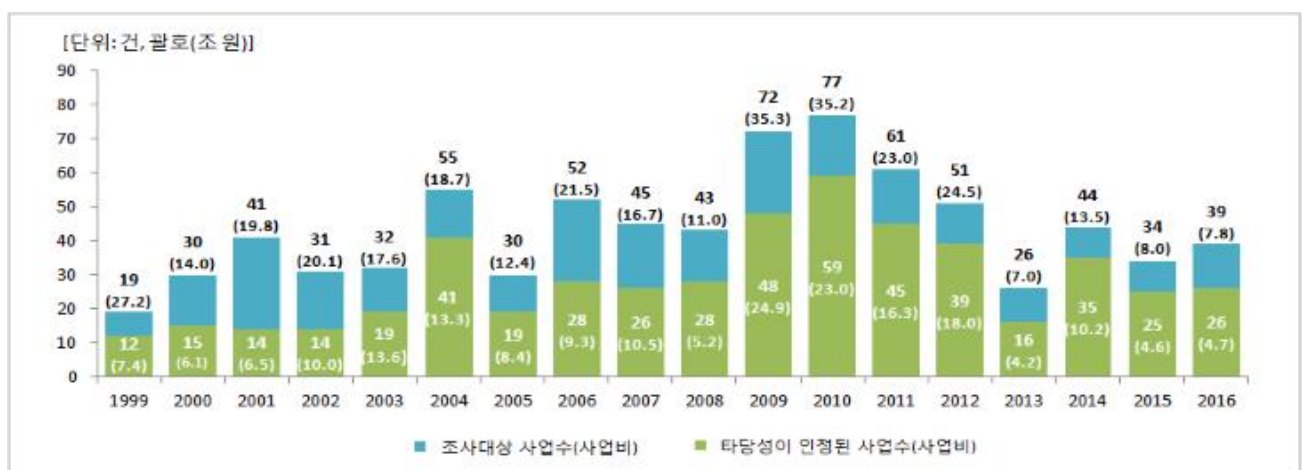
구분	2016년 10월 이전			2016년 10월~2017년 9월			2017년 9월 이후		
	경제성	정책성	지역균형발전	경제성	정책성	지역균형발전	경제성	정책성	지역균형발전
건설·건축사업 (도로·철도·공항·건축 등)	40~50	25~35	20~30	40~50	25~35	25~30	35~50	25~40	25~35

주: 정보화사업이나 기타 재정사업의 경우 2015년 이후 평가항목별 가중치 범위가 동일

자료: 기획재정부 예타 운용지침 내용 재구성

한편, 예비타당성 조사 실적을 보면 [도표 II-5]와 같이 제도가 도입된 1999년부터 2016년까지 총 782개 사업(총사업비 333.3조 원)에 대한 조사를 실시하여 그 중 65.1%인 509개 사업(196.2조 원)이 타당성이 있는 것으로 분석되었는데, 최근 5년간(2012~2016년) 타당성 인정 비율은 72.7%(194개 중 141개)로 나타났다.

[도표 II-5] 예비타당성 조사 수행 및 타당성이 인정된 사업 수 현황(1999~2016년)



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

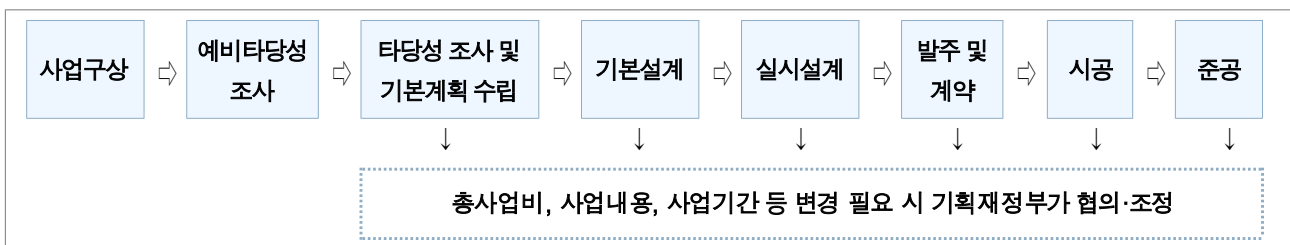
[총사업비 관리제도]

총사업비 관리제도는 대규모 재정사업 추진단계에서 사업비의 무분별한 증액을 방지하고 사업추진 단계별 소요 예산을 합리적으로 조정·관리할 목적으로 1989년 「예산회계법 시행령」 제3조에 따라 도입되었다.

총사업비 관리대상 사업은 그간 여러 차례 변경되었는데 현재는 「국가재정법」 제50조와 같은 법 시행령 제21조 등에 따라 토목·정보화사업은 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 경우, 건축·국가연구개발사업은 총사업비가 200억 원 이상인 경우 위 제도를 적용받고 있다.

총사업비 관리의 주요 내용은 사업추진 과정에서 낙찰차액(예산액-계약액)이나 공사비 절감액 등 사업비 감액요인이 발생한 경우에는 총사업비를 의무적으로 감액하고, 사업비를 증액하거나 사업내용·사업기간을 변경하려는 경우에는 [그림 II-3]과 같이 미리 사업 수행기관이 기획재정부와의 협의를 통해 적정성을 검토받도록 함으로써 사업비의 무분별한 증액을 방지하는 것이다. 다만, 사업 수행기관이 공사 현장의 변동요인에 탄력적으로 대응할 수 있도록 공사단계의 경우 일정한 사항은 중앙관서가 사업비 증액 여부 등을 결정할 수 있도록 하고 있다.

[그림 II-3] 사업단계별 총사업비 관리 업무 흐름도



자료: 「총사업비 관리지침」(기획재정부) 규정 재구성

그리고 기획재정부는 사업 추진단계별로 필요한 비용을 산정한 후 해당 금액만 예산에 반영하도록 함으로써 사업 초기에 예산을 과도하게 편성하였다가 이월·불용하는 등의 비효율을 방지하고 있다.

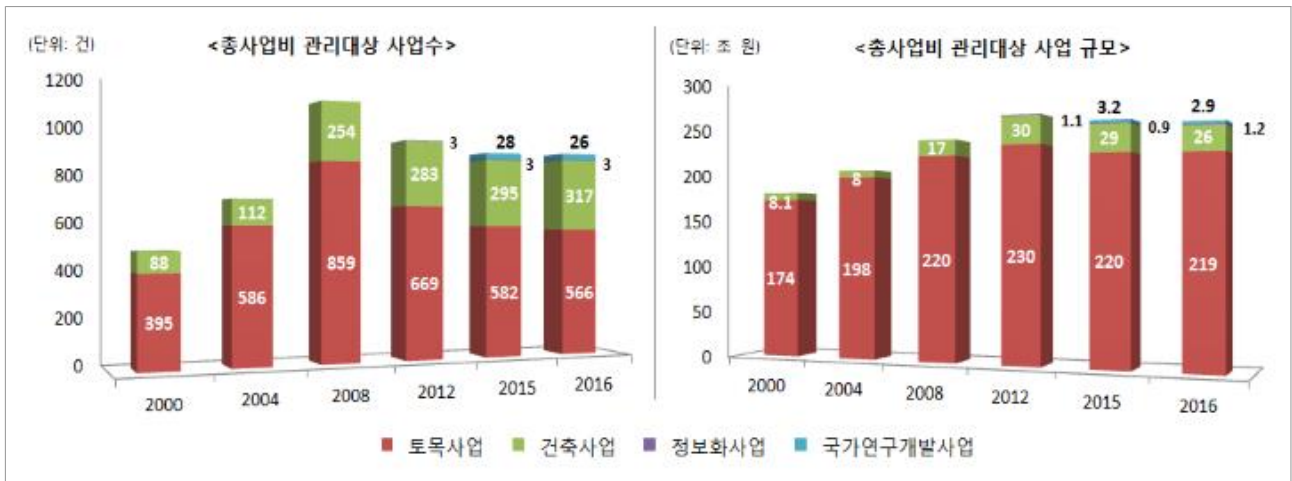
위와 같은 사업비 관리와 함께 사업 추진과정에서 당초 예상하지 못한 상황 변동이 발생한 경우 사업 타당성을 다시 검증하고 있는데, 사업 수요가 30% 이상 감소하거나 총사업비가 20% 이상 증가하는 경우 등에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이나 공공투자관리센터(PIMAC)를 통해 사업 타당성을 재조사하고 있다.

위 제도의 운영실적을 보면 [도표 II-6]과 같이 관리대상 사업이 2000년 483개(총사업비 182.1조 원)에서 2016년에는 912개(총사업비 249.1조 원) 규모로 증가하였다. 기획재정부는 1998년까지는 총사업비 증가율이 10% 내외였으나 외환위기 이후 예비타당성 조사제도와 조달청의 “사전 계약단가 적정성 검토제⁹⁾”, 낙찰차액의 의무적 감액제도 도입 등 재정절감을 위한 정부의 다각적인 노력으로 2000년 이후 총사업비 증가율은 1% 수준을 유지하고 있는 것으로 발표하고 있다.

그러나 사업 수행기관이 낙찰차액이나 공사비 절감액 등을 감액 조치하지 않은 채 임의로 다른 공사비로 활용하는 관행 등이 지속되고 있어 총사업비 관리실태에 대한 주기적인 점검도 필요한 상황이다.

[도표 II-6] 총사업비 관리대상 사업 추이(2000~2016년)

9) 총사업비 관리대상 사업 수행과정에서 사업 수행기관이 계약을 체결하는 경우 조달청이 계약단가의 적정성을 검토하여 예산절감을 유도하기 위한 제도



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

나. 지방재정사업·민간투자사업에 대한 재정지원 분야

[지방재정사업 중앙투자심사 제도]

지방재정사업에 대한 중앙투자심사 제도는 국가의 중장기 발전계획과 지방자치단체의 중기 지방계획 등을 연계하여 한정된 투자재원을 계획적으로 운영하고, 지방자치단체의 각종 투자사업에 대한 중복투자를 방지할 목적으로 1992년 3월 「지방재정법 시행령」 개정 시 도입되었고, 1994년 12월부터 지방자치단체의 장은 위 중앙투자심사 결과를 기초로 예산을 편성하도록 의무화 되었다.

지방재정사업에 대한 투자심사는 주체에 따라 자체심사와 의뢰심사¹⁰⁾로 구분되는데 의뢰심사 중 행정안전부가 심사를 수행하는 중앙투자심사 대상사업은 [그림 II-4]와 같이 일반투자사업을 기준으로 2013. 6. 5. 이전에는 총사업비 300억 원 이상인 사업이었으나, 2013. 6. 5.부터 총사업비 100억 원 이상인 시·군·구의 사업 또는 200억 원 이상인 시·도의 사업으로 지방자치단체 성격에 따라 구분되었고, 2018. 1. 1.부터 총사업비 금액 기준이 상향되었다.

[그림 II-4] 중앙투자심사 대상 연혁

<지방자치단체 구분>	<2013. 6. 5. 이전>	<2013. 6. 5. 이후>	<2018. 1. 1. 이후>
시·군·구	총사업비 300억 원 이상	총사업비 100억 원 이상	총사업비 200억 원 이상
시·도		총사업비 200억 원 이상	총사업비 300억 원 이상

주: 사업비에 국비가 포함되지 않은 신규 지방재정사업은 중앙투자심사 대상에서 제외됨

자료: 「지방재정투자사업 심사규칙」(행정안전부) 규정 재구성

중앙투자심사는 지방자치단체의 심사 의뢰, 투자사업의 필요성·타당성 등에 대한 행정안전부의 사전 실무심사, 중앙투자심사위원회 심의 등의 절차를 거치

10) 시·군·구 또는 시·도가 자체적으로 심사하는 것을 ‘자체심사’라고 하고, 시·군·구가 시·도에 심사를 의뢰하거나 시·군·구 또는 시·도가 행정안전부에 심사를 의뢰하는 경우는 ‘의뢰심사’로 지칭

고 있는데 2014년 11월 이전에는 지방재정사업의 적정성에 대한 전문기관의 검토 없이 지방자치단체가 작성한 심사안을 중앙투자심사위원회에 상정하였다. 그러나 2014년 11월 지방투자사업관리센터(LIMAC) 설립 이후부터는 중앙투자심사 대상 중 총사업비 500억 원 이상의 사업은 행정안전부가 중앙투자심사위원회에 안건을 상정하기 전에 지방투자사업관리센터(LIMAC)에 심사대상 사업에 대한 타당성 조사를 의뢰한 후 그 결과를 토대로 중앙투자심사가 이루어지고 있는 등 500억 원 이상의 지방재정사업에 대한 심사가 강화되었다.

2014년부터 2016년까지 중앙투자심사 실시 현황을 보면 [표 II-4]와 같이 총 1,463건에 대하여 심사를 실시하였는데, 심사대상 사업의 총사업비 계 100.7조 원 중 국비 지원액이 24조 원에 달하고 있어 지방재정사업에 대한 중앙투자심사는 지방재정은 물론 국가재정의 효율적인 운영을 위하여도 중요한 제도이다.

[표 II-4] 중앙투자심사 대상사업의 총사업비 및 국비지원 규모(2014~2016년)

(단위: 건, 조 원)

구분	계	2014년	2015년	2016년
심사 건수	1,463	482	447	534
총사업비	100.7	37.7	37.4	25.6
국비 지원액	24.0	12.4	5.3	6.3

자료: 행정안전부 제출자료 재구성

[민간투자사업 관리 제도]

민간투자사업 관리 제도는 사회기반시설 서비스 제공에 소요되는 정부의 재정 부담을 줄이고 창의적인 경영기법 등을 활용하여 사회기반시설 구축·운영의 효율성을 높이기 위해 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」 제정 시 도입되었고, 1997년 IMF 외환위기 이후 경기활성화 수단으로 민

간투자사업을 촉진하기 위해 위 법률이 전면 개정되었으며 2005년 10월에는 법률 명칭이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 변경되었다.

이후 민간투자사업에 대한 수요예측 부실 등으로 정부 재정지출이 과다하게 확대되자 2006년 수요예측 재조사 제도가 도입되었고, 2008년 추진실적 보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 하는 등 민간투자사업에 대한 관리가 강화되었다.

민간투자사업은 [표 II-5]와 같이 BTO사업과 BTL사업으로 구분되는데, 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 주무관청에 해당 시설을 기부채납하고 일정기간의 관리운영권을 부여받는 것은 동일하나, BTO사업은 사회기반시설 이용자로부터 징수한 사용료로 투자비를 회수¹¹⁾하는데 비해 BTL사업은 국가나 지방자치단체로부터 임대료를 지급받아 투자비를 회수한다는 점에서 차이가 있다.

[표 II-5] 민간투자사업 유형

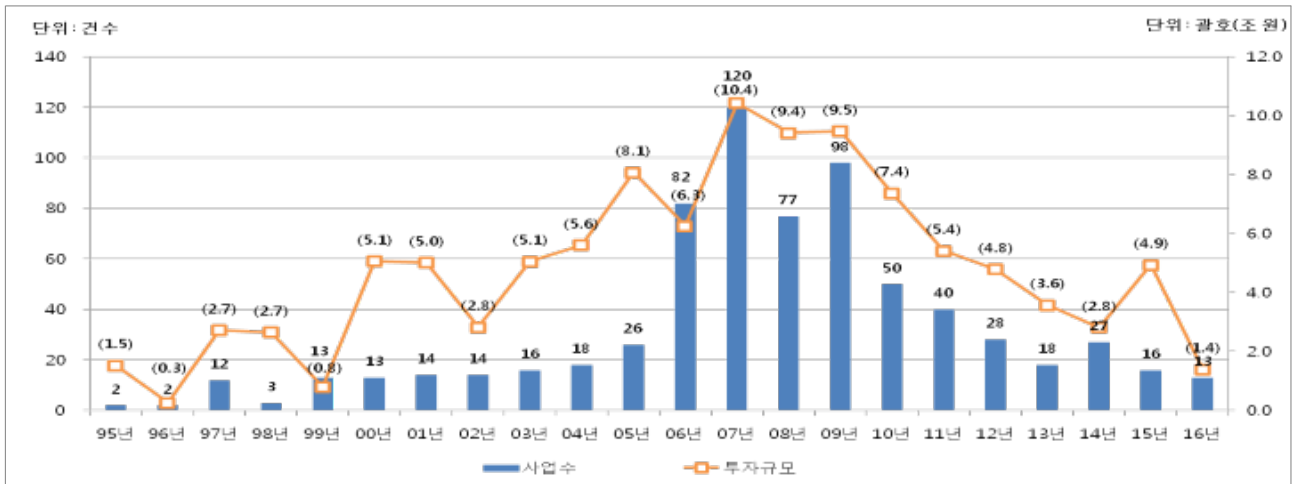
구분	BTO(Build-Transfer-Operate)사업	BTL(Build-Transfer-Lease)사업
대상시설	▪ 시설 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	▪ 시설 사용료 부과로 투자비 회수가 곤란한 시설
대상사업	▪ 고속도로, 항만, 지하철, 경전철 등	▪ 하수관로, 학교, 군인주거시설 등
투자비 회수	▪ 최종이용자의 사용료(사업시행자의 수요위험 부담)	▪ 정부의 시설임대료(사업시행자의 수요위험 배제)

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

지난 20년간 연도별 신규 민간투자사업 추진 현황을 보면, [도표 II-7]과 같이 국가의 재정상황이 좋지 않았던 1997년 IMF 외환위기 및 2008년 금융위기 전후에 민간투자사업이 집중적으로 추진되어 경기회복에 상당한 영향을 미쳤으나, 2007년 120개 사업(총사업비 10.4조 원)이 신규 추진된 것을 정점으로 이후 민간투자사업 규모가 감소하고 있는 추세이다.

11) 다만 BTO사업 시행자에게 최소운영수입(Minimum Revenue Guarantee)이 보장된 경우, 실제 운영수입이 최소 운영수입에 미달되는 경우 그 차액은 정부가 지원

[도표 II-7] 연도별 신규 민간투자사업 투자규모 및 사업 수 추이



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

다. 출연금 및 보조금 편성·관리 분야

[출연금 편성·관리 제도]

정부출연금은 국가가 수행해야 할 사업이지만 여건상 직접 수행이 어렵거나 민간이 대행하는 것이 보다 효과적인 경우 국가가 재정상 원조를 목적으로 반대 급부 없이 민간에 지원하는 것으로, 2006년 제정된 「국가재정법」 제12조에 따르면 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 개별 법률에 근거가 있는 경우에 한해 출연금을 지원할 수 있도록 되어 있다.

출연금은 [표 II-6]과 같이 연구개발출연금(이하 “R&D출연금”이라 한다)과 일반법령출연금(이하 “일반출연금”이라 한다)으로 구분되고, 일반출연금은 다시 기관운영출연금·사업출연금·금융성기금출연금·민간기금출연금으로 구분되는데, 보조금¹²⁾과 달리 출연금의 경우 편성·사용·관리 전반을 종합적으로 규정하는 기본 법률은 현재까지 마련되어 있지 않다.

12) 보조금법에서 보조금 예산의 편성, 집행 절차, 정산 및 관리 등에 관한 사항을 규정

[표 II-6] 출연금의 세부 분류

구분	내용
R&D출연금	▪ 국가연구개발사업의 수행을 위한 출연금
일반출연금	▪ 연구개발사업으로 분류되지 않으나 관련 법령에 의해 출연금으로 편성되는 사업비
- 기관운영출연금	▪ 법령에 의한 출연금 중 기관운영에 필요한 인건비 및 경비
- 사업출연금	▪ 법령에 의한 출연금 중 출연기관 고유목적사업 수행을 위해 소요되는 비용
- 금융성기금출연금	▪ 일반·특별회계에서 「국가재정법」의 적용을 받는 기금 중 금융성기금으로의 출연금
- 민간기금출연금	▪ 「국가재정법」의 적용을 받지 않는 민간기금으로의 출연금

자료: 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부) 내용 재구성

다만, R&D출연금의 경우 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(대통령령) 등에서 출연금 편성·관리에 관한 사항을 비교적 상세하게 규정하고 있고, 일반출연금의 경우 기획재정부가 매 회계연도마다 작성·배포하는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」과 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 등에서 출연금의 편성 및 집행에 관한 기준을 일부 제시하고 있다.

최근 5년간(2013~2017년) 출연금 규모를 보면, [표 II-7]과 같이 2013년 29.6조 원에서 2017년 34.3조 원으로 매년 증가 추세에 있고 2017년 기준 정부 총지출(400.5조 원)의 8.6%를 차지하고 있다.

[표 II-7] 연도별 출연금 규모(2013~2017년)

(단위: 조 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
출연금 합계(A)	29.6	31.5	33.3	33.5	34.3
정부총지출(B)	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5
비율(A/B)	8.6	8.8	8.9	8.7	8.6

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[보조금 편성·관리 제도]

국고보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이

를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금으로서, 보조금법에서 보조금 편성·집행·관리와 관련한 일반적인 사항을 규정하고 있으며 개별적인 보조금의 편성·집행에 대해서는 「국가균형발전 특별법」 등의 개별 법률과 「보건복지부소관 국고보조금 관리규정」과 같은 중앙정부 규정 등에서 정하고 있다.

그간 보조금의 경우 부정수급 등의 문제가 지속적으로 발생해 왔는데, 정부는 2014년 12월 발표한 「국고보조금 부정수급 대책」을 통해 보조사업에 대한 심사·평가를 강화하고 부정수급자에 대해서는 부정 수급액의 5배 이내에서 징벌적 과징금을 부과하는 등 벌칙을 강화하기로 하였고, 2016년 1월에는 보조금법을 개정하여 보조금 부정수급을 적발할 수 있는 ‘국고보조금 통합관리시스템’(2017년 1월 개통) 구축 근거를 마련하고 신규 보조사업의 경우 예산편성 이전에 적격성을 사전 심사토록 하였다.

이와 함께 예산 편성·집행과 관련한 기획재정부 지침에서도 보조금 예산의 효율적 편성·집행을 위한 방안을 마련하고 있는데, 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 국가정책상 지원이 불가피하고 부지확보 등의 보조사업 수행여건이 충족되는 경우에 한해 예산을 편성하고, 예산편성 시 보조사업자의 자부담 이행 가능성과 사업 진행상황 등의 보조금 집행 가능성을 고려하도록 하는 등 보조금 예산의 무분별한 증가를 방지하고 효율적 집행을 유도하고자 노력하고 있다.

그리고 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 보조금 예산이 편성된 경우에도 집행 단계에서 보조사업의 실현 가능성과 보조사업자의 자부담 이행능력, 연내 집행 가능성 등을 고려하여 보조금을 교부하도록 함으로써 보조금의 연례적 이월이나 보조금 교부 후 사업취소 등을 최소화 하도록 하고 있다.

또한, 보조사업이 완료된 이후에는 보조금법 제27조와 제31조 등에 따라 보조사업자로 하여금 보조사업 실적보고서를 제출하도록 하고, 보조금의 집행잔액과 이자 등을 반납받고 있다.

한편, 최근 5년간(2013~2017년) 보조금 규모는 [표 II-8]과 같이 매년 증가해 2017년의 경우 정부 총지출의 15.3%에 달하는 61.2조 원 규모이고, 이 중 자치단체에 대한 보조금이 47.7조 원으로 전체 보조금의 77.9%를 차지하고 있다.

[표 II-8] 연도별 보조금 지급 규모(2013~2017년)

(단위: 조 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
보조금	50.6	52.8	60.4	61.2	61.2
(민간보조)	12.6	12.6	14.4	14.5	13.5
(자치단체보조)	38.0	40.2	46.0	46.7	47.7

주: 2017년은 추경·기금변경분이 반영된 예산현액(2017년 12월) 기준, 2013~2016년은 결산 기준

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그리고 2017년 기준 중앙부처별 보조금 지급 규모를 보면, 보건복지부가 27조 원으로 가장 많았고, 이어서 농림축산식품부(6.3조 원), 국토교통부(5조 원), 환경부(4.4조 원), 문화체육관광부(3.8조 원) 순으로 나타났다.

라. 회계·기금 등 재정 통합관리 분야

특별회계와 기금은 특정 사업이나 목적을 위해 운용되므로 재원을 다른 회계나 기금에 이전하지 아니하는 것을 원칙으로 하였으나, 일반회계는 특별회계나 기금에 무상으로 재원을 이전하고 있어 일부 특별회계와 기금은 상당한 규모의 여유재원을 적립하고 있는 반면, 일반회계는 적자보전을 위해 국채를 발행하는 상황이 발생하여 왔다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 2006년 제정된 「국가재정법」 제13조에서는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간 여유재원을 전입 또는 전출할 수 있게 하여 국가재정을 통합적·효율적으로 운용할 수 있도록 하고 있다.

회계와 기금 간 여유재원의 전입·전출 규모는 예산편성 또는 기금운용계획 수립 과정에서 결정되는데, 기획재정부의 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」에서는 각 중앙관서에서 예산을 요구하는 경우 회계·기금 간 여유자원 전입·전출 명세서를 첨부하도록 되어 있고, 연례적으로 일반회계 전입금을 받아 운영되는 특별회계 및 기금 사업은 대폭 정비하며 특별회계나 기금에 여유재원이 있는 경우 일반회계 등으로부터의 전입을 제한하고 있다.

회계와 기금 간 전출금 규모는 2015년 51.3조 원으로 최대치를 기록하였고 2017년의 경우 49.9조 원 규모로 감소하였는데, [그림 II-5]와 같이 2017년의 경우 일반회계에서 특별회계나 기금으로 전출되는 금액이 38.5조 원으로 전체 전출금의 77%를 차지하고 있다.

[그림 II-5] 2017년 회계·기금 간 전출금 규모

(단위: 억 원)



자료: 국회예산정책처 「대한민국 재정 2017」 내용 재구성

마. 재정사업 평가 분야

[재정사업 자율평가 제도]

재정사업 자율평가 제도는 각 중앙관서가 예산 또는 기금이 투입되는 소관 재정사업의 성과를 자율적으로 평가한 후 성과가 낮은 사업의 예산을 삭감하고 해당 재원을 성과가 우수하거나 신규 사업의 재원으로 활용하도록 함으로써 국가 재원을 효율적으로 배분하고 재정성과를 높일 목적으로 2005년 도입되었고, 2006년 제정된 「국가재정법」 제8조 제6항에 법적 근거가 마련되었다.

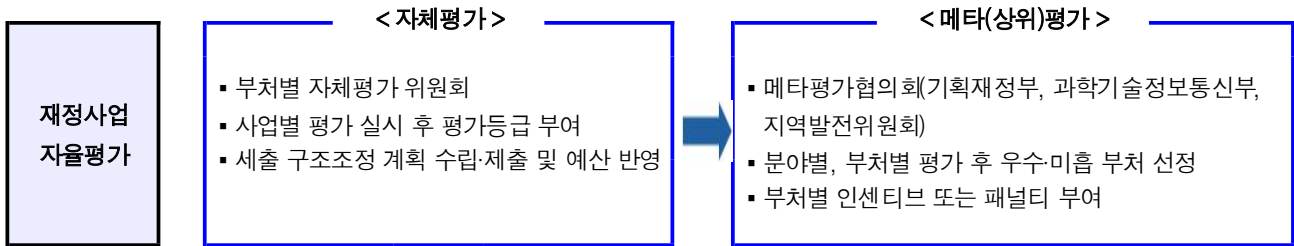
종전에는 재정사업을 ‘일반 재정사업’, ‘국가연구개발(R&D)사업’, ‘지역사업’ 등으로 구분하여 분야별로 평가를 실시하다가 2016년부터는 각 중앙관서 단위로 위 3개 사업 유형에 대한 통합적인 평가를 실시하고 있고, 2015년까지는 각 중앙관서 소관 재정사업의 1/3씩을 순차적으로 평가하다가 평가대상이 점차 확대되어 2017년부터는 재정사업 전부를 대상으로 평가가 실시되고 있다.

재정사업 자율평가 수행 절차는 [그림 II-6]과 같이 각 중앙관서가 자체 평가위원회를 구성한 후 기획재정부의 재정사업 평가지침에 따라 소관 재정사업에 대한 자체평가를 실시한 후 평가등급¹³⁾이 낮은 사업을 위주로 세출 구조조정 계획을 수립하여 예산편성에 반영하고 있다. 그리고 기획재정부 등 재정사업 자율평가 관리·감독 기관은 소관 분야¹⁴⁾별로 각 중앙관서의 자체평가가 적정한지 여부 등을 심사하는 메타(상위)평가를 실시하고 자율평가 우수·미흡 부처를 선정하여 세출 구조조정 목표액을 조정하는 방식으로 인센티브 또는 패널티를 부과하고 있다.

13) 연도별로 차이가 있으나 2016년부터는 ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’의 3단계로 구분하고 있음

14) 일반 재정사업은 기획재정부, R&D사업은 과학기술정보통신부, 지역사업은 지역발전위원회가 메타평가 실시

[그림 II-6] 재정사업 자율평가 절차



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

최근 3년간(2015~2017년) 실시된 재정사업 자율평가 결과를 보면 평가대상 사업이 확대(1/3→전수)됨에 따라 2015년에는 74개 사업의 예산 2,800억 원을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 수립하였으나 2017년에는 253개 사업의 예산 1조 1,940억 원을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 수립하는 등 외형적인 성과는 크게 확대되고 있다.

[보조사업 연장평가 제도]

보조사업 연장평가 제도는 보조사업의 실효성과 지원 필요성을 객관적으로 평가하여 향후 보조금 예산의 존속·연장 여부 등을 결정함으로써 보조사업과 보조금의 무분별한 증가를 억제하고 집행의 책임성을 확보할 목적으로 도입된 것으로 보조금법 제15조에 근거하고 있다.

위 제도는 2011년 7월 보조금법 개정 시 제15조가 신설되면서 기획재정부가 보조사업의 실효성과 재정지원 필요성 등을 평가하여 존속 여부를 결정하는 ‘보조사업 운용평가’ 형태로 시작되었다가, 2016년 4월 위 법 개정 시 보조사업의 존속기간을 3년 이내로 제한하고 존속기간 만료 시 원칙적으로 보조사업을 폐지하되 예외적으로 사업연장을 인정하는 등 보조사업에 대한 관리가 강화되면서 명칭이 ‘보조사업 연장평가’로 변경되었다.

보조사업 연장평가 절차를 보면 보조사업 연장평가 전문기관으로 지정¹⁵⁾된 한국조세재정연구원이 보조사업평가단¹⁶⁾을 구성해 존속기간이 만료된 보조사업에 대한 서면평가, 사업담당자와의 대면평가를 실시한 후 보조사업별로 ‘즉시 폐지’, ‘단계적 폐지’, ‘통폐합’, ‘(예산)감축’, ‘사업방식 변경’, ‘정상 추진’ 등의 평가결과를 기획재정부에 제출하도록 되어 있고, 기획재정부 국고보조금관리위원회¹⁷⁾에서 평가결과를 최종 확정하고 있다. 그리고 각 중앙관서는 보조금법 제6조 제3항 등에 따라 보조금 예산을 요구할 때 보조사업 연장평가 결과를 반영하고 관련 조치사항을 명시하여야 하며, 평가결과를 예산에 반영하지 못한 경우에는 반드시 타당한 사유에 대한 자료를 제출하도록 함으로써 보조사업 연장평가 결과와 예산편성을 연계하고 있다.

최근 5년간(2012~2017년, 2014년 제외) 실시된 보조사업 연장평가 결과를 보면 [표 II-9]와 같이 ‘정상 추진’으로 결정된 보조사업 비율은 사업수 기준으로 2012년 54.0%에서 2017년에는 26.3%로 감소하였고, ‘즉시·단계적 폐지, 감축 또는 통폐합, 사업방식 변경’ 등으로 결정된 비율은 같은 기간동안 46.0%에서 73.7%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

[표 II-9] 보조사업 연장평가 결과(2012~2017년)

(단위: 억 원, 개, %)

연도	평가 대상		정상 추진		사업방식 변경		감축·통폐합		폐지(즉시·단계적)	
	규모 (a)		규모 (b)	비율 (b/a)	규모 (c)	비율 (c/a)	규모 (d)	비율 (d/a)	규모 (e)	비율 (e/a)
2012년	건수	304	164	54.0	39	12.8	74	24.3	27	8.9
	사업비	38,582	22,991	59.6	8,154	21.1	3,727	9.7	3,710	9.6

15) 「국가재정법」 제8조의2에 따르면 기획재정부장관은 한국조세재정연구원을 전문기관으로 지정하여 보조사업 평가단 운영업무 등을 수행하게 할 수 있음

16) 한국조세재정연구원의 과제관리자(PM: Project Manager)와 학계·연구기관·시민단체 등 다양한 분야의 전문가로 구성(「보조사업 연장평가 지침」 제8조)

17) 중앙부처 고위공무원 등으로 구성되며, 기획재정부 2차관이 위원장 역할을 수행하고 있음

연도	평가 대상		정상 추진		사업방식 변경		감축·통폐합		폐지(즉시·단계적)	
	규모 (a)		규모 (b)	비율 (b/a)	규모 (c)	비율 (c/a)	규모 (d)	비율 (d/a)	규모 (e)	비율 (e/a)
2013년	건수	328	161	49.1	74	22.6	54	16.5	39	11.9
	사업비	53,150	26,353	49.6	11,263	21.2	4,084	7.7	11,450	21.5
2015년	건수	1,422	734	51.6	202	14.2	346	24.3	140	9.9
	사업비	491,380	328,143	66.8	78,763	16.0	80,428	16.4	4,046	0.8
2016년	건수	472	223	47.2	70	14.8	148	31.4	31	6.6
	사업비	124,888	73,624	59.0	11,610	9.3	37,783	30.2	1,871	1.5
2017년	건수	152	40	26.3	50	32.9	53	34.9	9	5.9
	사업비	41,329	7,112	17.2	17,154	41.5	16,853	40.8	210	0.5

주: 2014년의 경우 평가결과 종류 등 평가방식이 상이하여 분석 대상에서 제외하였음

자료: 연도별 「국고보조사업 평가보고서」 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 대규모 재정사업 관리 분야

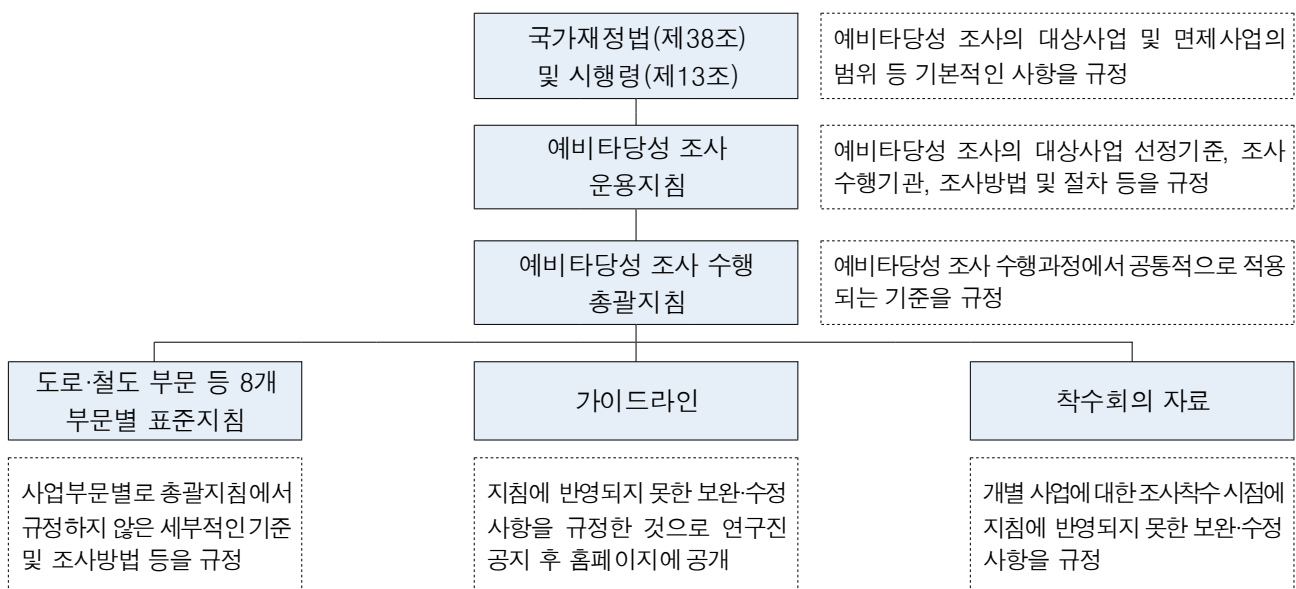
관련 제도 및 현황¹⁸⁾

가. 예비타당성 조사제도¹⁸⁾

[관련 규정]

예비타당성 조사는 ‘총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상’인 신규 사업의 타당성을 검토하여 사업 추진 여부를 결정하는 것으로 [그림 Ⅲ-1-1]과 같이 「국가재정법」 제38조와 같은 법 시행령 제13조 등에 근거하고 있다.

[그림 Ⅲ-1-1] 예비타당성 조사 관련 규정 체계



자료: 관련 규정·지침 등 재구성(2017년 3월 기획재정부의 예타 수행지침 제정 이후 기준)

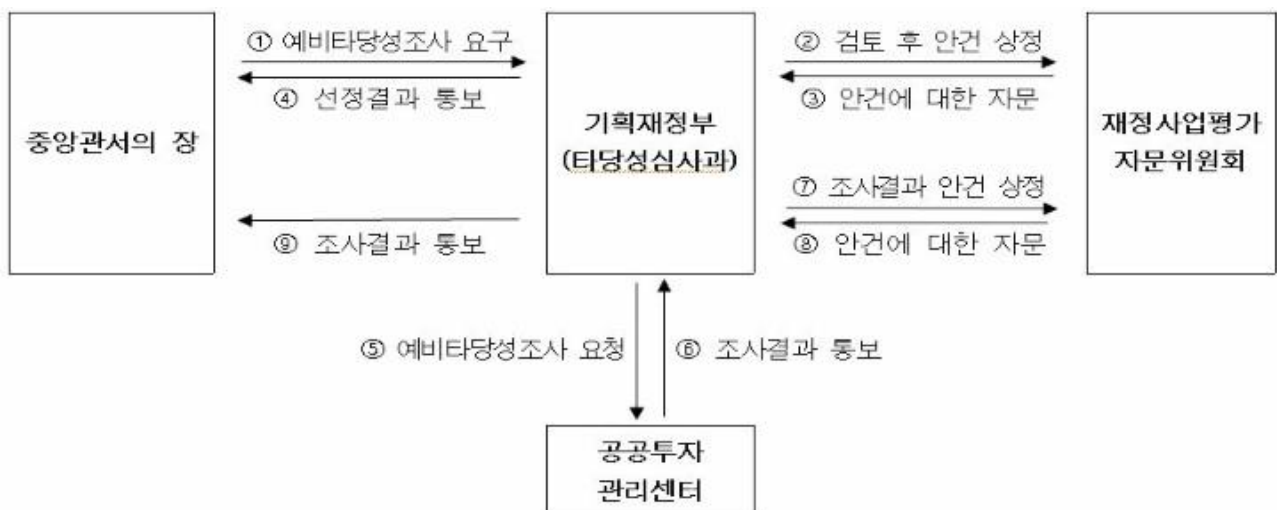
18) 앞서 ‘Ⅱ. 국가 재정 및 주요 재정관리제도 현황’에서 관련 제도의 취지, 연혁, 비중(관련 재정규모) 등을 개괄적으로 살펴본 반면, ‘Ⅲ. 감사결과’의 5개 분야별 도입부에서는 이번 감사가 실질적인 감사대상으로 삼은 부분을 중심으로 보다 구체적인 근거규정, 관리체계·절차 등과 아울러 감사 배경·중점을 설명하고 있음

예비타당성 조사와 관련한 구체적인 사항은 기획재정부의 예타 운용지침¹⁹⁾ 제31조에 따라 예비타당성 조사 수행기관인 KDI 부설 공공투자관리센터(PIMAC) 등이 제정하는 예타 일반지침과 도로·철도·공항 등 부문별 세부지침 등에서 정하도록 하였으나, 기획재정부는 2017년 3월 예타 수행지침을 제정하면서 과거 예비타당성 조사 수행기관의 일반지침에 규정되었던 조사기준을 기획재정부 지침 형태로 전환하였다.

[수행 절차]

예비타당성 조사는 [그림 III-1-2]와 같이 기획재정부가 재정사업평가 자문위원회의 심의를 거쳐 각 중앙관서로부터 조사를 요구받은 사업 중 조사대상을 선정²⁰⁾한 후 공공투자관리센터(PIMAC) 등 조사 수행기관에 조사를 요청하는 방식으로 수행되고 있다.

[그림 III-1-2] 예비타당성 조사 진행 흐름도



자료: 예타 운용지침 등 관련 규정 재구성

19) 본 감사보고서의 '약어표'와 같이 이하 다음과 같이 약칭함. 「예비타당성 조사 운용지침」→「예타 운용지침」, 「예비타당성 조사 수행 총괄지침」→「예타 수행지침」, 「예비타당성 조사 수행을 위한 일반지침」→「예타 일반지침」

20) 다만, 예산편성 및 기금운용계획 수립 등과 관련하여 필요하다고 인정되는 경우 중앙관서의 요구가 없더라도 기획재정부가 직권으로 예비타당성 조사를 요청할 수 있음(예타 운용지침 제22조)

예비타당성 조사대상 선정기준은 예타 운용지침 제24조에 규정되어 있는데, 국가 중장기 계획에 반영되어 있지 않은 사업이나 구체적인 계획이 수립되지 않은 사업 등은 조사대상에서 제외하도록 하여 가급적 실제 추진이 가능한 사업 위주로 조사를 수행하도록 하고 있다.

이에 따라 예비타당성 조사대상 사업 선정 현황을 보면 [표 III-1-1]과 같이 최근 5년간(2013~2017년) 중앙관서가 조사를 요구한 321개 사업 중 158개 사업만 조사대상으로 선정되는 등 조사대상 선정 비율이 50% 정도이나, 각 중앙관서가 예산 확보를 목적으로 구체성이 없는 사업 등에 대한 예비타당성 조사를 요구하는 사례가 지속적으로 발생하고 있어 조사대상을 신중하게 선정할 필요가 있다.

[표 III-1-1] 예비타당성 조사 요구 및 선정 현황(2013~2017년)

(단위: 개, %)

구분	계	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
요구 사업 수	321	75	76	54	54	62
선정 사업 수	158	37	38	28	27	28
선정 비율	49.2	49.3	50.0	51.9	50.0	45.2

주: 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 조사업무를 수행하는 국가연구개발사업은 제외한 것임
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

한편, 공공투자관리센터(PIMAC) 등 예비타당성 조사 수행기관의 업무처리 절차는 예타 수행지침 제6조 등에서 규정하고 있으며, [그림 III-1-3]과 같이 공고절차를 통해 비용·편익 분석을 담당할 외부연구진²¹⁾을 선정하는 등 연구진²²⁾을 구성한 후 착수회의를 통해 조사가 시작되고, 관계기관 및 현장 방문, 관련 자료 검토 등을 거쳐 사업의 쟁점을 부각시키며 비용과 편익을 추정한 후 KDI와 기획재정부 주관으로 1차 점검회의²³⁾를 각각 실시하고 있다.

21) 일반적으로 비용 분석은 엔지니어링 업체의 임직원, 수요·편익 분석은 대학 교수나 연구원을 선정

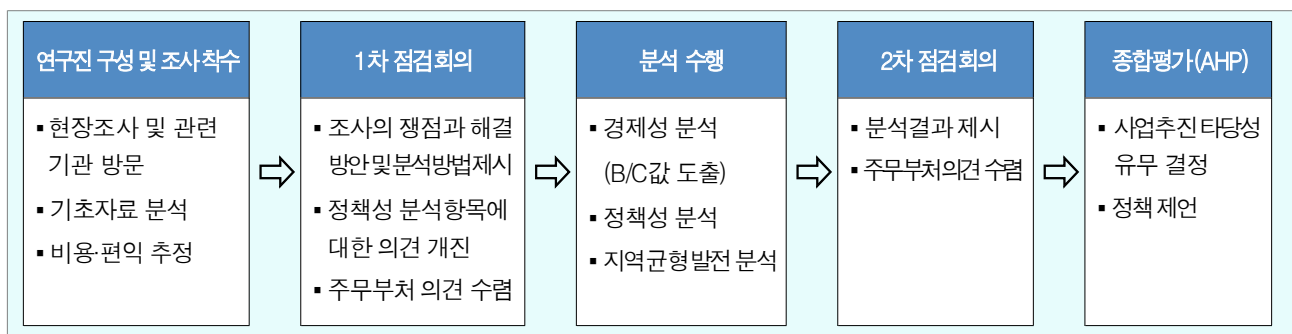
22) 전체 연구진 중 내부 연구진은 보통 연구책임자(PM: Project Manager)와 전문위원 2명으로 구성

23) 예비타당성 조사 수행과정에서 이루어지는 점검회의는 일반적으로 KDI와 기획재정부 주관으로 각각 2차례에

그리고 1차 점검회의에서 논의된 내용을 조사수행 과정에 반영함과 아울러 비용·편익 산출을 통한 ‘경제성 분석’, 해당 사업과 관련된 정책의 일관성 및 사업 준비 정도 등을 검토하는 ‘정책성 분석’, 지역낙후도와 지역경제 파급효과 등을 검토하는 ‘지역균형발전 분석’을 실시한 후 그 결과를 토대로 기획재정부 주관의 2차 점검회의를 통해 주무부처의 의견을 수렴하는 과정을 거친다.

이후 마지막 과정으로 계층화분석법(AHP²⁴⁾)을 활용하여 경제성, 정책성, 지역균형발전 등 3개 평가항목에 대한 평가위원들의 가중치와 평가점수를 종합하여 분석결과를 계량화된 수치로 도출하는 종합평가가 실시되는데 종합평점이 0.5점 이상인 경우 사업 타당성이 인정되고 있다.

[그림 III-1-3] 예비타당성 조사 수행기관의 업무 흐름도



자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

위와 같은 예비타당성 조사과정에서 평가항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 경제성 분석²⁵⁾과 사업 타당성 인정 여부를 최종적으로 결정하는 과정인 AHP 종합평가 과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[경제성 분석]

걸쳐 진행되는데, KDI 주관 회의에는 내·외부연구진이 참여하고, 기획재정부 주관 회의에는 KDI 내·외부연구진 외에 기획재정부 및 관계기관의 담당자가 참여하며, KDI 1차 점검회의 → 기획재정부 1차 점검회의 → KDI 2차 점검회의 → 기획재정부 2차 점검회의의 순으로 진행된다

24) Analytic Hierarchy Process: 계층화 분석법

25) 2017년 9월 이후 평가항목별 가중치 범위는 경제성이 35~50%, 정책성이 25~40%, 지역균형발전이 25~35%임

예비타당성 조사 수행과정 중 ‘경제성 분석’은 조사대상 사업의 국민 경제적 파급효과와 투자 적합성을 분석하는 핵심적인 절차로서 원칙적으로 ‘비용·편익 분석’(Cost-Benefit Analysis) 방법을 활용²⁶⁾해 분석하고 있는데, 일반적으로 사업 시행에 따른 수요 변화를 분석한 후 이를 금전적 가치인 편익으로 환산하는 한편, 사업 시행에 따른 비용을 추계하여 비용과 편익의 비율(B/C 비율)을 산출하고 있으며 B/C 비율이 1보다 큰 경우 경제적 타당성이 있음을 의미하고 해당 사업에 대한 종합평가에서도 대부분 타당성이 인정되고 있다.

비용을 산정할 때에는 초기 투자비인 총사업비 외에도 완공 이후 투입되는 유지관리비와 운영비 등 모든 비용을 고려하도록 되어 있는데, 세부적인 비용항목은 예타 운용지침 제6조와 예타 수행지침 제35조 내지 제46조, 철도·도로·공항·건축 등 사업 유형별로 공공투자관리센터(PIMAC) 등 조사 수행기관이 제정한 부문별 세부지침 등에서 규정하고 있으며²⁷⁾, 철도·도로사업의 비용 산정 방식을 구체적으로 살펴보면 [표 III-1-2]와 같다.

[표 III-1-2] 철도·도로 사업의 비용항목 구성 및 산정방법

구분	비용항목		항목별 산정방법
철도	총사업비	공사비	토공, 교량, 터널 등 공종별 공사 수량에 단위 공사비를 곱하여 산출
		시설부대경비	공사비에 법령에서 규정한 일정 요율을 곱해 산정(설계·감리비 등)
		보상비	소요면적 산출 후 지목별 공시지가에 표준 보상배율을 곱한 금액을 단위 면적당 보상가액으로 적용해 산정(용지구입비, 지장물보상비 등)
		차량구입비	수송 수요에 따른 연차별 운행계획을 수립한 후 소요차량 대수를 추정하고, 차량당 구입가격을 적용해 산정
		예비비	공사비, 부대비, 용지보상비 합계액의 10%
	유지관리비		운영비 및 유지보수비로 구성

26) 다만, 순수한 R&D 사업 등 ‘비용·편익 분석’이 적합하지 않은 사업의 경우 금전적 가치인 편익 대신 경제사회적·과학기술적 파급효과 등을 활용한 ‘비용·효과 분석’(Cost-Effectiveness Analysis) 방법을 활용

27) 예를 들어 철도와 도로 사업의 경우 KDI의 「도로·철도 부문 사업의 예비타당성 조사 표준지침 수정·보완 연구」(2008년 12월) 결과를 활용 중

구분	비용항목		항목별 산정방법
도로	총사업비	공사비	토공, 교량, 터널 등 공종별 공사 수량에 단위 공사비를 곱하여 산정
		시설부대경비	공사비에 법령에서 규정한 일정 요율을 곱해 산정(설계·감리비 등)
		보상비	소요면적 산출 후 지목별 공시지가에 표준 보상배율을 곱한 금액을 단위 면적당 보상가액으로 적용해 산정(용지구입비, 지장물보상비 등)
		예비비	공사비, 부대비, 용지보상비 합계액의 10%
	유지관리비		30년간 소요되는 유지보수비와 도로개량비를 추세치를 적용해 산정

자료: 「도로·철도 부문 사업의 예비타당성 조사 표준지침 수정·보완 연구」(2008년 12월) 등 관련 규정 재구성

편익의 경우 사업 유형에 따라 산정방식에 차이가 있는데 예타 수행지침에 따르면 철도·도로 등 교통시설 건설사업의 경우 한국교통연구원이 생산하는 ‘국가교통 DB’와 같은 공신력 있는 자료를 통해 사업 시행 전후의 수요량(교통량) 변화를 추정한 후 이를 금전적 가치인 편익으로 환산²⁸⁾하는 방법을 사용하고 있다.

이에 비해 대부분 무료 또는 저가로 운영되는 ‘문화·관광 시설’과 같은 공공자산 건립사업의 경우 사업 시행에 따른 편익이 ‘국민들이 해당 시설이나 서비스를 사용함으로써 얻게 되는 편익 또는 시설 자체가 존재함으로써 국민들이 향유할 수 있는 무형적 편익’으로서 시장가치를 산정하기 어려워 설문조사를 통해 국민들이 해당 시설 건립을 위해 납부할 의향이 있는 세금액을 조사한 후 이를 편익으로 환산²⁹⁾하는 ‘조건부 가치측정법’(CVM: Contingent Valuation Method)을 활용하고 있다.

[AHP 종합평가]

AHP 분석기법은 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며 개별 평가기준에 대해 서로 다른 선호도를 가진 대안들을 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하

28) 교통 수요량의 변화가 차량운행비용 절감, 통행시간 절감, 교통사고 감소, 공해 및 소음 절감 등에 미치는 영향을 금전적 가치로 환산

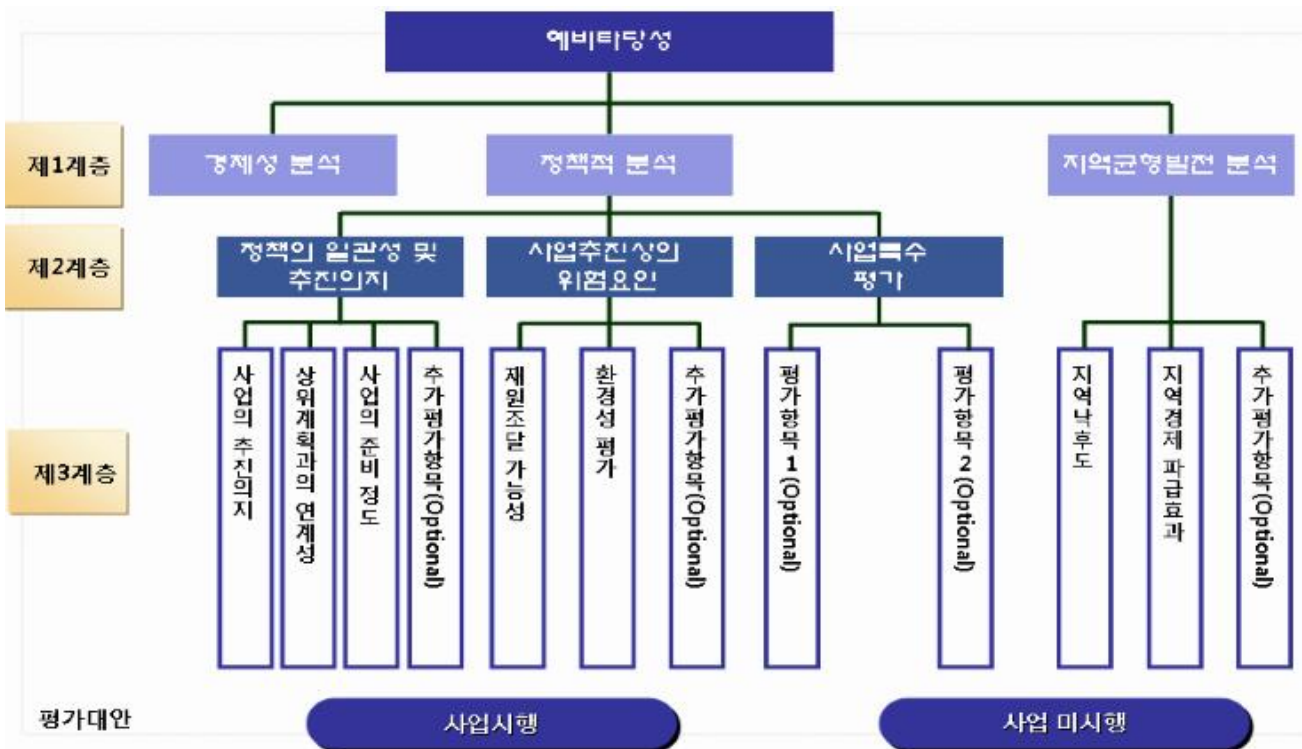
29) 설문조사를 통해 나타난 가구당 평균 지불의사액에 총 가구수를 곱하여 산정

는 의사결정 방법으로 2000년 12월 공공투자관리센터(PIMAC)의 「예비타당성 조사 수행을 위한 일반지침 연구(개정판)」를 통해 도입되었다.

AHP 종합평가는 연구책임자(PM: Project Manager)를 포함한 8명 내지 10명의 평가위원들이 [그림 III-1-4]와 같이 설문지를 통해 3개 계층별 평가항목의 중요성을 상호 비교하는 방식으로 가중치를 정하고, 평가항목별로 사업 시행이 바람직한 정도를 의미하는 평가점수에 항목별 가중치를 곱한 값을 종합하여 개인별 평점을 산출하고 있는데, 평점은 0점에서 1점 사이에서 결정되며 0.5점 이상인 경우 해당 평가위원이 사업시행이 바람직하다고 판단하였음을 의미한다.

그리고 평가위원의 평가점수 중 최대값과 최소값을 제외한 나머지 평가점수를 평균한 점수를 종합평점으로 산출하고 있는데 종합평점이 0.5점 이상인 경우 사업타당성이 인정되어 소관 중앙관서의 장이 해당 사업에 대한 예산을 요구할 수 있다.

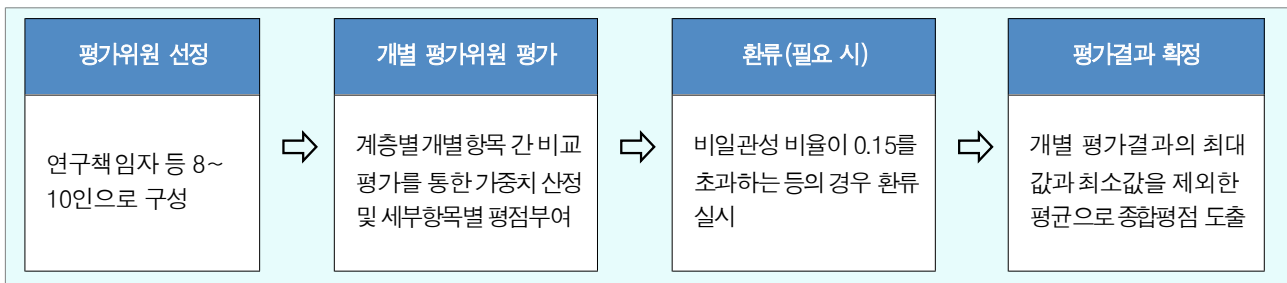
[그림 III-1-4] AHP 평가의 계층구조



자료: 예타 운용지침 등 관련 규정 재구성

한편, 평가위원이 계층별 평가항목 간의 중요도를 평가하면서 일관성 없게 답한 비율이 0.15를 초과하거나 각 평가항목에 대한 사전 분석내용과 다르게 평가한 경우 등에는 해당 평가위원으로 하여금 설문지를 다시 작성토록 하는 환류(feedback)를 실시할 수 있는데 AHP 종합평가 과정을 정리하면 [그림 III-1-5]와 같다.

[그림 III-1-5] AHP 종합평가 업무 흐름도



자료: 예타 운용지침 등 관련 규정 재구성

[현황 및 감사중점]

예비타당성 조사대상 사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 조사를 수행하는 국가연구개발사업과 공공투자관리센터(PIMAC)가 조사를 수행하는 건설·건축·정보화사업 등으로 구분되는데, 이번 감사에서는 공공투자관리센터(PIMAC)가 수행한 예비타당성 조사업무를 감사대상으로 선정하였다.

먼저 2013년 이후 공공투자관리센터(PIMAC)가 수행한 예비타당성 조사실적을 보면 총 121개 사업에 대한 조사를 완료하였는데, 예타 운용지침 제30조에서는 원칙적으로 6개월 이내에 조사를 완료하도록 규정되어 있으나, 실제로는 위 121개 사업 중 6개월 이내에 조사가 완료된 사업은 2개에 그치는 반면, 119개(98.3%) 사업은 조사기간이 6개월을 초과하였으며 최장 44개월이 소요된 경우도 있었다.

이와 같은 조사기간의 장기화는 공공투자관리센터(PIMAC)의 예비타당성 조사과정에서 사업계획이 자주 변경되는 것이 주요 원인의 하나인데, [표 III-1-3]과 같이 2013년 이후 조사가 완료된 121개 사업 중 65개 사업(53.7%)에서 사업계획 변경이 이루어졌고 최대 사업계획이 5차례 변경된 경우도 있었다.

[표 III-1-3] 예비타당성 조사과정에서 사업계획이 변경된 현황(2013~2017년 조사완료 사업)

(단위: 개, 개월)

구분	변경없음	1회 변경	2회 변경	3회 변경	4회 이상 변경
사업 수	56	36	22	5	2
조사 수행기간(평균)	13.6	15.8	18.3	20.0	29.1

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

이에 따라 이번 감사에서는 기획재정부가 예비타당성 조사대상 사업을 선정할 때 관련 규정에 따라 사업계획이 구체화 되어 있지 않은 사업 등을 제외하고 있는지를 점검하였다.

아울러 총사업비 500억 원 이상의 대규모 재정사업의 시행 여부가 결정되는 예비타당성 조사의 핵심 과정인 경제성 분석과 AHP 종합평가의 적정성을 점검하되, 감사기간을 고려하여 [표 III-1-4]와 같이 최근 3년간(2015~2017년 11월) 예비타당성 조사가 완료된 72개 사업을 표본으로 분석을 수행하였으며, 추가적인 분석이 필요한 경우 2014년 이전에 조사가 완료된 사업도 점검하는 방식으로 감사를 실시하였다.

[표 III-1-4] 연도별 예비타당성 조사 완료 현황(2013~2017년 11월)

(단위: 개)

구분	계	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
조사완료 사업 수	121	16	33	18	23	31

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

나. 총사업비 관리제도

[관련 규정]

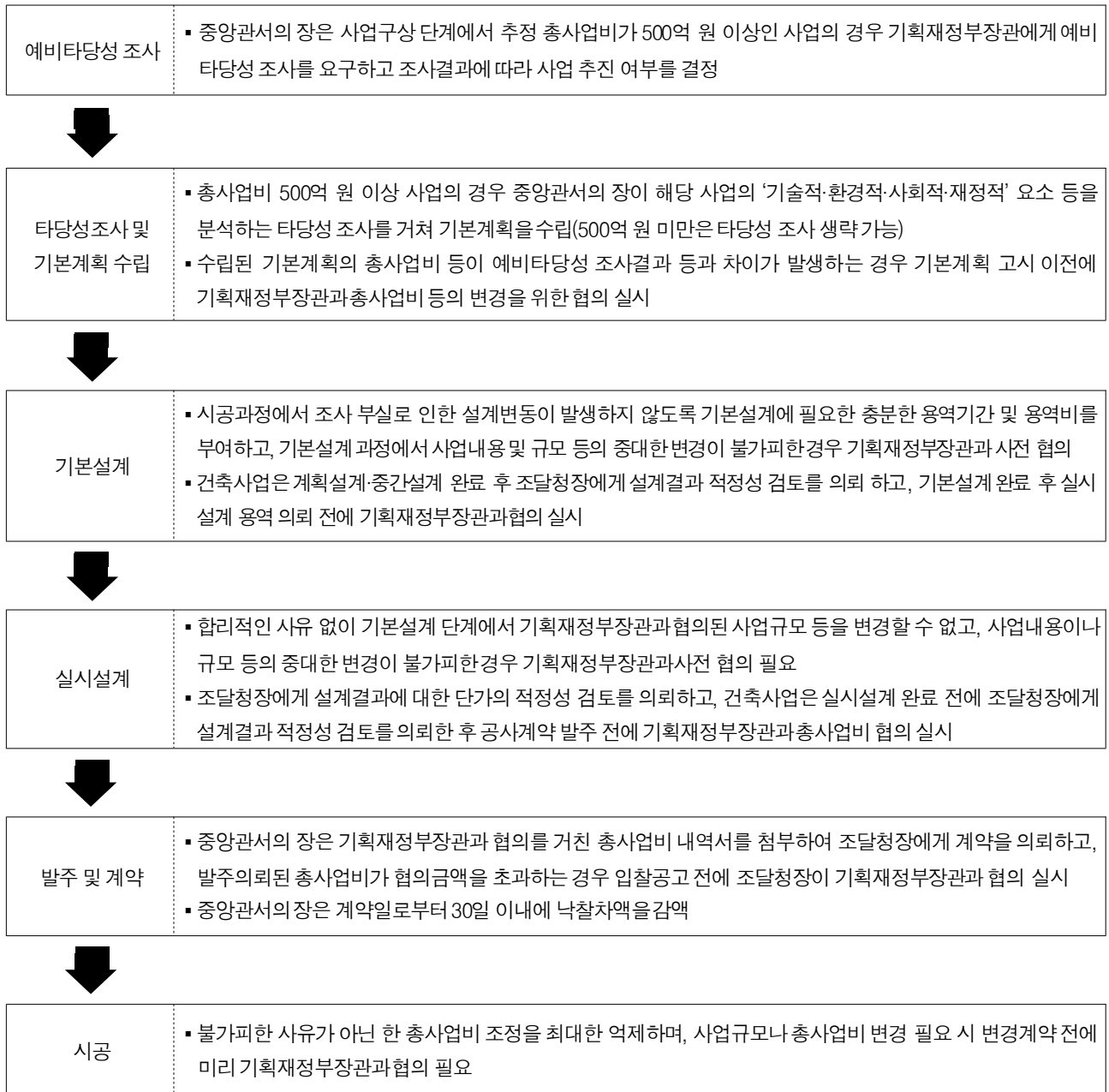
총사업비 관리제도는 대규모 재정사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리하여 재정지출의 효율성을 높이기 위해 도입된 것으로 「국가재정법」 제50조, 같은 법 시행령 제21조와 제22조에 따라 각 중앙관서의 장이 완성에 2년 이상이 소요되는 사업 중 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 건설·정보화·사회복지사업 등이나 총사업비가 200억 원 이상인 건축·국가연구개발사업을 추진하는 경우 사업규모와 총사업비, 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 하고, 협의를 거친 총사업비 등을 변경하고자 하는 때에도 미리 기획재정부장관과 협의토록 하고 있다.

위 제도에 따라 재정사업을 추진하는 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의해야 하는 시점 및 협의사항 등에 관한 구체적인 내용은 「국가재정법」 제50조 제4항에 따라 기획재정부가 제정한 「총사업비 관리지침」에서 정하고 있다.

[총사업비 관리절차]

「총사업비 관리지침」에서는 대규모 재정사업의 효율적 관리를 위해 사업단계별로 중앙관서의 장이 수행해야 할 사항과 기획재정부장관과의 협의가 필요한 사항을 정하고 있는데, [그림 III-1-6]과 같이 ‘기본계획 수립’, ‘기본설계’, ‘실시설계’ 등 각 단계가 종료된 때에는 기획재정부장관과의 협의를 통해 이전 단계에 비해 총사업비 등이 증가하였는지 여부 등을 심사 받도록 되어 있고, 시공 단계에서는 총사업비(공사비, 보상비, 시설부대경비) 등의 조정이 필요한 경우 수시로 기획재정부장관과 협의한 후 그 결과를 반영하여 총사업비를 조정하도록 되어 있다.

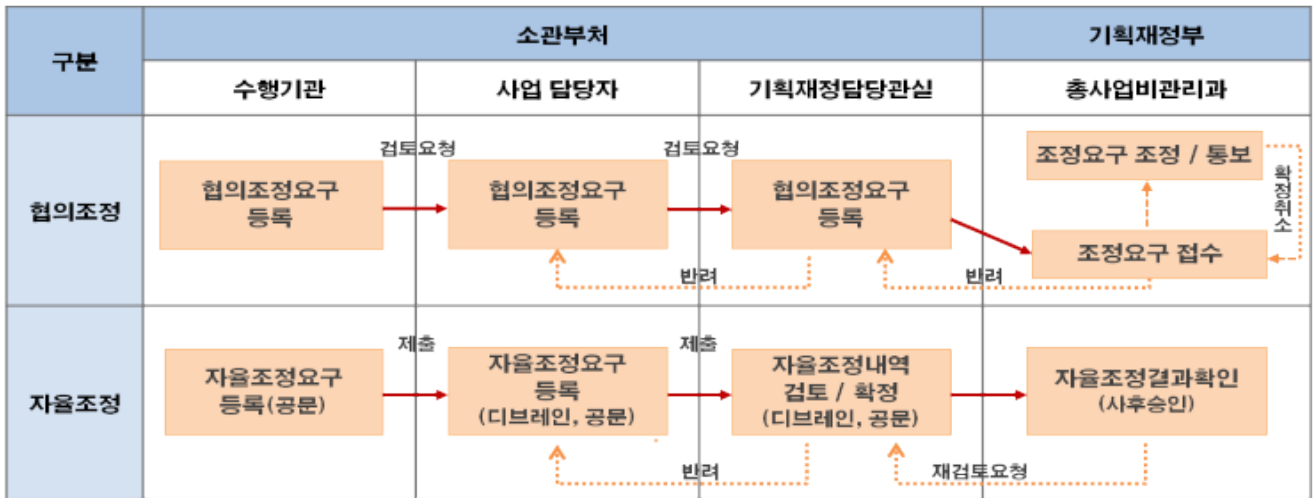
[그림 III-1-6] 총사업비 관리업무 흐름도



자료: 「총사업비 관리제도 설명자료」(2017년 9월, 기획재정부) 내용 재구성

「총사업비 관리지침」에서는 위와 같이 중양관서의 장이 기획재정부장관과의 협의를 통해 총사업비 등을 조정하는 경우를 ‘협의조정’으로 지칭하고 있고, 일정한 경우에는 중양관서의 장이 기획재정부장관과의 협의 없이 총사업비 등을 의무적 또는 재량적으로 조정하도록 하고 있는데 이를 ‘자율조정’으로 지칭하고 있다. 협의조정과 자율조정의 구체적인 절차는 [그림 III-1-7]과 같다.

[그림 III-1-7] 총사업비 협의조정 및 자율조정 절차



주: 사업 성격에 따라 협의·자율조정 등록 및 승인의 주체가 다를 수 있음
 자료: 관계 법령 및 감사대상기관 제출자료 재구성

의무적인 자율조정 항목은 낙찰차액과 공사비 절감액, 사업비 집행잔액 등으로 각 중앙관서의 장은 총사업비 관리대상 사업의 추진 과정에서 낙찰차액 등이 발생한 경우 「총사업비 관리지침」 제26조와 제103조 등에 따라 일정한 기간(30일 또는 6개월) 내에 해당 금액만큼 총사업비를 의무적으로 감액하도록 되어 있다.

그리고 공사단계의 경우 공사현장에서 변동요인 발생 시 탄력적으로 대응할 수 있도록 일정한 계약변경 사항은 기획재정부장관과의 협의 없이 중앙관서의 장이 계약변경 여부를 승인할 수 있도록 허용하고 있는데, 주로 ‘법정경비를 반영하는 설계변경’ 등 계약변경이 불가피한 경우가 이에 해당하며, 기획재정부는 매년 각 중앙관서의 자율조정 내역을 평가하여 낙찰차액 등을 자율적으로 감액하지 않거나 기획재정부와의 협의를 필요한 설계변경 사항을 중앙관서가 자율조정 하는 등 위 지침을 위반한 경우 자율조정 한도액을 축소하는 등의 제재조치를 부과하고 있다.

[타당성 재조사]

위와 같은 총사업비 등 조정과 함께 사업추진 과정에서 일정한 요건에 해당하는 사업은 타당성을 다시 조사하여 타당성이 없는 사업의 추진 또는 불필요한 사업비 증액을 억제할 목적으로 ‘타당성 재조사’ 제도를 운영하고 있는데, 「국가재정법」 제50조 제2항과 같은 법 시행령 제22조, 「총사업비 관리지침」 제49조에 따라 [표 III-1-5]와 같이 당초 예비타당성 조사대상이 아니었으나 총사업비 증가 등으로 조사대상에 해당하게 된 경우 등에는 공공투자관리센터(PIMAC) 등 전문기관을 통해 사업 타당성을 재조사하고 있다.

[표 III-1-5] 타당성 재조사 실시 요건

연번	타당성 재조사 실시 요건
1	총사업비가 예비타당성 조사대상 규모에 미달하여 예비타당성 조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성 조사대상 규모로 증가한 사업
2	예비타당성 조사대상 사업 중 조사를 거치지 아니하고 예산 또는 기금운용계획에 반영되어 추진 중인 사업
3	물가 또는 지가상승분을 제외하고 총사업비가 100분의 20 이상 증가한 사업
4	수요예측 재조사의 시행 결과 최초의 수요예측치 대비 100분의 30 이상 감소한 것으로 확인된 사업
5	기획재정부 예산낭비 신고센터에 예산낭비 사례로 접수된 사업으로서 중복투자 등으로 인한 예산낭비의 개연성이 크다고 기획재정부장관이 인정한 사업 등

자료: 「총사업비 관리지침」 등 관련 규정 재구성

한편, 「총사업비 관리지침」 제49조 제2항에 따르면 예비타당성 조사가 면제되는 사업(공공청사 건립사업 등), 공사가 상당 부분 진행되어 매몰비용이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 등으로 재조사의 실익이 없는 경우, 지역균형발전이나 긴급한 경제적·사회적 상황에 대응할 목적으로 추진되는 사업, 재해 예방·복구 지원이나 안전문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 등은 타당성 재조사 요건에 해당하더라도 조사를 면제할 수 있도록 되어 있다.

[현황 및 감사중점]

기획재정부 총사업비 관리시스템(d-Brain)을 활용해 2012년부터 2016년까지 5년간 협의조정 내역을 확인한 결과, [표 III-1-6]과 같이 총 1,777건의 협의조정을 통해 총사업비가 5조 1,593억여 원 증가한 것으로 나타났다.

그런데 각 중앙관서가 협의조정을 통해 증액을 요구한 총사업비가 계 15조 2,235억여 원인데 비하여 기획재정부가 증액을 인정한 금액은 5조 1,593억여 원으로, 기획재정부는 각 중앙관서가 증액을 요구한 총사업비 중 연평균 2조 149억여 원씩 감액하고 있는 것으로 나타나 협의조정 제도가 총사업비 규모의 무분별한 증가를 억제하는 역할을 수행하고 있었다.

[표 III-1-6] 연도별 협의조정 실적 현황(2012~2016년)

(단위: 건, 백만 원)

구분	계	2012	2013	2014	2015	2016
협의건수	1,777	270	407	388	322	390
부처요구액	15,223,590	2,947,398	4,589,836	1,754,727	4,230,246	1,701,383
조정금액	5,159,319	859,736	1,657,167	738,718	2,407,058	△503,360

자료: d-Brain 자료 재구성

이에 비해 자율조정의 경우 총사업비 관리시스템(d-Brain)을 활용해 2012년부터 2016년까지 조정 내역을 확인한 결과, [표 III-1-7]과 같이 각 중앙관서가 낙찰차액이나 공사비 절감액 등을 감액한 금액이 2012년 3조 70억여 원에서 2016년에는 1조 8,990억여 원으로 줄어드는 등 총사업비 관리대상 사업 추진을 위한 계약규모에 큰 변화가 없는데도 자율조정을 통한 총사업비 감액금액이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 자율조정을 통한 총사업비 증가액의 경우 2012년 1조 8,752억여 원에서 2016년에는 2조 3,121억여 원으로 증가하고 있었다.

[표 III-1-7] 연도별 자율조정 실적 현황(2012~2016년)

(단위: 건, 백만 원)

구분		계	2012	2013	2014	2015	2016
건수		2,752	652	507	465	568	560
금 액	전체	△1,500,660	△1,131,839	△524,083	△257,779	△70	413,111
	감액 조정	△11,885,820	△3,007,077	△2,430,785	△2,590,564	△1,958,340	△1,899,054
	증액 조정	10,385,160	1,875,238	1,906,702	2,332,785	1,958,270	2,312,165

자료: d-Brain 자료 재구성

이에 따라 이번 감사에서는 국토교통부 등 총사업비 관리대상 사업을 추진 중인 중앙관서를 대상으로 낙찰차액이나 공사비 절감액 등 총사업비 절감요인 발생 시 관련 규정에 따라 자율적으로 감액조치가 이루어지고 있는지, 낙찰차액 등의 처리에 대한 기획재정부의 관리·감독이 적정한지, 각 중앙관서가 기획재정부와의 협의가 필요한 공사비 증액사항을 임의로 승인한 사례는 없는지 등을 중점 점검하였다.

한편, 예비타당성 조사와 타당성 재조사를 실시한 현황을 보면 [표 III-1-8]과 같이 위 2개 조사제도 모두 최근 5년간(2013~2017년 11월) 실시 건수가 감소하고 있었고, 특히 타당성 재조사의 경우 조사 건수가 21건에서 4건으로 급격히 줄어든 것으로 나타났다. 또한, 예비타당성 조사의 경우 면제 건수가 2014년 51건에서 2016년 22건으로 감소하다가 2017년에는 35건으로 다시 증가하고 있었다.

[표 III-1-8] 예비타당성 조사 및 타당성 재조사 실시·면제 현황(2013~2017년 11월)

(단위: 건)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년 11월
예비타당성 조사	실시	56	39	28	27	19
	면제	23	51	15	22	35
타당성 재조사	실시	21	20	4	11	4
	면제	2	3	14	7	2

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

이에 따라 이번 감사에서는 대규모 재정사업을 수행하는 기관이 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사 요건에 해당하였는데도 사업 추진의 적정성 등에 대한 심사를 받지 않은 채 그대로 사업을 추진한 사례가 있는지, 예비타당성 조사 면제 대상이 적정하게 선정되었는지 등을 중점 점검하였다.

문 제 점

요 지

가. 예비타당성 조사요건 미충족 사업을 조사대상으로 선정하여 조사비용 낭비 등 발생

- ▶ 예비타당성 조사대상 선정기준과 달리 사업계획이 구체화 되지 않은 사업 등을 조사 대상으로 선정하였다가 조사비용을 낭비하거나 조사기간의 장기화 초래

나. 비용·편익 분석을 위한 기준 미비 등으로 분석결과의 신뢰성 확보 미흡

- ▶ 해상 교량건설이 포함된 도로사업의 예비타당성 조사 시 적용할 어업권 보상비 산정 기준이 없어 실제 발생하는 비용보다 훨씬 적은 금액만 반영한 채 사업 비용을 분석
- ▶ 편익 산정을 위한 CVM 설문조사 시 응답자에게 조사 대상사업에 대한 정확한 정보가 제공되지 않고, 설문조사 결과에 대한 검증도 소홀히 해 조사 결과의 신뢰성 확보 곤란

다. 예비타당성 조사 종합평가(AHP평가)의 객관성·신뢰성 확보 미흡

- ▶ AHP 평가자료를 보관하지 않아 평가결과의 검증이 어렵고, 관련 지침에 명시적으로 규정되지 않은 사유로 AHP 평가를 재실시(환류)하면서 사유를 명확하게 고지하지 않고 있으며, AHP 평가용 설문지를 다른 사람이 임의로 작성한 사례도 발생

라. 사업수행 중 변동 요인에 대한 타당성 재검증 등 미흡

- ▶ 타당성 재조사 요건에 해당하는 총사업비 500억 원 이상의 사업을 500억 원 미만의 사업들로 임의로 분할하여 사업규모의 적정성 등에 대한 심사를 회피
- ▶ 설계 중 도로건설 노선이 크게 변경되었음에도 기획재정부와 협의 없이 사업을 추진하다가 타당성 재조사 결과 타당성 부족으로 사업이 취소됨으로써 설계비 낭비
- ▶ 예비타당성 조사와 타당성 재조사 면제대상인 ‘공공청사’에 대한 명확한 정의가 없어 동일 유형의 시설에 대한 타당성 조사·면제 여부가 사업별로 다르게 적용

마. 타당성 조사 결과와 다른 사업 추진으로 통제 우려

- ▶ 예비타당성 조사 결과 유관기관과의 협의 완료 후 사업을 추진하라는 제안을 받고도 충분한 협의 없이 사업을 추진, 향후 협의 불가 시 사업비 사장 또는 이용시기 지연 우려
- ▶ 타당성이 인정되지 않은 도로 건설사업을 타당성 재검증 없이 별도 사업으로 추진하고 있어 예산의 비효율적 집행이 우려

바. 낙찰차액 등 총사업비 절감액을 감액하지 않은 채 임의로 집행

- ▶ 국토교통부 등 23개 부처는 226건의 계약에서 발생한 6,967억여 원의 낙찰차액을 총사업비에서 감액하지 않거나 감사 이후 감액하였고, 일부 기관은 이를 다른 공사비로 임의 집행
- ▶ 한국철도시설공단 등 11개 공공기관은 32개 사업에서 공사비 절감액 등 5,270억여 원을 총사업비에서 감액하지 않은 채 이를 다른 공사비로 임의 집행

가. 예비타당성 조사요건 미충족 사업을 조사대상으로 선정하여 조사비용 낭비 등 발생

[조사대상 선정 관련 규정]

중앙관서는 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규사업을 추진하려는 경우 「국가재정법」 제38조의 규정에 따라 미리 예비타당성 조사를 받아야 하고, 기획재정부는 각 중앙관서가 예비타당성 조사를 요구한 사업을 대상으로 내부검토와 재정사업평가 자문위원회의 자문을 거쳐 조사대상을 확정하고 공공투자관리센터(PIMAC)³⁰⁾에 조사를 요청하고 있다.

그리고 기획재정부는 재정사업평가 자문위원회에 자문을 요청하기 전에 공공투자관리센터(PIMAC)로부터 중앙관서가 예비타당성 조사를 요구한 사업의 조사

30) 다만, 예비타당성 조사대상 국가연구개발사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 조사업무를 수행(예타 운용지침 제28조 제1항)

대상 선정요건 충족 여부³¹⁾, 사업계획의 구체성, 조사의 시급성³²⁾ 등에 대한 사전 검토의견을 제출받아 조사대상 선정에 활용하고 있다.

한편, 기획재정부의 예타 운용지침 제16조 제5항과 제24조 등에 따르면 중앙관서의 장은 [표 III-1-9]와 같이 중장기 계획에 반영되지 않은 SOC사업(철도·도로·항만·공항 등) 등에 대한 예비타당성 조사를 요구할 수 없고, 기획재정부는 ‘중장기 투자계획과의 부합성’, ‘사업계획의 구체성’ 등을 고려하여 예비타당성 조사대상을 선정하도록 되어 있다.

[표 III-1-9] 예비타당성 조사대상 선정 관련 규정

규정	내용
조사요구 대상에서 제외되는 사업 (예타 운용지침 제16조 제5항)	▪ 철도, 도로, 항만, 공항 등 SOC사업의 경우 중장기 계획에 반영되지 않은 사업 ▪ 사업계획이 완료되지 않은 사업, 사업의 입지선정 및 노선이 확정되지 않은 사업 ▪ 부처 간, 지역 간 협의 등 사업추진을 위해 필요한 사전 행정절차가 완료되지 않은 사업 ▪ 연관성이 없는 다수의 사업을 하나의 사업으로 묶어 기획하여 조사 수행이 어려운 사업 등
조사대상 선정기준 (예타 운용지침 제24조)	▪ 중장기 투자계획과의 부합성: 도로·철도 부문 등 중장기 상위계획 반영 여부, 국토이용계획·지역발전계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 부합성 등 ▪ 사업계획의 구체성: 건축사업은 사업부지, 토목사업은 노선 결정 여부를 중점 검토 ▪ 사업추진의 시급성: 국가 중장기 계획상 투자 우선순위, 동일 부처 내 사업 간 우선순위 등

자료: 예타 운용지침

이와 같이 예비타당성 조사 요구 및 조사대상 선정 시 국가의 중장기 계획에 반영되지 않은 사업, 사업부지나 노선이 확정되지 않아 사업계획의 구체성이 떨어지는 사업 등을 제외하도록 한 취지는 국가 차원에서 투자 우선순위와 실행 가능성이 높은 사업에 대해 우선적으로 예비타당성 조사를 실시함으로써 예산의 효율적 집행을 확보하는 한편, 실행 여부가 불투명한 사업 등에 대해 예비타당성 조사에 착수한 후 사업계획을 보완하다가 조사가 중단 또는 장기화(원칙적으로 6개

31) 요건 충족 여부: 충족일 경우 ‘○’, 미충족일 경우 ‘×’, 불명확한 경우 ‘△’로 표시

32) 계획의 구체성과 조사의 시급성: A, B, C 3등급으로 구분 표시

월 이내에 완료) 됨에 따른 예산(조사비용)·행정력 낭비를 방지하기 위한 것이다.

따라서 기획재정부가 각 중앙관서로부터 예비타당성 조사를 요구받은 때에는 예비타당성 조사기관인 공공투자관리센터(PIMAC)의 전문적인 검토의견을 고려하여 국가 중장기 계획에 반영되지 않거나 입지·노선이 결정되지 않는 등 사업 실행 여부가 불확실한 사업은 예비타당성 조사대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 2013년부터 2016년까지 기획재정부가 각 중앙관서에 예비타당성 조사를 요구한 사업 중 조사대상으로 선정한 130개 사업을 분석한 결과 [표 Ⅲ-1-10]과 같이 그중 12개 사업은 공공투자관리센터(PIMAC)의 사전검토 결과 예비타당성 조사 요건 충족 여부가 불명확(‘△’)하거나 미충족(‘×’)된 사업, 계획의 구체성이 낮은(‘C’ 등급) 사업을 조사대상으로 선정하였다가 조사기간이 장기화 되거나 조사비용이 낭비되는 등의 문제가 발생하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 Ⅲ-1-10] 예비타당성 조사요구 요건 미해당 사업 선정 현황

(단위: 개)

계	중장기 계획 미반영	사업기획 미완료	입지 미선정	다수 사업 일괄 신청
12	3	6	2	1

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 검토의견 분석 결과

① 중장기 계획에 반영되지 않은 사업을 조사대상으로 선정

기획재정부는 2015년 하반기에 국토교통부로부터 “동탄~세교 복선전철 건설사업”에 대한 예비타당성 조사를 요구받았고, 공공투자관리센터(PIMAC)는 사전검토 결과 위 사업은 상위 계획인 “제2차 국가철도망 구축계획(2011~2020년)”

에 포함되어 있지 않아 예비타당성 조사 요구 요건을 충족하지 않는다는 의견을 제시하였다.

그러나 기획재정부는 선행구간과 연계하여 사업추진의 시급성이 인정된다는 사유로 2015. 12. 8. 위 사업을 예비타당성 조사대상 사업으로 선정하였다.

이후 공공투자관리센터(PIMAC)는 2016. 1. 18. 예비타당성 조사에 착수하였으나 5개월이 지난 같은 해 7. 4.에야 국토교통부로부터 확정된 철도 운영계획을 제출받는 등 예비타당성 조사에 필요한 자료를 제대로 확보하지 못해 조사를 완료하는 데까지 21개월이 소요되었다. 이를 비롯하여 국토교통부 소관 “수원발 KTX 직결사업”과 “인천발 KTX 직결사업”에서도 유사한 문제가 있었다.

유사사례

- (수원발 KTX 직결사업, 인천발 KTX 직결사업) “제2차 국가철도망 구축계획(2011~2020년)”에 반영되지 않은 상태에서 2015. 12. 8. 예비타당성 조사대상으로 선정하였고, 같은 해 12. 10. 공공투자관리센터(PIMAC)가 조사에 착수하여 2016. 4. 15.까지 조사절차 중 비용·편익 분석 등 종합평가 이전 단계가 마무리 되었으나, “제3차 국가철도망 구축계획(2016~2025년)”에 위 2개 사업이 반영될 필요가 있다는 사유로 AHP 분석이 2개월간 보류되는 등 조사기간이 불필요하게 지연

② 사업기획이 완료되지 않은 사업을 조사대상으로 선정

기획재정부는 2015년 상반기에 보건복지부로부터 “공공 의료인력 양성기반 구축사업”에 대한 예비타당성 조사를 요구받았다. 이와 관련 공공투자관리센터(PIMAC)는 사전검토 결과 동 사업은 사업부지 위치는 물론 부지매입 및 인프라 구축 비용이 확정되지 않는 등 사업계획의 구체성이 낮아 예비타당성 조사대상 선정요건을 충족하지 못하였고, 향후 보건복지부가 발주할 예정인 사업성 사전검토 용역이 완료되어 사업계획이 구체화된 이후에 예비타당성 조사를 의뢰하는 것이 타당하다는 의견을 제시하였으나, 기획재정부는 사업 추진의 필요성이 인정된

다는 사유로 2015. 4. 9. 위 사업을 예비타당성 조사대상으로 선정하였다.

이후 공공투자관리센터(PIMAC)는 2015. 5. 28. 예비타당성 조사에 착수하였으나 2016. 5. 30.까지 3차례에 걸쳐 사업계획을 구체화하기 위해 질의 및 자료요청 공문을 보건복지부에 발송하는 등 실질적인 타당성 조사가 지연되다가 기획재정부가 2017. 12. 29. 예비타당성 조사 요청을 직권으로 철회함에 따라 예비타당성 조사비용 79,948천 원[공공투자관리센터(PIMAC)에 지급한 연구 용역비 49,948천 원, 비용·편익 분석기관에 지급한 용역비 30,000천 원]이 낭비되었다. 이를 비롯하여 [표 III-1-11]과 같이 2013년부터 2015년까지 사업계획이 구체화되지 않은 총 6개 사업을 예비타당성 조사대상으로 선정하였다가 조사비용을 낭비하거나 조사기간이 불필요하게 장기화 되었다.

[표 III-1-11] 사업계획 미완료 사업을 선정하여 조사비용 낭비 등이 발생한 사례

사업명 (주무부처)	내용
공공 의료인력 양성기반 구축사업 (보건복지부)	▪ 본문 사례 참조
식생활교육문화연구센터건립사업 (농림축산식품부)	▪ 사업성 사전검토 용역이 완료되지 않은 상태에서 2013년 하반기에 조사대상으로 선정, 조사 중 사업계획이 변경되면서 조사완료에 3년 7개월 소요
의료기술훈련원 구축사업 (보건복지부)	▪ 구체적 건축계획도 없는 상태에서 2014년 상반기에 조사대상으로 선정, 조사과정에서 사업계획 구체화 등을 사유로 사업계획이 2차례 변경되면서 조사완료에 1년 3개월 소요
춘천~속초 철도건설사업 (국토교통부)	▪ 관련 연구용역이 진행 중에 있는 등 사업계획이 구체화되어 있지 않았는데도 2014년 상반기에 조사대상으로 선정, 조사 중 노선이 변경되는 등으로 조사완료에 2년 2개월 소요
유기농산업클러스터 조성사업 (농림축산식품부)	▪ 건축계획 등이 구체화되어 있지 않았는데도 2015년 상반기에 조사대상으로 선정, 조사 진행 중인 2017년 1월 주무부처가 예비타당성 조사요구를 철회하여 조사비용 57,464천 원 낭비
한류·공연 관광 콤플렉스 조성사업 (문화체육관광부)	▪ 구체적 사업비 산출내역 등이 없는 상태에서 2015년 하반기에 조사대상으로 선정, 조사 중 관련 연구용역이 추가로 진행되는 등으로 조사착수일로부터 1년 10개월이 지난 2017년 11월 말 현재까지도 예비타당성 조사가 진행 중

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

③ 입지가 확정되지 않은 사업을 조사대상으로 선정

기획재정부는 2014년 상반기에 해양수산부로부터 “수산물 산지 거점유통센터 지원사업”에 대한 예비타당성 조사를 요구받았고, 공공투자관리센터(PIMAC)는 사전검토 결과 동 사업은 입지가 선정되어 있지 않았고 해양수산부 내부적인 사업 우선순위³³⁾도 낮을 뿐만 아니라 시범사업이 운영 중에 있어 시범사업 완료 후 예비타당성 조사를 수행함이 타당하다는 의견을 제시하였으나, 기획재정부는 사전용역을 통해 사업계획의 구체성이 확보되었다는 사유로 2014. 4. 11. 동 사업을 예비타당성 조사대상으로 선정하였다.

이후 공공투자관리센터(PIMAC)는 2014. 5. 14. 예비타당성 조사에 착수하였으나 사업입지가 확정되지 않는 등 구체적 사업계획이 없어 타당성 조사를 위한 비용·편익 분석작업 등을 진행할 수 없게 되자 같은 해 8. 18. 기획재정부가 직권으로 예비타당성 조사요청을 철회하였고, 조사비용 49,423천 원[공공투자관리센터(PIMAC)에 지급한 연구 용역비 31,923천 원, 비용·편익 분석기관에 지급한 용역비 17,500천 원]이 낭비되었다. 이를 비롯하여 고용노동부 소관 “산재모병원 건립사업”에서도 유사한 문제가 있었다.

유사사례

- (산재모병원 건립사업) 사업부지가 확정되지 않은 상태에서 상급 종합병원 규모의 건축계획을 제출하였으나 기획재정부는 지역 공약사업으로 타당성 검증이 필요하다는 사유로 2013년 하반기 조사대상으로 선정
 - 이후 조사과정에서 부지변경, 시설규모 축소(상급 종합병원→산재 전문 R&D 병원) 등에 따라 3차례에 걸쳐 사업계획이 변경되면서 2014. 1. 1. 예비타당성 조사 착수 이후 3년 10개월이 지난 2017년 11월 말 현재까지 조사가 완료되지 못한 채 계속 진행 중

33) 해양수산부는 2014년 상반기에 총 7개 사업에 대한 예비타당성 조사를 요구하면서 사업 간 우선순위를 기재하였는데, “수산물 산지 거점유통센터 지원사업”은 7개 사업 중 5위에 해당

④ 연관성이 없는 다수의 사업을 묶은 사업을 조사대상으로 선정

기획재정부는 2016년 하반기에 국토교통부로부터 “보령~울진 자동차 전용도로 건설사업”에 대한 예비타당성 조사를 요구받았고, 공공투자관리센터(PIMAC)는 사전검토 결과 동 사업은 연관성이 없는 다수의 사업을 하나의 사업으로 묶어서 기획하여 조사를 수행하기 어렵고, 사업구간 중 ‘보령~공주’ 구간은 “제2차 도로정비 기본계획”에 반영되어 있지 않아 예비타당성 조사 요구 조건을 충족하지 못할 뿐만 아니라 관련 연구용역에서도 사업구간별 경제성(B/C 비율)이 0.294 내지 0.702로 낮게 산출되어 조사의 시급성이 부족하다는 의견을 제시하였다.

그러나 기획재정부는 위 사업이 국토교통부 내부 우선순위가 높다는 사유 등으로 2016. 12. 6. 예비타당성 조사대상으로 선정하였고, 공공투자관리센터(PIMAC)가 2017. 1. 10.부터 같은 해 11. 16.까지 예비타당성을 조사한 결과 위 사업의 비용·편익(B/C) 비율은 0.14, 종합평가 결과는 0.433점으로 나타나는 등 사업 타당성이 없는 것으로 평가되었다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 KDI 의견과 함께 예비타당성 조사 대상사업 선정기준을 종합적으로 고려하여 재정사업평가 자문회의에서 예비타당성 조사대상 여부를 확정하였으나, 앞으로 조사대상 사업 선정기준별 세부 검토사항에 보다 부합하는 사업이 예비타당성 조사대상 사업으로 선정되도록 노력하겠으며, 이 과정에서 공공투자관리센터(PIMAC)의 의견을 적극적으로 수렴하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 앞으로 예비타당성 조사대상 사업 선정 시 중장기 계획 반영 여부 등 「예비타당성 조사 운용지침」 제24조의 조사대상 선정 기준 충족 여부를 보다 철저히 검토하시기 바랍니다.(주의)

나. 비용·편익 분석을 위한 기준 미비 등으로 분석결과의 신뢰성 확보 미흡

공공투자관리센터(PIMAC)는 「국가재정법」 제38조, 기획재정부의 예타 운용지침 제4조와 제28조 등에 따라 총사업비가 500억 원 이상인 국가는 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 도로 건설사업 등에 대한 예비타당성 조사 업무를 수행하고 있고, 「국가재정법」 제50조와 「총사업비 관리지침」 제49조 등에 따라 도로 건설사업 등이 당초 예비타당성 조사요건에 해당하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비 증가 등으로 조사요건에 해당하게 된 경우 등에는 사업 타당성을 재조사 하고 있다.

예타 운용지침 제33조와 제34조에 따르면 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사 업무는 해당 사업의 ‘경제성 분석’, ‘정책성 분석’, ‘지역균형발전 분석’을 각각 수행한 후 ‘종합평가’(AHP 평가) 값이 0.5점 이상인 경우 사업 타당성이 있는 것으로 판단하도록 되어 있는데, ‘경제성 분석’은 조사대상 사업의 국민 경제적 파급효과와 투자 적합성을 분석하는 핵심적 조사과정으로서 원칙적으로 ‘비용·편익 분석’(Cost-Benefit Analysis) 방법을 활용³⁴⁾해 분석하고 있다.

34) 다만 R&D사업과 같이 ‘비용·편익 분석’이 적합하지 않은 사업의 경우 금전적 가치인 편익 대신 경제적·사회적·과학기술적 파급효과 등을 활용한 ‘비용·효과 분석’(Cost-Effectiveness Analysis) 방법을 활용

‘비용·편익 분석’의 절차는 기획재정부의 예타 수행지침에서 규정하고 있으며, 사업시행에 따른 수요 변화를 분석한 후 이를 금전적 가치인 편익으로 환산하고 사업 시행에 따른 비용을 추계하여 비용과 편익의 비율(B/C 비율)을 산출한 후 B/C 비율이 1보다 큰 사업은 경제적 타당성이 있는 것으로 종합평가에서도 대부분 사업성이 인정되고 있다.

1) 도로 건설사업에 따른 어업권 보상비 산정 기준 미비

[도로사업의 보상비 산정 관련 규정]

예타 운용지침 제34조에 따르면 도로 건설사업에 대한 비용·편익 분석 시 비용은 총사업비와 유지관리비를 포함한 금액으로 산정하고, 총사업비는 공사비, 보상비, 시설부대경비 등 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 합한 총 금액으로 산정하도록 되어 있다.

다만, 예타 운용지침은 비용·편익 분석 시 총사업비에 포함되는 보상비의 구체적인 산정방법은 직접 규정하지 않고 있으며, 예타 운용지침 제31조에 따라 실제 사업 타당성 조사업무를 수행하고 있는 공공투자관리센터(PIMAC)가 제정하는 도로 부문 예비타당성 조사 지침에서 구체적인 보상비 산정방법을 정하도록 하고 있다.

이에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)가 도로 건설사업에 대한 비용·편익 분석 과정에서 적용되는 보상비 산정기준을 마련할 때에는 도로 건설사업 시행에 따라 실제 지급되고 있는 보상금의 종류와 규모 등을 파악하여 산정기준을 주기

적으로 개선하는 등 500억 원 이상의 막대한 재원이 투입되는 신규 도로사업에 대한 비용·편익 분석이 실효성 있게 이루어질 수 있도록 관리할 필요가 있다.

그런데 예비타당성 조사 및 타당성 재조사와 관련한 공공투자관리센터(PIMAC)의 지침 내용을 보면 ‘항만사업’의 경우 「항만 부문 사업의 예비타당성 조사 표준지침 연구」(2001년 12월)에서 「수산업법」 등 관련 법률의 보상기준을 준용하여 항만 건설에 따른 어업권 피해에 대한 보상금액을 사업비용에 반영하도록 되어 있으나, 해상 교량건설이 포함된 도로 건설사업의 경우 실제 사업추진 과정에서 어업권 보상비를 지급하고 있음에도 도로 부문 사업에 대한 예비타당성 조사 지침에 어업권 보상비 산정방법에 대한 기준이 없는 실정이다.

[문제점]

이에 따라 이번 감사 중 공공투자관리센터(PIMAC)가 해상 교량건설이 포함된 도로 건설사업에 대한 예비타당성 조사나 타당성 재조사를 수행하면서 산정한 어업권 보상비와 실제 사업추진 과정에서 발생한 어업권 보상비를 확인한 결과 [표 III-1-12]와 같이 공공투자관리센터(PIMAC)는 국토교통부가 추진 중인 “보령~태안 도로 건설사업” 등 5개 도로 건설사업의 어업권 보상비를 총 9,825백만 원으로 산정³⁵⁾하였으나 실제로는 이보다 약 9배 많은 88,315백만 원이 지급된 것으로 나타나는 등 공공투자관리센터(PIMAC)의 보상금 추정액과 실제 지급액 간에 큰 차이가 발생하고 있었다.

35) 도로 부문 사업의 경우 어업권 보상비 산정기준이 없어 사업 주무관청이 제출한 보상비 추정액 등을 기초로 산정하였음

[표 III-1-12] 해상 교량건설이 포함된 도로 건설사업의 어업권 보상비 산정액과 실제 지급액 비교

(단위: 백만 원)

연번	사업명 (지역)	예비타당성 조사결과			타당성 재조사 결과			실제 보상 지급액
		조사기간	보상비 산정액	산정근거	조사기간	보상비 산정액	산정근거	
1	보령~태안 (충남)	'02년 2월 ~'02년 7월	미반영	-	'06년 8월 ~'07년 2월	4,458	기본설계상 금액 반영	36,238
2	신지~고금 (전남)	'06년 3월 ~'06년 8월	349	유사 사례 참조	'09년 1월 ~'09년 6월	미반영	-	14,209
3	압해~암태 (전남)	'05년 12월 ~'06년 6월	미반영	-	타당성 재조사 미수행			15,765
4	영광~해제 (전남)	'02년 2월 ~'02년 7월	미반영	-	'08년 7월 ~'09년 2월	367	실시설계상 금액 반영	7,895
5	화양~적금 (전남)	예비타당성 조사 미수행			'09년 8월 ~'10년 1월	5,000	기본계획상 금액 반영	14,208
계	5개 사업	-	349	-	-	9,825	-	88,315

자료: KDI 제출자료 재구성

그리고 공공투자관리센터(PIMAC)가 타당성 재조사를 수행하면서 어업권 보상비를 산정한 방식을 보면 [표 III-1-12]와 같이 “신지~고금 도로 건설사업”은 어업권 보상이 필요 없다는 사업 주무관청의 의견을 반영해 보상비용을 반영하지 않았고, 어업권 보상비를 반영한 위 “보령~태안 도로 건설사업” 등 3개 사업의 경우에도 일관성 있는 기준 없이 사업 주무관청이 제출한 사업 기본계획상 금액, 기본설계상 금액, 실시설계상 금액 등을 기준으로 산정하는 등 보상비 반영 여부 및 반영기준 등이 사업 주무관청의 의견에 따라 다르게 정해지고 있었다.

그 결과 공공투자관리센터(PIMAC)가 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사를 통해 해상 교량건설이 포함된 도로 건설사업의 경제성을 분석하면서 어업권 보상비 산정을 위한 일관성 있는 기준 없이 실제 지급되는 어업권 보상비보다 훨씬 적은 금액만 사업비용으로 산정하고 있어 경제성 분석 결과의 신뢰성 확보가 미흡한 실정이다.

<관계기관 의견> 한국개발연구원은 앞으로 해상 교량건설이 포함된 도로 건설사업에 대한 비용·편익 분석과정에서 어업권 보상비 관련 사항이 충분히 검토될 수 있도록 도로·철도 부문 예비타당성 조사 표준지침의 내용을 보완하고 관리를 강화하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 한국개발연구원장은 해상 교량건설이 포함된 도로사업 부문의 비용·편익 분석 시 어업권 보상비가 비용에 제대로 반영될 수 있도록 보상비 산정기준을 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 편익 산정을 위한 CVM 설문지 작성방법의 일관성 및 설문결과 검증 미흡

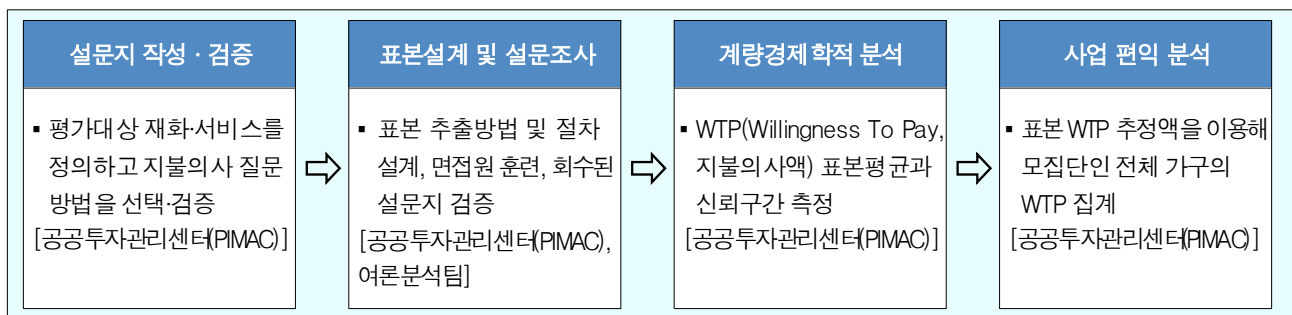
예비타당성 조사대상 사업의 비용·편익 분석 시 편익은 사업 유형에 따라 다양한 방식으로 산정하고 있는데 예타 수행지침 제24조 등에 따르면 도로·철도 건설사업의 경우 한국교통연구원이 생산하는 ‘국가교통 DB’와 같은 공신력 있는 자료를 통해 사업 시행 전후의 수요량(교통량) 변화를 추정한 후 이를 금전적 가치인 편익으로 환산³⁶⁾하는 방법을 사용하고 있다.

이에 비해 무료 또는 저가로 운영되는 박물관이나 수목원과 같은 공공자산 성격의 문화·관광 시설 등의 경우 국민들이 해당 시설이나 서비스를 사용함으로써 얻게 되는 편익의 시장가치를 산정하기 어렵다는 특성이 있어 예타 수행지침 제29조에 따라 ‘조건부 가치측정법’(CVM: Contingent Valuation Method, 이하 “CVM”이라 한다)을 사용해 편익을 추정하고 있다.

36) 교통 수요량의 변화가 차량운행비용 절감, 통행시간 절감, 교통사고 감소, 공해 및 소음 절감 등에 미치는 영향을 금전적 가치로 환산함

CVM의 구체적인 수행절차는 공공투자관리센터(PIMAC)가 제정한 「예비타당성 조사를 위한 CVM 분석지침」(2012년 5월, 이하 “CVM 지침”이라 한다)에서 정하고 있는데, 설문조사를 통해 전국에 거주하고 있는 국민들을 대상으로 문화·관광 시설 등의 건립 시 부담할 의향이 있는 세금 납부액(이하 “지불의사액”이라 한다)을 파악한 후 가구당 평균 지불의사액에 총 가구수를 곱한 금액을 해당 사업의 편익으로 산정하도록 되어 있으며, [그림 III-1-8]과 같이 공공투자관리센터(PIMAC)가 설문지와 사업 설명자료를 작성하여 KDI 내 경제분석센터(여론분석팀)에 CVM 분석을 의뢰하면 여론분석팀이 용역업체를 통해 설문조사를 실시하고 그 결과를 공공투자관리센터(PIMAC)로 회신하고 있다.

[그림 III-1-8] CVM 지침에 따른 CVM 수행절차



자료: CVM 지침의 관련 내용 재구성

그런데 이번 감사 중 2013년 이후 공공투자관리센터(PIMAC)가 예비타당성 조사를 수행하는 과정에서 사업 편익을 분석하기 위해 실시한 총 16건의 CVM 설문조사를 대상으로 조사방식의 적정성을 분석한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

① CVM 설문지 등 작성방법을 일관성 없이 적용

[지불의사액 판단의 기초자료인 유사·대체 시설 현황 기재방식을 다르게 적용]

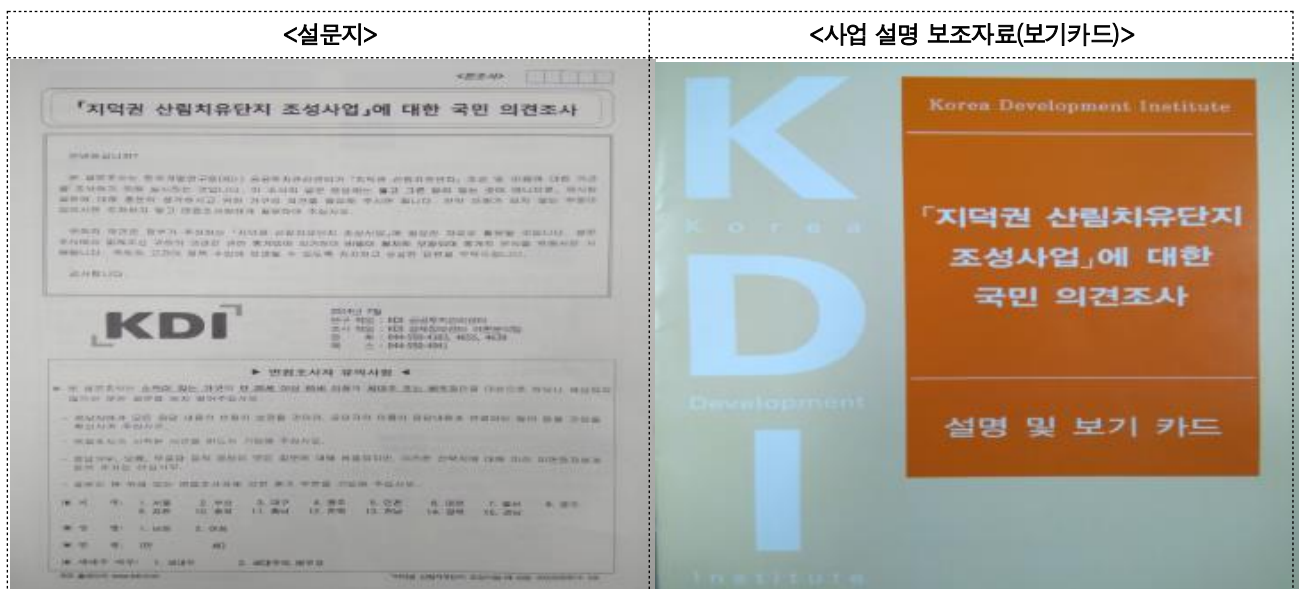
CVM 지침 제 V 장 제3절 2. ‘설문지 설계 단계의 편익(bias³⁷⁾) 저감 방안’에

37) bias는 통상 편견 또는 편향이란 의미로 사용하고 있으나, CVM 지침에서는 편익이라는 용어로 사용

따르면 특정 재화나 서비스에 대한 수요 또는 지불의사는 대체재가 존재할 경우 감소하는 경향이 있어 신규 문화·관광 시설 등에 대한 국민들의 지불의사 답변 자료의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위해 설문지 설계단계에서 대체재(유사·대체 시설)를 분명히 제시하도록 되어 있다.

그리고 공공투자관리센터(PIMAC)는 CVM 설문조사에 활용할 목적으로 [그림 III-1-9]와 같이 설문지와 함께 사업 설명 보조자료(보기카드)를 작성하고 있는데, CVM 지침 제Ⅱ장 제2절 3. ‘CV 설문을 위한 가상시장의 설정’에서는 신규 문화·관광 시설 등의 대체재를 사업 설명 보조자료(보기카드)에 기재하는 것과 별도로 설문지 자체에도 국민들의 지불의사액에 관한 질문 이전에 신규 시설과 유사한 서비스를 제공하고 있는 대체재 현황을 기재하도록 하여 응답자가 설문지만 보고도 대체재 현황을 알 수 있는 상태에서 지불의사액을 답변하도록 하고 있다.³⁸⁾

[그림 III-1-9] 설문지 및 사업 설명 보조자료(보기카드) 예시



자료: KDI 제출자료 재구성

38) CVM 지침 제Ⅱ장 제2절 3. 바. ‘설명자료 및 설문문항의 예시’부분에서는 설문지를 구성할 때 신규 사업에 대한 국민들의 지불의사액을 묻는 질문 이전에 ① 신규 사업의 목적 및 기대효과, ② 많은 가구들이 소득세를 추가로 지불할 의사가 있어야 신규 사업 추진이 가능하다는 사실, ③ 신규 시설과 유사한 서비스를 제공 중인 대체시설 현황, ④ 가구 소득이 제한되어 있고 여러 용도로 지출되어야 한다는 ‘소득 제한’ 관련 사항 등을 기재하도록 요구

이에 따라 2013년 이후 공공투자관리센터(PIMAC)가 실시한 16건의 CVM 설문조사 중 “농어업 역사문화 전시체험관 건립사업” 등 10건의 경우 사업 설명 보조자료(보기카드)와 설문지 모두에 해당 시설과 유사하거나 대체 가능한 시설 현황을 자세히 소개하는 등 해당 시설 건립과 관련한 국민들의 지불의사액을 정확히 추계하기 위해 노력하고 있었다.

이에 비해 2013년 12월 설문조사를 실시한 “국립해양과학교육관 건립사업”, 2014년 7월 설문조사를 실시한 “지덕권 산림치유단지 조성사업” 및 2014년 8월 설문조사를 실시한 “국립박물관단지 조성사업” 등 3개 사업의 경우 [표 III-1-13]과 같은 대체재를 사업 설명 보조자료(보기카드)에만 기재하고 설문지에는 기재하지 않았다.

[표 III-1-13] 국립해양과학교육관 등의 대체재(유사-대체 시설) 현황

사업명	유사-대체 시설 현황
국립해양과학교육관건립사업	국립해양과학교육관 건립 예정지역인 울진군 인근에 한국해양과학기술원 동해연구소 동해·독도 홍보관, 울진 아쿠아리움, 과학체험관 등 3개 시설이 이미 운영 중
지덕권 산림치유단지 조성사업	자연휴양림 152개(산림청 39개, 지방자치단체 96개, 민간 17개) 중 4개(국립 3개, 공립 1개)가 산림치유 서비스를 제공 중이고, 국립백두대간 산림치유단지는 조성 중
국립박물관단지 조성사업	국립민속박물관, 국립중앙박물관, 국립해양박물관 등 32개 국립박물관 운영 중

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

더욱이 [표 III-1-14]의 사례와 같이 2014년 7월 CVM 설문조사를 실시한 “지덕권 산림치유단지 조성사업”의 연구책임자는 동 사업의 경우 사업 설명 보조자료(보기카드)에만 대체재를 기재하고 설문지에는 이를 기재하지 않은 반면, 2015년 7월 및 2017년 3월 각각 설문조사를 실시한 “새만금수목원 조성사업”과 “평화예술의 전당 건립사업”의 경우 사업 설명 보조자료(보기카드)와 설문지 모

두에 대체재를 기재하는 등 동일한 연구책임자가 유사한 내용의 사업에 대한 CVM 설문조사 자료를 작성하면서 명확한 사유 없이 대체재 기재 여부를 다르게 적용한 사례도 있었다.

[표 III-1-14] 유사내용의 사업임에도 CVM 설문지에 대체재가 기재 또는 누락된 사례

새만금수목원 조성사업(대체재 기재)	지덕권 산림치유단지 조성사업(대체재 기재 누락)
동 사업의 시행을 위해서는 상당한비용이 필요하며, 이 비용은 세금으로 충당해야 함. 재원마련을 위해 귀하 가구가 향후 5년간 매년 납부하는 가구 총 소득세의 추가적 인상이 필요(중략)	(좌동)
응답 전 다음의 사항을 염두에 두시고 답해 주시기 바랍니다 ① 귀하 가구의 소득이 제한되어 있고 여러 용도로 지출되어야 함 ② 정부가 해야 하는 공공사업은 새만금수목원 조성사업 외에도 다양한 사업들이 있음 ③ 귀하가 지불하는 소득세는 동 사업의 건립과 시설유지에 소요되는 비용으로만 사용되고, 동 사업 완공 후 전시시설 관람 및 시설 체험을 위해 별도 관람료를 지불할 수도 있음 ④ 동 사업 외에도 국내에는 경기도 포천에 국립수목원이 존재하며, 현재 국립백두대간수목원과 국립중앙수목원이 조성 중 (대체재 설명)	귀하 가구의 소득이 제한되어 있고 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하여 응답해 주시기 바랍니다
문8-1) 귀하의 가구는 동 사업 추진을 위해 향후 5년간 한시적으로 매년 가구당 소득세를 추가로 지불할 용의가 있는지?	문 8) 귀하의 가구는 동 사업 추진을 위해 향후 5년간 한시적으로 매년 1회 소득세를 추가로 지불할 의사가 있는지?

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

그 결과 [표 III-1-15]와 같이 CVM 설문조사를 통해 산출된 편익 등을 기초로 경제성 분석(B/C 비율 산정)과 종합평가가 실시되어 설문지에 대체재가 기재되지 않은 국립해양과학교육관 건립사업 등 위 3개 사업 모두 타당성이 있는 것으로 결정되었으나, 동 3개 사업의 CVM 설문조사 응답자가 유사·대체시설 현황을 잘 모르는 상태에서 답변한 지불의사액을 기초로 편익이 산정되었을 가능성이 있다.

[표 III-1-15] 유사대체 시설 미기재 사업의 예비타당성 조사 결과

(단위: 백만 원)

사업명	편익	비용	B/C 비율	종합평가 점수	최종 결과
국립해양과학교육관 건립사업	200,933	171,128	1.17	0.623	사업 시행
지덕권 산림치유단지 조성사업	181,919	150,019	1.21	0.644	사업 시행
국립박물관단지 조성사업	529,727	545,967	0.97	0.517	사업 시행

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

[사업규모 판단의 기초자료인 부지면적 기재방식을 다르게 적용]

CVM 지침 제Ⅱ장 제2절 3. ‘CV 설문을 위한 가상시장의 설정’에 따르면 사업 부지 및 시설의 규모와 크기, 도입시설의 종류 등을 설문자료에 반영하도록 되어 있다. 그리고 설문조사에 사용되는 사업 설명 보조자료(보기카드)에는 사업예산을 기재하지 않고 있어³⁹⁾ 설문조사 응답자가 사업규모를 파악할 수 있는 정보가 제한적이므로, 응답자가 건축물 규모와 부지면적을 비교하는 등으로 사업계획의 적정성을 판단한 후 지불의사액을 제시할 수 있도록 부지면적을 기재할 필요가 있다.

이에 따라 2013년 이후 공공투자관리센터(PIMAC)가 실시한 16건의 CVM 설문조사 중 ‘국립해양과학교육관 건립사업’ 등 13건의 경우 사업 설명 보조자료(보기카드)에 건축물의 규모와 부지 면적을 모두 기재하고 있었다.

그런데 공공투자관리센터(PIMAC)가 2013년 9월 실시한 “국립아트센터 건립사업”에 대한 1차 CVM 설문조사의 경우 사업 설명 보조자료(보기카드)에 부지 면적(29,408㎡)과 건축 연면적(28,981㎡)이 모두 기재되어 있었고 동 설문결과에 기초한 B/C 비율은 0.62(편익 107,310백만 원, 비용 172,021백만원)로 분석되어 경제적 타당성이 없는 것으로 나타났다.

39) 설문자료에 사업예산을 기재할 경우 예산규모에 따라 지불의사액이 크게 변하는 ‘중요성 편위’(bias)가 발생할 수 있기 때문인 것으로 설명하고 있으며(CVM 지침 115쪽), 대규모 예산 소요 시 지불의사액이 급격히 감소

그러자 위 사업 추진기관인 문화체육관광부는 2014년 5월 건축 규모를 축소⁴⁰⁾한 수정 사업계획을 제출하였는데, 그에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)는 같은 해 8월 수정 사업계획에 대한 2차 CVM 설문조사를 실시하면서 동 사업은 부지 면적보다 공연시설의 구성과 규모가 중요하다는 사유로 1차 설문조사와 달리 사업 설명 보조자료(보기카드)에 축소된 건축 연면적(19,862㎡)만 기재하고 부지 면적(당초 사업계획과 동일한 29,408㎡)은 기재하지 않은 채 설문조사를 실시⁴¹⁾하였다.

또한, 2016년 3월과 같은 해 8월 2차례에 걸쳐 CVM 설문조사를 실시한 “국립세계문자박물관 건립사업”의 경우에도 연구책임자가 부지 면적보다 건축 연면적이 편익에 영향을 미치는 주요 요인으로 판단하였다는 사유로 사업 설명 보조자료(보기카드)에 건축 연면적과 시설의 기능만 기재하고 사업부지 면적은 기재하지 않는 등 사업별로 사업 설명자료에 부지 면적 기재 여부를 다르게 적용하고 있었다.

② CVM 설문조사 결과의 신뢰성 확보를 위한 검증 미흡

KDI 경제분석센터 여론분석팀(이하 “여론분석팀”이라 한다)은 공공투자관리센터(PIMAC)로부터 CVM 분석을 의뢰받는 경우 설문조사 전문업체에 용역을 발주하여 조사를 수행하도록 하고 있다. 그리고 여론분석팀과 설문조사 전문업체가 맺은 용역계약에 따르면 설문조사 전문업체는 응답자 중 일부를 대상으로 설문조사 결과의 정확성 여부를 자체적으로 확인한 후 설문조사 결과를 여론분석팀에 제출

40) 주요 내용은 다목적 대극장의 객석 수가 1,800석에서 1,200석으로 축소되고, 사업비가 141,790백만 원에서 97,000백만 원으로 감소한 것임

41) 설문결과에 기초한 B/C 비율은 1.06(편익 124,403백만 원, 비용 117,882백만 원), 종합평가 결과는 0.501점으로 분석되어 사업 타당성이 있는 것으로 나타남

하도록 되어 있고, 별도의 규정은 없으나 여론분석팀도 관례적으로 설문응답자 중 10%를 대상으로 전화통화를 통해 설문지가 제대로 작성되었는지 여부 등을 검증한 후 설문조사 결과를 공공투자관리센터(PIMAC)에 회신하고 있다.

그런데 이번 감사 중 2013년 이후 KDI가 수행한 CVM 설문조사 중 가장 최근에 수행⁴²⁾한 “청소년 진로직업 체험수련원 건립사업”과 “국립세계문자박물관 건립사업”에 대한 CVM 설문조사를 대상으로 KDI의 설문조사 결과 관리 실태를 확인한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

【“청소년 진로직업 체험수련원 건립사업”의 경우】

KDI 여론분석팀은 2016년 11월 5개 여론조사 전문업체⁴³⁾에 “청소년 진로직업 체험수련원 건립사업”에 대한 CVM 설문조사 용역을 의뢰하였고, 용역업체들은 같은 해 11월 조사원들을 활용하여 대면조사 방법으로 국민 1,000명에 대한 설문조사를 실시한 후 응답자 중 427명을 무작위로 선정하여 실제 응답 여부 등을 자체적으로 확인하고 같은 해 12월 여론분석팀에 설문조사 결과를 제출하였다.⁴⁴⁾

이후 여론분석팀은 설문조사 응답자 1,000명 중 100명을 무작위로 선정하여 응답자와의 전화통화를 통해 실제 설문조사에 응하였는지, 답변내용이 정확한지 등을 검증하여 아무런 문제가 없다고 판단하고 설문결과를 공공투자관리센터(PIMAC)에 통보하였다. 공공투자관리센터(PIMAC)는 이를 기초로 동 사업의 편

42) 2017년에 5건의 CVM 설문조사가 실시되었으나, 2017년 9월 감사자료 수집 당시 예비타당성 조사 보고서가 발행되지 않아 2016년에 실시된 2건의 설문조사를 표본으로 검증의 적정성을 점검하였음

43) 설문조사 대상자 1,000명을 전국 가구분포에 따라 각 시·도로 할당한 후 지역별로 ○○주식회사(서울특별시·인천광역시·경기도·강원도 지역), 주식회사 □□(부산광역시·울산광역시·경상남도 지역), △△(대전광역시·충청남도·충청북도 지역), ▷▷(대구광역시·경상북도 지역), ▽▽ 유한회사(광주광역시·전라남도·전라북도 지역) 등 5개 업체에 용역을 의뢰하였고, 용역비용으로 총 18,592천 원을 지급함

44) 이번 감사과정에서 용역업체들은 자체 확인과정에서 전화번호가 결번으로 나타나거나 응답자가 아닌 것으로 확인된 경우(신상 불일치) 또는 응답자가 설문사실이 기억나지 않는다고 답변한 경우에는 해당 응답내용을 제외하고 다시 설문을 실시한 후 설문결과를 제출하였다고 답변

익 등을 추정하였고, 후속 평가절차에서 B/C 비율은 1.60(편익 187,723백만 원, 비용 117,287백만 원)으로, 종합평가 결과는 0.524점으로 나타나 사업 타당성이 인정되었다.

그런데 이번 감사 중 용역업체들이 자체적으로 확인한 결과 설문결과에 문제가 없었다고 주장하는 위 427명과 여론분석팀이 검증한 결과 설문결과에 문제가 없었다고 주장하는 위 100명 등을 포함한 응답자 총 585명을 대상으로 설문지에 기재된 응답자 전화번호의 결번 현황을 확인한 결과 [표 III-1-16]과 같이 용역업체들이 자체 확인하였다는 427명 중 159명과 여론분석팀이 검증하였다는 100명 중 16명은 2016년 11월 설문조사 당시 해당 전화번호가 결번⁴⁵⁾으로 나타나는 등 조사대상 585명의 32.1%인 188명의 전화번호가 설문조사 당시 사용되지 않았던 것으로 나타났다.⁴⁶⁾

[표 III-1-16] “청소년 진로직업 체험수련원 건립사업” 응답자 전화번호의 결번 현황

(단위: 명, %)

구분	계	용역업체 검증	여론분석팀 검증
조사대상 인원	585	427	100
설문조사 당시 결번인원(비율)	188(32.1)	159(37.2)	16(16.0)

주: 전화번호 결번 기간은 통신사업자를 통해 확인하였으며, 사용자 명의는 제외하고 전화번호 가입·해지 일자만 확인
자료: KDI와 통신사업자 제출자료 재구성

【“국립세계문자박물관 건립사업”의 경우】

KDI 여론분석팀은 2016년 6월 5개 여론조사 전문업체⁴⁷⁾에 “국립세계문자박

45) 여론분석팀장은 감사과정에서 여론분석팀이 검증을 실시한 100명 모두 아무런 문제가 없었다고 주장하다가, 감사원에서 설문조사 당시 설문지에 기재된 응답자 전화번호 일부가 결번이었다는 자료를 제시하자 당시 인력 부족 등으로 인해 일부 응답자에 대한 검증이 제대로 이루어지지 않았다고 인정하였음

46) 감사원과 KDI가 공동으로 위 설문조사 응답자 1,000명 중 100명을 대상으로 전화통화 방법으로 실제 설문참여 여부 등을 확인한 결과에서도 전화통화가 가능하였던 30명 중 10명은 설문지에 기재된 응답자와 신상이 일치하지 않거나 응답사실이 기억나지 않는다고 답변

47) 설문조사 대상자 1,000명을 전국 가구분포에 따라 각 시·도로 할당한 후 지역별로 ○○주식회사(서울특별시·인

물관 건립사업”에 대한 CVM 설문조사 용역을 의뢰하였고, 용역업체들은 같은 해 8월 조사원들을 활용하여 대면조사 방법으로 국민 1,000명에 대한 설문조사를 실시한 후 응답자 중 470명을 무작위로 선정하여 실제 응답 여부 등을 자체적으로 확인하고 같은 해 8월 여론분석팀에 설문조사 결과를 제출하였다.⁴⁸⁾

이후 여론분석팀은 설문조사 응답자 1,000명 중 100명을 무작위로 선정하여 응답자와의 전화통화를 통해 실제 설문조사에 응하였는지 등을 검증하여 아무런 문제가 없다고 판단하고 설문결과를 공공투자관리센터(PIMAC)에 통보하였다. 공공투자관리센터(PIMAC)는 이를 기초로 동 사업의 편익 등을 추정하였고, 후속 평가절차에서 B/C 비율은 1.07(편익 113,590백만 원, 비용 106,278백만 원)로, 종합평가 결과는 0.507점으로 나타나 사업 타당성이 인정되었다.

그런데 이번 감사 중 용역업체들이 자체적으로 확인한 결과 설문결과에 문제가 없었다고 주장하는 위 470명과 여론분석팀이 검증한 결과 아무런 문제가 없었다고 주장하는 100명 등을 포함한 응답자 총 603명을 대상으로 설문지에 기재된 전화번호의 결번 현황을 확인한 결과 [표 III-1-17]과 같이 용역업체들이 자체 확인하였다는 470명 중 77명과 여론분석팀이 검증하였다는 100명 중 14명은 2016년 8월 설문조사 당시 해당 전화번호가 결번으로 나타나는 등 조사대상 603명의 16.3%인 98명의 전화번호가 설문조사 당시 사용되지 않았던 것으로 나타났다.⁴⁹⁾

천광역시·경기도·강원도 지역), 주식회사 □□(부산광역시·울산광역시·경상남도 지역), △△(대전광역시·충청남도·충청북도 지역), ▷▷(대구광역시·경상북도 지역), ▽▽ 유한회사(광주광역시·전라남도·전라북도 지역) 등 5개 업체에 용역을 의뢰하였고, 용역비용으로 총 18,592천 원을 지급함

48) 이번 감사원 감사과정에서 용역업체들은 자체 확인과정에서 전화번호가 결번으로 나타나거나 응답자가 아닌 것으로 확인된 경우(신상 불일치) 또는 응답자가 설문사실이 기억나지 않는다고 답변한 경우에는 해당 응답내용을 제외하고 다시 설문을 실시한 후 설문결과를 제출하고 있다고 답변

49) 감사원이 전화통화 방법으로 설문조사 응답자 1,000명 중 100명을 대상으로 실제 설문참여 여부 등을 확인한 결과에서도 전화통화가 가능하였던 52명 중 22명은 응답사실이 없거나 기억나지 않는다고 답변하였고, 10명은 설문지에 기재된 응답자의 신상과 일치하지 않았음

[표 III-1-17] “국립세계문자박물관 건립사업” 응답자 전화번호의 결번 현황

(단위: 명, %)

구분	계	용역업체 검증	여론분석팀 검증
조사대상 인원	603	470	100
설문조사 당시 결번인원(비율)	98(16.3)	77(16.4)	14(14.0)

주: 전화번호 결번 기간은 통신사업자를 통해 확인하였으며, 사용자 명의는 제외하고 전화번호 가입·해지 일자만 확인
자료: KDI와 통신사업자 제출자료 재구성

이와 같이 CVM 설문지에 기재된 응답자가 실제 설문조사에 참여하였는지 여부가 제대로 확인되지 않은 설문조사 결과를 기초로 총사업비 500억 원 이상의 대규모 사업에 대한 경제성 분석 등이 수행되고 있어 예비타당성 조사결과의 신뢰성 확보가 미흡한 실정이다.

<관계기관 의견> 한국개발연구원은 CVM 설문지 등 작성방법과 관련하여 필요시 설문지와 보기카드의 표준안을 작성하여 기본적인 정보가 반드시 전달될 수 있도록 하는 등 설문응답자가 사업에 대한 이해를 통해 적절한 지불의향을 제시할 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

한편, CVM 설문조사 결과 검증에 대해서는 일반국민들은 자신의 개인정보(이름, 전화번호 등) 제공에 큰 거부감을 가지고 있어 개인정보를 사후적으로 검증할 경우 응답자와 일치하지 않을 수 있고, 개인정보가 정확하지 않다고 하여 설문응답 자체에 신뢰성이 없다고 보기 어렵다는 의견을 제시하였다. 다만, 설문조사의 대원칙이 대표성 확보에 있다는 것은 너무나 명확하고 검증을 통해 설문의 신뢰도를 높이는 것 또한 중요한 문제이므로, 여론조사 전문업체에서 수행하고 있는 검증절차

를 살펴보고 민간전문가들의 의견을 수렴해 대인 면접조사에 가장 적합한 검증지침을 마련하여 검증의 정확성을 높이겠다고 답변하였다.

<조치할 사항> 한국개발연구원장은

- ① CVM 설문지에 유사·대체 시설 현황을 기재하지 않거나 사업 설명 보조자료(보기카드)에 부지 면적을 기재하지 않아 응답자에게 신규 사업에 대한 정확한 정보가 제공되지 않는 일이 없도록 설문지 등 작성업무를 철저히 하고(주의)
- ② CVM 여론조사 용역업체로 하여금 검증일지를 작성·제출하도록 하고 여론분석팀의 검증업무를 체계적으로 관리할 수 있는 기준을 마련하는 등 CVM 설문조사의 신뢰성을 높일 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

다. 예비타당성 조사 종합평가(AHP평가)의 객관성·신뢰성 확보 미흡

공공투자관리센터(PIMAC)는 기획재정부의 예타 운용지침 제28조에 따라 예비타당성 조사기관으로 지정되어 ‘총사업비가 500억 원 이상으로서 국비 지원액이 300억 원 이상인 신규 건설사업’ 등에 대한 예비타당성 조사업무를 수행하고 있으며, 기획재정부는 위 운용지침 제28조의1에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)의 예비타당성 조사업무를 관리·감독하고 있다.

AHP(Analytic Hierarchy Process: 계층화분석법) 평가는 예비타당성 조사대상 사업의 타당성을 최종 판단하기 위한 마지막 과정으로서 설문조사 방식을 통해 8~10인⁵⁰⁾으로 구성된 평가위원들이 평가대상 사업의 ‘경제성’, ‘정책성’, ‘지역 균형 발전’ 등 3가지 평가항목이 해당 사업에서 차지하는 비중(가중치)과 항목별 점수를 평가한 결과를 종합하는 방식으로 수행되는데, 각 평가위원들의 평가점수 중 최대값과 최소값을 제외한 나머지 평가점수를 평균한 값인 종합평점이 0.5점 이상인 경우 사업 시행이 바람직한 것으로 판단하고 있다. 그리고 공공투자관리센터(PIMAC)는 AHP 평가에 참여한 평가위원의 응답 내용에 일관성이 없는 경우 등에는 해당 평가위원으로 하여금 설문지를 다시 작성토록 하는 환류(feedback)를 실시하는 등 AHP 평가의 적정성을 확보하기 위해 노력하고 있다.

그런데 이번 감사 중 최근 3년간(2015~2017년 11월) 공공투자관리센터(PIMAC)가 수행한 AHP 평가의 적정성을 확인한 결과 평가 근거자료 보관, 평가과정 및 평가결과 등과 관련하여 다음과 같은 문제가 있었다.

50) 평가위원은 공공투자관리센터(PIMAC)의 연구책임자, 편익분석 담당 2명, 비용분석 담당 2명, 검토위원, 공공투자관리센터(PIMAC) 소장 및 재정투자평가실장 등 8명으로 구성되었으나, 2016년 상반기부터는 기획재정부가 추천하는 2명의 평가위원을 포함하여 10명으로 구성·운영 중임

1) AHP 평가 근거자료를 제대로 보관하지 않아 평가의 적정성 등 검증이 곤란

[AHP 평가 근거자료 보관 관련 규정]

공공투자관리센터(PIMAC)가 2008년 12월 개정 한 예타 일반지침 제 V 장 제 1절 2. ‘AHP 기법의 개요’에 따르면 AHP 기법은 평가항목별 조사 결과를 종합하여 최종판단을 내리는 과정과 근거를 명확히 밝힘으로써 제3자가 종합판단의 합리성과 타당성을 평가할 수 있도록 하는 데 의의가 있다고 되어 있다.

그리고 공공투자관리센터(PIMAC)가 수행하는 예비타당성 조사는 총사업비가 500억 원 이상으로서 국비 지원액이 300억 원 이상인 신규 건설사업 등의 시행이 바람직한지 여부를 판단하기 위한 것으로 대규모 재정사업이 어떠한 타당성 분석과정을 거쳐 시행되고 있는지를 투명하게 관리할 필요가 있다.

더욱이 2012. 11. 9. 감사원은 공공투자관리센터(PIMAC)의 예비타당성 조사업무에 대한 감사 결과 공공투자관리센터(PIMAC)가 AHP 재평가(환류)를 실시하면서 재평가(환류) 단계별로 평가위원이 작성·제출한 설문지 등의 평가 근거자료를 제대로 보관하지 않아 AHP 평가결과의 신뢰성이 확보되지 않는다는 사유로 평가위원이 서명 또는 날인한 설문지를 AHP 평가 실시 단계별로 보관하는 방안을 마련하도록 통보한 바 있다.

따라서 공공투자관리센터(PIMAC)는 AHP 평가 근거자료 보관 관련 규정을 마련하여 예비타당성 조사업무 담당자로 하여금 AHP 평가 실시단계별로 설문지 등의 근거자료를 보관토록 하는 등 AHP 평가과정을 투명하게 관리하여야 했다.

[문제점]

그런데 공공투자관리센터(PIMAC)는 위 감사결과를 통보받은 이후인 2012.

12. 31. 「예비타당성 조사 AHP 평가수행 근거자료 관리 가이드라인」을 제정하였으나 AHP 평가 단계별로 각 평가위원이 작성·제출한 설문지는 보관대상에서 제외되어 있다. 그리고 위 가이드라인에 따르면 예비타당성 조사 연구책임자는 각 평가위원이 작성·제출한 설문지 결과를 정리한 후 ‘AHP 분석 결과표’를 보관하도록 되어 있으나, 환류과정을 통해 AHP 평가가 여러 차례 수행된 경우 보관해야 할 자료가 최종 AHP 분석 결과표에 한정되는 것인지 아니면 단계별 AHP 분석 결과표를 포함하는지가 불명확하다.

「예비타당성 조사 AHP 평가수행 근거자료 관리 가이드라인」 주요 내용

- AHP 평가결과의 신뢰성·투명성을 제고하기 위해 AHP 평가를 수행한 모든 평가자는 본인의 응답 및 분석 결과가 입력된 AHP 분석 결과표에 서명한 후 이를 연구책임자에게 송부하고, 연구책임자는 각 평가자가 서명한 AHP 분석 결과표를 취합하여 Clear file에 첨부하여 보관

이와 관련하여 이번 감사 중 공공투자관리센터(PIMAC)가 최근 3년간(2015~2017년 11월) 예비타당성을 조사한 72개 사업의 AHP 평가 근거자료 보관 현황을 확인한 결과, 공공투자관리센터(PIMAC) 소속 연구책임자들은 각 평가위원이 작성·제출한 설문지는 AHP 평가 근거자료로 관리하지 않고 있었고, AHP 분석 결과표의 경우에도 최종 결과표만 보관하고 있을 뿐 중간과정에서 작성된 것은 이를 보관하라는 명시적 규정이 없다는 사유로 보관하지 않고 있었다.

이에 따라 연구책임자 등이 개별적으로 업무용 컴퓨터에 보관 중인 자료 등을 기초로 위 72개 사업의 AHP 평가 중 환류 실시 여부와 환류 사유를 확인하고자 하였으나, [표 III-1-18]과 같이 14개 사업은 관련 자료가 남아 있지 않아 환류 실시 여부조차 확인할 수 없는 등 AHP 평가의 적정성을 검증하기 곤란하였다.

[표 III-1-18] 예비타당성 조사를 위한 AHP 평가 중 환류 실시현황(2015~2017년 11월)

(단위: 개)

구분	계	환류 실시	환류 미실시	확인 불가
사업 수	72	36	22	14

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 제출자료 재구성

2) AHP 평가시 환류사유 미고지 등으로 평가결과의 투명성·신뢰성 미흡

① AHP 환류사유를 구체적으로 고지하지 않는 등 환류절차의 투명성 저하

[AHP 환류 관련 규정]

기획재정부는 그동안 예타 운용지침 제31조를 통해 예비타당성 조사의 분석 기준·방법 등에 관한 세부적인 사항을 공공투자관리센터(PIMAC)로 하여금 예타 일반지침 등에 자체적으로 정하도록 하다가, 2017년 3월 예타 수행지침을 제정 하면서 예비타당성 조사의 수행절차, 분석방법 및 기준 등을 직접 정하고 있는데 예비타당성 조사 관련 규정 체계는 [표 III-1-19]와 같다.

[표 III-1-19] 예비타당성 조사 관련 규정 체계

구분	지침 제정 기관	주요 내용
예타 운용지침	기획재정부	「국가재정법」 제38조 제5항의 규정에 따라 예비타당성 조사 대상사업 선정기준, 조사 수행기관, 조사방법 및 절차 등 일반적인 기준을 명시
예타 수행지침	기획재정부	예타 운용지침(2017. 3. 31.) 제31조에 따라 일관성 있는 조사를 위하여 예타 일반 지침 상의 수행절차, 분석방법 및 기준 등 주요 내용을 조문화 하여 명시
예타 일반지침	공공투자관리센터 (PIMAC)	예타 운용지침(2017. 3. 31. 이전의 것) 제31조에 따라 제정된 지침으로 현재 예타 수행지침에 명시되지 않은 사항에 대한 보완적 수단으로 활용

자료: 관련 지침 내용 재구성

그리고 AHP 환류 사유와 관련한 규정을 보면 [표 III-1-20]과 같이 예타 일반지침은 ‘응답자의 비일관성 비율이 높은 경우’⁵¹⁾와 ‘의사결정의 일치도가 낮

51) 예를 들어 동일한 응답자가 항목별 중요도를 묻는 질문에 $a > b$, $b > c$ 라고 답변하였다가 $a < c$ 로 답변하는 등 답변내용에 일관성이 없는 경우를 의미

은 경우⁵²⁾ 환류를 실시할 수 있는 것으로 규정하고 있고, 2017. 3. 31. 제정된 기획재정부의 예타 수행지침은 ‘응답자의 비밀관성 비율이 높은 경우’와 ‘보고서 분석결과와 응답내용이 일치하지 않는 경우’⁵³⁾를 AHP 환류 사유로 규정하고 있다.

[표 III-1-20] AHP 환류 사유 관련 규정 현황

구분	공공투자관리센터(PIMAC)의 예타 일반지침	기획재정부의 예타 수행지침 (‘17. 3. 31. 이후 적용)
응답자의 비밀관성 비율이 0.15 이상	규정	규정
의사결정의 일치도가 낮아 강건성 확보가 필요	규정	미규정 ^{주)}
보고서 분석결과와 응답내용 간 불일치	미규정	규정

주: 현행 예타 수행지침에 ‘의사결정의 일치도가 낮아 강건성 확보가 필요한 경우’는 환류 사유로 규정되어 있지 않으나, 기획재정부는 예타 수행지침에 규정되지 않은 사항은 예타 일반지침이 적용된다고 해석하고 있어 현재도 환류가 허용
자료: 예타 일반지침 및 예타 수행지침 내용 재구성

그리고 기획재정부는 위와 같이 관련 지침에 명시적으로 규정된 경우 외에도 공공투자관리센터(PIMAC)가 AHP 평가를 수행하는 과정에서 불가피한 경우 환류를 실시할 수 있도록 허용하고 있는데, 예타 운용지침 제31조에 따르면 예비타당성 조사 수행기관인 공공투자관리센터(PIMAC)는 ‘연구진 공지와 홈페이지 공개’를 통해 예비타당성 조사 관련 지침과 다른 조사방법 등을 적용할 수 있도록 되어 있다.

예비타당성 조사과정에서 수행되는 AHP 평가결과는 대규모 재정사업의 시행 여부를 판단하는 자료로 활용되고 있고, AHP 환류는 평가위원으로 하여금 사업 시행의 타당성 여부에 대한 평가결과가 포함된 설문지를 다시 작성토록 하는 것으로 해당 평가위원의 평가점수는 물론 사업 시행 여부를 결정하는 종합평점⁵⁴⁾

52) 예를 들어 평가자 간 의사결정 결과가 2:2로 양분되거나, 의사결정 결과는 1:3이나 1명의 평점이 전체 결과에 영향을 미치는 경우 등이 이에 해당

53) 예를 들어 지역균형발전 항목에 대한 사전 분석에서는 평가등급이 ‘중’으로 평가되었으나, 실제 AHP평가 시 평가위원이 이를 ‘하’로 평가한 경우 등이 이에 해당

54) 종합평점은 각 평가위원의 평가점수 중 최대값과 최소값을 제외한 평균으로 산정하며, 0.5점 이상 시 사업 타당성이 인정됨

도 변경될 수 있으므로 관련 지침에 명시적으로 규정되지 않은 사유로 환류를 실시할 필요가 있을 경우 그 내용을 연구진에게 구체적으로 공지하고 홈페이지 등을 통해 외부에도 공개하는 등 AHP 환류 사유를 투명하게 관리할 필요가 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 공공투자관리센터(PIMAC)가 최근 3년간(2015~2017년 11월) 예비타당성 조사를 수행한 72개 사업의 조사과정을 확인한 결과 위 72개 사업 모두 내·외부 연구진들이 최초로 참여하는 예비타당성 조사 착수회의 시 예비타 일반지침 등 관련 규정에 명시되어 있지 않더라도 ‘연구책임자가 필요하다고 인정하는 경우’ AHP 환류를 실시⁵⁵⁾할 수 있다는 내용의 자료를 배포하는 방식으로 연구진들에게 관련 지침에 명시되어 있지 않은 추가적인 AHP 환류 사유를 공지하였는데 이러한 착수회의 자료를 홈페이지 등을 통해 외부에 공개하지는 않았다.

그리고 ‘연구책임자가 필요하다고 인정’하여 AHP 환류를 실시한 사례를 확인한 결과 “국립세계문자박물관 건립사업”의 경우 2016. 9. 12. 최초 AHP 평가를 실시한 이후 연구책임자가 필요하다고 판단하여 평가위원 8명 중 자신을 포함한 5명을 대상으로 환류를 요청하였는데, 연구책임자는 관련 회의에서 해당 평가위원들이 발언한 내용 등을 볼 때 사업 시행에 긍정적인 의사를 가지고 있었다고 판단되었으나 평가점수가 사업 시행에 부정적임을 의미하는 0.5점 미만으로 나오면서 평가위원의 의사와 평가결과가 일치하지 않음에 따라 환류를 요청한 것이라고 답변하였다.

55) 2015. 1. 19. 이전에 배포된 착수회의 자료에는 연구책임자가 필요하다고 판단하는 경우 AHP 환류를 실시할 수 있다는 내용이 없었으나, 2015. 1. 20. 배포된 착수회의 자료부터 위 내용이 포함됨

그러나 일부 평가위원은 공공투자관리센터(PIMAC)가 막연히 평가결과가 잘못 되었으니 AHP 평가를 다시 해달라고 요청해 이를 ‘평가점수를 높여달라’는 의미로 이해하는 등 AHP 환류 요청 과정에서 사유를 명확하게 알리지 않아 평가위원들이 환류 사유를 오해하는 경우도 발생하고 있었다. 이를 포함하여 “종합유통단지~이시아폴리스 혼잡도로 개선사업”의 AHP 평가과정에서도 유사한 사례가 있었다.

유사사례

- (종합유통단지~이시아폴리스 혼잡도로 개선사업) 2015. 6. 19. 최초 AHP 평가를 실시하였고, 연구책임자는 8명의 평가위원 중 2명(비용분석을 담당하였던 엔지니어링 업체 대표와 직원)이 연구 관련 회의에서 사업 시행이 바람직하다는 의견을 표시하였으나 평가결과가 사업시행에 부정적으로 나타나 본인들의 의사를 확인할 필요가 있어 위 2명에게 환류를 요청하였다고 답변
- 그러나 위 2명의 평가위원 중 1명(직원)은 정확한 환류요청 사유는 기억나지 않으나, 공공투자관리센터(PIMAC)가 환류를 요청하여 재평가를 한 것이라고 답변하는 등 환류요청 사유를 제대로 이해하지 못한 채 재평가를 실시

② 다른 평가위원의 설문지를 임의로 작성하여 평가결과의 신뢰성 저하

[설문지 작성자 확인 관련 규정]

예비타당성 조사 과정에서 수행하는 AHP 평가는 다양한 연구참여자들의 의견을 종합하여 사업 타당성 여부를 판단하기 위한 절차이므로, 공공투자관리센터(PIMAC)는 각 평가위원이 조사대상 사업의 평가항목별 가중치와 평점 등을 기재하는 설문지 등을 직접 작성하였는지 여부를 확인할 필요가 있다.

[문제점]

그런데 공공투자관리센터(PIMAC)가 예비타당성 조사를 실시한 “종합유통단지~이시아폴리스 혼잡도로 개선사업”(총사업비 137,531백만 원, 사업기간

2014~2019년)의 경우 2015. 6. 19. 실시한 최초 AHP 평가 당시 8명의 평가위원에 위 사업의 편익 분석을 담당한 엔지니어링 업체 대표와 직원이 포함되어 있었는데, 위 업체 대표는 직접 설문지를 작성하지 않은 채 직원으로 하여금 자신의 설문지를 대신 작성·제출하도록 요청한 후 직원이 작성한 설문지 내용을 확인조차 하지 않았으나 공공투자관리센터(PIMAC)는 이를 그대로 인정하였다.

그리고 위와 같은 최초 AHP 평가 결과 위 업체 대표와 직원의 평점은 각각 0.481점과 0.493점, 종합평점은 0.499점으로 사업 타당성이 없는 것으로 나타나자, 같은 해 6. 23.경 위 사업의 연구책임자는 그간의 회의과정을 통해 위 2명이 사업 시행이 바람직하다는 의견을 표시하였으나 실제 평가결과는 사업 시행에 부정적임을 의미하는 0.5점 미만으로 나타나 본인들의 의사와 평가결과가 다르다는 사유로 위 2명에게 AHP 환류를 요청하였다.

이후 2015. 6. 24. 실시된 재평가(환류)에서도 위 업체 직원은 대표에게 재평가(환류) 요청이 있었다는 사실조차 알리지 않은 채 자신과 대표의 설문지를 혼자서 작성하여 제출하였고 공공투자관리센터(PIMAC)는 이를 그대로 받아들여 평점을 산출하였다. 그 결과 위 업체 직원의 평점은 0.542점, 대표의 평점은 0.537점으로 나왔고, 이 두 사람의 평점을 포함한 종합평점은 0.516점이 되었다.

이를 비롯하여 [표 III-1-21]과 같이 “국립세계문자박물관 건립사업”의 AHP 평가에서도 평가위원이 직접 작성하지 않은 설문지를 근거로 AHP 종합평점이 산정되어 사업 타당성 인정 여부가 결정되는 등 위 2개 사업에 대한 예비타당성 조사 결과의 신뢰성과 공정성이 저하되었다.

[표 III-1-21] 평가위원이 직접 AHP 평가를 수행하지 않은 사례

사업명	평가위원의 AHP 평가 수행 내용
종합유통단지~이시아폴리스 혼잡도로 개선사업	▪ 본문 사례 참조
국립세계문자박물관건립사업	▪ 공공투자관리센터(PIMAC)는 “국립세계문자박물관 건립사업”에 대한 정책성을 분석하면서 자체 업무처리 가이드라인인 「재정투자사업 평가의 고용효과 분석 반영」(2016년 6월)에 따라 세부 평가항목인 ‘고용의 질 개선효과’를 ‘중’으로 분석하였고, 이에 따라 각 평가위원은 ‘고용의 질 개선효과’ 항목의 평점을 4~6점의 범위 내에서 평가해야 하나 2016. 9. 12. 외부 평가위원 1명이 ‘고용의 질 개선효과’를 ‘하’(3점)로 평가한 설문지를 송부 - 이에 대해 연구책임자는 해당 평가위원에게 재평가(환류)를 요청하였으나 평가위원이 중요한 사항이 아니니 대신 평가를 해달라는 취지로 얘기하였다는 사유로 연구책임자가 위 평가위원의 ‘고용의 질 개선효과’ 항목에 대한 평점을 4~6점의 중간 값인 5점으로 수정

자료: 국립세계문자박물관건립사업의 연구책임자 및 평가위원 진술내용 재구성

<관계기관 의견>

1) AHP 평가 근거자료 미보관 관련

기획재정부와 KDI는 공공투자관리센터(PIMAC)가 AHP 최종 결과표에 각 평가자가 자신의 의사와 다름이 없음을 기재하도록 하는 등 AHP 관련 자료의 투명한 관리에 노력한 바 있으나, AHP 관련 자료의 보다 체계적이고 투명한 관리를 위해 ‘AHP 중간 과정인 피드백 시에도 서명을 기재하여 보관하는 방안’ 등을 검토할 예정이라는 의견을 제시하였다.

2)-① AHP 평가 환류사유 미고지 및 비공개 관련

기획재정부와 KDI는 일반 국민들의 관심이 높지 않은 점 등을 감안하여 홈페이지를 통해 착수회의 자료를 공개하지 않았으나, 투명성을 보다 강화하기 위해 예타 운용지침대로 공공투자관리센터(PIMAC)가 착수회의 자료를 홈페이지에 공개하도록 할 예정이라고 답변하였다. 또한, 공공투자관리센터(PIMAC)의 연구책임자는 AHP 결과가 평소 평가자의 의견과 상이하다고 판단되는 경우 평가자에

게 연락하여 본인의 의사와 부합하는지 확인하는 과정(피드백)을 거치는 것으로 피드백이 외부 평가위원의 객관적·독립적 평가를 저해하는 절차는 아니나, 향후 관련 자문가 의견수렴 등을 통해 AHP 피드백 관련 요건을 보다 명확하고 구체적으로 규정하고 필요시 관련 예타 지침에 반영하겠다는 의견을 제시하였다.

2)-② 다른 평가위원의 설문지 임의 작성 관련

기획재정부와 KDI는 다른 평가위원이 설문지를 대신 작성하는 행위는 정당화 될 수 없고 예비타당성 조사의 신뢰성에 영향을 미칠 수 있는 요인이므로, 향후 외부 연구진 관리 방안을 강화하기 위해 평가자가 설문지를 직접 작성할 수 있도록 평가환경 조성 및 사전 공지 등 제도적 보완사항을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항>

한국개발연구원장은 앞으로 AHP 환류 과정이 투명하게 운영될 수 있도록 각 평가위원이 작성·제출한 설문지 등의 AHP 평가 근거자료를 실시 단계별로 보관하는 등 AHP 평가 근거자료 관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

기획재정부장관은 한국개발연구원이 관련 지침에 명시적으로 규정되지 않은 사유로 AHP 환류를 실시할 경우에도 그 사유를 평가위원들에게 구체적으로 고지한 후 홈페이지 등을 통해 공개하고, AHP 평가용 설문지를 다른 사람이 작성하는 일이 재발하지 않도록 「예비타당성 조사 수행 총괄지침」 등에 AHP 환류 기준과 절차, 설문지 임의 작성 방지대책 등을 구체적으로 규정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

라. 사업수행 중 변동 요인에 대한 타당성 재검증 등 미흡

1) 임의적인 사업 분할로 타당성 재조사 절차 회피

[일괄 타당성 재조사 관련 규정]

국토교통부는 「도로법」 제6조 등의 규정에 따라 [표 III-1-22]와 같이 국도와 국도대체우회도로, 국가지원지방도 등의 중장기 건설계획인 “국도·국도대체우회도로·국가지원지방도 건설 5개년 계획”(이하 “국도 등 건설 5개년 계획”이라 한다)을 수립하면서 「국가재정법」 제38조, 기획재정부의 예타 운용지침 제4조와 제10조 등의 규정에 따라 위 계획에 포함될 예정인 개별 신규사업에 대해서는 공공투자관리센터(PIMAC)의 일괄 예비타당성 조사, 기존사업에 대해서는 공공투자관리센터(PIMAC)의 일괄 타당성 재조사를 거쳐 계획을 확정·고시하고 있다.

[표 III-1-22] “국도 등 건설 5개년 계획” 수립 현황

구분	사업기간	일괄 예비타당성 조사 신청일	일괄 예비타당성 조사가간	계획 고시일	고시사업
제3차 계획	2011~2015년	'10. 9. 17.	'11. 1. 14. ~'11. 11. 18.	'12. 2. 27.	“국도 40호선 덕산~고덕IC” 등 117개 사업
제4차 계획	2016~2020년	'14. 12. 30.	'15. 3. 2. ~'16. 6. 30.	'16. 8. 26.	“국도 3·36호선 충청내륙1” 등 119개 사업

자료: 국토교통부 제출자료 재구성

예타 운용지침 제4조에 따르면 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 건설사업은 공공투자관리센터(PIMAC)의 예비타당성 조사를 받도록 되어 있다. 그리고 예타 운용지침 제10조에 따르면 예비타당성 조사는 개별 사업별로 실시하되, 도로·철도 중장기 계획과 같이 해당 계획에 포함된 개별사업 간에 상호 연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성

이 있는 경우에는 계획에 포함된 개별사업 중 위 운용지침 제4조에서 정한 사업들에 대해 일괄적으로 예비타당성 조사를 실시할 수 있도록 되어 있다.

한편, 「총사업비 관리지침」 제49조에 따르면 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우 타당성 재조사를 실시할 수 있도록 되어 있는데, 일괄 예비타당성 조사를 받은 이후 “국도 등 건설 5개년 계획”에 포함하고 사업을 추진하였으나 공사 단계에는 이르지 않은 사업으로서 총사업비 규모가 예타 운용지침 제4조에서 정한 요건에 해당되는 경우 국토교통부는 일괄 타당성 재조사⁵⁶⁾를 신청한 후 조사결과에 따라 다음 계획에 포함시킬지 여부 등을 결정하고 있다.

따라서 국토교통부가 “국도 등 건설 5개년 계획”에 포함하려는 사업 중 위와 같은 일괄 타당성 재조사 요건에 해당하는 사업은 기획재정부에 타당성 재조사를 요구하여 그 결과에 따라 사업 추진 여부 및 사업규모 등을 결정하여야 한다.

[문제점]

그런데 “제1차 국도 등 건설 5개년 계획(2001~2005년)”에 포함된 “성수~진안 도로 건설사업”의 경우 2005년에 사업구간을 3개 공구로 나누어 실시설계를 완료하였으나 사업 우선순위가 낮아 공사는 착수하지 못한 채 장기간 보류 상태로 있었으므로, 위 사업을 “제3차 국도 등 건설 5개년 계획(2011~2015년)”에 포함하여 다시 추진하려는 경우 미리 타당성 재조사를 받아야 했다.

그러나 국토교통부는 2010. 9. 17. 기획재정부에 “제3차 국도 등 건설 5개년 계획”에 포함될 예정인 기존 도로 건설사업에 대한 일괄 타당성 재조사를 신청하면서, 위 사업을 3개 사업으로 분할한 후 각 사업의 총사업비 규모가 500억 원 미

56) 도로 건설사업의 경우 총사업비의 상당 부분이 공사비로 구성되어 있어, 장기간 공사에 착공하지 못한 사업의 경우 타당성 재조사를 통해 공사비 산정의 적정성을 다시 검증한다는 취지

만이라는 사유로 타당성 재조사를 거치지 않은 채 2012. 2. 27. “제3차 국도 등 건설 5개년 계획”에 포함하여 고시한 후 사업을 추진 중에 있다.

이를 포함하여 국토교통부는 [표 III-1-23]과 같이 “제3차 및 제4차 국도 등 건설 5개년 계획”에 포함될 예정인 기존 도로 건설사업에 대한 일괄 타당성 재조사를 신청하면서 총사업비가 500억 원 이상인 3개 사업을 임의로 500억 원 미만의 2~3개 사업으로 분할하는 방식으로 타당성 재조사를 받지 않은 채 계획을 고시하고 사업을 추진 중에 있다.

[표 III-1-23] “제3차 및 제4차 국도 등 5개년 계획” 수립 시 단일사업을 분할하여 고시한 현황

연번	사업명	고시	총사업비 (억 원)	고시 현황		
				사업 구간	총사업비(억 원)	연장(km)
1	“성수~진안1·2·3” 도로 건설사업”(2차로 개량)	제3차	869	성수~진안1	354	7.8
				성수~진안2	361	11.5
				성수~진안3	154	8.4
2	“밀양무안~신법, 밀양신법~동산 도로 건설사업”(2차로 개량)	제4차	577	밀양무안~신법	237	5.9
				밀양신법~동산	340	7.2
3	“사천곤양~서포, 사천곤양~곤명 도로 건설사업”(2차로 개량)	제4차	518	사천곤양~서포	234	6.1
				사천곤양~곤명	284	7.1

자료: 국토교통부 제출자료 재구성

그 결과 위 3개 사업의 경우 사실상 500억 원 이상의 사업비가 소요되는 단일사업인데도 공공투자관리센터(PIMAC)를 통해 사업규모나 시행시기의 적정성 등에 대한 재검토를 받지 않은 채 사업이 추진되고 있다.

<관계기관 의견> 국토교통부는 해당 지방자치단체의 의견을 반영하여 구간이 서로 연결된 사업을 별개 사업으로 추진하였으나, 앞으로 “국도 등 건설 5개년 계획” 수립 과정에서 예비타당성 조사제도의 취지에 부합하게 추진 하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 국토교통부장관은 앞으로 일괄 타당성 재조사 대상인 단일사업을 분할하여 사업규모의 적정성 등에 대한 검토 없이 사업을 추진하는 일이 없도록 일괄 타당성 재조사 신청업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

2) 도로노선 변경 시 기획재정부와의 협의를 지연하여 설계비 낭비

[도로노선 변경 시 협의 관련 규정]

국토교통부 등 중앙관서는 「국가재정법」 제50조와 같은 법 시행령 제21조 등의 규정에 따라 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 건설사업 등을 총사업비 관리대상 사업으로 관리하면서, 기획재정부의 「총사업비 관리지침」에 따라 기본설계 또는 실시설계 과정에서 변동요인이 발생한 경우 기획재정부와의 협의를 거쳐 총사업비나 사업규모 등을 조정하고 있다.

신규 도로 건설사업에 대한 예비타당성 조사과정에서 수행하는 경제성 분석 시 사업비용은 사업계획에 제시된 노선을 기준으로 터널·교량 등의 공사물량을 산출한 자료 등을 기초로 산정하고 있는데, 「총사업비 관리지침」 제17조와 제19조에 따르면 예비타당성 조사 완료 이후 기본설계 또는 실시설계 과정에서 ‘전체 노선의 1/3 이상이 변경’되는 경우와 같이 사업비용에 중대한 변화가 발생할 수 있는 사정이 발생한 때에는 해당 사업을 관리·감독하는 중앙관서는 기획재정부와의 협의를 통해 노선 변경의 적정성에 대한 심사를 받도록 되어 있다.

한편, 「건설기술진흥법 시행령」 제73조의 규정에 따르면 발주청은 원칙적으로 ‘기본설계’와 ‘실시설계’를 별도의 절차로 수행하되, 건설공사의 신속한 추진이 필요한 경우 등 해당 건설공사의 성질상 기본설계와 실시설계를 구분하여 작성할

필요가 없다고 인정되는 경우 기본설계와 실시설계를 1건의 계약으로 통합하여 발주할 수 있으나, 실제 설계과정에서는 기본설계를 완료한 후 실시설계가 이루어지고 있고 기본설계 단계에서 도로 노선이 결정되고 있다.

따라서 각 중앙관서는 도로 건설사업을 수행하면서 ‘기본 및 실시설계’를 통합하여 발주하였더라도 기본설계 단계에서 노선의 1/3 이상이 변경된 경우 기획재정부와의 협의를 통해 노선계획 변경의 적정성에 대한 심사를 받아야 하고, 이와 같이 기본설계 단계에서 노선 변경에 대한 기획재정부의 심사를 받을 경우 설사 노선 변경에 따른 사업계획이 타당성이 없어 사업이 취소되더라도 실시설계에 소요되는 비용⁵⁷⁾은 절감이 가능하다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 국토교통부가 “제3차 및 제4차 국도 등 건설 5개년 계획”에 따라 추진 중인 총 85개 총사업비 관리대상 도로건설 사업의 설계 현황을 확인한 결과 [표 Ⅲ-1-24]와 같이 2017년 12월 현재 38개 사업이 기본설계와 실시설계를 동시에 시행하였는데 그 중 23개는 설계가 완료되었고, 15개는 설계가 진행 중이었다.

[표 Ⅲ-1-24] “제3차 및 제4차 국도 등 건설 5개년 계획” 대상 사업의 설계 현황(2017년 12월 기준)

(단위: 개)

총사업비 관리대상 사업	'기본·실시설계' 별도 수행	'기본·실시설계' 동시 수행				설계 미실시
		소계	설계 완료	설계 중인 사업		
				노선 확정	노선 미확정	
85	29	38	23	3	12	18

자료: 국토교통부 제출자료 재구성

57) 「엔지니어링사업 대가의 기준」(산업통상자원부 고시) 제13조 제2항 제1호에 따르면 건설부문의 경우 기본설계와 실시설계를 동시에 발주하는 경우 해당 실시설계요율의 1.4배를 적용하도록 되어 있어 기본설계 단계에서 사업이 취소될 경우 설계비용의 약 70%는 절감이 가능함

그리고 ‘기본·실시설계’를 통합 발주한 후 설계가 완료된 위 23개 사업을 대상으로 설계결과에 대해 기획재정부와 협의한 시기를 확인한 결과 23개 사업 모두 기본설계 단계에서 노선이 확정되었는데도 실시설계까지 모두 완료된 이후에야 기획재정부와 협의를 실시하였고, 그중 2개 사업은 설계결과 노선의 1/3 이상이 변경되었다는 사유로 기획재정부가 공공투자관리센터(PIMAC)에 타당성 재조사를 의뢰⁵⁸⁾한 결과 타당성이 없어 사업이 취소된 사례가 있었는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

['기본 및 실시설계' 완료 후 협의를 요청하여 사업이 취소된 사례]

국토교통부가 추진한 “신안~생비량 국도 건설사업”(총사업비 1,118억 원, 사업기간 2011~2017년)의 경우 2010년에 공공투자관리센터(PIMAC)가 예비타당성을 조사한 결과 총사업비는 1,118억 원, 경제성 분석 결과 B/C 비율은 0.77, 종합평가(AHP 평가) 결과는 0.523점으로 나타나 사업 타당성이 인정되었고, 국토교통부는 2011. 12. 19.부터 2014. 12. 29.까지 위 사업의 ‘기본 및 실시설계’를 동시에 수행하였다.

그런데 국토교통부는 위 사업에 대한 ‘기본 및 실시설계’가 진행 중이던 2013. 1. 3. 기본설계 결과를 반영하여 [그림 III-1-10]과 같이 예비타당성 조사 당시 제출한 사업계획에 포함된 도로 노선의 2/3를 변경하는 것으로 노선 계획을 정하고도 노선 변경의 적정성에 대해 즉시 기획재정부와 협의한 후 그 결과에 따라 실시설계를 수행할 지 여부를 결정하지 않은 채 ‘기본 및 실시설계’가 모두 완료된 이후인 2015. 3. 16.에야 사업내용 변경에 대한 협의를 기획재정부에 요청하였다.

58) 위 23개 사업 중 기본설계 단계에서 노선의 1/3 이상이 변경된 것은 13개 사업이나, 12개 사업의 경우 노선 변경에 따른 총사업비의 급격한 증가가 없어 타당성 재조사 없이 사업을 추진 중임

[그림 III-1-10] “신안~생비량 국도 건설사업”의 예비타당성 조사 노선과 실제 설계 노선 비교



자료: 국토교통부 제출자료 재구성

이후 기획재정부는 위 사업의 설계결과 기존 노선의 2/3가 변경되어 사업 타당성이 불명확하다는 사유로 2016. 3. 3. 공공투자관리센터(PIMAC)에 타당성 재조사를 요청하였고, 조사결과 변경 노선에 따를 경우 교량 설치 수량이 당초 3개에서 7개로 늘어나는 등으로 총사업비가 1,118억 원에서 1,426억 원으로 늘어나 경제성 분석 결과 B/C 비율이 0.77에서 0.58로 감소되고, 종합평가(AHP 평가) 결과도 0.523점에서 0.468점으로 줄어드는 등 사업 타당성이 없는 것으로 나타나 위 사업 추진이 취소되면서 실시설계 비용을 포함한 설계비용 계 40억여 원 전부가 낭비되었다.

이밖에도 “와부~설악 도로 건설사업”에서도 이와 유사한 문제가 있었던 것으로 확인되었다.

기본 및 실시설계 완료후 협의를 요청하였다가 사업이 취소된 유사사례

- (와부~설악 도로 건설사업) 2011년 예비타당성 조사 시 총사업비 2,602억 원, B/C 비율은 0.49, 종합평가 결과는 0.387점으로 분석되었으나 안전성 분석 결과 교통사고 위험도가 높다는 사유로 사업 타당성이 인정되어 국토교통부는 2012. 5. 24.부터 2015. 5. 20.까지 기본 및 실시설계를 동시에 수행하다가 2014. 3. 18. 기본설계 결과를 반영하여 기존 노선의 약 1/3을 변경하는 것으로 노선계획을 결정

기본 및 실시설계 완료후 협의를 요청하였다가 사업이 취소된 유사사례

- 그러나 국토교통부는 즉시 기획재정부에 협의를 요청하지 않고 설계가 완료되는 시점인 2014년 12월에야 협의를 요청하였고, 공공투자관리센터(PIMAC)가 타당성을 재조사한 결과 위 사업 구간 중 ‘화도~설악’ 구간은 B/C 비율이 0.17, 종합평가 결과는 0.331이며 안전성 분석에서도 기준치에 미달하여 사업 타당성이 인정되지 않아 사업이 취소되어 설계비용 7억여 원 전부가 낭비됨

위와 같이 국토교통부는 총사업비 관리대상인 도로 건설사업 등을 추진하면서 ‘기본 및 실시설계’를 동시에 발주한 후 기본설계 과정에서 기존 노선의 1/3 이상을 변경하고도 노선 변경의 적정성에 대해 즉시 기획재정부와 협의하지 않은 채 실시설계까지 종료된 이후에야 협의를 하고 있어 타당성 재조사 결과 타당성이 인정되지 않아 사업이 취소될 경우 실시설계 비용을 낭비하는 사례가 발생하고 있었다.

<관계기관 의견> 국토교통부는 설계 방침 과정에서 협의를 추진할 경우 기본·실시설계의 통합 발주 효과(신속한 공사 추진 등)가 감소하는 측면이 있으나, 감사결과 취지에 공감하며 예비타당성 조사 결과와 비교하여 중대한 변경이 발생한 사업에 대하여는 즉시 기획재정부와 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

기획재정부는 ‘기본 및 실시설계’를 동시에 수행하는 경우에도 기본설계 과정에서 노선의 1/3 이상 변경 등 사업내용과 규모 등에 중대한 변경이 불가피한 경우 미리 기획재정부장관과 협의해야 하고, 향후 총사업비 관리업무에 대한 이해 부족 등으로 총사업비 협의절차를 누락하는 일이 없도록 주기적으로 교육을 실시할 계획이라는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 국토교통부장관은 앞으로 총사업비 관리대상 사업의 ‘기본 및 실시설계’를 통합 발주한 후 기본설계 과정에서 기존 노선의 1/3 이상을 변경하고도 노선 변경에 대한 기획재정부와의 협의를 지연하여 설계비용을 낭비하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

3) 공공청사에 대한 타당성 조사 면제의 일관성 상실

[타당성 조사 면제 관련 규정]

기획재정부는 「국가재정법」 제38조와 예타 운용지침 제4조 등에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)를 통해 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업에 대한 예비타당성을 조사하고 있고, 같은 법 제50조 제2항과 같은 법 시행령 제22조 제1항 등에 따라 ‘당초 예비타당성 조사대상이 아니었으나 총사업비 증가로 조사대상이 된 사업’ 등의 경우 공공투자관리센터(PIMAC)를 통해 타당성을 재조사하고 있다.

한편, 일정한 경우에는 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사 요건에 해당하더라도 조사를 면제하고 있는데, 공공청사 건립사업의 경우 「국가재정법」 제38조 제2항과 예타 운용지침 제11조 제1항에 따라 예비타당성 조사를 면제⁵⁹⁾할 뿐 아니라, [표 III-1-25]와 같이 「총사업비 관리지침」 제49조 제2항에 따라 타당성 재조사도 면제하고 있다.

59) 2000년 「예비타당성 조사 대상사업 선정지침」이 최초 제정될 때부터 청사 등은 사업효과가 한정적이고 정형화된 건축공사라는 사유로 예비타당성 조사 대상에서 제외하고 있음

[표 III-1-25] 타당성 재조사 면제사유 현황

구분	「국가재정법 시행령」 제22조 제2항	「총사업비 관리지침」 제49조 제2항
1	(미규정)	「국가재정법」 제38조 제2항, 예타 운용지침 제11조에 따른 예비타당성 조사 면제사업 ① 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설 신·증축 사업, ② 문화재 복원사업, ③ 국가안보에 관련되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 등
2	사업내용의 상당 부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우	(좌동)
3	총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 또는 상위계획의 변경에 해당하여 재조사의 실익이 없는 때	(좌동)
4	지역균형발전이나 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업	(구체화) ① 지역균형발전목적 사업: 지역 간 현저한 불균형 해소 또는 광역 간 균형발전을 위해 추진하는 기반시설 지원사업 등, ② 긴급한 경제·사회적 현안 대응목적 사업: 경기침체, 대량실업, 환율의 급격한 변동 등 대내외의 중대한 여건 변화에 대응하기 위해 긴급히 추진되는 사업 등
5	재해예방 복구 지원 또는 안전문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업	(좌동)

자료: 관련 규정 재구성

이와 같이 예비타당성 조사와 타당성 재조사가 면제되는 공공청사의 개념에 대해서는 예타 운용지침 제11조 제1항 제1호에서 정하고 있는데, 「정부청사 관리규정」(대통령령) 제2조에 규정된 정부청사의 정의를 그대로 인용하여 ‘국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지’를 공공청사로 정의하고 있다.

그러나 예타 운용지침 제11조 제1항 제1호의 ‘중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 건물’의 해석과 관련하여 중앙행정기관 등이 사무용으로 직접 사용하는 건물만 의미하는지, 아니면 문화·체육·복지 진흥사업 등을 수행하는 중앙행정기관이 소관 사무 수행을 위해 건립하였으나 일반 국민이 이용할 수 있도록 개방되어 있는 건물까지 포함하는지는 명확하게 규정되어 있지 않다.

이와 관련하여 「정부청사 관리규정」 제4조에 따르면 행정기관의 장이 청사를 취득하고자 할 때에는 매년 2월 말까지 다음 연도의 청사수급 관리계획안을 작성하여 행정안전부장관에게 제출하도록 되어 있고, 행정안전부장관이 청사수급 관리계획안의 타당성과 적정성 등을 검토하여 다음 연도의 종합적인 청사수급 관리계획을 수립하고 있는데, 현재 행정안전부는 국가기관이 직접 사무용으로 사용하는 건물에 대해서는 사업 타당성을 사전 검토하고 있으나, 국가가 건립·운영하고 일반국민이 사용할 수 있는 문화·체육·복지 시설 등의 경우 사업성 검토를 수행하지 않고 있다.

따라서 중앙행정기관이 직접 사무용으로 사용하지 않는 문화·체육·복지 시설 등의 경우 행정안전부 등 외부기관에 의한 사전 사업성 검토절차가 없으므로 기획재정부가 예비타당성 조사 등을 통해 사업성을 객관적·중립적으로 검토할 필요가 있고, 동일한 유형의 공공청사에 대해서는 예비타당성 조사 등의 실시 또는 면제 여부를 일관성 있게 적용하여야 한다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 2013년 이후 기획재정부가 공공청사 신규 건립계획에 대해 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사를 실시하거나 면제한 현황을 확인한 결과 [표 Ⅲ-1-26]과 같이 국가기관이 직접 사무용으로 사용하는 공공청사 건립사업의 경우 28개 사업 중 26개는 타당성 조사를 면제하였으나, “중부권 우편 집중국 건립사업” 및 “여의도 우체국 재건축 사업”은 타당성 조사를 실시한 것으로 나타났다.

[표 III-1-26] 국가기관이 직접 사무용으로 사용하는 공공청사에 대한 타당성 조사 현황(2013~2017년)

구분	계	예비타당성 조사 등 면제	예비타당성 조사 등 실시
사업 수	28개	▪ 26개(대법원 부산지법 서부지원 신축 등)	▪ 2개(중부권 우편집중국 건립사업 등)

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그리고 국가기관이 건립·운영하는 문화·체육·복지 시설의 경우 ‘문화재 복원 사업’ 등 별도의 면제사유가 없으면 [표 III-1-27]과 같이 2013년 이후 11개 사업의 대부분인 10개 사업에 대해 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사를 실시하였으나, 행정중심복합도시건설청이 추진 중인 “복합편의시설 건립사업”(사업비 2,844억 원, 사업기간 2014~2021년)은 당초 민원센터 용도라는 사유로 예비타당성 조사를 면제하였다가 이후 일반 국민이 이용⁶⁰⁾하는 문화·체육 시설을 건축하는 것으로 사업계획이 변경⁶¹⁾되어 타당성 재조사 요건에 해당⁶²⁾되었으나 타당성 재조사를 통해 사업성을 검토하지 않았다.

[표 III-1-27] 문화·체육·복지 시설인 공공청사에 대한 타당성 조사 현황(2013~2017년)

구분	계	예비타당성 조사 등 면제	예비타당성 조사 등 실시
사업 수	11개	▪ 1개(복합편의시설 건립사업)	▪ 10개(국립 아트센터 건립 등)

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

또한 “뉴욕 관광문화센터 건립사업”의 경우 주요 시설이 공연장, 전시시설 등이고 당초 총사업비가 43,875백만 원에서 82,594백만 원으로 증액되어 타당성 재조사 요건⁶³⁾에 해당되었는데도 2010년 11월 공공청사라는 사유로 타당성 재

60) 이와 관련하여 행정안전부 정부청사관리소는 복합편의시설의 문화·체육시설이 지역주민까지 포괄하는 이용시설인 경우 정부청사관리소에서 운영·관리하는 것이 부적절하다고 의견을 제시

61) 당초 민원센터와 주차장 등을 건축(총사업비 2,234억 원)한다는 계획에서 민원센터 대신 체육·문화시설과 주차장을 건축하는 것으로 변경되면서 총사업비가 3,520억 원으로 증가하였음

62) 예비타당성 조사대상 사업 중 예비타당성 조사를 거치지 아니하고 추진 중인 사업은 타당성 재조사를 시행(「총사업비 관리지침」 제49조 제1항 제2호)

63) 총사업비가 500억 원 미만이어서 예비타당성 조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 500억 원 이상으로 증가한 사업의 경우 타당성 재조사를 시행(「총사업비 관리지침」 제49조 제1항 제1호)

조사를 면제한 데 비해 기능이 유사한 “파리 관광문화센터 건립사업”은 공공청사로 인정하지 않고 2013년 예비타당성 조사를 실시하는 등 타당성 조사 및 조사 면제 기준 적용에 일관성이 없었다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사 면제 대상이 되는 공공청사 해당 여부가 일관성 있게 적용되도록 기준을 명확히 할 필요성에 공감하며, 필요 시 지침 개정 등을 통해 면제대상이 되는 공공청사의 범위가 보다 엄격히 적용될 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 공공청사에 대한 예비타당성 조사 또는 타당성 재조사 실시 여부가 일관성 있게 적용될 수 있도록 조사면제 대상인 공공청사의 개념을 명확히 규정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

마. 타당성 조사 결과와 다른 사업 추진으로 통제 우회

1) 사업 타당성 전제조건 미충족 상태에서 사업 추진

["울릉도 공항 건설사업"에 대한 예비타당성 조사 경위]

국토교통부는 “제4차 공항개발 중장기 종합계획(2011~2015년)”을 수립하면서 울릉군 사동항 일대에 소형 공항을 건설하기로 결정하고, 공공투자관리센터(PIMAC)가 실시한 예비타당성 조사를 받은 후 2017년 12월 현재 기본설계를 완료하는 등 위 사업을 추진하고 있다.

“제4차 공항개발 중장기 종합계획(2011~2015년)”

- 기상악화로 인한 잦은 선박운행 결항과 2~3시간 이상의 이동시간 소요 등으로 접근성이 열악한 울릉도·흑산도 등의 도서지역에 경비행장이나 수상비행장 등의 소규모 공항을 도입하고, 울릉도 공항사업은 타당성 조사를 거쳐 추진

그런데 2010. 1. 7. 구 국토해양부(이하 “국토교통부”라 한다)가 기획재정부에 “울릉도 경비행장 건설사업”에 대한 예비타당성 조사를 요구하여 공공투자관리센터(PIMAC)가 같은 해 8. 31.까지 조사를 수행한 결과 [표 III-1-28]과 같이 B/C 비율이 0.77로 경제적 타당성이 부족하고, 종합평가(AHP 평가) 점수도 사업 타당성이 인정되는 0.5점에 미달되는 0.430점으로 나타났다.

[표 III-1-28] “울릉도 경비행장 건설사업”에 대한 예비타당성 조사 결과

구분	총사업비	B/C 비율	종합평가(AHP 평가) 점수	최종 결과
평가결과	653,833백만 원	0.77	0.430점	사업시행 부적정

자료: “울릉도 경비행장 건설사업” 예비타당성 조사 보고서(KDI, 2010. 8. 31.)

이후 국토교통부는 2011년 5월 한국교통연구원을 통해 수행한 ‘울릉도 공항 건설 타당성 재검토 용역’ 결과 등을 반영하여 총사업비를 653,833백만 원에서 479,755백만 원으로 줄이는 등 사업계획을 수정하여 2011. 7. 27. 기획재정부에 예비타당성 조사를 다시 요구하였다.

이에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)가 위 수정계획에 대한 예비타당성 조사를 다시 수행하였는데 동해상에 군(軍) 훈련 공역(空域)이 있어 ‘포항~울릉도’ 구간을 운행하는 항공기가 ‘포항~강릉~울릉도’로 우회할 것인지, ‘포항~울릉도’ 직선 항로로 운행할 것인지에 따라 항공기 운항시간과 운임에 차이가 발생하게 되고 경제적 타당성 분석 항목인 ‘편익’⁶⁴⁾ 값도 달라지게 되어 항공기 운행경로가 쟁점이 되었다.

64) 공항 건설사업에 대한 편익은 육상 또는 해상 교통수단 대신 항공기를 이용할 경우 단축되는 통행시간 등을 금전적 가치로 환산하여 산정하므로 비행시간이 길어질 경우 사업 편익이 감소함

이에 대해 공공투자관리센터(PIMAC)는 경제적 타당성 분석 과정에서 국내 항공사 관계자에게 자문을 구한 결과 ‘포항~울릉도’ 직선 항로는 당시 시점에서 불가능한 것으로 나타나 항공기가 ‘포항~강릉~울릉도’ 우회 항로를 운행하는 것을 전제로 사업 타당성을 분석하였고, B/C 비율이 0.62, 종합평가(AHP 평가) 점수가 0.455점으로 나타나 위 수정계획도 사업 타당성이 없다는 의견을 제시⁶⁵⁾ 하였다.

그러자 국토교통부는 2013. 1. 16. 국방부 등과의 협의를 통해 ‘포항~울릉도’ 직선 항로가 개설될 수도 있으므로 직선 노선을 전제로 한 예비타당성 조사를 추가적으로 수행해 달라고 요청하였고, 공공투자관리센터(PIMAC)가 직선 노선 운항이 가능하다는 것을 전제로 사업 타당성을 다시 조사한 결과 [표 III-1-29]와 같이 B/C 비율이 1.19, 종합평가(AHP 평가) 점수가 0.655점으로 나타나 사업 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

[표 III-1-29] “울릉도 공항 건설사업”에 대한 예비타당성 조사 결과

구분	총사업비	B/C 비율	종합평가(AHP 평가) 점수
시나리오 1 (‘포항~강릉~울릉도’ 우회항로 운항 시)	493,214백만 원 ^{주)}	0.62	0.455점
시나리오 2 (‘포항~울릉도’ 직선항로 운항 시)		1.19	0.655점

주: 국토교통부가 2011년 7월 제출한 수정계획의 총사업비는 479,755백만 원이나, 공공투자관리센터(PIMAC)가 비용 항목의 적정성을 검증한 후 총사업비를 493,214백만 원으로 다시 산정하였음

자료: “울릉도 공항 건설사업” 예비타당성 조사 보고서(KDI, 2013. 3. 31.)

다만, 공공투자관리센터(PIMAC)는 예비타당성 조사 보고서의 ‘정책제언’ 부분에서 국토교통부로 하여금 위 사업 추진에 앞서 국방부 등 군 관계기관과의 협의를 통해 동해상의 전투기 훈련 공역에 민항기가 진입할 수 있는 방안을 먼저 마

65) 2012. 10. 30. 기획재정부와 국토교통부 등 관계기관이 참석한 위 사업 ‘예비타당성 조사 최종 점검회의’에서 공공투자관리센터(PIMAC)는 동해상의 군 훈련공역으로 인해 포항에서 울릉도까지는 직선으로 비행이 불가능한 것으로 검토되어 ‘포항~강릉~울릉도’ 노선을 전제로 검토한 결과 경제적 타당성이 부족하다는 의견을 제시

련할 것을 제안하였고, 기획재정부는 위 사업은 ‘포항－울릉도’ 간 직선항로가 개설되는 경우에만 타당성이 인정된다는 내용의 예비타당성 조사결과를 2013. 7. 9. 국토교통부에 통보하였다.

예비타당성 조사 보고서상의 정책제언

- **(직선항로 개설 협의 선행)** 국토교통부가 울릉도 공항 건설 시 관계기관과의 협의를 통해 직선항로가 개설될 수 있다는 의견을 제시하여 직선항로를 전제로 사업 타당성을 인정하였으나, 국방부 등 군 관계기관 입장에서 전투기 훈련을 위한 비행금지 구역을 해제하고 민항기 출입을 허용하는 사안이 간단하게 협의될 사안은 아님
 - 비행금지 구역을 해제하고 민항기 출입을 허용함은 ‘독도에 대한 실효적 지배를 강화’ 한다는 사업목적과 달리 오히려 울릉도·독도를 포함한 동해 지역 군사안보 및 해양 영토수호에 부담을 가중시키는 것이 아닌지에 대한 신중한 정책적 판단이 요구됨
 - 추후 ‘포항~울릉도’ 직선항로를 최적대안으로 선정하여 울릉도 공항건설 사업을 추진하기 위해서는 국방부 등 군 관계기관과의 협의를 통해 동해상의 전투기 훈련 구역에 대한 민항기 진입 허용이 선행되어야 함

따라서 국토교통부는 위 사업을 추진하다가 국방부 등과의 협의회가 제대로 이루어지지 않아 사업이 취소 또는 지연됨으로써 그동안 투입한 예산이 낭비되거나 장기간 사장되는 일이 없도록 본격적인 사업 추진에 앞서 민항기가 ‘포항~울릉도’ 구간에 포함된 군 훈련 공역을 통과할 수 있도록 국방부 등 관계기관과의 협의를 완료함이 바람직하다.

[문제점]

그런데 국토교통부는 2015. 2. 13.과 같은 해 4. 9. 두 차례에 걸쳐 공역실무 위원회와 공역위원회⁶⁶⁾를 통해 국방부 등 관계기관과 항로 개설문제를 협의하였는데, [표 III-1-30]과 같이 ‘포항~울릉도’ 구간에서 훈련 공역을 운용 중인 공군과 해군이 항로 신설에는 원칙적으로 합의하였으나 직선항로를 포함한 구체적인 항로에 대한 협의는 완료되지 않았다.

66) 「항공안전법」 제80조에 따라 국토교통부에 설치하는 위원회로서 통제공역 등의 설정 및 조정에 관한 사항 등을 심의하며, 위원회 심의에 앞서 실무적인 사항을 논의하는 실무위원회를 운영 중

[표 III-1-30] 울릉도 공항 건설 관련 공역위원회 등 회의결과

구분	주요 회의결과
제56차 공역실무위원회(2015. 2. 13.)	공군은 훈련 공역과의 중첩문제가 해소될 경우 항로 신설에 동의하나 ‘포항~울릉도’ 직선항로는 수용이 불가하다는 입장이었고, 해군도 항공작전에 영향을 미칠 우려를 표명하면서 항공작전과 관련한 사전 합의를 조건으로 항로 신설에 동의
제14차 공역위원회(2015. 4. 9.)	국토교통부가 직선항로를 포함한 4가지 항로 신설(안)을 제시하였는데, 공군은 직선항로를 포함한 3가지 안은 수용이 곤란하다는 입장이었고, 해군은 4가지 모두 수용이 곤란하다는 입장을 표명 → 군 작전에 지장을 최소화하는 범위 내에서 항로를 신설하는 것으로 원칙적인 방향에만 합의

자료: 국토교통부 등 제출자료 재구성

그러나 국토교통부는 위 공역위원회 개최 이후 국방부 등 관계기관과의 협의 절차를 완료하지 않은 채 2015. 11. 3. “울릉도공항 건설 기본계획”을 고시하였고, 2017. 12. 15.에는 용역계약을 통해 기본설계(계약금액: 5,837백만 원, 계약기간: 2016. 11. 15.~2017. 12. 15.)를 완료하는 등 사업을 추진 중에 있었다.

이에 이번 감사 중 감사원이 군용기를 운항 중인 공군과 해군을 대상으로 ‘포항~울릉도’ 구간에 포함된 군 훈련 공역에 민항기 운행을 허용할 계획이 있는지 여부를 조희한 결과 아직까지 군 관계기관은 민항기 운행을 허용할 계획이 없는 것으로 확인되었고, 향후 위 사업 추진과정에서 국방부 등과의 협의를 제대로 진행되지 않을 경우 막대한 예산을 들여 공항을 건설하고도 이용시기가 지연되거나 이용이 어려워질 우려가 있다.

<관계기관 의견> 국토교통부는 공항건설까지 상당 기간이 소요되므로 관계기관이 항로협약에 대한 시급성을 인식하지 못한 측면이 있어 항로신설에 대한 원칙적인 합의 후 사업을 추진하였으나, 국방부·해군·공군이 참여하는 공역개선 전담반을 구성하여 회의를 개최하는 등 구체적인 항로 신설방안에 대해 조속히 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 국토교통부장관은 국방부 등 군 관계기관과 울릉도 공항 관련 항로 신설에 대한 협의를 조속히 진행하는 등 울릉도 공항 건설사업을 효율적으로 추진하는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

2) 타당성이 인정되지 않은 세부사업을 별도 사업으로 추진

["영천~삼창 도로 건설사업" 관련 타당성 조사 결과]

구 국토해양부(이하 "국토교통부"라 한다)는 예비타당성 조사를 받지 않고⁶⁷⁾ 2007. 11. 28.부터 2009. 11. 18.까지 "영천~삼창 도로 건설사업"(총사업비 813억 원, 연장 11.2km)의 기본설계(계약금액 11억여 원)를 실시하는 등 사업을 추진하다가 2010년 3월부터 같은 해 12월까지 공공투자관리센터(PIMAC)의 타당성 재조사⁶⁸⁾를 받은 후 위 사업을 다시 추진하고 있다.

2010년 실시된 위 사업에 대한 타당성 재조사 결과 당초 사업계획과 같이 11.2km의 구간을 확장 또는 개량(6.94km는 왕복 2차로에서 4차로로 확장, 4.26km는 2차로를 유지하면서 선형 등 개량, [그림 III-1-11]의 대안 1)하는 사업은 경제성 분석 결과 B/C 비율이 0.51로 경제적 타당성이 부족한 것으로 나타났고, 사업구간을 6.14km로 줄이는 방안(4.3km 확장, 1.84km 신설 [그림 III-1-11]의 대안 3)의 경우 총사업비가 461억 원으로 감소하면서 경제성 분석 결과 B/C 비율이 0.88점으로 높아지고, 종합평가(AHP 평가) 점수도 0.530점으로 나타나 사업 타당성이 있는 것으로 나타났다.

67) 2006년 국회에서 설계비 11억 원을 반영함에 따라 예비타당성 조사 없이 기본설계를 추진함

68) 예비타당성 조사대상 사업 중 예비타당성 조사를 거치지 아니하고 추진 중인 사업은 타당성 재조사를 시행(「총사업비 관리지침」 제49조 제1항 제2호)

따라서 국토교통부는 타당성 재조사 결과를 반영하여 사업 타당성이 유지될 수 있도록 사업계획을 변경하여 시행하여야 하고, 실시설계가 완료된 이후 사업 내용을 변경하려는 경우 「총사업비 관리지침」 제23조 등에 따라 기획재정부와 사업규모 및 총사업비 등을 다시 협의해야 한다.

[문제점]

국토교통부는 2010년에 위 사업에 대한 공공투자관리센터(PIMAC)의 타당성 재조사를 받은 이후 2012. 2. 27. “제3차 국토·국도대체우회도로·국가지원지방도 건설 5개년 계획(2011~2015년)”을 수립하면서 [그림 III-1-11]과 같이 타당성 재조사 결과 타당성이 인정된 구간에 대해서만 “영천~삼창 도로 건설사업”을 추진하는 것으로 계획을 고시하였고, 이후 2013. 5. 3.까지 실시설계(계약금액 11억여 원)를 완료하고 2013. 10. 15.부터 공사(계약금액 255억여 원)를 시작하여 2019. 9. 13. 완공할 예정으로 있는 등 외형상으로는 타당성 재조사 결과를 반영하여 사업을 추진하고 있다.

[그림 III-1-11] “영천~삼창 도로 건설사업”의 타당성 인정 구간과 실제 사업시행 구간 비교



자료: 국토교통부 제출자료 재구성

그러나 국토교통부는 2016. 8. 26. “제4차 국도·국도대체우회도로·국가지원 지방도 건설 5개년 계획(2016~2020년)”을 수립하면서 ‘북영천IC~선천리’ 3.8 km 구간에 대한 도로 개량사업(총사업비 131억 원)을 포함하였는데, 동 사업은 2010년 공공투자관리센터(PIMAC)의 타당성 재조사 결과 사업 타당성이 없어 제외하기로 결정했던 구간⁶⁹⁾으로 이를 시행할 경우 사실상 이미 공사가 진행 중인 “영천~삼창 도로 건설사업”의 사업구간을 연장하는 것이었다.

그런데도 국토교통부는 “영천~삼창 도로 건설사업”의 사업계획 변경을 기재부와 협의하지 않은 채 ‘북영천IC~선천리’ 구간의 개량사업을 별도의 사업으로 추진하면서 총사업비가 500억 원 미만이라는 사유로 별도로 예비타당성 조사를 받지도 않았다.

그 결과 타당성이 없는 사업의 추진 또는 불필요한 사업비 증액을 억제함으로써 재정지출의 효율성을 제고한다는 타당성 재조사 제도의 도입취지와 달리 타당성 재조사 결과 타당성이 인정되지 않은 사업이 별도 사업으로 추진되고 있었다.

<관계기관 의견> 국토교통부는 “영천~삼창 도로 건설사업”의 경우 신설·확장 구간만 타당성이 인정되고 개량 구간은 타당성이 인정되지 않았으나, 해당 지방자치단체에서 개량 구간을 별도사업으로 추진해 줄 것을 건의하여 자체 타당성 검증을 실시한 후 별도사업으로 고시하였다고 답변하였다. 그러나 재정지출의 효율화라는 타당성 재조사 제도의 도입 취지를 고려해 사업을 추진해야 한다는 지적에 동의하며, 향후 이 건과 같은 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

69) [그림 III-1-11]의 대안1이 경제적 타당성이 부족해 대안3으로 변경되면서 제외된 구간

그리고 기획재정부는 타당성 재조사 제도는 타당성이 부족한 사업의 추진 및 불필요한 사업비 증액을 억제함으로써 재정지출 효율성을 제고하기 위한 것으로, 타당성 재조사 결과 사업 타당성이 부족한 사업을 별도 사업으로 중앙관서에서 임의로 추진하는 것은 위 제도 도입취지에 비추어 바람직하지 않다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 국토교통부장관은 앞으로 타당성 조사 결과 사업성이 인정되지 않은 세부사업을 타당성 재검증 절차 없이 별도 신규사업으로 추진하는 일이 없도록 사업관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

바. 낙찰차액 등 총사업비 절감액을 감액하지 않은 채 임의로 집행

기획재정부는 「국가재정법」 제50조와 「총사업비 관리지침」 제3조 등에 따라 토목·정보화사업은 총사업비 500억 원 이상으로서 국비 지원액이 300억 원 이상인 경우, 건축·R&D사업은 총사업비가 200억 원 이상인 경우 ‘총사업비 관리대상’으로 지정하여 사업비 총액과 사업 단계별⁷⁰⁾ 예산규모 등을 조정·관리하고 있다.

1) 낙찰차액을 감액하지 않고 있으나 관리대책 수립은 미흡

① 총사업비에서 낙찰차액 상당액을 미감액

[낙찰차액 처리 관련 규정]

「국가재정법」 제50조 제1항과 「총사업비 관리지침」 제27조에 따르면 중앙관서의 장이 불가피한 사유로 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 변경하고자 하는

70) 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 공사 단계 등

경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하도록 되어 있다.

다만, 일정한 경우 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의하지 않고 총사업비 등을 자율적으로 조정할 수 있도록 제한적으로 허용하고 있는데, 「총사업비 관리지침」 제26조와 제100조 등에 따르면 중앙관서의 장은 계약체결 결과 총사업비로 책정된 금액과 실제 계약금액에 차액(이하 “낙찰차액”이라 한다)이 발생한 경우 계약 체결일로부터 30일 이내에 총사업비를 감액하도록 되어 있다.

그리고 위 관리지침 제97조 내지 제100조에 따르면 사업 소관부처가 당초 사업구상이나 설계단계에서 예상할 수 없거나 구체화하기 어려운 상황에 대처할 수 있도록 공사단계에서 ‘물가변동’ 등 특수한 사정⁷¹⁾(이하 “자율조정 항목”이라 한다)이 발생한 경우 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의 없이 공사비 금액을 일정한 한도⁷²⁾ 내에서 자율적으로 조정할 수 있도록 허용하고 있다.

따라서 각 중앙관서의 장은 낙찰차액이 발생한 때에는 30일 이내에 총사업비에서 해당 금액만큼을 감액해야 하고, 자율조정 항목이 아닌 용도로 공사비를 사용하기 위해서는 미리 기획재정부장관과 협의하여 공사비 내역 변동의 적정성에 대한 검토를 받아야 한다.

[문제점]

그런데 국토교통부 등 23개 부처⁷³⁾를 대상으로 2017년 현재 총사업비 관리 대상으로 지정되어 있는 444개 사업을 수행하기 위해 계 1,527건⁷⁴⁾의 계약을 체

71) 물가변동으로 인한 계약금액 조정, 관급자재비 변동이나 법정경비 반영을 위한 설계변경 등

72) 공사비 최종 낙찰가액의 100분의 10

73) 경찰청, 고용노동부, 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 대법원, 문화체육관광부, 법무부, 국가보훈처, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 새만금개발청, 외교부, 통일부, 해양수산부, 행정중심복합도시건설청, 행정안전부, 환경부임. 점검대상 선정 시 2017년에 총사업비 관리대상 사업 관련 공사계약 체결 실적이 없는 기관 등은 제외하였고 청단위 중앙행정기관은 총사업비 관리대상 사업비를 기준으로 상위 5개 기관을 선정하였음

74) 분석대상 자료가 많아 전체 자료를 일일이 검증하기 곤란하여 각 기관이 제출한 자료를 기초로 분석

결하면서 발생한 낙찰차액 총 19,437,653백만 원의 처리 실태를 확인한 결과, [표 Ⅲ-1-31] 및 [별표 Ⅲ-1-1]과 같이 국방부 등 11개 기관의 경우 이번 감사 실시 이전에 낙찰차액을 자율적으로 감액하고 있었으나, 국토교통부의 경우 “경부고속철도 2단계 건설사업”과 관련해 2010. 2. 8. “김천구미역 신호설비 전기공사 계약”을 체결하면서 834백만 원의 낙찰차액이 발생하였는데도 해당 금액만큼을 자율적으로 감액하지 않는 등 12개 기관의 경우 226건의 계약에서 발생한 696,731백만 원의 낙찰차액만큼을 총사업비에서 자율적으로 감액하지 않거나, 2017. 9. 29. 감사원이 낙찰차액 처리현황 관련 자료를 요구하는 공문을 발송한 이후에 총사업비를 감액하였다.

[표 Ⅲ-1-31] 낙찰차액 발생에 따른 총사업비 조정 현황

(단위: 건, 백만 원)

구분	사업 수	계약건수 (낙찰차액)	감사 전 조정 완료			감사 전 조정 미실시		
			소계	기한 내	기한 경과	소계	미실시	감사자료 요구 후 조정
계	444	1,527 (19,437,653)	1,301 (18,740,922)	263 (3,074,645)	1,038 (15,666,277)	226 (696,731)	168 (340,144)	58 (356,587)
1 경찰청	12	50 (42,005)	42 (36,275)	1 (1,723)	41 (34,552)	8 (5,730)	8 (5,730)	-
2 고용부	1	3 (3)	-	-	-	3 (3)	3 (3)	-
3 과기부	20	77 (68,404)	69 (63,291)	26 (19,160)	43 (44,131)	8 (5,113)	8 (5,113)	-
4 교육부	11	49 (83,098)	44 (79,091)	14 (16,427)	30 (62,664)	5 (4,007)	5 (4,007)	-
5 국방부	1	1 (1,301)	1 (1,301)	1 (1,301)	-	-	-	-
6 국토부	225	776 (16,971,517)	664 (16,531,637)	90 (2,393,611)	574 (14,138,026)	112 (439,880)	84 (133,592)	28 (306,288)
7 기재부	3	3 (2,443)	2 (899)	-	2 (899)	1 (1,544)	-	1 (1,544)
8 농림부	26	76 (496,017)	73 (495,808)	39 (331,714)	34 (164,094)	3 (209)	3 (209)	-
9 농진청	2	8 (18,314)	8 (18,314)	2 (453)	6 (17,861)	-	-	-
10 대법원	6	19 (61,731)	19 (61,731)	5 (34,376)	14 (27,355)	-	-	-

구분		사업 수	계약건수 (낙찰차액)	감사 전 조정 완료			감사 전 조정 미실시		
				소계	기한 내	기한 경과	소계	미실시	감사자료 요구 후 조정
11	문체부	52	251 (499,694)	177 (422,606)	6 (9,036)	171 (413,570)	74 (77,088)	45 (28,333)	29 (48,755)
12	법무부	9	29 (58,788)	29 (58,788)	17 (31,837)	12 (26,951)	-	-	-
13	보훈처	3	12 (17,908)	12 (17,908)	3 (11,663)	9 (6,245)	-	-	-
14	복지부	1	19 (72,850)	19 (72,850)	4 (3,347)	15 (69,503)	-	-	-
15	산림청	2	9 (23,092)	9 (23,092)	8 (23,077)	1 (15)	-	-	-
16	산업부	12	38 (134,024)	36 (102,778)	8 (8,399)	28 (94,379)	2 (31,246)	2 (31,246)	-
17	새만금	1	2 (1,658)	2 (1,658)	-	2 (1,658)	-	-	-
18	외교부	1	4 (982)	4 (982)	-	4 (982)	-	-	-
19	통일부	1	1 (12,560)	-	-	-	1 (12,560)	1 (12,560)	-
20	해수부	29	45 (715,960)	38 (607,911)	7 (104,175)	31 (503,736)	7 (108,049)	7 (108,049)	-
21	행복청	10	27 (89,842)	27 (89,842)	25 (75,802)	2 (14,040)	-	-	-
22	행안부	5	6 (13,551)	6 (13,551)	-	6 (13,551)	-	-	-
23	환경부	11	22 (51,911)	20 (40,609)	7 (8,544)	13 (32,065)	2 (11,302)	2 (11,302)	-

주: 1. 계약금액이 비교적 적은 용역계약을 제외한 공사계약을 대상으로 작성한 것임

2. 「총사업비 관리지침」 제26조에 따르면 2014. 4. 1. 이전에는 낙찰차액 조정을 90일 이내에 하도록 되어 있었으나, 2014. 4. 1. 이후에는 낙찰차액 조정을 30일 이내에 하도록 변경되었음

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성, 감사 전 조정 미실시(226건) 세부내역은 [별표 III-1-1] 참조

그리고 위 12개 기관이 낙찰차액을 자율적으로 조정하지 않거나 감사원 자료 제출 요구 이후에 조정한 위 226건을 대상으로 낙찰차액 발생 시점을 분석한 결과, [표 III-1-32]와 같이 2017년에 계약을 체결한 것은 92건(436,099백만 원)인데 비해, 134건(260,632백만 원)은 2010년부터 2016년까지 계약을 체결한 것으로 나타나는 등 계약 체결일로부터 1년 이상 경과하였는데도 낙찰차액을 감액하지 않은 비율이 건수 기준으로는 59.3%, 금액 기준으로는 37.4%에 이르고 있었다.

[표 III-1-32] 낙찰차액 미조정 계약의 낙찰차액 발생시점 현황

(단위: 건, %, 백만 원)

구분	계		계약연도					
			2010~2014년		2015~2016년		2017년	
	건 수	금액	건 수	금액	건 수	금액	건 수	금액
전체(비율)	226 (100.0)	696,731 (100.0)	43 (19.0)	79,149 (11.4)	91 (40.3)	181,483 (26.0)	92 (40.7)	436,099 (62.6)
감사자료 요구 후 조정	58	356,587	16	33,616	16	27,182	26	295,789
'17. 12월까지 미조정	168	340,144	27	45,533	75	154,301	66	140,310

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한, 문화체육관광부가 추진하고 있는 “낙동강 이야기나라 사업”의 경우 2009. 10. 5. 세부사업인 “낙동강 역사문화 생태체험 특화단지 조성을 위한 토목 공사 계약”을 체결하면서 낙찰차액 1,547백만 원이 발생하였는데도 계약일로부터 2,857일이 지난 2017. 8. 1.에야 해당 금액만큼 총사업비를 감액하는 등 위 [표 III-1-32]와 같이 낙찰차액을 반영하여 총사업비 자율 감액이 완료된 1,301건의 계약 중 1,038건은 관련 규정에 따른 조정 기한일을 지나 총사업비를 감액한 것으로 나타났다.

한편, 각 부처가 낙찰차액을 반영하여 총사업비를 자율적으로 감액조정하지 않은 사업을 대상으로 낙찰차액 사용 여부를 확인한 결과, 문화체육관광부 소관 “고흥 덩병 분청 문화관 건립사업”의 경우 2014. 8. 20.부터 2014. 12. 5.까지 건설공사 등에서 계 2,715백만 원의 낙찰차액이 발생하자 ‘전시실 확장’은 자율 조정 항목이 아닌데도 기획재정부와의 협의도 없이 2,715백만 원 전부를 전시실 확장비용으로 사용하는 등 기획재정부와의 협의절차를 통해 공사비 내역 변경의 적정성에 대한 검토를 받지 않은 채 낙찰차액을 다른 용도로 사용한 사례도 일부 있었다.

유사사례

- 문화체육관광부 산하기관인 국립아시아문화전당(구 아시아문화중심도시추진단)은 “국립아시아문화전당 건립사업” (총사업비 706,469백만 원, 사업기간 2004~2017년)을 추진하면서 2017년 12월 현재까지 2,365백만 원의 낙찰차액을 총사업비에서 감액하지 않은 채 기획재정부 등과 협의 없이 2,310백만 원을 외곽주차장 건립 등에 사용

그 결과 각 부처가 대규모 재정사업을 수행하면서 발생한 낙찰차액을 원칙적으로 사용할 수 없도록 함으로써 사업비의 무분별한 증액을 방지한다는 낙찰차액 자율 감액제도의 도입 취지와 달리 각 부처가 낙찰차액을 재원으로 사업 추진의 필요성이 검증되지 않은 용도로 예산을 사용할 우려가 있다.

② 총사업비 낙찰차액에 대한 기획재정부의 관리·감독 미흡

[낙찰차액 관리·감독 관련 규정]

「총사업비 관리지침」 제107조에 따르면 중앙관서의 장은 매년 1월 말까지 총사업비 관리대상 사업의 추진 현황을 ‘디지털예산회계시스템(d-Brain)’에 입력하도록 되어 있는데, 위 “①항”과 같이 각 중앙관서가 낙찰차액을 반영하여 총사업비를 자율적으로 감액하지 않는 사례가 자주 발생하고 있는 점을 고려하면 기획재정부는 각 중앙관서가 디지털예산회계시스템에 입력한 총사업비 관리대상 사업과 관련한 계약 체결 현황을 주기적으로 점검하여 중앙관서의 낙찰차액 처리 실태를 확인할 필요가 있다.

그리고 총사업비 낙찰차액의 무분별한 사용을 방지한다는 ‘낙찰차액 자율 감액제도’의 목적을 고려할 때 총사업비 관리대상 사업과 관련한 낙찰차액 현황이 디지털예산회계시스템에 자동적으로 입력되어 낙찰차액 감액 여부가 확인될 수 있도록 계약 체결 시 사용하는 조달시스템(조달청 나라장터, 각 공공기관의 자체 조달시스템 등)과 디지털예산회계시스템을 연계하는 등 낙찰차액 처리에 대한 관리·

감독을 강화할 필요가 있다.

또한, 사업주체가 낙찰차액을 반영하여 총사업비를 자율적으로 감액하지 않거나 기획재정부와의 협의 없이 공사내역을 변경한 경우에는 「총사업비 관리지침」 제105조와 제111조, 제112조 등에 따라 자율조정 한도액을 축소하거나 해당 기관의 예산안 편성 또는 예산배정 시 불이익을 주는 등의 제재조치를 부과함으로써 유사 사례 재발을 방지할 필요도 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 국토교통부와 해양수산부, 문화체육관광부 등 3개 기관 소관 총사업비 관리대상 사업 중 낙찰차액이 발생한 후 총사업비가 자율적으로 감액되지 않은 14개 사업을 대상으로 디지털예산회계시스템에 입력된 계약체결 현황 자료를 확인한 결과 [그림 III-1-12]와 같이 문화체육관광부 소관 “제조경기장 리모델링 사업” 등 9개 사업의 계약현황(예산액과 실제 계약금액)이 등록되어 있었으나 기획재정부는 이를 확인하지 않고 있는 것으로 나타났다.

[그림 III-1-12] 디지털예산회계시스템상 총사업비 관리 화면(예시)

회계년도		2017년		소관		19		문화체육관광부		사업유형		2001		공연장 등 관리집회	
사업명(총사업비)		2016072005		제조경기장 리모델링											
(단위: 백만원)															
	계약구분	공종	계약번호	계약명	예산상사 업비	계약내용			최종결 정액	계약방법	계약구분				
						계약일	예정가	계약가							
1	[10] 공사비	건축공사	00000	제조경기장 시설	687		0	0		미계약					
2	[10] 공사비	건축공사	16000411-0	제조경기장 시설	35,582	2016-09-13	35,582	29,733		종심제	국고				
3	[10] 공사비	전기공사	160914236-4	전기공사	1,918	2016-09-12	1,918	1,628		적격심사	국고				
4	[10] 공사비	정보통신	160913787-4	통신공사	58	2016-09-09	58	50		적격심사	국고				
5	[10] 공사비	폐기물처리	160925117-4	석면해체제거공사	49	2016-09-21	49	43		기타	국고				
6	[10] 공사비	폐기물처리	160927794-4	조각폐기물처리용	4	2016-09-23	4	4		기타	국고				
7	[10] 공사비	폐기물처리	160927976-4	지질폐기물(폐석)	9	2016-09-23	9	9		기타	국고				
8	[10] 공사비	폐기물처리	160928005-4	석면해체제거공사	8	2016-09-23	8	8		기타	국고				
9	[10] 공사비	폐기물처리	160937902-4	건설폐기물(폐목)	23	2016-09-27	23	20		기타	국고				
10	[10] 공사비	폐기물처리	160940815-4	건설폐기물처리용	88	2016-09-30	88	76		적격심사	국고				
11	[10] 공사비	폐기물처리	160941347-4	폐유리섬유처리용	48	2016-09-30	48	42		기타	국고				
12	[10] 공사비	기타	00155093903	관급자제 경계석	18	2017-03-14	18	18		기타	국고				
13	[10] 공사비	기타	00156171902	관급자제 철근 구	121	2016-09-29	121	121		기타	국고				
14	[10] 공사비	기타	00157054204	관급자제 공기조	83	2017-07-25	83	83		기타	국고				
15	[10] 공사비	기타	00166026502	관급자제 시멘트	4	2017-03-14	4	4		기타	국고				
16	[10] 공사비	기타	00168135001	관급자제 공기순	56	2017-07-25	56	56		기타	국고				
17	[10] 공사비	기타	00168140702	관급자제 공기순	37	2017-08-12	37	37		기타	국고				

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 기획재정부는 디지털예산회계시스템과 조달청 나라장터를 연계하여 사

업주체가 나라장터를 이용하여 계약을 체결한 경우 낙찰차액 발생 현황이 자동적으로 디지털예산회계시스템에 통보되어 자율 감액 여부를 확인할 수 있도록 “2017년도 디지털예산회계시스템 개선사업”(사업비 2,335백만 원, 사업기간 2017. 6. 8.~12. 29.)을 추진하였다.

그런데 총사업비 관리대상 사업을 수행하는 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도시설공단 등 국토교통부 산하 공공기관의 경우 조달청 나라장터를 사용하지 않고 자체 조달시스템을 통해 계약을 체결⁷⁵⁾하고 있는데, 이번 감사 중 위 3개 공공기관의 낙찰차액 처리 실태를 확인한 결과 [표 III-1-33]과 같이 총 83건의 계약에서 발생한 낙찰차액 334,673백만 원을 자율 감액하지 않은 것으로 나타났고, 이는 이번 감사에서 확인된 국토교통부 등 23개 부처 소관 총사업비 관리대상 사업의 낙찰차액 중 자율 감액이 이루어지지 않은 총 696,731백만 원의 48.0%에 해당한다.

[표 III-1-33] 자체 조달시스템을 이용한 계약에서의 낙찰차액 미조정 현황

(단위: 건, 백만 원)

구분	합계		감사자료 요구 후 조정		'17. 12월 현재까지 미조정	
	계약 건수(A+C)	금액(B+D)	계약 건수(A)	금액(B)	계약 건수(C)	금액(D)
계	83	334,673	26	290,456	57	44,217
한국도로공사	15	242,583	7	235,506	8	7,077
한국수자원공사	9	952	-	-	9	952
한국철도시설공단	59	91,138	19	54,950	40	36,188

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그러나 기획재정부는 위 3개 공공기관에서 발생한 낙찰차액 현황이 디지털예산회계시스템에 자동적으로 통보되도록 자체 조달시스템과 디지털예산회계시스

75) 2017년 총사업비 관리대상 사업의 계약체결 금액 총 65조 6,031억 원 중 한국도로공사 등 3개 공공기관의 자체 조달시스템을 통한 계약금액이 37조 647억 원(56.5%) 규모임

템을 연계하는 계획은 수립하지 않고 있어 위 3개 기관의 낙찰차액 임의 사용을 방지하기 어려운 실정이다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 총사업비 관리대상 사업 전반에 대해 자율조정 내용에 대한 적정성 평가를 실시하고 평가 결과를 토대로 자율한도액 축소 등 필요한 조치를 할 예정이며, 총사업비 관리업무에 대한 이해부족 등으로 낙찰차액 관리가 부실화되지 않도록 교육을 주기적으로 실시하는 한편, 한국도로공사 등이 자체 발주하는 총사업비 관리대상 사업에 대해서도 관계부처와 협의를 거쳐 재정정보관리시스템과 연계할 수 있는 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장으로 하여금 낙찰차액이 감액되지 않은 168개 사업의 총사업비를 자율적으로 감액하도록 하고, 「총사업비 관리지침」 제105조 및 제111조 등에 따라 각 중앙관서의 자율조정에 대한 적정성을 평가하여 필요시 자율조정 한도액 축소 등의 제재조치를 하며, 자체 조달시스템을 사용하는 공공기관의 낙찰차액에 대한 관리·감독을 강화할 수 있도록 자체 조달시스템과 디지털예산회계시스템의 연계 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 공사비 절감액 등을 감액하지 않고 임의로 집행

[공사비 절감액 등 처리 관련 규정]

「총사업비 관리지침」 제97조 내지 제103조의 규정에 따르면 시공단계에서

집행잔액 또는 설계개선 등에 따른 공사비 절감액이 발생하는 경우 그 사유가 발생한 날로부터 6개월 이내에 해당 금액만큼 총사업비를 자율적으로 감액하도록 되어 있어 총사업비 관리대상 사업 시행기관은 공사비 절감액 등을 임의로 사용할 수 없고, 공사 진행 과정에서 공사내역 또는 공사물량 변경 등에 따라 공사계약 변경이 필요한 경우 원칙적으로 기획재정부와의 협의를 거치되 일부 사항은 기획재정부와의 협의 없이 소관 중앙관서의 승인을 받아 공사계약을 변경할 수 있도록 허용하고 있다.

따라서 각 중앙관서는 산하 총사업비 관리대상 사업 시행기관으로 하여금 공사 중 공사비 절감액 등이 발생한 경우 해당 금액만큼 총사업비를 자율적으로 감액하도록 조치해야 하고, 계약변경이 필요한 경우에는 항목에 따라 중앙관서에 승인 권한이 위임된 사항은 직접 계약변경의 적정성을 검토한 후 승인 여부를 결정하는 한편, 나머지 사항은 기획재정부와의 협의 결과에 따라 계약변경 여부를 결정하도록 해야 한다.

그리고 「총사업비 관리지침」 제105조 및 제111조에 따르면 기획재정부장관은 중앙관서의 장의 자율조정 내용의 적정성을 평가할 수 있고, 평가결과 중앙관서의 장이 지침을 위반하여 총사업비를 자율조정 한 경우 자율조정 한도액을 축소·조정하는 등의 제재조치를 부과할 수 있도록 되어 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 2017년 11월 현재 공사가 진행 중이면서 공사비 규모가 5,000억 원 이상인 50개 총사업비 관리대상 사업을 대상으로 2015년부터 2017년 11월까지 공사비 절감액 등을 처리한 현황을 확인한 결과 국토교통부 등 3개 부처 산하 11개 사업 시행기관이 32개 사업에서 발생한 공사비 절감액 등 계

527,043백만 원만큼을 총사업비에서 감액하지 않았고, 소관 중앙관서의 승인 또는 기획재정부와의 협의 없이 742,756백만 원⁷⁶⁾의 공사비를 임의로 증액한 것으로 나타났는데 구체적인 내용은 [표 III-1-34]와 같다.

[표 III-1-34] 공사비 절감액 등을 감액하지 않고 공사비를 임의로 증액한 현황(2015~2017년 11월)

(단위: 백만 원)

연번	중앙관서	사업시행기관	사업명	공사비 미감액	공사비 임의증액
1	국토교통부	한국철도시설공단	수도권 고속철도(수서~평택)	33,624	66,752
2		한국철도시설공단	경부고속철도 2단계	15,489	53,013
3		한국철도시설공단	호남고속철도	13,861	67,267
4		한국철도시설공단	용산~문산 복선전철	350	3,200
5		한국철도시설공단	수원~인천 복선전철	12,752	10,553
6		한국철도시설공단	부산~울산 복선전철	17,389	19,019
7		한국철도시설공단	포승~평택 철도건설	5,058	1,381
8		한국철도시설공단	서해선 복선전철	16,558	4,944
9		한국철도시설공단	포항~삼척 철도건설	13,848	42,015
10		한국철도시설공단	이천~충주~문경 철도건설	13,412	9,781
11		한국철도시설공단	울산~포항 복선전철	34,187	17,982
12		한국철도시설공단	보성~임성리 철도건설	12,322	3,443
13		한국철도시설공단	원주~제천 복선전철	20,471	29,484
14		한국철도시설공단	도담~영천 복선전철	10,993	5,694
15		한국철도시설공단	장항선 2단계 개량사업	1,162	3,869
16		한국철도시설공단	성남~여주 복선전철	17,852	45,163
17		한국철도시설공단	원주~강릉 철도건설	138,574	203,787
18		한국철도시설공단	대구선 동대구~영천 복선전철	6,265	8,312
19		한국도로공사	함양~울산 고속도로	13,400	10,220
20		한국도로공사	부산순환 고속도로	32,193	44,475
21		한국도로공사	당진~천안 고속도로	1,909	1,469
22		한국도로공사	대구순환 고속도로	12,065	7,534
23		한국도로공사	영천~언양 고속도로	17,789	27,031
24		부산지방국토관리청	거제~마산 국도건설	310	372

76) 742,756백만 원의 공사비 증가액 중 2015~2017년 11월 사이에 발생한 공사비 절감액 등 527,043백만 원을 초과하는 금액은 2015년 이전에 발생한 공사비 절감액 등을 활용

연번	중앙관서	사업시행기관	사업명	공사비 미감액	공사비 임의증액
25	국토교통부	한국수자원공사	대청댐계통(Ⅲ) 광역상수도	5,300	7,887
26		서울특별시	서울지하철 9호선 2-2단계	2,544	6,692
27		서울특별시, 경기도	별내선(암사~별내) 복선전철	1,303	0
소계	-	6개 시행기관	27개 사업	470,980	701,339
28	농림축산식품부	한국농어촌공사	새만금지구(내부개발) 간척종합개발사업	41,417	41,417
소계	-	1개 시행기관	1개 사업	41,417	41,417
29	해양수산부	울산지방해양수산청	울산신항(2단계) 개발사업	8,107	0
30		군산지방해양수산청	새만금 신항(1단계) 개발사업	5,087	0
31		동해지방해양수산청	동해 묵호항 3단계 개발사업	794	0
32		포항지방해양수산청	포항 영일만신항(1단계) 개발사업	658	0
소계	-	4개 시행기관	4개 사업	14,646	0
계	3개 중앙관서	11개 사업시행기관	32개 사업	527,043	742,756

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

① 국토교통부 산하 한국철도시설공단 등 [표 III-1-34] 기재 6개 기관의 경우

한국철도시설공단은 “수도권 고속철도(수서~평택) 건설사업”(총사업비 3조 583억여 원, 사업기간 2008~2018년)을 시행하면서 2016. 7. 28. 위 사업의 동탄 정거장 되메우기 공사가 한국토지주택공사에서 시행 중이던 ‘경부고속도로 직선화 공사’와 중복되자 공사물량을 축소하여 공사비 절감액 5,802백만 원이 발생하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 공사비 절감액 계 33,624백만 원이 발생하였다.

그러나 위 공단은 33,624백만 원의 공사비 절감액만큼을 총사업비에서 감액하지 않은 채 2016. 12. 28. 기획재정부와의 협의를 거쳐 계약변경 여부를 결정하도록 되어 있는 동탄역사 임시 진출입로 설치에 따른 공사비 1,917백만 원을 협의조정 절차 없이 임의로 증액하는 것으로 공사계약을 변경하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 국토교통부 승인 또는 기획재정부와의 협의를 거쳐 공사계약

변경 여부를 결정해야 할 계 66,752백만 원 상당의 공사비를 임의로 증액하였다.

한편, 한국수자원공사의 경우 “대청댐계통(Ⅲ) 광역상수도 건설사업”(총사업비 6,781억여 원, 사업기간 2011~2019년)을 시행하면서 2017. 6. 21. 도수관로 되메우기 및 터파기 물량 감소에 따른 공사비 절감액 739백만 원이 발생하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 발생한 계 5,300백만 원의 공사비 절감액만큼을 총사업비에서 감액하지 않았다.

그리고 2017. 5. 25. 당초 도수관로 노선계획에 포함된 토지 소유자들이 토지수용에 반대하는 집단민원을 제기함에 따라 도수관로 노선을 변경하면서 증액되는 공사비 1,665백만 원의 경우 기획재정부와의 협의를 거쳐 노선 변경 여부를 결정해야 하는데도 같은 해 6. 20. 협의조정 절차 없이 “대청댐계통(Ⅲ) 광역상수도 건설사업”에서 발생할 것으로 예상되는 공사비 절감액을 활용하여 공사비 1,665백만 원을 증액하는 것으로 공사계약을 변경하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 국토교통부 승인 또는 기획재정부와의 협의를 거쳐 공사계약 변경 여부를 결정해야 할 계 7,887백만 원 상당의 공사비를 임의로 증액하였다.

이와 같이 국토교통부 산하 한국철도시설공단 등 6개 기관은 위 [표 Ⅲ-1-34]와 같이 2015년부터 2017년 11월까지 총사업비 관리대상 27개 사업에서 발생한 공사비 절감액 등 계 470,980백만 원만큼을 총사업비에서 감액하지 않았고, 계 701,339백만 원의 공사비를 국토교통부 승인 또는 기획재정부와의 협의 없이 임의로 증액하였다.

② 농림축산식품부 산하 한국농어촌공사의 경우

한국농어촌공사는 “새만금지구(내부개발) 간척종합개발사업”(총사업비 2조

4,094억여 원, 사업기간 2009~2020년)을 시행하면서 2017. 6. 30. 6-2공구에서 비산면지대책 비용 9,217백만 원의 절감액이 발생하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 위 사업에서 계 41,417백만 원의 집행잔액과 공사비 절감액이 발생하였다.

그런데 위 공사는 토지이용계획 변경에 따른 추가 준설물량에 대한 공사비 13,485백만 원의 경우 기획재정부와의 협의를 거쳐 물량 변경 여부 등을 결정해야 하는데도 2017. 6. 30. 협의조정 절차 없이 비산면지대책 비용 절감액 등을 활용하여 공사비 13,485백만 원을 증액하는 것으로 공사계약을 변경하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 기획재정부와의 협의를 거쳐 공사계약 변경 여부를 결정해야 할 계 41,417백만 원 상당의 공사비를 임의로 증액하였다.

③ 해양수산부 산하 울산지방해양수산청 등 [표 III-1-34] 기재 4개 기관의 경우

울산지방해양수산청은 “울산신항(2단계) 개발사업”(총사업비 1조 401억여 원, 사업기간 2012~2023년)을 추진하면서 2017. 9. 27. ‘울산신항 남방파제(2-1공구) 축조공사’의 준공 시 집행잔액 3,446백만 원이 발생하는 등 2015년부터 2017년 11월까지 발생한 계 8,107백만 원의 공사비 절감액만큼을 총사업비에서 감액하지 않고 있는 등 4개 지방해양수산청이 위 [표 III-1-34]와 같이 2015년부터 2017년 11월까지 총사업비 관리대상 4개 사업에서 발생한 집행잔액 등 계 14,646백만 원만큼을 총사업비에서 감액하지 않고 있었다.

위 “①항” 내지 “③항”과 같이 총사업비 관리대상 사업을 시행 중인 11개 기관이 공사비 절감액이나 집행잔액 등 총 527,043백만 원만큼을 총사업비에서 자율적으로 감액하지 않고 있었고, 일부 기관은 소관 중앙관서 또는 기획재정부의

심사과정을 통해 공사계약 변경의 적정성을 검토받지도 않은 채 공사비 절감액 등을 재원으로 추가 공사를 진행하고 있어 공사비 절감액 등을 총사업비에서 감액한 후 기획재정부 등의 심사를 거쳐 사업비 증액을 허용한다는 총사업비 관리 제도의 도입 취지가 달성되기 어려운 실정이다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 집행잔액 등을 활용하여 임의로 공사비를 증액하여 집행하는 일이 없도록 소관부처 등과 협의하여 총사업비 관리방안 마련을 검토하고, 「총사업비 관리지침」 제111조 내지 제114조의 규정에 따라 필요한 제재조치를 추진해 나갈 예정이라는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장으로 하여금 공사비 절감액 등이 감액되지 않은 32개 사업의 총사업비를 자율적으로 감액하도록 하고, 「총사업비 관리지침」 제105조 및 제111조 등에 따라 각 중앙관서의 자율조정에 대한 적정성을 평가하여 필요시 자율조정 한도액 축소 등의 제재조치를 부과하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

3) 기획재정부와의 협의대상인 계약변경 사항을 협의 없이 승인

[총사업비 관리대상 사업의 계약변경 관련 규정]

국토교통부는 도로·철도 건설사업을 지방국토관리청이나 지방자치단체, 공공기관(한국도로공사 등)으로 하여금 수행하도록 하고, 사업비 규모가 500억 원 이상으로서 국비 지원액이 300억 원 이상인 총사업비 관리대상 도로·철도 건설사업

의 시공 단계에서 설계변경 사항이 발생한 경우 승인업무 등을 처리하고 있다.

「국가재정법」 제50조 제1항과 「총사업비 관리지침」 제27조의 규정에 따르면 중앙관서의 장이 불가피한 사유로 총사업비 관리대상 사업의 규모나 총사업비, 사업기간 등을 변경하고자 하는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하도록 되어 있다.

다만, 「총사업비 관리지침」 제97조 내지 제100조에 따르면 사업 소관부처가 당초 사업구상이나 설계단계에서 예상할 수 없거나 구체화하기 어려운 상황에 대처할 수 있도록 시공 단계에서 ‘물가변동’ 등 특수한 사정⁷⁷⁾(이하 “자율조정 항목”이라 한다)이 발생한 경우 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의 없이 공사비 금액을 일정한 한도⁷⁸⁾ 내에서 자율조정할 수 있도록 허용하고 있다.

따라서 국토교통부가 소관 총사업비 관리대상 도로·철도 건설사업과 관련하여 사업시행 주체인 지방국토관리청 등으로부터 공사 설계변경에 대한 승인을 요청받은 때에는 기획재정부로부터 승인권한을 자율적으로 행사할 수 있도록 위임 받은 자율조정 항목에 한해 직접 승인 여부를 결정할 수 있고, 나머지 항목은 기획재정부와의 협의를 통해 승인 여부를 판단해야 한다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 2017년 현재 국토교통부가 관리하고 있는 359개⁷⁹⁾ 총사업비 관리대상 도로·철도 건설사업을 대상으로 공사비 항목 자율조정 내역의 적정성을 확인한 결과 2010. 4. 5. 익산지방국토관리청이 “격포~하서 간 도로 건설사

77) 물가변동으로 인한 계약금액 조정, 관급자재비 변동이나 법정경비 반영을 위한 설계변경 등 불가피한 사유가 있어 기획재정부와의 협의절차를 거치더라도 승인이 예상되는 경우

78) 공사비 최종 낙찰가액의 100분의 10

79) 2017년 현재 디지털예산회계시스템(d-Brain)에 등록되어 있는 국토교통부 소관 총사업비 관리대상 사업

업”을 추진하면서 세부사업인 ‘새만금교차로 개선 및 우회도로 정비’ 공사비를 당초 83,716백만 원보다 609백만 원이 더 많은 84,325백만 원으로 변경하고자 승인을 요청하자, 국토교통부는 위 설계변경 사항은 기획재정부와의 협의가 필요한 데도 협의절차 없이 2010. 4. 6. 그대로 승인하는 등 위 사업과 관련하여 기획재정부와의 협의가 필요한 2건의 설계변경 사항의 증액 공사비 923백만 원을 협의 없이 집행하도록 승인하였다.

이와 함께 [표 III-1-35]와 같이 익산지방국토관리청이 시행한 “용정~용진 도로 건설사업” 등 총 8개 총사업비 관리대상 사업의 공사 설계변경 사항 9건은 기획재정부와의 협의 대상이나 국토교통부가 협의절차 없이 승인한 결과 설계변경 및 공사비 증액 규모의 적정성 등에 대한 기획재정부의 검토 없이 계 10,890백만 원의 공사비가 증액되었다.

[표 III-1-35] 기획재정부와의 협의가 필요한 설계변경 사항을 자율승인한 현황

(단위: 백만 원)

연번	사업명	수행기관	승인일자	자율조정 내역	증액금액
1	격포~하서 도로확장공사	익산지방국토관리청	2010. 4. 6.	‘새만금교차로 개선 및 우회도로 정비’ 공사비 증액	609
2			2011. 7. 14.	토목 공사비 증액	314
3	용정~용진 도로건설	익산지방국토관리청	2009. 10. 13.	부체도로 설치	1,070
4	흥사~연정 도로건설	익산지방국토관리청	2011. 7. 14.	교량 연장 증가	672
5	효현~내남 도로건설	부산지방국토관리청	2010. 3. 2.	도로 확장·포장비 증액	1,300
6	토당~원당 도로건설	서울지방국토관리청	2011. 10. 13.	교량 연장 증가	769
7	영월~방림2 도로건설	원주지방국토관리청	2011. 3. 11.	교량 연장 증가	4,311
8	울산~포항 고속도로건설	한국도로공사	2010. 6. 30.	북울산IC 연결로 선형 변경에 따른 공사비 증액	274
9	휴암~오동 도로건설	청주시	2010. 2. 10.	부체도로 설치 등 공사비 증액	1,571
계	8개 사업	6개 기관	-	-	10,890

자료: 국토교통부 제출자료 재구성

<관계기관 의견 및 검토결과> 국토교통부는 대체로 감사결과를 받아들이면서 앞으로 기획재정부와 협의가 필요한 사항에 대해서 중앙관서가 자율조정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하겠다고 답변하였으나, “홍사~연정 도로 건설사업” 등 3건의 교량 연장 증가는 자율조정 항목인 교량형식 변경에 해당된다는 의견을 제시하였다.

그러나 「총사업비 관리지침」 [별표 2] “총사업비 조정요구서 작성 요령”의 [붙임 2] “설계변경 항목의 유형 분류”에 따르면 교량형식 변경과 교량 연장 증감은 별개 항목으로 구분하고 있는데 기획재정부는 교량형식 변경과 달리 교량 연장 증가는 협의 대상 항목이라고 답변하였고, 위 지침 제101조에 따르면 당해 설계변경 사항이 중앙관서 자율조정 항목에 해당되는지 여부에 대해 의문이 있는 경우 기획재정부와 협의하여 정하도록 하고 있는 점을 고려할 때 중앙관서가 설계변경 사항이 자율조정 항목인지 여부를 임의로 해석함은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

<조치할 사항> 국토교통부장관은 앞으로 총사업비 관리대상 사업 공사의 설계변경 시 기획재정부와 협의가 필요한 사항을 협의 없이 승인하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[별표 III-1-1]

감사원 감사 전 낙찰차액 조정 미실시 세부 내역

(단위: 천 원)

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
계			226건					696,730,606
경찰청	대구지방 경찰청	대구서부경찰서 신축	건축	대구서부경찰서 신축	2017. 8. 11.	13,040,989	10,640,877	2,400,112
			전기	대구서부경찰서 신축	2017. 6. 8.	2,020,217	1,752,726	267,491
			통신	대구서부경찰서 신축	2017. 6. 8.	1,499,661	1,300,895	198,766
			소방	대구서부경찰서 신축	2017. 6. 8.	697,126	604,730	92,396
	서울지방 경찰청	서울경찰특공대 청사 신축	건축	서울경찰특공대 청사 신축	2017. 9. 15.	13,741,291	11,346,176	2,395,115
			전기	서울경찰특공대 청사 신축	2017. 9. 25.	1,814,285	1,588,819	225,466
			통신	서울경찰특공대 청사 신축	2017. 9. 27.	715,012	664,903	50,109
			소방	서울경찰특공대 청사 신축	2017. 9. 22.	665,508	565,059	100,449
고용 노동부	순천시	호남권 직업체험센터 (순천시)	기타	직업체험센터(잡월드) 부지홍보(안내)판 설치공사	2017. 6. 5.	21,420	20,349	1,071
			토목	직업체험센터(잡월드) 부지토사보관장 조성공사	2017. 7. 11.	18,572	17,643	929
			토목	직업체험센터(잡월드) 부지지하수(농업용)폐공공사	2017. 6. 13.	11,770	11,182	588
과학 기술정보 통신부	국립핵융합 연구소	플라즈마 기술연구센터 복합연구동 건설사업	토목, 건축, 조경, 기계, 기계소방	플라즈마 기술연구센터 복합연구동 건설(토목, 건축, 조경, 기계, 기계소방)	2016. 11. 21.	13,979,612	11,374,008	2,605,604
			전기, 소방	플라즈마 기술연구센터 복합연구동 건설공사	2016. 11. 21.	2,076,295	1,793,712	282,583
			통신	플라즈마 기술연구센터 복합연구동 건설공사	2016. 11. 21.	832,861	728,446	104,415
	부산광역시	연구개발특구육성 (부산글로벌테크 비즈니스센터)	건축	부산글로벌테크비즈니스센터 건립공사	2016. 12. 12.	10,592,104	9,115,151	1,476,953
			기계	부산글로벌테크비즈니스센터 기계설비공사	2016. 12. 2.	879,366	770,113	109,253
			전기	부산글로벌테크비즈니스센터 전기공사	2016. 12. 1.	1,974,598	1,705,629	268,969
			통신	부산글로벌테크비즈니스센터 정보통신공사	2016. 11. 30.	865,579	748,319	117,260
			소방	부산글로벌테크비즈니스센터 소방공사	2016. 12. 8.	1,131,321	982,863	148,458
	교육부	전남대병원	건축	부대시설(주차장) 건축	2013. 12. 27.	2,403,340	1,884,600	518,740
			전기	부대시설(주차장) 전기(소방포함)	2013. 12. 26.	417,396	198,000	219,396
			통신	부대시설(주차장) 통신	2013. 12. 27.	117,260	80,000	37,260
	충남대학교	창조학술 정보관 신축	전기	창조학술정보관 신축공사	2017. 7. 7.	1,676,000	1,419,339	256,661
			토목, 건축, 기계	창조학술정보관 신축공사	2017. 7. 11.	14,773,000	11,797,676	2,975,324

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
국토 교통부	시흥시	천왕~광명	토목	천왕~광명간(금오로) 도로개설공사	2016. 12. 29.	10,745,801	8,596,612	2,149,189
	국토교통부	국립항공박물관 건립	건축	국립항공박물관 건설공사	2017. 9. 12.	29,523,075	24,298,220	5,224,855
			전기	국립항공박물관 전기공사	2017. 9. 4.	2,576,746	2,213,986	362,760
			소방	국립항공박물관 소방공사	2017. 9. 6.	1,963,781	1,701,138	262,643
			통신	국립항공박물관 통신공사	2017. 9. 6.	821,461	714,653	106,808
	대구광역시	서대구산업단지 재생사업	토목	서대구산업단지재생사업 기본시설(1단계)공사	2016. 8. 19.	21,003,323	16,129,136	4,874,187
	대전광역시	계백로 우회도로	전기	계백로 우회도로(3공구) 건설 전기공사	2014. 9. 24.	579,317	317,993	261,324
			전기	계백로 우회도로(3공구) 건설 신호등공사	2014. 10. 10.	148,616	81,577	67,039
	부산광역시, 부산교통공사	부산시상~하단 도시철도건설	통합	시상~하단(1공구)	2015. 12. 23.	95,100,000	94,053,900	1,046,100
			토목	시상~하단(2공구)	2017. 5. 16.	68,138,417	55,535,516	12,602,901
			통합	시상~하단(3공구)	2016. 7. 18.	73,217,000	72,850,915	366,085
			토목	시상~하단(4공구)	2017. 5. 18.	61,096,372	47,739,539	13,356,833
			통합	시상~하단(5공구)	2015. 11. 30.	91,636,000	90,994,548	641,452
	부산지방 국토관리청	가계~인동4 국도 확장공사	전기	가계~인동4(전기)	2017. 4. 25.	833,890	723,387	110,503
	서울특별시, 경기도	하남선(상일~검단산) 복선전철 건설사업	토목	하남선(1-2공구)	2015. 3. 27.	51,468,812	38,616,500	12,852,312
			토목	하남선(1-1공구)	2015. 3. 17.	92,418,797	67,773,636	24,645,161
	서울지방 국토관리청	공도~대덕	토목	공도~대덕	2017. 4. 27.	17,842,000	13,734,667	4,107,333
			전기	공도~대덕 및 팽택~오산	2017. 9. 4.	3,356,645	850,946	2,505,699
		의정부~소흘	전기	의정부~소흘(전기)	2015. 12. 16.	2,993,441	2,586,111	407,330
	양산시, 부산교통공사	양산도시철도 건설	토목	노포~북정(3공구)	2017. 5. 22.	98,436,000	95,443,000	2,993,000
	울산광역시	산업로(산남교~ 경주시계)확장	기타	산업로(산남교~경주시계) 확장공사(석면폐기물처리공사)	2017. 2. 27.	102,190	89,759	12,431
		옥동~농소1	기타	옥동~농소1 도로개설공사 석면해체 처리공사	2014. 11. 14.	162,911	143,255	19,656
		옥동~농소2	기타	옥동~농소2 도로개설공사 석면해체 처리공사	2014. 11. 30.	55,000	48,157	6,843
			전기	옥동~농소2 도로개설공사 전기공사	2014. 5. 20.	1,385,277	1,194,264	191,013
			기타	옥동~농소2 도로개설공사 무인교통단속카메라설치공사	2017. 2. 3.	437,288	375,519	61,769
	원주지방 국토관리청	남면~정선	토목	남면~정선(1공구)	2017. 7. 28.	36,396,000	28,090,163	8,305,837
			토목	남면~정선(2공구)	2017. 6. 30.	33,224,000	25,697,799	7,526,201
		빙림~장평국도 건설공사	전기	빙림~장평(2공구)	2017. 8. 9.	626,267	541,931	84,336
	제주특별 자치도	아라~회천 제주 국국도 건설	전기	제주시 국국도대체우회도로 (아라~회천) 건설 전기	2016. 12. 1.	416,805	361,579	55,226

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
국토 교통부	한국 도로공사	강진~광주	토목	강진~광주(4공구)	2017. 8. 30.	186,526,886	146,195,886	40,331,000
			토목	강진~광주(2공구)	2017. 8. 30.	178,833,711	140,278,711	38,555,000
			토목	강진~광주(6공구)	2017. 9. 20.	153,084,305	115,671,305	37,413,000
			토목	강진~광주(7공구)	2017. 8. 30.	171,617,186	138,023,186	33,594,000
			토목	강진~광주(3공구)	2017. 8. 30.	156,499,061	124,508,061	31,991,000
			토목	강진~광주(1공구)	2017. 8. 30.	139,569,319	110,307,319	29,262,000
			토목	강진~광주(5공구)	2017. 8. 30.	136,277,806	111,917,806	24,360,000
		안양~영천	조경	경주~영천 조경공사	2017. 4. 10.	3,624,936	3,147,237	477,699
			조경	안양~경주 조경공사	2017. 4. 10.	2,543,000	2,221,280	321,720
			전기	안양~영천(2공구)	2016. 12. 1.	2,808,960	2,513,274	295,686
			건축	경주 한옥형 톨게이트 신축	2016. 12. 1.	2,068,000	1,786,000	282,000
			전기	안양~영천(1공구)	2016. 5. 23.	1,437,480	1,241,249	196,231
			조경	북울산나들목 조경공사	2016. 8. 11.	1,376,375	1,190,284	186,091
			건축	봉계영업소 신축공사	2016. 3. 25.	355,270	324,000	31,270
		파주~포천	토목	파주~포천(4공구)	2017. 9. 12.	168,927,000	163,640,400	5,286,600
	한국 수자원공사	광양(II)공업용수도 복선화사업	전기	외면부식방지공사	2016. 5. 24.	838,530	726,796	111,734
		구리(II)광역 상수도 용수공급 신뢰성 제고사업	전기	전기방식공사	2015. 9. 17.	174,559	153,916	20,643
		대형댐계통(III) 광역상수도사업	전기	전기시설공사(아산정수장)	2014. 10. 24.	173,800	152,348	21,452
			전기	외면부식방지공사(1공구)	2014. 4. 25.	1,007,710	874,562	133,148
			전기	외면부식방지공사(3공구)	2017. 1. 13.	782,980	677,317	105,663
			전기	외면부식방지공사(4공구)	2017. 1. 13.	1,151,920	999,918	152,002
			전기	외면부식방지공사(5공구)	2017. 1. 13.	764,830	663,135	101,695
		삼진강 다목적댐 재개발사업	조경	삼진강댐 재개발사업 생암리공원 조경공사	2015. 5. 29.	1,731,600	1,482,309	249,291
		한강하류권(2차) 급수체계 조정사업	전기	외면부식방지공사	2012. 10. 9.	434,830	378,623	56,207
	한국철도 시설공단	경부고속철도 2단계	전기	김천구미역 신호설비 신설공사	2010. 2. 8.	5,173,870	4,340,315	833,555
			전기	대전남대구북 고속신설구간 신호설비신설기타공사	2013. 12. 30.	12,258,554	9,573,065	2,685,489
			전기	경부고속철도 대전 도심통과구간열차 무선시스템 설치공사	2012. 12. 21.	2,827,728	2,367,745	459,983
			전기	경부고속철도 판암SP 외부동역무용 통신설비신설공사	2014. 5. 22.	676,792	567,382	109,410
			기타	대구도심 통과구간 궤도2-2공구 궤도부설기타공사	2013. 7. 16.	18,550,240	14,692,000	3,858,240

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
국토 교통부	한국철도 시설공단	대구선 복선전철	전기	대구선 동대구~영천 복선 전철통신설비신설기타공사	2017. 2. 14.	6,616,109	5,629,167	986,942
			전기	대구선 동대구~영천 지장통신설비이설공사	2016. 5. 3.	600,503	522,565	77,938
			전기	전철전원설비신설공사	2017. 1. 18.	11,607,343	9,190,352	2,416,991
		도담~영천 복선전철	전기	도담~영주 지장통신 설비이설공사	2016. 5. 30.	2,008,578	1,752,132	256,446
			전기	도담~영주 지장통신 설비이설공사	2016. 2. 2.	1,841,729	1,562,134	279,595
			전기	도담역 외역지장신호 설비이설기타공사	2017. 8. 23.	5,138,473	4,415,129	723,344
			전기	중앙선 도담~단양 지장전철전력설비이설공사	2015. 10. 15.	7,291,730	6,152,523	1,139,207
			전기	중앙선 광기~인동 지장전철전력설비이설공사	2015. 7. 16.	3,360,996	2,888,461	472,535
			전기	경원선 동두천~소요산 전철전력설비신설기타공사	2016. 10. 17.	3,714,766	3,211,100	503,666
		동두천~연천 복선전철	전기	동두천~연천 복선전철 지장신호설비이설기타공사	2016. 12. 6.	777,812	675,001	102,811
			전기	동두천~연천 복선전철 지장통신설비이설공사	2016. 10. 25.	961,626	824,184	137,442
			전기	덕하~태화강 전차선로신설공사	2017. 8. 1.	14,657,665	11,669,047	2,988,618
		부산~울산 복선전철	전기	동해남부선 부전~일광 가장역외6개소 전력설비신설기타공사	2015. 2. 2.	3,851,062	3,224,548	626,514
			전기	가장역외2역, 변전건물 4동 및 부전~일광 통신설비신설 기타공사	2015. 4. 21.	7,206,400	5,991,835	1,214,565
			전기	일광~덕하 신호설비신설기타공사	2017. 9. 29.	11,315,666	9,061,852	2,253,814
			전기	일광~태화강 지장신호설비이설기타공사	2016. 3. 7.	2,870,350	2,486,023	384,327
			전기	일광~태화강역간 통신설비신설기타공사	2017. 6. 22.	4,767,817	4,139,695	628,122
			전기	일광~덕하 전차선로신설공사	2017. 8. 1.	14,553,283	11,631,560	2,921,723
			전기	일광~태화강 전철전원설비신설공사	2017. 7. 26.	7,622,485	6,484,116	1,138,369
			전기	송도~인천 신호설비신설기타공사	2015. 1. 15.	3,033,817	2,548,150	485,667
		수원~인천 복선전철	전기	수원~한태앞 통신설비신설기타공사	2017. 6. 14.	4,857,550	4,204,716	652,834
			전기	시흥차량기지 2도cke 통신설비신설공사	2016. 4. 1.	443,227	385,798	57,429
			전기	시흥차량기지 2도cke 신호설비신설기타공사	2015. 11. 6.	5,622,686	4,670,103	952,583
			전기	수원~한태앞전차선로신설 (지장물포함)기타공사	2017. 2. 7.	14,353,930	11,536,589	2,817,341
			전기	수인선 수원~한태앞 전력설비신설기타공사	2017. 4. 4.	5,544,673	4,732,369	812,304
			전기	수인선(수원~한태앞)복선 전철 신호설비신설기타공사	2017. 6. 14.	6,476,669	5,562,833	913,836

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
국토 교통부	한국철도 시설공단	울산~포항 복선전철	전기	태화강~입실 신호장 전철전력설비신설공사	2017. 7. 26.	13,000,000	9,671,530	3,328,470
			전기	입실신호장~신경주 전자선로신설공사	2017. 8. 2.	12,000,000	9,428,590	2,571,410
			전기	태화강~신경주 지장신호설비이설기타공사	2016. 6. 29.	353,386	305,383	48,003
			전기	태화강~입실 신호설비신설기타공사	2017. 8. 24.	7,876,611	6,750,640	1,125,971
			전기	화강~화곡SSP 통신설비신설기타공사	2017. 6. 22.	4,414,754	3,784,182	630,572
		원주~강릉 철도건설	전기	둔내~진부 열차무선방호 중계설비신설공사	2016. 12. 13.	4,190,400	3,613,245	577,155
			전기	서원주~둔내 열차무선방호 중계설비신설공사	2016. 12. 13.	3,840,027	3,338,140	501,887
			전기	진부~강릉 열차무선방호 중계설비신설공사	2016. 12. 13.	3,269,618	2,817,469	452,149
		원주~제천 복선전철	전기	봉양~제천 지장전철 전력설비신설기타공사	2015. 4. 27.	20,444,336	16,074,785	4,369,551
			전기	봉양~제천 신호설비신설기타공사	2017. 4. 26.	15,760,427	12,171,801	3,588,626
			전기	봉양~제천 전자선로신설공사	2016. 12. 15.	16,875,839	13,442,980	3,432,859
			전기	서원주~봉양 신호설비신설기타공사	2017. 4. 26.	18,984,133	15,112,885	3,871,248
			전기	서원주~봉양 전자선로신설공사	2016. 12. 15.	21,463,140	17,325,000	4,138,140
			전기	서원주~제천 전력설비신설기타공사	2016. 12. 1.	21,860,054	17,387,275	4,472,779
			전기	원주~운학신호장 통신설비신설기타공사	2017. 5. 19.	6,760,531	5,781,209	979,322
			전기	원주~제천 복선전철 전철전원설비신설기타공사	2017. 1. 26.	11,367,055	9,000,099	2,366,956
			전기	제천임시역사전력 설비신설공사	2017. 9. 13.	702,277	611,422	90,855
			기타	운학~제천 궤도공사	2017. 4. 4.	30,981,000	25,193,740	5,787,260
			기타	원주~운학 궤도공사	2017. 3. 31.	29,082,000	23,892,425	5,189,575
			전기	운학신호장~제천 통신설비신설기타공사	2017. 5. 18.	9,231,377	7,864,108	1,367,269
		익산~대야 복선전철	전기	익산~대야복선전철 지장신호설비이설공사	2015. 12. 28.	854,918	726,795	128,123
			전기	익산~대야복선전철 지장전철전력설비이설공사	2015. 12. 23.	552,924	470,184	82,740
			전기	익산~대야복선전철 지장통신설비이설공사	2016. 1. 26.	455,498	349,596	105,902
		포항~삼척 철도건설	전기	포항역구내 유치선 및 검수고선 전철전력설비신설기타공사	2017. 1. 26.	5,140,900	4,455,067	685,833

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
국토 교통부	한국철도 시설공단	호남고속철도 2단계	토목	공용구간시설개량 및 평화육교개체공사	2017. 7. 14.	24,800,000	22,000,000	2,800,000
			전기	광주송정~고막원 통신선로 신설공사	2017. 1. 31.	4,243,578	3,500,578	743,000
			전기	광주송정~고막원 기존선 고속화신호설비 신설기타공사	2017. 1. 12.	10,037,811	8,567,811	1,470,000
			전기	광주송정~고막원 전차선로신설기타공사	2017. 1. 11.	11,483,997	9,142,997	2,341,000
기획 재정부	기획재정부	부산통합청사 신축사업	단기	부산통합청사신축공사	2017. 5. 12.	78,692,000	77,148,000	1,544,000
농림축산 식품부	농림축산 검역본부 영남지역본부	영남검역검사소 검역계류장 이전 신축사업	소방	영남검역계류장 신축사업 소방공사	2016. 12. 22.	572,883	423,668	149,215
			전기	영남검역계류장 신축사업 전기공사	2016. 12. 22.	2,205,814	2,180,836	24,978
			통신	영남검역계류장 신축사업 통신공사	2016. 12. 26.	709,139	674,589	34,550
문화체육 관광부	강원도	2018평창동계올림픽 대회경기장건설	전기	장선알파인 경기장 스포츠 조명전기공사	2017. 5. 2.	4,062,629	3,463,629	599,000
		지방도 408호선 (면온C~보광)	전기	지방도 408호선(면온C~보광) 도로확포장전기공사	2016. 7. 7.	466,000	289,100	176,900
		진부역 진입도로	전기	진부역 진입도로(호명~용산) 개설전기공사(1공구)	2017. 1. 13.	998,438	838,911	159,527
			전기	진부역 진입도로(호명~용산) 개설전기공사(2공구)	2017. 1. 12.	563,678	470,675	93,003
			전기	진부역 진입도로(호명~용산) 개설전기공사(3공구)	2017. 1. 16.	592,498	504,908	87,590
		경북도청	토목, 건축, 기계	경북도립공공도서관 건립(토목, 건축, 기계)	2017. 5. 8.	8,856,579	7,744,739	1,111,840
			전기	경북도립공공도서관 건립(전기)	2017. 5. 8.	1,674,519	1,467,751	206,768
			통신	경북도립공공도서관 건립(통신)	2017. 5. 8.	700,645	611,228	89,417
			소방	경북도립공공도서관 건립(소방)	2017. 5. 8.	963,226	828,845	134,381
	고령군	가야국 역사루트 재현과 연계자원 개발	토목, 건축, 기계	가야국 역사루트재현과 연계 자원개발(토목, 건축, 기계공사)	2014. 9. 2.	19,299,000	15,002,073	4,296,927
			조경	가야국 역사루트재현과 연계자원개발(조경공사)	2015. 6. 1.	10,071,000	7,971,060	2,099,940
			전기	가야국 역사루트재현과 연계자원개발(전기공사)	2014. 9. 19.	1,606,996	1,394,006	212,990
			통신	가야국 역사루트재현과 연계자원개발(통신공사)	2014. 9. 16.	720,000	588,309	131,691
			소방	가야국 역사루트재현과 연계자원개발(소방공사)	2014. 9. 17.	262,000	223,788	38,212

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	누적차액
문화체육 관광부	고흥군	고흥 윤대 분청사기 문화관 건립	건축	고흥 담병 분청 문화관 건축공사	2014. 8. 20.	12,228,076	9,903,875	2,324,201
			전기	고흥 담병 분청 문화관 전기공사	2014. 10. 16.	970,101	833,180	136,921
			통신	고흥 담병 분청 문화관 통신공사	2014. 11. 28.	387,486	330,706	56,780
			소방	고흥 담병 분청 문화관 소방공사	2014. 12. 5.	1,416,712	1,219,352	197,360
	구미시	초전지 역사로드	건축	산비둘교문화 초전지조성 건축공사	2013. 12. 30.	9,258,643	7,984,463	1,274,180
			건축	역사문화디지털센터 건립 건축공사	2016. 5. 9.	13,042,666	10,760,244	2,282,422
	국립아시아 문화전당	국립아시아문화전당 건립사업	기타	국립아시아문화전당 기계설비 TAB 용역	2010. 12. 13.	976,327	825,625	150,702
			건축	국립아시아문화전당 국제회의실 등산설공사	2015. 12. 17.	1,880,330	1,664,900	215,430
			토목, 건축, 조경	국립아시아문화전당 외곽주차장(토목, 건축, 조경)	2015. 12. 30.	10,641,945	9,162,495	1,479,450
			소방, 기계	국립아시아문화전당 외곽 주차장 건립 소방 및 기계공사	2016. 3. 11.	1,200,507	993,268	207,239
			전기, 소방	국립아시아문화전당 외곽 주차장 건립 전기 및 소방공사	2016. 3. 25.	1,249,875	982,047	267,828
			통신	국립아시아문화전당 외곽주차장 건립 통신공사	2016. 3. 25.	263,769	219,173	44,596
	국민체육 진흥공단	체조경기장 리모델링	건축	체조경기장 리모델링	2016. 9. 13.	35,582,241	29,733,241	5,849,000
	김천시	황악산 하야비공원	건축	황악산 하야비공원 건축공사	2017. 7. 4.	27,613,058	23,337,256	4,275,802
			전기	황악산 하야비공원 전기 건축	2017. 8. 28.	3,748,580	2,798,858	949,722
	동학농민 혁명기념재단	동학농민혁명기념 공원 조성사업	기타	동학농민혁명기념공원 조성부지 문화재표본조사	2015. 1. 22.	22,009	19,550	2,459
	봉화군	누정휴 문화누리	건축, 토목, 조경, 기계	누정휴 문화누리 조성사업	2016. 12. 21.	30,280,899	26,644,695	3,636,204
			전기	누정휴 문화누리 조성사업	2016. 12. 21.	2,800,146	2,565,179	234,967
			소방	누정휴 문화누리 조성사업	2016. 12. 21.	860,640	738,476	122,164
			통신	누정휴 문화누리 조성사업	2016. 12. 21.	1,080,021	978,548	101,473
		세계유교 산비문화공원(봉화)	건축	세계유교 산비문화공원(봉화)	2012. 12. 24.	3,240,000	2,724,000	516,000
			토목	세계유교 산비문화공원(봉화)	2014. 1. 3.	2,012,000	1,842,000	170,000
			조경	세계유교 산비문화공원(봉화)	2014. 9. 16.	11,061,000	10,456,000	605,000

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	누적차액
문화체육 관광부	서울특별시 중구	서소문 박역사문화공 간 조성	건축	서소문 박역사공원 기념공간 건립을 위한 사전공사	2015. 12. 30.	3,782,747	3,262,512	520,235
			통신	서소문 박역사유적지 관광자원화사업 통신공사	2016. 10. 12.	773,487	666,475	107,012
			전기, 소방	서소문 박역사유적지 관광 자원화사업 전기/소방공사	2016. 10. 26.	3,822,951	3,325,939	497,012
	아산시	아산시 중앙도서관 건립	건축	중앙도서관 건립사업 신축(건축)	2016. 4. 19.	13,976,732	10,688,287	3,288,445
			전기	중앙도서관 건립사업 신축(전기)	2016. 4. 21.	1,263,335	1,096,479	166,856
			통신	중앙도서관 건립사업 신축(통신)	2016. 4. 20.	518,359	451,493	66,866
			소방	중앙도서관 건립사업 신축(소방)	2016. 4. 20.	799,257	692,364	106,893
	안동시	선성현 문화단지	건축	선성현 문화단지 (한옥체험관, 식당)조성공사	2015. 6. 1.	5,879,291	5,066,295	812,996
			전기	선성현문화단지(한옥체험관, 식당)조성 전기공사	2015. 6. 25.	141,640	123,485	18,155
			통신	선성현 문화단지(한옥체험관 식당)조성 통신공사	2015. 6. 26.	135,940	118,259	17,681
			건축	선성현 문화단지 조성사업	2016. 4. 6.	15,045,679	11,703,773	3,341,906
		유림문학 유토피아	건축	유림문학 유토피아 (아육사 문학관) 조성사업	2015. 5. 5.	5,678,376	4,758,398	919,978
			전기	유림문학 유토피아(아육사 문학관) 조성사업 전기공사	2015. 3. 12.	606,210	525,515	80,695
			소방	유림문학 유토피아(아육사 문학관) 조성사업 소방공사	2015. 3. 12.	343,090	298,552	44,538
			통신	유림문학 유토피아(아육사 문학관) 조성사업 통신공사	2015. 3. 25.	412,720	357,971	54,749
			조경	유림문학 유토피아 주변 정비공사	2015. 9. 2.	2,132,196	1,836,912	295,284
			전기	유림문학 유토피아 주변정비 전기공사	2015. 9. 24.	324,610	285,616	38,994
	영덕군	낙동강백 역사문화 산수길	건축, 기타	3대문화권 나옹왕사역사 문화체험지구(수련지구)건축	2016. 6. 1.	8,541,099	7,646,732	894,367
			토목,조경, 기타	3대문화권 나옹왕사역사 문화체험지구 조성공사	2015. 4. 30.	8,182,123	7,511,711	670,412
			건축, 기타	3대문화권 전통생활정신 문화체험지구 건축공사	2013. 6. 25.	891,000	779,867	111,133
			토목,조경, 기타	3대문화권 전통생활정신 문화체험지구 조성사업	2013. 6. 21.	5,474,988	4,824,613	650,375
		산촌문화누림터	건축	산촌문화누림센터 조성사업	2016. 12. 9.	5,496,709	4,758,507	738,202
			전기	산촌문화누림센터 조성사업 전기공사	2017. 8. 10.	611,366	530,360	81,006
			통신	산촌문화누림센터 조성사업 통신공사	2017. 8. 10.	300,982	262,750	38,232
			소방	산촌문화누림센터 조성사업 소방공사	2017. 8. 10.	67,413	59,195	8,218

소관 부처	수행 기관	사업명	공종	계약명	계약일자	예산상금액	계약금액	낙찰차액
문화체육 관광부	영주시	한국문화 테마파크(영주)	토목, 건축, 조경, 기계 설비	한국문화테마파크(영주) 조성사업(건축, 토목, 조경, 기계설비)	2013. 10. 30.	65,582,000	45,873,670	19,708,330
			전기	한국문화테마파크(영주) 조성사업 전기	2013. 7. 4.	4,583,000	3,865,950	717,050
			소방	한국문화테마파크(영주) 조성사업 소방	2013. 7. 3.	967,000	770,608	196,392
			통신	한국문화테마파크 (영주)조성사업 통신	2013. 7. 8.	1,727,000	1,404,505	322,495
			기타	한국문화테마파크 전사시설 설계 및 제작설치사업	2016. 12. 19.	9,800,000	8,428,000	1,372,000
	청도군	신화랑풍류 체험벨트(청도)	건축	신화랑풍류체험 벨트조성사업(건축)	2013. 4. 24.	22,754,576	18,093,546	4,661,030
			전기	신화랑풍류체험 벨트조성사업(전기)	2013. 3. 23.	2,461,989	2,073,507	388,482
			통신	신화랑풍류체험 벨트조성사업(통신)	2013. 3. 25.	1,080,841	901,650	179,191
			소방	신화랑풍류체험 벨트조성사업(소방)	2013. 3. 29.	781,407	658,901	122,506
	창송군	솔누리느림보세상	조경	탐방로 설치공사	2013. 10. 7.	5,444,800	4,711,822	732,978
			토목	장난끼공화국조성(토목)	2015. 12. 29.	3,101,915	2,684,379	417,536
			조경	장난끼공화국조성(조경1차)	2012. 11. 27.	1,026,663	865,000	161,663
산업통상 자원부	경상남도	경남로봇랜드 조성사업	건축	경남로봇랜드 조성사업(건축공사)	2017. 3. 22.	66,037,236	61,240,527	4,796,709
	인천광역시	인천로봇랜드 조성사업	건축	로봇산업 진흥시설 건축공사	2013. 9. 3.	110,066,151	83,617,000	26,449,151
통일부	한국철도 시설공단	경원선 남측구간 복원사업	토목	경원선 남측구간 (백고지~월정리) 철도복원 건설공사	2015. 7. 29.	59,460,000	46,900,000	12,560,000
해양 수산부	부산항 건설사무소	부산항 신항 남측테이너 부두 항만배후단지	공사	부산항 신항테이너 부두 항만배후단지 조성	2016. 1. 27.	136,624,900	77,623,900	59,001,000
			토목	부산항 신항 토도 제거공사	2017. 7. 21.	325,988,000	287,573,000	38,415,000
	울산지방 해양수산청	울산신항 조계 개발	토목	울산신항 남방파제 (2-2공구) 축조공사	2017. 7. 20.	343,679,000	342,450,000	1,229,000
	해양수산부	국립해양과학 교육관 건립	건축	국립해양과학교육관 건립사업	2017. 4. 20.	48,783,003	40,284,388	8,498,615
			전기	국립해양과학교육관 건립사업 전기공사	2017. 4. 25.	2,480,638	2,113,960	366,678
			통신	국립해양과학교육관 건립사업 통신공사	2017. 4. 21.	1,961,370	1,562,365	399,005
			소방	국립해양과학교육관 건립사업 소방공사	2017. 4. 21.	921,869	782,645	139,224
환경부	부산광역시	부산남부 고도처리시설 설치	건축	남부공공하수처리시설 시설개선사업	2013. 4. 30.	101,893,000	96,734,000	5,159,000
	울산광역시	울산하야 하수처리시설 증설	토목	하야하수처리시설 증설사업	2017. 1. 11.	38,012,000	31,869,119	6,142,881

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 지방재정사업·민간투자사업에 대한 재정지원 분야

관련 제도 및 현황

가. 지방재정사업에 대한 중앙투자심사 제도

[관련 규정]

행정안전부의 중앙투자심사 제도는 지방자치단체의 재정 투자사업에 관한 예산안 편성 전에 사업의 필요성과 타당성을 심사하는 것으로 [표 Ⅲ-2-1]과 같이 「지방재정법」 제37조와 같은 법 시행령 제41조의 규정에 근거하고 있으며, 중앙투자심사의 기준·절차 등과 관련한 세부적인 사항은 「지방재정투자사업 심사규칙(행정안전부령)」⁸⁰⁾과 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」⁸¹⁾에서 정하고 있다.

[표 Ⅲ-2-1] 중앙투자심사 관련 규정 현황

구분	주요 내용
「지방재정법」 제37조 「지방재정법 시행령」 제41조	▪ 지방자치단체의 장은 신규 투자사업에 관한 예산안 편성 전에 투자심사를 받아야 하고, 총사업비 500억 원 이상인 신규 투자사업의 경우 투자심사 전에 지방투자관리센터(LIMAC)로부터 타당성 조사를 받아야 함
「지방재정투자사업심사규칙」	▪ 투자심사의 종류(자체심사, 시·도 의뢰심사, 행정안전부 중앙투자심사) ▪ 투자심사의 기준·절차 및 사후평가, 타당성 조사의 방법 및 절차, 중앙투자심사위원회구성 등
「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」	▪ 투자심사 및 타당성 조사와 관련된 세부 기준, 절차 및 관련 서식 등 포함

자료: 관련 규정 재구성

80) 「지방재정법 시행령」 제41조 제6항의 규정에 따르면 투자심사의 기준 및 그 밖에 투자심사에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다고 되어 있음

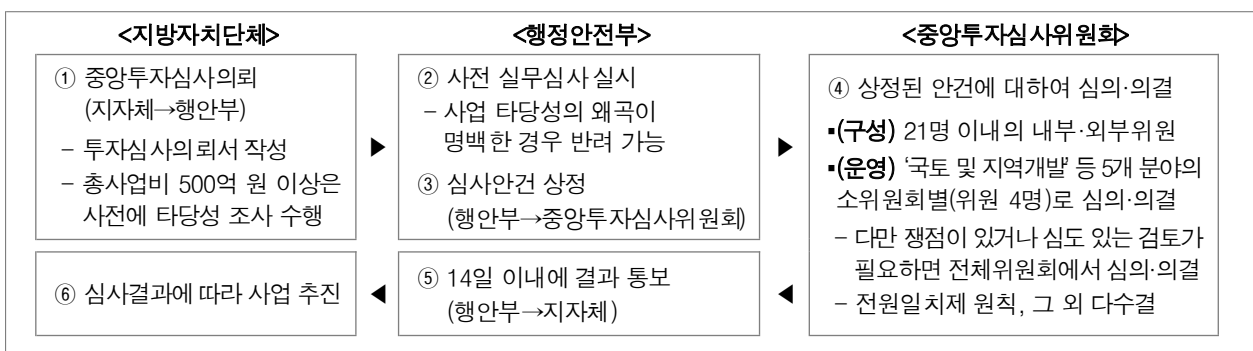
81) 「지방재정투자사업 심사규칙」 제14조의 규정에 따르면 이 규칙에서 정한 것 외에 투자심사 및 타당성 조사에 필요한 세부사항은 행정안전부장관 또는 지방자치단체의 장이 따로 정할 수 있다고 되어 있음

[심사 대상 및 절차]

중앙투자심사 대상은 2013. 6. 5. 이전에는 시·군·구와 시·도를 구분하지 않고 총사업비 300억 원 이상인 사업의 경우 심사를 받도록 하였으나, 2013. 6. 5. 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조가 개정된 이후 시·군·구 사업은 100억 원 이상, 시·도 사업은 200억 원 이상인 경우 심사를 받도록 하는 등 지방자치단체의 종류에 따라 심사대상을 다르게 규정하였고, 2018. 1. 1.부터는 금액 기준이 상향되었다.

그리고 중앙투자심사는 사업 단위로 실시하는 것이 원칙이나, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 Ⅱ. ‘투자사업 심사’ 1. ‘심사대상’에 따르면 시설물(구조물)의 기능이 상호 연결되거나 연계성이 있는 사업들에 대해 1건의 기본계획 또는 기본설계가 수립된 경우에는 단위사업별로 나누어 실시설계를 발주하더라도 전체사업을 1건으로 하여 투자심사를 받도록 되어 있다.

[그림 Ⅲ-2-1] 중앙투자심사 운영 절차



자료: 행정안전부 자료 재구성

한편, 중앙투자심사 절차를 보면 행정안전부는 지방자치단체로부터 중앙투자심사를 의뢰⁸²⁾ 받은 경우 [그림 Ⅲ-2-1]과 같이 ① 사업의 필요성과 타당성,

82) 시·도의 경우 행정안전부에 중앙투자심사를 의뢰하며, 시·군·구의 경우 시·도를 거쳐 행정안전부에 의뢰함

② 국가의 장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성, ③ 중·장기 지역계획 및 지방 재정계획과의 연계성, ④ 소요자금 조달 또는 원리금 상환능력, ⑤ 재정·경제적 효율성 등에 대한 사전 실무심사를 실시한 후 그 결과를 투자심사의뢰서와 함께 중앙투자심사위원회에 상정하고 있는 데, 사전 실무심사 결과 사업규모나 재원 조달계획 등에 있어 타당성을 결한 것이 명백하다고 판단되는 때에는 투자심사의뢰서를 반려할 수 있다.

그리고 중앙투자심사위원회는 행정안전부가 상정한 투자심사의뢰서를 심의한 후 [표 Ⅲ-2-2]와 같이 승인(적정·조건부 추진) 또는 불승인(재검토·부적정·반려)으로 심사결과를 의결하고 있으며, 행정안전부는 중앙투자심사 결과를 14일 이내에 지방자치단체 등에 통보하고 있다.

[표 Ⅲ-2-2] 지방재정투자심사결과 구분기준

구분		투자심사 결과 등 구분기준
승인	적정	▪ 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달 대책이 수립되어 정상적 사업추진 가능
	조건부 추진	▪ 타당성은 인정되나 선행절차 및 재원조달 대책 수립 등 필요한 조건이 충족되어야 사업추진 가능
불승인	재검토	▪ 사업의 규모, 시기, 재원조달 대책 및 채무상환 계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요
	부적정	▪ 타당성의 결여로 사업을 추진하여서는 아니되는 경우
	반려	▪ 경제성·재무성 분석 결과 등 타당성 조사 내용에 명백히 오류가 있는 경우 등

자료: 「지방재정투자사업심사규칙」 제5조 규정 재구성

한편, 일정한 경우에는 중앙투자심사위원회의 심사를 다시 받아야 하는데, 중앙투자심사위원회가 ‘2단계 심사 실시조건’을 부과한 사업의 경우 지방자치단체는 사업 수행을 위한 계약을 체결하기 전에 심사를 다시 받아야 하고, 최초 투자

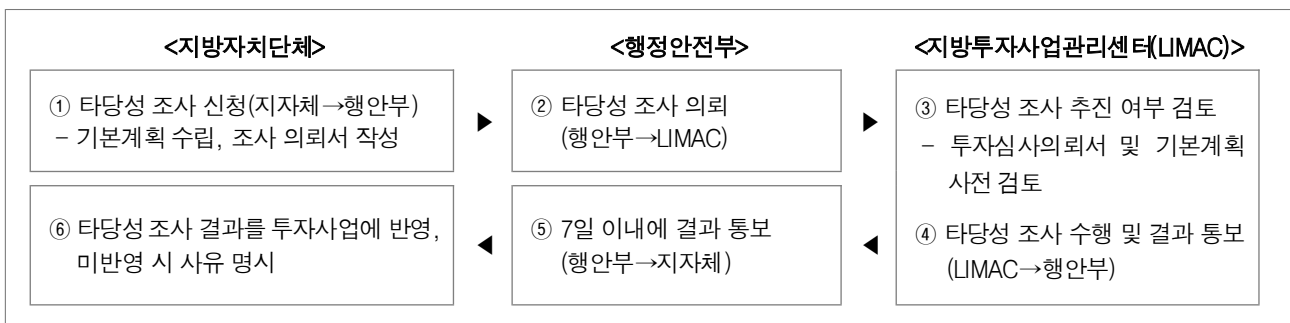
심사 결과에서 적정 또는 조건부 추진으로 승인되더라도 사업 추진과정에서 총사업비가 심사 당시 금액보다 30% 이상 증가하는 경우 재심사 절차를 거쳐야 한다.

[사전 타당성 조사제도]

2014년 11월부터는 지방투자사업의 총사업비가 500억 원 이상인 경우⁸³⁾ [그림 Ⅲ-2-2]와 같이 중앙투자심사위원회의 심의 이전에 지방자치단체가 행정안전부에 타당성 조사를 신청하고, 행정안전부는 전문기관인 지방투자사업관리센터(LIMAC)에 타당성 조사를 의뢰한 후 그 결과를 중앙투자심사위원회에 상정하고 있다.

지방투자사업관리센터(LIMAC)는 행정안전부로부터 타당성 조사를 의뢰받은 경우 ① 사업계획서 검토, ② 경제성 분석, ③ 재무성 분석, ④ 정책적 타당성 분석, ⑤ 종합평가 등을 거쳐 사업 타당성을 분석한 후 그 결과를 행정안전부장관에게 통보하고, 행정안전부장관은 통보받은 날부터 7일 이내에 그 결과를 해당 지방자치단체의 장에게 통보하고 있다.

[그림 Ⅲ-2-2] 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사 운영 절차



자료: 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 재구성

83) 행정안전부는 총사업비 500억 원 미만인 사업 중 지방자치단체가 자체적으로 타당성 조사를 수행한 사업에 대하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)에 검토를 의뢰할 수 있음

[현황 및 감사중점]

행정안전부는 2014년부터 2016년까지 계 1,463건의 중앙투자심사를 의뢰 받았는데, 심사대상인 지방투자사업의 적정성을 1차적으로 검토하는 행정안전부 투자심사부서의 사전 실무심사 인력이 2명에 불과해 1인당 연평균 243건의 투자심사의뢰서를 검토하고 있어 실질적인 사전 심사기능을 기대하기 어려운 것으로 나타났다.

이에 따라 2014년 11월부터 중앙투자심사위원회의 심사 이전에 총사업비 500억 원 이상인 사업 등의 타당성을 전문적으로 분석하고 있는 지방투자사업 관리센터(LIMAC)의 타당성 조사기능이 중요하다고 보아 이번 감사에서는 위 센터의 타당성 조사 요건에 해당하는 사업이 타당성 조사 없이 중앙투자심사위원회에 상정된 사례가 있는지, 위 센터의 타당성 조사결과가 심의과정에 제대로 활용되고 있는지 그리고 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 등에 설치된 중앙투자심사 심사절차를 지방자치단체가 적정하게 이행하였는지 등을 중점 점검하였다.

한편, 2014년부터 2016년까지 행정안전부에 의뢰된 중앙투자심사 1,463건의 심사결과를 보면 [표 III-2-3]과 같이 65.2%인 954건이 적정 또는 조건부 추진으로 승인되었는데, 적정으로 승인된 사업은 2014년 70건에서 2016년에는 28건으로 감소하였으나 조건부 추진으로 승인된 사업은 2014년 257건에서 2016년에는 311건으로 늘어나는 등 조건부 승인이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-2-3] 2014~2016년 중앙투자심사 결과

(단위: 건, %)

구분	승인 건수(비율)		불승인 건수(비율)			계
	적정	조건부 추진	재검토	부적정	반려	
2014년	70(14.5)	257(53.3)	155(32.2)	-	-	482(100)
2015년	39(8.7)	249(55.7)	146(32.6)	-	13(3.0)	447(100)
2016년	28(5.3)	311(58.2)	180(33.7)	1(0.2)	14(2.6)	534(100)
합계	137(9.4)	817(55.8)	481(32.9)	1(0.1)	27(1.8)	1,463(100)

자료: 행정안전부 자료 재구성

이에 따라 이번 감사에서는 지방자치단체가 지방투자사업 수행 과정에서 중앙심사 결과 부과된 ‘2단계 심사’ 등의 조건을 제대로 이행하고 있는지, 총사업비 증가 등에 따른 재심사 절차를 제대로 이행하고 있는지 등을 점검하였다.

나. 민간투자사업 관리 제도

[관련 규정]

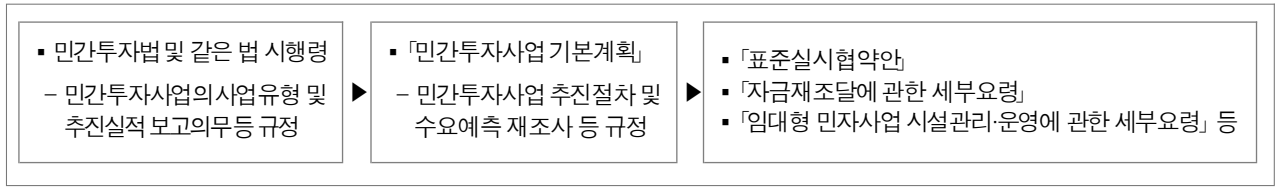
민간투자사업 관리 제도는 민간자본으로 사회기반시설을 구축·운영토록 함으로써 정부의 재정부담을 줄이고 민간의 창의적인 경영기법 등을 활용하기 위해 도입된 것으로, 민간투자법⁸⁴⁾과 같은 법 시행령에 근거하고 있다.

민간투자사업의 구체적인 추진 절차와 기준은 [그림 Ⅲ-2-3]과 같이 기획재정부의 「민간투자사업 기본계획」⁸⁵⁾에 규정되어 있고, 「민간투자사업 기본계획」 제40조의 규정에 따라 KDI 부설 공공투자관리센터(PIMAC)가 국가와 지방자치단체 등 주무관청의 민간투자사업 추진 업무를 지원하기 위하여 「표준실시 협약안」과 업무별 세부 시행요령 등을 작성·공표하고 있다.

84) 정식 명칭은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이며, ‘약어표’와 같이 ‘민간투자법’이라 약칭함

85) 민간투자법 제7조 및 같은 법 시행령 제5조의 규정에 따라 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 민간투자사업심의위원회 심의를 거쳐 민간투자 정책방향, 일반지침 등이 포함된 「민간투자사업 기본계획」을 수립·고시

[그림 Ⅲ-2-3] 민간투자 관련 규정 현황



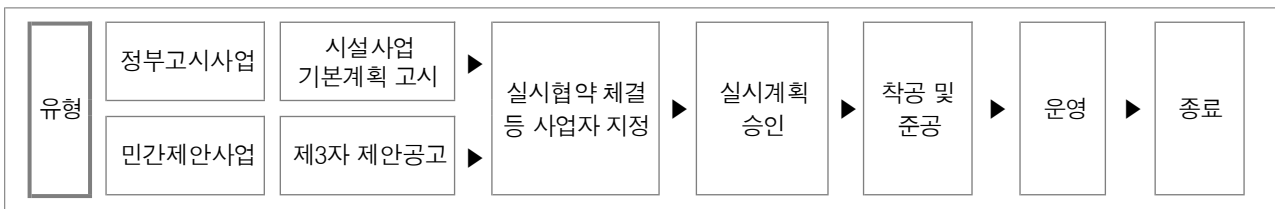
자료: 관련 규정 재구성

[사업 추진절차]

민간투자사업은 민간투자사업을 누가 제안하는지에 따라 민간투자법 제10조의 규정에 따라 주무관청이 민간투자사업을 발굴하여 사업자를 모집하는 ‘정부고시 사업’과 같은 법 제9조의 규정에 따라 민간이 스스로 민간투자사업을 발굴하여 주무관청에 사업 선정을 요청하는 ‘민간제안 사업’으로 구분된다.

그러나 [그림 Ⅲ-2-4]와 같이 ‘시설사업기본계획 고시’(정부고시 사업) 또는 ‘제3자 제안공고’(민간제안 사업) 이후 주무관청이 사업시행자와 실시협약을 체결하고, 사업시행자는 주무관청의 실시계획 승인을 거쳐 실시협약에 정한 바에 따라 사회기반시설을 건설하고 주무관청으로부터 관리운영권을 부여받아 사회기반시설을 운영하는 등 실시협약 체결 이후의 사업 추진과정은 동일하다.

[그림 Ⅲ-2-4] 민간투자사업의 추진 절차



자료: 민간투자법 및 「민간투자사업 기본계획」 재구성

그리고, 총사업비 2,000억 원(BTL사업은 1,000억 원) 이상 또는 총사업비 500억 원 이상으로서 300억 원 이상 국고가 지원되는 사업의 경우 시설사업기

본계획 고시 또는 제3자 제안공고, 실시협약 체결 이전에 기획재정부 민간투자사업심의위원회의 사전심의를 거쳐야 한다.

[사업유형별 관리제도]

민간투자사업은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 주무관청에 해당 시설을 기부채납하고 일정기간의 관리운영권을 부여받는 것은 동일하나, 민간이 투자비를 회수하는 방식에 따라 BTO(Build-Transfer-Operate)와 BTL(Build-Transfer-Lease)로 구분되며, BTO사업은 원칙적으로 사업시행자가 사회기반시설 이용자로부터 사용료를 징수하여 투자비를 회수하는 방식이나, 실시협약상 사업시행자의 최소운영수입을 보장하기로 약정된 경우에는 실제 운영수입이 최소운영수입 보장액(MRG⁸⁶⁾)에 미달되면 차액을 정부에서 보전해 주고 있다.

MRG 산정방식

MRG 보장에 따른 정부 지원액 = (실시협약에 약정된 추정 운영수입 × 최소운영수입 보장비율) - 실제수입

한편, BTL사업은 사업시행자가 주무관청으로부터 지급받는 임대료와 운영비를 통해 투자비를 회수하는 방식인데, 임대료는 사업시행자가 투입한 총민간투자비에 건설기간 동안의 이자(건설이자)와 물가변동비, 수익 등을 더한 투자원리금을 임대기간 동안 분할하여 지급하는 원리금 균등분할 상환방식으로 산정되고, 운영비는 운영기간 동안 사업시행자가 투입한 시설 유지·보수 비용 등에 물가변동분을 더한 금액을 지급하고 있다.

86) Minimum Revenue Guarantee : 민간투자사업 활성화를 위해 1999년 4월 도입되었으나, 통행량 과다 산정 등의 문제로 MRG 보장비율 등이 축소되다가 2009년 이후 폐지됨

위와 같은 민간투자사업은 국가 재정부담을 완화하기 위해 사회기반시설 건설·운영에 민간을 참여시킨다는 것이나, MRG(BTO사업) 또는 임대료·운영비(BTL사업) 등이 과도하게 지급될 경우 민간투자사업 도입취지와 달리 오히려 국가 재정부담이 늘어날 수 있어 정부는 민간투자사업에 대한 정부 지원액을 적정 수준으로 관리하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있다.

먼저, 정부는 민간투자사업에 대한 과도한 수요예측 등으로 정부 재정지출이 급격하게 증가하자 2006년 「민간투자사업 기본계획」에 수요예측 재조사 제도를 도입하여 민간투자사업 추진단계별로 5년 이상 차이가 나는 등의 사유가 발생한 경우 주무관청으로 하여금 공공투자관리센터(PIMAC)와 같은 전문기관을 통해 수요예측 재조사를 실시하도록 하고 있다. 그리고 2008년부터는 기획재정부가 민간투자사업 주무관청으로부터 정부지급금 현황 등이 포함된 추진실적 보고서를 제출받아 공개하는 등 민간투자사업에 대한 관리를 강화하고 있다.

또한, 공공투자관리센터(PIMAC)가 수립한 「민간투자사업 표준 실시협약안」에 따르면 주무관청은 실시협약 체결 이후 법인세율 인하 등으로 사업시행자의 비용이 줄어드는 경우 정부지급금을 조정할 수 있는 근거조항을 마련⁸⁷⁾하고, 사업시행자가 사회기반시설 건설과정에서 활용하는 타인자본 투입계획을 실시협약에 포함하도록 하여 건설기간 동안 발생하는 타인자본 이자비용의 산정근거를 제시하도록 하고 있다.

87) 감사원은 2004. 9. 24. 구 건설교통부 등 10개 주무관청에 대한 감사결과 법인세율 인하로 사업비용이 감소하였는데도 정부 지원금이 조정되지 않고 있어 실시협약에 법인세율 변동시 정부가 지원하는 건설보조금 등을 조정할 수 있는 근거를 마련하도록 권고하였고, 이에 따라 공공투자관리센터(PIMAC)는 2008년 「수익형 민자사업 표준 실시협약안」에 근거를 마련함

[현황 및 감사중점]

이번 감사에서는 민간투자사업 관련 제도 전반에 대하여 점검하기 보다는 MRG, 임대료·운영비 등 정부지급금이 적정하게 산정되었는지 여부 및 민간투자 사업을 관리하기 위하여 도입된 제도 운영의 실효성을 점검하였다.

[표 Ⅲ-2-4] MRG와 임대료·운영비 지급 현황(2013~2016년)

(단위: 억 원, 개)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	평균
MRG	지급액	8,605	8,162	5,282	5,561	6,903
	사업수	31	29	26	29	29
임대료 및 운영비	지급액	19,277	22,026	23,468	23,218	21,997
	사업수	384	408	425	436	413

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그런데 2013년부터 2016년까지 사업시행자에게 지급된 MRG(BTO사업)와 임대료·운영비(BTL사업) 현황을 살펴보면 [표 Ⅲ-2-4]와 같이 MRG는 2013년 이후 감소하고 있으나 2016년 지급액이 5,561억 원에 이르는 등 국가재정에 적지 않은 부담이 되고 있었고, 임대료·운영비 지급규모는 2013년 1조 9,277억 원에서 2016년 2조 3,218억 원으로 늘어나는 등 증가 추세로 나타났다.

이에 따라 이번 감사에서는 주무관청이 실시협약에 따라 사업시행자의 비용에 변동 요인이 발생한 경우 MRG 등의 정부지급금을 제대로 조정하고 있는지, 지급규모가 증가하고 있는 BTL 사업의 임대료와 운영비가 적정하게 산정되고 있는지를 중점 점검하였다. 아울러 기획재정부가 민간투자사업을 효율적으로 관리하기 위하여 도입한 수요예측 재조사 및 추진실적 보고서 제출 등 관련 제도가 실효성 있게 운영되고 있는지에 대한 점검을 병행하였다.

문 제 점

요 지

가. 사업을 분할하거나 사업비를 축소하여 타당성 심사 회피

- ▶ 동일 목적으로 시행되는 사업인데도 각각의 단위사업별로 심사를 받거나 총사업비를 실제와 다르게 축소하여 타당성 조사를 회피하는 등 심사절차를 회피

나. 심사안건 관리가 부실하고 심사절차의 투명성도 미확보

- ▶ 경제적 타당성이 왜곡된 사업계획을 그대로 중앙투자심사에 상정하는 등 심사안건 관리가 부실하고 중앙투자심사위원회 회의록을 작성하지 않아 심사절차의 투명성 미흡

다. 심사결과 부과된 조건 이행 등에 대한 사후관리 미흡

- ▶ 투자심사의 승인 조건을 이행하지 않거나 총사업비 증가로 재심사를 받아야 하는 사업이 재심사 없이 추진되고 있는데도 이를 그대로 두고 있는 등 사후관리 미흡

라. 장기 지연되거나 재구조화된 민간투자사업에 대한 관리 미흡

- ▶ 장기 지연된 민자사업이 수요예측 재조사 없이 추진 중인데도 관리 방안을 마련하지 않고 있고, 재구조화된 민자사업에 지급되는 비용보전금을 추진실적 보고서에 미포함

마. 민간투자사업 비용이 감소하였으나 정부지급금을 그대로 지급

- ▶ 법인세 비용이 감소하였는데도 정부지급금을 조정하지 않거나 타인자본 투입일정을 변경하여 건설이자가 감소하였는데도 이에 대한 관리·감독 미비로 정부지급금 과다 지급

바. 민간투자사업 관리운영권에 대한 부가가치세 과세체계 불합리

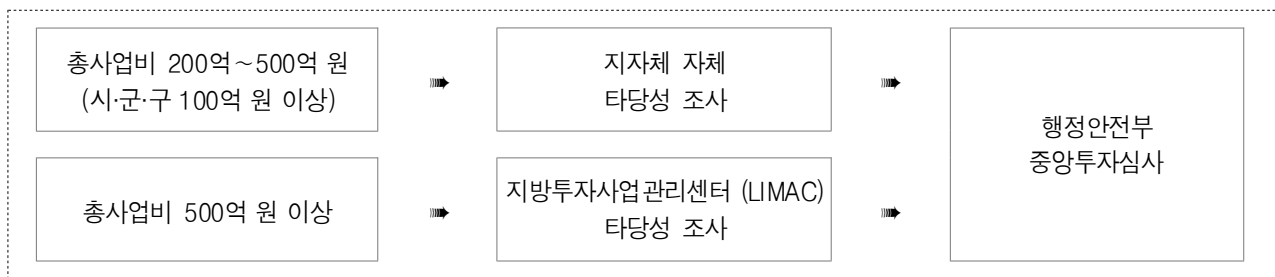
- ▶ 주무관청이 사업시행자에게 관리운영권을 부여하는 것에 대하여 부가가치세를 신고·납부하여야 하는지 유권해석을 정비하지 않아 행정력 낭비 및 불필요한 재정지출 초래

가. 사업을 분할하거나 사업비를 축소하여 타당성 심사 회피

[사업규모별 타당성 심사 관련 규정]

행정안전부는 「지방재정법」 제37조 등의 규정에 따라 [그림 Ⅲ-2-5]와 같이 주요 투자사업 등의 예산편성 전에 사업의 필요성, 타당성 및 재정·경제적 효율성 등에 대하여 심사를 거치도록 중앙투자심사 제도를 운영하고 있고, 중앙투자심사 대상사업 중 총사업비 500억 원 이상의 사업에 대하여는 중앙투자심사 전에 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 타당성 조사를 거치도록 타당성 조사 제도를 운영하고 있다.

[그림 Ⅲ-2-5] 사업비 규모별 중앙투자심사 절차



주: 총사업비 규모 기준은 2013. 6. 5. 개정된 「지방재정투자사업 심사규칙」에 따름

자료: 행정안전부 자료 재구성

그리고 「지방재정법 시행령」 제41조 및 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조(2013. 6. 5. 구 안전행정부령 제11호로 개정된 것)의 규정에 따르면 신규 투자사업은 [표 Ⅲ-2-5]와 같이 시·군·구의 경우 총사업비가 40억 원 미만은 자체심사, 총사업비가 40억 원 이상 100억 원 미만이면 시·도 의뢰심사를 받도록 되어 있고, 총사업비가 100억 원 이상이면 중앙투자심사를 받도록 되어 있으며, 시·도의 경우는 총사업비가 200억 원 미만이면 자체심사, 200억 원 이상이면 중앙투

자심사를 받도록 되어 있는 등 투자심사 대상 사업의 총사업비 금액이 커질수록 상위 심사기관의 투자심사를 받도록 되어 있다.

[표 Ⅲ-2-5] 신규 투자사업의 「지방재정투자사업 심사규칙」 개정 시기별 투자심사 기준

「지방재정투자사업 심사규칙」 개정 시기	구분	자체심사	사·도 의뢰심사	행정안전부 중앙투자심사
2013. 6. 5. 개정 전	사·군·구	50억 원 미만	50억 원 이상 300억 원 미만	300억 원 이상
	사·도	300억 원 미만	-	
2013. 6. 5. 개정	사·군·구	40억 원 미만	40억 원 이상 100억 원 미만	100억 원 이상
	사·도	200억 원 미만	-	200억 원 이상
2018. 1. 1. 개정	사·군·구	60억 원 미만	60억 원 이상 200억 원 미만	200억 원 이상
	사·도	300억 원 미만	-	300억 원 이상

주: 전액 자체재원인 신규 투자사업은 자체심사 대상임

자료: 「지방재정투자사업 심사규칙」 규정 재구성

그런데 일부 지방자치단체에서 기본계획이 동일한 전체사업을 단위사업별로 분할하여 각각 투자심사를 받거나, 사업비를 실제와 다르게 축소하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 받아야 하는 타당성 조사를 회피하는 등의 문제점이 확인되었다.

1) 단일 사업을 분할하여 중앙투자심사 절차 누락

「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 Ⅱ. ‘투자사업 심사’ 1. ‘심사대상’의 규정에 따르면 시설물(구조물)의 기능이 상호 연결되거나 연계성이 있는 사업들에 대해 1건의 기본계획 또는 기본설계가 수립된 경우에는 단위사업별로 나누어 실시설계를 발주하더라도 전체사업을 1건으로 하여 투자심사를 받도록 되어 있다.

① 국비 지원분을 포함하면 중앙투자심사 대상임에도 심사 미이행

[일반산업단지 기반시설에 대한 국비 지원]

「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조 및 제7조의4의 규정에 따르면 시·도지사(산업단지 면적이 30만㎡ 미만인 경우 시장·군수·구청장)가 일반산업단지를 지정하려면 일반산업단지 내 시설용지 조성공사⁸⁸⁾의 사업시행자 그리고 일반산업단지와 함께 추진될 주요기반시설의 설치계획 등이 포함된 일반산업단지 개발계획을 수립하고 그 내용을 고시하여야 한다고 되어 있다.

또한 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제29조의 규정에 따르면 국가는 산업단지의 원활한 조성을 위하여 도로, 용수공급시설 등과 같은 관련 기반시설을 지원하도록 되어 있고, 「산업단지 지원에 관한 운영지침」 제18조의 규정에 따르면 일반산업단지 조성에 필요한 도로, 용수시설의 사업시행자는 해당 지방자치단체의 장으로 되어 있다.

따라서 지방자치단체장이 사업시행자로서 산업단지 내 시설용지 조성공사에 대한 비용을 부담하는 공영개발 방식이면서 국비의 지원을 수반하는 주요기반시설의 설치계획이 포함된 1건의 개발계획으로 고시된 일반산업단지 사업의 경우에는 상호 연계성 있는 1건의 기본계획이 수립된 사업으로 볼 수 있으므로⁸⁹⁾, 행정안전부는 지방자치단체가 일반산업단지의 시설용지 조성공사와 주요기반시설 공사를 각각의 개별사업으로 보아 투자심사를 누락하거나 정당한 심사기관보다

88) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조, 제6조 및 제7조의 규정에 따르면 일반산업단지 개발계획에는 산업단지 개발사업의 시행자를 포함하도록 되어 있고, 산업단지개발사업에는 시설용지의 조성사업이 포함됨

89) 이번 감사 과정에서 국토교통부는 산업단지 내 시설용지 조성과 관련 기반시설 조성공사는 상호 연계성이 있는 1건의 사업으로 보아야 한다는 의견을 제시하였고, 행정안전부는 일반투자사업에 해당하는 일반산업단지 조성사업의 경우 부속되는 사업까지 투자심사의 대상으로 보아야 한다는 의견을 제시함

하위 심사기관의 투자심사를 받는 일이 없도록 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 등에 투자심사대상을 명확하게 실시할 필요가 있다.

[문제점]

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 지방자치단체가 2008년 이후 지정·고시한 일반산업단지 중 공영개발로 추진하면서 개발계획상 국비의 지원을 받는 주요기반시설계획이 함께 포함되어 있는 것으로 확인된 15개⁹⁰⁾ 일반산업단지의 중앙투자심사 이행 여부를 점검한 결과, 남원일반산업단지(사업시행자: 남원시) 조성사업의 경우 2012. 11. 1. 남원시 자체재원(총사업비 700억 원)만으로 단지 내 시설용지를 조성하는 것으로 자체심사를 거친 후, 일반산업단지 지정·고시 과정에서는 2015. 4. 30. 전라북도지사로부터 진입도로, 공업용수도, 공단폐수처리시설 등과 같이 국비(419억 원) 지원이 수반되는 기반시설까지 포함된 개발계획을 승인받았다.

그런데도 남원시는 산업단지 내 시설용지 조성사업에 대해서 이미 자체투자심사를 받았고, 기반시설 조성공사는 산업단지 내 시설용지 조성공사와는 별개의 사업이라고 보아 중앙투자심사를 의뢰하지 않은 채 사업을 추진하고 있었다.

이를 비롯하여 [표 III-2-6]과 같이 남원시 등 3개 지방자치단체⁹¹⁾가 일반산업단지 조성사업을 추진하면서 일반산업단지계획 지정·고시의 내용과 달리 산업단지 내 시설용지 조성사업과 국비의 지원이 수반되는 기반시설 조성사업을 별개의 사업으로 판단하는 등의 사유로 중앙투자심사를 거치지 않고 있었다.

90) 산업입지정보시스템에서 일반산업단지 개발계획 지정·고시 상 단지 내 시설용지 조성사업을 공영개발로 추진하면서 국비의 지원이 수반되는 기반시설설치계획이 포함된 15개 일반산업단지만을 대상으로 점검

91) 나머지 12개 일반산업단지 조성사업은 행정안전부의 중앙투자심사를 거쳐 사업을 추진하고 있음

[표 Ⅲ-2-6] 일반산업단지 조성사업 추진 시 중앙투자심사 미이행 사례

지방자치단체	사업명	중앙투자심사 미이행 내용
남원시	남원일반산업단지 조성사업	▪ 본문 사례 참조
김천시	김천1일반 산업단지 (2단계)조성사업	▪ 2009. 12. 1. 김천시 자체재원(총사업비 1,500억 원)만으로 단지 내 각종 시설용지만을 조성하는 것으로 자체심사를 거친 후, 2012. 6. 7. 일반산업단지 지정·고시 과정에서 진입도로 등과 같이 국비(480억 원)의 지원을 수반하는 기반시설 설치계획이 포함된 개발계획을 최종적으로 확정 하고도, 산업단지 내 시설용지 조성공사와 관련 기반시설 조성공사를 별개의 사업으로 보아 중앙 투자심사를 의뢰하지 않은 채 사업 추진
횡성군	우천일반 산업단지 조성사업	▪ 2009. 5. 29. 산업단지 내 각종 시설용지 및 진입도로 등과 같이 국비(456억 원)의 지원을 수반 하는 기반시설설치계획이 포함된 개발계획을 수립하여 일반산업단지 지정·고시를 받았고, 2009년 8월 강원도에 중앙투자심사를 의뢰하였으나 군비 부담이 없다는 사유로 강원도에서 반려 통보, ⁹²⁾ 2012년 7월 산업단지 내 시설용지 조성을 위해 군비(82억 원)를 부담하는 것으로 확정되어 중앙투자심사 대상에 해당하는데도, 총사업비의 변동이 없어 중앙투자심사를 다시 의뢰할 사유에 해당하지 않는다면 중앙투자심사를 의뢰하지 않은 채 사업추진

자료: 각 지방자치단체 제출자료 재구성

② 동일한 기본계획에 근거한 사업임에도 단위사업별로 투자심사를 받아 상급기관 심사 누락 [투자심사대상 사업범위의 구체화 필요]

관련 법령의 규정에 따라 의무적으로 하나의 기본계획을 수립하여 사업을 추진하도록 되어 있는 일반산업단지 조성사업 등과 달리 지방자치단체 스스로 경제성·효율성 등을 종합적으로 고려하여 각각의 단위사업을 1건의 기본계획으로 통합하여 추진하는 경우 단위사업들 간의 연계성을 간과하거나 연계성 유무를 자의적으로 해석함에 따라 1건으로 투자심사를 받아야 할 사업인데도 단위사업 별로 분할하여 상위 심사기관의 투자심사를 회피할 우려가 있다.

따라서 행정안전부는 지방자치단체가 단위사업들 간의 연계성을 간과하거나

92) 당시 강원도 투자심사 담당자는 2009. 8. 26. “횡성우천일반산업단지 조성사업”에 관한 중앙투자심사 의뢰를 반려한 사유가 의뢰서상 군비 투입이 없었기 때문이고, 2012년 7월 군비 투입이 확정된 시점에는 중앙투자심사 대상이라고 확인함

연계성 유무를 자의적으로 해석하여 상급기관의 투자심사를 받지 않는 일이 없도록 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 등에 투자심사대상 사업 범위에 관한 사항을 명확하고 구체적으로 설시할 필요가 있다.

[문제점]

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 지방자치단체가 2014년부터 2017년 사이에 수행한 투자사업들 중 사업명칭이 유사하거나 인접한 지역 내에서 추진되고 있는 사업들을 대상으로 기본계획이 동일한지 여부를 점검하였다. 그 결과 고흥군의 경우 “덤병 분청공원 조성사업”(총사업비 170억 원, 국비 102억 원)과 연계해서 “분청사기 문화관 건립사업”(총사업비 250억 원, 국비 100억 원)을 함께 추진하기 위해 2012년 8월 공원 내 부지에 문화관을 건립하는 ‘고흥 덩병 분청 문화관 건립 및 공원조성사업 기본계획’을⁹³⁾ 수립하고도, 각각의 예산상 내역사업이 “관광자원개발사업”과 “공립박물관 건립지원사업”으로 차이가 있고 공원조성과 문화관 건립은 사업 내용이 다르다는 사유로 1건으로 중앙투자심사 의뢰하지 않고⁹⁴⁾ 각 사업별로 2012년 2차 전라남도 의뢰심사만 받아 사업을 추진하였다.

이를 비롯하여 [표 III-2-7]과 같이 고흥군 등 4개 지방자치단체는 각 단위사업간 연계성이 있어 하나의 기본계획으로 수립된 사업들을 1건으로 투자심사를 의뢰하지 않고, 각 단위사업별로 분할하여 정당한 투자심사기관보다 하위 심사기관에 심사를 의뢰하여 사업을 추진하고 있었다.

93) 형식상 별도의 기본계획으로 볼 여지가 있지만, 한 업체(◁▷)에 두 사업에 대한 기본계획 수립 용역을 동시에 발주한 것으로, 각 기본계획서에 기재된 사업의 배경 및 목적 등이 완전히 동일하므로 실질적으로 하나의 기본계획으로 보는 것이 타당하고, 고흥군도 이를 인정하고 있음

94) 2012년 당시에는 총사업비 300억 원 이상인 사업이 중앙투자심사 대상임

[표 Ⅲ-2-7] 단일 투자심사 대상사업인데도 개별사업별로 투자심사를 받은 사례

지방 자치단체	사업명	총사업비 (국비)	당초 심사유형	정당 심사유형	단일 투자사업을 여러 사업으로 나눈 사례
고흥군	덤병 분청공원 조성사업	170 (102)	도의뢰 심사	중앙 투자 심사	▪ 본문 사례 참조
	분청사기 문화관 건립사업	282 (105)	도의뢰 심사		
해남군	해남군 공설 추모공원 조성 사업	68 (36)	도의뢰 심사	중앙 투자 심사	▪ 단일 기본계획인 '해남군 공설추모공원 기본계획'을 수립 하고도, 각 단위사업의 소관부처가 보건복지부, 농림축산 식품부로 다르다는 등의 사유로 2013. 7. 25. 각각 투자 심사를 의뢰하여 승인받은 후, 2개 단위사업의 실시설계는 통합하여 추진
	서남권 광역화장장 건립 사업	62 (56)	도의뢰 심사		
창원시	창원산단 근로자 종합복지관 건립사업	30 (15)	자체 심사	시·도 의뢰 심사	▪ 동일 부지 내 각 단위사업에 대해 단일 기본설계를 진행 하고도, 소관부처인 문화체육관광부 예산상 내역사업이 다르다는 등의 사유로 2015년에 각각 투자심사를 받은 후 사업 추진
	창원산단 근로자기숙사건립사업	25 (12.5)	자체 심사		
제천시	인라인장 조성사업	38 (11)	자체 심사	시·도 의뢰 심사	▪ 단일 기본계획인 '근로자복지타운 조성계획'을 수립하고도, 각 단위사업의 소관부처가 산업통상자원부, 고용노동부로 다르다는 등의 사유로 2016년에 각각 투자심사를 받은 후, 실시설계 및 건축공사는 통합하여 사업 추진
	그라운드 골프장 조성사업	37 (11)	자체 심사		

자료: 각 지방자치단체 제출자료 재구성

〈관계기관 의견〉 행정안전부는 감사결과를 받아들이면서 일반산업단지 조성사업 등과 같이 상호 연계성이 있는 각 단위사업을 1건의 기본계획으로 고시하는 경우에는 1건으로 투자심사하게 하여 중앙투자심사 대상에서 누락되는 일이 없도록 관리하고, 투자심사 대상 사업범위를 구체화하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 행정안전부장관은

- ① 일반산업단지 조성사업의 투자심사 대상 사업범위를 고시된 개발계획을 기준으로 판단하도록 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 등에 명확히 하고
- ② 단일한 기본계획이 수립되었거나 기능이 상호 연계되는 시설물들에 대해 지방자치단체가 각각 분리하여 하위 심사기관에 투자심사를 받는 일이 발생하지 않도록 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 등에 투자심사 대상 사업범위를 구체적으로 실시하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 사업비를 축소하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 사업성 검토절차 회피

[타당성 조사 관련 규정]

「지방재정법」 제37조, 같은 법 시행령 제41조 및 「지방재정투자사업 심사규칙」(2013. 6. 5. 구 안전행정부령 제11호로 개정된 것) 제2조, 제3조 제1항의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 시·도의 총사업비⁹⁵⁾ 200억 원 이상 또는 시·군·구의 총사업비 100억 원 이상의 신규 투자사업의 경우 행정안전부에 의뢰하여 사업의 필요성과 타당성, 소요자금 조달 또는 원리금 상환능력 등에 대한 중앙투자심사를 받도록 되어 있고, 2014. 11. 29. 이후부터는 총사업비가 500억 원 이상인 신규 투자사업에 대해서는 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 중앙투자심사를 받도록 되어 있다.

이는 지방자치단체가 투자심사를 의뢰하면서 타당성 조사를 수행하는 기관

95) 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 II. '투자사업 심사' 1. '심사대상'에 따르면 총사업비는 공사비(낙찰차액 미적용), 보상비, 설비비, 용역비, 제세공과금, 예비비 등 투자사업 등과 관련된 모든 경비를 포함한 금액임

을 직접 선정할 경우 타당성 조사 결과의 객관성과 신뢰성이 떨어질 우려가 있어 독립된 제3의 전문기관인 지방투자사업관리센터(LIMAC)를 통하여 타당성 조사를 수행함으로써 타당성 조사의 객관성과 공정성을 강화하기 위한 취지이다.

또한 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 Ⅲ. ‘타당성 조사’ 2. ‘타당성 조사 및 재조사 대상’의 규정에 따르면 지방자치단체는 실무계획상 총사업비 500억 원 미만의 사업이라도 유사사업의 단가, 물량규모 등을 감안하였을 경우 총사업비가 500억 원 이상으로 증가될 것이 객관적으로 예상되는 경우 타당성 조사를 하도록 되어 있다.

따라서 행정안전부는 지방자치단체가 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 회피하기 위해 총사업비를 실제와 다르게 500억 원 미만으로 축소시킨 후 중앙투자심사를 승인받는 일이 없도록 중앙투자심사를 의뢰한 사업 중 사업규모를 실제와 다르게 조정한 것으로 보이는 사업에 대해서는 총사업비 산정의 적정성을 점검⁹⁶⁾하는 방안을 마련할 필요가 있다.

[문제점]

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 중 2015년부터 2017년 사이에 중앙투자심사가 승인된 사업 중 총사업비가 400억 원 이상 500억 원 미만이고 국비를 보조받는 신규 투자사업(79건⁹⁷⁾)을 대상으로 「지방재정투자사업 심사 및 타당

96) 기획재정부는 「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부 지침, 2009. 4. 1. 제정) 제13조에 따라 의도적인 사업비 규모 축소 등에 따른 예비타당성조사 회피를 억제하기 위하여 총사업비 400억 원 이상 500억 원 미만의 신규 사업 등을 대상으로 적정 사업규모 및 비용분석을 실시하고, 분석결과 총사업비가 500억 원 이상으로 산정된 경우에는 해당 부처에 향후 예비타당성조사를 받도록 통보하는 ‘간이 예비타당성조사 제도’를 운용한 바 있으며, 현재 위 조항은 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 적정 사업규모를 검토하는 ‘사업계획 적정성 검토’로 변경됨

97) 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사가 2014년 11월 도입되었고, 통상 6개월의 기간이 소요되는 점을

성 조사 매뉴얼」의 규정에 따른 총사업비가 적정하게 반영되었는지 여부를 점검하였다.

그런데 대구광역시의 경우 2016년 10월 “앞산 관광명소화 사업”(1단계: 앞산 전망대 등 조성, 2단계: 앞산 자락길 조성 및 한옥형 숙박시설 등 구축)에 대한 타당성 검토 및 기본계획을 수립하면서 유사시설 사례 또는 조달청 공공시설물 유형별 공사비 사례⁹⁸⁾ 등을 적용하여 총사업비를 580억 원으로 산정한 바 있다.

그러나 위 관서는 2017년 4월 “앞산 관광명소화 사업”의 시설 규모 및 공사비 단가 등을 축소⁹⁹⁾하고, 부지매입비(4억 원) 및 일부 예비비(8억 원)를 누락하는 등 외형상 총사업비를 500억 원 미만(총사업비 490억 원, 국비 204억 원)으로 낮추어 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 거치지 않은 채 행정안전부에 중앙투자심사를 의뢰하였고, 우선 1단계 사업(사업비 105억 원)만 추진하는 조건으로 중앙투자심사를 승인받아 사업을 추진하고 있다.

이를 비롯하여 대구광역시 등 4개 지방자치단체는 [표 III-2-8]과 같이 신규 투자사업을 추진하면서 총사업비 중 일부 비용항목을 누락하는 등으로 총사업비를 외형상 500억 원 미만으로 낮추어 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 거치지 않고 중앙투자심사를 의뢰하여 승인받은 후 사업을 추진하고 있다.

고려하여 2015년 3차(6월 15일까지 의뢰) 이후 중앙투자심사가 승인된 신규 투자사업 건수

98) 「지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위한 일반지침」(2016년 12월, 한국지방행정연구원)에 따른 공사비 단가 사례

99) 워터가든 1식(용역보고서 14억 원→심사의뢰서 10억 원), 앞산 진입로 확충 공사(용역보고서 m²당 7,720천 원→심사의뢰서 m²당 6,948천 원), 한옥형 숙박시설(용역보고서 m²당 2,037천 원→심사의뢰서 m²당 1,832천 원) 등으로 축소

[표 Ⅲ-2-8] 총사업비를 실제와 다르게 축소하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 회피한 사례

지방 자치단체	사업명	지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 회피한 내용
대구 광역시	앞산 관광 명소화사업	본문 사례 참조
대구 광역시	대표도서관 건립사업	대구광역시는 2015년 6월 “대구 대표도서관 건립사업”에 대한 기본계획을 수립한 후 2015년 12월 위 사업에 대한 중앙투자심사를 의뢰(총사업비 498억 원, 국비 255억 원)하면서 총사업비에 포함되어야 할 예비비[(공사비+보상비+용역비 등)×10%] 49.8억 원을 누락하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사 없이 ‘조건부 추진’으로 중앙투자심사 승인을 받음
경주시	신라역사관 건설사업	경주시는 2016년 8월 “신라역사관 건설사업”에 대한 기본계획을 수립한 후 2017년 3월 위 사업에 대한 중앙투자심사를 의뢰(총사업비 490억 원, 국비 292억 원)하면서 당초 기본계획에 누락되었던 예비비를 추가로 반영하여야 하게 되자 총사업비 490억 원은 그대로 둔 채 기존 공사비 등 38억 원을 예비비로 변경하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 거치지 않은 채 ‘조건부 추진’으로 중앙투자심사 승인을 받음
제천시	예술의전당 건립사업	제천시는 2017년 7월 “제천 예술의전당 건립사업”에 대한 기본계획을 수립한 후 2017년 8월 위 사업에 대한 중앙투자심사를 의뢰(총사업비 480억 원, 국비 20억 원)하면서 공연장 건축 시 포함되어야 할 무대설치비(216억 원)를 총사업비에서 누락하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 거치지 않고 ‘조건부 추진’으로 중앙투자심사 승인을 받음
울산 광역시	제2실내 종합체육관 건립사업	울산광역시는 2015년 4월 “제2실내종합체육관 건립 기본계획”(총사업비 552억 원)을 수립한 후, 지방투자사업관리센터(LIMAC)가 타당성 조사 결과 경제성이 낮다(B/C 0.158)는 의견을 제시하자 공사비 단가(㎡당, 2,436천 원→2,100천 원)를 축소하여 총사업비 443억 원(국비 128억 원)으로 낮춘 후 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 거치지 않은 채 중앙투자심사를 다시 의뢰하여 ‘조건부 추진’으로 중앙투자심사 승인을 받음, 이후 2017년 7월 총사업비 598억 원으로 기본 설계가 완료된 후 사업 추진 중

자료: 각 지방자치단체 제출자료 재구성

그 결과 총사업비가 500억 원 이상인 신규 투자사업에 대해 사업 추진의 타당성 검증을 강화하고자 한 타당성 조사 제도의 도입 취지에 맞지 않게 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 타당성 조사를 회피하는 사례가 발생하고 있다.

<관계기관 의견> 행정안전부는 감사결과를 받아들이면서 향후 총사업비 500억 원 미만 사업에 대한 사업비 산정의 적정 여부를 사전에 검토하여 타당성 조사 제도의 실효성을 제고하는 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 행정안전부장관은 총사업비 500억 원 미만 사업 중 총사업비를 축소할 유인이 있는 사업을 선별하여 총사업비 산정의 적정 여부를 지방투자사업 관리센터(LIMAC) 등 전문기관에 점검하도록 요청하는 등 지방자치단체의 투자사업에 대한 심사를 강화하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나. 심사안건 관리가 부실하고 심사절차의 투명성도 미확보

「지방재정법」 제37조, 같은 법 시행령 제41조 및 「지방재정투자사업 심사규칙」(2013. 6. 5. 구 안전행정부령 제11호로 개정된 것) 제3조, 제4조의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 시·도의 총사업비 200억 원 이상 또는 시·군·구의 총사업비 100억 원 이상인 신규 투자사업에 대하여 행정안전부에 중앙투자심사를 의뢰하도록 되어 있다.

[자체 타당성 조사 관련 절차 및 규정]

지방자치단체는 행정안전부에 중앙투자심사를 의뢰하기 위하여 투자심사의 회서를 작성할 때 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」에 따라 경제적 수익성 및 타당성 등에 관한 정보를 기재하고 있는데 총사업비 500억 원 이상인 투자사업은 「지방재정법」 제37조 제2항의 규정에 따라 수행된 지방투자사업 관리센터(LIMAC)의 타당성 조사 결과를 함께 기재하고 있고, 총사업비 500억 원 미만인 투자사업은 사업계획 등을 수립할 때 용역업체 등을 통하여 자체 타당성 조사를 수행하였으면 통상 이를 함께 기재하고 있다.

그리고 행정안전부는 2017년도부터 총사업비가 500억 원 미만이면서 투자심사의뢰서에 자체 타당성 조사 결과가 기재된 사업 중 일부(2017년의 경우 230개 중 111개 사업)에 대하여 경제적 타당성 등 자체 타당성 조사 결과의 적정성을 지방투자사업관리센터(LIMAC)에 점검하도록 의뢰하고, 그 결과를 통보받고 있다.

[행정안전부의 사전 실무심사 관련 규정]

「지방재정투자사업 심사규칙」 제5조 제2항의 규정에 따르면 지방자치단체가 제출한 투자심사의뢰서상의 경제성·재무성 분석결과 등 타당성 조사 내용에 명백한 오류가 있는 경우 등에는 그 사유를 명시하여 중앙투자심사를 실시하기 전에 반려할 수 있도록 되어 있다.

위 규정은 투자심사 의뢰 건수가 증가함에 따라 투자심사 제도를 보다 효율적으로 운영하기 위하여 2016. 3. 30. 도입된 것으로, 이에 따라 행정안전부는 지방자치단체로부터 제출받은 투자심사의뢰서를 중앙투자심사위원회에 상정하기 전에 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 II. ‘투자사업 심사’ 8. ‘투자심사 절차’에 따라 사업의 타당성 등에 대하여 사전 실무심사를 수행하고 있다.

이후 중앙투자심사위원회는 행정안전부가 상정한 투자심사의뢰서에 대하여 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 II. ‘투자사업 심사’ 7. ‘투자심사 기준’ 관련 ‘지방재정 투자사업 심사 체크리스트’에 따라 투자사업의 타당성을 심사하고 있다.

따라서 행정안전부는 투자심사의뢰서에 기재된 자체 타당성 조사의 결과에 명백한 오류가 있다는 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견을 통보받았을 때에는 지방자치단체로 하여금 이를 수정·보완하도록 한 후 중앙투자심사위원회에 상정하여 「지방재정투자사업 심사규칙」을 개정된 취지에 맞게 중앙투자심사가 보다 충실하고 효율적으로 운영되도록 할 필요가 있다.

[문제점]

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 중 2017년에 행정안전부가 지방투자사업관리센터(LIMAC)에 지방자치단체가 수행한 자체 타당성 조사의 내용에 대하여 점검을 요청한 111개 사업을 대상으로 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견과 이에 대한 행정안전부의 업무 처리를 점검하였다. 그 결과 행정안전부는 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 111개 사업 중 98개 사업(88.2%)의 자체 타당성 조사에서 경제성 분석결과가 왜곡되었다는 검토의견을 통보받고도 해당 지방자치단체에 보완을 요구하지 않은 채 그대로 중앙투자심사위원회에 상정하였고, 그중 42건이 승인(42.8%)되었으나 회의록 등이 작성되어 있지 않아 경제적 분석 왜곡에도 불구하고 사업추진이 승인된 사유를 확인할 수 없는 등 다음과 같은 문제가 확인되었다.

1) 부실하게 수립된 사업계획을 그대로 중앙투자심사 의뢰

행정안전부는 춘천시가 2016년 12월에 중앙투자심사를 의뢰한 “남춘천 일반산업단지 조성사업”(총사업비 459억 원, 국비 35억 원)에 대하여 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 기존 건축물 철거비와 상부건축물 공사비가 누락되었

고 편익 계산에 활용된 신규투자율의 산출근거가 제시되어 있지 않는 등 편익 추정 방법의 신뢰성이 부족하여 경제성 분석에 오류가 있다는 자체 타당성 조사 검토의견을 통보받아 확인하고도 이를 춘천시로 하여금 수정·보완하도록 하지 않고 그대로 중앙투자심사위원회에 상정하였고 2017년 3월 위 사업이 승인되었다.

이를 비롯하여 행정안전부는 [표 III-2-9]와 같이 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 111개 사업 중 98개 사업에 대하여 편익 과다 계상, 비용 누락 또는 산출 근거 미제시 등의 이유로 지방자치단체의 투자심사의뢰서에 첨부된 자체 타당성 조사의 경제성 분석에 오류가 있다는 검토의견을 통보받고도 지방자치단체로 하여금 수정·보완하도록 하지 않고 그대로 중앙투자심사위원회에 상정하였다.

[표 III-2-9] 자체 타당성 조사에 대한 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견 및 행정안전부 처리 사례

지방 자치단체	사업명	지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견 및 행정안전부의 처리 과정
춘천시	남춘천 일반산업단지 조성사업	본문 사례 참조
수원시	마음건강 치유센터 건립사업	행정안전부는 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 “마음건강 치유센터 건립사업”(총 사업비 337억 원)의 자체 타당성 조사 내용에 인건비(연 23억 원) 누락, 편익 대상이 아닌 사회적 유발편익(전체 편익 974억 원 중 952억 원 해당)이 포함된 오류가 있다는 검토 의견을 통보받고도 반례하지 않고 중앙투자심사위원회에 상정하여, 조건부 추진으로 중앙투자심사가 승인됨
경주시	제2 동공원 조성사업	행정안전부는 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 “제2 동공원 조성사업”(총사업비 384억 원, 국비 161억 원)의 자체 타당성 조사 내용과 투자심사의뢰서의 사업 규모 및 내용이 상이하고, 부대경비 및 예비비가 누락되어 있으며 수요를 과다 추정하여 편익의 적정성이 낮다는 검토의견을 통보받고도 중앙투자심사위원회에 상정하여, 조건부 추진으로 중앙투자심사가 승인됨
군산시	해양수산 복합공간 건립사업	행정안전부는 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 “해양수산 복합공간 건립사업”(총사업비 137억 원, 국비 62억 원)의 자체 타당성 조사 내용에 토지보상비가 누락되어 있고, 수요가 과다 추정되어 경제성 분석을 재추정할 필요가 있다는 검토의견을 통보받고도 중앙투자심사위원회에 상정하여, 조건부 추진으로 중앙투자심사가 승인됨

자료: 행정안전부 및 지방투자사업관리센터(LIMAC) 자료 재구성

그 결과 자체 타당성 조사의 경제성 분석에 오류가 있다는 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견이 통보된 98개 사업 중 56개 사업이 [표 Ⅲ-2-10]과 같이 불승인(재검토·부적정·반려)되는 등 행정안전부가 경제적 타당성에 명백한 오류가 있는 경우 사전에 수정·보완하도록 하여 중앙투자심사를 효율적으로 운영하고자 하였던 당초 취지에 맞지 않게 제도가 운영되고 있었다.

[표 Ⅲ-2-10] 자체 타당성 조사에 오류가 있다는 지방투자사업관리센터(LIMAC) 의견사업(98개) 투자심사 결과

(단위: 개)

중앙투자심사결과	승인		불승인		합계
	적정	조건부 추진	재검토	부적정, 반려	
사업 수	0	42	53	3	98

자료: 행정안전부 자료 재구성

2) 심의과정의 회의록이 없는 등 중앙투자심사의 투명성 미흡

[회의록 작성 관련 규정]

「지방재정법」 제19조 및 같은 법 시행령 제31조 제2항의 규정에 따르면 행정안전부장관은 지방재정운용 업무를 효과적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 분야별 자문위원회를 둘 수 있도록 되어 있다. 그리고 행정안전부는 「중앙 투·융자심사위원회 구성·운영계획」(행정안전부 지침, 2013년 6월)을 수립하여 중앙투자심사위원회를 구성·운영하면서 지방자치단체의 장이 의뢰하는 지방재정투자사업을 심의·의결¹⁰⁰⁾하고 있다.

한편 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조 제2항 및 같은 법 시행령 제18조 제1항 제5호의 규정에 따르면 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또

100) 「중앙 투·융자심사위원회 구성·운영계획」에 따르면 중앙투자심사위원회가 상정된 안건을 심의·의결한다고 되어 있음

는 심의회 등이 운영하는 회의는 회의록 등을 작성하도록 되어 있으며, 지방재정 투자사업 심사업무를 하고 있는 서울특별시 등¹⁰¹⁾도 심의업무의 공정성과 투명성을 위하여 회의록을 기록·보관하고 있다.

따라서 행정안전부는 중앙투자심사위원회 심의 과정의 투명성과 공정성을 확보할 수 있도록 최종 심사결과가 도출되는 과정에서의 각 위원의 의견, 판단 사유 및 논의과정 등을 회의록으로 기록·보관할 필요가 있다.

[회의록 작성 실태]

그런데 이번 감사에서 2015년 이후 중앙투자심사위원회의 회의록 작성 실태를 점검한 결과, 행정안전부는 2015년부터 2017년까지 중앙투자심사위원회가 심의·의결한 1,568건 모두 회의록을 작성하지 않은 채 심의결과만 간략히 요약하여 기재하고 있어 개별 투자심사 안전에 대한 심의 과정 및 의결 사유를 구체적으로 확인할 수 없었다.

[소위원회와 전체위원회의 판단이 다른 사유 확인 곤란]

일례로 2015년 제1차 중앙투자심사를 받은 광주광역시 “평동3차 일반산업단지 조성사업”(총사업비 2,966억 원)의 경우 중앙투자심사 소위원회에서 ‘그린벨트 해제 관련 구 국토해양부 중앙도시계획심의위원회의 심의완료 등 사전절차 이행이 필요하다는 등’의 사유로 ‘재검토’ 의견을 달아 전체위원회에 상정¹⁰²⁾하

101) 서울특별시의 경우 「공공기록물 관리에 관한 법률」과 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제9조의2에 따라 회의록을 작성하고 있는 등 13개 시·도가 위 법과 조례에 따라 회의록을 기록·보관하고 있으며, 부산광역시 등 4개 시·도는 「공공기록물 관리법에 관한 법률」에 따라 회의록을 기록·보관함

102) 행정안전부는 중앙투자심사의 전문성·효율성 제고를 위해 전체위원회·소위원회로 구분·운영하면서 소위원회별로 상정된 안전에 대해 심의·의결하고 쟁점이 있거나 심도 있는 검토가 필요한 사업은 전체위원회에 상정을 요청하면 전체위원회에서 이를 심의·의결함

였는데, 전체위원회에서는 소위원회 의결과 달리 ‘조건부 추진’¹⁰³⁾으로 변경 의결하였으나 회의록이 없어 구체적인 변경 사유를 알 수 없었다.

이를 비롯하여 [표 Ⅲ-2-11]과 같이 일부 사업에서 소위원회의 의견과 전체위원회의 판단에 따른 투자심사 결과가 다르게 도출되었는데도 회의록이 없어 구체적인 변경 사유를 확인할 수 없었다.

[표 Ⅲ-2-11] 2017년 중앙투자심사 소위원회의 의견과 전체위원회의 판단이 다른 사례

지방자치단체 (심사시기)	사업명 (총사업비)	소위원회 의견	전체 위원회 판단
광주광역시 (2015년 1차)	평동3차 일반산업단지 조성사업 (2,966억 원)	▪ 본문 사례 참조	▪ 본문 사례 참조
김천시 (2015년 2차)	감문국 이야기 나라 조성 (160억 원)	▪ 의견: 재검토 ▪ 사유: 국비지원계획 확정 후 감문국 역사 문화관 등 주요 시설별 사업규모를 이용객 전망 등 객관적 기준을 토대로 산정하여 재상정	▪ 심사결과: 조건부 추진 ▪ 사유: 감문국 역사문화관에 전시할 유물 등을 사전에 확보하고 동 전시관 운영을 위한 구체적인 프로그램 마련 등
함평군 (2015년 3차)	해상재난 대피시설 및 대피로(해안도로) 설치 (205억 원)	▪ 의견: 적정 ▪ 사유: 계획대로 사업 추진	▪ 심사결과: 재검토 ▪ 사유: 교통수요 등을 감안하여 시급성이 요구되는 사업구간은 사업기한을 대폭 단축하는 등 사업계획 조정 필요
안양시 (2016년 1차)	박달복합청사 건립 (284억 원)	▪ 의견: 재검토 ▪ 사유: 동 시설의 용도별 면적 및 배치 계획을 기준으로 시설별 규모는 이용객 전망 등 객관적인 기준을 토대로 재산정 후 축소 필요, 현 청사 사후활용 방안 마련	▪ 심사결과: 조건부 추진 ▪ 사유: 동 시설의 시설규모는 이용객 전망 등 객관적인 기준을 토대로 산정하고, 건립 후 수익창출, 시설 및 인력운영 등 구체적인 운영방안 마련 등
부산광역시 (2017년 1차)	파워반도체 연구 플랫폼 구축 (272억 원)	▪ 의견: 조건부 추진 ▪ 사유: 동 시설의 재정자립화방안을 마련 하고 추가 재정부담이 없도록 조치 등	▪ 심사결과: 재검토 ▪ 사유: 사업공모 및 주관기관 선정 후 사업계획을 확정하여 재상정 등

자료: 행정안전부 자료 재구성

103) 소위원회는 ① 그린벨트 해제 관련 구 국토해양부의 중앙도시계획심의위원회 심의완료 등 사전절차 이행 필요, ② 특수목적법인(SPC)에 대한 지방자치단체 및 지방공사의 지분율을 초과한 보증, 책임분양(미분양 용지 매입 계약) 등 추가적인 재정부담이 없도록 계약조건에 명시할 필요, ③ 동 산업단지의 입주 수요조사 등을 토대로 구체적인 분양 활성화 방안 마련 필요 등의 사유로 재검토 의견을 제시하였으나, 전체위원회는 위 ③의 사유는 제외하고 ①, ② 및 실시절계 완료 후 계약체결 이전 2단계 심사 이행을 추가하여 조건부 추진으로 변경 의결함

[자체 타당성 조사 오류에 대한 심의내용 확인 곤란]

또한 이번 감사원 감사기간 중 위 “나-1)”과 같이 자체 타당성 조사의 결과에서 경제적 타당성이 왜곡되었다는 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견에도 불구하고 중앙투자심사에서 조건부 추진으로 승인된 42개 사업을 대상으로 어떤 조건으로 승인이 되었는지와 심사과정에서 해당 사항이 검토되었는지를 점검한 결과, 심사결과에 따라 부가된 조건의 내용만 확인할 수 있을 뿐 조건이 부가된 심사과정은 회의록 등이 작성되어 있지 않아 알 수 없었다.

예컨대 “남춘천 일반산업단지 조성사업”의 경우 자체 타당성 조사 내용에 공사비 일부가 누락되었고 편익 추정 방법의 신뢰성이 부족하다는 등의 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견에도 불구하고 자체 타당성 조사의 오류를 보완하는 내용의 조건 없이 중앙투자심사가 승인되는 등 [표 Ⅲ-2-12]와 같이 23개 사업은 지방투자사업관리센터(LIMAC)에서 검토된 자체 타당성 조사의 경제적 타당성 오류에 대하여 보완 요구 없이 중앙투자심사가 승인되었는데도 중앙투자심사위원회 회의록 등이 작성되어 있지 않아 그 사유를 확인할 수 없었다.

[표 Ⅲ-2-12] 조건부 승인 시 자체 타당성 조사의 오류에 대한 보완 요구 여부

(단위: 개)

보완 요구 여부	사업 수	대표사례(LIMAC의 검토의견 중 자체 타당성 조사에 대한 오류 내용)
보완 요구	19	서울특별시 강북구가 추진하는 “강북구 구립 종합체육센터 건립사업”(총사업비 164억 원, 국비 19억 원)의 경우 예비비가 누락되었으며 설계비 및 용지비 등 재산정이 필요하고, 편익 산정의 근거가 불충분
보완 요구 없음	23	춘천시가 추진하는 “남춘천 일반산업단지 조성사업”(총사업비 459억 원, 국비 35억 원)의 경우 공사비 일부가 누락되었고, 편익 추정 방법의 신뢰성 부족

주: 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 자체 타당성 조사의 경제적 타당성에 오류가 있다는 검토의견을 통보받고도 행정안전부가 중앙투자심사위원회에 상정하여 조건부 추진으로 승인된 42개 사업 대상

자료: 행정안전부 및 지방투자사업관리센터(LIMAC) 자료 재구성

<관계기관 의견 및 검토결과> 행정안전부는 중앙투자심사 제도 운영의 투명성을 강화하기 위하여 중앙투자심사위원회의 회의록 작성을 검토하겠다고 답변하였다. 다만 자체 타당성 조사는 법적·의무적 사항이 아닌 지방자치단체가 기본계획 등을 마련하기 위하여 임의로 수행하는 것으로 자체 타당성 조사에 대한 명확한 지침이 없어 통일된 기준으로 오류를 지적하여 반려하는 데 한계가 있으므로 중앙투자심사위원회에서 충분한 검토를 거쳐 재검토 등으로 심의하는 것이 합리적이라는 의견을 제시하였다.

그러나 지방자치단체가 사업 추진을 목표로 타당성 조사 수행기관을 선정하고 타당성이 인정되는 방향으로 유도할 유인 등이 있는 반면, 지방투자사업관리센터(LIMAC)는 관련 지침 등을 활용하여 검토를 수행하고 있으므로, 행정안전부는 지방자치단체 자체 타당성 조사의 경제적 타당성이 명백히 왜곡되었다는 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 검토의견을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또한 행정안전부는 2016. 3. 30. 경제적 타당성이 명백히 왜곡된 사업의 경우 중앙투자심사 전에 반려할 수 있도록 「지방재정투자사업 심사규칙」 제5조 제2항의 규정을 개정할 바 있어, 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 통보된 자체 타당성 조사에 대한 검토의견 중 경제적 타당성의 왜곡이 명백한 경우에는 이를 지방자치단체로 하여금 수정·보완하도록 적극 조치할 필요가 있다고 판단된다.

<조치할 사항> 행정안전부장관은

① 지방투자사업관리센터(LIMAC)로부터 자체 타당성 조사의 경제적 타당성이

명백히 왜곡되었다는 검토의견을 통보받은 사업들의 경우, 지방자치단체로 하여금 이를 수정·보완하도록 한 후 중앙투자심사에 상정하는 등 중앙투자심사가 보다 충실하고 효율적으로 운영되도록 하는 방안을 마련하고

② 중앙투자심사위원회의 심의결과의 공정성과 투명성을 확보할 수 있도록 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조 제2항의 규정에 따라 중앙투자심사위원회의 심의과정 및 의결 사유 등을 회의록으로 작성하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

다. 심사결과 부과된 조건 이행 등에 대한 사후관리 미흡

[2단계 심사 조건 및 재심사 관련 규정]

「지방재정투자사업 심사규칙」 제5조 제3항의 규정에 따르면 중앙투자심사위원회는 사업의 타당성은 인정되나 선행절차이행 및 재원조달대책 마련 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우에는 조건부 추진 결정을 내릴 수 있고, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 II. ‘투자사업 심사’ 5. ‘2단계 심사’에 따르면 당초 투자심사 및 실시설계 이후 총사업비 변경 또는 사업계획 조정 등이 예견되는 경우에는 계약체결 등 이전에 한 번 더 심사를 받도록 ‘2단계 심사’를 조건으로 붙일 수 있다.

또한 「지방재정투자사업 심사규칙」 제6조 등의 규정에 따르면 투자심사 후 실시설계 확정 등으로 총사업비가 당초 심사금액 대비 30%¹⁰⁴⁾ 이상 늘어난 사

104) 구 「지방재정투자사업 심사규칙」(2014. 11. 28. 개정되기 전의 것) 제6조의 규정에 따르면, 사업비가 50% 이상 증가하거나 300억 원 이상 증가하는 경우 재심사를 받도록 되어 있었으나, 위 규정은 2014. 11. 29. 이후 사

업 등에 대해서는 계약체결 또는 사업시행 이전에 재심사를 받도록 되어 있다.

한편 「지방재정투자사업 심사규칙」 제9조의2의 규정에 따르면 행정안전부는 지방자치단체로부터 의뢰받아 심사한 투자사업에 대하여 매년 1회 이상 예산 반영률 및 사업추진 상황 등을 점검하여 투자심사의 적정 여부에 대한 사후평가를 하여야 한다.

따라서 행정안전부는 사후평가를 통해 조건부 추진으로 심사결정이 내려진 투자사업의 조건 이행 여부 및 사업비 증가 등으로 재심사 요건에 해당된 투자사업의 재심사 이행 여부를 점검하는 등 관련 업무에 대한 지도·감독을 철저히 하여야 한다.

[문제점]

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 중 2014년부터 2016년까지 2단계 심사 이행을 조건으로 중앙투자심사가 승인된 122개 사업의 2단계 심사 이행 여부와 2010년부터 2016년까지 중앙투자심사가 승인된 109개의 산업단지 조성사업 및 전국 지방자치단체가 제출한 서면자료를 분석하여 사업비가 50% 이상 증가한 것으로 나타난 112개의 사업을 대상으로 재심사 이행 여부를 점검한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

1) 2단계 심사 조건을 이행하지 않은 채 사업 추진

경기도의 경우 국토교통부가 2012년부터 2019년까지 총사업비 1조 3,322억 원(국비 7,222억 원)을 들여 추진하고 있는 “진접선 복선전철 건설사업”에 대

업비가 30% 이상 증가하면 재심사를 받도록 개정되었음

해 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조 등의 규정에 따라 지방비를 부담하면서 2014. 8. 31. 중앙투자심사를 의뢰하였고, 2014. 10. 28. ‘실시설계 후 계약체결 전 2단계 심사 이행’ 등의 ‘조건부 추진’ 승인을 통보받았다.

따라서 경기도는 비록 “진접선 복선전철 건설사업”의 시행주체가 아니더라도, 위 사업을 시행하는 한국철도시설공단의 협조를 받아 2014. 10. 28. 이후 위 사업의 실시설계가 확정되면, 공사계약 체결 전에 2단계 심사를 의뢰하여 사업의 타당성에 대해 한 번 더 검증을 받아야 했다.

그런데도 경기도는 “진접선 복선전철 건설사업”의 4개 공구 중 가장 진행이 빠른 4공구의 실시설계가 2015. 3. 30. 완료되고, 같은 해 4. 17. 실시설계 적격 판정을 받는 등 [표 Ⅲ-2-13]과 같이 모든 공구의 실시설계가 완료되고 적격 판정을 받아 실시설계가 확정된 이후에도 한국철도시설공단이 각 공구에 대해 공사계약을 체결하기 전까지 2단계 심사를 의뢰하지 않은 채 2015년부터 2017년까지 경기도 부담금 680억 원을 한국철도시설공단에 교부하였다.

[표 Ⅲ-2-13] “진접선 복선전철 건설사업” 공구별 실시설계 및 공사계약 이력

구분	1공구	2공구	3공구	4공구
실시설계 완료일	2015. 4. 24.	-	2015. 5. 1.	2015. 3. 30.
실시설계 적격판정일(확정)	2015. 5. 21.	2016. 12. 20. ^{주)}	2015. 5. 22.	2015. 4. 17.
공사계약 체결일	2015. 6. 17.	2017. 3. 30.	2016. 6. 8.	2015. 6. 5.

주: 1, 3, 4공구는 설계시공 일괄입찰이 이루어져 실시설계 적격판정 시에 실시설계가 확정되나, 2공구는 유찰 등으로 설계와 시공을 분리 발주하였기 때문에 실시설계 용역 준공 등으로 실시설계가 확정된 시점을 기재한 것임
자료: 경기도 제출자료

이를 비롯하여 [표 Ⅲ-2-14]와 같이 일정 시점 이후 2단계 심사를 받도록 한 중앙투자심사위원회의 심의결과 통보에도 불구하고 대구광역시 등 4개 지방자치

단체가 이를 이행하지 않고 있었는데도 행정안전부는 이를 그대로 두고 있었다.

[표 Ⅲ-2-14] 2단계 심사 미이행 사례

지방자치단체	사업명	2단계 심사 조건 미이행 내용
경기도	진접선 복선전철 건설사업	▪ 본문 참조
대구광역시	첨단임상시험센터 건립사업	▪ 대구광역시는 민자유치 사업으로 계획된 첨단임상시험센터 건립사업에 대해 2010년 중앙투자심사를 승인받았으나, 민자 유치에 실패하자 2016년 3월 사업규모를 키우고 재원을 국비와 지방비로 변경하는 새로운 추진계획을 수립한 후, '지방자치단체 재정 지출 이전 2단계 심사'를 받는 조건으로 2016년도 제2차 중앙투자심사 승인을 받음 - 위 2016년 투자심사는 새로운 계획에 기초한 별도의 유효한 투자심사인데도, 위 관서는 2016년 투자심사는 2010년 심사를 받은 사항에 대한 중복심사이니, 2016년 투자심사 조건을 이행하지 않아도 된다고 잘못 판단하여, 첨단임상시험센터 부지 매입 계약을 체결하고 대금을 일부 지불하는 등 2단계 심사를 거치지 않고 사업 추진
용인시	용인레스피아 개량 및 증설	▪ 용인시는 '실시설계 완료 후 계약체결 이전 2단계 심사'를 받는 조건으로 2014년 제3차 중앙투자심사를 승인받았으나, 하수도정비기본계획에 따른 하수처리시설 개량 및 증설사업이 투자심사 제외사업에 포함되게 규정이 개정되었다는 사유로 하수도정비기본계획에 포함되지 않는 지하화사업¹⁰⁵⁾에 대하여도 2단계 심사를 거치지 않고 사업 추진
포항시	수산물 처리저장 시설사업	▪ 포항시는 '보조금 지급 전 2단계 심사'를 받는 조건으로 2016년 제3차 중앙투자심사를 승인받았는데, 사업 담당자 변경에 따른 인수인계 미숙 등으로 2단계 심사를 받지 않은 채 보조금을 집행하여 사업 추진

자료: 각 지방자치단체 제출 자료 재구성

2) 총사업비가 당초 심사금액 대비 30% 이상 늘어났는데도 재심사 미이행

포천시는 “장자일반산업단지 조성사업”(총사업비 1,099억 원, 국비 460억 원)에 대해 행정안전부에 중앙투자심사를 의뢰하여, 2010. 5. 6. 사업 추진 승인을 통보받았다.

이후 2010년 10월 공단폐수처리시설 설치공사에 대한 실시설계 금액이 626억 원으로 증액되었고, 같은 해 12월 산업단지 내 시설용지 조성공사에 대한

105) 환경부는 주민편익시설 설치를 위한 하수처리시설 지하화사업은 하수도정비기본계획에 반영된 사항이 아니라는 의견임

실시설계 금액도 1,155억 원(투자심사금액 639억 원)으로 증액되는 등 [표 Ⅲ-2-15]와 같이 투자심사 이후 실시설계 기준 사업비가 1,269억 원(당초 심사금액 대비 115%) 증가되어 재심사 요건에 해당하는데도 2017년 12월 감사일 현재까지 재심사를 의뢰하지 않은 채 사업을 추진하고 있었다.

[표 Ⅲ-2-15] 장자일반산업단지 조성사업 공사구분별 사업비 변동 현황

(단위 : 억 원)

구분	당초 투자심사 기준 사업비(A)	실시설계 기준		
		설계 시점	금액(B)	변동액(B-A)
산업단지 시설용지	639	2010년 12월	1,155	516
진입도로	-	2012년 1월	289	289
공단폐수처리시설	460	2010년 10월	626	166
하수처리수재이용시설	-	2013년 12월	298	298
합계	1,099		2,368	1,269

자료: 포천시 자료 재구성

이를 비롯하여 [표 Ⅲ-2-16]과 같이 포천시 등 7개 지방자치단체가 당초 투자심사 대비 총사업비가 30% 이상 증가하는 등의 사유로 재심사 요건에 해당하는 사업에 대해 2017년 12월 감사일 현재까지 재심사를 이행하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-2-16] 총사업비 증가에 따른 재심사 규정 미준수 사례

지방자치단체	사업명	재심사규정 미준수 내용
포천시	장자일반산업단지 조성사업	▪ 본문 참조
부산광역시 기장군	동남권방사선 의·과학일반산업단지 조성사업	▪ 기장군은 당초 총사업비 2,863억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2012년 제3차 중앙투자심사를 승인받은 후 실시설계기준 총사업비가 649억 원 증가(300억 원 이상 증가 ^{주)})하였는데도 재심사를 이행하지 않은 채 사업 추진
목포시	가톨릭 성지 레지오마리에 나눔봉사 기념관 조성사업	▪ 목포시는 당초 총사업비 102억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2013년 제3차 중앙 투자심사를 승인받았고, 이후 2016년 10월 실시설계 완료 시 총사업비가 180억 원으로 76% 증가하였는데도 총사업비 증가의 원인이 국비나 지방비 변동이 아닌 민간자본 부담금 증가인 경우 재심사 대상이 아닌 것으로 잘못 판단하여 재심사를 받지 않고 추진하여 사업이 완료

지방자치단체	사업명	재심사규정 미준수 내용
제주특별자치도	한림수협 수산물 처리저장시설 사업	▪ 제주특별자치도는 당초 총사업비 60억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2016년 제1차 자체심사를 승인받았고, 이후 2016년 8월 실시설계 완료 시 총사업비가 99억 원으로 65% 증가하였는데도 재심사를 받아야 하는 점을 담당자가 알지 못하는 등의 사유로 재심사를 받지 않고 추진하여 사업이 완료
이천시	중리천 생태하천 복원사업	▪ 이천시는 당초 총사업비 80억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2013년 제3차 경기도 투자심사를 승인받았고, 이후 2017년 5월 실시설계 완료 시 총사업비가 120억 원으로 50% 증가하였는데도 담당 과장·팀장·주무관의 잦은 교체 등에 따른 실수로 재심사를 받지 않고 사업을 추진 중
함양군	치유의 숲 조성사업	▪ 함양군은 당초 총사업비 30억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2012년 제3차 자체 심사를 승인받았고, 이후 2014년 1월 실시설계 완료 시 총사업비가 50억 원으로 67% 증가하였는데도 업무담당자의 잦은 교체 등에 따른 실수로 재심사를 받지 않고 사업을 추진하여 2018년 상반기에 준공 예정
보은군	교사-용암 간 군도 확·포장공사	▪ 보은군은 당초 총사업비 30억 원으로 투자심사를 의뢰하여 2011년 제3차 자체 심사를 승인받았고, 이후 2012년 4월 실시설계 완료 시 총사업비가 54억 원으로 80% 증가하였는데도 편입면적 증가에 따른 보상비 증가분을 제외하여 공사금액이 50% 미만으로 증가한 점에서 재심사 대상이 아닌 것으로 잘못 판단하여 재심사를 받지 않고 추진하여 사업이 완료

주: 구 「지방재정투자사업 심사규칙」(2014. 11. 28. 개정되기 전의 것) 제6조의 규정에 따르면 사업비가 50% 이상 증가하거나 300억 원 이상 증가하는 경우 재심사를 받도록 되어 있음

자료: 각 지방자치단체 제출자료 재구성

<관계기관 의견> 행정안전부는 감사결과를 받아들이면서 2단계 심사 이행과 같이 객관적으로 확인이 가능한 조건의 점검방안을 마련하고, 총사업비 증가로 인한 재심사 이행 여부도 사후평가 점검 내역에 포함하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 행정안전부장관은

- ① 2단계 심사 이행 여부 등 객관적으로 확인할 수 있는 조건의 경우 직접 점검하는 등의 방안을 마련하고
- ② 총사업비 증가로 인한 재심사 이행 여부를 사후평가 점검 내역에 포함하는 등 사후평가 업무를 강화하시기 바랍니다.(통보)

라. 장기 지연되거나 재구조화된 민간투자사업에 대한 관리 미흡

1) 장기 지연된 민간투자사업에 대한 수요예측 재조사 미 실시

[수요예측 재조사 관련 규정]

기획재정부는 도로 등 대규모 민간투자사업의 수요 변화를 추진단계별로 관리함으로써 민간투자의 효율성을 높이기 위하여 2006년 6월 수요예측 재조사를 도입하였다. 그리고 2014. 5. 12. 「민간투자사업 기본계획」을 개정하여 당초 민간투자사업심의위원회 심의대상에¹⁰⁶⁾ 한정되어 있던 수요예측 재조사 대상을 전체 민간투자사업으로 확대하고, 민간투자사업심의위원회 심의대상의 경우에는 제3의 독립된 전문기관인 공공투자관리센터(PIMAC)로 하여금 수요예측 재조사를 수행하도록 하는 등 민간투자사업에 대한 수요예측 재검증을 강화하였다.¹⁰⁷⁾

「민간투자사업 기본계획」 제57조의 규정에 따르면 주무관청은 시설사업기본계획 고시 또는 제3자 제안공고, 사업시행자 지정(실시협약 체결), 실시계획 승인 등 사업추진단계별로 시행시기에 5년 이상 차이가 나는 등의 사유가 발생한 경우에는 공공투자관리센터(PIMAC)의 장 또는 전문기관 등에 수요예측 재조사를 의뢰하도록 되어 있고, 다만 민간투자사업심의위원회 심의대상 사업의 경우에는 기획재정부장관과 협의한 후 공공투자관리센터(PIMAC)의 장에게 수요예측 재조사를 의뢰하도록 되어 있다.

106) 민간투자법 제5조 및 「민간투자사업 기본계획」 제38조의 규정에 따르면 총사업비 2,000억 원 이상(BTL사업의 경우 1,000억 원 이상) 또는 300억 원 이상의 국고지원을 수반하는 민간투자사업에 대하여는 실시협약 체결 등 사업시행자 지정 전에 민간투자사업심의위원회 사전심의를 거치도록 되어 있음

107) 2013. 4. 9. 사업단계별로 수요예측 재조사가 제대로 이루어질 수 있도록 주무관청 등 관계기관의 장과 협의하여 수요재검증기관 지정 및 검증 실시 등의 재검증절차를 마련하라는 감사원 감사결과에 따라 강화됨

또한 주무관청은 수요예측 재조사 결과 추정 수요량이 30% 이상 감소한 것으로 확인되는 경우에는 타당성분석 또는 적격성조사를 다시 실시하도록 되어 있다.

민간투자사업 수요예측 재조사 요건

- 당초 수요예측의 전제에 중대한 변화가 있어 현저한 수요 감소가 발생할 것으로 예상되는 사업
 - 사업추진방식이 재정에서 민간투자사업으로 변경되어 수요예측치에 대한 재검토가 필요하다고 인정되는 사업
 - 사업추진단계별 시행시기에 5년 이상 차이가 있는 사업
 - 적격성조사 시 추정된 수요와 민간부문이 추정하여 제시한 수요가 30% 이상 차이가 있는 사업
- (이상 「민간투자사업 기본계획」 재구성)

한편 「민간투자사업 기본계획」 제163조의 규정에 따르면 기획재정부장관은 민간투자사업의 집행 현황 파악 등을 위해 주무관청 및 사업시행자에게 해당 사업에 대한 관련 자료를 요청할 수 있도록 되어 있고, 민간투자사업의 추진단계별 주요 사업내용을 분석하여 그 결과를 향후 민간투자사업의 효율적 추진 등을 위하여 활용할 수 있다고 되어 있다.

[문제점]

그런데 기획재정부는 「민간투자사업 기본계획」 제163조의 규정에 따라 각 주무관청으로부터 2017년 민간투자사업 투자계획 및 전년도 투자실적을 제출받 으면서도 수요예측 재조사의 요건 해당 여부 및 수행 여부에 대하여는 관리하지 않고 있었다.

이에 이번 감사원 감사기간 중 「2017년 민간투자사업 기본계획」 ‘Ⅱ. 2017년도 투자계획’에 포함된 114개 민간투자사업을 대상으로 추진단계별 시행시기에 5년 이상 차이가 있는 사업의 수요예측 재조사 수행 여부를 점검한 결과, [표

Ⅲ-2-17]과 같이 “광명-서울 간 고속도로” 민간투자사업 등 18개 사업이 수요예측 재조사 요건에 해당하는 것으로 확인되었으며 이 중 6개 사업의 경우 수요예측 재조사 등 재검증 절차 없이 추진되고 있었다.

[표 Ⅲ-2-17] 추진단계별 시행시기에 5년 이상 차이가 있는 민간투자사업 현황^{주)}

(단위 : 개)

계	수요예측 재조사 미 실시		수요예측 재조사 실시	적격성 재조사 실시
	사업 추진 중	사업 추진 보류		
18	6	4	4	4

주: 18개 민간투자사업 중 “기흥-용인 간 도로사업” 등 4개 사업은 수요예측 재조사가 수행되었으며, “동북선 경전철” 등 4개 사업은 적격성 재조사가 수행되었고, “평창터널” 등 4개 사업은 민원·소송 등의 사유로 사업이 보류된 상태임
자료: 기획재정부 및 각 주무관청 자료 재구성

서울특별시가 추진하는 “여의도-신림 간 경전철” 민간투자사업의 경우 2009. 11. 13. 제3차 제안공고 이후에 2015. 8. 12. 실시협약이 체결되기까지 5년 이상 경과되었으나 2013년 12월 “도시철도기본계획”(서울연구원 용역 수행)을 변경하면서 교통수요 재조사가 이루어졌다는 등의 사유¹⁰⁸⁾로 공공투자관리센터(PIMAC)에 수요예측 재조사를 의뢰하지 않았다.

또한 2014. 5. 12. 수요예측 재조사 대상이 당초 민간투자사업심의위원회 심의대상에서 전체 민간투자사업으로 확대된 바 있는데, 민간투자사업심의위원회 심의대상이 아닌 “시흥-서울 간 연결도로¹⁰⁹⁾” 민간투자사업의 경우 2011. 12. 28. 제3차 제안공고 이후 5년이 경과될 때까지 실시협약이 체결되지 않고

108) 서울특별시는 “여의도-신림 간 경전철”의 협상에 공공투자관리센터(PIMAC)가 참여하면서 수요를 검토하여 별도의 수요예측 재조사를 받지 않았다고 하나 수요예측 재조사와 협상은 별개의 절차이고, “포천-화도 고속도로” 민간투자사업의 경우 공공투자관리센터(PIMAC)가 협상에 참여하던 중 수요예측 재조사를 수행한 바 있음. 한편 기획재정부는 “면목선 경전철” 민간투자사업에 대하여 “도시철도기본계획”과 「민간투자사업 기본계획」은 별도의 절차이므로 적격성 재조사를 의뢰하기 전에 수요예측 재조사를 시행하는 것이 타당하다는 의견을 제시한 바 있음

109) 「민간투자사업 기본계획」 제38조의 규정에 따르면 총사업비 2,000억 원 이상인 민간투자사업은 기획재정부 민간투자사업심의위원회 심의대상이나 “시흥-서울 간 연결도로”는 총사업비 1,717억 원으로 심의대상이 아님

있는데도 수요예측 재조사가 의뢰되지 않고 있는¹¹⁰⁾ 등 [표 Ⅲ-2-18]과 같이 6개 민간투자사업에서 사업추진단계별 시행시기에 5년 이상 차이가 있는데도 수요예측 재조사가 이루어지지 않은 채 추진되고 있었다.

그런데도 기획재정부는 주무관청으로 하여금 소관 민간투자사업에 대한 수요예측 재조사의 요건 해당 여부 및 수행 여부 등을 확인하여 제출하도록 하는 등의 관리 방안을 마련하지 않고 있어 장기 지연되고 있는 민간투자사업이 당초 수요예측에 대한 재검증 없이 추진될 우려가 있다.

[표 Ⅲ-2-18] 전문기관의 수요예측 재조사가 미실시된 사례

사업명	주무관청	수요예측 재조사 미실시 사례
여의도-신림 간 경전철	서울 특별시	▪ 본문 사례 참조
시흥-서울 간 연결도로	시흥시	▪ 본문 사례 참조
광명-서울 간 고속도로	국토 교통부	▪ 2012. 9. 1. 실시협약 체결된 후 5년이 경과한 2017. 12. 8. 현재까지 실시계획이 승인되지 않았는데도 수요예측 재조사 미수행
대곡-소사 간 복선전철	국토 교통부	▪ 2009. 12. 31. 제3자 제안공고 이후 2015. 12. 18. 실시협약이 체결되기까지 5년 이상 경과하였으나 2014년 1월 “소사-원시 운영대비 종합계획수립”(한국철도시설공단 용역 수행) 연구를 수행하면서 위 사업에 대한 교통수요를 재조사하였다는 사유로 공공투자관리센터(PIMAC)에 수요예측 재조사를 의뢰하지 않음
부산항신항 2-4단계 컨테이너 부두	해양 수산부	▪ 2006. 11. 8. 제3자 제안공고 이후 5년이 경과한 2013. 8. 27.에 실시협약이 체결되었으나 협상과정에서 공공투자관리센터(PIMAC)가 수요에 대하여 검토하였다는 사유로 기획재정부와 협의를 하지 않은 채 수요예측 재조사 없이 사업 추진
은평새길	서울 특별시	▪ 2009. 1. 7. 제3자 제안공고 이후 5년이 경과하는 동안 실시협약이 체결되지 않았는데도 공공투자관리센터(PIMAC)의 수요예측 재조사를 미수행, 2016년 대한교통학회에 교통수요 재분석을 의뢰하여 진행 중

자료: 각 주무관청 자료 재구성

110) 반면 “김해동서터널” 민간투자사업은 민간투자사업심의위원회 심의대상이 아니나 2008. 3. 17. 제3자 제안공고 이후 5년이 경과될 때까지 실시계획이 승인되지 않자 2016. 10. 31. 경남발전연구원에 수요예측 재조사가 의뢰됨

〈관계기관 의견〉 기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 향후 민간투자사업 투자계획 및 전년도 투자실적을 주무관청으로부터 제출받을 때에 소관 사업에 대한 수요예측 재조사 요건 해당 여부, 실시 여부 등을 확인하여 제출하도록 하는 등의 관리방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

〈조치할 사항〉 기획재정부장관은 주무관청으로 하여금 소관 민간투자사업에 대하여 수요예측 재조사의 요건 해당 여부 및 재조사 수행 여부 등을 확인하여 제출하도록 하는 등 수요예측 재조사 제도가 당초 취지대로 운영될 수 있도록 관리하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 민간투자사업 추진실적 보고서에 재구조화에 따른 정부지급금 미포함

[추진실적 보고서 관련 규정 및 취지]

기획재정부는 민간투자법 제51조의2의 규정에 따라 매년 민간투자사업의 추진단계 및 정부지급금 총액 등을 기재한 민간투자사업 추진실적 보고서를 작성하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하고 있다.

위 규정은 과도한 수요예측 등을 바탕으로 추진된 민간투자사업이 적자로 운영됨에 따라 사업시행자에게 정부가 손실금을 보전해 주게 되어 예산을 낭비하는 사례가 증가하자 민간투자사업을 효율적으로 운용하고 예산 낭비 예방을 위해 2008. 12. 31. 도입되었다.

이에 따라 기획재정부는 추진실적 보고서에 각 민간투자사업의 건설보조금,

MRG(BTO사업), 임대료 및 운영비(BTL사업) 등 정부지급금 총액에 관한 정보를 기재하고 있다.

[민간투자사업에 대한 재구조화 추진계획 수립]

기획재정부는 2013. 7. 5. 민간투자사업을 활성화하기 위하여 민간투자사업 발굴, 제도 개선, 정부지원 확대, 민간투자사업 내실화 등을 추진하는 “민간투자사업 활성화 방안”을 발표하였다.

이 중 민간투자사업 내실화 방안으로 정부가 MRG가 약정된 민간투자사업에 대하여 기존 주주가 신규 주주에 관리운영권을 매각하면서 기존 MRG를 비용보전방식(CC: Cost Compensation)¹¹¹⁾으로 변경하는 재구조화¹¹²⁾를 추진하기로 계획하였으며, 비용보전방식으로 재구조화된 사업의 경우에도 MRG와 마찬가지로 매년 비용보전금액 등 정부지급금이 지급되고 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사원 감사기간 중 2012년 6월 최초로 재구조화된 “범물-안심 간 도로사업” 등 재구조화가 완료된 12개 민간투자사업을 대상으로 위 사업에 지급되는 비용보전금액 등 정부지급금에 관한 정보가 추진실적 보고서에 포함되었는지 점검한 결과, 기획재정부는 2013년부터 2016년까지 추진실적 보고서에 위 12개 사업의 MRG¹¹³⁾에 관한 정보만 포함하였을 뿐, [표 III-2-19]와

111) 실제운영수입이 투자원금·이자·운영비용을 기초로 산정한 최소비용(표준운영비)에 미달하는 경우 그 차액을 보전하는 방식으로 구체적으로는 MCC(Minimum Cost Compensation), SCS(Standard Cost Support) 등이 있음

112) 「민간투자사업 기본계획」 제33조의3에 따라 BTO사업의 MRG 약정 또는 사용료 미인상분 보전 등으로 인해 과도한 재정부담이 우려되는 경우 주무관청과 사업시행자가 합의를 통하여 사업 시행조건을 조정하는 것을 의미함

113) 재구조화 이후 보고서에 기재된 MRG지급액은 재구조화 전에 발생하였으나 미지급되고 있던 금액이 지급된 것임

같이 사업 재구조화에 따른 비용보전금액 계 9,364억 원에 관한 정보는 포함시키지 않았다.

[표 Ⅲ-2-19] 사업 재구조화에 따른 정부지급금(CC) 지급 내역

(단위: 억 원)

연번	사업 명	주무관청	운영기간	변경시기 (변경협약체결)	지급된 비용보전금액				추정비용 보전금액 ¹⁾ (‘17년 이후)
					2013년	2014년	2015년	2016년	
1	범물-안심 간 도로	대구광역시	24년 (’02~’26년)	’12년 6월	84	50	120	130	1,476
2	용인경전철	용인시	30년 (’13~’43년)	’13년 7월	191	534	506	452	14,976
3	서울지하철9호선	서울특별시	30년 (’09~’39년)	’13년 10월	－	743	570	506	17,697
4	거가대로	경상남도 부산광역시	40년 (’11~’50년)	’13년 11월	－	74	33	△57	△4,242 ²⁾
5	인천 원적산터널	인천광역시	30년 (’04~’34년)	’14년 4월	－	45	53	49	847
6	인천 만월산터널	인천광역시	30년 (’05~’35년)	’14년 4월	－	55	84	68	1,096
7	인천 문학산터널	인천광역시	20년 (’02~’22년)	’14년 12월	－	－	24	30	104
8	인천국제공항철도	국토교통부	30년 (’10~’40년)	’15년 6월	－	－	1,809	3,168	74,653
9	마산항(1-1)	해양수산부	30년 (’16~’46년)	’16년 3월	－	－	－	43	2,298
10	광주2순환1 구간	광주광역시	28년 (’01~’28년)	’16년 12월	－	－	－	－	2,939
11	마창대교	경상남도	30년 (’08~’38년)	’17년 1월	－	－	－	－	428
12	부산-김해 경전철	부산광역시 김해시	30년 (’11~’41년)	’17년 3월	－	－	－	－	17,043
합계					275	1,501	3,199	4,389	129,315
					9,364				

주: 1. 추정비용보전금액은 2017년부터 운영종료연도까지 발생할 것으로 예상되는 불확정 금액

2. “거가대로” 민간투자사업의 경우 초과수입에 대한 환수 규정으로 인하여 추정비용보전금액이 음수로 산정

자료: 각 사업의 주무관청 제출자료 재구성

그 결과 국회 등에 정확한 정부지급금 정보를 제공하지 못하였고, 앞으로 발생할 것으로 예상되는 비용보전금액 추정액 계 12조 9,315억 원에 관한 정보도 추진실적 보고서에 포함되지 않을 우려가 있다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 법령상 추진실적 보고서의 구체적인 내용은 규정하고 있지 않으므로 재구조화에 따른 비용보전금액을 추진실적 보고서에 포함할 법령상 의무는 없으나 재구조화에 따른 비용보전금액도 민간투자사업에 투입되는 정부지급금으로 국회에 보다 자세한 정보를 제공한다는 측면에서 추가할 필요가 있으므로 향후 2017년도 추진실적 보고서부터 그 내용을 반영하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제51조의2의 규정에 따라 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서를 작성할 때에는 비용보전방식으로 재구조화된 사업에 발생하는 정부지급금인 비용보전금액에 관한 정보를 반영하도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

마. 민간투자사업 비용이 감소하였으나 정부지급금을 그대로 지급

1) 사업시행자의 법인세 비용 감소에 따른 정부지급금 등 미조정

[법인세 비용 조정 관련 규정 및 협약]

해양수산부는 민간투자법 제4조 등에 따라 “울산신항개발(1-1단계)” 등 14개¹¹⁴⁾ BTO사업을 관리·운영하고 있다.

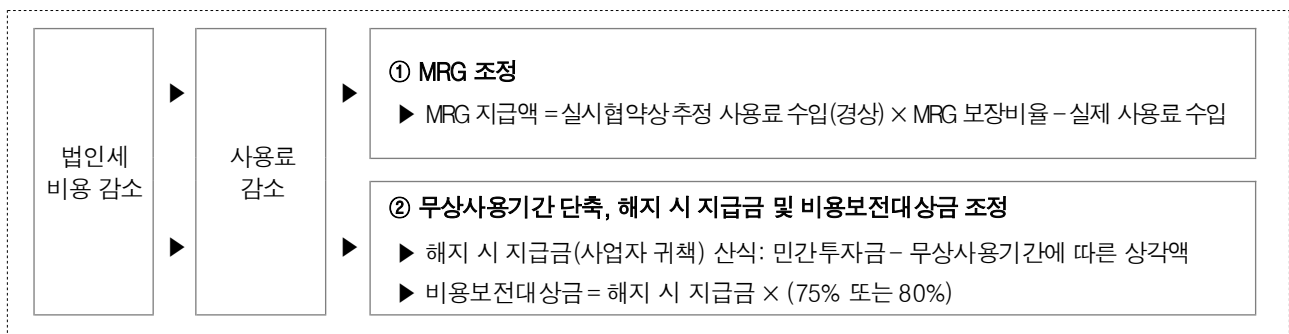
해양수산부는 각 BTO사업의 사업시행자가 투자한 사업비를 회수하고 해당

114) 해양수산부가 민간투자자로 추진 중인 항만사업 16개 중 시공 중인 “부산항 신항 2-4단계” 및 재구조화된 “마산항개발 1-1단계” 사업을 제외한 14개 사업을 대상으로 함

시설의 운영 경비와 법인세 비용 등을 충당할 수 있도록 설정된 재무모델에 근거하여 무상사용기간 동안 사업시행자가 사회기반시설 이용자로부터 받을 사용료¹¹⁵⁾를 결정하고 있으며, 이 중 법인세 비용의 경우에는 실시협약 체결 당시의 「법인세법」에 따라 산정되어 실시협약 체결 이후 「법인세법」 개정으로 법인세율이 변경되면 사용료에 반영된 법인세 비용도 달라지게 된다.

그리고 법인세 비용이 감소하는 경우, [그림 Ⅲ-2-6]과 같이 실시협약에 약정된 사용료를 기준으로 산정되는 MRG 규모를 축소하거나 무상사용기간을 단축할 수 있다. 또한 무상사용기간이 단축되면 실시협약이 해지될 경우 주무관청이 사업시행자에게 지급하는 ‘해지 시 지급금’과 ‘해지 시 지급금’을 기준으로 산정되는 ‘비용보전대상금¹¹⁶⁾’ 지급액의 규모도 줄어들게 된다.

[그림 Ⅲ-2-6] 법인세 비용 감소에 따른 조정효과



자료: 해양수산부 제출자료 재구성

이와 같은 법인세율 변동으로 인한 비용 감소분을 사용료 인하 등에 반영하거나 운영비용 절감액의 환수를 요구하기 위하여 해양수산부는 [표 Ⅲ-2-20]

115) 실시협약상 추정 사용료(불변)를 의미함. 실시협약에 약정된 예측 물동량과 추정 사용료를 곱하여 실시협약상 추정 사용료 수입을 정하고, 이를 기준으로 MRG(실시협약상 추정 사용료 수입과 실제 사용료 수입과의 차액)가 산정됨

116) 「민간투자사업 기본계획」 제33조의3에 따라 BTO사업의 정상적인 건설 또는 운영이 어려워 실시협약 해지로 인한 일시적 정부재정 투입(해지 시 지급금 등)이 우려되는 경우 MRG에서 비용보전으로 재구조화하면서, 주무관청이 기존 MRG 대신 사업시행자의 대출원리금 및 미지급금, 항만 운영비용 등을 보전하는 방식

과 같이 14개 BTO사업의 사업시행자와 실시협약을 체결하면서 법인세 비용 감소에 따른 조정 관련 내용을 약정하였다.

[표 Ⅲ-2-20] 해양수산부의 BTO사업 실시협약 중 조세 관련 내용

사업명	협약내용
목포신외항다목적부두(1-1단계)	2008. 12. 26. 개정분을 포함한 「법인세법」의 개정에 따라 법인세율의 증감이 있는 경우 협약당사자는 그 증감분을 반영하기로 하되 이에 대한 처리방법은 협약 당사자가 협의를 통하여 결정하기로 함
목포신외항다목적부두(1-2단계)	
인천북항철재부두(2선석)	
인천북항철재부두(1선석)	
인천북항일반부두(3선석)	정부는 사업시행자가 경영 효율 등으로 운영비용을 절감하더라도 그를 이유로 사용료의 인하, 무상사용기간의 단축, 운영비용 절감액의 환수를 요구할 수 없음. 다만, 민간투자법령 또는 조세관련법령의 변경 등 사업시행자의 노력과 관계없는 사유로 인하여 운영비용이 절감된 경우에는 그러하지 아니함
울산신항개발(1-1단계)	
포항영일만신항개발(1-1단계)	
평택당진항내항동부두(#1,2,3)	
평택당진항양곡부두(2선석)	
군장항 잡화부두(2선석)	
부산항신항2-3단계 컨테이너부두(4선석)	
광양항 여천일반부두	- 법인세율 변동 관련하여 명시적인 근거 조문은 없음. 다만, 사정변경에 따른 협약변경 관련 근거 조문은 아래와 같음 - 협약당사자는 본 협약 체결 후 제반 사정의 변경으로 인하여 본 협약을 변경할 필요가 있다고 판단하는 경우 상대방에게 본 협약의 변경을 제안할 수 있고, 이 경우 협약당사자는 본 협약의 변경 여부에 관하여 성실하게 협의하여야 함
인천북항다목적부두(2-1단계)	
부산신항개발(1단계)	

자료: 해양수산부 제출자료 재구성

한편 민간투자법 제24조의 규정에 따르면 민간투자사업으로 조성 또는 설치된 사회기반시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영되어야 한다고 되어 있다.

따라서 해양수산부는 사업시행자와 실시협약을 체결한 이후 「법인세법」 개정으로 법인세율이 인하되면 당초 사용료에 반영되어 있던 법인세 비용도 감소

되므로 실시협약에서 정하고 있는 바에 따라 사업시행자와 협의하여 법인세 비용 감소분을 사용료, MRG, 무상사용기간 등을 조정하는 데 활용하거나 사업시행자에게 법인세 비용 감소분에 대한 환수를 요구하여야 한다.

[법인세율 인하에 따른 법인세 비용 감소분 분석]

그런데 해양수산부는 “울산신항개발(1-1단계)” 등 14개 BTO사업에 대하여 2004. 12. 31. 「법인세법」이 개정되어 법인세율이 인하되는 등 [표 Ⅲ-2-21]과 같이 연도별 법인세율이 꾸준히 인하되어 왔는데도 2017년 12월 감사일 현재까지 법인세 비용 감소분을 조정하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-2-21] 「법인세법」 개정에 따른 법인세율 변동 내역

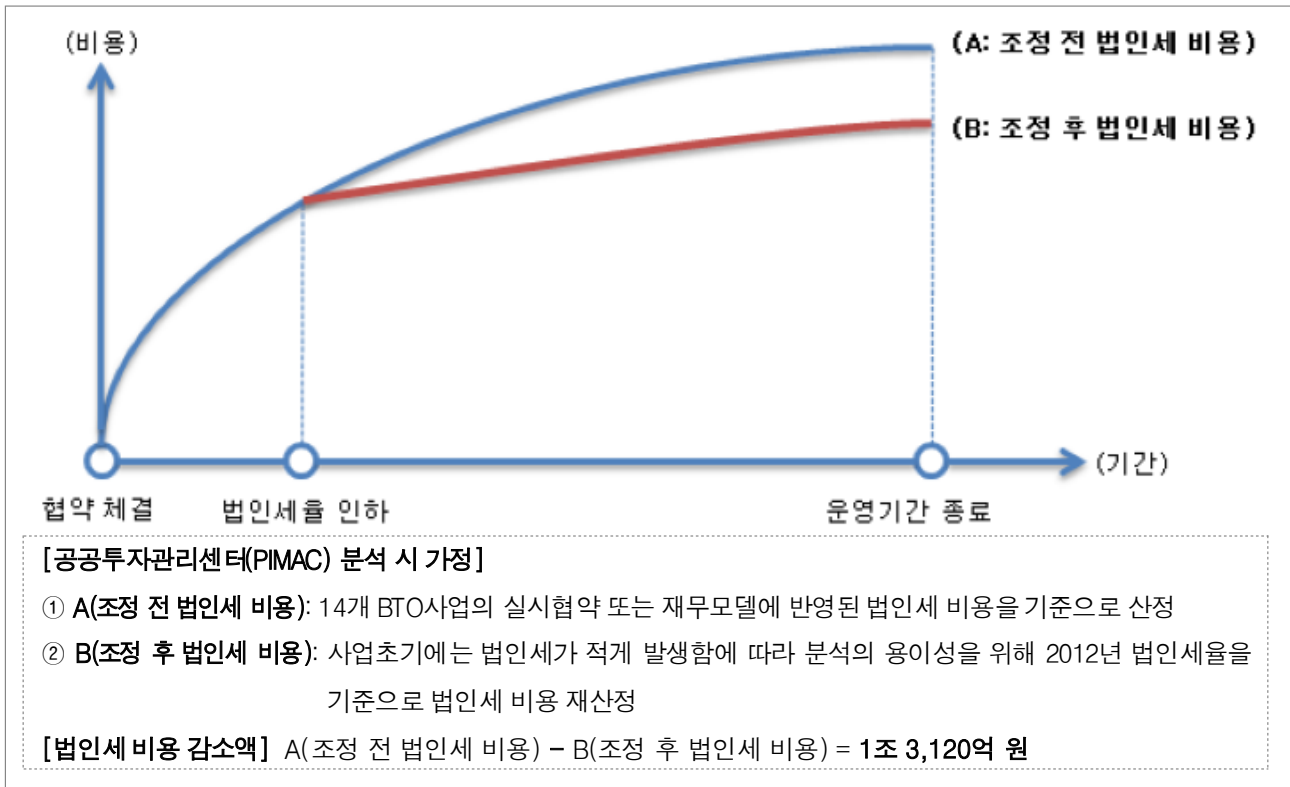
2002사업연도		⇒	2005사업연도		⇒	2009사업연도		⇒	2010사업연도		⇒	2012사업연도 이후	
과세표준	세율		과세표준	세율		과세표준	세율		과세표준	세율		과세표준	세율
1억 원 이하	15%		1억 원 이하	13%		2억 원 이하	11%		2억 원 이하	10%		2억 원 이하	10%
1억 원 초과	27%		1억 원 초과	25%		2억 원 초과	22%		2억 원 초과	22%		2억 원 초과	20%
												200억 원 초과	22%

자료: 국가법령정보센터 「법인세법」 개정자료 재구성

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 위 14개 BTO사업을 대상으로 2012년에 개정된 「법인세법」을 기준으로 법인세율 인하에 따른 법인세 비용 감소액 산정을 KDI 부설 공공투자관리센터(PIMAC)에 의뢰하였다.

그 결과 2012년에 개정된 「법인세법」을 기준으로 사용료에 반영된 법인세 비용을 조정할 경우, [그림 Ⅲ-2-7]과 같이 14개 BTO사업의 사용료에 반영된 법인세 비용 계 1조 3,120억여 원(무상사용기간 동안의 합계액)이 감소될 것으로 추정되었다.

[그림 Ⅲ-2-7] 해양수산부 14개 BTO사업에 대한 공공투자관리센터(PIMAC)의 분석 결과



자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 분석자료 재구성

그리고 위 법인세 비용 감소분을 MRG 규모 또는 무상사용기간 등 두 가지 방법으로 조정하는 경우를 살펴보면 다음과 같다.

[법인세 비용 감소분을 MRG로 조정하는 경우]

법인세 비용 감소분이 조정되지 않은 14개 BTO 사업 중 “울산신항개발(1-1단계) 민간투자사업” 등 7개 사업의 경우 2004년부터 2016년까지 매년 12억 원에서 331억 원의 MRG가 지급되고 있었다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 MRG가 지급되고 있는 7개 BTO사업을 대상으로 법인세 비용 감소분에 따른 MRG 감소액 산정을 공공투자관리센터(PIMAC)에 의뢰한 결과, 각 사업시행자에게 매년 32백만 원에서 1,261백만 원

의 MRG를 덜 지급하게 되는 등 [표 Ⅲ-2-22]와 같이 2012년부터 2016년까지 계 151억여 원의 MRG가 감소될 수 있었고 2017년부터 7개 BTO사업에 남아 있는 MRG 보장기간(최대 2025년까지) 동안에도 매년 평균 약 30억 원의 MRG가 감소되는 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-2-22] 해양수산부 7개 BTO사업에 대한 MRG 감소 효과

(단위: 백만 원)

사업명	실시협약연도 ¹⁾	MRG 보장기간	2012년부터 2016년 MRG 감소액			2017년 이후 매년 MRG 감소 추정액 ²⁾
			조정 전	조정 후	감소액	
울산신항개발(1-1단계)	2004년	2009~2024년	73,127	69,446	3,681	736
인천북항 다목적부두(2-1단계)	2003년	2008~2023년	150,020	144,084	5,936	1,187
포항영일만신항개발(1-1단계)	2004년	2009~2023년	21,510	19,377	2,133	426
인천북항일반부두(3선석)	2005년	2009~2024년	26,955	25,478	1,477	295
목포신외항다목적부두(1-1단계)	2009년	2004~2024년	30,260	29,242	1,018	203
평택당진항내항동부두(※1,2,3)	2005년	2010~2025년	16,556	15,844	712	142
목포신외항다목적부두(1-2단계)	2009년	2004~2024년	6,930	6,705	225	45
차이금액의 합계			325,358	310,176	15,182	3,036

주: 1. 실시협약이 변경된 경우 변경된 실시협약을 기준으로 함(목포신외항 다목적부두 1-1단계 및 1-2단계 사업)

2. 분석대상 기간(2012~2016년) 중 과다 지급된 MRG 합계액(151억여 원)을 5(분석대상 기간)로 나눈 금액임

자료: 공공투자관리센터(PIMAC) 분석자료 재구성

[공공투자관리센터(PIMAC) 분석 시 가정]

- 7개 BTO사업의 MRG 보장기간이 상이함에 따라 2012년부터 2016년까지 기간을 기준으로 해당 기간 실제 운영수입 및 MRG 보장을 등 각 사업의 특성을 반영하여 MRG 감소액을 산출함

[법인세 비용 감소분과 MRG 감소액 차이 발생 원인]

- 분석대상 7개 사업의 경우 MRG 보장기간(14~20년)이 무상사용기간(30~50년)에 비해 단기이고, 항만 민간투자사업은 도로 등 다른 사업과는 달리 MRG 산정 시 보장사용료 수입액(추정사용료 수입액×보장률)과 실제사용료 수입액의 차액이 아닌 간주사용료 수입액의 차액을 지급하고 있다는 점 등에 기인함
(※ 간주사용료 = 협약상 기준사용료 × 물가지수 변동분 × 90% 등)

[법인세 비용 감소분을 무상사용기간 등으로 조정하는 경우]

한편 해양수산부는 사업시행자와 “울산신항개발(1-1단계)” 등 14개 BTO사

업에 대한 실시협약을 체결하면서 사업시행자가 해당 사회기반시설을 운영개시 일로부터 17년에서 50년의 기간 동안 무상사용·수익할 수 있도록 약정하였다.

이에 따라 이번 감사기간 중 위 14개 BTO사업을 대상으로 법인세 비용 감소분에 대한 무상사용기간 단축효과 분석과 함께 위 사업 중 해양수산부가 비용보전방식으로 재구조화를 추진¹¹⁷⁾하고 있는 “포항영일만 신항개발(1-1단계)”과 “인천북항 일반부두(3선석)” 2개 민간투자사업을 대상으로 무상사용기간 단축에 따른 비용보전대상금 조정효과에 대한 분석을 공공투자관리센터(PIMAC)에 의뢰하였다.

그 결과 해양수산부가 법인세율 인하에 따른 법인세 비용 감소분을 사업시행자와 협의하여 무상사용기간을 조정하는 데 반영한다면 [표 III-2-23]과 같이 각 BTO사업의 무상사용기간이 최소 1년에서 최장 22년까지 단축될 수 있는 것으로 나타났다.

[표 III-2-23] BTO사업의 법인세율 인하효과 반영 전후 비교¹⁾

(단위: 백만 원, 년)

사업명	실시협약연도 ²⁾	법인세 비용			무상사용기간조정효과		
		조정 전	조정 후	차이	조정 전	조정 후	차이
울산신항개발(1-1단계)	2004년	1,998,005	1,738,878	259,127	50	38	12
인천북항 다목적부두(2-1단계)	2003년	1,391,755	1,114,537	277,218	50	28.4	21.6
포항영일만 신항개발(1-1단계)	2004년	1,434,890	1,243,708	191,182	50	38.5	11.5
인천북항 일반부두(3선석)	2005년	450,498	377,347	73,151	50	36.5	13.5
목포신외항 다목적부두(1-1단계)	2009년	755,698	646,942	108,756	50	36	14
평택당진항 내항동부두(#1,2,3)	2005년	203,410	169,254	34,156	30	27.3	2.7
목포신외항 다목적부두(1-2단계)	2009년	348,848	289,749	59,099	50	39.7	10.3

117) 해양수산부는 2017. 6. 23. 및 같은 해 8. 3. 공공투자관리센터(PIMAC)에 “포항영일만 신항개발(1-1단계)”과 “인천북항 일반부두(3선석)” 사업의 사업시행 조건을 변경(비용보전방식)하는 변경실시협약(안)의 검토를 의뢰

사업명	실시협약연도 ²⁾	법인세 비용			무상사용기간조정효과		
		조정 전	조정 후	차이	조정 전	조정 후	차이
인천북항철재부두(2선석)	2009년	467,891	395,860	72,031	41.7	34.6	7.1
인천북항철재부두(1선석)	2009년	267,979	221,022	46,957	47.8	36.3	11.5
부산신항개발(1 단계)	2003년	199,953	154,193	45,760	50	28	22
부산신항2-3단계 컨테이너부두(4선석)	2006년	683,109	591,228	91,881	29.3	26.8	2.5
군장항 잡화부두(2선석)	2006년	133,738	109,018	24,720	30	27.7	2.3
평택당진항 양곡부두(2선석)	2006년	63,681	51,399	12,282	17	16	1
광양항 여천일반부두	2007년	77,529	61,816	15,713	34	33	1
차이금액의 합계		8,476,984	7,164,951	1,312,033			-

주: 1. 법인세를 인하효과 분석 결과는 각 사업의 실시협약 세부조건 등에 따라서 달라질 수 있음

2. 실시협약이 변경된 경우 변경된 실시협약을 기준으로 함

자료: 해양수산부 제출자료 및 공공투자관리센터(PIMAC) 분석자료 재구성

또한 무상사용기간 단축에 따른 비용보전대상금 조정효과의 경우, 아래 “법인세비용 감소에 따른 비용보전대상금 감소 효과”와 같이 2016. 12. 31. 기준으로 각각 126억 원(982억 원 → 856억 원) 및 73억 원(472억 원 → 399억 원) 계 199억 원의 비용보전대상금 지급액이 감소되는 것으로 나타났다.

법인세 비용 감소에 따른 비용보전대상금 감소 효과

- (포항영일만 신항의 경우) 해양수산부가 2017. 6. 23. 공공투자관리센터(PIMAC)에 검토를 의뢰한 변경실시협약(안)의 비용보전대상금은 982억 원, 그러나 법인세 비용 감소분을 반영한다면 856억 원으로 126억 원 감소
- (인천북항 일반부두의 경우) 해양수산부가 2017. 8. 3. 공공투자관리센터(PIMAC)에 검토를 의뢰한 변경실시협약(안)의 비용보전대상금은 472억 원, 그러나 법인세 비용 감소분을 반영한다면 399억 원으로 73억 원 감소

사업명	구분	무상 사용기간	2016. 12. 31. 기준(단위: 억 원)		
			해지 시 지급금	비용보전대상금	산정방식 ^{주)}
포항영일만신항개발(1-1 단계)	반영 전	50년	1,227	982	1,227×80%
	반영 후	38.5년	1,070	856	1,070×80%
	차이	11.5년	157	126	-
인천북항 일반부두(3선석)	반영 전	50년	629	472	629×75%
	반영 후	36.5년	532	399	532×75%
	차이	13.5	97	73	-

주: 해양수산부는 사업시행자와 협상하여 비용보전대상금 산정을 위한 지급비율을 각각 해지 시 지급금의 75%와 80%로 결정

자료: 해양수산부 제출자료 및 공공투자관리센터(PIMAC) 분석자료 재구성

<관계기관 의견> 해양수산부는 감사결과를 받아들이면서 항만 민간투자사업의 특수한 여건을 고려하면서도 재정을 절감하기 위한 합리적인 방안을 마련하여 각 BTO사업에 대해 법인세 인하효과가 반영될 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 해양수산부장관은 “울산신항개발(1-1단계)” 등 14개 ‘수익형 민간투자사업(BTO)’에 대하여 실시협약에 따라 사업시행자와 협의하여 법인세를 인하에 따른 법인세 비용 감소분이 사용료 및 최소운영수입 보전금 또는 무상 사용기간 조정 등에 반영될 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 정부지급 임대료 산정자료인 건설이자 관리·감독 부실

[정부지급 임대료 산정 관련 규정]

기획재정부는 매년 민간투자법 제7조 및 제8조에 따라 사회기반시설의 민간투자 정책방향과 기본계획을 마련하고 있으며 BTL사업의 임대료 산정 기준이 되는 총민간투자비, 물가정산분, 건설이자 등의 산정방법 등을 「민간투자사업 기본계획」에 규정하여 운용하고 있다.

민간투자법 제3조의2, 제21조 제13항 및 같은 법 시행령 제2조의2의 규정에 따르면 민간투자사업의 ‘총사업비’는 사회기반시설사업의 수행에 소요되는 경비로서 조사비·설계비·공사비·보상비·부대비·운영설비비·각종 세금과 공과금 및 영업준비금을 의미한다고 되어 있고, 총민간사업비는 총사업비에서 국가

또는 지방자치단체가 사업시행자에게 지급하는 보조금을 제외한 금액을 의미한다고 되어 있다. 그리고 「민간투자사업 기본계획」 제15조 및 제16조의 규정에 따르면 BTL사업의 사업시행자가 투입한 총민간투자비에 수익률이 반영된 투자원리금을 기준으로 임대기간(관리운영기간) 동안 원리금 균등상환 방식에 따라 임대료를 산정·지급하도록 되어 있고, 총민간투자비는 불변가로 협약한 총민간사업비에 건설기간 동안의 물가변동분과 건설이자를 가산하여 산정하도록 되어 있다.

이 중 물가변동분은 「민간투자사업 기본계획」 제16조의 규정에 따라 준공시 적정 물가지수(건설투자부문 GDP 디플레이터 등)를 적용하여 별도로 정산하도록 되어 있고, 주무관청은 「임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약(안)」에 따라 정산된 물가변동분이 시공사 및 하수급인에게 귀속되도록 관리·감독하고 있다.

물가변동분에 대한 정산 및 관리·감독 규정

- **(정산)** 「민간투자사업 기본계획」 제16조 제3항의 규정에 따라 실시협약에 약정된 총민간사업비(불변가)에 건설투자부문 GDP 디플레이터 등 적정 물가지수를 적용하여 준공 시 별도로 정산·지급함
 - 실제 착공일 또는 공정률이 실시협약에서 정한 것과 다를 경우, 주무관청과 사업시행자가 합의하여 실제 착공일 또는 공정률 기준으로 함
- **(관리·감독)** 「임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약(안)」 제12조 제5항 및 제19조 제5항에 따르면 사업시행자는
 - 「건설산업기본법」 제36조 및 관련 법령 등을 준용하여 시공사(수급인)와 하수급인에게 공사금액의 조정 사유와 내용을 통지하고 그 결과를 주무관청에 보고하도록 되어 있고
 - 실시협약에 따라 산정된 물가변동 정산분이 시공사(하수급인 포함)에게 귀속될 수 있도록 「건설산업기본법」 등 관련 법령을 준용하여 필요한 조치를 하고 그 결과를 주무관청에 보고하여야 함

반면 건설이자는 사업시행자에게 건설기간 동안 타인자본 조달·투입에 따라 발생할 것으로 예상되는 이자상당액을 주무관청이 총민간투자비에 포함하여 관

리운영기간 동안 임대료로 보전해주는 것으로 산정기준¹¹⁸⁾만 규정되어 있을 뿐 별도의 정산규정과 주무관청의 관리·감독 관련 규정은 없다.

[국방부의 임대형 민간투자사업에 대한 건설이자 관리·감독 사례]

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 중 국방부가 추진하고 있는 77개 BTL 사업¹¹⁹⁾ 중 “양주병영” 등 13개 민간투자사업에 대하여 건설이자에 영향을 미치는 실제 타인자본 조달·투입 실태를 분석하였다.

일례로 “양주병영” 민간투자사업의 경우, 국방부는 2009. 7. 9. 사업시행자인 ◇◇주식회사와 병영시설 11개 동과 간부 숙소 104실을 민간자본 783억여 원(타인자본 744억여 원)을 투입하여 건축·운영하기로 실시협약을 체결하여 준공(건설기간: 2009. 10. 15.~2011. 5. 30.)한 후 위 사업시행자에게 관리운영권(기간: 2011. 7. 14.~2031. 7. 13.)을 부여하였다.

◇◇주식회사와 국방부가 체결한 실시협약에 따르면 사업시행자는 건설기간에 실시협약에 정해진 일정에 따라 타인자본을 조달·투입하도록 되어 있으며, 실제로 준공시점에 위 협약상 타인자본 조달·투입일정에 따라 발생할 것으로 예상된 건설이자 3,310백만 원을 국방부로부터 총민간투자비로 인정받아 향후 20년간 임대료로 보전 받을 예정이다.

그러나 건설기간 중 ◇◇주식회사의 실제 타인자본 조달·투입 실적을 확인

118) 건설이자는 ①에 ②를 반영(가산)한 이자율을 적용하여 산정함

① 기준금리: 시설사업기본계획 고시일부터 실시협약 체결 전 120일까지의 영업일별 3년 만기 무보증 회사채(AA-) 금리의 산술 평균값

② 가산율(B): 자금조달의 가능성 등을 감안하여 개별사업별로 사업제안 경쟁 등을 통해 결정

119) 국방부는 2005. 5. 11.부터 2017년 12월 현재까지 전국 군부대에 필요한 관사 20,904세대, 간부 숙소 18,024실 및 병영 296동 등에 대하여 민간자본 5조 6,840억 원을 투입하여 77개 BTL사업으로 추진·운영 중

해 본 결과, 아래 “양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례”와 같이 타인자본 사용기간이 실시협약보다 짧고(투입기간: 협약상 7개 분기 → 실제 6개 분기) 타인자본 투입도 상대적으로 건설사업 후반부에 집중(완공 1년 전 협약 대비 68.3% 투입 → 완공 1분기 전 협약 대비 85.1% 투입)되고 있어 실시협약 대비 실제 건설이자가 적게 발생할 것으로 분석되었다.

양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례

□ 양주병영사업 개요

- 국방부는 2009. 7. 9. ◇◇주식회사와 실시협약체결(타인자본 743.6억 원, 건설이자율 8.186%)
- 2009년 10월 ~ 2011년 5월 건설된 후 국방부로부터 건설이자 3,310백만 원을 인정받음

□ 사업시행자의 타인자본 조달 과정

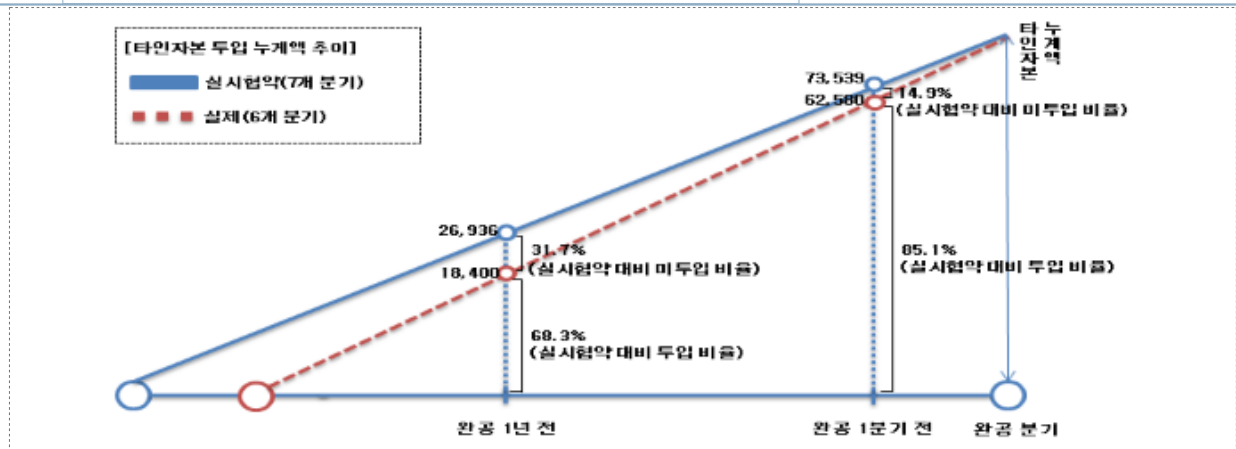
구분(단위: 백만 원)		2009년			2010년				계
		2분기	3분기	4분기 (완공 1년 전)	1분기 (완공 3분기 전)	2분기 (완공 2분기 전)	3분기 (완공 1분기 전)	4분기 (완공 분기)	
타인자본 투입 누계액	실시협약기준(A)	2,758	10,229	26,936	43,537	65,440	73,539	74,360	7분기
	실제 기준(B)	-	7,800	18,400	29,600	41,980	62,580	74,360	6분기
	투입률(B/A, %)	-	76.25	68.30	67.99	64.15	85.10	100	-
건설이자 ¹⁾	실시협약기준(C)	-	56	209	551	891	1,339	264	3,310
	실제 기준(D)	-	-	160	377	606	859	264 ²⁾	2,266
	차이(C-D)	-	56	49	174	285	480	0	1,044

주: 1. 분기별 건설이자 = 직전 분기까지 타인자본 조달 누계액 × 건설이자율(8.186%) ÷ 4(분기)

2. 마지막 분기의 건설이자는 정확한 산출근거를 파악할 수 없어 준공 시 재무모델의 금액을 그대로 기재 함
자료: 국방부 제출자료 재구성

□ 분석 모델 및 결과

양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례



양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례

[분석 모델]

- 실시협약과 타인자본의 실제 “사용기간”, “투입비율”을 비교·분석
- 위 [그래프]에서 X축은 사용기간, Y축은 타인자본 투입 누계액을 가리킴
- * 예컨대 위 [그래프]의 완공 1분기 전 시점에서 실시협약상 타인자본 투입 누계액(파란 선)은 73,539백만 원이고, 실제 타인자본 투입 누계액(붉은 점선)은 62,580백만 원으로 실시협약 대비 투입비율은 위 [표]와 같이 85.1%임

[분석 결과]

- 타인자본이 실시협약보다 늦게 투입되면서 타인자본 **사용기간이 짧고**(사용기간: 실시협약상 7개 분기→실제 6개 분기), **완공 직전에 투입이 집중**(완공 1년 전 협약 대비 68.3% 투입→완공 1분기 전 협약 대비 85.1% 투입)됨에 따라
- 실제 발생하는 건설이자는 실시협약상 인정받은 3,310백만 원 보다 1,044백만 원 더 적은 **2,266백만 원**으로 추정됨

자료: 국방부 제출자료 재구성

이에 따라 실제 타인자본 조달·투입 실적을 기준으로 건설이자를 재산정하면 위 양주병영사업의 실제 건설이자는 2,266백만 원 수준으로 추정되나, 국방부는 사업시행자와 약정한 실시협약에 따라 3,310백만 원을 20년간 임대료로 보전해주게 되어 1,044백만 원을 더 지급하는 것으로 추정되었다.

그리고 [표 Ⅲ-2-24]와 같이 “양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례”를 비롯한 13개 민간투자사업의 타인자본 사용기간이나 투입시점이 실시협약상 일정과 차이가 나고 있었고, 이 중 “육군과주병영” 등 8개 민간

투자사업은 타인자본 실제 사용기간이 실시협약보다 짧았고 “공군진주·함양병영” 등 11개 민간투자사업은 완공 1년 전이나 완공 1분기 전의 타인자본 투입규모가 실시협약보다 낮았음에도(협약대비 투입비율 100% 미만) 국방부는 별도의 정산 규정이 없고 사업시행자의 보고를 의무화하는 등 관리·감독할 근거규정도 없다는 사유로 그대로 두고 있다.

그 결과 사업시행자가 타인자본을 실시협약에 약정된 일정과 다르게 투입하여 건설이자가 적게 발생하더라도 실시협약상 건설이자를 모두 임대료로 보전받는 등 타인자본 조달·투입을 관리·감독함으로써 재정을 절감할 기회를 놓치고 있었다.

[표 Ⅲ-2-24] 국방부 13개 BTL사업에 대한 타인자본 투입기간 및 투입률

(단위: 백만 원, %)

사업명	총투자비	타인자본	건설이자	타인자본 사용기간		협약대비 실제 타인자본 투입률	
				협약	실제	완공 1년전 ¹⁾	완공 1분기전 ²⁾
양주병영	78,275	74,360	3,310	7개 분기	6개 분기	68.30	85.10
육군파주병영	109,654	104,171	3,311	8개 분기	7개 분기	45.89	83.24
공군진주·함양병영	34,105	32,398	460	6개 분기	5개 분기	35.09	81.12
공군청원 관사	94,632	83,150	4,598	4개 분기	4개 분기	81.24	88.76
공군 원주·충주 관사 및 병영시설	50,462	47,896	1,498	6개 분기	4개 분기	-	53.25
해군진해 관사	143,169	124,614	5,954	8개 분기	8개 분기	81.58	99.83
용인관사	35,260	31,733	1,652	8개 분기	6개 분기	30.67	75.11
공군사천 관사	36,888	35,033	1,052	6개 분기	7개 분기	43.31	86.49
육군화천사내병영	47,945	46,296	2,039	6개 분기	6개 분기	168.85	114.09
부산·포항관사병영	69,518	66,042	2,568	7개 분기	6개 분기	69.08	92.38
화천병영	97,434	92,602	5,459	8개 분기	7개 분기	58.85	84.83
홍천·인제관사병영	69,470	65,997	3,782	9개 분기	7개 분기	47.21	78.98

사업명	총투자비	타인자본	건설이자	타인자본 사용기간		협약대비 실제 타인자본 투입률	
				협약	실제	완공 1년전 ¹⁾	완공 1분기전 ²⁾
연기·인천병영	60,427	57,406	1,188	6개 분기	6개 분기	123.85	103.98

주: 1. “양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례” 중 완공 1년 전 시점의 B/A를 의미함

2. “양주병영사업의 타인자본 투입추이 및 건설이자 분석사례” 중 완공 1분기 전 시점의 B/A를 의미함

자료: 국방부 및 각 사업시행자 제출자료 재구성

[사업시행자의 타인자본 투입일정 임의 조정에 대한 대책 마련 필요]

건설이자는 사업시행자에게 건설기간 동안 타인자본 조달·투입에 따라 발생할 것으로 예상되는 이자상당액을 주무관청이 총민간투자비로 인정해 준 것으로 관리운영기간 동안 임대료에 포함되어 분할 지급된다.

그리고 민간투자법 제24조의 규정에 따르면 민간투자로 설치된 사회기반시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영되어야 하고, 「임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약(안)」 제16조 제3항에 따르면 사업시행자는 채권금융기관 등으로부터 주무관청이 승인한 실시계획에 따라 타인자본을 조달하여 약정된 투입일정에 따라 투입하여야 한다고 되어 있다.

그런데 ‘건설이자’와 관련하여 BTL사업의 사업시행자가 실시협약상 정해진 타인자본 조달·투입일정을 변경하더라도 현재는 이를 정산하거나 주무관청이 관리·감독할 수 있는 근거규정이 없다.

이에 따라 주무관청은 민간투자사업이 준공될 때 타인자본 투입일정 변경에 따른 건설이자 변동분에 대해서는 정산하지 않고 있으며, 사업시행자가 타인자본 조달·투입일정을 실시협약과 다르게 하더라도 이를 보고받거나 관리·감독 등을 하지 않고 있는데도 기획재정부는 「임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약(안)」

등에 주무관청이 타인자본 조달·투입에 대하여 관리·감독할 수 있는 근거규정을 마련하지 않고 있다.

이러한 규정이 마련될 경우 사업시행자가 실시협약에 약정된 일정과 다르게 타인자본을 조달·투입하더라도 주무관청이 이를 관리·감독하게 됨으로써 실제 발생한 건설이자를 기준으로 임대료가 지급되어 예산이 절감¹²⁰⁾될 것으로 기대된다.¹²¹⁾

<관계기관 의견> 기획재정부는 사업시행자가 주무관청이 승인한 실시계획과 다르게 타인자본 투입일정을 변경하고자 할 때에는 주무관청과 협의하도록 「임대형 민자사업 표준실시협약(안)」에 근거를 마련하는 것으로 공공투자관리센터(PIMAC)와 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제13조의 규정에 따른 민간투자사업 시행자가 실시협약에 명시된 타인자본 투입일정을 변경하고자 하는 경우 주무관청의 승인을 받도록 하는 등 주무관청이 민간투자사업의 타인자본 조달·투입일정에 대하여 관리·감독할 수 있는 근거규정을 ‘표준 실시협약(안)’에 마련하고, 필요한 경우 준공 시점에 실제 발생한 건설이자를 기준으로 임대료를 정산하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다. **(통보)**

120) 예산 절감 이외에도 타인자본 투입일정은 사업시행자(도급자)가 수급자(하수급인 포함) 등에 대한 공사대금 지급 지연 등을 통하여 조정할 수 있는 변수이므로 주무관청이 타인자본 조달·투입일정을 관리·감독하도록 하는 규정이 마련될 경우 공사 수급인 등이 적기에 공사대금을 지급받을 수 있게 되는 등 공정거래 질서 유지에 도움이 될 것으로 예상됨

121) 위 규정이 마련될 경우 사업시행자의 자율성을 제한한다는 우려가 있으나, 「임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약(안)」 제16조 제3항에 따르면 사업시행자는 주무관청이 승인한 실시계획에 따라 타인자본을 조달·투입하여야 한다고 되어 있으므로, 사업시행자가 임의로 투입일정을 변경하는 행위에 대하여 주무관청이 관리·감독하도록 한다고 하여 사업시행자의 자율성 제한한다고 보기는 어려움

바. 민간투자사업 관리운영권에 대한 부가가치세 과세체계 불합리

기획재정부는 주무관청이 민간투자법 제4조의 규정에 따라 BTO 또는 BTL 방식으로 건설된 사회기반시설을 사업시행자로부터 기부채납받은 후 해당 사회기반시설의 관리운영권을 사업시행자에게 부여하는 행위가 「부가가치세법」 등에 따른 부가가치세 과세 대상인지 여부에 대하여 유권해석 업무를 하고 있다.

[관리운영권 부여에 대한 부가가치세 과세체계]

「부가가치세법」 제11조의 규정에 따르면 계약상 또는 법률상의 모든 원인에 따른 것으로서 시설물, 권리 등 재화를 사용하게 하는 것을 용역의 공급으로 보고 이를 공급하는 사업자¹²²⁾는 용역을 공급받는 자로부터 부가가치세를 거래징수(공급가액의 10%)하여 신고·납부하도록 되어 있다.

그리고 「부가가치세법」 제26조 및 같은 법 시행령 제35조 등의 규정에 따르면 수돗물, 연탄, 주택임대용역, 의료보건용역, 여객운송용역(고속철도 등 제외) 등 생활필수품은 역진성 완화를 위하여 부가가치세를 면제하도록 되어 있고, ‘생활폐기물 수집·운반·처리용역’ 등은 정책적 목적으로 부가가치세를 면제하도록 되어 있다.

또한 「부가가치세법」 제37조 내지 제39조의 규정에 따르면 부가가치세 과세사업자(공급받는 자)는 거래상대방(공급자)으로부터 거래징수된 부가가치세를 매입세액으로 공제(환급)받을 수 있으나, 면세사업자(공급받는 자)는 거래상대방

122) 「부가가치세법」 제2조의 규정에 따르면 ‘사업자’란 사업 목적이 영리이든 비영리이든 관계 없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자를 의미함

(공급자)으로부터 부가가치세가 거래징수되지 않고 매입세액으로 공제받지 못하도록 되어 있다.

그런데 「부가가치세법」 제26조 제1항 제19호(2013. 7. 1. 법률 제11873호로 개정되기 이전에는 제12조 제1항 제17호)의 규정에 따르면 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 모든 재화 또는 용역은 부가가치세를 면제하도록 되어 있었으나, 2006. 2. 9. 「부가가치세법 시행령」(2006. 2. 9. 대통령령 제19330호로 개정된 것) 제38조 제3호를 신설하여 “부동산 임대업, 도·소매업 등은 부가가치세 면제 대상에서 제외”함으로써 2007. 1. 1.부터 국가, 지방자치단체 등이 공급하는 부동산 임대용역은 부가가치세 과세 대상이 되었다. 그리고 기획재정부는 「부가가치세법 시행령」 제38조 제3호의 개정·시행 이후인 2007. 3. 22. 유권해석(재정경제부 부가가치세제과-186¹²³⁾)을 통해 “국가, 지방자치단체가 민간투자법에 따라 사업시행자에게 부여한 관리운영권은 부가가치세 과세 대상”이라고 유권해석하였다.

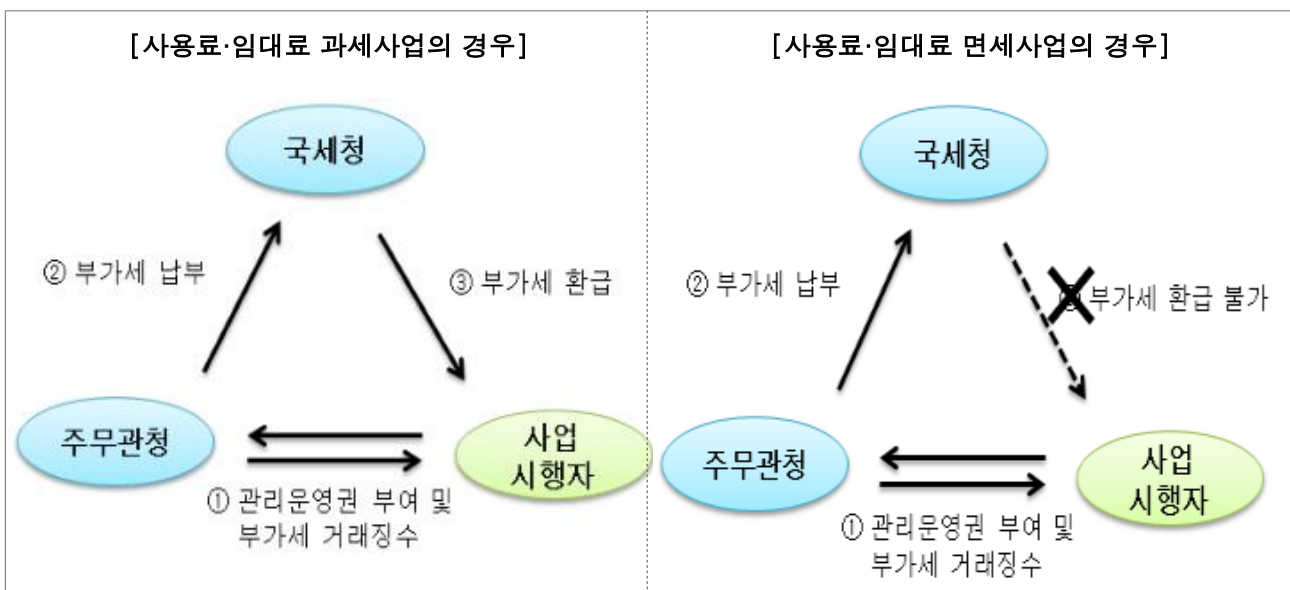
한편 민간투자사업은 「부가가치세법」 제26조 등의 규정에 따라 사업시행자가 사회기반시설을 통하여 시설이용자에게 제공하는 용역의 성격에 따라 부가가치세 과세(도로 등) 또는 면세(생활폐기물 처리용역 등) 여부가 다르며, 과세사업의 경우 시설이용자로부터 징수하는 사용료(BTO사업) 또는 임대료(BTL사업)에

123) 국가 또는 지방자치단체가 사업시행자로부터 민간투자법 제4조 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 방식으로 사회기반시설을 기부채납받고 그 대가로 관리운영권을 부여하여 일정기간 무상사용하게 하는 경우, 부동산 임대업에 해당되어 「부가가치세법 시행령」 제38조 제3호의 규정에 따라 부가가치세가 과세되고, 사업시행자가 2007. 1. 1. 이후 민간투자법 제26조 제1항의 규정에 의하여 당해 사회기반시설을 무상으로 사용·수익하는 분부터 적용되는 것임[부가가치세과-89(2011. 1. 21.), 서면-2014-부가-21766(2015. 1. 25.) 및 「부가가치세 집행기준」 26-46-1]

부가가치세가 포함되고 면세사업의 경우 부가가치세가 포함되지 않는다.

그런데 주무관청(공급자)이 사업시행자(공급받는 자)에게 관리운영권을 부여하는 행위에 대해서는 사용료 및 임대료의 부가가치세 과세·면세 여부와 관계없이 부가가치세 과세 대상으로 보고 있어, [그림 Ⅲ-2-8]과 같이 사업시행자가 ‘사용료·임대료 과세사업’인 경우에는 주무관청으로부터 관리운영권을 부여받을 때 부가가치세가 거래징수되고 이후 거래징수된 부가가치세를 국세청으로부터 환급¹²⁴⁾받는 반면 ‘사용료·임대료 면세사업’인 경우에는 주무관청으로부터 거래징수된 관리운영권 관련 부가가치세를 이후 국세청으로부터 환급받을 수 없다.

[그림 Ⅲ-2-8] 관리운영권 부여에 대한 부가가치세 거래징수 절차



자료: 「부가가치세법」 등 관련 규정 재구성

[관리운영권 부여에 대한 부가가치세 신고·납부가 기관마다 상이]

국토교통부는 1995. 10. 27. 실시협약이 체결된 “인천공항고속도로”를 시작

124) 사업시행자는 주무관청으로부터 관리운영권을 부여받을 때 관리운영권 가치의 10%만큼을 부가가치세로 향후 운영기간 동안 거래징수되고 이후 국세청으로부터 환급받게 되어 전체 세수에는 영향이 없음

으로 2017년 12월 현재 17개 도로사업을 민간자본 18조 8,948억 원, 국고 11조 480억 원 계 29조 9,428억 원을 투입하여 BTO사업으로 건설·운영 중이다.

위 관서는 17개 민간투자 도로사업 중 2007. 1. 1. 이전에 관리운영권을 부여한 4개 도로사업(인천공항, 천안-논산, 대구-부산, 부산-울산 고속도로)을 제외한 13개 도로사업에 대하여 기획재정부의 유권해석에 따라 시설관리운영권을 부여한 날 이후부터 2017년 12월 현재까지 부가가치세 1조 5,503억 원을 납부하였거나 남은 관리운영기간 동안 납부할 예정이다.

그러나 위 관서가 추진한 민간투자 철도사업의 경우, 2017년 12월 현재까지 인천국제공항철도 등 5개 철도(BTO사업 3개, BTL사업 2개)를 민간자본 6조 6,616억 원(국비 2조 2,164억 원)을 투입하여 건설·운영 중이나 민간투자 도로사업과 달리 부가가치세를 신고·납부하지 않는 등 국토교통부 내에서도 관리운영권 부여에 대한 부가가치세 신고·납부가 일관성 없이 이루어지고 있었다.

이를 비롯하여 [표 III-2-25]와 같이 사업시행자로부터 사회기반시설을 기부채납받고 관리운영권을 부여한 행위에 대하여 기획재정부의 유권해석대로 부가가치세를 신고·납부한 관서가 있는 반면, 납부하지 않은 관서도 다수 있는 등 부가가치세 신고·납부가 주무관청별 또는 사업 부서별로 일관성 없이 이루어지고 있었다.

[표 III-2-25] 관리운영권 부여에 대한 부가가치세 신고·납부 현황

기관별	사업유형	신고·납부 여부	관리운영권 부여에 대한 부가가치세 신고·납부 내용
국토교통부	BTO	△	▪ 본문 도로사업 및 철도사업 사례 참조
	BTL	×	▪ 본문 철도사업 사례 참조

국방부	BTL	×	▪ 관사, 간부 숙소 및 병영시설 등 77개 사업(민간자본 5조 6,840억 원)에 대한 관리운영권을 부여한 이후 부가가치세를 신고·납부한 사실이 없음
경기도	BTO	○	▪ “일산대교”, “제3경인고속도로”, “서수원-의왕고속도로” 등 3개 중 실시협약 체결일이 2007. 1. 1. 이후인 “서수원-의왕고속도로”에 대하여 부가가치세를 신고·납부함
부산광역시	BTO	△	▪ “거가대로” 등 3개 사업(민간자본 1조 4,728억 원)과 “생활폐기물 연료화 발전시설사업” (민간자본 1,021억 원)에 대한 관리운영권을 부여한 후 부가가치세를 신고·납부함 - 다만 “부산김해경전철” 사업(민간자본 4,820억 원)에 대하여는 부가가치세를 미납부
	BTL	×	▪ 8개 사업에 대한 관리운영권을 부여한 후 부가가치세를 신고·납부한 사실이 없음
경주시	BTO	×	▪ “생활폐기물 소각시설”(총사업비 713억 원)과 “하수처리시설”(총사업비 1,179억 원)에 대한 관리운영권을 부여한 이후 부가가치세를 신고·납부한 사실이 없음 - 2017년 6월 국세청으로부터 납부하지 않았던 부가가치세와 가산세가 부과되어 이후 매 분기마다 경주시 자체 예산으로 편성·납부 중
김포시	BTO	×	▪ 하수처리장 3개소 등(민간자본 437억 원)에 대한 관리운영권을 부여한 이후 부가가치세를 신고·납부한 사실이 없음 - 납부하지 않았던 부가가치세 8.99억 원이 2016. 1. 26. 국세청으로부터 부과되어, 관련 세액을 자체 예산으로 편성·납부한 후 조세불복절차를 진행 중

자료: 국토교통부 등 감사대상기관 제출자료 재구성

[BTL사업에 대해서는 부가세 과세 대상이 아니라고 유권해석을 변경하면서도 BTO사업에 대해서는 기존해석 유지]

기획재정부는 2017. 5. 17. 김천시로부터 “민간투자법 제4조 제2호의 사업 방법(BTL)으로 건설한 사회기반시설(과학관)¹²⁵⁾에 대하여 부여한 관리운영권이 「부가가치세법」상 ‘부동산임대용역’의 공급에 해당되는지”에 대한 해석요청을 받고, 같은 해 9. 28. 국세예규심사위원회에 회부하여 검토한 결과, “관리운영권 부여는 부가가치세가 과세되는 부동산임대업에 해당하지 아니하는 것”이라고 회신(2017. 10. 12. 기획재정부 부가가치세제과-501)함으로써 기존 유권해석을 변경

125) 김천시는 2012. 3. 20. 사업시행자인 ♡♡(주)와 “김천녹색미래과학관”을 BTL방식으로 건설하기로 하는 실시협약을 체결하고, 2014. 5. 14. 해당 시설을 완공한 후 기부채납받고 그 대가로 20년간 관리운영권을 부여하였고, ♡♡(주)는 김천시로부터 매년 임대료와 운영비를 지급받고 있음

하였다.

기획재정부의 유권해석 내용

[기획재정부 부가가치세제과-501(2017. 10. 12.)]

- 국가, 지방자치단체가 민간투자법 제2조 제7호의 규정에 의한 사업시행자로부터 같은 법 제4조 제2호의 규정에 따른 방식으로 같은 법에 따른 사회기반시설을 기부채납받고
- 그 대가로 관리운영권을 부여하는 것은 「부가가치세법 시행령」 제46조 제3호에 따라 부가가치세가 과세되는 부동산 임대업에 해당하지 아니하는 것임(위 회신내용은 회신일 이후 최초로 신고 또는 결정·경정하는 분부터 적용됨)
- **(판단근거)** BTL방식으로 국가 등이 부여하는 관리운영권은 민간기업과 경쟁관계에 있는 부동산임대용역의 공급으로 보기 어렵고, 관리운영권은 시설 유형과 관계없이 기부채납 시점에 등가의 민간투자비를 지급하는 일련의 절차상 계약에 불과(국세예규심사위원회 심의 자료)

또한 기획재정부는 위 유권해석 이후부터 BTL사업으로 건설한 사회기반시설을 기부채납받은 후 사업시행자에게 관리운영권을 부여하는 거래행위에 대하여 부가가치세를 신고·납부할 필요가 없을 뿐만 아니라, 기존 유권해석에 따라 신고·납부한 부가가치세도 경정청구(부과제척기간 이내)하는 경우 환급하겠다고 회신하였다.

한편 BTL사업과 BTO사업은 사업방식에 차이가 있을 뿐 사업시행자가 주무관청에 기부채납 후 시설관리운영권을 주무관청으로부터 부여받아 관리운영기간 동안 사용·수익한다는 측면에서 아무런 차이가 없고, 기획재정부의 2007. 3. 22. 유권해석(재정경제부 부가가치세제과-186)에서도 민간투자 방식이 BTO 또는 BTL인지 여부를 구분하지 않고 있다.

따라서 기획재정부는 2017. 10. 12. BTL사업에 대한 유권해석을 변경할 때 BTO사업에 대한 유권해석도 함께 변경하는 것이 타당하다.

그런데도 기획재정부는 BTO사업으로 건설한 사회기반시설에 대한 관리운

영권 부여가 부가가치세 과세 대상인지에 대해서는 공식적인 해석요청이 없었던 사유로¹²⁶⁾ BTL사업에 대한 유권해석만 변경하고 BTO사업에 대해서는 그대로 두고 있었다.

그 결과 BTO사업의 사업시행자가 「부가가치세법」상 ‘과세사업자’인 경우에는 주무관청이 관리운영권 부여시 부가가치세를 거래징수한 후 최대 6개월이 지나서야 국세청으로부터 부가가치세를 환급받게 되어, 사업시행자의 일시적 자금 부담이 발생하게 될 우려가 있을 뿐만 아니라 불필요한 행정력의 낭비만 초래된다.

또한 사업시행자가 생활폐기물 처리 용역 등 관련 ‘면세사업자’의 경우에는 거래징수된 관리운영권 관련 부가가치세를 공제받거나 환급받을 수 없으나 실시협약에 관리운영권 부여에 대한 부가가치세 부담주체를 명확하게 정하지 않고 있어 (표준협약서에도 언급이 없음), 아래 “면세사업 관련 관리운영권에 대한 부가세 자체 부담 사례”와 같이 주무관청이 관리운영권 부여에 대한 부가가치세를 사업시행자로부터 거래징수하지 못한 채 자체 예산으로 부담하는 사례도 있는 실정이다.

면세사업 관련 관리운영권에 대한 부가세 자체 부담 사례

- **(경주시 사례)** 경주시는 ㈜♂♂와 “생활폐기물 소각시설”(민간자본 713억 원)에 대한 실시협약을 체결하고 2013년 2월 준공 후 관리운영권(15년)을 사업자에게 부여함. 이후 부가가치세를 신고·납부하지 않다가 2017년 6월 국세청으로부터 부가가치세 30억 원(본세 20억 원, 가산세 10억 원)의 부과처분을 받음
- 부과세액 부담주체 등에 대한 법률자문과 환경공단 자문 등을 거쳤으나 사업시행자에게 세액 부담을 전가하기 어렵다는 답변을 받고 긴급하게 자체 예산을 편성·납부 중
- **(부산광역시 사례)** 부산광역시는 “생활폐기물 연료화 발전시설사업”(민간자본 1,021억 원)에 대하여 실시협약 등에 관리운영권 부여에 대한 부가가치세 부담주체에 대한 아무런 언급이 없고, 이를 사업시행자에게 전가하면 사용료 조정 등으로 인해 결국 시민들의 부담으로 귀착될 것이 예상되자 시 자체 예산을 편성·부담하고 있는 실정

126) 기획재정부는 김천시의 해석요청을 검토할 당시인 2017. 6. 22. 경주시로부터 “BTO방식으로 건설한 사회기반시설의 관리운영권에 대한 부가가치세 과세 대상 여부”에 대한 해석요청을 받았으나, 김천시 건과 함께 국세에 규심사위원회에 상정하지 않고 국세청으로 이송처리, 2017년 12월 현재까지 경주시에 공식적인 답변 없음

또한 ‘부가가치세 면세제도’는 역진성을 완화(식료품, 수도, 연탄 등 국민 생활 필수품 등이 해당)하고 정책적 차원에서 활성화할 목적(생활폐기물 수거·처리업, 가축분뇨 수거·처리업 등)으로 도입·운영되고 있는데도, 주무관청이 사업시행자에게 부여한 관리운영권에 대하여 과세·면세 여부를 구분하지 않고 부가가치세를 과세하면 면세사업에 해당하는 민간투자사업에 오히려 불리한 결과¹²⁷⁾를 가져와 당초 역진성 해소 및 정책적 목적 등을 달성하지 못하게 될 것으로 우려된다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 주무관청의 부가가치세 신고·납부 등에 대한 국세청의 부과·징수행정에 미진한 점이 있었고, ‘수익형 민자사업(BTO)방식’의 관리운영권에 대한 과세 여부도 감사원의 지적 취지를 반영하여 개선방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 위 감사결과 지적내용에 대하여 기획재정부가 2018. 2. 13. 「부가가치세법 시행령」 제46조 제3호 다목의 규정을 개정하여 ‘수익형 민간투자사업(BTO)방식’의 관리운영권 부여에 대한 부가가치세를 면제함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 기획재정부장관은 관련 업무에 참고하시기 바랍니다. **[통보(시정완료)]**

127) 면세사업을 영위하는 사업시행자는 관리운영권에 대한 부가가치세 부담분만큼 매입세액 공제를 받을 수 없어 민간투자비에 전가할 수밖에 없게 되며 최종적으로는 사회기반시설을 이용하는 일반 국민들의 부담이 증가하게 됨

3. 출연금 및 보조금 편성·관리 분야

관련 제도 및 현황

가. 출연금 편성·관리 제도

[관련 규정]

출연금은 「국가재정법」 제12조에 따라 국가연구개발사업과 연구기관·공단 등 공공목적 수행기관의 운영 등과 같은 특정 목적을 위해 법률에 근거하여 교부하는 예산을 의미한다.

구체적인 출연금 지급의 근거 법률은 일반법이 아닌 개별법률에서 규정하고 있는데, 대표적으로 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 등에서 정부출연연구기관에 대한 출연금 지급 근거를 포괄적으로 규정하고 있고, 개별 공공기관 또는 사업에 대한 지급 근거는 일반적으로 해당 기관의 설립 근거 법률 또는 해당 사업의 근거 법률에서 규정하고 있다.

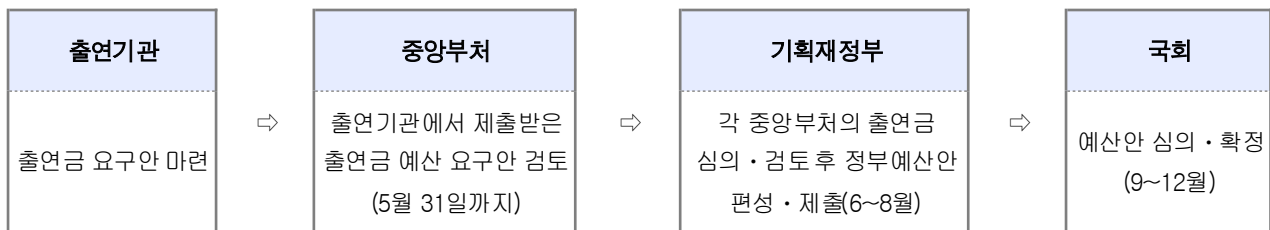
그리고 보조금과 달리 출연금의 경우 편성·집행·관리에 관한 사항을 규정한 기본법률이 없으며, 매년 기획재정부가 수립하는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」과 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 등에서 출연금 편성·집행 관련 사항을 일부 규정¹²⁸⁾하고 있다.

128) 다만, 국가연구개발사업 출연금의 경우 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 등에서 출연금 편성·관리에 관한 사항을 비교적 구체적으로 규정하고 있음

[편성·관리 절차]

출연금 예산은 [그림 Ⅲ-3-1]과 같이 소관 중앙부처가 출연기관으로부터 요청받은 출연금 요구액의 적정성을 검토한 후 기획재정부에 출연금 예산편성을 요구하고 있고, 기획재정부가 출연금 예산안을 총괄 조정한 후 국회의 심의·의결을 거쳐 최종적으로 확정된다.

[그림 Ⅲ-3-1] 출연금 예산 편성 절차



자료: 「국가재정법」 등 재구성

출연금 편성과 관련해 기획재정부는 매년 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」을 통해 출연금을 지원받는 기관 중 자체수입이 발생하고 있는 기관을 수지차(收支差) 보전기관으로 지정하여 [그림 Ⅲ-3-2]와 같이 지출예산 총액에서 자체수입을 차감한 나머지만 출연금 예산으로 편성하도록 함으로써 출연금 예산의 무분별한 증가를 방지하고 있다.

[그림 Ⅲ-3-2] 수지차 보전 출연기관의 출연금 예산 산정 방식

① 지출 예산 총액	
② 자체 수입	▪ 자체 수입에는 전년도 결산 잉여금 등을 포함
③ 출연금 (=①-②)	▪ 총 지출 예산에서 자체수입을 제외한 금액만 출연금 예산으로 보전

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

한편, 출연금 정산의 경우 국가연구개발사업 출연금 외에는 집행잔액 등에 대한 정산규정이 없으나, 기획재정부는 2016년부터 「예산안 편성 및 기금운용

계획안 작성 세부지침」을 통해 개별사업 출연금의 집행잔액이 있는 경우 다음연도 지원액을 감액하거나 다른 출연사업의 재원으로 활용하도록 하는 등 출연금 집행잔액 등에 대한 관리를 강화하고 있다.

[현황 및 감사중점]

2014년부터 2017년까지 연도별 출연금 규모를 보면 [표 Ⅲ-3-1]과 같이 30.1조 원에서 매년 꾸준히 증가하여 2017년 34.1조 원에 달하고 있으며, 같은 기간 지정된 수지차 보전 출연기관은 2014년 31개 기관에서 2017년 35개 기관으로 4개 기관이 늘어났다.

[표 Ⅲ-3-1] 연도별 출연금 예산 규모 및 수지차 보전 출연기관 지정 현황(2014~2017년)

(단위: 억 원, 개)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년
출연금 예산	301,296	328,529	336,374	341,850
수지차 보전 출연기관	31	32	30	35

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 2017년의 경우 수지차 보전 출연기관으로 지정된 35개 기관의 예산 구조를 보면 자체수입(1.3조 원)이 예산총액(자체수입+출연금, 3.7조 원)의 35%에 이르고 있어 수지차 보전기관 지정제도가 출연금 예산절감 효과가 큰 것으로 나타났다. 동 35개 기관에 대한 출연금은 전체 출연금 예산(34.1조 원) 대비 7% 수준이다.

한편, 국가연구개발사업 출연금의 경우 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제19조에 따라 집행잔액에 대한 정산이 이루어지고 있는 반면, 기타 출연금의 경우 정산 규정이 없어 정확한 집행잔액 규모와 활용실태 파악이 어려운 상황이다.

이에 따라 이번 감사에서는 별도의 정산규정이 있는 국가연구개발사업 출연금은 감사 대상에서 제외하고, 2017년에 수지차 보전 출연기관으로 지정된 35개 기관과 2017년에 일반출연금을 100억 원 이상 지원받은 44개 비수지차 출연기관 중 신규 출연기관¹²⁹⁾, 금융성기금 운용기관¹³⁰⁾, 병원·학교¹³¹⁾ 등 특정 목적을 위해 출연금을 지원받는 기관 등 14개 기관을 제외한 30개 기관을 중심으로 출연금 예산편성·관리의 적정성 여부를 재정지출 효율화의 관점에서 점검하였다.

그리고 출연금을 재원으로 하는 보증사업 종료 이후의 해당 출연금 잔액의 관리·활용 문제를 검토하였다.

나. 보조금 편성·관리제도

[관련 규정]

보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금으로서 보조금법¹³²⁾에서 지급대상과 편성·집행·관리에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다.

그리고 개별 보조금의 편성·집행상 특례에 대해서는 「국가균형발전 특별법」 등의 개별 법률과 실제 보조사업을 관리하는 중앙관서별 보조금 관리규정(훈령·고시 등)에서 정하고 있고, 기획재정부는 효율적인 보조사업 추진을 위해 「예산안

129) 최근 5년간(2013~2017년) 2년 이하로 출연금 예산이 편성된 한국재정정보원 등 5개 기관

130) 금융성기금 출연금의 경우 정부의 보증목표에 따라 편성·집행되며, 관련 보증사업을 구체적으로 감사하는 것은 이번 감사의 취지·중점상 어려움이 있어 감사대상에서 제외[신용보증기금, 기술보증기금, 무역보험기금, 주택신용보증기금, 농어가 저축장려금(한국은행) 등]

131) 서울대학교병원과 충남대학교병원에 지원된 진료시설 리모델링 등을 위한 출연금, 서울대학교와 인천대학교에 지원된 실험실습 기자재 확충 등을 위한 출연금의 경우 특정 목적을 위해 출연금이 지원되었고, 해당 기관의 전체 세입에서 출연금이 차지하는 비중이 적어 감사대상에서 제외

132) 정식명칭은 「보조금 관리에 관한 법률」이며, '약어표'와 같이 '보조금법'이라 약칭함

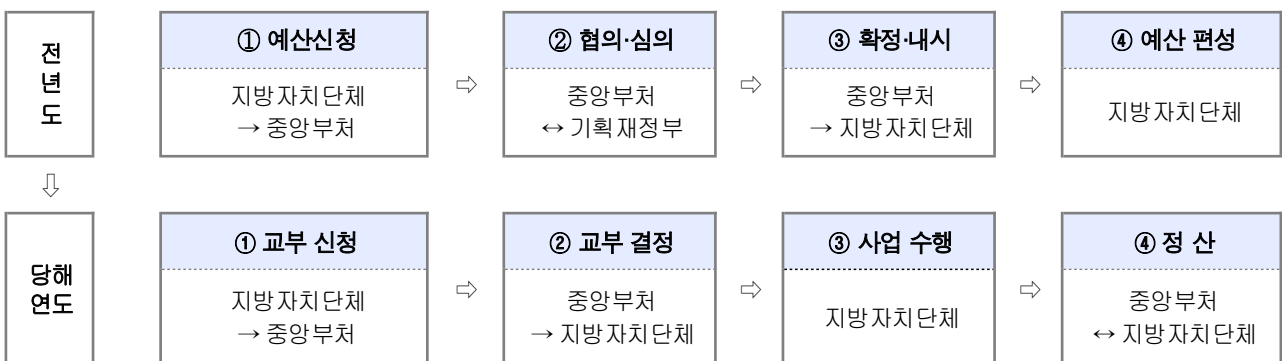
편성 및 기금운용계획안 작성지침」과 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에서 보조금 편성 및 집행시 유의사항을 규정하고 있다.

[편성 및 정산 절차]

보조금 지급대상은 민간단체(민간 보조사업)와 지방자치단체(자치단체 보조사업)로 구분되는데 자치단체 보조사업의 경우 [그림 Ⅲ-3-3]과 같이 사업 전년도에 지방자치단체로부터 보조금 예산 신청을 받은 중앙부처가 기획재정부와의 협의·심의를 거쳐 예산안을 편성한 후 국회 의결로 예산이 확정되면 중앙부처가 다시 지방자치단체에 보조금액을 확정·통보하고 지방자치단체는 이를 기초로 당해 연도 예산을 편성하고 있다.

그리고 사업 당해 연도에는 지방자치단체가 사업 소관 중앙부처에 보조금 교부신청을 해 보조금을 교부받은 후 사업을 수행하며, 보조사업을 종료하거나 연도 말이 되면 집행실적을 소관 중앙부처에 보고하고 집행잔액을 반납하게 된다.

[그림 Ⅲ-3-3] 자치단체 보조사업의 예산 편성 및 집행 관련 업무 흐름도



자료: 보조금법 등 관련 법령 재구성

위와 같은 예산 편성과정에서 각 중앙관서의 장은 기획재정부의 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 국가정책상 지원이 불가피하고 부지확보 등의 보조사업 수행여건이 충족되는 경우에 한해 예산을 편성하고, 예산

편성 시 보조사업자의 자부담 이행 가능성과 사업 진행상황 등의 보조금 집행 가능성을 고려하여야 한다. 그리고 예산 집행과정에서도 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따라 보조사업의 실현 가능성과 보조사업자의 자부담 이행능력, 연내 집행 가능성 등을 고려하여 보조금을 교부하도록 함으로써 보조금의 연례적 이월이나 보조금 교부 후 사업취소 등을 최소화 하여야 한다.

한편, 자치단체 보조사업에 대한 정산업무는 [그림 Ⅲ-3-4]와 같이 수행되는데, 사업종료 후 간접보조사업자¹³³⁾는 보조사업자에게, 보조사업자는 중앙부처의 장에게 실적보고서를 제출하도록 되어 있고, 실적보고서를 제출받은 중앙부처의 장은 관계 서류를 검토하여 정산금액의 적정 여부를 확인한 후 정산금액을 확정한다. 그리고 중앙관서의 장은 보조사업자 또는 간접보조사업자에게 반납대상으로 확정된 집행잔액 및 발생이자의 납입고지서를 발부하는 방식으로 집행잔액 등을 반납받고 있다.

[그림 Ⅲ-3-4] 지방자치단체에 교부된 보조금 정산업무 흐름도



자료: 보조금법 등 관련 법령 재구성

133) 간접보조사업자는 보조사업자로부터 보조금 교부 목적에 따라 보조금을 재교부받은 자를 의미

[현황 및 감사중점]

최근 5년간(2013~2017년) 보조금 지급규모를 보면 [표 III-3-2]와 같이 보조금 지원액이 2013년 50.6조 원에서 2017년 61.2조 원으로 늘어나 2017년의 경우 국가 총지출의 14.1%를 차지하고 있어 효율적 편성·집행이 중요하다고 하겠다. 같은 기간 지방자치단체에 대한 보조금도 38.0조 원에서 47.7조 원으로 증가하였다.

[표 III-3-2] 최근 5년간 보조금 예산 규모(2013~2017년)

(단위: 조 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체	50.6	52.8	60.4	61.2	61.2
(민간보조)	12.6	12.6	14.4	14.5	13.5
(자치단체 보조)	38.0	40.2	46.0	46.7	47.7

주: 2013~2016년은 결산 기준, 2017년은 추경·기금변경분이 반영된 예산현액(2017년 12월) 기준

자료: 기획재정부 제출자료

한편, 국회 「예산결산특별위원회의 결산 검토보고」에 따르면 자치단체 보조금의 실행률은 중앙관서 교부액 기준으로 2013년 96.2%에서 2016년 93.6%로 낮아졌고, 예산현액¹³⁴⁾ 기준으로는 2013년 92.0%에서 2016년 85.1%로 대폭 감소한 것으로 나타나 보조금의 집행을 제고 방안 마련과 함께 집행잔액 반납 및 보조금 이월 등과 같은 집행·관리의 적정성에 대한 점검도 필요한 것으로 나타났다.

또한, 보조금 집행과정에서 발생하는 이자 반납과 관련해 보조금법에서는 원

134) 자치단체 예산현액이란 당해 연도에 중앙관서가 교부한 금액과 전년도 이월 교부금 등을 합한 자치단체의 보조금 예산현액을 말함(국비만을 의미하고 지방비는 포함되지 않음)

칙적으로 발생한 이자를 국고에 반납하도록 규정하고 있으나, 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에서는 간접보조사업자의 경우 보조금에서 발생한 이자를 반납대상에서 제외하고 있어 위 법률의 배치 문제가 있었다.

이에 이번 감사에서는 기획재정부 및 소관 중앙부처가 집행률이 저조한 자치단체 보조사업 실태를 체계적으로 파악하고 적정한 관리·개선방안을 마련하고 있는지 여부, 보조사업 주무부처가 보조금 집행잔액과 발생 이자를 제대로 국고로 반납하고 있는지 여부, 그리고 간접보조금에서 발생한 이자 반환을 위한 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 개정 필요성 등을 중심으로 감사를 실시하였다.

문 제 점

요 지

가. 자체수입 발생기관에 대한 출연금 과다 지급

- ▶ 한국환경산업기술원 등 4개 수지차 보전기관의 자체수입 등을 예산편성 시 제대로 반영하지 않아 출연금 예산이 과다 편성되었고, 연구개발특구진흥재단 등 5개 기관은 자체수입이 지속적으로 발생하는데도 수지차 보전기관으로 미지정

나. 출연사업 종료·이관 후 집행잔액 방치로 재정부담 요인

- ▶ 출연사업이 종료된 이후에도 사업 출연금 집행잔액을 국고로 반납하지 않거나, 출연사업 관리기관이 변경됨에 따라 새로운 관리기관으로 이관하여야 할 기본재산을 이관하지 않은 채 추가로 사업 출연금을 편성하는 등 출연금을 비효율적으로 운용

다. 보조금 교부 및 집행관리 부실에 따른 국비 사장

- ▶ 환경부 등은 집행률이 저조한 보조사업에 신규 보조금을 관행적으로 교부하거나 장기간 미집행된 보조금의 연례적 이월을 허용하여 국비 사장 우려

라. 국고보조금 정산 소홀로 재정운용의 비효율 요인

- ▶ 농림축산식품부 등은 지방자치단체가 국고보조금에 대한 집행잔액 일부를 반납하지 않고 있는데도 이를 방치하거나, 법령에 맞지 않게 간접보조금으로 인한 발생이자를 보조사업자(광역자치단체)의 세입으로 처리하게 하는 등 재정운용 효율성 저해

가. 자체수입 발생기관에 대한 출연금 과다 지급

1) 수지차 보전 출연기관의 자체수입 등을 세입예산에 미반영

「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면 수지차 보전방식으로 출연금을 지원받는 기관은 법정자본금을 초과하는 이익잉여금 등 활용가능 재원을 특별한 사유가 없는 한 자체수입에 반영하도록 하되 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부명세까지 빠짐없이 추계하여 세입예산에 반영하도록 되어 있다.

그런데 이번 감사원 감사기간 동안 출연기관의 자체수입 등을 출연금 예산편성 시 제대로 반영하였는지 여부를 점검한 결과 한국환경산업기술원이 기술료 활용사업 집행잔액 등을 자체수입에 반영하지 않고 장기간 보유하고 있는 등 “①~④항”과 같이 수지차 보전기관의 자체수입을 출연금 예산편성 시 누락하여 출연금 예산이 절감되지 못하고 있었다.

① 기술료 활용사업 집행잔액 등을 자체수입에 미반영

한국환경산업기술원은 「한국환경산업기술원법」 제16조에 따라 출연금을 지원받고 있으며 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조 등에 따른 신기술인증·검증사업 등을 수행하고 있어 관련 수수료 등의 자체수입을 얻고 있다.

한국환경산업기술원의 2017년 총 예산은 596,612백만 원으로 이 중 일반출연금은 43,532백만 원이고 자체수입액은 환경기술평가 수수료·녹색인증 심사평가 수수료 등이 반영된 3,303백만 원이었다.¹³⁵⁾

135) 그 외 예산금액은 R&D 출연금 178,479백만 원, 정부위탁사업비 221,008백만 원, 기타 150,290백만 원 등으로 구성

한편, 한국환경산업기술원은 [표 III-3-3]과 같이 2010년부터 2014년까지 환경분야 연구개발사업을 통해 발생한 기술료 수입을 “기술료 활용사업”으로 연구개발에 재투자하였고, 남은 1,692백만 원은 2017년 감사원 감사일 현재까지 별도 유보금으로 보유하고 있다.

[표 III-3-3] 기술료 활용사업 집행잔액 등 보유명세 (2016. 12. 31. 기준)

(단위: 백만 원)

연 번	구 분	예산액 (A)	집행시기	집행액 (B)	집행잔액 (C=A-B)	정산환수금 등 ^{주)} (D)	2016년 말 잔액 (C+D)
1	2010년 기술료 활용사업	26,960	2010년~2012년 12월	26,122	838	431	1,269
2	2011년 기술료 활용사업	11,450	2011년~2012년 12월	11,346	104	109	213
3	2012년 기술료 활용사업	7,225	2012년~2014년 12월	7,221	4	116	120
4	2013년 기술료 활용사업	7,360	2013년~2014년 12월	7,334	26	55	81
5	2014년 기술료 활용사업	6,150	2014년~2015년 12월	6,144	6	3	9
	계	59,145		58,167	978	714	1,692

주: 기술료사업 정산환수금, 집행잔액에서 발생한 이자 등

자료: 한국환경산업기술원 제출자료

그리고 한국환경산업기술원은 2010. 3. 17. 환경부로부터 기술료 활용사업 시행계획을 승인받아 기술료 수입을 ㄱ펀드 및 ㄴ펀드에 각각 80억 원 및 10억 원을 투자하여 [표 III-3-4]와 같이 2013년 3월부터 2015년 10월까지 회수한 총 3,976백만 원을 2017년 감사원 감사일 현재까지 별도 유보금으로 보유¹³⁶⁾하고 있다.

136) 미회수 금액은 ㄱ펀드 1,234백만 원(2016. 12. 31. 기준) 및 ㄴ펀드 192백만 원(2017. 12. 11. 기준)으로 평가되고 있음

[표 Ⅲ-3-4] 펀드 회수금 보유명세 (2016. 12. 31. 기준)

(단위: 천 원)

구분	회수일자	펀드 회수금
L펀드	2013-03-29	471
	2014-06-18	150,000
	2014-11-19	199,691
	2015-04-15	262,073
	2015-04-30	80,000
	2015-05-27	111,099
	2015-10-12	173,879
	소 계(A)	977,213
Γ펀드	2014-12-29	1,204,875
	2015-05-20	1,794,494
	소 계(B)	2,999,369
금액 계(A+B)		3,976,582

자료: 한국환경산업기술원 제출자료

그런데 출연기관은 2013년까지 구 「국가재정법」(2014. 1. 1. 법률 제11821호로 개정되기 전의 것) 제53조 제5항에 따라 기술료 수입을 세입·세출예산 외로 사용할 수 있었으나 2014. 1. 1. 위 조항이 삭제되었다¹³⁷⁾. 따라서 한국환경산업기술원은 장기간 집행하지 않은 채 보유하고 있는 기술료 관련 유보금을 자체수입에 반영하여야 한다.

그런데도 한국환경산업기술원은 계 5,668백만 원(기술료 활용사업 집행잔액 1,692백만 원과 펀드 회수금 3,976백만 원)을 구체적인 집행계획 없이 장기간 별도 유보금으로 보유만 한 채 이를 자체수입에 반영하지 않고 있었다.

137) 한국환경산업기술원은 2014년부터 「환경기술 및 환경산업 지원법」 시행령 제16조의 규정에 따라 기술료를 국고에 납부하고 있어 기술료 수입이 더이상 발생하지 않음

② 지급의무가 없는 폐광대책비 적립금 등을 자체수입에 미반영

한국광해관리공단은 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 제41조에 따라 출연금을 지원받고 있으며 2017년 기관 예산 329,786백만 원 중 출연금이 192,142백만 원(58.3%)이고 자체수입은 137,644백만 원(41.7%)¹³⁸⁾이었다.

한국광해관리공단은 1981년부터 1986년까지 「석탄(분탄) 및 연탄 최고가격지정」(구 동력자원부고시 제81-184호)에 따라 석탄광업자로부터 석탄생산 톤당 100원씩 폐광대책비¹³⁹⁾를 징수하여 폐광대책비 적립금을 운용 관리하고 있다.

그리고 「폐광대책비 적립금의 운영 및 지급에 관한 규정」(구 동력자원부고시 제87-5호) 제9조 및 제10조에 따르면 석탄광업자가 폐광 등을 하고 폐광대책비 지급신청서를 제출한 때에는 한국광해관리공단이 폐광사실을 확인하고 납부받은 원금에 연 3%의 이자를 가산한 금액과 연체료를 합산하여 석탄광업자에게 지급하도록 되어 있다.

이와 관련 한국광해관리공단은 2016년 말 현재 44개 탄광에 대한 폐광대책비 적립금 1,556백만 원¹⁴⁰⁾과 폐광적립운용과실금(폐광대책비 원금에서 발생한 이자액 중 지급의무가 있는 연 3%의 이자액을 제외한 금액) 1,648백만 원을 포함한 총 3,204백만 원을 보유하고 있었다.

위 폐광대책비 적립금 1,556백만 원 중 421백만 원¹⁴¹⁾은 1990년부터 1996

138) 강원랜드 주식 보유에 따른 배당수입, 전년도 결산잉여금, 임대수입, 수주용역사업수입 등으로 구성

139) 폐광 시 근로자 퇴직급여 및 산림복구비 등에 사용 목적

140) 44개 탄광이 납부한 폐광대책비 원금과 연체료 및 연 3%의 이자를 가산한 금액

141) 41개 탄광이 납부한 폐광대책비 및 연체료 금액과 폐광대책비 원금의 연 3%의 이자를 가산한 금액

년에 폐광한 41개¹⁴²⁾ 석탄광업자에 대한 것으로 2016년 말 현재 폐광 후 20년 이상이 지나 소멸시효(일반채권의 소멸시효 10년)가 경과되었고, 위 폐광적립금 운용과실금의 경우 폐광대책비 원금 운용과정에서 발생한 이자액 중 지급의무가 있는 연 3%의 이자액을 제외한 것이므로 한국광해관리공단의 지급의무가 존재하지 않는다.¹⁴³⁾

그런데 한국광해관리공단은 [표 Ⅲ-3-5]와 같이 2016년 말 기준 석탄광업자에게 지급할 의무가 없는 폐광대책비 적립금 등 2,069백만 원을 자체수입에 반영하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-3-5] 지급의무가 없는 폐광대책비 적립금 등 명세(2016. 12. 31. 기준)

(단위: 백만 원)

2016년 말 보유금 총액	폐광대책비 적립금			폐광적립운용과실금
	계	지급의무 있음	지급의무 없음	지급의무 없음
3,204	1,556	1,135	421	1,648
지급의무가 없는 금액 계			2,069	

자료: 한국광해관리공단 제출자료 재구성

③ 지방이전사업비 잔액을 자체수입에 미반영

도로교통공단은 정부의 공공기관 이전방침에 따라 2010년부터 지방이전사업을 시작하였다.

이에 따라 2010년 청사매각 대금으로 5,961백만 원의 수입이 발생하였고 같은 해 신청사 건축비로 5,951백만 원을 지출하는 등 [표 Ⅲ-3-6]과 같이 매

142) 41개 탄광은 1990. 2. 7.(☆☆탄광)부터 1996. 7. 11.(●●탄광)까지 폐광되어 2016년 말 현재 20년 이상 경과하였으며, 1990~1995년도까지 폐광된 탄광은 정부예산인 폐광대책비를 재원으로 산림복구사업이 실시됨

143) 한국광해관리공단에서 2009. 11. 3. (주)에 16백만 원을 지급한 이후 2017년 12월 감사원 감사일 현재까지 폐광대책비를 지급한 사례 없음

년 지방이전사업 관련 수입(청사매각대금, 이자수입 등)과 지출(청사건축비, 이전비 등)이 발생하였다.

[표 Ⅲ-3-6] 도로교통공단 지방이전사업 수입·지출 명세

(단위: 백만 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
수입	전기 이월액 ^{주)}		10	200	192	192	156	12,133
	청사매각	5,961	7	725			79,922	14,770
	기타(이자수입 등)			2	37	106	205	33
	차입금		5,936	6,475	6,068	7,697	16,074	2,816
	수입 소계 (A)	5,961	5,953	7,402	6,260	7,926	96,258	29,924
지출	청사건축	5,951	5,753	7,121	5,977	6,795	33,855	9,460
	직원사택						9,262	64
	청사이전				3	792	4,561	10,970
	부대비용			89	88	146	127	389
	차입금 상환					37	36,277	2,816
	지출 소계 (B)	5,951	5,753	7,210	6,068	7,770	84,125	23,437
잉여금액 (A-B)		10	200	192	192	156	12,133	6,487

주: 전기 이월액 = 전년도 잉여금액

자료: 도로교통공단 제출자료

그런데 도로교통공단은 수지차 보전기관이므로(2017년 출연금 997억 원) 위 수입·지출 내용을 예산에 포함하여 출연금을 산정하여야 했는데도, 위 공단은 지방이전관련 수입·지출을 매년 수지차 예산에 포함하지 않은 채 사업을 추진하였다.¹⁴⁴⁾

또한 도로교통공단은 2016년에 지방이전사업을 사실상 완료¹⁴⁵⁾하여 2017년부터는 이자수입과 부대비용 등만 남은 상태로 2017년 말 기준 60억여 원의

144) 지방이전 대상 공공기관 중 수지차 보전기관은 총 14개였으며, 이 중 5개 기관(도로교통공단·정보통신산업진흥원·정보화진흥원·한국가스안전공사·한국인터넷진흥원)이 지방이전사업 수입·지출을 수지차 예산에 포함하지 않은 채 사업을 추진하였음. 그런데 정보통신산업진흥원·한국가스안전공사는 사업비 잔액 없이 사업이 완료되었고 한국인터넷진흥원은 세부사업비 일부를 수지차에 포함하여 아직 사업이 진행 중이며, 정보화진흥원은 사업 완료 후 잔액을 자체수입으로 예산에 이미 반영한 점을 고려하여 별도로 지적하지 않음

145) 도로교통공단 본부는 2015. 11. 27. 이전 완료, 운전면허본부(울산)는 2016. 8. 17. 이전 완료

지방이전사업비 잔액이 발생하였는데도 2018년 예산에 이를 자체수입으로 반영하지 않고 있었다.

④ 일부 수수료를 자체수입에 반영하지 않고 부적절하게 편성·집행

[한국환경공단 사업구조 및 사업수입 현황]

한국환경공단은 2010. 1. 1. 구 환경관리공단과 구 한국환경자원공사가 통합되어 설립된 환경부 산하 준정부기관으로서 「한국환경공단법」 제23조에 따라 출연금을 지원받고 있으며, 주요 사업으로 환경시설 진단 등 정부출연사업과 함께 지방자치단체 위탁사업인 환경시설 설치지원사업, 수질측정망 설치 등 정부대행 및 보조사업 등을 수행하고 있다.

한국환경공단의 2017년 지출예산은 [표 Ⅲ-3-7]과 같이 1조 2,698억 원으로 크게 정부출연사업(1,632억 원)과 환경시설 설치지원사업 등 기타 사업(1조 1,066억 원)으로 구분할 수 있다.

[표 Ⅲ-3-7] 한국환경공단의 수입·지출 현황

(단위: 백만 원)

구분	수입			지출		
	2016년	2017년	증감	2016년	2017년	증감
계	1,200,048	1,269,808	69,760	1,200,048	1,269,808	69,760
□ 일반회계	1,167,683	1,232,189	64,506	1,167,683	1,232,189	64,506
○ 정부출연사업	149,078	163,252	14,174	149,078	163,252	14,174
- 환경시설 진단	21,252	21,081	△671	13,241	12,529	△712
- 검사/분석/시험/인증	11,355	11,895	540	10,146	10,318	172
- 폐기물제도 운영	18,025	17,995	△30	4,198	4,391	193
- 폐기물자원화	9,994	11,714	1,720	34,372	35,974	1,602
- 국가정책지원	-	-	-	5,993	7,683	1,690

구분	수입			지출		
	2016년	2017년	증감	2016년	2017년	증감
- 교육홍보/정보화	-	-	-	6,595	12,530	5,935
- 국제협력사업	-	-	-	640	307	△333
- 인건비 및 기관경상비	-	-	-	73,893	79,520	5,627
- 정부출연금	85,671	94,117	8,446	-	-	-
- 이월결산잉여금수입(예상치)	-	3,969	3,969	-	-	-
- 기타수입	2,281	2,481	200	-	-	-
○ 환경시설 설치지원사업	667,878	751,195	83,317	662,817	742,577	79,760
○ 정부대행 및 보조사업	228,352	255,062	26,710	228,352	255,062	26,710
○ 목적출연사업	1,150	1,150	-	1,150	1,150	-
- 생태독성관리기술지원	1,150	1,150	-	1,150	1,150	-
○ 용역사업	101,628	45,474	△56,154	95,723	41,603	△54,120
○ 환경시설 수탁운영	19,597	16,056	△3,541	19,494	15,963	△3,531
○ 사업지원	-	-	-	10,990	12,503	1,513
○ 일반예비비	-	-	-	79	79	-
□ 기금회계	10,758	12,694	1,936	10,758	12,694	1,936
○ 석면피해구제기금	10,758	12,694	1,936	10,758	12,694	1,936
□ 지방상수도통합운영	21,607	24,925	3,318	21,607	24,925	3,318

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

정부출연사업의 경우 정부출연금 941억 원과 환경시설 진단 등 세부사업 수행과정에서 발생하는 수수료 626억 원, 결산잉여금 39억 원, 기타수입 24억 원을 수입으로 하며 정부출연사업 수행을 위한 사업비와 인건비 및 기관경상비로 집행되었다.

나머지 기타 사업은 각 사업의 수행을 위해 정부와 지방자치단체 등에서 교부 또는 위탁받은 사업의 수수료 등을 수입으로 하는데, [표 III-3-8]과 같이

환경시설 설치지원사업, 정부대행사업, 용역사업, 환경시설 수탁운영사업 계 4개 사업에서 발생(2017년의 경우 599.2억 원)하며 해당 사업을 수행하는데 필요한 인건비와 경상비로 집행되었고 남은 금액은 본부 및 지역본부의 기관운영비(예산상 ‘사업지원’ 항목)로 집행되었다.

[표 Ⅲ-3-8] 한국환경공단의 수수료 수입 규모(2014~2017년)

(단위: 억 원)

수수료 항목		2014년	2015년	2016년	2017년	계
정부출연사업	환경시설 진단수수료 등	580	627	611	626	2,444
나머지 기타사업	환경시설 설치지원수수료	557	514	498	559	2,128
	정부대행사업 수수료	30	32	37	38	137
	용역사업 수수료	-	-	-	1.3	1.3
	환경시설 수탁운영수수료	-	-	-	0.9	0.9
계		1,167	1,173	1,146	1,225.2	4,711.2

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

[일부 수수료를 자체수입에 미반영]

그런데 한국환경공단은 수지차 보전방식에 따라 출연금 예산을 편성하면서 정부출연사업에서 발생한 환경시설 진단수수료와 기타수입 및 결산잉여금만 자체수입으로 반영하여 나머지 필요 재원을 출연금으로 보전받고, 환경시설 설치지원사업 등 4개 사업에서 발생한 수수료는 자체수입에 반영하지 않고 있었다.

일례로 2017년의 경우 [표 Ⅲ-3-9]와 같이 수입예산 1,632억 원 중 환경시설 진단수수료 626억 원과 기타수입 65억 원을 제외한 나머지 941억 원을 출연금으로 보전받았고, 자체수입에 반영하지 않은 환경시설 설치지원수수료 559억 원 중 해당사업 수행을 위한 지출예산 473억 원을 제외한 86억 원과 대행사업 수수료 38억 원 등 계 126억여 원을 본사 및 지역본부의 기관운영비로 별도

로 편성하여 집행하고 있었다.

[표 Ⅲ-3-9] 한국환경공단의 수수료 예산 편성체계(2017년)

구분	수수료			2017년 예산편성
정부 출연사업	① 환경시설 진단수수료 등(626억 원) ※ 사업수익 계상		⇒	① 당해사업(출연사업) 수행 예산 편성 - 수행인력 인건비 - 수행경비 등 ※ 환경시설 진단수수료 등 626억 원+기타수입 65억 원 대비 지출예산 부족액 941억 원은 정부출연금으로 보전
나머지 기타사업	② 환경시설 설치지원수수료 (559억 원)	②-1 사업수행경비 (473억 원)	⇒	②-1 당해사업(설치지원) 수행 예산편성 - 수행인력 인건비 - 수행경비 등 ※ 설치지원수수료 559억 원 중 473억 원만 사업수행하고, 86억 원은 기관운영경비로 편성
		②-2 기관운영경비 (86억 원)		②-2+③+④+⑤ '수수료 재원의 기관운영비'로 편성 - 한국환경공단 신규 사업개발비 및 기관 현안사항 해소비용 - 교육파견자 인력 교육비 등 - 기관 홍보비 부족액 - 기타 정부정책지원을 위한 용역비
	③ 수탁운영수수료(0.9억 원)		⇒	
	④ 대행사업수수료(38억 원)			
	⑤ 용역사업수수료(1.3억 원)			

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

[유사한 성격의 경비를 출연금 재원과 수수료 재원으로 각각 편성]

한국환경공단이 환경시설 설치지원사업 수수료 등을 재원으로 편성한 기관운영비의 집행내역을 살펴보면 신규 사업개발비 및 기관 현안사항 해소비용, 기관 홍보비, 기타 정부정책지원을 위한 용역비 등 수수료가 발생한 사업과 직접적인 관련이 없는 전체 기관운영비로서 정부출연사업내 세부사업과 중복되는 부분이 많았다.

이와 같이 유사한 성격의 경비를 출연금 재원과 수수료 재원으로 각각 편성하고 있어 해당 경비의 필요성 및 적정 예산규모 등에 대한 검토가 비효율적으로 이루어질 우려가 있었다.

일례로 2016년의 경우 출연금 재원의 ‘기관경상비’에 홍보물 제작 등을 위한 홍보지원활동 예산 611백만 원을 편성하고도 위 수수료 재원의 ‘기관운영비’에 유사한 내용의 홍보지원활동 예산 690백만 원을 또 편성하는 등 [표 Ⅲ-3-10]과 같이 계 1,874백만 원이 기관경상비에 추가하여 집행되고 있었다.

[표 Ⅲ-3-10] 출연금 재원의 기관경상비(A)와 수수료 재원의 기관운영비(B) 유사내용 명세(2016년)

(단위: 백만 원)

출연금 재원의 기관경상비(A)			수수료 재원의 기관운영비(B)	
예산구분	내용	금액	내용	금액
기획조정활동	▪ 미래사업발굴 관련기관 사업조사	15	▪ 미래사업발굴 프로젝트	200
	▪ 경영평가 우수직원 해외연수	23	▪ 태국AIT 단기 해외교육연수, 직원 해외교육 연수	130
	▪ 경영평가 관련 교육	2	▪ 정부경영평가 관련 교육	4
	▪ 노트북(기획, 예산)	4	▪ 노트북, PC 구입(기조, 경영)	40
경영관리활동	▪ 명예퇴직금	110	▪ 명예퇴직금	276
	▪ 업무추진비	161	▪ 업무추진비	184
홍보지원활동	▪ 홍보물 제작, 언론홍보 지원, 홍보캐릭터 개발/제작, 청소년 환경체험관 운영 등	611	▪ 공단 이미지 홍보비, 홍보동영상 제작, 공단 인지도 조사	690
국제협력활동	▪ 해외사무소 연계 협력사업 추진을 위한 출장(중국, 베트남)	8	▪ 말레이시아, 오만, 베트남 등 해외 네트워크 구축	350
소계		934	소계	1,874

주: 각 금액은 예산항목별 금액임

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

[자체수입에 반영되지 않은 수수료를 불요불급한 사업에 집행]

「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 직전연도 당기순손실 발생기관은 기금 출연을 금지하고, 정부의 재정지원을 받거나 정부 정책에 따라 독점적 사업을 수행하는 기관은 기금 출연을 최소화하는 등 공공기관의 무분별한 기금 출연을 통제하고 있다.

그런데도 한국환경공단은 [표 Ⅲ-3-11]과 같이 2011년 이후 계속 자본잠식상태로 재무상태가 좋지 않은 상황에서도 수지차 보전방식에서 제외된 수수료 재원의 기관운영비에서 2013년과 2014년도에 각각 360백만 원과 306백만 원 계 666백만 원을 사내근로복지기금에 출연하였다.

[표 Ⅲ-3-11] 한국환경공단의 연도별 당기손익과 자본

(단위: 억 원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년(추정)
당기손익(경영성과)	△1,454	62	66	△76	△64	46	△252
자본(재무상태)	△509	△472	△445	△586	△727	△653	△905
비고	세무조사 추정 1,399억 원	차입:1,400억 원				차입금 잔액: 1,315억 원	

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

또한 [표 Ⅲ-3-12]와 같이 수수료 재원으로 임직원 건강검진비 추가 지원, 직원·자녀 영어캠프비 지원 등 불요불급하게 집행한 사례도 있었다.

[표 Ⅲ-3-12] 한국환경공단의 불요불급한 사업 집행사례

구분	관련 지침 및 문제점
건강검진비 추가 지원 (2013~2016년: 502백만 원)	「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 선택적 복지비를 지원하는 기관은 의료비 지원을 선택적 복지비에 통합하여 운영하도록 하고 있고, 공단은 선택적 복지비를 예산에서 지원받으면서 건강검진에 사용가능한데도 수수료 재원으로 추가로 임직원 건강검진비로 5년간 502백만 원을 집행
직원자녀 영어캠프비 지원(2013년: 23백만 원)	「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 불요불급한 경비를 최대한 절감하여 편성하도록 되어 있고, 공단은 2011년 이후 계속 자본잠식 상태인데도 2013년에 사교육비인 직원자녀 영어캠프비 23백만 원을 예산에 편성·집행

이와 같이 수수료 수입이 수지차 보전방식 예산편성 시 자체수입에 반영되지 않아 한국환경공단이 그 수수료 수입으로 기관운영비를 중복편성하거나 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 맞지 않게 불요불급하게 집행되는 등 수지차 보전기관 지정 취지에 맞지 않게 운영되고 있었다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 한국환경산업기술원 등 각 기관이 보유하고 있는 자체수입을 반영하여 향후 출연금 예산을 편성하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 수지차 계산에서 누락되었던 한국환경산업기술원의 기술료 수입 집행잔액, 한국광해관리공단의 폐광대책비 적립금, 도로교통공단의 지방이전사업비 잔액, 한국환경공단의 수수료 수입 등을 해당 기관 출연금 예산편성에 반영하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 자체수입 발생기관을 수지차 보전대상으로 미지정

기획재정부는 2017년의 경우 35개 기관을 수지차 보전 출연기관으로 지정하는 등 매년 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」을 통해 수지차 보전기관을 지정하고 있다. 그리고 위 지침에 사업수입 발생 등으로 수지차 보전방식 예산편성이 필요한 기관은 대상기관을 조정하여 별도 통보하거나 예산안 편성과정에서 조정할 수 있다고 명시하였다.

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 동안 2017년 출연금 예산을 100억 원 이상 지원받은 기관 중 수지차 보전기관으로 지정되지 않은 30개를 대상으로 자체수입 발생 현황 등을 점검한 결과, 아래와 같이 일부 기관에서 매년 자체수입이 발생하거나 잉여재원을 적립해 두고 있는 사례를 확인하였다.

[연구개발특구진흥재단(2017년 출연금 123억 원)의 경우]

연구개발특구진흥재단은 2016년 ■■센터를 임대하여 2,450백만 원의 임대수입을 얻는 등으로 최근 5년간(2012~2016년)¹⁴⁶⁾ [표 Ⅲ-3-13]과 같이 자체수입을 얻고 있다.

[표 Ⅲ-3-13] 연구개발특구진흥재단 임대사업 수입금액 현황

(단위: 백만 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
■■센터	임대수입	1,775	2,186	2,159	2,079	2,450
	이자수입	67	81	94	106	65
	잡이익	3	5	5	49	38
	소계	1,845	2,272	2,258	2,234	2,553
재단시설	임대수입	198	200	336	453	275
	이자수입	145	172	108	132	51
	잡이익	42	119	194	129	4
	소계	385	491	638	714	330
▲▲센터	임대수입	0	0	0	0	269
	이자수입	0	0	0	0	0
	광주시보조금	0	0	0	0	420
	소계	0	0	0	0	689
계		2,230	2,763	2,896	2,948	3,572

자료: 연구개발특구진흥재단 제출자료

그리고 위 재단은 자체수입의 일부분을 해당 시설 관리를 위한 인건비·관리비 등으로 사용하고 있었는데, 2016년의 경우 [표 Ⅲ-3-14]와 같이 수입 3,572백만 원 중에서 비용 2,380백만 원을 제외한 순수익은 1,192백만 원으로 나타나는 등 5년간 연 평균 1,128백만 원의 순수익이 발생하였다.

146) 2017년 12월 감사원 감사기간 당시 2017회계연도 결산이 마무리되지 않아 2017년 현황은 제외함

[표 Ⅲ-3-14] 연구개발특구진흥재단 임대사업 등 수지 현황

(단위: 백만 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
■센터	수입	1,845	2,272	2,258	2,234	2,553
	지출	1,120	1,112	1,401	1,782	1,632
	순수익	725	1,160	857	452	921
재단시설	수입	385	491	638	714	330
	지출	222	174	352	222	112
	순수익	163	317	286	492	218
▲▲센터	수입	0	0	0	0	689
	지출	0	0	0	0	636
	순수익	0	0	0	0	53
순수익 계		888	1,477	1,143	944	1,192

자료: 연구개발특구진흥재단 제출자료 재구성

연구개발특구진흥재단은 위 순수익을 적립금으로 운용하면서 정보시스템 구축사업 등 자체사업비와 과학기술정보통신부의 연구개발특구육성사업비 등으로 일부 사용하였으며 2017. 10. 31. 기준 적립금 잔액은 7,905백만 원으로 확인되었다.

[대·중소기업·농어업협력재단(2017년 출연금 124억 원)의 경우]

대·중소기업·농어업협력재단은 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제 24조의2에 따른 기술자료 임치사업¹⁴⁷⁾을 수행하면서 2016년의 경우 기술임치 수수료로 1,955백만 원의 수입을 얻는 등으로 최근 5년간(2012~2016년) [표 Ⅲ-3-15]와 같이 자체수입을 얻고 있다.

147) 기술자료 임치사업은 중소기업의 기술자료를 신뢰성 있는 전문기관에 보관(임치)함으로써 중소기업의 기술유출을 방지하며, 대기업은 중소기업의 폐업·파산 시 계약조건에 따라 기술사용을 보장하는 사업임

[표 Ⅲ-3-15] 대·중소기업·농어업협력재단 자체수입 현황

(단위: 백만 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
기술임치수수료	932	1,307	1,865	1,963	1,955
수위탁공정화교육	0.8	0.2	0	0	0.5
IP R&D	0	0	0	58	0
성과공유아카데미수강료	0	0	0	0	4
조정중재수수료	0	0	0	0	0.3
원본증명서비스이용수수료	0	0	0	0	0.4
이자수익	1,606	1,419	1,465	814	489
잡이익	0	0	0	12	293
계	2,538.8	2,726.2	3,330	2,847	2,742.2

자료: 대·중소기업·농어업협력재단 제출자료

대·중소기업·농어업협력재단은 위 자체수입을 사무실 보증금 또는 기술임치 시스템 고도화사업비 등으로 일부 사용하였고, 나머지 잔액을 적립금으로 운용하고 있었으며, 2016년 말 기준 적립금 잔액은 6,162백만 원으로 확인되었다.

[지속적으로 자체수입이 발생한 기관 명세]

위 기관들의 사례를 포함하여 2017년 출연금을 100억 원 이상 지원받은 30개 비수지차 기관 중 [표 Ⅲ-3-16]과 같이 5개 기관에서 매년 자체수입이 지속적으로 발생하거나 잉여재원으로 적립금을 조성하여 운용하고 있어, 기획재정부는 위 5개 기관들의 출연금 예산 편성 시 자체수입 및 적립금을 반영하여 출연금 예산을 절감할 필요가 있었다.

[표 Ⅲ-3-16] 기관별 자체수입 및 적립금 규모 (2012~2016년)

(단위: 백만 원)

연번	출연기관명 (2017년 출연금)	연도별 자체수입 (결산액 기준)					내용	적립금
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년		
1	연구개발특구진흥재단 (12,393)	2,230	2,763	2,896	2,948	3,572	임대수입, 이자수입 등	7,905
2	대·중소기업·농어업협력재단 (12,410)	2,539	2,726	3,330	2,847	2,742	수익사업, 이자수입 등	6,162
3	한국과학창의재단 (46,791)	987	1,343	849	1,055	649	임대수입, 교과서판매수입 등	3,719
4	한국원자력환경공단 (155,303)	404	398	461	989	620	임대수입, 이자수입 등	3,575
5	한국산업기술진흥원 (156,567)	1,207	1,149	1,057	987	1,053	임대수입, 이자수입 등	0
계 (383,464)		7,367	8,379	8,593	8,826	8,636		21,361

주: 자체수입 적립금의 경우 출연기관별로 산정 기준일자에 차이가 있으며, 2017년 12월 현재 가장 최근에 이루어진 결산상 금액을 기준으로 산정하였음

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 연구개발특구진흥재단 등의 자체수입의 성격·규모 등을 고려하여 수지차 방식으로 출연금 예산을 편성하라는 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 연구개발특구진흥재단 등 지속적으로 자체수입이 발생하는 출연기관에 대해 수지차 방식으로 출연금 예산을 편성하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나. 출연사업 종료·이관 후 집행잔액 방치로 재정부담 요인

① ‘근로자 생계 신용보증사업’의 집행잔액을 활용하지 않은 채 방치

신용보증재단중앙회(이하 “신보중앙회”라 한다)는 구 중소기업청(이하 “중기청”이라 한다)으로부터 출연금 계 1,500억 원을 교부받아 2009. 6. 30.부터 저신용·저소득 근로자가 은행으로부터 생계자금을 대출받는 경우 신보중앙회가 대출금 상환을 보증하는 ‘근로자 생계 신용보증사업’을 수행하다가 2010. 7. 9. 당초 목표인 7,500억 원의 보증을 공급하였다는 사유로 신규보증 공급업무를 중단하였다.

그리고 중기청은 신보중앙회에 ‘근로자 생계 신용보증사업’ 출연금을 교부한 후 신보중앙회 정관 제40조와 제44조, 제46조 등에 따라 신보중앙회의 사업계획과 결산보고서를 제출받아 검토하고 예산안을 승인하는 등 신보중앙회를 관리·감독하고 있다.

한편 기획재정부는 출연금의 종류를 국가연구개발을 지원하기 위한 ‘R&D출연금’, 공공기관의 경상경비와 운영비 등을 지원하기 위한 ‘기관운영출연금’, 특정 사업을 지원하기 위한 ‘사업출연금’ 등으로 구분하고 있는데 ‘근로자 생계 신용보증 사업’을 지원하기 위한 출연금은 사업출연금에 해당한다.

['사업출연금' 집행잔액 처리 기준]

사업출연금의 경우 2016년까지는 ‘미집행액이나 목적 외 사용금액’의 처리 방식에 대한 규정이 없었으나, 기획재정부는 2016년 4월 제정한 「2017년도 예

산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」을 통해 2017년도 예산편성 시 각 중앙관서로 하여금 사업출연금의 미집행액이나 목적 외 사용금액이 있는 경우 이를 반영하여 출연금 지출을 절감하고, 해당 출연사업이 종료된 경우 출연금을 교부받은 기관에 지원하는 다른 사업출연금 예산을 조정(감액)하도록 하였다.

따라서 중기청이 신보중앙회에 지원하기 위한 2017년도 사업출연금 예산을 편성할 때에는 신보중앙회가 제출한 사업계획과 결산보고서 등을 검토하여 ‘근로자 생계 신용보증사업’에서 출연금 집행잔액이 있는 경우 이를 반영하여 신보중앙회에 지급되는 다른 사업출연금 예산을 감액 조정해야 하고, 출연금 예산조정이 어려운 경우 이를 반납하게 하는 등 출연금 집행잔액을 효율적으로 관리하여야 했다.

[출연금 집행잔액을 기준으로 처리하지 않고 방치]

그런데 ‘근로자 생계 신용보증사업’의 ‘수익-비용’ 구조를 보면 비용의 경우 보증사고¹⁴⁸⁾가 발생할 시 금융기관에 대신 지급하는 ‘대위변제액’이 대부분이고, 수익은 주로 중기청이 지원한 출연금과 대위변제 이후 근로자(채무자)로부터 해당 금액을 회수하는 ‘구상채권 회수액’으로 구성되어 있다.

그리고 이번 감사 시 위 사업의 수익과 비용 변동 현황을 확인한 결과 2010. 7. 9. 신규보증이 중단됨에 따라 보증잔액이 지속적으로 감소하면서 대위변제액 등 비용이 감소하고 있었고, 이에 따라 [표 Ⅲ-3-17]과 같이 2014년부터 보증잔액보다 사업비 집행잔액이 더 많아지면서 2016년의 경우 사업비 잔액 865억 원에서 보증잔액 81억 원 전부 보증사고가 발생한다고 가정하더라도 집행잔액

148) 채무자가 대출 원금·이자를 약정기일에 변제하지 않은 경우, 채무자에 대한 회생절차 또는 파산절차의 개시 신청이 있는 경우 등으로서 신보중앙회는 대출일로부터 5년간 보증사고 발생 시 대위변제 책임을 부담

중 최소 784억 원(865억 원-81억 원)은 향후 사업비로 집행될 가능성이 없었다.

[표 III-3-17] 근로자 생계 신용보증사업비 '수입·지출' 현황

(단위: 억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년 12월
보증잔액	1,780	5,583	3,306	1,623	705	237	98	81	1.6
수입(A)	1,049	678	91	132	135	134	124	119	110
지출(B)	18	195	630	425	179	78	43	29	29
수지차(C=A-B)	1,031	483	△539	△293	△44	56	81	90	81
사업비 잔액(수지차 누계)	1,031	1,514	975	682	638	694	775	865	946

자료: 신용보증재단중앙회 제출자료 재구성

그러나 중기청은 단순히 위 사업의 보증잔액이 일부 남아 있다는 등의 사유로 2017년 12월 현재까지 집행잔액을 반납하도록 하지 않았고, 신보중앙회에 지원되는 '지역신용보증재단 재보증 사업'의 2017년도 출연금 예산으로 53,550백만 원을 편성하면서 '근로자 생계 신용보증사업'의 집행잔액을 고려하여 출연금 규모를 감액하지도 않았다.

그 결과 2017년 12월 현재 '근로자 생계 신용보증사업'의 집행잔액 946억여 원이 국가로 반납되지도 않고 신보중앙회가 수행하는 '지역신용보증재단 재보증 사업'¹⁴⁹⁾ 등 다른 정부 출연사업의 재원으로 활용되지 못한 채 신보중앙회에서 그대로 사장되고 있다.

② '햇살론 사업' 이관 시 재산 일부를 이관하지 않아 추가로 출연금 교부

신보중앙회는 2010. 7. 26.부터 중기청으로부터 지원받은 복권기금의 출연금 및 「지역신용보증재단법」 제35조의6 등에 따라 서민금융회사¹⁵⁰⁾로부터 받

149) 지역신용보증재단은 자영업자 등이 금융기관으로부터 대출받을 경우 보증을 제공하고 있는데, 위 신보중앙회의 재보증 사업은 지역신용보증재단의 보증채무를 재보증하는 것

150) ▶▶조합, ▼▼조합, ◀◀은행, ◆◆금고, ♠♠조합, ♣♣조합

은 출연금 등을 재원으로 저신용·저소득 근로자가 금융기관으로부터 대출을 받는 경우 신보중앙회가 대출금 상환을 보증하는 ‘햇살론 사업’을 수행하였다.

이후 2016. 3. 22. 제정된 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(시행일: 2016. 9. 23. 이하 “서민금융법”이라 한다) 제3조에 의해 서민금융 지원제도를 총괄하는 서민금융진흥원이 설립됨에 따라 신보중앙회가 수행 중이던 ‘햇살론 사업’이 서민금융진흥원으로 이관되었고, 위 법률 부칙 제10조에 따라 중기청과 금융위원회가 ‘햇살론 사업’ 기본재산 등의 이관업무를 협의하였다.

[햇살론 기본재산 이관 협의업무 처리 부적정]

위 서민금융법 부칙 제10조는 “신보중앙회가 서민금융회사 및 복권위원회로부터 출연받아 개인신용보증계정에 조성된 기본재산을 이 법 시행 전에 중소기업청장의 승인을 받아 이 법 시행일에 서민금융진흥원에 이관한다”고 규정하고 있는데, 이는 서민금융진흥원을 통해 서민금융 지원체계를 통합한다는 목적을 달성하기 위해 신보중앙회의 주무부처인 중기청과 서민금융진흥원의 주무부처인 금융위원회가 협의 등을 통해 햇살론 기본재산을 신보중앙회에서 서민금융진흥원으로 이관하라는 취지이다.

한편 햇살론 사업에 출연된 복권기금 출연금은 「복권 및 복권기금법」 제23조, 「지역신용보증재단법」 제35조의6에 근거하여 햇살론 ‘사업출연금’으로 복권기금 예산에 편성·집행된 것인데, 예산의 목적 외 사용금지를 규정한 「국가재정법」 제45조에 따라 집행잔액이 발생하여도 햇살론 사업 이외의 용도로 사용할 수 없다.¹⁵¹⁾

151) 당해 출연사업이 ‘종료’된 경우에는 당해기관이 수행하는 다른 출연사업 예산으로 사용 가능

따라서 위와 같이 중기청과 금융위원회가 햇살론 사업의 기본재산 이관업무를 처리할 때에는 신보중앙회가 이미 조성하였거나 조성할 것으로 예상되는 기본재산이 신설기관인 서민금융진흥원에 이관되어 햇살론 사업재원으로 활용될 수 있도록 기본재산 산정업무를 철저히 처리하여야 했다.

그런데 신보중앙회가 2015년 12월 말 기준으로 위 사업의 수지를 전망한 결과를 보면 2015년에 근로자의 보증 수요가 예상보다 많아져 당초 보증공급 가능량인 1조 2,150억 원보다 4,605억 원이 많은 1조 6,755억 원의 보증을 공급하였고, 이에 따라 보증잔액과 비용인 대위변제액이 늘어나면서 [표 III-3-18]과 같이 사업비 집행잔액이 계속 감소할 것으로 예상되나, 2015년 보증공급분에 대한 보증기간(5년)이 종료되는 2020년에는 216억 원의 집행잔액이 남는 것으로 되어 있으며, 중기청(기업금융과)도 신보중앙회 관리·감독 담당자가 2016. 2. 29. 위와 같은 수지 전망 결과가 논의된 신보중앙회 운영위원회¹⁵²⁾에 참석하여 이를 알고 있었다.

[표 III-3-18] 햇살론 사업의 수지 전망(2015년 12월 말 기준)

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
보증잔액	26,193	17,616	11,908	7,863	4,495	-
수입(A)	3,211	786	375	91	91	66
지출(B)	3,000	2,332	1,348	498	△66	△253
수지차(C=A-B)	211	△1,546	△973	△407	157	319
사업비 잔액(수지차 누계)	2,666	1,120	147	△260	△103	216

자료: 신용보증재단중앙회 제출자료 재구성

152) 「지역신용보증재단법」 제35조의5와 같은 법 시행령 제24조의3에 따라 위 신보중앙회에 설치된 위원회로서 중앙회 회장 및 전무이사, 기획재정부·중기청 직원 등이 참석하였으며, 신용보증 업무와 관련한 주요 사안을 논의

그러나 중기청은 서민금융법이 제정된 이후인 2016년 3~4월 금융위원회와 햇살론 사업의 기본재산 이관범위를 협의하면서 위와 같이 2020년에 2015년 말까지의 보증공급분 및 기본재산에서 사업비 집행잔액 216억 원이 발생할 것으로 예상된다는 사실을 알리지 않은 채, 앞으로 손실이 발생할 수도 있어 이미 보증공급이 완료된 2015년 말까지의 사업은 신보중앙회가 기본재산과 구상채권 회수업무 등을 계속 관리하고, 2016. 1. 1.부터 기본재산 이관 기준일인 같은 해 9. 23. 이전까지 발생한 보증공급분에 대한 기본재산¹⁵³⁾과 구상채권 회수업무 등만 서민금융진흥원에 이관하자는 의견을 제시하였다.

그리고 금융위원회도 신보중앙회를 통해 객관적인 햇살론 결산자료 등을 확인하는 등의 방법으로 2015년 말까지의 보증공급분 및 기본재산에 대한 수지 전망을 직접 확인하지 않은 채, 이미 사업이 완료된 2015년 말까지 보증공급분의 경우 신설기관인 서민금융진흥원보다는 실제 보증업무를 처리하였던 신보중앙회가 계속하여 구상채권 관리업무 등을 처리하는 것이 효율적¹⁵⁴⁾이라는 사유 등으로 2015년 말까지의 보증공급분에 대한 관리업무와 기본재산은 이관 대상에서 제외하기로 협의하였다.

[이관 협의 후 기본재산이 더욱 많이 늘어난 사실을 알고도 조치 없이 방치]

더욱이 신보중앙회가 2016년 12월 말 기준으로 햇살론 사업의 수지를 다시

153) 기본재산 중 정부 출연금의 경우 위 신보중앙회가 2016년에 지급받은 765억 원을 서민금융진흥원으로 이관하고, 서민금융기관 출연금의 경우 매월말 보증잔액의 일정 비율을 출연하도록 되어 있는 데 2015년 이전 보증분에 대한 출연금 중 미지급액은 중앙회가 수령하고 2016년 이후 보증분에 대한 출연금은 서민금융진흥원으로 이관한다는 것임

154) 2015년까지의 보증분에 대한 관리업무 이관 시 채무자(근로자)에 대한 구상 채권자 변경(신보중앙회→서민금융진흥원) 통지 등에 약 13.2억 원의 비용이 발생하고, 당초 보증업무를 처리하였던 중앙회가 구상채권 회수업무를 계속 처리할 경우 회수액이 증가할 것으로 예상된다는 사유 등을 제시

예측한 결과에 따르면 [표 Ⅲ-3-19]와 같이 2016년의 경우 △1,546억 원의 수지차가 발생할 것으로 예상하였던 2015년 말 전망과는 달리 대위변제 지급액이 줄어들고 구상채권 회수액은 늘어나 실제 △1,243억 원의 수지차가 발생하였고, 2020년 말 기준 예상 집행잔액도 216억 원에서 1,611억 원으로 늘어나는 등 사업 여건이 변화되었으며, 중기청도 신보중앙회 관리·감독 담당자가 2017. 2. 24. 위와 같은 수지 전망 결과가 논의된 신보중앙회 운영위원회에 참석하여 이를 알고 있었다.

[표 Ⅲ-3-19] 햇살론 사업의 수지 전망(2016년 12월 말 기준)

(단위: 억 원)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
보증잔액	14,709	7,267	3,124	973	-
수입(A)	835	46	43	51	60
지출(B)	2,078	889	77	△469	△485
수지차(C=A-B)	△1,243	△843	△34	520	545
사업비 잔액(수지차 누계)	1,423	580	546	1,066	1,611

자료: 신용보증재단중앙회 제출자료 재구성

그런데도 중기청은 2015년 이전 햇살론 사업에서 발생할 것으로 예상되는 사업비 집행잔액을 서민금융진흥원으로 이관하여 추가 햇살론 사업의 재원으로 활용하도록 하지 않았다.

또한 2017년 12월 말 기준으로 신보중앙회를 통해 사업 수지를 다시 전망한 결과, [표 Ⅲ-3-20]과 같이 2017년의 경우 △843억 원의 수지차가 발생할 것이라던 2016년 말 전망과 달리 실제 37억 원의 흑자가 발생하였고, 2017년 말 기준 1,460억 원의 수지차 누계가 실제로 발생하였으며, 2020년 말 기준 사업비 집행잔액도 1,611억 원에서 2,736억 원으로 크게 늘어날 것으로 예상되었다.

[표 III-3-20] 햇살론 사업의 수지 전망(2017년 12월 말 기준)

(단위: 억 원)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년
보증잔액	7,267	3,124	973	-
수입(a)	352	136	46	56
지출(b)	315	△141	△412	△485
수지차(c=a-b)	37	277	458	541
사업비 잔액(수지차 누계)	1,460	1,737	2,195	2,736

주: 2018년부터 2020년까지 지출이 마이너스로 표시된 것은 구상채권 회수액이 늘어나 순(純) 대위 변제액(대위 변제액-구상채권 회수액)이 마이너스로 산정된 데 따른 것임

자료: 신용보증재단중앙회 제출자료 재구성

이러한 가운데 서민금융진흥원은 2016년부터 2017년 현재까지 햇살론 사업 추가보증을 위해 금융위원회로부터 매년 복권기금 출연금 1,750억 원씩을 지원받았고, 2018년부터 2020년까지도 매년 1,750억 원씩의 복권기금 출연금을 지원받을 것으로 계획하는 등 2015년 이전 사업에서 발생하였거나 발생할 것으로 예상되는 햇살론 사업비 집행잔액이 서민금융진흥원으로 이관되어 활용되지 못하고 신보중앙회에서 사장되고 있었다.

<관계기관 의견>

중소벤처기업부는 ‘근로자 생계 신용보증사업’의 경우 ‘햇살론 사업’에서 일시적 적자(2018년 △260억 원)가 예상됨에 따라 ‘근로자 생계 신용보증사업’의 집행잔액을 ‘햇살론 사업’ 자금으로 활용할 필요가 있어 이를 반납하지 않았으나, 2017. 2월 ‘햇살론 사업’의 재무상태 전망에 따르면 향후 적자로의 전환은 없을 것으로 예상되므로 더이상 여유재원을 보유해야 할 필요가 없어 기획재정부와의 협의를 통해 기조성된 집행잔액은 즉시 국고로 반납하고, 향후 발생하는 구상채

권 회수액도 주기적으로 국고로 반납하는 방안을 마련하겠다고 답변하였다. 그리고 ‘햇살론 사업’의 경우 금융위원회와 협의하여 회계법인 선임 후 햇살론 사업에 대한 실사를 실시하고 집행잔액 및 향후 구상채권 회수액을 이관하는 방안을 마련하겠다고 의견을 제시하였다.

금융위원회는 필요할 때마다 수시로 신보중앙회에 협조를 요청하여 제공받은 자료의 범위 내에서 ‘햇살론 사업’의 수지전망을 확인하였으나 별도 실사를 하거나 신보중앙회 운영위원회에서 논의된 수지전망 자료를 받아보지는 못했다고 답변하면서, 향후 중소벤처기업부와 협의하여 ‘햇살론 사업’의 보증재원을 이관받는 방안을 마련하는 한편, 기획재정부(복권위원회)와도 협의하여 이관받은 재원을 서민금융진흥원이 2016년부터 수행하고 있는 ‘햇살론 사업’ 보증재원으로 활용하는 등 재정절감 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항>

중소벤처기업부장관은

- ① 근로자 생계 신용보증사업의 집행잔액을 국고로 반납하거나 집행잔액을 감안하여 신용보증재단중앙회에 지원하는 다른 사업의 출연금 규모를 축소하고, 햇살론 사업의 집행잔액을 서민금융진흥원으로 이관하며
- ② 앞으로 사실상 사업이 종료된 출연사업의 집행잔액을 사장시키거나, 출연사업 이관 시 집행잔액이 이관 대상에서 제외되는 일이 없도록 출연사업 집행잔액 관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

금융위원회 위원장은

- ① 서민금융진흥원으로 하여금 햇살론 사업의 집행잔액을 신용보증재단중앙회로부터 이관받아 추가 보증사업 재원으로 활용하도록 하고
- ② 앞으로 출연사업 이관업무를 처리하면서 사업비 집행잔액을 제대로 확인하지 않아 집행잔액을 이관받지 못하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

다. 보조금 교부 및 집행관리 부실에 따른 국비 사장

환경부 등 중앙관서는 보조금법 등에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부하고 적시 사용 여부 등 집행상황을 관리하고 있다. 그리고 기획재정부는 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 등에 보조금의 효율적 집행을 위한 기준을 마련하여 시행하고 있다.

[보조금의 교부 및 집행관리 관련 규정·취지]

기획재정부는 「국가재정법」 제98조 등에 따라 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 예산집행심의회 구성·운영에 관한 사항을 규정하여 각 중앙관서로 하여금 해당 부처의 재정관리·재원사용의 적정 여부 등에 관한 심의를 하도록 하고 있다.

그리고 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 제2편 II. 12. ‘자치단체보조사업 예산집행지침’에 따르면 중앙관서의 장은 보조금의 교부 여부를 결정할 때 보조

사업 계획의 구체성 및 실현가능성, 지방비 부담능력 유무, 사전 행정절차 이행 여부(「지방재정법」에 따른 재정투융자사업심사, 부지확보 여부, 인허가 서류, 주민동의서 등), 연내 집행가능성(계속사업의 경우 전년도 집행실적) 등에 대한 엄격한 사전 검토를 통해 보조금의 연례적 이월 및 보조금 교부 후 사업취소 등이 최소화 되도록 하여야 한다고 되어 있다. 또한 보조금법 제26조의2 및 「국고보조금 통합관리지침」(기획재정부 공고) 제25조에 따르면 보조사업자(간접보조사업자 포함)는 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 없도록 되어 있다.¹⁵⁵⁾

이를 반영하여 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 제2편 II. 12.에서는 각 중앙관서의 장은 보조금 교부결정 시 보조사업자가 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 보조금의 이월은 허용되지 않으나 중앙관서의 장이 인정한 경우에만 이월할 수 있다는 조건을 명시하도록 하고 있다. 이는 연내 집행이 어려운 사업에 보조금이 교부되어 장기간 보조금 예산이 활용되지 못하는 것을 방지하여 한정된 보조금 예산이 적기에 필요한 사업에 배분될 수 있도록 하려는 취지이다.

따라서 각 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정 시 연내 집행가능성 등을 면밀히 검토하여 이월이 최소화되도록 노력하여야 하고, 이미 교부된 보조금의 사업추진을 반대하는 민원이 발생하거나 관련 행정절차가 지연되는 등으로 장기간 집행되지 못한 경우 예산집행심의회의 심의를 활용하는 등 중간 점검을 통해 보조금의 반납 여부를 결정하는 등 예산집행의 효율을 기할 필요가 있다.

155) 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역발전특별회계의 경우 같은 법 제43조 등에 따라 재이월까지는 가능

[보조금 교부 및 집행 사례분석 결과]

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 동안 국고보조금 교부와 집행관리의 적정성 등을 점검하기 위해 서울특별시 등 전국 17개 시·도 및 관하 기초지방자치단체에 2014년 이전부터 보조금을 교부받은 보조사업의 보조금 집행실적 등 현황자료를 제출받았다.

자료의 범위는 「지방재정법」 제37조에 따른 투자심사대상 사업(2017. 11. 30.까지 제출한 자료에 한함)으로서 2014년 이전부터 보조금이 교부되어 2014년 이후 완료되었거나 완료될 예정인 총 2,388개 사업을 분석대상으로 정하였다.

위 2,388개 분석대상 사업에 2017년 11월 현재까지 교부된 보조금은 [표 Ⅲ-3-21]과 같이 약 11조 원으로 이 중 2017년 11월 현재 집행되지 않은 국고보조금은 9.3% 상당인 약 1조 211억 원으로 추정된다.¹⁵⁶⁾

[표 Ⅲ-3- 21] 분석대상 보조사업(2,388개)의 국비 집행 현황

(단위: 개, %, 백만 원)

국비 집행률	10% 미만	10% ~ 30% 미만	30% ~ 50% 미만	50% ~ 70% 미만	70% ~ 90% 미만	90% 이상	계
사업개수 (점유비)	14 (0.59)	24 (1.01)	50 (2.09)	90 (3.77)	312 (13.07)	1,898 (79.47)	2,388
교부된 국고보조금 (점유비)	85,886 (0.78)	81,516 (0.74)	225,232 (2.04)	491,712 (4.46)	1,872,496 (16.99)	8,264,286 (74.99)	11,021,128
2017년 11월 기준 집행잔액	81,557	64,430	138,965	219,023	370,423	146,758	1,021,156

자료: 감사대상기관(17개 시·도 및 관하 기초지방자치단체) 제출자료 재구성

그리고 위 2,388개 사업 중 14개 사업은 집행률이 10%에도 미치지 못하고 있었고, 24개 사업은 집행률이 10~30% 사이에, 50개 사업은 30~50% 사이에,

156) 현황자료를 통해 보조사업 교부와 집행의 전반적인 실태와 문제점을 확인하고자 하였으나 개별사업을 일일이 검증하지 못하였다는 한계가 있음

90개 사업은 50~70% 사이에 있는 등 사업수 기준 7.46%에 해당하는 178개 사업(국비 884,346백만 원 교부)은 2014년 이전부터 보조금 교부가 시작되었음에도 2017년 11월 현재까지 국고보조금 집행률이 70% 미만인 것으로 확인되었다.

이에 따라 위 2,388개 사업을 대상으로 중앙관서가 추진하고 있는 국고보조사업의 보조금 교부 및 집행관리의 적정성 등을 점검한 결과, 지속적으로 보조금 집행률이 낮은 보조사업에 추가 보조금을 관행적으로 교부하거나 장기간 미집행된 보조금의 연례적 이월을 허용하고 있는 등 다음과 같은 문제점이 발견되었다.

① 집행률이 저조한 사업에 관행적으로 추가 보조금을 교부

중앙관서의 장은 수년에 걸쳐 이루어지는 사업에 대해 보조금을 교부할 때에는 집행잔액을 미리 파악하여 다음 연도 집행가능성을 살핀 후 추가로 보조금을 교부함으로써 보조금의 연례적 이월 및 보조금 교부 후 사업취소 등이 최소화 되도록 하여야 한다.

이와 관련하여 분석대상 2,388개 사업 중 보조금 집행률이 70% 미만인 178개 사업을 대상으로 2017년에 추가로 국고보조금을 교부한 내역을 점검하였다.

그 결과 [표 III-3-22]와 같이 2017년 11월 기준 보조금 집행률이 70% 미만인 178개 사업 중 2017년에 추가로 보조금을 교부한 사업은 111개로 확인되며, 이들 사업의 경우 2016년 말 기준 보조금 집행잔액이 계 241,807백만 원이 있었는데도 2017년에 추가로 237,932백만 원의 보조금이 교부되었다.

[표 Ⅲ-3-22] 집행부진사업에 대한 2017년 보조금 추가 교부 현황

(단위: 개, 백만 원)

국비 집행률	10% 미만	10% ~ 30% 미만	30% ~ 50% 미만	50% ~ 70% 미만	계
2017년 국비교부 사업 수	7	13	32	59	111
2017년 국비 추가 교부액	35,040	18,135	65,370	119,387	237,932
2016년 말 기준 집행잔액	20,239	25,177	63,943	132,448	241,807

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

예를 들어 문화체육관광부는 경산시에 보조금을 교부하여 ‘동의 참누리원 조성사업’을 추진하면서 [표 Ⅲ-3-23]과 같이 경산시가 2013년에 이월된 보조금 349백만 원을 2014년에 전혀 집행하지 못하고 2015년까지 재이월하였는데도 2015년에 1,000백만 원을 다시 교부하였는가 하면, 2016년까지 보조금 누적집행률이 17.35%로 저조하여 1,304백만 원의 보조금 집행잔액(이월액)이 있었는데도 2017년에 보조금 2,000백만 원을 추가로 교부하였다.

이에 따라 경산시의 2017년 보조금 집행액은 185백만 원으로 전년까지 이월된 1,304백만 원에도 미치지 못한 채 2017년 교부된 2,000백만 원을 포함한 3,119백만 원이 다음해로 이월되었다.

[표 Ⅲ-3-23] 동의 참누리원 조성사업 보조금 수령 및 집행 현황

(단위: %, 백만 원)

연도	2013년 이전	2014년	2015년	2016년	2017년 11월 현재	계
국비 보조액	500	-	1,000	500	2,000	4,000
집행 가능 국비	500	349	1,349	1,500	3,304	-
집행액	151	-	349(반납) ^{주)}	196	185	532 ^{주)}
이월액	349	349	1,000	1,304	3,119	-
누적 집행률 ^{주)}	30.2	30.2	10.07	17.35	13.3	13.3

주: 2015년 국고에 반납한 349백만 원은 집행액에서 제외하고 집행률 산출. 이를 집행액에 넣더라도 2017년 11월 현재 누적 집행률은 22.03%임

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이를 비롯하여, [표 Ⅲ-3-24]와 같이 집행부진사업에 보조금을 추가로 교부한 사례가 있었다.

[표 Ⅲ-3-24] 집행부진사업에 대한 2017년 보조금 추가 교부 사례

사업명	집행률 저조에도 추가 보조금을 교부한 내용
경산시 동의 참누리원 조성사업	▪ 본문 사례 참조
무안군 양파 부산물 자원화 사업	▪ 농림축산식품부는 무안군의 '양파 부산물 자원화 사업'에 2014년 1,300백만 원을 교부하였으나 2016년까지 누적 국비 집행액이 67백만 원에 불과하여 집행잔액이 1,233백만 원이 있는데도, 2017년 1,100백만 원의 국비 보조금을 추가 교부. 이후 추가로 집행된 국비가 없어 2017년 11월 말 기준으로 누적 국비 집행률은 2.79%에 불과
양양군 오색 집단 시설지구 정비사업	▪ 국토교통부는 양양군의 '오색 집단시설지구 정비사업'에 2014년부터 2016년까지 계 4,220백만 원의 국비 보조금을 교부하였으나 2016년까지 누적 국비 집행액이 548백만 원에 불과하여 집행잔액이 3,672백만 원이 있는데도, 2017년 2,690백만 원의 국비 보조금을 추가 교부. 이후 2017년 11월 말까지 국비 5백만 원을 추가로 집행한 데 불과하여 누적 국비 집행률은 8%에 불과

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

② 보조금 예산의 연례적 이월 방치 등 집행관리 미흡

(사례) 원칙적으로 이월이 허용되지 않는 보조사업의 경우

보조사업자(간접보조사업자 포함)는 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 없다.

이와 관련하여 2017년 11월 현재 보조금 누적 집행 비율이 30% 미만인 38개 사업([표 Ⅲ-3-21] 참조)을 대상으로 보조금 집행관리의 적정성을 점검하였다.

그런데 [표 Ⅲ-3-25] 및 [표 Ⅲ-3-26]과 같이 이 중 법령에 따라 예외적으로 이월이 허용되는 지역발전특별회계사업을 제외한 25개 사업의 경우 2014년 이전부터 국비 96,960백만 원이 교부되었으나 사업을 반대하는 민원이 발생하거나 사업계획 변경, 사업관련 행정절차 지연 등으로 교부된 보조금의

12.85%에 불과한 12,464백만 원밖에 집행되지 못하면서 보조금이 연례적으로 이월되고 있었다. 그런데도 각 중앙관서는 사업추진의 적정성을 점검하여 필요 시 지방자치단체로 하여금 기 교부된 국고보조금을 불용처리하여 반납하게 한 후 사업 추진이 재개된 시점에 다시 보조금 교부를 요청하게 하는 등 보조금 예산을 효율적으로 운용하는 방안을 검토하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-3-25] 2014년 이전 교부 시작되어 집행을 30% 미만 사업 현황

(단위: 개, 백만 원, %)

집행관리 내용	연례적 이월 허용 (최소 예정 사업 포함)	지역발전특별회계 (이월 허용 한도 내)	계
사업 개수	25	13	38
교부된 보조금 (A)	96,960	70,442	167,402
집행된 보조금 (B)	12,464	8,951	21,415
집행률 (B÷A)	12.85	12.71	12.79

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[표 Ⅲ-3-26] 2014년 이전 교부 시작되어 집행을 30% 미만 사업 명세

(단위: 백만 원, %)

연번	소관 부처	자치 단체	사업명	예정 총사업비	국비 교부 예정액	'17년까지 국비 누적 교부액(A)	'17년까지 국비 누적 집행액(B)	집행률 (B÷A)	집행률저조 사유 등
1	국도교통부	양양군	오색집단지식지구 정비	30,000	15,000	6,910	553	8.00	관련 행정절차 지연
2	농림축산식품부	무안군	양파부산물 자원화사업	5,800	2,400	2,400	67	2.79	-
3		군위군	광역친환경단지조성	7,210	2,163	2,163	437	20.20	-
4	문화체육관광부	성남시	성남국민체육센터 건립공사	21,100	2,700	2,700	688	25.48	관련 행정절차 지연
5	보건복지부	성남시	성남 육아종합지원센터 건립	8,545	1,000	1,000	0	0.00	사업계획변경
6		안성시	미양 고지리 공원묘지 조성 사업	9,032	2,959	2,959	314	10.61	사업반대 민원
7		진천군	진천군 장례종합타운 조성	12,047	4,236	4,236	703	16.60	사업반대 민원
8		해남군	해남군 공설추모공원 조성	6,738	3,570	3,570	990	27.73	사업반대 민원
9	산림청	서귀포시	산림 휴양·치유 인프라 구축 사업	2,000	1,000	2,400	600	25.00	사업반대 민원
10	산업통상자원부	오산시	악기(음악) 도서관 건립사업	5,441	4,929	4,929	200	4.06	사업계획변경
11	해양수산부	영광군	민물장어 유통물류센터 건립 사업	3,500	1,500	1,500	71	4.73	관련 행정절차 지연
12	행정안전부	화천군	논미리농촌개발사업	2,500	2,000	2,000	333	16.65	-
13	환경부	춘천시	춘천하수처리장하수저류시설 개선설치사업	19,500	8,989	3,896	0	0.00	사업계획변경

연번	소관 부처	지체 단체	사업명	예정 총사업비	국비 교부 예정액	'17년까지 국비 누적 교부액(A)	'17년까지 국비 누적 집행액(B)	집행률 (B÷A)	집행률저조 사유 등
14	환경부	화성시	가축분뇨자원화 지역단위 통합관리센터 설치사업	18,000	12,600	9,200	200	2.17	사업반대 민원
15		고양시	벽제천 생태하천 복원사업	15,481	10,837	10,837	338	3.12	관련 행정절차 지연
16		청주시	청주하수처리장 유입시설(3Q) 개량사업	10,010	5,005	2,500	344	13.76	관련 행정절차 지연
17		여주시	대신 공공하수처리시설 증설	10,400	7,200	4,576	843	18.42	관련 행정절차 지연
18		예산군	무한천생태하천복원사업	31,397	18,838	13,920	3,275	23.53	관련 행정절차 지연
19		금산군	용진지구 농어촌마을 하수도 정비	3,531	2,472	2,472	50	2.02	사업반대 민원
20		여주시	산북 하수관거 정비사업	2,700	1,900	1,475	130	8.81	관련 행정절차 지연
21		안성시	미산 소규모하수처리시설 설치	6,186	4,330	1,283	130	10.13	관련 행정절차 지연
22		논산시	연무하수처리구역 간이공공하수처리시설 확충사업	890	300	300	38	12.67	-
23		안성시	도촌 하수관거 정비사업	2,566	1,796	1,113	156	14.02	관련 행정절차 지연
24		안성시	평장 소규모하수처리시설 설치	2,381	1,667	1,038	156	15.03	관련 행정절차 지연
25		시흥시	신천-보통천 차집관거 개량사업	18,236	12,164	7,583	1,848	24.37	관련 행정절차 지연
계	-	-	-	255,191	131,555	96,960	12,464	-	-

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

예를 들어 보건복지부는 2013년에 성남시가 2010년부터 추진하는 ‘육아종합 지원센터 건립사업’(예정 총사업비 8,545백만 원, 사업 예정기간 2010~2019년)에 1,000백만 원의 보조금을 교부하였으나, 성남시가 교부받은 보조금을 불용 처리한 후 사업이 재개되면 예산을 다시 편성하겠다고 2017년 11월 현재까지 전액을 이월하고 있는데 대하여 보조금을 반납하게 하는 등의 방안을 검토하지 않은 채 이를 허용하고 있었다. 이를 비롯하여, [표 III-3-27]과 같이 집행부진 사업에 대한 연례적 이월 허용사례가 있었다.

[표 III-3-27] 집행 부진에도 보조금 예산의 연례적 이월을 허용한 사례

사업	집행 부진에도 연례적 이월을 허용한 내용
성남시 육아종합 지원센터 건립사업	▪ 본문사례 참조

사업	집행 부진에도 연례적 이월을 허용한 내용
화성시 가축분뇨 자원화 지역단위 통합관리센터 설치 사업	환경부는 화성시가 2012년부터 추진하는 ‘가축분뇨 자원화 지역단위 통합관리센터 설치사업’(사업예정 기간 2012~2016년)에 2013년까지 총 사업비 12,600백만 원의 73%인 9,200백만 원을 교부하였으나, 화성시가 실시설계비 등 200백만 원만 집행한 채 시설 설치를 반대하는 지속적인 민원 발생 등을 이유로 2017년 11월 현재까지 보조금을 더 이상 집행하지 못하고 있는데도 보조금을 반납하게 하는 등의 방안을 검토하지 않은 채 화성시의 사업비 이월을 허용(화성시는 가축사육두수의 변화 등을 사유로 환경부에 사업취소를 신청할 예정임)
금산군 용진지구 농어촌마을 하수도 정비사업	환경부는 금산군이 2014년부터 추진하는 ‘용진지구 농어촌마을 하수도 정비사업’에 2014년 및 2015년 에 계 2,472백만 원을 교부하였으나 금산군이 2014년 50백만 원만 집행한 채 시설 설치 반대 민원 등을 이유로 2,422백만 원을 계속 이월하였는데도 이를 허용, 금산군은 2017년 12월이 되어서야 사업을 포기하고 집행잔액을 모두 국고에 반납

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

(사례) 이월이 허용되는 지역발전특별회계 보조사업의 경우

「국가균형발전 특별법」 제43조 제1항 등에 따르면 지역발전특별회계¹⁵⁷⁾는 세출예산 중 부득이한 사유로 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 회계의 소관 부처별 또는 지방자치단체별 세출예산의 총액 범위에서 재이월까지 가능하도록 되어 있다.

그러나 재이월까지 허용된다 해서 집행률이 저조한 사업에 보조금을 계속 교부하여 이월이 반복된다면 보조금이 사장되는 결과를 초래할 것으로 우려된다.

이와 관련하여 2014년 이전부터 교부가 시작되었으나 보조금 집행률이 30% 미만인 38개 사업 중 지역발전특별회계가 재원인 13개 사업의 경우 [표 III-3-28]과 같이 이월 허용 한도 내에 있다 하더라도 2017년 11월 기준으로 교부된 보조금 70,442백만 원 중 12.71%에 불과한 8,951백만 원밖에 집행되지 않고 있었다.

157) 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 지원할 목적의 특별회계. 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분하여 기획재정부장관이 관리·운용하며, 그 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있음

[표 Ⅲ-3-28] 2014년 이전 교부 시작되어 집행을 30% 미만 사업 명세(지역발전특별회계)

(단위: 백만 원, %)

연번	소관 부처	자치 단체	사업명	예정 총사업비	국비 교부 예정액	'17년까지 국비 누적 교부액(A)	'17년까지 국비 누적 집행액(B)	집행률 (B÷A)
1	국토교통부	대전 동구	구성2구역 주거환경개선사업	6,816	3,408	3,691	0	0.00
2		부산 중구	대청큰마루터 기상사업	5,154	2,577	2,577	596	23.14
3		남해군	남해다이아트보물섬 조성	32,500	9,500	4,220	1,185	28.08
4	농림축산식품부	철곡군	꿀벌나라 테마공원 조성	10,000	5,000	5,000	1,453	29.06
5		논산시	딸기향 농촌테마공원 조성사업	14,370	3,937	2,481	408	16.44
6		금산군	서대산 마을권역단위 종합정비사업	4,700	3,290	3,290	648	19.70
7	문화체육관광부	경산시	동의 참 누리원 조성	16,646	6,153	4,000	532	13.30
8		창녕군	낙동강 창녕 워터플렉스 조성사업	27,000	12,500	5,000	423	8.46
9	산림청	이천시	목재문화체험장 조성	5,400	4,160	807	189	23.42
10	행정안전부	화천군	파로호 수달마을 특성화사업	2,500	2,000	2,000	424	21.20
11	환경부	오산시	가장천 생태하천복원	28,190	16,914	4,800	796	16.58
12		오산시	굴동천 도심하천복원사업	30,900	21,630	21,630	1,237	5.72
13		서산시	생태하천(신장천, 신상천, 기포천) 복원사업	40,000	20,000	10,946	1,060	9.68
계	-	-	-	224,176	111,069	70,442	8,951	-

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

예를 들어, 환경부는 오산시에 2013년 이전부터 보조금을 교부하여 ‘굴동천 도심하천 복원사업’을 추진하면서 [표 Ⅲ-3-29]와 같이 2013년 이전에 796백만 원을 교부하는 등 계 21,630백만 원의 지역발전특별회계 예산을 교부하였으나 오산시는 2017년 11월 현재까지 교부된 보조금의 5.72%에 불과한 1,237백만 원만 집행하고 있었다.

[표 Ⅲ-3-29] 굴동천 도심하천 복원사업의 보조금 수령 및 집행 현황

(단위: 백만 원, %)

연도	2013년 이전	2014년	2015년	2016년	2017년	계
국비 보조액	796	393	-	3,000	17,441	21,630
집행 가능 국비	796	397	397	3,397	20,726	-

연도	2013년 이전	2014년	2015년	2016년	2017년	계
집행액	792	-	-	112	333	1,237
이월액	4	397	397	3,285	20,393	-
2017년 11월 현재 누적 집행률						5.72

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

지역발전특별회계 예산이 부득이한 경우 재이월까지 허용되는 점을 고려하더라도 위 사업의 경우 2014년 이전 교부되어 집행되지 않은 397백만 원은 그 허용 범위에 들지 않을뿐 아니라, 환경부는 2016년 3,000백만 원의 보조금을 추가로 교부하였으나 전액 집행되지 않은 채 이월되었는데도 2017년 또다시 17,441백만 원을 교부하여 이 또한 전액 집행되지 않은 것으로 확인되었다.

[보조금 예산의 효율적 집행을 위한 예산집행심의회 활용 미흡]

이상과 같이 보조금 교부와 집행관리에 상당한 문제점이 누적되고 있어 중앙관서는 예산집행심의회 등을 활용하여 집행률이 저조한 사업의 보조금 지급기준을 정하거나 교부된 보조금이 장기간 미집행된 보조사업에 대해 사업 취소 또는 보조금 반납 여부 등을 결정하여 보조금 예산집행의 효율을 기할 필요가 있다.

그럼에도 관련 중앙관서들은 그에 대한 검토 없이 집행률이 저조한 보조사업에 신규 보조금을 관행적으로 교부하거나 장기 미집행 보조금의 연례적 이월을 허용하고 있었다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 예산 집행지침의 예산집행심의회 심의대상에 보조금 집행관리 등에 관한 사항이 포함되도록 개정하

여 중앙관서가 이를 활용하여 보조금 예산집행의 효율을 기할 수 있도록 하는 방안을 마련하겠다고 답변하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 예산집행심의회 심의대상에 보조금 집행관리 등에 관한 사항이 포함되도록 개정하여 중앙관서가 예산집행심의회 등을 활용하여 집행률이 저조한 사업의 보조금 지급 기준을 정하거나 교부된 보조금이 장기간 미집행된 보조사업에 대해 사업 취소 또는 보조금 반납 여부 등을 결정하여 보조금 예산집행의 효율을 기할 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

라. 국고보조금 정산 소홀로 재정운용의 비효율 요인

1) 국고보조금 집행잔액 관리 부적정

[보조금 집행잔액 관리 관련 규정]

보조금법 제27조, 제28조, 제31조, 「국고보조금 통합관리지침」 제26조의 규정에 따르면 중앙관서의 장은 보조사업 종료 등의 사유가 발생하면 보조사업자 등이 제출한 실적보고서의 적정성을 검토한 후 정산결과를 확정하여 보조금의 집행잔액 및 이자를 사업이 완료된 해의 다음 연도 내에 반납받도록 되어 있다.

또한 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 각 중앙관서의 장은 보조금 집행잔액 및 이자가 조속히 반납될 수 있도록 조치하도록 되어 있다.

이와 관련하여 이번 감사기간 중 지방자치단체에 교부한 보조금액의 규모가 큰 농림축산식품부 등 [표 Ⅲ-3-30]의 12개 중앙관서를 표본으로 2012년도부터 2015년도까지 지방자치단체에 지급된 연도별 10억 원 이상 보조금의 집행잔액 관리 및 정산 업무의 적정성을 점검하였다.

[보조금 집행잔액 및 이자 미회수 현황 분석결과]

점검 결과, 산업통상자원부의 경우 2014년 ‘취약계층 전력효율향상사업’(지자체 보조금사업명: 문경시 저소득층 LED조명교체)과 관련하여 경상북도에 교부한 보조금 11억여 원 중 집행잔액 3억여 원이 국고에 미반납되었는데 이를 그대로 두고 있는 등 합계 8,011백만여 원(2012회계연도: 6,432백만여 원, 2013회계연도: 406백만여 원, 2014회계연도: 538백만여 원, 2015회계연도: 635백만여 원)의 집행잔액 및 이자를 회수하지 않고 있었다. 이를 비롯하여, [표 Ⅲ-3-30]과 같이 농림축산식품부 등 11개 중앙관서가 계 69,510백만 원의 집행잔액 및 이자를 회수하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-3-30] 연도별 10억 원 이상 지원된 보조금의 집행잔액 미납 현황

(단위: 백만 원)

연번	기관	미납액				합계(부처별)
		2012년	2013년	2014년	2015년	
1	농림축산식품부	2,482	5,996	13,394	11,053	32,925
2	국토교통부	0	4,799	6,293	3,676	14,768
3	산업통상자원부	6,432	406	538	635	8,011
4	해양수산부	2,004	449	1,076	1,269	4,798
5	고용노동부	0	0	343	2,555	2,898
6	중소벤처기업부	357	6	676	1,314	2,353
7	문화재청	0	0	1,879	20	1,899

연번	기관	미납액				합계(부처별)
		2012년	2013년	2014년	2015년	
8	환경부	574	0	0	835	1,409
9	산림청	0	0	221	166	387
10	문화체육관광부	51	0	10	0	61
11	여성가족부	0	0	0	1	1
12	농촌진흥청 ^{*)}	0	0	0	0	0
합계(연도별)		11,900	11,656	24,430	21,524	69,510

주: 농촌진흥청은 미납된 집행잔액이 없는 것으로 파악됨

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

(사례) 농림축산식품부의 집행잔액 관리방식 및 문제점

농림축산식품부는 2015년 ‘조사료생산기반확충사업’을 위해 경상북도에 교부한 보조금 7,681백만 원의 집행잔액 3,114백만 원 중 2,520백만 원을 회수하지 않고 있는 등 [표 Ⅲ-3-30]과 같이 2012~2015회계연도 기간 중 계 32,925백만여 원의 집행잔액 및 이자를 회수하지 않고 있어 12개 기관 중 집행잔액이 가장 많은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 [표 Ⅲ-3-31]과 같이 농림축산식품부는 2012년부터 2016년까지 지방자치단체에 교부한 보조금 18조 6,069억 원 중 5조 6,138억 원에 대한 집행잔액 및 이자를 파악하지 못하고 있었다.

[표 Ⅲ-3-31] 농림축산식품부 소관 집행잔액 등이 미확인된 보조금 현황

(단위: 억 원, %)

2012회계연도			2013회계연도			2014회계연도			2015회계연도			2016회계연도			합계		
보조금 총액	미확인 금액	비율	보조금 총액	미확인 금액	비율	보조금 총액	미확인 금액	비율	보조금 총액	미확인 금액	비율	보조금 총액	미확인 금액	비율	보조금 총액	미확인 금액	비율
32,448	11,078	34	33,918	9,469	28	35,720	9,643	27	41,335	10,887	26	42,648	15,061	35	186,069	56,138	30

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

이에 이번 감사에서 농림축산식품부 소관 보조금 집행잔액에 대한 관리가 적

절하게 이루어지지 않고 있는 사유를 점검하였다.

농림축산식품부는 보조금법 제38조 및 구 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」(2018. 1. 2. 농림축산식품부훈령 제273호로 전부 개정되기 전의 것) 제2조, 제53조의3 제5항에 따라 지방자치단체로 하여금 보조사업자로부터 정산 내역 등이 기재되어 있는 실적보고서를 제출받으면 그 내용이 적정한지 심사 및 현지조사를 실시하도록 하고 있고 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자 등을 보조사업자로부터 반납받도록 하고 있다.

이에 따라 지방자치단체가 보조사업자 또는 간접보조사업자로부터 실적보고서를 제출받으면 그 적정성을 검토¹⁵⁸⁾한 후 그 결과를 농림축산식품부에 통보하는 방식으로 보조금 정산·관리사무가 지방자치단체에 사실상 일임되어 있고, 농림축산식품부는 형식적으로 정산 결과를 확정하는 업무만 하고 있다.

반면 이 건 집행잔액 관리실태 점검대상으로 삼은 고용노동부 등 11개 중앙관서¹⁵⁹⁾ 중 정산 결과의 적정성 검토 등 보조금 정산 관리·감독 사무를 지방자치단체에 위임한 사례가 있는지를 확인한 결과, 고용노동부가 「사회적기업 육성을 위한 보조금의 교부 및 관리에 관한 사무위임규정」(고용노동부고시 제2015-109호)에 따라 사회적기업 육성 사업에 한정하여 지방고용노동관서의 장 및 지방자치단체의 장에게 정산 결과 적정성 검토 사무를 위임한 사례는 있었으나, 지방자치단체에 대부분의 보조사업에 대한 관리에 관한 사무를 위임한 사례는 없었다.

즉, [그림 III-3-5]와 같이 일반적인 보조금 집행잔액 정산 업무의 경우 중

158) 지방자치단체가 보조사업자인 경우에는 당해 지방자치단체가 실적보고서 작성과 적정성 검토를 함께 하는 것임

159) 농림축산식품부를 제외한 나머지 11개 중앙관서(고용노동부, 환경부, 국토교통부, 산업통상자원부, 해양수산부, 문화체육관광부, 문화재청, 산림청, 중소벤처기업부, 여성가족부, 농촌진흥청)

양관서는 제출된 실적보고서에 기재되어 있는 정산 결과가 적정한지 관련 증거서류를 검토한 후 정산 결과를 확정하여 보조사업자에게 통보하지만, 농림축산식품부는 지방자치단체로 하여금 정산 결과의 적정성에 대하여 검토하도록 한 후 그 결과를 통보받으면 적정성에 대한 재검토 없이 정산 결과를 확정하여 지방자치단체에 통보하고 있다.

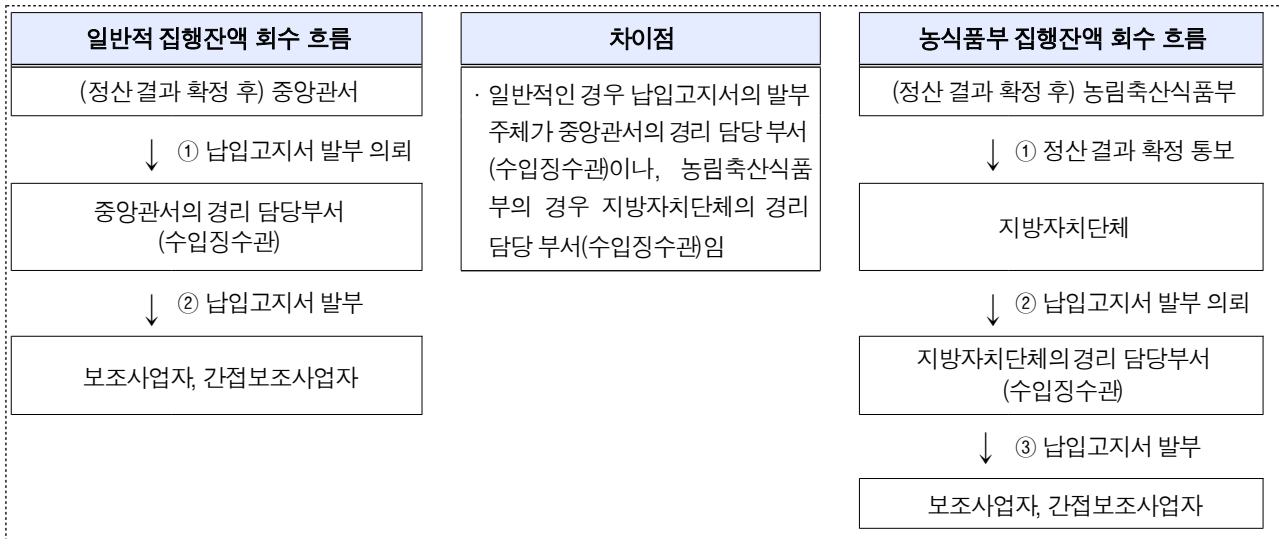
[그림 Ⅲ-3-5] 일반적인 보조금 정산업무와 농림축산식품부의 정산업무 비교

일반적 정산업무 흐름	차이점	농림축산식품부 정산업무 흐름
간접보조사업자	· ①, ④ 동일 · ② 실적보고서상정산결과는 중앙관서에서 적정성을 검토하여 확정하지만, 농림축산식품부 사업은 지방자치단체에 정산결과 검토업무 위임 · ③ 농림축산식품부는 정산결과의 적정성을 검토하지 않은 채 형식적으로 결과만 확정	보조사업자, 간접보조사업자
↓ ① 실적보고서제출		↓ ① 실적보고서제출
보조사업자		지방자치단체
↓ ② 실적보고서취합 및 제출		↓ ② 정산결과검토 후 제출
중앙관서		농림축산식품부
↓ ③ 정산결과검토 및 확정통보		↓ ③ 정산결과 확정통보
보조사업자		지방자치단체
↓ ④ 정산결과 확정통보		↓ ④ 정산결과 확정통보
간접보조사업자		보조사업자, 간접보조사업자

자료: 보조금법 등 관계 법령 재구성

또한 [그림 Ⅲ-3-6]과 같이 대부분 중앙관서의 경리 담당 부서에서 납입고지서의 발부 등 보조금 집행잔액의 회수 업무를 수행하고 있으나, 농림축산식품부는 해당 업무를 지방자치단체의 수입징수관에게 위임하여 처리하고 있어 지방자치단체의 조력 없이는 집행잔액 현황이나 적정하게 회수되었는지를 확인하기 어려운 구조이다.

[그림 Ⅲ-3-6] 일반적인 집행잔액 회수업무와 농림축산식품부의 회수업무 비교



자료: 보조금법 등 관계 법령 재구성

[재정소멸시효 완성으로 보조금 집행잔액에 대한 회수 곤란]

이번 감사 중 시·도가 2012년부터 2016년까지 중앙관서가 보조금 집행잔액 반납을 요구할 수 있는 재정소멸시효(5년)가 완성되었다는 사유로 보조금 집행잔액을 시·도 세입으로 처리한 현황을 확인한 결과, 인천광역시는 2015. 9. 14. 2008년도 ‘농어촌 의료서비스 개선사업’ 관련 보조금의 집행잔액 68백만 원에 대한 보건복지부의 반환 요구권이 시효 완성으로 소멸하였다는 사유로 이를 위시의 세입으로 처리하여 시비로 사용하였다.

이를 비롯하여 [표 Ⅲ-3-32]와 같이 4개 지방자치단체에서 중앙관서의 보조금 집행잔액 반환 요구권이 시효 완성으로 소멸하였다는 사유로 총 815백만 원의 보조금 집행잔액을 시·도의 세입으로 처리하는 등 각 중앙관서에서 보조금 집행잔액을 제대로 회수하지 않아 국가로 반환되어야 할 재원이 시·도의 세입으로 처리되고 있었다.

[표 Ⅲ-3-32] 재정소멸시효가 경과된 보조금 집행잔액이 지자체 세입으로 처리된 현황(2012~2016년)

(단위: 백만 원)

연번	지자체명	세입처리일	세입처리된 국고금액	합 계
1	인천광역시	2012. 7. 26.	245	415
		2013. 5. 28.	19	
		2015. 9. 14.	145	
		2016. 2. 22.	6	
2	대구광역시	2014. 6. 30.	1	1
3	전라남도	2014년 ^{주)}	384	384
4	충청남도	2016. 8. 31.	3	15
		2016. 11. 8.	12	
합 계				815

주: 전라남도는 1년간 세입처리한 총금액만 자료 제출

자료: 해당 지방자치단체 제출자료 재구성

<관계기관 의견> 보조금 집행잔액 미회수액이 있는 이 건 관련 중앙관서들은 감사결과를 받아들이면서 향후 보조금 집행잔액 관리를 철저히 하고, 집행잔액을 신속히 반환받을 수 있는 방안을 강구하겠다고 답변하였다. 또한 농림축산식품부는 미확인된 보조금 현황을 정확하게 파악하여 집행잔액을 반납하도록 하고, 보조금 관리 매뉴얼을 제작 및 배포하는 등 보조사업자 및 위 관서의 담당자에 대한 교육을 강화하는 방안을 마련하겠다고 답변하였다.

<조치할 사항>

국토교통부장관·산업통상자원부장관·해양수산부장관·고용노동부장관·중소벤처기업부장관·환경부장관·문화체육관광부장관·여성가족부장관·문화재청장·산림청

장은 보조금 집행잔액 미회수액 및 이자를 회수하기 위한 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

농림축산식품부장관은

① 보조금 집행잔액 미회수액 및 미확인된 보조금 집행잔액 및 이자를 파악하여 회수하는 방안을 마련하고(통보)

② 앞으로 보조금에 대한 관리를 철저히 하여 국고가 일실되는 사례가 없도록 하시기 바랍니다.(주의)

2) 간접보조금 발생이자 회수 관련 규정 부적정

구 보조금법(2011. 7. 25. 법률 제10898호로 일부 개정되기 전의 것) 제31조에는 보조금의 반환 범위에 대한 규정은 있었으나 교부된 보조금으로 인하여 발생한 이자를 반환해야 하는지 여부는 규정되어 있지 않았다.

이에 기획재정부는 2005년 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 구 보조금법 제34조 제1항의 ‘수입’에 보조금으로 인하여 발생한 이자가 포함된다고 해석하면서 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 보조금 집행잔액을 반납할 때까지 발생한 모든 이자도 반납대상에 해당한다고 하였고, 이후 2011. 7. 25. 보조금법 제31조에 보조금으로 인하여 발생한 이자를 국고로 반납하는 규정이 명문화되었다.

[간접보조금의 개념]

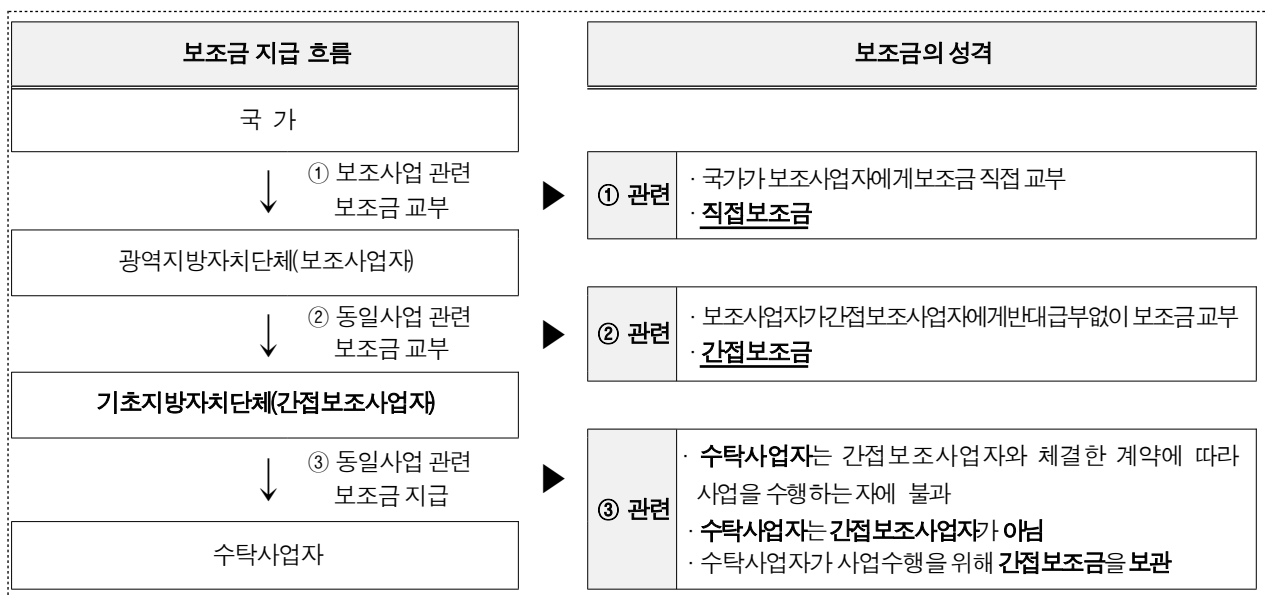
보조금법 제2조에 따르면 간접보조금은 국가 외의 자가 보조금을 재원의 전

부 또는 일부로 하여 반대급부를 받지 않고 교부 목적에 따라 다시 교부하는 급부금이고, 간접보조사업자는 간접보조금의 교부대상이 되는 사업을 수행하는 자라고 되어 있다.

즉, [그림 Ⅲ-3-7]과 같이 국가가 보조사업자인 광역지방자치단체에 보조금을 교부하고 광역지방자치단체가 교부 목적에 따라 기초지방자치단체에 보조금을 재교부하는 경우 해당 보조금이 간접보조금이고 기초지방자치단체가 간접보조사업자이다.

한편 간접보조사업자와 수탁사업자 사이에 수탁계약이 체결되고 이에 따라 수탁사업자가 간접보조사업자로부터 간접보조금을 지급받은 경우, 수탁사업자는 간접보조사업자를 대신하여 사업을 수행하는 자에 해당하므로 수탁사업자는 해당 간접보조금¹⁶⁰⁾을 간접보조사업자를 대신하여 보관하게 된다.

[그림 Ⅲ-3-7] 보조금 교부 흐름에 따른 보조금의 성격



자료: 보조금법 등 관계 법령 재구성

160) 위(수)탁 사업계약에 따라 수탁사업 종료 후 집행잔액 및 발생이자는 정산 과정을 거쳐 간접보조사업자에게 반환

[간접보조금으로 발생한 이자의 반환 범위에 대한 기준]

보조금법 제27조, 제28조, 제31조에 따르면 중앙관서의 장은 보조사업자로 부터 보조사업 실적보고서를 받으면 법령 등에 적합한 것인지 심사한 후 보조금의 금액을 확정하여야 하고, 보조금 및 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 확정된 금액을 초과하는 경우 그 차액을 반납받도록 규정되어 있다.

또한 보조금법 제31조 제2항 및 같은 법 시행령 제13조의 규정에 따르면 보조금을 지급받은 날부터 1개월 이내에 집행된 보조금 금액으로 인하여 발생한 이자, 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 사유로 보조사업이 지연된 기간에 발생한 이자, 법령 개정 등으로 인하여 그 집행방법 등을 개선하는 기간 중에 발생한 이자, 기획재정부장관이 인정한 불가피한 사유로 인한 이자 등은 반환대상에서 제외하도록 되어 있다.

그런데 기획재정부는 2010년부터 2017년 현재까지 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 보조금을 최초 교부받은 때로부터 정산 후 집행잔액을 반납할 때까지 실제로 발생한 모든 이자를 반납하도록 하고, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 보조금법 시행령 제13조 제1항에서 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 반환대상에서 제외하도록 정하면서 간접보조금으로 인하여 발생한 이자의 경우 보조금법 시행령 제13조 제1항에 해당하지 않는데도 “간접보조금으로 발생한 이자는 보조사업자의 세입으로 처리”하도록 「예산 및 기금운용계획 집행지침」을 작성·운용함으로써 보조금법 제31조 등의 규정과 배치되는 문제가 발생하였다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 동안 간접보조금으로 발생한 이자의 처리 현황을 점검한 결과 지방자치단체별로 처리를 달리하거나, 수탁사업비 명목으로 지급된 간접보조금으로 발생한 이자가 국고로 환수되지 않는 등 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

[지방자치단체별 업무 처리방식 상이]

16개 광역지방자치단체가 간접보조금으로 발생한 이자를 어떻게 처리하고 있는지 점검한 결과, 먼저 회수 여부에 있어서는 [표 III-3-33]과 같이 부산은 회수하지 않고 있었고, 대전 등 6개 시·도는 전부 회수, 서울 등 9개 시·도는 일부만 회수하고 있었다.

그리고 국고반납에 있어서는 발생이자를 전부 회수한 대전 등 6개 시·도 중 충북의 경우 회수한 발생이자를 전액 국고로 반환하였으나 전남의 경우 회수한 발생이자를 국고로 반환하지 않고 전액 도비로 사용하였다. 발생이자의 일부만 회수한 서울 등 9개 시·도는 회수액 전액을 국고로 반환하거나 보조금을 교부한 중앙관서의 지시 또는 교부조건에 구체적으로 명시되어 있는 경우에만 반환 또는 시·도비로 사용하는 등 처리방식이 제각각이었다.

이와 같이 각 광역지방자치단체는 간접보조금으로 발생한 이자의 회수 및 국고 반환을 일정한 기준없이 처리하고 있어 향후 간접보조금으로 발생한 이자¹⁶¹⁾가 국고로 환수되지 못할 우려가 있는 실정이다.

161) 발생이자는 ㉠ 보조금 지출 전 기초자치단체에 머무는 기간의 이자와 ㉡ 집행잔액에 관한 이자로 나누어 추정해볼 수 있음. 연간 이자율을 1%로, 보조금 지출 전 기초자치단체에 머무는 기간을 2개월로 각각 가정할 경우, 2016년의 발생이자는 810억여 원 규모로 추정됨

[표 III-3-33] 광역지방자치단체 관련 간접보조금으로 발생한 이자의 처리 현황

연번	지자체명	발생이자 회수 여부			국고 반환 여부			처리 현황 요약
		회수	일부회수	미회수	반환	일부반환	미반환	
1	부산			○			○	전부 미회수
2	충북	○			○			전부 회수, 전부 반환
3	경남	○				○		전부 회수, 대부분 도비로 사용
4	대전	○				○		전부 회수, 대부분 시비로 사용
5	광주	○				○		전부 회수, 일부 반환 또는 시비로 사용
6	강원	○				○		전부 회수, 일부 반환 또는 도비로 사용
7	전남	○					○	전부 회수, 전부 도비로 사용
8	서울		○		○			일부 회수, 국고로 반환
9	경기		○		○			일부 회수, 국고로 반환
10	제주		○		○			일부 회수, 국고로 반환
11	인천		○			○		일부 회수, 일부 반환 또는 시비 사용
12	대구		○			○		일부 회수, 대부분 시비로 사용
13	울산		○			○		일부 회수, 일부 반환 또는 시비로 사용
14	충남		○			○		일부 회수, 일부 반환 또는 도비로 사용
15	전북		○			○		일부 회수, 일부 반환 또는 도비로 사용
16	경북		○			○		일부 회수, 대부분 도비로 사용

자료: 지방자치단체 제출자료 재구성

[수탁사업자로부터 회수한 간접보조금 이자 미반납]

수탁사업자가 보관하는 간접보조금이 실제로 집행될 때까지 발생한 이자는 간접보조금으로 발생한 이자에 해당하므로 이는 국고로 환수되어야 한다.

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 동안 각 지방자치단체의 농어업분야 간접보조사업을 수탁받아 운영하고 있는 한국농어촌공사(2016 회계연도 재무제표 상 수탁사업비 명목으로 현금성 자산 1조 818억 원 보유)를 대상으로 2012년부터 2016년까지 수탁사업비로 발생한 이자가 어떻게 처리되었는지 점검하였다.

그 결과 울산광역시 북구청은 ‘당사해양공원사업’과 관련하여 한국농어촌공사로부터 발생이자 63백만 원을 회수하고도 국고에 반환하지 않는 등 [표 Ⅲ-3-34]와 같이 111개 기초지방자치단체가 한국농어촌공사로부터 회수한 발생이자 총 13,841백만 원을 국고로 반납하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-3-34] 자치단체가 한국농어촌공사로부터 회수한 발생이자 국고 미반납 현황

(단위: 백만 원, %)

연번	광역시자체	소속기초지자체	지자체에 지급된 보조금 발생이자(A) ^주	국고에 반납된이자(B)	미납이자(C=A-B)	납부율(B/A)
1	경기	화성 등 11개	483	0	483	0
2	인천	옹진 등 2개	65	11	54	16.92
3	울산	북구 등 2개	89	7	82	7.87
4	세종	세종	67	0	67	0
5	충남	공주 등 8개	990	23	967	2.32
6	충북	청주 등 9개	1,135	0	1,135	0
7	전남	담양 등 18개	2,514	233	2,281	9.27
8	전북	익산 등 12개	1,962	229	1,733	11.67
9	경남	김해 등 12개	1,486	169	1,317	11.37
10	경북	포항 등 21개	4,474	274	4,200	6.12
11	강원	춘천 등 12개	1,446	135	1,311	9.34
12	제주	제주 등 3개	429	218	211	50.82
합 계			15,140	1,299	13,841	8.58

주: 지자체에 지급된 이자액에 국비와 지방비의 매칭 비율을 곱한 금액으로 산정

자료: 한국농어촌공사 및 지방자치단체 제출자료 재구성

반면 익산시는 한국농어촌공사로부터 회수한 발생이자 58백만 원을 국고로 반납하는 등 23개 기초지방자치단체에서 총 13억여 원을 국고로 반납하고 있었다.

한국농어촌공사로부터 회수한 발생이자를 국고에 반납한 사례

- (사례1) 익산시 2014. 10. 7. '농어업에너지이용효율화사업과 관련하여 한국농어촌공사로부터 반납받은 수탁사업비에 대한 발생이자 58백만 원을 국고로 반납
- (사례2) 영광군은 2016. 11. 15. '대창초록 권역단위종합정비사업과 관련하여 한국농어촌공사로부터 반납받은 수탁사업비에 대한 발생이자 101백만 원 중 국고보조금 해당분 71백만 원을 국고로 반납
- (사례3) 제주시는 2012. 10. 30. '2010년 채소·화훼지열난방시설 지원사업'과 관련하여 한국농어촌공사로부터 반납받은 수탁사업비에 대한 발생이자 77백만 원을 국고로 반납

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과 지적사항을 반영하여 간접보조사업자가 기초지방자치단체인 경우에도 집행잔액의 이자를 국고로 환수할 수 있도록 2018년도 「예산 및 기금운용계획 집행지침」을 개정하였고 향후 보조사업 운영·관리에 만전을 기하겠다고 답변하였다.

<조치할 사항> 위 감사결과 지적내용에 대하여 기획재정부에서는 2018. 1. 11. 간접보조금으로 발생한 이자를 국고로 환수하는 내용으로 「예산 및 기금운용계획 집행지침」을 개정함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 기획재정부장관은 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

4. 회계·기금 등 재정 통합관리 분야

관련 제도 및 현황

가. 회계·기금 간 여유재원의 전출·전입 제도

「국가재정법」 제13조에 따르면 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전출 또는 전입하여 통합적으로 활용할 수 있도록 규정하고 있다.

이는 특별회계와 기금에서 여유재원이 발생하는 경우 다른 회계 또는 기금에 이를 전출하여 사용하게 함으로써, 일반회계의 세입 부족을 채우기 위해 불필요하게 국채를 발행하는 등의 상황이 발생하지 않도록 하는 등 재정 운용의 효율성을 높이는 데 그 취지가 있다.

[회계·기금 간 전출·전입 총괄 현황]

2016년 회계 및 기금의 전출금 규모는 총 54.2조 원이고 특별회계나 기금의 재원부족을 일반회계로 충당하는 경우가 많아 위 전출금 중 81.7%가 일반회계에서 타 회계나 기금으로 전출되는 부분(44.5조 원)이다. 또한 일반회계나 기금의 경우 전출금 예산액 또는 그 이상으로 타 회계 등에 전출된 데 반해, 특별회계의 경우 당초 예산액 대비 44.7%만이 타 회계 등에 전출된 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-1] 2016년 회계 및 기금 간 전출·전입 현황

(단위: 조 원, %)

구분		예산액(A)	수납액(B)	수납률(B/A)
일반회계 전출금	일반회계 → 특별회계	29.22	29.24	100.1
	일반회계 → 기금	15.32	15.11	98.6
	소계	44.54	44.35	99.6
특별회계 전출금	특별회계 → 기금	1.49	1.46	98
	특별회계 → 특별회계	3.91	3.87	99
	특별회계 → 일반회계	0.38	0.17	44.7
	소계	5.78	5.5	95.2
기금 전출금	기금 → 기금	1.31	1.31	100
	기금 → 특별회계	0.08	0.38	475
	기금 → 일반회계	0.34	0.54	158.8
	소계	1.73	2.23	128.9
타 계정 전출금(계정 간 거래)	특별회계	2.35	2.1	89.4
	기금	0.13	0.08	61.5
	소계	2.48	2.18	87.9
계		54.53	54.26	99.5

자료: 2016회계연도 결산 총괄 분석 Ⅱ(2017년 8월, 국회예산정책처), 추경예산 포함 결산기준

[일반회계와 특별회계 간 전출·전입 현황]

2016년 일반회계와 특별회계 간 거래 및 회계 내의 계정 간 거래를 포함한 총 전출·전입 규모는 35.6조 원으로 일반회계와 특별회계 전체 세입(345조 원)의 약 10%를 차지하고 있다.

그중 일반회계로부터 교통시설특별회계 등 10개 특별회계로 전출된 금액은 [표 Ⅲ-4-2]와 같이 본예산 28.1조 원에 추가경정 예산까지 더하여 총 29.2조 원이었는데 반해, 특별회계의 경우 [표 Ⅲ-4-3]과 같이 당초 등기특별회계 등 4개 특별회계에서 3,787억 원이 일반회계로 전출될 예정이었으나 실제로는 그중 44.9%인 1,700억 원만 전출되고 나머지 2,087억 원은 전출되지 않은 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-2] 2016회계연도 특별회계별 일반회계로부터 전입 현황

(단위: 억 원, %)

연번	구분	계획	집행	집행률
1	교통시설특별회계	154,836	154,836	100
2	농어촌구조개선특별회계	45,057	49,252	109.3
3	환경개선특별회계	37,426	38,498	102.9
4	지역발전특별회계	28,418	34,877	122.7
5	양곡관리특별회계	8,949	8,949	100
6	행정중심복합도시건설특별회계	2,667	2,667	100
7	책임운영기관특별회계	2,477	2,477	100
8	아시아문화중심도시조성특별회계	740	740	100
9	우편사업특별회계	84	84	100
10	혁신도시건설특별회계	24	24	100
계		280,678	292,404	104.2

자료: 2016회계연도 결산 총괄 분석 Ⅱ (2017년 8월, 국회예산정책처)

[표 Ⅲ-4-3] 2016회계연도 특별회계별 일반회계 전출 현황

(단위: 억 원, %)

연번	구분	계획	집행	집행률
1	등기특별회계	1,025	400	39
2	책임운영기관특별회계(특허청)	762	757	99.3
3	조달특별회계	1,000	300	30
4	우체국예금특별회계	1,000	243	24.3
계		3,787	1,700	44.9

자료: 2016회계연도 결산 총괄 분석 Ⅱ (2017년 8월, 국회예산정책처)

[기금별 예산(일반회계·특별회계로부터) 전입금 현황]

기금¹⁶²⁾은 대외경제협력기금 등 사업성기금 48개, 기술보증기금 등 금융성기금 8개, 국민연금기금 등 사회보험성기금 6개 및 공공자금관리기금 등 계정성기금 5개 등 총 67개가 설치·운영되고 있고, [표 Ⅲ-4-4]와 같이 이 중 35개 기금이 2016년에 일반회계 및 특별회계로부터 16.6조 원을 전입받은 것으로 나타났다.

162) 기금은 성격에 따라 계정성·금융성·사업성·사회보험성기금으로 나뉘는데 그중 계정성기금은 특정 목적의 자금 역할을 하기 위하여 조성되는 기금, 금융성기금은 예·적금처럼 적립식으로 이루어지는 기금, 사업성기금은 특정 사업을 수행하기 위해 마련·집행되는 기금, 사회보험성기금은 노후나 미래를 대비하여 적립하는 기금임

[표 Ⅲ-4-4] 2016회계연도 기금별 예산(일반회계·특별회계로부터) 전입금 현황

(단위: 억 원)

연번	기금유형	기금 명	2016년 전입금	기금유형별 소계
1	계정성	공공자금관리기금	27,590	51,373
2		공적자금상환기금	18,842	
3		외국환평형기금	3,000	
4		양곡증권정리기금	1,941	
5	금융성	무역보험기금	3,900	7,475
6		신용보증기금	2,100	
7		기술보증기금	800	
8		농어가목돈마련저축장려기금	495	
9		산업기반신용보증기금	180	
10	사업성	소상공인시장진흥기금	6,373	39,192
11		농업소득보전직접지불기금	6,178	
12		대외경제협력기금	6,100	
13		주택도시기금	5,873	
14		중소기업창업및진흥기금	5,071	
15		자유무역협정이행지원기금	3,430	
16		응급의료기금	1,989	
17		축산발전기금	1,400	
18		범죄피해자보호기금	949	
19		남북협력기금	925	
20		문화재 보호기금	371	
21		장애인 고용촉진및직업재활기금	250	
22		농어업재해재보험기금	86	
23		지역신문발전기금	70	
24		언론진흥기금	50	
25		순국선열·애국지사사업기금	37	
26		석면피해구제기금	30	
27		군인복지기금	5	
28		보훈기금	4	
29		임금채권보장기금	1	
30	사회보험성	공무원연금기금	34,661	67,550
31		군인연금기금	23,993	
32		사립학교교직원연금기금	7,934	
33		고용보험기금	707	
34		산업재해보상보험및예방기금	155	
35		국민연금기금	100	
계			165,590	

자료: 기획재정부의 기금 현황 자료 재구성

나. 회계·기금 등 재정 통합관리에 관한 금번 감사 중점

우리나라의 재정규모 추이를 보면 복지예산 증가 등에 따라 세출 규모가 계속 커지고 있고 이로 인해 국가 부채도 지속적으로 늘어나고 있다. 한편 정부의 각종 대책 마련 등의 노력에도 불구하고 경제상황이 크게 나아지지 않고 있어 새로운 조세를 신설하거나 기존 세입을 늘리는 데에도 한계가 있다.

이렇게 한정된 재원을 가지고 대규모의 재정을 운용하기 위해서는 재정운용에 관한 새로운 시각의 접근이 필요하다. 즉 “재원의 확보”를 넘어서 “확보한 재원의 효율적 활용”을 위한 방안 모색이 절실하다.

이에 이번 감사에서는 일반회계, 특별회계 및 기금 내에서의 재원 배분·집행의 적정성뿐 아니라 재원이 부족한 회계·기금과 여유재원이 있는 회계·기금 간 재원의 전·출입이 적정한지 여부 및 회계별로 사업의 추진상황을 고려하여 적정한 시기에 예산이 지원되는지 여부 등을 검토하여 “잠자고 있는 재원”을 효율적으로 운용할 수 있는 대안을 모색하는 데 중점을 두었다.

[특별회계 → 일반회계]

특별회계로부터 일반회계로 전출되는 전출금 예산 편성 현황을 보면 2016년 기준으로 총 19개 특별회계 중 4개 특별회계¹⁶³⁾가 일반회계로 전출되는 것으로 예산이 편성되었다. 이 중 등기 및 조달특별회계는 최근 4년간 계속 전출금 예산을 편성해 왔으나 집행을 면에서는 [표 III-4-5]와 같이 등기특별회계 50.1%, 조달특별회계 30.4%에 각각 그친 것으로 나타나 위 특별회계를 대상으로 전출금 규모 산정 방식이 적정한지를 점검하였다.

163) 등기특별회계, 조달특별회계, 우체국예금특별회계(2014년 예산 미편성), 책임운영기관특별회계(특허청, 2016년부터 예산 편성)

[표 Ⅲ-4-5] 2013~2016회계연도 등기·조달특별회계 전출금 집행 현황

(단위: 억 원, %)

구분	등기특별회계			조달특별회계		
	계획	집행	집행률	계획	집행	집행률
2013년	574	0	0	2,483	470	18.9
2014년	679	350	51.5	2,658	520	19.6
2015년	785	785	100	831	831	100
2016년	1,025	400	39	1,000	300	30
계	3,063	1,535	50.1	6,972	2,121	30.4

자료: 법원행정처 및 조달청 제출자료 재구성

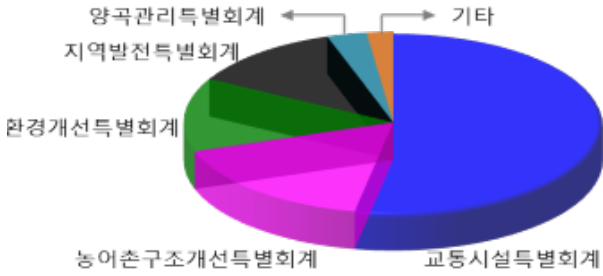
[일반회계 → 특별회계]

특별회계는 특별회계 자체수입과 일반회계·기금 전입금 등이 재원이 된다. 이 중 일반회계 전입금은 크게 과세근거인 법률에서 해당 세입의 일정 부분을 특정한 특별회계에 전입하도록 명시한 ‘법정 전입금’과 법정 전입금으로 세출에 충당하기 부족한 경우 일반회계에서 추가로 전입하는 ‘추가 전입금’으로 구분되는데, 법정 전입금이든 추가 전입금이든 특별회계로 전입하도록 예산을 편성한 뒤 특별회계의 예산 집행률이 저조하여 연례적 불용이 발생할 경우에는 다른 사업에 재원을 투입할 수 있는 기회를 잃게 되거나 전체 세출 재원 부족으로 적자 국채를 발행할 가능성이 있어 재정 운용의 효율성을 떨어뜨리는 요인이 된다.

이에 [도표 Ⅲ-4-1]과 같이 일반회계로부터의 전입금 규모가 큰 교통시설 특별회계, 농어촌구조개선특별회계 및 환경개선특별회계 등 주요 특별회계의 재원 배분 및 예산 집행·관리 실태를 점검하였다.

[도표 Ⅲ-4-1] 2016회계연도 특별회계별 일반회계로부터 전입금 현황

(단위: 억 원, %)

구분	특별회계 종류	집행	비율
	교통시설특별회계	154,836	53
	농어촌구조개선특별회계	49,252	16.8
	환경개선특별회계	38,498	13.2
	지역발전특별회계	34,877	11.9
	양곡관리특별회계	8,949	3.1
	기타 ^{주)}	5,992	2

주: 행정중심복합도시건설·책임운영기관·아시아문화중심도시조성·우편사업·혁신도시건설특별회계
 자료: 2016회계연도 결산 총괄 분석 II (2017년 8월, 국회예산정책처)

[일반회계·특별회계 → 기금]

일반회계 및 특별회계로부터 전입금을 받고 있는 기금의 경우 일반회계로부터 전입금을 받는 특별회계와 마찬가지로 기금 사업의 집행실적이 부진하여 연례적으로 불용이 발생하는 경우에는 일반회계 및 특별회계에 불필요한 부담을 주어 예산을 효율적으로 사용하지 못하게 된다.

이에 최근 3년간 일반회계 및 특별회계로부터 전입금을 받고 있는 주택도시 기금 등 11개 사업성기금을 대상으로 기금 사업과 전출금 규모의 적정성 등을 중점으로 점검하였다.

문 제 점

요 지

가. 특별회계 여유재원에 대한 통합적인 재정관리 미흡

- ▶ 등기·조달특별회계의 일반회계로의 전출금 규모를 과소 산정하거나, 교도작업특별회계의 여유재원 과다 보유로 특별회계 여유재원의 효율적 활용 미흡
- ▶ 교통·에너지·환경세의 배분 비율 미조정으로 교통시설특별회계는 여유재원이 발생하고 있는 반면, 환경개선·지역발전특별회계는 세입 부족으로 일반회계로부터 추가 전입

나. 재정사업 현장과 동떨어진 예산의 편성 및 관리

- ▶ 중앙관서나 지방자치단체에서 사업계획, 자금 집행시기의 고려 없이 사업비를 과다 교부하여 공공기관에 “묶여 있는 자금”이 발생하는 등 효율적 재정 운용 미흡

다. 가용재원을 초과하는 세출예산 편성으로 채무 성격의 “재원 없는 이월” 되풀이

- ▶ 농어촌구조개선특별회계의 세입재원 없는 이월이 관례적으로 반복되어 이월된 사업을 다음 연도에 추진하게 되고, 다음 연도에 편성된 사업은 사업규모를 축소하지 않은 채 다시 이월

라. 관행적인 기금 사업 편성 등으로 일반회계 등에 부담 요인

- ▶ 집행 부진 사업인데도 관례적으로 일반회계 전입금 등을 과다편성 후 불용처리하거나, 복권수익금을 지원받은 공익사업이 완료된 후 집행잔액을 미반납
- ▶ 합리적인 근거 없이 공공자금관리기금 예수금에 대한 예수금리를 높게 산정하여 일반회계의 이자상환 예산을 과다 편성

가. 특별회계 여유재원에 대한 통합적인 재정관리 미흡

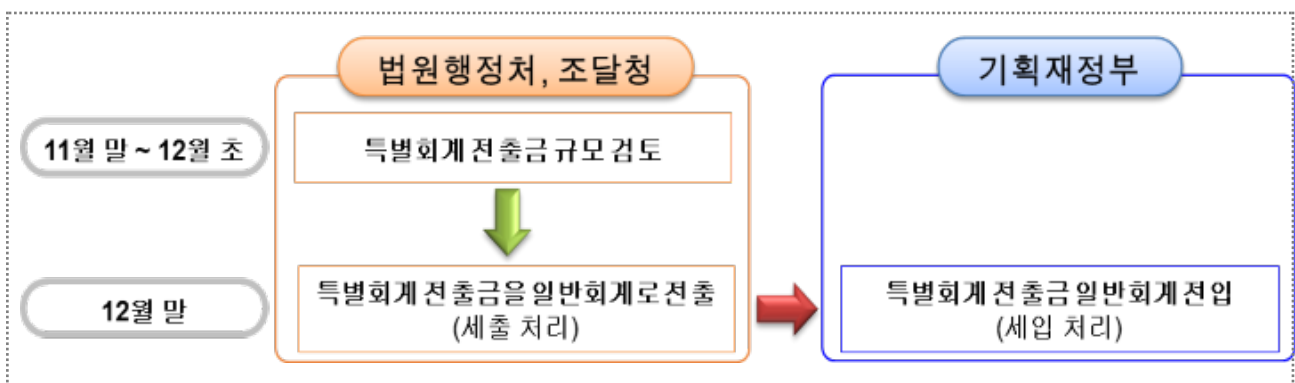
1) 등기·조달특별회계의 일반회계로의 전출금 과소 산정

[제도 개요]

법원행정처 및 조달청은 매년 기획재정부와 협의하여 등기특별회계 및 조달특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출하도록 예산을 편성하고, 그에 따라 당해 특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출하고 있다.

위 특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출하는 절차를 살펴보면, 전출금 재원이 되는 특별회계의 여유재원(세계잉여금¹⁶⁴⁾ = 결산상 잉여금 - 세출예산의 이월액)은 매 회계연도 결산이 완료되는 다음 연도 1월이 되어야 확정되는 실정이어서, 법원행정처와 조달청은 [그림 Ⅲ-4-1]과 같이 매년 11월 말경에 1월부터 11월 까지¹⁶⁵⁾의 결산을 통해 산출된 잉여금 등의 자료를 토대로 전출금 규모를 검토·산정하고, 매년 12월 말에 관련 금액을 일반회계로 전출하고 있다.

[그림 Ⅲ-4-1] 등기 및 조달특별회계 전출금 규모 검토 및 전출·전입 시기



자료: 법원행정처 및 조달청 제출자료 재구성

164) 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 「국가재정법」 제48조(세출예산의 이월)의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(「국가재정법」 제90조 제2항)

165) 법원행정처는 매년 1월부터 10월까지, 조달청은 매년 1월부터 11월까지 결산

[관련 규정 및 판단 기준]

「국가재정법」 제13조의 규정에 따르면 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있고, 전입·전출을 하고자 하는 때에는 기획재정부장관이 중앙관서의 장과 협의한 후 그 내용을 예산안에 반영하도록 되어 있다.

또한 「등기특별회계법」 제5조, 「정부기업예산법」 제14조 및 「예산 및 기금 운용계획 집행지침」(기획재정부) 등의 규정에 따르면 등기 및 조달특별회계에서 다른 회계·기금으로 자금을 전출할 수 있도록 되어 있다.

따라서 법원행정처와 조달청은 연도 중 예산 집행 추이와 연말 예상 세입·세출 등을 분석하여 전출 가능 재원이 발생할 것으로 예상되는 경우에는 편성된 예산대로 그 범위 내에서 일반회계로 전출하여야 한다.

[운영 실태 및 문제점]

이에 이번 감사원 감사기간 중 법원행정처와 조달청 소관 등기 및 조달특별회계¹⁶⁶⁾의 전출금 규모 산정 방식과 집행 실태를 점검한 결과, 법원행정처는 등기특별회계의 전출 가능 재원 규모를 확인하고도 ‘여유자금’ 마련 또는 ‘다음 연도 1월 지출 비용’ 등의 명목으로 전출 가능 재원 중 일부 금액만을 일반회계로 전출하고 있었고, 조달청은 최근 수년간의 세입 실적이나 사업계획서 등을 통해 매년 12월의 세입·세출 추계가 가능한데도 회계연도 1월부터 11월까지 확인된

166) 2016년도에 전출금 예산이 편성된 4개 특별회계(등기·조달·우체국예금·특허청특별회계) 중 2013년 이후 매년 전출금 예산이 편성된 특별회계 점검

전출 가능 재원의 규모 등을 고려하여 일반회계로 전출하고 있었는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 법원행정처의 경우

법원행정처는 [표 Ⅲ-4-6]과 같이 등기특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출하는 것으로 기획재정부와 협의하여 매년 세출 예산을 편성한 후, 2015년을 제외¹⁶⁷⁾한 2013년, 2014년 및 2016년의 경우 전출 가능한 재원이 각각 195억 43백만 원, 638억 61백만 원 및 642억 96백만 원이었으나, 2013년에는 전출 가능 재원을 전혀 전출하지 않았고, 2014년과 2016년에는 전출 가능 재원 중 350억 원과 400억 원을 각각 일반회계로 전출하는 등 전출 가능 재원 중에서 일부만을 일반회계로 전출한 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-6] 등기특별회계의 전출 가능 재원 및 일반회계 전출금 집행 현황

(단위: 백만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
세입 (연간 가용재원)	당해연도 수입(A)	230,918	246,524	286,005	258,710
	전년도 이월액(B) ¹⁾	8,485	34,434	39,101	23,347
	소계(C=A+B)	239,403	280,958	325,106	282,057
세출(특별 회계 사업에 사용한 재원)(D) ²⁾		204,969	206,857	223,249	213,977
다음 연도 이월액(명시·사고·계속)(E)		14,891	10,240	2,169	3,784
전출 가능 재원(F=C-D-E)		19,543	63,861	99,688	64,296
일반회계로의 전출	계획(G)	57,371	67,932	78,510	102,518
	집행(H)	0	35,000	78,510	40,000
전출 후 잔액 / 세계잉여금(I=F-H)		19,543	28,861	21,178	24,296

주: 1. 전년도 결산상 잉여금(전년도 세계잉여금+이월액)

2. 특별회계 목적 사업의 지출 규모를 확인하기 위해 결산상 전출금 제외

자료: 법원행정처 제출자료 재구성

167) 2015년에는 등기특별회계 전출금 예산 785억 10백만 원 100% 집행

2014회계연도¹⁶⁸⁾의 경우를 보면, 법원행정처는 2014. 12. 2. 전출금 규모를 산정하기 위해 1월부터 10월까지 실제 발생한 세입 및 세출액과 11월부터 12월 까지 발생할 것으로 예상되는 세입 및 세출액을 검토하여 [표 Ⅲ-4-7]과 같이 597억 30백만 원 정도의 금액을 일반회계로 전출 가능할 것으로 예상하였고, 실제 세입·세출 결산에서도 당초 예상보다 41억 31백만 원 많은 638억 61백만 원의 전출 가능 재원이 발생하였다.

[표 Ⅲ-4-7] 2014회계연도 등기특별회계 전출 가능 재원 예상 및 결과

(단위: 백만 원)

구분	예상(법원행정처 검토, 2014. 12. 2.)			1~12월 결과 (2014회계연도 결산)
	1~10월 세입·세출 결산	11~12월 예상 세입·세출	계	
세입(A)	198,415	88,131	286,546	280,958
세출(B) ^{주)}	173,028	53,788	226,816	217,097
전출 가능 재원 (C=A-B)	25,387	34,343	59,730	63,861

주: 전출 가능 재원 규모를 확인하기 위해 다음 연도 이월액은 포함하고 전출금 제외

자료: 법원행정처 제출자료 재구성

그러나 2014. 12. 18. 일반회계로 전출금을 전출할 때에는 한시법¹⁶⁹⁾인 「등기특별회계법」이 2017년 소멸 예정이므로 ‘여유자금’ 마련이 필요하다는 사유로 자체 검토한 전출 가능 재원 597억 30백만 원 중 247억 30백만 원을 제외한 350억 원¹⁷⁰⁾(전출 예산 679억 32백만 원 대비 51.5%)만 일반회계로 전출하였다.

2016회계연도¹⁷¹⁾의 경우, 법원행정처는 2016년 11월(날짜 모름) 전출금 규모

168) 2013년 검토 자료는 법원행정처에서 보관하지 않아 확인 불가

169) 등기특별회계의 설치 기한은 1994회계연도부터 2017회계연도까지였으나 2017. 8. 29. 2027회계연도까지 10년 연장[제353회 국회(임시회) 제4차 법제사법위원회]

170) 법원행정처는 전년도 결산상 잉여금이 340억 원인 점을 고려하여 세계잉여금 597억 30백만 원 중 347억 30백만 원을 제외하고 250억 원을 전출하는 것으로 검토하였으나 350억 원을 전출하는 것으로 변경

171) 법원행정처는 2015년에도 2016년과 동일하게 다음 연도 1월 지출예상액을 제외하는 것을 검토하였으나, 전출금 예산(785억 10백만 원)이 편성된 대로 100% 집행하였으므로 검토 제외

를 산정하기 위해 2014회계연도와 동일한 방법으로 검토하여 [표 III-4-8]과 같이 636억 96백만 원 정도의 금액을 일반회계로 전출 가능할 것으로 예상하였고, 실제 세입·세출 결산에서도 당초 예상보다 6억 원 많은 642억 96백만 원의 전출 가능 재원이 발생하였으나, 같은 해 12. 13. 실제로 일반회계로 전출할 때에는 특별한 이유 없이¹⁷²⁾ 자체 검토한 전출 가능 재원 636억 96백만 원 중 ‘다음 연도 1월 지출 비용’ 236억 96백만 원을 제외한 400억 원(전출 예산 1,025억 18백만 원 대비 39%)만 일반회계로 전출하였다.

[표 III-4-8] 2016회계연도 등기특별회계 전출 가능 재원 예상 및 결과

(단위: 백만 원)

구분	예상(법원행정처 검토, 2016년 11월)			1~12월 결과 (2016회계연도 결산)
	1~10월 세입·세출 결산	11~12월 예상 세입·세출	계	
세입(A)	235,398	47,801	283,199	282,100
세출(B) ^{주)}	162,478	57,025	219,503	217,804
전출 가능 재원 (C=A-B)	72,920	△9,224	63,696	64,296

주: 전출 가능 재원의 규모를 확인하기 위해 다음 연도 이월액은 포함하고 전출금 제외

자료: 법원행정처 제출자료 재구성

② 조달청의 경우

한편 조달청은 [표 III-4-9]와 같이 조달특별회계의 여유재원을 일반회계로 전출하는 것으로 기획재정부와 협의하여 매년 예산을 편성한 후, 2015년을 제외¹⁷³⁾한 2013년, 2014년 및 2016년의 경우 전출 가능한 재원이 각각 473억 77백만 원,

172) 법원행정처는 ‘다음 연도 1월 지출예산액’을 고려하여 여유재원의 일부만 일반회계로 전출하고 나머지는 다음 연도로 이월하고 있으나, 다음 연도로 이월한 여유재원은 1월에 세입 처리되지 않고 10월 이후 세입 처리되고 있음 (세입·세출을 구분하여 관리)

173) 2015년에는 조달특별회계 전출금 예산 830억 87백만 원 100% 집행

602억 31백만 원 및 697억 94백만 원이었으나, 이 중 470억 원, 520억 원 및 300억 원을 각각 전출하는 등 전출 가능 자원 중에서 일부만을 일반회계로 전출한 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-9] 조달특별회계의 전출 가능 자원 및 일반회계 전출금 집행 현황

(단위: 백만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
세입 (연간 가용자원)	당해연도 수입(A)	292,881	259,296	337,339	249,599
	전년도 이월액(B) ¹⁾	35,635	48,778	23,590	40,380
	소계(C=A+B)	328,516	308,074	360,929	289,979
세출(특별 회계 사업에 사용한 자원)(D) ²⁾		245,881	207,296	254,252	219,599
다음 연도 이월액(명시·사고·계속)(E)		13,120	10,754	671	586
전출 가능 자원(F=C-D-E)		47,377 ³⁾	60,231 ³⁾	88,004 ³⁾	69,794
일반회계로의 전출	계획(G)	248,263	265,817	83,087	100,041
	집행(H)	47,000	52,000	83,087	30,000
전출 후 잔액 / 세계잉여금(I=F-H)		377	8,231	4,917	39,794

주: 1. 전년도 결산상 잉여금(전년도 세계잉여금+이월액)

2. 특별회계 목적 사업의 지출 규모를 확인하기 위해 결산상 전출금 제외

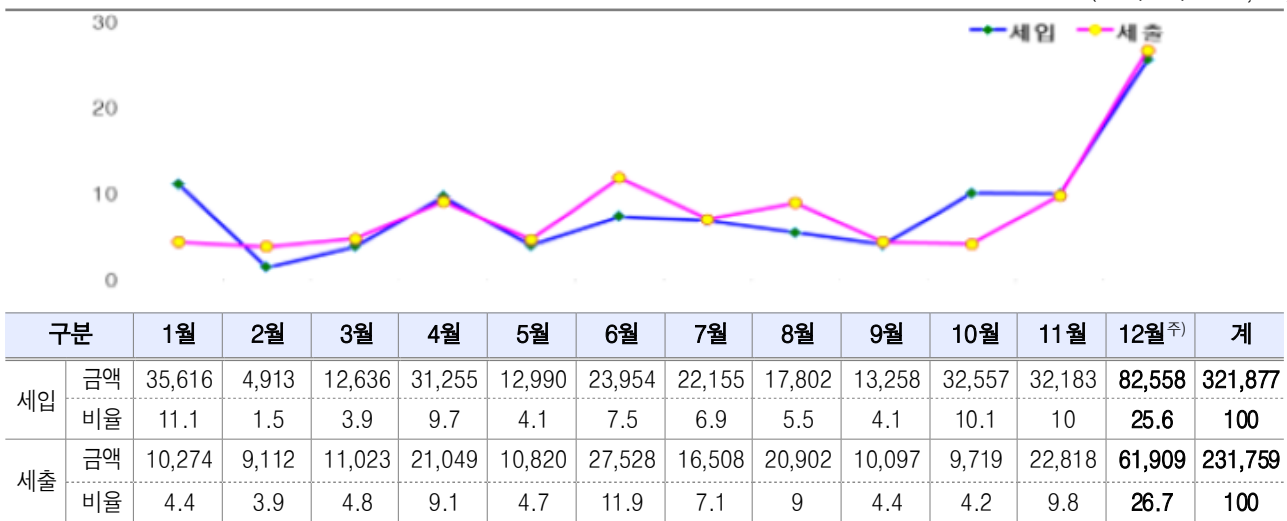
3. 조달특별회계는 손익계정과 자본계정으로 구분되어 있고, 손익계정은 일반회계 전출금 예산이 편성되지 않았으므로 손익계정의 세계잉여금 제외(2013년 221억 38백만 원, 2014년 297억 93백만 원, 2015년 180억 2백만 원)

자료: 조달청 제출자료 재구성

그런데 조달특별회계의 2013년부터 2016년까지 월별 평균 세입·세출 현황을 살펴보면 [도표 Ⅲ-4-2]와 같이 12월 세입이 전체 세입(3,218억 77백만 원)의 25.6%인 825억 58백만 원, 12월 세출은 전체 세출(2,317억 59백만 원)의 26.7%인 619억 9백만 원으로 전체 세입·세출 중 12월 회계가 차지하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

[도표 Ⅲ-4-2] 조달특별회계의 월별 평균 세입·세출 현황(2013~2016년)

(단위: 백만 원, %)



주: 세입·세출에 따른 여유재원 규모를 확인하기 위하여 전출금은 세출에서 제외

자료: 조달청 제출자료 재구성

이에 이번 감사 중 매 회계연도 1월부터 11월까지의 전출 가능 재원 규모와 12월이 포함된 규모를 비교한 결과, [표 Ⅲ-4-10]과 같이 12월이 포함된 전출 가능 재원의 규모가 그렇지 않은 경우보다 적게는 43억 31백만 원에서 많게는 106억 70백만 원까지 늘어나는 것으로 확인되었다.

[표 Ⅲ-4-10] 조달특별회계의 시기별(12월 포함 여부) 전출 가능 재원 비교

(단위: 백만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
1~11월 (12월 제외)	세입(A)	218,670	257,880	263,644	217,074
	세출(B) ¹⁾	181,122	184,569	162,092	151,611
	제외재원(C) ²⁾	-	23,750	9,261	-
	전출 가능 재원(D=A-B-C)	37,548	49,561	92,291	65,463
1~12월 (12월 포함)	세입(E)	328,516	308,074	360,929	289,979
	세출(F) ¹⁾	259,001	218,050	254,923	220,185
	제외재원(G) ²⁾	22,138	29,793	18,002	-
	전출 가능 재원(H=E-F-G)	47,377	60,231	88,004	69,794
전출 가능 재원의 차이(I=H-D)		9,829	10,670	△4,287	4,331

주: 1. 전출 가능한 재원 규모를 확인하기 위해 다음 연도 이월액은 포함하고 전출금은 제외

2. 일반회계로 전출할 수 없는 손익계정의 여유재원(전출금은 자본계정 여유재원으로 집행)

자료: 조달청 제출자료 재구성

그러나 조달청은 12월 예상 세입·세출 규모를 포함시키지 않고 전출금 규모를 검토하여 [표 Ⅲ-4-11]과 같이 2013년과 2014년에는 11월까지의 전출 가능 재원(2013년 375억 48백만 원, 2014년 495억 61백만 원)보다 94억 52백만 원, 24억 39백만 원 많은 470억 원과 520억 원을 각각 전출하였으나, 12월을 포함한 경우의 전출 가능 재원(2013년 473억 77백만 원, 2014년 602억 31백만 원)보다는 3억 77백만 원 및 82억 31백만 원을 각각 부족하게 전출하였다.

그리고 2016년에는 1월부터 11월까지 결산을 통해 확인된 전출 가능 재원(654억 63백만 원)보다 354억 63백만 원이 적고 12월을 포함한 전출 가능 재원(697억 94백만 원)보다 397억 94백만 원이 적은 300억 원을 일반회계로 전출하는 등으로 일관성 없이 업무를 처리하였다.

[표 Ⅲ-4-11] 조달특별회계의 시기별(12월 포함 여부) 전출 가능 재원과 전출금 비교

(단위: 백만 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
1~11월 전출 가능 재원	37,548	49,561	92,291	65,463
1~12월 전출 가능 재원	47,377	60,231	88,004	69,794
전출금 결정	47,000	52,000	83,087	30,000

자료: 조달청 제출자료 재구성

위 “①항” 및 “②항”의 내용과 같이 2015년을 제외한 2013년, 2014년 및 2016년의 경우에는 [표 Ⅲ-4-12]와 같이 등기 및 조달특별회계의 전출 가능한 재원 중 199억 20백만 원(2013년), 370억 92백만 원(2014년) 및 640억 90백만 원(2016년)이 각각 일반회계로 전출되지 않음으로써 해당 금액만큼 특별회계의 여유 재원을 일반회계 재원으로 활용하지 못하게 되었다.

[표 Ⅲ-4-12] 등기 및 조달특별회계의 전출 가능 재원을 일반회계로 전출하지 않은 현황

(단위: 백만 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년
등기특별회계	전출 가능 금액(A)	19,543	63,861	99,688	64,296
	일반회계로의 전출(B)	0	35,000	78,510	40,000
	전출 후 잔액(C=A-B)	19,543	28,861	21,178	24,296
조달특별회계	전출 가능 금액(D)	47,377	60,231	88,004	69,794
	일반회계로의 전출(E)	47,000	52,000	83,087	30,000
	전출 후 잔액(F=D-E)	377	8,231	4,917	39,794
계	전출 가능 금액(G=A+D)	66,920	124,092	187,692	134,090
	일반회계로의 전출(H=B+E)	47,000	87,000	161,597	70,000
	전출 후 잔액(I=G-H)	19,920	37,092	26,095	64,090

자료: 법원행정처 및 조달청 제출자료 재구성

<관계기관 의견> 법원행정처는 향후 계획된대로 전출금 예산을 집행하도록 최대한 노력하겠다고 하면서, 다만 「등기특별회계법」 제5조는 결산상 잉여금을 다음 연도 세입에 이입할 수 있다고 되어 있고, 등기업무의 효율적 운영을 위해 적절한 잉여금 관리가 필요하다는 의견도 제시하였다.

그런데 결산상 잉여금은 계획된 세출 예산을 집행하고 남은 재원으로 이를 등기특별회계의 다음 연도 세입에 이입할 지, 일반회계로 전출할 지 여부는 법원행정처와 기획재정부가 예산 편성 당시 협의하여 결정한 것이므로 여유재원이 발생하였다면 협의했던 대로 전출금을 일반회계로 전출하는 것이 타당해 보인다.

조달청은 조달특별회계가 일반회계와 달리 결산 절차가 복잡하고 「정부기업 예산법」 제21조에 따라 기업회계 결산의 당기순이익(손실)도 고려해야 하는 등 연도 중 일반회계 전출금 규모 산정에 어려움이 있으나, 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 국가재정의 효율적 운용이 필요하므로 향후 일반회계 전출금 규모 산정시 최근 수입·지출 분석 등 재정건전성을 확보할 수 있는 방안을 검토하여 12월분 세입·세출이 반영될 수 있도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 법원행정처장 및 조달청장은 앞으로 일반회계 전출 예산이 편성된 경우 연도 중 예산 집행 추이와 연말 세입·세출 추정 등을 통해 산출된 특별회계의 여유재원을 특별한 사유가 없는 한 전출 예산 편성 목적대로 집행하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

2) 교통·에너지·환경세 세입의 특별회계별 배분기준 불합리

[교통시설특별회계의 도입배경]

교통시설특별회계는 도로, 도시철도, 고속철도, 공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위하여 1993. 12. 31. 「도로 등 교통시설특별회계법」을 제정하여 신설하였고 위 특별회계에 필요한 재원을 확보하기 위해 같은 해 12. 31. 「교통세법」을 제정하게 되었다.

그 후 에너지·환경 분야에도 재원을 추가로 배분하고자 2006. 12. 30. 「교통세법」을 「교통·에너지·환경세법」으로 명칭을 변경하였고, 당초 「교통세법」은 한시법이었으나 「교통·에너지·환경세법」으로 명칭을 변경한 후에도 적용기한을 지속적으로 연장하여 2018. 12. 31. 일몰될 예정이다.

[교통·에너지·환경세의 자원 배분 연혁]

교통·에너지·환경세를 주요 세입 재원으로 하는 특별회계에는 교통시설특별회계, 환경개선특별회계 및 지역발전특별회계¹⁷⁴⁾가 있는데 각 특별회계에 배분되는 교통·에너지·환경세의 배분 비율은 [그림 Ⅲ-4-2]와 같이 재정 여건에

174) 지역발전특별회계 계정 중 교통·에너지·환경세 전입을 받는 것은 생활기반계정만 해당하고 이후 서술은 이를 전제로 하였음

따라 변화되어 왔다.

[그림 Ⅲ-4-2] 교통·에너지·환경세의 자원 배분 연혁

(단위: %)

1994~2000년	2001~2006년	2007~2013년	2014~현재
▪ 교통시설특별회계(100)	▪ 교통시설특별회계(85.8) ▪ 지방양여금관리특별회계등(14.2)	▪ 교통시설특별회계(80) ▪ 환경개선특별회계(15) ▪ 지역발전특별회계(2) ▪ 에너지 및 자원사업특별회계(3)	▪ 교통시설특별회계(80) ▪ 환경개선특별회계(15) ▪ 지역발전특별회계(2) ▪ 일반회계(3)

자료: 기획재정부 및 국토교통부 제출자료 재구성

배분 비율 조정 연혁을 살펴보면, 2000년까지는 교통시설특별회계에 모두 전입되다가 2001년부터 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법」에 따라 전액 지방자치단체에 양여되던 전화세가 폐지되어 교통세의 14.2%를 지방양여금관리특별회계에 전입하는 것으로 조정되었다.

그 후 2006. 12. 30. 「교통세법」이 「교통·에너지·환경세법」으로 개정되면서 교통세를 교통시설의 투자자원뿐만 아니라 에너지 및 환경 관련 투자자원으로도 사용할 수 있도록 배분 비율이 조정되었고, 2012년 및 2013년에 에너지 및 자원사업 특별회계에서 여유재원이 발생하여 600억 원 및 1조 1,500억 원을 공공자금관리기금에 각각 예탁하게 되자 2013. 12. 26. 「에너지 및 자원사업 특별회계법」을 개정하여 교통·에너지·환경세의 3%를 에너지 및 자원사업 특별회계로 의무전입 하도록 한 규정을 삭제하는 등 필요에 따라 교통·에너지·환경세 재원의 배분 비율이 변경되어 왔다.

[교통시설특별회계의 운용체계]

기획재정부는 「국가재정법」 제29조의 규정에 따라 국토교통부 및 해양수산부에 다음 연도의 예산안 편성지침을 통보하고 국토교통부 및 해양수산부는 같은 법 제31조의 규정에 따라 위 지침에 맞추어 매년 교통시설특별회계의 세입·세출 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 같은 법 제32조의 규정에 따라 예산요구의 적정성을 검토한 후 국토교통부 및 해양수산부와 협의를 거쳐 교통시설특별회계의 세입·세출 예산안을 확정하고 있다.

「국가재정법」 제86조에 따르면 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 기획재정부의 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」(기획재정부)에 따르면 특별회계 사업 중 여유재원이 있는 경우에는 일반회계로부터의 전입을 원칙적으로 금지하는 것으로 규정하고 있다.

[교통시설특별회계의 세입·세출 규모]

한편 교통시설특별회계의 세입·세출 규모를 살펴보면 [표 Ⅲ-4-13]과 같이 전체 세입의 60.4~76.3%를 차지하는 교통·에너지·환경세 납부액이 2014년 10조 7,522억 원에서 2018년 13조 1,122억 원으로 계속 증가해 온 반면 세출은 공공자금관리기금 예탁분을 제외하면 2015년 17조 6,357억 원에서 2018년 11조 8,687억 원으로 지속적으로 감소하고 있다.

[표 Ⅲ-4-13] 교통시설특별회계의 세입·세출 규모¹⁾

(단위: 백만 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
세입(A)	15,753,669	18,605,707	17,412,463	16,124,704	18,247,036
교통·에너지·환경세분 ²⁾ (B)	10,752,216	11,243,675	12,242,413	12,302,560	13,112,160
교통·에너지·환경세분 비율(B/A×100)	68.3	60.4	70.3	76.3	71.9
기타 ³⁾	5,001,453	7,362,032	5,170,050	3,822,144	5,134,876
세출(C)	15,386,660	17,635,713	15,931,105	16,124,704	18,247,036
도로·철도·교통체계관리·공항·항만계정	15,386,660	17,635,713	15,931,105	15,524,014	11,868,742
공공자금관리기금예탁분(D)	-	-	-	600,690	6,378,294
공공자금관리기금예탁분 비율(D/C×100)	-	-	-	3.7	35.0

주: 1. 2014년부터 2016년까지는 결산, 2017년 및 2018년은 예산 기준으로 작성

2. 「교통시설특별회계법」 제8조 제1항 제1호의 규정에 따른 법정전입금

3. 교통·에너지·환경세분을 제외한 자체수입 등

자료: 기획재정부, 국토교통부 및 해양수산부 제출자료 재구성

교통시설특별회계의 구체적인 세출 내역을 보면, [표 Ⅲ-4-14]와 같이 2016년 기준으로 도로계정이 50.4%, 철도계정이 36.8%, 교통체계관리계정이 2.2%, 공항계정이 1.9% 및 항만계정이 8.7%를 차지하고 있는데, 도로 및 철도 계정의 사업예산 축소로 인해 전체 세출예산이 감소되는 추세이고 그에 따라 2017년 및 2018년에는 교통시설특별회계에서 6,007억 원¹⁷⁵⁾ 및 6조 3,783억 원을 각각 공공자금관리기금에 예탁하는 것으로 예산을 수립하였다.

[표 Ⅲ-4-14] 최근 5년간 교통시설특별회계의 세출 내역^{주)}

(단위: 백만 원, %)

구분		2014년	2015년	2016년	(비율)	2017년	2018년
계		15,386,660	17,635,713	15,931,105	(100)	16,124,704	18,247,036
계정	도로계정	8,168,090	9,210,734	8,021,508	(50.4)	7,216,907	5,721,667
	철도계정	5,157,021	6,377,491	5,857,724	(36.8)	5,906,824	3,552,398
	교통체계관리계정	678,456	805,096	356,454	(2.2)	284,307	476,274
	공항계정	253,746	132,420	305,731	(1.9)	629,250	724,418
	항만계정	1,129,347	1,109,972	1,389,688	(8.7)	1,486,726	1,393,985
	계정 소계	15,386,660	17,635,713	15,931,105	(100)	15,524,014	11,868,742
공공자금관리기금예탁		-	-	-	-	600,690	6,378,294

주: 2014년부터 2016년까지는 결산, 2017년 및 2018년은 예산 기준으로 작성

자료: 기획재정부, 국토교통부 및 해양수산부 제출자료 재구성

175) 2017년도에는 3월에 2,500억 원 및 6월에 3,507억 원을 각각 예탁하여 총 6,007억 원을 예탁하였음

이와 같이 교통시설특별회계의 세출규모는 2015년 이후 매년 줄어들고 있으나 세입의 경우 교통·에너지·환경세 납부액의 80%를 예산으로 편성하고 있는데, 교통·에너지·환경세 수입은 해마다 증가하여 2017년부터는 위 특별회계의 여유 재원을 공공자금관리기금에 예탁하고 있다.

그리고 국토교통부 및 해양수산부의 “2018~2022년 중기사업계획”을 보면 [표 Ⅲ-4-15]와 같이 교통시설특별회계의 세출규모가 2019년부터 2022년까지 최소 12조 9,844억 원에서 최대 13조 9,030억 원으로 전망하고 있어 이후에도 큰 증가가 예상되지 않는 실정이다.¹⁷⁶⁾

[표 Ⅲ-4-15] 중기사업계획상 교통시설특별회계의 세출 규모 추이

(단위: 백만 원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
국토교통부	11,458,236	11,728,817	12,361,845	12,425,710
해양수산부	1,526,126	1,570,907	1,541,192	1,476,613
계	12,984,362	13,299,724	13,903,037	13,902,323

자료: 국토교통부 및 해양수산부 제출자료 재구성

[환경개선특별회계 및 지역발전특별회계의 세입·세출 규모]

반면 같은 교통·에너지·환경세를 주요 세입재원으로 하는 환경개선특별회계 및 지역발전특별회계의 경우([표 Ⅲ-4-16]), [표 Ⅲ-4-17]과 같이 2018년 기준으로 환경개선특별회계 세입 중 51.4% 및 지역발전특별회계 세입 중 6.2%를 각각 차지하고 있는 교통·에너지·환경세 수입이 매년 증가하고 있으나 교통·에너지·환경세 수입금과 자체수입 등으로는 세출예산을 충당하기에 부족해서 일반회계에서 추가 전입금을 계속해서 받고 있는 상황이다.

176) 반면 기획재정부에서 제출한 국세수입 전망에 따르면, 총국세 수입이 2019년 287.6조 원에서 2021년 315조 원으로 증가하는 것으로 나타남

[표 Ⅲ-4-16] 2018년 현재 교통·에너지·환경세 배분 구조

(단위: %)

회계명	법적 근거	배분 비율 ^{주)}
교통시설특별회계	「교통시설특별회계법」 제8조 제1항 제1호	80
환경개선특별회계	「환경정책기본법」 부칙 제4조의2 제1호	15
지역발전특별회계	「국가균형발전 특별법」 제36조 제1항	2

주: 나머지 3%는 일반회계로 배분

자료: 국토교통부 제출자료 재구성

[표 Ⅲ-4-17] 환경개선특별회계와 지역발전특별회계의 세출 대비 세입 규모¹⁾

(단위: 백만 원, %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	(비율)
환경 개선 특별 회계	세출	4,634,771	5,041,233	4,971,525	5,031,200	4,786,267	-
	세입	4,776,596	5,463,200	5,593,590	5,031,200	4,786,267	(100)
	교통·에너지·환경세분	2,016,040	2,108,189	2,295,452	2,306,730	2,458,530	(51.4)
	기타 ²⁾	1,433,012	1,549,937	1,743,743	1,663,844	1,397,623	(29.2)
	일반회계 추가 전입금	1,327,544	1,805,074	1,554,395	1,060,626	930,114	(19.4)
지역 발전 특별 회계	세출	3,167,194	4,385,236	5,275,940	4,664,519	5,264,103	-
	세입	3,300,694	4,556,068	5,411,267	4,664,519	5,264,103	(100)
	교통·에너지·환경세분	268,805	281,092	306,060	307,564	327,804	(6.2)
	기타 ²⁾	2,853,618	3,546,138	3,712,490	3,293,922	3,413,635	(64.9)
	일반회계 추가 전입금	178,271	728,838	1,392,717	1,063,033	1,522,664	(28.9)

주: 1. 2014년부터 2016년까지는 결산, 2017년 및 2018년은 예산 기준으로 작성

2. 교통·에너지·환경세분 및 일반회계 추가 전입금을 제외한 자체수입 등

자료: 기획재정부 및 환경부 제출자료 재구성

[교통·에너지·환경세 배분 비율 조정을 통한 재정효율화 필요]

따라서 위와 같은 상황에서 기획재정부, 국토교통부 및 해양수산부가 교통시설특별회계의 세입·세출 예산안을 편성·확정할 때에는 교통시설특별회계 재원의 상당부분(60.4~76.3%)을 차지하는 교통·에너지·환경세의 배분 비율을 조정하여 세출 예산이 줄어들 것으로 예상되는 교통시설특별회계로의 전입 규모를 축소하고 환경개선특별회계 및 지역발전특별회계로의 전입 규모를 확대함으로써 일반회계의 부담을 줄이는 것이 바람직하다.

그러나 2014년부터 2018년까지 교통·에너지·환경세를 주요재원으로 하는 특별회계의 세입·세출 예·결산을 살펴보면 [표 Ⅲ-4-18]과 같이 교통시설 특별회계 예산이 2016년까지는 세출규모보다 교통·에너지·환경세 전입금 등 세입규모가 더 적어 일반회계 추가 전입금을 받는 것으로 편성되었고, 2017년 이후는 세출규모보다 위 세입규모가 더 많아 세출을 충당한 후에도 여유재원이 발생하게 됨에 따라 공공자금관리기금에 2017년 6,007억 원 및 2018년 6조 3,783억 원을 각각 예탁하는 것으로 편성되었다.

이에 반해 환경개선특별회계(교통세액의 15%)의 경우 2017년 1조 606억 원 및 2018년 9,301억 원을, 지역발전특별회계(교통세액의 2%)의 경우 2017년 1조 630억 원 및 2018년 1조 5,227억 원을 각각 일반회계에서 추가로 전입받는 것으로 예산이 편성되었다.

[표 Ⅲ-4-18] 교통·에너지·환경세를 주요재원으로 하는 특별회계의 세입·세출 규모¹⁾

(단위: 백만 원)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
교통 시설 특별 회계	세입	15,753,669	18,605,707	17,412,463	16,124,704	18,247,036
	교통·에너지·환경세분	10,752,216	11,243,675	12,242,413	12,302,560	13,112,160
	기타 ²⁾	5,001,453	7,362,032	5,170,050	3,822,144	5,134,876
	세출	15,386,660	17,635,713	15,931,105	16,124,704	18,247,036
	도로·철도·교통체계관리· 공항·항만계정	15,386,660	17,635,713	15,931,105	15,524,014	11,868,742
	공공자금관리기금예탁분	-	-	-	600,690	6,378,294
환경 개선 특별 회계	세입	4,776,596	5,463,200	5,593,590	5,031,200	4,786,267
	교통·에너지·환경세분	2,016,040	2,108,189	2,295,452	2,306,730	2,458,530
	기타 ³⁾	1,433,012	1,549,937	1,743,743	1,663,844	1,397,623
	일반회계 추가 전입금	1,327,544	1,805,074	1,554,395	1,060,626	930,114
	세출	4,634,771	5,041,233	4,971,525	5,031,200	4,786,267

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
지역 발전 특별 회계	세입	3,300,694	4,556,068	5,411,267	4,664,519	5,264,103
	교통·에너지·환경세분	268,805	281,092	306,060	307,564	327,804
	기타 ³⁾	2,853,618	3,546,138	3,712,490	3,293,922	3,413,635
	일반회계 추가 전입금	178,271	728,838	1,392,717	1,063,033	1,522,664
	세출	3,167,194	4,385,236	5,275,940	4,664,519	5,264,103

주: 1. 2014년부터 2016년까지는 결산, 2017년 및 2018년은 예산 기준으로 작성

2. 교통·에너지·환경세분을 제외한 자체수입 등

3. 교통·에너지·환경세분 및 일반회계 추가 전입금을 제외한 자체수입 등

자료: 기획재정부, 국토교통부, 해양수산부 및 환경부 제출자료 재구성

그 결과 같은 교통·에너지·환경세를 주요 세입으로 하는 교통시설특별회계는 여유재원의 발생으로 그 여유재원을 공공자금관리기금에 예탁하고 있는 반면, 환경개선특별회계 및 지역발전특별회계의 경우 세입재원의 부족으로 일반회계에서 추가 전입금을 받게 되어 일반회계의 부담이 늘어나는 등 국가재정을 비효율적으로 운용하게 되었다.

<관계기관 의견 및 검토결과> 해양수산부는 교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정은 「교통시설특별회계법」을 총괄하는 국토교통부와 재정당국에서 정할 사항이나, 특별회계의 특성상 일시적으로 차입이나 예치가 발생할 수 있으므로 동 사안은 중·장기적으로 판단할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

환경부는 교통·에너지·환경세는 각 부문별 사회적 비용에 부합되도록 재원 배분이 이루어지는 것이 합리적이므로 환경개선특별회계로의 전입규모가 확대되어야 하고, 이를 위해 관련 부처와 적극 협의를 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

그리고 국토교통부는 교통시설특별회계의 세출이 감소한 것은 최근 대형사업 부재로 인한 일시적인 현상으로 향후 주요사업의 본격 추진에 따라 세출 확대가 필요하므로 교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정은 위와 같은 교통시설특별회계의 상황과 환경개선특별회계, 지역발전특별회계의 세입·세출 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

한편, 기획재정부는 교통·에너지·환경세의 배분 비율은 「교통시설특별회계법」에 규정된 사항이므로 배분 비율 조정은 2018년 예산 뿐만 아니라 교통·에너지·환경세의 향후 징수실적과 예산 편성 방향 등을 종합적으로 검토하여 신중하게 접근할 필요가 있으나, 향후 교통시설특별회계의 공공자금관리기금으로의 예탁금이 지속적으로 증가한다면 일반회계의 부담을 줄이기 위해 교통·에너지·환경세의 교통시설특별회계 전입비율(80%) 조정을 검토할 필요가 있고, 2019년 예산 편성 과정에서 교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정 등을 관계부처와 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

위와 같이 관련 기관 중 국토교통부가 교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정에도 다소 부정적인 의견을 제시하고 있으나, 재정당국인 기획재정부는 배분 비율 조정 필요성을 검토할 필요가 있다는데 공감하고 있고, 현 시점에서는 교통시설특별회계의 향후 세출규모 증가 여부 및 규모 등이 불확실한 상황으로 관련 기관간 교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정을 위한 협의 과정에서 교통시설특별회계 세출규모 증가 필요성이 반영될 수 있을 것으로 판단된다.

<조치할 사항> 기획재정부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관 및 환경부장관은 상호 협의하여 교통·에너지·환경세 관련 특별회계의 재정 상황과 향후 재정 소요 전망 등을 토대로 특별회계별 배분 비율을 합리적으로 조정하여 관련 재원을 효율적으로 활용하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

3) 교도작업특별회계의 여유자원 관리 부적정

[관련 규정 및 제도]

법무부는 「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」 제2조 및 제3조의 규정에 따라 교정시설에 수용 중인 수형자로 하여금 교도작업을 수행하도록 하고, 같은 법 제8조의 규정에 따라 교도작업의 효율적인 운영을 위하여 교도작업특별회계를 운용·관리하고 있다.

「국가재정법」 제4조 및 「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」 제9조의 규정에 따르면 특별회계는 국가에서 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하도록 되어 있고, 교도작업특별회계는 교도작업의 관리, 교도작업 관련 시설의 마련 및 유지보수 등 교도작업 운영을 위하여 필요한 경비 등으로 사용하도록 되어 있다.

그리고 법무부는 교도소 수형자의 교도작업 등으로 발생한 수입으로 교도작업장 운영·유지 등 교도작업 운영에 필요한 경비 등으로 사용하고 남은 여유재원은 「공공자금관리기금법」 제6조의 규정에 따라 공공자금관리기금에 예탁하거나 「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」 제11조의2의 규정에 따라 다음 연도의 세입으로 이월하고 있다.

위 특별회계의 주요 재원은 전국 52개 기관에서 교도소 수형자(일일평균 22,000여 명)가 직영작업¹⁷⁷⁾, 위탁작업¹⁷⁸⁾, 개방지역작업¹⁷⁹⁾ 등의 교도작업으로 생산한 제품의 판매 수입 등인데, [표 Ⅲ-4-19]와 같이 2008년 교도작업 수입이 309억 41백만 원이었던 것이 2016년에는 623억 81백만 원으로 그 규모가 증가하고 있는 추세이다.

[표 Ⅲ-4-19] 연도별 교도작업특별회계 수입 현황

(단위: 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
교도작업 수입	30,941	33,568	32,883	38,896	37,699	41,406	47,429	55,881	62,381

자료: 법무부 제출자료 재구성

반면 2016년 연말 기준으로 교도작업 가능 수형자 24,504명 중 7.5%에 해당하는 1,843명은 작업장이 부족하여 교도작업을 하지 못하고 있어 수형자에게 일자리를 제공하여 사회 적응 능력을 배양하기 위한 교도작업 시설에 대한 지속적인 시설투자가 요구되는 상황이다.

따라서 법무부는 교도작업의 수입금이 증가하여 여유재원이 발생할 때에는 이를 공공자금관리기금에 예탁하거나 다음 연도의 세입에 이월하는 등 여유재원으로 보유하는 것보다 특별회계 목적 사업에 맞게 교도작업 관련 시설의 신축, 운영·유지 비용으로 활용하는 것이 바람직하다.

177) 민간기업의 참여 없이 교정기관이 작업의 운영 주체가 되어 직접 생산시설과 장비를 갖추고 제품을 생산하거나 노무를 제공하는 작업

178) 교도작업에 참여한 민간기업이 작업에 필요한 장비 및 재료의 전부 또는 일부를 제공하고, 교정기관은 시설 및 노동력을 제공하고 제품을 생산한 뒤 임가공비를 지급하는 작업(교도작업의 80% 이상 차지)

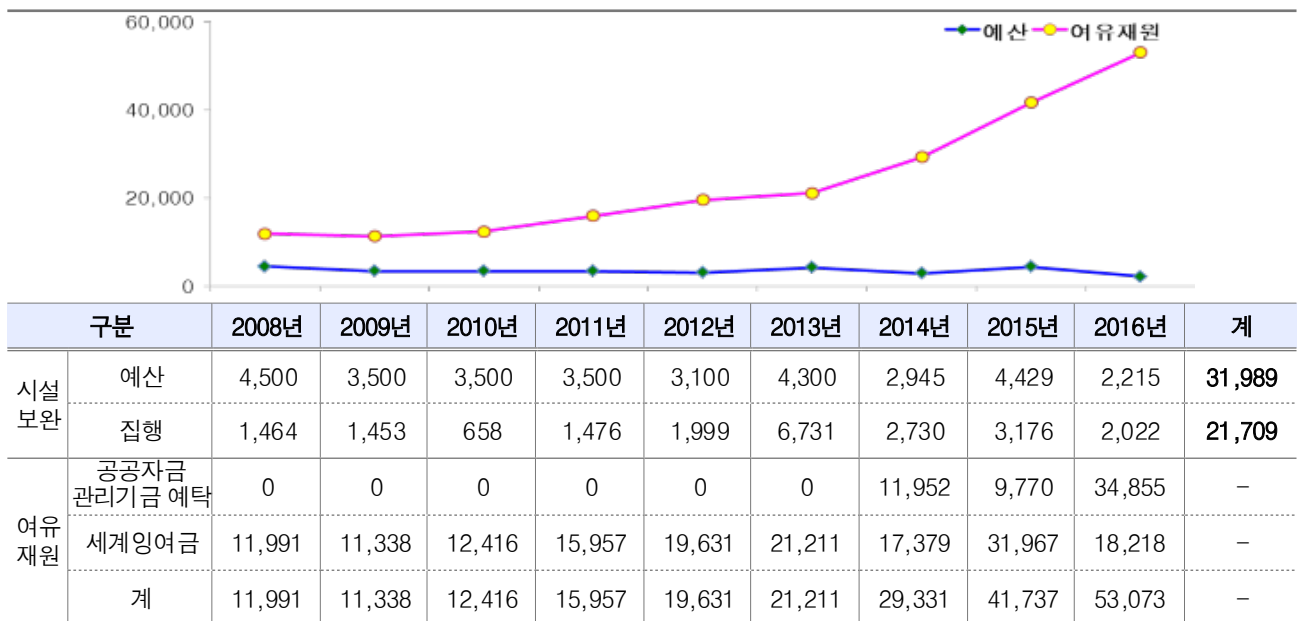
179) 민간기업 등이 교정시설 주벽 밖의 개방지역 부지에 있는 작업장, 창고 등을 이용하여 작업에 필요한 장비·재료 등을 제공하여 수용자의 노동력으로 자유롭게 생산작업을 하고 약정공임을 지급하는 작업

[운영 실태 및 문제점]

그런데 법무부는 [도표 Ⅲ-4-3]과 같이 2008년에 교도작업특별회계의 여유재원 규모가 119억 91백만 원에서 2016년에 530억 73백만 원으로 약 4.4배 증가하는 등 해마다 증가하고 있는데도, 교도작업 시설·장비의 신설, 개량, 확충 등 시설보완 사업의 예산은 2008년에 45억 원을 반영한 후 나머지 회계연도에는 그 이하 수준으로 편성하였고, 2008년부터 2016년까지 편성된 시설보완 사업의 예산 319억 89백만 원 중 217억 9백만 원만 집행하는 등 평균 집행률도 67.9%에 불과하였다.

[도표 Ⅲ-4-3] 교도작업특별회계 시설보완 예산·집행 및 여유재원 현황(2008~2016년)

(단위: 백만 원)



자료: 법무부 제출자료 재구성

또한 「국가재정법」 제4조 등의 규정에 따라 교도작업장 환경개선 등 운영·유지 등에 필요한 경비는 위 교도작업특별회계 예산으로 집행하는 것이 바람직한데도 일부 교도작업장이 일반회계 예산으로 설치되었다는 이유로 [표 Ⅲ-4-

20]과 같이 2016년에 7억 36백만 원¹⁸⁰⁾을 교도작업특별회계가 아닌 일반회계 예산으로 집행하였다.

[표 Ⅲ-4-20] 2016년 교도작업장 운영·유지 예산집행 현황^{주)}

(단위: 백만 원, %)

구분	환경개선	공공요금	물품구매	냉난방	계
일반회계 (비율)	445 (29.4)	279 (25)	8 (3.1)	4 (17.7)	736 (25.3)
교도작업특별회계 (비율)	1,068 (70.6)	840 (75)	249 (96.9)	17 (82.3)	2,174 (74.7)

주: 디지털예산회계시스템(D-Brain)의 “지출 결의 현황(2012~2016년)” 자료 중 지출결의 건명에 교도작업장 운영·유지와 관련된 내용이 포함된 454건을 표본 조사

자료: 법무부 제출자료 재구성

그 결과 2016년 교도작업특별회계의 여유재원 규모가 총 세출액 862억 44백만 원의 61.5%에 해당하는 530억 73백만 원¹⁸¹⁾에 이르는데도 이를 교도작업장 운영·유지 비용으로 활용하지 못한 채 348억 55백만 원을 공공자금관리 기금에 예탁하였고, 나머지 182억 18백만 원은 다음 연도의 세입으로 이월하는 등 특별회계의 목적에 맞게 활용하지 못하고 있다.

<관계기관 의견> 법무부는 교도작업특별회계의 여유재원을 교도작업 관련 시설의 신축에 사용하는 등 수형자의 작업 환경을 개선할 수 있도록 재정당국과 적극 협조하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 법무부장관은 교도작업특별회계의 여유재원을 해당 회계의 목적에 맞게 교도작업 관련 시설의 신축 등 수형자의 작업 환경 개선 등에 활용할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

180) 법무부가 제출한 자료를 기준으로 산정된 금액으로, 법무부는 위 금액에 관련규정상 일반회계에서 집행함이 타당한 금액이 포함되어 있을 수 있다는 의견을 제시하였음

181) 수형자 미지급 장려금을 고려할 경우 295억 81백만 원

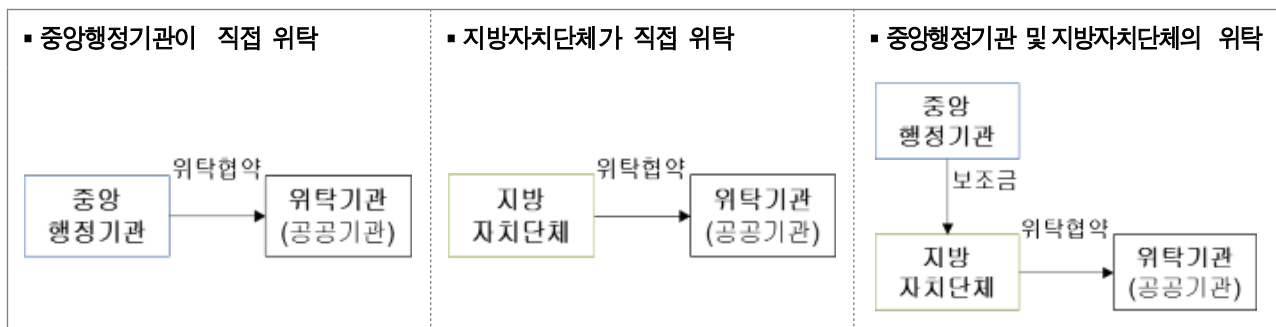
나. 재정사업 현장과 동떨어진 예산의 편성 및 관리

1) 공공기관에 위탁한 재정 사업비가 제때 활용되지 못한 채 대규모 잔액 누적

[관련규정 및 제도]

중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 재정사업을 추진하면서 이를 직접 수행하는 경우도 있지만 해당 기관의 인력이나 전문성이 부족한 경우에는 효율적인 사업 추진을 위하여 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등에 따라 공공기관에 사업을 위탁하여 수행하는 경우가 있는데, 그 유형을 보면 [그림 Ⅲ-4-3]과 같다.

[그림 Ⅲ-4-3] 위탁기관을 통한 사업 추진 유형



자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

한편, 「예산 및 기금운용계획 집행지침」(기획재정부)에 따르면 기획재정부장관은 매월 재정관리 점검회의¹⁸²⁾를 개최하여 예산의 집행상황과 낭비실태를 확인·점검하도록 되어 있고, 중앙관서의 장은 보조·출연사업의 집행 실적 제고를 위하여 월별 집행계획을 수립하고, 지방자치단체 및 공공기관의 사업계획 수립 등 사전절차 이행 여부를 확인하는 등 실제 집행 실적을 정확히 파악할 수 있도록 소관 사업 관련 지방자치단체 및 공공기관을 관리·감독하도록 되어 있다.

182) 기획재정부가 예산 및 기금의 집행상황과 낭비실태를 점검하기 위하여 운영하는 회의로서 중앙행정기관 기획조정실장 및 공공기관 부사장 등이 참석 대상임

즉, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 위탁기관을 통해 사업을 추진하면서 위탁기관의 사업 추진 상황을 파악하여 필요시에 사업비를 교부하는 것이 아니라 당초 사업 계획대로만 기계적으로 사업비를 교부하게 되면 재정 운용의 효율성이 떨어지게 되므로, 중앙행정기관 및 지방자치단체는 위탁기관의 실제 집행 실적을 파악해야 하고, 기획재정부는 집행되지 않은 자금이 위탁기관에 묶여 있는 등으로 예산이 효율적으로 활용되지 못하고 있을 때에는 재정관리 점검회의 등을 통해 소관 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 즉시 이를 시정할 수 있도록 조치할 필요가 있다.

[공공기관이 미집행 사업비를 연말 잔액으로 보유]

이에 이번 감사원 감사기간 중 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 한국환경공단과 한국농어촌공사에 위탁한 3,122개 사업(한국환경공단 415개, 한국농어촌공사 2,707개)을 대상으로 2016년 말 기준 위탁사업비 집행 잔액을 확인해 보았다.

그 결과, [표 Ⅲ-4-21]과 같이 한국환경공단은 1조 5,301억여 원, 한국농어촌공사는 1조 2,754억여 원을 위탁사업비 집행 잔액으로 각각 보유하고 있어 중앙행정기관과 지방자치단체가 교부한 사업비 중 미집행 잔액의 규모가 상당한 것으로 파악되었다.

[표 Ⅲ-4-21] 2016년 말 현재 한국환경공단 및 한국농어촌공사의 위탁사업비 집행 잔액

(단위: 개, 백만 원)

구분	한국환경공단			한국농어촌공사			계 (A+B)
	중앙행정기관	지방자치단체	소계(A)	중앙행정기관	지방자치단체	소계(B)	
위탁사업 수	130	285	415	730	1,977	2,707	3,122
위탁사업비 잔액	93,511	1,436,610	1,530,121	292,263	983,196	1,275,459	2,805,580

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

[연말 잔액의 발생 원인 분석]

이와 같이 공공기관에서 미집행 사업비를 많이 보유하고 있는 원인을 파악하기 위해 한국환경공단이 수행한 “낙동강수계 완충저류시설 설치사업(감사일 현재 사업 종료)”을 대표사례로 연도별 사업비 교부 및 집행 실적을 분석해 보았다.

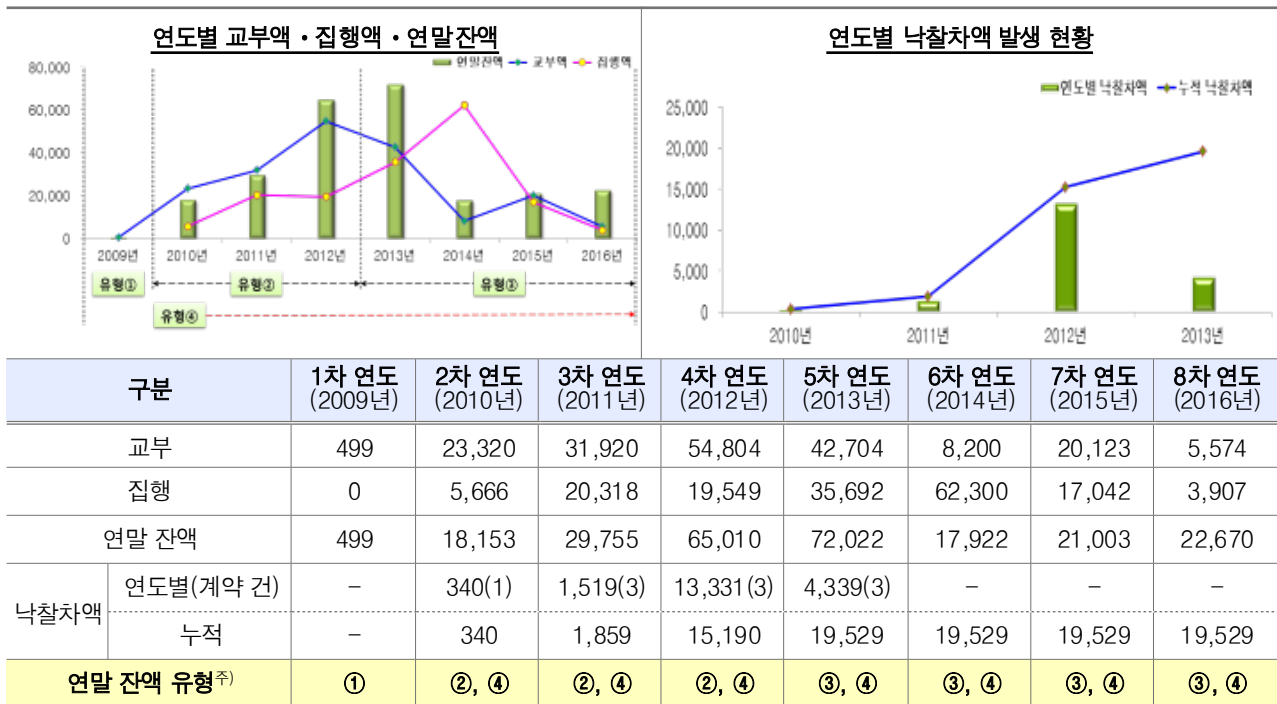
그 결과, [도표 III-4-4]와 같이 ① 2009년(사업 1차 연도)의 경우에는 위 공단이 사업을 수행할 준비가 되지 않았는데도 사업비 4억 99백만 원¹⁸³⁾이 교부되었고, ② 2010년에서 2012년(사업 2~4차 연도)의 경우 사업에 필요한 소요 비용보다 과다하게 사업비가 교부되어 2012년 기준 650억 10백만 원의 연말잔액이 발생하였으며, ③ 2013년에서 2016년(사업 5~8차 연도)의 경우 2012년 연말잔액을 고려하지 않고 766억 1백만 원이 추가 교부됨으로써 위 공단이 보유하고 있던 사업비 1,416억 11백만 원 중 1,189억 41백만 원만 집행하고 나머지 226억 70백만 원이 집행 잔액으로 남게 된 것으로 나타났다.

또한 ④ 2010년(사업 2년차)부터 2013년(사업 5년차) 사이에 전기공사, 완충저류시설공사 등 10차례에 걸쳐 계약을 체결함에 따라 낙찰차액이 195억 29백만 원 발생하였는데 위 낙찰차액이 계약 체결 후 짧게는 4년, 길게는 7년이 지난 2017. 8. 31.에 반납됨으로써 2010년부터 2016년까지 위 낙찰차액만큼 연말잔액으로 남게 되었다.

183) “낙동강수계 완충저류시설 설치사업”의 사업기간은 2002년 2월부터 2016년 12월까지이지만 2009년까지의 사업비를 중간 정산하는 과정에서 4억 99백만 원은 정산을 하지 않고 한국환경공단이 보관

[도표 Ⅲ-4-4] 낙동강수계 완충저류시설 설치사업 사업비 교부 및 실제 집행 현황

(단위: 백만 원, 건)



주: ① 사업비 사전 교부, ② 사업초기 사업비 과다 교부, ③ 사업진행 상황을 고려하지 않고 사업비 추가 교부, ④ 낙찰차액 미반납

자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

위와 같은 미집행 사업비 발생 원인을 토대로 한국환경공단과 한국농어촌공사가 추진한 사업 중 2016년 연말 잔액 규모가 큰 상위 40개 사업의 연말 잔액 발생 유형을 분석해 본 결과 ① 사업비 사전 교부(사업비를 집행할 수 없는 상황인데도 사업비 교부), ② 사업초기 사업비 과다 교부(사업 1~2차 연도에 총사업비의 50% 이상 교부), ③ 사업비 추가 교부(전년도 연말 잔액으로 사업 추진이 가능한데도 사업비 교부), ④ 낙찰차액 미반납(계약 체결 후 낙찰차액에 대한 사업비 미삭감) 등 4가지로 유형으로 그 원인을 분류할 수 있었다.

[2016년 연말 잔액 상위 40개 사업의 유형별 분석]

2016년에 연말 잔액이 발생한 3,122개 사업 중 연말 잔액이 큰 순위로 상위

40개 사업(한국환경공단 20개 사업¹⁸⁴⁾과 한국농어촌공사 20개 사업¹⁸⁵⁾)을 선정하여 연말 잔액의 발생 유형을 살펴보면, [도표 III-4-5] 및 [별표 III-4-1] “사업별 연말 잔액 발생 유형”과 같이 “낙찰차액 미반납”, “사업비 추가 교부”, “사업 초기 사업비 과다 교부” 및 “사업비 사전 교부” 순으로 많이 발생하였고, 위 40개 사업 중 29개 사업의 경우 위 원인들이 2개 이상 복합적으로 작용하여 사업비 잔액이 발생한 것으로 나타났다.

[도표 III-4-5] 사업별 연말 잔액 발생 유형(중복 포함)

(단위: 개)



주: 1. 포항시 생활폐기물 에너지화사업의 경우 공사 착공 지연 등으로 2016년 연말 잔액 125억 79백만 원 발생

2. 40개 사업을 대상으로 분석하였으나 사업비 연말 잔액 발생 원인별로 구분하여 집계한 결과 총 80개가 됨

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

구체적인 사례를 통해 유형별 연말 잔액의 발생 원인을 살펴보면 다음과 같다.

<유형 ①> 사업비 사전 교부

“신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업”의 경우 지역 주민의 반대로 사업 부지 변경을 검토하는 등 사업추진 여부나 시기가 불확실한 상태에서 신안군은 2016. 3. 25. 한국환경공단과 협약을 체결하고 [그림 III-4-4]와 같이 2014년부터 2016년까지 3년간 편성된 예산 185억 1백만 원 중 95.5%에 해당하는

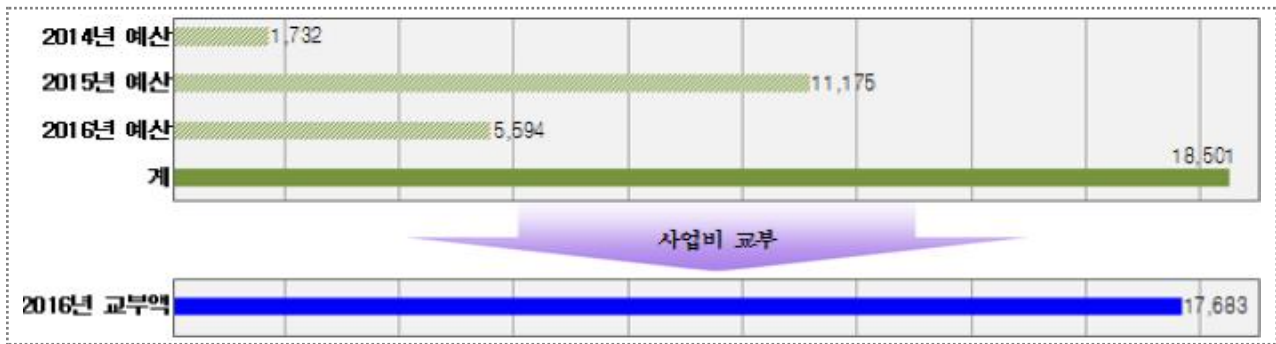
184) 한국환경공단의 2016년 연말 잔액(1조 5,301억여 원)의 35.7%인 5,461억 65백만 원에 해당

185) 한국농어촌공사의 2016년 연말 잔액(1조 2,754억여 원)의 10.2%인 1,297억 24백만 원에 해당

176억 83백만 원을 2016년 사업비로 한국환경공단에 교부함에 따라 위 사업비가 전혀 집행되지 않았고 위 공단이 연말 잔액으로 보관하게 되었다.

[그림 Ⅲ-4-4] 신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업의 예산 및 2016년 사업비 교부 현황

(단위: 백만 원)



자료: 한국환경공단 제출자료 재구성

이와 유사하게 한국환경공단 및 한국농어촌공사가 사업 1차 연도에 중앙행정 기관 또는 지방자치단체로부터 사업비를 교부받고 해당 연도에 이를 집행하지 못한 사업을 확인한 결과, [표 Ⅲ-4-22]와 같이 “세종특별자치시 장군면 공공하수처리시설 사업” 등 12개 사업의 경우 기본 및 실시설계 등이 완료되지 않아 사업비를 집행할 수 없는 상황에서 사업 1차 연도에 총사업비(4,715억 26백만 원)의 19%인 893억 66백만 원이 교부되어 해당 연도에 전혀 집행되지 못한 채 연말 잔액으로 남아 있는 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-22] 사업비 사전 교부 사업 현황

(단위: 백만 원, %)

연번	사업명	사업 수행기관	총사업비(A)	1차 연도 교부액(B)	총사업비 대비 교부율(B/A)
1	세종특별자치시 장군면 공공하수처리시설 설치사업	한국환경공단	44,069	14,861	33.7
2	세종특별자치시 조치원 공공하수처리시설증설사업 시설공사	한국환경공단	22,998	14,485	63
3	음성군 음성읍 하수관거 정비사업(3차)	한국환경공단	26,476	2,848	10.8
4	이천시 단월 공공하수도 증설사업	한국환경공단	37,627	300	0.8

연번	사업명	사업 수행기관	총사업비(A)	1차 연도 교부액(B)	총사업비 대비 교부율(B/A)
5	신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업	한국환경공단	29,600	17,683	59.7
6	낙동강수계 완충저류시설 설치사업	한국환경공단	187,144	499	0.3
7	오량 및 복암배수장 개선사업	한국농어촌공사	14,914	14,914	100
8	에코팜랜드 하부시설 대행사업	한국농어촌공사	68,603	11,380	16.6
9	수타사지구 농촌테마공원 조성사업	한국농어촌공사	18,195	4,500	24.7
10	강화남부 농업용수 공급사업	한국농어촌공사	5,800	5,800	100
11	부석면지구 권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	9,100	1,376	15.1
12	부안면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	7,000	720	10.3
계			471,526	89,366	19

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

<유형 ②> 사업 초기 사업비 과다 교부

일반적으로 사업 1~2차 연도에는 필요한 사업비가 많지 않아 중앙행정기관이나 지방자치단체가 공공기관에 사업비를 과다하게 지급하게 되면 사업초기에 발생한 집행 잔액이 모두 소진될 때까지 매년 연말 잔액이 발생할 수밖에 없으므로 이 시기에는 집행 가능한 사업비 규모를 파악하여 이를 교부하는 것이 바람직하다.

그런데 2016년 연말 잔액 상위 40개 사업 중 “과주 LCD 일반산업단지(4단계) 폐수종말처리시설 설치사업” 등 총 17개 사업의 경우 사업초기인 1~2차 연도에 총사업비의 50% 이상이 교부되었다. 그리고 [표 III-4-23]과 같이 위 17개 사업과 관련하여 사업초기인 1~2차 연도에 총사업비(4,051억 56백만 원)의 76%인 3,079억 93백만 원이 한국환경공단과 한국농어촌공사에 교부되었으나 이 중 571억 67백만 원이 집행되고 나머지 2,508억 26백만 원은 집행되지 못하여 사업비를 다음 연도로 이월한 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-23] 사업 초기(1~2차 연도) 총사업비의 50% 이상 사업비를 교부한 사업 현황

(단위: 백만 원, %)

연번	사업명	구분	총사업비 (A)	교부액 (B)	교부율 (B/A)	집행액 (C)	집행잔액 (B-C)
1	보령시 환경순환형 가축분뇨공공처리시설 설치 시범사업	한국환경공단	28,600	15,590	54.5	1,748	13,842
2	파주 LCD 일반산업단지(4단계) 폐수종말처리시설 설치사업	한국환경공단	83,700	62,600	74.8	501	62,099
3	부천시 심곡천의처리분구 하수관로 정비사업	한국환경공단	25,386	16,197	63.8	978	15,219
4	세종특별자치시조치원 공공하수처리시설 증설사업 시설공사	한국환경공단	22,998	14,485	63	-	14,485
5	울진 하수관로 정비사업 및 오산 농어촌마을하수도 설치사업	한국환경공단	31,866	24,920	78.2	1,692	23,228
6	세종특별자치시 상수관망 최적관리시스템 구축사업	한국환경공단	27,911	18,302	65.6	1,945	16,357
7	신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업	한국환경공단	29,600	17,683	59.7	-	17,683
8	영천 경마공원 보상수탁사업	한국농어촌공사	59,600	59,600	100	37,625	21,975
9	오량 및 북암배수장 개선사업	한국농어촌공사	14,914	14,914	100	-	14,914
10	월산제 퇴적오니 준설사업	한국농어촌공사	12,000	12,000	100	157	11,843
11	화순 수산식품산업 거점단지 조성사업	한국농어촌공사	13,216	13,216	100	1,544	11,672
12	수타사지구 농촌테마공원 조성사업	한국농어촌공사	18,195	9,096	50	2,260	6,836
13	강화남부 농업용수 공급사업	한국농어촌공사	5,800	5,800	100	-	5,800
14	괴산군 내수면양식단지 조성사업	한국농어촌공사	7,000	7,000	100	2,888	4,112
15	산정호수 대체수원공설치사업	한국농어촌공사	9,870	6,533	66.2	4,128	2,405
16	산외면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	9,500	6,039	63.6	738	5,301
17	창원들녘 2단계 지표수 보강 개발사업	한국농어촌공사	5,000	4,018	80.4	963	3,055
계			405,156	307,993	76	57,167	250,826

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

<유형 ③> 사업비 추가 교부

“보령시 환경순환형 가축분뇨공공처리시설 설치 시범사업” 등 19개 사업의 경우 [표 Ⅲ-4-24]와 같이 2015년 연말 잔액(2,562억 52백만 원)이 이미 다음 연도인 2016년 사업 소요액(849억 76백만 원)보다 많아 추가로 사업비를 교부 받지 않더라도 2016년에 계획된 사업을 추진할 수 있었다.

그러나 2015년 연말 잔액과 2016년 사업 소요액 등이 고려되지 않은 채 사업비 1,803억 79백만 원이 추가 교부됨으로써 2016년 연말에는 사업비 잔액이 전년도(2,562억 52백만 원)보다 오히려 1,238억 80백만 원 증가한 3,801억 32백만 원이 되었다.

[표 Ⅲ-4-24] 2015년 연말 잔액으로 2016년 사업 추진이 가능한 사업 현황

(단위: 백만 원)

연번	사업명	교부기관	2015년 연말 잔액 (A)	2016년 소요액(B)	2016년 교부액(C)	2016년 집행액(D)	2016년 연말 잔액 (A+C-D)
1	보령시 환경순환형 가축분뇨공공처리시설설치 시범사업	한국환경공단	16,649	7,250	1,995	298	18,346
2	용인시 오산천 생태하천 복원사업	한국환경공단	12,440	4,350	6,000	376	18,064
3	파주 LCD 일반산업단지(4단계) 폐수종말처리시설 설치사업	한국환경공단	14,912	8,035	47,686	499	62,099
4	가평군 신천/가평 2차 증설사업	한국환경공단	46,917	5,452	3,275	2	50,190
5	김해시 도시침수예방 하수도 정비 시범사업	한국환경공단	19,314	3,365	4,870	8,649	15,535
6	웅진군 하수도 정비사업	한국환경공단	19,350	5,543	16,144	4,129	31,365
7	울진 하수관로 정비사업 및 오산 농어촌마을하수도설치사업	한국환경공단	4,896	2,110	19,020	688	23,228
8	음성군 음성읍 하수관거 정비사업(3차)	한국환경공단	15,837	5,960	8,967	6,850	17,954
9	세종특별자치시 상수관망 최적관리시스템 구축사업	한국환경공단	21,550	10,000	2,584	1,465	22,669
10	경북북부권 환경에너지 종합타운 조성 민간투자사업	한국환경공단	29,279	10,500	37,689	12,846	54,122
11	낙동강수계 완충저류시설 설치사업	한국환경공단	21,003	5,284	5,574	3,907	22,670
12	에코팜랜드 하부시설 대행사업	한국농어촌공사	13,960	11,615	9,209	11,615	11,554
13	수타사지구 농촌테마공원 조성사업	한국농어촌공사	6,836	1,393	1,796	539	8,093
14	괴산군 내수면양식단지 조성사업	한국농어촌공사	3,505	1,393	2,000	1,393	4,112
15	구림면소재지 정비사업	한국농어촌공사	2,762	600	2,188	599	4,351
16	북천코스모스 권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	1,775	-	2,831	386	4,220
17	쌍치면소재지 정비사업	한국농어촌공사	1,648	300	2,786	299	4,135
18	지곡면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	2,340	1,826	3,330	1,947	3,723
19	도산권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	1,279	-	2,435	12	3,702
계			256,252	84,976	180,379	56,499	380,132

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

<유형 ④> 낙찰차액 미반납

그리고 공공기관이 경쟁 입찰을 통해서 공사 업체 등과 계약을 체결하게 되면 낙찰차액이 발생하게 되는데 낙찰차액은 결국 사업비의 집행 잔액이 되므로 사업 추진 과정에서는 다음 연도 사업비를 감액하는 등으로 조정하고 사업 완료 후에는 이를 반납하도록 하는 것이 바람직하다.

그런데 2016년 연말 잔액 상위 40개 사업을 분석한 결과 [표 III-4-25]와 같이 총 31개 사업¹⁸⁶⁾, 총 444건의 계약에서 낙찰차액이 발생하였고, 낙찰차액의 규모는 총 973억 26백만 원이었으나 계속 중인 사업의 경우 다음 연도 사업비가 감액 또는 조정되지 않았고 사업이 완료된 “낙동강수계 완충저류시설 설치사업”(17번)의 경우에도 사업이 종료(2016. 12. 31.)된 후 8개월이 지난 2017. 8. 31.이 되어서야 낙찰차액을 반납하였다.

[표 III-4-25] 낙찰차액 발생 사업 현황

(단위: 건, 백만 원)

연번	사업명	사업 수행기관	계약 건수	사업예산 (A)	계약금액 (B)	낙찰차액 (A-B)
1	보령시 환경순환형 가축분뇨공공처리시설 설치 시범사업	한국환경공단	36	26,341	25,051	1,290
2	용인시 오산천 생태하천 복원사업	한국환경공단	5	7,883	6,554	1,329
3	파주 LCD 일반산업단지(4단계) 폐수종말처리시설 설치사업	한국환경공단	1	78,560	78,100	460
4	가평군 신천/가평 2차 증설사업	한국환경공단	2	32,013	25,480	6,533
5	김해시 도시침수예방 하수도 정비 시범사업	한국환경공단	102	43,461	35,970	7,491
6	부천시 심곡천의치리분구 하수관로 정비사업	한국환경공단	24	19,166	16,154	3,012
7	서산시 하수도 정비 시범사업	한국환경공단	1	2,246	1,810	436
8	세종특별자치시 장군면 공공하수처리시설 설치사업	한국환경공단	1	26,824	21,778	5,046
9	세종특별자치시조치원 공공하수처리시설증설사업 시설공사	한국환경공단	1	5,929	5,023	906
10	안양시 박달하수처리장지하화 사업	한국환경공단	1	292,547	292,400	147

186) 계약을 실시하지 않은 “신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업” 등 9개 사업 제외

연번	사업명	사업 수행기관	계약 건수	사업예산 (A)	계약금액 (B)	낙찰차액 (A-B)
11	웅진군 하수도 정비사업	한국환경공단	2	36,310	33,240	3,070
12	용인시 용인레스피아 개량 및 증설사업	한국환경공단	2	98,170	74,793	23,377
13	울진 하수관로 정비사업 및 오산 농어촌마을하수도설치사업	한국환경공단	19	10,146	8,587	1,559
14	음성군 음성읍 하수관거 정비사업(3차)	한국환경공단	59	25,257	20,686	4,571
15	이천시 단월 공공하수도 증설사업	한국환경공단	82	34,508	28,326	6,182
16	세종특별자치시 상수관망 최적관리시스템 구축사업	한국환경공단	10	21	16	5
17	낙동강수계 완충저류시설 설치사업	한국환경공단	10	98,491	78,962	19,529
18	오랑 및 복암배수장 개선사업	한국농어촌공사	10	7,006	6,395	611
19	월산제 퇴적오니 준설사업	한국농어촌공사	10	7,589	5,650	1,939
20	수타사지구 농촌테마공원 조성사업	한국농어촌공사	8	18,195	11,591	6,604
21	영인면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	4	2,575	2,193	382
22	부석면지구 권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	16	2,173	1,944	229
23	괴산군 내수면양식단지 조성사업	한국농어촌공사	2	1,221	1,062	159
24	구림면소재지 정비사업	한국농어촌공사	3	3,058	2,636	422
25	거류면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	2	486	425	61
26	북천코스모스 권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	2	2,362	2,044	318
27	쌍치면소재지 정비사업	한국농어촌공사	3	1,890	1,628	262
28	산외면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	2	3,582	3,100	482
29	지곡면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	10	5,117	4,935	182
30	도산권역단위 종합정비사업	한국농어촌공사	1	2,094	1,817	277
31	부안면소재지 종합정비사업	한국농어촌공사	13	3,219	2,764	455
계			444	898,440	801,114	97,326

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

[집행 실적 산정 기준 모호]

한편, 앞서 본 바와 같이 공공기관에서 미집행 사업비를 보유하게 된 원인과 유형을 분석하는 과정에서 대상 사업이 국고보조금 사업인 경우에는 집행 실적 산정 기준과 관련된 규정이 모호한 것도 원인 중 하나인 것으로 파악되었다.

구 「국가재정법」 제54조(2010. 5. 17. 법률 제10288호로 개정되기 전의 것)에

따르면 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 집행 실적을 기획재정부장관 등에게 제출하도록 되어 있었는데, 아래의 사례와 같이 중앙행정기관이 지방자치단체에 보조금을 100% 교부하면 지방자치단체에서 해당 보조금을 집행하지 못한 경우에도 집행률이 100%가 되는 문제가 있어 2010. 5. 17. [표 Ⅲ-4-26]과 같이 「국가재정법」 제54조의 내용이 개정된 바 있다.

「국가재정법」 제54조 개정 이전 집행을 관리 사례

- 문화체육관광부의 ‘생활체육공원 조성사업’의 경우 2008년 사업비 집행률이 문화체육관광부가 지방자치단체에 교부한 기준으로는 92.6%이나, 지방자치단체의 실제 집행률은 38%에 불과

중앙행정기관과 지방자치단체의 집행률 비교

(단위: 백만 원, %)

문화체육관광부에서 관리하는 집행률			지방자치단체(보조사업자)의 집행률	
예산	집행	집행률	집행	집행률
13,534	12,534	92.6	5,149	38

자료: 국회예산정책처 재정법률 개선과제(2009. 6. 10.) 자료 재구성

[표 Ⅲ-4-26] 「국가재정법」 제54조 개정 내역

개정 전 (법률 제8852호, 2008. 2. 29.)	개정 후 (법률 제10288호, 2010. 5. 17., 일부개정)
제54조(지방자치단체보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.	제54조(보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.

그런데 개정된 「국가재정법」 제54조와 「예산 및 기금운용계획 집행지침」(기획재정부)을 보면 각 중앙행정기관은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부 실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 파악하여 기획재정부장관 등에게 제출하도록 되어 있을 뿐 지방자치단체가 공공기관에 위탁하여 추진하는 사업의

경우 집행실적을 지방자치단체가 교부한 것을 기준으로 할지 아니면 공공기관의 집행 실적을 기준으로 할지에 관하여는 규정되어 있지 않다.

이에 지방자치단체가 각 중앙관서에 보조금 집행실적을 작성·제출할 때에도 공공기관에 보조금을 교부한 것을 기준으로 할지 아니면 공공기관의 실제 집행률을 기준으로 할지가 여전히 명확하지 않아, 「국가재정법」 제54조 개정 이전에 지방자치단체에 묶여 있던 보조금 예산이 개정 이후에는 아래 사례와 같이 공공기관에 묶이는 것으로 변경되었을 뿐 위탁 사업자인 공공기관의 집행 실적이 반영되지 않고 있었다.

「국가재정법」 제54조 개정 이후 집행률 관리 사례

- **(한국환경공단)** 세종특별자치시는 장군면 및 조치원 하수도시설 설치사업을 위해 2016년 및 2017년 493억 44백만 원을 한국환경공단에 교부하였으나 위 공단은 설계지연 등으로 위 금액을 전혀 집행하지 못하였는데도 집행률은 100%로 관리

세종특별자치시와 한국환경공단의 집행률 비교

(단위: 백만 원, %)

구분	지방자치단체에서 관리하는 집행률			한국환경공단의 실제 집행률		
	예산	집행	집행률	집행	집행률	연말 잔액
2016년	29,346	29,346	100	0	0	29,346
2017년	19,998	19,998	100	0	0	19,998
계	49,344	49,344	100	0	0	49,344

자료: 세종특별자치시 제출자료 재구성

- **(한국농어촌공사)** 진안군은 일반농어촌개발 사업을 위해 아래와 같이 2016년 8억 40백만 원을 한국농어촌공사에 교부하였으나, 위 공사는 위 사업비 중 2억 43백만 원만 집행하여 실집행률은 29%이나 100% 집행한 것으로 관리

진안군과 한국농어촌공사의 집행률 비교

(단위: 백만 원, %)

지방자치단체에서 관리하는 집행률			한국농어촌공사의 실제 집행률		
예산	집행	집행률	집행	집행률	연말 잔액
840	840	100	243	29	597

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

위 내용과 같이 한국환경공단과 한국농어촌공사의 연말 잔액 규모가 [표 Ⅲ-4-27]과 같이 2012년 1조 8,106억여 원에서 2016년 2조 8,055억여 원으로 매년 증가함에 따라 그 연말 잔액만큼 “묶여 있는 자금”이 되어 재정 운용의 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용¹⁸⁷⁾하고 있다.

[표 Ⅲ-4-27] 최근 5년간 연말 잔액 추이

(단위: 백만 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
한국환경공단	805,799	870,891	944,347	1,222,557	1,530,121
한국농어촌공사	1,004,828	1,081,307	1,043,347	1,454,485	1,275,459
계	1,810,627	1,952,198	1,987,694	2,677,042	2,805,580

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과에 대해 별다른 이견을 제기하지 않으면서 향후 실집행이 부진한 사업에 대한 예산감액 및 제도개선을 추진하는 등 재정 운용의 효율성을 제고할 수 있도록 업무를 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체가 한국환경공단 등 공공기관에 위탁하는 사업비가 실제 집행액보다 과다하게 교부되어 공공기관에 자금이 묶여 국가재정을 비효율적으로 운용하는 일이 없도록 재정지출의 성과를 제고하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

187) 다수 사업의 관련 자금을 보유·관리함에 따라 한국환경공단과 한국농어촌공사의 행정업무 부담도 가중되고 있는 실정

2) 지역발전특별회계 생활기반계정 세출예산 편성 및 집행 부적정

기획재정부는 「국가균형발전 특별법」 제31조에 따라 지역발전특별회계를 관리·운용하고 있고, 지역발전특별회계는 같은 법 제32조에 따라 생활기반, 경제발전, 제주특별자치도, 세종특별자치시 등 4개의 계정으로 구분되어 있다.

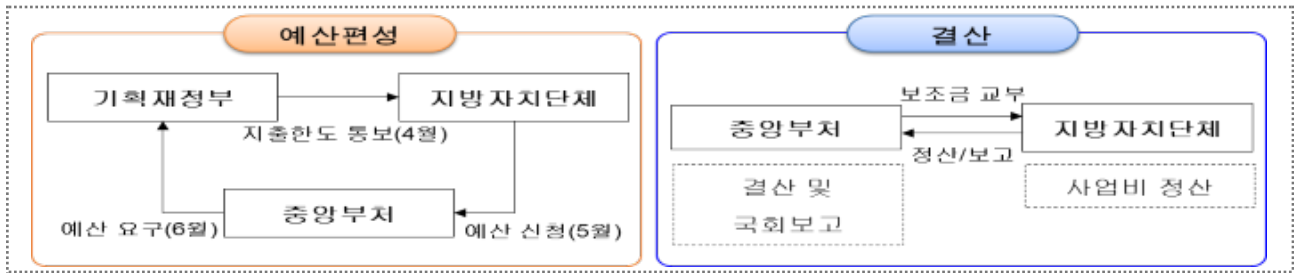
[지역발전특별회계 예산 편성·결산 절차 및 재정규모]

기획재정부는 「국가균형발전 특별법」 제38조에 따라 매년 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」(기획재정부)을 작성하여 세출예산을 편성·집행하는 농림축산식품부 등 16개¹⁸⁸⁾ 부처와 지방자치단체의 장에게 이를 통보하고 있다.

지역발전특별회계의 세출예산 편성 및 결산 절차를 살펴 보면, 세출예산의 경우 [그림 Ⅲ-4-5]와 같이 기획재정부는 매년 4월 지방자치단체에 다음 연도 예산 편성을 위한 지출한도를 통보하고, 중앙부처는 지방자치단체가 제출한 예산 신청서를 기초로 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 예산요구의 적정성을 검토한 후 정부안을 확정하고 있다. 그리고 세출결산의 경우 예산이 확정된 후 중앙부처가 지방자치단체에 보조금을 교부하면 지방자치단체는 위 보조금과 지방비를 합하여 사업비로 집행하고, 사업비 정산 결과를 중앙부처에 보고하는 방식으로 이루어지고 있다.

188) 농림축산식품부, 문화체육관광부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 고용노동부, 산업통상자원부, 구 행정자치부, 여성가족부, 보건복지부, 구 국민안전처, 산림청, 농촌진흥청, 구 중소기업청, 문화재청 및 새만금개발청

[그림 Ⅲ-4-5] 지역발전특별회계 예산 편성 및 결산 절차^{주)}



주: 위 그림의 예산 편성은 ‘생활기반계정’을 대상으로 도식화한 것임

자료: 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」 자료 재구성

한편, 지역발전특별회계 세입 결산액은 2012년 9조 3,048억 원에서 2016년 11조 3,379억 원으로 증가하고 있고, 세출 결산액은 2012년 8조 7,162억 원에서 2016년 10조 4,832억 원으로 증가하고 있으며, 특히 ‘생활기반계정’의 세입 재원 중 일반회계 전입금이 2012년 6,604억 원에서 2016년 1조 6,988억 원으로 증가하고 있다.

[표 Ⅲ-4-28] 지역발전특별회계 세입세출 계정별 결산 현황

(단위: 억 원)

구분	계정	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
세입	생활기반계정	31,432	33,032	32,911	45,553	54,113
	－ 일반회계 전입금	6,604	4,347	4,471	10,099	16,988
	경제발전계정	57,684	57,912	58,772	59,549	54,122
	－ 일반회계 전입금	18,255	18,700	17,943	15,259	13,281
	제주특별자치도계정	3,932	3,740	3,686	3,934	4,058
	세종특별자치시계정 ^{주)}	－	－	－	1,022	1,086
	소계	93,048	94,684	95,369	110,058	113,379
세출	생활기반계정	29,391	31,849	31,672	43,852	52,759
	경제발전계정	54,032	55,337	52,440	53,352	47,714
	제주특별자치도계정	3,739	3,501	3,477	3,563	3,383
	세종특별자치시계정	－	－	－	976	976
	소계	87,162	90,687	87,589	101,743	104,832

주: 세종특별자치시계정은 2015년에 신설

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

이와 관련하여 세입재원 중 일반회계 전입금이 지속적으로 증가하고 있고, 「국가균형발전 특별법 시행령」 제43조 제4항에 따라 중앙부처가 지방자치단체의 예산신청을 조정할 수 없어 중앙부처의 관리감독이 쉽지 않은 ‘생활기반계정’ 중 부처별 세출예산 규모가 5,000억 원 이상인 농림축산식품부, 문화체육관광부, 환경부 등 3개 부처의 13개 단위사업¹⁸⁹⁾을 대상으로 2014년부터 2016년까지 예산의 편성 및 집행 실태를 점검하였다.

[관련규정 및 판단기준]

「국가재정법」 제16조에 따르면 정부는 재정 건전성을 확보하고, 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하도록 되어 있다.

또한 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」(기획재정부)에 따르면 연례적으로 일반회계 전입금을 받아 운용되는 특별회계 사업은 대폭 정비하도록 되어 있고, 성과가 미흡하거나 집행이 부진한 사업에 관해서는 그 원인이 해소되지 않는 한 원칙적으로 사업규모를 축소하도록 되어 있다.

그리고 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」(기획재정부)에 따르면 성과부진 사업의 세출 구조조정, 집행률 향상 등 효율성 제고를 위해 노력한 지방자치단체에 인센티브를 제공하도록 되어 있다.

따라서 기획재정부는 재정건전성과 재정지출의 성과를 제고하기 위하여 지역발전특별회계 성과부진 사업에 대한 세출예산 심의·조정 관련 업무를 철저히 해야 한다.

189) 농림축산식품부 등 3개 기관 13개 단위사업의 2016년 세출결산 2.9조 원은 지역발전특별회계 생활기반계정 세출결산 총액 5.2조 원의 약 55.7%를 차지

[운영 실태 및 문제점]

그런데 농림축산식품부와 문화체육관광부는 일부 사업에 대하여 법정 이월 한도를 초과하여 사업비를 이월하고 있었고, 일부 지방자치단체는 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」에 맞지 않게 집행실적이 부진한 사업에 대하여 다음 연도 예산을 삭감하지 않고 있는데도 기획재정부는 세출예산 지출규모를 줄이는 등 세출예산 심의·조정 업무를 제대로 하지 않고 있었다.

그 결과 일부 사업의 경우 세출예산이 과다 편성되었고 그에 따라 재정 운용의 비효율을 초래하였는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 법정 이월한도를 초과하여 사업비 이월

「국가균형발전 특별법」 제43조 및 같은 법 시행령 제46조에 따르면 회계는 소관부처별 세출예산의 총액 범위에서 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있고, 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있는 세출예산의 범위는 회계연도의 각 단위 사업비 총액의 100분의 20의 범위(이하 “법정 이월한도”라 한다)에서 회계연도마다 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 기획재정부장관이 정하도록 되어 있다.

그리고 기획재정부장관은 세입징수 상황, 지방자치단체의 세출예산 집행 실적 등을 고려하여 이월 사용을 제한하기 위한 조치를 할 수 있도록 되어 있다.

이와 관련하여 감사원 감사기간 중 2012년부터 2016년까지 단위사업의 법정 이월한도 초과 여부를 점검한 결과, 문화체육관광부가 추진하는 체육진흥시설 지원 사업의 경우 2015년 예산 1,278억 원 중 67.7%인 866억 원을 이월하여 법정 이월한도(256억 원)를 610억 원 초과하였고, 농림축산식품부가 추진하는

일반 농산어촌개발 사업의 경우 2014년 예산 8,530억 원 중 48.9%인 4,175억 원을 이월하여 법정 이월한도(1,706억 원)를 2,469억 원을 초과하는 등 [표 Ⅲ-4-29]와 같이 농림축산식품부와 문화체육관광부가 추진하는 8개 단위 사업의 경우 2012년부터 2016년까지 법정 이월한도를 초과한 금액 합계가 연평균 2,356억 원에 달하고 있었다.

[표 Ⅲ-4-29] 법정 이월한도 초과 사업 명세

(단위: 억 원)

구분	사업명	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연평균
농림축산 식품부	일반 농산어촌 개발 사업	981	1,777	2,469	2,299	-	1,505
	농업기반 정비 사업	-	393	74	196	-	133
	농촌자원 복합 산업화 지원 사업	-	307	636	205	-	230
	지역 전략 식품 산업 육성 사업	-	-	-	51	-	10
문화체육 관광부	체육진흥시설 지원 사업	-	188	368	610	31	239
	관광자원개발 사업	-	292	319	555	-	233
	지방문화산업 기반조성 사업	-	-	-	15	-	3
	문화시설 확충 및 운영 사업	-	15	-	-	-	3
계		981	2,972	3,866	3,931	31	2,356

자료: 농림축산식품부 및 문화체육관광부 제출자료 재구성

② 집행실적 부진 사업 등에 대한 예산 삭감 조치 미흡

기획재정부의 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」에 따르면 예산현액 기준 전년도 집행실적이 60% 이하로 집행실적이 부진하거나 지역발전위원회¹⁹⁰⁾ 평가결과 하위(미흡) 사업은 전년 대비 10% 이상의 예산을 의무적으로 조정하도록 되어 있다.

190) 「국가균형발전 특별법」 제22조 및 제23조에 따르면 지역발전의 효율적 추진과 관련된 중요 정책을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 지역발전위원회를 두고, 기획재정부장관 등 당연직 위원과 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 위촉위원으로 구성하도록 되어 있음

[집행실적이 60% 이하인 사업에 대한 예산 미조정]

경상남도 거창군은 관내 ◆읍 선도지구에 대하여 일반 농산어촌 개발 사업을 추진하면서 2016년 농림축산식품부 예산으로 지원받은 4.5억 원을 집행하지 않아 예산현액 대비 집행실적이 없는데도 2018년도 예산요구액 21억여 원의 10%를 감액하지 않은 채 그대로 편성하였다.

이를 비롯하여 일반 농산어촌 개발 사업의 경우 예산현액 대비 집행률이 60% 이하인 세부내역 사업의 수가 2014년부터 2016년까지 603개였고, 다음 연도 예산요구액 2,746억여 원의 10%가 감액되지 않은 채 예산이 편성되는 등 [표 Ⅲ-4-30]과 같이 일반 농산어촌 개발 사업 등 8개 단위사업¹⁹¹⁾의 경우 예산현액 대비 집행률이 60% 이하인 세부내역 사업의 수가 2014년부터 2016년까지 1,004개에 이르렀고, 다음 연도 예산요구액 6,322억 원의 10%가 감액되지 않은 채 예산이 편성되었다.

[표 Ⅲ-4-30] 집행률이 60% 이하인 세부내역 사업의 수 및 다음 연도 예산요구액 현황

(단위: 개, 억 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	계
60% 이하 세부내역 사업의 수	261	380	363	1,004
예산현액(A)	1,792	3,109	2,434	7,335
집행액(B)	537	947	580	2,064
집행률(B/A)	30	30.5	23.8	28.1
다음 연도 예산요구액	1,417	2,611	2,294	6,322

자료: 농림축산식품부, 문화체육관광부 및 환경부 제출자료 재구성

191) 일반 농산어촌 개발 사업, 관광자원개발 사업, 체육진흥시설 지원 사업, 문화시설확충 및 운영사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원 사업, 자연환경보전 및 관리 사업 및 지방문화산업 기반조성 사업

특히 위 일반 농산어촌 개발 세부내역 사업 중 예산현액 대비 집행률이 60% 이하인 603개 사업에서 115개¹⁹²⁾를 표본으로 집행률이 부진한 사유를 확인해본 결과, [표 Ⅲ-4-31]과 같이 행정절차나 기본(실시) 설계의 지연이 전체 115개 중 86%인 99개를 차지하고 있었다.

[표 Ⅲ-4-31] 일반 농산어촌 개발 사업의 집행 부진 사유

(단위: 개, %)

구분	집행 부진 사유	개수	비율
1	행정절차 지연	53	46
2	기본(실시) 설계 지연	46	40
3	사업부지 매입 지연	9	8
4	주민협의 지연	4	3
5	보상금 협의 지연	3	3
계		115	100

자료: 지방자치단체가 중앙부처에 제출한 집행 부진 사유를 재구성

[지역발전위원회 평가등급 미흡 사업에 대한 예산 미조정]

또한 충청북도 단양군은 관내 △리 등 10여 개 지구에 대하여 일반 농산어촌 개발 사업을 추진하면서 위 사업은 2016년 지역발전위원회 평가결과 ‘미흡’을 받았는데도 2018년도 예산 69억여 원의 10%를 감액하지 않은 채 그대로 편성하는 등 2014년부터 2016년까지 지역발전위원회 평가결과 ‘미흡’인 세부내역 사업 897개에 대하여 다음 연도 예산요구액 4,685억 원의 10%가 감액되지 않은 채 예산이 편성되었다.

192) 2016회계연도 대상 사업 중 지방자치단체가 농림축산식품부에 제출한 자료를 통해 집행 부진 사유를 확인할 수 있는 사업

<관계기관 의견> 기획재정부는 감사결과에 대해 별다른 이견을 제기하지 않으면서 향후 예산이 효율적으로 집행될 수 있도록 관련 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 지역발전특별회계 세출예산을 집행하는 농림축산식품부 등 소관부처가 「국가균형발전 특별법」 제43조 및 같은 법 시행령 제46조에서 정한 세출예산 이월 가능 범위를 초과하여 이월하는 일이 없도록 관리감독을 철저히 하고, 집행실적이 부진하거나 지역발전위원회 평가등급이 미흡한 사업에 대하여 「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」에 맞게 세출예산이 편성되도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

3) 환경개선특별회계 하수도 분야 부진사업 관리 부적정

[환경개선특별회계 및 보조사업 현황]

환경부는 「국가재정법」 제31조 및 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 등에 따라 하수도시설 설치 등 지방자치단체의 환경개선사업을 지원하기 위하여 환경개선특별회계 보조사업의 예산요구서를 작성하여 매년 기획재정부장관에게 제출하고 있다.

환경개선특별회계의 세출예산은 2017년 기준 4조 4,589억 원으로 국가환경개선사업과 지방자치단체의 환경기초시설 설치, 민간의 환경오염방지시설 설치 등에 사용되며, 이 중 지방자치단체 보조사업 예산은 전체 세출예산의 57.8%인

2조 5,761억 원이고 그중 하수도 분야가 전체 보조사업 예산의 74%를 차지하고 있다.

한편 최근 3년간¹⁹³⁾ 환경개선특별회계 전체의 세출예산 실행행률은 평균 95%인 데 비해, 지방자치단체 보조사업의 경우 [표 Ⅲ-4-32]와 같이 2016년 기준 예산현액 3조 6,586억 원 중 2조 5,312억 원을 지출(집행률 69%)하였고 이 중 하수도 분야의 지출액은 1조 9,042억 원(집행률 68%)으로 환경부가 직접 수행하는 사업보다 집행률이 낮은 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-32] 환경개선특별회계의 지방자치단체 보조사업 결산 내역(2014~2016년)

(단위: 백만 원, %)

연도	구분	교부액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C=A+B)	지출액 (D)	실행률 (D/C)	다음 연도 이월액	불용액 ^{주)}
2014년	전체	2,695,063	322,683	3,017,746	2,463,302	82	522,615	31,828
	하수도	1,951,880	203,413	2,155,293	1,797,052	83	340,213	18,028
2015년	전체	2,956,572	479,159	3,435,731	2,504,502	73	869,264	61,964
	하수도	2,283,502	313,512	2,597,014	1,901,322	73	662,443	33,248
2016년	전체	2,833,187	825,450	3,658,637	2,531,200	69	1,038,544	88,893
	하수도	2,128,693	665,888	2,794,581	1,904,289	68	818,333	71,958

주: 예산현액에서 지출액과 다음 연도 이월액을 제외한 잔액으로, 예산의 과다편성 · 사업계획 미비 · 자원조달 미비
· 예산절약 등의 원인으로 발생

자료: 환경부 제출자료 재구성

이에 환경개선특별회계 사업 중 집행률이 높지 않고 사업예산의 비중이 큰 환경개선특별회계 하수도 분야 보조사업을 대상으로 예산 편성 및 사업관리 실태를 중점적으로 점검하였다.

193) 2017년 12월 현재 2017년 이후 결산이 확정되지 않아 2014~2016년을 대상으로 함

[하수도 분야 보조사업 예산 편성·삭감 기준]

「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」(기획재정부)에 따르면, 중앙관서의 장은 지방자치단체 보조사업의 예산안을 편성할 때 해당 사업의 집행 부진 등 집행 여건을 감안하여 적정소요를 반영하여야 하고, 실집행이 저조한 경우에는 구조 조정을 추진하도록 되어 있다.

그리고 보조금법 제25조의 규정에 따르면 보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 중앙관서의 장에게 보조사업의 수행 상황을 보고하여야 하고 중앙관서의 장은 필요한 경우 현장조사를 할 수 있도록 되어 있으며, 「예산 및 기금 운용계획 집행지침」(기획재정부) 등에 따르면 보조사업자는 보조사업을 완료하였을 때 완료일로부터 3개월 내에 보조사업 실적보고서 등 정산서류를 중앙관서의 장에게 제출하도록 되어 있다.

한편 「하수도 분야 보조금 편성 및 집행관리 실무요령」(환경부 지침, 이하 “실무요령”이라 한다)에 따르면 각 지방자치단체(보조사업자)는 매월 보조금 집행실적¹⁹⁴⁾을 환경부에 보고하도록 되어 있고, 환경부는 예산 편성 시 [표 III-4-33]과 같이 지방자치단체의 집행실적 등을 참고하여 계속사업 중 집행이 부진한 사업(지방자치단체의 국비 실집행률이 20% 미만에 해당하는 등)의 예산은 삭감하고, 보조사업 실적보고서를 제출하지 않는 등 정산실적이 부진한 지방자치단체에 대하여는 다음 연도 해당 지방자치단체의 신규 사업 예산을 전액 반영하지 않도록 되어 있다.

194) 단위사업장별로 실집행률(집행액/예산현액) 등 집행내역을 담은 “재정집행 실적보고서”를 제출

[표 Ⅲ-4-33] 집행 부진 사업 및 정산부진 기관에 대한 예산 삭감 기준(2018년 예산 편성 기준)

구분	예산 삭감 기준
집행부진 사업	○ 계속사업으로서 지방자치단체 실집행률이 ① 20% 미만 사업(2016년 말 기준), ② 0% 사업(2017년 7월 말 기준) - 2018년 완공예정사업: 잔여 보조금의 40% (기존 60%에서 삭감) - 2019년 완공예정사업: 잔여 보조금의 20% (기존 40%에서 삭감) - 2020년 완공예정사업: 잔여 보조금의 10% (기존 20%에서 삭감) - 2021년 완공예정사업: 잔여 보조금의 5% (기존 10%에서 삭감) ※ 2년 연속(2016년 1월 ~ 2017년 7월) 실집행률 0% 사업은 예산 편성에서 제외
정산부진 기관	○ 신규 사업 미반영 - 2017년 3월 말까지 정산서류 미제출 사업이 있거나 허위서류를 제출한 기관은 다음 연도 신규 사업 전액 미반영 ※ 신규 사업 신청이 없는 경우 해당기관에서 수행하는 계속사업 중 50%(사업 수 기준)의 사업에 대하여 예산을 삭감 (집행 부진 사업의 예산 삭감 기준을 적용)

자료: 환경부 제출자료 재구성

따라서 환경부는 지방자치단체 보조사업의 예산안을 편성할 때 해당 사업의 집행 부진 등 집행여건을 감안하여 적정소요를 반영하여야 하고, 특히 하수도 사업의 경우 실무요령에 따라 사업의 실집행률 및 정산실적을 엄격히 관리하여 집행 부진 사업의 예산을 삭감하고, 정산실적이 부진한 사업자의 다음 연도 사업 예산을 반영하지 않아야 한다.

[운영 실태 및 문제점]

이에 이번 감사원 감사기간 중 환경부의 하수도 분야 환경개선특별회계 보조사업의 최근 3년간 예산 편성(2016~2018년) 및 실집행률 등 수행상황(2014~2016년)을 점검한 결과, 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

① 집행실적이 부진한 계속사업에 대하여 예산을 삭감하지 않고 편성

실무요령에 따르면 환경부는 지방자치단체의 국비 실집행률이 20% 미만에 해당하는 등 집행실적이 부진한 계속사업의 예산을 삭감하도록 되어 있다.

그런데 전라북도 정읍시의 경우 2015년 말 기준 우·오수관로 정비사업(86억 77백만 원)의 집행행률이 13%에 그쳐 2017년 예산 편성 시 실무요령에 따라 잔여 보조금(60억 20백만 원)의 40%인 24억 8백만 원을 편성하여야 하는데도 이보다 12억 4백만 원 많은 36억 12백만 원(잔여 보조금의 60%)을 예산으로 편성하는 등 [표 III-4-34]와 같이 환경부는 최근 3년간(2016~2018년) 집행이 부진한 131개 사업의 예산을 삭감하지 않아 897억 77백만 원의 예산이 더 많게 편성되었다.

한편 이미 결산이 완료된 2016년도의¹⁹⁵⁾ 51개 집행 부진 사업의 경우 1,128억 96백만 원이 편성되었으나 예산 집행액이 총 747억 6백만 원으로 위 실무요령에 따라 예산을 삭감하였을 경우의 예산액 619억 24백만 원과 유사한 것으로 나타나 집행 부진 사업에 대하여 규제에 따른 사업비 관리의 필요성이 있음을 보여주고 있었다.

[표 III-4-34] 집행 부진 사업에 대하여 예산을 과도하게 편성한 내역(2016~2018년)

(단위: 개, 백만 원)

구분	미감액 사업 수 ¹⁾	실제 예산액(A) ²⁾	규정상 예산액(B)	차액(A-B)	예산 집행액
2016년	51	112,896 ³⁾	61,924	50,972	74,706 ⁴⁾
2017년	77	106,646	69,054	37,592	
2018년	3	1,969	756	1,213	
계	131	221,511	131,734	89,777	

주: 1. 집행률이 20% 미만이지만 감액하지 않은 사업의 수

2. 미감액 사업에 대하여 당해 연도 실제 배정된 예산액으로, 2017~2018년은 추경예산 미포함

3. 본예산은 1,065억 98백만 원이나, 추경예산을 포함하여 1,128억 96백만 원임

4. 추경예산 중 지방자치단체가 실제로 집행한 금액(2016년 환경부 결산 기준)

자료: 환경부 제출자료 재구성

그리고 이와 같이 집행실적이 부진한 사유를 확인하기 위해 위 131개 집행 부진 사업을 대상으로 원인을 살펴본 결과, [표 III-4-35]와 같이 131개 사업 중

195) 2017년 및 2018년 집행액은 2018년 1월 현재 확정되지 않음

89%인 117개의 집행 부진 사유가 하수도정비기본계획 변경, 민원발생에 따른 설계 지연 등 행정절차 지연에 기인한 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-35] 집행 실적이 부진한 사유

(단위: 개)

사유 구분 ¹⁾	개수
<행정절차 지연>	117
▪ 하수도정비기본계획 수립 지연(부지선정 지연, 기본계획 변경 등)	15
▪ 기본 및 실시설계 지연(민원 발생, 자원협의 지연 등)	68
▪ 발주 및 계약 지연(입찰 지연 등)	11
▪ 시공 지연(착공 후 설계변경, 동절기 공사 중지 등)	23
<사유 불분명>	14
▪ 지방비 확보 ²⁾	13
▪ 지방비 미확보 ³⁾	1
계	131

주: 1. 환경부 결산 시 각 지방자치단체가 보고한 집행 부진 사유를 사업추진절차에 따라 분류

2. 집행 부진 사유가 불분명하나, 지방비는 확보된 경우

3. 집행 부진 사유가 불분명하며 지방비도 미확보되었으나, 국비가 집행된 경우

자료: 환경부 제출자료 재구성

② 정산실적 부진 사업자에 대한 신규 사업 예산 편성

또한 실무요령에 따르면 환경부는 보조사업 실적보고서를 제출하지 않는 등 정산실적이 부진한 지방자치단체에 대하여는 다음 연도 해당 지방자치단체의 신규 사업 예산을 전액 반영하지 않도록 되어 있다.

그런데 하수도 분야 보조사업의 2014~2016년 정산서류 제출현황 및 정산 실적 부진 사업자에 대한 예산 편성 실태를 점검한 결과, 환경부는 충청남도 보령시에서 2015년 사업이 완료된 “내평리 농어촌마을하수도정비사업” 등 3개 사업과 관련하여 정산서류를 지연제출하였으므로 실무요령에 따라 위 기관의

2017~2018년 신규 사업 예산을 반영하지 않아야 하는데도, 보령시가 신청한 4개의 신규 사업에 대하여 56억 12백만 원의 예산을 편성하는 등 [표 Ⅲ-4-36]과 같이 2016~2018년 75개 정산부진기관(지방자치단체)의 240개 신규 사업에 대하여 총 1,415억 56백만 원의 예산을 편성하였다.

[표 Ⅲ-4-36] 정산부진기관에 대한 신규 사업 예산 편성 내역(2016~2018년)

(단위: 개, 백만 원)

구분	정산부진기관수	신규 사업 수	예산액 ^{주)}	예산 집행액
2016년	18	43	28,949	17,448
2017년	37	95	53,501	-
2018년	45	102	59,106	
계	75(중복 제외)	240	141,556	

주: 2017년과 2018년은 본 예산 기준, 2016년은 추경예산 포함

자료: 환경부 제출자료 재구성

위와 같이 환경부는 집행실적 및 정산실적에 따른 예산 편성 기준을 엄격히 적용하지 않아 2016년부터 2018년까지 총 2,313억 33백만 원의 하수도 관련 보조사업 예산을 적정소요액보다 과다하게 편성하여 연례적으로 집행 실적이 부진하게 나타나는 등 관련 예산이 비효율적으로 사용되었다.

<관계기관 의견> 환경부는 하수도 예산이 지방자치단체에서 과도하게 이월되는 문제를 개선해야 한다는 의견에 공감하고 향후 집행 부진 페널티 부과 기준을 실효 집행률 20% 이하에서 50% 이하로 확대 적용하는 등 하수도 예산 편성 업무를 철저히 하겠다고 답변하였다.

<조치할 사항> 환경부장관은 앞으로 환경개선특별회계 보조사업(하수도 분야)의 예산을 편성할 때에는 예산이 비효율적으로 사용되지 않도록 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 및 「하수도 분야 보조금 편성 및 집행관리 실무요령」에 따라 집행실적 및 정산실적이 부진한 사업에 대한 예산을 삭감하는 등 예산 편성 및 집행 관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

다. 가용재원을 초과하는 세출예산 편성으로 채무 성격의 “재원 없는 이월” 되풀이

[농어촌구조개선특별회계 세입 및 세출 현황]

농어촌구조개선특별회계는 농어촌구조개선사업 등의 효율적인 추진을 위해 1991년 11월 「농어촌구조개선 특별회계법」 제정으로 설치·운영되고 있다.

위 특별회계는 「농어촌구조개선 특별회계법」 제3조에 따라 농어촌구조개선사업계정¹⁹⁶⁾, 농어촌특별세사업계정¹⁹⁷⁾ 및 임업진흥사업계정¹⁹⁸⁾으로 구분되어 있는데 농어촌구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정은 농림축산식품부와 해양수산부 등¹⁹⁹⁾에서, 임업진흥사업계정은 산림청에서 각각 담당하고 있다.

2016년 기준 위 특별회계의 세입은 11조 1,898억 원, 세출은 10조 6,108억 원이고, 최근 5년간 세입 및 세출 추이를 보면, [표 III-4-37]과 같이 평균 세입은 11조 275억 원이고 평균 세출은 10조 4,606억 원이었다.

196) 농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출연 및 융자

197) 농림수산업 경쟁력 강화 사업, 농림어업인 후생 복지 증진 및 소득 보전 사업, 농산어촌 교육여건 개선 사업, 농산어촌 지역개발 및 산업기반 확충 사업 등을 위한 사업

198) 임업진흥사업에 대한 투자·보조·출연·융자

199) 농림축산식품부, 해양수산부, 식품의약품안전처, 보건복지부, 농촌진흥청 및 환경부

[표 III-4-37] 농어촌구조개선특별회계 세입·세출 현황(결산기준)^{주)}

(단위: 억 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	평균
농어촌구조개선사업계정 및 농어촌특별세사업계정	세입(수납액)	101,695	97,771	102,378	109,828	102,962	102,927
	세출(집행액)	96,970	92,790	96,130	104,990	98,099	97,796
임업진흥사업계정	세입(수납액)	6,673	6,348	6,756	8,028	8,936	7,348
	세출(집행액)	6,103	6,213	6,378	7,350	8,009	6,811
계	세입(수납액)	108,368	104,119	109,134	117,856	111,898	110,275
	세출(집행액)	103,073	99,003	102,508	112,340	106,108	104,606

주: 농어촌구조개선특별회계 전체 결산자료

자료: 농림축산식품부 및 산림청 제출자료 재구성

그런데 농어촌구조개선특별회계의 세출 내역을 구체적으로 살펴보면 [표 III-4-38]과 같이 임업진흥사업계정의 경우 다음 연도로 이월하거나 불용하는 액수가 적어 세출예산 현액과 집행액의 차이가 크지 않은 반면, 농어촌구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정의 경우에는 2012년부터 매년 다음 연도로 이월하는 액수가 최소 1조 5,904억 원에서 최대 3조 1,380억 원까지 발생하고 있었다.

[표 III-4-38] 농어촌구조개선특별회계 세출 결산 내역

(단위: 억 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	평균
농어촌구조개선사업계정 및 농어촌특별세사업계정	세출예산 현액	136,892	149,181	145,946	138,092	123,238	138,670
	집행액	96,970	92,790	96,130	104,990	98,099	97,796
	다음 연도로 이월액	31,380	22,955	27,936	20,339	15,904	23,703
	불용액	8,542	33,436	21,880	12,763	9,235	17,171
임업진흥사업계정	세출예산 현액	6,147	6,653	6,723	7,459	8,071	7,011
	집행액	6,103	6,213	6,378	7,350	8,009	6,811
	다음 연도로 이월액	34	123	50	4	-	42
	불용액	10	317	295	105	62	158

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

특히, 농어촌구조개선사업계정 및 농어촌특별세사업계정 중 농림축산식품부 소관 사업의 경우 예산이월액을 보면 [표 Ⅲ-4-39]와 같이 위 계정 이월액의 90% 이상을 차지하고 있었고, 그 이월의 성격도 「국가재정법」에 규정된 사고이월이나 명시이월이 아닌 세입재원이 없이 사업만 다음 연도로 넘어가는 채무성격의 이월로 확인되었다.

[표 Ⅲ-4-39] 농어촌구조개선특별회계 내 농림축산식품부 이월 내역

(단위: %, 억 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
농어촌구조개선사업계정 및 농어촌특별세사업계정	이월액(A)	31,380	22,955	27,936	20,339	15,904
	이월액(B)	30,873	21,691	25,224	18,817	15,298
농림축산식품부 소관	세입재원 없는 이월액	30,689	21,260	25,066	18,783	14,601
	비율(B/A)	98.4	94.5	90.3	92.5	96.2

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

[회계연도 독립의 원칙과 예외적인 세출예산의 이월 등]

「국가재정법」 제3조에 따르면 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하도록 되어 있고, 같은 법 제17조 및 제18조에 따르면 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하며, 국가의 세출은 원칙적으로 국채·차입금 외의 세입을 그 재원으로 하도록 규정되어 있다.

또한 「국가재정법」 제48조 제1항은 원칙적으로 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다고 규정하고, 다만 제2항에서는 제1항에도 불구하고 명시이월비²⁰⁰⁾의 금액(재원), 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 그 부대경비 등의 금액은 예외적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다고 되어 있다.

200) 미리 국회의 승인을 얻은 이월

그리고 「예산 및 기금운용계획 집행지침」(기획재정부)에 따르면 「국가재정법」 제48조에 규정되지 아니한 세입재원 없는 이월²⁰¹⁾의 경우 중앙관서의 장은 예산 집행심의회 심의를 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하고 그 결과를 기획재정부 재정관리 점검회의에 보고하도록 되어 있다.

한편 「농어촌구조개선 특별회계법」 제8조에 따르면 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다고 명시되어 있다.

위와 같이 「국가재정법」에서 각 회계연도의 경비를 당해 연도의 세입 또는 수입으로 충당하도록 하고 세출예산의 세입재원 없는 이월을 제한하는 것은 가용재원을 초과하는 사업계획의 수립으로 재정의 건전성 및 지속가능성을 해치는 일이 없도록 하는데 취지가 있다 할 것이므로, 농어촌구조개선특별회계 예산을 편성할 때에도 「농어촌구조개선 특별회계법」 제8조에도 불구하고 최근 결산보고서 등 객관적인 자료를 토대로 세입재원 규모를 추정하고 사업을 축소·조정하는 등으로 세입재원 없는 이월이 발생되지 않도록 하는 것이 바람직하다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 농림축산식품부 소관 농어촌구조개선특별회계에서 연례적으로 세입재원 없는 이월이 발생하여 재정 건전성을 해치는 요인이 되고 있어 이번 감사원 감사 시 그와 같이 세입재원 없는 이월이 발생하는 구조와 원인을 살펴보았고, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

201) 현실적으로 사업계획을 수립하고 세출예산을 편성하였으나 세수 부족 등으로 당해 연도에 사업을 수행할 수 없게 되는 불가피한 상황이 발생하는 경우 세입재원 없이 세출예산을 이월

[세입재원 없는 이월의 발생 원인]

① 예산 편성 측면

2014회계연도 예산 편성의 경우를 예로 들어 보면, 예산 편성 시점인 2013년 상반기는 2012회계연도 결산이 완료된 시점인데, [표 III-4-40]에서 보듯 2012회계연도 농어촌특별세 세입 예산액²⁰²⁾은 12조 957억 원이나 수납액은 9조 4,044억 원²⁰³⁾으로 예상보다 2조 6,913억 원이 덜 수납된 반면, 세출예산 현액은 2012회계연도 세출예산 12조 957억 원에 2011년으로부터 넘어온 이월액 5,899억 원을 더한 12조 6,856억 원으로 실제 집행액(8조 7,541억 원)²⁰⁴⁾과의 차이가 발생하였다. 이에 따라 불용·이월액이 3조 9,315억 원 발생하여 그중 8,442억 원이 불용되었으나 나머지 3조 873억 원²⁰⁵⁾은 다시 2013년도로 이월되었으며 이월금액 중 3조 689억 원은 세입재원 없는 이월이었다.

그런데 2014회계연도 예산을 편성하면서 세입재원 없는 이월의 경우 향후 추경예산 편성 시 부족한 세입재원을 보충하면 된다는 등의 사유로 이를 해소할 수 있도록 세입 및 세출예산을 편성하지 않았다. 위와 유사하게 2012회계연도부터 2016회계연도까지 5년 동안 농림축산식품부 소관 세입예산은 [표 III-4-40]과 같이 평균 10조 3,922억 원으로 편성되었으나 가용재원인 평균 수납액은 9

202) 세입예산의 경우 농림축산식품부에서 해양수산부 등 다른 부처 세입예산을 포함하여 예산을 편성하므로 농림축산식품부의 세입예산만 따로 구분하여 편성하지 않으나, 세입과 세출 규모가 같아야 하는 원칙에 따라 당해 연도 농림축산식품부 소관 세입예산은 농림축산식품부의 세출예산과 동일하게 산정하였고 수납액은 농림축산식품부의 세입예산에 위 2개 계정의 수납률을 적용하여 산정하였음. 이하 같음

203) 2012회계연도 수납액은 2012회계연도 세입예산 12조 957억 원 × 2개 계정 수납률 77.75%(10조 1,681억 원 / 13조 777억 원)

204) 집행액은 당해 1월부터 12월까지 세입재원을 집행한 금액이며 수납액 중 당해 연도 농어촌특별세 12월 징수분이 다음 연도 1월에 수납됨에 따라 12월 징수분은 당해 연도에 집행할 수 없음

205) 농어촌특별세사업계정에서 농어촌구조개선사업계정으로의 전출금(내부거래)을 제외할 경우 1조 6,764억 원

조 2,430억 원에 머무른 반면, 평균 세출예산 현액은 전년도로부터 넘어온 이월을 포함하여 12조 5,272억 원에 이르러 세출예산을 집행할 자금이 부족함에 따라 다음 연도로 세입재원 없이 사업만 넘기는 세입재원 없는 이월이 반복적으로 발생하게 되었다.

[표 Ⅲ-4-40] 농림축산식품부 소관 농어촌구조개선특별회계 이월 불용 현황

(단위: 억 원)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	평균
세입	당초 예산(A)	120,957	105,155	109,681	93,441	90,378	103,922
	추경예산(B)	-	1,042	-	4,229	358	1,126
	추경 포함 예산(A+B)	120,957	106,197	109,681	97,670	90,736	105,048
	수납액 ¹⁾	94,044	88,791	91,145	97,543	90,627	92,430
	세입결손 ¹⁾	△26,913	△17,406	△18,536	△127	△109	△12,618
세출	예산현액(F=C+D+E)	126,856	135,195	131,437	123,317	109,553	125,272
	추경 포함 예산(C)	120,957	106,197	109,681	97,670	90,736	105,048
	이·전용 등(D)	-	△1,875	65	423	-	△277
	전년도로부터 이월(E)	5,899	30,873	21,691	25,224	18,817	20,501
	집행액(G)	87,541	81,182	84,977	92,799	85,602	86,420
	불용·이월액(F-G)	39,315	54,013	46,460	30,518	23,951	38,851
	불용	8,442	32,322	21,236	11,701	8,653	16,471
	다음 연도로 이월(내부거래 제외) ²⁾	30,873 (16,764)	21,691 (10,846)	25,224 (15,224)	18,817 (13,817)	15,298 (10,298)	22,381 (13,390)
	재원 없는 이월액(내부거래 제외)	30,689 (16,588)	21,260 (10,415)	25,066 (15,065)	18,783 (13,783)	14,601 (9,601)	22,080 (13,090)

주: 1. 세입예산의 경우 농림축산식품부 소관 농어촌구조개선특별회계의 세입예산과 수납액만 별도로 산정하지 않고 있어 세출예산과 같다는 전제 하에 산출

2. 농어촌특별사업계정에서 농어촌구조개선사업계정으로 전출하는 계정 간 거래는 내부거래에 해당하여 제외함

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

② 결산 측면

또한 2014회계연도 결산의 경우를 예로 들어 보면, 결산 시점인 2015년 1월에는 2013회계연도에서 2014회계연도로 2조 1,260억 원이 세입재원 없이 이월되었고 2014회계연도 세입결손이 약 1조 8,536억 원 발생하여 세출예산을 집행

하는데 4조 6,460억 원²⁰⁶⁾이 부족한 상황이었다. 그리고 2012회계연도부터 2014회계연도까지 평균 세입재원 변동액이 3,728억 원²⁰⁷⁾ 정도여서 2015회계연도에 세입예산보다 평균 변동액만큼 초과 수납되더라도 세출예산 부족액을 충당하기 어려운 상황이었다.

그런데 2014회계연도 세출예산 결산 시 공사 및 계약 등이 진행 중이어서 사업을 조정하기가 어렵다는 사유 등으로 2015회계연도로 넘겨지는 세입재원 없는 이월 규모를 축소 및 조정하지 않는 등으로 [표 III-4-41]과 같이 2012회계연도부터 2016회계연도까지 5년 동안 세입결손이 연평균 1조 2,618억 원 발생하였고 세입재원 없는 이월이 2조 2,080억 원 발생한 반면, 세입재원의 연도별 평균 변동폭은 4,524억 원에 불과하여 세입재원만으로는 세입재원 없는 이월을 충당할 수 없는데도 다음 연도로 세출예산을 세입재원 없이 이월하였다.

[표 III-4-41] 농림축산식품부 소관 농어촌구조개선특별회계 세입재원 및 이월 현황^{주)}

(단위: 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	평균
세입재원(수납액)	94,044	88,791	91,145	97,543	90,627	92,430
세입재원 변동액		△5,357	2,098	5,132	△5,507	4,524
세입결손	△26,913	△17,406	△18,536	△127	△109	△12,618
세입재원 없는 이월		30,689	21,260	25,066	18,783	22,080

주: 세입예산의 경우 농림축산식품부 소관 농어촌구조개선특별회계의 세입예산과 수납액만 별도로 산정하지 않고 있어 세출예산과 같다는 전제하에 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

특히 농어촌구조개선사업계정 중 농업생산기반확충사업의 경우 2015회계연도로부터 2016회계연도로 재원 없는 사업(4,835억 원)이 이월됨에 따라 2016

206) 세입결손 1조 8,536억 원과 전년도에서 넘어온 이월액 2조 1,691억 원(세입재원 없는 이월액 2조 1,260억 원 포함)을 합한 금액에 당해 연도에 집행할 수 없는 농어촌특별세 12월 징수분을 포함한 금액

207) (5,357억 원 + 2,098억 원) / 2

회계연도 세출예산 중 당해 연도 사업에 집행되어야 할 4,835억 원만큼을 집행하지 못하였고, 2016회계연도에 재원 부족으로 사업을 하지 못한 부분이 다시 2017회계연도로 이월되는 등 [표 Ⅲ-4-42]와 같이 특정 연도 사업 예산을 집행할 때 전년도로부터 넘어온 이월 사업에 당해 연도 사업비를 집행한 후에 나머지 금액만을 당해 연도 사업에 집행할 수밖에 없게 되어 당초 사업계획대로 예산을 운용할 수 없게 되었다.

[표 Ⅲ-4-42] 세입재원 없는 이월 사업 자금 집행 현황

(단위: 억 원)

구분	2012년		2013년		2014년		2015년		2016년		2017년
	이월분	당해분	이월분	당해분	이월분	당해분	이월분	당해분	이월분	당해분	이월분
농가경영안정 ¹⁾	79	14,773 ²⁾	1,836	12,338	1,620	14,208	2,397	15,679	2,446	16,586	2,538
농업생산기반확충	4,110	18,526	5,937	12,222	3,334	7,914	5,500	14,327	4,835	8,732	5,532
농촌지역개발및 도농교류 활성화	4	556	1	373	61	434	65	620	1	655	71
종자관리	-	139	1	194	-	193	8	202	15	267	116
지역발전특별회계 전출금	-	9,770	3,858	5,808	5,028	6,385	5,571	7,539	5,162	8,282	2,000

주: 1. 2016년 기준 세입재원 없는 사업(계정 간 거래 제외) 중 이월규모 50억 원 이상 표시

2. 당해분 집행액은 선입선출에 따라 당해 전체 집행액 중 이월분 집행액을 제외하여 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

<관계기관 의견 및 검토결과> 기획재정부 및 농림축산식품부는 「농어촌구조개선 특별회계법」 제8조에서 “세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이는 세출예산의 이월에 관한 「국가재정법」 제48조의 예외이므로 농어촌구조개선특별회계와 관련하여서는 당해 회계연도에 지출하지 아니한 경우에도 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있고 세입재원 없는 이월도 가능하다는 취지의 주장을 하면서, 다만 향후 세입재원 없는 이월을 최소화하도록 지속적

으로 노력하겠다고 답변하였다.

그러나 「농어촌구조개선 특별회계법」 제8조는 「국가재정법」 제48조의 예외 조항일 뿐 「국가재정법」 전체에 대한 예외조항이 아니고, 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 명시한 「국가재정법」 제3조와 국가의 세출은 원칙적으로 세입을 그 재원으로 하되 부득이한 경우에만 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있도록 정한 「국가재정법」 제18조 등 관련 조항을 종합적으로 검토해 보면 세입재원 없이 세출 예산에 사업비를 연례적으로 반영하는 것은 예산 편성 및 재정운용의 원리에 맞지 않는 것으로 보인다.

<조치할 사항> 기획재정부장관 및 농림축산식품부장관은 농어촌구조개선특별 회계 세입 및 세출예산을 관련규정과 다르게 편성하거나 결산 시 세입재원 없는 이월이 지속적으로 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

라. 관행적인 기금 사업 편성 등으로 일반회계 등에 부담 요인

1) 집행 부진 사업임에도 구조조정 없이 타 회계에 의존

[관련규정 및 제도]

「국가재정법」 제66조에 따르면 기금관리주체(중앙관서의 장)는 매년 기금운용 계획안을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 기금관리

주체로부터 제출받은 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의·조정 한 후 기금운용계획안을 확정하여 국회에 제출하도록 되어 있다.

「국가재정법」 제29조 및 제66조의 규정에 따라 작성된 「예산안 편성 및 기금 운용계획안 작성 지침」(기획재정부)에 따르면 기금관리주체는 기초성 재원, 자체 수입 등의 우선활용 등을 원칙으로 하고 타 회계 등의 전입은 최소화하도록 되어 있고, 연례적 집행 부진, 성과 미흡 사업에 대해서는 구조조정을 하도록 되어 있다.

또한 「국가재정법」 제70조 제1항 및 같은 법 시행령 제29조의 규정에 따르면 기금관리주체는 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우 또는 기존사업을 보완하는 경우 등에 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「국가재정법」 제44조 및 제80조의 규정에 따라 작성된 「예산 및 기금 운용계획 집행지침」(기획재정부)에 따르면 기금관리주체는 기금운용계획 변경을 통해 사업을 과다하게 확대하거나 집행이 부진한 사업을 증액하여 불용하는 사례가 발생하지 않도록 하여야 한다고 되어 있다.

[기금 사업의 구조조정 필요성]

한편 기금은 일반회계 및 특별회계 등의 예산과 다르게 여유자금²⁰⁸⁾을 운용하고 있는데 기금 사업의 집행이 부진하여 사업비가 불용되는 경우에 불용액이 다음 연도 예산으로 반납되지 않고 해당 기금의 여유자금으로 적립되므로, 예산과 기금이 통합적으로 운용되지 못하고 재원 활용의 효율성이 떨어지게 된다.

208) 기금이 보유한 자산 중 특정 시점에 기금의 고유사업을 위해 활용되지 않고 있는 자산

따라서 기금관리주체와 기획재정부가 기금운용계획을 수립하거나 이를 변경할 때에는 일반회계 등으로부터 전입금을 받는 기금 사업과 관련하여서는 사업의 집행실적, 기금의 기조성 재원 및 여유자금 등을 면밀히 검토하여 연례적으로 집행률(지출계획현액 대비 지출순액)이 낮거나 불용액이 큰 사업은 해당 사업의 추진 여부나 규모, 사업비 등을 재조정하고 타 회계로부터의 전입금 규모를 적정 수준으로 산정할 필요가 있다.

특히 대외경제협력기금 등 48개 사업성기금의 경우 해당 연도의 사업 수행을 위한 지출에 충당되는 것이 일반적이므로 금융성기금, 사회보험성기금 및 계정성기금에 비하여 여유자금 규모가 지출 규모 대비 적정한지를 매년 점검하여 여유자금이 과다하게 축적되지 않도록 하여야 한다.

[타 회계로부터 기금으로의 전입 및 사업 추진 현황]

2017년 현재 설치·운영되고 있는 기금은 대외경제협력기금 등 총 67개이고 이 중 일반회계 및 특별회계로부터 전입금을 받는 기금은 고용보험기금 등 총 24개, 전입금 규모는 15조 1,100억 원이다. 특히 임금채권보장기금 등 11개 사업성기금²⁰⁹⁾의 경우 2014년 이후 매년 일반회계 및 특별회계로부터 전입을 받고 있는 것으로 나타났다.

이에 이번 감사원 감사기간 중 2014년부터 감사일 현재까지 계속하여 일반회계 및 특별회계로부터 전입금을 받은 위 11개 사업성기금을 대상으로 사업 추진

209) 임금채권보장기금, 주택도시기금, 대외경제협력기금, 농업소득보전직접지불기금, 자유무역협정이행지원기금, 지역신문발전기금, 범죄피해자보호기금, 응급의료기금, 중소기업창업및진흥기금, 남북협력기금 및 석면피해구제기금

현황 및 집행률을 점검한 결과, 2014년부터 2016년까지²¹⁰⁾ 2개 회계연도 이상 해당 기금의 사업별 집행률이 70% 미만이면서 그 이월액 및 불용액이 10억 원을 초과하는 사업²¹¹⁾(이하 “집행 부진 사업”이라 한다)은 [표 Ⅲ-4-43]과 같이 주택 도시기금 등 3개 기금 총 11개 사업인 것으로 나타났다.

[표 Ⅲ-4-43] 일반회계 및 특별회계로부터 전입금을 받는 기금의 집행 부진 사업

(단위: 백만 원, %)

부처	기금명	사업명	연도	지출계획현액 (A=B+C+D)	지출순액 (B)	집행률 (B/A)	다음 연도 이월액(C)	불용액 (D)
국토교통부	주택도시기금	기존 주택 개선	2016년	65,500	2,096	3.2	0	63,404
			2015년	3,000	1,346	44.9	0	1,654
			2014년	13,000	1,701	13.1	0	11,299
기획재정부	대외경제 협력기금	개도국사업 진행권설팅	2016년	10,155	6,505	64.1	2,948	702
			2015년	9,400	6,570	69.9	2,655	175
			2014년	7,884	4,171	52.9	3,022	691
		개발금융사업 진행권설팅	2016년	4,854	0	0	485	4,369
			2015년	4,854	0	0	0	4,854
		국제개발금융 기구앞차관	2016년	11,000	0	0	0	11,000
			2015년	11,000	0	0	0	11,000
		민간협력차관	2016년	3,000	1,203	40.1	0	1,797
			2015년	3,000	0	0	0	3,000
		유럽-QS차관	2016년	56,922	23,244	40.8	0	33,678
			2014년	24,780	16,549	66.8	0	8,231
통일부	남북협력 기금	DMZ세계평화 공원 조성 등 5개 기금	2016년	77,224	12,012	15.6	364	64,848
			2015년	140,877	29,671	21.1	8,905	102,301
			2014년	128,083	24,482	19.1	4,976	98,625

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

210) 감사원은 2015. 10. 12.부터 같은 해 11. 17.까지 사업성기금을 대상으로 “주요 사업성기금 조성 및 관리실태” 감사를 실시한 바 있어 이번 감사에서는 2014년부터 결산이 이루어진 2016년까지로 감사대상을 한정함

211) 기금 간 거래(공공자금관리기금예수금 원금·이자 상환) 등 정부내부지출, 차입금 원금·이자 상환 및 기타 여유자금 운용 등은 기금 목적 달성을 위한 사업이 아닌 재원 조성 및 투자 등과 관련된 지출 항목이므로 제외함

그중 “DMZ 세계평화공원 조성” 사업 등 남북협력기금 5개 사업의 경우 남북 관계 변화로 사업 추진이 어려워 실제로 일반회계로부터 자금을 전입받지 않았으므로²¹²⁾ 분석대상에서 제외하면, 주택도시기금의 “기존 주택 개선” 사업(세부사업 3개²¹³⁾)과 대외경제협력기금의 “개도국사업진행컨설팅” 사업 등 5개 사업이 집행 부진 사업으로 나타났고 위 사업들의 집행 부진 및 사업비 불용 사유를 살펴본 결과 다음과 같이 크게 세 가지 유형으로 구분되었다.

첫째, 관계법령·지원제도가 마련되지 않은 사업에 사업비를 편성한 경우, 둘째, 사업 준비나 설계가 미흡하여 사업비 집행이 부진한 경우, 셋째, 집행이 부진한 사업에 사업비를 증액 편성한 경우 등이었고 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

[집행 부진 사업의 원인 및 유형]

① 관계법령·지원제도가 마련되지 않은 상태에서 사업비 편성

<사례 1: 개발금융사업진행컨설팅 사업> 대외경제협력기금으로 추진되는 사업으로 한국수출입은행으로 하여금 개발도상국 경제개발을 위한 자금을 조달하여 낮은 금리로 지원하도록 하고 그 결과 이자차액, 상환불능 등으로 손실을 입은 경우 그 손실을 보전해 주는 사업인데, 손실 보전의 근거규정이 정비²¹⁴⁾되기 전에 사업비만 편성되어 2015년 사업비 48억 원이 모두 불용되었다.

212) 기획재정부는 남북협력기금에 일반회계 전입금 등을 일시에 전입하지 아니하고 반기·분기별로 사업의 집행실적을 검토하여 실제 집행이 이루어지는 경우에 그 실적에 비례하여 전입을 하고 있음

213) 기존 주택 개선 사업은 다시 기존 주택 개선(2014~2016년), 준공공임대주택(2014년) 및 집주인 매입·리모델링 임대주택(2016년) 등 3개 세부사업으로 구성됨

214) 「대외경제협력기금법」(2016. 1. 27. 개정), 같은 법 시행령(2016. 2. 29. 개정) 및 「대외경제협력기금 운용관리규정」(2016. 5. 24. 개정)

<사례 2: 기존 주택 개선(준공공임대주택 사업) 사업> 주택도시기금으로 추진되는 사업으로 2013. 12. 5. 도입되었는데 해당 사업은 민간임대사업자가 소유한 임대주택을 준공공임대주택으로 등록하여 임대보증금과 임대료를 시세보다 낮게 설정하고 의무임대기간을 10년 이상 유지하면 취득세·재산세·양도소득세 등을 감면받는 것으로 설계되었다. 그런데 세제지원을 위한 관련 법령이 정비되기 전인 2014년에 사업비 100억 원을 배정하였지만 당해연도에 사업 실적이 전무하여 사업비 전액이 불용되었다.

② 사업 준비나 설계가 미흡하여 사업비 집행 부진

<사례: 국제개발금융기구앞차관 사업> 대외경제협력기금으로 추진되는 사업으로 2015년도의 경우 사업 방식을 결정하면서 원조의 효과를 높이기 위하여 개발도상국에 직접 융자하지 않고 전문성을 갖춘 ♥♥기구에 융자하여 주는 방식(전대차관 방식)을 도입²¹⁵⁾하였으나, 위 기구는 이와 같은 방식으로 차관을 받은 전례가 없고 자체규정도 없어 사업 관련 협의가 성립되지 않은 결과 사업비 110억 원 전액이 불용되었다.

또한 2016년의 경우에도 ★★은행, ◎◎은행 등과 원조 조건, 차관 규모 등에 대하여 세부적인 협의를 하지 않은 상태에서 예산만 편성하여 사업비 110억 원이 전액 불용된 사례가 있었다.

이를 비롯하여 [표 III-4-44]와 같이 국제개발금융기구앞차관 등 5개 사업(대외경제협력기금 4개, 주택도시기금 1개)이 사업 준비나 설계가 미흡하여 사업비 집행이 부진한 것으로 나타났다.

215) 이 사업의 경우 종전에는 개발도상국에 직접 차관을 제공하여 사업을 추진해 왔으나 개발도상국의 불안정한 정치 상황, 개발사업 경험 부족 등으로 사업이 제대로 진척되지 않거나 중도에 중단되는 등의 문제가 있을 수 있어 전문성과 경험이 있는 국제기구에 차관을 제공하고 해당 기구로 하여금 개발사업을 추진하게 하는 것으로 사업방식을 변경

[표 Ⅲ-4-44] 사업 준비·설계 미흡으로 사업비 집행 부진 사례

기금명	사업명	집행 부진 사유 및 내용
대외경제협력기금 (기획재정부 소관)	국제개발금융기구앞 차관	(본문 참조)
	개도국사업진행 컨설팅	- 우량한 사업 대상을 발굴하기 위한 사업타당성조사 등을 지원하는 사업인데, 사업타당성 조사 착수에 앞서 과업 범위를 명확히 하기 위한 사전확립작업에 상당한 시일이 소요 되고 이후 사업타당성조사에도 통상 6~8개월이 걸려 회계연도내 예산 집행이 불가능한 경우가 많아 그 결과 2014년부터 2017년까지 4년간 집행률이 평균 53%에 그침
	민간협력차관	- 개발도상국 내 민간법인에 대하여 장기간 낮은 금리로 융자해주는 사업인데, ODA(공적 개발원조) 사업의 목적에 부합하면서도 채권 보전이 가능한 사업을 미리 발굴하지 않고 사업을 추진하여 2015년에는 사업비 30억 원이 전액 불용되었고 2016년에는 사업비 30억 원 중 12억 원만 지출하여 집행률이 40%에 그치는 등 집행 부진
	유럽-QS(독립국가연합) 차관	- 유럽·독립국가연합에 소속된 개발도상국에 원조하는 사업인데, 차관사업이 수원국의 책임하에 이루어져 예산 편성 단계에서 정확한 소요액을 예측하는 것이 어렵고 수원국과 사전 조율 없이 ^{주)} 사업비를 편성함으로써 2014년과 2016년 집행률이 70%에 미치지 못함
주택도시기금 (국토교통부 소관)	기존 주택 개선 (집주인 매입·리모델링 임대주택)	- 기존 주택 개선 사업 예산의 95% 이상을 차지하는 사업으로, 집주인이 기존 주택을 매입하거나 리모델링한 후 8~20년 동안 한국토지주택공사에 임대주택의 운영·관리를 위탁하는 조건으로 집주인에게 매입 자금과 저리 융자 등의 혜택을 부여하는 사업 - 그런데 사업대상자인 집주인이 직접 대출을 받아 주택을 매입·개량한 후 임대하는 것과 비교하여 수익률이 높지 않고, 장기간 재산권 행사가 제한되는 등 사업 유인이 부족 하여 기존 주택 개선 사업 예산 불용액이 2016년과 2017년에 각각 634억 원과 1,295억 원에 달함

주: 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 제2편 III. 10. “기타 사업유형별 유의사항”에 따르면 ODA 대상 사업의 경우, 기금관리주체가 국제기구 또는 다른 나라와 ODA 사업 추진 시 사전에 재정당국과 충분한 협의를 거치도록 되어 있고, 기금관리주체가 ODA 사업을 기금운용계획에 반영하고자 할 때에는 원칙적으로 국제개발협력 시행계획안을 작성하여 국제개발협력 주관기관에 사전 제출하도록 하는 등 사업 추진의 불확실성을 줄이는 데 노력을 기울이도록 되어 있음

자료: 국토교통부 및 한국수출입은행 제출자료 재구성

③ 기금운용계획을 변경하여 집행 부진 사업에 사업비 증액 편성

<사례: 기존 주택 개선 사업> 주택도시기금으로 추진되는 사업으로 국토교통부는 2016년 5월 당시 “기존 주택 개선” 사업(당초 사업비: 255억 원)의 집행액이 5억 원에 그쳤는데도 사업을 확대²¹⁶⁾ 추진하기 위하여 주택도시기금의 기금운용계획을 변경(1차)하여 사업비를 1,255억 원으로 증액하였다.

216) 집주인 매입·리모델링 임대주택 사업

이후 2016년 재해 복구비에 충당하기 위하여 사업비 600억 원이 감액·전용²¹⁷⁾되었으나 기존 주택 개선 사업 예산은 결국 당초 사업비(255억 원)보다 400억 원이 증액된 655억 원이 되었고, 그중 634억 원이 집행되지 않아 불용되었다.

그 결과 위 “①항”에서 “③항”까지와 같이 집행 부진 사업에 대하여 사업비를 편성하거나 사업 준비나 설계가 미흡하여 사업비 집행이 부진하는 등 기금의 운용 및 사업 관리가 제대로 되지 않아 관련 기금의 순조성액 및 여유자금은 증가되는 반면, 해당 기금에 대한 일반회계 등의 지원 부담은 계속되고 있었다.

<관계기관 의견> 기획재정부 및 국토교통부는 감사결과를 받아들이면서 집행 부진 사업은 현실 여건 등을 고려하여 예산을 적정 수준으로 편성하고 제도를 개선하여 예산 집행률을 제고하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항>

기획재정부장관은 대외경제협력기금의 사업별 집행실적, 기조성 재원 및 여유자금을 고려하여 기금운용계획의 작성·확정 시 일반회계 등으로부터의 전입 규모를 적정 수준으로 산정하시기 바랍니다.(통보)

국토교통부장관은 주택도시기금의 사업별 집행실적, 기조성 재원 및 여유자금을 고려하여 기금운용계획의 작성·확정 시 일반회계 등으로부터의 전입 규모를 적정 수준으로 산정하시기 바랍니다.(통보)

217) 2016년 태풍 차바에 의한 재해가 발생하자 복구비 충당을 위하여 2016. 10. 10. 당정협의 및 2016. 10. 11. 국무회의의 결정에 따라 기금운용계획을 변경(4차)하여 기존 주택 개선 사업비를 재해 복구 사업을 위한 분양주택 지원(융자) 예산으로 전용

2) 복권기금의 집행잔액 반납규정 미준수

[관련 규정 및 제도]

기획재정부 복권위원회는 「복권 및 복권기금법」 제23조, 제24조 및 제26조에 따라 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 배분 비율에 따라 근로복지진흥기금 등에 배분(이하 “법정배분”이라 한다)하고 있고, 법정배분과 복권기금 조성·운용 및 관리에 드는 경비 등을 제외한 복권기금은 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거 안정 지원 사업 등(이하 “공익사업”이라 한다)에 지원하고 있다.

「복권 및 복권기금법」 제29조 및 제29조의2에 따르면 기관의 장 등은 배분 받은 복권수익금 또는 복권기금을 다른 수익금의 수입 및 지출과 구분하여 회계 처리하거나 관리하도록 되어 있고, 해당 복권기금 사업의 취소·축소·중단 등으로 인하여 불용액이 발생하였을 때에는 그 사유와 금액을 지체 없이 복권위원회에 통보하고 해당 금액을 복권기금에 반납하도록 되어 있다.

또한 「복권기금운용계획 집행지침」(기획재정부)에 따르면 복권수익금의 불용액은 해당 회계연도에 교부된 복권기금의 집행잔액과 정산일까지 발생한 이자 수입을 함께 반납하고, 복권기금과 다른 회계 또는 기금의 재원을 같이 사용하는 사업에 있어서 구분 회계처리가 어려운 경우에는 각각의 재원조성 비율에 따라 자금이 집행된 것으로 보고 불용액을 산정하도록 되어 있다.

따라서 복권위원회는 복권수익금으로 지원한 법정배분 및 공익사업이 완료되고 불용액이 발생되었을 때에는 불용액에 대하여 총사업비 중 복권기금이 차지하는 비율로 산정한 반납액과 이에 대한 이자를 함께 반납받아야 한다.

[운영 실태 및 문제점]

그런데 이번 감사원 감사기간 중 복권기금을 지원받은 법정배분 및 공익사업의 불용액 반납 실태를 점검한 결과, [표 Ⅲ-4-45]와 같이 근로복지공단은 복권 위원회에 근로자생활안정대부사업(총사업비 1,000억 원)에 복권수익금을 사용 하겠다는 ‘2016년도 복권수익금 사용계획서’를 제출하여 복권수익금 340억 원을 지원받아 사업을 완료한 후 불용액이 87억 원이 발생하였는데도 이를 모두 집행한 것으로 정산하여 집행잔액을 반납하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-4-45] 2016년도 근로복지진흥기금의 법정배분 사업비 조성 및 미반납 현황

(단위: 억 원, %)

사업명	자체재원 (A)	복권기금 (B)	총사업비 (A+B)	불용액 (C)	복권기금비율 (D)	미반납액 ^{주)} (C×D)
근로자생활안정대부	660	340	1,000	87	34	30

주: 미반납에 따른 정산이자는 포함되지 않음

자료: 근로복지공단 자료 재구성

또한 국토교통부는 감사원에서 2013년 9월 “세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태” 감사결과 다가구매입임대사업의 불용액을 반납하지 않은 점이 지적되어 2012년 및 2013년 다가구매입임대사업에서 발생한 집행잔액을 재원조성 비율에 따라 반납하였고 이후 계속하여 불용액을 반납해오고 있으면서도, 같은 복권기금 지원 사업인 기존주택전세임대사업의 경우 [표 Ⅲ-4-46]과 같이 2014년 총사업비 1조 7,200억 원(복권기금 4,063억 원)에서 발생한 불용액 696억 원을 재원조성 비율대로 반납하지 않고 있었다.

[표 Ⅲ-4-46] 2014년도 주택도시기금의 공익사업 사업비 조성 및 미반납 현황

(단위: 억 원, %)

사업명	자체재원 (A)	복권기금 (B)	총사업비 (A+B)	불용액 (C)	복권기금비율 (D)	미반납액 ^{주)} (C×D)
기존주택전세임대	13,137	4,063	17,200	696	24	164

주: 미반납에 따른 정산이자는 포함되지 않음

자료: 국토교통부 자료 재구성

<관계기관 의견 및 검토결과> 기획재정부 및 국토교통부는 감사결과에 대해 별다른 이견을 제기하지 않으면서 복권기금 집행잔액을 반납하겠다고 답변한 반면, 근로복지공단은 「복권 및 복권기금법」 제29조에 따라 복권기금과 근로복지진흥기금을 구분하여 관리하였으며, 집행잔액은 근로복지진흥기금에서만 발생하였을 뿐 복권기금에서 발생한 것이 아니라는 의견을 제시하였다.

그러나 근로복지진흥기금과 복권기금은 하나의 계좌 내에서 입출금이 되는 등 회계를 구분하지 않고 사업비를 집행하고 있으므로, 불용액 산정 관련규정인 「복권기금 운용계획 집행지침」에 따라 각각의 재원조성 비율에 따라 자금이 집행된 것으로 보고 불용액을 산정해야 한다고 판단된다.

<조치할 사항>

기획재정부장관은 「복권 및 복권기금법」 제29조의2에 따라 주택도시기금 및 근로복지진흥기금에 지원한 복권기금의 불용액을 반납 받는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

국토교통부장관과 근로복지공단 이사장은 주택도시기금 및 근로복지진흥기금의 복권기금 지원사업을 완료한 후 재원조성 비율대로 정산된 불용액을 반납하지 않는 일이 없도록 정산·반납업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

3) 공공자금관리기금에 대한 예수금 이자상환 예산 산정 불합리

기획재정부는 일반회계가 공공자금관리기금²¹⁸⁾으로부터 빌린 예수금²¹⁹⁾에 대한 이자를 상환하기 위하여 다음 연도에 상환해야 할 이자금액을 지출예산(이하 “예수금 이자상환 예산”이라 한다)에 계상하고 있다.

[예수금 이자상환 예산의 편성방식]

예수금 이자상환 예산을 편성하는 방식을 보면 아래와 같이 예산 편성 시점까지 차입한 예수금 누적액에 대하여는 차입 당시의 해당 예수금리를 적용하고, 예산 편성 이후 차입할 예수금에 대하여는 예상금리를 추정하여 이자금액을 각각 계산한 후 이를 합산한다.

공공자금관리기금 예수금 이자의 다음 연도 이자상환 예산 산정방식

- 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산 = [(예산 편성 시점까지 차입한 예수금 누적액 × 해당 예수금리) + (예산 편성 이후 예수금 신규분 × 예상 예수금리)]

그런데 예수금 이자상환 예산 중 기존 예수금에 대한 이자는 이미 금리가 확정되어 있으나, 신규 예수금에 대한 이자는 예상금리를 적용하여 이자금액을 계산

218) 공공자금 통합관리를 통한 효율성 제고 등을 위해 1993년 「공공자금관리기금법」을 제정하여 설치·운영하는 기금으로서 국고채권 발행액, 일반회계·특별회계 및 타 기금으로부터 예수받은 재정자금을 회계 및 타 기금에 예탁하고 예탁금에 대한 원금과 이자를 회수하고 있음

219) 공공자금관리기금의 입장에서 볼 때 예탁금, 자금을 받는 일반회계 등의 입장에서는 예수금

하게 되므로 적정한 이자예산을 편성하기 위해서는 신규 예수금에 적용될 금리²²⁰⁾를 추정하는 것이 매우 중요하다.

[2016년도 예수금 이자상환 예산 편성 및 집행례]

2016년도 예수금 이자상환 예산안 편성을 예로 들어 보면, [표 Ⅲ-4-47]과 같이 2014년도 예수금 이자 미지급분 4조 1,222억 원 및 기존 예수금 이자 7조 2,355억 원을 계상하고, 예산안 편성 이후 차입하는 신규 및 차환²²¹⁾ 예수금(이하 “신규 예수금”이라 한다)에 대하여는 3.5%의 예상 예수금리를 적용한 2조 2,468억 원을 계상하여 총 13조 6,045억 원을 편성하였다.

[표 Ⅲ-4-47] 2016년도 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산 산출내역

(단위: 억 원)

구분		내역	이자금액	산출근거
확정분	기존	기예수분 이자	72,355	실제 이자(해당 금리)
	2014년	2014년도 이자 미지급분	41,222	(미지급분 39,703)+(39,703×2.55%×1.5년)
	소 계		113,577	-
미확정분	2015년	7월 이후 신규예수분	4,370	124,862억 원×예상금리(3.5%)×기간(1년)
		7월 이후 차환예수분	6,738	192,499억 원×예상금리(3.5%)×기간(1년)
	2016년	신규 예수분	7,155	408,869억 원×예상금리(3.5%)×기간(0.5년)
		차환 예수분	4,205	444,985억 원×예상금리(3.5%)×기간(0.27년)
	소 계		22,468	641,942억 원×예상금리(3.5%)×(1년 기준)
	계		136,045	-

자료: 국회 예산결산특별위원회 자료 재구성

220) 일반회계의 입장에서는 예수금리가 되고, 공공자금관리기금 입장에서는 예탁금리

221) 이미 차입한 예수금을 새로 차입하는 예수금으로 상환하는 것을 말함

그런데 예수금 이자는 차입일로부터 6개월마다 지급하므로 2016년도 신규 예수금에 적용되는 금리는 2015년 3분기부터 2016년도 2분기까지 4분기 동안의 예수금리가 된다. 그리고 「공공자금관리기금의 예수·예탁 및 용자조건 결정기준」 제7조의 규정에 따라 예수금리는 직전분기²²²⁾의 국고채 평균 조달금리(이하 “국고채 금리”라 한다)에 연동되어 결정되기 때문에 2015년도 3분기(7~9월)의 신규 예수금에 대한 예수금리는 2015. 3. 21.부터 같은 해 6. 20.까지의 국고채 금리가, 2015년도 4분기(10~12월)의 예수금리는 2015. 6. 21.부터 같은 해 9. 20.까지의 국고채 금리가 각각 적용되고, 2016년에 차입하는 신규 예수금도 차입시기에 따라 각각 직전분기의 국고채 금리를 예수금리로 적용하게 된다.

한편, [표 III-4-48]과 같이 위 관서는 2015년 3분기에 차입하는 예수금에 대한 예수금리를 2.246%²²³⁾로 결정하여 예산안 편성 시점(2015년 7월) 이전(2015. 6. 26.)에 이미 공고하였고, [표 III-4-49]와 같이 2015년 4분기 예수금리(2015년 6. 21.부터 9. 20.까지의 국고채 금리) 결정에 기초가 되는 실제 국고채 금리도 2015년 6월부터 7월까지 각각 2.34%, 2.33%로 1분기 국고채 금리(2.22~2.38%)와 비교해 큰 변화가 없었다.

[표 III-4-48] 연도별 공공자금관리기금 예수금 예수금리

(단위: %)

구분	2013년				2014년				2015년				2016년				2017년			
분기	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
예탁금리	3.060	3.030	2.936	3.426	3.337	3.375	3.102	2.764	2.673	2.342	2.246	2.166	2.123	1.874	1.712	1.480	1.786	2.011	2.098	2.188

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

222) 「공공자금관리기금의 예수·예탁 및 용자조건 결정기준」 제7조의 규정에 따르면 예수금에 대한 예수금리는 예수일이 속하는 분기의 전전 분기 종료월 21일부터 전 분기 종료월 20일까지(이하 “직전분기”라 한다)의 국고채 평균 조달금리에 기금운용경비(0.05% 이내)를 추가하여 결정하도록 규정

223) 2015. 3. 21.부터 6. 20.까지의 국고채 평균 조달금리

[표 Ⅲ-4-49] 예산안 편성 당시 월별 국고채 금리 변동 현황

(단위: %)

구분	2014년					2015년						
	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
국고채 평균조달금리	3.00	2.90	2.68	2.60	2.60	2.38	2.32	2.22	2.12	2.40	2.34	2.33

주: 국고채 조달금리 평균(3년·5년·10년·20년·30년물)

자료: 한국은행 경제통계시스템 자료 재구성

그러나 위 관서는 2015년 7월 예수금 이자상환 예산안을 편성하면서 이와 같이 이미 확정된 예수금리, 실제 국고채 금리 추이 및 변동성을 고려하지 않고²²⁴⁾ 임의로 금리를 추정하여 예산안을 편성하였다.

그 후 2016년도 예수금 이자상환 예산은 국회에서 6,620억 원만큼 감액²²⁵⁾ 되면서도 실제 예수금리가 추정치(3.5%)보다 크게 낮아²²⁶⁾ 6,276억 원이 불용되는 등 [표 Ⅲ-4-50]과 같이 예수금 이자상환 예산이 2013년부터 2016년까지 국회 예산안 심사 시 매년 1,880억 원 내지 7,852억 원씩 감액²²⁷⁾되면서도 [표 Ⅲ-4-51]과 같이 실제 예수금리가 추정치보다 낮아²²⁸⁾ 매년 225억 원 내지 6,276억 원이 불용되었다.

224) 위 관서가 2015년도 7월부터 12월까지 차입하는 신규 예수금 이자를 계산할 때 적용한 3.5%의 예수금리는 2015년 1월부터 7월까지 계속해서 2%대 초반(2.12~2.38%) 수준을 유지하던 국고채 금리가 2015년 8월, 9월 등 2개월 동안 약 6% 수준으로 높게 유지되어야만 적용 가능한 금리 수준임

225) 공공자금관리기금 예수금(원금) 수입 예산안은 국회 심의과정에서 최종 41조 4,203억 원으로 확정되어 당초 정부안에서 5,334억 원만큼 증액되었는데도 예수금 이자상환 예산은 오히려 6,620억 원만큼 감액됨. 예상 예수금리를 3.5%로 적용하고 연중 평균적으로 발행된다고 가정(이자지급기간 0.5)하는 경우 예수금 증가분(5,334억 원)에 대한 예수금 이자상환 예산은 93억 원만큼 증액되는 것이 일반적임

226) 2015년 4분기부터 2016년 2분기까지 실제 예수금리는 각각 2.246%, 2.166%, 2.123%, 1.874%였고, 평균은 2.10%임

227) 예수금 수입은 2013년(6,600억 원), 2015년(1조 1,011억 원), 2016년(5,334억 원) 증액되었는데도 오히려 이자상환 예산은 매년 감액(2013년 7,852억 원, 2015년 2,918억 원, 2016년 6,620억 원)되었고, 2014년의 경우도 예수금 수입 감액분(1,254억 원)보다 더 많은 1,880억 원의 이자상환 예산이 감액되었음

228) 분기별 실제 예수금리는 [표 Ⅲ-4-48] 참고

[표 Ⅲ-4-50] 연도별 일반회계의 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산 편성 및 집행 현황

(단위: 억 원)

구분	정부안(A)	국회 조정(B)	국회 확정	계획변경	최종(C)	실적(D)	미집행액(E=C-D)	국회 감액분과 불용액 합계(B+E)
2013년	80,195	△7,852	72,343	+1,807	74,150	70,937	3,213	11,065
2014년	79,532	△1,880	77,652	-	77,652	37,126	40,526 ^{주)}	2,703
2015년	89,994	△2,918	87,076	+721	87,797	87,572	225	3,143
2016년	136,045 ^{주)}	△6,620	129,425	-	129,425	123,149	6,276	12,896

주: 2014년 불용액의 경우 일반회계 예산 부족으로 실제로 상환하여야 할 3조 9,703억 원의 예수금 이자를 상환하지 못하여 2016년 예산에 4조 1,222억 원을 추가로 반영하였으므로 이를 제외한 미집행액은 823억 원이고, 정부안과의 차이금액 중 3조 9,703억 원을 제외하는 경우 실제 차이는 2,703억 원임

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[표 Ⅲ-4-51] 연도별 국고채 금리 등 현황 비교

(단위: %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
기획재정부의 국고채 예상금리(예탁·예수금리) (A)	4.80	4.80	4.50	3.50
국고채 실제금리 평균(3년·5년·10년·20년·30년물)	3.03	3.09	2.22	1.68
실제 예탁·예수금리 평균(B) ^{주)}	3.11	3.14	2.36	1.80
예상금리와 실제금리 차이 (C=A-B)	1.69	1.66	2.14	1.70

주: [표 Ⅲ-4-48]의 분기별 예탁·예수금리의 평균치임. 「공공자금관리기금의 예수·예탁 및 용자조건 결정기준」 제7조의 규정에 따라 공공자금관리기금 예수금에 대한 예수금리는 예탁일 전 분기의 국고채 평균 조달금리(낙찰금리)로 결정하므로 금리하락기에는 국고채 금리보다 다소 높게 결정됨

자료: 기획재정부 제출자료 및 한국은행 경제통계시스템 자료 재구성

한편 이와 관련하여 2016년도 예수금 이자상환 예산의 집행률을 살펴보면, 위 관서가 당초에 편성한 예수금 이자상환 예산안(13조 6,045억 원)은 국회에서 6,620억 원이 감액되었고 확정 예산 12조 9,425억 원 중 12조 3,149억 원이 실제로 집행되었으므로([표 Ⅲ-4-50] 참고), 당초 정부 예산안(13조 6,045억 원)을 기준으로 한 집행률은 91%이고 최종 예산(12조 9,425억 원) 기준 집행률은 95%로 나타난다.

그러나 [그림 Ⅲ-4-6]과 같이 2016년도 예수금 이자 집행액(12조 3,149억 원) 중 2014년도 이자 미지급분(4조 1,222억 원), 기존 예수금 이자분(7조 2,356억 원) 등 11조 3,578억 원²²⁹⁾은 기확정분으로 전액 집행되므로 이를 제외한 나머지 9,571억 원²³⁰⁾은 신규분(차환분 포함)에 대한 이자 집행액으로 볼 수 있다.²³¹⁾

[그림 Ⅲ-4-6] 공공자금관리기금 예수금 예산 집행 구조도

예산	← 당초 예산안 합계 (13조 6,045억 원) →			
	2014년 미지급분 4조 1,222억 원	기존 예수금 이자분 7조 2,356억 원	신규(차환) 예수금 이자분 2조 2,467억 원	
집행	전액 집행 11조 3,578억 원		일부 집행 9,571억 원	국회 감액 6,620억 원
	← 집행 합계 (12조 3,149억 원) →		← 미집행 합계 (1조 2,896억 원) →	

자료: 국회 예산결산특별위원회 자료 재구성

결국 전체 예수금 이자 중 신규 예수금(차환분 포함) 이자에 대한 예산 집행률을 구분하여 계산해 보면, 신규 예수금 이자에 대한 당초 예산안 2조 2,467억 원 중 국회에서 6,620억 원이 감액되고 최종 예산 1조 5,847억 원 중 9,571억 원이 집행되었으므로 당초 예산안 기준 집행률은 43%²³²⁾, 최종 예산 기준 집행률은 60%²³³⁾ 수준이다.

[이자상환 예산의 불용 원인: ‘금리 차이’와 ‘차입규모 차이’]

이와 같이 예수금 이자상환 예산 집행률이 저조한 원인을 분석한 결과, [그림 Ⅲ-4-7]과 같이 예수금 이자상환 예산 미집행액(1조 2,896억 원) 중 신규 예수금

229) 2014년도 이자 미지급분(4조 1,222억 원) 및 기존 예수금 이자(7조 2,356억 원) 합계

230) 집행액(12조 3,149억 원) - 기확정분(11조 3,578억 원)

231) 결국 위 관서는 당초에 신규 예수금에 대한 이자예산을 2조 2,467억 원으로 계상하였으나, 국회에서 6,620억 원이 감액되어 최종 1조 5,847억 원으로 확정되었고 그중 9,571억 원이 실제 집행되고 나머지 6,276억 원은 불용된 것으로 볼 수 있음

232) 당초 예산(2조 2,467억 원) 중 9,571억 원 집행

233) 최종 예산(1조 5,847억 원) 중 9,571억 원 집행

(차환분 포함)에 대하여 추정 한 금리가 실제와 달라서 발생하는 금리 차이에 따른 미집행액이 약 6,365억 원(49%)으로 추산되고, 나머지 약 6,531억 원(51%)은 예수금 규모 차이 때문인 것으로 나타나 미집행액의 절반가량(49%)이 금리 예측이 실제와 달랐기 때문에 발생한 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-4-7] 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산 차이분석도

	금리(P)	예산상 이자(SQ×SP)		금리 차이(6,365억 원)+ 예수물량 차이(6,531억 원) = 총 차이 12,896억 원
예상금리(SP) 3.5%		=22,467억 원		
실제금리(AP) 2.102%	금리 차이 (SP-AP)×AQ = 6,365억 원(49%)	물량차이 (SQ-AQ)×SP = 6,531억 원 (51%)		
	실제이자 (AQ×AP) = 9,571억 원			예수물량(Q)
		실제 예수물량(AQ)	예산상 예수물량(SQ)	
		455,328억 원	641,942억 원	

주: 실제 예수물량(455,328억 원)은 신규예수금에 대하여 발생한 실제 이자금액(9,571억 원)을 실제 예수금리(2.102%)로 나누어 산정하였고, 분기별 실제 예수금리는 2015년 3분기 2.246%, 4분기 2.166%, 2016년 1분기 2.123%, 2분기 1.874% 등이므로 이를 평균(2.102%)하였음(이자지급기간 차이는 없는 것으로 가정)

자료: 국회 예산결산특별위원회 자료 재구성

[예상금리 산정방식 불합리]

앞에 본 바와 같이 위 관서는 최근 4년 동안 국고채 예상금리를 산정하면서 매년 예산안 편성 당시(전년도 1~7월 평균)의 실제 국고채 금리에 임의의 가산금리를 더하여 국고채 예상금리를 산정하고 있었다.

2016년도의 경우 예산안 편성 당시(2015년 1~7월)의 실제 국고채 금리²³⁴⁾(2.30%)보다 1.20%포인트 더 높게 3.50%²³⁵⁾로 예상금리를 산정하는 등 [표 Ⅲ

234) 국고채 만기 3년, 5년, 10년, 20년, 30년물 평균

235) 국고채 이자는 발행일(3, 6, 9, 12월)로부터 6개월마다 지급하도록 되어 있고, 2016년도 국고채 이자 예산 중 예상 금리가 적용되는 국고채는 예산 편성 직후(2015년 8월)부터 2016년 상반기까지 약 1년 동안 새로 발행하는 국고채이므로 2015년 7월 예산 편성 당시의 국고채 평균 금리(2.33%), 국고채 금리의 변동성(직전 1년간

-4-52]와 같이 2013년부터 2016년까지 예산안 편성 당시의 실제 국고채 금리보다 적게는 1.20%포인트만큼 많게는 1.76%포인트만큼 높게 예상금리를 산정하였다.

[표 Ⅲ-4-52] 연도별 국고채 예상금리 산정내역

(단위: %)

구분	국고채 예상 조달금리	예산안 편성 당시 국고채 조달금리 평균	입의의 가산금리
2013년	4.8	3.60	1.20p
2014년	4.8	3.04	1.76p
2015년	4.5	3.33	1.17p
2016년	3.5	2.30	1.20p

주: 예산안 편성 당시(전년도 1~7월) 국고채 조달금리 평균(3년 · 5년 · 10년 · 20년 · 30년물)

자료: 기획재정부 제출자료 및 한국은행 경제통계시스템 자료 재구성

이에 이번 감사 시 이와 같이 국고채 금리가 높게 산정되는 구조를 파악하기 위해 위 관서에 국고채 예상금리를 산정한 근거자료를 제출해 줄 것을 요청하였으나, 위 관서는 국고채 실제 유통금리 추이, 대내외 여건 등을 종합적으로 고려하여 보수적으로 금리를 산정하였다고 하면서도 구체적인 근거와 참고자료, 검토내역 등을 제시하지 않았다.

그러나 위 국고채와 유사한 정부보증채권²³⁶⁾의 2016년도 예상금리 산정 사례를 보면, 예금보험기금채권상환기금²³⁷⁾채권의 경우 예산 편성 당시의 실제 유통금리(1.91%)에 최근 5년간의 변동성(표준편차 0.7%)을 가산하여 채권의 예상금리를 2.61%로 산정하였고, 한국장학재단채권의 경우는 증권사의 2015년 4분기

표준편차 0.27%, 직전 5년간 표준편차 0.60%), 금리의 하락 추세 등을 고려해 볼 때, 국고채 금리가 예산 편성 당시(2015년 7월) 2.33%에서 직후 약 1년 동안 1.17% 포인트 더 높은 3.5%로 평균적으로 유지된다고 가정하는 것은 무리가 있어 보임

236) 주채무자의 채무 이행을 국가가 보증한 채권으로 예금보험기금채권상환기금채권, 한국장학재단채권 등이 있음

237) 예금보험기금채권상환기금은 1997년 외환위기 이후 2002년 말까지 금융구조조정을 위해 투입된 구 예금보험기금의 채무상환을 위하여 운용하고 있는 기금으로 예금보험기금채권상환기금채권은 해당 기금의 원리금 상환을 위해 기금의 부담으로 발행하는 채권임

국고채 금리 전망치(2.56%)에 2016년도에 예상되는 기준금리 인상효과(0.13%)를 더하여 2.69%의 국고채 예상금리를 산정한 후 국고채와 정부보증채 간 평균 스프레드²³⁸⁾(0.14%)를 가산하여 채권의 예상금리를 2.83%로 산정하는 등 각종 금리예측기관의 전망치, 변동성 자료, 스프레드 자료 등 객관적인 근거와 자료를 토대로 예상금리를 산정하고 있었다.

이와 관련하여 위 관서가 산정한 국고채 예상금리를 통상 국고채보다 조달금리가 높은²³⁹⁾ 정부보증채권의 예상금리와 비교해 본 결과, 2016년도 국고채 예상금리(3.5%)가 예금보험기금채권상환기금채권(2.61%) 및 한국장학재단채권(2.83%)의 예상금리보다 각각 0.89%포인트, 0.63%포인트씩 더 높게 나타나는 등 [표 III-4-53]과 같이 2014년부터 2016년까지 위 관서의 예상금리가 정부보증채권의 예상금리보다 매년 더 높았을 뿐만 아니라, 국회예산정책처의 국고채 금리 전망치보다도 매년 1.3%포인트 내지 1.5%포인트씩 더 높아 비교적 큰 차이가 있는 것으로 나타났다.

[표 III-4-53] 기관별 금리 예측치 비교

(단위: %)

구분			2013년	2014년	2015년	2016년
예측치 (전년도 예산 편성 당시)	기획재정부의 국고채 예상금리		4.80	4.80	4.50	3.50
	정부 보증채	한국장학재단채권(3년·5년·10년물) 예상금리	4.20	2.90	3.15	2.83
		예금보험기금채권상환기금채권(3년·5년물) 예상금리	4.97 ¹⁾	4.16	3.23	2.61
	국회 예산정책처의 국고채(3년물) 예상금리		3.30	3.30	3.00	2.20
실제치 (당해 연도)	국고채 실제금리 ²⁾ (3년·5년·10년·20년·30년물 평균)		3.03	3.09	2.22	1.68

주: 1. 예금보험기금채권상환기금채권의 경우 2013년도에는 직전 5년간 평균 유통금리를 적용하여 예상금리를 다소

238) 신용도, 만기 등에 따른 금리 차이를 의미

239) 일반적으로 국고채가 정부보증채보다 안정성이 높고, 실제 금리도 국고채가 국가보증채권보다 낮게 형성됨

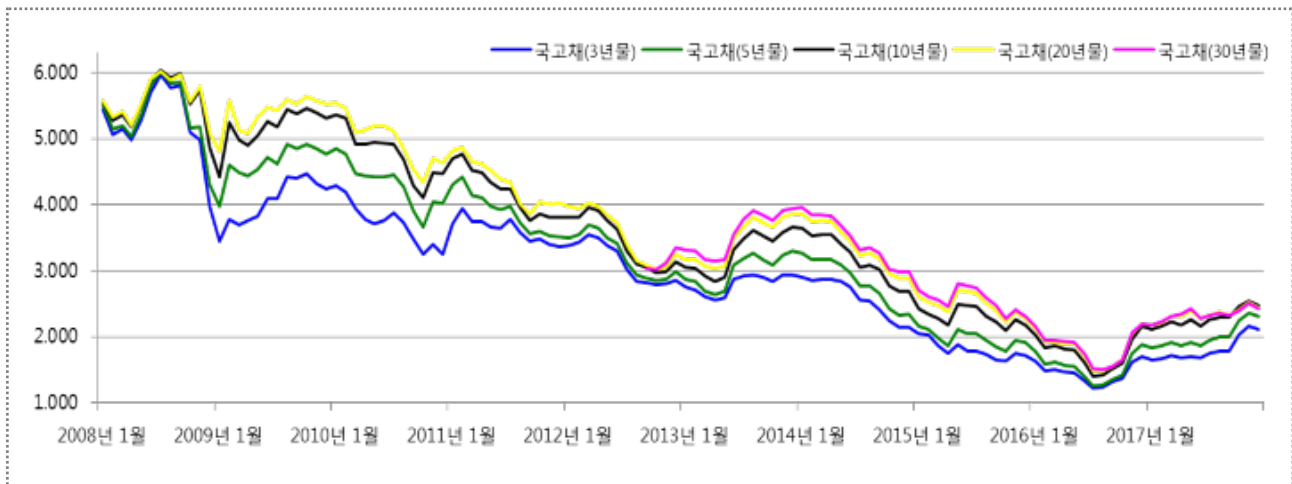
높게 추정하였으나, 2014년 이후에는 유통금리에 3년 또는 5년간의 변동성(표준편차)을 가산하여 금리를 추정
2. 2008년부터 2016년까지 만기별 국고채 실제금리 현황은 [표 Ⅲ-4-54]에서 구체적으로 설명함

자료: 한국은행 경제통계시스템 자료 등 재구성

더욱이 [도표 Ⅲ-4-6] 및 [표 Ⅲ-4-54]와 같이 국고채 금리를 포함한 시장 금리는 2008년 이후 지속적으로 하락하고 있었고, 예산안 편성 당시(2015년 7월)에도 월별²⁴⁰⁾ 금리는 여전히 하락하는 추세였던 것을 감안하면 이러한 시장상황을 반영하지 않았던 것으로 보인다.

[도표 Ⅲ-4-6] 국고채 금리 변동추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템 자료 재구성

[표 Ⅲ-4-54] 연도별 국고채 금리 등 시장금리 변동 현황

(단위: %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
국고채 3년물	5.27	4.04	3.72	3.62	3.13	2.79	2.59	1.79	1.44
국고채 5년물	5.36	4.64	4.31	3.90	3.24	3.00	2.84	1.98	1.53
국고채 10년물	5.57	5.17	4.77	4.20	3.45	3.28	3.18	2.30	1.75
국고채 20년물	5.60	5.39	4.98	4.34	3.53	3.46	3.38	2.48	1.82
국고채 30년물	-	-	-	-	3.13	3.57	3.46	2.55	1.84
회사채 3년물	7.02	5.81	4.66	4.41	3.77	3.19	2.99	2.08	1.89

240) 2015년 7월 이전 1년간 월별 국고채 금리는 [표 Ⅲ-4-49] 참고

CD 91물	5.49	2.63	2.67	3.44	3.30	2.72	2.49	1.77	1.49
콜금리	4.78	1.98	2.16	3.09	3.08	2.59	2.34	1.65	1.34
기준금리	3.00	2.00	2.50	3.25	2.75	2.50	2.00	1.50	1.25

자료: 한국은행 경제통계시스템 자료 재구성

이와 같이 위 관서가 국고채 예상금리 산정 시 객관적인 근거와 자료를 통해 합리적으로 예측하지 않고 임의로 예상금리를 정하여 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산을 편성한 결과, 이자상환 예산이 국회 심사 시 매년 감액되거나 불용이 반복되는 등 재정운용의 효율성을 떨어뜨리고 있다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 국고채 실제 유통금리 추이, 대내외 여건 등을 종합적으로 고려하여 보수적으로 금리를 산정하였다고 하였으나 구체적인 근거와 참고자료, 검토내역 등을 제시하지 않았으며, 다만 향후 국고채 이자에 적용하는 금리의 합리성을 보다 높일 수 있는 방안을 검토하여 국고채 이자상환 예산안 편성 시 반영하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 예산 편성 시 일반회계의 공공자금관리기금 예수금 이자상환 예산이 실제 상환해야 하는 소요액보다 과다하게 계상되지 않도록 객관적인 근거와 자료를 토대로 예수금리를 합리적으로 예측하고, 이를 통해 공공 자금관리기금 예수금에 대한 이자상환 예산이 적정하게 계상되도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표 Ⅲ-4-1]

사업별 연말 잔액 발생 유형

□ 한국환경공단

(단위: 백만 원)

연번	사업명(사업기간)	사업비 교부 기관	총사업비	집행액	연말 잔액	발생유형	대표 유형
1	보령시 환경순환형 가축분뇨공공처리시설 설치 시범사업 (2012년 12월~2018년 11월)	보령시	28,600	2,090	18,346	②, ③, ④	③
2	용인시 오산천 생태하천 복원사업 (2011년 1월~2019년 12월)	용인시	23,600	1,165	18,064	③, ④	③
3	파주 LCD 일반산업단지(4단계) 폐수종말처리시설 설치사업 (2015년 11월~2018년 11월)	파주시	83,700	501	62,099	②, ③, ④	②
4	가평군 신천/가평 2차 증설사업 (2011년 12월~2020년 12월)	가평군	57,169	1,154	50,190	③, ④	③
5	김해시 도시침수예방 하수도 정비 시범사업 (2012년 3월~2017년 11월)	김해시	49,503	21,884	15,535	③, ④	③
6	부천시 심곡천의처리분구 하수관로 정비사업 (2015년 2월~2018년 10월)	부천시	25,386	978	15,219	②, ④	②
7	서산시 하수도 정비 시범사업 (2015년 9월~2019년 12월)	서산시	74,785	5,168	22,217	④	④
8	세종특별자치시 장군면 공공하수처리시설 설치사업 (2016년 6월~2020년 12월)	세종특별 자치시	44,069	-	14,861	①, ④	①
9	세종특별자치시조치원 공공하수처리시설증설사업시설공사 (2016년 6월~2019년 11월)	세종특별 자치시	22,998	-	14,485	①, ②, ④	①
10	안양시 박달하수처리장지하화 사업 (2013년 4월~2018년 3월)	안양시	321,800	270,791	39,991	④	④
11	웅진군 하수도 정비사업 (2010년 6월~2018년 5월)	웅진군	36,310	4,624	31,365	③, ④	③
12	용인시 용인레스피아개량 및 증설사업 (2010년 12월~2018년 12월)	용인시	83,391	18,516	53,354	④	④
13	울진 하수관로정비사업 및 오산농어촌마을하수도설치사업 (2014년 12월~2019년 5월)	울진군	31,866	1,692	23,228	②, ③, ④	②
14	음성군 음성읍 하수관거 정비사업(3차) (2013년 3월~2018년 9월)	음성군	26,476	7,630	17,954	①, ③, ④	③
15	이천시 단월 공공하수도 증설사업 (2013년 6월~2017년 12월)	이천시	37,627	15,709	19,534	①, ④	④
16	세종특별자치시 상수관망 최적관리시스템 구축사업 (2012년 8월~2018년 9월)	세종특별 자치시	27,911	4,431	22,669	②, ③, ④	③
17	신안군 해양쓰레기 종합처리장 건설사업 (2016년 3월~2019년 12월)	신안군	29,600	-	17,683	①, ②	①
18	포항시 생활폐기물 에너지화사업 (2016년 6월~2018년 12월)	포항시	129,215	31,118	12,579	⑤	⑤
19	경북북부권 환경에너지 종합타운 조성 민간투자사업 (2016년 12월~2019년 6월)	경상북도	161,056	12,928	54,122	③	③
20	낙동강수계 완충저류시설 설치사업 (2009년 1월~2016년 12월)	환경부	187,144	164,474	22,670	①, ③, ④	④

□ 한국농어촌공사

(단위: 백만 원)

연번	사업명(사업기간)	사업비 교부기관	총사업비	집행액	연말 잔액	발생유형	대표 유형
1	영천 경마공원 보상수탁사업 (2012년 10월~계속)	환경부	59,600	45,394	14,206	②	②
2	오랑 및 북암배수장 개선사업 (2016년 4월~2018년 3월)	국토 교통부	14,914	-	14,914	①, ②, ④	②
3	월산제 퇴적오니 준설사업 (2017년 7월~2018년 3월)	나주시	12,000	157	11,843	②, ④	②
4	화순 수산식품산업 거점단지 조성사업 (2016년 6월~계속)	화순군	13,216	1,544	11,672	②	②
5	에코팜랜드 하부시설 대행사업 (2014년 8월~2019년 12월)	경기도	68,603	13,115	11,554	①, ③	③
6	수타사지구 농촌테마공원 조성사업 (2016년 12월~2018년 12월)	홍천군	18,195	2,799	8,093	①, ②, ③, ④	③
7	강화남부 농업용수 공급사업 (2016년 10월~2017년 11월)	강화군	5,800	-	5,800	①, ②	②
8	영인면소재지 종합정비사업 (2013년 2월~2018년 12월)	아산시	7,000	1,821	5,179	④	④
9	부석면지구 권역단위 종합정비사업 (2012년 2월~2018년 12월)	영주시	9,100	4,009	5,091	①, ④	①
10	괴산군 내수면양식단지 조성사업 (2014년 5월~2018년 6월)	괴산군	7,000	2,888	4,112	②, ③, ④	②
11	산정호수 대체수원공설치사업 (2015년 12월~2018년 9월)	포천시	9,870	4,128	2,405	②	②
12	구림면소재지 정비사업 (2013년 1월~2019년 12월)	순창군	5,250	899	4,351	③, ④	③
13	거류면소재지 종합정비사업 (2013년 1월~2018년 12월)	고성군	7,000	2,741	4,259	④	④
14	북천코스모스 권역단위 종합정비사업 (2012년 12월~2018년 12월)	하동군	7,000	2,609	4,220	③, ④	③
15	쌍치면소재지 정비사업 (2013년 1월~2019년 12월)	순창군	5,000	865	4,135	③, ④	③
16	산외면소재지 종합정비사업 (2012년 1월~2017년 12월)	밀양시	9,500	5,720	3,780	②, ④	②
17	지곡면소재지 종합정비사업 (2013년 8월~2017년 12월)	서산시	7,000	3,277	3,723	③, ④	③
18	도산권역단위 종합정비사업 (2013년 1월~2016년 12월)	남해군	4,301	599	3,702	③, ④	③
19	창원들녘 2단계 지표수 보강 개발사업 (2015년 1월~2018년 12월)	창원시	5,000	963	3,055	②	②
20	부안면소재지 종합정비사업 (2014년 1월~2017년 12월)	고창군	7,000	276	3,630	①, ④	①

자료: 한국환경공단 및 한국농어촌공사 제출자료 재구성

5. 재정사업 평가 분야

관련 제도 및 현황

가. 재정사업 자율평가 제도

[관련 규정과 평가체계]

재정사업 자율평가 제도는 각 중앙관서가 소관 재정사업의 성과를 자율적으로 평가한 후 그 결과를 반영하여 세출 구조조정 계획을 수립하는 등 사업성과와 예산 편성을 연계하여 국가 재정의 합리적 배분 및 재정성과 향상을 유도하기 위한 것으로 「국가재정법」 제8조 제6항에 근거하고 있다.

재정사업 자율평가의 절차와 평가기준, 평가대상 사업 등에 관한 구체적인 사항은 매년 기획재정부가 수립하는 「재정사업 자율평가 지침」²⁴¹⁾에서 정하고 있는데, 평가대상 사업은 연도별로 차이가 있으며 2015년까지는 각 중앙관서가 소관 재정사업의 1/3씩을 순차적으로 평가하도록 하였으나 이후 평가대상이 확대되어 2016년은 소관 재정사업의 1/2을 평가하였고, 2017년부터는 재정사업 전부²⁴²⁾를 평가하도록 하고 있다.

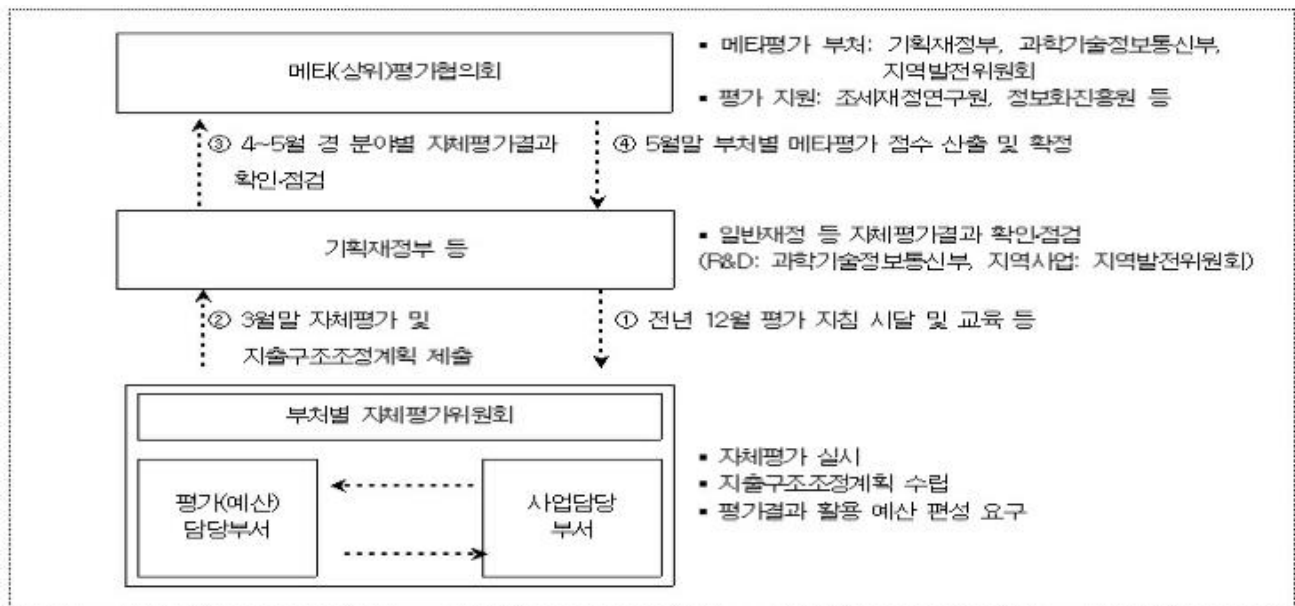
그리고 평가절차를 보면 [그림 Ⅲ-5-1]과 같이 각 중앙관서는 기획재정부가 연초에 배포한 평가지침에 따라 3월말까지 자율평가 및 세출 구조조정 계획 수립을 마치고 그 결과를 기획재정부에 제출하도록 되어 있고, 기획재정부 등으

241) 지침의 명칭은 연도별로 차이가 있는데 2015년은 「재정사업 자율평가 지침」, 2016년과 2017년은 「통합 재정사업 평가지침」을 수립·시행하였음

242) 다만, 사업착수 2년 이하의 신규사업이나 단위사업을 기준으로 사업비가 10억 원 미만(정보화사업은 5억 원 미만)인 소액사업 등은 평가대상에서 제외

로 구성된 메타(상위)평가협의회²⁴³⁾가 5월말까지 각 중앙관서를 대상으로 재정사업 자율평가의 적정성에 대한 메타(상위)평가를 수행한 후 그 결과를 기획재정부와 각 중앙관서에 통보하면 각 중앙관서는 평가결과를 반영해 예산을 요구하고, 기획재정부도 평가결과를 반영해 정부예산안을 편성하도록 되어 있다.

[그림 III-5-1] 재정사업 자율평가 수행 절차



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[평가기준 및 환류체계]

평가항목과 항목별 배점기준, 평가등급 등은 연도별로 일부 차이가 있으며 2017년의 경우 [표 III-5-1]과 같이 예산집행 계획의 준수 여부(30점), 사업목표의 달성 여부(50점), 사업성과의 우수 여부(20점) 등 3개 항목을 평가한 후 평가결과를 ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’ 등 3단계로 구분하되, 각 중앙관서가 소관 재정사업을 스스로 평가하는 위 제도의 특성상 온정적 평가가 발생할 수 있어 사업별

243) 각 중앙관서의 재정사업 평가결과에 대한 메타(상위)평가를 수행하는 기획재정부(일반 재정사업, 정보화사업 및 기금사업), 과학기술정보통신부(국가연구개발사업), 지역발전위원회(지역사업) 등으로 구성

평가등급 배분비율을 정하고 있다.

[표 III-5-1] 재정사업 자율평가기준(2017년 기준)

구분	평가항목 및 배점	평가등급
사업관리	▪ 예산집행 계획의 준수 여부(30점)	‘우수’(20% 이하), ‘보통’(65% 내외), ‘미흡’(15% 이상)
사업성과	▪ 사업목표의 달성 여부(50점) ▪ 사업성과의 우수 여부(20점)	

자료: 관련 지침 재구성

위와 같은 재정사업 자율평가 결과를 반영해 세출 구조조정 계획을 수립하고 사업별 예산을 조정하는 방식도 계속 변화되어 왔는데, 2015년까지는 ‘미흡’ 등급 사업의 다음연도 예산을 의무적으로 10% 이상씩 삭감토록 하였으나, 2016년부터는 각 중앙관서의 자율성을 보장한다는 취지 등으로 평가대상 사업의 총 예산의 1%를 자율적으로 삭감하도록 함으로써 ‘미흡 사업’은 물론 ‘보통 사업’도 세출 구조조정 대상에 포함할 수 있도록 허용하였다.

[현황 및 감사중점]

최근 3년간(2015~2017년) 재정사업 자율평가를 통해 수립된 세출 구조조정 계획을 보면 2015년에는 466개 사업을 평가하여 그중 74개 사업의 예산 2,800억 원을 삭감키로 하였으나, 2017년에는 1,415개 사업을 평가하여 그중 253개 사업의 예산 1조 1,940억 원을 삭감키로 계획을 수립하는 등 외형적인 성과는 크게 늘어난 것으로 나타났다.

그러나 감사준비 과정에서 각 중앙관서가 수립한 세출 구조조정 계획의 이행 실적을 확인하고자 하였으나, 재정사업 자율평가 제도를 총괄하는 기획재정부가 위 계획의 이행 실적을 관리하지 않고 있어 확인이 어려웠다. 그리고 2016년부

터 세출 구조조정 계획 수립방식이 변경되면서 재정사업 자율평가 결과 사업성과가 ‘보통’인 사업도 위 계획에 포함시킬 수 있도록 허용되었으나, ‘보통 사업’의 경우 사업수요가 증가하고 있는 경우가 많아 사업 예산을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 수립하더라도 실제 이행은 어려울 것으로 예상되었다.

이에 이번 감사에서는 각 중앙관서로부터 예산편성 자료를 제출받아 세출 구조조정 계획의 이행 여부를 점검하는 한편, 2016년 세출 구조조정 계획 수립 방식 변경 이후 각 중앙관서에서 실제 예산 삭감이 어려운 사업을 위 계획에 포함시키는 사례가 있는지를 점검하는 데 중점을 두고 감사를 실시하였다.

나. 보조사업 연장평가 제도

[관련 규정과 평가체계]

보조사업 연장평가 제도는 보조사업의 존속기간을 3년 이내로 설정한 후 존속기간이 종료되는 사업 등²⁴⁴⁾을 대상으로 보조사업의 존속 여부나 보조금 예산 규모의 적정 여부 등을 평가하여 보조금 예산의 무분별한 증가를 억제하고 보조금 집행의 효율성을 제고할 목적으로 도입된 것으로 보조금법²⁴⁵⁾ 제15조에 근거하고 있다.

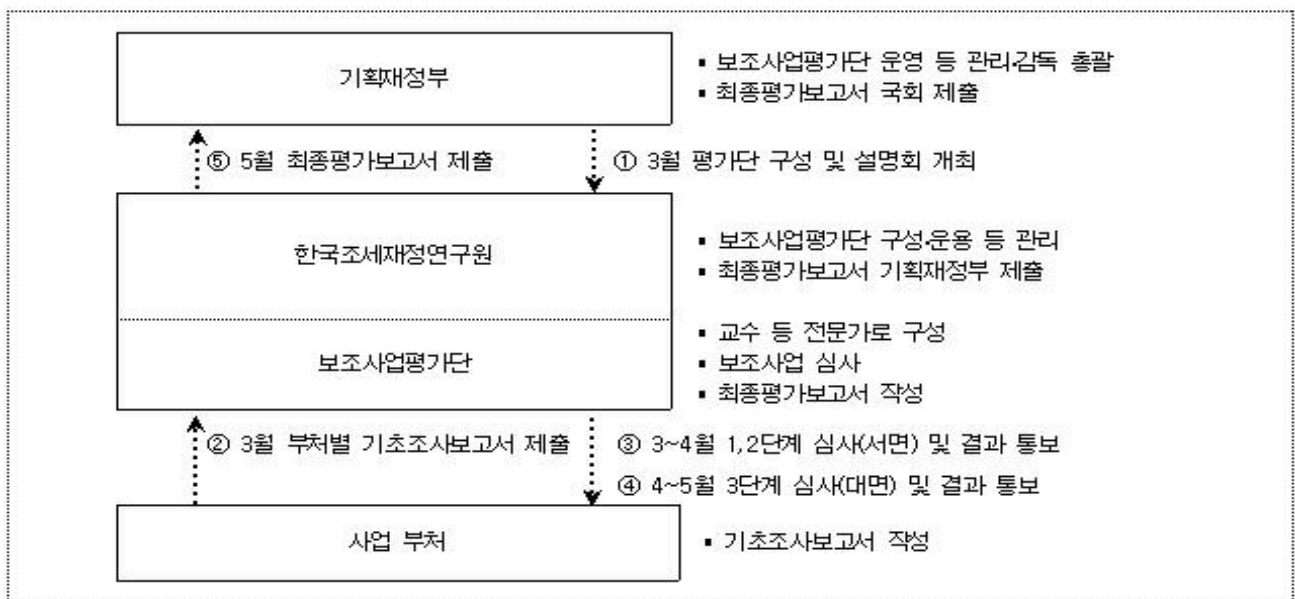
보조사업 연장평가의 절차와 평가기준, 평가단 구성 등에 대한 구체적인 사항은 기획재정부가 매년 수립하는 「보조사업 연장평가 지침」에서 정하고 있는데, 평가절차를 보면 [그림 III-5-2]와 같이 위 지침 제6조 등에 따라 보조사업 연

244) 존속기간 종료 사업 외에 외부기관 및 자체감사 등에서 부정수급이 지적된 보조사업 중 기획재정부장관과 보조금관리위원회가 필요하다고 인정하는 사업에 대해서도 연장평가를 실시(「보조사업 연장평가 지침」 제4조)

245) 정식 명칭은 「보조금 관리에 관한 법률」이나 ‘약어표’와 같이 ‘보조금법’으로 약칭함

장평가 전문기관으로 지정된 한국조세재정연구원이 학계·연구기관·시민단체 등 다양한 분야의 전문가 위주로 보조사업평가단²⁴⁶⁾을 구성하여 평가를 실시하고, 그 결과를 기획재정부에 제출하면 보조금관리위원회(위원장 기획재정부 2차관)가 평가결과를 최종 확정하고 있다.

[그림 III-5-2] 보조사업 연장평가제도 운영 절차



자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그리고 보조사업평가단의 보조사업 평가 시 1~2명²⁴⁷⁾의 평가위원이 보조사업에 대한 서면·대면평가를 실시한 후 총괄팀²⁴⁸⁾과 조정위원회²⁴⁹⁾의 검토 과정을 거쳐 평가결과를 정하고 있는데, 분과장의 경우 보조사업에 대한 서면·대면 심사를 직접 수행하지는 않고 있으나 총괄팀과 조정위원회 검토과정 등에서 평가결과를 변경할 수 있도록 허용하고 있으며, 2016년 기준 평가단계별 업무 내용은 [표 III-5-2]와 같다.

246) 2017년의 경우 평가단장(1명), 총괄간사(1명), 분과장(4명), 평가위원(21명) 등 총 27명으로 평가단을 구성

247) 2014년 이전에는 2명의 위원이 보조사업을 평가하였으나, 2015년부터는 1명의 위원이 평가를 전담

248) 평가단장과 분과장으로 구성되어 단계별 평가결과와 종합 및 분석, 평가방향 제시 등으로 평가업무를 총괄관리

249) 평가단장, 총괄간사, 분과장(4명), 각 분과별 평가위원(2명), 한국조세재정연구원 사업담당자 등 15명으로 구성

[표 III-5-2] 보조사업평가단의 평가업무 흐름도(2016년 기준)

평가단계	주요 업무
1단계 (서면평가)	▪ 각 보조사업별로 1명의 평가위원이 평가를 실시하고, '폐지대상 사업'과 '판정보류 사업'으로 분류 ▪ 총괄팀과 조정위원회의 검토 후 합의를 통해 1단계 평가결과를 판정
2단계 (서면평가)	▪ 1차 서면평가 결과 '판정보류 사업'을 대상으로 사업당 1명의 평가위원이 평가를 실시하고, '즉시 폐지', '단계적 폐지', '통·폐합', '(예산)감축', '사업방식 변경', '정상 추진' 등으로 분류 ▪ 총괄팀과 조정위원회의 검토 후 합의를 통해 2단계 평가결과를 판정
3단계 (대면평가)	▪ 서면평가 결과 '정상 추진' 이외로 판정된 사업을 대상으로 사업당 1명의 평가위원이 사업담당자 등과의 면담을 통해 평가결과 변경 필요성 등을 판단 ▪ 총괄팀과 조정위원회의 검토 후 합의를 통해 대면평가 결과를 판정
4단계 (평가결과 확정)	▪ 대면평가 결과 예외적으로 추가 심의가 필요한 사업 등이 있는 경우 사업당 1명의 평가위원이 추가 조사를 실시한 후 총괄팀과 조정위원회의 검토를 거쳐 합의 방식으로 평가결과를 판정하고, 최종 평가보고서 작성

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[평가기준 및 환류체계]

보조사업 연장평가 항목과 배점기준 등은 기획재정부의 「보조사업 연장평가 지침」에서 매년 정하고 있는데, [표 III-5-3]과 같이 2017년의 경우 보조사업의 타당성 분야(70점)에서 5개 항목, 보조사업 관리의 적정성 분야(30점)에서 4개 항목을 평가하였고, 각 평가위원이 보조사업 소관 중앙관서가 제출한 평가항목별 체크리스트에 근거하여 정량(定量)평가²⁵⁰⁾를 실시하도록 되어 있다.

[표 III-5-3] 보조사업 연장평가 항목별 배점기준(2017년 기준)

분야	평가항목
보조사업의 타당성(70점)	▪ 법적 근거의 명확성(4점) ▪ 보조사업 목적의 타당성(6점) ▪ 보조사업의 효과성(25점) ▪ 보조사업의 필요성(25점) ▪ 재정지원 규모의 적정성(10점)
보조사업 관리의 적정성(30점)	▪ 보조사업자 선정의 적정성(10점) ▪ 보조사업 집행의 적정성(10점) ▪ 사후관리의 적정성(5점) ▪ 부정수급 관리의 적정성(5점)

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

250) 평가대상 보조사업의 소관 중앙관서로 하여금 평가지표별 체크리스트에 해당 내용을 작성·제출하도록 하고 평가위원이 각 항목별로 평가점수를 부여하여 총점에 따라 해당 평가결과(판정 유형)를 확정하는 방식

그리고 평가점수가 85점 이상인 사업은 ‘정상 추진’으로 판정하고, 85점 미만인 사업은 [표 Ⅲ-5-4]와 같이 ‘즉시 폐지’, ‘단계적 폐지’, ‘통·폐합’, ‘(예산) 감축’, ‘사업방식 변경’ 등으로 판정하고 있다.

[표 Ⅲ-5-4] 보조사업 연장평가 결과 판정 유형(2017년 기준)

판정유형	평가결과 주요 내용
즉시 폐지	▪ 소관 중앙관서는 해당 보조사업의 예산 미반영 검토
단계적 폐지	▪ 계속사업 진행 등으로 즉각적 폐지는 곤란하나, 사업목적 달성 시점을 명시(일몰기한 설정)
통·폐합	▪ 유사 사업 또는 관련 사업과의 통합 필요
감축	▪ 지원 필요성은 인정되나, 여건 변화 등으로 적정 지원 규모가 감소하여 예산 감액 필요
사업방식 변경	▪ 보조금 지원이 아닌 기관 직접수행 또는 위탁사업 등으로 운영방식 변경 필요
정상 추진	▪ 현행 보조사업 내용대로 추진 가능

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

한편, 각 중앙관서는 보조금법 제6조 제3항과 「보조사업 연장평가 지침」 제23조 등에 따라 소관 보조사업에 대한 보조금 예산 요구 시 반드시 보조사업 평가결과를 반영하여야 하고, 이를 반영하지 못한 경우에는 타당한 사유와 관련 자료를 예산 요구 시 함께 제출하여야 하며, 평가결과의 예산 미반영 사유가 타당한지 여부는 보조금관리위원회에서 결정하고 있다.

[현황 및 감사중점]

2012년 이후 보조사업 연장평가 결과를 보면 2012년의 경우 304개 사업(보조금 3조 8,582억 원)을 평가한 결과 ‘즉시·단계적 폐지’, ‘통·폐합’이나 ‘감축’, ‘사업방식 변경’ 등으로 판정된 사업이 140개(1조 5,591억 원)로서, 문제사업의 비중이 사업 수 기준으로는 46.1%, 금액 기준으로는 40.4%로 나타났다. 이에 비해 2017년의 경우 152개 사업(보조금 4조 1,329억 원)을 평가한 결과 문제사업

이 112개(보조금 3조 4,217억 원)로서 사업 수 기준으로는 73.7%, 금액 기준으로는 82.8%를 차지하는 등 보조사업 평가결과 문제사업 비중이 크게 늘어났다.

그런데 연도별 보조금 지급 규모를 보면 [표 Ⅲ-5-5]와 같이 2013년에 50.6조 원에서 2017년에는 61.2조 원으로 증가하는 등 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

[표 Ⅲ-5-5] 연도별 보조금 지급 규모(2013~2017년)

(단위: 조 원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
보조금	50.6	52.8	60.4	61.2	61.2

주: 2017년은 추경·기금변경분이 반영된 예산현액(2017년 12월) 기준, 2013~2016년은 결산 기준

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

이에 이번 감사에서는 보조사업 연장평가 도입 취지에 맞게 각 중앙관서가 보조사업 연장평가 결과 ‘폐지’ 또는 ‘감축’ 대상으로 판정된 보조사업의 예산을 실제로 감액하고 있는지를 점검하는 한편, 보조금 연장평가와 예산 편성 간의 연계성을 강화하기 위한 대안 마련에 중점을 두고 감사를 실시하였다.

문 제 점

요 지

가. 재정사업 자율평가를 통한 세출 구조조정 실적 미흡

- ▶ 기획재정부는 각 중앙관서가 수립한 세출 구조조정 계획에 따른 목표액만 관리하고, 계획의 이행 여부를 확인하는 장치 마련에는 소홀
- ▶ 세출 구조조정 취지와 다르게 사실상 예산 삭감이 어려운 평가등급 ‘보통 사업’을 구조조정 대상에 포함하였다가 실제로는 예산 삭감 조치를 미이행

나. 보조사업 연장평가 제도의 객관성 및 실효성 확보 미흡

- ▶ 보조사업 평가위원 수를 합리적 사유도 없이 축소하고, 정량평가를 실시하면서 구체적인 평가기준을 마련하지 않아 점수를 인위적으로 조정하는 등 평가결과의 객관성·신뢰성 미흡
- ▶ 각 중앙관서가 보조사업 평가결과와 다르게 예산을 편성하더라도 관련 규정에 따른 재평가·심의 절차 없이 그대로 인정하여 평가제도의 실효성 감소

가. 재정사업 자율평가를 통한 세출 구조조정 실적 미흡

기획재정부는 「국가재정법」 제8조 제6항 및 같은 법 시행령 제3조 등에 따라 각 중앙관서와 기금관리주체로 하여금 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업 자율평가”라 한다)하도록 한 후 그 결과를 예산 편성 등 재정운용에 반영하도록 하고 있고, 매년 「재정사업 자율평가 지침」을 수립해 평가대상과 평가기준, 평가결과 활용방법 등을 정하고 있다.

「재정사업 자율평가 지침」에 규정된 평가기준을 보면 [표 III-5-6]과 같이 연도별로 일부 차이는 있으나 사업목표 달성 여부와 예산집행 계획의 준수 여부 등을 평가한 후 평가등급을 부여하도록 되어 있고, 평가절차는 ‘재정사업 자율평가 실시’, ‘평가결과를 반영한 세출 구조조정 계획 수립·제출’, ‘자율평가 결과에 대한 기획재정부 등의 적정성 평가(메타평가)를 통한 세출 구조조정 계획 조정·확정’ 등의 단계를 거치고 있다.

[표 III-5-6] 재정사업 자율평가 기준 및 평가등급(2015~2017년)

구분	평가기준(항목 및 배점)		평가등급
2015년	사업계획	▪ 사업계획 및 성과지표의 적정성(20점)	(5단계) ‘매우우수’(5%), ‘우수’(15%), ‘보통’(65%), ‘미흡’(10%), ‘매우미흡’(5%)
	사업관리	▪ 예산집행 계획의 준수 여부 등(30점)	
	사업성과	▪ 성과지표 달성 여부 및 사업평가 실시 여부 등(50점)	
2016년	사업관리	▪ 예산집행 계획의 준수 여부(20점) ▪ 환경변화에 따른 사업관리의 적정성(20점)	(3단계) ‘우수’(20% 이하), ‘보통’(65% 내외), ‘미흡’(15% 이상)
	사업성과	▪ 계획된 목표의 달성 여부(40점) ▪ 사업성과의 우수 여부, 사업방식의 효과성 등(20점)	
2017년	사업관리	▪ 예산집행 계획의 준수 여부(30점)	(3단계) ‘우수’(20% 이하), ‘보통’(65% 내외), ‘미흡’(15% 이상)
	사업성과	▪ 사업목표의 달성 여부(50점) ▪ 사업성과의 우수 여부(20점)	

자료: 관련 지침 재구성

이와 같은 재정사업 자율평가 제도는 각 중앙관서로 하여금 소관 재정사업의 성과를 평가하여 성과가 미흡한 사업의 예산을 자율적으로 감액 조정한 후 해당 재원을 성과가 우수한 사업이나 신규 사업 등에 활용하도록 함으로써 정부 재정 지출의 효율성을 높이기 위한 것이므로 가급적 성과가 미흡한 사업의 예산이 삭

감될 수 있도록 세출 구조조정 계획을 수립·이행할 필요가 있다.

그런데 이번 감사 중 각 중앙관서가 재정사업 자율평가 결과를 반영하여 수립하고 있는 세출 구조조정 계획의 수립·이행 실태를 점검한 결과 다음과 같은 문제가 확인되었다.

1) 세출 구조조정 계획 수립 후 이행 여부를 확인하지 않아 성과 감소

[계획 수립·이행 관련 절차와 현황]

「재정사업 자율평가 지침」에 따르면 각 중앙관서는 매년 1월부터 3월까지 재정사업에 대한 자율평가를 통해 세출 구조조정 계획을 수립하고, 기획재정부 등은 4월부터 5월까지 자율평가의 적정성 등을 평가한 후 세출 구조조정 계획을 조정·확정하도록 하는 등 중앙관서가 기획재정부에 예산요구안을 제출해야 하는 5월말 이전에 세출 구조조정 계획을 확정하도록 되어 있다.

그리고 기획재정부의 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」에서는 재정사업 자율평가 결과 평가등급²⁵¹⁾별로 각 중앙관서가 다음연도 세출예산을 요구할 수 있는 기준을 규정하고 있는데, [표 Ⅲ-5-7]과 같이 2016년도 예산의 경우 ‘보통 사업’은 원칙적으로 예산 증액을 요구할 수 없고 ‘미흡 사업’ 또는 ‘매우미흡 사업’은 예산을 10% 이상 삭감하도록 되어 있었으며, 2017년도와 2018년도 예산의 경우에는 ‘미흡 사업’ 위주로 평가대상 사업비 총액의 1% 이상을 구조조정 하도록 되어 있었다.

251) 2015년까지는 평가등급을 ‘매우우수’, ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’ 및 ‘매우미흡’ 등 5단계로 구분하였으나, 2016년부터는 ‘우수’, ‘보통’ 및 ‘미흡’ 3단계로 구분

[표 III-5-7] 예산 요구 시 재정사업 자율평가 결과 반영 기준

구분	2016년도 예산안 (2015년 평가)	2017년도 예산안 (2016년 평가)	2018년도 예산안 (2017년 평가)
보통 사업	원칙적 증액 불가	원칙적 증액 불가	미흡 사업 위주로 평가대상 사업비 총액의 1% 이상 세출예산을 구조조정
미흡 사업	10% 이상 예산 삭감	미흡 사업 위주로 평가대상 사업비 총액의 1% 이상 세출예산을 구조조정	
매우미흡 사업	10% 이상 예산 삭감 (사업폐지 검토 병행)	매우미흡 등급 폐지	매우미흡 등급 폐지

자료: 관련 지침 재구성

그러나 위 지침에 기획재정부로 하여금 각 중앙관서가 예산 편성 과정에서 세출 구조조정 계획을 제대로 이행하는지를 확인하도록 하는 규정은 마련되어 있지 않고, 기획재정부의 내부 업무분장을 보면 재정관리국(재정관리총괄과)이 각 중앙관서에서 수립한 세출 구조조정 계획을 조정·확정하고 예산실은 각 중앙관서가 제출한 예산 요구안을 심사·조정하고 있으나, 각 중앙관서가 수립한 세출 구조조정 계획이 제대로 이행되었는지 여부를 확인하는 담당부서는 없는 실정이다.

한편, 재정사업 자율평가 대상사업과 세출 구조조정 계획 수립 현황을 보면 기획재정부는 [표 III-5-8]과 같이 2015년까지는 각 중앙관서별로 소관 재정사업의 1/3씩 순차적으로 평가하도록 하였다가 2016년에는 소관 재정사업의 1/2, 2017년부터는 소관 재정사업 전부에 대해 평가를 실시토록 하는 등 평가대상을 계속 확대하였고, 이에 따라 각 중앙관서가 수립한 세출 구조조정 계획도 2015년에는 74개 사업에서 예산 2,800억 원을 감액하는 것으로 수립하였으나, 2017년에는 253개 사업에서 예산 1조 1,940억 원을 감액하는 것으로 계획을

수립하는 등 세출 구조조정 대상인 사업 수와 목표금액 등 외형적인 성과는 크게 늘어나고 있다.

[표 III-5-8] 재정사업 자율평가대상 및 세출 구조조정 계획 수립 현황

구분	평가대상 사업 선정기준	평가대상 사업 수	세출 구조조정 계획
2015년	중앙관서별 소관 재정사업의 1/3	466개	74개 사업에서 예산 2,800억 원 삭감
2016년	중앙관서별 소관 재정사업의 1/2	828개	162개 사업에서 예산 6,250억 원 삭감
2017년	중앙관서별 소관 재정사업 전체	1,415개	253개 사업에서 예산 1조 1,940억 원 삭감

자료: 기획재정부 등 제출자료 재구성

[문제점]

그런데 이번 감사 중 각 중앙관서가 수립한 세출 구조조정 계획의 이행 실적을 확인한 결과, 2016년에 수립된 계획의 경우 총 43개 기관 중 통일부 등 37개 기관은 당초 계획대로 해당 사업의 2017년도 예산을 삭감한 것으로 나타났다.

이에 비해 중소벤처기업부 등 6개 기관은 [표 III-5-9]와 같이 2017년도 예산 편성 시 총 18개 사업에서 70,773백만 원의 예산을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 제출하였으나, 그중 11개 사업만 당초 계획대로 또는 이를 초과하여 예산 50,307백만 원을 삭감하고 나머지 7개 사업은 삭감 계획과는 다르게 235,636백만 원의 예산을 증액 편성한 결과 총 70,773백만 원을 삭감한다는 당초 계획과 달리 185,329백만 원의 예산이 증액된 것으로 나타났다.

[표 III-5-9] 세출 구조조정 계획 미이행 내역(2016년 평가→2017년 예산)

(단위: 개, 백만 원)

연번	부처명	세출 구조조정 계획		2017년 예산 편성 현황					주요 사업별 미이행 사유
		사업 수	감액 목표액	감액 편성		증액 편성		계 (A+B)	
				사업 수	금액(A)	사업 수	금액(B)		
1	중소벤처 기업부	1	△36,631	-	-	1	200,000	200,000	“창업자금 융자사업” 예산 36,631백만 원 삭감 계획과 달리 고용창출 효과가 크다는 사유로 200,000백만 원 증액 편성
2	문화체육 관광부	9	△19,948	7	△37,165	2	25,603	△11,562	“종교문화활동 및 보존지원사업” 예산 1,925백만 원 삭감 계획과 달리 연차별 건축비 투입계획 반영을 사유로 3,292백만 원 증액 편성
3	금융위원회	1	△315	-	-	1	4,855	4,855	“신보IT운영사업” 예산 315백만 원 삭감 계획과 달리 사업일정 차질을 사유로 4,855백만 원 증액 편성
4	법무부	5	△1,465	3	△1,107	2	4,254	3,147	“치료감호사업” 예산 107백만 원 삭감 계획과 달리 인건비 인상 등을 사유로 588백만 원 증액 편성
5	국세청	1	△280	-	-	1	924	924	“체납정리 지원사업” 예산 280백만 원 삭감 계획과 달리 실제 삭감이 어렵다는 사유로 924백만 원 증액 편성
6	방위사업청	1	△12,134	1	△12,035	-	-	△12,035	“업체주관 연구개발사업” 예산 12,134백만 원 삭감을 계획하였으나 안보위협 대응 등을 사유로 12,035백만 원 삭감
계		18	△70,773	11	△50,307	7	235,636	185,329	-

자료: 기획재정부 등 제출자료 재구성

그리고 2017년에 수립된 세출 구조조정 계획의 경우에도 총 45개 기관 중 병무청 등 37개 기관은 당초 계획대로 해당 사업의 2018년 예산을 삭감한 데 비해, 경찰청 등 8개 기관은 [표 III-5-10]과 같이 2018년 예산 편성 시 총 51개 사업에서 27,651백만 원의 예산을 삭감하는 것으로 계획을 제출하였으나 그중 29개 사업만 당초 계획대로 예산 18,067백만 원을 삭감하고 나머지 22개 사업은 삭감 계획과는 다르게 68,206백만 원의 예산을 증액 편성²⁵²⁾한 결과 총

252) 2017년도 예산의 경우 국회에서 의결된 최종 예산을 기준으로 작성하였으나, 2018년도 예산의 경우 감사 당시 국회에서 예산이 확정되지 않아 기획재정부가 국회에 제출한 정부예산안을 기준으로 작성

27,651백만 원을 삭감한다는 당초 계획과 달리 50,139백만 원의 예산이 증액된 것으로 나타났다.

[표 III-5-10] 세출 구조조정 계획 미이행 내역(2017년 평가→2018년 예산)

(단위: 개, 백만 원)

연번	부처명	세출 구조조정 계획		2018년 예산 편성 현황					주요 사업별 미이행 사유
		사업 수	감액 목표액	감액 편성		증액 편성		계 (A+B)	
				사업 수	금액(A)	사업 수	금액(B)		
1	경찰청	11	△12,072	5	△7,516	6	32,609	25,093	“여성청소년 보호활동사업” 예산 842백만 원 삭감 계획과 달리 사업소요 증가를 사유로 18,145백만 원 증액 편성
2	여성가족부	4	△2,906	3	△654	1	18,318	17,664	“아이돌봄 지원사업” 예산 2,643백만 원 삭감 계획과 달리 수당 인상 등을 사유로 18,318백만 원 증액 편성
3	법무부	19	△5,746	8	△3,770	11	16,747	12,977	“법무행정 정보화사업” 예산 234백만 원 삭감 계획과 달리 신규 정보시스템 사업 추진을 사유로 3,745백만 원 증액 편성
4	공정거래위원회	5	△623	3	△606	2	443	△163	“대중소기업간거래행태 개선 및 동반성장사업” 예산 18백만 원 삭감 계획과 달리 정보시스템 유지보수비 증액 등을 사유로 98백만 원 증액 편성
5	국민권익위원회	1	△390	-	-	1	19	19	“권익개선정책 추진사업” 예산 390백만 원 삭감 계획과 달리 인건비 인상 등을 사유로 19백만 원 증액 편성
6	중앙선거관리위원회	3	△471	3	△467	-	-	△467	“선거관리 지원사업” 예산 40백만 원 삭감 계획과 달리 인건비 증액 등을 사유로 36백만 원만 삭감
7	특허청	4	△2,113	3	△2,101	1	70	△2,031	“특허고객서비스 지원사업” 예산 153백만 원 삭감 계획과 달리 특허고객상담센터임차료 증액 등을 사유로 70백만 원 증액 편성
8	식품의약품안전처	4	△3,330	4	△2,953	-	-	△2,953	“식의약품 안전연구 개발사업” 예산 2,868백만 원 삭감 계획과 달리 신규 사업소요 발생 등을 사유로 1,644백만 원만 삭감
계		51	△27,651	29	△18,067	22	68,206	50,139	-

자료: 기획재정부 등 제출자료 재구성

그 결과 사업성과가 미흡한 사업 위주로 예산을 삭감하여 사업성과가 우수한 사업이나 신규 사업 재원으로 활용하겠다는 재정사업 자율평가 제도의 도입 취

지와 달리 일부 사업의 경우 각 중앙관서가 사업성고가 낮은 것으로 스스로 평가하고도 다음 연도 예산이 계획대로 삭감되지 않고 있었다.

2) 실제 예산 삭감이 어려운 사업을 세출 구조조정 대상으로 선정

[평가결과 활용 관련 규정]

「재정사업 자율평가 지침」에 따르면 2015년의 경우 평가결과 ‘미흡’ 또는 ‘매우미흡’ 사업의 다음연도 예산을 10% 이상씩 의무적으로 삭감토록 되어 있었으나, 일률적인 예산 삭감으로 인한 불이익이 취약계층에 대한 필수서비스 감소 등 정책수혜자에게 전가되는 사례가 발생한다는 사유 등으로 2016년부터는 세출 구조조정 방식을 평가대상 사업 예산 총액의 1% 자율 감액으로 변경하면서 사업성과 ‘미흡 사업’은 물론 ‘보통 사업’도 세출 구조조정 대상에 포함할 수 있도록 허용하였다.

그런데 재정사업 자율평가 결과는 예산이 계획대로 집행되었는지, 사업목표를 달성하였는지 등을 평가²⁵³⁾하여 정해지고 있으며, 예산 집행률이나 사업목표 달성도가 낮은 ‘미흡 사업’은 사업수요가 계획보다 적은 경우가 많은 데 비해 ‘보통 사업’은 사업수요가 증가하고 있는 경우가 상대적으로 많아 ‘보통 사업’의 예산을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 수립할 경우 실제 예산 삭감이 가능한지 여부를 면밀하게 검토하도록 할 필요가 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 세출 구조조정 방식이 평가등급 미흡 사업의 예산 의무

253) 2017년의 경우 예산집행 계획의 준수 여부(30점), 사업목표의 달성 여부(50점) 및 사업성과의 우수 여부(20점) 등을 평가

삭감에서 ‘보통 사업’ 예산을 포함한 평가대상 사업 예산 총액의 1% 자율 감액으로 변경된 이후인 2016년과 2017년을 대상으로 세출 구조조정 계획 수립 현황을 분석한 결과, 전체 중앙관서의 세출 구조조정 목표액 중 ‘미흡 사업’이 차지하는 비중이 2016년 81.2%에서 2017년에는 64.8%로 감소하면서 ‘보통 사업’이 구조조정 계획에서 차지하는 비중은 2016년 18.8%에서 2017년에는 35.2%로 증가한 것으로 나타났다.

한편, 2017년에 세출 구조조정 계획을 제대로 이행하지 않은 것으로 확인된 경찰청 등 8개 기관(“1)항”의 [표 Ⅲ-5-10] 참조)의 사례를 보면 [표 Ⅲ-5-11]과 같이 2016년은 세출 구조조정 계획(18개 사업, 7,560백만 원) 중 ‘미흡 사업’의 비중은 86.9%(14개 사업, 6,572백만 원)이고 ‘보통 사업’은 13.1%(4개 사업, 988백만 원)이었다가, 2017년에는 세출 구조조정 계획(51개 사업, 27,651백만 원) 중 ‘미흡 사업’의 비중이 24.1%(20개 사업, 6,652백만 원)로 감소하면서 ‘보통 사업’은 75.9%(31개 사업, 20,999백만 원)로 급증하는 등 다른 기관들에 비해 세출 구조조정 계획을 수립하면서 ‘보통 사업’을 많이 포함시키고 있었다.

[표 Ⅲ-5-11] 경찰청 등 8개 기관의 세출 구조조정 계획 수립 현황(2016~2017년)

(단위: 개, 백만 원, %)

계획 수립연도	계		평가결과 ‘미흡 사업’			평가결과 ‘보통 사업’		
	사업 수	계획액 (A)	사업 수	계획액 (B)	비율 (B/A)	사업 수	계획액 (C)	비율 (C/A)
2016년	18	△7,560	14	△6,572	86.9	4	△988	13.1
2017년	51	△27,651	20	△6,652	24.1	31	△20,999	75.9

자료: 기획재정부 등 제출자료 재구성

그리고 위 8개 기관 중 2017년 세출 구조조정 계획에 ‘보통 사업’을 포함시킨 경찰청 등 6개 기관²⁵⁴⁾의 2018년도 예산 편성 현황을 확인한 결과 [표 III-5-12]와 같이 31개 ‘보통 사업’에서 총 20,999백만 원의 예산을 삭감하기로 계획을 수립하였으나, 실제 예산 편성 내용을 보면 그중 11개 사업에서 계 2,600백만 원을 삭감(이행률 100%)하였으나 나머지 20개 사업에서는 오히려 계 38,607백만 원을 증액 편성하였다.

[표 III-5-12] 경찰청 등 6개 기관의 ‘보통 사업’ 예산 미삭감 현황(2017년 평가→2018년 예산)

(단위: 개, 백만 원)

연번	부처명	‘보통 사업’ 세출 구조조정 계획		2018년 예산 편성 현황		
		사업 수	계획액	사업 수	계획액	예산 증감액
1	경찰청	7	△11,343	5	△10,261	26,065
2	법무부	15	△5,011	9	△4,085	14,699
3	공정거래위원회	4	△606	3	△445	△25
4	중앙선거관리위원회	2	△431	-	-	-
5	특허청	2	△740	2	△740	△488
6	식품의약품안전처	1	△2,868	1	△2,868	△1,644
계		31	△20,999	20	△18,399	38,607

자료: 경찰청 등 제출자료 재구성

이와 같이 ‘보통 사업’에서 세출 구조조정 계획 이행률이 낮은 것은 ‘보통 사업’의 경우 사업수요 증가 등이 예상되어 사실상 예산 삭감이 어려운 경우가 ‘미흡 사업’에 비해 상대적으로 많기 때문인 것으로 보이며, 세출 구조조정 계획의 이행률을 높이기 위해서는 ‘보통 사업’ 중 실제 예산 삭감이 가능한 사업을 대상으로 세출 구조조정 계획을 수립할 필요가 있다.

254) 8개 기관 중 국민권익위원회와 여성가족부는 세출 구조조정 계획에 ‘미흡 사업’만 포함시켜 ‘보통 사업’을 세출 구조조정 계획에 포함시킨 기관은 경찰청 등 6개 기관임

예산삭감이 어려운 사업을 세출 구조조정 대상에 포함시킨 사례

- 법무부는 2017년 재정사업 자율평가 시 성폭력 범죄자에 대한 전자발찌 구입 등을 내용으로 하는 “보호관찰사업”을 ‘보통 사업’으로 평가하는 한편, 2018년 예산 편성 시 위 사업 예산 213백만 원을 삭감하는 것으로 세출 구조조정 계획을 제출. 그러나 실제 예산 편성 시에는 관리 대상 범죄자 증가가 예상되어 사업 예산 삭감이 어렵다는 등의 사유로 삭감조치 미이행

<관계기관 의견> 기획재정부는 2018년부터 재정성과 평가체계를 개편하여 사업부처 중심의 자율평가로 운영할 계획이나, 사업부처가 책임성을 가지고 자율평가를 실시할 수 있도록 평가 기준·절차·결과 등 관련된 자료를 원칙적으로 모두 공개하도록 하고 재정당국이 핵심사업을 선별하여 재정사업이 현장에서 제대로 집행되도록 주기적으로 점검하는 한편, 성과중심의 재정운용이 이루어질 수 있도록 계속하여 제도를 보완할 예정이라는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 각 부처가 수립한 세출 구조조정 계획의 이행 여부를 점검하는 등 재정사업 자율평가 제도의 실효성을 높이기 위한 개선 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나. 보조사업 연장평가 제도의 객관성 및 실효성 확보 미흡

1) 일몰사업 연장평가의 객관성 확보조치 미흡

[제도 개요 및 연혁]

기획재정부는 2011. 7. 25. 보조금법을 개정하여 제15조에 ‘보조사업 운용 평가’ 근거를 마련한 후 2012년부터 보조사업의 존치 여부 등을 3년 주기로 평가하고 그 결과를 예산 편성에 반영하는 일몰제 방식의 평가제도를 운영하여 오다가 2016. 1. 28. 보조금법을 다시 개정하여 보조사업의 존속기간을 3년 이내로 정하고 일몰기한이 도래한 사업은 폐지를 전제로 존속(연장) 여부를 결정하도록 하는 등 보조사업 일몰제를 강화하면서 평가제도의 명칭도 ‘보조사업 연장평가’로 변경하였다.

한편, 기획재정부는 보조금 부정수급 사례가 근절되지 않고 보조금 예산이 계속 증가하는 등의 문제가 있자 보조사업 평가방식을 기존의 효율성 위주에서 사업 정비 위주로 강화하기 위해 2015년 3월과 같은 해 9월에 각각 ‘국고보조금 부정수급 개선’ 관련 용역(용역수행기관 한국행정연구원)과 ‘적격성 심사 표준모델 및 일몰제 시행방안 마련’ 관련 용역(용역수행기관 ◎◎)을 발주하여 같은 해 9월과 12월에 그 결과를 제출받았다.

위 용역 결과의 주요 내용을 살펴보면, 기존 평가제도는 평가지표가 정성적이고 평가지침에 점수부여를 위한 구체적인 기준이 없는 등 평가의 객관성을 확보하기 곤란하고, 2016년부터 존속기간이 도래한 보조사업에 대해 폐지를 전제

로 평가하게 될 경우 관련 부처의 이견이 상당할 것이 예상되어 평가의 엄정성과 객관성이 매우 중요하므로 평가위원 수를 확대(1명→2명)하고 객관적이고 합리적인 평가기준을 사전에 정하는 등의 방안 마련이 필요한 것으로 되어 있다.

이에 이번 감사에서 2016년 이후 기존 보조사업 운용평가의 문제점으로 지적된 평가의 객관성 부족 등이 개선되었는지를 확인한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

[문제점]

① 보조사업에 대한 평가위원 수가 축소되어 평가의 객관성 저하 우려

기획재정부는 매년 3월경 보조금관리위원회를 개최하여 보조사업평가단 구성 등을 포함한 당해 연도의 보조사업 평가 운영방안을 확정하는데, 2012년부터 2014년까지는 전체 보조사업(세목 기준)의 1/3씩을 순차적으로 평가하면서 각 보조사업별로 2명의 평가위원을 두어 교차평가·합의하는 방식으로 운영하였으나 2015년에는 전체 보조사업을 대상으로 평가(2014년 422개 평가→2015년 1,422개 전수 평가)²⁵⁵⁾를 실시함에 따라 평가단의 규모가 커지고 평가위원별 담당 사업 수도 증가하는 등 평가업무 부담이 예상되자 각 보조사업별 평가위원을 1명으로 줄이고, 평가 단위도 세목 기준에서 세부사업 기준으로 변경하였다.

그리고 기획재정부는 2016년 3월 보조금관리위원회²⁵⁶⁾를 개최하여 연장평가 운영방안을 확정하였는데, 2016년부터는 보조사업 전부가 아니라 존속기간이

255) 2015년 3월 ‘국고보조금 유관기관 협의회’ 회의에서 보조사업에 대한 평가를 강화하고자 전체 보조사업을 전반적으로 평가하기로 결정함에 따른 것임

256) 위원장은 기획재정부 2차관이며, 보조금법 시행령 제6조의3에 따라 기획재정부에 설치된 위원회로 각 부처의 고위공무원과 민간전문가 등이 위원으로 참여하고, 보조사업과 관련된 주요 정책 및 제도개선에 관한 사항 등을 심의

도래한 사업²⁵⁷⁾(2016년은 472개)에 대해서만 평가를 실시하므로 전수 평가에 따른 평가부담 완화 방안으로 2015년에 조정된 평가위원 수(2명→1명)를 그대로 유지해야 할 특별한 사유가 없었으나 [표 Ⅲ-5-13]과 같이 사업당 평가위원 수를 1명으로 그대로 유지하면서 평가단 규모를 대폭 축소(56명→36명)하였다.

[표 Ⅲ-5-13] 보조사업평가단 구성 및 운용 현황

구분	2014년 운용평가	2015년 운용평가	2016년 연장평가	2017년 연장평가
평가대상 사업 수	422개	1,422개	472개	152개
평가사업 기준	세목 단위	세부사업 단위	세부사업 단위	세부사업 단위
평가단 수	36명(신임 25명)	56명(신임 40명)	36명(신임 3명)	27명(신임 2명)
평가단 구성	단장·간사· 분과장(2)·위원(32)	단장·간사· 분과장(4)·위원(50)	단장·간사· 분과장(4)·위원(30)	단장·간사· 분과장(4)·위원(21)
사업별 평가방법	[정성평가] 평가위원(2명) 합의 (미합의→추가평가/ 분과장·총괄팀 조정)	[정성평가] 평가위원(1명) 평가 후 분과장 교차검토 및 총괄팀·조정위 검토	[정량평가] 평가위원(1명) 평가 후 분과장 교차검토 및 총괄팀·조정위 검토	[정량평가] 평가위원(1명) 평가 후 분과장 교차검토 및 총괄팀·조정위 검토

자료: “국고보조사업 평가보고서” 재구성

그런데 보조사업 연장평가와 유사한 기금 존치평가²⁵⁸⁾의 경우 각 기금별로 주심과 부심 2명의 평가위원을 두어 교차평가 하게 하고 대면평가의 경우에도 원칙적으로 각 기금 담당 평가위원 외 모든 팀원들이 참석하게 하여 평가결과의 객관성을 확보하고 있었다.

이에 비해 보조금 연장평가의 경우 평가위원 1명이 단독으로 서면평가와 대면평가를 실시하고 있고, 소속 분과장이 일부 교차평가 기능을 수행하고 있으나 분과장은 서면·대면평가에 참여하지 않고 있어 사업내용을 잘 모르는 상태에서

257) 보조금법(법률 제13931호, 2016. 1. 28. 개정) 부칙 제2조의 규정에 따르면 2012년에 보조사업 운용평가를 받은 보조사업과 2012년부터 2014년 사이에 평가를 받지 않은 사업들(평가대상이 아닌 사업 제외)의 존속기간을 2016년도 말까지로 하여 존속기간 만료 전까지 평가를 받도록 되어 있음

258) 「국가재정법」 제82조 제1항에 따라 기금의 존치여부 등을 3년 주기로 평가

교차평가가 수행²⁵⁹⁾될 수 있는 등 평가결과의 객관성 확보가 미흡해질 우려가 있다.

② 평가방식을 정량평가로 변경하면서 구체적인 평가기준은 미비

기획재정부는 2012년부터 2014년까지는 보조사업 평가 시 평가위원 2명이 정성적 평가지표에 대해 교차검토한 후 합의하여 평가결과를 판정토록 하다가 2016년²⁶⁰⁾부터는 1명의 평가위원이 각 평가항목에 대해 점수를 부여한 후 총점이 85점 이상인 경우에만 ‘정상 추진’ 판정하고, 그 미만인 사업에 대해서는 ‘폐지’ 등으로 판정하도록 하는 등 ‘정량(定量)평가²⁶¹⁾’ 방식으로 변경하였다.

위와 같은 정량평가는 계량화된 평가점수를 활용해 사업 간 또는 지표별로 비교함으로써 보조사업 개선방향을 도출하기 쉽다는 장점²⁶²⁾이 있으나, 평가점수 산정 방식의 합리성·일관성이 떨어질 경우 평가결과 활용이 어려울 뿐 아니라 평가결과에 대한 보조사업 수행기관의 수용도가 낮아질 수 있다.

그런데 보조사업평가단은 2016년부터 보조사업 연장평가 방식이 정성평가에서 정량평가로 변경됨에 따라 평가위원들에게 평가기준 등을 설명하는 “평가설명자료”를 배포하고 평가편람에도 평가기준을 마련하였으나, 평가편람 등의 내용이 정성평가를 실시하였던 2015년 이전과 크게 달라진 것이 없어 각 항목별로 구체적인 평가기준을 제시하지는 못하고 있다.

259) 이번 감사에서 평가위원이 ‘감축’으로 판정한 보조사업을 분과장이 ‘정상 추진’ 또는 ‘사업방식 변경’으로 판정 결과를 변경한 12개 사업 등을 대상으로 변경 사유를 확인하고자 하였으나 사유 등이 보관되어 있지 않아 판정 결과 변경의 적정성을 확인할 수 없었음

260) 2015년의 경우 당초 정량평가를 실시하는 것으로 계획을 수립하였으나 보조사업 평가 중 평가점수를 보고서 등에 표기하지 않기로 방침 변경

261) 2015년 이전에는 사업별 평가점수를 산출하지 않고 평가결과(‘정상 추진’, ‘폐지’ 등)만 판정하였으나, 2016년부터는 평가점수를 산출한다는 의미에서 ‘정량평가’로 지칭

262) 정량평가는 평가결과와 계량화를 통해 시계열 관리가 용이하고, 사업 간 또는 지표별 점수비교를 통해 사업별 주요 개선방향과 평가제도의 개선 방향을 설정하기 쉽다는 장점이 있으나, 평가내용과 점수가 일관적이지 못한 경우 평가결과 비교를 통한 실익을 확보할 수 없음

그리고 2016년 11월 보조사업평가단이 기획재정부에 제출한 “보조사업 연장평가 제도개선 방안”에 따르면 평가위원들이 평가점수를 먼저 산출한 후 평가 결과를 판정하는 것이 아니라 평가결과를 먼저 판단한 후 이에 맞추어 평가점수를 인위적으로 조정하고 있었는데, 그 과정에서 평가점수를 85점 미만으로 낮추기 위해 문제가 없는 평가항목의 점수를 감점하는 사례도 발생하고 있었다.

평가위원이 평가지표별 점수를 인위적으로 조정하여 평가한 사례

- ‘기타 기반시설 지원사업’(산업통상자원부 소관): 보조사업의 효과성이 미흡하여 ‘감축’으로 판정할 필요가 있으나, 평가결과 총점이 85점보다 높게 나와 평가위원이 일부 지표의 점수를 인위적으로 낮추어 84.6점으로 조정
- ‘해외진출기반구축사업’(산업통상자원부 소관): 보조사업의 필요성 지표에서 타 공기업에 대한 보조사업과 통합 하도록 하는 ‘사업방식 변경’ 판정이 필요한데도, 다른 지표의 감점 요인이 크지 않아 인위적으로 다른 지표들의 점수를 일부 낮게 조정(총점 84.2)

<관계기관 의견> 기획재정부는 그간 정량평가를 도입하고 사업별 평가위원 수를 축소하는 대신 조정위원회의 기능을 강화하는 등 보조사업 연장평가의 객관성·공정성 유지를 위해 많은 노력을 해왔으나, 감사결과 지적내용과 같이 아직 보완할 부분이 있으며 더욱 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 평가위원 교육 강화 등 지속적인 노력을 하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 보조사업 연장평가의 사업별 평가위원 수의 확대 필요성을 검토하고 정량평가 실시에 따른 구체적인 평가기준을 마련하는 등 평가결과의 객관성과 신뢰성을 높일 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2) 보조사업 평가와 예산 편성 간 연계 미흡

[평가결과 활용 관련 규정]

기획재정부는 2016년부터 보조금법 제15조의 규정에 따라 존속기간이 만료되는 보조사업에 대해 폐지를 전제로 연장 여부 등을 평가하고 보조사업 소관 부처로 하여금 세출예산안이나 기금운용계획안 수립 시 평가결과를 반영하게 하고 있다.

「보조사업 연장평가 지침」 제22조에 따르면 보조사업 평가의 최종결과에 대해 사업담당자 등의 이의제기가 있을 경우 1회에 한해 보조금관리위원회의 재평가를 받을 수 있다.

그리고 위 지침 제23조에 따르면 각 중앙관서의 장은 보조금 예산을 요구할 때 반드시 보조사업 평가결과를 반영하고 관련 조치사항을 명시하도록 되어 있으며, 평가결과를 반영하지 못하였을 때는 반드시 타당한 사유에 대한 자료를 예산 요구 시 함께 제출하여야 하고, 평가결과 미반영 사유의 타당성 여부는 보조금관리위원회가 결정하도록 되어 있다.

[문제점]

그런데 이번 감사 중 총 43개 사업²⁶³⁾을 대상으로 2016년 보조사업 연장평가 결과가 2017~2018년 세출예산안 및 기금운용계획안에 제대로 반영되었는지 여부, 평가결과가 제대로 반영되지 않은 사업의 경우 보조금관리위원회의 재평가를 거쳐 평가결과가 변경되거나 동 위원회의 심의를 거쳐 평가결과 예산 미

263) 국회예산정책처의 정부예산 분석보고서 등에서 2016년 보조사업 연장평가 결과의 세출예산안 반영이 미흡한 것으로 지적된 사업 등 총 43개 사업을 대상으로 미반영 사유나 재평가 신청 여부 등을 점검

반영 사유의 타당성이 인정되었는지를 확인한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

먼저 보조사업 연장평가 결과의 세출예산안 등 반영 실태를 확인한 결과, 2016년 평가 시 농림축산식품부 소관 “동식물자원산업화 지원사업”(2016년 예산 9,761백만 원)의 세부사업인 ‘생명자원 통합DB 구축’ 및 ‘생명산업대전’의 경우 목표달성이 거의 완료되었고 국가가 지원할 필요성이 부족하다는 사유로 2017년 말까지 ‘폐지’(‘단계적 폐지’) 판정을 받았으나 농림축산식품부는 계속 추진할 필요가 있는 사업이라는 등의 사유로 2017년 및 2018년에 해당 사업을 폐지하지 않고 관련 예산을 계속 요구하였고, 기획재정부도 이를 그대로 인정하는 등 [표 III-5-14]와 같이 9개 사업(예산 계 1,655억여 원)에 대한 2016년 보조사업 연장평가 결과가 2017년 또는 2018년 세출예산안 등에 반영되지 않은 것으로 나타났다.

[표 III-5-14] 2016년 연장평가 결과가 2017년과 2018년 예산에 반영되지 않은 사업 현황

(단위: 백만 원, %)

연번	세부사업명 (소관 부처)	2016년 평가결과 요약	2016년 예산액	2017년 예산액 (증감률)	2018년 (① 정부요구/ ② 확정액)	평가결과 미반영 내역(해당 연도)
1	동식물자원 산업화지원 (농림축산 식품부)	- 평가결과: ‘단계적 폐지’ - 생명자원 통합DB 구축사업, 생명산업대전사업 및 곤충사업은 '17년 말까지 단계적 폐지	9,761	1,731 (△82.3)	① 2,491 (43.9) ② 3,141	- 미반영 내역('17년 및 '18년) - '17년 및 '18년에 생명자원 통합DB 구축사업(661백만 원) 및 생명산업대전사업(200백만 원) 예산 편성 ※ 곤충사업(홍보사업)은 '18년에 폐지
2	교통사고 예방 지원 (국토교통부)	- 평가결과: ‘단계적 폐지’ - ■■■ 협회 지원사업(민간경상보조) '18년 폐지 - 교통안전시범도시조성사업(자치단체경상보조) '17년 폐지	1,828	565 (△69.1)	① 509 (△9.9) ② 509	- 미반영 내역('18년) - '18년에도 ■■■ 협회 지원사업 예산 계속 편성(565백만 원) ※ 교통안전시범도시 조성사업은 '17년 및 '18년 예산을 편성하지 않았으나, '19년 재추진할 계획(내역사업으로 관리 중)
3	가축개량 지원 (농림축산 식품부)	- 평가결과: ‘감축’(5%) - '17년 예산 5%(1.938백만 원) 감축	38,760	37,493 (△3.3)	① 38,958 (3.9) ② 38,958	- 미반영 내역('17년) - '17년 예산 감축 미달(△3.3%) - '18년 예산 증액(3.9%)

연번	세부사업명 (소관 부처)	2016년 평가결과 요약	2016년 예산액	2017년 예산액 (증감률)	2018년 (① 정부요구/ ② 확정액)	평가결과 미반영 내역(해당 연도)
4	말산업 육성 지원 (농림축산 식품부)	- 평가결과 '감축' - 민간승마시설 설치지원사업 (보조율 20%, 49억 원)을 융자방식으로 전환 - 승용마 구입지원사업(207백만 원) 및 말문화 축제사업 (800백만 원) 폐지	30,920	31,211 (0.9)	① 26,934 (△13.7) ② 29,434	- 미반영 내역('17년 및 '18년) - 감축 미이행('17년 말문화 축제사업 예산 계속 편성 및 '17년과 '18년에 민간승마 시설 설치지원 방식을 융자로 미전환)
5	대학구조 개혁 지원 (교육부)	- 평가결과 '감축'(45%) '17년부터 '19년까지 매년 대학구조개혁 평가사업 예산 (6,823백만 원) 15%씩 총 45%(3,070백만 원) 감축	9,299	8,086 (△13.0)	① 8,948 (10.7) ② 8,948	- 미반영 내역('17년) '17년 예산 감축 미달(△13.0%) ※ '18년에 제2기 구조개혁평가 실시를 사유로 예산 증액 편성('18년 예산은 평가결과 반영됨)
6	국제회의 개최 및 국제기구활동 원 (미래창조 과학부)	- 평가결과 '감축'(10%) '17년 민간경상보조 사업비 146백만 원 감축	1,460	1,355 (△7.2)	① 1,464 (8.0) ② 1,464	- 미반영 내역('17년) '17년 예산 감축 미달(△7.2%) '18년 예산 증액(8.0%)
7	공예관광 산업육성 (문화체육 관광부)	- 평가결과 '감축' 및 '사업방식 변경' '17년 예산 20% 감축 - 지역특화 공예마을사업은 지자체 사업으로 추진 - 공예소재 목록화사업 등에 대한 보조 부적절	4,400	4,400 (0.0)	① 4,510 (2.5) ② 4,510	- 미반영 내역('17년 및 '18년) '17년 및 '18년에도 지역특화 공예마을 사업 및 공예소재 목록화사업 등을 보조사업으로 계속 유지
8	수산자원 조성 지원 (해양수산부)	- 평가결과 '통·폐합' 및 '사업방 식 변경' - 연안바다목장사업(9,500백만 원)과 지특회계의 인공어초 사업 통·폐합 - 건강종묘 생산·방류사업(3,667백만 원)과 지지체 사업인 수산종묘 매입·방류사업 통·폐합	68,938	76,570 (11.1)	① 73,469 (△4.0) ② 73,469	- 미반영 내역('17년 및 '18년) - 통·폐합 미이행
9	저출산 고령사회 정책개발 및 관리체계 구축 (보건복지부)	- 평가결과 '통·폐합' 및 '사업방 식 변경' - 저출산고령사회대비 국민인식개선사업에 통·폐합 또는 지역노후준비 지원센터 설치와 관련되는 사업으로 이관	170	121 (△28.8)	① 121 (0.0) ② 115	- 미반영 내역('17년 및 '18년) - 통·폐합 및 사업방식변경 미이행

자료: 기획재정부 등 제출자료 재구성

또한 해양수산부 소관 “수산자원조성 지원사업”의 세부사업인 ‘연안바다목장’ (2016년 예산 9,500백만 원) 및 ‘건강종묘 생산·방류’(2016년 예산 3,667백만 원)

의 경우 해양수산부가 유사 사업과 ‘통·폐합’(‘사업방식 변경’ 포함)할 필요가 있다는 평가결과를 수용하기 어렵다며 세출예산안 편성 시 평가결과를 반영하지 않았는데 기획재정부는 보조금관리위원회의 재평가 절차나 평가결과 미반영 사유의 타당성 심의절차 없이 이를 인정하는 등 위 9개 사업의 예산이 평가결과와 다르게 편성되었는데도 위 위원회의 재평가 등의 절차 없이 그대로 인정하였다.

이와 같이 기획재정부는 보조사업이 관행적으로 지속되는 것을 줄이고자 2016년부터 보조사업의 ‘폐지’ 및 ‘통·폐합’에 중점을 두는 연장평가를 도입하고 그 평가결과를 예산안 편성 시 반영하기 위해 매년 평가지침 및 ‘예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침’을 통해 각 중앙관서의 장으로 하여금 보조사업 예산 요구 시 평가결과를 반영하도록 요구하고 있으나, 실제로는 각 중앙관서가 평가결과와 다르게 예산안을 편성하더라도 관련 규정에 따른 적정성 심사 없이 이를 인정하는 사례가 발생하고 있었다.

<관계기관 의견> 기획재정부는 중앙관서의 장이 보조사업 평가결과를 관련 예산안에 반영하기 어렵다는 의견을 제출하면서 그 사유의 타당성 검증을 요구한 사례가 없어 보조금관리위원회의 타당성 검증절차 등을 거치지 않았으나, 앞으로는 보조사업 연장평가와 예산 편성의 연계를 높이기 위한 사후관리를 강화하여 보조사업 평가지침에 따라 평가결과가 체계적으로 관리될 수 있도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

<조치할 사항> 기획재정부장관은 보조사업 예산 심사·편성 시 보조사업 연장평가 결과가 예산안에 반영되지 않은 사업의 경우 보조금관리위원회의 심의를 거쳐 미반영 사유의 타당성을 결정하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)