

지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구*

: 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로

A Study on the Review by Category for Local Investment Appraisal System
: Focusing on the Relevant Scale for Government Office

이 희 재**

Lee, Hee-Jae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방재정 투자심사의 이론적 논의
- III. 공공청사 투자심사 기준 운영 실태와 문제: 적정 면적 산정방식 중심으로
- IV. 대안 모델의 개발 및 대안 모델의 적정성
- V. 요약 및 시사점

지방재정 투자심사제도는 지방정부 예산의 계획적 운영 및 효율적 사용과 지방 투자사업의 무분별한 증폭 투자 방지를 위해 1992년부터 실시되고 있는 제도이다. 지방재정 투자심사제도 매뉴얼에서는 다섯 가지 유형으로 투자심사제도의 대상을 구분하고 있으나, 일률적인 투자심사 기준을 적용하는 문제점을 가지고 있다. 특히 공공 청사는 규모의 적절성이 큰 문제가 된다는 특징이 있다. 일반적인 투자 심사 대상과 달리 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 본 연구에서는 현행 청사 적정 규모 기준의 산정방법과 문제점을 살펴본 후, 이를 개선하기 위한 방안을 모색해 보았다. 보다 효율적인 지방재정 투자심사를 위해서는 나머지 네 가지 유형에도 유형별 적절한 심사 기준 및 심사 형태가 적용되어야 할 것이다.

□ 주제어: 지방재정 투자심사제도, 유형별 심사, 공공청사 적정규모

* 본 연구는 2013년 한국지방재정학회 동계학술대회에서 발표한 “지방재정 투융자심사의 개선방안: 정부 및 의회 청사의 적정규모 산정을 중심으로”를 수정 보완한 논문임.

** 한국지방행정연구원 수석연구원

논문 접수일: 2015. 3. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 3. 9~2015. 3. 25, 게재확정일: 2015. 3. 25

The local government investment appraisal system in Korea has come into effect in 1992. It leads planned and effective use of financial resources and reduces overlapping investment for local governments. The manual of this system groups the type of objects into five categories. However there is only one screening criterion in the manual. In order to make the appraisal system more effective, the review system by category should be introduced. Each category should have its own specific screening criteria. In particular the government office building category needs a special screening criterion considering its distinct characteristics from other categories. A government office building is essential for governing but does not have any financial profit from it. Therefore economic feasibility test can not be applied for this category. However evaluating relevant scale of the building is important. This paper shows new appraisal standards of relevant scale test for government office building category. The new standards from this paper can contribute to make the local government investment appraisal system more effective.

□ Keywords: local government investment appraisal system, review system by category, relevant scale for government office building

I. 서론

2014년 당초예산 기준 지방 정부의 재정 사용액은 160조 229억 원으로 전체 재정 사용액의 42.8%를 차지하고 있다(행정자치부, 2014a). 국가 전체 재정에서 차지하는 지방 재정의 비중이 상당해 짐에 따라 지방 정부 예산의 계획적인 운영과 효율적인 사용의 중요성이 높아지고 이를 제도적으로 뒷받침해주는 지방재정 투자심사제도의 중요성도 높아지고 있다.

지방재정 투자심사제도는 1991년 제정된 “지방사업투자심사규정”이라는 내무부 훈령을 모태로 하고 있으며, 1992년 지방재정법 시행령에 법적인 근거를 두고 시작되었다. 지방재정 투자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루어지기 전 사업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다(이효 외, 1996, 이규방, 1999; 이규환, 1999; 이재성, 1999; 임성

일, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

하지만, 이러한 중요성에도 불구하고 투자심사제도는 자치단체의 무분별한 투자관행을 억제하며 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡하고, 자치단체의 부실사업에 면죄부를 부여하는 행정적 절차로 전락했다(조기현 외, 2012)는 평가를 받았으며, 다른 재정관리제도와 연계성이 미흡하고, 심사기준이 부적정하며, 투자심사위원회의 구성과 운영방식에 문제가 있고, 중앙정부의 사후관리가 미흡하다는 비판(박병희 외, 2011)을 받았다. 지적된 문제점을 해결하기 위해 2013년도에는 의뢰심사가 보다 확대되었고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되었으며, 투자심사위원회의 구성 및 자격요건이 강화되었고, 행정자치부의 사후관리 역할도 강화되는 등(안전행정부, 2013) 개선된 방향으로 제도가 변화되고 있는 추세이다. 2014년에는 투자심사의 대상에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 관련된 지방의회 의결도 포함시켰으며(행정자치부, 2014b), 특히 지방 투자사업 및 타당성 평가의 공정성을 위하여 한국지방행정연구원에 재정투자사업관리센터를 설립하였다.

이러한 대체적인 개선의 추세에도 불구하고, 여전히 개선이 필요하지만 아직 개선이 시도되고 있지 않은 부분이 바로 유형별 심사기준의 도입이다. 2013년 안전행정부에서 발간한 지방재정투자심사 매뉴얼은 지방재정투자심사의 대상이 되는 지방투자사업의 유형을 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다(안전행정부, 2013). 그러나 현행 매뉴얼은 이 다섯 가지 유형¹⁾으로 지방재정 투자심사를 구분하고 있으면서도 똑같은 심사 기준을 일률적으로 적용하고 있는 문제가 있다.

이 중에서 특히 공공 청사는 다른 네 유형과 뚜렷이 구분되는 특성을 가지고 있다. 일반적인 투자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으므로 재무성 분석이 불가능하며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 기획재정부가 실시하는 예비타당성 조사에서 중앙 청사가 제외(국가재정법 시행령 제 13조 2항)되는 이유도 이 때문이다. 행정부가 국정 업무를 수행하기 위해서 행정부 청사는 필수불가결하다. 즉 공공청사는 다른 투자심사의 대상과 달리, 사업의 시행 여부에 관한 논란이 없다. 따라서 지방 공공청사는 2009년 이전에는 자체재원으로 신축할 경우, 투자심

1) 2014년도에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업이 추가되었으나 이는 보증채무에 대한 심사이므로 본고에서 다루고자 하는 건설형 혹은 사업형 투자심사와는 거리가 있으므로 2013년도 기준에 따른 5가지 구분을 사용하기로 한다. 현행 2014년 매뉴얼에서도 여전히 유형별 심사기준은 도입되어 있지 않다. (행정자치부, 2014b 참조)

사에서도 제외되어 왔다. 그러나 2008년 세계 경제위기의 여파로 닥친 불경기 상황에서 일부 지방자치단체가 시행한 신청사에 대한 과도한 투자가 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러왔다. 이는 국민적 비판을 받게 되어, 2009년 2월 9일 개정된 지방재정투자사업 심사 규칙에서는 전액 자체재원으로 시행하더라도 지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업은 상급기관의 투자심사를 반드시 받도록 규정되었다. 나아가 2010년에 개정된 지방재정투자사업 심사 규칙에서는 청사신축사업의 투자심사 의뢰 시 리모델링 가능여부에 대한 검토서 첨부 의무화 하여 청사 건설과 관련한 과잉 투자 및 예산 낭비를 방지하기 위해 보다 노력하고 있다.

그러나 이상의 흐름과 관련하여 반드시 제기되어야 하는 문제가 있다. 아무리 상급 기관이 투자심사를 하더라도, 리모델링 가능 여부에 대한 검토서를 첨부하더라도, 제시한 청사의 신축이 적절한지 부적절한지를 파악할 만한 객관적인 기준이 없다는 것이다. 물론 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제 95조에서 지방자치단체의 면적기준을 정하고 있다. 하지만 이 기준에 의거할 때, 49개의 지방자치단체 본청 청사 면적이 초과되어 있고, 78개의 지방자치단체 의회 청사 면적이 초과되어 있다. 이 초과된 49개의 지방자치단체 본청 청사들과 79개의 지방자치단체 의회 청사들이 모두 과대청사라는 비판을 받고 있지는 않음을 고려하면, 이 기준은 현실을 적절히 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 고에서는 지방재정투자심사의 개선 방안으로서 유형별 심사의 도입을 주장하고, 더불어 유형별 심사의 한 유형으로서 공공청사의 보다 적절한 기준의 산정을 시도해 보고자 한다. 이를 위해 2장에서는 지방재정투자심사의 의의 및 현행 심사 방식에 대해 살펴보고 이의 개선안으로서 유형별 심사의 도입 필요성을 살펴보도록 하겠다. 3장에서는 유형별 심사 중 공공 청사의 심사와 관련하여 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정한 청사의 적정규모 산정방법과 그 문제점을 살펴본다. 4장에서는 이를 개선하기 위한 방안을 모색하고 개선안의 적절성을 평가해 보고자 한다. 마지막으로 5장에서는 논의를 요약하고 이후 추가적으로 고려되어야 할 사항을 몇 가지 제언할 것이다.

II. 지방재정 투자심사의 이론적 논의

1. 지방재정 투자 심사의 개념과 목적

지방재정 투자심사제도는 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 보장하기 위한 제도이다. 지방재정 투자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루어지기 전 사

업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다(이효 외, 1996, 이규방, 1999; 이규환, 1999; 이재성, 1999; 임성일, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

지방재정 투자 심사는 다음과 같은 네 가지 의의를 갖는다. 첫째, 지방재정 투자 심사는 투자재원의 계획적인 운용을 유도한다. 투자심사는 국가의 중장기발전계획과 지방자치단체의 중장기발전계획, 중기재정계획, 그리고 연도별 재정투자계획을 연계함으로써 한정된 투자 재원을 계획적으로 운용하도록 유도하고 있다. 또한 자치단체의 사업계획과 관련하여 발생 가능한 다양한 위험요소를 미리 명확히 인식시켜줌으로써 당초의 계획대로 추진할 수 있는 환경을 제공한다(이효 외, 1996; 조기현 외, 2012). 둘째, 지방재정 투자 심사는 중복투자를 방지하고 건전재정의 운영을 도모한다. 투자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증함으로써 무분별한 중복 투자를 방지할 수 있고, 생산적인 재정운영이 가능하게 해준다(Gines de Rus, 2010). 셋째, 지방재정 투자 심사는 사업의 효율성, 타당성 심사를 통해 부실사업의 사전예방기능을 수행한다. 투자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산이 편성되기 전에 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석하고 평가하여 부실사업을 사전에 예방해주는 기능을 수행한다(Gines de Rus, 2010). 마지막으로 투자심사제도는 중기지방재정계획의 여러 투자 사업에 대해 적절한 사업과 부적격 사업을 선정해주고, 사업 간의 우선순위를 결정하는 역할도 해준다(임성일, 1999).

2. 지방재정 투자 심사의 심사기준

1) 일반적 기준(이론적 접근)

공공 투자 심사의 심사기준은 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 공공 투자 심사를 수행하기 위한 일반적 방법론과 관련한 이론적 접근(일반적 기준)과 실제 투자심사의 절차 및 체계와 관련된 제도적 접근(우리나라의 기준)이다. 본 절에서는 일반적 기준에 대해 먼저 살펴보고, 다음 절에서 우리나라의 실제 제도적 기준에 대해 살펴보기로 한다.

일반적 기준은 다시 경제성 분석기법과 정책적 분석기법의 두 가지로 나눌 수 있다. 경제성 분석의 핵심은 비용편익분석이다. 정부의 투자 결정이 투입 비용과 대비하여 사회 전체에 편익을 얼마만큼 늘려줄 수 있는가를 측정해 보는 것이다. 효율성의 관점에서 경제성 분석을

통해 비용대비 혜택이 큰 경우에만 투자 사업을 추진하도록 해야 한다(김동건, 2012; 김성준, 오정일 2011; Gines de Rus, 2010). 비용 편익 분석을 수행하기 위한 기본 절차는 대략 5단계로 나눌 수 있다. “첫째, 각 사업의 규모나 성격별 분류작업을 수행한다. 둘째, 각 사업들의 편익과 비용을 추정한다. 셋째, 각 사업들을 비교하는 기준을 설정한다. 넷째, 설정된 기준에 입각하여 각 사업들을 비교 평가한다. 다섯째, 비용에 비하여 편익이 가장 높은 사업 또는 대안을 선택하여 추진한다(이창균 외, 2002: 22).” 비용 편익분석에서 비용은 주로 투자비로 나타나므로 쉽게 파악이 가능하지만, 편익은 장기적으로 나타나거나 구체적이지 않은 경우가 많아 산정이 쉽지 않다. 잠재가격 추정을 위해서 사용되는 대표적인 기법들로는 여행비용법, 헤도닉 가격분석, 가상가치법 등이 있다. 각 사업들의 타당성을 비교하는 기준으로는 순현재가치가 0보다 큰 경우, 내부수익률이 사회적 할인율보다 큰 경우, 추정된 투자 회수기간이 기대한 투자회수기간보다 짧은 경우, 수익성지수가 1보다 높은 경우 등이 있다(김동건, 2012; 김성준, 오정일 2011; 이창균 외, 2002; 한국개발연구원, 2008; Gines de Rus, 2010).

정책적 분석은 개별 투자사업의 파급효과를 총체적으로 고려하여 타당성을 판단하는 것을 말한다. 이는 다시 경제적 파급효과를 측정하는 분석과 주민들의 의견이나 이익집단의 이해관계 등 정치적 파급효과를 고려하는 분석으로 나뉜다(한국개발연구원, 2008). 경제적 파급효과를 측정하는 기법으로는 입지계수 활용법을 포함한 경제기반모형(Economic Base Model), 시간변화에 따른 산업구조의 특성과 지역경제 성장 간의 관계를 분석하는 변이할당모형(Shift-Share Model), 산업간 연관관계계수를 이용하여 공공투자사업 최종 수요의 크기에 따른 산업간 파급력을 측정하는 투입산출모형(Input-Output Model)²⁾ 등이 있으며, 각 기법의 분석결과가 추정치라는 한계를 극복하기 위해 예상 시나리오를 산정하여 민감도 분석이나 몬테카를로 시뮬레이션을 시행하는 등의 정량적 기법, 전문가의 의견을 취합하는 델파이와 같은 정성적 기법을 사용하기도 한다(이창균 외, 2002; 한국개발연구원, 2008). 정치적 파급효과 분석은 설문조사나 인터뷰를 활용하며, 갈등영향분석(Issue Assessment, Situation Assesment, Conflict Analysis, Stakeholder Analysis 등)이 대표적인 기법이다.

2) 사회계정행렬모형(Social Accounting Matrix Model), 연산일반균형모형(Computable General Equilibrium Model)의 경우 일부 개선은 되었으나 기본적으로 투입산출모형에 근거를 두고 있으므로 투입산출모형에 포함시키고 따로 서술하지 않았다.

2) 우리나라의 기준(제도적 접근)

다음으로 우리나라에서 실제 공공투자심사에 사용되는 절차 및 체계를 살펴보기로 한다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 현행 지방재정 투자사업 심사의 심사기준은 정책환경, 사업타당성, 위험관리 영역에 걸쳐 7개 지표, 23개 세부지표로 구성되어 있다(행정자치부, 2014b).

정책환경의 경우 사업의 성격이 자치단체 사무가 아니거나 국가사무라 해도 구체적인 재정부담의 근거가 없으면 부적정 사업으로 분류된다. 지방재정 투자 심사는 반드시 사전절차로서 중기지방재정계획에 먼저 반영한 후 심사를 받아야 하며, 타당성조사를 시행하여야 한다. 중기지방재정계획에 반영하지 않고 심사를 의뢰한 사업은 재검토의 대상이며 타당성조사를 실시하지 않은 사업은 타당성 재심사 조건으로 반려하고 있다.

<표 1> 투자심사 심사항목 및 심사기준

평가영역	평가지표	세부 평가지표	판단 기준
정책환경	사업성격	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 사업 여부 국가 또는 민간사무인 경우 재정부담 및 지원근거 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 사무가 아닌 경우, 재정부담 근거가 없으면 부적정
	사전절차 이행여부	<ul style="list-style-type: none"> 중기지방재정계획 반영 여부 타당성조사 시행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 시 재검토 대상 미이행 시 반려(타당성재심사)
	중장기계획 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획, 정부역점시책과 연계 법정 지역계획과 연계성 	<ul style="list-style-type: none"> 종합개발계획, 수도·하수도정비 기본계획 등 반영도 확인
사업타당성	주민수혜도 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 주인에 대한 편익의 범위 기초생활수급자, 노인, 장애인 등 사회적 약자 지원사업 여부 지역경제에 미치는 영향력 동일시설 설치 여부 용도의 중복성 여부 인접자치단체 공동활용여부 	<ul style="list-style-type: none"> 수혜주민수/전체 주민수 평가
	사업시급성	<ul style="list-style-type: none"> 타 사업과 비교한 시급성 올해(내년)에 반드시 착수해야 하는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 상급기관 승인, 사업영향평가, 연관사업 추진상황 고려
	사업타당성	<ul style="list-style-type: none"> 사업규모 적정성 총사업비 등 비용산정 적정성 재정여건 및 비용충당 가능성 경제적 타당성 및 재무적 수익성 재원조달계획 적정성 시설 연계방안 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> 전국, 또는 유사단체와 비교 수혜인구, 유사조건 사업과 비교 예산대비 사업비 비중, 가용재원 대비 사업비 비중을 고려 비용 과소산정, 편익의 과다산정 여부 등 조사결과 검토 민간자본, 국비지원 여부 확인
위험관리	절차 및 정책적 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 주민, 전문가 의견수렴 여부 추진과정 위험성 법적 제약사항 	<ul style="list-style-type: none"> 기피시설은 반드시 확인 법적 제약 시 부적정 조치

(행정자치부, 2014b p.22-25의 내용 및 투자사업 체크리스트 정리)

투자사업의 타당성과 관련해서는 주민수혜도, 사업의 필요성, 시급성, 경제성을 평가하며 수혜주민의 비율, 지역경제 파급효과, 유사·중복성, 인접자치단체와의 공동활용이 주민 수혜도 및 사업의 필요성에서 평가되는 세부지표이다. 사업의 시급성은 다른 사업과의 우선순위를 평가하며, 상급기관의 승인이나 사업영향평가 등으로 시급성을 요하는지 여부를 판단한다. 타당성은 사업규모의 적정성, 총사업비를 비롯한 비용 산출의 적정성을 평가하며 이를 토대로 재원조달 역량과 비용편익분석에 의한 경제적 타당성, 현금흐름의 수익성을 나타내는 재무적 타당성을 평가한다.

마지막으로 절차 및 정책적 고려사항은 추진 과정에서 발생할 수 있는 각종 위험요인을 평가한다. 이와 관련하여 주민이나 전문가 의견을 수렴했는지 여부, 환경파괴나 주민갈등의 가능성 고려, 법적인 제약사항 등의 세부지표가 동원되고 있다.

3. 사업 유형별 심사의 의의와 기준의 필요성

지방재정투자 심사의 대상이 되는 지방 투자 사업은 공공성의 정도, 세출 기능, 세출 용도에 따라 다양한 유형화가 가능하다. 가치재, 준공공재, 공공자본재, 공공소비재로 구분할 수도 있고, 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업, 수송교통, 국토 및 지역개발, 연구개발 등 12개 세출 기능으로 구분할 수도 있으며, 공공청사, 문화관광개발, 환경보호, 도로교량담 등과 같이 용도에 따라 구분할 수도 있다(조기현 외 2012). 보조금 유무에 따라 보조금 확정사업, 보조금 신청사업, 자체재원 사업으로 구분할 수도 있고, 수익성을 기준으로 수익성 사업, 비수익성 사업으로 구분할 수도 있으며, 사회간접자본 투자 성격을 기준으로 사회간접자본사업, 비사회간접자본사업으로 구분할 수도 있고, 행사 축제와의 관계성을 기준으로 행사축제성사업, 일반투자사업으로 구분할 수도 있다(박병희 외, 2011).

지방재정 투자 심사의 기본지침이라 할 수 있는 지방재정투자심사 매뉴얼(2013년 6월 개정본)은 지방 투자사업의 유형을 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다.³⁾ 투자심사제도의 대상이 되는 일반투자사업이란 “지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형

3) 2014년도에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업이 추가되었으나 이는 보증채무에 대한 심사로서 본고에서 다루고자 하는 건설형 혹은 사업형 투자심사와는 거리가 있으므로 2013년도 기준에 따른 5가지 구분을 사용하기로 한다. 현행 2014년 매뉴얼에서도 여전히 유형별 심사기준은 도입되어 있지 않다.(행정자치부, 2014b 참조)

대 형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득 변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업”을 말한다. 행사성 사업이란 자치단체가 예산을 지원하는 “① 시·도, 시·군·구민의 날 행사, ② 공연·축제·문화행사, ③ 위로·위문행사, ④ 공청회·설명회·보고회, ⑤ 각종체육대회행사, ⑥ 교양강좌, ⑦ 각종기념행사, ⑧ 지자체주관 국제행사, ⑨ 기타 지자체주관 행사”를 말한다. 홍보관은 자치단체의 영구 혹은 단독 시설물로서 “역사적 유물이 아닌 어떤 사실이나 제품 따위를 널리 알리기 위하여 설치하는 시설물”로 정의된다. 문화체육 시설은 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 “공연장 등 공연시설, 박물관 및 미술관 등 전시시설, 도서관 등 도서시설, 문화예술회관 등 종합시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설”(문화예술진흥법)과 국내외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 전문체육시설(체육시설의 설치 이용에 관한 법률)을 말한다. 마지막으로 자치단체의 청사는 “공용재산 중 자치단체가 직접 사무용으로 사용하거나 사용할 건물과 그 건물의 부대시설물”(공용재산 및 물품관리법)을 말한다.

현행 지방재정 투자심사의 중요한 문제 중 하나는 어떤 유형화를 선택하든지 <표 1>에서 살펴본 같은 기준을 통해 평가하도록 하고 있다는 것이다. 지방재정 투자심사 매뉴얼의 분류를 따를 때, 과연 홍보관 사업을 평가하는데 “국가장기계획 경제·사회 정책과의 부합성 또는 정부 역점시책사업과 연계성”이 필요할까? 행사성 사업을 평가하는데 “개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성”을 살펴볼 필요가 있을까? 지방자치단체의 청사를 신축하는데 “사업 편익이 전 주민에게 미치는 사업인가?” 혹은 “지역내 또는 인근 지역에 동일시설이 설치되어 있는가?” 혹은 “시설 용도 등이 기존시설과 중복되지 않는가?”를 평가할 필요가 있을까?

일률화된 평가의 폐해는 이처럼 무의미한 평가항목을 만들어 내는 데 그치지 않고, 동시에 각 사업의 특성에 따라 정말 중요하게 자세히 평가해야하지만 평가 항목에 있는 부분만 간략히 파악하고 지나가거나, 평가 항목에 없다는 이유로 아예 간과해 버리는 문제점을 가져오기도 한다. 사업규모의 적정성은 이웃의 유사한 자치단체 사례 2~3개만 있으면 통과될 것이고, 주민, 전문가 등 의견수렴을 거쳤는지에 대해서는 공청회만 열었으면 통과될 것이다. 공청회의 규모라든지 얼마나 많은 주민이 참여했는지 몇 명이나 되는 전문가의 의견을 들으면 되는지에 관한 규정은 없다.

물론 투자심사위원의 전문성에 의지한다는 것이 상기 제기한 문제들의 해답이 될 수 있을 것이다. 투자심사위원들이 전문성을 가지고 각 유형에 따라 적절한 체크리스트를 이용하며, 각 유형에 맞는 적절한 기준을 설정하여 객관적으로 평가한다면, 현행 제도로서도 아무런 문제가 없다. 그러나 심사위원의 전문성은 많은 선행연구들에서 공통적으로 지적되어 오는 대표적인 문제점이다. 먼저 투자심사의 대상은 다양하다. 위촉된 심사위원들이 그 다양한 분야의 투자 사업들을 다 이해하고 평가할 만한 전문적 역량을 확보하기란 현실적으로 어렵다.

더구나, 선행연구들이 제시한 투자심사의 개선안에 따라 자체심사를 줄이고 의뢰심사가 보다 확대되고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되는 추세가 지속되고 있다. 이러한 추세는 곧 투자심사 의뢰심사 건수의 증가를 의미한다. 부족한 역량에 심사 건수까지 증가한데다 결정적으로 투자심사기간도 짧다. 최근 연구인 조기현 외(2012)의 조사에 따르면, 조사대상인 92개 기초 자치 단체 중에서 21곳이 심사기간이 하루에 불과하다고 응답하였으며, 사흘이라고 응답한 곳도 10곳이나 된다.

이상의 논의를 종합하면, 지방재정 투자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성하기 위해서는 투자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기존의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다고 판단된다.

Ⅲ. 공공청사 투자심사 기준 운영 실태와 문제 : 적정 면적 산정방식 중심으로

1. 청사 투자심사의 특징과 적정규모 산정의 중요성

본고에서는 유형별 심사 도입 작업의 출발점으로서 다섯 가지 투자사업 심사 유형 중에서 “자치단체 청사 신축” 유형에 초점을 맞추고 판단의 핵심이 되는 규모의 적정한 세부 기준을 제시해 보도록 하겠다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다. 공공 청사는 다른 투자심사의 대상과 달리 사업의 시행유무에 관한 논란이 없다. 자치단체가 있는 한, 청사는 당연히 있어야 한다. 100% 자치단체의 사업일 수밖에 없으며, 법에 의해 중기지방재정계획에 반영되어야 하고, 타당성조사가 강제되고 있다. 주민수혜도 및 필요성은 너무도 당연한 것이라 고려할 필요도 없으며, 반대를 불러올만한 절차 및 정책적 고려사항도 거의 없다. 7가지 투자심사 사업 체크리스트 중에서 오직 “사업의 시급성”과 “사업의 타당성”이 문제가 될 뿐이다. 그리고 청사 신축의 시급성은 결국 청사 신축의 타당성과 연결된다. 따라서 공공청사 유형에

초점을 맞춘다면, 결국 고려해야 하는 것은 “사업의 타당성” 뿐이라는 결론이 나온다.

그런데, 일반적인 투자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준(김동건, 2012; 김성준 외, 2011)은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 공공 청사는 “기타시설 연계방안 및 프로그램 확충방안”과도 무관하다. “사업비용 산정” 및 “재원 부담액”과 “재원조달계획”은 청사 신축이 계획되어 투자 심사까지 왔다면 대체적으로 적정형식을 갖추게 된다. 이미 중기지방 재정계획에 반영되고, 타당성 조사도 거쳤기 때문이다. 따라서 투자심사위원이 심사에서 고려해야 할 유일한 사항은 바로 “사업규모의 적정성” 뿐이다.

2. 청사면적 기준의 규정

청사의 적정규모 산정에 관한 학술적인 선행연구는 우리나라에 전무한 실정이다. 사업규모의 타당성과 관련하여 준용할만한 현행 적정 청사 면적은 공유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1, 2, 3에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이다. 공유재산 및 물품관리법에서는 지방자치단체의 청사운영과 관련하여 청사의 적정한 관리를 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제94조의3). 이는 청사 면적 기준을 규정하여 호화 과대청사를 방지하고 청사의 적정 운영을 유도하기 위해서이다. 만약 청사면적 기준을 준수하지 않을 경우에는 지방교부세 감액 등 재정페널티가 부여된다. 하위법인 공유재산 및 물품관리법 시행령에서는 본청 청사, 의회 청사, 지방자치단체의 장의 집무실로 구분하여 기준 면적을 규정하고 있다(공유재산 및 물품관리법 시행령 제95조). 본고에서는 설명의 편의를 위해 본청 청사만을 고려하기로 한다. 적정 청사 기준의 방법론만 제시한다면, 같은 방법으로 의회 청사와 집무실에도 적용이 가능하기 때문이다. 본청 청사 면적 기준은 전 자치단체의 본청 주민 수에 따라 29개 유형으로 구분하고 있으며, 시도는 10개 유형, 시군구는 19개 유형으로 구분된다. 이에 따르면, 현행 본청 청사 면적 기준은 특별시가 127,402m² 이고 가장 작은 군 청사는 인구 3만명 미만인 경우의 7,525m² 이다.

〈표 2〉 지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 본청 청사

구분		기준면적
특별시		127,402m ²
광역시	인구 300만명 이상 500만명 미만	68,333m ²
	인구 200만명 이상 300만명 미만	52,784m ²
	인구 200만명 미만	37,563m ²
특별자치시		35,383m ²
도	경기도	77,633m ²
	인구 300만명 이상 400만명 미만	44,974m ²
	인구 200만명 이상 300만명 미만	43,376m ²
	인구 100만명 이상 200만명 미만	39,089m ²
특별자치도		32,223m ²

2. 시, 군 및 자치구의 본청 청사

구분		기준면적	
시	인구 10만명 미만	11,893m ²	
	인구 10만명 이상 20만명 미만	13,965m ²	
	인구 20만명 이상 30만명 미만	17,759m ²	
	인구 30만명 이상 50만명 미만	18,907m ²	
	인구 50만명 이상 70만명 미만	19,098m ²	
	인구 70만명 이상 90만명 미만	20,214m ²	
	인구 90만명 이상 100만명 미만	21,968m ²	
	인구 100만명 이상	22,319m ²	
군	인구 3만명 미만	7,525m ²	
	인구 3만명 이상 5만명 미만	8,385m ²	
	인구 5만명 이상 10만명 미만	9,406m ²	
	인구 10만명 이상 15만명 미만	11,829m ²	
	인구 15만명 이상	13,582m ²	
자치구	특별시의 자치구	인구 50만명 미만	26,368m ²
		인구 50만명 이상	27,484m ²
	광역시의 자치구	인구 10만명 미만	11,861m ²
		인구 10만명 이상 15만명 미만	12,020m ²
		인구 15만명 이상 50만명 미만	14,061m ²
		인구 50만명 이상	18,206m ²

3. 청사면적 기준의 산정방식

〈표 2〉의 기준을 도출하기 위해서 정부에서는 당시 246개 지방자치단체 본청 청사를 구성하고 있는 전 공간을 10개 요소로 구분하고 전 공간별 면적 현황을 파악하고 집계하였다. 〈표 3〉에서 보이듯이 본청 청사는 순수 사무공간, 사무지원공간, 정원의 인력사용공간, 직원 편의시설공간, 부대시설공간1, 부대시설공간2, 설비시설공간, 공용공간, 외부기관 사용공간, 주민편의시설공간의 10개 요소와 116개 항목으로 구성했다. 이 10개 요소 중에서 외부기관사용공간 면적과 주민편의시설공간 면적은 총면적 산정 대상에서 제외시켰다. 외부기관 사용공간과 주민편의시설공간은 청사 근무 공무원의 사무 처리와 직접적인 관련이 없기 때문이다(행정안전부, 2010).

① 순수사무공간 면적산정 기준을 구하기 위해서 정부는 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누었다. 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적은 1,055,780㎡였으며, 246개 자치단체 본청 공무원의 정원 수는 124,694명이었다. 따라서 순수사무공간 면적은 1인당 8.47㎡로 산정되었다.

〈표 3〉 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 현황

구성요소	항목내용
10개	116개
1. 순수사무공간	①단체장실 ②부단체장실 ③실국장실 ④실과장실 ⑤계장 ⑥직원
2. 사무지원공간	①대강당 ②회의실 ③영상회의실 ④자료실 ⑤문서고 ⑥기타
3. 정원의인력사용공간	①사무실 ②대기실
4. 직원편의시설공간	①체력단련실 ②문서접수실 ③샤워/탈의실 ④휴게실 ⑤모유수유실 ⑥상조회 ⑦의무실 ⑧식당 ⑨매점 ⑩문구점 ⑪연금매장 ⑫농협/은행 ⑬우체국 ⑭여행사 ⑮보험사 ⑯구두수선소 ⑰이발소 ⑱법률자문실 ⑲기타
5. 부대시설공간1	①숙직실 ②경비실 ③창고 ④결산실 ⑤청원경찰실 ⑥기사대기실 ⑦전산실 ⑧통신실 ⑨중앙관제실 ⑩방재센터 ⑪고시편집실 ⑫상황실 ⑬재난상황실 ⑭전산교육장 ⑮편집실 ⑯발간실 ⑰인쇄실 ⑱기자실 ⑲브리핑실 ⑳방송실 ㉑지가지소실 ㉒통계작성실 ㉓감사실 ㉔영상실 ㉕사진실 ㉖기타
6. 부대시설공간2	①민원실 ②민원콜센터 ③안내실 ④홍보관 ⑤열람실 ⑥기타
7. 설비시설공간	①공조실 ②기계실 ③전기실 ④발전기실 ⑤코아설비 ⑥UPS실 ⑦가스정압시설 ⑧배풍실 ⑨유류탱크실 ⑩물탱크실 ⑪중수처리실 ⑫오수설비실 ⑬쓰레기처리실 ⑭신재생설비 ⑮기타
8. 공용공간	①현관 ②로비 ③복도 ④계단 ⑤홀 ⑥라운지 ⑦화장실 ⑧엘리베이터 ⑨기타
9. 외부기관사용공간	①의정회 ②의회 ③CCTV관제센터 ④상거래센터 ⑤예비군중대 ⑥정보관 ⑦위원회 ⑧협의회 ⑨상공회의소 ⑩소방본부

구성요소	항목내용
	⑪특별사법경찰관리사무실(특사경) ⑫직원공제회 ⑬상담센터 ⑭본청내사업소 ⑮본청내출장소 ⑯기타
10. 주민편의시설공간	①도서관 ②독서실 ③체육관 ④수영장 ⑤전시실 ⑥공연장 ⑦노인복지회관 ⑧청소년수련관 ⑨보건소 ⑩문화강좌실 ⑪기타

② 사무지원공간 면적산정 기준 역시 같은 방식으로 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누어서 구했다. 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적은 367,324㎡였으며, 246개 자치단체 본청 공무원 정원수는 총 124,694명이었으므로, 사무지원공간 면적은 1인당 2.95㎡으로 산출되었다.

③ 정원외인력사무공간 면적산정 기준은 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율이며, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 비율을 도출하였다. 16개 시도 본청 청사의 정원외인력사무공간 면적을 16개 시도 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었고, 230개 시군구 본청 청사의 정원외인력사무공간 면적을 230개 시군구 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었다. 같은 방식으로 ④ 직원편의시설공간, ⑤ 부대시설1공간, ⑥ 부대시설2공간, ⑦ 설비시설공간, ⑧ 공용공간 까지 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율을 구하였으며, 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 비율

<ul style="list-style-type: none"> • 본청 청사의 정원외인력사무공간 비율 : 시도 6.00%, 시군구 6.29% • 본청 청사의 직원편의시설공간 비율 : 시도 20.76%, 시군구 15.68% • 본청 청사의 부대시설1공간 비율 : 시도 35.64%, 시군구 28.09% • 본청 청사의 부대시설2공간 비율 : 시도 4.88%, 시군구 8.93% • 본청 청사의 설비시설공간 비율 : 시도 24.81%, 시군구 18.39% • 본청 청사의 공용공간 비율 : 시도 73.00%, 시군구 55.28%

총면적 산출을 위해서 위에서 산정한 1인당 순수사무공간과 1인당 사무지원공간에 공무원 정원을 곱한 값들을 더하고, 순수사무공간면적(A)과 사무지원공간면적(B)을 합친 공간 면적(A+B)에 해당 공간의 비율들을 모두 곱한 다음, <표 5>에서 보이듯이 전부 더해주었다(이효 외 2013).

<표 5> 지방자치단체 본청 청사 총면적 산출식

$$\text{총면적} = A: (\text{순수사무공간 1인당 면적} \times \text{공무원 정원수}) + B: (\text{사무지원공간 1인당 면적} \times \text{공무원 정원수}) + \{(A+B) \times \text{정원외인력사무공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{직원편의시설공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{부대시설1공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{부대시설2공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{설비시설공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{공용공간 비율}\}$$

그러나 위와 같은 경로를 거쳐서 산출된 총면적은 실제 현실과 너무 괴리가 컸다. 산출된 면적을 그대로 적정 청사의 면적으로 적용할 경우, 246개 중에서 무려 102개의 청사가 과대 청사로 나타난 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서 산출된 총면적의 120%를 적정 청사의 면적으로 적용하는 것으로 보정해 주었다(행정안전부, 2010). 이 과정을 통해 마침내 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1, 2, 3에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이 산출되었다.

4. 현행 기준의 문제점

살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각된다. 무엇보다 먼저 현행 기준은 현실성이 너무 떨어진다는 것이다. 현행 기준에 따를 경우, 244개 지방자치단체의 본청 청사 중에서 49개가 과대청사라는 결과가 나온다. 본 시행령의 제정 목적은 호화 혹은 과대청사의 방지였다. 언론 등에서 다룬 호화 혹은 과대청사 논란을 빚었던 청사가 몇 개 되지 않는다는 것을 고려하면, 본 기준을 그대로 적용할 경우 오히려 과대청사 문제가 언론에서 보는 것보다 확대된다. 이는 시행령의 제정목적에 반한다는 문제가 있다.

둘째, 현행 기준은 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다. 무엇보다 적절한 기준이 없는 상황이므로 현재를 주어진 것으로 보고, 좁기는 해도 이용에 별 문제는 없는 적정 기준으로 삼는다는 취지에는 공감한다. 그러나 현행 기준이 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다는 것은 큰 문제가 될 소지가 있다. 청사의 적정 면적 상한선 산정을 위해서는 인구수 증감 등 환경 변화와 장래수요를 고려하는 것이 필요하지만, 현행 청사면적 기준 산정방법은 환경변화나 새로운 수요를 적절하게 반영하기 어렵기 때문이다. 따라서 환경 변화와 미래 수요를 반영하는 적정규모 산정방식이 필요하다.

셋째, 현행 기준은 인구수와 공무원 수를 기준으로 한다고 하고 있지만, 인구수와 공무원 수 간에 불일치가 발생하는 경우가 몇 가지 발생한다. 예컨대 서울과 경기도는 인구수가 유사하지만 해당 유형이 상이함에 따라 경기도 청사의 면적이 서울시 청사 면적의 60.9% 수준에 불과하다. 인구 100만 이상인 일반 시(수원시)의 청사 면적기준이 22,319㎡인 반면,

인구 50만의 서울시 자치구의 청사면적기준은 27,484㎡로 나타난다. 이처럼 인구수가 많은 데도 청사의 규모는 오히려 작게 설정되는 문제가 있다.

넷째, 현행 기준은 보정 방식에 문제가 있다. 20%를 가산하는 일률적인 보정방식은 결국 현실성을 높이기 위한 자구책일 뿐, 보정의 진정한 의미를 살리기 어렵다. 도시 지역은 농촌 지역에 비해 상대적으로 지가가 높다. 비용적인 측면에서 농촌 지역의 청사가 도시 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 반면 도시 지역은 인구가 많기 때문에 농촌 지역에 비해 청사 이용자 수가 많으므로 농촌 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 낙후도나 인구 밀집도 등을 고려하여 적절한 정책적 고려를 가할 수 있는 보정 방식이 만들어져야 할 것이다.

마지막으로 유형화의 문제점이다. 29개의 유형화는 너무 복잡하고 객관적인 기준이라고 보기도 어렵다. 유형화는 언제나 기준의 상한과 하한에 위치하는 자치단체들, 특히 기준의 상한에 걸려서 더 큰 청사를 짓지 못하는 지방자치단체들의 불만을 가져올 수 있다. 상한의 문제를 고려하여 유형을 더 쪼개면 기준이 더욱 복잡해지는 문제가 발생하고, 그렇다고 유형을 줄이거나 기준 상한 하한선에 걸치는 자치단체들의 불평 문제가 발생한다. 적절한 유형화 기준이 필요하나 29개는 너무 과다하고 복잡하게 느껴진다.

종합하면, 새로운 대안 모델은 현실을 잘 반영하면서도, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 하며, 인구수와 공무원 수의 불일치 문제가 없고, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화할 필요가 있다.

IV. 대안 모델의 개발 및 대안 모델의 적정성

1. 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인

대안모델의 개발을 위해 모델의 기본 가정을 세우기로 한다. 가장 먼저 고려해야 할 것은 구하고 싶은 “적정한 수준”이 어떤 것인지 그 수준을 정하는 것이다. 현실적으로 판단했을 때, 시행령의 목적이 호화 청사 혹은 과대 청사 문제를 해결하기 위한 것이라면, 호화 청사 혹은 과대 청사로 지목받는 자치단체들을 제외한 나머지 자치단체들의 평균 수준 정도가 사회적으로 용인 가능한 “적정한 수준”이 될 수 있을 것 같다. 이효 외 (2013)의 연구 수행을 위한 전문가 세미나 결과에 근거하여, 현재 수준을 주어진 적정 수준으로 보되, 문제가 되는 자치단체의 데이터들을 제외하고 분석하면 용인 가능한 “적정한 수준”을 구할 수 있을 것이라고 가정한다.

분석시점을 생각하는 것도 중요하다. 어느 시점에서 분석하느냐에 따라 데이터의 이용 가능성이든지 해당 시기의 청사 “적정 수준”이 달라질 수 있기 때문이다. 가능한 한 최신 데이터를 이용해 분석하는 것을 원칙으로 한다.

다음으로 고려해 보아야 할 것은 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인들이다. 관련 선행연구가 있다면, 모형을 만드는데 좋은 기준이 될 것이라 생각되지만 아쉽게도 선행연구는 전무한 상태였다. 가장 간단한 분석의 틀로서 청사면적에 영향을 미치는 요인들을 수요 측면과 공급 측면으로 나누어 살펴보기로 하자. 먼저, 공공 청사를 이용하는 사람이 많을수록 청사 면적에 대한 수요가 높아질 것이라 가정할 수 있다. 즉 수요에 해당하는 요인들은 법에도 나와 있듯이, 청사를 이용하는 공무원의 숫자와 지방 자치단체의 인구수를 생각할 수 있다. 한편, 공급적인 측면에서 청사 면적에 대한 공급을 늘리기 위해서는 지방자치단체의 경제력이 뒷받침되거나 공급 용지가 충분해야 할 것이라고 짐작할 수 있다. 즉 공급에 해당하는 요인들은 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도나 공급 용지를 보여주는 자치단체의 면적 등을 들 수 있을 것이다. 이외에 도시와 지방의 차이를 보여주는 것으로 인구밀도를 고려하기로 한다. 지방의 경우 도시에 비해 물가와 지가가 싸므로 청사가 커질 수 있고, 주변의 랜드마크가 전혀 없는 시골지역의 경우, 청사는 지방의 대표건물이라는 상징성을 갖고 있기 때문에 도시의 청사보다 클 가능성이 높다.

이상의 논의를 통해 다음과 같은 가설들을 세울 수 있다.

- 1) 청사를 이용하는 공무원의 숫자가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 2) 청사를 이용하는 고객인 지방자치단체의 인구수가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 3) 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도가 높을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 4) 지방자치단체의 공용면적이 넓을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 5) 지방자치단체의 특성상 인구밀도가 낮은 지방의 경우 지가나 물가가 도시에 비해 저렴하고 대표건물로서의 상징성이 크므로 인구밀도가 낮을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.

선행연구가 없으므로 이론에 근거한 적절한 모형을 구성하고 그 모형의 적정성을 파악하기 어렵다. 다행히 세운 가설들에 속해있는 변수들이 모두 비율변수이므로 선형관계를 가정하고 회귀모형을 세워보기로 한다. 선행연구가 없는 경우, 해당되는 다양한 변수들을 이용하여 적합한 회귀모형을 만드는 방법 중 하나는 Step wise 기법을 이용하는 것이다. Step

wise 기법은 독립변수들의 다양한 조합을 시험하여 종속변수와 인과관계의 가능성이 높은 몇 가지 변수 조합을 보여준다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006).

2. 대안 모델의 개발

대안 모델을 만들기 위해 사용하는 데이터는 2009년 당시 행정안전부에서 시행령을 만들기 위해 조사한 지방자치단체 공공청사 데이터이다. 군데군데 빠져있는 부분이 있긴 하지만, 앞서 정했던 대로 가능한 한 최신 데이터를 쓴다는 원칙아래, 이용가능한 최신 데이터인 2009년 공공청사 데이터를 사용하기로 한다. 해당되는 변수는 지하주차장을 제외한 본청 청사의 면적(2009년 기준), 본청 청사를 이용하는 공무원의 정원 수(2009년 기준), 지방자치단체의 인구수(2013년 기준), 지방자치단체의 재정자립도(2013년 기준), 지방자치단체의 면적(2013년 기준), 지방자치단체의 인구밀도(2013년 기준) 이상 6가지이다. 모든 연도를 청사의 면적 연도인 2009년으로 맞추는 방법도 있겠으나, 그 경우 산정되는 모형은 2009년의 적정수준이지 최신 가용데이터인 현재 2013년의 적정수준은 아니게 되므로 가능한 최신의 데이터를 사용한다는 원칙을 지키기로 한다. 청사의 면적이나 공무원의 정원은 그리 쉽게 바뀌는 것이 아니므로 현재 최신 데이터와 크게 차이가 나지 않을 것이다.

다음 <표 6>은 데이터의 기술통계량을 보여주고 있다. 데이터가 완전하지 않아 가능한 한 분석이 가능한 데이터들을 모아내는 데이터 클리닝 작업을 거친 후, 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러일으켰던 몇 개 자치단체들의 데이터를 제외하고 본 분석에 사용되는 표본 수는 총 230개 이다. 230개 지방 자치단체들의 평균 청사 크기는 13,788㎡였으며, 표준 편차를 통해 판단컨대 편차가 아주 크다는 것을 알 수 있다. 2013년 현재 지방자치단체의 평균 인구는 359,267명으로 나타났으나 이 역시 표준 편차가 아주 커서 적절한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 청사를 이용하는 지방자치단체의 공무원은 평균 507명으로 나타났으며, 2013년 지방자치단체의 재정자립도는 0.2 정도의 수준이었다. 지방자치단체의 면적은 평균 133,322,582㎡이었으나 역시 자치단체별 격차가 커서 적절한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 인구밀도는 ㎡ 당 0.005명 수준이었다.

〈표 6〉 요약통계량

	평균	표준편차	N
본청면적	13,787.8	10,668.2	230
자치단체 인구	359,267.0	893,534.8	230
공무원정원	506.8	293.9	230
재정자립도	0.192	0.122	230
인구밀도	0.005	0.006	230
자치단체 면적	133,322,581.7	321,739,356.5	230

〈표 7〉은 step wise 결과 종속변수인 본청 면적을 잘 설명하는 것으로 판단되는 독립변수들의 조합을 보여준다.

〈표 7〉 step wise 결과

모형	독립변수	R제곱	수정된 R제곱	추정값의 표준오차
1	공무원 정원	.606	.604	6714.56703
2	공무원 정원, 자치단체 면적	.634	.631	6480.79290
3	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도	.641	.636	6432.36747
4	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도	.648	.641	6389.65407

독립변수가 하나 이상인 회귀분석의 결과이므로 수정된 R제곱을 통해 판단컨대, 마지막 모형이 가장 적절하게 본청면적을 설명하는 것으로 보인다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006). 이제 〈표 8〉에 나타난 4번째 모형의 결과를 이용하여 대안 모델을 개발해 보도록 한다. 설명력이 64.1%에 불과하므로 완전한 예측은 불가능하지만, 공무원정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도 4개의 변수가 본청 청사의 면적을 대강 예측해 줄 수 있다고 보여주고 있다. VIF 값이 3이 넘지 않으므로 다중공선성의 문제도 발생하지 않는다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006). 자치단체 면적의 계수가 작아 보이긴 하지만, 면적 자체가 m^2 으로 평균 133,322,582 이었음을 고려하면 큰 문제는 없어 보인다.

〈표 8〉 모형 4의 결과

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	공선성통계량		
	B	표준오차	베타			공차	VIF	
4	(상수)	168.9	949.2		.18	.859		
	공무원 정원	24.4	2.5	.672	9.88	.000	.34	2.96
	자치단체 면적	0.000005	0.0	.159	2.71	.007	.45	2.20
	인구밀도	-217,155.3	95,411.5	-.114	-2.28	.024	.62	1.61
	재정자립도	8,434.5	4,200.7	.096	2.01	.046	.68	1.47

따라서, 적정 청사 면적 산정을 위한 대안 모델은 계산의 편의를 위해,

$$\text{적정 청사 면적} = 200 + 25(\text{공무원 정원}) + 5(\text{자치단체면적: } 1,000 \text{ Km}^2 \text{ 단위}) - 220(\text{인구밀도: Km}^2 \text{ 당}) + 8,500(\text{재정자립도})$$

으로 정할 수 있을 것이다.

3. 대안 모델의 적정성

앞서 살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각되었고, 이에 따라 새로운 대안 모델의 적정성 조건이 정해졌다. 대안 모델은 현실을 잘 반영해야 하며, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 한다. 인구수와 공무원 수의 불일치 문제가 없어야 하며, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화되어야 한다. 판단컨대, 회귀식을 이용한 대안 모델은 4개의 변수만 넣으면, 자치단체별로 그 해의 가장 적절한 청사 면적을 산출해 준다. 29개가 아니라 244개⁴⁾의 맞춤형 유형화가 가능하도록 구성되어 있다. 설사 현행 청사가 과다청사로 있더라도 공무원 정원이 늘거나 인구밀도가 줄어들거나 재정자립도가 늘어날 경우 혹은 자치단체 통합을 통해 자치단체의 면적이 늘어날 경우, 적정 청사의 면적도 늘어나게 되므로 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영해주고 있다. 인구 수와 공무원 수가 설명변수로 들어가 있으므로 불일치 문제는 없을 것으로 보이며, 몇 가지 시행착오를 거쳐 상수항을 조정하거나 각 계수를 조정함으로써 지방의 특성을 살릴 여지도 충분하다.

본 대안 모델의 한계는 먼저 선행연구의 부족으로 인해 이론적인 기초가 부족하다는 점이

4) 2015년 3월 현재, 청주시와 청원군의 통합으로 인하여 지방자치단체의 숫자는 243개이다. 하지만, 본 논문의 데이터는 2009년 및 2013년 기준이므로 당시 지방자치단체의 숫자인 244개를 사용하고 있다.

다. 해외 사례들을 살펴보면, 국토가 좁은 일본이나 프랑스의 경우, 규정에 세세하게 그 기준을 설정하고 있으나, 미국과 같이 국토가 넓은 국가에서는 딱히 사무실의 면적 기준을 마련하지 않고 있다. 일본이나 프랑스의 경우에도 특별한 근거 없이 직위별로 규모를 대략 규정하고 있는 정도로 특별한 산정 이론이 따로 존재하지는 않는 것으로 보인다(이효 외 2013). 또한 회귀식을 통한 대안 모델은 측정 시점에 따라 적정 청사 면적이 계속 변경되게 되므로 안정성의 측면에서 문제가 있을 수 있다. 자치단체들의 입장이나 관할 부서인 행정자치부의 입장에서는 시행규칙이나 별표에 명확히 담을 수 있는 기준 숫자를 제시하는 것이 이해하기 쉽고 안정적이라고 판단할 것이나, 본 대안 모형은 그때 그때 계산을 해야 하므로 계산 시점에 따라 결과에 일부 차이가 발생할 수 있다. 위에서 본 환경변화와 미래수요를 반영한다는 장점이 안정성 측면에서는 단점으로 작용할 여지가 있는 것이다. 그러나 규칙이나 별표를 개정할 때, 주로 해외 사례조사나 민간 사례조사에 의존한 후 적당한 정책적 판단으로 기준을 정하고 있는 현황에서, 여타 사례 조사 결과와 함께 고려할 수 있는 한 가지 기준이 될 수 있다는 데서 본 대안 모델의 의미는 있다고 생각한다.

V. 요약 및 시사점

본 연구는 지방재정 투자심사의 개선을 위한 시론적 연구이다. 세계적인 불황의 여파로 중앙정부의 세수가 줄어들고 있는 것은 물론 지방자치단체들의 재정현황도 날로 어려워지고 있는 상황이다. 이에 따라 예산의 효율적 사용이 그 어느 때 보다도 심각하게 논의되고 있다. 그러나 예산의 효율적 사용과 직접적으로 연계되는 투자심사의 개선 필요성이나 방안을 구체적으로 다룬 국내 연구들은 드물다. 기존의 연구들 역시 그 성격상 학술적 연구라기보다는 실무적인 논의이며, 제도 자체의 미비점이나 문제점을 살펴보기 보다는 제도의 운영 방식 개선에서 그 답을 찾고 있다(이효 외, 1996, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

본 연구는 현행 지방재정 투자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성하기 위해서는 투자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다고 주장하였다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기존의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축” 이 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다.

이러한 유형화 작업의 출발점으로서 본 연구에서는 다섯 가지 유형 중에서 “자치단체 청

사 신축” 유형에 초점을 맞추고, 판단의 핵심이 되는 규모의 적절한 세부 기준을 제시하였다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다.

본 연구에서 데이터를 이용해 만들어낸 새로운 적정 청사 규모 산정 모델은 추후 개량을 통해 더욱 간편하면서도 정교한 투자심사 판단의 기준으로 작용할 수 있을 것이라 기대한다. 신문이나 잡지에서 많이 보이는 “과대” 혹은 “호화” 청사란 용어는 사회적 인식에 기초한 주관적 판단에 불과하다. 언론에서 문제라고 주장하는 “과대” 혹은 “호화” 청사가 실제로 그렇다고 볼 수 있는 지에 대한 학술적 판단 기준은 현재 존재하지 않으며, 선행 연구도 없는 상황이다. 모쪼록 줄고가 시문적 연구로서 사회적 인식 논란의 적절성을 판단하기 위한 학술적 기준을 마련하는 시작점이 되기를 바란다. 본 연구의 문제 해결을 위한 접근 상의 문제점 혹은 방법론상의 문제점을 통해, 더 나은 청사 규모 산정을 위한 적절한 판단 기준이 설정될 수도 있을 것이다. 또한 본 연구를 기점으로 공공 청사 이외의 다른 네 가지 유형(일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축)의 지방재정 투자 심사를 위한 적절한 기준에 관한 학술적인 연구도 이루어져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김난영·조형석. (2012). 「지방재정 투융자사업 심사 및 타당성조사 운영실태」. 감사연구원 자체 분석보고서.
- 김동건. (2012). 「비용편익분석(제4판)」. 박영사.
- 김성준·오정일. (2011). 「비용편익분석의 이해」. 경북대학교 출판부.
- 박병희·박완규·임병인. (2011). 지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색. 「재정정책 논집」, 13(4):153-185.
- 조기현·이창균·김성주. (2012). 지방투융자심사위원회의 운용실태 분석과 향후 개선방향. 한국 지방재정학회 세미나 자료집. 2012 (3) pp.141-157.
- 안전행정부. (2013). 「지방재정 투융자사업 심사 매뉴얼」.
- 이규방. (1999). 지방재정투융자심사제도의 의의. 「지방재정」, 18(4).
- 이규환. (1999). 지방자치시대의 지방재정 투융자심사제도. 「지방재정」, 18(4).
- 이재성. (1999). 지방재정투융자심사제도의 발전방향. 「지방재정」, 18(4).
- 임성일. (1999). 지방정부의 투자우선순위 결정과 재원조달방안. 21세기 지방정부의 발전방향과 과제 세미나 발표논문. 한국지방정부학회.
- 이효·조기현. (1996). 「지방재정투융자심사제도의 강화방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 227권.
- 이효·이창균·이희재. (2013). 「지방자치단체 청사면적기준의 합리적 조정방안」. 한국지방행정연구원 정책연구 2013-25.
- 이창균·임성일·서정섭·김태영. (2012). 「건설지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」. 한국 지방행정연구원.
- 한국개발연구원. (2008). 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정 보완 연구(제 5판)」.
- 한국지방재정학회. (2010). 지방재정 투융자심사 제도개선 방안.
- 행정안전부. (2010). 「자치단체 청사 면적기준 검토」.
- 행정자치부. (2014a). 「지방자치단체 통합재정개요 2014」.
- 행정자치부. (2014b). 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」.
- Faraway, J. J. (2004). Linear Models with R, Chapman & Hall/CRC Texts in Statistical Science Book 63.
- Gines de Rus. (2010). Introduction to Cost-Benefit Analysis, Edward Elgar Northampton, MA, USA.
- Wooldridge, J. M. (2006). Introductory Economics: A Modern Approach, 3rd edition, South Western Cengage Learning.

이 회 재: 미국 플로리다 주립대(Florida State Univ.)에서 2012년 Policy Decision-making for Transportation Infrastructure: The Cases of High Speed Rails in the U.S. 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정분석회계관리센터소장으로 재직 중이다. 미국 FSU CEFA에서 법안영향평가 업무 등을 수행하였고, 한국지방행정연구원에서는 지방재정분석, 투자사업 타당성 조사 업무 등을 수행하였다. 관심분야는 지방재정, 정책학, 조직이론 등이다. 지방자치의 쟁점, 지방 3.0의 이해와 적용 등을 공저하였다(zodiac7897@krila.re.kr).