

## 지방교육재정 중앙투자심사 실태 및 개선방안\*

오 세 희(인제대학교)\*\*  
김 민 희(대구대학교)\*\*\*

### 요 약

본 연구는 지방교육재정 중앙투자심사 실태를 분석하고 향후 제도 개선 시사점을 도출하기 위한 목적을 두고 수행되었다. 이를 위해 본 연구에서는 지난 9년(2009년~2017년)간 진행된 지방교육재정 중앙투자심사 결과를 분석자료로 활용하였다. 분석결과, 지난 9년 동안 진행된 지방교육재정 일반사업 중앙투자심사는 총 78건으로 나타났으며, 심사단계로 나누어 보면 최초심사 33건, 재심사 30건, 기타(미확인)는 15건으로 나타났다. 이 중 신설은 50건, 이전은 21건, 복합화 및 증개축은 각 2건, 증축 1건, 개축 1건으로 나타났으며, 심사결과는 적정이 22건, 조건부추진 18건, 재검토 32건, 부적정 6건으로 나타나 재검토가 가장 많았다. 이러한 심사 결과에 영향을 미치는 요인은 사업의 유형과 심사단계인 것으로 나타났다. 특히 신설사업과 최초심사의 경우에는 부정적인 판정을 받을 확률이 상당히 높은 것으로 나타났으며, 이와는 반대로 이전사업과 재심사의 경우에는 긍정적인 판정을 받을 확률이 높은 것으로 나타나 대조적인 모습을 보였다. 이러한 결과를 바탕으로 향후 행·재정적 측면에서 재심사제도의 개선 및 재원분담제도 개선이 시급하며, 교육청의 자체투자심사와 사후평가를 강화해야 함을 제안하였다.

[주제어] : 지방교육재정, 중앙투자심사, 재심사, 자체투자심사

## I. 서 론

한정된 자원은 배분 및 효율적인 활용이 중요하며 여기에는 정부예산도 예외가 아니다. 한정된 정부예산을 효율적으로 사용하고 지방재정의 건전성을 위하여 지방재정법

\* 본 연구는 '2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 3차년도 연구의 성격을 지니고 있음(NRF-2015S1A5A2A03048262)'.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자(minheel1016@daegu.ac.kr)

■ 접수일(2018.06.30), 심사일(2018.07.14), 게재확정일(2018.08.13)

제3조에서는 지방의 건전재정과 재정 효율화를 제시하고 있다. 특히 정부예산의 효율적 활용을 위하여 재정투자사업의 무분별한 중복투자의 방지, 부적격사업의 차단, 지방예산의 계획적, 효율적 운영의 도모 등을 목적으로 1992년 지방재정투자심사제도가 도입되었다(최지은, 2015; 박병희, 2016). 이후 1995년 지방재정법 시행령의 개정을 통해 심사대상 투·융자사업, 타당성 조사, 자체심사 및 의뢰심사 등 지금의 체계를 정립하였다(최지은, 2015). 또한, 지방교육재정과 관련하여서는 1995년 계획적이고 효율적인 운영, 각종 투자사업에 대한 중복 및 과잉투자의 방지를 위하여 지방교육재정 중앙 투자심사가 도입되었으며, 주요 투자사업 등에 대하여 예산편성 이전 사업의 타당성과 효율성을 심사하고 있다.

지방재정 및 지방교육재정과 관련한 투자심사제도<sup>1)</sup>는 한정적인 투자재원을 효율적이고 계획적으로 배분 및 운영과 함께, 지방자치단체 및 지방교육행정기관의 주요투자사업의 타당성을 사전에 검증함에 따라 무분별한 중복투자를 방지하여 건전하고 생산적인 재정운영을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 다시 말하면 투자심사 제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정관리제도라 할 수 있다(이성근 외, 2006; 이창균, 서정섭, 2003).

투자심사가 실시된 지 10년이 지난 현재, 지방재정투자심사제도는 일관성을 유지하고 있으나, 처음부터 제기되었던 쟁점은 지속적으로 진행되고 있으며, 부분 개선을 통하여 일부 해소 중이지만 기대되었던 목적을 충분하게 달성하지 못한다는 의견이 제기되고 있다(송기창 외, 2018). 그리고 투자심사를 진행하는 데 있어 조건부 판정은 '통과'로 인식되고 있으며, 이행여부에 대한 판단도 주관적이며(최지은, 2015), 제도의 기능적인 미흡(이재원, 2003; 이창균, 서정섭, 2006; 박병희 외, 2011; 송기창 외, 2018) 등의 쟁점도 지속적으로 발생하고 있다.

지방교육재정 투자심사의 경우에도 사회문화적 변화로 인하여 증가하는 주민의 수요에 대응하기 위해서는 과학적 근거 및 합리적 판단근거에 의거한 수요예측에 대한 필요성이 증가하고 있으며, 보다 효율적인 운영에 대한 요구는 상승하고 있다(김병주, 김민희, 2011). 그런데 최근(2009~2017)의 지방교육재정 투·융자심사 현황을 보면 적정 판정보다는 부적정 혹은 재심사 결과 비중이 높아지는 것으로 나타나고 있어(교육부, 2017) 이에 대한 면밀한 분석이 요구된다. 지방교육재정 투자심사는 막대한 재원이 소요되는 만큼 미래지향적이고 투자적 관점에서 그 효용성과 타당성을 확보하는 것이 가장 큰 과제라고 할 수 있다.

재정 투자심사와 관련하여 현재 일반 지방재정 분야에서는 다양한 연구 및 분석을 통

1) 기존에는 지방교육행정기관 재정투·융자사업 심사규칙이었으나, 2015년 지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙으로 변경됨에 따라 본 원고에서는 투·융자심사 대신 투자심사로 용어를 변경하여 사용함.

해 제도의 문제점 및 개선방안에 대하여 논의가 진행되고 있다. 지방재정 투자심사 제도와 지방교육재정 투자심사 제도는 거의 비슷한 형태로 진행되고 있어 기존의 지방재정과 관련한 연구로써 같음할 수 있을지도 모른다. 그러나 최근 학생수 감소에 직면한 지방교육재정의 효율적 운영과, 대규모 비용이 투입되는 시설 분야 투자심사의 경우에는 효율적이고 합리적 관점에서 투자심사가 이루어지는지에 대한 관련 연구가 수행되어야 하지만 지방교육재정 분야의 학술적 차원에서 보고된 연구는 김병주, 김민희(2011)가 거의 유일하다. 송기창 외(2018)의 연구에서도 일부 중앙투자심사제도의 쟁점과 한계를 다루고 있으나 수집 자료의 한계로 인해 체계적인 분석에까지 이르지 못하는 못하고 있다.

현재 학생수용시설 사업이나 적정규모 학교 육성사업은 기준과 일정 유형이 존재하고 있기에 분석 및 탐색적 연구가 다소 진행되었지만, 일반사업과 관련하여서는 분야의 다양성 및 분석요소의 방대함으로 인하여 심사 당시 검토 및 판단이 어려운 경우가 다소 발생하고 있기에 연구가 필요한 시점이다. 또한, 학교신설비와 같이 대규모 재정에 대한 지방교육재정 투자심사제도의 실태와 쟁점을 살펴보는 것은, 미래적 관점에서 투자가 필요한 재정 분야를 예측하고 계획적인 대비할 수 있다는 측면에서 의의가 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 현재 지방교육재정 중앙투자심사 제도에 대한 현황 파악과 더불어 2009~2017년도까지 진행된 일반사업 중앙투자심사 자료를 확보하여 지방교육재정 투자심사 실태를 분석하고 향후 개선방안을 도출하는데 목적을 두고자 한다. 본 연구결과는 미래 교육재정 소요 규모를 예측하는데 기초자료를 제공할 뿐만 아니라 각 시도교육청에서 지방교육재정 투자심사제도를 대비할 수 있는 계획 수립에도 기여할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 지방재정 투자심사제도 개요

#### 가. 개념 및 의의

현재 지방재정의 관리적인 측면에서 건전성과 효율성을 도모하기 위하여 지방채발행 총액한도제도, 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정 투자심사제도, 지방교부세 감액제도 등이 시행 중에 있다. 이 중에서 지방재정 투자심사제도는 1992년부터 도입되어 사전적인 재정 관리제도의 의미를 지니고 있다(박병희 외, 2011; 이창균, 서정섭, 2003). 지방교육재정 부분에서는 지방교육재정의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 중복

및 과잉투자 방지를 위하여 지방재정보다는 다소 늦은 1995년 도입되었다(김병주, 김민희, 2011).

지방재정 투자심사는 한정된 지방자치단체의 재원을 계획적이고 효율적인 운용을 보장함과 동시에 투자 효율을 극대화 하는 것(이창균 외, 2003; 이성근 외, 2006)과 지방자치단체가 투자하는 사업에 있어 적정성과 사업의 우선순위 판단을 위해 사업계획과 관련하여 최대한 모든 요소, 장래 발생 가능한 여건을 분석 검토하는 것을 그 의의로 두고 있다(이성근 외, 2006).

지방재정 및 지방교육재정의 효율성을 도모하기 위하여 도입된 재정 투자심사제도는 현재 지방재정이 중앙에 대한 의존도가 높은 상황에서 중앙정부의 이전재원을 재원으로 하는 사업에 대해서는 외부로부터의 투자심사를 의무적으로 받도록 하고 있으며(박병희, 2016: 106), 일정규모 이상의 사업에 대해 예산편성 전에 투자심사를 지정된 기관에 의뢰하여 진행하도록 되어 있다(이창균, 서정섭, 2003). 이러한 측면에서 투자심사제도는 사업추진단계에 걸쳐 진행되는 사업평가와 구별되고, 결정을 전제로 하여 도구적이며, 정부의 의사결정을 견제한 활동이라 할 수 있다(김병주, 김민희, 2011). 또한 지방자치단체의 예산의 운용과 관련하여서는 예산 편성권을 가지고 있는 단체장의 권한이라 할 수 있기 때문에 이 제도에 따른 투자심사는 지방자치단체들의 예산편성에 대한 일종에 간섭, 견제 장치의 성격을 가진다고 볼 수 있다(박병희, 2016).

지방교육재정분야 투자사업 진행 단계는 [그림 1]과 같은 7단계로 이루어지는데, 우선 타당성 조사 등 사업검토 단계를 진행하고 이어서 중기지방교육 재정계획의 수립, 셋째, 지방교육재정 투자심사의 진행, 넷째, 결과에 따른 지방교육재정교부금 교부가 진행되며 이후 예산편성, 투자사업 추진을 진행하고 마지막으로 사후관리 단계로 이행된다.



[그림 1] 지방교육재정 투자사업 추진 절차

자료 : 교육부(2015).

나. 투자심사제도의 목적 및 법적 근거

현재 진행 중인 중앙 투자심사 제도는 다음과 같은 주요한 목적을 가지고 있다(이창균, 서정섭, 2003; 이성근 외, 2006; 김병주, 김민희, 2011). 첫째, 국가계획과 지방계획과

의 연계를 통한 효율적이고 건전한 재정운영, 둘째, 한정된 지방재원이나 지방교육재원, 투자재원의 효율적 및 계획적인 배분, 운영, 셋째, 지방자치단체 또는 지방교육행정기관이 진행하는 주요 투자사업에 대한 타당성 사전검증, 넷째, 지방중기재정계획 또는 중기 지방교육재정계획과 연계된 계획재정운영을 위해서라고 할 수 있다.

지방교육행정기관 투·융자사업 심사와 관련한 관계법령으로는 「지방재정법」에 일반재정과 관련한 사항이 명시되어 있으며, 「지방재정법시행령」과 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」에 세부적인 사항을 나타내고 있다.

재정투자사업의 진행은 ‘재정투자사업 심사규칙’을 기준으로 하여 진행되는데, 지난 2015년 4월 지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙이 개정되었다. 주요 개정내용으로는 정기심사 일정이 기존에는 7월말이었으나, 개정 후 4월 20까지 진행되도록 하였으며, 재심사의 기준은 기존 사업비 증가 50% 또는 50억원 이상이었으나, 사업비 증가 30% 또는 30억원 이상으로 변경되었다. 그리고 타당성 조사와 관련하여 타당성 조사 전문기관 관련 근거 및 절차를 신설하였다(교육부, 2015).

<표 1> 재정투자심사 관계 법령 현황

법령		내용
지방재정법	제33조(중기지방재정계획의 수립 등)	■중기지방재정계획 운영의 강화 및 국가계획 및 지역계획과 연계성 향상
	제36조(예산의 편성)	■지방자치단체의 예산 편성은 중기지방재정계획 및 재정투자사업 심사결과 기초로 할 필요 있음
	제37조(투자심사)	■재정투자사업 관련 예산 편성시 사업 필요성 및 타당성 심사 필요
	제37조의 2(지방재정투자심사위원회)	■투자심사에 관하여 지방자치단체는 지방재정투자심사위원회를 설치
	제37조의 3(주요 사업의 공개)	■지방자치단체의 투자심사 및 지방채 발행으로 진행되는 사업은 추진상황 및 담당자 명단 공개
지방재정법 시행령	제41조(재정투자사업에 대한 심사)	■재정투자사업 심사 대상, 의뢰, 생략 등
	제41조의 2(주요사업 공개 방법)	■주요사업에 대하여 인터넷 홈페이지에 공개
지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙	제1조(목적)	■규칙의 목적
	제2조(투자심사기준)	■심사기준의 제시
	제3조(투자심사의 구분 등)	■심사 구분 및 심사대상, 규정 예외 사항 등
	제4조(투자심사의 절차 등)	■투자심사의 시기, 절차 등
	제5조(투자심사결과의 통보 등)	■투자심사결과의 통보, 결과구분기준 등
	제6조(재심사)	■재심사 관련 사항
	제7조(투자심사결과보고서의 제출)	■심사결과보고서 제출기한
	제8조(지방재정관련 계획 등에의 반영)	■투자심사결과 반영
	제9조(재정지원 또는 중단요청 등)	■재정지원과 관련한 필요 조치 등
	제9조의2(투자심사의 사후평가 등)	■투자심사 사후평가 및 서류 요구 등
제10조(세부기준 등)	■세부기준 등 제시	

출처 : 국가법령정보센터(2018).

#### 다. 해외 투자심사제도 활용 경향

현재 국내를 비롯한 해외에서도 투자심사제도를 활용하고 있는데, 국제적으로 활용되고 있는 투자사업의 심사평가와 관련한 경향은 다음과 같다(이성근 외, 2006). 첫째, 투자사업의 심사 및 평가에 있어서 보다 포괄적인 개념, 예컨대, 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 제도발전 및 영향(impact) 지속가능성(sustainability)을 제시하고 각각의 기준에 따라 세부적으로 투자사업을 측정해 나가는 접근방법을 취하는 경향이 있다. 이러한 평가기준과 항목은 심사기관 및 대상 사업에 따라 차이가 있기 때문에 일률적으로 적용하기는 어렵지만, 대상사업의 유형과 특성에 맞추어 투자심사를 구분하고 측정항목 및 측정수단을 실천가능한 수준에서 연계시키고 있는 것이 특징적이다.

둘째, 투자사업의 유형과 대상에 따라 평가기준과 평가방식이 차등적으로 적용되고 있다. 이성근 외(2006)의 분석에 의하면 도로나 교통부문의 투자사업과 문화·예술분야의 투자사업 심사기준은 차이가 있다. 사업의 성격과 유형에 따라 적절한 기준을 개발하여 적용하고 있다.

셋째, 투자사업의 심사방법으로는 종합점수제 방식을 보편적으로 활용하고 있다. 대부분의 국가에서는 측정항목별 점수를 대상사업별로 구분하고 각 부문별 점수(가중치 포함) 합산하여 종합점수를 도출한 후 투자여부를 결정하는 방식으로 심사를 진행한다.

넷째, 투자심사기준의 선정과 평가는 정량적 접근이 가능한 기준을 대체적으로 활용하고 있는데, 다만 정성적 분석(qualitative analysis)이 필요한 경우 분석의 객관성과 사회적 공감대 형성을 위해 일부 도입하고 있다. 이 때 정량적 분석과 정성적 분석 결과 및 점수를 합리적으로 연계함으로써 종합적인 심사 판정을 도출하고 있다.

다섯째, 투자사업 가운데 투자규모가 크고 계량분석이 용이한 사업은 주로 경제·재무 분석 등 정형화된 기법을 적용하여 심사를 하고 있다. 이렇게 함으로써 표준화된 판단이나 자의적인 심사를 최소화하게 된다.

여섯째, 투자사업 심사 또는 예비타당성 조사를 실시하는 과정에서 전문가 집단을 대상으로 집중토의(brainstorming)하는 방식을 강조하며 활용한다. 전문가 집단의 판단은 정량적 평가와 정성적 평가 과정에서 객관적이고 전문적인 심사를 가능하게 하는 기반으로 활용한다.

## 2. 투자심사제도의 운영

### 가. 심사대상 사업 및 유형

지방교육재정 중앙투자심사제도를 운영하는 데 있어서 심사대상 사업은 세출예산 구

조에 비추어 볼 때, 세부사업의 사업예산에 해당하는 사업비성 사업과 행사성 경비사업으로 구분되며, 예산을 편성하여 시행하고자 하는 총 사업비가 일정규모 이상인 신규 투자사업이 해당된다고 할 수 있다. 여기서 총 사업비에는 보상비, 설계비, 입찰공고비, 시설부대경비 등 부재적인 경비를 포함하여 산정한다. 여기서 말하는 투자사업의 범위는, 신규 투자사업의 경우 시설물(또는 구조물)의 기능이 상호 연결되거나 또는 연계성이 있는 1건의 사업을 말하고 있는데, 전체사업에 대하여 1건으로 기본계획의 수립 및 기본적인 설계가 이루어진 경우로 한정하고 있다. 하지만 1건의 사업이라도 사업의 기본계획 수립 및 기본적인 설계를 구간별로 나누어서 진행하고 연도별로 나누어서 발주하는 경우에는 각각의 사업을 별도의 신규 투자사업으로 본다.

일반투자사업의 심사 대상에 포함되는 사업유형은 다음과 같다. 우선 세출예산 중 사업성 경비가 일반투자사업에 해당되며, 형식적으로는 시·도교육청이 사업시행 주체가 아니더라도, 실질적으로 지방교육재정의 투자가 수반되는 사업을 포함한다. 그리고 지방교육행정기관의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형태·형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산을 취득·변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업도 포함한다. 하지만 '재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업', '교육부 장관이 정하는 심사제외 대상 사업'은 금액이 초과하더라도 예외적으로 투자심사를 거치지 않아도 된다.

일반투자사업의 심사가 진행되는 시기와 관련하여서는 부지매입으로 구분할 수 있는데, 우선 부지매입이 필요한 사업의 경우에는 기본계획 수립 후 부지매입의 이전 단계에 진행하며, 부지매입이 필요 없는 사업의 경우에는 기본계획 수립 후 실시설계용역 이전 단계에서 투자심사를 진행하여야 한다. 그리고 행사성 사업의 경우에는 기본계획 수립 후 사업시행 이전 단계에 심사를 진행하여야 한다.

## 나. 심사의 종류

지방재정 분야에서 투자사업 심사는 크게 자체심사와 의뢰심사로 구분할 수 있으며, 자체심사는 시·군·구 또는 광역자치단체가 스스로 투자심사위원회를 구성하여 자신의 투자사업을 자체적으로 심사하는 것을 의미하고, 의뢰심사는 시·군·구가 자신의 투자사업을 자체적으로 심사하지 않고 광역시 또는 도에 의뢰하는 심사, 광역시·도가 자신의 투자사업을 중앙투자심사 위원회에 의뢰하는 것으로 구분할 수 있다(박병희, 2016). 지방교육재정 투자사업의 경우에는 이와 달리 투자심사의 종류는 기관별로 상이하며, 시·도교육청에서 자체적으로 진행하는 자체심사, 교육부에 의뢰하는 중앙의뢰심사로 구분할 수 있다. 이 때, 심사종류를 구분하는 것은 총 사업경비에 따라 달라지게 된다(김병주, 김민희, 2011).

투자심사의 과정은 심사단계별로 구분할 수 있는데, 신규 투자 사업에 대하여 투자심사를 처음으로 진행하는 ‘최초심사’가 있으며, 최초 투자심사결과 적정·조건부로 결정되었지만 사업비의 일정 규모 이상 증가 등의 이유가 발생할 경우 다시 심사하는 ‘재심사’로 구분할 수 있다. 그리고 심사의 시기에 따라 정기심사와 수시심사로 구분할 수 있는데, 정기심사는 연1회 진행하고 있으며, 중앙 의뢰심사일 경우 자체심사를 거쳐 매년 3월 10일까지 교육부 장관에게 제출하고, 교육부장관은 매년 4월20일까지 심사를 완료해야 한다. 수시심사는 긴급하고 특별한 사유가 발생하면 수시적으로 심사가 가능하며, 투자심사의뢰서의 제출일부터 30일 이내 완료하는 것으로 되어 있으며, 체계적인 재정계획 수립 및 운용을 위해서는 가급적으로 수시심사는 제한적으로 진행한다.

<표 2> 투자심사기관별 심사 종류

심사종류	심사주체	심사대상 사업비
자체심사	시·도교육청	▪교육감이 실시하는 총사업비 40억원 이상 신규투자사업
		▪교육감이 실시하는 총사업비 10억원 이상 신규사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업
		▪교육감이 실시하는 총사업비 5억원 이상의 신규 투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업
중앙의뢰 심사 <sup>2)</sup>	교육부	▪교육감이 실시하는 100억원 이상 신규투자사업
		▪교육감이 실시하는 총사업비 20억원 이상의 신규투자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업
		▪교육감이 실시하는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업
		▪그 밖에 교육부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업

자료 : 교육부(2015).

다. 심사의 기준

지방재정 투자심사의 기준은 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 사업의 성격에 대한 고려이다. 둘째, 사전 절차의 이행 여부를 검토한다. 셋째, 중장기계획과의 연계성을 검토한다. 넷째, 주민수혜도 및 필요성에 대한 검토. 다섯째, 사업의 시급성에 대한 검토. 여섯째, 사업의 타당성에 대한 검토. 일곱째, 절차 및 정책적 고려사항에 대한 검토이다 (박병희, 2016; 최지은, 2015). 지방교육재정 투자심사에서는 다음과 같은 8가지 심사 기준을 적용하고 있다.

2) 자체심사에서 적정·조건부 추진으로 결정된 사업으로 교육부에 의뢰하는 심사



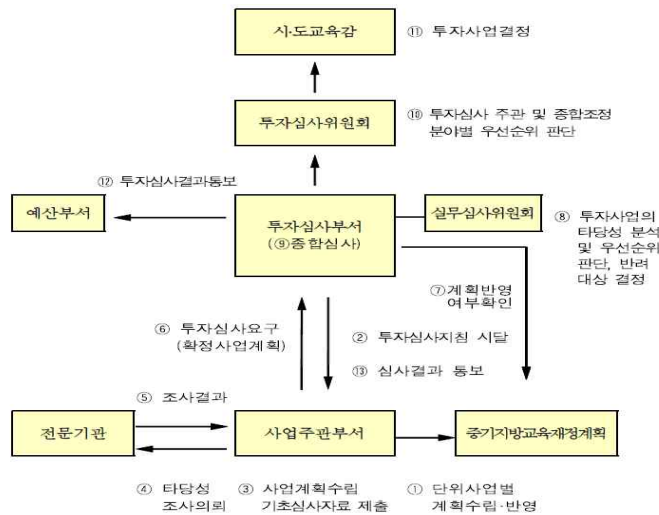
<표 3> 지방교육재정 투자심사 심사기준

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 투자사업의 필요성 및 타당성</li> <li>▪ 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성</li> <li>▪ 소요자금 조달 및 원리금 상환능력</li> <li>▪ 사업규모, 사업비의 적정성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시·도교육청의 중·장기계획 및 지방교육재정계획과의 연계성</li> <li>▪ 지방자치단체의 교육투자계획 등과의 연계성</li> <li>▪ 교육 수요자의 요구 및 수혜도</li> <li>▪ 종합적인 평가·분석</li> </ul>
---	---

자료 : 교육부(2015).

라. 투자심사 절차

지방교육재정 투자심사의 절차를 구체적으로 보면 [그림 2]와 같이 총 13단계에 걸쳐 단위사업별 계획수립·반영을 시작으로 심사지침 시달, 사업계획수립 기초심사자료 제출 등으로 진행된다. 심사의 진행에 있어 투자심사부서와 예산부서가 동일한 경우에는 12 번째 단계인 투자심사결과통보 단계는 생략하여 진행하게 된다. 그리고 지방재정법 제 37조에 정하는 사업에 한해서는 전문기관에 타당성조사를 반드시 의뢰하도록 되어 있다(교육부, 2017).



자료 : 교육부(2017).

[그림 2] 지방교육재정 투자심사 절차

투자심사의 진행 절차는 13단계이지만 업무 흐름은 총 7단계로 구성된다. 우선 교육청의 사업부서에서 심사와 관련하여 기초 심사자료를 작성한다. 이후 심사주관 투자심사부서에서 사전실무심사를 진행하며, 이후 투자심사부서에서 현상심사/심사안건 배분

3) 단, 심사지침에서 예시로 정하고 있는 사업 등 시·도교육청에서 타당성 조사의 필요가 있다고 판단되는 사업은 타당성 조사 의뢰도 가능함

및 사전교부/투자심사위원회의/심사결과 통보의 단계를 진행한다. 이후 최종적으로 교육부는 심사결과에 대한 사후평가를 진행하여 심사 절차 및 결과의 타당성을 높인다.

#### 마. 결과통보 및 사후평가

투자심사를 진행한 이후 심사에 대한 결과는 심사완료일부터 30일 이내 통보하는 것이 원칙이며, 결과는 다음의 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 우선 적정 판정은 사업의 타당성이 인정되고 재원조달대책이 적정하여 정상적인 사업추진이 가능한 경우 판정하며, 사업의 타당성은 인정되나 재원 조달 대책 등 기타 조건이 충족 되어야 사업의 추진이 가능한 경우에는 조건부 추진 판정을 내린다. 그리고 사업의 규모·시기·재원조달대책 및 채무상환 계획 등에 대해 종합적인 재검토가 필요한 경우에는 재검토 판정이 내려지며, 부적정 판정은 사업의 타당성 결여로 인해 사업을 추진해서는 안 되는 경우이다. 결과에 대한 사후평가는 시·도교육청별 투자심사의 적정성을 평가하여 심사의 타당성 및 객관성을 높이기 위한 목적으로 진행되며, 시·도교육청 평가와 연계하여 매년 1회 진행한다.

### 3. 관련 선행연구 분석

재정 투자심사제도와 관련한 선행연구는 대부분 지방재정 분야의 중앙 투자심사제도에 대하여 진행된 것으로, 지방교육재정 중앙투자심사와 관련한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 선행연구 분석은 지방재정 분야에서의 제도 운영을 중심으로 분석하고자 한다.

지방재정 투자심사제도와 관련하여서 진행된 선행연구로는 현재의 제도에 대한 현황 및 실태분석을 바탕으로 한 문제점 발견 및 개선방안 제시(이재원, 2003; 이창균, 서정섭, 2003; 박병희 외, 2011), 운영결과 판정사유에 대한 분석(최지은, 2015)로 구분할 수 있다. 또한, 재정투자사업의 평가에 있어 평가기준의 선정 및 가중치 산정을 목적으로 AHP 기법을 사용하여 일반 지방재정(이성근 외, 2006)과 지방교육재정(김병주, 김민희, 2011) 분야에서 일부 수행되었다. 최근 송기창 외(2018)는 지방교육재정 중앙투자심사 실태 및 쟁점을 분석하기도 하였다.

현재 제도분석을 통한 문제점 발견 및 개선방안 제시에 있어서 이재원(2003)은 제도에 대한 분석을 진행하였고, 이창균, 서정섭(2003)과 박병희, 박완규, 임병인(2011)은 운영 현황 및 실태에 대한 분석으로 문제점 및 개선방안을 발견하였다. 먼저, 이재원(2003)은 제도분석으로 투자심사 제도의 성격, 운용 현실, 심사결과 활용 부분에서의 쟁점을 발견하였고, 이의 개선을 위해서는 투자심사제도의 위상 재설정 및 '지방정부' 변

수를 고려한 차등적인 접근, 제도 방식의 전환, 통합운용 등이 필요하다고 보았다.

이창균, 서정섭(2003)은 현재 투자심사제도는 대상사업기준의 불합리, 타당성 조사제도의 기능적인 미흡, 절차의 형식화, 사후관리시스템의 미비, 타 제도와의 연계 한계 등의 문제점을 발견하였고, 이의 개선을 위해서 투자심사 대상사업의 조정, 제도의 기능 및 법적 구속력 강화, 사후관리시스템 효율화, 타 제도와의 연계 강화, 위원회 운영의 활성화가 필요하다고 하였다. 박병희 외(2011)는 현재 제도의 운용에 있어 타 재정관리 제도와의 연계성 미흡, 심사기준의 부적정성, 위원회 운영의 미흡, 사후관리 측면에서의 부실화 등을 문제점으로 발견하였고, 이의 개선을 위해서는 심사대상 사업 조정, 중장기적인 관점에서의 심사대상 사업 선택, 부실심사 원천 차단 방안의 마련 및 운용, 사후관리 부분의 강화가 필요하다고 하였다. 최지은(2015)은 중앙 투자심사의 운용에 있어 운영결과 판정사유 분석을 위해 문헌연구 및 2008년~2015년 진행된 심사결과 분석을 진행하였으며, 조건부와 미통과 사업은 국비지원의 불투명이 가장 큰 원인인 것을 발견하였다. 이를 통하여 투자심사결과에 대한 체계적인 시스템 도입을 통한 관리적 측면 향상이 필요하다고 하였다. 또한, 현재 적정판정은 조건 없이 한 번에 통과를 의미하고 있는데, 조건부 판정을 받은 사업은 특정조건의 이행 이후 사업을 추진할 수 있음에 따라 '통과'로 인식되고 있는 상황이며, 이행여부의 판정에 있어 정성적이고 주관적 판단이 개입될 수 있음에 대하여 경계할 필요가 있다고 하였다.

재정투자사업의 평가기준 및 가중치 산정을 목적으로 진행된 연구는 지방재정 투자심사제도를 목적으로 한 것(이성근 외, 2006)과 지방교육재정 투자심사제도를 목적으로 한 것(김병주, 김민희, 2011)로 나눌 수 있다. 먼저, 이성근 외(2006)는 지방재정운영 건전화, 지방투자사업의 타당성 제고를 위해 대상사업의 유형화 및 평가기준 선정, 가중치 산정을 목적으로 하여 공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사 및 AHP분석 방법을 활용하였다. 그 결과 세부평가기준의 가중치를 실제 평가에 적용하기 위하여 사업의 성격에 따른 유형화, 심사위원이 투자한 결과표에 이미 선정된 사업유형별 가중치 적용, 심사위원 전체 평가결과의 종합점수화, 종합점수 결과가 높은 대안의 사업 선택 또는 일정 점수 이상의 사업 선택으로의 변경이 필요하다고 하였다.

김병주, 김민희(2011)는 학교신설비 재정 투·융자사업의 평가기준 개발 및 우선순위의 탐색을 목적으로 관련 공무원 및 전문가 대상 설문조사, AHP기법을 통하여 분석하였다. 이를 통하여 전체적으로 적합성>실현가능성>효율성 순으로 중요성을 뚜렷한 차이로 인식하고 있었으며, 효율성에서는 경제적 수익에 비해 파급효과에 대한 중요도가 높았다. 다음으로 실현가능성에서는 재원조달능력을 중요시하는 경향이 높았으며, 적합성에서는 적정성>수혜도>요구도>부합성>연계성 순으로 나타났다.

송기창 외(2018)는 중앙투자심사제도 운용 현황을 제시하고 이를 둘러싼 쟁점으로 학

교총량제와 중앙투자심사의 연계, 재정투자사업 심사사업의 범위, 심사시기 조정을 통한 중기지방교육재정계획 내실화 등을 제시하였다. 향후 과제로는 사전실무심사 및 투자심사위원의 전문성 강화, 심사규칙 및 투자심사 지침의 구체화, 정보공개 및 사후관리의 강화, 자체투자심사 내실화 및 강화 등을 제안하였다.

선행연구 결과를 종합해 보면, 현재 대부분의 연구는 제도에 대한 분석 및 개선방안 제시로 이루어져 있으며, 심사기준의 우선순위 설정을 목적으로 하는 연구는 설문조사 및 AHP분석을 활용하여 진행하였다. 선행연구를 통해 제도의 운영적 측면(제도성격, 운용실태), 타 재정제도와와의 부족한 연계성, 위원회 운영의 형식화, 사후관리제도의 부실, 조건부 진행 판정은 '통과'라는 인식 등의 측면에서 문제점이 나타났다. 이를 위한 개선방안으로는 제도의 전체적인 개선을 통한 기능 및 구속력의 강화, 결과에 대한 종합적인 관리, 판정에 대한 사후관리 부분 강화 등을 제시하고 있었다. 또한, 투자심사 평가기준과 관련하여서는 전체적으로 심사위원들은 '적합성>실현가능성>효율성' 순으로 중요성을 인식하는 것으로 나타났고, 세부평가기준의 가중치 활용을 위해서는 사업의 유형화, 가중치의 적용, 전체 결과의 종합점수화, 사업 선택방법의 변경 등이 필요한 것으로 나타났다.

그러나 이러한 연구들은 최근의 자료를 수집, 분석하는데 한계가 있으며, 특히 지방교육재정분야에 그 결과를 적용하기에는 한계가 있다. 지방교육재정 중앙투자심사 자료는 거의 외부로 공개되지 않고 있어 본 연구에서 확보한 자료는 시도교육청의 자체투자심사 과정 혹은 중앙투자심사를 준비하고 제도를 개선하는데 중요한 기초 정보가 될 수 있다. 또한 송기창 외(2018)의 연구에서 제시한 쟁점과 과제 역시, 실제 중앙투자심사 결과의 자료를 근거로 제시한 것은 아니라는 점에서 본 연구에서 활용하는 기초자료 및 분석은 의의가 있을 것으로 본다.

### Ⅲ. 지방교육재정 중앙투자심사 실태 분석

#### 1. 심사단계

2009~2017년까지 투자심사 사업을 대상으로 심사단계에 따른 결과를 살펴보면, 신규 및 최초 심사는 총 33건으로 나타났다. 세부적으로 보면, 신설 20건, 이전 7건, 증개축 2건, 복합화 1건, 증축 1건, 개축 1건 이전·신설이 각 1건으로 나타났다. 신규 및 최초 심사일 경우 심사결과 중 재검토가 14건으로 가장 많았으며, 이어서 적정 7건, 조건부추진 7건, 부적정 5건으로 나타났다.

재심사 사업은 총 30건이었는데, 세부적으로는 신설 22건, 이전 8건으로 나타났다. 재심사 결과에서는 재검토가 15건으로 가장 많았고, 적정 10건, 조건부 추진 5건으로 나타났다. 부적정은 없었다. 기타의 경우 총 15건으로 나타났는데, 세부적으로는 신설 8건, 이전 6건, 복합화 1건으로 나타났다. 이의 심사결과로는 조건부 추진이 6건으로 가장 많았고, 적정 5건, 재검토 3건, 부적정 1건으로 나타났다.

이를 요약하면 다음의 <표 4>와 같이 나타낼 수 있으며, 최초 심사에서 부적정의 비율은 15.1%였으나, 재심사의 경우 부적정 심사결과가 나타나지 않은 것이 특징이라 할 수 있다.

<표 4> 심사단계에 따른 결과분석(2009~2017)

심사단계	심사건수	사업구분	심사결과
최초심사	33	신설 20 이전 7 증개축 2 복합화 1 증축 1 개축 1 이전·신설 1	적정 7(신설 4/이전 1/증개축 2) 조건부추진 7(신설 2/이전 3/이전·신설 1/증축 1) 재검토 14(신설 9/이전 3/개축 1/복합화 1) 부적정 5(신설 5)
재심사	30	신설 22 이전 8	적정 10(신설 6/이전 4) 조건부추진 5(신설 5) 재검토 15(신설 11/이전 4)
기타 (미확인)	15	신설 8 이전 6 복합화 1	적정 5(신설 2/이전 2/복합화 1) 조건부 추진 6(신설 3/이전 3) 재검토 3(신설 2/이전 1) 부적정 1(신설 1)

## 2. 사업유형

다음으로 사업유형에 따른 결과를 살펴보면, 신설사업 심사는 총 50건이 이루어졌으며, 세부적으로 볼 때, 최초심사 20건, 재심사 22건, 미확인 8건으로 나타났다. 신설사업 일 때 결과로는 재검토가 22건으로 가장 많았고, 적정 12건, 조건부 추진 10건, 부적정 6건으로 나타났다.

이전사업의 경우 총 21건의 심사가 이루어졌으며, 세부적으로는 최초 7건, 재심 8건, 미확인 6건으로 나타났다. 이전사업일 때 결과로는 재검토가 8건으로 가장 많았고, 적정이 7건, 조건부 추진 6건으로 나타났다. 기타(복합화, 증축, 개축, 증개축, 이전 및 신설)의 경우 총 7건이 이루어졌으며, 세부적으로 볼 때, 최초심사 6건 미확인 1건으로 나타

났다. 기타사업일 때 결과로는 걱정이 3건으로 가장 많았고, 조건부 추진 2건, 재검토 2건으로 나타났다.

이를 요약하면 다음의 <표 5>와 같이 나타낼 수 있으며, 신설사업에서 부적정 결과는 5건으로 약 12%로 나타났으나, 이외의 경우에는 재검토 결과가 나타나지 않은 것이 특징이다.

<표 5> 사업유형에 따른 결과분석(2009~2017)

사업유형	심사건수	심사단계	심사결과
신설	50	최초 20 재심 22 미확인 8	적정 12(최초 4/재심 6/미확인 2) 조건부추진 10(최초 2/재심 5/미확인 3) 재검토 22(최초 9/재심 11/미확인 2) 부적정 6(최초 5/미확인 1)
이전	21	최초 7 재심 8 미확인 6	적정 7(최초 1/재심 4/미확인 2) 조건부 추진 6(최초 3/미확인 3) 재검토 8(최초 3/재심 4/미확인 1)
기타 (복합화, 증축, 개축, 증개축, 이전·신설)	7	최초 6 미확인 1	적정 3(최초 2:증개축2/미확인 1:복합화(1)) 조건부추진 2(최초 2:증축(1), 이전·신설(1)) 재검토 2(최초 2:복합화(1), 개축(1))

### 3. 심사결과

심사결과에 따른 분석결과를 살펴보면, 적정 판정 사업은 총 22건으로 나타났다. 세부적으로 보면, 신설 12건, 이전 7건, 증개축 2건, 복합화 1건으로 나타났고, 이 중 최초 심사는 7건, 재심사는 10건으로 나타나 재심의 비율이 상대적으로 높은 편이었다. 주요 심사결과를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 심사결과 조건부 추진으로 판정된 사업은 총 18건으로 세부적으로 볼 때, 신설 10건, 이전 6건, 이전 및 신설 1건, 증축 1건으로 나타났다. 또한 이 중 최초 심사는 7건, 재심사는 5건으로 나타나 최초심사의 비율이 다소 높은 편이었다. 둘째, 심사결과 재검토로 판정된 사업은 총 32건으로 세부적으로 볼 때, 신설 22건, 이전 8건, 복합화 1건, 개축 1건으로 나타났다. 또한, 이 중 최초심사는 14건 재심사는 15건으로 나타나 재심사의 비율이 다소 높았다. 셋째, 심사결과 부적정으로 판정된 사업은 총 6건으로 모두 신설사업이었으며, 5건이 최초심사로 나타났으며, 최초-신설의 경우 부적정비율이 상당히 높았다.

&lt;표 6&gt; 심사결과에 따른 결과분석(2009~2017)

심사결과	심사건수	사업유형		심사단계
적정	22	신설 12 복합화 1	이전 7 증개축 2	최초 7 재심사 10 미확인 5
조건부 추진	18	신설 10 이전·신설 1	이전 6 증축 1	최초 7 재심사 5 미확인 6
재검토	32	신설 22 복합화 1	이전 8 개축 1	최초 14 재심사 15 미확인 3
부적정	6	신설 6		최초 5 미확인 1

투자심사 결과별 사유를 분석한 결과(<표 7> 참조), 우선 조건부 추진과 관련해서는 사업비용과 관련한 사유가 가장 많았다. 구체적으로 볼 때 특별교부금 의존도 하향과 사업비 규모의 축소에 대한 요구가 가장 많은 것으로 나타났고, 이어서 사업 부지관련, 타 계획과의 연계, 관리체계 적정화 방안 제시 등으로 나타났다. 재검토와 관련한 사유는 매우 다양하게 나타났는데, 사업시기와 사업성에 대한 재검토를 요청하는 것이 상대적으로 많았고, 그 다음으로는 계획의 보완, 재원확보, 법적인 재검토, 효율성 검토 등에 대한 의견이 있었다. 마지막으로 부적정 결과별 사유를 살펴보면, 사업의 전반적인 재검토가 필요하다는 의견이 3건, 접근성의 고려가 필요하다는 의견이 1건, 자체운영이 합리적이라는 의견이 1건인 것으로 나타났다.

&lt;표 7&gt; 심사 결과별 사유(2009~2017)

심사결과	심사결과 사유
조건부 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪특별교부금 의존도 최소화 및 비율 조정</li> <li>▪사업비 총규모를 줄이는 조건으로 추진</li> <li>▪중장기 공무원 조직 및 증원 예상 규모를 적정 조정</li> <li>▪중복된 부분 검토, 사업비 적정화</li> <li>▪토목공사비 등 공사비 절감방안 마련 필요</li> <li>▪부지규모 축소 및 특별교부금 비중 낮출 수 있는 방안 제시</li> <li>▪운영관리체계 적정화방안 제시 등</li> </ul>
재검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪부지 적정성 및 민간위탁 검토 등 구체적 계획 보완 필요</li> <li>▪규모 적정화 및 가용재원을 고려한 사업시기 조정 및 검토</li> <li>▪규모, 위치, 공사비 재검토 및 운영비의 지자체로부터 확보방안 마련</li> <li>▪현청사의 규모 및 기타여건을 고려하면 이전의 필요성은 인정되나 향후 인구증가 추이와 기타사업과의 연계성 마련 필요</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪지역내 위치한 유사기관과의 기능중복 및 연계성 재검토</li> <li>▪개발사업 추진시기가 불확실성에 따라 이전시기 재검토</li> <li>▪지자체로부터 전입된 부지매입비에 대한 관련법규 적용 검토</li> <li>▪사업비 및 규모 적정화</li> <li>▪기존 시설에 대한 활용방안 및 차별화방안 제시, 사업성에 대한 재검토</li> <li>▪운영비 분담방안, 운영조직 및 프로그램 재검토</li> <li>▪사업 및 규모 인력 적정화, 타기관과 복합화</li> <li>▪프로그램, 사업비, 유사기능시설 등에 대한 종합적 재검토</li> </ul>
부적정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪학부모 접근성 고려 및 지역분산 필요</li> <li>▪사업에 대한, 필요성, 위치, 사업규모 등에 대한 종합적인 검토필요</li> <li>▪고용노동부 등 관련 기관 활용여부에 대한 검토가 필요하고 진로교육기관이 필요하면 정부 자체에서 필요성, 운영 등에 대한 종합적인 검토가 우선되어야 함</li> <li>▪지자체 운영이 합리적임, 복합화 가능</li> <li>▪사업성격, 규모 등에 대한 전면 재검토 필요</li> </ul>

자료 : 오세희(2015)를 토대로 수정·보완

#### 4. 지방교육재정 중앙투자심사 종합정리

지난 9년(2009년~2017년)동안 진행된 지방교육재정 일반사업 중앙 투자심사는 총 78건으로 나타났으며, 심사단계로 나누어 보면 최초심사는 33건, 재심사는 30건, 기타(미확인)는 15건으로 나타났다. 사업구분으로 볼 때, 신설은 50건, 이전은 21건 복합화 및 증개축은 각 2건, 증축 1건, 개축 1건으로 나타났으며, 심사결과는 적정이 22건, 조건부추진 18건 재검토 32건 부적정 6건으로 나타났다. 심사결과를 보면 재검토가 32건으로 가장 많은 것을 알 수 있다.

<표 8> 일반사업 심사 전체 현황(2009~2017)

(단위 : 건)

구분	사업유형							심사단계			합계	
	신설	이전	증개축	증축	개축	복합화	이전신설	최초	재심사	기타 (미확인)		
심사 결과	적정	12	7	2	0	0	1	0	7	10	5	22
	조건부 추진	10	6	0	1	0	0	1	7	5	6	18
	재검토	22	8	0	0	1	1	0	14	15	3	32
	부적정	6	0	0	0	0	0	0	5	0	1	6
계	50	21	2	1	1	2	1	33	30	15	78	

심사 결과를 기준으로 하여 사업유형별, 심사단계별로 차이가 있는지 살펴본 결과는



다음과 같다. 전체심사결과 중 적정 판정은 22건이며, 사업유형별로 볼 때, 신설이 12건(54.55%)으로 가장 많았고, 심사단계에서는 재심사가 10건(45.45%)으로 많았다. 조건부추진 판정은 18건이며, 사업유형별로 볼 때, 신설 유형에서 10건(55.56%)으로 가장 많았고, 심사단계에서는 최초심사가 7건(38.89%)로 많았다. 재검토 판정은 32건이며, 사업유형별로 볼 때, 신설 유형에서 22건(68.75%)로 가장 많았고, 심사단계에서는 재심사가 15건(46.88%)로 다소 높았다. 부적정 판정은 6건이며, 사업유형별로 볼 때, 신설 유형에서 6건(100%)모두 부적정 판정을 받았으며, 심사단계에서는 최초 심사에서 5건(83.33%)로 가장 많았다.

사업유형에서 신설사업의 경우 이전사업과 비교해 볼 때, 재검토 또는 부적정 판정을 받는 경우가 높은 것으로 나타났고, 심사단계에서 최초심사의 경우 재심사와 비교해 볼 때, 조건부추진과 부적정 판정을 받는 경우가 많은 것으로 나타났다.

#### <표 9> 일반사업 분석 현황(2009~2017)

(단위 : 건)

구분	사업유형		심사단계		전체심사결과
	신설	이전	최초	재심사	
적정	12 54.55%	7 31.82%	7 31.82%	10 45.45%	22
조건부추진	10 55.56%	6 33.33%	7 38.89%	5 27.78%	18
재검토	22 68.75%	8 25.00%	14 43.75%	15 46.88%	32
부적정	6 100.00%	0 0.00%	5 83.33%	0 0.00%	6

사업유형과 심사단계를 연계하여 분석한 결과는 다음과 같다. 적정판정에 있어 전체 22건이었는데, 최초심사에 비해 재심사에서 신설 6건, 이전 4건으로 다소 높은 판정비율을 보이고 있다. 조건부추진의 경우 최초심사와 재심사 모두 5건으로 나타났으나, 재심사의 경우 이전사업에서 조건부추진 판정을 받지 못한 것으로 나타났다. 재검토의 경우 재심사-신설사업이 11건으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 최초심사-신설사업이 9건으로 나타났다. 부적정 판정의 경우 6건 중 5건이 최초심사-신설사업에서 판정을 받은 것으로 나타났고, 타 유형에서 부적정 판정은 나타나지 않은 것이 특징이라 할 수 있다. 최초심사-신설사업의 경우 재검토 및 부적정 판정의 경우가 높은 것으로 나타났으며, 재심사의 경우에는 적정 및 조건부추진 판정이 다소 높은 것으로 나타났다.

**<표 10> 사업유형-심사단계 연계 분석 현황(2009~2017)**

(단위 : 건)

구분	최초-신설	최초-이전	재심사-신설	재심사-이전	전체심사결과
적정	4 18.18%	1 4.55%	6 27.27%	4 18.18%	22
조건부추진	2 11.11%	3 16.67%	5 27.78%	0 0.00%	18
재검토	9 28.13%	3 9.38%	11 34.38%	4 12.50%	32
부적정	5 83.33%	0 0.00%	0 0.00%	0 0.00%	6

지방교육재정 중앙투자심사를 종합해 볼 때, 심사결과에 영향을 미치는 요인은 주로 '사업의 유형과 심사횟수'라고 할 수 있다. 두 요인을 살펴보면 우선 사업의 유형에 있어서 신설사업의 경우가 부정적인 판정을 받을 가능성이 높은 것으로 나타났으며, 이전 사업은 긍정적인 판정이 다소 높은 것으로 나타났다. 심사단계의 경우에는 최초심사의 경우 부정적인 판정을 받을 가능성이 높았으며, 재심사의 경우에는 긍정적인 판정을 받을 가능성이 높았다. 그리고 신설 및 최초 사업에서만 부적정 판정이 내려지고 있는 것이 특징이다.

사업유형과 심사단계의 연계분석에 있어서도 위의 결과는 연장선상이라 볼 수 있는데, 재심사-신설 유형의 경우 적정 및 조건부추진 판정의 비율이 다소 높으며, 최초-신설의 경우 부적정 및 재검토 판정의 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 최초 사업, 신설사업의 경우 매우 까다롭게 심사가 진행되고 있음을 알려주는 것으로 투자심사의 타당성을 높이기 위한 노력이라고 할 수 있다. 그러나 재심사의 경우에 적정 혹은 조건부 추진 판정 비율이 높다는 것은, 중앙투자심사 결과의 효율성과 시도교육청별로 이루어지는 자체 심사 노력을 낮출 수 있다는 점에서 지방교육재정 투자심사제도의 개선이 필요함을 시사한다.

#### IV. 결론 및 제언

저출산 및 고령화 등 사회적인 여건 변화로 인하여 교육에 대한 시민들의 요구는 증대하고 있으나(김병주, 김민희, 2011), 현재의 한정된 지방교육재정으로는 투자대비 효과가 높은 사업에 주력해야 할 필요가 있다. 특히 사업비 규모가 큰 시설사업의 경우 보

다 타당하고 효율적인 심사제도를 거쳐 재정의 낭비를 줄일 필요가 있는데, 이를 위하여 중앙정부에서는 투자심사를 통해 지방교육재정의 효율적인 운영을 담보하고 있다.

지금까지 투자심사와 관련하여서 기존의 연구는 지방재정과 관련하여 분석된 경우가 많았는데 이러한 연구들은 실제 중앙투자심사 결과 자료를 중심으로 분석하지는 못한 한계가 있었고, 선언적이고 규범적 차원의 제언을 도출할 수 밖에 없었다. 본 연구는 지난 9년(2009년~2017년)간 진행된 실제 지방교육재정 중앙투자심사 결과 자료를 확보하여 분석하였으며, 제한된 범위에서나마 투자심사에 영향을 미치는 요인을 사업유형 및 사업단계에서 중요한 특징이 있음을 분석하였다.

본 연구의 결과를 중심으로 다음과 같은 결론 및 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째, 본 연구결과는 일반 지방재정분야에서 최지은(2015)이 수행한 연구결과에서 나타난 바와 유사한 특징을 나타내고 있다. 이는 일반 투자심사 사업들은 대부분 재심을 거친다면 사업 진행에 문제가 없음을 보여줌으로써, 투자심사결과 '조건부 진행' 판정을 받을 경우 특정 조건만을 이행하면 사업을 진행할 수 있다는 '통과'인식이 높아지는 것을 경계해야 한다는 점을 시사한다. 2009~2017년까지 수행된 투자심사에서 심사대상이 되는 일반사업은 대부분 신설 및 이전사업에 치중하고 있다. 심사결과에서 재심사를 진행할 경우에는 거의 적정 판정을 받아 통과되고 있다는 점이 반복적으로 이루어져 온 점을 반영해 볼 때, 투자심사 제도에 대한 개선이 필요하다. 재심사를 거칠 경우 모든 사업이 통과된다는 것은 투자심사가 일종의 형식적인 절차로 전락(이재원, 2003; 이창균, 서정섭, 2003)할 수 있다는 인식을 심어줄 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재심사 제도 기준을 별도로 수립할 필요가 있다. 최초 심사시 재검토(혹은 탈락) 판정을 받는 경우 재심사를 받는 시점을 늘리거나, 초기 심사 전에 시도교육청 내에서 자체투자 기준을 엄격하게 관리하여 무분별한 학교신설 및 대규모 시설공사가 이루어지지 않도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 지방재정 분야와 달리, 지방교육재정 분야에서 투자심사제도는 다른 재정관리제도와의 연계성은 약하게 나타나 차이를 보인다. 즉 투자심사 대상사업의 경우 학교신설 혹은 지방교육행정기관 이전, 신설 등이 대부분이므로 지방재정분야에서 문제점으로 나타나는 투자심사 선행요건 미준수(박병희 외, 2011), 심사기준의 부적정성, 투자심사위원회 구성과 운영방식의 비현실성 등은 나타나지 않았다. 다만, 중앙정부의 사후관리 측면에서는 지방교육재정 분야 역시 사업비 집행 등의 사후관리제도가 체계화되어 있지 않기 때문에 제도 개선이 필요하다.

셋째, 매년 이루어지는 지방교육재정 분석에서 중앙투자심사제도와 관련된 지표 개선 및 배점을 상향 조정하고 정성적 분석을 반영하여 시도교육청의 자체 투자심사 강화 노력을 유도할 필요가 있다. 지방교육재정분석 지표 체계에서 중앙투자심사 결과는 '재

정 운영의 효율성' 영역에서 다루어지는데 최근 배점 비중이 다소 적어지고 있다(한국교육개발원, 2017). 지방교육재정 개선사례에서도 대부분 교육청에서 중앙투자심사를 위한 자체심사제도 개선 방안은 거의 제출하지 못하고 있다. 중앙정부 차원에서는 자체 투자심사 과정 및 심사 방법의 고도화 방안을 제공하고, 지방교육재정 분석 결과 컨설팅 등을 실시하며, 시도교육청 차원에서는 교육청간 정보 공유, 상호 컨설팅 등을 통해 신설 및 최초심사에서 적정 판정비율을 높임으로써 재심사를 위한 행정적 비효율성도 방지해야 할 것이다.

넷째, 중앙투자심사 기준 및 심사 체계가 개선되어야 한다. 이성근 외(2006)는 지방투자심사 대상사업의 유형화와 평가기준 및 가중치 산정시 균형성, 혁신성, 형평성, 효율성 기준을 활용하였는데, 이 중에서 교육·체육 분야는 균형성과 효율성을 중시해야 한다고 보았다. 김병주, 김민희(2011)의 연구에서는 적합성 및 실현가능성 기준이 가장 중요하게 나타났다. 대부분의 학교 신설 수요는 대규모 택지개발 등에 따라 나타나므로 신설이 불가피한 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 지방교육재정 중앙투자심사는 지역간·계층간 격차를 증대시키지 않도록 최소한의 요구조건(minimum requirement)을 제공함으로써 예비타당성 조사가 선행되어야 하며, 학교 신설 이전에 인근에 소규모 학교 등이 존재할 경우에는 이전 재배치, 통합학교 운영 등의 조건을 충족시킬 수 있는 관리제도가 더욱 필요하다. 심사결정 이후, 예산편성과 예산집행, 추진진도 등 사업의 완공에 이르기까지의 사후관리결과를 분석하여 투자심사의 실효성 제고의 요인을 높일 수 있도록 사후평가제도 역시 강화하여 위험요소를 제거해 나가야 한다.

다섯째, 지방교육재정 중앙투자 심사 시 학교신설, 지방교육행정기관 이전 등 일반사업의 경우 재원 분담은 일반적으로 교육청 자체분담 및 특별교부금, 혹은 교육청 자체분담, 특별교부금, 지방자치단체 분담 등으로 이루어지는 바, 지방교육재정의 효율적 운영을 위한 교육청의 자체투자액과 특별교부금의 분담에 대한 적정비율을 고려할 필요가 있다. 또한 교육관련 시설은 지역주민의 이용에도 일정부분 기여함으로써 지방자치단체 분담 비율을 상향 조정할 수 있는 노력이 필요하다. 이러한 노력들은 지방교육재정 투자심사에서도 유관기관의 협조체제 구축 및 시설 활용도 제고 측면에서 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

여섯째, 지방교육재정 투자심사의 실효성을 제고하기 위해서는 교육시설에 대한 타당성 조사와 전문기관 지정을 통한 컨설팅 강화가 필요하다. 즉 일반재정지원 사업과는 달리 도시개발 현황과 추이, 학교설립 기준, 인근학교 현황 분석 및 학생추계, 학생유발율, 시설 이용 수요분석 등 교육시설 설립과 관련된 다양한 방면에서의 분석과 타당성 조사가 필요한데 이를 위해서는 심사결과 및 자료의 공개가 반드시 수반되어야 한다. 반면 교육청 자체적으로 이러한 분석과 조사를 시행하는 데는 전문성과 인력 측면에서

한계가 존재하므로 이를 뒷받침하는 전문기관의 컨설팅 등으로 투자심사의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

본 연구는 기존의 연구와 달리, 2009~2017년까지 이루어진 실제 지방교육재정 중앙투자심사 결과 자료를 분석했다는 의의는 있다. 그러나, 실제 중앙투자심사가 이루어지는 과정, 중앙부서 및 시·도교육청 담당자, 중앙투자심사위원을 대상으로 심사과정에서 발생하는 다양한 쟁점과 제도개선 방안을 도출하는 데는 여전히 한계가 있다. 지방교육재정 투자심사과정의 효율성과 타당성을 높이기 위한 정성적 측면에서의 후속연구를 통해 본 연구결과를 보완해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 교육부. (2017). 지방교육행정기관 재정 투·융자사업 심사 지침.
- 김병주, 김민희. (2011). AHP를 활용한 학교신설비 재정투·융자사업 평가기준 탐색. **교육재정경제연구**, 20(4), 153-169.
- 류영아. (2015). 지방재정 효율성 확보 제도의 발전방안 -계약심사제도 운영을 중심으로-. **한국자치행정학보**, 29(1), 131-156.
- 박병희. (2016). 지방재정 투자심사제도의 운영 성과와 개선과제. **지방재정**, 2016(4), 104-119.
- 박병희, 박완규, 임병인. (2011). 지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색. **재정정책논집**, 13(4), 153-185.
- 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호. (2018). 2017 지방교육재정백서. 교육부·한국교육개발원.
- 오세희. (2015). 중앙투융자심사 일반사업 유형별 분석. 이슈페이퍼. 한국교육개발원.
- 이성근, 이환범, 이관률. (2006). 지방투자심사 대상사업의 유형화와 평가기준 및 가중치 산정. **지방행정연구**, 20(4), 3-20.
- 이재원. (2003). 지방정부의 투자심사제도에 관한 연구. **지방정부연구**, 7(2), 7-24.
- 이창균, 서정섭. (2003). 지방투자심사제도의 개선방안. **한국지역경제연구**, 1, 137-153.
- 조기현, 이창균, 김성주. (2012). 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안. (연구보고서 2012-07). 서울: 한국지방행정연구원
- 최지은. (2015). 지방재정 투자심사결과의 쟁점과 과제. 지방재정학회 (편), **2015년도 지방재정학회 추계학술대회 발표논문집** (pp. 371-386). 서울: 지방재정학회
- 하혜수, 이재원, 곽채기. (1996). 지방재정투융자 심사분석기법 개발 - 경기도의 도로사업을 중심으로. (연구보고서 96-14). 경기도: 경기연구원
- 한국교육개발원. (2014). 2014 지방교육재정분석 종합보고서. (기술보고 TR 2014-85). 한국교육개발원.
- 한국교육개발원. (2017). 2017 지방교육재정분석 종합보고서. (기술보고 TR 2017-53). 한국교육개발원.
- 한국지방행정연구원. (2013). 투자사업 타당성조사 세부기준 마련 연구.

**ABSTRACT****Analysis on the Actual Conditions and Implications of the  
Central Investments in Local Education Finance****Oh, Sehee**(Inje University)**Kim, Minhee**(Daegu Universtiy)

The purpose of this study was to analyze the actual situation and factors affecting the central investment in local education finance and to elucidate future institutional improvement implications. For this purpose, this study used the results of the central investment examination of local education financed during the past nine years (2009~2017) as the analysis data. As a result of the analysis, total of 78 cases of central investment examination in the general education of the local education finance over the last nine years were shown. In the examination stage, 33 cases were reviewed first, 30 cases were reassessed, and 15 cases were unidentified. Of these, 50 were newly established and 21 were reorganized, and 2 were expanded, 1 expanded, and 1 reconstructed. The results of the screening were 22 cases, 18 cases of conditional promotion, 32 cases of review, and 6 cases of inappropriate. The most frequent reconsideration occurred. Factors influencing the results of this study are the type of business and the stage of examination. In particular, in the case of the new project and the initial examination, the probability of receiving a negative judgment was significantly high. Conversely, in the case of the previous project and the re-examination, the probability of receiving a positive judgment was high. Based on these results, it is suggested that the revision of the re-examination system should be urgently needed and strengthen the self-examination of the local office of education.

**[Key words] Local Education Finance, Central Investment, re-examination system, self-examination system**