

영국 공공투자 사업보증(Project Assurance)의 변화와 정책적 시사점

Lessons Learned From Project Assurance Schemes in UK



이용택



황정경

서론

최근 빠르게 증가하는 인구의 고령화 추세나 저성장 경제 기조로 인하여 정부의 세수는 감소하는 반면, 복지·교육 등 정부의 세출 규모는 꾸준히 증가하면서 정부의 재정 건전성 저하가 우려되는 실정이다. 특히, 70-80년대 산업화 시기에 건설한 대규모 사회간접자본시설(Social Overhead Capital)의 대수선 시기가 도래하고 있고, 급격한 도시화와 국민 생활수준의 향상으로 인하여 교통·교육·복지시스템을 선진화하는데 필요한 사회간접자본시설에 대한 재정 수요도 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 이러한 공공투자시설은 한번 건설되면 높은 초기 투자비용(Capital Cost)외에도

생애주기동안 장기간에 걸쳐 운영비용이 지출되는 사업구조를 갖고 있어 중앙 정부차원의 합리적인 예산관리제도가 체계적으로 뒷받침 되지 않는다면 장기간에 걸쳐 국가 재정을 압박하는 위험요인으로 작용하게 된다.

이와 관련하여 최근 감사원 감사처분요구¹⁾나 예산관리제도와 관련한 실증적인 연구결과²⁾들을 살펴보면, 공공투자사업은 사회·경제적, 정치적, 기술적, 윤리적 위험요인으로 인하여 무리하게 착수되거나 체계적으로 관리되지 못하는 경우 예산 낭비가 자주 발생하는 분야로 보고되고 있다. 이러한 문제에 대하여 선제적으로 대응하기 위하여 호주, 노르웨이, 영국 등 재정 선진국에서는 국회나 재정 당국이 사업에 대한 재정 지출을 합리적으로

이용택 : 감사원 행정안전감사국, icarus01@korea.kr, Phone: 02-2011-3916, Fax: 02-2011-2515

황정경 : 감사원 SOC시설안전감사단, cherryhjk@korea.kr, Phone: 02-2011-3867

1) 수도권(서울, 경기) 건설사업 추진실태(2010), 경전철 건설사업 추진실태(2013), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태(2013), 민간투자 교통사업의 수요예측 및 타당성조사 관리실태(2013) 등 다수 감사결과가 있음

2) 이용택·황정경(2014), 공공투자사업 예산관리체계의 위험요인 분석 및 관리방안, 계간 감사지 통권 122호 등을 참조

의사 결정할 수 있도록 초기 계획단계부터 운영단계까지 전체 생애주기 동안 사업시행 부서와는 독립된 국가기관(총리실, 재무부, 독립된 전담기구, 감사원 등)에서 투명한 절차와 방법에 따라 사업의 타당성, 조달가능성, 사업의 위험관리대책 등을 검토·지원하는 사업보증제도(Project Assurance)를 운영하고 있다. 이를 통해 개별 사업이 당초 사업 목적대로 VFM(Value for Money)³⁾을 확보하는지, 사업의 위험요인에 대한 대응·관리가 체계적으로 이루어지고 있는지 등을 점검하여 예산 낭비의 위험요인을 사업착수 이전 단계부터 조기에 인식하고, 이에 대한 근본적인 해소방안을 마련하고자 노력하고 있다.

이들 재정선진국 중에서도 영국은 지난 2000년 민간투자사업의 예산보증 및 지원·자문기능을 담당하던 민간기구(Partnership UK)를 신설한 이후 2010년 재무부 산하로 이관, 명칭도 Infrastructure UK(IUK)로 변경하여 재정과 민간투자사업에 대한 통합적인 공공투자 보증제도를 선도적으로 도입한 바 있다. 또한 이에 그치지 않고 최근 2016년 1월 1일에는 재무부 산하에 있던 IUK를 국무총리실의 MPA와 통합하여 IPA(Infrastructure and Projects Authority)를 신설하여 하나의 기관에서 사업보증과 의사결정을 함께 결정할 수 있도록 조직의 거버넌스(Governance)도 함께 변화해 나가고 있다.

반면, 국내의 경우에서 공공투자사업 보증제도의 일환으로 예비타당성, 타당성, 수요재조사, 타당성재조사 등의 관문형 관리제도(Gateway Budget Management System)가 도입되었으나, 사업을 추진하고자 하는 주무관청에서 사업의 타당성조사를 직접 시행하거나, 사업여건 변화가 발생하는 경우 기획재정부에 수요재조사 또는 타당성재조사를 직접 요청하도록 하는 등 예산 통제수단이 실질적으로 작동하지 못하는 사례가 발생

하고 있다.⁴⁾

따라서 본고에서는 공공투자사업을 추진하는 주무부처로부터 독립된 기관에서 객관적인 방법론에 입각하여 사업의 VFM 및 위험요인을 점검하고 관리방안을 권고함으로써 공공투자사업의 추진 단계별로 재정당국, 주무관청 및 의회에서 재정지출을 합리적으로 결정할 수 있도록 지원하는 사업보증체계를 소개하고자 한다. 이와 함께 사업보증 개념을 선도적으로 도입한 이후 사업보증제도가 성숙함에 따라 재무부 및 총리실에 분산되어 있던 사업보증 및 의사결정 기능을 총리실산하 기관(IPA)으로 통합한 영국의 거버넌스 변화를 보다 심도있게 살펴보고 우리에게 주는 정책적 시사점도 함께 논의하고자 한다.

사업 보증체계 개념 및 전담조직의 유형

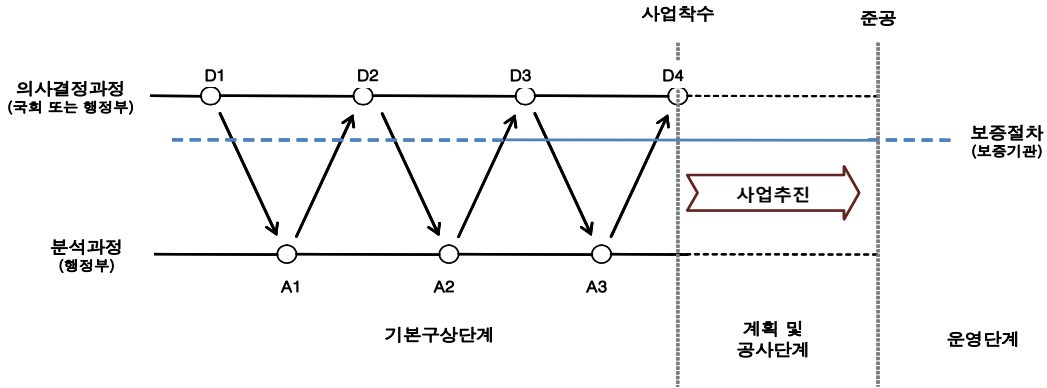
1. 사업보증체계의 개념 및 성숙도 과정

사업보증의 정의는 투자자, 의사결정자 등에게 당초 사업목적을 달성할 수 있도록 사업 착수 전이나 추진 과정에서 필요한 의사결정을 지원하고자 장래의 사업성과(Performance) 및 위험요인에 대하여 독립적이고 객관적인 감사·감독(Oversight)을 실시하는 활동이라고 규정할 수 있다. 그림 1과 같이 공공투자사업에 사업보증을 적용하는 경우 공공투자사업의 타당성, 조달가능성, 거버넌스, 조달방법, 자원관리, 사업관리 등 사업의 위험요인을 인식하고 관리방안을 마련하여 객관적인 분석과 함께 제언함으로써 고예산·고위험 사업에 대하여 재정지출을 결정해야하는 주요 시점에서 의사결정자들에게 재정 집행의 신뢰성을 제공할 수 있다.

이러한 사업보증체계는 그림 2와 같이 통제단계 → 측정단계 → 개선단계의 성숙도모형으로 발달과정

3) VFM은 민간투자사업 추진의 적정성을 검증하는 기법을 의미하기도 하나, 여기에서는 납세자 세금이 가치있게 적정하게 지출되었는지를 의미함.

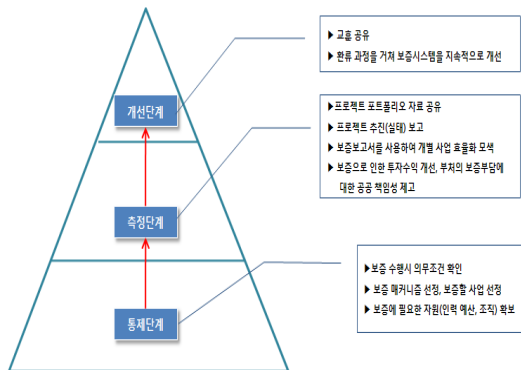
4) 한국의 공공투자사업보증제도에 대한 운영실태는 본고에 반영하지 않았으나 저자가 2014년 감사원 계간 감사지 통권 122호에 게재한 '공공투자사업 예산관리체계의 위험요인 분석 및 관리방안'를 참고하기 바람



자료: NAO(2010), Assurance of major projects

그림 1. 사업보증체계의 기본 개념

을 설명할 수 있는데, 첫째 통제단계는 보증에 필요한 원칙, 준거, 방법, 자원배분 등 전체 시스템을 통제할 수 있는 통합적인 보증메카니즘을 확립하는 단계이다. 둘째 측정단계에서는 보증체계를 활용하여 개별 프로젝트에 대한 보증을 실시, 보증 성과에 대한 투명한 보고체계가 시스템 내에 정착 되도록 하고 보증제도의 성과와 문제점을 발굴한다. 셋째는 개선단계로 보증 성공사례 및 교훈을 공유하는 등 기관간 협조를 강화하고, 운영 경험을 환류(Feed-back)하여 보증체계를 지속적으로 개선한다.



자료: NAO(2010), Assurance of major projects

그림 2. 사업보증체계 성숙도 모형

2. 전담조직의 유형별 특징

공공투자전담기관⁵⁾은 공공투자사업을 직접 추진 또는 간접 지원하기 위하여 정부 부처내 또는 독립적으로 설립된 기관으로 일반적으로 공공투자 정책·계획의 수립 및 자문, 사업추진을 위한 기술 지원, 사업평가 또는 사업보증, 직원역량 제고를 위한 교육·훈련을 담당한다. 우리나라를 포함한 OECD에 속한 재정 선진국들은 대부분 공공투자 전담기관을 운영 중에 있으나 각 나라마다 해당 국가의 정치, 경제, 역사적 환경에 따라 설립 배경과 주요 기능, 기관의 위상은 조금씩 다른 형태를 나타낸다.

OECD(2010) 연구결과에 따르면 공공투자 전담조직은 크게 3가지로 독립형(Independent model), 재정당국 입지형, 주무관청 입지형으로 구분하여 설명할 수 있다고 한다.

첫째 독립형은 공공기관 또는 정부가 일부 지원 참여하여 법인 형태로 운영하는 방식으로써 한국에서 사용하고 있는 모형이다. 이 경우 재정당국에서는 전담기관에 대한 업무를 규제하면서도 주무관청이 전담기관에 사업성을 의무적으로 검토·자

5) 본고에서는 공공투자전담조직은 민간투자사업 또는 민간투자사업과 재정사업을 함께 담당하는 경우가 있으나 예산관리체제로써 사업 보증을 담당하는 업무는 유사함으로 별다른 차이 없이 사용하고자 함

문반도록 하는 등 권위(authority)를 부여하기도 한다. 특히 이 방식은 전문성을 기반으로 독립적인 정책자문 및 사업보증이 가능하나 재정당국, 주무관청, 기관 간 이해관계가 충돌하는 정책·사업에 대한 업무협약이 어렵거나 예산통제 기능이 다소 떨어지는 한계가 있을 수 있다.

둘째, 재정당국 입지형은 재무부내 하나의 부서 단위로 운영하는 방식으로 영국, 호주, 남아프리카 공화국 등 대부분의 OECD국가들이 널리 사용하고 있는 모형이다. 이 방식은 재정을 운영하는 주무부처가 직접 공공투자 정책을 수립하고 개별사업에 대한 사업을 보증하게 함으로써 강력한 예산통제기능이 작동하나 관료제도 하에서 전문성있는 인력을 확보하여 적극적으로 활용하기 어렵고 사업보증 시에도 재무·경제적 요인외 정치·행정적 요인에 민감하게 반응하는 한계가 발생할 수 있다.

셋째, 주무관청 입지형은 국토교통부, 환경부 등 공공투자사업을 추진하는 부서 내부에 설치·운영하는 방식으로 덴마크, 폴란드에서 사용하고 있는 모형이다. 이 방식은 공공투자사업을 추진하려는 주무부처가 사업의 타당성을 낙관적으로 평가할 수 있고 제한된 예산에서 VFM을 만족하는 사업을 추진하려는 재정당국의 입장과 이해관계의 상충이 발생할 우려가 있다.

영국 사업보증제도 운용 사례

1. 사업보증 확산의 추진 배경

영국 감사원(NAO)에서는 공공투자사업에 대한 VFM의 적정성을 점검하는 성과검사를 실시하고 그 결과보고서를 주기적으로 공개하고 있다. 이 중 지난 2010년도에는 ‘Assurance of Major project’ 성과감사보고서를 발표하면서, 핵심사업 추진의 타당성과 조달의 품질을 보증하기 위하여 유관 부처와의 공조를 통하여 중앙정부 전반에 걸쳐 주요 프로젝트의 성공적 수행을 지원하는 통합보증제도를 마련하도록 국무총리실 및 재무부에 권고한 바 있다. 그간 영국정부는 재무부(HMT) 산하 조달청(OGC)에서 사업 착수단계를 중심으로 하는 예비타당성조사 및 VFM을 검증하는 등 관문형 예산관리제도를 운용하여 왔으나, OGC는 재무부 소속기관이므로 독립적이고 객관적인 사업검증이 어렵고, 특정 사업이나 사업 착수 이전 단계에 검증이 집중되어 있었다. 이 뿐만 아니라 총 예산범위 내에서 자원배분을 한눈에 알수 있는 사업 포트폴리오를 구성할 수 없으며, 보증제도 도입으로부터 얻은 정보나 지식을 교육 등을 통해 범부처적으로 공유하기 어려운 구조적인 한계도 안고 있었다. 이에 따라 NAO에서는 총 예산범위 내에서 자원배분을 효율적으로 확인할 수 있도록 포트

표 1. 국무총리령으로 발표된 요구사항

1. 부처간 협조를 통해 범부처의 핵심사업의 자원배분 효율화를 위한 포트폴리오를 개발하고 그 결과를 주기적으로 국무총리에게 보고할 것
2. 관리청의 보증 및 재무부의 재정 지출 승인을 포함한 통합 보증·승인계획(IAAP)을 마련·시행할 것
3. 신규 사업에 의무적으로 동일한 관문착수검증(starting gate review)을 실시할 것
4. 국무총리실, 감사원에 핵심사업의 쟁점이슈를 보고할 것
5. 운영에 추가적인 재정 지원이 필요한 사업에 대해서는 추가적인 사업보증을 실시할 것
6. 핵심사업 추진의 투명성 제고를 위하여 사업정보를 공개할 것
7. 사업관리를 담당하는 직원의 역량강화를 위해 해당 부처와 함께 노력할 것
8. 핵심사업의 보증 등 관리청의 활동에 대해 연간보고서(Annual Report)를 발간·공개할 것

자료: NAO(2010), Assurance of major projects

폴리오를 구축하고 단계별로 필요한 보증 요구사항을 체계적이고 통합적으로 계획하는 한편, 핵심 사업에 대하여 사업 단계별로 시간·비용·품질관리 및 위험요인을 감지하고 적절하게 조치하는 등의 사업보증을 실시하도록 하였다. 그리고 이러한 개별 사업의 보증 성과와 제도 운영의 교훈을 범부처적으로 공유하도록 권고하였다.

위와 같은 영국 감사원의 처분요구에 따라, 국무총리실에서는 2011년 3월 국무총리령으로 국무총리실 효율성 및 개혁위원회(Efficiency and Reform Group) 산하에 표 1과 같은 업무를 담당하는 핵심사업관리청(Major Project Authority)을 설립하였다. 이에 따라 핵심사업관리청은 영국 정부에서 핵심 사업의 보증을 담당하는 독립된 최고기관으로 개별 사업의 보증을 실시하고 그 결과에 따라 사업 중단, 추진방식 변경 등 효율적인 사업추진을 권고하는 역할을 담당하게 되었다.

2. 영국의 핵심사업 보증체계

관리청과 재무부는 2011년 “핵심사업 보증·승인 가이드라인”을 마련하여 보증체계의 대상사업, 구성요소, 절차 등을 세부적으로 규정⁶⁾하였다. 여기서 핵심사업은 재무부 승인에 따라 5천만 파운드 이상 재정을 지원받아 추진하는 공공투자사업 또는 감사원 및 국무총리실 등에서 리스크가 크다고 인정한 사업으로 정의하고 있다. 또한 보증체계는 사업 보증·승인·보고의 3단계로 구성되며, 먼저 사업보증은 표 2, 그림 3과 같이 핵심사업의 생애 주기동안 계획단계부터 운영단계까지 IAAP: 통합 보증·승인계획(Integrated Assurance Approval Plan)를 통해 사전에 계획된 특정 지점이나 정책 환경 변화가 발생하는 특정 지점에서 사업관리청, 재무부, 부처 공무원 및 외부 전문가(필요한 경우 제한적으로 활용)로 구성된 검증단에 의하여 착수

표 2. 일반적인 사업보증 검증수단

사업보증 검증수단	내용	추진 단계
착수관문 검증	재원 투입 전 새로운 사업추진의 타당성 검증 및 우선순위 확인	정책 구상단계
OGC 검증 (0-5단계)	사업 추진과정 중 주요 의사결정 단계(6단계)의 핵심사항(milestone) 확인	사업 추진단계
PAR 검증	사업 환경에 맞추어 발생한 문제점을 확인	필요한 경우

자료: 영국총리실, 재무부(2011), major project approval and assurance guidance

관문검증(Start Gate Review), OGC검증(OGC Gateway Review), 사업추정검증(Project Assessment Review) 등의 사업보증이 이루어지게 된다.

주무관청이 국무총리령(표 1 참조)에 따라 핵심 사업을 추진하는 경우, 생애 주기동안 보증방법과 시기 등을 규정한 통합보증·승인계획(IAAP)을 마련하고, 이를 재무부와 관리청에 제출하여야 한다. 또한 재무부와 사업관리청은 주무관청이 제출한 IAAP의 적정성을 검증·확인하고, IAAP가 적정하게 마련된 경우에 한하여 정부 예산을 지출하도록 하고 있다. 이러한 IAAP는 고위험, 고비용이 소요되는 핵심사업의 보증과 재정지출 승인간의 연계를 강화함으로써 재정당국의 재정지출 근거를 객관적으로 제공하고, 기존의 보증, 평가, 감사 등을 통합적으로 운영하여 주무관청의 행정부담도 완화하도록 하였다.

다음으로 재정당국의 사업승인은 사업추진단계별로 이루어지는데, 먼저 사업계획단계에서는 표 3과 같이 전략적 검토단계(Strategic Outline Case), 개략사업단계(Outline Business Case), 심층사업단계(Full Business Case)로 구분하여 검토·승인하고, 다음으로 사업추진단계에서는 재정지출 시점에 각각 재무부와 MPA에서 검토한 사업보증 결과를 근거로 객관적인 원칙⁷⁾에 따라

6) 출처 : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/major-project-authority-assurance-toolkit>

7) 재정지출 승인의 원칙은 사업의 VFM 충족 여부, 투명한 사업절차 이행(Clear process), 공정관리 수준, Green Book 등 타당성 지침 준수 여부, 의사결정과정의 일관성(Consistency) 등 5가지를 검토

표 3. 사업계획단계의 사업승인

승인 단계	내용	보증과 연계
전략적 검토단계 (정책구상 단계)	신규 사업이 상위 전략, VFM, 조달가능성을 충족하는지 검토한후 사업추진을 승인	착수관문검증 OGC검증 1단계 PAR 검증
개략사업단계 (계획단계)	추진 가능한 모든 대안을 면밀히 검토하여 최적대안으로 선정되었는지를 검토한 후 최적 사업추진방법을 승인	OGC검증 2단계 PAR 검증
심층사업단계 (사업자 선정이전)	재정지출 사업 환경에 맞추어 발생한 문제점을 검토하여 사업효율화방안을 마련·시행하도록 권고	OGC검증 3단계 PAR검증

자료: 영국총리실, 재무부(2011), major project approval and assurance guidance

표 4. 핵심사업의 신뢰도 분류기준

신뢰도 분류기준	내용
녹색(Green)	공사비, 사업기간, 품질 측면에서 성공적인 사업추진이 예상되며 특이한 위험요인도 없음
주황/녹색 (Amber/Green)	성공적인 사업추진이 예상되나 잠재적 위험요인에 대한 지속적인 관심은 필요
주황(Amber)	성공적인 사업추진이 예상되나 이미 인지된 위험요인에 대한 적절한 조치가 필요
주황/적색 (Amber/Red)	성공적인 사업추진이 의심스럽고 인지된 위험요인에 대한 긴급한 조치가 필요
적색(Red)	성공적인 사업추진이 어렵고, 사업비, 사업기간, 품질확보 곤란, 사업 전면 재검토 필요

자료: 영국 국무총리실, 재무부(2011), major project approval and assurance guidance

재정 지출 승인을 판단하게 된다.

마지막 보고단계로 주무관청에서 핵심사업에 대한 사업비용, 편익, 예산, 사업추진실적, 사업 리스크 등이 포함된 성과보고서를 핵심사업관리청과 재무부에 분기별로 연간 4회 보고하도록 하고 있

다. 핵심사업관리청은 예산범위 내 모든 핵심사업에 대한 포트폴리오를 구성하여 계획 대비 진행상황을 점검하고 있으며, 이를 위해 사업 추진의 리스크(사업비, 조달시기, 품질의 적정성) 등을 고려하여 표 4와 같이 녹색(Green), 주황/녹색

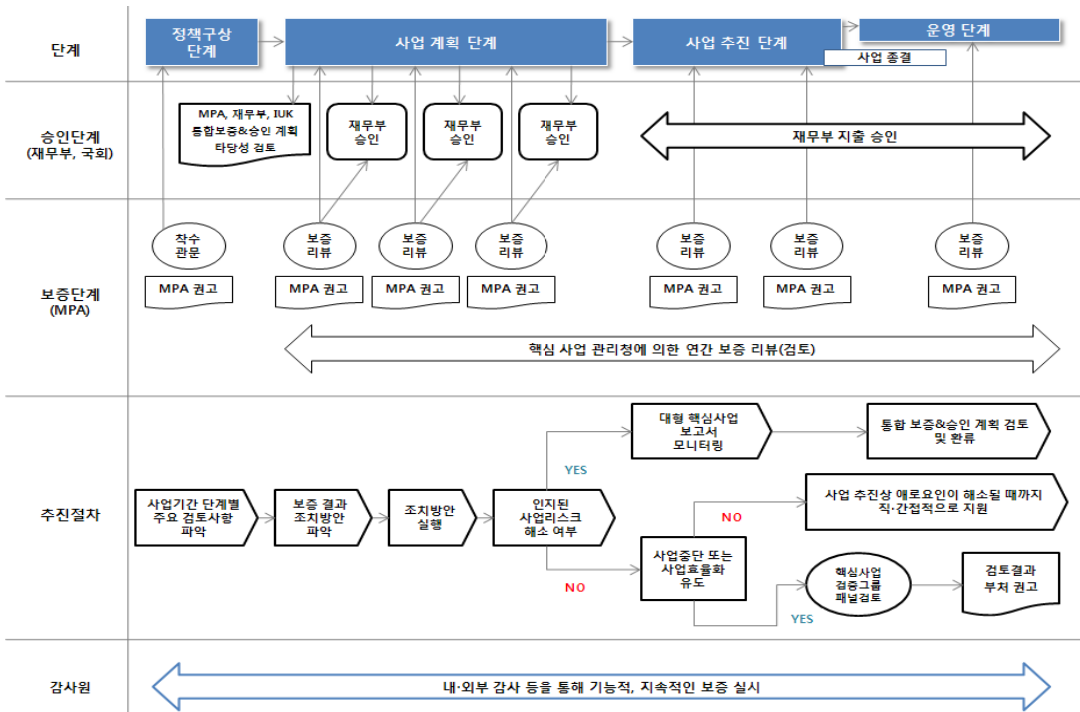


그림 3. 사업보증체계의 추진절차 및 내용

(Amber/Green), 주황(Amber), 주황/적색(Amber/Red), 적색(Red)의 5단계로 사업추진의 신뢰도를 구분하고, 이를 공고판(Dash Board) 형태로 국민들에게 투명하게 공개하고 있다.

2012/2013년 회계기준으로 205개 사업, 사업 규모 3,760억 파운드 수준의 핵심 사업에 대한 포트폴리오를 구축하고, 이중 39%의 사업을 적색, 적색/황색으로 구분, 집중 관리하고 있다.

핵심사업의 정보 공개는 사업의 성과 제고 및 공공책임성을 강화하는 효과가 있으므로 개별사업에 대한 추진실태를 공고판 형태로 국민들에게 공개하는 한편, 사업관리청의 활동을 성과보고서나 연차보고서(Annual Report) 형태로 작성하여 국민들에게 투명하게 설명하고자 노력하고 있다. 또한 2012년에는 핵심사업의 실패와 성공사례를 범부처적으로 공유함으로써 해당 공무원들의 전문성과 리더십을 고양하기 위해 핵심사업 리더십 아카데미를 설립·운영하고 있다. 핵심사업관리청은 이러한 범부처적인 교육·훈련 프로그램을 통하여 2017년까지 최대 300명의 공무원을 교육·훈련하도록 하여 사업관리 전문가 네트워크를 구축하고 전문성을 갖춘 보증 전문 인력으로 육성·활용할 계획이다.

3. 사업보증제도 성숙도에 맞춘 거버넌스 변화 과정

영국의 공공투자 전담조직은 2000년 민간투자사업의 예산보증 및 지원·자문기능을 담당하는 PUK(Partnership UK)를 재무부 49%, 민간 51%로 참여하는 유한회사로 설립하였다. PUK는 변호사, 투자은행가, 컨설턴트 등으로 구성된 민간투자 전문가로 구성되었으며 민간투자사업 정책 및 사업관리 지원업무를 담당하였다.

이후, 2010년 7월 재무부는 재정사업과 민간투자사업을 통합관리하는 Infrastructure UK(IUK)를 재무부 내에 부서(80명 규모)로 신설하고 PUK의 기능을 IUK로 이관하였다. 이와

동시에 사업보증제도가 성숙됨에 따라 총리실에서는 정부재정지출에 큰 영향을 미치는 대규모 정부사업을 직접 관리·감독하기 위하여 2011년 MPA를 신설하였다. 현재 정부 주요사업 포트폴리오를 구성하는 200여개 사업(5000억 파운드)에 대해 보증하고 사업 추진을 직·간접적으로 지원하고 있다. 또한, 재무부의 사업보증과 위험관리 및 사업추진효율화 모색 등 합리적인 의사결정과정과 직접 연계 운용하기 위하여 최근 2016년 1월 1일에는 재무부 산하에 있던 IUK를 국무총리실의 MPA와 통합하는 방식으로 IPA(Infrastructure and Projects Authority)를 신설하였다. 즉, 영국 정부는 민간투자사업에서 재정사업으로 보증제도를 확대하고 전담조직도 민간기관에서 위상이 높은 하나의 정부기관으로 일원화하여 사업보증과 의사결정을 함께 결정하는 방식으로 보증체계의 성숙도에 따라 조직의 거버넌스도 함께 변화시켜나가고 있다고 요약할 수 있겠다.

정책적 시사점 도출

지금까지 합리적인 공공투자 의사결정 및 재정통제수단으로 최근 선진국에서 널리 활용되고 있는 사업보증제도와 함께, 대표적인 모범적 운영사례라 할 수 있는 영국의 사업보증체계 및 거버넌스의 변화 과정에 대해 개괄적으로 소개하였다. 위 운영사례가 우리나라 재정 정책에 미치는 시사점을 ① 보증체계의 성숙도 측면, ② 재정통제 수단의 활용도 측면, ③ 거버넌스의 발달 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국내에서도 국가 재정과 정책 환경 변화 및 이해관계자의 요구수준에 맞도록 중앙정부 차원의 통합적인 사업보증체계를 성숙·발전시켜 나갈 필요가 있겠다. 최근 빠른 고령화 추세와 베이비붐 세대 은퇴로 인하여 세수는 줄어드는 반면 복지, 교육 등 세출 예산은 확대되는 추세가 지속되면서 중앙정부 또는 지방정부의 재정건전성 악화가 우려되고 있다. 따라서 정부의 재정건전성 위험

요인인 공공투자사업 투자에 대한 재정 운영의 효율을 높일 수 있도록 국내 정책 여건과 사업보증체계의 발달과정에 맞도록 고도화 하고, 이를 통해 최적으로 선정된 공공투자사업은 유형별로 포트폴리오를 작성하여 지급가능(Solvency)한 예산 범위수준으로 재정을 합리적으로 관리해 나갈 필요가 있겠다.

또한, 무엇보다도 행정부가 공공투자사업을 추진하는 과정에서 내린 의사결정을 보다 투명하게 설명하도록 하는 국민적인 요구가 증대됨에 따라 사업의 타당성, 조달가능성, 위험관리대책 등의 정책근거(Evidence)를 국민들에게 널리 공개하여 주요 인프라 건설에 반드시 필요한 국민적 공감대를 형성해 나갈 필요가 있겠다.

둘째, 우리나라의 사업보증체계 성숙도를 높이기 위하여 금번에 제시된 재정통제를 위한 보증수단(Assurance Tools)을 국내 정책 환경에 맞도록 반영하려는 노력도 필요하겠다. 특히, 재정치출을 위한 승인과 보증을 범부처적으로 통합 연계한 통합보증·승인계획(IAAP), Green Book과 PAR 등 체계적인 보증기법, 사업관리기법(PRINCE2), 인적역량 구축을 위한 교육훈련 네트워크구축(핵심사업 리더십 아카데미), 사업정보(공고관, Annual Report 등) 공개 확대 등의 도구들은 국내 보증체도의 성숙도를 높이기 위한 훌륭한 벤치마킹 수단이 될 것이다.

셋째, 공공투자 사업보증제도가 예산통제 수단으로 도입되어 합리적인 의사결정과정으로 성숙되어 가면서 이를 담당하는 조직의 거버넌스도 효과적으로 변경할 필요가 있겠다. 최근 영국정부가 도입한 총리실 산하에 전담조직을 통합적으로 운영하는 모형도 사업보증과 의사결정을 함께 결정할 수 있도록 하는 효과적인 벤치마킹 대안이 될 것이다. 다만 국내의 정책 환경하에서 다른 OECD국가들과 달리 현재와 같이 독립형으로 운영하는 경우에는 공공투자사업을 추진하는 주무관청, 재정당국, 전담기관, 국회, 감사원 등은 핵심사업의 보증체도를 근거로 사업 기획·집행-보증-지출 승인

단계에서 해당 기관 각각의 역할과 기능을 분담·연계하도록 하는 협력적 거버넌스(Participatory Governance)를 보다 공고하게 구축할 필요가 있겠다.

특히, 재정의 파수꾼으로써 감사원은 영국 정부·감사원(NAO)의 모범사례와 같이 중추적인 역할과 기능을 수행해 나갈 필요가 있겠다. 이를 위해 감사원은 타당성이 없는 사업에 대한 무리한 사업 추진이나 사업관리 능력 부족으로 인하여 사업의 VFM을 확보하지 못함으로써 발생하는 반복적인 예산낭비를 근원적으로 해소하기 위하여 국내 보증체도의 성숙도를 높이도록 제도적인 기틀을 확립하는데 역점을 둘 필요가 있겠다. 또한 주무관청이나 재정당국으로부터 독립된 기관(감사원 등)에서 주무관청이 충분한 정책근거를 갖추고 공개적으로 공공투자사업을 추진하였는지를 점검할 필요가 있겠다. 이에 따라 공공투자에 대한 감사접근 방법도 개별사업의 문제점을 지적하는 감사 방식에서 주무관청에서 추진하는 개별 사업의 타당성 근거가 적정한지, 핵심사업의 사업비·기간·품질측면의 위험요인이 무엇이고 통제가능한 수준인지 등을 검증하여 이를 국민과 주무관청 등 다양한 이해관계자에게 제공하는 보증방식으로 전환될 필요가 있겠다.

마지막으로 위와 같은 3가지 측면에서 본고에서 금번에 소개한 영국의 보증제도와 제도 성숙을 위한 영국 정부·감사원(NAO)의 노력을 타산지석으로 삼을 필요가 있다고 생각한다.

알림 : 본고는 계감감사 통권 제127호(2015. 7.)에 수록된 저자의 원고를 수정·보완하여 재게재한 것임을 밝힙니다.

참고문헌

- 감사원 (2010), 수도권(서울, 경기) 건설사업 추진실태 공개문.
 감사원 (2013), 경전철 건설사업 추진실태 공개문.

- 감사원 (2013), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태 공개문.
- 감사원 (2013). 민간투자 교통사업의 수요예측 및 타당성조사 관리실태 공개문.
- 영국 국무총리실, 재무부 (2011), major project approval and assurance guidance
- 영국총리실, 재무부(2011), major project approval and assurance guidance.
- 이용택(2012), 교통행정혁신론, 청문각.
- 이용택·박원빈(2012), 교통수요예측 재검증을 위한 점검방법론(체크리스트 방식) 개발 및 사례연구, 감사논집.
- 이용택·황정경(2014), 공공투자사업 예산관리 체계의 위험요인 분석 및 관리방안, 감사원 계간 감사지, 122.
- 이용택·황정경(2015) 공공투자사업 보증과 감사원의 역할, 감사원 계간감사지, 127.
- NAO(2010), Assurance of Major Projects.
- OECD(2010), Dedicated Public-private Partnership Units.
- <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/major-project-authority-assurance-toolkit>
- <https://www.gov.uk/government/news/Government-creates-new-body-to-help-manage-and-deliver-major-projects-for-UK-economy>