

자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발

Development of Standard Model to Calculate Available
Investment Source of Money of Local Government

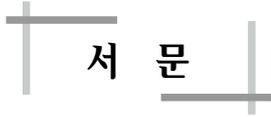
2007. 12.

연구진

이창균 (연구위원)

신두섭 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



서 문

우리나라는 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사시 투자가용재원을 산정하여 지방재정운영 및 투자심사 과정에서 하나의 잣대로 활용하고 있다. 그러나 현행 중기지방재정계획제도와 지방재정투융자심사제도간의 투자가용재원 산정방식의 상이 및 불합리성으로 인하여 투자가용재원 산정결과의 실효성을 담보하지 못하고 있다. 즉, 현행 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사시의 지방자치단체 투자가용재원 산출내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다.

이와 같은 관점에서 지방자치단체의 실질적 투자가용재원 산출에 있어서 통일적으로 적용될 수 있는 투자가용재원의 범위와 기준을 새롭게 설정할 필요성이 있다. 이를 위해서는 먼저 현재 투융자심사제도, 중기지방재정계획 등에서 다르게 적용되고 있는 투자가용재원 산정의 불명확성 및 비합리성을 개선하여야 한다. 그리고 전국 표준적인 투자가용재원 산정모형을 개발하여 투자가용재원 산정방식의 통일성을 기하며 지방재정운영에 있어 활용성을 제고할 수 있는 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 투자가용재원 산정결과에 대한 현실적인 재정운영상 실효성 제고가 가능한 자치단체의 투자가용재원 산정 표준모형을 개발하고 이를 통한 자치단체의 투자가용재원 실태를 비교분석하였다.

아무쪼록 본 보고서가 향후 지방자치단체의 투자가용재원 산정에 있어 새로운 표준모형로서 정착될 수 있기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다.

2007년 12월

한국지방행정연구원장 **김 주 현**



요약

현재 지방자치단체의 투자가용재원을 산정하는데 있어서는 중기지방재정계획 수립과 투융자심사제도에 의한 산정방법에 기초하여 도출하고 있다. 그러나 이는 현실의 지방자치단체 재정력을 나타내기에는 비현실적이고 체계적이지 못하다는 문제점을 안고 있다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방식에 대한 문제점 및 투자가용재원 실태를 분석하고 이를 개선할 수 있는 표준적인 투자가용재원 산정방식을 개발함과 아울러 표준적인 투자가용재원 산정방식을 적용한 지방자치단체의 투자가용재원 실태를 비교분석하였다.

현행 지방자치단체 투자가용재원 산정방식에 대한 분석 결과, 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 나타났다.

첫째, 투자가용재원에 대한 개념 및 정의가 명확하게 설정되어 있지 않아 투자가용재원 산정방법이 불일치하고 시각에 따라 가용재원이 크게 변동하고 있다는 점을 들 수 있다. 투자가용재원에 대한 자치단체간 비교 실효성이 떨어지고 가용재원 측면에서 자치단체의 재정력을 파악할 수 없는 실정이다.

둘째, 투자가용재원 산출을 위한 기준이 상이하다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정운영과 관련하여 투자가용재원의 판단은 중기재정계획, 투융자심사분석, 지방채발행승인 등에서 소요재원의 충당능력을 판단하여 재원배분의 적정성을 도모하는데 유용한 기준으로 사용되어야 한다. 그러나 현재 중기재정계획, 지방재정투융자심사분석 등에서 투자가용재원의 산출 내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다.

셋째, 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방법으로는 투자가용재원이 실제 자치단체의 재정력보다 전반적으로 과다하게 계상되고 있다는 점을 들 수 있다. 대부분의 자치단체는 재정력이 열악하여 각종 대형 투자 사업을 추진함에

있어 국·도비에 의존하고 있는 실정임에도 현행 가용재원 산정방식으로는 너무 높게 나타나고 있어 현실적인 자치단체의 재정력을 적절히 나타내지 못하고 있다.

종합적으로 판단할 때, 현행 투자가용재원 산정방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 설명하지 못하고 있다. 따라서 보다 자치단체의 재정여력을 반영한 새로운 분석모형의 설정이 필요하다. 본 연구에서 지방자치단체 투자가용재원 산정 표준모델은 전체 세입재원의 구성 및 범위에 대해 재설정하고 경상적이고 필수적인 지출수요를 재설정하여 이를 제외한 잔여금액으로 하였다.

본 연구에서 제시한 표준모델에 의한 5개 지방자치단체의 투자가용재원을 비교한 결과, 표준모델에 의한 투자가용재원은 재정력이 높다고 해서 반드시 투자가용재원 비율이 높다고 볼 수 없어 재정운용의 합리성 여부에 달려있다는 점을 알 수 있었다. 또한 투자가용재원 크기는 매년 변동하는 것으로서 당해 연도의 세입과 세출에 결정적으로 기인하고 있다는 점을 알 수 있었다.

그리고 투자가용재원 확충은 결국 세입을 증대시키거나 아니면 필수적경비를 억제하는 방법 등의 여부에 달려 있다는 점을 알 수 있었다. 즉, 자치단체의 재정운용의 생산성 및 합리성을 제고하기 위해서는 세입증대 노력이 중요하지만 아울러 필수적 경비 억제를 통한 투자가용재원의 확충 노력도 매우 중요하다는 점이 표준모델에서는 잘 나타나고 있다.

한편, 표준모델에 의한 투자가용재원과 현행 중기지방재정계획 및 투자심사시의 투자가용재원과의 3가지 투자가용재원 산정 방식에 의한 산정 결과를 비교하면 다음과 같이 나타났다. 3가지 방법에 의한 산출 결과에 근거한 비교분석 결과, 대부분의 자치단체가 재정이 열악한 상황에서 표준모델을 제외하고는 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원 비율이 너무 높아 현실의 자치단체의 재정력을 반영하지 못한 것이 명확히 드러나고 있음을 알 수 있었다. 즉, 투자가용재원 비율이 자치단체의 현실적 재정여력에 비해 비현실적으로 과다 계상 되어 있다는 것을 알 수 있었다. 결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 산출은 연도 간에 차이가 있지만 보다 현실적 재정여건이 고려된 투자가용재원 산정방식이라 할 수 있다.

표준모델에 의한 투자가용재원의 실태를 보다 명확히 파악하기 위한 다른 방법으로 5개 지자체 각 산정방식별로 세입대비 투자가용재원 비율 실태를 비교 분석한 결과는 다음과 같다. 각 지자체의 연도별 투자가용재원 비율차이에 대해 비교분석한 결과, 마찬가지로 중기지방재정과 투융자심사, 표준모델의 가용재원 비율의 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있었다. 따라서 본 연구에서 제시한 표준모델에 비해 현행 방식의 투자가용재원 비율이 과대 산정 되어 오고 있었다는 것을 뒷받침해 주고 있다.

이상과 같이 본 연구에서는 기존의 투자가용재원 산정방식의 문제점을 개선하고 투자가용재원 산정 실효성을 담보하기 위한 새로운 투자가용재원 표준모델을 제시하였다. 투자가용재원 산정 표준모델은 기존의 투자가용재원 산정방식에 비해 다음과 같은 효과 및 현실적 활용성이 기대되고 있기 때문에 본 연구에서 제시한 투자가용재원 산정 표준모델을 도입할 것을 정책건의로 제안하였다.

첫째, 투자가용재원 산정방식의 표준모델 개발에 의한 통일된 방식의 적용으로 인하여 투자가용재원 산정의 혼란성을 제거하고 모든 자치단체를 대상으로 동일한 기준에 의한 자치단체 투자사업 여부를 보다 명확히 파악할 수 있다.

둘째, 투자가용재원 산정방식의 개선을 통한 현실적인 지방자치단체의 재정력을 보다 명확히 파악할 수 있고 동시에 자치단체간 재정력을 보다 명확히 비교할 수 있다.

셋째, 투자가용재원의 명확한 판단으로 자치단체간 재정비교 및 투자심사기준으로 활용할 수 있고 또한 각종 투자사업 심사기준에 활용할 수 있으며 지방자치단체 재정진단의 지표로서 활용할 수 있다. 그리고 형식적으로 운영되고 있는 중기지방재정계획 수립의 예측성 및 실효성을 높이는 기대효과가 있다.

넷째, 표준모델에 의한 투자가용재원 산정방식은 세입 및 필수적경비 구분이 보다 명확히 구분되어 자치단체 재정운용의 결과 및 투자가용재원 확충 요인이 명확히 구분되고 있다. 즉, 투자가용재원은 세입확충과 세출절감 특히 필수적 경비의 절감에 크게 의존하고 있음을 보다 명확히 나타내고 있어 투자가용재원 확충방향이 명확히 되어 보다 합리적인 재정운용을 유인할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

목 차

제 1 장 서 론1

 제1절 연구목적1

 제2절 연구범위 및 연구방법3

제 2 장 투자가용재원에 대한 이론적 검토 및 실태분석6

 제1절 투자가용자원 의의 및 이론적 검토6

 1. 공공투자사업의 특성6

 2. 투자가용재원의 개념 및 산정의 필요성12

 제2절 현행 투자가용자원 산정 체계 및 문제점14

 1. 지방재정투융자심사의 투자가용자원 산정방법 및 문제점15

 2. 중기지방재정계획의 투자가용자원 산정방법 및 문제점22

 제3절 현행 자치단체 투자가용자원 실태분석29

 1. 투자가용자원 산정요인과 현행 세입 및 세출과목별 재정현황29

 2. 현행 산정방식에 의한 자치단체별 투자가용자원 실태 비교분석34

제 3 장 투자가용자원 산정 표준모델 개발40

 제1절 투자가용자원 산정 표준모델의 기본적 틀40

 제2절 설문조사 및 분석42

 1. 설문조사 개요42

 2. 설문조사 결과 및 분석43

 제3절 투자가용자원 산정 표준모델 설정56

 1. 기본방향56

 2. 투자가용자원 표준모델 설정과 근거57

제 4 장 표준모델에 의한 투자가용재원 산출의 시뮬레이션	62
제1절 표준모델에 의한 자치단체 투자가용재원 산출 및 분석	62
1. 표준모델에 의한 자치단체별 투자가용재원 산출	62
2. 표준모델에 의한 투자가용재원 자치단체별 비교분석 종합 및 시사점	83
제2절 표준모델과 현행 산정방식과의 투자가용 재원 실태 비교분석	86
1. 투자가용재원 산출방식별 및 연도별 실태 비교분석	86
2. 지자체별 각 산정방식별 투자가용재원 실태 비교 분석	92
제3절 투자가용재원 산정 표준모델 활용성 및 투자 가용재원 확충방향	97
1. 투자가용재원 표준모델의 기대효과 및 활용성	97
2. 표준모델에 근거한 투자가용재원 확충요인과 확충방향	99
제 5 장 요약 및 정책제언	106
제1절 요약	106
1. 투자가용재원 개념 및 산정의 필요성	106
2. 현행 투자가용재원 산정방식 문제점 및 실태분석	106
3. 투자가용재원 산정 표준모델 개발	109
4. 표준모델에 의한 투자가용재원 분석 및 시사점	111
5. 투자가용재원 산출방식별 및 연도별 실태 비교분석	112
제2절 정책건의	113
참고문헌	117
Abstract	123
부 록	126
자치단체 투자가용재원 산정 표준모델 개발을 위한 의견조사	126

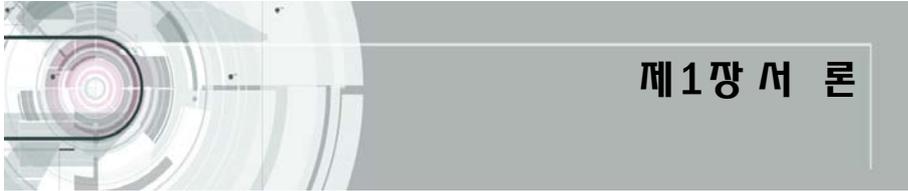
표 목 차

〈표 2-1〉 공공투자사업의 성격	10
〈표 2-2〉 지방투자사업의 성격에 따른 유형	11
〈표 2-3〉 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별)	16
〈표 2-4〉 지방재정투융자사업심사의 가용재원의 산정방법	18
〈표 2-5〉 경기도 투자가용재원 산정 사례	18
〈표 2-6〉 양주시 투자가용재원 산정 사례	20
〈표 2-7〉 양평군 투자가용 재원 산정 사례	21
〈표 2-8〉 중기재정계획상의 투자가용재원의 산정방법	26
〈표 2-9〉 서울시 중기재정계획의 가용재원산정 사례	26
〈표 2-10〉 2007년도 일반회계 세입 기능별 순계예산규모	29
〈표 2-11〉 2007년도 일반회계 세출 세세항별 순계예산규모	31
〈표 2-12〉 중기재정계획상의 투자가용재원 실태 비교(2007년)	34
〈표 2-13〉 지방재정투융자심사분석 시 가용재원 실태 비교(2007년)	36
〈표 2-14〉 지방재정투융자심사 분석 시 세출 실태 비교(2007년)	37
〈표 2-15〉 중기계획과 투자심사 시 가용재원산정 결과 비교분석(2007년)	38
〈표 3-1〉 세입총계 포함여부에 대한 설문결과	43
〈표 3-2〉 지방채 포함여부에 대한 설문결과	44
〈표 3-3〉 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 포함여부 설문결과	46
〈표 3-4〉 임의적 보조사업의 설문결과	47
〈표 3-5〉 보조사업의 지방비부담분에 대한 설문결과	47
〈표 3-6〉 채무상환에 대한 설문결과	48
〈표 3-7〉 예비비등에 대한 설문결과	49
〈표 3-8〉 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 포함여부 설문결과	51
〈표 3-9〉 직무수행경비와 의회비등에 대한 설문결과	54
〈표 3-10〉 자치단체 등 이전과 차입금이자에 대한 설문결과	54

〈표 3-11〉 예비비 및 기타에 대한 설문결과	55
〈표 3-12〉 세입총계의 범위	57
〈표 3-13〉 지방채 포함에 따른 장단점	58
〈표 3-14〉 필수적 경비의 범위	59
〈표 3-15〉 투자가용재원 표준모델	61
〈표 4-1〉 경기도 10년 간 세입합계 추이 분석	63
〈표 4-2〉 경기도 10년 간 세출합계 추이 분석	64
〈표 4-3〉 경기도 투자가용재원 산출	65
〈표 4-4〉 대구광역시 10년 간 세입합계 추이 분석	67
〈표 4-5〉 대구광역시 10년 간 세출합계 추이 분석	68
〈표 4-6〉 대구광역시 투자가용재원 산출	69
〈표 4-7〉 양주시 10년 간 세입합계 추이 분석	71
〈표 4-8〉 양주시 10년 간 세출합계 추이 분석	72
〈표 4-9〉 양주시 투자가용재원 산출	73
〈표 4-10〉 마포구 10년 간 세입합계 추이 분석	75
〈표 4-11〉 마포구 10년 간 세출합계 추이 분석	76
〈표 4-12〉 마포구 투자가용재원 산출	78
〈표 4-13〉 영동군 10년 간 세입합계 추이 분석	79
〈표 4-14〉 영동군 10년 간 세출합계 추이 분석	81
〈표 4-15〉 영동군 투자가용재원 산출	82
〈표 4-16〉 표준모델에 의한 5개 지자체 투자가용재원 산출결과 종합(2007년)	83
〈표 4-17〉 중기계획,투자심사, 표준모델의 투자가용재원 비교분석(2007년)	85
〈표 4-18〉 2007년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교	88
〈표 4-19〉 2006년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교	89
〈표 4-20〉 2005년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교	90
〈표 4-21〉 2004년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교	91
〈표 4-22〉 2003년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교	92
〈표 4-23〉 5개 지자체 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율	93

그림목차

〈그림 1-1〉 연구 체계	4
〈그림 2-1〉 중기지방재정계획의 수립절차	23
〈그림 2-2〉 2007년도 일반회계 세입 기능별 예산규모	31
〈그림 2-3〉 2007년도 일반회계 세출 세세항별 총계예산규모	32
〈그림 2-4〉 2007년도 일반회계 세출 기능별 순계예산규모	33
〈그림 2-5〉 5개 자치단체 중기지방재정계획상의 투자가용재원비율	35
〈그림 2-6〉 5개 자치단체 지방재정투융자심사분석시 세출합계대비 구성항목별 비율(2007년)	38
〈그림 2-7〉 중기계획과 투자심사시 가용재원산정 결과 비교분석(2007년)	39
〈그림 4-1〉 중기계획, 투자심사, 표준모델의 투자가용재원 비교분석(2007년)	86
〈그림 4-2〉 경기도 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이	94
〈그림 4-3〉 대구시 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이	95
〈그림 4-4〉 양주시 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이	95
〈그림 4-5〉 영동군 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율의 추이	96
〈그림 4-6〉 마포구 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율의 추이	97



제1절 연구목적

우리나라는 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사 시 지방자치단체별 투자가용재원을 산정하여 제출하게 하여 지방재정운영 및 투자심사 과정에서 하나의 잣대로 활용하고 있다. 지방자치단체는 투자 가능한 재원의 수준을 정확히 산출하여 재정운영 및 재원배분을 합리적으로 추진하는 것이 매우 중요하다. 즉, 지방자치단체는 재정운영 및 재원배분을 합리적이고 효율적으로 운영해 나가기 위해서는 조달 가능한 세입규모와 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비 등 경비의 내용을 파악한 후 보다 명확한 투자가용재원을 산출하여 이에 근거한 사업계획 및 추진이 필요하다.

그러나 현행 중기지방재정계획제도와 지방재정투융자심사제도 간의 투자가용재원 산정방식의 상이 및 불합리성으로 인하여 투자가용재원 산정결과의 실효성을 담보하지 못하고 있다.

현행 지방자치단체의 투자가용재원은 첫째, 중기지방재정계획 수립 시 산출되고 있다. 이는 세입추계에서 경상지출추계를 차감하여 연도별 투자가용재원을 도출하여 이를 근거로 투자가용재원 규모를 분석하고 있다. 중기지방재정계획 수립에서는 재정전망에 초점을 맞추어 투자가용재원을 판단하고, 이에 기초하여 투자수요에 대한 부족재원 대책을 수립하게 된다. 이 경우 추계의 방법과 정확성에 따라 세입추계 및 경상지출 경비절약 정도에 차이가 발생하므로 가용재원의 규모가 다르게 나타날 수 있다.

둘째, 지방재정투융자심사제도에 근거하여 투자가용재원을 산출하고 있다. 이는 세입합계(자체재원, 의존재원)에서 세출합계(경상비, 의존재원사업, 채무상환, 예비비등)를 차감하여 투자가용재원을 산출하는데, 투자가용재원은 다시 자체사업재원과 신규 투자가용재원으로 구분되어 있다.

이상과 같이 현행 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사 시의 지방자치단체 투자가용재원 산출내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다. 예를 들면, 중기재정계획에서 산정한 투자가용재원을 투융자심사 의뢰 시에는 활용할 수 없는 실정이다. 즉, 현재 지방자치단체의 투자가용재원 규모를 파악하는데 있어서 중기지방재정계획 및 투융자심사시의 투자가용재원 산출을 근거로 활용되고 있으나 현실의 지방자치단체 재정여력을 나타내기에는 불합리하고 체계적이지 못하여 투자가용재원 산정의 신뢰성 및 지방재정계획 및 운용상에 있어서 현실적 실효성을 담보하지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 투자가용재원에 대한 분석의 이론적 연구 및 개선 논의는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 지방자치단체의 실질적 투자가용재원 산출에 있어서 통일적으로 적용될 수 있는 투자가용재원의 범위와 기준을 새롭게 설정할 필요성이 있다. 이 경우 투자가용재원의 범위는 전체 세입재원에서 경상적이고 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 하고, 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가에 초점이 있다.

이를 위해서는 먼저 현재 투융자심사제도, 중기지방재정계획 등에서 다르게 적용되고 있는 투자가용재원 산정의 불명확성 및 비합리성을 개선하여야 한다. 그리고 전국 표준적인 투자가용재원 산정모델을 개발하여 투자가용재원 산정방식의 통일성을 기하며 지방재정운용에 있어 활용성을 제고할 수 있는 연구가 필요하다. 따라서 본 연구는 투자가용재원 산정결과에 대한 현실적인 재정운용상 실효성 제고가 가능한 자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델을 개발하고 이를 통한 자치단체의 투자가용재원 실태를 비교분석하는데 목적이 있다.

제2절 연구범위 및 연구방법

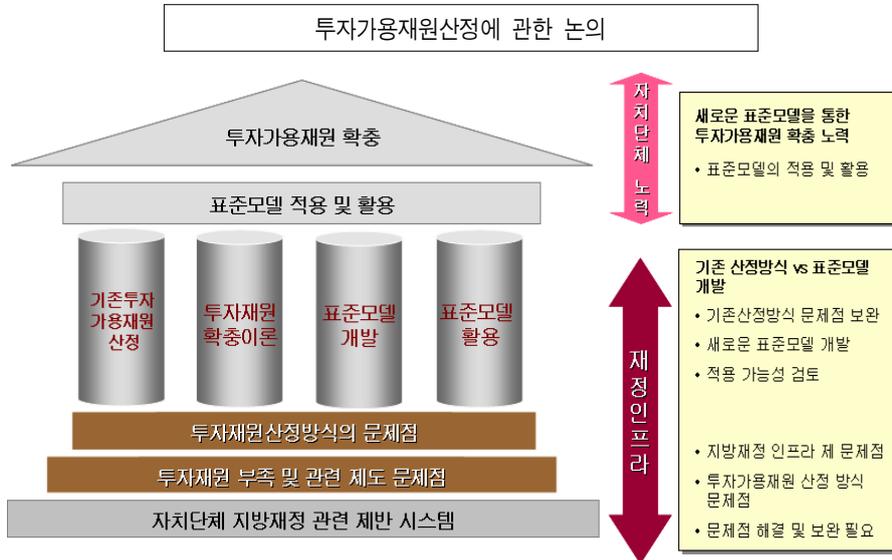
민선자치 시대가 해를 거듭함에 따라 우리나라 지방자치는 조금씩 성숙되어 가고 있으나 지방재정 구조 및 운영 측면에서 해결되어야 할 과제가 많이 산적해 있다. 일부 지방자치단체에서는 방만한 재정운영과 무리한 투자사업추진 등의 사례가 지적되는가 하면 대부분의 지방자치단체는 지방재정력과 재정자율성 측면에서 한계를 드러내고 있다. 특히 지방자치단체의 투자재원이나 가용재원이 매우 미약하여 각 지방자치단체의 실정에 맞게 자율적인 투자사업 추진이 효과적으로 이루어지지 않고 있다.

이와 같은 측면에서 지방분권 달성 및 지역발전을 달성하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 재정력 확충이 중요하고 그 중에서도 독창적인 지역발전과 지역경제 활성화를 위해서는 실질적인 투자재원의 확충이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 실질적인 투자재원에 대한 보다 명확한 파악이 이루어져야 한다. 그리고 이에 기초하여 재정부족액에 대해 근본적인 재원확충을 통하여 투자재원을 확보할 수 있는 대책이 강구되어야 할 것이다.

그러나 지방자치단체의 투자재원 규모를 파악하는데 있어서 기존의 투자재원 분류 및 분석방법으로는 현실적인 자치단체의 재정투자여건을 충분히 나타내지 못하고 있다. 현재 지방자치단체의 투자가용재원을 산정하는데 있어서는 중기지방재정계획수립과 투융자심사제도에 의한 산정방법에 기초하여 도출하고 있다. 그러나 이는 현실의 지방자치단체 재정력을 나타내기에는 비현실적이고 체계적이지 못하다는 문제점을 안고 있다.

이와 같은 관점하에 본 연구의 체계는 <그림 1-1>과 같이, 우선 투자가용재원 산정방식의 문제점 및 실태를 분석하고 이를 개선할 수 있는 합리적인 표준모델을 개발한다. 그리고 투자가용재원 표준모델의 적용을 통한 지방자치단체의 투자가용재원 실태를 비교분석함과 아울러 표준모델에 근거한 투자가용재원 확충 방향을 모색하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구 체계



본 연구의 보다 구체적인 연구범위는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 제1장 서론에 이어 제2장에서는 투자가용재원에 대해 간략히 이론적으로 검토하고 있다. 여기서는 첫째, 투자가용재원의 개념 및 필요성 등 투자가용재원에 대한 논리를 검토한다. 둘째, 현행 지방자치단체 투자가용재원 산정체계 및 문제점을 검토한다. 이를 위해 현행 중기지방재정계획 수립 시 및 투융자심사제도의 투자가용재원 산정방식 및 문제점을 검토한다. 셋째, 현행 방식에 의한 지방자치단체의 투자가용재원 실태를 분석한다.

제3장에서는 지방자치단체 투자가용재원 산정방식에 대한 새로운 표준적인 모델을 개발하고 있다. 이를 위해서는 첫째, 투자가용재원 산정방식에 대한 기본모형을 제시한다. 둘째, 현실적이고 합리적인 투자가용재원 산정 표준모델을 개발하는데 있어서 지방자치단체 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고 있다. 셋째, 이를 고려하여 지방자치단체 투자가용재원 산정방식에 있어서 표준 모델을 설정하고 그 설정 근거를 제시하고 있다.

제4장에서는 투자가용재원 산정 표준모델을 적용하여 실제 지방자치단체의 투자가용재원을 산출하고 이를 근거로 현행 투자가용재원 실태와 비교분석한다. 여기서는 첫째, 표준모델을 적용하여 자치단체별 새로운 투자가용재원을 산출하고 실태를 분석한다. 둘째, 표준모델에 의한 투자가용재원 규모와 현행 투자가용재원 산출방식에 의한 투자가용재원 규모에 대해 그 실태를 비교분석한다. 셋째, 투자가용재원 표준모델의 활용성을 제시하고 이에 근거한 투자가용재원 요인 및 확충방향에 대해 간략히 제시한다.

이 연구를 위한 연구방법으로는 우선 현행 투융자심사제도, 중기지방재정계획 등에서 투자가용재원을 산정하고 있는 내용을 기초로 하여 세입세출 예산편성 항목 등을 고려하여 새로운 투자가용재원 산정 표준모델을 개발한다. 지방자치단체 투자가용재원 표준모델 개발에 있어서 보다 현실적이고 합리적인 투자가용재원 산정모델 개발을 위하여 투자가용재원산정 요소에 대한 지방자치단체 예산부서 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 참고로 하고 있다. 그리고 표준모델에 의한 자치단체의 투자가용재원 분석에 있어서는 일반회계를 대상으로 시도 및 시군구로 구분하여 10개년을 분석함으로써 투자가용재원의 실태 및 변화를 분석한다.



제 2 장 투자가용재원에 대한 이론적 검토 및 실태분석

제1절 투자가용재원 의의 및 이론적 검토

1. 공공투자사업의 특성

가. 공공투자의 개념 및 의의

공공투자란 공공부문에서의 투자활동으로서 공공서비스와 공공시설에 대한 투자를 의미하고 있으나 공공투자가 정부 또는 공공기관에 의한 투자에 국한되는 것은 아니다. 일반적인 민간투자와 대응되는 개념의 공공투자란 공공부문이 자체부담으로 하는 투자를 의미한다. 그러나 정부의 기능이 국가경제의 발전 및 국민 복리의 증진에 있고, 시장실패현상에 대한 공공부문의 개입이 그 당위성을 가진다는 점에서 공공투자는 주민이 필요로 하며 시장기능에 의하여 조달되지 않는 재화와 서비스를 대상으로 한다(건교부·국토연구원, 1999).

따라서 공공투자란 공공재(public goods) 또는 공공서비스(public service)를 생산하고 공급하는 공공경제적 투자활동으로 정의할 수 있을 것이다. 또한 공공투자란 협의로는 국토개발사업(지역개발사업) 또는 사회간접자본시설에 대한 공공부문에서의 투자를 의미하며, 광의로는 이러한 사업이나 시설에 대한 공공 및 민간부문의 투자를 의미한다(건교부·국토연구원, 1999). 즉, 사회간접자본은 스톡의 개념을 지니며 공공투자는 흐름의 개념을 지닌다고 볼 수 있다. 그리고 사

회간접자본시설은 「인프라」 시설로 통용되는데, 생산, 소비, 여가, 유통 등 인간의 모든 활동에 “하부(下部) 또는 기간(基幹)”의 역할을 하는 시설들로서 하부구조(infra structure)라고도 한다. 즉, 간접적으로 생산자본의 생산력을 높이는 시설, 시장기구로는 충분히 공급이 어려운 시설, 공공성이 강하여 주로 공공부문의 재원에 의해서 공급되는 시설이 이에 속한다. 이를 우리나라 『사회간접 자본시설에 대한 민간투자법』에서는 사회간접자본시설을 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로 정의하고 있다.

그런데, 투자(investment)라는 용어는 널리 사용되고 있는데, 국민경제적인 관점에서는 화폐 소득 중 직접 소비되지 않고 저축되어 화폐자본으로서 실물자본에 투하되어 실질적인 기본형성에 활용될 때 이를 투자라고 한다¹⁾. 그러나 개인이나 기업 및 공공기관에서 사용하는 투자의 의미는 장래 수익을 가져오는 대상에 자금을 투하하는 것을 모두 투자라고 한다. 즉, 투자란 장래에 있어서 일정한 수익을 목적으로 자산이나 재산에 자본을 투하하고 운영하는 것이라고 정의할 수 있다.

이러한 투자는 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다²⁾. 투자주체에 따라 공공투자와 민간투자, 투자목적에 따라서는 대체투자, 신규투자, 전략적 투자 등으로 구분되며, 투자대상에 의한 분류는 설비투자, 재고투자, 증권투자 등으로 구분된다. 또한 투자 간의 상호의존관계에 의한 분류는 독립투자와 의존투자가 이에 속하는데, 이중 가장 기본적인 분류가 투자주체에 따른 구분이며 본 논문의 연구 대상인 자치단체의 재정투자 즉, 공공투자라 할 수 있다.

결국 공공투자(public investment)란 주로 국가나 지방자치단체 등 행정주체가 공공목적 달성을 위하여 조세 등을 재원으로 하여 경비를 지출하여 재화와 용역을 생산하는 것으로, 급부에 대하여 등가의 반대급부가 이루어지지 않으며 사회전체적인 필요성에 의해 수급이 이루어진다. 이에 반해 민간투자(private

1) 이성순, 「투자결정론」, 법문사, 1976, p. 19.

2) 상계서, pp. 29-36.

investment)란 민간자본가가 사적인 이윤추구를 목적으로 기분을 투하하여 재화와 용역을 생산, 원가에 적정이윤을 부가하여 수요자에게 공급하는 것으로서 이러한 투자는 반드시 반대급부가 이루어지며, 시장경제의 원리에 따라 수급이 이루어지게 된다. 그러나 공공재(public goods)의 경우 특성상 반드시 필요함에도 불구하고 시장에서 원활히 공급되기 어려운 측면이 있으며 또한 본질적으로 독점적(natural monopolies)일 수밖에 없는 상황인 경우 경쟁을 기초로 하는 시장은 더 이상 정상적인 역할을 수행할 수 없게 된다.

한편, 일본에서는 투자의 개념을 다음과 같이 정리하고 있다. 투자는 민간 기업에 있어서는 장기적인 이윤 또는 주가의 최대화 관점에서 자본설비를 구입하거나 재고를 보유하는 것을 지칭하지만, 공공투자의 경우는 주로 장기적 시야를 가지고 사회후생의 최대화 관점에서 공공부문이 이전 자원을 투입하고 공적 자본을 형성하는 것을 의미하고 있다(常木, 1999). 이와 같은 공적 자본은 제도상은 정부 내지는 공기업에 의해 보유된다는 점에서 민간기업과 구별되지만, 그 배경에 있어서는 어떤 이유에서 그 자본은 민간기업과 다른 공공부문의 관리 하에 있어야 하는가에 대한 것은 경제이론상 정당성이 필요하다³⁾. 일본에서는 공공투자의 개념⁴⁾을 행정투자와 국토기반투자의 개념으로 사용하고 있다. 행정투자는 중앙정부 및 지방정부와 주요정부투자기관이 지출하는 지역개발사업비로 민간부문의 투자가 아닌 공공부문의 투자이다. 국토기반투자는 국토종합개발계획에 따라서 투자하는 것으로 공공부문 및 민간부문의 투자를 합한 것이다.

3) 이 부분에 대한 구체적 설명은 常木(1990: 3)을 참조

4) 공공투자는, 정부 부문이 실시하는 투자이기 때문에 공공사업이라고도 한다. 고속 도로, 철도 등의 사회 자본의 정비가 목적이다. 이론적으로는, 공공투자의 증가는 승수효과에 보다 많은 유효 수요를 창출하고, 국내총생산(GDP)을 확대시킨다고 한다. 실업을 삭감하기 위해서 공공투자를 늘려서 경기를 자극하는 정책은 재정정책에 포함된다. 일본에서는 공공투자가 정치가에 의한 이익유도의 온상이 되기 쉽고, 하코 상품 난립으로 폐해를 야기하기 쉽다는 지적이 많아 왔다. 비용 대비 효과에 대한 확인과 평가가 중요하게 인식되고 있으며 이 부분에 대한 연구가 계속되고 있다. 또, 공공투자 대상이 건설에 치우쳐 있기 때문에, 건설업 비대를 초래하기 쉽고, 중앙과 지방의 산업 구조를 현저하게 왜곡시킬 가능성이 있다. 정부에서는 공공투자의 삭감을 진척시키고 있어, 건설업을 중심으로 고용정세의 엄격함이 계속되고 있는 것이 일본 공공투자의 현실이기도 하다.

나. 공공투자의 특징

공공재의 특성은 비배제성과 비경합성에서 비롯되고 있는데, 공공재는 “어떤 사람에게 공급하게 되면 그와 함께 살고 있는 그 사회의 다른 모든 사람에게 동시에 같은 양을 공급하게 되는 재화”라고 정의되고 있다. 공공재의 성격은 비배제성과 비경합성의 정도에 따라서 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 배제성과 비경합성이 모두 적용되는 공공재는 순수공공재 또는 집합재(collective goods)라고 한다. 또한, 두 가지 조건 모두가 적용되지 않는 재화가 시장재(private goods)이다. 특히 어떤 한정된 지역의 범위 내에서만 비경합성과 비배제성을 가지는 재화를 지방공공재라고 한다. 이 중에서 한 가지 조건만을 충족하는 것은 준공공재(quasi-public goods)이다. 도시나 지방자치단체가 제공하는 공공재는 순수 공공재라기보다는 비시장재(non-private goods) 또는 준공공재(quasi-public goods)라 할 수 있다.

이와 같은 공공투자는 일종의 공공재이다. 이러한 공공재는 시장에 맡겨둘 경우 과대 공급되거나 과소 공급될 가능성이 있다. 시장에 맡겨 둘 때 효율적으로 공급되기 어려운 공공재는 정부가 개입하여 생산하고 공급하여 효율적인 관리를 수행할 수밖에 없다. 기타 외부효과(externalities)를 유발하는 상품의 거래 역시 시장에만 의존할 경우 경제적 효율성의 극대화를 이루기는 쉽지 않아 이와 같은 문제로 인해 발생하는 시장실패를 자원배분(allocative efficiency)상의 실패라고 한다.

그런데, 공공투자의 규모를 어느 수준까지 해야 하는가는 결정하기 어려우나, 공공투자사업은 타 부문에 간접적으로 영향을 주는 일종의 인프라사업인 경우가 대부분이기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 합리적인 공공투자의 규모를 결정하는 이론으로 다수결의 원칙이나 중위투표자 정리(Median Voter Theorem)를 들고 있으나 공공지출의 적정규모를 결정하는 데는 한계가 있다. 따라서 사회적으로 효율적인 투자를 위해 투자사업의 선별과 우선순위 결정 및 규제 장치가 제도적으로 필요하다(이성근, 2006:428).

다. 공공투자의 유형 및 지방공공투자사업

정부의 기능이 다양해짐에 따라 공공서비스의 공공주체는 공공부문과 민간부문으로 구분되고 있다. 공공부문이 공공서비스를 공급하는 경우도 두 가지로 나누어진다. 중앙정부 혹은 지방정부가 직접 공공서비스를 제공하는 경우와 공기업을 통한 경우가 있다. 정부가 공급하는 경우는 다시 일반 행정과 같은 직영에 의한 공급방식과 건설공사 등 민간참여에 의한 공급방식으로 나누어진다. 공기업의 경우는 상수도와 같은 지방직영방식과 지방공사 및 지방공단의 공급방식으로 구분된다.

한편, 공공투자사업은 사회간접자본에 대하여 배타성과 필수성이 강하고 시장성과 수익자부담이 약할수록 공공사업의 성격이 강해지며, 이와 반대로 배타성, 필수성이 약하고 시장성, 수익자부담이 강할수록 민간사업으로서의 성격이 강해진다. 경제학적 관점에서 사회간접자본에 대한 공공투자 이유가 명백한데, 이러한 사회간접자본의 성격은 공공재, 비용체감산업, 외부경제효과, 소득재분배 등으로 구별하여 설명 가능하다.

〈표 2-1〉 공공투자사업의 성격

구 분	속 성		성 격	사 업 명
	배타성, 필수성	시장성, 수익자부담		
사회간접자본	강	약	공공성	공공사업
	↑ ↑	↓ ↓	공익성	공익사업
	약	강	시장성	민간사업

이상의 공공투자사업 중 특히 지방재정이 담당해야 할 공공재 즉, 지방공공재에 대한 공공투자사업의 대상과 유형은 다음과 같다⁵⁾.

지방투자사업의 대상과 유형은 공공성의 정도와 자본재냐 소비재냐에 따라

다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 지역의 특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 지방기본공공재가 있는데, 여기에는 일반행정, 치안, 경찰, 교육, 소방 및 보건행정서비스 등이 해당된다. 둘째, 지방주민의 일상생활과 직결되는 준공공재로서 상하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 도립병원 등을 들 수 있다. 셋째, 지방산업경제개발과 관련된 치산치수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유자원개발, 관광산업개발, 낙농개발, 중소기업육성개발 등 일련의 지방공공자본재이다. 넷째, 주민의 생활환경 및 복지수준과 관련된 공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 탁아소, 유치원 등 유아복지시설과 노인복지시설 등의 지방공공소비재이다. 이상의 지방공공재 중 우선적으로 지방재원에 의한 투자사업의 대상이 되는 지방투자사업은 대체로 두 번째 지방준공공재와 세 번째 지방공공자본재라 할 수 있다.

〈표 2-2〉 지방투자사업의 성격에 따른 유형

구 분	내 용	사 업 예 시
지방기본공공재	지역특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 주민의 안전한 생활과 기본적 생활을 유지하기 위한 사업	일반행정, 치안, 교육, 보건소, 소방시설, 안전관리, 민방위, 수몰지구 보상
지방준공공재	주민의 일상생활과 직결되는 재화로서 대다수 주민에게 장기간에 걸친 혜택을 부여하기 위한 사업	상·하수도, 위생, 도로·교통, 통신, 전기, 오물처리, 도립병원, 도시토목, 도시재개발, 택지개발, 토지구획정리, 에너지 공급
지방자본공공재	산업경제와 관련된 자본적 재화로서 대다수 주민에게 장기간에 걸친 혜택을 부여하기 위한 사업	치산, 치수, 산림개발, 간척지개간, 지방고유자원개발, 중소기업육성, 농림축산업, 잠축업, 광공업, 공업단지, 새마을 공장, 시장, 상가시설
지방소비공공재	주민생활환경과 관련된 소비적 공공재로서 지역 주민의 생활환경을 개선하기 위한 복지증진사업	공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 아동복지시설, 노인복지시설, 마을회관, 의료보험, 영세민대책, 재해구호장애키 복지시설

5) 이필우, “경상비와 투자비의 배분”, 『지방재정』, 1983. 5, pp. 33-34.

2. 투자가용재원의 개념 및 산정의 필요성

가. 투자가용재원의 개념

지방자치단체가 지역의 부존자원을 활용하여 독창성과 자율성을 가지고 지역 발전을 추진하기 위해서는 무엇보다도 투자재원의 확보가 중요하다. 여기서 투자재원(financial resource for investment)이라 함은 지방자치단체가 조달 가능한 투자재원을 말하는데, 대부분의 지방자치단체는 이러한 투자재원을 확보하는데 한계점을 안고 있는 실정이다.

이와 같은 투자재원 중에는 각 지방자치단체가 당해 연도에 있어서 가용할 수 있는 재원을 특별히 투자가용재원이라 할 수 있다. 일반적으로 투자가용재원 범위 등 투자가용재원을 판단하는 관점에는 순수가용재원으로 파악하는 경우와 사업비 개념으로 보는 시각 등 2가지로 요약해 볼 수 있다.

먼저, 투자가용재원을 순수가용재원으로 보는 시각을 들 수 있다. 이는 투자가용재원의 판단에 있어서 총재원(전체 세입규모) 중 기본적 지출소요와 인건비를 제외한 경비로 산정하는 경우이다. 여기서 기본적 지출소요란 국가예산상 그 내용의 가변성이 별로 없어 국가가 법률이나 확정된 정책방침 등에 의하여 기본적으로 지출해야 할 경비를 말한다.⁶⁾ 즉, 전체 세입규모에서 인건비, 기준성 기본사업비 등 기본적 지출경비의 소요를 제외한 가용재원을 가지고 각 부처의 주요 정책영역이나 사업 또는 단위사업에 대하여 어떻게 하면 재원배분을 가장 합리적으로 할 것인가에 초점을 두는 것이다.

한편, 투자가용재원을 사업비 개념으로 보는 시각을 들 수 있다. 이 경우는 투자가용재원의 판단에 있어 세입재원에서 경직성 경비(인건비와 부서운영비, 채무상환비 등 반드시 지출되어야 하는 경비)와 법정 의무경비(자치구 교부금, 교육청 전출금, 적립기금 등)를 뺀 사업비 개념으로 보는 경우이다.

이 경우는 투자가용재원 범위 안에서 사업을 추진하되, 세입부족재원은 경

6) 예를 들면, 방위비, 지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 행정사무비, 채무상환 등임.

영기법을 도입한 예산절감, 채무부담행위와 지방채 차입 등 부족재원 조달방법으로 해소하는 것을 기본으로 하게 된다. 이 방법은 결국 세입재원에서 경상지출을 제외한 금액을 가용재원으로 설정하고, 총투자재원에 대해 부족재원충당은 기금차입, 차관도입, 공채발행차입금, 민간투자 등을 충당하는 방식이다.

이상과 같이 투자가용재원을 보는 관점에 따라 투자가용재원의 범위 및 규모는 달라질 수 있다. 통상적으로 1회계 연도의 일반회계 세입예산에서 인건비, 경상적 경비, 의존재원과 이에 따른 지방비부담액, 채무상환, 예비비(1%), 지방교육세 및 징수교부금 등을 제외한 나머지를 투자가용재원으로 산정하여 전 자치단체가 활용하고 있다.

따라서 투자가용재원을 정의하면, 지방자치단체의 세입재원 중 경직성 경비(인건비와 부서운영비, 채무상환비 등 반드시 지출되어야 하는 경비)와 법정 의무경비(지방교육세, 재정보전금, 교육재정교부금, 적립기금 등), 보조사업비와 지방비부담금 등 기본적으로 필수적인 지출수요 충당경비를 제외한 금액으로 지방자치단체가 투자사업 등 새로운 지출수요에 충당할 수 있는 재원으로 볼 수 있다. 이것은 일반적으로 사업타당성 조사 등에 있어서 한계가용재원의 효율적 배분을 위한 유용한 기준으로 사용된다.

나. 투자가용재원의 산정 필요성

지방자치단체는 정부의 재정능력과 투자 가능한 재원의 범위와 수준을 판단하여 재정정책을 효과적으로 추진하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 조달 가능한 세입규모와 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비 및 특정 경비의 내용을 분석한 후 실제로 투자할 수 있는 가용재원의 규모를 파악하는 작업이 요구된다. 정책과 의사결정에 있어서 가용재원의 판단에 따라 새로운 개발수요 또는 추가적인 지출수요에 대응하기 위한 외부재원의 조달규모와 수단을 강구할 수 있다. 투융자심사사업의 경우 지방자치단체의 목표달성을 위

한 개별사업의 타당성 및 대안분석, 투자우선순위 조정, 적정소요 판단에 따른 총사업비 및 사업기간의 확정 등 연차별 투자계획을 수립함에 있어서 보다 합리적인 정책 판단과 효율적인 자원배분을 위해 가용재원 산정이 필요하다.

투자가용재원 산정의 필요성은 특히 대부분의 지방자치단체에 있어서 지방투자사업에 투자할 재원을 충분히 갖고 있지 못하기 때문에 투자재원의 적절한 배분은 중요한 관건이 되고 있다. 투자가용재원이 빈약한 여건 하에서 자치단체는 투자사업의 우선순위를 설정하여 투자가용재원을 효율적으로 배분하여 추진할 수밖에 없다. 투자우선순위의 결정이란 각 사업 부서에서 제안한 여러 공공사업의 범위와 그 순서를 정하는 것이다.

그러나 우선순위에 대한 방법론은 사회적, 경제적 편익과 비용유지의 어려움에 기인한 객관성의 부족으로 가치선호에 의한 주관적 판단의 개입이 불가피하기 때문에 투자우선순위의 결정은 공공사업집행의 가장 어려운 문제점의 하나로 인식되고 있다⁷⁾. 투자우선순위 결정의 기초적인 고려사항은 사업의 중요성과 그 순서라 할 수 있다. 첫째, 사업유형별 각 사업의 우선순위 결정이고 둘째, 전체 공공사업에 대한 유형별 범주간의 상대적 배분이라 할 수 있다. 그러나 실제로는 두 가지 접근이 종합되어 투자우선순위가 결정된다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체는 사업부서의 투자우선순위 목록을 검토하고 평가하여 전체적인 재정운용 틀 속에서 전체 투자사업계획의 일관성이 유지되도록 해야 한다.

제2절 현행 투자가용재원 산정 체계 및 문제점

지방자치단체 투자가용재원은 현재 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사 시 산출되고 있다. 이 절에서는 현재 활용되고 있는 2개의 투자가용재원

7) 변창흠, 2001, 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원

산정방식의 현황 및 문제점을 투자가용재원 실태분석을 통하여 검토한다⁸⁾.

1. 지방재정투융자심사의 투자가용재원 산정방법 및 문제점

가. 지방재정투융자심사제도의 현황 및 문제점

지방재정투융자심사제도는 1991년 6월 “지방사업투자심사규정”이 제정되면서 제도화 장치가 마련되었다. 각 자치단체는 이를 근거로 자체 투자심사규정을 마련하여 투융자사업에 대한 심사를 실시하고 있다.

지방재정투융자심사에는 대상사업의 규모를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 구분되고 있다. 자체심사는 시군구, 광역시 및 도, 서울시로 구분하여 각각 투자심사 대상사업 규모가 정해져 있고 의뢰심사의 경우는 시도심사 및 중앙심사로 구분하여 각각 투자심사 대상사업의 규모가 구분되어 있다. 먼저, 시군구의 경우는 총사업비가 10억 원 이상 30억 원 미만이면 자체적으로 투자심사를 하게 되어 있고 30억 원이 초과하면 시도의 투자심사를 받게 되어 있다. 그리고 시도의 경우는 총사업비가 20억 원 이상 200억 원 미만(서울은 30억 원 이상 200억원 미만)이면 자체적으로 투자심사를 하게 되어 있고 200억 원이 넘으면 중앙심사를 받게 되어 있다.

- 8) 투자가용재원 산출은 이외에도 지방재정분석시 재정운용의 효율성을 판단하는 하나의 지표로서 가용재원율로서도 파악되고 있었으나 실효성의 문제로 인하여 현재는 지표에서 제외되었다. 이 경우 가용재원율로서 자체사업비와 예비비를 포함하고 있다.

<재정분석지표상의 가용재원의 내역>

구 분	항 목	검토의견
가용재원(A)	• 자체사업비 • 예비비	• 자체사업비와 예비비를 가용재원으로 한정하기에는 무리가 있음
세출총액(B)	• 일반회계세출결산액	
가용재원율(%)	• 가용재원/세출총액 × 100	

〈표 2-3〉 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별)

자체 심사	시·군·자치구	- 총사업비 10억원이상 30억원미만 신규 사업
	광역시·도	- 총사업비가 20억원이상 200억원미만 시군구 신규 사업
	서울특별시	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 신규 사업
의뢰 심사	시·도 심사	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 시·군·자치구 신규 사업 - 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 사업 등
	중앙 심사	- 총사업비 200억원이상 신규 사업 - 10억원이상 해외투자 및 10억원이상 외국차관도입 사업 - 2개이상 시·도와 관련되는 사업 - 10억원이상 행사성경비 사업 등

한편, 투자심사 결과는 적정, 조건부 추진, 재검토, 부적정의 4가지 유형으로 판정하고 있으며, 투자심사의 업무흐름을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 투자수요 파악
- ② 실무투자심사위원회 심의
- ③ 사업별 자원배분
- ④ 투자계획의 수립
- ⑤ 투자심사위원회 심의
- ⑥ 자체심사결과 통보 또는 중앙심사 의뢰 순으로 이루어지고 있다.

이상과 같은 지방재정투융자심사제도는 효율적이고 건전한 재정운영에 있어 다양한 역할과 효과를 기대할 수 있다는 관점 하에 운용되고 있다.

첫째, 투자심사를 통해서 투자사업에 대한 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다. 둘째, 투자심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지할 수 있다. 셋째, 투자심사를 통해서 투자사업의 적정성을 판단할 수 있고 이에 따라 해당 자치단체의 사업계획과 관련된 모든 요소와 장애 발생 가능한 여건이 보다 명확히 인식될 수 있다. 넷째, 지방자치단체가 가용재원을 고려하여 투자우선순위를 정함으

로써 정책결정과 예산편성의 기초 자료로 활용하여 투자효율의 극대화와 예산의 절약을 이룰 수 있다. 다섯째, 투자심사 과정을 거침으로써 투자사업에 대한 사업계획 및 시행 전 사전보완, 투자사업 결정을 위한 자료의 체계적 분석을 할 수 있다. 여섯째, 투자심사를 통해서 중기지방재정계획의 여러 투자사업을 대상으로 타당성 평가를 통해 적격, 부적격 사업을 선정하고 사업간 우선순위를 결정하는 역할을 하고 있다. 일곱째, 투자심사를 통해서 국가계획과 연계한 재원 조달이 가능한지의 여부, 중앙정부차원에서 지원해 주어야 할 사항 등을 종합적으로 분석하게 되어 사업의 효율적 추진을 달성할 수 있다.

이상과 같이 투융자심사제도는 지방재정운용에 있어 다양한 효과를 기대할 수 있는 제도임에도 불구하고 후술하는 투자가용재원 산정의 불합리성 등 문제점으로 인하여 현실적으로 그 효과를 담보하기에는 매우 미흡한 실정이다.

지방재정투융자심사제도의 문제점은 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 후술하는 투자가용재원 산정결과의 비실효성을 들 수 있다. 둘째, 획일적 투자심사 기법 적용에 의한 사업특성 반영이 미흡하다는 것이다. 셋째, 투자심사 대상사업 규모의 비현실성으로 인한 투자심사의 형식적 운영을 들 수 있다. 넷째, 투자사업의 우선순위 결정에 있어서 소홀함을 들 수 있다.

나. 지방재정투융자심사시 가용재원 산정방법 및 문제점

현행 투융자심사 시 투자가용재원을 산출하여 제시하게 되어 있는데, 산정방법은 다음과 같다. 즉, 세입합계(자체재원, 의존재원)에서 세출합계(경상비, 의존재원사업, 채무상환, 예비비등)를 차감하여 가용재원을 산출한다. 그리고 가용재원은 다시 자체사업재원과 신규투자가용재원으로 구분되어 있다.

〈표 2-4〉 지방재정투융자사업심사의 가용재원의 산정방법

구 분	항 목
세입합계 (I)	<ul style="list-style-type: none"> • 자체재원: 지방세, 세외수입, 재정보조금, 교부세 등 • 의존재원: 국비보조금, 시도비보조금, 지방채 등
세출합계 (II)	<ul style="list-style-type: none"> • 경상비: 인건비, 경상적 경비 • 의존재원사업: 의존재원, 지방비부담금 • 채무상환: 지방채상환, 채무부담행위 • 예비비등: 예비비, 기타
자체사업 가용재원 (III)	<ul style="list-style-type: none"> • 자체사업재원(3) <ul style="list-style-type: none"> - 소규모사업*) - 계속사업 - 투자심사제외사업 - 시군구지원사업
	• 신규투자가용재원(I-II-III)

주 : *) 소규모사업은 시군구 10억미만 사업, 시도 20억 원 미만 사업

먼저, 경기도의 경우는 2008년 기준으로 3조 471억 원으로 나타나고 있고 이중 신규투자가용재원은 7,119억 원으로 나타나고 있다. 이는 2008년도 세입합계 12조 2,310억 원 중 세출합계 8조 4,729억 원과 자체사업재원을 제외한 금액이다.

〈표 2-5〉 경기도 투자가용재원 산정 사례

(단위 : 억 원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	비 고		
세 입	세입합계(I)	101,031	102,976	113,667	122,310	125,378		
	자주재원	소 계	73,294	78,752	80,276	83,950	86,056	
		지방세	55,900	63,126	57,953	62,213	64,079	
		세외수입	17,038	14,052	20,825	20,388	21,033	
		재정보조금	-	-	-	-	-	
		교부세	256	1,574	1,498	1,349	944	
	의존재원	소 계	27,737	24,224	33,391	38,360	39,322	
		국비보조금	15,829	18,424	26,091	31,407	32,269	
		도비보조금			-			
		양여금	3,828		-			
		지방채	8,080	5,800	7,300	6,953	7,053	

(표 계속)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	비 고	
세 출	세출합계(II)	74,227	74,087	79,633	84,720	88,119		
	경상경비	인 건 비	2,266	2,389	3,897	3,998	4,101	
		경상적정비	3,099	3,193	3,597	3,679	3,763	
	의존재원 사업	의존재원	18,657	17,608	20,877	22,025	23,236	
		지방비부담금	6,555	6,186	5,704	6,017	6,347	
	채무상환	채무상환	3,752	4,646	6,198	6,117	6,671	
		채무부담행위			-			
	예비비 등	예 비 비	6,816	3,841	873	1,036	1,051	
기 타		33,082	36,224	38,487	41,848	42,950		
가 용 재 원	자체사업재원계(III)	26,804	28,889	29,328	30,471	31,659		
	소규모투자사업(10억미만)	1,421	1,501	1,573	1,646	1,723		
	계속사업(기투자사업)	6,165	8,100	8,894	9,240	9,600		
	투자심사제외사업	2,761	2,200	4,972	5,155	5,344		
	시군구지원산업	16,457	17,088	13,889	14,430	14,992		
신규투자가용재원(I-II-III)		-	-	4,706	7,119	5,600		

한편 경기도 양주시의 경우, 2007년도 산정한 2008년도의 자체사업 재원은 822억 원으로 나타나고 있고 이중 신규투자가용재원은 716억 원으로 나타나고 있다. 이는 2008년도 세입합계 4,787억 원 중 세출합계 3,249억 원과 자체사업재원을 제외한 금액이다.

〈표 2-6〉 양주시 투자가용재원 산정 사례

(단위 : 억 원)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	비고
세 입	세 입 합 계 (I)		3,960	3,537	3,063	4,787	5,509
	자체재원	소 계	3,093	2,638	2,078	3,385	3,908
		지 방 세	433	518	577	666	755
		세 외 수 입	1,770	1,156	582	1,494	1,721
		재정보조금	211	215	166	239	252
		교 부 세	679	749	753	986	1,180
	의존재원	소 계	867	899	985	1,402	1,601
		국비보조금	437	538	496	780	989
		도비보조금	417	338	299	398	413
		지 방 채	13	23	190	224	199
세 출 합 계 (II)		2,052	2,435	2,211	3,249	3,772	
경 상 비	인 건 비	250	293	305	399	465	
	경상적경비	198	260	282	369	429	
의존재원사업	의 존 재 원	854	875	795	1,237	1,430	
	지방비부담금	644	635	505	768	888	
출 채 무 상 환	지방채상환	13	12	9	11	13	
	채무부담행위	-	-	-	-	-	
예 비 비 등	예 비 비	-	44	65	96	113	
	기 타	93	316	250	369	434	
자체 사업 가용 재원	자체사업재원계(III)		808	1,102	852	822	871
	자체 사업 재원	소규모사업 (시군구 10억미만사업, 시도 20억원미만사업)	456	611	536	475	480
		계속사업(기투자사업)	320	421	262	282	315
		투자심사제외사업	32	70	54	65	76
		시군구지원사업	-	-	-	-	-
		신규투자가용재원(I-II-III)	-	-	-	716	866

자료) 경기도 양주시 내부자료(2007년 6월)

그리고 경기도 양평군의 경우는 2008년 기준으로 538억 원으로 나타나고 있고 이중 신규투자가용재원은 130억 원으로 나타나고 있다. 이는 2008년도 세입 합계 3,550억 원 중 세출합계 3,012억 원과 자체사업재원을 제외한 금액이다.

〈표 2-7〉 양평군 투자가용 자원 산정 사례

(단위 : 억 원)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	비고	
세 입	세 입 합 계(I)	3,180	3,050	2,698	3,550	3,764		
	자주자원	소 계	1,858	1,739	1,346	1,899	2,002	
		지방세	215	268	243	263	272	
		세외수입	611	416	213	425	448	
		교부세	882	888	800	1,037	1,096	
		기 타	150	167	90	174	186	
	의존자원	소 계	1,322	1,311	1,352	1,651	1,762	
		국비보조금	881	790	936	861	915	
		도비보조금	424	504	399	772	829	
		특별교부세	17	17	17	18	18	
지방채								
세 출	세출합계(II)	2,531	2,474	2,292	3,012	3,157		
	경상경비	인건비	287	315	343	411	453	
		경상적경비	208	210	202	236	252	
	의존자원 사업	의존자원	1,322	1,311	1,352	1,651	1,762	
		지방비부담금	280	337	227	486	446	
	채무상환	지 채상환	39	32	28	26	25	
		채무부담행위						
	예비비 등	예비비	86	159	74	81	89	
		기 타	309	110	66	121	130	
	자체 사업 가용 자원	자체사업자원계(III)	649	576	406	538	607	
자체 사업 자원		소규모투자사업 (시군구 10억 미만 사업 시도 20억 원 미만사업)	572	433	376	311	386	
		계속사업(기투자사업)	77	143	30	97	109	
		투자심사제외사업						
		시군구지원산업						
		신규투자가용자원 (I-II-III)				130	112	

이상의 지방재정투자심사 투자가용재원산정 사례에 대해 기본적인 검토 결과, 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

경상지출과 투자지출이 혼재하여 필수적 지출수요가 모호할 뿐만 아니라 자체사업가용재원과 신규투자가용재원을 구분할 실효성이 없다는 점을 들 수 있다. 구체적으로는 예비비, 채무상환이 가용재원에서 제외되어 있고 지방채가 세입에 포함되어 있어 세입이 과다 계상되어 있다. 그리고 신규투자가용재원에는 지방채상환을 제외한 법정 의무경비가 포함되어 있어 과다 계상되고 있고 또한 신규투자가용재원에 의존재원사업비(지방비부담금)가 제외되어 과소 계상되고 있다는 점 등으로 인하여 전반적으로 지방자치단체의 현실적 재정력을 반영하고 있지 못하다.

2. 중기지방재정계획의 투자가용재원 산정방법 및 문제점

가. 중기지방재정계획제도의 현황 및 문제점

중기재정계획은 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여 중기(3-5년)에 걸치는 재정운용정책을 먼저 수립하고 이에 따른 자원동원 및 배분방향을 계획함으로써 계획재정 운용을 도모하기 위한 제도이다. 동 제도는 1982년에 최초로 수립되었으나 정착되지 못한 채 유명무실하게 운영되었다. 그 후 1988년 4월 지방재정법을 개정하여 근거규정을 마련함으로써 1989년부터 중기지방재정계획의 수립을 의무화하였다.

중기지방재정계획 수립의 주요 내용으로는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

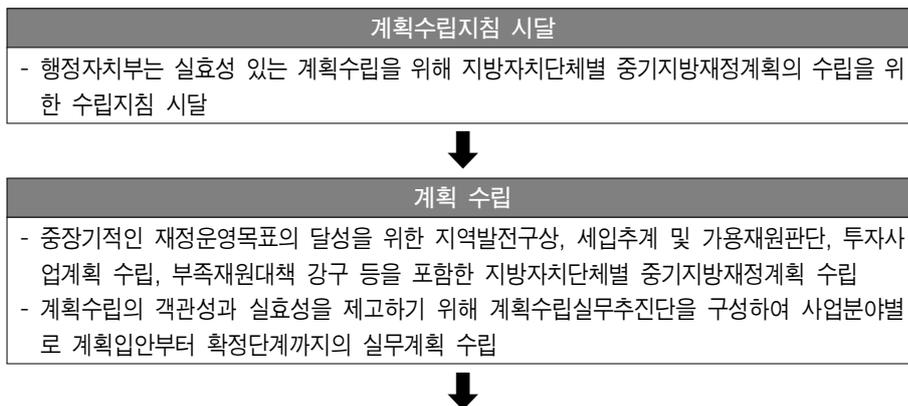
- ① 재정목표 : 지역발전 및 재정운용의 목표·전략 등 기본방향
- ② 재정전망분석 : 과거 연도의 예산편성내용을 분석하여 미래 4개년 동안의 세입·세출 추계 및 투자가용재원 판단
- ③ 투자계획수립 : 인건비, 경상비 등 법적·의무적 경비를 제외한 가용재원으로 분야별·연도별·자원별 투자계획 수립

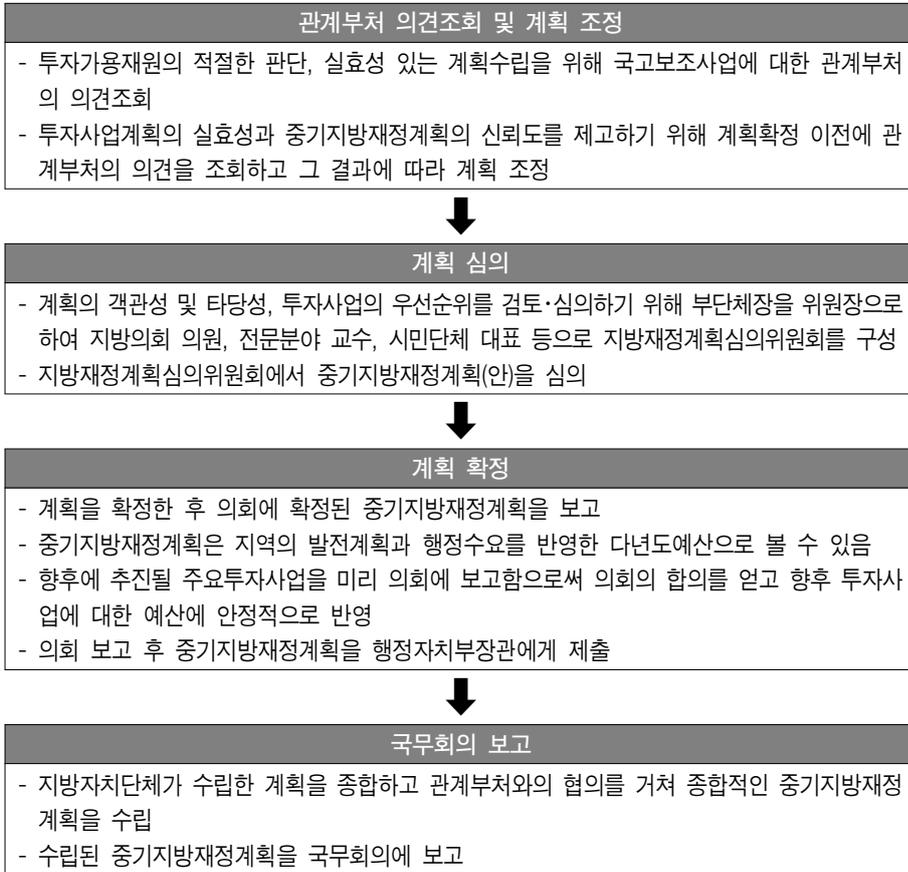
- ④ 재원대책강구 : 세수 및 세외수입 확충 노력, 경상경비절감, 지원재원확보 노력 등을 통해 투자재원 마련을 위한 대책강구
- ⑤ 주요 세출투자분야 : 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 농림해양수산, 산업·중소기업, 건설·교통, 환경보호, 문화 및 관광, 교육, 보건·복지 등의 9개 세출기능 분야 등이다.

현재 중기재정계획은 연동식 5개년 계획으로 운용되고 있으며, 1차 연도는 전년도 예산, 2차 연도는 당해 연도 예산, 3차 연도는 다음 연도 예산편성기준 제시, 4-5차 연도는 발전계획 성격으로 수립되고 있다. 따라서 실질적으로는 3개년 계획으로 운영되고 있다. 중기재정계획의 수립체계는 재정공급 측면에서 투자가용재원을 판단하고, 재정수요 측면에서 투자수요규모를 판단하여 중기재정계획을 수립한 다음, 지방재정 계획심의위원회의 심의를 거쳐 지방의회에 보고하고 행정자치부에 제출하는 절차로 이루어져 있다. 따라서 투자가용재원의 체계도 이 흐름의 일부분으로 생각할 때 쉽게 이해할 수 있다.

중기지방재정계획은 <그림 2-2>와 같이 『계획수립지침 시달 → 계획수립 → 관계부처 의견조회 및 계획 조정 → 계획 심의 → 계획확정 → 국무회의 보고』의 단계를 거쳐 수립되고 운영되고 있다.

〈그림 2-1〉 중기지방재정계획의 수립절차





이상의 중기지방재정계획제도는 다양한 관점에서 역할과 효과가 기대되고 있다는 점에서 운용되고 있다.

첫째, 중장기적 계획수립에 의한 재정운용시스템을 구축함으로써 재정운용의 예측가능성을 제고하고 있다. 둘째, 지방재정운영전반의 낭비적 요소를 배제하고 안정적인 재정운용을 도모함으로써 재정운용의 성과를 제고하는 기능을 하고 있다. 셋째, 자원배분의 합리화와 계획적 투자확대를 통해 지역발전을 도모하고 재정운용에 있어 정책우선순위를 반영함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는데 기능하고 있다. 넷째, 특히 중기지방재정계획은 국가의 정책목표 및 재

정운용계획과의 연계 및 조화를 도모하는데 기능하고 있는데, 이는 중기지방재정계획이 연초 수립지침에 국가재정운용계획을 반영하여 작성하고 있기 때문에 국가의 균형발전 및 삶의 질 제고 등 주요 정책이 중기지방재정계획에 반영됨으로서 국가와 지방의 정책연계에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 다섯째, 이후 연도의 예산편성의 기초가 되는 중장기 예산으로서의 역할 수행과 아울러 투융자사업 심사, 국고보조금 신청, 지방채 발행 등 지방재정운용계획수립을 위한 기본 자료를 제공하는 기능 등 다양한 역할로서 합리적인 운영을 전제로 할 경우에 제도의 효과가 기대되고 있다.

그러나 중기지방재정계획제도는 앞의 지방투자심사제도와 마찬가지로 제도상 의의는 크다고 할 수 있으나 실제 운영 면에 있어서 다음과 같은 문제점을 안고 있어 현실적으로 그 실효성이 문제가 제기되고 있다. 중기지방재정계획제도에 대한 대략적인 문제점을 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 세입 추계 및 투자가용재원 산정결과에 대한 신뢰성 및 실효성이 낮다. 둘째, 사업의 우선순위 검토가 충분히 검토되지 않고 있다. 셋째, 투자심사 및 예산 편성과의 연계가 미흡하다. 넷째, 지방재정계획심의위원회의 형식적 심의로 인하여 지방재정운용 상 동 제도의 법적 취지의 실효성이 크게 나타나지 않고 있다는 문제점을 안고 있다.

나. 중기재정계획상의 투자가용재원의 산정방법 및 문제점

중기지방재정계획시 투자가용재원을 산출하여 제시하게 되어 있는데, 현행 산정방법은 다음과 같다. 즉, 세입총계에서 경상지출을 제외하여 산정하고 있는데, 이는 앞의 지방재정투자심사상의 투자가용재원 산정방식과 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-8〉 중기재정계획상의 투자가용재원의 산정방법

구 분	항 목
세입추계(I)	지방세, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 시도비 보조금, 조정교부금, 지방채
경상지출(II)	경상비 및 의무적 경비 채무상환, 기타제지출금
투자가용재원 (I - II)	의존재원사업 자체가용재원

이상의 중기지방재정계획시 투자가용재원 산정방식에 따라 서울시의 사례를 검토해 보면 다음과 같다.

서울시에서는 회계별로 구분하고 이를 순계기준으로 합계도 계상하고 있는 특징을 가지고 있다. 그리고 지방채 등을 부족재원으로 분류하여 계산하고 있고 예비비가 가용재원으로 분류되어 과다 계상되고 있다. 또한 채무상환 뿐 아니라 자치구 지원, 법정적립기금, 교육청지원 등의 법정의무경비가 가용재원에서 제외되고 있으며 의존재원사업비가 투자가용재원에 포함되어 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-9〉 서울시 중기재정계획의 가용재원산정 사례

<합계>

(단위: 백만 원)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
세 입(A)	63,608,045	12,663,088	12,151,744	12,769,740	12,995,455	13,028,018
경직성 경비 (B)	25,269,575	5,622,311	4,788,268	4,685,368	4,773,556	5,400,072
경상비	4,849,581	887,080	921,924	971,061	1,014,452	1,055,064
인건비	3,929,033	706,403	754,447	784,538	823,375	860,270
기본경비	920,548	180,677	167,477	186,523	191,077	194,794
자치구지원	10,611,936	2,445,088	2,009,742	2,039,137	2,052,152	2,065,817
교육청지원	9,640,002	2,048,622	2,004,542	1,705,637	1,861,442	2,019,759
채무상환 등	4,483,474	1,042,052	668,974	840,991	746,056	1,185,401
기금법정적립	447,014	65,519	76,612	86,986	100,946	116,951
반환금 및 기타	87,149	21,030	28,398	12,617	12,960	12,144

(표 계속)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
가 용 재 원 (C=A-B)	33,488,889	6,153,697	6,441,552	7,113,311	7,207,447	6,572,882
사 업 비(D)	36,154,147	6,657,016	6,994,129	7,717,477	7,691,889	7,093,636
예 비 비(E)	862,408	171,147	158,223	169,234	187,558	176,246
부족재원대책 (F=C-D-E)	3,527,666	674,466	710,800	773,400	672,000	697,000
재투기금차입	338,600	97,300	115,800	125,500	-	-
기 타 지방채	3,189,066	577,166	595,000	647,900	672,000	697,000
채무부담행위	(54,000)	(25,000)	(29,000)			
회계간전출입	(6,291,753)	(1,205,695)	(1,317,456)	(1,080,090)	(1,403,514)	(1,284,998)

<일반회계>

(단위: 백만 원)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
세 입	51,295,745	10,349,714	9,833,000	10,049,600	10,420,843	10,642,588
시 세 수 입	43,517,230	7,608,231	8,498,611	8,821,726	9,137,280	9,451,382
세 외 수 입	5,367,169	2,277,561	852,615	742,728	795,021	699,244
국고 보조금	2,411,346	463,922	481,774	485,146	488,542	491,962
세 출	51,295,745	10,349,714	9,833,000	10,049,600	10,420,843	10,642,588
경직성경비	33,562,094	7,051,007	6,362,658	6,217,462	6,693,627	7,237,340
경 상 비	3,596,934	654,531	692,108	717,799	751,147	781,349
인 간 비	2,992,018	538,105	573,933	596,987	627,433	655,560
기본경비	604,916	116,426	118,175	120,812	123,714	125,789
법정의무경비	23,756,066	5,206,117	4,368,255	4,436,365	4,556,578	5,188,751
타회계전출	6,209,094	1,190,359	1,302,295	1,063,298	1,385,902	1,267,240
사 업 비	17,144,851	3,180,863	3,361,107	3,719,517	3,594,964	3,288,400
예 비 비	588,800	117,844	109,235	112,621	132,252	116,848
부족재원대책	(10,000)	(5,000)	(5,000)	-	-	-
지방채 차입	-	-	-	-	-	-
채무부담행위	(10,000)	(5,000)	(5,000)	-	-	-

<특별회계>

(단위: 백만 원)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
수 입	12,312,300	2,313,374	2,318,744	2,720,140	2,574,612	2,385,430
사업수입	6,676,994	1,265,443	1,326,751	1,325,183	1,369,893	1,389,724
사업외수입	3,314,202	718,682	666,964	748,173	617,497	562,886
국고보조금	2,321,104	329,249	325,029	646,784	587,222	432,820
지 출	22,131,719	4,193,535	4,347,000	4,573,630	4,650,126	4,367,428
경직성 경비	2,848,815	664,079	664,990	519,057	497,895	502,794
경 상 비	1,252,647	232,549	229,816	253,262	263,305	273,715
인 건 비	937,015	168,298	180,514	187,551	195,942	204,710
기본경비	315,632	64,251	49,302	65,711	67,363	69,005
법정의무경비등	1,513,509	416,194	420,013	249,003	216,978	211,321
타회계부담금	82,659	15,336	15,161	16,792	17,612	17,758
사 업 비	19,009,296	3,476,153	3,633,022	3,997,960	4,096,925	3,805,236
예 비 비	273,608	53,303	48,988	56,613	55,306	59,398
부족재원대책	9,819,419	1,880,161	2,028,256	1,853,490	2,075,514	1,981,998
지 방 채	3,189,066	577,166	595,000	647,900	672,000	697,000
재투자금차입	338,600	97,300	115,800	125,500	-	-
타회계 전입	6,291,753	1,205,695	1,317,456	1,080,090	1,403,514	1,284,998
채무부담행위	(44,000)	(20,000)	(24,000)	-	-	-

이상과 같이, 일반적으로 중기지방재정계획 수립에서는 재정전망에 초점을 맞추어 투자가용재원을 판단하고, 이에 기초하여 투자수요에 대한 부족재원 대책을 수립하게 된다. 이 경우, 추계의 방법과 정확성에 따라 세입추계 및 경상지출 경비 절약 정도에 차이가 발생하므로 가용재원의 규모가 다르게 나타날 수 있고 아울러 경상지출의 범위가 모호하고 가용재원 범위가 너무 포괄적이다. 그리고 지방채가 세입에 포함되어 있어 과다 계상되고 있으며 예비비, 채무상환 등의 법정의무경비가 투자가용재원에서 제외되고 있다. 또한 투자가용재원에 지방채상환을 제외한 법정의무경비가 포함되어 있어 과다 계상되고 있으며 의존재원인 국고보조금이 투자가용재원에 포함되어 있어 과다 계상되고 있는 등 중기지방재정계획상의 투자가용재원 산정방식은 앞의 투융자심사제도상 투자가용재원 산정방식과 마찬가지로 지방자치단체의 현실적인 재정력을 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다.

제3절 현행 자치단체 투자가용재원 실태분석

1. 투자가용재원 산정요인과 현행 세입 및 세출과목별 재정현황

투자가용재원 산정은 결국 현행의 예산편성과목에 근거하고 있으므로 표준적인 투자가용재원 표준모델의 개발에 있어서도 현행 과목을 기준으로 해야 할 것이다. 이 경우, 투자가용재원 산정과 관련이 있는 현행 자치단체의 예산편성 중 세입의 경우는 기능별 분류기준이 기초가 되고 있는데, 2007년 지방자치단체 기능별 세입예산 분류기준과 재정규모는 다음과 같다.

〈표 2-10〉 2007년도 일반회계 세입 기능별 순계예산규모

(단위 : 백만 원)

구 분	합 계		시도분청		시		군		자치구		
	총 계 규모 (A)	순 계 규모 (A-B)	총 계 규모	순 계 규모	총 계 규모	순 계 규모	총 계 규모	순 계 규모	총 계 규모	순 계 규모	
계	110,563,629	86,520,933	54,880,498	54,255,263	28,134,165	17,986,039	16,082,733	10,177,263	11,466,234	4,102,367	
세	1. 지방세	38,073,172	38,073,172	26,976,339	26,976,339	7,523,473	7,523,473	1,392,819	1,392,819	2,180,542	2,180,542
	2. 세외수입	10,958,646	10,139,997	3,956,538	4,138,297	3,599,262	3,095,701	1,282,445	1,214,127	2,120,402	1,694,872
	경상적수입	3,867,570	3,145,877	1,218,957	1,218,957	1,148,350	911,843	464,562	417,921	1,035,700	597,156
	임시적수입	7,091,076	6,994,120	2,737,580	2,919,340	2,450,911	2,183,858	817,883	796,206	1,084,702	1,094,717
	(세입유보)	-	607,936	-	587,165	-	3,674	-	4,257	-	12,840
	3. 지방교부세	21,408,254	21,408,254	6,559,295	6,559,295	7,093,312	7,093,312	7,560,167	7,560,167	195,481	195,481
	지방교부세	21,408,254	21,408,254	6,559,295	6,559,295	7,093,312	7,093,312	7,560,167	7,560,167	195,481	195,481
	4. 교부금	560,566	-	-	-	2,081,129	-	273,054	-	3,249,383	-
	조정교부금	3,181,550	-	-	-	-	-	-	-	3,181,550	-
	재정보전금	2,422,016	-	-	-	2,081,129	-	273,054	-	67,833	-
5. 보조금	32,877,809	16,264,793	16,173,321	16,173,321	7,481,337	91,472	5,537,697	-	3,658,454	-	
입	국고보조금	27,684,334	16,264,793	16,173,321	16,173,321	5,241,387	91,472	4,272,134	-	1,997,492	-
	시·도 비 보조금	5,193,475	-	-	-	2,239,950	-	1,265,563	-	1,687,962	-
	6. 지방채	1,642,181	634,717	1,215,006	408,012	355,652	182,082	36,550	10,150	34,973	34,473

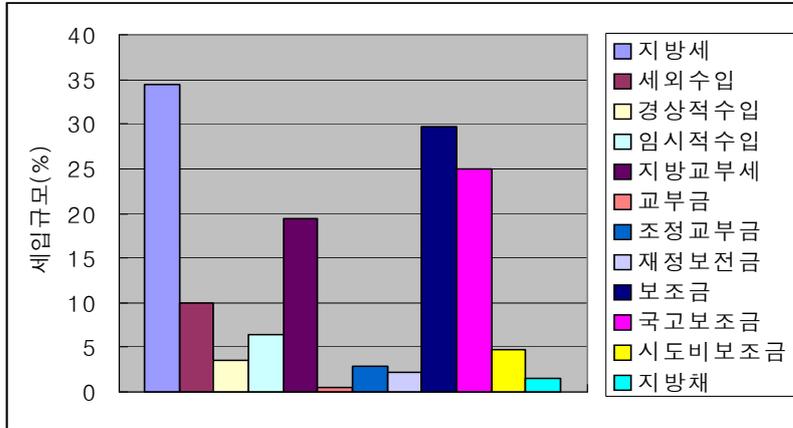
2007년도 일반회계를 기준으로 세입에서 지방세가 차지하는 부분이 가장 많은 38,073,172백만 원으로, 이는 전체 세입인 110,563,629백만 원의 34.4%를 차지하고 있다. 이를 다시 광역시·도, 시, 군, 자치구로 분류해 보면, 우선 광역시·도가 지방세 전체 규모인 38,073,172백만 원 중 약 26,976,339백만 원으로 이는 총 지방세의 70.8%를 차지하고 있다. 그리고 시 단위 19.7%, 군 단위 3.6%, 자치구 5.7% 등으로 군 단위 보다 자치구가 보다 많은 지방세입 규모를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

다음으로는 지방세에 이어 보조금(29%)과 지방교부세(19.3%)의 순으로 일반회계 세입 규모가 큰 것을 알 수 있다. 특히 보조금의 경우 국고보조금이 시·도 비보조금의 5배 정도 큰 규모의 세입이 이루어지고 있다.

다음으로 세외수입 9.9%, 지방채 1.5%, 교부금 0.5% 등의 순이다.

또한 2007년도 일반회계 세입기능별 순계예산규모를 보면 총 86,520,933백만 원이며, 또한 각 기능별 규모를 보면 지방세가 38,073,172백만 원, 지방교부세가 21,408,254백만 원, 보조금이 16,264,793백만 원, 세외수입이 10,139,997백만 원 순으로 나타나 있다. 그리고 이것을 다시 광역시·도 분청과 시, 군, 자치구로 구분하여 보도록 한다. 우선 총 순계규모는 일반회계 총계 대비 78.2%를 나타내고 있다. 그리고 광역시·도 분청의 경우 총계규모 대비 순계규모는 98.8%, 시 단위 63.9%, 군 단위 63.2%, 자치구 단위 35.7%로 점점 낮아지는 것을 알 수 있다. 이는 총세입이 많다고 하여 반드시 순계규모도 많다고 할 수 없음을 알 수 있는 부분이다.

〈그림 2-2〉 2007년도 일반회계 세입 기능별 예산규모



한편, 여기서 투자가용재원 산정 시 필수적 경비를 어떻게 도출할 것인가가 관건이 되고 있다. 이 경우, 세출분류 기준은 세세항별 세출분류기준과 품목별 세출분류기준을 근거로 보다 명확히 구분할 필요가 있다. 투자가용재원 산정기초로 세세항별 분류기준을 따르되 이하의 품목별 세출분류기준을 보완 근거로 활용한다. 2007년도 세세항별 및 품목별 분류기준과 재정규모는 다음과 같다.

〈표 2-11〉 2007년도 일반회계 세출 세세항별 순계예산규모

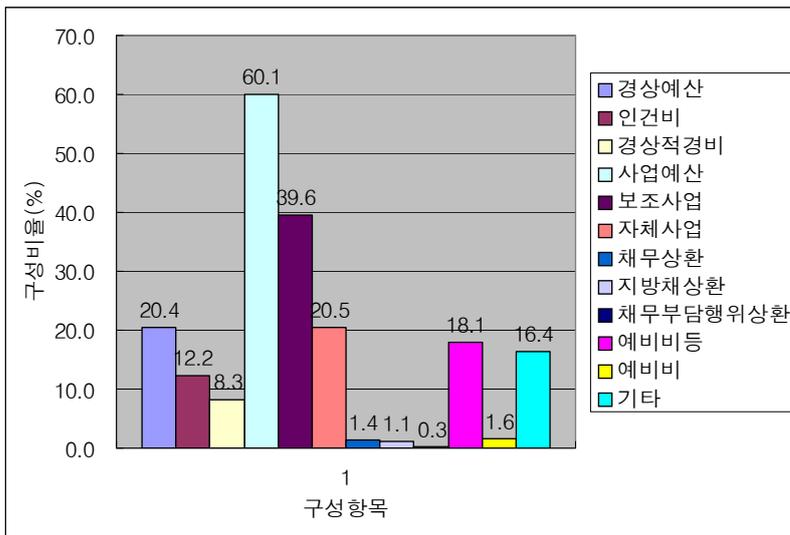
(단위 : 백만 원)

구분	합계		시도분청		시		군		자치구	
	총계 규모 (A)	순계 규모 (A-B)	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모
합계	110,563,629	81,886,833	54,880,498	26,234,915	28,134,165	27,591,874	16,082,733	15,820,004	11,466,234	12,240,041
1, 경상예산	22,608,685	22,607,153	6,117,051	6,115,576	7,298,429	7,298,429	4,265,855	4,265,816	4,927,350	4,927,332
인건비	13,483,198	13,483,198	3,433,664	3,433,664	4,294,388	4,294,388	2,630,425	2,630,425	3,124,721	3,124,721
경상적경비	9,125,487	9,123,955	2,683,387	2,681,912	3,004,041	3,004,041	1,635,430	1,635,391	1,802,629	1,802,612
2, 사업예산	66,437,814	47,254,010	30,391,200	11,650,842	1,881,217	18,574,818	10,952,894	10,850,056	6,212,503	6,178,294
보조사업	43,729,124	28,125,854	20,605,282	5,102,655	10,995,219	10,927,037	7,639,381	7,607,420	4,489,243	4,488,743
자체사업	22,708,690	19,128,156	9,758,919	6,548,188	7,885,998	7,647,781	3,313,513	3,242,636	1,723,260	1,689,551

(표 계속)

구분	합계		시도분청		시		군		자치구	
	총계 규모 (A)	순계 규모 (A-B)	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모	총계 규모	순계 규모
3. 채무상환	1,554,093	1,113,043	1,024,603	778,980	378,402	210,545	124,661	101,321	26,427	22,198
지방채상환	1,197,050	760,788	712,565	471,729	350,649	182,792	110,839	87,498	22,998	18,769
채무부담행위상환	357,043	352,256	312,038	307,251	27,753	27,753	13,822	13,822	3,429	3,429
4. 예비비등	19,963,037	10,912,627	17,347,643	7,689,516	1,576,117	1,508,083	739,322	602,811	299,954	1,112,217
예비비	1,785,957	1,785,957	663,740	663,740	612,697	612,697	353,286	353,286	156,234	156,234
기타	18,177,080	9,126,669	16,683,903	7,025,776	963,420	895,386	386,036	249,524	143,720	955,983
(세출유보)	-	1,583,033	-	52,344	-	551,983	-	145,691	-	833,015

〈그림 2-3〉 2007년도 일반회계 세출 세세항별 총계예산규모

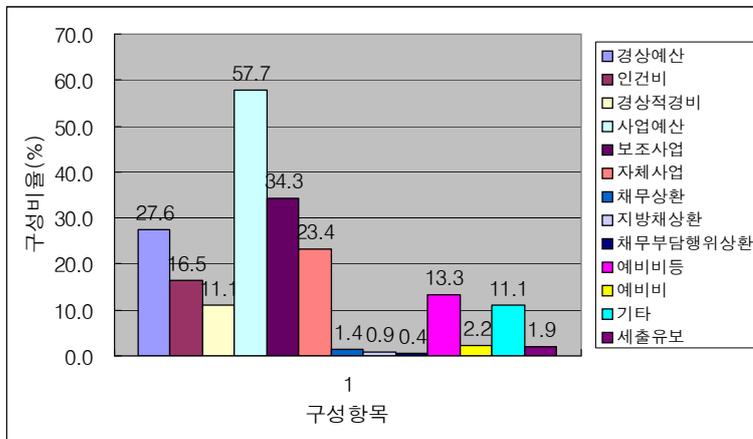


우선, 2007년도 전체 일반회계 세출 예산 규모는 110,563,629백만 원이다. 이를 다시 각 구성 항목 별로 구분하여 보면, 사업예산이 66,437,814백만 원으로 이는 전체 세출 규모 중 60.0%를 차지하는 수준이다. 특히 자체사업보다 보조사업이 2배에 가까운 39.5%에 달하는 것을 알 수 있다. 다음으로 경상예산은

22,608,685백만 원으로 이는 총계규모의 20.4%에 해당 된다. 이는 다시 인건비와 정상적 경비로 구분되는데 정상적 경비보다 인건비 비중이 높은 12.1%이다. 다음은 예비비등이 19,963,037백만 원으로 이는 총계규모의 18.0% 수준을 차지하고 있다. 예비비등에서도 기타 부분이 18,177,080백만 원으로 예비비보다 많은 16.4%를 차지하고 있다.

다음으로 순계 규모를 보면 총 순계규모는 81,886,833백만 원이다. 이를 각 구성요소별로 보면, 사업예산이 47,254,010백만 원, 이를 다시 보조사업과 자체사업으로 구분하면 보조사업이 28,125,854백만 원, 자체사업이 19,128,156백만 원으로 이는 전체 순규모대비 33.4%와 23.3%를 각각 보이고 있다. 또한 정상경비의 경우 순계규모는 22,607,153백만 원으로 이는 전체 순계규모 대비 27.6%를 차지한다. 여기서 정상예산을 구성하는 인건비의 경우 13,483,198백만 원, 정상적 경비는 9,123,955백만 원으로 정상적 경비 비율의 11.1% 보다 인건비 비율이 16.4%로 높다. 그 다음으로 예비비등(13.3%)과 채무상환(1.3%) 순으로 비율이 높았다.

〈그림 2-4〉 2007년도 일반회계 세출 기능별 순계예산규모



2. 현행 산정방식에 의한 자치단체별 투자가용재원 실태 비교분석

이 소절에서는 이상의 현행 예산편성 상 세입분류 기준 및 세출분류기준을 근거로 하여 투자가용재원에 대한 자치단체별 실태를 분석하고자 한다.

먼저 중기지방재정계획 상의 투자가용재원을 자치단체 계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면 다음과 같다. 광역시의 경우 대구시는 세입추계인 39,120억 원에서 경상지출인 18,719억 원을 빼면 20,400억 원의 투자가용재원이 산출된다. 또한 경기도의 경우도 세입 129,049억 원에서 경상지출 부분인 56,404억 원을 차감 한 결과 72,645억 원의 투자가용재원이 산출된다. 그러나 이렇게 산출된 5개 자치단체의 투자가용재원이 각 자치단체의 재정력에 비해 전 자치단체 계층에서 과다하게 계상되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-12〉 중기재정계획상의 투자가용재원 실태 비교(2007년)

(단위 : 억 원)

	구 분	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
세입추계(I)	지방세, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 시도비보조금, 조정교부금, 지방채	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
경상지출(II)	경상비 및 의무적 경비 채무상환, 기타제지출금	18,719	56,404	1,150	727	1,355
투자가용재원 (I-II)	투자가용재원 (총세입대비 투자가용재원비율)	20,400 (52.1%)	72,645 (56.2%)	2,810 (70.9%)	1,596 (68.7%)	946 (41.1%)

〈그림 2-5〉 5개 자치단체 중기지방재정계획상의 투자가용재원비율



이를 위해 <그림 2-5>와 같이 총 세입 대비 투자가용재원 비율을 산출하였다. 산출 결과, 양주시 70.9%, 영동군 68.7%, 경기도 56.2%, 대구시 52.1%, 마포구 41.1% 등으로 투자가용재원 비율이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 일반적으로 추계 가능한 각 지방자치단체의 실제 투자가용재원의 예상치 보다 매우 높은 결과로 후술하게 될 투융자심사시의 투자가용재원과 표준모델에 의한 투자가용재원과의 큰 차이를 보일 것으로 예측되는 부분이기도 하다.

한편, 지방재정투융자심사상의 투자가용재원을 자치계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면 다음과 같다. 투자가용재원이 상술한 중기지방재정계획상의 가용재원 규모와 큰 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 양주시의 경우, 27.8%로 중기지방재정계획상의 투자가용재원비율 71.9%와 너무 괴리가 크고 다른 자치단체의 경우도 마찬가지로 알 수 있다.

특히 세입합계의 크기에 따라 가용재원의 증가가 결정된다고 해도 과언이 아닌데, 자체재원 중 광역의 경우는 대구시 지방세가 14,188억 원, 경기도 지방세 57,953억 원인데 비해, 세외수입이 대구시가 10,629억 원, 경기도가 20,825억 원으로 지방세 수입이 많은 것을 알 수 있다. 하지만 양주시의 경우는 지방세 557억 원, 세외수입 582억 원으로 큰 차이가 없었다. 또한 군 단위나 자치구인 마포

구의 예를 보면, 영동군은 지방세 99억 원, 세외수입 208억 원이며 마포구는 지방세 476억 원, 세외수입 623억 원으로 광역자치단체와의 지방세와 세외수입이 역전되어 있는 것을 알 수 있다. 따라서 세입합계의 단순한 비교분석을 통한 확충 방안 모색은 지방자치단체마다 상황이 다를 수 있으므로 주의가 요구되며, 보다 샘플 수 확대를 통한 단위별 분석이 필요하다.

〈표 2-13〉 지방재정투융자심사분석 시 가용재원 실태 비교(2007년)

(단위 : 억 원)

구분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구	
	합 계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120	
세입 합계 (I)	자체재원	지방세	14,188	57,953	557	99	476
		세외수입	10,629	20,825	582	208	623
		재정보전금	-	-	166	-	-
		교부세	3,838	1,498	753	940	30
		기타				23	640
	의존재원	국비보조금	7,533	26,091	496	626	163
		시,도보조금	-	-	299	152	188
		특별교부세					
		지방채	2,496	7,300	190	30	-
	세출 합계 (II)	경상비	인건비	2389	3,897	305	326
경상적경비			1686	3,597	282	249	374
의존재원 사업		의존재원	7,887	20,877	795	1,020	163
		지방비부담금	5,271	5,704	505	180	188
채무상환		지방채상환	2,010	6,198	9	-	-
		채무부담행위	526	-	-	-	-
예비비등		예비비	976	873	65	201	22
		기타	11,132	38,487	250	46	125
자체 사업 가용 재원		자체사업가용재원계(III) (세입대비 자체사업가용재원비율)		5,085 (13.1%)	29,328 (25.8%)	852 (27.8%)	343 (15.7%)
		소규모사업	1,396	1,573	536	103	489
		계속사업(기투자사업)	642	8,894	262	145	0
		투자심사제외사업	527	4,972	54	95	104
		자치구지원사업	2,520	13,889	-	-	-
		기타	-	-	-	-	-
	신규투자가용재원(I-II-III) (세입대비 신규투자가용재원비율)		1,720 (4.44%)	4,706 (4.14%)	- (0.00%)	60 (2.75%)	-

또한 세출규모를 보면, 경상비에서 경상적 경비 대비 인건비의 비율이 자치단체마다 차이가 많은 것을 알 수 있다. 마포구의 경우 경상비는 1029억 원이며 이 중 인건비는 655억 원으로 이는 전체 경상비 대비 약 63.7%를 차지하고 있다. 이에 비해 경기도는 전체 경상비가 7494억 원이며 이 중 인건비가 3,897억 원으로 전체 경상비 대비 약 52%를 차지하고 있다. 이는 양주시의 경우도 비슷하여 인건비는 전체 경상비 대비 52% 수준을 보이고 있다. 이것은 물론 각 지방자치단체의 재정 여건에 따라 달라질 수 있으나 재정 여건에 적절한 인건비 기준이 필요하며 이에 대한 예산 편성에 있어서의 주의가 요구됨을 지적할 수 있는 부분이기도 하다.

〈표 2-14〉 지방재정투융자심사 분석 시 세출 실태 비교(2007년)

(단위 : 억 원)

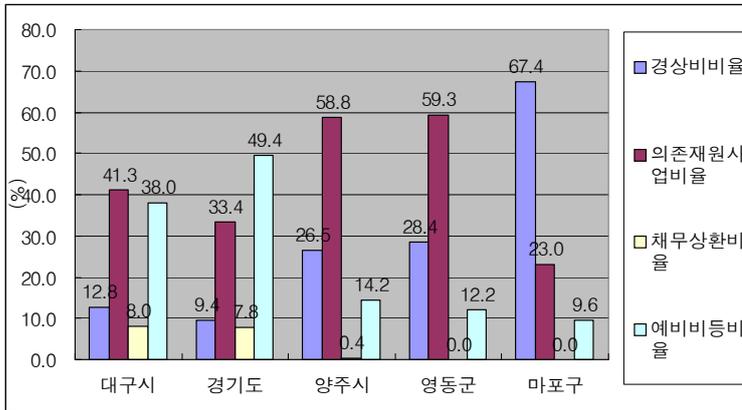
항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
경상비	4,075	7,494	587	575	1,029
의존재원사업	13,158	26,581	1,300	1,200	351
채무상환	2,536	6,198	9	0	0
예비비등	12,108	39,360	315	247	147

또한 세출합계 중에서 각 항목 별 총 세출 대비 구성 비율을 보면 경상경비비율은 마포구가 가장 높아 67.4%를 그리고 경기도의 경우 가장 낮은 9.4%를 차지하고 있다. 이것은 경상경비 지출이 전술한 경우와 같이 각 지방자치단체마다 차이가 많다는 것과 경상경비지출 조정에 의한 투자가용재원 증감이 가능한 것을 보여주는 부분이기도 하다. 이것은 의존재원사업비율도 마찬가지인데, 가장 높은 양주시의 58.8%와 가장 낮은 마포구의 23.0%는 3배 가까운 차이를 보이고 있으며, 예비비등 항목에 있어서도 가장 낮은 마포구의 9.6%와 경기도의 49.4%를 보더라도 5배 가까운 차이를 보이고 있다. 이러한 자치계층 간 차이는 우리나라 지방자치단체의 재정의 수평적 불공평을 나타내는 단적인 증거가 되고 있다.

다음으로 신규투자가용재원이 자치단체의 재정력에 비해 전 자치계층에서 과

소하게 계상되고 있어 현실적으로 적용 실효성에 한계가 있음을 지적할 수 있다. 그리고 신규투자가용재원의 경우는 양주시가 0%로 신규투자가용재원이 없는 것으로 나타나고 있고 영동군의 경우는 2.75% 등 투자가용재원의 범위가 너무 과소하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈그림 2-6〉 5개 자치단체 지방재정투융자심사분석시 세출합계대비 구성항목별 비율(2007년)



이상의 현행 투자가용재원 산정방법인 중기지방재정계획과 지방재정투융자상의 가용재원에 대한 자치계층 간 실태를 비교분석해 보면 다음과 같은 불합리한 상태를 알 수 있다.

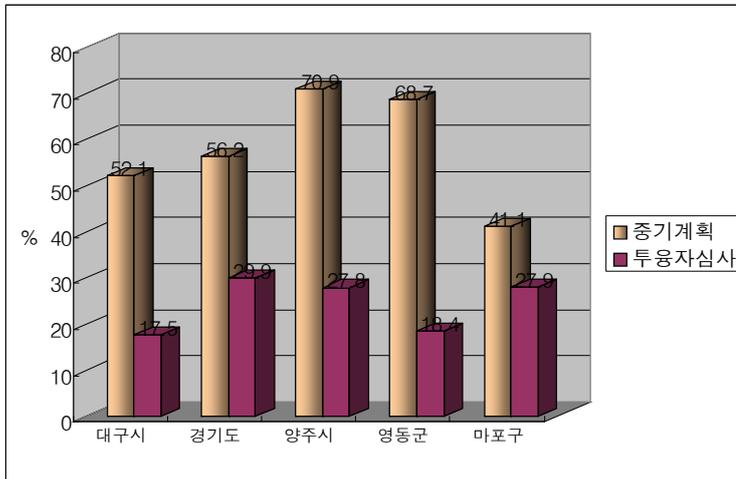
〈표 2-15〉 중기계획과 투자심사 시 가용재원산정 결과 비교분석(2007년)

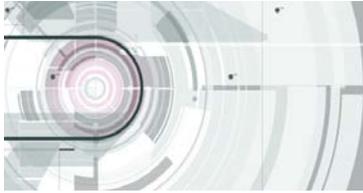
(단위 : 억 원)

구 분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기재정계획	세입 합계	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
	투자가용재원	20,400	72,645	2,810	1,596	946
	총세입대비가용재원비율(%)	52.1	56.2	70.9	68.7	41.1
투·융자심사	세입합계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120
	가용재원(자체사업,신규투자)	6,805	34,034	852	403	593
	총세입대비비율(%)	17.5	29.9	27.8	18.4	27.9

우선, 양 방법에 의한 동일 자치단체에서 투자가용재원 규모가 차이가 너무 크게 나타나고 있다는 것이다. 5개 자치단체 모두 중기재정계획에서의 투자가용재원 산정 결과는 지방재정투융자심사 분석 시의 가용재원 산정 결과보다 높게 나타났다. 그러나 영동군의 경우는 중기지방재정계획 상 투자가용재원 규모는 약 68.7%로 타 비교자치단체보다 매우 높게 나타나고 있는 반면 투융자심사상은 18.4%로 오히려 매우 낮게 나타나고 있는 등 투자가용재원 산정 상 일관성이 결여되어 있다는 것이다. 또한 대구시나 양주시의 경우도 양 양식 간 큰 차이를 보이고 있어서 이러한 일관성 결여에 대한 문제를 뒷받침하는 실례가 되고 있다.

〈그림 2-7〉 중기계획과 투자심사시 가용재원산정 결과 비교분석(2007년)





제3장 투자가용재원 산정 표준모델 개발

제1절 투자가용재원 산정 표준모델의 기본적 틀

이상에서 분석한 바와 같이 현행 지방자치단체 투자가용재원은 중기지방재정 계획 수립 및 투융자심사 시 산정방식이 다르므로 현실적으로 지방자치단체의 재정력을 반영하지 못하는 등 그 활용의 실효성에 문제점을 안고 있어 합리적이고 표준적인 투자가용재원의 새로운 산정방식의 개발이 필요한 실정이다.

새로운 표준적인 지방자치단체 투자가용재원 산정방식 개발에 있어서는 현행 산정방식의 문제점을 개선하는 측면에서 접근할 필요성이 있다. 이상의 분석을 기초로 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방식의 문제점을 종합하면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 투자가용재원에 대한 개념 및 정의가 명확하게 설정되어 있지 않아 투자가용재원 산정방법이 불일치하고 시각에 따라 가용재원이 크게 변동하고 있다는 점을 들 수 있다. 투자가용재원에 대한 자치단체 간 비교 실효성이 떨어지고 가용재원 측면에서 자치단체의 재정력을 파악할 수 없는 실정이다. 따라서 가용재원에 대한 정의를 위한 명확한 범위 및 산정기준을 새롭게 설정할 필요가 있다.

둘째, 투자가용재원 산출을 위한 기준이 상이하다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정운영과 관련하여 투자가용재원의 판단은 중기재정계획, 투융자심사분석, 지방채발행승인 등에서 소요재원의 충당능력을 판단하여 재원배분의 적정성을 도모하는데 유용한 기준으로 사용되어야 한다. 그러나, 현재 중기재정계획, 지방재정투융자심사분석 등에서 투자가용재원의 산출 내역이 상이하

재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다. 예를 들면, 중기지방재정계획에는 인건비·경상적경비·채무상환·예비비·기타경비를 제외한 나머지를 가용재원으로 산정하고 있다. 이로 인하여 투자심사 의뢰 시와 가용재원 산정 방식이 상이하여 중기지방재정계획상 산정한 가용재원을 그대로 투자심사시의 가용재원 산정에 활용할 수 없는 실정이다. 하지만 각 지방자치단체에서는 이를 그대로 이용하고 있기 때문에 결국 전술한 바와 같이 투자가용재원의 산출 결과에 있어 큰 차이를 낼 수밖에 없음을 보여주고 있게 된다. 따라서 실질적 투자가용재원의 산출에 있어 통일적으로 적용될 수 있는 가용재원의 범위와 기준을 설정할 필요성이 있게 된다. 이 경우 가용재원의 범위는 전체 세입재원에서 경상적이고 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 하고, 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가에 초점이 맞추어지게 된다.

셋째, 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방법으로는 투자가용재원이 실제 자치단체의 재정력보다 전반적으로 과다하게 계상되고 있다는 점을 들 수 있다. 대부분의 자치단체는 재정력이 열악하여 각종 대형 투자 사업을 추진함에 있어 국·도비에 의존하고 있는 실정임에도 불구하고 현행 가용재원 산정방식은 너무 높게 나타나고 있어 현실적인 자치단체의 재정력을 적절히 나타내지 못하고 있다.

종합적으로 판단할 때, 현행 투자가용재원 산정방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 설명하지 못하고 있다. 따라서 보다 자치단체의 재정여력을 반영한 새로운 분석모형의 설정이 필요하다.

본 연구에서는 지방자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 기본모형을 세입에서 필수적 경비를 제외하는 기존의 방식을 채택한다. 다만, 세입총계의 구성과 필수적 경비의 범위를 기존의 방식과 달리 현실의 지방자치단체의 재정운용 및 자치단체의 재정력을 반영할 수 있는 방향으로 보다 명확히 재설정한다.

따라서 본 연구의 지방자치단체 투자가용재원 산정 기본방향은 먼저 전체 세입재원의 구성 및 범위에 대해 재설정하고 그리고 경상적이고 필수적인 지출수요를 재설정하여 이를 제외한 잔여금액으로 하고 있다. 이 경우 특히 경상적 필

수경비의 범위를 어떻게 설정하는가가 과제의 초점이 있다. 이를 보다 명확히 하기 위하여 본 연구에서는 필수적 세출경비를 법정·의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분하고 있다. 즉, 필수적 세출경비는 자치단체 세출 중 법정 혹은 의무적이거나 당연히 지출해야 될 경비로서 자치단체의 자율적 선택에 의한 지출이 제한되는 경비로 구분하여 보다 명확한 투자가용재원을 산정하기로 한다.

$$\text{투자가용재원} = \text{세입총계} - \text{필수적 세출경비}$$

제2절 설문조사 및 분석

이 절에서는 전술한 바와 같이 지방자치단체의 투자가용재원 산정시 세입총계 범위 포함 여부에 대한 설문을 하게 되고 여기서 얻게 된 결과를 활용하여 표준모델 구성을 하게 된다. 물론 이 설문에 있어서 구성 항목은 기존의 중기지방재정계획 상의 세입 항목과 지방재정투융자심사 분석 시의 세입항목으로 구성된다. 이에 대한 설문은 각 지방자치단체의 실무 담당자와 관련 분야 전문가의 의견을 듣고 결정하는 것이 가장 바람직하다는 전제하에 나온 것이다.

1. 설문조사 개요

설문조사는 2007년 6월 5일~6월 15일에 걸쳐 행정자치부 및 각 지방자치단체 예산관련 담당 실무자 및 전문가 80명을 대상으로 실시하였다. 설문방법으로는 조사표(조사표는 부록 참조)를 작성하여 설문기간 중 이메일 송신 후 메일과 Fax를 통해 이루어졌다. 설문분석 결과는 본 연구 목적에 부합된 61개의 표본 자료로 투자가용재원 산정 표준모델에 반영하고 있다.

2. 설문조사 결과 및 분석

가. 세입총계 범위에 대한 설문결과

(1) 세입총계 범위에 대한 설문결과

자치단체 투자가용재원 산정 시 세입총계 범위에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다.

지방세 및 세외수입 항목에 있어서 「지방세」 61건, 「정상적 수입」 61건, 「임시적 수입」 57건 등으로 당연히 세입총계에 포함되어야 한다는 결과를 얻을 수 있었다. 다만, 세외수입 중 「세입유보」는 16건으로 제외하는 것이 바람직한 것으로 나타나고 있고, 나머지 「지방교부세」, 「교부금」, 「보조금」 등은 대부분 55건 이상으로 세입총계에 포함시켜야 한다는 의견이었다. 그리고 가장 관건이 되고 있는 「지방채」의 경우는 24건으로 세입총계에서 제외해야 한다는 의견이 높게 나타나고 있기 때문에 표준모델 설정 시 고려해야 할 것이다.

〈표 3-1〉 세입총계 포함여부에 대한 설문결과

항 목	세목	세목기준 선택 비율
1. 지방세	1. 지방세	61
2. 세외수입	1. 경상적수입	61
	2. 임시적수입	57
	3. 세입유보	16
3. 지방교부세	1. 지방교부세	60
4. 교부금	1. 조정교부금	56
	2. 재정보전금	55
5. 보조금	1. 국고보조금	58
	2. 시도비보조금	59
6. 지방채	1. 지방채	24

(2) 지방채 포함여부에 대한 설문결과

세입항목 중에 「지방채」의 세입 포함여부에 대한 설문 결과, 61명의 분석 대상 중 24명이 세입 포함을 선택하고 있어 「지방채」의 가용재원 산정 시 세입 총계에서 제외해야 한다는 응답이 37명으로 더 높게 나타나고 있다.

이를 다시 각 대상자군 별로 분석하면, 광역자치단체·전문가(행정자치부 포함)·시군구로 나누어 분석해 볼 수 있다.

설문 결과 「지방채」는 본질적으로 특정목적용을 위한 재원적 측면에서 간주하고 있으며 가용재원 산정 시 세입항목으로 보고 있지 않다. 특히, 이러한 생각은 전문가 군에서 두드러지게 나타나고 있는데, 전문가그룹 응답자 19명 중 「지방채」를 제외해야 한다는 응답이 17명으로 압도적으로 많은 것을 나타내고 있다. 따라서 표준모델에서는 「지방채」를 세입총계에 포함시키지 않도록 한다.

〈표 3-2〉 지방채 포함여부에 대한 설문결과

구 분	세목기준 선택 비율
1. 광역자치단체	6(13)
2. 전문가	2(19)
3. 시군구	16(29)
총 계	24(61)

*()의 각 설문응답자는 광역자치단체 13명, 전문가 19명, 시군구 29명임

나. 세출 중 필수적경비 범위에 대한 설문결과

(1) 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 범위에 대한 설문결과

세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 범위에 대한 설문결과는 다음과 같이 나타나고 있다. 경상예산 중 「인건비」의 경우는 「법정 의무적 경비」로 포함해야 한다는 의견이 57건으로 절대적으로 많이 나타나고 있으나 「경상적 경비」의 경우는 「필수적 경비」로 포함되어야 한다는 의견이 49건으로 지배적으로 나타나고 있어 「인건비」와 「경상적 경비」가 정 반대의 의견을 보이고 있음을 알

수 있다.

또한 사업예산의 경우는 「보조사업」을 다시 「법정(의무적)보조사업」과 「임의적(선택적) 보조사업」으로 분류할 수 있다. 「법정 보조사업」은 「법정 의무적 경비」가 54건, 「기타 필수적 경비」가 13건으로 「법정 의무적 경비」의 의견이 압도적으로 많았으며 「의무적 보조사업」은 이와 반대로 「법정 의무적 경비」가 21건, 「기타 필수적 경비」가 47건의 결과를 얻었다. 보조사업의 「지방비 부담분」에 대한 의견에 있어서의 「법정 의무적 경비」와 「기타 필수적 경비」의 의견이 거의 비슷한 30건과 32건의 의견을 보였다. 「자체사업」의 경우는 「법정 의무적 경비」나 「기타 필수적 경비」 모두 의견이 적었으며, 「계속사업비」의 경우는 「법정 의무적 경비」가 21건, 「기타 필수적 경비」가 29건 등의 결과를 얻었다. 이에 비해 「소규모사업비」의 경우 「법정 의무적 경비」와 「기타 필수적 경비」가 각각 21건과 29건의 결과를 얻었다.

따라서 「보조사업」의 「지방비 부담분」, 「계속사업비」의 경우는 「법정 의무적 및 필수적경비」로 보는 견해가 매우 높게 나타나고 있으나 「자체사업비」의 경우는 투자가용재원으로 보는 견해가 절대적으로 많게 나타나고 있다.

「채무상환비」의 경우도 「지방채상환」이 「법정 의무적 경비」와 「기타 필수적 경비」 모두 33건과 30건으로 비슷한 결과를 얻었으며, 「채무부담행위상환」의 경우도 유사한 30건과 28건의 결과를 얻었다. 이는 「채무상환비」를 법정 의무적 및 필수적 경비로 보는 견해가 지배적으로 나타나고 있으나 보다 구체적인 설문 분석이 필요하다고 하겠다.

「예비비」의 경우, 「일반예비비」는 법정 의무적 및 기타 필수적 경비로 보는 견해가 23건과 16건으로 높게 나타나고 있다. 「기타 예비비」 및 「세출유보」의 경우는 각각 12건, 27건과 5건, 7건 등으로 필수적 경비로 보는 견해가 다소 높게 나타나고 있으나 보다 구체적인 설문분석이 필요하다.

〈표 3-3〉 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 포함여부 설문결과

항 목	세부 항목	법정의무적경비	기타 필수적경비	
1. 경상예산	1. 인건비	57	8	
	2. 경상적경비	28	49	
2. 사업예산	1. 보조사업	법정(의무적)보조사업	54	13
		임의적(선택적)보조사업	21	47
	2. 보조사업의 지방비부담분	30	32	
	3. 자체사업	6	9	
	4. 계속사업비	21	29	
3. 채무상환	5. 소규모사업비(시군구의 경우 10억 미만 사업, 시도는 20억 원 미만 사업)	13	25	
	1. 지방채상환	33	30	
4. 예비비등	2. 채무부담행위상환	30	28	
	1. 예비비	23	16	
	2. 기타	12	27	
	3. 세출유보	5	7	

상술한 바와 같이 세출항목 중에 논의 대상이 되는 것은, 보조사업 중에서 「임의적 보조사업」, 「지방비 부담분」, 「채무상환」, 「예비비」 등이 있다. 우선 임의적 보조사업에 대해 구체적인 설문결과를 고찰하고자 한다.

① 임의적 보조사업

보조사업 중에서 「임의적 보조사업」은 같은 보조사업인 「법정(의무적)보조사업」과 반대의 결과를 얻었다. 이에 대한 보다 자세한 결과 값을 보면 다음의 표와 같다.

〈표 3-4〉 임의적 보조사업의 설문결과

구 분	세목기준 선택 건수	
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
1. 광역자치단체	6	11
2. 전문가	2	16
3. 시군구	13	20
총 계	21	47

분석결과, 「의무적 보조사업」의 경우는 「법정 의무적 경비」로 보고 있으나 「임의적 보조사업」의 경우는 법정 의무적 경비가 21건, 기타 필수적 경비 의견이 47건으로 필수적 경비로 보는 견해가 높게 나타나고 있다. 특히 이러한 견해는 광역자치단체와 전문가 그룹에서 높게 나타난 것을 알 수 있다. 따라서 이 설문 결과를 반영한 표준모델을 설계할 경우 「임의적 보조사업」은 「기타 필수적 경비」로 산정하게 될 것이다.

② 지방비 부담분

사업예산 중에서 보조사업의 「지방비 부담분」은 세출 중 필수적 경비로 생각할 수 있다.

〈표 3-5〉 보조사업의 지방비부담분에 대한 설문결과

구 분	세목기준 선택 건수	
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
1. 광역자치단체	6	11
2. 전문가	2	16
3. 시군구	13	20
총계	30	32

이에 대한 설문 결과에서는 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비가 거의 비슷한 30건, 32건의 결과를 얻을 수 있었다. 이는 전체 설문 응답자 비율로 보았

을 때 광역자치단체와 전문가 그룹에서 높게 나타난 것을 알 수 있다.

따라서 전술한바와 같이 이 설문 결과를 반영한 표준모델을 설계할 경우 보조사업의 「지방비 부담분」은 세출 중 기타 필수적 경비로 포함시키는 것이 바람직하다.

③ 채무상환에 대한 설문결과

「채무상환」은 「지방채상환」과 「채무부담행위상환」을 설문하였는데 이 연구의 쟁점이 되는 「채무상환」에 포커스를 맞추기 위해 두 항목을 더한 결과를 보도록 한다.

전술한 바와 같이 「지방채상환」은 법적 의무적 경비로서 필수적 지출경비이므로 가용재원에서 제외 되는 것이 바람직하다. 단, 「채무상환」을 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분할 때 논의가 있을 것으로 보고 설문 항목에 추가하였다.

설문결과, 광역자치단체와 전문가 그룹에서는 법정 의무적 경비로 보는 견해(각각 14건, 22건)가 높은 반면 시군구에서는 기타 필수적 경비(32건)로 보는 견해가 높았다. 하지만 총계는 법정 의무적 경비(63건)와 기타 필수적 경비(58건)가 거의 비슷하였다.

〈표 3-6〉 채무상환에 대한 설문결과

구 분	세목기준 선택 건수	
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
1. 광역자치단체	14	10
2. 전문가	22	16
3. 시군구	27	32
총 계	63	58

설문 결과를 종합하면 「채무상환」을 세출에 있어 의무적 경비에 포함해야 한다는 의견이 많았으며 세목기준으로는 법정 의무적 경비로 보아야 한다는 의견이 기타 필수적 경비로 보아야 한다는 의견 보다 많았다.

따라서 「채무상환」은 가용재원에서 제외하고 법정 의무적 경비로 보는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

④ 예비비등에 대한 설문결과

「예비비등」은 「예비비」, 「기타」, 「세출유보」등의 항목으로 구분하여 설문하였다. 기본적으로 「예비비」의 경우 총액의 1%를 책정하도록 되어 있어 법정 의무적 경비로 분류되고 있다.

설문결과는 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비에 대한 질문에서 광역자치단체, 전문가, 시군구 모두 각각 13건, 15건, 22건으로 기타 필수적 경비에 대한 의견이 많았다.

따라서 표준모델에서는 「예비비」를 가용재원에서 제외하고 세출 항목 구분시 기타 필수적 경비로 보는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 3-7〉 예비비등에 대한 설문결과

구 분	세목기준 선택 건수	
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
1. 광역자치단체	11	13
2. 전문가	12	15
3. 시군구	17	22
총계	40	50

다. 세출 품목별 세부분류 기준에 따른 필수적경비 범위에 대한 설문결과

상기한 세출 세세항 분류를 뒷받침하기 위해 품목별로 분류하여 재차 질문한 결과는 아래와 같다.

「인건비」의 경우는 법정 의무적 경비 51건, 기타 필수적 경비 4건으로 세세항 기준 설문과 동일한 결과가 나타나고 있다.

「물건비」의 경우는 최소 기타 필수적 경비로 포함하는 것이 절대적이나 직무수행비 및 의회비가 보다 세부적으로 설문분석이 필요하기 때문에 보다 구체적인 분석은 후술하도록 한다. 먼저 「물건비」 중 일반운영비와 행사지원비가 포함된 「일반운영비」의 경우 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비에 대한 의견이 각각 34건과 48건으로 기타 필수적 의견이 높았다. 또한 「국내여비」, 「월액여비」, 「국외여비」등으로 구성된 「여비」의 경우는 각각 42건, 39건으로 법정 의무적 경비 의견이 높았다. 그리고 「기관운영업무추진비」, 「정원가산업무추진비」, 「시책추진업무추진비」, 「부서운영업무추진비」등이 포함되는 「업무추진비」의 경우, 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비에 대한 의견이 각각 38건, 44건으로 기타 필수적 경비 의견이 높았다. 「재료비」의 경우 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비 의견이 각각 30건, 50건으로 압도적으로 기타 필수적 경비 의견이 높은 것을 알 수 있으며, 연구개발비의 경우도 30건, 50건의 같은 결과를 얻을 수 있었다.

다음으로 각종 수혜금이나 활동 및 보상금으로 지급되는 「이전경비」의 경우는 대체로 필수적 경비로 포함하는 것이 절대적이나 「자치단체 이전」 및 「차입금이자」 등에 있어서 보다 세부적으로 설문분석이 필요하다. 우선, 일반보상금의 경우 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비가 각각 36건, 44건으로 기타 필수적 경비에 대한 의견이 높았다. 그리고 「이주 및 재해 보상금」의 경우는 54건, 24건으로 법정 의무적 경비 의견이 높았다. 그러나 포상금의 경우는 32건, 41건으로 기타 필수적 경비 의견이 높았으며 「연금부담금등」의 경우는 52건, 10건으로 법정 의무적 경비 의견이 비교적 높았다. 또한 이외에 「배상금등」, 「출연금」, 「자치단체등이전」, 「공기업경상전출금」, 「차입금이자」 등은 법정 의무적 경비 의견이 높았으며, 「민간이전」, 「국외이전」등의 경우는 기타 필수적 경비의 의견이 높은 결과를 얻을 수 있었다.

다음으로 「자본지출」은, 「시설 및 부대비」가 법정 의무적 경비 의견이 높았으며, 「자치단체 등 자본이전」이 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비 의견이

같았다. 하지만 이 외에 나머지 「민간 자본이전」, 「공기업 자본전출금」, 「자산취득비」, 「기타 자본이전」, 「해외 자본이전」 등에 있어서는 기타 필수적 경비 의견이 높았다.

「융자 및 출자」의 경우는 「융자금」 및 「출자금」 모두 기타 필수적 경비 의견이 많았다. 하지만 「보전재원」의 「차입금원금」의 경우는 「법정 의무적 경비」의 의견이 매우 높은 결과를 얻었다.

「보전재원」의 경우는 「예치금」이 비슷한 의견을, 그리고 「차입금 원금」에 관해서는 법정 의무적 경비에 대한 의견이 많았다.

「내부거래」에 있어서는 「예수금 원리금 상환」이 비슷한 의견을, 그리고 그 외의 「기타회계전출금」, 「기금전출금」, 「교육비특별회계전출금」, 「예탁금」, 「기타내부거래」등은 모두 기타 필수적 경비에 대한 의견이 높았다.

마지막으로 「예비비」의 경우는 설문내용을 보다 구체적으로 분석할 필요성이 있다고 판단되어 상세 후술하도록 한다.

이상과 같이, 세출 품목별 분류 설문에서는 전술한 쟁점 대상이 되는 물건비 중에서 「직무수행경비」와 「의회비」, 이전경비 중에서 「자치단체등이전」과 「차입금이자」, 그리고 「예비비 및 기타」의 항목을 중심으로 논의하도록 한다.

〈표 3-8〉 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 포함여부 설문결과

항 목	세항목	세부과목	법정의무적경비	기타 필수적경비
1. 인건비	1. 인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타 직보수, 일용인부임, 일시사역인부임	51	4
2. 물건비	1. 일반운영비	일반운영비, 행사지원비	34	48
	2. 여비	국내여비, 월액여비, 국외여비	42	39
	3. 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 부서운영업무추진비	38	44
	4. 직무수행 경비	직책급업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비	24	48

(표 계속)

항 목	세항목	세부과목	법정의무 적경비	기타 필수 적경비
2. 물건비	5. 의회비	의정활동비, 회의비, 국내여비, 국외여비, 의정운영공통업무추진비, 기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강보험금	28	51
	6. 재료비	재료비	30	50
	7. 연구개발비	용역비, 전산개발비, 시험연구비	30	50
3. 이전경비	1. 일반보상금	사회보장적수혜금, 장학금및 학자금, 의용소방대지원경비, 자율방범대원운영비, 통리반장수당 및 활동비, 입영장정비지원, 민간인해외여비, 외빈초청여비, 공익근무요원보상금, 행사실비보상금, 예술단원 운동부등 보상금, 기타 보상금	36	44
	2. 이주 및 재해 보상금	이주보상금, 재해보상금	54	24
	3. 포상금	포상금	32	41
	4. 연금부담금 등	연금부담금, 의료보험금, 의원상해부담금	52	10
	5. 배상금등	배상금등	41	34
	6. 출연금	출연금	38	36
	7. 민간이전	의료및 구료비, 민간경상보조, 사회단체경상보조, 민간행사 보조 및 위탁, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금	34	46
3. 이전경비	8. 자치단체등 이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체부담금, 교육기관에 대한 보조금, 예비군육성지원경상보조, 기타 부담금	52	26
	9. 공기업 경상전출금	공기업특별회계경상전출금, 공사공단 경상전출금	38	34
	10. 국외이전	국외경상이전, 국제부담금	36	40
	11. 차입금이자	시도지역개발기금융자금상환이자, 시군구 지역개발기금융자금상환이자, 금융기관차입금상환이자, 중앙정부차입금상환이자, 지방채상환이자, 기타 차입금상환이자	50	26

〈표 계속〉

항목	세항목	세부과목	법정의무 적경비	기타 필수 적경비
4. 자본지출	1. 시설 및 부대비	시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비	40	38
	2. 민간자본이전	민간자본보조, 민간대행사업비	32	42
	3. 자치단체 등 자본이전	자치단체자본보조, 공기관등에 대한 대행사업비, 예비군육성지원자본보조, 자치단체자본보조유보(비공제)	38	38
	4. 공기업 자본전출금	공기업특별회계자본전출금, 공사공단자본전출금	36	40
	5. 자산취득비	자산및물품취득비, 도서구입비	30	44
	6. 기타 자본이전	기타자본이전	28	46
	7. 해외 자본이전	해외자본이전	32	42
5. 용자 및 출자	1. 용자금	민간용자금, 통화금융기관용자금, 지역개발기금시도용자금(공제), 지역개발기금시군구용자금(공제)	34	44
	2. 출자금	출자금	28	48
6. 보전재원	1. 차입금원금	시도지역개발기금용자금상환, 시군구지역개발기금용자금상환, 금융기관차입금상환, 지방채상환, 기타국내차입금상환, 차관상환, 기타해외채무상환	58	20
	2. 예치금	예치금	36	38
7. 내부거래	1. 기타회계전출금	기타회계전출금	30	48
	2. 기금전출금	기금전출금	32	46
	3. 교육비특별회계전출금	교육비특별회계전출금	26	32
	4. 예탁금	예탁금	32	44
	5. 예수금 원리금상환	예수금원금상환, 예수금이자상환	28	30
	6. 기타내부거래	감가상각비, 당기순이익, 적립금	32	42
8. 예비비 및 기타	1. 예비비	예비비	36	22
	2. 반환금 기타	국고보조금반환금, 시도비보조금반환금, 과오납금등, 잡손금, 조상총용충당금	29	34

① 「물건비」 중 「직무수행경비」 및 「의회비」 등에 대한 설문결과

「물건비」는 정상적 경비로서 법정 의무 경비와 기타 필수적 경비로 구분하여 설문하였다. 설문결과 「직무수행경비」와 「의회비」의 경우 법정 의무적 경비보다 기타 필수적 경비가 많아 「직무수행경비」와 「의회비」는 가용재원에서 제외되고 세출 항목 구분 시 기타 필수적 경비로 보는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 직무수행경비와 의회비 등에 대한 설문결과

구 분		세목기준 선택 건수	
		법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
직무수행경비	1. 광역자치단체	4	12
	2. 전문가	7	14
	3. 시군구	13	22
	총 계	24	48
의회비	1. 광역자치단체	5	13
	2. 전문가	9	16
	3. 시군구	14	22
	총 계	28	51

② 「이전경비」 중 「자치단체 등 이전」 및 「차입금이자」 등에 대한 설문결과

「자치단체 등 이전 경비」는 조정교부금의 일부로서 예비비에 해당하며 법정 의무적 경비이다. 또한 차입금이자도 법정 의무적 경비에 해당한다. 설문결과, 앞서 논의된 바와 같이 「자치단체 등 이전경비」와 「차입금이자」는 법정 의무적 경비로 선택된 경우가 많다.

〈표 3-10〉 자치단체 등 이전과 차입금이자에 대한 설문결과

구 분		세목기준 선택 건수	
		법정 의무적 경비	기타 필수적 경비
자치단체 등 이전	1. 광역자치단체	10	5
	2. 전문가	13	8
	3. 시군구	29	13
	총 계	52	26

(표 계속)

구 분	세목기준 선택 건수		
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비	
차입금이자	1. 광역자치단체	10	6
	2. 전문가	13	3
	3. 시군구	27	17
	총 계	50	26

③ 「예비비 등」에 대한 설문결과

「예비비등」은 「예비비」, 「기타」, 「세출유보」등의 항목으로 구분하여 설문하였다. 설문결과는 「예비비」의 경우 법정 의무적 경비가 많았으나, 반환금 기타는 반대로 법정 의무적경비와 기타 필수적경비가 큰 차이는 없었으나 기타 필수적 경비가 더 많은 값을 얻었다. 따라서 표준모델에서는 예비비를 가용재원에서 제외하고 세출항목 구분 시 법정 의무적경비로, 「반환금 기타」는 기타 필수적 경비로의 검토가 필요하다. 단, 광역자치단체 및 시군구에서는 경비성 세출보다는 가용재원으로 보는 의견이 많아 이 부분에 대한 심도 있는 검토가 요구된다.

〈표 3-11〉 예비비 및 기타에 대한 설문결과

구 분	세목기준 선택 건수		
	법정 의무적 경비	기타 필수적 경비	
예비비	1. 광역자치단체	7	4
	2. 전문가	17	11
	3. 시군구	12	7
	총 계	36	22
반환금 기타	1. 광역자치단체	6	7
	2. 전문가	13	16
	3. 시군구	10	11
	총 계	29	34

제3절 투자가용재원 산정 표준모델 설정

1. 기본방향

중기지방재정계획과 투융자사업심사 등 제도간에 상이하게 투자가용재원 산정방식이 적용되는 것은 투자가용재원의 비교와 판단에 어려움을 초래하므로 통일적으로 적용될 수 있는 새로운 투자가용재원의 범위와 기준을 설정한다.

투자가용재원의 범위는 세입총계에서 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 한다. 즉, “투자가용재원 = 세입총계 - 필수적 세출경비 총계”로 설정한다.

이중 필수적 세출경비는 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분한다. 이 경우, 법정 의무적 경비는 법적으로 반드시 지출해야 하는 경비로서 자치단체의 자율적 의사에 의해 지출여부 및 증감을 선택할 여지가 거의 없는 필수적 경비로 규정하고 있다. 기타 필수적 경비는 법정 의무적 경비보다는 지출에 대한 증감 혹은 지출여부에 대해 일정부분 선택의 여지가 다소 있는 경비이지만 현실적인 재정운용 상 필수적으로 지출되어야 할 경비로 규정하고 있다.

이와 같이 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비를 구분하는 이유는 법정의무적 경비는 줄일 수 없더라도 기타 필수적 경비는 해당 자치단체에 따라서는 다소 줄여서라도 투자가용재원을 확충할 수 있는 여지가 있을 수 있다는 점에서 재정운용상의 경직성 경비를 보다 명확히 구분하기 위한 것이다.

한편, 세입총계 범위 및 필수적 세출경비 분류는 현행 예산편성과목상의 분류기준으로 하고 있다. 필수적 세출경비 도출에 있어서는 현행 세세항 분류기준을 기초로 하여 품목별 분류기준을 참고로 하고 있고 또한 세입총계 및 필수적 경비의 도출은 설문조사 결과 및 기존 연구를 고려하고 있다.

그리고 투자가용재원 산정에 있어서 기준을 명확히 하여 지방자치단체의 자의성을 가능한 줄여 간단명료하게 산정할 수 있도록 하는 기본방향에 의거하여 새로운 표준적인 지방자치단체 투자가용재원 산정방식을 모색한다.

2. 투자가용재원 표준모델 설정과 근거

가. 세입총계의 범위 설정

지방자치단체 투자가용재원 산정시 세입총계는 지방채를 제외하고 자체재원과 의존재원으로 크게 구분하여 설정하는 것은 일반적인 견해로서 이에 대해서는 이견이 없다고 판단된다.

따라서 자체재원인 지방세와 세외수입은 모두 세입총계에 포함한다. 그리고 의존재원인 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 국고보조금, 시도비보조금으로 설정한다. 즉, 의존재원의 경우도 모두 세입총계에 포함하되 조정교부금, 재정보전금, 시도비보조금은 기초자치단체에 국한되게 된다. 결과적으로 새로운 투자가용재원 산정 표준모델에 있어서 세입총계는 지방채를 제외하고 다음과 같이 그 범위를 설정하고 있다.

〈표 3-12〉 세입총계의 범위

	구 분		비 고
	세입총계	자체재원	
의존재원		- 지방교부세 - 조정교부금 - 재정보전금 - 국고보조금 - 시도비보조금	

세입총계에 있어서 지방채를 세입총계에 포함하느냐가 관건이 되고 있는데, 기존 연구 및 설문조사의 결과를 반영하여 이 연구에서는 제외하고 있다. 지방채를 적극적으로 해석하는 경우 지방채는 가용재원으로 볼 수도 있으나 지방채는 본질적으로 특정목적에 위한 재원이므로 자율성 측면에서는 가용재원으로 보는데 무리가 있다고 판단된다.

특히 설문조사 결과, 행정자치부를 포함한 전문가 그룹에서 지방채를 세입재원에서 제외해야 한다는 의견이 압도적으로 나타나고 있다는 점을 고려하고 있다. 지방채 수입의 세입재원 포함 여부에 관한 장·단점에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 지방채 포함에 따른 장단점

장 점	단 점
① 지방채를 투자재원으로 적극적으로 해석하여 가용재원규모 확대 ② 경상예산과 자본예산을 구분하여 편성하는 체제하에서 지방채는 투자재원으로서 가용재원규모에 포함하는 것이 바람직할 것임	① 지방채는 본질적으로 특정목적에 위한 재원이므로 재원사용의 자율성 면에서는 무리가 있음 ② 현재 지방채는 주로 지방공기업사업을 대상으로 이루어지고 있으므로 일반회계에서는 가용재원으로서 의미가 미약함

나. 필수적 경비의 범위 설정

다음으로 필수적 경비는 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분하여 세입총계에서 제외하여 투자가용재원을 산정한다. 법정 의무적 경비는 지출에 대한 여부 및 증감에 있어 자치단체의 재량의 여지가 거의 없는 경비이고 기타 필수적 경비는 반드시 지출해야 하지만 지출 여부 및 증감에 있어 자치단체의 재량의 여지가 다소 있을 수 있는 경비로서 이를 별도로 구분함으로써 자치단체의 재정운용상의 경직성 경비를 보다 명확히 하고자 하는데 의미가 있다.

먼저 법정 의무적 경비의 범위 및 그 설정 근거는 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 인건비의 경우는 연도 간 인건비증감에 의해 해당 자치단체의 투자가용재원 크기에는 영향을 줄 수 있으나 인건비 자체는 법정 및 의무적 경비라 할 수 있다.

둘째, 지방채상환(채무부담행위 포함)의 경우도 연도간에는 차이가 있으나 지방채를 상환한 경우에는 당해 연도의 필수적경비라고 할 수 있다.

셋째, 예비비중 기타(세세항 분류기준으로 기타 항목에 해당하는 모든 경비) 경비는 지출내역이 조정교부금, 재정보전금, 지방교육세, 교육재정교부금이 계

상되어 있어 이는 법정경비에 해당하므로 투자가용재원에서 제외하는 것이 바람직한 것으로 판단되고 있다.

넷째, 보조사업비(지방비부담 포함)의 경우는 세입총계에 국비 및 시도비보조금을 세입총계에 포함하고 있고 또한 반드시 지출해야 할 사업비이므로 투자가용재원에서 제외하는 것이 바람직한 것으로 판단되고 있다.

한편, 기타 필수적 경비 범위 및 그 설정 근거로는 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 정상적 경비(각종 부담금은 의무적 경비에 해당되는데, 이는 세세항 분류기준에 정상적 경비로 계상되어 있어 별도로 분리 설정할 필요가 없음)의 경우는 이의 구체적 산출내역을 고려할 경우에 각종 부담금이 정상적 경비에 포함되어 있는 등 필수적 경비에 해당된다.

둘째, 계속사업비의 경우는 사업의 연속선 상 계획된 연도에는 반드시 지출해야 할 경비로서 해당 연도에 지출해야 하는 경비로 간주될 수 있으나 재정운용과정에서 취사선택의 여지가 있으므로 기타 필수적 경비로 간주할 수 있다고 판단된다.

〈표 3-14〉 필수적 경비의 범위

		구 분	비 고
필수적 경비 총계	법정·의무적 경비	- 인건비	연도간에 인건비 증감에 의한 차이는 있어도 인건비 자체는 의무적 경비
		- 지방채상환	채무부담행위 포함하여 행위가 일어난 년도는 의무적 경비
		- 예비비 중 기타	조정교부금, 재정보전금, 지방교육세, 교육재정교부금이 예비비중 기타 경비에 계상되어 있어 이는 법정경비에 해당함
		- 보조사업	지방비부담을 포함하여 당연 지출해야 할 경비임
	기타 필수적 경비	- 정상적 경비	정상적 경비는 의무적 경비임과 동시에 이의 구체적 산출내역을 고려할 경우에 각종 부담금이 정상적 경비에 포함되어 있는 등 필수적 경비에 해당되고 있으나 자치단체의 재정운용상 다소 재량의 여지가 있다는 점에서 법정 의무적 경비와는 별도로 구분함

(표 계속)

		구 분	비 고
필수적 경비 총계	기타 필수적 경비	- 계속사업비	계속사업비의 경우는 사업의 연속선상 계획된 연도에는 반드시 지출해야할 경비로서 해당 연도에 지출해야 하는 경비로 간주될 수 있으나 해당 자치단체의 재정운용과정에서 다소 취사선택의 여지가 있으므로 기타 필수적 경비로 간주할 수 있음

이상과 같이 필수적 경비 범위 설정에 있어서 다음의 몇 가지 사항이 논란의 대상이 되고 있다.

첫째, 보조사업비(지방비부담 포함)의 필수적 경비 포함 여부이다. 국고보조금 및 시도비보조금의 경우, 법에 의해 보조사업을 수행해야 하는 사업비는 지방비부담을 포함하여 필수적 경비로 보는 것이 타당하다고 판단된다. 단, 국고보조사업이라 할지라도 경우에 따라서는 지방자치단체의 신청에 입각하여 결정되기 때문에 필수적 경비로 볼 수 없는 경우도 있으나 현실적으로 보조사업의 경우는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 없는 재원이기 때문에 가용재원에서 제외되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 예비비의 필수적 경비 포함여부이다. 세세항 분류기준으로 예비비 전체가 필수적 경비라 할 수 없고 예비비등 항목 중 기타 경비 항목이 의무적 경비에 해당되므로 필수적 경비로 보는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, 일반적인 예비비는 가용재원으로 활용될 수 있으므로 가용재원으로 보는 것이 바람직하다.

셋째, 계속사업의 필수적 경비 포함여부이다. 기존의 연구에서는 자체사업재원 중 계속사업, 투자심사제외사업, 소규모사업, 시군구지원사업 등을 필수적 경비로 포함하는 경우가 있다. 이중, 계속사업은 기투자사업으로 계획적으로 계속 투자되어야 할 사업비를 말하므로 필수적 경비에 포함하는 것이 바람직하다. 다만, 투자심사제외사업, 소규모투자사업, 시군구지원사업은 자체재원 사업임과 동시에 자치단체가 그 재원을 타 사업으로의 유용이 가능하다는 점에서 필수적 경비로 볼 수 없고 가용재원으로 보는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

이상을 근거로 종합하여 본 연구에서는 지방자치단체 투자가용재원 산정모델을 다음과 같이 설정하고 있다. 다만, 세입합계에 있어서 조정교부금은 자치구에 해당되고, 재정보전금은 시군에 해당되고 시도비보조금은 기초자치단체에 해당되는 항목이다.

〈표 3-15〉 투자가용재원 표준모델

구 분		
세입합계 (I)	소계	
	자체재원	- 지방세 - 세외수입
	의존재원	- 지방교부세 - 조정교부금(기초) - 재정보전금(기초) - 국고보조금 - 시도비보조금(기초)
필수적 세출경비 (II)	소계	
	법정·의무적 경비	- 인건비 - 지방채상환비(채무부담행위 포함) - 예비비중 기타(세세항 분류기준) - 보조사업비(지방비부담 포함)
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비 - 계속사업비
가용재원(I-II)		
세입에 대한 가용재원비율(%)		



제1절 표준모델에 의한 자치단체 투자가용재원 산출 및 분석 — Ⅱ

1. 표준모델에 의한 자치단체별 투자가용재원 산출

가. 경기도의 투자가용재원 산출결과

표준모델에 의한 자치단체별 투자가용재원 산출은 10개년(1998년도부터 2007년도까지)을 산정하여 투자가용재원의 실태, 변화 등을 파악하고자 하였다. 앞서 분석한 중기지방재정계획과 지방재정투융자 심사 시의 가용재원 산정 대상 지방자치단체였던 광역자치단체인 경기도와 대구시, 그리고 시 단위의 양주시, 군 단위의 영동군, 자치구의 마포구 등을 이 장에서도 표준모델에 의해 투자가용재원을 산출해 보고자 한다.

먼저, 광역자치단체인 경기도의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출 결과는 다음과 같이 나타나고 있다.

2007년을 기준으로 투자가용재원에 크게 영향을 미치는 세입 부분을 분석해 보면, 자체재원은 전체 세입의 74.1%로 이는 10년 전인 1998년의 85.6% 대비 11% 정도 감소한 것을 알 수 있다. 또한 의존 재원은 2007년도 25.9%로 10년 전인 1999년도의 14.4%에 비해 약 11% 정도 증가한 것을 알 수 있는데, 이것은 자체 재원은 계속 감소한 것에 비해 의존재원이 증가한 것으로 자주재원 확보 측면에서 역행하는 상황에 있음을 볼 수 있는 결과이다. 자체재원 부분에서 지방

세가 전체의 반 이상인 54.5%를 차지하는 것을 알 수 있다. 이것은 10년 전인 1998년도의 64.4% 대비 약 10% 정도 감소한 것을 알 수 있다. 또한 세외수입 부분도 21.2%에서 19.6%로 감소하여 지방세 수입과 함께 자체재원의 감소 원인이 되고 있다. 또한 의존재원에 있어서는 지방교부세는 0.7%에서 1.4%로 국고보조금은 13.7%에서 24.5%로 거의 배 가까이 증가함으로써 자체재원의 감소분을 의존재원으로 충당하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 의존재원의 증가는 결국 가용재원 확보 측면에서도 악 영향을 주고 있음을 알 수 있으며, 실제로 1998년도의 가용재원비율 30%에서 2007년 12%까지 감소하는 원인이 되었음을 설명하는 자료이다.

〈표 4-1〉 경기도 10년 간 세입합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분	연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세입 총계		106,368	88,708	72,011	86,104	76,574	55,376	44,742	32,049	28,508	31,829
자체재원 합계		78,779	65,824	70,290	72,455	64,704	44,763	35,247	24,544	22,495	27,244
세입대비자체 재원비율		74.1	74.2	97.6	84.1	84.5	80.8	78.8	76.6	78.9	85.6
세입대지방 세비율		54.5	61.1	70.4	64.9	63.6	61.4	62.0	56.6	56.9	64.4
세입대비세외 수입비율		19.6	13.2	27.2	19.2	20.9	19.4	16.8	19.9	22.0	21.2
의존재원합계		27,589	22,884	20,136	13,649	11,870	10,613	9,495	7,505	6,013	4,585
세입대비의존 재원비율		25.9	25.8	28.0	15.9	15.5	19.2	21.2	23.4	21.1	14.4
세입대지방 교부세비율		1.4	0.9	2.4	0.2	0.2	0.5	0.6	0.6	0.8	0.7
세입대국고 보조금비율		24.5	24.9	25.6	15.7	15.3	18.7	20.6	22.8	20.3	13.7

또한 세출경비 측면의 경우를 보면, 계속 사업비 자료가 최근 5년 간만 입수 가능하여 10년 동안 전체적인 추이를 분석하기는 어려우나 자료가 있는 법정 의무적 경비의 10년 동안의 추이만을 보면 세출대비 법정 의무적 경비비율이 1998년도 90.3%에서 86.6%까지 약 4%정도 감소한 것을 알 수 있다. 이는 최근 5년 동안을 보더라도 감소 추세에 있는 것을 알 수 있다. 또한, 이러한 감소 추세는 특히 세출 대비 지방채상환비율이나 보조사업비율에서 두드러지게 나타나고 있으며, 반대로 증가하는 경우도 있는데 그것은 예비비중 기타 비율로서 1998년도 0.02%였던 것이 2007년도 40.35%까지 급증하였던 것을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 경기도 10년 간 세출합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세출소계	93,281	78,475	68,147	74,824	66,589	31,332	42,787	25,820	23,104	22,125
법정 의무적 경비합계	80,743	69,997	61,257	67,529	58,970	27,068	39,461	22,872	20,644	19,969
세출대비법정의 무적경비비율	86.6	89.2	89.9	90.3	88.6	86.4	92.2	88.6	89.4	90.3
세출대비인건비 비율	4.2	4.6	4.4	2.8	2.6	4.7	3.3	4.9	5.3	5.8
세출대지방채상환비율	6.6	6.2	6.5	12.8	4.2	14.4	11.0	3.4	14.7	12.3
세출대비예비비중 기타 비율	40.35	43.00	45.52	46.06	52.64	8.94	44.13	35.79	28.58	0.02
세출대비 보조사업비율	35.4	35.5	33.4	28.6	29.1	58.3	33.8	44.4	40.8	72.1
기타필수적경비합계	12,538	8,478	6,890	7,295	7,619					
세출대비가타필수적경비비율	13.4	10.8	10.1	9.7	11.4					

(표 계속)

구 분		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
세출 경비 (II)	소 계	93,281	78,475	68,147	74,824	66,589	31,332	42,787	25,820	23,104	22,125	
	법정· 의무적 경비	- 인건비	3,903	3,587	3,020	2,119	1,711	1,477	1,412	1,276	1,231	1,289
		- 지방채상환	6,198	4,833	4,433	9,558	2,803	4,523	4,718	890	3,387	2,730
		- 예비비중 기타	37,642	33,744	31,019	34,461	35,051	2,800	18,880	9,241	6,603	5
		- 보조사업	33,000	27,833	22,785	21,391	19,405	18,268	14,451	11,465	9,423	15,945
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비	3,644	3,478	2,790	3,195	2,602	2,132	1,663	1,474	1,230	1,078
		- 계속 사업비	8,894	5,000	4,100	4,100	5,017					
가용재원(I-II)		13,087	10,233	3,864	11,280	9,985	24,044	1,955	6,229	5,404	9,704	
세입에 대한 가용재원비율(%)		12	12	5	13	13	43	4	19	19	30	

나. 대구광역시의 투자가용재원 산출결과

광역자치단체인 대구광역시의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과는 다음과 같이 나타나고 있다.

경기도와 마찬가지로 2007년을 기준으로 투자가용재원에 크게 영향을 미치는 세입 부분을 분석해 보도록 하면, 자체재원은 전체 세입의 68.6%로서 이는 10년 전인 1998년의 86.3% 대비 18% 정도 감소한 것을 알 수 있다. 이는 경기도 보다 감소율이 높은 것을 알 수 있다. 자체재원 부분에서 지방세는 46.5%에서 39.2%로 약 7% 수준에서 감소한 것을 알 수 있다. 또한 세외수입 부분도 39.8%에서 29.4%로 약 10% 정도 감소하여 지방세 수입과 함께 자체재원의 감소 원인이 되고 있다. 자체재원의 경우 대구광역시는 경기도 보다 세외수입 부분에 의존도가 큰 것을 알 수 있다.

또한 의존 재원은 2007년도 31.4%로 10년 전인 1998년도의 13.7%에 비해 약 3배에 가까운 증가를 보이고 있는데 이는 경기도가 11% 증가한 것에 비하면 보다 많은 증가세를 보이고 있는 것으로, 결국 가용재원 산출 시 투자가용재원 감소의 원인이 되고 있는 부분이기도 하다. 또한 지방재정 현황이 더욱 악화되고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 의존재원에 있어서는 지방교부세는 0.4%에서

10.6%로, 국고보조금은 13.2%에서 20.8%로 거의 배 가까이 증가한 것으로 경기도와 비슷한 증가세를 보이고 있는데, 이는 자체재원의 감소분을 의존재원으로 충당하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 이러한 의존재원의 증가는 전술한 바와 같이 결국 가용재원 확보 측면에서도 약 영향을 주고 있음을 알 수 있으며, 실제로 1998년도의 가용재원비율 29.5%에서 2007년 12.8%까지 감소하는 원인이 되었음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 대구광역시 10년 간 세입합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세입합계	36,188	31,814	31,572	27,929	23,565	22,318	20,816	19,878	19,225	19,031
자체재원합계	24,817	23,646	23,000	20,934	18,647	16,519	14,585	15,266	15,328	16,430
세입대비자체 재원비율	68.6	74.3	72.8	75.0	79.1	74.0	70.1	76.8	79.7	86.3
세입대비 지방세비율	39.2	44.0	40.1	42.3	46.3	43.4	38.5	39.0	33.9	46.5
세입대비세외 수입비율	29.4	30.4	32.7	32.7	32.8	30.6	31.6	37.8	45.9	39.8
의존재원 합계	11,371	8,168	8,572	6,995	5,727	5,799	6,231	4,612	3,897	2,601
세입대비의존 재원비율	31.4	25.7	27.2	25.0	24.3	26.0	29.9	23.2	20.3	13.7
세입대비지방 교부세비율	10.6	7.4	7.1	3.6	3.4	1.9	0.6	0.5	1.4	0.4
세입대비국고 보조금비율	20.8	18.3	20.0	21.4	20.9	24.1	29.4	22.7	18.8	13.2

다음으로 세출경비 측면의 경우를 보면, 법정 의무적 경비의 10년 동안의 추이를 보면 세출대비 법정 의무적 경비비율이 1998년도 90.2%에서 2007년도 92.6%까지 약 2.4% 정도 증가한 것을 알 수 있다. 이는 경기도가 감소 추세에

있는 경우와 반대의 상황으로 가용재원을 감소시키는 요인이기도 하다. 또한, 인건비 비율은 1998년 8.1%에서 7.6%로 감소 추세를 보이고 있는데 이는 재정 운영 상 바람직한 현상이다. 또한 지방채 상환비율과 보조사업비율은 감소한 것을 알 수 있다. 하지만, 세출대비 예비비 중 기타 항목은 18.6%에서 35.3%로 거의 2배 가까이 증가한 것으로 나타나 세출 증대의 주 요인으로 작용한 것을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 대구광역시 10년 간 세출합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세출합계	31,538	26,469	24,560	22,214	21,858	19,759	18,531	17,161	15,245	13,423
법정의무적경비합계	29,212	24,931	23,374	20,454	19,487	17,656	16,685	15,618	13,888	12,110
세출대비법정의무적경비비율	92.6	94.2	95.2	92.1	89.2	89.4	90.0	91.0	91.1	90.2
세출대비인건비비율	7.6	8.7	8.7	7.0	6.4	6.6	6.0	6.2	6.9	8.1
세출대지방채상환비율	8.0	12.7	11.5	12.7	10.0	7.5	8.9	15.1	22.7	19.8
세출대비예비비중기타비율	35.3	38.9	40.3	36.6	39.3	33.9	29.5	28.0	25.6	18.6
세출대비보조사업비율	41.7	33.8	34.7	35.7	33.5	41.4	45.7	41.7	36.0	43.7
기타필수적경비합계	2,326	2,358	2,988	2,860	2,371	3,569	2,851	2,402	2,172	1,969
세출대비가타필수적경비합계	7.4	8.9	12.2	12.9	10.8	18.1	15.4	14.0	14.2	14.7
세출대비경상적경비비율	5.3	5.8	4.8	7.9	10.8	10.6	10.0	9.0	8.9	9.8
세출대비계속사업비비율	2.0	3.1	7.3	5.0	0.0	7.4	5.4	5.0	5.3	4.9

2007년을 기준으로 대구광역시의 투자가용재원은 세입대비 12.8% 수준으로 나타나고 있고 투자가용재원이 1998년 29.5% 수준에서 매년 줄어드는 것은 그 만큼 경직성 경비가 증가하고 있음을 보여주고 있는 것이다. 대구시의 경우도 경기도와 마찬가지로 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있는 것이다.

〈표 4-6〉 대구광역시 투자가용재원 산출

(단위 : 억 원)

구 분		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
세입 합계 (I)	소 계	36,188	31,814	31,572	27,929	23,565	22,318	20,816	19,878	19,225	19,031	
	자 체 재 원	- 지방세	14,188	13,988	12,675	11,808	10,907	9,691	8,006	7,754	6,509	8,849
		- 세외수입	10,629	9,658	10,325	9,126	7,740	6,828	6,579	7,512	8,819	7,581
	의 존 재 원	- 지방교부세	3,838	2,348	2,253	1,015	809	430	118	108	276	80
		- 조정교부금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		- 재정보전금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		- 국고보조금	7,533	5,820	6,319	5,980	4,918	5,369	6,113	4,504	3,621	2,521
		- 시도비보조금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
소 계	31,538	26,469	24,560	22,214	21,858	19,759	18,531	17,161	15,245	13,423		
세출 경비 (II)	법정· 의무적 경비	- 인건비	2,388	2,310	2,126	1,556	1,393	1,301	1,106	1,072	1,054	1,087
		- 지방채상환	2,536	3,357	2,826	2,821	2,186	1,486	1,650	2,585	3,455	2,660
		- 예비비중 기타	11,132	10,309	9,900	8,140	8,586	6,694	5,462	4,804	3,896	2,496
	기타 필수적 경비	- 보조사업	13,156	8,955	8,522	7,937	7,322	8,175	8,467	7,157	5,483	5,867
		- 경상적 경비	1,684	1,538	1,186	1,760	2,371	2,103	1,846	1,543	1,357	1,313
		- 계속 사업비	642	820	1,802	1,100	0	1,466	1,005	859	815	656
가용재원(I-II)	4,650	5,345	7,012	5,715	1,707	2,559	2,285	2,717	3,980	5,608		
세입에 대한 가용재원비율(%)	12.8	16.8	22.2	20.5	7.2	11.5	11.0	13.7	20.7	29.5		

다. 양주시의 투자가용재원 산출결과

다음으로 기초자치단체인 양주시의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과를 분석하고자 한다.

앞에서와 마찬가지로 2007년을 기준으로 투자가용재원에 크게 영향을 미치는 세입 부분을 분석해 보도록 하면, 자체재원은 전체 세입의 44%로서 이는 10년 전인 1998년의 58.5% 대비 14.5% 정도 감소한 것을 알 수 있다. 이는 앞서 분석한 대구광역시의와 비슷한 감소율을 보이고 있다. 자체재원 부분에서 지방세는 20.1%에서 18.7%로 약 2% 수준에서 감소한 것을 알 수 있다. 이러한 지방세 비율은 역시 광역자치단체보다 적은 비율을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 세외수입 부분도 38.4%에서 25.3%로 약 13% 정도 감소하여 광역자치단체와 마찬가지로 지방세 수입과 함께 자체재원의 감소 원인이 되고 있다. 전체 세입은 자체재원과 의존재원이 44 대 56 비율로 구성되어 있다.

또한 의존 재원은 2007년도 56%로 10년 전인 1998년도의 41.5%에 비해 15%에 가까운 증가를 보이고 있는데 이는 결국 가용재원 산출 시 투자가용재원 감소의 원인이 되고 있는 부분이기도 하다. 또한 광역자치단체와 마찬가지로 지방재정 현황이 더욱 악화되고 있는 것을 알 수 있다.

그리고 의존재원에 있어서는 지방교부세는 10.5%에서 24.4%로, 재정보전금은 새롭게 5.4%로, 국고보조금은 7.9%에서 16.1%로 거의 배 이상 증가한 것으로 이는 광역 자치단체와 비슷한 증가세를 보이고 있는데, 이는 역시 자체재원의 감소분을 의존재원으로 충당하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 하지만, 시도비보조금비율은 23.1%에서 10.1%로 감소하고 있어 의존재원 비율을 줄이는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 세입 전체적으로 의존재원의 증가는 있었으나 전술한 바와 같이 시도비보조금비율의 감소로 인하여 결국 가용재원 확보 측면에서 약간의 증가를 보이는데 정의 영향을 주었다는 설명이 가능할 것이다.

〈표 4-7〉 양주시 10년 간 세입합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세입합계	3,083	3,070	2,485	2,268	2,206	1,529	1,428	1,424	1,221	1,119
자체재원 합계	1357	1423	1138	1050	1158	827	735	852	742	655
세입대비자체 재원비율	44.0	46.4	45.8	46.3	52.5	54.1	51.5	59.8	60.8	58.5
세입대지방 세비율	18.7	16.0	17.0	16.1	14.6	18.1	17.9	16.2	17.5	20.1
세입대비세외 수입비율	25.3	30.3	28.8	30.2	37.9	36.0	33.6	43.7	43.2	38.4
의존재원 합계	1726	1647	1347	1218	1048	702	693	572	479	464
세입대비의존 재원비율	56.0	53.6	54.2	53.7	47.5	45.9	48.5	40.2	39.2	41.5
세입대지방 교부세비율	24.4	23.6	19.7	15.8	13.6	15.2	10.5	9.7	8.3	10.5
세입대비재정 보조금비율	5.4	5.7	6.6	6.8	5.7	4.7	5.3	0.0	0.0	0.0
세입대미국고 보조금비율	16.1	14.9	15.2	7.2	5.0	5.2	11.8	9.8	9.6	7.9
세입대비시도 비보조금비율	10.1	9.5	12.8	23.9	23.2	20.7	20.9	20.7	21.4	23.1

다음으로 세출경비 측면의 경우를 보면, 법정 의무적 경비의 10년 동안 추이를 보면 세출대비 법정 의무적 경비 비율이 1998년도 74.8%에서 2007년도 88.2%까지 약 14% 정도 증가하였다. 이는 대구광역시와 비슷한 수준의 증가 추세를 보이고 있으며, 경기도가 감소 추세에 있는 경우와 반대의 상황으로 가용재원을 감소시키는 요인이기도 하다. 또한, 인건비 비율은 1998년 14.7%에서 15.6%로 다소 증가 추세에 있어 재정 운영 상 경직성 경비 절감을 위한 노력이

필요하다. 물론 1998년 이후 지속적으로 감소 추세를 보였으나 2005년 이후 증가한 것을 알 수 있다. 또한 지방채 상환비율은 1998년 1.8%에서 2007년 3.0%까지 증가하였다. 그리고 예비비 중 기타 비율은 1998년 이후 10년 동안 일정하지 않은 수준으로 변화가 지속되어 온 것을 알 수 있다. 보조사업 비율은 58.1%에서 58.4% 수준으로 큰 변화 없이 일정 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다.

기타 필수적 경비의 경우는, 2003년 35% 수준까지 상승하였으나 10년 동안의 변화를 보았을 때 거의 일정 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 경상적 경비는 1998년 12.6%에서 2007년 13.2%로 이 또한 일정 수준을 유지하고 있다고 할 수 있다. 마지막으로 계속사업비 비율은 12.6%에서 11.8%로 감소하기는 했으나, 2003년 25.4%를 제외하면 거의 일정한 수준에서 지출되고 있음을 알 수 있다. 이러한 세출 추이는 결국 양주시 투자가용재원의 확보 측면에서 경비 절감이나 지출 감소를 통한 증대를 기대할 수 있는 부분으로 지속적인 검토와 분석 노력이 필요하다.

〈표 4-8〉 양주시 10년 간 세출합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
소 계	2,220	2,520	1,854	2,079	2,206	1,507	1,405	1,421	1,225	928
법정의무적 경비합계	1,958	1,845	1,534	1,615	1,612	1,134	1,093	1,175	993	694
세출대비의무적 경비비율	88.2	73.2	82.7	77.7	73.0	75.2	77.8	82.7	81.1	74.8
세출대비인건비 비율	15.6	12.4	15.9	9.3	7.4	9.7	9.3	8.5	10.0	14.7
세출대비지방채 상환비율	3.0	2.7	3.5	3.2	2.7	3.7	3.5	2.6	2.5	1.8
세출대비예비 비중기타비율	11.2	10.2	9.4	12.2	16.1	5.4	3.2	5.5	13.9	0.0
세출대비보조 사업비율	58.4	47.9	54.0	53.0	46.9	56.4	61.8	66.1	54.6	58.1

(표 계속)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
기타필수적경비 합계	554	675	526	464	784	373	312	246	232	234
세출대비기타 필수적경비비율	25.0	26.8	28.4	22.3	35.5	24.8	22.2	17.3	18.9	25.2
세출대비경상적 경비비율	13.2	10.1	11.1	10.3	10.2	12.9	11.4	8.7	9.5	12.6
세출대비계속 사업비비율	11.8	16.7	17.3	12.0	25.4	11.8	10.8	8.7	9.5	12.6

다음으로 2007년을 기준으로 한 투자가용재원은 세입대비 18% 수준이며, 이는 1998년의 27.5%와 비교하여 다소 감소한 것으로 전술한 경기도와 대구시의 감소 추세에 비해 양호한 상황임을 알 수 있다. 이러한 투자가용재원의 상황은 2000년대에 들어와 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 만큼 세입증가에 비해 경직성 경비의 증가가 낮음을 보여주고 있다. 양주시의 경우도 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있다.

〈표 4-9〉 양주시 투자가용재원 산출

(단위 : 억 원)

구분	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
소 계	3,063	3,070	2,485	2,268	2,206	1,529	1,428	1,424	1,221	1,119	
자체 재원	- 지방세	577	492	423	366	322	276	255	230	214	225
	- 세외수입	780	931	715	684	836	551	480	622	528	430
세입 합계 (I) 의 존 재 원	- 지방교부세	753	724	489	359	300	233	150	138	101	118
	- 조정교부금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	- 재정보전금	166	175	163	154	126	72	76	0	0	0
	- 국고보조금	496	457	377	164	111	80	169	139	117	88
	- 시도비보조금	311	291	318	541	511	317	298	295	261	258

(표 계속)

구 분		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
세출 경비 (II)	소 계	2,510	2,520	1,854	2,079	2,206	1,507	1,405	1,421	1,225	928	
	의무적 경비	- 인건비	347	313	294	193	163	146	131	121	123	137
		- 지방채상환	66	67	65	67	59	56	49	37	31	17
		- 예비비중 기타	249	257	174	254	355	82	45	78	170	0
		- 보조사업	1,296	1,208	1,001	1,101	1,035	850	868	939	669	540
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비	292	254	206	214	224	195	160	123	116	117
		- 계속 사업비	262	421	320	250	560	178	152	123	116	117
	가용재원(I-II)		553	550	631	917	611	200	175	126	112	308
세입에 대한 가용재원비율(%)		18.0	17.9	25.4	40.4	27.7	13.1	12.3	8.8	9.2	27.5	

라. 마포구의 투자가용재원 산출결과

다음으로 기초자치구인 마포구의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과를 분석하고자 한다.

전술한 바와 같이 2007년을 기준으로 투자가용재원에 크게 영향을 미치는 세입 부분을 별도로 분석해 보도록 하면, 자체재원은 전체 세입의 55.6%로서 10년 전인 1998년의 51.7% 대비 다소 증가한 것이다. 이는 앞서 분석한 광역자치단체에서 감소한 것과는 다른 현황을 보여주고 있다. 자체재원 부분에서 지방세는 16.7%에서 20.7%로 약 4% 수준에서 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 지방세 비율은 역시 광역자치단체보다 적은 비율을 차지하고 있으나 광역자치단체에서 감소하고 있는 추세와는 반대의 결과를 얻을 수 있었다. 또한 세외수입 부분은 2002년도에 39.1%까지 상승하였으나 지난 10년 동안 35% 전후에서 39% 이하의 수준에서 머무르고 있다. 이것은 앞서 설명한 자치단체들이 감소한 것과 다른 결과로서 지방세 수입과 함께 자체재원의 중요한 구성 요소가 되고 있다. 전체 세입은 자체재원이 의존재원 보다 많다.

또한 마포구의 경우 의존 재원은 2007년도 44.4%로 10년 전인 1998년도의 48.3%에 비해 4%에 가까이 감소하였는데 이는 다른 자치단체가 의존재원 비율

이 증가하고 있는 것과는 다른 결과를 보이고 있다. 건전한 자주 재정운용 및 투자가용재원 확보 측면에서 바람직하다고 볼 수 있다.

의존재원에 있어서는 조정교부금은 36.2%에서 27.1%로 감소하였으나, 국고보조금은 0.4%에서 7.1%로 증가하였다. 그리고 시도비보조금은 11.6%에서 8.2%로 감소하였다.

〈표 4-10〉 마포구 10년 간 세입합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
소 계	2,297	2,091	2,101	1,981	1,755	1,536	1,581	1,441	1,123	1,523
자체재원합계	1276	1165	1139	985	871	852	831	785	627	788
세입대비자체 재원비율	55.6	55.7	54.2	49.7	49.6	55.5	52.6	54.5	55.8	51.7
세입대비지방세 비율	20.7	18.9	18.8	16.5	14.8	16.4	16.7	17.1	21.5	16.7
세입대비세외 수입비율	34.9	36.8	35.5	33.2	34.9	39.1	35.9	37.4	34.3	35.0
의존재원합계	1021	926	962	996	884	684	750	656	496	735
세입대비의존재 원비율	44.4	44.3	45.8	50.3	50.4	44.5	47.4	45.5	44.2	48.3
세입대비지방 교부세비율	1.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
세입대비조정 교부금비율	27.1	29.9	34.4	39.3	40.9	32.8	33.6	35.4	35.1	36.2
세입대비재정 보전금비율	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
세입대비국고 보조금비율	7.1	6.1	4.8	4.6	3.8	5.3	0.1	0.1	0.4	0.4
세입대비시도비 보조금비율	8.2	7.4	5.8	5.5	4.7	5.3	13.7	10.0	8.6	11.6

다음으로 세출경비 측면의 경우를 보면, 법정 의무적 경비 10년 동안의 추이를 보면, 세출대비 법정 의무적 경비 비율이 1998년도 68.3%에서 2007년도 71.0%까지 약 2.7% 정도 증가하였다. 이는 전술한 지방자치단체들과 비슷한 수준의 증가 추세를 보이고 있으며, 경기도가 감소 추세에 있는 경우와 반대의 상황으로 전술한 가용재원의 증감 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 인건비 비율은 1998년 45.9%에서 34.6%로 감소 추세를 보이고 있어 이는 재정 운영 상 경직성 경비 절감을 위한 노력을 보이는 부분이기도 하다. 물론 2002년 이후 다시 반증하였으나 2005년 이후 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 또한 지방채 상환 실적은 없는 것으로 되어 있다. 그리고 예비비중기타 비율은 1998년 이후 1.8%에서 2007년 7.7%까지 지속적으로 증가해 온 것을 알 수 있다. 보조사업 비율은 22.5%에서 28.8% 수준으로 다소 증가 했으나 10년 동안 전체적으로 큰 변화 없이 일정 수준을 유지하고 있다.

기타필수적 경비의 경우는, 계속사업비가 없어 경상적 경비 비율만 보면, 1998년 31.7%에서 2007년 29%까지 다소 감소하기는 했으나 26%에서 32% 사이에서 조금씩 변화해 온 것을 알 수 있다. 이러한 세출 추이는 결국 마포구 투자가용재원의 확보 측면과 일정 수준 유지라는 측면에서 향후 보다 세출 경비 절감 노력이 필요하다고 하겠다.

〈표 4-11〉 마포구 10년 간 세출합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
소 계	1,933	1,612	1,421	1,195	1,005	1,041	1,049	900	824	894
법정의무적 경비합계	1373	1163	1041	876	736	708	701	604	565	611
세출대비법정의무적경비비율	71.0	72.1	73.3	73.3	73.2	68.0	66.8	67.1	68.6	68.3
세출대비인건비 비율	34.6	41.5	45.3	42.0	45.1	40.2	35.1	38.4	42.7	45.9

(표 계속)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세출대비지방채 상환비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
세출대비예비 비중기타비율	7.7	3.0	1.8	4.9	2.6	2.5	0.6	1.2	1.8	0.0
세출대비보조 사업비율	28.8	27.6	26.1	26.4	25.6	25.3	31.2	27.4	24.0	22.5
기타필수적경비 합계	560	449	380	319	269	333	348	296	259	283
세출대비기타필 수적경비비율	29.0	27.9	26.7	26.7	26.8	32.0	33.2	32.9	31.4	31.7
세출대비경상적 경비비율	29.0	27.9	26.7	26.7	26.8	32.0	33.2	32.9	31.4	31.7
세출대비계속사 업비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

기초자치단체인 마포구의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과는 다음과 같이 나타나고 있다. 2007년을 기준으로 투자가용재원은 세입대비 15.8% 수준으로 나타나고 있고 투자가용재원은 최근 5년간 매년 지속적으로 크게 줄어들고 있다. 특히 2003년의 경우 자체재원인 지방세 259억 원, 세외수입 612억 원과 의존재원인 조정교부금 718억 원 등의 증가와 세출경비 중 「예비비중 기타」의 257억 원, 「보조사업」의 269억 원 감소는 가용재원비율을 증가시키는데 큰 영향을 주었다고 할 수 있다. 하지만 2003년을 정점으로 계속 감소하고 있는데, 이는 세입증가가 거의 없는 상황에서 최근 경직성 경비가 크게 늘어나고 있어 투자가용재원은 줄어들 수밖에 없는 상황이다. 마포구의 경우도 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있는 것이다.

〈표 4-12〉 마포구 투자가용재원 산출

(단위 : 억 원)

구 분		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
세입 합계 (I)	소 계	2,297	2,091	2,101	1,981	1,755	1,536	1,581	1,441	1,123	1,523	
	자 체 재 원	- 지방세	475	395	394	327	259	252	264	246	242	255
		- 세외수입	801	770	745	658	612	600	567	539	385	533
	의 존 재 원	- 지방교부세	29	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		- 조정교부금	622	626	722	779	718	504	531	510	394	552
		- 재정보조금	18	18	18	17	18	17	0	0	0	0
		- 국고보조금	164	127	100	92	66	82	2	2	5	6
		- 시도비보조금	188	155	122	108	82	81	217	144	97	177
소 계	1,656	1,612	1,421	1,195	1,005	1,041	1,049	900	824	894		
법정· 의무적 경비 (II)	- 인건비	668	669	644	502	453	419	368	346	352	410	
	- 지방채상환	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	- 예비비중 기타	148	49	26	58	26	26	6	11	15	0	
	- 보조사업	557	445	371	316	257	263	327	247	198	201	
기타 필수적 경비	- 경상적 경비	387	449	380	319	269	333	348	296	259	283	
	- 선택적 경비											
	- 계속 사업비	0	0	0	0	0						
가용재원(I-II)	541	479	680	786	750	495	532	541	299	629		
세입에 대한 가용재원비율(%)	23.5	22.9	32.4	39.7	42.7	32.2	33.6	37.5	26.6	41.3		

마. 영동군의 투자가용재원 산출결과

다음으로 기초자치단체인 영동군의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과를 분석하고자 한다.

영동군의 경우도 2007년을 기준으로 투자가용재원에 영향을 미치는 세입 부분을 별도로 분석해 보도록 한다. 자체재원은 전체 세입의 19.9%로 이는 10년 전인 1998년의 27.9% 대비 8% 감소한 것이다. 이는 앞서 분석한 광역자치단체에서 감소한 것과 같은 현황을 보여주고 있다. 자체재원 부분에서 지방세는

9.1%에서 4.6%로 약 4.5% 수준에서 감소한 것을 알 수 있다. 이것은 자치구 단위의 마포구가 지방세 비율이 증가한 것과는 반대의 결과를 보이고 있는 것이다. 이러한 지방세 비율은 역시 광역자치단체보다 적은 비율을 차지하고 있고 광역자치단체에서 감소하고 있는 추세와 같은 현황을 볼 수 있다. 또한 세외수입 부분은 2004년도에 22.3%까지 상승하였으나 다시 하락하여 14.4% 수준에서 머무르는 것을 알 수 있다. 이것은 앞서 설명한 자치단체들과 같이 감소한 결과로서 지방세 수입과 함께 자체재원의 중요한 구성 요소인만큼 지속적인 재원확보 방안이 강구되어야 할 것이다.

또한 영동군의 경우 의존 재원은 2007년도 81.1%로 10년 전인 1998년도의 72.1%에 비해 9% 가까이 증가한 것을 알 수 있는데 이는 다른 자치단체가 의존 재원 비율이 증가하고 있는 것과 같은 결과를 보이고 있다.

의존재원에 있어서는 조정교부금은 없으며, 재정보전금은 2007년도 1.1%, 국고보조금은 13.8%에서 29.1%로 증가하였으나, 시도비보조금은 10.7%에서 7.1%로 감소하였다.

〈표 4-13〉 영동군 10년 간 세입합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
소 계	2,145	1,829	1,490	1,441	1,211	1,065	992	841	735	791
자체재원합계	406	326	306	408	281	251	280	224	233	221
세입대비자체 재원비율	18.9	17.8	20.5	28.3	23.2	23.6	28.2	26.6	31.7	27.9
세입대비지방 세비율	4.6	5.2	6.6	6.0	4.5	7.5	8.1	8.6	10.1	9.1
세입대비세외 수입비율	14.4	12.6	14.0	22.3	18.7	16.1	20.2	18.1	21.6	18.8
의존 재원합계	1739	1503	1184	1033	930	814	712	617	502	570

(표 계속)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
세입대비의존 재원비율	81.1	82.2	79.5	71.7	76.8	76.4	71.8	73.4	68.3	72.1
세입대비 지방교부세비율	43.8	49.4	55.4	45.2	48.9	50.2	43.9	44.9	44.6	47.5
세입대비 조정교부금비율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
세입대비 재정보전금비율	1.1	1.2	1.5	1.4	1.7	1.6	1.3	0.0	0.0	0.0
세입대비 국고보조금비율	29.1	25.3	15.4	11.0	13.4	11.5	13.6	15.3	13.9	13.8
세입대비시도비 보조금비율	7.1	6.2	7.2	14.1	12.9	13.1	13.0	13.1	9.8	10.7

다음으로 세출경비 측면의 경우를 보면, 법정 의무적 경비의 10년 동안의 추이를 보면 세출대비 법정 의무적 경비비율이 1998년도 79.5%에서 2007년도 77.9%까지 약 2% 정도 감소하였다. 이는 전술한 지방자치단체들과 다르게 감소 추세를 보이고 있으며, 경기도가 감소 추세에 있는 경우와 같은 상황이며 전술한 가용재원의 증감 요인이 되기도 한다. 또한, 인건비 비율은 1998년 23.7%에서 18.3%로 감소 추세를 보이고 있어 재정 운영 상 경직성 경비 절감을 위한 노력을 보이는 부분이기도 하다. 물론 2005년 이후 다시 반증하였으나 2005년 이후 일정 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 지방채 상환 실적은 1998년 2.6%에서 2007년도 0.1%를 차지하고 있다. 그리고 예비비중기타 비율은 1998년 이후 0.3%에서 2007년 2.1%까지 지속적으로 증가해 왔으나 변화의 폭이 큰 것을 알 수 있다. 보조사업 비율은 53.0%에서 57.4% 수준으로 다소 증가했으나 10년 동안 전체적으로 큰 변화 없이 일정 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다.

기타필수적 경비의 경우, 계속사업비는 2003년부터 2007년까지의 5개년만 분석하였다.⁹⁾ 먼저 기타필수적경비 비율은 2003년도와 비교하여 7%정도 감소하여

22.1% 수준이다. 그리고 경상적 경비 비율만 보면, 1998년 20.5%에서 2007년 14%까지 완만하게 감소해 온 것을 알 수 있다. 이러한 세출 추이는 결국 영동군 투자가용재원의 확보 측면에서 일정 수준 유지라는 측면과 세출 부분의 절감을 통한 가용재원 확충을 강구하는 노력이 보이는 부분이기도 하다.

〈표 4-14〉 영동군 10년 간 세출합계 추이 분석

(단위 : 억 원, %)

구분 \ 연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
소 계	1,777	1,634	1,384	1,372	1,049	942	968	836	727	704
법정의무적 경비합계	1384	1173	997	1052	949	747	776	655	575	560
세출대비법정의무적경비비율	77.9	71.8	72.0	76.7	90.5	79.3	80.2	78.3	79.1	79.5
세출대비인건비 비율	18.3	18.5	20.0	15.2	17.1	16.9	15.9	18.4	21.5	23.7
세출대비지방채 상환비율	0.1	4.1	12.8	0.1	5.1	1.1	3.2	3.5	4.0	2.6
세출대비예비비중 기타비율	2.1	3.9	4.4	12.2	7.1	6.6	4.6	5.3	7.0	0.3
세출대비보조 사업비율	57.4	45.3	34.8	49.2	61.3	54.8	56.4	51.2	46.6	53.0
기타필수적 경비합계	393	461	387	320	311	-	-	-	-	-
세출대비기타필수적 경비비율	22.1	28.2	28.0	23.3	29.6	-	-	-	-	-
세출대비경상적 경비비율	14.0	13.2	13.5	16.0	20.1	20.7	19.8	21.7	20.9	20.5
세출대비계속 사업비율	8.2	15.0	14.5	7.3	9.5	-	-	-	-	-

주) 계속사업비의 경우 2003년부터 2007년까지 5개년 자료만 분석 가능하여 그 이전 연도는 계산 제외

9) 자료 입수 한계로 인해 2003년부터 2007년까지의 5개년 자료만 사용함

기초자치단체인 영동군의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과는 다음과 같이 나타나고 있다. 2007년을 기준으로 투자가용재원은 세입대비 17.2% 수준으로 1998년의 11.0% 수준에서 꾸준히 증가해 온 것으로 나타나고 있다. 영동군의 투자가용재원은 2004년 4.8%를 제외하고 거의 매년 지속적으로 증가하고 있다. 이는 경직성 경비의 증가 억제에 대응하고 있다고 볼 수 있으며 투자가용재원 확보에 노력하고 있음을 알 수 있는 부분이기도 하다. 영동군의 경우도 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있는 것이다.

〈표 4-15〉 영동군 투자가용재원 산출

(단위 : 억 원)

구 분		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
세입 합계 (I)	소 계	2,145	1,829	1,490	1,441	1,211	1,065	992	841	735	791	
	자 체 재 원	- 지방세	98	96	98	86	55	80	80	72	74	72
		- 세외수입	308	230	208	322	226	171	200	152	159	149
	의 존 재 원	- 지방교부세	939	904	826	651	592	535	435	378	328	376
		- 조정교부금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		- 재정보전금	23	22	22	20	20	17	13	0	0	0
		- 국고보조금	625	463	229	159	162	123	135	129	102	109
		- 시도비보조금	152	114	107	203	156	139	129	110	72	85
소 계	1,777	1,634	1,384	1,372	1,049	942	968	836	727	704		
세출 경비 (II)	법정· 의무적 경비	- 인건비	325	302	277	208	179	159	154	154	156	167
		- 지방채상환	2	67	177	2	53	10	31	29	29	18
		- 예비비중 기타	37	63	61	167	74	62	45	44	51	2
		- 보조사업	1,020	741	482	675	643	516	546	428	339	373
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비	248	216	187	220	211	195	192	181	152	144
		- 선택적 경비										
	- 계속 사업비	145	245	200	100	100						
가용재원(I-II)		368	195	106	69	162	123	24	5	8	87	
세입에 대한 가용재원비율(%)		17.2	10.7	7.1	4.8	13.4	11.5	2.4	0.6	1.1	11.0	

2. 표준모델에 의한 투자가용재원 자치단체별 비교분석 종합 및 시사점

2007년도의 경우, 세입에 대한 투자가용재원 비율은 대구시 12.9%, 경기도 12.3%, 양주시 18.0%, 영동군 17.3%, 마포구 23.5%로 나타나고 있다. 표준모델에 의한 5개 지방자치단체의 투자가용재원을 비교한 결과, 표준모델에 의한 투자가용재원은 재정력이 높다고 해서 반드시 투자가용재원 비율이 높다고 볼 수 없어 재정운용의 합리성 여부에 달려있다는 점을 알 수 있다. 또한 앞의 분석결과에 의하면, 투자가용재원 크기는 매년 변동하는 것으로서 당해 연도의 세입과 세출에 결정적으로 기인하고 있다는 점을 알 수 있다. 또한, 투자가용재원 확충은 결국 세입을 증대시키거나 아니면 필수적경비를 억제하는 방법 등의 여부에 달려 있다는 점을 알 수 있다. 즉, 자치단체의 재정운용의 생산성 및 합리성을 제고하기 위해서는 세입증대 노력이 중요하지만 아울러 필수적 경비 억제를 통한 투자가용재원의 확충 노력도 매우 중요하다는 점이 잘 나타나고 있다.

〈표 4-16〉 표준모델에 의한 5개 지자체 투자가용재원 산출결과 종합(2007년)

구 분		대구시	경기도	양주시	영동군	마포구	
세입 합계 (I)	소 계	36,188	106,367	3,063	2,145	2,300	
	자체 재원	- 지방세	14,188	57,953	557	99	476
		- 세외수입	10,629	20,825	780	307	801
	의존 재원	- 지방교부세	3,838	1,498	753	940	30
		- 조정교부금					622
		- 재정보전금	-	-	166	23	18
		- 국고보조금	7,533	26,091	496	625	164
		- 시도비보조금	-	-	311	151	189
필수적 세출 경비 (II)	소 계	31,538	102,476.3	2,734	1,837.3	1,655.5	
법정· 의무적 경비	- 인건비	2388	3903	347	325	668	
	- 지방채상환 (채무부담행위 포함)	2536	6198	65	0.02	0	

(표 계속)

구 분		대구시	경기도	양주시	영동군	마포구	
필수적 세출 경비 (II)	법정· 의무적 경비	- 예비비중 기타 (세세항 분류기준)	11132	37642	248	36	147
		- 법정보조사업 (지방비부담 포함)	13156	32999	1296	1020	557
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비	1684	3643	292	248	387
		- 계속사업비	642	8894	262	145	0
가용재원(I-II)		4650	13088	553	370,98	541	
세입에 대한 가용재원비율(%)		12.9	12.3	18.0	17.3	23.5	

한편, 표준모델에 의한 투자가용재원과 현행 중기지방재정계획 및 투자심사시의 투자가용재원과의 3가지 투자가용재원 산정 방식에 의한 산정 결과를 비교하면 다음과 같다.

중기지방재정계획상의 투자가용재원의 경우, 대구 52.1%, 경기도 56.2%, 양주시 70.9%, 영동군 68.7%, 마포구 27.9% 등으로 나타났다. 또한, 투융자심사 상의 투자가용재원의 경우, 대구 17.5%, 경기도 29.9%, 양주시 27.8%, 영동군 18.4%, 마포구 41.1% 등의 결과를 얻었다. 이 세 가지 방법의 산출 결과에 근거한 비교 분석 결과, 대부분의 자치단체가 재정이 열악한 상황에서 표준모델을 제외하고는 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원 비율이 너무 높아 현 자치단체의 재정력을 반영하고 있지 못하고 있다는 것이 명확히 드러나고 있음을 알 수 있었다. 즉, 투자가용재원 비율이 자치단체의 현실적 재정여력에 비해 비현실적으로 과다 계상 되어 있다는 것이다.

결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 비율은 자치단체의 현실적 재정력에 비해 과다하게 산정되는 불합리성을 제거하고 가장 현실적인 자치단체의 재정력을 반영한 것이라고 할 수 있다. 또한 앞의 분석에서 알 수 있듯이, 투자가용재원의 크기에 있어서 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원의 비율이 연도 간에 격차가 너무 크게 나타나고 있으나 표준모델에서는 연도 간에

차이는 있어서 상대적으로 크기의 격차가 적었음을 알 수 있었다. 이 또한 우리나라의 중앙 의존적 재정여건 및 현실적 자치단체의 재정력을 고려할 경우에 자치단체의 투자가용재원의 크기의 변동이 연도 간에 매우 크게 나타날 여지가 크지 않다는 것이다.

결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 산출에 있어서 연도 간에 차이가 있지만 보다 현실적 재정여건이 고려된 투자가용재원 산정방식이라 할 수 있다.

〈표 4-17〉 중기계획, 투자심사, 표준모델의 투자가용재원 비교분석(2007년)

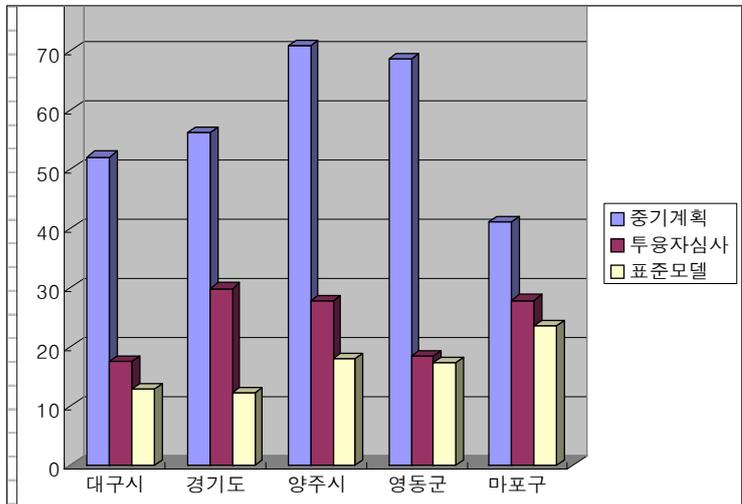
(단위 : 억 원)

구분	항 목	대구시	경기도	양주시	영등군	마포구
중기재정 계획	세입 합계	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
	투자가용재원	20,400	72,645	2,810	1,596	946
	총세입대비가용재원비율(%)	52.1	56.2	70.9	68.7	41.1
투·융자 심사	세입합계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120
	가용재원(자체사업, 신규투자)	6,805	34,034	852	403	593
	총세입대비비율(%)	17.5	29.9	27.8	18.4	27.9
표준 모델	세입합계	36,188	106,367	3,063	2,145	2,300
	가용재원	4650	13088	553	370.98	541
	총세입대비비율(%)	12.9	12.3	18.0	17.3	23.5

이것을 그래프로 나타내면 다음 그림인데 3가지 방식에 의한 투자가용재원의 차이를 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 전술하였지만, 중기지방재정계획에서의 투자가용재원과 지방재정투융자심사 시의 투자가용재원 및 표준모델에 의한 차이가 현격하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈그림 4-1〉 중기계획, 투자심사, 표준모델의 투자가용재원 비교분석(2007년)

(단위 : 억 원)



제2절 표준모델과 현행 산정방식과의 투자가용 재원 실태 비교분석

1. 투자가용재원 산출방식별 및 연도별 실태 비교분석

표준모델방식에 의한 투자가용재원을 보다 명확히 파악하고 표준모델이 자치단체의 보다 현실적 재정력을 고려한 방식임을 나타내기 위하여 현행 중기지방재정계획상의 가용재원(이하, 중기가용재원)과 지방재정투융자심사시의 가용재원(이하, 투융자가용재원), 그리고 새롭게 구성한 표준모델에 의한 가용재원(이하, 표준가용재원)산출 결과를 각 연도별 총세입대비 비율로 비교분석하고자 한다. 이를 위해 광역시·도, 시·군·구 등 5개 지방자치단체를 샘플로 하여 5개년 동안의 중기지방재정계획서, 투융자심사서, 세입세출예산서를 바탕으로 비교분석하였다.

비교분석한 결과, 표준모델에 의한 투자가용재원의 총세입대비 비율이 가장 낮게 나타나고 있는데, 이는 기존의 방식인 중기가용재원 비율이나 투용자가용재원 비율과 함께 2003년부터 2007년까지 5개년 동안 비교해 본 결과 거의 유사한 트렌드를 보이고 있다. 이것은 기존의 자료들에서 설명하고 있는 지방정부의 재정력 수준에 비추어 볼 때, 중기지방재정계획이나 투용자심사시의 가용재원이 과대 산출된 것을 뒷받침하는 결과이고 아울러 본 연구에서 제시한 표준모델이 보다 자치단체의 현실적 재정력을 반영함과 아울러 투자가용재원 산정결과에 대한 재정운용상의 실효성을 담보할 수 있고 또한 세입과 세출에 대한 재정운용의 결과를 보다 명확하게 파악할 수 있다고 판단된다. 그러면 다음에서는 각 년도별로 나누어 구체적으로 분석을 하고자 한다.

가. 2007년도

표준모델에 의한 투자가용재원에 대한 실태를 보다 명확하게 파악하기 위하여 각 연도별 5개 단체의 3개 방식에 의한 산정치를 비교분석한 결과는 다음과 같다.

우선 2007년도의 경우, 중기지방재정계획에서는 대구시 52.1%, 경기도 56.2%, 양주시 70.9%, 영동군 68.7%, 마포구 41.1%의 가용재원비율을 얻을 수 있었다. 또한 투용자심사 시의 투자가용재원은 대구시 17.5%, 경기도 29.9%, 양주시 27.8%, 영동군 18.4%, 마포구 27.9% 등의 결과를 얻었다. 그리고 마지막으로 표준모델에서는 대구시 12.9%, 경기도 12.35%, 양주시 18.0%, 영동군 17.2%, 마포구 23.5% 등의 결과 값이었다.

양주시의 투용자심사시의 산정방식과 표준모델에 의한 산정 방식에서의 투자가용재원 비율이 뒤바뀐 것을 제외하고는 4개 자치단체는 중기재정계획, 투용자심사, 표준모델 순으로 투자가용재원비율이 높은 결과를 얻었다.

중기지방재정계획상의 투자가용재원은 40%에서 70%사이의 너무 과다하게 비현실적으로 산정되고 있어 현실의 자치단체 재정력을 전혀 반영하고 있다고

볼 수 없다. 투융자심사상의 투자가용재원의 거의 30% 수준을 유지하고 있어 자치단체의 현실적 재정여건을 고려할 경우에 과다 산정되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 2007년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교

(단위 : 억 원)

구 분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기 재정 계획	세입 합계	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
	투자가용재원	20,400	72,645	2,810	1,596	946
	총세입대비가용 재원비율(%)	52.1	56.2	70.9	68.7	41.1
투·융자 심사	세입합계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120
	가용재원 (자체사업, 신규투자)	6,805	34,034	852	403	593
	총세입대비비율(%)	17.5	29.9	27.8	18.4	27.9
표준 모델	세입합계	36,188	106,367	3,063	2,145	2,297
	가용재원	4650	13088	863	368	541
	총세입대비비율(%)	12.9	12.3	28.0	17.2	23.5

나. 2006년도

다음으로 2006년도의 3가지 방식에 의한 투자가용재원 산출 결과를 검토하고자 한다. 2007년과는 다르게 5개 자치단체 모두 중기재정계획, 투융자심사, 표준모델 순으로 투자가용재원비율이 높은 결과를 나타내고 있어 2007년의 경우와 동일한 분석결과가 나타나고 있다.

우선, 중기지방재정계획상의 투자가용재원은 대구시가 47.2%, 경기도 52.4%, 양주시 73.4%, 영동군 74.5%, 마포구 42.6% 등이었다. 그리고 지방재정투융자심사 시의 투자가용재원은 대구시가 19.4%, 경기도가 26.5%, 양주시가 31.2%, 영동군이 26.4%, 마포구 47.4%의 결과를 얻을 수 있었다. 마지막으로 표준모델에 의한 투자가용재원 비율을 산출한 결과 대구시 16.8%, 경기도 12.3%, 양주시 17.9%, 영동군 10.7%, 마포구 22.9% 수준이었다.

〈표 4-19〉 2006년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교

(단위 : 억 원)

구분	항목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기재정계획	세입합계	37,188	110,665	3,894	2,109	2,244
	투자가용재원	17,558	58,008	2,857	1,571	955
	총세입대비가용재원비율(%)	47.2	52.4	73.4	74.5	42.6
투·융자심사	세입합계	33,878	110,665	3,537	2,087	2,424
	가용재원(자체사업, 신규투자)	6,560	29,328	1102	551	1150
	총세입대비비율(%)	19.4	26.5	31.2	26.4	47.4
표준모델	세입합계	31,814	88,708	3,070	1,829	2,091
	가용재원	5345	-1095	550	195	479
	총세입대비비율(%)	16.8	12.3	17.9	10.7	22.9

다. 2005년도

다음으로 2005년도의 경우, 2007년도와 같이 양주시의 투융자심사 시의 산정 방식과 표준모델에 의한 산정 방식에서의 투자가용재원 비율이 뒤바뀐 것을 제외하고는 4개 자치단체는 중기재정계획, 투융자심사, 표준모델 순으로 투자가용재원비율이 높은 결과를 얻었다. 먼저 지방중기재정계획 상의 총세입대비 가용재원 비율을 보면 대구시 46.2%, 경기도 28.6%, 양주시 84.5%, 영동군 77.0%, 마포구 53.2% 등으로 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 또한 지방재정투융자시의 가용재원 산정 결과 총세입대비 비율은 대구시 21.2%, 경기도 28.1%, 양주시 20.4%, 영동군 30.3%, 마포구 41.0% 등의 결과를 얻었다. 그리고 표준모델에 의한 투자가용재원 산출 결과 총세입대비 비율은 대구시 22.2%, 경기도 5.4%, 양주시 25.4%, 영동군 7.1%, 마포구 32.4% 등의 수준이었다.

〈표 4-20〉 2005년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교

(단위 : 억 원)

구 분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기 재정 계획	세입 합계	34,195	96,328	3,101	1,989	2,177
	투자가용재원	15,783	27,571	2,619	1,531	1,159
	총세입대비가용 재원비율(%)	46.2	28.6	84.5	77.0	53.2
투·융자 심사	세입합계	32,764	102,976	3,960	1,791	2,448
	가용재원 (자체사업, 신규투자)	6,959	28,889	808	542	1,003
	총세입대비비율(%)	21.2	28.1	20.4	30.3	41.0
표준 모델	세입합계	31,572	72,011	2,485	1,490	2,101
	가용재원	7,012	3,864	631	106	680
	총세입대비비율(%)	22.2	5.4	25.4	7.1	32.4

라. 2004년

2004년도의 경우, 대구시와 양주시의 투융자심사시의 산정방식과 표준모델에 의한 산정 방식에서의 투자가용재원 비율이 뒤바뀐 것을 제외하고는 4개 자치단체는 중기재정계획, 투융자심사, 표준모델 순으로 투자가용재원비율이 높은 결과를 얻었다. 그 결과를 3개 방식별로 나누어 보면, 우선 중기지방재정계획상의 투자가용재원의 총세입대비가용재원 비율이 대구시 53.1%, 경기도 13.2%, 양주시 83.9%, 영동군 77.7%, 마포구 40.1% 등으로 각 자치단체별로 차이가 많은 것을 알 수 있다. 또한 지방재정투융자심사 시 가용재원의 총세입대비 비율을 보면 대구시 17.6%, 경기도 25.1%, 양주시 17.7%, 영동군 32.7%, 마포구 44.5% 등으로 마포구와 경기도를 제외하면 중기재정계획상의 투자가용재원보다 그 수준이 감소한 것을 알 수 있다. 마지막으로 표준모델에 의한 가용재원의 총세입대비비율을 보면, 대구시 20.5%, 경기도 13.1%, 양주시 40.4%, 영동군 4.8%, 마포구 39.7% 등의 결과를 얻을 수 있었다.

〈표 4-21〉 2004년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교

(단위 : 억 원)

구분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기 재정 계획	세입 합계	32,302	97,423	2,491	1,951	2,536
	투자가용재원	17,154	12,846	2,090	1,516	1018
	총세입대비가용 재원비율(%)	53.1	13.2	83.9	77.7	40.1
투·융자 심사	세입합계	32,234	82,936	2,208	1,849	2,519
	가용재원 (자체사업, 신규투자)	5,665	20,783	390	604	1122
	총세입대비비율(%)	17.6	25.1	17.7	32.7	44.5
표준 모델	세입합계	27,930	86,104	2,268	1,441	1,981
	가용재원	5716	11280	917	69	786
	총세입대비비율(%)	20.5	13.1	40.4	4.8	39.7

마. 2003년도

2003년도는, 마포구의 중기재정계획에서 투자가용재원 비율이 가장 낮은 22.9%를 보이고 있어 지금까지의 3가지 모델의 투자가용재원 비율 순이 뒤바뀐 것을 제외 하고는 다른 4개 자치단체는 중기재정계획, 투융자심사, 표준모델 순으로 투자가용재원비율이 높은 결과를 얻어 5년 동안 거의 비슷한 결과를 얻었다. 우선 중기지방재정계획상의 투자가용재원의 총세입대비가용재원 비율은 대구시가 45.4%, 경기도 28.5%, 양주시 85.2%, 영동군 75.3%, 마포구 22.9% 등의 결과를 얻었다. 그리고 지방재정투융자심사 시의 가용재원의 총세입대비비율은 대구시 18.1%, 경기도 18.6%, 양주시 47.8%, 영동군 17.3%, 마포구 54.6% 등이었다. 그리고 표준모델의 가용재원의 총세입대비비율은 대구시 7.2%, 경기도 13.0%, 양주시 27.7%, 영동군 13.4%, 마포구 42.7% 등의 결과를 얻었다.

〈표 4-22〉 2003년도 산정방식별 지자체별 투자가용재원 실태비교

(단위 : 억 원)

구 분	항 목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기 재정 계획	세입 합계	33,106	100,155	2,648	1,583	1,758
	투자가용재원	15,045	28,521	2,257	1,192	403
	총세입대비가용 재원비율(%)	45.4	28.5	85.2	75.3	22.9
투·융자 심사	세입합계	30,211	70,722	3,355	1,725	2,274
	가용재원 (자체사업, 신규투자)	5,482	13,172	1605	298	1241
	총세입대비비율(%)	18.1	18.6	47.8	17.3	54.6
표준 모델	세입합계	23,565	76,574	2,206	1,211	1,755
	가용재원	1707	9985	611	162	750
	총세입대비비율(%)	7.2	13.0	27.7	13.4	42.7

2. 지자체별 각 산정방식별 투자가용재원 실태 비교 분석

가. 5개 지자체별 각 산정방식별 연도간 투자가용재원 실태 비교분석

표준모델에 의한 투자가용재원의 실태를 보다 명확히 파악하기 위한 다른 방법으로 5개 지자체 각 산정방식별로 세입대비 투자가용재원 비율 실태를 비교 분석한 결과는 다음과 같다. 각 지자체의 연도별 투자가용재원 비율의 차이에 대한 비교분석 결과, 마찬가지로 중기지방재정과 투융자심사, 표준모델의 가용재원 비율의 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서 제시한 표준모델에 비해 현행 방식의 투자가용재원 비율이 과대 산정 되어 오고 있었다는 것을 뒷받침해 주고 있다.

〈표 4-23〉 5개 지자체 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율

▷ 대구시

산정방식별	'03	'04	'05	'06	'07
중기비율	45.4	53.1	46.2	47.2	52.1
투융자비율	18.1	17.6	21.2	19.4	17.5
표준모델비율	7.2	20.5	22.2	16.8	12.9

▷ 경기도

산정방식별	'03	'04	'05	'06	'07
중기비율	28.5	13.2	28.6	52.4	56.2
투융자비율	18.6	25.1	28.1	26.5	29.9
표준모델비율	13.0	13.1	5.4	12.3	12.3

▷ 양주시

산정방식별	'03	'04	'05	'06	'07
중기비율	85.2	83.9	84.5	73.4	70.9
투융자비율	47.8	17.7	20.4	31.2	27.8
표준모델비율	27.7	40.4	25.4	17.9	18.0

▷ 영동군

산정방식별	'03	'04	'05	'06	'07
중기비율	75.3	77.7	77.0	74.5	68.7
투융자비율	17.3	32.7	30.3	26.4	18.4
표준모델비율	13.4	4.8	7.1	10.7	17.2

▷ 마포구

산정방식별	'03	'04	'05	'06	'07
중기비율	22.9	40.1	53.2	42.6	41.1
투융자비율	54.6	44.5	41.0	47.4	27.9
표준모델비율	42.7	39.7	32.4	22.9	23.5

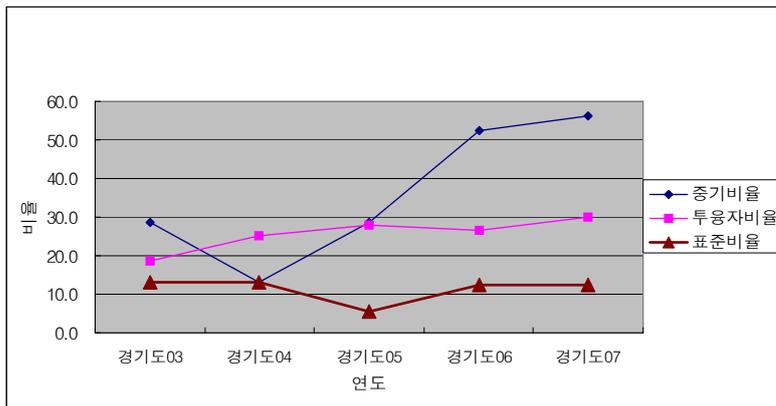
주) 경기도 및 대구시의 경우, 2004년 중기지방제정계획 자료는 2003년 수정계획자료(2004년 해당자료)를 사용하였음

나. 5개 지자체별 각 산정방식별 투자가용재원 추이 비교분석

표준모델에 의한 투자가용재원 실태를 보다 명확히 파악하기 위하여 다시 5개 지자체별 및 각 산정방식별로 세입대비 투자가용재원 비율의 추이를 비교분석한 결과는 다음과 같다.

경기도의 경우, 2005년 이후 3개 방식 간 차이가 많이 벌어지고 있는 것을 알 수 있으나 기존의 분석에서 얻은 결과인 3개 방식의 산출결과 비율의 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 특히 경기도의 경우 2004년도 중기지방재정계획 상의 투자가용재원 비율이 일시적으로 감소한 것 외에는 3개 산정 방식의 변화는 앞서 설명한 틀에서 크게 벗어나고 있지 않다.

〈그림 4-2〉 경기도 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이

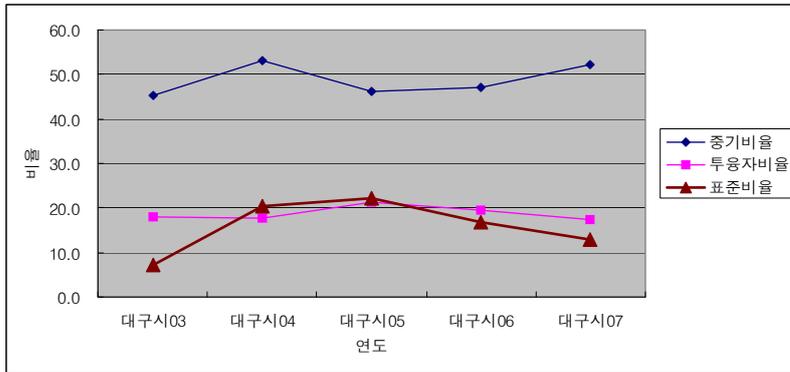


대구시의 산정방식별 세입대비 투자가용재원 비율의 추이를 분석한 결과는 다음과 같다.

대구시의 경우도, 2004년도와 2005년도에 표준모델에 의한 투자가용재원 비율과 지방재정투용자심사 시의 투자가용재원 비율이 일시적으로 순위가 뒤바뀌는 경우가 있으나 전체적으로 5년 동안 2005년 이후 3개 방식 간 비율의 순위는 변함이 없었다. 그리고 경기도 보다는 투용자심사 시의 산출결과와 표준모델에

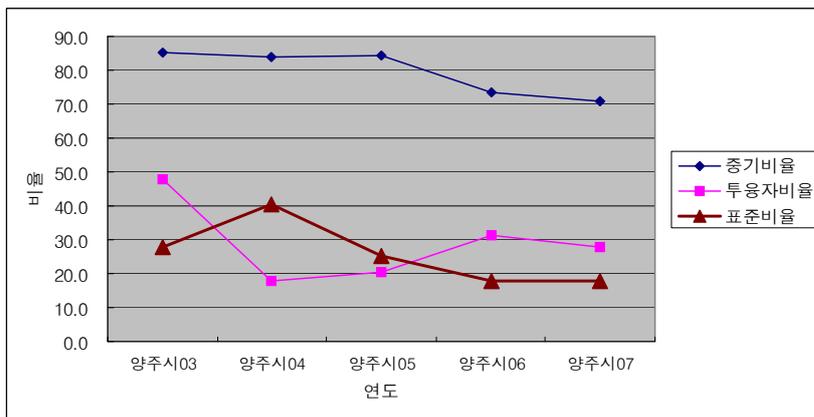
의한 산출결과의 차이가 많이 줄어든 것을 알 수 있다.

〈그림 4-3〉 대구시 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이



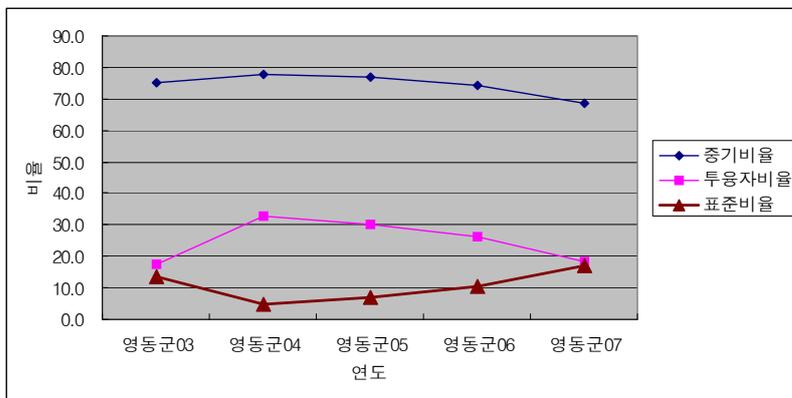
양주시의 투자가용재원 비율 추이를 분석한 결과, 세입대비 투자가용재원 비율에 있어 5년 동안 순위는 2004년과 2005년에 일시적으로 뒤바뀌는 경우가 발생하나 2005년 이후 3개방식간 산출결과 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 4-4〉 양주시 각 산정방식별 투자가용재원 비율의 추이



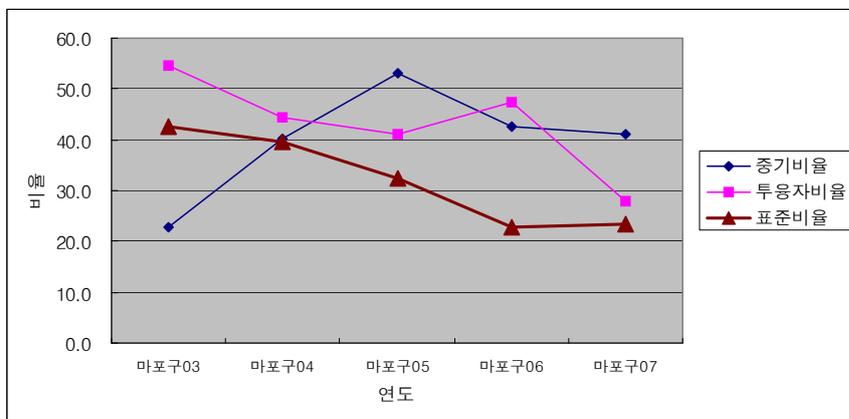
충북 영동군의 투자가용재원 추이를 비교 분석한 결과, 5년 동안 3개 방식의 투자가용재원 산출 결과 비율의 순위는 변동이 없는 것을 알 수 있다. 단, 2003년도와 2007년도의 표준모델에 의한 투자가용재원의 총세입대비 비율이 지방재정 투융자심사 시의 세입대비 비율과 비슷한 수준이었으나 나머지 다른 연도에서는 4개 지자체와 같이 비슷한 수준에서 트렌드를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 4-5〉 영동군 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율의 추이



자치구인 마포구의 투자가용재원 추이를 비교분석한 결과를 보면, 5년 동안 세입대비 투자가용재원 비율은 감소하고 있지만 3개 방식의 비율 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 이는 전술한 바와 같이 5개 지자체의 분석 결과가 결국 기존의 2개 방식의 가용재원 과다 산정에 대한 결과를 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 4-6〉 마포구 각 산정방식별 세입대비 가용재원 비율의 추이



제3절 투자가용재원 산정 표준모델 활용성 및 투자가용재원 확충방향

1. 투자가용재원 표준모델의 기대효과 및 활용성

지방자치단체가 투자가용재원을 산출하여 재정운용에 활용하는 이유는 해당 자치단체의 가능한 재원의 범위와 수준을 판단하여 합리적인 자원배분 및 투자사업을 추진하기 위한 것이다. 조달 가능한 세입규모와 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비의 내용을 분석한 후 실제로 투자할 수 있는 투자가용재원의 규모를 파악하여 해당 자치단체의 종합적인 재정운영 및 새로운 투자수요 등 지출수요에 대응하고 부족한 재원에 대해서는 대응책을 마련하는 하나의 기준이 되고 있다.

왜냐하면 우리나라 지방자치단체의 대부분은 재정이 열악할 뿐만 아니라 과세자주권이 미흡하여 지방자치단체가 지방투자사업에 투자할 재원을 충분히 갖고 있지 못하기 때문에 투자재원의 적절한 배분이 중요한 관건이 되고 있다. 따

라서 지방자치단체의 합리적 재원배분 및 투자사업의 효율적 추진을 위하여 현재 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사시 투자가용재원을 산출하도록 하고 있다.

현행 투융자심사시 투자가용재원 산정방법은 세입합계(자체재원, 의존재원)에서 세출합계(경상비, 의존재원사업, 채무상환, 예비비등)를 차감하여 산출하고 있다. 그리고 중기지방재정계획시 투자가용재원 산정방법은 세입총계에서 경상지출을 제외하여 산정하고 있다.

그러나 현행 중기지방재정계획 수립 및 투자심사제도상의 투자가용재원 산정방식이 다르고 현실적으로 지방자치단체의 재정력을 반영하지 못하고 있는 등으로 인하여 그 활용의 실효성에 문제점을 안고 있어 투자가용재원 산정 필요성 및 취지에 맞게 활용되지 못하고 형식적으로 수치로만 산출되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제점을 개선하여 투자가용재원 산출의 취지에 맞게 현실적 활용성을 제고할 수 있는 새로운 투자가용재원 산정 표준모델을 제시하고 있다.

본 연구에서 제시하고 있는 새로운 투자가용재원 산정 표준모델은 기존의 투자가용재원 산정방식에 비해 다음과 같은 효과 및 현실적 활용성이 있을 것으로 기대되고 있다.

첫째, 투자가용재원 산정방식의 표준모델 개발에 의한 통일된 방식의 적용으로 인하여 투자가용재원 산정의 혼란성을 제거하고 모든 자치단체를 대상으로 동일한 잣대에 의한 자치단체 투자사업 여력을 보다 명확히 파악할 수 있다. 즉, 표준모델의 개발에 의해 현행 중기지방재정계획 및 투자심사시의 투자가용재원 산정방식이 달리 적용되고 있는 불합리성 및 혼란성을 제거하고 투자가용재원의 산정결과의 실효성을 제고할 수 있다.

둘째, 투자가용재원 산정방식의 개선을 통한 현실적인 지방자치단체의 재정력을 보다 명확히 파악할 수 있고 동시에 자치단체간 재정력을 보다 명확히 비교가능하다. 현행 중기지방재정계획 및 투자심사시의 투자가용재원 산정결과는 재정열약과 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 65%나 되

는 현실적인 자치단체의 재정여건에 비해 비현실적으로 과다 산정되고 있다. 따라서 표준모델에 의한 투자가용재원 산정방식은 현실적인 자치단체의 재정여건을 보다 명확히 파악할 수 있다.

셋째, 투자가용재원의 명확한 판단으로 자치단체간 재정비교 및 투자심사기준으로 활용 등, 자치단체의 재정운용 및 투자계획을 보다 합리적으로 수립할 수 있다. 통일된 표준모델에 의한 투자가용재원의 산정으로 인하여 각 자치단체의 재정투자여력을 보다 명확히 파악할 수 있어 각종 투자사업 심사기준에 활용할 수 있으며 지방자치단체 재정진단의 지표로서 활용할 수 있다. 또한 형식적으로 운영되고 있는 중기지방재정계획 수립의 예측성 및 실효성을 높이는 기대효과가 있다.

넷째, 표준모델에 의한 투자가용재원 산정방식은 세입 및 필수적경비 구분이 보다 명확히 구분되어 자치단체 재정운용의 결과 및 투자가용재원 확충 요인이 명확히 구분되고 있다. 즉, 투자가용재원은 세입확충과 세출절감 특히 필수적경비의 절감에 크게 의존하고 있음을 명확히 나타나고 있어 투자가용재원 확충방향이 보다 명확히 되어 보다 합리적인 재정운용을 유인할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

2. 표준모델에 근거한 투자가용재원 확충요인과 확충방향

가. 투자가용재원 확충 요인

우리나라 지방자치단체의 약 60%가 지방세 수입으로 해당 지방자치단체의 공무원 인건비조차 주지 못하고 있는 실정에 있고, 나머지 지출 및 사업비는 중앙정부가 지방교부세나 국고보조금 등을 통하여 해결해 주고 있는 실정이다. 따라서 자치단체가 재정투자수요에 스스로 대응할 수 있는 실질적인 투자가용재원의 확충이 해결되어야 할 과제가 있다.

그러나 우리나라는 먼저 세입측면에서 볼 경우, 지방자치단체의 과세자주권

은 없고 국세중심의 조세체계로 되어 있어 지방자치단체 자구노력에 의한 세입 확충의 여지는 극히 제한적이다. 따라서 지방자치단체의 투자가용재원 확충은 무엇보다도 국가 차원에서 국세의 지방세 이양 등 정부간 세원의 재배분, 자치단체 과세자주권 확충을 통한 자주재원 확충, 투자재원 확충에 있어서 민간과의 협력 등 자치단체가 실질적으로 투자가용재원을 확충할 수 있는 체제를 구축하는 것이 필요한 실정이다.

한편, 세출측면에서 볼 경우, 지방자치단체의 재정이 열악하여 중앙정부의 의존재원에 크게 의존하는 상황속에서 세출을 줄여 투자재원으로 전용할 여지가 크지 않은 실정이다.

이와 같은 우리나라의 지방재정 여건속에서도 투자가용재원 산정 표준모델에 근거하여 볼 경우, 투자가용재원 확충 요인이 보다 명확하게 드러나고 있어 투자가용재원의 확충은 지방자치단체의 노력에 따라 상당부분 확충할 수 있는 여지가 있다고 판단된다. 즉, 투자가용재원 산정 표준모델에 의한 산정방식은 세입총계에서 필수적경비를 제외하는 것으로 현행 보다 세입 및 세출구분이 보다 명확히 구분되어 투자가용재원 확충 요인이 명확히 구분되고 있다.

표준모델에 의한 투자가용재원 확충 요인은 크게 세입총계의 확충과 세출 특히 필수적경비의 절감에 의존하고 있음을 보다 명확히 하고 있다.

먼저 투자가용재원 확충을 위한 세입총계의 확충에 있어서는 가장 중요하고 효과가 크게 나타날 수 있는 것은 필수적인 요인은 역시 자체재원 중 지방세의 확충임을 알 수 있으므로 이를 위한 방안 모색이 필요하다. 이 외에 세외수입의 확충이 하나의 요인이 되고 있고 또한 의존재원 중 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 국고보조금 및 시도비보조금의 확보가 세입측면에서의 투자가용재원 확충에 있어 요인이 되고 있다.

일반적인 세입확충 방향으로는 현행의 국세 및 지방세 체계에서는 한계가 있으므로 국세의 지방세 이양, 법정외세제도 도입 등 과세자주권 강화 등 자치단체가 다양한 방법으로 자체재원을 확충할 수 있는 제도적장치 구축이 필요하다. 아울러 투자사업의 추진에 있어 부족한 투자재원확보를 위한 민간자금의 활용

을 적극적으로 유인할 수 있는 제도적 시스템의 구축이 필요하다. 외국의 경우, 과세자주권의 활용을 통한 투자재원확보 뿐만 아니라 공공투자사업에 있어서 민간 활력을 이용한 다방면에서 효율성을 제고할 수 있는 PFI(Private Finance Initiative)제도, BTL방식, 지정관리자제도 등 다양한 제도가 도입되어 부족한 재원을 조달하여 공공투자사업 및 공공시설의 관리에 효과를 거두고 있다는 점을 인식할 필요성이 있다.

한편, 투자가용재원 확충을 위한 세출측면에서 필수적경비의 억제가 중요한 요인이 되고 있다. 필수적 경비 중에서 특히 인건비 및 경상적경비의 절감이 가장 중요한 요인이 되고 있어 보다 재정운용의 합리화를 통한 경직성경비의 절약에 노력할 필요성이 있다. 아울러 보조사업비 및 계속사업비의 연도 간 적정선 유지 및 합리적 재정운용이 세출측면에서 투자가용재원 확충에 있어서 주요 관건이 되고 있다.

결론적으로 각 지방자치단체의 투자가용재원 확충을 위해서는 세입확충과 필수적 경비 감소를 통한 투자가용재원 확충이 필요하며 이를 위한 방안 모색이 함께 이루어져야 함을 시사하고 있다.

나. 투자가용재원 확충을 위한 세입확충 방향

투자가용재원 확충을 위한 세입확충은 무엇보다도 자체재원의 확충이 중요하고 또한 적정규모의 의존재원 확충과 민간자금의 활용을 들 수 있다. 자치단체의 투자가용재원 확충을 위한 세입확충 방향으로 대체적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 국세의 지방세 이양에 의한 자주재원의 확충을 들 수 있다. 즉, 현행 국세위주의 조세체계에서 벗어나 국세의 지방세로의 이양을 통한 지방소비세 및 지방소득세 등 지방세 신설을 통한 자주세원 기반 확충이 필요하다.

둘째, 과세자주권 강화를 통한 자치단체의 자주적인 투자가용재원의 확충이 필요하다. 이를 위해서는 법정외세¹⁰⁾ 등 도입을 통한 과세자주권의 강화가 기본적인

로 이루어져야 할 것이다. 그리고 탄력세율 적용 확대를 통한 자주재원의 확충을 들 수 있다. 또한 지방세 비과세·감면¹¹⁾의 자치단체 탄력적 운영을 통한 재원확충이 필요하다. 또한 탈투 및 은닉세원의 발굴을 통한 세수확충 노력이 필요하다.

셋째, 세외수입의 확충을 통한 자주재원 확충을 들 수 있다. 세외수입의 확충은 주로 사용료·수수료를 합리화와 공유재산의 적극적 활용이 중요한 수단이 되고 있다.

넷째, 국세의 지방세 이양 및 과세자주권 확대 등 세제개편이 전제되지 않는 한 현실적으로 지방자치단체의 자주적인 세원확보에는 제도적인 한계가 있으므로 투자재원의 확충을 위해서는 민간과의 협력에 의한 노하우 및 재원확보가 중요한 과제이다. 지방채의 적극적 활용이 고려될 수 있으나 새로운 형태의 PFI(Private Finance Initiative)제도 도입을 통한 민관협력체제 구축이 중요하게 검토될 필요성이 있다¹²⁾. 즉, 투자재원확충에 있어 자율적인 민관협력체제를 구축하는 것이 중요한 하나의 과제인데, 이는 조세제도를 통한 재원확충의 한계를 보완하고 민간의 행정참여를 유인하는 측면에서 민간의 자금을 적극적으로 유

-
- 10) 외국의 경우는 법정외세 적용사례가 많이 있다. 일본 지방자치단체는 법적으로 정한 법정세 외에 자치단체가 지역실정에 맞는 세원을 발굴하여 과세할 수 있다. 독일의 경우는 일본의 법정외세제도와 유사한 시군구의 독자과세를 인정하고 있다. 프랑스는 시군구에 법정입의세가 있는데, 이는 시군구의 재정상의 자치의 표현으로서 지역의 상황에 맞게 활용되고 있다. 법정입의세로서 공공교통기관세, 가정폐기물수집세, 체제세, 광고관계세, 스키장리프트등설치세, 전기세 등 상당 종류의 세를 부과할 수 있도록 되어 있다. 이외 외국의 법정외세 종류는 다양하다. 일본의 오락시설세, 입당세, 문화관광시설세, 요트보트세, 스위스와 프랑스의 체제세, 이탈리아의 특별요양세, 스페인의 관광인지세, 불가리아와 폴란드의 관광계획세, 콜롬비아의 관광세 등을 들 수 있다.
- 11) 지방세 비과세·감면은 공공정책적 차원에서 필요하나, 지방세 비과세·감면이 지방자치단체의 의사와 관계없이 전국적·획일적으로 이루어지는 경우가 지방세 비과세·감면의 약 70% 수준을 차지하고 있어 자치단체의 의사와 관계없이 세수가 잠식되고 있다. 따라서 지방세 비과세·감면 총액제한 제도를 도입하여 자치단체가 지역의 실정에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 일정한 범위내에서 비과세·감면을 자치단체에 일정부분 자율권을 주는 것이 분권적 재정운영차원에서 필요하다.
- 12) PFI제도는 공공시설등 사회자본의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 있어서 민간의 자금과 노하우를 활용하여 공공서비스의 제공을 민간주도에 의해 효율적이고 효과적으로 실시해 가는 사업기법이다.

인함으로서 중앙정부에 의존하지 않으면서 투자재원확충이 가능하다.

다. 투자가용재원 확충을 위한 필수적경비 등 세출절감 방향

투자가용재원 확충을 위해서는 세출측면에서 합리적인 재정운용을 통한 경비 절감이 필요하고 특히 경상경비 등 필수적 경비의 억제가 중요하다. 자치단체의 투자가용재원 확충을 위한 세출측면에서의 대응방향으로 대체적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 예산편성이나 사정에 있어서 자치단체별로 기준을 설정하여 사전에 계획적으로 대응함으로써 경비절감 및 지출효율화를 기해야 한다. 경상적 경비는 다음과 같은 부문 및 방법에서 예산절감이 추진되어야 할 것이다. 무엇보다도 자치단체의 적정 인력을 산출하여 인건비의 절약이 필요하다. 이외에도 기관운영관련 업무추진비 절감 등 경상경비의 절감 노력이 필요하다. 그리고 지방공사·공단 등 지방공기업에 대해서는 조직, 정원을 재검토하고 인사, 급여에 대해 적정화를 기하고 사업계획을 충분히 검토한 뒤 위탁의 내용, 방법 등을 재검토하여 경비를 최소화 할 필요성이 있다. 또한 투자적 경비에 대해서는 중점과제 사업 등에 대해서 경비의 내용을 정밀하게 조사해야 하며, 시급성과 규모 등을 감안하여 조정하고, 고용효과가 크지 않은 사업은 사업추진시기 및 규모를 적정 수준으로 조정할 필요가 있다.

둘째, 자치단체가 보다 적극적으로 경비절감 및 지출 효율화를 기하기 위해서는 자치단체의 모든 사무사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 체계가 구축될 필요성이 있다¹³⁾. 이는 한정된 자원 아래 경비절감과 지출 효율성을 제고함과 동시에 주민의 다양한 욕구 중에서 보다 효과가 높은 시책을 효율적으

13) 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고에 크게 기여하고 있다. 일본의 사무사업평가체계는 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류시키고 있다.

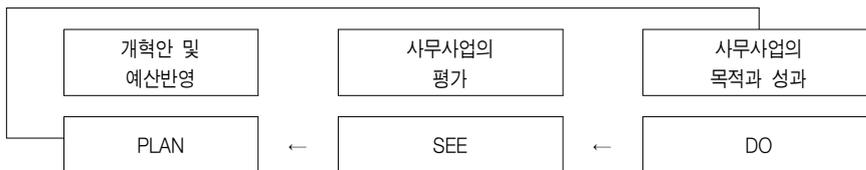
<사무사업평가체계 구축>

로 전개해 나가기 위해서 필요하다. 이를 위해서는 해당 자치단체의 사무사업에 대해 전면적으로 재검토하고 또한 정기적으로 평가하기 위해서는 사무사업검토 위원회의 구성 등 제도적 장치를 구축할 필요성이 있다. 동 위원회를 통하여 신규사업은 기존사업의 철저한 재검토를 전제로 하여 반드시 필요하고 긴급한 것에 한하여 시행하고 또한 기존사업은 기본적으로는 제로베이스에서 재검토하고 사무사업평가기준을 개발하여 투자사업에 대한 재검토에 대응할 필요성이 있다.

셋째, 시설의 관리운영 등에 있어서는 아웃소싱을 추진하고 민간활력을 적극적으로 도입하여 경비절감 및 효율적인 집행체제의 확보 노력이 필요하다. 이를 위해서는 일본에서 2003년 6월에 도입된 지정관리자제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 일본은 공공시설의 관리에 대해 지방자치단체의 출자법인 외에는 위탁할 수 없었던 것을 동 제도의 도입으로 인하여 주식회사나 NPO 등도 공공시설의 관리를 대행할 수 있도록 한 것이다¹⁴⁾.

넷째, 인근 자치단체간 사무사업의 공동처리를 통해서도 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 이의 적극적인 활용이 필요하다. 우리나라에서는 지역이기주의 등으로 인하여 이의 활용이 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다. 인접한 자치단체와 각종의 사무사업을 공동으로 처리함으로써 경비절감 및 자원배분의 효율성을 제고해야 할 것이다¹⁵⁾.

다섯째, 자치단체의 불요불급한 사업추진의 억제를 통한 투자가용재원의 합



- 14) 일본의 지정자관리제도의 도입은 새로운 지역사회를 구상하는데 있어서 [공공]을 구성하는 것은 행정만이 아니라 NGO, NPO, 그리고 불란티어그룹이라는 이른바 민간비영리섹터가 중요한 역할을 담당하고 행정과의 역할분담과 협동하에 [새로운 공공]이 구축되어 간다는 인식에 기초하고 있다.
- 15) 일본의 경우는 이의 일환의 하나로 광역연합을 구성하여 폐기물처리, 지역정비, 자연환경보전 등의 다양한 광역행정수요에 대해 적절하고도 효율적으로 대응하고 있다.

리적 배분과 경비절감을 통한 투자가용재원의 확충을 위한 합리적 재정운용을 위해서는 주민참여예산제도의 활성화 및 외부감사제도의 도입이 필요하다. 먼저 주민참여예산제도¹⁶⁾의 활성화를 위해서는 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화, 예산공청회 개최를 고려해 볼 수 있다. 예산공청회는 집행부의 예산 편성단계 및 지방의회의 예산심의 단계에서 주민의견 수렴 필요성이 있는 것으로 선정된 주요 투자사업에 대해 각각 주민의 의견을 수렴하고 그 수렴하는 방법의 하나로 필요시 주민투표를 실시하여 의견을 수렴할 수 있다. 그리고 외부감사제도¹⁷⁾의 활용도 매우 중요하다. 현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동 및 자치단체장을 견제하는 데는 한계가 있다. 물론 지방의회의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장을 견제하는 것도 중요하지만 지방자치를 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사 참여도 현행 감사제도의 한계 및 재정 책임성 담보의 한계를 보완할 수 있다. 자치단체의 입장에서는 지방자치단체의 감사를 보다 중립적이고 독립적인 입장에서 할 수 있다는 시각에서 주민이나 전문가그룹을 활용하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

-
- 16) 주민참여예산제도는 브라질 포르투 알레그레의 주민참여예산제도가 좋은 사례로 알려지고 있다. 브라질은 군부권위주의체제의 유산인 고객주의와 호혜주의 정치문화로 인한 부정부패, 부의 분배의 불균형, 사회혼란을 극복하기 위한 방안으로 주민참여예산제도를 실시하였다. 포르투 알레그레의 주민참여방법 및 성공요인으로는 참여적 과정에 강한 교육적 요소들을 포함시켜서 '예산의 한정성'을 이해시키고 시에 대한 신뢰를 증진하고 있다. 또한 주민예산참여의 기술적 접근성의 문제에 대해 예산 과정의 세밀한 부분에 대하여 가장 낮은 수준의 평의회 참여자들에게까지 교육을 실시하고 예산의 상세한 부분에 대해서는 대표들의 시 평의회 참여하여 논의하는 등의 방법으로 대응하고 있다.
- 17) 지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있다. 미국, 프랑스, 일본의 경우는 자치단체 소속의 준외부감사기구를 설치하고 있다. 영국과 독일은 자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 두고 있어서, 이 점에서는 전자보다 독립성이 강하다. 특히 일본의 경우는 1997년 감사위원회는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있다. 이는 감사위원회에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원회에 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원회는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 새로이 도입하고 있다.



제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

1. 투자가용재원 개념 및 산정의 필요성

투자가용재원은 지방자치단체의 세입재원 중 기본적인 필수적인 지출수요 충당경비를 제외한 금액으로 지방자치단체가 투자사업 등 새로운 지출수요에 충당할 수 있는 재원으로 개념을 설정할 수 있다.

지방자치단체의 투자가용재원 산정 필요성은 해당 자치단체의 재정능력과 투자 가능한 재원의 범위와 수준을 판단하여 재정정책을 효과적으로 추진하는데 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 조달 가능한 세입규모와 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비 및 특정 경비의 내용을 분석한 후 실제로 투자할 수 있는 가용재원의 규모를 파악하는 작업이 요구된다. 특히 투자가용재원 산정은 대부분의 지방자치단체에 있어서 지방투자사업에 투자할 재원을 충분히 갖고 있지 못하기 때문에 투자재원의 적절한 배분에 중요한 관건이 되고 있어 필요한 것이다.

2. 현행 투자가용재원 산정방식 문제점 및 실태분석

현행 지방자치단체 투자가용재원은 중기지방재정계획 수립 및 투융자심사시 산정되고 있다. 현행 산정방식에 의한 실태를 분석한 결과는 다음과 같이 나타

나고 있다.

먼저 중기지방재정계획 상의 투자가용재원을 자치단체 계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면 다음과 같다. 대구시는 세입추계인 39,120억 원에서 경상지출인 18,719억 원을 빼면 20,400억 원의 투자가용재원이 산출된다. 또한 경기도의 경우도 세입 129,049억 원에서 경상지출 부분인 56,404억 원을 차감 한 결과 72,645억 원의 투자가용재원이 산출되었다. 이와 같이 자치단체의 투자가용재원이 각 자치단체의 재정력에 비해 전 자치단체 계층에서 과다하게 계상되고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 지방재정투융자심사상의 투자가용재원을 자치계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면 다음과 같다. 분석결과, 투자가용재원이 중기지방재정계획상의 가용재원 규모와 너무 괴리가 나타나고 있음을 알 수 있다. 양주시의 경우, 27.8%로 중기지방재정계획상의 투자가용재원비율 71.9%와 너무 괴리가 크고 다른 자치단체의 경우도 마찬가지로 나타나고 있다.

종합적인 분석결과, 양 방법에 의한 동일 자치단체에서 투자가용재원 규모가 차이가 너무 크게 나타나고 있다. 5개 자치단체 모두 중기재정계획에서의 투자가용재원 산정 결과는 지방재정투융자심사 분석 시의 가용재원 산정 결과보다 높게 나타났다. 그러나 영동군의 경우는 중기지방재정계획 상 투자가용재원 규모는 약 68.7%로 타 비교자치단체보다 매우 높게 나타나고 있는 반면 투융자심사상에서는 18.4%로 오히려 매우 낮게 나타나고 있는 등 투자가용재원 산정 상 일관성이 결여되어 있다는 것이다. 또한 대구시나 양주시의 경우도 양 양식 간 큰 차이를 보이고 있어서 이러한 일관성 결여에 대한 문제를 뒷받침하는 실례가 되고 있다.

분석에 의한 현행 투자가용재원 산정방식의 문제점을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 투자가용재원에 대한 개념 및 정의가 명확하게 설정되어 있지 않아 투자가용재원 산정방법이 불일치하고 시각에 따라 가용재원이 크게 변동하고 있다는 점을 들 수 있다. 투자가용재원에 대한 자치단체 간 비교 실효성이 떨어지

고 가용재원 측면에서 자치단체의 재정력을 파악할 수 없는 실정이다. 따라서 가용재원에 대한 정의를 위한 명확한 범위 및 산정기준을 새롭게 설정할 필요성이 있다.

둘째, 투자가용재원 산출을 위한 기준이 상이하다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정운영과 관련하여 투자가용재원의 판단은 중기재정계획, 투융자심사분석, 지방채발행승인 등에서 소요재원의 충당능력을 판단하여 재원배분의 적정성을 도모하는데 유용한 기준으로 사용되어야 한다. 그러나, 현재 중기재정계획, 지방채정투융자심사분석 등에서 투자가용재원의 산출 내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다. 예를 들면, 중기지방재정계획에는 인건비·경상적경비·채무상환·예비비기타경비를 제외한 나머지를 가용재원으로 산정하고 있다. 이로 인하여 투자심사 의뢰 시와 가용재원 산정 방식이 상이하여 중기지방재정계획상 산정한 가용재원을 그대로 투자심사시의 가용재원 산정에 활용할 수 없는 실정이다. 하지만 각 지방자치단체에서는 이를 그대로 이용하고 있기 때문에 결국 전술한 바와 같이 투자가용재원의 산출 결과에 있어 큰 차이를 낼 수밖에 없음을 보여주고 있게 된다. 따라서 실질적 투자가용재원의 산출에 있어 통일적으로 적용될 수 있는 가용재원의 범위와 기준을 설정할 필요성이 있게 된다. 이 경우 가용재원의 범위는 전체 세입재원에서 경상적이고 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 하고, 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가에 초점이 맞추어지게 된다.

셋째, 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방법으로는 투자가용재원이 실제 자치단체의 재정력보다 전반적으로 과다하게 계상되고 있다는 점을 들 수 있다. 대부분의 자치단체는 재정력이 열악하여 각종 대형 투자 사업을 추진함에 있어 국·도비에 의존하고 있는 실정임에도 현행 가용재원 산정방식으로는 너무 높게 나타나고 있어 현실적인 자치단체의 재정력을 적절히 나타내지 못하고 있다.

종합적으로 판단할 때, 현행 투자가용재원 산정방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 설명하지 못하고 있다. 따라서 보다 자치단체의 재정여력을 반영한 새로운 분석모형의 설정이 필요하다.

3. 투자가용재원 산정 표준모델 개발

지방자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 기본모형을 세입에서 필수적 경비를 제외하는 기존의 방식을 채택한다. 다만, 세입총계의 구성과 필수적 경비의 범위를 기존의 방식과 달리 보다 현실의 지방자치단체의 재정운용 및 자치단체의 재정력을 반영할 수 있는 방향으로 명확히 재설정한다.

본 연구의 지방자치단체 투자가용재원 산정 기본방향은 먼저 전체 세입재원의 구성 및 범위에 대해 재설정하고 경상적이고 필수적인 지출수요를 재설정하여 이를 제외한 잔여금액으로 하고 있다.

$$\text{투자가용재원} = \text{세입총계} - \text{필수적 세출경비}$$

투자가용재원 산정 표준모델을 개발하는데 있어서 설문조사를 통하여 결과를 부분적으로 활용하고 있다.

먼저 세입총계 범위에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다. 지방세 및 세외수입 항목에 있어서 「지방세」 61건, 「경상적 수입」 61건, 「임시적 수입」 57건 등으로 당연히 세입총계에 포함되어야 하는 것으로 결과를 얻을 수 있었다. 그리고 「지방교부세」, 「교부금」, 「보조금」 등은 대부분 55건 이상으로 세입총계에 포함시켜야 한다는 의견이었다. 그리고 가장 관건이 되고 있는 「지방채」의 경우는 24건으로 세입총계에서 제외해야 한다는 의견이 높게 나타나고 있기 때문에 표준모델 설정시 고려하고 있다.

다음으로 필수적 경비 범위에 대한 설문조사 결과는 다음과 같이 나타나고 있다. 경상예산 중 「인건비」의 경우는 「법정 의무적 경비」로 포함해야 한다는 의견이 57건으로 절대적으로 많이 나타나고 있으나 「경상적 경비」의 경우는 「필수적 경비」로 포함되어야 한다는 의견이 49건으로 지배적으로 나타나고 있다. 또한 사업예산의 경우는 「법정 보조사업」은 「법정 의무적 경비」가 54건, 「기타

필수적 경비」가 13건으로 「법정 의무적 경비」의 의견이 압도적으로 많았다. 그리고 보조사업의 「지방비 부담분」, 「계속사업비」의 경우는 법정 의무적 및 필수적경비로 보는 견해가 매우 높게 나타나고 있으나 「자체사업비」의 경우는 투자가용재원으로 보는 견해가 절대적으로 많게 나타나고 있다. 한편, 「채무상환비」를 법정 의무적 및 필수적경비로 보는 견해가 지배적으로 나타나고 있다.

이상의 설문조사 및 기존의 연구결과를 고려하여 새로운 투자가용재원 산정 표준모델을 설정하고 있다.

먼저, 세입총계 범위에 대한 설정은 다음과 같다. 지방자치단체 투자가용재원 산정시 세입총계는 지방채를 제외하고 자체재원과 의존재원으로 크게 구분하여 설정하는 것은 일반적인 견해로서 이에 대해서는 의견이 없다고 판단된다. 따라서 자체재원인 지방세와 세외수입은 모두 세입총계에 포함하고 있다. 그리고 의존재원인 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 국고보조금, 시도비보조금으로 설정한다. 즉, 의존재원의 경우도 모두 세입총계에 포함하되 조정교부금, 재정보전금, 시도비보조금은 기초자치단체에 국한되게 된다. 결과적으로 새로운 투자가용재원 산정 표준모델에 있어서 세입총계는 지방채를 제외하고 있다.

다음으로 필수적 경비의 범위에 대해서는 다음과 같이 설정하고 있다. 첫째, 인건비의 경우는 연도 간에 인건비증감에 의해 연도 간에 해당 자치단체의 투자가용재원의 크기에는 영향을 줄 수 있으나 인건비 자체는 법정 및 의무적 경비라 할 수 있다. 둘째, 지방채상환(채무부담행위 포함)의 경우도 연도 간에는 차이가 있으나 지방채를 상환한 경우에는 당해 연도의 필수적경비라고 할 수 있다. 셋째, 예비비중 기타(세세항 분류기준으로 기타 항목에 해당하는 모든 경비) 경비는 지출내역이 조정교부금, 재정보전금, 지방교육세, 교육재정보부금이 계상되어 있어 이는 법정경비에 해당하므로 투자가용재원에서 제외하고 있다. 넷째, 보조사업비(지방비부담 포함)의 경우는 세입총계에 국비 및 시도비보조금을 세입총계에 포함하고 있고 또한 반드시 지출해야 할 사업비이므로 투자가용재원에서 제외하고 있다.

4. 표준모델에 의한 투자가용재원 분석 및 시사점

표준모델에 의한 5개 자치단체별 투자가용재원 산정결과는 다음과 같이 나타나고 있다. 2007년도의 경우, 투자가용재원은 대구시 12.9%, 경기도 12.3%, 양주시 9.0%, 영동군 17.3%, 마포구 23.5% 등이다.

표준모델에 의한 5개 지방자치단체의 투자가용재원을 비교한 결과, 표준모델에 의한 투자가용재원은 재정력이 높다고 해서 반드시 투자가용재원 비율이 높다고 볼 수 없어 재정운용의 합리성 여부에 달려있다는 점을 알 수 있다. 또한 투자가용재원 크기는 매년 변동하는 것으로서 당해 연도의 세입과 세출에 결정적으로 기인하고 있다는 점을 알 수 있다.

그리고 투자가용재원 확충은 결국 세입을 증대시키거나 아니면 필수적경비를 억제하는 방법 등의 여부에 달려 있다는 점을 알 수 있다. 즉, 자치단체의 재정운용의 생산성 및 합리성을 제고하기 위해서는 세입증대 노력이 중요하지만 아울러 필수적 경비 억제를 통한 투자가용재원의 확충 노력도 매우 중요하다는 점이 잘 나타나고 있다.

한편, 표준모델에 의한 투자가용재원과 현행 중기지방재정계획 및 투자심사시의 투자가용재원과의 3가지 투자가용재원 산정 방식에 의한 산정 결과를 비교하면 다음과 같다.

중기지방재정계획상의 투자가용재원의 경우, 대구 52.1%, 경기도 56.2%, 양주시 70.9%, 영동군 68.7%, 마포구 27.9% 등으로 나타났다. 또한, 투융자심사 상의 투자가용재원의 경우, 대구 17.5%, 경기도 29.9%, 양주시 27.8%, 영동군 18.4%, 마포구 41.1% 등의 결과를 얻었다. 표준모델에 의한 투자가용재원의 경우, 대구 12.9%, 경기도 12.3%, 양주시 18.0%, 영동군 17.3%, 마포구 23.5% 의 값을 얻었다. 이 세가지 방법에 의한 산출 결과에 근거한 비교분석 결과, 대부분의 자치단체가 재정이 열악한 상황에서 표준모델을 제외하고는 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원 비율이 너무 높아 현실의 자치단체의 재정력을 반영하지 못한 것이 명확히 드러나고 있음을 알 수 있었다. 즉, 투자가용재원 비율

이 자치단체의 현실적 재정여력에 비해 비현실적으로 과다 계상 되어 있다는 것이다.

결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 비율은 자치단체의 현실적 재정력에 비해 과다하게 산정되는 불합리성을 제거하고 가장 현실적 자치단체의 재정력을 반영한 것이라 할 수 있다. 또한 앞의 분석에서 알 수 있듯이, 투자가용재원의 크기에 있어서 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원의 비율이 연도 간에 격차가 너무 크게 나타나고 있으나 표준모델에서는 연도 간 차이에 있어서 상대적으로 크기의 격차가 적었음을 알 수 있었다. 이 또한 우리나라의 중앙 의존적 재정여건 및 현실적 자치단체의 재정력을 고려할 경우에 자치단체의 투자가용재원의 크기의 변동이 연도 간에 매우 크게 나타날 여지가 크지 않다는 것이다.

결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 산출은 연도 간에 차이가 있지만 보다 현실적 재정여건이 고려된 투자가용재원 산정방식이라 할 수 있다.

5. 투자가용재원 산출방식별 및 연도별 실태 비교분석

표준모델방식에 의한 투자가용재원을 보다 명확히 파악하고 표준모델이 자치단체의 보다 현실적 재정력을 고려한 방식임을 나타내기 위하여 현행 중기지방재정계획상의 가용재원(이하, 중기가용재원)과 지방재정투융자심사시의 가용재원(이하, 투융자가용재원), 그리고 새롭게 구성한 표준모델에 의한 가용재원(이하, 표준가용재원)산출 결과를 각 연도별 총세입대비 비율로 비교분석하였다. 이를 위해 광역시·도, 시·군·구 등 5개 지방자치단체를 샘플로 하여 5개년 동안의 중기지방재정계획서, 투융자심사서, 세입세출예산서를 바탕으로 비교분석하였다.

비교분석한 결과, 표준모델에 의한 투자가용재원의 총세입대비 비율이 가장 낮게 나타나고 있는데, 이는 기존의 방식인 중기가용재원 비율이나 투융자가용재원 비율과 함께 2003년부터 2007년까지 5개년 동안 비교해 본 결과 거의 유사한 트렌드를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 기존의 자료들에서 설명하고

있는 지방정부의 재정력 수준에 비추어 볼 때, 중기지방재정계획이나 투융자심사시의 가용재원이 과대 산출된 것을 뒷받침하는 결과이고 아울러 본 연구에서 제시한 표준모델이 보다 자치단체의 현실적 재정력을 반영함과 아울러 투자가용재원 산정결과에 대한 재정운용상의 실효성을 담보할 수 있고 또한 세입과 세출에 대한 재정운용의 결과를 보다 명확하게 파악할 수 있다고 판단된다.

표준모델에 의한 투자가용재원의 실태를 보다 명확히 파악하기 위한 다른 방법으로 5개 지자체 각 산정방식별로 세입대비 투자가용재원 비율 실태를 비교 분석한 결과는 다음과 같다. 각 지자체의 연도별 투자가용재원 비율의 차이에 대해 비교분석한 결과, 마찬가지로 중기지방재정과 투융자심사, 표준모델의 가용재원 비율의 순위는 일정하게 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서 제시한 표준모델에 비해 현행 방식의 투자가용재원 비율이 과대 산정되어 오고 있었다는 것을 뒷받침해 주고 있다.

제2절 정책건의

이상과 같이 현행 투자가용재원 산정에 있어서 중기지방재정계획 수립시와 투융자심사제도시 산정방식이 다르고 또한 투자가용재원의 산정방식의 불합리성으로 인하여 투자가용재원이 현실적 자치단체의 재정력을 반영하지 못하고 비현실적으로 과다 계상되고 있어 자치단체 재정력 판단기준으로 활용성 및 실효성이 없는 것으로 분석되었다.

따라서 본 연구에서는 기존의 투자가용재원 산정방식의 문제점을 개선하고 투자가용재원 산정 실효성을 담보하기 위한 새로운 투자가용재원 표준모델을 제시하고 있다. 투자가용재원 산정 표준모델은 기존의 투자가용재원 산정방식에 비해 다음과 같은 효과 및 현실적 활용성이 기대되고 있기 때문에 본 연구에서 제시한 투자가용재원 산정 표준모델을 도입할 것을 정책건의로 제안하고자 한다.

첫째, 투자가용재원 산정방식의 표준모델 개발에 의한 통일된 방식의 적용으로 인하여 투자가용재원 산정의 혼란성을 제거하고 모든 자치단체를 대상으로 동일한 잣대에 의한 자치단체 투자사업 여부를 보다 명확히 파악할 수 있다.

둘째, 투자가용재원 산정방식의 개선을 통한 현실적인 지방자치단체의 재정력을 보다 명확히 파악할 수 있고 동시에 자치단체간 재정력을 보다 명확히 비교할 수 있다.

셋째, 투자가용재원의 명확한 판단으로 자치단체간 재정비교 및 투자심사기준으로 활용할 수 있고 또한 각종 투자사업 심사기준에 활용할 수 있으며 지방자치단체 재정진단의 지표로서 활용할 수 있다. 그리고 형식적으로 운영되고 있는 중기지방재정계획 수립의 예측성 및 실효성을 높이는 기대효과가 있다.

넷째, 표준모델에 의한 투자가용재원 산정방식은 세입 및 필수적경비 구분이 보다 명확히 구분되어 자치단체 재정운용의 결과 및 투자가용재원 확충 요인이 명확히 구분되고 있다. 즉, 투자가용재원은 세입확충과 세출절감 특히 필수적경비의 절감에 크게 의존하고 있음을 보다 명확히 나타내고 있어 투자가용재원 확충방향이 명확히 되어 보다 합리적인 재정운용을 유인할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

그리고 본 연구에서 제시한 투자가용재원 표준모델에 의한 투자가용재원 확충 요인은 크게 세입총계의 확충과 세출 특히 필수적 경비의 절감에 의존하고 있음을 보다 명확히 하고 있다.

먼저 투자가용재원 확충을 위한 세입총계의 확충에 있어서는 가장 중요하고 효과가 크게 나타날 수 있는 것은, 필수적인 요인은 역시 자체재원 중 지방세의 확충임을 알 수 있으므로 이를 위한 방안의 모색이 필요하다. 이외에 세외수입의 확충이 하나의 요인이 되고 있고 또한 의존재원중 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 국고보조금 및 시도비보조금의 확보가 세입측면에서의 투자가용재원 확충에 있어 요인이 되고 있다. 또한 투자가용재원 확충을 위한 세출측면에서 필수적경비의 억제가 중요한 요인이 되고 있다. 필수적 경비 중에서 특히 인건비 및 경상적경비의 절감이 가장 중요한 요인이 되고 있어 보다 재정운

용의 합리화를 통한 경직성경비의 절약에 노력할 필요성이 있다. 아울러 보조사업비 및 계속사업비의 연도 간 적정선 유지 및 합리적 재정운용이 세출측면에서 투자가용재원 확충에 있어서 주요 관건이 되고 있다. 이상과 같이 본 연구에서 제시한 투자가용재원 표준모델은 지방자치단체의 투자가용재원을 확충 요인을 명확히 하고 있으므로 관련 정책당국은 이를 근거로 지방자치단체의 투자가용재원 확충에 대응할 것을 건의하고자 한다.

한편, 투자가용재원의 확충에 있어서 본 연구에서 제시한 방향을 기초로 자치단체의 투자가용재원 확충에 정책당국은 대응할 것을 건의하고자 한다.

먼저 세입측면에서 볼 경우, 지방자치단체의 과세자주권은 없고 국세중심의 조세체계로 되어 있어 지방자치단체 자구노력에 의한 세입확충의 여지는 극히 제한적이다. 따라서 지방자치단체의 투자가용재원 확충은 무엇보다도 국가 차원에서 국세의 지방세 이양 등 정부간 세원의 재배분, 자치단체 과세자주권 확충을 통한 자주재원 확충, 투자재원 확충에 있어서 민간과의 협력 등 자치단체가 실질적으로 투자가용재원을 확충할 수 있는 체제를 구축하는 것이 필요한 실정이다.

그리고 세출측면에서 볼 경우, 투자가용재원 확충을 위한 인건비 및 경상적 경비의 절감이 중요하고 또한 재정운용의 합리화를 통한 경비절감에 노력할 필요성이 있다. 이를 위해서는 본 연구에서 제시한 투자가용재원 확충을 위한 대응방향에 기초하여 정책당국은 자치단체의 재정운용 합리화를 유도할 것을 건의하고자 한다.

이상의 내용을 대체적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 예산편성이나 사정에 있어서 자치단체별로 기준을 설정하여 사전에 계획적으로 대응함으로써 경비절감 및 지출효율화를 기해야 한다. 경상적 경비는 다음과 같은 부문 및 방법에서 예산절감이 추진되어야 할 것이다. 무엇보다도 자치단체의 적정 인력을 산출하여 인건비의 절감이 필요하다. 이외에도 기관운영관련 업무추진비 절감 등 경상경비의 절감 노력이 필요하다. 둘째, 자치단체가 보다 적극적으로 경비절감 및 지출 효율화를 기하기 위해서는 자치단체의 모

든 사무사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 체계가 구축될 필요성이 있다. 셋째, 시설의 관리운영 등에 있어서는 아웃소싱을 추진하고 민간활력을 적극적으로 도입하여 경비절감 및 효율적인 집행체제의 확보 노력이 필요하다. 넷째, 인근 자치단체간 사무사업의 공동처리를 통해서도 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 이의 적극적인 활용이 필요하다. 다섯째, 자치단체의 불요불급한 사업추진의 억제를 통한 투자가용재원의 합리적 배분과 경비절감을 통한 투자가용재원의 확충을 위한 합리적 재정운용을 위해서는 주민참여예산제도의 활성화 및 외부감사제도의 도입이 필요하다.



- 곽채기, “세계화와 국제·지방세간 세원배분”, 「세계화와 지방세제 개혁」, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3. 7
- 건설교통부·국토연구원, 「수도권 공공투자 분석연구」, 건설교통부·국토연구원, 1999
- 김대영, “지방소비세제 도입의 실천방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 9
- 김명룡, 「지방세 관련법제의 개선방안 -지방자치단체의 과세자주권을 중심으로-」, 연구보고 2000-11, 한국법제연구원, 2000. 11. 30
- 김정섭, 지방재정 투, 용자심사제도 해설(1), (2), (3), (4), 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2006
- 김정훈, “지방재정의 현황과 정책과제”, 「조세 및 지방재정구조개혁의 방향」, 한국조세연구원, 2000. 9. 15
- 김종순, “지방자치단체의 재정위기”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 6
- 노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001. 2
- 라휘문, “지방소비세제의 개편방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1999. 8
- 류금렬, “중앙정부와 지방정부간의 세원 배분에 관한 소고”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 9
- 박종구, “지방세출구조의 조정방향”, 송대회·노기성 편, 「지방자치제 실시에 따른 중앙·지방재정기능의 재정립」, 한국개발연구원, 1992. 6
- 배득중, 「21세기 신재무행정」, 박영사, 2001
- _____, 「밑으로부터의 행정개혁」, 정책분석평가학회보, 1995. 12
- 변창흠, 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구」, 서울시정개발연구원,

2001

- 변창흠, 송우경, “서울시 투·융자심사제도의 운영현황과 개선방안”, 「서울시 투·융자심사제도의 발전방향」, 정책토론회 자료집, 2001
- 백윤석, 석승훈, “정보 비대칭 하에서의 비효율적 공공투자”, 「도시과학논총」, 서울시립대학교, 1998
- 서울시, 경기도, 양주시, 마포구, 대구광역시, 영동군, 중기지방재정계획, 투융자심사서, 2007
- 송우경, “지방정부 투자사업결정의 영향요인에 관한 연구: 서울시 투·융자심사제도를 중심으로”, 「環境論叢」, 2005, 43
- 신창호, 전환기시대의 지역경제행정발전방향 보고서, 행정자치부와 대한상공회의소 주최, 2002.3
- 윤부기, “지방자치단체의 재정상태분석과 재정건전화방안”, 대구대학교 박사학위논문, 1999
- 윤영진, “지방재정의 건정성 확보를 위한 재정관리제도 개선 방안”, 「사회과학논업」, 계명대학교 사회과학연구소, 2001, 20(2)
- 이계식·박종구·오연천, 「지역발전과 지방재정」, 한국개발연구원, 1990. 10
- 이양수·최의출, “공공의 자본참여를 통한 민간투자사업 활성화 방안”, 「사회과학연구」, 영남대학교 사회과학연구소, 2002, 22
- 이영희, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방행정연구원, 1993. 2
- 이재원, “지방정부의 투자심사제도에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 한국지방정부학회, 2003, 7(2)
- 이재은, 「분권형사회를 지향한 지방세계개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 『지방분권과 지역발전』, 2001.11. 2
- _____, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997
- _____, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000. 10

- _____, “21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여-”, 『뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략』, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000. 2
- _____. 김기태·정재철, 『한국재정론』, 법문사, 1994
- 이창균·서정섭, 『광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구회, 1999. 12
- 전상경, 『현대지방재정론』, 박영사, 2002
- 조계근, “지방의 경쟁력 향상과 신세원 발굴”, 『세계화와 지방세계 개혁』, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3. 7
- 조임곤, 『서울시 세입확충방안-지방세 개편을 중심으로-』, 서울시정개발연구원, 1999
- 지방이양추진위원회, 『지방이양관련자료집』, 2000. 2
- _____, 『중앙행정권한의 지방이양추진기본계획』, 2000. 2
- 최명근, “일본의 지방소비세 도입사례연구”, 『지방세』, 제4호, 한국지방재정공제회, 1999
- _____, “지방소비세 도입의 필요성과 그 구상”, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2001
- 한국건설산업연구원, 『SOC 사업을 위한 Project Financing 활용방안』, 1995
- 한국지방행정연구원, 『지방세계 개편방안』, 『지방자립재원확충을 위한 지방세계 개편 세미나』, 2000. 9
- 행정자치부, 『중기지방재정계획 수립 연구(2005~2009)』, 2006
- 西脇由弘, 『21世紀を拓く地域活性化政策』, 公職研, 1994
- 鶴見和子外, 『内發的發展論』, 東京大學出版會, 1991
- 宮本憲一, 『補助金の政治經濟學』, 朝日新聞社, 1990
- 宮本憲一, 『地域經濟學』, 有斐閣, 1990
- 加藤淳子, 『稅制改革と官僚制』, 東京大學出版會, 1997
- 兼子仁·村上順, 『地方分權』, 弘文堂, 1995

- 金子勝, 『市場と制度の政治経済學』, 東京大學出版會, 1997
- _____, 「どのような新地方税が必要か」, 神野直彦・金子勝 編, 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社, 1998
- 齊藤忠雄, 『現代財政の構造と運動-日本財政の國際的特質』, 批評社, 1994
- 重森曉, 『分權社會の政治經濟學』, 青木書店, 1992
- 林健久・加藤榮一 編, 『福祉國家財政の國際比較』, 東京大學出版會, 1994
- 神野直彦, 「分權型社會の税・財政・金融システム」, 並河信乃 編, 『分權型社會の創造』, 東洋經濟新報社, 1996
- _____.金子勝 編, 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社, 1998
- _____.堀場勇夫, 「租税思想としての税源配分論」, 日本地方財政學會 編, 『高齢化時代の地方財政』, 勁草書房, 1998
- 中村五郎, 「地域住民組織の政治・行政的機能」, 財團法人 神戸都市問題研究所 編, 『コミュニティ行政の理論と實踐』, 勁草書房, 1979
- 林健久, 『福祉國家の財政學』, 有斐閣, 1992
- 林宜嗣, 『地方分權の經濟學』 日本評論社, 1995
- 廣田全男, 『現代ドイツ地方自治の潮流』, 東京市政調査會, 1992
- 堀場勇夫, 「地方分權の經濟分析」, 東洋經濟新報社, 2001
- 本間正明, 齋藤慎 編, 『地方財政改革』, 有斐閣, 2001
- 宮島洋, 『高齢化時代の社會經濟學』, 岩波書店, 1992
- 常木 淳, 公共投資理論の展望, 『ファイナンシャル・レビュー』 大藏省財政金融研究所, 1990
- ACIR, Financing Public Physical Infrastructure, June 1984
- Akerlof, A., George “The Market for Lemons”, Quarterly Journal of Economics, 84, 1970
- Barber, B., Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press, 1984
- Beckman, B., The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and Political

- Theory. Review of Political Economy. no. 58: 1993
- Bell, Daniel, The Cultural Contradictions of Capitalism, Basic Books, 1976
- Bennett, Robert J., ed. Decentralizations Local and Markets, Claredon Press, 1990
- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," National Tax Journal, Vol. 46, No. 2, 1993
- Department of the Environment, Transport and the Regions (UK), Modernising Local Government Finance: A Green Paper, September, 2000
- Etzioni, A., The Community of Communiyies. The Washington Quarterly. 19(3), 1996
- Fabozzi, Frank J., Bond Markets, Analysis and Strategies, 4th edition, NJ, Prentice Hall
- Government Finance Research Center, Financing The Public Capital Stock, 1985
- Huckabee, Mike, Public "Support for Infrastructure Financing", Government Finance Review December 1999
- Gamble, A., The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism, Macmillan, 1988
- Oates, Wallace E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, 1973
- Osborn, D. and Gaebler, T., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon. Reading, Mass: Addison-Wesley. 1992
- Owens, J., "Financing Local Government", in D, King ed., Local Government Economics in Theory and Practice, Routledge, 1992
- Polanyi, Karl., The Great Transformation - The Political and Economic Origins of Our Time, Beacon Press, 1944
- Smith, G. E and Carole A., Huntsman. Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. Public

Administration Review, 57(4), 1997

Society of County Treasurers (UK), Understanding Standard Spending Assessments,
2000

Steinmo, Sven, Taxation and Democracy, Yale University Press, 1993

Steinmo, Sven, Why Tax Reform? Understanding Tax Reform in its Political and
Economic Context, 1995

Abstract

Development of Standard Model to Calculate Available Investment Source of Money of Local Government

Currently available investment source of money of local government is calculated on the basis of calculation method by establishment of middle-term local finance plan and government investment & loan review system. However, the calculation method is not enough real and systematic to express financial power of local government in reality.

In the point of view as above, the study analyzed problems in calculation method of available investment source of money of the present local government and actual conditions of available investment source of money of the present local government. To improve the problems, the study developed a standard calculation method of available investment source of money and compared and analyzed actual conditions of available investment source of money of the present local government applying the standard calculation method of available investment source of money.

As the result analyzing the calculation method of available investment source of money of the present local government the study discovered the following problems.

First, it is disagreement of calculation method of available investment source of money and change of available source of money followed by difference in a point of view. Second, it is different standards to calculate available investment source of money. Third, the present calculation method of available investment source of

money calculates available investment source of money of local government more excessive than financial power of local government in reality.

Therefore, it is necessary to establish a new analysis model reflecting real financial power of local government since the present calculation method of available investment source of money doesn't have enough explanation about financial conditions of local government in reality.

As the result comparing available investment source of money of five local governments with the standard model proposed by the study, the study could know that available investment source of money by the standard model depended on rationality of financial application since local government with high financial power must not have high proportion of available investment source of money. Also, the study could know that a scale of available investment source of money was decisively caused by annual revenue and expenditure of the pertinent year since it changed every year.

As above, the study improved problems in the existing calculation method of available investment source of money and proposed a new standard model of available investment source of money to secure effectiveness in calculation of available investment source of money.

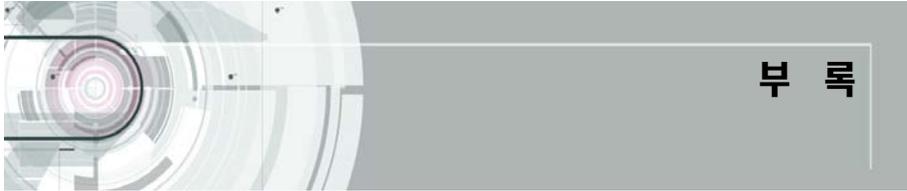
First, reserve power in investment business of local government by the same standard can be grasped more distinctly by applying the united method by development of standard model to all local governments.

Second, real financial power of local government can be grasped more distinctly through improvement in the calculation method of available investment source of money.

Third, the calculation method of available investment source of money by the standard model can be utilized as an index of financial comparison among local governments, a standard of investment review and an index of finance analysis. Also,

it has an expected effect to raise prediction and effectiveness in establishment of middle-term local finance plan.

Fourth, the calculation method of available investment source of money by the standard model classifies annual revenue and necessary expenditure more distinctly. Therefore, the results of financial application and expansion factors of available investment source of money in local government is classified more distinctly by the calculation method of available investment source of money by the standard model.



부 록

자치단체 투자가용재원 산정 표준모델 개발을 위한 의견조사

본 조사는 지방자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발에 관한 연구에 필요한 기초자료 수집을 위해 실시하는 것입니다. 여러분들께서 제시하신 의견은 보다 효율적인 투자가용재원 산정을 위한 표준모델 개발에 적극 반영토록 하겠습니다. 설문조사 내용은 익명 처리될 것이며, 표준모델 개발 중심으로 정리하여 향후 과제 진행에 참고할 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내셔서 설문에 응해 주시기를 부탁드립니다.

2007년 6월

◆ 조사실시주체 : 한국지방행정연구원

연구 위원 이창균 ☎ 02)3488 - 7322 E-mail: lck@krila.re.kr

수석연구원 신두섭 ☎ 02)3488 - 7371 E-mail: sds@krila.re.kr

Fax: 02)3488 - 7364

(137-873) 서울시 서초구 서초동 1552- 13번지 한국지방행정연구원 정책연구실

◆ 설문조사 기간 및 회수 방법 등

설문조사 기간은 2007년 6월 5일 ~ 12일까지이며, 회수방법은 팩스, E-mail 중 편하신 방법 1가지를 선택하셔서 답신을 주시면 감사하겠습니다.

설문조사 개요

◆ 설문조사 취지 및 목적

한국지방행정연구원에서는 ‘자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발을 통한 투자가용재원 확충방안’과제를 진행하고 있습니다. 연구의 한 단계로 기존의 투자가용재원 산정 방법에 대한 각 지방자치단체 실무자 여러분의 의견을 파악하기 위해 본 설문조사를 시행하고자 합니다. 본 질의서의 내용을 검토하시고 설문에 응해 주시면 효율적인 투자가용재원 표준모델 개발에 많은 도움이 되겠습니다.

◆ 설문조사 결과의 활용

설문조사 결과는 현재 투자가용재원 산정 방식의 표준모델 개발 도출을 위한 기초자료로 활용될 것 입니다. 이를 통해 개발된 표준모델은 기존의 가용재원 산정의 차이에서 오는 혼란을 줄이고, 건전한 예산편성에 의한 지방재정 운용의 효율성 향상에 큰 도움이 될 것입니다. 또한 예산편성 과정에서 지방자치단체의 재정력을 명확히 파악하는 귀중한 수단이 될 수 있을 것이며, 이러한 과정을 거쳐 중, 장기 사업의 연속성과 신사업 발굴을 위한 재원확보의 근거를 마련하게 됩니다.

◆ 현재 투자가용재원 산정의 문제점 및 쟁점사항

현재 투자가용재원 산정은 지방재정투융자사업 심사시 가용재원산정방식과 중기지방재정계획수립시 가용재원산정방식이 대표적인 것으로 현행 산정방식은 다음과 같습니다. 다음의 설문 작성시 참고하시기 바랍니다.

〈표 1〉 지방재정투융자사업심사의 가용재원의 산정방법

구 분	항 목
세입합계 (I)	<ul style="list-style-type: none"> • 자체재원: 지방세, 세외수입, 재정보조금, 교부세 등 • 의존재원: 국비보조금, 시도비보조금, 지방채 등
세출합계 (II)	<ul style="list-style-type: none"> • 경상비: 인건비, 경상적 경비 • 의존재원사업: 의존재원, 지방비부담금 • 채무상환: 지방채상환, 채무부담행위 • 예비비등: 예비비, 기타
자체사업 가용재원 (III)	<ul style="list-style-type: none"> • 자체사업재원(3) <ul style="list-style-type: none"> - 소규모사업*) - 계속사업 - 투자심사제외사업 - 시군구지원사업 • 신규투자가용재원(I-II-III)

주 : *) 소규모사업은 시군구 10억미만 사업, 시도 20억원 미만 사업.

〈표2〉 중기재정계획상의 투자가용재원의 산정방법

구 분	항 목
세입추계(I)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 시도비보조금, 조정교부금, 지방채
경상지출(II)	<ul style="list-style-type: none"> 경상비 및 의무적 경비 채무상환, 기타제지출금
투자가용재원 (I-II)	<ul style="list-style-type: none"> • 의존재원사업 • 자체가용재원

가. 가용재원 정의 불명확

- 가용재원에 대한 개념 및 정의가 명확하게 설정되어 있지 않아 가용재원 산정방법이 불일치하고 있고 시각에 따라 가용재원이 크게 변동

나. 가용재원 산출을 위한 기준 결여

- 현재 중기재정계획, 지방재정투융자심사분석 등에서 가용재원의 산출 내

역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란

- 따라서 실질적 투자가용재원의 산출에 있어 통일적으로 적용될 수 있는 가용재원의 범위와 기준 설정이 필요

다. 가용자원 과다 계상

- 현행 가용자원 산정방법으로는 전반적으로 가용재원이 실제 자치단체의 재정력 측면에서 과다하게 계상되고 있음

◆ 설문조사표 ◆

〈본 연구의 투자가용재원 산정 기본방향〉

투자가용재원 = 세입총계 - 필수적 세출경비

* 필수적 세출경비 : 법정의무적 경비, 기타 필수적 경비로 구분

* 즉, 필수적 세출경비는 자치단체 세출중 법정 의무적이거나 당연히 지출해야 될 경비로서 자치단체의 자율적 선택에 의한 지출이 제한되는 경비

〈참고: 쟁점사항〉

- 지방채의 세입총계에 포함 여부
- 예비비 및 채무상환비의 필수적 지출경비 포함여부
- 국고보조금 등 의존재원사업비에 대한 필수적 지출경비 포함여부
- 법정의무경비의 필수적 지출경비 포함여부 및 구체적 항목 등

* 먼저 기본사항에 대해 체크해 주십시오.

1. 소속 : 행정자치부, 특별시 및 광역시, 도, 시, 군, 구(소속 체크)
2. 부서 : _____과
3. 지방재정 전문가의 경우, 소속 : _____

1. 세입총계 범위에 대한 설문

- 투자가용재원 산정시 세입총계로 포함되어야 할 항목에 대해 세목기준으로 해당란에 귀하의 의견을 ○, × 중 골라 체크해 주십시오.

항목	세목	세목기준 선택여부(○, ×)
1. 지방세	1. 지방세	
2. 세외수입	1. 경상적수입	
	2. 임시적수입	
	3. 세입유보	
3. 지방교부세	1. 지방교부세	
4. 교부금	1. 조정교부금	
	2. 재정보전금	
5. 보조금	1. 국고보조금	
	2. 시도비보조금	
6. 지방채	1. 지방채	

2. 세출중 필수적 지출경비 범위에 대한 설문

○ 투자가용재원 산정시 자치단체 세출중 법정 의무적이거나 당연히 지출해야 할 경비에 대해 세항목 기준으로 해당란에 귀하의 의견을 ○,× 중 골라 체크해 주십시오.

1) 세출 품목별 분류 기준(세항목 기준으로 체크)

항목	세항목	세부과목	법정의무적 경비(○, ×)	기타 필수적 경비(○, ×)
1. 인건비	1. 인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 일용인부임, 일시사역인부임		
	1. 일반운영비	일반운영비, 행사지원비		
2. 물건비	2. 여비	국내여비, 월액여비, 국외여비		
	3. 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 부서운영업무추진비		
	4. 직무수행경비	직책급업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비		
	5. 의회비	의정활동비, 회의비, 국내여비, 국외여비, 의정운영공통업무추진비, 기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강보험금		
	6. 재료비	재료비		
	7. 연구개발비	용역비, 전산개발비, 시험연구비		

항목	세항목	세부과목	법정의무적경비(○, ×)	기타 필수적 경비(○, ×)
	1. 일반보상금	사회보장적수혜금, 장학금및 학자금, 의용소방대지원경비, 자율방범대원운영비, 통리반장수당 및 활동비, 입영장정비지원, 민간인해외여비, 외빈초청여비, 공익근무요원보상금, 행사실비보상금, 예술단원 운동부등 보상금, 기타 보상금		
	2. 이주 및 재해보상금	이주보상금, 재해보상금		
	3. 포상금	포상금		
	4. 연금부담금등	연금부담금, 의료보험금, 의원상해부담금		
3. 이전 경비	5. 배상금등	배상금등		
	6. 출연금	출연금		
	7. 민간이전	의료및 구료비, 민간경상보조, 사회단체경상보조, 민간행사 보조 및 위탁, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금,		
	8. 자치단체등이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체부담금, 교육기관에 대한 보조금, 예비군육성지원경상보조, 기타 부담금		
	9. 공기업경상전출금	공기업특별회계경상전출금, 공사공단 경상전출금		
	10. 국외이전	국외경상이전, 국제부담금		
	11. 차입금이자	시도지역개발기금융자금상환이자, 시군구 지역개발기금융자금상환이자, 금융기관차입금상환이자, 중앙정부차입금상환이자, 지방채상환이자, 기타 차입금상환이자		
4. 자본 지출	1. 시설및부대비	시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비		
	2. 민간자본이전	민간자본보조, 민간대행사업비		
	3. 자치단체 등 자본이전	자치단체자본보조, 공공기관등에 대한 대행사업비, 예비군육성지원자본보조, 자치단체자본보조유보(비공제)		

항목	세항목	세부과목	법정의무적경비(○, ×)	기타 필수적 경비(○, ×)
4. 자본 지출	4. 공기업 자본전출금	공기업특별회계자본전출금, 공사공단자본전출금		
	5. 자산취득비	자산및물품취득비, 도서구입비		
	6. 기타 자본이전	기타자본이전		
	7. 해외 자본이전	해외자본이전		
5. 용자 및 출자	1. 용자금	민간용자금, 통화금융기관용자금, 지역개발기금시도용자금(공제), 지역개발기금시군구용자금(공제)		
	2. 출자금	출자금		
6. 보전 자원	1. 차입금원금	시도지역개발기금용자금상환, 시군구지역개발기금용자금상환, 금융기관차입금상환, 지방채상환, 기타국내차입금상환, 차관상환, 기타해외채무상환		
	2. 예치금	예치금		
7. 내부 거래	1. 기타회계 전출금	기타회계전출금		
	2. 기금전출금	기금전출금		
	3. 교육비특별 회계전출금	교육비특별회계전출금		
	4. 예탁금	예탁금		
	5. 예수금원리금 상환	예수금원금상환, 예수금이자상환		
	6. 기타내부거래	감가상각비, 당기순이익, 적립금		
8. 예비비 및 기타	1. 예비비	예비비		
	2. 반환금 기타	국고보조금반환금, 시도비보조금반환금, 과오납금등, 잡손금, 조상총용총당금		

2) 세출 세세항 분류 기준(세부항목 기준으로 체크)

항목	세부 항목	법정의무적경비 (○, ×)	기타 필수적경비 (○, ×)
1. 경상예산	1. 인건비		
	2. 경상적경비		
2. 사업예산	1. 보조사업	법정(의무적)보조사업	
		임의적(선택적)보조사업	
	2. 보조사업의 지방비부담분		
	3. 자체사업		
	4. 계속사업비		
3. 채무상환	5. 소규모사업비(시군구의 경우 10억미만 사업, 시도는 20억원 미만 사업)		
	1. 지방채상환		
4. 예비비등	2. 채무부담행위상환		
	1. 예비비		
	2. 기타		
	3. 세출유보		

- ◆ 상기 내용 이외에 평소 귀하의 (투자)가용재원에 대한 의견이 있으시면 다음 칸에 구체적으로 기입해주시시오.

귀하의 설문조사 참여에 깊은 감사를 드립니다.

자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-307-7