



# 지방자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발

- I. 서론
- II. 투자가용재원에 대한 이론적 검토 및 실태분석
- III. 투자가용재원 산정 표준모델 개발
- IV. 표준모델에 의한 투자가용재원 산출의 시뮬레이션
- V. 종합 및 정책적 시사점



## 지방자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발

### I

### 서론

- 우리나라는 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사 시 지방자치단체별 투자가용재원을 산정하여 제출하게 하여 지방재정운영 및 투자심사 과정에서 하나의 잣대로 활용하고 있음
- 그러나 현행 중기지방재정계획제도와 지방재정투융자심사제도 간의 투자가용재원 산정방식의 상이 및 불합리성으로 인하여 투자가용재원 산정결과의 실효성을 담보하지 못하고 있음
- 현행 지방자치단체의 투자가용재원은 첫째, 중기지방재정계획 수립 시 산출되고, 둘째, 지방재정투융자심사제도에 근거하여 투자가용재원을 산출하고 있음
- 현행 중기지방재정계획 수립 및 지방재정투융자심사 시의 지방자치단체 투자가용재원 산출내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란함
- 따라서 지방자치단체의 실질적 투자가용재원 산출에 있어서 통일적으로 적용될 수 있는 투자가용재원의 범위와 기준을 새롭게 설정할 필요가 있음
- 이 경우 투자가용재원의 범위는 전체 세입재원에서 경상적이고 필수적인 지출 수요를 제외한 잔여금액으로 하고, 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가에 초점이 있음

- 이를 위해서는 먼저 현재 투융자심사제도, 중기지방재정계획 등에서 다르게 적용되고 있는 투자가용재원 산정의 불명확성 및 비합리성을 개선하여야 하며, 전국 표준적인 투자가용재원 산정모델을 개발하여 투자가용재원 산정방식의 통일성을 기하며 지방재정운용에 있어 활용성을 제고할 수 있는 연구가 필요함
- 따라서 본 연구는 투자가용재원 산정결과에 대한 현실적인 재정운용상 실효성 제고가 가능한 자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델을 개발하고 이를 통한 자치단체의 투자가용재원 실태를 비교분석하고자 함

## II

### 투자가용재원에 대한 이론적 검토 및 실태분석

#### ▣ 투자가용재원 의의

- 투자가용재원이란, 지방자치단체가 지역의 부존자원을 활용하여 독창성과 자율성을 가지고 지역발전을 추진하기 위한 투자재원으로, 지방자치단체의 세입재원 중 경직성 경비와 법정 의무경비, 보조사업비와 지방비부담금 등 기본적으로 필수적인 지출수요 충당경비를 제외한 금액임
- 투자가용재원의 산정 필요성
  - 지방자치단체는 재정정책을 효과적으로 추진하기 위해 조달 가능한 세입규모와 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비 및 특정 경비의 내용을 분석한 후 실제로 투자할 수 있는 가용재원의 규모를 파악하는 작업이 요구됨
  - 투융자심사사업의 경우 연차별 투자계획 수립에 있어서 보다 합리적인 정책판단과 효율적인 자원배분을 위해 가용재원 산정이 필요함
  - 지방투자사업에 투자할 자원 부족으로 투자재원의 적절한 배분, 투자 우선순위 설정은 중요한 관건이 됨

## ▣ 지방재정투융자심사제도의 체계 및 문제점

- 지방재정투융자심사제도는 1991년 6월 “지방사업투자심사규정”이 제정되면서 제도화장치가 마련되어, 각 자치단체는 이를 근거로 자체 투자심사규정을 마련하여 투융자사업에 대한 심사를 실시함
  - ① 투자수요 파악, ② 실무투자심사위원회 심의, ③ 사업별 자원배분, ④ 투자계획의 수립, ⑤ 투자심사위원회 심의, ⑥ 자체심사결과 통보 또는 중앙심사 의뢰 순으로 이루어짐
  
- 지방재정투융자심사제도의 다양한 역할과 효과
  - 투자심사를 통해서 투자사업에 대한 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있음
  - 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지할 수 있음
  - 투자심사를 통해서 투자사업의 적정성을 판단할 수 있고 이에 따라 해당 자치단체의 사업계획과 관련된 모든 요소와 장애 발생 가능한 여건이 보다 명확히 인식될 수 있음
  - 지방자치단체가 가용재원을 고려하여 투자우선순위를 정함으로써 정책결과와 예산편성의 기초 자료로 활용하여 투자효율의 극대화와 예산의 절약에 이룰 수 있음
  - 투자심사 과정을 가침으로써 투자사업에 대한 사업계획 및 시행 전 사전보완, 투자사업 결정을 위한 자료의 체계적 분석이 가능함
  - 투자심사를 통해서 중기지방재정계획의 여러 투자 사업을 대상으로 타당성 평가를 통해 적격, 부적격 사업을 선정하고 사업간 우선순위를 결정하는 역할을 하고 있음
  - 투자심사를 통해서 국가계획과 연계한 자원조달이 가능한지의 여부, 중앙정부차원에서 지원해 주어야 할 사항 등을 종합적으로 분석하게 되어 사업의 효율적 추진을 달성할 수 있음

- 지방재정투융자심사제도의 문제점
  - 투자가용재원 산정결과의 비실효성
  - 획일적 투자심사 기법 적용에 의한 사업특성 반영이 미흡
  - 투자심사 대상사업 규모의 비현실성으로 인한 투자심사의 형식적 운영
  - 투자사업의 우선순위 결정에 있어서 소홀함

## ■ 중기지방재정계획의 투자가용재원 산정방법 및 문제점

- 중기 지방재정 계획제도의 수립체계
  - 중기지방재정계획 수립의 주요 내용으로는 ① 재정목표 ② 재정전망분석 ③ 투자계획수립 ④ 재원대책강구 ⑤ 9개 세출기능 분야 등
  - 중기재정계획의 수립체계는 재정공급 측면에서 투자가용재원을 판단하고, 재정수요 측면에서 투자수요규모를 판단하여 중기재정계획을 수립한 다음, 지방재정 계획심의위원회의 심의를 거쳐 지방의회에 보고하고 행정자치부에 제출하는 절차로 이루어 짐
  - 중기지방재정계획은『계획수립자침 시달 → 계획수립 → 관계부처 의견조회 및 계획 조정 → 계획 심의 → 계획확정 → 국무회의 보고』절차를 거쳐 수립 및 운영됨
- 중기 지방재정 계획제도의 역할과 효과
  - 중장기적 계획수립에 의한 재정운용시스템을 구축함으로써 재정운용의 예측가능성을 제고함
  - 지방재정운영전반의 낭비적 요소를 배제하고 안정적인 재정운용을 도모함으로써 재정운용의 성과를 제고하는 기능을 함
  - 자원배분의 합리화와 계획적 투자확대를 통해 지역발전을 도모하고 재정운용에 있어 정책우선순위를 반영함으로써 자원배분의 효율성을 제고함
  - 중기지방재정계획은 국가재정운용계획을 반영하여 작성하고 있기 때문에 국가의 균형발전 및 삶의 질 제고 등 주요 정책이 중기지방재정계획에 반영됨

- 중장기 예산으로서의 역할 수행과 함께 투용자사업 심사, 국고보조금 신청, 지방채 발행 등 지방재정운용계획수립을 위한 기본 자료 제공 기능을 함

● 중기 지방재정 계획제도의 문제점

- 세입 추계 및 투자가용재원 산정결과에 대한 신뢰성 및 실효성 낮음
- 사업의 우선순위 검토가 충분히 검토되지 않고 있음
- 투자심사 및 예산 편성과의 연계 미흡함
- 지방재정계획심의위원회의 형식적 심의로 인하여 지방재정운용상 등 제도의 법적 취지의 실효성이 크게 나타나지 않음

● 중기 재정계획상 투자가용재원 산정방법의 문제점

- 중기 지방재정계획시 투자가용재원을 산출하여 제시하게 되어 있는데, 현행 산정방법은 세입 총계에서 경상지출을 제외하여 산정하고 있는데, 이는 앞의 지방재정투자심사상의 투자가용재원 산정방식과 상이함

〈표1〉 중기 재정계획상의 투자가용재원의 산정방법

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

- 일반적으로 중기 지방재정계획 수립에서는 재정전망에 초점을 맞추어 투자가용재원을 판단하고 이에 기초하여 투자수요에 대한 부족재원 대책을 수립함

- 이 경우, 추계 방법과 정확성에 따라 세입추계 및 경상지출 경비절약 정도에 차이가 발생하므로 가용재원의 규모가 다르게 나타날 수 있고 아울러 경상지출의 범위가 모호하고 가용재원 범위가 너무 포괄적임



- 지방채가 세입에 포함되어 있어 과다 계상되고 있으며 예비비, 채무상환 등의 법정의무경비가 투자가용재원에서 제외되고 있음
- 또한 투자가용재원에 지방채상환을 제외한 법정의무경비가 포함되어 있어 과다 계상되고 있으며 의존자원인 국고보조금이 투자가용재원에 포함되어 있어 과다 계상되고 있음
- 중기지방재정계획상의 투자가용자원 산정방식은 투융자심사제도상 투자가용자원 산정방식과 마찬가지로 지방자치단체의 현실적인 재정력을 반영하지 못하고 있음

## ■ 현행 자치단체 투자가용자원 실태분석

- 투자가용자원 산정요인과 현행 세입 및 세출과목별 재정현황
  - 투자가용자원 산정은 결국 현행의 예산편성과목에 근거하고 있으므로 표준적인 투자가용자원 표준모델의 개발에 있어서도 현행 과목을 기준으로 해야 할 것임
  - 이 경우, 투자가용자원 산정과 관련이 있는 현행 자치단체의 예산편성 중 세입의 경우는 기능별 분류기준이 기초가 되고 있음
- 2007년도 일반회계를 기준으로 세입에서 지방세가 차지하는 부분이 가장 많은 38,073,172백만 원으로, 이는 전체 세입인 110,563,629백만 원의 34.4%를 차지하고 있음
  - 이를 광역시·도, 시, 군, 자치구로 분류해 보면, 광역시·도가 지방세 전체 규모인 38,073,172백만 원 중 약 26,976,339백만 원으로 이는 총 지방세의 70.8%를 차지함
  - 지방세에 이어 보조금(29%)과 지방교부세(19.3%)의 순으로 일반회계 세입 규모가 크며, 특히 보조금의 경우 국고보조금이 시·도비보조금의 5배 정도 큰 규모의 세입을 차지함
  - 다음으로 세외수입 9.9%, 지방채 1.5%, 교부금 0.5% 등의 순임

- 한편, 여기서 투자가용재원 산정 시 필수적 경비를 어떻게 도출할 것인가가 관건임
  - 이 경우, 세출분류 기준은 세세항별 세출분류기준과 품목별 세출분류기준을 근거로 보다 명확히 구분할 필요가 있음
  - 투자가용재원 산정기준으로 세세항별 분류기준을 따르되 이하의 품목별 세출분류기준을 보완 근거로 활용함
  - 2007년도 전체 일반회계 세출 예산에서 사업예산이 전체 세출 규모 중 60.0%를 차지하며, 특히 자체사업보다 보조사업이 2배에 가까운 39.5%에 달하며, 경상예산은 총계규모의 20.4%에 해당 됨
  - 이는 인건비와 경상적 경비로 구분되는데 경상적 경비보다 인건비 비중이 높은 12.1%임
  - 다음은 예비비등이 총계규모의 18.0%이며, 예비비등에서도 기타 부분이 16.4%를 차지함
- 투자가용재원에 대한 자치단체별 실태 분석
  - 먼저 중기지방재정계획 상의 투자가용재원을 자치단체 계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면, 광역시의 경우 대구시는 세입추계인 39,120억 원에서 경상지출인 18,719억 원을 빼면 20,400억 원의 투자가용재원이 산출됨
  - 경기도의 경우 세입 129,049억 원에서 경상지출 부분인 56,404억 원을 차감 한 결과 72,645억 원의 투자가용재원이 산출됨
  - 그러나 이렇게 산출된 5개 자치단체의 투자가용재원이 각 자치단체의 재정력에 비해 전 자치단체 계층에서 과다하게 계상되고 있음
  - 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 부분임

〈표2〉 중기재정계획상의 투자가용자원 실태 비교(2007년)

(단위: 억 원)

구 분	항 목	대 구 시	경 기 도	양 주 시	영 동 군	마 포 구
세입추계(Ⅰ)	지방세, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 시도비 보조금, 조정교부금, 지방채	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
경상지출(Ⅱ)	경상비 및 의무적 경비채무상환, 기타제지출금	18,719	56,404	1,150	727	1,355
투자가용자원 (Ⅰ-Ⅱ)	투자가용자원 (총세입대비 투자가용자원비율)	20,400 (52.1%)	72,645 (56.2%)	2,810 (70.9%)	1,596 (68.7%)	946 (41.1%)

- 한편, 지방재정투융자심사상의 투자가용자원을 자치계층별로 구분하여 실태를 분석해 보면, 투자가용자원이 상술한 중기지방재정계획상의 가용자원 규모와 너무 과리가 나타나고 있음
- 양주시의 경우, 27.8%로 중기지방재정계획상의 투자가용자원비율 71.9%와 과리가 크며, 다른 자치단체의 경우도 마찬가지임
- 세입합계의 단순한 비교분석을 통한 확충 방안 모색은 지방자치단체마다 상황이 다를 수 있으므로 주의가 요구되며, 보다 샘플 확대를 통한 단위별 분석이 필요함
- 또한 세출규모를 보면, 경상비에서 경상적 경비 대비 인건비의 비율이 자치단체마다 차이가 많음
- 마포구의 경우 인건비는 전체 경상비 대비 약 63.7%를 차지하나 경기도는 약 52%를 차지함
- 각 지방자치단체의 재정 여건에 따라 달라질 수 있으나 재정 여건에 적절한 인건비 기준이 필요하며 이에 대한 예산 편성에 있어서의 주의가 요구됨

〈표3〉 지방재정투융자심사분석 시 가용재원 실태비교(2007년)

(단위: 억 원)

구분	항 목	대 구 시	경 기 도	양 주 시	영 동 군	마 포 구	
세입 합계 (I)	합 계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120	
	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	2,389	3,897	305	326	655
		경상직경비	1,686	3,597	282	249	374
	의존재원사업	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%)	85,227(8%)	343(15.7%)	593(27.9%)
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)(세입 대비 신규투자가용재원비율)		1,720(4.44%)	4,706(4.14%)	-(0.00%)	60(2.75%)	-	

- 또한 세종 부문에 있어 현행 투자가용자원 산정방법인 중기지방재정계획과 지방재정투용자상의 가용자원에 대한 자치계층 간 실태를 비교분석해 보면 양 방법에 의한 동일 자치단체에서 투자가용자원 규모의 차이가 너무 크게 나타남
- 5개 자치단체 모두 중기재정계획에서의 투자가용자원 산정 결과는 지방재정투용자심사분석시의 가용자원 산정 결과보다 높음
- 그러나 영동군의 경우는 중기지방재정계획 상 투자가용자원 규모는 약 68.7%로 타 비교자치단체보다 매우 높게 나타나고 있는 반면 투용자심사상은 18.4%로 오히려 매우 낮게 나타나고 있는 등 투자가용자원 산정 상 일관성이 결여되어 있음
- 또한 대구시나 양주시의 경우도 두 양식 간에 큰 차이를 보이고 있어 이러한 일관성 결여에 대한 문제를 내포하고 있음

### III

## 투자가용자원 산정 표준모델 개발

### ■ 투자가용자원 산정 표준모델의 기본적 틀

- 현행 지방자치단체 투자가용자원은 중기지방재정계획 수립 및 투용자심사 시 산정방식이 다르므로 현실적으로 지방자치단체의 재정력을 반영하지 못하는 등 그 활용의 실효성에 문제점을 안고 있어 합리적이고 표준적인 투자가용자원의 새로운 산정방식의 개발이 필요함
- 새로운 표준적인 지방자치단체 투자가용자원 산정방식 개발에 있어서는 현행 산정방식의 문제점을 개선하는 측면에서 접근과 상기의 분석을 기초로 현행 지방자치단체의 투자가용자원 산정방식의 문제점을 종합함
  - 투자가용자원에 대한 개념 및 정의가 명확하게 설정되어 있지 않아 투자가용자원 산정방법이 불일치하고 시각에 따라 가용자원이 크게 변동하고 있음

- 투자가용재원 산출을 위한 기준이 상이함

- 예를 들면, 중기지방재정계획에는 인건비·경상적경비·채무상환·예비비/타경비를 제외한 나머지를 가용재원으로 산정하고 있어 투자심사 의뢰 시와 가용재원 산정 방식이 상이하여 중기지방재정계획상 산정한 가용재원을 그대로 투자심사시의 가용재원 산정에 활용할 수 없는 실정임
- 하지만, 각 지방자치단체에서는 이를 그대로 이용하고 있기 때문에 결국 투자가용재원의 산출 결과에 있어 큰 차이를 낼 수밖에 없음

- 현행 지방자치단체의 투자가용재원 산정방법으로는 투자가용재원이 실제 자치단체의 재정력 보다 전반적으로 과다하게 계상되고 있음

- 종합적으로 판단할 때, 현행 투자가용재원 산정방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 설명하지 못하고 있어 보다 자치단체의 재정여력을 반영한 새로운 분석모형의 설정이 필요함
- 본 연구에서는 표준모델 기본모형을 세입에서 필수적 경비를 제외하는 기존의 방식을 채택하고 다만, 세입총계의 구성과 필수적 경비의 범위를 기존의 방식과 달리 현실의 지방자치단체의 재정운용 및 자치단체의 재정력을 반영할 수 있는 방향으로 보다 명확히 재설정함
- 따라서 본 연구의 기본방향은 전체 세입재원의 구성 및 범위에 대해 재설정하고 경상적이고 필수적인 지출수요를 재설정하여 이를 제외한 잔여금액으로 하고 있어, 이 경우 특히 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가가 과제의 초점임
- 이를 보다 명확히 하기 위하여 본 연구에서는 필수적 세출경비를 법정·의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분함

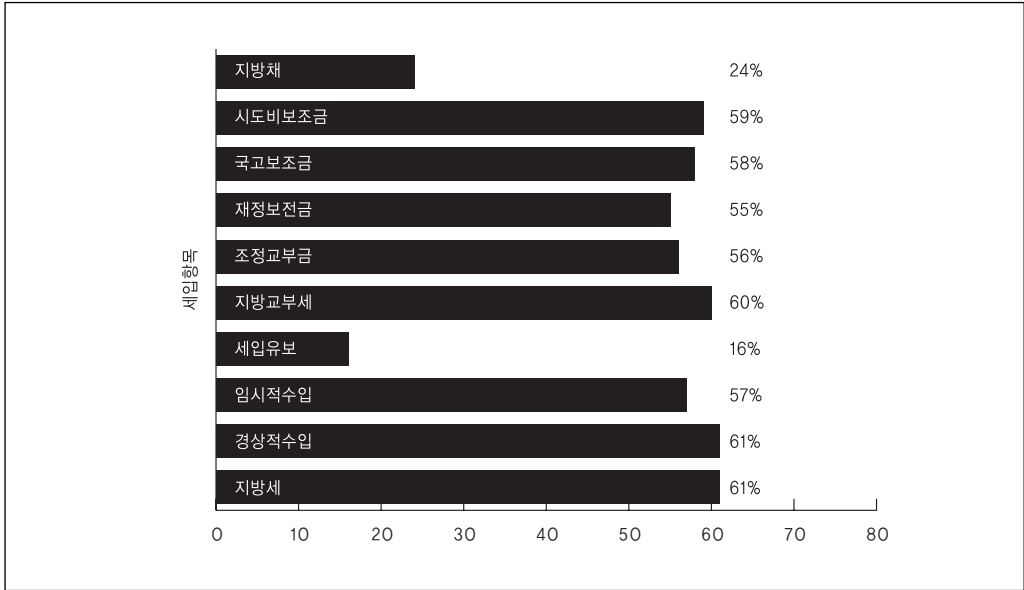
$$\text{투자가용재원} = \text{세입총계} - \text{필수적 세출경비}$$

## ■ 설문조사 및 분석

- 지방자치단체의 투자가용재원 산정시 세입총계 범위의 포함 여부에 대한 설문과 그 결과를 활용한 표준모델을 구성함(각 지방자치단체의 실무 담당자와 관련 분야 전문가)
- 설문 구성 항목은 기존의 중기지방재정계획 상의 세입 항목과 지방재정투융자 심사 분석 시의 세입항목으로 구성됨
- 설문조사 결과 및 분석
  - 세입총계 범위에 대한 설문결과 지방세 및 세외수입 항목에 있어서 「지방세」 6건, 「경상적 수입」 6건, 「임시적 수입」 57건 등으로 당연히 세입총계에 포함되어야 한다는 결과를 얻을 수 있었음
  - 다만, 세외수입 중 「세입유보」는 16건으로 제외하는 것이 바람직한 것으로 나타나고 있고, 나머지 「지방교부세」, 「교부금」, 「보조금」 등은 대부분 55건 이상으로 세입총계에 포함시켜야 한다는 의견임
  - 그리고 가장 관건이 되고 있는 「지방채」의 경우는 24건으로 세입총계에서 제외해야 한다는 의견이 높게 나타나고 있기 때문에 표준모델 설정 시 고려해야 할 것임
  - 세출 중 필수적경비 범위에 대한 설문결과, 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 있음
  - 또한 사업예산의 경우는 「보조사업」을 다시 「법정(의무적)보조사업」과 「임의적(선택적) 보조사업」으로 분류할 수 있는데 「법정 보조사업」은 「법정 의무적 경비」가 54건, 「기타 필수적 경비」가 13건으로 「법정 의무적 경비」의 의견이 압도적으로 많았음
  - 「의무적 보조사업」은 이와 반대로 「법정 의무적 경비」가 21건, 「기타 필수적 경비」가 47건의 결과를 얻었음

〈그림〉 세입총계 범위에 대한 설문결과

(단위: 건)



- 보조사업의 「지방비 부담분」에 대한 의견에 있어서의 「법정 의무적 경비」와 「기타 필수적 경비」의 의견이 거의 비슷한 30건과 32건의 의견을 보였음
- 「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 얻었음
- 이는 「채무상환비」를 법정 의무적 및 필수적 경비로 보는 견해가 지배적으로 나타나고 있으나 보다 구체적인 설문분석이 필요함
- 「예비비」의 경우, 「일반예비비」는 법정 의무적 및 기타 필수적 경비로 보는 견해가 23건과 16건으로 높게 나타나고 있음



〈표4〉 세출 세세항 분류기준에 따른 필수적경비 포함여부 설문결과

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

## ▣ 투자가용재원 산정 표준모델 설정의 기본방향

- 중기지방재정계획과 투융자사업심사 등 제도 간에 상이하게 투자가용재원 산정 방식이 적용되는 것은 투자가용재원의 비교와 판단에 어려움을 초래하므로 통일적으로 적용될 수 있는 새로운 투자가용재원의 범위와 기준을 설정함
- 투자가용재원의 범위는 세입총계에서 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 함
  - 투자가용재원 = 세입총계 - 필수적세출경비 총계
  - 이중 필수적 세출경비는 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비로 구분함
  - 이 경우, 법정 의무적 경비는 법적으로 반드시 지출해야 하는 경비로서 자치단체의 자율적 의사에 의해 지출여부 및 증감을 선택할 여지가 거의 없는 필수적 경비로 규정함
  - 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 있음

- 한편, 세입총계 범위 및 필수적 세출경비 분류는 현행 예산편성과목상의 분류기준으로 하고 있음
- 필수적 세출경비 도출에 있어서는 현행 세세항 분류기준을 기초로 하여 품목별 분류기준을 참고로 하고 세입총계 및 필수적 경비의 도출은 설문조사 결과 및 기존 연구를 고려함

### ■ 투자가용재원 표준모델 설정과 근거

- 세입총계의 범위 설정
  - 지방자치단체 투자가용재원 산정시 세입총계는 지방채를 제외하고 자체재원과 의존재원으로 크게 구분하여 설정하는 것은 일반적인 견해로서 이에 대해서는 이견이 없음
- 세입총계에 있어서 지방채를 세입총계에 포함하느냐가 관건이 되고 있는데, 기존 연구 및 설문조사의 결과를 반영하여 이 연구에서는 제외함
- 지방채를 적극적으로 해석하는 경우 지방채는 가용재원으로 볼 수도 있으나 본질적으로 특정목적용을 위한 재원이므로 자율성 측면에서는 가용재원으로 보는데 무리가 있음

〈표5〉 세입총계의 범위

항	목		비 고
세 입 총 계	자체재원	지방세 세의수입	지방채를 제외
	의존재원	지방교부세 조정교부금 재정보전금 국고보조금 시도비보조금	

- 설문조사 결과, 행정자치부를 포함한 전문가 그룹에서 지방채를 세입재원에서 제외해야 한다는 의견이 압도적으로 나타나고 있음
  
- 필수적 경비의 범위 설정
  - 먼저 법정 의무적 경비의 범위 및 그 설정 근거
    - 인건비의 경우는 연도 간 인건비증감에 의해 해당 자치단체의 투자가용재원 크기에는 영향을 줄 수 있으나 인건비 자체는 법정 및 의무적 경비라 할 수 있음
    - 지방채상환(채무부담행위 포함)의 경우도 연도간에는 차이가 있으나 지방채를 상환한 경우에는 당해 연도의 필수적경비라고 할 수 있음
    - 예비비중 기타(세세항 분류기준으로 기타 항목에 해당하는 모든 경비) 경비는 지출내역이 조정교부금, 재정보조금, 지방교육세, 교육재정교부금이 계상되어 있어 이는 법정경비에 해당하므로 투자가용재원에서 제외하는 것이 바람직함
    - 보조사업비(지방비부담 포함)의 경우는 세입총계에 국비 및 시도비보조금을 세입총계에 포함하고 있고 또한 반드시 지출해야 할 사업비이므로 투자가용재원에서 제외하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
  
- 기타 필수적 경비 범위 및 그 설정 근거
  - 경상적 경비(각종 부담금은 의무적 경비에 해당되는데, 이는 세세항 분류기준에 경상적 경비로 계상되어 있어 별도로 분리 설정할 필요가 없음)의 경우는 이의 구체적 산출내역을 고려할 경우에 각종 부담금이 경상적 경비에 포함되어 있는 등 필수적 경비에 해당됨
  
  - 계속사업비의 경우는 사업의 연속선 상 계획된 연도에는 반드시 지출해야할 경비로서 해당 연도에 지출해야 하는 경비로 간주될 수 있으나 재정운용과정에서 취사선택의 여지가 있으므로 기타 필수적 경비로 간주할 수 있음

〈표6〉 필수적 경비의 범위

구		분	비	고
필수적 경비 총 계	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 당연히 지출해야 할 경비임	
	기타 필수적 경비	경상적 경비	경상적 경비는 의무적 경비임과 동시에 이의 구체적 산출내역을 고려할 경우에 각종 부담금이 경상적 경비에 포함되어 있는 등 필수적 경비에 해당되고 있으나 자치단체의 재정운용상 다소 재량의 여지가 있다는 점에서 법정 의무적 경비와는 별도로 구분함	
		계속사업비	계속사업비의 경우는 사업의 연속선상 계획된 연도에는 반드시 지출해야 할 경비로서 해당 연도에 지출해야 하는 경비로 간주될 수 있으나 해당 자치단체의 재정운용과정에서 다소 취사선택의 여지가 있으므로 기타 필수적 경비로 간주할 수 있음	

- 이상을 근거로 종합하여 본 연구에서는 지방자치단체 투자가용재원 산정모델을 다음과 같이 설정함(다만, 세입합계에 있어서 조정교부금은 자치구에 해당되고, 재정보전금은 시군에 해당되고 시도비보조금은 기초자치단체에 해당되는 항목임)

〈표7〉 투자가용재원 표준모델

구	분	항	목
세입합계 (I)	지체재원	지방세, 세외수입	
	의존재원	지방교부세, 조정교부금(기초) 재정보전금(기초), 국고보조금 시도비보조금(기초)	
필수적 세출경비 (II)	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(%)			

## IV

### 표준모델에 의한 투자가용재원 산출의 시뮬레이션

#### 표준모델에 의한 자치단체별 투자가용재원 산출 및 분석

##### ● 경기도의 투자가용재원 산출결과

- 투자가용재원은 세입대비 12% 수준이며, 이는 1998년도의 30%에 비교하면 많이 감소한 수준임
- 이것은 세입부분의 전체적인 항목에 있어서의 증가도 있었지만, 세출 부분에 있어서 예비비 중 기타 항목이 감소한데서 그 원인을 찾을 수 있음
- 재정력이 높다고 해서 투자가용재원 비율이 높다고 볼 수 없는 사실을 보여줌
- 즉, 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있음
- 당해 연도의 투자가용재원은 세입의 증감, 필수적경비의 증감에 따라 연도 간에 차이가 있는 것을 알 수 있음

##### ● 대구광역시의 투자가용재원 산출결과

- 자체재원은 전체 세입의 68.6%로서 이는 10년 전인 1998년의 86.3% 대비 18% 정도 감소하였음
- 또한 세외수입 부분도 39.8%에서 29.4%로 약 10% 정도 감소하여 지방세 수입과 함께 자체재원의 감소 원인이 됨
- 자체재원의 경우 대구광역시는 경기도 보다 세외수입 부분에 의존도가 큼
- 결국 가용재원 산출 시 투자가용재원 감소의 원인이 되고 있는 부분이기도 함

- 의존재원의 증가는 결국 가용재원 확보 측면에서도 악영향을 주며, 실제로 1998년도의 가용재원비율 29.5%에서 2007년 12.8%까지 감소하는 원인이 되었음
  - 투자가용재원은 세입대비 12.8% 수준으로 나타나고 있고 투자가용재원이 1998년 29.5% 수준에서 매년 줄어드는 것은 그 만큼 경직성 경비가 증가하고 있음을 보여주고 있는 것임
  - 대구시의 경우도 경기도와 마찬가지로 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있는 것임
- 양주시의 투자가용재원 산출결과
- 양주시의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과, 세입대비 18% 수준이며, 이는 1998년의 27.5%와 비교하여 다소 감소한 것으로 전술한 경기도와 대구시의 감소 추세에 비해 양호한 상황임
  - 이러한 투자가용재원의 상황은 2000년대에 들어와 크게 증가한 것으로 나타나, 그 만큼 세입증가에 비해 경직성 경비의 증가가 낮음을 보여주고 있음
  - 양주시의 경우도 연도 간에 투자가용재원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여줌
- 마포구의 투자가용재원 산출결과
- 마포구의 표준모델에 의한 투자가용재원 산출결과 세입대비 15.8% 수준으로 나타나고 있고 투자가용재원은 최근 5년간 매년 지속적으로 크게 줄어들고 있음
  - 특히 2003년의 경우 자체자원인 지방세 259억 원, 세외수입 62억 원과 의존자원인 조정교부금 78억 원 등의 증가와 세출경비 중 「여비비중 기타」의 257억 원, 「보조사업」의 269억 원 감소는 가용재원비율을 증가시키는데 큰 영향을 주었음

- 하지만 2003년을 정점으로 계속 감소하고 있는데, 이는 세입증가가 거의 없는 상황에서 최근 경직성 경비가 크게 늘어나고 있어 투자가용재원은 줄어들 수밖에 없는 상황임
- 특히, 마포구의 경우도 연도 간에 투자가용자원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여줌
- 영동군의 투자가용자원 산출결과
  - 영동군의 표준모델에 의한 투자가용자원 산출결과, 투자가용재원은 세입대비 17.2% 수준으로 1998년의 11.0% 수준에서 꾸준히 증가해 옴
  - 영동군의 투자가용재원은 2004년 4.8%를 제외하고 거의 매년 지속적으로 증가하고 있음
  - 이는 경직성 경비의 증가 억제에 대응하고 있다고 볼 수 있으며 투자가용자원 확보에 노력하고 있음을 알 수 있는 부분임
  - 영동군의 경우도 연도 간에 투자가용자원 비율이 차이를 보이고 있는데, 이는 투자가용재원이 세입과 세출에 의해 영향을 받고 있다는 점을 보여주고 있음

〈표8〉 표준모델에 의한 5개 지자체 투자가용재원 산출결과 종합(2007년) (단위: 억원)

구 분		대구시	경기도	양주시	영동군	마포구	
세입합계(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 세출경비(Ⅱ)	소 계	31,538	102,476.3	2,734	1,837.3	1,655.5	
	법정·의무적 경비	인건비	2,388	3,903	347	325	668
		지방채상환 (채무부담행위 포함)	2,536	6,198	65	0.02	0
		예비비중 기타 (세세항 분류기준)	11,132	37,642	248	36	147
		법정보조사업 (지방비부담 포함)	13,566	32,999	1,296	1,020	557
	기타 필수적 경비	경상적 경비	1,684	3,643	292	248	387
		계속사업비	642	8,894	262	145	0
	가용재원(Ⅰ-Ⅱ)		4,650	13,088	553	370.98	541
	세입에 대한 가용재원비율(%)		12.9	12.3	18.0	17.3	23.5





## 종합 및 정책적 시사점

### ▣ 지방자치단체별 비교분석 종합

- 2007년도의 경우, 세입에 대한 투자가용재원 비율은 대구시 12.9%, 경기도 12.3%, 양주시 18.0%, 영동군 17.3%, 마포구 23.5%로 나타나고 있음
- 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 있음
- 또한 앞의 분석결과에 의하면, 투자가용재원 크기는 매년 변동하는 것으로서 당해 연도의 세입과 세출에 결정적으로 기인하고 있음
- 그리고, 투자가용재원 확충은 결국 세입을 증대시키거나 아니면 필수적경비를 억제하는 방법 등의 여부에 달려 있다는 점을 알 수 있음
- 즉, 자치단체의 재정운용의 생산성 및 합리성을 제고하기 위해서는 세입증대 노력이 중요하지만 아울러 필수적 경비 억제를 통한 투자가용재원의 확충 노력도 매우 중요하다는 점이 잘 나타나고 있음
- 3가지 투자가용재원 산정 방식에 의한 산정 결과 비교
  - 중기지방재정계획상의 투자가용재원의 경우, 대구 52.1%, 경기도 56.2%, 양주시 70.9%, 영동군 68.7%, 마포구 27.9% 등임
  - 또한, 투융자심사 상의 투자가용재원의 경우, 대구 17.5%, 경기도 29.9%, 양주시 27.8%, 영동군 18.4%, 마포구 41.1% 등의 결과를 얻음

- 세 가지 방법에 근거한 비교분석 결과, 대부분의 자치단체가 재정이 열악한 상황에서 표준모델을 제외하고는 중기지방재정계획상 및 투자심사상의 투자가용재원 비율이 너무 높아 현실의 자치단체의 재정력을 반영하고 있지 못한 것이 명확히 드러나고 있음
- 즉, 투자가용재원 비율이 자치단체의 현실적 재정여력에 비해 비현실적으로 과다 계상 되어 있음
- 결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 비율은 자치단체의 현실적 재정력에 비해 과다하게 산정되는 불합리성을 제거하고 가장 현실적인 자치단체의 재정력을 반영한 것이라고 할 수 있음
- 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 있음
- 이 또한 우리나라의 중앙 의존적 재정여건 및 현실적 자치단체의 재정력을 고려할 경우에 자치단체의 투자가용재원의 크기의 변동이 연도 간에 매우 크게 나타날 여지가 크지 않다는 것임
- 결과적으로 표준모델에 의한 투자가용재원 산출에 있어서 연도 간에 차이가 있지만 보다 현실적 재정여건이 고려된 투자가용재원 산정방식이라 할 수 있음

## ▣ 정책적 시사점

- 이상에서는 현행 투자가용재원 산정방식이 다르고 또한 산정방식의 불합리성으로 인하여 투자가용재원이 현실적 자치단체의 재정력을 반영하지 못하고 비현실적으로 과다 계상되고 있어 자치단체 재정력 판단기준으로 활용성 및 실효성이 없는 것으로 분석되었음

〈표9〉 중기계획 투자심사, 표준모델의 투자가용자원 비교분석(2007년)

(단위: 억원)

구분	항목	대구시	경기도	양주시	영동군	마포구
중기재정 계획	세입합계	39,120	129,049	3,960	2,323	2,301
	투자가용자원	20,400	72,645	2,810	1,596	946
	총세입대비가용자원비율(%)	52.1	56.2	70.9	68.7	41.1
투·용자 심사	세입합계	38,685	113,667	3,063	2,178	2,120
	가용자원(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
	가용자원	4,650	13,088	553	370.98	541
	총세입대비비율(%)	12.9	12.3	18.0	17.3	23.5

- 따라서 본 연구에서는 기존의 투자가용자원 산정방식의 문제점을 개선하고 투자가용자원 산정 실효성을 담보하기 위한 새로운 투자가용자원 표준모델을 제시하고 있음
- 투자가용자원 산정 표준모델은 기존의 투자가용자원 산정방식에 비해 다음과 같은 효과 및 현실적 활용성이 기대되고 있기 때문에 본 연구에서 제시한 투자가용자원 산정 표준모델을 도입할 것을 정책건의로 제안하고자 함
  - 투자가용자원 산정방식의 표준모델 개발에 의한 통일된 방식의 적용으로 인하여 투자가용자원 산정의 혼란성을 제거하고 모든 자치단체를 대상으로 동일한 잣대에 의한 자치단체 투자사업 여력을 보다 명확히 파악할 수 있음
  - 투자가용자원 산정방식의 개선을 통한 현실적인 지방자치단체의 재정력을 보다 명확히 파악할 수 있고 동시에 자치단체간 재정력을 보다 명확히 비교할 수 있음
  - 투자가용자원의 명확한 판단으로 자치단체간 재정비교 및 투자심사기준으로 활용할 수 있고 또한 각종 투자사업 심사기준에 활용할 수 있으며 지방자치단체 재정진단의 지표로서 활용할 수 있음. 그리고 형식적으로 운영되고 있는 중기지방재정계획 수립의 예측성 및 실효성을 높이는 기대효과가 있음

- 표준모델에 의한 투자가용재원 산정방식은 세입 및 필수적경비 구분이 보다 명확히 구분되어 자치단체 재정운용의 결과 및 투자가용재원 확충 요인이 명확히 구분되고 있음
- 그리고 본 연구에서 제시한 투자가용재원 표준모델에 의한 투자가용재원 확충 요인은 크게 세입총계의 확충과 세출 특히 필수적 경비의 절감에 의존하고 있음을 보다 명확히 하고 있음
  - 투자가용재원 확충을 위해 필수적인 요인은 역시 자체자원 중 지방세와 세외수입의 확충이며, 또한 의존자원중 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 국고보조금 및 시도비보조금의 확보가 중요함
  - 또한 투자가용재원 확충을 위한 세출측면에서 필수적경비의 역제가 중요하며, 특히 인건비 및 경상적경비의 절감이 가장 중요한 요인이 되고 있음
- 본 연구에서 제시한 투자가용재원 표준모델은 지방자치단체의 투자가용재원 확충 요인을 명확히 하고 있으므로 이를 근거로 지방자치단체의 투자가용재원 확충에 대한대응이 절실히 요구됨
- 한편, 투자가용재원의 확충을 위해서는,
  - 세입측면에서 지방자치단체의 자구노력에 의한 세입확충의 여지는 극히 제한적이기 때문에 무엇보다도 국가 차원에서 정부간 세원의 재배분, 자치단체 과세자주권 확충을 통한 자주재원 확충, 민간과의 협력 등의 체제 구축이 필요함
  - 세출측면에서 인건비 및 경상적 경비 절감과 재정운용의 합리화를 통한 경비절감의 노력이 필요함

내용문의 : 이창균 연구위원(02-3488-7322, lck@krila.re.kr)  
 신두섭 수석연구원(02-3488-7371, sds@krila.re.kr)





# 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

## 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

## 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	지로납부: 지로용지발송(지로 번호 7630619)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료 집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000원		

## 3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

<http://www.krila.re.kr>

## 「지방행정연구」원고 모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2008년 3월호(통권 제72호), 2008년 6월호(통권 제73호)

— 2008년 9월호(통권 제74호), 2008년 12월호(통권 제75호)

3. 논문접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문제출 방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문작성 방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의

「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7370 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>