

# 자치단체의 투자사업비 및 가용재원분석 틀의 구상과 실태분석

김 흥 래

한국지방행정연구원 원장 · 전 행정자치부 차관

## 1. 머리말

민선자치 3기를 맞이하면서 우리나라 지방자치는 조금씩 성숙되어 가고 있으나 지방재정구조와 운영 측면에서 보면 해결되어야 할 과제가 산적해 있다.

일부 자치단체에서는 방만한 재정운영과 무리한 투자사업추진 등의 사례가 지적되는가 하면 대부분의 자치단체는 지방재정력과 재정자율성 측면에서 한계를 드러내고 있다. 특히, 자치단체의 투자재원이나 가용재원이 매우 미약하여 각 자치단체의 실정에 맞게 자율적인 투자사업 추진에 있어 현실적으로 한계가 있다.

참여정부가 추진하고자 하는 지방분권 달성 및 지역간 균형발전을 추진하기 위해서는 무엇보다도 자치단체의 재정력 확충이 중요하고 그 중에서도 독창적인 지역발전과 지역경제의 활성화를 위해서는 실질적인 투자재원의 확충이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 자치단체의 실질적인 투자재원에 대한 보다 명확한 파악이 이루어지고 이에 기초하여 재정부족액에 대해 근본적인 재원확충을 통하여 투자재원을 확보하고 나아가 지역간 재정불균형을 완화해주는 대책이 강구되어야 할 것이다.

그러나 자치단체의 투자재원 규모를 파악하는데 있어서 기존의 투자재원 분류 및 분석방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정투자여건을 충분히 나타내지 못하고 있다. 현재 자치단체의 투자재원 규모를 파악하는데 있어서 중기지방재정계획의 투자가용재원분석이나 재정분석진단지표로 투자비비율 등이 활용되고 있으나 현실의 자치단체 재정여력을 나타내기에는 불합리하고 체계적이지 못한 실정이다.

이와 같은 측면에서 본 연구는 우리나라 자치단체의 투자재원이 실제 어느 정도인가를 분석한다. 이를 위하여 투자사업비 및 투자가용재원에 대한 분석 틀을 설정하고

그리고 실제 분석을 통하여 자치단체의 투자재원 실태를 파악함으로써 향후 참여정부의 지방재정확충을 위한 타당성 있는 근거를 제시하고자 한다.

## II. 투자재원에 대한 이론적 검토와 지방재정 여건

### 1. 공공투자의 의의 및 규모

#### 가. 공공투자의 의의

자치단체가 지역의 부존자원을 활용하여 독창성과 자율성을 갖고 내발적발전을 추진하기 위해서는 무엇보다도 지역개발을 위한 투자재원의 확보가 중요하다. 여기서 투자재원(financial resource for investment)이라 함은 지방자치단체가 조달 가능한 투자재원을 말하는데, 대부분의 자치단체는 이러한 투자재원을 확보하는데 한계점을 안고 있는 실정이다.

그런데, 투자(investment)라는 용어는 일반적으로 널리 사용되고 있는데, 국민경제적인 관점에서는 화폐소득 중 직접 소비되지 않고 저축되어 화폐자본으로서 실물자본에 투하되어 실질적인 기본형성에 활용될 때 이를 투자라고 한다.<sup>1)</sup>

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 있는데<sup>2)</sup>, 투자주체에 따라 공공투자와 민간투자, 투자목적에 따라서는 대체투자, 신규투자, 전략적 투자 등으로 구분되며, 투자대상에 의한 분류는 설비투자, 재고투자, 증권투자 등이다. 또한 투자간의 상호의존관계에 의한 분류는 독립투자와 의존투자가 이에 속한다. 이 중에서 가장 기본적인 분류가 투자주체에 따른 구분이며 본 연구의 대상인 자치단체의 재정투자 즉, 공공투자라 할 수 있다.

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 사회 전체적인 필요성에 의해 수급이 이루어진다. 이에 반해 민간투자(private investment)란 민간자본가가 사적인 이윤추구를 목적으로 기본을 투하하여 재화와 용역을 생산하여 원가에 적정이윤을 부가하여 수요자에게 공급하는 것으로서 이러한 투자는 반드시 반대급부가 이루어지며, 따라서 시장경제의 원리에 따라 수급이 이루어지게 된다.

#### 나. 공공투자의 적정규모

공공투자사업에 의해 생산 공급하고자

1) 이성순, 「투자결정론」, 법문사, 1976, p. 19.

2) 상계서, pp. 29-36.

하는 재화는 일종의 공공재로서 이러한 공공재는 시장에 맡겨둘 경우 과대 공급되거나 과소 공급될 가능성이 있다. 시장에 맡겨둘 때 효율적으로 공급되기 쉽지 않은 공공재는 정부가 개입하여 생산하고 공급하여 효율적인 관리를 수행할 수밖에 없는 것이다.

그런데, 공공투자의 규모를 어느 수준까지 해야 하는가는 결정하기 어려우나, 공공투자사업은 타 부문에 간접적으로 영향을 주는 일종의 인프라사업인 경우가 대부분이기 때문에 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 사회적으로 효율적인 투자를 위해 투자사업의 선별과 우선순위 결정 및 규제장치가 제도적으로 필요하다.

## 2. 지방공공투자사업의 유형과 우선순위

### 가. 공공투자사업의 대상과 유형

지방재정이 담당해야 할 공공재 즉, 공공투자사업의 대상과 유형은 다음과 같다.<sup>3)</sup> 첫째, 지역의 특성과 관계없이 기본적으로 공급되어야 할 재화로서 지방기본공공재가 있는데 이는 일반행정, 치안, 경찰, 교육, 소방 및 보건행정 서시브를 포함한다.

둘째, 지방주민의 일상생활과 직결되는 준공공재로서 상·하수도, 도로, 교통, 통신, 전기, 오물처리, 독립병원 및 중·고교

등의 지방준공공재를 들 수 있다.

셋째, 지방산업경제개발과 관련된 치산치수, 산림개발, 간척지개발, 지방고유자원개발, 관광산업개발, 낙농개발, 중소기업육성개발 등 일련의 지방공공자본재이다.

넷째, 주민의 생활환경과 복지수준과 관련된 공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠타소, 탁아소, 유치원 등 유아복지시설과 노인복지시설 등 지방공공소비재이다.

이들 네 개의 지방공공재 중에서 우선적으로 지방재원의 투자사업의 대상이 되고 본고에서 분석하는 투자사업비는 대체로 두 번째 지방준공공재와 세 번째 지방공공자본재이다. 네 번째의 지방공공소비재는 성장과 배분의 조화, 복지국가의 실현을 위해서 국가정책의 우선순위를 정부가 추진하고 있기 때문에 여기서는 그 대상에서 제외한다.

### 나. 투자우선순위 결정과 투자재원의 효율적 배분

이와 같은 공공투자사업에 대해 대부분의 지방자치단체는 여기에 투자할 재원을 충분히 갖고 있지 못하다. 투자가용재원이 빈약한 여건 하에서 자치단체는 투자사업의 우선순위를 설정하여 투자가용재원을 효율적으로 배분하여 추진할 수밖에 없는 실정이다.

투자우선순위의 결정이란 각 사업 부서에서 제안한 여러 공공사업의 범위와 그 순서를 정하는 것이다. 그러나 우선순위에 대한 방법론은 사회적, 경제적 편익과 비용

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

〈표 1〉 국세·지방세수입의 비중과 연도별 변화

| 구분     | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 국세(%)  | 88.3 | 87.8 | 80.8 | 78.8 | 78.9 | 79.7 | 79.0 | 80.0 | 78.6 | 79.8 |
| 지방세(%) | 11.7 | 12.2 | 19.2 | 21.2 | 21.1 | 20.3 | 21.0 | 20.0 | 21.4 | 20.2 |

유지의 어려움에 기인한 객관성의 부족으로 가치선호에 의한 주관적 판단의 개입이 불가피하기 때문에 투자우선순위의 결정은 공공사업집행의 가장 어려운 문제점의 하나로 인식되고 있다.

우선순위 결정의 기초적인 고려사항은 사업의 중요성과 그 순서이며 우선순위 설정의 두 가지 기본적인 접근은 ① 사업유형별 각 사업의 우선순위 결정, ② 전체 공공사업에 대한 유형별 범주간의 상대적 배분이다. 그러나 실제로는 두 가지 접근이 종합되어 투자우선순위가 결정된다고 볼 수 있는데, 심사자는 사업부서의 우선순위목록을 검토하고·평가하고 전체적인 재정틀

속에서 전체사업계획의 일관성이 유지되도록 해야한다.

### 3. 지방재정의 현황과 투자재원

대부분의 자치단체는 기본적으로 재정력이 취약하고 따라서 투자재원에는 한계가 있다. 여기에서는 구체적인 투자사업비 및 투자가용재원의 분석에 앞서 자치단체의 재정력이 구조적으로 이로 인하여 투자재원의 한계가 있다는 원인을 먼저 규명하고자 한다.

〈표 2〉 지방재정 추이

(단위 : 십억원, %)

| 구분   | 지방재정(A) |       | 국가재정(B) |      | GNP(C)  |      | 구 성 비 |      |
|------|---------|-------|---------|------|---------|------|-------|------|
|      | 금액      | 증가율   | 금액      | 증가율  | 금액      | 증가율  | A/C   |      |
| 1999 | 44,635  |       | 84,080  |      | 468,388 |      | 9.5   | 18.0 |
| 2000 | 57,653  | 22    | 88,740  | 5.0  | 524,307 | 11.9 | 7.7   | 17.0 |
| 2001 | 71,460  | 21.0  | 94,120  | 6.0  | 577,389 | 10.0 | 8.2   | 18.0 |
| 2002 | 69,815  | -2.3  | 109,629 | 16.5 | 588,614 | 1.9  | 11.9  |      |
| 2003 | 60,491  | -13.4 | 111,483 | 1.7  | 638,646 | 7.8  | 9.5   |      |

주 1: 국가재정은 1998년까지, 2001년도는 결산액, 1999년, 2002년도는 최종예산액, 2003년도는 당초예산액 기준임.

2: 지방재정은 일반회계 순계기준이며, 국가재정 2002년, 2003년은 일반회계 총계기준임.

〈표 3〉 지방교부세 재정부족액 추이

(단위: 억원)

| 연도  | '98   | '99   | '00   | '01   | '02   | '03   |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 조정률 | 0.847 | 0.781 | 0.925 | 0.777 | 0.775 | 0.764 |

가. 세수기반의 취약과 지방재정의 미약

2003년도 중앙과 지방의 총예산규모 약 234조 중 중앙정부예산은 156조인 반면 자치단체의 예산은 78조에 불과하여 중앙대 지방의 예산규모는 약 7대3으로 구성되어 있어 자치단체의 예산규모는 중앙에 비해 상대적으로 매우 낮은 실정이다.

이와 같은 중앙과 지방의 재정규모의 차이는 현행 우리나라의 국세위주의 조세 및 재정구조를 가지고 있다는데 근본적인 원인이 있다고 볼 수 있다.

또한 국세세입은 지속적으로 성장하고

있는 반면 2002년과 2003년 지방재정은 오히려 감소하고 있다. 그 이유는 국세 대비 지방세가 비탄력적인 보유세 중심으로 되어 있고 지방세 과세대상(물건과 과표액)이 영세하기 때문이다.

한편, 현실적으로 지방재정은 항상 재정부족액을 안고 있다. 보통교부세가 기준재정수요액과 기준재정수입액간의 차액인 재정부족액을 충분하게 보전해 주지 못하고 있다. 2003년도 재정부족액의 76% 수준으로 보전되고 있는 실정이다. 이는 다시 말하면, 현재의 자치단체가 기본적인 살림을 하는데 필요한 재원마저 25%가 부족하다는 것이다.

〈표 4〉 일반회계 단체별 및 자원별 세입예산 구성비

(단위: %)

| 구 분   | 지방세 | 세외수입 | 지 방<br>교부세 | 지 방<br>양여금 | 국 고<br>보조금 | 교부금           | 지방채 | 계   |
|-------|-----|------|------------|------------|------------|---------------|-----|-----|
| 서울특별시 | 88  | 6    |            |            | 4          |               |     | 100 |
| 광역시   | 65  | 8    | 5          | 5          | 15         |               | 2   | 100 |
| 도     | 41  | 4    | 12         | 9          | 33         |               | 1   | 100 |
| 시     | 24  | 14   | 20         | 7          | 25         | 9             | 1   | 100 |
| 군     | 8   | 9    | 40         | 11         | 29         | 2             | 1   | 100 |
| 자치구   | 20  | 22   |            |            | 23         | 34<br>(조정교부금) |     | 00  |

자료: 행자부 2003년 자치단체예산개요

〈표 5〉 단체별 재정자립도 비교

(단위 : %)

| 구 분     | 특별시  | 광역시      | 도        | 시        | 군        | 구          |
|---------|------|----------|----------|----------|----------|------------|
| 평균      | 95.1 | 70.2     | 39.4     | 46.8     | 18.8     | 43.2       |
| 최고(단체명) | 95.1 | 74.4(대구) | 75.8(경기) | 95.8(과천) | 57.0(울주) | 92.6(서울중구) |
| 최저(단체명) |      | 58.1(광주) | 14.0(전남) | 13.5(나주) | 7.2(신안)  | 20.4(광주남구) |

이상과 같이 지방재정은 지방세 세수기반이 미약하고 기본적인 행정수행에 소요되는 재원마저 재정부족액을 안고 있어 특단의 지방재정 확충 대책이 마련되지 않고서는 자치단체 투자재원 확보는 물론 지방분권에 수반되는 새로운 재정수요에 대응하기에는 한계가 있다.

#### 나. 자치단체간 재정력격차 심화

자치단체별 세입구성을 보면, 자치단체간의 세수구조는 매우 불균형을 보이고 있다. 서울시 광역시의 경우는 지방세수입이 각각 88%, 65%를 차지하고 있는 반면, 특히 군의 경우는 지방세수입이 8%수준으로 세입대비 비중이 매우 낮으며 자치구의 경우에 있어서도 지방세수입이 20%에 불과한 실정이다.

한편, 재정자립도 측면에서 자치단체간 재정불균형을 보면, 최고인 서울이 95.9%인데 비해 최저인 전남의 경우는 20.6%에 불과하다. 특별시와 광역시의 경우는 재정력이 비교적 높게 나타나고 있는 반면 도와 군의 경우는 재정력이 매우 취약한 것으로 나타나고 있어 자치계층별로 재정력

에 상당한 격차를 보이고 있다. 그리고 같은 자치계층 내에서도 자치단체간의 재정력격차가 매우 심하다. 시의 경우는 과천시 95.8%인데 비해 나주시는 13.5%에 불과하다. 군의 경우는 울주군이 57.0%인데 비해 신안군은 7.2%에 불과한 실정이다.

#### 다. 지방재정투자 수요 증가 및 재정경직성 심화

##### 1) 지방재정수요 증가

앞에서 언급한 바와 같이, 자치단체가 책임지고 공급해야 할 공공투자사업의 대상과 규모는 지속적으로 확대되는데 반하여 지방재정은 그 기반이 취약하고 재정운영면에서 경직성이 높은 것이 투자재원 확보에 있어서 하나의 제약요인이 되고 있다.

지방자치제가 실시되면서 주민참여욕구 증대와 민주성의 제고로 인하여 보건, 복지, 환경 등 재정수요가 증가하고 있다. 또한 노령화시대의 도래, 지역특성을 살린 지역경제진흥 및 지역균형발전이 요구됨에 따라 생활환경개선 및 시설확충, 낙후지역

〈표 6〉 연도별 국고보조금지방비부담 현황

(단위 : 억원)

| 연도별  | 계       | 국고보조금   | 지방비부담  | 기타     |
|------|---------|---------|--------|--------|
| 1995 | 88,854  | 38,883  | 37,793 | 12,178 |
| 1996 | 96,365  | 49,361  | 32,492 | 14,512 |
| 1997 | 111,269 | 55,456  | 41,390 | 14,423 |
| 1998 | 133,575 | 77,656  | 43,193 | 12,726 |
| 1999 | 147,774 | 98,076  | 40,281 | 9,417  |
| 2000 | 151,676 | 98,885  | 51,217 | 1,574  |
| 2001 | 161,614 | 111,779 | 46,991 | 2,844  |
| 2002 | 167,901 | 107,633 | 56,469 | 3,799  |
| 2003 | 171,813 | 111,074 | 56,619 | 4,120  |

주 : 2001년도까지는 결산액, 2002년도부터는 중앙부처 확정액.

개발 등 지역개발관련 재정수요가 증대하고 있다.

중앙과 지방간의 사무배분기준에 의거하여 중앙정부기능의 지방자치단체이양이 이루어지고 있으나, 재원이양이 수반되지 않아 지방재정의 압박요인이 되고 있을 뿐만 아니라 향후에 재정분권이 추진되어 자치단체가 수행할 책임이 증가되면 지방재정 수요는 더욱 급증할 것이다.

## 2) 지방비부담 증가

지방비부담의 증가가 재정경직성 및 재정 압박의 하나의 요인이 되고 있다. 지방비부담은 국고보조금 사업에 대한 지방비부담과 지방양여금 사업에 대한 지방비부담으로 구분되고 있다. 국고보조사업은 지속적으로 증가하여 2003년 예산기준으로 11조 1,074

〈표 7〉 지방양여금 지방비부담 현황

(단위: 억원)

| 구분 | 총사업비   | 지방양여금  | 지방비부담  |         |         |
|----|--------|--------|--------|---------|---------|
|    |        |        | 소 계    | 시도비     | 시군구비    |
| 금액 | 70,265 | 47,781 | 22,484 | 8,799   | 13,685  |
| 비율 | (100%) | (68%)  | (32%)  | (12.5%) | (19.5%) |

억원으로 증가함에 따라 지방비부담도 급증하여 5조 6,619억원에 이르고 있다.

한편, 지방양여금의 지방비부담은 사업비 전체의 32%인 2조 2,484억원으로 나타나고 있다. 지방여금 대상사업별로 지방비부담율을 보면, 도로사업 30~50%, 농어촌지역개발사업 30%, 수질오염방지사업 30~90%, 청소년육성사업 20~50%, 지역개발사업 50%로 나타나고 있다. 최근에 급증하는 수질오염방지사업은 지방에서 90%까지 부담하고 있는 사례가 발생하고 있다.

이상과 같이 국고보조금과 지방양여금의

지방비부담분은 약 8조원이며, 이로 인해 대다수 자치단체의 재정경직성과 재정운영의 어려움을 가중시키는 요인이 되고 있다.

### 3) 지방채상환비에 의한 재정경직성

일부 지방자치단체의 경우는 지방채발행에 대한 채무상환비의 과다도 지방재정의 경직성을 초래하는 하나의 요인이 되고 있다. 지방채발행잔액은 2000년을 기준으로 다소 감소하고 있으나 일부 자치단체의 경우는 이로 인한 재정경직성을 보이고 있다.

〈표 8〉 현재 자치단체별, 회계별 채무내역

(단위: 억원)

| 구 분<br>시도별 | 계       | 일반회계   | 기타특별회계 | 공기업특별회계 |
|------------|---------|--------|--------|---------|
| 합계         | 170,903 | 73,705 | 51,562 | 45,637  |
| 서울         | 17,862  | 1,792  | 14,928 | 1,142   |
| 부산         | 23,992  | 7,545  | 11,111 | 5,337   |
| 대구         | 23,290  | 9,398  | 10,440 | 3,452   |
| 인천         | 6,906   | 2,757  | 157    | 3,993   |
| 광주         | 9,248   | 4,771  | 2,704  | 1,773   |
| 대전         | 7,738   | 2,546  | 3,000  | 2,191   |
| 울산         | 5,295   | 2,649  | 863    | 1,783   |
| 경기         | 17,437  | 8,928  | 1,315  | 7,194   |
| 강원         | 6,965   | 4,330  | 398    | 2,236   |
| 충북         | 3,539   | 1,985  | 484    | 1,070   |
| 충남         | 7,246   | 3,689  | 713    | 2,844   |
| 전북         | 8,104   | 4,752  | 896    | 2,455   |
| 전남         | 6,631   | 3,270  | 1,545  | 1,817   |
| 경북         | 11,327  | 6,763  | 1,019  | 3,544   |
| 경남         | 8,875   | 4,259  | 748    | 3,868   |
| 제주         | 6,447   | 4,270  | 1,241  | 936     |



2002년도말 현재 채무내역을 자치단체별로 보면 총 17조원 중 부산시 및 대구시가 각각 2조 4천억, 2조 3천억으로 나타나고 있어 상대적으로 타자치단체에 비해 매우 높게 나타나고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 자치단체의 투자사업비 및 투자가용재원 분석

이상과 같이 대부분의 자치단체 재정력이 미약함과 동시에 재정경직성이 높고 아울러 자치단체간의 재정력 격차가 심하므로 자치단체가 투자사업에 투자할 수 있는 재정여력은 매우 제한적이고 미흡한 실정이라는 점을 알 수 있다. 이하에서는 구체적으로 자치단체의 투자사업비 및 투자가용재원 등 자치단체의 재정여력은 현실적으로 어느 정도 인가를 분석한다.

#### 1. 투자재원 분석 틀 및 개념 설정

기존의 투자재원 분류 및 분석방법으로는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 설명하지 못하고 있다. 따라서 보다 자치단체의 재정여력을 반영한 새로운 분석 틀의 설정과 개념의 규정이 필요하다. 본 연구에서는 자치단체의 투자재원에 대해 이하의 4개의 유형으로 구분하여 그 개념 설정을 시도한다.

첫째, 명목상 투자사업비(가칭)를 들 수 있다. 이는 기존의 예산편성상 사업예산에 해당되고 재정분석지표로 활용되는 투자비

비율로 활용되고 있다. 이와 같이 일반적으로 이해되고 있는 자치단체의 투자재원인 사업예산 혹은 투자비비율에는 중앙정부의 이전재원인 지방양여금 및 국고보조금, 시도비보조금에 의한 보조사업(비)이 있고 자치단체 자체재원으로 이루어지는 자체사업(비)을 포함하고 있다. 즉, 보조사업비 및 자체사업비를 합한 사업예산은 자치단체의 경상투자 및 자본투자를 합한 총사업비 개념으로 규정할 수 있다. 따라서 이 명목상 투자사업비는 자치단체가 민간에 단순 지원하는 경비나 장비구입 등 다양한 사업이 포함되어 있어 가장 넓은 의미의 투자사업비 개념이라 할 수 있다. 명목적 투자사업비의 분석지표로는 명목투자사업비비율로 나타내어 활용할 수 있다.

둘째, 실질적 투자사업비(가칭)를 들 수 있다. 이는 자치단체의 명목상 투자사업비 중에서 자치단체가 직접 지역개발 및 지역경제활성화를 위한 실질적인 투자사업비 개념이라 규정할 수 있다. 자치단체가 실제 지역개발과 연계하여 자치단체의 고용, 소득, 재원확충, 지역경제활성화와 직접 연계된 투자사업비가 어느 정도인가를 분석하고자 할 경우에 분석지표로 실질투자비비율로 나타내어 활용할 수 있다.

셋째, 실질적 자체투자사업비(가칭)를 들 수 있다. 이는 위의 실질적 투자사업비중에서도 중앙정부의 이전재원에 의한 투자사업비를 제외한 자치단체가 직접 자체재원으로 추진하는 투자사업은 어느 정도인가를 나타내는 개념으로 규정할 수 있다. 분석지표로는 실질자체투자사업비비율로 활

〈표 9〉 투자재원 분석 틀 및 개념설정

| 구 분       | 명목상 투자사업비                                                                         | 실질적 투자사업비                                                                         | 실질적 자체 투자사업비                                                                       | 실질적 투자가용재원                                                                          |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 개념        | 자치단체의 경상투자, 자본투자를 합한 총투자사업비                                                       | 자치단체의 직접 지역개발 관련 투자사업비                                                            | 자치단체의 자체사업비중 직접 지역개발 관련 투자사업비                                                      | 신규 재정수요에 대응한 투자 가능한 재정여력                                                            |
| 포괄범위 (산출) | 사업예산 (보조사업비+자체사업비)                                                                | 명목상 투자사업비 중 직접 지역개발 관련 투자사업비                                                      | 실질적 투자사업비 중 자체사업비에 의한 투자사업비                                                        | 일반 회계예산 중 최소필수경비를 제외한 투자사업비                                                         |
| 규모        |  |  |  |  |
| 분석지표      | 명목투자비비율                                                                           | 실질투자비비율                                                                           | 실질자체투자비비율                                                                          | 실질적 투자가용재원비율                                                                        |

용할 수 있다. 참여정부의 지방재정의 확충 논의시 실질적 자체투자사업비비율이 증가될 수 있는 방향으로 정부간의 재원배분이 이루어지는 것이 중요하다고 할 수 있다.

넷째, 실질적 투자가용재원(가칭)을 들 수 있다. 이는 자치단체가 신규로 재정수요가 발생했을 경우에 어느 정도 투자 가능한 재정여력을 갖고 있는 가를 파악하는 개념으로 규정해 볼 수 있다. 실질적 투자가용재원 산출은 매년 반드시 지출되어야 하는 경비를 최소한의 경상적필수경비로 보고 일반회계 예산 중에서 이들 경상적필수경비를 제외하여 산출할 수 있다. 분석지표로는 실질적 투자가용재원비율로서 활용해 볼 수 있다.

이하에서는 4개의 각각의 유형에 대해 실제 분석을 통하여 현실적으로 자치단체

의 각 투자재원 유형별 규모를 구체적으로 검토한다.

## 2. 명목상 투자사업비 분석사례

명목상 투자사업비 분석은 예산편성상의 사업예산 규모로 파악될 수 있고 또한 재정분석지표상의 투자비비율로서도 나타낼 수 있다.

2003년도 일반회계 예산기준으로 성질별 세출내역을 보면, 순계규모 기준으로 총예산 56조 7,754억원 중 사업예산은 31조 2,073억원으로 55%를 차지하고 있다. 경상예산은 15조 6,241억원이며 채무상환은 8,063억원, 예비비등 9조 1,377억원으로 나타나고 있다. 결국 자치단체의 일반회계 순계기준으로 자치단체의 명목상 투자사업비는 55% 수준으로 나타나고 있다.

〈표 10〉 명목상 투자사업비

(단위: 억원)

| 구 분        |           | 2003년도  | 비 율   |
|------------|-----------|---------|-------|
| 계          |           | 567,754 | 100.0 |
| 1. 경 상 예 산 |           | 156,241 | 27.5  |
|            | 인 건 비     | 75,703  | 13.3  |
|            | 경 상 적 경 비 | 80,538  | 14.2  |
| 2. 사 업 예 산 |           | 312,073 | 55.0  |
|            | 보 조 사 업   | 201,967 | 35.6  |
|            | 자 체 사 업   | 110,106 | 19.4  |
| 3. 채 무 상 환 |           | 8,063   | 1.4   |
|            | 지 방 채 상 환 | 5,431   |       |
|            | 채무부담행위상환  | 2,632   |       |
| 4. 예 비 비 등 |           | 91,377  | 16.1  |
|            | 예 비 비     | 13,784  |       |
|            | 기 타       | 77,594  |       |

### 3. 실질적 투자사업비 분석사례

실질적 투자사업비 분석은 2003년도 예산개요에 나타난 기능별분류에 의한 사업예산 중 급여, 행정비, 민간지원, 물품구입비 등을 제외하여 대략적으로 도출해 볼 수 있다. 즉, 자치단체의 세출예산은 기능별로 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비 등 5개 장으로 구분되어 있는데, 이 5개장 각 기능별로 각 사업예산이 별도로 산정되고 있다.

따라서 본고에서는 실질적 투자사업비

분석을 자치단체의 전체 세출을 망라하고 있는 5개 장의 각 기능별 총 예산 중에서 민간지원경비 및 물품구입 등의 경비를 제외하고 직접 지역개발과 관련되는 사업예산을 근거로 하여 투자사업비를 분석한다. 다만, 지원 및 기타 경비 부문은 경비의 성격상 대부분이 법정지원경비 및 지출 경비이므로 이 부분은 민방위비와 통합하여 민방위등 기타 부문으로 일괄하여 사업예산을 분석한다.

#### 가. 일반행정비 부문의 실질적 투자사업비

일반행정부문의 예산은 12조 5,793억원

으로 일반회계 전체 세출의 16%를 차지하고 있는 금액은 약 6,500억원에 불과한 실정고 있다. 이중 일반적인 행정비 및 입법과 이다.

〈표 11〉 일반행정부문 투자사업비

(단위: 억원)

| 부 문 별       | 2003년   |        |        |      |       | 주 요 내 역        |
|-------------|---------|--------|--------|------|-------|----------------|
|             | 계       | 경상예산   | 사업예산   | 채무상환 | 예비비 등 |                |
| 계           | 125,793 | 97,581 | 19,432 | 34   | 8,746 |                |
| ① 입법 및 선거관리 | 3,602   | 3,407  | 161    | 0    | 34    |                |
| ○ 지방의회운영    | 3,550   | 3,363  | 154    | 0    | 33    | 의사운영, 기타의회운영 등 |
| ○ 선거관리      | 52      | 44     | 7      | 0    | 1     | 선거관리위원회 등      |
| ② 일반행정      | 122,191 | 94,174 | 19,271 | 34   | 8,712 |                |
| ○ 급여관리      | 71,458  | 70,815 | 463    | 0    | 180   | 기본급여, 제수당 등    |
| ○ 연구개발      | 251     | 3      | 247    | 0    | 1     | 제도개선 등 학술용역 등  |
| ○ 투자관리      | 10,261  | 659    | 6,821  | 6    | 2,775 | 지방연구원 육성 등     |
| ○ 민간협력      | 4,574   | 3,673  | 867    | 0    | 34    | 민간경상보조 등       |
| ○ 청사관리      | 2,700   | 12     | 2,581  | 4    | 103   | 청사신축 등         |
| ○ 지방행정정보화   | 1,236   | 37     | 1,135  | 24   | 40    | 전산장비보강 등       |
| ○ 공무원 교육훈련  | 637     | 405    | 149    | 0    | 83    | 교육기관운영비 등      |
| ○ 자산관리      | 4,006   | 33     | 3,904  | 0    | 69    | 토지구입, 자산취득 등   |
| ○ 기 타       | 27,068  | 18,537 | 3,104  | 0    | 5,427 | 기관운영 업무추진비 등   |

사법관련 경비를 제외한 사업예산은 1조 9,432억원으로 일반행정부문 예산의 15%를 차지하고 있다.

구체적으로 검토하면, 일반행정부문의 예산 중 입법 및 선거관련 경비 전액, 일반행정비중 급여관련 경비와 민간지원경비, 전산장비구입비, 지방연구원육성, 업무추진비 등을 제외한 사업비를 실질적 투자사업비라 볼 수 있는데, 이들 경비가 1조 3,000억원으로 나타나고 있다.

결과적으로 일반행정부문 사업예산 1조 9,432억원 중 실질적 투자사업비라 할 수

#### 나. 사회개발비 부문의 실질적 투자사업비

사회개발부문의 예산은 39조 2,906억원으로 일반회계 전체 세출의 50%를 차지하고 있다. 이중 사업예산은 23조 7,665억원으로 사회개발부문 예산의 약 60%를 차지하고 있다.

구체적으로 검토하면, 사회개발부문 예산 중 교육 및 문화비중 교육비, 보건 및 생활환경개선비중 보건비, 사회보장비 등을 제외한 사업비를 실질적 투자사업비라 볼 수 있는데, 이들 경비가 8조 8,600억원으로 나

〈표 12〉 사회개발부문 투자사업비

(단위: 억원)

| 부 문 별          | 2003년   |        |         |        |          | 주 요 내 역        |
|----------------|---------|--------|---------|--------|----------|----------------|
|                | 계       | 경상예산   | 사업예산    | 채무상환   | 예비비<br>등 |                |
| 계              | 392,906 | 54,012 | 237,665 | 14,415 | 86,814   |                |
| ① 교육 및 문화      | 78,471  | 10,358 | 19,115  | 520    | 48,478   |                |
| ○ 교육비          | 49,700  | 2,079  | 1,682   | 4      | 45,935   | 시·도립대학(전문)운영 등 |
| ○ 문화비          | 15,871  | 3,801  | 11,023  | 109    | 938      | 문화예술시설확충 등     |
| ○ 체육비          | 12,900  | 4,478  | 6,410   | 407    | 1,605    | 체육시설확충 등       |
| ② 보건 및 생활환경 개선 | 124,667 | 38,081 | 76,262  | 4,321  | 6,003    |                |
| ○ 보건비          | 12,939  | 8,435  | 4,270   | 2      | 232      | 의료원 등 병원운영 등   |
| ○ 환경관리         | 105,870 | 28,482 | 67,512  | 4,300  | 5,576    | 소각시설 설치운영 등    |
| ○ 공원녹지 관리      | 5,858   | 1,164  | 4,480   | 19     | 195      | 도시공원 조성 등      |
| ③ 사회보장         | 87,297  | 3,197  | 82,736  | 3      | 1,361    |                |
| ○ 사회보장         | 45,132  | 593    | 43,927  | 0      | 612      | 저소득층 생계지원 등    |
| ○ 사회복지         | 41,323  | 2,452  | 38,225  | 3      | 643      | 종합사회복지관운영 등    |
| ○ 기타사회보장 및 복지  | 842     | 152    | 584     | 0      | 106      | 실업대책 등         |
| ④ 주택 및 지역사회개발  | 102,471 | 2,376  | 59,552  | 9,571  | 30,972   |                |
| ○ 주택사업         | 40,260  | 1,061  | 19,998  | 2,700  | 16,501   | 공공임대주택건설 재개발 등 |
| ○ 지역사회개발       | 62,211  | 1,315  | 39,554  | 6,871  | 14,471   | 공업단지 조성 등      |

타나고 있다.

결과적으로 사회개발부문 사업예산 23조 7,665억원 중 이들 경비를 제외한 실질적 투자사업비는 약 14조 9,000억원으로 나타나고 있다.

#### 다. 경제개발비 부문의 실질적 투자사업비

경제개발부문의 예산은 21조 1,450억원

으로 일반회계 전체 세출의 27%를 차지하고 있다. 이중 사업예산은 17조 2,936억원으로 경제개발부문 예산의 약 80%를 차지하고 있다.

구체적으로 검토하면, 경제개발비부문 예산 중 기타농정관리비, 지역경제개발비 중 기타, 국토자원보존개발비중 기타 건설행정비, 교통관리비 중 신호체계개선 및 운수업체보조 등을 제외한 사업비를 실질적 투자

사업비라 볼 수 있는데, 이들 경비가 5조

〈표 13〉 경제개발부문 투자사업비

3,000억원으로 나타나고 있다.

결과적으로 경제개발부문 사업예산 17조 2,936억원 중 이들 경비를 제외한 실질적 투자사업비는 11조 9,000억원으로 나타나고 있다.

라. 민방위비 등 기타 부문의 실질적 투자사업비

예산편성상의 민방위비와 지원 및 기타 경비를 통합하여 민방위 등 기타부문으로 구분하여 검토할 경우, 이 부문의 예산은 5조 1,276억원으로 일반회계 전체 세출의 7%를 차지하고 있다. 그리고 민방위 등 기

〈표 14〉 민방위 등 기타 부문 투자사업비

| 부 문 별        | 2003년  |        |       |       |        | 주 요 내 역             |        |       |        |
|--------------|--------|--------|-------|-------|--------|---------------------|--------|-------|--------|
|              | 계      | 경상예산   | 사업예산  | 채무상환  | 예비비 등  |                     |        |       |        |
| 계            | 51,276 | 12,430 | 2,972 | 5,908 | 29,966 |                     |        |       |        |
| ① 민방위관리      | 1,325  | 671    | 480   | 0     | 174    | 국토자원보존개발비           | 97,984 | 5,308 | 89,135 |
| ○ 민방위관리      | 870    | 455    | 303   |       |        | ○ 산림자원개발            | 8,213  | 902   | 7,290  |
| ○ 비상대책       | 58     | 27     | 22    |       |        | ○ 차수 및 해해대책         | 9,132  | 927   | 16,049 |
| ○ 재난관리       | 172    | 18     | 130   |       |        | ○ 도로건설              | 9,041  | 1,604 | 56,695 |
| ○ 병사관리       | 225    | 171    | 25    |       |        | ○ 기타 건설             | 1,600  | 1,875 | 9,101  |
| ② 소방관리       | 14,211 | 11,759 | 2,434 | 41    | 177    | ④ 교통관리비             | 45,933 | 4,497 | 30,847 |
| ○ 소방행정       | 4,789  | 4,151  | 622   | 11    | 5      | ○ 지하철 건설            | 18,906 | 874   | 12,833 |
| ○ 방호관리       | 708    | 230    | 476   | 0     | 2      | ○ 도시 교통난 해소         | 889    | 42    | 726    |
| ○ 소방서운영 등    | 8,492  | 7,210  | 1,282 | 0     | 0      | ○ 주차장 건설            | 463    | 1,143 | 4,464  |
| ○ 기타         | 222    | 168    | 54    | 0     | 0      | ○ 의용소방대 운영, 소방학교 운영 | 18,673 | 2,438 | 12,824 |
| ③ 지원 및 기타 경비 | 35,740 | 0      | 58    | 5,897 | 29,785 |                     |        |       |        |

타 부문의 사업예산은 2,972억원으로 민방위 등 기타 부문 예산의 6%를 차지하고 있다.

구체적으로 검토하면, 민방위비등 기타 부문 예산 중 민방위관리 및 소방관리 사업비의 대부분, 지원 및 기타경비 전액 등을 제외한 사업비를 실질적 투자사업비라 볼 수 있는데, 이들 경비가 약 2,000억원이다.

결과적으로 민방위 등 기타 부문 사업예산 2,972억원 중 이들 경비를 제외한 실질적 투자사업비는 900억원으로 나타나고 있다.

#### 마. 실질적 투자사업비 분석 종합

이상을 종합하여 보면, 자치단체의 실질적 투자사업비는 대략적으로 다음과 같이 추정되고 있다.

먼저, 일반행정비 부문의 경우는 총예산 12조 5,793억원중 사업예산은 1조 9,432억원으로 일반행정비 총예산의 불과 15% 수준에 그치고 있다. 이 사업예산중 직접 지

역개발과 관련된 투자사업비인 실질적 투자사업비는 약 6,500억원 수준으로 나타나고 있다.

사회개발비 부문의 경우는 총예산 39조 2,906억원중 사업예산은 23조 7,665억원으로 사회개발비 총예산의 약 60%를 차지하고 있다. 이 사업예산중 직접 지역개발과 관련된 투자사업비인 실질적 투자사업비는 약 14조 9,000억원 규모로 나타나고 있다.

경제개발비 부문의 경우는 총예산 21조 1,450억원중 사업예산은 17조 2,936억원으로 경제개발비 총예산의 대부분인 약 80%를 차지하고 있다. 이 사업예산중 직접 지역개발과 관련된 투자사업비인 실질적 투자사업비는 약 11조 9,000억원 수준으로 나타나고 있다.

민방위 등 기타 경비 부문의 경우는 총예산 5조 1,276억원중 사업예산은 2,972억원으로 민방위등 기타 경비의 약 6%에 불과하다. 이 사업예산중 직접 지역개발과 관련된 투자사업비인 실질적 투자사업비는

〈표 15〉 실질적 투자사업비 분석

(단위: 억원,%)

| 부 문         | 총예산        | 사업예산(명목상 투자사업비) | 실질적 투자사업비  | 명목상투자사업비 비율(B/A) | 실질적 투자사업비 비율(C/A) |
|-------------|------------|-----------------|------------|------------------|-------------------|
| 일반행정비       | 125,793    | 19,432          | 6,500      |                  |                   |
| 사회개발비       | 392,906    | 237,665         | 149,000    |                  |                   |
| 경제개발비       | 211,450    | 172,936         | 119,000    |                  |                   |
| 민방위 등 기타 경비 | 51,276     | 2,972           | 900        |                  |                   |
| 합계          | 781,425(A) | 433,005(B)      | 274,000(C) | 55               | 35                |

900억원에 불과한 것으로 분석되고 있다.

결과적으로 자치단체의 총 예산 중 직접 지역개발 관련 투자사업예산인 자치단체의 실질적 투자사업비는 총계 약 27조 4,000 억원 수준으로 나타나고 있는데, 이는 총계 예산규모 약 35% 수준으로서 총예산중 사업예산 비율인 명목상 투자사업비 55%에 비해 상당수준 낮아지고 있다.

그러나 실질적 투자사업비중에는 직접 지역개발과 관련되지 않은 사업비가 일부 포함된 경우가 있어 실질적 투자사업비는 이보다 다소 낮아질 것으로 추정된다.

#### 4. 실질적 자체투자사업비

##### 분석사례: 포항시 사례

이상의 명목상 투자사업비 및 실질적 투자사업비는 보조사업 및 자체사업을 포함한 것이다. 이중 자치단체의 자체사업비 중 직접 지역개발 및 지역경제활성화 관련된 투자사업비는 어느 정도인가를 분석한다.

2003년도 일반회계 총계예산 중 76조 3,026억원 중 자체사업비는 13조 173억원으로 17%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 자체사업비 비중은 경기도가 24%로 가장 높고 서울 21%, 울산 20%, 충북 19%, 인천 18%로 높게 나타나고 있고 광주 10%, 대전 10%, 제주 9%로 가장 낮게 나타나고 있다. 그러나 실제 자치단체 자체사업비중에서도 위에서 분석한 바와 같이 전액 지역개발 및 활성화에 직접 투자되지 않는 사업비가 많이 포함되어 있는 실정이므로 실제 자치단체의 실질적 투자사업비

〈표 16〉 포항시 일반회계 예산 구성비

| 구 분     |          | 예산액         |
|---------|----------|-------------|
| 일반회계 규모 |          | 281,900,000 |
| 경상예산    | 계        | 81,446,368  |
|         | 인건비      | 41,485,372  |
|         | 경상적경비    | 39,960,996  |
| 사업예산    | 계        | 148,465,391 |
|         | 보조사업     | 101,706,251 |
|         | 자체사업     | 46,759,140  |
| 채무상환    | 계        | 16,350,109  |
|         | 지방채상환    | 14,250,109  |
|         | 채무부담행위상환 | 2,100,000   |
| 예비비 등   | 계        | 35,638,132  |
|         | 예비비      | 4,402,680   |
|         | 기타       | 31,235,452  |

는 상당부분 낮아질 것으로 추측된다.

실질적 자체투자사업비 분석에 있어 포항시를 사례지역으로 선정한다. 포항시를 선정한 것은 자치단체별 재정력의 격차가 심한 상황에서 재정력이 극히 우수하거나 극히 미약한 자치단체의 경우를 사례로 선정할 경우 투자사업비 산정이 왜곡될 가능성이 있으므로 평균적인 자치단체를 선정할 필요성에 의해서이다. 2001년도 결산기준으로 포항시의 투자사업비 비중은 53% 수준으로 이는 전국 평균 투자사업비 56%와 비슷하고 또한 자체사업비 비중이 17%로 전국 평균 19%와 비슷한 수준을 보이고 있다.



〈표 17〉 포항시 실질적 자체투자사업 분석

(단위: 백만원, %)

| 구 분        | 사 업 예 산 |        |        | 실질적 투자사업비 | 실질적<br>자체투자사업비 |
|------------|---------|--------|--------|-----------|----------------|
|            | 합계      | 보조사업   | 자체사업   |           |                |
| 일반행정비      | 8,614   | 5,937  | 2,677  | 5,644     | 808            |
| 사회개발비      | 56,719  | 35,361 | 21,358 | 41,078    | 15,059         |
| 경제개발비      | 35,898  | 22,243 | 13,655 | 18,926    | 6,398          |
| 민방위비       | 93      | 31     | 62     |           |                |
| 지원 및 기타 경비 | -       |        |        |           |                |
| 총 계        | 101,325 | 63,572 | 37,753 | 65,648    | 22,264         |

구체적으로 보면, 포항시 본청 총예산은 2,819억원으로 이중 사업예산은 약 1,480억원으로 나타나고 있는데, 보조사업은 1,020억원이고 자체사업은 468억원으로 나타나고 있다. 이에 기초하여 명목상 투자사업비에서 분석한 바와 같이, 포항시의 총예산 중에서 사업예산비율인 명목상 투자사업비는 약 53% 수준으로 나타나고 있다.

한편, 여기서는 포항시의 실질적 자체투자사업비를 분석하고자 하는데, 이는 포항시 자체사업비중에서 지역개발 및 지역경제활성화와 직접 관련된 투자사업비를 도출하여 산출한다.

이를 위하여 포항시 2001년도 결산서를 근거로 하여 5개 장 분류인 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비 등 세출기능별로 구분하여 각 기능별로 포항시 전사업을 대상으로 각각 사업예산 및 직접 지역개발 및 지역경제활성화와 관련된 투자사업비를 도출하여 실질

적 자체투자사업비 규모를 도출한다.

포항시 예산서에 나타난 전 사업을 대상으로 검토한 결과, 우선 일반행정비의 사업예산은 86억원이고 이 중 보조사업에 의한 사업예산은 59억원이고 자체사업에 의한 사업예산은 27억원 규모로 나타나고 있다. 이중 자체사업에 의한 지역개발 및 지역경제활성화와 직접 관련된 투자사업비인 실질적 투자사업비는 8억원 정도로 나타나고 있다.

사회개발비의 사업예산은 567억원이고 이중 보조사업에 의한 사업예산은 354억원이고 자체사업에 의한 사업예산은 214억원으로 나타나고 있다. 이중 자체사업에 의한 지역개발 및 지역경제활성화와 직접 관련된 실질적 투자사업비는 151억원 정도인 것으로 나타나고 있다.

경제개발비의 사업예산은 359억원이고 이중 보조사업에 의한 사업예산은 222억원이고 자체사업에 의한 사업예산은 137억원

〈표 18〉 포항시 투자사업비 산출 종합

(단위: 백만원, %)

| 구 분            | 산 출 근 거                                           | 금액      | 비중(%)        |
|----------------|---------------------------------------------------|---------|--------------|
| 1. 일반회계 예산규모   | 일반회계 규모(A)                                        | 281,900 |              |
| 2. 명목상 투자사업비   | 사업예산 규모(B)                                        | 148,465 | B/A<br>52.7% |
| 3. 실질적 투자사업비   | 보조사업 및 자체사업을 포함한 전체 사업예산중지역경제활성화와 직접 관련된 투자사업비(C) | 65,648  | C/A<br>23.3% |
| 4. 실질적 자체투자사업비 | 실질적 투자사업비중 자체사업비에 의한 지역경제활성화와 직접 관련된 투자사업비(D)     | 22,264  | D/A<br>7.9%  |

으로 나타나고 있다. 이중 자체사업에 의한 지역개발 및 지역경제활성화와 직접 관련된 실질적 투자사업비는 64억원 정도인 것으로 분석되고 있다.

민방위비의 사업예산은 9천만원 정도로 나타나고 있다. 이중 보조사업에 의한 사업예산은 3천만원 정도이고 자체사업에 의한 사업예산은 6천만원으로 나타나고 있다. 그러나 이중 자체사업에 의한 지역개발 및 지역경제활성화와 직접 관련된 실질적 투자사업비는 없는 것으로 분석되고 있다. 한편, 지원 및 기타 경비에는 사업예산 및 직접 지역개발관련 투자사업비가 없는 것으로 나타나고 있다

이상을 근거로 하여 종합적으로 포항시의 투자사업비 및 실질적 자체투자사업비를 분석한 결과는 〈표 18〉과 같다.

- 명목상 투자사업비 비중은 일반회계 예산의 52.7%
- 실질적 투자사업비 비중은 일반회계

예산의 23.3%

- 실질적 자체투자사업비 비중은 일반회계 예산의 7.9%

이상의 결과는 포항시의 투자사업비는 53% 수준으로 일반적으로 나타나고 있으나 실제 지역경제활성화와 관련된 투자사업비는 23% 수준으로 사업예산의 절반수준에도 미치지 못하고 있다는 사실은 알 수 있고 특히 포항시 실질적 자체투자사업비는 8% 수준으로 극히 미약하다는 사실을 알 수 있다.

따라서 향후 참여정부의 중앙정부의 재정지원 및 정부간의 재원조정시 이와 같은 사실은 고려하여 자치단체가 실제 지역경제활성화와 직접 관련된 사업에 투자할 수 있는 재원을 중심으로 확대되어야 할 것이다. 이와 같은 재원이 확충될 경우 참여정부가 지향하고 있는 지역균형발전의 목표는 보다 효과적으로 달성될 수 있을 것이라 판단된다.

〈표 19〉 중기재정계획상의 투자가용재원의 산정내역

| 구 분             | 항 목                                                         | 검 토 의 건                               |
|-----------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 세입추계(Ⅰ)         | · 지방세, 세외수입, 지방교부세, 지방양여금, 재정보전금, 국고보조금, 시도비보조금, 조정교부금, 지방채 | · 경상지출의 범위가 모호함<br>· 가용재원 범위가 너무 포괄적임 |
| 경상지출(Ⅱ)         | 경상비 및 의무적 경비<br>채무상환, 기타제지출금                                |                                       |
| 투자가용재원<br>(Ⅰ-Ⅱ) | · 의존재원사업<br>· 자체가용재원                                        |                                       |

## 5. 실질적 투자가용재원의 분석사례

### 가. 기존 가용재원 산출방법

기존의 가용재원 산출을 보면 첫째, 중기 지방재정계획상의 가용재원 산출을 들 수 있다. 이는 세입추계에서 경상지출추계를

이를 근거로 투자규모를 분석하고 있다. 중기 지방재정계획 수립에서는 재정전망에 초점을 맞추어 투자가용재원을 판단하고, 이에 기초하여 투자수요에 대한 부족재원 대책을 수립하게 된다. 이 경우 추계의 방법과 정확성에 따라 세입추계 및 경상지출

〈표 20〉 지방재정투자사업심사의 가용재원의 산정내역

| 구 분          | 항 목                                                                                      | 검 토 의 건                                                                   |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 세입합계<br>(Ⅰ)  | · 자체재원: 지방세, 세외수입, 재정보조금, 교부세<br>· 의존재원: 국비보조금, 시도비보조금, 양여금, 지방채                         | · 경상지출과 투자지출이 혼재하여 필수적 지출 수요가 모호함<br>· 신규투자가용재원을 사용하는 경우 가용재원의 범위가 너무 협소함 |
| 세출합계<br>(Ⅱ)  | · 경상비: 인건비, 경상적 경비<br>· 의존재원사업: 의존재원, 지방비부담금<br>· 채무상환: 지방채상환, 채무부담행위<br>· 예비비등: 예비비, 기타 |                                                                           |
| 자체사업<br>가용재원 | · 자체사업재원(3)<br>- 소규모사업*)<br>- 계속사업<br>- 투자심사제외사업<br>- 시군구지원사업                            |                                                                           |
|              | · 신규투자가용재원(Ⅰ-Ⅱ-Ⅲ)                                                                        |                                                                           |

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

차감하여 연도별 투자가용재원을 도출하여 경비절약 정도에 차이가 발생하므로 가용

〈표 21〉 재정분석지표상의 가용재원의 내역

| 구 분      | 항 목              | 검 토 의 건                            |
|----------|------------------|------------------------------------|
| 가용재원(A)  | · 자체사업비<br>· 예비비 | · 자체사업비와 예비비를 가용재원으로 한정하기에는 무리가 있음 |
| 세출총액(B)  | · 일반회계세출결산액      |                                    |
| 가용재원율(%) | · 가용재원/세출총액×100  |                                    |

재원의 규모가 다르게 나타날 수 있다.

둘째, 지방재정투융자심사분석에 의한 가용재원 산출을 들 수 있다. 이는 세입합계(자체재원, 의존재원)에서 세출합계(경상비, 의존재원사업, 채무상환, 예비비 등)를 차감하여 가용재원을 산출하는데, 가용재원은 다시 자체사업재원과 신규투자가용재원으로 구분되어 있다.

셋째, 재정분석지표와 관련하여 재정운영의 효율성을 판단하는 지표로서 가용재원율을 들 수 있다. 이 경우 가용재원으로서 자체사업비와 예비비를 포함하고 있다.

이상과 같이 현재 중기재정계획, 지방재정투융자심사분석, 재정분석지표상의 가용재원 산출내역이 상이하여 재정상황에 대한 정확한 판단이 곤란하다. 예를 들면, 중기재정계획에서 산정한 가용재원을 투융자심사 의뢰시에는 활용할 수 없는 실정이다. 또한 현행 가용재원 산정방식은 예산과목 구조가 다르고 회계별 재원조달 및 투자지출 용도가 상이한데도 불구하고 일반회계와 특별회계를 통합하여 산정하고 있어서 가용재원 판단이 곤란한 실정이다.

따라서 실질적 투자가용재원의 산출에 있어 통일적으로 적용될 수 있는 가용재원

의 범위와 기준을 설정할 필요성이 있다. 이 경우 가용재원의 범위는 전체 세입재원에서 경상적이고 필수적인 지출수요를 제외한 잔여금액으로 하고, 경상적 필수경비의 범위를 어떻게 설정하는가에 초점이 있다. 그리고 기용재원의 판단은 각 회계별로 재원구성 특성이 다르므로 이를 고려하여 회계별로 가용재원을 산출하도록 한다.

#### 나. 실질적 투자가용재원 분석 틀의 설정

실질적 투자가용재원을 파악하는 의의는 지방자치단체는 정부의 재정능력과 투자가능한 재원의 범위와 수준을 판단하여 재정정책을 효과적으로 추진하는 것이 중요하다는 측면을 들 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 필수적으로 지출되어야 하는 법정, 의무적 경비 및 특정경비의 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. 이는 현행의 중기지방재정계획, 투융자심사, 지방채승인

〈표 22〉 실질적 투자가용재원 분석 틀

| 구 분                          | 대 상 경 비                                                                                        | 금액 | 구성비  | 세세항연계         |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|---------------|
| 일반회계<br>예 산 규 모(A)           |                                                                                                |    | 100% |               |
| 최소경상필수경비(B)                  |                                                                                                |    |      |               |
| ① 인건비 및 경상경비                 | · 인건비와 경직성경비 전액                                                                                |    |      | 경상예산<br>(100) |
| ② 보조금 및 양여금 사업               | · 국고, 시·도비보조금과 양여금 및 지방비부담액                                                                    |    |      | 보조사업<br>(210) |
| ③ 채무상환 및 이자                  | · 지방채·채무부담행위상환 및 이자전액                                                                          |    |      | 채무상환<br>(300) |
| ④ 예비비 등 법정 의무경비              | · 법령·조례 등에 의한 의무적부담경비(교육재정지원, 조정교부금, 재정보전금, 재난재해관련 경비 등) 등 예비비등 전액                             |    |      | 예비비등<br>(400) |
| ⑤ 계속사업비                      | · 자체사업중 계속사업                                                                                   |    |      | 자체사업<br>(220) |
| 실질적 투자가용재원(C)<br>(C = A - B) | · 매년 일반회계 예산중 경상적이고 필수적으로 지출되어야 하는 최소한의 경비를 제외한 나머지가 대체적으로 자치단체가 신규재정투자수요에 대응할 수 있는 재정여력이라 판단함 |    |      |               |

등에 있어서 자치단체의 신규투자재정여력 측면에서 통일적으로 하나의 기초자료로 활용할 수 있다.

실질적 투자가용재원은 일반회계에서 자치단체가 매년 경상적으로 지출되는 필수적인 경비를 제외하는 방식으로 산출할 수 있다. 즉, 자치단체의 지출항목중 크게 5가지의 유형으로 구분하여 이 유형에 속하는 경비는 경상적 필수경비로 보고 일반회계에서 이들 경상적 필수경비를 제외한 나머지 재원이 해당 자치단체가 새로운 신규재정수요가 발생했을 경우에 대응할 수 있는

재정여력이라 보는 것이다.

실질적 투자가용재원의 산출을 현행 세출예산서의 형식에 기초하여 용이하게 산정될 수 있도록 세세항의 분류를 기초로 하고 있다.

첫째, 인건비 및 경상경비를 들 수 있다. 이는 세출예산의 경상예산에 속하는 경비로서 당연히 지출되어야 하는 경상적인 필수경비이다.

둘째, 지방비부담을 포함한 국고보조금 및 지방양여금사업비를 들 수 있다. 국고보조금 및 지방양여금 사업비와 이에 수반되

〈표 23〉 실질적 투자가용재원분석

(단위: 억원)

| 구 분                          | 대 상 경 비                                          | 금액      | 구성비   |
|------------------------------|--------------------------------------------------|---------|-------|
| 일반회계<br>예 산 규 모(A)           |                                                  | 567,754 | 100.0 |
| 최소경상필수경비(B)                  |                                                  | 545,000 | 96.5  |
| ① 인건비 및 경상경비                 | · 인건비와 경직성경비 전액                                  | 156,241 | 27.5  |
| ② 보조사업비 및 지방비부담경비            | · 국고, 시·도비보조금과 양여금사업비 전액<br>· 보조금 및 양여금지방비부담액 전액 | 280,000 | 49.0  |
| ③ 채무상환비 및 이자                 | · 지방채·채무부담행위상환 및 이자전액                            | 8,100   | 1.5   |
| ④ 예비비 등 법정 의무경비              | · 법령·조례 등에 의한 의무적부담경비 등의 예비비등 전액                 | 91,377  | 16.0  |
| ⑤ 계속사업                       | · 자체사업 중 지방비부담을 제외한 계속사업                         | 11,400  | 2.0   |
| 실질적 투자가용재원(C)<br>(C = A - B) |                                                  | 19,800  | 3.5   |

는 지방비부담을 포함한 전액은 자치단체의 자유의사결정에 의해 다른 재정투자로 전환을 할 수 없는 필수적으로 지출해야 하는 재원이므로 신규투자사업에 대한 재정여력분석에는 당연히 제외되어야 한다.

셋째, 채무상환 및 이자부담을 들 수 있다. 이들 경비의 경우도 반드시 지출되어야 하는 필수경비이므로 신규 재정수요에 대응한 투자가용재원에서 제외되어야 한다.

넷째, 예비비등 법정 의무경비를 들 수 있다. 세출예산의 예비비는 거의 대부분이 법정으로 규정된 경비로서 반드시 지출되어야 하고 정해진 비목외에 다른 재정투자로 전환될 여지가 없는 경비이다.

다섯째, 자체사업 중 계속사업비 등을 들 수 있다. 계속사업의 경우도 계획적 재정운영과 사업의 지속성 등으로 인하여 반드시 지출되어야 하는 필수경비라 할 수 있다. 이상을 기초로 하여 자치단체의 실질적 투자가용재원 분석 틀을 구상하면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

#### 다. 실질적 투자가용재원 분석

이상의 분석 틀을 근거로 하여 실제 2003년 지방재정 일반회계를 적용하여 자치단체의 투자가용재원을 산출해 보면, 다음과 같이 나타나고 있다.

2003년도 자치단체 일반회계 규모는 총

예산 56조 7,754억원 중 상기에서 제시한 매년 경상적으로 지출해야 하는 필수경비를 제하는 방법으로 산출한다. 먼저 인건비 및 경직성경비인 경상예산은 15조 6,241억원으로 27.5%를 차지하고 있다. 다음은 국고보조금 및 지방양여금 등 보조사업은 20조 1,967억원으로 35.6%를 차지하고 있는데, 여기에 지방비부담분 약 7조 9,000억원을 포함하면 일반회계 예산의 49%가 된다. 또한 채무상환은 8,063억원 1.4%를 차지하고 있고 이외에도 이자지불을 제외한다. 그리고 예비비등 법정 의무경비는 9조 1,377억원으로 16.1%를 차지하고 있어 이들 경비도 전액 제외한다. 마지막으로 자체사업비 11조 106억원중 계속비사업과 공공시설의 유지보수비 등 약 30%는 제외한다. 이상의 필수경비를 제외하면 결국 2003년도 자치단체의 신규재정수요에 대응할 수 있는 재정여력은 약 2조원으로 일반회계 순계기준 대비 약 3-4% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다.

그러나 이는 전국 평균적인 수치이고 자치단체의 재정력불균형이 심한 우리나라의 상황에서는 대부분의 자치단체에서는 신규재정투자수요에 대응할 수 있는 재정여력은 이 보다도 상당수준 낮게 나타날 것이다.

## 6. 투자사업비 및 투자가용재원 분석 종합

이상 본고에서 분석한 투자사업비 및 투자가용재원에 대해 종합적으로 다음과 같

이 정리해 볼 수 있다.

먼저 명목상 투자사업비는 일반회계 예산의 약 55%로 나타나고 있다. 이는 일반적으로 이해되고 있는 자치단체의 투자재원인 사업예산 비율로서 여기에는 중앙정부의 이전재원인 보조사업비와 자치단체 자체사업비를 합계한 것으로 가장 넓은 의미의 투자사업비이다. 따라서 명목상 투자사업비는 문자 그대로 투자사업비라고는 하지만 여기에는 보조사업비뿐만 아니라 경상적 경비까지도 일부 포함되어 있는 등 자치단체의 투자사업비로서의 의미는 그다지 크지 않는 것으로 판단된다.

그리고 자치단체의 실질적 투자사업비 분석결과는 일반회계 예산의 약 35% 수준으로 나타나고 있다. 이는 자치단체의 보조사업 및 자체사업비의 합계인 명목상 투자사업비중에서 자치단체가 직접 지역개발 및 지역경제활성화를 위한 실질적인 투자사업비 개념으로서 자치단체가 실질적으로 지역개발 및 지역경제활성화에 어느 정도 투자하고 있는 가를 판단하는데 유용하게 활용될 수 있다. 따라서 자치단체의 투자재원은 확충되어야 하는 전제라면, 지역발전에 크게 기여할 수 있는 실질적 투자사업비의 확충이 중요하며 참여정부의 향후 지방재정 확충 논의시 이 실질적 투자사업비가 확충될 수 있도록 논의가 이루어져야 할 것이다.

또한 자치단체의 실질적 자체투자사업비는 일반회계 예산의 약 8% 정도로 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이는 위의 실질적 투자사업비중에서도 중앙정부의 이

〈표 24〉 자치단체 투자사업비 및 투자가용재원 분석 종합

(단위: 천원,%)

| 구 분            | 산 출 근 거                                      | 일반회계 대비 비중(%) |
|----------------|----------------------------------------------|---------------|
| 1. 명목상 투자사업비   | 사업예산(보조사업+자체사업)                              | 55            |
| 2. 실질적 투자사업비   | 명목상 투자사업비중 직접 지역개발 관련 투자사업비                  | 35            |
| 3. 실질적 자체투자사업비 | 실질적 투자사업비중 자체사업비에 의한 투자사업비                   | 7.9           |
| 4. 실질적 투자가용재원  | 일반회계 예산중 경상적 필수경비를 제외한 신규 재정투자수요에 대응한 투자가용재원 | 3.5           |

전재원에 의한 투자사업비가 아니라 자치단체가 자체재원으로 추진하는 지역개발 및 지역경제활성화 관련 투자사업비가 어느 정도인가를 분석하는데 유용하게 활용될 수 있다. 자치단체 입장에서는 무엇보다도 이 실질적 자체투자사업비의 확충이 필요한 실정이다. 왜냐하면, 실질적 자체투자사업비는 명목상 투자사업비 및 실질적 투자사업비와 같이 중앙정부에 의존하지 않고 자치단체가 자율성을 갖고 지역주민의 요구에 대응하여 내발적발전을 추진할 수 있는 투자재원이므로 이의 실질적 자체투자재원의 확충이 매우 중요하다고 하겠다. 따라서 참여정부의 지방재정의 확충 논의 시 실질적 자체투자사업비비율이 확충될 수 있는 방향으로 정부간의 재원배분이 이루어지는 것이 매우 중요하다.

한편, 실질적 투자가용재원은 일반회계 예산의 약 3.5% 수준인 것으로 분석되고 있다. 이는 자치단체가 매년 경상적으로 반드시 지출되어야 하는 경비 외에 신규로 재정수요가 발생했을 경우에 어느 정도 투

자 가능한 재정여력을 갖고 있는가를 파악하는데 유용하게 활용될 수 있다. 자치단체의 가장 좁은 의미의 투자사업비라 할 수 있는데, 자치단체의 재정자율성 확보에 있어 중요한 의미를 갖고 있으므로 자치단체의 실질적인 투자가용재원이 확보될 수 있도록 향후 중앙정부 및 자치단체는 공히 노력해야 할 것이다.

#### IV. 맺는 말

참여정부의 최대의 과제가 지방분권의 추진이다. 지방분권을 위한 다양한 제도가 논의되고 있는 가운데, 특히 지방재정에 대한 개선과제도 제한적이나마 중요한 논점으로 거론되고 있다. 지방분권의 달성은 재정분권을 여하히 추진하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 지방재정을 확충하고 자율성을 제고하되 책임성을 담보하는 방향으로 개혁이 추진되어야 한다.

참여정부가 지방분권을 추진하고 지방재



정을 확충할 경우, 일반적인 지방재정지원  
이 아니라 본고에서 분석한 사례를 근거로  
하여 자치단체에 실질적인 투자재원확충이  
될 수 있는 방향으로 재원확충이 이루어져  
야 한다. 즉, 자치단체의 투자사업비는 피  
상적으로 알고 있는 높은 수준이 아니라

는 점을 고려하여 재정자율성을 담보하고  
지역균형발전 추진을 자치단체 스스로 내  
발적발전을 통해 달성될 수 있도록 자치단  
체의 실질적 자체투자사업비가 확충되는  
방향으로 재정제도 및 구조의 개선이 이루  
어져야 할 것이다. 🍌



실질적인 자체투자사업비는 매우 미약하다