

지방투자사업의 재정영향평가방법 개선에 관한 연구

이삼주(한국지방행정연구원)

김기민(한국지방행정연구원)

I. 서론

지방투자사업은 지방자치단체가 공적인 목적을 위해 시행하는 투자사업(강대석, 2012)으로, 최근 급격하게 증가하는 추세에 있다. 이러한 사업은 주민생활과 밀접하게 관련되어 있는 시설 등이 대부분이고 또 막대한 재정이 투입되는 구조라는 점에서 효율적인 관리의 필요성이 강조된다.

지방투자사업은 건설 초기에 대규모 재원이 조달되고, 건설 이후에도 지속적인 재원지출 요인으로 작용하는 것이 일반적이다. 그런 이유에서 투자재원을 효율적으로 사용하고 재정의 건전성을 달성하기 위해서는 대규모 투자사업을 추진하기에 앞서 그것이 재정의 미래 상태와 운영에 어떻게 직접적인 영향을 미치는지에 대해 객관적으로 점검하고 분석할 필요성이 제기된다. 그러나 아직 우리나라에서 지방자치단체가 수행하는 투자사업이 당해 자치단체의 재정에 직접적으로 미치는 영향에 대해 구체적으로 분석하거나 분석 모형 내지 방법론을 체계적으로 제시한 경우는 사실상 없는 상태이다(한국지방행정연구원, 2017: 4)

실제로, 막대한 재정이 소요되는 지방자치단체의 재정투자사업으로 인한 평가가 제대로 이루어지지 않음으로써 지방재정의 위기를 발생시킨 다양한 사례들이 존재한다(경기도, 2017: 22). 따라서 공공투자사업에 대한 합리적인 관리가 필요하며, 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 제도개선이 수반될 필요가 있다. 이러한 이유에서 투자심사제도가 도입되었고, 전문기관이 타당성 조사를 실시할 수 있도록 제도개선이 이루어졌다. 그러나 투자심사과정에서 분석하고 있는 다양한 분석범위에 지방재정영향에 대한 분석이 포함되어 있지만, 현재까지는 총량적 분석에 치우쳐 있어, 명확하게 동 사업으로 인한 구체적인 재정변화에 대한 분석은 미진한 상태에 있다.

대규모 투자사업의 경우, 재정영향평가가 부실하게 이루어진다면 국가 및 사회에 미치는 영향이 적지 않으므로 보다 정확하고 안정적인 재정평가가 추진되어야 한다. 특히 중앙정부와 다르게 지방자치단체는 재정적으로 차별화되어 있어 투자사업으로 인한 재정적 영향을 사전에

분석하는 것은 정책결정의 오류를 최소화할 수 있는 수단이다. 다시 말해, 공공투자사업을 추진하기 전에 지방자치단체의 수입과 지출의 변화를 분석하여 공공투자사업으로부터 발생하는 재정영향정도를 확인하는 과정은 지방자치단체의 재정운영 효율성, 책임성, 건전성을 제고하는데 기여하게 될 것으로 판단된다.

이러한 인식을 출발점으로 하여, 본 연구는 지방자치단체의 공공투자사업으로 야기되는 재정영향평가의 내실화를 제고하여, 재정의 건전성과 책임성을 제고하기 위한 방안 마련을 목적으로 한다. 이를 통해, 향후 중앙 및 지방의 투자심사기구와 지방자치단체가 지방재정영향분석을 적절히 활용하여 의사결정에 적극적으로 사용하도록 지원하는데 목적이 있다.

본 연구에서는 지방투자사업으로 인해 발생하는 재원영향을 분석하기 위해, 현재 유사제도인 지방재정법상의 지방재정영향평가제도와 타당성 조사 등 각 투자사업시의 재정영향 평가 방식을 분석하고, 이를 통해 시사점을 도출 한다. 다만, 공공투자사업으로 야기되는 2차적인 재정영향은 분석범위에서 제외하고, 투자재원과 지방재정 간의 직접적인 영향분석을 중심으로 진행한다.

II. 재정영향평가의 개념 및 특징

가. 지방재정영향 평가의 개념

재정영향(fiscal impact)은 재정과 관련된 외부충격으로 인해 발생하는 재정구조를 비롯한 관련 현상의 변화를 의미한다. 이 경우, 현상의 변화에 대한 인식은 시간의 흐름에 따른 환경변화를 고려하는지 여부에 따라 차이가 발생하고 있는 것으로 판단된다.

시간의 흐름을 고려해야한다는 측면에서는, 재정의 영향은 단순히 현시점에서의 재정변화뿐만 아니라 시간의 흐름을 고려할 수 있어야 하며, 이는 사업의 유형 및 목적에 따라 차별화될 수 있어야 한다(Zenia Kotval and John Mullin, 2006)는 것이다. 다시 말해, 재정의 변화에 영향을 미치는 신규투자, 신규 고용, 인구유입 등 사업의 유형에 따라 다양하게 나타나게 되며, 이러한 사업유형에 의한 재정변화를 재정영향으로 간주한다. 그리고 이에 는 단순히 재정의 변화뿐만 아니라 지역의 경제성장과 같은 거시적 관점 그리고 지역내 시설구조의 변화와 같은 미시적 분석 등이 수반될 필요가 있다는 것이다. 한국지방행정연구원(2017)의 경우도, 재정분석을 대규모 투자사업이 지방자치단체 재정의 미래 상태(수입과 지출의 변화와 그에 따른 거시·미시 재정상태)에 직접적으로 미치는 변화와 영향을 객관적으로 분석하는 것으로 정의하고 있다. 이 경우, 핵심은 특정 투자사업을 실시함으로써 단·장기에 걸쳐 발생할 것으로 예상되는 재정 영향을 거시적 관점과 미시적(부문별) 관점으로 구분하여 분석하는 것임을 분명히 하고 있다(한국지방행정연구원, 2017).

이와는 대조적으로 재정영향을 단순히 사업에 의한 재정 변화에 초점을 두고 정의한 경우도

나타난다. Thayer Watkins의 경우, 재정영향을 특정 프로젝트에 대한 세입과 세출에 대한 순영향으로 정의하고 있는 바(Thayer Watkins, 2018), 이는 사업을 중심으로 현 시점에서의 재정변화를 예측하는데 방점이 있는 것으로 판단된다. 한국공공관리학회의 경우도, 재정영향(fiscal impact)을 한 실체의 환경 및 사업변화로 야기되는 재정변화(한국공공관리학회, 2014)로 정의하고 있다.

재정영향에 대한 양자의 차이는 시간적 영향 요인을 고려하는지 그리고 그에 수반되어 나타나는 관련 요인의 변화를 영향의 결과로 포함할지 여부로 귀결될 수 있는 바, 본 연구에서는 후자의 입장에서 재정영향을 정의하고자 한다. 그 이유는 본 연구는 투자심사대상 사업의 재정영향을 구체화 하는데 목적이 있기 때문이다. 다시 말해 투자심사 대상사업의 사업계획서에는 총사업비, 재원조달 방법 등이 제시되고 있으며, 이를 근거로 경제성 및 재무성 분석 및 지역경제 파급효과 그리고 재정영향분석 등이 이루어지고 있다. 다시 말해 현재의 투자심사 과정에서는 시간적 흐름에 대해서 어느 정도 감안하고 있지만, 재정영향분석이 본래의 목적을 파악하는데 한계¹⁾가 나타나고 있어, 이를 개선하고자 하는 목적이 있기 때문이다. 결론적으로 본 연구에서의 재정영향은 직접적인 재정변화에 초점을 두고 분석을 진행한다.

우리나라 현행 법규도 역시 후자의 정의를 채택하고 있는 것으로 판단된다. 실제로, 현행 지방재정법 제27조의6에서는 “지방자치단체의 장은 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가”하도록 하고 있다. 이 경우, 대규모 재정부담사업은 첫째, 국내·국제경기대회, 공연·축제 등 행사성 사업으로서 총사업비가 30억원 이상인 사업, 둘째, 공모사업 등 유치를 신청하거나 응모하는 사업으로서 총사업비가 100억원 이상이고, 지방재정 부담이 50억원 이상인 사업, 셋째, 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업 등으로 규정하고 있다. 이러한 지방재정영향평가 항목으로는 연도별 예산 대비 사업비, 연도별 정책사업 예산 대비 사업비, 연도별 자체사업 예산 대비 지방비 등으로 규정하고 있다²⁾. 결과적으로, 현행 법규상의 지방재정영향 평가는 대규모 재정부담 사업과 사전적 영향평가 등을 요건으로 하고 있으며, 그 외 거시적 관점과 미시적 관점에서의 환경변화는 평가대상에서 제외하고 있다.

이러한 관점에서 인식할 때, 지방자치단체의 경우, 재정영향은 신규 투자사업의 추진으로 발생하는 재정부담(fiscal burden)으로 나타나게 된다. 게다가 지방자치단체는 중앙정부와 다르게 재정력이 차별화되어 있다. 그러므로 투자사업이 지방재정의 수입과 지출에 직접적으로 미치는 영향을 객관적인 수치로 파악하고, 지방재정에 어떤 변화가 나타는지에 대해 점검 및 분석하는 것은 필요할 수 있다. 이는 지방재정의 건전성 및 책임성을 제고하는 기능을 수행하는 한편, 계획성과 효율성 측면에서도 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

실제로 지방투자사업은 지방자치단체 등 행정주체가 공공목적을 달성하기 위하여 조세 등을

1) 이에 대해서는 뒤에서 상술 예정

2) 지방재정영향 평가지침 제3조.

수단으로 추진하는 사업(강대석, 2012)으로 정의할 수 있다. 이러한 공공투자사업은 사업기간이 장기이며, 사업이 완공된 이후에도 이를 운영하기 위한 인력 및 재원이 소요되는 것이 일반적이다. 이 경우, 재정부담이 어떤 부분에서 어느 정도 발생하고 있는지를 사전에 분석하는 제도가 지방재정영향 평가(fiscal impact assessment)이다. 현행 제도에 대해서도 대규모 재정부담을 수반하는 행사 및 공모사업 등의 추진이전에 재정에 미치는 영향을 평가 및 심의하는 것(황규선, 2017)으로 정의하고 있다.

나. 유사개념과의 관계

지방재정영향을 지방자치단체가 추진하는 대규모 투자사업이 지방자치단체 재정상태에 직접적으로 미치는 변화와 영향으로 정의할 경우, 이와 유사한 개념으로 지방재정영향평가와 지방재정영향분석 그리고, 경제성 분석, 재무성분석 등이 부각될 수 있다.

이중 지방재정영향평가와 지방재정영향분석은 양자가 모두 단일사업에 의한 지방재정의 변화를 분석한다는 점에서는 동일하지만, 지방재정평가는 지방재정법상의 용어이며 동법에는 대상 및 평가항목 등이 명문화되어 있다. 반면에 재정영향분석은 학술용어라는 점에서 대상 및 항목이 정해져 있지 않다. 다시 말해, 지방재정영향평가제도는 “대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치, 신청, 응모” 등으로, 대상이 한정되어 있다. 따라서 양자의 구분은 법정제도인지 그리고 분석범위가 한정되어 있는지에 따른 차별화 정도로 이해된다.

두 번째, 경제성분석 및 재무성 분석과의 관계 측면에서, 경제적 분석은 민간부문의 소비지출, 소득, 고용, 간접 영향 등 전체 경제에 미치는 직접·간접적 영향을 중점적으로 측정하고 평가하게 된다. 반면에 재무적 분석은 투자사업 자체가 야기하는 총 수익과 총 투자비용, 향후 유지관리비용 등을 산출하는데 중점이 있게 된다.

본 연구에서 재정의 변화를 살펴보고자 하는 대상은 지방자치단체의 투자사업이며, 현재 각 관련제도에서 활용되고 있는 재정변화분석 방식의 개선에 초점을 두고 있다. 이런 측면에서 재정영향분석은 재정투자사업을 실시할 때 그것이 지방자치단체의 재정여건에 어떤 영향을 주는지에 대해 중점을 두고 있다는 점에서, 경제성 분석 및 재무성 분석과 차별화된다. 지방재정영향분석과 지방재정영향평가와의 관계에서는, 본 연구에서 분석하고자 하는 범위가 법정용어인 지방재정영향평가와는 차별화되어 있지만, 재정변화를 분석한다는 측면을 고려하여, 지방재정영향평가로 지칭하고자 한다.

〈표 1〉 유사개념간의 관계

구분	재정영향평가	재정영향분석	경제성분석	재무성분석
개념	투자사업으로 야기되는 재정의 미래상태에 미치는 영향(선별적)	투자사업으로 야기되는 재정변화(포괄적)	투자사업으로 인해 경제전체에 미치는 영향	투자사업의 운용 수치

요소	법정요소	재정여건 세입 및 세출 재정건전성 등	경제성장, 생산성 증 대 등	총수익, 운영비용 등
분석수단	재정분석지표 수입과 지출변화 등	재정분석지표 수입과 지출변화 등	B/C NPV IRR 등	PI FNPV FIRR 등

Ⅲ. 지방재정영향평가제도의 현황 및 쟁점

가. 현황

1) 지방재정영향평가제도에서의 재정평가

가) 도입배경 및 특징

지방재정영향평가제도는 지방자치단체의 투자사업에 대한 사전검토 제도중의 하나로, 새로운 사업을 제안할 경우 그 사업이 재정에 미치는 영향을 평가하기 위한 제도이다. 동 제도는 그동안 일부 지방자치단체에서 타당성이 부족한 개발사업, 무리한 국제경기 개최, 과도한 유치경쟁 등 재정운영의 건전성이 악화될 우려가 있는 사업추진시 사전에 지방재정에 대한 영향을 평가할 필요가 있다는 주장에 따라 2014년 도입되었다.

실제로 일부 지방재정투자사업은 일단 착수가 되면 되돌리기 어렵고 또 사업이 완성되었다 해도 지속적으로 재원수요가 발생하는 특징을 갖고 있다. 특히 일부 지방자치단체에서 무리한 국제대회 유치와 중복적인 행사 및 축제 등은 건전한 지방재정운영에 장애요인으로 작용한 사례가 다수 발견된다. 이러한 상황에 대응하여 대규모 예산을 수반하는 사업 및 행사 등을 추진할 경우, 계획단계부터 지방재정상황을 평가할 수 있도록 하는 제도가 지방재정영향평가제도라고 할 수 있다. 동 제도는 지방자치단체의 무분별한 사업추진과 지방재정에 영향을 미치는 중앙정부의 사업을 재검토하고 축소하는데 효과적인 수단으로 작용하고 있다(경기연구원, 33).

이러한 지방재정영향평가제도에는 다음과 같은 몇가지 특징이 발견된다. 첫째, 대상적 측면에서, 지방투자사업은 지방자치단체에서 지역현안 및 주민의 요구 수용 등이 반영된 사업이란 점에서 모든 지방투자사업을 대상으로 재정영향을 평가하는 것은 지방의 자율성 저해뿐만 아니라 시간적, 물리적 한계 등이 나타날 수 있다. 이러한 점을 고려하여 동 제도는 대규모 사업으로 평가대상을 한정하고 있다. 둘째, 평가주체적 측면에서, 재정영향평가는 지방자치단체뿐만 아니라 중앙부서에서도 사전에 평가하고 주무부처장관에게 제출토록 하여, 중앙정부의 사업추진에도 견제장치를 마련하고 있다. 셋째, 절차적 측면에서, 최종적으로 각 지방자치단체 내에 설치되어 있는 위원회의 심사를 거치도록 하여 중앙의 통제를 최소화하고 있다는 점이다.

나) 평가체계

동 제도는 지방재정법 제27조의6을 근거로 하며, 동법에서는 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하고 그 평가결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 하고 있다.

동법을 근거로 할 때, 지방재정영향평가제도는 대상, 평가범위, 절차 등을 규정하고 있는 바, 대상은 “대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치, 신청, 응모”로, 동법 시행령 제35조의5에 국내·국제경기대회, 공연·축제 등 행사성 사업으로서 총사업비가 30억원 이상인 사업, 공모사업 등 유치를 신청하거나 응모하는 사업으로서 총사업비가 100억원 이상이고, 지방재정 부담이 50억원 이상인 사업 등으로 규정하고 있다.

둘째, 평가범위는 별도의 지방재정영향평가지침에 규정하고 있으며, 지방자치단체장이 평가하는 항목과 중앙관서의 장이 평가하는 항목으로 구분하고 있다. 먼저, 지방자치단체의 장이 실시하는 평가항목, 연도별 예산 대비 사업비, 연도별 정책사업 예산 대비 사업비, 연도별 자체사업 예산 대비 지방비 등으로 구성되어 있다. 반면에 중앙관서의 장이 평가하는 항목은 지방자치단체 수(평가대상 관련 시·도 및 시·군·구의 수), 지방자치단체의 재정부담 규모(지방재정 부담 총액 및 시·도별 재정부담), 지방자치단체의 재정부담 변화율(사업기간 동안의 지방재정 부담 총액의 변화율) 등으로 규정되어 있다.

셋째, 절차적 측면에서는, 사전에 평가하고 지방재정투자심사위원회의 심사과정을 거치도록 하고 있다. 이 경우, 사전평가의 의미는 중기지방재정계획에 반영하기 이전을 의미한다. 그리고 지방재정투자심사위원회는 매년 4회로 나누어 실시하도록 하고 매회 심사기한도 규정화하고 있다³⁾(지방재정영향평가지침 제4조).

〈표 2〉 지방재정영향평가 체계

구분	내용
평가 대상	· 행사성 사업: 총사업비가 30억원 이상인 사업 · 공모사업: 총사업비가 100억원 이상, 지방재정 부담이 50억원 이상인 사업
평가 범위	· 지방자치단체 장이 실시: 연도별 예산 대비 사업비, 연도별 정책사업 예산 대비 사업비, 연도별 자체사업 예산 대비 지방비 · 중앙관서의 장: 지방자치단체 수, 지방자치단체의 재정부담 규모, 지방자치 단체의 재정부담 변화율
평가 절차	· 사전평가 · 지방재정투자심사위원회의 심사

3) 1차 평가는 2월 28일까지, 2차 심사는 5월 31일까지, 3차 심사는 8월 15일까지, 4차 심사는 10월 31일까지

2) 투자심사제도에서의 재정평가

가) 투자심사에서의 재정영향평가 체계

투자심사제도는 사업의 타당성 분석을 통해 추진여부 및 사업간 우선순위를 결정하는 것으로, 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자를 방지하기 위해서 도입되었다. 그간 투자심사대상은 사업비를 기준으로 심사유형이 차별화되어 있었으나, 자치단체에서 자체적으로 판단한 타당성의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제가 부각되어 타당성 조사 전문기관이 신설되었다. 동 기관은 500억원 이상의 신규사업에 대해서 타당성 조사를 실시하고 있다.

500억 이상의 지방투자사업에 대해서는 한국지방행정연구원에서 작성한 “지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼”을 기초로 재정영향평가를 추진하고 있는데, 재정영향분석은 정책적 타당성 분석의 하나로 실시되고 있다. 동 매뉴얼에 의하면, 정책적 타당성 분석은 화폐적으로 계량화되지 못하거나 혹은 비정상적인 상황에서 발생하고 예측하기 어려운 비용 및 편익, 기타 수입 및 지출에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것으로 개념 정의하고 있다. 동 분석을 수행하는 이유는 지방비가 투입되는 대규모 사업의 추진여부를 경제성 분석 결과로만 판단하는 것이 한계가 있기 때문인 바, 직접적인 비용 및 편익, 수입 및 지출항목이라기 보다는 간접적인 효과로 볼 수 있어 경제성 분석에 포함되지 못한 추가적인 효과 등을 분석하는 것으로 규정하고 있다.

이 경우, 눈여겨 볼 부분은, 재정영향평가를 “계량화하지 못한다”는 부분과 “간접적인 효과”를 주로 분석하는 정책적 타당성의 하위개념으로 인식하고 있다는 점이다. 이러한 상황이 발생하는 이유 중의 하나는 현행 지방투자심사 기준중 재원과 관련된 심사기준은 소요자금 및 원리금 상환능력 그리고 사업비의 적정성 등에 맞춰져 있어 재정영향평가의 중요성이 상대적으로 크게 인식하지 않기 때문으로 풀이된다.

나) 타당성 조사 지침의 재정영향평가 내용

지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침에 규정된 지방재정에 대한 영향은 세입재원 및 세출수요, 재정분석 현황, 자원조달 가능성 검토 그리고 사업추진 공공기관의 재무여건 검토 등으로 구성되어 있다(한국지방행정연구원, 2016).

이중 세입재원 및 세출수요는 지역 특성과 세입·세출 여건을 파악하기 위해 지방재정공시 자료를 바탕으로 인구수, 세입규모, 지방세수입, 사회복지비 등에 대한 시계열 분석을 실시하도록 하고 있다. 이에 따라, 연평균증가율 검토를 통해 인구 변화, 세입 및 세출 여건을 살펴보고 있다. 세출수요 측면에서는 전체 세출규모 및 일반회계 세출규모, 특히 최근 지방재정에 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지지출의 변화추이를 분석하도록 하고 있는데, 항목으로는 사업유형별로 차별화 하거나 해당 지자체의 세출구조를 파악할 수 있는 항목 위주로 자율적으로 설정할 수 있도록 하고 있다. 이외에 해당 지자체의 재정자립도, 부채 및 채무현황 등에 대한 분석을 수행할 수 있도록 하고 있으며, 특히 자원조달에서 지방채의 발행이 포함된다면 차입선과 규모, 채무상환계획, 해당 지자체의 지방채 발행한도 및 기발행 지방채 규모 등에 대해서도 종합

적으로 분석하도록 하고 있다.

두 번째로, 재정분석 현황은 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 객관적인 자료에 근거하여 종합적으로 분석·평가하도록 하고 있는 바, 이를 위해 지방재정의 건전성과 효율성을 제고 측면에서 도입된 지방재정분석 자료를 토대로 해당 지자체의 재정상황 및 추이를 검토하고 있다. 이 경우, 활용되는 지방재정분석 지표로는 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율, 관리채무비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율 등이 있다.

세 번째, 재원조달 가능성 검토는 사업비 규모 검토와 중기지방재정계획 검토, 신규가용재원 검토 등으로 구분되며, 이중 사업비 규모 검토는 당초 사업계획 기준의 사업비와 연차별 투자계획을 검토하되, 타당성 조사를 통해 도출된 최종 사업비와 연차별 투자계획을 기준으로 재원조달가능성을 검토하도록 하고 있다. 중기지방재정계획 검토는 중기지방재정계획상의 세부사업 계획서에 대한 검토를 통해 해당 사업추진에 소요되는 재원이 반영되어 있는지를 검토하되, 금액 기준은 타당성 조사를 통해 산정된 총사업비를 기준으로 검토한다. 마지막으로, 신규가용재원 검토는 사업비가 반영은 되어 있더라도 금액의 추가증액이 필요한 경우에는 해당 지자체의 신규가용재원 내에서 얼마의 금액이 추가로 증액되어야 하는지와 그 정도가 지자체의 재정에 미치는 영향 등에 대하여 검토하도록 하고 있다.

네 번째, 사업추진 공공기관의 재무여건 검토는 재무여건과 해당 사업으로 인한 사업추진 기관에의 영향 검토 등 두가지로 구분하고 있다. 이중 재무여건은 해당 기관의 재무여건을 검토하기 위하여 과거 3개 연간 재무제표를 중심으로 재무수치와 재무비율을 검토하도록 하고 있다. 반면에, 해당 사업으로 인한 사업추진 기관에의 영향 검토는 해당기관이 사업을 수행하였을 경우, 사업에서 창출되는 현금흐름만을 통하여 향후 해당기관에 미치는 영향을 검토하도록 하고 있다.

〈표 3〉 타당성 조사 일반지침의 재정영향평가 항목

분야	세분류	항목
세입재원 및 세출수요	세입재원	- 인구수 - 세입규모 - 지방세수입
	세출수요	- 세출규모 - 사회복지지출의 변화추이
재정분석 현황	지방재정분석 지표	- 통합재정수지비율 - 실질수지비율 - 경상수지비율 - 관리채무비율 - 지방채무잔액지수 - 지방채무상환비율
재원조달 가능성	사업비 규모	사업비와 연차별 투자계획
	중기지방재정계획	사업재원 반영 여부
	신규가용재원	재정에 미치는 영향

재무여건	재무여건	재무수치
	해당 사업으로 인한 영향	현금흐름

다) 기타

(1) 예비타당성 조사에서의 재정영향 평가

「국가재정법」에 의한 예비타당성 조사는 공공투자사업 시행의 타당성을 국가 경제적 관점에서 평가하는 것으로, 대상사업의 경제성 분석 이외에도 다양한 정책적 쟁점사항에 대한 검토를 포함하고 있다. 예비타당성 조사에서는 별도의 재정영향평가는 실시하지 않으며, 자원조달 가능성 검토만이 이루어지고 있다.

일반적으로 예비타당성조사의 경제성 평가에서는 해당 사업의 추진에 필요한 재원이 국가 재정에서 충당되거나 아니면 채권발행 혹은 민자유치 등으로 조달되는 것을 전제로 분석이 이루어진다. 다만, 실제로 자원조달에 대한 위의 가정들이 그대로 충족되리란 보장은 없기 때문에, 해당 사업의 자원조달 계획에 대하여 그것이 전체적인 가용재원 차원에서 실현 가능할 것인지를 중심으로 평가하고 있다. 따라서 예비타당성 조사에서는 재정사업에 대한 일반적인 자원평가를 통하여 전체적인 자원조달 여건평가를 실시하고 있다(한국개발연구원, 2001).

실제로 예비타당성 조사에서는 자원조달 가능성을 중심으로 검토되고 있다. 이 경우, 분석내용은 중앙과 지방의 재정현황, 지방자치단체의 자체재원 규모, 부채 현황 분석, 향후 사업운영 주체의 재무현황, 각 분담주체별 중기재정계획 및 투자계획 분석 등이 이루어지고 있다.

결론적 예비타당성 조사에서는 투자사업으로 인한 재정영향평가는 별도로 진행되지 않으며, 자원조달 가능성도 현재의 재정상태 분석을 중심으로 이루어지고 있다.

(2) 사회보장제도 신설·변경시의 재정영향평가

대체로 재정영향은 재원이 소요되는 경우 평가되고 있다. 사회보장제도의 신설·변경 시에도 별도의 재원이 소요된다는 점에서, 재정의 변화에 대하여 분석하고 있다. 사회보장제도의 신설·변경시에는 신설 및 변경의 필요성, 사업의 타당성, 기존제도와와의 관계, 지원수준의 적정성, 재정의 지속 가능성 등을 평가대상으로 하고 있다. 이중 재정의 변화에 대한 분석은 재정의 지속 가능성 부분에서 이루어지고 있는데, 동 분석에서는 관련 재원이 확보되어 있는지, 가용재원 규모 내에 있는지, 중기재정계획에 반영되어 있는지 등을 기초로 판단하고 있다.

사회보장제도의 신설·변경은 자본적 지출의 성격이 아니라 경상적 지출 성격으로 구성되는 사업의 특성을 보유하고 있다. 그 결과 재정평가는 재정의 변화 및 재정의 영향에 초점을 두기 보다 자원조달 가능성과 지속 가능성을 중심으로 분석하고 있는 것으로 판단된다.

나. 지방재정영향평가의 쟁점

재정영향평가의 정의를 지방투자사업으로 야기되는 재정변화라고 할 때, 이는 현재시점에서

의 재원조달 가능성 외에 사업기간 동안 지방자치단체의 재정상황에 대한 변화로 나타나게 된다. 따라서 재정영향평가는 현 시점에서 판단과 사업기간 전체를 포괄하는 판단근거로서, 합리적 의사결정의 기제로서 역할을 수행하게 된다.

그럼에도 불구하고, 지방투자사업의 타당성 분석은 경제적 타당성 분석과 재무적 타당성 분석을 중심으로 진행되는 경향이 있었음을 부인하기는 어렵다. 그 결과 지방투자사업이 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 소홀하였으며, 혹 분석을 하더라도 포괄적이고 거시적인 분석 중심으로 이루어져 동 사업으로부터 기인하는 직접적인 재정변화에 대한 측면은 상대적으로 중요성이 낮게 취급된 것이 사실이다. 이와 같은 현상이 나타난 원인으로는 해당 투자사업이 지방자치단체의 재정 수입과 지출에 미치는 영향에 대한 분석의 필요성과 중요성을 제대로 인식하지 못한 것도 중요한 이유로 지적될 수 있다(한국지방행정연구원, 2017). 이 외에도 현행 유사제도에서 추진되고 있는 재정영향평가 기제를 대상으로 분석할 때, 재정영향분석의 효과성이 저하되는 요인은 제도적인 측면, 지표측면, 재원의 성격구분 측면 등에서 나타나고 있다.

첫째, 제도적인 측면에서, 지방자치단체에서 다양한 투자사업을 실시하고 있으며 이러한 사업에 대해서도 자체적으로 분석하고 확인할 수 있는 제도적 장치는 필요한 것으로 판단된다. 이와 관련하여, 재정영향평가의 주요 분석 대상이 되고 있는 제도는 투자심사제도와 지방재정평가제도라고 할 수 있다. 투자심사제도를 위한 판단근거는 재정투자사업심사서가 자리매김하고 있는 바, 동 사업심사서에는 사업의 필요성, 소요재원, 재원조달방법 등은 포함되어 있으나, 사업추진으로 발생하는 효과, 그중에서도 동 사업으로 인한 당해 자치단체의 재원변화 및 영향에 대해서는 구체화되어 있지 않다. 따라서 이러한 현상은 별도로 분석되어야 하는데, 현재는 재정여건 분석 수준에 머물러 있다.

뿐만 아니라, 현행 지방재정영향평가제도의 경우, 동 제도는 대상이 한정되어 있어 이를 지방투자사업까지 확대하는데 한계가 있을 수 있다. 그러나 동 제도 역시 지방재정의 안정성과 건전성을 위해 도입되었다는 점에서 지방재정의 부담규모, 재원조달 방법 및 시행 가능성에 초점이 있고, 이는 지방투자사업으로 인한 재정영향평가에도 많은 시사점을 제공할 수 있는 것으로 판단된다. 동 제도는 특정 사업영역으로 인한 재정영향평가라는 점에서 대상을 한정된 것은 이해될 수 있다. 그럼에도 동 사업으로 인한 직접적인 재정분석은 추진되지 않고 있다.

둘째, 분석지표 측면에서, 사업추진에 따른 직접적인 재정영향을 측정할 수 있는 지표가 부재한 상황이다(황규선, 2017, 8). 실제로 현재의 재정영향평가지표는 총계지표로 구성되어 있는 반면 지방투자사업의 총사업비는 단일의 사업으로, 양자간에는 규모의 차가 크게 발생하는 것이 일반적이기 때문에 단일사업으로 인한 재정총계에의 영향은 매우 작게 나타나게 된다. 지방재정영향평가 항목은 연도별 예산대비 사업비, 정책예산대비 사업비, 자체사업예산대비 지방비로 구성되어 있다. 이러한 지표는 단일사업에 의한 영향이라기보다 사업주체의 재정상태 및 여건에 대한 분석지표인 바, 현재의 지표로는 단일사업에 따른 재정영향을 분석하는데 한계가 있다.

이러한 현상은 지방투자사업에 대한 타당성 조사에서도 동일하게 나타나고 있는 바, 그 중심에 가용재원이 있다. 일반적으로 자원조달 가능성의 판단은 가용재원에서 당해 사업비가 차지하는 비중으로 판단하고 있다. 그러나 가용재원은 당해 자치단체 전체의 활용가능한 자원인데 반해, 사업비는 단일의 사업단위에 소요되는 자원이라 대부분의 경우 가용재원 범위 내에 포함되게 된다. 이를 근거로 분석한 결과가 정말로 자원조달 가능성을 의미하는지는 의심의 여지가 생길 수 밖에 없는 이유이다.

결과적으로, 지방재정영향평가 항목들은 통해 지방투자사업이 지방재정에 얼마나 어떻게 영향을 주는지를 판단할 수 있어야 하나, 현재의 모델로는 재정영향에 대한 구체적인 결과를 분석하고 심사하는데 어려움이 있다(경기도, 2016: 99).

셋째, 재원의 성격구분 측면에서, 재정영향평가는 조달되는 재원의 유형에 따라 평가가 이루어질 수 있도록 지표를 개발하는 것이 필요하다(경기도, 2016: 2). 실제로 지방투자사업에 조달되는 재원의 유형은 매우 다양하다. 자체재원 뿐만 아니라 국비 등 의존재원, 공유재산 매각 재원, 지방채, 민간재원 등 다양한 원천으로 구성되어 있으며, 추진방식도 건축, 부지매입, 매입확약 등 천차만별이다. 뿐만 아니라 지출방식에 있어서도 총공사비, 완공 이후 관리운영비 등 시기별로 차별화되어 있다.

각 재원의 성격은 그 성격과 연계되어 있는 지표에 영향을 미치게 된다. 따라서 다양한 수입 및 지출방식에 의해 영향을 받는 재원은 그 성격별로 구분하여 영향을 평가할 필요가 있다. 일례로 관리운영비의 경우, 인건비와 시설관리비로 구분될 수 있는 바, 이러한 비용은 첫째, 경상적 경비와 연계되어 있으며, 둘째, 인건비비율과 연계되게 된다. 따라서 유지관리비의 영향을 분석할 경우에는 경상적 경비비율과 인건비비율이 어떻게 변화되는지를 분석할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 매입확약이 있는 사업과 위탁개발사업의 경우, 매입확약은 우발채무와 연계가 되고, 위탁개발의 수수료는 지방채와 연계가 되어야 할 것이다.

그러나 현재의 지방재정영향평가 지표가 세분화되어 있지 않아, 재원의 성격에 따른 재정영향에 대한 구체적인 정보를 담기에는 한계가 있다. 이를 개선하기 위해서는 개별항목의 재정변화를 평가할 수 있도록 할 필요가 있다(황규선, 2017: 8). 다만, 각 항목별 변화정도의 절대선을 결정하는데 한계가 있음을 고려하여, 적어도 사업시행 이전과 이후를 비교평가할 수 있는 자료의 산출은 필요할 것으로 판단된다.

IV. 지방재정영향평가방법의 개선

가. 대안모색 방향

지방재정영향분석은 기본적으로 지방자치단체가 수행하고자 하는 특정 투자사업이 실제로 실시될 경우 그것이 지방재정의 수입과 지출에 구체적으로 어떤 영향을 미치고, 그 결과 재정의

거시적 상태에 어떤 변화가 발생하는지에 대해 객관적으로 분석하고 예측할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라, 지방재정영향분석을 체계적으로 실시하기 위해서는 투자사업이 지방 재정에 영향을 미치는 주요 요인과 이를 통해 획득하고자 하는 정보간의 관계를 명확히 이해하고 접근하는 것이 매우 중요하다.

본 연구에서는 투자사업에 대한 타당성 조사에서 활용 가능한 정보 획득을 목표로 하고 있는 바, 이를 위해 재원조달 가능성 측면 그리고 동 투자사업으로 인해 발생하는 재정상태의 변화를 분석하는 것이 필요하다. 이와 맥을 같이하여, 본 연구에서는 지방투자사업의 실시로 인해 지방자치단체 재정이 영향을 받게 되는 주요 부문 내지 요소를 크게 재원조달 가능성, 재정상태 변화 그리고 현행 타당성 재정영향 지표체계 개선 등 세가지 부문으로 구분하여 접근하고자 한다.

첫째, 재원조달 가능성 부문은 사업주체인 지방자치단체가 총 사업비를 여하히 조달할 수 있는지에 대한 평가측면이다. 현재 대부분의 재정영향평가 기제에서 재원조달 가능성은 가용재원의 범위 내에 포함되어 있는지 여부로 판단하고 있다. 이러한 현상은 지방투자사업에 대한 타당성 조사에서도 동일하게 나타나고 있다. 그러나 가용재원의 당해 자치단체의 전체 활용 가능한 재원이며 총사업비는 단일의 사업이라는 점에서 양자의 비교는 현실성이 매우 부족한 평가임에 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 재원조달 가능성을 판단하는데 가용재원과 비교하는 방법이 활용되는 이유는, 가용재원(可用財源)은 지방자치단체가 투자사업 등에 동원할 수 있는 재정적 능력을 의미하기 때문이다.

본 연구에서도 가용재원이 보유하고 있는 한계에도 불구하고 재원조달 가능성을 판단하는 근거로 활용하고자 한다. 다만, 현재의 가용재원은 실제 지방자치단체가 활용할 수 있는 재원 전체가 아닌 의무지출 성격의 재원이 포함되어 있으며 또 일부 재원간 중복되고 있는 점 등을 고려하여, 이를 조정한 가용재원을 산출하고자 한다.

둘째, 재정상태의 변화 부문은, 조달재원의 성격에 따라 변화가 나타나는 재정영향평가를 중심으로 대안을 모색한다. 이를 위해 조달재원을 분해하고 각 재원별 성격을 규명한 후 재정지표와 연계하여 그 변화를 제시할 수 있도록 한다. 다시 말해, 투입되는 사업비의 성격을 세분화하고 각 세분화된 사업비에 영향을 받는 지표를 활용하되, 재정지표는 지방재정분석 지표를 활용하여, 사업이전과 이후를 비교할 수 있도록 조정한다. 재정분석 지표를 활용하는 이유는, 이미 활용되고 있는 지표일 뿐만 아니라 변화내역을 용이하게 판단할 수 있기 때문이다(한국지방행정연구원, 2017). 이 경우, 사전에 고민이 필요한 부분은 기간의 문제인 바, 일부 재원은 현 시점에서 소요되는 것이 아니라 일정 시간이 흐른 뒤에 발생할 가능성이 있다는 점이다. 일례로, 운영관리비의 경우, 건축이 완공된 이후 재원수요가 발생하게 된다. 따라서 이러한 재원은 건축완공 이후의 시점에서 나타나는 재정영향을 평가해야 한다. 그러나 본 연구에서는 타당성 조사시점에서의 재정영향을 기초로 분석하고자 하며, 그 이유는 현행 타당성 조사에서 재무성 분석은 미래의 가치를 현재화하여 산출하고 있어 현재 시점에서 파악이 가능하며, 동 분석은 현 시점에서의 재정영향을 분석하기 위함이기 때문이다.

셋째, 현행 타당성 재정영향 지표체계 개선 부문은, 지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위

한 일반지침에서 제시하고 있는 기준들이 상호배타적인지 그리고 충분히 정보를 제공할 수 있는지 여부를 판단하고 개선대안을 제시한다. 이중 상호배타성의 의미는, 각 지표가 상호 독립적인지를 판단하는 것으로, 각 요소들 간 유사·중복성이 있는지를 판단하여 불요불급한 지표를 조정하기 위함이다. 반면에, 충분성은 현행 지표로써 충분한 분석이 가능한지에 대한 판단으로, 다른 요소에 대한 분석지표의 필요성 여부를 판단하기 위함이다.

〈표 4〉 대안탐색 분야 및 분석대상

구분	의미	분석 대상	방향
재원조달 가능성	총사업비 조달 가능성	가용재원	의무지출 및 중복재원 조정
재정상태 변화	자원별 특성에 따른 재정상태의 변화	조달재원의 성격	사업전후 비교
지표체계 조정	타당성 분석지표의 활용성 제고	지표간 배타성과 충분성	지표간 비교

나. 재원조달 가능성

1) 가용재원의 산식 조정

가용재원은 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원을 의미한다. 현행 가용재원은 총세입에서 경상경비, 기추진사업, 신규사업 중 보조사업을 제외한 금액으로 산출하고 있다. 이러한 가용재원이 자율성과 연계된다고 할 때, 보조금(보조금과 대응비, 균형발전특별회계와 대응비, 국가직접지원사업비, 기금과 대응비), 교부금(특별교부세, 소방안전교부세), 법정경비(징수교부금, 예비비, 교육전출금, 운수보조금), 경상경비(행정운영비, 재무활동비), 기추진사업에 소요되는 비용(보조사업비와 자체사업비) 등은 가용재원 산정시 제외되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 보조금 중 국가직접지원사업은 자체사업으로 계상되어 있다. 중앙부처에서 지역민간단체 등으로 국비를 직접지원하고 지방자치단체가 매칭펀드 방식으로 지방비를 부담하는 사업은 자체재원사업으로 설정하는 경우가 있다. 따라서 가용재원에서 제외되어야 한다. 둘째, 특별교부세는 지방교부세법 제9조에 의거할 때 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부하고, 제4항에 의하면 특별교부세의 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있도록 하고 있다. 따라서 특별교부세도 용도가 정해져 있는 재원이라는 점에서 가용재원의 범주에서 제외하여야 한다. 셋째, 소방안전교부세는 지방교부세법 제9조의 4에 의하면 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 교부하는 것이기 때문에 해

당 용도로 지출하여야 하는바 가용재원이라고 볼 수 없다.

넷째, 징수교부금은 지방세징수법 제17조에 의하면 “①시장·군수·구청장은 그 시·군·구 내의 특별시세·광역시세·도세를 징수하여 특별시·광역시·도에 납입할 의무를 진다. 다만, 특별시장·광역시장·도지사는 필요한 경우 납세자에게 직접 납세고지서를 발급할 수 있다. ② 제1항의 시·도세 징수의 비용은 시·군·구가 부담하고, 시·도지사는 대통령령으로 정하는 교부율과 교부기준에 따른 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 그 처리비용으로 시·군·구에 징수교부금을 교부하여야 한다”고 되어 있는바 가용재원의 범주에서 제외되어야 한다. 다섯째, 운수보조금은 지방세법 시행령 133조에 의하면 “1. 법 제10장제1절에 따른 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 및 군별 비영업용 승용자동차의 자동차세 징수세액. 이 경우 1월부터 6월까지는 전전연도 결산세액으로 하고, 7월부터 12월까지는 직전 연도 결산세액으로 한다. 2. 유류에 대한 세금의 인상에 따라 운송업에 지급되는 유류세 보조금. 이 경우 그 총액은 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정하는 지급연도의 액수로 한다.”와 같이 안분기준이 제시되어 있다. 여기에서 운송업에 지급되는 유류세 보조금은 민간으로 이전되는바 세출의 제약요인이라고 볼 수 있는바 가용재원의 범주에서 제외되어야 한다.

여섯째, 교육전출금중 교육비특별회계 전출금은 지방자치단체가 교육비특별회계에 지출하는 전출금 성격의 비용이다. 동 재원은 지방교육재정교부금법 및 학교용지 등에 관한 특별법, 도서관법에 의한 교육비특별회계전출금과 교육정보화 지원사업 경비 등으로 구성되어 있다. 한편, 교육기관 운영비보조금은 지방자치단체가 교육기관의 운영비를 보조하기 위해 보조하는 각종 경비, 시·군·자치구가 지방교육재정교부금법 및 시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정에 의해 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 비용, 국고보조금으로 지원되는 자영수산·농과생 등의 지원비, 학교급식법에 의하여 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비이다. 따라서 가용재원의 범주에서 제외하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 예비비는 재정활동의 수행과정에서 예측할 수 없는 불가피한 지출수요에 대응하기 위하여 만든 제도라는 점에서 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원으로 보기 어렵다.

2) 신규 가용재원 산출

본 연구에서, 가용재원을 산출하는 목적은 투자사업에 소요되는 재원의 조달 가능성을 탐색하는데 중점이 있다. 이러한 가용재원 총계개념이고 투자사업은 단일의 사업에 소요되는 사업비라는 점에서 양자간의 관계는 대부분 (+)의 관계로 나타나게 된다. 이러한 관점을 고려할 때, 가용재원은 지방자치단체에서 자체적으로 사용할 수 있는 모든 재원을 의미하는 것이 아니라, 단순히 전체 세입에서 매년 경상적으로 지출해야 하는 재원을 제외한 것에 불과하다. 따라서, 투자사업비도 이러한 가용재원의 범위 내에서 지출하게 될 것인 바, 가용재원에 대한 보다 정확한 분석이 필요하다.

〈표 5〉 가용자원 산출자원 변경 내역

현행			변경 안		
세입합계 (I)			세입합계 (I)		
자체자원	소 계		자체자원	소 계	
	지방세			지방세	
	세외수입			세외수입	
	교부세			교부세	
	기타			기타	
이전자원	소 계		이전자원	소 계	
	국비보조금			국비보조금	
	시도비보조금			시도비보조금	
	지방채			지방채	
세출합계 (II)			세출합계 (II)		
경상경비 (A)	행정운영경비	인력운영비	경상경비 (A)	행정운영경비	인력운영비
		기본경비			기본경비
	재무활동	내부거래 지출	재무활동	내부거래 지출	
		보전지출		보전지출	
기추진사업 (B)	보조사업	보조금(보조금 광특 기금 등)	기추진사업 (B)	보조사업	보조금(보조금 광특 기금 등)
		지방비 부담액			지방비 부담액
	자체사업	사업자원	자체사업	사업자원	
		법정경비		법정경비	
신규사업 (C)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)	신규사업 (C)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)
		지방비 부담액			지방비 부담액
	자체사업		자체사업		
신규사업 (C)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)	법정경비 (D)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)
		지방비 부담액			지방비 부담액
	자체사업			교육전출금	교육비특별회계전출금 전액
					교육기관 운영비 보조금 전액
신규사업 (C)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)	예비비	예비비 전액	
		지방비 부담액			
신규사업 (C)	보조사업	보조금①(보조금 광특 기금 등)	교부세(E)	특별교부세 전액	
		지방비 부담액		소방안전교부세 전액	
신규가용자원 = (I)△((A)+(B)+①)			신규가용자원 = (I)△((A)+(B)+①+(D)+(E))		

주: 음영처리된 부분이 새롭게 포함된 부분임

자원조달 측면에서의 가용자원 조정은, 첫째, 사업추진 지방자치단체에서 매년 자체사업으로 지출하는 예산을 제외하는 것이 필요하다. 현재는 자체사업중 기추진사업에 대한 부분만 가용자원에서 제외하고 있으나, 매년 신규 자체사업이 추진되는 현실을 고려할 때, 이는 지방자치단체에서 실제의 자체사업중 일부에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 전체 가용자원중 자체사업의 비중에 해당하는 자원은 제외할 필요가 있다.

둘째, 또 다른 고려사항은 사회복지비의 지출과 관련된 부분이다. 사회복지비는 최근 지속적으로 증가하고 있으며, 한번 지출하게 되는 지속적으로 지출해야 하는 속성이 있는 바, 가용자원에서 이를 제외하는 것이 필요하다. 셋째, 경상경비, 지방비부담액 등 현재에도 의무지출 대상인 자원은 제외한다. 이 경우의 산출방식은 다음과 같다.

신규 가용재원 산출(2)

가용재원 = 세입합계 - (경상경비 + 지방비 부담액 + 재무활동 + 자체사업 + 사회복지비)
 - 자체사업 및 사회복지비는 최근 5개년 평균 비중
 - 사회복지비 = (총 사회복지비- 국고(시도비포함) 보조 사회복지비) + 지방보조 사회복지비

다. 재정상태 변화

1) 변화가 필요한 부분

지방투자사업에는 재원조달방식, 개발방식, 사후관리 등에 따라 다양한 형태의 재원이 나타나게 된다. 그리고 각 형태의 재원이 보유하고 있는 성격 역시 일정부분 차별화되어 나타나고 있다. 따라서 투자재원에 의해 영향을 받는 재원은 그 성격별로 구분하여 영향을 평가할 필요가 있다. 먼저 투자사업의 재원조달방식은 자체재원, 국비지원에 대한 지방비 부담액⁴⁾, 지방채, 민자유치 등으로 구분될 수 있다. 개발방식에 따라서는 SPC설립을 통한 매입확약 방식, 위탁개발 방식, 공유재산매입 방식 등이 나타나고 있으며, 건축 이후에는 인건비, 운영관리비 및 유지관리비 등이 소요되게 될 것이다. 이러한 재원성격의 차이로 인해 재정분석지표에 영향을 미치는 지표는 실질수지비율, 경상수지비율, 의무지출비율, 인건비 절감노력도 그리고 채무관련 지표 등이 있다.

지방투자사업의 경우, 사업이 추진되면 반드시 지출되어야 하는 성격을 갖고 있기 때문에 실질수지비율, 경상수지비율, 의무지출비율 등에 영향을 미치게 되고, 건축 이후에는 이를 운영할 인건비가 필요하게 된다는 점에서 인건비 절감노력도에 영향을 미치게 된다.

한편 또 하나의 많은 변화가 나타나게 되는 부분은 채무와 관련된 지표로, 이에는 관리채무비율과 관리채무부담비율 등이 해당된다.

<표 6> 지방투자사업의 재원성격별 재정분석지표와의 관계

구분	세분류	재정분석 지표
재원 조달 방식	자체재원	실질수지비율, 경상수지비율, 의무지출비율
	국비지원 (지방비부담액)	실질수지비율, 경상수지비율 의무지출비율
	지방채	관리채무비율, 관리채무부담비율 (이자)실질수지비율, (이자)경상수지비율 (이자)의무지출비율
	민자유치	관리채무비율, 관리채무부담비율
개발 방식	SPC (매입확약, 토지리턴, 지급보증)	관리채무비율, 관리채무부담비율

4) 이 역시 자체재원이지만 국비지원에 대한 매칭재원으로 재정경직성과 연계되어 있다는 점에서 별도 구분함

	위탁개발	관리채무비율, 관리채무부담비율
	공유재산 매입	실질수지비율, 경상수지비율 의무지출비율
사후 관리	인건비	실질수지비율, 경상수지비율 의무지출비율, 인건비절감노력도
	운영관리비	실질수지비율, 경상수지비율 의무지출비율

현행 지방재정분석에서 관리채무비율 등은 BTL지급액을 포함한 지방채무 잔액이 세입 결산액에서 점하는 비중을 의미한다. 여기에 지방투자사업으로 인해 추가 발행될 지방채를 포함하여야 동 사업으로 인한 재정변화를 파악할 수 있게 된다. 동일한 이유에서, 민간자본을 유치함으로써 발생하는 BTO도 포함될 필요가 있다. 그 이유는 BTO 역시 지방자치단체가 민간사업자에게 지급하는 임대료와 재정지원금 등으로 지방채의 일종으로 파악하는 것이 적절하기 때문이다.

지방투자사업의 추진에 있어서는 해당 자치단체가 지급보증이나 매입확약 등 우발상황에 따른 불확실성에 의한 재정적 위험도 일종의 채무로 간주하는 것이 적절한 바, 여기에는 미분양 등에 따른 용지매입확약, 토지리턴, 지급보증 등이 있을 수 있다. SPC방식으로 추진될 때, 민간사업자의 PF 대출에 대해 채무보증 역시 채무로 간주하는 것이 적절하다.

이 외에 공유재산 위탁개발의 경우, 수탁업자가 공유재산을 개발하지만 일정기간 수수료를 지급하도록 하고 있다는 점에서, 동 수수료 역시 채무로 간주하는 것이 필요하다.

2) 산식 조정

지방투자사업으로 발생하는 재정지표의 변화는 실질수지비율, 경상수지비율, 의무지출비율, 인건비 절감노력도, 관리채무비율 및 관리채무부담비율 등에서 발생하게 된다. 이러한 변화에 대하여 사업추진 이전과 이후를 비교할 수 있도록 하여, 각 지표별 영향정도를 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈실질수지비율〉

현행	$\text{실질수지비율} = \frac{\text{실질수지액}}{\text{일반재원결산액}} \times 100(\%)$ <p>※ 실질수지액 : 세입결산액 - 세출결산액 - 이월금 - 보조금집행잔액</p>
조정	<p>※ 실질수지액 : 현재항목 - 총사업비 - 사업비중 국고보조를 받을 경우 지방비 부담액(이하 동일)</p>

〈경상수지비율〉

현행	$\text{경상수지비율} = \frac{\text{경상비용}}{\text{경상수익}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 경상비용 : 인건비+운영비+조정교부금+재정보전금+교육비특별회계전출금 ※ 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+조정교부금수익+재정보전금수익
조정	<ul style="list-style-type: none"> ※ 경상비용 : 현재항목 + 총사업비 + 유지관리비 ※ 경상수익 : 현재 항목 + 사업운영수익

〈의무지출비율〉

현행	$\frac{\text{의무지출}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 의무지출: 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 국도비사업비(지방비부담 포함), 의회비(205), 채무상환비, 법정경비(재정보전금(308-04)(광역), 조정교부금(308-03)(광역), 상생발전기금(광역), 재난관리기금전출금)
조정	<ul style="list-style-type: none"> ※ 의무지출: 현재의 항목 + 총 사업비 - 지방채 발행일 경우: 이자 만 포함

〈인건비 절감 노력도〉

현행	$\text{인건비 절감 노력도} = \{1 - (\text{인건비 결산액} / \text{총액인건비 기준액})\}$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 총액인건비 대상 과목(7개 항목)
조정	<ul style="list-style-type: none"> ※ 총액인건비 대상 과목(7개 항목) + 투자시설 운영인건비

〈관리채무비율〉

현행	$\text{관리채무부담비율} = \frac{\text{지방채무잔액}}{\text{경상일반재원}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 지방채무 잔액: 지방채 증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL 지급액
조정	<ul style="list-style-type: none"> ※ 지방채무 잔액: 현재의 항목 + 당해 투자사업 지방채 발행예상액 + BTO + 위탁개발 수수료 + 매입확약 + 지급보증

라. 재정영향 지표체계

1) 기준

재정영향분석의 구성요소에 대한 적정성을 판단하기 위하여 상호 배타성과 충분성의 기준을 적용한다. 이중 상호 배타성이란 지방재정투자사업의 타당성 조사에서 재정영향을 분석하기 위하여 활용하고 있는 요소가 상호 독립적인지를 판단하는 것으로, 각 요소들 간 유사·중복성이 있는지를 판단하기 위함이다. 이를 위하여 각 구성요소별 분석의 목적, 각 구성요소별 세부 지표나 측정항목을 기준으로 유사·중복성이 있는지를 판단한다. 충분성은 현재의 요소들으로써 충분한 재정영향 분석이 이루어질 수 있는 지에 관한 것으로, 지방재정투자사업의 타당성 조사를 수행할 때 재정영향을 분석하는 이유를 중심으로 판단한다.

이러한 판단대상은 현행 지방투자사업의 타당성 조사과정에서 재정영향평가를 위해 활용되고 있는 세입재원 및 세출수요, 재정분석 현황, 자원조달 가능성 등으로 한정한다.

2) 요소별 타당성 조사에서의 활용 이유

타당성 조사에서 세입재원 및 세출수요, 재정분석 현황, 자원조달 가능성 등을 활용하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 세입재원 및 세출수요는 지역 특성과 세입·세출 여건을 파악하고자 하며, 이를 위해 인구수, 세입규모, 지방세수입, 사회복지비, 세출규모 및 일반회계 세출규모, 해당 지자체의 재정자립도, 부채 및 채무현황 등에 대한 분석을 수행하고 있다. 둘째, 재정분석 현황은 해당 지자체의 재정상황 및 추이를 검토하고자 하는데 있으며, 이를 위해 통합재정수지비율(상향 지표), 실질수지비율(상향 지표), 경상수지비율(하향 지표), 관리채무비율(하향 지표), 지방채무잔액지수(하향 지표), 지방채무상환비율(하향 지표) 등과 같은 지방재정분석지표를 활용하고 있다. 셋째, 자원조달 가능성 검토에서는 사업비 규모 검토, 중기지방재정계획 검토, 신규가용재원을 검토하고 있다. 이중 사업비 규모 검토의 목적은 타당성 조사를 통해 도출된 최종 사업비와 연차별 투자계획을 기준으로 자원조달가능성을 검토하는데 있다. 중기지방재정계획 검토의 목적은 해당 사업추진에 소요되는 재원이 반영되어 있는지를 검토하는데 있다. 신규가용재원 검토의 목적은 사업비가 반영은 되어 있더라도 금액의 추가증액이 필요한 경우에는 해당 지자체의 신규가용재원 내에서 얼마의 금액이 추가로 증액되어야 하는지와 그 정도가 지자체의 재정에 미치는 영향 등에 대해 검토하는 것을 목적으로 하고 있다.

3) 분석결과

구성요소별 분석의 목적과 관련해서는 어느 정도 상호 배타성의 기준을 충족하고 있으나, 구성요소별 세부지표나 측정항목을 보면 일부 유사·중복성이 발견된다. 특히 세입재원 및 세출수요의 부채 및 채무현황과 재정분석 현황의 관리채무비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율 등이 일부 유사·중복성을 가지고 있는 것으로 판단된다.

충분성 측면에서는 다음과 같은 쟁점이 도출되었다. 첫째, 세입재원 및 세출수요에서는 세입 분석은 바람직하나 특정 항목을 중심으로 분석하는 현행 세출분석은 개선이 필요하다. 둘째, 재정분석에서는 한국지방행정연구원이 주관이 되어 실시하고 있는 지방재정분석에서 사용하고 있는 일부 지표들을 활용하고 있으나 재정영향분석목적에 고려할 때 다양한 분석지표로 확대할 필요가 있다. 셋째, 자원조달 가능성 검토는 연차별 사업비에 대한 분석, 중기지방재정계획에 적절한 규모로 반영되어 있는지를 분석 그리고 사업비가 가용재원의 범위내인가를 분석하고 있는바 거시적인 측면에서는 현행 유지 가능하지만, 가용재원의 산정방식에 대해서는 개선이 필요하다.

4) 대안

세입재원 및 세출수요는 해당 지방자치단체의 재정여건을 이해하는데 초점이 있기 때문에 세입항목과 세출항목에 대한 규모와 비율의 변화과정을 파악하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점을 고려하면 세입재원 및 세출수요에 대한 명칭을 세입·세출변화 분석으로 변경할 필요가 있다. 이를 통해 세입·세출 규모와 비율에 대한 항목별·연도별 변화를 분석하는데 초점이 있어야 한다. 재정분석 현황은 객관적이고 신뢰할 수 있는 외부 전문기관의 분석결과를 토대로 재정상황 및 추이를 검토하고자 하는데 초점이 있다고 되어 있으나 이 경우 재정영향분석의 목적을 달성하는데 한계가 있어, 일부 명칭변경과 함께 재정여건분석 지표를 보완하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 마지막으로, 재원조달 가능성 검토는 목적을 고려할 때 다른 부분은 유지하되 고용재원의 산식을 보다 엄격하게 산정할 수 있도록 개선할 필요가 있다⁵⁾.

〈표 7〉 재정영향평가 지표 및 요소 개선 안

구분	세입재원 및 세출수요	재정현황분석	재원조달 가능성 검토
명칭 변경	세입재원 및 세출수요 → 세입·세출변화 분석	재정분석현황 → 지방재정분석지표, 재정여건분석지표	현행 유지
세부 내용 조정	세입측면: 세부항목은 현행 유지하되 규모, 비율, 증가율 등을 포함하여 분석 세출측면: 지방재정투자사업과 직접적으로 연계되어 있는 특정항목이 아니라 세출항목 전체	재정여건분석지표: 추가 개발	신규가용재원: 수정 및 보완

V. 결 론

지방분권시대에 지방에서 시행하는 대규모 투자사업이 재정의 미래 상태와 운영에 미치는 영향을 분석할 필요가 있으나, 분석모형이나 방법론이 부재한 상태이다(한국지방행정연구원, 2017.04) 이에 본 연구에서는 지방투자사업의 재정영향평가방법의 개선에 대해서 제시하기 위해서 기존의 분석방법과 제도 등을 살펴보았다. 재정의 변화를 살펴보고자 하는 대상은 지방자치단체의 투자사업으로 국한하였고, 현재 활용되고 있는 재정변화분석 방식의 개선에 초점을 맞추었다.

투자심사에서 재정영향평가는 계량화되지 못하거나 혹은 예측하기 어려운 비용 및 편익 등을 분석하는 정책적 타당성분석의 하위개념으로 분석되어 있다. 지방재정에 대한 영향은 세입재원 및 세출수요, 재정분석현황, 재원조달 가능성 검토 그리고 사업추진 공공기관의 재무여건 검토 등으로 구성되어 있다.(한국지방행정연구원, 2016) 그동안 지방투자사업에서 재정에 미치

5) 이에 대해서는 앞 절에서 기술하고 있음

는 영향분석은 포괄적이고 거시적인 분석을 중심으로 이루어져 해당사업으로 인한 직접적인 재정변화는 중요성이 낮게 취급되었다.

본 연구에서는 재정에 영향을 받는 주요 요소를 재원조달 가능성, 재정상태 변화, 재정영향 지표체계 개선으로 구분하여 검토하였다. 우선, 재원조달 가능성에서는 가용재원을 의무지출(기추진사업 중 국가직접사업, 법정경비, 교부세) 성격을 수정 제시하였고, 재정지표에서는 지방재정분석지표를 활용하여, 사업이전과 이후를 비교할 수 있도록 조정하였다. 특히, 관리채무 비율에서는 각종 우발채무사항도 포함하도록 하였다. 마지막으로 재정영향 지표체계를 세입·세출 변화에 있어서 항목별·연도별 변화를 분석하는데 초점이 있도록 개선할 필요성을 언급하였고, 일부 명칭변경과 재정여건분석 지표를 보완할 필요성을 언급하였다.

지방투자사업으로 인해서 지방에 미치는 재정영향을 분석방법을 제시하기 위해서 앞서 언급한 세가지 개선사항들을 제시하였다. 이로 인해서 기존의 분석방법보다 해당사업으로 인해서 지방에 미치는 재정적인 영향을 좀 더 구체적이고 엄격하게 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 한국개발연구원(2001). 예비타당성 조사수행을 위한 일반지침 연구(제3판).
- 한국공공관리학회(2014). 지방재정영향평가제도 도입에 관한 연구
- 한국지방행정연구원(2016). 지방재정투자사업 타당성 조사 수행을 위한 일반지침.
- 한국지방행정연구원(2017). 지방투자사업의 지방재정영향분석 연구.
- 행정안전부(2017). 지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼.
- 황규선(2017). 지방재정영향평가제도 운영실태와 과제. 강원연구원 정책메모. 제608 호.
- Thayer Watkins(2018). Fiscal Impact Analysis. San Jose State university(www.sjsu. edu)
- Zenia Kotval and John Mullin(2006). Fiscal Impact Analysis. Lincoln Institute of Land Policy.