

2017년

정책연구

지방투자사업의 지방재정영향분석 연구



2017. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
지방투자사업관리센터

연구진

▣ 「지방투자사업의 지방재정영향분석 연구」

LIMAC 연구진: 이 효 선임연구위원(연구총괄)
전성애 전문분석원

외부 연구진: 임성일 한국지방세연구원 초청연구위원



목 차

제 I 장 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	5
3. 연구의 분석틀: 접근방법	6
제 II 장 지방재정영향분석 관련 이론 및 제도적 특성	9
1. 지방재정영향분석 관련 이론	11
2. 지방재정영향분석의 필요성과 기존 타당성분석의 비교	15
3. 지방재정영향분석 관련 선행연구	16
제 III 장 지방재정영향분석 관련 지방재정운영제도에 대한 종합적 점검	25
1. 우리나라의 관련 제도 검토에 대한 기본 인식	27
2. 지방재정영향분석 관련 현행 지방재정운영제도에 대한 종합적 점검	27
제 IV 장 지방재정영향분석의 개념과 분석체계	34
1. 지방재정영향분석의 개념과 정의	35
2. 재정영향분석의 위치: 경제적 타당성·재무적 타당성분석과의 관계	36
3. 재정영향분석의 의의와 필요성	39
4. 본 연구의 접근	45
제 V 장 지방재정영향분석의 기본 틀과 접근	76
1. 지방재정영향분석의 기본 틀	96
2. 지방재정영향분석의 재정수입과 재정지출에 대한 추정방법	88
3. 우리나라의 지방세 구조와 지방재정분석의 적용	109
4. 종합: 지방재정영향분석의 전체 틀과 접근	150
제 VI 장 지방재정영향분석의 사전 점검과 잠재적 위험요인	72
1. 재정여건 분석	129
2. 투자사업의 사업비와 자원조달계획	121
3. 채무 및 부채관리	110



목 차

4. 미래 재정위험에 대한 검토: SPC 사업방식에 의한 재정영향 검토	5·4 1
5. 재정압박(재정 건전성 영향요인) 종합	841
6. 잠재적 재정위험 요인: 재정의 지속가능성 영향	941
7. 지방투자사업의 재정영향분석 관련 기타 고려요인	551
참고문헌	164
<부록 1> 지방재정분석 관련 측정 관점과 지표	7·6 1
<부록 2> 지방재정 건전성 점검 주요 재정분석 지표	9·6 1
<부록 3> 지방재정에 미치는 영향 검토	771
<부록 4> 투자사업의 지방재정영향 검토 현황	9·7 1
<부록 5> 투자사업 유형별 편익과 비용의 세부내역	7·8 1
<부록 6> LIMAC 도시개발 추진 사례	291



표 목 차

- <표 2-1> 지방재정 건전성 측정 기준지표와 개발지표 비교9..... 1
- <표 2-2> 민간투자방식의 재정부담에 따른 숨은 부채 결정요인 변수 소개1..... 2

- <표 3-1> 지방재정분석의 건전성 지표 체계3..... 3
- <표 3-2> 지방재정분석의 건전성 지표 현황4..... 3
- <표 3-3> 지방재정위기 사전경보시스템 지표 현황5..... 3
- <표 3-4> 관련 제도의 종합 및 지방재정영향분석제도 비교9..... 3
- <표 3-5> 관련 제도의 종합 및 지방재정영향분석제도 시사9..... 3

- <표 4-1> 재정영향분석과 기존 타당성 분석 등의 비교7..... 4
- <표 4-2> 경제적 타당성 분석, 재무적 타당성 분석, 재정영향분석의 특징과 관계8..... 4
- <표 4-3> 재정영향분석의 주요 대상범위2..... 5
- <표 4-4> 지방자치단체 재정의 수입 원천별 분류9..... 5
- <표 4-5> 우리나라의 지방자치단체 예산과목 구분 중 지방세 과목0..... 6
- <표 4-6> 지방자치단체 기능 분류(13개분야, 52개 부문)2..... 6
- <표 4-7> 지방자치단체 지출의 성질별 분류(일부, 정책사업 제외)3..... 6

- <표 5-1> 지방자치단체 차원의 인구, 고용, 자산 변화 유발사업4..... 7
- <표 5-2> 통영시와 고성군의 계획인구 산정 결과5..... 7
- <표 5-3> 사업기간 동안의 계획인구6..... 7
- <표 5-4> 연도별 부지면적당 종사자 수 원단위 변화 추이6..... 7
- <표 5-5> 고용인력 추정결과(운영기간)7..... 7
- <표 5-6> 부지면적당 고용인원 원단위 추정7..... 7
- <표 5-7> 투자사업 유형별 Type 1, Type 2의 구분9..... 7
- <표 5-8> 지방투자사업의 지방자치단체 인구, 고용, 자산 변화 유발 상태 점검1..... 8
- <표 5-9> 부산 금정구 회동석대 도시첨단산업단지 개요4..... 8
- <표 5-10> 부산 금정구 연도별 일반 현황(2011~2015년)5..... 8
- <표 5-11> 부산 금정구 금사동 연도별 일반 현황(2011~2015년)6..... 8
- <표 5-12> 지방투자사업의 유형(Type I, Type II)과 재정의 수입·지출 발생7..... 8
- <표 5-13> 지방자치단체별 지방세 세목 구성3..... 9



표 목 차

<표 5-14> 지방세 세목과 지방재정영향분석4..... 9

<표 5-15> 투자사업에 따른 인구·고용 등의 재정 수입 및 지출 영향 관계6.....0... 1

<표 6-1> 지방재정의 세입 및 세출 여건 분석0·3 1

<표 6-2> 사회복지 분야 세출 현황 및 전망(2012년~2021년)1·3· 1

<표 6-3> 총사업비의 연차별 투자계획3·3 1

<표 6-4> 사업비 지출항목에 대한 연차별 투자계획(도시개발사업 예시)4·3· 1

<표 6-5> 중기지방재정계획(2017~2021) 상의 사업비 내역 조사(예시)5·3· 1

<표 6-6> 중기지방재정계획 상의 연차별 사업비 반영 현황5·3 1

<표 6-7> ○○○ 도시개발사업의 연차별 투입계획과 회수계획6·3 1

<표 6-8> 투자계획에 따른 연도별 예산 과부족 검토(공영개발사업특별회계 예시) ·6·3· 1

<표 6-9> ○○시의 신규가용재원 현황8·3 1

<표 6-10> ○○시 장기미집행 공원 우선순위 투자계획0·4 1

<표 6-11> ○○시의 지방채발행 한도액 및 발행액1·4 1

<표 6-12> 지방채무 연도별 현황(BTL지급액 제외)2·4· 1

<표 6-13> ○○시의 관리채무비율 추이 변화3·4 1

<표 6-14> ○○시의 연도별 지방채무 추이 및 전망3·4 1

<표 6-15> ○○시의 연도별 금융부담(이자비용)의 전망4·4· 1

<표 6-16> 민자사업 재정부담액의 추이 변화4·4 1

<표 6-17> 지방자치단체의 신용공여 유형별 채무보증사업6·4· 1

<표 6-18> 매입확약에 따른 재정부담(예시)7·4 1

<표 6-19> 우발부채의 추이 변화7·4 1

<표 6-20> 지방투자사업의 재원 유형 및 특성에 따른 지방재정 상태에 대한 영향 ...2·6· 1



그림목차

[그림 -1] 연구의 흐름 및 분석틀	8
[그림 4-1] 지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화(1991년-2017년) ..8.....	5
[그림 4-2] 지방재정의 세입 자원별 순계예산 구성	4..... 6
[그림 4-3] 지방재정의 세출 구조별 순계예산 구성	4..... 6
[그림 4-4] 일반회계 자치단체별·세출 구조별 순계예산 구성 비교	5..... 6
[그림 4-5] 지방자치단체별 세입 순계예산 규모	5..... 6
[그림 5-1] 지방투자사업의 지방재정영향분석 실시 개념도(I)	1..... 7
[그림 5-2] 지방투자사업의 지방재정영향분석 실시 개념도(II)	1..... 7
[그림 5-3] 부산 금정구 회동석대 도시첨단산업단지 위치도	4..... 8
[그림 5-4] 우리나라의 조세체계: 국세와 지방세의 구조	2..... 9
[그림 5-5] 지방세의 세목별 점유비중(2017년 예산 기준)	2..... 9
[그림 5-6] 재정영향분석의 비용(지출) 측정 방법	7..... 9

지방투자사업의 지방재정영향분석 연구

제 I 장 서 론



서 론

1. 연구의 필요성과 목적

- 지방자치단체가 예산제약(budget constraint) 하에서 투자재원을 효율적으로 사용하고 재정의 건전성을 달성하기 위해서는 대규모 투자사업을 실시하기에 앞서 그것이 재정의 미래 상태와 운영에 어떤 직접적인 영향을 미치는지에 대해 객관적으로 점검하고 분석할 필요성이 제기됨
- 구체적으로, 투자사업이 지방재정의 수입과 지출에 직접적으로 미치는 단·장기 영향(순 재정효과)을 객관적인 수치로 파악하고, 아울러 영향의 결과에 따라 지방재정의 거시적 상태(특히, 재정 건전성 상태)에 어떤 변화가 주어지는지에 대해 점검, 분석하는 것이 반드시 필요함
- 아울러 지방자치단체는 대형 투자사업을 실시하는 과정에서 재정의 여러 부문(예: 수입, 지출, 재정수지, 채무, 현금 흐름 등)에 걸쳐 부담과 위험에 직면할 수 있는데, 재정의 건전성과 지속가능성을 유지하기 위해서는 이를 사전에 체계적으로 검토해서 예방하는 조치가 필요함
- 이를 위해서는 기본적으로 지방투자사업의 규모(총사업비 등)와 재원조달 구조(자체재원, 이전재원, 지방채, 민간자본 등) 그리고 지방자치단체의 재원조달 역량에 대한 실태를 파악해야 함
- 아울러 투자사업이 지방자치단체의 재정에 부담과 압박을 주는지의 여부와 우발채무(채무보증, 제한적 MRG), 특수목적법인(SPC: special purpose company) 관련 위험성 등 각종 사업 부실화에 따른 미래의 재정위험 가능성에 대해 종합적으로 점검할 필요성이 있음
- 근년에 지방자치단체들이 각종 재정 위험에 노출되거나 부실한 재정관리로 인해 언론과 시민사회로부터 비난을 받는 사례가 많아지고 있는 상황을 인식할 때,

지방투자사업이 지방자치단체의 예산(재정)에 미치는 효과와 재정 건전성 문제를 객관적으로 파악하는 재정영향분석을 실시하는 것은 매우 중요한 의미가 있음

- 특히, 자체세입이 빈약하고 재정 여건이 어려운 지방자치단체들이 무리하게 대규모 투자사업에 뛰어 들어 재정적자와 채무상환에 어려움을 겪고 이로 인해 재정 위함에 노출되는 경우가 적지 않은 현실 문제를 타개할 필요성이 강하게 제기됨
 - * 만일 이들이 투자사업을 실시하기 이전에 객관적인 재정영향분석을 실시하고 지속적인 모니터링을 하였다면 그러한 문제는 발생하지 않았을 것임
- 특히, 글로벌 금융위기(2008년) 이후 가속화되고 있는 저성장·저출산·고령화 등 사회·경제적 구조 변화 속에 중앙재정과 지방재정의 건전성 문제가 그 어느 때보다 중요시되고 있는 현재 상황에서 투자사업에 따른 지방재정의 단·장기 영향과 변화(수입·지출 관련 미시·거시적 변화)를 종합적으로 점검하는 지방재정영향분석시스템을 구축할 필요성은 그 어느 때보다 고조되고 있음
- 그동안 지역개발 분야의 도시개발 사업자 측면에서 사업성분석이 비교적 심도 있게 이루어졌고 또, 이따금 도시개발사업의 당위성을 홍보하는 차원에서 재정 수입 증대효과가 다소 자의적으로 산출되는 경우도 있었지만, 도시개발과 재정 지출 분석과의 균형있는 비교 연구와 사례는 없었음(유재윤·조판기, 2002)
- 한 걸음 더 나아가 현재 우리나라에서는, 지방자치단체가 수행하는 대형 투자사업이 당해 자치단체의 재정에 직접적으로 미치는 영향에 대해 구체적으로 분석하거나 분석 모형 내지 방법론을 체계적으로 제시한 경우는 사실상 없는 상태임
- 「지방재정법」(제37조 제1항)에 의해 2015년부터 대형 지방투자사업을 대상으로 타당성 조사(경제적 타당성분석, 재무적 타당성분석, 정책적 타당성분석)를 실시하고 있지만, 정작 그것이 지방자치단체의 재정에 직접적으로 미치는 영향에 대한 타당성분석은 실시하고 있지 않음
- 이와 같은 사실을 인식할 때, 주요 투자사업에 대해 기존의 경제적 타당성분석, 재무적 타당성분석과 함께 재정 타당성분석(재정영향분석)을 함께 실시한다면, 국(주)민의 세금을 많이 사용하는 지방투자사업에 대한 경제·재무·정책·재정적 관점을 전반적으로 포괄하는 종합관리시스템이 구축될 것임
- 이와 같은 문제인식을 하면서 본 연구는 지방투자사업의 실시로 인해 미래에 발

생활 지방자치단체 재정의 단·장기, 거시·미시적 재정상태의 변화를 종합적으로 분석하는 재정영향평가시스템을 구축하는데 목적이 있으며, 이는 크게 다음의 두 가지 목적을 내포하고 있음

- 하나는 지방자치단체가 수행하는 대형 투자사업이 해당 자치단체의 재정에 직접적으로 미치는 영향을 측정하는 과정과 방법론을 모색하는 것이고, 다른 하나는 개발된 방법론을 토대로 지방재정영향분석을 실제로 활용할 수 있는 재정영향분석의 지침에 대한 개요(기본 골격)를 제시하는 것임
- * 이러한 목적이 순조롭게 달성될 경우 지방자치단체는 투자사업의 실시에 따른 순 재정편익(net financial benefit: 수입과 지출의 단·장기 차이)을 도출할 수 있어서 투자사업의 재정 건전성 기여도 등 중요한 의사결정 정보를 확보할 수 있음

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

- 본 연구는 지방자치단체가 시행하는 주요 투자사업이 해당 자치단체의 재정(수입과 지출)에 미치는 거시적·미시적 영향 문제에 초점을 두고 그와 관련된 주요 이론·제도·운영 실태를 연구의 범위에 포함하고 있음
- 특히, 연구의 전개 과정에서는 지방투자사업이 미래의 지방자치단체 재정 건전성에 미치는 영향과 예산(즉, 수입과 지출)에 직접적으로 미치는 영향에 관한 내용을 집중적으로 다루고 있음
- 연구의 핵심 주제에 대한 시간적 범위는 대체로 2010년 이후 최근을 포괄하며(다만, 선행연구에 대한 검토는 적절성 등을 감안하여 과거부터 최근까지를 포함함), 공간적 범위는 우리나라의 지방재정 및 지방투자사업과 관련된 내용을 주로 포함하되 필요에 따라 외국의 제도와 사례에 대해서 다루기로 함
- 연구는 기본적으로 전체 지방자치단체의 재정을 대상으로 포괄적이고 거시적으로 다루지만, 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하는 과정에서는 지방자치단체 수준(광역·기초자치단체 유형) 및 특정 분야를 대상으로 다루기도 함
- 이러한 목적을 수행하는 과정에서는 지방재정영향분석의 개념(이론적·실천적 개

념) 설정을 비롯하여 분석의 초점(중점), 분석의 접근, 그리고 분석 방법론을 중요한 연구과제 및 대상으로 다루고 있음

- 본 연구의 중점 대상은 아니지만, 본 연구의 결과(이상의 내용에 대한 체계적 정리)를 토대로 향후 중앙 및 지방의 투자심사기구와 지방자치단체가 지방재정영향 분석을 적절히 활용하여 의사결정에 적극적으로 사용하도록 유도함

나. 연구의 방법

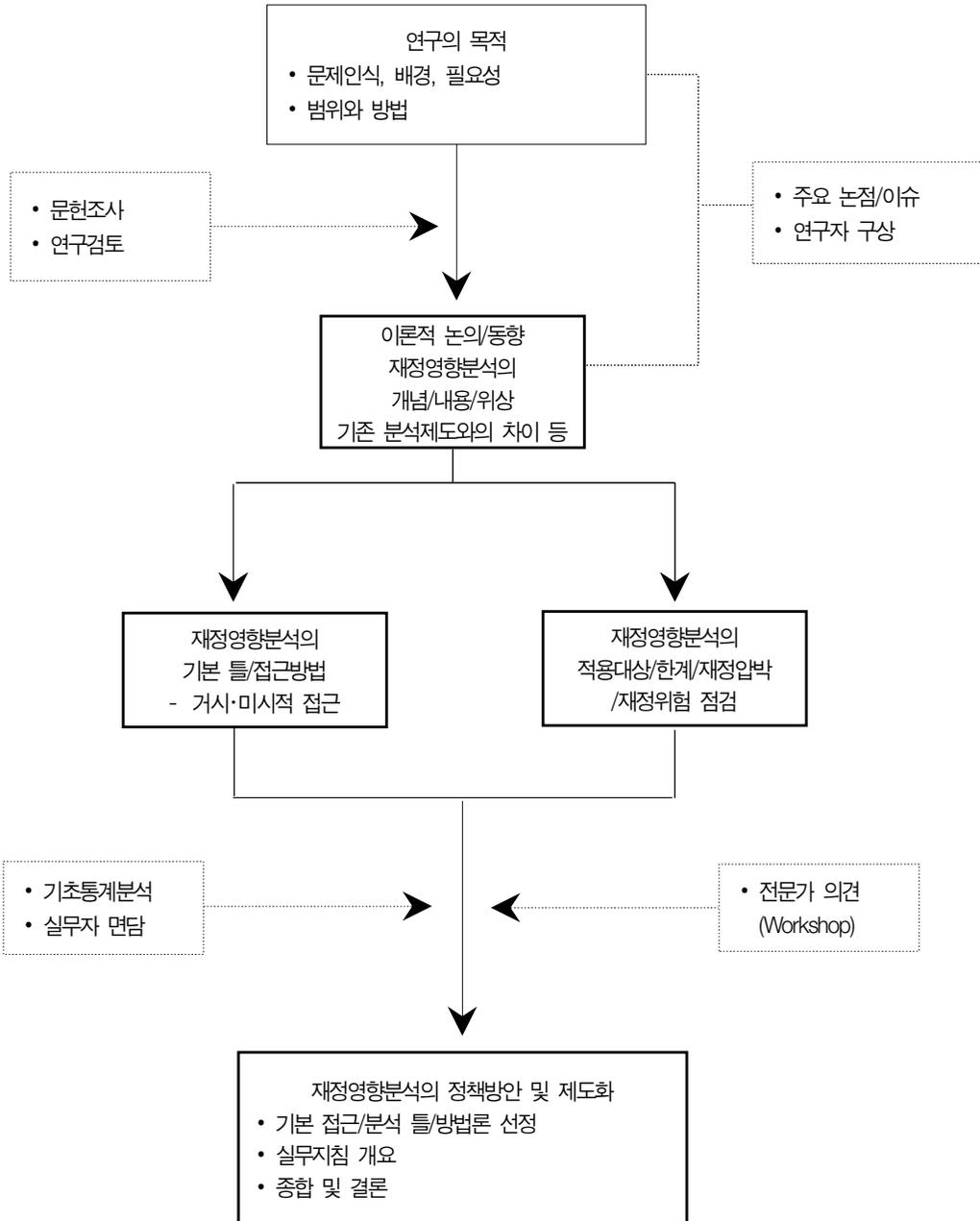
- 연구의 방법은 문헌연구를 기본으로 하면서 전문가 토의와 기초통계분석(basic statistics analysis) 방법을 병행함
- 문헌연구는 국내·외 관련문헌으로부터 연구의 방향 설정과 내용 보완 그리고 최근의 세계적 동향 및 시사점을 도출하는데 주로 활용되며, 관련 전문가 토의(관계 공무원, 전문가 지식 활용) 방법은 정책의 실무현실과 정책대안의 실천가능성을 점검하는 과정에서 주로 사용됨
- 이러한 접근 방법은 지방투자사업의 지방재정영향에 대한 실태와 문제점 및 개선 방안의 도출에 필요한 객관적 입증자료와 논거를 확보하는데 중요한 역할을 함

3. 연구의 분석틀: 접근방법

- 본 연구의 기반이 되는 분석틀과 연구의 흐름에 대해 기술하면 다음과 같음([그림 1-1] 참조)
- 먼저, 지방투자사업의 지방재정 영향과 관련된 기초연구 및 현황 자료를 수집한 다음, 기존 연구 결과 및 관련 이론과 연구자의 구상을 토대로 객관적인 상태와 문제점을 파악함
 - 이 과정에서는 문헌연구, 관계 공무원 및 전문가 토론(workshop), 기초통계분석 등이 객관적 사실을 도출하는 수단으로써 중요한 역할을 함
- 다음으로는 연구를 통해 파악된 지방재정영향분석의 정의, 핵심 내용, 문제와 한계를 체계적으로 정리한 다음, 그것을 토대로 지방투자사업이 지방재정에 미치는 영향을 실용화, 제도화할 수 있는 정책방안을 도출하고 있음

- 정책방안을 도출하는 과정에서는 관련 이론과 현황 및 실태, 본 연구의 점검 및 분석 결과, 그리고 재정 건전성, 지속가능성 원리가 핵심기반으로 작용함
- 아울러 재정영향의 주요 요인과 그에 대한 추정방법 내지 접근방법 그리고 투자 사업이 재정의 수입과 지출에 미치는 영향을 계량적으로 산출하는 방법론을 도출하는 데 중점이 주어짐

[그림 1-1] 연구의 흐름 및 분석틀



제Ⅱ장
지방재정영향분석 관련 이론
및 제도적 특성



지방재정영향분석 관련 이론 및 제도적 특성

1. 지방재정영향분석 관련 이론

가. 역사적 추이

- 역사적으로 재정영향분석(fiscal impact analysis)이 정부의 의사결정 수단으로 사용된 것은 1930년대로 거슬러 올라가며, 그 후 재정영향분석은 적용대상과 방법론 및 활용도 등에서 많은 변화를 겪는 가운데 오늘날에 이르고 있음(Clear Creek County-Community Master Plan Draft#1, p. 1)
- 1930년대의 재정영향분석은 공영주택과 도시재생 프로그램의 영향을 점검하는 수단으로써 주로 사용되었음
- 1950년대와 1960년대에는 재정영향분석이 민간개발사업의 영향을 분석하는 수단으로써 많이 활용되는 경향을 보였음
- 1980년대에는 재정영향분석이 도시 계획 및 토지이용 평가(planning and land use assessment)의 수단으로 널리 사용되는 가운데 특히, 도시재구획(rezoning) 평가, 종합계획 수정, 경제개발 분야의 의사결정 수단으로써 각광을 받았음
- 최근에는 재정영향평가가 활용 범위를 확장하면서 공공부문의 계획과 재정분야에서의 의사결정 수단으로써 보다 적극적으로 활용되고 있음

나. 현재의 재정영향분석제도

- 재정영향분석은 역사적으로 1930년대까지 거슬러 올라가지만, 실제로 지방의 공공개발 및 재정부문에서 광범위하게 사용되기 시작한 것은 1980년대 이후임
- 일반적으로 재정영향분석은 1970년대 후반에 Listokin and Burchell의 연구(개발 모형)에 의해 사실상 새로운 지평을 열은 것으로 평가되며, 그 후 이론과 실용성

의 발전을 거듭하였음

- Listokin and Burchell의 연구에 의하면 재정영향분석은 공공투자사업과 관련된 기존의 타당성분석과는 다음과 같은 측면에서 다른 특성을 지님
 - (1)특정 투자사업이 미래의 지방자치단체 재정의 수입과 지출에 미치는 직접적 영향을 주된 분석대상으로 하는 고유성을 가지며, 아울러 (2)재정영향을 측정하는 방법론과 접근 기법이 사회과학적 합리성을 지님(이와 관련된 내용은 뒤에서 상세하게 기술되고 있음)
- 재정영향분석은 지역 단위에서 공공 신규투자(자산투자)가 이루어진 결과에 의해 발생하게 되는 공공부문의 수입과 비용(지출)을 추정하는 것으로 도시계획과 지역(지방)경제의 연계를 모색하는 수단적 위상과 중요성을 지님(Kotval, z. 외, 2006, p. 3)
 - 현실적으로 지방투자사업의 지방재정영향분석은 크게 다음의 두가지 수준에서 이루어지고 있음(Kotval, z. 외, 2006, p. 3)
 - 도시개발, 지역개발에 따른 지방자치단체의 총체적 성장(재정 성장)에 대한 영향 분석
 - 도시개발, 지역개발이 전체 지역사회(지방자치단체 포함)에 미치는 경제·사회적 영향에 대한 분석
- 재정영향분석의 핵심은 지방자치단체가 도시개발(지역개발)을 추진할 경우 그로 인해 늘어나는 지역의 인구와 고용이 해당 지방자치단체의 재정(수입과 지출)에 단·장기적으로 유발하는 직접적 영향의 크기를 계량적으로 산출하는 데 있음
 - 이때 산출되는 순 재정편익(net financial benefit) 또는 순 재정 현금흐름(net cash flow)은 도시개발사업의 추진 여부를 결정하는 중요한 판단준거가 됨
- 재정영향분석의 원조라고 말할 수 있는 Listokin and Burchell의 저서(1978)에서는 재정영향분석의 핵심이 되는 다양한 방법론에 대해 기술하고 있는데, 그 속에는 지역개발(토지개발) 사업이 지방자치단체의 재정 수입과 지출에 영향을 미치는 결정적인 동인(변수)으로 인구와 고용 증가를 지적하고 있음
 - Listokin and Burchell의 6가지 재정분석방법론은 그 후 일부 비판을 받으면서 실

용적 유용성에 문제와 한계를 노정하였지만, 그럼에도 불구하고 지금까지 미국의 지방재정영향분석의 기본 틀이자 수단으로서 확고한 자리 메김을 하고 있음

- 지방자치단체가 추진하는 대형 신규 투자사업(기본 인프라, 주택·산업단지 개발, 각종 주민생활시설 등)은 성격과 유형에 따라 다르지만 많은 경우 지역에 새로운 인구와 고용을 창출하는 효과를 유발하며, 이것은 다시 중장기적으로 지방자치단체의 재정(즉, 수입과 지출)에 영향을 미치고 그에 따라 최종적으로 순 재정 편익(net fiscal benefit)이 결정됨
- 지방투자사업이 초래하는 순 재정편익에 대한 정보는 지방의 의사결정권자로 하여금 투자사업(지역개발)과 지방예산을 연계하여 정책 결정을 내릴 수 있도록 도와주는 판단준거로서의 역할을 함
- 오늘날 미국에서는 개발사업 특히, 토지개발사업(land development project)을 실시할 경우 통상 재정영향분석을 실시하는데, 그 핵심은 해당 사업의 실시로 인해 지방자치단체의 재정 수입과 지출이 중장기적으로 어떤 영향을 받는지를 계량적으로 측정하는 데 있음
- 종합적으로, 대규모 토지개발사업(주택단지, 산업단지, 관광단지, 복합단지, 기타 단지 개발사업)을 추진할 경우, 그에 따른 사회·경제적 타당성, 재무적 타당성, 그리고 재정과급효과를 총 망라하여 이것들을 객관적으로 점검한 다음 최종적인 의사결정에 이른다는 것은 매우 중요한 의미를 지님

다. 재정영향분석의 한계

- 오랜 기간 이론적 발전과 더불어 실제 현장에서 활용되고 있는 미국의 재정영향 분석은 그 장점과 유용성에도 불구하고 다음의 측면에서 한계와 문제점을 노정하고 있음(Kotval, z. 외, 2006, p. 4)
- 분석기법에 대한 충분한 이해와 기법 사용 부족, 투자사업이 기본적으로 분명한 비용부담을 수반하는 경우(비 수익성 공공투자사업)에 대한 접근 문제, 정치적 요인 존재, 사회·환경적 요인에 대한 고려 배제 등이 지적되고 있음

라. 재정영향분석과 경제영향분석

- 일반적으로 재정(적) 영향분석(fiscal impact analysis)은 경제(적)영향분석(economic impact analysis)과 구분되는데, 그 핵심은 다음과 같음(APA, *Fiscal Impact Analysis: Methodologies for Planners*, 2010, p. 3)
- 재정영향분석은 재정투자사업을 실시할 때 그것이 정부부문(지방자치단체)의 현금흐름(cash flow)에 어떤 영향을 주는지에 대해 중점을 두는 반면, 경제적 영향 분석은 재정투자사업이 민간부문의 현금흐름과 경제·고용 등에 미치는 영향에 대해 중점을 부여함
 - 경제적 영향분석(타당성분석)은 민간부문의 소비지출, 소득, 고용, 간접 영향 등 전체 경제(경제 전반)에 미치는 직접·간접적 영향(신규 고용, 실질 가처분 소득 및 소비지출 영향)을 중점적으로 측정하고 평가함(APA, p. 1)
 - 경제적 영향분석과 달리 재정영향분석은 기본적으로 특정 투자사업이 단·장기적으로 야기하는 지방자치단체의 순 현금흐름(net cash flow: 수입과 지출의 흐름 및 차이)을 객관적으로 분석하는 데 초점을 맞춤
 - 새로운 투자사업의 실시로 인해 앞으로 발생할 각종 수입(예컨대, 토지개발 사업에 따라 새로 확충되는 재산세, 각종 부담금 수입 등)과 기존 용도에서 발생하는 수입을 상호 비교하여 사업의 재정 영향을 측정함(*과거 미국의 전형적 사례)
 - 새로운 투자사업의 실시로 인해 발생하는 각종 신규 지출(예컨대, 토지개발 사업에 따라 증가하는 새로운 인구와 고용에 대응하는 각종 공공서비스 수요 증대 지출)에 대해 합리적 방법을 사용하여 추정함(이 경우에도 사업 실시 전·후의 지출 크기를 상대 비교함)
 - 새로운 투자사업의 실시로 인해 앞으로 발생할 각종 수입과 각종 비용을 총체적으로 비교하여 순 재정혜택(net financial benefit)을 산출함

이와 같은 분석 접근은 투자사업 자체가 야기하는 총 수익과 총 투자비용, 향후 유지관리비용 등을 총체적으로 산출하여 상호 비교하는 기존의 재무적 분석(financial analysis)과 기본적으로 다름(분석의 목적, 대상, 초점, 방법론 등에서 본질적으로 차이가 남)

2. 지방재정영향분석의 필요성과 기존 타당성분석의 비교

가. 지방재정영향분석의 필요성

- 지방재정영향분석은 다음과 같은 점에서 필요성과 중요성을 지니고 있음
 - 지방자치단체가 실시하고자 하는 투자사업이 미래의 지방자치단체 재정에 단·장기적으로 어떤 긍정적 또는 부정적 영향을 초래하는지, 그리고 구체적으로 어떤 규모의 금전적 과급효과를 야기하고 재정상태(건전성 상태)에 변화를 유발하는지에 대해 객관적으로 분석, 점검함
 - 만일 투자사업에 따른 긍정적 재정영향이 클 경우, 다른 조건(예컨대, 경제적 타당성 등)에 큰 문제가 없다면 해당사업을 적극적으로 추진하는 의사결정이 유도됨
 - 만일 투자사업에 따른 부정적 재정영향이 클 경우, 그에 따른 문제점과 취약요인, 위험요인이 무엇인지를 사전에 간파하여 사업 실시 전에 투자사업과 관련된 의사결정의 조정이 유도되거나 사업추진에 대한 중단 결정이 내려짐
 - 투자사업의 결정에 있어서 경제적·재무적 타당성분석과 함께 지방투자사업이 지방재정에 직접적으로 미치는 영향에 대한 정보(분석 결과)가 동시에 고려될 경우 보다 종합적인 투자심사와 합리적 의사결정이 가능해짐
 - 이와 같은 접근과 조치는 국(주)민이 부담하는 세금의 금전적 가치(value for money)가 저하되거나 손상되는 것을 사전에 방지하고, 보다 나은 세금의 활용방안을 강구하도록 촉구하는 측면에서 중요한 의미가 있음

나. 지방재정영향분석과 경제적·재무적 타당성 분석의 비교

- 지방투자사업에 대한 지방재정영향분석은 기존에 실시 중인 경제적 타당성 분석(economic feasibility analysis), 재무적 타당성분석(financial feasibility analysis)과 비교할 때 일부 유사성과 공통점을 지니지만(예컨대, 분석대상, 금전적 측정 결과 도출 등), 분석의 목적과 관점 및 초점, 그리고 접근방법 면에서 근본적으로 다른 면모를 지니고 있음(이와 관련된 내용은 제3장에서 자세히 다루고 있음)
- 지방재정영향분석은 특정 지방투자사업이 미래(단·장기)의 지방자치단체 재정 수입과 지출에 미치는 직접적 영향을 주된 분석대상으로 하는 점에서 경제성 분석이나 재무성 분석과 크게 다름

- 경제성 분석은 투자사업의 사회·경제적 순 혜택(economic·social net benefit), 재무성분석은 사업의 수익성 즉, 순 이익(net revenue) 내지 순 현금흐름(net cash flow)의 측정에 초점을 두는 반면, 재정영향분석은 투자사업의 순 재정혜택 내지 순 재정효과(net fiscal benefit, net fiscal effect)의 측정에 초점을 두는 기법임
- 세가지 유형의 분석기법은 종합적으로 지방자치단체가 추진하는 대형 투자사업의 사회·경제적 효과, 사업 수익성 효과(사업성 점검), 재정 과급효과를 포괄하는 측면에서 상호 연계성과 보완성을 지니며, 궁극적으로 국(주)민의 세금을 사용하는 지방자치단체의 종합적 의사결정에 매우 중요한 판단근거를 제공함

3. 지방재정영향분석 관련 선행연구

가. 재정영향분석(Fiscal Impact Analysis: FIA)의 효시와 발전

- 지방재정영향분석과 관련된 선행연구는 대부분 미국을 중심으로 이루어졌으며, 그 내용은 1970년대에 재정영향분석(FIA)이 고안된 이후 일부 비평론과 더불어 발전한 개선 연구들로 구성됨
 - 전체적으로 보아, 재정영향분석 연구의 효시라고 할 수 있는 Listokin and Burchell(1978년)의 분석 틀과 방법론이 지속적으로 유지되는 가운데 현실 상황(사업특성, 지역특성, 통계 등 정보 이용 가능성 등)을 보다 합리적으로 반영하는 일부 수정·보완된 후속 연구들이 진행되어 왔음
 - 재정영향분석의 원조라고 말할 수 있는 것은 Listokin and Burchell의 1978년도 연구이며, 그 속에는 재정영향분석의 핵심에 해당하는 개념과 분석 틀 그리고 수입과 지출 추정에 대한 방법론이 구체적으로 기술되어 있음
 - 그 중에서도 가장 중요한 Listokin and Burchell의 재정분석 방법론은 그 후 일부 비판을 받았지만(일부 논리성·실용성과 관련된 문제와 한계를 지적받았음), 기본적으로 지금까지 미국 지방재정영향분석의 기본 틀이자 수단으로서 활용되고 있음
- * 미국의 재정영향분석의 기본 구조(분석 틀 포함)와 방법론 및 주요 내용에 관한 사항은 뒤에서 구체적으로 기술되고 있음

- Listokin and Burchell(1978년도 저서 및 후속 연구)을 비롯한 대부분의 연구자들은 재정영향분석의 핵심이 되는 다양한 방법론에 대해 기술하면서 지역개발(토지개발) 사업과 지방자치단체의 재정을 상호 연계시키는 매개 변수로서 인구와 고용 증가를 지적하고 있음
- 따라서 지방투자사업의 재정효과를 측정하기 위해서는 무엇보다도 해당 투자사업이 지역의 인구와 고용을 유발하는 효과가 있는지에 대한 실태 조사 및 분석이 선행되어야 함
- 지방재정영향분석이 내포하는 핵심은 지방자치단체가 도시개발(지역개발)을 추진할 경우 그로 인해 해당 지방재정(수입과 지출)이 단·장기적으로 어떤 직접적인 영향을 받을지에 대해 계량적으로 산출(순 재정편익(net financial benefit))하는 데 있음
- 미국에서는 개발사업 특히, 토지개발사업을 실시할 경우 통상 지방재정영향분석을 실시하는데, 그 핵심은 해당 사업의 실시로 인해 지방자치단체의 재정 수입과 지출이 중장기적으로 어떤 영향을 받는지에 대해 계량적으로 측정하는 것임
- 지방투자사업의 지방재정영향은 기본적으로 인구와 고용의 증가를 통해 재정의 수입과 지출에 영향을 받는 메커니즘을 분석하고 영향의 크기를 구체적으로 측정하는데 중점을 둠
 - 대규모 토지개발사업(주택단지, 산업단지, 관광단지, 복합단지, 기타 단지 개발사업)을 추진할 경우 그에 따른 사회·경제적 타당성, 재무적 타당성, 그리고 재정과 급효과에 대해 종합적 관점에서 객관적으로 점검하고 판정할 수 있는 정책판단의 선택 사양(option)과 공간이 확장됨

나. 국내의 연구

- 국내의 연구 중에서는 미국의 연구를 일부 소개하고 강조한 유재운·조판기(2002)의 연구를 제외하면, 지방재정영향분석에 초점을 두고 본격적으로 연구한 문헌은 사실상 없는 상태임
- 그 외의 연구는 지방재정영향분석과는 직접적인 연관성이 없고, 다만 본 연구가 재정영향분석의 틀을 구조화하는 과정에서 부분적·간접적 관련성을 지니는 것들

이 있음(이 또한 손에 꼽을 정도임)

- 유재윤·조판기에 의하면 그 동안 지역개발 분야에서 도시개발 사업자 측면의 사업성분석은 비교적 심도 있게 이루어졌고 또, 이따금 도시개발사업의 당위성을 홍보하는 차원에서 재정수입 증대효과가 다소 자의적인 방식으로 산출되는 경우는 있었지만, 도시개발과 재정지출 분석과의 균형 있는 비교는 이루어지지 못하였음(유재윤·조판기, 『도시개발의 재정영향분석에 관한 연구』, 국토연구원 연구보고서, 2002, p. iii)
- 한 걸음 더 나아가 현재 우리나라에서는, 지방자치단체가 수행하는 대형 투자사업이 당해 자치단체의 재정에 직접적으로 미치는 영향에 대해 구체적으로 분석하거나 분석 모형 내지 방법론을 체계적으로 제시한 경우는 사실상 없는 상태임

- 유재윤·조판기(2002)는 도시개발의 재정영향분석을 위한 방법론을 개발하여 토지이용계획상 주거용지와 상업용지의 비율, 용적률, 택지분양가 등 통제변수의 변화에 따른 도시개발 효과 변화를 분석하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 주거용지의 비율을 10% 감소시키고 상업용지의 비율을 10% 증가시킬 경우 도시재정에 대한 순현재가치 증가분은 1.83% 감소함
 - 용적율을 10% 증가시키는 경우 도시재정에 대한 효과는 11.95% 증가함
 - 택지분양가가 10% 증가하는 경우 도시재정 증대효과가 0.37%로 나타나 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 취득세, 등록세의 지자체 귀속률을 10% 증가시키는 경우 도시재정 증대효과는 0.90%에 불과함
- 자료 및 방법론
 - 인구수, 고용지수, 지방재정지출의 항목별 자료를 사용하여 인구승수 적용방법(Per Capita Multiplier Method)과 고용기대방법(Employment Anticipation Method)을 혼용하여 도시개발사업으로 인한 효과(인구증가분+고용증가분)를 파악함
 - 이를 통해 인구와 고용 증가로 인한 지방세입의 증가와 지방세출의 증가를 계산하고 지방세입의 순증가분을 지방재정영향으로 파악함

- 이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 비록 재정영향분석에 관한 연구는 아니지만 재정 건전성 등 본 연구의 진행과정에서 간접적으로나마 일부 연관이 있을 것으로 간주되는 국내의 문헌에 대해 간단히 요약, 정리하고자 함

1) 재정 건전성 관련 연구

- 광채기(2012)는 지방자치단체의 재정위험을 유형별(일반정부, 민간투자사업, 지

방공기업)로 분석하였으며, 분석 결과를 토대로 우리나라 지방자치단체의 재정 위험이 경제위기, 구조적 재정위기, 자치단체장 등 의사결정자들의 복합적 행태 요인에 의해 발생한다고 주장하였음

- 김상동·이성근(2015)은 지방재정 건전성 지표를 개발하고 그것을 경상북도에 적용하여 도의 재정상태를 점검하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 경상북도에 개발된 4개 항목(부문)의 지표를 적용한 결과, 세입측면에서는 전국 대비 다소 열악한 수준, 그리고 채무측면에서는 건전한 수준으로 나타났음
 - 정성적 지표가 분석과정에 제대로 적용되지 못한 점을 인식하고 이와 관련성이 높은 대리변수 등을 개발할 필요가 있음을 제안함
 - 자료 및 방법론
 - 4개 부문의 지표를 개발하고자 2차례 설문조사(유효표본 20부)를 실시하였고, 해당 수준을 파악하고자 준거집단으로 전국 평균과 도 평균을 선정함

〈표 2-1〉 지방재정 건전성 측정 기존지표와 개발지표 비교

기존 지표	개발 지표	
<ul style="list-style-type: none"> • 통합재정수지비율 • 실질수지비율 • 경상수지비율 • 관리채무비율 • 관리채무부담비율 • 관리채무상환비율 • 현금창출자산 대비 부채비율 • 공기업 부채비율 • 총자본대비 영업이익률 	세입관리	<ul style="list-style-type: none"> • 자체세입비율 • 재정자립도 • 재정자주도 • 재정력지수
	세출관리	<ul style="list-style-type: none"> • 행사축제성 경비비율 • 민간이전경비비율 • 의무지출비율 • 국고보조사업 지방비부담비율
	채무관리	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채무비율 • 지방채무상환비율 • 채무부담비율 • 지방채무잔액지수
	운용관리	<ul style="list-style-type: none"> • 투·융자심사제 엄격시행 여부 • 지방자치단체장의 의지 • 중기지방재정계획 반영 비율 • 주민참여예산제 적극 도입 여부 • 예산공개제도 도입 및 확대 • 지방의회 심의 및 견제기능 강화

자료: 김상동·이성근, 『지방재정 건전성지표의 개발 및 적용: 경상북도를 사례로』, 2015

- 이희재(2016)는 기존 건전성 관리체계(지방자치단체 재정분석제도, 지방재정위 기 사전경보시스템, 긴급재정관리제도)에 대한 개선방안을 제시하는 한편, 지방자치단체의 지방공기업 채무보증이나 기존 관리채무에 대한 건전성 관리 범위를 넓혀 제도 간 상호 연계방안을 강화할 것을 정책 제언함
- 오재록·박치성·윤향미(2016)는 신규 사업 사전점검체계 도입과 MRG 재구조화를 통해 위험분담을 최소화한 사례 연구(경상남도 사례)를 수행하였는데, 연구결과는 다른 지방자치단체에서도 참고할 필요성이 있음
- 이성근·고수정·서준교(2016)는 전국 153개 시·군의 세입, 세출부문의 변수를 이용하여 지방재정 건전성에 미치는 요인을 검토하였고, 분석의 시사점은 다음과 같음
 - 예산대비 채무비율(종속변수)에 영향을 미치는 요인에 대해 분석해 본 결과, 재정자주도와 재정력지수는 부의 영향, 그리고 복지비비율은 정의 영향을 미치는 것으로 파악되었음
 - 지방자치단체의 세입 자율성 확보와 사회복지비율과 관련된 지방비 매칭문제의 검토와 함께 중앙정부와 지방정부 간의 복지재정에 대한 협력 필요성을 제언함
 - 자료 및 방법론
 - 2009~2013년의 전국 153개 시·군의 세입과 세출부문의 지표별 자료를 수집하여 합동OLS(Pooling regressive analysis)를 통해 재정건전성의 영향요인을 분석하였음
 - 세입부문은 재정자주도, 재정력지수, 세출부문은 행사축제성 경비비율, 민간단체보조금비율, 복지비비율, 인건비비율, 재정건전성은 예산대비 채무비율 변수를 활용하였음

2) 지방채무 결정요인 관련 연구

- 강윤희(2015)는 지방자치단체의 민간투자사업(BTO, BTL) 추진으로 인한 숨은 부채의 결정요인에 대해 분석하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 숨은 부채에 영향을 미치는 요인에 대해 분석한 결과 지방자치단체의 개발수요와 자치단체장 지지율은 부의 영향을, 그리고 의존재원, 재정력, 직접부채, 공기업부채는 정의 영향을 미치는 것으로 나타났음

○ 자료 및 방법론

- 2012년 기준 전국 227개 시·군의 사회·경제, 재정, 정치 관련 변수를 선별하여 숨은 부채 규모와의 인과관계를 회귀분석을 통해 파악함

〈표 2-2〉 민간투자방식의 재정부담에 따른 숨은 부채 결정요인 변수 소개

요인	변수	조작화	비고
숨은부채 규모	숨은부채액	숨은부채 총액	· 숨은부채: BTO, BTL로 인한 재정 부담액 숨은부채액 · 1인당 숨은 부채액은 자연로그값
	주민1인당 숨은부채액	숨은부채액/인구수	
	숨은부채비율	숨은부채액/예산	
사회·경제	개발수요	자본지출/총결산액	
재정	의존재원	의존수입/총세입결산액	
	재정력	지방세액/인구수	자연로그값
	직접부채	지방정부 자체부채 총액	자연로그값
	지방공기업부채	지방공기업부채 총액	자연로그값
정치	자치단체장지지율	지방선거 득표율	2010년 지방선거
	단체장·지방의회 다수당 정당일치상	의회다수당과 자치단체장의 정당이 일치=1, 비일치=0	가변수, 2010년 지방선거

자료: 강운호, 『한국 지방정부의 숨은부채 결정요인 분석』, 2015

- 김현아(2014)는 도시개발공사의 부채를 결정하는 요인으로 경기변수인 지가상승률을 지목하는 한편 지방의 정치적 특성 변수에 대하여도 분석하였음
- 정치적 특성 변수에 대한 분석결과, 해당 지역의 투표율이 높을수록 부채비율은 낮게 나타난 반면 자치단체장과 광역의회 다수당이 일치할 경우 부채비율이 증가하는 것으로 나타남
- 정성호(2014)는 분석을 통해 지방자치단체의 부채 총량을 규율할 경우 부채의 풍선효과가 나타나 투자사업이 지방공기업이나 민간투자에 의해 추진되는 현상이 나타나는 것을 지적하였음
- 아울러 이러한 현상이 다시 지방재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 예산외 재정사업에 대하여도 부채규모를 제한할 필요성이 있음을 제언함
- 임성일·홍서빈(2012)은 지방채발행 결정요인을 분석하기 위해 인구, 지방세, 보조금, 재정자립도 변수를 활용하여 지방채 발행 잔액(종속변수)과의 영향분석을

패널모형 방식으로 시도하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음

- 전국 16개 시·도와 75개 시를 분석대상으로 2006-2009년의 시계열 자료를 가지고 합동 OLS(pooled OLS)와 패널분석을 실시한 결과 인구, 보조금, 재정자립도 변수는 지방채 발행 잔액에 정의 효과, 그리고 지방세수입은 부의 효과를 보였음
- 이전재원 중 지방교부세는 지방채 발행에 부의 효과를 보이는 반면 보조금은 정의 효과를 보임을 밝힘
- 주만수(2012)는 실증분석을 통해 지방채무의 결정요인을 파악하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 지방채무의 측정방법과 지방자치단체의 유형에 따라 지방채무의 결정요인이 달라짐을 밝혔으며, 오히려 지방정부의 비효율적 재정운영으로 위기가 발생할 수 있음을 주장하였음
 - 자료 및 방법론
 - 2011년 기준 ‘정책사업비 대비 시설비지출액, 총재정지출 대비 사회복지지출액, 재정자립도, 총재정수입 대비 지방채무잔액’ 이라는 4개의 변수를 이용하여 총재정수입 대비 지방채발행액(종속변수 1)과 지방채무잔액지수(종속변수 2)에 어떤 영향을 미치는지를 파악하고자 토빗 모형(Tobit model)을 통하여 분석함

3) 지역발전과 지방재정 영향 관련 연구

- 안혁근(2010)은 산업단지 개발이 지방자치단체의 자체수입에 미치는 영향에 대한 연구를 하였는데, 연구의 주요 내용과 시사점은 다음과 같음
 - 일반(지방)산업단지의 개발(조성 및 운영)이 지역경제 활성화를 통해 지방자치단체의 자체수입에 변화를 초래한다는 기본접근은 어느 정도 설득력을 지님
 - 특히, 지역경제 활성화에 영향을 미치는 동인으로 인구수 변화, 사업체 및 고용 변화, 개인소득 수준의 변화를 지적한 점은 기존의 이론과 논문에 기반을 두는 것임
 - 다만 본 논문은 지방투자사업(산업단지 개발)이 어떤 경로와 과정을 거쳐 인구, 고용, 소득에 영향을 미치는지, 그리고 이들 변수가 어떤 과정과 함수관계를 통해 지방자치단체의 재정수입에 영향을 미치는지에 대한 객관적 논거나 설명을 하지 못하고 있음

- 이미애·안지선(2017)은 지역균형발전 측면에서 지방정부의 지역개발 정책이 지방재정에 어떤 영향을 미치는지에 대해 파악하기 위해 인천시 자치구 사례를 대상으로 실증 분석하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 2003년 전후와 경제자유구역 포함 여부를 구분하여 분석한 결과 경제자유구역 개발이 지역경제와 주변지역 활성화에 크게 기여하지 못함을 밝힘
 - 지역개발사업 시 중앙, 수도권, 신도시를 중심으로 편익이 발생한다고 볼 수 있으므로 개발이익의 공유방안이 마련되어야 할 것을 제언함
 - 자료 및 방법론
 - 1997~2014년까지(18년간) 인천시 8개 자치구에 대해 인천시의 지역개발 전·후 변화에 따른 지역 간 재정변화와 재정구조를 살펴보고자 이중차이추정모형(DID 모형)을 적용하였음
 - 분석변수는 전체 세입, 지방세, 재산세, 취득세, 전체세출, 경제개발, 사회개발, 일반행정, 인구 변수를 활용함
- 김의준 외(2009)는 지역경제를 구성하고 있는 주요 변수인 인구, 고용, 매출액, 재정 등을 대상으로 도시경제 공간계량경제모형시스템을 개발하여 서울시의 동 단위를 대상으로 입체복합개발시설의 도시경제 파급효과를 분석하였는데, 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같음
 - 지역의 인구수를 기준으로 4개의 가상 입지 시나리오를 설정하고 공간계량모형을 활용하여 지역별 인구, 고용, 매출액, 재정효과 계수를 측정하여 어느 지역이 지역 경제 파급효과가 가장 큰지를 추정하여 가장 효율적인 입지를 도출함
 - 분석결과 서울 마포구 염리동에서 고용과 재산세 파급효과가 가장 크고 서대문구 남가좌동에서 인구 모형의 파급효과가 가장 큰 것으로 나타남
 - 자료 및 방법론
 - 2000년~2005년 주민등록인구, 사업체 종사자수, 매출액, 서울시 건물분 재산세자료를 이용하여 공간계량경제모형을 통해 인구, 고용자수, 매출액, 재정수입 변화량을 추정함
 - 1,000명 규모의 동일한 입체복합시설이 4개 지역에 입지할 경우의 인구, 고용, 매출액, 재정 파급효과를 비교함

- 그 외에 김용웅·차미숙(2001, 지역개발사업의 사전·사후 파급효과 분석에 사용된 분석기법의 문제점을 중점적으로 파악함), 박원석(2005, 산업단지 개발에 따른 활성화 효과(지역경제 성장효과)를 분석함) 등의 논문이 있는데, 이들은 본 연구의 주제와 상당히 거리가 있음

제Ⅲ장
지방재정영향분석 관련
지방재정운영제도에 대한 종합적
점검



지방재정영향분석 관련 지방재정운영제도에 대한 종합적 점검

1. 우리나라의 관련 제도 검토에 대한 기본 인식

- 이 절에서는 본 연구의 대상인 지방재정영향분석과 직·간접적으로 연관이 되는 현행 지방재정관리제도에 대해 검토함으로써 앞으로 지방재정영향분석제도를 체계적으로 도입하는데 도움을 받고자 함
- 현행 지방재정제도 가운데 지방재정영향평가제도, 지방재정분석제도, 사전 모니터링, 긴급재정관리제도를 지목할 수 있으며, 여기서는 이들 제도의 배경과 목적, 대상범위, 분석지표 등 주요 특성을 중심으로 살펴보고자 함
- 이 절에서 이루어지는 관련 제도의 현황과 주요 특성에 대한 종합적 검토는 뒤에서 지방재정영향분석의 성격과 대상범위, 재정영향의 구성요소와 분석방법 및 기준(지표, 지수 등)을 설정하는데 도움과 유익함을 줄 것임

2. 지방재정영향분석 관련 현행 지방재정운영제도에 대한 종합적 점검

가. 지방재정투자심사제도

1) 제도 개요

- 지방재정투자심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영과 무분별한 투자를 방지하기 위해 도입된 제도이며, 주요 투자사업과 행사성 사업을 대상으로 예산편성 전에 사업의 필요성과 타당성 등을 심사하는 역할을 수행함
- 투자심사제도의 목적은 국가계획과 지방계획의 연계를 통해 건전하고 생산적인

지방재정운영을 도모하는 동시에 한정된 자원을 계획적이고 효율적으로 사용하도록 투자심사결과에 입각하여 예산을 편성하는데 있음

- 지방재정투자심사제도는 「지방재정법」 제37조, 동법시행령 제41조, 지방재정투자사업 심사규칙(행정안전부령, 제50호)에 근거를 두고 있음

2) 투자심사 기준

(1) 투자사업의 필요성 및 타당성

- 타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성
 - 사업의 편익 범위가 전 주민 또는 사회적 약자 등에 국한되는지에 대한 검토
 - 사업에 대한 주민의 요구 정도
 - 지역경제에 미치는 영향 및 파급효과 정도
 - 지역 내 또는 인근지역에 유사시설이 있는지, 또는 시설용도 등이 중복되지 않는지에 대한 검토
 - 사업의 성격이 지방자치단체에 속하는 것인지의 여부 검토, 국가 또는 민간사무인 경우 재정부담 또는 지원근거에 대한 검토

투자사업의 타당성

- 사업규모의 적정성 검토, 총사업비와 운영비용의 적정성 등 검토
- 추계된 비용의 감당 가능성 검토(자치단체 재정여건 범위 내의 충당가능 수준 여부 검토)
- 경제적 타당성, 재무적 타당성 검토
- 사업의 자원조달계획 적정성 검토
- 사업시행 사전절차 이행여부 등 확인

(2) 국가의 장기계획 및 경제사회정책과의 부합성

- 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성
- 국가경제·사회발전계획 수립 시 동 계획과의 연계성

- 각 중앙부처가 추진하는 역점시책 사업과의 연계성 등
 - (3) 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
- 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성
 - 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획, 수도·하수도정비기본계획, 광역교통개선대책 등 정부계획에 구체적으로 반영되어 있는지에 대한 확인 점검
- 중기지방재정계획에의 포함 여부
 - 지방자치단체의 중기지방재정계획에 해당사업이 포함되어 있는지에 대해 확인
- (4) 소요자금 조달 또는 원리금 상환능력
- 국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 검토
- 지방비부담 (또는 확보) 능력
- 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등
- 민간자본 확보 시 민간자본투자계획의 구체성 등 검토
 - (5) 재정·경제적 효율성
- 사업시행이 지방자치단체에 미치는 재무적 수익성
 - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부 및 외부효과
- 사업시행 결과 지역이 갖게 되는 경제적 수익성에 대한 검토

나. 지방재정영향평가제도

1) 제도 개요

- 지방재정영향평가제도의 법적 개념
 - 지방자치단체가 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등에 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하고 그 평가결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사

를 거쳐야 함(「지방재정법」 제27조의6 제1항)

* 동 법에 의해 2016년 6월 30일부터 지방자치단체의 장 및 중앙관서의 장은 지방재정 영향 평가를 수행해야 함

2) 평가대상

(1) 지방사업

- 지방자치단체가 평가하여야 하는 평가대상은 다음과 같음(「지방재정법시행령」 제35조의5 제1항)
 - 투자심사의 대상이 되는 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
- 평가대상 제외 사업(「지방재정법시행령」 제35조의5 제2항)
 - 매년 또는 격년으로 개최하는 반복적 공연·축제 등 행사성 사업으로서 전년도 또는 전전년도에 영향평가를 실시한 사업
 - 다만, 총사업비가 전년(격년으로 시행하는 행사성 사업의 경우에는 전전년도를 말함) 대비 20퍼센트 이상 증액된 사업은 제외함
 - 공모사업 등 유치를 신청하거나 응모를 하는 사업으로서 법령에 따라 의무적으로 시행하는 사업 중 행정안전부장관이 정하여 고시하는 사업

(2) 국가사업 등

- 중앙관서의 장이 행정안전부장관에게 제출하여야 하는 지방재정영향평가서에는 지방재정 부담의 기간, 소요금액에 대한 내역 및 채원조달가능성에 대한 평가결과가 포함되어야 함
 - 이 경우 세부적인 평가항목, 기준, 평가절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정함(「지방재정법시행령」 제35조의6 제1항)
- 중앙관서의 장이 평가하여야 하는 평가대상은 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업(「지방재정법시행령」 제35조의6 제2항)

3) 평가항목 및 기간

(1) 지방사업에 대한 평가

- 지방재정영향평가 대상이 되는 지방사업의 평가는 [별지 제1호 서식]에 따라 실시하며, 평가항목은 다음과 같음(「지방재정영향평가지침」 제6조 제1항)
 - 연도별 예산 대비 사업비
 - 지방재정영향평가 시행연도의 순계기준 당초예산(일반회계와 특별회계를 포함)을 기준으로 추계한 연도별 예산 대비 연도별 사업비(단, 연도별 예산 증가율은 가장 최근에 수립한 중기지방재정계획상 연평균 증가율로 함)
 - 연도별 정책사업 예산 대비 사업비
 - 지방재정영향평가 시행연도의 순계기준 당초예산(일반회계와 특별회계를 포함)의 정책사업 예산 대비 연도별 사업비(단, 연도별 정책사업 예산 증가율은 가장 최근에 수립한 중기지방재정계획상 연평균 증가율로 함)
 - 연도별 자체사업 예산 대비 지방비
 - 지방재정영향평가 시행연도 순계기준 당초예산(일반회계와 특별회계를 포함)의 자체사업 예산 대비 연도별 지방비(단, 연도별 자체사업 예산 증가율은 가장 최근에 수립한 중기지방재정계획상 연평균 증가율로 함)

(2) 국가사업에 대한 평가

- 지방재정영향평가 대상 국가사업에 대한 평가는 [별지 제2호 서식] 및 [별지 제3호 서식]에 따라 실시하며, 그 항목은 다음과 같음(「지방재정영향평가지침」 제6조 제2항)
 - 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

(3) 평가 대상기간

- 지방자치단체의 장과 중앙관서의 장은 연구비·운영비 등의 사후 소요 비용이 발생하는 시설 건설 사업 등의 경우에는 평가항목과 사업 완료 후 첫해부터 3년간

의 사후 소요 예상액을 포함하여 지방재정영향평가를 실시하여야 함(「지방재정영향평가지침」 제6조 제3항)

- 지방재정영향평가의 대상기간은 해당 사업의 시행기간으로 하되, 다만, 사업기간이 정해져 있지 않고 계속 추진되는 사업의 평가대상기간은 시행연도를 포함하여 5년으로 할 수 있음(「지방재정영향평가지침」 제6조 제4항)

(4) 현행 지방재정영향평가제도의 한계

- 현행 지방재정영향평가의 목적은 신규 사업이 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가함으로써 사업의 시행 가능성과 사업의 시행으로 인한 자치단체의 재정 부담을 파악하고자 하는 것이지만, 현행 지침의 재정영향평가는 지나치게 단순화되어 있어 그 목적을 달성하기가 어려움(이희재, 미발표 논문, 2017)
- 재정영향평가를 받게 되는 대상사업이 극히 제한적이고 특수하며, 특히 평가의 수단으로 제시된 지표(단순한 3가지 비율지표)를 가지고는 해당사업이 지방재정에 실제로 미치는 영향을 사실상 분석할 수가 없음

다. 지방재정분석제도

1) 제도 개요

- 지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 객관적인 자료에 근거하여 종합적으로 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 제고시키는 제도임
- 「지방재정법」에 근거하여 1998년부터 매년 지방자치단체별로 분석·평가를 실시하고 있음
- 동 제도의 주요 기능은 지방자치단체별 재정운영 결과를 매년 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하는데 있음
- 유사단체 재정비교표를 활용한 자율적 재정위상 확인 및 점검기능을 수행함
- 재정의 건전성과 효율성이 미흡한 지방자치단체에 대해 그 원인을 분석하고 대안을 제시함으로써 재정여건의 개선을 도모하는 지원기능을 수행함

2) 재정 건전성 분석지표

- 지방재정분석에 사용되는 지표는 분석 목적과 정보의 활용도를 고려하여 건전성·효율성 분야로 구분하여 적용되며, 각 분야별로 분석내용에 따라 세부적으로 분석요인을 체계화하고 있음
- 건전성 분야는 재정상태의 건전성 여부에 초점을 두고 세입과 세출 간의 균형성, 채무(부채)관리, 공기업 부문(관점)의 부채수준과 경영실적을 토대로 지표체계를 구성하고 있음
 - 재정수지 관점 : 통합재정수지, 실질수지, 경상수지
 - 채무(부채)관리 관점 : 관리채무규모, 채무상환능력
 - 공기업 관점 : 공기업부채, 공기업경영실적
- 건전성 지표는 지표의 중요도와 변별력, 정보 특성 등을 고려하여 분석지표와 참고지표로 구분되며, 세부사항은 <표 3-1>, <표 3-2>와 같음

<표 3-1> 지방재정분석의 건전성 지표 체계

구분	지표 내용
분석지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통합재정수지비율 등 수지관리 지표 ▪ 관리채무비율, 현금자산대비부채비율 등 채무(부채)관리 지표 ▪ 공기업부채비율 등 공기업관리 지표
참고지표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방채무잔액지수, 채무상환비율 등 채무지표 ▪ 경상재원비율 등 안정성 관련 지표

〈표 3-2〉 지방재정분석의 건전성 지표 현황

유형	지표	대상회계	지표성격
분석지표	1. 통합재정수지비율	통합회계	상항지표
	2. 실질수지비율	일반, 기타특별회계	상항지표
	3. 경상수지비율	통합회계	하항지표
	4. 관리채무비율	통합회계	하항지표
	5. 실질채무비율	통합회계	하항지표
	6. 현금자산대비 부채비율	통합회계	하항지표
	7. 통합유동부채비율	통합회계, 공기업, 출자출연기관	하항지표
	8. 공기업부채비율	직영·공사·공단	하항지표
	9. 총자본대비 영업이익률	직영·공사·공단	상항지표
참고지표	1. 지방채무잔액지수	통합회계	하항지표
	2. 지방채무상환비율	통합회계	하항지표
	3. 경상재원비율	일반, 기타, 공기업특별회계	상항지표
	4. 관리채무상환비율	통합회계	하항지표
	5. 의무지출비율	일반, 기타특별회계	하항지표
	6. 우발채무비율	통합회계	하항지표
	7. 금융부채비율	통합회계	하항지표

주: 통합회계는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금을 망라한 것임

라. 지방재정 사전경보시스템

1) 제도 개요

- 행정안전부는 2011년 9월 6일 「지방재정법 시행령」 개정하여 재정위기 사전경보시스템을 도입하였음(2012년부터 실시 운영)
- 재정위기단체의 지정기준 및 절차 등(제65조의 2), 재정건전화계획의 제출시기 등(제65조의 3), 재정투자사업 예산편성 제한(제65조의 4)의 규정을 신설하였음
- 재정위기 사전경보시스템은 지방재정 위기관리시스템의 일종으로 주요 재정부문 별로 설정한 지표에 입각해서 지방자치단체의 재정을 분기별로 모니터링하는 것을 핵심으로 함

2) 사전모니터링 지표체계 및 기준

- 지방재정위기 사전경보시스템은 재정위기의 단계를 정상-주의-심각의 3단계로 구분하는 방식으로, 주의단체와 심각단체를 구분하여 관리하며, 이때, 재정위기

사전경보시스템의 각 지표에 따른 기준은 “지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정”(행정안전부 훈령 제198호)에서 제시하고 있음

- 동 제도는 지방자치단체가 심각한 수준의 재정위험에 노출되기 전에 사전 모니터링을 실시하여 재정을 안정적으로 관리하는데 목적이 있음
- 현행 지방재정위기 사전경보시스템은 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 지방공기업의 5개 영역에 총 7개 지표를 활용하고 있음(<표 3-3> 참조)
- 모니터링의 주기는 분기 단위이며, 지표의 특성에 따라 분기별 변동성을 갖는 것과 분기별(연도 중) 고정성을 갖는 것으로 구분됨
- 통합재정수지적자비율, 채무상환비율, 공기업부채비율의 3개 지표는 전년 말 결산 기준으로 지표 값이 매 분기 고정됨
- 예산대비 채무비율, 지방세징수액 현황, 금고잔액현황 지표는 지방세징수, 지방채 발행, 추가경정예산 등으로 인해 분기별로 지표 값이 변동됨

<표 3-3> 지방재정위기 사전경보시스템 지표 현황

관점	지표 및 공식	판단기준
수지	통합재정수지적자비율=(세입-지출및순운자)/통합재정규모×100(%)	주의(25% 초과) 심각(30% 초과)
채무 관리	예산대비채무비율=(지방채무잔액 / 총예산)×100(%) ※ 일반+기타+공기업+기금회계	주의(25% 초과) 심각(40% 초과)
	채무상환비율=(순지방비상환액 / 일반채원결산액)×100(%) ※ 과거4년+미래4년의 평균	주의(12% 초과) 심각(17% 초과)
세입 관리	지방세징수액 현황=(당해연도 분기말 누적징수액/최근 3년 평균 분기말 누적징수액)×100(%) ※ 최근 3년 평균 : 당해연도 포함	주의(50% 미만) 심각(0% 미만)
자금 관리	금고잔액현황=(당해연도 분기말 금고잔고/최근 3년 평균 분기말 금고잔고)×100(%) ※ 금고잔액 : 세입-지출액, 일반+기타+공기업+기금회계	주의(20% 미만) 심각(10% 미만)
공기업	공기업부채비율=(부채 / 순자산)×100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	주의(400%초과) 심각(600%초과)
	개별공기업부채비율=(부채 / 순자산)×100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	주의(400%초과) 심각(600%초과)

자료: 행정안전부

마. 긴급재정관리제도

1) 긴급재정관리단체의 지정 기준

- 행정안전부장관은 지방자치단체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 자력으로 그 재정위기상황을 극복하기 어렵다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체를 긴급재정관리단체로 지정할 수 있으며, 이 경우 행정안전부장관은 긴급재정관리단체로 지정하려는 지방자치단체의 장과 지방의회의 의견을 미리 들어야 함(「지방재정법」 제60조의3)
 - 재정위기단체로 지정된 지방자치단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 재정위기단체로 지정된 때부터 3년이 지난 날 또는 그 이후의 지방자치단체의 재정위험 수준이 재정위기단체로 지정된 때보다 대통령령으로 정하는 수준 이하로 악화된 경우
 - 소속 공무원의 인건비를 30일 이상 지급하지 못한 경우
 - 상환일이 도래한 채무의 원금 또는 이자에 대한 상환을 60일 이상 이행하지 못한 경우
 - ※ 법 제60조의 3제1항 제1호에서 “대통령령으로 정하는 수준 이하로 악화된 경우”란, 다음 중 어느 하나의 경우를 말함(「지방재정법시행령」 제69조 제1항)
 - 통합재정수지적자비율이 100분의 45 이상인 경우
 - 법 제11조에 따른 지방채 발행액과 법 제13조에 따른 보증채무부담행위액 중 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 법 제44조에 따른 채무부담행위액의 총 합계액이 해당 연도 최종예산의 100분의 60 이상인 경우
 - 해당 연도 기준으로 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무상환액의 평균이 같은 기간 일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 총 합계액을 말함) 평균 수입액의 1,000분의 255 이상인 경우(이 경우에는 미래 4년간의 일반재원 수입액은 직전 연도의 일반재원 규모에 과거 4년간의 일반재원 평균 증가율을 적용하여 산정함)
 - 해당 연도 분기별 지방세 누적징수액(과오납환급금을 차감한 실제 누적징수액을 말한다)이 음의 값이고, 그 값의 절댓값이 최근 3년간 해당 분기별 평균 지방세 누적징수액 절댓값의 100분의 50 이상인 경우

- 해당 연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년간 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 5 이하인 경우
- 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사의 부채가 순자산의 9배 이상인 경우
- 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되거나 그에 준하는 재정위기에 직면하여 긴급재정관리가 필요하다고 판단하는 경우에는 지방의회의 의견을 들은 후 행정안전부장관에게 제1항에 따른 긴급재정관리단체의 지정을 신청할 수 있음
- 행정안전부장관은 제1항에 따라 긴급재정관리단체를 지정하거나 제2항에 따라 지방자치단체의 장의 신청으로 긴급재정관리단체를 지정하려면 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐야 함

2) 긴급재정관리인의 선임

- 행정안전부장관은 국가기관 소속 공무원 또는 재정관리에 관한 업무 지식과 경험이 풍부한 사람을 긴급재정관리인으로 선임하여 긴급재정관리단체에 파견하여 함(「지방재정법」 제60조의4)
- 행정안전부장관은 제1항에 따라 긴급재정관리인을 선임하려면 미리 지방재정위기관리위원회의 심의·의결을 거쳐야 함
- 긴급재정관리인은 다음 각 호의 업무를 수행함

- 긴급재정관리계획안의 작성 및 검토
- 긴급재정관리계획의 이행상황에 대한 점검 및 보고·자료제출 요구
- 그 밖에 긴급재정관리단체의 재정위기 극복을 위하여 필요한 업무

3) 긴급재정관리계획의 수립

- 긴급재정관리단체의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 긴급재정관리계획안을 작성하여 긴급재정관리인의 검토를 받아 지방의회의 의결을 거친 후 행정안전부장관의 승인을 받아야 함

- 다만, 긴급재정관리단체의 장은 직접 긴급재정관리계획안을 작성하는 것이 적절하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 긴급재정관리인으로 하여금 긴급재정관리계획안을 작성하게 하여야 함(「지방재정법」 제60조5)
 - 긴급재정관리단체의 채무상환 및 감축계획
 - 경상비 및 사업비 등의 세출구조조정 계획
 - 긴급재정관리단체의 수입증대 계획
 - 그 밖에 긴급재정관리단체의 재정위기 극복을 위하여 대통령령으로 정하는 사항
 - ※ 법 제60조의5 제1항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말함(지방재정법시행령 제71조 제4항)
- 긴급재정관리계획의 이행목표 및 기간
- 법 제87조의3 제1항 각 호의 사항(긴급재정관리단체로 지정된 날을 기준으로 한 것을 말함)
- 공무원(지방공기업의 임·직원을 포함함) 정원 감축 및 조직개편 방안
- 법 제60조의8 제1항에 따른 지방채 발행, 채무의 보증, 일시차입 및 채무부담행위에 관한 사항
- 법 제60조의8 제2항에 따른 재정투자사업에 대한 계획

<표 3-4> 관련 제도의 종합 및 지방재정영향분석제도 비교

	지방재정 투자심사제도	지방재정영향 평가제도(현행)	지방재정 분석제도 등	재정영향분석(FIA) 시사/차이
점검/분석 시야	-중장기	-단기(3년)	-단년도 결산 *단기(분기별)	-중장기 시야
분석대상/ 분석요인	-포괄적 투자사업 -포괄적: 재정 요인, 비 재정 요인	-매우 제한적 사업 (국내 주요 행사 사업, 공모사업) -매우 제한된 지표	-지방재정 상태와 운영 전반 *전 지방자치단체 -다양하고 광범위한 지표 사용	-주요 대형 투자사업 -수입·지출, 재정전반에 대한 현재 상황 판단에 유용 -재정 요인
분석방법	-종합적 접근 -B/C 등 과학적 기법	-단순, 제한적 지표 사용	-지표/지수 활용 기초통계분석 *5개 부문, 다수 지표	-추정방법 -지표/지수 활용 *기초통계분석
제도 목적/유용성	-투자사업 계획성, 효율성 진작	-특정사업의 부정적 재정 영향 차단	-건전성, 효율성 진작 *재정위험 노출 차단	-재정 건전성, 지속 가능성
특이사항	-지방투자사업 최고 의사결정	-소극적, 초보적 실시	-지방재정 상태 파악 유용성(재정 건전성)	-투자사업 의사결정 -재정효과 *새로운 영역 개척

주: 지방재정영향평가제도(현행)는 명칭과 사업의 대상 및 내용이 사실상 부합하지 않으며, 향후 본 연구의 지방재정영향분석이 제도화될 경우 그 속에 일부 내용이 포함되는 것이 합리적임

<표 3-5> 관련 제도의 종합 및 지방재정영향분석제도 시사

	주요 점검사항	재정영향분석 연관성 및 시사
지방 재정 투자 심사 제도	<ol style="list-style-type: none"> 투자사업 타당성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업규모 적정성, 총사업비와 운영비 적정성 등 검토 - 추계 비용의 감당 가능성 검토 <ul style="list-style-type: none"> ·경제적 타당성, 재무적 타당성 검토 ·사업의 자원조달계획 적정성 검토 ·사업시행 사전절차 이행여부 등 확인 소요자금 조달 또는 원리금 상환능력 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조사업 여부, 부담비율 적정성 검토 - 지방비부담 (또는 확보) 능력 - 지방채 발행요건 여부, 원리금 상환능력 - 민간자본투자계획 구체성 검토 재정·경제적 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업시행의 자치단체 재무 수익성 영향 - 자치단체 재정의 내부, 외부 영향/효과 - 사업시행 결과 지역경제 수익성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정투자심사제도의 주요 항목 중 (1)투자사업 타당성 점검, (2)소요자금 조달 또는 원리금 상환능력, (3)재정·경제적 효율성 점검 부분은 본 연구가 추진하는 지방재정영향분석에 상당한 시사와 유익을 제공함 - 일부 영역은 중복 연계성을 갖고 있지만, 현재 지방투자심사(중앙 및 지방자치단체 단위 실시) 과정에서 이들 항목에 대한 객관적/계량적 분석이 제대로 이루어지지 않고 있음 * 이는 본 연구가 지방재정영향분석제도를 설계하고 방법론을 모색하는 과정에서 보다 객관적이고 심층적인 대안을 제시해야 할 필요성을 시사함

	주요 점검사항	재정영향분석 연관성 및 시사
지방 재정 영향 평가 제도	<p>〈지방자치단체 평가대상 사업〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 투자심사의 대상이 되는 국내·국제경기대회, 공연·축제 등 행사성 사업으로서 총 사업비 30억 원 이상 - 공모사업 등 유치를 신청하거나 응모하는 사업으로서 총사업비 100억원 이상이고, 지방재정 부담 50억원 이상인 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 제도의 목적이 협소하고, 분석의 대상 및 분석방법, 분석효과 등이 매우 취약하고 제한적임 - 현행 제도의 틀과 분석구조 및 방법이 투자사업의 지방재정영향분석에 주는 시사점은 극히 제한적임
기타 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정분석제도 지표와 운영체계 - 지방재정위기 사전경보시스템 지표 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정분석제도의 주요 건전성 지표는 재정영향분석제도 개발에 유용하며, 양자의 연계 필요성을 촉구함 - 그 밖에 지방재정위기 사전경보시스템의 지표도 일부 재정영향분석에 유용함

<부록> 현행 지방재정영향평가지침 <별지 제1호 서식>

지방재정영향평가서(지방자치단체)								
지방자치단체		담당부서 및 담당자 (연락처)						
사업개요	사업명							
	사업목적							
	사업기간							
	사업내용							
	총사업비	* 한 회계연도가 아닌 사업기간 전체의 유형별 자원 적시						
	추진근거	* 근거 법령 및 조례, 응모하는 중앙관서의 공모사업명 등을 구체적으로 적시 - 예) 「○○○법」 제○○조 제○항, 「○○○○조례」 제○○조 제○항 「○○○○○사업 관련 공고」(○○부, 0000년 00월 00일) 등						
재원소요	사업기간 별 자원	(단위 : 억원)						
			계	Y * 시행연도	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
		계						
		국비						
		시·도비						
		시·군·구비						
		지방채						
	민자 등							
* 사업기간의 유형별 자원 적시, 사업기간이 정해진 다년도 사업의 경우 연도별로 모두 기재								
사후 소요 예상액	(단위 : 억원)							
	구분	Y * 사업 원료 후 첫 해	Y+1	Y+2				
	계							
	인건비							
	시설 운영비							
	연구비							
...								
* 지방자치단체가 부담하는 사후 소요자원 내역(시설 운영비, 인건비 등 유지비용) - 시설 건립, 단지 조성 등 향후 사후 소요재원이 중요한 사업의 경우 사업 원료 후 3년간 소요재원의 예상액을 적시								

		(단위 : 억원, %)				
		Y *시행연도	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
예산대비 사업비 (연도별)	연도별 사업비(A)					
	자치단체 예산(B) * 영향평가 시행연도 당초예 산 순계(일반회계+특별회 계)에 중기계획상 증가율 적용 하여 추계					
	비율(A/B)					
		* 사업기간이 정해진 다년도 사업의 경우 연도별로 모두 기재				
재 정 영 향 평 가	정책사업 예산 대비 사업비 (연도별)	(단위 : 억원, %)				
		Y *시행연도	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
		연도별 사업비(A)				
정책사업 예산(B) * 영향평가 시행연도 당초예 산 순계(일반회계+특별회 계)에 중기계획상 증가율 적용하여 추계						
비율(A/B)						
		* 사업기간이 정해진 다년도 사업의 경우 연도별로 모두 기재				
자체사업 예산 대비 지방비 (연도별)		(단위 : 억원, %)				
		Y *시행연도	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
		연도별 지방비(A)				
자체사업 예산(B) * 영향평가 시행연도 당초예 산 순계(일반회계+특별회 계)에 중기계획상 증가율 적용 하여 추계						
비율(A/B)						
		* 사업기간이 정해진 다년도 사업의 경우 연도별로 모두 기재				
평가결과	<p>* 자치단체의 재정 상황을 고려한 종합적인 평가결과 서술</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예) 예산 및 정책사업 대비 비중, 자체사업 대비 지방비 규모 등을 고려시 사업 유체에 따른 해당 자치단체 재정부담이 크지 않을 것이며, 자원조달 계획이 타당함 - 예) 자체사업 규모 대비 해당 사업의 지방비 부담이 00% 수준으로 비교적 큰 편이나, 자원조달계획 및 세입 증가 추세 고려시 원활한 사업 추진이 예상됨 - 예) 00시(도) 재정에 미치는 영향은 양호하나, 사후 소요금액 규모가 00억원으로 이에 대한 자원 대책을 마련할 필요가 있음 					
평가담당부서						연 락 처

제IV장 지방재정영향분석의 개념과 분석체계



지방재정영향분석의 개념과 분석체계

1. 지방재정영향분석의 개념과 정의

가. 지방재정영향분석의 개념

- 지방재정영향분석(local fiscal impact analysis)이란, 지방자치단체가 추진하는 대규모 투자사업이 지방자치단체 재정의 미래 상태(수입과 지출의 변화와 그에 따른 거시·미시 재정상태)에 직접적으로 미치는 변화와 영향을 객관적으로 분석하는 것으로 정의할 수 있음
- 부연하면, 지방재정영향분석은 지방자치단체가 특정 투자사업을 실시함으로써 인해 단·장기에 걸쳐 발생할 것으로 예상되는 재정 영향을 거시적 관점과 미시적(부문별) 관점으로 구분하여 분석한 다음 양자를 포괄하는 종합적 판단결과를 제시하는 것을 핵심으로 함
- 이 과정에서는 구체적으로 다음 사항에 중점을 두면서 거시·미시적으로 재정영향의 내용과 수준을 분석 점검함
 - 기본적으로 지방자치단체의 현재(사업실시 이전) 재정 상황(기초 재정역량)에 대해 점검한 다음 계획된 지방투자사업의 실시 이후 예상되는 지방자치단체 재정의 순 재정효과(순 현금흐름)와 그에 따른 거시적 변화(재정 건전성 변화)에 대해 종합적으로 분석함
 - 분석과정에서는 재정구조(수입, 지출, 재정수지)의 변화와 단·장기 현금흐름, 채무/부채(채무부담, 상환능력) 변화, 재정압박, 미래 위험과 관련된 요소들을 전반적으로 점검함
 - 그럼에도 불구하고 재정영향분석의 중점은 어디까지나 투자사업에 따른 순재정혜택(net fiscal benefit)을 도출하는데 놓여있음

- 이론적·실무적으로 재정영향분석에서 가장 중요하게 다루어져야 하는 것은 지방투자사업이 지방자치단체의 수입과 지출에 단·장기적으로 미치는 직접적인 영향을 구체적인 수치로 도출하는 것임(순 수입 또는 순 지출 산정)
- 이를 위해서는 지방투자사업이 지역에 인구, 고용, 자산(과세대상 자산)의 증가를 통해 수입부문(지방세, 세외수입, 이전재정 수입 등)과 지출부문(사회복지, 생활 기초서비스, 기초 기반시설(인프라) 등)에 직접 영향을 미치는 요인과 경로를 파악하고, 또한 그로 인한 결과(크기)를 측정하는 분석의 틀과 방법을 개발하는 것이 매우 중요함
- 재정영향분석은 기본적으로 지방투자사업이 지역 내에 일정 수준 이상의 인구와 고용 또는 과세대상 자산의 증가를 유발하는 것을 전제로 함

2. 재정영향분석의 위치: 경제적 타당성·재무적 타당성분석과의 관계

- 앞서 기술한 지방재정영향분석의 개념 정의를 인식하면서 재정영향분석이 현재 우리나라에서 실시 중인 대형 지방투자사업의 타당성분석과 어떤 유사점과 차이점을 지니며, 또한 어떤 관계와 위상을 갖는지에 대해 대체로 기술하면 다음과 같음
- 먼저, 지방재정영향분석은 대형 지방투자사업의 실시 타당성을 점검하는 과정에서 적용되는 경제적 타당성분석과 비교할 때 다음의 측면에서 차이가 남
 - 경제적 타당성분석은 지방자치단체가 실시하는 특정 지방투자사업이 사회·경제적으로 미치는 편익과 비용(benefit and cost)을 객관적으로 측정한 결과(net benefit)를 토대로 사업의 타당성을 판단하는 기법임
 - 이에 비해 재정영향분석은 투자사업의 재정수입과 지출에 대한 직접적 영향을 객관적으로 측정한 다음 그 결과를 공적 의사판단에 사용하는 기법임
- 다음으로, 지방재정영향분석은 대형 지방투자사업의 실시 타당성을 점검하는 과정에서 적용되는 재무적 타당성분석과 비교할 때 다음과 같은 측면에서 차이가 있음
 - 재무성 분석은 통상 특정 지방투자사업 자체에 초점을 두어서 해당사업의 실시 소요되는 직접적 비용과 수익을 산출하고 그 결과를 비교하여 사업의 타당성을 판단하는 기법임(사업타당성, 사업 수익성에 대한 계량적 검토; 사업의 순 현금흐름 분석에 초점을 맞춤)

- 이에 비해 지방재정영향분석은 지방투자사업 자체의 비용과 수익을 비교하는데 초점을 두지 않고 해당 사업으로 인해 지방자치단체 재정의 수입과 지출이 얼마나 변화(영향)를 받게 될 것인지를 측정하는데 초점을 맞춤

〈표 4-1〉 재정영향분석과 기존 타당성 분석 등의 비교

(1) 경제적 타당성(economic feasibility) 분석

지방자치단체가 실시하는 특정 지방투자사업이 사회·경제적으로 미치는 편익과 비용(benefit and cost)을 객관적으로 측정된 결과(net benefit)를 토대로 사업의 타당성을 판단함(국가·사회적 관점)

(2) 재무적 타당성(financial feasibility) 분석

지방자치단체가 실시하는 특정 투자사업 그 자체에 초점을 두고 사업의 실시로 인해 발생하는 단·장기의 비용과 수익을 비교하여 전체 현금흐름(cash flow) 즉, 순수익(net revenue)을 분석 점검함(사업 수행주체 관점)

(3) 재정영향분석(fiscal impact analysis)

지방자치단체가 실시하는 특정 투자사업으로 인해 단·장기적으로 자치단체 재정의 수입과 지출에 직접적으로 발생하는 재정효과(fiscal effect)를 분석 측정하고(재정수입 확충(지방세 등), 재정지출 증가(기본 행정서비스 비용 증가 등), 이를 비교 분석하여 순 재정편익(net fiscal benefit)을 산출함(지방자치단체 재정 관점)

(4) 재정 건전성 점검(fiscal soundness/ health check)

재정영향평가의 일환으로 특정 투자사업의 실시 결과 (1)순 재정편익이 재정 건전성에 미치는 효과를 측정하는 동시에 (2)특정 투자사업이 지방채(우발부채 등 미래 위험변수 포함)와 민간자본 등을 토대로 추진될 경우 그것이 단·장기 재정 건전성에 미치는 효과를 분석함(지표분석 등)

〈표 4-2〉 경제적 타당성 분석, 재무적 타당성 분석, 재정영향분석의 특징과 관계

	경제적 타당성 분석	재무적 타당성 분석	지방재정영향분석	
기본개념/ 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 국가·지역·사회적 관점에서의 장기 비용과 편익 비교(장기 사회편익) - net social benefit 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 시행주체 관점에서의 사업비용과 수익 비교(장기 재무성/수익성) - net cash flow 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 재정 관점에서의 장기 수입과 지출의 영향 비교(장기 재정 편익) - net fiscal benefit 	
지배 원리	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성, 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성 	
분석 목적/중점	<ul style="list-style-type: none"> - 국가·사회적 실시 필요성 점검 - 정책 타당성/사회 합목적성 점검 	<ul style="list-style-type: none"> - 재무적 관점의 사업역량 점검 - 사업의 지속 가능성/생존역량 점검 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정/예산에 대한 장기 긍정적 영향 점검 - 재정의 순 현금흐름/건전성 점검 	
점검수단/ 방법론	<ul style="list-style-type: none"> - 사회·경제적 편익과 비용의 계량적 측정 - B/C ratio, NPV, IRR 등 - 비용·편익 항목, 측정기법 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 수익과 비용에 대한 계량적 측정 - PI 등 - 사업의 수익·비용항목 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 재정적 수입과 지출 영향에 대한 계량적 측정 - net fiscal benefit - 수입·지출요인/항목, 측정기법 	
분석대상	<ul style="list-style-type: none"> - 대형 정부 자본투자사업 - 사회·정책적 민감사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 대형 정부 자본투자사업 - 사회·정책적 민감사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 대형 정부 자본투자사업 - 사회·정책적 민감사업 	
주요 항목/이슈	<ul style="list-style-type: none"> ·할인율 ·분석시점 ·물가상승 ·매물비용 ·이전지출 ·상품가격 ·환율 ·임금 ·세금 ·정부보조금 ·지불이자 ·토지매입비 ·할인율 ·감가상각비 ·예비비 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 할인율 - 분석착수 전년도 말 - 불변가격 - 고려 - 미 반영 - 잠재가격 - 잠재 환율 - 잠재 임금 - 비용에서 제외 - 수입에서 제외 - 비용에서 제외 - 토지기회비용 - 자본의 기회비용 - 제외 - 물량적 예비비 	<ul style="list-style-type: none"> - 재무적 할인율 - 분석착수 전년도 말 - 불변가격 - 고려 없음 - 반영 - 시장가격 - 공정(시장) 환율 - 시장 임금 - 비용에 포함 - 수입에 포함 - 비용에 포함 - 실제지대(토지구입가격) - 자본비용(시장이자율) - 제외 - 물량·물가예비비 포함 	<p>* 옆에 제시된 주요 이슈/항목 가운데 상당수는 재정영향분석 과정에서 활용되지 않음 - 예) 매물비용, 예비비 등</p>

주: 주요 항목/이슈와 관련된 내용은 LIMAC의 일반지침, 김동건(비용-편익분석, 박영사, 2008)을 참고하였고, 그외의 내용은 연구자가 제시한 것임

3. 재정영향분석의 의의와 필요성

- 지금과 같은 분권화 시대(decentralization age)에는 주민의 세금으로 수행되는 각종 대형 프로젝트(예컨대, 도시개발사업 등)에 대한 지방자치단체의 역할 및 역량의 강화가 필수적으로 요구되는 동시에 투자사업이 국(주)민 세금의 금전적 가치(value for money)를 확보하는 형태와 방향으로 추진되어야 할 필요성이 사회적으로 고조됨
- 이를 충족하기 위해서는 무엇보다도 투자사업을 실시하는 지방자치단체의 재정이 건전해야 하며, 그 다음으로 투자사업의 실시에 따른 경제적 타당성과 재무적 타당성이 확보되어야 하고, 나아가 재정적 타당성이 담보될 수 있어야 함
 - 경제적 타당성은 지방투자사업의 사회·경제적 관점에서의 순편익(편익-비용)을 확보하는 것이고, 재무적 타당성은 지방투자사업 자체의 재무적 순수익(수익-비용)을 확보하는 것(사업성 평가)인데, 이들은 현재 국가와 지방의 대형 투자사업을 대상으로 적용되고 있음
 - 재정적 타당성은 본 연구가 진행하고자 하는 지방투자사업의 지방재정영향을 객관적으로 점검하고 분석하는 것으로, 특정 투자사업이 지방자치단체의 예산 및 재정에 직접적으로 미치는 재정효과 즉, 순수입(재정수입-재정지출)과 그에 따른 재정 건전성 상태의 변화를 측정하는 것을 핵심으로 함
- 지방자치단체가 투자사업을 추진하는 과정에서 이상에서 언급한 주요 타당성 분석(재정영향분석 포함)을 실시해야 할 필요성 내지 사회적 합목적성은 투자사업이 기본적으로 사업 재무성과 재정의 건전성을 확보하면서 지방공공서비스의 질적·양적 공급을 보장할 수 있는 역량을 갖추고 있는지를 판별하는 데 있음
- 이러한 관점에서 볼 때, 지방재정영향분석은 대형 지방투자사업이 실시된 이후의 사후적 도시재정관리 측면에서 그 중요성과 필요성이 특히 인정됨
 - 최근에는 투자사업의 투자(건설) 비용을 충당하는 문제 못지 않게 건설된 시설과 산출물을 적절히 유지 관리해 나가는 재정역량(개별 투자사업 단위 역량, 지방자치단체의 재정감당 역량)의 중요성이 크게 부각되고 있음
- 특정 지방투자사업은 지방자치단체 재정에 크고 작은 부담을 안겨주고, 경우에 따라서는 사전적으로 기반시설의 정비 등 각종 재정적 부담을 수반하는 반면,

어떤 투자사업은 지방재정에 단기적으로 부하를 주나 중장기적으로 큰 플러스의 효과를 유발하기도 함

- 그러므로 지방투자사업의 실시에 앞서 사업의 경제적·재무적 타당성 외에 투자사업이 지방재정에 미치는 직접적 영향을 측정하는 분석적 기법과 접근이 반드시 필요함
- 지금까지는 대형 지방투자사업이 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 크게 소홀하였으며, 혹 분석을 하더라도 대체적이고 형식적 수준의 분석을 하면서 해당사업의 긍정적 측면을 과대 부각시키는 다소 왜곡된 모습이 나타났음
- 이와 같은 현상이 나타난 원인(배경)으로는 지방투자사업에 대한 타당성분석이 기본적으로 경제적 타당성분석과 재무적 타당성분석(즉, 사업 자체가 야기하는 장기적 수익과 비용의 흐름에 대한 타당성분석)에 치중하는 경향을 지적할 수 있음
- 또한 해당 투자사업이 지방자치단체의 재정 수입과 지출에 미치는 영향에 대한 분석의 필요성과 중요성을 제대로 인식하지 못한 것도 중요한 원인으로 인식됨

4. 본 연구의 접근

- 본 연구는 미국에서 보편적으로 실시되고 있는 재정영향분석과 기본적으로 맥을 같이 하면서도 분석의 범위와 내용과 방법, 그리고 한국적 특성을 반영하는 측면에서 그와 분명한 차별성을 지니는 접근을 하고 있음
- 미국의 지방재정영향분석은 대규모 도시개발(토지개발사업)이 지방자치단체 재정의 순 현금흐름(수입과 지출의 변화를 산출하고 양자를 비교함)에 미치는 영향을 분석하는데 초점을 두는 개념과 접근방법을 취하고 있음
- 본 연구는 우리나라의 지방자치단체들이 추진하는 대규모 투자사업(여기에는 대단위 단지개발(산업단지, 주택단지 개발 등)이 포함됨)을 주된 분석대상으로 삼고 지방재정의 순 현금흐름을 측정하는 한편 접근범위를 확대하여 투자사업의 지방재정 상태에 미치는 영향에 대하여도 중요하게 인식하고 접근하고 있음

가. 본 연구의 지방재정영향분석 초점

- 본 연구에서는 지방투자사업의 실시로 인해 지방자치단체 재정이 영향을 받게 되는 주요 부문 내지 요소를 크게 (1)단·장기 순 현금흐름(재정의 수입, 지출 영향 내지 변화)과 (2)거시 재정상태 변화의 두가지 부문으로 구분하여 접근하고자 함
- 이와 같은 접근은 미국을 중심으로 발전해 온 지방재정영향분석을 조금 더 확장하는 시도으로써 구체적으로 다음의 내용들을 포괄하고 있음
 - 첫째 부문은 미시적으로 투자사업이 지방자치단체의 예산 즉, 수입과 지출에 직접적으로 미치는 단·장기 영향을 구체적인 수치로 산출하여 순 재정효과를 파악하는데 중점을 둠
 - 여기서는 무엇보다도 특정 지방투자사업의 실시 결과 새롭게 예상되는 인구, 고용, 과세대상 자산의 증가가 단·장기적으로 지방자치단체의 재정 수입(지방세, 세외수입 등)과 지출(기본 행정서비스 증가 등에 따른 추가적 지출)에 얼마만큼 직접적인 금전적 영향을 미치는지에 대해 객관적으로 분석하여 순 재정혜택(net fiscal benefit)을 산출하는데 연구의 초점이 맞추어짐
 - 재원확보 가능성, 재정부담과 재정압박 정도, 잠재적(우발적) 재정위험, 각종 재정위험(fiscal risks) 노출 및 발생가능성에 대하여도 부수적으로 다룸 (*이들은 지방재정의 건전성, 지속가능성에 영향을 미치는 주요 요인임)
 - 둘째 부문은 미시적으로 산정된 순 재정효과(첫째 부문 접근)를 토대로 그것이 지방자치단체 재정의 건전성 등 거시적 재정상태에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 점검하는데 중점을 둠
 - 이 과정에서는 특정 지방투자사업의 실시가 지방자치단체의 재정부담 능력과 채무상환 능력, 그리고 각종 재정위험 노출 정도에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여도 일정 부분 점검함(그 이유는 이들이 궁극적으로 지방재정의 건전성과 지속가능성 그리고 재정역량의 종합적 상태에 변화를 초래하기 때문임)
- 지방재정영향분석을 체계적으로 실시하기 위해서는 무엇보다도 투자사업이 지방재정에 영향을 미치는 주요 요인과 경로 및 범위(분석의 범위와 초점(내용)), 그리고 분석의 결과와 해석에 대해 명확히 이해하고 접근하는 것이 매우 중요함
- 예컨대, 투자사업으로 인해 재정의 수입과 지출이 직접적인 영향을 미치는 요인

(즉, 재정 수입과 지출의 결정 요인(determinants))이 무엇인지를 명확히 파악할 수 있어야 그것이 재정의 수입과 지출 그리고 거시 재정상태에 어떤 경로와 메커니즘(mechanism)을 통해 얼마만큼의 영향(재정효과)을 주는지에 대해 탐색할 수 있음

<표 4-3> 재정영향분석의 주요 대상범위

- (1) 재정영향분석 I: 재정효과(fiscal effect), 재정의 순 현금흐름(net cash flow)
- 지방투자사업의 실시에 따른 직접적인 인구와 고용의 증가와 산출(output) 및 결과(예: 산업단지 개발의 경우 개발된 단지외와 단지 입주기업의 생산서비스, 도로건설이 제공하는 교통·수송서비스, 복합 문화 센터, 박물관 등이 제공하는 각종 서비스)가 단·장기적으로 가져다 줄 지방재정의 수입 확충(지방세, 세외수입 확충)과 향후의 재정지출 수요 확대(기본행정서비스 및 도시기반시설 확충 등)에 초점을 두고 계량적으로 분석함
 - 이는 지방자치단체의 신규 투자사업이 유발하는 미래 재정의 순 현금흐름(net cashflow: 재정의 총수입- 총지출)을 분석하고, 또한 그것이 지방재정의 상태에 장기적으로 어떤 변화와 영향을 미치는지에 대해 측정하는데 초점을 맞춤
- (2) 재정영향분석 II: 재정 건전성 등 재정의 상태 변화
- 지방투자사업의 실시로 인해 인구, 고용, 과세대상 자산이 증가하면서 지방자치단체의 재정 수입과 지출에 직접적인 영향이 나타난 결과 재정 건전성 등 거시 상태에 어떤 변화가 주어지는지를 객관적으로 측정하는데 초점을 맞춤
- (3) 재정영향분석 III: 재정압박(fiscal pressure)과 잠재적 재정위험(fiscal risks) 점검
- 지방자치단체의 신규 투자사업이 재정에 유발하는 재정적 스트레스를 점검하는데 초점을 두며, 넓은 의미에서 재정영향분석 II(재정 건전성 점검)의 한 부분으로 간주될 수 있음
 - 재정의 압박과 잠재적 위험은 기본적으로 수입의 부족이나 재정의 과다 지출(비용 초과) 또는 과도한 지방채 발행(무리한 채무보증 포함)에 의해 발생하는데, 만일 재정압박이 심할 경우 극단적으로 채무불이행(default)과 재정위기 사태가 발생할 수 있음
 - 지방자치단체의 투자사업으로 인해 발생할 가능성이 있는 각종 우발채무 요인, 외부로부터의 충격, 소송, 민간 사업자와의 편법·위법적 계약 등에 따른 미래의 비용 발생 가능성을 추정함(논리적으로 정리하는 질적 분석 포함)
- 주1: (1)은 지방재정의 재정능력 강화 및 지출수요 확대와 관련이 있고, (2)와 (3)은 지방자치단체 재정의 건전성 및 지속가능성 상태(측정)와 밀접한 관련이 있음
- 주2: 미국의 재정영향분석에서는 재정영향분석 I만 다루고 있음(이 경우 인구, 고용을 핵심 영향변수로 간주하고, 본 연구에서 제시하는 과세대상 재산 요인은 고려하지 않고 있음)
- 주3: 재정영향분석 III에 대한 체크리스트(checklist)를 작성하는 것은 실무적으로 매우 유용함

※ 지방자치단체는 특정 투자사업이 유발하는 재정영향(fiscal impacts) 외에도 경제적 타당성 분석(economic feasibility analysis), 재무적 타당성 분석(financial feasibility analysis), 환경영향(environmental impacts), 지역 수요(regional needs) 등에 대해 종합적으로 점검하는 것이 바람직함(현재는 타당성분석과 환경영향평가는 법령 등에 의해 일정한 사업 조건에 해당하는 투자사업을 대상으로 수행되고 있음)

- 다만, 본 연구는 과업의 특성상 이들에 대하여는 구체적으로 다루지 않고, 지방재정영향분석과 관련이 있는 내용에 대하여 최소 수준에서 언급하고자 함

- 재정압박과 잠재적 재정위험은 지방재정의 건전성과 지속가능성에 손상을 가하는 핵심 요인인 반면 재정수입 확충효과는 플러스 요인으로 작용함
- 지방투자사업이 사업의 추진단계에서 자신의 재정역량을 넘어 과도한 투자나 채무부담을 하게 될 경우, 또는 사업의 추진과정이나 완료 이후에 여러 가지 이유로 재정압박에 처하게 될 경우 해당사업은 물론 지방재정에 부정적인 영향이 발생함
 - 재정압박은 여러 요인에 의해 발생할 수 있는데, 그것은 일반적으로 재정수입에 비해 과도한 지출, 기존 채무에 대한 추가적 채무가중, 재정수지 악화, 현금 흐름 부족에 의해 발생하고 있음
- 잠재적 재정위험은 투자사업과 관련된 미래의 특정 사업·사건·조건의 발생 여부에 따른 우발채무나 예상치 못한 외부로부터의 충격(금융위기, 경기불황, 지방자치단체와 합작한 민간사업자 파산 등), 소송 등에 의해 발생함
 - 예컨대, 지방자치단체가 특수목적법인(SPC: special purpose company)을 구성해서 투자사업을 추진하면서 민간기업에 대해 위험성이 내포된 채무보증을 해줄 경우, 그리고 분양매입에 대한 확약을 해줄 경우 등이 그에 해당함

나. 지방투자사업과 사전(ex ante) 재정 상태, 사후(ex post) 재정 상태

- 지방재정영향분석은 기본적으로 지방자치단체가 수행하고자 하는 특정 투자사업이 실제로 실시될 경우 그것이 단·장기적으로 지방재정의 수입과 지출에 구체적으로 어떤 영향을 미치고, 그 결과 재정의 거시적 상태(재정 건전성 중심의 거시 재정 상태)에 어떤 변화가 발생하는지에 대해 객관적으로 분석하고 예측할 수 있어야 함
- 이것은 다시 말해서 지방투자사업이 지방자치단체 재정에 미치는 영향과 관련된 사전(ex ante) 재정상태의 점검과 사후(ex post) 재정상태의 점검 그리고 양자를 객관적으로 비교한 결과를 도출해내어야 함을 의미함
- 이를 위해서는 먼저, 특정 투자사업을 실시하기 이전의 지방자치단체 재정 상태를 파악할 수 있는 거시적 예산회계 자료와 통계가 필요하며, 또한 그것을 토대로 사전 재정상태(ex ante fiscal condition/position)에 대한 객관적 분석결과를 도출해내어야 함

- 그 다음으로 재정영향분석 대상사업의 실시에 따른 재정과급의 주된 경로(요인)와 대상에 대해 파악하는 한편 과급효과를 측정할 수 있는 방법을 마련해야 함
- 이를 위해서는 지방투자사업이 어떤 경로와 요인을 통해 지방재정의 수입과 지출에 직접적으로 영향을 미치고, 그 결과 지방재정 상태에 어떤 거시 변화가 발생하는지에 대한 문제를 다루는 이론(논리)과 실무적 기반이 뒷받침되어야 함
 - 예컨대, 지방투자사업이 지역에 새로운 인구와 고용을 창출할 경우, 이는 지방재정의 수입을 증가(예: 취득세, 등록세, 재산세 수입 등)시키는 동시에 각종 행정서비스 지출비용을 증가(신규 행정서비스 수요 공급비용, 유지관리비용, 기반시설 확충 비용 등)시키는 요인으로 작용하게 됨; 수입과 지출을 증가시키는 요인(경로) 중에는 단기 일회성(예: 취득세, 등록세) 특성을 지니는 것이 있는가 하면, 장기적 특성(예: 재산세, 자동차세)을 지니는 것도 있음
 - 우리나라의 경우 인구 증가는 지방교부세의 배분에 유리한 요인이 되므로 특정 투자사업이 상당한 인구 유입을 유발할 경우 그것은 지방세수 등 자체수입 증가 외에 이전재정수입을 증가시키는 현상을 수반함

※ 사전적(ex-ante) 기본점검 요소: 투자사업 실시 이전 재정상태(baseline)

- 재정상태(기초 재정역량(재정력, 자원조달 능력, 채무감당 역량 등), 재정 건전성 상태(채무, 재정수지), 주요 특이사항/현안 등(인구·사회적 요인 포함))

※ 사후적 기본점검 요소: 투자사업 실시 이후 재정영향

- 재정효과(세수확충, 지출증가 등)와 그에 따른 재정의 현금흐름, 재정압박과 재정 위험성, 재정상태(재정 건전성, 지속가능성)

- 지방투자사업의 재정영향분석을 하는 과정에서 점검하는 사업 실시 이전 상태와 사업 실시 이후 상태에 대한 객관적 비교는 가능한 단순명료한 것이 바람직함

다. 지방투자사업에 따른 인구, 고용, 자산 증가

- 지방투자사업의 실시에 따른 지방재정의 수입과 지출에 대한 영향분석을 체계적으로 수행하려면 먼저, 투자사업이 지역에 직접적으로 유발하는 인구와 고용의 증가와 산출 및 결과(예: 산업단지 개발의 경우 개발된 단지와 같은 산출물

(output), 도로건설이 제공하는 교통·수송서비스, 복합 문화 센터, 박물관 등이 제공하는 각종 서비스)에 대해 객관적인 정보와 지식을 가져야 함(객관적 사실과 상황 및 현상에 대한 정보 파악)

- 그 다음으로, 투자사업에 따른 인구, 고용, 과세대상 자산의 증가현상과 그것이 단·장기적으로 유발하게 될 지방재정의 수입 확충(지방세, 세외수입 확충)과 재정지출 수요 확대(기본행정서비스 및 도시기반시설 확충 등) 문제를 연계시켜 분석해야 함
- 이러한 관점에서 지방재정영향분석은 특정 지방투자사업이 유발하는 수입과 지출의 재정효과(fiscal effect)를 객관적으로 측정하는 것을 의미함
 - 다만, 투자사업의 효과는 사업의 유형과 특성에 따라 크게 다르며, 때로는 투자사업이 마이너스 재정효과를 유발하는 경우도 나타남
- 일반적으로 지방투자사업의 실시에 따른 재정수입 확충효과와 재정지출 유발효과는 다음의 관점에서 발생함
 - 재정수입효과의 경우 일반적으로 신규 입주자를 대상으로 재산과세(취득세, 등록세, 재산세 등)가 확충되는 가운데 고용 및 생산 유발효과를 통해 소득과세(주민·기업 지방소득세 등)와 소비과세 그리고 사용자·수수료·부담금, 이전재정수입이 보완적으로 확충되는 경향이 있음
 - 재정지출 유발효과의 경우 신규 입주자와 늘어나는 고용이 지역의 새로운 행정수요자가 되어 기본행정서비스, 사회복지지출, 도시기반시설 확충 수요(대규모 프로젝트인 경우), 환경(쓰레기 수거 및 처리) 및 다양한 생활밀착 서비스 공급비용 등 각종 재정지출 수요(현재 및 미래의 유지관리비용 포함)를 유발함

다. 재정영향분석과 지방재정 구조(수입, 지출 구조) 이해

1) 기본 인식

- 지방투자사업의 재정영향을 파악하기 위해서는 무엇보다도 우리나라 지방자치단체의 재정구조(특히, 재정의 수입구조와 지출구조)와 함께 투자사업이 직접 재정에 영향을 미치는 경로와 양자의 역학관계에 대해 충분히 이해해야 함

- 그 이유는 대형 투자사업이 실시될 경우 실제로 지방자치단체의 어떤 수입부문(항목)과 어떤 지출부문에서 직접적인 영향이 발생할 것인지에 대해 분명히 파악할 수 있어야 하고, 아울러 그 영향의 질과 양을 결정하는 요인이 무엇이고 그것을 어떻게 측정해야 할지에 대해 분명히 알아야 되기 때문임
 - 이를 제대로 파악하려면 무엇보다도 투자사업이 내포하는 특성을 객관적으로 간파하고 그것이 어떤 요인과 경로를 통해 지방자치단체의 재정수입과 재정지출에 영향을 미치는지에 대한 기본 틀(기본 모형)을 구축하고, 그것을 구체적으로 측정할 수 있는 방법론을 개발해야 함
- 다만, 전통적으로 미국에서 수행되고 있는 기존의 재정영향분석에서는 투자사업의 재정효과를 유발하는 요인으로서 인구와 고용이라는 두가지 변수를 확정하여 접근하고 있음
 - 인구와 고용이라는 변수를 중심으로 투자사업의 재정효과가 측정되는 것은 이론과 실제에 있어서 충분한 설득력과 근거가 있음
 - 이 경우 투자사업의 인구 및 고용효과를 구체적으로 측정하는 기법 내지 통계가 사전적으로 구비되어야 함
- 본 연구에서는 지방투자사업의 실시에 따른 재정 영향을 분석하는 접근을 크게 (1)수입 영향 측정, (2)지출 영향 측정, (3)종합적 재정영향 판단(수입 영향과 지출 영향의 비교 판단)으로 구분하여 접근하고자 함
 - 이때 지방투자사업의 지방재정영향은 기본적으로 직접적이고, 금전적 측정이 가능(계량화 가능)해야 하고, 단·장기 시야의 조건을 충족할 수 있어야 함
 - 이때 분석의 시야(기간)를 경제적 타당성 분석 및 재무적 타당성 분석의 기간(현재 기본적으로 30년)과 일치시키는 것도 합리적이지만, 반드시 그렇게 할 필요는 없을 것으로 판단됨(다만, 최소 10-15년 이상을 분석대상 기간으로 삼을 필요성은 있음)
 - 그리고 재정수입과 재정지출 각 부문별로는 기본적으로 투자사업의 재정 영향이 발생하는 핵심 경로와 요인 그리고 제약조건 및 한계에 대한 기술이 있어야 하고, 구체적으로 영향의 크기를 측정할 수 있는 방법론이 제시되어야 함

- 지방투자사업의 실시에 따른 재정영향분석을 실시하기 위해서는 투자사업의 인구·고용 유발효과와 산출물(output) 또는 결과(results, outcome)에 대한 객관적인 정보를 확보할 수 있어야 함
- 아울러 인구·고용·자산의 증가가 단·장기적으로 유발하게 될 지방재정의 수입 확충과 재정지출 수요 확대 문제를 상호 연계시켜 분석해야 하며, 이를 위해서는 인구·고용·자산 변수가 지방재정의 수입과 지출에 영향을 미치는 동태적 메커니즘(dynamic mechanism)을 정확히 간파하는 모형이 구축되어야 함

2) 지방재정의 수입 구조

- 지방재정의 수입은 크게 자체재원과 이전재정 그리고 지방채로 구분되는데, 본 연구의 대상이 되는 것은 주로 자체재원(특히, 지방세)과 관련이 있음
 - 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되며, 지방재정의 기간재원 역할을 함
- 지방세는 재산세·취득세 등 11개 세목으로 구성되며, 분류방식에 따라 보통세와 목적세, 그리고 도세(광역자치단체 지방세)와 시·군세로 구분됨(<표 4-4> 참조)
 - 2017년 현재 보통세에는 9개 세목이 있는데, 그 중에서 특히, 취득세, 등록면허세, 주민세, 재산세, 자동차세는 지방재정영향분석과 밀접한 관련이 있음
- 세외수입은 사용료·수수료·재산임대수입 등으로 구성되는 경상적 세외수입과 재산매각대금·부담금 등으로 구성되는 임시적 세외수입으로 구분되는데, 지방재정영향분석과 관련이 있는 것은 사용료·수수료·부담금임
- 이전재정은 일반보조금(지방교부세, 조정교부금 등)과 특정보조금(국고보조금, 지역발전특별회계보조금, 시·도비보조금 등)으로 구성됨
 - 이전재정수입 중 일반보조금은 사실상 자체수입과 마찬가지로 지방자치단체가 임의로 사용할 수 있는 일반재원임
 - 특정보조금(국고보조금 등)은 지출의 용도가 정해진 특정재원으로 지방자치단체가 임의로 사용할 수 없고 통상 비용을 분담(matching)해야 하는 특성을 지님
 - * 2017년 현재 이전재정제도는 지방교부세제도(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세), 국고보조금제도(국고보조금, 지역발전특별회계), 기타 제도(지역상생발전기금) 체제로 구조화되어 있음

[그림 4-1] 지방자치 실시 이후 주요 지방재정이전제도의 변화(1991년-2017년)

지방재정이전제도				특성/재정기능
	1991년	2005년	2015년 현재	
I. 지방교부세 계열 • 보통교부세 • 특별교부세 • 분권교부세 • 부동산교부세 • 소방안전교부세				일반/형평성
				특정/효율·형평성
		(2005~2013)		특정/효율성
		(2006~현재)		특정/효율·형평성
			(2015)	특정/효율성
II. 국고보조금 계열 • 국고보조금 • 지방양여금 • 국가균형발전특별회계 • 광역·지역발전특별회계 • 지역발전특별회계				특정/효율성
	(1991~2004)			특정/효율성
		(2005~2009)		특정/효율성
			(2010~2014)	특정/효율성
			(2015)	특정/효율성
III. 기타 • 지역상생발전기금				특정/효율·형평성
			(2010~현재)	특정/효율·형평성

주1: '일반', '특정'은 각각 보조금(재정이전)의 사용용도가 정해지지 않는 일반보조금과 사용용도가 정해진 특정 보조금을 의미함

2: 임성일의 논문(2015a, p. 62)을 인용하였음

- 지방채는 국내차입금과 국외차입금으로 구성되며, 공공자금에 의한 직접차입이 전체의 대부분을 차지함
- 지방채는 자본투자사업을 위한 재원으로만 사용될 수 있으며, 발행 총량한도에 의해 거시적으로 통제·관리되고 있음(지방채발행 총액한도제도)
 - * 지방채는 현금주의(cash basis) 회계기준을 사용하는 세입세출 예·결산서 방식에 의하면 수입에 해당하지만, 발생주의(accrual basis) 복식부기 회계방식에 의하면 부채에 해당함
- 뒤에서 다루고 있지만, 지방채는 지방투자사업의 중요한 재원이면서도 항상 재정 건전성 및 투자 위험성을 수반하므로 재정영향분석을 하는 과정에서는 반드시 직·간접적으로 검토되어야 할 대상임

〈표 4-4〉 지방자치단체 재정의 수입 원천별 분류

구분		현년도	전년도	비고/ 특이사항
I. 자체 수입	1. 지방세			
	보통세			
	목적세			
	지난해 수입			
	2. 세외수입			
	경상세외수입			
	임시세외수입			
II. 외부 수입	3.재정이전			
	지방교부세			
	-보통교부세			
	-특별교부세			
	-부동산교부세			
	-소방안전교부세			
	조정교부금			
	상생발전기금			
	국고보조금			
	시도보조금			
	지역발전특별회계보조금			
4. 지방채				
공공자금				
민간자금 (금융기관 등)				

자료: 행정안전부

〈표 4-5〉 우리나라의 지방자치단체 예산과목 구분 중 지방세 과목

과목구분				설 정
장	관	항	목	
100 지방세수입				
	110 지방세			
		111 보통세		
			111-01 취득세	지방세법의 규정에 의한 수입
			111-02 등록면허세	"
			111-03 주민세	"
			111-04 재산세	"
			111-05 자동차세	"
			111-06 레저세	"
			111-07 담배소비세	"
			111-08 지방소비세	"
			111-09 지방소득세	"
		112 목적세		
			112-01 지역자원시설세	지방세법의 규정에 의한 수입
			112-02 지방교육세	"
		113 지난년도수입		
			113-01 지난년도수입	출납이 완결된 년도에 속하는 수입

자료: 행정안전부

3) 지방재정의 지출 구조

- 지방재정의 세출은 기본적으로 기능별, 성질별, 조직별 등으로 구분됨
 - 기능별 분류는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 사회복지, 수송 및 교통 등 총 13개 분야, 52개 부문으로 구성됨(<표 4-6> 참조)
 - 성질별 분류(목 그룹, 편성목, 통계목)는 인건비(100), 물건비(200), 경상이전(300), 자본지출(400), 융자 및 출자(500), 보전재원(600), 내부거래(700)의 7개 목으로 구분됨
 - 조직별 분류는 세출예산 속에 특정조직이 관장하는 사업예산의 정보를 보여주는 것으로 조직의 예산관리 상태와 책임성을 시사함
- 현행 지방예산제도인 사업예산제도(program budgeting)는 지방재정의 지출을 크

- 계 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부문으로 구분하여 운영하고 있음
- 정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적 일관성을 가진 다수 단위사업들의 묶음을 의미하며, 지방자치단체의 정책(program)을 대표하는 예산단위임
 - 정책사업은 단위사업-세부사업-편성목의 사업체계를 지님
 - 행정운영경비는 지방자치단체의 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비용을 의미하며, 기준인건비 제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구성됨
 - 행정운영경비는 크게 인력운영경비(인건비, 물건비, 경상이전)와 기본경비(일반운영비, 여비, 업무추진비, 자산취득비, 직무수행경비)로 구성됨
 - 재무활동은 지방자치단체의 운영을 원활히 할 목적으로 행해지는 자치단체 내부거래활동과 차입금의 원리금 상환 등을 다루는 재무적 활동을 의미함
 - 재무활동은 내부거래지출(전출금, 공기업자본전출금, 기타회계전출금, 기금전출금, 예탁금, 예수금 원리금상환)과 보전지출(차입금 이자상환, 차입금 원금상환, 예치금, 반환금 기타)로 구성됨
- 지방재정지출 가운데는 교육비 전출 등 지방자치단체가 자금을 사용하지 않고 직접 외부로 이전하는 이전지출이 다수 있는데, 이들은 예산편성체계상 대부분 정책사업 중 자체사업의 형태로 편성됨(‘명목상 지방세입’에 해당함)
- 현행 지방예산회계제도에서 본 연구와 관련성이 있으면서 관심을 갖게 되는 것은 기능별 지출임
- 그 이유는 특정 지방투자사업이 추진되어 인구, 고용, 자산이 증가할 경우 지방자치단체의 어떤 기능(행정 기능별 수요)에 영향을 미쳐서 결과적 재정지출(비용)을 증가시킬 것인지에 대해 파악하는 것이 중요하기 때문임
 - 다만, 뒤에서 구체적으로 설명되지만, 재정영향분석을 실시하는 과정에서 지방투자사업의 실시로 인해 특정 기능의 재정수요가 다른 기능에 비해 뚜렷하고 명확히 증가하는 것이 확실하지 않을 경우에는 개별 기능에 초점을 두는 재정수요(재정영향) 추정 방법 대신 전체 기능의 관점에서 재정수요를 측정하는 접근을 채택하는 것이 합리적임

〈표 4-6〉 지방자치단체 기능 분류(13개 분야, 52개 부문)

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		교육(3)		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		문화 및 관광(5)		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		보건(2)		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		과학기술(3)
	065	문화 및 관광일반		093	식품의약품안전		151	기술개발
				100	농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

자료: 행정안전부

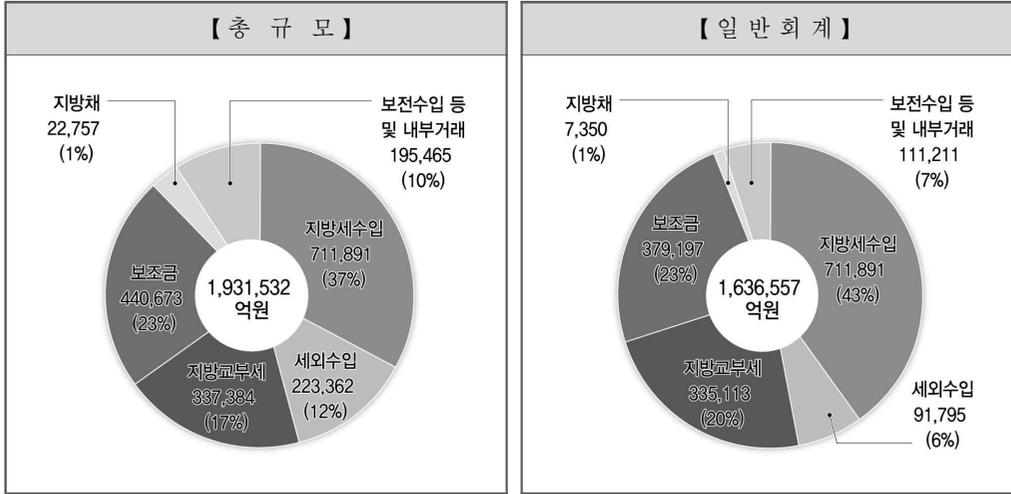
〈표 4-7〉 지방자치단체 지출의 성질별 분류(일부, 정책사업 제외)

구분		세부항목(* 생략)
I. 행정운영경비	1. 인력운영비	
	인건비(100)	
	물건비(200)	
	경상이전(300)	
	2. 기본경비	
	일반운영비(201)	
	여비(202)	
	자산취득비(405)	
	업무추진비(203)	
	직무수행경비(204)	
II. 재무활동	1. 내부거래지출	
	전출금(309)	
	공기업자본전출금(404)	
	기타회계전출금(701)	
	기금전출금(702)	
	예탁금(704)	
	예수금원리금상환(705)	
	2. 보전지출	
	차입금이자상환(311)	
	차입금원금상환(601)	
	예치금(602)	
	반환금 기타(802)	

자료: 행정안전부

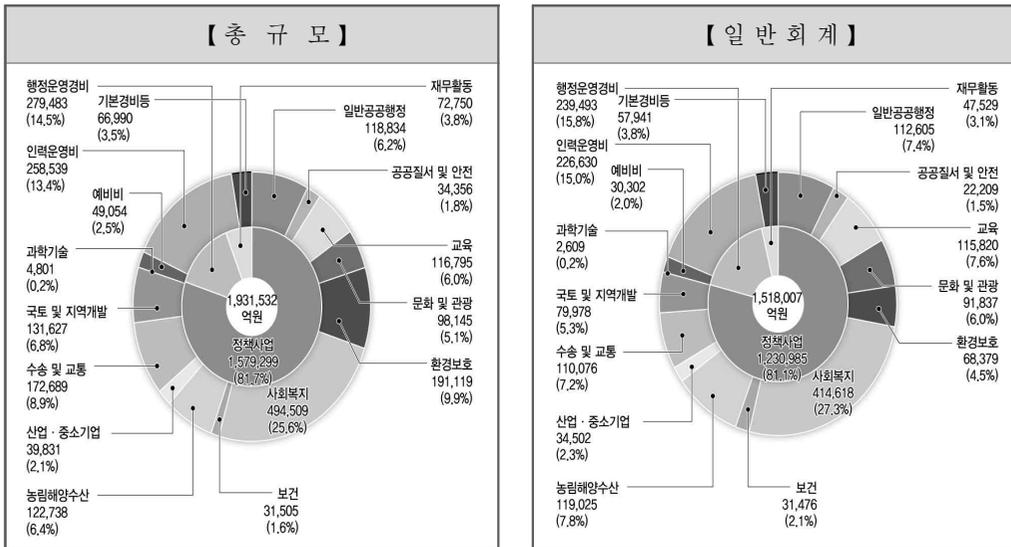
<부록>

[그림 4-2] 지방재정의 세입 자원별 순계예산 구성



자료: 행정안전부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2017, p. 32.

[그림 4-3] 지방재정의 세출 구조별 순계예산 구성



자료: 행정안전부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2017, p. 40.

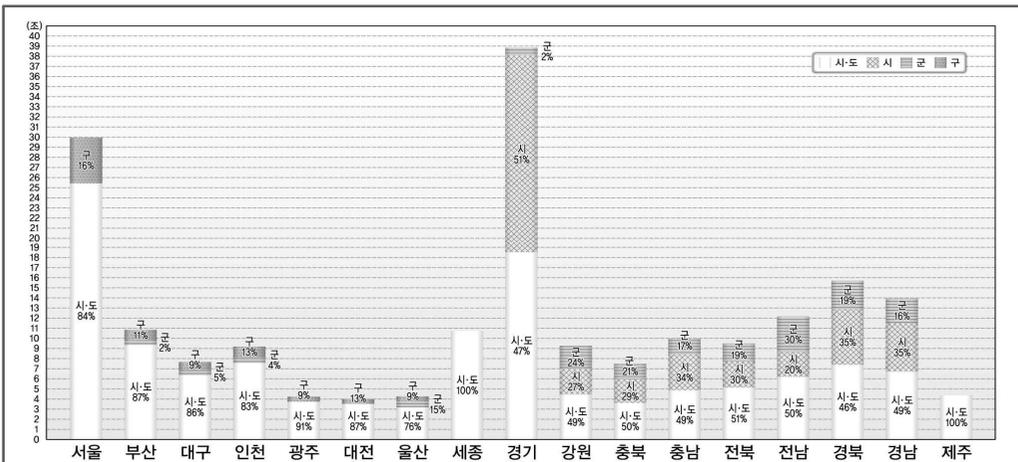
[그림 4-4] 일반회계 자치단체별·세출 구조별 순계예산 구성 비교

(단위: 억원)

구분	계	일반 공공행정	공공질서 및 안전	교육	문화및 관광	환경 보호	사회 복지	보건	농림 해양 수산	산업·중 소기업	수송및 교통	국도및 지역 개발	과학 기술	예비비	기타
계	1,518,007	112,605	22,209	115,820	91,837	68,379	414,618	31,476	119,025	34,502	110,076	79,978	2,609	30,302	284,571
특별시	80,459	7,951	286	30,683	4,658	4,164	13,219	1,721	151	1,667	1,641	3,740	22	1,755	8,800
광역시	129,019	13,851	1,572	26,716	11,051	4,572	8,054	1,220	2,813	8,132	22,776	7,786	1,385	2,617	16,475
특별자치시	9,400	504	284	681	398	399	2,068	305	656	405	614	1,716	13	124	1,235
도	157,028	16,246	4,747	39,124	10,634	956	4,677	2,093	11,361	6,489	21,720	4,762	1,033	5,067	28,120
특별자치도	35,517	4,611	659	754	2,345	1,691	7,280	537	4,620	2,746	3,181	872	34	509	5,678
시	544,406	37,363	6,607	11,244	35,572	27,130	176,686	12,015	43,602	9,840	42,533	30,567	114	10,519	100,615
군	275,246	16,934	6,422	2,683	20,274	17,509	56,852	5,619	54,082	4,117	12,580	23,149	4	6,350	48,661
구	286,931	15,145	1,633	3,936	6,906	11,959	145,783	7,966	1,739	1,106	5,023	7,386	3	3,361	74,986

자료: 행정안전부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2017, p. 40.

[그림 4-5] 지방자치단체별 세입 순계예산 규모



(단위: 억원)

단체별	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	299,613	107,917	75,103	93,242	42,364	40,330	41,998	11,957	387,701	95,219	74,264	102,535	97,842	120,359	156,047	142,182	42,859
시도	252,460	93,788	64,550	77,536	38,498	35,250	31,918	11,957	183,730	46,250	36,822	49,822	50,220	60,253	72,317	69,358	42,859
시	-	-	-	-	-	-	-	-	197,288	26,016	21,737	35,376	28,861	24,131	54,525	49,276	-
군	-	2,265	3,583	3,636	-	-	6,251	-	6,683	22,953	15,705	17,338	18,761	35,975	29,205	23,548	-
구	47,153	11,864	6,970	12,070	3,867	5,080	3,829	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 행정안전부, 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2017, p. 30.

제 V 장
지방재정영향분석의
기본 틀과 접근



지방재정영향분석의 기본 틀과 접근

1. 지방재정영향분석의 기본 틀

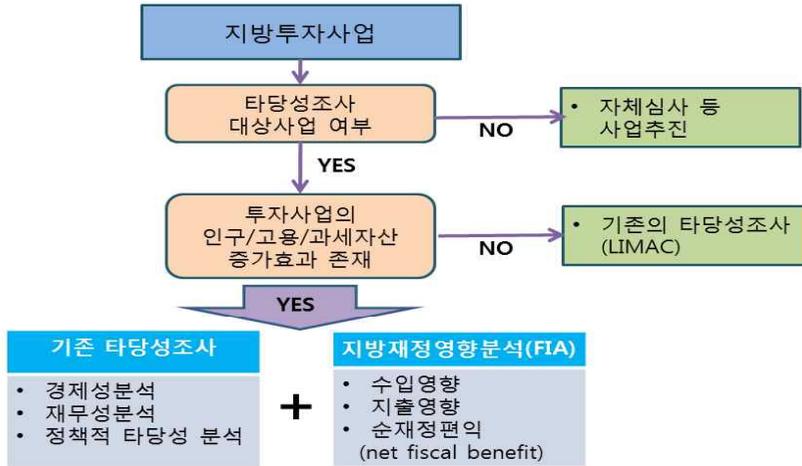
가. 지방재정영향분석 대상사업의 유형화

- 앞서 기술한 내용을 토대로 본 연구에서는 지방재정영향분석이 실제로 적용될 수 있는 지방투자사업을 선정하고자 사업의 유형을 크게 두가지 형태로 구분하여 접근하고자 함
 - 이때 사업의 유형을 구분하는 기준으로는 지방재정의 수입과 지출에 직접적인 영향을 미치는 인구 변수와 고용 변수 그리고 자산 변수를 선정함
- 구체적으로, 본 연구는 재정영향분석의 목적과 대상을 고려하여 지방자치단체가 추진하고자 하는 대형 지방투자사업을 크게 인구·고용 창출형 투자사업(편이 상 Type I이라고 함)과 인구·고용 비 창출형 투자사업(편이 상 Type II라고 함)의 두가지 유형으로 구분하여 접근하고자 함
- 과세대상이 되는 대형 자산을 수반하는 투자사업을 별도의 고려대상으로 구분(유형화)해 볼 수 있지만, 그러한 사례는 실제에 있어서 매우 제한적일 것으로 판단되어 별도의 유형화 대상으로 구분하지 않기로 하였음
 - 다만, 매우 예외적이지만 고가의 유형자산(부동산 포함)을 포함하는 지방의 대형 투자사업(예컨대, 기간산업을 유치하는 산업단지 개발사업)이 존재하고 있는 점을 감안하면, 지방재정영향분석을 추진하는 과정에서 자산 변수의 중요성은 여전히 인정될 필요가 있음
- 이와 같은 접근방법을 취할 경우 다음의 두 가지 이슈가 제기될 수 있는데, 그 하나는 지방투자사업의 인구와 고용 창출 수준을 어떻게 측정할 것인지에 관한 것이고, 또 다른 하나는 어떤 수준의 인구 및 고용창출효과가 발생할 때 재정영

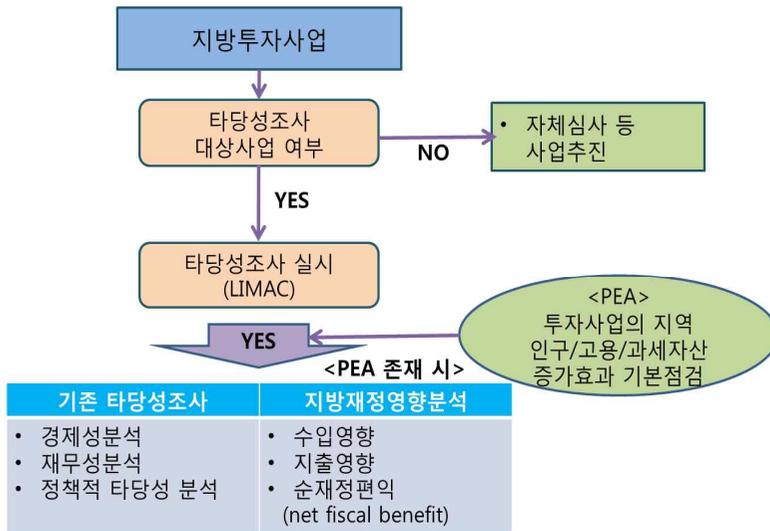
향분석을 시도할 만한 의미와 유용성이 있을지에 대해 판단할 수 있는 기준 설정에 관한 것임

- 전자는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이어서 본 연구에서는 인구 및 고용창출과 관련된 일반적인 내용을 대체로 기술하는 수준에서 정리하고자 함
 - 후자의 경우 몇 가지 각도에서 판단의 기준을 제시하고자 함(예컨대, 인구 천명, 고용 오백 명을 최저 판단기준(threshold criteria)으로 설정하는 방법)
- 자산 변수의 경우에도 예상되는 자산 증가의 특성과 규모(가치, 과세대상 금액)에 관한 기본 한계 내지 가이드라인을 설정할 필요가 있음
 - 자산의 경우 기본적으로 재산세와 가장 밀접한 관계가 있으며(재산세 부과대상은 중·장기에 걸쳐 지속적으로 세수를 유발함), 부차적으로 취득세, 등록면허세(처음 취득·등록, 그리고 취·등록 후 소유주 변화 시 세수확충효과가 발생함) 등과도 관련이 있음
- 이러한 사실을 인식하면서 지방투자사업의 실시에 따른 재정영향 내지 재정효과를 분석할 경우 투자사업을 크게 인구·고용 창출형 투자사업(Type I)과 인구·고용 비 창출형 투자사업(Type II)으로 구분하고, 재정영향분석은 전자를 중심으로 추진하는 방안을 모색함(<표 5-1>, <표 5-2> 참조)
- 이와 같은 유형화 접근방법에 따르면 지방투자사업 중 상당한 인구, 고용, 자산 증가(변화)를 수반하는 사업에 대하여는 재정영향분석을 실시하지만, 그 외의 사업에 대하여는 재정영향분석을 면해 주는 방안(대상사업 제외 방안)이 합리적임
 - 모든 사업을 대상으로 실시할 경우 불필요한 행정경비의 낭비현상이 발생함

[그림 5-1] 지방투자사업의 지방재정영향분석 실시 개념도(I)



[그림 5-2] 지방투자사업의 지방재정영향분석 실시 개념도(II)



□ 이와 관련하여 예컨대, 현재 추진되고 있는 지방투자사업 가운데 중앙투자심사위원회의 심사대상이거나 사전 타당성조사 대상사업(LIMAC 조사사업)이면서 인구·고용 창출형 투자사업(Type I)에 해당될 가능성이 높은 대형 지방산업단지 조성사업을 선정하여 시범적으로 재정영향분석을 실시해 볼 수 있음

- 그리고 기존에 추진 완료된 지방투자사업의 경험 사례를 가지고 건설 완공 후에 실제로 관측된 인구, 고용, 자산 증가에 관한 통계, 그리고 인구, 고용, 자산 증가로 인해 유발된 실제 지방자치단체의 재정 수입과 지출의 증가에 대해 분석할 필요가 있음
- 이러한 접근과 그것을 통해 입수하게 되는 관련 정보와 사실은 지방재정영향평가의 방법론 개발에 의미 있는 시사점과 유용성을 제공할 것으로 기대됨

나. 재정영향분석과 기존 지방투자사업 점검: LIMAC 타당성 조사사업 중심

1) 개요

- 기존의 LIMAC 타당성 조사사업(또는 주요 중앙투자심사 사업)을 대상으로 초보단계의 대체적인 임상실험을 해보고 그 결과를 토대로 실제 어떤 사업이 인구·고용 창출형 투자사업이고, 어떤 사업이 인구·고용 비 창출형 투자사업인지에 대해 판단해 보는 것은 합리적인 접근이라고 말할 수 있음
- 이러한 접근을 통해 앞으로 정부가 지방재정영향분석제도를 도입할 경우 실제로 동 제도가 적용되어야 할 대상사업의 범위와 영역 그리고 예상되는 문제와 한계 및 장애요인 등에 대한 정보와 기본 지식을 획득할 수 있음
- 점검 결과는 지방재정영향분석의 대상사업이 실제로 어떤 유형과 특성 및 규모와 관련되어 추진되는 것이 효과적이고, 또한 지방재정영향분석의 실용성이 어느 정도 일지에 대해 객관적인 판단을 할 수 있는 의사결정 정보를 제공할 것으로 예상함

2) 접근 1

- 이와 같은 인식을 하면서 본 연구는 지난 2년 간(2016-2017년) LIMAC에서 추진한 타당성 조사사업을 대상으로 향후 지방재정영향분석제도가 도입될 경우 실제로 제도가 적용되어 국(주)민의 세금을 보다 효과적으로 사용하는 등 소기의 목적을 달성할 수 있는 대상사업이 무엇일지에 대해 점검해 보았음
- LIMAC에서 추진한 타당성 조사사업의 보고서를 토대로(일부 연구진과의 협의 및 자문을 거쳐) 지방투자사업의 기본 특성을 비롯하여 인구, 고용, 자산 증가의 유발 가능성에 대한 기본 점검을 하였음

- 다만, LIMAC의 타당성 조사사업 가운데서는 연구자가 사업의 실시 결과 예상되는 인구나 고용 등에 대해 실제로 추정할 경우가 단 한 건도 없었음(이는 지방투자사업 타당성조사의 특성에 기인하는 것으로 판단됨)
 - 타당성 조사 보고서의 내용 중에는 해당지역의 미래 인구에 대한 추정이나 특정 사업에 대한 미래 수요인구를 언급하는 대목이 있었지만, 이것은 지방재정영향분석에서 의미하는 투자사업에 따른 인구유발효과와는 다른 것임
- 지방자치단체 입장에서 ‘인구, 고용, 자산’ 변화를 관찰할 수 있는 사업과 그렇지 못한 사업의 유형에 대해 초보단계에서 대체적으로 점검한 결과가 <표 5-1>에 정리되어 있음

〈표 5-1〉 지방자치단체 차원의 인구, 고용, 자산 변화 유발사업

유형	LIMAC 사업	공사기간			운영기간		
		인구	고용	자산	인구	고용	자산/ 각종 수입
일반행정 및 환경보호	청사	×	○ (IRIO)	×	×	×	×
	폐기물 처리시설 설치사업	×	○ (IRIO)	×	×	×	· 전력판매 수입 (*자산과 다름)
	광역자원회수시설	×	○ (IRIO)	×	-계획인구 추정 (*재정영향분석의 인구증가와 다름)	×	· 전력판매 수입 · 음식물 자원화시설 사료 판매 수입 · 하수슬러지 건조연료 판매수입
문화 및 관광	컨벤션 시설	×	○ (IRIO)	×	×	×	×
	체육 및 문화시설	×	○ (IRIO)	×	×	×	×
사회복지 및 산업	복지시설	×	○ (IRIO)	×	×	×	×
	공공주택/ 행복주택	×	○ (IRIO)	×	주택공급에 따른 가구(인구)유입	×	· 보증금, 임대료, 분양금
수송 및 교통	차고지, 도로공사	×	○ (IRIO)	×	×	×	×
국토 및 지역개발	기반(주거/ 상업/복합/ 산업)시설 조성	×	○ (IRIO)	×	× 기반시설 조성에 따른 인구유입 가능	×	×
	도시개발	×	○ (IRIO)	×	계획인구 추정	×	× 개발에 따른 고가자산 유입 가능
	산업단지	×	○ (IRIO)	×	×	산업 단지 종사자	× 개발에 따른 고가자산 유입 가능

주1: <표 5-1>의 자산 부분은 지방자치단체가 해당시설을 자체 운영할 경우 예상되는 재정수입으로 본 연구에서 의도하는 과세대상 자산의 증가에 따른 재정수입과는 본질적으로 다름

2: IRIO(Interregional Input-Output Model)는 지역산업연관모형을 의미함(산업연관분석은 산업간의 연관관계를 파악하고 최종수요를 통해 유발되는 각종 직·간접적 파급효과를 분석하는데 유용한 기법임)

3: ○, × 표시는 각각 유발효과 등이 '있음', '없음'을 의미함

- 참고로 LIMAC이 실시한 타당성 조사사업 중에서 인구 변화를 추정 한 사례에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같음
 - 다만, 이때의 인구 변화 추정은 앞서 언급한 바와 같이, 지방재정영향분석에서 의도하는 투자사업에 따른 직접적 인구 유입(인구 증가)이 아니고 해당사업과 관련된 수요예측 또는 계획 측면의 인구 추정임을 유념할 필요가 있음
 - ① 계획인구 추정 사례
 - 폐기물처리시설과 광역자원회수시설의 경우 조성법에 의한 계획인구와 외국인, 관광객을 합산하여 사업기간 동안의 계획인구를 산출한 바 있음
 - <표 5-2>와 같이 연차별 변화를 비교할 경우 해당 자치단체의 계획인구가 급격히 감소하는 추세로 보이지만, 외국인 증가분과 관광객을 고려할 경우 감소 변화 폭은 다소 작아짐
- 사례

<표 5-2> 통영시와 고성군의 계획인구 산정 결과

(단위: 명)

구분	통영시				고성군			
	조성법	외국인	관광객	계	조성법	외국인	관광객	계
2018년	137,583	4,454	26,449	168,486	53,781	1,847	1,757	57,385
2020년	138,084	4,791	26,449	169,324	53,031	1,948	1,757	56,736
2023년	137,118	5,251	26,449	168,818	51,118	2,096	1,757	54,971
2025년	136,011	5,534	26,449	167,994	49,825	2,193	1,757	53,775
2028년	133,878	5,934	26,449	166,261	47,882	2,337	1,757	51,976
2030년	132,424	6,189	26,449	165,062	46,733	2,433	1,757	50,923
2033년	129,962	6,561	26,449	162,972	44,931	2,578	1,757	49,266
2035년	127,859	6,804	26,449	161,112	43,612	2,677	1,757	48,046

자료: 한국지방행정연구원(LIMAC), 『○○·◇◇ 광역자원회수시설 및 부대시설 설치사업 사업계획 적정성 검토』, 2017.7, p. 148

〈표 5-3〉 사업기간 동안의 계획인구

(단위: 명)

구분	통영시		고성군	
	사업계획	적정성검토	사업계획	적정성검토
2021년	147,521	169,351	57,472	56,736
2025년	150,589	167,994	58,705	53,775
2030년	152,583	165,062	59,797	50,923
2035년	157,329	161,112	60,634	48,046

주: 적정성 검토에서의 계획인구는 조성법에 의한 계획인구, 외국인인구, 관광객수를 합한 수치임
 자료: 상계서, p. 148

② 종사자 및 고용 변화 사례

- LIMAC이 실시한 타당성 조사사업 중에서 재정영향분석의 개념에 맞는 고용의 변화를 직접 추정할 사례는 없으며, 다만 산업단지 개발과 관련된 업종별 부지면적당 종사자 수의 원단위에 관한 정보와 고용인력 추정에 관한 사항은 제시되고 있음
- 한국산업단지공단의 『전국산업단지현황통계』(2017)를 기초로 분석한 경우는 부지면적당 원단위에 관한 정보가 제시되고 있음

〈표 5-4〉 연도별 부지면적당 종사자 수 원단위 변화 추이

(단위: 명/1000㎡)

업종	2006년	2008년	2010년	2011년	2014년	평균
금속가공(C25)	6.6	3.6	3.6	3.40	5.5	4.5
전자부품, 컴퓨터(C26)	12.8	11.0	11.1	11.33	8.4	10.9
의료, 정밀(C27)	15.7	11.7	12.1	12.34	9.9	12.3
전기장비(C28)	10.3	7.7	7.4	6.64	8.8	8.2
기타 기계(C29)	6.7	6.7	6.7	5.17	5.0	6.1
자동차 및 트레일러(C30)	5.7	5.2	5.4	5.41	5.0	5.3
기타 운송장비(C31)	3.6	5.5	4.3	4.6	7.8	5.2
기타 제조업(C33)	8.2	4.6	5.6	5.36	5.4	5.8
제조업 평균	8.7	7.0	7.0	6.8	7.0	7.3

주: 창고 및 운송관련 서비스업(H52) 면적 9,042㎡은 제외
 자료 1: 한국토지주택공사 토지주택연구원, 『산업입지 원단위 산정 연구』, 2015
 2: 한국지방행정연구원, 『○○ ◇◇산업단지 조성사업 타당성조사』, 2017.11

<표 5-5> 고용인력 추정결과(운영기간)

(단위: m², 명/1,000m², 명)

업종	면적	①LH자료		②산업단지공단 자료		
		원단위	고용인력	구분	원단위	고용인력
금속가공(C25)	9,830	4.5	45	인천 제조업 평균	7.66	1,205
전자부품, 컴퓨터(C26)	18,162	10.9	198			
의료, 정밀(C27)	5,965	12.3	74			
전기장비(C28)	22,618	8.2	185			
기타 기계(C29)	51,253	6.1	310			
자동차 및 트레일러(C30)	26,683	5.3	143			
기타 운송장비(C31)	7,559	5.2	39			
기타 제조업(C33)	15,238	5.8	89			
합계	157,308	-	1,082	-	-	-
	157,308	7.3(전체)	1,148	-	-	1,205

<표 5-6> 부지면적당 고용인원 원단위 추정

지역	산업단지 수 (개)	분양면적 (1,000m ²)	입주업체 수 (개)	고용현황 (명)	원단위 (명/1,000m ²)
서울	1	123	188	1,701	13.83
부산	9	8,986	3,725	64,592	7.19
대구	14	16,499	9,115	122,529	7.43
인천	4	2,191	921	16,778	7.66
광주	5	8,889	1,752	41,368	4.65
대전	4	3,082	654	8,818	2.86
울산	4	1,155	148	4,686	4.06
세종	4	1,794	74	6,488	3.62
경기	43	10,541	5,197	119,545	11.34
강원	6	1,337	194	5,358	4.01
충북	15	15,783	1,106	72,926	4.62
충남	15	10,040	612	94,606	9.42
전북	12	15,219	837	37,889	2.49
전남	3	1,174	91	2,664	2.27
경북	24	10,647	1,573	43,236	4.06
경남	14	11,384	1,322	49,605	4.36
합계	177	118,844	27,509	692,789	5.83

자료 1: 한국산업단지공단, 「전국산업단지현황통계」, 2017을 참조하여 재구성

2: 한국지방행정연구원, 『○○ ◇◇산업단지 조성사업 타당성조사』, 2017.11

□ 자산 변화 추정 사례

- LIMAC의 타당성 분석 대상사업 중에서 지역에 과세대상 자산의 증가를 유발하는 것은 분명히 존재하지만, 현 단계에서 그에 대한 세부정보를 입수할 수 없음
- 다만, 추측하기에는 투자사업의 결과 고가의 장비를 보유하게 될 대단위 산업단지를 제외하고는 투자사업으로 인해 매년 지속적으로 조세수입(재산과세 수입 등)을 유발할 경우는 거의 없을 것으로 판단됨
 - 예를 들어, 대규모 발전시설, 원자력 시설 등 투자사업의 결과(예를 들어, 산업단지 개발의 결과) 거액의 재산세를 부담하게 될 장비와 시설(상각시설분 등)이 들어설 경우 해당 지방자치단체의 세수는 크게 늘어나게 됨
 - 인구 증가에 따른 자동차 대수의 증가는 매년 자동차세 수입을 확충시킬 것임
- LIMAC의 타당성 분석 대상사업 중에서 지방자치단체가 시설을 자체적으로 운영하는 경우 재정수입을 유발하지만(아래의 경우), 이는 과세대상 자산의 증가에 따른 재정수입 확충과는 성격이 다름(재무성 분석의 수입항목에 속함)
 - 폐기물처리시설·광역자원회수시설 설치를 통해 발생하는 전력판매 수입, 음식물자원화시설 사료 판매 수입, 하수슬러지 건조연료 판매 수입, 공공주택의 공급 호수 당 보증금 및 월 임대료 등(재무성 분석에 포함됨)

□ 종합적으로, 앞서 대체로 파악해 본 결과에 의하면 대형 지방투자사업 중에서 지방재정영향분석의 대상에 포함될 사업의 유형/대상은 매우 제한적일 것으로 잠정 판단됨

- Type 1: 지방투자사업 중 ‘인구, 고용, 자산’ 창출 사업
- Type 2: 지방투자사업 중 ‘인구, 고용, 자산’ 비 창출 사업
 - * 앞으로 사업의 특성, 과거의 경험 사례(통계 포함) 등을 토대로 단·장기적으로 인구의 유입을 초래하는 사업과 상당 수준의 고용을 창출하는 사업 그리고 재정수입 확충에 기여할 수 있는 자산 창출 사업에 대해 다각도에서 보다 객관적인 정보를 입수해야 할 필요가 있음

<표 5-7> 투자사업 유형별 Type 1, Type 2의 구분

구분	인구	고용	자산
Type 1 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공공(행복)주택 · 기반시설 조성사업 (도시개발, 산업단지) 	· 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> * 지방투자사업 중 상당한 자산 증가 효과를 유발하는 경우는 매우 제한적 * 이하는 시설 사용을 통한 재정수입 확충을 의미함(인구·고용효과와 다름) <ul style="list-style-type: none"> · 폐기물처리시설 수입 · 광역자원회수시설 수입 · 공공(행복)주택 수입 (보증금, 임대료, 분양금)
Type 2 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 청사, 도서관, 장애인 복지시설, 공원 조성 사업 · 컨벤션시설, 복합문화시설, 육상경기장 등 체육시설 · 도로 사업 · 광역자원회수시설, 폐기물처리시설 		

□ 끝으로, 지방재정영향분석을 통해 지방투자사업의 재정효과를 산정하는 과정에서는 재무성 분석을 통해 도출된 결과(순이익 또는 순비용에 대한 추정 결과)가 직접적으로 재정의 수익 또는 비용으로 연계될 경우 그 부분을 재정영향분석의 최종 산출과정에서 반영해야 할 것임

○ 예) 지방재정영향분석 결과: 투자사업의 순 재정혜택(총 재정수입-총 재정지출(비용)) ± 순 재무편익(총 사업수익-총 사업비용)

(3) 접근 2: 지방재정영향분석 대상사업 유형화

□ 앞서 연구의 중간단계에서 대체적으로 시도한 지방재정영향분석 대상사업 유형화 접근(접근1) 결과를 유념하면서 여기서는 그것을 보다 심층적으로 연구하여 지방재정영향분석의 실용성을 도모하고자 시도하였음

□ 종합적으로 LIMAC이 지금까지 추진해 온 지방재정투자사업을 대상으로 전반적으로 점검해 본 결과(<표5-8> 참조), Type I 유형(인구, 고용, 자산 창출이 예상되는 사업)에 포함되는 대표적인 사업의 유형과 특징은 다음과 같이 정리될 수 있음

- 인구유발 사업 유형으로는 공공(행복)주택, 도시개발·도시재생, 산업단지 조성사업을 지적할 수 있으며, 또한 이들 인구 유입(사업)은 지방자치단체에 과세대상 자산 수입(재산세 등)으로 이어질 수 있음(다만, 자산이 충분한 과세수입으로 연계될 수 있을지의 여부는 각 사업의 특성과 구체적 내용에 따라 달라짐)
- 수입항목으로는 지방소득세, 지방교육세, 취득세, 주민세, 재산세, 자동차세, 등록면허세 등을 고려할 수 있음
 - 그 중에서 취득세는 자산의 회전율이 매우 높지 않을 경우 단기성 수입으로 포착될 수 있고, 지방교육세는 명목상 지방자치단체의 세수일 뿐 지방교육청으로 전액 전출되는 세목임
- 특히, 산업단지의 경우 노동집약형·장치산업형, 그리고 업종별 등에 의해 차이가 날 수 있으나, 공장 가동을 위해 필요한 기계 및 장치공구 구입으로 한정한다면 주로 재산세(경우에 따라서는 등록면허세도 가능)가 지방자치단체의 중장기적 수입을 증가시키는 것으로 간주할 수 있음
- 고용유발 사업에는 대표적으로 도시개발·도시재생, 산업단지, 마리나 항만 조성 사업을 포함시킬 수 있으며, 이 경우 항만 조성으로 인하여 소형선박(요트 등)에 부과되는 취득세, 등록면허세, 재산세 등이 지방자치단체의 조세수입을 증가시키는 항목으로 간주될 수 있음
- Type II 유형은 투자사업에 따른 인구, 고용, 자산 변화의 크기가 낮은 사업으로, 여기에는 도로, 복지시설, 청사, 공원, 체육 및 문화시설 등이 포함됨
- 이들 사업은 건설 완공 후 운영기간 동안에 지방자치단체의 수입보다는 행정서비스와 유지관리에 필요한 재정지출(경비)을 유발할 가능성이 매우 높음

〈표 5-8〉 지방투자사업의 지방자치단체 인구, 고용, 자산 변화 유발 상태 점검

구분	유형	LIMAC 사업명	유발정도				
			인구	고용	자산	행정 서비스, 유지 관리비 지출	
인구/고용/ 자산 창출 사업 (Type I)	국토 및 지역개발	공공 (행복) 주택	·15-2차 신흥동 임대아파트 건립사업 ·16-3차 신흥동 행복주택 건립사업 ·16-4차 용산유수지 역세권 2030청년주택 건립사업 ·16-수시 청주산업단지 행복주택 건설사업 ·17-1차 유성 광역 복합환승센터내 행복주택 건립 ·17-2차 성남 아탑동 공공분양주택 건립사업	○	-	○	△
		도시 개발, 도시 재생	·15-2차 의정부 복합문화 창조도시 조성사업 ·15-3차 인천경제자유구역 송도국제도시(11공구) 기반시설 건설공사 ·16-3차 평촌지구 도시개발사업 ·16-4차 서수원 생태복합단지 조성사업 ·17-1차 수석지구 도시개발사업 ·17-1차 구미 거의지구 도시개발사업 ·17-2차 창원 사파지구 도시개발 ·17-3차 화성 기산지구 도시개발사업 ·17-3차 창신송인지역 채석장일대 명소화사업 ·17-4차 현곡지구 도시개발사업	○	△	○	△
		산업 단지	·15-1차 평택 브레인시티 일반산업단지 ·15-2차 평성일반산업단지 조성사업 ·15-4차 김천 일반산업단지 3단계 ·15-1차 천안북부BIT 일반산업단지조성 ·16-2차 안성 중소기업 일반산업단지 조성사업 ·16-2차 지방도 708호선 고창~내장C 확포장사업 ·16-2차 지방도 712호선 황산~금산사C 확포장사업 ·16-3차 홍산 일반산업단지 조성사업 ·16-3차 전주 제1산업단지 재생사업 ·16-3차 태백 가덕산 육상풍력발전단지 조성사업 ·16-수시 고모리에 일반산업단지 조성사업 ·17-1차 성남글로벌 ICT 융합플래닛 ·17-1차 충주 북부산업단지 조성사업 ·17-1차 음성 용산일반산업단지 조성사업 ·17-2차 남촌 에코산업단지 조성사업 ·17-2차 천안북부 BIT 일반산업단지 조성(2차) ·17-2차 경북 바이오 2차 일반산업단지 조성사업 ·17-3차 사천 송포 일반산업단지 조성 ·17-4차 서울바이오허브 글로벌협력동 건립사업 ·17-4차 서산 남부일반산업단지 조성사업	○	○	○	△

구분	유형		LIMAC 사업명	유발정도			
				인구	고용	자산	행정 서비스, 유지 관리비 지출
	수송 및 교통	해운, 항만	·17-1차 안산시 방아머리 마리나항만 개발사업 ·17-2차 여수 웅천 마리나항만 개발사업	-	△	○ (선박 취득등록세)	△
인구/고용/ 자산 비지출 사업 (Type II)	수송 및 교통	차고지, 도로 공사	·15-2차 산림공영차고지 건설 ·15-3차 한내~덕곡간 도로확포장 ·15-4차 지방도 371호선(적성~두일) ·16-1차 석곡사거리~청북삼거리 도로 ·16-1차 대부동 서남부 연결도로 개설공사 ·16-1차 지방도 619호(기지사리~한진리) 확포장 ·16-2차 지방도 315호선 일부 확장 및 지하차도 개설공사 ·16-3차 지방도 603호선 도로 확포장사업 ·16-4차 지방도 387호선 화도~운수 도로 확포장공사 ·16-4차 지방도 360호선 하송우~마산도로 확포장공사 ·16-4차 지방도 360호선 월릉~광탄 도로 확포장공사 ·17-1차 탄천변 동측도로 구조개선사업 ·17-1차 양재대로 지하화사업 ·17-1차 대울~증평C 지방도 확포장공사 ·17-1차 강남북개발핵연결도로망구축 ·17-2차 서울 영동대로 지하공간 복합개발사업 ·17-3차 경인고속도로 일반화 사업 ·17-3차 지방도 306호선 고삼~삼죽 도로 확포장공사 ·17-3차 지방도 321호선 공도~양성 도로 확포장공사 ·17-3차 지방도 322호선 자안~분천 도로 확포장공사 ·17-3차 지방도 645호선 두마~노성 도로 개설 사업 ·17-3차 서귀포시 도시우회도로 개설공사 ·17-4차 인천도시철도 1호선 검단 연장 ·17-4차 중산동~윤북동간 영종순환도로 개설공사	-	-	-	△
			사회복지 및 산업	복지 시설	·16-2차 서울시 어울림플라자 건립사업	-	-
	일반행정 및 환경보호	청사	·15-1차 춘천 시청사건립 공사 ·15-2차 흥덕구청사건립사업 ·15-4차 서소문청사 리모델링 사업 ·15-4차 동작구 종합행정타운 건립 ·16-4차 수원 시의회 청사 건립사업 ·17-2차 부산 동래구 청사 신축 사업 ·17-3차 경기도교육청 남부청사 신축 이전 사업 ·17-4차 경기 분청 대표도서관 건립 ·17-4차 인천광역시 신청사 건립 ·17-4차 종로구청 종로소방서 통합개발	-	-	-	○

구분	유형	LIMAC 사업명	유발정도			
			인구	고용	자산	행정 서비스, 유지 관리비 지출
	폐기물, 자원 회수 시설	·16-1차 광명시 자원회수시설 대보수 사업	-	-	-	○
		·16-4차 강동 자원순환센터 건립사업				
	·16-4차 강릉시 폐기물처리시설 설치사업 ·17-1차 통영·고성 광역자원회수시설 및 부대시설 설치사업					
	해양	·17-2차 송도국제도시 워터프런트 조성사업	-	-	-	○
문화 및 관광	공원	·15-4차 예장지락 남산공원 재생사업	-	-	-	○
		·16-4차 수원 수목원 조성사업 ·17-1차 성황근린공원 조성사업 ·17-4차 농수산물도매시장 북측지원부지 개발사업 ·17-4차 세계정원 경기기근 조성사업				
	체육 및 문화 시설	·15-1차 울산 실내체육관 건립 ·15-4차 제주 MICE 다목적 복합시설 ·16-1차 전주 육상경기장 증축 및 야구장 건립 ·16-2차 대전 국제컨벤션센터 건립사업 ·16-3차 한강 관광자원화 복합문화시설 조성사업 ·16-3차 한강 관광자원화 여의테라스 조성사업 ·16-3차 부천 문화예술회관 건립사업 ·17-1차 아주 특별한 공연장(문예회관) 및 경기시청자미디어센터 건립사업 ·17-2차 성남 문화 및 의료시설 건립공사 ·17-2차 대구 엑스코 제2전시장 건립 ·17-2차 서울혁신파크 어린이복합문화시설 건립사업 ·17-3차 청주전시관 건립 및 주거 상업용지 조성사업 ·17-4차 농업공화국 조성 사업 ·17-4차 종합경기장 건립	-	-	-	○

주: 1) ○, △표시는 많음, 보통을 의미함
2) 2015~2017년 수행 과제 기준

(4) 산업단지 조성에 따른 인구, 고용, 재정 변화 사례

□ 본 연구에서는 산업단지 조성 후 인구, 고용, 지방세 수입의 변화를 관찰할 수 있는 사례자료를 구축하고자 『전국산업단지 현황통계』(한국산업단지공단, 2016년 12월), 산업입지정보시스템, 통계청 KOSIS 인구 현황, 재정고의 지방세 현황, 지자체 재정공시 및 통계연보 자료 등을 대상으로 면밀히 검토해 보았음

- 산업단지 사례 선정 기준은 산업단지 조성이 완료된 상태에서 분양률 100%로 가동업체가 있는 산업단지를 기준으로 하였으며, 이에 부합하는 사례로서 부산 금정구에 위치한 회동·석대 도시첨단산업단지가 선정되었음
- 부산 금정구 금사동에 위치한 회동·석대 도시첨단산업단지 규모는 22.9만㎡로 2013년 12월말에 준공되어 69개 업체가 가동 중(2016년 12월 기준)이며, 부산 금정구 최초로 조성된 산업단지임

<표 5-9> 부산 금정구 회동석대 도시첨단산업단지 개요

산업단지 유형	도시첨단	준공일	2013년 12월 30일
지정면적	22.9만㎡(약 7만평)	주소	부산광역시 금정구 회동동
산업시설면적	12.7만㎡	개발방법	공영개발
입주업체	80개	사업주체	민간
가동업체	69개	유치업종	금속가공(기계및기구제외), 전자부품·컴퓨터, 의료·정밀, 전기장비, 기타기계 및 장비, 자동차 및 트레일러 제조업, 정보서비스업
고용현황	1,296명		
누계 생산액	2,851억원		

주: 입주업체, 가동현황, 고용현황, 누계 생산액은 2016년 12월 기준임
 자료: 한국산업단지공단, 『전국산업단지 현황통계』, 2016년 12월(<http://www.e-cluster.net/>), 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr/>)

[그림 5-3] 부산 금정구 회동석대 도시첨단산업단지 위치도



자료: 다음지도

- 부산 금정구 통계연보 자료(2016년 발간)에서는 2015년 말 금정구 현황자료를 공시하고 있으며, 이를 기준으로 최근 5개년의 부산 금정구 세대수, 인구, 종사자, 사업체, 지방세 수입현황을 연도별로 살펴보았음
- 주요 지표별로 연평균 증가율을 살펴보면, 세대수는 0.79% 증가, 인구수는 0.86% 감소, 종사자수는 2.39% 증가, 사업체수 0.33% 증가, 지방세수입(결산)은 5.98% 증가하는 것으로 나타남
- 회동석대 도시첨단산업단지가 준공된 2013년 전·후의 부산 금정구 인구, 종사자, 지방세수입(결산) 증감 정도를 살펴보면 인구수는 감소추세를 보이거나 세대수, 종사자수, 지방세수입은 소폭 증가추세를 보이고 있음

<표 5-10> 부산 금정구 연도별 일반 현황(2011~2015년)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
세대수(세대)	98,005	99,610	100,423	100,616	101,130	0.79%
증가율		1.6%	0.8%	0.2%	0.5%	
인구수(외국인 제외, 명)	254,720	255,692	255,419	249,856	246,026	-0.86%
증가율		0.4%	-0.1%	-2.2%	-1.5%	
종사자수(외국인 포함, 명)	83,613	86,055	85,716	87,664	91,888	2.39%
증가율		2.9%	-0.4%	2.3%	4.8%	
사업체수(개)	17,651	18,209	18,003	18,038	17,885	0.33%
증가율		3.2%	-1.1%	0.2%	-0.8%	
지방세수입(백만원)	31,934	33,313	35,639	37,758	40,293	5.98%
증가율		4.3%	7.0%	5.9%	6.7%	
세외수입(백만원)	34,132	53,894	48,335	18,748	19,079	-13.53%
증가율		57.9%	-10.3%	-61.2%	1.8%	
자체수입(백만원)	66,066	87,207	83,974	56,506	59,372	-2.64%
증가율		32.0%	-3.7%	-32.7%	5.1%	
1인당 자체수입(천원)	259	341	329	226	241	-1.79%
증가율		31.5%	-3.6%	-31.2%	6.7%	

자료: 부산 금정구청 홈페이지, 『통계연보』, 각연도; 『지방재정운영사항 공개(결산)』, 각 연도

- 부산 금정구 『2016년 지방재정운영사항 공개(결산)』에서는 지방세 및 세외수입 증감사유에 대해 아래와 같이 언급하고 있음

- 지방세는 건축물 시가표준액 및 주택과표 인상으로 꾸준히 증가하고 있으며, 2012년 장전동 벽산 블루밍, 쌍용여가 준공 등으로 지방세가 증가하였으며 2011년 지방세법 개정으로 시세였던 도시계획세가 구세인 재산세에 통합되어 세입이 증가하였습니다. 2014년에는 부산외대 인근 도시형생활주택 신축 및 장전동금점산쌍용여가2차(565세대) 신축과 2014년부터 신탁물건에 대한 재산세 납세의무자가 위탁자에서 수탁자로 변경되어 이전까지 위탁자에게 부과되어 체납되었던 물건을 수탁자에게 부과하게 됨으로써 체납발생이 감소하게 되어 징수율 및 세입이 증가하였습니다. 2015년은 금사동 삼한 사랑채 아파트 신축 및 주택가격 상승으로 재산세 세입이 증가하고, 주택경기 활성화로 등록면허세 세입이 증가하였습니다.
- 세외수입은 2009년 2011년의 보통교부금 정산금 68억이 교부됨에 따라 2012년 순세계잉여금이 대폭 상승 하였으나 2013년에는 '12년 대비 10% 감소하였고, 2014년부터 예산과목 개편으로 [잉여금,이월금,전입금]이 세외수입에서 별도 분리됨에 따라 30,821백만원이 감소되었습니다. 분리과목을 제외한 세외수입은 5.9%증가하였습니다. 2015년은 1.8% 증가하였습니다.

자료: 부산 금정구청 홈페이지, 『2016년 지방재정운영사항 공개(결산)』, 2017

- 자료구득이 가능한 범위 내에서 도시첨단산업단지가 위치한 부산 금정구 금정동의 인구, 종사자수, 사업체수의 최근 5개년 현황을 살펴보면 다음과 같음
 - 주요 지표별로 연평균 증가율을 살펴보면, 인구수는 1.44% 감소, 종사자수는 1.16% 증가, 사업체수 2.48% 증가하는 것으로 나타남
 - 회동석대 도시첨단산업단지가 준공된 2013년 전·후의 금사동 일반 현황을 살펴보면 사업체 수는 소폭 증가추세를 보이고 있으나 인구수는 감소추세를 보이다가 2015년 증가하였고, 종사자수는 감소추세로 나타남

<표 5-11> 부산 금정구 금사동 연도별 일반 현황(2011~2015년)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
금사동 인구수 (외국인 포함, 명)	10,660	10,387	10,157	9,863	10,059	-1.44%
증가율		-2.6%	-2.2%	-2.9%	2.0%	
금사동 종사자수 (외국인 포함, 명)	14,188	15,419	15,227	15,380	14,859	1.16%
증가율		8.7%	-1.2%	1.0%	-3.4%	
금사동 사업체수(개)	1,631	1,697	1,697	1,736	1,799	2.48%
증가율		4.0%	0.0%	2.3%	3.6%	

자료: 부산 금정구청 홈페이지, 『통계연보』, 각 연도

- 그런데 문제는 구득 가능한 통계자료 수준에서는 인구, 고용, 자산 증감 정도를 개략적으로만 확인할 수 있을 뿐 본 연구가 중점적으로 관심을 두고 있는 인구 이동, 산업단지 조성으로 인한 순 효과를 명확하게 파악하기가 어려운 문제와 한계가 노정되었음
- 이와 같은 문제와 한계는 앞으로 지방재정영향분석이 새로운 제도로서 도입이 될 때 직면하게 되는 중요한 현실 상황을 시사하는 것으로, 향후 제도 도입 이전에 준비·정비되어야 하는 주요 정보 및 기법(방법) 대상임
- 지금까지 기술한 내용을 종합적으로 인식하면서 지방재정영향분석의 체계 내지 기본 틀을 요약하면 <표 5-12>와 같음

<표 5-12> 지방투자사업의 유형(Type I, Type II)과 재정의 수입·지출 발생

		투자사업에 따른 수입·지출 영향	
인구/고용/자산 창출사업 (Type I)	수입	지방세	- 단·장기 수입 확충 ·단기: 취득세, 등록세, 재산세, 부담금 수입 등 ·장기: 재산세 등 조세수입, 사용료·수수료 등 세외수입, 재정이전수입 - 다양한 행정서비스 공급비용 증가, 지역인프라 추가 확충/유지관리 비용증가 - 종합 비교분석(+, - 재정효과)
		세외수입	
		이전재정수입 등	
	지출	사회복지	
		기본행정서비스	
		교육 및 환경서비스	
		지역기반시설 확충	
기타			
순 재정혜택(수입-지출) (net fiscal benefit)			
인구/고용/자산 비창출 사업 (Type II)	수입	지방세	- 수입 확충 ·단기: 취득세, 등록세, 재산세 수입 등이 발생하는 사업과 그것이 발생하지 않는 사업으로 구분이 가능 ·장기: 재산세 수입 - 추가적 지출 없음
		세외수입	
		이전재정수입 등	
	지출	사회복지	
		기본행정서비스	
		교육 및 환경서비스	
		지역기반시설 확충	
기타			
순 재정혜택(수입-지출) (net fiscal benefit)			

주: 지출의 경우 주요 관련 항목(세출 기능 항목)을 예시적으로 기술하고 있음

2. 지방재정영향분석의 재정수입과 재정지출에 대한 추정방법

가. 재정수입 확충효과 추정 방법

- 지방투자사업에 따른 장기 재정수입 영향을 측정하는 분석방법으로는 몇 가지 방안을 검토해 볼 수 있는데, 그 중에서도 이론과 실용성 면에서 합리적인 것으로 간주될 수 있는 다음의 방법을 우선적으로 제시하고자 함
 - 지방세수의 인구 탄력성(population elasticity) 측정방법
 - 1인당 평균 지방세수입 산출방법, 1인당 평균 지방세외수입 산출방법
 - 기타
 - * 개별 지방세목이나 세외수입 항목에 집중하여 투자사업에 따른 인구·고용 등의 재정영향을 측정하는 것은 매우 어렵고 복잡할 뿐 아니라 때로 실익을 잃어버리거나 과다 측정될 가능성이 있음
 - * 재정이전수입(예: 지방교부세)의 경우 지방교부세의 인구 영향을 추정함
- 지방세수의 인구 탄력성(population elasticity) 측정방법은 인구 변화 비율에 대한 지방세수입의 변화 비율을 계량적으로 측정하는 것으로 기존의 역사적 자료(통계)를 토대로 분석한 탄력성 값을 투자사업이 유발하는 인구 증가(유입) 추정치에 적용하여 지역의 지방세수입 증가를 추정하는 기법임(박스 내용 참조)
 - 예를 들어, 인구가 1% 증가할 때 지방세수가 몇 퍼센트 증가하는지를 계량적으로 분석한 탄력성 수치를 추정된 미래의 인구 증가와 연계시켜 지방세 수입증가를 추정하는 것임
 - 이와 같은 접근은 세외수입부문에서도 동일하게 적용될 수 있음(이 경우 세외수입의 인구탄력성을 추정해야 함)

<투자사업 실시에 따른 인구 증가가 지방세수 증가에 미치는 효과 측정>

- 일반적으로 조세수입에 결정적인 영향을 미치는 변수로는 소득, 인구, 세율, 상대가격을 들 수 있음¹⁾
 - 실제로 국세와 지방세 수입은 GDP와의 상관관계가 높을 뿐 아니라 경제이론과 실증 분석에 의해 함수관계가 존재하는 것으로 파악됨
 - 마찬가지로, 국세와 지방세는 경제개발이 이루어진 국가를 전제로 할 때 인구와 상관관계가 있을 뿐 아니라 함수관계가 존재하는 것으로 파악됨

- 예컨대, 지방세수(LT)가 GDP, 인구(POP)와 함수관계에 있다는 것을 다음의 (1)과 (2)와 같이 표시할 수 있음

$$LT = F(GDP) \quad \text{----- (1)}$$

$$LT = F(POP) \quad \text{----- (2)}$$

- 관련 이론에 입각해서 식(1)과 (2)를 중심으로 지방세수입의 GDP탄력성과 인구탄력성을 추정할 수 있음

- 일반적으로 두 변수, x, y간에 있어서 y에 대한 x의 탄력성은 $\frac{d \ln x}{d \ln y}$ 로 정의되므로 GDP에 대한 지방세수입의 탄력성은 다음과 같이 정의될 수 있음

$$E_{LT} = \frac{d \ln LT}{d \ln GDP} \quad \text{----- (3)}$$

- 만일 식(3)의 GDP탄력성이 시간에 대해서 일정 불변하다고 가정하면, (1)은 다음의 대수선형(log linear)적인 관계로 나타남

$$LT = A GDP^E \quad \text{----- (4)}$$

- (3), (4)와 같이 주어진 방정식의 경우 지방세의 GDP탄력성은 지방세의 log값을 GDP의 log값에 대하여 회귀분석을 함으로써 추정될 수 있음

- 지방세수입의 GDP 탄력성 추정에 사용된 회귀방정식은 다음과 같음

$$\log LT = \alpha + \beta \log GDP + U_1$$

- 분석에 있어서는 예컨대, 전국(또는 동급·유사자치단체)의 패널 데이터(panel data)를 사용하거나 아니면 30년 이상의 시계열 데이터를 활용할 수 있음
- 이상에서 기술한 바와 같은 동일한 방법에 의해 지방세수입의 인구 탄력성을 추정할 수 있음

1) Morgan, W.D., "An Alternative Measure of Fiscal Capacity", National Tax Journal, Mar., 1974, p. 362.

- 1인당 평균세수입 산출방법은 지방세수에 대한 역사적 자료를 가지고 지역의 인구 1인당 지방세수입의 값을 산출한 다음 그것을 투자사업이 유발할 것으로 예상하는 인구수에 곱하여 미래의 재정수입 확충효과를 측정하는 기법임
 - 이 경우 지방세 전체의 역사적 평균(시계열, 단년도 등에 의한 전국 평균)을 사용할 수도 있고, 광역자치단체와 기초자치단체의 구분에 의한 평균, 특별·광역시/도/시/군/구의 유형별 평균, 또는 유사 자치단체의 평균, 그리고 특정 자치단체 자신의 평균 값 등을 사용할 수 있을 것임
 - 예) 대형 투자사업으로 인해 증가한 인구를 추정하여 소비과세의 증가액을 추정하고, 개발로 인해 증가할 토지의 가치를 추정하여 세율을 곱한 후 재산세의 증가액을 추정함
 - * 이와 같은 접근은 세외수입부문에서도 동일하게 적용될 수 있는데, 이 경우 세외수입의 인구탄력성 추정은 필수적임
- 지방세수 인구탄력성 기법이나 1인당 평균세수입 산출방법을 사용할 경우 개별 지방세목과 세외수입 항목을 대상으로 인구와 고용의 증가에 따른 재정책확충효과를 측정하는 복잡함과 오류 가능성을 거시적으로 해소할 수 있는 장점이 있는 반면 수입확충효과를 정교하게 측정하지 못하는 한계와 단점이 있음
- 우리나라의 경우 미국과 달리 지방투자사업을 통해 인구유입 효과가 클 경우 지방교부세 수입이 증가하는 재정책확충효과가 발생하므로 이에 대한 측정기법을 개발할 필요가 있음
 - 단, 이것은 특정 투자사업을 추진하는 지방자치단체가 지방교부세(보통교부세) 불교부단체에 귀속되지 않는 경우에 한해 적용될 수 있음
- 지방투자사업의 재정영향은 인구와 고용 외에 대형 과세대상 자산을 수반하는 사업부문에서도 발생하는데, 이에 대하여는 비교적 단순한 기법을 활용하여 측정이 가능함
 - 예를 들어, 대형 산업단지의 경우 지방자치단체는 입주기업을 대상으로 토지와 건물에 대한 재산세를 비롯하여 각 사업체가 보유하는 고가의 자산에 대해 재산세를 부과하는데, 이때 산정되는 부과금액은 법령 등에 근거하여 비교적 쉬운 방법으로 단년도 금액과 중장기 누적금액을 측정하는 것이 가능함

* 극단적으로, 인구 증가를 유발하지 않는 산업단지라 하더라도 개발의 결과 부동산 가치가 지속적으로 상승할 경우 재산세수입의 증가 등 세수확충효과가 발생함

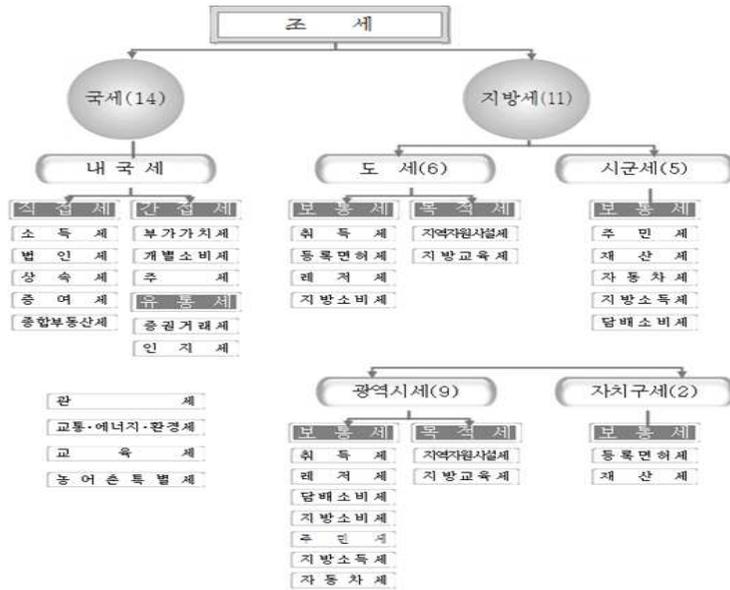
- 참고로 미국의 재정영향분석에서는 투자사업에 따른 지방재정 확충을 주로 조세 수입 중심으로 접근하고 있음
 - 미국의 지방정부가 징수하는 주요 세목을 살펴보면, 재산세(property tax)가 주도적인 역할을 하는 가운데 판매세(local sales tax)와 지방소득세(local income tax)가 보조적인 역할을 하는 구조임
 - 대부분의 지방정부는 재산세를 핵심 기간세목으로 보유하고 있지만, 대도시를 중심으로 하는 일부 지방자치단체에서는 재산세 못지않게 소득세와 판매세가 중요한 기간세목으로서 역할을 수행함
 - 일반적으로 말해서, 미국의 조세체계는 연방정부의 경우 소득과세(소득세, 법인세 등), 주정부의 경우 소비과세(판매세 등), 그리고 지방정부의 경우 재산과세(재산세 등)가 중추적인 역할을 하는 형태로 구조화되어 있음
 - 만일 토지개발사업에 따른 인구 증가가 주로 지방 판매세수를 증가시킨다고 가정하면, 개발사업으로 인해 예상되는 인구 증가를 추정한 다음 그것을 판매세 수입 증가와 연계시켜 재정수입 확충효과를 측정해야 함
 - 이 때 만일 평균소비성향(average propensity to consumption)에 대한 정보를 이용할 수 있다면, 늘어난 인구(추정된 인구)에 소비성향 지수와 판매세 세율을 적용함으로써 판매세 수입의 증가를 예측할 수 있을 것임
 - 재산세 수입 확충의 경우 개발사업으로 인해 증가할 것이 예상되는 토지의 가치를 추정한 다음 세율을 곱하여 세수 증가액을 추정함
 - * 판매세와 재산세는 대인과세가 아닌 대물과세이므로 인구 증가에 따른 소비량 증가 또는 부동산 가치 증가에 대한 정보를 제대로 입수할 수 있다면 그와 관련된 세수확충효과에 대해서는 상대적으로 용이하게 추정할 수가 있음

3. 우리나라의 지방세 구조와 지방재정분석의 적용

- 우리나라의 조세는 국세와 지방세로 구성되며, 세수의 배분은 지방자치 실시 이후 최근까지 거의 약 8대 2로 국세가 우위인 구조를 유지해 왔음

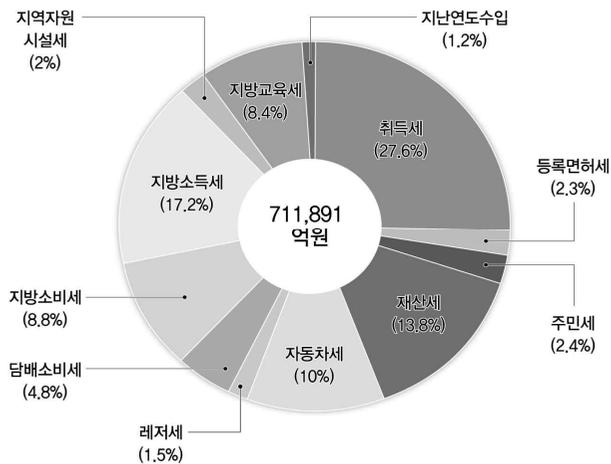
○ 다만, 최근 들어(2015년 전후) 국세와 지방세의 비율이 약 7.5 대 2.5의 구조로 변화되는 현상이 관측되고 있음

[그림 5-4] 우리나라의 조세체계: 국세와 지방세의 구조



주: 서울시는 특별시와 자치구간 재산세 공동과세
 자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 2017.

[그림 5-5] 지방세의 세목별 점유비중(2017년 예산 기준)



자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 2017.

〈표 5-13〉 지방자치단체별 지방세 세목 구성

(단위: 억원)

구 분	합계	취득세	등록 면허세	주민세	재산세	자동차 세	레저세	담배 소비세	지방 소비세	지방 소득세	지역 자원 시설세	지방 교육세	지난 연도 수입
계	711,891	196,234	16,193	16,900	98,277	71,465	10,340	34,064	62,961	122,700	14,685	59,733	8,338
특별시	145,606	40,071	-	4,788	11,717	10,545	1,268	6,343	10,559	42,298	2,590	13,096	2,333
광역시	136,928	47,412	316	790	-	19,046	1,773	8,021	16,958	24,044	3,718	13,588	1,264
특별자치시	5,560	2,717	122	70	588	342	-	146	515	568	72	417	2
도	190,525	101,425	8,481	-	-	-	6,670	-	33,804	-	7,944	31,473	727
특별자치도	12,090	4,609	314	99	1,012	1,080	630	578	1,125	1,262	126	1,159	97
시	149,522	-	-	7,457	41,147	33,703	-	15,802	-	48,169	235	-	3,010
군	23,129	-	-	1,081	5,349	6,750	-	3,175	-	6,359	-	-	415
구	48,530	-	6,960	2,615	38,464	-	-	-	-	-	-	-	490

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 2017.

- 2017년도 예산기준으로 지방세의 규모는 총 71조 1,891억원이고, 그 중에서 세수의 규모와 지방세 점유 비중이 가장 큰 것은 취득세(19조 6,234억원, 전체 지방세의 27.6% 점유)이고, 세수의 규모와 지방세 점유 비중이 가장 적은 것은 지난연도수입 8,338억원(1.2%)임
- 지방세 중 상위 4개 세목은 취득세, 지방소득세, 재산세, 지방소비세이고, 하위 3개 세목은 레저세, 지역자원시설세, 등록면허세임(지난연도 수입은 제외)
- 전체 지방세 수입의 40% 이상을 재산과세 수입(취득세 27.6%, 재산세 13.8%)이 차지하고, 나머지를 소득과세, 소비과세, 기타과세가 점유하고 있음(재산과세 주도형 지방세 구조)

가. 현행 지방세 구조와 인구 및 고용유발에 의한 세수확충 가능성

- 현행 지방세의 구조와 내용을 면밀히 점검해 보면 지방투자사업의 실시에 따른 인구, 고용, 자산의 증가로 인해 상당한 수준의 세수 증가가 발생할 수 있는 세목은 다음과 같음
- 인구: 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세(흡연 인구)

- 고용: 주민세(법인, 사업주 부담 주민세), 재산세(인구, 고용), 지방소득세
- 자산: 취득세, 등록면허세(단기, 일시적), 재산세(중장기)
- 이를 위해서는 먼저, 현행 11개 지방세목 가운데 세수규모가 크면서 세수가 인구, 고용, 자산과 직접적인 연계성을 갖고 변동(증·감)할 가능성이 높은 것을 대체로 선별하는 작업이 필요함
- 지방세 중 독립세 특성 보유: 취득세, 등록면허세, 재산세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세
- 지방소득세는 2014년부터 독립세로 전환되었으나, 지방소비세는 여전히 국세인 부가가치세의 부가세로서 존재함
- 지방소비세는 다른 지방세와 달리 전국 총액을 광역자치단체 단위로 배분하는 재정점검시스템을 내장하고 있음
 - 따라서 지방소비세의 경우 특정 지방투자사업이 인구와 소득의 증가를 초래하여 지방의 소비를 늘리더라도 그 결실이 해당 지방자치단체의 세수 확충으로 직접 연계되지 못함
- 현행 지방세 세목의 특성과 지방재정영향분석 간의 연계성을 종합적으로 검토하여 정리한 내용이 <표 5-14>에 담겨 있음

<표 5-14> 지방세 세목과 지방재정영향분석

구분		인구/고용/자산 증가에 따른 재정영향						구성비 (%)
계								100.0
보 통 세	소계	과세대상	납세의무자	영향 변수	단기/일회성	중장기/지속성	영향 비중	88.4
	취 득 세	부동산, 차량, 각종 회원권 등	취득자	자산	○		△	27.6
	등 록 면 허 세	등록·면허	등기·등록자, 면허 취득자	자산	○		△	2.3
	주 민 세		개인, 법인, 사업주	인구, 고용		○	△	2.4
	재 산 세		재산 소유자	인구, 자산		○	○	13.8
	자 동 차 세		자동차 소유자	인구, 자산		○	△	10.0
	레 저 세	-	경주 사업자, 마사회	-	-	-	-	1.5

구분		인구/고용/자산 증가에 따른 재정영향					구성비 (%)	
	담 배 소 비 세		제조자, 수입 판매업자	흡연 인구	△	△	△	4.8
	지 방 소 비 세		부가가치세 납세의무자	인구	△	△		8.8
	지 방 소 득 세		소득세, 법인세 납세의무자	인구, 고용		○	○	17.2
소 계								10.5
목 적 세	지역자원시설세	△(특정지역)	수력·화력·원자력 발전자 등			△(특정 지역)		2.1
	지 방 교 육 세	△(부가세)	취득세, 등록면허세, 재산세 등 납부자			△(부가세)	○	8.4
지 난 연 도 수 입								1.2

주: 1) 지방재정영향분석에 적용될 주요 세목으로는 재산세, 자동차세, 지방소득세를 거론할 수 있음
 2) ○, △ 표시는 각각 강함, 보통을 의미함
 3) 구성비는 2017년도 예산기준임(행정안전부 자료)

나. 재정지출 확충효과

1) 기본접근

- 지방투자사업에 따른 장기 재정지출 영향을 측정하는 분석방법은 기본적으로 재정수입 영향의 측정방법과 기초를 같이 하면서도 방법론의 선택에 있어서 보다 다양한 특성을 보임
- 본 연구에서는 미국에서 개발되어 활용 중에 있는 전형적인 분석방법론을 포함하여 본 연구가 합리적이라고 생각하는 접근방법으로 다음을 제시하고자 함
 - 지방재정지출의 인구 탄력성(population elasticity) 측정방법
 - 1인당 평균 지방재정지출금액 산출방법
 - 미국 지방재정영향분석의 지출산정 방법론(1인당 평균지출 기법 포함)
 - 기타 한국적 특성을 반영하는 비용 산출 방법
- 개별 재정지출항목에 집중하여 투자사업의 인구·고용 증가 등의 효과에 의한 재정지출영향을 측정하는 접근은 일견 합리적인 것으로 보이나, 실제로는 현실 적

용이 매우 어렵고 복잡할 뿐 아니라 과대 추정의 가능성과 위험성을 내포함

2) 재정지출의 인구 탄력성 접근

- 지방재정지출의 인구 탄력성(population elasticity) 측정방법은 기본적으로 지방 투자사업의 결과 유발되는 인구 변화 비율에 대한 재정지출의 변화 비율을 계량적으로 측정하는 방법임
 - 이것은 기존의 역사적 자료(통계)를 토대로 분석한 탄력성 값을 지방투자사업의 결과 유발되는 인구 증가(유입) 추정치에 적용하여 지역의 재정지출 증가 수준을 거시적으로 추정하는 기법임
 - 예를 들어, A시의 과거 자료(인구, 재정지출, 기타)를 가지고 인구가 1% 증가할 때 지방재정지출이 몇 퍼센트 증가하는지를 계량적으로 분석하여 얻은 탄력성 수치를 가지고 미래의 재정지출 증가를 추정하는 것임

3) 1인당 평균재정지출 접근

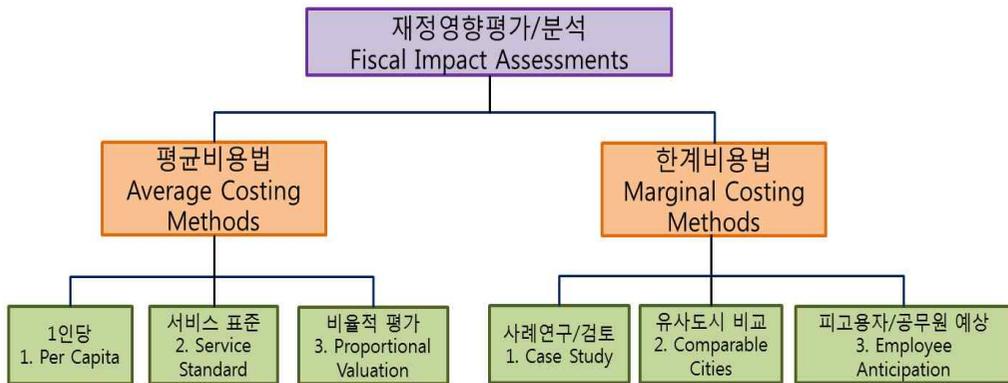
- 앞서 재정수입에서 기술한 바와 같이, 1인당 평균지출 산출방법은 기존의 인구와 재정지출에 관한 역사적 자료를 가지고 지역의 인구 1인당 지방재정지출 금액의 값을 산출한 다음 그것을 투자사업이 유발할 것으로 예상하는 인구에 곱하여 미래의 재정지출 유발효과를 측정하는 기법임
 - 이 경우 역사적 평균(시계열, 단년도 등에 의한 전국 평균)을 사용할 수도 있고, 광역자치단체와 기초자치단체의 구분에 의한 평균, 특별·광역시/도/시/군/구의 유형별 평균, 또는 유사 자치단체의 평균, 그리고 특정 자치단체 자신의 평균 값을 사용할 수도 있을 것임
 - * 접근방법의 선택은 이용 가능한 통계의 질과 양에 의해 최종적으로 결정됨
- 앞서 투자사업에 따른 지방세수 확충효과에 사용된 기법과 마찬가지로 재정지출 부문에서도 인구탄력성 기법이나 1인당 평균지출금액 산출방법을 사용할 경우 개별 지출항목을 대상으로 인구와 고용의 증가에 따른 재정확충효과를 측정하는 접근에 비해 다음의 장점과 단점이 나타남
 - 거시 총량적 접근(인구탄력성 기법, 1인당 평균 지출금액 기법)은 개별 지출항목을 대상으로 하는 접근방법에 비해 복잡성과 오류 가능성을 거시적으로 해소할

수 있는 장점이 있는 반면 재정지출 확대효과를 정교하게 측정하지 못하는 한계와 단점이 있음

4) 미국 재정영향분석의 접근

- 미국의 재정영향분석에서는 대형 도시개발 및 토지개발사업이 재정의 지출(비용)에 미치는 영향을 분석하는 방법론을 개발하는데 중점을 두는 경향이 있는데, 이것은 전통적으로 크게 평균비용법과 한계비용법의 두가지 유형으로 구분됨 ([그림 5-6] 참조)
- 두 유형의 비용(재정지출) 평가방법은 각각 장점과 단점을 지니지만, 일반적으로 평균비용법이 단순 실용성의 비교우위를 가지므로 압도적으로 많이 사용되고 있음

[그림 5-6] 재정영향분석의 비용(지출) 측정 방법



주: Koval Z. and J. Mullin(*Fiscal Impact Analysis: Methods, Cases, and Intellectual Debate*, Lincoln Institute of Land Policy, 2006)을 인용, 번역한 것임

- 이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 미국의 재정영향분석에서 활용되고 있는 비용 추정 방법에 대해 기술하는 동시에 이들이 우리나라의 현실에 적용될 수 있는 가능성에 대하여도 탐색하고자 함2)

2) 앞으로 이어질 내용은 Burchell & Listokin(1992)의 내용을 요약한 것을 인용하고 있으며, 세부 내용은 유재윤·조판기(2002, pp. 27-50), 이희재(2017)의 발표문을 수정 요약하고 있음

(1) 인구승수 적용방법(Per Capita Multiplier Method)

- 인구승수 적용방법은 인구 1인당 평균비용 자료에 근거하여 투자사업에 따른 인구 변화가 야기하는 연간 재정지출을 추정하는 기법임
 - 가장 많이 사용되는 재정영향분석 방법으로서 통상 미국 센서스 데이터를 통해 인구 변화 승수를 구하여 활용함
 - 미국의 지방정부는 일반 지방정부와 특별 지방정부(특별 지방정부 중에서는 학교구가 가장 수가 많고 사회·재정적 영향력이 큼)로 구성되므로, 일반적으로 1인당 평균 공공비용과 학생 1인당 평균 공공비용 자료를 이용하여 투자사업으로 인해 늘어날 것으로 예상되는 인구와 학생수에 그것을 각각 곱하여 비용을 산출함
 - * 한국에서는 현재 인구 변화 승수가 이용가능하지 않음
- 기본 가정
 - 평균비용 접근은 기본적으로 현재의 평균지출이 장기적으로 도시개발에 따른 지방자치단체의 재정지출을 가장 합리적이고 객관적으로 추정하는 것(근거)이라고 가정함
 - 이것은 현재의 지방행정서비스 수준이 미래에도 동일하게 적용될 것이고, 인구 증가에 따라 추가되는 지출구조도 현재와 미래가 동일할 것으로 가정함
 - 현재의 세출구조가 고정되어 미래에도 이어질 것이므로 전체 지출액이 정해지면 현재의 구성 비율로 배분해도 무방하다는 인식이 전제되고 있음
- 절차
 - ① 지방재정지출의 항목별 분류 추정 및 비중 산출
 - 지방자치단체의 기준년도 재정지출에 대한 항목별 자료 수집
 - 수집된 지출액을 재정지출총액으로 나누어 항목별 비중 산출
 - ② 주거용(주거구역) 및 비주거용(비 주거구역) 재정지출액 산출
 - 기준년도 재정지출액 중 주거 용도에 해당하는 지출 부분만을 신규 개발에 따른 인구유발 재정지출액으로 파악함
 - 주거용과 비주거용에 대한 재정지출을 비례적으로 할당한 후 각각 추정함

③ 인구 1인당 항목별 재정지출승수 산출

- 주거용 재정지출액을 항목별로 파악하고 이를 도시의 전체 인구로 나누어 인구당 재정지출액을 산출함

④ 투자사업의 유발인구 산출

- 개발에 따라 유도되는 목표 인구를 산출하되, 순수하게 외부로부터 유입되는 인구를 파악함

⑤ 항목별 재정지출액 산출

- 추정된 인구당 재정지출 승수를 개발에 따라 증가되는 인구 수에 곱하여 추정함
- 재정지출 총액이 산출되면 기존의 지출항목별 비율을 적용하여 항목별 재정지출액을 산출함

종합:

- 기본 가정이 비교적 합리적이고(일부 예외도 있음) 지출항목별 분류에 의한 추정을 지향하는 점에서 논리적이거나, 실제 그 실익은 크지 않음
- 미국에서는 주거용·비 주거용으로 구분하여 접근하고 있으나, 이는 미국의 현실을 반영하는 것으로 우리나라에서는 이와 같은 구분은 필요하지 않음

(2) 사례분석 방법(Case Study Method)

- 사례분석 방법은 공무원과 전문가 인터뷰를 진행하여 신규 개발로 인해 영향을 받게 될 지방자치단체의 부서/기능/업무 영역이 얼마나 다른지에 대해 추정하는 것으로(일종의 전문가 포커스 그룹(focus group) 접근방법임) 주거구역과 비 주거지역 모두에 적용이 될 수 있는 기법임
- 통상 전문가 추정을 합쳐서 각기 다른 영역의 효과를 산출하고, 이를 합하여 개발사업에 따른 재정영향을 추정함
- 사례분석 방법은 특히, 쇼핑센터 개발사업과 같은 비주거용 개발에 따른 재정영향평가를 실시하는데 유용함
- 직접적으로 인구의 증가를 유발하지 않는 개발사업의 경우 인구승수를 적용하기가 어려운 문제가 발생함

- 통상 사례분석 방법은 재정적 영향의 범위와 규모가 일반적이지 않은 계획(사업)을 평가할 때 유용함

□ 기본 가정

- 각 지역의 공공서비스 공급 상황이 서로 다름
- 추가적인 공공서비스의 공급 필요성이 재정비용의 추정에 직결됨
- 공공서비스의 과부족을 판단할 수 있는 국가적 기준이 존재함
- 특정지역의 개발에 소요되는 공공서비스의 추가적 공급에 대해 지방공무원이나 전문가가 객관적으로 판단할 수 있다는 역량 신뢰성을 전제로 함

□ 절차

- ① 공공서비스 기능의 분류
 - 공공서비스의 기능이 체계적으로 분류되고, 특정 서비스가 중앙정부와 지방자치단체 중 누구에 의해 공급되어야 하는지에 대한 객관적 기준이 존재함
 - 지방자치단체가 공급해야 하는 행정서비스를 담당할 공무원 인력(인원수)을 기능별로 추정함
- ② 직종별 인력규모 추정
 - 개발 사업의 결과에 따라 추가되어야 하는 공공서비스를 수행하기 위해 소요되는 인력규모를 직종별로 추정함
- ③ 공공서비스의 과부족분 추정
 - 해당 자치단체 공무원과의 인터뷰나 민간 엔지니어링 업체의 기술적 측정을 통해 공공서비스의 과부족 상태를 객관적으로 측정함
- ④ 인구증가와 유발되는 공공서비스 수요 추정
 - 개발에 따라 증원되어야 할 직종별 공공 인력규모(지방 공무원 수)를 유사한 사례를 활용하여 추정함
 - 운영지출(operation/current expenditure)과 자본지출(capital expenditure)을 비례적으로 적용하여 전체 재정지출 증가분을 산출함
 - 공무원, 전문가 등의 주관적 판단정보를 수집·정리함
- ⑤ 공공서비스 공급을 위한 재정지출 추정
 - 추정된 인력규모를 재정지출액으로 환산함

종합:

- 지방공무원과 전문가의 재정지출 예측 역량이 기본적으로 전제되어야 함
- 우리나라에서는 매우 예외적인 사항에서 적용이 가능할 것으로 판단됨
 - 지방자치단체가 쇼핑센터와 같은 대규모 민간형 공공투자사업을 주도하는 경우는 극히 예외적임(예: 민간형 투자사업의 민자유치사업)
- * 기존의 지방투자사업은 미국의 경우와 비교하여 특성 및 내용 면에서 다른 측면이 많이 있는데, 이러한 상황에서 사례분석 방법을 적극적으로 사용할 경우 공무원 편견(bias) 위험성에 빠질 가능성이 있음

(3) 서비스 표준 방법(Service Standard Method)

- 서비스 표준 방법은 미국 통계청 데이터를 이용해 인구 1,000명당 평균 인력과 여덟 가지 도시 기능을 유지하기 위한 운영비용을 산출하는 접근방법임
 - 서비스 표준 방법은 기본적으로 인구 변화, 서비스 인력수요, 지방임금 수준, 법적 의무, 업무추진비를 이용하여 비용을 산출함
- 기본 가정
 - 공공서비스를 위한 평균적 인력 및 자본지출 수준이 미래의 개발계획에 적용시킬 수 있을 정도로 장기적 안정성을 유지한다는 인식을 전제로 함
- 절차
 - ① 개발에 의한 인구증가 추정
 - ② 개발에 의한 공공서비스 인원 증가분 추정
 - 인구 1,000명당 공무원 수에 대한 기준통계치를 이용함
 - 추정된 인구 1인당 공공서비스 인원에 증가될 인구를 곱하여 공급되어야 할 공공서비스의 인력규모를 추정함
 - ③ 증가되는 공공서비스의 운영지출 추정
 - 공무원 1인당 평균 인건비와 관련 경비를 산출함
 - 공무원 1인당 경상지출에 늘어나는 공무원 수 등 공공서비스 공급 인원수를 곱하여 증가되는 운영지출액(경상예산액)을 산출함
 - ④ 전체 자본지출 추정
 - 운영지출액을 산출한 다음 이와 비례하여 자본적 지출 소요를 추정함

- 여기에 더해 추가되는 자본지출액을 추정함

⑤ 전체 연간 재정지출액 추정

- 추정된 운영지출과 자본지출을 합하여 개발사업으로 인해 증가되는 전체 재정지출 규모를 산출함

종합:

- 미국과 다른 우리나라의 현실을 감안할 때 우리나라에서는 서빗 표준 방식과 같은 구분(접근)은 필요하지 않음

(4) 유사도시 비교방식(Comparable City Method)

기본 가정

○ 유사한 인구와 성장률을 가진 유사도시와의 비교: 유사한 도시는 유사한 지출을 할 것이라는 기본 가정에 근거하여 접근함

절차

① 개발에 의한 인구증가 추정

- 추정 결과를 통해 어느 도시와 비교하는 것이 합리적인지를 결정함

② 인구규모 및 인구성장률에 따른 지출승수 추정

- 가장 많은 도시들이 속해 있는 인구규모와 인구증가율 그룹을 표준으로 정하여 연간 인구 1인당 평균지출액을 지출항목별로 산출함

- 모든 비교 도시의 항목별 지출액과 선정된 표준과의 비율을 산출하여 도시그룹별 지출 승수표를 작성함

- 도시그룹별 지출 승수표를 이용하여 개발로 인한 인구 증가 후 다른 그룹으로 이동할 경우 재정지출이 항목별로 어떻게 변화할지에 대한 지출의 변화양상을 추정함

③ 인구당 재정지출 산출

- 재정지출 항목에 따라 재정지출액을 분류하고 이를 도시의 인구로 나누어 인구당 재정지출액을 산출함

④ 미래 인구당 재정지출 추정

- 지출 승수표를 이용하여 개발 후의 재정지출액을 산출함

- 항목별 인구당 재정지출액에 도시그룹 이동에 따른 재정지출승수 변화비율을 곱하여 추정함

⑤ 개발에 따른 재정지출액 추정

- 개발 이후의 인구당 재정지출에 개발에 의해 증가될 인구규모를 곱하여 추정함

(5) 비례평가방식(Proportional Evaluation Method)

비주거용 개발이 지방재정에 미치는 영향을 파악하기 위한 방법

- 부동산 가치에 의해 비주거용 토지의 할당 비율만큼 비용이 증가할 것이라고 전제함
- 개발 규모와 관련하여 단일 개발의 재정지출이 항상 선형관계는 아니므로 대형 개발의 비용을 과대평가하거나 소형 개발의 비용을 과소평가할 가능성을 내포함

절차

① 비주거용 토지가치 비중 추정

- 비주거용 토지가치 비중은 전체 토지가치에서 비주거용 토지가 차지하는 비중으로 산출함
- 비 인구 유발지출은 도시의 총 재정지출에 비주거용 토지가치의 비율을 곱하여 산출함

② 보정계수에 의한 조정

- 토지 가격의 비율에 따라 변화되는 보정계수를 적용하여 용도별 지출의 할당 비율을 조정함
- 비주거용 부동산 가격이 주거용에 비해 지나치게 높아서 재정지출이 과대평가될 수 있으므로 용도별 지출의 할당비율을 부동산 가격의 비율에 따라 조정함
- * 미국에서는 럿거스(Rutgers) 대학에서 1977년 경험치로 산출한 보정계수를 활용하고 있음

③ 전체 도시재정지출 중 비주거지역에 할당되는 재정지출 추정

- 전체 재정지출액에 비주거용 토지가치 비중과 보정계수를 곱하여 추정함

④ 도시개발에 의한 비주거용 토지가치 비중 추정

- 비주거용 토지의 가치를 분양가 등을 토대로 추정함
- 개발지구의 비주거용 토지가치를 기존도시의 비주거용 토지가치로 나누어 개발지구의 토지가치 비중을 산출함

- ⑤ 개발사업으로 인해 유발되는 재정지출액 추정
 - 전체 재정지출액에서 개발지구의 토지가치 비중과 보정계수를 곱하여 개발로 인한 재정지출액을 추정함
- ⑥ 추정된 비주거용 재정지출을 항목별로 배분
 - 비주거용 개발에 의해 증가되는 재정지출액이 산출되면 여기에 항목별 재정지출 비율을 적용하여 항목별 재정지출액을 산출함

(6) 고용기대 방식(Employment Anticipation Method)

- 개발사업에 따른 도시의 추가 고용자수 추정
 - 다양한 분야의 고용자 1인당 소요비용을 산정하고, 그것을 예상되는 고용자 수에 곱하여 도시의 총 비용을 산출함
- 절차
 - ① 인구 1인당 재정지출의 항목별 분류
 - ② 개발로 인한 기대 고용 예측
 - 개발계획을 참조하거나 단위면적당 고용인원을 추정함
 - 단위면적에서 유발되는 소득액 혹은 매출액을 추정하여 이를 1인당 소득액 또는 매출액으로 나누어 전체 비주거용 개발지역에서 유발될 수 있는 고용인원 수를 예측함
 - ③ 고용의 재정지출 유발계수 추정
 - 1인의 고용증가가 1인당 재정지출을 얼마나 증가시키는지를 파악하기 위해 유사한 인구규모와 인구증가율을 가진 도시 표본에 대해 회귀분석 등의 방법을 사용하여 고용에 의한 재정지출 유발계수를 추정함
 - ④ 고용증가에 따르는 지출항목별 1인당 지출증가 추정
 - 재정지출 유발계수에 고용증가분을 곱하여 산출함
 - ⑤ 비주거용 개발에 따르는 전체 지출증가액 산출
 - 도시 전체 인구를 곱하여 비주거용 개발에 따라 증가되는 전체 재정지출 규모를 산출함

4. 종합: 지방재정영향분석의 전체 틀과 접근

- 제 V 장에서 지금까지 기술한 내용을 종합하면 다음과 같음
 - 지방재정영향분석의 개념 정의, 필요성에 대해 기술하면서 그것이 지방투자사업과 관련된 기존의 분석시스템(예컨대, 경제·재무적 타당성분석)과 어떤 특성 차이를 보이고 있고, 또한 어떤 연계 가능성을 지니는지에 대해 살펴보았음
 - 아울러 재정영향분석에 초점을 맞추고 언제, 무엇을 대상으로 어떻게 재정영향분석을 실시할 것인지에 대한 내용을 구체적으로 살펴보았음
- 지방재정영향평가 대상사업: 지방재정영향평가는 모든 대형 투자사업을 대상으로 실시하지 않고, 지방투자사업 가운데서 장기적으로 재정의 수입과 지출에 직접적으로 큰 영향을 미칠 것이 예상되는 사업을 대상으로 실시하는 것이 합리적임
 - 이때 대상사업을 판단하는 기준은 특정 투자사업이 지역에 인구, 고용, 과세대상 자산을 상당한 수준으로 증가(변화)시키는 효과가 확실히 예상되는지의 여부임
 - 경제·재정 이론에 의하면 일반적으로 인구와 고용의 변화는 지방자치단체 재정의 수입과 지출 양 측면에 영향을 미치는 것으로 파악됨
 - 이에 비해 투자사업 등에 의한 지역의 주요 과세대상 자산의 증가는 재정수입에는 영향을 미치지만 지출수요에는 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 파악됨

- 특정 투자사업에 따른 관광객, 유동인구의 증가는 재정수입을 직접 증가시키지는 않지만, 재정지출에는 직접적인 영향을 미치는 것으로 간주됨
- 소비 진작 등을 통해 지역경제 활성화 효과가 발생하고 그 결과 간접적으로 세수가 증가할 수 있지만, 재정지출의 경우에는 직접적인 비용 증가 현상이 발생함(예컨대, 청소·환경정비 인력·장비, 도시기반시설의 유지관리·확충 비용 증가 등)
- 이러한 이유로 미국의 일부 중·대도시에서는 지역의 유동인구(지역 외부에 거주하면서 해당 지방자치단체에 직장 등의 업무로 출입하는 이동 인구)에 대해 임금세(wage tax) 또는 통근자세(commuter tax)를 부과하고 있음

〈표 5-15〉 투자사업에 따른 인구·고용 등의 재정 수입 및 지출 영향 관계

구분	재정수입	재정지출
인구	○	○
고용	○	○
자산(부동산, 건축물/시설 등)	○	△
기타(관광객, 유동인구 급증 등)	△	△

주: ○, △ 표시는 재정의 수입, 지출에 영향을 미치는 정도(적극적 영향, 소극적 영향)를 의미함

- 본 연구에서는 지방재정영향평가를 실시할 대상사업이 실제 어느 정도이고 또한 어떤 사업일지에 대해 지방투자사업관리센터(LIMAC)가 수행해 온 사업을 대상으로 그 실태에 대한 예비 점검을 시도해 보았음
- LIMAC 사업을 대상으로 지방투자사업의 인구, 고용, 자산 변화 관계를 점검하되, 특히 인구요인에 집중하여 점검함
- 만일 해당 투자사업이 상당한 인구, 고용 등의 유발효과를 수반할 경우 이는 지방재정영향분석의 대상사업에 포함시키고, 그렇지 않은 사업에 대하여는 지방재정영향분석의 대상에서 제외함(이 경우 기존의 경제성분석, 재무성분석만 적용)
- LIMAC의 타당성조사사업 전체를 대상으로 대체적인 임상조사(점검)를 해 본 결과 지방재정영향분석의 직접적인 대상사업으로 판단되는 것은 공공(행복)주택, 기반시설 조성, 산업단지 개발사업 등임
- 지방재정영향분석의 재정수입과 재정지출의 접근방법
 - 수입 추정방법: elasticity, average, 공무원/전문가 면담 등을 활용하되 간편성과 객관성이 어느 정도 담보되는 평균수익법과 탄력성 기법을 적극적으로 사용하는 것이 바람직함
 - 지출 추정방법: 미국의 6개 방법론을 종합적으로 고려하되 특히, 평균비용법을 적극적으로 활용하는 것이 실용적임
 - * 한국적 특수/고유 상황 반영 기법 개발 모색
 - * 인구, 고용, 과세대상 자산을 수반하는 투자사업의 유형, 사례 점검
 - 수입과 지출 추정방법을 활용하여 각 부문별 금액을 선정한 다음 투자사업의 총

체적 재정효과와 영향을 파악하여 순 재정혜택을 산출함

- 여기에 더해 미국에서는 시도되지 않고 있는 거시 재정상태 변화분석(지표/지수 접근)을 실시함(이와 관련된 내용은 다음장(VI)에서 구체적으로 다루어짐)
예) 기존의 재정자립도와 재정 순혜택이 발생하였을 때의 재정자립도 비교, 기타 주요 재정 건전성 지표를 대상으로 비슷한 접근을 적용함
- 제VI장의 접근: 재정압박, 재정위험 관련 상황의 점검 방법 탐색
 - 다음 장에서는 지방재정영향분석의 중요한 내용과 접근방법은 아니지만, 지방투자사업의 실시와 관련하여 미래에 발생할 수 있는 재정압박, 재정위험과 관련된 상황을 분석할 수 있는 방법론을 제시하고자 함
 - 채무, 보증채무, SPC, 민간자본 유치와 관련된 채무 및 재정위험성 점검
 - * 사업자체의 채무 위험성은 재무성 분석에서 점검되며, 재정영향분석에서는 이들과 관련하여 재정에 손실 내지 부담을 줄 수 있는 가능성과 크기에 대해 중점을 두고 접근함

<참고자료 1> 재정지출 수요의 측정³⁾

- 미국에서 지방자치단체의 재정지출 수요를 측정하는 방법은 크게 대표지출접근(representative expenditure approach)과 회귀분석적 비용접근(regression-based cost approach)으로 구분될 수 있음
- 두가지 접근 모두 어떤 수준이 자치단체에게 적절한 재정지출인가를 제시하는 규범적 또는 절대기준을 제시하는 접근이 아니고, 모든 자치단체에게 적용될 수 있는 표준적 지출수요를 도출한 다음 각 자치단체의 재정지출수요를 상대적으로 비교하는 접근방식을 취하고 있음
- 아울러 두가지 접근 모두 특정시점에서의 실제 재정지출 상황을 기초로 재정수요를 측정하기보다는 자치단체의 통제범위를 넘어서는 각종 요인을 중심으로 재정수요를 측정하는데 초점을 두고 있는데, 이에 대해 간단히 정리하면 다음과 같음

1) 대표지출접근(Representative Expenditure Approach)

- 미국의 ACIR은 행정수요가 상이한 자치단체들에게 공통적으로 적용될 수 있는 기준을 설정하고 그것을 토대로 각 자치단체의 재정수요를 측정한 다음 상대 비교하는 접근을 시도하였음(이때 산출되어 상대비교가 되는 지출수요는 통상 1인당 금액으로 나타남)
- Rafuse와 ACIR이 미국의 주정부를 대상으로 접근한 방법에 의하면, i자치단체의 1인당 재정지출수요(EN_i)는 다음과 같이 측정됨⁴⁾

$$EN_i = \frac{\sum_j (EXPWL_j)(WL_{ij})}{POP_i} \quad \text{----- (1)}$$

- 여기에서 EXPWL_j, WL_{ij}, POP_i는 각각 i자치단체의 j서비스에 대한 단위 업무당 평균지출경비, i자치단체의 j서비스에 대한 총 업무량, 그리고 인구수를 의미함

3) 본문의 내용은 임성일·이효의 기존 발표 연구(『지방재정지출수요의 측정모델』, 1999)를 정리한 것임

4) Anderson John E.(ed.), op. cit., pp. 29-53 참조

- 공식 (1)에 의하면 i자치단체의 1인당 재정지출액은 각 행정서비스에 대한 총업무량(WL_{ij})에 대하여 각 행정서비스에 대한 단위업무당 평균지출경비(EXPWL_j)를 곱하여 구해진 값을 지역의 인구수로 나눈 것이 됨
- 따라서 이 방식을 충실히 수행하자면 각 자치단체별로 수행하는 행정업무를 정확히 파악해야 하고, 아울러 각 업무(또는 기능)별로 전국평균(표준)비용을 정확히 파악해야 함
 - * 대표지출접근은 우리나라의 보통교부세를 배정하는 과정에서 기준재정수요액을 산정하는 방법과 기본적으로 유사한 점이 있음

2) 회귀분석적 비용접근(Regression-Based Cost Approach)

- 이 접근은 기본적으로 주어진 비용과 행정사무의 책임범위 내에서 표준서비스를 제공하는데 소요되는 지출경비를 측정하는것에 초점을 두며, 이때 i자치단체의 총 지출수요액(EN_i)은 다음과 같이 정의됨

$$EN_i = \sum_j Q_j S_{ij} C_{ij} \text{ ----- (2)}$$

- 여기에서, Q_j는 j번째 지출함수에 대한 표준 1인당 지출액을 의미하고, S_{ij}, C_{ij}는 각각 i자치단체의 j번째 지출범주(기능)에 대한 행정서비스 범witz표(전체 자치단체의 평균에 대한 지표), i자치단체의 j번째 지출범주에 대한 1인당 지출비용을 의미함
- 일반적으로 Q_j는 사무기능별로 주정부 단위의 1인당 지출비용을 측정해주는데, 이것을 조금 더 쉽게 표현하면 다음과 같음

총지출수요액 = Σ(표준 1인당지출액) × (사무기능지수) × (1인당 비용지수)

- 여기에서 지수란 전국의 자치단체 평균에 대한 i자치단체의 개별값이 차지하는 비율을 의미함
- Ladd & Yinger(1991)는 자치단체의 행정서비스 범위상의 격차가 각 자치단체의 재정상태에 큰 영향을 미친다고 주장하였는데, 이러한 현상은 우리나라에서도 비슷하게 나타나고 있음

- 일반적으로 지출수요를 측정하는 과정에서 가장 중요한 부분은 비용 부문임(동일한 수준의 행정서비스를 제공하는 과정에서 지역 간에 비용격차가 존재한다면 그것은 지방의 재정상태에 영향을 미치고 결과적으로 지역간 재정격차를 유발하기 때문임)
- 따라서 지출수요를 측정하는 상당수의 연구들이 행정서비스 공급비용을 객관적으로 측정하는 것에 초점을 두고 있는데, 이에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같음⁵⁾
- 일반적으로 비용격차는 인구, 사회, 지리적 특성과 밀접한 관계가 있는데, 사회·경제적 요인이 1인당 지출액에 미치는 영향을 파악하려면 계량분석이 필요함
- 특히, 각 자치단체의 재정자원, 부, 지역선호 등을 분리한 채 행정서비스의 공급 비용 결정요인(예컨대, 인구밀도, 빈곤율, 노후주택비율 등)이 각 자치단체에 주는 영향을 점검하는데는 회귀분석이 합리성을 지님
- 회귀분석을 위해서는 먼저, 지방자치단체가 수행하는 업무를 주요 지출기능별로 구분하고 그와 관련된 실제 지출데이터를 입수해야 하며, 이때 축약된 방정식은 다음의 형태를 취할 수 있음

$$EXPPC_i = f(DEMAND_i, AID_i, PREF_i, COSTFACT_i) \quad \text{--- (3)}$$

여기에서

EXPPC _i	=	i자치단체의 1인당 지출액
DEMAND _i	=	i자치단체의 재정수요 변수
AID _i	=	i자치단체의 이전재정 규모
PREF _i	=	i자치단체의 지역주민 선호
COSTFACT _i	=	i자치단체의 비용요인

- 방정식 (3)에 따르면 특정 자치단체의 1인당 지출액은 수요요인(주민소득, 부), 정부간 이전지출(보조금 등), 지역주민의 선호, 그리고 자치단체가 임의적으로 통제할 수 없는 비용요인의 복합적 역학관계에 의하여 결정되는 것으로 나타남
- 이 중에서 수요요인, 정부간 이전지출, 지역선호와 관련된 사항은 기존 통계자료나 비교적 단순한 과정을 통하여 측정이 가능하지만, 비용요인은 여러 가지 이유

5) Anderson John E.(ed.), op. cit., pp.29~53 참조

로 그 측정에 애로사항이 발생함

- 비용요인을 산출하는 과정에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같음
 - 일반적 함수형태인 (3)을 토대로 구체적인 회귀분석모형을 설정한 다음 그에 사용될 비용지수에 대한 정보를 구해야 함
 - 비용지수에 대한 추정이 이루어진 다음 재정지출 수요의 추정은 수요, 이전지출, 선호변수들의 경우에는 평균적인 수준이 적용되는 반면 비용요인은 자체의 고유 값을 갖는다는 가정 하에 접근이 이루어짐
 - 이것은 다시 말해서, 시물레이션 결과 1인당 지출수요액(EXPPCSIM)이 지역별로 차이 나는 이유가 단지 비용요인에만 기인한다는 것을 의미함
 - 이때 i 자치단체의 비용지수는 식(4)와 같은 방법으로 산출됨

$$C_i = \frac{\text{EXPPCSIM}_i}{\text{EXPPC}} \text{ ----- (4)}$$

- 여기에서 EXPPC는 1인당 지출액의 전국평균을 의미함
- 식(4)에 따르면 특정 지방자치단체의 비용지수란 전국평균의 행정서비스 공급비용에 대하여 이 자치단체의 사회경제적 특성을 반영하는 공급비용이 차지하는 비율로서 측정됨
 - 만일, 어떤 자치단체의 사회복지부문 비용지수가 1.5로 측정되었다면 이것은 이 지역의 특수한 사회경제적 요인(예컨대, 빈곤층과 노인층이 상대적으로 많은 요인)으로 인하여 표준의 복지서비스를 제공하는데 있어서 다른 지역에 비해 1.5배의 더 많은 비용이 소요되는 것으로 이해될 수 있음
- 실제로 미국의 주들이 지방재정의 지출수요를 측정한 사례를 살펴보면 지출의 영향요인 중 인구가 압도적으로 중요한 것으로 파악됨
- 미국 동부에 위치한 메릴랜드(Maryland)주의 경우 주에 속한 지방정부를 대상으로 재정지출수요를 다음과 같이 산출하였음
 - 재정지출수요를 크게 8개 부문(일반행정, 경찰, 소방, 보건, 도로교통, 환경위생, 사회복지, 초·중등교육)으로 구분하고, 각 부문별로 대표지표 내지 변수를 적용한 다음 총수요를 산출하는 접근을 취하였음

- 주요산정 과정에 사용된 지표는 인구수가 기본이었고, 그 외에 방문객, 고용자수, 빈곤율, 주행마일수, 학생수 등 각 부문의 실제 행정수요를 대표하는 지표가 사용되었음(<부표 5-1> 참조)

<부표 5-1> 재정지출수요: 메릴랜드주

지출부문	분 석 단 위
일반행정	인구
경찰	$1/3(\text{인구}+\text{방문객}+\text{고용자수})+1/3(\text{폭력범죄건수})+1/3(\text{폭력범죄 예상체포건수})$
소방	인구+방문객+고용자수
보건(건강, 병원)	$0.06(\text{인구}+\text{방문객}+\text{고용자수})+.94(\text{빈곤수준 } 12.5\% \text{ 소득 이하 가구의 인구수})$
도로교통	$0.825(\text{지방도로에서의 자동차 주행마일수})+0.175(\text{지방도로의 차선마일수 및 교량})\times 20$
환경위생	$0.333\text{인구}+0.667(\text{하수처리시설 종사자수})$
사회복지	$0.667(\text{저소득층가계 인구})+0.333(\text{빈곤수준 } 12.5\% \text{ 소득 이하 가구의 인구수})$
초중등 교육	$0.60\text{학생수}(5\text{세}\sim 14\text{세})+1.00\text{학생수}(15\text{세}\sim 17\text{세})$

자료: Robert W. Rafuse, Jr., Lawrence R. Marks, Carol E. Cohen, Local Government Spending in Maryland: Needs and Performance, Appendix A. Study Prepared by the ACIR for the Commission on State Taxes and Tax Structure, State of Maryland, October 1990(Anderson에서 재인용)

- 미국의 4개 주 - 메사추세츠(Massachusetts), 네브라스카(Nebraska), 미네소타(Minnesota), 위스콘신(Wisconsin) - 에서 회귀분석방법을 활용하여 행정수요를 추정한 방법에 대해 압축적으로 정리하면 다음과 같음
- 각 주들이 공통적으로 사용한 비용변수로는 인구, 인구밀도, 빈곤율, 범죄율을 지적할 수 있음(<부표 5-2> 참조)

<부표 5-2> 재정지출수요: 회귀분석을 기초로 한 비용분석

구분	행정서비스 기능 (1인당 금액)	비용변수
1. 메사츄세츠주 -유니시펄리티 등 (municipalities)	주민1인당 평균경상비	인구밀도, 빈곤율, 주민1인당 기중학생수, 범죄율, 오래된 가옥, 주민1인당 제조업종사자수, 주민1인당 무역업 및 서비스업 종사자수, 주민1인당 공무원수, 자동차1대당 마일수
2. 네브라스카주 -카운티 (county)	기초서비스에 소요되는 1인당 평균비용(지방도로 1마일 당 평균비용×주민1인당 마일 수)+병원서비스의 주민1인당 순 평균비용(병원이 있는 경우)	1인당 총면적 1인당 농장수 농업인구비율 빈곤율 범죄율
-유니시펄리티 (municipalities)	경찰소방부문의 1인당 평균비용+(1마일 당 평균비용(인구)×마일 수)+하수도 순 평균비용(시가 하수도를 공급하는 경우)	인구밀도 빈곤율 임대주택비율 오래된 가옥
-학교구 (school district)	학생1인당 평균비용	학생수, 장애아동수, 수송비용, 중등/초등학생 비율, 학교구 유형
미네소타 - 시	· 공공안전 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	1940년 이전에 건축된 주택수의 비율(1980년 현재), 주민1인당 교통사고건수, 생활비(카운티), 범죄율(인구 1,000명당 범죄<건수>)
	· 운송비 ¹⁾ 차선1마일당 평균경상비×주민1인당 차선마일	1988년 현재 인구 시소유의 차선마일(비용감소), 무더운날 수(비용감소), 인구밀도(및 밀도제곱), 인구변화
	· 경제 및 사회서비스 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	인구밀도, 1940년 이전에 건축된 주택수의 비율(1980년 현재), 1988년 현재 인구(대수 형식), 5년간의 인구변화율(및 비율제곱)
	· 행정 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	1988년 현재 인구(대수 형식), 5년간의 인구변화율(및 비율제곱), 생활비(카운티), 1인당 보조금 지급 가구수

구분	행정서비스 기능 (1인당 금액)	비용변수
미네소타 - 시	· 공공안전 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	1940년 이전에 건축된 주택수의 비율(1980년 현재), 주민1인당 교통사고건수, 생활비(카운티), 범죄율(인구 1,000명당 범죄<건수>)
	· 운송비 ¹⁾ 차선1마일당 평균경상비×주민1인당 차선마일	1988년 현재 인구 시소유의 차선마일(비용감소), 무더운날 수(비용감소), 인구밀도(및 밀도제곱), 인구변화
	· 경제 및 사회서비스 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	인구밀도, 1940년 이전에 건축된 주택수의 비율(1980년 현재), 1988년 현재 인구(대수 형식), 5년간의 인구변화율(및 비율제곱)
	· 행정 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	1988년 현재 인구(대수 형식), 5년간의 인구변화율(및 비율제곱), 생활비(카운티), 1인당 보조금 지급 가구수
위스콘신 - 시	· 안전(소방안전) 1인당 5년 평균 경상비와 자본비	인구밀도(및 밀도 제곱), 오래된 가옥, 지역임금 수준, 1인당 공무원수 ²⁾
	· 법집행 1인당 5년 평균 경상비와 자본비(읍의 경찰비에 대하여는 0)	인구밀도(및 밀도 제곱), 인구증가율(및 비율 제곱), 지역임금 수준
	· 운송 (시의 거리 1마일당 5년 평균 경상비와 자본비용)	인구 제곱, 밀도(및 밀도 제곱), 1인당 무역업 및 서비스업 종사자수
	· 경제 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	18세 이하 인구수, 1인당 무역업 및 서비스업 종사자수
	· 사회 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	빈곤율, 1인당 공무원수 ²⁾
	· 일반행정 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	인구(및 인구 제곱), 지역임금 수준
위스콘신 - 시	· 안전(소방안전) 1인당 5년 평균 경상비와 자본비	인구밀도(및 밀도 제곱), 오래된 가옥, 지역임금 수준, 1인당 공무원수 ²⁾
	· 법집행 1인당 5년 평균 경상비와 자본비(읍의 경찰비에 대하여는 0)	인구밀도(및 밀도 제곱), 인구증가율(및 비율 제곱), 지역임금 수준
	· 운송 (시의 거리 1마일당 5년 평균 경상비와 자본비용)	인구 제곱, 밀도(및 밀도 제곱), 1인당 무역업 및 서비스업 종사자수
	· 경제 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	18세 이하 인구수, 1인당 무역업 및 서비스업 종사자수
	· 사회 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	빈곤율, 1인당 공무원수 ²⁾
	· 일반행정 1인당 5년 평균 경상비와 자본비용	인구(및 인구 제곱), 지역임금 수준

자료: Anderson, John E.(ed.), op. cit., pp.38~40.

주: 1)차선 1마일당 운송비용에 영향을 미치는 요소들의 운송비용; 2)시공무원 제외

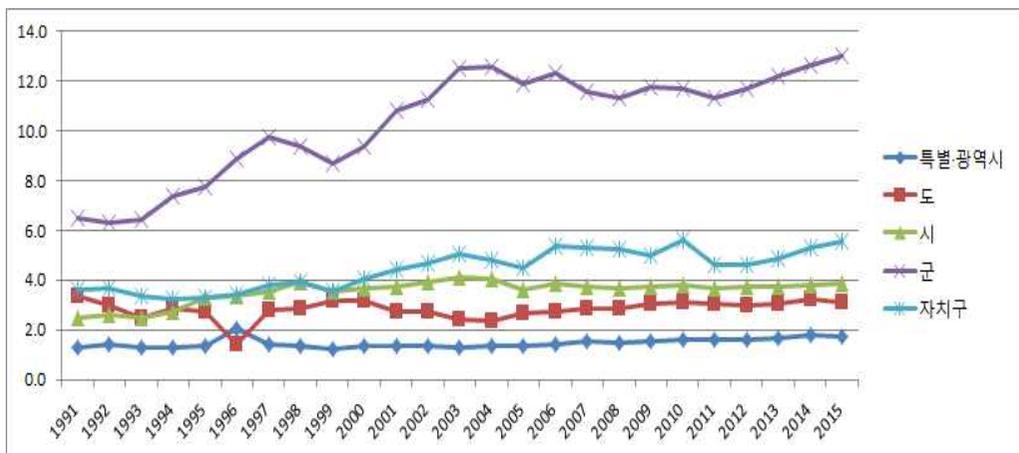
<두 접근방식의 비교>

- 일반적으로 대표지출접근과 회귀분석접근은 다음과 같은 장·단점을 지님
 - 전자는 지방자치단체의 기능구분과 그에 따른 정확한 업무량 측정이 이루어지는 것을 전제할 때 평균비용을 적용함으로써 상대적으로 쉽게 자치단체간 재정수요를 비교할 수 있는 장점을 지님
 - 문제는 업무량을 객관적으로 측정해 주는 변수를 어떻게 선정할 것이고, 특히 변수가 다변수일 경우 변수간의 관계나 가중을 어떻게 할지에 대한 문제가 제기됨
 - 그리고 자치단체간에 상이한 업무책임범위나 기능을 어떤 방식으로 객관화시켜 비교할 수 있을 것인가 하는 것도 대표지출접근의 단점임
 - 회귀분석접근은 행정수요를 결정하는 요인을 정확히 알아내는 경우 그 요인과 행정수요간의 인과관계는 물론 크기에 대하여도 파악할 수 있는 장점이 있음
 - 반면에 회귀분석방식은 객관적인 독립변수를 설정하는 과정에서 애로사항이 많으며 아울러 정확한 데이터를 활용하는데도 문제점이 발생함
 - 그리고 회귀분석접근은 실무공무원의 활용과 정책결정권자 설득에 애로사항이 있음

<참고자료 2> 지방자치단체 수준별 1인당 지방세수입(부담액), 1인당 지출액 불균형

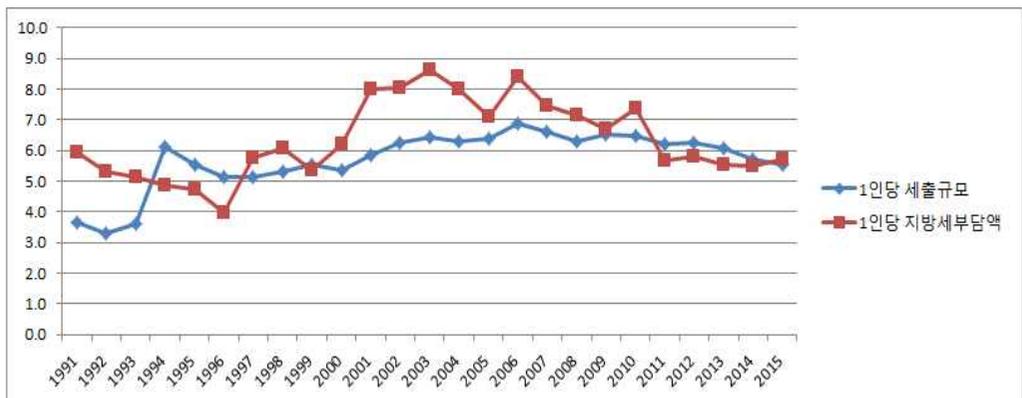
- 현실적으로 지방자치단체 수준별로 1인당 지방세부담액과 1인당지출액에 있어서 상당한 차이가 나타나고 있고, 1인당 지방세부담액 대비 1인당지출액 수준도 지방자치단체 수준별, 시계열별로 변화되고 있음
- 임성일(2016)의 연구에 의하면 지난 25년간(1991-2015년) 1인당 지방세부담액 대비 1인당 세출규모가 지방자치단체 수준별로 심한 격차(연도별, 중장기)를 보인 것으로 나타났음(<부표 5-3>, <부표 5-4> 참조)
 - 지방자치단체 수준별로 보면, 특별시·광역시의 경우 그 값이 1.3~2.0 수준(평균 1.5)으로 나타나 지역주민의 담세력이 재정지출의 상당 부분을 감당하고 있는 것으로 파악됨 반면 군의 경우 그 값이 6.3~13.0의 높은 수준(평균 10.4)을 보여 지역주민의 담세력과 재정지출 수준 간에 매우 심한 격차가 있는 것으로 파악됨
 - 도의 경우 연도별로 1.4~3.3(평균 2.8)의 수준을 보였고, 시와 자치구의 경우 연도별로 각각 2.5~4.1(평균 3.6), 3.3~5.6(평균 4.4)의 수준을 나타내었음

<부표 5-3> 지방자치단체 수준별 1인당 지방세부담액 대비 1인당 세출규모 추이



주: 임성일(2016, 2017)을 인용하였음

<부표 5-4> 1인당 지방세부담액·세출액의 자치단체 수준별 최대-최소 비율



주: 임성일(2016, 2017)을 인용하였음

<부표 5-5> 주민1인당 자체수입액 시·도별 현황

(단위 : 천원)

시·도별	평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
평균	1,555	1,400	749	757	770	314
서울	1,943	1,715				370
부산	1,411	1,143			826	262
대구	1,323	1,057			682	249
인천	1,632	1,326			768	318
광주	1,141	954				211
대전	1,210	979				242
울산	1,897	1,312			1,370	323
세종	2,418	2,418				
경기	1,530		772	794	919	
강원	1,433		668	648	948	
충북	1,336		625	690	794	
충남	1,565		778	857	675	
전북	1,132		533	559	843	
전남	1,227		552	753	618	
경북	1,414		672	758	699	
경남	1,496		779	717	662	
제주	2,068		2,068			

주: 평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임
 자료: 행정안전부, 『2017년 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

〈부표 5-6〉 연도별 주민1인당 자체수입액 추이

(단위 : 천원)

연도별	전국 평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2012년	1,308	1,098	606	657	795	279
2013년	1,335	1,125	621	684	835	288
2014년	1,235	1,116	563	616	622	260
2015년	1,313	1,175	628	635	673	270
2016년	1,429	1,293	685	686	716	295
2017년	1,555	1,400	749	757	770	314

자료: 행정안전부, 『2017년 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

〈부표 5-7〉 주민1인당 지방세부담액 시·도별 현황

(단위 : 천원)

시·도별	평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
평 균	1,377	1,282	712	622	521	217
서 울	1,705	1,566				239
부 산	1,309	1,089			709	196
대 구	1,211	994			573	182
인 천	1,375	1,127			513	240
광 주	1,040	894				146
대 전	1,080	898				182
울 산	1,622	1,213			1,109	247
세 종	2,288	2,288				
경 기	1,396		740	655	686	
강 원	1,076		613	457	482	
충 북	1,170		594	567	601	
충 남	1,404		739	718	475	
전 북	958		509	447	456	
전 남	1,038		516	614	404	
경 북	1,229		648	611	460	
경 남	1,330		746	611	431	
제 주	1,884		1,884			

주: 평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임
 자료: 행정안전부, 『2017년 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

<부표 5-8> 연도별 주민1인당 지방세부담액 추이

(단위 : 천원)

연도별	전국 평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2012년	1,060	977	526	477	414	168
2013년	1,055	967	535	495	425	175
2014년	1,065	985	522	510	431	180
2015년	1,158	1,081	590	527	444	189
2016년	1,258	1,169	645	573	479	203
2017년	1,377	1,282	712	622	521	217

자료: 행정안전부, 『2017년 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

<부표 5-9> 주민1인당 세출예산액 시·도별 현황

(단위 : 천원)

시·도별	평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
평 균	4,178	2,143	1,998	2,272	6,244	1,210
서 울	3,270	2,078				1,191
부 산	3,500	2,214			2,524	1,227
대 구	3,499	2,142			2,637	1,234
인 천	3,516	2,141			7,050	1,197
광 주	3,461	2,228				1,234
대 전	3,230	1,979				1,251
울 산	3,922	2,185			3,989	1,219
세 종	4,049	4,049				
경 기	3,123		1,335	1,741	4,468	
강 원	7,082		2,797	3,017	7,628	
충 북	5,498		2,166	2,534	5,621	
충 남	5,741		2,258	2,888	5,605	
전 북	6,488		2,516	2,971	8,338	
전 남	7,713		3,000	3,053	6,822	
경 북	6,695		2,500	3,434	7,176	
경 남	4,922		1,916	2,297	7,099	
제 주	5,785		5,785			

주: 평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임
 자료: 행정안전부, 『2017년 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

<참고자료 3> 대규모 개발사업과 인구추계 방법론 연구동향

1) 투자사업에서의 인구추계 방법론 연구 동향

① 인구집중유발시설과 대규모개발사업

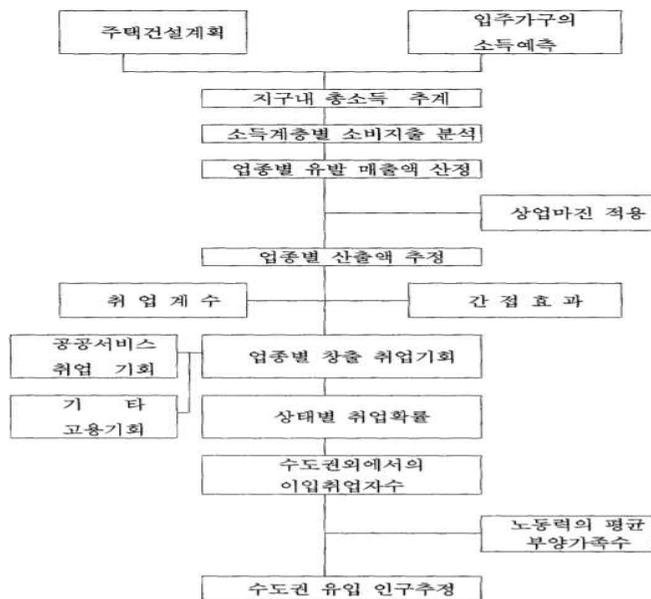
□ 이환성(1996)은 「수도권정비계획법」 제2조(정의) 3항, 4항에 의거하여 인구집중유발시설과 대규모개발사업 시 어떻게 인구영향을 평가하는지 다음과 같은 인구유발효과에 대한 간단한 기법을 제시함

○ 「수도권정비계획법」 제2조 3항, 4항

- 3항에서는 “인구집중유발시설”이란 학교, 공장, 공공청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수시설, 그 밖에 인구집중을 유발하는 시설로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 시설을 말한다.’라고 명시함

- 4항에서는 “대규모개발사업”이란 택지, 공업 용지 및 관광지 등을 조성할 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 사업을 말한다.’라고 명시함

<부표 5-10> 주택건설에 따른 인구유발효과 개념도



자료: 이환성, 『대규모 시설물 인구영향평가 모형에 관한 연구』, 국토연구원, 1996

② 주택건설사업

- 천현숙·김갑성·김정수·박환용·황희연(2002) 보고서에서 김갑성은 수도권 주택 건설로 어느 정도의 인구가 유입되는지 원단위로 검토함
- 자료 및 방법론
 - 자료: 1991년~2000년까지의 「건설업통계조사보고서」, 통계청의 인구이동통계, 「고용구조 조사보고서」(1997), 「인구이동특별조사보고서」(1997) 자료를 수집하여 인구나 고용의 특성을 살펴봄
 - 방법론: 고용창출량은 MRIO모형을 이용하였으며, 분석 방법은 다음과 같음
 - ① MRIO 모형을 이용하여 수도권 내의 주택건설투자가 가져오는 고용유발효과를 분석
 - 「건설업통계조사보고서」의 연도별 공사수주액을 합산한 후 MRIO모형에 대입하여 산출
 - ② 수도권의 인구 유입특성과 연계하여 실제 수도권내의 주택건설투자가 얼마만큼의 수도권 내의 인구유입효과를 가져오는지 분석
 - 「고용구조조사보고서」 자료를 이용하여 인구이동과 관련이 있는 ‘전직자, 신규취업자’가 전체 취업자에서 차지하고 있는 비율을 산정, 주택건설로 인한 고용유발량 중에서 인구이동을 유발할 수 있는 고용유발량을 도출
 - 「인구이동특별조사보고서」 자료를 이용하여 전체 수도권 내로의 인구이동 가구주 중 직업적인 요인으로 인하여 이주한 가구주의 수 산정
 - ③ 수도권에서의 주택건설투자로 인하여 어느 정도의 가구주(단위: 명)가 수도권으로 이주하는지 파악하고 이를 주택투자액으로 나누어 주택투자액 당 유입 인구 가구주 수를 추정
- 분석결과
 - 주택건설로 유입된 가구주는 492,140명이며, 주택건설 투자로 유발된 인구유입 유발 원단위는 10억원당 5.26명으로 제시함

<부표 5-11> 수도권 유입인구 중 주택건설로 인한 유입인구 및 비율

(단위: 명, %)

구분	수도권으로 유입된 인구	주택건설로 인한 유입인구	비율
1991년~1995년	2,909,211	209,583	7.20
1996년~2000년	2,686,719	282,557	10.52
합계	5,595,930	492,140	8.79

자료: 천현숙 외, 『수도권 주택건설과 인구집중』, 국토연구원, 2002

<부표 5-12> 연간 주택건설투자액에 대한 수도권 인구유입 유발 원단위

(단위: 십억원, 명, 명/십억원)

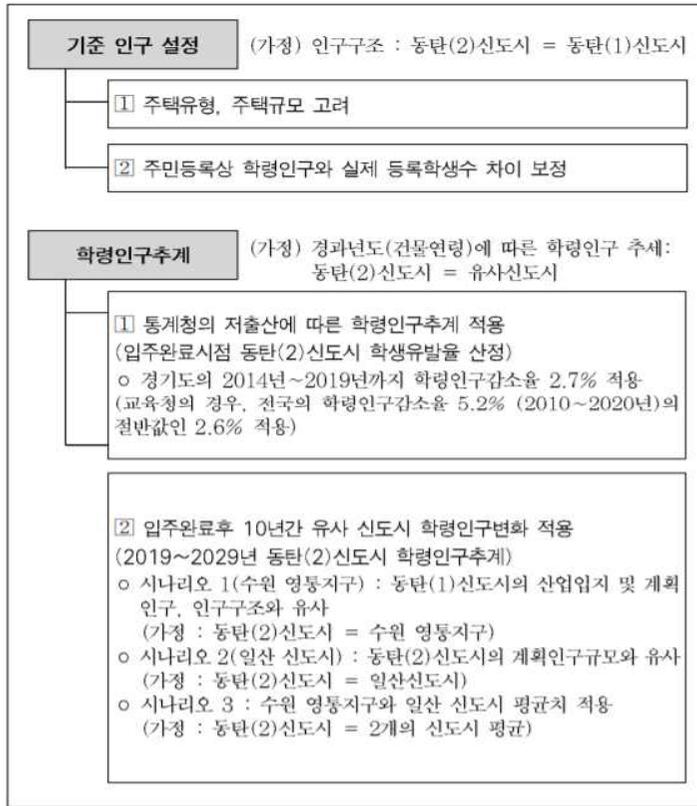
구분	투자액	인구유입·유발	원단위
1991년~1995년	38,452	209,583	5.45
1996년~2000년	55,050	282,557	5.13
합계	93,502	492,140	5.26

자료: 천현숙 외, 『수도권 주택건설과 인구집중』, 국토연구원, 2002

③ 도시개발사업

- 김은란·오선영(2010)은 신도시개발에 따른 주택규모와 주택유형을 고려하여 학령인구 관점에서 학령인구 변화를 추계함
- 자료 및 방법론
 - 일산 신도시와 수원 영통지구(동탄 신도시)의 학령인구변화율 자료를 이용하여 동탄 2 신도시의 학생유발률을 산정하고, 동탄2 신도시의 학령인구 변화를 추계

<부표 5-13> 동탄 2 신도시 학생유발률 산정 모델



자료: 김은란·오선영, 『신도시 개발에 따른 도시시설기준 보완연구 - 학교시설을 중심으로 -』, 국토연구원, 2010

□ 분석결과

- 저자는 3개의 시나리오를 제시하였으며, 이 중 수원영통지구의 학령인구 변화를 적용한 시나리오1에서는 초등학교 학령인구는 2019년을 기준으로 감소추세를 보이며, 중학교 학령인구는 2024년에는 급격히 증가하였다가 2029년에는 감소하는 것으로 나타남
 - 시나리오 1: 수원 영통지구 적용
 - 시나리오 2: 일산 신도시 적용
 - 시나리오 3: 수원 영통지구와 일산 신도시 평균치 적용

〈부표 5-14〉 시나리오1: 수원영통지구 학령인구 변화 적용

주택유형	규모	2014년 (기준년도)		2019년 (입주완료)		2024년 (+5년) ^(a)		2029년 (+10년) ^(b)		
		초등학교	중등학교	초등학교	중등학교	초등학교	중등학교	초등학교	중등학교	
단독주택		18.4%	5.9%	15.7%	3.2%	14.4%	4.8%	10.9%	4.1%	
공동주택	임대	60㎡ 이하	26.8%	7.5%	24.1%	4.8%	22.0%	7.2%	16.7%	6.1%
		60㎡~85㎡	29.3%	12.4%	26.6%	9.7%	24.3%	14.5%	18.5%	12.4%
	분양	60㎡~85㎡	36.6%	20.7%	33.9%	18.0%	31.0%	26.9%	23.5%	23.1%
		85㎡ 초과	30.6%	19.7%	27.9%	17.0%	25.5%	25.4%	19.4%	21.8%

자료: 김은관·오선영, 『신도시 개발에 따른 도시시설기준 보완연구 - 학교시설을 중심으로 -』, 국토연구원, 2010.

2) 통계청의 장래인구추계 방법론

- 통계청의 장래인구추계는 전국 단위와 시도 단위의 성, 연령별 인구추계 자료를 제공하고 있으나 개발사업에 대한 요인은 고려되지 못함
 - 전국 단위의 경우 1960년~2065년까지 추계인구 제공
 - 시도 단위의 경우 1970년~2045년까지 추계인구 제공
- 추계 방법
 - 2015년 인구주택총조사 결과를 기초로 인구동태(출생·사망)와 국제인구이동 통계를 활용하고 코호트 요인법(Cohort components method)에 의해 2065년까지 향후 50년간의 인구규모 및 성·연령별 구조를 추계하며, 공표주기는 5년 단위임
 - 코호트요인법은 인구변동요인별(출생·사망·국제이동) 미래 수준을 각각 예측한 후, 추계의 출발점이 되는 기준인구에 출생아수와 국제순이동자수는 더하고, 사망자수는 빼는 인구균형방정식(Demographic balancing equation)을 적용하여 다음 해 인구를 반복적으로 산출해 나가는 인구추계 방법임
 - 전국 단위의 장래인구추계의 경우 국제이동을 고려하였으나, 시도 단위의 장래인구추계의 경우 시도간 순이동(전출-전입)을 고려한다는 차이점이 있음
- ① 2015년 인구주택총조사(11월 1일자)의 성·연령별 인구 기초로 기준인구(2015년 7월 1일자) 확정

② 인구변동요인(출생사망국제이동) 분석·출산력·사망력·국제이동 모형 및 장래 변동 수준에 대한 가정 설정

③ 가정별 인구추계 시산 및 결과 분석

<부표 5-15> 인구균형방정식

$$P_t = P_{t-1} + B_{(t-1,t)} - D_{(t-1,t)} + M_{(t-1,t)}$$

P_t : t년 인구, $B_{(t-1,t)}$: (t-1,t) 출생아수, $D_{(t-1,t)}$: (t-1,t) 사망자수, $M_{(t-1,t)}$: (t-1,t) 순이동자수

자료: 통계청, 『장래인구추계 전국편(2015년 기준)』, 2017.2.

<부표 5-16> 장래인구추계 작성 흐름도

구분	방법
성·연령별 기준인구 확정	<ul style="list-style-type: none"> · 총조사 인구(2015년 11월 1일)에 2015년 7~10월 사이 발생한 인구변동요인을 가감하여 기준인구(2015년 7월 1일) 확정 · 2001~2014년 인구는 인구동태 실적자료를 반영하여 소급 확정
인구변동 요인 분석 및 장래 가정 설정	<ul style="list-style-type: none"> · 출산력 추이 분석(출생아수, 출산연령, 합계출산율, 출생성비 등) · 사망력 추이 분석(사망자수, 사망확률, 기대수명 등) · 국제이동 추이 분석(내·외국인 입국, 출국, 국제순이동 등) · 출산력 모형 및 가정 설정 · 사망력 모형 및 가정 설정 · 국제이동 가정 설정
인구추계 시산 및 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 인구추계 시나리오별 장래인구 시산 · 연도별 인구 규모 및 상·연령별 구조 분석 · 인구성장률 등 주요 지표 추이 분석

자료: 통계청, 『장래인구추계 전국편(2015년 기준)』, 2017.2.

제VI장 지방재정영향분석의 사전 점검과 잠재적 위험요인



지방재정영향분석의 사전 점검과 잠재적 위험요인

- 지방재정영향분석을 수행할 경우 사전 점검 단계로서 특정 지방투자사업을 수행하는 주체(주로 지방자치단체이고, 일부 지방자치단체와 민간사업자 공동 주체)의 재정상태에 대해 점검할 필요가 있음
- 사전점검 단계에서는 기본적으로 다음의 사항들에 대해 객관적으로 점검하고 파악할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 세입·세출에 대한 기본 여건 및 상태
 - 재정규모, 지방세수입, 이전재정수입 등
 - 주요 지출항목(인건비, 경상경비, 사회복지지출, SOC 지출 등) 관련 정보
 - 주요 재정지표
 - 재정자립도, 재정자주도, 주요 채무비율(관리채무비율, 지방채상환비비율 등), 재정수지(통합재정수지, 실질재정수지), 의무지출비율 등
 - 채무 및 재정수지 관련 특이 사항

1. 재정여건 분석

가. 세입세출 현황: 기본 접근

- 지방자치단체의 세입/세출 여건을 파악하기 위해 인구수, 재정규모, 주요 세입(지방세수입, 이전재정수입)과 지출(인건비, 사회복지비 지출, 지방SOC 지출 등)에 대한 변화 추이를 분석함
- 주요 변수에 대한 점검은 투자사업의 계획 시점 또는 실시 이전 시점에서의 현황 분석과 함께 연평균증감률 및 최근 5년 시계열 자료에 의한 추세분석을 동시에 수행함

□ 세입 재원 및 세출 기능별 현황 점검

- 세입: 지방세수입, 자체재원 비중, 의존재원 비중 검토
- 세출: 사회복지지출 추이 등 자치단체에 재정부담으로 작용하는 세출수요 검토
 - * 특히, 사회복지비 증가세가 뚜렷한 경우 복지 세부항목별(기초생활보장, 취약계층지원, 보육 가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반) 특성에 대해 추가적으로 검토함
 - * 전통적으로 지방재정의 지출을 주도해온 항목은 지방 SOC 관련 지출이지만, 근년에 사회복지지출에 그 자리를 내어 놓은 형국임
- <표 6-1>의 수송 및 교통, 국토 및 지역개발이 대체로 지방 SOC 관련 지출이라고 말할 수 있음
- 사회복지지출은 지방자치단체 수준에 따라 다르지만, 대체로 말해 자치구와 다수의 시·군에서 기능별 세출 항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 새로운 현실임
- 그 뿐 아니라 사회복지지출은 지방의 지출항목 가운데 성장의 속도가 가장 빠르고 법적 의무성 특성을 지니고 있어서 앞으로 지방재정에서 가장 큰 부담 및 압박을 가하는 요인(부문)으로 작용할 것이 예상됨

〈표 6-1〉 지방재정의 세입 및 세출 여건 분석

(단위 : 명, 백만원, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증가율
세 입	인구수						
	전체 세입 합계						
	일반회계 세입						
	지방세						
	세외수입						
	지방교부세						
	조정교부금재정보전금						
	보조금						
	지방채						
보전수입등 및 내부거래							
세 출	전체 세출 합계						
	일반회계 세출						
	일반공공행정						
	문화 및 관광						
	환경보호						
	사회복지						
	수송 및 교통						
국토 및 지역개발							

자료 : 2017년 지방재정공시(2016년 결산 기준)

- 세출수요 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 연평균 증가율이 높은 사회복지 분야 지출에 대한 투자사업 추진 시점에서의 현황을 점검하고, 가능하면 중기재정계획 등을 활용하여 투자 완료 시점까지의 사회복지지출의 지방재정 지출 영향(비중 등)을 전망함
- 그 과정에서는 사회복지지출이 재정지출에서 차지하는 비중의 변화와 함께 물가 상승률 및 국가·지방재정 성장률(증가율)과의 관계를 점검할 필요가 있음
 - 이때 만일 사회복지지출의 증가율이 물가 상승률 또는 국가·지방재정 성장률(증가율)의 1.5배 이상 빠르게 진행될 경우 지방투자사업으로 인한 재정압박이 발생할 가능성이 있는 것으로 간주하고 심층점검을 할 필요가 있음

<표 6-2> 사회복지 분야 세출 현황 및 전망(2012년~2021년)

(단위 : 백만원, %)

구분	재정공시(2016년)					중기지방재정계획(2017~2021)				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
세출규모(A)										
사회복지(B)										
비중 (B/A*100)										

나. 주요 재정지표 분석

1) 기초상태 분석

- 지방자치단체의 재정 역량과 재정 상태를 파악하기 위해서는 현재 이용이 가능하고 비교적 보편적으로 사용되고 있는 다음의 지표들을 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 재정자립도, 재정자주도, 1인당 지방세부담 등
 - * 이때 관련 자료의 이용은 행정안전부의 재정공시(지방재정 365 등) 및 발간 자료, 한국지방행정연구원 지방재정분석 자료 등을 적극적으로 활용함
- 이상의 지표를 점검·분석하는 과정에서는 관련지표의 특이 사항에 대하여도 면밀히 파악하는 동시에 지표의 절대 값, 전국 순위와 동종 단체 순위(상위 1/4, 하

위 1/4, 중간 수준 등), 연도별 변동성·안정성 등에 대하여 파악할 필요가 있음

2) 채무(부채)와 재정수지 분석

- 지방투자사업 실시에 따른 재정의 부담 내지 압박은 기본적으로 자치단체의 재정운영 건전성과 밀접하게 관련되므로, 지방재정영향분석의 사전 점검(재정 여건 검토)에서는 건전성을 객관적으로 측정할 수 있는 주요 재정지표 즉, 재정수지와 채무관리와 관련된 지표를 중심으로 검토하는 것이 합리적임
 - 재정수지 지표: 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율
 - 채무관리 지표: 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 지방채무상환비율
- 접근방법: 해당 재정지표별로 추세 동향, 동종단체와의 비교 방법, 절대 판단기준 등을 통해 재정건전성 정도를 파악함
 - 추세 분석 : 최근 5년간 시계열 데이터를 통해 지표 추이 변화를 검토(해당 자치단체, 전국적 경향(평균, 중위 값, 상위 1/4 등))한 다음 객관적 상황(상태) 판정을 함
 - 동종단체와 비교 분석 : 재정여건이 유사한 동종 자치단체와 비교하여 상대적인 재정건전성 수준을 평가함
- 지표 분석 결과 특히 건전성 악화 지표가 발견되는 경우 그 원인(채무과다, 대규모 투자사업 실시, 재정적자 누적, 공기업 부실운영 등)에 대해 정확하게 진단함

2. 투자사업의 사업비와 자원조달계획

가. 사업비 검토

- 지방투자사업의 총사업비 규모와 사업비의 자원조달 내역 및 연차별 투자계획을 파악함
- 사업비 규모와 자원조달 구조를 검토하는 과정에서는 다음의 사항과 내용에 대해 중점적으로 점검함
 - 자원조달 구조: 국비, 시도비, 시군구비, 지방채, 부담금, 기금, 기타 등
 - 자원 항목별 비중 : 총사업비에서 차지하는 자원 항목별 비중

- 총사업비를 조달하는 과정에서 체비지 매각대금, 환지청산금, 분양대금, 기금, 공사부담금 등 특별한 재원이 활용될 경우 그 내역을 세부적으로 조사하여 문제가 있는지를 면밀히 점검함
- 국비 등 지방자치단체 외부의 공공자금이 활용될 경우 기본적으로 관계 부처의 자금지원 여부와 내용(조건)에 대해 확인을 할 필요가 있고, 지방채 발행에 대하여는 발행 조건, 재정 감당능력 등에 대해 기본적으로 점검하여야 함
- 연차별 투자계획에 대하여는 재원별 투자계획과 사업비 지출항목별 투자계획을 검토함
 - 사업 재원별로 연차별 투자계획을 검토하되, 특히 사항과 문제 발생 가능성에 초점을 두고 진행함
 - 이때 만일 본격적으로 재원을 투입하기 전에 각종 보조금, 원인가부담금, 공동시행주체(도시공사 등) 부담금 등이 원활하게 확보되지 않을 경우 단기적으로 해당 자치단체에 재정적 부담이 초래될 수 있으므로 이에 대해 이해당사자들 간에 협의과정을 거쳐서 연차별 재원을 확보한 후 사업을 추진할 필요가 있음

〈표 6-3〉 총사업비의 연차별 투자계획

(단위 : 백만원)

구분	계 (총사업비)	2017	2018	2019	2020	2021	주요 특이사항
투자계획 합계							
국비							
시도비							
시군구비							
기타							

- 다음으로는 주요 사업비 지출항목을 대상으로 연차별 투자계획을 검토함
 - 총사업비의 지출 항목(예: 공사비, 부대비, 용지보상비, 예비비 등)별 연차별 투입 계획과 총사업비에서 차지하는 지출 항목별 비중을 파악하고, 특히 사항과 문제 요인에 대하여도 점검함
 - * 사업비의 지출항목에 대한 연차별 투입계획을 통해 총사업비의 항목별 규모와 비중을 보다 세부적으로 파악하는 것이 가능함

〈표 6-4〉 사업비 지출항목에 대한 연차별 투자계획(도시개발사업 예시)

(단위 : 억원, %)

구분		공사비	부대비	용지보상비	예비비	합계	특이사항 /문제점
합계 (비중)		103.9 (18.4)	62.5 (11.1)	347.3 (61.7)	49.4 (8.8)	563.0 (100.0)	
부지 조성 기간	2017	-	20.0	-	-	20.0	
	2018	-	21.9	169.2	19.1	210.3	
	2019	52.0	11.6	162.6	22.6	248.7	
	2020	52.0	8.9	15.4	7.6	83.9	

자료: 한국지방행정연구원, 『○○ ◇◇지구 도시개발사업 타당성조사』, 2017.

나. 재원조달 가능성

- 투자사업의 재원조달 가능성을 점검하는 과정에서는 무엇보다도 중기지방재정 계획에 사업비가 제대로 반영되어 있는가를 검토하는 것이 필요함
- 이는 지방재정법령에서 투자심사 대상사업은 사전에 중기지방재정계획에 사업비를 반영하도록 규정되어 있는 법적 의무사항이기 때문에 반드시 이행되어야 함

▶ 지방재정법 제33조 제11항

⑪ 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업에 대해서는 제37조에 따른 투자심사나 지방채 발행의 대상으로 해서는 아니 된다. 다만, 중기지방재정계획을 수립할 때에 반영하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우는 예외로 한다.

〈신설 2014.5.28.〉

- 해당 사업의 재원조달계획과 관련하여 중기지방재정계획(2017~2021) 상에서 본 사업비의 내역이 어떻게 반영되어 있는지에 대한 사실 확인을 해야 함
- 이때 사업체계, 회계구분, 재원구성 등을 포함하여 중기지방재정계획 상의 연도별 재원조달계획을 조사하는 것이 중요함

<표 6-5> 중기지방재정계획(2017~2021) 상의 사업비 내역 조사(예시)

(단위 : 백만원)

구분	총 사업비	연도별 예산 현황					특이사항/ 문제점
		2017	2018	2019	2020	2021	
계	63,373	150	4,000	14,292	16,116	28,815	
국비	15,626	-	-	3,125	3,907	8,594	
주택도시기금 (지방채)	20,834	-	-	4,167	5,209	11,458	
사비	26,913	150	4,000	7,000	7,000	8,763	

자료: 한국지방행정연구원, 『○○ ☆☆광역복합환승센터 내 행복주택 건립사업』, 2017.

- 연차별로 투입되는 총사업비를 중기지방재정계획(2017~2021) 상에 반영된 투입재원과 비교하여 부족현상이 나타나는지를 검토하고, 만일 부족재원이 발생한다면 기 반영된 금액 외에 추가로 필요한 재원이 어느 정도인지를 파악해야 함
- 경우에 따라서는 사업의 전체 가용재원과 총사업비 간에는 부족이 발생하지 않으나, 연도별로 가용금액과 지출금액을 비교하면 과부족이 발생할 수 있음
- 이 경우 지방자치단체가 부족재원을 조달하지 못하면 사업의 추진에 차질이 발생하게 되므로 연도별 투입금액을 고려하여 예산계획을 수립하도록 조치해야 함

<표 6-6> 중기지방재정계획 상의 연차별 사업비 반영 현황

(단위 : 백만원)

구분	계 (총사업비)	2017	2018	2019	2020	2021	특이 사항/ 문제점
중기지방재정계획(A)							
본 사업비(B)							
과부족(A-B)							

- 도시개발사업의 경우 용지분양, 체비지 매각 등 총사업비의 투입계획과 회수계획의 시간적 차이로 인해 사업비 투입재원이 부족할 가능성이 있기 때문에 연차별로 투입계획과 회수계획을 검토하고 그 차이를 면밀하게 분석하여야 함

<표 6-7> ○○○ 도시개발사업의 연차별 투입계획과 회수계획

(단위 : 백만원)

구분	합계	2017	2018	2019	2020	2021	2022	특이 사항/ 문제 사항
투입계획								
회수계획								
차이								

주: 특정년도의 시간 갭(투입-회수 계획의 시간적 gap) 존재 유무, 크기 등을 점검한 다음 별도의 조치가 필요한지에 대해 최종적으로 판단함

자료: 한국지방행정연구원, 『○○ □□지구 도시개발사업 타당성조사』, 2017

- 지방투자사업의 재원이 특별회계 또는 특정기금에서 조달되는 경우 이들 해당 회계에 초점을 두고 연도별 투입비용과 회수금액을 검토하는 것이 필요함
- 예를 들어, 투입비용과 회수수입의 시간적 갭(gap)이 다음과 같이 발생할 경우 적절한 대응조치가 필요함
 - 투자사업의 자금 투입이 2018년, 2019년에 집중적으로 투입되고, 2019년부터 회수가 본격화되는 2022년까지 약 300억원 규모의 재원부족이 발생할 것으로 예상됨
- 이 경우 예산부족으로 인한 사업지연 및 추진 상 애로사항을 해소할 수 있도록 연도별 예산 과부족을 고려하여 사업에 대한 예산계획을 수립하는 것이 필요함

<표 6-8> 투자계획에 따른 연도별 예산 과부족 검토(공영개발사업특별회계 예시)

(단위 : 백만원)

연도	이월액	지출	수입	잔액
	(A)	(B)	(C)	(A-B+C)
2016	180,049	1,395		178,654
2017		22,586		156,068
2018		92,568		63,500
2019		89,778		-26,278
2020		11,609	7,702	-30,185
2021		17,917	27,259	-20,843
2022		12,771	64,702	31,088
2023			70,745	101,833
2024			60,570	162,403
2025			72,661	235,064
2026			1,901	236,965
2027			31	236,996
2028			891	237,887
2029			29,349	267,236
합계	180,049	248,624	335,811	-

주: 이월액(A)은 2016년 결산기준 공영개발사업특별회계 차년도 이월액, 지출(B)은 사업 시행 시 투입되는 연도별 투입비용, 수입(C)은 사업 시행 시 회수되는 연도별 회수금액임

자료: 한국지방행정연구원, 『○○○ ◇◇복합단지 조성사업 타당성조사』, 2017

다. 가용재원 대비 사업비 규모

- 당해 사업비 규모가 해당 자치단체 재정운영에 미치는 영향을 사전에 점검해 보는 방법 중 하나로 지방자치단체가 중앙투자심사를 위해 행정안전부에 제출하는 신규 가용재원 규모를 이용할 것을 제시함⁶⁾
 - 구체적으로, 신규 가용재원 규모 중 당해 사업비가 차지하는 비중을 검토함
 - 본 사업의 예산이 집중되는 투입기간(예: 2018~2020) 동안의 연평균 비용이 연평균 가용재원 규모에서 어느 정도를 점유하는지에 대해 집중적으로 파악함
 - 만일 사업의 예산규모가 특정연도에 상당히 크게 나타날 경우 투자사업 간 우선 순위와 투자시기를 조정하는 등의 대응조치가 필요함
 - ※ 한편 일반적으로 공공시설의 사업 운영기간이 30년 이상의 장기간인 점을 감안할 때, 공사 기간 이후 건축물의 유지보수 관리 측면에서 예상치 못한 추가비용이 발생할 수 있으므로 공공시설 운영관리 계획을 수립하여 재무적 측면에서 운영 관리상의 어려움이 발생하지 않도록 계획단계부터 면밀히 점검할 필요가 있음
 - ※ 사업비가 반영되어 있더라도 금액의 추가 증액이 필요한 경우에는 해당 자치단체의 신규 가용재원 내에서 얼마의 금액이 추가로 증액되어야 하는지와 그에 따른 영향을 검토할 필요가 있음
- 신규 가용재원 규모와 비교하여 사업비가 지방자치단체 재정에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 신규 가용재원 규모 대비 사업비의 비중, 자원 부족이나 매각지연 가능성, 지방채 상환 등에 따른 대체 자원 조달 가능성을 파악하는 것이 필요함
 - 세입에서 경상경비와 기 추진사업, 신규사업을 제외한 가용재원 수준이 어느 정도 인지에 대해 파악함
 - 당해 투자사업 규모가 신규 가용재원과 비교하여 어느 정도 비중을 점유하고 있는지에 대해 검토함
 - 분양이나 매각을 통해 재원을 조달하는 사업의 경우 매각 지연 시 자체 가용재원을 활용하여 투자비를 대체할 수 있는지의 여부를 검토함
 - 지방채를 발행하는 경우 가용재원으로 채무상환이 가능한지 등 재정여력을 검토할 필요가 있음

6) 신규 가용재원을 산출하는 방식이 다양하지만, 타당성 조사에서는 중앙투자심사를 위해 해당 지방자치단체가 제출한 자료상에 제시된 신규 가용재원을 기준으로 함. 따라서 지방재정영향분석을 실시할 경우에도 동일한 기준을 적용하는 것이 합리적임

<표 6-9> ○○시의 신규가용자원 현황

(단위: 억원)

구 분			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	비고
세 입	세 입 합 계 (I)							
	자체자원	소 계						
		지 방 세						
		세 외 수 입						
		교 부 세						
		기 타						
	의존자원	소 계						
		국고보조금						
		시도비보조금						
지 방 채								
세 출 합 계 (II)								
경상 경비 (A)	행정운영 경비	인력운영비						
		기본경비						
	재무 활동	내부거래 지출						
		보전지출						
기 추진사업 (B)	보조 사업	보조금 (보조금, 광특, 기금 등)						
		지방비 부담액						
	자체 사업	사업지원						
		법정경비						
신규 사업 (C)	보조 사업	보조금① (보조금, 광특, 기금 등)						
		지방비 부담액						
	자체사업							
신규가용자원 = (I)-(A)+(B)+①								

자료 : 중앙투자심사 제출자료 기준

라. 투자우선순위 등 고려사항: 장기미집행 공원 사업비 검토 사례

지방자치단체가 제한된 예산을 가지고 다양한 지방투자 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 투자사업의 우선순위를 과학적이고 정책 합목적적으로 설정하는 것이 매우 중요함

지방자치단체 재정의 예산제약(budget constraints) 하에서의 국(주)민 복지 극대화(welfare maximization)를 도모해야 함

- 이를 위해서는 먼저, 특정 투자사업이 예산의 편성 과정 및 중기재정계획 상에서 어떤 순위와 위치에 처해 있는지에 대해 파악하는 동시에 동 사업의 규모와 중요성, 재정과급효과 등에 대해 대체적으로 파악하는 것이 필요함
- 이러한 문제인식을 하면서 이하에서는 장기미집행 사업(장기미집행 공원사업)을 대상으로 재정영향분석과 관련하여 투자우선순위를 어떻게 고려할 지에 대해 기술하고자 함
- 장기미집행 도시계획시설 사업을 일시에 추진할 경우 지방자치단체의 재정역량을 초과하는 거액의 재정수요가 소요됨
 - 예컨대, A 도시의 장기미집행 공원이 48곳이고, 이에 대해 1단계~3단계에 걸쳐 6개소, 15개소, 27개소의 사업을 추진해야 하는 상황을 가정함
 - 이에 대해 특정 공원사업을 포함한 전체 공원의 사업비를 추정하고, 그 속에서 특정 공원사업의 위치를 파악하고자 함
 - 장기미집행 된 모든 공원을 대상으로 사업비를 추정하여 합한 결과 2017년~2021년까지 11,520억원이 소요될 것으로 나타남. 따라서 사업우선순위 등을 고려한 재정부담 정도를 검토할 필요성이 있음
- 이에 따라 ○○시에서는 장기미집행 공원 우선순위 투자계획을 마련하였으며, 그 속에는 2021년 기준으로 실효대상 공원 10개소 중 근린공원 7개소만 추진하는 사업내역이 확정됨
 - 장기미집행 공원 중 투자 1순위는 A사업(A 공원)이며, 일부 사업비의 경우 자체 재원 부담을 경감하기 위해 지방채 발행계획을 수립함
 - 우선순위 투자계획 상 해당공원 사업비는 902억원으로 산정되었고, 이 중 2019년도에 지방채 252억원을 발행하는 것으로 계획되어 있음
- 종합적으로, 장기미집행 공원 7개소에 대한 총사업비 중 지방채를 제외한 자체 재원으로 조달해야 하는 연평균 사업비는 268억원이며, 이는 사업추진 기간(2017~2020) 동안의 연평균 신규가용재원(529억원)의 50.7%에 해당하는데, 여기에 더해 다음의 점검이 필요함
 - 투자우선순위에 의한 7개 공원 사업을 실시하는데 소요되는 재정 부담

○ 해당 공원사업을 실시하는데 소요되는 재정 부담

〈표 6-10〉 ○○시 장기미집행 공원 우선순위 투자계획

(단위 : 백만원)

구분	총사업비	재원별	금액	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합계	256,330	계	256,330	5,500	25,319	37,616	16,000	140,295	31,600
		시비	161,106	5,500	25,319	12,000	10,000	89,527	18,760
		지방채	95,224	-	-	25,616	6,000	50,768	12,840
본 사업	90,200	시비	65,014	2,000	13,236	12,000	-	37,778	-
		지방채	25,186	-	-	-	-	25,186	-
가. 공원	49,200	시비							
		지방채							
나. 공원	39,130	시비							
		지방채							
....	시비							
....	지방채							
사. 공원	13,200	시비							
		지방채							

자료: 한국지방행정연구원, 『○○ 수목원 조성사업 타당성조사』, 2017

3. 채무 및 부채관리

- 일반적으로 지방자치단체는 대형 자본투자사업을 추진하면서 지방채를 발행하여 투자재원을 마련하므로, 투자사업을 실시하기 전에 해당 자치단체의 지방채무 현황과 상환능력을 체계적으로 검토하여 채무로 인한 재정 부담과 위험성을 최소화하거나 사전에 차단할 필요가 있음
- 이러한 접근은 모든 지방자치단체에 적용되지만 그 중에서도 특히, 자치단체의 재정여건 상 지방채무, 의무지출 과다 등으로 말미암아 재정 건전성이 낮은 자치단체에 대해 보다 집중적으로 투자사업에 따른 추가적 채무부담의 재정 압박 가능성과 위험성을 면밀히 검토할 필요가 있음
- 이와 관련하여 지방투자사업의 사전 점검단계에서는 기본적으로 지방채 발행,

지방채무 현황 및 채무관리 지표, 지방채무 전망 등을 통해 당해 자치단체의 채무 부담 수준과 채무관리의 적정성을 판단하는 것이 필요함⁷⁾

가. 지방채무 현황

1) 지방채 발행

- 지방자치단체가 매년 어느 정도의 지방채를 발행하고 있는지를 파악하기 위해 연도별로 지방채 발행규모와 지방채발행 한도액 대비 지방채 발행액의 비중(지방채발행비율)을 검토함⁸⁾

<표 6-11> ○○시의 지방채발행 한도액 및 발행액

(단위 : 백만원, %)

구 분	연도별					
	합계	2012	2013	2014	2015	2016
지방채발행한도액(A)						
발행액(B)						
발행비율(B/A*100)						

- 주: 1) 지방채발행한도액은 행정안전부에서 매년 지방자치단체에 통보하는 한도액이며, 발행액은 당해 연도 실제 발행액임
- 2) 2013년부터 지방채발행한도액은 기본한도액에 별도한도액을 더한 금액으로 산정함
- 별도한도액=지역개발채권 발행액+도시철도채권 발행액+일정요건 충족 차환액
 - 일정요건충족 차환액=당해연도 지방채 상환총액의 50% 이내이고, 이율은 한국은행이 발표하는 금융기관의 가중평균금리 중 '공공 및 기타대출'의 금리 이내인 경우의 차환액

2) 지방채무의 연도별 현황

- 지방자치단체의 채무 규모와 부담 수준을 파악하기 위해서는 연도별 지방채무 및 주민1인당 채무액을 파악하는 것이 필요함

7) 지방채무란, 지방자치단체가 자치단체 권한 중의 하나인 지방세 과세권을 담보로 사업 투자재원을 조달하는 것으로 통상 상환기간이 1회계연도를 넘어서는 채무를 의미하며, 여기에는 일반회계, 특별회계(기타, 공기업), 기금회계의 채무가 모두 포함됨

8) 현행 지방채 발행제도(지방채 발행 총액한도제도)에 의하면 지방자치단체는 연도별로 행정안전부가 통보하는 지방채발행 한도액 범위 내에서만 지방채를 발행할 수 있음

〈표 6-12〉 지방채무 연도별 현황(BTL지급액 제외)

(단위 : 백만원, 명)

구 분	연도별				
	2012	2013	2014	2015	2016
지방채무					
인구수					
1인당 채무액(천원)					

주: 2010년부터 채무부담행위와 지역개발공채 발행액 및 기금 조성을 위한 채무 발행액이 신규로 지방채무에 포함되어 있기 때문에 과거와 최근의 연도별 증감액을 단순 비교하는 것은 적절하지 않음

나. 관리채무비율 추세 변화

□ 지방자치단체의 채무가 자신의 재정운영에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 무엇보다도 지방재정분석에서 채무관리 지표로 사용하고 있는 관리채무비율의 추세를 분석하여 세입결산에서 BTL지급액을 포함한 지방채무 잔액이 어느 정도 점유하고 있는지에 대해 검토하는 것이 필요함

○ 관리채무비율은 BTL지급액을 포함한 지방채무 잔액이 세입 결산액에서 점하는 비중을 의미함

- 이 비율이 일정 수준을 초과하는 경우 채무상환에 따른 재정 부담으로 인해 자치단체 재정운영에 어려움이 초래될 수 있으므로 투자사업 실시 전에 채무비율을 조사함

$$\text{관리채무비율} = \text{지방채무잔액(BTL 지급액 포함)}/\text{세입결산액} \times 100$$

- 지방채무잔액은 2015년 지방채발행 총액한도제 산정 시 적용하는 지방채무잔액을 적용함

* 지방채무잔액: 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL 지급액

* 지방자치단체의 일반·특별회계·기금이 그 지방자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외함; 지방채무 잔액은 원금기준으로 작성함

- BTL 지급액: 준공 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액

<표 6-13> ○○시의 관리채무비율 추이 변화

(단위 : 백만원, %)

구분	합계	2012	2013	2014	2015	2016
관리채무(A=a+b)						
일반채무(a)						
BTL지급액(b)						
세입결산액(B)						
관리채무비율 (A/B*100)						

다. 지방채무잔액 및 중기채무 전망

- 대규모 자본시설에 소요되는 투자재원을 지방채를 통해 조달하는 경우 채무잔액이 과도한지의 여부, 향후 지방채 추가발행이 가능한지의 여부, 그리고 지방채무가 실제로 예산운영에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 지방채무의 추이와 중기계획 상의 채무를 전망하는 것이 필요함

<표 6-14> ○○시의 연도별 지방채무 추이 및 전망

(단위 : 억원)

구분	'15년 말 잔액	'16년 말 예상잔액	지방채 발행계획				
			2017	2018	2019	2020	2021
세출전망							
지방채잔액							
지방채 추가발행							
지방채 상환계획							

주 : 지방채잔액=전년도 지방채잔액+지방채 추가발행액-지방채상환액

- 지방채 발행으로 인한 금융비용은 재정운영에 경직성을 초래하는 의무적 경비를 의미하는데, 이를 파악하기 위해서는 중기지방재정계획(2017~2021) 상의 의무지출 규모 중에서 이자지출이 차지하는 비중을 파악하는 것이 합리적임
- 이를 통해 지방자치단체가 이자비용을 상환하는데 따르는 재정적 부담을 객관적으로 파악할 수 있음

〈표 6-15〉 ○○시의 연도별 금융부담(이자비용)의 전망

(단위 : 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율	5년 평균	종합의견/ 판단
의무지출(A)								
이자비용(B)								
비중(B/A*100)								

라. 민자유치사업(민자사업) 재정부담 현황

- 민자사업 재정부담이란 민간투자사업(BTL, BTO 등)으로 인해 자치단체가 민간 사업자에게 지급하는 임대료와 재정지원금 등을 의미하지만, 이를 확대하여 지방자치단체가 공공투자사업과 관련하여 특별목적법인(SPC)과 관계하거나 아니면 민간사업자의 채무에 대해 보증을 서는 문제로까지 확장해 볼 수 있음
- BTL지급액은 자치단체가 시설을 임차하여 민간사업자에게 사용료를 지급하는데 따른 임대료 및 운영비 지급액을 포함함
- BTO 방식으로 추진하는 사업의 자치단체의 재정부담액은 민간사업자와 협약으로 최소운영수입보장(MRG: minimum revenue guarantee) 또는 운영비용보전 등의 재정지원을 하게 되는 비용을 의미함

〈표 6-16〉 민자사업 재정부담액의 추이 변화

(단위 : 백만원)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016
합 계					
BTL 임대료 및 운영비					
BTO 재정지원금					

주: BTL 사업관련 시설임대료는 현재가치로 평가하여 부채로 계상하고 있음

- 민자사업 재정부담에 대해 구체적으로 파악하기 위해서는 위에서 산정된 BTL 임대료 및 운영비, BTO 재정지원금 등을 다음의 항목들과 비교하여 판단할 필요가 있음
- 총사업비 대비, 신규가용재원 대비, 사업 유지관리비용 대비, 지방자치단체 부채 대비 BTL, BTO 관련 부채성 경비에 대한 점검·분석이 필요함

4. 미래 재정위험에 대한 검토: SPC 사업방식에 의한 재정영향 검토

- 지방투자사업의 추진에 있어서는 해당 자치단체가 기본적으로 부담해야 하는 재정 부담분에 대해 재원조달이 가능한지를 검토하는 것 뿐 아니라, 지급보증이나 매입확약 등 우발상황에 따른 불확실성에 의한 재정적 위험을 감당할 수 있는지를 함께 검토하는 것이 중요함
- 이와 같은 재정적 위험 발생가능성은 산업단지 조성 등 도시개발사업에 있어서 특별목적법인(SPC)을 설립하여 추진하는 경우 그에 따른 협약(약정) 조항에 의해 자치단체가 책임을 부담하는 문제와 밀접하게 관련되어 나타나고 있음
- 대표적으로 미분양 등에 따른 용지매입확약, 토지리턴, 지급보증 등

가. 신용보강 요구에 따른 우발채무

- 산업단지 개발을 위한 SPC 사업방식을 추진하는 경우 일반적으로 총사업비의 대부분을 금융기관의 PF대출에 의존하게 되며, 이 경우 일반적으로 대출 시 금융기관은 SPC 주체와 관계 지방자치단체에 대해 추가적인 신용보강을 요구하는 경향이 있음
- 신용보강 형태는 책임분양(미분양용지 매입확약), 채무보증, 공사비 유보, 현금보증 등 다양한 형태와 방식으로 나타나고 있음
- 이 때 만일 지방자치단체가 미분양용지 매입확약이나 채무보증 행위 등을 한 상황에서 불행히도 미분양 심화나 사업 악화(극단적으로 사업 도산)현상이 나타날 경우 지방자치단체는 심각한 재정적 부담을 안게 됨
- 감사원의 『지방자치단체 채무보증사업 관리실태(특정감사) 보고서』 (2013.11)에 의하면, 지방자치단체 및 지방공기업에서 민간사업자의 사업자금 차입에 대해 지급보증하거나 미분양용지 매입확약 등의 방식으로 신용 공여한 31개 자치단체의 채무보증사업에서도 이들 채무보증으로 인한 자치단체의 추가적인 재정부담 가능성이 확인됨
- 따라서 산업단지 등 도시개발사업을 SPC방식으로 추진하는 경우 지방자치단체가 민간사업자의 PF 대출에 대해 채무보증 등 추가적인 신용보강 행위에 가담할

경우 재원조달의 위험성이 가중되고 자칫 잘못되면 우발채무가 실제 확정채무로 전환될 수도 있으므로 우발채무와 관련된 자치단체의 재정영향을 사전에 철저히 검토해야 함

〈표 6-17〉 지방자치단체의 신용공여 유형별 채무보증사업

(단위 : 개, 억원)

구분	신용보강 형태				합계
	채무인수	부지매입확약	수익권 인수	토지리턴제	
사업수	14	21	1	3	39
총사업비	40,653	28,916	2,917	19,007	91,493
채무보증금액	18,664	20,384	2,130	8,144	49,332

자료: 감사원(2013.11)

나. 미분양용지 매입확약

- 미분양용지 매입확약은 미래 일정시점에 약정 조건이 충족되면 자치단체에 지급 의무가 발생하는 우발채무(채무보증행위)로서 실제 우발상황이 발생하게 되면 대규모 재원이 지출되어야 하는 위험성을 내포하는 행위임
- 실제 이러한 상황이 발생할 경우 지방자치단체로서는 그로 인해 재정부족이 발생할 수 있고, 차입 등을 통해 부지를 매입할 경우에도 이자비용에 따른 재정 부담이 크게 수반됨
- 예) 산업단지 조성사업에 있어서 준공일로부터 5년이 되는 시점에 사업의 분양용지 중 미분양용지가 존재할 경우 전체 분양수입의 30%를 한도로 자치단체가 미분양용지를 매입하기로 약정하는 경우 미래의 약정 시점에서 용지가 모두 분양되면 문제가 없으나 그렇지 못할 경우 자치단체는 미분양과 관련된 재정부담을 고스란히 떠안을 수밖에 없음
- 따라서 분양률 추정 결과 미분양이 발생하는 것으로 분석되거나 발생 확률이 매우 높을 경우 지방자치단체가 부담하게 되는 미분양용지에 대한 매입금액을 산정하고, 이들 우발채무로 인한 재정 영향을 사전에 분석하는 것이 필요함
- 예를 들어보면, 미분양비율이 3%인 경우 매입확약 금액은 총 36억원 수준이며, 이 재원은 자치단체가 지출해야 하는 추가적인 재정 부담에 해당함

〈표 6-18〉 매입확약에 따른 재정부담(예시)

구분	미분양비율	m ² 당 매입금액	총매입금액
산업시설용지	3%	197,720원/m ²	3,160백만원
지원시설용지	3%	332,750원/m ²	153백만원
공공시설용지	3%	272,250원/m ²	298백만원
합계	3%	-	3,611백만원

자료: 한국지방행정연구원, 『○○ ◇◇일반산업단지 조성사업 타당성조사』, 2017.

다. 우발부채 현황

- 우발부채는 상황의 변동에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 부채(즉, 확정부채 전환 가능 부채)를 의미하며, 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관의 전체 우발부채를 포함하고 있음

〈표 6-19〉 우발부채의 추이 변화

(단위 : 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
계					
지급보증(보증채무부담행위)					
채무부담행위					
BTO사업관련 재정지원 협약내역					
계 약 상 약 정	재매입약정				
	매입확약				
	손실부담계약				
	책임분양확약 등				
	산하기관 차입금상환, 출자 및 비용부담 약정 등				
소송관련					

주: 관계기관(지방자치단체, 지방공기업 및 출자·출연기관)간 상호 보증·협약 등에 따라 발생한 내부거래를 제거한 순계규모 기준으로 작성함

5. 재정압박(재정 건전성 영향요인) 종합

- 대규모 투자사업은 사업이 실패할 경우 지방재정에 심각한 압박을 초래할 가능성이 크고, 그로 인해 재정 건전성이 손상을 입을 수 있으므로 해당사업의 실시 전에 앞서 사업의 재정영향 대상(요소)과 크기 등을 충분히 검토하고 그 결과를 의사결정에 반영할 필요가 있음
- 협의의 재정 건전성은 재정수요에 대응하는 지방자치단체의 지불능력 확보를 뜻하며, 이는 구체적으로 특정 투자사업이 시행될 때 사업의 투자단계는 물론 사업의 완료 후에 발생하는 모든 비용과 채무에 대해 충분히 감당할 수 있는 능력(affordability)을 의미함
 - 투자사업 실시로 인해 채무상환에 어려움이 발생할 경우 지방자치단체는 재정압박에 처하고, 이러한 현상이 계속되어 구조화되면 재정위험에 노출되므로 재정압박요인을 검토하여 재정 건전성을 확보하는 것이 중요함
 - 지방채 발행을 비롯하여 미래 지급의무가 예상되는 경우 재정위험을 초래할 수 있으므로 투자사업의 시행에 앞서 지방채 발행에 따른 채무수준 변화, 채무상환능력(가능성) 변화, 우발채무 등에 대한 이슈를 다각도에서 검토하여야 함
- 재정압박 요인으로는 지방비부담, 복지지출, 사업비와 재원조달구조, 채무상환능력 등을 들 수 있는데, 이들 영향요인에 대한 충분한 분석이 필요함
 - 국고보조사업의 지방비부담은 지방재정 운영의 경직화를 초래하며, 특히 열악한 재정여건 하에 놓인 지방자치단체의 경우 작은 변화에도 쉽게 재정압박에 처할 가능성이 높으므로 이들에 대한 세심한 점검이 요구됨
 - 사회복지비 등 의무적 지출은 자원배분 상 우선적으로 지출되어야 하는 특성을 지니고 있어서 재정부담 수준과 감당 능력에 대한 점검이 필요함
 - 사업비와 재원조달 구조는 사업비 규모의 적정성, 국·도·시비의 확보 여부와 가능성 등에 영향을 미치므로 이에 대한 사전적 파악이 필요함
 - 채무상환능력은 투자사업의 실시가 채무(부채) 관리 관점에서 채무 수준과 원리금상환능력에 미치는 영향력을 나타냄
- 이때 재정압박을 표시할 수 있는 대표지표를 추출하여 투자사업 실시가 당해 자

치단체의 재정 건전성에 미치는 영향을 충분히 분석해야 하며, 다음 사항을 고려할 필요가 있음

- 국고보조사업의 지방비부담 : 관계기관(환경부, 시도 등)과의 협의 및 확보 내역 확인, 지방비 부담능력
- 의무적 지출 : 의무지출비율, 사회복지예산비율
- 사업비와 재원조달 구조 : 사업비 규모, 소요자금 조달, 재원의 유형과 특성
- 채무상환능력 : 채무규모, 원리금 상환내역
 - 채무상환비비율 (지방채발행한도제도)
 - 예산대비 채무비율 (사전경보시스템)
 - 관리채무비율, 지방채잔액지수 등 기타 채무관련 주요 지표 및 통계 활용

6. 잠재적 재정위험 요인: 재정의 지속가능성 영향

가. 잠재적 재정위험

- 지방자치단체의 지급의무와 관련하여 지급시기와 지급금액이 확정되지는 않았으나 일정한 조건이 충족되면 미래의 특정 시점에서 자치단체의 채무로 확정되는 잠재적 재정위험 요인에 대해 재정 지속가능성 관점에서 충분한 검토가 필요함
- BTL 임대료, BTO의 MRG 지급에 따른 재정부담 판단
- 우발채무 : 채무보증, 매입확약, 토지리턴, 기타 예산외 의무부담 등
- 재정 지속가능성(fiscal sustainability)은 장기적 지불능력 혹은 정부 수행에 있어서 장기적 관점에서 재정균형을 달성하는 것으로 투자사업 실시에서도 재정건전성 확보와 함께 지속가능한 재정운동을 보장하는 것이 필요함
- Schick(2005) 교수는 재정의 지속가능성을 논하면서 지속가능성의 다차원적 속성을 제시하고 있는데, 여기에는 채무변제가능/지불능력(Solvency), 성장(Growth), 안정성(Stability(Stable Taxes)), 공정성(Fairness)이 포함됨⁹⁾

9) A. Schick, "Sustainable Budget Policy : Concepts and Approaches," OECD Journal on Budgeting, Vol.5-No.1, OECD, 2005, pp.109-114.

- 지불능력(Solvency) : 재정적 의무를 지불할 수 있는 정부의 능력
 - 성장(Growth) : 경제성장을 지속적으로 추진할 수 있는 재정정책
 - 안정성(Stability, Stable Taxes) : 현재의 조세부담으로 미래 지급의무를 충족시킬 수 있는 정부의 능력
 - 공정성(Fairness) : 미래 세대에게 비용부담을 전가하지 않고 현재 의무를 지불할 수 있는 정부의 능력
- 재정의 지속가능성을 측정하는 방법으로는 여러 가지가 있을 수 있는데, 여기에는 우발부채 등 특정한 위험에 대하여 직접 추정하는 직접추정 방식을 비롯하여 조기경보시스템에 기초한 재정압박지수(fiscal stress index) 등이 포함됨
- 재정압박지수는 기본적으로 신호접근법(signal approach)으로 재정위기에 대해 사전에 신호를 보내는 재정변수의 임계치를 설정하고 그것을 통해 위기나 스트레스의 위험신호를 판단하는 방식임
- 현재 우리나라는 재정의 지속가능성을 확보하는 차원에서 지방재정 사전경보시스템과 긴급재정관리제도를 도입하여 운영하고 있음
- 우리나라에서도 지방투자사업으로 인한 재정영향이 지방재정위기를 초래하는 경우가 실제로 존재(예컨대, 태백시의 채무보증으로 인한 재정위기)하기 때문에 본 연구의 지방재정영향분석시스템 개발과정에서도 이와 관련된 내용을 검토하고자 함
 - 지난 수년 간 중앙정부와 일부 지방자치단체들이 MRG 방식을 적극적으로 활용한 결과 시설 완공 후 거액의 재정 손실을 입었는데, 대표적인 지방재정 손실 사례로는 경상남도와 부산시가 공동으로 건설을 추진한 거가대교사업과 경전철 사업(용인시, 의정부시, 부산시·김해시가 공동으로 추진한 경전철사업)을 들 수 있고, 서울 지하철 9호선, 마창대교사업 등도 MRG 방식으로 추진되면서 재정손실을 보았음

* 특히, 민간자본이 투입되는 지방공공사업의 경우 지방자치단체와 민간사업자 간의 특수한 관계와 계약(각종 위법·편법적 채무보증행위, (제한적) MRG, 기타 국민세금의 가치를 저하시키거나 손상을 가하는 불공정 행위)으로 인해 유발될 수 있는 각종 재정(채무)위험의 요소와 그로 인한 추정비용 손실(부담)을 산정하는데 깊은 관심을 두고 기법을 개발하는 것이 매우 중요함

<채무보증의 방식과 유형>

- 근년에 지방자치단체나 지방공기업이 민간자본을 유치하는 과정에서 무리하게 채무보증을 서는 사례가 속출하였는데, 그 배경에는 중앙정부의 관리 소홀, 채무보증기법 다양화, 민자유치 유인과 지방자치단체장의 개발사업 욕망, 지방채 발행정책 등이 복합적으로 작용하였음
- 그 동안 지방자치단체나 지방공기업이 민자유치를 목적으로 행한 채무보증방식의 유형을 정리하면 다음과 같음(이하 내용은 감사원 보고서(2013)의 내용을 요약 정리한 것임)
 - (1) 채무인수(협의를 채무보증)
 - 증권회사가 보유하는 채권의 인수의무를 지방자치단체가 떠안거나, 자금상환기한 도래 시 차주인 사업시행자(특수목적법인 등)의 채무를 지방자치단체가 인수하는 형태의 채무보증방식이며, 대표적 사례로는 칠곡군의 왜관3일반산업단지 개발사업, 충주시 메가폴리스산업단지 개발사업 등 14개 사업(1조 8,664억원)이 있음
 - (2) 부지매입 확약
 - 민간업체가 금융기관으로부터 자금 대출을 받아 건설을 완료한 부지 가운데 일정한 기간이 지난 시점에서 미분양된 것을 지방자치단체가 매입하기로 민간업체와 약속하는 형태의 채무보증이며, 관련 사례로는 나주시 미래일반산업단지, 함평군 동함평일반산업단지 등 21개 사업(2조 384억원)이 있음

<지방자치단체 채무보증사업의 증가>¹⁰⁾

- 2010년을 전후로 새로운 형태의 채무보증이 활발해지면서 그로 인해 지방재정에 문제가 생겨나는 사례가 많아졌는데, 대부분의 문제 사례는 산업단지와 같은 대규모 개발사업을 공격적으로 추진하는 과정에서 발생하였음
- 지방자치단체가 민간자본을 유치해서 대규모 개발사업을 실시할 때 가장 많이 사용한 채무보증 형태는 민간사업시행자의 금융기관 대출에 대해 지급을 보증하는 방식과 미분양 부지에 대해 매입을 약속하는 방식인 것으로 파악되었음

<표> 연도별 채무보증사업의 증가 추이(2007-2012)

구분	합계	'07이전	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
사업수(개)	39	6	3	5	5	7	13
총사업비(억원)	91,493	18,009	3,544	12,709	12,909	23,325	20,997
채무보증금액(억원)	49,322	9,841	889	5,141	4,831	13,125	15,495

자료: 감사원(2013)

(3) 수익권 인수

- 유동화 전문회사가 부동산, 대출채권 등을 담보로 발행하는 기업어음 즉, 자산담보 부기업어음(ABCP: Asset-Backed Commercial Paper)을 통해 채무보증을 하는 방식이며, 이 때 자산담보부기업어음을 통해 자금을 조달한 지방공기업은 추후 자금상환기한이 도래하면 수익증서를 인수하고 그 대가로 대출금을 지급해야 함
- 평택도시공사의 포승2 일반산업단지 개발사업에서 이 기법이 활용되었으며(당시 관련 채무보증 금액은 2,130억원), 최근에는 프로젝트 파이낸싱(project financing: PF) 대출 대신 자산담보부기업어음을 유동화하여 사업자금을 조달하는 방식이 많아지고 있음

(4) 토지리턴제

- 토지매매계약 해약 시 토지매도자인 지방공기업 등이 토지매수자(사업시행자)가 보유하는 중도금 반환채권을 금융기관이 승인해 줄 수 있도록 해줌으로써 사업시행자의 대출을 원활하게 해주는 채무보증 형태이며, 관련사례로는 인천도시공사의 미단시티 개발사업 등 3개(8,144억원)가 있음

10) 감사원은 2013년 초에 2008년 1월 이후 추진된 사업비 100억 원 이상의 산업단지 개발사업의 현황, 지방자치단체가 자본금의 50% 미만을 출자한 특수목적법인(SPC) 명의의 자금차입 현황, 그리고 지방자치단체의 채무보증사업에 대해 전반적인 감사를 실시하였음(본문에서 다루고 있는 내용은 기본적으로 감사원의 보고서를 요약 정리한 것임)

나. 지방자치단체 채무보증의 문제점¹¹⁾

- 지금까지 관측된 우리나라 지방자치단체의 채무보증이 안고 있는 전반적인 문제점에 대해 정리해 보면 다음과 같음
- 첫째, 채무보증 행위는 기본적으로 위험을 수반하는 채무기법으로 언제라도 우발채무가 확정채무로 전환될 수 있는 가능성을 안고 있음
 - 만일 대규모 우발채무가 확정 채무로 전환될 경우 지방재정은 큰 충격에 빠지게 되며, 지방자치단체의 편법적이고 무리한 채무보증 행위는 경기 호황 시에도 최소한의 위험요인을 안고 있음
 - 대형 부동산 개발사업은 큰 수익을 몰고 오기도 하지만 부동산 경기가 침체하거나 지역경제의 상황이 악화될 경우 막대한 손실을 초래하는데, 이것은 개발사업과 연계된 지방자치단체의 채무보증(우발채무)이 언제든지 자신의 실질적 채무로 전환될 수 있음을 의미함
- 둘째, 신중성이 결여된 과도한 채무보증은 지방재정을 압박하는 요인이 되고, 극단적으로 재정위기를 유발함
 - 이는 태백시가 산하의 태백관광개발공사가 추진한 개발사업에 무리하게 채무보증을 해주었다가 큰 낭패를 본 것을 비롯하여 여러 사례에서 관측되었음
 - 당시 태백시는 태백관광개발공사에 2008년도 예산(2,162억 원)의 76%에 달하는 1,640억 원의 채무보증을 해주었는데, 사업이 부실의 늪에 빠지자 거액의 우발채무가 실제 채무로 확정되면서 엄청난 재정압박에 직면하였음
 - 이는 그 후 몇 년간 태백시의 재정을 극도로 피폐하게 만들었음
- 셋째, 민자유치를 위한 채무보증은 경제이론에 비추어 문제가 있음
 - 지역주민이 필요로 하는 기본(필수) 공공서비스가 아닌 대상을 위해 채무 위험성을 감수하면서까지 사업을 추진하는 것은 공공재 이론(public goods theory)에 비추어 적절하지 않음
 - 예를 들어, 지방자치단체가 추진하는 대규모 개발사업(산업단지 등)은 주민이 원하고 필요로 하는 일반적인 지방공공재(local public goods)와 달리 수익성을 추

11) 여기에 수록된 내용은 임성일의 책(『지방자치단체의 위기와 파산: 미국의 경험과 교훈』, 도서출판 해남, 2017)을 직접 인용하고 있음

구하는 면이 더 많음

- 혹자는 지방자치단체가 채무보증을 하면서 지역경제 성장, 부가가치와 고용 창출, 중장기 세수확충 등의 긍정적 효과가 발생한다고 강조하지만, 그것은 객관적으로 입증되지 못하고 있음
- 그 동안의 경험을 보면 지방의 산업단지 개발이 적기에 성공을 거둔 사례는 많지 않았음
- 넷째, 채무보증 행위가 이루어지는 상당수의 민자유치사업들이 민간이 주도할 수 있는 사업영역을 공공부문이 침범하는 성격을 갖는데, 이는 공공-민간부문 간의 균형을 훼손하는 문제를 야기함
- 특히, 심각한 문제는 민간의 자본을 공공부문이 흡수하는 구축효과(crowding-out effect)를 유발하여 시장경제에 왜곡이 초래될 수 있는 점임
- 다섯째, 지방자치단체가 채무보증을 해준 민자사업 가운데 일부가 정부로부터 사업의 추진 과정에서 편의와 혜택을 부여 받았는데, 그로 인해 사업의 추진 과정과 결과가 부실해지는 문제가 발생하고 있음
- 그 원인은 대규모 민자유치사업에 대해 일반 재정사업과 달리 주요 행정절차에 대해 편의를 제공(타당성조사, 중앙투자심사 등 중요한 행정절차의 면제, 시공업체 등의 수의계약 선정 허용 등)해 주고, 사업 수행과 관련된 관리감독을 다소 느슨하게 해주는 혜택을 부여하는 것에 있음
- 여섯째, 지방자치단체가 미분양 부지의 매입을 확약하는 편법적 채무기법은 과도한 금융조달비용을 수반하여 주민세금을 낭비하는 결과를 초래하고 있음
- 국민의 입장에서 상당히 아이러니컬한 것은 지방자치단체가 민간개발사업자의 대출금에 대해 전부 또는 일정 비율 이상을 채무보증을 하거나 미분양 부지의 매입을 확약할 경우 사업수익은 모두 민간 사업자에게 귀속되는 반면 사업 관련 손실은 전부 지방자치단체에 귀속된다는 사실임
- 종합적으로, 채무보증은 기본적으로 재무 위험성을 내포하는 재원조달기법이므로 국민의 세금을 사용하는 정부는 원칙적으로 채무보증 행위를 자제해야 함

7. 지방투자사업의 재정영향분석 관련 기타 고려요인

가. 지방재정영향평가의 분석기간

지방투자사업의 유형 및 성격에 따라 서비스 공급 기간(자본투자 소멸 등)에 차이가 있을 수 있는데, 여기서는 편의 상 다음과 같이 구분해 봄

○ 30년 이내, 30년-50년, 50년 이상(50년-70년) 등

- * 서비스 공급기간(투자자본/시설의 내용 연수)에 관심을 두는 것은 투자사업의 수행으로 인해 미래에 부담해야 할 비용의 총합과 연도별 비용분담액(배분액)을 확정하기 위해서임
- 수익사업의 경우 미래 수익의 총합과 연도별 수익배분 금액을 확정하기 위해서인데 통상 순현금흐름(net cash flow)을 중점적으로 파악하고, 비수익 재정사업의 경우 미래 부담비용 만큼 줄어드는 재정(예산) 감소(* 미래 활용가능 자원 감소)를 측정하는데 중점이 주어짐

현재는 통상 30년을 경제성분석, 재무성분석의 대상기간으로 삼고 있는데, 기본적으로 이를 염두에 두되 사업의 특성에 따라 그 범위를 넘어서서 검토해야 할 경우가 있는지에 대하여도 점검해 볼 필요가 있음

○ 이 경우 지방재정영향분석은 내구연도(기간)를 검토대상으로 삼아야 할 것임

지방재정영향분석이 인구, 고용, 자산 증가와 관련된 재정과급효과(수입, 지출, 양자의 역학관계에 따른 순 재정효과)를 측정하는데 중점이 주어지고 있음을 감안할 때, 기존의 타당성분석이 중장기 내구연한을 보유하는 투자사업의 사회·경제·재무적 타당성을 점검하는 것과 차이가 나므로 재정영향분석의 기간은 대체로 10-20년 정도가 적절할 것으로 판단됨

나. 지방재정영향분석과 지방자치단체의 미래 재정 추정

지방재정영향분석을 하는 과정에서 대상 지방자치단체 재정의 수입, 지출 등에 대한 미래 추정은 하지 않는 것을 원칙으로 하되, 만일 반드시 필요할 경우 중기 지방재정계획을 토대로 5-10년의 기본 추정은 시도할 수 있을 것임

○ 다만, 기준시점(투자 시작 또는 투자 완료 시점을 기준시점으로 하는 것이 합리적임)을 기준점(baseline)으로 정하고 그 당시의 재정수입, 지출, 채무, 재정수지 등

과 투자사업이 진행·완료된 특정 시점(예: 중기지방재정계획)의 재정 상태를 상호 비교하는 접근은 시도할 수는 있음

- 특별한 경우(예컨대, 정밀조사가 필요한 경우)가 아니라면 지방자치단체의 중기재정계획(5년 연동화 계획)을 기본적으로 미래의 합리적 재정추정으로 수용함

다. 지방투자사업의 수익성·비수익성 여부

□ 지방투자사업이 미래에 수익을 창출하는 사업(수익성 사업)인지, 수익을 창출하지 않는 사업(비수익성 사업)인지에 따라 투자사업의 지방재정영향이 일정 수준 달라질 수 있으므로 재정영향분석의 실시에 앞서 이에 대한 구분과 접근(대응)을 하는 것은 의미가 있음

- 비수익성 사업은 미래의 재정부담(유지관리비용 등)만을 초래하지만, 수익성 사업은 본래 재정영향분석에서 파악하고자 하는 인구·고용·자산 증가에 의한 재정수입 외에 추가적인 재정수입을 창출할 가능성이 높음(다만, 수익성 사업의 수익부분은 재무성분석에서 비용에 대응하는 중요한 한 축으로 간주되어 이미 반영되고 있음을 명심할 필요가 있음)

- 수익성 사업의 경우 수익의 크기와 흐름/지속성 등에 따라 투자사업과 관련된 재정 부담이 완전히 없어지거나 일부만 존재하게 됨(하지만 사업과 관련된 지방재정의 지출측면 영향은 크게 없지만, 재정영향분석에서 의미하는 신규 재정 지출 수요(즉, 추가적 비용부담) 문제는 여전히 남아 있음)

- 비수익성사업의 경우 초기 투자/건설비용은 물론 향후 예상되는 유지관리비용을 재정에서 부담해야 함(지방재정영향 존재)

- 수익성 사업과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 상황을 상정해 볼 수 있음

- 수익이 미래의 비용(유지관리비, 지방채 원리금, 매입확약)을 충당하고 남는 경우: 재무성 및 순 재정편익(효과)에 긍정적 요인으로 작용함

- 수익이 미래 비용을 충당하되 자금이 남지 않는 경우(미래 수익 = 미래 비용): 사업에 따른 지방재정 전체에 미치는 영향은 없으나, 본 연구의 지방재정영향분석에서 의미하는 추가적 행정서비스 수요와 관련된 비용(지출) 부담문제는 남게 됨

- 수익이 미래 비용의 일부만 충당하는 경우(이 경우에도 충당의 정도와 수준에 차이가 있을 수 있음: 예) 80% 이상 충당, 50% 이상 충당, 50% 이하 충당): 이 경

우는 사업 손실에 따른 지방재정 전체에 부정적 파급효과를 유발하는 동시에 본 연구의 지방재정영향분석에서 의미하는 추가적 행정서비스 수요와 관련된 비용(지출) 부담문제는 남게 됨

라. 기타 이슈

1) 지방투자사업의 공공성 수준

□ 지방투자사업의 공공성 수준은 천차만별이며, 그 중에서 지방공공재(local public goods)로서의 특성과 수준이 높은 것들은 사업의 실시로 인한 인구·고용·자산 파급효과가 기본적으로 제한되는 속성을 지니고 있기 때문에 재정영향평가의 대상에서 제외할 필요가 있음

○ 예) 청사, 도서관, 박물관, 기간 도로·교량 등은 공공성이 상대적으로 높지만, 산업단지, 컨벤션센터 등은 공공성이 상대적으로 낮음

- 다만, 공공성이 투자우선순위를 의미하는 것은 아님

○ 예를 들어, 도로 중에도 공공성/공적 수요/투자우선순위가 높은 것이 있는가 하면 그렇지 않은 것들도 있음

- 이는 다시 말해서, 투자사업의 특성과 유형만으로 공공성과 투자 합리성을 판단할 수 없음을 의미하며, 투자판단 당시의 상황(투자우선순위, 사업의 형태/재원수요/지원 형태/중복성/낭비 비효율 등)이 최종 판단의 중요한 요인이 됨을 의미함

2) 투자사업 유형별 지방재정 확충(재정효과)

□ 지방재정영향분석은 특정 투자사업이 유발하는 재정효과(fiscal effect)를 측정할 수 있어야 하는데, 그 효과는 투자사업의 유형과 특성에 따라 크게 차이가 남

○ 일반적으로 지역주민의 필수 기본수요를 충족해 주는 지방공공재(local public goods)의 생산과 관련된 지방투자사업은 사업의 실시에 따른 재정확충 효과가 거의 없거나 상당히 제한적일 가능성이 높음(예: 도로, 각종 주민복지시설, 상·하수도, 쓰레기 소각장 등 각종 환경시설, 공공청사, 도서관·박물관·문예회관 등)

○ 이에 비해 각종 대단위 부동산 개발사업(산업단지·주택단지 개발사업, 도심 재생사업, 컨벤션센터, 테마파크 등), 항만·부두·선착장 시설, 마리나 시설, 민간부문/

영역 특성을 지니는 지방투자사업들은 중장기적으로 일정한 수준의 재정확충 효과를 유발할 가능성이 큼

- 산업단지 입주자의 취득세, 재산세 부담 등을 비롯하여 지역의 고용 및 생산유발 효과를 통한 각종 세수 및 부담금 등 증가, 재산과세 주도 하에 소득과세(주민·기업 지방소득세 등) 및 소비과세의 보완적 기능 가능

3) 분석기준과 지표, 지방재정분석진단지표의 활용

- 신규 투자사업의 실시로 인한 지방재정영향을 분석하는 과정에서는 기존의 지방재정분석지표들과 연계성을 갖고 적극적으로 활용하는 것이 바람직함

- 중장기 관점에서의 채무와 재정수지의 상태와 수준에 대한 영향과 관련이 있는 ‘건전성 지표’와 관련 기초데이터 및 통계를 적극적으로 활용하도록 함
- 예) 2016년도 지표 값(기준 시점 값)을 토대로 지표산정 공식에 신규 투자사업의 지방채 금액(원금+이자)을 추가하여 새로운 지표 값을 산정함(신/구 지표 값의 비교)

- 재정영향의 핵심 부문(요소)별로 중요한 유용성을 갖는 분석기준, 지표 등을 현 단계에서 다음과 같이 제시, 검토하고자 함

재정여건(기초역량)

- 세입여건: 지방세, 자체세입, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 1인당 지방세, GRDP 대비 지방세수입 등
- 지출여건: 경상비용, 투자수요, 의무/재량지출 비율, 사회복지지출 경향, 기타 개별 지방자치단체의 재정지출수요 현안(예: 의정부시의 경전철사업 파산, 대규모 소송 현안) 등
- 수지구조 : 통합재정수지, 경상수지, 과도한 세계잉여금 등

재정압박 부문(건전성에 미치는 영향)

- 지방비부담 : 보조금의존도, 지방비부담능력 등
- 의무적 지출 : 의무지출비율, 사회복지예산 등
- 사업비와 재원조달 가능성 : 사업비 규모, 소요자금 조달, 재원 유형 및 특성
- 채무상환능력 : 채무규모 수준, 채무의 질, 원리금상환능력 관련 각종 지표

- 잠재적 위험 부문(지속가능성 영향)
 - BTL/BTO 재정지원금 부담
 - 우발채무 : 채무보증, 매입확약, 토지리턴, 기타 예산외 의무부담, 사업 부실화 가능성, 소송, 기타 주요 외부충격 요인 등에 의한 미래 재정부담

<지방재정영향분석의 주요 대상영역(구성 요소)>

- 지방재정영향분석에서 점검해야 할 재정의 건전성과 안정성/지속 가능성과 관련된 측정은 투자사업에 따른 순 현금흐름과 채무와 재정수지 영향을 중심으로 접근됨
 - 채무의 절대적, 상대적 위치 변화: 규모/총량 증가, 누적잔액 영향, 채무의 질 변화(예컨대, 단기 채무/고이자율 채무 급증), 채무관련 지표/지수 등에 대한 영향
- 지방재정영향분석의 핵심대상은 기본적으로 수입과 지출 및 그와 관련된 순 현금흐름(순 재정편익)부문이고, 그 외에 채무와 재정수지를 보완적 대상으로 설정할 수 있음
 - 수입: 재정확충; 자체수입(지방세, 세외수입)과 이전재정 영향 일부 포함 가능
 - 지출: 투자사업에 따른 추가적 지출, 예산제약 및 경직성
 - 수입과 지출의 역학관계에 따른 순 현금흐름(net cash flow)
 - 채무: 원리금상환, 누적채무, 채무 position, 채무증가에 따른 재정 건전성/위험성
 - 재정수지: 통합재정수지 적자 유발 정도

4) 재정여건(기초역량, 재정력, 종합적 재정상태)

- 재정여건은 지방재정영향분석의 가장 기초가 되는 기본점검 대상으로 투자사업에 따른 미래의 영향보다는 사업을 추진하려는 현재 시점에서의 지방자치단체의 재정능력(즉, 재원조달 능력, 기채충당(감당) 능력, 재정건강(건전)도 등) 수준을 점검하는데 중점을 두고 있음
- 이는 지방재정영향분석에 있어서 일종의 기준점(baseline) 설정 대상이자 근거에 해당함
 - 재정여건(상태)에 대한 점검 및 분석은 지방재정영향분석의 기초분석 성격을 지니는 동시에 사전적(ex-ante) 점검의 특성을 지님

- 지방재정영향분석을 실시하는 과정에서는 필요하다고 판단될 경우 투자사업의 실시 결과 형성되는 미래 특정 시점(예컨대, 사업 완료 후 3년, 5년 등)에서의 재정상태를 기준점의 재정상태와 비교해 볼 수 있음
 - 이러한 접근은 특히, 투자사업 자체를 넘어 지방재정에 상당한 영향을 미칠 수 있는 대규모 투자사업의 경우 필요함
- Risk factor: 유형별(재무위험, 구체적(분양률, 분양기간, 금리 등)) 점검
- 지방자치단체가 재정여건을 고려하지 않은 채 대규모 투자사업을 무분별하게 추진할 경우 지방재정에 어려움이 초래될 수 있으므로 무엇보다도 투자사업의 실시에 앞서 각 자치단체의 재정부담 능력을 먼저 객관적으로 파악해야 함
- 일반적으로 지방자치단체의 재정부담 능력은 종합적 재정능력(fiscal capacity)을 중심으로 세입, 지출, 투자수요 등에 의해 결정되는데, 이는 투자사업에 따른 재정영향을 파악하는 과정에서 중요한 검토대상이 됨
- 세입구조 : 지방세수입, 세외수입, 이전재정(교부금·보조금), 지방채 등; 재정자립도, 재정력지수 등 주요 현황 및 분석지표
- 지출구조 : 인건비 등 경상비용, 투자수요(지출) 등 관련 통계 및 분석지표
- 수지구조 : 통합재정수지비율, 경상수지비율, 비용충당여력 등 관련 분석지표
 - 재정력(fiscal capacity): 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, GRDP 대비 지방세, 1인당 지방세, 1인당 개인소득(*현재 국내에서는 이용 불가능) 등 지표 활용 가능

5) 지방투자사업의 재원조달 내용

- 지방투자사업에 소요되는 재원의 조달 형태와 성격 및 조건은 투자사업의 지방재정영향을 판단하는 중요한 요인으로 간주됨
 - (1) 미래 비용을 수반하지 않는 재원: 투자사업 추진 시 지출된 비용은 그것으로 종결되고, 일체의 의무적 미래 비용부담을 수반하지 않음
 - 예) 자체수입(지방세, 세외수입), 이전수입(지방교부세, 보조금 등), 기금
 - (2) 미래 비용을 수반하는 재원: 투자사업 추진 시 재원의 일부(예: 지방채)로서 활용하는 대가로 미래에 원금과 이자 등 각종 의무적으로 지급해야 하는 비용부담이 발생함

- 예) 지방채, 채무보증행위, 기타 각종 미래 채무적 계약 및 약속
- 순수 일반재정사업의 경우 사업 완료 후에는 유지관리비용 이외의 특별한 지출부담(지출 영향)이 없지만, 지방채가 투자재원으로 활용되는 사업의 경우 유지관리비 외에 지방채 원리금 상환이라는 새로운 미래의 재정 부담을 초래함(이 경우 지방채 원리금 상환부담은 상환조건/구조(term structure)에 의해 결정됨)
- 예) 상환조건/방식: 원리금 동시 분납상환, 매년 이자 지급 후 원금 일시 상환 등
- 지방채의 이자부담 조건(원리금 계산방식 등)
 - * A 투자사업: 사업특성, 주민수요, 자원조달 등
 - <영향조건> 사업 실시(투자)기간: 단년도 사업, 3년 사업, 5년 최대사업 등 사업 impact 기간 통상 30년 내외
 - * 이전재정(보조금, 교부세, 조정교부금 등)은 일단 투자사업에 투입되면 지출 자체로서 완결되며, 미래의 의무적 재정 부담을 초래하지 않음
- 따라서 지방재정영향분석은 지방채 활용 사업, 민간자본 유치 관련 명시적·암묵적 특혜(각종 채무보증, 제한적 MRG, BTL/BTO 사업 등)에 대하여는 보다 깊은 관심을 두고 체계적인 분석, 접근을 해야 할 것임
- 민간자본 유치를 병행하는 지방투자사업의 경우 다양한 채무보증방식이 활용되는 경향이 있는데, 이는 미래의 지방재정 상태(현금흐름, 재정건전성 등)에 중요한 영향을 미치는 요인이 될 수 있음
- 예컨대, 산업단지 개발사업을 민자유치 방식으로 추진하면서 민간사업자의 채무에 대해 보증을 해주거나 미분양 매입확약을 하는 경우가 많은데, 이는 우발채무(contingent liabilities)를 수반함
 - 미래 시점에서 특정한 사건 내지 조건의 발생 여부에 따라 우발채무가 확정채무로 변하여 지방재정에 압박을 가할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음
 - 우발채무는 발생주의 회계(accrual basis accounting)에서 인식되는 것으로 세입세출결산서와 같은 현금주의 회계(cash basis accounting)에서는 인식되지 않음; 따라서 우발채무 상태에서의 영향을 측정하고자 할 경우에는 현금주의 회계에 의한 수입보다는 발생주의 회계에 의한 수익 및 자산과 대비되는 것이 합리적임
 - 민간자본이 투입되는 지방투자사업에 보증채무 등 우발채무 내지 장래 비용유발요인이 가미될 경우 우발채무의 확정채무 가능성에 대한 객관적 점검이 반드시 필요하며, 이 경우 확률적 접근과 유사사례 접근을 취하는 것이 합리적임

- 만일 미래 시점에서의 특정 사건 내지 조건이 발생하여 우발채무가 확정채무로 전환될 경우 그 금액과 연도별 분산 부담을 추정하여 그것이 지방재정의 상태에 미치는 영향을 분석함; 만일 미래의 특정 사건/조건이 발생하지 않아 우발채무 상태가 해제될 경우 그에 따른 지방재정의 영향은 없는 것으로 간주함
- 전자의 경우 최악의 상황(예컨대, 미분양 분에 대해 재정부담을 한 이후 장기간 미분양 물건이 남아 있음), 보통 상황(미분양 분에 대해 재정부담을 한 3-5년 내에 미분양 물건이 처분됨), 최상의 상황(수개월/단년도 재정 부담 후 미분양 물건 모두 분양) 등으로 구분하여 시나리오 분석을 실시함
- 다만, 미분양 물건에 대해 재정부담을 하더라도 지방자치단체는 개발된 단지(토지) 자산을 보유함; 다만, 보유자산의 평가가치가 재정부담을 상당 수준 밀도는 현상이 존재함(*손실 발생, 유동성 문제)
- 이와 관련하여 하나의 대안으로 보증채무 등 우발채무의 요인을 내포하는 지방투자사업에 대하여는 우발채무의 확정채무 가능성을 크게 (1)25% 이하, (2)25%-50%, (3)50%-75%, (4)75% 이상의 네가지 유형으로 구분한 다음 해당 그룹을 선정하고 그에 대해 우발채무의 확정채무 가능성을 추정함

〈표 6-20〉 지방투자사업의 자원 유형 및 특성에 따른 지방재정 상태에 대한 영향

자원조달 형태	비용투자 기간	단·장기 영향
자체재원/이전재원/기금	1년 또는 2-3년(사업실시 기간)	단기 재정영향
지방채	동일	중기 이상 재정영향
채무보증 등	동일	단기 및 중기 이상 재정영향

- 투자사업의 미래 비용 수반문제와 지방재정영향을 연계하여 검토해 볼 수 있는 지표로는 다음과 같은 것이 있음
- (1)예산 대비 비율(%), (2)사업수행에 따른 기회비용(opportunity cost), (3)직접 수익(수입)과의 연계 비율(수익성 투자사업의 경우) 등
- 기존 예산서의 투자재원: 국고보조, 지특(광특)보조, 기금보조, 시도비, 시군구비, 지방채 채무부담, 민간자본, 기타

6) 재정영향분석과 재정건전성 및 지속가능성

- 지방투자사업에 대한 재정영향분석을 통해 파악해야 할 재정건전성의 핵심내용은 다음과 같음
 - 가장 기본적이고 중요한 것은 채무와 재정수지의 상태와 수준에 대한 영향임
 - 투자사업이 일반재원으로 실시되더라도 그것이 과도한 재정부담을 초래할 경우 몇 가지 경로(타 사업/전체 사업 등에 대한 예산 영향)를 통해 채무와 재정수지에 부정적 영향을 초래할 수 있음
 - 투자사업이 지방채를 수반할 경우(특히, 과도한 채무부담을 수반할 경우) 누적채무와 재정수지에 부정적인 영향을 초래하며, 심할 경우 지방자치단체의 재정상태를 악화시킴(과도할 경우 재정압박(fiscal pressure), 극심할 경우 재정위기(fiscal crisis)를 초래함)
- 재정 건전성 영향은 총량(절대 금액) 기준보다 표준화된 재정 건전성 지표/지수의 변화에 초점을 두고 접근하는 것이 바람직함
- 지방투자사업에 대한 재정영향분석을 통해 파악해야 할 재정의 지속 가능성에 관한 주요 점검내용은 다음과 같음
 - 중장기 관점에서의 채무와 재정수지의 상태와 수준에 대한 영향을 점검하면서 지방자치단체의 실질적인 지불능력과 재정균형(fiscal balance)의 가능성을 구체적으로 분석함
 - 투자사업이 중장기적으로 지방재정이 감당 가능한(affordable) 채무와 재정수지를 유지하는데 어떤 정도의 영향을 주는지를 비교 측정하는 것에 초점을 둠
 - 주요 재정 건전성 지표에 대한 영향(예: 지방채상환비비율, 채무관리지표, 예산대비비율, 통합재정수지비율 등)
 - 중기 재정성장과의 비교: 중기재정계획(5년 연동계획)의 재정성장과 해당사업으로 인한 채무 및 각종 비용의 증가를 상호 비교분석함(*정보 이용 가능 시 다른 계획된 신규 투자사업의 채무도 동시에 반영함)

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 감사원, 『감사결과보고서-지방자치단체 채무보증사업 관리실태』, 2013.11
- 강운호, 『한국 지방정부의 숨은부채 결정요인 분석』, 공공정책과 국정관리, 9(2): 72-100, 2015
- 곽채기, 『지방자치단체의 재정위험 유형 분석』, 지방재정, 2012
- 김동건, 『비용편익분석』, 박영사, 2008
- 김상동·이성근, 『지방재정 건전성지표의 개발 및 적용: 경상북도를 사례로』, 지방정부연구, 18(4): 269-292, 2015
- 김용웅·차미숙, 『지역개발사업의 과급효과 분석기법 및 적용 연구』, 국토연구원, 2001
- 김은란·오선영, 『신도시 개발에 따른 도시시설기준 보완연구 - 학교시설을 중심으로 -』, 2010, 국토연구원
- 김의준·최명섭·배유진·이혜승, 『입체복합개발의 공간과급효과분석』, 지역연구. 25(4). 한국건설교통기술연구원, 2009
- 김현아, 『도시개발공사 부채 결정요인에 관한 연구』, 재정학연구, 7(2): 1-25, 2014
- 박원석, 『영남지역의 특화산업 분석과 정책적 시사점』, 한국지역지리학회, 11(4): 463-475, 2005.
- 부산 금정구, 『통계연보』, 각연도
- 부산 금정구, 『2016년 지방재정운영사항 공개(결산)』, 2017
- 오재록·박치성·윤항미, 『지방재정 건전성 제고를 위한 지방재정관리 사례연구』, 한국자치행정학보, 30(1): 95-114, 2016
- 유재윤·조판기, 『도시개발의 재정영향분석에 관한 연구』, 국토연구원, 2002
- 이미애·안지선, 『지방정부 지역개발정책과 지방재정의 관계: 인천경제자유구역 조성 정책을 중심으로』, 2017 한국정책학회 춘계학술대회, 31-50, 2017
- 이성근·고수정·서준교, 『지방재정의 건전성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』, 지방정부연구, 19(4), 25-42, 2016
- 이희재, 『지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구: 지방재정분석진단제도와 지방재정 위기 사전경보시스템을 중심으로』, 한국지방재정논집, 21(2): 67-95, 2016
- 이환성, 『대규모 시설물 인구영향평가 모형에 관한 연구』, 국토연구원, 1996

- 임성일·이효, 『지방재정지출수요의 측정모델』, 1999
- _____, 홍서빈, 『우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석』, 한국지방재정논집, 17(2): 83-106, 2012
- 임성일, 『지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로』, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표논문, 2015.
- _____, 『지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색: 중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립』, 지방자치 20주년 기념 ‘서울 지방분권 국제포럼’, 발표논문, 서울특별시·서울신문사, 2015(10. 26).
- _____, 『우리나라의 지방재정분권 상태에 관한 연구: 지출부문을 중심으로』, 한국지방세연구원, 발간예정(2017a).
- _____, 『지방자치단체의 위기와 파산: 미국의 경험과 교훈』, 도서출판 해남, 2017
- 정성호, 『지방자치단체의 예산의 사업부채 증가변인 연구』, 한국행정학보, 48(1): 315-338, 2014
- 주만수, 『지방재정위기의 현황과 원인분석』, 지방행정연구, 26(2): 3-30, 2012
- 천현숙·김갑성·김정수·박환용·황희연, 『수도권 주택건설과 인구집중』, 국토연구원, 2002
- 통계청, 『장래인구추계 전국편(2015년 기준)』, 2017.2
- 한국산업단지공단, 『전국산업단지현황통계』, 2017
- 한국지방행정연구원, 『지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침』, 2016.12
- _____, 『○○·◇◇ 광역자원회수시설 및 부대시설 설치사업 사업계획 적정성 검토』, 2017.7
- _____, 『○○□□산업단지 조성사업 타당성조사』, 2017.11
- 한국토지주택공사 토지주택연구원, 『산업입지 원단위 산정 연구』, 2015
- 행정안전부, 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요』, 2017

2. 국외문헌

- Bise, L. Carson, 『Fiscal Impact Analysis: Methodologies for Planners』, American Planning Association, 2010
- Burchell, Robert W. and Listokin, D., The Fiscal Impact Guidebook; Estimating Local Costs and Revenues of Land Development, 1978.
- Clear Creek County, 『Community Master Plan Draft#1』, 2016.
- Koval Z. and J. Mullin, 『Fiscal Impact Analysis: Methods, Cases, and Intellectual Debate』,

Lincoln Institute of Land Policy, 2006

Ladd, Helen F. and John Yinger, America's Ailing Cities; Fiscal Health and the Design of Urban Policy, John Hopkins University Press, 1991.

Morgan, W.D., An Alternative Measure of Fiscal Capacity, National Tax Journal, 27(2): 361-365, 1974

Robert W. Rafuse, Jr., Lawrence R. Marks, Carol E. Cohen, Local Government Spending in Maryland: Needs and Performance, Appendix A. Study Prepared by the ACIR for the Commission on State Taxes and Tax Structure, State of Maryland, October 1990

Schick, A., "Sustainable Budget Policy : Concepts and Approaches," OECD Journal on Budgeting, 5(1):109-114, 2005

3. 기타

법제처, www.moleg.go.kr

부산 금정구, www.geumjeong.go.kr

산업입지정보시스템, www.industryland.or.kr

지방재정365, lofin.mois.go.kr

행정안전부, www.mois.go.kr

KOSIS 국가통계포털, kosis.kr

<부록 1> 지방재정분석 관련 측정 관점과 지표

<부표 1> 재정분석의 분야별 측정요소와 세부지표(2016년도)

분야	측정관점	세부지표(28개)	비고
재정건전성 (9개)	재정수지	통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율	재정진단연계 보통교부세 연계
	채무(부채)관리	관리채무비율, 실질채무비율, 현금자산대비 부채비율, 통합유동부채비율	
	공기업 관점	공기업부채비율, 총자산대비 영업이익률	
재정효율성 (14개)	세입관리	자체세입비율(비율증감률), 지방세징수율(제고율), 지방세계납액관리비율(증감률), 경상세외수입비율(증감률), 세외수입체납액관리비율(증감률), 탄력세율 적용노력도	재정진단연계 보통교부세 연계
	세출관리	지방보조금비율(증감률), 출지출연전출금비율(증감률), 자본시설유지관리비비율(증감률), 인건비 절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비비율(비율증감률), 민간위탁금비율증감률	
재정책임성 (5개)	준법성	재정법령준수	페널티
		재난관리기금전출금 확보	
		지역상생발전기금전출금 확보	
	투명성	재정공시 노력도	인센티브
대응성	재정분석 대응도	페널티	
※ 참고지표 (21개)		지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투융자심사사업 예산편성비율, 행정운영경비비율(증감률), 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 경상재원비율, 총예산대비 자체수입증가율, 지방세수입대비 인건비비율, 부채증가액(증감률), 세입예산대비 우발채무총액비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 의무지출비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률), 지방보조금절감노력도, 결산대비 금융부채비율	통계관리 및 핵심후보지표

<부표 2> 2016년 지방재정분석 지표 체계

분야	분석지표	분석기간	대상회계	지표성격	비고
I. 재정건전성	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	상향지표	국제기준
	2. 실질수지비율	단년도	일반기타특별회계	상향지표	
	3. 경상수지비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	4. 관리채무비율	단년도	통합회계	하향지표	
	5. 실질채무비율	단년도	통합회계	하향지표	
	6. 현금자산대비 부채비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	7. 통합유동부채비율	단년도	통합/공사공단/출자출연	하향지표	통합부채
	8. 공기업부채비율	단년도	직영,공사,공단	하향지표	공기업
	9. 총자본대비 영업이익률	단년도	직영,공사,공단	상향지표	공기업
II. 재정효율성	10. 자체세입비율(비율증감률)	5년 경향	일반회계	상향지표	
	11. 지방세징수율(제고율)	2년	일반회계	상향지표	보통교부세
	12. 지방세체납액관리비율(증감률)	2년	일반회계	상향지표	보통교부세
	13. 경상세외수입비율(증감률)	4년	일반회계	상향지표	보통교부세
	14. 세외수입체납액관리비율(증감률)	2년	일반회계	하향지표	보통교부세
	15. 탄력세율 적용노력도	단년도	일반회계	상향지표	보통교부세
	16. 지방보조금비율(증감률)	2년	일반기타특별회계	하향지표	보통교부세
	17. 출자출연전출금비율(증감률)	2년	통합회계	하향지표	
	18. 자본시설유지관리비율(증감률)	2년	통합회계	하향지표	복식부기
	19. 인건비 절감노력도	단년도	일반기타/공특	상향지표	보통교부세
	20. 지방의회경비 절감노력도	단년도	일반기타특별회계	상향지표	보통교부세
	21. 업무추진비 절감노력도	단년도		상향지표	보통교부세
	22. 행사축제경비비율(비율증감률)	2년		하향지표	보통교부세
	23. 민간위탁금비율증감률	2년	일반기타특별회계	하향지표	
III. 재정책임성	24. 재정법령준수	2년	일반회계	페널티	가/감점
	25. 재단관리기금전출금 확보	4년	일반회계		
	26. 지역상생발전기금전출금 확보	단년도	일반회계		
	27. 재정공시노력도	단년도	일반회계	인센티브	
	28. 재정분석대응도	단년도	일반회계	페널티	
※ 참고지표	참고 1. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	하향지표	
	참고 2. 지방채무상환비율	과거4년+미래4년	통합회계	하향지표	
	참고 3. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	참고 4. 중기재정계획반영비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	100%달성	
	참고 5. 예산집행률	단년도		100%달성	
	참고 6. 정책사업투자비율	단년도		상향지표	사업예산
	참고 7. 투융자심사사업 예산편성비율	2년		100%달성	
	참고 8. 행정운영경비비율(증감률)	2년	일반기타특별회계	하향지표	사업예산
	참고 9. 유동비율	단년도	통합회계	상향지표	복식부기
	참고 10. 고정자산비율(증감률)	2년	통합회계	상향지표	복식부기
	참고 11. 경상재원비율	단년도	일반기타/공특	상향지표	
	참고 12. 총예산대비 자체수입증가율	단년도	일반기타특별회계	상향지표	
	참고 13. 지방세수입대비 인건비비율	단년도	일반회계	하향지표	
	참고 14. 부채증가액 (증감률)	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	참고 15. 세입예산대비 우발채무총액비율	단년도	통합회계	하향지표	우발채무
	참고 16. 관리채무부담비율	단년도	통합회계	하향지표	
	참고 17. 관리채무상환비율	미래 4년	통합회계	하향지표	
	참고 18. 의무지출비율(증감률)	2년	일반기타특별회계	하향지표	
	참고 19. 자본시설지출비율(증감률)	2년	일반기타특별회계	상향지표	사업예산
	참고 20. 지방보조금 절감노력도	2년	일반기타특별회계	상향지표	
	참고 21. 결산대비 금융부채비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기

주: 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

<부록 2> 지방재정 건전성 점검 주요 재정분석 지표

<부표 3> 지방재정 건전성 관련 주요 재정분석지표의 내용(2016년도 기준)

측정관점	재정지표	비고
재정수지	통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율	
채무(부채)관리	관리채무비율, 현금자산대비 부채비율	
공기업관리	공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률	
참고지표	지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 의무지출비율(증감률)	

(1) 통합재정수지비율

정의 및 의미

- 당해연도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표
- 지방재정의 성과 및 안정성을 파악할 수 있는 지표로 통합재정수지비율이 높을수록 재정운영의 건전성이 우수함

산정공식

- $\text{통합재정수지비율} = (\text{세입} - \text{지출 및 순융자}) / \text{통합재정규모} \times 100$

※ 정부(행정안전부) 통합재정수지 기준에 의함

$(\text{경상수입} + \text{이전수입} + \text{자본수입}) - (\text{경상지출} + \text{자본지출}) + (\text{융자회수} - \text{융자지출}) / \text{통합재정규모}$

(2) 실질수지비율

정의 및 의미

- 자치단체의 재정적자 여부 및 재정운영의 안정성과 수지균형성을 측정
- 자치단체의 재정 안정성을 측정하는 분석지표로 그 비율이 사회적 용인수준에 근접할수록 건전한 것으로 판단됨

□ 산정공식

실질수지액

○ 실질수지비율 = -----×100(%)

일반재원결산액

※ 실질수지액 : 세입결산액 - 세출결산액 - 이월금 - 보조금집행잔액

* 이월금 : 명시이월+사고이월+계속비이월

※ 일반재원 : 결산서상 세입 결산부문의 실제수납액

⇒ 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금

⇒ 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 모두 포함

⇒ 지방교부세는 보통, 특별, 부동산교부세를 모두 포함

* 재정자주도 작성 시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포괄

(3) 경상수지비율

□ 정의 및 의미

○ 복식부기 재정운영표의 경상수익 대비 경상비용의 비율

○ 자치단체의 경상적 수지와 비용 구조를 판단할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 경상수익으로 경상비용을 충당하기 어려워 건전성이 낮음

□ 산정공식

경상비용

○ 경상수지비율 = -----×100(%)

경상수익

※ 경상비용 : 인건비+운영비+자치구조정교부금+시군조정교부금+교육비특별회계전출금

※ 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+자치구조정교부금수익+시군조정교부금수익

* 지방교부세는 부동산교부세만 합산(특별교부세 제외)

(4) 관리채무비율

□ 정의 및 의미

○ 세입결산 대비 지방채무현재액의 비율을 측정하는 저량(stock) 지표

- 지방채무의 상대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 채무구조가 건전한 것을 의미

□ 산정공식

지방채무잔액(BTL 지급액 포함)

- 관리채무비율 = $\frac{\text{지방채무잔액(BTL 지급액 포함)}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$

세입결산액

※ 지방채무잔액은 2016년 지방채발행 총액한도제 산정시 적용하는 지방채무잔액 적용

※ 지방채무잔액

⇒ 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL지급액

⇒ 자치단체의 일반·특별회계·기금이 자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외

⇒ 지방채무잔액은 원금기준으로 작성

※ BTL지급액

⇒ 준공후 자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액중 순지방비로 지급할 금액

(5) 환금자산 대비 부채비율

□ 정의 및 의미

- 현금화하기 용이한 자산에 대한 부채총액의 비율로 채무부담 능력을 측정하는 지표
- 환금자산 대비 총부채의 비율을 측정하는 재정 건전성 지표로 그 비율이 낮을수록 채무부담 능력이 높은 것으로 판단

□ 산정공식

- 환금자산대비 부채비율 = $\frac{\text{부채총계}}{\text{환금자산}} \times 100(\%)$

※ 환금자산 : (유동자산 - 기타유동자산 + 일반미수금*) + 장기금융상품 + (장기대여금* - 자금위탁대여금) + 기타투자자산

* 일반미수금 및 장기대여금은 해당 대손충당금을 차감한 순액

※ 부채총계 : 복식부기 재정상태표 상의 유동부채+장기차입부채+기타비유동부채

※ 유동자산 : 고정자산에 대응되는 개념으로 1년 이내에 환금할 수 있는 자산 또는 전매할 목적으로 보유하고 있는 자산(현금, 예금 등)

- ※ 기타유동자산 : 선급금과 선급비용
- ※ 일반미수금: 미수세금, 미수세외수입금, 미수징수교부금, 미수정부간이전수익을 제외한 거래에서 발생하는 확정 채권
- ※ 장기금융상품, 장기대여금: 단기적 자금운용 목적으로 소유하거나 기한이 1년 내에 도래하는 단기금융상품, 단기대여금을 제외한 부분
- ※ 유동부채: 1년 이내 갚아야 하는 부채
- ※ 장기차입부채: 기한이 1년 이상인 차입부채
- ※ 기타비유동부채: 비유동부채로서 다른 항목으로 분류하기 어려운 성격의 부채를 모두 통합한 금액으로 장기미지급금, 장기선수금, 장기선수수익 등

(6) 공기업부채비율

정의 및 의미

- 지방공기업에 대해 자기자본에 대한 부채액의 비율을 나타내며 공기업의 부채 수준을 측정하는 지표
- 자기자본 대비 부채액의 비율을 측정하는 재정 건전성 지표로 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것으로 판단

산정공식

$$\text{공기업부채비율} = \frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100(\%)$$

- * 지방공기업 재정상태표 상의 자본, 부채
- * 지방공기업은 직영기업과 지방공사, 지방공단 포함

(7) 총자본 대비 영업이익률

정의 및 의미

- 지방공기업에 대해 총자본에 대한 영업이익의 비율을 나타내며 공기업 영업실적을 측정하는 지표
- 총자본 대비 영업이익의 비율을 측정하는 수익성 지표로 그 비율이 높을수록 영업실적이 우수하고 재정 안정성이 높은 것으로 판단

□ 산정공식

영업이익

$$\bigcirc \text{총자본대비 영업이익률} = \frac{\text{영업이익}}{\text{총자본}} \times 100(\%)$$

- * 영업이익 : 지방공기업 손익계산서 상의 영업이익
- * 총자본 : 지방공기업 재정상태표 상의 총자본(자본+부채)
- * 지방공기업은 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 포함

(8) 지방채무잔액지수

□ 정의 및 의미

- 일반재원 대비 지방채무현재액의 비율을 측정하는 저량(stock) 지표
- 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 채무구조가 건전한 것을 의미

□ 산정공식

$$\bigcirc \text{지방채무잔액지수} = \frac{\text{지방채무잔액}}{\text{일반재원결산액}} \times 100(\%)$$

- ※ 지방채무잔액은 (구)지방채발행 총액한도제 산정식(2014년 한도 산정 까지 적용)에 따른 잔액임
- ※ 일반재원 : 결산서상 세입 결산부문의 실제수납액
 - ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금
 - ⇒ 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 모두 포함
 - ⇒ 지방교부세는 보통, 특별, 부동산교부세를 모두 포함
 - * 재정자주도 작성시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포괄
- ※ 지방채무잔액 : 채무결산보고서 작성기준의 지방채무 범위와 동일
 - ⇒ 지방채증권+차입금 + 채무부담행위+보증채무이행책임액
 - ⇒ 사도의 경우 지역개발채권 발행액도 지방채무의 범위에 포함
 - ⇒ 기금의 조성을 위한 지방채 발행액도 포함
 - ⇒ 지방채무잔액은 원금기준으로 작성

(9) 지방채무상환비비율

 정의 및 의미

- 일반재원 대비 과거4년 및 미래4년 간 지방채무상환액의 비율
- 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미함

 산정공식

- 지방채무상환비비율 =

$$\frac{\text{과거4년+미래4년간 평균 순지방비 채무상환액}}{\text{과거4년+미래4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%)$$

☞ 과거4년 : 2012, 2013, 2014, 2015년, 미래4년 : 2016, 2017, 2018, 2019년

※ 채무상환액 및 일반재원결산액은 (구)지방채발행 총액한도제 산정식(2014년 한도 산정까지 적용)에 따른 값임

※ 일반재원 : 결산서상 세입 결산부문의 실제수납액

⇒ 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+자치구조조정교부금+시군조정교부금

⇒ 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 모두 포함

⇒ 지방교부세는 보통, 특별, 부동산교부세를 모두 포함

* 재정자주도 작성시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포괄

※ 순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국도비 채무상환액 제외

(10) 관리채무부담비율

 정의 및 의미

- 경상일반재원 대비 지방채무현재액의 비율을 측정하는 저량(stock) 지표
- 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 채무구조가 건전한 것을 의미

 산정공식

- 관리채무부담비율 = $\frac{\text{지방채무잔액(BTL지급액 포함)}}{\text{경상일반재원}} \times 100(\%)$

- ※ 2015년 지방채발행 총액한도 산정방식과 동일
- ※ 경상일반재원
 - ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+경상세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금
- ※ 지방채무잔액
 - ⇒ 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액
 - ⇒ 자치단체의 일반·특별회계·기금이 자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외
 - ⇒ 지방채무잔액은 원금기준으로 작성
- ※ BTL지급액
 - ⇒ 준공후 자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액중 순지방비로 지급할 금액

(11) 관리채무상환비율

정의 및 의미

- 경상일반재원 대비 미래4년의 지방채무상환액의 비율
- 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미함

산정공식

- 관리채무상환비율 =

$$\frac{\text{미래4년 순지방비로 상환할 평균관리채무액}}{\text{미래4년 경상일반재원의 평균수입액}} \times 100(\%)$$

☞ 미래 4년 : 2016, 2017, 2018, 2019년

- ※ 2015년 지방채발행 총액한도 산정식과 동일
- ※ 관리채무 : 일반채무 + BTL지급액 총액
- ※ 경상일반재원
 - ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+경상세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금
- ※ 순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국도비 채무상환액 제외
- ※ 평균 관리채무상환액 및 평균 경상일반재원수입액 계산식
 - ⇒ 미래4년 상환할 평균채무액 : 미래 4년 관리채무상환액* / 4년

- * 기준일 현재 지방채무잔액을 기준으로 미래 4년 관리채무상환액 산정, 이자액은 과거 4년 평균 이자액을 미래 4년간 관리채무상환액에 합산
- ⇒ 평균 경상일반재원수입액 : 미래 4년 경상일반재원수입액* / 4년
- * 직전연도의 경상일반재원 규모에 과거 4년 경상일반재원 평균증가율을 적용

(12) 의무지출비율(증감률)

정의 및 의미

- 세출결산 대비 의무지출의 비율로 재정운영의 경직도를 측정하는 지표
- 세출결산액에 대한 의무지출 비율이 높을수록 재정운영의 탄력성과 유연성이 낮은 것으로 판단

산정공식

○ 의무지출비율 = $\frac{\text{의무지출}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$

○ 의무지출증감률 = $\frac{(\text{2015년도 의무지출 결산액} - \text{2014년도 의무지출 결산액})}{\text{2014년도 의무지출 결산액}} \times 100(\%)$

- ※ 의무지출: 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 국도비사업비(지방비부담 포함), 의회비(205), 채무상환비(차입금원금상환(601)+차입금이자상환(311)), 법정경비(자치구조정교부금(308-03)(광역), 시군조정교부금(308-04)(광역), 상생발전기금, 재난관리기금전출금)

<부록 3> 지방재정에 미치는 영향 검토

<부표 4> 지방재정에 대한 영향 점검 항목

구분	분석항목	세부항목	주요 내용
I. 재정여건 분석	세입세출 현황	인구수 세입/세출규모 사회복지비	<ul style="list-style-type: none"> 세입세출 항목별 최근 5년 평균성장률 비교(추세분석) 세출 대비 사회복지 지출의 재정부담 전망 1인당 지방세부담액, 1인당 세출결산액
	재정지립수준	재정지립도 재정자주도	<ul style="list-style-type: none"> 추이 변화 및 유사단체와 비교 재정운영의 자립능력과 자율성 수준 검토
	주요 재정지표	재정수지 지표 채무비율 지표	<ul style="list-style-type: none"> 각 지표별 최근 5년 추세와 동종단체 평균과 비교 재정 건전성 수준과 개선 여부 검토 수지 지표 : 통합재정수지, 실질수지, 경상수지비율 채무 지표 : 관리채무, 지방채무잔액, 채무상환비율
II. 사업비 및 재원조달계획	사업비 분석	사업비 구성 연차별 투자계획	<ul style="list-style-type: none"> 사업비의 재원(국비, 시비, 지방채 등)과 지출(공사비, 용지보상비 등)의 구성 내역 검토 사업기간 동안의 연차별 투자(재원조달) 계획 검토
	중기지방재정계획 반영	사업비 반영 여부 부족재원 비중	<ul style="list-style-type: none"> 사업비가 재정계획에 충분히 반영되어 있는가를 검토 연차별로 부족재원이 발생하는 경우 그 차이와 비중을 분석하고 안정적인 예산확보(도비지원, 지방채 등) 조치 제시
	가용재원 대비 사업비 규모	가용재원대비 사업비 점유비중	<ul style="list-style-type: none"> 사업기간 동안 가용재원과 사업비 규모 전망 예산투입이 집중되는 기간 동안 연평균 가용재원대비 사업비의 비중 검토
III. 채무 및 부채	채무현황	지방채무잔액 채무비율 중기 채무전망	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5년 동안 채무잔액 규모 및 추이 변화 검토 최근 5년 동안 세입 대비 채무비율 및 추이 검토 지방채 발행계획에 기초한 중기 채무전망(5년) 중기 이자지출 규모 및 전망(5년)
	지방채 발행	지방채 발행규모 한도액대비 비중	<ul style="list-style-type: none"> 지방채 발행 규모 및 5년 기간 추이 변화 검토 지방채발행 한도액 대비 지방채발행액의 비율 검토
	민자사업 재정부담	BTL재정부담 BTO재정부담	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5개년 BTL 임대료 및 운영비 내역 최근 5개년 BTO 재정지원금 규모
IV. 미래 재정위험	우발채무 현황	우발채무 규모 추이변화	<ul style="list-style-type: none"> 최근 5개년 우발채무 규모 및 추이 변화 검토 부지매입확약, 지급보증, 토지리턴, 채무인수 등
	매입확약 등 세부사항	매입확약에 따른 재정부담	<ul style="list-style-type: none"> 매입확약(ex. 전체 분양수입의 30%를 한도로 미분양용지를 매입하기로 약정)은 예산외 의무부담행위이고 우발채무에 속하는 채무보증으로 미분양용지에 대한 매입금액 산정 필요 매입확약 금액이 자치단체 일반회계 세입규모에서 점유하는 비중을 검토하여 추가재정부담 상황 검토
특이 사항			
재원조달의 특수성	<ul style="list-style-type: none"> 특별회계(공영개발사업, 도시개발) 재원을 사용하는 경우 해당 조례 검토 및 최근 5년 기간 특별회계 자금현황을 조사하여 사업 재원조달 가능성을 검토하여 제시 택지조성이나 분양수입을 활용하는 사업의 경우 투입비용과 회수수입의 시간적 격차로 인하여 발생하는 연도별 예산과부족 상태를 검토하여 제시 사업재원을 직접 투입하지 않고 국비, 시도비, 주택도시기금, 도시공사 원인지부담금 등으로 사업을 추진하는 경우 적기에 외부재원을 확보하지 못하면 해당 자치단체에 재정적 부담이 초래될 수 있으므로 이해당사자 간의 협의과정이 중요함 환지방식의 도시개발사업의 경우 체비지 매각실적에 따라 재원조달에 부족이 나타날 수 있으므로 연차별 사업비 투입계획과 회수계획을 통해 그 차이를 검토 필요 		
기타	<ul style="list-style-type: none"> 장기미집행 도시공원사업 우선순위 및 본 사업비 비중 검토 중기지방재정계획 지방도시사업 우선순위 및 본 사업비 비중 검토 등 		

〈부표 5〉 투자사업 유형별 재정영향 점검사항

사업유형	재정영향 점검의 주요 내용		해당 사업
유형 I	공통항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정여건 분석 ■ 사업비 및 자원조달계획 ■ 재정지표 	도로교통, 공원조성, 행복(청년)주택, 문화시설, 공공청사 등
	특수항목	해당사항 없음	
유형 II	공통항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정여건 분석 ■ 사업비 및 자원조달계획 ■ 재정지표 	도시개발사업, 산업단지 조성 등
	특수항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분양 및 임대사업(지식산업센터)인 경우 분양대금 회수계획 및 연도별 분양대금 유입액 검토 ■ 환지방식의 도시개발사업의 경우 체비지 매각지연 등에 따라 자원조달 측면에서 자원부족 가능성이 발생할 수 있으므로 연차별 사업비 투입계획과 회수계획을 검토하고 그 차이를 파악하는 것이 필요 	
유형 III (시행주체 간 협약사업)	공통항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정여건 분석 ■ 사업비 및 자원조달계획 ■ 재정지표 	산업단지 조성, 광역복합환승센터 등
	특수항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협약서에 의해 자치단체와 도시공사가 사업재원을 분담하는 경우 금융비용 부담조건 및 미분양용지매입비, 개발이익 등에 의해 지자체와 공사 간의 연차별 자원부담 수준을 파악하여 제시 ■ 협약에 의해 운영기간에 도시공사가 행복주택 임대료수입으로 운영비용과 원리금상환이 불가능한 부분을 자치단체가 추가 부담하는 경우 추가부담 금액을 조사하여 제시 	
유형 IV (SPC 사업)	공통항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정여건 분석 ■ 사업비 및 자원조달계획 ■ 재정지표 	산업단지 조성 등
	특수항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미래 재정위험 검토 ■ 산업단지 개발 사례에서 특별목적법인(SPC)을 구성하여 사업을 시행하는 방식임 ■ SPC 출자자들은 일반적으로 자치단체에 대해서 미분양용지 매입확약, 대출금 채무보증 등 우발채무 요구 ■ 자치단체는 출자지분을 초과하여 채무보증한 경우 민간업체와 사업위험을 분담할 수 있도록 협약 필요 ■ 매입확약(ex. 전체 분양수입의 30%를 한도로 미분양용지를 매입하기로 약정)은 예산외 의무부담행위이고 우발채무에 속하는 채무보증으로 미분양용지에 대한 매입금액 산정 필요 ■ 매입확약 금액이 자치단체 일반회계 세입규모에서 점유하는 비중을 검토하여 추가재정부담 상황 검토 ■ SPC 출자자의 시장지위, 재무건전성 및 출자 규모 등을 사전에 검토하여 대응하는 것이 필요 	

<부록 4> 투자사업의 지방재정영향 검토 현황

- 2015년~2016년 수행된 지방재정 타당성조사(사업계획 적정성검토 포함)를 중심으로 지방재정에 대한 영향 검토 평가항목은 공통항목과 특수항목으로 구분하여 살펴봄

가. 공통항목

- 공통평가 항목은 ‘①세입재원 및 세출수요 요인, ②지방채 발행여부 등을 검토한 재정 분석 현황, ③중기지방재정계획 반영 여부 등을 검토한 재원조달 가능성 검토’ 위주로 보고서에 반영되어 있음
- 사업 유형으로 본다면 일반청사, 도로, 임대주택(행복주택) 건립, 공원조성, 문화시설 건립사업의 경우 대체적으로 공통항목 중심으로 검토됨
- 다만 중앙투자심사 시 제출하는 가용재원 자료가 확보되지 않은 사업의 경우 가용재원에 대한 검토가 이루어지지 않은 경우도 있음
- 제언
- 국비가 투입되어 운영기간 동안 상당한 수익이 발생될 것으로 예상되는 사업(○ ○ ○ ○ ○ ☆☆☆☆☆ 조성사업)의 운영수익 활용방안이 재정영향 분석 시 검토될 필요가 있음
 - 운영기간 동안 운영비용이 클 것으로 예상되는 문화복지·임대주택 사업의 경우도 재정영향 분석 시 장기적인 관점에서 검토될 필요가 있음

나. 특수항목

- 특수항목은 공통항목 이외에 사업의 특이사항이 있는 경우 추가적으로 검토하게 되는 사항임
- 특수항목은 사업추진주체를 중심으로 지자체, SPC(특수목적법인) 방식, 기타 공공기관이 함께 추진하는 사례로 구분하여 검토함

1) 지자체 추진

- 총사업비 규모가 크거나(○○ ☆☆경제구역), 사업영향범위에 따라 부담금이 발생하는 경우(○○시 자원회수시설 대보수 사업), 지방채 발행계획이 있는 경우(○○육상경기장), 장기미집행 시설이 다수 포함된 지자체 추진 사업(○○수목원)의 경우는 다음과 같은 사항을 추가적으로 검토함

<부표 6> 지자체 추진 사례에서의 지방재정영향 검토 항목

과제명	특수항목	주체		재원조달구조
		추진	운영	
2015-3차 ○○ ◇◇경제구역	<ul style="list-style-type: none"> • 사업주체인 ○○○○○○○○○의 재무안정성 검토 - 재무건전성: 수익성지표, 차입금 상환능력 및 금융비용 지급여력, 재무레버리지 검토 - 재원조달 가능성: 투자비 조달 금액 산정, 유보자금 조달 능력 결과 검토 - 추가재원조달 위험: 평균 DSCR을 검토기준으로 하여 차입금 조달능력 검토 	○○○○○○○○○○		○○시 100%
2016-1차 ○○시 자원회수시설 대보수사업	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 및 ◇◇구 입장에서의 원인지부담금 검토 - 원인지부담금 투입액에 대해 ○○시, 환경부, ◇◇구의 입장이 상이하여 해당지자체의 입장확인 및 부담액을 검토함 	○○시	위탁관리 운영	국비 50% □□□ 7.5% ○○시 17.5% □□시 7.5% ◇◇구 17.5%
2016-1차 ○○육상경기장 증축 및 야구장 건립	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 관리체무, 관리체무부담도, 예산대비 채무비율 전망(2016~2020년) - 총사업비 기준 지방채 발행비율(30%)을 고려하여 향후 5개년 채무비율을 전망함 • 의무경비 및 의무성경비를 반영한 재원조달 타당성을 검토하였으나, 협의의 가용재원을 적용 시 재원조달에 어려움을 겪을 것으로 제시함 	○○시		○○시 70% 지방채 30%
2016-4차 ○○수목원 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 소재 장기미집행 공원 사업비 검토 - 장기미집행 공원 총 48곳 중 기간별로 소요되는 사업비를 검토하였고, ○○수목원 사업기간 동안 ○○시 재정부담이 발생할 수 있음을 제시함 	○○시		○○시 100%

주: DSCR(Debt Service Coverage Ratio)는 금융기관 입장에서 대출금 회수 가능성을 판단하는 지표 중 하나임

2) SPC방식 추진

- SPC방식으로 PF를 일으켜 자금을 조달하는 산업단지 조성사업 등에서 출자자본금의 적정성, 출자자의 재무안전성, 사업의 수취이익 등이 주안점이 되어 검토됨

<부표 7> SPC방식 추진 사례에서의 지방재정영향 검토 항목

과제명	특수항목	주체		재원조달구조
		추진	운영	
2015-1차 ○○ 브레인시티	<ul style="list-style-type: none"> 사업위험분석 - 적정 자본금 규모 검토 후 SPC 자본금 증자 및 추가 출자자 확보의 필요성 제언 	SPC (○○시, 민간)	-	민간자본 59% 분양대금 41%
2015-2차 ○○○ 복합문화 신도시	<ul style="list-style-type: none"> SPC출자자 미확정 상태로 자기자본, 타인자본 조달의 적정성 검토 본 사업으로 인한 ○○○시 수취이익 검토 	SPC (○○○, 민간)	-	○○○ 1% 민간자본 99%
2015-2차 ○○ □□ 일반산단	<ul style="list-style-type: none"> 본 사업으로 인한 ○○시 수취이익 검토 	SPC (○○시, 민간)	-	○○시 0.3% 민간자본 99.7%
2016-1차 ○○북부BIT 일반산업단 지조성	<ul style="list-style-type: none"> SPC 자본금 규모, 구조의 적정성 검토 SPC 출자자 재무위험 분석 일반회계예산 대비 연평균 사업비 규모 검토 	SPC (○○시, 민간)	-	국비 24% 민간자본 76%
2016-3차 ○○ ◇◇◇ 육상풍력발 전단지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 자기자본, 타인자본 조달의 적정성 검토 - ○○○도 재정자립도, 재정자주도, 통합재정수지 검토 - PF차입금 상환계획, 부채상환능력(DSCR) 검토 주주 현금흐름 분석 - PF상환 완료 후의 주주 투자 및 배당금 분석 터빈공급업체 재무안정성 검토 - 운영기간 동안의 유지보수 업체의 주요 재무 지표 최근 5개년 자료 검토 	SPC (○○도, 민간)	○○도	○○도 8% 민간 12% 금융기관 80%

3) 기타 공공기관 추진

지자체와 공공기관이 함께 추진하는 사업이나 공사채 발행계획이 있는 경우 해당 기관 별 재무여건을 추가적으로 검토함

<부표 8> 기타 공공기관이 함께 추진하는 사례에서의 지방재정영향 검토 항목

과제명	특수항목	주체		재원조달구조
		추진	운영	
2015-4차 ○○ MICE 다목적 복합시설	<ul style="list-style-type: none"> • (주)○○○○ ○○입장의 재무여건 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 수익성지표: 영업이익률, 자기자본순이익률 검토 - 차입금상환능력, 금융비용지급여력: 이자보상배율, 부채상환계수 검토 - 재무레버리지: 부채비율, 총차입금 의존도 검토 • 사업에서 창출되는 현금흐름이 30년 후 해당기관에 어떠한 영향을 미치는지 검토함 <ul style="list-style-type: none"> - 영업활동, 투자활동, 재무활동으로 인한 현금흐름 각각 검토 	○○도, (주)○○○○ ○○	(주)○○○○ ○○	국비 40% ○○도 40% (주)○○○○ ○○ 20%
2016-2차 ○○지방도 □□□호선 일부확장 및 지하차도 개설공사	<ul style="list-style-type: none"> • LH입장의 재무여건 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 차입금상환능력, 금융비용지급여력: 이자보상배율, 부채상환계수 검토 - 재무레버리지: 부채비율, 총차입금의존도 검토 	LH	○○시	○○시 20% LH 80%
2016-2차 ○○ 중소기업 일반산업단 지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 입장의 재정영향 검토 <ul style="list-style-type: none"> - ○○시 공영개발 특별회계의 가용재원 검토 • □□도시공사 입장의 재정영향 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 과거 3개년 재무제표 검토 • □□도시공사 입장의 재무여건검토 <ul style="list-style-type: none"> - 차입금상환능력, 금융비용지급여력: 이자보상배율, 부채상환계수 검토 - 재무레버리지: 부채비율, 총차입금의존도 검토 • 공사채 발행 가능성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 3개년 부채감축이행률 검토 	□□ 도시 공사, ○○시, 중소기업 중앙회	산업단지 관리공단	○○시 15% □□도시공사 85%

<부표 9> 2015~2016년 지방재정투자사업의 사업별 재정영향분석 검토사항 비교

No.	차수	사업명	총 사업비 (의뢰안, 억원)	사업주체			우발 채무 (지방채, 매입확약 등)	재정영향분석 검토사항			
				지자체	SPC	공공기관		공통			특수항목
								세입 세출	재정 분석 지표	재원 조달	
1	2015_1	○○ 실내체육관건립	553	○			○	○	○		
2	2015_1	○○ 브레인시티 일반산업단지	22,070		○		매입 확약	○		○	•지방채무, 우발채무 현황 •채무상환 능력
3	2015_1	○○ 신청사건립 공사	900	○				○		○	
4	2015_2	○○공영차고지 건설	628	○				○		○	
5	2015_2	○○동 임대아 파트 건립사업	1,260		○	○		○			•출자가능 요건 검토 •채무 및 부채 현황
6	2015_2	○○○ 복합문화 창조도시 조성사업	3,801		○			○		○	•자기자본, 타인자본 조달의 적정성 •지자체 수취이익
7	2015_2	○○구청사 건립사업	638	○				○		○	
8	2015_2	○○ □□일반산업단지 조성사업	3,522		○			○		○	•지방채무 현황 •지자체 수취이익
9	2015_3	○○○○○○○○○ □□□도시(☆☆공구) 기반시설 건설공사	22,668	○				○	○	○	•채무 및 부채 현황 •채무상환능력 검토
10	2015_3	○○ ◇◇~☆☆☆간 도로확포장	960	○				○		○	
11	2015_4	○○○○ ◇◇공원 재생사업	688	○				○	○	○	
12	2015_4	○○○청사 리모델링 사업	868	○				○		○	
13	2015_4	○○구 종합행정타운 건립	1,943	○				○		○	
14	2015_4	○○ 지방도 ☆☆☆호선(□□~◎◎)	1,126	○			지방채	○		○	•경기도 도로정책과 예산편 성(안) 검토
15	2015_4	○○ 일반산업단지 3단계	1,572	○				○	○	○	•일반회계예산 대비 연평균 사업비 규모 검토
16	2015_4	○○ MICE 다목적 복합시설	708	○		(주)◇◇◇ ○○		○	○		•(주)◇◇◇ ○○ 기관 성격, 추기출자의 특성 분석

No.	차수	사업명	총 사업비 (의뢰안, 역원)	사업주체			우발 채무 (지방채, 매입확약 등)	재정영향분석 검토사항			특수항목
				지자체	SPC	공공기관		공통			
								세입 세출	재정 분석 지표	재원 조달	
										•(주)○○○ ○○재무여건 검토	
17	2016_1	○○ □□사거리~청북삼거리 도로	703	○				○	○	○	
18	2016_1	○○ □□동 서남부 연결도로 개설공사	807	○				○	○	○	•○○시 도로 예산 검토
19	2016_1	○○시 자원회수시설 대보수 사업	560	○						○	•○○시 및 □□구의 원인자 부담금 검토
20	2016_1	○○ 지방도 □□□호(○○○○~☆☆☆) 확포장	2,178	○				○	○	○	
21	2016_1	○○북부BIT 일반산업단지조성	2,995		○		매입 확약, 채무 보증	○	○	○	•SPC지분금 규모, 구조의 적정성 검토 •SPC출자자 재무위험 분석 •일반회계예산 대비 연평균 사업비 규모 검토
22	2016_1	○○ 육상경기장 증축 및 야구장 건립	701	○			지방채	○	○	○	•○○시 관리채무, 관리채무 부담도, 예산대비 채무비율 전망 •의무경비 및 의무성 경비를 반영한 재원조달 타당성검토
23	2016-2	○○시 어울림플라자 건립사업	737	○				○	○	○	
24	2016-2	○○ 국제컨벤션센터 건립사업	900	○				○	○	○	
25	2016-2	○○ 지방도 □□□호선 일부 확장 및 지하차도 개설공사	984			LH		○	○	○	•LH 재무여건 검토
26	2016-2	○○ 중소기업 일반산업단지 조성사업	1,566	○		□□도시 공사, 중소 기업중앙	공사채	○	○	○	•○○시 및 □□도시공사 재정영향 검토 •□□도시공사 입장의 재무 여건 검토

No.	차수	사업명	총 사업비 (의뢰안, 억원)	사업주체			우발 채무 (지방채, 매입확약 등)	재정영향분석 검토사항			특수항목
				지자체	SPC	공공기관		공동			
								세입 세출	재정 분석 지표	재원 조달	
						회					•공사채 발행 가능성 검토
27	2016-2	○○ 지방도 ☆☆☆호선 □□~◇◇IC 확포장사업	974	○				○	○	○	
28	2016-2	○○ 지방도 ◇◇◇호선 □□~◇◇◇IC 확포장사업	1,125	○				○	○	○	
29	2016-3	○○ □□□□□ ☆☆☆문화시설 조성사업	651	○				○	○	○	
30	2016-3	○○ □□□□□ ◇◇◇◇◇ 조성사업	680	○				○	○	○	
31	2016-3	○○ ◇◇지구 도시개발사업	737	○				○	○	○	
32	2016-3	○○ ◇◇동 행복주택 건립사업	2,251	○			지방채	○	○	○	
33	2016-3	○○ 문화예술회관 건립사업	984	○				○	○	○	
34	2016-3	○○ 지방도 ◇◇◇호선 도로 확포장사업	534	○				○	○	○	
35	2016-3	○○ 일반산업단지 조성사업	680	○		☆☆시 개발공사	매입확약	○	○		•매입확약에 따른 ◎◎군 재정부담 •☆☆개발공사의 재무건전성 여건 검토
36	2016-3	○○ 제1산업단지 재생사업	868	○			지방채	○	○	○	
37	2016-3	○○ ◇◇◇ 육상풍력발전단지 조성사업	1,100		○						•자기자본, 타인자본 조달의 적정성 •주주현금흐름 분석 •터빈공급업체 재무안정성 검토
38	2016-4	○○ ◇◇유수지 역세권 2030청년주택 건립사업	3,144	○				○	○	○	
39	2016-4	○○구 자원순환센터 건립사업	1,730	○		SH 공사		○	○	○	
40	2016-4	○○ 지방도 ◇◇◇호선 □□~◇◇도로 확포장공사	1,104	○			지방채	○	○	○	

No.	차수	사업명	총 사업비 (의뢰안, 억원)	사업주체			우발 채무 (지방채, 매입확약 등)	재정영향분석 검토사항			특수항목
				지자체	SPC	공공기관		공통			
								세입 세출	재정 분석 지표	재원 조달	
41	2016-4	○○ 지방도 ☆☆☆호선 □□~◇◇도로 확포장공사	576	○			지방채	○	○	○	
42	2016-4	○○ 지방도 ◎◎◎호선 □□~◇◇도로 확포장공사	1,466	○			지방채	○	○	○	
43	2016-4	○○ 수목원 조성사업	496	○				○	○	○	•○○시 소재 장기미집행 공원(48곳) 사업비 검토
44	2016-4	○○ 서수원 생태복합단지 조성사업	2,500	○				○	○	○	
45	2016-4	○○ 시의회 청사 건립사업	791	○				○	○	○	
46	2016-4	○○시 폐기물처리시설 설치사업	671	○				○	○	○	•지자체 부채 현황
47	2016수시	○○산업단지 행복주택 건설사업	700	○				○	○	○	
48	2016수시	○○디자이너마을 ☆☆☆☆ 일반산업단지 조성사업	1,349	○							•○○도, □□시 재정여건분 석 •○○도시공사의 재무안전성 검토

<부록 5> 투자사업 유형별 편익과 비용의 세부내역

<부표 10> 투자사업 유형별 편익과 비용의 세부내역

구분	유형	차수	사업명	공사기간	편익 항목	재무적수입 (또는 운영수입) 항목	비용 항목(검토안 총사업비)		B/C	PI (또는 운영수지)
							공사기간	운영기간		
1	일반행정 및 환경보호	16-4	○○ 시의회 청사 건립사업	2년 8개월	·의회청사 신축 편익 ·대강당 신축 편익 ·임대료 절감 편익 ·문화, 복지시설 편익 ·이전 후 공간활용 편익 ·주차장 편익	·대관수입(시민청, 대강당) ·임대수입(편의시설, 복카페) ·운영수입(주차장)	·건축공사비 ·부대비 ·보상비 ·리모델링비 ·철거비 ·예비비	①시의회청사 ·인건비 ·경상운영비 ·시설유지관리비 ·집기, 비품비 ②문화, 복지시설 ·도서관 장서구입비 ·어린이집 운영비 ·시민청 운영비	0.71	운영수지 (0.15, 1차년도 0.11)
		16-4	○○시 폐기물처리시 설 설치사업	3년	※적정성검토로 편익추정은 하지 않음. - 다만 수요관련 계획인구 추정이 잠점임	·전력 판매수입	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	①고정비 ·인건비 ·제경비 ②변동비 ·장비유지, 전기비 등 ③부대비 ·일반관리비 ·이윤 ·기술료 ·부가가치세	적정성 검토	운영수지 (0.57)

구분	유형	차수	사업명	공사기간	편의 항목	재무적수입 (또는 운영수입) 항목	비용 항목(검토안 총사업비)		B/C	PI (또는 운영수지)
							공사기간	운영기간		
3	문화 및 관광	15-4	○○○○ □□공원 재생사업	①공원, 주 차장조성: 1년6개월 ②곤돌라 신설:1년1 개월	①공원 편익(CVM) ②곤돌라 편익(CVM) ③주차장 ·통행시간절감 편익 ·차량운행비용 절감 편익 ·대기오염 및 온실가스 절감 편익	·곤돌라 수입 ·주차장 수입	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	①주차장 ·인건비 ·경상운영비, 유지관리비 ②공원 ·유지관리비 ③곤돌라 ·인건비 ·경상운영비, 유지관리비	1.23	운영수지 (3.05~3.82)
4		15-4	○○ MICE 다목적 복합시설	2년 4개월	·전시시설 운영(임대) 편익 ·주관 전시회 개최 편익 ·전시 참가업체 부가가치 창출 편익 ·회의실 운영(임대) 편익 ·기존시설 임대 편익 ·지원/임대시설 임대 편익 ·기존 휴양문화시설 이용편익	·전시시설 운영수입 ·주관전시회 개최수입 ·회의실 운영(임대) 수입 ·기존시설 임대수입 ·지원/임대시설 수입	·공사비 ·보상비 ·부대비 ·미술 장식품비 ·집기비품비 ·예비비	①운영비 ·인건비 ·시설관리비 ·용역비 ·광고선전비 ·기타운영비 ②재투자비	0.63~ 0.91	0.71
5		16-1	○○ 육상경기장 증축 및 야구장 건립	2년 4개월	·시설사용 수입 증분 편익 ·임대/기타 수입 증분 편익 ·기존시설 운영비 절감 편익 ·기존시설 용지 활용 편익	·시설사용 수입 ·임대/기타 수입	·공사비 ·부대비 ·철거비 ·보상비 ·예비비	·인건비 ·공공운영비 ·위탁관리비 ·일반운영비 ·유지관리비	0.40~ 0.52	운영수지 (0.14~0.18)
6		16-3	○○ □□□□ ☆☆문화시설 조성사업	1년 6개월	·전시관 이용 편익 ·교육프로그램 편익 ·편의시설 임대 편익	·입장료수입 ·임대수입 ·대관수입 ·프로그램 수입	·공사비 ·보상비 ·부대비 ·예비비	·인건비 ·제경비 ·유지보수비	0.78	운영수지 (1.27)

구분	유형	차수	사업명	공사기간	편의 항목	재무적수입 (또는 운영수입) 항목	비용 항목(검토안 총사업비)		B/C	PI (또는 운영수지)
							공사기간	운영기간		
7	사회복지 및 산업	16-2	○○시 ◇◇◇플라자 건립사업	1년 10개월	①장애인복지시설 ·장애인 교육프로그램 이용 편의 ·장애인 여가개선 편의 ·도서관 이용편의 ·전시공연장 이용편의 ·회의시설 이용편의 ·숙박시설 이용편의 ·장애인 능력향상 편의 ·장애인지원센터 임차료 절감편의 ·임대보증금 운영편의 ②주민편의시설 ·주민 교육프로그램 이용편의 ③업무 및 근린생활시설 ·임대시설 임대편의	①장애인복지시설 ·회의실 대관수입 ·전시공연장 대관수입 ·프로그램 이용수입 ·연수(숙박)시설 이용수입 ·임대시설 수입 ②주민편의시설 ·주민 프로그램 운영수입 ③업무및근린생활시설 ·임대시설 수입	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·전산설비비 ·예비비	①장애인복지시설 ·인건비 ·일반관리비 ②주민편의시설 ·운영사업비 ·위탁개발 수수료 ·위탁관리 수수료 ③임대시설 ·운영사업비 ·위탁개발 수수료 ·위탁관리 수수료	0.69	운영수지 (0.72)
8		16-2	○○ 국제컨벤션 센터 건립사업	2년 6개월	①전시시설 ·전시시설 운영 편의 ·주관전시회 개최 편의 ·전시 참가업체 부가가치 창출 편의 ②기타시설 ·업무지원시설 임대편의 ·편의시설 임대편의 ·주차시설 운영편의	①전시시설 ·전시시설 임대수입 ·전시시설 관리비 수입 ·주관전시회 수입 ②기타시설 ·업무지원 임대수입 ·편의시설 임대수입 ·주차시설 운영수입	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	·인건비 ·운영관리비 ·집기비품비 ·재투자비	0.65~ 0.84	0.70
9		16-4 수시	○○ 산업단지 행복주택 건설 사업	2년 11개월	※적정성검토로 편의추정은 하지 않음 - 다만 주택수요가 공급호수 대비 과부족한지 검토함	①행복주택 ·임대보증금 ·월임대료 ②근린상가 ·임대보증금 ·월임대료	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	·수선유지비 ·특별수선충당금 ·보험료 ·금융비용	적정성 검토	0.70~0.84

구분	유형	차수	사업명	공사기간	편익 항목	재무적수입 (또는 운영수입) 항목	비용 항목(검토안 총사업비)		B/C	PI (또는 운영수지)
							공사기간	운영기간		
10	수송 및 교통	15-2	○○공영 차고지 건설	2년	①공동주차장 ·○○2차고지의 공동주차장 편익 ②버스차고지 ·차량운행비용 절감 편익 ·통행시간 절감 편익 ·소음 절감 편익 ·사고비용 절감 편익 ·건축물(사무동, 정비동, 세차 동) 사용 편익 ③저류조 ·저류조 직접피해 절감 편익	○○공영차고지 연간 사용 료 수입	·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	·인건비 ·유지관리비 ·유지보수비	0.73~ 0.93	-
11		16-1	□□사거리~☆ ☆삼거리 도로	5년	①직접편익 ·차량운행비용 절감 편익 ·통행시간 절감 편익 ·교통사고비용 절감 편익 ②간접편익 ·환경비용 절감 편익		·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	·인건비 ·수선유지비 ·대수선비(재포장비, 교량보수비)	0.459 ~ 0.545	-
12		17-1	□□~☆☆IC 지방도 확포장공사	7년 6개월	①직접편익 ·통행시간 감소 편익 ·차량운행비용 감소 편익 ·교통사고비용 감소 편익 ②간접편익 ·대기오염 발생량 감소 편익 ·온실가스 발생량 감소 편익 ·소음 발생량 감소 편익		·공사비 ·부대비 ·보상비 ·예비비	·관리운영비 ·수선유지비 ·대수선비(재포장비, 교량보수비)	1.18	-

구분	유형	차수	사업명	공사기간	편의 항목	재무적수입 (또는 운영수입) 항목	비용 항목(검토안 총사업비)		B/C	PI (또는 운영수지)
							공사기간	운영기간		
13	국토 및 지역개발	15-3	○ ○국제도시 (☆☆공구) 기반시설 건설공사	10년	· 주거시설 편익(주거수준 향상) · 상업시설 편익(임대료) · 산업단지 편익(부가가치)	· 용지별 분양수입 - 주거, 상업, 복합, 산업, 연구, 공공청사, 문화시설, 종교, 주 유소 용지	· 공사비 · 공유수면 매립비 · 부대비 · 보상비 · 예비비	① 기반시설 운영비 · 호안공(매립) 유비보수비 · 기반시설 유지보수비 · 인건비 · 운영관리비 ② 건축물 운영비	0.83	1.21~1.34
14		17-1	○ ○지구 도시개발사업 (환지방식 도시개발사업)	5년	· 주거시설 편익(주거수준 향상) · 상업시설 편익(임대료)	· 용지별 분양수입 - 공동주택, 준주거, 상업, 공공시설, 주차장 용지	· 공사비 · 부대비 · 보상비 · 예비비	① 기반시설 운영비 ② 건축물 운영비	0.39	0.991
15		17-1	○ ○일반산업 단지 조성사업 (SPC시행, 매입확약)	3년 2개월	· 산업단지 편익(부가가치) · 주거시설 편익(주거수준 향상)	· 용지별 분양수입 - 산업시설, 주거시설, 지원시설, 공공시설 (주차장, 폐기물처리) 용지	· 공사비 · 부대비 · 보상비 · 예비비	① 산업단지 운영비 · 인건비 · 경상운영비 · 유지관리비 · 상부시설 건축물 운영비 ② 주거단지 운영비 · 공동주택 관리비 · 공동주택 수선유지비	0.56	0.977

<부록 6> LIMAC 도시개발 추진 사례

1. 도시개발사업의 시행방식 비교

□ 「도시개발법 시행령」 제43조(도시개발사업의 시행방식)

- 환지방식 : 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환 분합, 그 밖에 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치 변경이 필요한 경우
 - 보상 : 토지는 환지지정하고 지장물은 감정가격으로 보상
 - 공공시설 : 토지소유자가 감보한 체비지를 매각하여 설치
- 수용 또는 사용방식 : 계획적이고 체계적인 도시개발 등 집단적인 조성과 공급이 필요한 경우
- 혼용방식 : 도시개발구역으로 지정하려는 지역이 부분적으로 제①호 또는 제②호에 해당하는 경우

<부표 11> 도시개발사업 사업방식별 비교

구분	수용 또는 사용방식	환지방식	혼용방식
사업 시행자	<ul style="list-style-type: none"> ◦토지소유자, 조합 ◦국가, 지방자치단체 ◦정부투자기관, 지방공사 ◦민관공동출자법인 ◦민간법인 	<ul style="list-style-type: none"> ◦토지소유자, 조합 ◦국가, 지방자치단체 ◦정부투자기관, 지방공사 ◦민관공동출자법인 	<ul style="list-style-type: none"> ◦토지소유자, 조합 ◦국가, 지방자치단체 ◦정부투자기관, 지방공사 ◦민관공동출자법인 ◦민간법인
개발 비용	<ul style="list-style-type: none"> ◦사업시행자 초기투자비 과다, 협의매수 어려움 ◦개발토지 분양대금으로 충당 	<ul style="list-style-type: none"> ◦대상지내 토지소유자 초기투자비 저렴 ◦감보에 의한 체비지 매각대금으로 충당 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사업시행자 및 토지 소유자 체비지 매각대금 및 분양대금
용지 공급	<ul style="list-style-type: none"> ◦전면 매입하여 개발한 후 일반인 및 주택건설업체 등 실수요자에게 공급 	<ul style="list-style-type: none"> ◦대지조성 후 일정비율의 감보율을 적용하고 토지소유자에게 환원 ◦감보율 형태로 공공용지 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ◦환지방식 대상지는 감보 후 토지소유자에게 환원, 수용방식 대상지는 대지조성 후 매각
인허가 절차 및 소요 기간	<ul style="list-style-type: none"> ◦구역지정 및 시행자 지정시 단기간 소요 ◦실시계획인가 시 의제 처리로 신속한 사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦구역지정 및 시행자 지정 시 토지소유자 동의에 장기간 소요 ◦사업시행, 환지계획 등 인허가 절차 복잡하고 장기간 소요 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사업시행 여건에 따른 사업방식 선택 적용

구분	수용 또는 사용방식	환지방식	혼용방식
개발 이익	<ul style="list-style-type: none"> ◦공영개발에 따른 개발이익을 환수하여 타지역에 재투자 ◦토지수용에 따른 토지소유자 집단민원 발생 예상 	<ul style="list-style-type: none"> ◦개발주체인 토지소유자에게 귀속 ◦사업비용 감보 후 지역주민에게 환지되므로 주민수해도 큼 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지역주민에게 실질적 이용 환원 ◦외지인의 개발이익 환수
적용 대상지	<ul style="list-style-type: none"> ◦주택의 집단적인 조성 또는 공급이 필요한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ◦대지조성의 효용증진과 공공시설의 준비가 필요한 지역 ◦인근지역에 비해 지가가 현저히 높아 수용 및 사용 방식의 시행이 불가한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ◦구역이 부분적으로 수용 또는 사용방식 및 환지방식의 요건에 해당하는 경우
장점 및 단점	<ul style="list-style-type: none"> ◦토지수용에 의한 사업 시행으로 사업추진이 신속하며, 계획적 개발 용이 ◦공공이 시행자일 경우 기간단축 가능 ◦초기투자비용이 과다 ◦토지수용에 따른 민원 발생 ◦토지이용, 주택배분비율 적용으로 다양한 개발에 한계가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ◦토지소유자는 개발이익이 발생하며, 지자체는 공공시설 확보 용이 ◦개발 이후에도 토지 소유권 보호 ◦임대주택건설 및 주택배분 비율의 적용을 받지 않아 다양한 개발이 가능 ◦토지소유자 동의에 장기간 소요, 초기사업비 확보 어려움 ◦환지처분 및 청산 등으로 사업기간 장기화 불가피(10~20년) ◦체비지 매각지연 등에 따른 사업성 결여 문제 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦환지방식과 수용방식의 혼용으로 사업추진의 융통성 확보 ◦2개의 사업방식 적용에 따라 사업추진이 복잡하고 형평성 논란

자료: 한국지방행정연구원, 『○○◇지구 도시개발사업 타당성조사』, 2017, p.93

2. LIMAC 도시개발 추진 사례

□ 2015년부터 2017년까지 도시개발사업의 주요 추진 사례는 다음과 같음

<부표 12> LIMAC 도시개발 추진 사례

과제명	추진주체	사업방식	재원조달	특이사항	재정영향분석 항목
2015-2차 ○○○ 복합 문화신도시	SPC (○○○, 민간)	수용, 사용	•○○○ 1% •민간자본 99%	•GB해제 후 추진	•SPC출자자 미확정 상태로 자기자본, 타인자본 조달의 적정성 검토 •본 사업으로 인한 ○○○시 수취이익 검토
2016-3차 ○○◇◇지구 도시개발사업	○○시	수용, 사용	•지역개발기금 47% •도시개발특별회계 53%	•산업단지 조성과 유사함	•공통항목 위주로 검토
2016-4차 ○○○ 생태 복합단지 조성사업	○○시	수용, 사용	•○○시 100%	•사업대상지의 약 97.8%가 국공유지-공공기관 이전 종전부지	•공통항목 위주로 검토
2017-1차 ○○ ◇◇지구 도시개발사업	○○시	환지	•○○시 4% •체비지 96%	•제시된 환지계획(안)에 따른 체비지 매각을 통해 총사업비 회수가 가능한가를 분석	•재무성 분석 시 '사업비, 용지보상비, 매각단가 및 대금회수기간, 할인율에 대한 민감도 분석 •재정영향분석은 공통항목 위주로 검토
2017-1차 ○○ ◇◇지구 도시개발사업	○○시 -나변경	환지	•○○시 75% •지방채 25%	•체비지 매각 후 공사착수 예정	
2017-2차 ○○◇◇지구 도시개발사업	○○시	수용, 사용	•○○시 100%	•GB해제 후 추진 •지자체가 부담할 공원 조성비용을 주택 및 교육시설 입주자가 부담토록 함	

□ 도시개발사업 추진 시 고려사항

○ 재원조달 관련

- 사업비 확보와 관련하여 도시개발사업을 위한 단독회계 필요
- 지방채로 재원조달 시 사업기간이 길어지게 되면 이자가 주민부담으로 돌아오는 점을 감안
- 이자율 변화 검토

○ 사업 개발 후 남은 수익 운영 방안 검토

○ 기타

- 인구수용여건 판단여부가 중요하고, 지방의 경우 인구가 감소추세에 있는 경우를 고려
- 주택보급률, 미분양주택 수 검토

□ 사업방식이 ‘환지방식’인 경우 고려사항

○ 환지 전/후의 토지 평가의 신뢰성

○ 사업기간

- 일반적으로 환지방식으로 추진할 경우 사업기간을 5년 이내에 맞추기 어려우므로 사업기간에 대한 검토 필요
- 체비지의 매각시점이 공사시점과 동일하지 않을 가능성이 높음

○ 재원조달 관련

- 체비지 매각 외의 재원조달 사항이 마련되지 않으면, 사업 추진에 많은 어려움
- 환지방식인 경우 총사업비가 체비지 매각대금으로 충당가능한가를 검토하는 재무성 분석이 중요함
- 체비지 용도별 보상 및 체비지 선정에 대한 기준이 필요함
- 체비지 매각 지연으로 인해 사업이 지연될 경우에 대비하여 민감도 분석 필요

○ 기타

- 환지방식인 경우 용지매입비가 발생하지 않으므로 ‘용지매입비를 제외한 투입비용 대비 체비지 회수대금’을 통해 환지계획의 적정성을 판단해야 됨