

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 424

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박재길 • www.krihs.re.kr

중앙과 지방의 인프라 투자비용 분담체계 개선방안

조남건 국토연구원 국토인프라연구본부장, 박종일 국토연구원 연구원

요 약

- ① SOC 투자 위축으로 인프라 사업 추진이 어려워지는 상황에서 중앙과 지방 간에 투자협력체계를 보다 효율적이고 안정적인 것으로 구축하는 일이 시급함
- ② 현행 투자협력체계는 지방정부의 재정부담 가중, 국고지원기준의 획일적 적용, 보조금 자원기준의 비일관성, 지자체의 무리한 사업추진, 평가체계 미흡 등의 문제를 안고 있어 개선할 필요가 있음
- ③ 투자협약 활성화, 인프라 펀드 등을 통한 지방재정의 안정성 확보, 사전예산평가제도 도입, 예산집행 모니터링 강화 등을 통해 선진적 투자협력체계 구축을 추진

정 책 방 안

- ① 투자협약제도 활성화를 위하여 투자협약의 구성요소와 이행방안을 문서화
- ② 사업의 중요도, 지방정부의 재정여건, 지역 특성 등을 반영하여 국고 지원을 차등화
- ③ 지방정부가 국가적 인프라 사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 (가칭)인프라 기금을 조성
- ④ (가칭)사전예산평가제도를 도입하여 지방정부의 인프라 사업 추진 시 지방비 확보 방안을 검증
- ⑤ 예산집행 모니터링을 제도화하고, 모니터링 결과에 따라 익년도 예산편성 시 인센티브 또는 페널티 부여
- ⑥ 투자협약을 맺은 인프라 사업이 안정적인 예산을 확보할 수 있도록 관련법을 보완

1. SOC 부문 재정 현황

● 국가재정 현황 및 전망

- SOC 예산규모는 2004년 이후 18~20조 원 규모를 유지하고 있으며, 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위해 한시적으로 25조 원 규모로 확대
 - SOC 예산 중 교통부문의 비율은 82~87%를 유지하였으나 2010년 70% 수준으로 감소
- 2011~2015년 재정운용계획(기획재정부)에 따르면 SOC 부문 투자비의 연평균 증가율은 -1.7%로 12개 분야 중 유일하게 감소할 것으로 예상

표 1 SOC분야 예산 및 민간투자 추이

(단위: 조 원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SOC 예산	17.4	18.3	18.4	18.4	19.6	24.7	25.1
전체 재정	196.4	209.6	224.1	238.4	257.3	284.5	292.8
전체 재정대비(%)	8.9	8.7	8.2	7.7	7.6	8.7	8.6
GDP대비(%)	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	2.3	2.2
교통/SOC 비중(%)	86.8	85.2	83.2	85.9	83.7	81.8	69.7

자료: 한국교통연구원 외, 2010. 교통SOC 투자효과분석 및 투자효율화 방안.

● 지방정부 재정여건 분석(2004~2011)

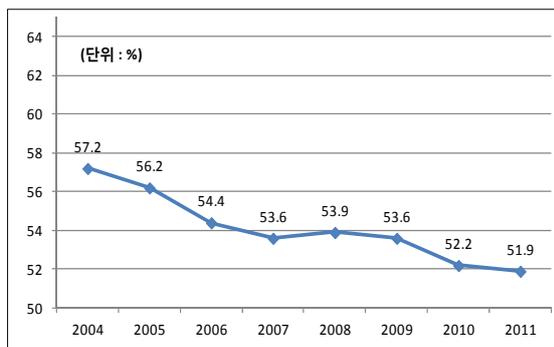
- 중앙정부의 지방이전 재원은 지속적으로 증가하는 데 반해, 지방정부의 재정자립도는 악화되고 있으며 채무 또한 급격히 증가
 - 국가예산은 연평균 5.7% 증가하였으나 지방예산은 연평균 7.1% 증가
 - 지방이전 재원은 연평균 8.5% 증가하였으며 특히 국고보조금은 연평균 9.5%로 크게 증가
 - 지방정부의 채무는 연평균 7.5% 증가하였으며, 재정자립도는 연평균 1.38% 감소

그림 1 지방이전 재원 규모 추이



자료: 기획재정부, 각 연도, 예산서.

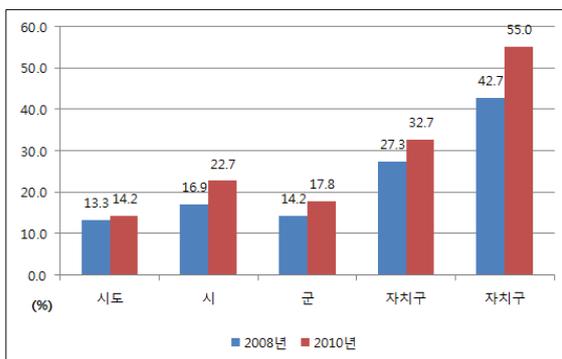
그림 2 지방정부 재정자립도 추이



자료: 행정안전부, 각 연도, 지방자치단체 예산개요.

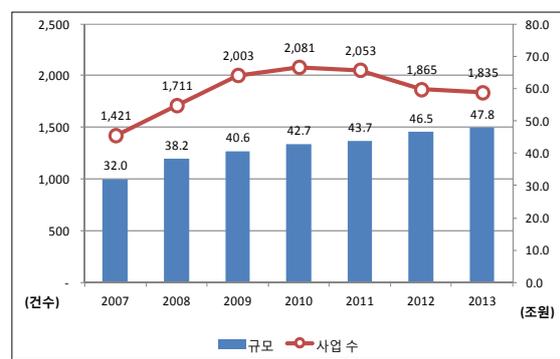
- 지방정부의 재정 악화 원인은 세입측면에서 지방세 비과세 및 감면이 늘어나고, 국내경기가 침체된 점에 기인하며, 세출 측면에서는 사회복지비의 급증, 국고보조사업의 지방비 부담 가중 등이 지적됨¹⁾
 - 특히, 사회복지비의 막대한 지출 증가가 지방재정 악화의 원인이 됨
- 지방정부 재정 악화에 대응하여 중앙정부는 국가보조사업에 대한 조정 시행
 - 2007년 이후, 국가보조사업비의 규모는 연평균 6.8% 증가, 사업건수는 연평균 4.4% 증가하였으나 2010년 중앙정부의 조정 시행 이후 사업건수는 감소추세로 전환

그림 3 지방정부 계층별 사회복지비 비중 변화



자료: 한국지방행정연구원, 2011. 지역상생발전기금 중장기 발전전략 연구.

그림 4 국가보조사업의 규모 및 사업건수



자료: 기획재정부 보도자료(2012.9.27, 2011.5.12.)

● 인프라 사업 관련 재정 측면의 문제점

- 국가부담비율이 높은 사업의 증가로 국가재정 부담이 가중되고 있으며, 지방정부 역시 예산규모를 고려하지 않은 사업신청으로 재정난 심화
 - 국가재정 대비 지방정부 국가보조사업 재정규모는 2007년 9.4%에서 2010년 10.8%로 증가
 - 2007~2010년간 국가보조사업(민간지원 등 제외)의 지방정부 재정투자 증가율은 9.1%로 국가재정투자 증가율 5.3%를 상회

표 2 국가재정 대비 지방정부 국가보조사업 재정투자 추이

(단위: 조 원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	연평균증가율(%)
국가재정(A)	238.4	257.2	284.5	292.8	5.38
지방정부 국가보조사업 재정규모(B)	22.3	25.0	29.4	31.6	9.10
국가보조사업 재정규모 전체	31.9	35.4	40.7	42.8	7.6
B / A (%)	9.4	9.7	10.3	10.8	-

주: 1) 지방자치단체 국가보조사업은 자치단체 경상보조 및 자본보조 모두를 포함.

2) 국가보조사업 재정규모 전체는 민간국가보조사업 및 기타국가보조사업 포함.

자료: 국회예산정책처, 2010. 2010 국토해양위원회 소관 국가재정사업 편람(출연·출자·융자·보조·민자 사업).

1) 한국지방행정연구원, 2011. 지역상생발전기금 중장기 발전전략 연구

2. 인프라 부문 재정분담체계와 문제점

● 인프라 유형별 국가재정 분담기준 및 특성

- 인프라 사업에 대한 재정 지원은 사업별 관련법 및 「보조금관리에 관한 법률」에 따라 중앙정부가 전액 또는 일부를 부담
 - 대체로 정률로 지원하고 있으며, 사업에 따라 정액으로 지원하는 경우도 있음
- 전국적으로 동일 기준에 따라 중앙정부가 전액 또는 일부 부담
 - 철도, 산업단지 등 일부 사업에서 수도권과 비수도권을 구분한 차등 지원을 시행하고 있으나, 대부분 사업에서 지역에 따른 구분 없이 동일 기준을 적용

표 3 인프라 유형별 국가재정분담기준

유형	상세구분	지원기준 및 내용	국가재정 분담비율	
도로	고속도로	신설/확장 사업비	50%	
	국도대체우회도로 / 국가지원지방도	공사비 전액 지원, 보상비가 총공사비의 30% 초과 시 초과분 보조	공사비	
	광역도로	2개 이상의 시·도에 걸치는 도로	최대 50% (1천억 원 한도)	
	대도시권 혼잡도로	「대도시권 교통 혼잡도로 개선사업 기본계획」에 반영된 사업	공사비 50%	
광역교통 시설	주차장, 공영차고지	광역기능의 주차장 및 운수사업법 규정상의 공영차고지	30%	
철도	광역철도	2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행	75%	
	도시철도	도시교통권역에서 건설·운영	60%(서울 40%)	
공항	공항	공항시설	100%	
항만	항만배후도로	항만이용교통량 25% 이상, (B/C) 1.0 이상	최대 50%	
	항만기반시설	지원가능시설 항목 및 지원 규정만 제시	지원규정	
산업 단지	국가 산단	진입도로	전액 지원(접경지역 제외한 수도권 제외)	100%
		용수시설		100%('08 이후 30%)
		하폐수시설	전액 지원(면적 구분 없음)	100%(수도권 50%)
	지방 산단	진입도로	면적 30만㎡ 이상 산단, 수도권 제외 지원기준: (330만㎡ 미만) 신설 6km(4차로), 확장 6차로/ (330만㎡ 이상) 신설 8km(6차로), 확장 8차로	100%
		용수시설		
		하폐수시설		
	농공 산단	진입도로	용지매수비, 도로포장 및 구조물	지원규정
용수시설		공동이용건축물, 전력통신용수기타시설		
하폐수시설		일반농어촌 50%, 추가지원농어촌 70%, 우선지원농어촌 100%	50~100%	

● 인프라 부문 재정분담과 관련된 문제점

- 지역 특성을 반영하지 못한 채 국가재정 배분기준을 획일적으로 적용하여, 일부 지역에 정부보조가 편중되고 재정여건이 열악한 지방정부에 대해서는 인프라 사업의욕 저하를 초래
 - 획일적인 국가재정 배분기준을 적용하므로 재정자립도가 높은 지방정부에 국고지원이 편중
 - 지방비 분담에 대한 부담으로 재정여건이 어려운 지방정부는 사업추진 자체가 어려움
 - 2001~2010년간 도시철도 사업의 지역별 국고보조는 수도권 3조 3천억 원, 지방권 1조 500억 원으로 수도권에 3배 이상 집중됨

- 정부보조금 재원기준의 비일관성 및 불명확성으로 중앙정부·지방정부 간에 갈등 초래
 - 일부 사업의 경우, 사안별로 지원기준이 상이
 - ⇒ 도로사업 중 국도대체우회도로와 지선국도, 국가지원지방도는 공사비와 설계비를 지원하나 광역도로는 1천억 원 상한 내에서 50%로 정률 지원
 - ⇒ 철도사업의 경우 중앙정부의 지원비율은 일반철도 100%, 광역철도 75%, 도시철도 60%
 - 사업별로 지원비율이 상이하므로, 높은 비율로 지원되는 사업을 지정 받기 위하여 장기간 협상 시도 및 과도한 행정력 투입
 - ⇒ 유사한 사업여건임에도 불구하고 진접선은 광역철도로 지정된 반면, 별내선과 하남선은 도시철도로 지정되어 협상이 지연
 - 관련법에서 정한 기준이 불명확함에 따라 해석상에서 이견이 발생하는 사례가 있으며, 국고지원비율이 높은 사업으로 선정되기 위하여 지속적으로 협상을 시도하게 됨
 - ⇒ 동해남부선은 당초 광역철도였으나 일반철도로 전환되면서 중앙정부가 사업비 전액을 부담

- 예산의 확보 및 집행에만 집중하고, 재정지출 결과에 대한 평가 및 환류체계 미흡
 - 현재 중앙부처에서 지방정부의 예산집행 실적 확인 후 차년도 예산편성 시 불이익을 주기도 하지만 제도화가 되지 않은 상태에 있고, 관련 사업의 효과 검증도 미흡한 실정

- 중앙정부의 인프라 사업비가 압박을 받음과 동시에 지방정부에서도 부담분에 대한 재원을 확보하지 못해 사업 지연 및 착공연기 사례가 발생
 - 광역도로의 경우, 중앙정부 지원액의 상한액을 1천억 원으로 설정함에 따라 지방정부의 부담분이 증가하여 공사 지연 상황 발생(김해 초정~부산 화명 광역도로, 서울 동부간선도로 등)

- 지방정부의 재정여건을 고려하지 않은 무리한 사업 추진으로 지방재정 악화가 초래
 - 일부 지방정부에서 무리한 사업 추진으로 인한 재정악화로 분식회계, 회계서류 조작 사례가 발생²⁾

2) 감사원. 2011.12. 지방자치단체 재정건전성 감사결과 보고서.

3. 인프라 투자분담체계 개선방안

● 공무원 및 전문가 설문조사 결과³⁾

- 응답자들은 현행 SOC 사업의 국비 지원에 대하여 부정적인 평가(54.3%)를 내리고 있으며, 특히 지방정부 근무자의 경우 71.1%가 부정적인 의견을 보임
 - 비용분담 사업의 문제점으로는 “중앙정부의 재정지원액 감소”, 투자비용 분담체계의 문제점으로는 “동일한 국비지원 기준 적용”을 가장 높게 응답
 - 분담체계 개선을 위해서는 “투자비용 분담기준의 재정립”이 가장 시급한 것으로 지적하였으며, “포괄보조금 확대”, “인프라 펀드 운용” 등도 현행 문제에 대한 개선방안으로 응답

표 4 주요 설문문항 응답결과

질문	응답순위	응답비율(%)	응답항목
비용분담사업의 문제점	1	37.0	중앙정부 SOC 예산 감소로 지방정부 재정지원액 감소
	2	28.5	지방정부 세수 감소로 SOC 사업의 중단/지연
비용분담체계의 문제점	1	33.6	지방정부 재정 상태를 반영하지 않고 동일한 국비지원기준 적용
	2	32.1	지방비의 높은 분담으로 인한 예산확보의 어려움 및 사업추진 애로
적절한 국비 지원 방식	1	36.5	SOC 사업의 중요도에 따라 국비 지원
	2	32.1	균형발전을 고려, 비수도권의 지방정부 SOC 사업 국비지원
분담체계 개선 우선순위	1	54.7	투자비용 분담기준의 재정립
	2	16.5	포괄보조금 제도의 확대
지방의 재원확보 방안	1	39.5	지방정부에서 자유롭게 예산을 집행할 수 있는 포괄보조금 확대
	2	33.7	지방재정 부족 시 자금지원을 받을 수 있는 인프라 펀드 운용
무리한 SOC 사업 예방	1	46.1	사업의 예비타당성 등 사전평가제도 강화
	2	25.1	지방재정 규모를 반영하여 SOC 사업의 총량제 도입

● 투자협약 활성화 방안

- 협약제도 자체는 이미 법제화되어 있지만 현재까지 체결실적이 전무한 상황으로, 향후 투자협약을 활성화하여 안정적으로 사업을 추진하게 함
 - 협약제도 체결 부진의 원인은 지방정부의 인프라 재원 부족, 지방세원 부족, 잦은 설계변경으로 인한 사업비 증가, 협약을 이행하는 약속문화 미정착 등임

3) 중앙부처 및 15개 광역자치단체 관련 업무 담당자 및 전문가 410명을 대상으로 조사함(2012.9.27.~2012.10.8.)

- 협약체결에 필요한 구성요소와 이행방안 문서화를 통해 협약 활성화 추진
 - ⇒ 대상사업의 선정기준, 협력체계의 유형, 협력기간, 투자액 분담 방안, 재원 및 예산배정, 기존 국고보조금 사업과의 관계, 협력체계의 평가, 협력체계의 효력 등을 문서화

● 투자분담체계 개선방안

■ 지방정부의 안정적 투자재원 확보

- 포괄보조금의 확대를 지방정부 주도의 종합계획 수립 및 체계적 사업추진이 가능하도록 유도하며, 궁극적으로 세원의 지방이전을 통해 지방정부의 책임감 있는 정책집행을 유도
- (가칭) 인프라 기금 조성으로 재정이 어려운 지방정부에 대해 지원 후 변제하게 함
 - ⇒ 지원대상을 투자협약 체결 사업 또는 국가적 중요 인프라 사업으로 한정하여 기금의 안정적 운용 및 투자협약 활성화를 동시에 추진

■ (가칭) 사전예산평가제도 도입

- 사업신청 시 지방정부의 가용재원 규모에 대한 사전 검토를 통해 사업의 원활한 추진을 도모
- 현행 예비타당성조사 시 재원조달 가능성을 검토하고 있으나 지방재정 여건 분석에 대해서는 한계가 있음
- 지방정부의 가용재원을 사전에 검토하는 사전예산평가제도 신설이 필요하며 재정상태, 예산조달 계획, 재원조달 가능성을 검토하여 무리한 사업 추진을 방지

■ 국고지원의 형평성 제고

- 현행 국고지원은 사업 유형에 따라 대체로 정률로 지원되어 지방정부의 재정여건을 반영하지 못함
 - ⇒ 지방정부별 재정여건에 따라 부익부빈익빈 현상 발생
- 지방정부의 재정여건을 반영한 차등적 국비 지원으로 국고지원의 형평성을 제고
- 국비 차등지원의 합리적 기준설정을 위해 재정지표(재정규모, 재정자립도 등), 사회경제적 여건, 개발낙후도, 사업의 국가적 중요도 등을 고려
- ※ 「국가균형발전특별법」 제39조(세출예산의 차등지원), 「보조금관리에 관한 법률」 제10조(차등보조율의 적용) 등에서 보조비율에 차등을 줄 수 있는 근거로 활용

■ 예산집행 모니터링 제도 강화

- 전년도 예산집행 실적을 고려하여 익년도 예산편성 시 인센티브 또는 페널티를 부여하는 예산집행 모니터링 제도를 강화할 필요
- 이를 통해, 해당 인프라 사업 예산의 우선 확보와 집행 명분을 확보할 수 있고, 예산집행의 투명성 제고, 회계시스템의 개선, 지방정부의 책임성 제고 등이 가능

4. 관련 법·제도의 개선방안

- 투자협약 활성화를 위하여 관련 법령 개정을 추진
 - 「국가균형발전특별법 및 동법 시행령」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「농어촌 정비법」, 「항만배후도로 건설지원 지침」 등에 중앙과 지방정부가 ‘투자협약’ 또는 ‘협약’을 체결하도록 규정
 - 투자분담 인프라 사업 전반에 협약제도가 활성화될 수 있도록 유도
- 국고보조의 차등지원, 사전예산평가제도, 계속비 사업 인정 등은 관련법 근거조항의 개정을 통해 추진하고 인프라 펀드, 예산집행 모니터링 등은 신규 조문을 추가하는 것으로 관련법 개정을 추진
 - 주요 개정 대상 법률은 「국가균형발전특별법」, 「지방재정법」 등임

표 5 투자협약 활성화 및 투자분담체계 개선을 위한 제안사항의 법·제도 개선방안

제안 내용	관련 내용	근거 조항	개선방안
투자협약제도	중앙과 지방이 투자비 분담 시 투자협약 체결	국가균형발전특별법 제20조 등	실천방안 모색
국고보조 차등지원	사업의 중요도, 지방정부의 재정자립도, 사업의 입지 등을 고려하여 국고지원을 차등지원	보조금 관리에 관한 법 제10조, 국가균형발전특별법 제39조	실천방안 모색
인프라 펀드	투자협약 체결된 사업 중 사업이 지연되는 경우에 선별적으로 지원	없음	지방재정법 개정
사전예산평가	지방정부의 재원확보방안에 대한 검증	국가재정법 제38조	예비타당성 조사 지침 개정
예산집행 모니터링	정부보조를 받는 인프라사업에 대해 사업비 집행내역을 검증하고, 실적에 따라 익년도 예산배정 시 인센티브 또는 벌칙 부과	없음	국가재정법 개정
계속비 사업인정	투자협약 대상 인프라사업은 계속비 예산 인정	국가재정법 제23조	국가재정법 개정

조남건 국토연구원 국토인프라연구본부장 (ngcho@krihs.re.kr, 031-380-0336)

박종일 국토연구원 국토인프라연구본부 연구원 (jipark@krihs.re.kr, 031-380-0354)

※ 본 브리프는 조남건·김홍석·임영태·박종일, 2012.12. 중앙과 지방의 투자협력체계 구축을 위한 인프라 투자비용 분담체계 개선방안 연구. 국토연구원의 내용을 발췌·정리한 것임.