



I. 경상북도 현황

1. 일반현황

경상북도는 강 · 산 · 바다를 따라 300만 도민의 삶이 새롭게 펼쳐지고 경북의 혼과 정신이 되살아나 대한민국의 앞길을 밝히는 “희망의 2011년, 신명나는 미래”를 열기위해 10대 전략프로젝트를 개발, 도민과 함께 전 공직자가 합심하여 힘찬 도약을 하고 있다.

도내 인구수는 2,726천명(2010.12월말 현재)으로 전국의 5.4%를 차지하고 있으며, 행정구역은 23개 시군(10시 13군) 331읍 · 면 · 동이며, 면적은 전 국토의 19.1%(전국 1위)인 19천km²이다.

또한, 경북은 1,000리 동해안과 700리 낙동강, 800리 백두대간을 가지고 있으며, 유교 · 가야 · 신

라 등 민족 문화유산의 보고이며, 원전 최대 집적지로(20기중 10기) 국내 에너지 40%를 생산하고, 철강·전자산업·R&D 등 우리나라 전략산업의 핵심 거점지역이다. 이와 더불어 300만 도민의 자긍심 제고와 경북발전의 백년대계 초석 마련을 위한 역사적인 도청이전 사업도 2011년 5월 기공식을 시작으로 2014년 완공하여 경북의 신성장을 이끌어가는 명품행정 지식산업 도시를 건설할 계획이다.

2. 도정 역점시책

경상북도의 2011년도 도정 역점시책인 10대 전략프로젝트를 소개하면,

첫째, 서민들이 일자리로 새롭게 일어설 수 있도록 하기 위해 일자리 61천개 창출에 4천억원을 투입, 경북형 일자리 창출에 매진하고 있으며,

둘째, 낙동강을 지역발전의 신성장축으로 육성하기 위해 낙동강 물길 살리기와 낙동강 연안 그랜드 플랜을 마련하여 2009년부터 2011년까지 총 5조 4천억원을 투입하고 있다.

셋째, 동해안을 세계적인 원자력산업 클러스터로 조성하기 위한 예산배분과

넷째, 1,300만 영남권 주민의 염원인 밀양 신국제공항 유치로 하늘길을 반드시 열어 세계와 경쟁할 수 있는 기반마련과

다섯째, 녹색성장시대를 맞아 무한한 자원의 보고인 청정 동해안을 미래 해양자원 연구·산업화의 중심지로 조성하는데 집중 투자하고,

여섯째, 동북아 최첨단 과학연구단지 조성을 위해 세계 유일 3대 가속기 클러스터 조성, 첨단 R&D 기반구축, 국제과학비즈니스벨트 유치에 전력을 다하고 있으며,

일곱째, 민족의 섬 울릉도·독도를 그린에너지로 자급하는 청정·무공해 녹색섬으로 조성하여 대한민국 녹색성장의 모범모델로 만들어 가는 한편,

여덟째, 역대 농어가 2만호 육성으로 농사만 지어도 잘사는 부자 농어촌 건설로 세계와 경쟁하는 경북형 농업브랜드를 육성하고,

아홉째, 백두대간과 낙동정맥을 새로운 희망으로 채워 나가기 위해 국립 백두대간 수목원 조성과 테라피단지 조성, 낙동정맥 트레일 로드 조성 등을 추진해 나가며, 마지막으로 새마을운동 중주도의 빈곤 극복 경험과 노하우를 세계와 공유하는데 코이카와 협력하여 경북이 앞장서 국가의 격을 높이는 데 주력할 방침이다.

3. 재정현황

2011년도 예산규모는 15조 4,223억원으로 도본청이 5조 4,509억원, 시군 9조 9,714억원이다. 이중 일반회계는 13조 28억원(도본청 4조 6,625억원, 시군 8조 3,403억원)이며, 특별회계는 2조 4,195억원(도본청 7,884억원, 시군 1조 6,311억원)이다.

먼저, 일반회계 기준 세입재원을 보면 의존재원이 9조 9,313억원(76.4%), 자체재원이 3조 715억원(23.6%)이며 재정자립도가 28.1%로서 자립기반이 취약한 편이다. <표1> 참조

<표1> 경상북도 세입구조(일반회계 기준)

○ 세 입

(단위 : 억원)

구 분	도+시군		도		시군	
	13조 28	비율	4조 6,625	비율	8조 3,403	비율
○ 지방세	2조 627	15.9	9,810	21.0	1조 817	13.0
○ 세외수입	8,729	6.7	1,715	3.7	7,014	8.4
○ 지방교부세	4조 4,464	34.2	8,975	19.3	3조 5,489	42.6
○ 재정보전금	1,957	1.5		0.0	1,957	2.3
○ 국고보조금	4조 6,509	35.8	2조 5,475	54.6	2조 1,034	25.2
○ 도비보조금	6,383	4.9		0.0	6,383	7.7
○ 지방채	1,359	1.0	650	1.4	709	0.8

특집

2011년도 지방자치단체별 재정운용 건전성·효율성 제고대책

다음으로 주요 분야별 세출예산 재원배분 내역을 살펴보면, 서민생활 안정지원을 위해 사회복지·보건분야에 1조 2,124억원(26.0%)으로 가장 많은 재원이 배분되었으며, 살맛나는 농어촌 건설을 위한 농림·해양수산분야에 8,993억원(19.3%), 재난안전관리·일반행정·교육분야에 8,397억원(18.1%), 사통팔달 네트워크형 도로망 확충과 낙후지역 개발을 위한 지역개발·수송·교통분야에 4,872억원(10.5%), 저탄소·그린경북 구현을 위한 환경보호분야에 4,524억원(9.7%), 돈되는 경북관광 구현을 위한 문화관광분야에 3,000억원(6.4%), 산업 및 중소기업·과학기술 개발에 1,111억원(2.3%)등이다. <표2 참조>

<표2> 경상북도 세출구조(일반회계 기준)

○ 세 출

(단위: 억원)

구 분	도+시군		도		시군	
	13조 28	비율	4조 6,625	비율	8조 3,403	비율
○ 일반 공공 행정	1조 1,833	9.1	5,803	12.5	6,030	7.2
○ 공공질서 및 안전	4,713	3.6	2,566	5.5	2,147	2.6
○ 교 육	480	0.4	28	0.1	452	0.5
○ 문 화 및 관 광	1조 390	8.0	3,000	6.4	7,390	8.9
○ 환 경 보 호	1조 960	8.4	4,524	9.7	6,436	7.7
○ 사 회 복 지	2조 8,109	21.6	1조 1,486	24.6	1조 6,623	19.9
○ 보 건	2,138	1.6	638	1.4	1,500	1.8
○ 농 림·해 양 수 산	2조 2,055	17.0	8,993	19.3	1조 3,062	15.7
○ 산 업·중 소 기 업	2,624	2.0	996	2.1	1,628	2.0
○ 수 송 및 교 통	8,861	6.8	2,890	6.2	5,971	7.2
○ 국 토 및 지 역 개 발	9,314	7.2	1,982	4.3	7,332	8.7
○ 과 학 기 술	121	0.1	115	0.2	6	0.0
○ 예 비 비	2,248	1.7	569	1.2	1,679	2.0
○ 기 타	1조 6,182	12.5	3,035	6.5	1조 3,147	15.8

II. 재정운용상 현황 및 문제점

1. 국가시책 추진에 따른 지방비 매칭부담 가중

2010년도 국가재정과 지방재정을 비교해 볼때 조세수입중 지방세 비중은 21.9%(국세 170조 4,575억 원, 지방세 47조 8,785억 원)이며, 전체 지방세입중 지방세 비중도 37.6%에 불과해 OECD 30개국 중 25위로 재정분권 수준이 낮아 열악한 지방재정과 재정분권 수준을 드러내고 있다.

참고로 외국의 지방세 비중(2007기준)을 보면, 일본과 미국이 각각 43.4%, 43.9%, 독일이 49.6%이다. 앞서 설명한 우리 경북도의 2011년도 세입재원별 구조에서 보듯이 일반회계 총 13조 28억원중 자체재원은 3조 715억으로 23.6%에 불과한 가운데 자채수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전년 4개 단체(군위, 영양, 청도, 봉화)에서 금년에는 4개 단체가 추가(의성, 청송, 예천, 울릉)로 늘어나는 등 재정자립기반이 매우 취약하다.

반면, 2005년 이후 국가예산 증가율은 6.3%인데 비해 국고보조사업비는 13.8%증가(경상북도 14.6%)하였으며, 자치단체의 예산증가율은 8.7%(경상북도 9.1%)인데 반해 지방비 부담 증가율은 19.5%(경상북도 16.6%)로 매우 높게 나타나고 있다. <표3 참조>

〈표3〉 총예산 증가율 대비 국고보조사업 증가율

(단위 : 억원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	연평균 증가율
국가예산	1,673,186	1,753,882	1,767,561	1,951,003	2,174,723	2,259,413	6.3
국고보조사업	153,502	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186	13.8
(경상북도)	(14,087)	(17,348)	(19,660)	(21,962)	(24,420)	(27,786)	(14.6)
자치단체예산	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	8.7
(경상북도)	(79,714)	(84,852)	(96,639)	(113,964)	(122,236)	(122,012)	(9.1)
지방비부담액	73,377	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224	19.5
(경상북도)	(6,388)	(8,678)	(9,521)	(10,382)	(12,274)	(13,509)	(16.6)

※ 당초예산 순계규모, 경상북도 연도별 예산개요 참조

특히, 최근 5년간(2005~2009) 자치단체 사회복지예산의 연평균 증가율은 20.0%(경상북도 22.6%)로 총예산 증가율 9.6%(11.3%)의 2배 수준이며 총 예산중 사회복지비 비중 또한 12.0%(2005)에서 16.9%(2009)까지 확대되는 등 사회복지분야 국고보조사업과 분권교부세 사업에 소요되는 지방비 규

모가 급증함에 따라 자치단체의 재정부담이 급격하게 가중되고 있는 실정이다. <표4 참조>

〈표4〉 예산대비 사회복지비 비중

(조원, 최종예산 기준)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균증가율
총예산 (A)	107.1	115.5	128.0	144.5	156.7	9.6%
(경상북도)	(8.0)	(8.5)	(9.7)	(11.4)	(12.2)	(11.3)
사회복지 (B)	12.9	15.3	18.8	23.7	26.5	20.0%
(경상북도)	(1.4)	(1.7)	(2.4)	(2.6)	(3.3)	(22.6)
비율 (B/A)	12.0%	13.3%	14.7%	16.4%	16.9%	
(경상북도)	(17.5)	(20.0)	(24.7)	(22.8)	(27.0)	

이러한 지방의 사회복지 예산 확대는 지방의 의지보다는 국가가 신규사업 신설, 사업확충 등(보육료 지원확대, 다문화가족 지원, 저소득·취약계층 등)을 추진함에 따라 부수적으로 발생한 결과로서, 사회복지 서비스는 국가차원에서 모든 국민에게 기본적 서비스 수준을 동등하게 보장할 필요가 있으므로 국고보조율을 현행 70%이하에서 80%이상으로 상향 조정과 함께 노인·장애인·아동 등 사회복지 관련 분권교부세사업 또한 국고보조사업으로 전환하여 모든 국민이 최소한의 기본적 서비스 수준을 보장받을수 있도록 국가와 지방간 자원체계 조정이 절실히 필요하다고 본다.

2. 지방소방재정 확대에 따른 지방비 부담 가중

경상북도는 소방본부 산하 소방학교와 16개 일선 소방서에서 2,749명이 도민의 재산과 생명을 보호하고 있다. 최근 5년간(2006~2010) 경상북도 소방재정 현황을 보면, 총 예산액은 7,845억원으로 이중 인건비가 4,758억원, 소방장비취득 421억원, 소방시설보강 597억원, 의용소방대 운영 등 기타 경비 1,956억원으로 이중 국비지원은 176억원으로 총 투입예산 대비 2.2%에 불과하다.

앞으로도 매년 소방 3교대인력 확충(총 849명중 662명 충원)과 노후화 된 소방장비 보강 등에 막대한 예산이 투입될 전망이다.

소방사무는 국민의 생명과 재산을 보호하는 가장 기본적인 국가적 책무임에도 불구하고 소방예산에 대한 국고지원은 전체 투입예산의 2% 수준에 불과하다.

매년 소방 3교대 인력확충에 따른 인건비 증당과 노후소방차량 보강 및 교체 따른 막대한 예산투입은 물론, 노후화된 소방청사 정비에 따른 시설비 과다 소요는 열악한 지방재정 여건하에 국비지원 없이는 국민의 안전을 보호하는데는 한계가 있다. 국민의 기본적인 삶을 보장하기 위해 국고보조사업으로 지원되고 있는 사회복지 예산과 같이 소방사무에 대해서도 국비지원이 조속히 시행되어야 할 것이다.

III. 2011 지방교부세제도 운용 방향

1. 재정운용의 건전성 · 효율성 제고방안

예산낭비 요소의 사전 제거와 적정한 사업원가 조정을 위해 2008년 9월부터 시행하고 있는 원가심사 결과 경상북도에서는 2010년까지 총 1,188건을 심사하여 752억원의 경비를 절감하여 일자리 창출과 서민생활 안정 등 지역경제 살리기 사업에 재투자한 바 있다.

그러나 계약심사 결과 절감액의 대부분이 설계변경, 동일 편성목내 부대 공사비 등 극히 제한적으로 사용됨으로써 집행잔액 해소를 위한 불요불급한 예산집행 우려가 잔존해 있음 또한 현실이다. 연도별 원가심사 추진실적은 아래<표3>과 같다.

〈표3〉 연도별 원가심사 추진현황

(단위 : 백만원)

구 분	건수	요청액	조정액	절감액	비고
계	1,188	1,763,749	1,688,527	75,222	4.3%
2010	596	816,678	781,602	35,076	4.3%
2009	526	826,172	791,566	34,606	4.2%
2008	66	120,899	115,359	5,540	4.5%

계약원가 심사는 예산을 얼마나 절감하였는지도 중요하지만 절감한 재원을 어떻게 재사용되었는가는 문제도 이에 못지 않게 중요하다고 본다.

계약원가 심사의 효율적인 운영과 안정적인 정착을 위해서는 자치단체 예산편성 운용기준 또는 세출예산 집행기준 등 관련 법령 및 규정을 개정하여 낙찰차액은 반드시 추가경정예산에 감액 조치후 새로운 신규 사업에 재투자할 수 있도록 하는 방안 등 제도개선이 필요하다고 본다.

2. 지방세입 확충노력 강화로 지방재정 자립기반 마련

2011년은 민선5기가 출범하는 첫 해이자 지방자치 20주년을 맞이한다. 2010년 기준 자치단체 재정 자립도는 전국 평균 52.2%, 광역도 평균 31.6%(경상북도 21.7%)이다. 이는 지방자치단체가 아직도 재원의 중앙의존도가 높다는 것을 의미한다. 중앙정부의 지방사무 이양 뿐만 아니라 지방재정의 확충으로 인한 재정분권이야말로 진정한 지방자치라 할 수 있겠다.

지방소득세의 독립세 전환과 지방소비세의 추가이양 및 지방교부세 교부율 상향 조정 등 국가재원의 지방이양의 조속한 시행을 통한 재정분권의 실체인 자주재원 확충 또한 중요하다고 볼 수 있겠다.

자주재원의 확충을 위해서는 먼저, 스포츠 토토의 레저세 과세 등 신세원 발굴 추진과 상설 세원발굴팀의 내실있는 운영으로 적극적인 탈루세원 발굴과 세무조사 실시, 체납세 정리 T/F팀의 강력한 징수활동의 지속적인 추진이 필요하고, 다음으로 기업유치, 건설경기 활성화 등 지역경제살리기 시책 적극 추진으로 거래세 확충방안 그리고 보존 부적합 재산의 매각과 무단점유재산 적극발굴 등 종전 「보존·유지」에서 「활용·수익창출」로의 공유재산을 활용한 경영수익사업 적극 발굴 등이 있겠다.

3. 예산성과금 제도 등 적극 활용으로 수입증대, 지출절약 마인드 향상

예산성과금 제도는 지방재정법 제48조의 규정에 의하여 지출절약, 수입증대에 직접 기여한 자에게 인센티브를 지급함으로써 예산절감을 유도하고 새로운 세입원 발굴의 동기를 부여하는데 그 목적이 있다고 볼 수 있겠다.

지난해 경상북도 제도활용 사례를 소개하면, 용역분야 원가심사 제도개선을 통한 사업비 절약, 중축 생산성 향상을 통한 세외수입 증대, 생태체험관 과학관 등록을 통한 경상경비 절감 등 총 7건, 25백만 원을 지급한 바 있다.

이는 열악한 지방재정하에 예산절감 및 수입증대가 얼마나 중요한지를 전 직원에게 각인시킨 계기가 되었다. 지출절약 및 수입증대에 대한 우수사례를 지속적으로 발굴하여 재정건전화는 물론 지방재정 확충에도 크게 기여할 수 있게끔 제도를 더욱 활성화 시키는 것이 중요하다고 본다.

아울러 주민참여예산제의 효율적 운용으로 예산에 대한 주민의 관심증대로 예산운영의 투명성과 객관성을 제고하는 한편, 주민들로 하여금 생활주변의 불필요하거나 낭비되는 예산집행에 대한 예산 낭비신고센터를 활성화함으로써 재정 민주주의 실현에도 자치단체가 앞장서 나가야 할 것이다.

IV. 지방재정 제도개선 건의사항

1. 예비비 사용제한 완화

광역 자치단체에서는 특별한 경우를 제외하고는 매 회계연도마다 결산이 마무리되는 6월 이후 추가경정예산을 편성해 오고 있다. 경상북도는 2009년도부터 금년까지 경기부양을 위한 예산조기집행을 위해 순세계잉여금 추계액과 교부세 정산분 등 추가 세입재원 전액을 활용하여 3월 조기 추가경정예산을 편성해 오고 있는 실정이다.

조기 추경이후 여건변동과 국비보조사업 변경내시분에 대해서는 최대한 빨리 추경예산을 편성하여 정책과급효과가 즉시 이루어져야 하나 매번 보조사업 변경에 따른 추경편성은 의회 의결 등 행정력 낭비 초래로 추경편성은 사실상 많은 어려움이 뒤따른다.

지방재정법 시행령 제48조 규정에 의하면 업무추진비, 보조금에 대하여는 예비비를 집행할 수 없도록 규정되고 있어 3월 조기추경이후 국고보조사업 변경분에 대해서는 연말 정리추경이 되어야 예산

을 편성함에 따라 예산사장은 물론 자금의 적기 투입 곤란으로 재정운용의 효율성을 저하시킨다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 지방비 부담이 있는 국(도)비 보조사업인 경우에도 지방비 부담분에 대해서도 예비비 사용이 가능토록 관련 법 개정이 필요하다고 본다.

법 개정이 곤란하다면 예산조기집행의 원활한 추진을 위해 상반기까지 한시적으로 확대 운영하고 있는 「추경성립전 예산사용」을 연중 수시 운영될 수 있도록 함으로써 정부시책이 신속하게 피부에 와 닿게 집행되도록 예비비 사용 제한을 완화해 나감이 바람직할 것이다.

2. 국고보조사업 부담비율의 합리적 조정

현행 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율을 지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 “자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙”으로 명문화하고 있다.

이는 국가가 시·도와 시·군·구간 부담비율을 법령으로 규정함으로써 자치단체의 자율적인 지방재정 운영에 장애가 되고 자치단체간 재정여건을 고려치 않은 획일적 적용으로 지방자치제하 재정분권의 취지에도 맞지 않다고 본다.

시·도와 시·군·구간 부담비율을 정하고 있는 지방재정법 제22조 및 동법 시행령 제33조 제1항을 개정함으로써 자치단체의 자율성 보장과 관할 자치단체간 재정여건을 고려한 광역·기초단체간 협의에 의해 부담비율을 자율 결정토록 권한을 이양이 필요하다고 본다.

3. 지방소비세 세율 조기 인상으로 지방재정 확충 기여

정부에서도 지방의 재정자립도가 지속 하락하는 등 국가재정 의존이 심화되어 재정분권이 취약한 점과 기업을 유치해도 사업은 지방에서 하고 세금은 모두 국가에 납부하는 점과 관광객이 지방에서 먹고, 자고, 물건을 사도 전부 국세로 귀속됨에 따른 국세편중의 문제점을 인식하여 2010년부터 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하여 지방재정 확충에 크게 기여하고 있다.

그러나 2009.9.16 행정안전부의 「지방재정 지원제도 개편방안」에 따라 2013년부터 현행 부가가치세의 5%에서 10%로 규모를 확대키로 세율을 단계적으로 인상키로 하였으나 지방세법에 명문화되지 않아 세수확충이 불투명한 상태이다.

정부와 정치권에서는 지방재정의 취약성과 재정분권 달성을 위한 시발점인 점을 감안하여 관계부처 협의 등이 조속히 이루어져 지방세법 개정안이 국회 통과되어 지역경제 활성화에 따른 세수가 지방세로 확충되어 경제살리기 등 재투자의 선순환 구조를 형성함으로써 자치단체의 자생력 확보를 담보하여야 할 것이다. ☺