

2005 지방예산개요와 운용방향

정 현 을

행정자치부 재정정책과장

I. 머리말

참여정부의 “지방분권과 국가균형발전”이라는 2대 원칙은 국가발전전략 패러다임의 혁신을 가져왔다. 지금까지 우리나라의 국가발전 전략이 국가주도하에 한정된 국가자원의 선택과 집중에 의한 불균형 성장을 추구하였다면, 참여정부가 추구하는 2만불 시대의 국가발전 전략은 지방주도로 발전역량을 극대화하고 이를 화학적으로 결합하는 균형발전이 되어야 한다는 점에서, 지방분권이 이 시대의 커다란 화두라 아니할 수 없고, 정부개혁이 궁극적으로 나가야 할 방향이라고 생각된다.

이러한 국정운영의 기본틀 안에서 지방재정분야도 참여정부 2년동안 많은 변화를 겪었다. 재정분권 추진방안의 일환으로 지방양여금제도 폐지, 특별교부세 규모 축소, 보통교부세율 인상, 분권교부세 신설, 국가균형

발전특별회계 신설 및 국고보조금 제도 정비 등 지방재정의 양적·질적 개선을 위한 일련의 조치가 취해진 바 있으며, 이와 궤를 같이하여 지방재정의 자율성을 제고하기 위하여 지방예산편성지침 방식 폐지, 지방채 발행 개별승인제도 폐지, 의무조달제도의 단계적 폐지를 통한 지방조달의 자율성 확대 등 일련의 개혁조치가 진행되고 있으며, 예산회계제도를 비롯한 지방재정운영시스템의 기본 틀을 디지털시대에 맞게 개선하기 위하여 발생주의 복식부기 회계제도의 도입, 프로그램예산제도의 도입, 지방재정정보화사업 등을 개혁과제로 채택하여 추진하고 있다.

한편, 지방재정운영의 자율성 제고에 대응하고 자율적 재정운영 결과에 대한 책임을 확보하기 위하여, 주민참여예산제, 재정운영결과 평가, 재정운영상황 공시제도 등의 도입을 추진하고 있으며, 이러한 자율성과 책임성·투명성을 ‘디지털’이라는 정보고속도

로에 장착, '재정분권'이라는 주행을 성공시키기 위하여 노력하고 있다.

이러한 맥락속에서 참여정부하에 지방예산제도가 어떻게 변하고 있는 지를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

지방예산제도 개혁의 궁극적 방향은 지방의 특성과 요구(needs)를 반영한 자율적 예산편성·집행, 그에 따른 책임성 및 투명성의 확보라고 할 수 있다. 즉, 이는 지방예산에 대한 사전적 통제를 지양하고, 자율적 운영결과에 대한 사후적 평가 및 환류장치를 강화해야 함을 의미한다. 여기에 더하여 한정된 재원의 효율적 운용이 담보된다면 금상첨화일 것이라고 생각한다.

우선, 지방재정운영의 자율성을 제고하기 위하여 '05년도부터 예산편성지침을 폐지하고, 전국적·통일적 예산편성을 위한 최소한의 기준만을 "예산편성기준"으로 제시하였다. 또한 후술하는 프로그램 예산제도를 도입하여, 예산운용을 위한 조직, 사업 및 단위사업을 자치단체 자율적으로 결정하여 운용토록 하는 "프로그램예산제도" 도입을 추진중에 있다. 프로그램 예산제도는 성과주의 예산제도의 초기형태라고도 볼 수 있는데, 이는 자치단체가 원하는 목적(성과)을 달성하기 위하여, 자치단체의 자원(인력, 조직, 예산 등)을 자율적으로 배치, 운용할 수 있다는 의미로 볼 수 있다. 한편, 지방재정확충, 지방채 발행 총액한도제, 의무조달제도의 단계적 폐지 등도 자율적 지방재정운영을 위한 구성요소이며, 올해는 이러한 자율성 강화방안을 처음으로 시행하는 원년이 될 것이다.

한편, 자율에는 그에 상응하는 책임성이 담보되어야 한다. 이러한 지방재정운영의 책임성을 강화하기 위하여, 기 지방재정법개정안에 도입이 의무화된 "주민참여예산제"의 구체적 내용을 대통령령으로 명시할 예정이며, 또한 행정자치부 내에 "예산낭비 대응시스템"을 가동, 예산낭비적 요소가 있는 제도 등에 대한 개선작업 등을 추진할 계획이다. 아울러, 자치단체 경영결과에 대한 통합적 평가 및 재정운영 결과의 지역주민에 대한 공시도 빼 놓을 수 없는 책임성 강화장치이며, 이를 위한 주민공시제도 도입을 추진중에 있다.

지방예산제도 개혁의 또 다른 중요한 축은 지방재정운영시스템의 디지털화 및 국가통합재정통계 기반의 구축이다. 지방재정운영시스템의 디지털화는 IT 선진국이라는 명칭에 걸맞게 기 자치단체별로 개별 정보화가 많이 이루어져 있으나, 정보시스템간 연계곤란 등의 문제가 있는 상태에서 이러한 문제를 해소함과 아울러, 국제기준에 부합하는 통합재정통계 산출의 기반을 구축하고자 하는 것이다. 아울러, 통합재정수지의 본격적 분석 및 공개, 중기지방재정계획의 국가재정계획과의 연계성 강화 등도 국가통합재정통계 산출의 주요한 기반이 되며, 이를 위하여 금년부터 중기지방재정계획 운영제도의 대폭 수정 및 통합재정통계분석을 본격적으로 실시, 그 결과를 공개하는 방안 등을 검토하고 있다.

II. 2005년 지방예산제도 운용방향

1. 자율성 강화의 지속 추진

자치단체의 예산은 기본적으로 당해 지역 주민으로부터 강제적으로 세금을 거두어 지역주민을 위한 자치단체의 업무에 쓰이게 되는 재원을 의미한다. 이러한 측면에서 보면, 자치단체의 예산은 기본적으로 당해 지역주민의 needs를 우선 반영하여야 하며, 이를 위해서는 자치단체의 예산편성권의 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 지금까지는 중앙에서 획일적으로 지침 등을 통하여 자치단체의 예산운용의 자율성을 저해한 측면이 없지 않았다. 아울러 자치단체도 과거 전통적으로 사용하여 오던 품목별 예산제도를 답습한 결과, 주민을 위해 사용한 예산의 결과에 중점을 두는 게 아닌, '당해 예산이 당초의 그릇에 배정된 대로 잘 이용되었는가' 하는 통제지향의 예산운용을 하였고, 이는 주민의 세금을 쓰면서도 무엇 때문에 쓰는지 모르는 아이러니를 연출하였다.

자율성 강화를 위한 방안으로 우선, 예산편성지침방식을 개편하였다. 즉, 2005년도부터는 예산편성지침 시달제도는 폐지하되, 예산편성에 필요한 노하우 및 각종 정보를 모아서 예산편성매뉴얼로 작성하여 보급하고 있다. 이와 관련, 2005년부터 자율화되는 경비로는 대학강사수당, 시험수당, 위원회 참석수당, 특근매식비, 직원능력개발비 등이며, 다만 각종 업무추진비, 지방의회 관련경비, 사회단체보조금 및 통·리·반장활동보상금은 자율통제가 어렵고, 이해관계가 많아 경

비인상 압력이 강하게 작용하는 등의 우려가 있어 기준경비를 유지하도록 하고 있으며, 구체적으로 행사부령 등으로 범규화하는 방안을 검토중에 있다.

다음으로, 성과관리를 위한 프로그램 예산제도 도입을 들 수 있다. 지방예산은 전통적으로 '목'별 분류를 기초로 한 품목별 예산제도를 운영하여 왔다. 이러한 품목별 예산제도는 예산집행의 통제목적에 치중, 성과지향적인 예산운영이 불가능한 측면이 있었다. 예를 들어 자치단체가 가로청소를 위하여 인부를 고용하고, 청소차를 구입하는 경우, 지금까지는 동 인부임과 청소차 구입을 '비목대로 잘 집행하였는가'에 대한 통제위주로 관리된 측면이 있었다. 이러한 품목별 예산제도는 예산낭비 억제라는 긍정적 효과에도 불구하고, 중장기 전략적 자원배분, 성과관리강화 등 시대적 흐름에 불부합한 측면이 있었다. 따라서, 이제는 가로청소 인부임과 청소차를 구입하여 '과연 얼마만큼의 도로환경 개선이 있었는가'에 대한 결과(Outcome)에 대한 관심으로 옮겨야 하며, 프로그램예산제도는 이러한 예산과 성과의 연계와 환류를 목적으로 하고 있다.

프로그램예산제도의 중심은 조직, 프로그램, 단위사업이다. 즉, 기존의 장·관·항 등 서열 위주의 체계에서 탈피하여 성과관리를 위한 조직단위로 프로그램(사업)을 구조화하게 되며, 하나의 프로그램 아래에 다수의 단위사업을 편성하여 자치단체가 수행하게 된다. 프로그램예산제도가 자율성을 제고할 수 있는 이유는 이러한 조직, 프로그램, 단위사업을 자치단체가 자율적으로 결정할 수

있다는 데 있다. 다시 말하면, 지역특성에 부합한 자치단체의 특정 목적을 위하여 자치단체가 조직, 프로그램, 단위사업을 자율적으로 선정하여 사업을 수행할 수 있게 되는 것이다. 이러한 기반하에서의 프로그램예산제도는 자치단체 경영의 자율성을 대폭 제고할 수 있으리라 기대된다. 우리부는 이를 위하여 지난해부터 9개 시범단체를 지정하고, 동 시범단체와 중앙의 디지털예산회계추진기획단과의 긴밀한 공조아래, 프로그램예산제도 시범운영매뉴얼을 작성하여 시범운영중이며, 금년내로 시범운영기관의 확대 및 프로그램예산제도와 표준지방재정정보시스템을 연계하여, 프로그램예산제도의 디지털화를 구체화할 계획이다. 프로그램예산제도는 시범운영, 교육 등 절차를 통하여 2008년 예산편성시부터 전 자치단체에 본격적으로 적용토록 할 예정이다.

2. 책임성·투명성 제고방안 강구

책임 없는 자율이 방종이듯이 상기한 지방예산제도의 자율성에 대응하기 위하여, 지방예산운영 측면에서 책임성 및 투명성을 제고하기 위한 각종 제도개선을 모색할 예정이다. 우선, 기 지방재정법개정안에 의무화된 주민참여 예산제를 효율적으로 구현하기 위하여 올해 중 지방재정법시행령을 개정할 계획이다. 주민참여예산제도는 기존의 중앙부처 주도의 개혁이 아닌, 자치단체 차원의 필요에 의하여 제도화가 추진중인 상향적(Bottom-up) 제도개혁이라는 측면에서 의의가 있다. 이미 광주북구, 울산동구 등

주민참여 예산제도를 운영하고 있는 자치단체도 있지만, 아직까지 대부분의 자치단체는 예산편성에 주민참여를 제도화하고 있지 못한 현실에서 자치경영의 효율성과 투명경영의 조화를 통한 주민참여예산제의 구체화는 심도 있는 검토가 필요하다. 다만, 자치단체마다 각각 재정운영의 특성이 있는 만큼 전국적·획일적인 참여예산제 형식을 유지할 수 없다는 것이 현재의 입장이며, 따라서 우리부는 기본적인 참여예산제도의 틀만 구현하고, 나머지는 자치단체 자율적으로 구현토록 할 계획이다.

다음으로, 일부 자치단체의 낭비성·선심성 경향이 있는 예산편성·집행에 대한 대응시스템을 구축할 예정이다. 일부 메스컴이나 학계에서의 ‘호화청사 건립’, ‘선심성·이벤트성 행사’, ‘형평을 잃은 사회단체보조금 지급’ 등 표현은 액면 그대로 낭비성·선심성이라고 이분법적으로 판단하기는 매우 곤란하나, 자치단체의 재정력 등 여러 요소를 고려할 때, 다분히 선심성·낭비성이라고 추정되는 예산집행이 없다고 볼 수 없는 만큼, 이러한 예산낭비적 요소를 제도적으로 개선하기 위한 방안을 모색할 예정이다. 구체적으로, 예산낭비 사례 게재를 위한 홈페이지 구축, 객관적 위원회를 통한 낭비성 여부 판단 및 동 낭비성 집행에 대한 제도적 개선방안을 추진할 예정이다. 아울러, 이러한 행사성·선심성·낭비성 예산운영에 대한 측정지표를 개발, 조만간 구축예정인 표준지방재정정보시스템에의 적용을 통하여 낭비성 예산 등에 대한 조기경보시스템을 도입하는 방안을 검토할 예정이다. 물론 우수사

례 전파 및 우수단체에 대한 인센티브 부여 등 동 제도의 바람직한 모습을 조기에 구현하는 방안도 모색할 예정이다.

아울러, 자치단체의 재정운영 결과에 대한 종합적 평가를 통하여 교부세 가감 등 인센티브를 부여하는 방안과, 재정운영 계획 및 결과, 특정 재정운영 상황 등에 대한 공시제도 또한 자치단체의 책임성·투명성을 높일 수 있는 계기가 될 수 있으므로 동 구체적 구현 방안을 모색할 예정이다.

3. 재정운영시스템의 디지털화 및 국가 통합재정통계 기반 구축

우리나라의 IT기반 및 운영상황은 세계적으로 월등한 비교우위를 점하고 있다. 이러한 IT인프라의 도입을 통한 경영의 효율화 경향(Trend)은 민간이든 공공부문이든 시대적 추세이자, 나아갈 방향이기도 하다. 이를 반영, 재정운영의 종합적 디지털화 및 이를 통한 통합적 재정정보분석을 위하여 우리부는 2004년 중에 '지방재정정보화 BPR/ISP' 사업을 통하여 지방재정정보화의 이정표를 정립한 바 있다. 이를 토대로 2005년에는 그 2단계 사업으로 예산·수입·계약관리시스템 등 응용시스템을 본격적으로 구축할 계획이며, 2007년도 하반기까지 표준지방재정정보시스템 구축을 한 후, 2009년까지 시스템 안정화 및 고도화를 마무리할 계획이다.

한편, 재정의 디지털화는 국제적으로 인정되는 국가통합재정통계 산출기반을 구축하기 위하여도 필요하다. 이러한 관점에서 우

리부는 복식부기·발생주의 회계제도 도입, 프로그램 예산제도 도입, 통합재정수지 분석을 표준지방재정정보시스템과 연계하여 구축할 계획이며, 이러한 점에서 선진 재정제도(복식부기·발생주의 회계제도, 프로그램 예산제도, 통합재정수지분석 등)는 디지털화를 위한 기본 전제조건이라고 할 것이다.

III. 2005 지방예산개요와 특징

1. 2005 지방예산 총규모

2005년도 국가와 지방의 당초예산 총규모(순계)는 각급 정부별로 보면, 국가가 167조 3,186억원, 지방자치단체가 92조 3,673억원, 지방교육재정(교육비특별회계)이 30조 6,370억원으로 단순합계는 총 290조 3,229억원이나, 정부간 이전재원을 공제하여 총재정사용액 기준으로 보면, 국가가 108조 6,515억원(47.2%), 지방자치단체가 88조 7,935억원(38.6%), 지방교육재정(교육비특별회계)이 32조 7,642억원(14.2%)으로 구성되어, 국가재정 대비 지방재정 비율은 47:53으로 나타났다(〈표 1〉 참조).

2005년도 지방자치단체의 예산은 총규모로 보아 2004년도 당초예산 대비 5조 833억원(5.8%)이 증가하였으며, 세입재원별로는 지방세 및 세외수입 등 자체수입이 57조 721억원(61.8%), 지방교부세, 국고보조금 등 국가 의존재원이 32조 4,860억원(35.2%), 기타 지방채 등이 2조 8,092억원(3%)으로 각각 편성된 것으로 나타났다(〈표 2〉 참조).

〈표 1〉 국가예산과 지방예산의 재정규모(순계기준) 비교

(단위 : 억원)

| 구 분 | 국 가 | 자 치 단 체 | 지 방 교 육 |
|------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 예산서상 규모 2,903,229억원 | 1,673,186억원(57.6%) ┌ 일반회계 1,343,683 └ 특별회계 329,503 | 923,673억원(31.8%) ┌ 일반회계 717,504 └ 특별회계 206,169 | 306,370억원(10.6%) |
| ① 국가재정에서 지방재정으로 | △348,347억원 ┌ 지방교부세 194,845 └ 국고보조금 153,502 | → (324,860억원)⊕23,487 ┌ 지방교부세 172,047 └ 국고보조금 152,813 | - |
| ② 국가재정에서 교육재정으로 | △238,324 ┌ 교육교부금 237,367 └ 교육보조금 957 | → - | → (215,684억원)⊕22,640 ┌ 교육교부금 214,726 └ 교육보조금 958 |
| ③ 지방재정에서 교육재정으로 | | △59,225억원 ┌ 보 조 금 1,905 └ 전 출 금 57,320 | → (60,593억원)△1,368 ┌ 법정부담금 59,809 └ 비법정부담금 784 |
| 재정사용액 2,302,092억원 | 1,086,515억원(47.2%) | 887,935억원(38.6%) | 327,642억원(14.2%) |

1991년부터 14년간 운영되었던 지방양여금은 2005년부터 폐지되고, 사업성격에 따라 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계사업으로 변경·시행하였다. 구체적인 내역은 도로정비 및 지역개발사업은 지방교

부세(2조 6,696억)로, 수질오염방지사업은 국고보조금사업(1조 3,419억원)으로, 농어촌 지역개발사업 및 청소년육성사업은 국가균형발전특별회계(3,857억)로 각각 전환하였다.

〈표 2〉 세입자원별 예산규모

(단위 : 억원)

| 구 분 | 2005 | 구성비(%) | 2004 | 구성비(%) | 증감액 | 증감율(%) |
|---------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| 총 계 | 923,673 | 100 | 872,840 | 100 | 50,833 | 5.8 |
| 자 체 재 원 | 570,721 | 61.8 | 552,119 | 63.3 | 18,602 | 3.4 |
| 지 방 세 | 336,952 | 36.5 | 319,834 | 36.6 | 17,118 | 5.4 |
| 세 외 수 입 | 233,769 | 25.3 | 232,285 | 26.6 | 1,484 | 0.6 |
| 의 존 재 원 | 324,860 | 35.2 | 294,031 | 33.7 | 30,829 | 10.5 |
| 지방 교부세 | 172,047 | 18.6 | 126,939 | 14.5 | 45,108 | 35.5 |
| 지방 양여금 | - | - | 48,546 | 5.6 | △48,546 | - |
| 보 조 금 | 152,813 | 16.5 | 118,546 | 13.6 | 34,267 | 28.9 |
| 지 방 채 | 28,092 | 3.0 | 26,690 | 3.1 | 1,402 | 5.3 |

〈표 3〉 회계별 예산규모

(단위 : 억원)

| 구 분 | 2005 | 구성비(%) | 2004 | 구성비(%) | 증감액 | 증감율(%) |
|------|---------|--------|---------|--------|--------|--------|
| 계 | 923,673 | 100 | 872,840 | 100 | 50,833 | 5.8 |
| 일반회계 | 717,504 | 77.7 | 666,495 | 76.4 | 51,009 | 7.7 |
| 특별회계 | 206,169 | 22.3 | 206,345 | 23.6 | -176 | -0.1 |

한편, 회계별로 보면 일반회계가 71조 7,504억원으로 2004년 대비 7.7%가 증가한 반면, 특별회계는 20조 6,169억원으로 2004년 대비 0.1%가 오히려 감소하였다(〈표 3〉 참조).

예산규모의 증감추세를 보면, 올해의 예산 증가율은 10%대를 유지하였던 최근 5년간 평균증가율보다 훨씬 낮은 5.8%에 머물렀으며, 이는 최근 부동산 경기침체등으로 인해 취득·등록세 등 자체수입의 증가율이 3.4%로 낮게 예측된 데 따른 것으로 분석된다.(〈표 4〉 참조).

2. 자치단체별 예산규모

자치단체별 예산규모를 보면 광역단체가 60.7%인 56조 978억원, 시가 23.4%인 21조

5,985억원, 군이 10.8%인 9조 9,787억원, 자치구가 5.1%인 4조 6,923억원으로 구성되어, 광역 대 기초자치단체의 예산구성비율이 61 : 39로 나타났다. 예산증가율은 광역자치단체가 4.2%에 머문 반면, 기초자치단체가 8.4%이고 광역자치단체와 기초자치단체를 합친 지역별 예산규모를 보면 서울지역이 17.2%인 15조 8,534억원, 6개 광역시 지역이 20.0%인 18조 4,463억원, 도 지역이 62.8%인 58조 676억원을 차지하고 있는데, 이는 2004년도와 대동소이한 분포이다(〈표 4 참조〉).

시·도별 분포를 보면 경기도가 전체규모의 18.6%인 17조 1,389억원으로 가장 많고, 서울특별시가 15조 8,534억원, 경남이 7조 2,935억원, 전남이 6조 5,995억원, 경북이 6조 5,943억원의 순이며, 울산이 1조 5,800억

〈표 4〉 연도별 예산규모 신장추세

(단위 : 억원)

| 구 분 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 예산규모 | 555,088 | 644,892 | 713,933 | 781,425 | 872,840 | 923,673 |
| 전년대비증가액 | 54,434 | 89,804 | 69,041 | 67,492 | 91,415 | 50,833 |
| 증가율(%) | 10.9 | 16.2 | 10.7 | 9.5 | 11.7 | 5.8 |

※ 당초예산기준

〈표 5〉 자치단체별 예산규모

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | | 2005 | 구성비 | 2004 (당초) | 구성비 | 증(△)감 | 증감율 |
|-----|--------|---------|------|--------------|------|--------|------|
| 지역별 | · 서울 | 158,534 | 17.2 | 152,440 | 17.5 | 6,094 | 4.0 |
| | · 광역시 | 184,463 | 20.0 | 169,658 | 19.4 | 14,805 | 8.7 |
| | · 도 | 580,676 | 62.8 | 550,742 | 63.1 | 29,834 | 5.4 |
| 계 | | 923,673 | 100 | 872,840 | 100 | 50,833 | 5.8 |
| 단체별 | · 시도본청 | 560,978 | 60.7 | 538,177 | 61.6 | 22,801 | 4.2 |
| | · 시 | 215,985 | 23.4 | 198,329 | 22.7 | 17,656 | 8.9 |
| | · 군 | 99,787 | 10.8 | 94,827 | 10.9 | 4,960 | 5.2 |
| | · 자치구 | 46,923 | 5.1 | 41,508 | 4.8 | 5,415 | 13.0 |

원(1.7%)으로 재정규모가 제일 작았다(〈표 5〉 참조).

시·도별 예산규모 증가율은 인천광역시가 경제자유구역청 설치 등으로 16.4%가 증가하여 제일 높은 증가율을 보였으며, 경기도는 전년도와 비슷한 수준에서 예산을 편성한 것으로 나타났다.

3. 2005 지방예산의 분석

가. 세입구조

2005년도 지방예산규모(순계)의 세입별 내역을 보면 지방세가 전체의 36.5%인 33조 6,952억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 세외수입이 25.3%인 23조 3,769억원, 지방채가 3.0%인 2조 8,092억원으로 자체재원이 총 64.8%인 59조 8,813억원이며, 중앙정부가 지원하고 있는 지방교부세가 18.6%인 17조 2,047억원, 국고보조금이 16.5%인 15조 2,813억원으로 의존재원은 총 35.2%인

32조 4,860억원을 차지하고 있다.

세입원별 증감내역을 2004년도와 비교하여 보면, 지방세 5.4%, 세외수입 0.6%, 지방교부세가 35.5%, 국고보조금이 28.9%, 지방채가 5.3% 각각 증가한 반면, 지방양여금은 2005년부터 제도가 폐지되었다(〈표 6〉 참조).

2005년도 지방예산에 편성된 국고보조금(국가균형발전특별회계 포함)은 총 15조 2,813억원으로 2004년 11조 8,546억원보다 3조 4,267억원 증가되어 28.9%의 증가율을 보였는데, 각 중앙부처를 통해 파악한 국가의 국고보조금 예산은 15조 3,502억원, 지방비 부담액은 7조 3,337억원이다. 지방교부세의 경우도 지방자치단체의 예산에 편성된 금액은 17조 2,047억원이지만 국가의 배정 확정액은 각각 19조 4,845억원이다.

이처럼 의존재원의 경우 자치단체의 예산에 반영된 규모와 국가의 배정 확정 규모에는 상당한 차이가 있는데, 이는 국가지원예

〈표 6〉 시·도별 예산규모

(단위 : 억원, %)

| 구분 시·도 | 회 계 별 | | | 단 체 별 | | 2004당초 (B) | 증감율 (A/B) |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|--------------|
| | 계(A) | 일 반 | 특 별 | 시·도 | 시·군·구 | | |
| 합 계 | 923,673 | 717,504 | 206,169 | 560,978 | 362,695 | 872,840 | 5.8 |
| 서울 | 158,534 | 125,182 | 33,352 | 130,032 | 28,502 | 152,440 | 4.0 |
| 광역시 | 184,463 | 133,517 | 53,946 | 160,247 | 24,216 | 169,659 | 8.7 |
| 부산 | 51,415 | 37,004 | 14,411 | 44,371 | 7,044 | 48,088 | 6.9 |
| 대구 | 34,417 | 23,812 | 10,605 | 30,345 | 4,072 | 32,462 | 6.0 |
| 인천 | 42,518 | 28,211 | 14,307 | 36,103 | 6,415 | 36,542 | 16.4 |
| 광주 | 20,364 | 14,235 | 6,129 | 18,629 | 1,735 | 19,991 | 1.9 |
| 대전 | 19,949 | 14,178 | 5,771 | 17,834 | 2,115 | 18,516 | 7.7 |
| 울산 | 15,800 | 13,077 | 2,723 | 12,965 | 2,835 | 14,060 | 12.4 |
| 도 | 580,676 | 461,805 | 118,871 | 270,699 | 309,977 | 550,741 | 5.4 |
| 경기 | 171,388 | 126,402 | 44,986 | 80,661 | 90,727 | 171,314 | 0.0 |
| 강원 | 48,587 | 41,843 | 6,744 | 21,031 | 27,556 | 42,863 | 13.4 |
| 충북 | 35,119 | 28,199 | 6,920 | 17,056 | 18,063 | 33,202 | 5.8 |
| 충남 | 55,320 | 43,432 | 11,888 | 24,571 | 30,749 | 49,816 | 11.0 |
| 전북 | 47,149 | 39,015 | 8,134 | 22,645 | 24,504 | 45,087 | 4.6 |
| 전남 | 65,995 | 53,861 | 12,134 | 31,790 | 34,205 | 61,042 | 8.1 |
| 경북 | 65,943 | 55,587 | 10,356 | 28,550 | 37,393 | 62,703 | 5.2 |
| 경남 | 72,935 | 58,580 | 14,355 | 34,015 | 38,920 | 67,669 | 7.8 |
| 제주 | 18,240 | 14,886 | 3,354 | 10,380 | 7,860 | 17,045 | 7.0 |

산의 확정 내시가 지방예산 편성시 까지도 이루어지지 않고 일부 부처에서는 회계연도 하반기까지도 국고보조금의 배정을 유보하고 있기 때문이다.

2005년도의 전국 지방자치단체의 재정자립도는 56.2%로 2004년도(당초예산 기준)의 57.2%보다 1.0% 낮아졌다. 이는 자체재원의 증가율(3.5%)이 의존재원의 증가율

(10.5%)보다 7% 낮은데 기인한 것으로 보인다.

재정자립도는 자치단체의 지방세 및 세외수입의 세원여건에 따라 광역·기초간, 도시·농촌간 상당한 격차를 나타내고 있는바, 서울특별시 95%, 광역시 67.5%, 도 36.6%, 시 40.6%, 군 16.5%, 자치구 44.3%로 나타나고 있다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 세입원별 증가내역

(단위 : 억원)

| 구 분 | 계 | 지방세 | 세외수입 | 지방교부세 | 지방양여금 | 국고보조금 | 지방채 |
|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|
| 2005(A) | 923,673 | 336,952 | 233,769 | 172,047 | - | 152,813 | 28,092 |
| 구성비(%) | 100 | 36.5 | 25.3 | 18.6 | - | 16.5 | 3.0 |
| 2004(B) | 872,840 | 319,834 | 232,285 | 126,939 | 48,546 | 118,546 | 26,690 |
| 구성비(%) | 100 | 36.6 | 26.6 | 14.5 | 5.6 | 13.6 | 3.1 |
| A/B(%) | 5.8 | 5.4 | 0.6 | 35.5 | -100.0 | 28.9 | 5.3 |

나. 세출구조

2005년도 지방예산규모(순계)를 세출성질별로 보면 경상예산이 23.2%인 21조 4,131 억원으로 이중 인건비가 14%인 12조 9,316 억원이고, 사업예산은 57.9%인 53조 5,160 억원, 채무상환이 3.6%인 3조 3,132억원, 예비비 등이 15.3%인 14조 1,250억원이다. 이를 2004년도와 비교하여 보면, 총예산규모는 5.8%가 증가하였으며 부문별로 보면 경상예산이 10.2%, 사업예산이 7.7%가 각각 증가한 반면, 예비비 등은 6%가 감소하였다

(〈표 8〉 참조).

경상예산에 있어서는 복리후생비가 경상적 경비에서 인건비로 전환됨에 따라 상호 증감되는 변동을 보였고, 전체적으로는 예년과 달리 재정규모 증가율이 둔화됨에 따라 투자사업이 위축되어 사업예산이 경상예산보다 낮은 증가율을 보인 것으로 나타났다.

세출내역을 기능별로 보면, 사회개발비가 49.5%인 45조 7,127억원으로 가장 많고, 경제개발비가 26.7%인 24조 6,236억원, 일반행정비가 17.3%인 15조 9,714억원, 지원 및 기타경비가 4.5%인 4조 1,880억원 순으로

〈표 8〉 2005 자치단체 재정자립도 현황

(단위 : %)

| 구 분 | 전 국 | 특별시 | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
|--------------|------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 평 균 | 56.2 | 95.0 | 67.5 | 36.6 | 40.6 | 16.5 | 44.3 |
| 최 고 (단체명) | - | 95.0 (서울본청) | 72.6 (대구본청) | 70.3 (경기도본청) | 70.2 (경기 성남) | 51.9 (울산 울주) | 92.6 (서울 서초) |
| 최 저 (단체명) | - | - | 54.6 (광주본청) | 11.9 (전남본청) | 12.8 (전북남원) | 6.9 (전남 무안) | 17.7 (부산 서구) |

주 : 전국 및 시·도별 재정자립도 평균을 산출하는 경우에는 순계규모를 사용하고, 개별 단체로 재정자립도를 산출하는 경우에는 총계예산규모를 사용

〈표 9〉 세출성질별 구성

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 2005 | 구성비 | 2004 | 구성비 | 증감액 | 증감율 |
|----------|---------|------|---------|------|--------|------|
| 계 | 923,673 | 100 | 872,840 | 100 | 50,833 | 5.8 |
| 경 상 예 산 | 214,131 | 23.2 | 194,248 | 22.3 | 19,883 | 10.2 |
| -인 건 비 | 129,316 | 14.0 | 119,598 | 13.7 | 9,718 | 8.1 |
| -경상직경비 | 84,815 | 9.2 | 74,650 | 8.6 | 10,165 | 13.6 |
| 사 업 예 산 | 535,160 | 57.9 | 496,952 | 56.9 | 38,208 | 7.7 |
| -보 조 사 업 | 271,953 | 29.4 | 266,241 | 30.5 | 5,712 | 2.1 |
| -자 체 사 업 | 263,207 | 28.5 | 230,711 | 26.4 | 32,496 | 14.1 |
| 채 무 상 환 | 33,132 | 3.6 | 31,375 | 3.6 | 1,757 | 5.6 |
| 예 비 비 등 | 141,250 | 15.3 | 150,265 | 17.2 | △9,015 | △6.0 |

편성되었다. 또한, 이를 2004년도와 비교하면 일반행정비 10.3%, 민방위비 6.5%, 사회개발비가 5.4%, 경제개발비가 5.7% 증가한 반면, 지원 및 기타 경비는 4.4%가 감소한 것으로 나타났다 (〈표 9〉 참조).

IV. 맺 음 말

눈으로 쉽게 드러나지는 않지만, 지방행정을 둘러싸고 있는 환경은 급속도로 변화하고 있다. 과거의 전통적인 지방행정 영역 중 일부는 이러한 변화의 세태속에서 역사

〈표 10〉 기능별 세출구조

(단위 : 억원, %)

| 구 분 | 2005 | 구성비 | 2004 | 구성비 | 증감액 | 증감율 |
|------------|---------|------|---------|------|--------|------|
| 계 | 923,673 | 100 | 872,840 | 100 | 50,833 | 5.8 |
| 일 반 행 정 | 159,714 | 17.3 | 144,755 | 16.6 | 23,436 | 10.3 |
| 사 회 개 발 | 457,127 | 49.5 | 433,691 | 49.7 | 13,213 | 5.4 |
| 경 제 개 발 | 246,236 | 26.7 | 233,023 | 26.7 | 1,136 | 5.7 |
| 민 방 위 | 18,716 | 2.0 | 17,580 | 2.0 | -1,911 | 6.5 |
| 지 원 및 기타경비 | 41,880 | 4.5 | 43,791 | 5.0 | △1,911 | △4.4 |

의 뒀안길로 사라지고 대신, 새로운 수요관리와 미래경영, 고객관리라는 화두가 지방행정의 새로운 영역으로 편입되고 있다. 따라서, 전통적 업무의 과감한 지방이양, 웰빙·고령화·국제화 등에 부응하는 신기능을 적극 창출함과 아울러 자치단체의 존재목적인 고객(주민)에 대한 근본적인 마인드를 변화시키는 등 지방행정의 패러다임을 개척해 나가는 개척자적 정신이 모두에게 요구된다. 아울러, 기존 업무 행태에 대한 제로 베이스적 고찰과 함께, 업무 결과에 대한 성과를 강조하는 재정운영 기반을 구축해야 할 것이다. 위에서 언급한 발생주의·복식부기, 프로그램예산제도, 지방재정정보화, 참여예산제도 등은 이러한 고민을 해결하기 위한 하나의 단초를 제공해 줄 것으로 생각된다.

한편, 상기한 각종 제도개선은 기존의 인식, 행태의 변화를 요구하게 되고, 이러한

변화요구는 기득의 관행을 깨뜨리는 혁신을 요구하게 된다. 결국, 지방재정 운영 및 제도의 개선은 혁신을 수반하게 되며, 이러한 혁신은 선택이 아닌 필수라는 결과가 도출된다. 이는 향후 자치단체에 도입되게 될 각종 재정제도 개선에 있어 자치단체의 자율적인 혁신과 개혁이 요구되는 이유이기도 하며, 앞으로 자치단체의 적극적인 참여가 기대된다.

지방분권을 위한 지방재정과 예산제도의 개혁은 이제 막 걸음마 단계에 있다. 우리 부는 앞으로 미시적 입장에서 보면 사소할 지라도 거시적 입장에서 보면, 지방분권의 궁극적 틀이 완성될 수 있는 방향으로 제도 개혁을 지속 추진할 것이며, 이를 위하여 중앙과 지방이 서로 노력하는 길만이 모두가 상생하는 길임을 다시 한번 강조하고자 한다. ☺

