

## 2004 지방예산개요와 운용방향

정 현 울

행정자치부 재정정책과장

### I. 머 리 말

지난 2002년 한일월드컵에서 4강 신화를 이룩했던 우리나라에서는 히딩크 신드롬이 한반도 전역에 확산되어 일반국민은 물론 기업의 경제연구소에서조차도 히딩크의 리더쉽에 대한 연구와 관심이 증폭되었다. 삼성경제연구소에서는 히딩크 리더쉽의 성공요인을 ‘2대원칙’과 ‘4대전략’으로 분석하고 기업경영에 접목하는 연구를 진행하였는데, 2대원칙으로는 깨끗함과 소신(Hardiness), 공정성(Impartiality)을, 4대전략으로는 기본의 강조(Fundamentals), 혁신의 추구(Innovation), 가치의 공유(Value Sharing), 전문지식의 활용(Expertise)을 제시한 바 있다. 이러한 사회현상은 특정분야의 특정인에 의하여 한반도 전체가 요동칠 정도로 그동안 우리나라가 가치관문제에 있어서 얼마나 허약한 체질을 갖고 있는가를

인식하는 계기가 되었다. 이는 기본원칙과 합리적인 전략의 부재에서 비롯되는 국민들의 향수 내지는 동경에서 그 원인을 찾을 수 있다고 생각한다.

최근 우리나라에서는 변화란 선택의 문제가 아닌 생존의 문제로 대두되고 있다. '97년말 경제위기 이후 우리나라는 국민경제 전반에 퍼져있는 비효율성을 제거하기 위해 정부, 기업, 국민 등 경제주체 모두가 노력을 기울이고 있는데 특히 공공부문의 경우 변화의 격동기를 맞이하여 변화에 대한 의지가 매우 강력하다고 할 수 있다. 그동안 공공부문에 있어서 변화와 개혁을 바라는 국민의 요구가 일부 시민사회에 의하여 간헐적으로 주장되어 왔으나 국민의 정부 이후 다양한 시민단체의 발생과 왕성한 활동은 공공부문에 하여금 자발적인 자기혁신을 추구하지 않으면 안되는 사회풍토를 조성하기에 이르렀다.

이렇게 갈수록 다원화되어 가는 사회구조

의 변화에 맞는 국가발전전략을 위하여 2003년도에 출범한 참여정부는 『지방분권과 국가균형발전』이라는 2대원칙을 천명하고 국가발전전략 패러다임의 근본적 변화를 추구하고 있다. 지금까지 우리나라의 국가발전전략이 국가주도하에 한정된 국가자원의 선택과 집중에 의한 불균형성장을 추구하였다고 한다면, 우리가 가고자 하는 2만불시대의 국가발전전략은 지방주도로 발전역량을 극대화하고 이를 화학적으로 결합하는 균형발전이 되어야 할 것이다. 이러한 기치 하에 지난해 7월에는 참여정부 지방분권의 청사진이라 할 수 있는 『참여정부 지방분권추진 로드맵』이 발표된 바 있다. 이 로드맵에 제시된 분권철학을 한마디로 요약하면 “혁신 없이 분권 없고, 분권 없이 발전도 없다”라는 것이다.

지방분권은 다양하게 정의될 수 있지만, 그 핵심은 지방을 향해 보다 많은 권한과 사무와 재원을 이양하는 정책적 선택이다. 아울러 지방분권은 권한이양 및 자율성 제고에 상응하는 지방의 책임성을 또 다른 중요한 요인으로 요구한다. 지방분권의 핵심인 재정분권은 첫째, 재정운영측면에서 지방의 자율성이 높아지는 것을 의미하는 것으로 이것은 과세자주권 신장에 기반을 둔 자체 수입의 증가를 포함하여 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 주도적으로 수행하는 것을 뜻한다. 둘째, 국가 재정자원(fiscal resource)의 사용에 있어서 중앙정부 중심 체제로부터 벗어나 지방의 재정지출 권한이 확대되는 것을 의미한다. 셋째, 지방재정의 책임성을 추구하는 제도적 특성을 지니는

것으로 권한과 재원이양을 한 축으로 하면서 재정책임성(fiscal accountability)을 필요로 한다는 것이다.

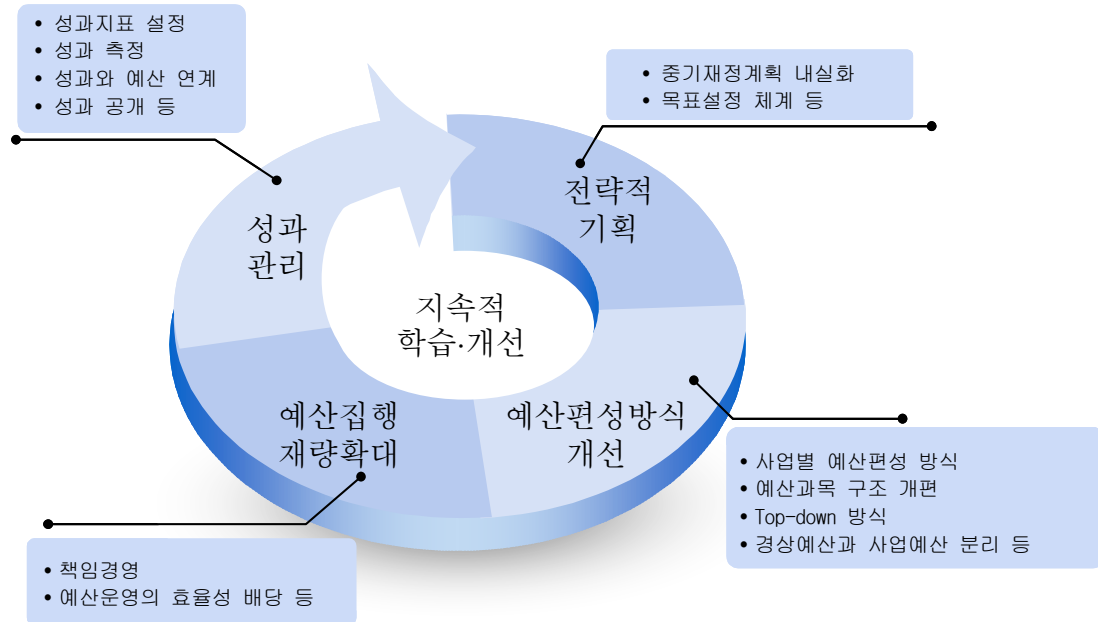
이러한 재정분권의 큰 흐름 속에서 “지방예산제도는 어떻게 변화되어야 하나”라는 문제가 우리의 관심사인데 그 변화의 방향도 『자율과 책임』이라는 기본적인 시대사조의 범주 내에서 추진되어 지는 것이 바람직하다고 생각한다. 정부수립이후 정립되어 온 지방예산제도는 그동안 부분적으로는 수정·보완되어 왔으나, 시대적 상황에 적합하도록 종합적이고 체계적인 제도개혁을 실현하지는 못하였다. 1991년 지방의회가 구성되었을 때나, 1995년 민선자치단체장 체제가 출범하였을 때도 몇 가지 개혁적 조치들이 있었으나, 본질적 변화를 추구하기 보다 현행의 틀 속에서 현안문제 해결과 부작용을 최소화하는 제도개혁이었다고 평가할 수 있다.

지난해 우리 부에서는 2005년도 지방자치단체 예산편성지침폐지에 대비하여 예산편성에 있어 자율성을 대폭적으로 강화하는 한편 책임성도 확보할 수 있도록 개선한 바 있다. 본 고에서는 이러한 관점에서 지방예산제도의 개혁방향, 2004년도 지방예산운영방향 및 예산개요와 특징을 살펴보고자 한다.

## II. 지방예산제도의 개혁방향

지방예산제도 개혁의 가치는 한정된 자원이 주민들의 가장 원하는 용도에 배분되고,

## [지방예산제도개혁의 기본틀]



그 배분된 자원이 낭비 없이 제대로 성과를 거두어 주민들의 만족을 극대화하는 것에 두어야 한다. 즉 주민들이 낸 세금이 “돈의 가치”와 “공공서비스 만족도”를 높이는데 사용되어야 한다는 점이다.

이를 위해서는 지방예산이 지역의 비전과 전략적 기획에 긴밀히 연계되도록 하여야 한다. 또한, 예산의 편성 및 집행에서는 자율성(autonomy)과 융통성(flexibility)을 확대하고, 다른 한편 그 운영결과에 대한 책임성(accountability)을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 이와 같은 책임성은 종래의 투입중심의 사전통제방식에서 성과산출에 대한 사후적 평가와 이를 예산과 연계하는 성과 지향적 관리방식으로서의 전환을 통해서 확보될 수 있다. 현시점에서 지방예산제도의 개혁과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 중기지방재정계획의 내실화와 부서 자율편성방식 정착 문제이다.

지난 '89년 지방자치 실시를 앞두고, 계획적·효율적 지방재정 운영을 위해 도입되어 단년도위주의 전례답습적 예산편성의 한계를 보완하여 중장기적 시계에 의한 계획적 지방재정 운영의 토대를 마련하는데 기여한 중기지방재정계획을 명실공히 지역의 발전 비전과 수요를 반영하는 다년도 예산제도로 정착시켜 나가면서 지방의회에 정식안건으로 보고토록 하는 등 이의 실효성을 강화해 나가야 한다.

아울러 이와 같은 중기재정계획과 연계하여 예산배분의 효율성을 극대화하고 조직별 재정운영의 책임성을 강화할 수 있도록 실·국(과)·사업소별 예산사전배분방식(Top-down) 내지 부서자율편성방식을 도

입하여 사업부서의 자율성을 높이면서 예산 부서에서는 예산총량 규제, 투자우선순위 설정, 성과관리 등의 역할을 수행하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 사업별 예산편성방식 도입 및 예산 과목구조 개편이다

현행 우리나라 예산편성제도는 투입중심의 품목별 예산과목구조로 운영되고 있어 예산집행에 대한 효과분석이 곤란하고 비효율적인 재정지출의 개선유인이 적어 성과 분석이 곤란한 취약점을 안고 있다. 예를 들면, 단위사업을 추진하는 예산이 여기 저기 품목별로 산재되어 있어 예산서를 보고 지방자치단체가 하고자 하는 중점사업이 무엇인지 알기 어려운 실정이다.

따라서 지방예산 내용중 경상예산은 현행과 같이 품목별 편성방식을 유지하되, 사업 예산은 투입예산을 정확하게 파악할 수 있도록 사업별 예산편성제도를 도입하여 성과 관리가 보다 용이하도록 개선할 필요가 있다. 아울러 예산과목구조도 주민들이 이해하기 쉽고, 성과측정이 용이하며, 국제비교가 가능하도록 개편할 필요가 있다.

셋째, 예산집행과정의 자율성 확대 및 책임성 제고이다.

현행 품목별제도 하에서의 투입항목에 대한 재정통제방식은 사업부서의 연도말 불용액의 소모적 과다지출을 억제하려는 유인을 제공하지 못할 뿐만 아니라, 자치단체가 추구하고자 하는 발전목표를 달성하는데 자원 배분의 효율성을 기하지 못하고 있다.

따라서 지방예산제도도 사업부서의 예산 집행에 대한 재량과 유연성을 확대하면서

다른 한편으로 재정성과를 면밀히 측정하여 그 결과를 공개하고 책임을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 측면에서 현행 지방예산편성지침에서 제시하고 있는 예산 총액편성제도의 확대, 예산운영결과의 효율성 배당(Efficiency Divided)의 활성화 등이 필요하다.

넷째, 예산과 성과의 연계이다.

선진 각국의 예산제도 개혁에서 공통적으로 나타나는 현상은 성과 지향적 관리체계의 구축으로 나타나고 있듯이 성과와 예산의 연계는 피할 수 없는 흐름으로 다가오고 있다. 다만 성과와 예산의 연계방식은 예산 과목 체계 외에서 운영하는 방식과 예산과목 체계 내에서 운영하는 방식, 직접적 연계와 단순히 내부관리수단으로서 활용하는 방식 등 다양하고, 또한, 공공서비스의 특성상 한계가 있다.

따라서 우리나라 지방예산에 있어 예산과 성과의 연계는 그 동안의 중앙정부 및 서울시의 시범운영 결과를 토대로 지방예산제도를 개선해 나가되, 현재 시범사업을 추진중인 복식부기회계로부터 산출되는 재정정보를 현 단계에서 우리 실정에 맞게 합리적으로 연계하는 방안을 강구해 나가면서 비용개념을 도입하는 점진적 전략이 필요하다고 본다.

다섯째, 지방재정 정보화계획(BPR/ISP)과 연계 추진 문제이다.

지방재정개혁 과제들은 과제간에 상호 연계되어 있어 개혁의 효과가 나타나기 위하여는 지방재정제도 전반에 대한 정밀한 분석이 필요하다. 아울러 그러한 제도개혁의

내용을 실제 지방재정을 운영하는 지방공무원들이 충분히 숙지할 필요가 있다. 이러한 노력이 충분히 이루어지지 못한다면 그 개혁효과는 감소될 수밖에 없다.

현재 행자부에서는 지방재정전반에 대한 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하는 『지방재정BPR/ISP』 수립을 위한 용역사업을 추진하고 있다.

행자부가 추진하고 있는 지방재정 BPR/ISP는 정보화·세계화·분권화시대에 부응하는 지방재정업무 전반에 대한 법·제도혁신과 업무 재설계를 통한 지방재정관리체계의 일대 혁신을 담아서 종합적인 지방재정 정보화계획과 합리적 재정관리를 실현할 수 있는 종합적인 지방재정정보 시스템의 설계 및 구현방안을 제시하고자 하는 것이다.

### Ⅲ. 2004년 지방예산운용방향

행자부에서는 참여정부 국정철학인 “자율과 책임”을 구현하기 위하여 2005년도에 지방자치단체 예산편성지침을 폐지키로 하고, 2004년도에는 이를 시험적용하기 위하여 각종 기준을 자율화하는 지방예산운영방향을 제시한 바 있으며 그 내용은 다음과 같다.

#### 1. 자율·책임 예산편성제와 성과측정의 시범운영

##### 1) 성과주의 예산관리

지방예산 내용중 경상예산은 현행과 같이 품목별 편성방식을 유지하되, 사업예산은 투입예산을 정확하게 파악할 수 있도록 사업별 예산편성제도를 시범도입 함으로써 앞으로 성과주의 예산제도로의 첫발을 딛고자 하였다. 이를 위해 그동안 성과주의 예산제도 도입을 준비해왔던 서울특별시, 대전광역시, 경기도에 대하여 내년부터 2005까지 2년 동안 사업별 예산편성제도를 시범 운영토록 할 계획이다.

또한, 시범운영결과에 대한 장·단점을 비교 분석하고 선진외국의 성과주의예산제도를 벤치마킹하여 2007년까지 성과지표를 개발하는 한편, 우리나라 지방재정 틀에 맞는 성과주의 예산제도 모델을 개발하여 2008년부터 전국 자치단체에 본격적으로 성과주의 예산제도를 도입할 계획이다. 다만 시범사업단체로 선정되지 않은 자치단체라도 이러한 사업별 예산편성을 하고자 한다면 적극 권장할 계획이며, 제도운영의 성과를 함께 연구·발전시켜 나갈 계획이다.

또한, 시범운영결과에 대한 장·단점을 비교 분석하고 선진외국의 성과주의예산제도를 벤치마킹하여 2007년까지 성과지표를 개발하는 한편, 우리나라 지방재정 틀에 맞는 성과주의 예산제도 모델을 개발하여 2008년부터 전국 자치단체에 본격적으로 성과주의 예산제도를 도입할 계획이다. 다만 시범사업단체로 선정되지 않은 자치단체라도 이러한 사업별 예산편성을 하고자 한다면 적극 권장할 계획이며, 제도운영의 성과를 함께 연구·발전시켜 나갈 계획이다.

##### 2) 수입대체 예산편성제도

행정업무 수행에 있어 원가관리 마인드를 점진적으로 도입하기 위해, 예산집행의 탄력성을 부여하고 수입의 범위 내에서 예산편성 및 직접경비 집행이 가능한 『수입대체 예산편성제도』를 시·도 공무원교육원 및 시·군·구 보건소에 시범 도입하여 운영하고 있다.

##### 3) Top-down(예산사전배분방식)

예산배분의 효율성을 극대화하고 조직별 재정운영의 책임성을 강화할 수 있도록

실·국(과)·사업소별 예산사전배분방식(Top-down)을 도입하기로 하였다. 이를 위해 시·도별 1개 부서와 재정자립도가 90% 이상인 경기도 과천시, 서울 중구, 서초구에서 1개 부서씩을 선정하여 시범 운영토록 하고 시범운영결과를 토대로 단계적으로 전국자치단체에 확산·적용시켜 예산편성의 전문성을 향상시키고 투자우선순위에 따라 예산을 편성하는 『절약형 예산편성시스템』을 구축해 나갈 계획이다.

## 2. 주민참여형 예산편성과 재정정보공개의 표준화

### 1) 주민참여형 예산편성

재정운영의 투명성 확대를 위해 예산편성 과정에서 인터넷설문조사, 주민공청회, 단체간담회를 실시하는 등 『주민참여형 예산편성』을 정착시켜 나갈 계획이다.

민선자치 이후 지방예산편성의 문제점 중 자주 지적되고 있는 것이 『나뉘 먹기식 예산편성』과 『소액분산투자』이다. 이는 장기적으로 지방이 갖고 있는 성장잠재력을 약화시켜 지역발전을 저해하는 주된 요인이 될 것이기 때문에 예산편성단계에서부터 주민참여를 활성화하고자 하는 것이다. 이러한 예산편성 방식은 종전부터 이미 선도 자치단체에서 자율적으로 실시해오고 있으며, 앞으로 행정자치부에서 이를 예산편성 우수개혁신안으로 발굴하여 시상을 하고, 다른 자치단체에서도 벤치마킹 할 수 있도록 사례집을 발간하여 교육자료로 활용할 계획이다.

### 2) 재정정보공개의 표준화

자치단체의 예산편성결과를 사업예산의 경우 8개 분야로 나누어 단위사업별 개요를 표준공개모델에 따라 공개하도록 하였다. 지금까지 예산편성결과는 예산분류중 기능별 분류인 『항』 또는 조직별 분류인 『세항』까지만 공개함으로써 자치단체의 구체적 사업내용을 알 수 없었다. 그러나 2004년 예산편성지침에는 예산편성결과를 사업분야별로 나누어 단위사업별 개요를 『표준재정공개모델』에 따라 공개하도록 함으로써 예산편성시 인터넷·주민설명회 등에 참여하였던 지역주민들은 자기가 건의한 사업이 반영되었는지 여부를 확인할 수 있도록 함으로써 『주민참여형예산편성제도』가 정착될 수 있도록 하였고, 다른 한편으로는 매년 초에 작성되어 지방의회 심의 후 별도로 공개되는 중기재정계획과 연계성 여부를 평가할 수 있도록 함으로써 중장기적 우선순위에 따라 예산편성이 이루어질 수 있도록 하여 자원배분의 효율성을 극대화하도록 하였다.

## 3. 전국 균형유지가 필요한 기준경비의 탄력성 부여

2005년부터 지방예산편성지침을 폐지하는 결정을 하면서 가장 큰 고민거리는 경상예산의 팽창 우려였다. 사업예산의 경우 자율성을 부여하여 예산배분의 효율성을 극대화해야 하겠지만, 경상예산을 전면 자율화하는 경우 지방재정운영의 건전성을 저해할 가능성이 크기 때문이다. 물론 일부 자치단체에

## &lt; 표준공개모델 예시 : 도로교통분야 &gt;

▶ 2004년도 도로개설 확장, 도시철도 건설, 도시교통사업 등 도로교통분야는 계속추진중인 사업을 중심으로 총 1건 85억원을 투자합니다.

(단위 : 억원)

사 업 명(사업개요)	('04) 억원
• 동부순환도로 개설(동구 판암~용운, 2.78km, '04~'07)	85
•	
•	
•	

서는 행자부의 예산편성지침 보다도 훨씬 경상경비를 절감하는 우수사례도 있다. 그런 자치단체라면 전면 자율화하는 것이 오히려 바람직하겠지만, 지방재정의 건전성을 유지하도록 지도·감독해야 할 행정자치부 입장에서 보면 전면적인 자율화는 부작용이 클 수 있다는 판단이다.

따라서 지방예산의 경상예산을 증가시킬 수 있는 4대 분야 비목, 즉 시책추진업무추진비, 의회공통경비, 사회단체보조금, 통리반장활동보상금에 대하여는 행정자치부에서 계속 예산편성의 기준을 작성하여 매년 관보에 고시함으로써 지방재정의 건전성이 저해되지 않도록 할 계획이다.

이중에서도 사회적으로 관심이 크고 시민단체 등에서 투명성을 지속적으로 요구하고 있는 대표적인 기준경비가 사회단체보조금과 시책추진업무추진비이다.

## 1) 사회단체보조금

2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침

에서 사회단체 보조금에 대한 가장 큰 변화는 정액보조단체(13개 단체)에 대한 정액보조기준을 모두 폐지하고 정액보조기준과 임의보조지원 기준 한도를 모두 묶어서 자치단체별 한도(Ceiling)만을 예산편성기본지침에 명시하고 개별 사회단체에 대한 지원기준은 자치단체별로 조례를 제·개정하여 민간전문가, 대학교수, 지방의회의원, 공무원 등 각계각층으로 『사회단체보조금지원심의위원회』를 구성(15인 이내)하여 보조금을 투명하고 공정하게 배분토록 하고 있다.

자치단체별 상한기준액은 필수기준경비는 정액으로 정하여 인정하되, 자치단체별 주민등록상 인구수(2003. 6월말 현재), 면적(km<sup>2</sup>), '03 일반회계당초예산규모(천원)를 연동하여 반영토록 하였다.

자치단체 유형별로 다양한 특성을 반영하기 위하여 ① 시·도, ② 시·자치구, ③ 일반구가 있는 시, ④ 군의 4개 유형으로 분류하여 한도금액 산식을 차별화 함으로써 지방의 여건과 특성을 최대한 반영토록 하

였다.

## 2) 시책추진업무추진비

시책추진업무추진비는 자치단체의 원활한 사업추진을 위한 경비로서, 자치단체별로 사업예산규모, 기준재정수요를 기준으로 연동화하여 상한선이 정해질 수 있도록 산식(算式)을 개발하였다.

동 산식의 특징은 필수적인 기본경비는 정액화하여 인정하되 사업예산 비율이 높을수록 시책추진업무추진비의 상한기준이 높아질 수 있도록 함으로써 자치단체 재정구조의 건전화를 유도하고 있다.

다만, 동 산식에서 포착하기 곤란한 국가 단위 주요행사개최, 재난지역선포 등 특별한 재정수요가 발생된 경우에 한하여 시·도는 행정자치부, 시·군·구는 시·도와 사전 협의의 통하여 증액이 가능토록 함으로써 예산편성의 탄력성을 부여하고 있다.

## 4. 자율통제가 가능한 기준경비의 자치단체 자율결정

지방자치단체 예산편성기본지침으로 정하는 대부분의 기준경비는 그동안 국가 및 지방자치단체간, 자치단체 상호간 형평성유지 차원에서 국가기준을 준용하여 왔다.

그러나 이러한 경비들은 대부분 실비변상적인 성격으로 지역 여건에 따라서 실비소요가 달라질 수 있고 전국적으로 획일적인 기준을 제시하는 것이 불합리하다는 의견이 그동안 꾸준히 제기되어 왔으며 그 중에 대표적인 기준경비가 공무원 일·숙직수당과

강사수당 등이다.

중앙부처의 경우 일·숙직은 연 평균 2~3회, 시·도의 경우 월 평균 1회, 시·군·구의 경우 월평균 1~2회, 읍·면·동의 경우 주 1회 등으로 중앙부처의 경우 근무회수가 적어 실비변상에 대한 문제 제기가 크지 않았으나 지자체, 특히 시·군·구 및 읍·면·동의 경우 일·숙직수당의 단가가 실비변상에 못 미쳐 인상요구가 계속 제기되어 왔다. 따라서 지역별로 자율화하는 것이 바람직하다고 판단하여 2004년부터는 지방자치단체가 자율적으로 실비소요액을 산정하여 자치단체 조례로 정하도록 하고 있다.

강사수당의 경우 현재에도 일부 자율성이 부여되고 있으나 대부분의 자치단체에서는 예산편성지침에서 제시하고 있는 『표준기준』에 따라 강사수당을 획일적으로 지급하고 있기 때문에 우수강사 확보에 어려움을 겪어 온 것이 사실이다.

따라서 이번 지침에서는 교육대상자, 수강인력, 강의지역, 초빙 강사의 경력·능력 등을 고려하여 지급기준을 자치단체가 스스로 결정할 수 있도록 함으로써 지방재정운영의 자율성을 대폭 확대하였다.

## 5. 기타 달라지는 내용

재정운영 자율성 확대를 위하여 부서별로 포괄적으로 편성토록 되어 있는 총액예산편성 비목을 현행 3개 비목(일반운영비, 여비, 재료비)에서 5개 비목(일반운영비, 여비, 재료비, 포상금, 도서구입비)으로 확대하였으

〈표 1〉 국가예산과 지방예산의 순계규모 비교

(단위 : 억원)

2004 총예산규모(중앙+지방) 246조 7,183억원							
중앙부처 159조 4,343(64.6%)		자치단체 87조 2,840(35.4%)					
		의존재원 29조 4,031(33.7%)			자체재원 57조 8,809(66.3%)		
국세	기타	교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
1,220,686 (76.6)	373,657 (23.4)	126,939 (14.5)	48,546 (5.6)	118,546 (13.6)	319,834 (36.6)	232,284 (26.6)	26,691 (3.1)

며 이밖에 통·리·장 활동보상금현실화(월 10만원 ⇒ 20만원), 위원회 참석수당 인상(기본 5만원 ⇒ 7만원) 등 일부 기준경비를 현실화 하였다.

#### IV. 2004 지방예산개요와 특징

##### 1. 2004 지방예산 총규모

2004년도 국가와 지방의 당초예산 총규모(순계)는 246조 7,183억원이며, 이중 지방예산이 87조 2,840억원으로 35%를 차지하고 있다. 2004년도 지방예산의 순계 총규모는 2003년 당초예산 대비 11.7%가 증가하였다. 세입구성을 보면 의존재원(지방교부세, 지방

양여금, 국고보조금)이 33.7%를 차지하고 있다(〈표 1〉 참조).

회계별로는 일반회계가 76%인 66조 6,495억원으로 2003년 당초예산 60조 4,912억원에 비하여 10.2% 증가하였고, 특별회계가 24%인 20조 6,345억원으로 2003년 당초예산에 비하여 16.9% 증가하였다(〈표 2〉 참조).

최근 5년간의 예산증감추세를 보면, 올해의 예산증가율은 최근 5년간 평균증가율 11.8%와 비슷하며 전년도 증가율보다는 다소 높은 편이다(〈표 3〉 참조).

##### 2. 자치단체별 예산규모

자치단체별 예산규모를 보면 광역단체가

〈표 2〉 회계별 예산규모

(단위 : 억원)

구 분	2004	구성비(%)	2003	구성비(%)	증감액	증감율(%)
계	872,840	100	781,425	100	91,415	11.7
일반회계	666,495	76.4	604,912	77.4	61,583	10.2
특별회계	206,345	23.6	176,513	22.6	29,832	16.9

〈표 3〉 연도별 예산규모 신장추세

(단위 : 억원)

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

※ 당초예산기준

61.7%인 53조 8,177억원, 시가 22.7%인 19조 8,329억원, 군이 10.9%인 9조 4,826억원, 자치구가 4.7%인 4조 1,508억원으로 구성되어, 광역 대 기초자치단체의 예산구성비율이 62 : 38로 나타났다. 예산증가율은 광역자치단체가 11.5%, 기초자치단체가 12.1%이고 광역자치단체와 기초자치단체를 합친 지역별 예산규모를 보면 서울지역이 17.5%인 15조 2,440억원, 6개 광역시 지역이 19.4%인 16조 9,656억원, 도 지역이 55조 744억원을 차지하고 있는데, 이는 2003년도와 대동소이한 분포이다(〈표 4 참조〉).

시·도별 분포를 보면 경기도가 전체규모의 19.6%인 17조 1,314억원으로 가장 많고, 서울특별시가 15조 2,440억원, 경남이 6조 7,669억원, 경북이 6조 2,703억원, 전남이 6조 1,042억원의 순으로 나타났다(〈표 5〉 참조).

### 3. 2004 지방예산의 분석

#### 가. 세입구조

2004년도 지방예산규모(순계)의 세입별 내역을 보면 지방세가 전체의 36.6%인 31

〈표 4〉 자치단체별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구 분		2004	구성비	2003 (당초)	구성비	증(△)감	증감율
지역별	· 서울	152,440	17.5	134,668	17.2	17,772	13.2
	· 광역시	169,656	19.4	152,958	19.6	16,699	10.9
	· 도	550,744	63.1	493,799	63.2	56,960	11.5
계		872,840	100	781,425	100	91,431	11.7
단체별	· 시도본청	538,177	61.7	482,797	61.8	55,380	11.5
	· 시	198,329	22.7	175,093	22.4	23,251	13.3
	· 군	94,826	10.9	86,949	11.1	7,878	9.1
	· 자치구	41,508	4.7	36,586	4.7	4,922	13.5

〈표 5〉 시·도별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구 분 시 도	회 계 별			단 체 별		2003당초 (B)	증감율 (A/B)
	계(A)	일 반	특 별	시 · 도	시·군·구		
합 계	872,840	666,495	206,345	538,177	334,663	781,426	11.7
서 울	152,440	117,909	34,531	128,370	24,069	134,668	13.2
광역시	169,659	116,619	53,040	146,985	22,672	152,959	10.9
부 산	48,088	33,506	14,582	41,554	6,534	43,231	11.2
대 구	32,462	22,092	10,370	28,586	3,876	28,369	14.4
인 천	36,542	23,543	12,999	30,838	5,704	34,256	6.7
광 주	19,991	13,379	6,612	17,938	2,053	18,425	8.5
울 산	18,516	12,957	5,559	16,285	2,230	15,864	16.7
대 전	14,060	11,142	2,918	11,784	2,275	12,814	9.7
도	550,741	431,968	118,773	262,821	287,923	493,799	11.5
경 기	171,314	124,718	46,596	90,242	81,072	147,040	16.5
강 원	42,863	37,065	5,798	17,622	25,241	39,029	9.8
충 북	33,202	26,598	6,604	16,116	17,087	30,053	10.5
충 남	49,816	38,465	11,351	22,651	27,165	42,431	17.4
전 북	45,087	36,397	8,690	20,275	24,812	41,039	9.9
전 남	61,042	49,539	11,503	29,971	31,072	57,755	5.7
경 북	62,703	52,345	10,358	25,724	36,980	56,447	11.1
경 남	67,669	53,151	14,518	30,968	36,701	64,543	4.8
제 주	17,045	13,690	3,355	9,252	7,793	15,462	10.2

조 9,834억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 세외수입이 26.6%인 23조 2,285억원, 지방채가 3.1%인 2조 6,690억원으로 자체재원이 총 66.3%인 57조 8,809억원이며, 중앙정부가 지원하고 있는 지방교부세가 14.5%인 12조 6,939억원, 지방양여금이 5.6%인 4조 8,546억원, 국고보조금이 13.6%인 11조

8,546억원으로 의존재원이 총 33.7%인 29조 4,031억원을 차지하고 있다.

세입원별 증감내역을 2003년도와 비교하여 보면, 지방세 11.0%, 세외수입 16.0%, 지방교부세가 10.2%, 지방양여금이 0.1%, 국고보조금이 11.1%, 지방채가 17.9% 증가하였다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 세입원별 증가내역

(단위 : 억원)

구 분	계	지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방채
2004(A)	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
2003(B)	781,425	288,165	200,258	115,196	48,504	106,663	22,639
구성비(%)	100	36.9	25.6	14.7	6.2	13.6	2.9
A/B(%)	11.7	11.0	16.0	10.2	0.1	11.1	17.9

2004년도의 전국 지방자치단체의 재정자립도는 57.3%로 2003년도(당초예산 기준)의 56.2%보다 1.1% 높아졌다. 이는 의존재원의 증가율(8.8%)이 자체재원의 증가율(13.0%)보다 4.2% 낮은데 기인한 것으로 보인다.

재정자립도는 자치단체의 지방세 및 세외수입의 세원여건에 따라 광역·기초간, 도시·농촌간 상당한 격차를 나타내고 있는바, 서울특별시 94.5%, 광역시 68.8%, 도 41.3%, 시 38.8%, 군 16.6%, 자치구 42.6%로 나타나고 있다(〈표 7〉 참조).

2004년도 지방예산에 편성된 국고보조금(총계)은 총 11조 8,546억원으로 2003년 10조 6,663억원보다 1조 1,883억원 증가되어 11.1%의 증가율을 보였는데, 각 중앙부처를 통해 파악한 국가의 국고보조사업예산은 12조 2,931억원, 지방비 부담액은 5조 7,946억원이다. 지방교부세와 지방양여금의 경우도 지방자치단체의 예산에 편성된 금액은 각각 12조 6,939억원과 4조 8,546억원이지만 국가의 배정 확정액은 각각 14조 2,596억원과 4조 3,972억원이다.

이처럼 의존재원의 경우 자치단체의 예산

〈표 7〉 2004 자치단체 재정자립도 현황

(단위 : %)

구 분	전 국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	57.3	94.5	68.8	41.3	38.8	16.6	42.6
최 고 (단체명)	-	94.5 (서울)	72.7 (부산)	78.0 (경기)	70.4 (경기 성남)	48.6 (울산 울주)	92.7 (서울 중구)
최 저 (단체명)	-	-	54.6 (광주)	14.2 (전남)	12.3 (강원 삼척)	7.1 (전남 신안)	19.4 (광주 남구)

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

에 반영된 규모와 국가의 배정 확정 규모에는 상당한 차이가 있는데, 이는 국가지원예산의 확정 내시가 지방예산 편성시 까지도 이루어지지 않고 일부 부처에서는 회계연도 하반기까지도 국고보조금의 배정을 유보하고 있기 때문이다.

이상의 세입내역을 종합해 보면, 올해의 지방예산도 종전과 같은 취약성이 좀처럼 개선되고 있지 않음을 알 수 있는데, 세입은 1990년도 이래 요지부동인 반면 교육재정지원 증가, 생산적 복지제도 정착을 위한 재원부담 증가, 사업단가 상승 등으로 세출수요는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 자치단체의 기준재정부족액에 대한 충족율이 지방교부세의 증가에도 불구하고 2002년 77.5%, 2003년 76.4%에서 올해는 78.8%로 담보상태에 있음을 보여주고 있다.

#### 나. 세출구조

2004년도 지방예산규모(순계)를 세출성질별로 보면 경상예산이 22.3%인 19조 4,218억원으로 이중 인건비가 10.9%인 9조 4,937억원이고 사업예산은 56.9%인 49조 6,982억원, 채무상환이 3.6%인 3조 1,375억원, 예비비 등이 17.2%인 15조 265억원이다. 이를 2003년도와 비교하여 보면, 총예산규모는 11.7%가 증가하였으며 부문별로 보면 경상예산이 7.1%, 사업예산은 14.8%, 그리고 예비비 등이 6.1% 증가하였다(〈표 8〉 참조).

경상예산에 있어서는 일시사역인부임이 경상적 경비에서 인건비로 전환됨에 따라 상호 증감되는 변동을 보였고, 전체적으로는 투자수요 증가 영향으로 사업예산이 경상예산보다 높은 증가율을 보인 것으로 나타났다.

〈표 8〉 세출성질별 구성

(단위 : 억원, %)

구 분	2004	구성비	2003	구성비	증감액	증감%
계	872,840	100	781,425	100	91,415	11.7
경 상 예 산	194,218	22.3	181,350	23.3	12,868	7.1
-인 건 비	94,937	10.9	81,664	10.5	13,273	16.2
-경상적경비	99,281	11.4	99,681	12.8	△400	△0.4
사 업 예 산	496,982	56.9	433,041	55.4	63,941	14.8
-보 조 사 업	266,271	30.5	250,401	32.0	15,870	6.4
-자 체 사 업	230,711	26.4	182,640	23.4	48,071	26.3
채 무 상 환	31,375	3.6	25,339	3.2	6,036	23.8
예 비 비 등	150,265	17.2	141,695	18.1	8,570	6.1

다.

세출내역을 기능별로 보면, 사회개발비가 49.7%인 43조 3,691억원으로 가장 많고, 경제개발비가 26.7%인 23조 3,023억원, 일반행정비가 16.6%인 14조 4,755억원, 지원 및 기타경비가 5.0%인 4조 3,791억원 순으로 편성되었다. 또한, 이를 2003년도와 비교하면 지원 및 기타경비가 18.4%로 가장 많이 증가하였고, 일반행정비 13.1%, 민방위비 11.6%, 사회개발비가 9.4%, 경제개발비가 9.3% 증가한 것으로 나타났다 (〈표 9〉 참조).

## V. 맺 음 말

국민소득 2만불 달성을 위한 국가발전 전략으로서의 지방분권·재정분권은 매우 중요한 국정과제이다. 이제 이를 어떻게 우리 지방재정의 시스템속에 구현해 나갈 것인가가 중요하다.

지금까지는 지방재정의 개혁과제와 기본방향만 로드맵으로 제시된 단계이기 때문에 앞으로 그 추진과정에서 많은 갈등과 변화가 예상된다. 제도개혁을 우리나라 지방재정의 시스템 속에 어떻게 정착시켜 뿌리를 내리게 할 것인가가 매우 중요한 과제이기 때문에 이러한 문제는 제도개혁의 단계에서부터 치밀하게 검토되고 연구되어야 한다.

이러한 의미에서 현재 추진되고 있는 지방재정BPR/ISP사업은 매우 중요하다고 할 수 있으며 이를 지방재정개혁을 구체화하고 이를 지방재정의 제도적 틀 속에 정착시키는 두 가지 목표를 추구하고 있다.

특히 지방재정정보화사업은 『재정정책과』가 처음 설치된 1948년 11월 이래로 55년만에 지방재정 전반에 대한 일대 개혁을 추진하는 대역사로, 이의 성공을 위하여는 실제 지방재정운영을 담당하고 있는 지방자치단체의 적극적인 참여와 협조가 절실하게 요구되고 있다.

또한 2004년 지방예산편성기본지침의 개

〈표 9〉 기능별 세출구조

(단위 : 억원, %)

구 분	2004	구성비	2003	구성비	증감액	증감율
계	872,840	100	781,425	100	91,415	11.7
일 반 행 정	144,755	16.6	125,793	16.1	18,962	13.1
사 회 개 발	433,691	49.7	392,906	50.3	40,785	9.4
경 제 개 발	233,023	26.7	211,450	27.1	21,573	9.3
민 방 위	17,580	2.0	15,536	2.0	2,044	11.6
지원 및 기타경비	43,791	5.0	35,740	4.6	8,051	18.4

선과 관련하여, 무엇보다도 중앙·지방간 유기적인 협조와 부단한 연찬이 필요한 실정이다. 이번에 개선된 지침은 지방재정운영의 자율성·책임성·투명성을 대폭 확대하였으나, 그 성과는 자치단체별로 크게 차이가 있을 것으로 예상된다. 어느 자치단체에서는 주어진 자율성을 토대로 지방의 창의성과 혁신성을 가속화시킴으로써 지역발전의 계기로 삼게 될 것이나, 반면에 어느 자치단체에서는 그동안 행자부의 지방예산편성지침 때문에 반영하지 못했던 경상비예산을 대폭 증액함으로써 지방재정운영의 효율성을 저해할 수도 있을 것이다.

자율이 갖는 편의성은 장점이라고 한다면 자율이 낳을 수 있는 방종의 결과는 준엄하다는 사실을 잊어서는 안 된다. 이러한 자치단체가 많아진다면 우리나라의 지방분권은 실패사례로 역사에 기록될 것이고 잘못

하면 우리 민족은 자치능력이 없다는 민족성 비하론으로 될 수도 있다는 점에 두려움을 느껴야 한다.

행자부에서는 예산편성지침을 폐지하면서 지방자치단체 관련자들의 예산편성에 대한 전문성 제고를 위하여 『예산편성업무매뉴얼』을 작성하여 보급하였으나, 짧은 기간에 제작한 관계로 다소 미흡한 부분이 있을 것으로 생각되며 앞으로 선진 예산편성기법을 도입하여 지방예산편성의 교육교재로 확대 발전시켜 나갈 계획이다.

또한, 앞으로는 단년도 예산편성방식에서 탈피하여 중기지방재정계획과 연계된 중장기적 예산편성방식을 정착시켜나가고, 폐쇄형 행정주도 예산편성방식에서 공개형 주민참여 예산편성방식으로 전환하기 위하여 지속적으로 노력해 나갈 계획이다. ☺

