



I. 머리말

사랑의 도시 춘향골 남원시는 2011년도 예산규모를 전년대비 466억원이 증액된 4,512억원으로 편성하였다.

2011년도 예산은 민선5기 출범으로 새로운 공약사업과 경제위기 이후 안정적 성장을 위한 지역기반형 미래성장 동력사업 추진 등 신규 세출요인이 확대 되었고, 우리시 현안사업의 마무리를 위해 신규사업의 억제와 기존 세출예산의 구조조정, 경상비 최소화를 통해 투자재원을 최대한 확충 하였으나, 사회복지예산 등 국가 지원 사업 증가와 대형 보조사업 추진을 위한 국도비 증가로 자체 지역사업에 대한 세출여력은 대부분의 지방자치단체와 마찬가지로 남원시도 오히려 약화되었다고 볼 수 있다.

주민들의 복지욕구 증가와 2008년도 글로벌 금융위기에 의한 경기침체로 지방재정 수요는 늘어나

고 있는 반면, 이를 뒷받침할 지방재정은 수요를 따르지 못하고 있는 실정으로, 지방재정은 여전히 높은 중앙정부의 의존도, 사회복지예산의 증가로 지방재정 운영의 어려움이 지속되고 있는 상황이다.

특히, 자체세입 비중을 나타내는 재정자립도가 3년째 10% 이하 수준에 머물고 있어, 자주재원 확충을 통한 재정의 건전성 확보와 예산절감을 통한 효율적인 예산운영이 타 자치단체에 비해 절실히 요구되고 있는 실정이다.

이렇듯 어려운 지방재정 여건에도 불구하고 남원시는 2010년 재정분석, 기금 성과분석, 광특회계 평가 우수와 중앙 및 전라북도 각종 평가를 통해 23억원의 인센티브를 확보하는 등 재정운영 평가에서 좋은 평가를 받고 있으며, 지방재정의 건전성과 효율성을 높이기 위해 노력하고 있다.

II. 남원시의 일반현황

남원시는 지리적으로 한반도의 서남부 내륙과 전라북도 동남부권에 위치하고 있고 지리산의 주능선을 경계로 경상남도 하동·함양, 전라남도 구례·곡성군과 인접해 있어 인근 7개 시군의 경제·사회·문화의 중심지이며, 동편제와 판소리, 춘향전과 혼불 등 고전과 현대가 어우러진 우리나라의 대표적인 전통 문화도시이자 민족의 영산 국립공원 1호인 지리산과 명승지, 문화유산이 많은 문화관광의 도시이다.

남원시는 1981년 남원시로 승격되어 남원시와 남원군으로 분리되었다가, 1995년에 남원시와 남원군을 통합하여 도농복합형 형태의 남원시가 설치되어 현재에 이르고 있다.

인구는 2011년 1월 현재 87,775명으로 전라북도 인구의 4.7%를 차지하고 있고, 65세 이상 노령인구가 전체인구의 20.6%인 18,100명으로 노령인구가 지속적으로 증가하여 초고령 사회에 진입하였으며, 출산율 저하와 청장년층 전출로 전형적인 농촌형 인구구조를 보이고 있다.

면적은 752.6km²로 전라북도(8,062km²) 면적의 9.4%를 차지하고 있고, 행정구역은 1읍 15면 7동으로

474개 통리 1,340반으로 구성되어 있으며, 행정조직은 3국 2직속기관 25실과 4사업소 23읍면동으로 공무원 정원은 1,031명이며 현원은 934명으로 공무원 1인당 인구수는 현원기준 94명이다.

지역경제의 직업별 구성비율은 농업 31%, 서비스업 23%, 제조업 6%, 기타 40%이며, 농공단지 6개 단지에 735,217㎡가 조성되어 있고, 현재 66개 업체가 가동 중이며 주 생산품목은 식품, 목기, 기계, 철망 등 내수품목이나 면사, LED 전광관 등 일부 수출 전략품목도 생산되고 있다.

Ⅲ. 남원시의 재정현황

○ 2011년도 세입·세출예산 규모

〈 세입 재원별 예산규모 〉

(단위 : 억원)

구분	'10년 당초예산	비중(%)	'11년 당초예산	비중(%)	증감액	증감률
계	4,046억원	100%	4,512억원	100%	466	11.5%
자체재원	530	13.2%	648	14.3%	118	22.2%
지방세	233	5.8%	237	5.2%	4	1.5%
세외수입	282	7.0%	398	8.8%	116	40.8%
예치금회수	15	0.4%	13	0.3%	-2	-9.2%
의존재원	3,516	86.8%	3,864	85.7%	348	9.9%
지방교부세	1,915	47.3%	2,087	46.2%	172	9.0%
국고보조금	1,245	30.8%	1,397	31.0%	152	12.2%
도비보조금	281	6.9%	305	6.8%	24	8.5%
재정보전금	75	1.8%	75	1.7%	0	2.9%

남원시의 2011년도 당초예산은 4,512억원으로 이중 일반회계가 전체예산 규모대비 93.5%인 4,220억원이며, 특별회계가 6.5% 292억원이다.

특집

2011년도 지방자치단체별 재정운용 건전성·효율성 제고대책

재원별로는 자체재원이 648억으로 예산규모 대비 14.3%를 차지하고 있으며, 의존재원이 3,864억으로 남원시 전체예산의 85.7%를 차지하고 있어 교부세와 국고 보조 등에 의한 의존비율이 높게 나타나고 있으며, 2011년도 예산은 2010년도 당초예산 4,046억원 대비 466억원, 11.5% 정도가 증가된 규모로 자체재원은 118억원이 증액 되었으며 의존재원은 348억원이 증액되었다.

이는 경기회복에 따른 지방세 및 교부세의 증가와 국고 보조금의 내시액 증가에 따라 세입이 증가되었음을 볼 수 있다.

〈 세출 기능별 예산규모 〉

(단위 : 억원)

기능별(분야)	'10년 당초예산	비중(%)	'11년 당초예산	비중(%)	증감액	증감율
계	4,046억원	100%	4,512억원	100%	466	11.5%
일 반 공 공 행 정	204	5.1%	244	5.4%	40	19.6%
공 공 질 서 및 안 전	28	0.7%	30	0.7%	2	7.1%
교 육	36	0.9%	40	0.9%	4	11.1%
문 화 및 관 광	185	4.6%	239	5.3%	54	29.2%
환 경 보 호	320	7.9%	488	10.8%	168	52.5%
사 회 복 지	889	22.0%	914	20.2%	25	2.8%
보 건	64	1.6%	73	1.6%	9	14.1%
농 립 해 양 수 산	1,191	29.4%	1,159	25.7%	△32	△2.7%
산 업 · 증 소 기 업	127	3.1%	190	4.2%	63	49.6%
수 승 및 교 통	195	4.8%	230	5.1%	35	17.9%
국 토 및 지 역 개 발	222	5.4%	265	5.9%	43	19.4%
과 학 기 술	4	0.1%	5	0.1%	1	25.0%
예 비 비	43	1.1%	57	1.3%	14	32.6%
기타(행정운영+기본경비)	538	13.3%	578	12.8%	40	7.4%

2011년 남원시 세출 기능별 예산은 전체적인 예산규모가 증가된 만큼 각 분야별 예산도 증가 하였으며, 분야별로는 농림분야 25.7%, 사회복지 분야 20.2%, 기타(행정운영경비·기본경비)분야 12.8%, 환경보호 10.8% 순으로 비중을 차지하고 있다.

이중 농림예산과 사회복지 예산이 전체 예산규모의 50% 정도를 차지하고 있어 남원시가 도농복합형 통합시의 농업지역으로서의 행정수요와 노인인구 증가 및 주민의 지속적인 복지수요 확대에 따라 이분야의 세출예산이 증가하고 있음을 볼 수 있다.

특히 4대강 사업과 연계된 하수관거설치 및 댐 상류 하수도 정비사업 추진에 따라 환경분야가 전년 대비 52.5%인 168억원이 증가하여 가장 큰 폭으로 증가하였으며, 이밖에 산업, 국토지역개발, 관광분야 순으로 증가하여 지역개발을 위한 기간산업 추진과 민선5기 공약사업 추진에 필요한 세출예산이 증가되었다.

세출 예산중 국고 보조금은 전년대비 152억이 증가된 1,397억원으로 사회복지 예산 등 국고 보조사업으로 추진되는 사업은 지방비 부담이 의무화 되어 있어 지방재정에 큰 부담요인으로 작용하여 세출 여력이 크게 약화되고 있는 실정으로 이러한 재정여건 극복을 위해 한정된 재정 범위 내에서 선택과 집중 투자방식을 통해 재정의 건전성을 높이고 세출예산 절감 추진으로 효율성을 높이는데 노력하고 있다.

IV. 남원시의 재정운영 방향

내수회복 및 수출확대 등 경기회복에 따라 의존재원은 9% 정도 증가하였고, 지방세 또한 5% 이상 증가 하였으나, 지방 재정조기집행에 따른 잉여금 감소와 국비 보조사업 증가에 따른 지방비 부담증가로 2011년도 지방재정의 지출 여력은 크게 호전되지 않을 것으로 전망되지만, 늘어나는 재정수요에 신속적으로 대응하면서 합리적인 재원배분과 자율과 책임이 조화된 지방 재정운용을 위해 다음과 같은 재정운영 전략을 수립하여 재정의 건전성과 효율성을 높여가고 있다.

1. 자주재원 확충을 통한 세입증대 방안

현행 조세체계상 자주재원 확대를 위한 노력에는 한계가 있지만 지방재정의 여건상 세입 증대노력은 지방재정의 근본으로 최우선적으로 추진되어야 할 사항이다.

먼저 지방세 탈루·은닉 세원 발굴을 세무조사와 체납액 최소화를 위한 일제정리를 년 2회에서 분기별 1회로 강화하여 강력한 징수활동을 전개할 예정이며, 납부자의 편의제공을 위해 지방세 납부방법을 가상계좌, 인터넷·신용카드 납부, 위택스 등 다양한 방법으로 납부 가능하도록 운영하여 지방세 징수율 제고에 노력하고 있다.

또한, 시 지정금고인 농협과의 협약을 통해 성실 납세자에게는 수신금리와 송금수수료 할인과 인센티브를 제공하여 성실 납세자가 우대받는 건전한 납세풍토를 조성하고 있다.

또한, 2011년부터 시행되고 있는 지방세 지출예산제도에 대비하여 비과세·감면 자료를 일제정리하고 정확한 현황을 관리하여 비과세·감면 내역을 주민들에게 공개함으로써 지방재정운영의 책임성을 확보하기 위해 철저한 준비를 하고 있다.

이밖에도 연중 자금수입과 지출을 분석하여 유희자금에 대해서는 고수익 상품에 예탁하는 등 효율적인 자금운용을 통해 이자수입을 전년대비 10% 이상 증대하고, 국공유재산관리 시스템을 구축하여 정확한 대부료를 산정·부과하고 무단 점유자에게는 변상금 부과와 임대계약을 체결하고 부적합 재산에 대해서는 매각을 통해 세외수입 증대에도 노력하고 있다.

2. 지방교부세 및 국가예산 확보

지방교부세는 내국세의 일부를 자치단체에 교부하여 줌으로써 지역간 세원편재와 재정 불균형을 해소하고 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 확보 할 수 있도록 함으로써 지방재정의 건전한 발전을 기하는 제도이며, 남원시의 경우 전체예산의 46.2%를 차지하는 가장 큰 재원이다.

특히, 보통교부세의 경우 산정기준인 기초통계 관리항목이 120여개나 되어 체계적인 관리와 통계누락자료 발굴을 위한 전담인력 운영이 필요한 실정이다. 남원시는 2008년부터 지방교부세 전담요원을 두어 기초 통계자료를 체계적으로 관리하고 제도개선 방향 등을 사전에 파악하여 타 자치단체 보다 발 빠르게 대응함으로써 남원시의 경우 2010년 대비 172억원이 증액된 2,087억원을 보통 교부세로 확보하여 전라북도 내에서 예산 신장율이 가장 높은 자치단체로 평가받는 실적을 거두었다.

또한, 중앙부처 동향을 타 자치단체보다 한발 앞서 선점하여 각 실·과에 전파함은 물론 주요 현안 사업의 부처별 반영과 국비 확보를 위해 서울사무소를 두어 국가예산 확보를 위한 교두보로 활용하고 있다.

서울사무소에서 확보한 부처별 업무 보고서를 기획실에서는 중앙부처의 공모사업과 풀사업 계획을 수집하여 사업별, 시기별 세부 대응계획을 수립하고 전문가의 자문과 타당성 조사 등을 통해 남원시가 선정될 수 있도록 전략적인 논리를 개발하고, 사업부서에서는 이를 활용하여 관계부처와 공조를 강화 하는 부서별 협력 시스템을 운영 함으로써, 2011년도에는 총 20개 국가사업에 대해 166억원을 확보하는 실적을 거두었으며, 국가 예산을 확보함에 있어서도 사업 효율성 대비 지방재정부담이 예상되는 사업은 시정조정심의위원회를 통해 종합적인 검토를 사전에 실시하여 대상사업을 선정하는 등 건전성 제고에 노력하고 있다.

3. 재정분석 환류를 통한 예산편성

재정분석은 자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 종합 분석·평가 함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고 재정확충과 예산절감 노력을 진작시키고자 매년 실시하고 있는 제도이다.

남원시에서는 재정분석의 결과를 환류하여 다음연도 예산편성 단계부터 지방재정의 재정운영 노력 지표인 인건비, 행사축제경비, 민간이전경비, 업무추진비, 지방의회 경비 등의 세부 지표값이 동종단체 평균 기준이하로 유지될 수 있도록, 사전 모의분석을 통해 한도액을 산정하고 당초예산에 반영함으로써 재정 효율성을 높여가고 있다.

그 결과 2010년 지방재정 분석결과 전국 시단위 동종단체에서 2위의 성적을 거두어 보통교부세 인센티브와 기관표창을 받기도 하였다.

특히 인건비의 절감 노력도는 전국 최우수 수준으로, 불필요한 인력조정 등을 통해 정원대비 현원비율을 95% 이하로 유지하도록 하여 조정인원에 대한 50억원의 인건비 절감액을 자체 투자재원과 지방채 조기상환 등에 활용함으로써 주민 1인당 채무부담액을 낮추는 추가적인 효과를 거둘 수 있었다.

4. 세출예산 절감을 통한 효율성과 투명성 확보

세출예산 절감을 통해 지방재정의 효율성을 도모하기 위해서 남원시에서는 2002년부터 일상감사 규정을 정하여 시행하고 있다. 일상 감사제도는 일반적인 사후감사로는 시정이나 치유가 곤란한 공사와 물품구매, 용역사업 등에 대해 공사비의 과다·과소 계상, 공법의 타당성 등을 사전에 검토하여 적절한 설계가 되도록 함은 물론, 부실시공을 사전에 예방하는 사전 지도적 예방감사를 추진하는 제도이다.

이를 통해 남원시는 2010년도에 총 445건 1,070억원의 공사에 대해 사전에 일상감사를 실시하여 121건의 사업에 대해 9억 8천만원의 예산을 절감하는 성과를 거두었으며, 2008년 부터는 5천만원 이상의 민간 보조사업에 대해서도 일상감사를 확대 시행하여 2010년도에는 27건의 보조사업에 대해 3억 2천만원의 예산을 추가적으로 절감하는 효과를 보였다.

이외에도 자체용역과제심의회 운영을 통해 불필요한 용역비 집행과 용역비가 과다계상된 사업을 사전에 심의하여 각종 사업 추진시에 소요되는 용역비 절감을 추진하고 있다.

앞으로는 계약원가 심사를 위한 전담인력을 확보하여 자체사업에 대해서도 계약원가 심사를 실시하는 등 예산집행의 효율성을 높이기 위해 사전감사 방법을 다양화하여 추진해 나갈 예정이다.

또한, 2009년 부터 보조금 통합관리 시스템을 구축하여 보조사업에 대한 지원과 집행투명성을 확보하고 보조금에 대한 통합관리를 통해 중복 지원방지와 형평성을 확보하고 보조금 전용카드 사용하도록 함으로써 보조사업자의 부당한 사용을 사전에 예방하여 행정의 신뢰도를 높여줄 뿐 아니라 카드 수수료 수입을 통한 세외수입 증가에도 기여하는 시책을 추진하여 2010년 예산 효율화 우수사례로 남원시가 선정되어 1억원의 인센티브를 확보하는 성과를 거두었다.

V. 맺는말

지방재정은 일부 자치단체를 제외하고는 여전히 국가에 대한 의존도가 높은 실정으로 전체적인 재

정규모는 증가하고 있으나, 지방세와 세외수입은 재정규모 증가에 비해 낮은 증가율을 보이고 있다.

또한 지방이양사업 등 국고보조사업의 자치단체 재정부담을 수반하는 보조사업이 증가하면서 지방 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다.

지난해 성남시에서 채무 지급유예 선언과 일부 자치구들이 인건비를 반영하지 못한 결산추경이 언론에 보도되면서 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 주민들의 관심도가 높아졌으며 이에 대한 개선을 요구하는 국민들의 목소리가 날로 높아지고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 국가에서는 2010년도에 지방 소비세와 지방 소득세의 일부를 자치단체에 이양하고 2013년부터 지방소비세 이양규모를 부가가치세의 5%에서 10% 수준으로 확대할 수 있도록 추진하고 있으며,

지방비를 부담하는 국고보조사업에 대해서 행정안전부 장관과 협의토록 하는 국고보조금 예산편성 원칙을 개정하여 2012년부터 시행하는 등 지방재정의 건전성을 높이기 위해 긍정적인 제도를 마련하고 있고,

이밖에도 지방재정의 과도한 재정부담으로 작용하고 있는 사회 복지분야에 대해서도 중앙과 지방간 사무 재배분 또는 환원과 국고 보조율 인상 등을 적극적으로 논의 중인 것으로 알고 있다.

국가와 자치단체가 수직적인 관계가 아닌 수평적인 관계가 될 수 있도록 지방재정 건전화를 위해 중앙정부 차원에서의 보다 적극적인 자원배분과 재정정책 개발을 기대하면서 민선5기를 새롭게 시작하는 지방자치제도가 더욱 성숙해 질수 있는 계기가 되었으면 하는 바람을 가져본다. ☺