



2006년도 지방재정의 세입·세출 전망과 과제

임성일

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

정부의 예산은 정부 재정의 수입과 지출에 대한 계획적 수치이며 국민과의 약속이라 할 수 있다. 따라서 예산의 편성과 지출은 공공성의 관점에서 치밀한 계획과 예측 그리고 엄격한 재정규율(fiscal discipline)을 토대로 이루어져야 한다. 그리고 그것은 국회와 지방의회에 의해 체계적으로 심의되고 신뢰성있게 확정되어야 한다. 또한 예산은 객관적이고 합리적인 방법과 가정을 토대로 편성되어야 한다. 예산이 객관적 통계와 가정을 토대로 편성, 집행될 때 비로소 정부 활동의 효율성이 높아지고 국민에 대한 재정 책임성(fiscal accountability)이 구현될 가능성이 커진다. 이러한 관점에 입각할 때 정부의 예산편성은 정부 정책의 구체적인 소신과 청사진(설계도면)을 국(주)민에게 표현해 주는 일종의 전달 수단이자 점검 수단이라 할 수 있다. 국(주)민은 정부의 예산편성 내역을 보고 정책의 주안점과 공약의 실천가능성을 판단할 수 있고, 또한 예산집행의 상태와 결과를 보고 진정한 “세금의 돈 가치(VFM)”를 평가할 수 있기 때문이다. 그러므로 국가나 지방자치단체가 객관적이고 합리적인 판단준거와 전망에 입각해서 예산(세입, 세출)을 편성, 관리하는 일은 매우 중요하다.

전망은 항상 주관성과 미래의 불확실성을 수반하기 때문에 전망된 시기나 사건(event)이 도래할 경우 실제 나타난 현상과 전망치간에 오차와 간극이 발생하기 마련이다. 그럼에도 불구하고 사회과학의 분석이나 정부정책의 수행과정에서는 통상 일정한 수준의 미래에 대한 전망을 필요

로 한다. 특히, 정부의 재정활동과 관련하여 미래 전망이 지니는 중요성은 재정활동의 상당 부분이 미래 전망을 근거로 계획·추진된다는 점에서 발견된다. 예를 들어, 국세나 지방세수입에 대한 “세수 예측 내지 추정(tax revenue forecast/estimates)”은 주요 사회·경제적 외생변수에 대한 일정한 전망과 가정을 전제로 이루어진다. 여기에는 내년도(또는 중장기) 경제수준에 대한 예측을 포함하여 인구·사회·정치적 변수에 대한 일정한 추정 내지 전망이 포함된다. 이 때 만일 그 과정에서 비현실적이거나 불합리한 전망치가 비중 있게 반영될 경우 추정된 세수는 미래의 실제치와 큰 괴리를 갖게 된다. 이러한 추정치는 곧바로 세입예산의 오차를 유발시키고 나아가 재정운용의 비효율성과 비계획성을 초래하는 주요 원인으로 작용한다. 그러므로 과학적 합리성을 토대로 하는 예측과 전망은 재정의 운영과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 과학적 예측을 하기 위해서는 무엇보다도 체계적인 통계인프라(재정, 경제, 인구, 사회 부문의 통계 등)의 구축이 필수적이고 또한 그것을 첨단기법과 전문적 지식을 통해 활용할 수 있는 여건과 능력을 구비하는 일이 중요하다.

이러한 문제 인식을 갖고 이 글은 2006년도 지방재정의 세입 및 세출에 대한 전망을 하면서 그와 관련된 주요 과제들을 다루는데 중점을 두고 있다. 2006년도 지방재정의 세입과 세출부문을 전망하는 과정에서 고려해야 할 요인과 대상은 사실 매우 다양하다. 그것은 크게 보아 국내 요인과 국외 요인으로 구분될 수 있는데 이 글에서는 주로 전자에 초점을 두면서 지방재정의 세입·세출부문을 전망하고자 한다. 그리고 전망에 있어서는 국가재정의 기초와 개요, 중앙·지방간 재정관계, 지방재정환경의 변화 등의 요인을 종합적으로 고려하면서 상대적으로 거시적(macro) 관점에 초점을 두고 기술하고자 한다.

II. 2006년도 중앙재정의 개요

정부가 국회에 제출한 2006년도 예산안(통합재정 기준)에 의하면 정부총지출은 221.4조원이며(2005년 대비 6.5% 증가), 이것은 일반회계 115.5조원(8.3% 증가), 특별회계 41조원(2.5% 증가), 기금 64.9조원(6.0% 증가)으로 구성된다. 분야별 재원배분 현황을 살펴보면, 통일·외교(36.0%), R&D(15.0%), 사회복지·보건(10.8%), 국방(9.8%), 문화·관광(9.8%), 공공질서 및 안

전(9.1%), 국가균형발전(8.4%) 부문 등이 상대적으로 큰 증가율을 보이는 반면 교육(5.1%), 산업·중소기업(4.2%), 농림·해양수산(2.0%) 등은 상대적으로 낮은 증가율을 보이고 있다.

● <표 1> 2006년도 예산안 규모 ●

(단위: 조원, %)

	2005년		2006년 예산안	증가율	
	본예산	추경안		본예산 대비	추경안 대비
총지출	207.8	208.7	221.4	6.5	6.1
예산	146.6	147.5	156.5	6.8	6.1
일반회계	106.6	107.5	115.5	8.3	7.4
(총계)	(134.4)	(135.5)	(145.7)	(8.4)	(7.5)
특별회계	40	40	41	2.5	2.5
(총계)	(60.6)	(60.6)	(57.4)	(-5.3)	(-5.3)
기금	61.2	61.2	64.9	6.0	6.0
(총계)	(319.2)	(319.2)	(358.6)	(12.3)	(12.3)

자료: 기획예산처

정부의 예산안은 2006년도의 경제성장을 5%대의 실질 경제성장, 7.5%의 경상성장률을 전제로 편성하고 있다. 정부의 경제성장률 전망은 지방자치단체의 세입·세출 예산의 편성과정에서 그대로 반영될 것으로 예상된다.¹⁾ 이러한 경제전망은 대체로 보아 국내의 주요 기관의 경제성장률 전망치보다 조금 낙관적인 수치라 말할 수 있다.²⁾ 경제성장률을 포함한 각종 경기 및 거시경제 지표의 전망을 얼마만큼 객관적인 방법과 통계를 활용하여 행하느냐에 따라 세입·세출의 균형 정도에 영향이 주어진다. 정부의 객관적인 경제전망이 국가와 지방자치단체의 세수전망, 지출비

1) 실제로 지방자치단체들은 국가와 마찬가지로 내년도 실질성장률을 5% 내외로 전망하고 있다. 이러한 전망은 사실상 '전망' 이기보다 국가의 전망치를 그대로 수용하는 것으로 지난 수 십년 동안 행해지고 있는 관행이라 할 수 있다. 현실적으로 지역 단위(또는 개별 자치단체별)의 경제성장 전망치가 전혀 제시되지 못하고 있는 점은 상당한 아쉬움이자 향후 반드시 개선되어야 할 점이다.

2) 주요 경제예측기관별로 2006년도 경제전망에 있어서 다소 차이를 보이지만 그 수준은 대체로 4%대와 5%대에 머무르고 있다. 예를 들어, 한국개발연구원과 국회예산정책처는 내년 성장률을 각각 5%, 4.7% 수준으로 예측한 반면 한국경제연구원(4.9%)이나 현대경제연구원(4.5%) 등은 4% 대의 성장률을 전망하고 있다.

용과 구조, 채무(국채·지방채) 발행 규모, 재정정책의 목표와 파급효과 등 재정운영의 계획과 실제 전반에 걸쳐 중요한 영향을 미치고 있음을 인식할 때 정부는 이와 관련하여 최대의 객관성과 과학성이 보장될 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.

2006년도 예산안에 따르면 일반회계 적자국채 발행규모는 9조원이며 이를 포함한 2006년 말 국채발행 잔액은 261.5조원으로 예상하고 있다(2005년 대비 33.2조원 증가). 여기에 중앙정부의 차입금과 국고채무부담행위 그리고 지방정부의 채무를 포함할 경우 국가채무액(2006년 말)은 279.9조원으로서 GDP 대비 31.9%에 이를 것으로 예상된다(〈표 2〉 참조).

● <표 2> 국가채무에 대한 중기전망 ●

(단위: 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무	248.1	279.9	298.5	314.1	325.8
(GDP 대비, %)	(30.4)	(31.9)	(31.7)	(31.1)	(30.0)
적자성 채무	102.3	122.0	130.1	136.9	140.2
금융성 채무	145.8	157.9	168.5	177.2	185.6

자료: 대한민국 정부, 「2005-2009 국가재정운용계획」

현재의 국가채무 규모는 외화자산 및 용자채권 등 상환재원을 보유한 금융성 채무의 비중, 국가 보유채권 규모(2004년 말 : 금전채권 128조원, 총 보유자산 396조원), 성장 잠재력, OECD 회원국들의 GDP 대비 국가채무 비율 평균(76.8%, 2004년) 등을 종합적으로 고려할 때 매우 심각한 수준은 아니라 할 수 있다. 그러나 사회복지제도의 본격적 확충으로 재정의 경직성 지출 부담이 확대되고 있는 상황이나 급속한 고령화 추세에 따른 재정위험의 고조(세입기반 축소와 지출부담 확대)와 통일관련 비용 등 각종 불확실한 상황 등을 고려한다면 국가의 재정운영은 향후에 발생할 수 있는 재정위험을 사전에 예방하는 방향으로 가닥을 잡는 것이 합리적이다(국회에 산정책처, pp 9~10).

이와 같은 재정의 거시적 여건 변화와 건전재정을 중시해야 하는 정책기조는 지방재정에 있어서도 동일하게 적용된다. 다만, 지방재정의 경우 국가재정과 달리 채무의 내용과 구조 그리고 심각성에 있어서 상대적으로 양호한 상황에 있음을 지적할 필요가 있다. 현재 한국정부의 재정체

무는 통계수치로 보아서는 거의 위험성으로부터 자유로운 수치라 할 수 있지만 그 증가속도와 그것을 가속화시키려는 단·장기의 정치·사회·경제적 아젠다(agenda)를 엿본다면 결코 방심할 상태가 아님을 인식할 수 있다.

III. 지방재정의 세입·세출전망과 주요 영향요인

지방재정의 세입과 세출을 전망하는 과정에서 고려되어야 할 중요한 국내 영향 요인은 다양하지만 그것은 크게 보아 (1)국가의 국정운영기조, (2)거시경제변수(경제성장, 물가, 실업률, 금리 등), (3)중앙·지방간 재정이전제도의 변화, (4)지방자치의 환경(여건)변수의 네 측면으로 압축해볼 수 있다. 이 글에서는 이 중에서도 (1), (3), (4)의 요인을 주로 고려하면서 2006년도 지방재정의 세입·세출에 관하여 전망하고자 한다.

1. 국가예산 정책기조와 지방재정 전망

먼저, 2006년도 국가의 정책운영기조를 살펴보면 그것이 지방재정의 세입·세출에 미칠 영향에 관하여 파악하면 다음과 같다. 국가의 정책기조는 대통령의 국회 시정연설, 대국민 공약, 정부부처 정책 등 다양한 형태로 표현되지만 그것은 통상 정부의 예산안 속에 담겨 구체화되고 있다.

정부의 예산정책기조와 예산내역을 담고 있는 예산안(「2006년도 예산안 편성지침 및 기준」참조)에 의하면 2006년도 국가재정운영의 기본방향으로는 재정운영의 혁신이 설정되어 있다. 그리고 그 세부 정책방향으로 예산총액배분 자율편성제도 정착, 「재정사업 자율평가제도」에 의한 성과와 예산의 연계 강화, 디지털 예산·회계 시스템의 연차적 구축, 예산낭비사례에 대한 종합적인 대응시스템 구축이 책정되어 있다.³⁾ 이와 같은 정부정책 기조는 큰 틀에서 지방재정의 운영방향에 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 지방재정부문에서도 제한적이지만 예산총액배분 자율편성(top-down)제도를 도입·확대 중에 있고 예산회계제도의 개편(사업예산제도, 발생주의 복식부기회계제도 도입)과 재정정보화 작업도 중앙정부와 같은 정책기조 및 방향 아래 추진 중에 있다.

정부는 또한 2006년 재정운영 여건 및 재원배분의 방향을 설정하는 과정에서 5% 수준의 실질 성장을 예상하고 있으며, 또한 소폭의 세입 증가와 큰 폭의 세출 증가를 전망하고 있다.⁴⁾ 이와 같은 정부의 경제성장 전망을 대부분의 지방자치단체들이 기본적으로 수용하고 그에 입각하여 각종 재정계획을 수립하고 있다.

정부의 재원배분 방향으로는 (1)국가재정운용계획에 입각한 우선순위 투자, (2)인프라 구축 진전분야 및 시장기능 강화 분야의 투자속도 조정, (3)우선순위 사업의 중점 지원 및 구조조정 필요사업의 축소가 제시되었다. 아울러 이들을 구체적으로 실현하는 세부전략 및 예산활동으로서 경쟁력 강화 및 성장 잠재력 확충, 삶의 질 향상 및 사회통합기반 강화, 국민생활안정 및 통일·외교 등이 제시되고 있다.

경쟁력 강화 및 성장 잠재력 확충을 위한 세출은 R&D 분야(시초 및 원천연구, 차세대 성장동력 확충, 지방혁신역량 강화 등), SOC 분야(서민층 주거안정, 국토균형발전, 재해예방, 도로·지방공항 등의 투자 내실화 도모), 산업·중소기업 분야(혁신형 중소기업, 지역전략산업 육성, 해외자원개발 등), 교육·인적자원개발 분야(대학 구조개혁, 지방대학 혁신역량 강화 등), 정보화 분야(전자정부(e-Gov), 유비커터스 사회(u-Korea) 기반 구축, 정보격차 해소) 등이 있다. 이 가운데서도 지방재정의 운영 및 지출에 직접적인 영향을 미칠 것으로는 지방혁신 역량 강화, 국토균형발전과 연계된 소프트웨어·하드웨어 투자 등을 지적할 수 있다.

삶의 질 향상 및 사회통합기반 강화를 위한 세출은 사회복지분야(사회안전망 확대, 저출산·고령화 사회 대비), 농어촌 분야(농어촌 생산기반 등 하드웨어 투자 효율화 유도), 환경 분야, 문

3) 예산총액배분 자율편성제도의 정착을 위해 SOC·사회복지·교육·균형발전 등 분야별 공개토론회 개최, 국가재정운용계획과 각 부처 중장기 계획의 연계 강화 등의 조치가 이루어진다. 「재정사업 자율평가제도」를 도입한 성과와 예산의 연계 강화를 위해 각 부처별 자율적 사업평가 및 예산 반영, 평가 결과의 점검·활용(기획예산처)이 실시된다. 그리고 디지털 예산·회계 시스템의 연차적 구축을 위해서는 현행 투입위주의 품목별(Line-item) 예산체계를 성과와 책임지향의 정책사업별(program) 예산체제로 개편한다. 또한 국제기준(IMF GFS)에 맞도록 재정범위를 확대하고 복식부기·발생주의 회계제도의 도입에 필요한 시스템 구축을 완료하고자 노력한다(기획예산처, 2006년도 예산안 편성지침 및 기준).

4) 정부는 가계부채 조정이 대체로 마무리되면서 민간소비가 증가하고, 설비·건설투자도 견조한 증가세를 보일 것으로 전망하고 있다. 세입부문에서는 소폭 증가(국세수입은 내수회복 등으로 예년 수준의 증가세 유지 전망, 세외수입은 한은잉여금 수입 확보가 어려워 증가세 미미 등) 그리고 세출 부문에서는 대폭 증가(공적자금 상환, 교부금, 사회보장지출 등 경제적 경비소요가 대폭 증가, 미래 성장동력 확충, 삶의 질 향상 등을 중심으로 지출 소요 증가 등)를 전망하고 있다.

화·관광 분야(고부가가치 문화·관광·레저·스포츠 산업 육성, 지역문화의 균형발전 지원), 지역균형발전 분야(경쟁과 혁신을 통한 지역발전 유도, 낙후지역 지원강화)에 중점을 두고 있다. 이들 분야는 국가 차원에서 역점을 두는 사업이면서도 그 구체적 실천이 지방 단위에서 이루어지는 만큼 지방재정과 직접적으로 연계되는 부문이라 할 수 있다. 특히, 1인당 국민소득 일만 불 시대에 진입한 현 단계에서 지방단위의 사회복지·대민서비스에 대한 수요가 급팽창 추세를 보이는 점을 인식할 때 2006년을 필두로 향후 이 부문을 중심으로 지방재정이 담당해야 할 역할과 비중이 크게 증가할 것이 거의 확실시되고 있다.

현재의 단계에서 예상해 볼 때 지방복지재정(복지서비스)의 수요는 경제성장률, 물가 상승률, 기타 재정분야의 성장률에 비해 상대적으로 높은 성장 추이를 보일 것이 거의 불가피해 보인다(실질적 중요성, 정치적 선호, 대중적 요구 등). 일반적으로 복지서비스에 대한 구체적 수요와 관련 재정부담의 수준은 소득계층, 연령계층, 지역특성 등에 따라 상당한 차이를 보이며, 현실적으로는 지방자치단체에 따라 상당한 격차를 보이고 있다. 특히, 지방 및 지역 단위에서 제공되는 복지서비스는 자치단체의 재정력(fiscal capacity), 자치단체장의 인식과 마인드(정치적 인기영합주의 포함), 지역의 인구 및 소득특성을 반영하는 행정서비스 우선순위 등에 의해 차이가 발생하고 있다. 사실, 지역간 차이(격차)의 존재는 어떤 의미에서 자연적 현상이라 할 수 있지만, 만일 그러한 격차가 기본적인 복지서비스의 공급을 둘러싸고 발생한다면 그것은 중대한 사회문제로 규정될 수밖에 없다.

이와 같은 문제점 외에도 복지부문의 적극적인 재정분권은 특정지역의 주민 내지 자치단체가 인접 자치단체의 복지서비스에 재정을 부담하지 않고 “무임승차하는 문제(free rider)”를 초래하여 경제적 효율과 사회 정책적 효과를 떨어뜨릴 가능성이 있다. 무임승차현상이 예상되는 상황에서는 복지서비스에 대해 매우 적극적인 자세를 갖는 지방자치단체들은 일정 수준을 넘어서는 복지서비스를 적극적으로 제공하지 않으려는 신중한 정책적 접근(행태)을 보일 가능성이 높아진다. 그리고 복지시설운영비의 지방이양으로 인해 일부 자치단체는 지방비부담의 증가를 우려하여 신규시설을 설치하거나 시설 인력증원 등을 기피하는 현상이 나타날 수 있다.

따라서 복지서비스 중 어떤 서비스를 지방자치단체가 자체재원을 중심으로 적극적으로 전담하고, 또한 어떤 서비스부문을 중앙정부가 전담하거나 중앙과 지방이 분담해야 할 것인지에 대한 이론적, 실천적 원칙(가이드라인)을 명확히 설정할 필요가 있다. 이와 관련하여 전국최저(소)수준(national minimum)이나 전국표준서비스 수준(national standardization)이 요구되는 복

지서비스는 국가주도형 재정운영을 유도하는 한편 기타 복지서비스는 지방자치단체 주도형 및 국가·지방 분담형 방식으로 복지재정을 운영하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 볼 때 현재 분권교부세에 포함된 복지사업이 국가표준이나 기초사업에 해당하는 지의 여부를 면밀히 검토할 필요가 제기된다.

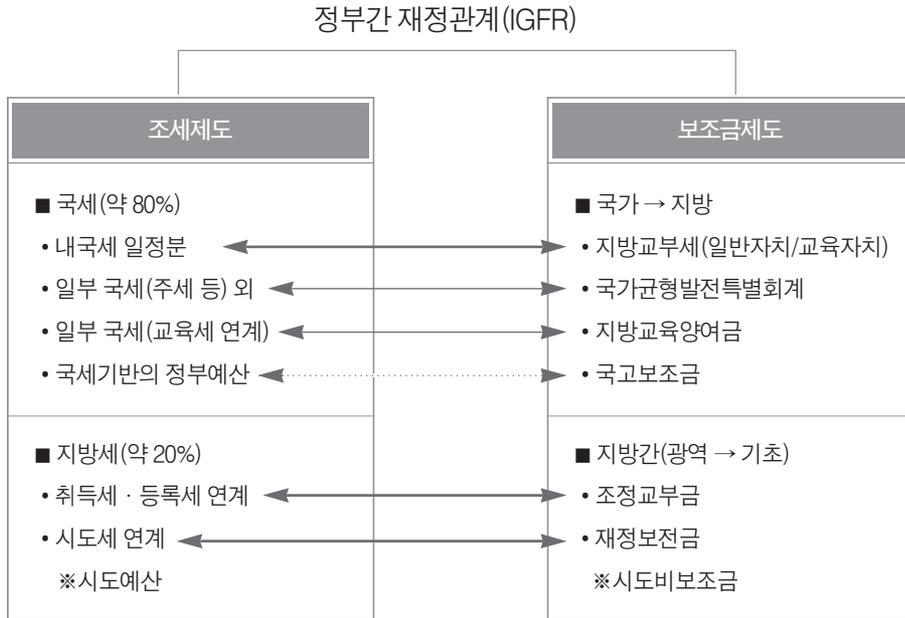
금년에 신설된 분권교부세제도(5년 한시)는 그 나름의 장점이 없는 것은 아니지만 복지서비스의 특성을 종합적으로 고려할 때 제도적 문제와 한계가 더 많은 것으로 평가된다. 분권교부세의 규모와 성장속도가 관련 복지서비스의 수요(신수요 포함) 성장 추이를 포착하기에 한계와 문제가 존재한다. 지역간, 지방자치단체간에 존재하는 복지서비스의 수준 격차와 특성을 적절히 반영할 수 있는 메커니즘을 결여하고 있고 배분공식 및 운영방식에 일부 문제가 있기 때문이다. 특히, 현행 분권교부세 시스템을 근간으로 지방의 복지서비스 재정을 운영할 경우 동 제도가 보통교부세제도에 흡수되는 시점(2010년)에서는 자치단체별로 복지서비스의 공급 수준(질·양)에 상당한 차이가 발생할 가능성이 있다. 보통교부세의 경우 분권교부세와 달리 특정 서비스를 중심으로 재원의 사용용도가 제한되지 않기 때문에 제도 통합 이후 지역에 따라 복지부문이 상대적으로 소홀히 다루어질 가능성을 배제할 수 없다. 극단적으로는 복지서비스에 사용되던 기존의 규모보다 적은 금액의 예산이 할당될 수 있다. 2006년의 재정운영에 있어서는 중앙·지방정부 모두 지방의 복지재정을 둘러싸고 발생하는 문제의 본질을 정확히 간파한 다음 합리적인 정책대안을 고안하여 문제의 해결에 나서야 할 것이다.

종합적으로, 2006년도 지방재정의 운영에 있어서 특히 강조, 부각될 것으로 전망되는 세출부문은 지방의 혁신역량 강화, 국토균형발전, 지역경제 활성화, 고용안정, 사회복지·대민서비스, 지방교육재정, 환경 및 문화·관광부문일 것이다.

2. 정부간 재정관계와 지방재정 전망

일반적으로 정권의 변화(또는 교체) 시점을 제외한다면 조세제도와 정부간 재정이전제도 즉, 보조금제도가 지방재정의 세입부문에 가장 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 현행 재정시스템에서 국세(내국세 포함)·지방세제도의 변화와 세수변화는 각종 보조금(지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계)의 자원 규모에 변화를 초래하면서 지방재정 전반에 걸쳐 직접적인 영향을 미친다([그림 1] 참조).

● [그림 1] 조세제도와 보조금제도의 연계상태 ●



주: 임성일(2005) 참조

우리나라의 조세제도는 지방자치의 부활 이후 현재까지 국세중심의 세원배분 구조(약 8 대 2의 국세중심 구조)를 거의 벗어나지 못하고 있다. 현 단계에서 2006년도를 전망해 볼 때 조세제도의 변화(지방의 과세권 신장, 세원 이양, 세목 조정 등)로 인해 지방재정에 중대한 영향을 미칠 가능성은 높지 않아 보인다.⁵⁾ 아울러 지방세수의 양적 측면 외에 세원의 구성 체계(소득·소비·재산과세), 지방세 세목의 구성, 세무행정 등의 부문에서 질적 변화를 가져다 줄 요인도 많지 않을 것으로 예상된다.

● <표 3> 국세·지방세수입의 연도별 변화 ●

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2005
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	81.9	78.2	76.7	77.6	79.5
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.1	21.8	23.3	22.4	20.5

자료: 재정경제부, 조세개요, 2004; 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 2005.

주: 2003년까지는 결산기준이고, 2005년은 예산기준임

다만, 재산과세 부문의 증가 요인을 예상해 볼 수 있으며 그것은 부동산 관련세제의 과표현실화(실거래가격 반영 포함)와 종합부동산세제의 도입에 따른 지방세입의 증가 부분과 밀접한 관련이 있다. 정부의 각종 부동산 정책과 개발정책 그리고 경기 요인 등을 종합적으로 고려할 때 재산과세부문은 2005년에 비해 최소한 10~20% 이상의 세수 증가가 있을 것으로 예상된다. 재산과세에 비해 담배소비세 등 소비과세부문에서는 큰 폭의 세수증대를 기대하기가 어렵고 경제 성장과 비슷한 수준의 소폭 증가가 예상된다. 주민세 등을 포함하는 소득과세의 경우도 전반적인 경기회복이 본격화되지 않는 한 소폭의 증가에 머물 것이 예상된다.

참여정부의 출범 초기에 비교적 강도 있게 논의되어 왔던 지방소비세와 지방소득세제의 도입 문제는 여전히 세제개편의 중심 주제로 부상하겠지만 그것이 2006년도의 지방재정에 직접적인 영향을 미치는 수준으로 조기에 구체화되기는 어려울 것으로 전망된다. 그 외의 지방세제 및 세정의 변화는 지방재정의 총량과 재정과급효과에 상대적으로 미미한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

종합적으로, 지방세 부문에서 지방재정에 미치는 세입 과급효과는 지역별·자치단체별로 차이가 있겠지만, 매우 파격적이거나 큰 폭은 아닐 것으로 전망된다. 지방세 수입의 증가는 기본적으로 완만할 것이며 그것은 경제성장 등에 따르는 자연적 세수변동, 부동산 개발 및 과표 현실화 등에 따르는 세수증가, 기타 요인에 의한 세수증가에 의해 이루어질 것으로 예상된다.

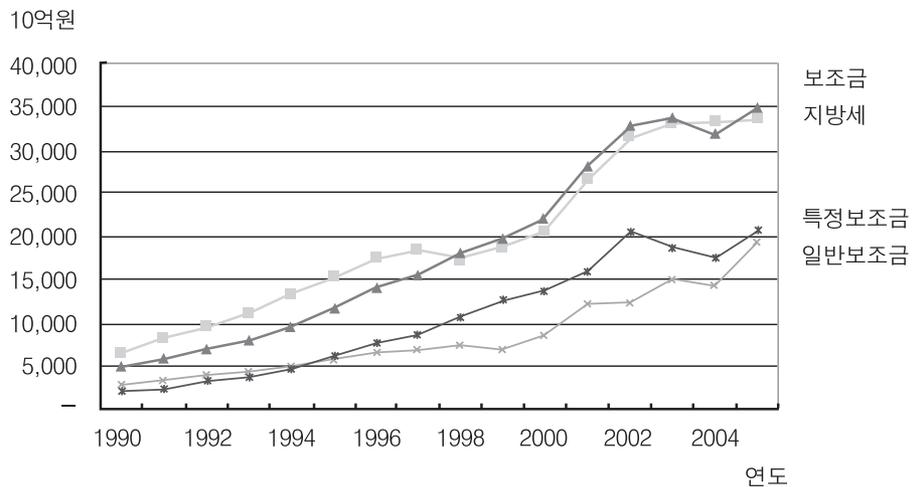
그 다음으로는 정부간 재정이전제도(intergovernmental fiscal transfers)의 변화가 2006년도의 지방재정에 미칠 영향에 관하여 언급할 필요가 있다. 현재 우리나라의 정부간 재정이전제도는 중앙·지방간 재정이전제도(지방교부세제도, 국고보조금제도, 국가균형발전특별회계제도)와 지방자치단체간 재정이전제도(조정교부금제도, 재정보전금제도, 시도비보조금제도)로 구성되어 있다. 이 가운데서도 중앙·지방간 그리고 지방간의 자원배분에 실질적인 영향을 미치는 것은 전자이며, 후자는 지방간의 자원배분 및 조정기능을 담당하는 것으로 제로섬(zero-sum) 게임의 구조를 갖고 있다.

우리나라에 있어서 정부간 재정이전제도가 지방재정의 세입·세출에 결정적인 영향을 미치는 요인임은 역사적으로 입증되었고 그것은 특히 외환위기 직후와 현 정부의 출범 이후 확실히 입증되었다. 지난 10 여년간 전개된 지방분권 과정에서 지방재정의 확충에 가장 큰 기여를 한 것은

5) 1990년대의 지방자치 실시 이후 지방세제 부문에서 나타난 주요 제도변화로는 국세의 지방세 이양, 세목 신설, 과세대상 확대, 탄력세율제도의 도입·확대, 세율인상 및 과표 현실화 등을 지적할 수 있다.

정부간 재정이전제도였고, 중앙·지방간 자원배분의 역학관계를 바꾼 것도 다름 아닌 재정이전 제도였다. 그것은 1990년과 2004년을 단순 비교해본 결과(통합회계 기준) 지방세수입이 5.2배 증가한 데 비해 보조금수입(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)이 6.4배 증가한 통계를 통해 파악할 수 있다. 이와 같은 사실을 인식할 때 우리나라의 재정분권은 보조금제도 중심으로 추진 되어 왔다고 해도 과언이 아니다(임성일, 2005).

● [그림 2] 지방세, 이전재정(보조금) 수입의 변화추이(1990-2004) ●



주: 2005년에 도입된 국가균형발전특별회계는 그림에 반영되지 않고 있음

지방자치 실시 이후 나타난 보조금제도의 주요 변화는 지방양여금제도의 도입(1991)·폐지(2004년 말)와 국가균형발전특별회계의 신설(2005년)로 압축될 수 있다. 이러한 구조변화 결과 2005년 현재 우리나라의 중앙·지방간 재정이전제도는 종전의 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 새로운 체제로 변화되었다. 아울러 증액교부금제도의 폐지와 분권교부세제도의 도입 그리고 국고보조사업의 기능 축소 또한 보조금제도의 기능과 역할에 변화를 초래하는 일종의 구조개편으로 간주된다.⁶⁾

6) 그 밖에 지방교부세의 법정교부율 인상 조치(2000년: 내국세 13.27%→15%, 2005년: 내국세 15%→19.13%)나 지방교부세의 구성체제 변화(보통교부세의 비중 확대와 특별교부세의 비중 축소)는 보조금제도의 질적 변화요인으로 간주될 수 있다. 특히, 최근에 단행된 지방교부세의 법정교부율 인상은 우리나라의 보조금체제를 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금과 특정보조금이 대등한 체제로 변화되는 전기를 마련한 점에서 중요한 의미가 있다(임성일, 2005).

중앙·지방간 재정이전제도 외에 지방자치단체간(광역·기초자치단체간) 재정이전제도 즉, 조정교부금제도와 재정보전금제도 또한 지방재정에 영향을 미치고 있다. 이 중에서도 최근 경기도를 중심으로 제도적 문제와 한계를 노정하고 있는 재정보전금제도에 대한 구조개편이 2006년도에 단행될 가능성이 비교적 높아 보인다. 하지만 이러한 조치가 가시화되더라도 지방재정의 총량에는 별다른 변화를 발생시키지 않고 다만 도·시·군간의 자원배분에 미세한 조정을 야기할 것으로 예상된다.

현 시점에서 볼 때 분권교부세제도의 규모(비율) 증가로 인하여 지방교부세제도의 내국세 연계비율이 또 한 차례 상향조정될 것으로 전망된다. 분권교부세제도는 지방분권에 따른 중앙기능의 지방이양을 지원해 줄 목적으로 2005년에 도입되었으나 제도 도입에 대한 충분한 준비가 이루어지지 않아 2005년 후반부터 끊임없이 지방의 반발과 논란의 대상이 되어 왔다. 지방의 복지재정과 연계된 분권교부세는 향후 지방재정의 운영시스템으로서 일종의 “뜨거운 감자(hot potato)”와 같은 위상과 제도적 속성을 유지할 가능성이 있다.

● <표 4> 우리나라의 정부간 재정이전제도(보조금제도) ●

보조금제도		예산규모 (억원)	유 형	지방비 부담	용도 지정	재 원
중앙·지방간 재정이전	지방교부세	194,845	G	×	×	내국세수입 일정분
	국고보조금	153,502	S	○	○	국고지출(예산 연계)
	지방양여금 (‘04말 폐지)	48,546	S	○	○	3개 국세항목 연계
	국가균형 발전특별 회계	54,980	S	○	○	주세, 부담금, 특별회계 예산이 전 등
지방자치 단체간 재정이전 (광역 → 기초)	조정교부금	29,330	G	×	×	취득세, 등록세 수입 일정분
	시도보조금	39,889	S	○	○	광역자치단체 예산
	재정보전금	21,176	G	×	△	시·도 지방세수입

주 1 : G, S는 각각 일반보조금, 특정보조금을 의미함; 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 속에는 일 부 자금의 용도가 지정된 것이 있기 때문에 이들을 완전한 의미의 일반보조금으로 간주하기는 어려움

주 2 : 예산규모는 2005년 당초예산 기준이며(단, 지방양여금은 2004년 당초예산임), 지방교부세 속에는 분권교부세(8,453억원)와 도로사업 양여금(8,500억원)이 포함되어 있음

자료 : 임성일, 2005.

지방교부세와 달리 국가예산과 연계된 국고보조금제도나 주세·부담금 등과 연계된 국가균형발전특별회계는 2005년에 비해 일정 부분 상향조정될 것으로 예상된다(정부 예산안 참조). 전통적으로 지방재정의 전망에 있어서 가장 불확실하고 불안정한 변수 중 하나가 다름 아닌 국고보조금이다. 역사적으로 국고보조금의 결정 요인은 정치적 요인과 연계되는 경향이 있고 그 결과 국고보조금에 대한 전망은 중장기는 물론 단기 예측조차 제대로 하기 어려운 영역에 속하였다. 다만, 정부 예산안(2006)이 국회의 최종의결을 기다리는 현 시점에서는 정부예산안을 토대로 내년도 국고보조금의 규모와 중점사업 분야에 관한 파악이 가능하다.

세외수입부문에서는 경제성장 등에 따른 자연 증가분과 함께 사용료·수수료 요율조정권의 지방이양 및 요율현실화, 시장 지향적 세입확충 노력(경영수익사업 추진 등)에 힘입어 2005년보다 일정 수준 증가할 것이 예상된다. 지방채부문은 특별히 2006년도가 외환위기 이후 지속되어 온 지방의 소극적 지방채발행정책을 전환시키는 일종의 원년이 될 것으로 조심스럽게 전망해 본다. 이러한 예상은 무엇보다도 그동안 유지되어 왔던 기채발행승인제가 폐지되고 지방의 자율성을 높여 주는 새로운 지방채 발행 총액한도제가 2006년에 도입된다는 점에서 그 합리성을 갖는다. 그리고 2006년도 후반에 새로 출범하는 민선 4기 자치단체장 체제가 다양한 투자사업의 의욕을 구체화시킬 가능성이 높아 보이는 점이나 BTL사업의 확장 가능성 등도 2006년도의 지방채 발행이 금년에 비해 상대적으로 크게 증가할 가능성을 엿보게 만드는 대목이다.

3. 중앙·지방간 자원배분 구조

국가예산안을 토대로 중앙·지방간의 기본적인 자원배분 구조를 예상해볼 수 있다. 국가예산안은 중앙정부의 예산뿐 아니라 재정이전(보조금)을 통하여 지방재정의 규모와 의사결정에 직접적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 앞서 언급한 바와 같이 정부예산안의 규모는 국가재정이라는 큰 틀에서 중앙·지방간의 재정규모 조정 메커니즘을 통해 두 정부간의 자원배분(fiscal allocation)에 영향을 미친다. 이러한 과정에서 만일 지방재정의 새로운 세출 요인이 국가차원에서 명백히 인정되고 공감되지 않을 경우에는 최근 몇 년간 지속되어 온 배분구조가 그대로 유지될 가능성이 높다. <표 5>에 나타난 바와 같이 2001년 이후 중앙·지방간의 자원배분(지방교육재정 포함, 세출기준)은 약 5대 5의 역학관계를 유지하고 있고, 2004년부터는 근소하나마 지방재정의 규모가 중앙재정의 규모를 능가하고 있다.

● <표 5> 중앙·지방간 재정지출 비중의 변화추이(2001-2005) ●

(단위: 억원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
■ 중앙정부	927,082 (51.6)	1,000,477 (51.5)	1,054,536 (50.5)	1,059,118 (48.4)	1,086,515 (47.2)
■ 지방정부	(49.4)	(48.5)	(49.5)	(51.6)	(52.8)
• 일반자치단체	640,383 (35.6)	683,697 (35.3)	748,754 (35.9)	826,354 (37.7)	887,935 (38.6)
• 교육자치단체	230,142 (13.8)	256,664 (13.2)	283,154 (13.6)	304,518 (13.9)	327,642 (14.2)

자료 : 행정자치부

주 : ()안의 수치는 총 재정사용액 대비 비율을 의미하며, 예산기준임

이러한 상태에서 2006년에는 대규모 기능이양, 신수요, 자치환경 변화 등 중앙·지방재정간의 배분상태를 구조적으로 변화시킬 만큼 중요한 정책변화가 없을 것이 예상되어 두 정부간의 재원배분 비율은 금년과 비슷한 수준(지방이 조금 더 많은 약 5 대 5 배분 비율)을 유지할 것으로 보인다. 다만, 자치경찰제의 도입, 지방자치의 질 향상(의원직 유급화, 지방공무원 교육확충 등), 지방교육재정의 내실화, 지방복지재정 강화 등과 같은 국가적 현안들이 동시에 탄력적으로 추진될 경우에는 지방재정에 보다 큰 무게가 실리는 새로운 재원배분 구조가 정립될 수 있을 것이다.

4. 제4기 민선자치단체장 선거와 지방재정

마지막으로, 2006년도에 주목해야 할 환경요인으로 민선단체장 선거를 지적할 수 있다. 지방자치의 부활 이후 네 번째로 실시되는 자치단체장 선거는 그 정치적 의미 외에 국가와 지역의 경제·재정에 미치는 파급효과 측면에서도 주목되어야 한다. 특히, 재정지출의 측면에서 선거가 실시되는 해와 다른 년도 간에 상당한 차이가 존재해 왔던 그간의 관행과 현상을 인식할 때 2006년에는 일부 자치단체를 중심으로 예산운영의 효율과 책임성을 담보하기에 적지 않은 어려움이 나타날 가능성이 있다(미세한 영역의 지출특성 변화는 관측이 쉽지 않다). 자치단체장의 정

치적 행태에 따라 차이가 있겠지만 선거와 표를 의식하는 각종 재정지출 행위가 암묵적이고 다양한 형태로 표출될 가능성이 크다. 이러한 상황에서 정치적 과정(political process)이 재정운용의 왜곡을 초래하는 사태를 사전에 차단하고 사후적 감시·평가를 제대로 할 수 있도록 유도하기 위해서는 재정지출의 책임성을 점검해 주는 자기재정규율(self-fiscal discipline)과 재정감시(fiscal monitoring) 장치를 다방면에서 강구해야만 한다.

종합적으로, 현재의 경제전망 하에서 2006년도의 지방재정을 전망해 보면 세입여건은 금년보다 다소 나아질 것으로 예상되는 한편 세출여건은 지역경제 활성화, 혁신역량 강화, 지역SOC 투자, 사회복지지원 확대 등으로 인해 재정 부담이 가중될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서는 전시성·행사성·소모성 경비지출의 최소화, 투융자심사 내실화, 중기재정계획의 실효성 확보 등 계획적인 재정운용을 도모하는 동시에 다양한 징세노력과 창의적 재정 관리를 실천하는 정책기조를 유지하는 것이 매우 중요하다.

IV. 2006년도 주요 과제

행정자치부는 2006년도 지방재정운영의 기본방향으로 지방재정운영의 자율성·투명성 제고, 성과 중심의 행정운영 시스템 구축, 지방재정운영의 건전성 확보를 설정하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 구체적 조치로 예산편성지침 폐지⁷⁾, 지방채 발행 총액한도제 도입⁸⁾, 복식부기회계제도의 도입⁹⁾, 재정공시제도의 도입·운영¹⁰⁾, 주민참여예산제도 활성화, 사업별 예산제도 인프라 구축, 통합재정운영수지 운영, 지방재정분석진단제도의 내실화 등을 실시할 계획을 잡고 있다. 이와 같은 일련의 재정 관리정책들은 세계적 추세와 국내의 지방자치 환경변화에 적극적으로 대처하는 긍정적인 조치로 평가된다. 이들은 지방재정의 세입·세출에 직접적인 계량적 영향을 주기보다는 중장기적으로 재정 관리의 효율성, 효과성, 책임성 등에 매우 긍정적인 영향을 초래하는 촉매제로 작용할 것이 분명하다.

다만, 이와 같이 다양한 개혁적 정책들이 거의 동시 다발적으로 추진되는 과정에서 간과되거나 잃어버려 지고 있는 요인들을 이 시점에서 면밀히 재점검하고 그것을 개선, 보완하는 작업을 병행해야 한다. 현재 추진 중에 있는 개별 재정개혁 프로그램들은 각자 그 나름의 장점과 유용성

을 지니지만 실제로는 각 프로그램을 종합적으로 연계, 강화시켜 주는 체계적인 시스템이 작동하지 못하는 현상을 노정하고 있다. 이 문제에 대해 정부는 개별 재정프로그램의 내실화를 강화하면서 보다 심층적이고 종합적인 관점에서 재정개혁 프로그램들을 면밀히 점검하고 필요 시 재조정해야 한다.

그리고 이들 재정개혁 프로그램들이 아직 전국의 지방자치단체에 충분히 홍보, 숙지되지 못하고 있는 점도 인식하고 재정 인프라의 구축 못지않게 관련 홍보 전략을 수립하고 공무원의 인식을 변화시키는 데 많은 노력을 기울여야 한다. 아울러 지방재정공시제도 등 지방재정의 효율성과 투명성·책임성 제고를 목표로 하는 각종 프로그램들에 대해 지방자치단체의 현실 여건과 능력의 관점에 입각해서 재검토·조정하는 지혜도 발휘할 필요가 있다.

중장기적인 관점에서 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 국가재정운용계획의 역할이 강화되어야 하는 동시에 지방의 중기재정계획에 대한 인식과 내실화가 수반되어야 한다. 앞으로는 재정의 계획성과 효과적 관리시스템을 구비하지 않고는 “세금의 돈 가치(VFM)”를 보장할 수 있는 수준의 재정 관리를 할 수가 없다. 이러한 관점에 입각할 때, 세입·세출 예산과 결산간의 오차를 최소화하고 세수예측의 정확도를 높이는 “재정공학”의 수준과 능력이 제고되어야 한다. 현실적으로 재정수입의 핵심이라 할 수 있는 조세수입에 대한 예측도가 국가·지방 할 것 없이 낮고 그것은 특히, 지방의 경우 더욱 심하다. 지방자치단체의 세수예측도가 매우 낮은 것은 전통적으로 세수예측을 보수적으로 견지해 온 관행과 함께 전문성, 예측기법 등 인프라 미비가 큰 몫을 하고 있다. 최근의 자료에 의하면 지방자치단체의 세수예측도는 20% 내외의 오차를 보이고 있

- 7) 「지방예산편성지침」은 폐지하되, 자치단체간 균형유지가 필요한 4대 경비(사회단체보조금, 업무추진비, 지방의회 관련경비, 통리반장활동보상금) 기준은 「지방예산편성기준(행정자치부령)」으로 정하고 예산편성에 필요한 정보를 담은 「지방예산편성 매뉴얼(편람)」을 보급하는 것을 골자로 한다.
- 8) 재정규모, 누적채무규모, 채무상환일정 등을 고려한 총액한도 내에서 지방의회 의결을 거쳐 발행(총액한도는 자치단체의 재정규모, 채무상환 등을 고려하여 설정하되, 일반채원의 일정비율(예, 10%)로 설정)하는 것을 골자로 한다. 이 때, 지방재정의 건전성 유지를 위해 총액한도제를 초과하는 지방채, 외채, 자치단체조합의 지방채발행에 대하여는 종전과 같은 사업별 승인제를 유지한다.
- 9) 지방재정의 상태(자산, 부채)와 운영성과(수익, 비용)의 변동내역을 회계원칙에 따라 처리하여 의회·주민 등 이해관계자에게 제공하는 회계제도로 2006년에 기반구축을 마무리하고 2007년에 전면 시행하는 것을 골자로 한다.
- 10) 주민들의 관심사항을 주민들이 알기 쉽도록 재정운영 정보를 제공하되 공통공시와 특수공시로 구분 운영한다(공통공시는 지자체 의무적 공시사항으로 구체 내용은 행정자치부에서 정함; 특수공시는 지역특수성 등을 고려하는 공시로서 지방재정공시심의회에서 심의·확정함).

다. 전반적으로 세수예측능력이 매우 낮은 현상은 곧바로 재정운영의 계획성과 효율성을 떨어뜨리는 원인으로 작용한다. 현실적으로 중앙정부 차원은 물론 개별 자치단체 차원에서 국(주)민에게 단·장기 세수에 대한 예측·전망치를 제시하고 있지 못하는 현 상황을 하루 속히 개선해야 한다. 이를 위해서는 모든 자치단체들이 관련 통계의 정비와 전문성 향상을 도모해야 한다. 그리고 국(주)민과의 약속인 예산과 그 집행결과인 결산간의 오차와 괴리도 점차 좁혀나가는 재정 관리를 해야 한다. 마지막으로, 2000년대를 전후로 IMF, OECD 등에서 강조하는 재정 투명성(fiscal transparency)이 실질적으로 확보될 수 있도록 각 자치단체들이 각종 재정정보를 적극적으로 공개하는 동시에 주민의 접근성과 친화성을 높이는 노력을 전개해야 한다.

V. 종합

지방자치제도가 부활된 이후 지방재정의 규모는 급격히 증가하였다. 지방재정의 총 규모(일반회계+특별회계, 순계기준)는 1990년의 229,140억원에서 2004년(최종예산)의 988,924억원으로 14년 동안 무려 4.3배나 급증하였다. 이러한 과정에서 중앙·지방간의 재정지출 규모(교육재정 포함)는 중앙재정 위주에서 최근 지방재정이 중앙재정 규모를 조금 넘어서는 관계로 변화되었다. 한 가지 아쉬운 것은 지방분권과 재정분권이 진행되는 과정에서 지방제도가 본질적인 구조변화를 갖지 못하였고, 그 결과 정부간 재정관계가 보조금 중심체제로 운영된 점이다. 보조금 주도의 재정분권은 그 나름으로 순기능을 발휘한 측면이 적지 않지만 최근에 와서는 순기능 못지않게 역기능이 노정되고 있다.

이러한 상황에서 2006년도 지방재정은 다소 낙관적으로 예상되는 세입 여건과 상당히 어려워질 것으로 보이는 세출 여건 사이에서 적지 않은 갈등을 겪을 것으로 보인다. 특히, 급증하는 지방재정 수요 - 지방복지 및 대인서비스 수요 증가, 지방교육재정지원 수요, 지역경제 활성화(고용, 성장 등), 혁신역량 강화, 지역SOC 투자 확대, 기타 신수요 등 - 를 고려할 때 자치단체의 재정 부담이 전반적으로 가중될 것으로 예상된다.

이러한 상황을 인식할 때 지방자치단체들은 재정지출의 효율과 효과를 극대화시키는 예산활동을 수행해야만 한다. 이와 함께 다양한 징세노력을 경주하고, 창의적 재정 관리를 적극적으로

도모해야 한다. 그리고 자치단체들은 재정의 건전성 확보에 주력하는 동시에 재정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있도록 “자기 재정규율(self fiscal discipline)”을 실천해 나가야 한다. ☺

참 고 자 료

- 대한민국 정부, 2005-2009 국가재정 운용계획, 2005.
- 국회예산정책처, 2006년도 예산안 분석, 2005.
- 기획예산처, 2006년도 예산안편성지침 및 기준, 2005.
- 삼성경제연구소, 2006년도 경제전망, 2005.
- 임성일, “재정분권의 진행 상태에 관한 분석과 향후 과제: 보조금제도 주도형 재정 분권으로부터의 전환”, 2005년도 한국재정·공공경제학회 추계 학술대회, 전체회의 발표논문, 2005.
- 임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축,” 한국지방재정논집, 제 8권 제 2호, 2004.
- 행정자치부, 지방자치단체 예산편성 매뉴얼, 2006.

< 부 록 >

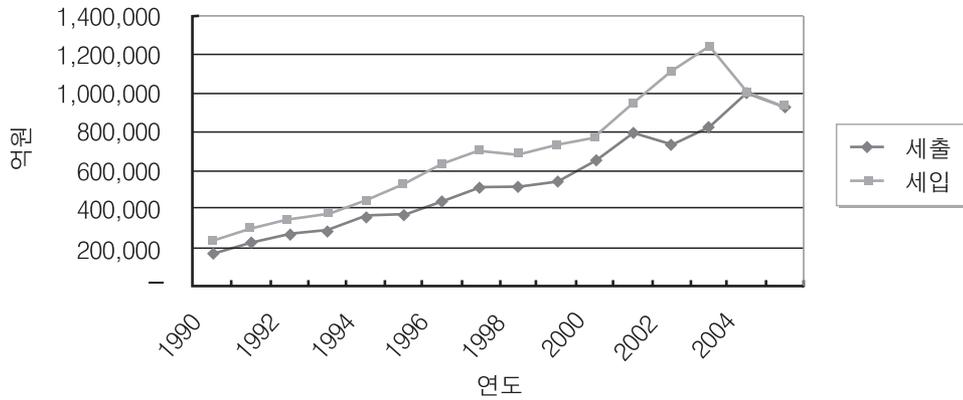
● <표 1> 2005년 경제지표 전망 ●

(단위: %)

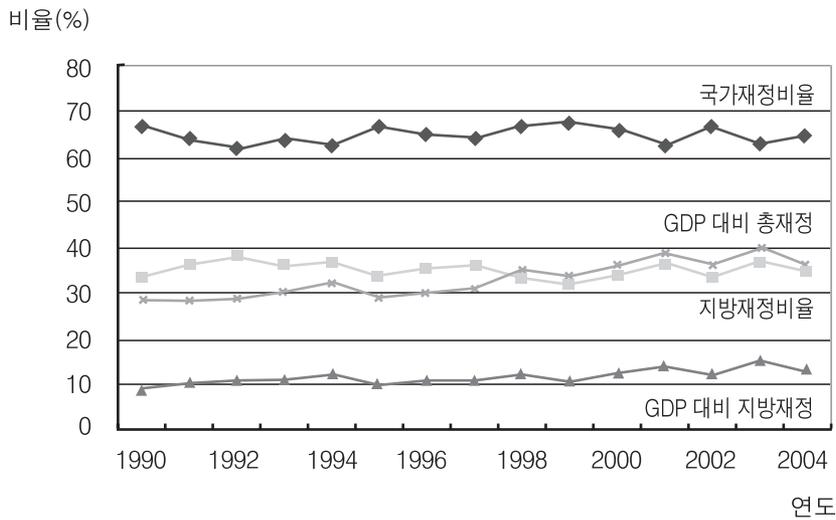
	2004년	2005년	2006년
경제성장률	4.6	3.7	4.8
GDP 규모(조원)	693	719	754
1인당 GDP(달러)	14,152	16,755	18,644
소비자물가	3.6	3.2	3.6
실업률	3.7	3.8	3.6
경상수지(억 달러)	276	133	62
무역수지(억 달러)	294	204	154

자료: 삼성경제연구소, 2005.

● [그림 1] 지방자치단체 재정규모 ●



● [그림 2] 국가재정과 지방재정의 상대 비중 변화 추이(1990-2004) ●



주: 기획예산처(예산개요 참고자료), 행정자치부(자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를 참조하였고 지방재정에는 지방교육재정이 제외되었음

● <표 2> 2006년도 예산안 자원배분 ●

(단위: 조원, %)

		2005년 본예산	2006년 예산안	증감액	증감율
1. 사회복지·보건	예산	15.5	17.2	1.7	10.9
	기금	33.8	37.5	3.7	11.0
	총계	49.3	54.7	5.4	10.8
2. 교육	예산	27.5	29.0	1.5	5.2
	기금	0.1	0.1	-	-
	총계	27.6	29.1	1.5	5.1
3. 수송·교통·지역개발	예산	18.3	17.8	-0.5	-2.7
	기금	-	-	-	-
	총계	18.3	17.8	-0.5	-2.7
4. 농림·해양수산(농어촌 투융자)	예산	9.7	10.0	0.3	3.2
	기금	4.4	4.4	-	-
	총계	14.1 (10.8)	14.4 (11.4)	0.3 (0.6)	2.0 (5.6)
5. 산업·중소기업	예산	6.5	7.1	0.6	9.9
	기금	5.4	5.3	-0.1	-1.9
	총계	11.9	12.4	0.5	4.2
6. 환경보호	예산	3.0	3.2	0.2	6.7
	기금	0.6	0.6	-	-
	총계	3.6	3.8	0.2	6.4
7. 문화·관광	예산	1.5	1.7	0.2	10.2
	기금	1.1	1.2	0.1	9.1
	총계	2.6	2.9	0.3	9.8
8. 국방(일반회계)	예산	20.8	22.9	2.1	9.8
	기금	-	-	-	-
	총계	20.8	22.9	2.1	9.8
9. 통일·외교	예산	1.0	1.0	-	-1.1
	기금	1.0	1.7	0.7	70
	총계	2.0	2.7	0.7	36
10. 공공질서 및 안전	예산	9.4	10.2	0.8	9.1
	기금	-	-	-	-
	총계	9.4	10.2	0.8	9.1
11. R&D	예산	6.7	7.3	0.6	8.2
	기금	1.1	1.7	0.6	54.5
	총계	7.8	9.0	1.2	15.0
12. 국가균형발전	예산	5.5	5.9	0.4	8.4
	기금	-	-	-	-
	총계	5.5	5.9	0.4	8.4

자료: 기획예산처(국회예산정책처 자료 재인용)