

2012년 지방재정 및 예산 운용방향

행정안전부 재정정책과장 이 용 철

I. 머리말

매년 반복되는 이야기로 들릴지 모르지만 올해도 지방재정 운용 여건이 여의치 않다. 최근의 경제 뉴스에 의하면 유럽과 미국에서 비롯된 재정위기가 아시아로 옮겨 오고 있다. 금년 들어 중국은 수출, 소비, 투자가 모두 둔화되는 양상이고 일본은 동일본 대지진으로 지난해 48년 만에 무역수지 적자를 기록하였고 올해도 만만치 않은 형편이다. 인도네시아를 비롯한 아시아 신흥국도 선진국 경제 둔화에 따른 경기 위축과 물가로 작년보다 어려울 것으로 보인다. 한국은 이러한 아시아 국가에 대한 수출 비중이 45%에 달해 지난 1월에는 작년 1월보다 수출증가율이 24.4% 포인트 낮은 15.1%에 불과하다.

이에 정부에서는 당초 2012년 예산안을 제출할 당시에는 4.5% 경제성장율을 예측했다가 국회 심의 때인 2011년 연말에는 3.7%로 하향 조정하였다. 지난 2008년말 국제금융위기 이후 또 다시 유럽발 재정위기라는 새로운 위기가 닥쳐 우리 경제를 어렵게 하고 있다. 이에 따라 정부에서는 재정 조기집행을 강력히 추진하여 내수 진작으로 전반적인 성장률 하락을 막으려 안간 힘을 쏟고 있다. 지방재정도 지난해에 이어 올해도 조기집행을 통해 일자리 지원 등 민생사업을 실효성 있게 추진함과 아울러 물가 안정도 추진해야 하는 과제를 안고 있다.

한편, 국내 부동산 경기도 회복되지 못하고 있어 지방세수 확충이 쉽지 않은 상황이다. 지방세는 부동산 과세의 비중이 커서 부동산 경기에 민감한데 부동산 시세와 거래가 활성화되지 못해 세입여건 좋은 편은 아니다. 거기에 세출 면에서 최근 국회에서 영유아 보육료 지원 확대, 경로당 난방비 및 양곡

비 지원 등을 의결하여 지방재정 부담이 추가되고 있으며, 지방의회에서도 지역 차원의 각종 문제 해결을 위한 재정 부담을 계속 늘리고 있어 이에 대한 대책을 마련해야 한다. 또한 지난 2002년 이후 처음으로 국회의원 총선거와 대통령선거가 동시에 치러지는 이른 바 ‘정치의 해’ 이기 때문에 지방재정 건전 운용 노력이 더욱 강조되고 있다.

이와 같은 상황을 종합해 볼 때 2012년 지방재정 운용은 대내외적인 경제여건에는 선제적으로, 정치 상황에는 유연하게 대처하는 것이 중요하다. 아울러 이와 같은 총론적인 건전화 노력 이외에 재정여건이 특히 어려운 일부 자치단체는 재정위기 극복을 위한 특단의 노력이 요구된다. 지난 2010 지방선거에서 쟁점이 되었던 일부 자치단체의 경우 재정위기가 우려되는 상황이고 2011년에 발표된 감사원 감사결과에 따르면 일부 자치단체에서는 자치단체장의 지시에 따라 인위적으로 세입을 조작하는 문제도 발생하였다. 임기직 민선단체장 체제에 맞는 건전재정 확립 노력이 더욱 요구되는 상황이다. 또한 성 평등의식이 높아짐에 따라 지방재정에도 2013년부터 성인지예산을 도입하도록 되어 있어 이에 대한 준비에도 만전을 기해야 한다.

II. 2012년도 지방자치단체 예산편성 현황

1. 2012년도 예산규모

2012년도 당초예산 순계 규모는 잠정적으로 151조 950억원으로 각 자치단체별, 회계별 예산을 단순 합산한 총계예산 198조 9,118억원에서 광역-기초 자치단체간, 자치단체 내 회계간 전출입액 등 47조 8,178억원을 공제하여 산정한 것이다. 이는 2011년 당초예산 순계 141조 393억원보다 7.1% 증가한 규모이며 2011년 최종예산 순계 156조 2,567억원보다는 3.3% 감소한 규모이다.

〈표1〉에서 보듯이 2010년 1.7%, 2011년 0.8%에 비해 증가폭이 크게 높아졌는데, 〈표2〉에서 보듯이 상대적으로 비중이 높은(56.9%) 지방세와 세외수입 등 자체재원의 증가폭(8.4%)이 비중이 다소 작은(40.5%)의 준재원 증가폭(5.6%)을 앞지르고 있어 전체적으로 7.1%의 증가를 보이고 있다. 지방세 증가폭이 높은 이유 중에는 2011년 3.22대책에 따른 취득세 감면조치 환원 등에 따른 기대가 작용한 것으로 보인다.

〈표 1〉 예산규모 추이

(단위: 억원)

구 분	2009	2010	전년대비	2011	전년대비	2012	전년대비
당초예산(A)	1,375,349	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%	1,510,950	7.1%
최종예산(B)	1,567,029	1,497,797	△4.4%	1,562,567	4.3%	-	-
[(B-A)/A]	13.9%	7.1%	-	10.8%	-	-	-

〈표 2〉 세입자원별 예산규모

(단위: 억원)

구 분	'11년 당초예산	비중(%)	'12년 당초예산	비중(%)	증가율(%)
계	1,410,393		1,510,950		7.1
자체자원	793,218	56.3	860,193	56.9	8.4
지 방 세	497,434	35.3	537,953	35.6	8.1
세외수입	295,784	21.0	322,240	21.3	8.9
의존자원	579,813	41.1	612,366	40.5	5.6
지방교부세	274,085	19.4	292,159	19.3	6.6
국고보조금	305,728	21.7	320,206	21.2	4.7
지 방 채	37,362	2.6	38,392	2.5	2.8

의존자원과 관련하여 한 가지 주의할 점은 국가가 편성한 예산과 지방자치단체가 편성한 예산의 합계가 다르다는 것이다. 지방교부세의 경우 국가예산은 2012년에 33조 395억원으로 2011년 대비 9.4% 증가하였으나 지방예산에는 29조 2,159억원만 반영되어 있다. 이는 예산편성시기의 차이에 따른 보통교부세 차액과 주로 연도중 발생하는 수요에 대처하는 특별교부세 때문이다. 국고보조금 중 예산안 편성시기에 지원대상 자치단체가 정해지지 않은 금액에 대해서도 같은 현상이 발생한다.

지방교육예산을 포함한 지방예산과 기금과 예산·기금간 내부거래 등을 제외한 국가예산을 비교하면, 개략적으로 국가예산은 55.6%(248조 6,125억원), 지방예산은 44.5%(198조 7,984억원)로 나타났다. 국고보조금, 지방교부세, 지방교육재정교부금 등 국가와 지방간 이전재원을 공제하면 지방이 조금 많게 될 것으로 보인다.

〈표 3〉 국가와 지방예산(교육 포함) 연도별 비교

(단위: 억원)

구 분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
국가예산	1,767,561	1,951,003	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125
지방예산(일반)	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950
지방교육예산	336,309	378,524	400,030	410,954	439,214	477,034

지역별로는 〈표4〉에서 보는 바와 같이 경기지역(시·군 예산 포함)이 28조 4,760억원으로 전체 예산의 18.8%를 차지해 가장 많고 서울지역(자치구 예산 포함)이 23조 7,118억원으로 15.7%로 그 다음 규모이다. 인천의 7조 8,663억원을 합치면 60조 541억원으로 수도권이 전체예산의 39.7%를 차지하고 있다.

〈표 4〉 시·도별(기초 포함) 예산규모

(단위: 억원)

시·도별	순 계	총계(A+B)	일반회계(A)	특별회계(B)		
				소계	기타	공기업
합 계	1,510,950	1,989,118	1,593,028	396,090	227,782	168,308
서 울	237,118	300,160	228,627	71,533	63,362	8,171
광역시계	315,145	417,214	321,016	96,198	58,423	37,775
부 산	84,955	111,895	87,075	24,821	18,464	6,357
대 구	57,571	76,613	59,977	16,636	12,416	4,220
인 천	78,663	104,268	71,720	32,548	16,929	15,618
광 주	34,095	45,803	38,473	7,330	3,843	3,488
대 전	31,195	42,024	34,610	7,415	3,441	3,974
울 산	28,666	36,611	29,162	7,449	3,331	4,119
도 계	958,687	1,271,744	1,043,385	228,359	105,997	122,362
경 기	284,760	376,612	282,765	93,847	34,020	59,827
강 원	72,391	95,407	81,569	13,838	7,486	6,352
충 북	58,797	78,400	66,896	11,504	5,425	6,079
충 남	87,054	118,152	97,680	20,472	10,621	9,851
전 북	80,163	108,396	94,421	13,975	7,150	6,825
전 남	101,211	136,796	120,304	16,493	8,815	7,678
경 북	125,124	166,919	139,298	27,621	15,434	12,187
경 남	119,907	160,299	135,955	24,344	12,465	11,878
제 주	29,279	30,763	24,497	6,266	4,580	1,686

2. 2012년도 세입·세출예산의 구성 분석

세입예산의 질적인 측면을 보여주는 대표적인 지표인 재정자립도(예산규모 대비 자체재원 비중)를 보면, 전국평균 52.3%로 2011년 대비 0.4%p 증가하였다. 지역별로는 <표4>에서 보는 바와 같이 서울, 인천, 성남 등 수도권이 높고, 전남, 고창 등 농어촌 지역이 낮았다.

<표 5> 지방자치단체 유형별 재정자립도 현황

유형별	전 국	광 역(시도 본청)				기 초		
		특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	52.3	88.7	55.0	35.2	28.2	37.1	16.4	36.0
최 고 (단체)	-	88.7 서울	70.4 인천	61.7 경기	28.2 제주	63.0 경기 성남	46.3 울산 울주	81.5 서울 서초
최 저 (단체)	-	-	41.1 광주	14.6 전남	-	8.3 전북 남원	7.8 전북 고창	13.6 부산 영도

또 다른 지표인 재정자주도(예산규모 대비 일반재원 비중)는 전국평균 77.2%로 2011년 대비 0.5%p 증가하였다. 지역별 분포는 <표5>에서 보는 바와 같이 재정자립도와 거의 비슷하게 수도권이 높고 농어촌 지역이 낮다. 다만, 제주특별자치도의 경우 보통교부세를 별도의 계산 없이 총액의 3%를 받음에 따라 다른 도보다 재정자립도는 낮지만(28.2%) 재정자주도는 높게(67.4%) 나타나고 있다.

<표 6> 지방자치단체 유형별 재정자주도 현황

유형별	전 국	광 역(시도 본청)				기 초		
		특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	77.2	89.6	71.9	48.0	67.4	68.4	62.9	55.6
최 고 (단체)	-	89.6 서울	77.1 인천	63.6 경기	67.4 제주	90.1 경기 과천	74.3 강원 인제	84.7 서울 중구
최 저 (단체)	-	-	65.2 광주	34.1 전남	-	54.0 전북 김제	49.7 인천 강화	32.8 광주 북구

지방재정이 얼마나 어려운 지와 관련하여 자주 인용되고 있는 유형별 재원 대비 자체 공무원 인건비

미해결 단체 현황을 보면 지방세 대비는 123개(53.9%), 자체수입 대비는 41개(18.0%) 지방자치단체가 인건비를 충당하지 못하고 있다. 그래서 일부 지방자치단체에서는 당초예산에 공무원 인건비를 전액 편성하지 못하는 경우도 발생하는데 다행히 추경이나 최종예산으로 가면서 해소되어 왔다.

〈표 7〉 지방세와 자체자원 대비 인건비 미해결 단체 현황

구 분	지방세 대비	자체자원 대비
계(228)	123개(53.9%) / '11년 124개	41개(18.0%) / '11년 38개
시(74)	18개(24.3%)	3개(4.1%)
군(85)	68개(80%)	31개(36.5%)
구(69)	37개(53.6%)	7개(10.1%)

세출예산을 기능별로 보면 〈표8〉에서와 같이 대부분 작년과 비슷한 비중 분포를 보이지만 자치단체에서 재정부담이 과중하다고 호소하는 사회복지비의 비중이 가장 크고 증가율도 가장 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 비중 증가율이 0.3%p여서 크지 않다고 볼 수도 있겠지만 워낙 규모가 크고 증가 압박이 강해서 일반공공행정, 환경보호, 수송 및 교통 등의 재원감소를 유도한 것으로 보인다.

〈표 8〉 세출예산 기능별 분포

구분	'12년 당초예산	비중(%)	특별회계(B)	'11년 당초예산	증감율(%)
계	1,510,950	100	1,410,393	100	7.1
일반공공행정	128,873	8.5	125,034	8.8	△0.4p
공공질서 및 안전	27,653	1.8	23,366	1.7	0.1p
교 육	98,201	6.5	90,143	6.4	0.1p
문화 및 관광	74,441	4.9	69,872	5.0	△0.1p
환경보호	154,190	10.2	150,305	10.7	△0.5p
사회복지	309,157	20.5	284,632	20.2	0.3p
보 건	20,825	1.4	20,082	1.4	0p
농림해양수산	104,329	6.9	97,944	6.9	0p
산업 · 중소기업	32,520	2.2	30,437	2.2	0p
수송 및 교통	156,791	10.4	151,118	10.7	△0.3p
국토 및 지역개발	125,763	8.3	116,385	8.3	0p

구분	'12년 당초예산	비중(%)	특별회계(B)	'11년 당초예산	증감율(%)
과학기술	5,149	0.3	3,293	0.2	0.1p
예비비	30,586	2.0	23,125	1.6	0.3p
기 타	242,471	16.0	224,657	15.9	0.1p

III. 2012년 지방재정의 중점 추진과제

1. 지방재정 조기집행 추진

앞서 언급한 바와 같이 올해의 경기 전망이 낙관적이지 못하기 때문에 지방재정을 포함한 범 국가재정의 조기집행이 필요하다. 재정 기능으로 자원배분과 소득분배뿐만 아니라 경제의 성장과 안정도 중요한 부분이다. 아울러 이월·불용액 감소를 통한 예산의 효율적 활용을 도모할 수 있다. 그동안의 통계를 보면 조기집행 시행 전인 2007년, 2008년에는 연간 40조원 안팎의 이월·불용액이 발생하였는데, 시행 후인 2009년에는 29조, 2010년에는 22.5조원으로 대폭 감소했다.

최근의 국제 금융위기나 유럽발 재정위기와 같이 국제적 요인으로 민간부문이 위축될 경우 서민경제가 어려워질 우려가 크기 때문에 공공부문의 적극적인 역할이 중요하다. 특히 올해의 경우 작년과 마찬가지로 전체적으로 상반기는 둔화되고 하반기에는 나아질 것이라는 이른바 상저하고(上低下高) 현상이 전망되므로 상반기와 하반기 사이의 경기진폭을 완화하기 위한 재정의 적극적인 역할이 필요하다.

참고로 정부지출과 경제성장과의 관계에 관한 한국은행의 조사결과를 보면, 2009년 경제성장률(0.2%)에서 정부지출 기여도가 2.1%를 차지했다. 만약 정부지출이 없었다면 마이너스 1.9% 성장률을 보였을 것으로 해석할 수 있다. 조기집행과 경제성장률에 관한 한국조세연구원의 조사결과를 보면 2010년 조기집행으로 상반기에 0.87%p의 성장률 제고를 보였다고 한다.

그래서 올해의 지방재정 조기집행 목표는 작년보다 높게 잡았다. 인건비, 경상경비 등 집행시기를 조정할 수 없는 경직성 경비를 제외한 대상사업비 146조원(총계규모, 지방공기업 포함)의 60%인 87.5조원을 집행 목표로 잡았다. 작년의 대상사업비(142조원)의 57.4%보다 5.5조원 2.6%p 높은 규모다. 대

상사업은 일자리 창출, 서민·중산층 지원사업, SOC 확충 등에 중점을 두고 있다. 무엇보다도 서민생활 안정이 중요하기 때문이다.

행정안전부에서는 지방재정 조기집행의 원활한 추진을 위해 전 지방자치단체의 추진상황 점검 및 지원체계 구축을 위한 조기집행상황실을 설치·운영하는 한편, 긴급입찰제도 등 집행제도 개선 및 절차 간소화, 관계 공무원 교육, 국고보조금 및 지방교부세 조기배정 요청, 지방자치단체의 일시차입금 이자보전 확대(3%→3.5%), 재정인센티브(350억원) 지급, 포상규모 확대 등을 추진 중에 있거나 추진할 계획이다.

올해 2월 10일까지의 집행상황을 보면 총 11.3조원(12.91%)을 집행하여 전년 동기 11.85% 대비 1.06%p 증가하였으며, 최종 대상인 민간대상 실행률도 10.43%로 전년(9.94%)보다 다소 높은 수준이다.

〈표 9〉 2012년 지방재정 조기집행액 개요

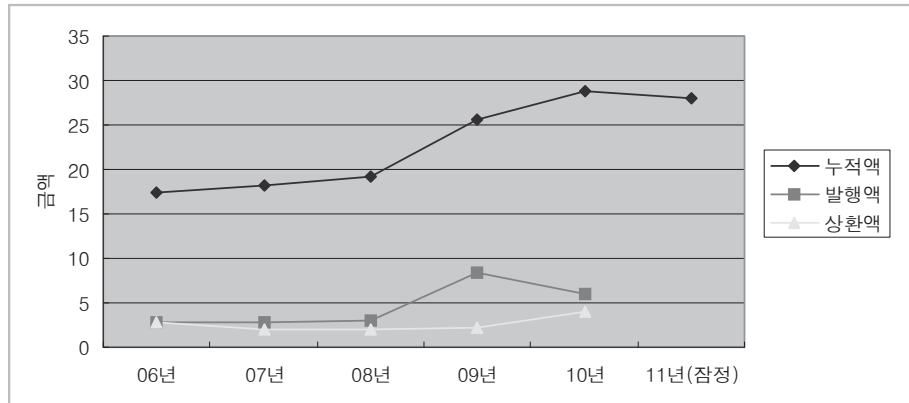
구 분	계	자치단체 예산					공기업예산
		소계	일반회계	특별회계	기금	이월액	
예산액	253조	209조	159조	23조	14조	13조	44조
대상액	146조	128조	96조	17조	2조	13조	18조
목표액	87.5조	76조	57.5조	10조	1조	8조	11조

2. 지방재정의 건전성 확보

가. 지방채무 관리 철저

지방채무는 그동안 증가해 오다가 2011년부터 감소세로 전환하고 있다. 채무증가의 원인은 여러 가지 있겠으나 지방재정 자율성 강화 차원에서 2006년에 도입한 지방채 발행 한도제의 영향과 2008년 말의 국제 금융위기에 따른 경기침체 극복을 위해 대대적으로 추진한 경기부양재원 확충 등이 주로 작용한 것으로 보인다.

〈그림 1〉 지방채무 추이



그동안 지방채무관리 강화를 위해 최종예산대비 채무규모 비율이 15%를 넘고 채무상환비 비율(과거 및 미래 4년간 채무상환 규모 대비 일반재원 평균수입액 비율)이 7%를 넘는 지방자치단체와 지방채 발행 한도를 초과하여 발행한 지방자치단체는 5개년간 채무감축목표 설정, 감채기금 적립 등을 내용으로 하는 ‘채무관리계획’을 수립하도록 해 왔다. 현재 채무관리 수립 대상 지방자치단체는 총 43개로 예산대비 채무비율과 채무상환비 비율이 높아서 선정된 곳이 41개이고 한도 초과 지방채 발행에 따라 선정된 곳이 2개이다.

행정안전부에서는 채무관리계획 이행여부에 대한 주기적 점검, 미이행 자치단체에 대한 재정적 불이익 부여, 정부자금 배정시 연계 등을 통해 채무관리계획의 이행력을 높여나갈 계획이다.

한편, 민간투자유치, 공기업 채무 등 새로운 채무변수와 가용재원을 기준으로 한 지표개발도 필요하다는 지적이 있어 합리적인 방안을 검토할 계획이다.

나. 국고보조사업에 대한 국가-지방간 자원분담비율 합리적 조정

국고보조사업에 대한 지방비 부담에 대해서는 지방자치단체와 국회 등에서 많이 지적되어 온 문제로 고령화에 따라 사회복지 대상자가 꾸준히 늘어나 지방비 부담이 급속도로 늘어나고 있다. 최근에는 영

유아 보육비 지원 전면 확대에 따라 지방비 부담이 3,800억원 가량 늘어나 새로운 부담 요인이 되고 있다. 앞의 <표2>에서 보듯이 국고보조금은 32조원이 넘지만 사회복지비 등 법정 경비가 상당 부분을 차지하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 의사와 무관하게 부담해야 하는 부분이 계속 늘어나게 된다.

<표9>에서 보듯이 2011년 지방예산 141조원 중 28.5조원(20.2%)을 사회복지가 차지하고 있다. 물론, 이 중에는 국고보조사업이 아닌 자체사업이나 분권교부세 사업도 포함되어 있다. 사회복지비가 차지하는 비중은 2011년 기준으로 국가예산이 28.0%, 지방예산이 20.2%이다. 외형적으로 국가예산에서 차지하는 비중이 더 많지만 국고보조대상이 아닌 공적연금, 건강보험 지원 등 33.9조원을 제외하면 17%로 지방예산보다 낮은 수준이다. 더 주목해야 할 것은 사회복지비 증가율인데 2007년부터 2011년까지 평균증가율이 지방예산은 13.3%로 국가의 8.9%보다 훨씬 높게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 추세는 앞으로도 더욱 심해질 것으로 보인다.

<표 10> 국가-지방예산의 사회복지비 비교(당초예산 순계기준)

(단위: 조원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
국가 총지출(A)	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	6.7%
국가 사회복지 지출(B) (비중 B/A)	61.4 (25.8%)	68.8 (26.2%)	80.4 (26.6%)	81.2 (27.7%)	86.4 (28.0%)	8.9%
지방예산(A')	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9%
지방 사회복지비(B') (비중 B'/A')	17.3 (15.4%)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	13.3%

국고보조사업에서는 사업의 범위와 기준액 그리고 국가-지방 사이의 재원 분담비율, 즉 국고보조율이 지방비 부담에 중요한 영향을 미치는데 현재 국고보조율 설정에 있어서의 객관성·일관성이 낮고 전체적으로 낮아져(2006년 70% → 2011년 62%) 지방비 부담이 가중되고 있다. 특히, 사회복지수요가 급증하고 있는데 사회복지사업 중 국고보조율이 70% 미만인 사업의 평균 보조율이 52%에 불과한 실정이다. 노인복지, 출산장려 등과 같은 국가최저한도(National Minimum) 보장 사업은 국가사업으로서의 성격이 강하므로 국고보조율을 획기적으로 인상할 필요가 있다.

이러한 배경에서 지난해에 지방재정법을 개정해 「지방재정부담심의위원회」를 설치하도록 했다. 그동안 지방비 부담을 수반하는 정책결정 또는 예산편성시 공식적 협의시스템 미비로 지방재정 부담에 대한 고려가 미흡했던 데 대한 보완책으로 국가·지방이 공동 참여하여 합리적인 재원 분담 수준을 마련하기 위한 심의기구이다.

위원회 구성은 행정안전부 2차관이 위원장이 되며 기획재정부 2차관과 국무총리실 국무차장은 당연직 위원이고, 관계부처 차관, 시·도지사협의회 등 4대 지방협의체 추천 인사와 민간 전문가 등 총 15인 이내로 구성된다. 여기서는 지방비 부담을 수반하는 경비(국고보조사업, 매칭펀드사업), 재원분담비율 조정, 지방재정 법령 및 정책입안 사항 등을 심의한다. 올해 2월 5일부터 근거규정이 발효된 만큼 상반기 중에 운영하여 심의결과를 각 중앙행정기관 및 지방자치단체에 즉시 통보하여 필요한 조치를 취하도록 할 계획이다.

다. 지방예산 효율화, 주민참여 강화

예산의 효율적 운용은 끝없이 추진해야 할 과제로, 2008년부터 「자치단체 예산 효율화 우수사례 발표대회」를 매년 개최해 왔다. 수상자에게는 표창을 수여했고, 2011년 수상 자치단체에는 재정인센티브를 제공하였다. 이를 통해 지방예산 효율화 분위기 확산과 효율화 방법과 기술을 전파·공유하는 기회를 제공하였다. 올해도 이를 보완하고 발전시켜 나갈 계획이다.

지방재정의 효율성 제고뿐만 아니라 민주성을 높이고자 주민통제 강화를 위한 「주민참여예산제」도를 도입하여 운영중에 있다. 지난 2003년 시책적으로 권고해 오다가 2005에는 지방재정법에 임의규정으로 법적 근거를 마련하였고, 지난해 3월 의무적으로 운영하도록 지방재정법을 개정하였다. 이에 따라 현재 5개 지자체를 제외한 대부분 자치단체가 조례 제정을 완료하였는데, 미정정한 5개 자치단체에 대해서도 금년 상반기까지 제정하도록 할 계획이다.

라. 지방재정 투융자제도 개선

지방재정 투·융자심사제도는 중기지방재정계획과 함께 대표적인 사전관리제도로 그 중요성이 계

속 커지고 있다. 특히 민선자치에 필연적인 각종 투자사업에 대한 요구의 폭증에 효과적으로 대처하기 위한 종합적인 사전 검증장치로서의 기능이 강화 필요성이 계속 제기되고 있다.

그동안 여러 가지 개선 필요성이 지적되어 홍보관 등 소규모 시설사업에 대한 심사를 강화하고, 심사안전으로 상정하기 전에 외부 전문기관에 의뢰하여 시행하는 사전 타당성조사 범위 확대(500억원 → 300억원 이상 사업), 심사결과 외부 공시 의무화 등을 추진하는 한편, 심사의 전문성 강화를 위해 외부 전문기관을 활용하는 방안을 검토중에 있다.

또한, 일반적인 국고보조사업이 아니라 대상사업자를 공모할 때 제시하는 지방비 부담 조건 사업(이른바 매칭펀드사업)을 추진할 때 유치 경쟁으로 지방비 부담이 계속 증가하는 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 관련 중앙행정기관에서 사전에 행안부와 공모계획을 의무화하는 한편, 자치단체에서도 공모 전에 투융자심사를 거치도록 하는 방안을 검토중에 있다. 앞서 언급한 지방재정부담심의위원회의 심의대상에 포함하여 사업 계획단계에서부터 지방비부담 여부와 부담률의 적정성을 심의하는 방안도 검토하고 있다.

아울러 투융자사업의 사후관리 강화를 위해 행정안전부에서 운영하고 있는 e-호조 시스템에 '지방재정투융자사업 이력관리' 기능을 보강하여 투자사업의 계획부터 종료시점까지 평가이력을 종합적으로 관리함으로써 해당 투자사업이 효율적·계획적으로 추진되도록 점검해 나갈 계획이다.

3. 지방예산제도 선진화

가. 사업예산 성과관리제도 도입

지방예산은 자율과 책임의 원칙 아래 소관 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성·집행하는 「사업예산제도」를 '08년부터 도입하여 운영하고 있다. 이러한 사업예산제도의 정착을 바탕으로 자치단체의 재정성적을 극대화하기 위해 사업예산과 성과관리를 연계한 「사업예산 성과관리(성과예산)」 도입을 추진중에 있다.

사업예산 성과관리제도는 자치단체별 성과계획과 사업예산을 통합한 예산서로 성과계획과 예산이 보다 긴밀하게 연계되도록 하기 위해 성과계획서상 성과목표와 사업예산의 정책사업을 연계하여 편성하도록 하는 제도이다. 국가예산의 경우 사업예산 성격의 ‘프로그램예산’ 제도를 2007년부터 실시 중이며 2009년부터는 각 부처에서 예산 요구서를 제출할 때 다음연도 예산의 성과계획서와 전년도 예산의 성과보고서를 제출하도록 하고 있다. 해외에서는 미국·호주 등에서 성과계획서와 예산서를 통합한 성과예산서를 작성하고 있다.

성과예산제도의 성공적 도입을 위해 2009년에 서울, 강원, 전북을 선도기관으로 지정·운영하였으며, 2010년 5월에는 이미 확정된 예산을 기준으로 모든 시·도가 성과예산서를 시범적으로 작성하였다. 작년에는 당초예산 편성하면서 시범적으로 성과예산서도 함께 작성하였으며, 이를 지원하기 위하여 e-호조시스템 성과예산기능을 보강하였다. 또한 기초자치단체까지 확대하기 위하여 2010년 12월에 선정된 28개 선도 기초단체가 2011년 3월부터 6월까지 성과예산서를 시범작성하였다. 앞으로 시도 및 28개 선도 기초단체의 11년도 성과예산서 분석하고 개선방안을 마련하는 한편, 모든 기초자치단체가 5월까지 성과예산서를 시범편성하도록 추진할 계획이다. 아울러 2011년 시·도예산 성과보고서를 시범작성하도록 할 계획이다.

이와 같은 준비와 검증과정을 거친 후 2013년 지방자치단체 성과예산서 편성지침을 7월까지 통보하고 2014년 예산안부터는 성과예산서 및 성과보고서의 지방의회 제출 의무화 등을 골자로 하는 사업예산 성과관리제도 법제화를 위해 「지방재정법」을 연말까지 개정할 계획이다.

나. 성인지 예산제도(性認知豫算制度, gender-responsive budgeting) 도입

여성의 권익 증진과 성평등 의식 강화로 지난해 3월 개정된 지방재정법 규정에 따라 2013년 예산부터는 예산이 성(性)에게 미치는 영향을 분석하고 그 결과를 예산에 반영하도록 하는 성인지 예산제도를 도입해야 한다.

성인지 예산제도는 성인식(gender awareness) 또는 성관점(gender perspective)을 적용하고 재원의 남·여 차별적 배분을 시정하고 양성평등의 사회적 형평을 구현하고자, 예산이 여성과 남성에게 미칠 영

향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영·집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음연도 예산편성에 반영하는 제도이다.

이 제도는 1995년 북경세계여성대회와 2001년 브뤼셀 고위급회의를 계기로 전 세계적으로 급속하게 확대되었는데 우리나라 국가예산은 「국가재정법(제26조, 제57조)」을 2006년 10월 4일에 개정하여 2010회계연도부터 성인지 예·결산서를 국회에 제출하고 있다. 지방예산과 관련하여 2007년 12월 「제3차 여성정책기본계획(08~12)」에 「지방자치단체의 성인지 예산제도 도입」을 포함시켰으며, 2008년 10월 이명박 정부 100대 국정과제 세부과제로 성인지 예·결산제도 정착이 채택되었다. 이후 신낙균 의원 대표발의로 「지방재정법」이 개정되었다.

이에 따라 자치단체는 2013년 회계연도부터 성인지(性認知) 예산·결산서를 작성하고, 이를 예산·결산서에 첨부하여 의회에 제출하여야 한다. 이를 위해 지방재정법 시행령을 개정하여 성인지 예산서와 결산서에 각각 포함되어야 할 내용을 규정하였다. 예산서에는 성인지 예산의 규모, 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석 등을, 결산서에는 성인지 예산의 집행실적 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함해야 한다.

행정안전부에서는 지방예산에 성인지예산의 성공적 도입을 위해 성인지 예산서 시범작성 매뉴얼을 여성가족부 등과 협의하여 마련하였고, 2월부터는 집합교육과 시범 작성을 추진해 2013년 예산서부터 성인지 예산서 작성하는데 차질이 없도록 준비해 나갈 계획이다.

다. 지방재정현황 종합분석모델 개발

이상과 같이 새로운 제도의 도입과 단기적인 개선 수요에 적절히 대응하는 한편, 민선자치 20년을 맞아 그동안의 부분적 재정대책을 넘어 근본적인 방향에서 지방재정구조와 시스템을 변화시키는 노력이 필요하다. 그동안 지방재정 현황에 대한 많은 실태분석에도 불구하고, 자치단체별 가용재원, 재원부담능력 등에 대한 종합판단자료는 충분하지 못한 일정이다.

이에 따라 지방재정 발전을 위한 중장기적인 발전방안 마련을 위한 정책자료로서 지방재정실태에

대한 종합적인 측정·분석 모델을 마련할 계획이다. 세입측면에서는 자치단체에 실질적으로 적용 가능한 세입추계 프로그램 및 세목별 산식을 개발·보급하여 세입예측의 정확성을 높이고, 세출측면에서는 실질적 가용재원 산정을 위한 통일적 기준 마련, 예산낭비 요인·재정부담 능력 등을 분석하고자 한다. 가용재원은 총세입에서 경상적 경비, 법정경비 등을 제외한 금액으로, 정책적 판단에 매우 유용한 자료로 가용재원의 범위와 기준을 명확히 설정할 필요가 있다.

이를 위해 국고보조사업 분담 등에 대한 지방재정 전반에 대한 전수조사를 거쳐 자치단체 예산서를 다각도로 조사하고 분석하여 그 결과를 지방재정투·융자심사, 지방채무 관리 등 재정건전성 제고를 위한 기초자료로 활용하는 한편, 장기적으로는 지방재정제도 및 예산구조 등 개편을 위한 정책자료로 활용할 계획이다.

라. 지방자치단체 기금 운용 및 성과분석 제도 운영

기금은 특정한 행정목적 달성 또는 공익상 필요한 경우 조례로 설치하는 재원으로 필요 이상으로 과다한 규모로 조성하거나 운용을 효율적으로 하지 못할 경우 지방재정운용의 탄력성을 저해할 수 있어 특별한 관리가 요구된다. 2010년말 현재 총계규모로 17조 804억이 2,373개 기금에 적립되어 있다.

올해도 예년과 같이 성과분석 개량지표 12개에 의한 자체 성과분석(90%)과 수범사례 등에 대한 평가(비계량지표, 10%)로 나누어 성과분석을 실시하고 그 결과를 공개할 계획이다.

IV. 맺음말

2011년 지방재정은 부동산 경기 둔화, 3.22대책의 일환인 취득세 감면조치 등에 따른 논란과 어려움이 있었으나 전체적으로 큰 무리 없이 운용했다고 볼 수 있다. 다만, 지방재정 조기집행이 목표를 달성하지 못한 아쉬움이 있다. 지방재정이 국민경제나 지역경제와 무관한 것이 아니기 때문에 경기진작 노력도 중요한 책무 중의 하나이다. 따라서 올해는 각 자치단체가 보다 집중적으로 점검하여 목표를 초과달성할 수 있게 되기를 기대한다.

아울러 재정 건전화를 위해 세입 확충과 지출 절약 노력을 기울이는 한편, 지방재정제도 발전을 위한 다양한 제도개선 사항이 원활히 정착되도록 함으로써 지방재정 전체가 선진화되도록 해야 한다. 행정안전부에서는 지방재정 부담 완화와 세입 기반 확충, 건전재정 운영을 위한 관련 실태점검과 제도개선 등을 철저히 추진하여 지방재정이 발전할 수 있는 기반 마련에 충실할 계획이다.

우리는 한눈팔지 않고 어떤 일을 성실하게 하는 사람을 ‘파수꾼’이라 한다. 재정은 한시도 멈추지 않고 살아 있는 생물과 같이 움직이고 있다. 따라서 지방재정이 최선의 방식으로 운용되고 있는지 항상 주시하고 상황에 맞추어 효과적으로 대처해야 한다. 따라서 행정안전부 지방재정부서 관계자와 각 자치단체의 공직자들은 지방재정의 파수꾼이 되어야 한다. 특히 올해는 국내외의 정치경제적 불확실성이 높을 것으로 예상되므로, 행정안전부와 자치단체가 하나로 뭉쳐 지방재정의 파수꾼 역할을 성공적으로 수행하여 지방재정의 건전정과 지역경제 활성화 기여도가 모두 높아지는 한 해가 되기를 기대한다. ☺