



제 31 차 전북재정포럼

# 재정환경변화에 대응한 전라북도의 지방재정 개혁방안

2015.9.22(화) 16:00 ~ 18:00  
전북발전연구원 세미나실

주최 · 주관  전라북도  전북발전연구원

후원\_ 한국자치행정학회, 한국정부회계학회



# = 목 차 =

## 1 제31차 포럼 개요

---

- 개최개요 / 1
- 시간계획 / 1
- 전북재정포럼위원 현황 / 2

## 2 제31차 전북재정포럼

---

### □ 주제발표 및 토론

#### ○ 주제발표

- 재정환경변화에 대응한 전라북도의 지방재정 혁신방안 / 5

강인재 교수 (재정공학연구소장, 한국정부회계학회 회장)

#### ○ 토론문 / 23

# 제 31차 전북재정포럼

## □ 개최개요

- 일 시 : 2015. 09 22(화) 16:00-18:00
- 장 소 : 전북발전연구원 세미나실
- 주요 내용 : 재정환경변화에 대응한 전라북도의 지방재정 혁신방안
- 참여 인원 : 70여명(포럼위원, 도 및 시군 관계공무원, 민간 등)
- 주최/주관 : 전라북도 / 전북발전연구원
- 후 원 : 한국자치행정학회, 한국정부회계학회

## □ 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
개 회 식	16:00 ~ 16:05(5)	개 회	참석자 소개
		환 영 사	강현직 (전북발전연구원장)
토 론 회	16:05 ~ 16:40(35)	주제발표	강인재 (재정공학연구소장, 한국정부회계학회장)
	16:40 ~ 17:50(70)	토 론	<b>【좌 장】</b> 안국찬 (전북대 교수, 포럼대표)  <b>【초청토론】</b> 이원희 (한국조세재정연구원 공공민센터 소장) 안 진 (전북대 교수) 강남호 (원광대 교수) 정종필 (한국지방행정연구원 교수) 김필현 (한국지방세연구원 세외수입연구센터장) 김영기 (참여자치전북시민연대 대표) 김종만 (자연생태환경연구소 대표) 이경재 (전북일보 수석논설위원)
	17:50 ~ 18:00(10)	종합토론 (질의응답)	<b>【포럼대표】</b> 안국찬 교수
만 찬	18:00 ~ 19:30(90)	만 찬	참석대상 : 발제 및 토론자

주제발표

# 재정환경변화에 대응한 전라북도의 지방재정 개혁방안

강 인 재

(재정공학연구소장, 한국정부회계학회 회장)



# I. 지방재정개혁의 당위성

## 1. 지방재정환경의 변화

- 고령화, 저출산
- 저성장, 세입증가율 감소
- 각종 복지수요 반영지표와 취약기반 지표 전북도 전국 상위권에 위치
  - ① (국민기초수급자 비율 4.7%, 전국1위) 전국평균 2.6%보다 2.1%p ↑ 상위
  - ② (노령인구 증가율 17.2%, 전국3위) 취약한 산업기반 지역특성 반영
  - ③ (사회복지시설 비중 145.1%, 전국3위) 전국평균 120.7%보다 24.4%p ↑
- 공무원연금개혁, 노동개혁과 같이 지방재정개혁은 선택의 문제가 아닌 반드시 완수해야 할 국가적인 과제
- 지방재정개혁 = 재원확충(자체재원, 의존재원) + 세출조정

〈표 1〉 전북도청의 세입현황

(백만원)

구 분	2015년도		2014년도		2013년도	
총규모	5,136,642	(100.0)	4,826,759	(100.0)	4,633,053	(100.0)
지방세	824,971	16.1	767,500	15.9	731,400	15.8
세외수입	92,736	1.8	108,790	14.2	349,383	7.5
지방교부세	671,500	13.1	671,201	13.9	740,500	16.0
조정교부금	0	0.0	0	0.0	0	0.0
국고보조금	2,985,803	58.1	2,750,201	57.0	2,610,769	56.4
도비보조금	0	0.0	0	0.0	0	0.0
지방채	142,000	2.8	178,000	3.7	201,000	4.3
보전수입 등 및 내부거래	419,632	8.2	351,067	7.3	0	0.0

\* 지방교부세는 보통교부세에 부동산교부세 등을 모두 합산한 금액임

- 중앙의존도가 심화되어 자립기반이 매우 취약한 구조임 : 재정자립도 2013년 25.7%, 2014년 22.8%, 2015년 22.1%(예산)

### □ 보통교부세

- '15년 교부액 6,383억원 (전년대비 △865억원, 11.9% ↓)
  - \* ( '12년 ) 7,152억 → ( ' 13년 ) 7,453억 △301 → ( ' 14년 ) 7,248 △ 205 → ( '15년 ) 6,383 △865
  - 내국세 결손 및 수입액이 감소한 수도권(경기인천 등)의 교부액 증가로 비수도권 교부액 감소

<표 2> 지방교부세 교부액

단체별	교 부 액		증감내역 (’14대비)	단체별	교 부 액		증감내역 (’14대비)
	’15년	’14년			서울	’14년	
충북	4,935	5,730	△ 795	경기	1,253	1,286	△ 33
충남	5,180	6,049	△ 869	인천	3,079	2,874	205
전북	6,383	7,248	△ 865	대전	4,307	3,030	1,277
전남	7,932	9,227	△1,295	대구	4,898	5,136	△ 238
경북	9,068	10,778	△1,710		8,124	8,858	△ 734

○ 사회복지균형수요 추가반영비율 단계적 확대

- 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 기초생활보장비 20% → 30%반영

구 분	증 가( 2,147억원 )	감 소( 2,147억원 )
증감 예상액	부산(418), 대구(227), 인천(280), 광주(208), 대전(152), 울산(140), 경기(722)	전북(69), 충남(127), 전남(476), 강원(601), 충북(265), 세종(16), 경북(437), 경남(156)

※ 인구수 등 “규모중심”으로 개편되어 광역시와 경기도로 교부세 재원 이동 경향 보임

\* 수요액(인구수 기준 산정) x (20%→30%) x 해당지자체별 복지 점유율

○ 지역균형발전을 위한 낙후지역 수요보정 반영(전북도 성장촉진지역 10개 시군)

○ 자체세입 확충노력에 대한 인센티브(페널티) 반영 확대

- (세출효율화) 인건비, 행사축제성 경비, 지방보조금 절감 반영률 확대 적용

- (세입확충) 세입확충 자구노력 3개 항목\*의 반영비율 상향(150%→180%)

□ 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소

· 도세 징수액 : 2014년 8,783억원(전년도 7,070억원), 전년대비 1,713억원 증가
※ 특히, 지방소비세 2014년 2,399억원(전년도 1,612억원), 전년대비 878억원 증가
· 도세징수율 4년 연속 전국 1위 : 2014년 결산 징수율 98.2%(전국 평균 96.8%)

<표 3> 전북도청의 세출현황

합 계	5,136,643	(100.0)	4,826,758	(100.0)	4,633,054	(100.0)
일반공공행정	620,936	12.1	598,670	12.4	587,851	12.7
공공질서및안전	128,617	2.5	110,679	2.3	119,497	2.6
교육	179,024	3.5	192,090	4.0	198,522	4.3
문화및관광	203,521	4.0	199,636	4.1	200,260	4.3
환경보호	347,519	6.8	368,777	7.6	365,851	7.9
사회복지	1,909,230	37.2	1,689,762	35.0	1,476,255	31.9
보건	71,592	1.4	52,262	1.1	61,275	1.3
농림해양수산	799,375	15.6	739,910	15.3	706,129	15.2
산업·중소기업	112,418	2.2	130,359	2.7	127,141	2.7

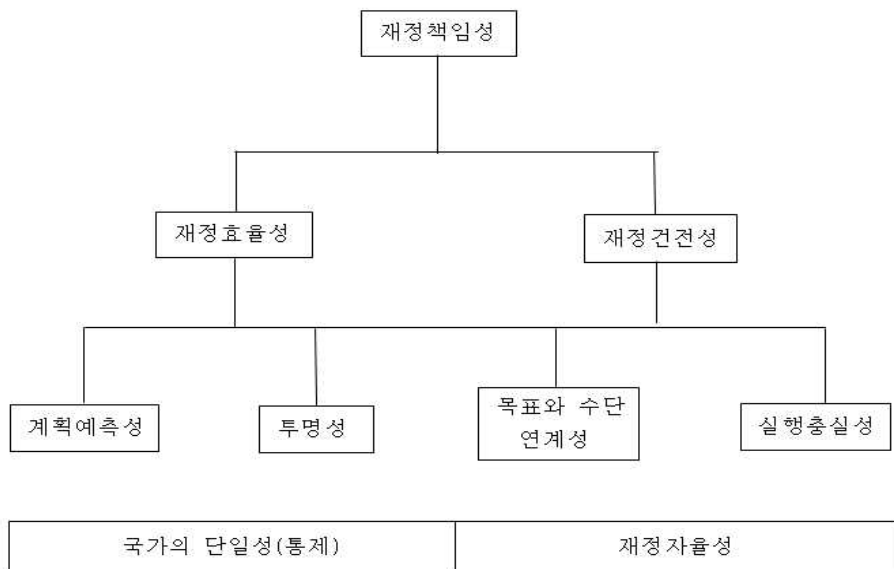


합 계	5,136,643	(100.0)	4,826,758	(100.0)	4,633,054	(100.0)
수송 및 교통	110,167	2.1	102,924	2.1	153,055	3.3
국토 및 지역개발	265,066	5.2	291,240	6.0	302,033	6.5
과학기술	9,846	0.2	13,641	0.3	15,565	0.3
예비비	84,898	1.7	54,835	1.1	47,006	1.0
기타	294,434	5.7	281,973	5.8	272,614	5.9

- (세출구조)는 복지지출 확대, 국고보조율 하향, 공모사업 지방비 매칭 등 지방비 부담 증가요인으로, 자체사업 재원확보와 건전재정 유지가 매우 어려운 실정임
  - (경직성경비 89%) 법정·의무적 경비(22%)+보조사업(67%), 자체사업(10.9%)
  - \* 국고보조금 : ( '11년) 2조 1,918 → ( ' 15년 1회 추경) 3조 1,252억,증 9,334억(42.6%↑)
  - (복지예산 자체조정외 한계) 복지예산의 98%이상(41,171억)이 국고보조 사업으로 자체사업 2%(1,040억원)조정만으로 복지재정절감에 한계
  - \* 실질적인 지방재정 효율화를 위해서는 국고보조사업 개선 필요
  
- 지방재정개혁의 당위성은 인정되나 현실적인 방안은 제한적임
  - \* 중요한 것은 중앙의 강요에 의한 일률적인 조정, 정치적 상징이 아닌, 지역의 실정을 반영하고 창의성의 제고를 통해 재정책임성이 구현되는 진정한 개혁이 이루어져야 함

## 2. 재정운영의 책임성 제고

- 지방재정개혁은 양적인 재원확충과 세출조정이 아닌 재정책임성의 제고라는 측면에서 평가되어야 함



<그림 1> 재정운영의 가치체계

- 지방재정 운영 관련 가치체계는 국가의 단일성에 근거한 통제를 목적으로 그 틀이 구성되었으나 지방자치의 실시로 이러한 방식은 점차적으로 재정자율성을 근간으로 하는 변화를 나타냄. 국가의 전문성에 기초한 통제와 재정자율성이 조화를 이루는 가운데 계획예측성, 투명성, 목표와 수단의 연계, 실행충실성이 종합적으로 작동하여야 재정책임성의 근간인 효율성과 재정건전성을 제고할 수 있을 것임
- 정부의 재정책임성은 단기적인 측면에서 매년의 현금예산과 펀드통제로 나타나는 재무적 책임성(fiscal accountability)과 단기적인 관점과 함께 중장기적인 관점을 포함하는 운영상의 책임성(operational accountability)으로 구분됨(Kravchuk & Voorhees 2001). 재무적 책임성은 공적 자금의 획득과 사용에 대한 통제에 중점을 두는데 반해<sup>1)</sup>, 운영상의 책임성은 프로그램의 전 비용은 물론 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대가 부담하는 비용이 얼마인가를 알려주어 장기적인 관점에서 보다 효율적인 관리를 이끌 결정을 내릴 수 있게 함. 공공서비스를 제공하는데 드는 정확한 비용은 자산을 사용하는데 드는 비용(감가상각비 포함)을 모르고서는 결정될 수 없기 때문에 수입과 지출이 어느 정도인가 뿐만 아니라 자산과 부채는 어떤 상태인가를 정확히 인식하여야 함
- 재정책임성은 재정효율성과 재정건전성으로 구현되는데 효율성(efficiency)은 투입과 산출 간의 관계로 산출물 혹은 서비스 단위당 노동 비용 또는 원재료를 의미하는 것으로 자치단체의 사업에 대한 저비용을 의미함. 이를 내부효율성이라 할 수 있는데 이에 반해 외부 효율성은 공공서비스에 대한 주민의 욕구에 합치되는 여부를 측정하는 것임. 재정건전성은 주로 지방자치단체의 수입과 지출을 통해 확인되는 채무(부채)비율을 통해 파악되고 있음
- 목표와 수단의 연계는 예산이 당초 설정한 정책목표를 적절히 뒷받침할 수 있도록 편성되어야 하며, 장기적인 종합계획과 각종 정책이 유기적으로 연계되어야 함을 의미함. 이는 정책목표를 달성할 수 있도록 예산이 효과적인 수단의 역할을 해야 한다는 인과관계를 전제로 하는 것임

〈표 4〉 수단적 가치의 구현방안

구분	계획 예측성	투명성	목표와 수단연계	실행충실성	비고
지방재정(관리)제도의 심층적 설계	1	2	3	3	중앙>지방
정보시스템	3	1	2	1	중앙=지방
공무원의 전문성	2	3	1	2	중앙<지방

\* 구현방안에서 사회·경제·정치적 요인은 제외함. 숫자는 순위를 연구자가 주관적으로 평가한 것임

- Plan, Do, Check, Action(개선)과정에서 당초 목표대로 실행되었느냐는 가장 관심이 적은 분야이지만 실질적으로 지방보조금관리의 핵심 분야임

1) 현 회계연도에서 정부의 활동이 단기간에 정부의 자금의 획득과 지출과 관련된 공공의 결정에 합치하는가를 정당화할 수 있는 책임임(the responsibility of governments to justify that their actions in the current period have compiled with public decisions concerning the raising and spending of public moneys in the short term)

## II. 지방재정개혁의 평가

- 지방자치단체의 재정운영은 타율에 의한 책임성이 아닌 자율에 기반한 책임성이 확보되어야 하는데 국고보조사업에 의해 지자체의 재정의존성이 심화되고, 단기선호주의가 나타나는 문제가 발생함. 단기선호주의는(라휘문, 2015: 205) 조기성과가 기대되는 사업이나 전략을 선호하는 상황에 이르는 것으로 상당수 지방보조사업이 이에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것임
- 각종 성과관리체계가 강화되어 중앙정부가 국고보조사업으로 추진하는 지방사업들이 형식적으로 의도한 성과를 창출한 것처럼 포장되지만 지방의 현장에서는 그것이 가지는 허구를 쉽게 확인됨(이재원, 2015, 211). 전문화된 재정관리기법들이 지자체별로 다양하게 도입되어야 하는데 최근 보조사업의 비효율적인 운영을 개선하기 위한 과제의 하나로 보조금통합관리시스템 구축이 추진되고 있음
- 재정제도 및 관리체계의 심층성 부족: 중앙정부 주도로 자치단체의 수용 능력을 - 전문성과 업무량 - 고려하지 않음
- 지방재정개혁이 성공적이기 위해서는 다음 조건이 충족되어야 함
  - 사회·경제·정치적 여건의 고려
  - 자치단체장의 실천 의지
  - 구체적 실무지침
  - 자치단체 재정/사업부서의 수용능력
- \* 상당수 지방재정제도는 도입에만 치중하고, 실제 효과적으로 운영될 수 있는지에 대한 심층적인 사전 평가가 부족했음. ① 이전과는 비교할 수 없을 정도로 복잡한 환경 하에서 재정제도 및 관리제도가 정교해져야 하기 때문에 큰 틀만 제시하고 시행하는 것은 사실상 불가능하며, ② 일방적인 통제에 의해 자치단체 공무원의 참여를 유도하는 것은 어렵기 때문에 재정관리제도 운용에 필요한 구체적인 지침(실행계획의 설계)마련이 필수적임

### 〈지방재정법에 의한 자치단체 재정관련 위원회〉

- 제32조의3 지방보조금심의위원회
  - 지방보조금 예산 편성, 조례 제정안 제출시, 재원분담 등(제32조의2)
  - 지방보조사업의 평가 조치(제32조의7)
- 제33조제9항 지방재정계획심의위원회
  - 제9조 4항의 특별회계 신설, 연장
  - 중기지방재정계획의 수립

- 제37조의2 지방재정투자심사위원회(지방보조금심의위원회)
  - 제27조의6(지방재정영향평가)
  - 투자심사 자문(제37조의2)
- 제48조 예산성과금 심사위원회
  - 예산 성과금 지급, 사용시
- 제60조 3항 지방재정공시심의위원회(지방보조금심의위원회)
  - 제60조 공시 내용의 적정성 심의

### 〈전문적 소양이 필요한 재정관리분야〉

- 제5조(성과 중심의 지방재정 운용)
  - 제11조(지방채의 발행)
  - 제33조(중기지방재정계획의 수립 등)
  - 제37조(투자심사)
  - 제41조(예산의 과목분류)
    - 사업예산제도의 체계화
  - 제50조 결산서 작성(재무제표, 성과보고서)
    - 사업수익, 사업원가
  - 제55조(재정분석 및 재정진단 등)
  - 제59조 지역통합재정통계 작성
  - 제60조(지방재정 운용상황의 공시)
  - 제87조의3(지방재정건전성의 관리)
  - 국고보조금 관리, 지방보조금의 관리(제2장의2)
- 이와 같이 자치단체 공무원은 관련 업무를 효율적으로 수행할 수 있기 위해서는 재정전문성을 담보하여야 하는데 담당공무원들은 빈번한 전보로 인해 전문성을 축적할 여지가 적는데 이는 자치단체는 물론 중앙부처에도 해당하는 인력 운영상의 문제점임
- 전북도 예산과 18명중2) 예산부서(회계, 세정, 계약 등 포함)에 근무한 연수는 1년 미만인 5명(27.8%), 1년 이상 5년 미만이 9명(50%), 5년 이상이 4명(22.2%)이며, 대학에서 재정학, 재무행정, 회계학 과목을 수강한 공무원은 7명(38.9%), 수강하지 않은 공무원은 11명(61.1%)임

2) 2015. 9. 15일 현지 인터뷰 자료임.

- 업무를 처리하는데 필요한 정보를 주로 누구를 통해 얻는가에 대해 행정자치부 해당 부서(6명), 전임자(12명), 기타 (법령, 지침서, 타시도 동 업무 담당자, 인터넷 등 정보 매체), 외부 교수나 연구원을 통한 전문적 지식의 획득은 전무한 것으로 나타났음
- \* 중앙은 큰 틀을 제시하고, 자치단체의 자율성을 부여하나, 자치단체의 부족한 전문성을 보완하는 형국이 이루어져야 함. 아울러 지방은 재정운용의 전문성을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음

### III. 재정운영의 효율화를 위한 전북도청의 노력

- 전북도청의 지방보조금은 <표 5>와 같은데 보조금관리를 개선하기 위한 노력은 다음과 같음  
<표 5> 지방보조금 현황

(단위 : 백만원)

년 도	합 계	민간 보조사업	자치단체 보조	사회복지 보조	운수업계 보조	예비군 육성지원	교육 기관
'13년도	2,994,043	172,834	2,799,202	12,575	9,043	100	289
'14년도	3,148,199	192,389	2,930,798	15,642	8,979	100	291
'15년도	3,371,773	196,874	3,150,449	15,045	8,263	100	1,042

- 지방보조금 (국비 포함) 규모의 지속적인 증가
  - 2조 9,940억원( '13년) → 3조 1,482억원( '14년) → 3조 3,371억원( '15년)
- 지방보조사업은 중앙보조 사업이 다수(약 90% 차지)
  - 중앙보조 : 2조 7,301억원( '13년) → 2조 8,629억원( '14년) → 3조 412억원( '15년)
  - 순도비 : 2,639억원( '13년) → 2,853억원( '14년) → 3,306억원( '15년)
- 보조금 관리실태의 문제점

지방보조금은 지속적으로 증가하나 관리미흡 등으로 보조금 선정부터 사후관리까지 단계별 부정수급 사례 발생

- (선정단계) 엄격한 자격 심사 및 현장점검 없이 형식적인 서류검토로 대상자 선정
- (집행단계) 사업계획 임의 변경 등 목적 외 사용, 현장점검 미흡
- (사후관리) 사업종료 후 특별한 사유 없이 실적보고 의무 미 이행, 정산 지연, 증빙서류 미제출 등

#### 1. 재정사업자율평가

- 목적 및 필요성
  - 도 자체재원으로 추진하는 계속 사업에 대한 실효성 있는 재정점검을 통하여 불요불급한 사업예산을 삭감하고 사업 방식을 효율적으로 개선
  - 도정 핵심과제 지속추진과 중앙보조사업 도비부담 증가 등 세출 수요가 꾸준히 증가하고 있어 지속적인 점검과 관리가 필요
  - ▶ 재정평가를 통한 확보재원을 도정 핵심사업의 재원으로 활용
- 연혁
  - '09년도 도 자체 사업으로 추진한 후 정착단계인 재정사업평가는 경남, 경북, 충북 등 타시도의 모범적 벤치마킹 사례로 발전
  - ▶ 지방재정법 개정안( '14.5)에 반영되는 등 중앙 제도개편을 선도

- 평가위원 선정에 도내·외를 망라, 평가의 수월성과 객관성 유지. 평가위원들의 전문성과 수년간의 경험을 통한 노하우(know-how)가 축적됨

<표 6> 재정평가에 의한 연도별 세출구조조정액

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
평가대상	123건 (1,081억)	200건 (1,599억)	120건 (611억)	100건 (306억)	100건 (305억)
절감액	18건 (52억)	48건 (67억)	19건 (60억)	21건 (17억)	17건 (17억)

<표 7> 예시: 2010년 평가결과

개선 의견	사업명	예산액					권고사업 절감액 (백만원)	비고
		계	국비	도비	시군비	기타		
계		12,246	600	5,875	2,997	2,774	5,223	
사업 중단	전통시장상품권발행유통	1,000		1,000			950	온누리 상품권 대체
	수리시설유지관리	1,000		1,000			1,000	실효성 미흡 (농촌공사 고유 업무)
	최고농업경영자 과정	125		100		25	100	마이스터 대학 과정 신설
	고품질홍삼생산지원	657		131	198	328	131	효과성미흡 홍삼클러스터통합
	건강증진 특화사업	100		100			100	내부 후생복지적 성격이 강함
	출산장려금 지원	623		189	434		189	정부처원의 대책 검토 후 추진
	셋째아 대학생 지원	400		400			400	실효성 의문 정부대책검토
	경로당순회프로그램	343		103	240		103	선발, 사후관리 등 미흡
사업 축소 및 통합	만경강생태하천가꾸기	117		117			35	물사랑실천단전환 검토
	향토음식 육성지원	250		250			38	성과미흡 축소운영
	고품질양봉기자재 지원	510		102	153	255		체계적관리를 위해 통합운영
	벌꿀농축가공시설	440		130	220	90		
	녹색농촌체험마을	1,300	600	100	600		100	향토산업육성 사업과 통합
국비 및 시군 전환	안심야간보육시설 시범육성	178		127		51	51	국비사업 추진
	중소기업수출지원	140		140			140	광특전환 추진
	해외마케팅	150		150			150	"
	사랑의 집 고쳐주기	1,096		1,096			1,096	국도부 사회취약 계층사업과 연계
	모든갯신사업	1,200		240	240	720	240	시군 자체추진
	중소형농기계 지원	2,617		400	912	1,305	400	"

\* 행자부에서 현재 추진하는 지방재정개혁의 주요 분야인 행사·축제비, 보조금의 절감이 도 자체평가로 이루어짐

## 2. 전복재정포럼

〈표 8〉 재정포럼 운영 실적

연도	개최내용			
	차수	일시	장소	주 제
2008	1차	'08.2.22	전북도청	▪ 광역경제권 특별회계 설치 대응방안
	2차	'08.4.25	전북도청	▪ 지역발전교부세신설 대응방안 ▪ 국세의 지방세 전환과제 대응방안 ▪ 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제
	3차	'08.10.10	전북도청	▪ 성과주의 예산 시범도입 방안
	4차	'08.12.19	한국지방행정 연구원	▪ 지방소득·소비세 신설 및 '09년도 지방재정운용방안
2009	5차	'09.3.6	전북도청	▪ 광역·지역발전특별회계의 이해와 발전방향
	6차	'09.7.7	전북도청	▪ 지방교부세제도의 변화에 따른 전복의 대응방안
	7차	'09.11.6	한국지방행정 연구원	▪ 재정사업 자율평가에서 나타난 사업의 성과와 문제점 ▪ 지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안
	8차	'09.12.29	부안 대명리조트	▪ '09년도 지방재정분석 결과 및 재정운용 효율화 방안
2010	9차	'10.6.11	전북도청	▪ 지방재정의 건전성과 효율성 제고 방안
	10차	'10.8.25	전북대학교 법학전문대학원	▪ 지방재정의 패러다임 전환 ▪ 지방자치와 지방분권
	11차	'10.10.22	부안 대명리조트	▪ 한국재정의 미래, 새로운 도전과 기회
	12차	'10.12.28	진안 홍심한방타운	▪ 종합부동산세의 재산세 전환에 따른 대응방안
2011	13차	'11.4.19	전북도청	▪ 주민참여예산제의 효율적 운영방안 ▪ 주민참여예산제 운영사례 발표
	14차	'11.6.24	전북발전연구원	▪ 고용인지 예산제도 도입방안
	15차	'11.9.30	전북도청	▪ 지방자치단체 성인지 예산제도 도입 : 과제와 활성화 방안
	16차	'11.12.27	순창 장류연구소	▪ 분권교부세의 변화와 전라북도 사회복지정책 방향
2012	17차	'12.3.28	전북도청	▪ 민간보조금 기준보조율제 시행
	18차	'12.6.22	전북도청	▪ 영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안
	19차	'12.9.21	전북발전연구원	▪ 지방재정과 교육재정의 합리적 자원배분 방안
	20차	'12.12.27	전북도청	▪ 지방세제 개편을 통한 자체세입 확충방안
2013	21차	'13.3.22	전북도청	▪ 지방재정확충을 위한 국고보조사업 개편 방안
	22차	'13.6.27	전북도청	▪ 저금리시대에 대응한 지방재정운영의 효율화 방안
	23차	'13.9.27	전북도청	▪ 정부 3.0추진과 연계한 지방재정의 운용방향
	24차	'13.12.26	남원 스위트호텔	▪ 국세·지방세 조정이 지방재정에 미치는 영향
2014	25차	'14.4. 4	전북도청	▪ 통합부채 관리체계 도입에 따른 자치단체 대응방안
	26차	'14.6.13	전북도청	▪ 지역발전특별회계 개편에 따른 전라북도 대응방안
	27차	'14.9. 5	전북대 진수당	▪ 전라북도 사회복지 재정의 효율성과 형평성에 관한 연구
	28차	'14.12.22	전북도청	▪ 긴급재정관리제도 도입에 따른 대응방안
2015	29차	'15.4.27	전북발전연구원	▪ 지방교부세 개편에 따른 전라북도 대응방안
	30차	'15.7.27	전북도청	▪ 지방자치단체 세입확충방안(전라북도를 중심으로)

### 〈운영 성과〉

- 도내·외 재정전문가를 포럼위원으로 영입하여 도본청 및 기초단체 재정 공무원들의 지방재정운영에 대한 식견을 높이고 전문가 네트워크를 형성
- 정부의 정책방향 입안 시(지방소득·소비세 도입, 지역발전특별회계 설치, 지방교부세제도 개편) 정부의 정책방향을 조망하고, 우리 도에 미치는 영향과 대응방안에 대한 심층적 연구



### 3. 보조금관리

#### ① 국고보조금 사전심사제 운영을 통해 투자규모 조정

- 국고보조금 사전심사제 운영 : 19회, 56개 사업
- 도비 부담액 조정 : 14.1억원(요구 34,635백만원 → 조정 33,225백만원)

#### ② 지방보조금 심의위원회(지방재정법 제32조의 3)

- 구 성 : 민간위원 + 일반직공무원 (전체1/4이내)
  - 구 성 : 15명 (위원장 : 민간위원 중 호선, 당연직 3명, 위촉직 12명)
- 주요기능
  - 지방보조금 예산편성, 운영 및 성과평가
  - 3년을 주기로 지방보조사업의 유지여부 결정
  - 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자 선정
  - 그 밖에 지방보조사업 관련 위원회의 심의가 필요한 사항 등
- 성과: 지방보조금 운용의 투명성 및 책임성 강화
  - (보조금심의위원회) 조례 제개정 26건, 예산편성전 사전심의 1회, 공모선정 335개, 성과평가 306개 등

#### ③ 지방보조금관리 조례 개정

- 주요 개정사항
  - 1) 개별조례에 관련사업의 보조금 지출근거 직접규정 필요(제4조)
    - ▶ 도가 권장하는 사업으로서 지방 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우에 그 지출 근거가 다른 개별 조례에 직접 규정되어 있는 경우만 보조금 지원 가능(2016년 시행)
  - 2) 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외 운영비로 편성·교부 불가(제5조)
  - 3) 전라북도 지방보조금심의위원회 설치(제6조~제14조)
  - 4) 지방보조금 성과평가 강화(제27조)
    - 매년 성과평가 실시(국고보조 제외), 평가결과를 다음연도 예산반영
  - 5) 지방보조사업자에 대한 제재 강화(제31조)
    - 다른 용도에 사용 등으로 교부결정 취소된 자 5년 범위내 교부제한
  - 6) 지방보조사업자 이의신청 신설(제32조)

#### ④ 보조금 평가

- 평가 배경
  - 지방보조사업 증가 억제 및 체계적인 관리 등을 위해 보조사업에 대한 성과관리를 하고, 지속적

으로 이루어지는 지방보조사업에 대한 유지 필요성을 평가하여 지방재정 건전성과 투명성 제고

- 평가기간 : 2015. 5월 ~ 7월(3개월)
- 평가대상 : 2014년도 사업 / 366개, 72,245,098천원

<표 9> 보조금 평가 대상사업

통계목	사업수	예산액(천원)
민간경상사업보조금	278	40,822,864
민간행사보조금	24	2,605,000
민간자본보조	7	14,818,227
사회복지보조	53	5,071,160
운수업계보조금	3	8,748,087
교육기관에대한보조금	1	179,760

\* 국고보조사업(매칭사업 포함) 또는 국가직접지원(공모 등) 보조사업, 국제 행사 또는 전국 단위 시도순회 행사에 따른 보조사업, 예비군육성지 원 보조 사업은 원칙적으로 평가대상에서 제외할 수 있으나, 이 중 선택적 희망사업은 평가대상에 포함

- 평가방법은 사업부서의 자체평가 후 주무과 취합, 실국별 상대평가 방식으로 운영
  - ‘우수 ‘ 이상 사업비율 20%이내, ‘미흡 ‘ 이하 사업비율 10%이상 의무화
- 실국별 상대평가 결과를 지방보조금심의위원회에서 심의
  - 자체평가는 실국 단위로 해당 사업부서에서 실시하고 지방보조금심의위원회에서 심의
- 지속적으로 이루어지는 지방보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성을 지방보조금심의위원회에서 심의·결정
- 평가결과 예산 반영 시 사업의 특성 및 평가지표별 특성을 종합적으로 고려
  - ‘우수 ‘ 이상 등급 사업은 예산증액 검토
  - ‘보통 ‘ 등급인 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여, 계속지원여부 검토
  - ‘미흡 ‘ 이하 등급 사업은 관련 예산 삭감 또는 지원 중단을 원칙

#### 4. 세출관리

##### ① 대규모 지방재정 부담을 유발하는 재정투자 사전심사 강화

- 「전라북도 지방재정영향평가에 관한 조례 \*」 제정(5.29) 실시
  - \* 무분별한 중앙공모(100억 이상이고 지방비 50억이상) 신청 및 행사유치(30억이상) 방지를 위해 응모 전에 자체적으로 도비부담에 대한 재정 영향평가
- 부서에서 계약의뢰 전 예산부서와 투자심사 및 용역과제심의위원회의심의여부 확인 등 절차이행 강화 「재무회계규칙」 개정(5.1)
- 불필요한 용역방지를 위해 심의대상기준 강화(2천만원→1천만원 이상), 투자심사와

용역과제 미심이나 특별한 사유없이 미집행 사례에 대해 페널티 부여. '16년 예산 편성 시 부서경상비 10%삭감

## ② 효율적 재정운영을 위한 강도 높은 세출구조조정 추진

- ① (민간위탁평가) 부진(C,D등급)사무 5개/7.8억, B등급이상 부진사무 4개/1.3억
- ② (출연기관경영평가) (현행) 기관장 연봉성과급 직원 성과급 차등지원에서  
⇒ (향후) 사업 활동 성과평가 33%이하인 “라·마”등급이하 부진사업은 5~10% 감액
- ③ (원가심사결과) 절감예산은 예산배정계획에도 불구하고 집행제한 후 추경정리

## ③ 출자·출연금 사전심사제 운영으로 출자·출연금 최소화

- 출연금이 매년 일반회계 증가율을 상회하여 재정부담 가중

\* 출 연 금 증가율 : '12년 475억원 → '15년 682억원 (증 207억원, 43.6%↑)  
\* 일반회계 증가율 : '12년 40,230억원 → '15년 46,639억원 (증6,409억원, 15.9%↑)

- 예산편성 전 해당소관부서에 관리감독을 받는 출자·출연을 받는 예산을 사전에 철저하게 검토하여 실국별 의회 사전의결 추진

## ④ 도비부담을 수반하는 공모사업 『재정현안 조정회의』 사전심사

- 중앙 공모사업 신청 전 정책 연계성, 유사·중복성 및 재원분담비율과 규모를 자체 심사기준에 따라 심사
  - ▣ 재정현안 조정회의에서 논의되지 아니한 공모사업은 도비 미 부담

## IV. 지방재정개혁의 성공적 추진을 위한 중앙과 지방의 상생

### 1. 전북도의 노력

#### ① 재정전문성의 제고: 한국정부회계학회의 컨설팅 상시화

- 지방사업의 타당성 심층 분석 등 전문성이 요구되는 업무에 대한 자문
- 각종 재정관련 위원회 활동에 필요한 자료 준비

\* 전북재정포럼은 지방재정제도 변화에 대한 이해와 대응 논리 개발에 학회는 일상적 재정업무에 대한 자문으로 구분

#### ② 재정정보시스템의 개선

- 예산정보 지원시스템 구축(유사·중복사업 사전점검에 활용)
- 실시간통합자금관리시스템의 도입 검토<sup>3)</sup>
  - 국고기능은 세입과 세출을 실무적으로 연결하는 기능을 수행하여 효율적 예산집행의 중심축으로 기능하는데, 자금관리의 합법성에 치중하여 자금운용의 효율성과 투명성 제고를 통한 책임성 강화에는 한계가 있었음
  - 예산운용의 정보화(이호조, 보조금관리시스템, 지방세시스템)와 재정운 영의 연계 미흡
  - 행자부는 지방재정법 개정(2014.5.28.)을 통해 “지방자치단체의 장은 재정자금의 효율적인 사용을 위하여 특별한 사유가 없으면 관서별 분산 지출을 통합하여 운용하여야 한다” 라고 법적인 명시를 두고 통합지출관 제도를 의무화 하고 있음. 이를 위해 통합지출실시간자금관리 시스템 구축 검토하고자 함. 이는 금고은행에서 관리하는 자금운용을 통합적으로 관리하여 세외수입의 증대는 물론 전북도 보조금관리의 투명성 제고

#### 첫째, 통합지출관제도의 최적의 활성화로 자금운용 수범 자치단체로 역할

- 일반회계, 기타특별회계, 기금운영까지 통합운영가능
- 회계별 통합운영은 예·적금을 통한 이자수익 향상에 기여
- 일상경비, 예산배정, 예산재배정(기초로의 이관 포함), 민간보조금 등 에 따른 예·적금 이체 없이 통합관리 함에 따라 이자수익 극대화
- 특히, 민간보조금의 경우 부정방지를 위한 지방재정 투명성 강화

#### 둘째, 자치단체 모든 자금흐름을 실시간적으로 한눈에 모니터링

3) 현재 서울특별시, 부산광역시, 세종특별자치시에서 금고은행과 협약 등을 통해 가상계좌 방식의 자금통합관리를 하고 있으나, 기술적 한계와 이해 부족 등으로 인하여 일상경비, 회계별 계좌통합 등을 통한 자금운용을 하지 못하는 형편인데 이를 개선한 것임.

- 현재 자금운용이 어떻게 이루어지고 있는지 예·적금 현황 파악
- 수입과 지출 현황을 한눈에 비교하고, 예측할 수 있는 기반 마련
- 예산배정 및 자금배정에 비해 집행이 마무리되어 실제 잔액이 얼마인 지 확인
- 계좌별 현재 이자액과 만기이자액 등을 파악

## 2. 중앙의 노력

### ① 국고보조금 운영에 대한 명확한 정책방안의 제시

- 중복 및 유사사업은 지방의 문제라기보다는 중앙부처 보조사업의 남설에 기인한 것임
- 국고보조 사업에 대한 비판으로 ‘2015년 국가재정전략회의’ 에서 보조금 전수평가를 통해 10% 감축계획이 발표

### ② 지방교부세 제도 개선

- 보통교부세 산정방식 문제점
  - (표준행정수요액 비중유지계수) 표준행정수요액 산정시 농업비, 임수산비, 도로관리비, 지역관리비에 해당 면적이 산정방식자료로 활용되고 있는바, 광역도와 광역시의 행정구역 면적은 10배이상 차이가 발생함에도 불구하고 비중유지계수 차이는 미미함
  - \* 농업비(경지면적), 임수산비(산림,어장,갯벌), 도로관리비(도로), 지역관리비(행정구역)

<표 10> 연도별 비중유지계수 비교(광역시-광역도)

구 분		‘13년(A)	‘14년	‘15년(B)	비교증감(B-A)
농업비	광역시	0.63	0.72	0.90	0.27
	광역도	0.93	0.94	0.97	0.04
임수산비	광역시	-	-	0.78	0.78
	광역도	-	-	1.05	1.05
도로관리비	광역시	1.21	1.00	1.07	△0.14
	광역도	0.77	0.58	0.97	0.20
지역관리비	광역시	0.50	0.60	1.01	0.51
	광역도	0.91	0.94	0.91	-

\* 기존 농업비에서 ‘15년 임수산비 항목 신설

### ○ 제도개선에 따른 건의사항

- (표준행정 수요액 면적산정 항목 상향) 광역도는 행정수요 발생 대상면적이 넓어 많은 비용과 시간, 행정력이 소모되고 있는 지역의 특수성을 감안할 때 행정구역 면적을 반영하는 농업, 임수산, 도로, 지역관리비의 비중유지계수 상향 건의
- (교부세 법정교부율 상향) 지방 재정난의 근본적 해소책인 교부세 재원 규모 확대가 필수적임에도 10년간 규모 확대가 없었음

\* 2006년부터 법정교부율 19.24%

<표 11> 연도별 조정률 추이

(단위: 억원)

연도별	2012년	2013년	2014년	2015년
보통교부세	28조3,127	30조5,045	30조9,280	30조8,356
재정부족액	30조6,080	34조2,637	35조4,380	35조5,084
조정률	92.5%	89.0%	87.3%	86.6%

건의 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 건의1) 광역도 표준행정수요액 면적산정 4개 항목 상향 건의             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과 : 광역도 전체의 표준행정수요액 증액을 통한 재정격차 해소</li> </ul> </li> <li>❖ 건의2) 교부세법정교부율 2%p 상향 건의 【 현재 19.24% → 건의 21.24% 】             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과 : 교부세 재원 3조 7천억원 증가(내국세 187조원 일 경우)</li> <li>※ 전북 교부세 증가 3,500억원 정도(도 700, 시군 2,800)</li> </ul> </li> </ul>
-------	--

③ 지방재정개혁에 대한 인센티브 강화: 가시적인 ‘성과’ 도 중요하지만 성과를 이루기 위한 ‘지방자치단체의 활동’ 에 대한 평가

## <참고문헌>

- 강인재·이창균·유태현·최진혁. 2015. 지방재정제도 및 관리체계 개선방안 연구. 한국지방자치연구원 용역보고서.
- 라휘문. 2015. 지방재정 개혁을 통한 지방재정의 자율성 및 책임성 강화방안. 한국지방재정학회.
- 이재원. 2015. 지방재정 개혁을 통한 지방재정의 자율성 및 책임성 강화방안. 한국지방재정학회.
- Kravchuk, Robert S. and William R. Voorhees. 2001. The New Governmental Financial Reporting Model under GASB Statement No. 34: An Emphasis on Accountability. Public Budgeting & Finance. Vol. 21. No.3.
- 전라북도. 2015. 내부자료.





## 토론문

- 토론문 1: 이 원 희 (한국조세재정연구원 공공기관센터소장) · 25
- 토론문 2: 안 진 (전북대학교 교수) ..... 27
- 토론문 3: 강 남 호 (원광대학교 교수) ..... 29
- 토론문 4: 정 종 필 (한국지방행정연구원 교수) ..... 31
- 토론문 5: 김 필 헌 (한국지방세연구원 세외수입연구센터장) ...33
- 토론문 6: 김 영 기 (참여자치전북시민연대 대표) ..... 35
- 토론문 7: 김 종 만 (자연생태환경연구소 대표) ..... 37
- 토론문 8: 이 경 재 (전북일보 수석논설위원) ..... 38



## 토 론 문

이 원 회 (한국조세재정연구원 공공기관센터 소장)

- 중앙-지방 재정 환경의 변화
  - 저성장에 따른 국세의 감소로 인해 중앙 재정의 애로
  - 복지 관련 부담과 관련하여 중앙-지방-교육청 간의 갈등 노정
  - 중앙-지방 재정관계의 재정립이 시도됨
  
- 중앙정부의 지방교부세 개편 노력
  - 지방자치단체의 재정 수요에 복지비가 증가하자 지방교부세 산정 기준에서 복지 수요를 확대하려는 노력을 시도함
  - 이로 인해 인구가 많은 도시 지역의 지방교부세가 증가하고 농촌 중심의 지역은 지방교부세가 감소하는 현상이 발생할 우려가 제기됨
  - 지방교부세는 기초 수요를 총당하는 의미도 있으며, 무엇보다 지역 간 형평성을 제고하는 의미가 중요함
  - 지방교부세의 총 규모가 주어진 상태에서 배분 기준을 바꾸면 결국 zero sum game이 되기 때문에 수용성이 저하됨
  - 그리고 지방교부세가 목적을 구속하여 교부하는 것이 아니기 때문에 복지 항목을 강화하여 교부한다고 하여 지방자치단체가 증가된 재원을 복지비에 총당한다는 보장도 없음
  - 지방교부세의 개혁은 예측가능성, 투명성, 형평성의 가치를 존중할 필요가 있음
  - 만약 지방교부세를 통해 복지비의 총당을 강화하려면 분권교부세를 통합하면서 복지교부세로 하든가 아니면 지방교부세 내에서 목적교부세로 하는 방법이 적합할 수 있었음
  - 중앙과 지방의 재정 관계 전체를 재설계하는 접근이 필요함
  
- 중앙정부의 국고보조금 개편 노력
  - 지금 국고보조금은 대상 사업, 보조율 등 핵심적 내용에 대해 문제가 제기됨
  - 중앙의 기능과 지방의 기능에 대한 명확한 기준에 근거하여 사업을 수행하지 않다보니 자원

분담에서도 혼돈이 발생하기 때문임

- 특히 최근 비효율적 국고보조금, 유사 중복적 사업 등이 문제가 되면서 국고보조금을 축소하려는 노력이 진행되고 있음
- 지방자치단체에서도 먼저 불필요한 국고보조금 사업을 찾아낸다면 재원을 효율적으로 활용하는 계기가 마련될 수 있음
- 예컨대 1억~5억 정도의 소규모 국고 사업을 하면서 행정 비용이 더 소요되는 경우도 있음
- 사업 담당자의 경우 관성에 의해 사업을 추진하려고 하기 때문에 예산담당관실에서 모든 국고보조금 사업에 대한 평가를 종합적으로 실시하고, 정책 건의를 할 수 있음

○ 지역발전특별회계의 개편 노력

- 지역발전특별회계가 초기의 설치 취지와 달리 부처의 사업을 수행하는 통과 계정으로 활용되고 있음
- 지역의 특수한 상황을 반영한 사업은 지역발전특별회계를 통하는 방향성 설정이 필요함
- 이럴 경우 지방교부세의 산식도 간소화하고 국고보조금 사업을 축소하는 계기도 마련할 수 있을 것임

○ 지방교육재정과의 연계성 강화

- 지방교육재정은 매우 복잡한 자원구조를 가지고 있음
- 중앙정부로부터 지방교육교부금을 받는 것 이외에 지방교육목적세, 지방법정전입금 등 다양한 자원 구조를 가지고 있으나, 세입에 대한 책임은 부족함
- 특히 저출산, 고령화 사회에 따라 교육과 복지의 연계 노력이 필요함
- 특히 도청에서도 별도로 교육관련 지출을 수행하고 있는바, 도청에서 수행하고 있는 교육 관련 지출을 연계 협의하여 시행할 필요가 있음
- 그리고 도청에서의 지원금과 중앙에서의 지원금이 일정한 이론적 근거에 입각하여 역할 분담을 할 필요도 있음
- 나아가 향후 지방교부세와 지방교육교부금을 연계한 종합적인 개편 노력이 시도될 필요가 있음

○ 지방자치단체의 자구 노력

- 최근 지방교부세 산정 기준을 개편하면서 중앙정부에서 지방자치단체의 자구 노력을 인정하는 개편을 추진하고 있음
- 이러한 맥락에서 취득세에서 탄력세율을 도입할 필요가 있음
- 취득세는 비교적 조세 저항이 약할 수 있으며, 원시 취득에 부과하는 경우를 검토할 필요가 있음
- 취득세 탄력세율에 따른 추가 재원은 저소득층을 위한 주거 환경 개선을 위한 지출 등에 충당한다면 합리적 대안이 될 수 있을 것임

## 토 론 문

안 진(전북대학교 교수)

### ○ 전북의 재정 환경

- 187만 인구를 가진 지역으로 고령화가 심해지고 있으며, 저출산 상황에 있다.
- 저성장 시대로 성장률이 낮아지고 있으며, 지역의 자산가치도 다른 시도에 비하여 낮은 수준이다. 이로 인하여 자치단체의 세입이 매우 적어, 재정자립도도 다른 시도에 비교하여 매우 낮다.
- 세출 면에서 2014년을 기준으로 사회복지비가 전체의 30%를 넘어서면서 재정운영의 경직성이 심화되고 있다. 이를 보조하기 위하여 중앙정부의 보조금이 세입예산의 55.6%를 차지하고 있고, 여기에 지방교부세(16.4%)를 포함하면 72%가 중앙정부의 재원으로 충당되고 있다.
- 세출 면에서 산업발전과 중소기업을 지원, 교통물류, 국토·지역개발 등은 복지에 밀려 2010대에 들어서 계속 줄어들어 전북의 앞날을 어렵게 하고 있다. 산업기반이 취약한 면을 극복하고 성장잠재력을 키우는 데는 이미 한계에 와 있다.
- 정부는 전북을 낙후지역으로 분류하여 재정수요 보정을 하고 있지만, 글로벌 시대에 성장을 견인하기는 어렵다고 본다.

### ○ 전북 재정자립을 높이기 위한 재정전략

- 재정자립을 높이기 위한 장단기 재정계획을 수립하고, 먼저 세원의 확대를 위한 지역성장 전략사업을 확대하는 노력이 필요하다. 지역산업의 성장 없이는 재정자립은 불가능하다고 본다.
- 현재 전북지역의 새로운 세원발굴이나 세원확대, 운영의 효율성을 높이기 위한 노력은 다른 지역 못지않게 노력하고 있다고 본다. 그러나 이러한 노력만으로 재정자립을 달성할 수 없고 어떤 돌파구를 마련할 수 는 없다고 본다.
- 이러한 지역산업을 육성하고 인력을 공급하기 전략에 필요한 재원을 어디에서 충당할 것인지 재정운영의 세출에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히 지역에 인력을 유인하기 위해서는 전주와 군산, 익산, 남원, 정주, 김제 등을 중심으로 전략적인 개발을 할 필요성이 있다.

### ○ 지방채관리와 활용

- 전북에는 채무 잔액이 일반회계 1,177억 원, 공기업에 6400억 원으로 낮은 수준에 있다. 그

리고 채무는 거의 같은 수준을 유지하면서 약 2.3%의 증가를 하고 있다.

- 특히 일반회계 차입금은 매년 감소하고 있고, 공기업특별회계는 자동차 신규.이전 등록, 건설 기계 등록, 계약체결 시 매입하는 지역개발채권 등으로 운용에서 매우 소극적이고 경직적인 운용이 되어 지역산업발전과 매칭사업에 활용성이 떨어지고 효율적인 체계를 갖추지 못하고 있다.
- 전북도의 미래 전략을 위한 전략적인 특별회계 운영사업으로 전북 산업발전의 견인차 역할을 하였으면 한다.

## 토 론 문

강 남 호 (원광대학교 교수)

- 지방재정의 환경변화에 따른 전북지방재정의 현황은 더욱 어려워지는 추세가 지속될 가능성이 매우 높음
  - 고령화, 저출산, 저성장, 세입증가율 감소라는 사회구조적 환경변화가 전북지방재정에는 더욱 부정적으로 작용할 것으로 판단됨. 국민기초수급자 비율은 전국1위, 노령인구증가율은 전국 3위, 사회복지설 비중은 전국 3위라는 것은 전북지역의 현재 지역경쟁력이 아주 저조하며 미래에도 개선되기 보다는 더욱 어려워질 가능성이 높다는 것을 보여주는 지표이다. 또한 순위가 어떤 기준으로 매겨졌는지 모르겠으나 전북지역은 특별시나 광역시가 분류돼 있지 않은 점을 고려한다면 지표의 순위가 나타내는 상대적 열위의 정도가 더욱 심각하다는 것을 의미할 것이다.
  
- 지방재정의 개혁을 통한 지방재정의 건전성확보와 지역경쟁력 강화를 위해서는 재정책임성의 제고가 중요하다.
  - 양적인 재원의 확충은 결국 지역경쟁력이 열악한 상황에서 의존재원의 확충을 의미하는 것이고 이는 구체적으로 국고보조사업의 확대를 의미하는 것으로 귀결된다 할 수 있다. 그런데 국고보조사업은 대부분 공모사업 지방비 매칭으로 연결될 것이며 결국 지방비 부담의 증가요인으로 작동할 것이다. 따라서 국고보조사업도 양적 확충으로 문제가 해결될 수 없으므로 구조적 개선을 통한 최적의 수준과 내용을 결정해야 할 것이다.
  - 재정책임성은 결국 재정의 효율성과 재정의 건전성으로 구현되는데 재정의 효율성과 재정의 건전성은 서로 밀접한 인과성을 가진다 할 수 있을 것이다.
  - 재정의 효율성을 통해서 재정의 건전성을 달성할 수 있을 것이고 재정의 건전성이 재정의 효율성을 더욱 강화시킬 수 있는 기반을 제공할 수 있을 것이다.
  - 재정의 내부효율성은 재정지출의 타당성이 충족되어야 하고 외부효율성은 재정지출의 효과성이 극대화되어야 한다. 재정의 효율성 충족은 결국 재정건전성의 기초역량을 제공한다.
  - 재정의 책임성을 구현하기 위해 지방재정제도의 심층적 설계, 정보시스템의 구축, 공무원의 전문성의 향상은 매우 중요하다.

- 지방재정개혁이 성공하기 위한 조건은 사회, 경제, 정치적 여건을 고려한 개혁제도의 심층적 설계, 자치단체장의 강력한 실천의지, 구체적인 실무지침의 마련, 자치단체별 재정/사업부서의 수용능력여부가 중요하다.
  - 중앙은 지방재정개혁의 큰 틀을 제시하고, 자치단체의 개혁의지나 자율성을 존중하되 자치단체의 전문성을 적극적으로 보완하는 방향으로 나아가야 할 것임.
  
- 재정운영의 효율화를 위한 전북도청의 노력은 재정사업자율평가시스템의 구축, 전북재정포럼의 지속적인 운영, 지방보조금심의위원회를 통한 보조금관리, 재정투자사전심사를 위한 투자심사위원회의 사전심사강화 등을 실현하고 있다.
  - 이런 제도가 목적인 데로 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 공무원과 심의 위원에 대한 재정전문성을 제고하기 위한 교육과 연수가 필요하고 재정정보시스템을 개선하여 효율성과 투명성을 제고하여 재정운영의 책임성을 달성하는 방향으로 개선되어야 할 것임.
  - 중앙정부의 사무와 예산배분, 국고보조금의 운영방안이 합리적이고 지방자치를 더욱 견고히 실현할 수 있는 방향으로 정책과 제도가 마련될 수 있도록 정치권, 지방자치단체와 지역문제전문가, 그리고 시민단체들의 정치적 역량이 발휘되어야 할 것임.



## 토 론 문

정 종 필 (한국지방행정연구원 교수)

- 최근 중앙정부는 지방재정개혁을 위한 핵심과제를 발표함
  - 지방교부세 제도 개편, 자치구 조정교부율 인상, 지방공기업 경영 혁신, 경제 활성화를 위한 지방세 지원 등임
  - 지방재정개혁의 핵심과제는 지방재정의 건전성 및 책임성 제고를 위해 우선적으로 해결하여야 할 과제이나, 지방재정에서 지방세 다음으로 비중이 높은 국고보조금 개편에 대한 내용이 빠져 있어 아쉬움이 있음
  - 지방재정개혁은 자치단체의 자립적 재정기반을 마련하는 것이 우선적으로 해결되어야 하는데 이를 위해서는 국고보조금 규모를 축소하고 지방세 규모를 확대하는 조치가 필요함
  
- 지방재정개혁과제 중 지방교부세 제도 개편과 관련하여 전북도의 대응방향에 대하여 몇 가지 논의하고자 함
  - 지방교부세 제도 개편방안으로 복지수요 추가반영비율 단계적 확대, 인센티브 확대 및 순위 공개, 낙후지역 범위 확대 등을 추진하고 있음
  - 그리고 이러한 연장선에서 자치단체 행사축제 경비 절감노력 순위 공개, 보통교부세 제1차 감액심의위원회 심의내용 공개 등의 조치를 발표하고 있음
  - 제1차 감액심의위원회 감액 내용을 보면 3개 시도 36개 시군구에 대하여 2016년도에 약 100억원을 감액할 예정임
  - 12월에 제2차 감액위원회 심의 결과가 발표될 예정인데 전북도의 적극적인 대응이 요구되는 상황임
  
- 한편, 보통교부세 감액제도 강화를 위해 감액 대상을 확대하였는데 이 가운데는 자치단체의 재정운용의 효율성 제고를 위한 방안도 있지만 일부 방안은 자치단체의 재정운용을 통제하는 요소도 있음
  - 확대방안으로 ① 감액 요청 주체를 감사원, 정부합동감사에서 각 부처로 확대 ② 사회보장제도 신설변경 시 협의 의무 위반을 감액대상에 추가 ③ 출자출연 제한, 지방보조금 관리와 관련된 「지방재정법」 개정 내용도 감액대상으로 명시 등

- 보통교부세 세입확충노력 항목 중 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 세외 수입 체납액 축소 3개 항목의 반영비율을 150%에서 180%로 확대함
  - 전북도는 지방세징수율 제고는 인센티브를 받고 있으나 지방세체납액 축소와 지방세감면액 축소는 페널티를 받고 있어 이에 대한 대책이 요구됨

<표> 전북도 세입 자체노력 현황

항 목	자체노력액(백만원)			비 고
	'13	'14	증 감	
계	-245	-7,538	-7,293	(-)페널티
기준재정수입분야	3,749	3,194	-555	(-)인센티브
지방세징수율제고	-6,273	-2,632	3,641	
지방세체납액축소	3,557	3,310	-247	
경상세외수입확충	-861	-831	30	
세외수입체납액축소	1,134	2,736	1,602	
지방세감면액축소	6,192	611	-5,581	

- 본 논문에서 보통교부세 산정방식 개선방안으로 면적을 중요지표로 사용하는 항목의 광역도에 대한 비중유지계수 상향조정을 제안하고 있음
  - 광역시에 비해 광역도의 면적이 10배 이상이나 농업비, 임수산비, 도로관리비, 지역관리비 등에 대한 비중유지계수가 비슷하므로 이를 개선할 필요가 있다는 것임
  - 그런데 이러한 조치가 전북도의 보통교부세 배분에 미칠 영향에 대해서는 세심한 접근이 필요함
  - 면적관련 전북도의 비중 및 순위가 그렇게 높지 않음
  - 경지면적(11.3%, 5위), 산림(3.6%, 13위), 어장(4.3%, 6위), 갯벌(4.8%, 5위), 도로(4.2%, 10위), 행정구역(8.2%, 7위) 등임

## 토 론 문

김 필 현 (한국지방세연구원 세외수입연구센터장)

- 시기별로 구분하여 볼 때, 세입의 증가폭이 상대적으로 더 낮아지고 있음
  - 2000년대 이후 세출과 세입의 연평균 증가율은 비슷한 모양새를 보임
  - 그러나 최근으로 올수록 세입의 증가속도가 세출에 비해 더 낮아지고 있음
  - 특히 지방세수입의 증가폭이 현저히 낮아짐
  - 이와 더불어 일반이전재원으로 대리된 전복의 재정적 재량권이 점차 위축되고 있음

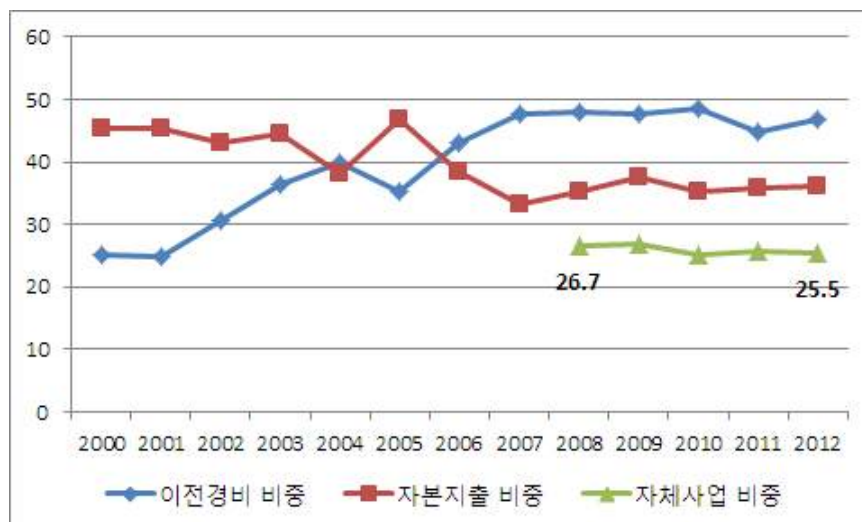
<시기별 주요 재정변수의 변화 추이 비교(%)>

	2000~2012	2000~2005	2006~2012	2010~2012
세출총계	9.81	13.99	8.65	4.77
세입총계	9.44	14.08	7.79	4.35
지방세수입	11.50	14.91	8.89	3.69
세외수입	14.10	29.95	3.57	8.51
일반이전재원	7.27	5.78	8.18	5.23

주: 회계합계, 결산총계

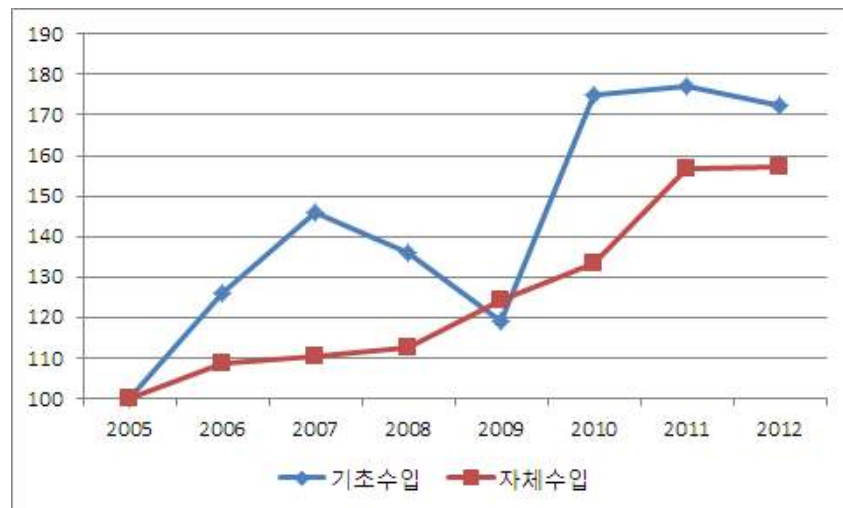
- 재정적 재량권의 위축은 주로 국고보조사업의 확대에 기인하며, 이로 인하여 지역 주민 수요에 맞는 자체적 사업을 추진하기 어려운 상황임

<자치단체 재정의 재량권 축소>



- 재정의 자주성과 건전성 확보를 위하여 세출과 세입 측면에서 조정이 필요함
  - 과거 EU 통합 시의 경험을 보면 세입확충 보다는 세출의 합리화를 통하여 재정건전성을 확보해야 함
  - 재정자주성 측면에서는 세입확충이 필요하지만, 세입기반이 되는 경제의 침체가 장기화되는 경향을 보이는 상황에서 한계가 있음
  - 세출 구조조정에 있어서 자치단체 지출에 대한 일괄적 통제보다는 부문별 평가를 통하여 지출-mix의 조정이 필요할 것으로 보임
  - 이와 관련하여 가장 중점을 두어야 할 부분으로 국고보조사업을 꼽을 수 있을 것
  
- 재정자주성 측면에서 일반재원을 확충할 수 있는 수단으로 지방교부세가 있음
  - 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세의 배분에 사용되는 기준재정수입액 산정방식에 문제가 있음(기준재정수요 측면에서도 많은 문제가 노정되고 있으나 이에 대하여 많은 논의가 있어 왔으므로 언급하지 않음)
  - 그러나 지방교부세는 중앙과 지방 간 제로섬 게임의 성격을 가지며, 지방세수입의 확충노력과 대치된다는 지적이 많으므로 조심스럽게 접근해야 함

<기준재정수입 산정의 문제점>



주: 추세비교를 위하여 기초수입과 자체수입을 2005년을 100으로 하여 전환한 값임

- 그 외 주요 제도적 개선방안으로 지방세의 가격기능 강화와 지방세공무원의 역량 제고 등이 필요함
  - 한계에서 추가적 재정지출에 대한 부담은 지역주민이 지도록 해야 함
  - 지방소득세 독립세화와 더불어 지방세 분야의 제도적 개선이 점진적으로 이루어지고 있는 바, 제도 운용의 효율성을 극대화하기 위해서는 담당 지방세공무원들의 역량 강화가 필요하며, 그러한 측면에서 지방세공무원의 인사제도를 개선하고 교육 프로그램 기반 강화를 통하여 지방세공무원의 사기진작도 필요함

## 토 론 문

김 영 기 (참여자치전북시민연대 대표)

- 지방자치와 분권이 시작된 지 20여년이 더 지났다. 그럼에도 불구하고 재정 분권은 바닥상태이고 설혹 이것이 개선된다 해도 각 지역의 수십 년 동안의 불균형 발전은 원천적으로 자주 재원을 확대하거나 개선시킬 수 있는 바탕이 거의 불가능한 상황이다. 호남, 그 중에서도 전북의 상황은 말할 필요도 없다. 전국의 대다수 지자체는 재정 자립도와 재정력 지수를 비롯한 제반 재정 환경이 개선되지 못하고 더욱 악화되고 있다. 특히 이명박 정부이후 중앙정부는 늘어나는 재정 수요에 대해 철저한 지방 전가 정책으로 일관하여 지방의 재정 상황은 악화되었다. 여기에 박근혜정부 들어 국가 사무에 관련된 재정 수요조차 아예 지방으로 하여금 부담하도록 강요하는 각종 시행령의 개정으로 지방재정의 운영 탄력성은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 국가 차원의 조세 정책의 변화 없이는 이제 지방이 살 길이 없어져 가고 있다. 전북의 재정 환경도 마찬가지이다. 최근 누리 과정을 비롯한 교육재정과 관련한 지방 전가 정책도 마찬가지 상황이다. 시행형조차도 국회에서 제어하거나 개정하지 못하고 있는 현실에서 조세 정책의 전면 수정과 부가증세와 종교세 신설, 국세와 지방세의 비율 조정, 분권교부세의 확대 등 중앙정부를 상대로 한 요구나 투쟁은 장기적 과제로 되고 있다. 여기에 저성장과 세입 증가율 감소 등은 형식적인 분권교부세의 확대를 이뤄낸다 해도 실질적인 재원은 축소되는 것이 현실이다. 지역 차원의 토론 핵심은 고령화 저출산의 직격탄을 맞고 있는 전북 현실에서 어떻게 하면 지방재정의 내실을 기할 수 있는가와 적재적소에 바른 재정운용을 가능하게 할 것인가 문제이다.

- 현실적이고 실질적인 지역 차원의 재정 운영 방안은 무엇인가?

- 과거에는 국고보조 사업의 확대를 지역 정치인이나 단체장들의 능력으로 보아 왔다. 특히 국비를 통한 제반 사업 확대 및 대규모 시설 확대를 꾀해 왔다. 하지만 이러한 경쟁적인 부분별한 확대는 도리어 화가 되고 있다. 덩그런 건축물은 활용도는 떨어지고 운영 경비는 대부분 지방비로 충당되어 지방 재정을 좀먹는 돈 먹는 하마인 경우가 허다하다. 전북은 복지관 수, 전북 전체 사회복지시설 비중의 상위권 등 전국의 평균보다 압도적인 상황이

다. 국민기초생활 수급자가 가장 많고 노령 인구도 전국 3위인 조건에서도 일부 기인하지만 수요와 적절성에 대한 면밀한 검토 없이 경쟁력으로 이루어진 가시적 성과주의와 소 지역주의와 전시 행정의 결과이기도 하다. 이와 관련 이용도는 극히 제한적이다. 전북에 복지 수요에 대한 국가보조금의 사용내역을 면밀하게 검토하여 불필요한 지방재정이 투입되고 있지는 않는지 살펴보아야 한다. 매칭펀드인 국가보조금을 타고 보지는 알뜰한 생각을 버려야 지방 재정의 불필요한 투입을 막을 수 있다. 토목과 건축 중심의 국가보조 사업은 이후 막대한 운영비의 지방 전가로 인해 지방 재정을 쪼먹는 경우가 허다하다.

- 전면 적인 국가보조금 사업에 대한 검토, 특히 매칭펀드의 실상과 예산 절감 대책을 마련할 방도?

- 지방 재원으로 투입되는 자체 사업에 대한 실상을 파악하여 과감하게 사업을 재편해야 한다. 과거부터 관례적으로 투입되는 선심성, 홍보성, 자율과 독립을 쪼먹는 민간 경상보조, 자본보조, 사회단체보조 사업에 대한 분석을 통해 선심성과 다중 지원이나 불필요한 지원을 과감히 정리하고 예산 효율성과 효과성을 높이고 꼭 필요한 사업에 투입해야 한다.
- 지방재정 관련 토론회에서 흔히 나타나는 과제인 국세와 지방세의 조정을 통한 지방세 확충과 분권교부세 비율 확대 등 중앙 정부와 국회에서 다뤄야 할 과제에 대해서는 원칙적인 문제지기와 전국적인 대응이 필요하므로 토론을 위한 토론이 될 확률이 높다.
- 지방의 자주 재원이 제대로 집행되고 있는가에 대한 검토, 역점을 두고 있는 자체 사업들에 대한 검토를 통해 지방재원이 자체 사업에 효과적 효율적으로 쓰이고 있는지 살펴보아야 한다. 전북지역의 정치적 영향력(국회의원 및 단체장과 지방의회 역량)과 인구 등을 보면 아무리 열심히 예산 투쟁을 전개해도 타 지역 타 지자체에 비해 예산을 더욱 확보할 확률이 거의 없다. 지난 20여년의 실제 상황이 그랬다. 도리어 농산어촌과 낙후 지역에 많이 투입되는 매칭펀드형 국가보조금과 인해 여기에 동반 투입되는 지방 재원으로 예산의 자율적 운영에 막대한 지장이 초래되고 있다는 사실이다. 현실적으로 현재 자체 재원으로 투입되고 있는 사업들의 효과성과 효율성을 분석하고 낭비적, 선심적인 예산들의 과감한 폐지와 절감을 통해 자주 재원을 확대해나가는 것이 필요하다.

## 토 론 문

김 종 만 ((사)자연생태환경연구소 대표)

- 지방자치제도가 본격적으로 도입된 이후 20여년의 세월이 흐르면서 지방분권 및 자치를 이루기 위한 정치제도적인 측면은 발전해 오고 있으나 경제에서의 지방정부의 자립은 아직도 요원한 실정이다. 지방자치단체가 지역주민들에게 필요한 공공 서비스를 제공하기 위해서는 스스로의 재정으로 부담해야 하는 것이 원칙이기는 하지만, 현실적으로 대부분의 지방자치단체들은 자체재원이 부족한 것이 실정이다.
- 지방재정의 환경이 변화
  - 고령화와 저출산 저성장으로 인해 세입이 줄어드는 조건에서 복지관련 지출이 꾸준히 증가하는 실정이다.
- 지방재정의 지출이 확대되는 추세
  - 복지지출의 확대, 국고보조율 하향, 공모사업 지방비 매칭 등으로 인해
- 복지재정의 확대
  - 복지재정의 확대는 바람직하나 복지재정의 일부분을 해당 지자체에서 부담하게 되는 구조이어서 지자체의 부담율이 높아지는 추세
- 중앙정부 및 지방정부의 성과위주의 재정지출
  - 선출직으로 자치단체장이 선출되면서 단기적인 성과를 위주로 재정을 지출하는 경향이 높아짐
- 전라북도 지방재정 개선방안
  - 정치적인 요인에 의해 확대되어지는 복지재정의 국가보조 확대
  - 단기적인 성과위주의 재정지출의 재고 (자치단체장의 의지)
  - 사업을 집행하는 행정공무원의 기획 및 행정능력의 함양
  - 실효성이 있는 예산편성 및 사업의 집행이 이뤄지도록 사업부서 간 논의 활성화

## 토 론 문

이 경 재 (전북일보 수석논설위원)

### ○ 지방재정 환경

- 복지정책 확대에 따른 복지예산 수요 증가. 2014년도 전북 복지예산(1조7354) 비율 36%로 전국 최고. 노인, 장애인, 아동, 기초생활보장 등 확대
- 지방비 부담 증가. 복지지출 확대, 국고보조율 하락, 지방비 매칭 증가 등으로 재정 압박. 전북의 경우 2008년 대비 국고보조금은 46% 증가한 반면 도비 부담은 69%나 증가→재정부담 과중. 자체사업 엄두 못내는 실정
- 자주재원은 지방세, 세외수입, 교부세인데 지방세는 구조상 세수신장률과 안정성이 매우 낮음. 주민 조세 저항이 커 세율 조정이 어렵고 재산과세 및 거래과세 위주의 지방세 구조 때문에 부동산 경기에 따른 세수 변동 폭이 큼. 국세에 비해 안정성과 신장성이 매우 낮음
- 자주재원 중 교부세 의존도가 46% 수준으로 재정 압박의 가장 큰 원인이 되고 있음. 전북 2015년 지방교부세 6383억. 전년 대비 865억(11.9%) 감소
- 중앙의존도 심화. 재정자립도 25.7%(2013년)→ 22.8%(2014)→ 22.1%(2015)

### ○ 지방재정 강화 방안

- 지방교부세 법정 교부율 인상. 지방 재정난을 타개할 수 있는 근본적인 대안임. 현행 법정 교부율 19.24%를 2%p 상향 조정할 필요. 전북의 경우 3500억 정도 세수증대 효과. 지방교육 재정교부금 비율도 현행 20.27%에서 25.27%로 상향 조정 요구 거센 상황
- 국고 보조금의 차등지원. 재정 여건이 좋은 자치단체와 열악한 자치단체를 동렬선상에 놓고 지원한다면 빈익빈 부익부 현상을 심화시킬 것임. 지방세 수입의 지역간 격차가 심한 실정에서 대부분의 사업들이 정부 보조와 자치단체 부담으로 시행되기 마련인데 이럴 경우 재정력이 열악한 자치단체는 사업을 아예 포기할 수 밖에 없는 경우도 빈번하게 발생하고 있음. 따라서 재정력이 취약한 자치단체에 대해서는 차등보조율제 같은 제도적인 접근을 통해 자치단체 간 재정격차를 해소하고 주민 수요도 충족시켜 나갈 필요가 있음
- 자치단체들이 적극적으로 세원 발굴에 나설 수 있도록 관련 법 개정 필요. 헌법 59조에는 조



세법률주의가 명문화돼 있어 지역 재정에 도움을 주는 새로운 세원을 개발할 수 없음. 따라서 헌법 개정을 통해 조례로 지역실정에 맞는 세원을 개발할 수 있도록 하는 방안도 강구돼야 할 것임. 이를테면 낚시세, 탄소세, 레저세 등이 그러한 것들임

- 지방자치가 민주주의의 학교라면 지방재정은 학교의 금고나 마찬가지. 금고가 비어 있는 학교에서는 교육이 제대로 이뤄질 리 없음. 박근혜 대통령은 지방자치발전위원회 제1차 회의 때 “지방자치가 국가발전의 토대가 되고 국가발전이 국민 개개인의 행복으로 이어지는 상생과 선순환 구조를 만들어야 한다.” 고 강조했다. 지방자치를 통한 국가발전의 비전을 제시한 것인데 실질적인 지방자치가 이뤄질 수 있도록 제도적인 개선대책을 만들어야 할 것임

#### ○ 자치단체 과제

- 민선 이후 표푼리즘 심화. 선심성, 낭비성 사업 남발. 재정난 부채질
- 공무원의 소신과 철학 중요. 단체장들은 재임 기간 중 치적이나 표를 의식한 나머지 예산을 확대하려는 유혹에 빠지기 쉬움. 예산 편성 당시부터 이를 통제해서 단돈 10월이라도 아낀다는 생각으로 소신 있게 정성을 다해야 함
- 재정 정보를 수시로 공개하는 것도 제도화할 필요가 있음. 분기별로 세입현황 및 집행실적을 공개하는 등 투명성을 높이고 시민 감시를 받는다면 방만하고 낭비적인 예산은 상당히 줄어들 것임
- 공무원들의 소신과 원칙, 합리적인 통제 시스템, 시민들의 참여, 재정 공개를 통한 감시체계 등은 자치단체 차원의 과제라 할 것임

메모\_MeMo \_\_\_\_\_