

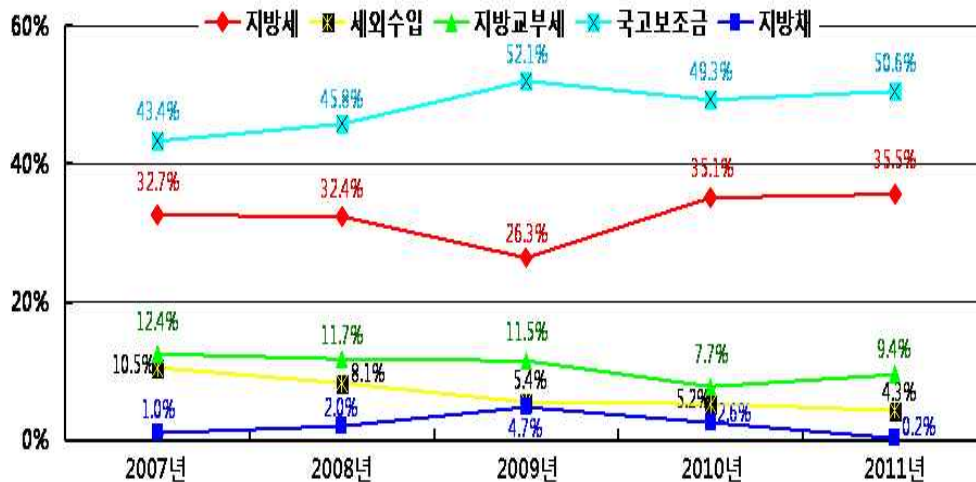
제2장 재정계획

제2장 재정계획

1. 현황 및 여건분석

1) 세입구조

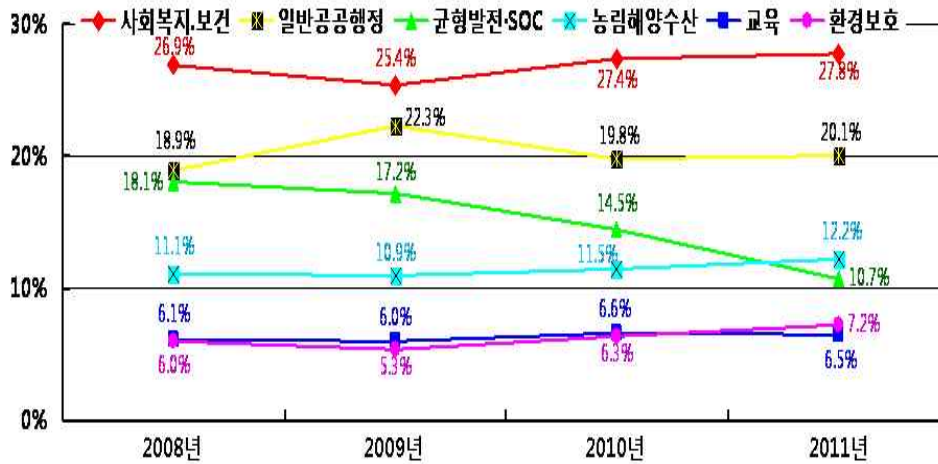
- 경상남도의 지방세입은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있으며, 자체 재원의 중추적 역할을 수행하고 있음. 그러나, 경기에 민감한 부동산 관련 세제구조로 세입의 불안정이 지속됨
- 국가보조금의 증가추세에 따른 의존재원 비중의 증가로 재정의 자주성은 약화되고 있으며, 지방채 감소에 따른 세입규모는 축소되나 재정의 건전성은 개선 중



〈그림 4-2-1〉 경남의 세입구조 현황

2) 세출구조

- 전반적으로 사회개발분야의 지출비중이 경제개발 분야의 지출비중보다 더 높은 선진국형 세출구조로 이행되고 있음. 그러나, 사회개발분야의 지출 증가는 향후 지방재정의 압박요인으로 작용할 것임
- 따라서, 일반 공공행정분야의 지출억제로 재정의 효율성 제고가 필요하며, 균형발전·SOC 분야의 지속적인 투자 및 적정 수준 관리가 요구됨



〈그림 4-2-2〉 경남의 세출구조 현황

3) 재정자립도

- 재정자립도는 2011년 기준으로 경남 본청(35.2%), 시 평균(31.7%), 군 평균(14.9%)로 갈수록 악화되는 실정으로, 전반적으로 취약한 경남도와 시·군의 재정자립도 제고를 위한 국가적 대책이 요구됨. 또한, 도내 시·군간 심화되는 재정격차 해소를 위한 대책 마련이 시급함

〈표 4-2-1〉 경상남도 시군별 재정자립도 및 재정자주도(2011년 현재)

구분	재정자립도	재정자주도
경상남도 평균	31.2	58.3
경상남도	35.2	45.0
창원시	48.0	72.6
진주시	27.3	70.3
통영시	22.5	62.3
사천시	18.6	60
김해시	38.8	65
밀양시	18.6	65.1
거제시	39.1	68.6
양산시	40.4	66.1
의령군	16.7	64.5
함안군	26.2	65.4
창녕군	15.6	65.5
고성군	15.7	62.6
남해군	12.6	62.1
하동군	14.3	59.4
산청군	14.6	63.5
함양군	11.3	56.2
거창군	10.7	60.2
합천군	11.6	62.1

자료 : 경상남도청 홈페이지(www.gsnd.net)

- 경상남도 전체의 평균 재정자립도는 31.2%, 재정자주도는 58.3%이며, 창원시(48.0%), 양산시(40.4%), 거제시(39.1%)의 순으로 재정자립도가 높음
- 재정자주도는 창원시(72.6%), 진주시(70.3%)의 순으로 높아 시군간 재정자립도 및 재정자주도간 지역격차가 발생하여 상향조정 및 수렴되도록 재정건전화를 도모할 것이 요청됨

2. 향후 과제

- 지방세제개편 및 국세와 지방세의 조정에 따른 재정분권 강화
 - 국세와 지방세 간 조정을 통하여 중앙에 집중된 세원의 지방이양 실현
 - 현행 지방소득세·지방소비세를 포함한 지방세제의 개편을 통한 지방세수 증대와 지자체의 재정자율성 및 재정책임성을 확보
- 재정분권 강화로 지방재정 운용의 자율성 제고
 - 국가의 재정력을 적정하게 배분함으로써 재정분권의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 개혁이 예견됨
 - 독립적인 재정운용에 필요한 세출분권과 함께 세입분권이 전제됨으로써 재정의 자율성과 책임성이 제고될 수 있음
- 성과중심 예산제도의 운용으로 재정 계획성 제고
 - 합리적인 투자사업의 우선순위 선정으로 투자의 효율성을 제고
 - 예산운용의 투명성과 계획성 제고로 재정의 신뢰성 회복
- 균형발전정책으로 열악한 지자체 재정지원 강화
 - 특별회계 설치를 통한 도내 시·군 간 불균형 완화
 - 재정이 열악한 군지역의 개발사업 및 투자수요에 가중치 부여
- 재원조달 방식의 다양화와 민자유치 활성화
 - 대규모 투자사업 재원의 다각적 재원조달 방안 강구
 - 민자유치의 활성화를 위해서 수익성과 실현성이 있는 투자사업의 적정성 평가 강화와 이를 위한 전담기구의 설치
 - 효율적 지방채 발행을 통한 투자사업의 안정적 재원 조달
- 주요 계획과 재정계획의 연계·통합운영으로 지방재정시스템 정착
 - 중기재정계획과 주요 법정계획과의 연계성 강화로 사업의 실효성 담보
 - 중기재정계획과 성과예산제, 심사평가가 연계된 예산평가체제 확립

3. 중장기 재정추계

1) 추정방법

- 재정의 세입·세출 예측은 재정편성의 기초적인 작업이며 효율적인 사업결정과 집행을 위해서 이 용가능한 재정의 예상액과 필요한 자원량이 검토되어야 하는데, 이를 위한 수단으로서 활용할 수 있는 것을 일반적으로 재정예측이라 함
- 장래의 지방재정계획을 수립하여 운영하려면 지방재정 예측기법을 적용할 수 있는데, 재정예측기 법은 회귀분석이나 시계열분석 등 계량형 예측모형과 일정한 비율이나 탄성율을 감안해 과거의 증 가율 등을 고려한 적상형 모형을 활용할 수 있음. 본 계획에서는 비교적 단순하고 큰 오류가 없는 계량형 예측모형(추계모형 $Y = a + bt$)을 활용하였음

〈표 4-2-2〉 경상남도 재정의 전망과 예측 기준

구 분		과거추세 (2001-2010)	미래전망 (2011-2020)	추계기준 (모형)
세입	지방세	점진적 증가	일정 증가	$Y = a + bt$
	세외수입	불규칙 증감	일정 증가	$Y = a + bt$
	지방교부세	불규칙 증감	일정 증가	$Y = a + bt$
	보조금	불규칙 증감	점진적 증가	$Y = a + bt$
	지방채	일정 증가	일정 감소 후 유지	
	계	일정 증가	일정 증가	
세출	일반행정	점진적 증가	일정 증가	$Y = a + bt$
	사회개발	점진적 증가	일정 증가	$Y = a + bt$
	경제개발	불규칙 증감	일정 증가	$Y = a + bt$
	민방위비	점진적 증가	일정 증가	$Y = a + bt$
	지원 및 기타	일정 증가	일정 증가	$Y = a + bt$
	계	일정 증가	일정 증가	

- 지방재정예측기법은 지역사업에 따른 지방재정계획의 수립시에 바람직한 의사결정을 위한 전제조 건으로 보다 정확한 예측기법의 개발이 필요함
- 경상남도의 지방재정예측은 행정안전부의 재정고 결산자료, 경상남도의 지난 10년간(2001~2010)의 결산서를 바탕으로 수행하였음
- 한편, 세입부문에서 지방채의 경우, 2013년부터 1,500억원을 유지하겠다는 경상남도의 지방채 관리 계획에 따라 추계모형을 산출하지 않고 예산계획금액을 적용하였음

2) 예측과 전망

총괄

- 지방재정의 예측과 전망은 지방재정의 여건을 고려하여 2001년부터 2010년까지의 조사된 자료에서 세입과 세출의 각 항목별 추계모형을 산출하여 적용하였음
- 지방재정의 경우, 각종 자료의 편차가 일부 발생하고 있어 재정예측 및 전망의 기준년도 재정규모는 2001년부터 2010년까지 조사된 행정안전부의 재정고 결산자료와 경상남도의 결산서 자료를 이용하였음
- 한편, 지방재정법에 의해 2008년부터 품목별 예산제도에서 사업별 예산제도로 변경됨에 따라 2001년부터 2010년까지의 세출항목을 동일하게 구성하기에 어려움이 있어, 세출은 1998-2007년 자료를 활용하여 추계모형을 구하고, 이를 바탕으로 2008년부터 2010년까지 예측하였음
- 그 결과, 예측된 총 세출액이 경상남도 결산서의 총 세출액과 큰 차이를 보이지 않았음. 따라서 세출의 미래전망은 2001-2007년 결산자료와 2008-2010년 예측자료를 활용하여 추계모형을 구하고, 이를 바탕으로 미래를 전망하였음
- 또한 세입의 경우 2001-2004년까지 있던 지방양여금이 2005년부터 국고보조금에 통합되어, 2004년 이전의 지방양여금은 보조금에 포함시켰음
- 경상남도의 재정규모는 세입의 경우 2011년에 6,042,979백만원, 2012년에 6,330,893백만원, 2013년에 6,594,208백만원에 이르고, 2020년의 세입규모는 8,422,011백만원으로 추산되었음
- 또한 세출의 경우 2011년에 5,549,585백만원, 2012년에 5,842,513백만원, 2013년에 6,135,441백만원에 이르고, 2020년의 세출규모는 8,185,937백만원으로 추산되었음
- 경남의 세입은 세출 보다 계속해서 상회하고 있어 재정구조상으로는 건전한 것으로 판단할 수 있을 것임
- 그러나 외형상 재정구조가 건전해 보이는 것과 달리, 내용적으로 자체재원 보다는 의존재원에 대한 의존도가 심화되어 가고 있어 향후 중앙과 지방간에 재정관계의 재정립이 요구됨

세입 전망

- 지방세(취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세) 중 취득세와 등록면허세 등 부동산 경기에 민감한 세목은 경기변동에 따라 증감될 수 있으나, 지방소비세, 레저세 등은 경제성장 및 라이프 스타일의 변화에 따라 큰 변동없이 꾸준히 증가할 것으로 전망됨
- 예측가능하기가 비교적 용이한 세외수입도 경제성장률과 징수실적의 개선에 따라 지속적으로 증가할 것임
- 지방교부세 역시 지속적인 내국세 증가 및 제도 개선 등으로 일정한 폭으로 증가할 것임
- 국고보조금은 국가사업의 지방 이양에 따라 가장 큰 폭으로 증가할 전망이다

〈표 4-2-3〉 경상남도 재정의 규모전망(세입) (단위:백만원)

구 분	총세입		지방세	세외수입	지방 교부세	보조금	지방채
	금액	증가율					
2011년	6,042,979	-4.39%	1,790,012	1,135,388	570,495	2,426,084	121,000
2012년	6,330,893	4.76%	1,897,750	1,150,574	579,041	2,555,728	147,800
2013년	6,594,208	4.16%	2,005,488	1,165,760	587,588	2,685,372	150,000
2014년	6,855,323	3.96%	2,113,226	1,180,946	596,135	2,815,016	150,000
2015년	7,116,438	3.81%	2,220,964	1,196,132	604,682	2,944,660	150,000
2016년	7,377,552	3.67%	2,328,702	1,211,318	613,228	3,074,304	150,000
2017년	7,638,667	3.54%	2,436,440	1,226,504	621,775	3,203,948	150,000
2018년	7,899,782	3.42%	2,544,178	1,241,690	630,322	3,333,592	150,000
2019년	8,160,896	3.31%	2,651,916	1,256,876	638,868	3,463,236	150,000
2020년	8,422,011	3.20%	2,759,654	1,272,062	647,415	3,592,880	150,000

세출 전망

- 일반행정분야의 지출은 사회개발분야나 경제개발분야의 지출에 비해 가장 완만히 증가할 것으로 전망됨
- 중장기적으로는 복지사회로 발전·변모됨에 따라 사회개발분야의 지출이 가장 큰 폭으로 증가할 전망이다. 즉, 사회개발분야 지출이 경제개발분야의 지출을 상회하는 소위 선진국형 지출구조로 변화되어 그 추세가 지속될 전망이다
- 경제개발 분야의 지출은 경남의 전략산업 및 신성장동력산업, 산업 인프라 및 R&D 등에 투자되는 항목으로 복지사회 건설을 지향하는 경남의 산업경쟁력 제고를 위해서 꾸준히 증가할 것으로 전망됨

〈표 4-2-4〉 경상남도 재정의 규모전망(세출) (단위:백만원)

구 분	총세출		일반행정	사회개발	경제개발	민방위비	지원 및 기타경비
	금액	증가율					
2011년	5,549,585	-4.26%	728,039	2,372,101	1,767,074	186,390	495,981
2012년	5,842,513	5.28%	773,951	2,508,627	1,836,808	197,956	525,171
2013년	6,135,441	5.01%	819,863	2,645,153	1,906,542	209,522	554,361
2014년	6,428,369	4.77%	865,775	2,781,679	1,976,276	221,088	583,551
2015년	6,721,297	4.56%	911,687	2,918,205	2,046,010	232,654	612,741
2016년	7,014,225	4.36%	957,599	3,054,731	2,115,744	244,220	641,931
2017년	7,307,153	4.18%	1,003,511	3,191,257	2,185,478	255,786	671,121
2018년	7,600,081	4.01%	1,049,423	3,327,783	2,255,212	267,352	700,311
2019년	7,893,009	3.85%	1,095,335	3,464,309	2,324,946	278,918	729,501
2020년	8,185,937	3.71%	1,141,247	3,600,835	2,394,680	290,484	758,691

주 : 지원 및 기타경비에는 지방채상환, 제지출금, 교부금, 예비비가 포함되어 있음

4. 계획목표 및 추진시책

■ 계획목표 : 효율적인 지방재정시스템 확립으로 재정계획의 실효성 제고

▮ 다각적인 재원확충 방안 모색

- 안정적이고 지속적인 정책추진을 위해서는 자주적인 재정기반의 확충이 전제되어야 함. 증가하는 재정수요의 충족을 위해서는 재정의 주요 근간인 지방세 부문에서 안정성과 탄력성을 확보하는 것이 중요함
 - 행정서비스의 증가에 따라 수익자부담 원칙에 따른 세외수입 증대, 경영수익사업 등을 통한 자주적 재원확보의 다각화 추진
- 정부차원의 재정지원 확보를 위해 지속적으로 노력해 나감. 갈수록 낮아지는 지역의 재정자립도를 감안한 차등지원 및 광역·지역발전특별회계의 지원을 극대화하기 위한 중앙정부의 지원강화 요청

▮ 재정지출의 효율성 제고

- 투자재원 배분, 투자사업에 대한 심사분석기능 강화와 예산집행의 성과평가활동 강화 등 전략적·계획적인 재정운영 기조를 강화해 나감. 이를 통해 재원의 합리적·효율적 배분 및 투자효과 극대화 제고
- 민간이전경비 운영의 책임성 강화를 위해 선심성 예산편성으로 인한 지방재정의 경직화 해소 등 민간경상이전경비에 대한 재평가시 도민의 의견을 적극적으로 반영하는 시스템 도입
- 도비 보조사업의 효율적 운영을 위해 현실과 불부합한 도와 시·군간 부담비율을 지속적으로 정비해 나감. 시·군 재정격차 해소를 위한 차등 보조사업 발굴 확대, 도비보조사업 기간예고제 적극 운영 및 투자재원 확보 등 추진

- 도내 자치단체의 재정상태 건전성(재정수지·채무관리·세입관리)과 효율적 재정운용 노력(낭비성 지출 절감, 세입 확충)에 대한 점검 강화
- 실효성 없는 비과세·감면에 대한 정비, 지방세와 세외수입 체납액 징수 강화 등 자치단체 차원의 자구노력 강화

투자사업의 효율적 평가·관리체계 강화

- 비용편익분석 등 지역차원의 과학적 방법을 통해 투자사업에 대한 사전 타당성 조사, 사업집행과정에서의 점검 및 사후평가체제 확립
- 도 차원 투자사업의 적정성과 효율성을 진단하고 계획의 타당성을 검증하기 위한 지역투자사업 평가기구 설립 등 추진

지방채의 효율적 관리·활용

- 지방채 발행 한도액을 더욱 엄격하게 적용하고, 한도액 산정시 실질적 채무수준 및 상환능력을 고려한 지방재정운용 시스템을 강화해 나감. 현장중심의 재정투·융자심사 강화를 통한 사업의 실효성 확보도 추진
- 중장기 투자계획에 의한 지방채 운용의 계획화를 추진하여 채무관리계획 수립 등 건전재정 운용을 강화함

재정관련 계획간 협력시스템 구축

- 기존사업에 대한 성과평가 없는 무분별한 사업확장으로 인한 지방재정의 낭비적 요소를 제거하고 효율적인 지방재정 운용을 위한 사업예산 성과관리제도의 활성화 추진
- 미래를 대비한 중기지방재정계획을 수립함. 5개년 연동계획에 의한 재정운영의 예측 가능성 제고 및 국가사업과 도 현안사업과의 연계체계 강화 추진
- 또한, 지방재정 건전성 강화를 위한 상시모니터링 시스템을 구축함. 재정수지, 채무증가, 세입결손 등 주요 재정지표의 변동상황을 상시적으로 모니터링하여 재정위기를 사전에 예측하기 위한 지방재정위기 사전경보시스템 구축

자주적 재정강화를 위한 재정분권 추진

- 안정적인 재원확보를 위해 지방세입구조의 합리적인 개편 추진. 국세와 지방세의 조정을 위해 세원배분 관계를 전면적으로 개편하여 세수입의 자치성을 확보한 후 추가적인 지방재정수요가 발생할 경우 재정 책임성을 확보하는 방향으로 검토
 - 국세 대 지방세 비율은 현재 8:2에서 6:4 수준으로 개편 추진
- 국세의 지방세 이양시 경제력이 취약한 지방자치단체는 재정력의 신장이 제한적이므로 중앙정부의 재정조정 책임을 강화하도록 요청해 나감. 지방재정 조정제도는 단순히 국가재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 주민최저수준의 행정서비스를 보충하기 위해 지역간 재정력 격차를 시정하는 중앙정부의 책임을 이행

- 행정체제의 개편시 지방교부세제도를 지방재정의 형평성을 강화하는 방향으로 개편 추진

■ 성인지예산제도 실시

- 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향에 관해 성인지 예산서와 결산서를 작성하여 여성과 남성에게 동등한 정책효과를 제공함

■ 주민의 실질적 참여가 보장되는 재정체계 확립

- 경남도의 장기발전 방향, 중요한 정책 결정사항, 새로운 정책, 현안사항 등 도정 전반에 관한 의견반영을 위해 도민의 쌍방향 참여시스템 강화
- 재정운영의 투명성을 확보하기 위해 매년 재정운영에 대한 자가진단을 실시하는 동시에 그 결과를 주민에게 공개하는 등 현재 추진 중인 재정공개 제도의 확대운영 추진