

행안부의 지방재정분석 새 기준, 정교하게 개선되어야

지방재정운영의 계획성 강조한 행정안전부의 지방재정분석 새 방향은 환영
지방재정의 현실 몰각한 이월액지표, 변칙적 우회 조장해 상황 악화시킬 위험

작성 : 신희진 선임연구원

나라살림연구소 소장: 정창수 경희대후마니칼리지 | 서울 마포구 동교로 209 | <http://www.narasallim.net/> | 336-0619

나라살림연구소, 행안부 2020 재정분석계획에 대한 의견 개진

- 요약 -

- ❖ 행안부가 6월 발표한 2020년 지방재정분석계획은 재정계획성 지표를 신설, 세수추계와 예산편성 및 집행과정에서의 계획적 관리를 평가대상으로 새롭게 포괄했다는 점에서 의미있는 개선방향이라고 평가하며 환영함
- ❖ 그러나 새롭게 신설된 3개의 재정계획성 지표들이 소기의 목표를 완수하기 위해서는 보다 정교한 지표설계와 평가가 필요하며 제시된 현재의 기준은 몇가지 문제점을 안고 있어 개선과 보완이 요구됨
- ❖ 특히 이월액 비율의 경우 지방재정의 현실을 몰각한 채 절차적 요건만을 근거로 사고이월만을 분석대상으로 한정함으로써 결과적으로 다른 이월제도로의 변칙적인 우회를 조장할 위험마저 안고 있다는 점에서 반드시 개선이 요구됨
- ❖ 코로나19로 인한 경기변동에 대응하고 사회서비스 수요에 대응하기 위해 지방정부의 역할이 중요해지는 시기 새로운 평가지표가 보완되어 지방정부 재정편성의 계획성과 집행관리의 적극성 개선에 기여하길 기대함

1. 행정안전부 재정분석에 대한 의견 작성 이유:

지방재정세수추계의 정확성 제고와 적극적인 집행노력 강조해 온 나라살림연구소, 행안부가 새로 도입한 재정계획성 지표가 지방재정의 실질적인 변화를 가져올 수 있을지 검토, 반드시 보완이 필요한 내용을 제안하고자 함

- 행정안전부는 2020년 6월 2일 「지역살림, 내실있게 짜여지고 계획성 있게 집행하였는지에 따라 평가된다.」 제하의 보도자료를 통해 2020년 지방재정분석계획을 발표했음
- 행안부에 따르면 이와 같은 변화는 “코로나로 위축된 민간경기 보완 및 계획적인 지방재정 운영 역량이 중요”해진 데 따른 것으로, 예산의 편성에서부터 재정의 집행에 이르기까지 계획적이고 효과적인 재정운용을 유도하기 위해 중기재정계획반영비율, 세수오차비율, 이불용액비율 등 3개의 재정계획성 지표를 신설함
- 지난해 발간한 11월 4일 나라살림리포트 “2018년 243개 지방정부 결산서 분석-잉여금 현황, 문제점, 개선방안”등을 통해 정확한 세수예측과 적극적이고 신속한 예산집행의 필요성을 강조해 온 나라살림연구소는 행안부가 지방재정분석에 재정계획성 지표를 신설, 지방정부 재정운용과정의 보수적 세수추계나 방만한 집행관리 등을 개선과제로 상정했다는 점에 대해 일단 적극 환영함
- 그러나 새로 도입된 재정계획성 지표 가운데 일부는 지방재정의 실질적 운영현황을 감안할때 문제점을 해결하지 못하거나 오히려 악화시킬 위험마저 내포하고 있어, 지표의 설계와 운영에 있어 신중한 재검토가 필요할 것으로 판단됨
- 이에 나라살림연구소(소장: 정창수 경희대 후마니타스칼리지)는 행안부 지방재정분석지표로 신설된 3개 지표에 대한 의견을 제시하고 개선방안을 제안하고자 함. 보다 실질적이고 정교한 지표설계가 이루어져야 지방정부에 명확한 재정운영방향을 제시할 수 있을 것임

2. 재정계획성 3개 신설지표에 관한 분석:

중기재정계획과 실제 예산간 정책사업비 편성의 정합성 지표화로 임의적 무계획적 정책사업 편성에 제동장치 마련했으나 정책사업비에 대한 명확하고 공통적인 기준 필요
 세수오차비율 지표로 보수적 세수추계의 자의적 관행 견제 세수추계의 적실성 확보 계기 마련됨. 외부적 요인으로 인한 세입변동시 평가기준 필요
 이불용액비율지표화 통해 편성후 집행되지 않은 예산 평가상 감점요소로 적용, 집행 적극성 제고로 이어지려면 이월액 기준 등에 대한 보완 반드시 필요해

1) 중기재정계획반영비율

- 2020년 6월 11일 지방재정365를 통해 공개된 “2020년 지방자치단체 재정분석편람”에 따르면, 예산의 중장기 재정계획성 제고를 위해 새로 신설된 지표인 중기재정계획반영비율은 당해 회계연도 전년도 상반기 기준(전전년도 연말에 수립, 확정된) 중기재정계획의 정책사업 예산총액과 당해회계연도 당초예산상의 정책사업비가 얼마나 일치하는가를 기준으로 평가함

중기재정계획반영비율(%)

= 당초예산기준 정책사업비/중기재정계획상의 정책사업비 ×100(%)

- 중기재정계획은 단년도 예산편성 방식의 한계를 보완하기 위한 제도로 중장기적 관점에서 사업의 투자 우선순위 및 시기를 검토해 체계적이고 효율적으로 재원을 배분하기 위해 수립하도록 하고 있으나 실제 예산편성과는 정합성이 떨어진다는 평가를 받아왔던 것이 사실임
- 행안부의 평가지표 신설을 계기로 지방정부에서도 체계적인 중장기 투자사업기획과 재정운용관리의 중요성을 인식하고 보다 실질적이고 면밀하게 중기재정계획을 수립하고 관리하는 노력을 기울여야 할 것임. 특히 많은 재원이 소요되는 정책사업이 중장기적 검토와 계획 과정없이 무분별하게 편성되고 지출되는 관행은 단호하게 근절해야 할 것이며 이번 지표신설은 그러한 차원에서 의미가 있다고 하겠음
- 다만 정책사업비가 중기재정계획에서 항목이나 주제로 구성되어 있지 않아, 지자체별로 정책사업비가 포괄하는 하위항목을 임의로 구성하거나 다른 기준을 적용해 객관적인 평가가 어려워질 위험이 있음. 중기재정계획 수립시점에 이에 대한 명확한 기준과 지침을 제시해 혼선을 방지하고 정책사업비가 중장기적 계획에 의해 편성되어야 한다는 점을 명확히 할 필요가 있다고 판단됨

2) 세수오차비율

- 세수오차비율은 예산편성과정에서의 세수추계가 실제 세입결산액과 얼마나 일치하는지의 정합성을 기준으로 평가하는 지표로 당초예산과 최종예산에서의 세입예산액과 실제 세입결산액의 차이를 절반씩 반영하는 구조로 구성됨

$$\text{세수오차비율(\%)} = \{(\text{당초예산액} / \text{세입결산액}) \times 50(\%) + (\text{최종예산액} / \text{세입결산액}) \times 50(\%)\}$$

- 조세법률주의에 따라 자체적인 세원신설이 사실상 어렵고, 균형재정을 추구하며 지방채발행이 부담으로 작용하는 지방재정의 특성상 예기치 못한 경기변동 등으로 인해 세입이 감소해 세수결손이 발생하는 경우를 방지하기 위해 어느 정도 보수적으로 세수추계가 이루어지는 것은 막기 어렵고 반드시 부정적인 것이라고 볼 것도 아님
- 그러나 세입의 증가가 꾸준히 이루어지고 있는 지자체에서도 전년도나 전전년도의 세입결산액에 크게 미치지 못하는 매우 보수적인 수준에서 세입추계가 이루어지는 경우가 종종 발견됨. 구체적인 경기변동요소나 개별세목의 세수에서 발생가능한 변화에 대한 정밀한 추계를 생략한 채 세입이 지나치게 과소추계되는 경우 세출예산 역시 보수적으로 편성될 수 밖에 없으며 결국 주민에게 돌아가야 할 행정적 편익이 충분히 실현되지 못한 채 세입이 남아 순세계잉여금만 증가하는 부정적인 결과로 이어지게 됨
- 행안부에서 이번에 세수오차비율을 지표로 신설한 것이 보수적 세수추계관행에 경종을 울려 실질적이고 면밀한 세수추계의 필요성을 각인시키는 기능을 하게 되기를 기대함
- 한편 이번 재정분석의 대상인 **2019** 회계연도에 비해 **2020** 회계연도의 경우 코로나로 인한 경제위기가 가중되면서 개별지자체가 예측가능한 수준 이상의 세입의 변동이 발생할 가능성이 있음. 따라서 과도하게 보수적으로 세수 추계한 경우 오히려 실제 결산액에 근접해지는 사례가 발생할 가능성도 배제할 수 없음. 외부요인에 의해 심대한 수준의 경기변동이 발생한 경우 해당 지표를 어떻게 적용, 평가할 것인지에 관한 기준과 판단이 필요할 것으로 판단됨

3) 이불용액 비율

이불용액 비율의 경우 당해연도 예산편성기준 대비 집행결과 이월액과 불용액의 비율을 통해 예산편성의 적절성과 집행의 효율성을 평가하는 지표로 **2019년** 재정분석편람에서 참고지표였던 예산이월비율-이월액비율과 예산이월비율-불용액비율을 통합해 본지표로 가져온 것임

2019 재정분석	$\text{이월액 비율}(\%) = \{(\text{명시이월} + \text{사고이월} + \text{계속비이월}) / \text{세출결산액}\} \times 100$ $\text{불용액비율}(\%) = (\text{집행잔액} / \text{세출결산액}) \times 100$
2020 재정분석	$\text{이불용액비율}(\%) = \{(\text{이불용액}) / \text{예산현액}\} \times 100$ $\text{이불용액} = \text{이월액}(\text{사고이월비}) + \text{불용액}$ $\text{불용액} = \text{집행잔액} - \text{보조금반납금}$

- 2019년 재정분석편람에서 예산이월비율-이월액비율은 명시이월, 사고이월, 계속비이월 등 이월액 전체가 세출결산액에서 차지하는 비중을 기준으로 하고 있었으나 2020년 재정분석편람에서는 사고이월이 세출결산액에서 차지하는 비중만을 분석대상으로 하고 있음. 행안부는 이같은 변화에 대해 “지자체 이월액 생성원인에 대한 명료화 및 모니터링 효과를 위해 산정방식을 수정”한 것이라고 밝히고 있음
- 이월은 당해 회계연도에 집행되지 못한 예산을 다음회계연도로 옮겨 사용하도록 하는 단년도 회계원칙의 예외적 제도로 당해연도에 지출하지 못할 것이 예상되는 경우 요건을 갖춰 의회의 승인을 받는 명시이월과 지출원인행위를 했으나 연도내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 않은 부대경비를 이월하는 사고이월, 여러 해에 걸친 사업의 경비에 대해 미리 의회의 얻어 집행시기를 변경할 경우 별도의 의결 없이 이월할 수 있도록 한 계속비 이월이 있음.
- 행안부가 명시이월과 계속비 이월을 분석대상에서 제외한 것은 의회의 승인을 얻어 이월이 이루어졌다는 절차적 측면을 고려한 것으로 추정됨. 그러나 많은 지방의회 현장에서 개별사업의 이월 사유와 요건에 대한 충분한 자료검토 없이 집행부의 주도 아래 형식적인 요건만 갖춘 채 의회에 책임만 전가하는 방식으로 명시이월이 남용되고 있는 것에 대한 문제제기가 이어지고 있는 것이 현실임
- 지방의회에는 국회와 달리 정책보좌진이나 지원조직도 없어 지방의회의원들의 역량만으로 개별사업에 대한 실질적인 이월심사가 이루어지길 기대하기도 어려운 상황임. 더구나 계속비 이월의 경우 그나마 편성 이후에는 의회의 검토도 없이 이월이 가능해 방만한 편성과 태만한 집행의 방패로 악용하는 사례도 존재하며, 일부 지자체의 경우 이러한 문제점을 개선하기 위해 계속비이월을 아예 금지한 긍정적인 사례도 있음.
- 이러한 상황에서 의회의 승인이라는 절차적 측면을 근거로 사고이월만을 모니터링 대상으로 한정할 경우 의회를 압박할 빌미를 제공해 명시이월과 계속비이월로 변칙적으로 우회하게 할 위험이 있다는 점에서 이월액의 범위를 사고이월액만으로 한정하는 것은 심히 우려스러움
- 이월액의 범위를 이월액 전체를 포괄하도록 복구해 이월액의 실질을 파악할 수 있도록 하고, 방만한 편성과 느슨한 집행관리에 이은 무분별한 이월관행을 실효성있게 규율할 수 있어야 할 것임
- 한편 불용액은 2019년 보조지표에서 세입세출결산 순세계잉여금 발생내역상 집행잔액 전체를 분석대상으로 했었으나 2020년 재정분석지표에서는 여기서 보조금 반납금을 제외하는 것으로 수정됨. 보조금 반납금을 불용액에서 제외하는 것이 불용규모를 파악하는 데 좀더 실질적인가 하는 것에 있어서는 논란의 여지가 있음

- 보조금 반납금에는 법정의무지출인 아동수당 등의 보조금이 중앙정부나 광역정부로부터 지급된 금액에 비해 실제수요가 충분하지 않았던 등의 이유로 집행되지 못해 반납되는 금액이 상당부분 포함되어 있는 것이 사실임. 중앙정부나 광역정부로부터의 위임사무에 해당하는 해당 금액의 경우 불용은 지방정부의 집행능력이나 의지의 문제라고 볼 수 없어 이를 제외하는 것은 일견 타당함.
- 그러나 보조금 반납금에는 지방정부가 지역개발을 위해 중앙정부 혹은 광역정부로부터 지원받은 보조금도 포함되어 있으며, 이 부분이 지출되지 않은 것은 편성과정에서 집행가능성이나 규모를 적절히 산출하지 못했거나 집행관리가 면밀히 이루어지지 못한 탓으로 다른 정책예산의 불용과 구분되어야 할 이유가 없음. 사업예산의 실질적인 집행수준을 파악하기 위해 지표의 설계가 보다 정교하게 이루어질 필요가 있음.
- 첨언하자면 보조금 반납금은 지방정부 회계에서 유동부채로 인식되며, 반납되지 않은 보조금이 많은 경우 행안부 재정분석의 통합유동부채비율의 지표값을 악화시키는 요인으로 작용하게 됨. 실제로 2018년 재정분석에서 보조금 반납금 때문에 통합유동부채비율이 악화된 것으로 확인되는 사례가 다수 발견됨.
- 지방정부는 불용이 예상되는 보조금에 대해 추경을 통해 감액해 회계연도 내에 신속하게 반납이 이루어지도록 함으로써 재정분석에서 불이익을 받지 않도록 해야 할 것임. 중앙정부 혹은 광역정부 역시 지급된 보조금의 집행관리를 모니터링하고 불용이 예상되는 경우 신속히 반납받을 수 있도록 함으로써 재정이 효율적으로 운용될 수 있도록 관리해야 할 것임

3. 나라살림연구소 의견:

중기재정계획 정책사업비에 대한 구성항목과 기준 명확히 해야 지표로써 객관성 확보될 것
 세수오차비율지표 과소추계로 인한 행정자원 낭비 방지 위해 의미있는 신설
 다만 코로나로 인한 급격한 세수감소 어떻게 평가할 것인지 기준 마련할 필요
 이불용액 지표 신설은 적극적 집행여부를 본격적인 평가대상으로 상정한 좋은 변화이나
 이월액 지표에 사고이월만 상정한 것은 지방재정의 현실에 대한 이해부족으로 변칙적 우회 조장할 위험 내재
 반드시 전체 이월액을 포괄하는 방식으로 수정되어야
 보조금사업 불용시 신속한 반납 가능하도록 하는 제도적 변화와 관리노력 반드시 수반되어야

- 계속되는 경기 위축과 특히 코로나로 인한 급격한 경제 위기에 대응하고 급증하는 사회서비스 수요에 적극적으로 대응하기 위해 지방분권시대 지방정부의 역할이 더욱 중요해지는 시기임
- 행안부의 이번 재정분석계획은 지방정부가 충분한 역할을 하는데 있어서 체계적인 세수추계와 중장기 재정계획을 바탕으로 한 계획적인 예산편성과 집행관리가 갖는 중요성을 새롭게 인식하고 이를 평가지표로 도입했다는 점에서 높이 평가함
- 다만 중기재정계획비율의 경우 정책사업비에 대한 구성항목과 기준이 명확히 제시되어야 전국 지자체에 대한 객관적인 평가가 가능할 수 있으며, 세수추계비율의 경우 과소추계로 인한

행정자원의 낭비를 막고 적극적으로 예산을 편성하기 위해 의미있는 지표이지만 외부요인에 의한 세수감소시 지표해석의 기준을 마련할 필요가 있음

- 이불용액 비율의 경우 이월액 분석대상을 사고이월로 한정된 것은 명시이월과 계속비이월로 우회하는 부작용이 발생할 위험을 안고 있다는 점에서 반드시 이월액 전체를 포괄하는 방식으로 시정되어야 할 것임
- 보조금 반납금의 경우도 보조금의 성격과 불용의 내용에 따라 불용액의 규모에 포함될 수 있도록 하는 지표의 정교화가 필요하며 이와 별개로 보조금의 불용이 예상되는 경우 추경 등을 통해 감액하고 신속하게 반납이 이루어지도록 함으로써 국가전체 재정운용의 효율성을 제고할 필요가 있을 것임
- 나라살림연구소는 이번 지표신설 및 개선을 통해 지방재정에서 계획적인 편성과 정밀한 집행관리를 위한 변화의 전기가 마련되기를 기대하며, 이를 위한 지표의 보완을 제안함

나라살림연구소 소장: 정창수 경희대 후마니타스칼리지 객원교수

문의 : 신희진 선임연구원

E-mail :faustadawn35@gmail.com

‘나라살림브리핑’은 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 브리핑입니다. 재정, 조세, 예산 관련 정부, 국회, 학계 및 시민사회의 동향을 통계적으로 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 브리핑을 받고자 하시는 분은 아래 메일 주소에 소속과 성함을 알려주시면 메일로 발송하겠습니다. narasallim@gmail.com
