

제2장

재정계획

제1절 재정 현황 분석

제2절 현황 분석에 따른 시사점

제3절 재정운용 기본방향

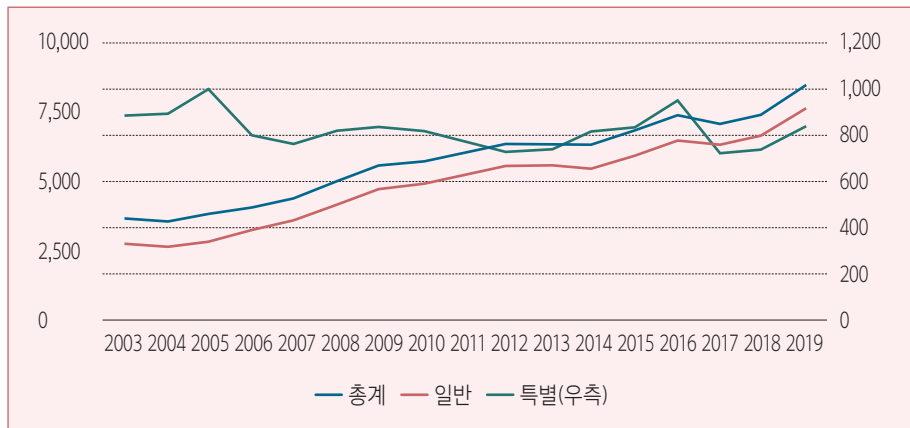
제4절 투자자원 조달계획

재정 현황 분석

1. 재정 규모

- 전라남도 본청의 총재정규모(예산현액)는 2010년 5조 3,392억원에서 2019년 8조 5,115억원으로 증가하여 이 기간 동안 연평균 5.3% 증가
- 일반회계는 같은 기간 동안 4.9조원에서 7.7조원으로 연평균 5.0% 증가, 특별회계는 8,190억원에서 8,460억원으로 연평균 0.4% 증가
- 전라남도 재정규모는 2000년대 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 국비 확보액이 꾸준히 증가함에 따라 재정규모도 지속적으로 증가하였음
 - COVID-19 확산세가 진정된 후, 재정의 지속가능성을 감안한 조정이 있을 것으로 전망되기 때문에 재정건전성을 확보하기 위한 대책이 필요함

그림 IV-2-1
전라남도 본청 재정규모 추이
(단위 : 10억원)



자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

표 IV-2-1
협업 추진방법
(단위 : 10억원, %)

구 분	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율	
								'10~'19	'15~'19
총 계	3,873	5,741	6,856	7,453	7,138	7,467	8,511	4.5	4.4
일반회계	2,869	4,922	6,020	6,493	6,408	6,726	7,666	5.0	5.0
특별회계	1,004	819	836	961	730	741	846	0.4	0.2

자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

2. 세입 구조

- 전라남도 본청 세입 구조를 보면, 국고보조금 비중이 60% 안팎을 차지하 중요한 역할을 하고 있으며, 지방교부세까지 합할 경우, 의존재원 비중은 70% 안팎을 차지하므로, 국가의 이전재원 비중이 매우 높게 나타남
 - 국고보조금은 2010년 3조 390억원에서 2019년 4조 3,843억원으로 증가하였으며, 지방교부세는 같은 기간 동안 8,137억원에서 1조 2,887억원으로 증가함

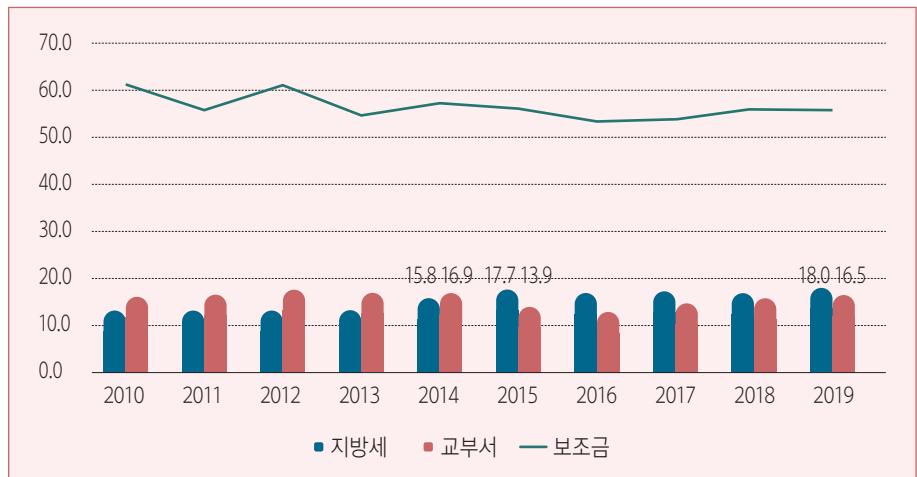
- 자체재원 중 지방세 수입은 혁신도시 조성과 공공기관 이전이 완료된 2015년부터 1조원대를 돌파하며 지속 증가하고 있음
- 전라남도 본청 예산에서 2014년 이전까지는 지방교부세 비중이 지방세 수입 비중을 초과했으나, 2015년 이후 역전되어 2019년 기준 지방세 수입 비중은 16.2%, 지방교부세 비중은 15.1%를 보이고 있음
 - 국세와 지방세 비율을 조정하는 정부의 재정분권 추진방향에 따라 국세와 지방세 전환으로 지방소비세 수입은 증가되나 국세의 감소에 따른 지방교부세 감소분의 영향으로 지방교부세의 증가율은 둔화되어 앞으로 지방세 수입 비중은 더 높아질 것으로 예상됨
 - 다만 수도권에 비해 세원이 상대적으로 열악하여 지방세 수입 증가세보다 지방교부세 및 보조금 증가 둔화세가 더 클 경우, 재정 운용에 문제가 발생할 가능성이 있음

표 IV-2-2
전라남도 본청 세입 현황
(일반회계 결산 기준)

구분	세입 항목별	2010	2015	2016	2017	2018	2019	
금액	세입 총계	4,996	5,945	6,594	6,501	6,842	7,818	
	자체재원	소계	1,079	1,168	1,226	1,262	1,268	1,517
		지방세	654	1,052	1,112	1,128	1,165	1,405
		세외수입	425	116	114	134	103	112
	의존재원	소계	3,853	4,166	4,376	4,458	4,926	5,673
		지방교부세	814	829	853	957	1,092	1,289
보조금		3,039	3,337	3,523	3,501	3,834	4,384	
비중	자체재원	소계	21.6	19.6	18.6	19.4	18.5	19.4
		지방세	13.1	17.7	16.9	17.3	17.0	18.0
		세외수입	8.5	2.0	1.7	2.1	1.5	1.4
	의존재원	소계	77.1	70.1	66.4	68.6	72.0	72.6
		지방교부세	16.3	13.9	12.9	14.7	16.0	16.5
		보조금	60.8	56.1	53.4	53.9	56.0	56.1

자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

그림 IV-2-2
전라남도 본청 세입 중 각 항목
비중 추이
(단위 : 세입 총계 대비 %)



자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

3. 세출 구조

- 전라남도 본청 세출 중에서 가장 비중이 높은 분야는 사회복지(29% 내외)이며, 그 다음이 농림해양수산(19% 내외), SOC 관련 지출(10%)이라고 할 수 있음
 - 사회복지: 2010년 1조원을 넘어선 이래 지속 증가해 2019년에는 두배가 넘는 2조 1,754억원을 기록함
 - 농림해양수산은 전통적으로 전라남도 본청 세출 중에서 가장 높은 비중을 차지해 2010년에는 1조 1,136억원이었으나 2019년에는 1조 3,825억원을 기록하며 큰 변동없이 1조원대 안팎을 유지하고 있음
 - SOC 관련 지출은 수송 및 교통, 국토 및 지역개발로서 두 지출 합계는 대략 7,000억원 수준을 유지하고 있음
- 사회복지비가 세출 총액에서 차지하는 비중도 높을 뿐만 아니라 그 증가율도 높기 때문에 사회복지사업에 대한 다양한 대책 마련이 필요함
 - 세출 총액에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2010년 21.5%에서 2019년 29.4%로 크게 상승하였으며, 지속적인 인구고령화로 향후에도 증가할 것으로 예측되고 있음
 - 이러한 사회복지비의 증가로 인해 투자적 지출에 대한 자원 배분 여력이 떨어지고 재정의 경직성을 심화시키고 있음
 - 정부가 세입 측면의 재정분권에 집중하고 있을 때, 세출 측면의 조정이 수반되어야 함을 지속적으로 강조해, 기초적인 복지사업은 국가사업으로 환원시키는 전략이 필요함
- 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 보건 관련 지출 중에서 크게 증가하였을 것으로 전망됨
 - 지속적인 주민안전을 위한 재해위험지역 정비, 소화천 정비가 크게 증가할 가능성이 있음
 - 서민생활안정 및 복지, 건강증진 분야 및 지역개발 분야는 지속적으로 증가할 가능성이 있음
 - 이러한 지역사회의 지속가능성을 담보하기 위한 공공질서, 안전, 보건 관련 지출의 국가 책임성과 지원필요성을 바탕으로 자원 확보 방안을 더욱더 마련해야 함

표 IV-2-3
전라남도 본청 세출 현황
(장관별 일반회계 결산 기준)
 (단위 : 10억원, 세출 총계 대비 %)

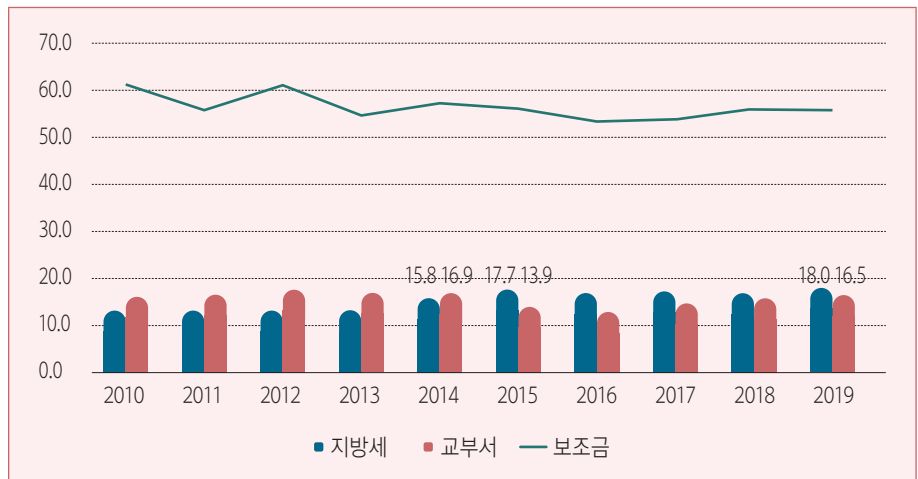
구분	세출 항목별	2010	2015	2016	2017	2018	2019
금액	세출 총계	4,709	5,500	6,140	6,026	6,401	7,402
	일반공공행정	381	443	574	555	573	798
	공공질서 및 안전	227	236	310	378	435	534
	교육	-	196	207	237	244	230
	문화 및 관광	450	260	378	373	329	324
	환경보호	404	469	481	467	452	498
	사회복지	1,014	1,598	1,665	1,725	1,861	2,175

구분	세출 항목별	2010	2015	2016	2017	2018	2019
	보건	45	112	116	110	96	125
	농림해양수산	1,114	1,108	1,176	1,095	1,207	1,383
	산업, 중소기업	153	164	196	229	274	359
	수송 및 교통	385	296	327	313	302	379
	국토 및 지역개발	283	281	345	309	381	338
	과학기술	5	3	8	8	6	7
	예비비	-	-	-	-	-	-
	기타	249	335	356	226	241	251
	비중	일반공공행정	8.1	8.0	9.4	9.2	9.0
공공질서 및 안전		4.8	4.3	5.0	6.3	6.8	7.2
교육		-	3.6	3.4	3.9	3.8	3.1
문화 및 관광		9.6	4.7	6.2	6.2	5.1	4.4
환경보호		8.6	8.5	7.8	7.8	7.1	6.7
사회복지		21.5	29.0	27.1	28.6	29.1	29.4
보건		1.0	2.0	1.9	1.8	1.5	1.7
농림해양수산		23.6	20.1	19.2	18.2	18.9	18.7
산업, 중소기업		3.2	3.0	3.2	3.8	4.3	4.9
수송 및 교통		8.2	5.4	5.3	5.2	4.7	5.1
국토 및 지역개발		6.0	5.1	5.6	5.1	6.0	4.6
과학기술		0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
예비비		-	-	-	-	-	-
기타		5.3	6.1	5.8	3.7	3.8	3.4

자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

그림 IV-2-3
전라남도 본청 주요 세출
비중 추이

(단위 : 세출 총계 대비 %)



자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

주 : 'SOC 관련'은 수송 및 교통, 국토 및 지역개발의 합계

현황 분석에 따른 시사점

1. 지방세 수입 비중 증가, 교부세 수입 비중 감소

- 참여정부 이후 추진해 온 국토 균형발전 정책의 결실로서 광주전남 공동혁신도시가 2014년 준공되고 공공기관 이전이 완료됨에 따라 지방세 수입이 큰 폭으로 증가함
 - 이에 따라 지방세와 지방교부세의 위상이 역전되어, 지방세 수입 비중이 지방교부세 수입 비중을 초과함
- 그러나 정부의 재정분권 정책이 주로 세입 측면에서 국세를 지방세로 이양하는데 초점을 두고 있어 증가된 지방세의 배분은 수도권보다 낮고, 국세의 지방세 전환에 따라 감소되는 지방교부세의 영향을 크게 받아 지방교부세 증가율은 점점 낮아질 것으로 예상됨
 - 즉, 지방세 수입 증가세보다 지방교부세 수입 감소 혹은 증가세 둔화가 더 크게 나타날 경우, 전라남도 본청 재정의 지속가능성이 위협받을 수 있음
- 결국 향후 정부의 재정분권 정책에 대해 예의주시하면서, 교부세 수입 감소에 대한 보전과 균특사업의 지속 보전 등 재정 확충을 위한 다양한 제도 개선이 병행되어야 전라남도 재정의 지속가능성을 담보할 수 있음

2. 지역경제와 지방재정의 상승적 순환과정 촉진 필요성

- 지방자치단체의 재정력은 해당 지역의 인구, 산업구조, 소득요인 등에 의해 결정되는바, 전라남도 재정의 취약성은 근본적으로 이들 요인에 근거하고 있음
 - 최근 전라남도 인구는 지속 감소하고 있으며, 전국 최고의 고령인구비율을 보이며 인구 구조 측면에서도 여러 문제점을 노출하고 있음
 - 지역의 산업구조를 보더라도 농림수산업 비중이 상대적으로 높아 소득 창출에 일정한 한계를 보이기 때문에 지역 내 세원 확보가 수도권 등 도시지역에 비해 상대적으로 취약함
- 다만 혁신도시 중심의 자산과세 수입 증가, 에너지밸리 구축을 포함한 새로운 산업군의 집중 육성 등으로 향후 지방세 수입의 증가 개연성은 있음
- 따라서 전라남도 경제사회의 구조가 향후 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 새로운 경제사회 구조로 탈바꿈되고, 국가균형발전 정책이 지속되거나 강화된다면 재정적 취약성은 극복될 수 있음
 - 그러나 비수도권의 재정적 어려움에 대한 고민없이 국가가 세입 위주의 재정분권 정책을 강행하고, 국가균형발전특별회계 이양처럼 균형발전정책이 후퇴하게 될 경우, 지역경제 성장 후 지방재정 확충이라는 상승적 순환과정을 기대할 수 없게 됨
 - 결국 전라남도 입장에서는 지역산업 육성을 포함한 자체적인 지역경제 활성화를 통해 재정적 건전성을 확보함과 동시에 지속적으로 국가균형발전정책이 추진될 수 있도록 정부와 적극 협력해야 함

3. 사회복지지출 급증에 따른 재정의 지속가능성 위협

- 전라남도지역에서는 호남선, 전라선 등 고속철도 건설사업을 포함하여 지속적인 SOC 확충이 필요하지만, 정부의 SOC지출 감소와 지역 내 사회복지지출 급증이라는 이중고로 인해 재정운용에 많은 어려움이 발생하고 있음
 - 사회복지비와 공공안전 및 보건 지출의 증가에 따라 재정 전반의 경직성이 가속화될 것으로 예상되지만, 지역경제의 성장세가 둔화되고 있고 인구가 감소하고 있어 자체재원의 급격한 확대는 기대할 수 없는 상황임
 - 따라서 지역경제 성장을 위해 투입해야 할 투자적 지출 확보가 쉽지 않아 사회복지비를 포함한 경상적 경비의 급증은 전라남도 재정의 지속가능성을 위협하는 요소임
- 사회복지 및 공공안전, 보건 지출의 국가 책임성을 부각시키고 100% 국비 지원이 가능하도록 제도개선을 추진해야 함
 - 예로 영유아 보육사업의 경우 성격은 저출산 대책마련을 위한 국가정책 사업이며 보편적 서비스 사업이 되었는데 재울부담은 사회안전망 개념의 분담구조를 가지고 있기 때문에 국가부담률 보다 지방비 부담률이 높을 상황임
 - 특히 COVID-19와 같은 세계적 감염병 대유행이 앞으로도 발생할 가능성이 높기 때문에 보건 관련 기반시설 및 인력 확충 등은 국가의 전적인 예산 투자가 필요함
 - 또한 출산율 급감, 인구고령화 등 인구구조 측면의 위기는 지역 차원에서 해결하기 어렵다는 점을 감안해 국가 차원의 전폭적이고 적극적인 제도개선과 정책 추진 하에 지방비 부담을 줄여 나가야 함

1. 사업 우선순위에 따른 전략적 자원배분

- 한정된 재원을 감안하여 투자 우선 순위를 설정함으로써 선택과 집중을 통해 경제성장 촉진 및 주민복지 제고
- 급격히 늘어나는 복지수요를 감당하기 위해 국가, 전라남도, 시·군, 민간 등에 적절히 부담을 안배하는 전략 마련
- 전시성·일회성 행사나 소모성 지출 최소화

2. 계획적인 재정 운용 정착

- 투자사업에 대한 사전 검증을 철저히 하고, 형식적이지 않은 지방재정투자심사를 통해 재정 성과 극대화
 - 지방재정투자사업에 대한 정책성, 경제성, 재무성에 대해 면밀히 검토
 - 지방재정투자심사 방식을 내실 있게 개선하여 투자사업에 대한 전문가 컨설팅, 재정부담 완화 방안 마련
- 중기지방재정계획 실효성 확보 방안 마련
 - 미래 예측이 쉽지 않고, 재정 운용 방식에 큰 변화가 없다는 점 때문에 형식적으로 수립되는 중기지방재정계획에 대해 전면 재검토
 - 실무부서, 예산부서, 기획조정실, 전문가의 의견을 수렴하고 도의회와 협력하여 중장기 재정운영 기조와 전략, 연차별 예산 수립 방향 제시

3. 지방채와 채무부담행위 사업의 적절한 운용

- 지방세 및 국비 재원을 우선적으로 활용할 사업과 지방채를 활용할 사업에 대한 전략 마련
 - 원칙적으로 현 세대가 부담하고 현 세대가 수혜를 보는 대부분의 재정사업은 지방세 수입 등에 기초하여 추진
 - 미래세대가 주로 수혜를 볼 것으로 예상되는 중장기 투자사업은 지방채 활용을 긍정적으로 검토
- 지방채 활용에 대한 원칙과 상환계획 수립으로 지방채의 활용성 제고
 - 나치게 보수적인 입장을 견지할 경우, 미래를 위한 투자사업 위축으로 지역경제

활성화의 기회를 놓칠 가능성도 있다는 점을 감안하여 지방채의 활용도 전향적으로 고려

4. 성장과 복지를 적절히 안배하는 재정 운용 방향 설정

- 지역경제 성장을 위한 제조업 육성 정책, 사회기반시설 확충, 관광문화산업 활성화 등 투자적 지출의 성과 극대화를 위한 예산 배분
- 고령인구 증가, 출산율 저하 등 지역사회의 위기 확산을 방지하기 위해 국가지원을 전제로 전향적 지원정책 추진

1. 세입 규모 전망

◈ 세입 전망 방법

- 각 세입 항목별 최근 10년 연평균 증가세를 바탕으로 향후 20년간의 세입을 전망함
 - 최근 10년 연평균 증가율로 볼 때 지방세 수입은 8.9%, 세외수입 및 내부거래는 4.6%, 교부세는 5.2%, 보조금은 4.2%의 증가세를 보이고 있음
- 지방세 수입이 연평균 8.9%로 증가할 경우 지나치게 낙관적인 전망치가 도출될 위험이 있음
 - 따라서 지방세 수입 및 세외수입 등은 세입 총계 연평균 증가율인 5.1%씩 증가한다고 가정함
 - 교부세와 보조금은 최근 10년 증가율을 적용함

◈ 세입 전망 결과

- 분석 결과 지방세 수입은 2040년에 약 4조원을 기록할 것으로 전망되며, 세입 총계는 약 20조원이 될 것으로 전망됨
 - 2021년부터 2040년까지 20년간 세입 합계는 270조원으로 전망됨
 - 이 중 자체재원인 지방세 수입은 51조 9천억원, 세외수입 및 내부거래는 27조 3천억원으로 전망됨
 - 교부세 수입은 47조 6천억원, 보조금 수입은 143조 9천억원이 될 것으로 예상됨

표 IV-2-4
전라남도 본청 세입 전망
(일반회계 기준)

(단위 : 10억원)

구분	최근 10년 증가율	2025	2030	2035	2040	'21~'40
총계	5.1	10,225	12,796	16,022	20,070	270,696
지방세	8.9	1,894	2,429	3,115	3,994	51,872
세외수입 등	4.6	997	1,278	1,639	2,102	27,298
교부세	5.2	1,737	2,228	2,857	3,664	47,577
보조금	4.2	5,598	6,862	8,411	10,310	143,950

2. 투자 가용자원 전망

◈ 투자 가용자원 추정 방법

- 전라남도 본청의 일반회계 투자 가용자원을 추정함
 - 일반적으로 일반회계의 경우 시계열적 안정성을 확보하기 용이함
 - 반면 특별회계의 경우에는 특정 목적의 사업추진을 위한 재원이며, 회계설치 수와 자원 규모가 유동적임

- 따라서 일반회계 세입 및 세출을 바탕으로 투자 가용재원을 추정함
- 투자 가용재원은 일반회계 세입 예산 중에서 경상적 지출을 차감한 나머지 금액으로 추정
 - 세출 중에서 매년 예산이 투입되어야 하는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건 등은 경상적 지출에 해당함
 - 따라서 세입 전망치에서 경상적 지출 합계를 뺀 금액을 투자 가용재원으로 추정함

📌 투자 가용재원 추정 결과

- 경상적 지출 비중 도출
 - 전라남도 본청의 경상적 지출 비중은 2010년 35.4%였으나 2019년 49.1%로 급증함
 - 이들 지출은 추세로 볼 때 지속 비중이 증가하고 있으나, 이 추세가 지속될 경우 전라남도 본청 예산 운용이 거의 불가능할 정도로 경직성이 심화될 수밖에 없음
 - 만약 2019년 경상적 지출 비중을 투자 가용재원 도출에 적용하면, 향후 투자 가용재원 규모가 지나치게 보수적으로 전망될 위험이 있음
 - 따라서 최근 10년간 경상적 지출 비중이 41.7%임을 감안하여 이 비율만큼의 경상적 지출을 세입 전망에서 차감하면 투자가용재원을 도출함

표 IV-2-5
전라남도 본청 경상적 지출 비중 추이(2010-2019)
(단위 : 세출 총계 대비 %)

구분	2010	2015	2016	2017	2018	2019	연평균
경상적 지출 계	35.4	43.4	43.4	45.9	46.3	49.1	41.7
일반공공행정	8.1	8.0	9.4	9.2	9.0	10.8	8.8
공공질서/안전	4.8	4.3	5.0	6.3	6.8	7.2	5.8
사회복지	21.5	29.0	27.1	28.6	29.1	29.4	25.5
보건	1.0	2.0	1.9	1.8	1.5	1.7	1.5

자료 : 전라남도 기본통계(통계청)

- 투자 가용재원 전망
 - 전라남도 본청 세입 전망치에서 경상적 지출 금액을 제외한 투자 가용재원은 2040년 약 11조 7천억원으로 전망됨
 - 계획 기간 전체적으로는 2021년부터 2040년까지 약 158조원이 될 것으로 전망됨

표 IV-2-6
제4차 전라남도 종합계획 기간중 투자가용재원 전망(안)
(단위 : 10억원)

구분	2025	2030	2035	2040	'21~'40
세입 전망 계(A)	10,225	12,796	16,022	20,070	270,696
경상적 지출(B)	4,243	5,310	6,649	8,329	112,339
투자가용 재원(A-B)	5,982	7,486	9,373	11,741	158,357