

지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안

일 시 : 2013. 6. 7(금) 14:00 ~ 17:30

장 소 : 은행회관 2층 국제회의실

주 최 : 한국지방재정학회 · 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안

□ 일시 : 2013년 6월 7일 (금) 14:00 ~ 17:30

□ 장소 : 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

14:00~14:15 등록 및 접수

14:15~14:30 개회식

- ▶ 개회사 옥동석 (한국조세연구원장)
- ▶ 인사말 배인명 (한국지방재정학회 회장)

14:30~16:00 제1세션: 지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안

- ▶ 사회자 배인명 (서울여자대학교 행정학과 교수, 한국지방재정학회 회장)
- ▶ 발표자 조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)
 「중기지방재정계획 제도 개선 방안」
 김재훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수)
 「지방자치단체 파산제도 도입 가능성 검토」
 김현아 (한국조세연구원 선임연구위원)
 「중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향」
- ▶ 토론자 김성주 (한국지방행정연구원 연구원)
 신무섭 (전북대학교 행정학과 교수)
 이상경 (서울시립대학교 법학전문대학원 교수) (가나다 순)

16:30~17:30 제2세션: 종합토론

- ▶ 사회자 최 광 (한국조세연구원 재정전문가 네트워크 위원장)
- ▶ 토론자 김의섭 (한남대학교 경제학과 교수, 전 한국지방재정학회 회장)
 김정훈 (한국조세연구원 재정연구본부장)
 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)
 윤경호 (매일경제 논설위원)
 정정순 (안전행정부 지방재정정책관)
 진양현 (기획재정부 행정예산심의관) (가나다 순)

17:30 폐회



총 목 차

▶ **중기지방재정계획 제도 개선 방안** 1

■ 조 임 곤 (경기대학교 행정학과 교수)

▶ **지방자치단체의 파산제도 도입 가능성 검토에 관한 연구** 45

■ 김 재 훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수)

▶ **중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향** 89

■ 김 현 아 (한국조세연구원 선임연구위원)



중기지방재정계획 제도 개선 방안

■ 조 임 곤 (경기대학교 행정학과 교수)

차 례

I. 서론	5
II. 선행연구의 고찰과 분석의 틀	7
1. 중기지방재정계획의 의의	7
2. 선행연구의 고찰	9
3. 분석의 틀	14
III. 외국 지방재정위기에 따른 중장기지방재정 계획 활용	15
1. 미국 재정 계획 시사점	15
2. 일본 재정 계획 시사점	16
3. 기타 유럽 재정 계획 시사점	17
IV. 지방자치단체 중기지방재정계획 사례 분석	18
1. 중기지방재정계획의 정확성	18
2. 중기지방재정계획의 정합성	24
V. 결론	38
참고문헌	42

중기지방재정계획 제도 개선 방안

조임곤 (경기대학교 행정학과)

1. 서론

미국은 만성적인 재정위기를 채무상한을 올리는 것으로 해결하여 왔는데, 이것이 더 이상은 무리라는 배경아래 만들어진 법안이 2011년의 예산제한법(Budget Control Act of 2011)이다. 이 법안에 의하여 2013년 1월 1일부터 소위 재정절벽이라는 자동예산 삭감이 이루어질 전망이었으나, 2012년 미국납세자경감법(the American Taxpayer Relief Act of 2012)에 의하여 2달 연장되었다. 하지만 2013년 3월 1일 자동예산삭감이라는 시퀘스터가 발동하여 2013년도 회계연도에는 854억 달러가 자동 삭감되는 등 2021년까지 약 1조 2,000억 달러의 연방정부 예산이 자동 삭감될 예정이다. 시퀘스터는 미국 경제의 경제성장에 악영향을 주고 실업을 야기시킨다는 우려와는 달리 2013년 5월 현재 미국의 주가는 연중 상승 경향을 보이는 등 우려할 만한 상황은 아니라는 분석도 나오고 있다.

그러나 연방정부의 보조금에 의존하고 있는 지방정부 입장에서는 앞으로 수년간 적자가 예상되고 있는 재정압박 속에서, 연방정부의 보조금 삭감은 큰 타격을 주고 있다. 미국의 지방정부는 자구 노력으로 직원수 감축 연금 및 의료비 삭감을 계획하고 있지만 빈곤층 관련 프로그램은 타격을 입을 수 밖에 없게 되어 행정서비스 공급에 많은 차질이 우려되고 있다.

이러한 일련의 사건에서 얻을 수 있는 중요한 교훈은 계획적인 재정운용이라고 볼 수 있다. 당장의 급한 불을 끄는 데 급급해하기 보다는 미래의 행정서비스 공급에 차질이 없도록 하는 재정운용이 필요한 것이다. 우리의 경우도 중앙정부 차원에서 계획적인 국가재정운용을 위하여 중장기적 관점에서 재정운용전략과 재원배분방향을 제시하기 위하여 5개년도 단위의 국가재정운용계획이 경제상황과 재정운용 여건의 변화를 반영하여 매년 수정되고 있다. 국가재정운용계획제도는 2004년 최초로 계획을 수립한 이후, 2007년부터 국가재정운용계획을

국회에 제출하도록 되었고, 2010년 국가재정법 개정에 따라 국가재정운용계획의 국회 제출 전에 계획의 수립방향에 대해 국회 보고가 의무화되었다.

2011년 계획에서는 재정건전성을 금융위기 이전 수준으로 조기 복원하고, 재정수지는 당초 계획을 앞당겨 2013년에 균형재정을 달성한다는 계획이었으며, 2012년 계획에서는 재정건전화 기초를 견지하고, 총수입·총지출 관리 강화로 균형재정을 회복하여 국가채무비율(GDP 대비)은 계획기간 중 30% 이내로 축소한다는 것이 재정운용방향이었다 (기획재정부, 2012). 그러나 현실적으로는 침체된 경기를 살리기 위해 재정조기 집행을 한층 강화하기 위하여 재정지출을 크게 늘렸기 때문에, 2012년 9월 말까지 누적 재정수지가 24조원에 가까운 적자를 기록하여 관리재정수지 적자 규모를 GDP 대비 -1.1%로 줄이려는 2012~2016년 국가재정운용계획에 차질이 빚어질 전망이다.¹⁾

이와 같은 미국 연방정부의 사례와 우리나라 중앙정부의 사례에서 보는바와 같이 재정위기를 극복하려는 재정계획의 수립과 재정계획의 실행에는 현실적으로 많이 괴리가 있을 수 있다. 우리나라의 지방자치단체에 대해서도 재정건전성을 위한 몇 가지 사전적인 장치가 있는데, 그 중 하나인 중기지방재정계획은 지방자치단체의 일반회계와 특별회계를 대상으로 회계간 중복 내역을 공제한 순계기준으로 지방재정의 계획을 중·장기적으로 전망한 다년도 예산으로서, 효율적이고 계획적 재원 배분을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획이다 (행정안전부, 2011).

많은 선행연구에서 나타난 중기지방재정계획의 문제점은 전문 인력 및 기구의 미비(이원희·주기완, 2011; 이용환, 2010; 김기욱, 2003; 이상용·이효,1990)와 재정예측기법의 미숙(김렬·구정태·서한교, 2004; 이규환, 2003; 김기욱, 2003; 윤영진, 2001;오성동, 1995; 이상용·이효,1990), 투자사업결정에 대한 전문가 및 주민의사 반영 미흡(이원희·주기완, 2011; 이용환, 2010; 김렬·구정태·서한교, 2004; 윤영진, 2001, 1994; 이상용·이효,1990), 재정계획상의 재원전망 및 재원배분계획이 지방예산과 괴리라는 비계획성(정창훈·정성호, 2011; 이용환, 2010; 이상용·이효, 1990), 사업 우선순위 불고려(이원희·주기완, 2011; 윤영진, 2001), 지방재정계획 심의위원회의 형식적 심의 (이용환, 2010; 박충훈·이용환, 2003; 윤영진, 2001), 계획에 대한 구속력 부족(이원희·주기완, 2011) 등

1) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=123&aid=0002007138>

으로 요약할 수 있다.

본 연구에서 특히 주목하고자 하는 부분은 재정의 건전성이 세계적으로 문제가 되고 있는 오늘날의 현실에서, 중기지방재정계획을 활용하여 지방재정의 건전성을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 여기에서 건전한 재정관리는 지방자치단체의 미래 행정수요까지도 충족시킬 수 있는 자금을 확보하는 재무계획, 자산이 효율적이고도 효과적으로 사용될 수 있도록 하는 재무통제, 건전한 재무정보, 예산 등에 기초한 재정결정을 포함한다 (Cabinet Office, 2011). 건전성에 초점을 두고 있기 때문에 중기재정계획을 둘러싼 이원희·주기완(2011)의 내부적 요인과 환경조건, 손희준(2004)의 계획환경과 계획체제, 이상용·이효(1990)의 연동계획환경, 연동계획체제 등은 분석의 대상에서 제외하고, 중기재정계획의 계획성에 보다 많은 비중을 두고 중기지방재정계획의 현황을 살펴본다.

II. 선행연구의 고찰과 분석의 틀

1. 중기지방재정계획의 의의

중기재정계획제도는 1950년말경 사회복지비의 지출 부담은 커가는 반면 경제성장이 이를 뒷받침하지 못한 유럽 국가들이 한정된 재원의 보다 합리적인 배분을 위한 수단으로 도입한 제도이다. 과거 경제개발 5개년 계획과 같은 계획예산제도와 중기재정계획의 차이는 계획예산이 고도의 합리성이 요구되고, 연동화가 아닌 고정식 계획, 의회의 심의대상인 반면, 중기재정계획은 전년도 예산을 기준으로 운용되는 합리성이 약한 연동화 계획으로 단지 의회에 대한 보고사항에 불과한 제도이다(이영조·최희경, 1994). 우리나라의 경우도 중앙정부차원에서 중기재정계획제도는 1982년의 제5차 5개년 경제발전계획의 수립과 함께 도입되었는데, 경제계획 기간의 세입 및 세출의 전망에 초점을 둔 것으로 투자계획의 규모나 내용이 예산편성에 반영되지 않는 것으로 출발하여 중기재정운영의 방향을 나타내는데 중점을 두는 것으로 출발하였다 (김영환, 1988).

지방정부차원에서의 중기지방재정계획 역사를 살펴보면, 시도 종합개발 10개년계획(1982~1990)의 일환으로 중기지방재정계획의 수립이 시도되었고 1981년

내무부 지방중기재정계획 수립 지침에 의한 5개년 계획의 지방재정계획이 수립 되었으나(이상용·이효·이병기, 1991) 계획과 예산의 연계가 부족하여 실효성이 낮았다. 그러던 것이 1988년에 개정된 지방재정법 제16조에서 예산 편성을 계획화 하고 이를 지방의회에 보고하도록 하게 규정되어, 당시 내무부는 1990~1994년 5개년 중기지방재정계획 수립 지침을 지방에 시달하면서 시작되었다(이상용·이효, 1990). 1988년 지방재정법에서 중기지방재정계획 수립이 법제화 된 이래, 1993년 연동화 계획 운영, 2005년 중기지방재정계획 수립시기를 4월에서 11월로 조정을 거친 후에, 중기지방재정계획은 2007년부터 사업예산제도 운영과 연계되어 수립 되고 있다.

중기지방재정계획의 수립 절차를 보면, 행정안전부가 중기지방재정계획 수립 기준 작성하여 자치단체에 시달하면, 지방자치단체는 지방자치단체별 사업계획(안)을 수립하고, 자치단체 중기지방재정계획 중 신규 국고보조사업에 대한 관계부처 의견 조회를 마친 후, 관계부처 의견을 반영하여, 중기지방재정계획을 확정 한 후, 지방의회 보고 후 행정안전부에 제출하면, 행정안전부는 전국 중기지방재정계획을 종합하여 관계부처와 협의한 후, 국무회의 보고를 마친 후 중앙부처·자치단체 송부하게 되어 있다.

중기지방재정계획의 주요 내용은 재정목표, 재정전망, 투자계획 등 크게 세 부분으로 구성되어 있는데, 중기지방재정계획은 첫째는 한정된 재원을 어떻게 전략적으로 배분할 것인가를 보여주는 것이고, 둘째는 향후 3년간 지방재정이 어떠한 방향으로 나아갈 것인가를 보여주는 것이고, 셋째는 국가재정과 지방재정이 어떻게 연계되는지를 보여주는 제도이다 (행정안전부 2011).

이를 구체적으로 보면 중기지방재정계획의 필요성은 계획기간 동안의 투자사업의 일정한 패턴과 지역적인 특징, 그리고 투자사업에 대한 성격 파악, 부문별 투자 규모 등을 개괄적으로 보여주기 때문에 보다 많은 재정정보를 제공할 수 있다는데 있다(권오현, 2001). 또한 지방재정법 제33조에 의하면 지방자치단체장은 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고 이를 행정안전부 장관에게 제출하여야 하는데, 지방자치단체 장은 행정안전부가 정하는 절차에 의거하여 국가계획과 지역계획을 중기지방재정계획에 연계하도록 하고 있다. 결국 중기지방재정계획은 정보제공과 국가계획과 지역계획의 연계에 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

중기지방재정계획의 작성기준을 2011~2015년 기준을 대상으로 설명하면 다음과 같다. 2011년도의 경우는 최근 5년간 최종예산을 참고하고 수립시점에서 전망한 2011년 최종예산안을 작성하고 2012년이후에는 2011년 최종예산안을 기준으로 성장률·증가율을 반영한 전망치를 적용하여 발전계획을 수립한다. 구체적으로 2011~2015년 중기지방재정계획상의 분야별 지출총액을 기초로 작성하되, 2011년 최종예산안을 기준으로 일부 가감 조정이 이루어지며, 법령 제정과 개정, 국고보조사업 수요 조정 등이 있거나 변동요인이 있을 것으로 예상되는 경우, 투자계획 조정사유를 명확히 부기하여 투자 계획을 조정한다.

그러나 오늘날까지도 중장기재정전망은 형식적으로 이루어져 예산 편성은 중기지방재정계획에 기초하기보다는 전년도 답습주의나, 정치인의 선심성 공약에 기초하고 있어 중기재정계획의 취지를 살리지 못하고 있다. 자치단체장과 정치인이 선거공약을 이행한다는 명목으로 타당성 연구와 사업우선순위에 입각한 사업 선택을 무시하고 무모하게 대형사업을 발주하여 예산을 낭비하고, 차기 선거를 겨냥한 불필요한 행사나 치적용 사업으로 예산이 낭비되거나, 대규모 중복 투자 사업의 진행 등을 볼 때 마다 중기지방재정계획의 필요성은 더욱 커지게 된다(김현태, 1999).

2. 선행연구의 고찰

중기재정계획에 관한 연구는 크게 중앙정부에 대한 연구와 지방정부에 대한 연구로 구분할 수 있다. 현재의 중기재정계획으로 중앙정부는 국가재정운용계획을 운용하고 있고, 지방정부는 중기지방재정계획을 운용하고 있다. 양자의 차이에 관하여 이원희·주기완(2011)은 국가재정운용계획이 Top Down 절차로 인한 한도액설정이 있는 반면, 세수추계에서도 경제성장이 반영되고, 운영에서 국민참여가 있으며, 국회에 제출되어 책임성이 어느 정도 확보되어 운영되는 반면, 중기지방재정계획은 Top Down 도입이 없고, 세수 추계도 점증주의이며, 국민참여 규정이 미비하고 지방의회에 보고하는데 그쳐 책임성확보가 약한 것으로 파악하고 있다.

중앙정부의 중기재정계획에 대한 연구로 김영훈(1988)은 우리나라 중기재정계획의 출발이 재정운영방향을 설정을 위한 길잡이로 파악하여, 앞으로 계획과 예

산의 연계성을 높이는 과제가 있음을 지적하였다. 양지청(1994) 역시 부문별 우선순위, 투자계획, 부족재원에 대한 대책을 사전에 검토하는 중기재정계획의 수립의 필요성을 강조하고, 자원부족의 대책으로 고정적 지출 축소를 위한 인건비 증가 억제 및 정원 동결, 특별회계의 폐지, 사업 또는 제도의 개선을 통한 신규재원 확보, 신세원 도입 (회발유세), 수익자 부담확대 및 공공자금 활용 등의 재정개혁을 제시하고 있다. 이렇듯 중기재정계획은 국가의 중기 지출 계획의 실효성을 확보하기 위한 재원마련에 대한 구체적인 안을 제시하고 이에 실효성을 검증받을 수 있는 제도이다.

김성태(2008)는 중기재정계획의 실효성을 제고하기 위하여 국가재정운용계획의 수립을 위한 공식기구 설립과 정책과 중기재정계획의 연계를 강화하기 위한 사후관리 철저, 중기재정계획의 수립과정에서 국회의 역할을 점차 확대하여야 함을 주장하였다. 또한 계획기간을 5년에서 3년으로 감축하여 실질적인 구속력을 갖도록 하여야 함을 제안하였다. 또한 김성태(2011)는 국가 재정운용계획의 개선이 세출측면에서 재정건전성을 제고시킬 수 있음을 강조하고 있다. 박정수(2011)도 경제위기를 극복하는 과정에서 악화된 재정건전성과 저출산, 고령화, 남북통일 등 이를 위협하는 중장기 위험요인을 감안할 때 향후 재정건전성의 회복과 지속성장을 위한 중기재정운용의 중요성을 특히 강조하고 있다.

지방정부의 중기재정계획에 대한 연구로 이상용·이효 (1990)는 당초 계획과 현실간의 괴리를 축소하기 위하여 당초 계획을 수정·보완하기 위한 제도적 장치를 만들기 위한 중기지방재정계획의 연동화 필요성을 주장하였다. 중기지방재정계획의 연동화의 평가모델로 연동계획환경, 연동계획체제, 연동계획내용 등으로 크게 구분한 후, 연동계획환경은 외적여건과 내적여건으로 구분하고, 연동계획체제는 수립과정·계획활용·운영방식으로 구분하고, 연동계획내용은 예측방법·목표설정·재원배분으로 구분하여 여기에 세부지표를 다시 설정하였다. 제도적인 개선으로 두드러진 것은 자본투자계획 (Capital Improvement Plan) 제도의 도입을 주장하고 있다. 이상용·이효·이병기 (1991)와 한국지방행정연구원 (1991)은 구체적으로 중기재정계획의 시안을 작성하고 자료집을 제시하고 있는데, 중기투자지표의 설정, 중기재정전망, 중기투자계획 수립, 부족재원 대책 등은 현재의 중기지방재정계획 수립 기준의 초석을 마련하였다.

윤영진 (1994)은 중기지방재정계획의 핵심적인 내용을 세입과 세출추계를 통한

투자가용재원 판단과 추계된 투자가용재원을 기초로 투자계획을 수립하는 것으로 파악하고 대구시 중기지방재정계획의 운영 내용 중에서 투자심사 부문을 중심으로 실태를 살펴보고, 투자심사활동에서 의원 및 주민의 참여를 증대시켜 투자심사 능력을 제고해야 한다고 보고 있다. 이영조·최희경 (1994)는 중기재정계획의 합리성 부족으로 계획과 현실간 괴리를 지적하고 과거 10년간의 평균신장율을 이용하는 방법과 자기회귀모형으로 총액을 예측하고 점유율에 따라 재원별 혹은 지출성질별로 구분하는 방법이 비교적 안정적인 추계치를 얻을 수 있음을 지적하였다. 올바른 추계 모형의 선택과 활용은 모든 재정 추계에서 문제가 되는 영역이다.

오성동(1995)은 광주직할시의 중기지방재정계획을 중심으로 중기지방재정계획의 현황을 살펴보고, 세입전망의 직관적인 전망으로 인한 부정확한 세입추계로 중기지방재정계획의 과다 추정문제를 지적하였다. 세출 전망에서도 예측모형의 개발 없이 추세연장, 연평균 증가율의 적용 등의 문제가 발견되어 재정의사결정의 전제조건으로 정확한 예측에 대한 기법의 중요성을 강조하였다. 또한, 세입이 부족한 경우에는 경상비 경비의 합리적 조정 등이 이루어져야 했음에도 불구하고, 계획기간의 부족재원 대책으로 지방채, 국고보조금의 지원으로 수립되어 현실적으로 재정계획의 계획성이 결여되어 있음을 지적하였다.

김현태(1999)는 중기투자계획을 작성하여 지방재정의 효율적 운영이 가능하다는 주장을 당진군을 사례로 들어 분석하고 있는데, 이를 위해서 불요불급한 경비 삭감, 민간위탁, 수익자부담 지향, 경상비 억제, 조직재설계와 더불어 지방예산의 계획기능을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 나중식(2003)은 부산광역시를 대상으로 중기지방재정계획과 예산이 어느 정도의 연계를 자지고 있는가를 지표적 접근방법을 사용하여 6개의 평가지표로서 예산과의 연계성을 파악하였다. 그 결과 사회복지, 지역개발 등 분배성, 정치성, 인기위주의 사업계획과 관련된 부분을 연계성이 높았고, 일반행정부문과 치수하천부문은 상대적으로 낮았다. 따라서 부분적으로 중기지방재정계획이 예산과 연계되지 않고 형식화되어 있음을 발견하였다. 정책적인 대안으로서는 계획적인 재정운영과 건전재정운영을 종합적으로 평가하여 페널티와 인센티브를 부여하는 방안, 예산과정의 투명성과 공개성 제고, 세입·세출 추계 등 전문성 강화, 법정계획이 되도록 제도화하는 방안, 시민통제의 강화 등을 제안하였다. 한편 나중식(2004)은 재정계획운영비율과 세

입예산반영비율의 문제점을 제시하여 대안적인 지표로서 세출예산계획성지수와 세입예산계획성지수의 사용을 제안하였다.

김기욱(2003)은 중기지방재정계획가 단년도 예산편성방식을 탈피하여 예산의 시계를 3~5년 연장하여 중기에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 근거한 재원의 효율적 배분을 하는 중요한 제도로 인식하여야 함을 강조하고, 계획환경, 계획체제, 계획내용 측면에서의 개선방안을 제안하였다. 계획환경에서는 지방자치단체의 자주성, 재정력 등 외적여건과 정책결정자의 인식, 전문인력과 기구의 확보, 효율적 재정운용시스템 등 내적여건이 중요하며, 계획체제에서는 계획수립과정, 계획의 활용체제, 운용방식이 중요하며, 계획내용에서는 예측방법, 계획목표의 타당성, 종합성 및 자원배분의 합리성이 중요하다고 보고 있다.

박충훈·이용환(2003)은 먼저 1999년 이래 거의 모든 경기도 시군에서 과소 예측의 경향이 발견하고 이러한 과소 세입 추계가 실질적인 중기지방재정계획의 운영을 어렵게 하고 있음을 발견하고 재정운영의 효율성을 도모할 수 있는 제도 개선 방안으로 과소 추계경향을 억제할 수 있는 제도적 장치의 필요성을 제안하였다. 또한 중기지방재정계획의 수립 이전에서 의회 및 주민과의 연계성 미흡, 계획수립 후 의회의 실질적인 심의기능 미흡, 예산편성 및 집행 이후 사후평가 미흡 등을 지적하고, (가칭)중기지방재정계획 평가위원회를 구성하여 사후평가모형을 이용한 중기지방재정계획의 적절성, 실현가능성, 반영도 제고를 도모할 것을 제안하고 있다.

이규환(2003)은 지방재정의 계획적 운용의 핵심적 제도인 중기지방재정계획의 의의와 필요성을 대도시의 예산제도를 대상으로 하여 도시개발계획과 관련된 공무원을 대상으로 지방재정의 계획적 운용에 관한 제방안을 분석하였다. 특히 우리의 경우는 실무적인 기법의 개발이 미흡하기에 재정수요 예측기법 등의 거시모형 및 개별사업의 투자심사 분석기법 등의 미시모형 등을 적절히 개발할 필요성을 지적하였다.

손희준(2004)은 중기지방재정계획의 평가모형으로서 이상용·이효 (1990) 모형으로 수정하여 계획환경에 외부환경, 내부환경, 계획체제에 계획수립의 합리성, 계획집행의 적절성, 계획수정·변경의 환류, 계획목표와 내용에 목표의 체계성, 집행수단의 실현가능성, 반영도와 활용도를 포함하는 평가모형을 제시하였다. 평가모형이 중요한 이유로서는 중기지방재정계획이 계획으로서만이 아니라 실제 제도

의 운용과 집행 및 그 성과를 위해서 필요하기 때문이라고 보고 있기 때문이다.

김렬·구정태·서한교(2004)는 경상북도를 사례로 중기지방재정계획과 예산의 연계 등 중기지방재정계획의 실효성을 파악하였는데, 나중식(2003)에서 사용되었던 재정계획운영비율, 계획사업수의 예산반영비율, 계획사업액의 예산비율, 비계획사업수의 예산반영비율, 비계획사업액의 예산반영비율에 자주재원의 세입예산 반영 비율, 의존재원의 세입예산 반영비율 등을 추가하여 분석하였다. 경상북도의 경우는 재정계획 운영비율이 모두 100이 넘게 나타났는데 이는 중기지방재정계획 수립시에는 개별사업을 구체적으로 나열하지 않았지만, 예산편성시에는 개별사업을 일일이 나열하여 예산을 편성하고 있을 뿐만 아니라, 중기재정계획에서는 1억원 이상인 사업만이 포함되어 있기 때문이기도 하다. 분석결과 경제통상, 문화·체육·관광, 일반행정의 경우가 계획과 예산의 연계성이 상대적으로 떨어지고, 보건·환경·산림, 농축산, 지역개발은 계획과 예산의 연계성이 높은 것으로 나타났다. 세입부문에서는 자주자원 세입예산비율이 109.9%, 의존재원의 세입예산 반영비율이 128.8%로서 자주재원의 경우가 연계성이 높았다.

박은숙(2005)은 도시계획과 중기지방재정계획의 연계성 확보를 통하여 도시계획의 실천력 강화를 도모하기 위하여 예산과의 괴리 뿐만 아니라 국가계획 및 도시기본계획 등과 같은 상위계획의 반영정도가 반드시 포함되어야 하고, 지방의회에 보다 많은 권한을 부여하여 미계획된 사업에 대한 거부도 가능하게 해야 함을 주장하였다.

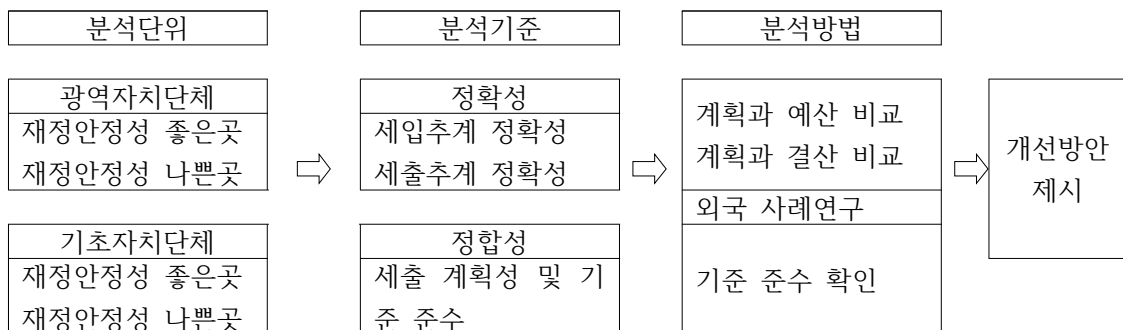
이용환(2010)은 중기지방재정계획제도의 선진화 방안으로 과학적 분석기법을 개발하고, 담당 공무원의 전문성 강화, 실효성을 높이기 위한 유인제도 마련, 주민통제 강화, 지방의회의 역할 증대, 광역정부의 중기지방재정계획제도 수립에서의 역할 증대 등이 필요하다고 보고 있다.

이원희·주기완(2011)은 중기지방재정계획을 통한 지방재정의 예측가능성 및 계획성 제고의 중요성을 강조하면서 제도적 개선방안으로 2 트랙을 활용한 순기의 조정, 참여의 내실화, 사업우선순위 반영, 예산과의 연계 강화, 사후관리 등을 제안하였다. 구체적으로 중기지방재정계획 체계의 분석 진단을 위한 구성요소로 환경조건에서는 재정계획관련 전문가 네트워크 구축과 활용, 지역주민의 참여 활성화, 지방의회의 재정계획 역할, 지역의 통계기반의 구축 및 활용, 중앙·지방 자치단체 간 정책 연계에 초점을 두어야 하며, 내부조건에서는 담당조직과 인력

의 구성과 규모, 계획수립·운영의 규정과 절차의 내용과 운영, 계획운영 결과의 자체평가와 환류 구조와 실적, 세입추계모델 개발과 개선 활동에 초점을 두어야 하며, 실효성에서는 계획과 예산의 연계 수준 분석, 예산편성에서 중기계획의 활용 정도, 성과관리계획과 중기계획의 연계 실태, 재정건전화 계획과 중기계획의 연계, 중기재정계획에 대한 분석과 공개 장치 설계, 지속적인 제도개선 노력 등이 강조될 필요성이 있음을 지적하고 있다.

3. 분석의 틀

본 연구에서는 우리나라 중기지방재정계획의 개선 방안을 제시하기 위하여 크게 정확성과 정합성을 분석하는데, 정확성은 세입추계의 정확성과 세출추계의 정확성을 분석한다. 정확성은 재정건전성이 중요시 되는 오늘의 현실에서 세출의 정확성에 보다 많은 비중이 실려야 하며, 이는 일정한 정도의 구속력을 가져야 할 것으로 생각되며, 세입과의 괴리에 대한 재원마련 대책 역시 중요한 의미를 가질 것으로 생각된다. 정합성에서는 구체적으로 행정안전부 기준을 어느 정도 부합하게 따랐는지 여부와 중기지방재정계획의 수립이 어느 정도의 타당성을 가지는가를 분석하는 것이다. 분석단위는 재정안정성이 좋은 곳과 나쁜 곳으로 구분한 후 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 중기지방재정계획을 현황 및 문제점을 지적한다. 정확성에서는 중기지방재정계획자료가 축적된 서울, 대구, 대전을 선택하였으며, 정합성에서는 단년도 중기지방재정계획자료를 중심으로 재정안정성이 좋은 성남, 과천, 삼척과 재정안정성이 좋지 않은 속초, 시흥을 사례로 선택한다.



Ⅲ. 외국 지방재정위기에 따른 중장기지방재정 계획 활용

1. 미국 재정 계획 시사점

미국의 재정계획 중 우리의 현제도에 의미하는 시사점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 연방정부 재정전망이 복수의 기관에 의해서 이루어지고 있다는 점이다. 재정전망에 대한 경쟁적인 구조는 재정전망에 대한 예측성에 신뢰를 더 할 수 있는 장점이 있을 것으로 생각된다. 더욱이 이러한 경쟁적 전망에서 동일한 자료가 이용되고 추정기법만 연구기관의 주관적 판단에 따라 달리 이루어진다면, 비용은 크게 증가하지 않고 예측의 정확도를 높일 수 있을 것이다.

둘째, 전망 기간의 장기화가 크게 돋보인다. 연방정부의 경우는 최장 75년 후의 전망을 하여 현재의 지출수준과 세입구조로서 얼마나 견디어 낼 수 있는가를 장기적으로 보여주어 재정개혁의 필요성에 큰 힘을 실어주는 것이다. 또한 계획 기간 앞의 수치와 함께, 과거의 통계치도 가능하면 많이 보여주어 계획의 신빙성을 더하여 주는 것으로 볼 수 있다. 지방정부차원에서 휴스턴시의 경우는 20년 장기 전망을 하고 있고 자본지출계획의 경우는 10개년으로 하고 있다.

셋째, 뉴욕시의 경우에서 보는 바와 같이 재정 건전성이 문제가 되는 경우에는 자치권에 제약을 가하고 외부에서 지방자치단체의 재정계획을 승인하고, 지방자치단체가 변경하고자 하는 경우에도 일정한 절차를 밟을 필요가 있다는 것이다. 또한 외부기관에서는 중요한 상황 변화가 있는 경우, 이미 승인된 재정계획이라고 다시 협의를 요구하여 재검토를 요구하여 세입과 세출의 조정을 행할 수 있다. 이러한 경우에는 재정계획이 실질적인 구속력을 가지는 경우로 풀이할 수 있다.

넷째, 샌프란시스코에서 보는 바와 같이 재정계획 상황이 어려워지는 경우 여기에 Pay-As-You-Go 원칙과 같은 재정준칙을 활용하여 적극적으로 재정 건전화에 노력하고 있으며, 재정계획의 준수 여부도 모니터링하는 것이다. 즉 재정계획의 실질적 구속력을 강조하는 것으로 풀이할 수 있다.

2. 일본 재정 계획 시사점

일본 중앙정부 재정계획으로는 먼저 재정운영전략이 있는데 여기에서는 매년도 예산 편성에서 준수해야 할 재정운영규칙을 정하고 있다. 재정운영전략에 따라 실제의 예산편성을 통제하기 위한 구조가 중기재정프레임이다. 중기재정프레임은 경제·재정의 전망이나 전망에 따라 복수 연도를 고려하면서 매년도의 예산편성을 행하기 위한 구조이다. 중기재정프레임의 개정은 중장기의 경제·재정의 상황과 전망에 따라 추진한다. 일본의 중앙정부 중기재정계획은 3개년 계획으로 매년 중반 무렵 개정하고 있다.

중앙의 계획이 정해지면 지방재정심의회를 열어 정해진 중앙계획이 지방재정에 미치는 영향을 검토된다. 이와 별도로 지방정부에서는 중기재정계획을 작성하고 있는데 2012년 중기지방재정계획에서는 2011년도 계획을 기준으로 이후의 재정계획(2012년부터 2016년)을 세운다. 한편 일본의 지방재정계획은 지방교부세법 제7조의 규정에 근거해 작성되는 1년간의 재정계획이며, 지방 단체의 세입세출 총액의 예상액에 관한 서류이며 국회에 제출하는 것과 동시에 공표된다. 일본에서는 지방재정계획의 가장 중요한 역할은 국가재정·국민경제등과의 정합성을 확보하고 지방정부가 표준적인 행정 수준을 확보할 수 있도록 지방 재원을 보장하며, 지방 단체의 매년도의 재정 운영의 지침을 주는 것으로 세입에서 초과 과세, 법정외 보통세, 법정외 목적세는 포함하지 않으며, 세출에서도 국가 공무원의 급여 수준을 넘어 지급되는 급여는 경비에서 제외되고 있다.²⁾ 이와 같이, 일본은 재정 운영의 건전화를 도모하기 위하여 복수연도의 재정 계획을 도입하고 있는데 이는 프랑스 제도와 유사하다.

이러한 일본의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 일본의 경우 중앙정부가 계획을 작성하면 이것이 지방재정에 미치는 영향이 검토되고 있는데, 우리의 경우도 지방이 중기지방재정계획 작성시 지방교부세 및 국고보조금의 규모에 관한 정보가 구체적으로 반영되어야 할 것이다. 또한 중기재정계획에서 재정건전화를 이루려는 최대한 노력을 하고 있는 점에서 국가와 지방간의 연계가 필요하다. 또한 뉴욕시와 마찬가지로 재정여건이 좋지 않으면 이를 해결하기 위한 계획을 제출하여야 하고 이것의 준수여부가 통제 및 관리되고 있다는 점이다.

2) http://www.soumu.go.jp/main_content/000154466.pdf

3. 기타 유럽 재정 계획 시사점

독일에서는 연방과 주정부 모두 매년 중기재정계획을 작성하여야 한다.³⁾ 특이한 것은 다음 년도 분이 단년도 예산으로 해서 국회에 제출되어 의결 대상이 된다. 독일 중기 재정 계획은, 당초는 시범사업으로 도입되어 장래의 단년도 예산에 대한 구속력은 작았지만, 1990년대 초반에 독일 통일에 따른 경제위기를 거치면서 일정한 구속력을 갖게 되었다. 현재는 어려운 재정 상황 때문에 다음 년도 예산(의결 대상) 이후의 3년도 분의 계획이, 장래의 중기 재정 계획 및 단년도 예산에 원칙으로서 구속력을 가지고 있기 때문에 하향 수정되는 것은 가능하여도, 금액이 증가 되기 위해서는 매우 급격한 상황이 있어야 가능하다. 결국 중기재정계획은 실질적인 상한으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 독일과 관련하여서는 1990년대 초반에 독일 통일에 따른 경제위기를 거치면서 독일에서는 중기지방재정계획이 일정한 구속력을 갖게 된 점에 주목할 필요가 있는데, 이를 받아들이는 경우 우리의 중기재정계획에서도 하향 수정되는 것은 가능하여도, 금액이 증가되기 위해서는 매우 급격한 상황이 있어야 만 가능하도록 중기재정계획은 실질적인 상한으로서의 의미를 가져야 할 것이다.

영국의 중기재정계획은 3종류가 있다. 첫째는 향후 5개년 재정전망이며, 둘째는 2년마다 실시되는 포괄적 세출검토(Comprehensive Spending Review)에 나타난 지출의 우선순위를 계획하고 지출의 상한액을 계획하는 향후 3년간 지출계획이고, 셋째는 10년간의 장기전망이다. 2년에 1회 실시되는 포괄적 세출 재검토에서는 향후 3개년 지출액이 결정되고, 이는 차년도 이후 2개년도의 예산 내용에 거의 직접적으로 반영된다. 이처럼 영국의 중기재정계획(5개년, 일부 10개년)은, 다음 년도의 정부 예산을 구속한다.

스웨덴은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 해소하고 재정안정화를 달성하기 위해서 중기재정계획에 입각한 하향식 예산편성방식을 도입하여, 3년 후 회계연도의 총 재정지출 규모를 금년도 의회의 의결을 거쳐 결정하고 3년 후 회계연도의 예산편성시 이 규모를 반드시 준수하고 있다(한국재정연구회, 2006).

영국과 스웨덴의 경우를 참조한다면, 중기재정계획에서 몇 개의 영역에서 명시적 지출 규모를 결정하여, 이러한 내용을 법적으로 구속력을 가지게 하고 이 지출수준의 합은 총지출한도를 넘을 수 없도록 하는 것이 가능할 것이다.

3) http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa10-02/s2-10-2-4/s2-10-2-4-4.html

Ⅳ. 지방자치단체 중기지방재정계획 사례 분석

본 연구에서는 우리나라 중기지방재정계획의 개선 방안을 제시하기 위하여 정확성과 정합성을 분석한다. 분석단위는 재정안정성이 좋은 곳과 나쁜 곳으로 구분한 후 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 중기지방재정계획을 현황 및 문제점을 지적한다. 정확성에서는 자료의 입수 가능성에 따라 서울, 대구, 대전을 선택하였으며, 정합성에서는 단년도 중기지방재정계획 자료를 중심으로 재정안정성이 좋은 성남, 과천, 삼척과 재정안정성이 좋지 않은 속초, 시흥을 사례로 선택한다.

1. 중기지방재정계획의 정확성

<표 4>는 서울시 중기지방재정계획에 나타난 금액을 일반회계와 특별회계로 나누어 나타낸 것이다. 일반회계로 보면 서울시 중기지방재정계획의 특징은 첫해를 높게 잡고 나머지 4개년도를 첫해의 예산과 유사하게 설정하는 패턴과 계속하여 예산이 증가하게 하는 두 개의 패턴이 나타나고 있고 특히 재정건전성이 문제가 될 때에는 첫 번째 패턴으로 중기지방재정계획을 작성하고 있다.

각년도를 평균적으로 보면 서울은 중기지방재정계획의 연동화가 될수록 예산이 증가하는 경향을 보이고 있으나 2011년을 기준으로 이러한 양상에 변화를 보이고 있다. 즉 2007년 중기지방재정계획을 수립할 때는 2011년 일반회계 예산이 14.45조원에서 2008년에는 14.90조원, 2009년에는 15.09조원으로 증가하였으나, 2010년에는 14.46조원으로 감소하였으며, 2011년에도 2009년의 수준을 회복 못한 14.53조원으로 예측되었다. 특히 2010년에 수립한 중기지방재정계획에서는 2012년과 2013년의 예측치를 2009년에 수립한 중기지방재정계획보다도 적게 예측하였다.

<표 4> 서울시 중기지방재정계획 (단위: 조원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2006	일반	11.71	10.20	10.38	10.83	11.27						
	특별	5.01	4.97	5.31	5.31	5.33						
2007	일반		10.61	11.37	11.69	12.05	12.24					
	특별		5.22	5.60	5.51	5.25	5.67					
2008	일반			12.84	13.29	13.68	14.01	14.45				
	특별			6.07	6.14	5.66	5.77	5.93				
2009	일반				14.43	14.98	14.72	14.90	15.24			
	특별				6.27	6.07	6.13	6.13	5.97			
2000	일반					17.00	15.45	15.09	15.56	16.42		
	특별					6.99	5.84	6.51	6.71	6.99		
2011	일반						15.57	14.46	14.67	15.45	16.18	
	특별						5.85	6.15	6.31	7.07	6.70	
2012	일반							14.53	15.48	16.98	17.96	18.80
	특별							6.24	6.59	7.78	7.61	7.74

다음은 서울의 중기지방재정계획이 어느 정도의 정확성을 가졌는가를 나타내고 있다. 나타난 수치는 당초예산, 최종예산, 결산액 각각의 금액에서 중기지방재정계획에서 예측한 금액으로 나눈 것이다. 예를 들어 2006년 중기지방재정계획(2005~2009)에서는 2006년 일반회계로 10,203,000백만원을 예측하였는데, 2006년 실제 당초예산은 11,358,500이었기에 수치는 111%가 되었으며, 2006년 중기지방재정계획에서는 2009년 일반회계로 11,268,238백만원을 예측하였는데, 2009년 실제 당초예산은 15,422,000백만원이어서 $15,422,000 \div 11,268,238 = 137\%$ 이다.

<표 5> 서울시 중기지방재정계획의 정확성 (단위: %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
당 초 예 산	2006	일반	87%	111%	128%	138%	137%			
		특별	99%	112%	116%	114%	109%			
	2007	일반		107%	117%	128%	128%	118%		
		특별		106%	110%	110%	111%	108%		
	2008	일반			104%	113%	113%	103%	100%	
		특별			101%	99%	103%	106%	103%	
	2009	일반				104%	103%	98%	97%	100%
		특별				97%	96%	100%	100%	110%
	2010	일반					91%	94%	96%	98%
		특별					83%	105%	94%	98%
	2011	일반						93%	100%	104%
		특별						105%	100%	104%
	2012	일반							99%	98%
		특별							98%	100%

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
최 종 예 산	2006	일반	91%	126%	140%	157%	139%			
		특별	106%	125%	122%	134%	112%			
	2007	일반		121%	127%	146%	130%	120%		
		특별		119%	116%	129%	114%	112%		
	2008	일반			113%	128%	114%	104%	101%	
		특별			107%	116%	105%	110%	107%	
	2009	일반				118%	104%	99%	98%	
		특별				113%	98%	104%	104%	
	2010	일반					92%	95%	97%	
		특별					85%	109%	98%	
	2011	일반						94%	101%	
		특별						109%	104%	
결 산	2006	일반	98%	119%	133%	137%	145%			
		특별	114%	122%	130%	132%	137%			
	2007	일반		114%	121%	127%	136%	120%		
		특별		117%	123%	127%	140%	111%		
	2008	일반			107%	111%	120%	104%		
		특별			114%	114%	129%	109%		
	2009	일반				103%	109%	99%		
		특별				112%	121%	103%		
	2010	일반					96%	95%		
		특별					105%	108%		
	2011	일반						94%		
		특별						108%		

이렇게 보는 경우 2006년과 2007년의 경우는 보수적으로 중기지방재정계획은 세운 것으로 볼 수 있다. 반면 2008년부터는 이러한 보수적인 경향에 변화가 생기는데 2008년 수립한 중기지방재정계획의 2011년 일반회계 예산을 14,452,000으로 예측하였는데, 2011년 당초예산은 14,455,000이 되어 거의 100%에 근접하게 되었다. 특히 2010년도 수립한 중기재정계획에서는 예측치가 당초예산보다 많은 것으로 나타나게 되었다. 이를 종합하여 보면 서울시의 경우는 재정이 좋았던 시점에서는 중기지방재정계획을 보수적으로 하였다가, 재정이 나빠지면서 적극적으로 하는 경향을 보였다.4)

최종예산으로 보는 경우에도 2009년 이후 서울시의 적극적 예측이 두드러지게 보이고 있다. 즉 100%에 미치지 않는 경우가 많이 보이기 시작한다. 결산으로 보아도 2009년과 2010년에 100%에 미치지 못하는 것은 서울시 재정의 악화 또는 적극적인 중기지방재정계획의 예측 결과로 볼 수 있다.

대전시 중기지방재정계획을 보면 <표 6>과 같은데 서울시와 마찬가지로 2011

4) 반대로 계획은 변화가 없으나, 재정 상황이 나빠져서 이러한 현상이 발생할 수 있다.

년의 경우는 2000년에 비하여 낮게 출발하는 경향을 보였으나, 2012년은 전년보다 소폭 상승한 계획을 수립하였다. 중기재정계획과 당초예산의 관계를 보면 최근 3년 동안은 중기지방재정계획의 수치는 당초예산의 수치를 약 10% 정도 초과하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 최종예산에서는 중기지방재정계획과 거의 일치하는 경향을 보이고 있고, 결산에서는 중기지방재정계획의 수치가 결산액을 초과하고 있다.

<표 6> 대전시 중기지방재정계획

(단위: 조원)

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2000	일반	2,252,480	2,306,257	2,356,220	2,516,323	2,790,214		
	특별	698,211	706,041	828,469	750,006	754,797		
2011	일반		2,232,300	2,270,200	2,490,900	2,732,300	2,947,900	
	특별		705,600	670,200	690,000	809,900	814,100	
2012	일반			2,396,300	2,506,900	2,665,100	2,768,200	2,934,100
	특별			789,100	823,100	931,600	961,200	922,500

대전광역시의 경우는 중기지방재정계획에서 당초예산 대비 비율이 100% 낮은 이유는 당초예산과 최종예산의 비율이 약 10% 정도에서 유지되기 때문이다. 최종예산에서는 중기재정계획과 일치하는 경향을 보이고 있는 것도 이러한 이유이다.

<표 7> 대전시 중기지방재정계획의 정확성

(단위: %)

구분			2009	2010	2011	2012	
당초예산	2010	일반		85%	87%	88%	89%
		특별		85%	95%	82%	90%
	2011	일반			90%	91%	90%
		특별			95%	101%	97%
	2012	일반				87%	89%
		특별				86%	82%
최종예산	2010	일반		102%	97%	103%	
		특별		103%	99%	99%	
	2011	일반			100%	107%	
		특별			99%	122%	
결산	2010	일반			110%	103%	
		특별			110%	115%	
	2011	일반				107%	
		특별				115%	

<표 8> 대전시 당초예산과 최종예산의 비율

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일반회계	106.0%	115.6%	108.1%	113.6%	119.7%	110.4%	117.0%
특별회계	112.6%	106.6%	129.7%	110.4%	120.4%	104.6%	120.4%

<표 9> 대구시 중기지방재정계획

(단위: 조원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2006	일반	2.08	2.32	2.30	2.40	2.51						
	특별	1.34	1.12	1.22	1.29	1.39						
2007	일반		2.47	2.67	2.71	2.85	3.01					
	특별		1.24	1.25	1.37	1.37	1.34					
2008	일반			2.78	3.04	3.19	3.46	3.76				
	특별			1.31	1.29	1.49	1.46	1.69				
2009	일반				3.16	3.39	3.62	3.80	4.08			
	특별				1.46	1.49	1.75	1.80	1.86			
2010	일반					3.50	3.77	4.04	4.20	4.52		
	특별					1.54	1.60	2.04	1.78	1.93		
2011	일반						3.54	3.70	3.91	4.11	4.30	
	특별						1.73	1.72	1.96	1.87	1.57	
2012	일반							3.68	3.89	4.09	4.44	4.71
	특별							1.75	1.63	1.73	1.59	1.37

<표 10> 대구시 중기지방재정계획의 정확성

(단위: %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
당 초 예 산	2006	일반	97%	98%	115%	123%	131%			
		특별	94%	100%	100%	100%	105%			
	2007	일반		92%	99%	109%	116%	120%		
		특별		90%	99%	94%	106%	119%		
	2008	일반			95%	97%	103%	104%	97%	
		특별			94%	100%	98%	109%	101%	
	2009	일반				94%	97%	100%	96%	95%
		특별				88%	98%	92%	95%	86%
	2010	일반					94%	96%	91%	93%
		특별					95%	100%	83%	90%
	2011	일반						102%	99%	99%
		특별						93%	99%	82%
	2012	일반							99%	100%
		특별							98%	98%
최 종 예 산	2006	일반	100%	107%	122%	132%	144%			
		특별	96%	112%	109%	113%	118%			
	2007	일반		100%	105%	117%	127%	122%		
		특별		101%	107%	107%	119%	127%		
	2008	일반			101%	104%	113%	106%	99%	
		특별			101%	113%	110%	117%	104%	
	2009	일반				100%	106%	101%	98%	

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
결산	2010	특별			100%	110%	97%	98%		
		일반				103%	97%	92%		
	2011	특별					107%	107%	86%	
		일반						103%	100%	
	결산	2006	일반	109%	115%	128%	140%	153%		
			특별	106%	118%	114%	123%	128%		
2007		일반		108%	110%	125%	134%	124%		
		특별		107%	112%	116%	130%	133%		
2008		일반			106%	111%	120%	108%		
		특별			106%	123%	120%	122%		
2009		일반				107%	113%	103%		
		특별				109%	120%	102%		
2010		일반					109%	99%		
		특별					116%	112%		
2011		일반						105%		
		특별						103%		

대구시의 중기지방재정계획은 일반회계의 경우 매해 기본연도의 예산액이 증가하는 것으로 수립되고 있으며, 연도별로도 계속하여 증가하여 수립되는 점이 서울시와 차이가 난다.

대구시의 경우는 2008년부터 중기재정계획의 수립 수치가 당초예산에 비하여 높게 책정되는 경향을 보이고 있다. 또한 최종예산에 비하여서도 높게 책정되어 다소 과다한 수치로 계획이 수립되는 경향을 보이고 있다. 결산에 비교한 수치는 아직은 좋은데, 2010년의 경우는 일반회계에서는 중기지방재정계획에서 수립된 예산이 결산수치를 초과하였다. 특히 대구시의 경우는 당초예산과 최종예산의 차이가 크지 않을만큼 당초예산을 편성할 정도로 예산 압박을 받고 있는 점을 감안하면 중기지방재정계획이 다소 과다 예측되는 경향을 보이고 있다.

이상에서 본 바와 같이 재정의 안정성에 따라 중기지방재정계획이 적극적으로 수립되느냐 아니면 보수적으로 수립되느냐 하는 점이 발견되었다. 재정압박을 받는 경우에는 다소 적극적으로 수립되는 경향을 보이고 있으며, 재정압박이 다소 없는 경우에는 다소 보수적으로 수립되는 경향을 보이고 있다. 또한 서울시에서 보는 바와 같이 재정형편이 좋을 경우에는 보수적으로 예측하다가 나빠지는 경우는 적극적으로 예측하게 되는 경향을 보이고 있다. 정확성의 측면에서 본다면 지방자치단체의 재정이 어려워지면서 보수적인 예측 경향은 사라지기 때문에 중기지방재정 계획의 정확도는 높아지고 있다고 볼 수 있다.

<표 11> 대구시 당초예산과 최종예산의 비율

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일반회계	103.5%	109.4%	106.5%	107.2%	109.6%	101.4%	101.5%
특별회계	102.0%	111.9%	108.3%	113.2%	112.3%	106.4%	103.4%

2. 중기지방재정계획의 정합성

행정안전부의 중기지방재정계획 수립 기준에는 경제성장률을 포함한, 대내외 경제 전망과 중앙정부 중기 재정정책방향과 중기 재원배분 방향이 나타나 중기 지방재정계획의 국가계획과의 연계를 제시하고 있다. 지방자치단체의 세입 여건에서는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방채로 나누어 전망을 하고 있어 지방자치단체가 중기지방재정계획을 수립할 때 참고 기준을 제시하고 있다. 중기지방재정계획 수립의 목적 중의 하나가 국가와 지방의 재정 연계라는 점을 생각할 때, 행정안전부의 기준과 중기지방재정계획의 연계라는 정합성도 중요한 문제가 된다.

행정안전부의 2011~2015년 기준에서는 지방세 및 세외수입의 연평균 증가율이 경제성장률 $\pm 2\%$ 범위를 초과하는 경우, 전망치 및 근거를 구체적으로 제시하여야 하며, 의존재원의 경우, 각 재원별 연평균 증가율이 지난 5년간 중앙정부 지원금 연평균 증가율 $\pm 1\%$ 를 초과하는 경우 전망치 및 근거를 구체적으로 제시하도록 하여, 세입의 과소예측과 과다예측을 통한 과소 투자계획과 무리한 투자계획을 방지하도록 하고 있다. 세출여건에서는 국가의 재정정책 방향과 연계된 세출 방향이 제시되는데, 2011~2015년 계획에서는 경제분야 지출증가율 낮추고 사회복지 관련 의무적 지출 증가, 문화관광 분야의 재정투자는 적정수준으로 조정, 국가 정책과 연계된 지출 지원 확대, 지역개발 사업 확대 등이 제시되었다.

가. 광역자치단체

1) 서울

행정안전부의 지침을 보면 지방세 및 세외수입 증가율 경제성장률 $\pm 2\%$ 로 하라는 것인데, 서울시의 경우에는 지방세 증가율을 7.5%, 11.5%, 6.1%, 5.9%로 하

여 지방세는 7.7% 신장할 것으로 예측하였고, 세외수입은 3.8%, 13.3%, -0.7%, 0.6%로 예측하였는데, 세외수입은 2011년과 2015년 사이에 4.1%로 신장할 것으로 예측하였다. 특히 2012와 2013년의 예측이 두드러졌는데, 서울시는 세입의 경우 연평균 6.4%의 신장할 것으로 예측하였다.

<표 12> 서울시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균	
	2011	2012	2013	2014	2015		금액	신장률
①세입	201,793	214,080	240,721	248,904	258,503	1,164,001	232,800	6.4
지방세수입	117,565	126,397	140,977	149,517	158,366	692,823	138,565	7.7
세외수입	62,671	65,083	73,750	73,232	73,685	348,422	69,684	4.1
경상적수입	22,185	20,936	26,877	26,765	27,826	124,588	24,918	5.8
임시적수입	40,486	44,147	46,874	46,468	45,859	223,834	44,767	3.2
의존재원	21,557	22,600	25,994	26,154	26,452	122,756	24,551	5.2
②경상지출	50,938	56,144	63,810	65,113	61,936	297,943	59,589	5.0
③투자비용재원(①-②)	150,855	157,935	176,911	183,790	196,567	866,058	173,212	6.8
④사업수요	156,742	164,575	183,724	190,534	203,425	899,000	179,800	6.7
⑤부족재원: (④-③)	5,888	6,639	6,813	6,744	6,858	32,942	6,588	3.9
재정규모(①+⑤)	207,681	220,719	247,534	255,648	265,362	1,196,943	239,389	6.3

자료: 서울특별시 (2012).

의존재원의 경우 연평균 증가율을 $\pm 1\%$ 하라는 행정안전부의 기준에도 불구하고, 서울시는 연평균 5.2%의 증가를 가정하고 있다. 세부적으로는 지방교부세는 2012년 감소한 후 소폭 증가하다가 2015년 없는 것으로 가정하였고, 국고보조는 연평균 6.9% 증가하는 것으로 가정하였다.

경상지출의 경우도 서울시는 5.0%라는 비교적 높은 증가율을 책정하고 있다. 행정안전부의 기준은 경제분야 지출증가율을 낮추고 사회복지 관련 의무적 지출 증가, 문화관광 분야의 재정투자는 적정수준으로 조정, 국가 정책과 연계된 지출 지원 확대, 지역개발 사업 확대하는 것인데, 서울의 경우는 도시안전관리가 12.9%로 가장 높은 증가율을 보였으나, 사회복지의 연평균 증가율이 11.3%를 보였다. 그러나 금액으로 보면 사회복지의 2조 5,235억원, 도시안전관리는 3,198억원 증가이다. 문화관광진흥은 0.8%가 감소하여 131억원이 감소하였으며, 도시계획 및 주택정비는 3.8% 감소하여 584억원이 감소하였고, 산업경제는 2.0%가 증가하여 415억원이 증가 비교적 낮은 증가율을 보였다.

결국, 서울시의 경우는 재정 형편이 양호하지만, 재정의 어려움이 시작되기 시

작하여 다소 적극적인 중기지방재정계획을 세우면서 재정부족액은 증가하는 경향을 보이고 있다.

한편 <표 13>은 서울시 2012~2016 중기지방재정계획인데 2011~2015 중기지방재정계획과 비교하여 불 때 세입의 성장률도 6.4%에서 3.1%로 낮아지고 경상지출 증가율도 5%에서 -0.2%로 낮아져 재정이 건전해지는 것으로 보이지만 세입과 세출의 증가가 2012년과 2013년에 크게 늘어나고 2014년과 2015년에 크게 줄어들고 있는 결과에서 비롯된 것이다. 지방선거가 2014년에 있는 만큼 2013년까지의 지출을 크게 잡아 놓은 것으로 볼 수 있다. 따라서 중기연평균 금액과 신장률로만 중기지방재정계획의 건전성을 논의하는 것은 한계가 있을 수 있다.

<표 13> 서울시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균	
	2012	2013	2014	2015	2016		금액	신장률
①세입	211,190	229,109	238,406	240,704	239,083	1,158,492	231,698	3.1
지방세수입	126,397	125,997	134,140	138,481	142,731	667,746	133,549	3.1
세외수입	62,209	77,374	74,867	73,164	67,477	355,091	71,018	2.1
경상적수입	21,851	24,748	25,693	26,255	26,515	125,062	25,012	5
임시적수입	40,357	52,627	49,175	46,909	40,962	230,030	46,006	0.4
의존재원	22,584	25,737	29,399	29,059	28,875	135,654	27,131	6.3
②경상지출	52,959	59,918	61,713	58,124	52,455	285,169	57,034	-0.2
③투자비용재원(①-②)	158,231	169,190	176,694	182,578	186,628	873,320	174,664	4.2
④사업수요	164,869	176,033	183,535	189,421	193,470	907,328	181,466	4.1
⑤부족재원: (④-③)	6,639	6,842	6,842	6,842	6,842	34,007	6,801	0.8
재정규모(①+⑤)	217,829	235,951	245,247	247,546	245,925	1,192,498	238,500	3.1

자료: 서울특별시 (2013).

2) 대전

대전시 2011~2015 중기지방재정계획은 <표 14>와 같이 자체수입 증가를 0.9% 증가라는 보수적인 예측을 하고 있다. 지방세수입은 연평균 2.2%의 증가와 세외수입은 -1.1% 증가하는 것으로 예측하였다. 특히 경상적 세외수입을 -4.3% 증가하는 보수적인 예측을 보이고 있다. 재정건전성을 유지하려는 대전의 노력이 보이는 것으로 볼 수 있다. 그러나 의존재원의 경우는 9.9%나 증가하는 것으로 계획을 수립하였는데 보통교부세의 증가는 12.3%, 국고보조금은 9.6%, 광역지역발

전특별보조금은 4.9%의 증가를 예상하고 있어서 다소 무리한 계획의 경향을 보이고 있다. 경상지출의 경우는 계획기간 중 0.5%의 낮은 증가를 계획하고 있다.

요약하자면 대전의 경우는 늘어나는 사업수요에 맞추기 위하여 경상지출은 억제하면서도 의존재원은 행정안전부의 기준에서 벗어난 과도한 예측을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 부족재원은 계속하여 늘어나고 있다. 이와 더불어 대전의 경우는 민자와 기타라는 항목에서 2011년과 2015년 사이에 약 1조 859억 원의 사업이 추가적으로 계획되고 있는데 현재에서는 중기지방재정계획에서 이러한 사업에 대한 반영이 되어 있지 않다. 앞으로 재정규모(①+⑤)에 이러한 항목의 합산이 이루어져야 한다.

<표 14> 대전시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	30,473	32,029	34,637	35,552	36,880	169,571	4.9
지방세수입	10,627	10,694	10,888	11,243	11,605	55,058	2.2
세외수입	7,387	7,492	8,254	7,583	7,074	37,791	-1.1
경상적수입	3,009	3,918	4,138	2,905	2,523	16,493	-4.3
임시적수입	4,378	3,574	4,116	4,679	4,551	21,298	1
의존재원	12,459	13,843	15,495	16,726	18,201	76,722	9.9
②경상지출	5,967	5,787	6,359	6,014	6,089	30,217	0.5
③투자자용재원(①-②)	24,506	26,242	28,278	29,538	30,791	139,354	5.9
④사업수요	25,887	27,514	29,608	31,279	32,477	146,764	5.8
⑤부족재원: (④-③)	1,381	1,272	1,330	1,742	1,687	7,410	5.1
민자	347	480	714	572	420	2,533	4.9
기타	1,261	1,931	1,449	1,451	2,235	8,327	15.4
재정규모(①+⑤)	31,854	33,301	35,967	37,294	38,566	176,981	4.9

자료: 대전광역시 (2012).

대전시 2012~2016 중기지방재정계획에서도 민자와 기타는 계속에서 나타나고 있다. 또한 대전시 2011~2015 중기지방재정계획에서는 전년도에 비해 세입 증가를 더 크게 잡았으며 경상지출의 지출은 세입 증가보다는 적게 잡고 있다.

<표 15> 대전시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	31,421	34,712	36,811	38,599	40,121	181,664	6.3
지방세수입	11,065	10,859	11,977	11,915	12,272	58,088	2.6
세외수입	7,913	9,844	9,416	9,223	8,976	45,371	3.2
경상적수입	2,987	4,443	3,335	2,933	3,091	16,790	0.9
임시적수입	4,925	5,401	6,081	6,289	5,885	28,581	4.6
의존재원	12,444	14,008	15,418	17,461	18,874	78,205	11
②경상지출	6,781	7,070	6,872	7,718	7,868	36,310	3.8
③투자비용재원(①-②)	24,640	27,642	29,939	30,880	32,253	145,354	7
④사업수요	26,028	28,696	30,339	31,363	32,848	149,273	6
⑤부족재원: (④-③)	1,388	1,054	400	483	595	3,920	-19.1
민자	560	528	1,464	623	438	3,613	-6.0
기타	1,130	1,869	1,561	1,906	1,339	7,805	4.3
재정규모(①+⑤)	32,809	35,766	37,211	39,082	40,716	185,584	5.5

자료: 대전광역시 (2013).

3) 인천

인천은 지방세를 연평균 5.4%, 세외수입은 연평균 9.8%감소로 자체재원은 연평균 -1.3% 증가하는 것으로 되어 있으나, 이러한 감소 폭 둔화는 2014년과 2015년 사이의 임시적 세외수입의 -19.7% 감소에서 나타나 의도적으로 지침을 준수하는 것으로 나타났다.

<표 16> 인천시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	69,989	64,379	64,540	64,681	65,408	328,997	-1.7
지방세수입	21,000	21,495	23,158	24,330	25,572	115,555	5.0
세외수입	30,906	24,611	22,382	21,434	20,292	119,625	-10.0
경상적수입	11,242	9,139	11,565	11,665	12,097	55,708	1.8
임시적수입	19,664	15,472	10,817	9,769	8,195	63,917	-19.7
의존재원	18,083	18,273	19,000	18,917	19,544	93,817	2.0
②경상지출	15,561	16,466	17,157	16,767	16,546	82,497	1.5
③투자비용재원(①-②)	54,428	47,913	47,383	47,914	48,862	246,500	-2.7
④사업수요	58,358	53,071	52,391	50,712	51,559	266,091	-3.0
⑤부족재원: (④-③)	3,930	5,158	5,008	2,798	2,697	19,591	-9.0
민자	1,162	5,230	4,302	5,152	4,502	20,348	40.3
기타	845	768	729	679	722	3,743	-3.9
재정규모(①+⑤)	73,919	69,537	69,548	67,479	68,105	348,588	-2.0

자료: 인천광역시 (2012).

의존재원은 연평균 1.4%의 증가를 하는 것으로 가정하였는데 지방교부세는 5.2% 증가 국고보조는 0.6% 증가로 하였지만 2015년의 6.2% 감소로 0.6% 감소를 유도하였다. 경상지출도 2.7%의 증가를 계획하여 비교적 행정안전부의 기준에 부합한 것으로 볼 수 있다. 사회복지비의 증가는 2.9%로 1,623억원이 증가하였는데, 이는 일반공공행정의 증가인 7.2% 2730억원의 증가보다 낮은 수치이다. 문화 및 관광은 25.8% 감소한 3,832억원 감소를 기록하였으며, 수송 및 교통도 7.1% 감소한 3,345억원을 기록하였고, 국토 및 지역개발도 4.8% 감소한 1,904억원이 감소하였다. 인천의 경우는 2015년의 재정규모가 2014년에 비하여 약 1조 4천억원이나 급격히 감소하는 것으로 계획하고 있는데 그 실효성에 의문이 제기될 수 있다.

인천시 2012~2016 중기지방재정계획에서는 이러한 단점이 시정되고 있다. 또한 임시적 세외수입 금액도 2012년과 2013년에만 크고 차년도부터는 현격하게 감소하는 것으로 작성하고 있다. 2012~2016 중기지방재정계획과 2011~2015 중기지방재정계획과의 세입 차이 합계는 약 3가나 차이가 나고 있다. 또한 인천의 경우도 민자와 기타는 합한 사업규모가 2012~2016 중기지방재정계획 기간 사이에 2조를 넘어서고 있다.

<표 17> 인천시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	44,920	44,997	40,454	42,134	43,785	216,290	-0.6
지방세수입	21,000	21,495	23,158	24,330	25,572	115,555	5
세외수입	11,468	9,208	2,658	3,054	2,819	29,207	-29.6
경상적수입	609	645	672	702	732	3,360	4.7
임시적수입	10,859	8,563	1,986	2,352	2,087	25,847	-33.8
의존재원	12,452	14,294	14,638	14,750	15,394	71,528	5.4
②경상지출	10,999	12,140	12,312	11,822	11,630	58,903	3.8
③투자비용재원(①-②)	33,921	32,857	28,142	30,312	32,155	157,387	-1.3
④사업수요	34,199	34,357	29,343	32,011	33,755	163,664	-0.3
⑤부족재원: (④-③)	278	1,500	1,201	1,699	1,600	6,277	54.9
민자	533	4,157	3,675	4,552	3,401	16,319	58.9
기타	834	768	729	679	722	3,733	-3.5
재정규모(①+⑤)	45,198	46,497	41,655	43,833	45,385	222,567	0.1

자료: 인천광역시 (2013).

4) 대구

대구의 경우는 지방세의 증가는 5.0%, 세외수입은 2.9% 감소하는 것으로 하여, 자체재원의 경우 연평균 1.8%로 행정안전부의 기준을 준수하였다. 대구의 경우는 경상적 세외수입도 -1.4% 감소한다는 보수적인 예측을 하고 있다.

그러나 의존재원의 경우는 연평균 4.4%의 증가를 하는 것으로 예측하였는데, 지방교부세는 연평균 6.1% 증가, 국고보조금은 3.7% 증가를 가정하였다. 지방교부세의 증가도 2012년부터 2014년까지는 과다하고 2015년에 감소하는 것으로 하였다.

<표 18> 대구시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	51,989	53,127	56,144	58,118	58,718	278,096	3.1
지방세수입	15,357	16,597	17,249	17,934	18,657	85,794	5.0
세외수입	11,721	12,229	12,445	12,996	10,438	59,829	-2.9
경상적수입	3,423	3,389	3,457	3,289	3,230	16,788	-1.4
임시적수입	8,298	8,840	8,988	9,707	7,208	43,041	-3.5
의존재원	24,911	24,301	26,450	27,188	29,623	132,473	4.4
②경상지출	12,948	13,382	14,250	15,631	14,951	71,162	3.7
③투자비용재원(①-②)	39,041	39,745	41,894	42,487	43,767	206,934	2.9
④사업수요	41,318	41,863	44,004	44,597	45,877	217,659	2.7
⑤부족재원: (④-③)	2,277	2,118	2,110	2,110	2,110	10,725	-1.9
재정규모(①+⑤)	54,266	55,245	58,254	60,228	60,828	288,821	2.9

자료: 대구광역시 (2012).

<표 19> 대구시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	54,980	57,355	59,145	59,691	61,824	292,995	3.0
지방세수입	16,414	17,539	18,153	18,790	19,453	90,349	4.3
세외수입	13,354	12,670	13,652	12,379	11,921	63,976	-2.8
경상적수입	3,458	3,575	3,700	3,860	3,979	18,572	3.6
임시적수입	9,896	9,095	9,952	8,519	7,942	45,404	-5.4
의존재원	25,212	27,146	27,340	28,522	30,450	138,670	4.8
②경상지출	14,624	14,728	16,355	15,772	15,621	77,100	1.7
③투자비용재원(①-②)	40,356	42,627	42,790	43,919	46,203	215,895	3.4
④사업수요	42,862	45,094	45,289	46,370	48,602	228,217	3.2
⑤부족재원: (④-③)	2,506	2,467	2,499	2,451	2,399	12,322	-1.1
재정규모(①+⑤)	57,486	59,822	61,644	62,142	64,223	305,317	2.8

자료: 대구광역시 (2013).

지출분야에서는 사회복지 증가율은 4.5% 증가이나 2,506억원 증가로 최고의 증가를 보였다. 가장 높은 증가율은 공공질서 및 안전으로 323억원 증가하였으며, 문화 및 관광은 연 12.9% 증가한 828억원 증가, 산업중소기업은 연 4.6% 증가로 약 567억원 증, 국토 및 지역개발은 5.2%가 감소하여 208억원 감소, 가장 많은 감소를 보인 부문은 환경보호로 11.5% 감소한 1,663억원이 감소하였다. 경상지출의 경우는 연평균 3.7%의 증가를 보였다. 대구의 경우는 투자가용재원은 2.9% 증가하고, 사업수요는 2.7% 감소하여 부족재원이 감소하는 것으로 예측을 하고 있다. 결국 대구의 경우는 재정이 압박을 받아 이를 해결하는 방향으로 중기지방재정계획을 수립하고 있다.

한편 대구의 경우는 재정압박이 심하면서도 민자와 기타사업계획을 잡고 있지 않고 있다. 대구시 2012~2016 중기지방재정계획과 대구시 2011~2015 중기지방재정계획을 비교하여 보면 세입의 경우 약 1,000억원 정도의 증가를 보이고 있다.

나. 기초자치단체

1) 성남시

기초자치단체에서 성남을 보면 지방세수입은 연평균 1.8%의 증가를 보이는 것으로 예측하였으나, 경상적 세외수입을 동원동 일반산업단지 조성을 통한 세외수입 증가와 탄천종합운동장 및 정보문화센터 등 공공시설의 이용 및 사용증가를 감안하여 연평균 43.2% 증가하는 것으로 예측하고 있다 (성남시, 2012: 20). 경상적 세외수입을 2011년 1,811억에서 2012년 7,606억원으로 수립한 것은 다소 과다 예측을 한 것으로 볼 수 있다. 반면 의존재원의 경우는 연평균 0.1%의 소폭의 증가를 예측하고 있다.

<표 20> 성남시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	18,888	18,885	21,072	21,462	22,170	102,477	3.1
지방세수입	6,049	6,202	6,274	6,383	6,493	31,401	5
세외수입	8,350	8,422	10,284	10,659	11,173	48,887	-2.9
경상적수입	1,811	1,930	4,948	5,799	7,606	22,094	-1.4
임시적수입	6,539	6,492	5,336	4,860	3,566	26,793	-3.5
의존재원	4,489	4,261	4,514	4,420	4,504	22,189	4.4

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
②경상지출	7,348	5,731	8,572	8,329	6,725	36,705	3.7
③투자가용재원(①-②)	11,539	13,155	12,500	13,133	15,444	65,772	2.9
④사업수요	12,098	15,903	17,163	15,516	15,444	76,125	2.7
⑤부족재원: (④-③)	559	2,748	4,663	2,383	-	10,353	-1.9
민자	30	60	20			110	-18.4
재정규모(①+⑤)	19,447	21,633	25,735	23,845	22,170	112,830	2.9

자료: 성남시 (2012).

그러나 2012~2016년 중기지방재정계획을 보면 2013년의 세입이 급증하는 것을 볼 수 있는데 2016년에는 대폭감소하는 것으로 나타나 연평균으로는 0.9% 감소하는 계획을 세우고 있다. 이러한 원인은 세외수입의 급속한 확대에서 나오고 있는데 경상지출의 급속한 확대를 위하여 이러한 급속한 증가를 예측하고 있다. 또한 이러한 과정에서 민자 금액도 800억 이상 크게 상승하고 있다.

<표 21> 성남시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	18,642	23,694	24,697	21,793	18,004	106,830	-0.9
지방세수입	6,203	6,608	6,724	6,860	6,893	31,401	5
세외수입	7,925	12,262	12,940	9,874	6,019	49,019	-2.9
경상적수입	1,945	4,555	5,077	3,789	1,922	17,288	-0.3
임시적수입	5,980	7,707	7,863	6,084	4,097	31,731	-9.0
의존재원	4,514	4,824	5,033	5,059	5,092	24,522	3.1
②경상지출	7,989	10,807	10,618	7,444	7,272	44,129	3.7
③투자가용재원(①-②)	10,653	12,887	14,079	14,349	10,732	62,701	2.9
④사업수요	13,411	14,619	14,079	14,349	10,732	67,190	2.7
⑤부족재원: (④-③)	2,758	1,731	0	0	-	4,489	-100.0
민자	50	20	875	875	.4	1,822	-70.1
재정규모(①+⑤)	21,400	25,425	24,697	21,793	18,004	111,319	-4.2

자료: 성남시 (2013).

경상지출의 경우는 재무활동비를 크게 감소시켜서 연평균 -2.2%의 증가를 예측하였는데 이결과 투자가용재원은 연평균 7.6% 증가하고 사업수요는 6.3% 증가하여 2015년에는 부족재원이 없는 것으로 중기지방재정계획을 수립하고 있다.

성남시의 중기지방재정계획에서는 핵심이 세외수입의 증가인데, 이것이 제대로 이행되지 않는 경우에는 투자가용재원에 차질이 생기게 되어 부족재원도 늘어날 수 밖에 없다. 결국 무리한 사업이 진행되는 경우 성남시의 재정에 부담이 갈 전망이다.

2) 과천시

과천의 2011~2015 중기지방재정계획에서는 자체수입은 -3.0% 증가하는 것으로 예측하고 있는데, 지방세 수입은 2.3% 증가하나 세외수입은 -7.4% 감소하는 것으로 예측하고 있다. 이는 과천시의 “세입의 40%를 차지하는 재정보전금의 경우, 향후 점차 줄어들 전망이며 또한 자주재원인 지방세와 세외수입은 향후 증가폭이 없을 것으로 예상되어 재원확보의 어려움을 감안하여 새로운 사업수요에 대한 조정 및 경상경비에 대한 절감노력이 필요하겠다”는 의지를 적극적으로 반영한 것으로 볼 수 있다 (과천시, 2012: 14).

의존재원의 경우도 -2.0% 증가하는 것으로 예측하고 경상지출도 1.2%라는 소폭 증가를 수립하여 사업수요와 투자가용재원을 일치시켜 부족재원을 만들지 않으려는 강력한 의지를 보이고 있다. 결국 과천시는 재정건전성을 계속 철저하게 유지하려고 하고 있다. 그러나 현재 중기지방재정계획에서 민자에 대한 재원은 감안이 되고 있지 않는데 과천의 경우는 과천동 208번지 그린벨트 해제 예정지 18만5천㎡(5만6천평) 부지에 조성하는 총 1조 7,934억원의 과천복합문화관광단지 사업이 중기지방재정계획에 나타나 있어 재정건전성에 큰 문제로 등장하고 있다.

<표 22> 과천시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	2,402	2,132	2,127	2,145	2,171	10,978	-2.5
지방세수입	535	542	545	565	585	2,773	2.3
세외수입	731	541	541	536	538	2,887	-7.4
경상적수입	282	292	297	301	304	1,416	1.9
임시적수입	449	248	245	235	234	1,410	-15.1
의존재원	1,135	1,050	1,041	1,044	1,048	5,318	-2.0
②경상지출	533	475	523	546	559	2,636	1.2
③투자가용재원(①-②)	1,869	1,657	1,605	1,600	1,611	8,342	-3.6
④사업수요	1,869	1,657	1,605	1,600	1,611	8,342	-3.6
⑤부족재원: (④-③)	-	-	-	-	-	-	-
민자	198	2,675	4,297	7,065	3,700	17,934	108
재정규모(①+⑤)	2,402	2,132	2,127	2,145	2,171	10,978	-2.5

자료: 과천시 (2012).

<표 23> 과천시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	2,711	2,366	2,243	2,254	3,839	13,413	9.1
지방세수입	587	578	559	536	544	2,803	-1.9
세외수입	981	638	612	645	2,221	5,097	22.7
경상적수입	292	303	306	309	1,851	3,061	58.7
임시적수입	689	336	306	336	370	2,036	-14.4
의존재원	1,143	1,150	1,072	1,074	1,074	5,513	-1.6
②경상지출	630	543	566	592	666	2,998	1.3
③투자가용재원(①-②)	2,081	1,823	1,678	1,662	3,173	10,416	11.1
④사업수요	2,081	1,823	1,678	1,662	3,173	10,416	11.1
⑤부족재원: (④-③)	-	-	-	-	-	-	-
민자		2,003	5,069	2,223	14,818	24,112	0
재정규모(①+⑤)	2,711	2,366	2,243	2,254	3,839	13,413	9.1

자료: 과천시 (2013).

과천의 2012~2016 중기지방재정계획에서는 전년도의 중기지방재정계획에서의 건전성 중시 경향이 사라지고 세입 9.1% 상승이라는 다소 무리한 계획을 세우고 있으며, 민자 금액도 2조 4,112억원이 반영되고 있으며, 그 금액의 대부분이 2016년에 발생하는 것으로 계획되고 있다. 이는 중기지방재정계획에서의 민자에 대한 통제가 필요함을 시사하고 있다.

3) 삼척시

삼척의 경우는 지방세는 -0.3% 증가 세외수입은 -4.7%의 증가를 예측하여 자체수입은 -3.7% 증가하는 극히 보수적인 계획을 수립하였다. 삼척의 경우는 부족재원이 0이 되도록 중기지방재정계획을 수립하고 있다. 다만 삼척의 경우, 국고보조금의 증가율을 9.9%로 예측하고 있기 때문에 삼척의 부족재원 0의 달성은 국고보조금 수혜에 달려 있다고 볼 수 있다. 그러나 현재까지 삼척의 부채비율을 생각한다면 큰 무리가 없는 계획으로 볼 수 있다. 그러나 민자사업 계획이 2011년과 2015년 사이에 7조 6,727억원이 계획되어 있는데 이는 큰 문제로 지적될 수 있다.

<표 24> 삼척시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	4,195	4,278	4,473	4,403	4,480	21,829	1.7
지방세수입	185	180	178	180	183	905	-0.3
세외수입	666	669	523	532	549	2,939	-4.7
경상적수입	179	174	170	169	165	856	-2.0
임시적수입	487	495	353	364	385	2,084	-5.7
의존재원	3,344	3,429	3,772	3,690	3,748	17,984	2.9
②경상지출	752	823	826	855	877	827	3.9
③투자가용재원(①-②)	3,443	3,456	3,647	3,547	3,603	3,539	1.1
④사업수요	3,443	3,456	3,647	3,547	3,603	3,539	1.1
⑤부족재원: (④-③)	-	-	-	-	-	-	-
민자	11,439	12,687	16,505	16,598	19,498	76,727	14.3
기타	92	215	128	18	18	470	-33.3
재정규모(①+⑤)	4,195	4,278	4,473	4,403	4,480	21,829	1.7

자료: 삼척시 (2012).

삼척시의 2012~2016 중기지방재정계획에서도 민자사업이 크게 반영되고 있는데, 전년도에 비하여 연도별 민자규모는 감소하고 재정건전성은 유지되는 듯 하지만 5년동안의 민자사업 규모는 계속하여 증가하고 있다.

<표 23> 삼척시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	4,102	4,644	5,624	5,617	5,875	25,862	9.4
지방세수입	180	183	185	188	190	925	1.3
세외수입	597	714	760	864	868	3,804	9.8
경상적수입	177	193	193	195	196	954	2.6
임시적수입	420	520	567	670	672	2,850	12.5
의존재원	3,325	3,747	4,678	4,565	4,817	21,132	9.7
②경상지출	800	959	1,040	1,131	1,144	5,074	9.4
③투자가용재원(①-②)	3,303	3,684	4,583	4,486	4,732	20,788	9.4
④사업수요	3,303	3,684	4,583	4,486	4,732	20,788	9.4
⑤부족재원: (④-③)	0	0	0	0	0	0	0
민자	10,937	15,899	15,163	16,362	27,051	85,413	25.4
기타	109	197	138	29	27	501	-29.5
재정규모(①+⑤)	4,102	4,644	5,624	5,617	5,875	25,862	9.4

자료: 삼척시 (2013).

4) 시흥시

시흥의 경우는 지방세는 2.7%을 증가를 예측하였으나, 임시적 세외수입을 군자매립지 개발사업에 따른 용지분양의 세입 증가를 예상하여 연평균 62%의 증가로 예측하고 있다 (시흥시, 2012: 44). 의존재원의 경우는 연평균 2%대의 증가율을 가정하였다. 그러나 예비비의 연평균 증가율이 109.% 증가하는 것으로 가정하고 있다.

투자가용재원은 9.8% 증가하며, 사업수요는 7.1% 증가하여 부족재원은 크게 감소할 것으로 예측하고 있다. 이러한 목표 달성은 군자매립지 개발사업에 달려 있다. 결국 시흥시는 재정압박을 받고 있으면서도 사업을 지속적으로 추진하려는 계획을 세우고 있다.

시흥시 2012~2016 중기지방재정계획을 보면 전년도에 비해 재정규모를 감소시키고 있는데 세외수입 중 임시적 세외수입의 규모를 크게 감소시키고 있다. 시흥시의 경우는 민자 사업이 있음에도 불구하고 중기지방재정계획에서는 수치를 제공하고 있지 않다.

<표 24> 시흥시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	7,226	13,103	19,219	22,010	25,007	86,565	36.4
지방세수입	1,896	1,960	2,016	2,062	2,111	10,045	2.7
세외수입	2,954	8,734	14,436	17,161	20,330	63,614	62.0
경상적수입	901	1,048	1,111	1,147	1,295	5,502	9.5
임시적수입	2,053	7,686	13,325	16,014	19,035	58,112	74.5
의존재원	2,375	2,409	2,767	2,787	2,567	12,906	2.0
②경상지출	2,316	6,023	9,815	13,633	17,878	49,666	66.7
③투자가용재원(①-②)	4,910	7,080	9,403	8,377	7,129	36,899	9.8
④사업수요	5,409	7,080	9,403	8,377	7,129	37,399	7.1
⑤부족재원: (④-③)	500	0	0	0	0	500	
민자	12	49	435	412	100	1,008	69.8
재정규모(①+⑤)	7,725	13,103	19,219	22,010	25,007	87,065	34.1

자료: 시흥시 (2012).

<표 25> 시흥시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	10,883	13,673	20,388	22,201	21,717	88,862	18.9
지방세수입	1,960	2,026	2,077	2,129	2,184	10,376	2.7
세외수입	6,367	9,050	15,354	17,200	16,811	64,782	27.5
경상적수입	888	998	1,003	1,115	1,159	5,163	6.9
임시적수입	5,479	8,052	14,351	16,085	15,652	59,619	30.0
의존재원	2,556	2,597	2,957	2,872	2,722	13,704	1.6
②경상지출	3,231	6,211	10,550	11,490	11,683	43,165	37.9
③투자비용재원(①-②)	7,652	7,462	9,838	10,711	10,034	45,697	7.0
④사업수요	7,651	7,462	9,839	10,711	10,033	45,696	7.0
⑤부족재원: (④-③)	0	0	0	0	0	0	
민자							
재정규모(①+⑤)	10,883	13,673	20,388	22,201	21,717	88,862	18.9

자료: 시흥시 (2013).

5) 속초시

재정 어려움을 겪고 있는 속초의 중기지방재정계획을 보면 자체세입 증가를 -5.3%로 증가로 세우고 있는데 특히 경상적 세외수입의 증가를 -16.4%로 할 정도로 보수적인 예측을 하고 있다. 경상지출 역시 -4.1% 증가를 계획하여 경비절감을 목표로 하고 있는데 이에 따라 부족재원도 0으로 만드는 재정규모를 축소하려는 중기지방재정계획을 만들고 있다. 재정 어려움을 겪고 있는 시흥시와는 달리 속초시는 예비비도 연평균 -24.2의 증가 계획을 수립하고 있다. 민자 규모도 5개년동안 약 145억원을 계획하고 있다.

<표 26> 속초시 2011~2015 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2011	2012	2013	2014	2015		
①세입	2,117	2,137	2,144	2,188	2,242	10,827	1.4
지방세수입	281	274	269	267	267	1,356	-1.3
세외수입	236	201	218	220	236	1,111	0.0
경상적수입	72	67	67	69	70	345	-0.4
임시적수입	164	134	151	151	166	766	0.2
의존재원	1,600	1,663	1,658	1,701	1,739	8,360	2.1
②경상지출	542	519	514	517	524	2,616	-0.8
③투자비용재원(①-②)	1,575	1,618	1,630	1,671	1,718	8,212	2.2
④사업수요	1,575	1,618	1,630	1,671	1,718	8,212	2.2
⑤부족재원: (④-③)	0	0	0	0	0	0	
민자	31	29	84	1	1	145	-58.5
재정규모(①+⑤)	2,117	2,137	2,144	2,188	2,242	10,827	1.4

자료: 속초시 (2012).

그러나 2012~2016 중기지방재정계획을 보면 전년도에 비하여 세입이 비슷하게 추정되고 있다. 실제로 2012년 속초시 최종예산은 2,127억원이므로 속초시의 경우는 어느 정도 정확한 중기지방재정계획을 수립하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 27> 속초시 2012~2016 중기지방재정계획

(단위: 억원, %)

구분	중기재정계획					합계	중기연평균 신장률
	2012	2013	2014	2015	2016		
①세입	2,190	2,220	2,216	2,303	2,369	11,298	2.0
지방세수입	274	273	272	273	274	1,364	0.0
세외수입	252	235	210	235	239	1,172	-1.3
경상적수입	69	70	72	72	73	357	1.4
임시적수입	183	165	139	163	166	815	-2.4
의존재원	1,664	1,713	1,734	1,796	1,856	8,763	2.8
②경상지출	549	569	577	616	649	2,961	4.3
③투자비용재원(①-②)	1,640	1,652	1,639	1,687	1,720	8,337	1.2
④사업수요	1,640	1,652	1,639	1,687	1,720	8,337	1.2
⑤부족재원: (④-③)	2	2	2	2	0	0	0.0
민자	0	7	0	0	0	8	0.0
재정규모(①+⑤)	2,190	2,220	2,216	2,303	2,369	11,298	2.0

자료: 속초시 (2013).

V. 결론

미국의 재정절벽이나, 그리스 등 유럽의 재정위기, 그리고 일본 정부의 재정위기 등 세계적으로 재정위기에 대한 관심이 고조되고 있다. 우리나라에서도 성남시의 지불유예선언과 서울시의 2년에 걸친 7천억, 1조원 단기차입금은 지방재정의 위기에 대해 되돌아 볼 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 태백시, 천안시, 화성시 등에서는 무리한 사업 진행 및 민간자본 유치 등은 지방재정의 건전성에 또 다른 주의를 환기시키고 있다. 가장 최근에는 인천시가 지방채 발행 규모를 당초 계획보다 축소하여, 2013년 예산 대비 채무비율을 41.5%에서 39.9%로 낮추면서 재정위기 지방자치단체 지정기준인 40%를 겨우 벗어나게 되었다. 속초의 경우도 속초시 재정상태가 심각한데, 속초시가 갚아야 할 채무액은 9월말 현재 651억이며 2012년 총괄예산(당초예산+추경예산)대비 채무비율은 20.85%, 지방채 무잔액지수는 45.9%로 동종단체의 39%에 비해 높은 반면 지방채무상환비율은 0.93%에 불과하여 동종단체의 5.51%에 비해 낮다.

이러한 위기가 지속되는 경우, 외국의 사례는 자치권의 손상을 가져오는 것을 시사하고 있고, 공무원 인건비 감소, 정원 감소, 연금 감소, 장기적인 경상비 삭감 등의 혹독한 처방이 따르고 있다. 그러나 이러한 처방은 우리에게 가능한 처방이 아니기 때문에 우리의 경우는 지방재정의 건전성에 더욱 더 큰 관심을 기울여야 한다. 어느 한 지방자치단체가 잘못되는 경우, 우리는 다른 지방자치단체에 가야될 재정조정재원이 예산 운영을 잘못된 자치단체에 가게 되는 구조를 가지고 있기 때문이다.

이를 위해서 우리의 경우는 중기지방재정계획에 보다 많은 관심을 가지고 자치단체가 재정운영을 무리하게 하는 지를 지속적으로 모니터링하여야 한다. 본 연구에서는 기존의 연구가 지적한, 전문인력 및 기구의 미비, 재정예측기법의 미숙, 투자사업결정에 대한 전문가 및 주민의사 반영이 미흡, 재정계획상의 재원전망 및 재원배분계획이 지방예산과 괴리라는 비계획성, 사업의 우선순위의 불고려, 지방재정계획 심의위원회의 형식적 심의, 구속력의 부족 등의 미흡한 것 중에서 구속력의 부족에 가장 큰 관심을 두고 있다. 그 이유는 오늘날의 현실에서, 중기지방재정계획을 활용하여 지방재정의 건전성을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

광역차원에서, 서울시의 경우는 재정 형편이 양호하지만, 재정의 어려움이 시작되기 시작하여 다소 적극적인 중기지방재정계획을 세우면서 재정부족액은 증가하는 경향을 보이고 있다. 대전의 경우는 현재의 재정 안정성은 좋지만 의존재원을 과다 예측하는 등 다소 무리한 계획이 보이고 있는 것이 발견되었다. 인천의 경우는 계획이 마지막에서 갑자기 조정되는 등 행정안전부 기준에 의도적으로 부합하도록 하는 경향이 발견되었으며, 대구의 경우는 재정압박을 받고 있지만 중기지방재정계획에서는 이를 해결하려는 노력을 보이고 있다.

재정안정성이 좋은 기초자치단체 중 성남은 다소 무리한 사업계획이 포함되어 있으며, 삼척의 경우는 의존재원의 예측에서 다소 무리하지만 현재까지의 성과로 본다면 무리가 없는 계획으로 볼 수 있으며, 과천의 경우는 재정건전성을 꾸준히 지키려는 의지를 강력하게 보이는 중기지방재정계획을 수립하고 있으나, 과다한 민자사업이 큰 문제이다. 과다한 민자사업 문제는 삼척에서도 발견되고 있다. 재정안정성이 좋지 않은 시흥시는 무리한 사업이 포함되어 있으나, 속초시는 이를 극복하려는 적극적인 의지가 담겨 있는 중기지방재정계획을 수립하고

있다.

이러한 다양성을 보이는 중기지방재정계획에서 보다 실효성 강조를 위해서는 먼저 세부적인 사업계획에 대한 중기계획은 무의미하다고 볼 수 있다. 세부사업에 대한 중기계획은 문서작업으로 업무부담을 주고 활용도는 떨어질 것이다(신무섭, 2012; 운영진, 2001). 지금처럼 중기지방재정계획이 세부계획까지 포함하게 된 이유는 투자사업의 실질적인 정보를 제공하기 위해서였다. 다시 말하면, 실질적인 정보를 제공하기 위해서 투자사업 중에서 실질적인 투자사업비를 분리하여 제공하는 것이 필요하였다. 예를 들어 도서관 건설사업비의 일부에는 용지매입비, 장서구입비 등이 포함되므로 사업비 전체를 건설투자비로 파악할 수는 없을 뿐더러, 지역별 투자규모, 1인당 투자수준, 단위 면적당 투자수준, 인구·면적 가중평균 투자밀도, 지역총생산 대비 투자 규모 비중, 신규사업투자비용, 유지관리 투자비용 등에 관한 정보의 추가적인 제시가 시계열별로 필요하였다.

그러나 보다 강화되어야 할 부분은 투자가용재원과 사업수요, 그리고 부족재원에 대한 전망이고 이 수치도 현재보다는 보다 장기간의 계획 수치가 필요하다. 현재로서는 장기 계획 수치는 3년에 불과한데, 많은 경우 사업의 효과는 3년이 넘기 때문에 외국의 사례에서 보는 바와 같이 5년 이상으로 계획기간이 확대될 필요가 있다. 또한 증가율이 아주 높은 경우에는 이에 대한 면밀한 검증이 필요하다. 계획은 계획일 뿐이라는 생각보다는 세입의 증가가 연평균 74.5%가 증가되는 것으로 계획을 수립하여도 이에 대한 검증이 없는 제도라면 운영할 이유가 없을 것이다.

또한 현재에는 민자와 기타재원에 대한 정보제공만 되어 있을 뿐, 이러한 사업이 지방정부 재정에 미치는 영향에 대한 정보가 부족한 실정이다. 최소운영수입보장이라든가 지급보증에 있는 경우라면 꼭 이러한 정보가 공개되어 중기지방재정계획이 재정건전성 확보에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

중기재정계획이 실효성을 가지는 것인가에 대해서는 이론적으로나 현실적으로나 논란이 있을 수 있지만, 앞으로는 중기재정계획이 재정정책의 기본적인 방향을 결정해야 한다. 실효성제고에서 가장 중요한 요인은 중기재정계획을 어떻게 활용할 것인가를 결정하는 정부의 의지에 달려 있고, 재정건전성의 의미가 날로 더해 가는 오늘날의 현실에서 중기재정계획의 실효성이 강조되는 것은 자연적인 현상이 될 것이다. 재정 건전성의 문제가 중요시 되는 오늘날의 현실에서는 중

기재정계획은 단순한 계획의 차원을 넘어서 일정한 구속력을 가져야 할 것이다.

OECD가 2007년에 발표한 OECD 회원국의 중기재정계획 현황을 보면, 장기재정추계는 12개국이 매년하며, 3년에 1번이 1개국, 4년에 1번이 4개국, 5년에 1번이 1개국, 전혀 없는 곳도 10개국이었는데, 재정추계는 21-30년이 1개국, 31-40이 2개국, 41-50년이 19개국이었고 71-80년이 2개국 81-90년이 1개국으로 나타났다.⁵⁾ 이를 종합하여 보면 40-50년 장기재정추계를 매년 하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 장기재정전망은 단기-중기-장기를 체계적으로 연계하여 재정을 관리하는 재정관리 시스템 구축의 마지막 단계로, 단년도 예산은 중기재정전망 및 이에 따라 설정되는 중기재정목표에 입각하되 당해연도의 경제여건을 감안하여 편성하고 중기재정목표는 장기재정전망에서 도출되어야 할 것이다. 이러한 장기재정전망은 재정건전성관리 측면에서 재정의 현재 상태뿐만 아니라 중장기적인 재정의 지속가능성도 점검할 수 있는 기회가 된다.

1990년대 초반에 독일 통일에 따른 경제위기를 거치면서 독일에서는 중기지방재정계획이 일정한 구속력을 갖게 된 점에 주목할 필요가 있다. 특히 하향 수정되는 것은 가능하여도, 금액이 증가되기 위해서는 매우 급격한 상황이 있어야만 가능하도록 중기재정계획은 실질적인 상한으로서의 의미를 가져야 할 것이다. 영국과 스웨덴의 사례가 시사하듯이, 몇 개의 영역에서 명시적 지출 규모를 결정하여, 이러한 내용을 법적으로 구속력을 가지게 하고 이 지출수준의 합은 총지출한도를 넘을 수 없도록 하는 점도 필요할 것이다.

5) <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

참고문헌

- 과천시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 과천시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 권오현. 2001. 「지방정부의 건설투자계획 분석: 중기지방재정계획을 중심으로」. 한국건설산업연구원.
- 기획재정부. 2012. 「2012~2016년 국가재정운용계획 수립방향」. 제311회국회(정기회) 기획재정위원회 제출자료.
- 김기욱. 2003. “중기지방재정계획제도의 발전방안.” 「인문사회과학연구」. 제10집: 183~220.
- 김렬·구정태·서한교. 2004. “지방자치단체 중기재정계획과 예산의 연계성 분석: 경상북도 사례를 중심으로.” 「지방정부연구」. 8(4): 335~353.
- 김성태. 2011. “우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제.” 「경제연구」. 29(2): 111~151
- 김성태. 2008. “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안.” 「재정학연구」. 1(4): 269~305
- 김영훈. 1988. “예산개혁을 위한 중기재정계획제도의 시도.” 「사회과학논집」. 제19집: 3~9.
- 김현태. 1999. “지방재정의 효율적 운용방안: 당진군을 중심으로.” 「지역발전연구」. 159~187.
- 나중식. 2004. “지방재정운영의 계획성 분석지표에 대한 비판적 논의와 대안적 지표개발에 관한 연구.” 「사회과학연구」. 20(1): 1~33
- 나중식. 2003. “중기재정계획과 예산의 연계성에 관한 실증적 연구: 부산광역시를 중심으로.” 「한국행정논집」. 15(3): 593~619.
- 대구광역시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 대구광역시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 대전광역시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 대전광역시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 박은숙. 2005. “도시계획과 중기재정계획의 연계성에 관한 연구.” 「국토계획」. 40(6): 39~49.

- 박정수. 2011. “국가재정의 과제와 합리적 운용방향.” 「사회과학연구논총」. 26: 25~51.
- 박충훈·이용환. 2003. 「경기도 중기지방재정계획 모델정립 및 수립에 관한 연구」. 경기개발연구원
- 삼척시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 삼척시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 서울특별시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 서울특별시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 성남시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 성남시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 속초시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 속초시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 손희준. 2004. “중기지방재정계획의 평가모형 개발.” 「한국지방재정논집」. 9(2): 1~30
- 시흥시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.
- 시흥시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.
- 신무섭. 2012. “형식적인 서류작업으로서 계획: A 도청의 중기지방재정계획 수립 과정.” 「한국자치행정학보」. 26(2): 75~95.
- 양지청. 1994. “중기재정계획의 수립과 사회간접자본투자.” 「국토정보」.
- 오성동. 1995. “중기지방재정계획의 문제점과 개선방안.” 「한국항만경제학회지」. 11: 609~634
- 윤영진. 2001. “지방재정의 건전성 확보를 위한 재정관리제도 개선방안.” 「사회과학논총」. 20(2): 195~222.
- 윤영진. 1994. “중기지방재정계획과 투자배분에 관한 연구: 대구시를 중심으로.” 「사회과학논총」. 13: 127~140.
- 이규환. 2003. “지방재정의 계획적 운용에 관한 연구: 중기지방재정계획을 중심으로.” 「중앙행정논집」. 17(2): 1~17.
- 이상용·이효. 1990. 「중기지방재정계획의 연동화방안 연구」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제75권.
- 이상용·이효·이병기. 1991. 「중기지방재정계획시안 (1992~1996)」. 한국지방행정

연구원.

이영조·최희경. 1994. “지방정부 중기재정계획의 수립모형.” 「대구경북 행정학 회보」. 6집: 229~247.

이용환. 2010. 「사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구」.. 경기개발연구원 연구보고서.

이원희·주기완. 2011. “중기지방재정계획 실효성 제고 방안.” 「한국지방재정은 집」. 16(2): 177~212.

인천광역시. 2013. 「2012년~ 2016년 중기지방재정계획」.

인천광역시. 2012. 「2011년~ 2015년 중기지방재정계획」.

한국지방행정연구원. 1991. 「중기 지방재정 계획 시안 자료집 (1992~1996)」. 한국지방행정연구원.

행정안전부. 2011. 「2011~2015년 중기지방재정계획 수립 기준」

Cabinet Office. 2011. Public Bodies Reforms: Checking for Departments.

City of Alexandria Budget and Fiscal Affairs Advisory Committee. 2010. Report on the City Manager’s Proposed Budget for Fiscal Year 2011

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. 2011. CBO’s 2011 Long~Term Budget Outlook. CONGRESS OF THE UNITED STATES

Legislative Budget Commission. 2011. State of Florida Long~Range Financial Outlook Fiscal Year 2012~13 through 2014~15. Fall 2011 Report

United States Government Accountability Office. 2012. The Federal Government’s Long~Term Fiscal Outlook Spring 2012 Update

土居 丈朗. 2003. 公会計に関する海外調査報告書 (ドイツ)

2012. ドイツ及びフランスにおける業績検査の現状に関する調査研究. 平成23 年度 会計検査院委託業務報告書



지방자치단체의 파산제도 도입 가능성 검토에 관한 연구

■ 김 재 훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수)

차 례

I. 서론	49
II. 이론적 배경	50
1. 파산의 정의	50
2. 지방자치단체 파산의 성격	51
3. 지방자치단체의 파산의 원인	52
III. 우리나라 지방자치단체의 파산 가능성 분석	58
1. 통합재정수지비율	58
2. 예산대비채무비율	59
3. 지방채무상환비 비율	59
4. 종합	60
IV. 우리나라의 재정관리감독제도	62
1. 지방재정분석제도	62
2. 지방채관리제도	62
3. 지방재정위기관리제도	64
V. 주요국의 재정위기관리제도	66
1. 일본의 재정재건제도	66
2. 미국의 지방재정 관리·감독제도 현황	67
3. 독일의 파산제도	69

V. 주요국의 재정위기관리제도	66
1. 일본의 재정재건제도	66
2. 미국의 지방재정 관리·감독제도 현황	67
3. 독일의 파산제도	69
VI. 우리나라 지방자치단체 파산제도 도입 검토	70
1. 지방자치단체 파산의 개념 확대(청산 vs 재정회복)	70
2. 지방자치단체 파산 원리(시장원리 vs 계층제적 원리)	72
3. 상급정부의 신뢰할만한 약속(credible commitment) 가능성	75
4. 개입 방식 (파산관재인방식 vs 승인방식)	76
5. 우리나라의 지방재정위기 사전경보시스템과 파산제도	79
VII. 요약 및 결론	81
참고문헌	84

지방자치단체의 파산제도 도입 가능성 검토에 관한 연구

김재훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수)

I. 서론

우리나라 지방자치단체들은 GDP 대비 2% 대, 예산대비 20% 대의 지방채 잔액을 유지하는 등, 지방채를 기준으로 한 재정상태는 GDP 대비 30% 대, 예산대비 130% 대인 중앙정부에 비해서 상대적으로 매우 양호한 편이다. IMF를 거치면서도 지방재정은 매우 낮은 수준의 지방채를 유지할 수 있었는데, 이는 그동안 우리나라 중앙정부가 지속적으로 견지해 온 지방자치단체의 지방채 발행에 대한 강력한 중앙통제에 기인한다. 또한, 지방교부세와 같은 대규모의 재정보전장치가 재정수요와 재정수입 간의 격차에 따라 지방에 이전재원을 공급하기 때문에 지방재정은 비교적 안정적이라는 평가를 받아 왔다.

그러나, 최근에는 부동산 경기침체로 인한 지방세수 증가율의 둔화, 중앙정부의 복지정책 강화에 따른 국고보조금의 지방비 부담 증가, 일부 자치단체들의 방만한 재정운영 등으로 인하여 지방재정이 국민적 걱정거리로 등장하였다. 복지보조금의 경우, 2007년에는 25.8%이던 지방비 부담률이 2011년에는 28.0%로 상승하였고, 복지보조금 총액의 연평균 증가율이 5.6%인 데 비해, 연평균 대응 지방비 증가율은 7.9%에 달하는 등, 지방비 부담이 가중되었다. 또한, 인천의 아시안게임 주경기장·월미 은하레일, 용인시의 경전철 및 태백시의 오투리조트 등은 방만한 재정운영의 대표적 사례로, 재정위기단체의 지정요건인 예산 대비 부채비율 40%를 뛰어 넘을 것으로 예측되고 있다. 재정위기단체의 대표적인 후보인 인천은 벌써 몇 몇 대형사업에 대한 중앙정부의 지원을 요청하였으나, 중앙정부로부터 거절당하는 등의 어려움에 처해 있다. 미국, 일본, 중국 등 외국도 지방재정의 위기를 겪고 있으며, 심한 경우, 지방재정의 위기가 확산되면서 국가

재정위기를 초래할 가능성도 제기되고 있다.

지방재정의 어려움은 필연적으로 지방자치단체가 재정수요를 자체적으로 감당하지 못하는 상황에까지 이어질 수 있기 때문에 지방자치단체의 파산을 포함한 지방재정관리제도에 대한 관심이 고조되고 있다. 지방재정이 파산에 이르렀을 때, 연방정부 혹은 중앙정부가 취하는 태도는 국가마다 약간씩 다르다. 특히 미국에서는 재정재건을 위하여 상급정부가 개입하여 문제를 해결하지만, 경우에 따라서는 파산의 결정을 시장에 맡기고, 그 해결도 사법부에 맡김으로써 정부의 개입을 최소화하고 있다. 그러나, 일본이나 독일에서는 지방정부의 문자 그대로의 파산을 인정하지 않고, 중앙정부의 개입이 필요한 지방자치단체로의 지정 및 재정위기의 해결에 있어서도 중앙정부가 깊숙이 개입하고 있다. 우리나라는 후자에 가까운 제도를 가지고 있는데, 과연 이러한 제도만으로 파산지경에 이른 지방정부들을 재건할 수 있는지, 시장에 의존하는 파산제도가 바람직한지, 이러한 파산제도를 우리나라에 도입할 때 기존 제도와의 정합성 관련해서 어떠한 문제가 있을지 등을 검토하고자 한다. 이를 위하여 우리나라 특유의 지방재정관리 제도를 분석하고, 미국, 일본 및 독일의 관련 제도와의 비교분석을 시도한다.

II. 이론적 배경

1. 파산의 정의

파산(bankruptcy)의 정의는 나라마다 다르지만, 일반적으로 경제주체가 만기가 된 부채를 갚지 못하는 경우에 발생한다. 대부분의 경우에 대차대조표 상의 자산보다 부채가 더욱 클 때 발생하게 된다. 파산은 주로 채권자가 법원에 신청하여 법원의 판결에 의해서 확정된다. 법원은 채권자들에게 채무자의 잔여재산을 공평하게 분배하도록 하며, 이 과정에서 채권자들의 이익이 보호된다. 경우에 따라서는 채무자가 파산의 처리과정에서 약간의 여유를 가지고 살아 남을 수도 있겠지만, 그렇지 않은 경우에는 채무자는 다시 일어서기보다는 완전히 청산되어 시장에서 사라지게 될 수도 있다.

2. 지방자치단체 파산의 성격

지방자치단체의 파산은 이와는 성격이 다르다. 첫째, 기본적으로 지방자치단체는 주민들에게 공공 서비스를 제공하여야 하는 없어서는 안 될 필수적인 공적 주체이다. 민간기업이 수요 부족 때문에 파산했다면, 그 사회에서 해당 기업이 존재하지 않는 것이 바람직할 것이고, 민간기업이 비효율적 경영 때문에 파산했다면, 더욱 효율적인 기업이 필요한 서비스를 제공할 것이다. 그러나, 지방자치단체는 공공서비스의 독점적인 공급자로서 민간기업처럼 대체가 가능한 경제주체가 아니라는 것이다. 따라서, 지방자치단체의 파산처리과정에서 청산은 완전히 배제될 수밖에 없으며, 재정 재건에 초점이 맞추어질 수밖에 없다. 독일의 연방 헌법재판소가 공적 법인의 파산능력을 배제하는 법규가 헌법에 합치한다고 일관되게 판결해 왔다(장선희, 2011).

둘째, 지방자치단체는 통치권의 하나로 과세권을 갖는 정부에 해당한다. 지방자치단체가 지역주민들에게 무한히 강제적으로 세금을 징수할 수 있기 때문에 그 과세권의 가치는 이론적으로 무한하다. 만일 지방자치단체의 과세권을 대차대조표 상의 자산 항목으로 인정하게 되면, 이론적으로 볼 때 지방자치단체는 일시적으로는 지급불능의 상태에 빠질 수는 있겠지만, 중장기적으로는 파산할 수 없다는 것이다. 그러나, 지방자치단체는 주민들에게 필요한 공공서비스를 반드시 제공하여야 하기 때문에 잠재적인 부채도 무한대라는 주장도 가능하다. 지방자치단체의 파산을 인정하기 위해서는 미래에 예상되는 수입으로 미래의 재정 지출을 감당할 수 없다는 점이 인정되어야 하는데, 이는 결국 지방자치단체의 증세와 서비스 축소에 관한 지역주민들의 의지에 달려 있다고 할 수 있다.

셋째, 사실 독점적인 공급자의 가장 큰 특징은 가격설정자로서 기능할 수 있다는 점이다. 지방자치단체가 파산했다는 것은 해당 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 지속가능성을 보장할 수 있는 수준의 세금 혹은 이용료를 기꺼이 부과하려 하지 않았다는 것이다. 민간기업의 파산과정에서는 주주들이 자신들의 이익을 위해서 직접 나설 수 있지만, 지방자치단체의 경우, 대리인인 지방자치단체장 및 지방의회가 나서게 되는데, 최종적인 결정은 주민 전체의 의사를 묻고 결정할 수밖에 없다.

넷째, 채권자가 상급정부인 경우가 많다는 점에서 시장에서 자금을 조달하는

민간기업과는 다르고, 따라서 파산의 의미도 달라질 수 있다. 즉, 원칙적으로 민간기업의 파산은 시장에 의해서 자율적으로 이루어지는 반면, 지방자치단체의 파산은 상급정부에 의해서 이루어질 수 있다는 것이다. 상급정부는 파산위기에 처한 지방자치단체의 처리에 있어서 시장의 민간 채무자처럼 재무적 이익의 극대화 혹은 재무적 손실의 극소화를 위해서 결정하기 보다는 정치적 이익의 극대화를 추구할 가능성이 있다.

이 경우, 상급정부, 특히 중앙정부는 다음과 같은 이유들로 인하여 국가 전체의 객관적인 시각에서 가장 효율적인 방향으로 문제를 처리하려고 하지 않을 가능성이 높다. 첫째, 지방자치단체의 파산이 국가재정의 대외 신인도에도 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 파산은 관리감독권을 가진 중앙정부의 정치지도자들의 지방정부 관리능력의 결여를 드러낸 것으로 이들에게 정치적으로 치명적인 상처를 입힐 수 있다. 셋째, 정치적으로 중요한 지방자치단체의 경우¹⁾ 해당 지역의 주민들이 직접적으로 대통령선거 등에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 넷째, 후술하는 바와 같이 상급정부가 파산 원인의 일부를 제공하는 경우가 많기 때문에 상급정부도 파산의 책임에서 완전히 자유롭기는 어려운 상태이다.

3. 지방자치단체의 파산의 원인

1) 경제적 · 행정적 · 재정적 원인

(1) 경제적 원인

경제적 원인으로는 국가적 경제 위기, 중앙정부의 정책 및 경제기반의 침식을 들 수 있다. 첫째, 국가 전체적인 경제 위기가 지방재정에 어려움을 줄 수 있다. 예컨대 우리나라에 IMF 외환위기가 발생하게 되자, 경제성장률의 저하로 인해서 중앙 및 지방의 재정세입 감소가 초래되고 사회안전망 가동을 위한 세출이 불가피하게 증대되어 지방재정이 심각한 어려움을 겪게 되었다.

둘째, 높은 세율, 범죄, 학교 시스템 및 노후화된 기반시설 등으로 인하여 지방정부의 관할지역으로부터 납세자와 세금을 내는 경제적 활동의 순 손실이 발생

1) 인구 비중이 높은 지역이나, 대통령 선거나 국회의원 선거 등에서 캐스팅 보트를 쥐는 지역 등이 여기에 해당할 수 있다. Wildasin(1997)은 특히 중앙정부의 목표는 파산하는 지방정부가 국가 전체에 미칠 외부 효과를 최소화하는 것이기 때문에 그 효과가 심대할 수밖에 없는 큰 지방자치단체는 파산시키기 어렵게 되어 대마불사(too big to fail)의 결과를 낳게 된다는 점을 강조하고 있다.

할 때 나타난다. 예컨대 미국 디트로이트 시의 자동차 산업이나 유바리시의 석탄산업이 쇠퇴함으로써 지역의 고용 및 투자가 대폭 감소하여 지역경제 및 지방재정에 치명적인 영향을 미치게 되는 것이다.

(2) 행정적 원인

행정적 원인으로는 지방정부의 정치가·행정가들이 효율적인 행재정적 관리를 위한 능력을 갖추지 못하거나 도덕적 해이를 보여서 적절하지 못한 자원조달 및 투자가 이루어짐으로써 지방재정위기가 초래될 수 있다. 이들의 능력부족과 도덕적 해이를 구분하기는 매우 어렵기 때문에 법적 책임을 묻기는 어렵다. 그러나, 이러한 사례는 리스크가 매우 높은 선물투자의 실패로 엄청난 손해를 입은 후 파산을 신청한 오렌지카운티에서나, 버블의 붕괴를 예측하지 못하고 과도한 관광사업 및 개발사업을 벌인 오사카부를 비롯한 일본의 여러 지방자치단체들에서 발견된다. 우리나라에서도 용인시의 경전철로 인한 손실, 인천광역시의 월미은하레일, 태백시의 오투리조트 조성 등으로 인한 재정위기가 여기에 해당할 수 있을 것이다.

(3) 재정적 원인

첫째, 외부로부터의 충격에 의한 것과는 달리, 중앙정부가 특정 정책목적 달성을 위해서 의도적으로 각종 정책을 결정하고 집행할 때, 지방자치단체의 세입 감소를 초래함으로써 재정위기를 야기할 수 있다. 예컨대, 이명박정부가 글로벌 금융위기 극복을 위해서 감세정책을 펴게 되자, 국세와 연동되어 있는 지방교부세 및 지방소득세의 감소가 초래되었다. 또한, 노무현정부가 부동산 경기의 과열을 막기 위해서 부동산정책을 강화하자 부동산 거래가 줄고, 부동산 거래에 의존하던 취득세·등록세가 감소하였다.

둘째, 중앙정부/연방정부가 재정부담을 주정부/지방정부에 전가함으로써 재정위기가 발생하기도 한다. 1980년대 초반 레이건행정부에서처럼 분권화과정에서 중앙정부기능을 지방정부에게 넘기면서 중앙정부가 이에 필요한 충분한 재정지원을 하지 않는 경우에 지방재정에 위기가 올 수 있다. 우리나라에서도 분권교부세의 형식을 통해서 복지보조금들이 지방에 이양되면서 충분한 재원을 이양받지 못한 지방자치단체들이 이로 인하여 큰 부담을 지게 되었다. 이는 지방세수의

증가율보다 훨씬 빠른 속도로 분권교부세사업 수요가 증가하였기 때문이다. 최근에도 2011년 국회에서 결정된 모든 3세 이하 영유아에 대한 보육료 지원으로 인해서 지방재정이 7,000억원 내외를 더 부담하게 되었다.

셋째, 이와 유사한 맥락인데, 중앙정부가 제정하는 헌법 및 법률이 주정부 또는 지방정부로 하여금 특정 기능을 수행하도록 강제하는 경우가 많이 있다. 이 때 이러한 기능들을 지방정부가 수행할 때 필요한 재정을 충분히 지원해주지 않는 비지원명령(unfunded federal mandate)의 경우에 지방재정이 큰 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 법규 제정활동에 하급정부들이 참여하지 않을 때 결정된 재정 부담에 대해서는 하급정부들이 재정부담을 지는 것은 불합리하다. 실제로 1992년 독일 연방법원은 연방헌법이 모든 지역에서 동일한 수준의 재정과 삶의 질을 추구한다는 점에서 연방정부가 Sarrland주와 Bremen주에 보충적인 이전재원을 제공하도록 판시하였는데, 이는 사실상 재정구제에 해당하는 것이었다(Keen, 1998; Keen and Kotsogiannis, 2002).

2) 제도경제론적 원인(Singh and Plekhanov, 2005)

정부간 관계의 불가피한 특성으로 인하여 공유재문제 (common pool problem), 연성예산제약(soft budget constraints)이 발생하게 되고, 이러한 문제들은 지방정치인들의 단기적 이익 추구 행태로 인한 믿을만한 약속(credible commitment)의 미흡으로 더욱 악화되어, 지방재정의 방만한 경영을 초래하게 되며, 결국 지방자치단체의 재정위기 혹은 파산이 초래될 수 있다.

(1) 공유재(common pool resources) 문제

국가 전체에 편익이 돌아가는 국방이나 치안과 같은 일반 공공재(general public goods)에 재원을 투입하는 것과는 달리 특수한 지역 혹은 분야에 편익이 돌아가는 표적 공공재(targeted public goods)들은 과도한 요구의 대상이 된다. 이는 이러한 표적 공공재 공급을 위한 비용은 국가 전체적으로 조달되는 반면, 편익은 특정 지역의 거주자 혹은 특정 분야의 종사자에 한정되기 때문에 지역의 정치인들이나 각 분야의 이익단체들은 최대한 많은 공공재의 제공을 받기 위해서 노력하기 때문이다. 이것이 바로 공유지의 목초자원을 양치기들이 남용한다는 공유재(common pool resources)의 문제인데, 목초자원을 국가 재정으로, 양치기들을

지방정치인들로 대체하면, 공유재의 문제는 지방재정의 과도한 지출 요구에 딱 들어맞는다(Strauch and Von Hagen, 2001).

이러한 유인구조는 모든 지방자치단체들로 하여금 지역에 편익을 가져다 주는 중앙정부의 이전재정 확보에 총력을 기울이도록 할 것이다. 중앙정부 이전재정의 지역 간 할당에 사용되는 기준이 지방자치단체가 제안하는 사업의 질적 수준이 아니라 대규모 재정적자나 누적 채무의 과다에 근거한 정부간 지원의 필요가 된다면, 이러한 문제는 더욱 심화될 것이다. 또한, 중앙정부가 지방정부가 요구하는 이전재정을 충분히 제공하기 어려운 경우에는, 지방자치단체들이 중앙정부가 가지고 있는 지방채 발행 승인 권한의 적극적 행사를 요구하여 궁극적으로는 지방자치단체의 부채를 증가시킴으로써 지방재정위기를 가져올 수도 있다.

분권화가 많이 진전되어서 중앙정부에 의한 지방재정 통제가 약한 국가의 경우, 재정위기가 전국적으로 찾아 올 가능성이 높다. 그러나, 지방재정 통제가 강한 국가라고 해서 재정위기를 면하기는 쉽지 않다. 이는 인구가 많거나 정치적 영향력이 큰 지역이 국가재정을 공유재로 인식하고, 적극적으로 이전재정의 증가 혹은 지방채 발행 승인을 요구하는 경우, 이러한 정치적 압력에 중앙정부가 쉽게 순응하기 쉽다. 따라서, 우리나라와 같이 지방자치단체에 대한 재정통제가 강한 국가의 경우에도 재정위기의 문제가 전반적인 문제로 등장하기 보다는 특정 지역에 한정된 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 높다.

(2) 연성예산제약(soft budget constraints) 문제

같은 맥락에서 이전재원이 대규모 재정적자나 채무과다에 의해서 결정되는 것을 경험하면, 그때부터 지방재정의 예산제약은 물렁물렁해져서 소위 ‘연성예산제약’의 문제가 발생한다. 지방자치단체의 지도자들은 재정위기에 몰렸을 때 중앙정부가 재정원조를 통해서 구해줄 것이라는 기대 하에 재정의 효율적인 운영이나 적극적인 세입증대 노력을 하지 않을 것이고, 채권자들도 역시 중앙정부가 보호해 줄 것을 기대하여 지방재정을 감독할 유인을 상실하게 된다. 그 결과, 지방정부들은 과도한 부채를 지게 되어 재정위기를 초래할 가능성이 있다(Rodden, Eskeland and Litvack, 2003). 최근 재정위기에 빠진 인천광역시가 아시안게임의 원활한 개최를 위하여 국가 지원을 늘려달라는 요청을 한 것도 이러한 인센티브 구조 하에서는 예측할 수 있는 행태이다.

(3) 신뢰할만한 약속(credible commitment)의 미흡

차입을 통한 단기적인 지역경제 활성화가 선거에 큰 영향을 미친다는 점을 고려할 때 지방정치인들은 단기적인 성과에 집착하는 경향이 있다. 이러한 정책이 장기적인 재정건전성을 악화시키더라도 이는 단기적으로는 잘 드러나지 않기 때문에 지역주민들은 쉽게 겉으로 드러나는 경제성과에 주목할 것이므로 재정위기를 초래할 수 있다. 이러한 측면은 일본 유바리시에서 나타난 바와 같이 분식회계를 통해서 주민들에게 숨겨지는 경향이 있다. 2011년 감사원 감사가 밝혀낸 바와 같이 우리나라도 많은 지방자치단체들이 분식회계를 통해서 재정건전성을 과대 포장한 것으로 나타났다.

지방재정위기에 대해서 절대로 지원하지 않는다는 중앙정부의 믿을만한 약속(credible commitment)으로 해소될 가능성도 있으나 정치적으로 현실적인 가능성은 거의 없기 때문에 연성예산제약의 문제는 더욱 악화된다. 이러한 약속은 Persson and Tabellini(1996)과 Bordignon, Manasse and Tabellini(2001)이 지적한 바와 같이 장기적으로는 바람직할 수 있으나 단기적으로는 국가 전체적으로 미치는 악영향이 너무 크기 때문에 대부분 선택되지 않는다. 심지어 한 국가 내의 중앙과 지방 간의 문제가 아닌 EU와 그리스와의 관계에 있어서도 EU가 못마땅하지만 재정위기에 빠진 그리스를 공동 기금으로 구제해줄 수 밖에 없었던 사례에서도 잘 나타난다.

3) 정부간 관계적 원인

이처럼 지방재정위기에는 중앙정부도 상당히 커다란 책임이 있을 뿐만 아니라, 지방정부들은 중앙정부에 의존하고자 하는 유인구조 하에 있다. 첫째, 외부환경 변화에 대한 대응능력은 다양한 정책수단을 보유한 중앙정부에 비해서 지방자치단체들은 매우 취약하다. 지방자치단체들은 원칙적으로 균형재정을 유지해야 하고, spill-over 효과 때문에 경기대응적 경제정책을 펼칠 수 없다. 일반적으로 지방세목의 신설/폐지 및 세율의 인상/인하 등과 같은 기본적인 정책수단의 활용에 있어서도 상당한 제약을 받는다. 지방채 발행에 있어서도 중앙정부에 비해서 훨씬 불리하며, 우리나라의 같은 경우에는 지방자치단체의 지방채 발행은 중앙정부의 철저한 통제 하에 있다. 이러한 상황에서 외부환경의 악화가 초래한 재정위기에 대한 책임을 지방정부에게 묻는 것은 공평하다고 보기 어렵다.

둘째, 중앙정부의 감세정책, 부동산정책이 지방자치단체의 재정수입 감소를 초래하고, 이것이 재정위기를 초래하였다면, 이 역시 지방자치단체에게 책임을 묻기 어렵다. 그러한 정책을 결정하는데 있어서 지방자치단체들은 참여한 바가 없기 때문이다. 대표권 없이 결정된 사항에 대해서 지방자치단체들에게 책임을 묻기 어렵기 때문에, 중앙정부는 감세정책으로 인한 지방재정 세수 손실분의 일부를 지방자치단체에 보전해 준 바 있다. 중앙정부의 재정부담을 지방자치단체에 전가하는 경우는 이러한 논리는 더욱 분명해진다. 중앙과 지방 간의 제로섬 게임이 되기 쉽기 때문이다. 2011년에는 이러한 문제를 해결하기 위해서 지방재정법에 지방재정부담심의위원회의 설치를 규정하기에 이르렀으나, 그 효과에 관해서는 회의적인 시각이 많다.

셋째, 세출측면에서도 상급정부가 지방자치단체로 하여금 자체사업보다 국고보조사업의 지방비부담액을 우선적으로 예산에 계상하게 함으로써(보조금관리에 관한 법률 제 13조) 지방자치단체의 지출우선순위를 교란시킨다. 게다가 동법 제 5조는 지방자치단체가 신청하지 않은 보조사업에 대해서도 국가 시책 수행상 부득이한 경우²⁾에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다고 규정하고 있다. 이는, 지방자치단체의 신청 없이 국가가 일방적으로 국고보조예산을 계상할 수 있고, 이 경우, 지방자치단체는 재원이 충분하지 않아도 국고보조사업에 우선적으로 예산을 계상하여야 한다는 것을 의미한다. 이러한 류의 국고보조사업이 지방자치단체의 예산에서 차지하는 비중이 높아질수록 지방자치단체의 재정위기가 초래될 가능성은 더욱 높아질 수밖에 없다.

2) 동법 시행령 제 3조는 1호와 2호에서 각각 ‘국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업의 경우’, ‘재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우’ 등의 요건을 정하고 있지만, 3호에서 ‘그밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우’를 추가함으로써 자의적인 보조금 예산 계상을 허용하고 있다.

Ⅲ. 우리나라 지방자치단체의 파산 가능성 분석

1. 통합재정수지비율³⁾

2010년 결산 기준으로 본 통합재정수지비율은 전국 평균이 -1.40이며, 적자 자치단체는 152개 단체로 나타났다. 특히 경기도 성남시가 -14.85%로 가장 높았으며, 서울 서초구와 용산구가 각각 -14.04%와 -12.99%로 다음을 이었다. 글로벌 경제위기의 후유증으로 전년도에 이어 재정적자 자치단체가 많았지만, 전년도보다 상당해 개선되었고, 적자 단체도 219개에서 152개로 감소했다.

2010년 결산 기준으로 볼 때, 자치구의 통합재정수지비율이 -3.84%로 가장 낮고, 그 다음으로는 도, 시, 특·광역시, 군의 순으로 높아졌다. 자치구를 제외한 모든 자치단체 유형에서 통합재정수지가 크게 개선되었으나, 자치구는 이 지표가 처음 사용된 2008년 이래 계속해서 악화되는 추이를 보이고 있다. 이는 자치구의 특성상 경상가용재원이 매우 낮은 상태에서 사회복지 관련 지출이 증대함에 따라 적자비율이 악화된 것으로 보인다(지방행정연구원, 2011).

<표 1> 통합재정수지비율의 평균 추이 (2008~2010)

(단위: %)

연도	2008	2009	2010
전국	0.02	-9.89	-1.40
특별·광역시	-0.22	-8.45	0.15
도(제주도 포함)	-1.36	-7.08	-1.13
시	0.05	-12.03	-0.39
군	0.09	-13.31	0.37
구	0.10	-3.06	-3.84

자료: FY 2010 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2011.

2010년 결산 기준으로 통합재정수지비율은 자치단체의 종류 별 및 자치단체 별로 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 자치구가 가장 낮은 -3.84%였고, 도가 -1.13%로 다음으로 낮았다. 특별·광역시와 군은 평균 통합재정수지비율이 흑자로 나타났다. 통합재정수지비율이 가장 낮은 자치단체는 경기도 성남시로서 -14.85%였고, 서울특별시 서초구도 -14.04로 매우 낮았다.

3) 통합재정수지비율 = (세입-지출 및 순융자) / 통합재정규모 * 100

<표 2> 2010년 결산 기준 통합재정수지비율 현황

구 분	특별·광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체수(246)	7	9	75	86	69
평 균	0.15	-1.13	-0.39	0.37	-3.84
최 고	4.43 (광주광역시)	0.33 (제주도)	15.47 (경북경주시)	11.16 (충북증평군)	4.79 (부산사상구)
최 저	-3.68 (서울특별시)	-3.03 (경상남도)	-14.85 (경기성남시)	-7.19 (충남당진군)	-14.04 (서울서초구)

자료: FY 2010 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서. 2011.

2. 예산대비채무비율

현재 재정위기단체 지정의 기준으로 활용되고 있는 예산 대비 채무비율은 일부 자치단체가 기준치인 40%에 매우 근접하여 있고, 특히 시흥시는 이미 40%를 초과하였으나, 이는 개발사업 과정에서 일시적인 현상으로 개발 이후에는 정상화되었다.

<표 3> 2010년 결산 기준 예산 대비 채무비율 현황

구 분	특별·광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체수(246)	7	9	75	86	69
평 균	27.00	19.88	12.32	5.92	1.63
최 고	37.73 (대구광역시)	24.04 (제주도)	43.24 (경기시흥시)	21.12 (경북칠곡군)	12.48 (인천서구)
최 저	14.87 (서울특별시)	15.22 (경상북도)	0.06 (경기과천시)	0 (부산기장군 외 6)	0 (서울종로구 외 30)

자료: 재정고 (지방재정통계-지방결산현황-지방재정공시-자치단체별 주요지표 현황)

3. 지방채무상환비 비율⁴⁾

2010년 결산 기준으로 볼 때, 지방채무상환비 비율은 자치단체의 종류에 따라

4) 지방채무상환비율=최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액/최근 4년간 (평균)일반재원수입액*100
 채무액 = 지방채상환 원리금+채무부담 상환액+보증채무이행책임액
 일반재원=지방세+보통교부세(도로분 지방교부세 포함)+경상적세외수입+조정교부금+재정보전금+부동산교부세

큰 편차를 보이고 있다. 평균적으로 볼 때, 도(특별도)가 가장 높은 7.34%를 보이고 있고, 특별·광역시가 5.51로 비교적 높은 수준이나 시, 군, 구들은 각각 1.47, 0.59, 0.32로 낮은 수준을 보이고 있다. 울산 울주군, 서울 중구 등 많은 지방자치단체들은 아예 지방채가 전혀 없는 등 건전한 재정 운용을 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 대구광역시는 가장 낮은 서울특별시의 약 4배 이상 높은 수준을 유지하는 등 상당한 문제점을 노출하고 있다.

이러한 재정부담으로 인하여 대구광역시는 2000년과 2002년에 분식회계를 통해서 덮으려고 하다 적발되기도 하였다(조기현·신두섭, 2008). 경기도 시흥시가 2009년 결산 기준으로 4.88의 가장 높은 지방채무상환비 비율을 보이고 있는데, 이는 가장 낮은 과천시 지방채무상환비 비율인 0.03의 160배에 해당하는 높은 수준이다. 시청사 건립 등의 개발사업을 위하여 판교특별회계의 자금을 일반회계로 전용하는 등의 변칙적인 방법으로 재정을 운용하여 2010년 7월에 급기야는 모라토리엄을 선언하는 등 물의를 일으킨 성남시는 지방채상환비 비율이 0.16에 불과하다.

<표 3> 2010년 결산 기준 지방채무상환비비율 현황

구 분	특별·광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체수(246)	7	9	75	86	69
평 균	5.51	7.34	1.47	0.59	0.32
최 고	8.50 (대구광역시)	9.06 (강원도)	4.88 (경기시흥시)	3.01 (강원양양군)	2.24 (부산동구)
최 저	1.91 (서울특별시)	4.89 (제주도)	0.03 (경기과천시)	0 (울산울주군 외 4)	0 (서울중구 외 25)

자료: FY 2010 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서. 2011.

4. 종합

우리나라 지방재정의 위기상황을 살펴보기 위해서는 자치단체들이 지방재정위 기단체의 지정 기준치를 초과하고 있는지 여부와 기준치에 어느 정도 근접해 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 재정위기단체 지정을 위한 6개 지표 가운데 자료가 공개된 통합재정수지 적자비율과 예산대비 채무비율, 채무상환비 비율만을 보면, 2010년 말 현재, 우리나라 지방자치단체들의 재정상황은 그리 나쁘지 않

다. 심각수준에 해당하는 자치단체는 유일하게 시흥시의 예산 대비 채무비율이 43.2%로 하나 있으나 잠정적인 현상으로 2012년 현재 20%대로 하락했다. 예산 대비 채무비율이 주의수준에 해당하는 경우는 대구·인천·부산등 광역시 3개와 시흥시·속초시·보령시·천안시·김해시·동해시 등 6개 시가 있을 뿐이다. 통합재정수지비율의 경우도 시흥시, 성남시, 오산시 등 경기도 3개 시가 주의수준에 해당한다. 지방채무상환비율은 주의등급에 해당하는 자치단체는 전혀 없다.

사실, 9개 자치단체들이 주의 기준인 예산 대비 채무비율 25%을 초과하고 있고, 시흥시를 제외하면 대구, 인천, 부산 등이 심각 기준인 40%에 근접하고 있다. 대구광역시나 부산광역시가 예산 대비 채무비율 40%를 초과하기 위해서는 지방채를 더 발행해야 하는데, 행정안전부가 이를 용인해야 가능한 일이다. 오히려 이들 3개 광역시들은 이미 주의등급단체로 지정되었고 재정상황을 우려하는 행정안전부의 압력을 받아서 채무감소계획을 수립하여 시행하고 있다. 대구광역시는 2004년부터 채무를 지속적으로 감축해 온 결과 2012년부터 채무 감소세로 전환되며, 부산광역시는 대규모 계속사업이 마무리 단계로 2011년부터 채무감소세를 이미 실현하고 있다.

광역시들 가운데 40%를 초과할 가능성이 있는 자치단체는 인천광역시가 유일하다. 통상적으로 채무가 과다한 자치단체의 경우, 경비 절감이나 사업의 구조조정 등을 통하여 재정지출을 축소하여 지방채의 추가 발행수요를 억제할 수 있기 때문에 재정위기단체로 지정되는 길을 택하지 않게 마련이다. 그러나, 인천광역시의 경우, 2014년에 아시안게임이 예정되어 있기 때문에 이에 필요한 사업들을 연기하거나 취소할 수 없다는 문제가 있다. 이 사업을 위한 재정소요를 자체재원으로 해결할 수 없는 상황에서 인천광역시는 지방채를 발행하여 충당할 수밖에 없다. 그러나, 이미 재정위기에 처한 인천광역시에 중앙정부가 추가적인 지방채 발행을 승인하여 재정위기단체로 지정되도록 할 가능성은 그리 높지 않다.

IV. 우리나라의 재정관리감독제도

1. 지방재정분석제도

지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 자료를 토대로 종합 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고 재정확충 및 예산절감 노력을 진작하기 위하여 도입되었다. 이 제도를 통해서 자치단체별 재정운영 결과를 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하고 재정운영의 불건전성, 비효율성 등을 사전에 파악하는 조기경보시스템 역할을 수행할 것으로 기대되었다. 지방재정분석의 결과에 입각해서 재정성과가 낮은 지방자치단체들에 대한 재정진단을 실시하고 필요에 따라 재정건전화 계획을 받아 그 이행 여부를 평가하는 등 재정상황 및 효율성이 미흡한 자치단체의 재정여건 개선을 위하여 실질적으로 지원하는 기능을 하고 있다.

2. 지방채관리제도

지방채제도는 1990년 대 이래로 점차 지방자치단체의 재량을 늘려 가는 방향으로 변화해 왔다. 1990년 이전에는 부채 상황, 항구적 이익, 비상재해복구 등 특별한 경우에 한해서 내무부 장관의 승인 후 지방채 발행을 허용했으나, 1990년 이후에는 공용·공공시설의 설치, 경영수익사업은 물론 기타 주민복지사업을 위해서도 지방채 발행을 허용했다. 그러다가 지방분권시대에 자주재정권 확대의 일환으로 지방자치단체의 지방채 발행 권 부여의 압력이 거세지자, 지방채 발행 사업 별 승인제도를 현재의 제도인 총액한도제로 전환하였다⁵⁾.

총액한도제 내의 자치단체라도 모든 사업에 대해서 지방채를 발행할 수 있는 것은 아니다. 지방채 발행의 대상이 되는 사업은 공용·공공시설의 설치, 당해 수업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환 및 기타 주민의 복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업들에 한정된다.

모든 지방자치단체는 지방채 한도액을 넘지 않은 경우에는 중앙정부의 승인

5) 총액한도제 이전에는 지방채무상환비율이 20% 이하인 경우에 지방채 발행이 가능한 적채단체로서 지방채를 발행할 수 있었음.

없이 지방의회의 의결만으로도 지방채 발행이 허용된다. 지방채 한도액은 채무상환비 비율과 예산대비 채무비율의 값에 따라 4개 유형으로 구분되어 일반재원 대비 한도액이 결정되며, 가장 재정이 건전한 1유형의 지방자치단체들은 자치단체 종류에 따라 일반재원 대비 5% 또는 8%까지 지방채 자율발행이 허용되고, 2유형의 지방자치단체들은 일반재원 대비 4% 또는 6%까지 지방채 자율발행이 허용되며, 3유형의 지방자치단체들은 일반재원 대비 3% 또는 4%까지 지방채 자율발행이 허용되나, 4유형에 해당하는 자치단체들은 아예 지방채 발행이 허용되지 않는다6).

<표 5> 유형별 지방채 발행 한도액

구분		1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율		7% 이하	7% 초과 ~ 12% 이하	12% 초과 ~ 17% 이하	17% 초과
예산대비채무비율		15% 이하	15% 초과 ~ 25% 이하	25% 초과 ~ 40%이하	40% 초과
일반재원 대비 한도액	시도	8% 이하	6% 이하	4% 이하	0
	시군구	5% 이하	4% 이하	3% 이하	0

- 일반재원: 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정교부금
- 자치단체 별 한도액은 매년 별도 통보

자료: 2012년 지방채 발행계획 수립기준, 행정안전부, 2012.

1유형의 자치단체는 재정투융자승인 받은 사업, 관계중앙부처의 적정의견인 사업에 대하여 승인하는 것을 원칙으로 하고, 2, 3, 4유형의 자치단체는 채무규모가 증가되지 않도록 발행년도 지방채상환금액을 감안하여 승인하고, 채무관리계획을 수립하고 순세계잉여금을 감채기금 적립 또는 채무상환에 활용하여야 한다.

그러나, 지방채발행 한도액을 초과한다고 해서 지방채 발행을 하지 못하는 것은 아니다. 이 기준에 부합되지 않는 지방자치단체의 경우에도 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 여러 정황을 종합적으로 판단하여 지방채발행 초과승인을 할 수 있다. 여기에는 단기·고금리의 지방채를 상환하기 위해 추가부담이 없는 차환채의 발행, 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, 상환재원의 대부분이

6) 이는 종전에 지방자치단체들을 4개의 유형으로 구분하고, 예산 대비 채무비율이 80% 이하인 자치단체(3유형)에 대해서도 일반재원 대비 3%까지 지방채 발행을 허용한 것에 비해서 많이 강화된 것은 물론, 가장 최근에 지방자치단체들을 3개 유형으로 구분하고, 예산대비 채무비율이 60% 이하인 자치단체에 대해서도 5%까지 지방채 발행을 허용한 것에 비해서 많이 강화된 것임.

국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업, 계속사업 중 사업추진을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채 발행이 불가피할 경우, 지역간 협력사업으로 혐오시설, 비선호시설 등을 유치하는 경우 등이 해당된다.

3. 지방재정위기관리제도

2010년 7월 성남시의 지불유예선언은 그 적절성과는 무관하게 지방자치단체의 파산 가능성에 관한 경고 기능을 특특히 내냈다. 언론은 이를 대서특필하고 재정이 가장 튼튼한 자치단체 가운데 하나인 성남시가 빚을 제때에 못 갚아서 유예를 요청한다면, 그렇지 않은 자치단체들을 파산을 할 수도 있지 않을까 하는 우려를 제기하였다. 이에 따라 정부는 재정위기에 빠지게 된 지방자치단체 처리를 위한 구체적인 제도 도입을 서둘러 2011년에 지방재정법 및 동 시행령을 개정하여 지방재정위기관리제도를 법제화하였다.

지방재정위기관리제도의 핵심은 지방재정위기관리위원회(이후에는 위기관리위원회로 호칭)이다. 위기관리위원회는 행정안전부 차관을 위원장으로 하고, 국무조정실, 행안부 및 기재부 관련 공무원이 당연직으로 참여하며, 민간전문가들이 위촉직 위원으로 참여한다.

위기관리위원회는 지방재정위기에 관한 사항을 심의하는데, 보다 구체적으로는 재정분석 및 재정진단에 관한 사항, 재정위기단체의 지정에 관한 사항, 재정위기단체의 지정해제에 관한 사항, 재정위기단체의 재정건전화계획 승인에 관한 사항, 재정건전화계획 수립 및 이행결과가 현저히 부진한 지방자치단체에 대한 불이익 부여에 관한 사항 등을 심의한다. 위기관리위원회의 심의에 있어서 재정분석 및 재정진단의 결과, 재정조기집행과 같은 국가정책 이행정도, 자연재해·재난 등에 따른 재정건전성 악화 여부, 재정과 관련된 법령 개정 여부 등을 고려한다.

가장 중요한 심의대상은 재정위기단체의 지정이다. 재정분석 및 재정진단결과를 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 아래 표에 제시되어 있는 통합재정수지 적자비율 등 6개 지표를 가지고 판단한다. 지방재정법시행령은 심각 수준의 기준에 해당하는 기준을 고려해서 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하고 있다. 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정은 여기에 더해

서 주의수준의 기준에 해당하는 자치단체에 대해서도 주의등급 단체로 지정할 수 있도록 하고 있다. 주의등급단체에 대해서는 재정건전화계획의 수립을 권고할 수 있도록 하고 지방의회의 의결 의무를 배제하고 있다.

일단 재정위기단체로 지정되면 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받고, 이 계획에 관하여 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 계획은 세입·세출 등 재정운영계획, 경상경비 절감 및 사업비 조정계획, 채무감축계획, 신규 예산편성방안 및 지방채 발행계획 등을 포함하도록 하고 있다. 재정건전화계획은 향후 해당 지방자치단체의 예산편성, 지방채 발행 등 채무 관련 활동, 재정투융자 사업의 예산편성 등을 규율하게 되므로, 지방자치단체의 재정활동을 상당히 제약하게 된다. 행정안전부장관은 재정건전화계획의 수립 및 이행에 대하여 지도 및 권고할 수 있으며, 계획의 수립 및 이행의 결과가 현저히 부진한 경우에는 교부세 감액 등의 재정상 불이익을 부여할 수 있다.

<표 6> 현행 재정위험 판단지표 기준

관점	재정지표	산정방식	주의	심각
재정수지	통합재정수지 적자비율	(세입 - 지출 및 순융자) 통합 재정규모	25%초과	30%초과
채무관리	예산대비 채무비율	지방채무 잔액 총예산	25%초과	40%초과
	채무상환비율	지방채무 상환액 일반재원	12%초과	17%초과
세입관리	지방세 징수액현황	당해연도 분기별 누적 징수액 일반재원	50%미만	0%미만
자금관리	금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 최근 3년 평균 분기말 잔고	20%미만	10%미만
공기업	공기업 부채비율	부채 순 자산	400%초과	600%초과
	개별공기업부채비율			

그러나, 재정위기단체의 지정은 지방재정법 시행령 제 65조의 2의 1항이 정하는 각호에 해당하는 자치단체에 대해서 자동적으로 이루어지는 것은 아니다. 동 조항은 “행정안전부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체로서 재정위험의 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, 인천시가 최종예산 대비 지방채무 비율

40%를 초과하여 2호의 요건에 해당한다고 하더라도, 행정안전부 장관이 재정위험의 수준이 심각하다고 판단하지 않으면 재정위기단체로 지정하지 않을 수 있다는 것이다.

실제로 자치단체의 최종예산 대비 지방채무 비율이 40%를 초과했을 때, 그 자치단체는 재정위험의 수준이 심각하다고 볼 수 있을까? 재정위험 수준의 심각성 여부는 매우 주관적이기 때문에 이것은 각호의 요건과 반드시 일치하지는 않을 수 있고, 따라서 여기에는 행정안전부 장관의 재량적 판단이 허용되고 있다. 사실 40%는 절대적으로 고수해야 할 재정위험수준이라고 볼 수는 없다. 경우는 다르지만 중앙정부는 거의 100% 수준에 육박하기 때문이다. 인천시와 같이 재정위기단체로 지정될 위험이 있는 자치단체 입장에서는 예산 대비 채무비율 40%를 초과하더라도 충분한 시간만 허용된다면 자력으로 지방채를 발행하고 이를 상환하는데 아무런 문제가 없다고 주장할 수 있다. 물론, 글로벌 경제위기가 닥치는 경우에는 위기 자치단체의 기대대로 되지 않을 가능성이 높다.

V. 주요국의 재정위기관리제도

1. 일본의 재정재건제도⁷⁾

1955년에 제정된 일본의 ‘지방재정재건축진특별조치법’ 정령에 따르면, 지방자치단체의 재정수지적자⁸⁾가 도도부현의 경우 5%, 시정촌의 경우 20%를 초과할 때, 해당 지방자치단체는 준용재건단체로의 적용 신청을 할 수 있다. 이때의 신청 여부는 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있다. 재정수지적자가 기준치를 초과해도 지방자치단체는 준용재건단체로의 적용 신청을 하지 않고 자주재건단체의 길을 택할 수도 있는 것이다. 지방자치단체의 적용 신청에 대해서 총무성이 적용 여부를 결정한다.

일단 준용자치단체로 결정되면, 도도부현은 중앙정부의, 시정촌은 도도부현의

7) 이 부분은 시라카와 이치로(2009)와 남황우(2010)을 주로 참고하였다.

8) 이때 기준이 되는 재정수지는 ‘표준재정규모에서 차지하는 실질수지의 비율’을 의미한다. 실질수지는 ‘세입에서 세출 및 이월액을 공제한 금액’을 의미하며, 표준재정규모는 대체로 경상적 일반재원을 의미한다(시라카와 이치로, 2009).

감독 하에 재정재건이 추진된다. 이 경우, 자치단체는 ‘재정재건계획서’를 작성하고 감독관청인 상급정부의 승인을 받아야 한다. 이때, 해당 자치단체는 예산편성에 제약을 받기 때문에, 의회의 기능은 상당 부분 약화될 수밖에 없다. 주민에 대한 서비스도 재정재건을 위하여 상당 부분 희생될 가능성이 높고, 주민의 재정부담도 높아질 가능성이 높다. 자치단체가 자주재건을 추구하면, 상급자치단체의 통제를 받지 않아도 되지만, 지방채 발행이 허용되지 않는다는 점에서 그만큼 더 재정재건에 어려움을 겪을 가능성이 높다.

일본정부는 유바리시의 파산을 계기로 ‘지방공공단체재정의 건전화에 관한 법률’을 2007년에 제정하였다. 이 법률 및 시행령은 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율을 기준으로 지방자치단체의 재정건전성을 판단한다. 이때 아래의 표에 제시된 바와 같이 지방자치단체의 종류에 따라 기준비율이 다르게 설정되어 있다. 이들 4개 지표 가운데 장래부채비율을 제외한 3개의 판단지표 가운데 하나라도 기준치를 초과하면 재정재생단체로 지정될 수 있다.

구분	조기건전화기준		재정재생기준	
	도도부현	시정촌	도도부현	시정촌
실질적자비율	3.75%	11.25%-15%	5% 이상	20% 이상
연결실질적자비율	8.75%	16.25%-20%	15% 이상	30% 이상
실질공채비율	25%		35% 이상	
장래부채비율	400%	350%	-	-

조기건전화단체에 해당하면, 조기건전화계획을 총무대신 또는 도도부현지사에게 보고하도록 하고 있으며, 필요한 경우에는 총무대신 또는 도도부현지사가 필요한 권고를 할 수 있고 이를 공표해야 한다. 권고를 받은 자치단체는 이를 의회에 보고하고, 감사위원 등에게 통지해야 한다. 재정재생단체로 지정이 되면, 자치단체장은 재정재생계획을 수립하고 총무대신 또는 도도부현지사에게 승인을 받아야 한다. 자치단체는 재정재생계획에 입각하여 예산을 편성하여야 하며, 총무대신 또는 도도부현지사는 필요한 권고를 할 수 있다.

2. 미국의 지방재정 관리·감독제도 현황

미국 주정부의 지방정부의 재정관리·감독제도는 다음의 3가지로 구분된다.

<표 7> 미국 지방정부의 재정위기관리제도

유형	주요 내용
연방 또는 주 정부의 재정 지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> · 주의 특별재정지원으로 재정재건 · 지방정부의 자치권은 인정하되, 주가 설립한 재정관리기관이 지방정부의 재정 운영에 영향력 행사 · 지방정부의 재정계획, 기채, 계약 등의 심사, 회계사무 감시 등을 하는 재정감시기관 설치 · 가장 보편적인 방식으로, 뉴욕시, 마이애미시 등에 적용
주 파산관재인	<ul style="list-style-type: none"> · 주의 특별법 제정으로 운영 · 시장 해임, 시의회 입법기능 정지 등 자치권 제약 · 주지사의 파산관재인 임명·파견 · 파산관재인이 재정재건계획을 편성하여 재정재건 · 켈시시 등 예외적인 상황에서 적용
파산법원의 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 연방파산법 제 9장에 따른 파산 신청 · 자치권 제약은 없으나 대외신인도 급락 · 활용도는 높지 않으며, 오렌지카운티가 대표적인 사례

자료: 김동기(2008)

첫째, 재정통제위원회가 관리하는 방식이다. 지방정부의 자치권은 인정하되, 주 정부가 재정관리기관으로서 재정통제위원회(financial control board)를 구성하여 해당 지방정부의 세입과 세출 등 재정운영에 직접 관여하는 경우이다. 구체적으로 주정부 보조금의 증감 요청, 주 보조금의 위기 부문에 사용 제한 등은 물론, 지방정부의 재정계획, 기채, 계약 등의 심사, 회계사무 감시 등을 담당한다. 주 정부는 지방정부의 재정재건을 위한 다양한 재정적 지원을 제공하는데, 일반적으로 가장 많이 사용되는 방식으로 뉴욕시, 마이애미시 등의 사례가 여기에 해당한다.

둘째, 파산관재인이 관리하는 방식이다. 주의 특별법으로 운영하며, 시장 해임, 시의회 입법기능 정지 등 해당 지방정부의 자치권을 대폭 제약하고, 주지사가 임명한 파산관재인이 파견되어 행재정적 권한을 행사한다. 파산관재인의 책임하에 재정재건계획을 편성하고 집행하여 지방재정을 재건하며, 주 정부는 지방정부의 재건을 위하여 재정적 지원을 제공한다. 예컨대, 펜실바니아주의 경우, 특정 도시가 재정압박을 받고 있다고 판명되면, 30일 이내에 주정부의 지역 및 경제개발부 장관은 해당 도시의 재정문제의 해결을 위한 계획을 준비할 조정자(coordinator)를 임명해야 한다.

셋째, 파산법원에 의해서 조정이 이루어지는 방식이다. 지방정부는 연방 파산법 제 9장의 규정에 의해서 법원에 파산을 신청할 수 있으며, 주정부에 따라서는 지방정부의 연방 파산법에 의거한 파산신청을 허용한다. 법원은 이에 대해서 채권자의 이의신청을 거쳐서 지방자치단체가 재정파산 요건 구비 여부를 판단하고, 법원이 파산을 인정하면 지방정부는 채권자위원회와 협의를 거쳐 채무조정 계획안을 작성하고, 이를 채권자위원회가 승인하면, 법원이 이를 최종 허가하게 된다(권아영 · 임언선, 2010). 이 방식은 지방정부를 보호하기 위한 제도로 지방정부가 그대로 유지되면서 채권자들과의 채무 재조정을 통해서 채무상환의 가능성을 높이기 위한 측면이 강하다. 오렌지카운티의 경우, 1년 반만에 파산으로부터 벗어나 지방채 시장에 참여할 수 있었으며 비교적 신속하게 재정재건에 성공하였다고 볼 수 있다(조태제, 2006).

3. 독일의 파산제도⁹⁾

기본적으로 독일의 지방자치단체는 균형재정을 유지하도록 의무화되어 있다¹⁰⁾. 또한, 지방자치단체들의 기채를 위해서는 주정부의 승인을 반드시 받아야 한다. 지방자치단체가 그 부채를 상환할 재정적 능력을 갖지 못한다고 판단될 때에는 주정부가 기채 승인을 거부할 수 있으며, 실제로 그러한 결정이 심심치 않게 일어난다. 그런데, 만일 여러 가지 이유로 인하여 이러한 균형재정이 깨져서 지방자치단체가 지방채 상환을 하지 못하는 처지에 빠지게 되면, 대부분의 경우, 상급정부의 감독권을 통해서 해결한다¹¹⁾. 해당 지방자치단체들은 균형달성을 위한 계획을 세우도록 강제된다. 이 계획에는 균형을 달성하기 위하여 필요한 구체적인 조치들과 균형달성을 목표로 한 시점에 대한 천명이 포함되어야 한다.

주에 따라서는 감사부서가 개입하여 자문을 하거나 감독을 하기도 하며, 재정건전화계획에 대해서 감사위원회가 단서를 붙여 승인하고 강제하는 것을 허용하기도 한다. 가장 강력한 규정을 갖고 있는 노르트라인 베스트팔렌 주의 지방자치단체헌법은 균형재정을 향후 4번째 회계연도 안에 달성할 것을 의무화하고 있다. 통상적인 감독권한으로 재정안정이 이루어지지 못할 경우에는 감독기관이

9) 이 부분은 김세진 · 장선희(2010)와 Seitz(2000)을 참조하였음.

10) 지방정부들의 지방채 발행은 투자지출을 위해서만 허용되어 있으나, 실제로는 지방정부들 많은 ‘혁신적인 방법’을 통해서 이러한 규제를 피해가고 있다.

11) 시장에 의한 파산은 애초부터 배제되어 있다.

임시위원회를 설치하고, 이 임시위원회에게 상당한 권한을 부여함으로써 보다 효과적으로 재정건전화를 달성하도록 하는 것이다. 이 위원회의 권한은 매우 강력하여 필요한 경우에는 심지어 시장의 직위를 대신하도록 법률로 규정하고 있는 주도 있다.

독일 파산법에 의하면 연방과 주의 재산에 대한 파산절차는 허용되지 않는다. 지방자치단체에 대해서도 주법이 이를 규정하는 경우, 주의 감독 하에 있는 공법상 법인의 재산에 대한 파산절차도 허용하지 않는 것을 명시적으로 규정하고 있다. 공기업도 파산대상에서 제외된다.

VI. 우리나라 지방자치단체 파산제도 도입 검토

1. 지방자치단체 파산의 개념 확대(청산 vs 재정회복)

지방자치단체 파산제도는 지방자치단체가 재정수입의 급감과 과도한 지출로 인하여 자력으로 지방채 상환을 하지 못하거나 통상적인 행정서비스 제공을 하지 못하는 경우에 적용할 필요가 발생한다. 민간기업을 대상으로 적용되는 파산 제도는 채권자들에게 채무자의 잔여재산을 공정하게 분배하도록 하며, 채권자들의 이익을 보호하는 과정에서 청산되어 시장에서 사라지기도 한다. 이 경우, 해당 기업으로부터 서비스를 받던 소비자들은 시장의 대체기업을 찾아서 필요한 재화와 서비스를 구매한다. 이는 사회의 자원배분의 효율성을 제고하는 순기능을 한다는 점에서 바람직하다.

이와는 달리, 지방자치단체는 해당 지역주민들에게 필수불가결한 공공서비스를 독점적으로 제공하는 공법인이라는 성격상의 특수성을 갖는다. 이로 인하여 청산의 가능성은 애초부터 배제된다. 지방파산제도가 도입되는 목적은 오로지 파산위기에 빠진 지방자치단체의 재정을 회복시켜서 자력으로 지방채 상환을 하고 통상적인 행정서비스 제공을 할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위하여 세계 각국은 시장원리를 통해서 법원이 채권자와 채무자 간의 채무조정을 하도록 하거나, 계층제적 원리를 통해서 세입/세출에 관한 의사결정에 관여한다. 이러한 측면에서 볼 때, 민간기업에 적용되는 파산제도를 지방자치단체에 도입하는 것은 타당

하지 않다¹²⁾.

따라서, 지방자치단체에 청산을 전제로 하는 파산의 개념이 적용되지 않고 그 이전에 중앙정부 혹은 상급자치단체라는 상급정부가 개입하기 때문에, 지방자치단체의 파산은 지방자치단체의 자주재정권 제한 또는 상실이라는 보다 넓은 의미로 파악할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 감독권을 갖는 상급정부가 지방자치단체 고유의 자주재정권을 잠정적으로 인수하거나 재정에 관한 의사결정에 대한 승인권을 보유하게 함으로써 지방자치단체의 재정상 의사결정권을 제한하는 것을 파산으로 보는 것이다.

우리나라의 지방자치단체는 제한적이거나 과세권을 갖는다. 우리나라는 헌법상의 원칙인 조세법률주의에 따라, 지방자치단체가 새로운 세목의 신설이나 기존 세목의 세율을 결정할 수 있는 권한을 부여받지 못하고 있다. 그러나, 대부분의 지방세 세목들에 대해서는 50%의 범위 내에서 인상 혹은 인하를 할 수 있도록 허용되고 있다. 즉, 지방세법이 규정하고 있는 표준세율의 100% 이내에서 조정할 수 있기 때문에, 지방세 수입에 대해서 일정 부분 영향력을 행사할 수 있다는 것이다. 이와 함께 공공시설에 대한 이용료, 공공서비스 제공에 따른 수수료 등 세외수입의 수준에 대해서도 결정할 수 있다. 재정위기를 극복하기 위해서 지방세 혹은 세외수입의 인상을 할 수 있다는 것이다.

또한, 세출 측면에서도 지방자치단체가 주민들에게 제공하는 서비스들을 과감하게 축소함으로써 재정위기 극복을 시도할 수 있다. 예컨대, 공영버스를 민영화함으로써 공영버스 지원에 필요한 재정수요를 감축하고, 보건소, 도서관, 학교 등 공공시설을 폐쇄하여 인건비 등 각종 운영경비를 절감하여, 부채상환을 위한 재원을 확보할 수 있는 것이다. 물론, 복지 관련 보조금의 급격한 증가 때문에 이러한 경비감축의 대상이 되는 재량적 지출의 비중이 점차 낮아지고 있고, 자치구와 같은 경우에는 재량적 지출에 사용할 수 있는 재원이 극도로 작기 때문에 한계가 있을 수는 있다.

통상적으로 지방자치단체장이나 지방의회 의원들은 주민들의 반발 때문에 이러한 세입 증가 및 세출 축소를 위한 의사결정을 내리기가 매우 어렵다. 이러한 지방정치인들과 지역주민들 간의 공모적 도덕적 해이가 재정위기를 초래한 것과

12) 미국에서 자치단체가 법원에 파산을 신청하고, 법원이 파산을 선고하는 경우가 있으나 이는 예외적인 것으로 알려져 있으며, 실제로 파산의 목적이 청산 보다는 채무조정을 통한 자치단체 회생에 있다는 점에서 민간의 파산과는 차이가 있음.

똑같이 재정위기의 극복에도 부정적으로 작용할 가능성이 높다는 것이다. 그렇기 때문에 대부분의 나라에서는 상급정부가 이들과 전혀 다른 유인구조를 갖는 파산관재인을 파견하거나, 지방자치단체의 세입 및 세출 상의 재정적 의사결정에 대해서 승인권을 행사하여 이러한 공모적 도덕적 해이를 근원적으로 차단한다.

2. 지방자치단체 파산 원리(시장원리 vs 계층제적 원리)

지방자치단체의 파산은 미국의 오렌지카운티 사례와 같이 시장원리에 의해서 이루어지는 경우가 있고, 그 외 대부분의 국가에서 사용하는 계층제적 원리에 의해서 이루어지는 경우가 있다. 이 두 가지 가운데 우리나라에는 시장원리가 적용되기 어렵다.

(1) 시장에 의한 지방자치단체 파산

시장에 의한 자치단체 파산은 우선 지방자치단체들이 지방채 발행 권한이 부여되어 필요에 따라 지방채를 발행할 수 있어야 한다. 앞에서 논의한 바와 같이, 우리나라의 지방자치단체들은 지방채 발행에 있어서 자율성이 극도로 제한되어 있다. 즉, 기본적으로 행정안전부 장관이 매년 정하는 한도액을 초과하는 금액에 대해서 지방채를 발행하고자 할 때에는 행정안전부 장관의 승인을 얻어야 한다. 또한, 외채나 중앙정부의 공적 자금으로부터 자금을 조달하고자 할 때에도 중앙정부의 승인을 받아야 한다. 자금수요가 많은 자치단체들이 대부분 한도를 초과한 상태에서 지방자치단체의 파산에 대해서 그 책임을 지방자치단체에게만 지우는 방식의 파산은 설득력이 떨어진다.

다음으로, 시장에 의한 지방자치단체의 파산은 활성화된 지방채 시장이 존재해야 가능하다. 즉, 지방자치단체들이 시장에서 지방채를 발행하여 필요한 자금을 조달하고, 민간 투자자들이 이자와 투자 위험을 고려하여 지방채를 구입하여야 한다는 것이다. 재정이 탄탄해서 신용도가 높은 지방자치단체들은 상대적으로 저렴한 조달비용으로 자금을 빌릴 수 있지만, 그렇지 못한 지방자치단체들은 상대적으로 높은 조달비용을 지불해야만 자금을 빌릴 수 있다.

만일 어떤 지방자치단체의 재정이 어려워져서 채무 상황이 어려워질 것으로 예측되면, 지방채 시장에서 해당 지방자치단체의 조달금리가 매우 높아질 것이

다. 어려운 재정사정에서 고금리로 자금을 조달하여야 하는 처지에 빠진 지방자치단체는 점점 신용도가 나빠져서 결국 지방채 시장에서 자금을 조달하지 못하는 경우가 발생한다. 이 경우 지방자치단체는 파산을 신청하게 된다는 것이다. 이처럼 이자율을 매개로 하여 시장에서의 자금 수요와 자금 공급이 이루어지는 경우에는 자연스럽게 지방자치단체의 파산이 이루어진다. 여기에 추가해서 각 기업과 지방자치단체의 신용도를 평가하는 기관들이 해당 자치단체의 신용도 평가를 통해서 시장에서의 자치단체의 파산 결정을 도와줄 수 있다. 이 과정에서 어떤 특정 경제주체가 이 판단을 하는 것이 아니라 수많은 자금 수요자와 자금 공급자들의 독자적인 판단에 의해서 이루어진다는 점에서 객관적인 판단이 이루어진다고 할 수 있다.

그런데, 우리나라의 지방채 시장은 거의 존재하지 않는다. 대부분의 자금이 중앙정부의 기금 및 특별회계의 자금, 지방공공자금, 사전에 협의된 금융기관의 자금, 매출공채자금¹³⁾ 등으로부터 조달되고 있다. 지방채 발행은 지방자치단체의 자금 수요와 중앙정부의 자금 공급으로 이루어진다. 이때 중앙정부의 자금 공급에는 다양한 정책적 판단이 개입되어 이루어지는 것이지 시장에서처럼 이자율이나 리스크에 따라 이루어지는 것은 아니다. 이처럼 우리나라에서는 시장에 의한 지방채 발행에 해당하는 모집공채자금의 비중이 지극히 미미한 실정을 고려할 때, 지방채 발행에 있어서 시장원리가 적용되기 어렵고, 따라서 시장을 통해서 지방자치단체의 파산이 이루어지는 것을 기대하기는 매우 어렵다.

(2) 계층제에 의한 파산

계층제에 의한 파산은 중앙정부 혹은 광역자치단체의 감독 권한에 입각해서 이루어진다. 상급정부가 지방자치단체의 재정상황을 고려했을 때, 지방자치단체의 재정이 위기에 처해 있다고 판단되면, 상급정부가 지방자치단체의 자주재정권을 일부 이양 받거나 승인권한을 받아서 해당 지방자치단체의 재정건전화에 직접 관여한다. 이는 대부분의 국가들이 채택하는 방식으로, 지방자치단체의 자치권을 심대하게 침해하기 때문에 상급정부가 임의로 개입하는 것은 거의 인정되지 않는다. 그 대신 지방자치단체에게 파산신청권한을 부여하는 방식과 사전에 정해진 파산기준에 해당이 되면 상급정부가 파산을 결정하도록 하는 방식이

13) 자치단체로부터 인허가, 차량 등록 등 특정 역무를 제공받는 주민에게 첨가하여 소화하는 자금임.

있을 수 있다. 지방채 자금의 상당부분을 중앙정부가 공급하고 재정위기의 상당한 책임을 중앙정부가 공유하는 우리나라에서는 중앙정부에 의한 재정감독이 상당히 설득력을 갖는다.

첫째, 지방자치단체의 파산 신청이 있을 때에 한해서 상급정부가 개입하도록 허용할 수 있다¹⁴⁾. 지방자치단체가 원리금의 상환에 어려움을 겪게 되었다고 해서 상급정부의 임의적 개입을 허용하게 되면 이를 상급정부가 악용하여 지방자치단체에 부당한 통제를 시도할 우려가 있다. 또한, 지방자치단체가 상급정부의 개입 없이도 세입 증대 및 세출 축소를 위한 노력을 기울여서 자력으로 재정적 어려움에서 벗어나고자 할 때에는 이를 허용하는 것이 바람직하다는 점에서 이러한 방식은 타당하다. 파산신청을 하지 않은 상태에서 만기가 돌아 온 원리금 상환을 하지 못하는 경우에는 자동적으로 파산 신청을 한 것으로 간주함으로써 혼란을 피할 수 있다.

그러나, 이 방식은 지방자치단체의 파산신청을 허용하는 방식은 지방재정상태가 과도하게 악화되어 결국 원리금 상환을 하지 못할 지경에 이르러서야 비로소 상급정부의 개입이 가능해지는 문제점을 안고 있다. 이 방식은 지방자치단체의 판단을 신뢰할 수 있다는 전제 하에서는 바람직한 방식일 수 있다. 그러나, 일본의 유바리시가 분식회계를 통해서 파산을 최대한 늦추었던 사례나, 주민들에게 서비스를 최대한 제공하면서도 재정적 어려움으로 인한 파산 신청을 최대한 늦추고자 하는 지방정치인들의 유인을 고려할 때 비현실적인 전제일 가능성이 높다.

반면에, 지방자치단체가 스스로의 자구노력을 통해서 재정위기를 극복하는 기회를 부여한다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 재정위기 극복은 어차피 지방자치단체의 협력을 얻어서 추진할 때 효과적이므로, 일단 자치단체가 스스로의 판단에 따라 재정재건의 기회를 줄 필요가 있다. 만약 지방자치단체가 채무상환불능의 처지에 빠지게 되어도 파산신청을 하지 않는다면, 중앙정부가 그때 직권적으로 파산결정을 내리도록 허용할 수도 있다. 이처럼 지방자치단체에게 1차적인 파산신청의 기회를 허용하고, 2차적으로 중앙정부에게 결정권한을 부여하는 것이 타당한 것으로 보인다.

둘째, 예산대비채무비율, 채무상환비율 등 일정한 기준을 두고 그 기준에 해당되는 경우에 상급정부가 파산을 결정하도록 할 수 있다¹⁵⁾. 이 방식은 우선 지

14) 1955년 지방재정재건촉진특별조치법 하에서의 일본의 경우가 여기에 해당한다.

15) 현재 우리나라와 2007년 지방공공단체재정의 건전화에 관한 법률 하에서의 일본의 경우가 여기에 해당

방자치단체의 파산 위기를 사전에 저지할 수 있다는 장점이 있다. 파산 기준을 보수적으로 수립해 놓는다면, 지방자치단체가 심각한 재정위기에 봉착하기 전에 상급정부가 해당 자치단체의 지방재정 구조조정에 관여할 수 있다는 점에서 바람직하다. 게다가 현재 우리나라 지방자치단체 위기관리제도가 채택하고 있는 것처럼, 중앙정부의 강력한 개입을 불러 오는 ‘위기단체 지정단계’ 이전에 ‘주의 단계’를 두고 있는 경우에는, 지방자치단체에 재정위기를 사전에 경고할 수 있다는 점에서 바람직하다.

그러나, 이러한 제도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 따라 자구노력을 통한 재정재건의 기회를 박탈하는 것으로 지방재정의 자주성 및 책임성 측면에서 볼 때 바람직하지 못하다. 또한, 일정한 기준에 입각한 상급정부의 파산 결정이 자동적으로 이루어지게 하는 것은 바람직하지 못하다. 일시적인 문제로 인하여 기준을 위반하는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 예를 들면, 지방자치단체가 대규모 아파트 개발사업을 위하여 지방채를 발행하여 예산대비채무비율이 높아졌으나, 다음 해에 분양이 완료됨으로써 채무가 대부분 해소되는 경우가 여기에 해당한다. 지방자치단체의 개별적인 특성을 고려하여 결정할 수 있도록 상급정부에게 파산에 해당하는지 여부를 판단할 수 있는 재량을 부여하는 것이 필요하다.

3. 상급정부의 신뢰할만한 약속(credible commitment) 가능성

지방자치단체의 파산제도는 지방자치단체의 재정재건을 도울 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정관리 실패의 책임도 물을 수 있어야 한다. 방만한 재정운영을 한 지방정치인들과 이들을 선출하고 이들의 방만한 운영을 막지 못한 지역주민들에게 벌칙을 부여해야 차후에 여타 자치단체들도 재정건전성을 유지할 유인을 갖게 될 것이기 때문이다. 이때의 벌칙은 자주재정권의 침해와 실제적인 주민부담 증가 및 서비스 감축을 포함한다. 상급정부의 파산선고는 지역정치인들에게 사망선고와 유사한 효과를 가질 것이고, 주민부담 증가 및 서비스 감축은 주민들의 저항을 불러 일으킬 것이다.

게다가 후술하는 바와 같이 중앙정부에 의한 승인방식 하에서 중앙정부가 객관적인 기준을 위반한 지방자치단체의 파산 여부를 재량적으로 판단하여 결정하

한다.

도록 허용하는 방식 하에서는 객관적인 파산기준 결정 자체의 어려움이 있다. 특정 지방자치단체에 대한 파산선고가 실질적으로 국가 신인도에 부정적 영향을 미치고, 중앙정부의 관리능력 결여를 드러내며, 해당 지역주민들의 정치적 지지를 상실하게 되고, 중앙정부도 파산에 대한 책임의 일부를 지고 있다는 점을 고려하면, 중앙정부가 파산선고를 적극적으로 하고자 하지 않을 가능성이 높다.

4. 개입 방식 (파산관재인방식 vs 승인방식)

지방자치단체의 신청에 의해서든지 혹은 일정 기준 및 사전에 결정된 기준과 상급정부의 판단에 따라 파산이 결정되면, 해당 지방자치단체의 세입예산과 세출예산의 조정을 통해서 부채상환에 필요한 재원을 마련할 필요가 있다. 지방자치단체가 파산에 이르게 되었다는 것은 해당 지방자치단체가 스스로 이러한 세입예산의 증대 및 세출예산의 감축을 위한 노력을 기울이지 않았다는 것이므로, 상급정부의 개입이 필요하다. 여기에는 상급정부가 파산관재인을 파견하는 방식과 중앙정부가 승인권을 행사하는 방식이 있을 수 있다.

(1) 파산관재인방식

파산관재인방식은 상급정부가 특정인을 파산관재인으로 임명하고, 파산관재인에게 예산권을 부여하는 방식이다. 파산관재인은 세입예산 및 세출예산을 편성할 수 있다는 점에서 해당 지방자치단체의 자주재정권을 심각하게 침해할 가능성이 높다. 실제로 지역주민들에 대한 서비스 제공을 더욱 중요하게 생각하는 지방자치단체장과 지방의회와는 달리, 파산관재인은 균형예산 및 재정건전성 회복에 전념하게 된다. 파산관재인이 추구하는 재정균형은 지방세율 인상, 공유재산의 매각 혹은 사용료수수료 등 세외수입의 인상 등을 통해서 혹은 서비스 감소를 야기하는 세출예산 축소증대 등을 통해서 달성된다. 이 과정에서 지역주민의 이익을 대변하는 지방정치인들과 상급정부의 이익을 대변하는 파산관재인 간의 갈등이 예상된다.

자치단체의 재정회복을 위해서는 지역주민과 지역정치인들의 정책순응(policy compliance)이 필수적이다. 예컨대, 주민들이 용인하기 어려운 수준 이상으로 지방세가 인상되거나 서비스의 감축이 이루어지기 위해서는 지방의회에서의 예산

편성 및 조례 제개정이 이루어져야 한다. 또한, 지방세 인상을 위한 조례 개정이 이루어지더라도 납세 거부 등 주민의 반발이 이루어질 수 있기 때문이다. 그리고, 재정회복을 위한 조치들에 대해서 주민들을 설득하여 순응을 이끌어 내기 위해서는 자치단체장 및 의원들의 적극적인 협력이 반드시 필요하다. 파산관재인에게는 해당 자치단체의 재정회복을 위한 다양한 아이디어, 자치단체장, 의원 및 지역주민의 순응을 끌어 낼 수 있는 능력 그리고 재정회복 조치들에 대한 추진력 등이 필요하다. 결국, 파산관재인방식을 택할 때에는 파산관재인의 선임이 적절하게 이루어지는가가 파산 지방자치단체의 재정재건에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.

파산관재인방식은 재정재건을 최고의 목표로 삼는 파산관재인이 지역에 파견되어 직접 재정재건 조치들을 고안하고 추진한다는 점에서 재정재건을 위해서 매우 효과적이다. 그러나, 이러한 방식은 파산관재인이 점령군과 같이 비추어져서 지역정치인 및 주민들의 반발을 불러 일으킬 가능성이 높다는 문제가 있다. 특히, 파산관재인이 과도한 주민희생을 요구한다든가 지역주민 및 지역정치인들과의 원만한 관계 설정에 실패하는 경우에는 이러한 문제가 크게 불거져서 재정재건이 기대한 대로 이루어지지 않을 수 있다. 조례의 제개정이나 예산의 편성 등의 과정에서는 물론 재정재건 조치들의 구체적인 집행과정에서도 불만을 품은 주민들의 극단적인 저항 등 다양한 문제가 발생할 수도 있다. 현장에서 대부분의 중요한 재정적 의사결정을 결정하는 파산관재인은 이러한 모든 문제에 대해서 책임을 져야 하고, 이는 파산관재인을 파견한 상급정부의 책임으로 귀속된다.

뿐만 아니라, 파산관재인방식은 지방자치단체가 스스로의 판단에 따라 재정재건을 추진할 수 있는 기회를 박탈하는 문제를 초래한다. 파산관재인이 재정재건을 위한 기획을 주도하고, 지방자치단체는 이를 보조하는 형식이 되기 때문에 지방자치단체는 수동적인 입장에서 재정재건에 임하게 된다. 이는 당장의 재정재건 자체에는 효과적일 수 있지만, 재정재건과정에서 지방자치단체의 적극적 협력을 저해할 가능성이 높다. 또한, 재정재건 이후의 지속가능한 재정을 위해서 반드시 필요한 자발적인 재정긴축기조의 유지에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 이러한 점에서 파산관재인방식의 선택은 재정재건의 달성과 지역정치인·주민의 협력 확보라는 서로 상충되는 가치 모두를 고려하여 이루어져야 할 것이다.

(2) 상급정부의 승인방식

파산관재인방식과는 달리, 재정재건 작업을 지방자치단체장 및 지방의회가 주도하고, 이렇게 수립된 재정재건계획을 상급정부가 승인하는 방식이 있다. 이 방식은 재정위기를 초래한 지방정치인들에게 1차적인 재정재건의 책임을 지운다는 점에서 파산관재인방식과 다르다. 즉, 지방자치단체장이 마련한 지방재정재건계획을 지방의회가 승인하고, 이를 상급정부가 승인한다. 지방자치단체가 재정재건계획을 수립하는 과정에서 상급정부와 지속적으로 협의하여 지방자치단체의 재건계획에 상급정부의 의사를 반영하는 작업이 동시에 이루어진다.

상급정부의 승인방식은 여러 가지 장점을 갖는다. 첫째, 지방자치단체가 주도하여 재정재건계획을 수립한다는 점에서 지방자치단체의 재정자주권 침해가 상대적으로 덜 이루어진다고 볼 수 있다. 둘째, 지방정치인들의 주도 하에 이루어지므로, 파산관재인의 주도 하에 이루어지는 경우보다 재정긴축안에 대한 지역주민들의 이해 및 협력을 이끌어내는 것에 더 효과적이다. 셋째, 재정긴축안의 집행 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제들에 대해서 1차적으로 지방자치단체가 대응하고 책임을 지게 되기 때문에 중앙정부의 정치적 위험(risk)을 낮출 수 있다. 넷째, 재정재건과정에서 습득한 자치단체의 노하우, 역량 강화, 지역주민들의 의견 수렴 경험 등으로 인하여 지속가능한 건전재정의 기반을 확립할 수 있다.

그러나, 다른 한편으로는 다음과 같은 단점을 갖는다. 첫째, 상급정부는 지방자치단체가 수립한 안에 대해서 승인 여부만을 결정하므로, 파산관재인에 의한 방식에 비해서 재정재건을 위한 보다 효과적인 안을 수립하기가 어렵다. 둘째, 지역에 상주하면서 활동하는 파산관재인에 비해서 상급정부와 지방정부 간의 원활한 협력이 이루어지기 어렵다.

셋째, 무엇보다도 객관적인 파산기준을 수립하기가 어렵다. 앞서 논의한 대로 자치단체의 개별적 특성의 고려가 필요하기 때문에 파산기준을 일률적으로 적용하는 것이 어려운 것은 객관적 기준 자체를 설정하는 것이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 자치단체마다 사정이 다 다를 뿐만 아니라 파산 판단의 가장 중요한 기준이 될 자주적 재정회복의 가능성 여부는 단기적 시각에서 바라볼 때와 장기적 시각에서 바라볼 때가 달라질 수 있다. 예컨대, 중앙정부가 파산에 처한 자치단체에 급한 채무 상환을 위하여 10년 간 지방채 차환을 허용하거나, 상환기간을

연장한다면, 당장 파산가능성이 있는 자치단체도 10년 간 구조조정을 통해서 파산에서 벗어날 수 있다. 결국, 이러한 기준을 사전적으로 설정하는 것이 그리 쉬운 일이 아니며 따라서 이렇게 결정된 계량적 기준치가 파산의 절대적 기준이 될 수도 없다.

5. 우리나라의 지방재정위기 사전경보시스템과 파산제도

1) 방식

이 연구에서 제시한 광의의 파산제도는 지방재정위기 사전경보시스템이라는 명칭으로 이미 우리나라에서 시행되고 있다. 이 제도는 첫째, 청산을 배제하고, 재정재건을 목표로 하고 있으며, 둘째, 시장에 의한 파산제도 대신 계층제에 의한 중앙정부 개입이 이루어지고 있고, 셋째, 파산관재인 대신 중앙정부 승인을 통해서 재정재건을 추구하는 방식을 채택하였다.

즉, 중앙정부가 모든 시도 및 시군구에 대해서 통합재정수지 적자비율 등 6개 지표에 일정한 기준을 사전에 정해 두고, 이 기준을 위반하면 파산위기에 빠진 것으로 간주하고, 재정재건을 위하여 해당 지방자치단체로 하여금 재정건전화계획을 수립하도록 하고 이를 중앙정부가 승인하는 방식이다. 재정건전화계획에는 지방자치단체의 세입과 세출에 관한 주요 사항들이 모두 포함되는데, 중앙정부가 이 계획의 수립 및 이행에 지도 및 권고를 할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 자주재정권에 제한을 가하는 방식이다.

2) 쟁점

이 제도는 중앙정부의 인위적 개입을 통해서 지방자치단체의 재정위기를 극복하고 재정을 재건하도록 한다. 다양한 원인으로 인하여 발생한 재정위기에 대해서 지방자치단체가 해결능력의 부족, 도덕적 해이문제 혹은 양자 모두로 인하여 재정재건을 자주적으로 하지 못한다는 전제가 있다. 만일 지방자치단체가 스스로 재정위기를 해소할 수 있다면, 굳이 중앙정부가 나설 필요가 없을 것이다. 중앙정부는 지방자치단체에 대한 재정지원 및 재정감독 그리고 재정분담을 수행하는 주체로서 파산제도를 주도적으로 운영하기에 적절한 위치에 있다.

그러나, 중앙정부가 국가 전체의 이익을 추구하는 선한 관리자로서의 역할을

다할 것으로 믿기는 쉽지 않다. 이론적 논의에서 밝힌 바와 같이 중앙정부는 스스로의 정치적 이익을 추구하여 재정위기에 빠진 지방자치단체에 대해서 파산에 해당하는 위기자치단체로의 지정을 극력 피할 가능성이 높다. 그렇게 되면, 우리나라의 위기관리시스템에 대한 신뢰가 무너지고 지방자치단체들은 이러한 현실에 따라 스스로의 이익을 추구하는 행태를 보이게 될 것이다. 특히, 인천광역시와 같이 인구나 재정규모가 커서 국가 전체에 대한 정치·경제적인 영향이 큰 지방자치단체들은 이 시스템으로부터 비교적 자유롭게 행동함으로써 이 시스템의 효과성에 심각한 문제가 생기게 되는 것이다.

다음으로 인위적인 개입의 기준이 되는 ‘재정위험 판단지표’들의 지표값을 정하는 어려움이 있다. 우리나라의 경우, 판단지표들을 주의기준과 심각기준으로 구분하고 있다. 전자는 재정위험을 경고하여 지방자치단체가 스스로 재정건전성 회복을 위한 다양한 조치를 취하도록 하는 기능을 수행한다. 후자는 주의기준에 도달한 지방자치단체가 자주적인 재정재건에 실패했을 때 중앙정부가 개입하여 강제적으로 재정위기를 해소하는 기능을 수행한다. 그런데, 문제는 중앙정부의 개입이 필요한 시점을 언제로 할 것인가이다. 우선 위험지표에 해당하는 자치단체들이 반드시 스스로의 힘으로 재정위기를 해소할 수 없다고 보기도 어렵다. 중앙정부가 지방채 발행을 허용하면 중장기적으로 자치단체의 재정에 큰 영향 없이 원활하게 어려움을 극복할 수도 있기 때문이다. 지표값 자체에 대한 합의가 이루어지지 않는다면, 위기지정 대상이 되는 지방자치단체들은 엄청난 불이익을 가져오게 될 위기지정을 받아들이기 어려울 것이다.

결국, 이러한 지표값의 정당성 미흡으로 인하여 지방자치단체의 정치적 저항이 거세게 이루어지고, 이것이 정치적 책임을 지고 싶지 않은 중앙정부의 위기단체 지정을 방해함으로써 서로 상승작용을 일으켜서 이 제도의 효과성을 크게 저해할 가능성이 있다. 인천시의 경우, 재정건전성에 비상이 걸린 중앙정부가 아시안 게임 등 주요 사업에 대한 보조율 인상 등으로 재정지원을 추가적으로 할 가능성은 낮고, 지표값의 변경을 통해서 인천시의 문제를 해결하고자 할 가능성이 높다¹⁶⁾. 이 경우, 중앙정부나 인천시 모두 재정적으로 손해 보는 일이 없고, 정치적으로도 책임이 불거지는 것을 막을 수 있다는 점에서 단기적으로는 가장 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 방식의 문제해결은 제도 자체의 신뢰성에 손상을 주어 장기적으로 더 큰 문제를 불러 일으킬 수도 있다.

16) 앞에서 논의한 대마불사의 원칙에 따라 인천시를 위기단체로 지정할 가능성은 매우 낮다.

VII. 요약 및 결론

이 연구는 미국에서 일부 사례를 찾을 수 있는 시장에 의존하는 파산제도가 우리나라에 적용가능한지를 살펴보았다. 그 결과, 이 연구의 답은 아니오이다. 첫째, 세계에서 유일하게 이러한 접근을 택하고 있는 미국에서도 이러한 방식은 일반적으로 적용된다기 보다는 상당히 예외적으로 적용된다. 대부분의 경우에 주정부가 나서서 문제해결을 위한 지원 및 위기 수습을 위한 기구 설립 등을 시도하고, 문제 해결을 주도한다. 시장에 의존하는 방식의 파산제도는 미국 내에서도 그리 일반적으로 발견되는 수습책은 아니다.

둘째, 제도적 장치가 도입되기 위해서는 우리나라에 재정분권이 잘 되어 있어서 지방정부가 중앙정부로부터 독립적인 재정적 의사결정을 한다는 것이 전제가 되어야 한다. 지방자치단체의 재정상태가 시장에 의해서 평가를 받고 그에 대한 책임을 지방자치단체가 질 수 있어야 하기 때문이다. 그러나, 우리나라는 지방자치단체가 재정적으로 할 수 있는 일은 그리 많지 않기 때문에 지방자치단체 파산 책임의 일부가 중앙정부에게도 있고, 따라서 파산(위기)에 처한 지방자치단체의 구제에 중앙정부가 나설 수밖에 없다. 결국, 연성예산제약의 문제가 나타나게 되고, 시장보다는 정부간 관계적으로 해결될 가능성이 많다는 점에서 현재 우리나라에 시장에 의존하는 파산제도를 도입하는 것은 논리적으로 타당하지 않다.

셋째, 중앙정부의 통제를 약화시키고 자주재정권을 지방자치단체에 부여하자는 주장 역시 바람직하지 않다. 이러한 주장은 민주주의 혹은 지방자치의 강화를 위한 차원에서는 가능하지만, 지방재정의 건전성을 위해서는 그리 좋은 방안은 아니다. 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 표의 극대화라는 목적함수를 갖는 정치인들이 단기적 시계를 가지고 수입 및 지출에 관한 재정정책을 결정하며 주민들은 결정된 정책의 장단기적 편익과 비용에 대한 정확한 정보를 갖지 못하기 때문에 내부적으로 가장 효율적인 재정적 의사결정이 이루어지지 않을 가능성이 매우 높다. 많은 나라들에서 과도한 재정분권이 지방재정위기를 초래하였다는 역사적 경험이 이러한 일들이 실제로 발생할 수 있다는 것을 강력히 경고하고 있다.

그러면, 우리가 현재 가지고 있는 다양한 지방재정관리제도들만으로 지방자치단체들의 파산을 막을 수 있는가 그리고 파산지경에 이른 지방정부를 재건할 수

있는가? 우리나라에서는 예외적으로 인천시와 태백시가 가장 파산의 위기에 가장 가까이 가 있다. 인천시는 예측하지 못한 부동산시장의 침체 및 글로벌 경제 위기로 인하여 재정이 어려워졌다. 그럼에도 아시안게임을 위한 재정수요가 확정되어 있기 때문에 대규모 재정사업을 계속 추진해야 한다는 데에 인천시의 문제가 있다. 태백시의 경우, 태백개발공사가 설립한 특수목적법인(SPC)에게 대규모 빚보증을 선 것이 문제가 된 것인데, 이는 당시 관리제도로는 규제하기 어려운 것이었다.

결국, 부동산경기 침체나 아시안게임 개최 결정은 현재 시행되고 있는 재정관리제도로 해결하기 어려운 문제였고, 지방공기업의 특수목적법인에 대한 채무보증은 재정관리제도의 미비로 인한 것이다. 후자의 경우는 재정관리제도를 개선함으로써 해결이 가능하나, 전자의 경우에는 여전히 앞으로도 문제가 될 소지가 충분하다. 현재로서는 추가적 지방채 발행에 대한 중앙정부의 승인으로 인천시가 파산의 위협에서 벗어날 수 있을 것으로 보이나, 앞으로 외부로부터의 충격이 발생할 경우에는 상황이 달라질 수 있으므로 위기 극복을 장담할 수는 없는 일이다. 이는 파산에 이르는 지방자치단체가 나올 수 있다는 것을 의미한다. 게다가, 재정위기에 빠진 지방자치단체의 로비 혹은 정치적 압력에 중앙정부의 재정관리기구가 굴복한다면, 혹은 재정관리기구가 경기 예측을 잘못해서 잘못된 판단을 내린다면, 혹은 양자가 결합된다면, 지방재정위기는 언제든지 발생할 개연성이 있다.

그렇다면, 촘촘히 마련되어 있는 각종 관리제도에도 불구하고 위기단체로 지정되는 자치단체가 발생했을 때, 현재 우리나라의 재정관리제도가 그러한 지방자치단체의 재정을 재건하는 데 효과적으로 기여할 수 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 일단 중앙정부가 지방채 발행의 승인을 통하여 단기적으로 재정위기를 넘길 수 있을 것이다. 그러나, 특별한 사정변경이 일어나지 않는다면, 중장기적으로는 지방채 발행만으로는 재정의 지속가능성을 보장할 수 없다. 재정재건을 위해서는 수입증대 및 지출축소를 위한 대책이 필요한데, 재정위기에 빠졌다는 것은 자치단체 스스로는 이러한 방향의 의사결정을 하지 못했음을 의미한다. 따라서, 이러한 결정을 하기 위해서 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 지방세 징수 강화 및 세출 축소의 어려운 결정을 하도록 유도 혹은 강제할 필요가 있다.

재정재건은 중앙정부의 위기단체의 지정 및 그에 따른 재정건전화계획 승인,

지방채 발행 제한 등을 통해서 가능하다. 주로 지방자치단체의 긴축재정을 내용으로 하게 되는 재정건전화계획은 지방자치단체로서는 달갑지 않지만, 지방채 발행 승인을 위한 전제조건이 되기 때문에 중앙정부의 기대수준에 맞추어 작성해서 승인을 받아야 한다. 그러나, 이렇게 작성된 재정건전화계획은 중앙정부의 승인 후 지방의회의 승인을 받아야 하는데, 지방세 증세, 이용료 등 인상, 각종 행정서비스 축소 등 지역주민의 희생을 요구하는 내용이기 때문에 지방의회가 반대할 수도 있다. 또한 재정건전화계획을 지방자치단체가 적극적으로 실행하지 않을 수도 있다. 이러한 경우에 중앙정부는 교부세 감액이나 기타 재정상의 불이익으로 지방자치단체를 압박할 수 있다.

어차피 중앙정부나 지방자치단체 모두 재정재건이라는 동일한 목표를 추구하는 것이기 때문에 재정재건의 속도에 관한 갈등에 그칠 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 이러한 갈등의 발생은 지방자치단체나 중앙정부 모두에게 상당한 부담이 될 것이기 때문에 이에 대한 분명한 절차가 규정될 필요가 있다. 또한, 재정위기에 빠진 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원에 대한 조건, 내용 및 절차도 구체적으로 규정될 필요가 있다. 인천에 대한 지원책으로 지하철건설에 본래 중앙정부가 약속한 것보다 더 많은 재정지원을 하는 등의 논의가 이루어지고 있는데, 위기 자치단체에 대한 주먹구구식 땀질처방에 그칠 가능성이 높다. 지금은 지방재정법령이 막연히 지방재정위기관리위원회에게 그 역할을 맡기고 그 구성과 운영에 관한 것만 규정하는 데 그치고 있다. 파산가능성이 부각된 마당에 보다 구체적인 내용을 사전에 규정함으로써 체계적이고 신속하며 합리적인 재정재건이 가능하도록 법규정을 정비하는 것이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 권아영·임언선. 2010. 「지방재정위기관리제도의 문제점 및 개선방안」. 국회입법조사처.
- 김동욱. 2009. 최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례. 「지방세와 지방재정」 59-78.
- 김성식(편). 2009. 「한국경제의 새 틀을 찾아」. 새로운 사람들.
- 김세진·장선희. 「독일 지방자치단체의 파산에 관한 법제 연구」. 재정법제 연구 10-12-7. 한국법제연구원.
- 남황우. 2010. 일본의 지방재정건전화 조치. 「지방재정과 지방세」. 통권 141호 140-159.
- 사라카와 이치로. 2009. 「지방자치단체 파산」. 고두갑 역. 시그마프레스.
- 유진식. 2011. 지방자치단체의 파산방지를 위한 법제정비 방안: 일본의 경험과 그 시사점을 중심으로. 「지방자치법연구」 11:1 3-20.
- 이창균, 2000. 일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구. 「한국지방재정논집」 5:1
- 이창균. 2008. 일본의 자치단체 재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석. 「지방재정과 지방세」 9 148-162.
- 이현우. 2007. 일본 지방채 발행제도의 최근 동향과 시사. 「지방재정」 제 5호 (통권 148호) 67-82. 한국지방재정공제회.
- 임성일. 2007. 지방채 발행제도의 현실과 향후 과제. 「지방재정」 제 5호 (통권 148호) 67-82. 한국지방재정공제회.
- 장선희. 2011. 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구: 지방자치단체 파산 관련 독일의 논의를 중심으로. 「세계헌법연구」 17:1 199-220
- 정순관·하정봉·길종백. 2008. 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할: 일본 유바리시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」 20:1 115-134.
- 정창훈. 2011. 미국 지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로. 「강원법학」 32 47-88.
- 조기현·신두섭. 2008. 「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로」. 한국지방행정연구원 연구보고서.

- 조태제. 2006. 「지방자치단체의 파산제도」. 한국법제연구원 현안분석.
- 최종만. 1998. 「일본의 자치제 개혁」. 나남신서 615. 나남.
- 표명환. 2010. 지방자치단체의 채무지급유예선언에 관한 법적 고찰. 「법학연구」 40 19-38.
- Ahmad, J.K., Devarajan, Sh. Khemani, S. & Shar, S. 2005. Decentralization and Service Delivery. World Bank Policy Research Working Paper No. 3630.
- Blankart, C. 1999. The Process of Government Centralization: A Constitutional View, Berlin. Germany: Humboldt University. Manuscript.
- Cahill, Anthony G. Joseph A. James, Jean E. Lavigne and Ann Stacey, (1994) State Government Responses to Municipal Fiscal Distress: A Brave New World for State-Local Intergovernmental Relations. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, No. 3, pp. 253-264
- Carvlin, E. 2002. The Art of Saving Cities: Michigan Fiscal Overseers Face Resentment. *The Bond Buyer* 342.31535:1 Business Economics and Theory.
- Citizens Research Council of Michigan. 2000. *Avoiding Local Government Financial Crisis: The Role of State Oversight*. Report No. 329.
- Coe, C.K. 2007. Preventing Local Government Fiscal Crises: The North Carolina Approach. *Public Budgeting and Finance* 2007: Fall 39-49.
- Coe, C.K. 2008. Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices. *Public Administration Review* 68:4 759-767.
- Harvard Law Review. 1997. Note: Missed Opportunity: Urban Fiscal Crisis and Financial Control Boards. *Harvard Law Review*. 110;3 733-750.
- Hirsch, W.Z. & Rufolo, A.M. *Public Finance and Expenditure in a Federal System*. Harcourt Brace Jovanovich: San Diego.
- Honadle, B.W. 2003. The States' Roles in US Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey. *International Journal of Public Administration* 26: 13 1431-1472.
- Honadle, B.W. 2005. Incrementalism Redux: State Roles in Local Government Fiscal Crises. Paper presented at the 59th International Atlantic Economic

- Conference, London, England, March 12, 2005.
- <http://www.eastasiaforum.org/2010/07/05/whats-really-at-stake-with-rising-local-government-debt-in-china/>
- Inman, R.P. 1995. How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia. Fiscal Institute for Fiscal Studies. 2008. Fiscal decentralization in four Latin American countries. <http://www.ifs.org.uk/projects/248>
- Jensen, T. 2011. 독일 지방자치단체의 파산능력. 문병효 역. 강원법학 32 29-46.
- Keen, M.J. & Kotsogiannis, C. 2002. Does Federalism Lead to Excessively High Taxes. *American Economic Review* 92: March 363-370.
- Keen, M.J. 1998. Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *Staff Papers*. IMF. 45:3대 53-88.
- Ma, J. 2001. Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences. World Bank.
- Mikesell, J.L. 2002. Subnational Government Bankruptcy, Default and Fiscal Crisis in the United States. International Studies Program Working Paper 02-21 December 2002. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Persson, T. & Tabellini, G. 1996. Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard. *Econometrica* 63:May 623-46.
- Prud'homme, R. 1995. The Danger of Decentralization. *The World Bank Research Observer* 10: 201-220.
- Rodden, J. 2001. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. Unpublished Mimeograph. MIT.
- Rodden, J.A., Eskeland, G.S. & Litvack. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press.
- Seitz, H. 2000. Subnational Government Bailouts in Germany. Inter-American Development Bank Research Network working paper: R-396.
- Singh, R. & Plekhanov, A. 2005. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. IMF Working Paper. WP/05/54.

Tanzi, V. 1996. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. in M. Bruno and B. Pleskovic, eds. Annual World Bank Conference on Development Economics 1995. Washington: The World Bank.

Von Hagen, J. 1991. A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. *Journal of Public Economics* 44: 199-210.



중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향

■ 김 현 아 (한국조세연구원 선임연구위원)

차 례

1. 서론	93
2. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모	95
3. 중앙 지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항	101
4. 중앙 지방간 복지재정 부담 분석	104
5. 결론 및 정책제언	115

중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향¹⁾

김현아(한국조세연구원 선임연구위원)

1. 서론

최근 경제환경 변화로 인해 재정건전성에 대한 관심이 높아지고 있다. 대외경제 불안정 등 세입환경 변화가 불투명한 가운데 복지를 중심으로 한 정부지출은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 경제성장 수준 이상의 복지재정 지출증가는 남부유럽 재정위기의 원인으로도 논의되고 있으며, 급속하게 증가하는 연금 지출 또한 향후 국가 재정지출의 핵심이 될 것으로 전망되고 있다. 우리나라의 중앙과 지방의 재정여건도 이와 다르지 않다. 세입 부분의 순증가는 제한적인 상황 하에서 사회복지 관련 세출은 급속히 증가하고 있어 재정여건은 순조롭지 못하다.

현재 정부는 증가하고 있는 복지수요를 충족하기 위한 재원이 더 필요하고 이를 충족하기 위하여 정부가 단기와 장기 플랜을 어떻게 갖고 있어야 하는가에 대한 답을 찾기에 골몰하고 있다. 어찌 보면 해법은 간단해 보이지만, 이를 해결하기 위한 해결점의 시작을 어디서부터 찾느냐 하는 것은 그리 쉽지만은 않다. 우선, 복지수혜의 양적 질적 개선이라는 같은 목적 하에서도 중앙부처 내(기획재정부, 보건복지부, 안전행정부), 지방자치단체 내의 광역과 기초, 기초 내에서도 시, 군, 구 단위에서의 재정현안이 모두 제각각인 점을 파악하고 나면 더더욱 어려움에 직면하게 된다. 특히, 의무비 지출 위주의 국고보조사업으로 인한 복지지출 증가와 2005년 분권교부세 도입 이후 지속적으로 제기되고 있는 복지관련 지방비부담 증가는 우리나라 정부간 재정의 구조적인 문제점을 그대로 노출시키고 있다. 복지지출 증가에 따른 지방자치단체의 재정압박은 지방재정의 특징상 재

1) 본 내용은 『중앙 지방간 복지재정 부담에 관한 연구』(한국조세연구원, 2012) 내용을 요약 정리한 것임.

정력 격차에 따른 복지혜택의 격차로 이어질 우려가 있어 자치단체와 재정당국의 어려움을 더하고 있다. 지방자치단체의 복지 지출은 ‘복지’ 관련 사업 자체가 가지고 있는 특징과 ‘정부간 재정’의 근본적인 문제점을 동시에 가지고 있기 때문이다.

본 연구는 2012년 현재 중앙과 지방의 복지재원 부담논의를 재정지출 확대에 따른 재정압박 심화로 촉발된 정부간 재정관계에 초점을 두고자 하였다. 그러기 위해서는 가능한 정확한 현황 파악이 우선되어야 공감할 수 있는 개선안이 도출될 수 있으므로, 중앙정부와 지방자치단체 관련 복지관련 재정규모부터 자세히 살펴보고자 한다. 복지재정 규모 파악에서는 중앙정부 복지지출 뿐만 아니라 지방정부 복지지출과 이를 합한 총량적인 복지재정규모를 예산항목별로 구분하여 살펴본다. 또한, 우리나라 중앙 대 지방의 재정지출과 국제비교를 통한 재정지출 수준을 파악해보고자 하였으며, 주요 선진국들과의 비교를 통해 증가추세에 있는 복지재정을 확인해 본다.

본 연구는 중앙 지방간 복지재원 부담 논의를 위하여 우선, 복지재원의 양적 규모 증가를 의미하는 ‘국고보조율 인상여부’에 대한 판단근거를 확보하는 것을 주요 쟁점사항으로 보았다. 국가가 부담하는 공공 복지재정지출의 유형은 현금 이전, 현물서비스와 함께 각종 조세지원 부분도 포함하고 있음도 주목하였고, 가능한 한 단순비교를 통한 국제비교의 단점을 보완하는 것이 필요하다고 보았다. 따라서, 주요 국가들의 복지지출 확대과정에서 나타난 이전재원 개편사례를 살펴보고자 한다. 특히, 경기침체와 복지지출 확대를 겪으면서 공공지출 규모를 확대시킨 스웨덴과 노르웨이가 중요하다고 보았다. 조세부담률이 낮은 미국과 일본의 복지부담 내용도 중요한 시사점을 제시하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 우리나라 인구분포와 이전재원과의 관계 등 지역적 특성이 반영된 보조금 배분결과를 상관관계를 통해 제시하고, 현황에서 나타난 2008년 이후의 이전재원 배분 변화를 살펴본다. 중앙과 지방자치단체의 재원배분 양상으로 볼 때, 이전재원 전체 총량관리를 해 왔는지, 혹은 개별 항목 즉, 교부세와 보조금 각각의 기능을 최적화하는 것이 필요한지에 대한 검토가 필수적이라고 보았다. 그 이유는 지방자치단체로의 재원배분 분포에 관심을 갖게 되는 순간, 해당 보조금뿐만 아니라 기타 가용재원에 대한 정확한 파악을 근거로 해당 자치단체의 형평화 효과를 보는 것이 타당하기 때문이다.

두 번째 쟁점사항은, 지역간 복지수혜 격차 완화와 관련된 ‘차등보조율 개편논의’에 대한 것인데, 본 연구에서는 개별사업단위에서의 보조율 형평화 방식의 기존 차등보조율 방식보다는 기존의 이전재원 배분분포를 동시에 살펴보는 것이 필요하다고 보고 있다.

2. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 규모

가. 중앙정부 복지재정지출 규모

본 연구의 복지재정 범위는 사회보험 분야를 제외한 중앙정부와 지방정부가 공적지출 재원으로 지원하는 ‘공적부조’와 ‘기타 사회복지지출’에 해당한다. 2012년 중앙정부 예산안 기준 복지재원(보건+복지+노동)은 약 92조원으로 우리나라 중앙정부 전체 예산 326조원 대비 약 28.2%에 해당하는 규모이며, 분야별 예산 지출 중 가장 큰 규모를 차지한다. 2005년 당시 중앙정부 기준 복지재정 비중은 23.7%대였으며 그 이후 꾸준히 증가하였고, 2011년 대비 증가율은 6.4%로 총지출 증가율 5.5%를 상회하고 있다.

<표 II-2>의 중앙정부 전체 지출과 복지재정지출에서 눈여겨 봐야할 부분은 ‘의무지출’ 부분이다. ‘지방이전재원’과 ‘복지분야 법정지출’ 분야의 연평균 증가율은 기타 의무지출 부분에 비하여 규모나 증가율면에서 매우 높은 것을 확인할 수 있다. <표 II-3>의 중앙정부 복지지출을 내용별로 구분해보면, ‘사회복지예산(24.7조원)’ 내 ‘기초생보’가 7.9조원으로 가장 많은 부분을 차지하며 ‘노인·청소년’ 분야가 3.9조원, ‘보육·가족및여성’이 3.2조원 규모이다. 2007년 이후 연평균 증가율은 9.6%이며, 노인·청소년 분야가 43.7%로 매우 높았고, ‘보육·가족및여성’ 분야가 22.5%, 사회복지일반이 17.1% 순서로 나타났다.

<표 II-1> 최근 5년간의 중앙정부 복지지출 변화추이

(단위: 조원, %)

복지재정지출 규모	2008	2009		2010	2011	2012	합계	연평균 증가율
		본예산	추경					
정부총지출(A)	262.8	284.5	301.8	292.8	309.1	325.4	1,491.9	6.6%
복지재정(B)	68.8	74.6	80.4	81.2	86.4	92.6	409.4	8.7%
총지출대비비중 (B/A)	26.2	26.2	26.6	27.7	28.0	28.2	27.4	
[분야별]								
사회복지	62.9	67.7	73.4	73.9	78.9	84.8	373.9	8.7%
보건	5.9	6.9	7.0	7.3	7.5	7.9	35.6	8.5%

주: 1. 합계 및 연평균 증가율 산출시, 2009년은 추경 기준(단, 회계별 통계는 2008년과 2009년에 본 예산 기준).

2. 2008년 회계별 통계(예산/기금)는 본예산 기준(복지재정 67.6조원)

자료: 각년도 나라살림 기준 및 dBrain, 박인화(2010), p.39 <표3>을 참고로 재작성

<표 II-2> 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연평균 증가율
○ 지방이전재원	71.5	76.6	84.9	92.3	100.0	8.8
○ 복지분야 법정지출	59.0	62.9	67.7	72.6	78.8	7.5
○ 이자지출	17.3	16.9	17.4	17.6	17.8	0.6
○ 기타 의무지출	4.1	4.1	4.2	4.3	4.5	2.4

자료: 『2012~2016 국가재정운용계획』, 2012. 9. 기획재정부.

<표 II-3> 중앙정부 ‘사회복지’ 예산 규모

(단위: 백만원, %)

소관구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
소 계	15,699,591	18,387,889	20,869,759	22,691,285	23,878,922	24,785,230	9.6
기초생활보장	6,575,921	6,850,473	7,135,490	7,297,260	7,516,784	7,902,802	3.7
취약계층지원	735,329	846,205	930,635	1,354,713	1,181,326	1,261,888	11.4
공적연금	1,592,338	1,524,276	1,824,248	1,715,545	1,677,345	1,922,029	3.8
보육·가족 및 여성	1,169,470	1,592,663	1,897,206	2,297,967	2,658,957	3,223,163	22.5
노인·청소년	651,274	2,132,504	3,174,330	3,543,810	3,786,357	3,988,191	43.7
노동	915,968	953,997	1,182,712	1,220,846	1,361,329	1,724,753	13.5
보훈	2,705,258	3,010,480	3,228,586	3,467,930	3,723,247	3,897,625	7.6
주택	1,100,327	1,171,828	1,126,404	1,348,321	1,446,648	306,513	-22.6
사회복지일반	253,707	305,462	370,147	444,895	526,930	558,265	17.1

자료: 기획재정부 디지털예산회계(<https://www.digitalbrain.go.kr>)

나. 지방정부 복지재정지출 규모

지방자치단체의 복지항목별 재정지출 규모에 앞서, 1992년 이후 2010년까지의 GDP 증가율과 지방재정 및 지방자치단체의 사회복지비 증가율 규모를 살펴보면, GDP와 지방재정 규모는 각각 연평균 9.0%와 9.3%로 유사하게 나타나고 있다. 반면, 동기간 사회복지비 지출 증가율은 약 18.5%로 두 배 이상의 증가율을 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 II-4> 지방자치단체 복지재정 국비 및 지방비의 기능별 구성(2012)

(단위: 백만원, %)

구 분	계	국비 (A)	시도비 (B)	시군구비 (C)	비 중		
					A	B	C
□ 사회복지	30,915,723	15,917,442	8,931,453	6,066,828	51.5	28.9	19.6
기초생활보장	9,299,837	7,117,298	1,625,092	557,447	76.5	17.5	6.0
취약계층지원	4,378,644	1,622,820	1,871,073	884,751	37.1	42.7	20.2
보육·가족 및 여성	7,749,047	3,111,350	2,532,647	2,105,049	40.2	32.7	27.2
노인·청소년	7,083,632	3,632,747	1,542,721	1,908,164	51.3	21.8	26.9
노동	625,508	173,327	225,052	227,129	27.7	36.0	36.3
보훈	209,570	18,392	52,081	139,098	8.8	24.9	66.4
주택	1,221,377	137,851	1,003,926	79,601	11.3	82.2	6.5
사회복지일반	348,107	103,658	78,860	165,589	29.8	22.7	47.6
□ 보건	2,082,544	574,428	591,865	916,250	27.6	28.4	44.0
보건의료	2,032,921	565,709	578,125	889,087	27.8	28.4	43.7
식품의약품안전	49,623	8,720	13,740	27,164	17.6	27.7	54.7

주: 지방재정규모는 일반회계 순계 기준이며, 사회복지비는 2007년 이전은 사회개발비 내 '사회보장비', 2008년 이후는 '사회복지비'를 사용하였음

자료: 2012 자치단체예산개요, 행정안전부

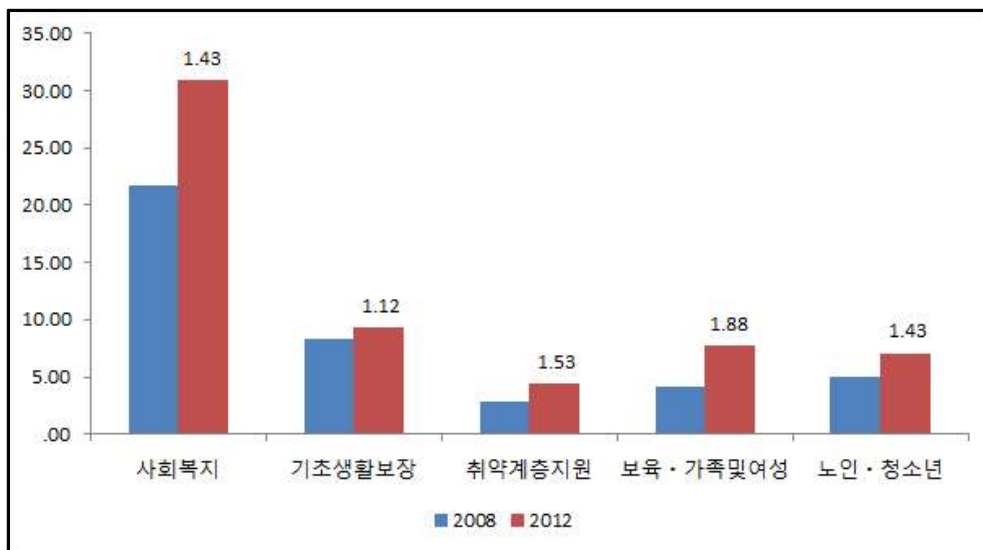
기능별 정부지출 기준에 따른 지방정부의 복지분야로는 역시 사회복지와 보건을 포함한 부분으로 볼 수 있으며, 2012년 자치단체 예산개요 기준 151조원 중 33조(사회복지+보건)원으로 약 21.7% 규모에 해당하여 예산항목 기준 역시 가장 큰 비중이다. 지방자치단체 예산에 나타난 복지재정 규모(사회복지+보건)에는 중앙(국비=16.4조원)과 지방(시도비+시군구비=16.4조원)의 비중은 50 : 50로 나타나

고 있다. 분야별로 보면, 사회복지의 중앙 대 지방 부담규모는 비율은 51: 49이며, 보전은 27 : 73으로 지방비부담이 더 높게 나타나고 있다.

[그림 II-1]의 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지분야별 지출 규모변화를 살펴보면, 사회복지 전체 분야는 약 1.43배 증가한 것으로 나타났으며, 이 중 ‘기초생보’는 1.12배, ‘취약계층 지원’은 1.53배, ‘보육·가족및여성’은 1.88배, ‘노인·청소년’ 부문은 1.43배의 예산이 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 II-0] 2008년 대비 2012년 지방자치단체 사회복지 분야별 지출 규모변화

(단위: 조원, 배)



다. 중앙과 지방자치단체의 총 복지재정지출 규모

앞에서 언급한, 지방자치단체 예산개요 내 50 : 50이라는 중앙 대 지방 재원부담 비중은 ‘지방자치단체 예산내에서’ 반영되는 공적부조 복지서비스의 중앙 대 지방 재원규모에 해당한다. 그러나, 복지수혜자들의 경우 서비스의 종류가 중앙인지 지방인지 구분하기 보다는 전체 복지수혜 규모와 내용이 중요하다고 볼 수 있다.

본 분석에서는 2008년 이후 정부 전체의 복지서비스 총량(2012년 91.0조원 기준) 규모를 대상으로 국고보조금을 통한 재정조정 이후의 중앙 대 지방 복지재정지출 규모 전체를 산출하였다. <표 II-5>의 중앙정부 부분이 이중 계산된 국비부분을 순계처리하여 계산한 중앙 대 지방 비중은 약 70 : 30 이며 이 비율은 2008년 이후 일정하게 유지되고 있는 것으로 나타났다.)

<표 II-5> 중앙 대 지방 복지재정 지출 변화

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
중 앙	56.3	61.2	67.0	69.6	75.1
	70.5%	70.1%	69.9%	69.6%	69.8%
지 방	23.5	26.0	28.7	30.4	32.5
	29.5%	29.9%	30.1%	30.1%	30.2%
합 계	79.8	87.3	95.7	100.0	107.6

주: 중앙정부는 정부'예산' 구분의 「사회복지」와 「보건」 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정지출 범위는 「사회복지」와 「보건」 부분의 「시도비」와 「시군구비」를 대상으로 하였음(각 년도 『나라살림』, 『자치단체예산개요』 기준).

중앙 대 지방의 복지재정 규모 비중이 70 : 30이라는 결과는 최근 나타나고 있는 지방비부담 악화와 관련된 현황과 배치되는 결과인데 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 지방자치단체 입장에서는 국비보조율이 높은 '기초생보'와 같은 사업은 국가사업으로 인식하는 반면, '보육·가족및여성'과 같은 보조율이 낮은 사업에 대한 재정부담을 크게 느끼는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 70: 30이라는 중앙대 지방의 재정부담 수치는 전체 평균에 해당하는 것이고, 자치단체간 즉 광역과 기초간, 기초 중에서도 수도권과 비수도권 여부에 따라 '기준보조율'이 다르게 적용되므로 재정부담수준은 상당히 다르게 나타나고 있음을 의미한다.

정부간 복지재정부담과 관련하여 이상의 지방복지재정 현황에서는 몇 가지를 요약해 볼 수 있다. 첫째, 지방비 부담비중이 증가하고 있긴 하나 지난 5년간의 중앙 대 지방의 재정부담은 일정하게 유지되고 있음을 확인하였다. 기금을 제외한 정부의 일반회계 지원을 통한 항목 중 가장 큰 부담은 기초생활보장 부분(2012년 기준 7.9조원)과 건강보험 지원(4.9조원) 부분으로 나타났다. 공공부문 지출에서 차지하는 전체 재원부담 규모로 본 우리나라 복지정책의 근간은 빈곤계층 지원을 위한 생계급여와 의료 부분이라고 볼 수 있겠다. 기금을 포함한 부분(부표)에서는 공적연금 30.7조원, 고용보험, 산재보험 등을 포함한 노동관련 기금규모는 약 11조원, 국민주택기금인 16.5조원 규모로 기금부분의 재정규모가 매우 큰 것을 알 수 있다. 둘째, 지방정부 재정부담 관련해서는 재정규모나 증가추

2) 참고적으로, 중앙정부의 기금을 포함한 재정조정 이전 재원의 출처에 따른 중앙 대 지방의 비중을 살펴보고자 한다. 중앙정부는 예산과 기금, 지방정부는 지방자치단체의 시도비와 시군구비만을 대상으로 한 결과, 2012년 기준 약 84.7대 15.3로 나타나고 있으며, 지난 5년간 중앙 지방간 비중도 꾸준히 유지되고 있는 것으로 파악되었다.

이, 해외사례를 통한 향후 부담증가 추이로 볼 때, ‘보육·가족및여성’ 분야의 재정부담이 가장 큰 재정부담이 될 것으로 보인다. 그 밖에 노인 청소년 및 취약계층 지원 등도 지방비 부담규모가 큰 항목이다. 셋째, 본 분석에서 중앙정부의 기금 부분을 포함시킨 것은 복지규모 총량 차원에서 살펴본 것이다. 일반적으로 중앙 지방간 복지재정부담 분석은 기금을 제외한 일반재원 내에서의 분석 위주로 이루어져 있다. 이후 분석에서는 중앙과 지방의 일반재원 부담부분에 있어서 중앙부담에 따른 지방비 매칭 방식으로 사업을 하는 ‘국고보조사업’ 부분에 초점을 맞추기로 한다. 참고적으로, 보건복지부 국고보조사업의 공공사회복지지출(SOCX) 구분에 따른 중앙 대 지방의 재정부담 비중은 약 66.1대 33.9로 분석된 바 있다(KIPF 추계치).³⁾

<표 II-6> 사회복지지출 국고보조사업 국비/지방비 추계(KIPF)

(단위: 백만원, %)

구분	2010년	
	국비	지방비
1. 노령(old Age)	3,097,727	1,794,145
2. 유족(survivors)	1,216	0
3. 근로 무능력(incapacity)	551,443	321,276
4. 보건(health)	4,091,799	1,535,761
5. 가족(family)	2,624,827	2,861,028
6. 적극적노동시장프로그램 (active labor market programmes)	73,171	34,177
7. 실업(unemployment)	0	0
8. 주거(housing)	0	0
9. 기타(other social policy areas)	5,122,912	1,450,061
소 계	15,563,095	7,996,448
비 중	66.1%	33.9%

주: 1) 국회예산정책처의 「지방자치단체 국가보조사업 편람」에서 보건복지부, 국가보훈처, 노동부, 기획재정부(취약계층부분), 여성가족부, 교육과학기술부 사업을 대상으로 지방비 추계함
 2) 보건복지부 사업은 기초생활급여, 주거급여, 장애수당, 의료급여 등
 3) 국가보훈처 사업은 제주보상금 지급, 제주취업지원, 제주보훈청 기본경비/인력지원 등
 4) 노동부 사업은 사회적기업 육성, 지역노사민정협력활성화, 민간취업기관지원 등
 5) 기획재정부 사업은 복권기금운영 프로그램 중 한부모가족자녀양육교육비지원, 다문화가족지원센터 운영, 폭력피해 이주여성 지원 등
 6) 여성가족부 사업은 여성일자리 창출지원 및 경력개발지원, 한부모 가족지원, 가정폭력성폭력방지 및 피해자 지원 등
 7) 교육과학기술부 사업은 영어교육격차해소, 장애아교육지원, 지역인재육성 활성화 지원 등임.
 8) 기타부분에 ‘교육복지’ 분야로 ‘지방교육재정교부금’ 중 ‘유아교육비와 ‘방과후학교사업’은 기준재정수요액을 근거로 추산한 것임.
 자료: 김현아, 「2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계」, 한국조세연구원, 2012(미발간자료)

3) “또한, 우리나라 복지재정 규모를 국제기준(COFOG)에 따라 재분류(KIPF-I)하였고, 지방자치단체 복지지출 부분에 대한 불분명한 기존 연구와 달리, ‘자체사업 부분’을 포함시켜 정부통계보다 GDP 대비 1.2%p 증가한 수치를 보여주었다. 전체적으로 우리나라 복지규모는 선진국대비 낮은 지출비율을 보이고 있으나, 경제여건 변화에 따른 대응정도, 노령화 속도에 따라 향후 지속적으로 증가추이를 보일 것으로 전망되고 있다.”(김현아, 2012)

3. 중앙 지방간 복지재정 부담 관련 쟁점사항

가. 국고보조율 인상논의

질문 1: 중앙 지방간 복지재원 부담에 있어서 지방으로의 재정지원이 증가해야 하는가?

현재 복지재정 부담과 관련한 주요 논제는 ‘분권교부세 3개 사업의 국고보조 환원’과 ‘영유아 보육사업의 국고보조율 인상’에 해당한다. 이에 대한 논거는 첫째, 복지확대의 불가피성에 따른 것으로 이른바 National minimum에 해당하는 사업들의 경우 국비 부담의 타당성이 인정된다는 것이다. 서정섭(2011)에서는 주요국의 해외사례를 통한 중앙정부의 복지부담 증가가 제시된 바 있다.⁴⁾ 둘째, 현재 지방재정 압박의 주원인은 국고보조사업 뿐만 아니라 자체 복지사업에 있는데 이를 완화시키기 위해서는 국비 지원이 대폭 증가해야 한다는 것이다. 주로 분권교부세를 대상으로 한 사회복지정책 연구 중 다수의 주장이 이에 해당하며,⁵⁾ 또한, 최근 가장 논란이 되고 있는 영유아 보육에 대한 국비부담의 증가에 대한 논거도 사실상 국고보조율을 전체적으로 증가시켜야 한다는 주장이다. 위의 두 논거는 복지사업 자체의 확대에만 초점을 맞춘 것이다. 원론적으로는 거시경제적 상황에 따른 전체 국가재정 상황과 기존 정부간 재정관계에 따른 자치단체 재정구조적 취약성과 연계하여 진단하는 것이 타당하다. 현재의 지방재정압박 상황은 복지수요로 촉발되었지만, 정부간 재정구조가 보다 더 큰 원인이라면 복지 분야에서의 문제를 해결하더라도 교육 분야 등 기타 분야에서도 똑같은 상황이 되풀이될 수밖에 없음을 염두에 두고자 한다.

나. 지역간 불평등도 완화를 위한 차등보조율 개편논의

질문 2 : 현재의 국고보조금 내 차등보조율 개편과 확대의 필요성은?

지방관련 중요한 이슈인 복지서비스의 지역간 불균등 현상에 대한 최근의 논의에서는 2004년 이후 사회복지지출의 불평등도가 심화되고 있음을 다수의 연구에서 보여주고 있다⁶⁾. 이에 대한 개선방안으로는 기존 ‘차등보조율’의 전면적인 확대가 요구되고 있다. 차등보조율의 정책 근거는 기존 기준보조율의 서울과 지

4) 주요 국가별 국비 지방비 부담 사례에 대해서는 다음 절에서 자세히 다루기로 한다.

5) 서상범·홍석자(2010), 장덕희(2010), 김수영·성향숙(2010) 등 외 다수

6) 이채정(2011), 최성은(2010) 등

방의 격차에서 나아가 자치단체별 재정력이 다름을 인정하여 ‘잘 사는 자치단체와 상대적으로 열악한 자치단체’간의 보조율을 차등 지원하는 것을 의미한다.⁷⁾ 이는 자치단체마다 실질적인 가용재원 규모가 다르다는 것을 의미하는 것이므로 어떤 자치단체들이 어느 정도 다른지에 대한 정책적 해석에 따라 차등보조율의 적용은 매우 달라질 수 있음을 의미한다. 국회예산정책처(이채정(2011), p.12)에서 정리한 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조 사업현황을 기준으로 살펴보면, 서울 지방간 상이한 기준보조율이 적용되고 있는 44개의 사업 중 13개 사업이 차등보조율 적용대상인 것으로 나타났다. 이는 2011년의 전체 국고보조사업의 수가 146개인 점을 감안하면 복지분야 국고보조사업 중 약 31.2% 정도가 서울과 지방에 적용되는 기준보조율이 상이하며, 그 중에서 8.9% 정도가 차등보조율 적용대상임을 보여준 바 있다.

<표 III-1> 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업

(단위: 개)

차등보조율 적용 여부	사업 수	비 고
적용	13	생계급여, 자활소득공제, 영유아보육료지원 등
미적용	31	긴급복지, 장애인연금, 차상위계층양곡할인 등
계	44	

자료: 보건복지부자료를 국회예산정책처가 정리 한 것을 재수정하여 인용하였음(2011)

그러나, 차등보조율 제도는 해당 자치단체의 가용재원 여부를 정확히 파악할 수 있을때 그 효과가 분명할 수 있다. 사회복지 예산비중을 자치단체별 자료로 살펴보면, 자치단체 ‘체급별’로 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있고, 따라서 체급별 가용재원 규모도 다르게 나타나고 있다. 광역시를 제외하고는 자치단체의 67% 정도가 30% 내외의 복지예산비중을 가지고 있음을 알 수 있다.⁸⁾ 물론, 매년 30% 내의 복지예산비중인 자치단체의 수는 줄고 있는 추세이다. 체급별 자치단체 가용재원 파악의 의미는 기타 재정지표에서도 나타나고 있다. 재정자립

7) 현행 법률에서는「보조금의 관리에 관한 법률」제9조에서는 ‘보조금의 지급되는 대상사업, 경비의 종류, 국고보조율의 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우, 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고고조율은 대통령령으로 정한다.’고 적시하고 있다.(전문개정 2011.7.15 기준) 그리고, 제10조에서는 ‘차등보조율의 적용’에 대한 기준과 대상외사업 등을 제시하고 있다.

8) 개별 자치단체 자료를 분석한 선행연구(김현아, 2009)에서는 2004년부터 2007년까지의 자체사업 예산 비율에서 광역시 자치구의 경우를 제외하고는 전체 자체사업 대비 복지자체사업 비중이 20% 이상 나타나지 않았다. 또한, 전체 예산 중 사회복지 관련 자체사업 비중은 2007년 당시 2%, 2008년 이후로는 3% 내외로 나타난 바 있다.

도는 자치단체별 자체수입에 해당하며, 재정자주도는 실질적인 자율재량으로 사용가능한 재원이 어느 정도인가를 보여주는 지표에 해당한다. 자체재원(=지방세+세외수입) 비중인 재정자립도의 경우, 시군구별 격차가 분명하게 나타나고 있는 반면, 교부세 배분 이후의 재정자주도는 80% 내외의 재정력을 보이고 있다. 다만, 자치구의 경우, 2007년 이후 재정자주도 비중이 10%p 이상 낮아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 자치구의 사무가 대부분 복지사무인 점, 교부세 비중이 상대적으로 낮은 점 등에서 이미 복지지출 증가에 따른 자치구의 재정부담 증가는 예견되었다고 볼 수 있다. 최근 나타나고 있는 복지재정수요 증가가 결국은 우리나라의 지방재정의 구조적 취약성을 재확인하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 결론적으로, 전체 자치단체 평균을 전제로 한 가용재원 파악보다는 시도별, 시군구별 체계적인 가용재원 파악이 선행되어야 함을 강조하고자 한다.

<표 III-2> 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중의 분포

(단위: 단체수, %)

구 분	합 계	구성비	시.도	시	군	자치구
합 계	244	100	16	74	85	69
10%미만	1	0	-	-	1	-
10~20%미만	86	35	1	12	73	-
20~30%미만	78	32	13	49	11	5
30~40%미만	30	12	2	13	-	15
40~60%미만	21	9	-	-	-	21
60%이상	28	12	-	-	-	28

<표 III-3> 일반회계 자치단체별 구조별 세출예산 구성

(단위: %)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	구
일반공공행정	11.6	7.6	10.7	12.2	7.6	6.1	6.7
공공질서및안전	1.5	1.9	6.0	4.1	1.7	2.9	0.8
교육	35.3	18.7	23.4	1.7	2.2	1.1	1.7
문화및관광	4.1	9.4	3.5	7.5	6.9	7.0	2.4
환경보호	4.5	4.0	0.4	4.6	6.1	6.8	3.9
사회복지	13.0	5.5	1.9	11.5	26.8	17.1	41.9
보건	1.9	1.0	1.3	1.2	1.9	1.9	2.5
농림해양수산	0.1	1.7	7.7	17.8	8.8	21.6	0.9
산업중소기업	2.6	7.0	3.5	3.8	2.3	1.8	0.6
수송및교통	4.5	18.9	13.5	13.8	9.7	5.2	2.1
국토및지역개발	5.3	6.5	3.8	3.1	7.4	10.1	2.5
과학기술	0.0	0.5	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0
예비비	1.8	2.2	3.3	1.0	2.0	2.0	1.2
기 타	13.8	15.2	20.4	17.7	16.7	16.3	32.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2012 자치단체 예산개요, p.19

4. 중앙 지방간 복지재정 부담 분석

가. 주요국의 이전재원 개편 사례와 복지지출 국고보조율

국가별 사례연구를 종합적으로 살펴본 결과, 주요국들의 정부간 복지재정 조정은 해당 국가의 정부간 재정관계와도 밀접한 관계가 있다. 이는 해당 국가의 인구분포, 정치적, 사회적, 경제적 상황에 따라 복합적으로 영향을 받게 되므로, 단순 비교를 통한 복지부담 비교분석만으로는 유형화할 수 있는 시사점이 제한적일 수 있음을 알 수 있었다. 국가유형에서는 복지선진국인 스웨덴과 노르웨이의 복지부담과 이전재원 개편 과정과, 조세부담률이 낮은 국가인 미국, 우리나라와 여러 면에서 유사한 제도를 가지고 있는 일본의 사례를 살펴보았다.⁹⁾ 이를

9) 선행연구에서는 OECD National Account(김현아, 2012, pp.82~85)와 각 복지분과별 DB를 대조해 본 결과 National Account상에 나타난 정부간 복지재정부담의 수치가 정확하지 않은 국가들을 확인할

통하여 현재 우리나라의 복지재원 조정에 있어 중요한 선택인 ‘국고보조율 인상’에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

첫째, 주요국들의 복지재원 조정 부담과 이전재원 개편은 ‘경기침체’와 ‘복지지출 확대’를 겪는 과정에서 나타났음을 알 수 있었다. 위의 두 가지는 모두 중앙과 지방의 재원 압박(Budget fighting)과정을 의미한다. 전병목·박상원(2011)의 복지재원 조달정책에 관한 선행연구 분석에서는 공공부문지출 증가와 복지재원 증가를 살펴보았는데, 경기침체를 전후하여 공공부문 지출이 확대되고 있음을 보여주었다. 그리고, 분석결과에서 이후 다시 경기가 회복되면서 경기침체 이전의 공공부문 지출 수준이 회복되었다고 나타나고 있다. 이상의 결과가 시사하는 바는 우리나라의 공공부문지출 수준이 아직 높지 않은 것은 선진국 대비 심각한 재정어려움에 직면하지 않았음을 반증하기도 하며, 향후 경기악화 이후의 적극적 노동정책(실업), 빈곤(기초생보 및 취약계층) 등의 재정책대상이 예상되는 부분이기도 하다.

둘째, 스웨덴과 노르웨이의 국고보조금의 재정효율화 과정을 살펴보면, 중앙과 지방의 사무조정과정도 동시에 일어났음을 확인하였다. 스웨덴과 노르웨이의 중앙정부는 복지지출 확대에 따른 재정어려움을 Block grants화 하면서 재정효율화를 시도하였으며, 그 과정에서 상대적으로 비효율적인 보조금 규모가 축소되면서, 재정수요가 분명한 Earmarked grants가 유지되는 모습을 갖추게 되었다. 이상의 이전재원 개편은 중앙과 지방의 복지사무조정과 함께 이루어졌으며, 노르웨이의 경우 ‘의료’ 분야를 지방에서 중앙으로 전환시킨 바 있다(Overbye et.al., 2006).

셋째, 공공지출비중이 비교적 작은 나라인 미국과 일본의 재정효율화 과정 사례에서도 시사점을 얻을 수 있었다. 미국의 경우, 주요한 복지분야(의료분야, TANF 등) 재정효율화를 위하여 연방보조금에서 주정부로의 포괄보조금화 방식을 채택하였다. 반면, 일본은 지방자치단체의 복지업무를 증가시키면서 세출부담도 같이 증가시킨 경우(연금과 건강보험의 지방재정부담 증가)이다. 미국은 재원 삭감 방식을 통하여, 일본은 재정이양과 세출부담 방식을 통하여 중앙 지방간 복지재원 조정을 실시한 것이다.

최근 일본의 지방소비세 개편 당시 지방비 부담을 살펴보면, 향후 지방자치단체에서는 인상된 부분만큼의 지방소비세로 연금과 건강보험을 부담하고 있음을

수 있었다.

확인할 수 있다. 2012년 기준 일본의 민생비 중 지방정부 부담은 72%에 달하고 있다. [그림 IV-2]에서 볼 수 있듯이, 1980년 민생비의 국고부담은 약 44.7% 수준이었으나 1995년에는 35%, 2000년대 이후에는 30% 미만 수준으로 감소하였다. 일본 정부는 국가부채 증가에 따른 재정압박 현상이 심화되자 점차 국고부담이 감소된 것으로 보인다. 이 과정에서 우리가 주목해야 할 부분은 복지 분야 재정지출을 위한 ‘이전재원 개편과정’이다. 일본 정부는 국가에서 지방으로의 복지재원 지원방식을 국고보조금에서 포괄보조금, 지방의 지출책임 증가(국고보조를 인하), 일반 재원화 하는 과정으로 진행되었다. 2012년 현재 증가하는 일반재원, 즉 지방소비세 인상분을 복지재원과 연계하는 방안이 제안되었다. 증가하는 지방소비세율 인상분, 즉 지방자치단체 일반재원을 연금 등 복지지출에 귀속(earmarking)시키는 방안이다. 우리나라의 분권교부세가 2014년 지방교부세로의 전환을 앞두고 있으며, 지방소비세율 인상이 논의되고 있는 시점에서 일본의 보조금 개편과정을 주목해야 할 필요가 있다.

우리나라의 복지재원 부담 조정에 있어서 국고보조율 부담 수준을 파악하기 위하여 주요국의 국비 지방비 부담을 살펴보았다. 앞에서 제시한 바와 같이, 2012년 기준 우리나라의 사회복지관련 국고보조사업 국고보조율은 70% 정도로 나타나고 있다. 스웨덴(사회보장비 제외)의 국고보조율은 50%, 노르웨이 70%, 미국(복지)은 60%, 일본은 지방자치단체 예산에 나타난 ‘민생비’의 국고부담분은 비중30%(연금제외) 수준이다.¹⁰⁾ 따라서, 주요국의 복지재정 지출의 국고보조율을 통한 비교로는 우리나라의 복지재원 국고보조율이 낮다고는 볼 수 없으며, 따라서, 중앙과 지방의 재원부담과 관련 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 게다가, 우리나라의 조세부담률(국민부담률)은 선진국 대비 낮은 편이고, 대도시 인구집중도(49.2%, 2009년 기준 OECD 평균 23.8%)는 이례적으로 높아서 형평화 관련 보조금인 교부세 비중을 높게 유지할 수밖에 없다면, 국고보조금의 보조율까지 높일 수 있는 중앙정부의 재정여력은 제한적일 수밖에 없음을 상기할 필요가 있다.

10) 스웨덴과 노르웨이는 National Account 자료이며, 일본은 총무성(“사회보장과 지방세 재정에 대해”,平成 23年, 2011.02, “평성 24년도 지방재정백서”(p.47)) 자료임(김현아, pp.82~103).

11) OECD NA에서의 단순비교에서도 사회복지장을 제외하고 국고보조율이 높은 나라는 70% 이상인 에스토니아(75%), 아이슬란드(86%), 포르투갈(92%), 네덜란드(77%), 슬로베니아(85%) 등으로 나타나고 있다.

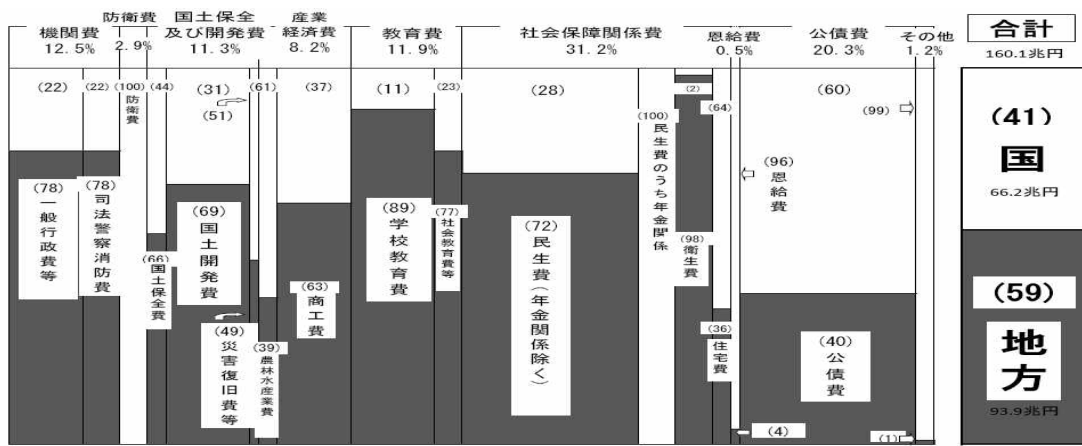
<표 IV-1> 미국의 정부간 세출비중

연도 가능	2012년			2008년			2005년		
	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방
연금	79.1	17.0	3.8	78.4	17.6	4.0	79.3	16.8	3.9
보건	79.9	7.5	12.6	73.7	13.2	13.1	74.4	12.0	13.6
교육	16.8	14.3	68.8	11.8	17.7	70.5	14.6	15.9	69.5
국방	99.9	0.1	0.0	99.9	0.1	0.0	99.8	0.2	0.0
복지	57.1	30.9	12.0	64.8	17.8	17.4	61.8	19.5	18.7
치안/질서	18.6	26.6	54.7	15.7	29.1	55.1	15.9	29.0	55.2
교통	36.0	15.6	48.4	29.8	21.3	49.0	31.3	21.6	47.2
일반행정	28.8	26.0	45.2	19.9	29.0	51.1	22.1	31.0	46.9
기타	34.9	4.9	60.1	20.8	11.1	68.0	24.1	10.7	65.3
이자	67.6	13.9	18.6	71.4	12.7	15.9	69.4	12.9	17.7
총지출	59.9	13.7	26.4	55.9	14.6	29.5	56.2	14.3	29.5
중앙:지방	59.9	40.1		55.9	44.1		56.2	43.8	

- 주: 1) 연방정부 예산의 원자료는 US Gov. Budget.
 2) 주/지방정부 예산의 원자료는 State and Local Gov. Finances
 3) 2005년, 2008년은 미국 정부 보고자료, 2012년은 예상치
 4) 중앙: 지방에서 지방수치는 주/지방정부 비중을 합산한 것임.

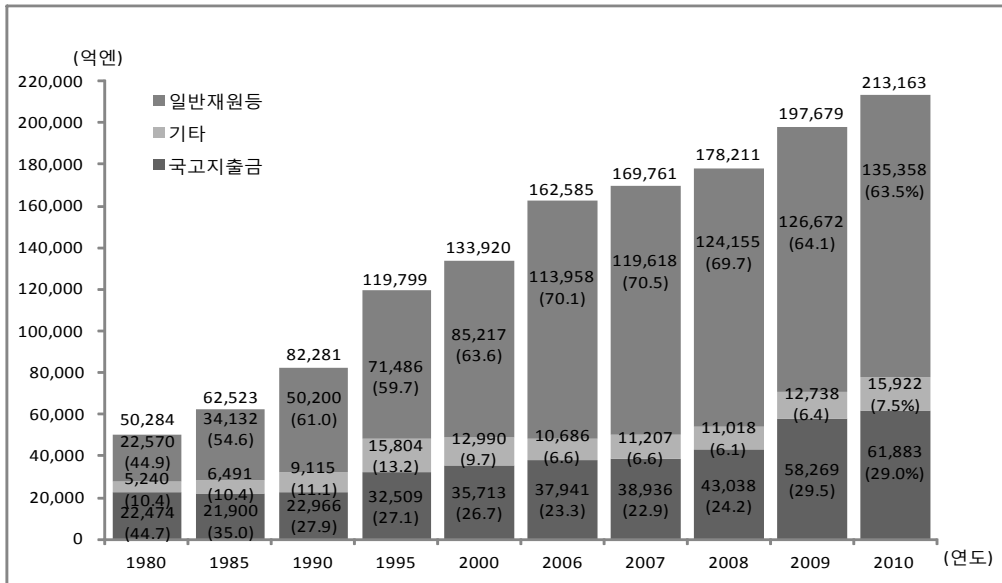
자료: <http://www.usgovernmentspending.com>

[그림 IV-1] 일본의 중앙·지방간 세출책임 배분(2012년)



자료: 김정훈, “자치단체의 재정상황에 대한 진단과 대책”, 2012~2016년 국가재정운용계획 지방재정분야 작업반 자료집, p.33 [그림10] 인용

[그림 IV-2] 일본 민생비의 국가지방재원부담 추이



자료: 일본 총무성, “지방재정의 내용”, 「지방재정 백서」, 平成 22年(2010년 기준)

결론적으로, 지금까지의 주요국 사례의 내용을 우리나라 복지관련 이슈와 연결해 해석해본다면, 첫째, 복지관련 국고보조사업들을 포괄보조금화한 분권교부세는 중앙과 지방의 재정압박 상황 하에서 나타난 것으로서 재정효율화 과정으로 평가할 수 있겠다. 현재 지방교부세 중 일부사업 부분의 국고보조사업 환원이 논의되고 있으며, 2014년 지방교부세로의 편입을 앞두고 있다. 이에 대한 결론은 국민적 선택에 달려 있다고 볼 수 있으나, 지속가능한 재정운영 관점에서 볼 때, 현재의 ‘복지부분 포괄보조사업 보조금’ 형태를 유지하거나 혹은 지방자치단체가 일정부분의 복지사업을 책임지는 것이 바람직하다고 보여진다. 둘째, 영유아보육료와 관련하여 중앙과 지방의 재원부담 조정시 추가적인 국비부담 증가안(국고보조를 인상)이 거론되고 있으나, 이 또한 가용재원 분석을 통한 추가 검토가 필요하다고 할 수 있겠다.

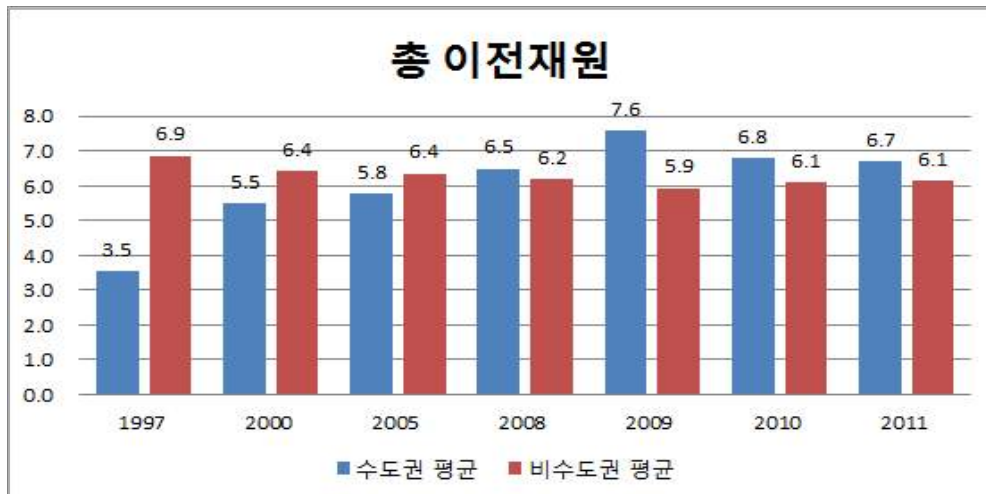
나. 인구구조 및 세입을 고려한 자치단체 가용재원 파악

기존의 지방자치단체 복지재정부담에 대한 논의의 초점은 세출부담 증가에 맞춰져 있다. 지방자치단체의 복지재정부담을 구조적으로 보기 위해서는 세입여건과 세출을 동시에 보는 것이 타당하다. 지방자치단체의 재정여력 파악시 국고보조금 이외의 세입항목에 대한 분석이 전제되어야 함을 의미한다.

2012년 기준 우리나라 지방재정 규모는 일반회계 기준 약 151조에 달하는 규모이다. 그 중 지방세는 약 53.8조원으로 전체 규모의 35.6%를 차지하고 있으며, 지방교부세와 국고보조금을 합한 규모는 약 62조원으로 비중으로는 40%를 넘는 규모이다. 2009년 경제위기 이후 국고보조금 규모는 더욱더 증가하여 20% 비중을 넘고 있다. 우리나라의 대표적인 이전재원인 국고보조금과 지방교부세 전체의 수도권 대 비수도권 비중을 살펴보면, 2011년 기준 교부세는 92.5%, 국고보조금은 77%가 비수도권으로 배분되고 있다. 절대규모를 놓고 보더라도 우리나라 이전재원은 비수도권 지역이 주요 재원임을 짐작할 수 있다.

[그림 IV-2] 총 이전재원(교부세+보조금)의 수도권 대 비수도권 비중 변화

(단위: %)



위 그림의 막대는 수도권 자치단체 평균 지방교부세와 국고보조금의 배분비율을 나타낸 것이다. 광역자치단체 기준, 한 자치단체가 배분받는 비중을 중심으로 자세히 살펴보면, 교부세와 보조금을 합한 총 이전재원의 수도권 배분비중(자치단체 평균)은 1997년 이후 증가하다가 2008년부터는 수도권 배분비중이 더 커지고 있는 모습을 보이고 있다. 최근의 이전재원 전체의 수도권 배분비중이 증가한 것을 국고보조금 확대에 따른 것으로 분석된 바 있다.

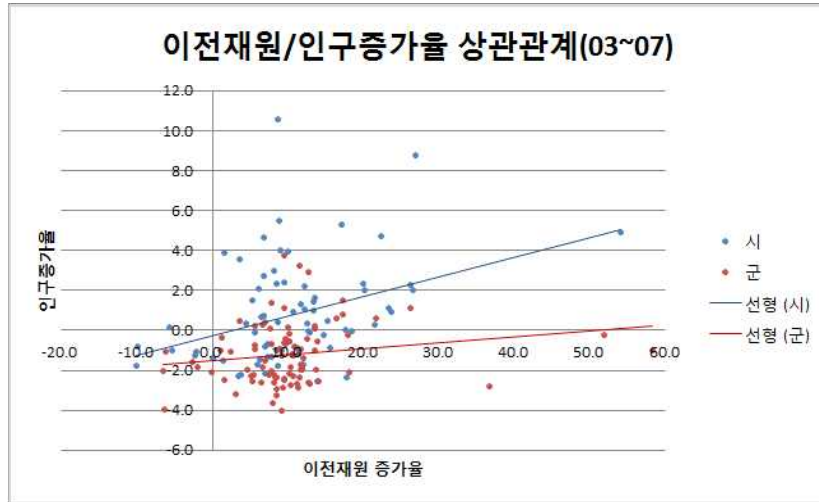
자치단체 가용재원 분석에 있어서 복지지출과 관련된 국고보조금 이외에 살펴보아야 할 항목은 지방교부세이다. 지방교부세 배분은 해당 지역의 ‘재정수요와 재정여력 간 차액의 일부’를 보전해주는 방식이다. 이 때 어느 정도까지를 보전

해 주느냐 하는 것은 ‘인구감소 지역에 대한 정책적 배려의 정도’가 얼마나 강한지 여부에 따라 달라질 수 있다. 대략적이거나, 재원규모면에서 볼 때 우리나라의 형평화 욕구는 주요 선진국들에 비해서도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 독일, 일본처럼 중앙-지방간 재정관계가 긴밀한 경우 형평화보조금 활용도가 높은 편이나, 미국처럼 형평화 교부금이 거의 없는 경우도 있다. Allers(2011)는 유럽 내에서도 형평화 욕구가 강한 네덜란드의 복지지출 사례분석에서 “복지재정지출 관련 이전재원은 실제의 복지지출 수요보다는 지역경제상황과 인구구조변화를 반영한 것”이라는 의견을 제시한 바 있다.¹²⁾

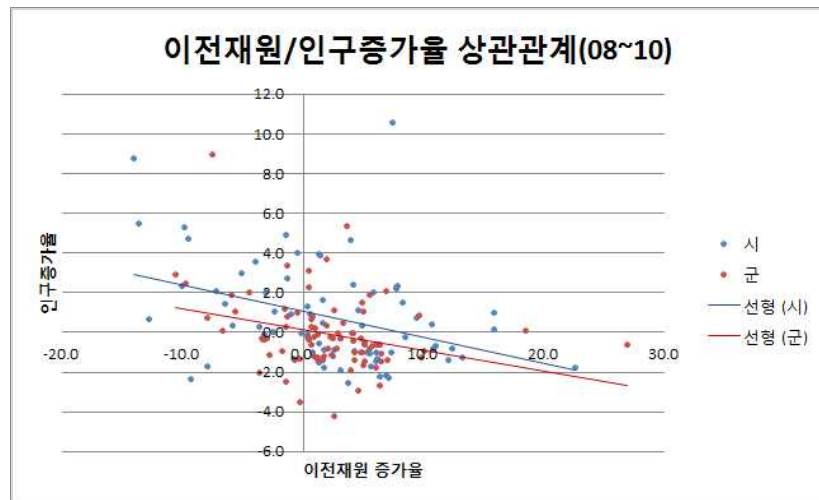
지방교부세와 국고보조금을 합한 [그림 IV-4]와 [그림 IV-5]의 이전재원 전체와 인구증가율의 상관관계에서는 2007년 이전과 이후가 다른 양상을 보여주고 있다. 인구증가율이 높은 곳에 더 많은 이전재원이 배분되는 경향은 2007년까지이고, 2008년 이후 2010년까지는 인구증가율이 낮은 곳에 더 많은 이전재원 증가가 나타나고 있다. 이는 2008년 이후 우리나라 보조금 정책은 상대적으로 국고보조금 비중이 지방교부세보다 커졌음에도 불구하고, 그 이전보다 훨씬 더 형평화원칙에 따른 배분방향을 취하고 있음을 알 수 있다. 이는 국고보조금의 경우 기준보조율에 따른 비수도권 지역의 국고보조율 인상과 차등보조율 도입 등을 포함해서 기존의 사업보조금적인 성격보다는 ‘국고보조금의 지방교부세화’ 현상이 보다 더 두드러졌던 것으로 예상해볼 수 있겠다.

12) “Local governments receive intergovernmental grant to finance welfare. These grants are not related to actual welfare payments. Rather, they reflect local economic and demographic conditions which influence the probability that inhabitants will become welfare dependent”

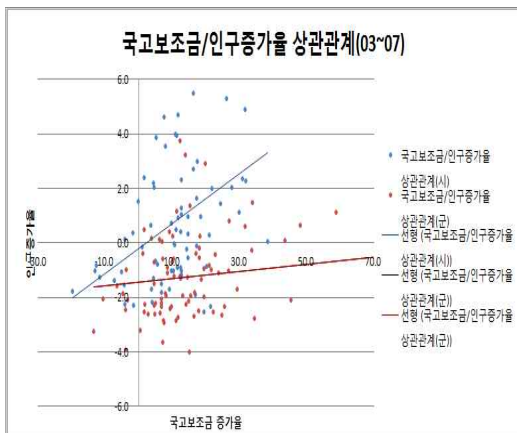
[그림 IV-4] 2003~2007 이전재원과 인구증가율



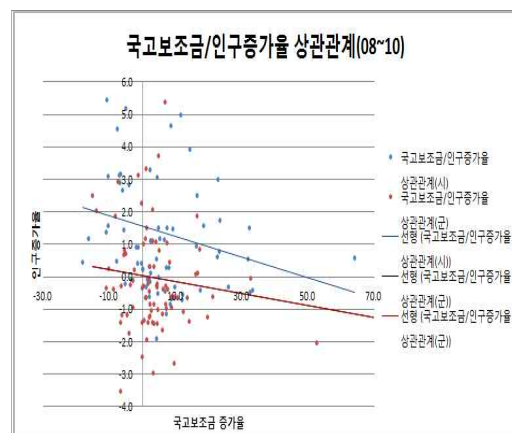
[그림 IV-5] 2008~2010 이전재원과 인구증가율



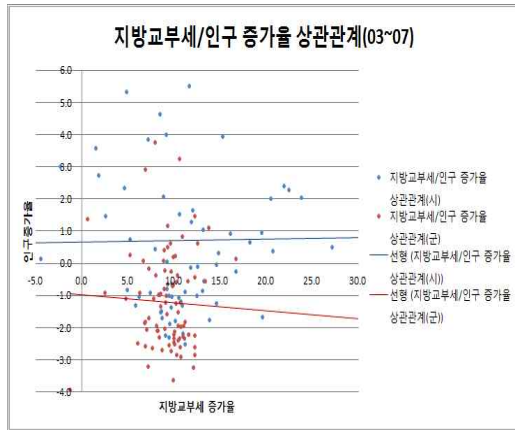
[그림 IV-6] 2003~2007 국고보조금과 인구증가율



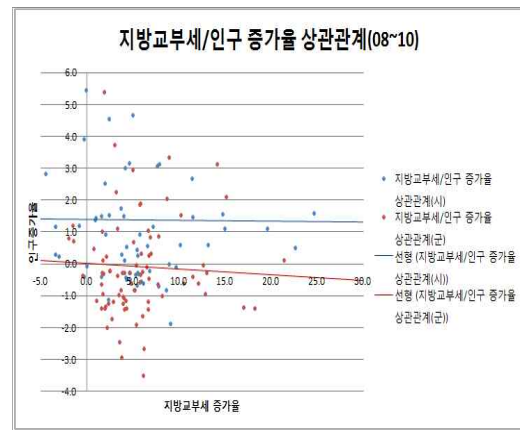
[그림 IV-7] 2008~2010 국고보조금과 인구증가율



[그림 IV-8] 2003~2007 지방교부세와 인구증가율

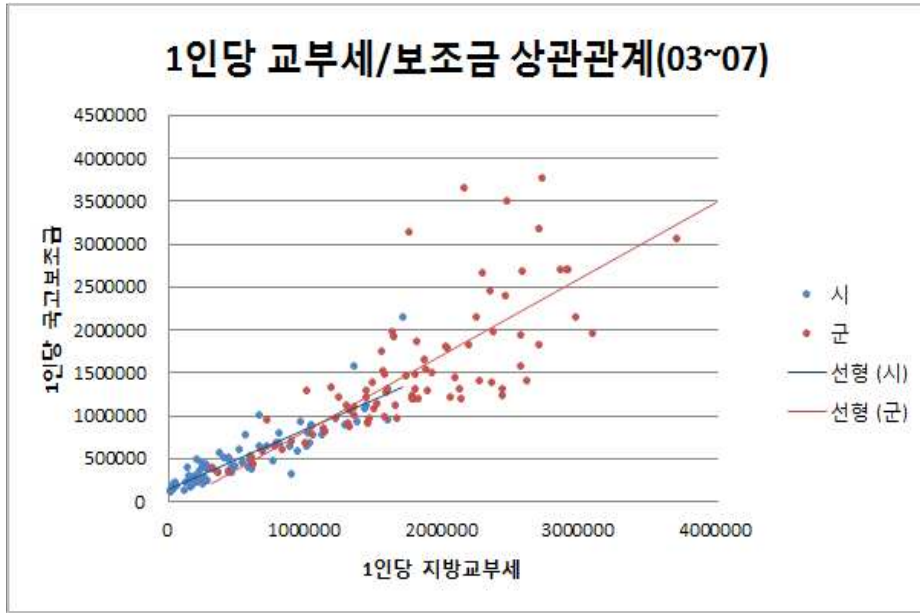


[그림 IV-9] 2008~2010 지방교부세와 인구증가율

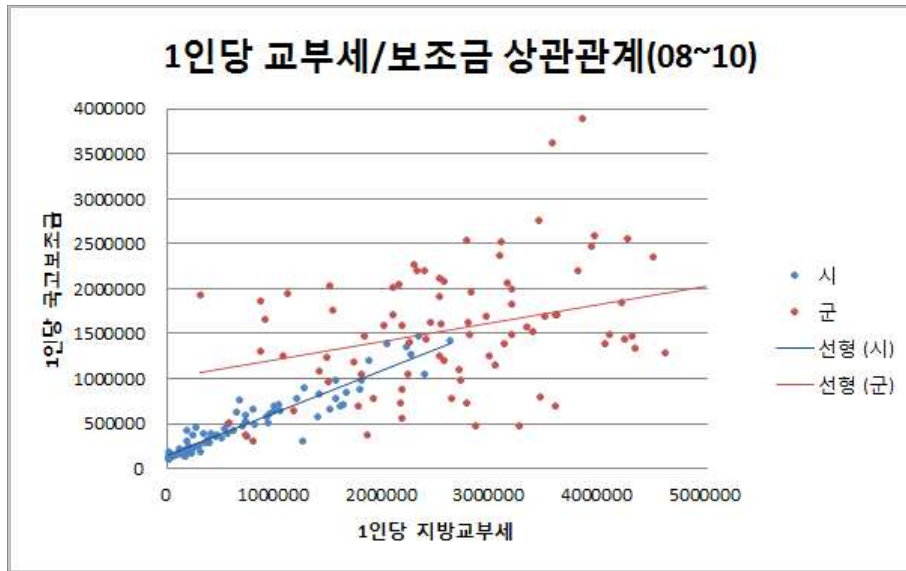


또한, [그림 IV-10]과 [그림 IV-11]의 1인당 교부세와 1인당 국고보조금의 상관관계에서는 우리나라 보조금의 정책적 의지를 확인할 수 있다. 그림에서 보여주는 중요한 특징은 먼저, 1인당 이전재원 간에는 양의 상관관계가 있음을 알 수 있는데, 이는 사실상 교부세와 국고보조금의 배분의 성격이 크게 다르지 않았음을 의미한다. 크게 보면, 교부세와 국고보조금은 ‘이전재원’이라는 큰 틀 안에서 운용되었음을 의미하는데, 이는 우리나라 예산부처와 각 부처간의 힘겨운 ‘예산 줄다리기’ 과정의 결과이며, 각각의 부처(국고보조금 집행부서)와 예산부처가 ‘국고보조금 총량’ 수준에 대해 서로가 인지하고 있음을 의미한다.

[그림 IV-10] 2003년부터 2007년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계



[그림 IV-11] 2008년부터 2010년까지의 1인당 교부세 평균과 1인당 보조금 평균의 상관관계



더 나아가, 위 그림에서는 1인당 채용규모면에서는 군 지역이 시 지역보다는 보조규모가 크고 산포도면에서도 배분격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 시지역에서는 국고보조금과 교부세가 거의 같은 재원으로 나타나고 있고, 군지역에서의 교부세와 보조금은 분산값이 크게 나타나고 있다. 2008년 이후의 군지역 산

포도에서는 더욱 격차가 벌어지는 것으로 군지역간에서도 보조금의 배분이 달라졌음을 보여주고 있다. 따라서 결론적으로는 2008년 이후 시와 군지역의 1인당 지방교부세와 국고보조금의 배분패턴이 달라진 것으로 보이며, 1인당 재원규모 면에서는 인구가 적은 지역으로의 배분, 즉 군지역으로의 재원이전이 더욱더 커진 것을 확인해볼 수 있다.

다. 차등보조율 개편 논의

차등보조율은 사회복지분야 국고보조금의 일괄적인 보조율 매칭으로 지방자치단체간 재정불균형을 시정하기 위해 2008년 도입되었고, 모든 자치단체가 적용된 것이 아니고 일부만 적용되었다. 위에서 살펴본 바와 같이, 기존 재정조정제도는 시와 군지역으로의 재원이 집중되는 바, 광역시 자치구 재정조정 수단으로 활용한 것으로 볼 수 있다. 인구비례적인 성격의 사회복지예산 비중이 급증하는 즉, 기초생보수급자수나 영유아수가 증가하고 있는 ‘자치구’가 주요 타겟지역에 해당하였다. 예산부처 입장에서는 기존 국고보조율이나 교부세율을 증가시키지 않는 선(재원중립)에서 인구집중지역인 자치구의 재원확보를 위해서는 해당 범위 안에서 보조율의 탄력적 운용이 필요했던 것으로 해석 가능하다.

차등보조율의 반영결과를 살펴보면 다음과 같다. 기초자치단체 시군구별 인구 1인당 사회복지예산에서 자치구는 33.7만원에 비하여 군지역은 83.8만원이며, 인구 1인당 지방세대비 복지지출액 비율에서는 군지역은 자치구에 비하여 2.4배인 140만원에 달하는 것으로 나타나고 있다. 특히, 사회복지대상 1인당 지출액의 경우, 2006년 당시 평균값이 161만원 정도였는데, 2010년 기준 자치구는 174만원, 군지역은 231만원이다. 현재 지방세입 구조는 지방세가 낮은 점을 감안하여 교부세를 배분하여 일정수준을 맞추고 난 후에 보조금으로 복지지출 수준을 조정하고 있다. 1인당 사회복지예산 결과에서는 교부세가 지원되고 난 후에도 보조금 또한 차등보조율이 반영되어 재정력이 열악한 지역에 집중되는 것을 보여주고 있다. 특히, 인구밀도가 낮은 군 지역에 교부세와 보조금의 상당부분이 지원되고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 차등보조율이 반영된 자치구의 경우, 상대적으로 시와 군지역보다는 지원규모가 크지 않은 것으로 나타나고 있다.¹³⁾

13) 이에 대하여 선행연구(김현아, 2012)에서는 광역자치단체 기준 자료를 기초로 하여 실증분석을 시도한 바 있다. 결론적으로, 차등보조율은 자치구의 사회복지예산 증가나 복지사업 증가에 대한 유의미한 효과를 보여주지 못한 것으로 나타났다.

결론적으로, 지금의 차등보조율 효과 자체는 크지 않은 것으로 보이며, 따라서 차등보조율 확대는 신중하게 논의할 필요가 있어 보인다. 다만, 본 제도의 취지를 살리기 위한 개편작업은 필요하다고 보여지며, 개편방향을 분명하게 하는 것이 시뮬레이션 작업 이전에 이루어져야 할 것이다. 광역시 자치구의 재정문제를 풀기 위해서라면, 조정교부금 개편, 자치구 보통세 논의와 함께 조정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 그렇지 않고, 일반 ‘도’ 지역 기초자치단체의 재정지원을 위한 것이라면, 국고보조사업의 ‘기준보조율’ 자체의 조정이 우선되어야 할 것이다.

<표 IV-2> 2010년 자치단체별 복지예산 재정부담구조

구분	인구1인당사회복지예산 (만원)	1인당지방세부담액대비 1인당복지지출액비율(%)	사회복지대상 1인당 지출액(만원)
자치구	33.7	58.1	174.4
시	51.5	70.7	214.8
군	83.8	140.4	231.4

주: 사회복지대상은 보훈(국가보훈처), 0~4세영유아, 65세이상 노인인구(주민등록인구), 등록장애인(보건복지부)자료를 이용하여 계산하였음(참고: 고경환 외(2011))
자료: 2011 자치단체 예산개요

5. 결론 및 정책제언

본 연구는 2012년 현재 중앙과 지방의 복지재원 부담논의를 재정지출 확대에 따른 재정압박 심화로 촉발된 정부간 재정관계에 초점을 두고자 하였다. 그러기 위해서는 가능한 정확한 현황 파악이 우선되어야 공감할 수 있는 개선안이 도출되기에, 중앙정부와 지방자치단체 관련 복지관련 재정규모부터 살펴보았다.

본 연구에서 파악한 중앙 대 지방의 복지재정 규모는 기금을 포함하지 않을 경우 약 70 : 30으로 나타났다. 지방비부담 비중이 증가하고 있긴 하나 지난 5년간의 중앙 대 지방 재정부담은 일정하게 유지되고 있음을 확인하였다. 기금을 제외한 정부의 일반회계 지원을 통한 항목 중 가장 큰 부담은 ‘기초생활보장’과 ‘건강보험 지원’이며, 따라서 공공부문 지출에서 차지하는 전체 재원부담 규모로 본 우리나라 복지정책의 근간은 빈곤계층 지원을 위한 생계급여와 의료 부분임을 확인하였다.

본 연구는 최근의 현황과 쟁점사항(국고보조율 인상, 분권교부세 사업의 국고 보조사업으로의 환원, 영유아보육료 국고지원 부담 확대, 차등보조율의 확대, 국가 및 중앙 사무구분 개편)을 바탕으로 연구 초점을 맞추어 보았다. 첫째, 중앙과 지방의 복지재원 부담 중 국고보조율의 인상이 이루어져야 하는가, 둘째, 차등보조율 개편 및 확대의 필요성이 타당한가에 대한 것이다.

첫 번째, ‘국고보조율’ 인상 혹은 인하에 대한 논의는 주로 다른 국가들과의 비교에서 출발하고 있다. 선행연구 분석에서도 유럽 선진국들의 높은 국비부담에 따른 복지지출 확대를 근거로 우리나라의 국고보조율이 인상되어야 함을 주장하고 있다. 본 연구에서도 주요 국가들과의 비교분석을 통한 국고보조율 인상 여부를 살펴보았는데, 우선 OECD 국가들의 복지재정규모를 사회보장비, 국비, 지방비로 구분하여 단순 비교를 해 보았으나, 결론적으로 이들 수치가 분과별 DB와의 일관성을 찾기 어려웠고, 따라서, 각국의 재정 분권 상황과 예산상황, 경제상황 등을 고려하여 해당 국가의 국비부담률이 갖는 의미를 설명하고자 하였다. 결론적으로, 우리나라의 2012년 중앙정부 대 지방자치단체 복지관련 국고 보조사업에서는 약 70% 정도가 국고보조율로 나타나고 있다. 주요국의 국고보조율을 살펴보면, 스웨덴은 사회보장비를 제외하고 50%대, 노르웨이 70%대, 미국은 60%대, 일본(연금제외)은 30%대 수준으로 나타나고 있다. 따라서, 주요국의 복지재정 지출의 국고보조율을 통한 비교로는 우리나라의 복지재원 국고보조율이 낮다고는 볼 수 없으며, 따라서, 중앙과 지방의 재원부담과 관련 국고보조율 인상 근거는 불분명하다고 보았다. 또한, 우리나라의 조세부담률은 선진국 대비 낮은 편이고, 대도시 인구집중도는 이례적으로 높아서 형평화 관련 보조금인 교부세 비중이 높은 편이다. 경제여건과 상관없이 법률로 정해져 있는 이전재원 비중이 높은 상황 하에서 국고보조사업의 전체 국고보조율을 높일 수 있는 중앙정부의 재정여력은 제한적일 수밖에 없다고 보았다.

두 번째, 연구주제인 ‘차등보조율 개편의 필요성’과 관련한 분석은 수도권인구 집중 현상과 이에 대한 보상으로 이전재원과의 관계로 설명해 보고자 하였다. 현재 우리나라 이전재원 운영은 ‘인구비례적인 복지사업’ 지출에 있어서도 ‘인구 밀도가 낮은 지역으로의 형평화보조금의 지원을 전제’로 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 보조금의 효과보다는 두 보조금을 합한 ‘이전재원’ 효과가 오히려 분명하게 나타나는 모습을 확인하였다. 반면, 대도시 지역에 해당하는 자

치구 지역의 재정여건은 매우 취약한 것을 알 수 있었다. 수도권으로의 인구가 지속적으로 집중되고 있으며, 비수도권 지역에서도 광역시 자치구 인구집중이 예상되는 상황 하에서 복지관련 이전재원 개편의 초점이 ‘자치구’이어야 할 필요성을 확인할 수 있었다. 현황분석에서는 우리나라 시군구의 재정여건이 상이할 뿐만 아니라, 국고보조금과 보통교부세가 거의 같은 기능으로서 지방자치단체 재정보전 역할을 하고 있음을 보여주었다. 차등보조율의 경우 전면 확대에 앞서 ‘국고보조금의 기준보조율 개편’을 통한 실질적인 복지수혜 격차완화 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 문제가 되고 있는 ‘자치구’ 지역의 경우, 광역자치단체의 재정조정 기능을 강화하는 방안이 동시에 마련되는 것이 필요할 것을 제안한다.

2013년 현재 재정지출과 관련된 논의는 활발한 반면, ‘증세’에 대한 국민적 인식은 아직 넓지 못한 것으로 나타나고 있다. 주요국의 사례에서도 확인한 바와 같이, 국민부담률 수준을 높일 수 없다면, 사실상 복지정책의 확대는 매우 제한적일 수밖에 없으며, 이 과정에서의 중앙과 지방간의 복지재정부담 논의도 현재와 같은 답보상태가 지속될 것으로 판단된다. 위의 분석결과를 바탕으로 개선 방안을 제시하면, 복지수요가 증가하는 상황 하에서 현재와 같은 교부세와 국고보조금의 운영기조를 유지할 것인가에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 또한, 분권교부세의 경우, 일부 사업은 타당성 검토가 이루어져야 할 것으로 보이나, 근본적으로는 일반교부세로 편입되는 것이 타당하다고 보여진다. 장기적이고 원칙적인 개선안으로는 지방자치단체 스스로 재원마련을 위해 지방세 탄력세율 조정 및 증세를 위한 실질적인 노력이 필요하고, 비복지분야 재정지출 효율화도 꾸준히 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고경환 외, 「정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 연구보고서, 2011.
- 김정훈, “자치단체의 재정상황에 대한 진단과 대책”, 『2012~2016년 국가재정운용 계획 지방재정분야』 2012.6.14 자료집
- 김현아, 「중앙·지방간 복지재정부담에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2012
- 김현아, 「2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계: 지방자치단체 부분과 조세지출 보완을 중심으로」, 보건사회연구원 용역보고서, 한국조세연구원, 2012. 8. (미발간자료)
- 박인화, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호, 국회예산정책처, 2010.9
- 박형수·전병목, 「사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구」, 보건복지가족부 용역과제, 2009. 10.
- 서정섭, 「지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2011.
- 심수영·성향숙, 「분권교부세 연장에 따른 노인복지예산 확보방안」, 『사회복지정책』, Vol.37. No.1, 2010.3, pp.287~310.
- 이채정, 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 사업평가현안분석 제32호, 국회예산정책처, 2011. 9.
- 장덕희, 「보건복지부 국고보조사업의 지방이양사업과 분권교부세 제도 도입이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석」, 『한국정책학회보』, 제19권 2호, 2010. 6.
- 전병목·박상원, 「복지재원 조달정책에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2011.
- 최성은, 「사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 2010.
- Baicker, Katherine, Jeffrey Clemens and Monica Singhai, “The rise of the States: U.S. fiscal decentralization in the postwar period”, Journal of Public Economics, Available on line 27, May 2011.
- Blochliker, Hansjorg and Oliver Petzold, “Taxes or grants: what revenue source for

sub-central governments?”, *Economic department working papers* No.706, ECO/WKP(2009) 47, July 2009.

Borge, Lars-Erik and Grete Lilleschulstad, “General grants and earmarked grants in Norway”, 「General grants versus earmarked grants: Theory and practice」The Copenhagen Workshop 2009, Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, pp. 191-217,

Einar Overbye, Signy Vado and Knut Wedde, “Rescaling Social Welfare Policies in Norway”, Oslo University College, European Center for Social welfare policy and research, 12 Feb. 2006.

Fishback, “Social welfare expenditures in the United States and Nordic countries 1900-2003”, *NBER Working paper series, Working paper* 15982, <http://www.nber.org/papers/w15982>, 2010.

Roseveare, Deborah, “Enhancing the effectiveness of public expenditure in Sweden”, OECD Economics Department Working Papers, No.345, 2002

<부록>

<부표 1> 재원출처별 중앙 대 지방 복지재정 규모(기금포함)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
중 앙	67.6	74.5	81.5	85.3	91.1
	84.7%	85.3%	85.2%	85.1%	84.7%
지 방	12.2	12.8	14.2	15.0	16.5
	15.3%	14.7%	14.8%	14.9%	15.3%
합 계	79.8	87.3	95.7	100.3	107.6

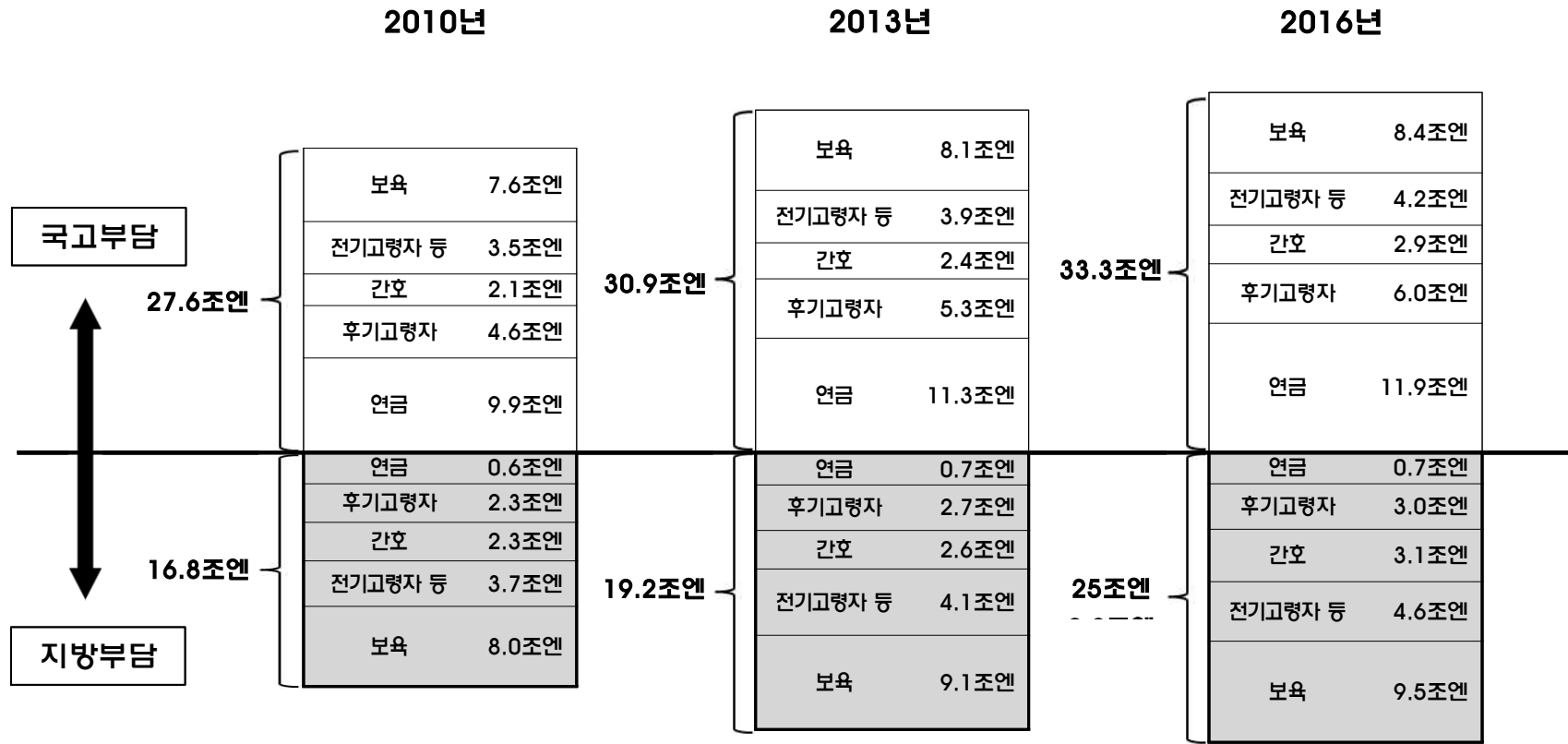
주: 중앙정부는 정부예산 구분(예산과 기금)의 「사회복지」와 「보건」 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정 지출 범위는 「사회복지」와 「보건」 부분의 '시도비'와 '시군구비'를 대상으로 하였음(각 년도 『나라살림』, 『자치단체예산개요』 기준). 지방자치단체의 '국비' 부분을 중앙정부 부분에 포함시켰음.

<부표 2> OECD 국가별 중앙지방 사회지출 및 대도시집중 조세부담률(2009)
(단위: %)

국가 형태	국가명	총사회지출 대비지방세비중			조세 대비 지방세 비중	GDP대비 정부지출비중		GDP 대비 이전 재원	수도권 대도시 집중도 (08)	조세 부담률 (09)
		중앙	지방	사회보장		중앙	지방			
연방형	오스트리아	33.5	19.7	46.8	6.9	27.1	18.2	7.2	27.4	27.8
	벨기에	14.4	15.1	70.5	15.4	29.9	22.4	7.5	32.1	28.7
	독일	22.4	16.6	61	48.5	14.9	21.4	4.5	6.1	22.9
	스위스	17.3	30.8	51.9	52.8	10.7	21.2	6.7	32.1	22.6
	미국	73.2	26.8	0	52.2	26.4	19.6	6.1	6.2	17.6
연방형 국가 평균		32.2	21.8	46	35.2	21.8	20.5	6.4	20.8	23.9
단일형	체코	65.6	7.7	26.6	2.1	30.9	12.1	4	23.1	19.4
	덴마크	31.7	61.2	7.1	26.4	41.4	37.2	-	33.4	47.1
	에스토니아	60.9	10.4	28.7	16.8	32.7	11.4	-		22.8
	핀란드	27.4	29.6	43	34.1	27.9	22.7	5.5	27.9	29.9
	프랑스	14.8	6.3	78.9	29.6	23.1	12.2	4	18.7	25.7
	헝가리	35.3	10.6	54.1	9.7	34	12.3	6.4	28.9	27.4
	아이슬란드	57.7	9.1	33.2	27.3	38.1	13.6	-		30.8
	아일랜드	73.8	2.8	23.4	3.8	39.6	7.3	4.3	39.0	22.2
	이스라엘	57.2	4.6	38.2	9.7	39.1	6.1	-		26.0
	이탈리아	27.7	21.2	51	22	30	16.6	7.8	13.1	29.7
	일본	100	0	0	46.6	-	-	2.5	27.4	15.9
	한국	30.5	22.8	46.7	21.5	21.8	15.1	9.2	49.2	19.7
	룩셈부르크	42.5	0.8	56.8	6.4	30.6	5.6	2.3		26.3
	네덜란드	30.7	9	60.3	5.8	30.8	17.6	5.3	22.0	24.4
	노르웨이	77.2	22.8	0	14	37.2	15.4	4.7	22.6	32.8
	폴란드	28.7	13.2	58.1	20.7	24.9	14.7	-	8.4	20.4
	포르투갈	50.1	3.3	46.6	7.6	36.9	7.4	3.2	26.4	21.6
	슬로바키아	30	2.5	67.5	5.1	23.6	7.2	-	21.6	16.3
	슬로베니아	35.5	6.3	58.2	16.7	30.9	10.1	-		22.4
	스페인	7.3	35.3	57.5	54.8	20	7.2	8	13.6	18.6
스웨덴	40.8	39.4	19.8	41.6	31	26.4	5.2	21.1	35.3	
영국	85.5	14.5	0	6.6	47.2	14.4	8.8	21.9	27.6	
단일형 국가 평균		46	15.2	38.9	19.5	32	13.9	5.4	24.6	25.6
OECD 평균		43.4	16.4	40.2	20.9	30	15.2	5.7	23.8	24.6

주: GDP 대비 이전재원은 2006년 자료임.
자료: OECD National Account 통계(2009); Hanjorg Blochliger, Josette Rabesona(2009)

[부도 1] 일본의 사회보장의 중앙과 지방부담 전망



자료: 일본 총무성, “사회보장과 지방세 재정에 대해”, 平成 23年, 2011.02