

REPORT

연간기획 01 | 지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가

연간기획 02 | 정부 간 사회복지 재정분담

LOFA 포럼 | 스페인 재정위기에서 배우자

지방재정 위기와 재정 건전성 관리

연간 기획으로 지방재정의 현안과제에 대해 심층 분석하고 종합적으로 접근해보는 공간을 마련하였다. 그 주제는 '지방재정 위기와 재정 건전성 관리'. 요즘 전 세계적으로 세계경제가 안 좋은 상황으로 치달으면서 지방재정의 위기에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 모두 5호에 걸쳐 '우리나라 지방재정 현황과 위기관리의 필요성', '지방재정 위기발생 원인에 대한 진단 및 평가', '지방재정 위기발생 사례 분석 및 시사점', '우리나라 지방재정 위기관리 제도에 대한 평가', '위기관리를 위한 새로운 시스템 구축 및 재정 건전성 확보방안' 등에 대해 깊이있게 다루어 보려고 한다.



지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가

- 최근 글로벌 경제위기의 지속뿐만 아니라 지역경제 및 부동산시장의 침체, 무리한 재정지출 확대, 재정자원 감소 등 지방자치단체의 재정위기를 촉발시킬 수 있는 요인들이 등장하고 있다. 이에 지방재정 위기의 개념과 진행과정을 살펴보고, 이를 토대로 지방재정의 실상을 재정위기 발생의 관점에서 평가해 보았다. 또한 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위한 몇 가지 방안을 제시하였다.



글 _ 서 정 섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 글로벌 경제위기의 지속은 세계의 많은 국가에서 국가재정뿐만 아니라 지방재정에도 자원 부족의 재정위기를 발생시키고 있다. 우리나라도 경기침체의 영향으로 국가와 지방 모두 채무가 증가하는 등의 원인으로 재정 건전성이 재정운영의 가장 중요한 과제가 되고 있다. 최근 지방재정은 경기침체 및 부동산경기의 침체로 세수 감소뿐만 아니라 채무가 증가하고 투자사업의 수익성이 하락하여 재무구조가 악화되고 있는 동시에, 불건전하고 비효율적인 지방자치단체의 재정운영이 표출되고 있어 재정위기의 염려가 확산되고 있다.¹⁾

이에 정부는 2011년 3월 8일 지방재정법을 개정하여 재정위기 단체를 지정할 수 있는 조항을 신설하였으며, 같은 해 9월 6일 지방자치단체의 재정위기 지정기준, 절차 및 지방채발행·투융자사업 제한 등의 관리방안을 도입하고 2012년부터 시행하기로 하였다. 구체적인 방법으로는 재정위기의 발

1) 성남시가 2010년 7월 판교특별회계에서 빌린 5,200억 원에 대하여 지급유예를 선언한 후 우리나라에서도 지방자치단체의 재정위기에 대한 우려가 확산되었다. 또한 2011년 10월에 태백시장은 지난 10년 동안 예산을 생산적인 곳에 사용하지 않고 선심성 사업(오투리조트 및 자연사박물관 사업 등)에 사용함으로써 재정위기를 겪고 있다고 말했다(세계일보, 2011. 10. 22, 8면).

생을 사전에 점검하여 조치하고 방지하는 ‘지방재정위기 사전경보시스템’²⁾의 운영으로, 2011년 하반기에 시범적으로 운영하였으며 2012년부터 본격적으로 운영하고 있다.

지방재정 위기를 발생시킬 수 있는 요인들은 다양하다. 재정위기는 이들 요인들이 상당한 기간 동안 누적적·복합적으로 작용하여 발생되는데, 이들 요인을 사전에 해소하지 못할 경우 통상적인 재정운명을 할 수 없는 시점이 도래한다. 재정위기는 우선 진행 단계로 볼 때 그 정도의 차이가 있으며, 발생 유형으로 볼 때 지방재정 전반으로 발생하기도 하고 일부 자치단체에서 산발적으로 발생하기도 한다. 현재 우리나라 지방재정의 환경은 지역경제 및 과세기반 취약, 불합리한 세원 배분구조, 재정의 자주성 결여, 주민욕구 분출 등의 측면에서 재정위기를 가져올 수 있는 구조적 요인을 가지고 있다. 이에 더하여 최근에는 지역경제 및 부동산시장의 침체, 무리한 재정지출 확대, 재정지원 감소 등 재정위기를 촉발시킬 수 있는 요인들도 등장하고 있다. 이러한 상황에서 자치단체가 재정관리의 소홀, 경영혁신의 미흡 또는 대중적 재정운명을 지속하거나 내·외부 통제기능이 약화될 경우 재정위기가 발생할 수 있다.

이 글에서는 우선 지방재정 위기의 개념과 진행과정을 살펴보고, 이를 토대로 최근 염려하고 있는, 지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가를 위해 지방재정의 실상을 재정위기 발생의 관점에서 평가해 보고자 한다. 또한 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

1. 지방자치단체의 재정위기란?

가. 재정위기의 개념

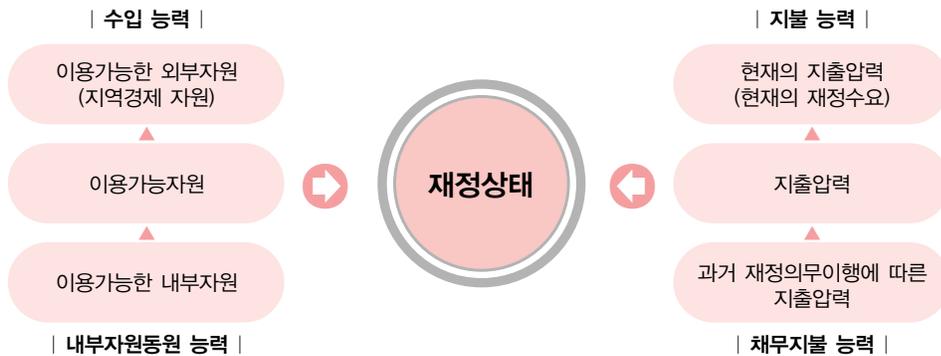
● 재정위기를 정의하기에 앞서 지방자치단체의 상태가 어떻게 결정되는가를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 재정위기 상황은 재정상태, 즉 재정 건전성이 상당히 훼손된 상태를 말한다. R. Berne & R. Schramm에 의하면 재정 건전성의 정도는 개념적으로 지출의 요구수준과 이러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준이 어떠한가에 의해 결정

2) 지방자치단체의 주요 재정지표를 모니터링하여 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 제도이다. 현재 사용하는 재정지표는 통합재정수지 적자비율, 예산대비 채무비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수 현황(최근 3년 평균 월별 대비), 금고잔액 현황(최근 3년 평균 분기말 대비), 공기업무채 비율(종합 및 개별)의 7개 지표이다.

된다고 한다. 경상지출과 자본지출의 현재 수준 및 차입의 규모는 지방자치단체의 현재 및 장래의 지출압력으로 작용한다. 지역경제 및 중앙정부의 재정력 등은 외부자원으로, 현금 잔액, 유가증권 및 기금 등은 내부자원으로 지방자치단체의 이용 가능한 재원으로 작용한다.³⁾ 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

외부자원은 지방자치단체가 외부(지역사회부터의 조세나 중앙정부로부터의 지원)로부터 획득할 수 있는 자원으로, 그 능력은 기본적으로 지역경제력과 중앙정부의 재정력 등에 달려 있다. 내부자원은 재정적인 의무를 이행하기 위해 지방자치단체가 동원할 수 있는 내부 자금이다. 이는 현금수요를 충족할 수 있는 유동성에 달려있으며, 유동성은 현금잔액, 단기 자산 및 단기차입을 현금으로 전환시키는 능력에 달려있다. 여기에는 지방자치단체가 보유한 기금이나 공유재산도 포함할 수 있다. 지방자치단체가 직면하게 되는 현재의 지출압력은 지방공공재와 서비스의 요구수준에 대응할 수 있는, 생산조건이나 지출가능 자원수준에 달려있다. 또한 과거 재정의무 이행에 따른 지출압력은 채무를 이행함에 따른 채무상환의 지출 압력과 추가적 차입 여력이 어떠냐에 달려있다. 지방의 재정 건전성, 즉 재정상태는 이들이 종합적으로 작용하여 결정되는데, 지출압력에 대응한 이용 가능한 자원조달 능력이 약화되어 자원부족이 발생하면 재정위기 상황으로 볼 수 있다.

그림 1 ▶ 지방자치단체의 재정상태 결정요소



Allen Schick은 4가지 유형의 자원부족 현상으로 재정위기를 정의하고 있다. 완화된 자원부족은 기존 사업과 신규 사업을 시행할 수 있어 재정위기의 범주에 포함하는 하는 경우가 드물다. 만성적 재정 부족은 재정위기 초기현상으로 사업 확장이나 신규 사업 시행을 위한 자원 확보에 어려움을 겪으나 점증주의적 예산 편성이 가능하기 때문에 관리 상의 문제는 심

3) R. Berne & R. Schramm, The Financial Analysis of Government (New Jersey : Prentice-Hall, 1986), p.70~75

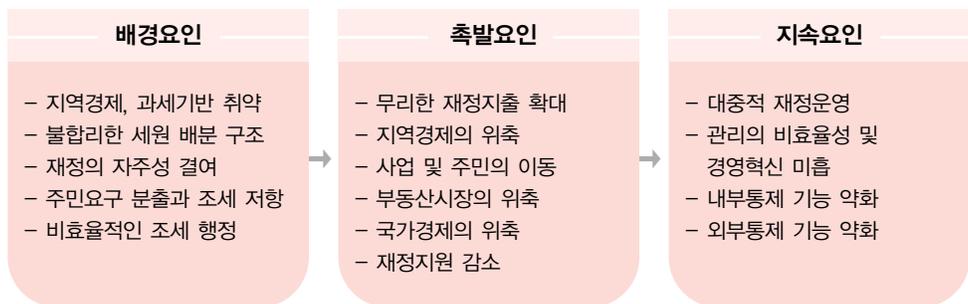
각하지 않다. 심각한 재정 부족이란 기존 사업 및 서비스 수준 유지에 필요한 재정수입도 확보하기 어려운 상태로, 이미 상당히 진행된 재정위기를 타개하기 위하여 감축 관리가 시도되고 공공서비스 수준 악화를 최소화하기 위한 노력이 있는 상태이다. 총체적 재정 부족은 재정수요와 가용재원 사이에 심각한 격차가 있어서 기존 사업의 유지가 곤란하고, 당초 예산목표를 달성할 수 없는 상태로 일반적으로 파산위기에 직면한 상태를 말한다.

최근 들어, 재원 부족을 겪는 지방자치단체의 경우 대부분 첫 번째와 두 번째에 해당하지만 경우에 따라서는 세 번째에 해당하는 자치단체도 있다. 재정상태를 재원 부족의 관점에서 보면 분명히 우리나라 지방자치단체도 심각한 정도는 아니지만 어느 정도 재정위기를 겪고 있다고 할 수 있다. 재정위기는 반드시 재정파산의 상태만으로 정의하는 것이 아니며, 재정위기가 발생하면 그에 대응한 관리가 이루어지기 때문에 일시적이라는 가설도 있다. 하지만 초기의 재정위기에 대하여 관리를 소홀히 하여 심각한 재정위기를 겪거나 재정파산을 하게 되는 경우도 외국의 예에서 볼 수 있다.

나. 재정위기의 발생원인과 사례

● 재정위기가 발생하는 진행과정에 대하여 Rubin은 진행 단계별로 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인, 직접적인 계기로 작용하는 촉발요인, 재정 부족을 효과적으로 극복하지 못하고 악화시키는 지속요인으로 분류하고 있다.⁴⁾ 지역경제의 침체로 세수기반이 약화되는 것은 재정위기의 배경요인이며, 무리한 재정지출의 확대와 정부지원의 감소는 재정위기를 심화시킬 수 있는 촉발요인으로 작용한다.

그림 2 ▶ 재정위기의 진행 단계별 위험요인



4) 김종순, 지방재정론, 박영사, p540, 2001에서 재인용

그리고 단체장의 대중적 재정운영이나 분식결산과 같은 재정관리의 불건전성, 의회 혹은 주민의 감시와 통제 약화는 재정위기를 지속화시키는 지속요인으로 작용할 수 있다. 이에 비추어 볼때, 우리나라 지방자치단체는 Rubin이 지적한 재정위기 위험요인 중 배경요인을 모두 안고 있으나, 재정위기를 발생시킬 수 있는 촉발요인과 지속요인이 내재되어 있는 지방자치단체도 있다.

외국의 사례에서 볼때, 지방재정 위기는 지역경제의 침체로부터 시작됨을 알 수 있다. 지역 경기 침체는 직접 세수 감소로 이어지고, 이를 고려하지 않은 채 재정능력을 초과하여 무리하게 사업을 추진하면서 채무에 의존하는 경우 지방채무가 증가하여 재정구조는 매우 불건전하게 형성된다. 이와 더불어 자체 세입 증대 노력을 소홀히 하거나 지방공기업의 경영악화에 따른 적자보전이 증가하거나 재정 건전성 제고를 위한 세출 삭감 노력 등 재정관리에 실패할 경우, 결국 지방자치단체 스스로 재정을 정상적으로 회복할 수 없는 상황에 이르는 심각한 재정위기를 발생시킨다. (표 1)의 사례는 지역경제 침체로 인한 세수 감소의 초기 재정위기 상황을 고려하지 않고 단체장의 무리한 사업 추진, 복지비 지출 확대, 재정관리 소홀, 지방공기업의 경영악화에 대한 대응 미흡 등에 의해 재정파산이라는 재정위기를 겪은 외국의 자치단체들이다. 우리나라 지방자치단체의 경우도 최근 경기침체로 세수 감소 내지는 증가 둔화가 나타나고 있으며, 과거의 무리한 사업추진 및 복지지출 증가로 재정압박의 정도가 심한 경우도 있다. 하지만 아직은 재정압박의 초기 상태이나 이러한 상황이 지속되면 재정위기를 발생시킬 수 있다고 본다.

표 1 ▶ 미국·일본의 지방재정 위기 발생원인

지방정부 (발생년도)	재정위기 발생원인	
뉴욕시 (1990)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기침체와 세수 감소 - 무리한 사업추진과 지출 팽창(공약, 복지지출 증가) - 채무상환 부담 가중(자본지출 채무의존) 	
첼시시 (1991)	<ul style="list-style-type: none"> - 항구정비사업 재정부담 과중(기능 이양) - 복지비 지출 증가(빈곤층 유입) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역경기 침체로 세수 감소
오렌지카운티 (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - 자산투자 실패(투자 손실) - 행정사무 과대 담당 	<ul style="list-style-type: none"> - 부동산 가격 하락으로 세수 감소
워싱턴 D.C (1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 유색인종 공공 부문 취업 확대(정치적 동기) - 복지비 및 인건비 증가(재정압박) 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소로 세 수입 감소
마이애미시 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기침체로 세입기반 약화 - 재정 건전화 실천 소홀 	<ul style="list-style-type: none"> - 자체 세입 증대 노력 소홀
아케이초정 (1991) 유바리시 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정적자 누적(재정력 초과 사업추진) - 제3섹터 적자보전(재정 악화) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 적자보전(재정 악화)

※ 자료 : 서정선, 미국 지방재정위기의 발생원인과 대응, 한국지방행정연구원, 1997

2. 지방재정 위기발생의 진단·평가

가. 지방재정의 현황

1) 자원 확보 측면

지방자치체의 실시 당시 지방재정의 세입은 20조 원 내지 30조 원 정도에서 최근 150조 원 정도로 증가하였다. 2012년 지방예산 151조 원은 국가재정의 예산 규모에서 33.8%를 점하며, 2011년 잠정기준 GDP 대비 14%에 해당하고 있다. 2008년 말 세계경제 위기 이후 최근 경기침체 영향 등으로 지방재정의 성장이 멈춘 상태에 있다. 이는 세계 경기침체의 영향으로 우리나라 GDP 성장률이 2008년 이후 과거보다 낮아 지역경제로부터의 조세 수입이나 중앙으로부터의 재정 지원이 약화된 결과이기도 하다.

그림 3 지방재정의 규모와 증가율



표 2 GDP, 중앙·지방예산 증가율

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
GDP	5.1	2.3	0.3	6.2	3.6
중앙 예산	1.9	9.0	12.2	3.7	4.7
지방 예산	10.9	12.8	8.4	-4.4	4.4

(단위 : %)

지방재정의 세입구조를 보면 2012년 기준으로 자체 재원 56.8%, 의존 재원 40.5%, 차입 재원 2.6%로 세입의 40% 이상을 중앙정부에 의존하고 있다. 지방재정조정제도를 중심으로 전면적인 개편이 있었던 2005년의 경우 자체 재원 68.4%, 의존 재원 28.8%, 차입 재원 2.8%로 당시에는 자체 재원과 중앙 의존재원이 70% 대 30%의 구조이었으나, 현재 60% 대 40%의 구조로 지방 스스로 재원을 조달할 수 있는 구조가 취약해졌다. 이는 중앙정부의 정책 변화에 의해 지방재원 확보가 결정될 수 있는 여지가 있다는 것이다.

또한 중앙의 지원 재원 중 지방교부세와 국고보조금의 비중을 보면 2005년에 54% 대 45%의 비중으로, 2005년 이전의 국고보조금 편향, 즉 지방교부세 45% 대 국고보조금 55%(지방양여금 포함)를 지방의 자율 재원인 지방교부세 편향으로 재편하였다. 하지만, 2009년 이후 다시 특정 재원인 국고보조금의 비중이 52~53%로 증가하였다. 국고보조금이 증가하는 것은 그에 비례하여 지방의 의무부담이 그만큼 증가하게 된다. 지방의 자체 재원 조달 및 중

양의 자율 재원 지원이 약화된 상태에서 의무적 재원부담이 증가하게 되면 지방자치단체는 재정압박을 겪게 된다.

그림 4 자체·의존 재원 변동 추이

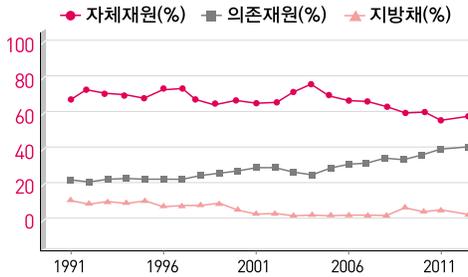
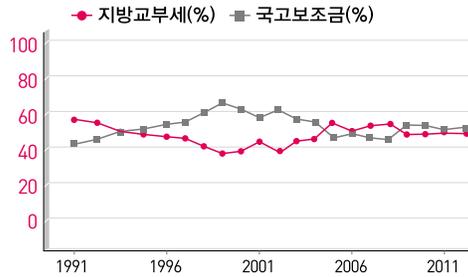


그림 5 자율·특정 재원 변동 추이



2) 현재 지출수요 측면

현재 지방자치단체의 재정수요 중 크게 증가하고 있는 분야는 사회복지 지출수요이다. 2012년 지방예산 151조 원 중 사회복지비가 30조 9,000억 원으로 예산의 20.5%를 점하고 있다. 2005년의 경우 지방예산 중 사회복지비 비중은 12.8%이었으나 그동안 8%p 증가하였다. 2005~2012년 동안 지방예산의 증가율은 연 평균 6.9%인 반면, 사회복지비의 연 평균 증가율은 15.7%로 예산 증가율의 두 배를 초과하고 있다. 현재 지방재정 수요에서 가장 크게 지출압력으로 작용하는 분야가 사회복지 분야이다. 자치단체 유형별로 전체 예산에서 차지하는 사회복지비 부담이 가장 큰 단체는 특별광역시 29.7%, 도 31.3%, 시 31.3%, 군 28.2%, 자치구 60.1%로 지방자치단체에 따라서는 사회복지비 지출수요가 대단히 큰 경우도 있다.

3) 장래 지출수요 측면

장래 지출압력으로 작용하는 지방채무는 2009년 이후 크게 증가하였다. 지방채무가 2008년

그림 6 사회복지비 증가 추이



그림 7 유형별 사회복지비 비중(2012년)



에 19조 2,000억 원에서 최근 30조 원 가까이 증가한 것은 경제위기 대응과정에 발생한 것이다. 이러한 채무증가는 현재의 지출압력보다 상환시점이 도래하는 장래의 지출압력으로 작용한다. 2011년 기준으로 예산대비 채무비율은 예산 156조 원(최종 예산), 지방채무 28조 원으로 그 비율은 17.9%이다. 지방채무 증가로 인한 향후의 지출압력은 현재의 규모라면 그리 크지는 않을 것으로 보인다. 일본은 2009년 기준 예산대비 채무비율이 141.6%(지방채무 139.3조 엔, 세입 결산 98.4조 엔), 미국 지방정부(Local)는 143.2%(지방채무 1조 6,383억 달러, 예산 1조 1,438억 달러), 영국 33.5%(지방채무 544억 3,000만 파운드, 예산 1,626억 5,800만 파운드)이다.

우리나라 지방자치단체의 채무 규모를 예산대비 채무비율로 볼때 대부분 30% 미만이며, 30% 이상이 2010년 기준으로 6개 단체이다. 예산대비 채무비율이 현재 운영중인 지방재정 위기 사전모니터링시스템의 심각수준(심층진단 대상)인 40% 이상 단체는 1개 단체에 불과하다. 실제 지방재정위기 사전모니터링시스템의 운영 목적이 재정위기 요인을 사전에 점검하여 대응조치하는 것이기 때문에 40%에 근접하게 되면 심층진단 등을 통해 대응조치를 하고 있다. 또한 우리나라는 지방채 발행에 대하여 제도적으로 통제되고 있기 때문에 지방채무가 크게 증가하기는 어렵다. 현재 수준에서 지방채무 규모가 크게 증가하지 않는다면 대부분의 지방자치단체에서는 채무로 인한 장래 지출수요의 부담은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

그림 8 지방채무 증가 추이

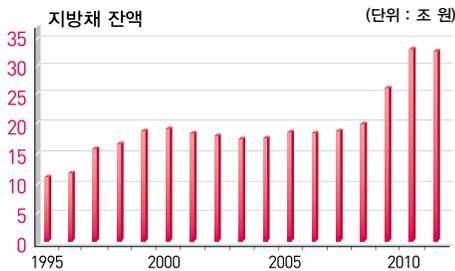
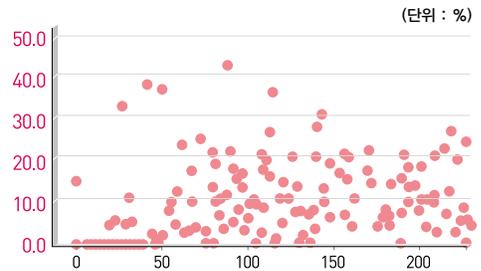


그림 9 단체별 예산대비 채무 비율(2010년)



나. 재정위기 발생 가능요인

1) 세계 경제위기의 지속가능성

2008년 말 이후 발생하여 지속되는 세계경제 위기는 우리나라 지방재정에 세입 감소, 지출

부담 증가 및 채무 증가, 지방공기업의 경영 악화 등 부정적 영향을 많이 미치고 있다. 재난에 준하는 경제위기 극복대책의 일환인 2008년의 감세정책, 2009년 재정 팽창 및 조기 집행, 실업 구제 등 사회안전망의 사회복지 정책 확대 등은 지방재정에 자체 세입 및 중앙재원 지원을 감소시킨 데에 반해 국고보조사업 확대에 따른 지방 부담 증가, 조기 집행 등에 의한 여유 재원 감소 및 이자 수입 감소 등을 가져와 현금유동성의 문제를 낳고 있으며, 재원 부족을 보전하기 위한 채무발행으로 지방채무가 증가하였다.

세계경제 위기로 인한 지역경제 침체가 지속되면 지방재정에서 위와 같은 상황이 지속되어 재원 부족이 지속될 수도 있다. 반면 지방공기업 등의 투자사업이 경기침체로 경영이 악화되거나 수익성이 낮아지면 재원 보전의 부담이 증가할 수 있다. 또한 정부의 사회복지 정책 확대에 따라 사회복지비 등의 지출이 더욱 증가할 수도 있다. 이와 같이 세계 경제위기의 지속은 지방자치단체로 하여금 재원 부족을 겪으면서 지출수요를 팽창시켜 재정압력을 더욱 가중시킬 가능성이 있다.

2) 재정구조 질적 악화에 대한 관리 소홀

최근 지방재정은 구조적으로 재정위기를 발생시킬 수 있는 배경요인을 가지고 있다. 민선 단체장 출범해인 1995년 37조 원의 예산 규모에서 2012년도 151조 원으로 15여 년 동안 네 배 가량 증가하여 양적으로는 지방재정 규모가 상당히 팽창하였다. 하지만, 질적 측면에서 보면 재정자립도는 낮아지고, 지방세의 비중이 20% 정도로 불합리한 세원 배분구조를 가지고 있어 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 절반을 넘고 있다.

표 3 지방재정 상황의 변화 추이

(단위 : %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
예산 규모	107.1조 원	115.4조 원	128.0조 원	144.5조 원	156.7조 원	149.7조 원	156.3조 원	151.1조 원
지방세 비중	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.3	20.7
재정 자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3
국고보조사업 지방비 부담비중 ¹⁾	33	30	35	35	36	37	38	39
사회복지비 비중	12.0	13.2	15.2	16.8	17.5	19.0	19.4	20.5
일반회계 자체 사업 비중	-	-	-	42.3	42.1	39.0	37.9	37.5
지방채무	17.4조 원	17.0조 원	18.2조 원	19.2조 원	25.6조 원	28.9조 원	28.0조 원	28.0조 원

※ 주 : 1) 2005 ~ 2007은 행정안전부가 중앙부처로부터 받은 국비 및 지방비 부담 기준이며, 2008년 이후 지방자치단체의 당초예산편성 기준임

2) 예산 규모, 사회복지비 비중의 2005 ~ 2011년은 최종 예산 기준이며, 나머지 모든 지표값은 당초예산 기준임

반면, 사회복지비 비중이 지속적으로 높아지고 국고보조사업의 지방비 부담이 증가하여 고용재원을 잠식하는 관계로 자체 사업비 비중이 낮아지고 있으며, 지출수요 대비 부족 재원을 보전하기 위한 지방채무가 최근 크게 증가되어 있다.

지방재정의 양적 팽창에도 불구하고 질적 악화는 그 정도가 심한 자치단체의 경우 재정위기를 발생시킬 수 있는 요인이 되며, 여기에 세수의 근원인 부동산 경기 침체, 재정력을 고려하지 않은 무리한 사업에의 재정 지출, 적자를 숨기기 위한 흑자로의 분식결산과 같은 재정관리의 비효율 및 내·외부 통제 기능이 약할 경우 재정위기가 발생되어 지속될 수 있다.

3) 불건전·비효율적 재정운영의 반복

지방자치단체의 재정 건전성을 악화시키는 대표적인 요인으로 감사원은 분식결산과 무리한 사업추진을 들고 있다.⁵⁾ 이러한 분식결산과 무리한 투자사업의 추진은 전형적으로 재정위기를 발생시킬 수 있는 요인이다.

일본 유바리시 재정파산 요인 중의 하나로 지속적인 분식결산을 드는 경우가 많다. 지방자치단체가 적자를 흑자로 바꾸는 분식결산은 무리한 사업 추진을 위해 이루어지는 것이 보통이다. 이는 선심성 사업, 공약사업, 대규모 시책사업을 추진하기 위한 자원 마련을 위해 세입을 과다계상하거나 법정경비를 예산에 계상하지 않는 등으로 예산을 부당하게 집행하여 재정 건전성을 악화시키기 때문이다. 최근 지역경제의 침체로 세입이 목표대로 징수되지 않기 때문에 계획한 사업을 추진하기 위해 분식결산을 하는 사례가 많아졌다.

지방자치단체에서 타당성 없거나 적은 사업을 무리하게 추진하는 것은 단체장의 정치적 동기에서 출발한다. 지방자치단체에서 수익성 없는 사업이나 타당성 없는 사업을 반복적으로 추진하거나 재정 여건을 고려하지 않고 공약사업이라는 이유로 무리하게 사업을 추진하게 되면 사업추진 중단 혹은 투자 실패 등으로 예산 낭비를 가져오고 재정 부담을 초래하여 재정 건전성을 악화시키고 경우에 따라서는 재정위기의 원인이 되기도 한다. 앞서 외국의 사례에서 보았듯이 지속적인 분식결산이나 타당성이 없는 사업의 추진과 같은 방만한 재정운영으로 적자가 누적되고 채무가 증가하여 결국 심각한 재정위기를 겪은 단체를 소개했다. 유사한 사례가 우리나라에서도 일어나고 있다. 언론보도의 예에서 보면 태백시는 오투리조트 사업에 4,000억 원이 넘는 예산을 지출했으나 오투리조트의 파산으로 결국 1,000억 원 내외의 빚을 떠안게 될 수도 있다고 하였다. 용인시는 경전철 사업을 추진하여 운행하기도 전에 용인경전철(주)에 5,000억 원이 넘는 배상금을 지급해야 하고 운행 후에도 매년 상당액의 적자 보전분을 지급해야 할 실정에 있다고 하였다.

5) 감사원, 지방재정 건전성 진단·점검 감사결과, 2011

3. 재정위기의 예방과 향후과제

● 지방자치단체의 재정위기는 가장 먼저 지역경제 및 부동산 경기의 침체에 의한 세입부족으로 진행되기 시작하지만 건전하고 효율적인 재정운영 및 관리로 재정위기를 극복할 수 있다. 하지만, 이러한 상황에서 무리한 사업추진 및 분식결산 등 불건전한 재정운영을 지속적으로 행할 경우 심각한 재정위기를 발생시킬 수도 있다. 지방재정은 2008년 말부터 시작된 세계경제 위기의 영향으로 세입 증가 둔화와 세입 감소의 어려움 등으로 재정구조가 질적으로 과거보다 더욱 취약해졌을 뿐만 아니라 현금 유동성이 약화되는 등 재무구조가 질적으로 악화되어 있는 실정이다. 다시 말해 재정위기를 발생시킬 수 있는 배경요인을 가지고 있다.

지방자치단체는 구조적으로 세원 배분 면에서 중앙보다 취약하기 때문에 지금과 같은 경제 상황에서는 재원 부족으로 어느 정도의 재정 압박은 있기 마련이다. 중앙과 지방과의 관계에서 지방에서 재원 부족으로 인한 재정 압박이 심해질 경우 중앙정부는 세원 재조정 또는 지방재정조정제도의 개선을 통해 지방의 재정문제를 포괄적으로 해결한다. 예를 들면, 중앙정부가 지방 전체를 대상으로 세원 재조정, 지방교부세율의 인상 등을 통해 지방재정 위기를 포괄적으로 해결하는 방식을 취하는 것이 일반적이다. 그러나 지방자치단체의 방만한 재정운영으로 특정 지방자치단체에서 재정위기가 발생하는 경우도 있는데, 이러한 경우는 세출 삭감 및 사업 구조조정 등 자구 노력이 먼저이다.

이런 유형이 현재 우리가 염려하는 지방재정 위기의 발생이다. 재정위기를 촉발시키거나 지속시킬 수 있는 것은 무리한 재정지출과 같은 정책 결정이나 부실·부정한 재정관리와 같은 관행의 누적 등으로부터 비롯된다. 이 경우 중요하게 작용하는 것이 채무이며, 과도한 채무로 더 이상 채무 발행이 곤란할 경우 재정위기가 심화된다고 볼 수 있다. 현재와 같이 경제가 침체되어 재원 조달이 용이하지 않은 경우 지방자치단체가 재정위기를 발생시키지 않기 위해서는 재정지출과 재정관리에 다음과 같은 노력을 할 필요가 있다.

우선, 지방자치단체장은 타당성이 없는 무리한 사업추진이나 재정력을 고려하지 않은 대규모 공약사업의 추진을 자제할 필요가 있다. 지방자치단체는 구조적으로 재정력이 취약하여 대규모 공공사업이나 수익사업을 무리하게 추진할 경우, 만약 이용·활용 및 수익성이 떨어지면 예산 낭비뿐만 아니라 재원 부족을 가중시킬 수 있다. 같은 맥락에서 지방자치단체는 유사·중복사업을 동시다발적 또는 연차적으로 추진하는 경우가 있는데, 이를 개선하는 방법을 찾아야 할 것이다.

지방자치단체에서는 역사문화사업, 관광레저사업 등에서 유사 중복사업을 추진하는 경우가 많다. 향후 이들의 활용이 저조하여 사업성이 부족하고 관리운영비가 증폭될 경우 가용 재원을 잠식하여 재정압박을 심화시킬 수 있다.

둘째, 지방자치단체는 세입 과다 예측, 분식결산, 채무관리, 채무성 예정지출(예를 들면, MRG 등) 등의 예산 및 재정관리에 더욱 노력할 필요가 있다. 세입 과다 계상은 분식결산으로 이어져 실제 적자 운영인데도 이를 숨기고 흑자로 탈바꿈할 수 있어 이러한 관행이 지속될 경우 향후 재정문제가 표출될 수 있다. 또한 지방채무는 장래 재정위기나 재정압박을 가져오는 중요한 요인이 되기 때문에 그 규모의 목표관리를 철저히 할 필요가 있다. 이와 함께 지방자치단체에서는 지방공기업에 대한 적자보전, BTL 사업의 임대료, 최저운영수입 보장사업(MRG)의 적자보전 등을 채무성 지출로 보아 채무관리에 포함시켜 관리하는 방안도 검토할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체는 사업추진을 위한 부족 재원 보전 등을 위해 반복되는 채무발행을 경계할 필요가 있다. 채무가 과다한 단체 또는 재정압력이 심한 단체의 경우 사업 구조조정 없이 지방채 발행을 반복할 경우 채무가 과다해져 장래 재정위기 상황으로 이어질 수도 있다. 채무가 재정력에 비해 과다하다고 판단되는 자치단체는 재원 보전을 위해 채무를 활용해야 하지만 이보다 먼저 유사·중복, 성과없는 사업 등 기존 사업에 대하여 재정사업 자율평가 시스템 등을 도입하여 사업 구조조정을 하여 여기에 투입되던 재원을 활용하는 방법도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체의 재정위기를 방지하기 위해서는 지방의회의 예산심의 강화, 주민의 예산운영 참여 및 감시 등을 통한 지방자치단체 내·외적 통제가 적절히 이루어져야 할 것이다. 일본 유바리시 재정파산에 대해 유바리시 의회와 지역주민의 감시와 통제가 있었다 라면 어땠을까 하는 회고가 많다. 지방자치단체에서 초기의 재정위기적 상황에 처해있음에도 불구하고 대중적 및 비효율적 재정 지출이 이어지고 내·외부의 재정 통제가 이루어지지 않으면 재정위기가 지속될 수 있다. ☺

참고문헌

- 감사원, 지방재정 건전성 진단·점검 감사결과, 2011
- 김종순, 지방재정론, 박영사, 2001
- 남황우, 유바리시 재정파산에 관한 연구, 도시행정학보, 제20집 제3호, 2007
- 서정섭, 미국 지방재정위기의 발생원인과 대응, 한국지방행정연구원, 1997
- R. Berne & R. Schramm, The Financial Analysis of Government, New Jersey : Prentice-Hall, 1986

정부 간 사회복지 재정분담

- 저출산 고령화의 진전과 새로운 사회복지 프로그램의 신설은 사회복지 부담 증가를 필요로 하고 있다. 그러나 이에 따른 인구구조 변화의 정도와 사회복지 예산 증가의 양상이 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에 상응하여 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있다. 이에 사회복지 예산 증가에 따른 지방의 복지재정 압박도를 측정하여 지방재정 영향 분석을 실시하고, 복지재정 자원 분담을 위한 정책과제를 살펴보았다.



글 _ 하능식 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 최근 그리스, 스페인 등 남유럽 국가들을 중심으로 재정불안이 장기화하는 가운데 미국, 일본 등 선진국에서도 재정위기 우려가 확산됨에 따라 재정 건전성 강화에 대한 필요성이 증대하고 있다.

현재 우리나라의 재정상황은 다른 나라에 비해 상대적으로 양호한 편이나, 저출산 고령화 등 중장기 재정위험을 고려할 경우 재정의 지속가능성을 낙관할 수만은 없다.

특히 세계경제의 불확실성이 높은 상황에서 금년에는 총선과 대선이 맞물려 있어 정치권을 중심으로 다양한 복지 프로그램들이 봇물처럼 쏟아지고 있다. 그러나 이러한 프로그램들을 실제로 가능하게 하는 복지재원의 조달 방안은 제시되지 않는 경우가 많고, 제시되더라도 실현 가능성이 낮은 경우가 대부분이다. 특히 2005년 일부 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지 관련 국고보조사업이 매년 확충되면서 그 비용의 일부를 분담하는 지방의

재정부담이 빠르게 증가하고 있다. 지자체 사회복지사업 중 86.8%가 국고보조사업이고, 이 사업에 대한 지방비 부담 비율은 2006년 26.6%에서 2011년 32.3%로 상승하고 있다. 즉, 저출산 고령화에 따른 사회복지 분야 국고보조사업 증가로 지자체의 지방비 부담분이 비대칭적으로 급증하고 있는 것이다. 또한 지난해 마지막 날 국회를 통과한 영유아 보육료 지원 확대의 경우 지방비를 당초예산에 아예 편성할 수도 없었다. 또한 이와 같은 국가적 사업에서 실제로 재정부담을 저야하는 지자체와는 사전 협의도 없이 일방적으로 추진하여 추가 부담하는 것은 수용하기 곤란하다는 것이 시도지사협의회회의 입장이다. 따라서 보육료 추가 부담분에 대한 전액 국고부담을 주장하고, 추경예산 편성을 거부하는 입장을 표명하였다. 우리나라는 세계적으로 유례가 드문 급속한 고령화로 복지수요가 급증하는 가운데 정치권의 과다한 복지정책 경쟁으로 인해 중앙과 지방 모두 복지재정의 지속가능성(Sustainability)이 크게 위협받고 있는 실정이다. 또한 이러한 사회복지 정책 결정과정에서 지방정부의 역할은 매우 제한적이며, 취약한 지방재정 구조는 중앙정부에 대한 재정 의존성을 증가시켜 지방의 복지재정 압박도는 더욱 커질 수밖에 없는 것이다.

또한 지역 간 재정격차로 인한 복지 수준의 격차도 점차 커지고 있는 상황이다. 지방자치단체 사회복지 지출의 대부분이 국고보조사업으로 구성되어 있고, 국고보조사업의 기준 보조율 및 광역기초 간 지방비 부담율 등이 법정화되어 있는 상황에서 지역 간 재정격차가 크게 차이가 나고 있으므로, 사회복지 사업 확대에 따른 지방비 부담의 압박 정도는 지방자치단체 간에 크게 차이가 나고, 이로 인해 복지 수준의 차이도 발생하게 된다.

이와 같이 사회복지 중심의 재정수요 증가에 따라 일부 지자체는 심각한 재정압박 상태에 이르고 있는 데도 불구하고 중앙-지방 간 및 지방-지방 간의 재정관계를 결정짓는 지방재정 조정제도는 매우 경직적으로 운용되고 있다. 2005년 지방재정조정제도 개편에 따라 정해진 보통교부세율과 분권교부세율 등은 현재도 그대로 유지되고 있고, 국고보조사업의 기준 보조율은 1986년 체제가 거의 변하지 않고 있다(이재원, 2011). 다만 2008년 차등 보조율 도입과 2010년 지방소비세의 도입으로 일부 지자체에 대한 재정부담 완화 조치가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이것도 그동안의 국세 감세조치 및 부동산 교부세 감소 등에 따른 지방세입 감소분에 비하면 효과가 매우 적을 것으로 보인다. 저출산 고령화의 급속한 진전에 따른 인구구조 변화는 그 정도가 지자체별로 매우 다르고 사회복지 예산 증가의 양상도 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에 상응하여 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이에 따라 본 연구는 먼저 중앙과 지방의 사회복지 지출 현황을 간략히 살펴본 후, 사회복지 예산 증가에 따른 지방의 복지재정 압박도 측정을 통한 지방재정 영향 분석을 실시한다. 그리고 마지막으로 복지재정 재원 분담을 위한 정책과제를 추진주체별로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 중앙과 지방의 사회복지 지출 현황

가. 중앙정부의 복지지출 규모

● 2012년 당초예산 기준으로 중앙정부의 복지지출 규모는 92조 원으로 총지출 326조 1,000억 원의 28.2%를 차지하며 매년 지속적 증가일로에 있다. 복지지출은 정부 총지출보다 훨씬 빠르게 증가하여 복지비가 국가재정 지출의 증가를 주도하고 있는 상황이다. 즉, 2004~2012년 기간 중 연평균 증가율은 정부 총지출이 6.6%인데 비해 복지지출은 9.7%에 이르고 있다.

표 1 ▶ 정부 총 지출 대비 복지지출 추이

(단위 : 조 원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연 평균 증가율
정부 총지출(A)	196.2	207.8	222	237.1	257.2	284.5	292.8	309.1	326.1	6.6%
복지 지출(B)	44.1	49.6	56	61.4	67.7	74.6	81.2	86.4	92.0	9.7%
비중(B/A)	22.5%	23.9%	25.2%	25.9%	26.3%	26.2%	27.7%	28.0%	28.2%	

※ 자료 : 보건복지부, 2011

이러한 복지 분야 지출 증가는 국가예산의 배분에서 복지 분야에 대한 정책적 우선순위를 두어 재원 배분이 이루어진 점도 있지만, 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔던 자격 급여(Entitlement Benefits)의 범제화에 기인한 바가 큰 것으로 볼 수 있다.

나. 지방자치단체의 사회복지 재정

● 중앙정부의 사회복지 분야 사업이 확대됨에 따라 지자체의 사회복지 지출 또한 증가하여 왔다. 2011년 지방예산 규모 141조 원 중 사회복지 예산은 28조 5,000억 원으로 20.2% 비중을 차지하고 있다. 특히 지난 5년 간 지방예산 증가율은 5.9%인데 사회복지 예산 증가율은 13.3%로 두 배를 초과하고 있다. 이러한 사회복지 사업은 대부분 국고보조 형태로 추진되며, 이것은 지방비 매칭을 요구하여 지방의 부담으로 작용하고 있다.

사회복지 국고보조사업 지방비는 2004년 2조 5,400억 원에서 2011년에는 7조 1,100억 원으로 급증하였다.

표 2 사회복지 국고보조사업 재원 현황

(단위 : 조 원)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
국비	5.39	5.22	6.38	8.16	11.51	14.07	13.99	14.86	16.6%
지방비	2.54	1.96	2.32	3.1	5.33	6.49	6.65	7.11	18.9%

※ 자료 : 이채정, 2011

표 3 지방정부의 사회복지비 지출의 추이와 비중

(단위 : 조 원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
지방예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9
사회복지비(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	13.3
비중(D/C)	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	

※ 자료 : 이채정, 2011

한편, 세출 규모에서 차지하는 사회복지비 비중을 기준으로 살펴보면, 2010년의 경우 특별·광역시는 23.7%, 도 23.2%, 시 24.9%, 군 16.6%, 자치구 42.5%로서 2002년에 비해 거의 두배 내외의 비중으로 증가하였다. 특히, 자치구의 경우 사회복지비 비중이 2002년 23.8% 이던 것이 2010년 42.5%로 높아져 가용 재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 하기 어려운 실정에 이른 것으로 보인다.

표 4 자치단체 유형별 사회복지비 비중(최종 예산)

(단위 : %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
사회 복지비 비중	특별·광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9

※ 자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도 및 지방자치단체 예산개요, 2010

2. 사회복지 예산 증가의 지방재정 영향

가. 복지재정 압박도 측정

● 복지재정의 지속가능성 제고 차원에서 중앙-지방 간 재정조정제도를 개편하기 위해서는, 2000년대 이후 사회복지 예산 증가로 인한 자치단체별 복지재정 압박의 정도를 측정하고, 이에 따른 적절한 제도 개선 및 대책 수립이 필요하다. 그런데 자치단체의 사회복지 예산 증가가 동일 유형의 시·군·구 내에서도 인구 규모별, 재정력 등에 따라 매우 복잡한 양상을 띠고 있으므로, 사회복지 예산 지표에 따라 지자체 유형을 좀더 세분화하여 그 그룹별로 재정적·인구사회적 특징을 분석하는 것이 필요하다.

이에 따라 자치단체 유형별 재정압박도 측정을 위해 2002~2010년 기간 동안의 지방재정연감, 행정안전부 재정고 사이트 및 통계청 DB 자료 등을 이용하여 기초자치단체 유형별(시·군·자치구) 분석을 실시하였다¹⁾.

복지재정 압박도 측정을 위한 지표로 2002~2010년 기간 중 사회복지 예산 비중 증가와 2010년 사회복지 예산 비중 두 지표를 사용하였다. 즉 분석기간 중 사회복지 예산 비중이 크게 증가한 자치단체일수록, 그리고 동일한 예산 규모일 경우 사회복지 예산 비중이 높은 지자체일수록 비사회복지에 사용될 예산 비중은 낮아져 재정 압박도가 크다는 것을 의미한다. 지자체 유형별 복지재정 압박도를 측정하기 위해 사회복지 예산 비중 증가 지표와 2010년 사회복지 예산 비중 지표의 표준화 지수를 구한 후 그 평균값으로 순위를 매겼다.

따라서 지자체 유형별 복지재정 압박도는 절대 지수가 아닌 상대적 순위일 뿐이다. 지자체 유형별 복지재정 압박도 상위 25%를 고압박그룹(A형), 하위 25%를 저압박그룹(D형)이라 칭하고 두 그룹을 비교하는 방식으로 지자체별 사회복지 예산 증가의 차이가 지방재정에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하였다.

사회복지 예산 비중 증가와 2010년 복지예산 비중 두 지표의 표준화지수에 의해 선정된 지자체는(표 5)와 같다. 고압박그룹(A)에 선정된 단체를 보면 시A의 경우 수도권 시와 비수도권의 대도시가 많이 포함되었고, 군A의 경우 인구 규모가 큰 대도시 주변 군이 많이 포함되었으며, 자치구A는 부산, 대구, 광주외의 구가 많이 포함된 반면, 서울과 울산의 군은 하나도 포함되지 않았다.

저압박그룹(D)에 선정된 단체는 시D의 경우 최근 비교령층 인구가 크게 증가한 의왕·화

1) 자세한 내용은 2012 지방재정세미나 자료집 하능식·구찬동(2012)을 참조 바람

성·거제를 제외하면 대부분 소규모 농촌형 시가 많이 포함되었고, 군은 과거에 고령화가 조기 진행되었거나 소규모 군이어서 복지수요가 적은 군이 많으며, 자치구D는 17개 중 13개가 서울시 자치구이다.

표 5 복지재정 압박도별 자치단체 분류

	시	군	자치구
복지재정 고압박 (A)	목포, 의정부, 전주, 안산, 부천, 속초, 청주, 고양, 오산, 천안, 강릉, 김해, 시흥, 남양주, 군포, 안양, 익산, 포항 (18개)	달성, 음성, 칠곡, 울주, 함안, 기장, 여주, 양양, 연천, 남해, 청원, 황성, 산청, 하동, 울진, 의령, 연기, 고흥, 거창, 금산, 가평 (21개)	대구 서구, 부산 연제구, 광주 북구, 대전 서구, 대구 북구, 광주 광산구, 부산 남구, 부산 동래구, 부산 부산진구, 부산 해운대구, 대전 중구, 부산 수영구, 인천 계양구, 부산 사하구, 광주 남구, 대전 동구, 인천 부평구 (17개)
복지재정 저압박 (D)	의왕, 화성, 남원, 충주, 논산, 서산, 보령, 거제, 안동, 통영, 김포, 삼척, 김제, 나주, 문경, 태백, 영천, 상주 (18개)	곡성, 무주, 태안, 구례, 임실, 괴산, 순창, 철원, 진안, 장성, 영양, 장흥, 담양, 봉화, 청양, 양평, 웅진, 군위, 화천, 신안, 울릉 (21개)	서울 강동구, 대전 유성구, 울산 남구, 서울 광진구, 서울 양천구, 서울 송파구, 서울 구로구, 서울 중구, 서울 영등포구, 서울 용산구, 서울 서대문구, 서울 강남구, 부산 강서구, 서울 성동구, 서울 종로구, 인천 중구, 서울 서초구 (17개)

나. 복지재정 압박도별 자치단체 특성

● 자치단체 유형별로 복지재정 고압박그룹과 저압박그룹으로 구분하여 그룹 간에 재정적 인구사회적 특성 측면에서 어떠한 차이가 있는지를 살펴보기로 하자.

시의 고압박그룹인 시A와 저압박그룹인 시D를 비교해 보면 분석기간(2002~2010년) 중 시A(18.3%p)가 시D(8.8%p)에 비해 사회복지 예산 비중의 증가는 9.5%p 높고, 2010년 사회복지 예산 비중은 11.7%p 높게 나타난다. 재정력은 시A가 시D에 비해 상대적으로 양호하나 복지재정 압박도의 차이에 비하면 차이가 크지 않고, 평균 인구는 시A가 48만 명인데 비해 시D는 15만 명으로 시A의 3분의 1 수준에 불과하다.

군의 경우 고압박그룹인 군A와 군D의 복지예산 격차가 시와 자치구에 비해 작다고 할 수 있다. 그리고 시에서처럼 군A가 군D에 비해 재정력이 우수하고 인구도 많은 것으로 나타난다.

자치구의 경우 시·군은 상황이 많이 다르다. 먼저 사회복지 예산 비중의 증가가 매우 크며, 구A(28.8%p)와 구D(12.2%p)의 격차는 16.6%p에 이르고 있고, 이에 따라 2010년 사회복지 예산 비중은 구A 52.6%, 구D 29.8%로 격차가 22.8%p에 달하고 있다. 또한 복지재정 압박이 심각한 수준에 있는 구A는 재정력이 매우 취약한 것으로 나타나, 사회복지 예산 증가의 영향을 가장 크게 받는 것으로 나타났다.

표 6 복지재정 압박도별 주요 지표값 비교

지역	사회복지 예산 비중 증감 (2002~2010년)		사회복지 예산 비중 (2010년)		복지압박		재정력		인구	
	증감 (%)	표준화 지수(a)	비중(%)	표준화 지수(b)	표준화 지수 평균 (a+b)/2	평균 순위	표준화 지수 평균	평균 순위	평균	평균 순위
시A	18.3	1.204	29.9	1.191	1.198	9.5	0.291	27	486,711	19
시D	8.8	-1.233	18.2	-1.130	-1.181	62.5	-0.481	49	150,739	53
군A	10.6	1.083	19.9	1.206	1.145	11.0	0.721	26	80,623	28
군D	3.6	-1.058	11.7	-1.058	-1.058	75.0	-0.416	56	36,393	62
구A	28.8	1.273	52.6	1.029	1.151	9.0	-0.846	53	341,606	33
구D	12.2	-1.201	29.8	-1.297	-1.249	61.0	1.212	12	344,188	33

※ 주 : 재정력 표준화지수 평균은 재정력지수, 재정 자립도 및 재정자주도의 표준화지수 평균(자치구는 재정력지수 제외)을 의미함

복지재정 압박도별 인구와 재정력의 관계를 보면 시와 군은 복지재정 고압박단체일수록 재정력이 높고 인구가 많은 경향이 있다. 그러나 자치구는 인구 규모가 재정 압박도와 거의 무관하며, 복지재정 압박도는 재정력이 취약할수록 높고 재정이 상대적으로 양호할수록 낮은 것으로 나타난다.

다. 사회복지 예산 증가의 지방 세출구조에 대한 영향

● 복지재정 압박도별 2008~2010년 기간 중 세출 분야별 비중변화는 (표 7)에서 볼 수 있는데, 분석기간이 짧은데도 불구하고 사회복지 분야 비중 증가는 매우 큰 편이다. 시와 군의 경우 수송 및 교통 비중의 감소가 두드러져 사회복지 예산 증가를 SOC 등 경제 분야 지출 감소로 흡수하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해, 자치구의 경우 예비비, 기타, 일반 공공행정, 수송 및 교통 등 여러 분야에서 고르게 감소하여 복지재정 압박을 흡수하는 데 애로가 많음을 알 수 있다.

표 7 복지재정 압박도별 2008~2010년 기간 중 세출 분야별 비중 변화

(단위 : %p)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
일반 공공행정	0.10	-0.67	-0.63	-1.42	-0.79	-1.21
공공질서 및 안전	0.08	0.87	0.75	1.82	0.10	0.48
교육	0.23	0.32	0.28	0.06	0.12	0.96
문화 및 관광	-0.45	0.45	-0.33	-0.26	-0.15	-0.47
사회복지	6.54	2.46	4.03	0.93	7.73	4.30
보건	0.12	-0.01	0.07	0.14	0.19	0.44
환경보호	-0.93	0.00	0.11	-0.20	-1.05	-0.54
농림해양수산	0.11	0.99	0.71	2.31	-0.08	0.24
산업·중소기업	0.15	0.39	-0.03	-0.62	0.58	0.48
수송 및 교통	-3.54	-2.36	-2.66	-1.27	-0.92	-1.11
국토 및 지역개발	-1.14	-0.60	-1.60	-0.53	-1.40	-1.51
과학기술	-0.05	-0.03	0.04	0.00	0.00	0.00
예비비	-0.85	-0.62	-0.78	-1.11	-1.17	-0.99
기타	-0.37	-1.18	0.05	0.16	-3.14	-1.07

라. 사회복지 예산 증가에 따른 지방 세입구조의 변화

● 사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지 예산의 급증은 지방비 매칭 부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원 조달을 위한 세입 구조의 변화가 필요하다. (표 8)에 의해 2002~2010년 기간 중 세입 비중 변화를 복지재정 압박도별로 살펴보면, 시A는 시D에 비해 지방세 및 지방교부세 비중 증가와 세외 수입 비중 감소의 폭이 모두 크게 나타났으며, 보조금은 시A에서 시D에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다.

표 8 복지재정 압박도별 세입비중 변화

(단위 : %p)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
지방세	4.28	2.89	2.65	0.46	-5.04	0.92
세외 수입	-10.91	-3.99	-4.46	-4.62	-10.42	-1.74
지방교부세	8.40	6.93	9.30	7.97	1.62	1.54
조정교부금 및 재정보전금	-1.82	-0.09	0.85	0.58	-11.12	-10.86
보조금	2.88	-1.14	-3.00	1.63	23.79	10.07
지방채 예치금 회수	0.58	1.27	0.42	0.39	1.23	0.10

군의 경우도 시와 마찬가지로 A그룹이 D그룹에 비해 지방세와 지방교부세의 증가폭이 크고, 보조금은 시와 반대로 D그룹이 A그룹보다 크게 증가하였다. 시와 군에서 지방교부세의 증가가 큰 것으로 나타난 것은 2005년 지방교부세제도의 전면 개편에 따른 것이다. 이에 비해 자치구의 경우 A그룹은 보조금 비중이 23.79%p 증가하였는데 비해 D그룹은 10.07%p 증가에 그치고 있다. 이에 따라 D그룹은 비슷한 수준의 조정교부금 비중 감소가 있었던데 비해, A그룹은 조정교부금, 지방세, 세외 수입 등의 대규모 비중 감소를 수반하였다. 이것은 자치구세가 매우 미흡한 상황에서 최종적 재정조정제도인 조정교부금이 자치구 재정 부담 완화 및 재정 형평화에 제대로 역할을 하지 못한다는 것을 보여주는 것이다.

3. 사회복지 재정분담 정책과제

● 그동안 다양하게 논의되어 온 사회복지 재정분담 방안을 추진주체별로 정리해 보면, (표 9)에서 보는 바와 같이 중앙정부의 복지재원 확충, 중앙-지방 정부 간 재정조정제도의 개선, 광역·기초 간 재정조정제도의 개편 등으로 구분할 수 있다.

표 9 ▶ 사회복지 재정분담 정책과제 요약

추진주체	주요과제	핵심 내용
중앙정부	조세 부담률 제고	소득세 및 부가가치세 인상
	사회보장 기여금 인상	건강보험료 인상
	교육재정과 복지재정 연계	학령아동 감소에 따른 교육재정 절감분 복지재원화
중앙-지방	국고보조사업 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 보육료 지원 등 기준 보조율 인상 및 체계 개선 • 급여성 지원사업 기금관리방식 도입 • 차등보조를 개선(대상, 기준, 보조율 격차 등) • 사회복지 포괄보조금 도입
	지방교부세 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 보통교부세 기준재정 수요 산정방식 개선 • 분권교부세 및 부동산교부세는 보통교부세 중심으로 통합 • 분권교부세 중 일부는 국고보조 환원
광역-기초	조정교부금제도 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 조정교부금 재원을 보통교부세와 연계 또는 자치구 사회복지 교부세 도입

가. 중앙정부의 복지재원 확충

● 중앙정부는 저출산 고령화 등 인구구조 변화와 새로운 복지 프로그램의 경쟁적 신설에 따른 복지수요 급증에 대비하여 복지재원의 총량을 확대하여야 할 것이다. 2006년 통계청이 발표한 인구전망에 따르면 65세 이상 고령자 비율은 2009년 10.7% 수준에서 빠르게 증가하여 2020년 15.6%, 2030년 24.3%로 증가하며, 2050년에는 38.2%까지 증가할 것으로 보였다. 이것은 앞으로 우리나라가 경험할 복지지출 수요 압력이 매우 강할 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이와 같은 복지지출 증대 압력에 어느 정도 부응하기 위한 복지재원 총량 확대를 위해서는 조세 부담률 제고, 사회보장 기여금 인상, 교육재정과 복지재정의 연계 강화 등이 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 중앙정부의 복지재원 조달방안을 조세 부담률 제고를 통해 찾는다면, 전병목·박상원(2011)의 주장처럼 세 부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 사회보장 기여금 인상을 통한 복지재원 조달은 수입과 지출의 연계라는 측면에서 바람직하다. 특히 사회보장 기여금은 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정 안정화 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 교육재정 절감을 통해 지방복지재원을 확충하는 것이 필요하다. 교육재정 수요인 학생 수는 최근 급격히 감소하는 데도 불구하고 교육재정 교부금은 내국세의 20.27%로 고정되어 있다. 지방교육재정 교부금은 지방교부세와 동일 수준 보장을 항상 요구하고 있으나, 지방교부세는 복지수요 증가로 재정 압박이 심각한 수준인데 비해, 교육재정은 최근 교육수요의 감소를 경험하고 있다. 물론 금년부터 5세 누리과정을 교육재정 부담으로 추진함에 따라 일부 교육재정 추가 소요액이 발생하였다. 그러나 그 규모는 전체 교육재정 규모에 비하면 미미한 수준이라 할 수 있다. 따라서 국가 재정총량의 확대가 용이하지 않은 상황에서 교육재정 절감을 통한 복지재원을 마련한다는 것은 재정 효율성 확보 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

나. 중앙-지방 간 재정조정제도의 개선

1) 국고보조금 개선

지방자치단체 사회복지 재정 문제는 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다. 이러한 지자체의

재정 문제는 세입과 세출 양 측면에서 찾을 수 있다. 세출 측면에서는 그동안 SOC 등 경제 개발 분야에서 사회복지 분야로 정책 중점이 급격히 변화되었는데 비해, 세입 측면에서는 국고보조 기준 보조율이 고정되어 있고, 지방교부세 제도도 2005년 이후 큰 변화가 없는 등 기존의 재정조정제도를 고수하고 있다. 그러므로 국고보조사업을 재정환경 변화에 부응할 수 있도록 전면 재검토해야 할 상황이다.

첫째, 기준 보조율이 1980년대 구조를 지속하고 있으므로 복지정책 기조의 변화를 반영하여 조정되어야 할 것이다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 보육료 지원사업의 경우 저소득 취약계층을 위한 잔여적 서비스에서 출산장려를 위한 보편적 사회서비스로 전환되었으므로 현행 50%(서울 20%)를 70% 수준 이상으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 개인복지서비스에 대해서는 국고보조금과 같이 중앙-광역-기초의 지불정산체계보다는 기금관리 방식으로 전환을 모색해볼 수 있다(이재원, 2011). 생계급여와 국민연금을 통합 관리하고, 기초생활 보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방안이다.

셋째, 기초자치단체별 사회복지 분야 국고보조사업의 재정 소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다(이재정, 2011). 사회복지 분야 국고보조사업 예산을 고려하면서 중앙정부 차원에서 매년 사회복지 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조 부담분이 자치단체별 예산 비중 및 재정 건전성에 미치는 영향을 분석하여, 국고보조사업의 확대가 지방재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.

2) 차등보조율 제도의 문제점과 개선과제

참여정부 출범 후 다양한 복지 프로그램이 신설 확대되고, 그 대부분이 국고보조 형태로 추진되면서 지자체의 매칭비 부담이 급증하였다. 특히, 재정이 취약한 자치구를 중심으로 매칭비 부담 때문에 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는 상황이 나타났다. 이에 따라 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정 여건 및 복지수요 등을 고려하여 2008년부터

표 10 ▶ 재정자주도 추이

(단위 : %)

자치구	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
시	68.7	68	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7
서울시 자치구	88.2	86.3	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	77.1	73.8	70.6
광역시 자치구	68.5	65.5	68.2	67.1	66.1	59.5	55.5	51.8	48.9	45.2	45.3

※ 자료 : 재정고

새로운 차등보조율 제도를 시행한 것이다. 기초보장사업, 영유아 보육사업, 기초노령연금 사업 등에는 지자체의 재정자주도와 사회복지비 지수에 따라 차등보조율 제도를 채택하였다. 이에 따라 인상 보조율이 적용되는 시·군·구에 대해서는 국고보조율을 10%p 인상하며, 광역기초 간 분담 비율도 현행 '50 대 50' 에서 '70 대 30' 으로 변경하였다. 이에 따라 급격하게 증가하는 복지비 부담을 지탱하기 어려웠던 자치구의 경우 재정부담 완화 효과가 매우 큰 것으로 평가된다(김태일, 2012). 그러나 이러한 차등보조율 제도는 선정 시점에서 복지비 부담이 큰 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였고 지자체와의 갈등에 대한 편의적 대응이었을 뿐이다. 따라서 차등보조율 제도는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

첫째, 차등화 기준 지표로서 재정자주도의 문제점이다. 재정자주도는 사후분석지표로서 사전 정책설계 지표로는 부적절한 측면이 있다. 재정자주도는 '자주재원/일반회계예산' 으로, 이는 다시 '자주재원/(자주재원+국고보조금)' 으로 표시된다.

이것은 복지보조금 증가가 재정자주도 하락으로 이어지고, 이를 통해 차등보조율을 적용받게 되면 복지보조금은 다시 급증하고 재정자주도는 급락하는 가속도(Accelerator) 원리가 작용한다. 재정자주도 추이를 보면 서울시와 광역시의 자치구는 재정자주도가 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 2008년 차등보조율 도입으로 더욱 큰 폭으로 감소하였다는 것을 알 수 있다.

둘째, 차등보조율 적용의 문턱효과(Threshold Effect)로 적용 단체와 미적용 단체의 보조율 격차가 지나치게 크다. 차등보조율 인상율과 인하율을 각각 10%p로 설정하고 여기에 지방비 부담률도 5 대 5에서 7 대 3으로 변경됨에 따라 적용과 미적용 단체의 격차가 확대되는 것이다. 서울시 자치구 중 영유아보육 차등보조율을 적용받을 경우 자치구 부담률이 21%에 불과하나, 미적용 단체의 경우 40%로 19%p의 부담률 격차가 발생한다.

표 11 ▶ **인상 차등보조율 적용효과** (단위 : %)

	영유아 보육				기초생활 보장			
	서울		지방		서울		지방	
	미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상
자치구 부담률	40	21	25	12	25	12	10	3

그러므로 차등보조율제도의 개선과제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군

의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 박완규(2012)는 차등보조율 적용 기준인 재정자주도를 자체 사업 비중으로 대체할 것을 제안하고 있다.

또한 사회복지 예산 증가로 인한 지자체의 재정 압박도를 한두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조율 적용 시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하여 구간별 격차를 줄이는 노력이 필요하다.

다. 지방교부세제도 개선

● 지방교부세 중 보통교부세의 경우 기준재정 수요에서 복지재정 수요가 강화되었지만 일관성을 유지하지 못하고 있다. 지방세출 가능 변화를 반영하여 사회복지 관련 항목의 비중이 큰 폭으로 상승하였으나, 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는 데는 한계가 있다. 보통교부세를 직접 받는 시·군의 경우 복지수요의 증가가 반영되고 있으나, 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 중앙의 복지수요 증가에 대한 고려가 직접적 서비스 전달주체인 자치구에는 미치지 못하고 단절되는 실정이다.

광역시에 대한 보통교부세 기준재정 수요 산정 시 자치구의 복지재정 수요를 포함하도록 하고 있다. 이에 따라 자치구 복지보조사업의 시비 부담분은 재정수요와 함께 증가하여 문제가 없으나, 이것이 자치구의 지방비 부담분과는 직접적으로 연결되지 못하는 문제점을 안고 있다. 왜냐하면 자치구는 지방비 부담을 위한 일반재원 지원을 광역시로부터 조정교부금 형태로 지원받지만, 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(중전에는 취득세)의 일정 비율로 배분되기 때문이다. 특히 그동안 조정교부금이 취득세의 일정 비율로 배분되어 취득세 증가율에 연동되는데 비해, 자치구의 사회복지 사업 지방비 부담분 증가율은 취득세 증가율을 크게 상회하여 자치구 복지재정압박의 근본 원인이 되었다고 할 수 있다.

부동산교부세도 사회복지 요소를 포함하고 있으나 종합부동산세 감소로 재원조정 기능이 크게 축소되었다. 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세 개편 지방세수 감소분을 보전하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 하고 있으나 점차 그 존재가치를 상실하고 있다.

분권교부세의 경우 사회복지 사업을 지방에 이양하면서 도입하였으나 중앙의 복지재정 부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받고 있다. 지방분권을 국정 우선과제로 설정하였던

2000년대 중반에 67개의 사회복지 사업들이 지방으로 이양되었고, 관련 재원을 지원하기 위해 2005년에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다. 그러나 최근 5년 간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는 6.9%만 증가하여 지방의 복지재정 부담만 가중시키고 있다. 이에 따라 지방교부세제도 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 보통교부세 배분과정에서 사회복지 수요를 체계적으로 반영하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책 목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정 수요 산정에 좀더 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고, 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도화할 필요가 있다.

둘째, 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원하여야 한다. 특히 당초 이양 취지와 국가 재정여건을 고려, 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설 운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회복지 분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 한다. 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정 비율 고정으로 인한 재원부족 문제 없이, 증가하는 복지수요에 탄력적으로 대응이 가능하다. 분권교부세 국고보조 환원 사업과 공공부조 등 현행 보조금 사업을 대상으로 선정하는 것이 바람직하다. 공공부조는 국고보조율이 높아 부정수급 사례 등 지자체의 도덕적 해이가 높으므로 포괄보조금을 통한 자율성 부여로 효율성 제고가 가능하다.

넷째, 조정교부금제도의 개편이 필요하다. 자치구의 사회복지 기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 상황에서도 이를 뒷받침해야 할 조정교부금 제도는 1988년 제도 도입 당시의 기본 틀을 그대로 유지하고 있다. 현재 지방세가 2개 세목에 불과한 자치구는 자체 세입과 조정교부금을 합한 일반 재원의 증가율이 지방세 증가율과 거의 같기 때문에 급증하는 사회복지 지방비 부담을 지속하기 어려운 구조적 문제점을 안고 있다. 이러한 자치구 복지재정 문제를 해결하기 위해 다음 두 가지 대안을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 광역시에 대한 보통교부세의 사회복지 기준재정 수요에서 자치구 분을 분리하여, 중앙정부가 자치구에 대해 직접 사회복지교부세를 교부하는 방안이다. 둘째, 자치구가 직접 수행해야 할 일부 사회복지 기능을 제외한 대부분의 사회복지 국고보조사업을 광역시가 직접 수행하는 방안이다. 이 중 현행 지방세 체계와 자치단체 사무구분 체계를 유지하는 경우라면 첫 번째 대안인 사회복지교부세의 도입이 가장 현실적이라 할 수 있다.

4. 결론

● 저출산 고령화의 진전과 새로운 사회복지 프로그램의 신설은 사회복지 부담 증가를 필요로 하고 있다. 이에 따라 국가적으로는 불필요한 지출 억제를 통한 세출 구조조정을 함과 아울러 궁극적으로는 조세 부담률 제고를 통하여 중장기적 재정 건전성을 확보하여야 할 것이다.

이와 함께 중앙-지방 간 재정관계는 사회복지 수요의 급증이라는 환경 변화에 부응할 수 있도록, 그리고 향후의 복지재정 충격에 대응이 가능하도록, 그간 경직적으로 운용해 오던 지방재정조정제도를 전체적으로 재조정하고 탄력성을 부여하여야 할 것이다. 특히 시·군의 경우 그동안 세출 구조조정이 가능하였고, 지방교부세 중심의 세입 변화를 통해 복지재정 충격을 흡수할 여력이 다소 존재하였다. 그러나 이제 시·군도 복지충격 흡수 여력을 대부분 소진하였고, 향후 복지수요 증가 및 복지재정 부담의 지속적 증가가 예상되므로, 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 특히 자치구는 재정구조 상 복지충격에 대한 흡수여력이 거의 없기 때문에 전반적 재정제도 개편이 필요한 것으로 판단된다.

그러나 아무리 재정제도를 훌륭하게 갖추더라도 추진절차가 민주적이지 못하고 합리적이지 않다면 제도의 실효성 확보는 어려울 것이다. 그러므로 향후 새로운 복지정책 추진은 재정부담 주체들 간의 협의와 합의를 바탕으로 신뢰관계 속에서 이루어지도록 노력해야 할 것이다. ☺

참고문헌

- 김태일, 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향분석, 제3차 복지재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2012
- 박완규, 지방자치단체의 복지비 부담 실태와 완화방안의 모색, 한국지방세연구원 정책포럼 발표자료, 2012
- 이재원, 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화방안 : 중앙·지방정부 간 복지재정관계를 중심으로, 한국지방재정논집 제16권 제2호, 2011. 8
- 이재정, 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, 국회예산정책처 사업평가 현안분석 제32호, 2011
- 전병목·박상원, 복지자원 조달정책에 관한 연구, 한국조세연구원, 2011
- 하능식·구찬동, 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석, 2012 지방재정세미나, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 2012

스페인! 재정위기에서 배우자

스페인이 부동산 버블 붕괴와 지방재정 악화, 경제 펜더멘탈 악화 등을 이유로 재정위기를 겪고 있다. 그 모습을 자세히 살펴보면 우리와 닮은 점이 많다. 특히 우리나라도 최근 몇몇 지방정부의 재정이 급격히 악화되고 있어 재정 위기까지 거론되고 있다. 스페인이 겪고 있는 재정위기를 유사하게 겪을 수도 있다는 생각에까지 이르는 것이 혼자만의 걱정이기를 기대한다.



글 _ 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)



● 근 백 년만의 가뭄이라는 무덤고도 메마른 날씨가 길고 지루하게 전개돼 모두들 심신이 확 지쳐있을 무렵. 꽤나 반가운 소식이 유럽으로부터 하나 날아 왔다. 바로 6월 9일부터 7월 2일까지 약 한 달간 펼쳐지는 ‘UEFA 유로 2012’ 축구경기였다. 축구를 좋아하지 않는 사람들에게도 월드컵 못지않게 인기있는 메이저 대회였던 만큼, 그날의 경기 결과를 궁금해 했으며, 수많은 축구팬들이 새벽잠까지 설치 가며 TV 중계에 매달려 시름을 잊고 즐거워하였다. 필자도 주말에 새벽 생중계를 몇 경기 보았는데, 축구 이외에 다른 관점에서 유로발 위기의 당사

국들인 그리스와 포르투갈, 스페인 그리고 이탈리아를 관찰하는 것도 의미가 있겠다는 기대감도 작용하고 있었다.

대망의 7월 2일 결승전에서 FIFA 랭킹 1위인 스페인이 이탈리아를 4 : 0으로 물리치고 사상 최초로 2연속 유로컵 정상에 올랐다. 필자는 결승전 임에도 평일인지라 생중계로는 못보고 녹화로 보았는데,形形色색 다양한 단장을 하고 열렬히 응원하는 스페인과 이탈리아 국민들의 열광적인 태도도 색다른 볼거리를 제공하였다. 원래 축구의 본향인 유럽 사람들의 열성적인 축구 사랑은 널리 알려졌지만, 명문클럽 레알 마드리드와 바르셀

로나로 대표되는 스페인의 축구 열기는 세계적으로 특히 유명하다. 이번의 유로컵 우승에 대한 국민들의 집착이 그 어느 때보다도 더 뜨겁게 느껴지는 것은, 구제금융을 받는 스페인 국민들의 우울함이 축구에 열광적으로 몰입해서 그런 게 아닐까라고 부질없이 생각해 본다.

부동산 버블 붕괴로 스페인의 위기 시작되다

● 축구뿐 아니라 요즘은 스페인이 논란의 중심에 서 있다. 사실 스페인은 그리스나 이탈리아 등과는 달리 5년 전만해도 유로존의 건전 국가였다. 2007년의 국가 부채를 보면 GDP 대비 36.3%로 독일(65.2%), 프랑스(64.2%)보다 오히려 낮았던 사실이 이를 증명하고 있다. 그러나 2012년 현재의 부채 비율은 79.8%까지 치솟을 것이라고 스페인 정부가 예측하고 있다. IMF는 2016년 국가 채무 비율이 90%에 달할 것이라는 전망도 하고 있다. 그렇다면 스페인의 작금 사태의 원인은 어디서부터 비롯된 것일까?

여러 가지 원인이 있겠으나 잘 정리가 되어있는 것은 지난 4월 기획재정부의 '스페인 재정위기의 주요 요인 및 향후 전망'이라는 보고서이다. 이에 따르면, 위기의 원인을 크게 3가지로 지적하고 있다. 첫째로는 부동산 버블 붕괴를 들고 있으며, 다음으로 지방재정 악화, 경제 펀더멘탈 약화를 거론하고 있다.

부동산 버블현상은 이런 과정을 거쳤다. 1998년 정부가 '부동산개발촉진법'을 통과시키고, 1999년 유로화 도입 이후 해외 자산이 지중해 휴양지 구매자금으로 대량 유입되고, 은행 금리가 14% → 4%대로 급락하면서 부동산 투기 광풍이 시작되었다. 2008년까지 약 10년 동안 스페인의 부

동산 가격 상승률은 150%로 세계 1위였다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 버블이 붕괴되면서 저축은행들의 부실채권이 5년 간 9배나 급증하여 연쇄도산 상태에 이르자 스페인 정부가 990억 유로를 지원함으로써 이번에는 국가 채무도 크게 악화되었다. 부동산 거품 붕괴는 결국 대형은행의 부실로 확대되어 국가경제를 위기로 몰아간 것이다.

기재부 보고서는 스페인 위기의 다른 요인으로 지방정부의 방만한 재정운영을 지적하고 있다. 지방정부가 적자를 누적시킨 결과 지자체의 부채 규모가 지난 1984년 이후 10년 간 20배 이상 증가하였는데, 이것이 스페인 재정위기를 초래한 주된 요인이라고 설명한다. 또한 지방정부에 대한 중앙정부의 통제력 약화로 지방정부의 긴축을 효율적으로 통제하지 못함으로써 시장의 불신이 확산되어 있다는 점도 강조한다.

세 번째 요인으로는 국가 전반적으로 악화된 경제 펀더멘탈을 들고 있다. 즉, 과도한 고용 보장과 높은 수준의 실업수당 등에 의한 경직적인 노동시장과 더불어 건설, 관광업 등 서비스 부문에 의존한 내수형 성장에 따른 제조업의 기반 약화 및 1999년 유로화 도입 이후 환율조정 메커니즘 상실 등 경제 전반적인 펀더멘탈의 약화로 대외 경쟁력이 저하되었는데, 결과적으로 경상수지의 적자가 급증하고 성장률이 하락할 수밖에 없었던 것이다.

보고서는 결론적으로 스페인이 시장 신뢰를 회복하고 재정위기를 슬기롭게 극복하기 위해서는 금융기관과 지방정부 등 부실기관에 대한 과감한 구조조정이 필요하나 정치적인 리더십의 부족과 재정 긴축에 대한 이견 등으로 구조 개혁이 쉽지 않을 것으로 평가하고 있다.

스페인 중앙정부의 지방정부 통제 수준 낮았다

● 스페인 위기에서 필자가 주목하는 것은 무엇보다 '지방재정'이다. 재정위기의 주요 원인 중 하나로 지목된 지방재정 문제를 더 고찰해볼 필요가 있다.

스페인의 지방재정이 크게 확장된 계기는 1975년 사회당 집권 후 지방정부에 광범위한 자율권을 부여한 이후였다. 지방정부는 자율적으로 재정지출을 집행하는 권한이 있었으나, 세원 확충 노력이 미흡하여 지출 재정의 상당 부분을 중앙정부 교부금에 의존하게 됨으로써 지출과 수입 간 상당한 괴리가 발생하였다.

그러나 지방정부의 재정 의존도가 매우 큰 것에 비해 중앙정부의 통제 수준은 낮았다. 지방정부가 채무불이행 시에는 중앙정부가 책임지는 구조였다. 이런 행정체제 아래 중앙정부의 강력한 재정긴축 권고에도 지방정부연합은 정부 채무의 지급불능을 선언하면서 오히려 중앙정부의 재정지원 확대를 요구하는 현실이었다. 이처럼 방만하게 재정 지출이 시행돼 왔으므로 지방재정이 매우 취약해졌고, 따라서 스페인의 재정위기에 주요요인으로 작용한 것도 납득할 수 있는 결과이다. 우리나라도 최근 경기 불황 우려가 깊어지는 가운데 몇몇 지방정부의 재정이 급격히 악화되고 있어 재정 위기까지 거론되고 있는 것이 사실이다. 물론 단순한 비교는 무리가 있겠지만 현 시점에서 재정위기 판단기준인 채무 비율이 40%에 근접한 지자체들이 적지 않은 것은 분명히 문제이다. 이들 지자체는 대규모 지역 SOC나 레저사업 등으로 막대한 부채를 지고 있어 자력으로는 단기간 내 재정 건전화기를 기대하기 어렵다는 평가를 받고 있다. 이에 따라 중앙정부는 지방정부가 채무의 일정 부분을 책

입지는 문제를 제기하고 있다. 그러나 책임을 논하기 이전에 검토되어야 할 게 있다. 지방재정 건전화 위해서는 중앙정부로부터 더 많은 분야에서 기능과 재정을 이양받아야 하는 것이 전제되어야 한다는 사실이다.

스페인의 재정위기에서 배워야 한다

● 스페인의 재정위기 현상을 분석해 보니 그리스와는 다르게 우리나라와 흡사한 면이 있어 보인다. 물론 우리나라와는 경제 구조나 펀더멘탈 등이 근본적으로 다른 것이 분명하지만 우리도 가계 부채가 1000조 원 가까이 접근해 있고, 저축은행의 부실 문제가 대두되고 있으며, 지방정부의 재정위기 문제도 제기된다는 점에서 일견 유사하다. 한편 우리의 국가 채무 비율은 약 34%로, 경제협력개발기구(OECD) 권장수준인 GDP 50%보다는 낮지만 사실 상 국가채무라 할 수 있는 공공기관과 지자체 채무까지 합친다면 100%를 넘어선다는 지적이다. 또한 저출산·고령화 시대 추세로 본다면 이번에 논란이 되고 있는 '유아 무상보육' 같은 무상복지 수요가 채무의 증가 속도와 폭을 더 가중시킬 것임에 틀림없으므로 국가 채무를 감소시키는 쉽지 않다.

이상에서 간략하게 스페인 재정위기를 분석하면서 우리나라와 비교해 보았는데, 결론적으로 우리 경제의 비관적인 측면이 강조되고 있는 것 같아 우울하다. 나아가 우리도 향후 스페인이 겪고 있는 재정위기를 유사하게 겪을 수도 있다는 생각에까지 이르는 것이 혼자만의 걱정이기를 기대한다. 우리가 스페인에게서 배워야만 하는 이유이기도 하다. 🌐