

2012 | Subnational public Finance in the European Union

유럽연합 EU의 지방재정

목차

제1장. 거시경제 환경과 재정 (p.11)

제2장. 영토조직과 개혁 (p.21)

제3장. 세입과 조세 (p.35)

제4장. 지출과 투자 (p.53)

제5장. 예산수지와 부채 (p.77)

2011 잠정자료

사설

많은 유럽국가들이 2011년을 그런대로 잘 시작했으나 여름 내내 심화되는 국가부채위기로 말미암아 지역의 경제는 다시 혼란에 빠져들었다. 이 새로운 위기에 따라 국가, 기업, 재정기구, 특히 부채위기의 영향권 내에 있는 국가의 시민들은 큰 대가를 치러야 했다. 하지만 이 위기가 과연 유럽 프로젝트, 대중권력의 역할, 우리의 경제 모델, 또는 우리의 생활방식을 다시 생각하는 기회가 될 수 있을까?

격동의 중심에서 흔히 지방공공부문이 눈에 잘 띄지 않는다. 하지만 지방공공부문은 이것이 관할하는 국민들과 가깝고 현 위기에 직접 영향을 받으며, 따라서 사회결속 유지에 결정적 역할을 하기 때문에 절대적으로 중요한 부문이다. 주도적인 투자자로서, 지방 공공분야는 지속 가능한 성장으로 복귀할 수 있는 실마리를 쥐고 있는 주체이다. 끝으로 공적인 역할담당자로서, 지방 공공분야는 공공부문 계정을 회복시키기 위한 광범위한 노력에 직접 연관되어 있는데, 이는 후손들의 보다 나은 미래를 제공하는데 있어서 필요 불가결한 요소이다. 이런 점에서 이번 위기는 중앙, 주, 지방 차원에 걸쳐 공공부문의 역할과 통치방식을 재정의하는 기회이다.

비록 위기의 결과는 매우 불확실 하지만, 위기가 영토에 미치는 영향의 평가, 제도 및 재정개혁의 확인, 투자자금 조성방식의 분석, 끝으로 지방 및 지역 당국에서 일상적으로 발생하는 반발, 추진력, 대응의 관찰 등, 유럽차원에서 다루어야 할 쟁점이 많다.

덱시아 크레딧 로칼 은행 국제조사팀장 이자벨 샤프리가 수행한 유럽 지방자치단체 재정에 관한 연구의 목적은 바로, 이 작업에 공동 기여한 유럽 자치단체 협의회(CEMR) 및 지방당국 전국연합의 전문가들과 긴밀한 공동작업으로 이러한 문제를 파악하기 위한 것이다.

우리는 본 연구가 지금껏 제대로 조사되지 못한 이처럼 복잡한 문제에 대해 명확성과 비교를 통한 정보를 제시할 것으로 기대한다. 결과적으로 우리는 또한 본 연구가 영토 발전에 관계되는 모든 사람간의 대화를 조성하고 의사결정에 기여하기를 희망하는 바이다.

프레데릭 발리에르

유럽자치단체협의회 사무총장

앙드레 불랑제

덱시아 크레딧 로칼 은행 연구소장

EU 지방투자 2011년에 다시 감소

요약

비록 개별 기준으로는 일부 국가의 상황이 더 악화되긴 했지만, 2011년 상반기 경제 및 사회환경의 상대적 호전과 함께 지방당국이 세입은 최대한 늘리고 지출은 더 통제하고자 노력한 덕분에 지방공공부문은 2011년도 주요 예산수지를 확고히 맞출 수 있었다.

지방단계의 공공부문 적자는 2010년 GDP의 0.8%에서 2011년 0.7%로 줄었다. 지방당국의 자금조달 요구가 낮아진 주된 원인은, 위기로 인한 급격한 감소에 뒤이어 지방세수가 5.5% 상승한 때문이었다. 조세수입, 자산 소득 및 수수료 증가는 국가적 예산강화계획 하의 중앙정부 경비절감 대책에서 오는 4.9%라는 지방당국 이전 감소분을 상쇄해 주었다. 전체적으로 2011년의 지방세입은 안정적이었다(+0.2%).

2010년에 이미 둔화되었던 지방지출은 2011년에도 소폭(-0.2%) 줄어 든 2조 1천 90억 유로로서 GDP의 16.7%, 공공지출의 34.0%를 기록했다. 11년 만에 처음으로 인건비 지출, 상품 및 서비스 구매가 감소했다. 유럽결속을 위한 자동안정화 장치 및 자유재량권 조치에 편승하여, 위기 초반에는 매우 두드러졌던 사회복지사업 증가세가 일부 유럽 국가에서 실업률이 낮아진 결과로 2011년에는 수그러들기 시작했다.

2010년의 약세에 바로 뒤이어 지방단계에서 직접투자가 격감(2011년에 -6.6%)한 것도 지출감소의 한 원인으로, 2년 동안의 하락폭을 합치면 거의 14%에 육박했다. 2011년의 투자액은 2천 40억 유로인데, 이 액수는 유럽 공공투자의 2/3를 차지했다.

총 지방부채는 증가율이 더 낮았는데(+3.1%), 2011년 1조 5천 630억 유로, 즉 GDP의 12.4%, 공공부채의 15.0%를 나타냈다. 지방 단계의 부채만 놓고 본다면(즉, 연방구성체 또는 준연방구성체는 제외), 위의 숫자는 7천 430억 유로, GDP의 5.9%로서, 공공부채의 7.1%에 해당한다. 지방 부채는 거의 전적으로 투자에 할당되었는데, 이는 지금까지 많은 유럽국가에서 수십 년 동안 지방재정을 관리해온 실질적인 교리인 황금률(Golden Rule)에 따른 것이다.

지방 투자는 2012년에 또 한번 압박을 받을 수 있다. 경제 사회적 위기가 심화되고, 기관 및 영토개혁에 따른 불확실성 출현, 긴축정책 강화, 끝으로 자금조달의 외부재원 접근이 갈수록 어려워지기 때문이다.

방법론

자료

본 연구에 사용된 자료의 기본 출처는 국가공공소스(국가통계기관, 중앙은행, 정부부처 등)의 자료를 집중화시켜 처리하는 유럽연합의 통계청인 유로스타트(Eurostat)이다.

자료는 유럽연합 27개 전체 회원국을 망라하여 2012년 5월 2일에 발췌하였다. 이 자료는 잠정적인 것으로서, 2012년 10월 말에 유로스타트에 의해 갱신될 것이다.

자료 분류는 EU 회원국이 사용하는 방법론 표준인 유럽계정체계(ESA 95)를 기반으로 한다.

이번 분석을 위해 재무제표 수정작성이 몇 번 이루어졌다. 내역은 다음과 같다.

- **영국** : 2005년 중앙행정에 영향을 미친 예외조치를 중립화시키기 위해 당해 연도 공공투자지출을 수정 작성했다.
- **프랑스** : 직업세 폐지의 초기 효과를 포함시키기 위해 2010년 지방 공공부문 세입 및 보조금을 수정 작성했다. 2011년에 지방당국으로 새로운 세입의 할당이 있을 때까지 2010년 주(State)가 지급한 임시보상을 세입으로 수정하여 배정했다.

본 자료는 2000-2011 기간을 다루며, 2011년 자료는 잠정자료이다.

분석 범위

공공부문 : ESA 95 하에서 S13으로 분류된 부문으로서, 4개의 하위부문으로 구성된다:

- **S1311** : 중앙 행정부;
- **S1312** : 연방 주(States)(독일, 오스트리아, 벨기에)와 준연방국(스페인 자치정부) 및 관련 공공단체;
- **S1313** : 지방당국 및 관련 지방자치단체(아래의 “지방자치단체 부분” 참조);
- **S1314** : 사회보장기금.

S13 자료의 상이한 구성요소 간 하위부문 자료에서만 아니라, S13 자료를 연결계상(재정의 교차흐름을 중립화) 하였다. 하지만 하위부문 사이는 연결계상 하지 않았다(즉, 하위부문 “S1311 + S1312 + S1313 + S1314”의 합은 “S13”보다 크다).

지방공공부문 : 두 개의 하위부문 S1312와 S1313을 포함한다. 이 두 부문 사이의 자료는 연결계상 하지 않았다.

지방 공공부문 : ESA 95 아래 S1313으로 분류된 부문으로서, 일반 관할권을 보유한 지방당국(지방 및 지역정부)과 특수 관할권을 보유한 기구단체(국가별로 책임사항이 서로 다름)로 구성된다. 위에서 언급한 바와 같이, 지방 공공부문 내의 자료는 연결계상 하였다.

참고 : 텍시아 크레딧 로칼 은행은 본 분석의 이전 버전에서는 스페인이 단일 국가(유로스타트는 스페인 자치정부들을 연방 구성체로 간주한다)임을 고려하여 스페인 자치정부의 계정을 지방자치단체 부분(S1313)에 다시 연결계상 시키는 방법으로 재작성 하였다. 2009년에 입법하여 2011년에 완전 가동한 스페인 자치정부의 재정체계 개혁에 따라 스페인을 준연방구성체(S1312)로 간주함으로써 더 이상 이 같은 재작성을 하지 말고, 자치지방(Autonomous Community)의 자료를 연방국(Federated States) 부문 내에 포함시키기로 결정하였다.

주요지표

범주별 공공지출 : 경상지출(중간 소비, 인건비, 사회지출, 보조금 및 기타 경상이전, 이자부담금, 세금) 및 자본이전(차입금에 대한 자본지급을 제외한 직접자본지출 및 자본거래).

직접투자지출 : 비재무자산(토지 및 기타 비재무, 비생산 자산)을 제외한 총고정자본형성(P51) 및 취득.

간접투자지출 : 자본이전.

경제기능별 지출 : 정부기능분류(COFOG)에 정의된 10개 영역에 따름.

조세수입 : 생산 및 수입세(D2), 소득 및 재산에 대한 당기세액(D5) 및 자본세(D91). 참고: 세입은 자

Macro-economic environment and public finances

① 거시경제 환경과 재정

체재원 세입과 배분세입을 모두 포함함.

비 조세수입 : 위와는 반대로, 기타 모든 수입: 요금과 수수료, 재산소득, 경상 및 자본보조금, 사회 부담금

예산수지 : 적자/흑자란 마스트리히트조약 의정서(B9A)에 제시된 바와 같이, 부채스왑 이자를 재작성한 순융자/순차입으로 정의된다. 예산수지는 모든 지출과 세입 간의 차이를 평가한다.

공공부채 : 마스트리히트조약 의정서에 정의된 총부채(즉, 공공행정의 재정자산은 공제되지 않는다). 이 정의가 모든 채무를 포함하지는 않는다. 즉, 미지급금을 비롯한 파생금융상품, 경과이자는 제외한다. 공공부채는 연말에 명목가치에 연결계상된다.

통화

자료는 유로화로 직접 추출되었다. 유로지역 이외의 국가에 대해서는 12월 31일 환율을 적용하는 공공부채만을 제외하고는 모든 지표에 연간평균환율을 사용하였다.

변동

GDP 디플레이터(2000=100)로 측정된 인플레이션을 계상하지 않도록 하기 위해, 별도의 표시가 없으면 연간 및 다년간 변동을 모두 상수 유로화(양적으로)로 산출하였다. 2000년에서 2011년 사이의 변동은 연평균 변동을 양적으로 표시한 것이다.



제1장 | 거시경제 환경과 재정

2010년의 미미한 개선에 뒤이어 2011년 말에는 경제악화 재개

2010년(GDP +2.0% 양적인 증가)과 2011년 상반기 동안에 이미 악화되었던 EU **경제상황**의 개선은 오래 지속될 것 같지 않았다. 실제로 2011년 여름, 특히 국가부채위기, 흔들리는 투자자와 소비자 신뢰, 내수를 짓누르는 재정긴축정책, 끝으로 세계 각지의 경제성장 둔화로 수출이 타격을 입자 성장은 다시 뒷걸음질쳤다.

GDP는 국가별로 큰 격차를 보이면서 EU 27개국 평균 1.5%의 양적 성장을 나타냈다. 2011년에 GDP가 하락한 나라는 4년 연속 경기침체를 이어간 그리스, 그리고 포르투갈, 슬로베니아 3개국이었다. 이탈리아, 영국, 스페인, 프랑스를 포함, 13개 국가가 2% 미만의 미세한 성장을 이루었다. 하지만 독일, 스웨덴, 폴란드, 발트 3국을 포함한 8개국에서는 GDP가 3% 이상 상승했다. 발트 3국의 경우 2009년 GDP 폭락(평균 -16%)에 이어 괄목할만한 회복을 달성했다.

일자리 창출은 경기둔화로 인해 타격을 받았는데, 2011년 EU 27개국 평균 겨우 0.2% 상승에 그쳤고 이중 7개국은 마이너스 성장이었다. 실업률(9.7%)은 EU 차원에서 2011년에는 안정세를 유지했다. 국가별 기준으로는, 14개국은 실업률이 하락했으나, 영국을 비롯 9개국에 0.2pt 이상 증가했다. 아일랜드, 리투아니아, 라트비아, 그리스, 이탈리아, 스페인의 5개국은 실업률이 14%를 넘었고, 이 중 스페인은 21.7%에 달했다.

에너지 물가 및 간접세의 상승으로 인해 2011년에는 **인플레이션**이 눈에 띄게 심해졌다. 유럽전체적으로 2010년 +2.1%이었던 물가상승률이 2011년에는 평균 +3.1%로 증가했다. 국가별로 보면 아일랜드 +1.2%에서 루마니아 +5.8%까지 상승률 분포를 보였다. 발트 3국과 영국을 포함, 6개국의 경우 물가상승률은 +4%를 초과했다.

2011년 지출 감소 및 공공수입 증가

2011년 4/4분기 들어 경제활동의 둔화에도 불구하고, 2010년 봄에 시작되어 2011년에 보강된 다음 회원국 대다수에 의해 채택된 통합예산정책의 결과로 2011년의 재정은 두드러지게 개선되었다. 유럽위원회에 말을 빌리자면, 2011년에 재정은 “안정국면”에서 “통합국면”으로 전환되었다.

2011 주요 거시경제지표

	GDP (10억 유로)	GDP (1인당 유로)	GDP 2010/2011(양적 %)	인플레이션 비율(%)	연평균 실업률(%)
오스트리아	301.3	35,786	+3.1	+3.6	4.2
벨기에	368.3	33,549	+1.9	+3.5	7.2
불가리아	38.5	5,159	+1.7	+3.4	11.2
사이프러스	17.8	22,026	+0.5	+3.5	7.8
체코 공화국	154.9	14,693	+1.7	+2.1	6.7
덴마크	239.8	43,056	+1.0	+2.7	7.6
에스토니아	16.0	11,918	+7.6	+5.11	2.5
핀란드	191.6	35,559	+2.9	+3.3	7.8
프랑스	1,996.0	30,606	+1.7	+2.3	9.7
독일	2,570.8	31,437	+3.0	+2.5	5.9
그리스	215.1	19,018	-6.9	+3.1	17.7
헝가리	100.8	10,104	+1.7	+3.9	10.9
아일랜드	156.4	34,848	+0.7	+1.2	14.4
이탈리아	1,580.2	26,012	+0.4	+2.9	8.4
라트비아	20.0	9,715	+5.5	+4.2	16.1
리투아니아	30.7	9,530	+5.9	+4.1	15.4
룩셈부르크	42.9	82,651	+1.6	+3.7	4.8
몰타	6.4	15,266	+2.1	+2.4	6.5
네덜란드	602.1	36,074	+1.2	+2.5	4.4
폴란드	370.0	9,692	+4.3	+3.9	9.7
포르투갈	171.0	16,057	-1.6	+3.6	12.9
루마니아	136.5	6,394	+2.5	+5.8	7.4
슬로바키아	69.1	12,692	+3.3	+4.1	13.5
슬로베니아	35.6	17,362	-0.2	+2.1	8.2
스페인	1,073.4	23,271	+0.7	+3.1	21.7
스웨덴	387.1	40,993	+3.9	+1.4	7.5
영국	1,737.1	27,689	+0.7	+4.5	8.0
EU 27개국 합계	12,629.5	25,107	+1.5	+3.1	9.7

공공지출 증가세는 2010년에 안정되기 시작하여 2011년에 하락하기 시작했다(EU 평균 : 양적 기준 1.5% 감소). GDP 대비 퍼센트로 보면, 공공지출은 2009년 경기부양책 이래 2퍼센트가 축소되었는데, 2011년에는 49.1% 선에서 안정되었다.

2011년 EU 주요 재정지표

	10억 유로	1인당 유로	GDP의 %	2000-2011 연평균 변동(양적 %)	2000-2011 변동(양적 %)
지출	6,201	12,330	49.1	+2.2%	-1.5%
지출 중 직접투자	306	610	2.4	-	-7.4%
세입	5,637	11,210	44.6	+1.3%	+2.9%
세입 중 조세수입	3,283	6,530	26.0	+1.0%	+3.2%
세입 중 비조세수입	2,354	4,680	18.6	+1.7%	+2.4%
수지	-565	-	-4.5	-	-
부채	10,422	20,720	82.5	+4.1%	+4.7%

특히 **직접투자**(-7.4%)는 격감하였는데, 이는 2년째 계속된 것이었다. GDP 대비 퍼센트로 따지면 2010년과 2011년 사이에 2.9%에서 2.4%로 떨어졌다.

2009년에 크게 후퇴했던(-5.4%), **공공수입**은 2011년에 2.9% 증가를 기록하면서 2010년에 시작된 호조세를 확인해 주었다. 구체적으로 말하면, 경제 사회적 위기의 결과로 붕괴되었던(2009년 -8.4%) 조세수입이 2010년에 증가했고 특히 2011년엔 +3.2% 늘었다. 이같이 양호한 세입 수치는 긴축정책에 포함된 조세정책뿐만 아니라 경제전망이 약간 호전된 결과로 나온 것이다.

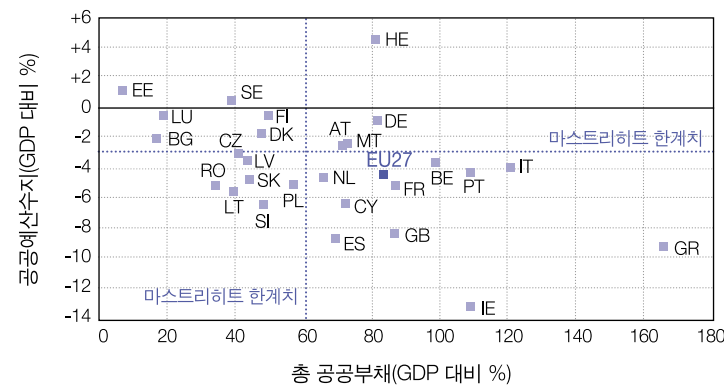
2011년, 적자는 줄어들었으나 공공부채는 계속 증가

EU의 **공공적자**는 2011년에도 계속 감소하여 2010년의 6.5%에 비해 GDP의 4.5%로 한 해를 마무리했다. 전체적으로 24개 회원국이 2010년 대비 GDP의 백분율로 나타낸 것을 보면 공공수지에서 개선을 기록했는데, 2개국(슬로베니아와 사이프러스)은 하락했고 1개국(스웨덴)은 제자리 걸음이었다. 2010년 결산에서 적자(GDP의 4.2%)를 기록했던 헝가리를 포함, 3개국은 2011년에 흑자예산을 편성했다. 전년도에는 단 5개국만 마스트리히트 한계치인 GDP의 3%를 맞춘 반면, 2011년에는 10개국이 이를 달성했다. GDP의 백분율로 나타낸 **공공부채**(2011년 EU 27개국 10조 4천 220억 유로)는 2011년에도 계속 확대

되었다. EU 27개국의 GDP 대비 공공부채비율은 평균 2.5포인트 증가하여 82.5%에 이르렀고, 사이프러스, 포르투갈, 아일랜드, 그리스는 10포인트 이상 늘었다. 전체적으로 보면 공공부채는 2011년에 총 20개국에서 증가했다. 14개국이 마스트리히트 한계치(GDP의 60%)에 부합하는 비율인 반면, 4개국은 100% 막대 바를 돌파했다. 양적으로 보면, 경제환경이 살아나고 적자가 줄어든 결과로 미지불 공공부채의 증가세가 주춤했다(2010년 +9.3% 대비 2011년은 +4.7%, 특히 2009년은 +14.5%).

국가부채위기의 결과로 몇몇 국가의 차환금리가 인상되었다. 위기 이래로, 특히 이 같은 자산유형에 대한 유로존의 기준인 독일채권과 비교한 국가간 가산금리가 커지는 가운데, 10년 만기 국채 금리가 급격히 상승했다.

2011년 공공행정기관의 예산수지 및 부채



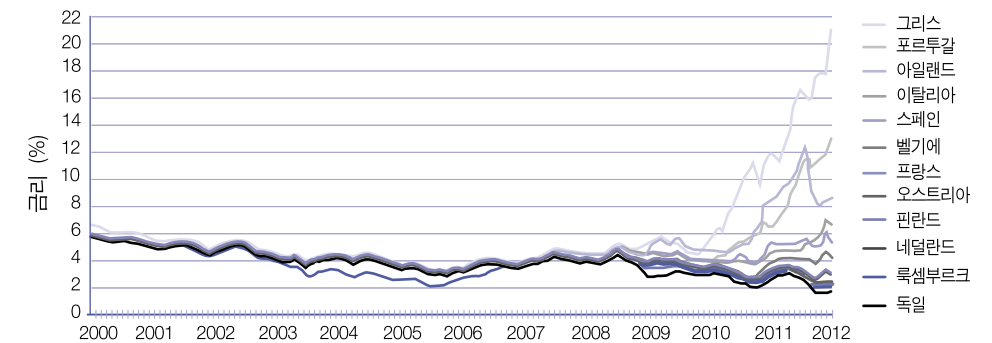
2012년은 불균형, 2013년에 회복세 지속가능

비록 **경기위축**이 2012년 상반기까지 계속되었지만, 소폭이기는 하나 동년 하반기에는 **회복**이 시작될 수 있을 것이다. 2012년 5월 나온 유럽위원회의 전망에 따르면, EU의 GDP 성장은 십여 개국의 경기 후퇴 및 그 외 8개국의 1% 미만 성장으로 말미암아 2012년에 저조할 것으로(0.0%)로 예측되었다(도표 참조). 수출이 최대의 성장동력이 될 것이다. 국내수요와 민간투자는 높은 실업률, 임금 동결, 높은 수준의 가계부채, 인플레이션, 까다로운 차입조건 등을 포함, 여러 가지 상이한 요인에 의해 억제될 것이다. 만약 국제적 생산증가, 자신감 회복, 저금리의 결과로 내수 및 민간투자가 개선된다면, 2013년에는 완만한 회복을 이어나갈 것이다(EU 27개국에서 +1.3%).

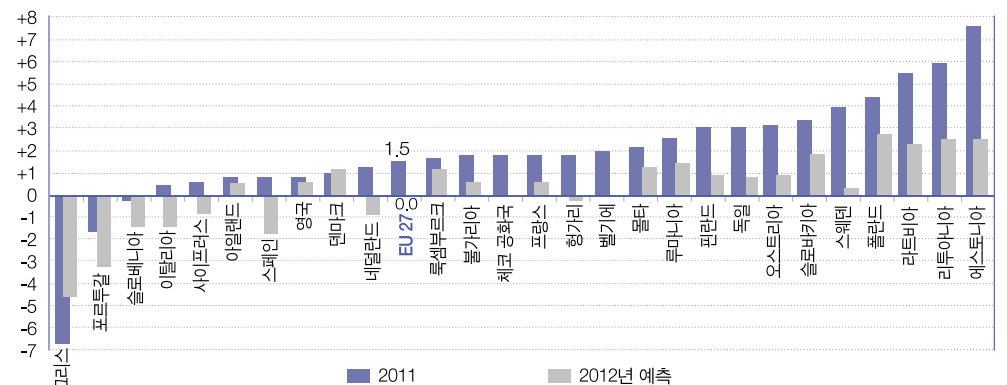
노동시장 상황은 성장이 회복되는 2013년에 가서야 개선될 것으로 예상되는 한편, 실업률은 여전히 높은 수준을 유지할 것이다(2012년과 같은 수준, 즉 10.3%).

인플레이션은 2012년 하반기에 점차 수그러들기 시작하여 2013년에는 1.8% 임계값 이하로 떨어질 것이다. 스트레스를 주는 환경이 주위를 둘러싸고 있으므로 본 **전망은 확실하지 못하다**. 실제로 국가 부채위기 악화(금융전염 및 신용경색)나 지정학적 불확실성(유가 영향 상존)에 대한 불안 때문에 **리스크**가 여전히 높다.

2000년 이후 10년 만기 국채 금리 변동



2011년의 GDP 변동 및 2012 예측 (전년동기 대비 양적 %)

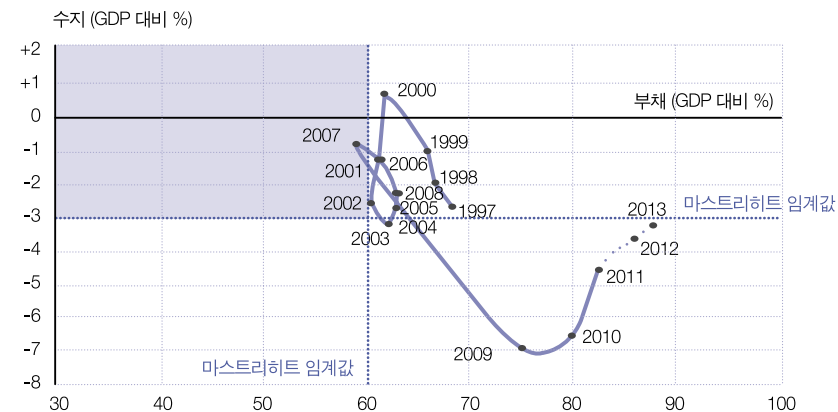


2012 및 2013년에 개선이 예상되는 공공부문계정

2012년 5월 발간된 유럽위원회의 봄 예측에 따르면 EU 27개국의 공공적자는 미미한 경제회복과 맞물려 예산지원을 겨냥한 정책의 지속으로 인해 감소세가 계속될 것으로 예상된다. GDP 대비 재정적자 비율은 2012년에 3.6%, 이어서 2013년에는 3.3% 하락할 것으로 전망된다.

지금과 같은 GDP 대비 공공부채비율의 상승세는 지속될 것이지만, 그 정도는 완만해질 것이다. GDP 대비 공공부채비율은 2012년의 86.2%에서 2013년엔 87.7%로 증가할 전망이다(그래프 참조).

GDP 대비 %로 나타낸 EU 27개국 수지 및 공공부채의 움직임 : 1997-2011 기간 및 2012-2013 예측



2011 - 2012 : 유럽에 새로운 경제 지배구조 시행

유로지역 해체를 막기 위해 유럽위원회와 EU 회원국들이 유럽의 경제 지배구조를 실질적으로 강화하기 시작했다. 2011년 시작 이래 많은 분야에서 중대한 돌파구를 찾기 시작했는데, 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- **금융감독** : 금융부문(EBA), 보험부문(EIOPA), 자본시장(ESMA)에 대한 3대 신규 유럽 금융감독 기구를 2011년 1월 발족.
- **금융위기 해결** : 재정위기를 겪는 유럽국가(아일랜드, 포르투갈, 그리스) 구제금융, 또한 유로지역을 국가부채위기로부터 보호하기 위한 영구적인 방화벽 구축노력의 일환으로 발효시키는 유럽안정기구(ESM) 결성일을 2012년 7월 1일로(즉, 1년 일찍) 앞당기기 위해 2010년 5월 설립된 유럽금융안정기금(EFSF)의 강화.
- **“유럽학기”** : 2011년 1월 1일자로 국가재정정책 (“안정수렴화 프로그램”을 통해)과 경제정책 (“국가개혁 프로그램”을 통해)을 조율하는 메커니즘을 최초로 시행. 이는 매년 6개월 주기로 발생하고 4단계로 구성되는 감시 메커니즘이다.
- **“식스 팩(The Six Pack)”** : 아래와 같은 수단을 통해 유럽안정성장협약을 강화하는 6개 문서(5개 규정과 1개 지시)이다:
 - 재정 불균형의 방지 및 시정을 위한 보다 제한적 메커니즘(EDP: 과다적자 시정조치)을 통해 회원국의 “회계감시” 강화.
 - 계기판 사용 및 신 금융제재 시스템을 통해 불균형을 시정함으로써 대내외 경제 불균형의 근원 발견을 목표로 회원국의 “거시경제 감독”체계를 구축.
 상기 조약은 회원국의 재정구조 및 지방당국 관련 회계자료의 계간 발행에 적용되는 요구사항을 서술하고 있다.
- **“유로 플러스 협약”(2011년 3월)** : 유럽 경제융합 강화, 경쟁력 향상, 고용, 재정안정, 회계정책 조정 및 재정건전성을 위한 신 조약에 대한 23개 회원국의 준수.
- **“투 팩(Two Pack)”** : 현재 유럽의회는 유로지역 국가의 회계감독 강화를 위한 두 가지 추가정책을 고려 중인데, 2012년 여름 이전에 채택될 전망이다. 첫째 정책은 유럽위원회의 국가예산 통제를 강화할 것이다. 두 번째 정책은 유로지역 회원국을 유럽위원회의 법적 보호 아래 둘 수 있도록 용인함으로써 유로지역 회원국의 파산 방식을 목적으로 한다.
- **“안정, 협력, 거버넌스에 관한 협약”(TSCG)** : 2012년 3월 2일 25개 회원국이 조인한 신 유럽 예산협약으로서, 이는 특히 유로지역 조인 회원국에 의하여, 모든 공공행정기관에 적용되면서 법적 구속력을 가지고 헌법, 또는 최소한 법률로 명문화되어야 하는 예산균형을 위한 정량적인 국가 규정 수립에 관한 개요를 담고 있다. 상기 협약이 발효되면 최소 12개 회원국의 비준을 받아야 한다.
- **2012년 6월 28~29일 브뤼셀에서 개최된 유럽정상회의** : 위기에 처한 은행 및 초보 은행동맹의 직접적인 재자본화를 목적으로 2012년 말까지 가동키로 된 은행 감독과 더불어, 구제금융 기금(EFSF 및 ESM)에 의한 경제활동과 개입 촉진을 위해 1천 200억 유로를 할당하는 성장 협약(Growth Pact)을 포함, 여러 가지 장단기 정책에 관한 합의에 도달했다.

Territorial organisation and reforms

② 영토 조직과 개혁



제2장 | 영토 조직과 개혁

EU 2011년, EU의 지방 및 지역정부는 약 90,400개에 달해

유럽연합은 연방구조의 3개국(독일, 오스트리아, 벨기에), 준 연방국(스페인), 단일국가 23개 국을 포함, 27개 회원국으로 구성되어 있다. 단일국가의 경우 일원화된 구조에도 불구하고, 일부 국가는 이질적인 영토조직을 보유하고 있다. 그와 같은 국가 중에 포르투갈, 영국, 핀란드가 있는데, 국토 중의 일부 지역(포르투갈의 마데이라와 아조레스 자치지역, 영국의 경우 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 “위임” 국가, 핀란드의 카이누 및 올란드 자치섬 주)에 한해서는 다른 형태로 포함되어 있다. 이탈리아의 경우, “특별주”와 “일반주” 두 종류의 주(region)로 이루어진 “지방분권화된” 단일국가로서, 유럽에서 특별하게 자리잡고 있다.

11개국은 지방당국, 즉 기초자치단체(municipality)는 단 한가지 수준만 보유하고, 그 외 9개국은 두 종류의 수준(기초자치단체 및 주-region)을, EU에서 가장 큰 나라에 속하는 나머지 7개국은 지방자치단체, 지역, 그리고 중간 구성체(즉, department, province, county 등)의 세 가지 수준을 보유하고 있다.

2011년에 EU 27개국은 지방자치단체가 89,149개, 중간 구성체(군, 도 등) 981개, 2차 또는 3차 단계에 속하는 “주” 250곳을 포함하여, 총 90,380개의 지방정부가 있는 것으로 나타났다(표 참조). 이들 지역 중에는 31개의 연방 및 준연방 구성체가 포함되어 있는데, 즉 독일의 16개 란더(Länder), 오스트리아의 9개 도(province), 벨기에의 6개 주 및 자치행정시, 그리고 스페인의 17개 자치지방(Autonomous Community)이 그것이다.

경제위기는 지방공공활동의 효율증대를 위한 노력으로서 영토 재편성 움직임의 가속화 및 자원의 합리화, 취합의 기회가 되었다. 최근 몇 년 사이에 유럽에서 세력의 제도적 조직 또한 분리 연방화, 분권화 또는 재-중앙집권화 과정이 펼쳐지면서 상당히 변모했는데, 이는 경우에 따라 지방당국의 자

치권과 재정능력의 약화로 이어졌다. 이 같은 영토적, 제도적 변화는 모든 단계의 지방당국에 영향을 미쳤다.

2011년 유럽의 자치단체

2011년 EU 27개 회원국의 89,149개 지방자치단체 가운데 약 80%가 프랑스(41%), 독일(13%), 스페인과 이탈리아(각 9%), 그리고 체코 공화국(7%)에 소재하고 있었다.

비록 국가별로 상당한 격차를 보이지만, 2011년의 유럽 지방자치단체는 평균 **표면적은 49km², 주민 수는 5,630명**으로 집계되었다. 7개국은 지자체 당 평균 주민수가 5,000명 미만이었으며, 이 중 3개국(체코 공화국, 프랑스, 슬로바키아)은 2,000명 미만이었다. 이런 분포와는 반대로 8개국은 지자체 평균 주민수가 30,000명을 넘었다. 영국은 극단적인 경우로서, 평균 주민수가 152,680이었다. 대규모 지자체를 보유한 이들 국가에서는 때로 법적지위를 부여 받은 “department”(영국의 교구, 포르투갈의 “freguesias”, 리투아니아의 “seniunija” 등)으로 구성된 구조적인 하부 지방단체 단계 또한 존재했다.

지자체 합병에서 지자체간 협동으로

지자체 상황은 지난 수 십 년이래, 특히 지난 10년 동안 급변했다(2007년에 덴마크는 지자체 수가 271개에서 98개로, 라트비아는 2009년에 524개에서 119개로 감소). 재정위기 및 긴축정책과 함께 지자체 합병이 증가했는데, 그 내역은 다음과 같다.

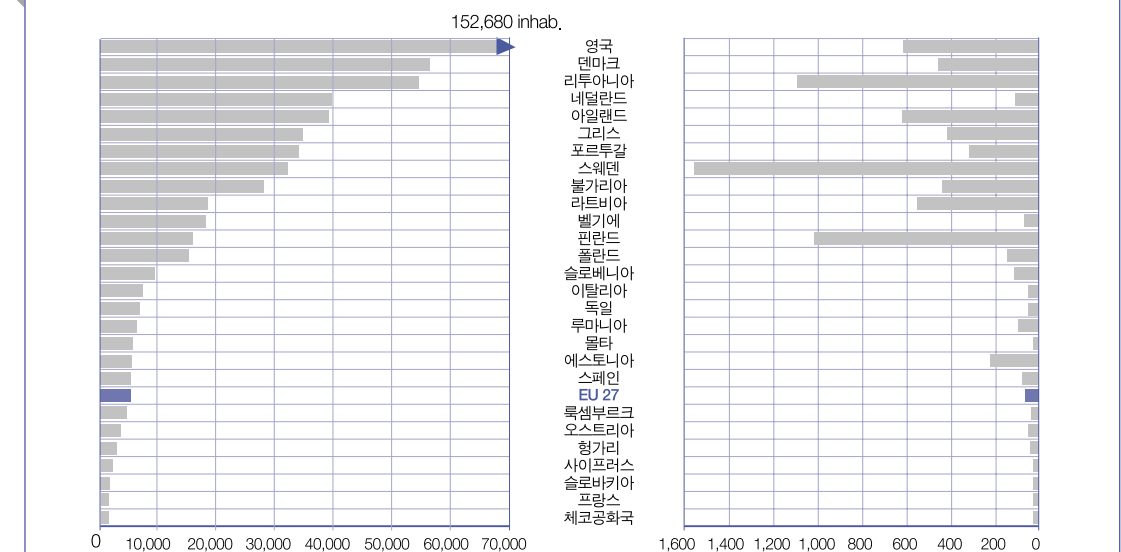
- **그리스**의 경우 지방행정조직합리화 개혁, 즉 칼리크라테스(Kallikratis)의 일환으로 지자체의 숫자가 2011년 1월 1,034개에서 325개, 즉 3분의 1로 감소했다(그림 참조).
- **독일**은 몇몇 주(Länder)의 지자체 합병이 계속되었다. 2010, 2011년에 작센-안할트(Saxony-Anhalt) 주는 지자체의 3/4이 없어졌다(840개 자치단체에서 대략 220개로). 전체적으로, 독일 지자체 숫자는 4년간 7%가 감소, 즉 2007년의 12,456개에서 2011년 11,553개로 줄어들었다.
- **룩셈부르크**는, 2009년에 116개였던 자치단체 수가 2012년 1월에는 106개가 있었다. 이 같은 감소세

는 계속될 것으로 예상되며, 2017년에 이르면 룩셈부르크의 지자체 수는 정부의 지역 재편계획에 의거, 지자체 한 곳당 임계치를 최소 3,000명으로 정하면서 71개가 될 것으로 예상된다.

- **핀란드** 신정부는 2006년 431개에서 2011년 336개로 지자체 숫자 축소를 위해 2007년 시작한 합병(지자체 서비스 구조조정을 위한 PARAS 계획) 속도를 가속화하려고 노력하고 있다. “신 지자체 2017”이라는 이름으로 2012년 시작된 신정책은 영토의 도시적 특성, 또는 농촌적 특성에 따른 다양한 구성의 자치단체 조직 시행과 지방자치단체 하위 단계 창설 축진을 목표로 한다. 동시에 사회서비스에 대해서는 특히 자치단체의 권한이 강화될 것으로 보인다.
- **아일랜드** 정부가 2011년 6월 발표한 정책은 시와 군 사이의 합병을 권장하고 도시권한체계를 간소화하는 데 초점을 맞추고 있다.
- **스페인**에서는 2012년 이래 주민 수 5,000명 미만 지자체를 대상으로, 즉 현행 지자체의 84%에 영향을 미치는 지자체 간소화 계획을 준비하는 과정에 있다. 이 계획은 지자체를 합병하거나 지자체간 그룹 내의 협력조합을 권장하는 것이다. 이 같은 합병을 가능케 하기 위해, 인구 규모에 따라 권한이 나뉜다. 주민수 5,000명 미만의 지자체가 약 2,200개 있는 카스티야와 레온 지방은 이 정책에 따라 가장 근심이 많은 지역이다. 지방정부에 관한 기본법, 특히 각 지자체의 권한을 규정하는 제 25조 또

2011년 지자체별 평균 주민수

지자체별 평균 표면적(km²)



한 개정될 것이다. 이들 관할권이 축소 및 명료하게 될 것으로 예상된다. 주민수 20,000명 이하 지자체의 권한 일부가 주(province)로 이관될 수 있다.

러 국가에서 권한이양을 가속하고는 있으나, 이 추세는 계속해서 강한 저항에 직면하고 있다. 예를 들면 **프랑스**가 그런 경우이며(“신 지자체”의 보잘것 없는 성공. 신지자체는 2012, 2013년에 고작 13개가 조성될 것으로 예상됨), **룩셈부르크** 또한 합병과정이 매우 느린 속도로 진행 중이다(상황에 대한 새로운 평가가 2013년에 예정되어 있음). 때로는 이 추세가 중단되기도 했다. **북아일랜드**에서는 2011년 5월 선거로 구역수를 26개에서 11개로 줄이려는 개혁안이 2010년에 취소되어 2015년으로 연기되었다. **이탈리아**는 2011년 긴축정책의 일부인 주민수 1,000명 미만의 군소 지자체를 없애려던 계획이 더 큰 지자체간 협력조합을 지지함에 따라 폐기된 것으로 보인다.

정부들은 지자체 합병의 대안 또는 보완적인 경로로 인식되는 **지자체간 협력조합**을 점점 더 권장하고 있다. 자치단체간 협력조합은 단순히 대표단 협정이나 행정공유 서비스, 또는 통합 및 제도화가 진전된 협력 형태를 포함하여, 각기 서로 다른 형태를 취하고 있다.

- **이탈리아**는 주민수 5,000명 미만의 지자체는 2013년부터 지방의회 의원 수를 감축하는 한편 자원을 공유(공동구매, 지자체 조합)해야 하는 상황이다.
- **영국**에서는 정부가 구(district)에 대해 특정 공공서비스에 대한 행정공유서비스 협정에 서명할 것을 요청했다.
- **아일랜드**는 임차료 회수, 요율표 및 수수료뿐만 아니라 폐기물처리와 수도사업에서 행정공유서비스를 구축할 것을 지방당국에게 권장한다.
- 더욱이 **네덜란드**에서는 지자체 들이 합병을 계속하는 한편, 지방의 선출직 공무원 인원감축을 고려 중이다. 동시에 공유 서비스 센터의 설립에 의한 자치단체 행정통합안이 힘을 얻고 있다.
- **포르투갈**의 경우 2011년에 지방정부의 대규모 개혁이 시작되었다. 일부 교구(parish)를 없애는 것과 아울러, 이 개혁으로 23개 “지자체간 공동체” 및 리스본과 포르투(Porto)를 포함하는 두 개의 대도시 지역 권한 및 재정자원을 강화할 것이다.
- **왈로니아(Wallonia)**에서는, 시와 주 단계에서 특정 권한을 행사할 수 있도록 시읍 공동체(municipal community)의 설립에 대해 지자체에게 요청할 가능성이 점차 진다(아래 참조).
- **프랑스**의 경우, 영토개혁이란 법안이 지자체간 지도의 완성 및 간소화에 중점 목표를 두고 2010년

12월 16일 통과된 법률의 일부로 발족한 바 있는데, 이것이 상당한 진전을 보았다. 지자체간 협력을 위한 데빠르망트(department) 계획은 2012년 이래 프랑스 데빠르망트의 2/3에서 마무리가 되었다. 결과적으로 자체적인 세원을 보유한 기존 지자체간 그룹(groupements de communes d fiscalite propre)의 범위가 확장될 수 있으며, 아울러 이 계획은 상기 그룹을 마지막까지 고립된 지자체들과 묶어 줄 것이다. 따라서 자체 세수보유 지자체 그룹의 숫자 20%(1,828에서 1,477로)뿐만 아니라 지자체간 신디케이트(syndicats de communes)의 숫자 둘 모두를 감축할 계획에 있다.

트로이카(Troika)가 감시하는 국가의 제도개혁

재정 및 경제위기로 심한 어려움에 처한 EU의 몇몇 국가가 예산 및 외적 불균형 극복을 위해 IMF에 구제금융을 요청했다. 2008-2009년, **헝가리**, **라트비아**, **루마니아**는 IMF와 유럽위원회에 의한 첫 번째 구제 열풍의 대상국이었다. 2010-2011년에는 유로지역 회원국인 3개 국가, 즉 **아일랜드**(2010년 12월), **그리스**(2010년 5월), **포르투갈**(2011년 5월)이 일명 “트로이카”로 불리는 IMF, 유럽위원회, 유럽중앙은행 간의 협조강화라는 지원형태에 의해 도움을 받았다. 이들 국가가 서명한 양해각서(MOU)에는 중요한 영토적, 제도적 개혁이 포함된다. 그 목표는 영토조직을 단순화하고 분권화를 강화하여 공공지출을 삭감 및 최적화시키는 것이다.

포르투갈은 지방정부에 대한 현재의 개혁이 2011년 10월 발간된 정책제안서 및 삼두마차와의 MOU에 나와 있다. 개혁은 지방 공적 회사의 개혁, 영토조직의 개혁, 지자체/지자체간 관리 및 재정관리, 아울러 지방 민주주의 개혁이라는 4대 부문으로 구성된다. 국가가 지자체 및 지자체간 그룹에게 재원을 증대할 수 있도록 새로운 권한을 부여해 줄 예정이다. 총 4,259개 지방행정구(프리게지아, 즉 지방자치의 최소행정단위) 가운데 약 1,500개가 없어질 것이다. 이 법에 대한 투표가 2012년 여름으로 잡혀 있다.

3852/2010법의 일부로 채택되어 2011년 1월부터 시행 중인 **그리스**의 칼리크라테스(Kallikratis) 개혁은 영토적(지자체 합병, region에 의한 department의 교체) 개혁과 제도적 개혁 두 가지를 모두 포함한다. 새 자치단체에 대해서는 더 많은 권한과 자원(인적자원, 보조금)이 부여됐는데, 이는 국가가 양도해 주는 것도 있지만 대개는 예전의 “department”(통학, 복지, 도시계획기관)에서 넘겨받은 것이다. 두 곳의 “광역권”을 포함, 13개 지역이 주로 지역개발을 보장하기 위해 새로 창설되었다. 지자체 기업의 숫자 또한 6,000개에서 2,000개로 격감했다. 한편 중앙의 국가에서는 7개 행정 department(관구-Dioceses)와 함께 새로운 영토조직을 설립했다.

아일랜드는 2007년 정책제안서 이래 논의가 계속되어 온 지방정부개혁 계획이 2012년 여름에 되살아났다. 이 개혁은 신정부 개혁프로그램(Programme for a National Government)의 일부로서, 분권화의 속도를 더 올리려는 취지를 갖고 있다. 개혁의 목표는 지방당국의 권한, 기능, 지도력 및 재정기능을 강화하는 것이다. 비록 “지역당국” 합병을 목표로 한 프로젝트는 보류된 듯 하지만, 직접선거에 의한 시장선출에 특별히 기대를 걸고서 2012년 6월부터 지방의회 의원들과 상의 중이다.

“광역권 현상”의 제도화

지난 몇 년간 여러 유럽국가들은 도심 단계의 지자체간 협조를 가속화하였다. 그 목적은 “대도시화” 현상을 정치 제도적 현실로 가시화시키고 수도와 더불어 “광역권”의 통치방식을 개선하는 것이다.

- **네덜란드**는 로테르담과 헤이그를 포함하는 광역권(Metropoolregio) 프로젝트가 모습을 드러냈다.
- **핀란드**는 헬싱키 주변지역을 “신 지자체 2017” 프로그램이라는 이름 하에 헬싱키와는 별도로 취급하기로 했다.
- **이탈리아**는 2009년 3월 통과된 법률로 로마 및 9대 광역시(트뤼노, 밀라노, 베니스, 제노아, 볼로냐, 플로렌스, 바리, 나폴리, 레지오 칼라브리아)의 특수한 지위를 구축하였다.
- **포르투갈**은 이미 한 차례 개혁을 거쳐(2008년) 현재 진행중인 영토개혁이 2003년 설립된 리스본 및 포르투(Porto) 광역권의 권한을 강화하는데 초점을 맞춘다. 두 광역시에 제도적 틀을 갖추고자 하는 프로젝트가 현재 논의되고 있는데, 이에 따라 권한이 확대되고 재정자립도가 더 높은 광역 자치단체의 탄생을 이끌어낼 것이다.
- **프랑스**는 2010년의 영토개혁에 따라 광역시 건설(주민수 500,000명 이상)과 함께 도시센터를 설립할 예정이다(주민수 300,000 이상). 최초의 광역시(유망후보 8개 중에서는)는 2012년 1월 1일(Nice-Cote d'Azur)에, 이어서 2012년 6월 1일에는 5개의 광역센터가 탄생했다. 그랑 파리(Grand Paris)의 통치방식은 아직 결정되지 않았다.
- **폴란드**는 2009년의 법안을 다시 상정하였다. 이 법안의 목적은 광역권을 열 개 이상 건설하는 것이다. 이로서 2014 - 2020기간의 구조자금 조성에 관한 유럽위원회 제안에 새로운 관심이 이어졌다(기금의 5%는 도시개발계획에 할당될 수 있다).
- **영국**은 시티 딜(City Deals) 절차를 출범시키는데, 이는 피지배방식 통합에 동의한다는 조건으로 영국의 10대 도시에게 새로운 권한을 부여하는 것을 골자로 한다. 하지만 10대 도시에서 직접선거를 통해 시장을 선출할 것을 제안한 2012년 5월 지방투표의 실패(찬성 9, 반대 1표)로 인해 이 과정은 지연이 불가피할 것 같다.
- **아일랜드**는 “2010 지방정부(더블린 시장 및 지역당국) 법안”에서 더블린 및 유관 지역을 관할하고 지역 운송을 비롯, 영토개발, 주택, 폐기물 수도관리 문제를 맡기 위해 선출되는 시장의 지위를 정립했다.
- **그리스**는 영토개혁과 지역화가 진행되고 나면 아티카와 테살로니키 광역시가 지역적 체계 내에서

제도적 틀을 갖추게 될 것이다. 광역도시 지역은 운송과 통신, 환경과 삶의 질, 영토계획, 도시개발, 그리고 안전과 관련된 쟁점 관리를 담당하게 된다.

프랑스와 영국의 지방분권화

프랑스와 영국은 두 나라 모두, 예를 들면 전통적으로 강력한 중앙의 국가가 있고, 인구, 경제, 정치적 환경이 유사하기 때문에 흔히 서로 비교의 대상이 된다. 하지만 영토조직 및 분권화의 측면에서는 두 나라가 선택한 경로가 비교적 서로 상이한데, 구체적으로 프랑스는 획일적인 영토조직으로서 “정치적” 분권화가 재정 분권화와 함께한 반면, 영국은 비대칭적 영토조직으로서, 진정한 재정자치권은 없으면서 **신공공관리정책(New Public Management)**과 유사한, “기능적”이고 기술적인 분권화의 양상을 보인다. 프랑스와 영국은 현재 자국의 영토조직에 있어서 새로운 변신의 국면을 경험하는 과정에 있다. 이와 같은 두 통치 모델은 어떻게 진화해 왔는가? 그 주요 방향을 살펴보기로 한다.

영국은 2011년 11월 15일 서명한 지역주권법(Localism Act)이 2012년 4월 효력을 발생시키면서 현재 상당한 조직변화가 진행 중이다. 이 개혁은 영국의 새 정부가 설계한 더 넓은 개념인 “큰 사회(Big society)” 프로젝트(큰 정부와 대비됨)의 일부이다. 개혁계획의 목적은 국가 책임의 상당수를 지방당국 및 시민사회(공공 또는 민간부문과 반대로)로 이전하는 것이다. 개념으로 말하자면 지방그룹(협동조합, 공제조합, 이웃지역사회, 시민 및 자원봉사단체, 자선단체, 사회적 기업 등)에게 지방서비스를 제공하는 것이다. 문화와 교육(예, 무상교육)뿐만 아니라 사회적 주도에 특히 초점을 맞춘다.

상기 법률은 지방분권화를 추진해 나가려는 의도를 담고 있으며, 또한 세금을 올리는 것만은 제외하고 지방당국에게 전권을 부여하고 있다.

런던과 주요도시의 경제력은 주택과 경제개발 영역까지 확대될 전망이다. 지방의회 또한 2013년 4월부터는 그 동안 중앙의 국가가 수행하던 기능인 공중보건의 책임도 맡게 된다.

뿐만 아니라 재정자립도 증대를 위한 지방정부기금의 개혁도 준비 중이다(세입 부문 참조). 끝으로, 국가에서 관할하는 여러 계층(예, 감사원) 및 지방공공행위 통치방식은 이것이 관료주의와 절차가중을 불러온다는 이유 때문에 폐지되었다.

프랑스에서는 2010년 12월 16일 통과된 법률 및 몇 가지 후속 재정법에 의거하여, 지방당국에 대한 중대개혁이 여러 부문에서(권한의 배분, 영토의원, 중간 자치단체, 도시화 창출, 지방세정 및 평등장치의 개혁, 협조금융체제, 지방민주화 등) 시작되었다. 이는 은연중에 지방정부, 특히 레종(region) 및 데빠르망트(department)의 과세 자주권이 상실되는 결과로 이어졌다. 2012년에 구성된 신정부 출범과 함께 지방분권화를 강화시키기 위한 새로운 장이 마련되었는데, 2013년 시행 예정으로 분권화 “법률 III”(2003-2004년의 “법률 I”와 관련하여) 이 공포되었다. 이 법은 새로운 책임을 이양하고(교육, 교육, 유럽정책), 지방세 과세권 및 지방민주주의의 재조직을 확대하자는(정치적 입장 축적, 지방 주도 주민투표의 제한 등) 취지를 담고 있다. 2010년 12월에 통과된 영토개정안의 일부, 특히 새 “영토 의원”에 관한 사항은 폐기될 듯하다.

개혁 중인 중간단계

EU 7개국에서 실시 중인 중간단계(intermediary-level)당국은 지역과 지자체 사이에서 독특한 지위를 점하고 있다. 중간단계 당국은 그간 7개국에서 진행중인 논쟁의 주제였는데, 유럽위기로 인하여 이와 같은 중간단계 구성체 교체에 속도를 낼 수 있는 기회가 생겨났다.

- **영국**의 일부 농촌지역에 아직 남아있는 2단계 시스템은 군(county)이 점차 지방자치청에 의해 대체됨에 따라 현재는 사라지는 상태이다.
- **이탈리아**에서는 선출형 구성체 110개 도(province)를 재정비용 삭감을 위해 없애는 방안이 2011년에 검토된바 있다. 하지만 이 계획은 프로젝트가 저항에 부딪히는데다가, 이를 위해서는 개헌이 필요하다는 점 때문에 2012년 6월에 기각되었다. 이탈리아 정부는 도를 통폐합하여 60개 정도로 줄이는 쪽으로 가닥을 잡은 듯하다. 이 전략에 대한 승인여부는 2012년 7월에 결정이 날 예정이다.
- **스페인**이 현재 지방당국에 관한 기본법을 검토한 바에 따르면, 기존의 지자체 소속이던 관할권을 도에서 인수받을 수도 있을 듯하다.
- **벨기에** 역시 도 단위가 개혁의 대상인데, 다만 지역에 따라 차이를 나타낸다. 왈로니아의 경우 특정 도 권한이 지역 관할권으로 넘어가거나(도로), 지자체 공동체로 이관될 전망이다. 플랑드르는 일부 권한이 상실(교육, 문화와 보건)될 것으로 보고 영역에 관련된 권한만 유지하게 된다. 이 두 지역에서는 도 출신 선출직 공무원의 숫자 또한 감축이 있을 것이다.

한편 **프랑스**의 경우, 2010년에 시작된 영토개혁의 골지는 정책총회(department단계) 및 지역총회(지역 단계)를 지배하는 영토 의원을 2014년에 신규로 선출하려는 것인데, 이 계획이 신정부의 정책방향에 따라 2012년에 폐기될 것으로 보인다. 이 프로젝트는 데빠르망트 및 레종 단계의 역할을 향후 재정 의하고 나아가 레종과 데빠르망트를 합병하는 서막이 될 수도 있었다. 프랑스는 2013년에 지방분권화 제 3막이 펼쳐질 예정인데, 이 과정에서 특히 지역과 지자체간 그룹을 비교하면서 프랑스 영토환경 내 데빠르망트(department)의 역할에 대해 논의가 있을 전망이다.

유럽의 지역(region), 강화되기는 했으나...

지역(region) 단계 또한 지난 몇 년 사이에 눈에 띄게 변했다. 전체적으로 보자면 지역 단계는 위상이 강

화됨으로써 결과적으로 새로운 권한과 자원을 기존 지역으로 귀속시키거나, 아니면 신설 혹은 실험을 통해 신규 지역 단계(무에서 시작하거나 기존 행정 독립체 또는 정책을 기초로)를 설립하기도 했다.

- **스페인, 이탈리아, 독일**의 경우, 비록 유럽위기가 중앙정부로 하여금 지역에 대한 재정통제권을 강화하는 쪽으로 유도하긴 했지만(아래에 나오는 재정 부분 참조), 재정연방제에 관한 2009년 이래의 법률은 지역에 대해 커다란 재정자치권을 부여했다.
- **벨기에**는 국가 개혁에 관한 2011년 10월의 기관협약에 따라, 2014년을 기점으로 재정자치권이 커지는 연방구성체 쪽으로 권한이양작업에 착수할 것이다(그림 참조).
- **영국**의 지역(북 아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드)에서는 제도와 재정 자치권이 강화된 특정한 형태의 “연방화”가 시행되고 있다(그림 참조).
- **폴란드**는 지역 관할권을 강화하는 법률이 2009년 1월 23일 통과되었다.
- **그리스**는 민주적으로 선출된 13개 지역이 새로운 권한을 부여 받고 2011년 1월 1일자로 54개 디파트먼트(department)를 대체하였다.

연방제는 진행 중

독일 연방제의 두 차례 개혁(2006년과 재정면의 2008년 개혁)과 스페인 자치지방 및 이탈리아 지역의 재정 개혁(“재정 연방제” 참조)과 더불어, 영국과 벨기에에서도 엄청난 제도변화가 나타났다. 즉,

영국의 경우, 영국을 구성하는 3개국(즉, 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드)으로 주요 권한을 이양한 1998년의 권력이양법 이래, 3개국의 자치권은 비록 그 과정이 국가에 따라 차이는 났지만 지속적으로 성장했다. 더 최근에는 2010년 11월의 국민투표로 웨일즈에 위임 쟁점(농업, 환경, 주택, 교육, 보건)에 대해 완전한 입법권을 부여함으로써 웨일즈 의회의 권한이 확대되었다. 스코틀랜드에 대해서는 2010년 11월의 스코틀랜드 법안에 의거하여 스코틀랜드 정부에게 새로운 권한을 이양하고 스코틀랜드의 자금조달에 대해 조정을 실시할 것이다. 즉, 스코틀랜드는 더 이상 영국정부의 보조금 지원을 받을 수 없고, 그 대신 세수(인지세, 환경세)의 이전을 통해 자금을 공급받을 것이다. 아울러 스코틀랜드는 추가 세금을 통해 소득 세율 조정권을 보유하게 되었다. 스코틀랜드 독립에 관한 국민투표가 2013년이나 2014년에 실시될 예정이다.

벨기에는 2011년 10월 발효된 국가개혁에 관한 기관협약이 핵심적인 연방제 개정법이다. 벨기에 2014년부터 연방정부 및 사회보장제도에서 지역사회 및 지역으로 4대 주요영역, 즉 고용, 보건과 사회지원(노인과 장애인), 가정지원, 치안 분야에서 GDP의 4.4%에 해당하는 권한이양을 실행에 옮길 예정이다. 이 개혁에는 특별자금조달법 개정 또한 포함되어 있어, 이를 통해 연방구성체의 재정자치권 강화로 이어질 것이다(세입 부문 참조). 뿐만 아니라, 왈라니아와 플랑드르에서는 도(province) 개혁이 시작되었는데, 이 개혁에는 지역, 지자체, 지자체간 협력구조에 대한 관할권 이양도 포함될 것이다.

주(region)개혁은 여러 나라에서 아직도 논의 중이다. 그 내역을 살펴보면,

- **루마니아** - 현행 디파르트먼트(department)를 대체하여 주요 지역 8~16개소 설립을 목표로 2011년에 영토재편계획을 출범시켰다. 개혁의 정확한 구성에 관한 논의는 2012년 6월 선거 이후에 재개될 예정이다.
- **프랑스** - 2010년에 있는 회계개혁과 함께 회계권한의 주요 부분을 상실한 레종(region)이 2012년 5월 선출된 정부에 의한 법률 III 분권화 프로젝트와 함께 2013년에는 일부 권한을 되찾을 수 있을 것으로 보인다.
- **네덜란드** - 정부는 도(province) 사이의 협력을 유도하는 한편, 심지어 북 홀란드, 위트레흐트, 플레볼란트 간의 협력 사례인 “란트스타트” 모델에 근거한 합병까지도 권장하고 있다. 도에서 영토개발과 수도관리를 맡게 되면 주의 관할권 또한 바뀔 가능성이 있다.

불가리아(지역 신설), **체코 공화국**(지역 권한의 강화), **사이프러스**(2차 단계의 신설)의 경우, 논의는 진행 중이나 현재 시점에서 뚜렷한 결과에 이르지 못했다.

하지만 이 같은 지방분권화 진전에 관한 관측은 미세한 의미적 차이가 있음을 간과할 수 없다. 사실을 말하자면 일부 국가에서는 지역 단계가 약화되었으며, 더욱이 몇몇 지방분권화 프로젝트는 연기 또는 폐기되었다. 아래의 예에서 보는 것처럼 지방분권화는 돌이킬 수 없는 기정사실이라고 보기에는 무리가 있다. 그 예는 다음과 같다.

- **덴마크** - 14개 군을 대체하여 2007년에 지역 5개소를 신설, 보건분야를 책임지도록 맡기고자 했지만, 현재 정통성 결여로 난항을 겪고 있다. 이들 지역을 폐지하거나 또는 국가의 행정단계로 바꾸자는 일부 목소리도 들린다.
- **슬로베니아** - 2011년 2월에 지방분권화 프로젝트(폐지된 2008년의 법안에 들어있던 14개 대신 6개 지역의 창설)가 필연적인 결론인 것으로 여겨졌으나, 이 프로젝트는 또 다시 중단된 듯하다.
- **헝가리** - 지방정부에 관한 개헌 및 2011년 법률에 따라 예전의 지방분권화 프로젝트가 폐기되었다. 2011년 12월 통과된 지방행정에 관한 신법에 따라, 헝가리의 군(county)은 2012년 1월부터 지자체와 마찬가지로 주요 권한(보건, 특히 병원, 사회적 주도 및 교육)을 상실하고 중앙집권화로 되돌아가게 된다. 군은 대부분 지역개발을 책임지게 될 예정이다.

- **포르투갈** - 건축정책과 현재의 지방 및 지역정부 개혁에 따라 두 자치 지역의 권한, 특히 회계권한이 제한되고 있는 사이에, 대륙의 지방분권화는 더 이상 의제에 포함되지 못하고 있다.
- **스웨덴** - 1997~1998년 이래 기 실험중인 두 군(스코네와 베스트라 예탈란드) 과 더불어, 2011년에 새롭게 두 개의 군(할란드와 고틀란드)에 지역의 지위를 부여했으나 2015년으로 예정된 지방분권화 확대 프로젝트는 답보상태이다. 이 계획은 지역에 보건문제 및 지역기획 부문 권한을 부여함으로써 모든 군을 6~9개의 지역으로 전환시키자는 것이었다.
- **핀란드** - 정부가 2011년 3월에 카야니 지방분권화 프로젝트를 2016년까지 연장하였으나, 더 이상 전국적으로 지방분권화를 확대할 의지가 없는 듯하다.
- 비록 **영국** 내 위임국가들의 자치권이 강화되긴 했으나, **잉글랜드**의 지방분권화는 정부가 2010년에 지역단계에서 선출직 공무원이 출현할 수 있는 근거가 될 수 있었던 지역개발국을 없애기로 결정한 이래 더 약화된 듯하다. 현재 단 하나의 지역 대도시, 즉 그레이터 런던(Greater London)만이 선출직 지역의회 및 시장을 보유하고 있다.
- **아일랜드** - “지역당국” 통합 절차 및 지역당국의 선출형 지역 전환은 건축정책으로 인해 가로막혀 있는 상태이다.
- **리투아니아와 라트비아** - 애초에 계획했던 선출형 지역단계 창설건은 2009~2010년의 최근 영토개혁에 결국은 추가되지 못하였다. 특히 리투아니아에서는 2010년 7월 1일 국가의 행정 군(county)폐지된 바 있는데, 끝내 이를 선출형 지역(region)으로 대체하지 못했다. 선출형 지역의 권한은 국가와 지자체 사이에 분산되어 있다.

Revenue and taxation

3 수입과 조세

2011년 EU 27개 회원국의 인구, 표면적, 영토조직

	인구(천명)	표면적(km ²)	1차 단계	2차 단계	3차 단계
하나의 지방정부 단계를 가진 국가					
불가리아 ¹	7,534	111,002	264 지자체	-	-
사이프러스 ²	804	5,695	379 지자체	-	-
에스토니아	1,340	45,227	226 지자체	-	-
핀란드	5,363	338,145	336 지자체	2 지역(시험지역 Kainuu 및 자치섬 Aland도)	-
아일랜드	4,476	69,797	114 지방의회	-	-
라트비아	2,239	64,589	119 지자체	-	-
리투아니아 ¹	3,287	65,300	60 지자체	-	-
룩셈부르크 ³	506	2,586	106 지자체	-	-
몰타 ¹	416	316	68 지방의회	-	-
포르투갈 ¹	10,637	92,152	308 지자체	2 자치 지역(마데이라 및 아조레스)	-
슬로베니아	2,049	20,273	210 지자체	-	-
두 개의 지방정부 단계를 가진 국가					
오스트리아	8,388	83,871	2,357 지자체	9 연방 주(State)	-
체코 공화국	10,517	78,868	6,249 지자체	14 주 (region)	-
덴마크	5,546	43,098	98 지자체	5 주	-
그리스 ⁴	11,305	131,957	325 지자체	13 주	-
헝가리	10,000	93,029	3,177 지자체	19 군 (county)	-
네덜란드	16,612	41,529	418 지자체	12 도 (province)	-
루마니아 ¹	21,431	238,391	3,181 지방당국	41 department	-
슬로바키아	5,430	39,034	2,930 지자체	8 주	-
스웨덴 ⁵	9,378	449,964	290 지자체	20 군 (이 중 4개는 지역)	-
세 개의 지방정부 단계를 가진 국가					
벨기에	10,883	30,528	589 지자체	10 도	6 지역사회 및 지역
프랑스 ⁶	64,848	633,210	36,697 지자체	101 데парта망	27 레종
독일	81,757	357,027	11,553 지자체 및 자유시	301 농촌구역	16 연방 주
이탈리아	60,468	301,336	8,094 자치시	110 도	20 주(이 중 5곳은 특별주)
폴란드	38,187	312,685	2,479 지자체	379 군	16 지역
스페인	46,073	505,997	8,116 지자체	52 도	17 자치지방(이 중 2곳은 포랄 레짐(foral regime)임)
영국 ¹	61,990	243,920	406 지방당국	28 군	3 위임국가(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)
EU 27개국 합계	501,465	4,409,423	89,149 지자체 및 지방당국	1,126 지역 또는 중간 당국	105 지역

¹ 지자체 하부 구조 단계가 있는 곳(지역사회, 구역, 교구 등)
² 정부 관할 지역에만 있음(전체 섬 중 525 곳)
³ 2012년 1월 1일 자 잠정 수치(지자체 개혁 진행 중)
⁴ 2010년 7월 채택되고 2011년 1월 1일 이후 발효 중인 영토개혁부터.
⁵ 4개 지역(스코네, 베스트라 예탈란드, 그리고 2011년 부터는 할란드와 예탈란드) 포함.
⁶ 코르시카 및 5 DOM-ROM, 즉 프랑스 해외 데парта망 및 영토(2011년 5월부터는 마요트 포함) 포함.



제3장 | 수입과 조세

수입 - 2011년 EU 지방 및 지방 공공부문

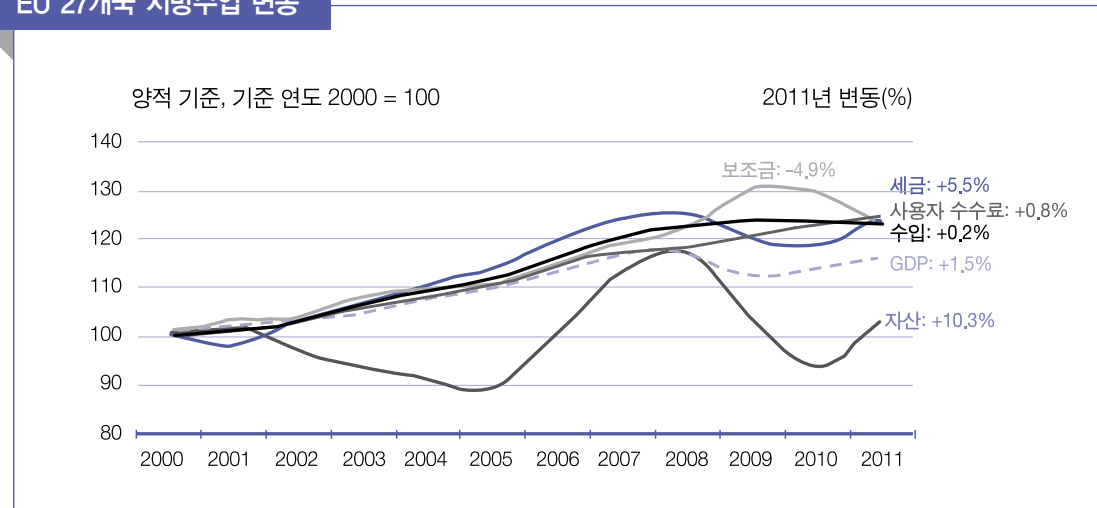
	10억 유로	1인당 유로	GDP의 %	공공부문 (%)	수입(%)	2000-2011 연평균 변동(양적 %)	2000-2011 변동(양적 %)
수입	2,016	4,010	16.0	35.8	100.0	+1.9%	+0.2%
지방 단계	1,480	2,940	11.7	26.3	100.0	+2.1%	-0.2%
조세수입 (자체세원 및 공통세원)	838	1,670	6.6	25.5	41.6	+2.1%	+5.5%
지방 단계	529	1,050	4.2	16.1	35.7	+2.2%	+3.5%
비조세수입	1,178	2,340	9.3	50.0	58.4	+1.9%	-3.3%
지방 단계	951	1,890	7.5	40.4	4.3	+2.1%	-2.2%

2011년 지방수입의 전반적 침체

2011년 유럽 지방공공부문 총수입은 2조 160억 유로, 즉 GDP의 16.0%, 재정수입의 35.8%에 달하여 2010년 대비 거의 안정세를 유지했다.

하지만 지방세입은 2010년(+5.5%)에 비해 2011년에 대폭 신장하였다. 더욱이 요금수입은 약간 상승(+0.8%)한 반면 재산소득 수입은 크게 반등했다(+10.3%). 실은 보조금과 장려금은 전반적인 부진을 나타냈는데, 지방공공부문으로 흘러가는 이전 항목은 2010년에 감소(-0.6%)하기 시작하여 2011년에는 눈에 띄게 줄어들었다(-4.9%).

EU 27개국 지방수입 변동

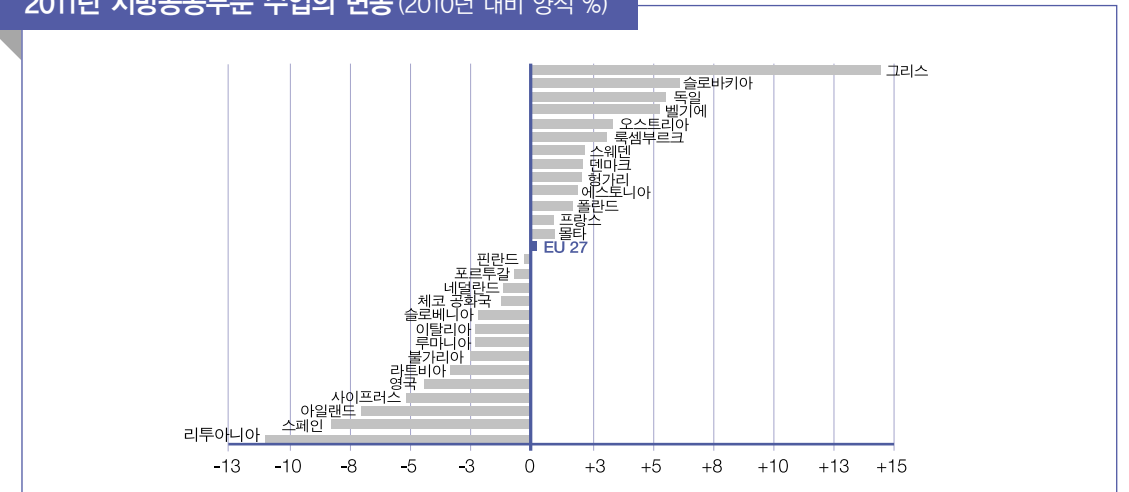


국가별 기준으로 보면, 유럽은 2010년과 마찬가지로 두 가지로 대별된다. 즉, 13개국에서는 지방수입이 늘었고, 그 외 14개국은 줄었다(그래프 참조). 하지만 두 그룹 사이의 선이 첫 번째 그룹인 북유럽국가와 두 번째 그룹인 남유럽국가 사이에 뚜렷한 구분이 존재했던 2010년에 비해, 2011년은 구분하기가 훨씬 어렵다. 이처럼 분열이 생긴 주된 이유를 들자면, 경제상황이 조세수입에 영향을 미친 부분과, 이전수지에 대해 정부가 취한 임시조치 때문이었다. 그 같은 요인은 2011년에도 적용되어, 경제성장과 보조금 증가가 동시에 발생하면서 지방수입이 늘었다.

하지만 기타 요인, 특히 지방공공부문에 영향을 준 개혁이 그래프를 모호하게 만들었다. 이와 관련된 확실한 예는 튀니 해도 그리스인데, 칼리크라테스개혁, 특히 사회문제개혁관련 권한을 지방공공부문에 이양하는데 새로운 수입을 통해 재원을 대야만 했다.(아래 참조). 개혁이 자리잡고 잠정수치가 공식 승인돼야 알겠지만, 그리스의 지방 공공부문 수입은 매우 좋지 않은 경제적 배경 속에서 2010년에 23.4%나 격감했던 것과는 달리 2011년에는 양적으로 약 15% 성장할 수 있을 것이다(GDP의 3.2% 및 공공수입의 7.8%).

구조개혁이 지방당국의 자금조달 제도(세제 개혁, 균등화 체계, 수수료 정책 등)에 영향을 줌으로써 이에 따라 결정적으로 수입 변화를 가져온 사례는 그 외에도 더 많이 들 수 있다.

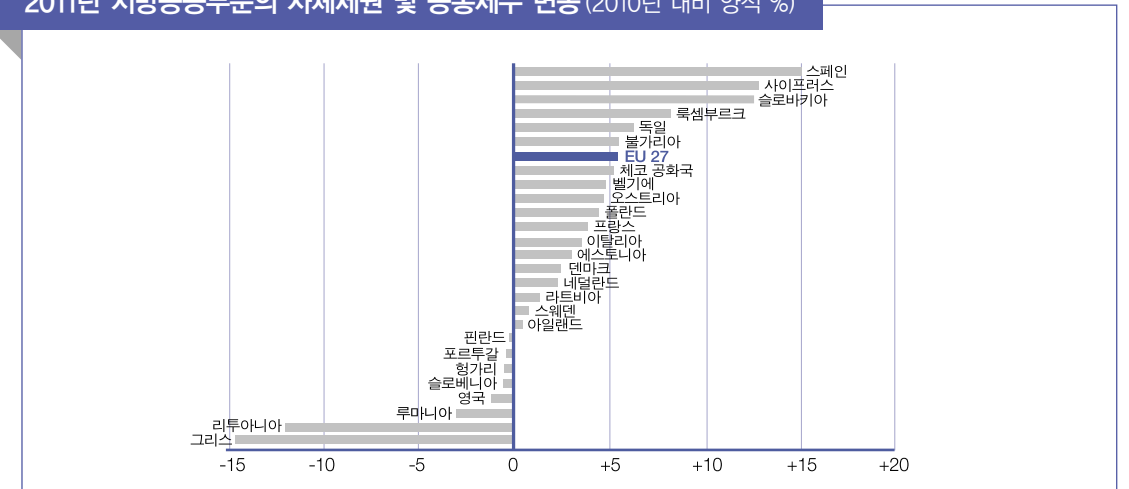
2011년 지방공공부문 수입의 변동 (2010년 대비 양적 %)



지방세수의 뚜렷한 회복

자체 세원과 공통세수의 두 가지를 모두 포함하는 지방조세수입은 2011년에 8천 380억 유로, 즉 GDP의 6.6%, 공공 세수의 25.5%를 차지했다. 지방세수는 지방공공부문의 수입원 중 두 번째로 큰 항목으로서, EU 평균 지방수입의 약 42%를 차지하지만, 몰타는 0%, 스웨덴은 61%이다(44페이지의 그림 참조).

2011년 지방공공부문의 자체세원 및 공통세수 변동 (2010년 대비 양적 %)



경기조정형의 경기부양책뿐만 아니라 경제 사회적 위기도 틀림없이 2009년(-4.2%), 2010년(-1.2%)의 수입에 영향을 끼쳤다. 지방세수는 2011년에 이르러 EU 평균 10개국 중 7개국에서 늘어나 세입이 양적 기준 5.5% 증가했다.

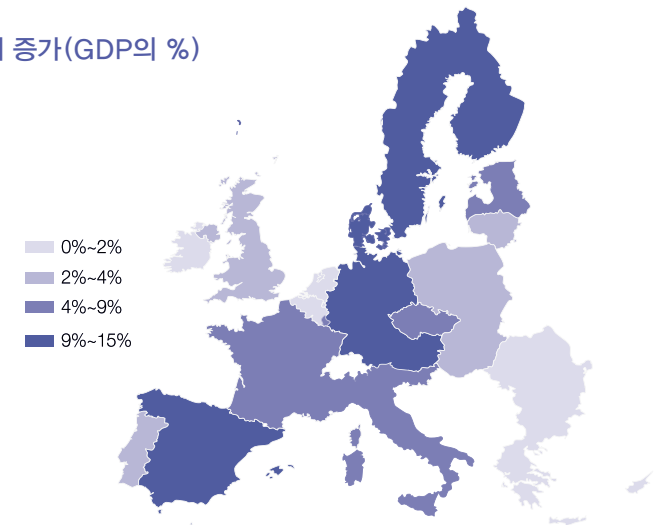
2011년에 여러 유럽국가에서 경제상황이 더 호전된 것은 이 같은 국면에 힘입은 것이다. 경제활동 및 부동산 시장의 개선, 그리고 약15개국의 소득증가와 실업률 감소로 인해 세수증대를 가져왔는데, 세금 중에서도 **경제변동에 민감한 기반**(가계소득세, 기업이윤, 부가세, 부동산 거래, 건설 활동, 소비 등) 덕택에 특히 자체세원 및 공통세가 늘었다. 이에 해당하는 나라가 슬로바키아, 룩셈부르크, 벨기에, 오스트리아, 폴란드, 독일 등이다. 독일을 예로 들면, 더 튼튼해진 경제 덕분에(2011년 GDP 성장을 3%) 지자체 영업세(지방 세수의 44%)에서 들어오는 수입이 2011년에 가치기준으로 13.2% 증가했다. 마찬가지로 독일에서는 2011년에 공통세수도 몇몇 부문에서 대폭 늘어, 개인소득세의 지자체 몫이 +6.9%(이 중에서 15%는 지자체용 목적세, 따라서 2011년 지자체 수입의 36%를 제공함), VAT 수입의 지자체 몫이 +6.1%(지자체 세수의 거의 5%) 각각 증가했다. 역시 개인소득세에서 대부분 발생하는 란더(Länder) 세수, 기업이윤에 부과하는 VAT와 세금 또한 상당한 신장을 기록했다. 전체적으로 세수는 지방 공공부분에서 양적으로 8%, 란더에서 5.5%늘어났는데, 즉 독일 지방공공부분의 총 6.1%로서, 이는 위기 이전과 동일한 수준이다.

또 한 가지 늘어난 세수를 설명할 수 있는 요인으로서는, 자치지방에 대한 자금조달 장치의 개혁을 실시했던 스페인과 마찬가지로 지방 재정의 **종합적인 개혁**(그림 참조)을 시행한 것을 들 수 있다. 자동적으로 세수를 압박하는 경기후퇴에도 불구하고, 스페인의 세수는 전체 지방공공부분에 대해(지역 단계 한 부분에서만 +24%) 2011년에 양적으로 15.1%가 증가했다.

2011년 GDP의 백분율로 나타낸 지방조세

지방조세는 GDP의 6.6%(지방 공공부문 한 부분의 4.2%)에 해당한다. 이 비율은 그리스, 불가리아, 아일랜드, 루마니아, 영국, 네덜란드를 포함, 8개국에서는 GDP의 2% 미만이다. 지방조세는 연방 또는 준연방 국가(벨기에에는 제외, 하지만 2011년에 6차 국가 개혁이 채택되고 신 조세권이 지역 및 지역사회에 배정됨에 따라 2014년에는 상황이 바뀌게 되는데, 이로서 해당 지역의 자체 세수가 4배로 늘어날 예정이다)뿐만 아니라 북유럽 3국에서 GDP의 9% 이상을 차지한다.

준 국가 세수의 증가(GDP의 %)



지방세정 개혁은 지방당국의 기술적, 정치적 능력에 따라 이들의 **세금 레버리지** 사용에 있어서 중요도가 달라진다는 점을 드러낸다.

이 같은 변화에 따라 **임시 조세정책**의 직간접 효과를 평가하는 일도 가능해지는데, 임시 조세정책은 중앙정부가 공통국세(VAT, 개인소득세, 기업소득세, 특별소비세 등) 또는 지방조세(재산세, 기업에 부과하는 지방세, 소비세 등)에 관련된 예산 정리를 위해 사용한 것이다.

지방세수 유지 또는 증대를 목표로 2011년에 몇 가지 조치가 취해졌다. 내역을 보면,

- 공통 또는 자체 세율의 인상, 통합(조세회피의 근절) 또는 기반확대;
- 자체 지방세의 도입(아일랜드에서 2차 거주지에 대한 과세, 이탈리아에서 에너지 및 관광에 대한

과세 등);

- 특히 부동산세에 관련 세율 및 근거 결정에 대한 지방당국의 의사결정력 확대(부동산세 그림 참조);
- 현재까지 중앙국가에만 혜택을 주었던 국세 수입의 전부 또는 일부를 지방당국으로 귀속시킴(프랑스, 지방조세 개혁);
- 지방당국으로 재분배된 국세 부분을 증액(핀란드, 스페인, 라트비아, 프랑스 등). 핀란드를 예로 들면, 2009-2011년 기간에 자치단체에 할당된 기업소득세의 비율이 늘어남에 따라(22%에서 32%로) 핀란드의 지자체들은 그로 인한 혜택을 받을 수 있었다.

주목 받는 부동산세

부동산세는 유럽에서 가장 전형적인 지방세로서 동시에 가장 오래된 세금 중의 하나다. 부동산세의 “영구적”, “지방적”, “가시적” 본질은 영토에 대한 공공서비스 제공과 밀접히 연관되어 이 세금이 가장 중요한 지방세로 자리매김하게 만들었다. 비록 부동산세가 경제성장 기간이라 해서 급격히 늘어나진 않지만, 이 세금은 지방당국간에 지리적 분포가 상대적으로 더욱 공평하게 제시되므로 안정적인 수입을 제공한다. 부동산세는 전반적으로 위기를 잘 넘겼다. 따라서 위기는 이 세금으로부터 수입을 최대한 활용할 기회를 제공했다. 수많은 국가가 이 방향으로 개혁을 제정했는데, 때에 따라서는 트로이카 감시 아래 있는 국가들의 의정서 협약에 따라 시행되기도 했다.

아일랜드는 2014년에는 더 포괄적인 부동산세개혁으로 대체 예정인 2012년의 “가구세” 외에도 2차 거주자에 대한 세금을 신설하였다. **포르투갈**은 최상위 부동산세 세율구간(IMI)을 2012년에 인상시켰다. **그리스**는 부동산세에 특별세를 신설하여 2011년 9월에 즉각 시행에 들어갔다. 이 세금은 2년간 부과될 예정으로, 평방미터당 평균 4유로를 과세하는데, 전자고지서로 징수할 계획이다. **라트비아**에서는 미건축 및 건축부동산에 대한 세율이 2010년에 인상되고 과세대상기준도 확대되었다. 주거용 건물에 대한 과세 또한 시작되었다. 자치단체들은 2012년부터 부동산세에 대한 레버리지를 갖게 되는데, 이제 국가 대신 지자체가 그 세율을 정할 수 있다. **이탈리아**에서는 2006년 폐지된 바 있는 1차 거주자에 대한 부동산세(ICI)가 2012년 다시 도입되었는데, 이는 새로 마련된 단일지자체세(IMU), 즉 건물형태와 가구구성에 따라 걷는 주민세에다 ICI를 묶은 세금에 근거하고 있다. 뿐만 아니라 2차 거주세의 세율도 인상되었다. **독일**은 부동산세 개혁을 검토할 작업그룹을 2010년 9월 출범시켰다. **영국**의 경우 향후 지방정부 재정법의 핵심을 이루는 것은 기업 및 가정용 부동산에 대한 조세개혁이다. **불가리아**는 2011년 발효된 지방과세 및 지방요금법 개정안에서 부동산세를 상한선을 끌어올렸다. 쓸모가 없어 보였던 현행 지방조세제도에 대해 한층 포괄적인 개혁안이 2012-2013년에 제정될 것으로 예상된다. **슬로베니아**는 2012년 1월 1일자로 부동산세를 개편했다. 부동산의 시장가격을 근거로 새로 걷어 들어가는 세수 중 일부를 지방자치단체로 배정할 예정이다. **체코 공화국**에서는 건축 및 미건축 부동산에 대한 부동산세율이 두 배로 올랐다. 하지만 **슬로바키아**에서는 기업 부동산에 대한 부동산세율을 정하는 지자체의 권한이 대폭 축소되었다. 더욱이 **에스토니아**의 경우, 부동산세가 2013년에는 실질적으로 폐지될 예정이다.

아울러, 여러 국가가 토지등록, 과세기준 평가방법(부동산 특성, 시장가치, 임대 가치를 근거로) 개편 및 재평가에 대한 의지를 불태우고 있다. **포르투갈, 그리스, 독일, 프랑스, 슬로베니아, 라트비아, 스페인, 루마니아, 이탈리아**와 같은 국가가 이에 포함된다.

또 다른 예를 들자면, 라트비아는 2011년에 세율이 26%에서 25%로 떨어지자 개인소득세의 지자체 배분비율을 80%에서 82%(잠정)로 늘렸다.

- 국세와 아울러 들어오는 지방세 세율 상한선을 인상(이탈리아).

끝으로, 세수회복방법의 개선, 세금 징수(불가리아, 이탈리아), 탈세와의 전쟁(이탈리아, 사이프러스, 그리스, 라트비아, 아일랜드), 또는 토지등록제도 현대화와 같은 **다양한 노력이 시행되었다**.

물론 **모든 유럽국가가 지방세에서 이와 같은 진전을 이룬 것은 아니다**. 8개국의 경우 2011 세수가 더 줄어들었다. 2011년에 슬로베니아, 포르투갈을 포함, 이들 국가 중 일부는 여전히 경기침체에 직면해있다.

포르투갈을 예로 들면, 부동산 거래세 및 기업에 대한 지방 부가세(derama) 수입이 2011년에도 계속 해서 격감했다. 더욱이 일부 정부가 공동세금의 세율을 내리고(예, 리투아니아), 지자체로 가는 재분배 몫을 축소하거나(루마니아가 개인소득세를 2011년에 47%에서 44%로), 또는 세금부담 축소에 의한 성장촉진 노력의 일환으로 지방세율의 현상유지를 권장했다. 영국을 예로 들면, 2011년부터 2년간 영국정부가 지방의회에 대해 보조금을 인상하는 방법으로 지방의회세(Council Tax)을 동결을 장려했고, 지방의회 80%가 이 제안을 받아들였다. 끝으로, 유럽에서 세수감소가 가장 심한 그리스의 경우(다만 이 점은 고려할 필요가 있다. 즉, 세금으로 걷는 것은 지방 수입의 10% 미만이다), 경기침체 및 칼리크라테스(Kaliikratis) 개혁, 특히 과거에는 세수로 혜택을 받았던 지방단체의 폐지를 이유로 설명할 수 있다.

사용자수수료 수입은 여전히 증가세

공공당국이 서비스 사용에 부과할 때 발생하는 사용자수수료 및 요금수입은 지방당국이 신규재원 찾기에 부심할 2010년에 늘기 시작하여 2011년에도 그 상승세를 이어갔다.

하지만 작년부터는 성장세가 한풀 꺾였다(전년+2.4% 대비+0.8%). 한 때 무료이던 지방공공서비스를 이제 유료로 전환한다든가, 사용자수수료율을 개정, 사용자의 지불능력에 따른 수수료 및 요금 인상, 수

수로 증대, 신규 유료서비스 창출과 같은 분야에서 지방당국의 아이디어가 고갈되었는지는 확실치 않다. 그것이 정치적으로 민감한 사안(특히 선거기간에는)이고, 또한 사용자의 요금인상 흡수능력도 한계가 있는 점을 고려하면, 아마도 당국은 아이디어가 더 있는데 지방의 재량권이 제한적일 것이다. 이와 아울러, 일부 공공서비스의 사용률이 떨어지거나, 또는 아무래도 건축정책의 여파로 비록 수입을 창출한다 하더라도 불요불급한 서비스는 줄어들 수가 있을 것이다.

어쨌든 사용자수수료 및 요금 수입은 11개국에서 감소했고, 그 반면에 나머지 16개국에서는 증가했다. 2011년에 증감이 가장 두드러진 사례는, 사용자수수료 및 요금 수입이 지방당국의 주요 수입원인 국가에서 나타났고, 일반적으로 지방조세의 극히 일부만 상쇄하는 모습을 나타냈다. 특히 라트비아, 사이프러스, 불가리아, 슬로베니아에서 이 같은 수입이 증가한 반면, 그리스, 룩셈부르크, 영국은 크게 뒷걸음쳤다. 그리스는 특히 예산에서 수수료, 요금 수입비중이 2010년 32%였던 것이 2011년 22%가 될 정도로 양적 기준으로 거의 20%나 격감했다.

이탈리아, 포르투갈, 프랑스 같은 나라는 생활폐기물 수거, 주차장, 영유아 보육, 방과후 활동, 스포츠 문화시설 활용, 대중교통수단 활용, 건강관리 서비스, 노인복지요양, 공유지 점유 등 폭넓고 다양한 분야의 규제적으로 재원을 발굴하려는 지방당국의 노력을 증명하듯이, 2011년에 사용자 수수료 및 요금 성장률이 상대적으로 높았다(+2.5%에서 +4% 사이).

자산 수입 반등

부동산 수입은 본질적으로 변화가 심한 속성이 있어, 자산관련 거래뿐만 아니라 재정투자에서 있어서 시장혼란을 반영하므로 흔히 불규칙하게 변동하기 쉽다. 부동산 수입은 위기로 인해 특히 심하게 타격을 입었다. 2009년엔 EU에서 수입이 평균 11.4% 감소했고, 이어서 2010년엔 다시 9.6% 떨어졌다. 2011년 들어 수입이 현저하게 회복되었는데(10.3%), 세 나라 중에서 두 나라의 비율로 개선되었다. 2011년 부동산 수입 반등의 대부분은 이자율과 임대료 상승, 지방당국 주주에게 지급되는 배당금 개선, 그리고 일부는 민영화의 일환으로 재정자산, 토지 및 건물의 매각이 그 원인으로 꼽힌다. 가장 큰 폭으로 상승한 나라는 라트비아, 사이프러스, 슬로베니아, 그리스, 룩셈부르크이다. 반면, 포르투갈(-22%), 에스토니아(-14.5%), 루마니아, 리투아니아, 네덜란드(-2.9%)는 침체가 계속되었는데, 이는 재정자산에서 오는 수입

뿐만 아니라 건축용지 판매에서 오는 수입마저 감소한(부동산 시장 취약성으로 인해) 것이 그 원인으로 지목된다.

보조금이 급락한 2011년

건축정책 시행으로 2010년 시작된 보조금과 장려금의 하향세(-0.6%)는 2011년에는 속도가 더 빨랐다. 지방당국으로의 이전 수지는 EU에서 두 나라 중에서 한 나라의 비율로 낮은 수치를 기록하며 양적으로 평균 4.9% 하락했다.

보조금이 줄어든 최근 2년간의 경우, 2009년과는 크게 대비되는데, 2009년 당시에는 영업 및 투자 보조금 예산 증가, 극히 이례적인 긴급보조금 지급 및 균등화 체계의 활성화, 설비를 위한 신규 자금 창출, 장려금 인상 등과 같은 경기부양책 및 지방당국 재정지원에 따라 수입이 +6.7%대폭 상승한 바 있다.

2011년 EU 27개국 지방예산의 수입구조

비록 총수입에서 차지하는 비중이 2011년에 소폭 감소했지만(46.4%에서 44.1%로), 운영지원금의 백분율이 39%, 투자보조금은 5%의 위치를 점함으로써, **보조금과 장려금**은 여전히 유럽 지방공공부문 수입의 주요 세원이다. 몰타, 루마니아, 불가리아, 네덜란드, 영국, 그리스를 포함, 약 10개국에서 보조금과 장려금은 수입의 70% 이상을 차지했다. 특히 그리스의 경우, 칼리크라티스(Kallikratis) 개혁에 따라 보조금이 2010년의 58%에서 2011년에는 70%로 증가함으로써, 지방수입에서 차지하는 보조금의 백분율은 2011년에 거의 12포인트나 상승했다.

세금에서 들어온 수입은 2010년(39.5%) 보다 약간 늘어나, 2011년 EU 평균 지방수입의 41.6%를 담당했다. 몰타는 지방세가 없는 나라이고, 아일랜드, 영국, 네덜란드, 그리스, 불가리아, 루마니아는 지방세가 대표주자 역할을 하지 못하는 국가로서, 이들 나라의 경우 지방세가 지방 수입에서 차지하는 비중이 15% 미만이다. 정반대의 분포로서 핀란드, 프랑스, 라트비아, 오스트리아, 독일, 스페인, 스웨덴(61%)에서는 지방세가 압도적 위치를 차지한다(예산의 46% 이상). 스페인의 경우, 자치지방(Autonomous Communities)의 자금조달체제 개혁이 있은 후 2011년에는 지방수입 중에서 세금 비율이 10포인트 증가했다. 스페인(Spanish) 지역 한 곳에서만 예산에서 차지하는 세금 비중이 2010년 43%에서 2011년 58%로 상승했다.

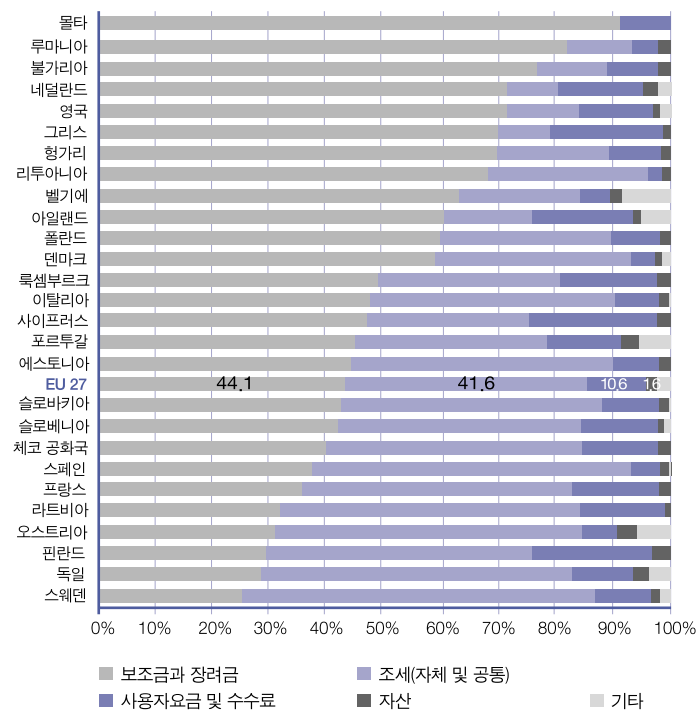
이와 같은 세수는 자체세금 및 공통조세 두 곳에서 걸어 들이는 것이다. 공통조세는 국가단계에서 징수한 다음 수입을 국가와 지방당국이 배분하는 것으로 이루어진다. 지방당국이 국세의 일부를 수령하면, 이것이 재분배 기준을 근거로 지방당국에 교부되며, 기준 중에는 더러 균등화 목표도 포함된다. 그리고 이 보다는 소규모로 VAT가 주로 공통조세가 된다. 공통조세는 EU 약 20개 국가에서 존재하나, 동유럽과 중앙유럽 및 연방국가에서 더 일반적이다. 가계에 대한 소득세(15개

남짓 국가), 기업세(12개 국가), 자체세금은 세율 및 과세기준에 변경의 여지가 있을 때 운용되는 데, 이 경우는 지방당국이 자치권에 감독을 받기도 한다. 이는 주로 건축 및 미건축 부동산에 과세하는 부동산세(거의 모든 국가), 경제활동에 대한 지방세(독일, 오스트리아, 스페인, 이탈리아, 룩셈부르크, 프랑스, 헝가리 등), 지방 소득세(북유럽국가들, 벨기에 및 개인소득세에 대한 지방부가세에 관해서는 이탈리아) 및 제세, 직간접세(부동산거래, 공여, 상속, 폐기물, 에너지, 원동기 등)가 포함된다.

지방공공서비스 및 수수료 청구는 유럽 지방공공부문 수입의 평균 10.6%를 창출한다. 이 수입흐름은 약 10개국, 특히 사이프러스, 그리스, 핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크에서 지방수입의 15% 이상을 차지한다. 다만, “수수료”와 “지방세” 개념의 근접성을 감안할 때 이 둘의 차이를 구분하는 것이 쉽지 않으므로, 이 같은 높은 비율은 국가별 분류방식 차이에서 기인한 것이란 점을 또 다시 언급해야 할 것 같다. 예를 들어 대부분의 유럽국가에서 지방세로 간주되는 몇몇 지방세 종류들을 룩셈부르크와 그리스에서는 수수료 수입과 함께 “기타 수입” 범주로 취급하여 기장한다.

끝으로, **물적자산 판매 및 운용수입**(즉, 토지에서 나오는 소득)과 **금융자산 수입**(배당금, 저축 및 투자에서 오는 이자 등)은 2011년 지방수입의 1.6% 제공했는데, 독일, 핀란드, 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아에서는 2%를 상회했다.

2011년 지방수입의 범주 (%)



2010년, 특히 2011년에는 재정 및 국가부채 위기에 따른 중앙정부의 예산감축으로 인해, 많은 국가가 **지방당국에 대한 이전** 수지 부문에서 **투자**(-9.0%)뿐만 아니라 **운영**(-4.3%) 까지도 **축소 또는 동결**하게 되었다. 2010년에는 단지 투자 보조금만 줄어들었고(-6.5%), 이에 반해 평균적으로 보조금은 유럽에서 상대적으로 오름세를 보였다(+0.2%).

2011년에는 유럽국가 중 절반 정도가 보조금 및 장려금이 양적으로 감소했다(17개국에서 정상 보조금, 15개국에서 투자 보조금). 스페인에서는 2011년 이후 본격 발효된 재정긴축 및 자치지방(Autonomous Community) 자금조달 개혁으로 인해, 지방단체로의 이전이 유럽에서 가장 큰 하락(-30.3%)을 나타냈다(그림 참조). 라트비아, 아일랜드, 리투아니아, 체코공화국, 이탈리아, 슬로베니아, 그리고 끝으로 영국에서도 매우 엄격한 재정통합의 결과로 하락 폭이 상당했다(5%에서 12% 사이). 2011년 한 해에만 3개의 긴축정책이 연이어 전개되어 소위 “Salva Italia” (즉, 이탈리아 구하기)로 이어진 이탈리아의 경우, 완전한 지방 및 지역 공공부문 양도가 2010년과 비교하면 2011년의 경우 지역에 대해 40억 유로, 지자체 및 도에 20억 유로를 포함, 약 80억 유로가 감소했다. 영국은 2011-2014 기간 동안 주요 운영지원금(즉, Formula Grant)을 26% 가까이 감축하기로 결정했다.

끝으로, 루마니아, 불가리아, 네덜란드(지자체 및 주 기금에 대한 저조한 자금조달), 프랑스(FCTVA, 즉 VAT 보상기금만 제외하고는 지방당국에 대한 국가 재정지원 동결함)를 포함하는 4개국에서는 하락률이 2%에서 5%를 나타냈다.

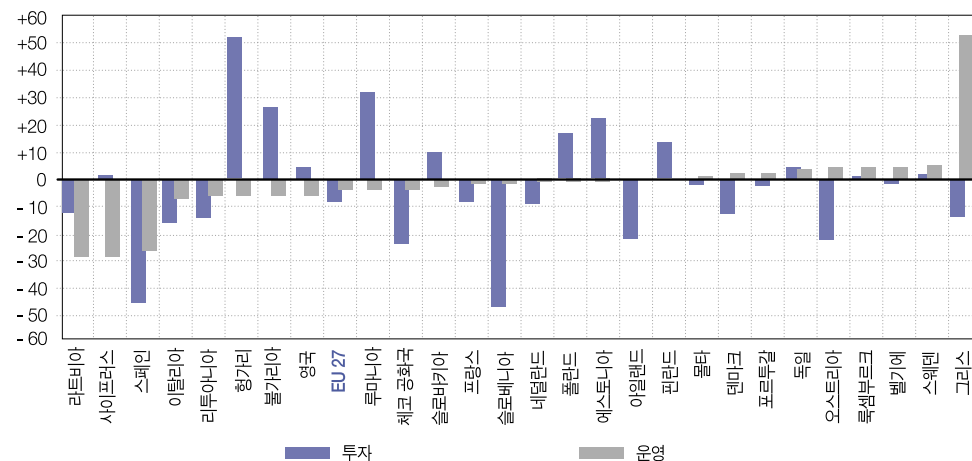
모든 국가가 한결같이 불황을 경험한 것은 아니었다. 지방단체에 대한 보조금과 장려금이 13개국에서는 2011년에 양적 기준으로 늘어났다. 그 이유는 몇 가지가 있다.

- 일부 국가에서는, 중앙정부가 자신들의 예산 상황이 양호하다고 판단했기 때문에 지방당국에 대한 지원삭감을 원하지 않았다. 아울러 일부 보조금은 서로 상이한 세금으로 구성되거나(예, 룩셈부르크의 Fonds communal de dotation financiere 기금), 또는 예산자동증액의 성장메커니즘에 따른 실적호전 지표를 근거로 산출했기 때문에(벨기에), 경제회복이 다시 예산증액으로 이어졌다.
- 유럽구조결속기금은 중앙정부에 의해 삭감된 예산을 일부 보상해 주었다. 주로 중부 및 동유럽 국가(헝가리, 루마니아, 불가리아, 에스토니아, 폴란드 등)에서 투자 보조금의 신장세가 강세를 나타냈다. 루마니아를 예로 들면, 유럽기금이 2010년의 4% 대비 2011년에는 수입의 8%를 부담해 주었다.

- 2011년에도 계속해서 권한이양(예, 루마니아의 보건분야 또는 네덜란드의 사회 쟁점 분야)은 진행되었으며, 비록 재정권의 완전이양원칙이라는 사안은 여전히 논란거리지만, 자원의 이전이 그 뒤를 따랐다;
- 어려움이 심한 지자체들(북유럽 국가들, 오스트리아, 독일 등)이 겪는 위기상황 완화는 균등화 메커니즘이 그 역할을 맡음으로써 해결할 수 있었다;
- 끝으로, 몇몇 중앙정부는 상실한 세수 회복을 위해 보조금의 유지 또는 심지어 일시적인 증액 쪽으로 방향을 분명하게 잡았다. 2011년에 보조금이 양적으로 6% 정도 늘 스웨덴을 예로 들면, 정부가 지방당국의 위기대처 지원을 위해 자원을 더 많이 할당기로 결정했다(2010, 2011년에 지방당국의 보조금을 일시적으로 증액함으로써). 독일의 경우, 란더(Länder)에서 받는 임시지원과 더불어, 2009년에 도입하여 2012년에 끝나는 미래투자법(Zukunftsinvestitionsgesetz) 규정에 의거하여 투자 보조금을 받음으로써 지방당국은 또 한차례 혜택을 입었다.

마지막으로, 지방당국에 대한 보조금이 양적으로 37.3%나 급증하고 운영지원금까지 거의 55% 폭등한 그리스의 사례를 특별히 언급할 필요가 있다. 이 같은 증가는 급감하는 세수 및 사용자 요금을 보상하기 위해 권한을 추가로 넘겨받은 지방당국에 대해 운영자원을 신규로 이전시키는 칼리크라테스(Kallikratis) 개혁이라는 맥락에서 설명해야 한다.

지방공공부문의 운영 및 투자 보조금 변동 (2010년 대비 양적 %)



유럽의 영토불균형과 재정균등화

유럽지방자치정부 헌장 9조 5호에 따르면 지방당국 간의 부와 책임 불균형 시정 및 균일도 조성을 위해 각국이 **연대나 재분배 메커니즘**을 조성할 것을 권장하고 있다. 비록 균등화가 지금은 많은 국가에서 필수사항으로 인정되지만(또한 독일, 이탈리아, 스페인, 프랑스 같은 나라에서는 헌법상 효력을 가짐), 불균형 축소를 위해 제공되는 자원의 크기는 국가 별로 천차만별이다.

따라서 균등화를 적용하는 **실질적인 방법** 또한 매우 다양한데, 그 중에는 아래와 같은 것이 포함된다.

- 수직적 균등화(주, 또는 지방 단계보다 한 수준 상위 구성체가 지방당국으로 재분배) 또는 수평적 균등화(지방당국 간에 동등한 수준에서 재분배);
- 상향(즉, 선행단계) 균등화(수입) 또는 하향 균등화(비용 또는 지출 요구);
- 세금 균등화 대비 일반 또는 임시 보조금에 의한 균등화.

실질적인 방법들은 상호배타적인 것은 아니고, 균등화 형태를 여럿 결합한 절충형이 일반적이다. 이들 방법은 또한 빠르게 변한다. 동시에 이는 흔히 기술적, 정치적 논쟁의 주제가 되는데, 독일의 예에서 보듯이 위기 때나 영토불균형이 심화될 때는 중요성이 훨씬 커지며, 끊임없이 조정이 가해진다.

최근의 몇 가지 개혁사례를 살펴보자.

스웨덴은 2008년 이래 균등화 제도에 대한 감사가 진행 중인데, 상기 균등화 제도는 2005년 개선된 수직형과 수평형 재분배를 한데 결합한 것이다. 이 감사의 결과로 이미 1차 개혁이 시작되어 2012년 1월 1일부로 발효되었다. 그 내용은 지자체 및 군의 세원에 대한 균등화 비율을 115%로 간소화시키는 것이다. 2013년 1월에는 비용균등화보조금 또한 검토할 예정인데, 이 보조금은 서비스비용의 고른 적용을 통하여 수평적 균등화를 이루는 한편, 비용 불균형 평가방식의 단순화와 투명성 개선을 목표로 하고 있다.

이탈리아는 지역간의 점진적 수평균등화 메커니즘이 2001년 이래 자리를 잡고 있다. 이 장치는 수입과 지출 요구(특히 공중보건 지출)의 균등화에 기반을 두는데, 이에 따라 곧바로 남부와 북부 사이에 긴장이 표출되었으며, 2009년 3월의 연방제 법률42호에 의거하여 국가가 관리하는 기금을 통한 균등화 강화를 의결했다. 이 기금은 필수적인 공공서비스(보건, 교육, 사회지원)를 세수가 낮은 지역에 제공한다. 각 서비스에 대해 국가가 배정할 기금의 산출을 더 이상 전년도 지출(예, 역사적 비용)이 아니라, 표준비용을 기초로 하여 비용을 가장 적게 쓴 지역의 지출을 근거로 하자는 것이다.

스페인은 자치지방(Autonomous Communities) 자금조달에 관한 2009 법률의 일환으로 기존의 균등화제도를 손질하였다. 그 목적은 첫째, 모든 영토에 대해 최소수준의 공공서비스를 보장하고, 둘째, 심각한 불균형 발생을 막기 위해 지역의 자원을 재차 균형 잡는 것이다. 첫 번째에 대해서 말하자면, 기초공공서비스를 책임질 기금(이 중 3/4는 지역 세수로, 나머지 1/4는 국가가 조달)을 설립하여 전 지역에 걸쳐 균등하게 인당 재정지원을 보장하였다. 국가에서 추가 재정지원을 받는 재원을 두 가지 조성함으로써 지역간 융합이라는 원칙을 지켰다. 이 중 하나는 경쟁력 기금(Competitiveness fund)으로서, 세수가 적은 지역들이 연간 베이스로 나눠 쓰게 되고, 두 번째는 협력 기금(Cooperation fund)으로서, 상대적으로 덜 부유하고 인구적 역동성이 떨어지는 지역을 돕는다.

프랑스에는 수직형과 수평형이라는 균등화 형태 두 가지가 공존한다. 수평형은 아직 발달이 덜 되었으나 영업세 개혁과 함께, 좀 더 광범위하게 말하자면 재정적자를 다시 생각함으로써 요즘 점차 힘을 얻고 있는데, 지방당국에 지출되는 특히

국가 보조금 동결을 유도함으로써 예전에 비해 수직형 균등화 사용을 훨씬 어렵도록 만든다. 대대적인 조세개혁 정비에 따라 정부가 새로운 수평적 균등화 장치를 설립할 수 있는 기회가 마련되었다. 이 장치는 지방 공공부문 전반에 걸쳐 적용되며, 2011~2016년까지의 적용기간을 통해 효력을 발휘한다. 균등화 기금(FPIC), 즉 지자체간 및 지자체 자원을 위한 재정 지원이 2012년 한해 동안 실시되었다. 2016년이면 세수의 2%를 재분배한다는 목표를 갖고 있는 이 기금은 그 외의 신규 균등화 장치, 즉 부동산거래양도세에서 걷는 데빠르트망(department)의 수입균등화기금(droits de mutations) 수입과 구 및 지역을 위한 기업부가세(CVAE) 세수에서 들어온 균등화기금보다 중요성이 더 커질 것이다. 이들 장치는 재무상태가 양호한 지자체에 대한 세금을 주 기반으로 하며, 이 수입이 세수부족 또는 지출제약을 받는 지자체로 재분배된다. 메커니즘을 최대한 정밀하게 조정하기 위한 노력의 일환으로 이 같은 정책의 효과에 대한 평가가 이미 계획 중이다.

영국의 경우, “세입지원장려금”을 기반으로 한 현행 균등화제도는 수직형인 동시에 수평적인 균등화 방식이다. 이 제도는 복잡하고 투명성이 부족하다고 생각되어 현재 개선이 진행되고 있다. 결과적으로 균등화 기준을 근거로 하여 기업의 미래 유보율을 산출할 예정이다.

지방당국 자금조달을 위한 현재, 미래의 몇 가지 광범위한 개혁

스페인 : 위기가 있기 전에 시작되었던 자치지방(Autonomous Communities) 자금조달을 위한 체제개혁이 2011년부터는 완전히 효력을 발휘하기 시작했다. 이 개정안은 복합적인 모습을 띠고 있는데, 첫째는 보조금 삭감을 상쇄하기 위해 지역의 세입을 늘리는 한편, 지역의 재정자치권 강화를 목표로, 공통국세 재분배는 소득세 및 VAT가 33%에서 50%로, 특별세(음료, 탄소, 담배세)는 40%에서 58%로 각각 그 비율이 올라갔다. 지역은 또한 이들 세금에 대한 재량권이 커졌다(상한선, 면세, 과세하한선 등). 그 외 두 가지 측면은 기초 공공서비스 보장 및 수입의 균등화장치 개선에 초점을 맞추고 있다(균등화 그림 참조). 거기에서 2005년 백서 이래 연기되었던 지자체 및 주 재정지원법 개정이 신정부에 의해 선언되었는데, 그 골자는 여러 가지 개정 가운데 지자체와 도 관할에 대한 재정지원방식을 개선하고, 이를 재평가하려는 것이다.

이탈리아 : 헌법 119조를 수정하는 재정연방제에 관한 법률 42/2009호가 8개 법령을 통해 적용되어, 2016년 이전에 채택될 예정이다. 목적은 국가 보조금의 일정 부분을 국세의 몫으로 대체하고 국가 이전 수지 산출에 관한 균등화를 강화하는 것이다. 2010년에 발표된 3개 법령의 내역을 보면, 국가 부동산 일정 부분의 지자체 귀속(“공공 부동산 연방제”), “로마 자본”에 대한 법적 지위 창설, 그리고 표준비용의 정의에 관한 것이다. 2011년 3월과 5월에는 지자체 연방제, 주와 도에 대한 조세자치권, 남부 이탈리아에 대한 기금 균등화, 그리고 제재 시스템에 관한 4개 법령이 발표되었다. 하지만 이 과정은 진행속도가 더딘데, 그 이유는 경제 및 재정위기와 아울러 구체적 70개 조치 중 상당수가 아직 채택 또는 시행되지 못했기 때문이다. 몇 가지 조세정책이 2011년에 통과되었는데, 그 중에서 부동산 조세(그림 참조), 소득세에 대한 지역 및 자치단체 부가세 인상, 조세회피에 대한 투쟁강화와 같은 조항은 2012년에 도입되었다.

벨기에 : 2011년 10월 11일 채택된 5차 국가 개정안에는 연방구성체의 자금조달에 관한 특별법개정이 포함되어 있다. 개정의 목적은 권한을 더 위임하고 연방구성체의 조세자치권을 강화하는 것으로서 2014년에 발효될 예정이다. 이로써 연방정

부에서 받는 보조금 철폐를 보상하기 위해 지역과 지역사회의 자체 수입이 개선될 것이다. 지역들은 개인소득세 수입(impôt sur les personnes physiques 또는 IPP)의 추가 “확대” 퍼센티지, 다시 말해서 107억 유로(기준연도: 2012년) 또는 IPP 세입의 약 25%을 인상할 수 있게 된다. 개인소득세의 “지방분권화”는 향후 지역이 확보할 수 있는 핵심 세원이 될 것이다. 과세기준과 면세에 관한 지역의 조세권 또한 확대될 전망이다.” 소위 “국가연대”라고 부르는 균등화장치가 유지되었다. 또한 10년의 기간에 걸쳐 경과메커니즘을 마련할 예정이다.

프랑스 : 영업세(taxe professionnelle)가 폐지되고, 기업부동산세(CFE) 및 기업부가세(CVAE)를 근간으로 하는 영토적 경제 배분(CET)을 일부 대안으로 내세워 지방조세제도의 폭넓은 개정작업으로 이어졌다. CET 창설에 뒤이어 전력공급망 관련기업(IFER)에 대한 일률과세와 신 국세이전(보험계약에 대한 특별세, 상업용부지에 대한 과세)가 합세했다. 더욱이 지방단계 사이의 조세책임 이양을 통한 일종의 전문화 작업이 이루어졌고, 이에 따라 특히 레종 및 데빠르트망(department)의 전반적인 세율 결정권이 축소되었다. 주민세(taxe d'habitation)는 이제 지자체 및 지자체간 구성체로 할당되었고 구로서는 건축부동산(faxe sur le foncier bati)에 대한 과세가 매우 중요하게 되었다. 세율(자동차등록세, 상한선이 오히려 올라간 석유제품에 대한 내국세(TIPP)의 한계적 변화) 결정에 있어서 지역이 가지는 권한은 이제 제한적이다.

이 같은 개혁은 추가보조금이란 형태로 국가의 직접적인 재정지원을 필요로 했으며, 2011년부터 시작한 신 “수평적” 균등화제도의 시행을 불러왔다(그림 참조). 프랑스는 2012년 5월 새로 선출된 정부와 함께, 2013년부터 재정분권화라는 새로운 걸음을 내딛게 되었다.

포르투갈 : 2012년부터 지방 및 지역재정에 관한 법안을 상정해 놓고 있다. 법안의 요지는 다년간의 예산정책수립, 엄격한 부채한계를 설정함으로써 지출규정, 예산균형 및 부채에 관한 내역설명, 그리고 국가에 대해 더 많은 재정 감독권을 부여하는 것이다. 부동산과세와 아울러 주에서 지방당국으로 이양하는 문제에 관한 체제가 검토될 것이다. 면세에 관한 자치지역의 과세권한이 축소될 전망이다.

영국 : 지방주의 개혁안(Localism reform)에 의거, 영국정부는 지방의회 자금조달방식에 관한 심층검토를 시작했다. 지방재정법(Local Government Finance Bill)이 2013년에 투표에 붙어 질 수도 있다. 법안의 목적은 정부일반보조금을 폐지하고, 이를 현재 지방당국이 전혀 재량권이 없는 지방의회세(Council Tax) 및 사업세를 기반으로 자체자원에 비중을 높여 대체하자는 것이다. 지방당국 또한 이 두 세금에서 오는 수입의 일부를 “지방분권화” 및 “적정보수”의 원칙에 따라 가져갈 수 있는데, 단 균등화장치에 의해서이다. 영국에서는 또 공공지원주택(HRA) 기금개선이 진행 중인데, 이는 지방당국에게 공공지원주택 및 임차료 수입에 대한 통제권을 넘겨주려는 것이다. 그 대신 지방당국은 공공지원주택단체의 부채를 떠안아야 한다.

스코틀랜드 의회는 2015년 4월부터 세금 두 종류(부동산거래세 및 폐기물관리시설 사용세)에 대해 위임되는 조세권을 부여받을 것이다. 2016년 4월에는 지방소득부가세가 발효된다.

독일 : 연방정부는 2010년에 “지방재정위원회(Gemeindefinanzkommission)”에게 지방당국자금조달 구조조정에 대한 제안서 초안작성을 요청했다. 정부는 부여된 권한과 가용할 수 있는 자원 사이의 격차를 줄이고, 경기변동에 지나치게 민감하여 지방예산 불안의 원천이 되는 영업세의 “표준”을 재조사하여 폐지시키기 위해, 지방당국을 압박하는 요금을 간소화시키는 데 노력을 집중하였다. 2011년 6월 이 작업이 끝날 때까지 이 세금 대체에 대한 합의를 도출하지 못했다. 하지만 위원회의 작업이 있은 후에 연방정부는 고령인구 및 실업 과 연계된 기초서비스를 점진적으로 떠 맡음으로써(2011년 15%, 2012년 45%, 2013년 75%, 2014년 100%) 상승하는 사회 지출 비용의 완화를 수용했다.

Expenditure and investment

4 지출과 투자

체코 공화국 : 3대 공통세(개인소득세, 기업소득세, VAT)를 전체 지방수입에 대한 백분율에서 증대(또한 보조금의 백분율에서 감축)시키기 위해, 또한 지방당국간의 수입불균형을 줄이기 위해, 2013년부터 이들 세금의 재분배제도를 조정하는 개혁안을 논의 중이다. 이는 도시 지자체에게는 폐를 끼치면서 소규모 지자체의 공통세수를 증대시키는 결과를 낳을 것이다. 도시의 감소분은 국가 보조금으로 상쇄시킬 것이다(2017년까지 한시적으로).

슬로바키아 : 슬로바키아는 혼합과세제도 도입을 통해 자국의 지방당국 자금조달 모형을 변화시키길 희망한다(현재 공통과세는 전적으로 개인소득세에서 들어온다). 2011년에 정부는 소득세, 영업세, VAT, 소비세에 가산시키는 방법으로 세금 몇 가지를 공유할 것을 제안했다.



제4장 | 지출과 투자

지출과 투자 – 2011년 EU 지방 및 지방 공공부문

	10억 유로	1인당 유로	GDP의 %	공공부문 (%)	지출(%)	2000-2011 연평균 변동(양적 %)	2000-2011 변동(양적 %)
지방지출 *	2,019	4,195	16.7	35.8	100.0	+2.3%	-0.2%
지방 단계	1,506	2,995	11.9	24.3	100.0	+2.3%	-1.0%
지방직접투자	204	405	1.6	66.5	9.7	+1.2%	-6.6%
지방 단계	179	355	1.4	58.3	11.9	+1.2%	-6.0%

* 차입금에 대한 자본지급은 제외.

2011년, 지방지출 소폭 감소

지방지출은 2010년에 감소하기 시작(양적으로 -0.1%), 지출이 0.2% 감소한 2조 1천 90억 유로로서 이 추세는 2011년까지 계속됐다. 지방단계만 놓고 볼 때 하락폭은 약간 더 두드러졌다(-1.0%, 1조 5천 60억 유로).

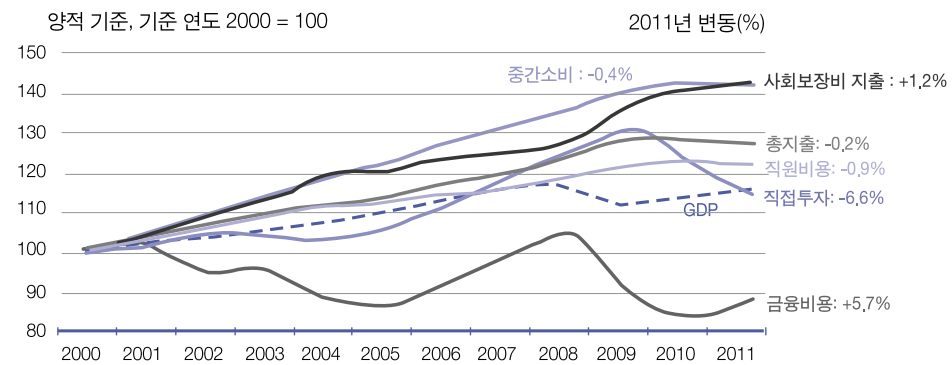
이러한 변화는 의심의 여지없이 지방공공부문의 더 엄격해진 지출통제라는 새로운 국면을 나타내는 데, 이는 권한 이양과 연계된 지출증가, 지방공공서비스 수요증가로 특징지을 수 있는 지난 몇 년간의 현상에 뒤이어 나타난 것이다. 더 최근에 지방당국은 경기부양책, 그리고 경제위기 및 지방당국이 사회에 미치는 결과에 대응하기 위한 여러 조치에 개입하면서, 2008년, 2009년에 지방예산이 유의한 증가세를 나타냈다(양적으로 평균 +3.6%).

2010년을 기점으로 국가적 긴축정책에 의한 예산감축과 더불어, 지방예산의 긴장(적자 증가)은 지방 정부의 자체 지출감축으로 이어졌다.

유럽에서 2011년에는 이러한 지출 하향세에 가속도가 붙어, 거의 2/3에 달하는 국가에 영향을 미쳤다.

특히 **지출삭감**이 두드러진 7개국은 5% 이상의 감소세를 기록했고, 헝가리의 경우 11%에 달했다(그 래프 참조).

EU 27개국 지방지출의 변동 (2000-2011)



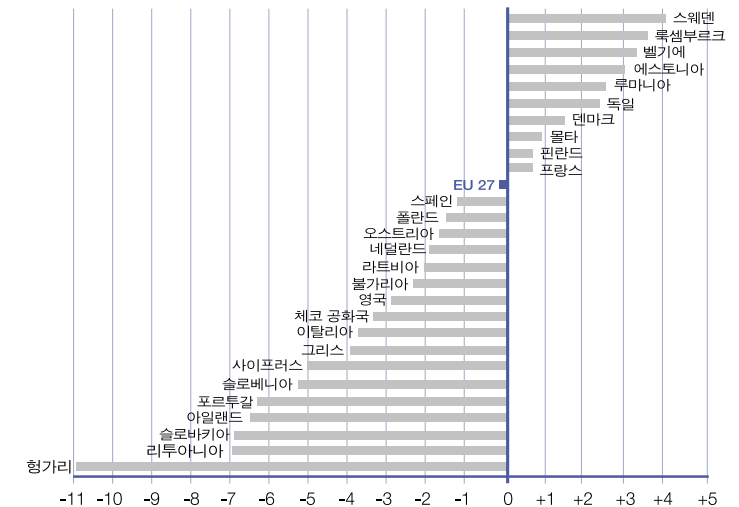
“비필수적”으로 생각되는 **선택적 권한**에 관련된 지출이 특히 표적이 되었지만, 비단 그 뿐이 아니었다. 즉, 일부 국가, 특히 가혹한 예산통제에 직면한 국가들은 예를 들어 기본서비스는 의무적인 것이지만 이러한 부분도 예산삭감의 영향아래 들었다.

몇몇 국가의 경우 저 예산의 여파는 **통합정책**(즉, 지방세 징수, 수수료, 임대료 또는 공통서비스센터의 설립)의 효과를 바꾸어 놓을 뿐만 아니라 **공공서비스**를 점차 제3자 또는 사기업에게 **아웃소싱**하는 추세, 그리고 때로는 지자체 기능 및 기업의 민영화(특히 독일, 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 네덜란드, 영국에서) 경향마저 바꾸어 놓았다.

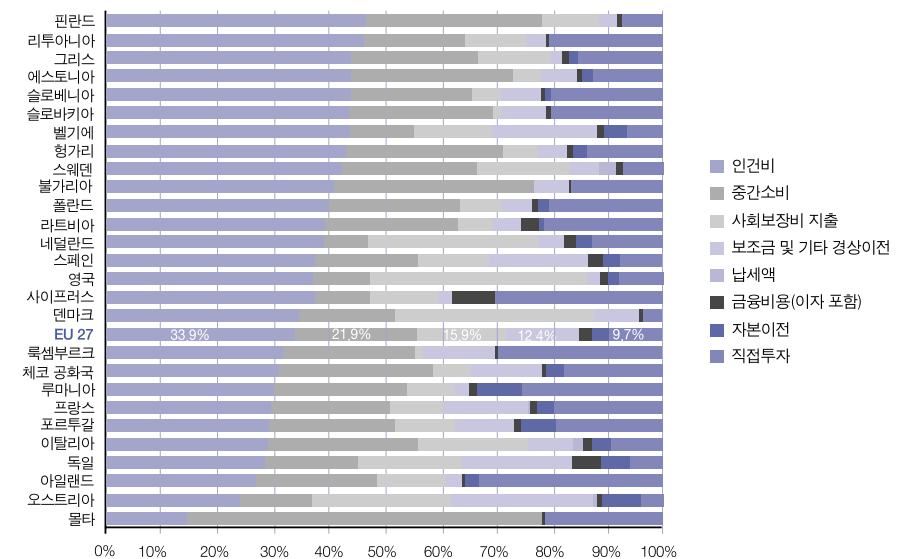
이과 같은 하향세에도 불구하고, 10여 개 국가에서는 가끔 현격하게 지방지출이 증가했다. 이들 국가 중 대부분은 이러한 지출증가가 수입증가와 맞물려서 진행되었다.

지출부문에서 전체적인 하락세는 투자지출의 격감과 아울러(지출의 12.9%) 2011년 경상지출의 둔화로 이어졌다(지출의 87.1%).

2011년 지방공공부문 지출의 변동 (2010 대비 양적 %)



2011년 부문별 지방지출 (%)



경상지출 2011년에도 둔화 계속

10년 간의 증가세가 있는 후, 지방공공부문의 경상지출은 2010년에 이어 2011년에도 둔화되었다. 유럽의 평균 경상지출은 2011년에 양적으로 겨우 0.9% 증가하는데 그쳤다. 이 같은 하향세는 인건비와 상품 및 서비스 지출의 양대 지출항목의 하락에 기인하였다(11년 만에 처음). 하지만 경상 보조금 및 이전, 사회서비스 및 금융비용은 2011년에 늘어났다.

상당수 국가에서 인건비 하락

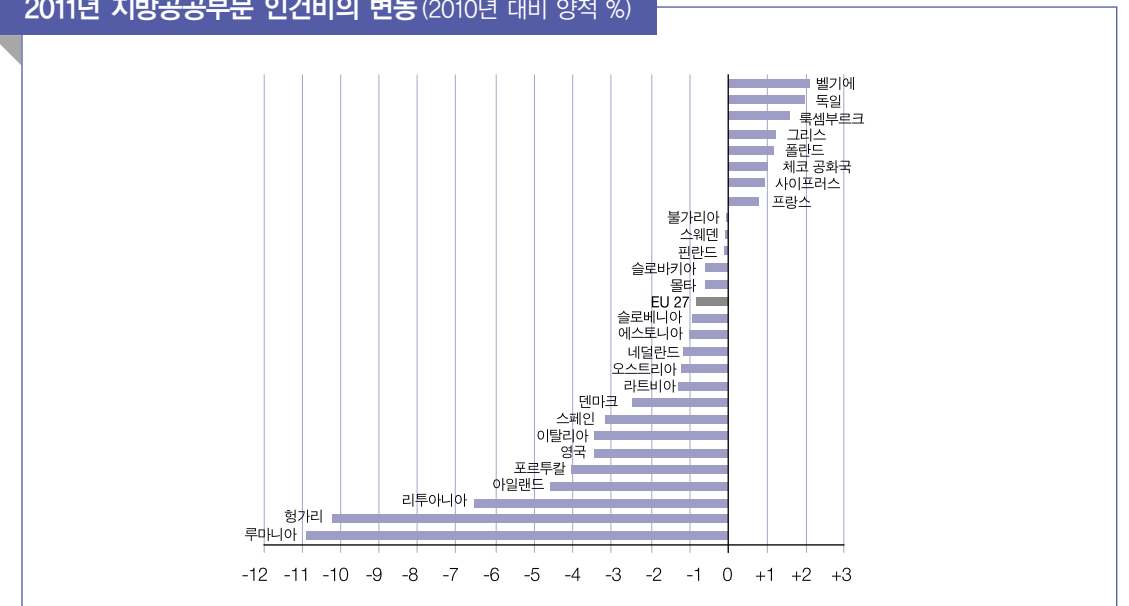
인건비는 지방공공부분 지출에서 최상위 위치를 점한다(약 7천 150억 유로, 또는 지출의 33.9%, 그래프 참조). 지방공공부문의 급여 확대(지방분권화 정책의 결과), 최근에는 경제위기 속에서 공공부문 일자리 지원 정책(공공부문취업 유지, 보조금 지급 일자리 등)의 결과로 인건비의 상승은 2000년대 초반 이래 최대를 기록했다.

2010년에는 초기 긴축정책의 결과가 지방정부 직원들에게 영향을 미치기 시작하면서 인건비 상승률이 악화되기 시작하여, 2011년에는 11년 만에 처음으로 하락세를 보였다(양적 기준 유럽 평균 0.9%). 아울러, 이 같은 하락은 회원국 중 거의 2/3에 영향을 미침으로써 **정리해고**(일자리 삭감, 퇴직자 교체 중단, 채용동결, 임시직계약 연장 중지 등)와 **임금하락**(임금 동결 또는 삭감, 연말보너스 취소 등) 두 가지 요소 모두 **확대 및 증가**됨을 반영하며, 이 표 끝 부분에 공무원 퇴직에 영향을 미치는 조치(연금지급의 동결 또는 삭감, 퇴직연령 상향 등)의 초기효과를 보여주고 있다.

지방단계의 이 같은 조치로 2011년 및 2012년 2년 연속으로 가장 우려를 느끼는 국가에는 루마니아, 헝가리, 리투아니아, 아일랜드, 포르투갈, 영국, 이탈리아, 스페인이 있다. 이들 국가 중 상당수가 유럽 및 국제 지원계획의 혜택을 받았기 때문에 트로이카(EU, ECB, IMF)가 감시하는 흑독한 거시경제 조정 계획을 헌신적으로 시행했다. 인건비는 2011년에 루마니아에서 가장 큰 폭으로 감소했는데, 2010년 이미 25%가 삭감된 공무원 급여는 2011년에 또다시 16%가 줄었다. 빈 자리는 충원되지 않았고(교육, 경찰 등), 여러 분야의 공공서비스를 아웃소싱으로 처리했다. 정부는 또한 지방 공공서비스의 상한 수치를 정하였는데, 이는 지자체 규모에 비례하여 산출하였다. 스페인에서는 2010년에 임금이 5% 내렸고, 이어 2011년에는 급여와 채용 모두 동결되었다. 영국의 경우, 예산제한으로 인해 45,000개의 지방

일자리가 2011년에 없어진 셈인데(학교들이 아카데미 학교제도의 일부가 되기로 선택함에 따라 50,000개의 지방 일자리가 중앙 행정 일자리로 재분류된 것을 제외하고도), 이는 지방당국 일자리의 5%, 영국의 전체 공공일자리 삭감의 1/2에 해당하는 수치이다. 아일랜드는 2008년이래 지방 일자리의 약 20%가 줄어들었다.

2011년 지방공공부문 인건비의 변동 (2010년 대비 양적 %)



2010년과는 달리, 그리스는 인건비가 하락한 국가 명단에 들지 않았다. 지방공무원 숫자 및 그 보상비를 대폭 삭감했던(2011년 임금에서 평균 20% 하락) 2011년의 칼리크라테스 개혁(Kallikratis reform)에도 불구하고, 실은 인건비가 소폭 증가했다(+1.2%). 이러한 증가는 국가에서 지방당국으로 약 13,000명의 직원을 이전시켰던 2011년의 권한이양(도시계획기관 종업원, 사회보호, 학생수송)에서 기인한다.

그 외 몇몇 국가, 특히 룩셈부르크, 폴란드, 독일, 벨기에의 경우, 일반적인 하향추세에도 불구하고 인건비가 증가했다. 최근 연구에 따르면, 예를 들어 폴란드에서 지난 몇 년간 지방당국에서 책임부담이 증가하자 지방당국의 채용을 자극했고 2006-2011년 사이에 35%의 급여인상을 초래했다고 지적한다. 벨기에는 공공부문의 급여와 지방당국의 연금지급에 있어 인플레이션 지표를 만들어 낸 메커니즘으

로 인해 인건비(지방지출의 44%, 지방단계 만을 놓고 보면 56%)가 개선되었다. 상임직원에 대한 연금 개혁이 발효되는 시점엔 연금비용이 상승할 전망이다. 마지막으로, 프랑스의 인건비는 그간 제로(0) 보다는 큰 수치로서 상승세이긴 했으나 지난 15년 이래 최저치를 기록했다(지방분권화의 Act II에 따라 국가에서 지방당국으로 이양하는 계획의 만료, 공공서비스 지표 동결 및 직원 수 안정화).

중간소비는 10개국 중 6개국 비율로 감소

예산 선에서 제 2위를 차지하는 상품 및 서비스 지출(2011년 지방지출의 21.9%) 또한 2011년에는 2000년 이후 처음으로 감소했다. 중간소비지출(예, 소형 장비 및 보급 품, 정비 및 수리, 일반비용, 난방 및 전기, 통신 및 IT, 연구, 컨설팅, 보험 등)은 에너지(연료, 전기), 상품과 같은 구성요소의 인상, 또는 국가적 긴축정책에 때때로 인상이 포함된 VAT을 등 요인에도 불구하고 0.4%가 줄어들었다.

중간소비는 10개국이면 6개국 꼴로 지출이 감소했다. 그리스(-36%), 리투아니아(-20%), 슬로바키아(-12%)와 같이 일부 국가에서는 예산이 대폭 삭감됐다. 아일랜드, 포르투갈, 헝가리, 영국, 스페인을 포함하는 8개국은 3% - 7% 대의 하락을 나타냈다. 이 같은 추세는 공공지출의 통제와 간소화, 통합 서비스, 에너지 절약, 일반지출 및 비필수 지출의 감소, 유지보수 지출의 연기, 입찰모집 관리개선, 전자정부 촉진, NGO나 지방기업 및 서비스제공자로 아웃소싱 등과 같이 경비 **실효성과 비용효과**를 추구하는 움직임이 상당히 광범위하다는 것을 뚜렷이 반증한다. 아일랜드를 예로 들면, 2011년에 중간소비가 6.5% 감소하였고 2011년 4월에 작업그룹을 발족시켜 근무고과표 추천의 시행을 감시하였는데, 이를 통해 지방 단계에서 경상지출을 10% 절감하는 한편, 공공서비스 성과를 개선하기로 되어있다. 영국에서는 약 220곳의 지방의회가 공동서비스 협약에 동의했는데, 이는 약 2억 유로를 절감하기 위한 운동이다.

하지만 긴축정책이 상품과 서비스에 대한 지출삭감 과정에서 항상 원하는 결과를 가져온 것은 아니다. 루마니아를 예로 들면, 상품 및 서비스 지출에 대해 중앙정부가 취한 제한조치에도 불구하고, 전체 지출은 양적으로 거의 9%나 팽창했다. 실은 지방일자리의 감소로 루마니아 지방당국은 자신이 제공해야 할 서비스(도로와 공원 유지보수, 폐기물 수거, 수도처리 등)의 상당수를 아웃소싱하게 되었고, 이는 어떤 경우엔 실제로는 서비스 비용의 증가를 불러왔다.

사회복지사업 변화에 관한 상반된 보고

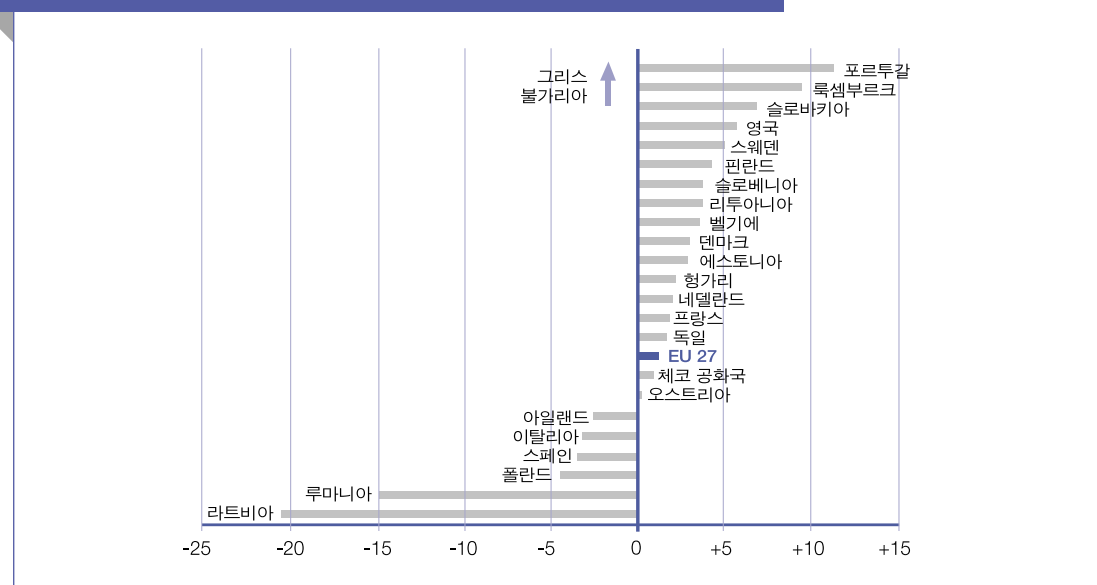
EU 경제상황이 2011년에 크게 개선되지 못함에 따라, 평균 실업률은 현상을 유지했고, 14개국에서는 오히려 실업률이 줄었다. 그 결과, 위기 시작과 함께 매우 활황이던(2009년 +7.0%) 사회서비스 부문 경상지출(지방예산의 15.9%)은 눈에 띄게 둔화되기 시작하였고, 2011년에 겨우 1.2% 증가에 그쳤다.

하지만 각국에서 실현시킨 **어느 정도의 사회서비스 부문 성장**이 없었더라면, 2011년의 유럽 전체 평균 성장은 훨씬 더 완만했을 것이다. 실제로 10개국 중에 7개국 꼴로 지출이 늘었고, 더러는 대폭 증가했다(7개국에서 5.0% 이상 성장).

사실 경제위기의 사회적 파장은 특히 일자리 전선에 있어서 2011년에도 한번 더 큰 의미를 던졌다. 일반적으로 말해 실업수당 신청자 숫자가 늘었다. 최저수입 보장, 주택지원, 보건, 빈곤과의 싸움, 직업 통합 지원 등을 포함하여 기타 사회지원 서비스는 수요가 상승했다. 영국이 그런 경우였는데, 사회서비스가 2011년에 5.7% 증가(2009년 +12.1%, 2010년 +5.8%에 뒤이어)하고, 주택수당 및 곤경에 처한 사람에 대한 지방의회세 면제(지방의회세 수당) 관련지출이 현저하게 증가했다.

앞서 여러 해와 마찬가지로, 사회지출의 증가원인을 설명하는 데는 경제적 그림만으로는 부족하다. 일부 국가에서는 사회지출의 증가가 이 분야의 **새로운 권한 이양**의 바로 뒤이어 발생했다.(권한 이양 그림 참조). 2011년의 가장 적합한 예는 그리스로서, 칼리크라테스 개혁은 지자체에 새로운 사회적 책임(아동보호, 고령자, 보건 및 보호 등)을 부과했다. 비록 2010년에는 크게 두드러지지 않았지만, 이들 지출은 2011년 지자체 예산의 13% 이상을 차지했다. 지방분권화 또는 **사회개혁**, 즉 결국에는 지방공공부문의 사회적 예산을 짓누르는 일에 손을 댄 유럽 국가의 예는 또 있다. 리투아니아(2010년에 도가 없어진 뒤에 사회적 관할권을 주에서 지자체로 이양), 네덜란드(2011년 청년, 만성질환 및 부양, 장애인 수당 및 재취업지원 프로그램 관련 권한 이양)가 그랬고, 프랑스는 사회복지사업이 근래에 구로 이관되어 사회 지출을 더 끌어 올렸다(일명 Revenu de Solidarity 라고 불리는 통합소득지원, 아동에 대한 사회지원, 고령자, 특히 장애인 보호). 하지만 2011년에는 이 추세가 프랑스에서 어느 정도 둔화되었다.

2011년 지방공공부문 사회복지사업 지출의 변동 (2010년 대비 양적 %)



※ 그리스(신 관할권) 및 불가리아(+73%)는 미포함. 몰타와 사이프러스 : 자료 유의성이 없음.

마지막으로, 긴축정책은 때로 중앙정부의 사회 부문 개입에 일부 발을 빼게 만들어, 시민들과 밀접한 관련을 맺고 있는 지자체가 사회복지사업의 책임을 자동적으로 떠안게 되었다. 하지만 지자체가 항상 이러한 책임을 질 공식적인 권한을 갖지는 않는다. 포르투갈은 침체가 심각한 사회환경 속에 있는데, 위험에 처한 인구에 대해 지자체와 교구가 “사회적 완충장치” 역할을 맡아 달라는 압력을 받아왔다. 흔히 이들 구성체는 다른 서비스 가운데서도 먹을 것, 주택지원, 의약품, 기초보건을 제공하는 최후의 수단이다. 이론상 지자체는 이 영역에서 권한은 상대적으로 미미한 반면에, 포르투갈의 지자체 사회 지출은 2011년에 양적으로 11.2%나 급증했다.

장기간에 걸쳐 사회복지사업의 비중이 증가(2000년에 EU 지방예산의 14.2%에서 2011년에는 16.9%) 한다는 것은 **인구고령화**의 영향뿐만 아니라 사회적 행위, 더 많은 사회적 욕구, 관련 서비스 **질 수준 및 비용**(중부 및 동유럽 국가에서 따라잡기 효과와 함께)의 **지방분권화를 향한 움직임**을 반영한다. 사회복지사업관련 변화의 보폭이 점점 커지는 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드, 덴마크)에서 특히 이런 현상이 두드러졌다.

현재 및 향후 권한이양이 잠재적으로 지방당국의 지출을 증가시켜

그리스(칼리크라테스 개혁), **포르투갈**(지방정부법), **영국**(지역주권법) – “영토 및 기관조직” 참조-과 같이 관할권의 이양 또는 재편을 위한 광범위한 정책에 추가하여, 국가에서 지방당국으로 **권한을 일부 이양**하는 몇 가지 입법이 단기적으로 제정 또는 입안되었다. 예를 들면 다음과 같다.

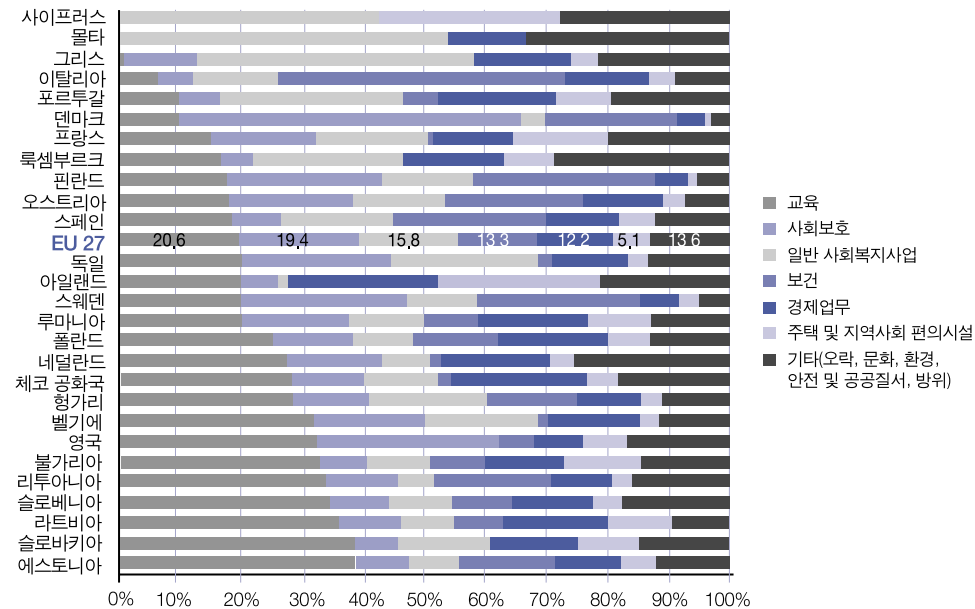
- **네덜란드** – 정부와 지방당국 협회(bestuursakkoord)간에 조인된 협정 2011–2015에 따라 책임의 신규이양이 제정되었다. 청년, 재취업 프로그램, 사회적 주도(의존성, 장애) 및 보건(만성질환)을 지지하는 정책이 2011년에 지자체로 할당되었다. 권한이양은 이에 걸맞는 재정자원으로 완전히 충당되지 못하고 있는데, 그 이유는 지자체가 약 5–30%의 효율성 개선을 달성하도록 협정에 묶여 있기 때문이다. 공공용지 관리의 단독책임을 도에서 떠 맡게 되었다. 하지만 지방분권 구성체인 지역 경찰국이 국가경찰부대를 결성하기로 예정되었다(법안 초안 작업 중).
- **리투아니아** – 2010년 7월 1일자로 없어진 국가 군(State county)의 권한이 중앙정부(22개 기능), 지자체(8개 기능, 주로 보건, 교육 및 사회복지사업)로 재분배되었다. 나머지 58가지는 더 이상 유명무실하거나 중복되는 것이어서 폐기되었다.
- **폴란드** – 지방당국이 2012년(유아원의 유지보수)과 2013년(폐기물 관리) 새로운 책임을 맡게 된다. 동시에 지방정부는 2012–2013년에 지방 관할 하에 있는 공립병원 중 상당수를 민영화시켜야 한다.
- **루마니아** – 약 375개 공공병원의 관리권을 지방당국으로 이양하기로 결정했다. 교육관련 법 1/2011호에 의거, 지방당국은 2012년부터 교육에 관한 책임을 새로 부여 받는다. 2009년 통과한 지방분권관련 3개 법에 따라 보건분야에서도 새로운 권한이 2012년 또는 2013년(지방 경찰국의 창설)에 그 뒤를 이을 것이다.
- **스페인** – 특히 공공지출 감축을 위해 시급한 점을 감안하여 2005년 백서가 나온 이래 계획에 들어 갔던 지방당국 관할 7/1985법 개정안이 빠른 시일 내로 마무리될 것이다. 신정부가 제안한 수정안에 따르면, 지방당국의 인구규모 및 재정능력을 기초로, 특히 의무적 및 선택적 권한을 더 잘 분리함으로써 지자체의 권한을 명확히 하고 축소하는 것을 목표로 한다. 주민수 20,000명 미만 지자체의 경우, 책임의 일부를 도에 이양하는 방법으로 조정될 것이다. 교육 및 보건은 더 이상 지자체의 책임이 아니다.
- **헝가리** – 권력을 다시 중앙집권화하는 작업이 2012년에 시작된다. 국가는 지금껏 지자체 및 군(county)이 맡았던 엄청나게 많은 권한을 가져오게 된다(“영토 및 기관 조직” 참조).
- 마찬가지로 **체코 공화국**에서는 정부에서 정부개혁을 준비 중이다. 그 결과로 2014년이면 지방당국의 권한이 축소되어 국가로 이양될 것이다.

경제기능별 지방지출: 권한 배분의 개요 (2010년 자료)

교육은 지방공공부문 제 1위의 예산항목에 위치하고 있음이 확인됐다. 2000년 이래 교육에 대한 지방지출은 점차 증가하여(평균양적 기준으로 연평균3%) 2010년도에 거의 4천 300억 유로, 즉 지방예산의 20.6%에 달했다. 하지만 지방예산에서 차지하는 교육의 비중은 국가마다 천차만별이다. 예를 들어, 벨기에, 영국, 불가리아, 슬로베니아, 슬로바키아, 발트3국(에스토니아, 리투아니아, 라트비아)는 예산의 30%가 넘는다. 이 들 국가에서 지방당국은 사회기반시설 및 교육기자재에 대한 투자와 유지보수뿐만 아니라 광범위한 학교관련 활동(통학, 급식 등)과 더불어 교사, 기술 및 행정인원에 대한 보상까지 책임진다. 지방교육 지출은 유럽 교육 재정지출의 64%를 점한다.

지방지출에서 두 번째로 큰 예산 선은 **사회복지사업**(사회기반시설 및 질병, 장애, 고령자, 유족, 가족, 청년, 실업, 주택, 따돌림)이다. 2010년에 총 4천 40억 유로, 즉 예산의 19.4%를 차지하며, 그 비율이 북유럽 3개국(덴마크, 핀란드, 스웨덴), 영국, 오스트리아, 독일에서는 20%를 상회한다. 덴마크의 경우 사회보장 흐름의 과반수가 지자체를 통해 거쳐가기 때문에 이 수치가 지방지출의 55%에 이른다. 이 비율은 EU에서 지난 10년 동안 양적 기준 연평균 3.1%씩 증가했다. 지방예산에서 사회보장비 지출의 비중이 높기는 하나, 사회복지사업은 전체 공공부문 사회보장비 지출의 16.5%밖에 되지 않는다. 실제로, 이 지역(그리스, 프랑스, 독일, 오스트리아, 폴란드, 리투아니아 등)에서 비록 지방분권화를 향한 움직임이 뚜렷하긴 했지만, 사회보호는 여전히 중앙 국가가, 특히 사회보장기구에서 대부분을 제공했다.

EU 27개국의 경제기능별 지방지출 명세 (2010년 자료)



행정지원(정치단체 운영, 행정 일반경비, 부채에 대한 이자 등) 지출은 15.8%로 세 번째로 큰 항목이다.

보건 지출이 그 뒤를 이었는데, EU에서 양적으로 평균 4.4%가 증가했다. 이는 2010년에 2천 770억 유로, 즉 지방예산의 13.3%(2000년 11.3% 대비)로 집계되었다. 예산에서 차지하는 보건지출 비중은 북유럽국가들, 오스트리아, 스페인에서 20%를 초과했고, 특히 이탈리아는 2010년 지방지출의 47%에 달했다. 이들 국가에서 지방당국(아울러, 특히 주)은 공공병원, 전문의 의료서비스 및 기초 보건에 대한 직접 또는 간접관리를 책임지고 있다. 이와는 대조적으로, 영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 독일과 같은 나라는 지방공공부문에 이러한 기능을 제공하지 않거나 또는 미미하게 제공하는데, 독일의 경우, 보건지출은 대부분 중앙 국가나 사회보장기구가 담당한다. 유럽 전역에 걸쳐, 지방보건지출은 평균적으로 공공 보건지출의 30%를 약간 상회한다. 현재 유럽에서는(폴란드, 루마니아, 영국 등), 이 같은 수치를 바꾸기 위해 대대적인 권한 점검이 진행 중이다.

경제업무는 2010년에 2천 550억 유로, 즉 지방예산의 12.2%를 동원했으나 공공경제 개입지출(수송, 통신, 그리고 농업, 수산업, 광업, 에너지, 건설 산업에서 활성화된 기업의 개발 등)의 45%에 육박한다. 아일랜드, 포르투갈, 체코공화국에서는 이들 비중이 지방지출의 20% 이상을 차지한다.

끝으로, 비록 **주택 및 지역사회 편의시설**(수도공급망, 공공조명, 주택건설)에 들어가는 지출이 지방예산에서 상대적으로 적은 편이나(5.1%), 이 지방공공부문은 그 외 공공부문만큼이나 중요한 역할을 맡고 있다. 주택 및 지역사회 편의시설 지출은 실은 이 영역 공공지출의 약 86%에 이른다.

오락, 문화 및 종교(스포츠 시설 및 활동, 박물관, 문화유적 유지, 지자체 문화센터 및 극장 등)와 환경 지출(폐기물 수거 및 처리, 공원, 환경보호)에 투입되는 지출에 대해서도 비슷한 상황으로서, 지방예산의 각각 5.0%와 4.1%를 차지하지만, 이들 영역 공공지출로 보면 각각 72%와 80%를 차지한다.

마지막으로, **공공질서 및 안전**(지역 및 지자체 경찰, 소방대 및 응급구조대)에 대한 지방지출은 예산의 4.5%, 그리고 이 부문 공공지출의 40%를 점유했다. 이 항목은 영국(9%), 독일(7%), 네덜란드, 벨기에, 스페인과 같이 기능이 일부 지방분권이 이루어진 국가에서 가장 발전했다. 이 지역, 즉 네덜란드(재중앙집권화)와 루마니아(지방분권화)에서는 조정이 예상된다.

2011년 금융비용 증가로 복귀

이자 부문은 주로 이자율 변동을 반영하여 특히 변동이 심했다. 다만, 장기간으로 보면(2000-2010) 금융비용은 양적 기준 연평균 1% 줄어드는 경향을 보였다. 11년 기간을 놓고 보면, 금융비용은 2000년 전체지출의 3.3%에서 2011년 2.3%(또한 지방공공부문만 놓고 보면 2.6%에서 1.5%로)로 올랐다. 이 같은 변화는 능동적인 부채관리, 그리고 일부 국가의 경우 부채 재금융에 관한 당국의 감독(예, 독일과 벨기에의 연방 구성체) 지원과 더불어, 전반적으로 이자율이 하락했음을 증명한다.

지난 몇 년간은 이런 경향이 둔화되었다. 2007년에 정점(양적 기준 8%)을 찍은 후, 위기가 닥치자 금융비용이 상당히 줄어들었다(2009년 -15%, 2010년 -5%). 2011년에는 10개국에서 7개국 비율로 다시 상승

하기 시작, EU 전체적으로 평균 +5.7% 증가했다(지방부문만 놓고 보면 +7.6%). 증가 폭이 가장 큰 국가는 핀란드, 스웨덴, 헝가리, 스페인이었다.

이러한 증가는 **가격효과**뿐만 아니라 **양적 효과**(채무 주식의 증가)에 의해서 초래되었다. 사실은 일부 국가의 지방당국에서 경제, 금융, 재정 위기의 심화는 2010년 이래 미지불 채무에 대한 이자율지수 상승 및 신규 차입비용 상승을 가져왔다. 은행이 더 높은 재금융 및 청산비용을 포함시킴에 따라 이는 대부분 장기 이자율 및 중개비용 상승으로 연결되었다.

유럽경제에서 지방지출의 비중

2011년, 지방공공부문 지출은 GDP의 16.7%, EU 재정지출의 34.0%(지방 공공부문만 놓고 보면 각각 11.9%와 24.3%)를 차지한다. 하지만 이 같은 평균은 **국가별로** 지방당국이 수행한 권한의 본질과 더불어, 각국의 지리, 영토 조직, 지방분권화 수준에 따라 차이를 보이는 **서로 다른 상황은 이면에 감추고 있다.**

덴마크 같은 나라는 유난히 높은 지방지출로 인해 다른 국가에 비해 상당히 두드러진다(각각 GDP의 37.5%, 공공 지출의 64.6%).

반대의 경우로서, 국가의 크기가 작아서(몰타, 사이프러스) 또는 역사적으로 중앙집권화가 강해서(그리스) 지방당국의 권한이 제한적 국가도 있다.

이 같이 극단적인 두 그룹 사이에 분포한 국가들을 아래와 같이 **네 개의 그룹**으로 나눌 수 있다.

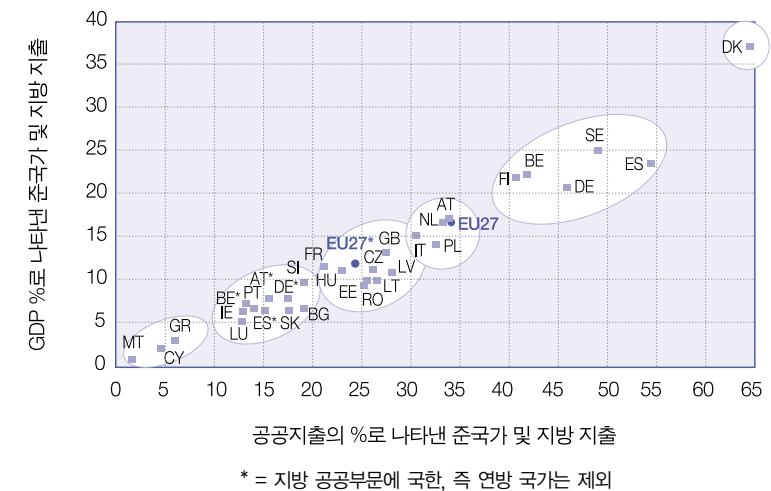
- 첫 번째는 국가경제의 일부로서 지방지출의 비중이 유의미한 그룹이다. 이들 국가에는 연방국가(오스트리아는 제외), 스페인뿐만 아니라 고도의 지방분권화 정부형태를 가진 나머지 두 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드)가 포함된다. 지출 수준이 높은 이유는 이 비율이 연방의 국가 지출에다 지방 공공부문 지출을 합쳤기 때문이다.

연방 또는 준연방 구성체를 제외하면, 지방지출의 비중은 실제로 경미하며, 심지어 “지방 공공부문만” 놓고 보면 유럽평균보다 더 아래다.

- 두 번째는 유럽평균에 근접한 비율을 가진 이탈리아, 오스트리아, 네덜란드, 폴란드로 구성된 국가그룹이다.
- 세 번째는 유럽평균보다 낮은 비율을 가진 그룹이다. 이 그룹에 프랑스와 영국이 포함되는데, 발트 3국, 루마니아, 체코 공화국, 헝가리도 비슷하다. 이들 국가 중 다수는 지방분권화로 가는 과도기에 있다.
- 마지막 그룹은 유럽 평균 이하의 비율을 나타내는 국가들로서, 상대적으로 중앙집권적인 일부 나라를 포함한다(아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈 등). 이 그룹은 또한 연방 구성체의 지방 단계를 포함한다(위 참조).

한 가지 중요한 점은 전술한 거시경제적 관점이 완전하지 못하다는 점이다. 그것이 반드시 지방당국이 가진 지출관련 의사결정력 및 조치의 진정한 정도를 평가하는 것은 아니다. 일부 국가에서 비록 지방정부가 상당한 액수의 돈을 관리하지만, 실제로 지방정부는 흔히 그 자치권이 제한적인데, 구체적으로 본다면 지출할당의 선택권이라든가, 또한 지방정부가 순수하게 조종하는지 혹은 국가에 의해 지시 받는 건지, 아니면 규제 및 예산 표준에 의해 제한되는 건지에 관해서이다.

2011년 GDP% 및 공공지출의 %로 나타낸 지방 공공부분 지출



2년 연속투자 격감

2010년에 시작된 지방공공부문 직간접 투자의 상당한 축소(EU에서 2011년 총 2천 720억 유로, 즉 지방지출의 12.9% - 그림 참조)는 2011년에도 계속되었다. 양적 기준으로 2010년 7.9% 감소 이후, 투자는 2011년에 또 다시 7.0%감소했다. **직접투자**(-6.6%)보다는 **간접 투자**, 즉 자본이전(-8.3%)에서 하락 정도가 더 컸다.

2009년까지는 지방직접투자가 활발

변동성이 어느 정도 있기는 했지만, 2000-2010 기간 동안, 특히 직접투자로 개조, 건설, 사회기반시설 및 공공설비(수송, 수도, 폐기물 등)를 EU 표준으로 개선하려는 노력을 포함, 대도시 개발뿐만 아니라 지방분권화 및 도시화에 재정을 지원했던 중앙 및 동유럽국가에서는 지방직접투자가 흔들림 없이 진행됐다. 유럽결속정책과 아울러 지방당국에 대한 차입조건을 완화해 준 것도 직접투자 촉진의 한 이유였다. 실제로 협조금융과 나란히 유럽구조결속기금에서 자금을 투입하자, 많은 회원국에서 지방투자에 대한 레버리지 효과를 얻을 수 있었다.

마찬가지로, 지방직접투자는 경기부양책에 지방당국에 깊이 개입하면서 2008년과 2009년 2년간 경기 조정형 부양 속에서 특히 견고하게 지속되었다(연평균 +4.9%). 유럽의 여러 국가, 때로는 지방 단계에서 채택된 다양한 금융 규제정책이 지방 지방직접투자를 떠 받치는데 기여했다.

2010, 2011년에 2/3의 국가에서 지방직접투자 격감

지방직접투자는 2010년에 감소한 데 이어(-7.0%), 2011년에 또 다시 줄었는데(-6.6%, 2천 40억 유로), 이 같은 현상이 EU 세 나라 중 두 나라 꼴로 영향을 미쳤기 때문에 더욱 심각했다. 하락폭이 가장 큰 곳은 스페인으로서, 지방직접투자가 양적 기준 30% 이상 떨어졌고, 지방부문 한 분야만 37%나 감소했다. 그 뒤를 이어 헝가리, 그리스, 포르투갈, 불가리아, 슬로베니아가 지방 투자 18-30% 감소국가 리스트에 올랐다. 이들 국가 대부분은 일괄지원을 받고 있으며, 2011년에 경기침체 또는 저성장을 기록했다.

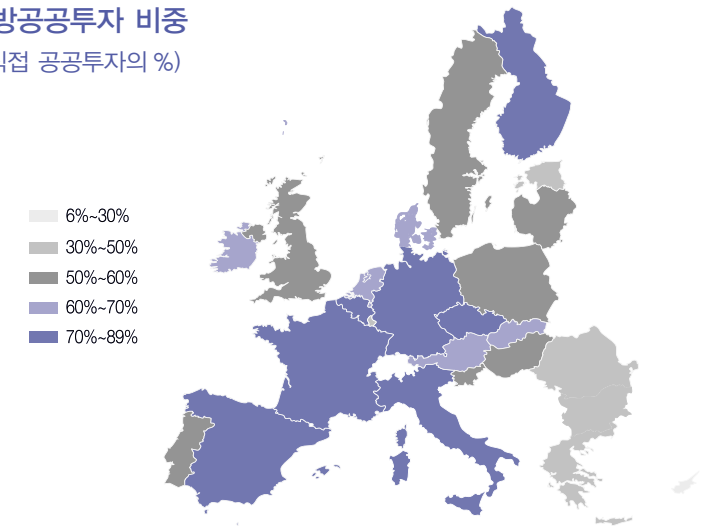
지방공공부문, 공공투자의 동인

지방공공부문은 2011년에 총 2천 722억 유로, 즉 지방지출의 12.9%를 투자했다. 이 액수의 3/4은 **직접투자**, 나머지 1/4은 **간접투자**(자본이전)로 구성된다.

지방직접투자는 2011년에 2천 40억 유로, 즉 유럽 GDP의 평균 1.6%에 달했다. 이 비율은 몰타의 0.1%에서 폴란드 2.9%까지의 분포를 보였다.

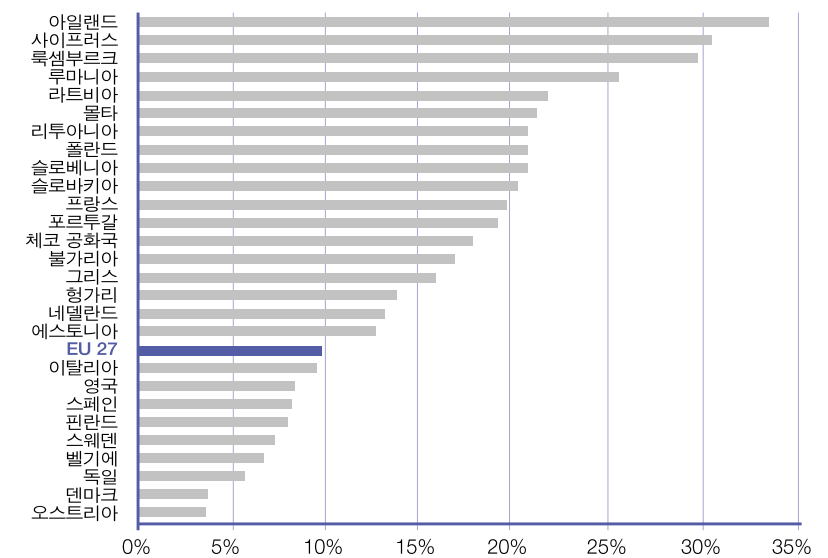
지난 2년간 지방직접투자 격감에도 불구하고, 지방공공부문은 계속해서 공공투자의 견인차 역할을 했는데, 2011년 전체 공공부문에서 이루어진 직접투자의 66.5%를 담당했으며, 10년 이상 비교적 안정세(연도에 따라 65%에서 72% 사이에서 변동)를 유지했다. 이 비율은 2011년에 유럽 7개국에서 70%를 상회했고, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에(지도 참조)은 73%를 넘었다. 이들 두 연방국의 경우, 지방 공공부문이 공공투자의 주요한 역할을 수행했다.

직접 지방공공투자 비중 (2011년 직접 공공투자의 %)



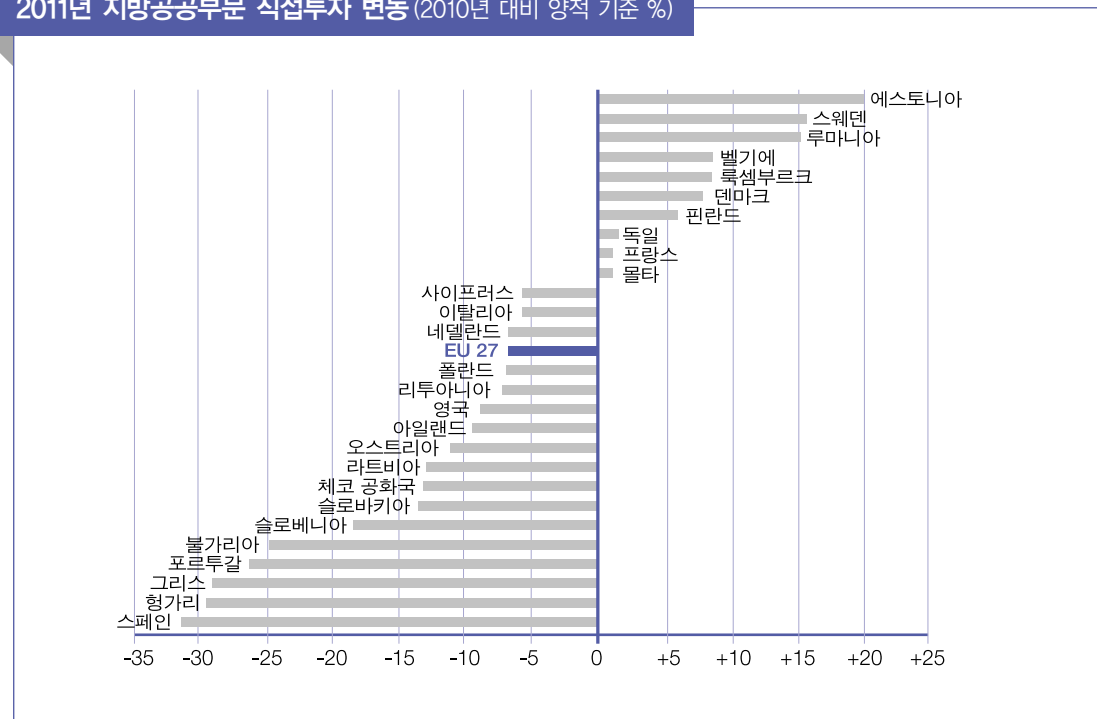
직접투자는 평균적으로 지방예산의 9.7%를 점유했다. 하지만 이 비율은 오스트리아의 3.7%에서 아일랜드의 33.4%까지 변동폭이 심하다(그래프 참조). 공공부문이 공공서비스에서 담당하는 역할이 관리의 역할보다는 투자의 역할이 더 큰, 다시 말해 지방분권이 가장 미흡한 국가에서 일반적으로 직접투자 비중이 더 높게 나타났다.

2011년 지방지출의 %로 나타낸 직접투자



이와는 대조적으로, 경제가 성장하는 국가에서는 수입의 증가와 총 저축의 회복으로 지방예산에 대한 압력을 좀 덜 수 있었다. 에스토니아, 스웨덴, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 덴마크와 같은 나라에서는 지방당국이 운신의 폭을 넓혀 지방투자가 신장되었다. 스웨덴의 경우를 예로 들면, 지방당국이 수송, 도시 기반시설 및 건강시설 개선을 위한 매우 야심찬 투자계획을 입안했다.

2011년 지방공공부문 직접투자 변동 (2010년 대비 양적 기준 %)



지방투자에 있어서 경제상황만이 유일한 결정요인은 아니었다. 실은 투자란 유무형의 다양한 외인성 및 내인성 요인에 따라 연도마다 크게 변동한다는 사실을 당연히 기억해야 한다. 2011년의 분석에서 다음과 같이 몇 가지 결론을 도출할 수 있다.

지방당국이 개입되는 주요 국가적 프로그램이 **국가적 건축정책이 강화**되는 시기에는 취소로 이어지는 경우가 확실히 많은 것 같다. 예를 들어, 영국에서는 지난 정부에서 추진하던 학교재건축정책이 다른 몇 가지 주요 사회기반시설 프로젝트와 함께 취소되었다.

2011년의 건축정책 강화 또한 **운영지원금의 동결 또는 축소를 초래**하여, 지방당국의 자체자금조달 능력이 축소되었다. 뿐만 아니라, 일부 국가에서 그 정도가 심각했는데, **투자보조금의 축소**는 스페인, 그리스, 슬로베니아, 체코공화국, 라트비아의 투자에 직접적인 영향을 미쳤다(수입 부문 p. 46 참조).

하지만 어떤 나라에서는 보조금을 유지하거나 확대하는데 건축정책이 방해가 되지 않았다는 사실을 주의할 필요가 있다(루마니아, 에스토니아, 폴란드, 독일, 핀란드 등). 실은 여러 정부가 기존의 경기조정형 성장정책을 연장하거나 지방투자를 정책의 초석으로 부양하는 새로운 성장정책을 출범시켰다. 독일을 예로 들면, 독일 경기부양책(Konjunkturpaket II, 즉 미래투자 입법)에 따라 채택된 연방 주(federated States) 및 지자체의 투자촉진 연방계획은 비록 프로그램이 만료되면서 효과가 조금 떨어지기는 했으나, 2011년에도 계속해서 성과가 나왔다. 전체적으로 이 같은 지원은 43,000개 프로젝트(지자체 병원, 도시 및 농촌 시설, 교육 기반시설)의 자금조달에 기여했는데, 총액이 156억 유로에 달했고, 이중 78.5%는 지자체로 배정되었다.

강화된 건축정책은 또한 **지출한도와 예산 적자/흑자 임계값**, 그리고 때로는 **부채에 대한 더 신중한 규정**을 포함, 지방당국에게 엄격한 통합예산 정책을 부과했다(스페인, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 라트비아, 이탈리아, 불가리아 등). 폴란드를 예로 들면, 우호적인 경제환경(유로 2012 축구 선수권대회 준비, 2010년의 지방선거, 사회기반시설 만회 노력 및 유럽펀드 기부금) 가운데서 2010년 끝난 매우 역동적인 투자사이클이 지나자 지방 투자가 양적 기준 6.8% 감소했다. 폴란드의 지방당국은 2014년 발효되는 건전성 기준(prudential standards)을 걱정하고 있는 듯한데, 건전성 기준은 벌써부터 폴란드의 부채수준을 줄일 것을 강요하기 시작했다. 이 새로운 기준에 따라 특정 투자활동을 지방 공기업으로 아웃소싱할 뿐만 아니라, 보다 능동적인 기반에서 공사기업간 합작 및 자산유동화 금융회사의 사용을 가능하게 해 줄 것이다.

2010년 지방투자의 우선부문

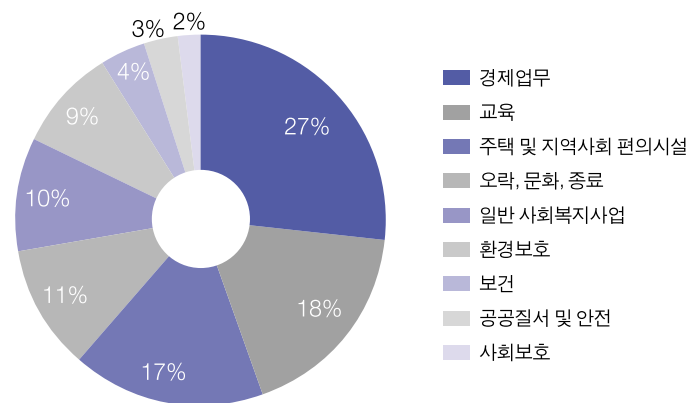
2010년, 지방투자의 우선부문(연방 및 준연방 국가 제외)은 경제업무(수송, 통신, 그리고 농업, 수산업, 광업, 에너지, 건설 산업의 업체 개발 등)로서, 유럽에서 이 부문에 총 자본형성 지출의 27%가 이 부문에 할당되었고, 포르투갈, 폴란드, 오스트리아, 그리스, 체코공화국에서는 40%를 상회했다.

이와 더불어, 2011 지방투자의 약 18%가 **교육**으로 투입되었고(영국에서는 45%에 달함), 약 17%는 **주택 및 지역사회 편의 시설**(아일랜드는 40%, 불가리아, 프랑스, 스페인은 1/3 이상)에 투입되었다.

보건 부문은 덴마크에서 고정자본형성지출의 24%, 스웨덴은 21%, 핀란드 18%, 이탈리아 12%를 차지하여, 이들 국가의 건강 기반시설 재정지원에서 지방 공공부문의 핵심적인 역할을 잘 보여준다.

끝으로 **환경**(쓰레기, 폐기물 및 수도 처리 등)은 체코공화국에서 지방 공공부문 총자본형성지출의 20%를 동원했고, 네덜란드는 18%, 헝가리는 15%를 점유했다.

2010년 경제기능별 지방 공공부문별 총자본형성지출 명세



이들 건전성 규정과 더불어, 일부 국가에서는 **외부 지원금의 사용**이 더 어려워졌다. 2011년, 경제위기와 2010년에 대비하여 불리해진 자금조달 조건(차입, 중개비용 이자 및 이자율, 채권시장 경색), 그리고 장기투자자에 대한 은행금융 제공의 축소(향후 바젤 III 자본요건 및 청산비용 규정의 영향)는 스페인 및 그 보다 규모는 적지만, 프랑스, 독일, 슬로바키아와 같은 국가의 지방투자에 부정적인 영향을 끼쳤다.

이 같은 변화 중 일부에 대해서는 계속되는 **권한이양**도 일익을 담당했는데, 루마니아 같은 경우는 2011년 보건 부문이 지방분권화됨으로써 병원투자 책임을 이양시켰다.

2011년에 일부 국가에서는 지방투자를 부양하거나 둔화시키든지 둘 중 하나의 방식으로 **지방 및 지역선거 주기** 또한 하나의 역할을 담당한 듯하다. 사실, 2011년이 선거 전 연도인 국가의 경우, 선거가 있기 전에 프로젝트를 마치기 위해 팀을 구성함에 따라, 지방투자가 비교적 왕성했다. 루마니아, 룩셈부르크, 핀란드, 에스토니아, 벨기에, 덴마크의 2011년 말, 2012년(또는 2013년 초)의 지방선거는 이들 국가 투자 활성화 이유 중 하나이다. 반대로, 이미 지방선거나 끝난 국가에서는 투자가 하향세를 보이는 경향이 있다. 흔히 새로 선출된 팀은 차기 임기를 대비한 프로젝트를 선호하는 경향이 있기 때문에, 투자를 최소한의 수준으로 국한시키고(예, 시설 개선) 나중에 더 큰 프로젝트로 진행되는 경우를 자주 볼 수 있다. 2011년에는 여러 나라에서 이런 현상이 발생했다. 특히 2010년 또는 2011년 초에 지방선거가 있었던 리투아니아, 슬로베니아, 폴란드, 네덜란드, 헝가리, 그리스, 체코공화국, 슬로바키아가 그러했다.

유럽구조결속기금의 레버리지 효과는 2010년보다는 2011년에 더 두드러졌다. 유럽 국가들이 유럽기금을 흡수하는 비율이 여러 국가에서 증가했다(그림 참조). 중앙 및 동유럽 국가에서는 유럽기금이 때로 중앙정부에서 투자보조금이 줄어드는 것을 보상하기 위해 사용되었다. 이들 국가는 유럽기금을 동원해 사회기반시설 및 공공시설을 유럽기준에 부합하도록 건설, 현대화, 및 개량하는데 사용할 수 있었다. 사업에는 도로, 도시 기반시설, 에너지 및 대중수송망, 수도, 쓰레기, 학교, 보건 및 사회시설(퇴직자 수용시설, 유아원, 주택 등)도 포함되었다. 아울러 유럽기금은 유럽 2020이라는 전략목표와 긴밀히 연결될 수 있도록 미래투자를 겨냥한 지방프로젝트도 지원했다(R&D, 재생에너지, IT 등).

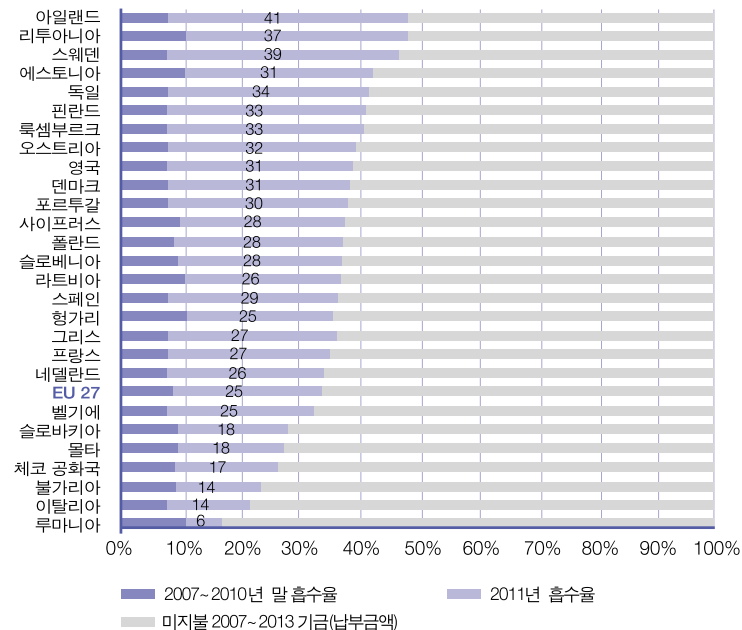
품질, 안전, 환경책무 및 유럽기준과 부합하는 **지속 가능한 발전**에 대한 새로운 표준을 적용하는 **유럽 및 국가규정**은 지방당국에 또 다른 제약을 가했다. 이들 영역에서 뒤처져 있는 국가는 특히 재정적 의미가 그 중요성을 더하는 상황이다. 현재 많은 지방정부, 특히 중앙 및 동유럽 지방정부가 수도 처리(고급 음용수, 하수처리, 침전물 등), 그리고 폐기물 처리 및 재활용(2008년의 신 폐기물 처리지침 참조)에 대한 투자를 강화하고 있다.

유럽구조결속기금의 흡수

유럽기금은 협조금융 및 동반자규정으로 말미암아 지방투자에 **레버리지 효과**를 가진다. 이 복합효과는 유럽기금의 상당액을 받는 국가(특히 목적 1), 그리고 지방당국이 주로 공공투자를 제공하는 국가에 있어서는 결정적 요인이다. 하지만, 이들 국가는 흔히 유럽요건에 부합하거나, 또는 심지어 유럽기금에 맞는 지방 재정자원을 동원하는 프로젝트의 준비와 제시를 위해 분투하고 있다. 어떤 나라들은 프로젝트가 유럽기금을 타 낸다는 조건으로 지방당국 대출에 대한 제한을 완화시켰다(폴란드, 라트비아 등). 2012년 5월 발행된 유럽위원회 자료에 따르면, 2011년 말 현재 EU에서 **유럽구조결속기금의 흡수율이 겨우 33.4%에 불과하다**(지급/할당). 하지만 국가들은 2007년 이래 증가일로에 있던 격차를 2011년에는 줄일 수 있었는데(2007~2010년 동안 8.7% 지급 대비, 2007~2013 사이 기금의 24.7%를 2011년 한 해에만 지불했다), 특히 아일랜드(2011년에 기금의 41% 지불), 스웨덴(39%), 리투아니아(37.2%), 독일, 핀란드가 두드러졌다. **기금 인수는 2011년에 더 빠른 속도로 이루어졌는데, 이 추세는 2013년에 이르기까지 계속될 것으로 예상된다.**

결국 2011년 유럽기금의 흡수율은 국가별로 큰 차이를 나타냈다. EU 기금으로 납부해야 할 비중이 자국 GDP의 백분율인 점을 감안하면 기금에서 얻을 부분이 많은데도 흡수율이 저조한 나라들이 있다(루마니아, 불가리아, 체코공화국, 슬로바키아, 몰타). 하지만 기금에서 큰 액수를 수령하지 않는 나라들이 흡수율은 오히려 높은 경향을 보인다(스웨덴, 룩셈부르크, 독일, 핀란드). 끝으로, 상당한 EU 기금을 받으면서(2007년 국가 GDP의 20% 이상의 2007~2013 기금), 흡수율이 높은(2011년 12월 31일 기준 30% 이상)의 국가들로는 발트 3국, 헝가리, 폴란드가 있다.

2011년 12월 31일 기준 회원국 지불/할당으로 본 2007~2013 구조기금의 흡수율



출처 : 유럽위원회 - "구조결속기금의 2011년 예산집행 분석"

소음공해 근절, 대기환경 개선, 온실가스배출 감축, 공공건물의 에너지효율 제고, "지속 가능한 이동성" 권장(특히 대도시), 그리고 최근에는 공공조명시스템의 개선과 같이 지방투자를 활성화시키는 또 다른 주제들이 지난 몇 년 사이에 부상했다. 예를 들어, 2015년 4월 안으로 고압수온등을 시장에서 퇴출시키도록 당국에게 의무화시키는 EU 에너지 효율성 지침이 이미 핀란드에 상당한 투자를 유발하였다.

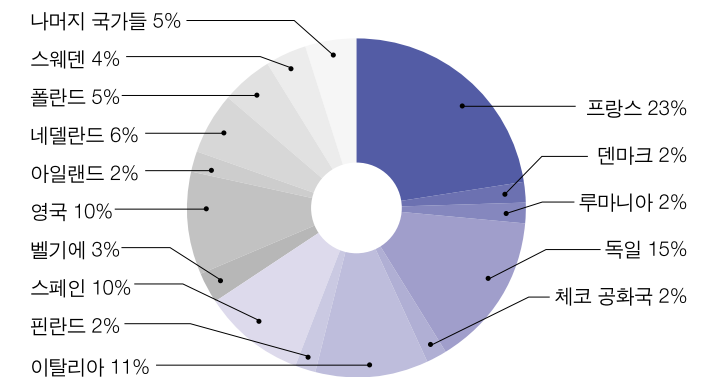
이와 아울러 **일시적 이벤트**들도 지방투자를 촉진시켰다. 에스토니아를 예로 들면, "탈린, 유럽의 문화수도" 프로젝트 및 2010년의 유난히 추운 겨울에 소요되는 비용은 지방투자 수준이 폭발적으로 증가하는데 기여했다. 이 나라는 그 전해에는 투자감소율 기록(-40%)을 세운 반면, 2011년에는 유럽에서 가장 높은 성장률(+20%)을 나타냈다. 한 해를 사이로 지방투자가 극에서 극을 달린 것은 분명히 전년 대비 조정효과에서 오는 것이다. 에스토니아와 마찬가지로 2011년에 몇몇 국가에서는 2010년의 부진을 만회한 반면, 반대로 2010년도의 왕성한 투자에 대응하여 2011년엔 크게 추락한 나라들도 있다.

끝으로, 일부 국가에서는 지방정책입안자들의 투자결정에 **심리적 요인**이 작용했다. 2011년에는 경제와 금융환경의 불확실성, 그리고 위기 초기부터 계속되어 온 여러 가지 개혁(영토, 기관, 지방재정, 예산관리 등에 영향을 줌)이 의심의 여지없이 투자회복의 의지를 꺾었다.

프랑스 지방 공공부문 : 유럽 제 1의 지방공공투자자

2011년, 프랑스는 지방직접투자에서 유럽 수위를 차지했다(460억 유로, 즉 23%). 프랑스에 한참 뒤이어 독일, 이탈리아, 스페인, 영국이 그 다음 그룹에 위치한다. 이들 5개국이 2011년 EU 지방투자의 69%를 차지했다.

국가별 2011년 EU 지방직접투자 명세



Budget balance and debt

⑤ 예산수지 및 부채



제5장 예산수지 및 부채

예산수지 및 부채 - EU의 지방 및 지방 공공부문 - 2011년

	10억 유로	1인당 유로	GDP의 %	공공부문(%)	2000-2011 연평균 변동(양적 %)	2000-2011 변동(양적 %)
예산수지	-93	-	-0.7	16.5	-	-
지방 단계	-26	-	-0.2	4.6	-	-
부채	1,563	3,110	12.4	15.0	+3.7%	+3.1%
지방 단계	743	1,480	5.9	7.1	+2.6%	+2.6%

지방예산수지의 변동

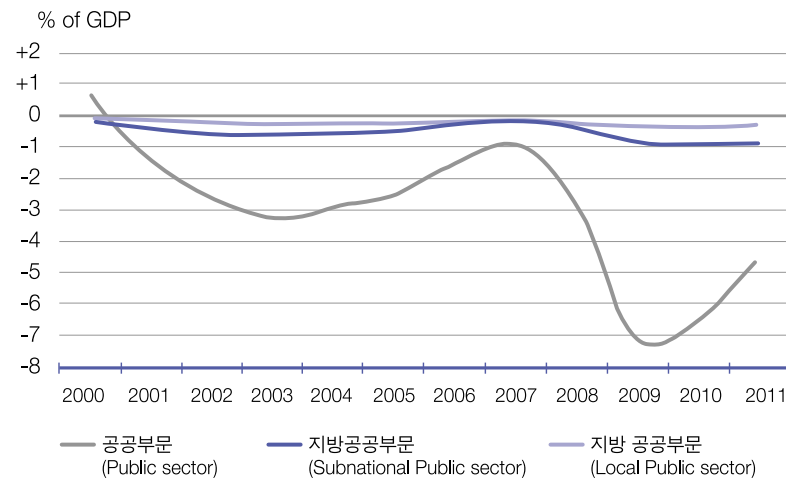
EU 27개국 2011년 지방공공부문의 적자 감소

2008년 위기 이래 점진적으로 늘어나던 유럽의 지방공공부문 **적자**가 2011년에는 증가세가 멈추었다. 지방부채를 2010년 **GDP의 0.8%**에서 **2011년 0.7%**로 소폭 줄이는 데 기여한 것은 사실은 지출의 소폭 감소와 결합한 수입의 안정화였다. 적자 930억 유로는 2011년 유럽 총 공공적자의 16.5%에 해당한다.

지방 공공부문만 놓고 보면, 즉 연방구성체와 자치지방(Autonomous Communities)을 제외하면, 적자 역시 2010년 GDP의 0.3%에서 2011년 0.2%로 줄어들어, 260억 유로, 총 공공적자의 4.6%에 해당한다.

다만, “공공적자”가 났다고 해서 반드시 지방 공공부문의 재정상황이 불균형인 것은 아니다. 지방정부의 적자로 인해 소요되는 부채의 사용은 대부분의 유럽국가에서 완전히 투자에 할당되었기 때문에 거시경제에는 위험 요소가 되지 않았다.

GDP에 대한 백분율로 나타낸 EU 27개국 공공예산수지의 변동 (2000-2011)



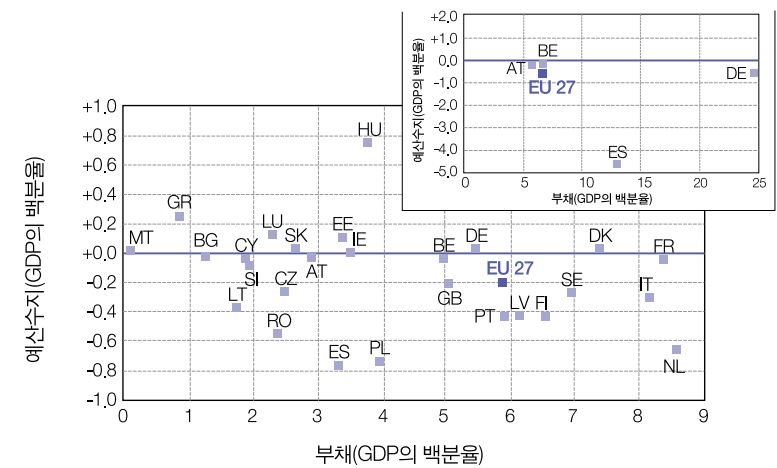
지방당국에 의한 예산통합 노력(자체 수입 최대활용 및 원가관리)뿐만 아니라, 여러 국가의 세수를 증진시킨 경제상황 호전도 이 같은 예산수지 개선의 요인이 된 것은 사실이지만, 아울러 국가 재무개선 정책 하에서 지방정부 재정 관리강화 및 감독 때문이기도 하다(그림 참조).

EU 27개국 과반수에서 예산불균형 감소

지방적자는 2011년에 약 15개 국가에서 줄어들었다. 예산수지/GDP 비율이 두드러지게 개선된 나라는 헝가리(적자가 1.6 GDP 포인트 감소), 슬로바키아와 오스트리아(0.9포인트), 독일(0.6포인트), 그리고 그리스와 폴란드(0.5포인트)였다.

지방 공공부문의 부채 및 예산수지 (2011년 GDP의 백분율)

연방 및 준연방 구성체의 부채 및 예산수지 (2011년 GDP의 백분율)



하지만 일부 국가에서는 지방 공공부문 예산사정이 2011년에 약간 더 악화되었는데, 스웨덴, 루마니아, 리투아니아, 그리고 정도가 약간 더 적지만 영국, 핀란드가 이에 해당한다. 스페인 역시 지방 공공부문이 상황이 나빠졌지만(적자가 GDP의 -0.8% 약간 미만), 자치지방(Autonomous Communities)의 적자 규모에 비하면 아무것도 아니다. 2007년의 부동산 위기, 연이어 2008-2009의 경제 및 재정위기, 거기다가 지역 성장정책이 결합하여 스페인의 지방(region)에 엄청난 영향을 끼쳤다. 2006년에 거의 균형을 이뤘던 지역의 예산은 2010년에 GDP의 3.5% 적자, 이어서 2011년에 4.7% 적자, 금액에서 2011년에 500억 유로를 초과함으로써, 유럽 지방부문 적자의 절반 이상을 차지했다. 전체적으로 스페인의 지방적자(지방 및 준연방)는 2011년에 5.5%, 즉 이 나라 공공적자의 2/3(8.5%)에 육박했다. 이 같은 악화는 2012년에 신정부의 강경대책으로 이어져 지역계정을 예산안정 및 재정자립도에 관한 신법으로 관리하는 계기가 되었다(그림 참조).

전체적으로 2011년에 14개국의 지방 공공계정이 흑자 또는 준균형을 실현했다. 이에 해당되는 나라로써 프랑스, 헝가리, 그리스, 덴마크가, 그리고 3개 연방국의 지방단계 등을 들 수 있다(그래프 참조). 최대 지방적자는 스페인, 폴란드, 그리고 네덜란드(다만, 네덜란드는 GDP의 0.8% 미만)였다.

지방 및 국가 단계의 예산원칙 및 재정관리 개선

국가 단계에서, 대부분의 정부는 재정안정조약의 채택 또는 강화, 양적 예산규정 시행, 예산감독을 위한 신규 독립기구 설립(독일의 안정성위원회, 영국의 예산책임국 등), 재정상태가 어려운 공무원에 대해 신속히 주의를 환기시키는 목적의 경고 제도 신설, 한도를 어겼을 때 제재를 가하는 제도를 마련함으로써 내부 예산체제의 강화가 불가피했다. 독일이 위기 전에 “채무억제” 법을 시행한 데 뒤이어 어떤 나라들은(스페인, 이탈리아, 프랑스 등) 최근 한 걸음 더 나아가 “황금률”을 자국 헌법에 명시하자고 발의했다. 실제로 “황금률”은 스페인(2011년 9월)과 이탈리아(2012년 5월)에서 헌법 조항에 포함되기에 이르렀다.

지방단계에서, 마스트리히 기준에 부합하는 국가적 목표에 지방정부를 포함시키기 위해, 회원국들은 중앙 단계와 지방단계 사이의 예산정책 조정개선을 위해 노력했다.

내부안정협약이 이미 자리잡은 국가(독일, 이탈리아, 스페인, 오스트리아)에서는 타 행정단계(연방 국가나 지방당국)에 적용 되는 관리 및 제재절차뿐만 아니라 통합기준을 강화하려는 의지가 있다.

그 외 유럽지역의 경우, 많은 국가가 예산원칙을 중앙정부를 벗어나 확대 또는 강화하기를 희망한다. 이는 재정법 또는 연간 혹은 다년 예산계획(예, 2010년 12월 프랑스에서 채택한 재정관련 2011–2014법), 협상안(예, 덴마크에서 2010년 5월 서명한 예산통합협약, 또는 벨기에의 2010년 1월 이후 협력협정), 또는 특별법(예, 루마니아에서 2010년 통과된 회계 및 재정책임법, 또는 포르투갈의 2010년 12월 프레임워크 예산법)을 포함하여, 몇 가지 형태를 취할 수 있다.

결국 가장 중요한 것은, 위와 같은 새로운 계획이 지방당국(지방적자 상한선, 흑자목표, 지출제한 규정) 및 **대출감독**(건전성 규정)에 대한 **회계원칙 규정**을 강화시켰다는 점이다. 이들 규정은 2009년의 성장정책 하에서, 또는 유럽구조결속기금 지원에 의한 프로젝트 협조금융(예외적인 적자의 승인, 부채한도 증액 등)을 위해 때로 완화되기도 하였다.

회원국이 도입 또는 입안한 정책사례

재정정책

- 이미 발효되었거나 입안된(예, 스페인, 이탈리아, 폴란드, 덴마크, 루마니아 등) 경상지출이나 투자 성장기준을 지방 당국에 대해 엄격성에 다양한 차등을 두어 설정;
- 적자 임계값, 연간 수지 또는 흑자목표(폴란드, 오스트리아, 스페인, 이탈리아, 체코공화국 등), 또는 연속되는 몇 년 간에 대해(체코공화국) 예산수지 기준을 설정 또는 강화;
- 지방당국에 대해 다년 재무전략 수립을 의무화(예, 에스토니아);
- 규정 위반 시 제재 시스템을 구축 또는 강화(오스트리아, 독일, 체코 공화국 등)

대출정책

- 지방당국에 대해 “황금률” 규정 재확립(대출은 전적으로 유형투자 자금조달을 위해서만 비축). 다만, 예를 들어 유럽 협조금융의 수혜, 또는 자연재해 대처(예, 체코공화국) 와 같이, 여전히 예외는 있을 수 있다;
- 감독당국이 대출에 대해 사전승인권을 되찾거나 확립(라트비아, 슬로베니아 등).;
- 지방 부채한도의 “헌법화”(예, 헝가리의 2012년 신헌법):
- 부채한도 : 부채한도 인하(미불 또는 채무변제) 예, 포르투갈이 한도를 반으로 줄이는 계획 입안 중, 부채 감축을 위

한 부채비율 산출방법 변경(예, 폴란드, 부채 한도 – 미불 또는 채무변제– 를 2014년부터는 더 이상 수입을 근거로 하지 않고, 대신 3년간 산출한 총 저축을 기준으로 함); 지방부문에 대한 부채/GDP 비율의 정의(예, 슬로베니아는 GDP의 2% 상한선을 논의 함);

- 지방 부채관리 강화(예, 슬로바키아) 및 보다 폭넓게는 지방당국의 재무관리 강화(예, 체코공화국의 경우, 중앙 회계감사의 관할이 지방 및 지자체 계정의 감독까지 확대될 예정임).;
- 이탈리아, 스페인, 프랑스에서 실행 중인 건전성 규정 또는 “최상의 실천” 헌장(파생상품, 대출기관 선정, 통화, 부채 재 금융 등)을 추가로 확립;
- 일시적 차입 동결(스페인) 또는 차입에 대한 양적 한도(라트비아);
- 부채한도 초과 시 제재 시행 또는 강화(슬로바키아, 스페인 등).

내부안정협약 강화

• **독일** : 독일의 기본법(Grundgesetz)은 1949년으로 거슬러 올라가는 독일법 원전의 금융안정대책을 이미 포함하고 있다. 그 이후, 기본법은 세 차례 개정되었다(1969, 2006, 2009년). 연방제 2차 개정(Federalismusreform II)의 일부인 2009 개정에서 소위 “채무억제조항”(Schuldenbremse)이라는 새로운 대책이 추가되었다. 이 개정안에 따르면, 연방정부는 2016년 이전까지 구조적인 적자를 GDP의 0.35%로 줄여야 하며, 란더(Länder)는 2020년부터는 더 이상 어떠한 종류의 구조적인 적자도 내서는 않된다. 다만, 잠정적인 적자는 허용되며, 아울러 자연재해, 경제위기 또는 기타 예외상황의 경우 이 규정은 유예할 수 있다. 2011년에서 2019년까지 통합단계가 뒤를 이을 전망이다. 재정적 어려움에 처한 란더(Länder)는 2011–2019년 사이에 예외적인 경우로 재정지원을 받을 예정이다. 특히 베를린, 브레멘, 자를란트, 작센-안할트, 쉐레스비히-홀슈타인이 이에 해당한다. 향후에는 란더 들도 지역헌법 또는 재정체계법에 “채무억제조항”을 포함하는 유사한 규정을 채택해야 할 상황이다.

• **스페인** : 2001년에 스페인은 모든 정부 단계에 적용할 최초의 금융안정법을 통과시켰다. 몇 차례 개정과 2009년 스페인 부양책에 따른 완화를 거쳐, 이 법은 2012년 5월 1일에 지방, 특히 자치지방(Autonomous Communities)의 재정상황 악화에 따라 다시 조정되었다. 균형예산규정과 더불어, 2011년 9월부터 스페인 헌법 135조, 신 “예산안정과 재정 지속가능성에 관한 유기법”은 지역 계정에 대한 보다 엄격한 관리(예, 부채 및 지출한도 설정, 투명성 요건 및 월별, 분기별, 연도별로 중앙정부에 보고), 그리고 만약 목표를 달성하지 못했을 때는 예를 들면 시정장치, 심지어 제재와 같은 예산감독을 가하는데(특히 교육과 보건에서 재정긴축, 재정회복대책의 시행, 대출 사전허가, 집행대책, 최후의 대책으로써 해체 등)기여했다. 뿐만 아니라, 중앙 국가는 자치지방과 지자체를 위한 “공급자 지불기금”을 조성한다. 재무부의 엄격한 규제관리를 받는 이들 재정지원 자금은 자치지방이 특히 엄격한 경제적/재정적 통합프로그램을 시행한다는 조건하에서 자치지방에 제공된다. 상기 대책은 또한 읍(town)과 도(province)에도 적용된다. 이 같은 재무적인 엄격한 적용을 고려하고 모든 자치지방이 재정회복정책을 승인했다. 자치지방들은 적자상한선이 2012년 GDP의 1.5%로 법에 명기된다는 것을 기억하면서, 2012년에는 지역적자를 낮출 수 있을 전망이다.

• **오스트리아** : 오스트리아 안정협약(Osterreichischer Stabilitätspakt – OStP)이 연방정부, 연방 주(federated States), 지자체간의 국가 재정조정을 규정하였다. 이 2011–2014 협약은 특히 엄격한 제재, 재정조정 개선 및 투명성 강화와 같은 몇 가지 새로운 요소를 도입했다. 협약은 또한 독일의 모형에 자극을 받아 “채무억제조항”을 포함시킨 다음 오스트리아에서 2011년 12월 통과시켰다. 따라서 이 규정은 지방구성체에도 적용될 것이다. 오스트리아 안정협약은 2011–2014

기간에 대한 란더(Lander)와 비엔나의 적자 상한선을 정했으며, 지자체에 대한 예산수지 조항도 삽입했다. 지출과 부채에 대해 더 정확한 규정을 통합시키기 위해 2012년에 이 협정을 수정할 계획이 있다. 이 협약은 2017년부터는 연방 단계의 구조적 적자에 대해 0.35%의 한도를, 란더와 지자체는 모두 0.1%의 한도를 정한다.

- **이탈리아** : 내부안정협약(Patto di Stability Interno)이 1998년에 법률 448호에 따라 이탈리아의 사법제도로 출범했다. 재정조정에 관한 헌법 원칙(이탈리아 헌법 117, 119조)에 근거하여 모든 정부 단계들은 협약을 이행해야 한다. 금융법(Manovra d'Estate) 초안을 만들 때마다 이들 법률은 매년 재규정 되었다. 하나는 주, 또 다른 하나는 지방 구성체의 두 하위협약으로 이루어진 이 내부안정협약은 연도에 따라 지출, 적자, 부채에 대한 목표, 혹은 규정의 조합을 설정하는데, 이것이 금융법에 자세히 설명되어 있다. 협약은 또한 지불불능 상황 시의 제재시스템과 아울러, 의사전달, 정보, 인증에 대한 요건을 규정한다. 2007년 이래 부채를 쓰는 것은 협약에 의해 특별히 제한되고 있다. 2011년과 2012년에는 여러 가지 재정 및 안정법이 새로운 예산수지목표, 경상지출 제한을 규정하면서, 지방자치단체의 차입 접근시도를 약화시켰다. 끝으로, 이탈리아 헌법에서 예산안정을 도입하는 개헌이 2012년 5월 가결되었다. 이 “황금률”은 새로운 긴축정책 덕분에 2013년까지 달성해야 하는 이탈리아의 재정균등 이행을 보장할 것이다. 이 규정은 적자에 대한 재정지원을 목적으로 한 부채사용을 금지하고 모든 영토구성체(주, 도, 자치시, 시)를 포함, 전반적으로 공공행정기관의 재정원칙에 영향을 미칠 것이다.

지방공공부문 부채의 변동

2011년에는 지방부채 증가세 둔화

미지급 지방부채의 증가세는 2010년도의 +5.8%, 특히 성장정책에 따라 활발한 투자증가가 필요했던 2009년의 +10.8%와 대비하여 2011년에는 양적 기준 +3.1%로 둔화되었다. 2011년, 지방공공부문 부채는 EU27개국에서 1조5천630억 유로, 즉 GDP의 12.4%(위기 전의 9.7% 대비)를 차지했다. 지방 공공부문만 놓고 본다면, 부채는 2010년 대비 2011년에는 양적 기준 2.6% 증가하여 4천430억 유로에 달했다.

2011년의 하락세는 주로 **재정수요의 감소, 투자축소, 국가재정통합정책**에 따른 일부 정부의 **대출 규제정책**(그림 참조) 및 일부 국가의 경우 **외부자금조달** 비용 및 난이도 상승에 의한 것이었다.

심지어 10개국에서는 지방미불채무가 양적으로 줄어들었다(그래프 참조). 이 중 일부는 2011년에 자국의 금융 수요 축소나 균형예산 또는 흑자를 달성했다. 슬로바키아나 체코공화국과 같은 특정 국가의 경우, 지방 미불부채의 감소는 중앙정부가 건전성 규정을 강화한 데서 비롯된 것이다. 다만 이들 국가에서 지방당국 부채가 매우 적정한 수준(GDP의 3.5% 미만)이란 점은 지적해 둘 필요가 있다.

이와 아울러 몇 가지 구체적인 경우도 있다. 헝가리를 예로 들면, 군(county)의 권한을 다시 중앙집권화하려는 움직임에 일부 영향을 받아, 지방 미불부채가 2011년에 EU의 어떤 나라보다 급격히 줄었는데(양적 기준 -16.8%), 이에 따라 중앙정부가 그들의 부채를 떠 안았다. 지방부채가 유럽에서 가장 많은 이탈리아에서는(GDP의 8.1%, 공공부채의 6.8%), 최초 2007년(지방지출 제한 및 예산수지 목표), 다음으로 새로운 예산 및 부채목표를 설정한 133/2008 관련 2009년, 그런 다음 또 다시 2011년 계속된 내부안정협약 강화의 결과로, 지난 5년 동안 스테그네이션과 저성장 사이에서 변동성을 나타내는 상황이다(2011년 -0.7%).

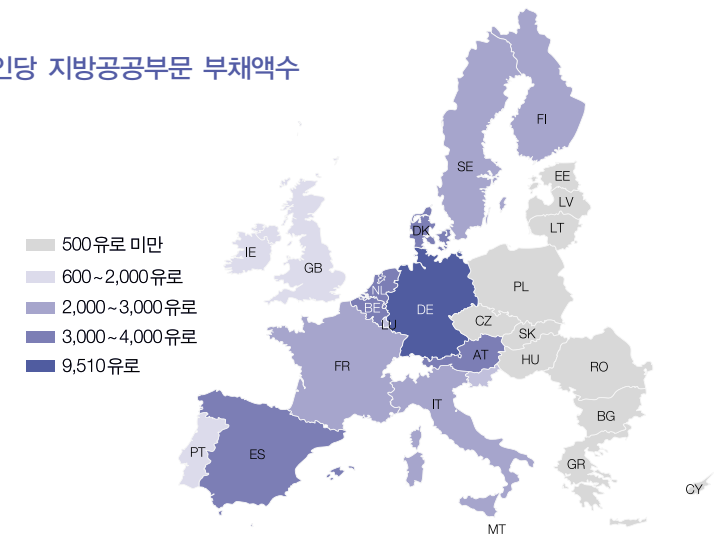
지방공공부채, 유럽에서 균등하게 분포

1조 5천 630억 유로의 지방미불부채 가운데, **독일**, 특히 란더(Lander)가 **절반**(거의 7천 780억 유로)을 차지하고, 그 뒤를 이어 **스페인**, **프랑스**(각각 11%), 이탈리아(8%), 영국(6%)의 순이다. 12개 신흥원국의 총 지방 미불부채는 유럽 지방부채의 2%가 넘지 않는다(이 중 폴란드 한 나라만 1%를 차지, 즉 미불금이 약 150억 유로). 연방 및 준연방 구성체(스페인의 자치 지방)를 제외하면, 프랑스가 빚이 가장 많고(유럽 지방 공공부채의 22%), 그 다음이 독일(19%), 이탈리아(17%), 영국(12%), 네덜란드(7%), 스페인(5%), 마지막이 스웨덴(4%)이다.

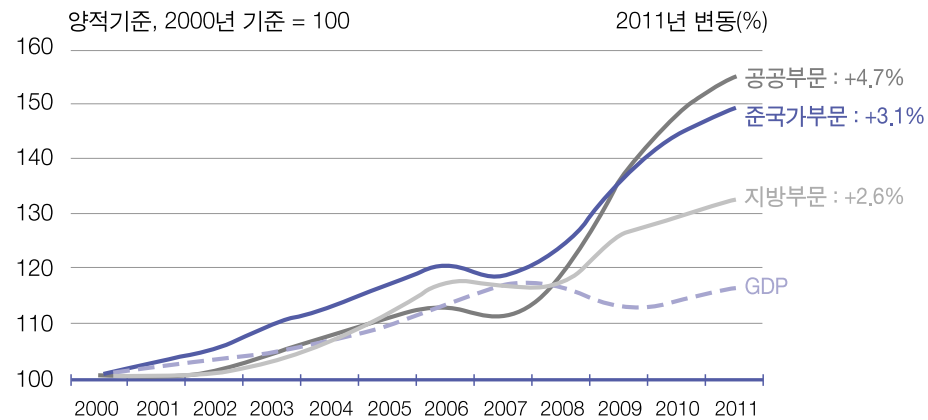
EU의 **1인당 지방부채**는 평균 3,110유로(지방 단계만 따지면 1,480유로)에 달한다. 1인당 10유로인 몰타에서부터 연방 구성체와 지방 공공부분의 부채를 합산하는 독일의 9,510유로까지, 국가별로 액수에 상당한 차이가 있다. 이 수치는 스페인이 3,000유로, 나머지 두 연방국가인 네덜란드와 덴마크에서는 4,000유로에 달한다.

하지만 지난 10년간의 지방부채 증가에도 불구하고 그리스, 중앙 및 동유럽 국가는 1인당 부채가 600유로에 못 미친다.

2011년 1인당 지방공공부문 부채액수



EU 27개국의 부문별 공공부채 변동 (2000 - 2011)



지방부채가 EU에서 평균적으로는 감소했으나, 부채는 **거의 3개국에서 2개국의 비율로 지속적으로 증가했다**. 스페인, 리투아니아, 스웨덴(양적 기준 +23%)에서 10%를 초과하는 등 양적 기준 5% 이상인 나라가 6개국일 정도로 일부 국가에서는 이러한 증가세가 아주 현저했다.

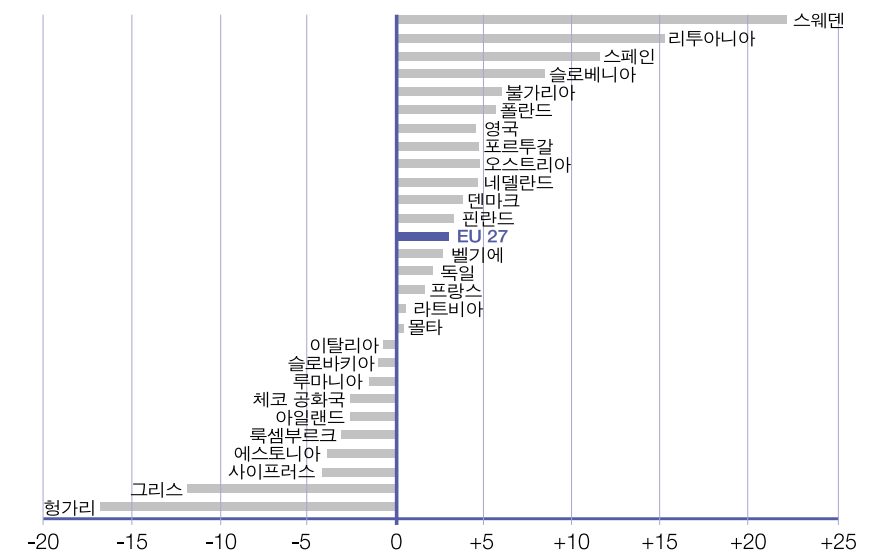
이에 대해서는 세수의 감소, 투자지출의 증가, 건전성 규정의 약화(예, 리투아니아), 유럽기금이 지원하는 프로젝트에 대한 대출 제외(일부 중앙 및 동유럽 국가), 또는 2011년에 일부 국가에서 관심을 가졌던 이자율 등 **여러 가지 설명**이 있을 수 있다.

특히 스웨덴에서는 지방 공공부문의 대출요구가 근본적으로 투자지출에 의해 결정되는데, 이 것이 2011년에 양적 기준 거의 16%가 상승했다(이전 항목 참조). 그 배경에는 이 나라 지방 공공부문이 대부분 채권시장을 이용한 탓도 있다.

스페인의 경우, 자치지방(Autonomous Communities)의 부채가 계속해서 급증한(양적 기준 +16%) 반면, 이 나라의 지방 공공부문 부채는 스페인 정부가 도(province) 및 지자체의 부채사용을 제한하기 위해 2011년에 취한 특단의 조치(경상수입 대비 부채 비율이 75%를 초과하는 지방당국에 대해서는 대출 금지 및 재금융 제한)가 효과를 보아 실질적으로 1.4% 감소했다. 스페인의 지방(region)에 관해서 말하

자면, 지방은 8/1980 법과 관련하여 황금률에 의해 묶여 있는 점을 감안하면, 지방 부채의 이 같은 큰 감소는 주목할 만한 일이다. 하지만 위기 이후에 지방의 적자 및 부채는 더 악화되었다. 아울러 2010년에는 정부가 지방에 대해 경상지출을 지원하기 위한 장기부채(단, 5년 미만) 사용에 예외적인 승인을 해 주었다. 끝으로, 스페인의 지방은 2011년에 운영비 및 현금유동성 수요를 충당하기 위한 단기부채가 대폭 증가했다. 상황이 그러하자 자치지방의 단기 미불부채가 2010, 2011년에 양적 기준 146%나 확대되고, 심지어 1년 이내 만기채권은 252%나 급증했다. 자치지방의 총 미불에서 차지하는 이 같은 종류의 부채가 1년 사이에 백분율 기준 7%에서 15%로 불어났다.

EU 27국 2011년 지방공공부문 부채의 변동 (2010년 대비 양적 기준 %)



총 미불부채에서 차지하는 지방 단기미불부채의 비율이 2003년 15%에서 2008년 26%, 2011년 34%로 증가한 독일(2011년 지방 부문만 놓고 보면 EU 평균은 13%, 지방단계의 경우 8%) 또한 **단기부채 증가**가 걱정되는 상황이다.

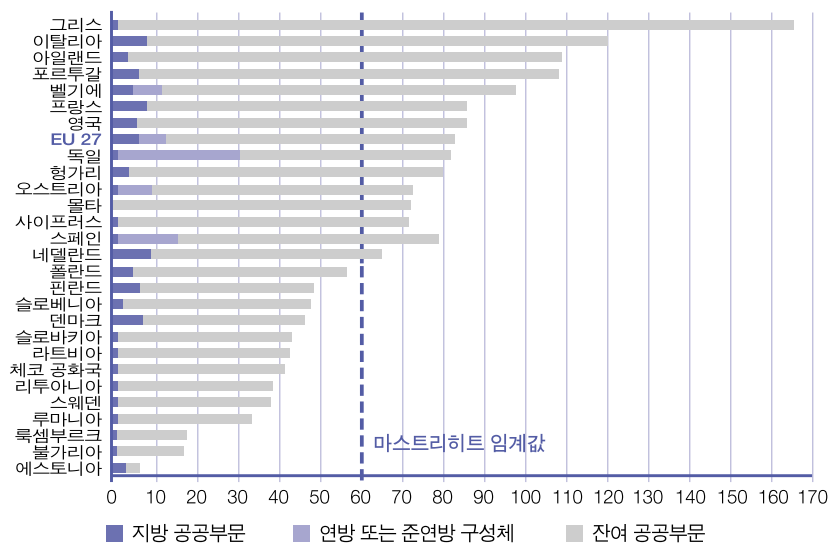
EU 27개국의 2011년 지방 및 지방 공공부채

지방공공부문의 2011년 말 현재 미불부채는 EU 27개국에서 총 1조 5천 630억 유로로 집계됐다. 이는 GDP의 12.4%, 공공부채의 15.0%에 해당하며, 연방 및 준연방 구성체(52%)와 지방 공공부문(48%)으로 구분된다. 지방 미불부채는 7천 430억 유로, 즉 GDP의 5.9%, 공공부채의 7.1%로 감소했다. 상기 비율은 지방 부문에서는 더 낮으며, 그 원인은 주로 지방부채의 가장 큰 몫이 재정지원투자(“황금률”)에 할당되고, 이것이 엄격한 건전성규정에 의해 관리된다는 사실에서 비롯된다.

GDP에서 차지하는 지방부채 비율은 몰타의 0.1%에서 독일의 30.2%(이 중 란더에서만 24.8%)까지 큰 편차를 보인다. 지방부채가 공공부채에서 차지하는 비중은 또한 몰타의 0.1%에서 유럽에서 총 공공부채가 가장 적은 에스토니아의 55.8%(GDP의 6%)까지 다양하게 분포한다.

반대쪽 페이지의 그래프는 지방부채와 연방구성체 및 준연방구성체의 비중을 총 공공부채와 대비하여 GDP의 백분율로 나타낸 것이다. 모든 유럽국가가 안고 있는 가장 지배적인 부채는 기타 공공단체(중앙정부, 공공위성조직, 사회보장기구)가 부담하는 채무이다.

2011년 공공부문 부채 내역(GDP의 %)



몇몇 란더(Lander)에서는 지자체 단계의 기존 균등화 장치와 더불어, 읍(town)의 선급금(Kassenkredite) 상환 지원대책을 펼치거나 지방당국의 향후 요구를 충족시키기 위한 준비금을 조성하였다. 그 예 중 하나가 2011년에 “지방재정강화” 기금을 조성했던 작센-안할트와 STARK II 프로그램, 또는 북라인-베스트팔렌이며, 2012년에는 그 외 헤센 주(“지자체 보호막”이라는 이름의 계획), 니더

작센 주(“미래를 위한 계약 - 채무구제기금”), 메클렌부르크-포어포메른 주(“지방통합기금”) 또는 라인란트-팔츠 주와 같은 몇 개 란더가 정책을 시행했다.

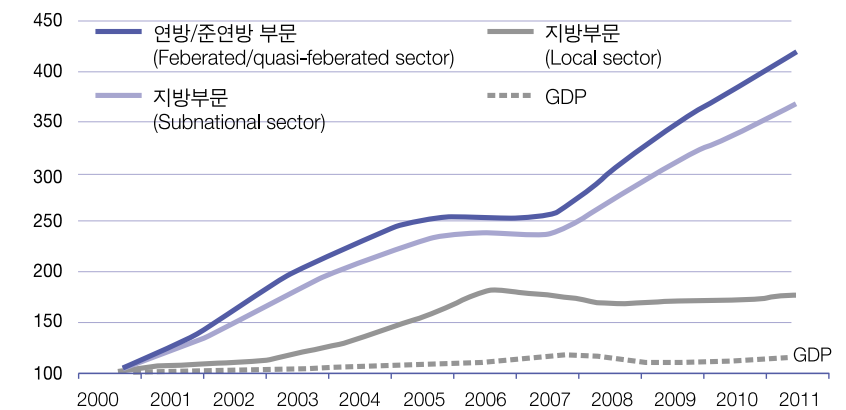
대출 또는 채권 형태의 지방미불채무

유럽에서는 지난 11년 동안 지방공공부문 채무에서 채권이 차지하는 비율이 2000년 12.9%에서 2011년 말 31.3%로 증가했다. 현재 장기 비중 95% (1년 이상 만기)를 포함, 미불채권은 약 5천억 유로에 달한다. 양적 기준으로 현저하게 증가한 것이다(2000년 이후 양적 기준 연평균 12.6%).

하지만 특히 위기 이후 지난 수 년간 미불채권이 제대로 늘어난 곳은 **연방 주(Federal State)**였다(특히 독일의 란더와 벨기에의 region들). 연방 단계의 미불금 대비 채권 비율은 2000년 21.8%에서 2007년 46%, 그런 다음 2011년에는 52.6%에 이르렀다. 양적 기준으로는 평균 13.9%, 총 4천 490억 유로에 육박했다. 그런데 스페인의 경우, 자치지방의 미불채권 비율이 2000년에서 2011년 사이에 급감했으며, 특히 위기 시작과 이후로 많이 떨어졌다.

2000 - 2011년 준국가, 연방, 지방 공공부문의 미불 채권부채 변동

양적기준, 기준 100=2000년

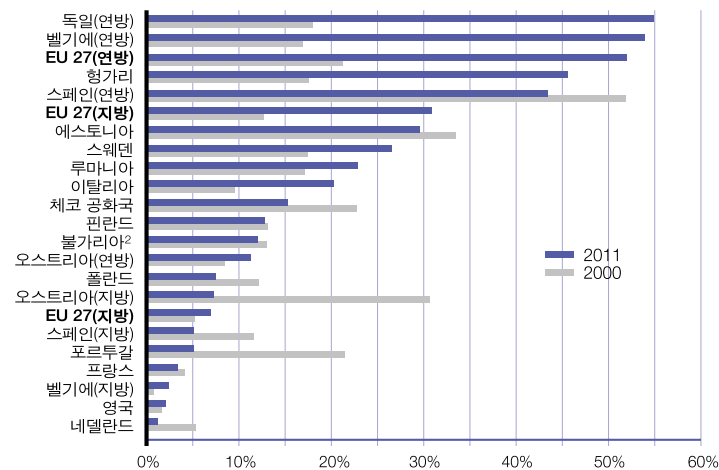


지방 공공부문만 따로 떼어서 볼 경우, 총 채무에서 차지하는 채권의 비율은 증가세가 보다 더 완만했다(2000년 5.1%에서 2011년 6.9%, 즉 채권 총액이 510억 유로). 이 비율은 위기 직전인 2007년에는

더욱 높았다(7.7%). 사실은 채권부채가 전체 기간을 통해 양적 기준으로 연평균 5.3% 증가했는데, 가장 큰 폭의 상승은 2007년에 기록되었으며(그래프 참조), 그 이후로는 증가세가 더 안정적으로 나타난다(양적 기준 연 +0.3%). 하지만 스웨덴은 특별한 경우로서, 채권/총 지방 미불채무 비율이 2010년과 2011년 사이에 6 포인트가 상승, 21%에서 27%로 증가했다(아래 참조).

유럽 지방당국은 **대출을 사용하는 경향이 따라서 거의 압도적으로 높다**. 공공부문이든 민간부문이든 불문하고 “금융”을 제공하는 기관이 매우 다채로운데, 다자간 공공은행(유럽투자은행, EBRD, 유럽개발은행의 위원회, 노르딕 투자은행, 세계은행 등), 정부기금 및 이의 여러 지점(아일랜드, 라트비아, 영국의 공공사업대출위원회 등), 국가 공공은행(중앙 및 동유럽의 개발은행, 이탈리아의 Cassa Depositi e Prestiti 은행 및 프랑스의 Caisse des Depots et Consignations 은행, 벨기에의 Belfius 은행,

EU 27개국¹의 지방 및 지방 공공부문 부채에서 채권이 차지하는 비율 (2000 - 2011)



¹ 독일(지방), 사이프러스, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아 : 2011년에 채권 존재하지 않거나 또는 유의하지 않음.

² 불가리아 : 2002-2011 자료

오스트리아의 Kommunalkredit 은행), region(독일), 자치시(덴마크의 KommuneKredit, 스웨덴의 Kommuninvest), 또는 공공은행 국가-지방 당국(독일의 KfW-Kommunalbank, 핀란드의 Municipality Finance, 네덜란드의 BNG와 NWB), 저축은행 및 민간상업은행 등이 있다.

지방당국이 어려움에 처하고 금융부문, 특히 민간금융부문 또한 지방당국에 장기금융을 제공하는 데 점점 더 난색을 표하기 때문에(청산위기 및 은행 재금융, 바젤 III 규정의 기대, 예를 들어 스페인, 포르투갈, 프랑스의 경우 지불지연 누적으로 인한 지방당국의 지급불능 리스크 증가), 이제 앞으로 지방당국들은 의심의 여지없이 국제적, 국가적, 그리고 **공공기관 및 채권시장**을 활용하게 될 것이다.

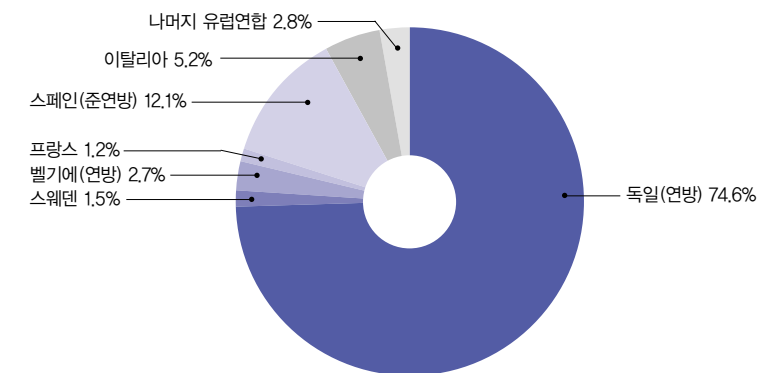
일부 국가에서 지방자치체의 외부금융 사용에 대해 긴장이 표면화(예, 프랑스의 신용경색, 스페인의 금융위기 및 자치지방의 채권시장 접근 곤란)되면서, 예를 들면, 프랑스는 “Caisse des Depots et Consignations”를 통해, 스페인은 국영신용청 “Instituto Credito Oficial”에 지방당국의 부채상환의무 및 공급업체성장 지불을 지원하기 위한 임시 금융라인 구축을 통하는 등, 몇몇 중앙정부로 하여금 지방 공공부문 금융편의를 위해 **비상수단**을 사용하도록 권장했다.

상황이 이렇게 된 이면에는 근래에 지방당국협회(프랑스, 잉글랜드)의 후원 하에 통합시스템이 부상했기 때문이다. 스칸디나비아의 지방자치기관 모형에 자극을 받아(위 참조) 상기 프로젝트들은 **지방 투자기관**의 창설을 꾀하고 있다. 그 목표는 참여 지자체에 대해 초기 자본출자의 대가로 투자기관을 통해 채권시장 진입의 기회를 주기 위한 것이다.

지방채권부채 일부 국가에 집중

채권을 가장 적극적으로 발행하는 주체는 독일의 란더로서, 미불채권이 지방공공부문 미불채권(약 3천 730억 유로)의 74.6%에 달한다. 그 뒤를 이어 스페인의 자치지방(600억 유로), 이탈리아의 주 및 주 공공부문(260억 유로), 벨기에의 연방구성체(130억 유로) 및 스웨덴과 프랑스의 지방 공공부문 순이다.

EU 27개국 지방공공부문 미불채권부채 2011년 국가별 내역



2000 - 2011 지방투자 자금조달의 변동

2000-2011년 기간 동안, 비록 정기적으로 자금조달 요구를 충족하기 위해 부채(대출 마이너스 연간 할부상환액)를 쓰긴 했으나, 지방투자 자금조달(연방국가 및 자치지방 제외)은 대부분 자체자금조달 자원 및 투자 수입에 의해 마련되었다.

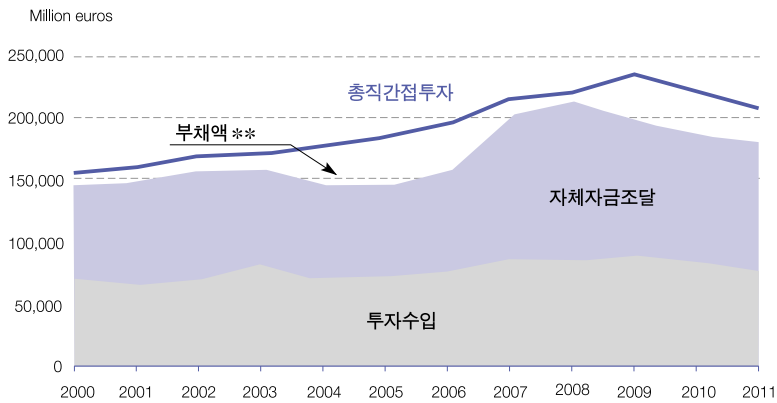
2003년 까지만 해도 지방투자에서 자체자금조달과 투자수입이 차지하는 비율은 90%가 넘었다. 경제가 침체되는 가운데 2004년부터는 그 비율이 줄어들었다가 2007년에 다시 반등했다. 자체자금조달과 투자수입의 포함율은 유럽위기가 오기 직전에는 자체금융(54%)과 자본이전(40%)을 합쳐 94% 대까지 올라왔는데, 이는 그 해 투자의 단 6%만 빚을 내서 자금을 조달했다는 뜻이다.

2008년의 위기에도 불구하고, 또한 성장정책에 따라 제공된 자본이전 증가와 함께, 자체자금조달은 투자 포함율 (investment coverage rate)이 과거 10년 이래 최고점(96%)에 이르도록 해 주었다. 그러나 2009년에는 포함율이 85%로 후퇴함으로써 투자수입의 회복력이 자체자금조달 하락을 보상하기에는 역부족이었다.

2010년에는 자체자금조달과 투자수입 모두 하락했다. 하지만 지방투자는 같은 정도로 하락한 반면, 전체적인 포함율은 2009년 수준을 유지했다. 전체적으로, 저축이 자금조달 요구의 46%를, 투자수입이 39%(즉, 전체 85%)를 담당할 수 있었다.

끝으로 2011년에는 자본이전이 계속해서 감소했으나, 이 무렵에 자체자금조달의 개선으로, 특히 지방투자가 지속적으로 감소하였음에도 불구하고, 지방투자의 포함율을 올리는데 기여했다. 결국 지방투자의 49%가 자체금융으로, 37%는 투자수입으로 조달되어, 자체재원에 의한 포함율이 86%에 이르렀다. 2011년의 사례 중 14%에서 대출이 사용되었다. 따라서,

EU지방 공공부문의 투자자금 조달 (2000 - 2011)



* 지방 공공부문, 즉 연방구성체(연방국가) 및 준연방구성체(스페인) 제외
** 부채액(미불부채의 변동) : 총 신규차입 - 총 상환

EU 27개국 국가, 준국가, 지방 공공부문의 거시경제 비중 - 2011년

	금액 (10억 유로)	GDP의 %		총 공공부문의 %		변동(양적 기준)	
	2011	2000	2011	2000	2011	2000-2011 (연평균)	2010-2011
GDP	12,629	-	-	-	-	+1.4%	+1.5%
공공지출	6,201	44.8	49.1	100.0	100.0	+2.2%	-1.5%
...준국가 단계	2,109	15.2	16.7	33.9	34.0	+2.3%	-0.2%
...지방 단계만	1,506	10.8	11.9	24.2	24.3	+2.3%	-1.0%
이 중 직접 공공투자	306	2.4	2.4	100.0	100.0	-	-7.4%
...준국가 단계	204	1.6	1.6	68.5	66.5	+1.2%	-6.6%
...지방 단계만	179	1.4	1.4	59.8	58.3	+1.2%	-6.0%
공공수입	5,637	45.3	44.6	100.0	100.0	+1.3%	+2.9%
...준국가 단계	2,016	15.0	16.0	33.2	35.8	+1.9%	+0.2%
...지방 단계만	1,480	10.8	11.7	23.9	26.3	+2.1%	-0.2%
이 중 조세수입	3,283	27.2	26.0	100.0	100.0	+1.0%	+3.2%
...준국가 단계	838	6.2	6.6	22.7	25.5	+2.1%	+5.5%
...지방 단계만	529	3.8	4.2	35.5	16.1	+2.2%	+3.5%
이 중 비 조세수입	2,354	18.1	18.6	100.0	100.0	+1.7%	+2.4%
...준국가 단계	1,178	8.9	9.3	48.9	50.0	+1.9%	-3.3%
...지방 단계만	951	7.0	7.5	38.4	40.4	+2.1%	-2.2%
공공부채	-565	0.6	-4.5	100.0	100.0	-	-
...준국가 단계	-93	-0.1	-0.7	-	16.5	-	-
...지방 단계만	-26	-	-0.2	-	4.6	-	-
공공부채	10,422	61.9	82.5	100.0	100.0	+4.1%	+4.7%
...준국가 단계	1,563	9.7	12.4	15.6	15.0	+3.7%	+3.1%
...지방 단계만	743	5.2	5.9	8.3	7.1	+2.6%	+2.6%

* 준국가 : 연방 및 지방 ("방법론" 참조)

본 문서는 2012년 5월과 6월에 텍시아 크레딧 로칼은행 조사부에서 작성하였으며,
2012년 4월말에 유로스타트에서 추출된 잠정자료의 분석 및 2012년 6월에 유럽자치단체협의회가
회원조직인 유럽 지역지방정부 전국협회를 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 근거로 한다.

문서는 프랑스어판과 영어판이 있다.

본 문서는 텍시아 크레딧 로칼은행 웹사이트(www.dexia-creditlocal.fr)의
“Nos publications” 섹션) 및 CEMR 웹사이트(www.ccre.org)에서 다운로드 할 수 있다.

텍시아 크레딧 로칼은행(Dexia Credit Local) :
Tour Dexia, 1 passerelle des Reflets, F-92913 La Defense cedex
전화 : +33 1 58 58 73 73 E-mai l : etudes-research@dexia.com

유럽자치단체협의회(Council of European Municipalities and Regions) :
Square De Meeus 1, B-1000 Brussels
전화 : + 32 2 511 74 77 E-mail : info@ccre-cemr.org

주필 : 앙드레 불랑제(Andre Boulanger), 텍시아 크레딧 로칼은행 연구소장
편집자 : 이자벨 샤프리(Isabelle Chatrie),
텍시아 크레딧 로칼 은행 국제조사팀장 (isabelle.chatrie@dexia.com)

프랑스어에서 영어로 문서번역은 앤드류 브레너(andybrenner@yahoo.com)가 담당했다.

판권소유. 본 문서의 일부 또는 전부를 복제할 경우에는 반드시 Dexia-CEMR을 명시해야 한다.