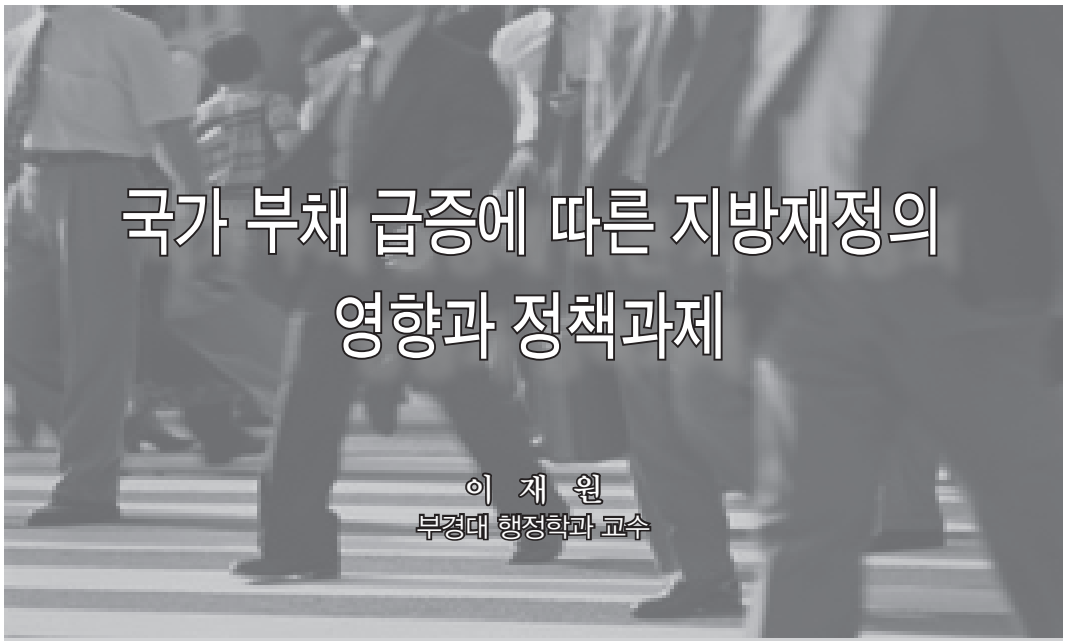


국가 부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제

이 재 원
부경대 행정학과 교수

Ⅰ. 서론

국가 주도의 경제성장 전략을 몇 십년동안 지속하면서도 중앙정부의 재정은 비교적 건전한 상태를 유지하였다. 하지만 90년대말 IMF 외환위기 대응과 2000년대 후반의 세계 금융위기 대응 그리고 최근 10여년 동안의 사회복지지출 확대 속에서 국가재정의 건전성을 우려하는 비판들이 많아졌다.

세계화와 탈제조업화의 경제구조 조정 뿐 아니라 저출산・고령화, 근로빈곤, 소득양극화 등과 같은 새로운 사회적 위기가 급속히 진행되면서 잠재적인 세입기반(역량)이 지속적으로 침체되는 다른 한편으로 국가재정 지출 수요는 계속 확대되고 있다. 세입 기반이 정체된 상태에서 세출이 증가하면 앞으로 재정적자의 폭이 점점 커질 수 있다.

국가의 재정적자들이 누적되면 결국 정부 부채 문제가 발생한다. 개발연대의 성장을 위한 과거의 부채(차관)와 비교할 때 지금의 상황은 우려스러운 측면이 있다. 과거 전자에 대해서는 종속이론의 관점에서 비판이 많았다. 차관을 통한 경제성장 전략은 세계 금융제국주의에 후진국이 영구

종속되는 통로가 된다는 것이다. 하지만 한국의 경우 이는 정확하지 않았다. 그러한 우려가 없었던 것은 아니지만 성공적으로 극복하였으며 해외의 외부 재원을 전략적으로 활용한 대표적인 사례였다.

문제는 최근의 국가 부채이다. 재정적자의 원인들이 전략투자와는 거리가 있거나 그 효과가 의심스러운 소비성 지출에 있기 때문이다. IMF 외환위기를 극복하기 위해 지출했던 168조원의 공적자금 가운데 회수율은 2010년 현재 57%정도이며 기업들의 도덕적 해이를 심화시켰다. 2000년대부터는 위기 극복과정에서 중산층 붕괴현상이 본격화되었고 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 지출이 확대되었다.

당시 국민기초생활보장체제를 마련하면서 생산적 복지의 이념이 제시되었지만 정치적 상징 이상은 아니었다. 대신, 사회안전망이 국가의 임의적인 시혜가 아니라 국민의 권리로 전환되는 복지국가시대를 의미하였다. 2000년대 후반에 사회투자를 위한 사회서비스 정책이 추진되었지만 여전히 투자 보다는 소비적 특성이 강하다. 사회기반 투자에 대한 제대로 된 전략들은 아직 구상과 시범 단계 수준이다.

최근의 금융위기 극복 과정에서 복지비 지출 비중은 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이번의 경우에는 복지비 뿐 아니라 투자 효과성에 논란이 발생하는 대규모 건설사업과 병행되고 있다는 점에서 또 다른 특징이 있다. 보수주의 관점에서는 국가부채에 대한 우려 때문에 작은 정부를 지향한다는 것이 서구의 사고이다. 우리나라의 보수주의 정부는 국가 주도 경제성장을 성공시켰던 개발연대의 경험이 있기 때문에 작은 정부에 대한 이념을 지지하면서도 재정 정책에서 실천은 뒷받침되지 않는 경향이 있다.

재정적자와 국가 부채의 영향은 중앙정부에 재정문제에 국한되지 않고 지방재정에 대한 부정적인 영향을 수반하게 된다. 단일제 국가에서 지방자치단체의 재정은 연방제와 비교할 때 중앙재정과 보다 더 밀접하게 연계되어 있다. 더욱이 최근에는 주요 국가들에서도 동시에 확인되는 경향으로, 중앙정부에 대한 지방재정의 의존성이 점점 강해지고 있다.

이 글에서는 최근 급증하고 있는 국가부채 현상이 지방재정에 미칠 수 있는 영향들을 예상하고 그

에 대한 지방재정에서의 대응과제들을 모색하였다. 이를 위해 우선 국가부채에 대한 최근의 현황들을 정리하였다. 둘째, 미국과 일본에서 재정적자 국면에서 정부간 재정관계 변화들을 정리하였다. 셋째, 중앙과 지방정부간 재정구조 변화들을 살펴보면서 국가부채와 대응전략들이 지방재정에 미칠 수 있는 영향들을 전망하였다. 그리고 마지막으로 국가부채 급증 시대의 정부간 재정관계 개편과제들을 모색하였다.

Ⅱ. 국가 부채에 대한 동향과 쟁점

1. 국가부채의 동향

국가부채의 주제에서는 변하지 않는 논쟁 구조가 있다. 학자와 전문가들은 현실 이상으로 강하게 비판하고 정부는 반대로 회피하고 변명한다. 학자들의 비판에는 현상에 대한 단순한 우려에서부터 국가의 재정역할 자체를 부정하는 신자유주의 이념까지 다양한 스펙트럼이 있다. 정부의 책임자들은 당시의 시대 여건과 전반적인 국가 정책 기조의 맥락에서 상황을 판단한다. 따라서 재정적자와 국가 부채에 대한 중립적 해석을 찾기가 쉽지 않다.

하지만 학자들의 편견 보다 더 위험한 것은 정부의 도덕적 해이와 책임성 문제이다. 국가부채에 대한 비판이 제기되면 관료들은 대부분 한국의 재정은 기본적으로 건전하다고 한다. 최소한 2000년대까지는 그러했다. 이후 IMF 경제위기 극복과 사회복지지출 과정에서 재정건전성이 문제가 되었다. 정부도 부분적으로 문제를 인정했다. 하지만 회피하는 변명이 있었다. OECD 국가 평균보다는 아직은 훨씬 양호하다는 것이다.

2009년말부터 그러한 변명이 설득력을 잃어 가고 있을 때 또 다른 논리를 만들었다. 세계적 금융위기 상황에서 국가 부채 증가는 불가피했지만 한국은 다른 국가들에 비해 양호하게 관리했다고 하였다. "2007~10년 우리나라는 국가부채가 6% 증가했고, 주요선진국은 18% 가량 늘었다" 면서 "금융위기 극복을 위해 재정에서 적자를 내 수요를 창출한 것은 다른 나라들도 마찬가지고 오히려 우리의 경우는 양호한 편" 이라고 설명했다(김경식, 2010). 한국은 양호한 것이 아니고 상대적으로 덜 나쁘게 재정을 운용했다는 해석이 정확할 수 있다.

올 초에는 정부 부채(407조원), 가계부채(733조원), 공기업부채(274조원)의 3대 부채(1,413조원) 문제가 동시에 제기되었다. 국가 채무에 따른 중앙재정에서의 이자부담은 올해 20조원 정도로 추산되었다(이태영, 2010). 국내 보다는 무디스사를 비롯한 해외 신용평가기관으로부터 비판이 시작되기도 했다. 가계부채가 문제였다.

정부에서는 역시 특별히 문제될 것이 없다고 해석하였다. 즉, 가계부채의 2/3는 부유층의 부채이고 채무연체율이 낮고 관리가능한 범위에 있다는 것이다. 공기업 부채를 국가부채 통계에 포함시킬 필요가 없다는 회계기준에서부터 그런 말이 외국에 알려지면 국가 신인도에 영향을 미칠 수 있다는 등의 다양한 각도에서 설명이 있었다.

이후 장밋빛 전망도 있었다. 2013~4년이면 재정균형이 가능하다는 인터뷰가 나왔다. 재정균형을 이루고 부채를 갚아 나가면 쉽게 해결할 수 있는 것을 학자와 전문가들은 필요이상의 편견으로 비판하고 있다. 하지만 국회예산정책처의 발표 자료에 따르면 GDP성장률과 재정수지 등 6년간 52개 전망치 가운데 5회만 제대로 맞추었고, 국가재정운용계획서의 48개 세부 항목 가운데 목표를 달성한 것은 5개에 불과하였으며 재정수지는 한번도 목표를 달성하지 못하였다(나아정 · 박승준, 2009). 이는 정부의 재정관리 능력은 있어도 약속을 믿기 힘든 이유가 된다.

2. 국가부채 해석의 초점

올 초부터 모든 언론사에서 국가부채 문제를 집중적으로 다루고 있다. 국가부채는 GDP 기준대비 정부의 부채 비율로 진단하는데 미국은 85%이고 일본은 219%로 세계 최고 수준이다. G20 국가의 평균 비율은 75.1% 정도이다. 국제통화기금(IMF)은 선진국들의 부채가 2차 대전 직후의 수준까지 치솟았다고 우려하며 재정파탄 위기를 경고하였다. 특히 G7 국가 중 캐나다와 독일을 제외한 나머지 5개국은 2014년까지 100%에 근접하거나 100%를 넘어설 것이라고 했다(박태견, 2010.3.21). 정부가 공식적으로 발표한 한국의 부채비율은 36% 정도이다. 현 시점에서 숫자만을 보면 모든 언론에서 주요 논쟁거리로 다룰 상황은 아니다. 하지만 사정은 좀더 복잡하다.

우선, 정부부채의 규모가 얼마인지 객관적으로 파악되지 않는다. 정부가 발표한 2010년도 국가부채는 407조원이다. 하지만 국가 부채도 산정 방식과 기관에 따라 적게는 400조원부터 많게는 1,439

조원까지 산정되고 있다.[1] 최근에는 수자원공사 등 24개 주요 공기업의 부채 273.6조원이 논쟁의 중심에 있다. 2008년 대비 13.6%가 급증한 규모이다. 공기업 부채는 국제 기준에서 국가 부채에 포함되지 않는다. 하지만 주요 국가와 단순 비교는 정확하지 않다. 공기업과 정부의 재정정책과의 관계 특성을 고려하여 한국의 상황에서 국가 부채로 인정해야 할지 여부를 판단해야 한다. 외국이 그들 나라의 경험에서 만든 그들의 기준에서 아니라고 해도 우리의 문제가 없어지는 것은 아니다.

둘째, 국가부채의 적정성 여부를 OECD 국가의 평균 수준만으로 판단해서는 안된다는 의견이 있다. 한국의 경제 규모를 고려할 때 무역의존도가 90%를 넘는 외풍에 약한 소규모 개방경제에서는 35.2%가 적당하는 것이다(조성원, 2010). 이 기준에 따르면, 정부의 공식발표에서도 지금 적정 수준을 위협하는 것이다. 개별적인 공공부문의 재정이 분리 운영되는 서구와는 달리 한국의 공공부문은 사실상 단일체로 운영된다. 정부부채와 공기업 그리고 공적금융회사의 부채를 모두 합치면 700조원으로 GDP의 70% 수준이다.

셋째, 부채 증가속도의 문제가 있다. 2002년 133조 6,000억원으로 GDP 대비 18.5%에 불과했던 국가채무는 올해 36%를 넘어설 것으로 추산되었다. 국가부채가 GDP의 90% 이상이면 성장률이 급격히 둔화된다는 보고가 있다(김석중, 2010). 일정 수준이 넘어서면 성장이 둔화되고 세수기반이 약화되면 부채 증가의 가속도는 더 높아질 것으로 전망된다. 정부의 관리가 불가능한 4대연금의 재정부담도 국가 부채의 논쟁에서 중요하게 다루어져야 한다. 공무원연금에 대한 재정지원은 2004년 1,742억원이었지만 2009년은 1조 9,028억원이 투입되었고 같은 기간 군인연금은 6,147억원에서 9,400억원이 되었다. 사학연금과 국민연금은 각각 20년과 50년 후에 기금고갈이 전망되고 있다(정민승, 2010)

넷째, 부채의 양 보다 질에 대한 문제가 있다. 생산적 투자를 위한 부채인지 아니면 소비적 지출인지 여부를 구분할 필요가 있다. 중앙정부의 부채가 소비로 귀결되면 국가재정 규모의 축소, 공기업으로 부담 전가, 그리고 지방자치단체로 지출책임 전가 등과 같은 일련의 회피적인 중앙재정 운용

1) 한나라당 이한구 의원은 2009년 10월 국무총리실 국정감사에서 정부가 집계하는 국가채무에 공기업 부채, 국민연금 공무원연금 등 4대 공적연금 책임준비금 등을 합한 '사실상의 국가채무'가 2008년 기준으로 1,439조원, GDP 대비 비중은 140.7%에 달한다고 주장했다(내일신문, 2010.2.23). 국가부채의 규모는 정부가 발표하는 국가채무, 지자체의 부채, 공기업과 준정부기관의 부채, 공공연기금의 미적립부채, 정부보증채무, 통화안정증권 잔액 등의 요소들을 어느 정도로 반영하는가에 따라 상당히 달리 계산된다.

이 예상될 수 있다. 4대강 사업을 맡은 수자원공사는 2008년말 1조 9천억원의 부채가 2009년에는 3조원에 달했다. LH공사의 부채는 109조원으로 24개 공기업 부채의 40%를 차지한다(이영태, 2010). 각종 주택 및 토목사업들이 예상 수익을 창출하지 못하였거나 정부 정책으로 수익성 없는 임대주택 사업 등을 계속 유지해야 하는 문제가 있다. 부동산 경기에 따라 회사의 운명 뿐 아니라 국가재정 위기까지 발생할 수 있다. 저스틴 이푸 린 세계은행 부총재는 부채가 사회간접자본 등 부문에 생산적으로 사용되면 경제성장에 도움이 된다고 하고 한국이 좋은 사례라고 하였다. 하지만 그가 지금 정부가 매년 GDP의 2%를 투입하는 녹색성장사업의 생산성을 엄밀히 분석했는지는 알 수 없다(황국상, 2010). 외국 학자의 명성을 한국 상황을 분석하기에는 이미 한국의 경제와 재정규모는 너무 성장해 있다. 과거에는 수익성있는 개발사업이 많았지만 향후 부채의 원인은 소비성 복지부문이라는 점에서 부채의 질이 악화되는 것은 분명하다.

다섯째, 당분간 뿐 아니라 장기적으로도 국가 부채를 증대시킬 수 있는 원인이 줄어들지 않고 있다. 한국 사회가 복지국가단계에 접어들면서 소득보장과 질병 대응을 위한 연금과 건강보험 재정수요가 급증하고 있다. 저출산 · 고령화, 근로빈곤, 소득양극화 등의 신사회위기가 동시에 진행되면서 가족중심의 사회기반이 해체되어 노인 및 아이 돌봄, 그리고 보육 등과 같은 보편적 사회서비스 수요 역시 급증하고 있다. 사회 경제 구조 전환기라고 하는 중요한 시점에서 신성장동력이 애매한 가운데 모두 국가의 재정지출 시혜만 기다리고 있다.

3. 국가부채 문제 해결과 부작용, 그리고 지방재정

90년대말 IMF 경제위기 상황에서 부채의 늪에 빠졌던 상장기업들은 성공적으로 위기를 극복했다. 당시 제조업 평균 부채율은 2000년 186%에서 2008년 99.5%로 급격히 낮아졌다(김석중, 2010). 하지만 기업의 회계관리 부실의 책임을 국가가 떠안았다. 한국사회의 신사회위기가 본격화되었고 국가의 복지 부담이 대폭 확대되었다. 국가가 당면하고 있는 '부채의 늪'을 해결해 줄 구원투수를 찾기는 쉽지 않다. IMF와 같은 국제기구는 결코 은혜로운 구원자가 아니었다. 한국 경제는 90년대 말에 지독하게 경험한 바 있다.

국가부채는 재정적자에서 비롯된다. 한국정부는 장기간 균형 및 흑자재정을 운영한 경험이 있다. 최근 재정적자가 문제되었지만 점차 개선될 전망이다. 올해 재정적자는 GDP 대비 2.9%로 예측되었

는데 전년도의 3.2%와 비교하면 향상된 수준이다. 하지만 2013년에는 국가 부채가 500조원에 이른다는 전망도 있는데 무리하게 재정균형을 추진하면 세출 부문에서의 누군가가 중앙정부의 부담을 대신해야 한다.

국가채무는 결국 국민 개인들의 채무이기 때문에 현실적으로 극단적인 문제가 된 사례는 많지 않다. 국가의 빚이 만들어낸 금전들이 국내에서 소비되었다면 결국 국민들이 쓴 것이고 나중에 문제가 되면 결국 국민들이 책임을 져야 한다. 하지만 문제는 의사결정에 참여하지 않았던 국민들이 부정적 결과에만 고통분담의 책임을 져야 한다는 데 있다.

이차세계대전을 겪으면서 막대한 국가부채가 있었던 유럽의 주요 국가들은 인플레이션이라는 방식으로 부채문제를 해결했다. 정치가와 관료들의 잘못된 의사결정 책임을 일반 국민들이 대신 갚는 구조이다. 국가는 통화를 증발하여 인플레이션을 유발하여 부채의 실질가치를 떨어뜨리거나 경제성장을 창출하여 빚을 상환하면 부채문제를 해결한다. 공기업부채도 간단할 수 있다. 댐용수가격이나 고속도로 통행료 그리고 전기요금을 올리면 해결된다. 이른바 인플레이션 방식이다. 이는 신자유주의자들이 신랄하게 비판하는 국가의 폭력에 해당하는 것이다. 외국 자본과 얽혀있는 현대 사회는 좀더 복잡한 상황이 있을 수 있지만 기본 구조는 동일하다.

문제는 이 과정에서 국민의 고통이 상당하다는 것이다. 지방정부도 국가 부채 문제 해결 과정에서 희생양이 될 수 있다. 중앙의 재정책임이 지방으로 전가되기 때문이다. 중앙정부의 잘못된 재정결정과 부실한 재정관리에 따른 책임을 지방정부가 대신 부담하는 상황이 전개될 수 있다. 정부간 재정관계가 수직적으로 의존되는 관계가 깊어질수록 중앙정부의 재정상황이 전달되는 속도와 양이 커지게 된다.

Ⅲ. 재정적자 국면에서 미국과 일본의 정부간 재정관계 변화

1. 미국의 신연방재정주의

복지국가의 재정위기와 함께 80년대 미국에서는 신보수주의 정권이 등장하였다. 정부간 재정관

계에서 많은 변화가 있었는데, 미국에서는 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)로 요약되어 사회복지정책에서 주 및 지방정부의 사회복지책임을 강화시켰다. 같은 시기 이들 국가의 정부간 관계 정책에 영향을 미친 것은 공공선택이론이었다. 여기서 주목한 것은 사회복지분야에서 독점적인 정책을 수행하는 연방정부의 비대화와 재정적자였다.

복지정책의 황금시대였던 70년대까지 미국의 연방정부는 사회서비스, 보건, 경제개발과 같은 영역에서 새로운 정책을 개발하는데 지방정부 보다 상대적으로 더 적극적이었다(Anton, 1997:704). 그러한 상황에서 지방정부로의 재정기능 이양과 책임 분담에 대한 주장들은 복지재정의 축소를 의미하는 것이었다. 실제로 80년대 미국의 레이건 행정부는 연방정부의 재정 적자 문제를 해소하기 위해 주와 지방정부에 대한 각종 보조금들을 포괄보조금으로 묶고 전체 총량을 축소하였다. 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다.

공공서비스의 계약과 민간화도 가속화되었다(Reish, 2009:39). 80년대에는 예산이 실질적으로 감축되는 상황에서 정부간 계약 모델이 발달하였다. 이후 사회복지에서 민간화 경향(특히 아동복지와 정신보건)은 공공복지행정가들로 하여금 "계약관리" 방식을 적극적으로 활용하도록 유도하였다. 이러한 경향은 90년대에 더 강화되었다.

공공부문 운영에서 시장주의를 본격적으로 도입하는 신공공관리주의는 정부간 재정관계에서도 동일한 논리를 적용되었다. 정책 집행에서 일선기관 혹은 담당자의 집행 재량을 확대하고 결과 중심의 구체적인 성과책임을 강화하는 것이다. 정부간 재정관계의 관점에서, 중앙정부는 개별 보조금을 묶어 포괄적으로 지원하고 주 및 지방정부와 결과 중심의 성과계약방식을 설계・적용하여 재정지원에 따른 정책의 성과 책임성을 강화시키는 구조를 정립한다. 미국에서는 80년대 정부 생산성 운동에서 시작하여 분권화와 성과 책임에 대한 관리주의 정부 혁신이 일관성 있게 지속되었다.

정부간 재정관계 재구축 과정 역시 이와 같은 맥락에서 진행되었다. 90년대 중반 이후 새로운 정부간 재정관계를 분석하면서 미국 학자들은 권한이양 혁명(Devolution Revolution)이라고 하였다(Cho & Wright, 2004). 핵심은 성과측정이다. 성과측정은 연방정부의 책임성 목표와 지방정부의 재량 및 집행 유연성을 연결하는 매개가 된다. 성과주의 운동과 성과측정은 전통적인 명령과 통제 관점을 대체하는 새로운 정책관리 접근이 되었다.

전통적인 관리 방식은 규정에 대한 순응을 강조하지만 새로운 성과측정 혹은 성과관리에서는 결과(outcome)를 특별히 중요하게 고려한다. 성과주의에 대한 관심은 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler, 1992)의 정부재창조 운동에서 구체적인 정책으로 확대되었다. 여기서는 결과 측정, 성과보고서 작성, 그리고 민간위탁 혹은 성과계약 활용 등이 강조되었다.

정부간 역할 분담에서 중앙정부는 정책결정에 전문화되어 있고 지방정부는 정책집행을 담당한다. 그런데, 정부실패의 비효율성에 대한 비판이 정부간 관계에서도 적용되었다. 쟁점의 핵심 중 하나는 중앙정부 차원에서 필요이상의 인원이 관리 업무를 담당한다는 것이다. 문제의 해결은 지방이양이다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부간 책임성이 재구조화되었다(Anton, 1997:703). 구체적인 혁신 조치들은 신공공관리주의에 기초하였다. 여기서 전제하는 효율화, 시장화, 분권화의 세 가지 가치는 사회(복지)서비스에서도 그대로 적용되었다. 그런데 90년대 이후 미국과 영국에서 정부혁신에는 책임성(accountability)의 가치가 추가되었다(Langan, 2000:160).

2. 일본의 삼위일체개혁

중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 추진된 분권화의 또다른 사례로 삼위일체개혁으로 알려진 일본의 정부간 관계 변화가 있다(Muramatsu, 2001:13). 80년대 일본의 정부간 관계 변화는 분권화 방향이었다. 여기서 핵심은 사회복지였다. 전체적으로 사회복지에서 지방정부의 권한이 확대되었다. 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 몫은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지 프로그램에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다.

하지만 지방정부가 복지정책에서 자신들의 권한을 제대로 활용하지는 못했다. 재량권을 충분히 행사할만한 충분한 재원이 없었기 때문이었다. 국고보조 지원 조건은 과거와 마찬가지 수준에서 중앙정부가 설정하고 충분한 재정보전 없이 지방으로의 재정 기능을 이양하면 결국 사회복지 부담이 지방으로 전가되는 효과가 발생한다. 일본에서는 90년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권화 개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다. 하지만 분권화의 명분으로 제시하였던 긍정적인 효과는 나오지 않았다. 기본적으로 사무이양에 따른 재원이양이 부족했다.

Ⅳ. 정부간 재정관계 변화와 국가부채 영향에 대한 전망

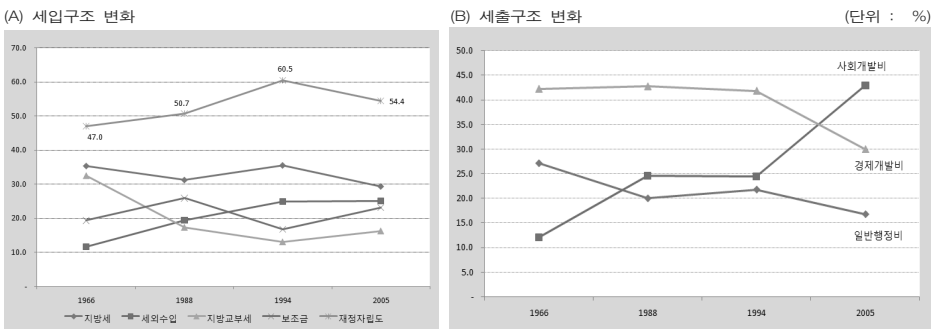
1. 세입분권과 세출분권의 기조

1) 지방재정에서 세입과 세출 비중의 변화

제헌 헌법에서 지방자치가 보장되고 1949년도에 지방자치법이 제정되었던 것과는 대조적으로 정부간 재정관계의 특성을 규정하는 지방재정법은 1963년도에 제정되었다. 당시 5·16 군사혁명의 분위기 속에서 강력한 중앙집권체제가 구축되었으며 지방의회의 기능은 정지되어 있었다. 지방재정의 운용기조는 재정건전성 유지와 5개년 경제개발계획의 차질없는 수행에 맞추어져 있었다. 따라서 지방재정이 중앙재정과 상대적으로 분리·독립적으로 운영될 여지는 제도 형성기부터 거의 없었다(이재원, 2010).

제3공화국의 중앙집권체제에서 지방재정자립도는 47.0%였다. 세입 분권화 추세가 90년대 중반까지 지속되어 1994년도의 재정자립도는 60.5%까지 이르렀다. 하지만 2005년도에는 다시 급격히 하락하여 재정자립도는 54.4% 수준에 머물렀다. 2010년 당초예산기준으로 재정자립도는 52.2%로서 더 낮아졌다. 이와 같은 경향은 보조금의 비중 추세에서 뚜렷하게 확인할 수 있다. 보조금에 대한 중앙정부의 관리기능은 행정안전부가 아니라 기획재정부에서 담당하고 있다. 상징적인 자치는 확대되어도 실질적인 재정분권에서 변화는 기대하기 힘든 구조이다. 더욱이 공교롭게도 지방자치제가 부활되고 정착되었던 90년대 후반부터 지방재정의 세입분권이 하락하였다.

〈그림 1〉 지방재정 일반회계의 세입 및 세출 구조 변화



자료 : 이재원(2010)

지방재정자립도가 지속적으로 하락하면서 중앙재정에 대한 지방재정의 의존도는 보다 심화되고 있으며 재정지출 구조에서도 상당한 변화가 확인되었다. 과거 추세를 고려하면 지방세출 기능의 핵심 주제는 사회복지를 중심으로하는 사회개발비 부문이다. 사회복지부문 중심으로 지방재정은 중앙재정과 보다 깊은 수직적인 관리 통제 구조를 형성하고 있다.

지난 40년동안 지방재정에서는 두 번에 걸친 재정지출의 우선순위 변화가 있었다. 두 가지 변화 모두에서 사회개발비 항목이 중요한 비중을 차지하고 있다. 복지국가 선언과 지방자치의 부활이 약속되었던 80년대에는 일반행정비와 사회개발비의 비중 전환이 있었다. 이후 90년대말부터 민선단체장체제와 함께 지방자치제가 부활되면서 사회개발비와 경제개발비의 비중 전환이 있었다. 특히 IMF 외환위기에 따른 사회위기 현상들이 급증하였고 사회안전망 구축을 위한 국민기초생활 보장정책들이 본격적으로 추진되었다. 2005년 전후에 정부는 지방분권과 사회복지를 국정우선과제로 추진하였다. 중앙정부의 재정 뿐 아니라 지방재정에서도 사회개발비가 급속히 상승하여 2005년도에는 일반회계 전체 예산에서 15.0%를 차지하였다.

2) 자치부활 이후 세입분권과 세출분권의 엇박자

지방자치가 부활되면서 중앙정부로부터 지방자치단체의 재정 독립성은 강화될 수 있을 것으로 기대하였다. 하지만 현실은 간단하지 않았다. 80년대 후반이후부터 담배소비세, 지역개발세, 지방양여금 등의 지방세입에서는 분권 기조가 일반적이었다. 하지만 지방세출에 대한 중앙정부의 관리 감독 기능이 강화되어 재정분권에 대한 사회적 기대를 실천하기 쉽지 않았다. 이른바 “세입분권-세출집권”의 자치재정 구조가 형성되었다(이재원, 2010).

세출관리와 관련한 중앙정부의 대표적인 관리수단은 중기지방재정계획과 투자심사제도이다. 동 제도들은 지방재정사업 관리에서의 계획성과 전문성을 높이기 위한 수단이라는 점에서 의의가 있다. 하지만 현실적으로 대부분의 지방자치단체들이 중앙정부의 표준화된 지침을 단순 수용하는 수준에서 소극적으로 수용하였다. 결과적으로는 지방재정에 대한 중앙정부의 관리 감독 수단으로 운영된 측면이 있다. 세출 부문에서 중앙정부의 관리 감독 기능들은 2000년대 초반까지 계속 강화되었다. 1994년도에 지방재정분석 진단제도가 추가 도입되었고 당시 지방재정법에는 재정상황들을 주민들에게 공개하도록 하는 규정을 신설하였다.

분권과 혁신이 주요 국정과제로 설정되었던 2000년대 중반 상황은 또다른 자치재정체제를 만들었다. 이른바 "세입집권-세출분권"의 구조를 만들었다. 보충성원칙에 따라 분권혁신을 강력하게 추진하였지만 주로 세출기능에 관한 것이었다. 예산편성지침이 폐지되었고 총액한도내에서 지방채 발행 권한을 이양하였다. 인건비 규제도 완화되어 총액인건비 속에서 자율화되었다. 그런데 이와 같은 세출 분권은 자주재정 책임이 전제된 것이 아니었다.

지방양여금 재원이었던 주세가 국고보조방식으로 운영되는 중앙정부의 국가균형발전특별회계 재원으로 전환되면서 세입집권이 강화되었다. 국가사무 및 국고보조사무의 지방이양을 위한 재정지원을 자주재원이 아닌 지방교부세 방식을 적용하는 분권교부세가 신설되는 등 세입 집권은 계속 강화되었다. 이에 따라 지자체가 자율적으로 재정 책임성을 높일 수 있는 계기를 마련하지 못하게 되는 부작용이 발생하였다.

결국, 지방자치제 부활이후 최근까지 지방재정은 지속적으로 중앙에 의존할 수밖에 없는 정부간 재정관계 구조가 고착화되었다. 이와 같은 상황에서 중앙정부의 적자재정과 국가 부채 그리고 그에 따른 재정기조 변화들은 보다 직접적으로 지방재정에 영향을 미치는 정부간 재정관계 구조가 형성되었다.

2. 국가부채에 따른 지방재정의 영향

1) 지방세

국가부채가 중앙정부가 관리 가능한 수준에서 유지되면 지방세입에 미치는 영향은 크지 않을 수 있다. 특히 지방세는 원칙적으로 국세와 세원을 분리 운영하기 때문에 특별한 영향을 받지는 않는다. 그런데, 국가 부채가 중앙정부 재정운영에 부담을 주기 시작하면 상황은 달라진다. 과도한 부채는 국가 경제 성장을 둔화시키기 때문에 국세 뿐 아니라 지방세 전반에 걸친 세수 기반을 약화시킨다.

지방재정은 주민들을 위한 생활서비스 공급의 역할이 크기 때문에 지방세 원칙으로서 세수의 안정성 조건이 중요하다. 경기변동에 민감하게 반응해서는 곤란하다는 것이다. 하지만 지금의 지방세

는 부동산경기에 민감하게 반응하는 구조이다. 2008년 지방세 징수액은 45조원 규모인데 재산의 거래이전과세인 취득세와 등록세의 비중이 30.9%를 차지한다. 따라서 중앙정부 부채 증가로 인한 경기 성장 둔화는 지방세 수입의 감소로 직접 연결된다.

다른 한편으로 중앙정부에서 경기진작을 위해 적극적인 조치를 취할 경우, 중앙정부 재정 수입에 영향을 미치는 국세 감면 보다는 지방세 감면 조치를 강화할 수 있다. 국가 부채 상황이 아니라도 경제개발을 위한 조세 지원에서는 취득세와 등록세 면제와 감면을 중심으로하는 지방세 감면 조치들이 빈번하였다. 이러한 경우 지방재정에서는 재산과세의 감소와 함께 이중의 세입 손실을 받게 된다. 결과적으로 중앙정부의 부채 문제가 지방재정으로 전가되는 부정적 효과가 발생하게 된다.

이 밖에 예상되는 부정적 효과로서는 지방소비세 확충 일정에 차질이 발생할 가능성이 있다. 2010년도부터 신규 지방세원으로 지방소비세가 신설되었다. 부가가치세의 5%가 세입재원이다. 지방소비세는 자주재원 확충 과제 가운데 우선적으로 논의되었던 핵심 주제였다.

당초 계획에 따르면 올해부터 3년동안의 준비기간을 거쳐 2013년에는 부가가치세의 10%가 지방소비세의 재원이 될 예정이다. 2008년도 부가가치세는 43조 8,198억원이었다. 그런데, 국가 부채가 증가하고 중앙정부의 적자 재정 부담이 가중되면 국세의 지방세 이양에도 많은 차질이 예상된다.

지방소비세는 재원중립성 원칙에 따라 보통교부세의 축소와 연결되어 진행되고 있으며 중앙정부의 조세 · 재정 결정이 지방재정에 미치는 영향을 줄이는 자치 효과가 기대되는 세목이다. 이러한 자주재원 중심의 세입분권 조치들은 중앙정부의 재정여력이 있을 때 가능하다. 중앙정부의 부채와 적자재정은 재정분권을 생각할 여력을 약화시키고 지방재정의 독립을 선호하지 않으며 중앙의 재정부담을 지방으로 전가시키려고 할 것이다. 국가부채 해결을 위한 잠재적인 재정 완충장치로서 중앙정부가 수직적으로 관리 감독하는 지방재정의 상대적 독립성을 확대할 유인이 지속될 가능성은 기대하기 힘들게 된다.

2) 지방교부세

경기침체에 따른 세입기반의 정체 영향은 지방세에 그치지 않는다. 국세 세입과 연결되어 있는

지방교부세의 재원에도 부정적 영향이 예상된다. 과거 정부에서는 지방분권과 지역균형개발 정책을 추진하면서 지방교부세제도를 많이 활용하였다. 이에 따라서 지방교부세는 실속없이 경기변동에 보다 민감하게 영향을 받게 개편되었다.

경기침체로 내국세의 수입이 축소되면 (실질적으로) 지방교부세가 담당하던 사업에서 재정부족 현상들이 예상된다. 보통교부세 배분 산식에 반영되는 기준재정수요를 세출 기능별로 분류하면 2006년까지는 경제개발수요가 사회개발 수요 보다 더 높게 반영되었다. 당시 지방재정의 기능별 지출 분류에서는 사회개발이 경제개발이 15%정도 더 높았다. 이와 같은 불일치 문제를 해결하기 위해 행정자치부에서는 기준재정수요에서 사회복지지출 수요를 대폭 반영하여 2007년도부터는 사회개발수요가 37.1%로서 경제개발수요(26.7%) 보다 10% 이상 높게 반영되었다(이재원 외, 2007).

지방이양을 위한 재원조치로 내국세 0.94%를 재원으로하는 분권교부세를 지방교부세체제에 신설하였다. 149개의 분권교부세 가운데 67개가 보건복지부 소관사업으로 9,596억원 중 4,958억원으로 전체 62.2%를 차지한다. 이러한 지방교부세의 세출 구조를 고려하면 경기침체에 따른 내국세 감소는 지방교부세의 세입재원 감소로 연결되고 잠재적으로 사회복지비 지출에 재정부담이 발생하게 된다.

3) 지방채와 지방자치단체의 재정적자

국가부채의 급증과 동시에 지방자치단체의 부채 역시 동시에 증가하고 있다. 국회 예산정책처의 보고에 따르면 지자체의 2009년 통합재정수지는 7조1,000억원 적자로 2008년 20조 2,000억원 흑자에 비해 27조 3,000억원이 감소했다. 2009년 말 지자체의 지방채 총 채무잔액은 25조 6,000억원에 달했다. 2008년 말 19조2000억원에 비해 6조4000원(32.9%)이 증대되었다(경향신문, 2010.5.3일자).

지방자치단체는 중앙정부와 달리 적자재정을 운용할 전문성이 취약하고 위기관리 수단이 많지 않다. 중앙정부의 적자재정은 결국 통화량 증대와 물가상승의 인플레이션을 통해 국민들의 자산을 축소시키면서 극복한다. 하지만 지방재정에서는 자치단체의 파산과 지방공공서비스의 대폭 감축 그리고 이어지는 지방의 몰락 위기로 연결된다. 그 속에서 특정 지자체의 주민들의 고통이 집중된다. 대도시 지역이 아니라면 파산을 맞는 지자체가 재정적으로 회생할 가능성은 크지 않다. 사회복

지 분야에서 문제가 가장 심각해지며 주민들의 거주 이전을 통해 특정 지자체의 재정파산 혹은 압박 영향은 다른 지역으로 이전된다. 특정 지자체의 파산의 부작용들이 우리나라와 같은 좁은 국토 속에서는 전국의 문제로 이어질 수 있다.

국가가 부채와 재정위기 국면을 맞는다는 것은 국가 전체적으로 경기 상황이 매우 침체되는 국면에 있다는 것이다. 이는 지자체의 재정에도 마찬가지로 불리하게 작용한다. 특히 우리나라의 지방세는 경기변동에 민감하게 반응하는 구조로 되어 있다. 거래 이전과세 뿐 아니라 보유 과세 역시 부동산 자산이 사용가치에서 교환가치로 전환되고 일상의 필수재에서 시장의 투자 상품으로 자산이 유동화되기 때문에 지방재정의 경기 민감성은 점점 커지고 있다. 중앙정부의 부채문제는 곧 바로 지방채에 대한 정책 개입이 될 수 있다.

경기침체로 지방경기 활성화를 위해 적극적인 지방채 재원을 동원한다는 것은 상당히 위험하다. 무엇보다 지방에는 그러한 투자를 관리할 전문가들이 많지 않다. 90년 말에 일본의 사무라이본드와 같은 장기 저금리의 국제채를 발행하여 지하철 등의 투자 사업 재원으로 충당한 예가 있었다. 전략투자 자체는 긍정적이었지만 환율 변동의 위험을 관리할 전문성은 없었다. 결국 IMF 외환위기 당시 환율 급등에 따라 원금 상환에 고생하였던 경험이 있다.

행정안전부 역시 전국 지자체에 대한 맞춤형 재정관리를 수행할 수 있는 잠재적 역량이 크지 않다. 최소 수준의 관리 감독 기능에 국한되었기 때문이다. 시군구 중심의 현재의 자치체제에서 광역자치단체는 이른바 재정통과기능이 많았기 때문에 지방채에 대한 전문 관리 기능이 활성화되어 있지 않다. 이러한 재정관리 구조 속에서 지자체는 지방채를 자율적으로 발행하고 있다. 재정책임성이 내부화되어 있지 않는 현재와 같은 수직관리 구조만으로는 위험한 상황을 맞을 수 있다.

한편, 중앙정부가 재정압박을 받을 경우 복지지출 등 의무적 지출 부문에서 중앙정부의 재정 책임 전가를 지방정부가 지방채로 해결하려고 할 수 있다. 지방재정의 지출 부담이 커지면 재정준칙과 일반 원칙들을 고수하기가 쉽지 않아 진다. 제주도는 2009년도 예산에서 국민기초생활보장법에 따라 의무적으로 지원해야 하는 자활사업의 지방비 매칭을 복권기금으로 충당할 정도로 재정관리의 원칙을 지키지 못했다. 이와 같이 회계분리원칙이 희석되고 있는 것은 재정적으로 합리적인 상황은 아니다.

국비사업에 대한 의무적 경비를 지방재정에 부담하게 하면서 지방채를 허용하면 문제는 더 심각해질 수 있다. 소비적 경비나 지리적 외부성이 큰 지출 수요의 경우 국가 전체적으로는 투자적 혹은 생산적이 될 수 있지만 해당 지방에서는 재정위기의 요인이 될 수 있다. 복지비 지출이 전형적이고 대도시의 인프라 투자도 그러하다. 지방의 가용재원이 없으면 지방채 발행을 인정할 수 있다. 작년의 경우 국가의 재정 조기집행에서 지방채 발행을 유도했던 것도 비슷한 사례이다. 지방재정은 적극적 투자 지출보다는 생활정부로서 안정적 일상생활 지원이 중요하다. 하지만 지방채 발행에 따른 상환과 이자 부담이 있으면 안정적 생활서비스 지원에 차질이 발생하게 된다. 일본의 경우 기준재정수요에 반영하도록 하고 지방채를 중앙정부의 재특회계에서 인수하였다. 하지만 기준재정수요를 모두 충족시킬 정도로 재원을 지원하지 못했기 때문에 중앙과 지방의 동시 재정적자 문제가 발생하게 되었다.

4) 국고보조금

국가부채가 중앙정부의 재정을 압박하는 수준에 이르면 적자재정을 해결하기 우선적으로 재정지출을 축소해야 한다. 이와 관련하여 전반적으로 국비지원이 축소될 수 있다. 최근 정부간 재정관계에서는 국고보조금을 중심으로 하는 수직적 재정관계의 정도가 심화되고 있으며 특정 부문에 집중되어 있다. 이러한 특성은 중앙정부의 재정위기 상황에서 한정된 정책 영역에서 특히 집중적으로 영향을 받게 된다.

지방소득·소비세의 신설로 새로운 분권정책이 가시적인 성과를 거두었지만 최근 10여년동안 세입 분권 수준이 제자리에 머물고 있는 가운데 지방재정 규모는 급속히 팽창하였다. 이에 따라 2005년 기준으로 일반정부 세입에서 지방세입의 비중으로 계산되는 세입분권은 22%인 반면 세출분권은 41%로 매년 격차가 커지고 있다. 우리나라에 국한되지 않으며 OECD 주요 국가에서 공통적인 현상이다(심혜정, 2009). 세출분권과 세입분권 간의 격차를 고려할 때 재정분권 정책에서 지방이전재원의 중요성이 보다 커지고 있다.

국고보조금은 보건복지부를 비롯한 주요 다섯 개 부처에 집중되어 있는데, 이들 부처의 보조금 예산이 전체의 94%를 차지한다. 예산규모를 고려하면 보조금에 대한 논의는 복지분야(보건복지부)와 광특회계(기획재정부)에 대해 초점이 맞추어진다. 2009년 당초예산기준으로 보건복지부의 18조

1,766억원 가운데 69.1%가 보조사업으로 집행되는데, 부처 운영 예산 규모가 가장 큰 국토해양부는 전체 예산의 6.4%만이 지자체 보조사업으로 운영된다.

중앙정부가 국비 지원을 축소시킨다면 가장 많은 영향을 받는 영역은 지방교부세와 마찬가지로 사회복지분야가 된다. 재정위기 국면에서는 복지지출을 축소하는 경향이 있지만 그 이외에도 지방재정의 세입 구조 자체에서 복지부문은 이중 삼중의 부정적 영향을 받게 되어 있다. 다음으로 환경과 농림어업분야의 영향이 우려된다. 사회복지와 환경분야는 재정외부성으로 인하여 시장실패와 자치실패가 동시에 발생하고 있어 중앙정부의 재정역할이 절대적으로 중요한 분야이다. 1차산업분야 역시 제조업 중심의 경제성장에서 불이익이 집중된 분야로서 지리적 정의와 부문별 형평 차원에서 중앙정부의 지원이 중요하다. 전체적으로 이들 영역은 사회적 정의의 가치 속에서 중앙정부가 재정 책임을 담당하였다.

하지만 선진국의 경우에도 재정위기의 주된 요인중 하나로 소비성 지출이 강한 이들 분야의 지출문제가 자주 거론된다. 미국의 경우 공공선택이론에서는 연방정부의 비대화를 억제할 수 있는 효과적인 수단 중 하나로서 재정권력의 분권화를 강조하였다. 즉 공공부문의 규모는 분권화될수록 작아질 수 있는데 이를 위해 티부가설의 의미가 재해석되었다. 티부가설에 따르면, 지방정부들이 인구유치와 지역개발을 위해 지리적으로 상호 경쟁을 하게 되면 더 낮은 조세 부담으로 더 많은 편익을 제공하게 된다. 이 때 지역 유치를 위한 정책의 대상은 저소득 취약계층의 복지 수급자가 아니다. 생산적 활동을 하는 기업과 중산층이 될 가능성이 많다. 일반적으로 미국의 문화에서 일반 중산층들은 큰 정부 보다는 작은 정부를 더 선호한다고 전제되어 있다.

부자들은 거주이전도 상대적으로 자유롭다고 가정할 때, 티부가설에 기초하여 지방정부들이 조세감면을 통해 관할구역내 부자들을 경쟁적으로 유치하게 된다. 이는 곧 경쟁적으로 사회복서비스 수준을 감축시키게 되며 전통적인 사회복지의 재분배 목적은 실현되기 힘들어진다. 이러한 이유로 분권화를 찬성하는 사람들은 재분배를 위한 정부 역량을 감소시키려는 보수주의자들과 동일시되는 경향이 있다(Boadway, 2001:102).

공공선택론에 기반한 분권론자의 관점에서는 사회서비스 분야의 경우도 마찬가지로 국가 책임보다는 개인 책임의 비중을 더 선호한다. 분권화된 작은 정부에서 기업유치를 위한 지역간 경쟁은

보다 강화된다. 지방정부들은 더 낮은 세금과 더 많은 기업 입지 혜택을 제시할 것이다. 결국 지방정부는 조세 수입이 없기 때문에 공공부문이 책임지는 보편적 사회서비스 지출을 더 확대할 수 없게 된다. 따라서 티부가설과 공공선택이론을 결합하면 정부규모 축소에 지방자치가 획기적으로 기여할 수 있게 된다.

하지만 한국의 지역정치 특성을 고려하면 이와 같은 미국식 공공선택론은 해결방안이 되지 못한다. 지방재정에서 사회복지비 지출을 축소하는 것이 쉽지 않다. 우선 사회복지비는 법률에 따라 의무적으로 지출해야 하는 경비로 국민의 권리로 되어 있다. 또한 사회복지에서 지방재정의 자율 재량을 인정하지 않고 일본의 경우와 같이 국비지원의 조건을 복잡하게 설정해 두면 그것을 충족시키기 위해 기존과 동일하게 지방비 부담을 확대해야 한다.

더욱이 보편적 사회서비스의 경우는 지방의 복지정치가 강하게 작용하며 잔여적 복지서비스는 집합적 소비에 대한 신사회운동이 강하기 때문에 지방재정의 자율성을 제약한다. 결국 복지부문에서 국비 지원이 축소되면 지방재정의 부담으로 그대로 책임이 전가될 수 있다. 최근 몇 년 동안 중앙정부에서 국비보조사업 방식으로 사회복지서비스를 대폭 확대하면서 지자체의 가용 재원을 대폭 축소시킨 현재의 상황에서 추가적인 복지비 부담이 전제되면 지자체의 자율적인 위기재정 극복 노력은 현실적으로 쉽지 않다.

Ⅴ. 정부간 재정관계 변화와 국가부채 영향에 대한 전망

1. 국가부채 급증시대의 지방재정의 대응과제

최근 정부간 재정관계에서 지방재정은 지속적으로 중앙 의존적인 세입 및 세출 구조를 형성하고 있다. 세입분야에서는 자주재원주의와 일반재원주의의 가치 차이에서 지방자치단체들간 합의를 형성하지 못하였으며 수도권과 비수도권의 세입 재정 갈등과 맞물려 일반재원주의 중심으로 세입분권이 진전되었다. 그런데 일반재원만 증대된 것이 아니었다.

지방자치가 부활되었던 90년대 중반에는 경영수익이나 신세원발굴 등과 같은 적극적인 지방의

세입 확보 노력이 있었지만 대표적 성공사례를 확보하지 못하였고 지방 스스로 포기하는 회의적 분위기가 만연해 졌다.[2] 지방자치단체가 스스로 세입 확보노력을 강화하지 않는 가운데 중앙과 수도권 지역에 대한 의존도는 점차 높아졌다. 중앙정치에 대한 지방의 의존도와 종속성 그리고 중앙재정의 지원에 대한 지방의 도덕적 해이가 심화되었다.

국고보조사업 중심으로 지방재정이 운영되면서 지방의 자체 세입 및 세출 논리를 잃어버렸다. 지방대도시의 주요 전략 사업들은 대부분 중앙정부의 계획과 지시 속에서 진행되었다. 그런데, 중앙정부의 사업들은 해당 지역을 위해 체계적이고 종합적으로 지원되지 않는다. 자기 부처의 개별 계획을 중심으로 분절적이고 파편적으로 지원될 뿐이다. 도시 전체의 모습을 통한 체계적인 지원이 되지 않고 개별 사업별 임의적 지원이 되면서 지역의 핵심 전략들은 파편화되어 당초 효과를 기대하기 어려워졌다. 중앙의 기호에 맞게 새로운 개발 개념들을 경쟁적으로 도입하면서 지역의 경제사회적 기반과 지방자치단체의 비전 사이에서 실현 가능성 격차는 점점 커지고 있었다.

경우에 따라서는 낮은 수준의 지방정치가 국가 부채 문제를 더욱 악화시킬 수도 있다. 소모성 대형 국책사업이나 각종 대규모 토목건설이 복지비 지출처럼 균형개발 예산으로 집행되는 경향이 있다. 중앙정부의 주인 없는 돈들이 지속적으로 자기 동네에 유입될 수 있는 빨대를 꽂아 놓기 위해 지자체 재정의 의존성을 경쟁적으로 심화시키고 있다. 하지만 국가부채로 인해 중앙정부의 재정지원 통로가 막히면 지방재정은 그 좁은 빨대의 숨구멍 속에서 스스로 붕괴될 수 있다.

일본의 사례에서 교훈을 찾을 필요가 있다. 중앙재정이 급속히 악화된 상태에서 국가재정위기 극복 차원에서 지방으로 복지기능이 이양되었으며 충분한 재원이양이 뒷받침되지 못하였다. 일본에도 지방의 이익을 대변하는 중앙부처로서 총무성이 있고 사회복지기능을 수행하는 후생노동성이 있다. 하지만 국가재정위기 앞에서는 지방의 의견을 대변하기 보다는 중앙정부의 한 부처의 입장에 위치하였다.

그리고는 분권의 가치와 삼위일체 개혁을 지방을 위한 것으로 포장하였다. 국가재정이 실질적으로 위기 상황을 맞이하면 지방재정의 이해관계를 충분히 고려할 여유가 없어진다. 따라서 아직은

2) 민선4기 기초자치단체장 230명 가운데 42.2%인 97명이 각종 비리와 위법 혐의로 기소된 상태이다(동아일보, 2010.5.3). 이러한 상황에서 지자체의 재정 자율과 책임을 논의 하는 것 자체가 무의미할 수 있을 정도로 자치 위기 국면이 전개되고 있다.

중앙재정이 여력이 있을 때 세입분권과 세출분권을 균형있게 추진해야 한다.

지역의 중앙의존성은 재정에 국한되지 않는다. 지역주민들의 자주성과 분권 가치에 대한 희망에도 영향을 미쳤다. 이와 같은 중앙 종속적 구조에서 중앙정부의 재정압박과 적자 상황들은 곧바로 지역주민들의 경제와 일상생활에 영향을 미치게 된다. 그러한 영향을 최소화하기 위한 효과적인 대안은 가능한 중앙재정으로부터 지방재정이 거리를 둘 수 있도록 세입구조를 개편하는 것이다. 이는 곧 자주재원 중심의 지방세입 구조를 구축하고 보충성원칙에 따라 중앙정부의 국고보조사업들을 가능한 지방정부로 이관하는 것이다.

2. 정부간 관계의 유연성 강화 : 계약관계

의존재원 중심의 현행 지방세입 구조를 자주재원 중심으로 전환하고 지방이 재정사업에서 좀더 많은 성과 책임을 질 수 있도록 정부간 재정관계가 개편되어야 한다. 지방자치단체간 재정협력체계를 강화하여 현장 중심의 관점에서 비용-효과적인 재정투자 방식들을 스스로 개발해야 한다. 이는 중앙정부의 표준화된 재정지출 관리 보다는 지방의 다양성을 활성화시키는 방식으로 시도되어야 한다.

새로운 정부간 재정관계에 대한 논의들은 지방세 중심의 자주재원주의와 지방교부세를 선호하는 일반재원주의의 양극단에 초점을 맞추고 있다. 하지만 주요 사업들은 개별 중앙부처의 국고보조방식으로 추진되는 경우가 많다는 점을 고려하면 제3의 대안들을 모색할 필요도 있다. 그러한 대안 가운데 하나로 정부간 포괄보조와 성과계약체계를 구상할 수 있다.

중앙정부의 개별 국고보조금들은 지방에 프로그램 단위별로 지방으로 포괄보조하고 지방정부가 스스로 효율적인 지출 수단을 가질 수 있도록 하는 것이다. 영국의 싱글 팟(single pot)이나 미국의 CDBG와 SSBG 등과 같은 다양한 포괄보조프로그램들이 대표적인 사례이다. 광특회계의 지역개발계정이 유사한 방식이다. 하지만 기존의 소비적인 소규모 영세사업들의 기득권을 그대로 인정하면서 운영하기 때문에 성과계약 측면에서 한계가 많다.

실제 광특회계는 정치적 상징 이상의 실제 효과를 창출하기 힘든 재원배분 구조를 가지고 있다.

중앙의 개별 사업부처에서 개별보조와 포괄보조의 이원적인 보조금 관리프로그램들을 운영하고 광특회계의 사업 및 재원은 관련 사업 소관부처로 원위치하는 방안도 검토할 필요가 있다.

재정관리에 주력해야 하는 중앙예산부처가 실제 사업을 운영하는 것도 재정관리의 원칙에서는 적합하지 않는 측면도 있다.

분권교부세의 경우도 마찬가지이다. 지방교부세체제에 있기에는 사업내용과 재원특성이 제대로 조화를 이루지 못한다. 149개 사업들 가운데 쟁점이 지속되고 있는 67개의 복지사업들은 과거와 같이 보건복지부로 이전시키고 복지부는 분권교부세 사업을 포함하여 현재 운용하고 있는 복지보조 프로그램들을 전체적으로 재정비하여 (가칭) 사회서비스 포괄보조로 전환할 필요가 있다. 그리고 중앙정부가 의도하는 성과중심으로 지방자치단체와 계약을 체결하여 성과를 관리하는 지방재정의 자율과 책임 구조를 형성하는 방안들을 모색해야 한다.

마지막으로, 국고보조금을 운용하는 현재의 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법'을 행정안전부에서 운용하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 과거 60년대 개발연대에서는 중앙과 지방의 재원을 하나의 단일 목적을 위해 집중적으로 투자할 필요가 있었다. 그러한 분위기 속에서 중앙재정과 지방재정을 결합하는 방식으로 보조금들이 운용되었다. 하지만 지방의 다양성 가치들과 지역의 재정 격차 상황 등을 고려하면 과거와 같은 표준화된 방식으로 국고보조금을 운용하는 것은 비용-효과적이지 못하다. 지방세와 지방교부세 등과 함께 국고보조금 역시 지방재정의 전체 틀 속에서 운용될 수 있게 소관부처를 개편할 필요가 있다.

3. 정부간 재정 책임 공유와 지방재정의 감축관리

국가부채의 원인은 다양하지만 대개 일본과 같은 장기적 경기침체와 그리스 등과 같은 과다한 사회보장지출로 집약된다. 재정위기 상황에서 일본과 미국은 사회보장지출을 지방정부로 전가시키는 새로운 정부간 재정관계를 만들었다. 특히 미국의 공공선택론자들은 복지비 지출을 줄이기 위해서 보수적인 지방정부의 정치특성을 이용하였다.

국가부채는 성장전략의 실패에서 기인한 경우가 많다. 성장의 목적은 국민들의 삶의 질 즉 복지증진이다. 중앙정부는 자기 실패에 따른 복지비 부담 책임문제를 지방으로 전가시키려는 유혹에 빠

진다. 지방정부는 권한없이 의무만 있는 사회복지비 지출을 떠안으면서 점점 중앙에 의존적인 관계가 된다. 국가부채는 지방의 자율성을 억제할 수밖에 없다.

이와 같은 상호 불신 구조에서는 합리적인 정부간 재정 관계의 대안을 모색하는 것이 쉽지 않다. 대신, 일국가내 지방자치의 원칙 속에서 중앙과 지방이 국가의 재정위기 국면에서 공동으로 책임질 수 있는 재정의사결정 거버넌스를 만들 필요가 있다. 이를 통해 중앙정부에서는 일방적 지시 보다는 협력체계를 구축해야 한다. 중앙정부가 제정하고 있는 법률 가운데 지방비의 의무적 지출경비가 수반되는 경우가 많지만 지자체의 의견은 제대로 반영되지 않고 있으며 지자체의 대표가 직접 참여하는 통로 역시 매우 협소하다. 재정위기 국면에서는 지방재정의 대표자들이 공동으로 참여하는 정부간 재정파트너십 구축이 필요하다.

다른 한편으로, 지방자치단체가 제공하는 일상생활서비스들은 생산과 공급을 분리시키고 "시장과 국가"의 공급 방식들을 다양화시키면 비용-효과성을 창출할 수 있는 혁신 잠재력이 상당하다. 기존의 공공서비스 수준을 감소시키지 않으면서도 비용을 줄일 수 있는 방안들을 찾을 수 있다. 자율과 책임의 원칙이 전제되면 국가 재정 부채 혹은 위기상황에서 지방자치단체 스스로 적극적인 감축 전략들을 준비할 필요가 있다.

< 참 고 문 헌 >

김경식. (2010). 허경욱 차관 "공기업 부채 증가는 사실, 적극 관리 할 것". 폴리뉴스 2010년 2월 12일자 기사.

김석중. (2010). '부채의 늪' 에 빠진 세계 경제.「한국경제매거진」, 4월호.

김용오. (2010). 빚더미에 올라 앉은 대한민국, 누가 책임질 건가?. 오늘 경제 2010년 4월 19일 기사.

나아정 · 박승준. (2009).「국가재정운용계획 평가 및 과제」. 국회예산정책처.

박태견. (2010). IMF "선진국 국가부채, 2차 세계대전 직후 수준". 뷰스앤뉴스, 2010년 3월 22일자 기사.

심혜정. (2009). 한국지방재정의 현황과 과제.「한일지방분권개혁비교」. 국제세미나 발표자료.

이영태. (2010). 대한민국의 빚 안전한가(중). 한국일보 2010년 4월 22일자 기사.

이재원 외. (2007).「사회투자를 위한 국가재정 운용의 방향」. 한국지방재정학회 · 보건복지부

이재원. (2009). 중앙 · 지방정부간 재정관계 재정립을 위한 국고보조금제도 개편 과제.「한국지방재정논집」, 14(3).

이재원. (2010). 재정관리와 분권 관점에서의 지방재정법 변천과정 분석과 자치재정을 위한 개편과제.「한국지방재정논집」, 15(1).

정민승. (2010). 대한민국의 빚 안전한가(상). 한국일보 2010년 4월 22일자 기사.

조성원. (2010).「국가채무 수준의 국제비교와 정책적 시사점」. 자본시장연구원.

황국상. (2010). 국가부채를 바라보는 3가지 시선. 머니투데이 2010년 2월 24일자 기사.

Anton, T.J. (1997). "New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy." Journal of Health Politics, Policy and Law, 22(3).

Cho, C.L, D.S. Wright. (2004). "The Devolution Revolution in Intergovernmental Relationals in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators". Journal of Public Administration Research and Theory, 14(4).

Langan, M. (2000). "Social Service : Managing the Third Way." (in) J. Clarke et al. eds. New Managerialism New Welfare?. Sage Publications.

Muramatsu, M. (2001). "Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives". World Bank Report No 37178.

Reisch, M. (2009). "General Themes in the Evolution of Human Services Administration." (in) R.J. Ratti. The Handbook of Human Services Management, 2nd. Sage.