

Research

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰 -재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

이혜정^{1*}, 박정수², 이재윤³, 한서영⁴^{1,2,3,4} 서울대학교 정치외교학부

A contemplation of local financial management issues in the process of responding to COVID-19

- Focusing on the Disaster Management Fund and the local health care system -

Hye-jung Lee¹, Jeong-soo Park², Jae-yoon Lee³, Seo-young Han⁴^{1,2,3,4}Department of Political Science & International Relations

Abstract

Objectives: The aim of this study was to examine the local financial management issues in the process of responding to COVID-19 by focusing on the Disaster Management Fund and the local health care system.

Methods: Materials including articles, literature, and official literature published by the government were searched using RISS and Google Search engines. The search keywords were 'Disaster Management Fund', 'Disaster Relief Fund', 'COVID-19', 'Local Finance', 'Regional Medical System', 'Net budget Surplus', etc.

Results: In the absence of clear regulations on the accumulation and use of the Disaster Management Fund and the Disaster Relief Fund, various problems emerged. As the budget has been concentrated on responding to infectious diseases, the ability to prepare and respond to natural disasters has significantly decreased. Moreover, overlapping of the resources used in managing disaster leads to serious inefficiency in the local government's finance. Confusion in the using Local government's Finance made it difficult to establish Regional Medical System.

Conclusion: Establishing funds using Net budget Surplus would make each local government effectively construct Regional Medical System. This new fund operates through cooperative sharing between the central government and local governments. Since the subject and scope of information disclosure are not unified among local governments, quantitative comparison and analysis at the national level were virtually impossible in this study. But we propose this new Fund cooperated within governments would make a system that could manage Future infectious diseases more effectively than Covid-19.

Keywords: Disaster Management Fund, Disaster Relief Fund, COVID-19, Local Finance, Public Health Care, Regional Medical System, Net budget surplus, Fund

I. 서론

재난관리기금과 재해구호기금은 본래 재난 예방 및 사후적 혹은 임시적 구호활동을 위해 만들어진 기금이다. 코로나 19 이전 두 기금은 주로 태풍, 산사태, 호우 등 자연재해에 따른 피해를 해결하기 위해 사용되었다. 나라살림연구소의 발표[1]에 따르면, 코로나 관련 특례가 제정되기 전인 2020년 3월 23일 기준으로 두 기

금을 합한 전국 지출액 비율은 대략 3.5%였다. 그러나 2020년 9월 2일 코로나 19가 전국적으로 확산함에 따라 재난관리기금 제 75조의 2(재난관리기금의 용도 및 의무예치금액 사용에 관한 특례)가 제정되었다. 해당 개정안은 코로나 19 재난관리와 2020년에 발생한 호우, 태풍 피해 복구를 위한 지방재원으로 재난관리기금 및 의무예치금액을 사용할 수 있게 허락하는 법안이다. 법안이 발의된 후 지출액 비율이 높아

*Corresponding author: Hye-Jung Lee (yell08@snu.ac.kr)

Graduate School of Public Health, Seoul National University, 599 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 151-742, Korea.

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

지고, 특히 코로나 19 대응에 사용되는 지출액이 비약적으로 증가하면서 코로나 19 이외에 기금이 사용되어야 할 분야의 문제가 대두되었다.

코로나 19 감염병이 지속되면서 지방정부의 지출이 증가하고, 최근에는 기금의 초과 사용 문제까지 불거졌다. 재난관리기금 및 재해구호기금의 집행률은 전체 지방자치단체에서 70%를 웃도는 수준이다. 코로나 19 라는 예기치 못한 감염병으로 인해 보건문제가 악화되고 경제가 위축되는 상황 속에서 기금의 사용은 불가피하다. 그러나 한정된 재원의 적절하지 못한 분배는 예측할 수 있는 기존 재난에 대한 대비 미흡으로 이어졌다. 코로나 19 분야에 치우친 지출로 인해 원칙적으로 사용되어야 하는 재난 분야에 사용할 재원이 부족한 상황이다. 이는 지자체에서 재난관리기금과 재해구호기금이 존재함에도 불구하고, 본 예산을 초과하는 추경안을 발의하거나, 중앙정부가 발의하는 추경안에 지역별 피해 보상을 포함할 것을 건의하는 지자체의 모습에서 명백히 드러난다. 코로나 19 문제 해결이 당연한 과제임은 분명하지만, 다른 재난에 대한 대비 및 대처 부족은 더 큰 위협으로 연결될 수 있기에 이에 대한 고찰이 필요하다.

Table 1. Execution rate of the both funds

	Budget	Execution	Bal- ance	Execution rate
Disaster Manage- ment Fund	4조 5,556억	3조 5,016억	1조 495억	77%
Disaster Relief Fund	2조 547억	1조 6,017억	4530억	78%
Total	6조 6,104억	5조 1,078억	1조 5025억	77.3%

행정안전부(2020).

재난지원금은 중앙정부 차원의 것과 지방정부 차원의 것으로 구분할 수 있다. 그러나 이 둘은 재정 운용력 및 재정 효율성 차원에서 큰 차이를 보인다. 중앙정부 차원에서 지급하는 재난지원금은 추가경정예산의 편성과 기존 예산 개편을 통해 재원을 마련한다. 거듭되는 추경에 반대하는 목소리도 커지고 있으나 이와 별개로 그 자금의 출처는 비교적 명백하게 드러나 있기 때문에, 재원 운용에 있어서 효율적인 계획 및 사

용이 가능하다. 그러나 피해 규모나 인구 특성에 따라 각 지자체에 상이하게 지급되는 재난 관련 기금과 지출에 대한 재원의 출처 분석은 이루어진 바가 없다.

지방정부는 지방자치법에 따라 중앙정부와 달리 균형재정이 원칙이다. 즉, 지방 차원에서 새로운 사업을 시행하려면 증가된 세출규모와 동일한 세입재원을 마련해야 한다. 지방정부도 중앙정부와 마찬가지로 지방채 발행이나 추가경정 예산 편성이 가능하지만 대부분 수지균형의 원칙에 따라 건전한 재정운동을 이루고자 한다. 따라서 코로나 19 에 따른 지방정부의 지원 정책은 재원의 출처 분석이 명확하게 이루어져야 하는 대상이다.

본 논문은 지방재정의 양적 위기와 그 속에서 대두된 지방정부가 집행하는 정책의 재원 출처 난립이라는 문제점을 다루려고 한다. 2021 년 현재 재난관리기금과 재해구호기금의 지출은 큰 비율로 증가하였지만 코로나 19 대처에 지출이 편중된 나머지 타 재난에 대한 대비가 미흡해지는 문제가 발생하고 있다. 또한 지방정부는 수지균형의 원칙에 따라 사업을 위한 재정을 마련하여야 하는데, 사업들 간 예산이 증첩되면 재정 효율성 문제가 발생할 위험이 있다. 절대적인 재원의 양이 부족한 상황에서 재정집행의 효율성을 제고해야 하는 현재, 이러한 비효율성은 지역보건의 질적 격차로 이어질 수 있다. 본 논문에서는 이러한 문제점들을 고찰한 후, 이에 대한 정책적 해결 방향을 탐구해보고자 한다.

II. 선행연구분석

1. 지방 재정과 재난·재해 관련 예산에 관한 연구

현재의 지방재정 운영 방식을 다룬 연구는 이용식(1995)[2]부터 시작되었다. 해당 연구는 지방자치제 실시에 따른 지방재정 환경의 변화를 인식하고, 지역자원의 최적배분을 목표로 한 지방재정의 효율적인 운영방안에 대해 모색하고 있다. 아울러, 이희재(2016)[3]는 지방재정 상황 악화의 원인으로 지자체의 의무지출의 증가와 건전성 관리제도의 부실함을 제시한다. 따라서 지방재정 건전성 확보를 위해 건전성 관리제도의 체계를 정립하고 제도 간의 상호적인 연계 방안을 모색하는 노력이 필요함을 제안하였다.

위평량(2007)[4]은 재난 관련 예산수립 및 배분의 중요성에도 불구하고 투입 계획에 대한 객

관적 기준과 근거가 부족함을 지적하였다. 경제학적 접근을 통해 재난관리의 공공재적 성격은 근본적인 한계가 있지만, 정부 예산배분은 궁극적으로 시민의 만족도뿐 아니라 재난관리의 효과성에도 큰 영향을 미침을 제시한다. 또한, 이재은(2014)[5]은 예산과 재난관리의 정치경제적 성격에 대해 분석하고, 부처별 재난관리 예산 편성과 사업 진행이 통합적으로 이루어지지 못하고 있음을 문제점으로 지적했다. 이에 지자체의 재난관리 노력의 정도에 따라 예산을 배분하는 MBF 방식과 지방의 재정자립도를 감안하는 방식을 정책방향으로 제시한다.

살펴본 바처럼 지방 재정 운용에 대한 전체적인 문제점을 지적하는 연구는 적지 않으나, 재난·재해 예산과 기금에 관한 지방재정을 중점적으로 다룬 연구는 상당히 희귀하다. 또한, 대다수의 연구들은 재난·재해 구호의 전반적인 체계를 다루거나 중앙정부 차원의 예산분배와 활용 방안을 제안하는데 그치고 있어 지방정부 차원의 예산과 기금의 적립 및 사용에 대한 연구는 부족하다. 현재 중앙정부는 코로나 19 와 관련 감염병 예방조치 및 강제처분의 권한 등을 시·도에서 시·군·구로 이양하는 등 감염병 대응 및 지역 보건 사무 권한의 상당부분을 지방정부로 이양하였다. 이는 책임성과 대응성의 원리에 입각한 조치로, 각 지방정부의 지역 여건에 맞는 선제적이고 즉각적인 대응을 가능케 했다. 이 과정에서 지방자치단체들의 자율성이 크게 증가하여 지방 재정의 문제점들이 적나라하게 드러났다. 따라서 지방정부의 재난·재해 관련 전반적인 예산 분배뿐 아니라 더 나아가 재난·재해 기금의 적립 및 사용 규정까지도 포괄적으로 다루는 연구의 필요성을 인식하였다.

2. 코로나 19 관련 예산에 관한 연구

정광호, 이재용, 윤재원(2020)[6]은 코로나 19 로 인한 사회경제적 피해의 극복을 위한 정부의 정책과정 전반에 대해 고찰하였다. 특히 1 차 긴급재난지원금 지원방식과 전달 수단의 효과성에 초점을 맞추어 이분법적인 논의를 넘어 재난지원금의 개선 방향성을 다루고 있다. 한익현, 김필(2020)[7]은 1 차 긴급재난지원금에 대해 지방자치단체의 정책 확산 요인을 연구하였다. 외부결정요인으로 모방압력을, 내부결정요인으로 정책 학습과 정치적 경쟁을 제시하여 각각에 대한 가설을 설정한 후, 검증하는 식의 연구를

진행하여 지방정부의 다양한 행태를 변수로 분석한다. 모방압력이 지자체의 정책 확산에 미치는 유의미성을 통해 1 차 재난지원금에 국한되지 않고 지방자치단체들의 경쟁적 지원금 도입 시도를 이해할 수 있었다.

코로나 19 사태가 일단락되지 않은 시점에서 많은 자료가 공개되어 있지 않다. 이에 따라 관련 논문 자체가 많지 않으며, 그 중에서도 예산·기금 관련 연구는 손에 꼽을 정도로 적다. 또한, 재난관리기금이나 재해구호기금 자체에 대한 연구보다는 국민들에게 직접 지급됐던 긴급재난지원금 정책에 집중하고 있는 연구가 대다수다. 그러나 정책과정은 정책이 시행된 시점부터가 아니라 정책을 위한 재정적·사회적 기반이 마련될 때부터 시작된다. 따라서 본 논문에서는 선행연구에서 다루어지지 않았던 사전적 정책 과정에 대한 분석을 중심으로 다루고자 한다. 또한, 1 차 재난지원금을 다룬 선행연구에서는 중앙정부만을 공급자로 단순화하여 상정하였기에 이용자 중심의 연구가 더욱 두드러졌다. 그러나 재난지원금으로 인해 재정상 큰 영향을 받는 주체는 각 지방자치단체이다. 단순히 재난지원금이라는 한정적인 문제에 갇히지 않고, 실질적 정책 집행자의 역할을 수행하는 지방자치단체를 중심으로 코로나 19 로 촉발된 보건문제의 분석에 집중하고자 한다. 미래에 다가올 감염병에 대응하기 위해서는 그동안 다루어지지 않았던 사전적·공급자 중심적 관점에서 사전적 정책 과정의 한계점을 짚는 연구가 필요할 것이다.

III. 지방재정의 운용실태와 문제점

1. 재난재해기금 운용 문제

특례가 발의됨에 따라 코로나 관련 분야에 대한 재난관리기금과 재해구호기금의 집행률이 높아지면서, 타 자연재난들에 적절한 지원이 제공되지 않고 있다. 서울특별시예 요청하여 얻은 재해구호기금 전국 집행현황을 보면, 2020 년 9 월을 기준으로 인천광역시 83.1%, 전라남도의 경우 97.8%로 높은 지출율을 보인다[13]. 두 지자체에서는 재해구호기금에 배정되어야 할 지출임에도 불구하고, 추경안을 발의하거나 새롭게 예산을 편성하는 등의 모습을 보인다. 따라서 전라남도 지역 양식장 민물화 피해와 인천광역시의 코로나 이후 무더위 쉼터 운영을 살펴봄으로 재난재해기금 운용 실태를 확인하려 한다.

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

Table 2. 2020 Disaster Relief Fund Execution Status

시도명	전년도 잔액 (A)	금년도 적립액 (B)	금년도 보유액 (A+B)	집행 잔액	집행 비율 (%)	집행 잔액
서울	281.4	256.9	538.4	486.4	90.3	52
부산	132	2.6	134	96.8	72.2	37.3
대구	67.4	23.2	90.5	5.5	6.1	85
인천	52	17.8	69.8	58	83.1	11.8
광주	37.7	2.4	40.2	25.6	63.5	14.6
대전	39.6	371.5	411.2	405.2	98.5	6
울산	40.5	4.6	45.2	23.5	52.0	21.7
세종	8.6	2.8	11.5	7.2	62.4	4.3
경기	289.1	9.9	299	242.7	81.2	56.3
강원	19.6	4.8	24.4	17.9	73.2	6.6
충북	26.8	216.2	27	1.2	4.4	25.8
충남	42.2	7.5	49.7	1.1	2.3	48.6
전북	31.8	4.2	36	30.3	84.1	5.7
전남	26.1	12.4	38.6	37.7	97.8	858.5
경북	46.4	96	142.4	131.1	92.0	11.4
경남	63.9	8.2	72.1	57	79.1	15.1
제주	39.3	10	49.4	29.7	60.1	19.7

서울특별시(2021).

(단위: 억원)

집중호우에 대한 대비책은 재난관리기금과 재해구호기금을 통해 충원한다. 2019년 전라남도 지역은 집중호우로 인해 특별재난지역으로 지정되었다. 이에 대응하기 위해 각 지자체는 코로나 19로 상당 부분 소진된 재해구호기금과 재난관리기금의 의무예치금 사용 허용을 중앙정부에 요청하였다. 이는 9월에 특별 조례로 허용이 되었고, 이후 이를 기점으로 발전된 형태의 대응 및 대처 방안을 구축해야 했지만 실상은 전년도와 차이가 없었다.

전라남도에서 2021년 7월 3일부터 6일까지 504mm에 달하는 기록적인 폭우로 인해 민물이 바다로 한꺼번에 유입되었다. 민물 유입으로 인한 저염분화로 양식장에서 키우던 전복이 폐사될 위기에 직면하여 많은 어민이 생계를 위협을 받았다. 강진군 31 어가에서는 2261만 미, 진도군 80 어가에서 1514만 2000미 등의 전복이 폐사하여 총 3805만 2000미의 피해가 나타났다[14]. 이외에 전지역 수산물 피해는 약 701억 원으로 확인된다. 금전적인 피해뿐 아니라, 도로, 농업기반시설과 같은 공공시설의 피해

도 접수되었으며, 주택 전파와 침수로 인해 이재민이 발생하였다. 산사태와 급류로 도민들이 희생되는 일도 발생했다. 집중호우 피해로 인한 정부 재난지원기준은 세대당 상한액 5천만원 한도이지만, 인명피해가 있는 경우 상한액 제한을 받지 않는다[15]. 그러나 폐사된 전복의 피해 규모를 확인하기까지 시간이 걸리므로 피해는 증가할 것으로 보인다.

이를 해결하기 위해 전라남도청은 임시주거시설을 마련하고 재난지원금을 지원하기로 했다. 김영록 전남도지사의 피해복구를 위한 건의사항에는 피해 지역을 특별재난지역으로 지정하고, 피해 금액 산정기준에 농작물, 산임작물, 가축 등의 피해를 포함하며, 복구 지원 단가 인상을 요구하고 있다. 정운천 국민의힘 국민통합위원장은 전남의 상황은 코로나 19보다 더 큰 재난이며, 이를 위한 지원 예산을 추경 예산에 넣을 수 있도록 질의를 할 것이라는 계획을 밝혔다[16]. 김승남 더불어민주당 국회의원 역시 특별재난지역 지정과 항구적 수해복구를 위한 155억을 2차 추경에 포함할 것을 주장했다[17].

수해지역 복구를 위한 예산은 재난지원기금과 재해구호기금을 사용하는 것이 우선이다. 전남 지역이 추경안을 발의하게 된 배경은 이 지역의 재난지원기금과 재해구호기금의 적립액을 살펴봄으로써 알 수 있다. 전남 재해구호기금의 2021년 법적 기준액은 48억이지만, 실제 적립액은 24억이었으며, 재난관리기금의 경우 법적 기준액은 97억이지만, 실제 적립액은 48억으로 두 기금 모두 기준액의 절반밖에 적립하지 않았다[18]. 특례로 인해 의무예치금액을 사용할 수 있지만, 2021 예산에서 법적 기준액 이하를 적립한 것은 추후 발생할 재난에 대한 대비 미흡이다.

Table 3. 전남 지역 1차 추경예산안 배분 현황

사업명	1회 추경	본예산
○ '7.28. ~ 8.11. 호우'재해 복구사업	4,862	0
사업명	1회 추경	본예산
○ 재난관리기금 운영	49	49
○ 재해구호기금 운영	24	24

전라남도청(2021).

(단위: 억원)

또한, 1차 추경안에는 재해 재난 예방 등 안전망구축 분야에 작년 7.28~8.11 호우 재해복구

사업 예산 4,862 억이 포함되어 있다. 2020 년 집중호우에 대한 대비를 할 수 있었음에도 기존 적립액을 유지하지 못하는 등의 형태를 보인 것은 재정 관리의 미흡이라고 볼 수 있다. 코로나 19 라는 특별한 변수에 치중하여 예측할 수 있는 재난에 대한 대비가 미흡했던 것은 지자체의 기금 운용 방식에서의 판단 오류임이 분명하다.

다음으로, 무더위쉼터는 코로나 19 의 감염 우려와 사회적 거리 두기로 인해 시간당 이용 가능 인원을 제한하거나 운영시설을 축소하고 있다. 실내 무더위 쉼터의 주이용객층은 취약계층의 노인이나 쪽방촌 거주자들이다. 이들은 감염과 폭염의 우려를 동시에 고려해야 하는 계층으로 보건문제에 가장 취약한 계층이다. 온열질환은 심할 경우 사망에까지 이어질 수 있어 이를 위한 대책을 세우는 것은 우리 사회의 보건문제와 연결된다.

무더위 쉼터는 폭염 예방을 위한 재해구호기금을 재원으로 운영되는 분야이다. 코로나 19 라는 특수 상황 속에서 취약계층의 상황을 세부적으로 관찰하고 도움이 되는 방식으로 나아가야 하지만 현실은 쉽지 않다. 이는 인천광역시 무더위 쉼터 운영 현황을 통해 확인할 수 있다. 인천광역시는 9 월 30 일까지를 폭염 대책 기간으로 정하고, 경로당 305 개소, 행정복지센터 129 개소, 야외 무더위 쉼터 159 개소와 금융기관을 합해 총 663 개소의 무더위 쉼터를 운영한다[19]. 그러나 거리 두기 격상에 따라 효율적인 지원을 제공하지 못하고 있다. 노인의 접근성이 높은 경로당은 코로나의 전염성을 고려해 인천광역시 강화, 용진군에서만 운영 중이다. 행정복지센터와 금융기관은 주말에 운영하지 않고 있으며 본래의 용도가 있어서 시민들의 접근성이 높지 않다. 2m 의 거리 두기 방역 수칙을 적용하면 최대 3~4 명 정도만 이용 가능해 근본적인 대책이 될 수 없다. 인천광역시 중구 신흥동 행정복지센터는 기존 민원인 대기 좌석을 무더위 쉼터로 이용하여 취약계층의 접근이 어려운 상황이다[20]. 야외 무더위 쉼터는 주로 야외 공원을 이용하여 조성되었는데 제대로 된 그늘막과 휴식처가 없어 이용하는 사람이 없다. 실외 온도가 높은 야외 활동을 자제해 달라는 안전재난문자가 오는 와중에, 야외 무더위 쉼터는 주민들에 대한 고려가 부족했던 것으로 볼 수 있다.

2020 년 인천광역시 재해구호기금에 무더위 쉼터 냉방비 지원 예산이 1 억 원 배정되어 있

지만, 인천광역시에 요청하여 받은 자료에 의하면 실제 지출내용은 크게 재해구호사업과 코로나 19 종합관리로만 구분되어 있다. 재해구호사업의 지출내용에는 재해구호물자구매, 재해구호교육비, 태풍 복구비 및 피해 지원 등이 포함되어 있다[21]. 재해로 인정되는 폭염 대책에 대한 지출이 제대로 이루어지지 않았고, 재해구호기금이 아닌 본예산과 추경안을 통해 충족되었다. 2019 년 인천의 폭염 대비 예산의 경우 3 차 추경안을 발의함으로써 충족되었다. 올해는 무더위 쉼터 분야에 재해구호기금으로 1 억 원이 배정되어 있지만, 추가로 본예산과 2 차 추경안이 편성되었다. 재해구호기금이라는 기금이 명백히 존재함에도, 본예산과 추경안을 사용하는 것을 보아 자원을 적절적소에 배분하지 못하는 기금 운용 상황을 확인할 수 있다.

코로나 19 중에도 전남지역의 집중호우와 전국적인 폭염은 예측 가능한 재난이므로 예산을 편성하기 전 고려할 수 있다. 각 지자체는 이에 대비해 2021 년도의 재해구호기금과 재난관리기금을 편성해야 했다. 그러나 부족한 적립액과 코로나 19 의 상황을 제대로 고려하지 못한 정책으로 인해, 추가적인 예산을 발의하는 등의 문제는 정책 설립 과정에서 시작된 문제이다. 한정된 재원을 효율적으로 분배하여 효과적인 결과를 가져와야 하는 것이 정책임에도 불구하고, 지속해서 추가적인 재원을 이용하는 것은 재해구호기금 운용 상의 문제이다. 하지만 이는 동시에 각 지자체의 재원 운용 능력의 문제로도 환원되기에 구체적인 해결방안이 필요하다.

2. 지자체별 예산 출처의 난립

정부는 2020 년 7 월 코로나 19 대응을 위해 지방재정의 역할을 강화하기로 결정했다. 이에 따라 지방재정을 확정적·전략적으로 운용하고 지방재정의 책임성과 자율성을 강화함으로써 신속한 피해극복을 약속한 바 있다. 이처럼 지방재정의 역할이 강조되고 있는 상황임에도 불구하고 코로나 19 국면에서 지방재정은 위기를 맞고 있다. 지방정부의 세입 총액은 감소하고 있는 반면, 코로나 19 대응 및 취약계층에 대한 지원 등으로 인해 지방정부의 세출 수요는 증가하고 있기 때문이다.

이러한 지방재정의 양적 위기 속에서 강조되고 있는 것은 재정 집행 과정에서의 효율성이다.

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

Table 4. 지방자치단체 소득지원정책의 재원 출처

시도명	명칭	지원대상	지원금액	총소요액	재원
강원도	생활안정지원금	사회취약계층	40 만원	1,200 억원	지역개발기금
경기도	재난기본소득	경기도민 전체	10 만원	1 조 3642 억 원	재난관리기금 재해구호기금 지역개발기금
충청남도	긴급생활안정 지원금	중위소득 80%	100 만원	1,500 억원	지역개발기금
서울특별시	재난기본소득	기준중위소득 100% 이하	30 만~ 50 만원	3,271 억원	재해구호기금
대구광역시	긴급생계자금	중위소득 100%	50~90 만 원	약 4 천억원	재난관리기금 재해구호기금
전주시	재난기본소득	중위소득 80% 이하	52.7 만원	564 억원	재난관리기금
화성시	재난생계수당	소상공인, 10 명미만 기업, 소득상실계층	200 만원 50 만원	1,316 억원	일반회계
울주군	긴급군민지원금	전체 군민	10 만원	220 억원	일반회계

나라살림연구소(2020).

구체적인 대응 방안으로 민간보조와 투자심사 및 지방채 심사 등의 내부 절차를 신속히 하고, 관련 지침을 완화하여 지자체의 신속한 행정처리를 지원하는 등의 Fast Track 제도가 거론되고 있기도 하다. 행정안전부에서는 지난해 7월 「2020 년 지방재정전략회의」를 개최하여 지방재정경제 분야 자치단체 우수사례 발표 시간을 마련, 신속집행 전략을 강조하였고, 올해는 「지방재정 신속집행 추진단」을 행정안전부 및 지방자치단체에 설치하여 효율적인 집행을 독려한 바 있다. 이처럼 재정의 규모가 제한적인 상황에서 재정 운영에서의 효율성은 더욱더 강조되고 있다.

그러나 코로나 19 대응을 위해 사용되는 재원 출처가 지나치게 중첩되면서 재정 비효율성이 초래되고 있다. 2020 년도 지방자치단체 소득 지원 정책의 재원 출처 자료에 따르면, 8 개의 지방정부 중 재난관리기금 및 재해구호기금을 소득 지원 정책의 자금 출처로 밝힌 곳은 단 4 곳에 불과하다. 나머지 절반의 지방정부는 지자체 재원과 일반회계의 차액분으로 재원을 구성하거나 재난관리기금과 재해구호기금을 혼용하여 사용했다.

구체적으로 지방정부의 소득지원정책의 출처를 보면, 두 기금뿐 아니라 제 3 의 재원도 지나

치게 중첩되어 사용되었음을 알 수 있다.

이 같은 재원 출처 중첩은 재정 운영의 비효율성을 초래할 수 있다는 점에서 특히 문제가 된다. 예산 편성 단계에서 중복적인 투자나 사업결정은 예산의 비효율성을 불러일으키는 원인이다[22].

하나의 정책에 여러 부처의 재원이 겹치거나 사업 수단이나 대상이 불명확할 경우 예산의 비효율성 문제는 더욱 심화된다. 이와 마찬가지로 재난관리기금과 재해구호기금, 지역개발기금 등 여러 기금이 본래의 설치목적을 잃고 ‘코로나 19 재난지원금’이라는 단일한 지원 정책에 운용되면서 지자체의 재정상태를 악화시키고 있다.

물론 예측 불가능한 사태에 대비하여 기금을 탄력 있게 운영하는 것 또한 중요하다. 하지만, 코로나 19 상황에서 운용과정에서의 신속집행에만 몰두한 나머지 기금의 중복, 그리고 역할 및 기준의 모호성으로 인한 재정 비효율성 문제에 직면한 것이다.

지방정부의 예산 출처 난립은 일시적인 행정효율성 하락 문제에 그치지 않는다. 재난·재해기금의 합목적성에도 불구하고, 코로나 19 대응에 제 3 의 재원 출처가 등장한 것은 경계할 만하다. 더욱이, 예산 난립의 경향이 심화된다면 필연적으로 지방정부 간 코로나 19 대응의 질적 차이로 이어질 수밖에 없다. 중앙정부의 통제

하에 양적 평등이 이루어진다고 하더라도 코로나 19 를 비롯한 필수의료와 그 밖의 보건 정책을 집행하는 지방정부 차원에서 불평등이 발생할 수 있다. 따라서 지역보건의료체계의 완결성을 높이기 위해서는 정책 과정에서 절차적 정당성을 확보하고, 정책적 효율성을 달성하여야 한다. 특히, 대규모 재원이 투입되는 재난상황 하의 의료체계에서 정책적 효율성은 더욱 중요하다.

따라서 재원의 양적 규모 확대도 중요하지만, 보건정책적 측면에서 재원 분배의 효율성을 제고할 수 있는 방안의 마련이 시급하다.

IV. 제언

1. 순세계잉여금의 활용

지난 시행령으로 자연재난에 대한 응급 복구 혹은 이재민을 보호하기 위한 용도로만 사용할 수 있던 재난관리기금과 재해구호기금의 사용 범위가 확대되면서, 재난 관련 기금들은 코로나 19 에 대한 지원에 가장 적극적으로 사용된 재원이 되었다. 방역과 생활치료센터의 운영에 드는 예산의 비중이 커지는 중에 지자체간 기본소득 지급을 둘러싼 경쟁까지 시작되면서 남은 재난관리기금·재해구호기금은 점차 바닥을 보이고 있다. 현재는 취약계층 및 소상공인 지원은 커녕 앞으로 다가올 재난에 대비할 기금의 고갈까지 우려해야 할 수준이다. 2019 년 8 월 중앙정부에서 어려워진 지자체의 재정상황을 고려하여 재난관리기금의 의무예치금을 추가재원으로 활용하도록 한시적으로 허용하였으나, 앞으로 산불이나 지진 등의 전국 대형 재난이 발생할 경우에는 더이상 활용 가능한 재원이 없을 것이라는 예측이 지배적이다.

하지만 발생할지조차 확신할 수 없는 재난에 대비한다는 이유로 취약계층과 소상공인들에 대한 지원 또는 방역과 의료체계의 운영에 투입되는 예산을 감축하는 것은 현실적으로 무리가 있다. 그런 의미에서 불가피하게 남아 적절히 활용되지 못하고 있는 재원인 순세계잉여금을 코로나 19 관련 기금으로 활용하려는 움직임이 나타나고 있다.

순세계잉여금이란 결산결과 실제 수입총액에서 실제 지출총액의 차액인 잉여금 중 이월금 및 국·도비 사용 잔액을 공제한 나머지 금액을 의미한다[23]. 즉 국민에게 거두어들인 세금에서

지출금액을 뺀 나머지 중 중앙정부에 보조금 잔액을 반납하고 최종적으로 남은 돈인 것이다. 이는 세입 예산액보다 실제 수입이 많거나 세출 예산액보다 실제 지출 금액이 적은 경우 발생한다. 이는 지방채의 원리금 상환 및 다음회계연도의 세입재원으로 활용될 수 있으나 각 지자체에서는 이를 적극적으로 활용하지 못했다.

Table 5. 전국 지방정부 일반회계 잉여금 및 순세계 잉여금 비율

	지자체	잉여금 (세입-세출)	순세계 잉여금 (A)	재정 안정화 기금 (B)	A+B
2019 결산	전국계	46.6	18.3	5.5	23.9
	광역시	9.5	5.2	0.6	5.8
	지자체 기초	37	13.1	5	18
2018 결산	전국계	48.6	21.5	0.5	22
	광역시	10.2	5.5	0.1	5.6
	지자체 기초	38.4	16	0.4	16.4

나라살림연구소(2020).

(단위: 조원, %)

2018 년 나라살림연구소의 ‘결산상 순세계잉여금 보고서’가 발표된 이후 약 35 조원의 재원이 무의미하게 낭비되고 있다는 사실이 밝혀졌다. 중앙정부와 지자체에서는 불용액을 최소화하고자 노력했고 그 결과 순세계잉여금의 규모를 약 3.3 조원 감축했다. 하지만 이는 중앙정부의 패널티를 피하기 위한 눈속임일 뿐이었다. 수치상의 감소는 이를 재정안정화기금에 적립하였기 때문이었다. 재정안정화기금이란 지자체가 지방재정이 어려울 때를 대비하여 세입 중 일부를 적립하는 용도로써 만들어진 기금으로, 사실상 순세계잉여금의 ‘저금통’ 역할을 한다[24]. 따라서 19 년 순세계잉여금 규모의 감소는 그저 ‘통계적 착시’일 뿐, 재정안정화기금으로의 전출분까지 고려한다면 순세계잉여금의 규모는 18 년에 비해 오히려 약 2 조 원가량 증가했다고 볼 수 있다.

지방정부의 과도한 잉여금 적립은 내수정기를 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 지자체는 지방자치법에 따라 세입을 통해 민간의 자금을 위촉시킨 만큼 지출함으로써 민간에 자금을 공

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

급하는 균형재정이 원칙이다. 결국 지출하지 못하고 축적된 잉여금의 규모만큼 민간에 공급되는 자금이 부족해지면서 내수경기에 악영향을 미치게 되는 것이다. 물론 여유재원을 보유하는 것은 긴급한 상황이 발생하였을 때 대처에 용이할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면도 존재한다. 하지만 코로나 19로 인한 피해 복구나 다가올 재난에 대비할 수 있는 자금이 부족한 상황에서 이러한 막대한 규모의 재원을 차후 적극적으로 사용할 명확한 계획을 세우지 않고 두는 것은 심각한 문제로 지적할 수 있을 것이다. 현재 지방정부에서는 균형재정의 원칙에 따라 세입과 세출을 동일한 수치로 편성하고 있지만, 정확한 세입과 세출을 예측하는 것이 어렵다. 또한, 매년 지자체가 의도적으로 세입이 세출보다 상회하는 재정을 펼치고 있기에 잉여금 발생은 불가피하다고 할 수 있다. 이미 그동안 적립된 순세계잉여금의 규모가 상당하기에 이를 적극적으로 지출하여 지역주민에게 강화된 행정서비스를 제공할 것이 요구되고 있다. 이렇듯 낭비되고 있는 순세계잉여금을 코로나 19를 위한 재원으로 활용하는 것은 바닥을 보이고 있는 재난관리기금과 재해구호기금에 대한 보충 자금이 될 뿐 아니라 내수 경기의 회복에도 크게 기여할 것이라 기대된다.

순세계잉여금을 명확하게 제도적으로 규정하지 않으면 기금 자체가 과도하게 비대해질 우려가 있다. 따라서 순세계잉여금을 적립하고 지출할 수 있는 상황을 정의하는 것이 중요하다. 본 글에서는 순 세계 잉여금의 효율적인 사용 방안을 미국의 Rainy Day Fund (RDF)와 일본의 재정조정기금을 통해 제안하려고 한다.

미국의 Rainy Day Fund는 불황대비자금 혹은 재정안정화기금이라 불리며, 돈이 없을 때의 안전망을 만들기 위해서 경제 상황이 좋을 때 분리된 계좌에 자금을 저장하는 재무 기법을 의미한다. 미국은 주별로 규정하고 있는 기준은 다르지만, 대부분 적립액의 규모를 제한하고 동시에 지출기준을 엄격하게 세우고 있다. 특히 인디애나 주와 아이다호주의 RDF 운용 방법에서 한국이 순세계잉여금을 효율적으로 사용할 수 있는 아이디어를 얻을 수 있다. 인디애나 주는 법정 공식에 따라 조정 개인 소득의 연간 증가율이 2%가 넘을 때 RDF를 적립할 수 있으며, “연평균 소득세 증가율이 -2% 이하면, RDF를 지출할 수 있다. 또한, 인디애나 주의 RDF

는 주 정부 일반기금 조세수입의 7%까지로 규정하고 있으므로, 자금이 비대해져 예산 효율성이 떨어지는 것을 막고 있다[25]. 이는 개인 소득을 기준으로 하고 있기에, 경기가 좋은지 나쁜지를 명확하게 판단할 수 있으며 명확한 법적 기준을 가지고 있기에 세금의 적절한 운용력을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 한국은 개인 소득 자료수집이 잘 정리되어 있지 않기 때문에, 이를 대신할 대체 기준을 세워야 할 것이다. 따라서 이를 기반으로 제시할 방법은 지역내총생산 (GRDP) 데이터를 기준으로 각 지역의 경기 현황을 분석하여 순 세계 잉여금 적립액과 지출기준을 정하는 것이다[26]. 지역의 특수성으로, 전국적인 경제 불황 혹은 호황이라고 하더라도 지역별 경제 상황은 다르다. 따라서 지역내총생산 데이터를 기준으로 순세계잉여금 적립 및 지출 여부를 결정한다면, 지역에 맞는 대책을 효과적으로 세울 수 있을 것이다. 지역내총생산은 매해 조사 및 분석하기에 이를 이용한다면 각 지역의 전반적인 경제 상황을 확인할 수 있다. 또한, 현재 한국의 경우 순세계잉여금의 적립액과 지출기준이 명확하지 않은 단점이 있어, 특정 지역 지자체장의 의견이 상당히 반영되고 있다. 이는 선거철이 되면 더욱더 심해지며, 선거철이 지나면 순 세계 잉여금을 많이 사용하지 않는 등 특정 개인에 의해 영향을 보이는 경향이 있다. 그러나, 인디애나주의 기준과 같이 법적으로 지정된 기준을 확보하고 이를 시민들이 느낄 수 있는 기준으로 설정하게 된다면 더욱더 투명하고 효율적인 예산 운영이 가능할 것으로 보인다.

미국 아이다호주 역시 법정 공식에 따라 적립 기준과 지출 기준을 세운다. 아이다호주의 적립 기준은 최근보다 한 해 전 결산 기준 세입금액보다, 최근 결산 기준 세입금액이 4% 이상일 경우이며, 이 경우 초과한 세입을 모두 RDF 기금으로 적립해야 한다. 지출은 회계 연도 말에 발생하는데, 주 감사 위원회가 당해 회계 연도의 부족액이 동일 회계 연도에 의회에서 허가된 일반회계 수준과 비교해 적절성을 고려하여 사용 여부를 결정한다. 적립액은 주 정부 일반기금 조세수입의 5%까지로 적립 상한 기준을 두고 있다. 아이다호주의 RDF 운영 방법으로부터 얻을 수 있는 아이디어는 회계 데이터가 실시간으로 정리되지 않아 발생하는 시차의 문제를 일정 부분 해결할 수 있다는 것이다[27]. 이전 두

해의 세입결산 내역을 확인하고 부족한 부분이 발생하면 그 다음 연도에 이를 적립하는 방법이므로, 순세계잉여금이 과도하게 커지는 것을 막을 수 있다. 한국은 회계 결산 시기와 예산 상정 시기에 있어서 시차가 발생하므로 이전 두 개 연도를 비교하여 현재 자금 운용현황 상황을 확인하여 저금한다면 순세계잉여금이 과도하게 커져 운영 투명성이 저하되는 것을 막을 수 있을 것이다.

일본도 재정조정기금을 사용하여, 지방자치단체의 건전한 재정운영을 도모하고 있다. 도쿄도의 재정조정기금을 통해 한국의 순세계잉여금 사용 발전 방향에 대한 아이디어를 얻을 수 있다. 도쿄도의 경우 조례에 의해 재정조정기금 적립액은 매년 예산으로 정하고 있으며, 적립규모의 조성 기준을 두 단계로 나누어서 구분한다. 첫 번째 기준은 당초예산에 계상된 도세수입이 전년도 당초예산에 계상된 도세수입을 초과한 경우, 전년도 당초예산 대비 초과액의 비중에 따른 비율을 적용하여 계산한다. 이는 다음의 표를 기준으로 한다.

Table 6. 도쿄도의 전년도 당초예산 대비 초과액 비율 구분

		Rate
전년도 당초예산대비 초과액 비율	3-5%	0.03
	5-10%	0.1
	10-20%	0.15
	20%-	0.2

한국지방재정학회(2016).

두 번째 기준은, 당해연도 예산에 계상된 도세수입이 당초예산에 계상된 도세수입을 초과한 경우, 당초예산 대비 초과액의 비중에 따른 비율을 적용하여 계산한다[28].

Table 7. 도쿄도의 당해연도 당초예산 대비 초과액 비율 구분

		Rate
당해연도 당초예산대비 초과액 비율	1%	0.1
	1-2%	0.2
	2-3%	0.3
	3%-	0.4

한국지방재정학회(2016).

일본 도쿄도는 재원을 둘로 나누어서 운용하고 있다는 점에서 아이디어를 얻을 수 있다. 1호 재원은 당초예산 기준 도세 증가율을 확인하고, 2호 재원의 경우 회계연도 내의 도세증가율을 비교하여 적립액을 정한다. 이처럼 회계연도만 비교하여 적립하는 것이 아닌 지난해와 비교를 통해 특정 비율로 적립할 경우 더 효율적인 계산이 가능할 것으로 보인다.

이를 종합하면 순세계잉여금을 적립하고 활용하기 위해서는, 우선 명확한 법적 기준이 필요하다. 한국은 주별로 구분된 것이 아니므로, 중앙정부 차원에서 명확한 법적 기준을 제시할 필요가 있다. 다음으로는 크게 두 방안을 제시할 수 있는데, 첫 번째는 미국의 인디애나주의 방식을 한국형으로 바꾼 지역내총생산을 기준으로 적립액과 지출 기준을 정하는 것이다. 둘째는 아이다호주와 일본의 도쿄도처럼 특정 회계 연도만을 기준으로 하지 않고 다른 연도와 비교를 통해 적립 기준을 설정하는 것이다. 아이다호주는 두 개의 세입결산 내역을 비교하여 특정 비율보다 세입이 많으면 적립을 하고, 특정 비율보다 경제 상황이 좋지 않으면 사용한다. 도쿄도는 재정을 두 개로 구분하여 하나는 당해연도 내에서만 비교를 통해 적립액을 정하며, 다른 하나는 이전해와 비교하여 적립액 기준을 정하는 것이다. 두 방안 모두 순세계잉여금이 비대해지는 경우를 막을 수 있으며, 효율적인 재정 운영을 가능하게 한다. 따라서, 한국에 맞는 적절한 비율을 계산하여 설정한다면 순세계잉여금을 효율적으로 사용할 수 있을 것이다.

2. 지역기금 제도화

대한민국의 행정 구역은 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 구성된 지방자치단체 시스템을 채택하고 있다. 특별시·광역시·도가 광역자치단체, 산하의 시·군·구 혹은 읍·면·동 등이 기초자치단체에 해당된다. 광역자치단체와 기초자치단체는 코로나 19로 인한 지방 정부 차원의 지원 정책의 비용 부담 문제에서 갈등을 빚었다[29]. 특히, 앞서 살펴보았던 재난관리기금과 재해구호기금은 대부분 광역자치단체 차원에서 관리되고 사용되는 기금이다. 따라서 지방정부 차원의 정책에서 두 자치단체는 크고 작은 갈등을 빚을 수밖에 없다. 지방정부의 예산 출처 난립으로 인해 발생하는 지방 재정 운용의 비효율성은 필연적으로 지역의료체계의 완결성 차이로 이어지

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

기 때문에 지역 간 의료 수준의 격차가 발생할 수 있다. 특히, 수년에 걸쳐서 이루어지고 있는 공공의료체계의 추진은 지역 간 의료 불평등 완화를 목표로 하는데 지방 정부의 의료 체계의 질적 차이는 오히려 지역 간 불평등을 촉진하는 기제가 된다. 따라서 지역의료체계의 불평등이 국민의 보건 문제로 이어지지 않도록 문제를 해결해야 한다. 이를 위해 2018년부터 중심으로 추진되었던 중앙정부의 공공의료체계 관련 정책에 대해 살펴보고, 코로나 19 상황에 맞는 개선책을 도출해보려 한다.

지역책임의료기관을 지정하고 육성하는 것은 지역의료 인프라를 확대한다는 측면에서 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다. 하지만 메르스 때와 마찬가지로 공공의료센터라는 명목으로 일반 병원과 차별이 발생할 가능성이 있다[30]. 또한, 책임의료기관 자체도 영리를 추구하는 하나의 기업이고, 의료 서비스를 제공하는 기관일 뿐이다. 따라서 공공의료 확충과 지역 격차 해소라는 정책적 목표를 가지고 추진해야 하는 의료정책의 주체가 의료서비스를 제공하는 의료기관이 되어야 하는지 의문이다. 물론 지역의료 인프라를 강화하여 완결성 있는 지역의료체계를 위한 조치를 수행하는 데 중심적인 역할을 해야 하는 것은 의료기관이다. 하지만 지역적 차원에서 의료 체계를 계획하고, 다른 지방정부와 긴밀히 소통하여 지역 불평등을 해소하고, 공공의료체계를 구상하는 것은 분명히 지방정부가 해야 할 일이다. 의료기관은 의료서비스를 수행하는 중심적 기관이며, 지방정부는 지역의료의 완결성을 위한 계획을 수립하고, 방법을 고안하는 주체이기 때문이다.

국립공공의대와 공공의료전문인력 양성 또한 재정적 지원에 치우친 육성 정책에서 탈피해야 한다. 지방정부의 재정은 의료자원 확보와 직결된 요인이지만, 재원의 절대적인 양보다 중요한 것은 재정운용과 투입의 효율성이다. 공공의료 전문인력 양성의 경우, 선제적인 재원 투입이 아니라 의료인력이 적재적소에 분배될 수 있도록 유인 마련이 우선적으로 이루어져야 한다. 현재 공공의료정책은 재원의 투입을 통한 의료자원(예: 의료기관, 의료기구, 의료인력)의 절대적인 양 증대에 치우쳐 있다. 단순히 의료자원 간의 균등한 확보만으로는 지역완결적 의료를 완성시키지 못한다. 공공의료체계 강화를 위해서는 의료자원의 양과 더불어 이를 관리할 수

있는 체계가 필요하다.

이에 지방자치단체의 간의 협력적 분담을 통한 기금 체계를 제안한다. 중앙정부가 추구하는 공공의료체계의 핵심은 필수의료체계를 갖춘 지역 의료의 발전과 이로 말미암은 지역 간 의료 협력이다. 따라서 지역 단위의 완결적 의료 조건을 갖추면서도 타지역의 의료 기관과 협력할 수 있는 체계를 구축하는 것이 중요하다. 따라서 현재 개별 의료기관으로 편중되어 있는 중앙정부의 재원을 지역적 특성에 맞게 체계적으로 관리할 수 있는 기금을 운용하여 기존 체계의 문제점을 해결하고자 한다. 기금은 국가재정법에 따라 세입·세출 예산 외로 운용되는 자금으로 특정 목적을 유연하게 달성하기 위해 만들어진 제도이다. 기금의 주체는 중앙정부, 광역자치단체, 제 1 기초자치단체이다. 예를 들자면, 중앙정부와 서울특별시, 관악구가 하나의 기금을 이루고 관리하는 주체가 되는 것이다. 기금을 통해 의견을 모으고, 지역단위의 의료체계를 관리·감독하는 가장 중요한 행위자는 광역자치단체이다. 기금은 중앙정부, 광역자치단체, 제 1 기초자치단체가 정해진 분담비율만큼 매해 적립하여 재원을 조성한다.

따라서 광역자치단체는 산하의 기초자치단체들이 동일하게 분담한 재원을 관리하고, 사업을 관리하는 주체가 된다. 이와 같이 기금의 재원 조성을 계획한 것은 지역의 특수성을 반영한 지역의료체계를 구상하고, 이를 효율적으로 현실화시키기 위한 목적도 있지만 예산으로 말미암은 지역 갈등을 최소화하기 위함이다. 예를 들어 중앙정부를 중심으로 기금을 둘 경우 납부한 분담금의 비율에 따라 광역자치단체 간의 충돌이 발생하기 쉽다. 코로나 19 재난지원금 지급에서도 가장 논란이 되었던 부분인 만큼 개선이 필요할 것이라 판단하였다. 또한, 기초자치단체들 간의 분담금 비율에 차이를 둘 경우 납부한 만큼의 '정당한 요구'라는 명분으로 오히려 지역 의료의 완결성을 해칠 위험이 크다고 보았다. 이러한 기금의 용도는 의료 자원의 확충에 한정된다. 단순히 의료기관, 의약품을 넘어 의료기기, 의료인력 등 의료 활동에 필요한 모든 재화·서비스를 포괄한다.

기금의 구성에 따라 각 기초자치단체는 해당 지역에 필요한 의료자원 확충 계획을 광역자치단체에 전달하고, 광역자치단체는 이를 수합하여 모든 기초자치단체의 당사자와 간담회, 공청

회 등을 통해 선택적으로 정책을 추진할 수 있다. 이때, 기초자치단체의 당사자는 해당 지역의 의료 공급자(의료 종사자), 의료 수요자(의료 서비스 수혜자), 정책 담당자를 반드시 포함하도록 하여 지역적 특성을 고려한 정책이 추진될 수 있도록 한다. 당해연도 사업을 추진할 수 있는 재정에는 한계가 있기 때문에 광역자치단체는 우선순위를 정해야 하는데, 가장 우선시되는 기준은 지역 필수의료의 구축 정도이다. 이처럼 광역자치단체를 중심으로 재정을 운용하고, 공공의료사업을 기획하는 것은 지역의료체계의 특성을 반영하여 공공의료체계를 개선할 수 있을 뿐 아니라 기초자치단체에게 참여 유인을 심어 준다. 동등하게 부담한 재정을 통해 균등한 목소리로 실정에 맞는 사업을 추진할 기회가 생기고, 지역구의 정치인들은 지역구민의 위임자로서 참여할 유인이 높아진다. 특히, 형식적인 간담회가 아니라 다양한 토론 형식 및 기법의 도입되어 기초자치단체들이 의견을 보다 활발하게 개진할 의사소통 방식이 마련된다면 더욱 완결성 있는 지역의료체계의 수립과 지역 간 교류를 기대할 수 있을 것이다.

V. 결론

지금까지 코로나 19 대응 과정에서 발생하는 지방 재정 문제에 대해 살펴보았다. 코로나 19라는 유례없는 상황에서 사회적으로 큰 혼란이 이어졌고, 이는 정부의 재정 운용 측면에서 특히 두드러졌다. 재난관리기금과 재해구호기금의 적립 및 사용에 대한 명확한 규정이 부재한 상황에서 제 3의 재원까지 증척되면서 다양한 문제점이 나타났다. 정부는 제한된 자원 안에서 이를 효율적으로 배분해야 하나, 예측하지 못한 코로나 19의 장기화는 이를 불가능하게 했다. 감염병 대응에 예산이 편중되면서 자연재해에 대비 및 대응할 수 있는 능력이 현저히 떨어지게 되었기 때문이다. 예컨대 양식장의 민물화와 폭염을 비롯한, 충분히 예측 가능한 범위 내의 재난에서 정부의 대처 능력의 미비가 더욱 선명하게 드러났다. 뿐만 아니라 대규모 재원 마련을 위한 자금 출처의 난립은 경제적·재정적 영역을 벗어나 보다 넓은 차원의 문제까지 촉발시켰다. 지역의료체계의 질이 지방 정부의 재정 효율성에 의해 좌우될 수 있는 구조가 형성되면서 정책적 효율성과 정당한 절차의 중요성이 대

두되었다. 따라서 본고에서는 순세계잉여금의 구체적인 적립 및 지출 기준을 제시하고 지역별 필수의료체계 확립을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 분담을 통한 기금 마련을 제안한다.

2015년 중동호흡기증후군(MERS) 유행에 대한 정부의 미흡한 대처는 우리나라의 낮은 대응 위기대응 수준을 보여주며 비판의 대상이 된 바 있다. 이를 보완하여 코로나 19 예방과 치료에 있어 정부가 상당히 발전된 모습을 보이고 있는 것은 사실이다. 그러나 여전히 지방정부 차원의 대응은 한계가 있으며, 대응 과정에서 지역 간 격차라는 새로운 문제점이 발생하기도 하였다. 코로나 19 이후에도 공중보건을 위협하는 신종 감염병은 계속하여 발발할 수 있기에 코로나 19 대응방식의 문제점을 비판적으로 고찰하고 제도적으로 개선하는 것이 필수적이다. 이러한 측면에서 지방정부 중심의 코로나 19 대응에 대한 문제점과 그 해결 방향성에 대해 다루고 있는 본 연구는 유의미한 자료가 되어줄 것으로 기대된다.

그럼에도 본 논문은 지방자치단체 간 정보 공개의 대상과 범위가 통일되어 있지 않아 전국적인 차원에서의 양적 비교·분석이 사실상 불가능했다는 점에서, 인과성의 엄밀한 증명이 요구된다는 한계를 가진다. 코로나 19 종식 이후 공개되는 데이터를 바탕으로 정량적 자료에 대한 보다 엄밀한 분석이 가능해질 것으로 기대되므로, 향후 지속적인 연구를 통해 미래감염병(Future infectious diseases)[31] 상황에 대처할 수 있는 지역 완결적 체계를 구축할 수 있기를 희망하는 바이다.

Acknowledgement

본 논문은 서울대학교 보건대학원, 보건환경연구소, BK21 건강재난 통합대응을 위한 교육연구단, BK21 환경보건 인재양성 교육연구단이 2021년도에 주최한 “코로나 19 학생 공모전”에 응모한 원고를 수정 및 보강하여 제출하였습니다.

참고문헌

1. 나라살림연구소. 지자체 재난수당재원분석. 나라살림브리핑 제 29 호. 2020.03.24.

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

- <http://www.narasallim.net/?p=3398>
(Korean)
2. 이용식. 재정환경변화에 따른 지방재정의 효율적 운용방안. 지방행정연구. 1995; 10(2): 2183-2205. (Korean)
 3. 이희재. 지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구. 한국지방재정논집. 2016; 21(2): 67-95. (Korean)
 4. 위평량. 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 2007; 3(2): 56-68. (Korean)
 5. 이재은. 우리나라 재난관리 예산배분의 정책방향. 예산정책연구. 2014; 3(2): 27-48 (Korean)
 6. 정광호, 이재용, 윤재원. COVID-19 팬데믹과 재난지원금 연구. Crisisonomy. 2020; 17(3): 1-23. (Korean)
 7. 김필, 한익현. 정부신뢰와 참여: 제도적 혁신은 어떤 역할을 하는가?. 한국행정학보. 2020; 55(1): 57-91. (Korean)
 8. 전남일보. 지자체 재난지원금 러시 재연 선거 앞 '선심성·형평성' 논란. 2021.06.18. <https://jnilbo.com/view/media/view?code=2021060817412746188>(Korean)
 9. 감사원. 재난·재해기금 운영 실태 감사결과보고서. 2015.3. (Korean)
 10. 나라살림연구소(2020). 위와 같음.
 11. 연합뉴스. 지자체 재난관리기금 사용 자율성 강화... '네거티브 방식' 전환. 2019. 12.30. <https://www.yna.co.kr/view/AKR2019123001370000> (Korean)
 12. 행정안전부. 재난관리기금 소상공인·취약계층에 지원한다. 2020.03.31. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBS_MSTR_000000000008&ntId=76475(Korean)
 13. 서울특별시. 2020 년도 재해구호기금 운용 실적 제출. 재해구호기금 적립 및 집행 현황. 2020. (Korean)
 14. 뉴스 1. 집중호우'로 전북 673 억여원 피해...금액 산정 어떻게?. 2021.07.19. <https://www.news1.kr/articles/?4375444> (Korean)
 15. 전라남도청. 도민담화문_7.5~6 집중호우 신속한 피해복구를 위한 도민 담화문. <https://www.jeonnam.go.kr/M7124/boardView.do?seq=1935326&menuId=jeonnam0201000000&boardId=M7124>(Korean)
 16. 동아닷컴. "폭우 피해 심한 전남 4 개군, 특별재난지역 지정해야". 2021.07.15. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20210714/107959315/1> (Korean)
 17. 프레스존. 김승남 의원, "전남 남해안 폭우 피해 복구 2 차 추경" 촉구. 2021.07.08. <http://www.presszon.kr/article.php?aid=756236417> (Korean)
 18. 서울신문. [단독] 코로나 방역 비용 느는데... 서울·전남, 재난 관련 기금 '펑크'. 2021.02.23. https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210224010004&wlog_tag3=naver#csidx9b2d7011180dc80a12c5455cc549913(Korean)
 19. 경인매일. 인천시, 9 월 30 일까지 폭염대응체계 본격 가동. 2021.07.16. <http://www.kmaeil.com/news/articleView.html?idxno=293045> (Korean)
 20. 더팩트. [르포]"한 명도 오지 않았다"... 폭염경보 속 '무더위 쉼터' 가보니. 2021.07.22. <http://news.tf.co.kr/read/national/1876636.htm>(Korean)
 21. 인천광역시. 2020 회계연도 재해구호기금 기금운용성과분석 보고서. 2021. (Korean)
 22. 이진석. 재정집행의 비효율성 분석에 관한 시론적 연구: 활동기준예산 모형을 중심으로. 예산정책연구. 2014; 3(2): 119-221. (Korean)
 23. 지방재정 365. 재정용어사전. <https://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1002>(Korean)
 24. 나라살림연구소. 19 년 243 개 지방정부 결산서 분석 잉여금 현황, 문제점, 개선방안. 나라살림리포트. 2020.11.26. <http://www.narasallim.net/?p=3252>(Korean)
 - 25-28. 남황우, 지방자치단체 재정안정화기금 도입방안. 한국지방재정학회. 2016 (Korean)
 29. 금강일보. 재난지원 추경 확정...지자체도 분담금 협의 본격화. 2021.07.25.

<http://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=860196>(Korean)

30. 의협신문. 부족한 피해 보상, 늘어난 의료규제. 2016.05.30. <https://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=110614>(Korean)
31. 서경도. 감염병 이슈와 공공의료의 패러독스에 관한 연구. 사회융합연구. 2020; 4(2): 235-246. (Korean)

Appendix

1. 용어정의

1) 재난관리기금과 재해구호기금

코로나가 장기화되면서, 중앙 정부는 코로나 19로 인해 침체된 내수 경제를 활성화하고 경제적 피해를 입은 소상공인을 구제하기 위해 수차례 재난지원금을 지급했다. 이와는 별도로 광역·지방자치단체도 지역의 경제사정에 따라 재난지원금을 지급하고 있다. 특히, 전남 지역 내 각 시·군에서는 지방선거를 앞두고 경쟁적으로 자체 재정으로 재난지원금을 지급하기로 결정했다[8]. 그러나 지자체 경제 상황별로 지원금의 규모나 대상에 현저한 차이가 있어 형평성 문제가 제기되었고, 지자체가 포퓰리즘성 정책을 남발하며 재정자립도는 고려하지 않아 재정건전성이 위협받고 있다는 비판을 받기도 하였다. 이렇듯 재난지원금의 무차별적인 지급 과정에서 가장 큰 문제가 된 것은 재원이었고, 재정 형편이 빠듯한 지자체는 재난지원금 재원 마련에 어려움을 겪었다. 이러한 상황에서 코로나 19 대응을 위해 사용실적이 비교적 저조하던 재난관리기금과 재해구호기금을 재난지원금의 재원으로 사용해야 한다는 주장이 힘을 얻었다.

재난관리기금은 재난안전법 제 67 조에 따라 지방자치단체가 재난관리에 드는 비용에 충당하기 위하여 매년 최저적립액 이상 적립해야 하는 법정무기금이다. 이 때 최저적립액은 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액으로 한다. (제 67 조 2항) 또한 그 운용과 관련하여, 재난관리기금에서 생기는 수입은 그 전액을 재난관리기금에 편입하여야 하며, 매년도 최저적립액 중 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상은 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선적으로

사용하여야 한다. (제 68 조)

재해구호기금 또한 재해구호법에 따라 광역자치단체가 구호비용을 부담하기 위해 매년 적립해야 하는 법정무기금이다. 이는 이재민의 구호 등 대통령령으로 정하는 용도 외에는 사용할 수 없다. (제 14 조) 최저적립액은 최근 3년 동안의 지방세기본법에 따른 보통세의 수입결산액 연평균액의 1천분의 5에 해당하는 금액으로 하고 있으나 특별시의 경우 1천분의 2.5에 해당하는 금액으로 한다. 재해구호기금을 운용하여 생긴 수입 전액은 재해구호기금으로 적립해야 하며, (제 16 조) 재해구호기금의 운영·관리에 관해 필요한 일정 사항은 재난관리기금과 마찬가지로 각 시·도에서 조례를 제정하여 정하도록 하고 있다. (재해구호법 시행령 제 9 조 2항)

재난관리기금과 재해구호기금 모두 장래의 지출에 대비하는 적립성 구호 기금이라는 점에서 성격상 큰 차이가 없으나 적립 주체와 집행 용도에 있어서 몇 가지 차이가 있다. 먼저 재난관리기금은 모든 지방자치단체가 적립·운용해야 하는 것으로서 예방, 대비, 대응, 복구 전 과정에 포괄적으로 적용되나 재해구호기금은 광역자치단체가 적립해야 하는 기금으로서 주로 대응과 복구 과정에 그 예산이 쓰인다. 또한 재해구호기금은 응급구호와 물자의 구입·조달·운송 및 재해구호 협력자와 관계인들의 교육과 보상과 같은 기본적인 구호활동에 필요한 예산을 조달하는 데 쓰인다면 (재해구호법 시행령 제 8 조), 재난관리기금은 기본적인 재난관리 사업 외에도 예방사업, 사후적인 조사 및 연구, 피해자 상담 활동을 진행하는 데에도 사용된다. (재난안전법 시행령 제 74 조)

실제 코로나 19 이전 재난·재해기금 집행 현황을 살펴보면, 2013년도 재난관리기금은 예방사업, 방재시설 설치 등의 용도로 사용되었으며 재해구호기금의 경우 재해구호 물자 구입, 응급구호비 지원, 무더위 쉼터 지원 등의 용도로 사용되었다[9]. 그러나 재난·재해기금의 적립액은 매년 해마다 증가하는 추세를 보였는데, 이는 지자체가 재난재해기금을 매년 의무적으로 최저적립액 이상을 적립해야 할 의무가 있는 반면, 운용과 관리는 조례를 통해 지자체의 자율에 맡겨 두었기 때문이다. 비록 많은 지자체가 재난·재해기금 적립의무 이행을 소홀히 한다는 비난을 꾸준히 받기도 하였으나, 2020년 초까지 재난관리기금의 지출율은 4.1%, 재해구호기금의

코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰
-재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-

지출율이 1.6% 수준으로 매우 낮은 활용도를 기록하고 있었다[10].

이 때문에 2020년 3월 기준 재난재해구호기금의 현액이 총 5.2 조원을 초과할 정도로 많은 금액이 적립되어 있었다. 따라서 정부는 4월 2일 재난 및 안전관리 기본법 시행령을 통해 재난관리기금을 코로나 19로 인해 소상공인 및 취약계층 지원에 대한 지방재원으로 사용할 수 있도록 재난관리기금의 용도를 확대했다. 이전에는 재난관리기금의 사용용도를 법규를 통해 11가지의 범위로 규정하는 열거주의 방식을 택했으나, 개정을 통해 포괄주의 방식으로 전환, 지방자치단체의 자율적이고 유연한 사용이 가능해졌다[11]. 대전, 부산, 충남 등 각 지자체는 재해구호기금을 재원으로 삼아 재난지원금을 지급하기도 하였다. 특히 재난관리기금과 재해구호기금은 타 기금과 달리 지방의회의 의결을 따로 거치지 않고도 사용이 가능하여 신속한 대응이 가능하다는 장점이 있기에 행정안전부에서는 각 지자체에 재난관리기금과 재해구호기금을 코로나 19 대응에 적극적으로 활용하도록 지시하고 독려한 바 있다. 2020년 3월 31일에는 재난 및 안전관리 기본법 시행령 개정안을 통과시켜 재난관리기금과 의무예치금을 한시적으로 사용할 수 있도록 하였다[12].

강조하는 원칙으로 적자재정을 원칙적으로 인정하지 않으려는 것이다.

2. 관계법령

1) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제 75 조의 2

시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제 74 조 및 제 75 조제 4 항에도 불구하고 코로나바이러스감염증-19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인·취약계층에 대한 지원, 코로나바이러스감염증-19 재난관리 및 2020년에 발생한 호우·태풍 피해 복구를 위한 지방재원(보조사업에 대한 지방비 부담분을 포함한다)으로 재난관리기금 및 의무예치금액을 사용할 수 있다.

2) 지방자치법 제 122 조 1 항

지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

3) 건전재정 운영의 원칙 (지방자치법 제 122 조)

수지균형의 원칙이라고도 하며, 1 회계연도에 있어서 수입총액과 지출총액의 균형이 유지되는 예산을 편성하도록 하는 원칙. 세입내 세출을