

한국·미국·일본 지방재정분석진단제도의 비교 고찰

서 정 섭

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

지방분석진단제도는 1994년 법제화 됨으로써 본 제도가 지방재정부문에 도입된지도 10여 년 가까이 되고 있다. 또한 1998년부터는 실제 적용되어 지방재정관리제도로써 정착단계에 이르렀다. 본 제도 도입의 제1의 목적은 지방재정운영의 건전성과 효율성을 확보하고, 외국에서 경험한 재정위기와 같은 지방재정의 문제를 사전에 예방하기 위해서이다. 이는 지방재정운영의 기본이념과 가치목표가 건전성과 효율성의 추구라는 정책관점과 맥을 같이한다. 이러한 가치의 달성은 적절한 분석 또는 진단에 의한 평가와 그 결과를 반영한 노력으로 달성될 수 있다. 중앙정부나 지방자치단체에서 활용하여 이러한 가치를 달성할 수 있도록 지방재정분석진단제도는 구조화 되

어 있다. 그 내용을 자세히 들여다 보면 중앙정부에 의한 평가 뿐만 아니라 지방자치단체에서 스스로 활용할 수 있도록 되어 있다. 이는 선진 외국의 유사제도를 검토하여 다목적 및 다기능을 수행할 수 있도록 설계되어 있다는 점이다. 현재 그의 활용을 보면 중앙정부는 나름대로 적절한 활용을 하고 있지만 지방자치단체의 활용은 소극적인 단계에 있다고 볼 수 있다. 중앙정부는 지방재정 전체의 관리 측면에서 효율성을 갖지만 지방자치단체에서 아직 그 효율성을 크게 인식하지 못하고 있는 점이 없지 않다.

외국 유사제도의 목적이나 운영방법과 비교하여 볼 때, 지방재정분석진단제도에서 가장 중요한 것은 재정분석 기준과 방법, 재정진단 기준과 사후관리 등으로 정리할 수 있다. 그리고 또하나 중요한 요소는 미

국의 주정부나 일본의 중앙정부가 행정적으로 개입하는 재정위기 혹은 재정파산의 기준이다. 우리 나라에서도 이러한 기준을 도입할 필요가 있는지, 재정분석진단제도와는 어떠한 관계에 있는지(재정분석진단제도를 재정파산제도로까지 범위를 확대하거나 제도를 발전시킬 것인지 아니면 현재와 같이 재정위기를 사전에 예방하는 조기경보시스템으로만 운영할 것인지 등) 등도 매우 중요한 문제이다. 이에 대한 선택은 외국의 유사제도를 검토함으로써 시사점을 발견할 수 있을 것이다.

지방재정분석진단제도의 도입 및 운영과정에서 심도있게 연구 내지는 외국사례를 분석한 것도 이 부분이다. 우리 나라 지방재정현실 및 관련제도와 외국 유사관련제도 및 민간부분 유사제도의 검토를 거쳐 현행 제도와 같은 나름대로의 틀을 마련하여 운영하는 과정에 있다. 제도도입 및 시행 초기 단계에서 연구검토되었던 외국의 사례를 정착단계에서 다시 한번 재검토 내지는 비교분석을 하여 시사점을 도출하고 제도개선의 기회를 갖는 것도 의미있는 일이라 하겠다.

본고에서는 본 제도의 전반적인 틀을 제공한 미국 및 일본 유사제도의 주요 내용들을 비교분석하여 보고자 한다. 미국의 주요 제도로는 ICMA에서 개발하여 지방자치단체에서 활용토록 권고하고 있는 FTMS(Financial Trend Monitoring System, 재정동향분석체계)의 전반적인 체제, 연방파산법 내지는 ACIR에서 주정부에 권고한 재정위기 결정기준 등이다. 그리

고 일본의 주요 제도로는 중앙정부에서 활용하고 있는 주요 재정지표와 그 활용 방법, (재)지방자치협회의 종합재정진단 방법, 미국의 재정위기 단체에 해당하는 지방재정재건촉진특별조치법의 적용기준 등에 대하여 살펴보고자 한다. 그리고 최종적으로 한국, 미국, 일본 3국간 제도의 특징을 비교·분석하고자 한다.

II. 지방재정분석진단제도의 성격 및 운영체계

1. 제도적 성격

지방재정분석진단제도는 본래 목적의 취지나 의도하는 기능면에서 다목적, 다기능의 성격을 갖고 있다. 외국의 유사제도도 지방재정분석진단제도와 같이 다기능 수행의 취지를 갖고 있다. 지방재정분석진단제도의 성격은 사후적 재정관리제도, 재정위기에 대한 조기경보시스템, 재정인센티브와 재정페널티의 기준을 마련하는 재정평가, 재정성과측정의 수단, 재정정보공개의 기능등을 수행한다. 이에 대하여 그 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정분석진단제도는 지방재정관리제도로서의 성격을 갖고 있다. 지방재정분석진단제도는 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 지방채승인제도 등과 함께 지방재정관리제도로써 운영하며, 다른 제도가 재정운영 전에 이루어지는 사전적 재정관리제도이나 이는 재정운영의 결과에 대

하여 건전성과 효율성 측면에 초점을 맞추어 평가하고 그 결과를 이 다음의 재정운영에 환류토록 하는 사후적 재정관리제도이다.

둘째, 지방재정분석진단제도는 재정인센티브와 재정페널티의 기준을 제시하는 기능을 수행한다. 중앙정부에 의한 지방재정종합분석의 결과를 기초로 하나는 인센티브 부여를 위한 재정운영 우수단체 선정기준과 또 다른 하나는 재정 건전성과 효율성이 떨어져 재정진단을 받을 필요가 있는 재정진단단체 선정기준을 제공하고 있다.

셋째, 지방재정분석진단제도는 조기경보체제로서의 기능을 수행한다. 제도도입 목적 중의 하나가 재정위기의 사전예방이며, 이러한 기능을 수행하도록 설계되어 있다. 재정분석은 우리 나라 지방자치단체의 재정상황을 분석하여 지방의 재정운영상황을 분석하고 있으며, 재정진단은 재정문제의 징후가 나타나는 단체를 선정하여 정밀분석하여 그 문제점을 발견하고 해소하기 위한 것이다. 이러한 과정에서 개별 지방자치단체는 자체재정진단을 할 수 있는 기회가 여러번 주어지고 있다. 재정보고서 작성시 자체진단할 수 있으며, 지방재정종합분석결과에 따라 자체재정진단을 할 수 있다.

넷째, 지방재정분석진단제도는 재정성과 측정의 기능을 수행한다. 현행 10개 지표 중 그 지표가 결산을 중심으로 하고, 생산성이나 노력도 등을 측정하는 지표들로 구성되어 있다. 생산성의 경우 재원의 효율적 배분, 다른 재정관리제도의 충실한 이행 및 계획적인 재정운영, 재원과 재정수요의 조

정 및 예측능력 향상노력 등으로 구성되어 재정운영의 바람직한 방향을 유도함과 동시에 그 결과를 측정하고 있으며, 세입증대 노력 및 예산절감노력 등 재정성과를 측정하고 있다.

다섯째, 지방재정분석진단제도는 재정정보공개 기능을 수행한다. 현재 전 자치단체를 대상으로 재정운영결과를 지표별로 분석하여 순위를 공개하고 있다. 재정운영의 성과인 생산성과 노력성을 평가하여 우수단체를 공개하고 안정성이 취약한 단체를 재정진단단체로 선정하고 있다. 재정진단 대상단체의 경우 재정진단의 결과와 재정건전화계획을 공개토록 하고 있다. 이렇게 1년간의 재정운영결과를 평가하여 공개함으로써 지역주민 및 의회 등에 의한 재정운영감시 및 통제를 유도하고 있다.

2. 운영체계와 주요내용

1) 운영체제

지방재정분석진단은 지방재정법, 동법시행령 및 행정자치부 훈령에 근거한다. 지방재정법에서는 재정분석 및 재정진단의 근거를, 동법 시행령에서는 재정분석의 내용, 재정진단의 기준, 공개 및 재정건전화계획 수립·시행 등의 기준을 명시하고 있다. 재정분석 및 재정진단의 구체적인 절차와 방법, 재정지표분석결과와 활용 등 제도운영과 관련된 전반적인 내용은 훈령에 명시하고 있다. 여기서는 훈령에 근거하여 제도 운영체계의 특성을 살펴본다.

첫째, 재정분석진단제도는 크게 재정분석과 재정진단으로 2원화되어 운영된다. 재정분석은 동일한 수준에 있는 자치단체들간의 상대비교적 측면이 강한 반면 재정진단은 법령 및 훈령의 기준에 의해 선정된 재정진단 대상단체에 초점을 두어 재정문제의 원인과 현상에 대한 정밀 검토와 함께 문제에 대한 개선방안을 동시에 모색하는 개별적이고 구체적인 점검의 특성을 갖고 있다. 그밖에 분석의 대상, 범위, 방법, 정책수단 등에 있어서 양자간에는 큰 차이가 있고, 특히 재정문제의 원인을 파악하고 그 처방을 제시하는 정책적 시도의 유무에 있어서 양자는 본질적으로 다르다. 재정진단은 재정분석결과 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 대상으로 재정상태를 정밀진단하여 재정압박(fiscal pressure)의 정도와 재정위기(fiscal crisis)의 가능성을 판별하는 일련의 과정이다.

둘째, 재정분석은 지방자치단체로부터 재정운영보고서를 받아 지방재정의 전반적인 상황을 분석·평가하는 「지방재정종합분석」의 형태를 취한다. 여기서는 세입·세출 결산, 지방채발행 및 운영, 기금운영, 출자현황, 중기재정계획운영실태, 지방비부담 실태, 투융자사업운영실태 등에 대하여 종합적, 개별 단체별로 분석된다. 인구 및 공무원수와 같은 재정운영에 영향을 미치는 비재정적 변수에 대하여도 분석된다. 또한 지방재정운영의 가치인 건전성과 효율성에 기초하여 정책적 의미가 있고 지방재정분야의 대표적이며 기본적인 재정지표분석이 이루어진다. 재정지표분석은 자치단체별 순

위로 공개되며 효율성 부문의 지표를 평가하여 우수단체를 선정하고 건전성 부문의 안정성지표를 기준으로 재정진단단체를 선정한다. 재정분석의 핵심은 재정지표의 분석이며 이에 사용되는 지표는 10개로 구성되어 있다.

셋째, 재정진단은 재정분석을 기초로 안정성이 취약한 단체를 선정하여 그 원인과 문제해소를 위한 대책을 수립하는 과정이다. 지방재정법에서는 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 재정진단을 실시할 수 있도록 하고 있으나, 현재 안정성이 상대적으로 취약한 단체를 선정하여 재정진단을 실시하고 있다. 실제 정밀재정진단은 별도의 메뉴얼에 의해 실시되고 있다. 이 메뉴얼의 주요 특징은 지방자치단체의 지역환경요소, 조직문화요소, 재정적 요소를 총 망라하여 이루어지며 기준년도 전후의 5년 기준의 다년도 분석을 기초로 하고 있으며, 정책 및 회계감사의 성격을 가미하고 있고, 구성지표는 정량, 정성적 지표에 의해 평가하고 있다. 재정진단단체에 대하여는 재정진단결과에 따라 재정건전화계획이 수립·시행되고 그 이행을 점검토록 하고 있다.

2) 재정분석 기본지표 및 재정진단 요소

재정분석진단제도에서 재정분석과 재정진단은 일련의 과정속에서 이루어진다. 재정분석의 기본지표와 재정진단의 요소를 살펴본다.

<표 1> 재정분석지표의 체계

분석부문 (영역집합지표)	분석영역 (단위영역지표)	분석단위 (단위지표)	성 격	활 용
건 전 성	자주성	재정자립도 재정력지수	-재정상태분석 -자치단체 재정력측정	중앙의 의존재원 지 원기준
	안정성	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채무상환비율	-재무구조분석 -재무구조, 수지의 탄력 성 측정	재정진단 대상단체 선정기준
효 율 성	생산성	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비비율	-재정관리분석 -재정운영의 계획성, 재 원배분의 합리성 측정	재정인센티브 및 우 수단체시상 기준
	노력성	자체수입증감을 경상경비증감을	-재정노력분석 -세입징수, 예산절감노 력 측정	

재정지표분석은 1998년에 개발·적용된 후 1999년에 수정되었다. 재정지표분석은 건전성과 효율성을 기초로 건전성은 자주성과 안정성을 기준으로 분석하며, 효율성은 생산성과 노력성을 기준으로 분석하며 이들을 측정할 수 있는 10개 지표가 개발·적용되고 있다. 자주성은 재정자립도와 재정력지수, 안정성은 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채무상환비율(과거4년 기준), 생산성은 투자비비율, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율이며, 노력성은 자체수입증감을, 경상경비증감율이다. 재정지표의 분석을 통하여 효율성 부문의 5개 지표를 종합평가하여 재정운영우수단체 시상을 한다. 반면, 안정성 영역의 3개 지표를 기준으로 평가하여 하위단체 중 재정진단이 필요한 단체를 선정하여 재정진단이 이루어진다(<표 1> 참조). 10개의 재정지표는 정책적 의미를 가지고 있는 지표이며

그 특성에 따라 정책적 활용을 달리하고 있다. 10개의 재정지표 개발과 선정에는 종합화의 배경도 가지고 있다. 재정자립도의 지표가 지방재정의 대표지표로 사용되고 있지만 지방재정력을 정확히 표현할 수 없다는 이유로 그 대안으로 「종합지표」 개발차원에서 10개 지표가 개발되었다. 이들은 지방재정을 종합적으로 나타낼 수 있는 종합지표의 의미와 부문을 대표하는 대표 지표로의 의미도 가지고 있다. 그래서 부문별, 10개 지표를 종합하여 종합지수화하는데도 현실적으로 큰 무리가 없는 실정이다. 다만, 우리나라 지방재정환경의 변화에 이들 지표가 지속적으로 대표성을 갖느냐는 시간의 흐름에 따라 재검토할 필요가 있다. 왜냐하면 재정지표는 재정운영의 정책이념과 가치를 반영하여 측정될 수 있는 것이어야 하기 때문이다.

재정진단의 지표와 요소에 대하여는 여

기서 일일이 설명하기가 곤란하여 그 방향과 주요한 내용만을 살펴보면 다음과 같다. 재정진단은 정량적 진단과 정성적 진단이 동시에 이루어진다. 정성적 진단은 재정분석 단계에서 사용된 재정지표 뿐만 아니라 다양한 재정적 요인과 관련된 지표들로 구성되며 재정분석단계와 달리 단년도 지표 분석 뿐만 아니라 과거 몇 년간의 추세(경향)분석이 이루어지고 있다. 비재정적 점검 사항을 지표나 계량 방식에 의해 측정하기 보다는 정성적 분석방법에 의해 측정하고 있다. 정량적 평가는 채무부담, 적자발생, 현금흐름, 재정정적, 자본투자, 재정여건, 노력도 등의 재정적 요인을 대상으로 한다. 정성적 분석은 지역경제사회의 환경요소, 조직관행 등의 비재정적 요소와 재정적 요소를 포함하고 있다.

3) 재정진단 기준

재정진단의 기준은 재정의 안정성을 나타내는 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채무상환비율(과거4년 평균)의 3개 지표를 기준지표로 사용하며 상대적으로 지표값이 낮은 단체를 선정하여 재정진단을 실시하고 있다. 현행 재정진단의 기준은 자치단체 종류별 「하위단체」라는 상대적 기준과 2년 또는 3년 연속과 같은 일종의 「임계치」 개념의 기준이다. 법령, 훈령 및 실제적용 사례를 비교하여 보면 그 기준이 상호 일치하지 않으며 기준이 명확히 제시되지 않는 면이 있다(<표 2> 참조). 이 점은 재정진단기준 설정의 단점이라 할 수도 있으나 재정분석진단제도의 특성인 상대적 기준이 반영된 것이라고도 할 수 있다.

후술하겠지만 재정재건축진특별조치법의 적용을 받는 일본의 적자단체 기준이나 재정위기관련법의 적용을 받는 미국의 재정

<표 2> 지방재정진단단체 선정기준

지방재정법시행령(1995.5.16)	행자부훈령(1999.11.15)	2001년도 적용사례
1. 세입예산중 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나 채무잔액이 과다한 지방자치단체 2. 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 조상충용을 한 지방자치단체 3. 인건비등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운영의 건전성이 현저히 떨어지는 지방자치단체	1. 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율의 안정성 영역분석결과 2년 연속(시도 3년 연속) 하위 등급에 속하여 재정운영의 위기가 우려되는 단체 2. 경상수지비율 분석결과 2년 연속(시도 3년 연속) 하위등급속하고 세입실적이 예산액보다 현저히 낮은 단체 3. 지방채상환비율 분석결과 2년 연속 하위등급 속하고 채무과다 및 미상환 누적 단체	1. 경상수지비율, 지방채상환비율이 하위 10%에 해당하는 단체 중 2. 2년 연속 하위그룹 단체 중 경상경비증감율이 높은 단체 3. 2001년도 당초예산 경상수지비율, 지방채상환비율(미래 기준), 경상경비증감율이 높은 단체, 1인당채무액이 많은 2000년 주의촉구단체 대상으로 선정

위기 기준의 경우 이 기준에 해당하면 일종의 재정과산에 해당한다. 따라서 이 기준이 되면 재정위기라 할 수 있으며 이를 해결하기 위한 중앙정부나 주정부의 개입 및 행정재정적 조치가 뒤따른다. 그러나 지방재정분석진단제도는 재정위기를 해결하기 위한 제도가 아니고 재정위기를 사전에 방지하기 위한 제도라는 점에서 미국이나 일본의 재정위기 기준과 우리 나라 재정진단단체 선정기준은 다른 의미를 가지고 있다.

Ⅲ. 외국의 유사제도 및 운영체계

1. 미 국

가. FTMS의 재정진단요소와 재정지표

ICMA(International City Management Association)에서는 1986년에 미국 지방자치단체의 재정관리를 스스로 유도하기 위하여 재정동향분석체계(FTMS:Financial Trend Monitoring System)를 개발하여 사용을 권고하였다([그림 1] 참조). 미국의 지방자치단체들은 그들의 재정관리와 재정문제의 진단을 위한 조기경보시스템으로 이 제도를 적절히 운영하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 밝혀내고 그 요인들의 측정, 분석을 가능하게 하는 틀이다. 이를 통해 지방자치단체가 당면하고 있는, 또한 대두되고 있는 재정문제를 파악하고 이러한 문제점을 해결할 수 있는 예방책을 개발하는데 목적을 둔 재정상태의 측정제도이다. FTMS

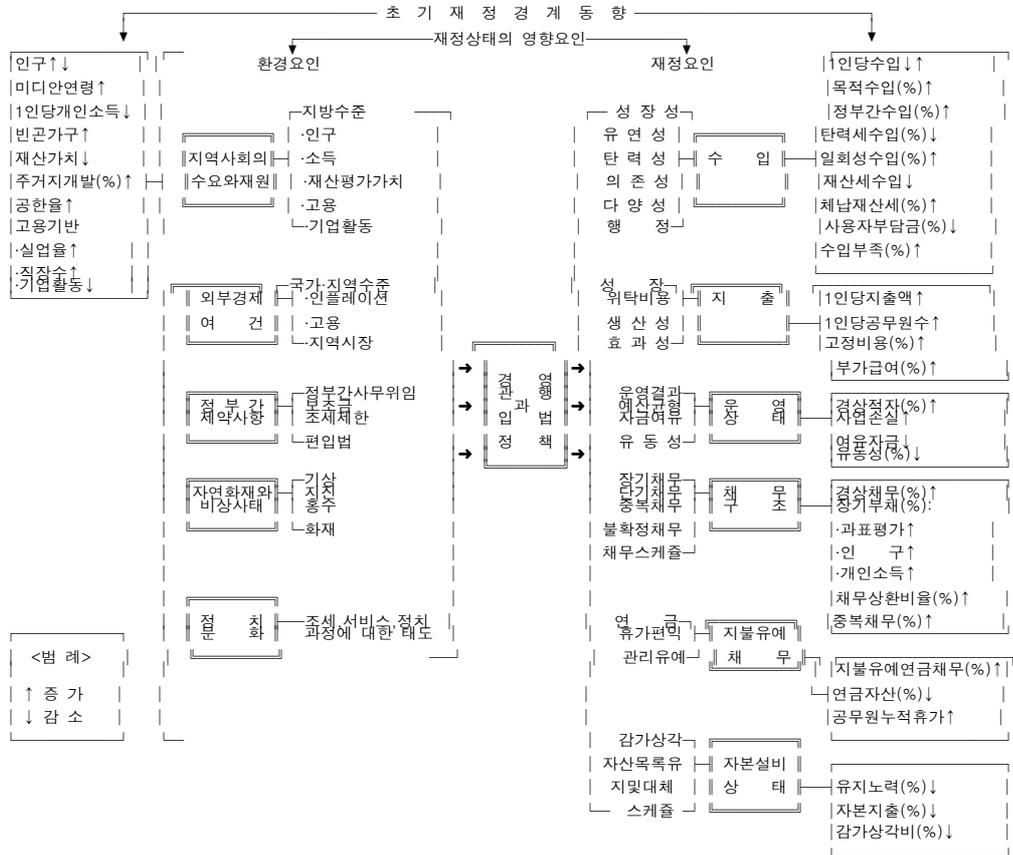
의 기본적인 재정지표는 36개이다. 개별 자치단체에서는 지역 특성을 고려하여 재정지표를 가감조정하여 재정상태를 측정하고 이에 영향을 미치는 경제사회적 환경요소와 관행 및 입법정책 등을 상호 연계하여 재정을 진단한다.

FTMS의 재정상태 측정요소와 재정지표의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 재정상태를 측정하기 위하여 세입, 세출, 채무, 운영상태, 자본상태 등 특정부문이 아닌 종합적인 재정상황의 측면에서 측정하고자 하고 있다. 둘째, 세입의 경우 1인당세입, 재산세수납액, 상급정부로부터 받는 경상수입, 세출의 경우 1인당지출이나 인건비 등 경상경비의 지출, 운영의 경우 경상수지균형이나 이월, 채무의 경우 채무누적 및 채무상환, 자본상태의 경우 자본지출을 중요시한다. FTMS는 개별 지표에 의해 특정부문의 재정상태를 진단하거나 특정문제를 밝히는데 유용하며, 종합적인 재정상태의 경향을 조기에 진단하는데 유용하게 사용되고 있다.

나. 재정위기관련법의 재정위기 결정기준

지방자치단체의 재정위기나 재정과산시에는 주정부 혹은 연방정부가 이를 해결하기 위해 개입을 하고 있다. 연방정부나 주정부는 일정한 기준에 의해 재정위기나 재정과산을 선언하고 있다. 미국의 주정부나 연방정부에서 기준으로 하고 있는 재정위기의 결정기준을 주의 재정위기관리법과 연방과산법 제9장의 내용을 중심으로 살펴본다.

[그림 1] FTMS(Financial Trend Monitoring System) 기본 모형



자료: Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government, Washington D.C.:ICMA, 1986.

주정부의 지방자치단체에 대한 재정위기의 선언은 채무에 대한 원금과 이자를 상환하지 못하는 경우를 포함하나, 그 보다는 급료의 지불실패, 물품구매비의 지불실패, 퇴직연금의 지불실패, 기타 중요한 재정의무를 충족하지 못하였을 경우에 한다. 재정 위기는 주가 지방자치단체에 대하여 재정 위기를 선언하고 개입함으로써 나타나게 된다. 주의 재정위기 선언기준은 주법에 제

정되어 있다. 주의 감시기구에 의해 종합적이고 체계적인 기초에서 이 재정정보가 관리되며 공식적으로 발표할 수 있도록 하고 있다. 오하이오 주의 경우 몇 개의 재정지표를 중심으로 지방정부의 재정상황을 체크하고 있으며 많은 주에서 이러한 방법으로 지방자치단체의 재정상황을 점검하고 있다. ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relation)에서는 주정

<표 3> 미국 지방정부의 재정위기 결정기준

구 분		기 준
재정 위기	ACIR 기준	①채무상환 불이행, ②세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부간 부담의 일정 기간 불이행, ③공무원봉급, 연금지급의 일정기간 불이행, ④경상계정에서 전년도 총 세출액의 10%를 초과하는 유동부채
	프로리다주 기준	①채무상환 불이행, ②사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행, ③공무원 임금지불, 퇴직수혜의 기간내 불이행, ④자체수입의 부족(투자로 인한 적자, 2년 연속 적자재정), ⑤퇴직시스템의 불이행
	오하이오주 기준	①30일 이상 채무상환 불이행, ②공무원 2/3이상이 동의하지 않는 상황에서 1개월을 초과하는 임금지연, ③과세의 재조정시, ④30일 이상 지불연기가 전년도 수입(또는 일반재원)의 1/12을 초과하는 상태, ⑤총적자가 이전 년도 수입의 1/12을 초과하는 상태 등
재정 파산	연방파산법 제9장 조건	① 지방정부로서의 권한이 있을 것, ② 파산신청이 주법에 의하여 인정되어야 할 것, ③ 지불불능이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, ④ 채권자들의 동의(현재는 채권자의 승인을 필요로 하지 않음)를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립 충족

부가 지방자치단체의 재정위기를 결정할 수 있는 4가지 가이드라인을 권고하고 있다. 그 기준은 ① 채무상환 불이행, ② 일정기간내 정부간 지불실패, ③ 봉급과 연금의 지불실패, ④ 경상계정에서 전년도 지출의 10%를 초과하는 일시차입금 등이다.

연방정부에 의한 지방자치단체의 재정파산의 선언은 연방파산법의 제9장에 따라 지방자치단체에서 공식적인 파산신청을 하고 파산법원에서 파산판결이 있어야만 적용된다. 파산신청을 제출하기 위해서는 지방자치단체 스스로 지불불능을 선언하여야 한다. 재정파산은 연방파산법 제9장의 조건에 합치되어야 성립되는 것이다. 재정파산은 4가지 조건인 ① 지방정부로서의 권한이 있을 것, ② 파산신청이 주법에 의하여 인정되어야 할 것, ③ 지불불능이거나 만기

채무를 상환할 수 없을 것, ④ 파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립을 만족해야만 성립된다. 연방파산법에 의한 재정파산은 재정파산상태에 이른 지방자치단체의 재정상태를 정상화시키기 위한 일종의 구제수단이다. ACIR이 각 주에 권고한 재정위기 기준과 각 주의 재정위기법, 연방정부의 연방파산법에서 규정하고 있는 재정위기 결정기준을 정리하면 <표 3>과 같다.

2. 일 본

가. 재정지수표에 의한 상대비교

일본 재정분석의 주요한 특징은 재정정책 관련 재정지표를 개발·활용하고 유사단체를 유형화하여 상대비교한다는 점이다.

주요한 재정정책지표는 재정력지수, 실질수지비율, 경상수지비율, 공채비부담비율, 기채제한비율, 경상일반재원비율이다. 여기서 실질수지비율은 적자 여부 및 일종의 재정위기 결정기준으로 활용하고 있다.

재정분석을 할 경우 유사단체의 지표와 비교함으로써 재정의 특색 및 문제점을 파악한다. 총무성에서 매년도 결산치를 기준으로 재정지수표를 작성하여 어떤 단체가 재정분석을 하고자 할 경우 구체적이고 현실적인 비교자료를 제공한다. 총무성에서는 유사단체의 표준재정상황을 작성하여 동일 유형 내지는 상하간에 비교 분석할 수 있도록 하는 「유사단체재정지수표」를 작성하여 공표하고 있다. 여기에는 주요 재정지표 뿐만 아니라 다양한 재정변수들이 포함되어 있어 유사단체와 비교분석할 수 있도록 하고 있다. 우리 나라 「재정연감」 정도의 내용이 유사단체로 유형화되어 재정지수표로 공표된다. 유사단체의 유형화는 도도부현은 재정력지수, 시정촌은 산업구조와 인구규모로 유형화하고 있다.

한 유형내의 지수는 바람직한 모습을 표현하는 것은 아니지만 각 유형의 표준적 재정운영의 실상을 나타낸 것이라 할 수 있고 건전한 재정운영을 함에 있어 현실적 지표가 된다. 따라서 어떤 자치단체가 재정분석을 하고자 할 경우 재정지수표작성지침에 따라 자기재정분석표를 작성하고 유사단체(혹은 상, 하단체)의 재정지수와 비교하여 재정의 특색과 운영상의 문제점을 파악할 수 있도록 하고 있다.

나. 종합재정진단표 구성과 재정지표

지방자치단체의 재정상태에 대한 종합측정의 대표적인 방법은 (재)지방자치협회의 재정상황진단표에 의한 방법이 있다. 이 방법은 복잡 다양한 지방자치단체의 재정상황을 간단한 방법으로 종합적으로 간명하게 파악하기 위한 요청에서 비롯되었다. 종합측정을 위한 구성은 재정현황, 재정운영, 재정성과의 3개 부문으로 분류하고, 각 부문마다 20개씩의 측정지표로 구성하였다. 각 지표는 일정기준에 따라 5단계의 평가기준을 마련하고, 각 지표별 각 단체의 수준을 전국평균 및 분포에 따라 5단계로 평점하고 각 부문별 평점을 합하여 종합측정한다. 이러한 종합측정의 결과로 자치단체간의 비교는 물론 자치단체 스스로의 종합적인 자기재정상태의 측정이 가능하도록 하고 있다.

5단계상대평가법은 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 제 지표를 일정한 기준으로 분류 정리하여 각각의 지표에 대하여 개개 시정촌의 수준을 전국평균, 지역별상황(도도부현)별 상황, 단체구분별(대도시, 특별구, 중도시, 소도시, 정촌) 상황, 유사단체별 상황과 비교분석함으로써 단체의 상대적 수준을 평가하고 동질지표의 평점을 합산하고, 이것을 통해 종합평가하고자 하는 발상이다. 이 방법을 세분하여 설명하면 다음과 같다. 첫째, 종합진단을 위한 지표분류는 재정운영의 전제인 재정상황지표, 재정운영의 노력도, 효율도를 나타내는 운영지표, 재정운영의 결과인 공공시설정비수

<표 4> (재)지방자치협회 「재정상황진단표」

현황지표	운영지표	스톡지표
경상수지비율	경상수지비율(%)*	도로개량율
실질수지비율	단년도수지비율*	도로개량율*
재정력지수	기채허가제한비율	도로포장율
공채비율	인구1인당세입액*	도로포장율*
실질채무잔고비율	기금잔고비율	시정촌농도비율
기금잔고비율	지방세징수율	인구1인당고원면적
세수증가율	징수비용율*	분노위생처리율
납세의무자비율	보육경비부담율*	쓰레기수집율
지방채세입비율	인구1인당직원급여*	상수도보급율
징세비용율	라스페이레스지수*	하수도보급율*
부양인구비율	인구1,000인당직원증가율	공사입보육소수용율
보육경비부담율	직원평균연령*	인구1,000인당병상수
라스페이레스지수1)	제수당상황	인구1,000인당집회시설면적
인구1000당직원수	부조비증가율	소방펌프충족율
직원평균연령	인구1인당물건비율*	비목조교사면적비율
인구1인당직원급여	물건비증가율	위험교사면적비율
보통건설사업비충당일반재원비율	이자부담율	학생1인당교사면적
단독사업비충당일반재원비율	보통건설사업비비율	교사면적충족학교비율
부조비충당일반재원비율	단독사업비비율	옥내운동장설치학교비율
전출금충당일반재원비율	공영기업전출금증감율	수영장설치학교비율

주:1)직원 연령별 분포를 지수화 한 것임

*는 해당단체(A)와 유사단체(B)를 비교하여 A-B의 수치로 평가한 것임

자료: 地方自治協會, 自治體の財政經營化と診斷, 1988.

준을 나타내는 지표로 구분하여 구성하고 있다(<표 4> 참조). 여기서의 특징은 행정 수준을 나타내는 지표를 고려하여 재정분석을 하고 있다는 것이다. 둘째, 개별지표의 평가는 평가기준에 기초하여 5단계 평가를 한다. 이 경우 단체는 각각의 항목에 대하여 그 분포를 분석하여 평점한다. 원칙

적으로 각 항목의 평점은 상위 15% 5점, 20% 4점, 30% 3점, 20% 2점 하위 10% 1점으로 한다. 셋째, 각 개별 항목 평점은 상대적인 점수로서 5점 및 4점은 일정수준에 도달, 3점은 평균 수준, 2점 및 1점은 낮은 수준을 나타낸다. 낮은 점수의 경우 그 원인을 분석하여 그 상태를 개선하려는

자기노력이 필요하다. 넷째, 현황지표, 운영지표, 공공시설지표별 평가는 각각 60점을 기준으로 그 건전성을 평가하는데 이 점수는 각 개별항목 평점인 3점인 것을 합산한 것이다. 종합평가는 현황, 운영, 공공시설지표의 3개 측면에서 재정상황을 종합적으로 진단한다. 예를들면 현황과 운영은 양호한데 스톡이 그렇지 못하다든가 운영은 양호한데 현황이 그렇지 못하다든가 등 3개 지표에 나타난 상황을 각각 연관지어 종합적인 상황을 분석한다. 여기서 종합평가는 3개 지표의 합계점으로 종합적인 진단을 하지 않는다는 것이다.

다. 재정재건단체로서의 실질수지적자 기준

일본에서는 도도부현의 경우 실질수지적자가 표준재정규모의 5%, 시정촌의 경우 20%에 이르면 「지방재정재건촉진특별조치법」¹⁾에 의한 재정재건단체로 적용을 받게 되고 그 결과 지방채 발행 등에 있어서 특별조치를 받는 혜택이 주어진다. 이와 같은 재정적 특별조치에 대한 반대급부로서 해당 자치단체는 중앙정부에 제출한 재정재건계획을 준수해야 하는 엄격한 재정관리 및 통제체제 하에 들어가게 된다. 재정재건을 시행할 것인가는 적자를 발생시킨 지방자치단체가 자주적으로 판단하여 결정해야 하는 것이지만, 전년도 결산의 적자비

1) 1955년 지방재정위기 발생시 제정되어 자치성(현재 총무성)의 관리하에 세출을 강제적으로 삭감하는 일명 자치체 갱생법이라 부른다. 이 기준에 해당하면 지방자치단체 스스로 신청하여 준용재정재건단체의 지정을 받지 않으면 기채발행을 할 수 없다.

율(실질적자/표준재정규모)이 5%이상의 도도부현, 20%이상의 시정촌은 총무성에 신청하여 재정재건계획을 수립하여 재정재건을 하지 않으면 지방채 발행의 제한을 받는다.

적자비율(실질수지비율)

$$= \text{실질수지} / \text{표준재정규모} \times 100$$

실질수지 = (세입결산액 - 세출결산액)

-익년도로 이월해야 할 재원

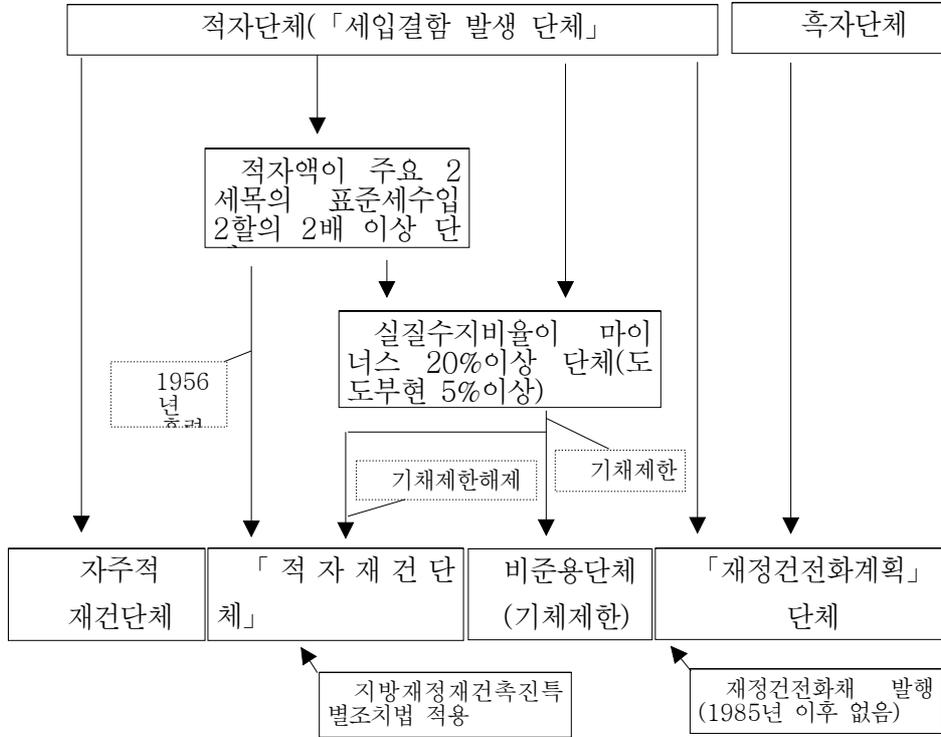
표준재정규모 = 기준재정수입액

-지방양여세 × 100/80(도도부현, 시정촌은 100/75) + 보통교부세 + 지방양여세

일본의 경우 재정재건단체는 3가지로 분류되고 있다. 이는 지방재정재건특별조치법의 적용 범위에 따른 구분이다. 전부적용단체는 재정재건채를 발행하고, 일부적용단체는 재정재건채를 발행하지 않으며, 준용단체는 전부적용단체 방식에 준하여 국가의 지도를 받아 재정재건을 모색한다. 1955년 이후 재정재건단체로 선정된 단체는 288단체(도도부현 2개 단체)이다. 현재 지방재정재건촉진특별조치법의 적용을 받는 재정재건단체는 후쿠오카현 赤池町 1개이다²⁾. 일본의 적자단체에 대한 재정재건의 기본구

2) 赤池町은 1991년에 재정재건이 시작되어 완료예정일이 2002년으로 재정재건기간이 12년이다. 실질수지적자액이 재정재건단체 지정일인 1991년도에 396억엔이었으며 1997년의 실질수지적자는 1,142억엔으로 적자비율이 42.6%에 이르고 있다. 그 밖에 후쿠오카현의 豊前市(완료:1979), 香春町(1992), 方城町(1993), 和歌山縣 廣川町(1989)도 과거 재정재건단체로 지정되었으나 현재는 재정재건이 완료된 상태이다.

[그림 2] 적자단체의 재정재건 구조



조는 [그림 2]와 같다.

IV. 3국간 비교분석 및 시사점

우리 나라의 지방재정분석진단제도와 미국 및 일본의 유사제도의 특징을 살펴보았다. 3국의 재정분석진단제도 관련 유형에 따른 목적, 운영주체, 재정분석지표, 재정위기 결정기준 및 장단점을 <표 6>과 같이 정리할 수 있다. 미국과 일본의 경우 우리의 제도보다 훨씬 발전된 단계에 있는데 이는 지방재정의 현실적 측면이 반영된 것

이라고 볼 수 있다.

우리 나라 지방재정분석진단제도와 비교 대상이 되는 미국과 일본의 유사제도를 검토해 보면 크게 2가지 차원의 제도적 특성을 찾아볼 수 있다.

하나는 재정압박의 정도를 파악하여 재정위기나 재정파산을 미연에 방지할 수 있도록 하는 재정위기 이전의 조치들이다. 여기에서는 다양한 재정분석이 이루어진다. 일반적으로 재정위기 이전조치는 재정압박을 예견하고 중앙정부(주정부)나 지방자치단체에서 재정의 건전성과 안정성 유지를

<표 6> 국별 주요 재정분석진단제도 비교

한국	미국			일본		
	재정상태평가 (FTMS)	재정위기 관리제도	신용평가 제도	유사단체 재정지수표	재정위기 관리제도	재정상황 종합진단
현황·운영실태 -식 재정위기 사전예	-자체진단 -재정위기 사전예방	-재정위기 관리	-신용평가	-자체진단 -유사단체 비교	-재정위기 관리	-재정상황 종합진단
중앙/상급/개별 -체 지방재정종합분 -공표(행자부 행정자치부 주관	-개별단체 -ICMA에서 개 발보급	-주정부 -연방법원(연 방과산법 적 용시) -개별단체 신 청포함	-신용평가기관 (Moody's, S&P 등)	-개별단체 -유사단체별재 정지수표 공표 -총무성 주관	-중앙	-(재)지방자치협 회
60개 재정지표 ! 다양한 재정 ! 수	-36개 지표 기본± 단체별 특성고려 가감 조정		-Mood's: 경제기반 , 예산성과, 제도 요인, 정부구조 및 정치적으로인 고려	- 주요 재정지 표 및 결산과 목(항목, 구성 비) -유사단체 표 준지수 작성		-60개 지표(현황 지표 20, 운영 지표 20, 공공 시설지표 20)
경상수지비율, 지방채무상환비 ; 세입세출충 비율						
		-연방과산법 -주의 재정위기 관련법 기준			-실질적자비율 -광역 : 5% -시정촌 20% 이상	
재정진단 및 권 ! (중앙, 건전화 ! 획수립 시행 ! (지방), 이행점검 ! 중앙)	-자체재정관리			- 자체재정관리		-자체재정관리
		-연방(법원) 및 주의 행재정 개입 -재정재건 프로 그램 운영			-중앙의 행재정 개입 -재정재건 프로 그램 운영	
단체간 비교용이 ! 3가의 간편성 ! 종합지표산정	-상시, 다년도분석 -단체특성 반영 -지표선정 유연성 -재정관리능력 향상		-채무관련 평가 -전문성 확보 -지방채시장활성 화 기여			-비교용이 -평가의 간편성 -종합지표 산정
3년도 평가 ! 단체특성 미반영 ! 지표수 한정	-문제 발생원인 파 악 곤란 -종합평가 곤란		-신용평가시스템 발달 전체 -재정력 평가미흡			-개별지표간 중복

위한 일반적 조치를 개시하기 위해 고안된 조기경보체제로서의 기능을 갖는 장치를 마련하고 있다. 재정운영의 문제점을 진단할 수 있는 재정지표를 사용하고 관련 기타 요소와 연계하여 분석하고 있다. 미국의 FTMS나 일본의 재정지수표에 의한 재정분석 및 재정상황진단표에 의한 재정분석은 우리나라의 지방재정분석진단과 그 기능, 방법 및 분석의 틀이 유사하다.

다른 하나는 지방자치단체의 재정문제에 중앙정부(주정부)가 개입하는 기준으로 재정위기 관리장치가 미국과 일본에는 마련되어 있다는 것이다. 지방자치단체의 재정위기에 대한 미국 주정부(연방정부 포함)나 일본 중앙정부의 역할은 지방자치단체의 재정운영에 대한 마지막 보호철학을 반영하는 것이다. 이는 지방자치단체에 재정적 자율권을 부여함과 동시에 그로부터 발생할 수 있는 재정위기로부터 구제하는 것이다. 그러나 이로부터 파생되는 지방자치단체의 희생은 적지 않다.

종합컨대, 우리 나라 지방재정분석진단체

도는 우리의 지방재정 현실을 감안한 제도라고 볼 수 있다. 재정분석체계는 지방재정을 종합적으로 분석할 수 있는 기본틀로써 기능을 수행하고 있다. 재정진단대상단체 선정 및 재정진단은 미국과 일본의 중앙정부 개입 기준의 장치라기 보다는 특정 자치단체의 재정문제를 조기에 발견하는 조기경보체제로서의 기능이 강하다. 우리나라에서도 재정진단단체 선정기준을 미국과 일본에서와 같은 중앙정부 개입의 기준으로 하기에는 그 기준 및 지방재정의 현실 측면에서 좀더 검토되어야 한다. 다만 현 시점에서 현행의 기준을 보완하고 정치화하여 절충형 단계로 발전시킬 필요는 있다고 본다. 뿐만 아니라 지방자치단체 스스로 종합적인 재정분석 내지는 재정진단이 재정관리 차원에서 활성화 될 필요가 있다. 그리고 지방재정의 현실이 시간적으로 변화하고 있는 점을 고려, 지방재정분석진단체도도 현재의 틀을 기초로 지속적인 개선·보완이 필요하다. 