

## I. 서론

○○시 ○○구 예산 담당자는 올해 예산 문제만 생각하면 한숨이 나온다. 올해 구청직원 인건비 511억원 중 예산에 반영된 것은 348억원, 68%에 불과하다. 이대로 가면 9월 이후에는 직원 월급을 주기 어렵다(중략). ○○시 ○○구도 올해 예산에 반영하지 못한 경비가 146억원에 달한다. 노인연금 20억원, 저소득층 보육료 9억원도 반영하지 못했다. 심지어 환경미화원 퇴직금마저 부족한 편이다. 문제는 재정악화가 이들 구민의 문제가 아니라는 점이다. 한마디로 재정 대란이라고 부를만 하다(연합뉴스 2010.1.28).

2008년말 글로벌 금융위기 이후 국가재정의 건전성을 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 세계적 경기침체에 선제적으로 대응하기 위하여 법인세 인하등의 세계개편과 내수경제의 부양책을 집행함에 따라 세입·세출의 불균형이 초래될 수 밖에 없었다. 최근에는 그리스를 필두로 아일랜드, 포르투갈, 스페인의 재정위기가 고조되자 국가재정의 건전성 관리가 중요한 정책의제로 대두하고 있다.



## 특집주제

지방재정의 관점에서 세제개편으로 지방교부세, 국고보조금 등 세입 축소가 불가피한 상황에서 사회복지비 등 사실상 의무적 세출경비에 해당하는 각종 예산사업들은 진행할 수밖에 없어 건전한 재정관리가 어려운 실정이다. 물론 2010년에 지방소비세를 도입하여 다소간의 숨통은 트였지만 본질적인 처방으로 보기에는 어려움이 있다. 재정여건이 불리한 시·군·구, 특히 광역시 자치구는 본청과 동반 부실의 가능성에 노출되어 있다. 시·군과 달리 자치구는 지방교부세에 비하여 안정성이 떨어지는 조정교부금에 의존하기 때문에 부동산경기가 침체되거나 광역시의 채무상환비가 과다할 경우 직접적인 피해를 보게 된다.

자치단체의 방만한 재정운영이나 불합리한 관행도 짚고 넘어가야 할 사안이다. 정부의 지역발전 정책이 규모화, 효율화, 상생·협력 등을 기반으로 경쟁력을 제고하는 기조로 전환하였지만 자치단체는 여전히 외형위주의 하드웨어사업을 고집하고 있으며 인접 자치단체와 협력 보다는 단독사업을 선호하고 있다.

또한 지역역량을 강화하여 자생력을 키우려는 노력을 소홀히 하면서 국고보조에 의존하여 세출구조의 경직화를 초래하고 있다. 이와 같은 불합리한 관행은 사업비의 과다채정, 불필요한 지방채무 발행, 시설물의 활용도 저조와 유지관리비용 증가 등 스스로 세출의 효율성을 저하시키게 된다.

지방공사, 지방공단과 같은 자치단체 외곽조직의 부실도 재정건전성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 지하철공사, 의료공단, 시설관리공단, 도시개발공사 등 외곽조직들은 사업대상이 주택, 지하철, 도로, 상·하수도, 의료 등 공공재적 특성을 갖고 있어 수익기반이 취약한 실정이다. 반면에 초기에 막대한 예산투입을 필요로 하는 SOC사업이 대부분이어서 지방채 발행으로 인한 신용위험(Credit Risk)에 노출되어 있다.

이처럼 세입, 세출 양 측면에서 지방재정의 건전성을 위협하고 있으나 이를 효과적으로 관리할 제도적 기반은 미흡한 편이다. 지방재정의 건전성과 직접적 혹은 간접적으로 관련된 제도로는 지방채무 총액한도제, 투·융자심사, 지방재정분석, 복식부기회계, 총액인건비제 등이 있으나 상호간의 연계나 정보공유 없이 분절된 상태로 운용하고 있어 효율성이 높다고 볼 수 없다. 이 중에서 지방채무 총액한도제와 지방재정분석제도는 재정건전성을 유지하는 일차적인 기능을 수행하고 있으나 양자간의 정책연계, 채무정보의 완전성과 신속성 측면에서 보완의 여지가 있다.



예컨대 지방채무 총액한도제는 채무정보의 왜곡, 지방채시장의 정체, 재정책임성 약화 등의 한계를 극복하려는 목적으로 도입하였지만 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 지방채 발행시장의 활성화, 인수·유통시장의 육성, 시장규율에 의한 연성예산제약(soft-budget constraint)의 예방과 재정책임성 제고와 같은 과제들은 기채승인제에 비하여 크게 진전되지 못하고 있다. 외곽기관을 망라한 종합적인 채무정보의 연결도 부족하여 객관화된 재무정보의 생산을 저해하고 있다.

따라서, 본고에서는 재정분권의 흐름 속에서 자치단체의 재정건전성을 확보하는 제반 시스템의 재정비방안을 제시하고자 한다. 먼저 재정위기의 개념과 주요국의 관리방식을 살펴봄에 지방재정의 건전성을 진단해 보기로 한다. 마지막으로 지방채무 총액한도제도, 지방재정분석제도 등 재정건전성 관리에 중추적인 역할을 수행하는 제반 시스템의 발전방안을 모색하고, 법적 지원체계로서 ‘(가칭) 자치단체 재정위기관리법’의 도입방안을 검토하고자 한다.

## II. 재정위기 개념과 관리방식

### 1. 자치단체 재정위기 개념

자치단체의 재정위기를 어떻게 규정할 것인가에 대해서는 다양한 시각이 존재하고 있다. Bradbury(1982)는 ‘단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태’ 이거나 ‘지방세 부담을 이전과 같은 수준으로 유지할 경우 공공서비스의 규모나 품질이 저하’ 되면 이것도 재정위기로 간주하였다. 미국의 회계검사국(General Accounting Office; GAO, 1990) 역시 ‘다른 자치단체와 동등한 수준의 공공서비스를 제공하는데 필요한 세입능력을 보유하지 못한 상태’로 정의하고 있다. 이것은 공공서비스의 지속적인 개선과 이에 필요한 자체적인 재원조달능력 여부가 중요하기 때문에 재정위기의 기준은 다른 자치단체와 비교하면서 시간적으로 변하게 된다. Cabill and James(1992)는 이러한 정의가 재정위기 여부나 발생원인을 명료하게 규명하기 어렵다고 보고 세입·세출의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태’로 해석한 바 있다. 이들은 이렇게 정의할 때 재정위기 원인을 내부적 요인과 외부적 요인으로 식별하여 효과적인 정책처방이 가능하다고 주장한다.

이와 같은 학술적 개념에 비하여 펜실베이니아주 재정위기법(Financially Distressed Municipalities



## 특집주제

Act)이나 미국의 연방파산법(Federal Bankruptcy Act) 제9장(Chapter 9)과 같은 법적 개념은 보다 명료하게 재정위기를 규정하고 있다. 즉, 펜실베니아주 재정위기법은 ‘수입과 지출간 불균형으로부터 발생한 현금흐름의 부족이 3개월 지속될 때’ 재정위기로 간주하고 있다. 구체적으로 ① 재정적자가 세입의 1%를 초과한 상태에서 3년간 지속하거나 5년 동안 재정적자비율이 5% 이상, ② 원리금 상환의 불이행, ③ 30일 동안 인건비 지급불능 등의 상태가 재정고통(Fiscal Distress)이다. 펜실베니아주 재정위기법은 또한 ‘이러한 재정상태를 근본적으로 재구축하지 않고서는 자치단체로서의 기본적인 기능조차 회복될 가능성이 없는 단계’를 재정파산(Bankruptcy)으로 분리하여 정의하고 있다.

미국의 연방파산법은 자치단체 재정파산을 ① 자치단체가 권한을 유지하며, ② 주정부법에서 자치단체의 파산신청을 허용하여야 하고, ③ 지불불능(insolvent)이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, ④ 파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획(plan of adjustment)의 수립을 충족할 때 성립되는 것으로 규정한다. 즉, 순수한 재무적 관점에서 지불불능 상태를 재정파산으로 정의하되, 기업이나 개인의 파산과 달리 자치단체의 공적 기능을 반영하여 자발적으로 신청하고 채권자가 동의하면 사법적으로 파산을 결정한다.

일본의 「자치단체 재정건전화법」도 재정위기의 개념을 정립하는데 유용한 근거가 될 수 있다. 2006년에 제정한 일본의 「자치단체 재정건전화법」은 ‘자구노력으로 건전화가 가능’한 조기건전화단체와 ‘재정건전화를 위하여 중앙정부의 개입이 불가피’한 재정재생단체로 구분하였다. 조기건전화단체는 재무적 건전성이 저하되고 있으나 자구노력으로 회복가능한 단계를 지칭하며 재정재생단체는 그 정도가 보다 심각하여 중앙정부의 강제를 필요로 하는 상태이다. 따라서 재정파산의 이전 단계에서 재정위기의 강도를 기준으로 조기건전화단계와 재정재생단계로 구분하여 차별적으로 대응한다고 볼 수 있다.

지금까지 정리한 이론적·법규적 관점에서 볼 때 재정위기는 강도와 지속성을 기준으로 재정압박, 재정고통, 재정파산의 3단계 과정을 거쳐 진화한다고 볼 수 있다. 즉, 재정압박은 현금흐름의 건전성이 일시적으로 저하된 낮은 단계의 재정위기이며 자치단체 스스로의 노력에 의해 건전성을 회복할 수 있는 재정상태로 규정할 수 있다. 재정고통은 재정압박을 거쳐 보다 구조적이고 장기적인 위협에 노출된 단계이다. 따라서 더 강력한 자구노력을 요구하며 동시에 외부로부터의 재정지원과



감독을 필요로 하는 재정상태이다. 재정과산은 채무상환능력을 상실(insolvency)하여 자치단체로서 기능을 수행할 수 없는 단계로 규정할 수 있다. 재정과산 자치단체는 채무조정 및 재정건전화계획에 대하여 채권자와 합의하여야 하며, 인건비 및 사업비의 대대적인 구조조정과 중앙정부의 전면적인 재정지원을 요구하게 된다. 경우에 따라서는 단체장의 권한을 전면적 혹은 부분적으로 정지할 수도 있다.

## 2. 주요국 자치단체 재정위기 사례와 교훈

### 가. 일본 자치단체의 재정위기

일본의 자치단체는 3차에 걸쳐 재정위기를 경험한바 있다. 1차 재정위기는 1950년대 중반 시정촌 합병, 긴축재정에 의한 국고보조금 감축 등으로 발생하였다. 특히, 부실 자치단체의 재정건전화를 목적으로 단행한 시정촌 합병은 오히려 재정부실화를 확대시켜 재정위기의 요인으로 작용하였다는 비판을 받고 있다.

두 번째 재정위기는 1970년대 초 오일쇼크 시기에 발생하였다. 1960년대 일본의 지방재정은 공공투자를 적극적으로 확대하여 고도성장을 견인해야 했는데, 이 과정에서 지방채무가 급증하게 되었다. 2차 재정위기는 오일쇼크와 같은 외부적·거시경제적 충격이 작용하였다는 점, 중앙정부 역시 구조화된 재정적자 단계에 진입하여 재정지원 여력이 한계에 봉착하였다는 측면에서 1차 재정위기와 다른 특성을 보인다.<sup>1)</sup>

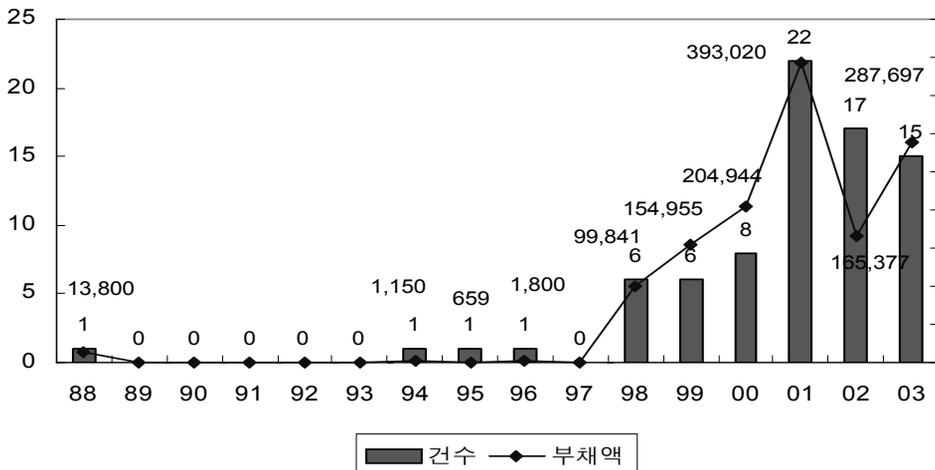
3차 재정위기는 1990년대 버블붕괴에 의한 장기불황이 강력한 영향을 주었다. 2차 재정위기와 달리 일본경제의 구조적 모순이 분출하면서 통화정책적 경기조절능력을 상실하게 되자 재정적자를 이용한 확대재정정책을 선택하였다. 자치단체 역시 중앙정부의 정책요구에 부응하는 한편으로 지역경제의 활성화 수단으로서 지방채 발행이나 공사·공단 등 외곽기관의 설치를 적극 활용하는 전략을 취하였으나 유사·중복투자, 과당경쟁, 부적절한 사업선정 등으로 부실경영을 야

1) 오일쇼크 영향으로 1975~1976년 기간에 지방세입이 10% 위축되었으며 고도성장 과정에서 체질화된 행정의 비만화, 주민들의 무임승차 사고, 복지수요 증가로 인한 세출구조 경직화 등이 재정위기를 초래한 주된 요인으로 작용하였다. 예컨대 1970~1980년 사이 세출은 5.3배 증가한데 비해 사회복지비는 12배, 사회보험비는 9배 증가하였다.

## 특집주제

기하였다. 예를 들어 홋카이도 주택공사는 거품경제시기에 지가상승을 기대하고 차입경영을 실시하였으나 거품붕괴 후 지가하락 및 주택수요 격감으로 2003년 부채규모가 1,325억엔에 달하자 파산에 해당하는 특정조정을 신청하였다.<sup>2)</sup> 와카야마현의 토지개발공사 역시 채무발행으로 토지매립 및 모래채취사업을 추진하였으나 버블붕괴 여파로 만기도래한 438억엔의 지불능력을 상실하였다. 제3섹터도 비슷한 문제를 안고 있었다. 1980년대부터 본격적으로 도입한 제3섹터는 1990년대 중반 이후부터 파산 건수 및 도산규모가 급증하는 추세이다. 1988년 도산한 제3섹터는 1건에 불과하였으나 1998년부터 급증하여 2001년에는 22건, 3,930억엔의 지급불능 사태가 발생하였다.

〈그림 II-1〉 일본의 제3섹터 도산 현황



자료 : 内藤·車克成(2004)에서 재인용

제3차 재정위기의 가장 큰 특징으로 거품붕괴 이후 외곽기관의 경영부실과 만성적인 자치단체의 재정악화의 누적이 서로 결합되어 더 이상 방치할 수 없는 단계에 이르렀다는 점을 거론할 수 있다. 특히, 외곽기관의 부실자산과 불량채무 등 중요한 재무정보가 은폐·축소됨으로써 자치단체 건전성을 크게 위협하였는데, 1991년에 재정재건단체로 전락한 아카이케정(赤池町)의 사례를 보면 31억엔의 재정적자 가운데 토지개발공사에 의한 적자분이 21억엔, 병원회계 적자분이 6억엔에 달하였다. 우리가 익히 알고 있는 유바라시(夕張市) 파산사례도 외곽기관의 경영부실이 직접적인 원인

2) 특정조정은 부실채권의 신속한 정리를 목적으로 '특정채무등의 조정 촉진을 위한 특정조정에 관한 법률(2000년 제정)'에 근거하여 적용한다. 지급불능에 빠진 채무자가 특정의 채권에 한정하여 구제요청을 하면 채권자 동의하에 채무조정절차에 들어가 채무자를 구제하는 제도이다.



으로 작용하였다. 물론 과거 지역경제의 근간이었던 석탄산업의 붕괴가 근본적으로 자리잡고 있지만 직접적으로는 관광개발 목적으로 발행한 채무가 버블붕괴 여파로 채산성이 악화되자 상환능력을 급격하게 상실하였다. 아울러 이러한 불량채무를 은폐하거나 분식함으로써 신뢰성을 상실한 점도 큰 영향을 주었다.<sup>3)</sup>

#### 나. 미국 자치단체의 재정위기

미국의 지방재정 위기는 1930년대 대공황과 1970년대 이후로 구분할 수 있다. 1930년대 재정위기는 대공황이 직접적인 원인이었지만 사실 그 기저에는 1920년대 중반 부동산시장의 거품이 자리잡고 있다. 1920년대 버블이 발생하자 자치단체도 대형 공공투자사업에 뛰어들어 단기채무가 급증하였으며 단기채의 만기가 대공황시기에 도래하면서 재정위기의 단초를 제공하였다(宮本憲一 1989). 시카고시의 재정위기는 이러한 패턴을 잘 보여주고 있다. 시카고시는 다른 대도시와 마찬가지로 대공황으로 인한 세수감소와 대규모 단기채 발행에 의하여 유발된 측면이 있으나 보다 직접적인 원인으로 부동산세수의 급감을 들 수 있다. 시카고시는 철강, 전기, 금융 등의 산업구조의 이행으로 외곽지역의 개발수요가 증가하자 단기채를 발행하여 공공사업을 추진하였으나 부동산시장이 붕괴되면서 토지평가액이 1928년 50억달러에서 1933년 20억달러로 급락하였다.

1970년대부터 1980년대 사이에 발생한 2차 재정위기는 세입·세출의 불균형과 부적절한 내부관리가 주된 요인이다. 신연방주의를 내세운 레이건행정부는 연방정부의 기능을 주정부에 대폭 이양하면서 오히려 지역개발보조금(CDBG)를 비롯한 연방보조금을 삭감하는 모순된 행동을 취하였다. 이로 인하여 주정부는 기능이양에 따른 세출수요는 급증하면서 오히려 연방보조금은 삭감되는 상황에 직면하였고, 그 부족재원은 지방채발행으로 대응하였다. 또한, 주정부는 이러한 상황을 자치단체에 전가함으로써 재정난을 타개하고자 하였다. 이로 인하여 1980년대 전후에 발생한 재정위기는 제1차 재정위기와 달리 대도시는 물론 소도시의 자치단체까지 확산는 특징을 보인다.

이전과 다르게 1990년대 이후의 재정위기는 구조적 요인 이외에도 방만한 내부관리, 경기침체, 보조금 축소, 복지비 증가 등 다양한 요인들이 발견되고 있다. 1991년의 Chelsea시 재정파산은 경

3) 유바리시의 지방채무는 일시차입금을 포함하여 632.4억엔에 달할 정도에 이르자 1992년부터 소위 점프방식이라는 분식회계 기법을 이용하여 일반회계상의 수지적자를 은폐하여 마치 건전재정을 유지하고 있는 것처럼 회계정보를 조작하였다.



## 특집주제

기침체 및 세입격감, 보조금 축소, 복지비 증가 등이 큰 영향을 주었으나 1994년의 Orange카운티는 투기적 자산손실(16억달러)과 같은 내부적 관리체계의 결여가 결정적인 영향을 주었다.

### 다. 유럽 및 중남미 자치단체의 재정위기

유럽권 자치단체의 재정위기는 독일, 오스트레일리아, 프랑스, 스위스 등에서 빈번하게 경험한 바 있다. 대표적으로 독일의 잘란트주(Saarland)와 브레멘주(Bremen)의 재정위기 사례가 자주 인용된다. 독일 지방재정의 위기는 조선산업(브레멘주), 석탄산업 및 철강산업(잘란트주)의 몰락과 같은 지역경제의 침체에서 비롯되었다. 독일 연방정부는 위헌 문제<sup>4)</sup>가 불거지자 불가피하게 ‘향후 5년간 채무상환비를 보조한다’는 협정을 체결하고 매년 브레멘주 16억마르크, 잘란트주 18억마르크의 구제자금을 지원하였다(Jürgen etc. 2000).

이탈리아는 1972년 경제적·정치적 위기의 타개책으로 개인소득세와 부가가치세의 도입, 일부 지방세목의 폐지 등을 골자로 한 세계개혁을 단행하였으나 경상세입 대비 지방세수입 비중은 1972년 50%에서 1978년 10%로 급락하였으며 국고보조금은 10%에서 80%로 급증하는 결과를 초래되었다. 1970년~1977년 기간에 지방재정의 경상경비는 연평균 20% 증가하였으며 지방채는 3배나 급증할 정도로 자치단체 스스로도 세출관리를 방만하게 방치한 점도 큰 몫을 하였다. 결국, 이탈리아 정부는 1977년 재정위기에 당면한 자치단체에 지방채발행 제한, 세출증가율 상한제 등의 규제책을 시행하면서 구제자금을 지원하는 특단의 대책을 시행하였다(Bordignon 2000).

스웨덴도 역시 1990년~1993년 기간에 경제위기 도래, 지방세율 인상 제한 등으로 일부 자치단체가 재정위기를 경험하였다. 1992년 Haninge시는 산하 공기업인 주택공사가 13억크론(SEK) 채무에 대한 지급불능상태에 직면하자 Haninge시 자체가 파산을 신청하였다. 중앙정부는 주택공사에 6억 크론의 구제금융을 지원하는 대신에 국유화 조치를 단행하는 방식으로 대응하였으며 1995년에는 Bjuv시가 주택공사의 과도한 차입으로 파산을 신청하자 중앙정부는 채무액 6.27억크론 중 1.5억크론의 자금을 지원하였다(Dahlberg and Petterson 2000).

4) 독일 헌법(제104조 및 제107조)은 재정연방주의를 규정함과 동시에 연방정부는 모든 주정부의 재정여건과 삶의 조건을 균등화 해야 한다는 점을 적시하고 있다.



중남미 지방재정의 위기는 전형적인 내부통제의 부실과 도덕적 해이가 만연된 결과이다. 여기에 멕시코의 외환위기 충격이 남미 전역에 걸쳐 부정적인 영향을 주었으며 극심한 지역격차, 연방정부 중심의 세원편중 등이 상호간에 영향을 주었다. 1995년에 발생한 멕시코의 재정위기는 이러한 중남미적 특징이 드러나는 대표적인 사례이다. 멕시코는 2대 주정부(Mexico주, Nuevo Leon주)가 GDP의 40%를 점유할 정도로 지역간 재정격차가 매우 심각하였다. 연방·주 사이의 세원배분에서도 연방정부세가 70%를 점유할 정도로 수직적 불균형이 큰 편이다. 멕시코 재정위기의 또 다른 특징은 지방채무에 대한 연방정부의 보증과 도덕적 해이를 들 수 있다. 연방정부의 보증은 지방채무의 방만한 관리를 유도하여 1988년~1993년 기간에 연평균 62%나 증가하였다. 우발부채(Contingent Liability)도 중남미 지방재정의 주된 요인으로 지목된다. 중남미 주정부는 산하에 금융기관을 운영할 수 있는데, 이들이 무분별하게 외채를 차입하거나 부실채권 남발로 상환능력을 상실하게 되자 주정부에 상환부담이 전가되었다.

앞서 설명한대로 지방자치단체의 재정위기는 다양한 배경에서 출발하고 있다. 그럼에도 불구하고 최종적으로는 세입·세출의 불균형 즉, 세입여건이 악화되거나 세출구조가 경직적으로 증가하면 재정수지의 불균형은 불가피해지며 적자재정이 구조화됨으로써 악성채무의 발행이 반복될 때 재정위기는 도래하게 된다. 공통적인 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가재정과 달리 지방재정은 경제적 충격에 취약하다. 재정위기를 어떤 요인으로 설명하든 경제적 충격은 세입축소와 세출증가를 유발하기 때문에 대단히 중요한 위치를 차지한다. 지방재정의 근간을 이루는 지역산업의 침체나 몰락은 지방세수입을 격감시킬 뿐만 아니라 실업자 구제, 사회적 약자들의 증가를 유발함으로써 복지비를 비롯한 세출구조의 경직화를 초래하게 된다.

둘째, 세입·세출기능의 부조화도 재정위기의 중요한 요인으로 작용한다. 재정분권을 과도하게 추진하거나 방향설정 오류가 있을 때, 국가 전체의 조세체계가 상급정부 중심으로 운용됨으로써 수직적 불균형이 심각할 때, 상급정부의 보조금이 크게 축소되면 적자예산의 편성이 불가피해진다.

셋째, 세출측면에서 복지비등 경직성 경비의 지속적인 증가에 유의해야 한다. 국가 전체적으로 노령화의 진전, 삶의 질 개선, 이민자 증가 등으로 세출수요는 지속적인 증가추세를 보이게 된다. 문제는 이러한 세출수요가 부분적으로 의무적 성격을 내포하여 재정건전성을 크게 위협한다는 사



# 특집주제

실이다. 재정압박 단계에서는 비생산적·비효율적 지출요인을 적극 억제할 것을 요구하지만 경직성 경비가 과도한 상태에 도달하면 재정건전화를 위한 정책선택의 폭이 크게 줄어든다.

넷째, 도덕적 해이와 연성예산제약이다. 지방공사·공단등 외곽기관을 무분별하게 설치하거나 이들 외곽기관에 대한 감독체계가 부실할 때, 혹은 제도적인 제약요인을 회피할 목적으로 외곽기관을 이용하여 지방채무를 발행하는 이른바 back-door financing 행태, 재정정보의 체계적인 분석과 재정운용 결과에 대한 재정공시제도 등의 재정규율제도가 허술하면 재정건전성은 크게 훼손된다.

이러한 지방재정의 위기는 상시적인 점검체계 구축, 재정위기 이후의 정책대응과 관련한 제도적 기반이 구축되어야 함을 의미한다. 지방자치단체 스스로 재정위기 예방노력을 기울여야 하지만 중앙정부 차원에서도 법적·제도적 장치를 재정비하거나 도입해야 할 부분도 있다. 도덕적 해이나 방만한 재정운영과 같이 자치단체 내부적인 요인은 관련 제도의 재정비로 대응해야 실효성을 거둘 수 있기 때문이다.

〈표 II-1〉 재정위기 유발요인 및 사례

구 분		재정위기 유발요인	주요 사례
정치 사회적 원인	세원배분 불합리	· 세원의 수직적 불균형 · 세입·세출기능 부조화 · 연방보조금 감축	· 중남미 · 스웨덴, 이탈리아 · '80년대 미국 주정부
	세출구조 변화	· 복지비등 세출압박	· '70년대 일본 지자체 · Chelsea, 브릿지포드
경제적 원인	지역경제 붕괴	· 지역내 주력산업 붕괴	· 대부분의 미국 지자체 · 일본(유바라시) · 독일(잘란트, 브레멘)
	거시경제 교란	· 외환위기등	· 중남미
기술적 행정적 원인	자금관리 부적절	· 내부 관리감독 부실	· Orange카운티
	도덕적 해이	· 외곽기관 경영부실	· 중남미, 스웨덴, 일본
	연성예산 제약	· 재정규율 취약	· 중남미, 이탈리아



### 3. 자치단체 재정위기 관리방식으로서 법적 규율제도

자치단체 재정위기 예방을 목적으로 한 재정규율제도(fiscal discipline)는 크게 사전적 제도와 사후적 제도로 구분할 수 있다. 사전적인 재정규율 수단으로는 적체사업과 적체단체를 중앙정부가 승인하는 승인제가 있으며 사후적 수단에는 조기경보시스템, 신용평가를 통한 시장규율, 파산법 적용과 같은 법적 규율제도가 있다. 여기서는 미국과 일본에서 운용하고 있는 법적 규율제도를 통하여 자치단체 재정위기 관리방식을 검토하고자 한다.

#### 가. 미국의 파산제도

자치단체의 도덕적 해이를 조장하는 중앙정부의 규제조치는 바람직한 관리방식으로 볼 수 없다. 설사 규제금융을 제공해도 파산원칙 등이 법적으로 제도화될 필요가 있는데, 유럽평의회 조사보고서에 의하면 자치단체 파산제도를 허용하는 국가는 5개국에 불과하며 이 중에 2개 국가만이 파산 절차를 규정하고 있다.

이런 관점에서 미국의 연방파산법(제9장)은 자치단체 채무불이행과 관련한 요건, 채무조정절차 등을 상세하게 규정하고 있어 일종의 규범으로 평가받고 있다. 다만, 미국의 연방파산법은 연방국가의 특성상 주정부법과 상호보완적인 관계에서 자치단체 파산을 규정한다는 점에 유의해야 한다. 즉, 연방파산법이 자치단체 파산을 규정하는 유일한 규범은 아니며 일차적으로 주정부법이 파산을 허용하는지 여부와 허용한다 해도 연방파산법에 근거하여 파산신청이 가능한지 여부에 따라 진행되는 후속적인 절차로 받아들여야 한다. 연방파산법에 파산 신청을 불허하는 주정부도 있으며 허용한다 해도 상환불능의 요건과 기준, 채무정리계획의 실현가능성과 실행의지, 채권자의 동의요건 등을 우선 주정부법에 규정하고 있다.

이와 같이 연방파산법 제9장을 보는 시각은 주정부에 따라 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 무조건 허용형은 연방파산법의 파산신청을 허용하며 조건부 허용형은 연방파산법 파산신청 이전에 주정부 승인을 요구한다. 대체형은 주정부 법으로 연방파산법과 동일한 채무조정절차를 규정한다. 1975년 ‘뉴욕시 긴급재정법’을 제정하여 상환기일 연장을 인정한 뉴욕주가 대표적이다. 파산금지형은 주정부법으로 연방파산법 신청을 금지하며 지방자치단체 파산이 발생하지 않도록 재정상의



## 특집주제

감독·제한을 규정하고 있다.<sup>5)</sup>

〈표 II-1〉 재정위기 유발요인 및 사례

유형	연방파산법에의 대응	해당 주정부
무조건 허용형	· 무조건 신청가능	14개
조건부 허용형	· 조건부로 신청가능	6개
주법 대체형	· 주정부법에 연방파산법 관련 사항을 규정 · 연방파산법 신청도 가능	6개
파산 금지형	· 지방자치단체 채무정리를 방지하는 엄중한 규제 · 연방파산법 신청 금지	3개
규정 없음	· 연방파산법 신청에 대한 특별한 규정이 없음	21개

### 나. 일본의 지방자치단체 재정건전화법

지방재정 건전성을 위한 일본의 법적 기반은 ‘지방재정재건축진특별법’이었으나 유바리시(夕張市)의 재정파산을 계기로 새로운 시스템을 요구받게 되었다. 주변 여건도 자치단체 재정건전성을 체계적으로 관리해야 할 필요성을 제기하였는데, 소위 3위일체에 의한 재정분권화 추진책이 시행되고 2006년부터 중앙정부와 협의하기만 하면 지방의회의 승인하에 자율적인 기채발행이 가능한 ‘협의제’로 이행함에 따라 시장원리에 의한 자율규제와 이를 뒷받침하는 법적 재정비의 필요성이 대두되었다.<sup>6)</sup>

아울러 제3섹터나 지방공사의 과잉채무가 자치단체의 재정건전성을 크게 약화시키는 사례가 발

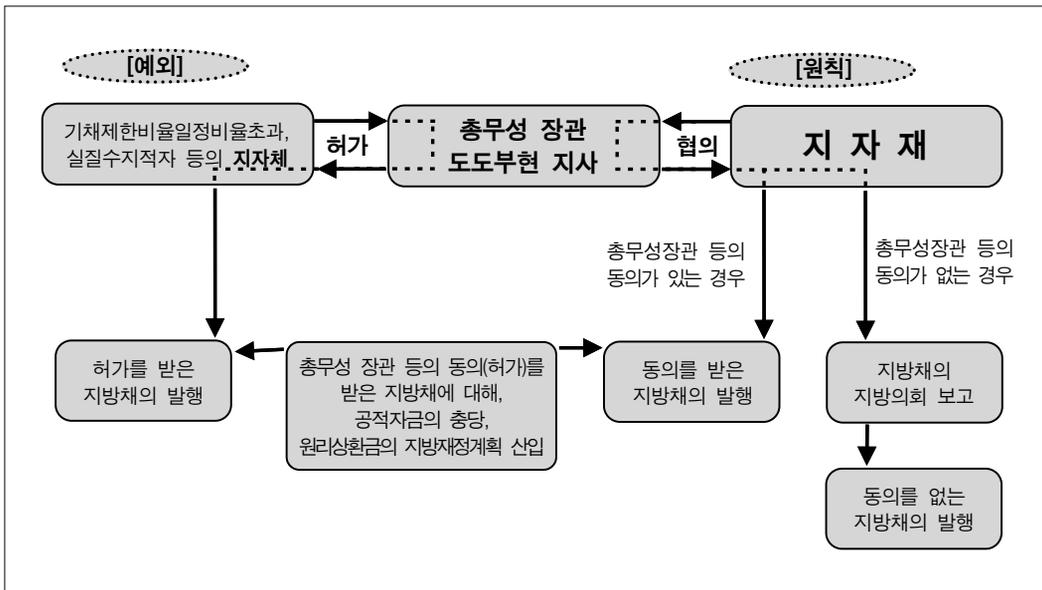
5) 역사적으로 볼 때 연방파산법에 신청하여 처리한 사례는 오렌지카운티(Orange County)에 불과하였다. 뉴욕시(1975년)는 주정부가 간여하여 조기에 예방한 파산회피형이며 Chelsea시(1991년)는 주정부가 파산관재인을 파견하여 재정건전화로 주도한 재생형이라고 볼 수 있다.

6) 지방분권일괄법(地方分権一括法)에 의해 2006년도부터 기존 지방채허가제가 지방채협의제로 이행하였다. 다만, 도도부현의 경우 실질수지비율(=실질수지/표준재정규모)이 2.5% 이상이거나 실질공채비율이 18%를 초과하면 ‘예외 지방자치단체’로 지정되어 종전과 같이 사전승인을 받아야 한다.



생하였다. 이미 유바라시 파산 이전에도 홋카이도 주택공사(北海道住宅供給公社), 와카야마현의 토지개발공사(和歌山県土地開発公社), 나가사키현의 주택공사(長崎県住宅供給公社) 등의 외곽기관들의 파산을 경험하여 왔다. 때문에 그간의 자치단체 일반회계 위주의 채무 보다는 외곽기관과 연결된 통합채무정보의 생산과 해석이 중요하다는 인식이 확산되기 시작하였다.

〈그림 II-2〉 일본의 지방채 협의제도 운용구조

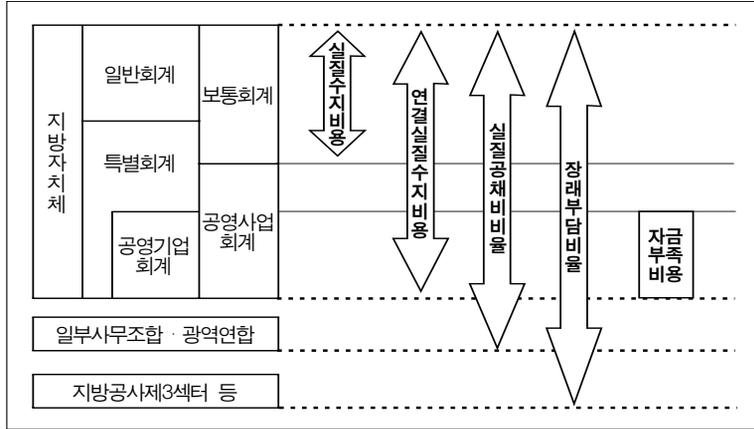


2006년에 도입한 ‘자치체재정건전화법’은 이러한 지방공영기업, 지방공사, 제3섹터 등 외곽단체의 경영부실을 조기에 예방하면서 지방자치단체 재정파산에 대비한 통합적인 법적 장치이다. 동법은 ① 일반회계, 특별회계, 외곽기관을 통합한 연결채무지표 개발·적용, ② 채무정보 확대 및 예측능력 제고(4대 지표 개발·적용), ③ 지방자치단체 파산 및 재정건전화 유도 등으로 특징지을 수 있다.

이를 위하여 연결결산이나 발생주의 결산의 도입 등 지방공공부문의 회계제도 개혁을 추진하고 있으며 무엇보다 재정위기 예측력 개선을 위한 4대지표인 실질수지비율, 연결실질수지비율, 실질공채비율, 장래부담비율을 단계별로 개발하고 있다는 점이 주목된다.

# 특집주제

〈그림 II-3〉 지방재정분석 개편체계



이들 4대지표 중 Stock지표인 장래부담비율을 제외한 나머지 3개 Flow지표는 ‘재생판단비율’로 정의하여 이들 중 어느 하나라도 재정재생기준 이상으로 악화된 경우에는 ‘재정재생단체’로 지정된다. 재정재생단계로 지정된 지방자치단체는 ‘재정재생계획’을 수립하여 총무성의 동의를 얻어야 하며 지방의회 승인하에 자구노력을 추진하여야 한다. 총무성의 동의를 얻은 재정재생계획은 비록 계획기간 이내로 제한된다 해도 지방채를 발행할 수 있다. 사실상 적자지방채의 발행을 용인하는 것이다.

〈표 II-4〉 자치체 재정건전화법의 제도적 특징

구 분	건전단계	조기건전화단계	재정재생단계
자치체 재정 건전화법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지표정비</li> <li>· 정보공개</li> <li>· 외부감사</li> <li>· 의회보고·공표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자구노력으로 건전화 가능</li> <li>· 재정건전화계획 수립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의결</li> <li>- 외부감사 의무화</li> </ul> </li> <li>· 추진결과 의회보고</li> <li>· 조기건전화 매우 곤란시 총무성은 필요사항을 도도부현에 권고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정재생을 위한 국가개입 불가피</li> <li>· 재정재생계획수립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 의결</li> <li>- 외부감사 의무화</li> </ul> </li> <li>· 총무성 동의하에 재정재생 계획 추진</li> <li>· 동계회 부동의시 총무성은 예산변경 권고</li> </ul>
지방재정 재건축진 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈동 특별법의 한계〉</li> <li>· 재정정보공개 불충분</li> <li>· 재건단체 선정기준 및 조기시정가능 미흡</li> <li>· 재정지표를 보통회계 중심으로 운용</li> <li>· 채무상황을 제한적으로 파악</li> <li>· 공영기업 조기시정조치 부재</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적자단체 신청에 의해 재정재건계획 수립 (총무성 동의 필요)</li> <li>· 신청대상 적자비율               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도도부현 : 5%</li> <li>- 시정촌 : 20%</li> </ul> </li> </ul>



### III. 지방채무 관리제도의 현황

#### 1. 지방채무 총액한도제

지방채무 총액한도제는 지방자치단체가 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행 가능한 지방채무 한도액을 말한다(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조). 지방채 발행 한도액의 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위 중 채무자의 파산으로 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 보증채무부담행위책임액이 포함된다. 다만, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방채무는 제외하게 된다.

자치단체별 총액한도액은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정한다. 채무상환비율은 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율인데 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액이 포함되며 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액을 제외한다. 일반재원에는 종전의 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세가 포함된다. 예산대비 채무비율은 지방채, 채무부담행위, 채무보증 이행책임액을 합산한 지방채무 총액을 예산 총규모로 나눈 값으로 장래 상환능력을 측정하는 지표이다.

$$\text{채무상환비율} = \frac{\text{최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액}}{\text{최근 4년간 (평균)일반재원수입액}} \times 100$$

- 채무액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액  
 - 일반재원 = 지방세 + 보통교부세(도로분 포함) + 경상적 세외수입 + 조정교부금  
 + 재정보전금 + 부동산교부세

$$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{채무 총규모}}{\text{예산 총규모}} \times 100$$

- 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액  
 - 예산총규모 = 일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계



# 특집주제

지방채무 총액한도액은 3개 유형으로 구분하여 매년 자치단체별 발행 한도액을 산정하고 있다.<sup>7)</sup>

채무상환비율 10% 이하, 예산대비 채무비율이 30% 이하인 자치단체는 건전성이 양호한 1유형에 속하기 때문에 일반재원의 10%까지 지방채를 발행할 수 있다. 반면에 재정건전성이 미흡한 3유형의 자치단체는 채무상환비율 및 예산대비 채무비율이 2유형 이상으로 개선될 때까지 지방채발행을 원칙적으로 금지하고 있다. 다만, 재정투융자심사 승인을 받은 사업, 관련 중앙부처가 적정사업으로 판정한 사업은 한도액을 초과하여 발행할 수 있다.

다섯째, 환경세는 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적 생산비용을 사회적 생산비용과 일치시켜 환경문제를 해결하고자 하는 것으로 사회적비용과 사회적비용의 차이를 조세를 통해 일치시키는 것이다.

〈표 III-1〉 지방채무 총액한도액 산정기준

구 분	1유형	2유형	3유형
채무상환비 비율	10%이하	10%초과 ~20%이하	20%초과
예산대비 채무비율	30%이하	30%초과 ~60%이하	60%초과
일반재원 대비 지방채무 총액한도액	10% 이하	5% 이하	0

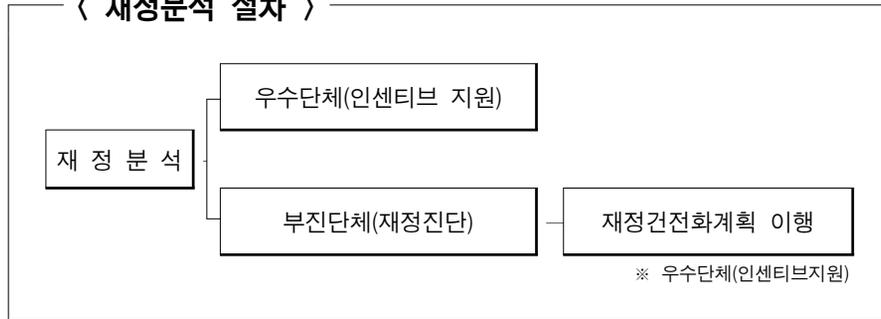
## 2. 지방재정분석 · 진단제도

지방재정분석은 지방재정법(제55조) 및 동법시행령(제65조)에 근거하여 자치단체 재정운영의 건전성과 효율성을 유지할 목적으로 운용하고 있다. 따라서, 지방재정 분석결과 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 재정진단을 실시하여 적절한 정책처방을 권고하며 우수 자치단체는 재정인센티브를 제공함으로써 경쟁적 분위기를 조성하고 있다.

7) 채무상환비율과 예산대비 채무비율의 유형이 다른 경우에는 상대적으로 부진한 지표 기준으로 유형을 선정한다.



〈 재정분석 절차 〉



지방재정분석제도는 1998년부터 10개의 재정지표를 활용하여 자치단체간 상대분석에 그쳐왔으나 2005년도에 대폭 개편하여 시계열분석을 추가하고, IMF통합재정수지에 맞게 지표, 분석대상을 보완하였다. 특히, 지방채무 규모나 세입의 안정성, 세출의 효율성 부문에서 매우 부진한 자치단체를 대상으로 재정진단을 실시함으로써 지방재정 전반의 건전화 기능을 수행하고 있다.

2009년 현재 지방재정분석의 기본체계는 안정성, 성장성, 생산성 3개 부분으로 형성되어 있다. 안정성은 재정수지, 비용관리, 채무관리를 분석하여 지방재정의 건전도를 측정하며 성장성은 세입이나 자산의 증감도를 나타낸다. 생산성은 주로 세출예산의 효율성을 분석하며 징수실적도 주요 분석 대상이 된다. 발생주의 복식부기회계와 연동된 재정지표를 분석대상에 포함시켰다는 점이 주목된다. 계획성은 예산편성의 계획수준으로 중기재정계획이 당해 연고 예산편성과 어느 정도 연동되어 계획적으로 수립하였는지 여부와 예산집행율로 분석한다.

〈표 Ⅲ-2〉 지방재정분석 계량지표 구조

부문	항목	분석지표
안정성	재정수지	① 통합재정수지, ② 경상비용비율
	비용관리	③ 지방채무잔액지수, ④ 장래세대부담비율
	채무관리	⑤ 자체세입 증감율, ⑥ 일반순자산 증감율
성장성	수입증가	⑦ 행사축제경비비율, ⑧ 민간이전경비비율
	자산증가	⑨ 정책사업투자비비율
생산성	예산효율	⑩ 자체세입 징수율
	징수실적	⑪ 자체세입 체납징수율
계획성	계획재정	⑫ 중기재정계획 반영비율
	예산집행	⑬ 예산집행율



## 특집주제

재정건단 대상 자치단체는 안정성, 성장성, 생산성, 계획성 분야에서 체계적인 컨설팅을 받아 문제 해소를 위한 자구노력을 기울여야 한다. 특히, 재정압박·재정위기 요인을 찾아내고 적절한 채무관리, 세출구조 건전화, 세입확충에 주력하여야 한다. 그러나 지방재정분석은 지방재정의 압박이나 위기를 집중적으로 분석하거나 진단하는 제도는 아니다. 지방재정분석은 재정의 건전상태, 자원의 생산적 활용, 재정의 계획적 운영, 투명성 등과 관련한 종합점검시스템으로서 기능할 뿐 재정건전성이라는 특정의 정책목표를 집중적으로 분석하지는 않는다. 때문에 지방재정분석은 조기경보(Early Warning), 안전신호(Safe Signalling) 기능은 취약한 편이다.

### 3. 지방채무 관리제도의 한계

지방채무 총액한도제, 지방재정분석제도가 자치단체 재정건전성을 사전적으로 규제하거나 사후적으로 점검하는 기능을 수행함에 따라 전반적인 지방재정의 건전성은 양호한 수준으로 평가받고 있다. 이것은 국가적 차원에서 건전재정원칙을 견지한 결과이기도 하다. 그러나 최근 들어와 저출산·고령화에 따른 사회복지비용의 압박, 성장잠재력 하락과 글로벌 경기위기 타개를 위한 사회적 비용의 증가 등으로 국가채무에 대한 우려가 높아지고 있다. GDP 대비 국가채무 비율은 2008년 30.2%에서 2009년 35.6%, 2010년 36.9%로 급증하여 GDP 증가 속도를 압도하고 있다.

〈표 III-3〉 국가채무 추이

(단위: 조원)

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
국가채무 총계	282.8	298.9	309.0	366.0	407.1
중앙정부 채무	273.2	289.1	297.9	355.3	394.5
순지방채무	9.6	9.8	11.0	10.7	12.6

주: 1) '08년까지는 결산, '09년은 추경예산, '10년은 당초예산 기준  
 2) 순지방채무는 지방채무 총액에서 중앙정부 차입분 제외  
 자료: 대한민국 정부, 2010년 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009.

지방채무도 그간에는 총액한도제의 도입에도 불구하고 발행실적이 저조하였으나 세계개편과 사회복지 등 세입·세출의 불균형이 심화됨에 따라 급증하는 추세에 있다. 전체 지방채무는 여전히 건전성을 유지하고 있지만 세입·세출의 괴리가 심각한 일부 자치단체는 재정압박에 봉착하고 있



다. 국회 예산정책처의 분석에 따르면 지방소비세 도입에도 불구하고 세제개편으로 인한 감세의 부정적 영향은 2010년 기준으로 6조 4,544억원에 달하며 2008년부터 2012년까지 누적된 지방세입 순 감소 규모는 무려 25조 7,387억원으로 추정하고 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방세입 변동

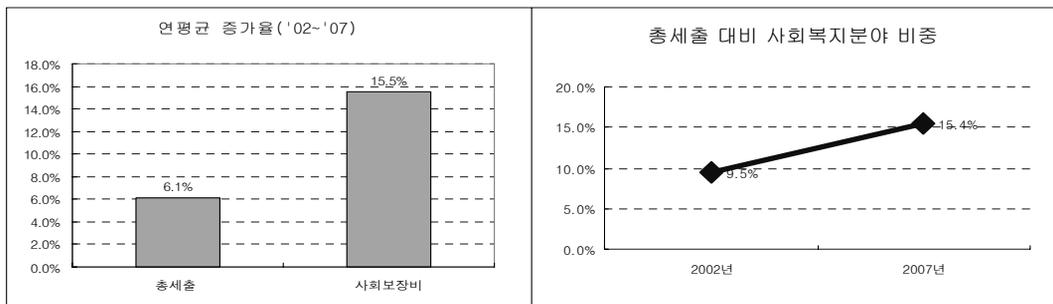
(단위 : 억원)

구 분		'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	합 계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	소계(A)	-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741
지방 소비세	지방소비세	-	-	23,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세	-	-	-9,549	-9,549	-9,549	-25,647
	소계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
지방세입 순변동 (A+B)		-13,599	-47,264	-64,544	-66,218	-65,762	-257,387

자료 : 국회예산정책처, 감세의 지방재정 영향분석, 2009

사회복지비의 경우 2004년 국고보조사업 정비의 일환으로 5,959억원 규모의 67개 사업을 지방에 이전하였으나 분권교부세의 보전율이 97%에 불과하여 지방비 부담이 증가하였다. 비이전 사회복지지사업을 포함한 전체 사회복지분야의 지방예산 증가율도 연평균 15.5%에 달하여 총예산 연평균 증가율인 6.1%를 크게 상회하였다. 사회복지예산 중 지방이양사업 예산은 더 크게 증가하여 연평균 증가율이 22%에 이르고 있다.

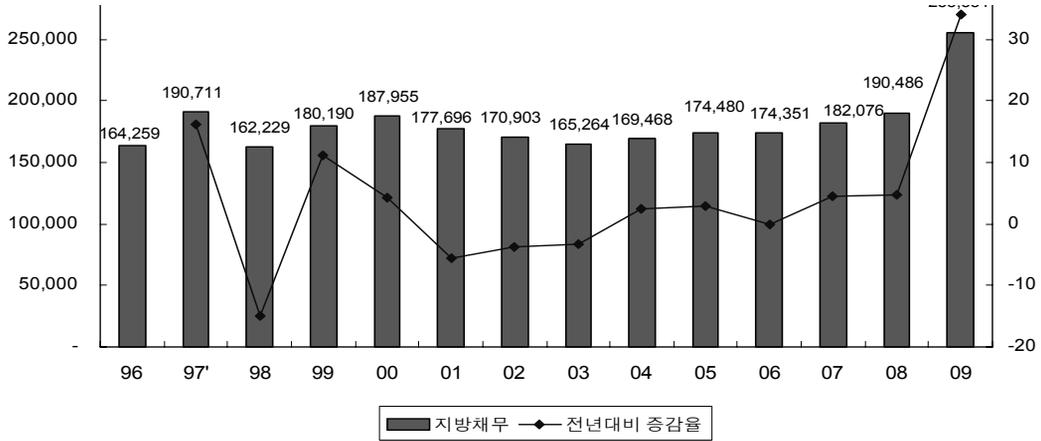
〈그림 Ⅲ-1〉 지방세출 대비 사회복지비 비중



자료 : 감사원 감사결과보고서(2008), 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」

# 특집주제

〈그림 III-2〉 지방채무 규모 추이



자치단체의 지방채무 못지 않게 지방 공기업의 채무도 빠르게 증가하고 있다. 부동산시장의 침체에도 불구하고 지역개발사업의 수요가 증가함에 따라 지방 공기업의 경영상태는 악화일로에 있다.<sup>8)</sup> 2007년 41조2885억원이던 지방 공기업의 부채 규모는 2008년 47조3284억원으로 한 해 만에 무려 6조3099억원이나 증가하였다. 동양종합금융(2010)의 분석에 따르면 2005년부터 2008년까지 16개 지역개발공사의 부채는 2005년 5조 6,691억원에서 2006년 15조 20억원, 2007년 20조 2,044억원, 2008년 24조 7,826억원으로 폭증했다. 자본과 부채의 비율인 부채비율의 경우도 2005년 119%에 불과했지만 2006년 253%, 2007년 259%, 2008년 295%로 불과 4년간 176%포인트나 뛰어올랐다.

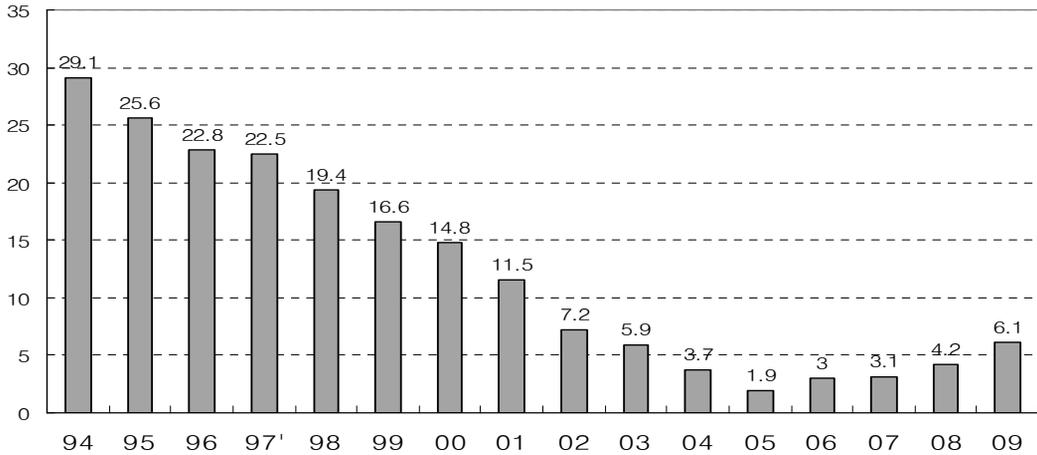
그럼에도 불구하고 현행 지방채무 관리제도는 개별 자치단체의 건전성을 신속하고 정확하게 찾아내는데 미흡하며 사후적으로도 건전성을 회복하기 위하여 자치단체의 자구노력을 강제화 하거나 국가 차원에서 재정적, 금융적 지원이 가능한 법적 기반을 완비하지 못하고 있다. 정책적 관점에서도 지방채시장의 선진화를 촉진하거나 자치단체의 책임성을 개선하는 효과도 기대치에 미치지 못하고 있다. 재정분권을 확대하면서 자치단체의 기재자율성에 기반한 창의적인 지역발전사업을 고양하며, 시장메커니즘을 활용하여 건전성을 확보하는 균형된 정책조합이 필요한 시기이지만 아직도 통제위주의 지방채무 관리제도를 고수하는 실정이다. 이로 인하여 지방채 인수시장도 역시 금융

8) 행정안전부의 '2008년 지방 공기업 결산 및 경영 분석' 자료에 따르면 지방 공기업의 적자 규모는 2007년 696억원에서 무려 1,088억원이나 증가해 1,784억원을 기록했다. 특히 3개년도 이상 적자 기업 역시 2007년 91개에서 2008년 96개로 5개 기업이 늘어났다.



기관의 적극적인 참여하에 거래가 이루어지기 보다는 중앙정부의 자금이나 각종 공공자금에 의존하는 관행이 지속되고 있다. 그 결과 지방채 인수자금 중 민간 금융기관이 차지하는 비중은 1994년 29.1%에서 계속 하락하다가 2006년부터 미미하나마 개선되고 있을 따름이다.

〈그림 Ⅲ-3〉 지방채무 중 민간자금 비중



기채승인제의 특성을 유지하고 있음에도 불구하고 사전적 관리기능이 효과적으로 작동하고 있느냐 하면 그것도 미흡하다고 사료된다. 재정건전성이 우려되는 자치단체는 사전적으로 채무발행을 금지하거나 엄격하게 통제해야 하지만 신청한 지방채사업의 다수를 허용하는 경향이 있다. 또한 지방공사, 지방공단 등 외곽기관의 채무와 통합된 정보를 가지고 지방재정의 건전성을 판단하는 기능도 충분하다고 볼 수 없다. 선진국의 재정위기 사례에서 살펴본대로 자치단체 내부의 관리시스템이나 지역경제의 몰락과 같은 사회경제적 충격도 중요하지만 외곽기관의 경영부실이 자치단체의 상환부담으로 작용한 부분도 간과해서는 안될 요인이다. 일본의 유바라시처럼 분식을 하거나 은폐하는 전략적인 행태도 주시해야 할 대상이다. 이미 지방채시장이 활성화된 미국에서는 상급정부의 규제를 회피할 목적으로 외곽기관을 활용하여 지방채를 발행하는 전략적인 행위(back-door financing)의 위험성을 강조하고 있다. 우리나라도 외곽기관의 경영부실로 인한 재정위기 가능성을 배제할 수 없다.

비시장적 발행제도로 인한 지방채시장의 후진성도 지적하지 않을 수 없다. 지방채발행의 사전적 통제 외에도 정부자금, 공공자금에의 과도한 의존이 지방채시장의 선진적 육성을 저해하고 있다.



## 특집주제

기채권의 제한, 비시장적인 강제침가소화 발행방식은 지방채 발행시장을 위축시켜 유통시장의 발전까지 가로막고 있다. 중앙정부의 지방채 인수도 엄밀하게 보면 ‘이차보전에 의한 변형된 국고보조’일 뿐 순수한 의미의 지방채발행으로 보기는 어렵다. 지방채시장의 이러한 구조는 자치단체의 건전성에 연동하여 이자율을 차등적으로 적용하는, 다시 말해서 지방채시장에서 이자율이라는 가격신호가 작동하는 선진화된 시장성과를 거두지 못하고 있다.

마지막으로 지방재정분석의 재정위기 예방기능이 제한적으로 발휘된다는 점이다. 지방재정분석은 비단 상환능력과 재정건전성은 물론이고, 재정운영의 계획성이나 세출구조의 생산성, 자체수입 확충과 같은 자구노력도 등을 포괄하는 종합적인 분석체계로 설계되어 있다. 또한 제도보완이 이루어져 왔지만 아직도 평가기능이 큰 비중을 차지하고 있으며 재정위기를 대표하는 지표의 부재도 한계점으로 지적할 수 있다.<sup>9)</sup> 운용적인 측면에서도 재정압박으로 애로를 겪는 자치단체에 대한 정책 지원이 미흡하다는 지적을 받고 있다. 특히, 재정위기 자치단체를 사전적으로 식별하고 관리함으로써 재정파산을 예방하는 법적 기반이 취약한 실정이다. 재정위기 자치단체의 지정요건, 자구노력 범주와 의무적 이행, 중앙정부 차원의 재정적·금융적 지원근거 등 재정건전성 회복에 필수적인 사항들이 확고한 법적 기반을 갖추지 못하고 있다.

### IV. 지방채무 관리제도의 발전방안

#### 1. 기본방향

자치단체의 재정위기는 다양한 요인들이 서로간에 영향을 주고받으면서 진행된다. 그럼에도 불구하고 재정위기의 결정인자는 외부적으로 경제적 충격, 내부적으로는 재무정보의 은폐, 왜곡이나 도덕적 해이 등 허술한 관리·감독체제로 집약할 수 있다. 외부적 요인은 자치단체가 통제하기 어려운 영역이라는 측면에서, 내부적 요인은 자치단체의 전략적 행동에 의해 유발되어 중앙정부의 통제력이 제한적이라는 측면에서 재정위기 가능성은 항상 열려 있다.

9) 재정평가(Financial Evaluation)는 재정운영의 상대적·절대적 성과를 비교하고 측정하는 일련의 과정이며 궁극적으로 자치단체의 재정성과를 서열화함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진하는데 목적이 있다. 반면에 재정분석(Financial Analysis)은 재정상태를 정확하게 진단하고 이를 토대로 예측함으로써 정책판단의 합리성을 제고하는데 주안점을 둔다.



특히, 자치단체의 전략적 행동에 대해서는 그 폐해를 예방하기 위하여 중앙정부 나름대로 각종 제도적 규제를 동원하고 있다. 그러나 모든 규제는 피규제자로 하여금 회피하려는 유인을 제공하게 된다. 중앙정부의 대리인으로서 자치단체는 감춰진 행동(hidden action)이나 감춰진 정보(hidden information)로부터 얻을 수 있는 이익이 지불해야 할 비용보다 크다고 판단하면 이러한 전략적 행동을 선택할 수 있다. 지방교부세와 같은 제도적 장치를 이용하여 중앙정부가 최종대부자(last resort)로서의 역할을 수행할 것이라는 기대가 형성되면 자치단체는 지방채무의 과잉발행에 유인될 가능성이 높아진다.

또한, 규제는 재정분권화와 충돌할 수 있다. 비록 지방채 관리방식이 총액한도제로 이행하면서 기채자율권의 부분적인 신장이 이루어졌지만 여전히 자치선진국에 비하면 발전해야 할 여지가 남아있는 것 또한 사실이다. 예산제도나 회계제도 역시 지침의 형태로 사전적이면서 직접적인 형태로 규제함으로써 시대조류에 부합한다고 볼 수 없는 실정이다. 투·융자심사제도 또한 전형적인 사전 규제로서 해당 사업에 대한 정보의 비대칭이 존재하는 한 정책적 실효성은 한계를 지닐 수 밖에 없으며 오히려 이러한 사전적·획일적 규제제도 자체가 재정분권화를 위축시킬 수 있다.

조기현·신두섭(2008)의 연구에 의하면 기채자율권과 예산균형 규율수준은 다소간에 역관계에 있음이 밝혀졌는데, 이것은 기채자율권과 예산균형 규율수준이 일대일 대응관계에 가깝다는 의미로 재정분권의 방향성과 어느정도 부합된다고 볼 수 있다. 즉, 기채자율권이 높다는 것은 재정분권의 진전으로 볼 수 있으며 이로 인하여 우려되는 재정위기는 예산균형을 유도하는 관리체계의 강화로 대응할 수 있다는 것을 말해준다.

따라서, 지방채무 관리제도는 다음의 기초하에 정비할 필요가 있다. 첫째, 중앙정부는 재무정보의 집적과 분석, 주민이나 투자자와의 정보공유 등 간접적인 방식으로 자치단체의 건전성을 유도하는 시장친화적인 제도로 진화시킬 필요가 있다. 둘째, 사전적 규제와 사후적 규제를 보완적 관계로 정립한다. 기본적으로 지방재정 운용방식을 제한하는 각종 규제에 대해서는 대폭적으로 완화, 폐지하여 재정분권을 확대하되, 재정위기 발생시 해당 자치단체가 건전성을 신속하게 회복할 수 있도록 사후적 성격의 제도정비에 주력한다. 셋째, 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축이 대단히 중요하다. 이를 위해서는 지방재정분석이 지방 공기업, 제3섹터의 채무정보를 포괄하도록 보완되어야 한다.



## 특집주제

### 2. 재정위기관리제도의 도입

#### 가. 지방채무 관리제도의 연계 강화

전술한바와 같이 주요국 사례나 최근 지방재정을 둘러싼 환경변화를 감안할 때 자치단체의 재정위기는 언제든지 발생할 수 있다. 우리의 경우에는 광역시와 자치구의 재정압박이 동시적으로 발생할 가능성이 높다. 조정교부금의 의존도가 높은 광역시의 자치구는 채무상환 부담으로 본청의 지원여력이 부족하거나 부동산시장의 침체로 취득세, 등록세가 급감할 경우 재정위기에 노출될 수 있다. 시·군 역시 택지개발과 같이 투자위험의 가능성이 높은 기채사업, 외곽기관의 경영부실로 인하여 재정위기에 봉착할 수 있다.

따라서, 이제는 자치단체 재정위기에 대비한 사전경보와, 신속한 재정건전화 유도 차원에서 법적·제도적 차원의 대응이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 먼저 지방채무 총액한도제와 지방재정분석의 유기적인 정책연계가 필요하다. 먼저 지방재정분석의 체계와 정책목적에 종합적인 재정분석과 재정건전성을 위한 재정분석으로 분리하여 재정위기 조기경보기능과 사후관리기능을 강화하도록 한다. 종합적인 재정분석은 자치단체별 재정상태(financial conditions)를 사실 자체로 분석하여 지방재정의 전반적인 실태와 애로사항, 차년도 정책방향 수립의 기초자료로서 의의를 두며 재정건전성을 위한 재정분석은 지방채무 규모와 상환능력에 주안점을 두어 재정위기 자치단체의 식별을 통한 건전성 관리를 지향하도록 운용하여야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 분석지표를 보완하여 지방채무 총액한도제와 긴밀한 연계가 이루어져야 한다. 현재와 같이 총액한도 산정기준과 재정분석의 안정성 지표를 분절적으로 운용하기 보다는 동일한 지표를 적용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 중장기적으로는 일본과 같이 연결채무제표를 개발하여 외곽기관의 경영부실로 인한 재정위기를 예방할 수 있어야 한다.

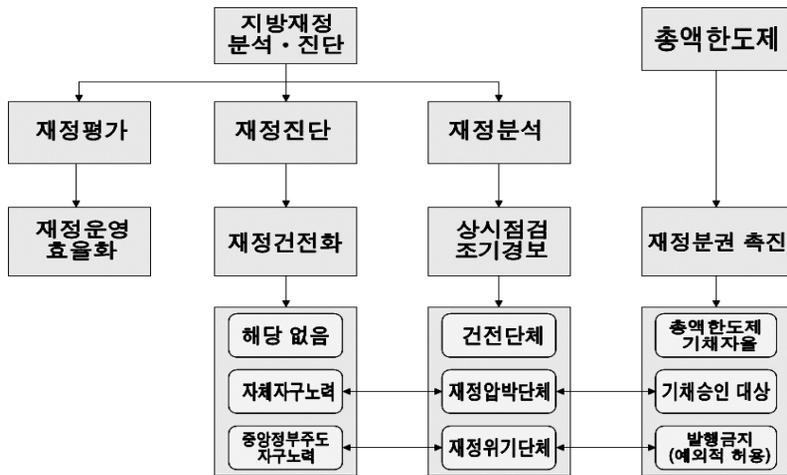
둘째, 재정건전 자치단체에 대하여는 기채자율권을 확대하는 방안을 적극 검토해야 한다. 현행 법령에서 규정하는 적채사업만 충족하면 원칙적으로 총액한도 이내에서 기채자율권을 보장하여 지방채시장의 활성화를 도모하도록 한다. 이렇게 해야 본래 의미의 총액한도를 살릴 수 있으며 지방채시장의 활성화를 촉진할 수 있다. 아울러 지방소비세 도입의 연장 선상에서 새롭게 도입한 '지역



발전상생기금 을 적극 활용하여 지방채 공동발행, 채권발행의 정례화에 의한 자치단체 신용평가의 여건을 조성할 필요가 있다.

셋째, 재정압박이나 재정고통 단계의 자치단체는 기채승인을 요구하여 조기경보기능을 발휘토록 한다. 다만, 해당 자치단체가 감내해야 할 자구노력의 강도나 대상은 차별적으로 적용할 수 있다. 재정압박 자치단체는 지방의회의 승인을 받아 자율적으로 재정건전화계획을 수립하여 자구노력을 이행하도록 요구하지만 재정고통 자치단체는 원칙적으로 지방채발행을 금지하여야 한다. 재정건전화계획도 중앙정부 승인하여 수립하고, 중앙정부는 이행실적을 엄정하게 평가하여 정책에 반영하여야 한다. 이때, 재정건전화계획은 인건비, 불요불급한 경상적 경비, 타당성이 결여된 투자사업비 등 세출구조의 건전화 내역이 반드시 포함되어야 한다.

〈그림 IV-2〉 지방채무 관리제도의 연계 강화방안



#### 나. 재정위기관리제도의 도입방안

자치단체의 건전성과 책임성 확보 차원에서 재정위기관리를 위한 법적 정비가 필요하다. 법적 정비는 현행 법령의 개정 보다는 (가칭)자치단체 재정위기관리법을 제정하여 체계적으로 대응하는 방안이 효과적이라고 생각된다. 지방재정분석제도의 운용·관리방식, 자치단체의 도덕적 해이를 예



## 특집주제

방하는 사항, 재정위기 자치단체에 대한 사후관리방안 등은 상호간에 연결되어 있어 단일 법안으로 포괄하는 방안이 바람직하다.

그러나 일본, 미국 등의 사례로 볼 때 (가칭)재정위기관리법은 우리의 실정에 맞게 도입해야 할 것이다. 재정위기 자치단체의 선정의 경우 일본은 총무성의 임의선정방식을 채택하고 있으나 미국은 신청주의이다. 외형상 신청주의가 자치원리에 가깝게 느껴질 수 있지만 단체장의 권한정지, 직원해고 등과 같이 기업의 파산제도를 염두하고 운용하고 있어 현실적으로 수용하기 어려운 측면이 있다.

일본의 자치체 재정건전화법을 참고하여 (가칭)자치단체 재정위기관리법 도입 시 예상되는 쟁점과 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방교부세등 지방재정조정제도가 존재하는 한 자치단체의 파산 가능성은 지극히 낮다는 현실을 감안하여 관리대상 자치단체는 재정압박, 재정고통으로 분리하여 선정한다.

둘째, 단체장의 권한은 선결조건을 어느 정도 충족했는가에 따라 다소 가변적인 요소가 있다. 지방채무 총액한도제는 물론이고 총액인건비제, 투·융자심사, 예산편성기준 등 각종 규제사항을 전면적으로 폐지한다면 단체장의 권한은 정지시키고 중앙정부가 직접 개입할 명분이 있다. 반면에 관련 제도들의 통제수준을 일부 완화하는 수준에 그친다면 단체장의 권한은 유지하되, 예산통제 방식으로 대응하는 편이 바람직하다. 다만, 재정고통 자치단체에 대해서는 지방자치법을 개정하여 직무이행명령제 및 주민소환의 대상을 확대할 필요가 있다. 직무이행명령의 대상에 재정건전화계획의 부실이행을 추가하며 주민소환 역시 재정건전성의 중대한 과실을 포함하여 적시하여야 한다.<sup>10)</sup>

셋째, 재정건전화의 내용은 인건비, 경상적 경비, 투자비 등 주요 세출경비의 삭감이 포함되어야 한다. 세입 측면에서도 과표현실화, 사용자·수수료 현실화, 세율인상, 징세율 제고 등 징세노력 강화를 위한 각종 시책을 포함시켜야 한다. 이 역시 재정압박과 재정고통을 분리·적용할 수 있는바, 재정압박은 자율적인 수립·이행으로 하며 재정고통은 중앙정부 승인을 의무화 한다.

10) 단체장 권한과 관련한 규제는 지방자치법에서 규정하는 직무이행명령제와 주민소환제를 활용할 수 있다. 직무이행명령제는 국가위임사무 및 시도위임사무를 단체장이 소극적으로 이행할 때 강제하는 장치이다. 주민소환제 역시 지역주민이 단체장 및 지방의원을 소환할 권리만 갖는다고 다소 추상적으로 규정하고 있다.



넷째, 건전성의 조기회복을 위한 재정지원 근거가 명시될 필요가 있다. 재정지원은 일종의 구제 자금적 기능을 수행함으로써 재정의 안정성을 신속하게 개선하는데 유용한 수단이다. 그러나 재정지원 조건과 자치단체의 자구노력이 비례적으로 연동되어야 한다. 예를 들어 채무상환 용도에 한정하여 지원하되 인건비, 경상적 경비, 불요불급 투자사업의 세출규모를 삭감하는 자구노력을 강제적으로 요구하여야 한다. ☺

〈표 IV-2〉 (가칭)자치단체 재정위기관리법의 주요 내용

구 분	재정압박	재정고통
자치단체 선정	임의선정(중앙정부)	
단체장 권한제한	자치권 보장 (단, 직무이행명령제 및 주민소환제 보완)	
재정건전화 내용	- 세출절감 : 인건비, 경상적 경비, 투자사업비 - 세입확충 : 세율인상, 과표현실화, 사용료·수수료 현실화, 징세율 제고 등	
재정건전화 승인	지방의회	중앙정부
재정건전화 추진	자치단체 자율추진	중앙정부 감독하에 추진
재정건전화 이행평가	- 지방의회 보고 - 중앙정부 보고 - 이해관계자 의무공개	- 중앙정부 보고·승인 - 이해관계자 의무공개 - 이행부진 시 재정건전화계획 재수립·이행
재정지원	-	근거조항 규정



## 특집주제

### < 참고 문헌 >

감사원 감사결과보고서(2008), 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」

국회예산정책처(2009), 「감세의 지방재정 영향분석」

동양종합금융(2010), “지방자치단체의 부도가능성과 재정상태 진단”, Specialb Repot

조기현·신두섭(2008), 「지방재정관리제도의 운용실태와 개선방안 - 재정위기 대응방안을 중심으로 -」, 한국지방행정연구원

조기현(2003), 「재정분권화와 지방채정책의 발전방안」, 한국지방행정연구원

井堀利宏·板谷淳一(1998), “財政再建の理論的分析-”, 「フィナンシャル・レビュー」  
October, pp. 1~30

内藤·車克成(2004), “第三セクター·地方公社の危機“, 「金融ビジネス」, 4月号, pp. 46~47.

宮本憲一(1989), “ニューヨーク市 財政と聯邦·州 補助金”, 大島通義, 宮本憲一, 林健久編, 「政府間 地方關係論」, 東京: 有斐閣.

ACIR(1989), Significant Features of Fiscal Federalism, Vol.2

Bradbury, Katherine L.(1982), “Fiscal Distress in Large U.S. Cities” , New England Economic Review, Nov/Dec.

Council of Europe(2002), Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties

Dahlberg, M. and Petterson, P.(2000), Decentralizing, Fiscal Discipline and the Bailout Problem: The Case of Sweden, Research Network Working Paper R-400, Inter-American Development Bank.

Jürgen von Hagen, Massimo Bordignon, Matz Dahlberg, Bhajan S. Grewal , Per Petterson, Helmut Seitz(2000), Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies, Inter-American Development Bank, Working Paper R-399

Pennsylvania State Government(2001), Financially Distressed Municipalities Act