



I. 머리말 : 논의 배경

지난 7월 한국은행은 금년도 경제성장률 전망을 5.9%로 상향조정하였다. 이는 지난해 말 당초 4.6%로 전망하였던 것을 금년 4월에 5.2%로 상향조정한데 이어 다시금 상향조정한 것이다. 이렇듯 우리 경제는 그동안 우려하였던 것보다 훨씬 빠른 회복세를 보이고 있으며, 국제적으로도 우리나라의 적극적인 재정금융정책으로 인한 경제위기 극복이 매우 모범적인 사례로 인정받고 있다.

그러나, 이러한 과정을 겪으면서 지방재정은 여러 가지 과제에 직면하게 되었다. 경제위기로 인해 지방세입이 큰 폭으로 감소한 상황에서 조속한 경제위기 극복을 위하여 재정지출을 대폭적으로 늘리게 되면서 지방채무가 급증하는 등 지방재정 건전성이 약화되었다는 지적이 각계에서 제기되기 시작하였다. 여기에 민선 5기 출범 직후인 지난 7월 12일에는 성남시가 민선 4기 당시 판교신도시조성특별회계에서 약 5,200억원을 일반회계로 전용하여 사용하였던 것을 이유로 한국주택토지공사에 대한 채

무를 단기간에 상환할 수 없다는 지불유예(moratorium)를 선언하는 일이 발생하면서 지방재정 위기에 대한 우려가 급속도로 확산되기에 이르렀다. 이에 따라, 일부 언론 등은 마치 전국 자치단체의 재정상태가 심각한 위기상황에 있다는 다소 과도한 우려를 제기하기도 하였다.

물론 지방재정 건전성과 위기에 대한 이러한 우려는 지나치게 과장된 측면이 있다. 실제로 우리나라 자치단체는 일본·미국 등 다른 국가의 자치단체에 비하여 채무수준이 절대적으로 높은 것도 아니며, 투융자심사·지방채 발행 총액한도제·재정분석 등을 통해 엄격한 재정관리가 이루어져 왔기 때문에 재정상황이 아직까지 심각한 위험수준에 있는 자치단체가 거의 없는 상태라고 할 수 있다.

그러나, 2008년 글로벌 금융위기와 최근 Pigs국가들로 상징되는 남유럽 국가들의 상황에서도 보듯이 재정위기가 반드시 내부적인 재정운용의 문제에서만 비롯되는 것이 아니라, 오히려 경제위기와 같은 외부적인 요인에 의해서 갑작스럽게 발생할 가능성도 있기 때문에 앞으로도 우리나라 자치단체는 재정위기에 직면하는 일이 없을 것이라고 단정하는 것은 적절하지 않다고 할 수 있다. 최근에는 이번 일들을 계기로 우리나라에도 지방재정 위기경보시스템과 위기관리대책이 조속히 마련되어야 한다는 공감대가 형성되었으며, 국회와 학계 등을 중심으로 지방재정 위기관리를 위한 다양한 방안이 제시되기 시작하였다.

정부도 지난 7월 20일 「지방재정 건전성 강화방안」을 발표하면서, 지방재정 위기에 대한 우려를 해소하고, 지방재정 건전성을 강화하기 위하여 자치단체별 재정상황을 상시적으로 모니터링하고, 재정위기에 대한 사전 예측을 통해 선제적으로 대응하기 위한 「지방재정 위기관리시스템」을 구축하기로 결정한 바 있다. 이하에서는 현재 외국에서는 어떤 형태의 지방재정 위기관리제도가 운영되고 있는지, 그리고 현재 정부가 어떤 형태의 위기관리제도를 검토하고 있는지에 대하여 개괄적으로 소개하고자 한다.

II. 외국정부의 지방재정 위기관리제도

현재, 미국·일본·프랑스 등 주요 선진국에서는 이미 오래전부터 지방재정 위기관리제도가 운영되어 오고 있다. 이하에서 살펴보듯이 지방재정 위기관리제도는 각 국가별로 지방자치의 역사, 행정부와 사법부의 역할 등 여러 가지 국가별 특성에 따라 다른 형태를 띠고 있다. 우리나라의 지방자치 특성

상 외국의 사례를 그대로 적용하기는 쉽지 않겠지만, 외국의 다양한 형태의 제도를 살펴보고 벤치마킹 하는 것이 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있다. 이하에서는 일본과 미국의 지방재정 위기관리제도와 실제 적용사례 등을 살펴보고자 한다.

1. 일본의 지방공공단체 재정건전화 대책

일본은 이미 1955년부터 지방재정 재건축진특별조치법에 의한 지방공공단체에 대한 재정재건제도를 운영해오고 있었다. 그러나 지난 2006년 「新 지방재정재생제도연구회」를 설치하여, 기존의 지방재정 재건제도를 총체적으로 개편하였으며, 이에 따라 2007. 6월 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률」을 제정, 새로운 지방재정 위기관리제도를 도입 · 시행중이다.

일본의 재정건전화법은 지방공공단체(도도부현, 시정촌 및 특별구)의 재정상황을 객관적으로 나타내고 재정의 조기건전화나 재생 필요성을 판단하기 위하여 4가지의 재정지표를 건전화 판단비율로 규정하고 있다. 지방공공단체는 매년 전년도 결산에 근거하여 건전화 판단비율을 작성하여 감사위원의 심사를 거쳐 의회에 보고하고 대외적으로 공표할 의무가 있다. 각 자치단체별로 공표한 건전화 판단비율에 따라 조기건전화단체 · 재정재생단체가 결정되며, 조기건전화 단체와 재정재생단체에 대해서는 총무성 차원에서 재정건전화 · 재정재생을 위해 필요한 법적 조치를 시행하게 된다. 일본에서 적용되는 각 건전화 판단비율별 조기건전화 기준 및 재정재생 기준은 다음 표와 같다.

구 분	도도부현		시정촌	
	조기건전화	재정재생	조기건전화	재정재생
실질적자비율	3.75%	5%	11.25~15% (재정규모별 차등)	20%
연결실질적자비율	8.75%	15%	16.25~20% (재정규모별 차등)	30%
실질공채비율	25%	35%	25%	35%
장래부담비율	400%		350%	

- ① 실질적자비율(당해 지방공공단체의 일반회계를 대상으로 한 실질 적자액의 표준재정규모에 대한 비율)
- ② 연결실질적자비율(당해 지방공공단체의 전 회계를 대상으로 한 실질 적자액 또는 자금 부족액의

표준재정규모에 대한 비율)

- ③ 실질공채비 비율(당해 지방공공단체의 일반회계 등이 부담하는 원리상환금 및 준 원리상환금의 표준재정규모를 기본으로 한 금액(※)에 대한 비율)
- ④ 장래 부담비율(지방공사나 손실보상을 이행하고 있는 출자법인 등 관련된 것 포함, 당해 지방공공단체의 일반회계 등이 장래 부담할 실질적 부채의 표준재정규모를 기본으로 한 금액(※)에 대한 비율)

※ 표준재정규모에서 원리상환금 등 관련 기준재정수요액 산입액을 공제한 금액

일본은 지방공공단체의 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 조기건전화 기준 이상인 경우 조기건전화 단체로 지정한다. 조기건전화단체로 지정된 지방공공단체는 재정건전화계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도도부현지사에게 보고 및 공표하여야 한다. 또한, 매년 재정건전화계획 실시상황을 의회에 보고하고 공표하여야 하며, 개별 외부감사계약에 따른 외부감사를 의무적으로 받아야 한다. 총무대신·도도부현지사는 지방공공단체의 재정건전화계획 실시상황을 감안하여 조기건전화가 현저히 곤란한 경우 필요한 권고를 시행할 수 있다.

지방공공단체의 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 재정재생 기준 이상인 경우 재정재생단체로 지정된다. 재정재생단체로 지정된 지방공공단체는 재정재생계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도도부현지사와의 협의 및 동의를 받은 후에 주민에게 공표하여야 한다. 또한, 매년 재정재생계획 실시상황을 의회에 보고하고 공표하여야 하며, 마찬가지로 개별 외부감사계약에 따른 외부감사를 의무적으로 받아야 한다. 아울러 재정재생단체는 재해복구사업 등을 제외한 지방채 발행이 제한되는데, 예외적으로 총무대신의 허가를 받아 수지부족액의 대체를 위해 상환기한이 재정재생계획의 기간내에 있는 지방채 발행은 가능하다.

2007. 6월 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률」이 제정되기 이전의 일이지만, 일본의 유바리시는 재정건전화단체로 지정된 대표적인 사례이다. 한때 인구 12만명의 탄광도시로 번성했으나, 1990년대 탄광산업 쇠퇴 이후, 지역경제 활성화를 위해 스키장·호텔·놀이공원·국제영화제 등 대규모 관광사업에 무리한 투자를 하였다. 이 과정에서 발생한 적자 및 채무를 분식회계를 통해 숨겨오다가 채무누적이 353억엔으로 1년 예산 44억엔의 8배에 달하게 되는 상황이 되자, 2006년 불가피하게 중앙정부에 ‘재정재건단체’ 지정을 신청하기에 이르렀다. 유바리시는 재정상태를 회복시키기 위하여 관

광사업과 세출을 축소 조정하고, 공무원 정원에 대한 구조조정, 주민에 대한 세율 인상 등 무려 18년 동안의 종합적인 재정건전화 계획을 추진해야 하는 상황이다. 결국 주민들은 빚 때문에 더 많은 세금을 내야 하지만 공공서비스는 일본 전역에서 최저 수준으로 떨어져서, 사람들은 견디지 못하고 유바리시를 떠나게 되어 현재 인구는 1만 2천명 수준에 불과하다.

2. 미국 지방정부의 파산선고 및 위기관리제도

미국은 각 주정부별로 서로 상이한 위기관리제도를 운영하고 있는데, 크게 연방법원에 의한 파산선고제도(사법절차, 연방파산법)와 州 정부 주도하의 재정위기관리제도(행정절차, 州 정부별 지방재정 위기관리법)로 구분할 수 있다.

우선, 연방법원에 의한 파산선고제도는 연방파산법 제9장에 규정되어 있으며, 재정위기에 빠진 자치단체가 연방법원에 파산을 신청하여, 연방법원의 감독하에 채무조정 및 재정재건화를 추진하는 방식이다. 지방정부(市)가 연방법원에 파산신청을 하면, 연방법원이 지방정부의 파산신청 사실 및 이의 신청기간을 공고한 후에 파산재판관을 지정하고 채권자 위원회를 조직하게 된다. 이러한 절차를 거친 후에 법원의 감독하에 채권자와 협의하여 채무조정계획을 수립하게 되는데, 이때 채무자는 법원이 지정한 기간내에 채무조정계획을 제출하여야 하며, 채권자 총수의 1/2이상의 동의를 얻어 채무조정계획을 확정할 수 있다. 법원은 채무조정계획이 작성되지 않거나 동의를 얻지 못하는 경우 파산 신청을 각하하게 된다.

지방정부가 파산신청을 하기 위해서는 ① 지방정부로서의 권한이 있을 것, ② 파산신청이 州법에 의하여 인정되어야 할 것, ③ 지급불능이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, ④ 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립 등의 요건을 충족하여야 한다. 다만, 조지아州, 아이오와州, 사우스다코다州 등 일부 州정부는 파산신청을 전면적으로 금지하고 있다.

연방법원에 의한 파산선고제도에 따라 파산한 사례는 1994년 캘리포니아州 오렌지카운티가 대표적이다. 미국의 오렌지 카운티는 캘리포니아주에서 3번째로 크고 비교적 부유한 자치단체로 평가되었으나, 대규모의 공동투자자금을 운용하는 과정에서 위험성이 높은 단기채권에 투자를 하게 되었고, 그 결과 16억 6,000만 달러의 투자손실을 기록하게 되었다. 이에 따라 오렌지 카운티는 1994년 미국 연방

특집

지방재정과 위기관리 대응방안

파산법원에 파산보호조치를 취하기에 이르렀으며, 오랜기간 동안 주 정부로부터 관리 및 원조를 받으며 재정재건을 추진하게 되었다.

한편, 州 정부 주도하의 재정위기관리제도는 주 정부별로 제도유무와 내용이 서로 상이하지만, 이하에서는 오하이오주 지방재정위기관리제도를 중심으로 살펴보겠다. 오하이오주에서는 州정부의 독자적 결정 혹은 자치단체의 요청에 따라 州정부의 주도하에 재정위기상황을 해소하도록 하고 있다. 이때, 지방정부의 기본적인 자치기능 및 자치단체장의 권한을 인정하는 것이 특징인데, 반대로 메사츄세츠주의 경우에는 시장을 해임하고, 별도의 파산관리인을 임명하여 시장의 역할을 대행함과 동시에 시 의회의 기능도 정지하고 있다. (첼시시 사례, 1991)

州정부가 독자적 혹은 지방정부의 요청에 따라 재정위기를 선언하게 되면, 州정부는 자치단체장과 지방의회 의장에게 각각 통보하게 되며, 州 정부 산하에 재정기획감독위원회를 설치한다. 재정기획감독위원회는 총 7인으로 구성되는데, 여기에는 州 재무관, 州 예산관리관, 해당 자치단체의 장 및 지방의회 의장, 해당 자치단체의 추천인사 3인 등이 포함되게 된다. 재정기획감독위원회는 재정건전화계획과 지방채 발행 및 채무부담행위에 대한 승인, 재정위기상황 해소를 위한 재정지원 결정 등의 역할을 하게 된다. 아울러, 별도의 재무감독회계사를 정하여, 예산·결산·조례 등에 관한 조사를 실시하게 된다. 자치단체장은 재정기획감독위원회의 감독하에 재정건전화계획을 작성하여 위원회의 최종 승인을 받은 후에 이행하게 된다.

지방정부가 재정위기 선언을 받게 되는 요건은 ① 30일 이상 채무불이행 상태가 지속될 때, ② 30일 이상 급료지급 불이행 상태가 지속될 때, ③ 30일 이상 지불연기가 전년도 수입의 1/12을 초과하는 상태, ④ 총 적자가 전년도 수입의 1/12을 초과하는 상태 등이다.

III. 지방재정 위기관리대책 설계방안

1. 기본방향

현행 지방재정 분석제도는 자치단체별 재정건전성과 효율성을 분석·평가함으로써 일정부분 자치

단체 재정위험 상황을 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다. 다만, 지방재정 분석제도는 분석범위가 단순히 자치단체의 세입·세출 및 채무 등에만 초점을 두고 있다는 점에서 제한적이고, 결산결과를 바탕으로 차년도말에 1회적 분석에 국한된다는 점에서 일정부분 한계를 갖는다.

지방재정 위기관리대책은 현행 재정분석 제도가 갖는 이러한 한계점을 보완하여 보다 포괄적인 관점에서 상시적으로 자치단체의 재정위험 상황을 판단하는데 주안점을 두고 있다. 우선, 현행 재정분석 제도가 자치단체의 세입·세출 및 지방채 등에만 초점을 두고 있다는 한계를 극복하기 위하여, 지방공기업의 부채상황, 자치단체의 자금현황 등 자치단체의 재정상태 위험도에 영향을 줄 수 있는 보다 포괄적인 지표를 적용한다. 아울러, 현행 재정분석 제도가 1회적 분석에 국한된다는 한계를 극복하기 위하여 지방세 세입 현황, 자금현황 등 수시분석이 가능한 일부 재정지표에 대해서는 상시적인 재정상황 모니터링과 분석을 전제로 하고 있다.

지방재정 위기관리대책에서는 이러한 포괄적인 재정지표에 대한 분석결과를 바탕으로 자치단체별로 재정위험 수준을 「정상→주의→심각」으로 등급화하여 조기에 경보를 하고, 위험등급에 따른 선제적 위기관리대책을 시행하는 방식이다.

예컨대, 「주의」 등급으로 결정된 자치단체에 대해서는 채무감축, 세출 구조조정 등을 위한 자체적 재정 건전화계획 수립·시행을 권고하고, 「심각」 등급으로 결정된 자치단체에 대해서는 재정위기단체로 지정하여, 지방채 발행 및 신규사업 제한 등 강력한 재정건전화 조치를 시행하는 방식이다. 보다 세부적인 내용은 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

〈 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도 〉



2. 재정위험 판단지표

우선, 자치단체 재정위험 상태를 판단하기 위하여 어떤 지표를 사용할 것인지가 중요하다. 현재는 자치단체 재정상태를 5개 관점의 7개 지표를 기준으로 분석하는 방안을 검토중에 있다. 전체 7개 지표 중 통합재정수지 비율, 예산대비 채무비율, 지방채무 상환비 비율 등은 현행 재정분석 지표를 활용하도록 하였으며, 여기에 자치단체별 재정위험을 판단하는데 추가적으로 고려해야 할 지표라고 판단되는 금고잔액 현황, 지방세 징수현황, 공기업 부채현황(공기업총계 · 개별공기업 별도) 등을 새로 추가하여 보다 포괄적인 관점에서 재정위험을 판단하도록 하였다.

아울러 전체 재정운용 과정에서 사전 위기경보가 가능하도록 전년도 결산 및 당해년도 실시간 재정운용 상황 모니터링을 병행할 계획이다. 재정위험 판단지표 중 결산기준 분석이 불가피한 통합재정수지 비율, 예산대비 채무비율, 지방채무 상환비 비율, 공기업 부채 비율, 개별공기업 부채 비율 등에 대해서는 상반기와 하반기로 나누어 1년에 2회 정도 분석을 하고, 금고 잔액 현황 및 지방세 징수 현황 등 상시적 분석이 가능한 지표에 대해서는 월별 · 분기별로 상시적인 모니터링을 시행하도록 하였다. 이러한 분석에 따라, 재정위기단체 결정은 공식적으로는 매년 하반기에 1회 실시하여 공표하도록 하되, 잠정적 결정 및 행정 내부적인 경고는 수시로 실시하여 자치단체가 스스로 재정건전성을 제고하도록 유도할 수 있도록 하였다.

〈 재정위험 판단지표 및 분석주기 (안) 〉

재정지표		상반기	하반기
결산기준 분석지표	통합재정수지 비율 지방채무잔액 비율 지방채무 상환비 비율 공기업 부채 비율 개별공기업 부채 비율	전년도 假결산 결과를 활용하여 잠정 산정·적용 (3~4월)	전년도 확정 결산 결과를 활용하여 최종 산정·적용 (8~9월)
상 시 모니터링 분석지표	금고잔액 현황 지방세 세입현황	e-호조 시스템을 통해 상시 모니터링 (월별 · 분기별)	

3. 재정위험 등급 판단방식

각 재정위험 판단지표별 「주의, 심각」 등급기준은 현행 다른 지방재정 제도 운영 현황, 자치단체별 상대적 분포도, 전문가 의견 등을 고려하여 초안을 마련하도록 하였다. 이론적으로 볼 때, 재정위험 등급은 객관적이고 사회적으로도 위험수준이라고 명백하게 인식되는 수준을 기준으로 결정하는 것이 바람직하다.

예컨대, 은행의 건전성과 안정성을 평가하는 기준인 자기자본비율이 이러한 예가 될 것이다. 그러나, 현실적으로 지방재정과 관련한 지표에 있어서는 아직까지 객관적이고 사회적으로 명백하다고 인식되는 위험수준이 존재하지 않으며, 국제적으로도 공통적으로 재정위험을 판단하기 위해 적용되는 지표 자체가 존재하지 않는 상황이다.

따라서, 재정위험 등급별 기준 중 예산대비 채무비율, 지방채무 상환비 비율 등은 현행 지방채 총액 한도액 제도의 기준을 준용하도록 하였으며, 나머지 지표들은 최초에는 각 지표별로 현재 자치단체의 상대적 분포도를 기준으로 하여 설정하도록 하였다. 이때, 상대적 분포도는 현재 지방재정 위기관리제도를 기 시행중인 일본의 예를 참고하여, 일본의 전국 지방공공단체 중 조기건전화 · 재정재생 단체 지정 비율이 어느정도 수준인지를 참고로 하였다.

〈 일본의 조기건전화 · 재정재생 단체 지정 비율 〉

구 분	실질 적자비율	연결실질적자 비율	실질공채비 비율	합계**
조기건전화	1	9	31	40
재정재생	1	2	2	3
소계(A)	2	11	33	43
전국 단체*중 비율(A/B)	0.1%	0.6%	1.8%	2.3%

* 전국 지방공공단체(B)는 총 1,857개 (도도부현 47, 정령시 17, 시구 789, 정촌 1,004)

** 합계는 2개 지표 이상이 조기건전화 기준 이상인 단체를 순계처리

다만, 이러한 방식은 현실적인 한계를 고려하여 채택된 방법이기 때문에 향후 법률개정 과정 및 시범운용 기간을 거치면서 자치단체 및 전문가(회계사 · 교수 등) 의견수렴 결과 등을 반영하여 보다 객관적이고 합리적인 기준이 될 수 있도록 개선해 나갈 계획이다.

〈 재정위험 판단지표별 주의, 심각 기준 〉

관 점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재 정 수 지	① 통합재정 수지비율	(세입 - 지출맞순용자) / 통합재정규모 × 100(%)	-25%미만	-30%미만
채 무 관 리	② 예산대비 채무비율	(지방채무 잔액 / 예산액) × 100(%)	25%초과	40%초과
	③ 지방채무 상환부담률	(지방채무 상환액 / 일반재원) × 100(%)	12%초과	17%초과
세 입 관 리	④ 지방세 징수액 현황	{(당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별 누적 징수액) - 1} × 100(%)	-50%미만	-100%미만
자 금 관 리	⑤ 금고잔액 현황	{(당해연도 분기말 금고잔고 / 최근 3년 평균 분기말 금고잔고) - 1} × 100(%)	-80%미만	-90%미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	(부채 / 자본) × 100(%) * 광역은 자산규모 1,000억원 이상, 기초는 자산규모 200억원 이상	400%초과	700%초과
	⑦ 개별공기업 부채비율	(부채 / 자본) × 100(%) * 광역은 자산규모 1,000억원 이상, 기초는 자산규모 200억원 이상	500%초과	800%초과

자치단체의 재정위험 등급은 기본적으로 각 재정위험 판단지표별 등급을 기준으로 다음과 같은 기준에 따라 선정하는 것을 원칙으로 하였다. 일본의 경우 4개의 재정지표 중 어느 1개 지표라도 조기건전화(재정재생) 판단비율 이상인 경우 조기건전화단체(재정재생단체)로 지정하고 있으나, 우리나라는 단일 지표만을 가지고 판단하는 것이 부적절하다는 판단하에 다음과 같은 기준을 정하도록 하였다.

구 분	등급 판단기준
정상 ●	모든 지표가 “정상” 또는 1개 지표에서 “주의” 등급
주의 ●	2개 이상의 지표에서 “주의” 등급 또는 1개 이상의 지표에서 “심각” 등급
심각 ●	2개 이상의 지표에서 “심각” 등급

자치단체별 재정위험 등급은 기본적으로 재정위험 판단지표별 등급을 종합한 결과를 기준으로 결정되되, 최종적으로 지방재정 위기관리위원회가 위기등급을 결정하도록 하였다. 지방재정 위기관리 위원회에서 재정상태가 위험한 것으로 판단되는 자치단체를 심층 진단하여 등급조정이 필요한 명백

한 사정이 있는 것으로 판단되는 경우에는 등급을 조정할 수 있도록 하였다. 예컨대, 재정지표 분석결과 2개 지표에서 「심각」 등급을 받아 「심각」 단체로 나타났으나, 당해년도 중에 정상수준으로 회복이 가능한 명확한 사유가 있는 경우 「주의」 수준으로 등급을 조정하는 것이다. 이때, 해당 자치단체가 신청하는 경우 혹은 지방재정 위기관리위원회에서 필요하다고 판단하는 경우에는 자치단체로 하여금 위원회에 참석하여 변론할 수 있는 기회를 부여하도록 하였다.

4. 재정위기관리위원회 구성 · 운영방안

지방재정 위기관리대책에 대한 의사결정을 담당하는 협의기구로서 재정위기관리위원회를 구성하도록 하였다. 위원회는 행안부 2차관을 위원장을 하며, 총리실 · 행안부 · 기재부 등 관계부처 1급 상당 고위공무원과 민간전문가 2~4명 정도를 포함하여 구성할 계획이다. 또한, 재정위험 자치단체가 기초단체인 경우에는 상급 자치단체의 부단체장도 비상임 위원으로 포함하도록 할 계획이다.

위원회는 기본적으로 재정위험 판단지표에 따른 위기경보 대상 자치단체에 대한 심층 재정진단을 실시하고, 재정위험 판단지표와 심층 재정진단 결과를 고려하여, 최종적으로 자치단체별 재정위험 등급을 결정하는 역할을 수행한다. 또한, 자치단체별 재정위험 등급에 따라 재정건전화 대책의 내용을 확정하게 되며, 행안부는 위원회의 결정에 따른 재정건전화 대책을 시행하는 역할을 하게 된다.

5. 「주의」 등급 자치단체 재정건전화 대책

「주의」 등급 자치단체는 기본적으로 자율적인 재정건전화를 추진하게 된다. 행안부 장관이 「주의」 등급 자치단체에 대해 자체적인 재정건전화 계획 수립을 권고하되, 재정건전화 계획의 세부 내용은 자치단체가 자율적으로 결정하도록 하였다.

다만, 「주의」 등급 자치단체는 재정건전화계획 수립결과 및 이행상황을 행안부 장관과 시 · 도지사에게 주기적으로 보고하여야 하며, 행안부 장관 또는 시 · 도지사는 당해 자치단체의 재정건전화 이행 실태가 재정건전화를 이루는데 현저히 곤란하다고 판단되는 경우 자치단체에 필요한 권고 혹은 지도를 할 수 있도록 하였다.

6. 「심각」 등급 자치단체 재정건전화 대책

「심각」 등급 자치단체는 공식적으로 재정위기단체로 지정되며, 중앙정부의 관리하에 재정건전화를 추진하게 된다. 우선 행안부 장관이 재정위기관리위원회에서 결정한 「심각」 등급 자치단체를 재정위기단체로 지정하게 되며, 이러한 사항을 국무회의에 보고하고 대외에 공표하도록 하였다. 「심각」 등급 자치단체는 지방재정 위기관리위원회의 결정내용에 따른 재정건전화 계획을 수립하여 행안부 장관과 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 또한, 행안부 장관 및 시·도지사의 승인을 받은 재정건전화 계획을 지방의회에서 의결해야 하며, 재정건전화 이행상황에 대해서 행안부 장관, 시·도지사, 지방의회에 보고하고 주민에 공개하여야 한다. 아울러, 행안부 장관 또는 시·도지사가 당해 자치단체의 재정건전화 이행실태에 문제가 있다고 판단되는 경우에 필요한 권고를 할 수 있도록 하였다.

「심각」 등급 자치단체의 경우에는 조속한 재정건전화를 위하여 재정운용상 일정부분 자율권을 제한하도록 하였다. 우선 예산을 편성할 때에는 지방의회에서 의결된 재정건전화계획을 기초로 하도록 하였으며, 지방채 발행 및 일시차입, 재정투융자 심사규모 이상(시·도 : 총사업비 40억원 이상, 시·군·구 : 총사업비 20억원 이상)의 신규사업 추진을 제한하도록 하였다. 다만, 이러한 제한은 절대적인 것은 아니며, 반드시 필요한 사업에 대해서는 행안부 장관 및 시·도지사와 협의하여 확정된 재정건전화계획에 반영하여 사업을 정상적으로 추진할 수 있도록 하였다.

한편, 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행실태가 현저히 부진한 경우에는 지방재정 위기관리위원회의 결정으로 재정상 불이익을 부여할 수 있도록 하였다. 우선, 이행실태가 현저히 부진한 자치단체에 대해서는 지방교부세(보통·특별·분권·부동산교부세)를 감액 교부하도록 하였으며, 또한 관계 중앙행정기관의 장에게 국고보조 공모사업 등 선정시 불이익을 부여하도록 요청하는 방안도 법제화할 계획이다. 아울러, 지방교부세 불교부단체에 대한 제재수단 확보를 위해서는 시·도지사에게 재정보전금 배분, 시·도 보조 공모사업 선정 등에 있어서 불이익 부여를 요청할 수 있도록 하였다. 이때, 행안부 장관의 협조요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다는 의무조항도 법제화 할 계획이다.

반면, 채무감축, 인건비 등 세출구조조정 등을 통한 재정건전화 이행실태가 현저히 우수한 경우 특별교부세 등을 통해 지원하도록 할 계획이다.

IV. 시행시기 및 추진일정

1. 시행시기

지방재정 위기관리대책이 처음 도입되는 제도인 만큼, 시행시기는 일정한 유예기간을 거쳐 단계적으로 시행하도록 할 계획이다. 일본의 경우에도 법률을 2007. 6월 시행하였으나, 건전화판단비용 공표는 2007년 결산이 완료된 1년 후부터 적용하고, 재정건전화계획 수립의무 부과 등은 2008년 결산 완료 시부터 적용토록 한 바 있다.

우선, 2011년에는 시범운영 실시기간으로 하여, 재정위험 판단지표에 의한 자치단체별 등급결정 결과 등은 각 자치단체에 개별적으로 통보하여 재정위기 사전예방을 위한 대책을 유도할 수 있도록 하되, 언론공개 등을 지양하도록 하고, 지방채 발행 등 재정운용상 제한 등의 시행도 1년간 유예기간을 적용할 계획이다. 2012년부터는 본격적으로 제도가 시행된다. 재정상황이 심각한 자치단체는 재정위기단체로 지정하여 대외적으로 공표하도록 하고, 재정건전화계획 수립, 지방채 발행 등 재정운용 제한, 재정건전화 이행실태 부진단체에 대한 재정적 불이익 등 위기관리대책이 본격적으로 시행된다.

2. 추진일정

현재, 금년 중 위기관리대책 시행을 위한 지방재정법 개정을 완료하는 것을 목표로 추진중에 있다. 현행 지방재정법 제54~57조에는 지방재정 분석 및 분석결과에 따른 재정진단, 재정진단 단체의 의무 등이 규정되어 있는데, 이러한 법률 규정들이 새롭게 도입되는 위기관리 대책에 있어서 일부 시행근거가 될 수 있다. 다만, 재정위기단체, 즉 「심각」 등급 자치단체에 대한 여러 가지 제한 등에 대해서는 별도의 법적 근거 마련이 필요한 상태이기 때문에 지방재정법 제55조의 2부터 제55조의 5까지 4개 조문을 별도로 신설하도록 하였다. 새로 신설되는 조문의 내용은 다음과 같다. (2010.10. 4, 김정권 의원 지방재정법 개정안 제출)

아울러, 현행 재정분석진단위원회와 관련된 지방재정법 제56조의 내용은 지방재정위기관리위원회에 관한 규정으로 개정하여 활용하도록 할 계획이다.

〈 지방재정법 개정안 〉

제55조의2(재정위기 지방자치단체의 지정) ① 행정안전부 장관은 제55조 제1항 및 제2항의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 **재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정**할 수 있다.

② 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

제55조의3(재정위기 지방자치단체의 의무 등) ① 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장(이하 “재정위기단체의 장”이라 한다)은 제55조제3항의 규정에 의한 **재정건전화계획을 수립하여 행정안전부 장관의 승인을** 얻어야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.

② 재정위기단체의 장은 제1항의 규정에 의한 재정건전화계획에 대하여 **지방의회의 의결**을 얻어야 한다.

③ 재정위기단체의 장이 **예산을 편성할 때에는 제2항의 규정에 의한 재정건전화계획을 기초로** 하여야 한다.

④ 재정위기단체의 장은 **재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부 장관에게 보고**하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.

⑤ 행정안전부 장관은 재정위기단체의 **재정건전화계획 수립 및 이행상황에 대하여 필요한 사항을 권고하거나 지도**할 수 있다.

⑥ 제5항의 권고 혹은 지도에 대하여 재정위기단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑦ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 수립 결과 및 이행상황을 **매년 2회 이상 주민에게 공개**하여야 한다.

제55조의4(재정위기 지방자치단체의 지방채 발행 제한 등) ① 재정위기단체의 장은 지방재정법 제11조 내지 제14조 및 제44조의 규정에도 불구하고 **행정안전부 장관의 승인을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위 등을 할 수 없다.**

② 재정위기단체의 장은 지방재정법 제37조의 규정에도 불구하고 **행정안전부 장관의 승인을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다.**

제55조의5(재정건전화 이행 부진단체 등에 대한 불이익 부여) ① 행정안전부 장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행결과가 **현저히 부진하다고 판단되는 경우에는 교부세의 감액 또는 그 밖의 재정상의 불이익을 부여**할 수 있다.

② 행정안전부 장관은 제1항의 목적을 달성하기 위해 필요한 경우에는 관계부처 장관 및 시·도지사에게 필요한 조치 등을 취하도록 협조를 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.

지방재정법 개정과 별도로 금년내 추진완료를 목표로 하여 현재 검토중인 지방재정 위기관리대책의 주요내용에 대한 지속적인 보완과 e-호조 시스템 내에 금고잔액, 지방세 징수현황 등 상시 모니터링 기능 구현, 자치단체별 재정위험 판단지표 현황 상황판 구현 등 위기관리 기능을 보완하는 작업도 조속히 추진할 계획이다.

V. 맺음말 - 지방재정 위기관리대책에 거는 기대

지방재정 위기관리대책은 지방재정 상황을 상시 모니터링하고, 재정위기를 사전경고(early warning)함으로써 사전에 예방하는 것을 가장 큰 목적으로 한다. 아울러, 재정위기에 대한 자치단체의 자구노력과 중앙정부의 관리·지원방안 등을 구체적으로 정의해둌으로써 재정위기가 현실화된 경우 혼란을 방지하고 신속하게 대응하기 위한 것이기도 하다.

또한, 실제로 재정위기 자치단체가 발생하지 않는 경우라도 사전에 이러한 관리대책과 매뉴얼을 만들어 두는 것이 자치단체가 재정운용 상황을 스스로 관리·통제할 수 있도록 하는 사전 제동장치 역할을 할 수 있다는 측면에서도 충분히 의미가 있다고 할 수 있다.

금년 11월에는 우리나라에서 세계 주요 선진국의 정상들과 글로벌 기업의 총수들이 모인 가운데 G20 정상회의가 개최될 예정이며, 이는 우리나라가 국제사회에서 세계 굴지의 선진국으로 인정받는 계기가 될 것으로 기대되고 있다. 우리나라가 선진국으로 발돋움하는데 있어서 자치단체의 역할이 무엇보다 중요하다는 점에 대해서는 더 이상 이견이 없을 것으로 생각된다. 아직까지 우리나라의 지방자치 역사가 길지는 않지만, 그간 수 차례의 지방선거와 각종 지방자치 제도개편을 거치면서 이제 일정 수준 안정화에 접어들고 있다고 할 수 있다.

특히, 지난해 경제위기 극복과정에서 보여주었던 자치단체의 적극적인 역할을 고려하면, 이제 우리나라 행·재정에 있어서 자치단체가 차지하는 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것으로 생각된다. 이번에 새로 도입되는 지방재정 위기관리대책이 이러한 지방자치의 발전과 성숙에 디딤돌이 될 수 있기를 기대해 본다. ☺