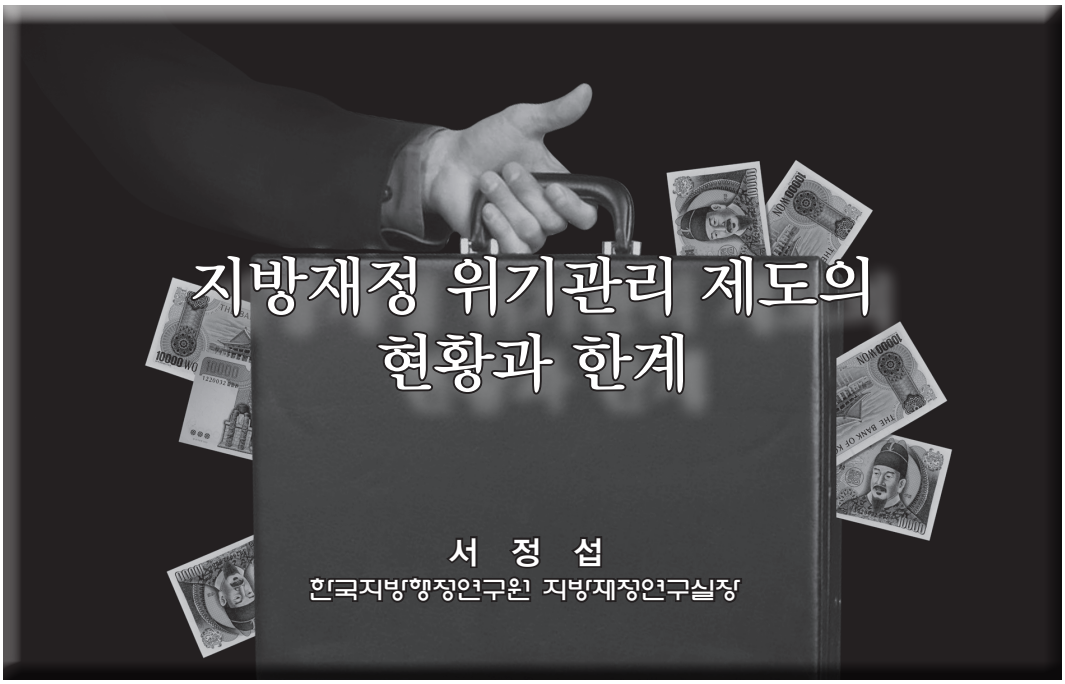


Ⅰ. 서론

우리나라의 지방재정에서 주기적으로 부각되는 이슈중의 하나가 '재정위기(fiscal crisis)'이다. 지방자치단체의 재정위기 또는 재정파산은 '90년대 초 민선단체장 출범 이후 재정력이 취약한 상황에서 공약사업 등의 방만한 재정운영을 염려하는 입장에서부터 시작되었다. 지방재정의 건전한 운영과 외국에서 발생하는 재정위기를 사전에 예방하고자 하는 차원에서 '94년 말에 지방재정분석진단제도가 법제화되어 도입되었다.

1997년도 말 이후 2000년대 초 IMF 경제체제 하에서 지방의 재정수입이 감소되면서 재정위기의 발생이 현실화될 가능성이 높아 '98년도부터 전 자치단체를 대상으로 하는 재정분석과 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 대상으로 정밀재정진단을 하여 재정건전화계획을 수립하고 이행토록 하여 그동

안 선언적 규정에 있던 재정분석진단제도가 실행에 들어갔다. 2005년도 이후에는 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 크게 확대하였으며, 사회복지기능의 지방이양으로 인한 복지재정의 부담도 많이 증가하였다. 또한 단체장 출범 10년을 맞이하여 재정수입의 중앙의존성이 커지고 자체수입증대의 자구노력이 미흡할뿐더러, 전시성 · 낭비성 예산지출의 증가 현상이 나타났다. 지방재정운영의 자율성 확대에 따른 단체장의 재정책임성 강화차원에서 지방재정분석진단제도를 확대 · 강화하였다.

2010년도에는 1998년도 말부터 시작된 글로벌 경제위기의 영향으로 인한 경기침체와 이의 극복과정에서 발생한 지방채무의 증가 등으로 지방자치단체에서는 실제 재정난을 겪고 있으며 이로 인한 재정위기에 대한 우려가 과거 어느 때보다고 중요한 이슈로 전개되고 있다. 성남시가 2010년 7월 12일 판교특별회계에서 빌린 5,200억원을 일시에 갚을 능력이 안 되어 우리나라 지방자치단체로서는 최초로 모라토리엄(지불유예)을 선언한 것을 계기로 지방자치단체의 재정위기에 대한 이슈가 크게 부각되고 있다.

미국이나 일본의 경우 지방재정 위기관리 제도를 법제화하여 오래전부터 시행하고 있으며, 유럽 국가의 경우 감시와 규제의 사전규율제도를 엄격히 운영하는 한편 위기관리 기준 등을 운영하는 국가도 있다. 우리나라의 경우도 지방재정운영의 사전규율장치로 다양한 재정관리제도[1]를 운영하고 있다.

최근 지방자치단체의 재정위기에 대한 우려가 확산되고 있으며, 실제 재정위기의 단초를 제공할 수 있는 재정위험 요소들이 과거 어느 때보다도 다양해지고 심화되고 있다. 지방자치단체의 재정위기는 그 정도에 따라 굳이 구분하자면 재정압박 심화, 재정위기 발생, 재정파탄 등으로 구분할 수 있다. 재정압박은 재원 부족으로 재정수요에 제대로 대응하지 못하는 재정난의 상태이다. 재정위기는 재원부족이 심각하여 서비스이나 채무상환 등 재정책임을 부분적으로 할 수 없는 상태이다. 재정파탄은 유바리시(多張市), 오렌지카운티(County of Orange) 등과 같이 스스로 회생할 수 없어 중앙(상급)정부의 관리로 재정을 재건할 수밖에 없는 상태이다.

본고에서는 현재 시행되고 있는 지방재정관리제도가 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 기능을 수

1) 중기지방재정계획제도는 1989년도(1993년부터 5개년 연동화 운영), 지방투융자심사제도는 1995년도(2001년도부터 지방공공청사 타당성 조사 의무화), 지방예산편성 시 최소한의 기준제시(이전에는 예산편성지침 운영)는 2005년부터 지방채발행총액한도제는 2006년(이전에는 사업별 지방채 발행 승인), 주민참여형예산편성제도는 2006년부터, 지방재정공시제도는 2006년도(1994년부터 2005년도까지 재정운영상황공개제도)부터 운영하고 있다.

행할 수 있는지에 대한 한계점을 살펴봄과 동시에 개선점을 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 외국의 지방재정의 위기발생과 관리제도 및 우리나라 지방재정의 위험요소의 현상을 먼저 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 지방자치단체 재정위기와 관리제도의 이해

1. 재정위기의 일반적 정의

재정위기(fiscal crisis)는 학자 또는 국가에 따라 다르게 인식하고 관리하고 있기 때문에 그 개념이나 기준을 한마디로 정의하기는 쉽지 않다. 재정위기는 일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적인 부족에 의해서 발생한 현상이다. 지방자치단체의 재정위기란 일반적으로 재정압박이 심화된 상태로 그 정도의 차이는 있다. 재정위기의 정도는 수입과 지출의 불균형 정도, 현금흐름의 부족상태, 지불능력 수준 등에 따라 구분되고, 당면하고 있는 재정위기의 강도, 지속성, 그리고 자력에 의한 회복가능성 여부에 따라 그 의미의 차이도 있다.

지방자치단체의 재정위기는 세입과 세출 추이를 고려한 재원부족의 측면과 채무상환능력을 고려한 채무부담의 측면으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 재정위기는 근본적인 재원부족이나 방만한 재정운영으로부터 발생하며, 기본적으로 공급해야 할 공공서비스가 충족되지 못함으로써 자치단체로서의 기능이 정지될 우려가 높은 재정상태로 해석하고 있다.

〈표 1〉 재정위기의 개념정의 요소

구 분	재원부족 측면	채무부담 측면
Groves and Valente		○
Wolman and Davis	○	
Cahill and james	○	
Schick	○	
사득환		○
삼성경제연구소	○	
한국지방재정학회	○	
한국지방행정연구원	○	○

자료 : 한국지방행정연구원(1997), 김종순(2001), 김종민(2006), 한국지방재정학회(2006) 참조하여 작성.

재정위기를 이해하기 위해서는 재정위기에 대한 일반적 의미와 그 기준을 이해할 필요가 있다. 전자는 재정위기 상황에서 나타나는 일반적인 현상을 이해하는 것이다. 후자는 재정재건, 건전화 등 특정한 조치가 필요한 시점이나 기준을 이해하는 측면으로 외국의 재정위기 관리제도에서 살펴본다.

쉭(Allen Schick)은 재정위기를 야기할 수 있는 재원부족의 현상을 그 심각성의 정도에 따라 ① 완화된 재정부족, ② 만성적 재정부족, ③ 심각한 재정부족, ④ 총체적 재정부족의 4단계로 유형화하여 설명하고 있다.

먼저, 완화된 재정부족의 현상은 기존사업과 신규사업을 시행할 수 있어 재정위기 범주에 포함하는 경우는 드물다. 둘째, 만성적 재정부족은 사업확장이나 신규사업 시행을 위한 재원확보에 어려움을 겪으나 점증주의적 예산편성이 가능하기 때문에 관리상의 문제는 심각하지 않다. 일반적으로 재정위기의 초기단계라고 할 수 있다. 셋째, 심각한 재정부족이란 기존사업이나 서비스 수준을 유지하는데 필요한 재정수입도 확보하기 어려운 상태로 이미 상당히 진행된 재정위기를 타개하기 위해 감축관리가 시도되고 공공서비스 수준 악화를 최소화하기 위한 노력이 있는 상태이다. 넷째, 총체적 재정부족은 재정수요와 가용재원 사이에 심각한 격차가 있어 기존사업의 유지가 곤란하고, 당초 예산목표를 달성할 수 없는 상태로 일반적으로 파산위기에 직면한 상태를 말한다(김종순, 2001).

미국의 경우 재정위기 범주 속에는 재정압박(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 용어가 사용되고 있다.

재정압박이란 재원조달과 공공서비스 제공의 기능이 취약한 상태로 정의할 수 있다. 브래드버리(K. L. Bradbury)는 재정압박을 '예산의 재정압박'과 '시민의 재정압박'의 형태로 구분하였다. 전자는 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하는 상태, 후자는 현재의 조세부담으로는 낮은 질의 서비스를 제공하거나, 일정한 서비스 수준의 유지를 위해 주민이 높은 조세부담을 하는 상태로 정의하였다(Bradbury, 1982).

재정위기란 재정압박이 지속되어 어느 시점부터 재정책임(공무원 임금지불, 채무상환, 계약이행 등)의 의무를 이행할 수 없는 상태로 정의할 수 있다. 브래드버리는 1970년대 미국 주요 도시의 재정상태를 연구한 결과 뉴욕시, 크리블랜드시 등 많은 도시에서 재정압박으로부터 실질적 재정책임의 의무를

이행할 수 없는 재정위기로 넘어가게 되었음을 발견하였다. 재정파산은 채무상환의 불이행 상태를 말한다. 재정파산에 이른 지방자치단체는 재정위기의 상태가 확대되어 중앙정부 혹은 상위정부가 개입하지 않으면 안 될 정도로 자력으로는 재정위기가 회복불가능한 상태이다. 재정파산은 미국 연방파산법 제9장에서 그 정의를 구체적으로 찾아 볼 수 있다. 연방파산법에서 규정하는 재정파산은 지방정부 자체가 스스로 지불불능을 선언하고 연방법원의 승인으로 성립된다. 연방파산법에 의한 재정파산은 지방자치단체 스스로 채무상환의 능력이 없을 경우 이루어진다.

또한 각 주별로 재정위기법을 근거로 하여 채무뿐만 아니라 수입 감소, 재정관리 미흡, 회계처리 부적절 등 다양한 기준을 감시하여 정상적인 재정운영이 곤란할 경우 재정위기단체로 지정하여 관리하고 있는데 이는 재정파산과 동일하다. 미국의 경우 연방파산법의 적용은 사법적 구제이며, 주의 재정위기법 적용은 행정적 관리와 재정재건의 의미가 강하다.

2. 재정위기의 진행단계

재정위기의 진행과정은 재정압박, 재정위기, 재정파산의 단계로 이어진다. 재정위기의 초기단계는 재정지출이 지속적으로 팽창하여 이를 충당할 재정수입확보가 되지 않는 재정적자의 누적상태이며, 다음 단계인 재정위기는 이러한 누적현상이 지속적으로 악화되어 사회적 문제로 표출되는 것이며, 마지막 단계는 자력으로 회생이 불가능한 상태인 재정파산의 단계로 이어진다(김종순, 2001).

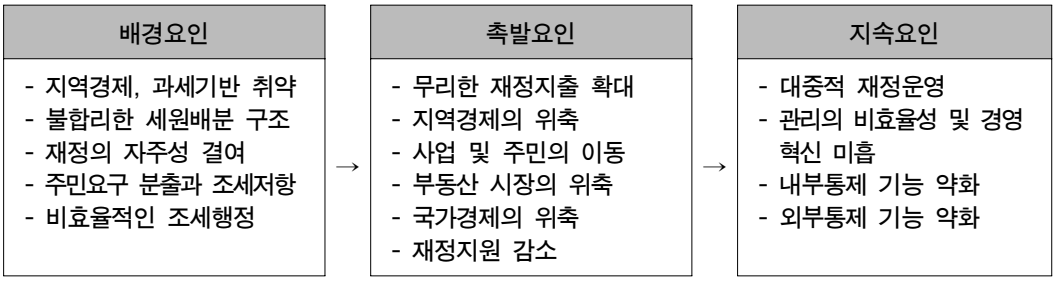
〈그림 1〉 재정위기의 과정

재정압박	→	재정위기	→	재정파산
- 수입과 지출간의 차이 - 세입 · 세출의 불균형 - 행정서비스 제공의 미흡 - 높은 세 부담		- 재정수입과 재정지출 사이의 불균형이 임시적 · 지속적 발생		- 재정위기의 회복 불가능한 상태

지방재정위기는 국가별, 지역별로 상이한 형태로 나타나고 그 요인도 국가, 경제, 지역, 시대적 배경에 따라 다양한 요소가 복합적으로 작용하여 유발되고 있다. 재정위기가 발생하는 요인에 대하여 Rubin은 진행단계별로 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인, 직접적인 계기로 작용하는 촉발요인, 재

정부족을 효과적으로 극복하지 못하고 악화시키는 지속요인으로 분류하고 있다(김종순, 2001).

〈그림 2〉 재정위기의 진행단계별 위험요인



3. 미국 · 일본의 재정위기 발생과 대응 사례

가. 뉴욕시 : 지출팽창과 채무누적

뉴욕시의 재정위기는 1871년과 1933년, 그리고 1975년과 1990년대 초에 발생하였다. 1871년의 재정위기는 투의드 일당(Tweed Ring)이 1868년 선거를 앞두고 각종 시혜와 무리한 사업을 추진하다 기채할 능력마저 상실하는 재정적자를 내어 발생하였다. 1933년에는 경제공황기의 재정파탄이다. 1975년의 재정위기는 린제이(John Lindsay) 시장 때 사회복지시책 등 무모한 사업에 따른 재정적자에서 비롯되었으며 주정부의 개입과 연방정부의 재정지원으로 해결되었다.

1990년대 초의 재정위기는 경기침체와 세수입 감소, 무리한 사업추진과 지출팽창에 따른 재정적자 발생, 채무상환부담의 가중 등에 의하여 발생하였다.

첫째, 1987년 10월 주식시장의 붕괴로 인한 경제침체의 발단에서부터 시작되었다. 지역경제의 침체는 세원감소에 영향을 미쳐 재산세수입을 크게 감소시켰다. 둘째, 딘킨스(David N. Dinkins) 시장은 정치적 공약인 "안전한 거리, 안전한 시(Safe Streets, Safe City; SSSC)" 프로그램이 지출을 크게 팽창시켰으며, 경기침체로 인한 복지비와 저소득자 의료보조 등 사회복지비 지출의 증가를 가속시켰다. 셋째, 1980년대 자본투자를 대규모 장기차입에 의존하였기 때문에 그 원리금 상환이 시 예산의 상당부분을

점하여 지방채상환부담이 크게 증가하였다

뉴욕시의 1975년도 재정위기는 주에서 재정위기법 제정 및 뉴욕시지원공사 설립을 통한 원조 · 감독과, 연방정부의 융자 등에 의해 재정재건이 되었다. 1990년대 초의 재정위기는 세수증대, 인력감축, 지방채 재발행 등 뉴욕시의 자구노력으로 해결하였다.

가. 챌시시 : 기능위임부담과 세수감소

첼시시의 1991년 재정위기는 주의 권한이양에 따른 재정부담 가중, 지역경제 침체와 재산세수입의 감소, 빈곤층 유입에 따른 복지비지출의 팽창 등으로부터 발생하였다. 첫째, 재원이양 없이 매사츄세츠주로부터 위임받은 보스톤 항구의 정화를 위해 상수도 정비사업에 지출을 증가하였다. 비용은 1991년 210만 달러에서 1993년 400만 달러로 증가한 반면 세원은 감소되었다. 둘째, 시세수의 주종을 이루고 자산세의 기초가 되는 고정자산 가격이 미국 북동부의 심각한 경제 불황으로 하락하여 세수가 감소하였다. 셋째, 빈곤층 유입에 따라 복지비지출이 계속 증가하였다. 이들은 첼시시 재정위기를 발생시키는 원인이 되었으며, 재정위기가 심각해지기 이전에 서비스에 대한 재구조, 조직개혁, 수입원의 재평가 등에 관한 근본적인 대책을 검토하지도 못하였다.

1991년 첼시시의 재정위기에 대하여 매사츄세츠주는 체시시의 자구노력이 불가하고 주의 파산관재인이 필요하다는 판단하에 특별입법을 제정하여 자치단체로서의 기능을 정지(시장 해임 및 의회의 조언기관으로 전환 등)시키고 주의 파산관재인하에 두었다.

다. 오렌지카운티 : 세입보전을 위한 투자실패

오렌지카운티의 1994년 재정위기는 투기성 자산투자의 손실, 부동산 가격하락에 따른 재산세수입의 감소, 카운티 내 서비스 제공의 과다로부터 발생하였다. 첫째, 재정위기의 직접적인 원인은 투기성 자산투자의 실패로부터 발생되었다. 카운티는 200여 개의 지방정부 및 공공기관이 참여하는 투자풀(Orange County Investment Pools)을 설립하여 그 기금의 40%를 파생금융상품에 투자하였다가 이자율을 잘못 예측한 결과 투자기금의 약 20%, 16억 달러의 투자손실을 보게 되었다. 둘째, 카운티의 조세기반인 남 캘리포니아 부동산가격의 하향으로 재산세수입이 크게 감소하였다. 또한 1993년도부터 재산

세 부과가 주로 이양되어 카운티의 재산세수입이 60% 정도 잃게 되었다. 투자풀의 기금을 투기성 자산에 투자한 주요 이유도 재산세 수입의 감소를 보전하기 위함이었다. 셋째, 광범위한 행정사무의 담당은 카운티의 재정에 상당한 영향을 미쳤다. 카운티는 지역 내 1/3의 도시에 대하여 계약에 의해 도시서비스를 카운티에서 직접 제공하고 있었다

오렌지카운티는 투기적 자금투자로 인하여 16억 달러의 손실을 보게 됨에 따라 1994년 12월 6일 연방법원에 재정파산을 신청하였으며 연방법원이 파산신청을 받아들여 연방파산법 제9장의 절차에 따라 채무조정을 하는 한편 카운티 스스로 세출삭감, 자산매각, 투회회사로부터의 배상금 등에 의해 파산에서 탈피하였다.

라. 워싱턴 D. C. : 재정지원 중단과 방만한 재정운영

워싱턴 D. C.의 1995년 재정위기는 방만한 행 · 재정의 운영, 세수 감소, 과도한 사회복지비 및 인건비 지출 등으로 재정파산에 이르게 되었다. 첫째, 워싱턴 D.C.의 재정 및 행정 전반이 방만하게 운영되어 왔다. 베리(Barry) 시장은 자신의 정치적 지지기반을 견고히 하는 수단으로 취업기회가 적은 유색인종의 취업을 공공부문으로 확대하는 손쉬운 방법을 택하였다. 둘째, 인구감소로 인한 재산세 수입의 감소이다. 워싱턴D. C.는 인구의 급격한 감소와 더불어 중산층이 인접한 메릴랜드주와 버지니아주로 이주하는 현상이 발생하여 재산세 수입 등 세입의 감소를 초래하였다. 워싱턴 D.C.는 연방정부로부터의 보조금이 상당히 중단된 상태에 있었다. 셋째, 사회복지비(특히 의료보장)와 인건비지출로 강한 재정압박을 가져왔다.

베리 시장은 1995년 2월 재정파산 상태임을 선언하고 연방정부에 재정지원을 요청하여 연방의회와 연방정부의 개입을 불가피하게 만들었다. 연방정부는 워싱턴 D.C.가 자구노력에 의한 재정재건이 불가능함을 인정하고 D.C. 재정책임 및 관리지원법을 제정하여 재정 및 행정 전반을 관리하였다.

마. 마이애미시 : 자체노력 미흡한 불건전한 재정운영

마이애미시의 1996년 재정위기는 세입기반의 약화, 불건전한 재정운영, 자체 재정재건의 실패 등으로부터 발생하였다. 첫째, 경제, 재정환경의 변화에 따라 세입기반이 약화되었다. 지역의 일자리는 없

어지고, 중 · 상류층 주민이 다른 지역으로 이주하였다. 비영리단체나 정부의 소유재산은 면세되어 지역의 상당한 재산(34%)으로부터 세를 징수하지 못하였다. 이로 인해 오래 전부터 재정적 어려움을 겪어 왔다. 둘째, 불건전한 재정운영이 이루어져 왔다. 시 정부는 비현실적이고 역기능적인 관리구조와 진부한 시민서비스 체제에 있었다. 6억 달러의 시유재산으로부터 년 400만 달러에도 못 미치는 임대수입을 얻어 시유재산을 올바르게 관리하지 못하고 있었으며 다른 수입확보에도 소홀하고 있었다. 셋째, 시의 재정문제를 자체적으로 해결하기 위한 자체재정재건계획을 효과적으로 시행하지 못해 재정재건에 실패하게 되었다.

마이애미시는 1996년 12월 2일 프로리다 주정부에 자신들이 재정위기 상태에 있음을 결정하도록 요청하였다. 주 정부는 시의 요청에 따라 마이애미시의 재정위기를 선언하고 시의 재정관리 감시 및 재정재건을 위해 시의 행 · 재정에 관여하게 되었다.

바. 아케이케쵸 · 유바리시 : 공기업 · 제3섹터의 무리한 사업추진

일본의 경우 최근 재정파산의 상태에 이르렀던 자치단체로 아케이케쵸(福岡縣 赤池町, 재건기간 1991~2002)과 유바리시(北海道 多張市, 재건기간 2007~2024)가 있다. 아케이케쵸는 재정적자의 누적과 공기업(토지공사 · 병원회계)의 적자처리 등으로 재정이 악화되어 파산하였다. 유바리시는 시의 재정능력을 초과하는 투자지출과 제3섹터(석탄역사촌 관광주식회사)의 적자보전 등으로 인한 적자누적으로 파산하였다. 일본의 지방자치단체의 경우 과도한 투자지출로 인한 적자누적이 재정파산을 가져온 원인이 되었다. 이들 단체는 법에 의거 국가의 관리하에 재정을 재건하였거나 시행 중에 있다.

4. 각국의 지방재정 위기관리 제도

가. 미국 : 연방의 파산제도와 주의 재정재건제도

미국은 연방파산법 제9장에 자치단체의 파산조항이 있다. 이는 자치단체, 공영기업, 학교구 등에 적용되며, 재정파산 된 자치단체에 대하여 채무조정 등을 통한 재정재건에 주목적이 있다. 법 적용요건으로 우선 자치단체의 신청이 있어야 하며 지불불능, 주법의 승인이 있어야 한다. 파산법원이 채무조정계획에 기초하여 구제명령을 하고 파산법원의 감독하에서 채무조정(채무삭감, 지불연기 등)의 절차

를 진행한다. 자치단체는 자치권에 영향을 받지 않고 행정서비스 공급기능을 유지한다.

이외 주정부 주도로 재정재건을 행하는 예가 있다. 주정부는 각 주별로 자치단체의 재정위기기준을 설정한 재정위기법을 제정하여 재정재건을 하고 있다. 경우에 따라서는 특별법을 제정하여 대응하는 경우도 있다. 주정부의 이러한 기준은 자치단체에 대한 일종의 재정파산기준으로 볼 수 있다. 연방파산법이 사법적 재정구제 수단이라면 주정부 주도는 행정적 재정재건 수단이다. 전자는 파산법원의 보호하에 재정재건이 이루어지는 반면 후자는 주의 관여(기능수행, 재정지원 등)가 많으며 자치권에 영향을 받는다.

연방파산법을 적용한 예로는 거액투자손실이 재정파산의 원인이 된 1994년의 오렌지카운티, 택지매각부진에 따른 재산세수입 부족으로 채무불이행 상태가 된 네브라스카주택지개발특별정비구 등이 있다. 주정부 주도로 재정재건 한 예는 1991년 주 관리인(시장의 해임, 의회의 조언기관)을 두어 재정재건을 한 매사츄세츠주의 첼시시, 1991년 주 감독(주의 재정심사위원회의 감독하에서 긴축재정 실시)하에서 재정재건을 한 코네티캇주의 브리지포트시, 1975년 뉴욕시지원공사(municipal Assistance Coperration)를 설립하여 주의 원조 · 감독과 연방정부의 대부 등 연방 · 주의 지원에 의해 재정재건을 한 뉴욕주의 뉴욕시 등이 있다.

〈표 3〉 미국 지방정부의 재정위기 결정기준

구 분		기 준
재정파산	연방파산법 제9장 조건	①지방정부로서의 권한이 있을 것, ②파산신청이 주법에 의하여 인정되어야 할 것, ③ 지불불능이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, ④파산법원이 승인한 채무조정 계획의 수립을 만족해야만 성립
재정위기	ACIR 기준	①채무상환 불이행, ②세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부간 부담의 일정기간 불이행, ③공무원봉급, 연금지급의 일정기간 불이행, ④경상계정에서 전년도 총 지출액의 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)
	오하이오주 기준	①30일 이상 채무상환 불이행, ②공무원 2/3이상이 동의하지 않는 상황에서 1개월을 초과하는 임금지연, ③과세의 재조정, ④30일 이상 지불연기가 전년도 수입(또는 일반재원)의 1/12을 초과하는 상태, ⑤총적자가 이전 년도 수입의 1/12을 초과하는 상태, ⑥일반현금계정에서 총현금의 1/12을 초과한 전년도의 이월금이 있는 상태

자료 : 한국지방행정연구원, 미국도시재정위기의 발생원이과 대응사례(자료집), 1997.

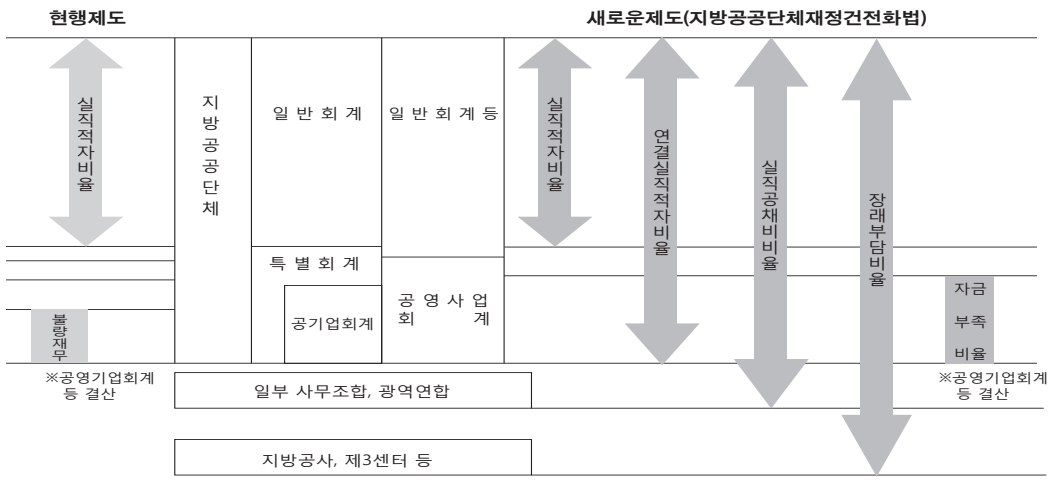
나. 일본 : 중앙정부의 재정재건제도

일본은 2007년 6월 22일 지방자치단체재정건전화에관한법률을 공표하였으며 조기건전화기준과 재정재생기준 등을 제시하였다. 재정재생단체에 대하여는 지방채발행이 제한되며 예산의 변경을 국가가 권고하는 등 국가관리가 강화된다. 조기건전화단체에 대하여는 건전화계획의 수립 · 시행이 의무화된다. 이외 공영기업에 대하여도 경영건전화기준을 마련하여 그 기준을 하회하면 경영전전화단체로 지정하여 건전화를 하고 있다.

지방자치단체재정건전화법률에 따르면 건전단체는 총무성이 제시한 재정지표에 대하여 감사위원회의 심사와 함께 의회에 보고하고 공표토록 하고 있다. 재정조기건전화단체는 자주적인 개선 노력으로 재정건전화를 하도록 하고 있으며, 재정건전화계획의 수립 및 외부감사의 의무화를 하고 있으며, 조기건전화가 곤란한 때에는 총무대신과 도지사가 필요한 권고를 할 수 있도록 하고 있다. 재정재생단체는 국가의 관여로 확실한 재생을 하기 위하여 재생계획의 수립 및 외부감사의 의무화, 재생계획 불이행시 국가가 예산변경 등을 권고 등을 할 수 있다.

일본은 유바리시의 재정파산 사례를 경험삼아 일반회계에서 공영기업특별회계 및 제3섹터에 이르는 전 재정범위에 거쳐 재정위기 관리기준을 설정하고 있다

〈표 4〉 일본의 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 대상범위와 기준



구 분	지방채협의·허가이행기준	조기건전화기준	재정재생기준
○실질적자비율 · 일반회계 실질적자비율	도도부현:2.5% 시정촌:재정규모에 따라 2.5~10%	도도부현:3.75% 시정촌:재정규모에 따라 11.25~15%	도도부현:5% 시정촌:20%
○연결실질적자비율 · 전 회계의 실질적자비율	-	도도부현:8.75% 시정촌:재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현:15% 시정촌:30%
○실질공채비비율 · 공채비와 이에 준하는 경비의 비율	18%	도도부현·시정촌:25%	도도부현·시정촌 :35%
○장래부담비율 · 지방채잔고 외에 일반회계 등이 장래부담해야할 실질적인 부채를 포함한 비율	-	도도부현·정령시:400% 시정촌:350%	-
○공영기업자금부족비율 · 공영기업 등의 자금부족비율	10%	(경영건전화 기준) 20%	-

자료 : 한국지방행정연구원, 일본의 지방재정개혁동향, 연구자료집, 2008

다. 유럽국가의 사전규율제도

영국, 프랑스, 독일은 자치단체의 재정파산을 미연에 방지하기 위한 “규제와 감시제도” 등이 정비되어 있기 때문에 파산제도를 따로 두고 있지 않다. 영국은 지방정부재정법에 자치단체 재정통제의 내용이 있다. 예산상 수지균형의 의무, 채무변제준비금의 확보의무, 지방채의 차입상한규제 등이다.

프랑스는 지방자치종합법전에 경상 · 자본 각 부문의 수지균형의무, 지방채의 투자적 경비 한정 등 재정통제 기준이 있다. 중앙정부의 관여로는 임명도지사가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산상 일정비율 이상의 적자단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도한다. 임명도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 대해 불복하는 자치단체는 행정재판소에 제소한다.

독일(노드라인-베스트팔렌주)은 주법에 수지균형의 원칙, 지방채의 투자적 경비 한정 등의 재정통제 기준이 있다. 주정부의 관여로는 자치단체의 예산을 공포하기 전에 확인하고, 수지불균형의 자치단체에 대하여 재정균형계획의 수립을 의무화하고 동 계획을 인가한다. 주정부는 자치단체에 대하여 명

령, 대집행 등을 행하는 것이 가능하다.

〈표 5〉 유럽국가의 지방재정 규제 및 감시제도

구분	영국	프랑스	독일
근거법	지방정부재정법 등	지방자치종합법전	주법 (노드라인-베스트팔렌주)
재정 통제	-예산상 수지균형 원칙 -채무상환준비금 확보의무 -지방채발행 상한규제 -지방채 투자적 경비 한정	-경상 · 자본 수지균형의무 -지방채 투자적 경비 한정	-수지균형의 원칙 -지방채 투자적 경비 한정
중앙 · 주 관여	-재정악화 단체 지방채 발행 제한	-예산상 수지불균형 시 도지사가 기초단체 지도 -결산상 일정비율 이상 적자단체에 해소 지도 -도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 불복하면 행정재판소에 제소	-주가 자치단체 예산 공포전 확인 -주는 수지불균형 자치단체에 재정균형계획 수립 의무화확인 -주는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 할 수 있음
중앙 · 주 지원	없음	-재정악화 자치단체에 특별보조금(예외적)	없음(재정균형보조금 지원 예 있음)

프랑스의 경우 공공회계국의 관리회계 분석의 규정에 의하면 4개의 지표를 이용하고 코뮨의 재정악화를 파악하고 있다. 4개의 위험한도 모두를 갖고 있으면 즉각적인 조사대상이 되며, 매우 악화된 재정상황으로 규정하고 있다. 4개 중에서 3개의 위험한도를 겸하고 있으면 감시가 확대되며, 위험한 재정상태로 규정하고 있다.

〈표 4〉 공공회계국의 재정상황 분석지표

비 율	정 의	위험한도
자주재원충당율	경상비용+부채상환/경상수입	연속 2년 1이상
경상비용경직도	인건비+부채상환/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6
재정잠재력	지방세수입/코뮌 평균수입	회계연도 중 1이하
부채수준	부채잔고/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6

Ⅲ. 지방자치단체의 재정위험 요인

1. 지방재정력 취약 심화

지방재정의 규모는 증가함에도 불구하고 재정자립도, 즉 재정수요에 대한 자체재원 조달능력은 어지고 있다. 재정자립도는 2005년 56.2%에서 2010년 52.2%로 떨어지고 있다. 2010년의 경우 특별 · 광역시의 재정자립도는 68.3%인데 비해 도 31.6%, 시 40.0%, 군 18.0%, 자치구 35.4%로 군의 재정력이 극히 취약하다.

2010년에 지방세로 인건비를 해결할 수 없는 단체가 246개 자치단체 중 56%(137개 단체)로, 2005년도 250개 단체 중 56%(141개)와 동일하다. 조세 중 지방세의 비중은 2005년도 22.0%에서 2010년 21.7%로 오히려 떨어지고 있다. 또한 지방자치단체의 정책사업비 중 보조사업을 제외한 자체사업비 비중을 보면 2008년 42.3%에서 2010년 39.0%로 떨어지고 있어 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 가용재원이 감소하고 있는 실정이다.

〈표 6〉 지방재정력 지표의 변화 추이

(단위 : %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
인건비미해결단체 비중	56.4	60.4	55.7	53.3	46.3	56.0
지방세 비중	22.0	23.0	21.2	21.4	21.3	21.7
일반회계 자체사업 비중	-	-	-	42.3	42.1	39.0

2. 사회복지 기능이양의 부담과중

지방재정의 복지재정 지출은 매년 2~4조원 정도씩 증가하고 있다. 2010년도 예산은 140조원이며, 그 중 사회복지비는 26.5조원으로 예산의 19.0%이다. 사회복지비의 비중을 보면 2004년 10.8%, 2005년 12.0%, 2006년 13.2%, 2007년 15.5% 2008년 16.8%, 2009년 17.5%로 그동안 매년 2% 내외로 증가하여 왔다. 2010년의 경우 전국적으로는 지방예산의 19.0%를 사회복지비에 지출하며, 광역자치단체는 13.1%를 사회복지비에 지출한다. 기초자치단체의 경우 시 20.4%, 군 15.1%, 서울 자치구 27.2%, 광역

시 자치구 46.2%로, 광역시 자치구는 예산의 절반 가까이를 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 노인, 청소년 등의 사회복지 재정으로 지출한다.

〈표 7〉 예산 대비 사회복지비 비중(2010년 당초예산)

(단위 : 조원, %)

구 분	전국	광역단체	기초단체			
			시	군	서울 자치구	광역시 자치구
예산규모	139.9	52.8	45.1	23.5	9.2	9.3
사회복지비	26.5	6.9	9.2	3.6	2.5	4.3
비중	19.0	13.1	20.4	15.1	27.2	46.2

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2010

3. 정부의 정책변화에 따른 지방세입 축소

2008년 이후 정부는 소득세율 · 법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 대규모 감세정책을 시행하고 있다. 정부의 감세정책은 중앙정부 세입뿐만 아니라 지방세입도 감소시키는 파급효과를 가져왔다.

정부의 감세정책으로 2010년의 경우 지방세입은 주민세 1조 7,141억원, 지방교부세 3조 6,418억원, 부동산교부세 2조 5,770억원 등 총 7조 9,329억원의 감소를 전망하였다. 2010년부터 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되어 2조 4,334억원이 증가하였다. 2010년의 경우 감세정책으로 7조 9,329억원 감소하고 지방소비세 도입으로 2조 4,334억원 증가함에 따라 지방세입은 5조 4,995억원 감소하게 된다.

4. 재원부족으로 인한 지방채무 증가 및 우발채무 잠재

글로벌 금융위기 극복과정에서 지난해 지방자치단체는 재원부족을 메우기 위해 많은 지방채를 활용하였다. 그 원인은 경제불황으로 인한 세수감소, 정부의 일자리 및 민생안정을 위한 재정팽창에 따른 지방비 부담 증가, 감세정책으로 인한 재정지원 감소 등으로 인한 재원부족을 지방채로 충당하였기 때문이다.

지방채무는 2000년의 18조 8천억원을 정점으로 감소하다가 2008년에는 19조 486억원으로 증가하였

으며, 2009년도 말 지방채무누적액이 25조 8천 725억원으로 한 해 동안 무려 33.3% 증가하였다. 이외 지방채무의 공식통계로 그동안 집계하지 않은 기금채무와 채무부담행위잔액도 상당히 있으며, 순채무 개념에서 상쇄된 지역개발공채도 광역자치단체가 실제로 상환해야 할 채무이다. 지방자치단체의 BTL사업도 채무로 인식할 경우 이에 대한 부담도 크다.

5. 지방공기업의 적자누적 및 채무 급증

지방공기업 중 지방공사 · 공단의 채무는 2009년도 말 기준으로 31조 3,041억원으로 2008년도 23조 4780억원에서 33% 정도 증가하였다. 지방공사 · 공단의 채무는 대부분 도시개발공사의 채무로 2009년도의 경우 80% 가까이 점하며 2008년도 대비 34% 정도 증가하였다.

지방자치단체의 산하 공기업인 공사 · 공단 등에서도 지난해 많은 채권을 발행하였다. 지역의 지역개발공사 등은 사업을 하여 그 수익으로 운영함을 원칙으로 한다. 하지만, 채권발행으로 부채가 늘어난 상황에서 수익을 내지 못하면 그 적자보전 등의 부담은 지방자치단체에 전가될 수 있다.

6. 불건전 · 비효율적 재정운영

일부 자치단체의 경우 과대청사 건립, 중복 · 낭비성 행사 · 축제의 개최 등 전시성 · 낭비성 · 선심성 지출이 이루어지고 있다. 최근 5년 동안 지방청사 신축건립을 보면 12개 단체가 완료하였으며 13개 단체가 건립 중에 있다.

2010년 지역축제 · 행사 예산은 9,928억원으로 2002년 지역축제 · 행사 예산은 3,159억원과 대비하여 볼 때 년 평균 18%로 증가하여 왔다. 지역축제의 52.5%가 2000년대에 신설되었다. 민간단체 지원경비는 2002년 4.8조원에서 2009년에 14.2조원으로 증가하였다. 반면 자체재원 확충의 측면에서 지방세 징수, 지방세체납징수 및 세외수입체납징수의 노력이 미흡한 단체도 많이 나타나고 있다.

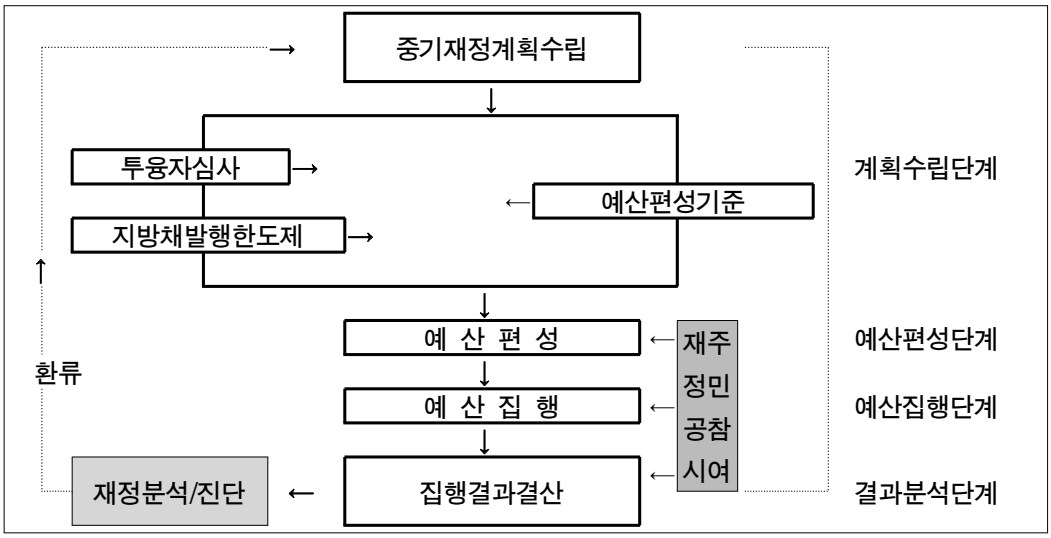
또한 투자사업의 경우 타당성 검토 및 미래예측을 충분히 하지 않고 무리하게 사업을 추진하여 재원조달의 어려움으로 중단한다든가 손실을 크게 발생하는 경우도 있다. 지방채발행의 경우 한도액 초과 발행을 지속적으로 하여 채무누적을 증가시키는 경우도 있다.

Ⅳ. 현행 재정관리제도의 재정위기 대응 한계

1. 지방재정관리 제도의 현황

현재 지방자치단체 재정운영의 사전규율장치로 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행한도제, 예산편성기준, 재정정보공시제도 등이 있으며, 이들 제도를 통해 지방의 방만한 재정운영을 어느 정도 규제와 감시를 하고 있다.

〈그림 〉 우리나라 지방재정관리제도의 구조



또한 재정위기관리제도의 일환으로 지방재정분석진단제도를 도입하여 운영하고 있으며, 이를 통하여 재정위기를 사전에 방지하는 경보(fiscal crisis early warning) 기능을 어느 정도는 하고 있다. 지방재정분석진단제도의 운영은 그동안 지방자치단체의 재정위기 발생에 대한 심각성이 크지 않아 외국의 재정위기관리제도보다는 몇 단계 낮은 차원에서 운영되어 왔다.

지방재정분석진단제도는 지방재정의 상태를 점검하여 사전에 모니터링하는 재정위기 조기경보체제로서의 기능을 어느 정도 갖고 운영되어 왔으며 그 성과는 다음과 같다.

첫째, 대부분의 지방재정관리제도가 사전적 · 통제적 관리제도인 반면 재정분석진단제도는 사후적 재정관리제도이다. 최근의 행 · 재정운영은 사전적 규제보다는 사후적 평가시스템으로 전환되고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 지방재정분석진단제도는 사후적 재정관리제도로서의 성격을 갖고 있어 시대적 흐름에 부응한 제도이다.

둘째, 재정분석은 분석의 목적에 따라 자료를 정리, 집계하고 뿐만 아니라 재정지표를 통하여 개별 자치단체의 재정현상과 재정운영의 성과를 측정하고 있다. 또한 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 대상으로 정밀재정진단을 하여 재정문제의 원인을 밝히고 재정건전화계획을 수립하여 시행토록하고 그 이행결과를 평가하고 있다. 지방재정분석진단의 결과는 지방재정의 중요한 인프라로 구축되어 향후에는 제도발전 및 재정위기관리 등 새로운 제도도입을 용이하게 하고 있다.

셋째, 재정분석의 결과는 개별 지방자치단체에서 스스로 재정상황을 평가하여 해당단체의 재정위상 및 재정운영성과 등을 자가진단 할 수 있는 기초자료로 제공되고 있다. 중앙정부 측면에서는 지방재정관리의 정책방향을 판단할 수 있는 정보를 제공하는 역할을 하고 있다.

넷째, 다소 재정이 불건전한 지방자치단체의 경우 재정분석과 재정진단을 통하여 재정문제의 원인을 찾고 이에 대한 대책을 마련하기 때문에 더욱 악화되는 것을 방지하고 있다. 지방의 재정자율성의 증대에 따라 재정의 불건전성이나 비효율성이 나타날 여지가 있는 경우 이를 미연에 방지할 수 있는 조기경보의 역할을 하고 있다.

다섯째, 재정분석과 재정진단결과의 공개를 통하여 주민의 지방재정운영에 대한 감시와 참여의 기회를 제공해 주고 있다.

2. 지방재정 위기관리의 한계

지방재정분석진단제도는 전 자치단체를 대상으로 한 재정분석과 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 대상으로 정밀 진단하여 건전화계획을 수립 · 시행토록 함으로써 그동안 재정위기 발생을 사전에 예방하는 역할을 하였다. 본 제도는 '재정위기' 에 초점을 두어 재정지표를 구성하여 운영하기 보다는 재정운영의 현실과 정부정책의 방향을 반영하여 재정운영의 '건전성과 효율성' , 그리고 재

정운영의 '책임성과 투명성'을 구현하고자 하는데 더 중점을 두었다. 그리고 이를 통하여 최종적으로 지방자치단체의 재정위기를 미연에 방지하고자 하는데 목적을 두어왔다.

하지만 최근에 일어나고 있는 지방재정의 현실을 볼 때 일시적이든 지속적이든 재정위기를 발생시킬 수 있는 위험요소들이 나타나고 있다. 물론 외국에서와 같은 재정파산은 아닐지라도 심각한 재정위기를 발생시킬 수 있는 요인들도 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체의 심각한 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 재정위기 관리 제도를 도입할 필요가 있다. 이 경우 재정위기 관리 제도의 설계를 새로이 할 것인가? 기존의 지방재정분석진단제도를 활용할 것인가?의 문제는 있다.

지방재정의 위기의 직접적인 원인은 외국의 예에서 보면 적자누적, 채무과다 발행, 세입감소, 재정능력을 초과한 지출, 자금부족에 의한 단기차입 지속, 회계 관리의 부적절, 공기업 및 제3섹터의 손실발생과 적자누적 등으로 발생한다. 따라서 현재의 지방재정분석진단제도는 재정위기의 예방이라는 기대효과는 가지고 있지만 직접적인 재정위기 관리제도가 아니기 때문에 지방자치단체의 재정위기 관리에는 몇 가지 한계가 있다.

첫째, 재정분석 지표의 구성이 재정위기의 정도를 측정하는 지표가 적다. 채무 및 세입관련 지표는 그동안 계속 사용되어 왔지만 수지관련 지표, 현금흐름 지표, 지방공기업 관련 등의 지표가 사용되지 못하였다.

둘째, 재정분석은 재정범위가 그동안 일반회계와 기타특별회계 중심으로 운영되었으며 2010년부터 일반회계에서 기금까지의 통합회계로 확대되었으나, 공사 · 공단 및 제3섹터의 범위까지는 포함되지 못하고 있다. 재정분석은 전 자치단체의 공통범위를 기준으로 하기 때문에 단체간에 크게 차이나는 재정범위를 포함하기는 어려움이 있다.

셋째, 재정진단 대상단체는 재정위기가 가능한 단체라고 보기보다는 재정분석결과 상대적으로 재정의 건전성과 효율성이 최하위에 속하는 단체이었다. 재정진단 단체는 재정분석 지표의 범위 내에서 선정하기 때문에 대상단체는 재정위기의 단체가 아니라 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체이었다.

넷째, 재정분석의 정책방향이 재정운영의 건전성, 효율성, 책임성, 투명성에 초점을 두다보니 이를

유도하기 위한 지표로 구성되어 그동안 지방자치단체의 재정위기에 대한 인식이 부족했었다. 어찌 보면 그동안 우리나라의 지방재정에서 재정위기 발생은 크게 고려되지 않았던 것은 당연하다 할 수 있다. 그러나 최근의 지방재정 현실은 경기침체 지속, 정부의 정책변화, 지방재정운영의 방만, 공기업의 손실과 적자누적 등으로 그렇지만은 않은 것으로 우려하고 있다.

다섯째, 지방재정분석과 진단의 결과와 사전규율장치와의 연계가 부족하였다. 지방재정관리제도은 사전적으로 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행총액한도, 예산편성기준 등이 있으며 사후적 관리로 운영된 지방재정분석진단제도가 있으나 이들 간 상호 연계되어 운영되지 못한 점도 있다. 예를 들면, 투융자심사나 지방채발행, 예산편성 기준 등에 재정분석결과나 재정진단 결과 등이 연계되지 못하였다.

종합적으로 볼 때, 지방재정분석진단제도는 지방재정의 건전성과 효율성의 구현에 직접적인 목적이 있었지 재정위기 관리제도로 운영된 것이 아니기 때문에 지방자치단체의 재정위기 관리제도로는 다소 한계가 있다. 현재의 지방재정의 현실을 볼 때 재정위기 사전경보제와 같은 재정위기 관리제도는 도입할 필요가 있으며 지방재정분석진단제도와 연계되어 운영되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

김종민, “지방자치단체의 재정위기 진단에 관한 연구”, 세무회계연구, 2006

김종순, 「지방재정론」, 박영사, 2001

남황우, “일본의 지방재정위기와 재정진단”, 지방행정연구 제12권 제1호(통권 43호), 한국지방행정연구원, 1997.

노융희, “지방행정과 지방재정력”, 「지방재정」, 대한지방행정공제회, 1983.7.

삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999.

중앙일보, 1998. 10. 12. 1면

한국지방행정연구원, 미국도시재정위기의 발생과 대응(자료집), 1997.

한국지방행정연구원, 지방재정진단제도의 실용적 실시방안, 1997
한국지방행정연구원, 주요 선진국의 지방재정제도 비교 연구, 2002.
한국지방재정학회, 지방재정위기의 진단과 대처방안, 2006
황영배, "미국의 지방자치단체 파산관련 제도- Washington DC의 파산사례와 미국 국내 정치적 배경을 중심으로-", 「자치단체 국제교류」, 1996. 7-8월호.

Bradbury, Katharine L., "Fiscal Distress in Large U.S. Cities", New England Economic Review, Nov/Dec, 1982.
Cahill, Anthony G. and Joseph A. James, " Responding to Municipal Fiscal Distress:An Emerging Issue For State Government in the 1990S", Public Administration Review, Vol.52, No.1, January/February, 1992.
Cox, William, Lesson of Receivership:The Legacy of Chelsea", Government Finance Review, Vol.9, No. 4, August, 1993.
Gramlick, E.M., "The New York City Fiscal Crisis:What Happened and What is to be Done?", The Amgerican Economic Review, Vol.66, No.2, May, 1976.
Groves, Stanford M. & Maureen Godsey Valente, Evaluating Financial Condition, ICMA, 1986.
County of Orange, Disclosure Statement with Respect to the Plan of Adjustment for the County of Orange, 1995.
Thai, Khi V., "Local Government financial Emergency:The Case of Miami, Florida", Government Finance Review, Vol. 13, No. 3, June 1997.

출처미상, Developments since the 1973 Financial Emergencies Report, 1985.
自治省, 地方財政白書, 1995, 1999.
北海道 多張市, 홈페이지