

연간기획	지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안 - 광채기
독자투고	외국의 지방재정위기 조기경보제도 운영사례와 정책적 시사점 - 조임곤
LOFA 포럼	지하자원 탄력세울 적용을 통한 강원도 재정 확충방안 - 조계근
	새 정부의 지방재정정책에 대한 기대 - 최재경

## 지방재정 위기와 재정건전성 관리

● 리포트 섹션은 지방재정의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 의견과 생각을 들어보는 공간. 그 중 하나로 지난 2012년 5·6월호(3호)부터 연간기획으로 지방재정의 현안과제에 대해 심층 분석하고 종합적으로 접근해보기 위해 '지방재정 위기와 재정 건전성 관리'에 대해 중점적으로 다루고 있다. 연간 기획과 더불어 지방재정 현안에 대해 함께 생각해 볼 수 있는 '독자투고' 'LOFA 포럼'을 함께 게재한다.



# 지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안



글 \_ **곽 채 기**

(동국대학교 행정학과 교수)

- 2008년 세계금융위기 발생 이후 지속적으로 악화되고 있던 지방재정의 건전성 문제를 해결하기 위해 도입된 지방재정위기 사전경보시스템. 이 시스템이 지방재정위기에 대한 사전 예방 및 사후 구제 수단으로서 효과성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 체계적인 검토가 필요한 시점이다. 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과를 분석하고, 보다 효과적인 지방재정위기 관리제도 설계방안을 제시한다.

● 이제 우리나라도 지방재정위기에 대한 예방적 관리를 보다 철저하게 수행해야 할 뿐 아니라 재정위기가 현재화된 지방자치단체에 대한 효과적인 사후 대처 방안을 마련해야 할 상황에 직면하게 되었다.

1997년의 경제위기(외환위기), 2008년의 세계 금융위기 등과 같이 주기적인 경기순환과정에서 지방자치단체가 일시적으로 재정운용에 압박을 받게 되는 상황 외에 보다 구조적인 요인에 기인한 지방재정위기 현상이 점차 가시화되고 있다. 예를 들어 고성장시대에서 저성장시대로의 경제 환경의 변화, 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 인구 고령화 현상 및 인구 규모의 감소 등에 기인한 사회체제의 구조적 변화, 복지국가 아젠다에 대한 정치적 경쟁이 심화되면서 나타나는 국가역할구조의 전환 및 복지재정 지출 수요의 급격한 증대, 예산제약의 연성화를 초래하

는 지방재정시스템, 자치단체장의 경쟁적 개발사업 추진과 투자 실패, 지방자치단체 내부의 부실한 재정관리 등이 복합적으로 작용하여 다양한 형태의 지방재정위기가 현재화하고 있다(곽채기, 2012).

물론 집합적 관점에서 보면 우리나라 지방자치단체의 재정위기와 지방재정의 건전성 문제는 과장된 측면이 없지 않다. 예산대비 채무 비율을 놓고 볼 때 우리나라 지방자치단체는 2011년 기준으로 12.7% 수준으로, 일본 154.0%, 미국 129.9%, 영국 33.5% 등에 비해 채무 수준이 높지 않다. 또한 그 동안 재정분석진단제도, 지방채 발행관리제도 등 다양한 지방재정관리제도를 통해 엄격한 재정관리가 이루어져 왔기 때문에 재정상황이 우려할 정도로 심각한 수준이라고 보기 어렵다(행정안전부, 2012).

그러나 1991년에 지방자치가 부활된 이후 지방재정위기 문제가 주기적으로 거론되면서 점차 그 상황이 악화되고 있는 모습을 띠고 있다. 이제 앞으로 지방재정위기 문제는 지방자치단체 전체를 대상으로 한 집합적 개념에 기초하여 파악하는 것도 필요하지만, 더욱 중요한 것은 개별 자치단체 수준에서 재정위기의 발생 가능성을 체계적으로 파악하고 관리하는 것이라고 할 수 있다. 국가재정은 1개 정부단위로 존재하지만, 지방재정은 전국적으로 245개 지방자치단체로 각각 분리되어 존재하고 운영되고 있다. 따라서 지방재정위기 관리에 있어서 보다 중요한 것은 개별 지방자치단체 수준에서 발생하는 재정위기를 사전에 정확하게 예측하고 사후에 효과적으로 대처하는 것이라고 할 수 있다(곽채기, 2012). 특히, 지방재정위기 관리제도 설계에 있어서 핵심적 쟁점 중의 하나인 지방자치단체의 ‘채무불이행’ 또는 ‘재정파산’ 발생 가능성 문제와 관련하여서도 개별 지방자치단체 수준에서는 예외적으로 그 가능성이 열려 있는 것으로 볼 필요가 있다.<sup>1)</sup>

현재 우리나라는 기본적으로 지방교부세를 통해서 기본적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보장받고 있고, 중앙정부가 지방채 발행 총액한도제 등의 지방재정관리제도를 운영하고 있기 때문에 재정파산의 가능성은 낮은 것으로 평가되고 있다. 특히, 우리나라 지방채 발행 방식의 특성상 지역개발기금을 제외하면 대부분 중앙정부의 공적 자금 또는 민간 금융기관에 의한 증서차입에 의존하고 있기 때문에 지방채 발행을 위한 별도의 민간 시장이

1) 지방자치단체의 채무불이행이 발생하지 않으면 미국식 재정파산제도나 법정관리제도의 도입 정당성을 확보하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

형성되어 있지 않는 현재 상황에서는 지방자치단체의 채무불이행 발생 가능성은 중앙정부의 의지에 달려있다고 할 수 있다. 이러한 구조적 제약조건 등으로 인해 지방자치단체의 채무불이행이나 재정파산의 발생 가능성이 낮기는 하지만 현재의 지방채 발행 총액한도제도 하에서 보증채무(지급보증)를 제대로 통제하지 못하고 있기 때문에 우발채무로 인한 채무불이행 발생 가능성은 제한적으로 존재한다. 또한 지방자치단체는 임대형 민간투자사업(BTL)의 확대에 따른 미확정 채무의 증가, 수익형 민간투자사업(BTO)의 최소운영수입보장제도(MRG)에 따른 명시적·우발적 채무 발생, 그리고 지방공기업의 경영부실 및 부채 증가에 따른 암묵적·우발적 재정위험 등 다양한 형태의 재정위험을 안고 있기 때문에 일부 자치단체에서 채무불이행이나 재정파산이 발생할 가능성은 충분히 존재한다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 2008년 세계금융위기 발생 이후 지속적으로 악화되고 있던 지방재정의 건전성 문제를 해결하기 위해 도입된 지방재정위기 사전경보시스템이 지방재정위기 대한 사전 예방 및 사후 구제 수단으로서 효과성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 체계적인 검토가 필요하다. 이에 본고에서는 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과를 비판적인 관점에서 분석하고, 보다 효과적인 지방재정위기 관리제도 설계방안을 제시하고자 한다. 다만, 본고에서는 재정위기 사전경보시스템 모니터링 지표의 개선 방안은 논의의 대상에서 제외하였다.

## 1. 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과와 한계

### 가. 현행 지방재정위기 사전경보시스템

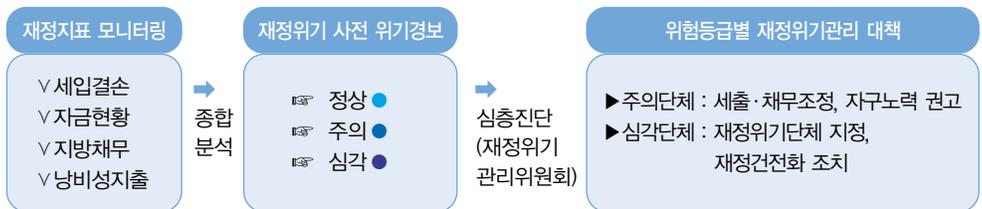
#### 1) 지방재정위기 사전경보시스템의 구성 체계

행정안전부는 2010년 7월 20일 ‘지방재정 건전성 강화방안’을 발표하면서 지방재정위기 대한 우려를 해소하고, 지방재정의 건전성을 강화하기 위하여 자치단체의 재정상황에 대한 상시 모니터링을 통해 재정위기에 대한 선제적으로 대응할 수 있도록 지방재정 사전경보시스템을 구축하기로 하였다.

그 이후 행정안전부는 민간전문가 및 지방자치단체와의 수차례 회의를 통해 지방자치단체 재정상황을 판단하는 5개 관점(재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업)의 7개 지표를 개발하였고, 지방재정법 개정안이 국회 의결을 거쳐 2011년 3월 공포됨에 따라 동법 시행령을 2011년 9월에 개정함으로써 지방재정위기 사전경보제도 시행의 법적 근거를 마련하였다(행정안전부, 2012: 468). 이러한 과정을 거쳐 행정안전부는 2011년 9월부터 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하여 시행하였으며, 재정위기단체 공개 및 지방채발행·신규사업제한 등의 위험등급별 재정위기관리제도는 2012년부터 전면적으로 시행되었다.

지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정분석 자료와 지방자치단체의 재정상태 위험도에 영향을 줄 수 있는 주요 재정지표를 상시적으로 모니터링하여 얻는 정보를 활용하여 지방자치단체별 재정위험 수준을 '정상, 주의, 심각'으로 분류하여 재정상태 변화를 조기에 경보하고, 위험등급에 따른 선제적 위기관리대책을 시행하도록 하는 제도이다.<sup>2)</sup> 이 제도는 기존의 지방재정분석제도가 전년도 결산 결과를 바탕으로 지방재정의 건전성과 효율성 등을 다음연도에 1회 분석하는 데 그쳐 재정위기 상황을 사전에 예측하여 대응하기에는 한계가 있는 점을 보완하면서 보다 포괄적인 관점에서 지방자치단체의 재정위험 상황을 상시적으로 관리하는 데 주안점을 두고 있다(행정안전부, 2012, p. 467~468).<sup>3)</sup>

그림 1 ▶ 지방재정위기 사전경보시스템



현재 지방재정위기 사전경보시스템은 (1) 사전에 설정된 주요 재정지표를 활용한 모니터링 활동, (2) 재정지표를 활용한 모니터링 결과 재정위험이 우려되는 지방자치단체를 대상으

- 2) 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정에서는 재정위기 사전경보시스템을 지방자치단체의 주요 재정지표를 모니터링하여 지방자치단체의 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 일련의 과정을 의미하는 것으로 정의하고 있다.
- 3) 이처럼 지방재정위기 사전경보시스템 도입으로 건전성이 낮은 단체에 대해 분기별 심층진단이 가능해짐에 따라 지방재정분석제도의 경우 2012년부터는 재정분석 결과를 활용하여 건전성이 낮은 자치단체를 대상으로 실시하던 재정진단(심층진단)을 재정컨설팅으로 전환하게 되었다. 결과적으로 건전성이 낮은 지방자치단체에 대한 재정진단은 지방재정위기 사전경보시스템으로 일원화되었다.

로 정밀분석을 실시하는 심층진단 활동, (3) 심층진단 결과 해당 자치단체의 지방재정이 위험 등급(주의등급, 심각등급) 중 어느 하나에 해당하는 것으로 판단되는 경우에는 재정위기관리 위원회의 심의를 거쳐 주의단체 또는 심각단체로 지정하고 재정건전화계획을 수립하여 이행토록 하는 위험등급별 재정위기관리대책의 수립 및 이행 활동으로 구성되어 있다.

따라서 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 요체는 주요 재정지표를 활용하여 지방자치단체의 재정상태를 상시적으로 모니터링하여 재정위험을 조기에 경보하는 데 있다고 할 수 있다. 이를 위해 지방재정위기 사전경보시스템에서는 지방자치단체의 세입결손, 채무, 낭비성 지출 등 주요 재정상황을 모니터링하기 위해 재정수지, 채무, 세입, 자금관리, 공기기업의 5개 관점에 따라 통합재정수지 비율, 예산대비 채무 비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액 현황, 공기기업 부채비율, 개별공기업 부채비율 등의 7개 재정지표를 선정하여 분기별로 모니터링을 실시하고 있다. 지방재정 모니터링지표는 제도 간의 연계성 및 시너지 효과를 확보하기 위해 지방채 발행 총액한도제와 지방공사채 사전심사제도와 연계하여 대표적인 지표를 선정하였다(표 1 참조).

표 1 지방재정위기 사전경보시스템 모니터링 지표

관 점	재정지표	산정방식	'주의' 기준	'심각' 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입-지출 및 순용자)/ 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액/ 총 예산	25% 초과	40% 초과
채무관리	③ 채무상환비 비율	지방채무 상환액/ 일반재원	12% 초과	17% 초과
	④ 지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액/ 최근 3년 평균 월별징수액	50% 초과	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고/ 최근 3년 평균 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	부채/순자산	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

※ 자료 : 행정안전부, 보도자료, 2011. 8. 30

한편 행정안전부는 지방재정위기관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정위기관리위원회를 설치하여 운영하고 있다. 동 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 관계 기관 공무원과 민간위원으로 구성된다.<sup>4)</sup> 또한 동 위원회에서는 지방재정위기단체의 지정 및

4) 위원장은 행정안전부 제2차관이며, 기획재정부, 행정안전부 및 국무총리실 등 관계 행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원과 민간전문가가 위원으로 참여하고 있다.

해제, 재정위기단체의 재정건전화계획의 승인, 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진한 지방자치단체에 대한 불이익 부여 사항 등에 대한 심의를 담당한다.

## 2) 지방자치단체 재정위험 등급별 재정위기 관리 대책

행정안전부는 지방자치단체의 재정상태를 상시적으로 확인하기 위하여 7개 재정지표를 활용하여 분기별(1·4·7·10월)로 모니터링을 실시하고 있으며, 필요할 경우에는 수시로 모니터링을 실시할 수도 있다. 모니터링 결과 7개 지표 중 어느 하나라도 주의 또는 심각 기준에 해당하는 경우 행정안전부는 서면분석을 실시하고, 서면분석 결과를 바탕으로 재정위기관리위원회 소위원회 주관으로 세입전망, 가용재원규모, 채무상환능력, 공기업무채 등에 대한 심층진단을 실시한다. 그 다음에 재정위기관리위원회를 소집하여 지방자치단체의 의견청취 및 심층진단 결과를 바탕으로 재정위험의 심각성 여부를 판단하여 등급(주의등급단체, 재정위기단체) 지정여부를 심의한다. 이 때 위원회에서는 해당 자치단체의 재정력, 채무상환능력, 중장기 추세, 지방자치단체별 특수요인 및 자치단체장의 재정건전화 의지와 노력 등 지방재정 상황을 종합적으로 고려하며, 심의 결과 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체에 대해서는 행정안전부장관이 최종적으로 '재정위기단체'로 지정할 수 있다. 또한 모니터링 및 심층진단 결과 재정위기 단체에 준하는 재정위기관리 조치를 취할 필요가 있다고 인정되는 자치단체에 대해서는 위기관리위원회의 심의를 거쳐 '주의등급단체'로 지정할 수 있다. 이들 단체들에 대한 재정위기관리대책은 다음과 같다.

우선 주의등급단체로 지정된 지방자치단체의 장은 재정위험 발생 가능성을 조기에 해소하기 위한 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관에게 보고해야 한다. 이 때 행정안전부장관은 주의등급단체의 장에게 재정건전화계획 수립을 위해 공무원과 전문가 등으로 구성된 재정건전화계획 수립단을 구성하도록 지도·권고할 수 있다. 주의등급단체의 재정건전화계획에는 재정위험 발생의 원인분석 및 건전화 방향, 추진목표, 세입·세출 등의 건전화 방안, 채무의 건전화 방안, 추진일정계획 등이 포함되어야 한다. 그리고 행정안전부장관은 주의등급단체의 재정건전화계획 이행결과를 평가하고, 평가 결과에 따라 필요한 사항을 주의등급단체의 장에게 지도·권고할 수 있다.

다음으로 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장은 재정위기를 조기에 해소할 수 있

도록 재정건전화계획을 수립하여 지방의회 및 소관 상임위원회 등에 보고한 후 행정안전부장관에게 승인요청을 해야 한다. 단, 국내의 경제상황의 현저한 변화, 긴급한 재난 발생, 기타 예상치 못한 사정의 발생 등의 경우에는 재정건전화계획을 변경할 수 있다. 재정위기단체의 재정건전화계획에는 재정위기 해소 목표 기간, 지표별 추진 목표, 건전화계획 기간 중 세입·세출 등 재정운영계획, 세입확충을 위한 구체적 계획, 재정지출의 효율성 제고를 위한 경상경비절감·사업비조정계획, 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무감축계획, 목표기간 동안의 세입·세출·채무 전망, 신규 예산편성방안 및 지방채 발행계획, 재정건전화계획의 시행을 위한 추진일정 등이 포함되어야 한다.

행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 이행결과를 평가할 수 있으며, 평가 결과가 현저히 미흡한 경우에는 재정상의 불이익을 부여할 수 있다. 또한 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 중에 지방재정법과 지방교부세법 등 관련 법률과 시행령을 위반한 경우, 이행평가 결과가 현저히 미흡한 경우, 기타 지방재정에 관한 다른 법령을 위반한 경우에는 재정상 불이익을 부여할 수 있다. 이 재정상의 불이익에는 교부세 감액, 시도지사의 조정교부금 및 재정보전금교부상의 불이익, 중앙행정기관 또는 광역자치단체 공모사업 참여상의 불이익 등이 포함된다.

특히, 재정위기단체의 경우 조속한 재정건전화를 위하여 재정운용상 자율권을 일정부분 제한하도록 하였다. 우선 예산을 편성할 때에는 지방의회에서 의결된 재정건전화계획을 기초로 하도록 하였고, 지방채 발행, 일시차입 및 일정규모 이상의 신규사업 추진에 제한을 두었다. 다만, 반드시 필요한 사업에 대해서는 행정안전부장관 및 시도지사와 협의하여 확정된 재정건전화계획에 반영하여 사업을 정상적으로 추진할 수 있도록 하였다.

또한 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 수립 및 이행 상황에 대하여 해당 자치단체의 홈페이지 또는 해당 지역 일간지에 연 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

한편, 행정안전부장관은 재정위기단체가 재정건전화계획의 목표를 달성하거나 재정지표 값이 '주의' 기준 이하가 된 경우, 기타 지정 사유 목적 상실 등 어느 하나에 해당하는 경우 재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체 지정을 해제할 수 있다. 아울러 행정안전부장관은 재정위기단체 지정이 해제된 지방자치단체의 장에게 재정건전화계획의 수립 및 이행 상황에 대하여 필요한 사항을 지도·권고할 수 있다.

## 나. 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과 및 한계

### 1) 사전경보시스템의 운영 성과

지방재정위기 사전경보시스템은 2011년 9월에 시범 도입되었고, 2012년부터 본격적으로 가동되었기 때문에 아직 운영성과를 객관적으로 평가하기에는 이르다고 볼 수 있다. 그러나 시스템 구축을 위한 문제 인식단계부터 지방재정의 건전성 악화와 지방재정위기 발생 위험성에 대한 논의가 확산되면서 지방자치단체의 채무관리 필요성에 대한 경각심이 확산되고 재정책임성과 자율통제 대한 인식이 제고되는 효과가 창출되었다.

특히, 사전경보시스템의 7개 재정지표를 통해 주의와 심각 단계의 기준이 설정됨에 따라 지방자치단체가 모니터링 지표를 자율규제 기준으로 삼아 재정건전성 관리를 위한 자구 노력을 적극적으로 전개하는 분위기가 확산되었다. 또한 이 과정에서 사전경보시스템의 모니터링 지표를 활용한 지방재정 상태에 관한 언론보도가 증가하고 시민사회단체에서도 해당 지역 자치단체의 재정위기 징후를 객관적으로 포착할 수 있는 기준이 마련됨에 따라 이 정보를 활용하여 지방자치단체를 압박하는 활동을 전개하는 등 지방자치단체의 재정건전성 확보를 위한 시민통제가 활성화된 점도 주요한 성과라고 볼 수 있다.

지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정 상황을 상시 모니터링하고 재정위기를 사전에 경고함으로써 지방자치단체의 재정위기를 예방하는 것이 가장 큰 목적이다. 또한 재정위기 에 대한 지방자치단체의 자구노력과 중앙정부의 관리·지원 방안 등을 구체적으로 정의해 줌으로써 재정위기가 현실화될 경우 혼란을 방지하고 신속하게 대응하기 위한 것이기도 하다. 이런 관점에서 볼 때 사전경보시스템은 지방자치단체의 재정위기가 실제 발생하지 않더라도 지방자치단체가 스스로 재정운용 상황을 관리·통제할 수 있는 기준이 된다는 점만으로도 충분한 의미가 있다고 할 수 있다(행정안전부, 2012, p. 470).

이러한 간접적인 효과 외에도 2010년 7월 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하기로 결정하고 2011년 시범운영을 거쳐 2012년에 본격적으로 가동되면서 재정지표상에서도 가시적인 변화가 나타나기 시작했다. 2010년 이후 전국적으로 지방채 규모와 예산대비 채무 비율이 감소하는 결과를 보이고 있다. 또한 개별 지방자치단체에서도 스스로 긴축예산을 편성하고, 이자비용을 절감하는 한편 대내외적으로 재정운영의 신뢰성을 확보하기 위해 채무를 조기

에 상환하고, 자산을 매각하고 조직을 축소하는 가운데 불요불급한 사업을 조정하는 등 자구적인 재정건전화 노력을 전개하고 있다. 그 결과 예산대비 채무비율 기준(25%)을 초과하는 지방자치단체 수가 2011년 6월에는 9개에 이르렀으나 2012년 6월에는 3개로 감소하였다.

한편, 2012년 6월에 개최되었던 지방재정위기관리위원회에서는 재정지표 모니터링 결과 예산대비 채무비율이 주의 기준을 초과하는 부산, 대구, 인천광역시와 공기업 부채비율이 심각 기준을 초과하는 태백시를 대상으로 심의를 진행하였으며, 이들 자치단체들을 모두 재정위기단체로 지정하지는 않았다. 그러나 각 자치단체별로 지방채 감축 목표관리제 운영, 감채기금 적립 확대, 경상경비 및 행사·축제성 경비 절감, 총액인건비 동결, 자체 재정위험관리 시스템 구축·운영, 주요사업 사전검토제 시행, 지방채 발행 자율 제한, 자산매각 등 다양한 재정건전화대책 수립을 촉진하였고, 향후 재정건전화대책 이행상황과 채무 변동 상황을 철저히 점검·평가해 나가기로 하였다.

## 2) 사전경보시스템의 한계와 문제점

우선 현재의 지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정위기가 발생하기 전(前) 단계에서의 예방적 모니터링 활동과 지방재정위기가 발생한 이후에 지방재정위기 극복을 위한 재정건전화 대책 수립 및 이행 활동이 혼재되어 있어 사전경보시스템의 정체성이 모호할 뿐 아니라 사전경보시스템의 효과성을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 재정지표상 '주의' 기준을 넘어 '심각' 수준에 도달한 자치단체의 경우에는 사전 경보해야 할 상황이 아니라 이미 재정위기가 현재화된 단계라고 할 수 있다. 그런데 현재의 지방재정위기 사전경보시스템은 재정위기 발생 전 단계(사전경보단계)와 재정위기 발생 후 단계(재정위기 현재화 단계)까지를 모두 '사전경보시스템' 의 틀 속에 함께 묶어 놓고 있다. 그 결과 현행 지방재정위기 사전경보시스템에는 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행관련 요소가 접목되어 있기는 하지만 상대적으로 '사전경보시스템' 으로서의 기능 수행에 더 역점을 두고 있기 때문에 재정위기가 발생한 이후 단계에서의 지방재정 위기관리제도로서의 효과성은 떨어질 수밖에 없다.

또한 현재의 지방재정위기 사전경보시스템에 따르면 재정위기가 현재화된 이후의 재정위험 등급이 '심각' 등급 한 단계만으로 구성되어 있다. 따라서 현행 관리 시스템에 따르면 지

방재정의 위험 상황을 주의등급단체 아니면 재정위기단체로 이분법적으로 구분할 수밖에 없다. 특히 지방재정위기가 현재화된 이후 상황에서 재정위기의 수준에 따른 차별적인 대책 수립 및 관리, 재정위기를 초래한 지방자치단체의 책임성 경중에 따른 차별적인 조치 및 패 널티 부과 등을 전개해 나가는 것이 어려운 실정이다.

## 2. 새로운 지방재정위기 관리제도 설계 방안

### 가. 지방재정위기 관리제도 설계의 기본원칙

지방재정위기 관리제도를 설계하는 과정에서는 다음과 같은 원칙들을 준수하는 것이 필요하다.

첫째, 지방재정위기의 단계 구분을 전제로 한 제도 설계. 지방재정위기는 “다양한 요인에 의해 지방공공서비스에 대한 재정 수요는 지속적으로 증가하지만 세입기반 또는 재원조달 능력이 이에 미치지 못해 지속적인 세입 부족 현상이 나타나거나 이를 보전하기 위한 지방채 발행 등으로 재정적자가 지속적으로 발생하는 가운데 중장기적인 지방채 누적으로 인해 일시적 또는 구조적인 채무불이행 상황이 발생하는 것”을 의미한다. 이러한 지방재정위기 상황은 일반적으로 ‘재정압박 → 재정위기 → 재정파산’의 3단계 과정을 거쳐 진행되는 것으로 인식되고 있다.

이처럼 지방재정위기의 단계별 구분을 전제로 각 단계별 재정위험성의 수준과 지방자치 단체의 재정책임성 수준 등에 비례하여(비례성의 원칙) 차별적인 지방재정위기 관리제도를 설계하는 것이 필요하다. 예를 들어 미국의 지방재정위기 관리제도는 재정위기 발생 전 과 발행 후로 구분하여 설계되어 있고, 일본에서도 ‘건전단계 → 조기건전화단계 → 재정재 생단계’로 구분하여 지방재정위기 관리제도를 설계하고 있다. 다만, 본고에서는 우리나라 에서 재정파산의 발생 가능성에 대해 완전한 합의가 형성되어 있지 않는 가운데 재정파산 제도 도입 자체를 반대하는 의견도 존재하고 있는 점을 감안하여 재정위기와 재정파산을 별도의 단계로 구분하지 않고, ‘재정압박과 재정위기’의 두 개의 단계 구분을 전제로 지방

재정위기 관리제도 설계 방안을 제시하고자 한다. 이러한 2 단계 지방재정위기 유형 구분에 기초하여 단계별 지방재정 위험성 수준 등을 고려한 차별적인 사후관리 방안을 설계하는데 역점을 두고자 한다.

둘째, 지방재정위기 조기 예측 강화 및 사후 대책의 효과성 확보. 지방재정위기 관리제도는 기본적으로 재정위기 발생을 사전에 적극적으로 예방하는 한편 재정위기가 발생한 다음에는 사후대책의 효과성을 확보하여 지방재정을 조기에 건전 단계로 회복시킬 수 있도록 설계되고 운용되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 계획적인 재정운용을 유도하는 한편 지방재정위기 사전관리제도인 지방재정분석·진단제도 및 지방재정조기경보시스템과 지방재정위기관리제도(사후관리제도) 간의 연계성 확보 및 시스템화를 추진할 필요가 있다. 만일 지방재정위기관리제도가 ‘재정압박단체 관리제도’를 포함하고 있을 경우에는 현재 운영되고 있는 지방재정 조기경보시스템을 지방재정관리제도에 포함하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그러나 미국의 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 재정위기 발생 전 사전관리제도로서의 조기경보시스템을 재정위기 발생 후 사후관리제도와 명확하게 구분하여 양자를 각각 별도의 제도적 장치로 구분하여 운영하는 가운데 상호 연계성 확보하는 방안을 선택할 수도 있다. 또한 지방재정위기가 발생하였을 경우 적기에 대응하여 위기로 인한 피해를 최소화하고 이를 조기에 해결하기 위해서는 재정위기관리를 위한 공식적이고 강제적인 절차를 마련할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체의 재정책임성 분담의 원칙. 지방재정위기가 발생하는 과정에는 지방자치단체의 재정관리가 부실하고 자치단체장과 지방의회의 도덕적 해이 등 재정책임성이 약화된 것에 기인한 바가 크지만 중앙정부도 일정한 원인 제공자의 역할을 수행하는 측면이 다양한 형태로 존재한다. 따라서 지방재정위기를 극복하는 과정에서는 지방자치단체의 지구 노력과 중앙정부의 행·재정적 지원 활동 간에 조화를 확보하는 한편 패널티제도와 인센티브제도를 균형 있게 설계하여 운용하는 노력을 전개할 필요가 있다. 특히, 패널티제도와 인센티브제도를 설계함에 있어서는 비례성의 원칙을 따라야 할 뿐 아니라 재정건전화대책의 효과성 확보 측면을 충분히 고려할 필요가 있다.

넷째, 연성예산제약을 경성예산제약으로 전환할 수 있는 제도 설계. 재정분권화의 확대 또는 형평성을 강조하는 지방재정제도의 구조적 한계 등으로 인해 초래되는 예산제약의 연성화는 지방재정의 비효율성, 재정책임성의 약화, 지방재정위기를 초래하는 근본적인 원인

중의 하나로 평가되고 있다. 따라서 지방재정위기 관리제도는 현재의 지방재정제도 또는 재정분권체제 하에서 지방재정위기가 발생한 특정(개별) 자치단체를 대상으로 경성예산제약 조건을 형성할 수 있도록 설계되어야 한다.

연성예산제약이라는 개념을 창안한 Koranai(1979·1980)는 예산제약의 경성화와 연성화의 유형을 결정하는 조건 및 특징을 (표 2)와 같이 다섯 가지로 제시하고 있다. 또한 Koranai는 예산제약의 유형이 조직의 성과와 행태에 미치는 결과를 (표 3)과 같이 제시하고 있다.

표 2 예산제약 유형의 특징

특징	예산제약의 유형	
	경성예산제약	연성예산제
조건1 : 가격 영향력	외생적 가격	가격경정의 재량(예 : 가격규제)
조건2 : 조세의 재량성	명확한 조세기준	재량에 따른 조세변경(예 : 조세특례조치)
조건3 : 무상의 국가보조금	명확한 보조기준	재량적 보조금(예 : 구제·연명보조금)
조건4 : 국가의 신용공여	명확한 신용기준	재량적인 신용공여(예 : 추가채무보증)
조건5 : 외부로부터의 투자금융	명확한 투자기준	재량적인 추가 투자(예·공적자금투입)

표 3 예산제약의 유형과 결과

비교기준	경성예산제약의 결과	연성예산제약의 결과
존속과 퇴출	효율적 기업(지방정부)은 존속 비효율적 기업(지방정부)은 퇴출	비효율적 기업(지방정부)도 존속
성장	잠재능력에 따른 성장	정부보조에 따른 외적 성장
가격에의 적응	사회상황과 니즈에 대응한 효율적 경영(재정운영)	사회상황과 니즈에 대응하지 않는 비효율적 경영(재정운영)
불확실성	위험부담에 의한 정책결정	위험 책임전가에 의한 정책결정
수요	가격탄력적 : 유연한 적응	가격비탄력(재원의 고갈)

이러한 예산제약 유형에 관한 일반론에 기초하여 지방재정위기를 초래한 연성예산제약 조건들을 경성예산제약 조건으로 전환하기 위해서는 지방재정위기 관리제도 설계 시 지방자치단체 자치권의 제한 수준 및 범위(예: 예산편성권의 제한, 지방채 발행 제한, 직무대행제도, 자치입법권·자치행정권 제한 등), 지방재정 운용 관련 새로운 의무 부과 및 재정규율 강화(예 : 세입확충·세출절감 등 자구노력 권고 또는 강제, 채무감축 목표 설정 및 의무화 등) 방안에 대한 체계적 검토가 필요하다.

다섯째, 자치성(주민자치)의 원칙. 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영함에 있어서는 지방자치의 기본이념을 존중할 필요가 있다. 물론 재정책임성의 원칙 등을 고려할 때 지방재정위기를 극복하는 과정에서 지방자치단체의 자치권을 일정 수준 제약할 수밖에 없는 영역이 존재한다. 그럼에도 불구하고 지방재정위기 관리제도는 가급적 지방자치의 근본을 훼손해서는 안 되고, 비례성의 원칙에 따라 필요한 최소한의 수준과 범위로 이를 제한하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 지방재정위기 관련 재정정보 공개 확대 및 의무화 등을 통해 주민자치 기능의 활성화를 유도하고, 이를 바탕으로 주민참여 및 통제를 통한 재정규율을 확립하기 위한 노력을 적극적으로 전개해야 한다. 또한 자치성의 원칙에 따라 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운용함에 있어 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체 간 적절한 역할 분담체계를 설계하는 것도 중요하다. 지방재정위기가 발생한 해당 자치단체의 자율적·자구적 역할을 바탕으로 광역자치단체의 중재적·주체적 역할, 그리고 중앙정부의 권고적·지원적 역할과 직접개입적 역할 등이 지방재정위기 단계에 따라 차별적으로 적절하게 안분되어 시스템화 되어야 한다. 특히, 중앙정부의 역할은 자치성의 원칙, 비례성의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 재정위기 단계별로 권고적·지원적 역할만 인정하는 경우와 직접개입 및 주도적 역할을 인정하는 경우로 구분하여 그 역할 수준과 범위를 차별적으로 설계하는 것이 중요하다. 아울러 자치성의 원칙을 살리기 위해서는 지방재정위기 극복과정에서 지방자치단체의 선택권을 보장하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

여섯째, 효율성의 원칙과 공정성·투명성의 원칙. 지방재정위기를 관리하고 극복하기 위한 활동을 전개하는 과정에서는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 내에서 집행부와 지방의회 간, 그리고 지방자치단체와 시민사회 및 지역주민 간에 다양한 형태의 갈등과 불협화음 등이 발생할 가능성이 상존하고 있다. 따라서 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운용함에 있어서는 이러한 다양한 이해관계 주체들 간의 갈등 발생을 최소화하고, 거래비용의 발생을 최대한 예방할 수 있는 효율적인 제도를 설계하고 운용하는 것이 중요하다. 또한 효율적인 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운용하기 위해서는 지방재정위기 관리를 위한 절차적 요소들, 예를 들어 재정위기 단체 선정, 재정건전화계획 수립 및 추진절차, 재정지원 등의 측면에서 공정성과 투명성 및 객관성이 확보되어야 한다.

## 나. 지방재정위기 관리제도 설계를 위한 주요 쟁점

### 1) 지방재정위기 단계의 구분 기준 설정<sup>5)</sup>

지방재정위기 관리제도를 재정압박과 재정위기(재정과산 포함)로 구분하여 차별적으로 설계하기 위해서는 우선 지방재정의 위험수준을 객관적으로 측정할 수 있는 재정위기 지표를 선정해야 한다. 재정위기 지표를 선정한 다음에는 지방재정위기 단계 또는 지방재정의 위험 수준을 재정압박 단계와 재정위기 단계로 구분하기 위한 지표를 임계치를 설정해야 한다. 또한 재정위기 지표를 활용한 지방재정위기의 단계 구분은 지방재정분석·진단제도와 지방재정조기경보시스템과 연계하여 운용되어야 한다.

### 2) 지정주의 대 신청주의의 선택

지방재정위기 관리제도를 설계하고 운용함에 있어서 제도의 형태와 성격을 결정적으로 좌우하는 핵심 요소 중의 하나는 재정위기관리제도의 적용에 있어 신청주의, 즉 지방자치단체의 선택권을 인정하느냐 여부라고 할 수 있다.

지방재정위기관리에 대한 지방자치단체의 소극적 대응을 방지하고, 이를 적기에 해결하여 재정위기로 인한 피해를 최소화하기 위해서는 재정압박 단계나 재정위기 단계를 선정하는 객관적 기준과 공식적이고 강제적인 절차를 마련할 필요가 있다. 이러한 요구와 필요를 충족시키기 위한 제도적 장치가 중앙정부 또는 상급 자치단체가 지방재정위기 단계를 지정하는 방식이다. 지정주의 또는 지정방식이 지방자치단체로부터 수용성을 확보하기 위해서는 객관적이고 타당성이 높은 지방재정위기 지표가 선정되어야 할 뿐 아니라 재정압박 단계와 재정위기 단계를 객관적으로 구분해 줄 수 있는 명확하고 타당성이 높은 임계치가 설정되어야 한다.

그런데 이러한 조건들을 충분히 충족할 수 있는 지방재정위기 지표와 임계치 설정이 용이하지 않을 뿐 아니라 이러한 조건들을 충족한 선정기준이 설계되어 있더라도 이를 적용하는

5) 이 항목에 관한 제도 설계는 재정위기 지표 개발 작업을 통해 수행되어야 한다. 그러나 앞에서 이미 설명한 바와 같이 본고에서는 이에 대한 논의는 제외하기로 하였다.

과정에서 지방자치단체의 반발과 갈등 발생 가능성이 상존한다고 볼 수 있다.

이런 점에서 지방재정위기 단체 선정 및 지방재정위기 관리제도 적용에 있어서 지방자치단체로부터의 자발적인 신청 및 선택 기회를 보장하는 신청주의를 도입할 필요가 있다. 신청주의는 자치성의 원칙, 효율성의 원칙, 공정성 및 투명성의 원칙 등에 부합하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 지방재정위기 관리제도 운용에 있어 신청주의를 실질적으로 보장하기 위해서는 지방재정위기 사후관리를 위한 제도적 장치가 복수로 설계되어 있어 지방자치단체가 선택권을 행사하는 것이 가능해야 한다. 예를 들어 미국의 경우 지방재정위기가 발생한 사후 단계에서 지방자치단체의 재정위기를 관리하기 위하여 세 가지 대안적 제도적 장치를 설계하여 운용하고 있다(표 4 참조).

표 4 미국 지방자치단체의 재정위기관리제도

제도 유형	제도설계 내용
연방 또는 주정부 재정 지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주의 특별재정지원으로 재정재건</li> <li>- 지자체의 자치권은 인정하되, 추가 설립한 재정관리기구가 지자체의 재정계획, 기채, 계약 등의 심사, 회계사무 감시 등의 활동 수행</li> </ul>
주정부의 파산관재인제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주의 특별법 제정으로 운영</li> <li>- 시장해임, 의회 입법기능 상실 등 자치권 제약</li> <li>- 주지사가 파산관재인 임명·파견, 파산관재인이 재정재건계획 편성하여 재정재건</li> </ul>
재정파산 선고제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방파산법 제9장에 따른 파산신청, 법원의 판결과 조정에 의존</li> <li>- 자치권 제약은 없음. 단, 상급정부의 지원배제</li> <li>- 지자체와 채권자들 간의 사적관계에서의 채무조정을 통해 문제 해결</li> </ul>

또한 일본에서도 유바리시 재정파산 이전에 운영되었던 ‘지방재정재건축진특별법’ 하에서는 준용재건(재정재건단체 신청)과 자유재건(지방채발행제한) 중에서 어느 하나의 방식을 선택하여 재정재건을 추진하였다. 단, 2007년 이후 적용되고 있는 ‘지방자치단체의 재정재건단체에 관한 법률’에서는 지방재정위기를 조기건전화단계와 재정재생단계로 구분한 후 중앙정부의 지정방식에 의해 재정위기 단체를 선정하고, 각 단계별로 차별화된 방식에 의해 재정건전화대책(재정건전화계획, 재정재생계획)을 수립하여 차별화된 절차에 따라 재정건전화대책의 이행을 관리하고 있다.

한편, 지정주의와 신청주의에 따라 각각 지방재정위기단체 선정 절차와 의사결정 및 참여 주체도 차별적으로 설계되어야 한다. 예를 들어 일본의 구 재정재건법하에서의 준용재건(재

정재건단체 신청) 제도의 경우 재정재건 과정은 ‘재건신청(지방의회 의결 선결 조건) → 총무성장관의 지정 → 단체장의 재정재건계획수립 → 지방의회의 재정재건계획 의결 → 총무성장관의 재정계획승인 → 단체장의 예산편성 → 재정재건계획 변경시 총무성장관의 승인 → 재건완료 → 재건완료 보고’ 등의 단계적 절차에 따라 운용되도록 설계되었다.

### 3) 자치권 제한의 수준 및 범위와 새로운 의무 부과

지방재정위기 관리제도의 실효성을 확보하기 위해서는 재정위기 단계별로 자치권을 일정한 수준 및 범위에 걸쳐 차별적으로 제한함으로써 재정위기를 초래한 자치단체의 책임성을 차별적으로 묻는 한편 새로운 재정규율을 차별적으로 설정하여 재정건전화를 촉진하는 조치를 취할 필요가 있다. 지방자치단체의 자치권을 제한하는 것은 재정건전성을 유지하고 있는 다른 자치단체에게는 보편적으로 인정되거나 법적으로 보장되는 자치권을 차별적, 선택적으로 제한하는 것이다. 또한 새로운 재정규율을 차별적으로 설정하는 것은 재정건전화를 촉진하기 위하여 지방재정위기단체나 자치단체장에게 새로운 의무나 목표(활동)를 부과하는 것이라고 할 수 있다.

우선 외국의 지방재정위기 관리제도의 사례들을 종합해 볼 때 지방자치단체 자치권 제한의 수준과 범위에 관련된 제도적 구성요소로서는 예산편성권 제한, 지방채 발행 제한, 신규투자사업 제한, 자치단체장 권한 제한(연방 또는 주정부에 의한 직무대행제도, 주정부의 파산관재인제도) 또는 해임, 지방의회의 입법권 제한, 지방자치단체 공무원 정원 통제 등이 있다. 이러한 자치권 제한 또는 통제 대상 중에서 어떤 요소를 활용할 것인가는 지방재정위기 단계에 따라 차별적으로 선택하여야 할 것이며, 지방자치단체의 책임성의 원칙, 자치성의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 균형 있게 접근할 필요가 있다.

첫째, 자치단체장의 해임 문제는 지방재정위기 관리제도와 직접 연계하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 그보다는 주민자치의 원칙에 따라 주민소환제도 등을 활용하여 해당 자치단체 내지는 지역사회에서 자율적으로 해결하는 방법을 찾으려 하는 것이 바람직한 방법이라고 할 수 있다. 또한 자치단체장의 권한 제한의 경우에도 현재의 재정위기를 초래한 직접적인 당사자인 경우에는 검토해 볼 수 있는 방안이나 전임 자치단체장 재임 기간 동안 발생한 지방재정위기를 관리해야 하는 입장에 있는 자치단체장에 대해서는 권한을 제한하는

것은 적절치 않는 것으로 판단된다. 다만, 재정위기가 심각한 단계로 진행된 자치단체로서 현재의 재정위기를 초래한 직접 당사자인 자치단체장이 재임하고 있는 경우에는 예외적으로 자치단체장의 권한을 제한하고 중앙정부 또는 광역자치단체에 의한 직무대행제도를 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 지방의회의 입법권을 제한하는 것도 지방재정위기가 발생하는 과정에서 원인 제공자 역할을 한 부분에 대한 책임성을 묻는 제도적 장치로서는 의미가 있을 수 있으나, 재정과 산제도가 인정되는 경우에 한하여 비례성의 원칙에 따라 검토해 볼 수 있는 사안이다. 따라서 재정과산제도를 도입하는 것이 현실적으로 어려운 한국적 상황에서는 지방의회의 입법권 제한 문제는 자치권 제한의 범위에서 제외하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 예산편성권 제한(인건비, 경상경비 통제 등), 지방채 발행 제한, 신규 투자사업 제한 등은 모두 자치재정권 행사와 관련된 요소들로서 지방재정위기를 초래한 지방자치단체와 자치단체장의 책임을 묻고 재정건전화를 촉진하기 위해서 현실적으로 활용할 수 있는 정책수단이라는 점에서 자치권 제한의 가장 우선적인 대상이 될 수밖에 없을 것이다. 다만, 자치재정권을 어느 수준과 범위로 제한할 것인가의 문제는 재정압박과 재정위기 단계로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 재정압박 단계에서는 지방채 발행 제한 등 제한된 범위 내에서 접근하고, 재정위기 단계에서는 이러한 권한들을 포괄적으로 제한하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 자치행정권의 범위에 포함되는 지방자치단체 공무원 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직 신설 제한 등도 재정건전화 촉진을 위한 정책수단으로 고려해 볼 수 있는 정책수단이다. 다만, 이 수단도 재정위기 단계의 지자체에 한하여 적용하는 것이 적절할 것이다.

한편, 지방재정위기에 대한 지방자치단체의 책임성을 확보하고, 재정건전화를 촉진하기 위해서는 지방자치단체나 자치단체장에게 새로운 의무를 부과하여 재정규율을 차별적으로 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 관련된 해외 사례로서는 일본의 재정건전화계획 수립, 정보공개 및 외부감사의 의무화 조치, 그리고 콜롬비아의 조기경보시스템 사례에서는 채무감축 목표 설정 또는 의무화, 지구노력 권고 또는 의무화 등이 있다. 이러한 새로운 의무 부과를 통해 지방자치단체의 재정규율을 차별적으로 강화하는 방안의 경우에도 재정압박 단계에서는 권고적 조치로 활용하는 것이 적절하고, 재정위기 단계에서는 이를 의무적 조치로 제도화하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

#### 4) 지방재정건전화계획의 수립

지방재정위기 관리제도의 실효성을 확보하기 위해서는 지방재정건전화계획의 수립 및 시행제도를 체계적으로 설계해야 한다. 이와 관련된 주요 쟁점은 다음과 같다. 우선 재정건전화계획 수립 주체는 자치단체장으로 설정하는 것이 현실적인 대안일 수밖에 없다. 그러나 자치단체장이 재정건전화계획의 수립 주체로서의 역할을 수행하더라도 재정건전화계획 수립 과정에서는 지역주민참여, 지방의회 의결, 외부감사 등을 의무화하는 것이 필요할 것이다.

또한 지방재정건전화계획의 범위와 구성 요소를 구체화하는 것도 지방재정건전화계획 수립을 위한 제도 설계 과정에서 고려해야할 시안이다. 해외 사례들을 종합해 볼 때 지방재정건전화계획에는 재정건전화계획의 시간적 범위, 세입 확충 계획, 세출 구조조정 및 절감 계획, 채무 감축 목표 및 감축계획(직접적인 채무관리활동 계획) 등이 포함되는 바람직하다고 할 수 있다.

#### 5) 지방재정건전화계획의 추진 절차

지방재정건전화계획의 추진절차도 지방재정위기 관리제도 설계를 위한 주요 요소 중의 하나이다. 일반적으로 지방재정건전화계획의 추진절차는 지방재정건전화계획의 보고 또는 승인제도, 지방재정건전화 추진, 지방재정건전화계획 이행실적 평가 및 환류, 정보공개 및 외부감사의 의무화 등으로 구성된다.

이러한 단계적 절차 중에서 지방재정건전화계획의 보고 또는 승인제도를 설계함에 있어서는 재정압박단계와 재정위기단계로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 즉, 재정압박 단계에서는 재정건전화계획을 광역자치단체 및 행정안전부에 보고하는 것으로 하고, 재정위기 단계에서는 재정건전화계획을 광역자치단체에 보고하는 절차를 거쳐 행정안전부의 승인을 받도록 해야 할 것이다. 또한 지방재정건전화를 추진하는 과정에서는 추진 결과를 지방의회와 행정안전부에 주기적으로 보고하는 것을 의무화하는 한편, 광역자치단체 또는 행정안전부의 권고나 직접 개입의 범위를 사전에 설정해 둘 필요가 있다.

## 6) 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 제도

지방재정위기 관리 제도를 설계하고 운영함에 있어서는 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 제도가 균형 있게 설계되어야 한다. 이와 관련하여 우선 중앙정부의 역할 수준 선택 문제의 경우에는 재정위기 단계에 따라 차별적으로 역할 수준을 설계한다는 원칙에 따라 중앙정부는 지방재정위기 관리를 위한 법·제도적 기반 구축 및 관리, 사전 모니터링 및 정보공개·공유 활동 강화, 지자체의 재정건전화 조치의 이행 평가 및 환류 등의 역할을 수행하되, 재정 압박 단계와 재정위기 단계에서의 중앙정부의 역할을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재정압박 단계에서 중앙정부는 행·재정적 지원 및 권고를 하는 역할을 수행하되, 직접적인 재정지원 또는 인센티브 제공은 배제할 필요가 있다. 이 과정에서 중앙정부는 재정 압박 자치단체에 대한 지원 활동을 효과적으로 수행하기 위해 재정자문관 파견제도(지자체 신청 또는 중앙정부 직접 파견)를 도입하여 운영하는 방안 검토할 필요가 있다. 다만, 신청주의제도의 실효성을 확보하기 위해서는 재정지원 또는 인센티브 제공을 제한적으로 인정하는 것도 필요할 수 있다.

둘째, 재정위기 단계에서 중앙정부는 행·재정적 지원 및 직접적인 개입과 통제와 함께 제한적인 범위 내에서 직접적인 재정지원 제공자로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 직접적인 재정지원의 경우 지방교부세 교부단체와 불교부단체로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 이 때 지방교부세, 국고보조금을 구분하여 제도를 설계하는 것이 필요하고, 차등국고보조금제도 적용 대상 확대 방안을 검토할 필요가 있다. 단, 이러한 제도 설계의 정당성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 도덕적 해이를 통제할 수 있는 제도적 안전판을 마련하는 것이 선결 과제이다. 또한 직접 재정지원을 위한 구체적 방안으로는 저리의 공공자금 알선, 국고보조사업 보조율 특례 신설, 특별교부세 지원, 일반회계 적자액의 일정 수준을 보전하기 위한 재정금융 차입 지원 등을 고려해 볼 수 있다. 이밖에 재정자문관 파견제도는 재정위기 단계에서도 활용될 수 있을 것이다.

한편, 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 기능 수행을 위한 관련 조직 설치 및 운영 방안도 지방재정위기 관리제도 설계 과정에서 검토되어야 할 과제이다. 기존의 재정위기관리위원회 설치 및 운영 방안 개편 대안, (가칭)재정자문관 파견제도 설계 방안(재정자문관 선정, 파견, 역할 범위 설계 등) 등에 대한 구체적인 검토가 필요할 것이다.

## 7) 지방재정위기 사전 통제 및 관리 시스템 강화 방안

지방재정위기 관리 제도를 재구축함에 있어서는 지방재정관리제도와 사전경보시스템 간 연계 강화 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여서는 재정분석·진단을 위한 지표체계와 사전경보시스템의 모니터링 지표 간 연계 및 차별성을 확보할 필요가 있다. 또한 지방채 무 관련 지표의 경우 지방채발행 상한제도의 기준과 사전 모니터링 지표 간의 차별성을 확보할 필요가 있다. 현행 모니터링 지표는 주로 과거 실적의 재정 정보를 대상으로 개발된 것이기 때문에 사전경보시스템 기능을 발휘하는 데 한계를 안고 있다. 따라서 미래 지출수요의 발생에 대한 영향을 포착할 수 있는 지표를 추가하는 것이 필요하다. 예를 들어 지방재정 지출수요 사전추계제도 또는 지방재정영향평가제도와 연계 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중기재정계획에 중장기 투자계획이 체계적으로 반영되어야 한다. 그래야만 미래 지출수요에 대한 예측 능력이 확보될 수 있을 것이다.

또한 상시 모니터링 활동과 정보공개 및 공유 시스템을 보완할 필요도 있다. 결산정보를 기준으로 모니터링 활동을 전개하면 시차(Time Lag)의 발생으로 인해 모니터링 기능이 약화되기 때문에 실시간(Real Time)으로 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 상시적으로 접근 가능한 정보와 심층적인 분석이 필요한 정보를 구분하여 이원적인 모니터링 시스템 구축 및 운영방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 재정예측 능력의 제고 및 외부 통제 효과성 제고 방안에 대해서도 체계적인 검토가 필요하다. 우선 세입·세출 예측 능력을 제고하기 위해서는 중장기 투자계획을 중기지방재정계획에 체계적으로 반영할 필요가 있고, 복지지출수요 예측 등 신규 재정지출수요 발생 분야를 대상으로 한 집중 모니터링을 실시할 필요가 있다. 또한 재정규율 기준 또는 재정준칙의 설정 및 준수 강화를 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교부세 삭감제도 등 패널티(역인센티브) 부과 제도를 도입할 필요가 있고, 재정투융자심사제도와 중기재정계획과의 연계를 강화할 필요가 있다. 이밖에 지방의회와 시민통제의 효과성을 제고하기 위해 주민참여 예산제도의 실효성 제고 등의 노력도 함께 이루어질 필요가 있다.

## 다. 지방재정위기 관리제도 재구축 대안 설계

### 1) 새로운 지방재정위기 관리제도의 기본 틀

현행 지방재정위기 사전경보시스템의 한계와 문제점을 해결하기 위해서는 우선 현행 시스템을 ‘지방재정위기 발생 전 단계’에서의 재정위험 모니터링 및 예방적 사전관리 시스템과 ‘지방재정위기 발생 후 단계’에서의 재정건전성 회복을 위한 대책 수립 및 이행 활동 관리 시스템으로 분리하여 이원화하는 것이 필요하다. 또한 재정위기 발생 후 재정위기 등급을 세분화하는 것이 필요하다. 이러한 기본방향에 기초하여 새로운 지방재정위기 관리제도 구축 방안을 도식화하여 제시하면 (그림 2)와 같다.

그림 2 ▶ 새로운 지방재정위기 관리제도의 기본 틀

구 분	재정위기 발생 전		재정위기 발생 후		
	현행 조기경보시스템	정 상	주 의	심 각	
개선방안	조기경보관리제도	정 상	주 의		
	재정위기관리제도			재정압박	재정위기

본고에서 제시하는 새로운 지방재정위기 관리제도는 현행 조기경보시스템을 재정위기 발생 전 단계의 조기경보관리제도와 재정위기 발생 후의 재정위기관리제도로 분리 이원화하는 것이다. 재정위기 발생 전 사전경보 등급은 현재와 같이 ‘정상-주의’ 단계를 유지하되, 재정위기 발생 후 재정위기 등급은 ‘재정압박-재정위기’로 세분화할 필요가 있다. 또한 조기경보관리제도는 현행 조기경보시스템을 바탕으로 재정위험 사전 모니터링 및 예방적 관리 활동 중심으로 재구축하고, 재정위기관리제도는 재정압박단체 관리제도와 재정위기단체 관리제도로 구분하여 새로 설계할 필요가 있다.

### 2) 재정압박단체 관리제도

재정압박단체 관리제도는 조기경보 단계에서의 재정건전성 관리를 위한 자구 노력이 실패하여 재정위기가 현재화된 지방자치단체를 대상으로 중앙정부의 적극적인 행·재정적 지원과 권고를 바탕으로 지방자치단체의 종합적이고 체계적인 자구노력을 통해 재정

건전성을 회복하기 위한 제도로 설계할 필요가 있다. 재정압박단체 관리제도의 운영체계는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 재정압박단체 지정. 재정압박단체가 스스로 판단하여 신청하거나 행정안전부에서 주의등급단체의 재정건전화계획 이행실적 평가 결과를 판단하여 재정지표 개선이 어렵거나 악화될 위험성이 있는 경우에 지정하는 것으로 한다. 지방자치단체의 신청권자는 자치단체장으로 제한하고, 지방의회의 의결을 거쳐 상급단체를 경유하여 자치단체장이 직접 행정안전부장관에 지정을 신청하는 것으로 한다. 또한 해당 자치단체의 신청이나 행정안전부의 직접 지정 제안에 관계 없이 재정압박단체로 지정하기 위해서는 '자치단체 신청 또는 행정안전부 제안 → 재정위기관리위원회 심의 → 행정안전부장관 지정'의 공식적인 절차를 거쳐야 할 것이다. 지정시 심의 기준은 사전에 설정된 재정지표의 실적 자료를 활용하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 재정압박단체의 재정재건 관리시스템. 재정압박단체의 재정재건을 위한 관리시스템은 위에서 제시한 지방재정위기관리제도 설계의 기본원칙과 관리제도 설계를 위한 주요 쟁점에서 제시한 항목들을 결합하여 다음과 같이 설계하는 것이 필요하다.

① 자치권의 제한: 자치단체장의 권한 제한, 예산편성권의 제한, 신규 투자사업 제한, 공무원의 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직신설 제한 등은 적용하지 않고, 상환목적의 지방채발행 제한만 적용하는 것으로 한다.

② 지방재정재건계획의 수립 및 이행: 채무감축 목표 설정 및 의무화, 지구노력(재정수입 확충, 세출구조조정 및 감축) 의무화, 재정재건계획 수립 시 광역자치단체 및 행정안전부 보고, 행정안전부의 재정재건계획 이행실적 평가 및 환류, 정보공개 및 외부감사의무화 등을 적용한다.

③ 중앙정부의 행·재정적 지원제도 및 통제: 재정압박단체로 지정된 자치단체에 대해서는 행정안전부가 재정자문관제도를 파견하는 방식을 통해 직접적인 지원 활동을 전개하고 급전적인 재정지원은 최소화하는 것이 필요하다. 단, 재정압박단체 지정을 신청한 자치단체에 대해서는 제한된 범위 내에서 저리의 공공자금 알선, 특별교부세 지원 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다.

④ 재정자문관 과견제도: 행정안전부장관이 지방재정관리 역량이 풍부한 공무원 또는 재정·금융분야 전문가를 선정하여 재정압박단체에 과견하는 지원제도이다. 재정자문관의 역할은 재정압박단체가 수립하는 재정건전화계획에 대한 협의 및 조정, 지방재정 운영에 관한 회계·결산·계약체계 선진화 지원, 지방재정 세수 확충 및 공공요금 현실화와 재산 처분 계획 자문, 지자체 전시성·낭비성사업 발굴 및 지역개발계획의 변경 자문, 긴급재정관리 및 채무감축에 관한 중앙부처 협력사항 지원 등으로 설정한다.

⑤ 지정해제: 재정압박단체의 재정지표가 조기경보단계 자치단체 수준으로 개선된 경우에는 재정위기관리위원회 심의를 거쳐 재정압박단체 지정을 해제하되, 지속적으로 재정건전화계획을 이행하도록 하기 위해 행정안전부가 지도 및 권고 활동을 전개한다.

### 3) 재정위기단체 관리제도

재정위기단체 관리제도는 지방자치단체의 재정위기가 지속적으로 심화되어 중앙정부의 개입 없이 자력으로 채무상황이 불가능한 상태에 이르렀을 때 해당 자치단체를 재정위기단체로 지정하여 지방자치단체(장)의 자치권을 일정 범위 내에서 제한하고 중앙정부의 직접적인 개입과 지원 하에 채무 조정 및 재정재건을 추진하는 제도로 설계하는 방안이다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 재정위기단체 지정. 재정압박단체로 지정된 자치단체가 스스로 판단하여 신청하거나 행정안전부에서 재정압박단체의 재정건전화계획 이행실적 평가 결과를 판단하여 재정지표 개선이 어렵거나 악화될 위험성이 있는 경우에 직접 지정을 제안한다. 이 때 행정안전부가 재정위기단체 지정을 제안하는 상황은 채무지표가 현격히 악화된 경우, 일정기간 이상 채무상황 불능이 지속되는 경우, 중앙정부의 권고를 거부·해태하는 경우 등으로 상정해 볼 수 있다.

지방자치단체의 신청권자는 자치단체장으로 제한하고, 지방의회의 의결을 거쳐 상급 자치단체를 경유하여 자치단체장이 직접 행정안전부장관에게 지정을 신청하는 것으로 한다. 그리고 해당 자치단체의 신청이나 행정안전부장관의 직접 지정 제안에 관계 없이 재정위기단체로 지정하기 위해서는 '자치단체 신청 또는 행정안전부 지정 제안 → 재정위기관리위원회 예비심사 → 행정안전부장관의 지정안건 제출 → 국무회의 심의·의결 → 국무총리 또는

대통령 지정'의 공식적인 절차를 거쳐야 할 것이다. 또한 재정위기단체 지정 심의 시에는 주요 재정지표별 실적 자료에 따른 기계적인 평가 및 판단의 위험성을 예방하기 위하여 질적인 요소를 포함한 심의 시 고려사항들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

둘째, 재정위기단체의 재정재건 관리시스템. 재정압박단체의 재정재건을 위한 관리시스템은 위에서 제시한 지방재정위기관리제도 설계의 기본원칙과 관리제도 설계를 위한 주요 쟁점에서 제시한 항목들을 결합하여 다음과 같이 설계하는 것이 필요하다<sup>6)</sup>.

① 자치권의 제한 : 예산편성권의 제한(인건비, 경상경비 통제), 상환목적외 지방채 발행 제한, 신규 투자사업 제한, 공무원의 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직신설 제한 등을 적용한다.

② 지방재정재건계획의 수립 및 이행 : 채무감축 목표 설정 및 의무화, 자구노력(재정수입 확충, 세출구조조정 및 감축) 의무화, 재정재건계획 수립 시 광역자치단체 및 행정안전부 승인, 행정안전부의 재정재건계획 이행실적 평가 및 환류, 정보공개 및 외부감사의무화 등을 적용한다.

③ 중앙정부의 직접적인 재정지원 : 저리의 공공자금 알선, 특별교부세 지원, 국고보조사업 보조율 특례 신설, 지방채 상환을 위한 재정금융 차입 지원 등을 통해 중앙정부가 일정 범위 내에서 직접적인 재정지원을 한다.

④ 지정해제 : 재정위기단체의 재정지표가 재정압박단체 또는 조기경보단계 자치단체 수준으로 개선된 경우에는 국무회의의 심의·의결을 거쳐 해당 단계로 재조정된 후 지속적으로 재정건전화계획을 이행하도록 하기 위해 행정안전부가 지도 및 권고 활동을 전개한다.

이상에서 설명한 재정압박단체와 재정위기단체의 재정재건 관리제도를 비교하여 제시하면(표 5)와 같다.

6) 재정위기단체에 대해서도 재정자문관 파견제도는 재정압박단체와 동일하게 활용된다.

표 5 재정압박단체와 재정위기단체 재정재건 관리제도 비교

구 분	재정압박단체	재정위기단체
지정기준	주요 재정지표의 실적자료	주요 재정지표의 실적자료 + 질적인 고려요소 추가
지정절차	지자체신청 또는 행안부 지정 제안→재정위기관리위원회심의 →행안부장관 지정	지자체신청 또는 행안부 지정 제안 → 재정위기관리위원회예비심사 → 행안부장관 지정 안건 제출 → 국무회의 심의의결 → 국무총리 또는 대통령 지정
자치권의 제한		
- 예산편성권 제한	×	○
- 지방채발행제한	○	○
- 신규투자사업제한	×	○
- 공무원 정원통제 및 신규채용 제한	×	○
- 조직신설 제한	×	○
재정건전화계획수립		
- 채무감축목표설정 및 의무화	○	○
- 자구노력 의무화	○	○
- 계획수립 보고	○	○
- 계획수립 행안부 승인	×	○
- 건전화계획평가 및 환류	○	○
- 정보공개 및 외부 감사 의무화	○	○
중앙정부의 행·재정적 지원	- 재정자문관 파견 - 지정신청의 경우에 한해 재정 지원 제한적으로 운용	- 재정자문관 파견 - 직접적인 재정지원 및 특례 적극적으로 적용
지정해제	- 재정위기관리위원회 심의 - 조기경보단계 수준으로 전환	- 국무회의 심의·의결 - 재정압박단체로의 전환 또는 조기경보단계 수준으로 전환

### 3. 결론

우리나라 지방재정은 외형상 건전성을 유지하고 있지만 구조적으로 다양한 형태의 재정 위험을 안고 있다. 특히, 집합적 수준에서는 아직까지 우리나라 지방자치단체가 재정위기 국면에 접어들었다고 보기는 어렵지만, 개별 자치단체 수준에서는 이미 재정압박 단계를 넘어 재정위기가 현재화되는 양상을 보이고 있다.

재정 건전성이 훼손되어 지방자치단체의 재정상태가 재정위기 상황으로 한 번 악화되고 나면 지방자치단체의 자구노력만으로는 다시 지속가능성을 회복하는 것이 어려울 수 있다. 따라서 지방재정위기 관리 활동은 예방적인 선제적 노력을 강화하는 것이 중요하다. 또한 지방재정위기 조기경보시스템이 지방자치단체의 자율규제 기준으로 활용되고 있는 현상을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 새로운 제도를 마련해 놓으면 실제로 중앙정부가 개입하지 않더라도 지방자치단체의 자구노력을 촉진하는 시민통제를 활성화하는 효과가 창출될 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 앞으로 우리나라 지방자치단체에 있어서도 재정파산이 현실화될 수 있는 위험성이 상존하고 있다는 전제를 수용하여 현행 지방재정위기 조기경보시스템보다 강화된 지방재정위기 관리제도를 설계하는 노력을 보다 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다. 🌀

## 참고문헌

- 광채기, 지방자치단체의 재정위험 유형 분석, 지방재정 2012 09 · 10, 2012
- 조태제, 지방자치단체의 파산제도, 한국법제연구원, 2006
- 한국지방재정학회, 지방재정 위기관리제도 설계 연구, 2009. 12
- 행정안전부, 2011 ; 행정안전백서, 2012
- Rodden, J. A., et al. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. London : The MIT Press. 2003
- Vigneault, Marianne. Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Working Paper 2005(2) IIGR. Queen's University. 2005

# 외국의 지방재정위기 조기경보제도 운영사례와 정책적 시사점



글 \_ 조 임 곤

(경기대학교 행정학과 교수)

- 세계적인 지방재정위기 속에서 지방재정의 건전성을 상시 모니터링할 수 있는 체제의 구축이 절실하게 요구되고 있는 요즘이다. 이에 우리나라는 2012년 1월부터 지방재정 위기관리제도를 도입, 재정위기단체 공개와 재정운영상 제한 등을 시행하고 있다. 본 고에서는 일본과 미국에서 시행되고 있는 지방재정 조기경보제도를 살펴본 후 이에 대한 정책적 시사점을 제안한다.

● 20세기에 들어와 많은 나라에서 재정 위기가 발생하고 있다. 최근에는 2007년 서브프라임 위기, 2008년 세계 금융 위기, 2009년 유럽 채무 위기(그리스, 아일랜드 등)의 EU, IMF 등에 의한 지원) 등으로 각 나라의 지방재정의 건전성도 많이 약화되고 이에 따라 지방재정의 건전성은 현재 세계적인 문제로 대두되고 있다(太田哲生, 2011). 일본의 유바리시 파산은 이미 잘 알려진 사례이며, 미국 주정부 위기도 심각한 상태이다. 모건 스탠리 방식에 의하면 일리노이주, 캘리포니아주, 뉴욕주는 사실상 지급불능 상태이며,<sup>1)</sup> 이에 따라 주정부의 지원을 받는 지방정부(카운티, 시, 타운, 빌리지 등) 재정위기도 계속될 전망이다.<sup>2)</sup>

1) [www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html](http://www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html)

2) [www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts](http://www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts)

세계적인 지방재정위기 속에서, 우리의 경우도 성남시의 모라토리움 선언, 서울시의 단기차입금 문제 등으로 지방재정의 건전성에 빨간불이 켜진 것이 아닌가 하는 걱정을 시작으로 최근에는 인천광역시와 태백시의 지방재정건전성이 이슈화되고 있기에 지방재정의 건전성을 상시 모니터링할 수 있는 체제의 구축이 절실하게 요구되고 있다.

우리나라의 지방재정 위기관리제도는 2010년 7월 지방재정위기에 대한 사전예측과 선제적 대응을 위해 재정위기 사전경보시스템의 구축이 국무회의에서 결정된 이래, 2011년 3월 지방재정법 개정과 2011년 9월 지방재정법시행령 개정으로, 2012년 1월부터 재정위기단체 공개와 재정운영상 제한 등이 시행되고 있다. 지금까지 분기 단위별로 모니터링이 이루어졌으며, 4개의 부진단체가 재정진단을 받고 2차례의 지방재정위기관리위원회가 개최되어 부진단체의 재정건전화계획 제출과 이행상황 점검·평가가 추진되었다. 그러나, 우리나라 지방재정 위기관리제도의 도입으로 자치단체 경각심이 확산되고 방만한 재정운영이 자제되는 등 성과가 있었음에도 건전성을 회복하는데 시간이 많이 걸리는 문제가 있고 일부 지방자치단체에서는 경전철 사업 등 문제사업이 많아 잠재적인 위험이 상존하고 있는 실정이다.

여기에서는 일본과 미국에서 시행되고 있는 지방재정 조기경보제도(펜실바니아주, 버지니아주, 미시간주, 뉴욕주의 사례)를 살펴본 후 우리나라의 지방재정 위기관리제도에 대한 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 일본의 사례는 현행 우리나라 지방재정 조기경보제도와 유사한 사례이나, 미국의 사례는 대체로 Brown(1993)과 1980년에 개발된 ICMA의 재정추세 관리시스템(ICMA, 2003)에 기초한 사례이다.

## 1. 재정위기관리 모니터링의 필요성

많은 연구에서 지방재정건전성을 Groves · Nollenberger · Valente(2003)가 주장한 4단계로 측정하고 있는데, 이에 의하면 재정이 건전하다는 것은 단기적인 자금부족이 없을 뿐만 아니라, 장기적으로도 주민이 원하는 수준의 행정서비스를 공급할 수 있는 재원 동원 능력이 있음을 의미한다. 이를 자세히 보면, 먼저, 현금지불능력(Cash Solvency)은 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 단기적 능력을 말하고, 예산상의 지불능력(Budgetary Solvency)은 지방정부가 회계 기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확

보하는 능력을 말하며, 장기적인 지불능력(Long-Run Solvency)은 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정 연도에만 나타나는 연금, 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력을 의미하며, 서비스 수준 지불능력(Service-Level Solvency)은 지방정부가 시민이 원하는 일정 수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력을 나타낸다.

지방정부 재정위험(Fiscal Risk 또는 Fiscal Vulnerability)은 이러한 재정 건전성을 충족시키지 못하는 것으로 이해할 수 있고, 이러한 재정위험을 사전에 발견하는 제도가 지방재정 조기경보제도이다. 지방정부가 재정위험에 처하게 되면 지방정부는 원래 자신이 추구하고자 하는 목표를 달성하지 못하게 된다. Hemming & Petrie(2000)는 재정위험을 정부가 총체적 재정정책 목적 실행에 실패할 가능성에 처해 있는 상황으로 파악하고 있다. IMF(2008)도 재정위험을 이와 유사하게 예산편성 또는 기타 예측 기대에서 재정결과가 벗어날 가능성으로 정의하고 있다.

결국 재정위험은 재원대책이 제대로 마련되지 않거나 불충분하여 재정적자가 발생하고, 이로 인해 국가부채나 지방채무가 누적적으로 증가하며 우발채무가 발생하여 재정의 지속가능성을 위협하는 상황이라고 정의할 수 있으며, 재정위험이 발생하거나 현재화되면 정부의 부채가 증가하게 되고, 이를 해결하기 위해서는 추가적인 세입확충이나 조세부담 증가노력을 전개하지 않을 수밖에 없다. IMF(2008)는 재정위험이 발생하는 원인을 현재의 재정상황에 대한 부정확한 진단, 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정위험, 장기적인 재정의 지속가능성에 대한 위협, 재정정책의 설계와 집행에 영향을 미치는 구조적 또는 제도적 취약성 등으로 보고 있다.

재정위험은 강도와 지속성을 기준으로 재정압박, 재정위기, 재정파산으로 진전되는데, 재정위험의 개념을 명확하게 하기 위하여 유사한 개념인 재정압박(Fiscal Stress), 재정위기(Fiscal Crisis or Emergency), 재정파산(Fiscal Bankruptcy) 등과 비교하여 설명하면 다음과 같다. 재정압박이란 재정위기의 징후로서 재정지출의 지속적 팽창 과정에서 이를 충당할 만한 재정수입이 확보되지 않아 재정 유동성에 문제가 발생하여 재정적자가 누적되는 상황을 나타낸다. 재정난(Fiscal Distress) 또는 재정위기관 재정압박으로 인한 재정적자의 누적현상이 지속되어 사회문제로 표출되는 상태를 말하며, 자구적 노력이나 외부의 지원과 감독을 필요로 하며 미국이나 일본 등에서는 구체적인 기준을 제시하고 있다(허명순, 2011). 대체로 재정위기는 “일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출 간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적

인 부족에 의해서 발생한 현상”이라고 볼 수 있다(서정섭, 2010). 재정파산이란 재정위기 상태를 자력으로 극복하지 못하는 최악의 상황을 의미하며(김종순, 2010), 자치단체가 채무상환능력을 상실하여 자치단체로서 기능을 할 수 없는 단계이다.

그러나 지방자치단체의 재정상태는 매우 심각한 위기에 이를 때까지 그 사실이 밝혀지지 않고 있다가, 갑자기 지방자치단체가 파산을 선언하는 경우가 많다. 일본 유바리시 같은 경우처럼 분식회계 등의 방법으로 장부상으로는 매년 흑자를 보이도록 하다가 더 이상 버틸 수 없을 때에 지방자치단체는 파산을 선언하기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 도입된 것이 지방재정 조기경보제도이다. 지방재정 조기경보제도는 재정상황에 대한 지표를 설정하고 재정위기를 사전에 탐지하고, 건전화의 필요성이 있는 경우에 신속하게 대응하기 위하여 만들어진 제도이다.

특히 우리의 지방재정관리제도로써 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행승인제도, 사업예산제도, 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정상황 주민 공개 등이 있지만, 재정위기를 사전에 탐지하고 조치를 취하기 위하여 반드시 필요한 조기경보시스템이 존재하지 않아 지방정부들의 재정위기를 점검할 사전적인 조치가 결여되어 있었기 때문에 지방재정 조기경보제도가 도입되었다.

## 2. 외국의 지방재정위기 조기경보제도 운영 사례

### 가. 일본

지방재정의 건전성이 문제가 됨에 따라 일본에서는 2009년 4월 1일 지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률(소위 건전화법)을 전면적으로 시행하였다. 과거의 지방재정 재건 촉진특별 조치법(구재건법)과 다른 점은 감사위원의 심사, 의회보고, 주민 공표 등의 의무가 신설되고, 조기건전화 기준에 문제가 있는 경우에는 지방자치단체가 재정건전화 계획을 의무적으로 수립하여야 한다. 또한 유량뿐만 아니라 저량에도 주목하여 공기업의 지표도 추가되었다.

과거 지방재정재건축진특별조치법(재건법)이 레드카드만 적용한 것에 비해, 지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률은 옐로우카드와 레드카드를 모두 규정하고 있다. 이 법에 의해 이전에는 재정재건단체로 불리던 단체가 재정재생단체로 불리고 있다. 과거 재정재건 단체는 적자액이 표준재정 규모의 5%(도도부현) 또는 20%(시구읍면)를 넘어 재정재건계획을 작성하여 총무성 장관의 동의를 얻은 단체였다.

지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법에 의하면, 재정의 조기 건전화나 재생의 필요성을 판단하기 위하여, (표 1)과 같은 4개의 재정 지표를 설정하고 있는데, 지방공공단체는 매년도, 전년도의 결산에 근거하는 건전화 판단 비율을 담은 그 산정 자료를 의회에 보고하고, 공표해야 한다. 일본의 지방 자치체 재정 건전화법에 의하면 (표 1)의 4개 지표 중 하나라도 기준을 넘으면 해당 재생 판단 비율을 공표한 연도의 말까지 건전화 계획을 의무적으로 수립하고 중앙과 도도부현에 실행 상황을 보고하여야 한다. 이때 총무 대신 또는 도도부현 지사는 조기건전화가 곤란하다고 판단되는 경우 필요한 권고를 할 수 있다. 재생판단비율(건전화 판단 비율 중 장래 부담 비율을 제외한 3개의 지표) 중 하나라도 재정재생 기준 이상인 지방자치단체는 해당 재생 판단 비율을 공표한 연도의 말까지 재정재생계획을 작성해야 한다. 재정 재생계획을 총무대신이 동의한 재정재생단체는 총무대신의 허가를 받아 재생대체특례채를 발행할 수 있지만 재해복구사업을 제외하고는 지방채 발행이 제한된다. 재정의 운영이 계획에 적합하지 않은 경우 총무대신은 예산의 변경 등 필요한 조치를 권고할 수 있다.<sup>3)</sup>

표 1 일본의 재정위기 판단 지표

구 분	조기건전화기준	재정재생기준
○ 실질적자비율 일반회계 실질적자액의 표준 재정 규모에 대한 비율	도도부현 : 3.75% 시정촌 : 재정규모에 따라 11.25~15%	도도부현 : 5% 시정촌 : 20%
○ 연결실질적자비율 전 회계의 실질적자액의 표준 재정 규모에 대한 비율	도도부현 : 8.75% 시정촌 : 재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현 : 15% 시정촌 : 30%
○ 실질공채비율 공채비와 이에 준하는 경비의 표준 재정 규모로부터 원리 상환금 등과 관련되는 기준 재정 수요액수 산입액을 공제한 액에 대한 비율	도도부현 · 시정촌 : 25%	도도부현 · 시정촌 : 35%
○ 장래부담비율 지방채 잔고 외에 일반회계 등이 장래부담해야 할 실질적인 부채가 표준 재정 규모로부터 원리 상환금등과 관련되는 기준 재정 수요액수 산입액을 공제한 액에 대한 비율	도도부현 · 정령지정도시 : 400% 시정촌 : 350%	-

※ 자료 : [www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html)

3) [www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html)

또한 이와 별개로 공영기업을 경영하는 지방공공단체(조합 및 지방 개발 사업단을 포함)는 자금부족 비율(자금의 부족액의 사업 규모에 대한 비율)을 의회에 보고하고 공표하여야 한다. 자금부족 비율은 병원이나 하수도 등의 공영기업 자금부족을 공영기업의 사업 규모인 요금수입규모와 비교해 지표화해 경영상태의 악화 정도를 나타낸 지표이다. 자금부족 비율이 경영건전화 기준인 20% 이상이 되었을 경우,<sup>4)</sup> 경영 건전화 계획을 작성하여야 하고, 총무 대신은 각 도도부현 지사, 지정도시의 장으로부터 보고받은 내용의 개요를 공표하도록 하고 있다.

2013년 2월 현재 재정건전화 계획을 시행하고 있는 단체는 2단체(靑森縣 大鰐町, 大阪府 泉佐野市)이며, 재정재생계획을 시행하고 있는 단체는 유바리시(北海道 夕張市) 1단체이다. 경영건전화계획을 시행하고 있는 회계는 32회계이다. 지금까지 재정건전화계획을 완료한 단체는 4단체, 재정재생계획을 완료한 단체는 없으며, 경영건전화계획을 완료한 회계는 6회계이다.<sup>5)</sup>

## 나. 미국 지방정부 조기경보시스템의 이론적 배경

미국 지방정부 조기경보시스템은 크게 Brown(1993)과 Groves · Nollenberger · Valente(2003)의 연구에 기초를 두고 있다. Brown(1993)의 10점 테스트는 인구 10만 명 이하의 소규모 지방정부에 초점을 둔 것으로 도시를 1만 5,000명 이하, 1만 5,000~3만 명, 3만~5만 명, 5만~10만 명으로 구분하여 지표를 계산한 후에 모든 지방정부의 통계를 기초로 4분 위수를 작성하여 이에 따라 분류하는 것으로 이는 주로 정부의 특정자금 및 활동을 분석하는데 유리하지만 종합적인 활동에는 적합하지 않다. 이러한 10점 테스트가 개발된 이유는 빠르고 효과적인 재정상황평가와 지방재정통계의 습득 용이성 때문인데, 10개의 지수 중 수입이 3개, 지출이 1개, 운영상황이 3개, 부채구조가 3개이다.<sup>6)</sup> Brown(1993)의 계산 방식은 하위 25%면 ‘-1점’, 50%면 ‘0점’, 75%면 ‘1점’, 그 이외는 ‘2점’을 부여하며, 전체 합계 점수가 10점 이상 ‘최상’, 5~9점이면 ‘우수’, 1~4점이면 ‘평균’, 0~4점이면 ‘저조’, -5점 이하는 ‘최악’으로 분류하고 있다.

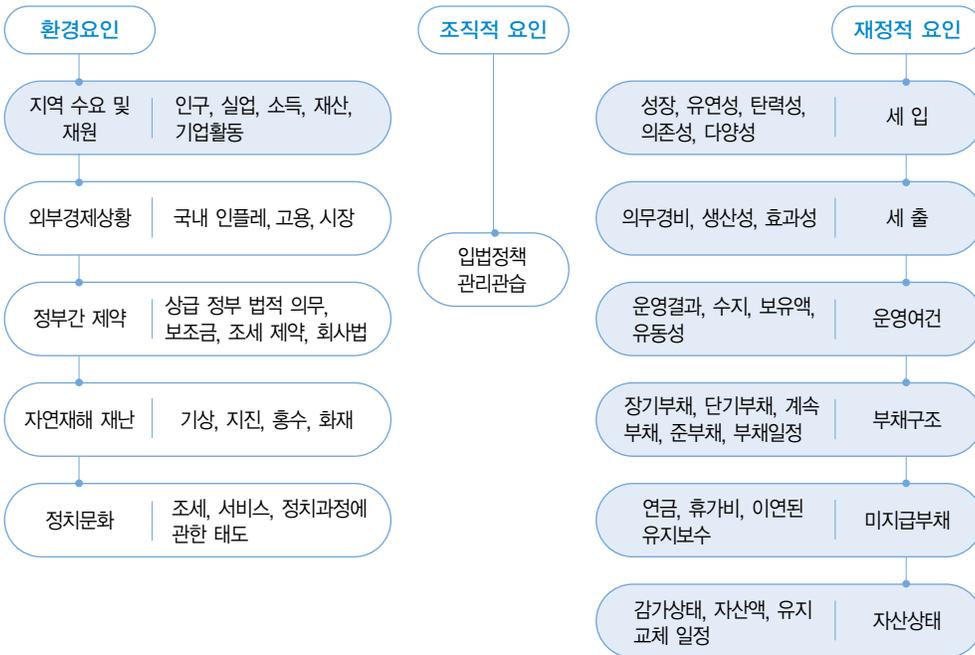
4) 4년 동안 영업수익을 1년간 5% 정도 합리화할 수 있다는 가정에서 나온 것이다.

5) [www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei07\\_02000048.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000048.html)

6) 총수입/인구, 일반회계 수입 중 자체수입 비중, 일반회계 중 다른 회계에서온 수입의 비중, 경상경비비중, 수입/지출, 가용재원/일반회계 수입, 일반회계 현금 및 투자/일반회계 부채, 일반회계부채/일반회계수입, 직접장기부채(재산세로 갚아야 하는 부채)/인구, 부채비용/총수입 등의 지표를 사용한다.

다수의 지표로 구성된 ICMA의 재정추세관리시스템(Financial Trend Monitoring System)에서는 재정 상태에 미치는 요인을 (그림 1)과 같이 파악하고 있다(Groves · Nollenberger · Valente, 2003).

그림 1 ICMA의 재정추세관리시스템 개요



환경적 요인에서는 인구, 재산가치, 빈곤, 인플레이션, 개인소득, 고용 등의 자료를 이용하여 지방정부의 수요 및 조세기반을 측정하며, 재정적 요인에서는 부채 상한, 법정의무경비와 같은 정부간 제약을 측정하고, 조직적 요인에서는 재정관리 관행, 재정의사결정 관행을 측정한다. ICMA의 재정추세관리시스템에서는 이상과 같은 12개의 요인 가운데, (그림 1)에서 회색으로 표시된 7개의 요인에 대해서만 지표를 구성하고 있는데 이것은 정치문화와 같은 요인들은 지표구성이 불가능하거나 객관성이 의문시되기 때문이다.

실제의 분석 사례를 보면 2009년의 유타주 워싱턴시 분석에서는 3개 분야 42개 지표가 분석되었다. 세 개 분야는 환경분야, 조직분야, 재정분야이며, 환경분야에는 지역사회수요 및 자원, 정부간 제약, 재난위험, 정치적문화, 외부적경제조건이라는 세부 분야가 있었고, 조직분야

에서는 관리관행, 입법적 정책 세부분야가 있었으며, 재정분야에는 세입, 지출, 운영지위, 부채 구조, 비예산 부채, 자본적 상태 등의 세부분야가 있었다.

워싱턴시 분석지표는 일인당순운영세입(Net Operating Revenue per Capita), 순운영세입에서 사용이 정해진 운영수입비율(Restricted Operating Revenues)이 차지하는 비율, 총운영수입(Gross Operating Revenues)에서 정부간운영수입(Intergovernmental Revenues)이 차지하는 비율, 경기변동에 민감한 세입(Elastic operating revenues)이 순운영수입에서 차지하는 비율, 지방세 수입, 순재산세부과액에서 체납액의 비율, 사용료 및 수수료 총공급비용에서 사용료수수료 수입의 비율(Revenues from fees and user charges as a percentage of total expenditures for related services), 1인당 순운영지출, 총순운영지출에서 지역및경제개발비의 비중(Operating expenditures for Community and Economic Development as a percentage of total net operating expenditures), 총순운영지출에서 일반행정비 비중, 총순운영지출에서 공원 및 화장, 공공재산 관리 비용 비중, 총순운영지출에서 여가 및 문화 지출 비중, 총순운영지출에서 안전관리비 비중, 상여금의 임금에 대한 비중(Fringe benefit expenditures as a percentage of salaries and wages), 여유자금의 순운영수입에서의 비율 (Unreserved fund balance as a percentage of net operating revenues), 현금 및 단기투자가 현부채에서 차지하는 비중 (Cash and short-term investments as a Percentage of current liabilities), 자본지출이 순운영지출에서 차지하는 비중(Capital outlay as a percentage of net operating Expenditures), 인구, 인구밀도 등 19개의 지표가 사용되었다.

#### 다. 펜실바니아주 사례

1987년 펜실바니아 지방공공단체 재정재건법(Municipalities Financial Recovery Act)은 펜실바니아주 지역사회 경제개발부(Department of Community and Economic Development)가 재정위기가 있다고 생각되는 지방자치단체(도시정부 및 자치구 정부)를 지정하고, 부채에 대한 개선, 정부 지원의 제약, 심한 경우 지방정부간 통합 등을 권고할 수 있는 권한을 부여하였다. 지역사회 경제개발부는 1% 이상의 재정 적자가 3년간 계속 3년간 이상 세출이 세입을 초과, 공채나 어음의 원금이나 금리의 지불이나 임대료의 지불 불이행, 임금 지불이 30일 이상 늦음, 판결로 정해진 기일부터 30일 이상 채권에 대한 지불 불능, 직원의 소득세로부터 공제되는 세금 상당분이나 사회 보장세에의 거출에의 자금 이행이 30일 이상 지연, 지방공공단체가 2년간 이상 세입의 5% 이상의 적자 상태로 운영, 법으로 정해진 퇴직 연금제도에 대한 최소

한의 전출을 실시 못함, 재원이나 예산의 30%를 넘는 채권자와 조정을 교섭했지만 합의 도달 못함, 연방 파산법 제9장에 근거하는 채무 조정 신청, 일반적 이용을 목적으로 한 부동산세 (Real Estate Tax) 과세 능력이 법적 한계에 도달한 경우 등 11개의 조건 중 1개 이상이 해당하면 재정위기도시의 지정을 검토할 수 있다. 1987년 이 제도가 도입된 이래 현재까지 (표 2)와 같은 재정위기단체 지정 및 해제가 이루어졌다. 최근에는 위기단체로 지정이 된 후에 몇 차례의 계획이 변경되고 지역사회 경제개발부의 강력한 권고 조치가 이루어지고 있다.

표 2 펜실바니아주 재정위기 지정 및 해제 현황

시 또는 구	카운티	지정	제재	제재 해제	지정 해제
Farrell	Mercer	1987년 11월			
Aliquippa	Beaver	1987년 12월			
Clairton	Allegheny	1988년 1월			
Wilkinsburg	Allegheny	1988년 1월			1998년 11월
Shenandoah	Schuylkill	1988년 5월			1993년 4월
Braddock	Allegheny	1988년 6월			
Franklin	Cambria	1988년 7월			
Rankin	Allegheny	1989년 1월			
Ambridge	Beaver	1990년 4월			1993년 4월
Duquesne	Allegheny	1991년 6월			
Scranton	Lackawanna	1992년 1월	1999년 1월	2002년 11월	
Johnstown	Cambria	1992년 8월			
EastPittsburgh	Allegheny	1992년 11월			1999년 12월
Millbourne	Delaware	1993년 1월			
Homestead	Allegheny	1993년 3월			2007년 3월
Chester	Delaware	1995년 4월			
NorthBraddock	Allegheny	1995년 5월			2003년 4월
Greenville	Mercer	2002년 5월			
WestHazleton	Luzerne	2003년 3월			
Pittsburgh	Allegheny	2003년 12월			
Plymouth	Luzerne	2004년 7월			
Nanticoke	Luzerne	2006년 5월			
NewCastle	Lawrence	2007년 1월			
Westfall	Pike	2009년 4월			
Reading	Berks	2009년 11월			
Harrisburg	Dauphin	2010년 12월			
Altoona	Blair	2012년 5월			

※ 자료 : en.wikipedia.org/wiki/Financially\_Distressed\_Municipalities\_Act, <http://newpa.com/local-government/services-we-provide-local-governments/request-assistance/list-of-act-47-distress-determinations>

## 라. 미시간주 사례

미시간주 재무부는 지방정부의 잠재적인 재정문제를 탐지하기 위하여 2007년부터 새로운 지방정부 재정지표시스템을 운영하였다. 미시간주 모든 지방정부는 (표 3)과 같은 점수체계의 관리를 받게 되었다. 미시간주의 재정지표체계는 (표 4)와 같이, Groves·Godsey·Shulman(2003)의 재정건전성 개념 중 예산, 장기, 서비스 지불능력에 초점을 두고 있다.

**표 3** 미시간주 재정압박 점수 등급

재정 압박 점수	재정압박정도	주의 관여
0~4	재정적으로 중립	주정부 관여 필요없음
5~7	재정적으로 주의 단계	당해연도와 익년도에 재정적 감시를 받음
8~10	재정 압박 단계	당해연도와 익년도에 재정적 감시를 받으며, 재정적 검토의 대상이 됨

※ 자료 : Plerhoples · Scorsone, 2010

**표 4** 미시간주의 재정지표체계

지 표	산 출	계 산	재정건전성
인구증가	현인구 - 2000 인구	0보다 작으면 1, 0 이상이면 0점	장 기
실질과세표준 성장	현실질과세표준 - 2년전 과세표준	0보다 작으면 1, 0 이상이면 0점	장 기
실질과세표준 감소폭	(현실질과세표준 - 2년전 과세표준) / 2년전 과세표준	1표준편차 (-0.04)보다 작으면 1, 크면 0	장 기
과세표준에 대한 일반회계 비중	일반회계지출 / 과세표준	1표준편차보다 크면 1, 작으면 0와 (표준편차는 시와 빌리지가 3.2%와 타운십이 0.81%)	서비스
일반회계 운영 적자 비율	(일반회계지출 - 일반회계 수입) / 일반회계 수입	-0.1보다 적으면 1, 아니면 0	예 산
전년도 일반회계 운영적자 비율	전년도와 2년전(일반회계지출 - 일반회계 수입) / 일반회계 수입	-0.1보다 적으면 1, 아니면 0	예 산
일반회계 수지 비율	일반회계 수지 / 일반회계 수입	0.5 표준편차(13%)보다 작으면 1, 아니면 0	예 산
당해연도 또는 직전연도 수지	당해연도와 직전년도 일반회계, 특별회계, 자본회계, 부채서비스 회계 부채	어느 하나라도 적자이면 1, 아니면 0	예 산
과세표준에 대한 일반장기부채 비율	일반 장기 부채 / 과세표준	1 표준편차 (6%) 이상이면 1, 아니면 0	장 기

※ 자료 : Plerhoples · Scorsone, 2010

현재 미시간주에서는 Brown(1993)의 연구에 기초하여 다음과 같은 제도적 개선을 고려하고 있다. 첫째, 1과 0이라는 구분이 너무 가혹하다는 단점의 개선을 고려하고 있다. 가령 인구

증가가 -1명과 인구증가가 -3,000명인 경우 모두가 1점을 받게 되는 모순이 생기기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 하위 25%는 1점, 26~50%는 0.5점, 51~75%가 0.25점, 75~100%가 0점이 되는 안이 제기되기도 한다. 둘째로, 지방정부의 구분은 인구와 1인당 지출 수준으로 구분하여 이러한 제도를 운영하는 안이 고려되고 있다.

## 마. 버지니아 주(Commonwealth of Virginia) 사례

버지니아주에서는 95개 카운티와 39개 시에 대하여 인구 1인당 세입여건, 세입노력도, 중위가구소득 등을 기초로 재정압박지수를 2004년부터 산출하고 있다.<sup>7)</sup> 2012년까지 각각의 재정압박지수는 55점이기 때문에 165점이 버지니아주 평균 압박지수가 되었으나(Commission on Local Government Commonwealth of Virginia, 2012), 2013년에는 평균점을 100점으로 조정하였다(Commission on Local Government Commonwealth of Virginia, 2013). 재정압박지수는 다시 1 표준편차를 사용하여 압박 낮음, 압박 평균 이하, 압박 평균 이상, 압박 높음 등 4개의 분류로 구분된다. 2010년도에는 재정압박지수의 표준편차가 10.96이었다.

인구 1인당 세입여건은 지방정부가 주정부 평균 세율을 적용하였다면 얼마만큼의 지방세를 징수할 수 있는가를 보는 것으로 부동산 가격, 공기업 부동산 가격, 등록 자동차, 지방판매세, 기타세입(Adjusted Gross Income, 영업허가세 · 음식세 · 숙박세 등) 등에 따라 달라진다. 버지니아주 1인당 평균 세입을 기록한 곳이 100점을 얻는다. 계산을 위해서 먼저 주정부 전체의 평균 부동산세율, 평균 공기업재산세율, 평균 개인재산세율, 평균 기타세율이 계산된다. 1인당 세입여건은 주 전체 평균 세율에 과세표준액을 곱한 후에 인구로 나누어 계산된다. 압박지수는 주전체 표준화 지수를 산출한 후에 여기에 -5를 곱하고 여기에 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다.<sup>8)</sup> 인구 1인당 세입여건이 평균이면 100점이 되며, 인구 1인당 세입 여건이 좋을수록 100점보다 작아지고 인구 1인당 세입여건이 나쁠수록 100점보다 커지게 된다.<sup>9)</sup>

7) [www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance](http://www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance)

8) 100/55를 곱하는 조정은 2013년부터 이루어졌다. 이는 지수의 평균을 100으로 만들기 위함이다.

9) -5를 곱하였기 때문이다.

세입노력도는 세입징수액을 세입여건으로 나누어 계산된다. 포함되는 지방세는 부동산세, 공기업 부동산세, 개인 재산세, 지방판매세, 기타 지방세입이다. 2010년 버지니아주 평균은 0.9093, 2011년에는 0.9251이었다. 압박지수의 계산은 먼저 인구 1인당 세입징수액을 인구 1인당 세입 여건으로 나누고 세입노력도를 계산한 후에 표준화지수를 만들고 여기에 5를 곱한 후 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다. 세입노력도가 평균보다 크면 압박지수가 100점보다 크고, 세입노력도가 평균보다 작으면 압박지수가 100점보다 낮아진다.<sup>10)</sup>

중위가구소득은 센서스 자료에서 얻어진다. 지수의 계산은 표준화 지수에 -5를 곱한 후 여기에 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다. 중위가구소득이 평균보다 높으면 압박지수가 100보다 작아지고, 중위가구소득이 평균보다 작으면 압박지수가 100점보다 낮아진다.

재정압박지수는 이상의 세 개의 압박지수를 더하여 계산되는데, 2012년까지는 165가 평균적인 재정압박지수가 되었으나, 2013년부터는 세 개의 압박지수를 더한 값에 3을 나누기 때문에 100이 평균적인 재정압박지수이다. 버지니아에서는 이러한 압박지수를 최대한 많은 시계열자료로 발표하고 그 순위도 공개하고 변화율도 공개하고 있다. 또한 웹사이트에 엑셀시트 등도 공개하여 지방자치단체가 자신의 상황을 언제든지 확인할 수 있도록 되어 있다.

## 바. 뉴욕주 사례

뉴욕주는 2007년 경제위기 이래 뉴욕주 지방정부와 학교구정부의 재정이 위협을 받게 되자 재정 위협에 대한 경보장치에 관심을 갖게 되었다. 이에 뉴욕주에서는 재정압박에 지방정부가 처하지 않기 위하여 지방정부의 재정건전성을 관리하여 조기에 대처할 수 있는 재정위기관리 제도(Fiscal Stress Monitoring System, FSMS)를 만들었다.

뉴욕주는 2012년 9월에 조기경보시스템을 설계하고 지방정부 및 교육구정부에게 60일 동안

10) 일반적으로 낮은 세입노력도는 낮은 재정압박을 의미한다.

의견을 조회하였다. 이미 뉴욕 지방정부는 연금비용과 보험비용과 2% 재산세 제한으로 어려움을 호소하여 왔었다. 뉴욕주는 2,300개의 시정부와 교육구정부에 대하여 몇 개의 재정지표로서 종합지수를 만들어서 지방정부의 재정건전성을 심각한 재정압박(Stress), 보통의 재정압박, 재정압박에 취약, 재정압박 없음의 4가지 구분을 사용하였다. 뉴욕주의 조기경보시스템에서는(표 5)와 같은 9개의 지표(현금보유, 운영적자 패턴, 인구추세, 과표 성장 등)가 포함되어 있다. 만일 재정압박을 경험하고 있는 경우에는 예산을 분석하고, 기술적재정지원, 중기 재정계획 지도, 재정관리훈련 등을 제공한다.

표 5 뉴욕주 지방정부 재정지표

분 야	재정지표	목 적
연말 수지	할당된 예산 수지 및 비할당 예산 수지	일반회계수입, 특별회계 수입, 공기업 회계의 자금 수지
	총 예산 수지	수입부족, 지출초과, 특정목적에 할당 지출을 감당할 수 있는 여유 자금
운영적자	운영적자	운영적자를 보이고 있는가
현금 보유	현금비율	현 부채를 청산할 수 있는 능력
	월 지출에서 현금의 비율	현금으로 회계연도 운영을 할 수 있는 능력
단기부채사용	단기부채 발행	현금 흐름상 발행된 단기 부채 규모
	단기부채 발행 추세	단기부채의 발행 추세
고정 비용	세입 중 급여 상여금 비율	세입에서 급여와 상여금에 할당된 금액
	세입 중 부채 비용 비율	세입에서 부채와 관련된 지출이 차지하는 비율

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

재정지표의 계산 방식은 (표 6)과 같은데, 최종 점수가 65~100%이면 '심각한 재정압박', 55~64.9%이면 '보통의 재정압박', 45~54.9%이면 '재정압박에 취약', 0~44.9%이면 '재정압박 없음' 으로 분류하고 있다. (표 6)에서 통합회계는 시는 일반회계·수도회계·하수도회계를 통합한 회계, 카운티는 일반회계·카운티도로·도로기계·수도·하수도·공기업회계를 통합한 회계, 빌리지(Village)는 일반회계·수도·하수도회계를 통합한 회계, 타운은 일반회계 (빌리지 포함분(Town-Wide)과 포함하지 않은 분(Part-Town) 모두),<sup>11)</sup> 고속도로 (빌리지 포함분과 포함하지 않은 분 모두), 수도, 하수도회계를 통합한 회계를 사용한다.

11) 빌리지 포함분이란 타운 안에 빌리지가 있을 때 빌리지에도 제공하는 금액을 말하며 포함하지 않은 분이란 타운에서 제공하지 않고 빌리지에서 제공하는 금액을 말함.

표 6 뉴욕주 지방정부 재정지표 계산방식

재정지표	계산방식	최고점수	가중치
할당된 예산 수지 및 비할당 예산(여유자금) 수지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반회계 예산</li> <li>• 3점 작년보다 3.33% 이하인 경우</li> <li>• 2점 작년보다 3.33% 크나 6.67% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 6.67% 크나 10% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년보다 10% 큰 경우</li> <li>• 일반회계 수입을 제외한 통합회계</li> <li>• 1점 작년대비 총회계 % - 일반회계 %가 음수인 경우</li> </ul>	4	50%
총 예산 수지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반회계 예산</li> <li>• 3점 작년보다 10% 이하인 경우</li> <li>• 2점 작년보다 10% 크나 15% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 15% 크나 20% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년보다 20% 큰 경우</li> <li>• 일반회계 수입을 제외한 통합회계</li> <li>• 1점 작년대비 총회계 % - 일반회계 %가 음수인 경우</li> </ul>	4	
운영적자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합회계</li> <li>• 3점 3년 연속 적자 또는 작년보다 -10% 적자</li> <li>• 2점 3년 중 2개년도 적자</li> <li>• 1점 3년 중 1개년도 적자</li> <li>• 0점 지난 3년중 적자 없음</li> </ul>	3	10%
현금비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합회계</li> <li>• 3점 작년보다 50% 이하</li> <li>• 2점 작년보다 50% 크나 75% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 75% 크나 100% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년보다 100% 큰 경우</li> </ul>	3	20%
월 지출에서 현금의 비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합회계 (빌리지와 타운)</li> <li>• 3점 작년보다 33.3% 이하</li> <li>• 2점 작년보다 33.3% 크나 66.7% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 66.7% 크나 100% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년보다 100% 큰 경우</li> <li>• 통합회계 (시와 카운티)</li> <li>• 3점 작년보다 50% 이하</li> <li>• 2점 작년보다 50% 크나 100% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 100% 크나 150% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년보다 150% 큰 경우</li> </ul>	3	
단기부채 발행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 회계 대상</li> <li>• 3점 작년보다 15% 큰 경우</li> <li>• 2점 작년보다 5% 크나 15% 이하인 경우</li> <li>• 1점 작년보다 0% 크나 5% 이하인 경우</li> <li>• 0점 작년에 0%</li> </ul>	3	10%
단기부채 발행 추세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 회계 대상</li> <li>• 3점 3개년 연속 발행 또는 작년에 특별한 이유에서 예산에 주석을 달은 경우</li> <li>• 2점 2년 연속 발행 • 1점 작년에 발행 • 0점 미발행</li> </ul>	3	

세입 중 급여 상여금 비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 회계 대상</li> <li>• 3점 3개년 평균 비율이 75% 이상</li> <li>• 2점 3개년 평균 비율이 70% 이상 75% 미만</li> <li>• 1점 3개년 평균 비율이 65% 이상 70% 미만</li> <li>• 0점 3개년 평균 비율이 65% 미만</li> </ul>	3	10%
세입 중 부채 비용 비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 회계 대상</li> <li>• 3점 3개년 평균 비율이 75% 이상</li> <li>• 2점 3개년 평균 비율이 70% 이상 75% 미만</li> <li>• 1점 3개년 평균 비율이 65% 이상 70% 미만</li> <li>• 0점 3개년 평균 비율이 65% 미만</li> </ul>	3	
합 계		29	100%

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

뉴욕주에서는 재정지표와는 별도로 8개 부분 14개 지표로 구성된 (표 7)과 같은 환경지표도 검토하고 있다.

표 7 뉴욕주 환경지표

부 문	환경지표	목 적
인 구	1990년과 2010년 사이의 인구 변화	인구가 지난 10년동안, 20년 동안 급격히 감소하였는가?
나 이	2000년과 2010년 사이의 중위연령 변화	중위 인구가 늘어났는가?
	2010년 중위 연령	2010년 지방정부 주민의 중위 연령
빈 곤	2010 어린이 빈곤율	지방정부의 어린이 빈곤율
	2000년과 2010년 사이의 어린이 빈곤율 변화	지방정부의 어린이 빈곤율이 증가하였는가?
재산가치	재산가치의 변화	지방정부 구역의 재산가치가 감소하였는가?
	인구 1인당 재산 가치	지방정부의 재산소득을 확인
고 용	실업률 변화	실업률이 높아졌는가?
	실업률	지방정부 내의 실업률
	카운티에서의 총 직업수의 변화	카운티 내 총 직업수가 감소하였는가?
정부간 수입	주정부 연방정부 의존	주정부 연방정부에 대한 세입 의존도
	주정부 연방정부 세입 변화	주정부 연방정부 세입이 감소하였는가?
조세 상한	조세상한을 올릴 수 있는가?	조세 상한에 근접하여 더 이상 올릴 수 없는지 확인
판매세	지방 판매세 변화	지방 판매세가 감소하였는지

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

이러한 환경지표의 계산은 (표 8)과 같은데, 가중치와 점수가 자치단체 구분에 따라 달라짐을 알 수 있다. 환경 지표의 평가는 50% 이상의 점수가 나오면 최악의 환경으로 '###' 표기를 받으며, 40% 이상에서 50% 미만은 부정적 환경으로 '##' 표기를 받고, 30% 이상에서 40% 미만은 그다음 수준의 부정적 환경으로 '#' 표기를 받는다. 만약 30%보다 적다면 부정적 환경에 처해 있지 않은 것으로 평가된다.

표 8 뉴욕주 환경지표 점수 계산

환경지표	점수계산	카운티		시, 빌리지		타운	
		최고점	가중치	최고점	가중치	최고점	가중치
1990년과 2010년 사이의 인구 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 1990~2000년, 2000~2010년 모두 0%보다 적거나 2000~2010년 -10% 이하</li> <li>• 2점 2000~2010년 변화가 -5% 이하</li> <li>• 1점 2000~2010년 변화가 -5%보다 크나 0% 미만</li> <li>• 0점 2000~2010년 변화가 0% 이상</li> </ul>	3	15%	3	15%	3	20%
2000년과 2010년 사이의 중위 연령 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 25% 이상</li> <li>• 2점 20% 이상 25% 미만</li> <li>• 1점 15% 이상 20% 미만</li> <li>• 0점 15% 미만</li> </ul>	3	10%	3	10%	3	10%
2010년 중위 연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 50점 이상</li> <li>• 0점 50점 미만</li> </ul>	1		1		1	
2010년 어린이 빈곤율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 39.8% 이상 (주평균의 2배)</li> <li>• 2점 29.85%(주평균 1.5배) 이상 39.8% 미만</li> <li>• 1점 19.90% (주평균) 이상 29.85% 미만</li> <li>• 0점 19.90% 미만</li> </ul>	3	10%	3	15%	3	20%
2000년과 2010년 사이의 어린이 빈곤율 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 0%보다 큰 경우</li> <li>• 0점 0% 이하</li> </ul>	1		1		1	
재산가치의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 4년 평균이 -4% 이하이거나 최근 2년 변화가 -10%보다 작은 경우</li> <li>• 2점 4년 평균이 -2% 이하이나 -4%보다 큰 경우</li> <li>• 1점 4년 평균이 -1% 이하이나 -2%보다 큰 경우</li> <li>• 0점 4년 평균이 -1%보다 큰 경우</li> </ul>	3	30%	3	30%	3	30%
인구 1인당 재산 가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 10,000달러 이하</li> <li>• 2점 10,000달러보다 크지만 20,000 이하</li> <li>• 1점 20,000달러보다 크지만 30,000 이하</li> <li>• 0점 30,000달러보다 큰 경우</li> </ul>	3		3		3	
실업률 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 0% 포인트보다 큰 경우</li> <li>• 0점 0% 포인트 이하인 경우</li> </ul>	1		1		1	
실업률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 주평균보다 큰 경우(2011년 8.2%)</li> <li>• 0점 주평균 이하</li> </ul>	1	10%	1	10%	1	10%
카운티에서의 총 직업수의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 0보다 작은 경우</li> <li>• 0점 0이상인 경우</li> </ul>	1		1		1	
주정부 연방정부 의존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 4년 평균 50% 이상</li> <li>• 2점 4년 평균 40% 이상 50% 미만</li> <li>• 1점 4년 평균 30% 이상 40% 미만</li> <li>• 0점 4년 평균 30%보다 적은 경우</li> </ul>	3	10%	3	10%	3	10%
주정부 연방정부 세입 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1점 0%보다 작은 경우</li> <li>• 0점 0% 이상인 경우</li> </ul>	1		1		1	

조세상한을 올릴 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 작년대비 80% 이상</li> <li>• 2점 작년대비 65% 이상 80% 미만</li> <li>• 1점 작년대비 50% 이상 65% 미만</li> <li>• 0점 작년대비 50%보다 적은 경우</li> </ul>	3	15%	3	15%	0	20%
지방 판매세 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3점 0%보다 작은 경우</li> <li>• 2점 0% 이상 1.35% 미만 (CPI 변화 0.5배)</li> <li>• 1점 1.35% 이상 2.7% 미만 (CPI 변화)</li> <li>• 0점 2.7% 이상</li> </ul>	3	20%	0	0%	0	0%
합 계		27	100%	27	100%	24	100%

만일 이러한 FSMS에서 어떤 지방정부가 재정압박의 상황에 처해 있다면 주정부는 지방정부가 예산안을 통과시키기전에 수입과 지출 예측이 적절한지 예산안이 균형인지를 검토하여 주고, 지표가 가지는 의미를 컨설팅하여 관리를 할 수 있게 하여 준다. 또한 지방자치단체에 중기재정계획을 수립하여 재정압박에 대한 해결책을 제시하여 준다. 또한 재무상태분석과 중기재정계획의 작성을 도와주고 지방정부 재무관리 지침을 제공하여 준다. 이외에 교육 훈련을 제공하여 준다.

이외 뉴욕주는 15개 항목의 자기점검 체크리스트를 제시하여 지방자치단체가 일상적인 재정운영에서 항상 주의를 하도록 하고 있다.<sup>12)</sup>

### 3. 정책적 시사점

우리나라의 조기경보제도에서 사용하는 모니터링 지표 기준은 (표 9)와 같다. 우리의 조기경보제도는 미국식보다는 일본의 제도에 유사한 것으로 볼 수 있다. 외국의 제도로 볼 때 우리에게 주는 정책적인 시사점은 다음과 같다.

12) 작년에 적자였는가? 또는 적자를 메우기 위해 다른 자금을 끌어 썼는가? 여유자금이 예산의 5% 이하인가? 여유자금은 감소추세인가? 단기차입을 한 적이 있는가? 단기차입금이 늘어나는가? 당초예산과 최종예산의 괴리가 큰가? 재산세 이외에 총수입의 20%되는 수입원이 있는가? 예산의 몇 %가 경기에 민감한 수입인지 아는가? 예산의 몇 %가 경상경비로 가는지 아는가? 일반회계 세출을 다른 회계에서 빌린 적이 있는가? 단체협상으로 인한 연금 등이 미래 예산에 미칠 영향을 아는가? 새로운 계약이 이루어지면 임금이 미치는 영향을 추정하는가? 외부적인 요인에 의해서 세입이 감소되는 경우 예산에 어떠한 영향을 주는지 아는가? 재산세를 올릴 여유가 있는가? 부채를 발행할 계획인가? 등이다.

첫째, 우리의 경우는 광역과 기초의 구분이 행해지고 있지 않아 모든 지표의 기준이 동일하게 적용이 되고 있다. Brown(1993)의 연구에서도 자치단체 간 구분이 행해지고 있으며, 미시간 주에서도 지표에 적용을 자치단체 구분에 의하여 하도록 하는 안이 검토되고 있으며, 버지니아 주에서도 지표의 적용시 자치단체별로 차별이 이루어지고 있고 뉴욕주에서도 지방자치단체 간에 서로 다른 기준이 적용되고 있다. 일본의 경우도 지방자치단체별 구분에 의한 지표의 차등 적용이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리의 모니터링 지표 기준에서도 최소한 광역과 기초의 구분이 필요하고 경우에 따라서는 시·군·자치구의 구별도 필요할 것이다.

표 9 우리나라 모니터링 지표 기준

관 점	재정지표	산정방식	'주의'	'심각'
재정수지	통합재정수지적자비율	(세입 - 지출 및 순융자) / 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
채무관리	예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총예산	25% 초과	40% 초과
	채무상환비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12% 초과	17% 초과
세입관리	지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50% 미만	0% 미만
자금관리	금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	공기업 부채비율	부채 / 순자산	400% 초과	600% 초과
	개별공기업 부채비율			

※ 자료 : 행정안전부, 2011

둘째로 공기업과 관련된 부채비율 지표가 우리의 모니터링 지표 기준에 포함되어 있는데, 이는 보다 진전되지 못한 형태의 기준으로 볼 수 있다. 바람직한 공기업의 운영에서 독립채산제의 중요성이 강조되기 때문에 공기업 관련 지표는 따로 떼어 내어 일본과 같이 별도로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 일본의 경우도 회계의 개념으로 처리하고 있고, 미국의 경우도 회계의 개념으로 처리하고 있다. 또한 지표의 선택에서도 부채비율보다는 일본의 경우와 같이 장기간의 영업손실을 파악할 수 있는 지표를 검토해야 한다.

셋째로, 우리, 일본, 펜실바니아주는 일정한 기준이 넘으면 재정위기 단체의 지정이 검토되는데, 이러한 급격한 상황의 변화보다는 지수의 개발을 통하여 지수 값의 변화를 지방자치단체가 항상 알 수 있는 구조가 되어야 한다. 따라서 현재의 모니터링 지표 기준에서 Z 분포를 이용한 표준화계수를 산출하고 적절한 가중치를 부여한다면 우리의 제도도 지수화하는 것이 가능할 것이다. 다만 표준화계수를 내는 과정에서 현행 교부세 산정에서 이루어지는 자치단체의 구분이 이루어진다면 첫째의 개선안에 대한 어느 정도 부합한 개선이 이루어질 수 있다.

끝으로 정보의 공개가 이루어져야 할 것이다. 미국의 경우 주정부 차원에서 자료가 완전히 공개되고 지방자치단체가 지표값을 언제든지 알 수 있는 투명성과 공개성을 실현하고 있는 점에서 우리도 이의 실행이 이루어져야 한다. 투명성과 공개성을 유지하기 위하여 재정고를 활용하는 것이 좋을 것이다.

#### 4. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 우리의 지방재정위기 조기경보제도는 외국의 예에 따라 자치단체별 구분 반영, 공기업 지표의 개선 및 구분 적용, 점수화 또는 지수화로 이전, 정보 공개 등의 개선이 있을 수 있다. 물론 외국의 제도 운영이 우리와는 맞지 않을 수 있지만, 이는 충분히 도입할 만한 제도이다.

이와 더불어 외국에서 볼 수 없는 것이지만, 중기지방재정계획과 연계하여 모니터링 지표에 대한 미래 값이 지방재정위기 조기경보제도에 도입된다면 그야말로 명실상부한 지방재정위기 조기경보제도의 운영이 될 수 있을 것이다. 미래의 예측이 완전할 수는 없지만, 2~3년 정도의 재정예측은 비교적 정확하게 이루어질 수 있기에 얼마든지 활용가능한 제도이다.

지방재정위기가 발생할 경우 이를 정상으로 회복시키기 위해서는 막대한 비용과 시간이 투입되어야 하며, 실제 불가능할 수도 있다. 또한, 지방재정위기가 발생하면 재정파산으로 전개될 수밖에 없기 때문에 지방재정위기가 발생하지 않도록 방지하는 것이 무엇보다 중요하며 이를 위해서는 상시적 모니터링체계를 구축하여야 한다.

끝으로 지방재정위기 조기경보제도와 더불어 뉴욕주와 같이 재정위험 자기점검 체크 리스트 같은 것을 만들고 이를 지방자치단체가 일상적인 재정운영에서 항상 주의를 한다면 재정 건전성의 확보가 이루어질 것이다. 🍷

## 참고문헌

- 김종순, 지방재정건전성 분석과 재정위기관리제도의 구축방안, 국회예산결산특별위원회 보고서, 2010
- 서정섭, 지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 통권 제34호, 2010
- 행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 기본계획, 2011
- 허명순, 지방재정 건전성 분석 지표, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문집, 2011
- Commission on Local Government Commonwealth of Virginia. Report on Comparative Revenue Capacity, Revenue Effort, And Fiscal Stress of Virginia' s Cities and Counties FY 2010. 2012
- Commission on Local Government Commonwealth of Virginia. Report on Comparative Revenue Capacity, Revenue Effort, And Fiscal Stress of Virginia' s Cities and Counties FY 2011. 2013
- Groves, Sanford M, Karl Nollenberger and Maureen Godsey Valente. Evaluating Financial Condition: A handbook of Local Government. Third Edition, Washington, D.C. : The International City/County Management Association. 2003
- Hemming, Richard and Murray Petrie. A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. IMF Working Paper. WP/00/52. 2000
- International Monetary Fund. Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. Fiscal Affairs Department. 2008
- Office of the New York State Comptroller. Fiscal Stress Monitoring System. Division of Local Government and School Accountability. Albany: Comptroller' s Press Office. 2013
- Plerhoples, Tina and Eric Scorsone. An Assessment of Michigan' s Local Government Fiscal Indicator System. Lansing : Senate Fiscal Agency. 2010
- Commonwealth of Pennsylvania. Municipalities Financial Recovery Act. Harrisburg: Pennsylvania Department of Community and Economic Development. 2001
- [www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance](http://www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance)
- [www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts](http://www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts)
- [www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html](http://www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html)
- [www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html)
- [www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei07\\_02000048.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000048.html)
- 太田哲生, 失敗の歴史に何を学ぶのか:財政危機/破綻の主要事例と日本への教訓. 財政再建の道筋:震災を超えて次世代に健全な財政を引継ぐために, NIRA, 2011

## 지하자원 탄력세율 적용을 통한 강원도 재정 확충방안

- 지방재정의 확충은 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세를 중심으로 추진되는 것이 가장 합리적일 것이다. 이에 지방자치단체에 부여된 과세자주권 중 세수증대 효과는 크지만 잘 활용되지 않는 제도인 광물세에 대한 지역개발세의 탄력세율제도에 대해 종합적으로 검토하여 강원도의 자주재원 증대를 위한 방안을 모색하고, 세수효과 등을 분석하였다.



글 \_ 조계근

(강원발전연구원 선임연구위원)

- 지방분권화와 관련하여 지방의 업무영역 확대, 중앙기능의 지방이양 등 지방의 역할 증대에 관한 논의가 참여정부 이후로 활발히 이루어져 왔다. 하지만 지방분권화를 뒷받침할 지방재정의 확충 방안에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 지방재정의 확충은 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세를 중심으로 추진되는 것이 가장 합리적일 것이다. 지방재정을 뒷받침할 지방세수 확충은 지방자치의 근본적인 이념상 지방자치단체의 과세자주권 확충을 통한 지방세수 증대가 가장 바람직하지만 지방자치단체의 과세자주권 확충은 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 현재와 같이 지방자치단체 간의 경제력이나 재정력 격차가 크고, 세원이 중앙정부에 집중되고 지방세법의 개정이 어려운 상황에서 신중한 검토 없이 지방자치단체의 과세자주권을 확충시키기는 매우 어렵기 때문이다.

따라서 지방자체단체의 세수증대를 위해서는 숨어 있는 세원발굴과 현재 시행되고 있는 과세자주권 중 잘 활용되고 있지 않는 제도를 활용하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다. 따라서 여기서는 현재 지방자체단체에 부여된 과세자주권 중 세수증대 효과는 크지만 잘 활용되지 않는 제도인 광물에 대한 지역개발세의 탄력세율제도에 대해 종합적으로 검토하여, 강원도의 자주재원 증대를 위한 방안을 종합 검토하여 대안을 마련하고자 한다.

지역자원시설세는 1992년 지하자원에 대한 채굴이나 사용으로 인한 환경보호와 환경개선 사업의 재원확보를 위해 부과하기 시작했다. 그 후 2006년부터 지하자원의 지역개발세 표준세율을 0.2%에서 0.5%로 인상으로 인한, 납세자들의 세부담 가중을 억제하기 위해 지금까지 탄력세율 적용을 유보해 왔다. 그러나 지하자원 중 발전용수와 지하수에 대해서는 2000년부터 50%의 탄력세율을 적용하고 있으므로, 조세 형평성 측면에서 석회석 등 광물에 대해서도 빠른 시일내에 탄력세율을 도입하는 것이 합당하다고 생각된다.

그러므로 여기서는 강원도에서 생산되는 광물 중 석회석·철·규석·연옥 등이 과세대상이고, 광물의 경상가격에 대해 현재 0.5%인 세율을 25% 인상(0.625%)하거나 50% 인상(0.75%)하여 지역자원시설세의 탄력세율을 적용하는 방안을 중점적으로 검토하고자 한다. 이를 통해 합리적인 과세방안을 제시하고, 강원도의 세수효과 등도 분석하고자 한다.

## 1. 지역자원시설세 도입논리와 운영 현황

### 가. 지역자원시설세 도입논리와 필요성

#### 1) 지역자원시설세 도입논리의 이론적 배경

일반적으로 조세나 부담금의 부과는 민간의 경제활동을 왜곡시켜 경제의 비효율을 유발한다고 파악되고 있다. 그러나 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 다른 경우, 이를 일치시

킬 수 있도록 조세나 부담금을 부과하게 되면 사회적 손실을 감소시켜 경제적 효율성을 증가시킬 수 있다.

이와 같이 각 개인들의 생산·소비 행위가 시장에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 영향을 끼치는 것을 외부성(Externality)이라고 한다. 외부성은 다른 소비자 또는 생산자에게 긍정적인 영향을 미치는 외부경제(Positive Externality)와 부정적 영향을 미치는 외부불경제(Negative Externality)로 구분된다.

일반적으로 환경오염물질 등 사회적 손실을 발생시키는 외부불경제를 교정하고 있는 경제적 수단에 역점을 두고 있는데, 외부성이 존재할 경우, 시장가격은 사회적 비용을 제대로 반영하지 못하기 때문에 사회적으로 비효율이 발생한다. 이런 시장실패를 보완하여 외부성을 교정하는 조세를 교정과세(Corrective Taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)라고 한다. Pigou(1932)는 이와 같이 외부성이 발생할 경우, 조세 또는 부담금을 통해 교정이 가능하다는 논리를 제시하였으며, 이러한 교정과세는 Baumol(1972) 등에 의해 지속적으로 연구되었다.

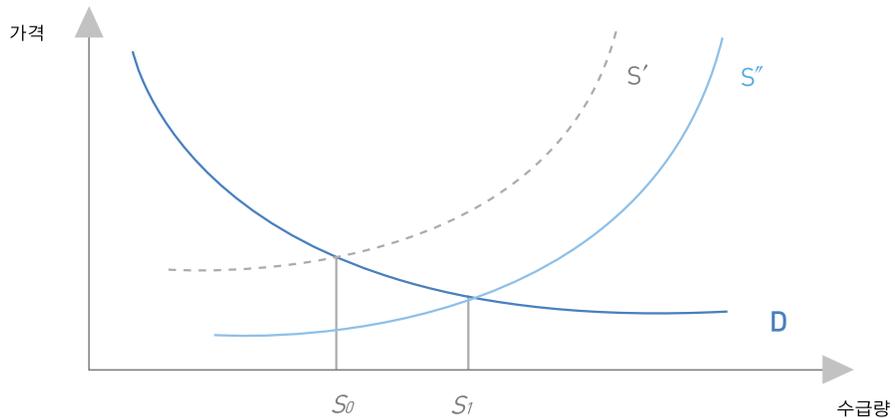
환경 관련 조세는 피구조세의 일종으로 오염물질 배출시 유발되는 사회적 한계피해액 만큼을 과세함으로써 사회적으로 최적인 오염물질 배출량을 달성할 수 있도록 설계되었다(Baumol 1972, Baumol and Oates 1988).

일반적으로 시장경제 하에서는 재화에 대한 소비자들의 사적한계편익과 생산을 위한 사적한계비용을 일치시키는 수준에서 생산량과 소비량을 결정한다. 즉 재화에 대한 외부성이 없다면 사적한계편익이나 사적한계비용은 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되어, 사회적으로 효율적인 수준의 생산량을 결정하게 된다. 그러나 재화의 생산과 소비에 있어 외부불경제성이 존재한다면, 사적한계비용은 사회적 한계비용과 더 이상 일치하지 않고 사회적으로 효율적인 수준보다 더 높은 수준에서 재화의 생산량이 결정된다.

외부불경제가 존재할 경우, 조세부과 등 정부의 개입에 의해 생산량을 감소시켜 사회적으로 효율적인 생산수준이 결정되도록 하는 것을 (그림 1)에서 잘 보여주고 있다.

사적한계비용에 따른 공급곡선을 'S"', 사회적한계비용에 따른 공급곡선을 'S'' 이라고 할 때, 별도의 정부개입이 없으면 이 재화는 적정 사회적 공급량(S0)을 초과하는 수준(S1)으로 공급된다. 그러나 부담금을 부과하여 공급곡선을 S'으로 이동시켜 적정 사회적 공급량(S0)만큼 재화가 공급되도록 하는 것이 가장 효율적인 생산수준이 되는 것이다.

그림 1 ▶ 환경오염 억제를 위한 교정과세



Pigou의 교정과세는 외부성이 존재할 경우, 조세 등을 부과하여 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되는 수준에서 재화의 소비량을 결정하게 되면, 사회적으로 최적 효율성을 달성할 수 있다고 본다.

이때 적정 조세부담은 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이에 의해서 정해지므로, 효율성 달성을 위해서는 외부성으로 인한 사회적 비용이 클수록 더 높은 세금을 부과해야 한다. 대도시 도심지역의 교통체증 현상을 완화하기 위하여 일정 시간대에 교통 혼잡지역으로 진입하는 차량에 부과하는 혼잡통행료 등이 좋은 사례이다.

Pigou의 교정과세는 환경오염물질 억제 차원의 조세제도에서 주로 활용되고 있으며, 최근

에는 탄소세의 도입과 관련하여 많은 논의가 있다. 탄소세는 지구온난화를 유발하는 이산화탄소를 배출하는 에너지원에 부과하는 세금으로 핀란드가 1990년 탄소세를 처음으로 도입한 이후 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등에서 도입하여 시행하고 있다. 1997년 교토의정서가 대부분의 OECD국가들과 EU국가 등에 대해 온실가스 배출량 감축을 의무화하고 있기 때문에 현재 많은 국가에서 탄소세의 도입을 검토하고 있는 상황이다.

## 2) 지역자원시설세의 필요성

세계 각국은 환경의 중요성을 강조하고 있으며, 환경오염 물질 배출의 억제 및 개선을 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. '의제 21'은 환경관련 법이나 환경규제만으로는 환경문제를 해결하는 데에 한계가 있음을 인정하고, 경제적 인센티브와 환경보전의 조화를 통해서만 지속 가능한 발전이 가능하다는 점을 언급하고 있다<sup>1)</sup>.

경제학의 시장원리 이용은 결국 개인에게 경제적인 정책수단을 제공하여 환경오염에 대한 비용을 감수하게 하든지 또는 억제함으로써 그에 상응하는 대가를 제공받도록 하는 것이다. 아울러 환경오염을 방지하기 위한 규제 또는 조세 등의 경제적 수단이 활용되고 있는데, 최근에는 환경오염이 발생되기 전 단계에서 친환경 소재생산 또는 소비 등에 대한 유인책을 위한 다양한 정책들이 개발되고 있다.

대기·수질·토양 등과 관련한 환경오염 억제를 위해서는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역적 차원에서 담당해야 할 역할이 매우 크므로 자치단체가 권한과 책임을 갖도록 할 필요가 있다. 우리나라 환경관련 업무는 중앙집권적 체계로 운영되고 있으나, 최근 환경오염 등에 대한 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 실정이다.

1) 의제21(議題二十一, Agenda 21)은 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 행동강령을 말한다. 이는 당시 지구 전체의 환경을 보전하기 위한 기본원칙인 '리우선언'을 실천하는 계획차원에서 채택되었음. '의제 21'은 21세기를 위한 환경보전의 구체적 방안을 제시한 행동지침으로, 전문(前文)과 4부, 39개 의제로 이루어졌음. 자세한 내용은 [100.naver.com/100.nhn?docid=707265](http://100.naver.com/100.nhn?docid=707265)(네이버 백과사전)을 살펴보기 바람.

지방자치단체가 장기적이고 종합적인 환경투자 계획 및 재원조달 계획을 수립하기 위해서는 지방자치단체의 안정적인 재원확보가 필요하다.

2010년 지방재정 세출 총예산은 139조 8,565억 원인데, 이를 기능별·재원별로 구분할 경우 환경보호 관련 순계예산은 지방세출 총예산의 10.7%인 14조 9,026억 원이다. 반면에 환경 특별회계를 통한 국비지원 규모는 2조 6,839억 원으로 지방에서 지출하는 환경 관련 예산의 18.0% 정도이다. 환경의 중요성으로 인하여 지방의 환경자원보호 관련 비용지출은 지속적으로 증대되는데 비하여, 지방재정 확충은 열악한 실정을 나타낸다.

환경보호 관련 순계 세출예산을 기능별·재원별로 살펴보면 (표 1)과 같다. 환경오염 억제 를 위해서는 지방자치단체가 자율과 책임 하에 재원을 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가에 귀속되어 있는 부담금 재원의 일부가 지방자치단체로 이관되거나, 과세되지 않고 있는 환경오염 대상을 지방세 대상에 포함시키는 것이 필요하다. 환경관련 부담금이 지방으로 이관될 경우, 부담금으로 이관하기보다 지역자원시설세로 이관하는 것이 더욱 바람직하다.

표 1 ▶ 환경보호 관련 순계예산 규모(2010년)

(단위 : 억 원, %)

구분	합계	국비	비율	지방비	비율
환경보호	149,026	26,839	0.18	122,187	0.82
상하수도·수질	106,230	21,537	0.20	84,593	0.80
폐기물	27,527	1,862	0.07	25,665	0.93
대기	7,373	1,885	0.26	5,488	0.74
자연	2,750	630	0.23	2,210	0.77
해양	333	146	0.44	188	0.56
환경보호일반	4,813	779	0.16	4,034	0.84

※ 자료 : 2010년 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

과세되고 있지 않은 환경오염 대상인 석탄, 송전선로 등을 지역자원시설의 과세대상에 포함시키는 것이 부담금의 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달비용, 투자와의 연계성 등의 측면에서 우월하다.

## 나. 지역자원시설세의 도입과정<sup>2)</sup>

지역개발세는 1991년말 지방세법 개정시 신설된 세목으로, 세목을 설치할 당시의 여론과 상황이 지방 특성에 적합한 새로운 지방세원이 개발되어야 한다는 주장이 강력히 대두되면서 도입되었다.<sup>3)</sup>

당시 신세원의 개발과 관련하여 지방자치단체의 자율성 제고와 자체적인 징세노력 유발을 위하여 지방자치단체가 각 지역의 특성(관광, 공해 및 개발지역, 자원)과 재정사정을 감안하여 지방세의 세목과 세율을 지방자치단체의 조례에 의하여 결정할 수 있는 법정외세제도의 도입이 검토되어야 한다는 논의도 함께 있었다.<sup>4)</sup>

이러한 인식과 여론 등에 부응하여 각 지방자치단체의 특수 세원에 대한 과세의 가능성을 검토하고 적합한 세원을 찾기 위해 그 때까지 거론되어 온 관광자원, 수자원, 지하자원, 핵연료, 상각자산(기계장치), 수산자원, 컨테이너 등에 대한 과세방안이 면밀히 검토되었다.

결국 1992년에는 수자원 중 다목적댐의 발전용수, 지하수 중 온천용수와 음용수가 과세대상이 되었고, 지하자원 중 석회석을 제외한 대부분의 광물은 채광자가 직접 제품을 생산하지 않고 원료로 판매하므로 석회석만 과세대상이 되었다. 핵연료는 관세율이 면세이고 부가가치세도 면세되므로 지방세법에서도 원자력발전소 설치 지원을 위해 유보했지만, 2010년부터는 원자력발전소 주민지원 강화를 위해 과세대상에 포함했다. 수산자원에 대해서는 정부의 지원과 보호가 많으므로 과세대상에서 제외했다. 부산시 교통난의 큰 요인인 항만이용 컨테이너에 대하여 교통유발부담금 성격의 지역개발세를 부과하여 교통시설 확충재원 및 교통난 완화에 기여하기 위해 과세대상으로 포함했다.

2) 권강웅, 남기고 싶은 지방세 이야기, 2002 참조

3) 민주자유당 2000년대 국가발전위원회, 21세기를 향한 지방화시대의 기본구상을 위한 정책 토론회(1991. 5. 14. 세종문화회관) 자료 p. 49 참조(당시 한국개발연구원 이계식 박사 발제논문 '지방자치와 국민경제 및 지방재정')

4) 법정외세는 법정세에 대응되는 것으로 지방세의 세목과 세율, 과세대상, 납세의무자 등을 조례로 규정하여 자치단체가 스스로 시행하는 조세를 의미함. 이 제도는 일본에서 시행되고 있는 것으로 이를 설치하기 위해서는 헌법 등 자치관련 규정의 개정이 필요함.

한편 1991년 9월의 지역개발세 신설 법안 중 제257조 2항에 “도지사는 당해 연도분이 지역 개발세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50 범위안에서 가감 조정할 수 있다”는 탄력세율 제도의 시행근거를 같이 마련했다.

#### 다. 지역자원시설세의 특징

지역자원시설세의 특징은 첫째, 세율이 특정지역에 한정되어 있다는 점이다. 세율이 전국에 보편적으로 분포되어 있다면 보통세로서 당연히 과세돼야 하나 지역개발시설세 세율은 수자원, 지하자원, 원자력발전 등 특정지역에 한정되어 있어 해당 지역에서만 과세한다. 둘째, 천연자원을 이용하여 이익을 받는 특정인에 대한 지역 보상차원의 조세이다. 즉 물과 지하자원 등 천연자원은 모든 사람이 골고루 혜택을 향유하는 자원임에도 이를 이용하여 특정인이 이익을 받는데 대해, 자원 소재지 자치단체가 자원활용에 따른 보상 차원의 조세를 부과하는 것이다. 셋째, 원자력발전 등에 대한 부과는 잠재적 위험에 대비하여 재원 마련을 위해 과세하는 것이다.

원자력이 전력 공급의 중요한 에너지원으로 각광을 받고 있으나, 원자력으로 인한 방사성 누출에 대한 위험 가능성 때문에 원전이 입지함으로써 원전 주변지역뿐만 아니라 인접지역도 개발행위가 제한받고 있다. 따라서 이들 지역을 포함한 균형개발 차원의 지역개발 사업을 위한 재원을 마련하는 조세이다. 넷째, 지방자치단체의 과세자주권이 주어진 조세이다.

즉 지역개발세의 과세대상과 세율은 지방세법에서 규정하고, 과세대상 지역의 지정, 부과징수방법의 결정 등 과세권의 행사를 각 지방자치단체가 자주적으로 결정하도록 하고 있다. 다섯째, 지역개발세는 탄력세율의 적용이 가능한 세목이다. 즉 탄력세율제도는 지방세법상에 법정화되어 있는 표준세율을 적용하여야 하나, 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 지방자치단체가 일정한 범위 내에서 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 허용하는 지방재정의 자율성 증대 장치이다.

그러나 지역자원시설세의 최종 부담자는 소비자이므로, 지역개발세는 세율수준 결정과

세부담의 지역별 귀착을 둘러싸고 조세부과를 통해 세수입을 확보하는 자치단체와 최종 소비자가 집중적으로 거주하는 자치단체 간 갈등의 소지를 내포하고 있다.<sup>5)</sup>

이와 같이 지역자원시설세의 특징에 비추어 볼 때, 이 세목의 운영 합리화를 위해서는 지방자치단체의 과세대상 확대와 더불어 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 수 있는 여건을 마련하는 논리 개발이 요구된다.

## 라. 지역자원시설세의 탄력세율 적용 현황

지역자원시설세 중 광물에 대해서는 2006년 표준세율을 0.2%에서 0.5%로 인상함으로써 인 해, 관련 기업들의 부담가중과 관련 상품의 가격 급상승 등을 우려하여 그동안 탄력세율의 적용을 유보해 왔다. 그러나 2000년부터 같은 지역자원시설세의 세원 중 발전용수와 지하수에 대해서는 50%의 탄력세율을 적용해 왔다. 따라서 10여 년이 지난 현재 지역 부존자원 이용에 따른 환경문제와 자원고갈 등의 역기능 보상과 지방재정 확충을 위해 지하자원에 대한 지역자원시설세의 탄력세율<sup>6)</sup>을 다시 추진해야 한다는 목소리가 점점 커지고 있다.

## 마. 강원도의 지역자원시설세 운영실태와 문제점

### 1) 지역자원시설세 과세 실태

2011년부터 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 지역자원시설세가 되었다. 이에 따라 지역개발세는 지역자원시설세 가운데 특정자원에 대한 과세로 분리워진다. 특정자원에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세, 1992년 신설)의 과세대상은 발전용수, 지하수, 지하자원,

5) 오연천, 한국조세론, 박영사, 1992, p. 373

6) 탄력세율이란 경제상황의 변화에 적절한 조절기능을 수행할 수 있도록 마련된 세율체계로서 표준세율을 기준으로 일정 범위 내에서 지방자치단체가 조례로서 세율을 증감할 수 있도록 법에서 위임한 형태의 세율을 의미함.

컨테이너, 원자력발전, 화력발전(2014년 이후) 등이고, 과세목적은 지역자원의 이용에 따른 환경보호 및 개선사업 등에 대한 재원확보를 위해 도입되었다.

(표 2)는 강원도의 특정자원에 대한 지역자원시설세의 과세 현황이다. 강원도는 2010년 기준으로 발전용수, 지하수, 지하자원에 과세하여 총 62억 4,400만 원의 지역자원시설세를 징수하였다.

표 2 강원도 특정자원에 대한 지역자원시설세 과세현황

과세대상	과세표준	세 율		2010년 징수액 (백만 원)	비고
		표준세율	탄력세율		
합 계	-	-	-	6,244	
발전용수	10톤당	2원	3원	3,086	2000년부터 탄력세율 적용
지 하 수	1톤당	20~200원	30~300원	792	
지하자원	광물가액	0.5%	미적용	2,366	2006년 세율인상 (0.2 → 0.5%)

※ 주 : 지역자원시설세 탄력세율은 표준세율의 50% 범위 내에서 조례로 가감(법 제146조 제4항) 컨테이너, 원자력발전, 화력 발전은 제외함

## 2) 강원도의 지하자원에 대한 과세현황

지하자원에 대한 지역자원시설세의 납세지는 지하자원을 채광하는 자이고, 과세표준은 채광된 광물가액(조례에 의한 고시가격)으로 결정되며, 과세대상은 9개 고시광물 중 4개종(석회석, 철, 규석, 연옥)으로 표준세율은 광물가액의 1,000분의 5이다(표 3 참조).<sup>7)</sup>

7) 2010년 톤당 과세표준은 석회석 7,460원, 철 1만 9,200원, 규석 4,930원, 연옥 300만 원임.

표 3 강원도 지하자원에 대한 지역자원시설세 과세현황(2008~2010년)

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	업체수
계	2,140	2,529	2,366	35개
석회석	2,058	2,407	2,196	31개
철	60	65	102	1개
규석	19	56	35	2개
연옥	3	1	33	1개

\* 주 : 석탄과 연간매출액 10억 원 이하인 광구에서 채광된 광물은 과세에서 제외됨

그러나 강원도의 2010년말 기준 주요 광물의 잠재 매장량과 잠재적 가치는 석회석이 103억 톤(전국 매장량의 81%)인 96조 원의 가치를 가지고, 규석은 10억 톤(전국 매장량의 43%)인 15조 원의 가치를 가지며, 철은 3,000만 톤(전국 매장량의 67%)인 9,000억 원의 가치를 가지는 것으로 평가됐다. 한편 과세광물의 생산량 및 매출금액을 경상가격 기준으로 평가하면, 석회석은 5,935억 2,000만 톤(전국 생산량의 71%)인 7,192억 원, 철은 51만 3,000톤(전국 생산량의 100%)인 336억 원, 규석은 141억 5,000톤(전국 생산량의 39%)인 279억 원이다. 이에 비해, 2010년 과세액은 23억 6,600만 원으로 매우 적음을 알 수 있다. 지하자원 중 석회석의 지역개발세가 21억 9,600만 원으로 약 93% 정도로 대부분의 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

### 3) 지하자원 관련 지역자원시설세 확충의 필요성

강원도는 이와 같이 풍부한 지하자원을 보유한데 비해, 지하자원 세수는 매년 23억 6,700만 원에 불과하다. 이는 주요 광물(석회석, 철, 규석, 연옥)의 매년 매출액인 7,807억 원에 비해 0.29% 수준이며, 도세징수액인 6,321억 원의 0.36%로 매우 적은 액수이다. 따라서 강원도 재정에 기여도를 제고하기 위해서는 매출액과 징수액이 현재의 3~4배인 1%대에 가깝도록 단력세율을 적용하는 방안을 적극적으로 추진해야 할 것으로 판단된다(표 4·5 참조).

뿐만 아니라 발전용수, 지하수 등의 과세대상과 비교하여 형평성 측면에서도 지하자원에

표 4 과세대상 연도별 세율변동 내역

과세대상	과세표준	세율 변동내역					
		1992년 (표준)	1993년 (탄력)	1995년 (표준)	2000년 (표준)	2000년 (탄력)	2006년 (표준)
발전용수	10톤당	1원	1.5원	-	2원	3원	-
지 하 수	1톤당	10원	15원	10~100원	20~200원	30~300원	-
지하자원	광물가액	0.1%	0.15%	-	0.2%	0.3%	0.5%

표 5 강원도 주요 업체별 경영실적(2009~2010년)

(단위 : 억 원)

법인명	2009년 결산			2010년 결산		
	매출액	영업이익 (손실)	순이익 (손실)	매출액	영업이익 (손실)	순이익 (손실)
합 계	26,106	1,490	1,095	23,850	(58)	(2,670)
쌍용양회	10,836	707	742	10,369	439	294
라파즈한라	3,943	(31)	(135)	3,455	(181)	(149)
동양시멘트	5,026	402	46	4,823	41	(439)
현대시멘트	3,075	259	174	2,395	(228)	(2,391)
아세아시멘트	3,226	153	268	2,808	(129)	15

※ 주 1 : 라파즈한라, 사업다각화에 따른 비용증가로 손실 발생

※ 주 2 : 동양시멘트, 2010년 (주)골든오일 합병으로 손실비용 증가

※ 주 3 : 현대시멘트, 2010년 레저분야 매각에 따른 지분법 손실비용 등 반영

대한 탄력세율 유보기간이 2006년부터 6년을 경과했으므로 탄력세율 50%를 적용하는 개선이 적극 요구된다. 즉 발전용수의 경우 1993년부터 거의 일관되게 탄력세율을 적용하고 있으며, 지하수의 경우 세율인상으로 1995년부터 5년간 탄력세율을 유보한 후 2000년부터 탄력세율을 적용중에 있다. 즉 2006년부터 지하자원에 대한 세율이 0.3%에서 0.5%로 인상되었으므로, 업계나 조세부담자의 과잉 부담을 고려하여 현재까지 유보된 탄력세율 적용을 적극적으로 추진해야 할 시점이라고 생각된다.

#### 4) 강원도 석회석 생산기업들 지역자원시설세 납부실적과 부담능력

강원도 지역자원시설세 납부액의 93%를 차지하는 석회석을 생산하는 업체의 경영실적을

살펴보면, 2009년에는 라파즈 한라를 제외하고는 대부분의 기업들이 순이익을 실현했다. 그러나 2010년에는 동양시멘트, 현대시멘트 등이 사업다각화를 위해 다른 분야에 진출하면서 쌍용자원개발을 제외하고는 대부분 당기 순손실을 나타내고 있다(표 6 참조).

표 6 강원도 석회석 생산기업별 지역자원시설세 납부현황(2010년)

(단위 : 천 톤, 백만 원)

법인명	주 광산지	광종명	생산량	과세표준액	납부액
합 계			50,294	375,193	1,876
쌍용자원개발	동해시	석회석	21,903	163,396	817
라파즈한라	강릉시	석회석	10,107	75,398	377
동양시멘트	삼척시	석회석	9,169	68,401	342
현대시멘트	영월군	석회석	4,799	35,801	179
아세아시멘트	제천시	석회석	4,316	32,197	161

※ 주 : 5개 업체 징수실적이 지하자원 세수총액(23억 6,600만 원)의 79.3% 차지함.

한편 2010년의 지역자원시설세 납부실적을 석회석의 생산 기업별로 살펴보면, 생산량에 비례하여 아세아 시멘트가 가장 적은 1억 6,000만 원에서 쌍용자원개발이 가장 많은 8억 2,000만 원 정도 납부하고 있다. 이런 현실을 종합적으로 고려할 때, 현재 강원도 소재 시멘트 회사들이 지역자원시설세를 납부하는 데에는 큰 어려움이 없으며, 3~4배 정도 증액해도 매출액이나 회사 경영상태를 살펴 볼 때, 회사운영에 큰 지장을 초래할 정도는 아닌 것으로 파악되고 있다.

## 2. 지하자원에 대한 탄력세율 확대와 과세자주권 확충

### 가. 과세자주권 확충을 위한 탄력세율 도입의 제약

지방자치단체의 재정력 확충은 자주재원을 기반으로 해야 하며, 특히 지방세는 항시적이

고 규칙성을 갖는 세입원이기 때문에 지방세수의 증대를 통해 이루어져야 한다. 지방세를 확대하는 것이 현재와 같이 열악한 지방자치단체의 재정여건을 개선함은 물론 안정적 세입 기반을 구축하는 토대가 되기 때문이다.

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 혁신적으로 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 개혁이 단행되어야 한다. 현재 명목적으로는 자체재원의 증대 여부가 지방자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만, 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제로 매우 어려운 상황이다<sup>8)</sup>. 진정한 지방자치의 구현을 위해서는 지방자치단체에 더 많은 재정에 대한 결정권을 부여함으로써 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀 주어야 할 것이다.

그러나 지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의해 크게 제한되어 있다. 현행 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있다. 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세 제도가 운영되고 있다. 탄력세율제도는 일부 지방세목을 대상으로 표준세율의 50% 범위 내에서 조례를 통해 증감을 허용하고 있다. 임의세 제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로써 현재 재산세 특례과세(중전 도시계획세분)와 지역자원시설세(특정부동산, 중전 공동시설세)가 임의세에 해당한다<sup>9)</sup>. 임의세 제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세를 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 세목을 신설할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점도 함께 있다.

8) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있지만, 조세법률주의에 의해 세목, 세원 결정과 관련해서는 전혀 권한이 없음.

9) 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 의미함.

우리나라 지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적인 권한을 가지고 있지만, 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다. 이러한 문제 해결을 위해 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본처럼 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 개정하는 방안을 신중하게 긍정적으로 검토할 필요가 있다<sup>10)</sup>. 이 경우에는 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만, 지방자치단체가 법정외세를 신설하는 경우 행정안전부장관 등에 허가를 받도록 함으로써 무분별한 법정외세의 난립을 제한할 필요는 있을 것이다<sup>11)</sup>.

일본은 법정외세제도를 크게 활용하여 지방재정 증대에 효과를 보고 있다. 일본 헌법 제 84조는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 규정하고 있다.

또한 지방세법 제3조 1항에는 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과징수에 관한 규정은 지방자치단체의 조례에 따라야 한다”고 규정함으로써 자치단체의 조례가 지방세 부과 의 최종 법적 근거임을 밝히고 있다. 한편 지방세법 제4조와 제5조는 도부현과 시정촌이 법정세 이외에 별도로 세목을 설치하여 과세할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 더하여 동법 259~291, 669~698조는 도부현과 시정촌의 법정외세 설치근거 및 적용규정을 두어 지방자치단체 조례로써 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다. 특히 2000년 4월부터 법정외 보통세에 대해서는 종래의 허가제도를 총무대신의 동의를 요하는 협의

10) 덧붙여 말하면 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의하여 과세할 수 있는 법정외세 세목신설 방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있음. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 의미함. 이러한 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 됨.

11) 이와는 달리 지방세 등 자체재원(자주재원)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있음. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있음. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면, 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문임. 또한 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 그로 인해 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성도 큼. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자체재원의 확충을 통해 지역주민이 원하는 서비스를 공급하는 것이 바람직함.

제로 전환하였다. 법정의 목적세 도입, 신설 또는 변경에 대해서도 법정의 보통세와 마찬가지로 사전 협의하도록 하였다. 이러한 일본의 제도개선은 국가의 관여를 완화하고, 지방분권을 촉진하기 위한 과세자주권의 실질적인 보장의 일환이라고 할 수 있다.

우리나라도 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여, 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 과세자주권의 실질적인 확보를 위해 조례에 의해 과세할 수 있는 법정의 세목신설에 대한 재량권을 확대해 주는 조치가 이루어져야 한다. 둘째, 중앙과 지방 간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공동 과세하는 공동세 제도 도입을 확대하여, 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대해 줘야 한다. 셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보 측면에서 중앙정부 주도로 이루어지는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다<sup>12)</sup>. 결국 문제는 국가 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세·감면 조치가 광범위하게 이루어져 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만, 중앙정부의 재정 보전은 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세·감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 비과세·감면폭을 대폭 축소하고, 중앙정부 재정정책이 지방재정에 미치는 영향을 최소화하면서 지방세의 재원조달 기능을 확충하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

현실적 제약을 고려할 때 법정의세제도의 신설 등 새로운 제도 도입을 위해서는 상당한 준비가 필요할 수밖에 없다. 따라서 현재 시행되고 있는 제도를 적극적으로 활용하여 과세자주권을 신장하는 방안이 실효성 있는 대안이라고 할 수 있다.

12) 현재 지방세 비과세·감면 형태로 이루어지고 있는 지방세 지출의 규모가 적정 수준을 초과하는 것으로 평가되고 있음. 아울러 지방세 비과세·감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균형을 최소화하고, 비과세·감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도를 조속히 정착시키는 노력도 함께 전개해 나가야 할 것임.

## 나. 탄력세율 도입사례와 시사점

지방자치단체의 자주재원은 지방세와 세외수입으로 구성된다. 현실적으로 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세나 세외수입에 대해 과세하고 징수할 뿐이다.

현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 지방소비세, 자동차세(주행분), 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50% 범위 안에서 조례로서 탄력세율제도를 도입하고 있다. 그러나 이 제도를 실제로 적용하는 데에는 많은 제약이 따른다.

구체적인 사례를 살펴보면, 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화로 인해, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산 소유자들의 보유세 부담이 급증하게 되었다. 이에 따라 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여 줄 목적으로 재산세 탄력세율제도를 역으로 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수증대를 유도하고자 하는 제도 본래 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행토록 제도를 개선하였다. 따라서 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고, 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토 후 시행하도록 함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하게 운용되도록 유도하고 있다.

현재 지역자원시설세, 재산세, 주민세(균등분)를 대상으로 일부 지역에서 탄력세율 적용 사례가 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1m<sup>2</sup>당 200원의 법정 표준세율을 50% 인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북에서는 발전용수에 대해 톤당 2원을 3원으로 인상 적용하고 있으며, 제주도에서는 지하수에 대해 10~200원을 20~300원으로 인상 적용하는 등의 사례가 있다.

한편 주민세 균등분 부과에 있어 최저 지역(2,000원 : 전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시)과 최고 지역(1만 원 : 충북 보은군)이 있으며, 항공기에 대한 재산세 세율 부과에 있어 서울강서구·부산강서구·인천중구·제주시, 대구동구 등은 0.3%를 0.25%로 탄력세율을 역으로 활용하고 있다.

#### 다. 지하자원에 대한 탄력세율 도입의 필요성

강원도의 지하자원에 대한 지역자원시설세 세수가 현행 세율과 과표 체계하에서는 2010년 기준으로 도세 징수액 6,321억 원의 0.36%이고, 매출액 7,807억 원의 0.29%인 23억 6,600만 원으로 매우 소규모 액수이다. 따라서 지역자원시설세가 세제로서의 역할을 다하기 위해서는 탄력세율 도입을 통한 세율 현실화가 시급한 실정이다.

발전용수나 음용수 등 수자원에 대한 지역자원시설세에 대해서는 1993년부터 탄력세율 50%를 적용해 왔고, 지하수에 대해서는 탄력세율을 2000년부터 2005년까지 5년간 유보한 예는 있다. 그러나 지하자원과 같이 2006년부터 현재까지 6년 이상 장기간 탄력세율을 유보한 예외는 없었다. 따라서 과세대상 간 형평성 및 중립성 확보 차원에서도 지하자원에 대한 탄력세율을 현재부터라도 적용하는 것은 당연히 필요한 조치라 생각된다.

2010년부터 보통교부세 기준재정수입액 자체 노력항목인 탄력세율에 대한 인센티브가 100%에서 180%로 확대됨에 따라, 탄력세율에 따른 지역자원시설세 세수증가와 더불어 세수증가액의 1.8배에 해당되는 지방교부세가 추가 지원되는 효과가 발생된다. 따라서 지역자원시설세에 대한 탄력세율제도의 적극적인 활용에 대한 필요성은 더욱 증가되었다. 탄력세율 확대 적용으로 증가되는 세부담도 결국 최종소비자인 개인이나 건축업자들에게 전가되기 때문에 석회석 생산기업에 큰 영향을 미치지 않아 조세저항 등은 나타나지 않을 것으로 예상된다.

끝으로 석회석, 철 등 지하자원의 채광이나 채굴과정에서 발생하는 분진, 소음 등으로 인한 주민들의 직접적인 피해를 보상하고, 수질오염이나 공기오염 등으로 인한 질병발생 가능

성 증대 등에 대한 간접적인 피해를 보상하기 위해서라도 탄력세율제도 도입은 더 이상 미룰 수 없는 상황이다.

### 3. 지하자원에 대한 탄력세율 도입방안과 효과분석

#### 가. 탄력세율 도입방안

탄력세율을 적용할 경우 지하자원 중 특히 석회석을 생산하는 기업들의 부담이 일시적으로 가중될 우려가 있고, 현재 석회석 생산기업들의 재무상태가 약간 어려운 것으로 판단된다. 따라서 이 경우는 탄력세율의 최대 허용 수준인 50%를 일시에 적용하지 않고 2013년부터 3년 정도의 기한을 설정하여 탄력세율의 1/2(25%)를 먼저 적용하는 방안이 있다(1안). 그러나 현재까지 탄력세율의 1/2만 적용한 사례는 거의 없다.

그러나 석회석에 탄력세율을 적용한다 해도 실질적으로 석회석 생산기업이 모두 부담하는 것이 아니라 대부분의 세부담은 석회석을 소비하는 건설회사나 개인 등 최종소비자들에게 전가된다. 따라서 50%의 탄력세율을 일시에 적용한다 해도 석회석 생산기업에 큰 문제가 없기 때문에 기왕에 탄력세율 제도를 도입하는 본래의 취지를 살려, 50%의 탄력세율을 도입하는 것이 합리적이라 생각된다(2안).

#### 나. 탄력세율 도입을 위한 법제도 정비

강원도의 지역자원시설세에 관한 도세 조례 제21조 제1항에서 1,000분의 5를 탄력세율 50%(25%)를 증가시켜 1,000분의 7.5(1,000분의 6.25)로 개정한다. 즉 표준세율로 되어 있는 지역자원 중 광물자원에 대해 표준세율 1,000분의 5인 것을 탄력세율 50%(25%)를 증가시켜 7.5/1,000(6.25/1,000)로 개정하여 적용한다(표 7 참조).

표 7 강원도 도세 조례개정 내용

현 행	개 정
제3절 지하자원에 대한 지역자원시설세 제21조(과세표준과 세율) ①지하자원에 대한 지역자원시설세는 채광된 광물가액의 1천분의 5로 한다.	제3절 지하자원에 대한 지역자원시설세 제21조(과세표준과 세율) ①지하자원에 대한 지역자원시설세는 채광된 광물가액의 1천분의 7.5(1천분의 6.25)로 한다.

#### 다. 탄력세율 도입 효과분석

탄력세율의 도입으로 인한 효과는 2010년 결산기준 총세입은 34억 원(17억 원)이 증가되는 것으로 나타났다. 즉 지역자원시설세는 23억 6,600만 원에서 12억 원(6억 원)이 증가하여 35억 6,600만 원(29억 6,600만 원)이 징수되고, 보통교부세 인센티브는 22억 원(11억 원)이 증가하여 총 34억 원(17억 원)의 도세가 증가하는 것으로 나타난다(표 8 참조).<sup>13)</sup>

표 8 탄력세율 적용 방법과 세수증대효과

(단위 : 억 원)

구분	1인(탄력세율 25%적용)	2인(탄력세율 50%적용)
세수증대	6	12
교부세증액	11	22
총세수증대효과	17	34

13) ((탄력세율 적용세액 36억 원 - 표준세율 적용세액 24억 원) × 120%(1등급 : 25%나 50% 증가)) × 150%임.

## 4. 결론 및 정책제언

지방분권의 실질적인 실현을 위해서는 적절한 기능이양과 지방재정의 확보가 필수적인 조건이다. 지방재정의 적정 확보는 지방세인 자주재원을 중심으로 추진되는 것이 가장 효율적이고, 합리적이다. 그러나 현재처럼 지방자치단체 간 경제력과 재정력 격차가 크고 지방세법 개정이 어려운 상황에서는 자주재원 확보는 매우 어려운 상황이다. 따라서 여기에서 과세 자주권 중 일부인 지역자원시설세의 탄력세율제도를 지하자원에 확대 적용하는 방안을 검토하였다.

1992년부터 도입된 지역개발세에 발전용수에 대해서는 1993년부터 탄력세율을 50%를 적용하고, 지하수에 대해서도 2000년부터 50%의 탄력세율을 적용하고 있으므로, 조세 형평성 측면에서 지하자원에 대해서도 탄력세율을 도입하는 것이 합당하다. 결국 지하자원에 대해 현재 0.5%인 세율을 25%나 50% 인상하여 탄력세율을 적용하는 방법과 효과를 분석해 보았다. 2010년부터 보통교부세 기준재정수입액 자체노력 항목인 탄력세율에 대한 인센티브가 180%로 확대되고 있고, 지하자원의 채광이나 채굴과정에서 발생하는 분진, 소음, 오염 등으로 인한 주민들의 피해를 보상하기 위해서도 탄력세율제도 도입이 필요하다. 그리고 강원도의 지역개발세 징수액이 관련 기업들의 매출액 7,807억 원의 0.29% 수준이고, 도세징수액 6,321억 원의 0.36%인 23억 7,000만 원으로 매우 소액이므로 탄력세율 적용이 필요한 상황이다.

강원도의 지역자원시설세에 관한 도세 조례의 1,000분의 5를 탄력세율을 1,000분의 7.5(1000분의 6.25)로 개정하면, 2010년 결산기준 세입은 총 34억 원(17억 원)이 증가된다. 즉 지역자원시설세는 23억 6,600만 원에서 12억 원(6억 원)이 증가하여 35억 6,600만 원(29억 6,600만 원)이 되고, 보통교부세 인센티브는 22억 원(11억 원)이 증가하여 총 34억 원(17억 원)의 강원도 세수입이 증가하게 된다.

결국 강원도청 세수에서 차지하는 비중이 낮고, 액수는 적어도 자주재원 확충을 통한 강원도 재정 독립성 제고라는 차원 뿐만 아니라 세원간 조세 형평성 실현이라는 측면에서도 지하자원에 대한 지역자원시설세 탄력세율 도입은 빠르게 실현돼야 할 제도라고 평가되었다. ☺

## 참고문헌

- 국토해양부외, 녹색도시·건축물 활성화방안, 정책보고서, 2009
- 기획재정부등, 녹색경쟁력 확충을 위한 재정·금융 지원 강화방안, 녹색성장위원회, 2010. 7
- 김경호·권수영·곽채기·김은혜, 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안 연구 : 화력발전 과세 중심으로, 한국지방자치연구, 제10권 제2호, 2008. 8, p. 201~220
- 김정훈·유종익·서용철, 무연탄 순환유동층 발전소로부터 배출되는 수은을 포함한 중금속 및 미세분진의 배출 특성, Korean Chem. Eng. Res., vol. 48, No.2, April 2010, p. 268~274
- 산업교육연구소, 그린훅(빌딩)/그린에너지사업 시기술 및 시장전망 세미나(Ⅰ), 자료집, 2010
- 유태현, 저탄소 녹색성장을 위한 환경친화적 지방세제 개편방향, 지방재정과 지방세, 3월, 2010
- 이영희, 친환경 녹색성장을 위한 재산세제 개편에 대한 소고, 지방재정과 지방세, 5월, 2010
- 이영희·김대영, 지역자원시설세의 개편 방안, 한국지방행정연구원, 2010
- 이재은·김영평·정윤수·김태진, 발전원별 사회적 위험도에 대한 상대적 심각성 분석 : AHP기법을 활용하여, 한국행정학보, 제41권 제 1호, p. 113~132, 2007
- 이정전, 환경경제학, 박영사, 2008
- 최광, 경제원리와 정책, 비봉출판사, 2003
- 행정안전부, 2010년도 지방자치단체 예산개요, 2010
- Harry McGee, Producers of biofuels want changes to carbon tax, Irish Times, Jan 30 2010
- [www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2010/0130/1224263435697](http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2010/0130/1224263435697), html. Retrieved. 2010. 8. 12
- IEA, Energy Policies if IEA Countries - Ireland- 2007 Review. International Energy Agency's website. 2007. p. 154.
- [www.iea.org/publications/free\\_new\\_Desc.asp?PUBS\\_ID=1923](http://www.iea.org/publications/free_new_Desc.asp?PUBS_ID=1923). Retrieved. 2010. 4. 21
- Person, Natalie, India to Raise \$535 Million Form Carbon Tax on Coal, Bloomberg Businessweek. 2010
- [www.businessweek.com/news/2010-07-01/india-to-raise-535-million-from-carbon-tax-no-coal.html](http://www.businessweek.com/news/2010-07-01/india-to-raise-535-million-from-carbon-tax-no-coal.html), June 2, 2010
- Revenue. Natural Gas Carbon Tax Guide, pdf. Guide to Natural Gas Carbon Tax, Revenue : Irish tax and customs, 2010
- [www.revenue.ie/revsearch/search.jsp](http://www.revenue.ie/revsearch/search.jsp): Natural Gas Carbon Tax Guide, pdf. Retrieved 2010. 8. 4

## 새 정부의 지방재정정책에 대한 기대



새롭게 시작하는 박근혜 정부. 지방재정에서 기대감이 적지 않다. '지방분권과 국토균형발전'을 10대 공약 중 하나로 제시하여, 지방재정을 활성화할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 하고 있다. 중요한 것은 실천의지이다. 새 정부는 기존의 과오를 되풀이하지 않는 현명한 정부가 되리라 기대한다.

### 글 \_ 최재경

(한국지방재정공제회 공제사업본부장)

● 어느 해보다 추웠던 겨울이 더디지만 지나가고 있다. 정치에서도 역대 어느 선거보다 치열했던 대통령선거가 끝나고 이제 막 새 정부가 출범하였다. 비록 경기 침체가 지속되고 서민들 삶은 팍팍하지만 흑한을 이기고 봄이 오는 소리를 느낄 수 있는 계절로 접어들었고, 정부도 새 얼굴로 전면 교체되어 새롭게 출범하는 등 변화를 체감하고 있다. 이런 분위기 속에서 국민들은 무언가 이루어질 것 같은 막연하면서도 설레는 기대감을 갖고 2013년 뱀의 해를 맞고 있다.

지방재정에서도 기대감이 적지 않다. 지방재정은 지방자치의 근간이니만큼 지역 균형발전의 틀에 맞는 정책이 마련되어야

한다는 취지에서 직능별·지역별로 다양한 요구를 표출하고 있다. 그간의 지방재정은, 지방자치가 본격 시행된 지 20여 성상이 지나면서 여러가지 제약 아래서도 지방분권적 재정운영의 틀을 갖추기 위해 노력해왔다. 지방재정의 규모도 커졌고 자치단체 나름대로의 자율성도 유지하고 있다. 그러나 아직은 재정 및 세제 측면에서 중앙정부의 의사결정이 지방재정정책에 큰 영향을 미치고 있는 것도 사실이다. 중앙의 간섭과 통제가 많아질수록 중앙정부와 지방정부 간 갈등 수준도 높아질 것이며, 그에 따른 사회적 비용이 발생할 것이다. 따라서 지방재정정책은 국가적 편익제고라는 관점에서 지방분권의 가치를 인식하고 적절한 제도적 틀을 갖추는 것이 효율

적이고, 지방자치 본래의 목적에도 부합되는 일일 것이다.

이런 점에서 새로 출범하는 박근혜 정부는 '지방분권과 국토균형발전'을 10대 공약 중 하나로 제시하여, 지방재정을 활성화할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 하고 있다. 박 대통령은 당선인 시절 지방분권과 관련해 "지방에서 잘 할 수 있는 일은 지방에 맡겨야 한다"고 강조한 바 있으며, 지난해 말 대통령 선거 과정에서 "모든 지역이 균형적으로 발전해야 국민통합이 가능하다"는 기준을 제시하였다.

이런 원칙 아래 현행 지방재정의 취약점을 분석하였는 바, 자체수입 부족으로 재정자립도가 하락하고, 수도권과 비수도권 간 재정격차가 확대되고 있는 반면 복지지출 확대로 지자체의 재정부담이 가중되고 있는 것으로 진단하였다. 이를 해결하기 위해 '재정자립도 향상, 지역 간 재정격차 해소, 건전하고 효율적인 재정운용, 투명한 재정운영'을 지방재정의 4대 목표로 설정하였다.

지자체의 자체자원 확대를 위해서는 지방소비세 인상 등 지방세를 지속 확대하고 이전재원을 축소해 재정자립도를 높이고, 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편할 것을 제시하였다. 또한 보통교부세를 통한 지방재정의 형평성을 기하면서 지방재정조정제도의 재설계로 지역 간 재정격차와 불균형을 해소할 계획이다.

한편 지자체의 채무와 재정수지를 관리하는 지방재정건전시스템을 구축하는 것과 재정정보 공시제도의 강화 및 주민참여예산제도의 활성화 등을 통하여 주민이 만족할 만한 수준으로 지방재정 운영의 투명성을 강화해갈 것을 제안하였다. 이와 같은 정책방향으로 볼 때 박근혜 정부가 현재의 지방재정이 안고 있는 문제점을 깊이 고민하였고, 그 결과 적절한 해결방안도 제시한 것으로 판단할 수 있다.

## 이명박 정부, 성과 미흡했다

그렇지만 중요한 것은 실천의지이다. 역대정부들도 이와 같은 문제점을 충분히 인식하고 있었고, 해결을 위해 이와 유사하거나 버금가는 지방재정정책을 공약으로 제시하였다. 하지만 지방재정정책은 큰 진전 없이 아직도 답보상태에 머물고 있다. 비근한 예로 이명박 정부의 지방재정정책도 긍정적 평가보다는 부정적 평가가 우세하듯이 출범 시 기대했던 것보다 못 미치는 결과를 보여주고 있다.

이명박 정부는 '지방재정 확충'을 국정과제의 하나로 삼아 세부추진과제를 설정하였지만 결과적으로는 성과가 미흡했다고 평가된다. 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 지방의 세입을 약간 증가시키는 긍정적 효과도 있지만 전반적으로 지방재정 기반은, 이전보다 오히려 취약해 지는 결과를 초래하였다는 지적이다. 이에 따라 지방

자치제도 운영에서 자율과 책임이 오히려 약화되는 요인으로 작용되었다고 한다.

행정안전부 자료에 의하면 지방의 총 세입에서 지방세 수입의 비중은 2007년(참여정부) 34%에서 2012년 35.6%로 약간 증가했으나, 국가보조금 수준은 2007년 18.9%에서 2012년 21.2%로 더 가파르게 증가하였다. 그 결과 지방세입 중 자체재원의 비중이 2007년 62%에서 2012년 59.5%로 하락하였다. 이는 지방재정의 자율성이 약화되고, 중앙에 대한 의존성이 오히려 강화되었다는 것을 나타낸다. 지방 재정자립도 역시 2007년 53.6%에 비해 2012년은 52.3%로 낮아졌으나 2011년 51.9%에 비해서는 다소 높아진 게 다행일 수 있다. 그러나 2012년을 기준으로 재정자립도 50% 미만인 자치단체가 216개로 전체의 88%를 차지하고 있으며, 특히 농촌형 자치단체인 군의 경우 재정자립도가 16.4%에 불과하다.

지방세만으로는 인건비도 충당하지 못하는 자치단체가 123개로 전체의 50.4%이며, 세외수입 등을 합친 자체수입으로 인건비를 감당하지 못하는 단체도 41개로 전체의 16.7%에 이르는 등 열악한 수준을 보이고 있다. 저출산·고령화 현상으로 매년 증가하는 복지수요도 지방재정을 압박하고 있는데, 2012년의 경우 복지비용 지출이 약 21%에 이르렀으며 자치구의 경우 사회복지비용 지출이 45%에 도달하고 있는 실정이다.

## 계획보다 실천이 더 중요하다

최근의 시대적 흐름을 볼 때 지방재정과 관련된 핵심 정책과제는 저성장 및 분배 중심의 사회에 적합한 재정분권화의 틀을 형성하는 것이다. 인구증가가 정체되고 고령화는 빠르게 진행되며 성장률은 낮은 환경에서는, 재정수입의 증가가 둔화되는 반면 다양한 유형의 사회보장과 재분배에 대한 재정 수요는 좀더 확충될 수밖에 없다. 따라서 조세 수입 증가보다는 재정지출에서의 효과적인 구조조정과 효율성이 요구된다 하겠다. 지방의 재정관련 지방재정 조정제도의 정비를 통해 재원의 공간적 배분과 함께 용도 간 배분에서 효율성을 제고시키는 것이 필요하다. 여기에 더하여 중앙 정부의 정책이 지방정부에 미치는 영향을 최소화시켜 지방의 재량권을 높여 자율성과 책임성을 보장하는 방안이 요구된다.

현 시점에서 박근혜 정부의 재정정책은 지방자치의 흐름에 맞는 방향에서 적절하게 설정되었다고 판단된다. 그렇지만 계획보다 더 중요한 것은 실천이다. 역대정부들이 계획을 잘 수립해 놓고서도 정책집행과정에서 수정하고 보완하여 결국 출범 이전 수준으로 되돌려졌던 경험을 여러 차례 겪어 왔다. 새 정부는 지방재정정책 시행과정에서 기존의 과오를 되풀이하지 않는 현명한 정부가 될 것으로 기대한다. ☺