지방재정위기관리제도의 개편방안

2014. 2. 20
한국지방행정연구원
서정섭

1

목 차

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 지방재정 현황

Ⅲ. 지방재정위기와 관리제도의 특징, 한계

Ⅳ. 외국 재정위기관리제도 운영사례

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

2

Ⅰ. 문제 제기

● **재원부족, 불건전 노정 → 재정위기로 진행 → 재정시스템, 관리제도 개선 필요**

▪ 재원부족 발생

- 경제위기 •취득세 인하(수입) < 사회복지비 증가(지출)

▪ 불건전 재정운영 노정

- 지자체 투자사업 부실, 경영적자 누적, 부채 증가

지방재정 현황	재정위기 해소	개선 필요
• 재원부족	• 정부간 재정 시스템 개선 - 지방소비세 인상('14) - 보육비 인상('14), 이양사업 환원('15)	**조세, 재원배분 구조 개선** - 세원 , 재원배분 구조 개선 ❖ 재정분권화 확대
• 불건전 재정운영	• 재정위기 관리제도 운영 - 재정위기 사전경보시스템 운영('12)	**재정운영 책임성 확보 강화** • 재정위기 관리제도 강화 - 지자체 파산제도 도입
❖ 수직적, 자체 문제 발생	➡ **지방세 비중, 보조율 낮음** **사전경보시스템 실효성 낮음**	

3

Ⅱ. 지방재정 현황

● **재원부족 발생 : 정부간 수직적 재정불균형**

▪ 국세 대 지방세 비중 : 8 대 2의 구조 고착화로 자체수입 증가율 낮음

- 지방세 비중 '91년 21.0% → '11년 21.4% → '13년 19.9%
- 취득세 영구 인하 등 지방세 수입 감소

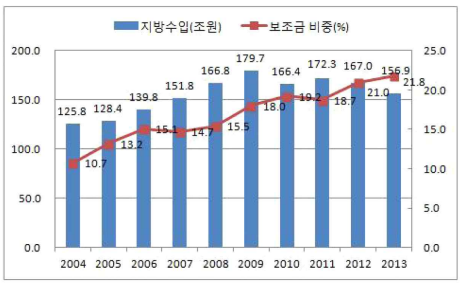
▪ 국고보조금 증가 : 국고보조사업(사회복지) 증가, 보조율 하락('08년 65%→'13년 60%)

- 국고보조금 비중 : '05년 10.7% → '13년 21.8%(2배 이상 증가)
- 국고보조금 6.0% 증가, 대응 지방비 9.1% 증가('08-'13년 연평균)

국세 대 지방세 비중

	조세 (10억원)	국세	지방세	지방세 비중
1991	38,350	30,315	8,035	21.0
1992	44,681	35,218	9,462	21.2
1995	72,091	56,775	15,316	21.2
1996	82,355	64,960	17,395	21.1
2000	113,535	92,935	20,601	18.1
2001	122,458	95,793	26,665	21.8
2005	163,443	127,466	35,977	22.0
2008	212,786	167,306	45,480	21.4
2009	209,709	164,542	45,168	21.5
2010	226,878	177,718	49,160	21.7
2011	244,681	192,381	52,300	21.4

지방세입과 국고보조금 비중



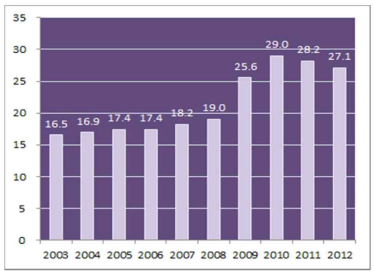
4

Ⅱ. 지방재정 현황

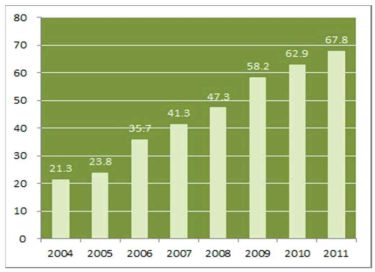
● **일부 지자체 재정 불건전성 표출**

- 타당성 미흡 사업 추진 : 최소수입보장(MRG)부담
  - 경전철 사업 : 부산-김해 517억, 의정부 64억 (전망), 용인 : 보상 및 비용보전
- 지방공기업의 무리한 사업추진
  - 알펜시아('12) : 총사업비 1조 6,836억, 분양률 26.3%, 경영수지 △223억
  - 오투리조트('12) : 총사업비 4,403억, 분양률 25.3%, 경영수지 △152억
- 무리한 예산지출
  - 무리한 박물관 건립 (하루 방문객 10명 이하, 유물 부족으로 개관 지연)
  - 국제경기대회 유치경쟁 과열 (재원대책 없는 경기장 건설 추진)

지자체 채무 증가



지방공기업 부채 증가



통합부채 규모

년도	부채규모
'10	88.2조원
'11	94.7조원
'12	101.1조원

5

Ⅲ . 재정위기와 관리제도의 특징, 한계

● **재정위기 개요**

- 재정위기(fiscal crisis) : 재원부족이나 방만한 재정운영으로부터 발생, 기본적으로 공급해야 할 공공서비스가 충족되지 못하거나 못 할 우려가 높은 재정불건전 상태

- 재정위기(재원부족 현상) 분류 (Allen Schick)

✓ **완화된 재정부족** : 신규사업을 시행
✓ **만성적 재정부족** : 사업확장, 신규사업 시행 곤란(재정위기 초기)
✓ **심각한 재정부족** : 기존사업, 서비스수준 유지의 수입확보 곤란, 감축관리 시도, 서비스수준 악화 개선 노력
✓ **총체적 재정부족** : 재정수요>가용재원 심각한 격차, 기존사업 유지곤란, 당초예산목표 달성할 수 없는 상태 (파산위기)

- 재정위기 진행단계별 악화요인(rubin)

배경요인(구조적 요인)	→	촉발요인(직접적 계기)	→	지속요인(극복 못하고 악화)
- 지역경제, 과세기반 취약 - 불합리한 세원배분 구조 - 재정의 자주성 결여 - 주민요구 분출과 조세저항		- 무리한 재정지출 확대 - 국가, 지역경제의 위축 - 부동산 시장의 위축 - 사업 및 주민의 이동 - 재정지원 감소		- 대중적 재정운영 - 관리 비효율성, 경영혁신 미흡 - 내부통제 기능 약화 - 외부통제 기능 약화

6

Ⅲ . 재정위기와 관리제도의 특징, 한계

● **우리나라 : 재정위기 사전경보시스템 운영(2012, 지방재정법 55조)**

▪ 기준과 사후관리

- 5개 관점(수지, 채무, 세입, 지금, 공기업)의 7개 지표 활용
- 심각기준 : 심층진단 후 재정위기단체 지정 가능
- 조치 : 재정건전화계획수립•시행, 지방채발행•신규사업 규제

▪ 한계

- 낮은 단계에서 재정위기 방지 위한 사전모니터링(심각기준 초과 억제 모니터링)
- 실질적인 제재수단이 없어 실효성 의문

지표구성과 기준

관점	재정지표	「주의」	「심각」
수지	① 통합재정수지 적자비율	25%초과	30%초과
채무	② 예산대비 채무비율	25%초과	40%초과
	③ 채무상환비비율	12%초과	17%초과
세입	④ 지방세징수액 현황	50%미만	0%미만
자금	⑤ 금고잔액 현황	20%미만	10%미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	400%초과	600%초과
	⑦ 개별공기업 부채비율	400%초과	600%초과

모니터링 사례 : 00

▪ 사유 : 예산대비 채무비율 37.7%
❖ 도시개발공사 부채비율 311.2%
▪ 진단 : 세입감소 + 채무증가 → 감당 어려움
▪ 조치 : 세출구조조정, 재산매각, 투자조정, 지방채 발행 억제, 공기업 통폐합 등을 권고 하고, 이행여부 등을 모니터링 함(재정건전화계획 근거)

7

Ⅳ. 외국 재정위기관리제도 운영사례

● **미국의 재정위기(Financial Emergency : 재정비상조치) 유형(ACIR)**

▪ 재정위기 선언(재정파산)

- 연방파산법(U.S Bankruptcy Code)에 근거한 **파산법원의 승인**
- 주법(일반법, 특별법)의 기준에 의해 재정위기선언과 주정부의 "**파산관재인(비상관리인) 파견**" 혹은 "**비상관리(금융)위원회** "설치 운영

재정위기 유형	내 용
재정파산 (Bankruptcy)	연방파산법 9장(지방자치단체 파산)에 근거하여 파산신청이 공식화됨 - 파산신청은 채무불이행이 포함될 수도, 포함되지 않을 수도 있음 ※ 파산신청 : 지자체, 특별구 혹은 특별목적 기관
채무불이행 (Default)	상환의무 장/단기채무의 원금과 이자 지급 실패 - 정부 조세권 및 신용, 특별 목적 수입공채(특별구, 기관)를 근거로 공채발행 **❖채무불이행은 지방정부나 채권자가 의도적으로 알리지 않음**
재정의무이행 실패 및 주정부의 재정위기 선언 (State Declared Emergencies)	채무불이행 외에, 채무의 원금과 이자지급을 충족하고 있지만, 급여지급, 공급업체 대가지급, 퇴직연금 지급의 실패, 혹은 중대한 재정의무이행 실패 - 주정부가 재정위기를 선언하고 조치함

※ 기술적 채무불이행 : 원금과 이자의 연체가 없지만 법적 요건 미 충족, 행정처리 미숙으로 인한 적시 지급(timely payment) 실패, 입법승인 조치의 실패 및 지연 등으로 발생("괴로움(severity)")

8

Ⅳ. 외국 재정위기관리제도 운영사례

● **재정파산 요건**

▪ 연방파산법(9장) : 지자체의 파산신청과 승인 → 사법적 구제

- 파산신청 자격 : ① 지방정부로서의 권한, ② 주법에 의하여 인정
  ③ 지불불능 혹은 만기채무 상환 불가능, ④ 파산법원 승인 채무조정계획의 수립
- 적용 : ①일반정부, ② 특별구 혹은 특별목적기관에 적용
- 특징 : 사법적 구제수단, 파산승인시 자치권 제약 없이 파산법원 계획 따라 채무조정 시행

▪ 미국의 각 주법(일반법, 특별법) : 요청과 주의 재정위기 선언 → 행정적 회생과 제재

- 오하이오주 : 30일 이상 채무상환 불이행, 공무원 2/3 이상 부동의 1개월 초과 임금지연 등
- 적용 : 지자체
- 특징 : 행정적 상급정부 개입과 회생, 자치권 제약 받으며 재정회복 절차 진행

※ ACIR(미국 정부간자문위원회) : 채무상환 불이행, 세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부간부담 일정기간 불이행, 공무원 봉급 및 연금지급의 일정기간 불이행 등 발생시 주의 재정위기 선언 권고(각 주는 조정하여 사용)

9

Ⅳ. 외국 재정위기 관리제도 운영사례

● **재정위기 해결 방법 사례**

유형구분	조 치	주요내용	대표적 사례
-파산법원 조정	연방파산법 제9장 적용	-연방파산법에 따른 파산신청승인 -채권자위원회구성 -채무조정계획수립 -자치권 제약 없음 * 투자풀만 파산 승인	오렌지카운티('94), (캘)
-연방특별관리	연방특별법 제정	-자치권제약 -연방특별법 및 특별위원회구성 -재정건전화계획수립	워싱턴 D.C.('95)
-주지정관리인 관리 -파산법원조정	주법과 연방파산법 제9장 적용	-주지정관리인 임명 관리 후 -파산법원 신청 및 승인	디트로이트(2013)
-주의 재정위기관리 위원회 관리 *연방정부의 재정지원	주 특별법 제정	-지불유예•정지법 제정(단기채무 변제 3년 정지) -시 재정원조협회(MAC) 설립 (주 보증하에 채권발행) 및 연방정부 보증하에 지방채 발행 -재정계획수립	뉴욕시('75), (뉴) 뉴욕시 ('90년대 초) : 주정부와 협력하에 자구노력
-주 파산관재인 관리	주특별 제정	-주관재인 임명 -운영 및 재건계획수립 -자치권제약	첼시시('91), (매)
-주의 재정위기감독 위원회 관리	주 일반법 적용	-재정위기감독위원회 위원임명 -관리인을 통한 시 활동 조정 -재정재건을 위한 정부간 협약 체결 -시해체안 검토	마이애미시('96), (플)

10

Ⅳ. 외국 재정위기 관리제도 운영사례

● 일본 지방공공단체 재정건전화에 관한 법률(07. 06. 22) : 재정재생과 제재

▪ 지방공공단체 재정건전화에 관한 법률('07.6.22, 재정재건특별조치법(구법)) :

- 재정재생기준이 재정파산의 기준임
- 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화(공영기업) 기준

▪ 재정재생 요건

- 지방의회 의결 후 총무성 신청 및 승인(홋카이도 유바리시) ※유바리시 파산시 유사 40개(총무성)

<재정의 조기건전화 기준>	<재정의 재생기준>
재정건전화계획의 수립, 외부감사 요구 등	재정재생계획의 수립, 계획수립시 국가 동의 절차, 지방채 제한, 재생특별지방채 등

구 분	(참고) 지방채협의•허가이행기준	조기건전화기준	재정재생기준
- **실질적자비율 (일반회계)**	도도부현: 2.5% 시정촌: 재정규모에 따라 2.5~10%	도도부현: 3.75% 시정촌: 재정규모에 따라 11.25%~20%	도도부현: 5% 시정촌: 20%
- **연결실질적자비율 (모든 회계)**	-	도도부현: 8.75% 시정촌: 재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현: 15% 시정촌: 30%
-**실질공채비비율**	18%	도도부현•시정촌: 25%	도도부현•시정촌: 35%
-**장래부담비율**	-	도도부현•정령시 : 400% 시정촌: 350%	-
- **공영기업자금부족비율**	10%	(경영건전화 기준) 20%	-

11

Ⅳ. 외국 재정위기 관리제도 운영사례

● 유럽국가 : 규제 및 감사제도 운영

▪ 유럽 국가 : 사전통제(규제와 감시, 법원제소, 명령 및 대집행)

구 분	영 국	프랑스	독 일
근거법	지방정부재정법 등	지방자치종합법전	주법 (노드라인-베스트팔렌주)
재정통제	-예산상 수지균형 원칙 -채무상환준비금 확보의무 -지방채발행 상한규제 -지방채 투자적 경비 한정	-경상•자본 수지균형 의무 -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, 세입 확보)에 불복하면 행정재판소에 제소	-주가 자치단체 예산 공포전 확인 -주는 수지불균형 자치단체에 재정균형계획 수립 의무화 확인 -주는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 할 수 있음
중앙• 주 지원	없음	-재정악화 자치단체에 특별보조금(예외적)	없음 (재정균형보조금 지원 예 있음)

12

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **개편(강화) 필요성** : 상급정부의 보호 철학과 해당 지자체의 책임성 확보

▪ 전제 : 현행 제도의 강화 내지는 지자체 파산제 도입

▪ 필요성

✓ **보호자적 관점(정부 개입 철학, 회생)**

- 지자체 최종책임 주정부(미국 등), 중앙정부(일본, 한국 등)
- 지자체:광범위한 자치권한 행사, 주정부 및 중앙정부 역할:지자체 재정위기 제거하도록 조치

✓ **재정분권화 확대에 따른 책임성 확보(분권화의 부정적 요소 해소, 건실한 지방자치)**

- 재정분권화 강화될수록 '연성예산제약' 문제 발생으로 재정위기 발생 가능 커짐을 방지
- 연성예산제약(soft budget constraint) 문제 : 지자체 및 채권자의 중앙정부 지원, 감독 기대

✓ **지역주민의 서비스 유지(주민보호, 현실 문제)**

- 행정 서비스 중단, 축소 방지
- 서비스 축소 혹은 부담증가에 따른 주민보호

13

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **지정요건**

▪기준

- 채무상환불이행 : 채무상환 불능(디폴트), 만기 채무 30일 지연 등
- 적자 누적 : 2년 혹은 3년 연속 적자, 투자사업의 투자비 대비 현금화 비율(예, 1/12)
- 과도한 채무누적(통합부채 개념) 및 상환부담 : 예, 자체수입의 1/12
- 현행 7개 비율지표 상향 조정 활용(일본 방식)

▪채택 방식 : 미국 방식(기준, 사후조치 명확), 일본 방식(기준, 사후 조치 임의성, 지자체 수용성)

외국 기준 사례

미국 연방파산법	오하이오 주	일본
- 지불불능, 만기채무상환불가능	- 30일 이상 채무상환의무 불이행 - 공무원 2/3이상이 90일까지 동의하지 않는 상황에서 30일을 초과하는 임금지불 지연 - 30일 이상 지불연기가 이전 년도 수입의 1/12을 초과 - 총 적자가 이전 년도 수입의 1/12을 초과* - 투자액이 현금화되지 않고 이월금의 1/12을 초과* *플로리다 : 투자로 적자 유지, 2년 연속 보유재원 무	- 실질적자비율(일반회계) - 연결실질적자비율(모든 회계) - 공채비율 - 공채부담비율(모든 회계 연결) - 자금부족비율(공영기업)

14

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **지정절차 : 정부의 지정, 승인 위원회 필요, 법원 승인 불필요(파산법 개정)**

▪ 정부 지정형

- 법령 근거에 의해 기준초과시 심층분석 후 통보 및 개입

  * 미국 (미) 디트로이트시(주 검토 및 지자체, 지방의회 통보) * 지정관리인이 파산신청

▪ 지자체 신청 및 정부 승인형

- 지자체 지방의회 의결 및 중앙정부에 신청, 승인

  * 일본 홋카이도 유바리시(일본형), 미국 (캘) 오렌지카운티(파산법원 신청, 승인)

❖ **지정절차 방식의 장단점**

- 정부 지정형 : 대응 신속성(장점), 기준 초과단체 심층분석 요, 지자체 수용성(단점)
- 지자체 신청형 : 사후조치 등의 실효성(장점), 의회의결 필요 및 시간소요(단점)

* 주민투표 불필요(마이애미 시는 재건노력(주 관여)에도 회생불능 판단, 해체 주민투표 검토)

15

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **중앙 및 상급단체 감독방식**

▪ 중앙정부 감독 및 통제(일본형)

- 재정건전화계획 승인 및 감독, 지방채 발행 규제, 신규사업 규제, 수입증대 등

▪ 비상통제(금융)위원회(워싱턴 D.C, 뉴욕시)

- 위원회 방식은 강력한 회생을 위한 금융위원회 성격

  * 금융조달, 채권 및 지방채 발행 등 결정

▪ 지정관리인 임명(미국의 주)

- 재정건전화계획 승인, 회계 및 주요 지출 지정관리인 승인

❖ **감독방식의 장단점**

- 중앙정부 감독 : 재정건전화계획 이행 점검 및 감독(장점) * 내부 위원회 심의
- 지정관리인 임명 : 지자체 장과의 충돌(단점), 민선 단체장 역할 대폭 축소(단점)
- 위원회 방식 : 강력한 금융조달 목적 운영(부적합)

16

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **재정회생 조치**

▪ 재정건전화계획 수립 시행 및 감독

▪ 재정운영 제한 및 구조조정

- 지방채 발행 제한, 주요 대규모 투자사업 제한

- 행정기구, 인력감축의 구조조정 등

▪ 재정지원

- 재정회생을 위한 재정지원, 지방채 발행 허용(뉴욕시, 워싱턴 D.C)

❖ **재정지원 유무**

- 외국 사례의 경우 재정지원 없음, 다만 뉴욕시, 워싱턴 D.C 공채발행 허용 및 재정지원

17

Ⅴ. 지방재정위기관리제도 개편방안

● **입법방식**

▪ 지방재정법 개정

- 지방재정법 55조 2(재정위기단체 지정), 3(재정위기단체 의무), 4(지방채발행, 신규사업 제한) 규정

- 지방재정법에 "별도의 장"을 신설하여 규정

❖ **장점 : 현행 재정위기 사전경보시스템과 연계(일본 방식)**

❖ **단점 : 지방공기업(공사, 공단) 등 초치 곤란, 지방자치법 등 여타 법령과의 관계**

▪ 별도법 제정

- "지자체 재정회생 및 파산에 관한 법률" 제정

- 특별법 형식으로 지방자치법의 개정 요하지 않음

❖ **장점 : 지자체, 지방공기업 등 통합적인 관리 용이(일본 방식), 모든 법 절차, 내용 통일**

❖ **단점 : 특별법 형식으로 지방자치 훼손 가능**

18 end

감사합니다

19