



최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례

제주대학교 회계학과 교수
김 동 옥

I. 서론

최근의 캘리포니아의 재정상황은 미국 주 정부가운데서도 최악의 상황인데 세계 금융위기에 따른 가파른 경기악화와 실직자 증가로 세수가 큰 폭으로 줄면서 260억 달러의 재정적자를 기록했다. 이런 대규모 재정적자에 시달려온 미국 캘리포니아주가 2009년 7월 1일 새로운 회계연도를 시작했지만 주 의회가 재정적자를 해결할 수 있는 방법을 찾지 못해 예산안을 통과시키지 못하고 결국 재정비상사태를 선포하였다. 2009년 들어 재정위기에 처한 주정부는 캘리포니아 만이 아니다. 주 의회전국회의(NCSL)에 따르면 경기침체로 세수가 줄면서 주 정부 전체적으로 1,210억 달러 규모의 재정적자가 발생했다. 애리조나, 일리노이, 오하이오, 노스캐롤라이나, 펜실베이니아 등도 재정위기 해소방안을 둘러싼 갈등으로 예산안 합의에 이르지 못한 상태다. 또한 미시간주의 주요 도시 중 폰티악시, 하이랜드파크시, 리버리지시 등이 세계금융위기에 따른 경기불황으로 재정위기를 겪고 있는 중이다.

과거에도 미국은 1980 중반에 펜실바니아주의 필라델피아와 1990년 중반의 플로리다주의 마이애미의 재정적 위험, 1994 캘리포니아주, 오렌지카운티의 Chapter 9 파산, 1991년 코네티컷주의 브리지포트, 1983년에 워싱턴 D. C.의 원자력 발전 전력 공급 계획을 위한 지방채, 1978년 오하이오주의 클리블랜드, 1975년 뉴욕주의 뉴욕시 등의 재정위기와 파산사례가 있어 왔다.

일본의 지방정부들도 여러 차례 재정위기를 경험하였으며, 특히 1990년대에는 버블경제 붕괴에 의한 장기 불황으로 재정위기 탈출을 위하여 제3섹터 등 외곽기관의 설치를 적극 활용하는 확대재정정책을 선택하였으나 유사 중복투자, 과다경쟁, 부적절한 사업선정으로 부실경영을 야기하였고, 홋카이도의 유바리시, 아카비라시, 나가노현의 오타기촌 등 기초자치단체뿐만 아니라 오사카부, 카나가와현, 아이치현, 도쿄도 등 대도시권들이 연달아 재정위기를 겪고 있다.

아직 우리나라의 지방자치단체가 공식적인 심각한 재정위구나 파산은 한 적은 없지만 최근 지방자치단체의 재정사정은 갈수록 어려워지고 있다. 경기 침체로 지방세 수입 감소, 국세 감소로 인한 지방 교부세가 줄었는데도 정부의 재정사업 확대와 예산의 조기집행 요구로 지출이 크게 늘어났기 때문이다. 이 때문에 대부분의 지자체들이 올해 지방채 발행을 크게 늘리고 은행에서 수백에서 수천억 원의 단기 차입을 하고 있는 상황이다. 지방 재정의 건전성의 악화할 것을 우려되고 있다. 최근에는 인천시의 빚이 급증하고 있을 뿐만 아니라 그 상황이 재정위기 상태로 전락하고 있는 일본 일부 도시의 전철을 밟고 있어 방치할 경우 시의 재정위기가 현실화 될 것이란 주장이 나와 지방자치단체의 재정위기 혹은 파산이 남의 나라의 일이 아님을 경고하고 있다.

이에 본 연구에서는 외국의 지방정부에서 경험한 재정위기 및 그 대응 사례를 검토함으로써 우리나라 지방자치단체의 지방재정위기의 가능성과 위기관리 대응에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 지방재정위기의 개요

1. 개념정의

재정위기는 정량적 요소들 뿐 아니라 정성적 요소들도 포함하기 때문에 그 개념을 한마디로 정의하기가 쉽지 않다. 미국의 회계감사국(General Accounting Office; GAO, 1990)은 재정위기란 “당해 자치단체가 자신보다 우수한 공공서비스를 제공하는 다른 자치단체와 동등한 수준을 유지하는데 요구되는 담세능력을 지속적으로 보유하지 못한 상태”로 정의 하고 있다. 일반적으로 재정위기란 반드시 재정적 파탄상태(fiscal bankruptcy)만을 의미하지는 않고 조세부담에 비해 예년 수준의 공공서비스를 제공받지 못할 때를 포괄적으로 포함하기도 한다. 예를 들면, 일정수준의 공공서비스를 제공하기 위해 주민들에게 조세부담을 과중하게 하거나 조세부담의 수준에 훨씬 못 미치는 공공서비스의 제공으로 주민이 충분한 공공서비스의 혜택을 누리지 못하는 상태, 즉 과도한 조세부담이나 과도한 지출삭감은 재



정위기의 한 현상이기도 하다. 또한 공무원들의 급여지급이 지체되거나 재정적인 이유로 인원을 감축한다던가 하는 것도 재정위기 시에 나타나는 현상들이다. 그리고 채무상환의 연기나 지불불능의 상태로 중앙정부나 상급정부의 재정지원을 받는 것도 재정위기의 현상이다(서정섭, 2001).

재정위기를 이해하기 위해서는 좀 더 상세한 재정위기에 대한 일반적 의미와 그 기준을 이해할 필요가 있다. 미국의 경우 넓은 의미의 재정위기(fiscal crisis)와 관련하여 유사한 용어로서 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정비상사태(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 용어가 사용되고 있다.¹⁾ 본고에는 재정위기의 개념정의를 위하여 다음과 같이 4가지의 의미를 구분하여 살펴본다.

재정압박은 재정고통과 거의 동의어로 사용되지만 재정고통이 재정압박보다는 좀 더 재정의 유동성에 문제가 있을 때 사용하곤 한다. 재정압박이란 단기적 관점에서 일시적으로 지방자치단체의 수입과 지출의 불균형으로 제때 지불능력에 문제가 있을 때로 정의하였다. 그러나 재정압박은 장기적인 관점에서의 세입 대비 지출의 불균형 경향도 포함한다고 정의한다(Kohha, Weissert and Kleine, 2005).

재정비상사태란 재정압박이 지속되어 현재의 서비스 수준을 제공하지 못하거나 재정책임을 이행할 수 없거나 혹은 지불을 할 수 없을 때 재정위기 상태로 정의할 수 있다(Kohha, Weissert and Kleine, 2005). 펜실바니아주에서는 “재정위기를 수입과 지출사이의 불균형으로 인하여 현금흐름의 지속적인 부족 상태”로 정의하고 있다.

재정파산은 지방자치단체의 재정압박이 계속되어 지방자치단체가 자신이 안고 있는 지불의무를 더 이상 이행할 수 없는 상태를 말한다. 지방자치단체의 파산은 오늘날 선진국에서는 유일하게 미국에서만 인정되고 있고, 이 제도는 Chapter 9라고 불린다. Chapter 9는 연방파산법의 일부를 형성하고 있다. Chapter 7과 11은 민간기업의 파산에 대한 법률인데 Chapter 9는 법률상으로 지방자치단체의 구제하기 위한 채무 조정 법률로 1934년에 제정되었다. 모든 주에서 적용되지 않고 현재 12개 주만이 Chapter 9 하에서 채무자가 되는 것을 주법으로 인정하고 있다. 그 밖의 6개는 주 정부의 허가를 구한 후 인정하고 있다.

이처럼 재정위기는 재정위기의 강도이며 자력에 의한 회복가능수준에 따라 재정압박, 재정고통, 재정비상사태, 재정파산으로 구분할 수 있다. 자력에 의한 회복가능여부는 재정압박, 재정고통, 재정비상사태, 재정파산의 순으로 높다고 할 수 있다. 일반적으로 재정압박이나 재정고통은 재정비상사태의 징후로서 재정지출이 지속적으로 팽창하는 과정에서 이를 충당할 만한 재정수입이 확보되지 않아 재정의 유동성에

1) 외국의 경우 재정건강도(financial health), 재정곤란도(financial stress) 등 여러 가지 의미로 재정상태를 측정하고 있다.

문제가 생기면서 발생하는 재정적자의 누적현상이고, 재정비상사태는 재정적자의 누적현상이 한계점에 왔을 때에 선언을 하게 된다. 그리고 재정비상사태가 자체적인 역량으로 해결하지 못하거나 불가능한 상태가 발생할 때를 재정파산이라고 할 수 있다.

2. 재정위기 결정기준

미국 주의 재정위기의 선언기준은 주법에 제정되어 있는데 AICR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations: 정부 간 자문위원회)는 1973년에 미국의 재정위기가 있는 30개 시 정부들을 조사하여, 6가지 요소를 지방재정 비상상태의 신호로 제시하고 있다. 첫째, 당기에 수입에 비해 과도한 지출이 있을 때, 둘째, 수년간 수입에 비해 지출이 지속적인 초과할 때, 셋째, 유동자산에 비해 유동부채 초과상태일 때, 넷째, 제한적 기금으로부터 단기채무변제가 발생하거나 단기운영채무에 대한 미지급금액이 증가 할 때, 다섯째, 재산세 연체율이 급증할 때, 여섯째, 예상치 못한 이유로 갑작스럽게 실질적인 자산가치가 하락할 때 등이다. 각 주들은 나름대로 재정위기 결정기준을 통해 자체 재정에 대한 진단을 실시하고 있다.

ACIR이 각 주에 권고한 재정위기 기준과 몇몇 주의 재정위기법, 연방정부의 연방파산법에서 규정하고 있는 재정위기 결정기준을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 미국 지방정부의 재정위기 결정기준

구 분		기 준
재정 위 기	ACIR 기 준	① 당기의 수입에 비해 과도한 지출 ② 수년간 수입에 비해 지출의 지속적인 초과 ③ 유동자산에 비해 유동부채 초과 ④ 제한적 기금으로부터 단기채무변제 ⑤ 재산세 연체율 급증 ⑥ 예상치 못한 실질적인 자산가치 하락
	펜실베이니아 기 준	① 재정적자 3년 이상 지속 ② 2년 연속 세입의 5% 이상 적자 ③ 30일 동안의 채 무불이행 ④ 30일 동안의 임금사회 보장비 체불
	플로리다주 기 준	① 채무상환 불이행, ② 사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행, ③ 공 무원 임금지불, 퇴직수혜의 기간내 불이행, ④ 자체수입의 부족(투자로 인한 적자, 2년 연속 적자재정), ⑤ 퇴직시스템의 불이행
	오하이오주 기 준	① 30일 이상 채무상환 불이행, ② 공무원 2/3이상이 동의하지 않는 상황에서 1개 월을 초과하는 임금지연, ③ 과세의 재조정시, ④ 30일 이상 지불연기가 전년도 수 입(또는 일반재원)의 1/12를 초과하는 상태, ⑤ 총적자가 이전 년도 수입의 1/12를 초과하는 상태, ⑥ 일반현금계정에서 현금화되지 않고 투자된 재원이 총현금의 1/12 를 초과한 전년도의 이월금이 있는 상태
재정 파 산	연방파산법 제 9 장 조 건	① 지방자치단체이어야 할 것 ② Chapter 9 하에서 채무자로 되는 것은 주법에서 인 정하고 있어야 할 것 ③ 지불불능이어야 할 것. ④ 채무정리의 계획을 실행할 의욕 을 가지고 있어야 할 것. ⑤ 신청 이전에 채무자와 성실히 교섭을 행하여야 할 것.

서정섭, 2001, 표 재수정



Ⅲ. 외국의 지방재정위기의 역사와 관리제도

1. 미국 재정위기 역사

역사적으로 볼 때, 미국 지방정부의 재정위기는 경제 불황기마다 집단적으로 발생하였다. 그 기록은 1870년대와 1890년대에 나타나기 시작하여 대공황 직후인 1930년대, 오일쇼크에 의한 1970년대, 그리고 닉슨과 카터 행정부로부터 대두된 신연방주의에 따른 국가 정치의 변화 및 예산절약에 의한 연방정부의 지방정부에 대한 보조금 삭감, 그리고 이러한 변화와 결부된 지방정부의 정치, 경제, 사회 등의 변화에서 1980년대 이후 재정위기가 발생하였다(서정섭, 1997).

1930년대는 지방자치단체 파산의 황금시대라고 이야기할 만큼 이 시대로부터 파산건수가 서서히 증가추세를 하고 있었다. 1929년에 발생한 세계대공황의 영향에 의하여 다수의 지방자치단체가 재정위기에 빠졌다. 상원사법위원회에 의하면 1934년 당시 지방채의 채무불이행에 빠진 지방자치단체가 1000개에 이르렀다. 또한 1929년부터 37년까지 4700개의 지방자치단체가 재정적인 파정상태에 이르게 되었고, 플로리다주, 텍사스주, 캘리포니아주 및 뉴욕, 시카고, 디트로이트, 보스턴 등 대도시들이 대표적이다.

1970년대, 1980년대 초의 재정위기는 오일쇼크의 영향으로 세입·세출의 불균형으로 인한 단기차입에 과도한 의존과 부적절한 내부관리로 부터 발생하였다. 특히, 레이건정부가 연방정부의 기능을 대폭 주정부에 대폭이양하면서 지방정부의 세출수요는 급증하면서 오히려 연방보조금을 삭감하는 정책으로 재정은 악화되었다. 1975년 뉴욕시가 재정파산을 경험한 이후 대부분의 지방자치단체가 불요불급한 세출수요를 절감함으로써 자치단체의 재정위기가 심각한 사회문제를 야기하지는 않았다. 몇몇 대도시(뉴욕, 시카고, 디트로이트, 피츠버그, 보스턴) 등이 심각한 예산불균형의 문제로 재정적자를 경험하였다. 그러나 이들 도시들은 지출을 삭감하고 수입을 증대시켜 균형예산을 이룩하여 그들의 재정위기를 극복하였다.

1990년대에는 도시내적인 요인, 세계경제 및 국가경제 요인, 정부 간 재정관계 등 다양한 원인에 의해 지방정부에서 재정위기가 발생하였다. 그러나 이 시기의 재정위기의 근본적인 원인은 지역경제의 침체이며 여기에 다양한 요인이 복합적으로 작용하는 경우가 많았다. 지역경제불황으로 인한 세수감소, 빈곤층 유입 및 보조금 축소 및 복지지출의 증가로 인한 대표적인 도시의 재정위기는 첼시시(1991), 브릿지포트시(1991), 마이애미시(1996)이다. 세계적인 경제불황과 동시에 투자기금의 내부부실관리 및 지방채의 부실관리로 인한 누적적자로 인한 재정위기를 겪은 곳은 뉴욕시(1975, 1993), 오렌지카운티(1994) 등이다. 정부 간의 재정관계요인으로 재정위기의 어려움을 겪은 도시가 워싱턴 D. C.(1995) 등을 들 수 있다. 최근에는 미시간 주의 여러 도시(2008)와 캘리포니아주(2009)가 재정위기를 맞고 있다.

2. 미국의 재정위기 사례

1) 미국 캘리포니아주 사례

한때 '골든 스테이트(Golden State)'로 불렸던 미 캘리포니아주가 2009년 7월 1일에 새로운 회계연도가 시작되었지만 지금까지 누적된 253억 달러에 달하는 엄청난 재정 적자문제 해법에 대한 공화당과 민주당의 입장차이로 새 예산안을 통과시키지 못하고 재정비상상태를 선포하였다. 캘리포니아의 재정적자는 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 지난 2003년 슈워제네거가 주지사에 오르는 과정도 재정적자 이슈 때문이었다. 당시 380억 달러에 달한 재정적자 문제가 부각되면서 호그레이 데이비스 당시 주지사는 미국 역사상 82년 만에 주민소환투표의 대상이 돼 주지사 자리를 내줘야 했다. 그런데 이 재정 적자는 아널드 슈워제네거 현 주지사 시절 이전부터 워낙 구조적이고 오래된 일이다. 많은 이들이 1978년 통과된 '제안(Proposition) 13호'를 오늘날 캘리포니아 재정 파탄의 시작으로 보는 견해가 많다(TIME, 2009). 1970년대 후반 캘리포니아주의 부동산 가격은 과열 조짐을 보이며 재산세도 급상승했다. 이 때문에 집을 갖고 있지만, 고정수입이 많지 않았던 노령층이 큰 타격을 입었다. 이에 반기를 들고, 하워드 자비스(Jarvis), 폴 갠(Gann) 등 보수적 시민단체 활동가들이 '제안 13호'를 상정했다. 재산세율을 연간 부동산 평가액의 1% 미만으로 제한하고, 재산세율을 올리더라도 연간 2%를 넘지 않게 했다. 이 제안은 주민투표에서 65%의 찬성을 얻어 통과됐다. 당시 제안 13호는 '납세자의 반란'으로 평가받았다. 제안 13호에 대한 사회의 우호적 분위기는 감세(減稅)를 기치로 내세운 로널드 레이건 당시 공화당 후보의 1980년 대선 승리로 이어졌다. 그러나 부작용도 따랐다. 무엇보다 재산세 납부액이 절반 이상 줄면서, 주재정이 큰 타격을 입었다. 또한 캘리포니아주 세수의 70~80%는 소수의 부(富)에 의존했고, 그 중에서도 치솟는 부동산 가격으로 부자들에게 매긴 재산세 수입이 주재정에서 차지하는 비중은 높아져갔다. 그러나 2007년 이후 본격화된 부동산 거품 붕괴→금융위기→경기후퇴의 과정에서 부동산시장과 관련 산업기반이 무너지자 캘리포니아의 세수 기반도 급격히 흔들렸다.

더 큰 문제는 다른 곳에 도사리고 있었다. '제안 13호'는 세금을 인상할 때, 주의회 '재적 3분의 2 찬성'이라는 까다로운 조건을 요구했다. 증세(增稅)를 어렵게 만들기 위해서였다. 그 결과 진짜 증세를 해야 할 필요성이 절실해도, 이를 차단하는 효과를 가져 왔다. 재적 3분의 1 정도의 소수파가 다수파의 증세 추진을 막았기 때문이었다. 여기에 예산안 통과에도 '재적 3분의 2 찬성'을 요구하는 주 헌법 조항까지 겹치면서 세금이나 예산문제에 관한 한 의회에서 쉽게 해결책을 도출하지 못하는 문제가 발생했다. 그러나 2009년 7월 21일에 아널드 슈워제네거 주지사와 캘리포니아주 의회 민주·공화 양당 대표가 캘리포니아주 예산의 큰 비중을 차지하



는 교육 · 복지 · 의료부문에 155억 달러의 예산을 대폭 삭감하기로 한 2009회 계연도 예산안에 합의했다. 당초 예상됐던 263억 달러의 적자 가운데 예산 삭감액을 제외한 나머지 98억 달러는 산하 지방자치단체로부터 임시로 수십억 달러를 빌리고, 주정부가 소유한 옛 교도소 · 박물관 부지 등 부동산을 매각하며, 샌타바버라 인근 해역에서 석유시추 프로젝트를 허용해 생기는 수입으로 메우기로 했다.

이번 합의로 캘리포니아 공립학교와 주립대학이 가장 큰 피해자가 될 전망이다. 중등학교와 2년제 대학인 커뮤니티 칼리지 예산이 60억 달러 삭감되며, 캘리포니아 주립대(CSU)와 캘리포니아대학(UC) 계열 공립대 예산도 30억 달러 줄어든다. 이 밖에 빈곤층 의료 지원 프로그램에서 13억 달러, 주립 교도소 운영에서 12억 달러가 각각 감축될 전망이다. 주정부 산하 공공기관들도 비용을 절감하기 위해 휴일과 별도로 한 달에 세 번 추가로 문을 닫는다. 재정 적자 위기를 해소하고 당초 예정되었던 단기차용증(IOU: 후불수표) 발행이 더 이상 필요치 않게 되었다. 캘리포니아주의 재정위기는 증세를 통한 재정적자 극복보다는 주정부와 민주 · 공화 양당 대표가 대규모 예산 지출 삭감을 통한 재정위기 해결책이어서 재정위기 전의 주 정부의 교육 · 복지 · 의료 서비스 수준으로 회복하는 데는 상당한 시간이 필요해 보인다.

2) 오렌지카운티

오렌지카운티의 1994년 재정위기에 따른 파산은 앞의 예의 원인인 경기가 악화하여 세수가 떨어졌다는가 세출이 증가한 것이 파산이 이유가 아니고 카운티의 재무담당자가 투기에 실패하여 다양한 손실을 본 것이 주요 원인이었다.

오렌지카운티는 인근 187개의 지방자치단체 및 공공기관이 참여하는 76억 달러의 오렌지카운티 투자풀(Orange County Investment Pools)을 설립하여 자금을 운영하였다. 그 후 1994년까지 총 투자 규모는 206억 달러까지 이르렀다. 오렌지카운티 투자풀 담당자는 자금을 몇 배로 운용할 수 있는 파생금융상품에 투자하였다가 16.4억 달러의 투자손실을 보게 되었고 카운티의 지불불능사태로 이어졌다. 1994년 12월 6일에 오렌지카운티정부는 카운티의 파산을 선고하였다. 오렌지카운티는 이때 Chapter 9에 근거하여 두 가지의 파산을 신청하였다. 하나는 오렌지카운티 투자풀에 대한 것이고 또 다른 하나는 오렌지카운티에 대해서이다. 그러나 전자에 대해서는 그 신청이 거부되고 오렌지카운티에 대해서만 Chapter 9 하에서의 파산이 인정되었다.

오렌지카운티는 행정서비스와의 관련에서는 공무원 2,000명의 삭감이 행해졌고, 사회복지서비스에 대해서도 그 지출은 대폭적으로 삭감되었다. 이 때문에 시영버스, 복지시설·출장소의 폐지에 의하여 빈곤층이 꽤 타격을 입게 되었다. 사용요금에 대해서도 인상에 행해지게 되었다. 당초 카운티 당국은 증세조치의 도입을 제안하였지만 주민에 의해 부결되었다. 파산에 의한 비용은 정확하게 파악할 수 없지만, 오렌지카운티의 재정재건은 파산선언 18개월 후인 1996년 6월12일에 종료하였

다. 꽤 신속한 재건이었다고 평가할 수 있다.

3. 미국의 재정위기 관리제도

미국은 과거 재정위기 경험을 토대로 재정위기 에 대한 기준을 설정하여 지방의 재정을 관리하고 있다. 미국의 경우 재정위기 에 대한 기준이 주별로 나름대로 설정되어 이를 기준으로 지방의 재정위기를 관리하고 있으며, 연방차원에서는 파산제도를 두어 지방의 재정위기를 구제하고 있다. 이와 같이 재정위기의 기준설정은 지방의 재정문제를 해결하고 구제하기 위한 선행조건이다. 외국의 예에서 보면 재정위기의 결정이 ‘부정적인 파급효과’도 있지만 재정문제를 해결하고 구제 받을 수 있는 ‘긍정적인 면’도 있다. 재정위기는 지방자치단체 전반에 걸쳐 발생하기보다는 특정 지방자치단체에서 개별적으로 발생하는 경향도 있다(서정섭, 2001).

미국 지방정부의 재정관리는 크게 정부차원과 민간차원에 의해서 관리되고 있다. 정부차원에서는 재정위기를 미연에 방지할 수 있는 조기경보체제인 재정진단 시스템과 재정파탄상태를 조속히 탈출할 수 있는 파산제도가 있고 민간 차원에서는 지방채의 신용평가를 통하여 지방자치단체 재정운용의 신용관리체제를 갖추고 있다.

가장 대표적인 정부차원의 관리방법인 지방재정진단은 지방자치단체의 재정상태, 운영, 성과를 평가하는 것으로, 이를 위해 미국에서는 재정동향점검시스템(FTMS : Financial Trend Monitoring System)이다. FTMS는 재정상태에 미치는 영향을 12개 요인에 기초하여 구성되는데 이들은 환경요인, 조직요인, 재정요인 3개 그룹으로 분류하고 관련 총 36개의 기본지표가 제시되었다. 제시된 36개 지표 중에서 지방자치단체의 상황에 적합한 지표를 선정하여 지방자치단체가 주체가 되어 자신의 재정에 대한 상시 점검을 수행할 수 있도록 하고 있다.

미국의 지방자치단체의 파산과 관련한 Chapter 9는 1929년에 발생한 세계대공황의 영향으로 인한 미국의 다수의 지방자치단체의 재정적 곤궁을 구제하기 위하여 1934년에 제정되었다. 미국의 연방파산법은 1898년에 제정되었으나 1934년 당시 지방채 상환과 관련하여 약 1000개의 지방자치단체가 채무불이행에 빠졌고, 1929년부터 37년까지 4700개의 지방자치단체가 파산상태에 이르게 되어 지방자치단체에 필요한 자금을 대출할 수 있도록 하는 임시방편적인 정책을 Chapter 9를 추가하여 입법 조치를 하였다. 그 후 1946년의 유효기간의 삭제와 1994년의 지방자치단체에 대한 자격과 관련된 법 개정으로 오늘날의 Chapter 9가 성립되었다. Chapter 9에서는 다음의 5가지 요건을 갖추어야만 신청을 할 수 있다. 첫째, 지방자치단체이어야 한다. 둘째, Chapter 9 하에서 채무자로 되는 것은 주법에서 인정하고 있어야 한다. 셋째, 지불불능이어야 한다. 넷째, 채무정리의 계획을 실행할



의욕을 가지고 있어야 한다. 다섯째, 신청 이전에 채무자와 성실히 교섭을 행하여야 한다. 파산을 포함한 재정비상상태가 발생하면 이 때 지방정부에 대한 자치권의 제약 및 재정재건을 위한 강도 높은 자구노력도 요구하게 된다.

민간차원의 지방자치단체의 재정운영 평가의 관리방법은 지방채 신용평가관리체제이다. 민간주도의 신용평가기관이 자본시장에서 시장의 기능에 의하여 지방자치단체에 대해 장단기적인 관점에서 포괄적인 재정운영의 관리 감독기능을 하고 있는 셈이다. 미국의 지방채 채무불이행은 총 발행 수에 비해서는 작지만 엄연히 존재하고 있다.²⁾ 이러한 지방채 채무불이행은 그 지방의 경제침체 동안 일어나는 경향이 있다. 즉 주 또는 지방자치단체의 지역적, 경제적인 조건은 지방 정부의 재정 건전성에 영향을 줄 수 있고 이런 것들은 지방채의 신용등급으로 이어진다. 지방채 신용등급판정은 주로 S&P와 Moody's 등 민간 신용평가기관에서 행해지는데 신용등급에 따라 이자부담비용이 달라진다.³⁾

4. 일본 재정위기 역사 및 사례

일본의 지방정부들은 여러 차례 재정위기를 경험하였으며, 이러한 경험을 토대로 재정위기 에 대한 기준을 설정하여 지방의 재정을 관리하고 있다. 1950년대에 시정촌 합병, 긴축재정에 의한 국고보조금 감축 등으로 제1차 재정위기를 겪었고, 1970년대에는 고도성장의 종료와 오일쇼크에 의한 외부적 요인 등이 결합한 제 2차 재정위기를 경험하였다. 1990년대에는 버블경제 붕괴에 의한 장기 불황으로 3차 재정위기 탈출을 위하여 지방채발행이나 공사·공단, 제3섹터 등 외곽기관의 설치를 적극 활용하는 확대재정정책을 선택하였으나 유사 중복투자, 과다경쟁, 부적절한 사업선정으로 부실경영을 야기하였다. 제3차 재정위기는 대도시 재정위기가 사회적으로 쟁점이 되는 시기이도 하다. 오사카부, 카나가와현, 아이치현, 도쿄도 등 대도시권들이 연달아 재정위기를 선언하였다.

1) 오사카부

일본 제2의 도시이자 전통의 상업도시인 오사카부(府: 광역행정단위)가 재정위기 에 직면하고 있다. 2006년도에는 전국 47개 광역지자체 가운데 유일한 적자 단체이다. 현재 누적 부채가 5조 엔으로, 원리금 상환에만 매일 8억 엔 이상을 지출하고 있는 오사카부가 지고 있는 부채는 일본에서 가장 많은 부채를 지고 있는 도쿄

2) 1940년부터 1979년까지의 채무불이행 비율은 0.5%이내였지만 1980년 이후 1994년 까지는 1.0%로 두 배 이상 증가하였음

3) S&P와 Moody's는 지방채를 발행하는 지방정부의 경제적 환경에 비중을 공히 두지만, S&P는 사회경제적인 요인에 Moody's보다 상대적으로 비중을 두고 있다.

도의 17조 엔에 비교하면 별 것 아닌 것처럼 보이지만 길고 깊은 슬럼프에 빠져있는 현재의 오사카의 지역경제의 사정으로 봐서는 쉽게 해결할 수 없는 엄청난 금액이다. 오사카는 1998년부터 9년 연속 재정적자를 기록했음에도 불구하고 가만히 있어도 세금이 들어온다는 도덕적 해이에 빠져 매년 500억에서 1000억 엔에 이르는 일반회계 재원을 전용하여 적자폭을 메우는 방법으로 재정적자의 심각성을 숨겨오다가 발각되는 등 사실상 파산상태에 놓여 있었다. 오사카부의 1998년도 4950억 엔이라는 재정부족액이 발생하였고, 이는 동경도보다도 큰 액수이며, 세출의 17%에 달하는 높은 수준이다. 이 재정부족액은 매해 계속 증가 추세를 보였다.

재정위기의 최대의 원인으로서는 지방채 발행에 의지한 자체사업을 중심으로 하는 공공사업에 대한 투자적 경비의 증대이다. 그 외 원인으로서는 인건비 증가, 거품경제 붕괴에 따른 세수 감소 등이다. 특히 경제 침체에 따른 법인2세(법인주민세와 법인사업세)감소는 전국적인 현상이지만 오사카부가 42.9%로 제일 높았다. 결론적으로 오사카부의 재정위기는 지방세의 감소라는 상황 속에서 인건비의 상승과 거품경제에 형성된 대규모 사업계획을 추진하기 위하여 지방채에 의존하면서 공공사업을 계속한 것에 원인이 있다고 할 수 있다(이창균, 2000).

오사카부는 재정위기를 극복방법으로 재정재건프로그램을 수립하여 실행하고 있다. 주요 내용은 첫째, 인건비 절감, 둘째, 시책경비의 억제, 셋째, 공공시설 지정출자법인의 개혁, 넷째, 주요사업의 전면 수정 등이다. 그러나 재정위기의 극복을 위한 재정재건프로그램 정책은 미진하다는 평가이다. 부채를 갚기 위해 새로 빚을 내는 고질적인 차금 의존형 체질을 벗어나지 못하는 한 오는 2016년도에는 재정파탄으로 홋카이도의 유바리시와 같은 '재정재건단체'로 지정돼 국가의 관리를 받게 될 것으로 우려되는 상황이다. 일본에서는 지자체가 세입 대비 부채상환 비율(실질공채비 비율)이 25%를 넘을 경우 재정재생단체로 지정돼 기업의 법정관리와 같은 특별 관리를 받게 된다. 2008년 새로 선출된 38세의 젊은 하시모토 오사카부 지사는 좀 더 강력한 재정위기 극복정책을 펼치고 있다. 추진 중인 사업을 전면 재검토하고, 부 소유 시설들의 민영화를 추진하고, 인건비 삭감, 공무원 급여 삭감, 접대비 폐지를 실행하고 있다.

또한 오사카부내의 기초지방자치단체인 오사카시도 2009년 7월에 향후 10년간의 시 재정수지 전망을 발표하고 새롭게 수지 개선을 하지 않으면 2015년에는 지자체의 파산에 해당하는 「재정재생단체」로 전략할 것이라는 예측 결과를 밝혔다. 히라마츠 오사카시장은 “개혁을 확실히 이루는 것은 당연한 것으로 엄격한 지출과 세입 확충 방안을 조속히 마련하겠다”고 밝혔다. 오사카시는 직원 급여의 평균 5% 삭감 등 향후 2년간 총 650억 엔의 세출 삭감안에 착수한다. 재정재건단체가 되면 지방자치단체 재정건전화법에 따라 재정재건계획 수립이 의무화되고 국가의 관리하에서 재정 재건을 하게 된다



2) 유바리시

유바리시는 메론과 영화제로 유명한 도시로 한때의 붐을 등에 업고 테마파크 등 무리한 개발사업을 벌이다가 파산하여 현재 국가로부터 재정재건관리를 받고 있는 곳이다. 유바리시의 재정위기의 가장 큰 특징은 거품붕괴 후 외곽기관의 경영부실과 만성적자인 자치단체의 재정악화의 누적이 서로 결합되어 더 이상 방치할 수 없는 단계에 이르렀다. 이와 같이 외곽기관의 경영부실이 자치단체 재정파산의 직접적인 요인으로 작용한 사례가 홋카이도의 소도시 유바리시이다. 이 도시는 취약한 경제기반과 관광사업 및 개발사업에 대한 과잉 투자와 관리 운영상에 있어서의 고질적인 적자 체질을 일시적인 대량 차입이라는 금기시된 방법으로 완화하려 했다가 재정 파탄을 초래했다. 유바리시 재정파산의 원인은 다음과 같다(조기현외 2008).

첫째, 지역경제의 근간인 석탄사업의 붕괴이다. 석탄사업이 주요산업이던 유바리시의 탄광이 1990년에 모두 폐광이 되면서 지방세 수입이 급락하였다. 석탄산업의 붕괴로 세입대비 지방세 비중이 1964년 37%에서 1979년 15%까지 급락하였다. 둘째, 지방채무의 과도한 발행과 재정압박이다. 유바리시는 관광시설의 건립과 매입을 통해 지속적인 투자 확대책을 추진하였으나 버블붕괴와 함께 채산성이 악화되었다. 셋째, 불량채무의 은폐 및 분식회계이다. 유바리시는 1992년부터 분식회계 수법을 이용하여 일반회계상의 수지적자를 은폐해 왔다. 1990년대 중반부터 이미 심각한 재정위기에 직면하였으나 분식회계 수법으로 수지균형을 달성한 것처럼 조작하여 왔다. 이는 유바리시의 재정파산을 유도하게 되었다.

유바리시는 이 재정위기를 극복하기 위하여 재건프로그램을 도입하였고, 시민들에게 혹독한 희생을 강요하였다. 시민들은 전국에서 가장 비싼 수도세를 내야하며, 쓰레기를 버릴 때도 돈을 내야 한다. 복지프로그램은 중단되며 공익시설도 가동을 멈췄다. 공무원들은 최소한의 인원으로 감축당하고 급여도 전국최저의 수준으로 조정되었다.

5. 일본의 재정위기관리 제도

일본의 지방자치단체 재정 재건에 관한 사항을 직접적으로 규율하고 있는 법은 1955년 12월 29일에 공포된 「지방재정재건촉진특별조치법」이다. 한국전쟁 후 불황이란 특수한 환경 속에서 발생한 지방자치단체의 재정파탄을 구제하기 위해 제정되었다. 「지방재정재건촉진특별조치법」은 국가가 재정상황이 악화된 지방자치단체를 대상으로 재정을 회복시키는 근거법이다. 이 법의 취지는 1954년도의 적자단체에 대하여 재정재건계획을 책정하게 하여 이것을 성실히 실행할 것을 조건으로 세입결합을 보전하기 위한 지방채(재정재건채)의 발행을 인정하고 그 일부에 대하여는 이자를 보전을 해준다는 것이다. 이 법을 적용을 받기 위해서는 전부적용단체로 자치청장관으로부터

승인을 받아야 한다. 그 외는 자주재건단체, 준용재건단체로 분류하여 제한적인 재정 재건을 도모하고 있다. 지방재정재건축진특별조치법에 의거 실질 수입의 적자가 표준 재정 규모의 일정 비율(시정촌은 20%)을 웃도는 지자체가 대상으로 신청에 의거 총 무대신이 지정하도록 되어 있다. 1955년도에 제도 창설 이래 884개 단체가 지정을 받아 재건을 이룩하였고, 가장 최근에는 후쿠오카현 후쿠치정(후쿠치정)이 1992년에 재건단체로 지정받아 2001년에 재건을 이룩한 이후 지정된 지자체는 없었다. 그러나 1955년에 제정된 「지방재정재건축진특별조치법」은 이미 50여년이 지나 현 경제상황의 변화를 반영할 수 없고, 유바리시 재정위기를 계기로 논의가 가속화 되었다.

2006년 9월에 일본 총무성의 ‘새로운 지방재정 재생제도 연구회’는 재정적자가 심각한 지방자치단체를 위한 ‘재생형 파산법제’를 내놓았다. 이 제도의 핵심내용은 지방자치단체가 재정파탄에 빠지지 않도록 조시 시정기능을 도입하는 것이다. 이 제도 도입 후에도 재정상황이 개선되지 않을 경우 국가와 도도부현(都道府縣)의 관여 아래 재생절차에 들어가는 2단계 시스템이다. 공기업의 실질적인 채무에 관한 지표를 정비해 자금유통 지표와 합해 재정건전도를 엄격하게 측정하게 된다. ‘재생형 파산법제’는 현행 재정재건제도를 대신하는 새로운 재건법이다. 총무성은 이 제도를 구체화해 3년 이내에 관련법을 정비할 계획이다. 이 새로운 제도에 의하면 지방자치단체의 재정 지표가 기준치 이하로 떨어질 경우, 조기 시정단계에 들어가 세출삭감과 세입 확보책 등을 나타낸 ‘재정 건전화 계획’을 수립, 주민에게 공표하고 국가와 도도부현(都道府縣)에 보고해야 한다. 지표가 한층 더 악화돼 일정기준 이하가 되면, 재생 단계로 이행해 재생계획 수립이나 실효성의 확보를 위해 국가가 필요한 부분에 관여한다. 재건을 촉진하기 위해 필요한 재정조치 등도 검토하도록 돼 있다(서울시정개발연구원, 2006).

IV. 우리나라 지방재정위기의 발생가능성과 관리제도

1. 우리나라의 재정위기 발생 가능성

우리나라 지방자치단체의 재정위기에 대한 관심은 1990년대 초 민선단체장 출범 이후 지방의 재정자주권이 취약한 상황에서 재정수입을 감안하지 않은 재정수요에의 대응이나 공약사업 등의 방만한 재정운영을 염려하는 입장에서부터 시작되었다. 이러한 관심이 IMF체제 이후 지방의 재정수입이 감소되면서 지방재정의 주요한 관심영역으로 등장하고 있다. 지방자치제의 실시와 IMF체제를 맞이하여 불어나는 부



채, IMF충격에 따른 지방세수입의 격감, 해마다 증가하는 중앙정부 기능의 지방이양 등 재정위기의 구조적 요인이 발생하고 있는 것이 현실이다. 우리나라의 지방자치단체의 재정위기에 따른 파산제도가 본격적으로 논의가 된 것은 IMF체제에서 있었지만 중앙정부의 재원 집중화 때문에 지방자치단체의 선거를 앞두고 정치쟁점화 되는 것이 바람직하지 않다 판단에 수면 아래로 들어갔다.

그러나 외국사례를 통해 국가적 경제위기로부터 중앙뿐만 아니라 지방의 경기가 침체되어 재정수입이 감소됨으로 인한 재정위기로 인한 지방자치단체의 파산도 일어날 수 있다는 생각이 널리 확대되고 있다. 특히 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태를 시작으로 2008년 9월 이후 세계적으로 전개되고 있는 경제위기는 IMF 외환위기 때처럼 우리나라 지방자치단체의 재정을 어렵게 만들고 있다.

우리나라 경기의 저점은 2009년 2분기나 3분기로 예상되지만 저점을 통과해도 경기가 회복된다고 느끼기는 어렵겠다는 것이 최근 한국은행의 수정된 경제전망이다. 한국은행은 예상대로 올해 우리 경제가 마이너스 성장을 할 것으로 내다보고 있다. 외환위기의 직격탄을 맞은 1998년(-6.9%) 이후 11년 만이다. 우리나라 지방재정은 구조적 취약과 더불어 경기침체라는 외부요인과 더불어, 중앙기능의 지방이양에 따른 재원부담 가중, 복지예산증가, 내부 재정운영의 관리부족 등의 문제를 안고 있다.

아직 우리나라의 지방자치단체가 파산한 적은 없지만 지방자치단체의 재정위기의 가능성은 어느 때보다 커지고 있다할 수 있다. 경기침체로 인해 지방세 징수액이 급격히 줄어들고 있기 때문이다. 경제위기로 부동산 시장이 침체되면서 거래세 비중이 높은 지방세수가 크게 줄어들어, 지방세 징수액이 2009년 2월 말 현재 4조6338억 원으로, 지난해 같은 기간보다 11.9%(6200억 원) 감소해 외환위기 당시인 1998년의 지방세 감소율 -6.8%를 넘어서고 있다. 또한 2009년 3월 말 현재 전국 16개 광역시도의 지방세 징수액은 지난해 같은 기간에 비해 8.2%나 줄었다. 서울(1.2%), 광주(16.6%), 부산(1.3%)을 제외한 나머지 13개 시·도는 모두 줄어들었고, 특히 충북(-28.8%), 충남(-23.8%), 울산(-19.4%), 경기(-18.5%), 제주(-17.3%), 대전(-17.2%), 등은 20% 안팎의 높은 감소율을 보였다. 현재 추세로 줄어든다면 지방세 수입은 2008년 대비 88.1% 수준인 40조3천억 원에 그치고, 2009년도 지방세 예산 47.1조원과 크게 차이가 지방세 세입 결손도 6조8천억 원에 이를 전망이다.

〈표 2〉 2009년 1~3월 지방세 징수액 증감률

(단위 %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	평균
지방세 징수액 증감률	1.2	1.3	-4.6	-14.8	16.6	-17.2	-19.4	-18.5	-9.1	-28.8	-23.8	-10.2	-9.1	5.0	-15.8	-17.3	-8.2

자료 : 행정안전부 자료 재정리

앞으로가 더 위험하다. 2009년 12조원, 2010년 22조원을 감세하려는 계획대로라면 세수와 연동되는 지방교부금도 크게 줄어든다. 자치단체들은 중앙정부에 대해 지방 재정의 적자 대책 마련과 지원을 요구하고 있다. 이에 따라 정부는 지방소득세와 지방소비세를 도입해 지방 재정을 보충하는 방안을 검토하고 있지만 지역적인 차이가 심해 도입 여부는 불투명하다.

또 정부가 추가경정 예산을 통해 올해 내국세 세입 예산을 애초의 141조8천억원에서 11조4천억 원 줄임에 따라 내국세의 19.4%를 차지하는 지방교부세도 애초보다 2조2천억 원 줄어들었다. 교부금이 줄어드는 만큼 지자체의 추가경정 예산도 줄어들게 돼 지방 재정의 압박은 심해질 예정이다. 더욱이 중앙정부가 경제 활성화와 일자리 창출 등을 위해 매칭펀드 방식의 국고보조 사업 규모를 늘리면서 지방정부들의 재정 부담은 더욱 커지고 있다. 정부가 최근 추가경정 예산에서 4조5천억 원 규모의 국고보조 사업을 새로 편성하거나 증액하면서 지방정부가 부담해야 할 액수도 1조9천억 원이 늘어났기 때문이다. 심지어 중앙정부는 경기를 살리겠다고 올해 상반기 중에 전체 예산의 60%를 집행하라고 요구해 지방정부들은 없는 살림에 빚까지 늘리는 형편이다.

〈표 3〉 광역지역단체 지방채 발행계획 및 누적 채무액 (단위 : 억 원)

구분	2008년 말 누적채무액	2009년 한도액	2009년 발행계획	2010년 발행계획
계	129,720	37,320	44,092	89,663
서울	15,544	12,450	15,756	18,372
부산	23,761	1,044	4,056	2,907
대구	17,629	646	3,390	2,074
인천	15,329	2,710	8,263	4,079
광주	7,993	412	1,403	1,211
대전	4,817	1,519	1,579	1,867
울산	5,565	1,140	900	1,843
경기	14,498	6,639	2,700	17,624
강원	4,075	1,082	800	4,307
충북	2,038	932	1,189	3,569
충남	1,377	1,596	1,100	5,115
전북	3,410	990	400	4,808
전남	1,508	1,229	542	5,891
경북	2,189	1,570	650	7,190
경남	4,511	2,026	770	7,358
제주	5,476	1,265	1,246	1,448

자료 : 행정안전부 자료 재정리



지방정부들은 예산 조기 집행과 사업 확대에 따른 자금을 조달하기 위해 올해 2009년 추경예산도 중앙정부의 추경에 상응하는 지방 추경을 지방채 발행으로 둘러하고 있다. 2008년도 전체 지방채 규모는 2조310억 원이었으나, 2009년 지방채 발행 계획은 4조4092억 원으로 2배 이상 늘렸다. 이는 정부가 정해놓은 2009년 지방채 한도액인 3조7320억 원을 7천억 원 가량 초과한 것이다. 더욱이 행정안전부가 책정한 '2010년 지방채 발행 한도액'은 8조8조 9747억 원으로 올해 대비 12.1% 증가가 될 전망이다. 지방채 한도액은 전전년도 결산의 일반재원 기준으로 정해지며 예산대비 채무비율과 채무상환비율에 따라 예산 대비 10% 이하, 5% 이하, 0%로 채권을 발행할 수 있는 기준에 비교하면 예년보다 높은 수준이다.

이래저래 지방정부의 재정위기는 하반기에 본격적으로 체감될 것이며 인건비를 주지 못하는 경우는 없겠지만 자체 사업을 진행할 수 있는 여력은 대폭 줄어들 것으로 예측하고 있다.

우리나라에서 지방재정위기의 가능성은 지방자치단체 전체를 대상으로 하는 재정위기와 개별 지방자치단체의 심각한 재정위기의 상황으로 생각할 수 있다. 김동욱(2002)에 의하면 미국 지방채의 수익률과 위험은 지방정부가 속해 있는 주정부 재정상태에도 영향을 받음과 동시에 개별 지방정부의 특수한 경제적, 재정적 요인에 의해서 영향을 받음을 확인하였다. 특히 우리나라와 같이 중앙집권적인 재정은 영형태인 경우에 중앙정부의 재정적자는 광역지방자치단체의 재정에 영향을 미치고, 광역자치단체의 재정부실은 기초자치단체의 재정에도 심각한 영향을 미칠 수 있어 그 문제는 심각해질 수 있다. 최근 몇몇 지방자치단체는 급격한 지방세 감소와 중앙정부의 조기 예산 집행에 따른 불균형 재정발생, 공기업 채무 및 이자부담에 따른 재정위기 가능성에 대한 논란에 휩싸이고 있다.

1) 인천시

최근 인천시 재정 건전성 여부가 논란을 빚고 있다. 야당과 시민단체는 인천시의 재정 위기 가능성 지적하고 있다. 인천시의 채무 잔액은 2004년 말 8천26억 원에서 2008년 말 1조6천279억 원으로 늘어났으며 2009년 말 2조3천81억 원에 이를 것으로 추산하고 있다. 2008년 말 기준 채무 규모는 경기도, 부산, 대구에 이어 16개 광역자치단체 중 4번째다. 예산대비 채무비율은 2008년 말 25.7%에서 올해 말 31.9%로 높아질 전망이다. 또한 인천시의 경우, 평소 예금 잔고가 6천억~7천억 원에 이르렀지만 2009년 초 상반기에 예산의 60%를 조기 집행하려 했으나 가용 재원이 정기예금 30억 등 100여억 원에 불과해져 최근 은행과 증권사에서 4,442억 원을 일시 차입하였다. 인천시는 최근 추경 예산에 따라 지방채 6,500억

원을 추가로 발행하기로 해 2009년 지방채 발행 규모는 8,263억 원에 이를 전망이다. 인천시 예산 담당자는 “상반기에 예산의 60%를 조기 집행하려면 5·6월 두 달 동안 1조7천억 원이 필요한데, 거래세를 제외한 정기 지방세가 거의 다 하반기에 몰려 있어 자금 조달이 쉽지 않다”고 답답해했다.

채무 적정 수준에 대해선 명확한 기준이 없지만 정부(행정안전부)는 지방채 발행 총액한도제를 통해 최근 4년 간 평균 채무상환비율이 10% 이하이고 예산대비 채무비율이 30% 이하(1유형)면 전전년도 일반재원의 10%를 지방채발행액으로 자동 승인하고 있다. 채무비율이 30% 초과~40% 이하(2유형)일 경우 지방채발행액은 일반재원의 5%로 절반이 줄어든다. 이에 따라 지방자치단체의 예산대비 채무비율이 30%를 넘으면 재정위기를 알리는 적신호로 해석된다. 인천시는 중기지방재정계획상 지방채 수요가 지방채발행액을 크게 초과하는 가운데 예산의 실질수지비율이 기준치인 -10%를 넘기 때문에 지방채발행 총액한도 외에는 지방채를 발행할 수 있는 방법이 전무한 실정이다. 이 때문에 내년 지방채발행 총액한도가 대폭 줄어들면 중기지방재정계획에 반영한 사업을 포기하거나 완료시기를 늦춰야 하는 등 주민속원사업과 시급한 대형 사업을 적기에 추진하지 못하는 사태가 빚어져 그 피해가 시민들에게 돌아갈 것이란 우려가 높다. 시가 종합적인 고려 없이 무분별하게 지방채 발행을 남발함으로써 문제를 유발했다는 비판을 받을 수 있다(인천신문, 2009).

인천시 당국은 예산대비 채무비율이 30%를 초과한 것은 경제를 살리기 위해 올해 정부 권고에 따라 예외적으로 5천억 원의 지방채를 추가 발행한데 따른 일시적 현상이라고 강조하고 향후 세입여건을 감안할 때 채무 상황에는 전혀 무리가 없다는 주장을 편다. 다만 내년 지방채 발행이 절반으로 줄어들면 현안사업에 상당한 영향을 줄 수 있다는 점은 인정하고 앞으로 예산집행상황을 살펴 가능하면 실제 지방채 발행을 줄임으로써 채무비율을 30% 미만으로 낮추는 방안을 검토하겠다는 입장이다.

시 채무보다 더 문제인 것은 각종 개발사업 추진을 위해 발행하는 도시개발공사의 공사채 등 시 산하 공기업 부채다. 도개공은 100% 인천시가 출자한 공기업으로 총부채는 2007년 2조1천672억 원에서 지난해 2조9천257억 원으로 7천584억 원이 늘어났고 당기순이익은 471억 원에서 46억 원으로 급감했다. 도개공은 올해 검단신도시 개발을 위한 보상금 용도로 1조5천600억 원 등 총 1조7천600억 원의 공사채 발행승인을 받았기 때문에 상환액을 감안해도 부채는 크게 늘어날 수밖에 없다. 시와 도개공은 땅에 투자하는 만큼 파산할 우려는 전혀 없다고 강조하고 있으나 동시다발적으로 추진하는 사업에 차질을 빚을 경우 자칫 빚을 내 빚을 갚는 악순환에 빠지게 된다. 미국 지방정부에서 나타나고 있는 심각한 재정위기 상태에 있는



지방자치단체는 아직 없다고 볼 수 있으나 인천시는 재정위기 초기 단계인 재정압박상태에 있다고 볼 수 있다(인천신문, 2009).

2) 전라남도

다른 지방자치단체에도 공통으로 일어나는 현상이지만, 특히 재정자립도가 낮은 전라남도의 지방자치단체들은 경기침체로 지방세 수입과 지방교부세가 크게 줄면서 전라남도와 일선 시군이 앞 다투어 지방채를 발행하는 등 지방재정 위기가 심화되고 있다. 경기침체의 여파로 지방세 수입과 지방교부세가 동시에 줄면서 전남지역 지방자치단체의 재정압박이 심해지고 있다. 우선 경기침체로 내국세 수입이 줄면서 내국세의 19.24%가 지방으로 교부되는 지방교부세가 크게 줄면서 지방자치단체 재정운용에 부담을 주고 있다. 전라남도의 경우 내국세 감소에 따른 지방교부세 감액에 따라 도 본청이 690억 원, 시군이 2,439억 원 등 총 3,129억 원의 지방교부세가 줄었다. 이는 당초 교부 예정 금액보다 8.3%가 줄어든 액수이다. 또 부동산 시장이 침체되면서 거래세 비중이 높은 지방세가 크게 감소함에 따라 올해 상반기 전남지역에서도 도세와 시군세를 포함해 지난해 상반기 보다 1.8% 감소한 111억 원이 덜 걷혔다. 이처럼 지방세 수입과 지방교부세가 동시에 줄면서 현안사업 추진에 차질을 빚고 있는 자치단체들이 빚을 내 살림을 꾸리고 있다. 전남도는 지방교부세 감액과 국고보조금에 따른 도비 부담 등의 명목으로 행정안전부 공공관리기금에 2,669억 원을 용자해 줄 것을 요청했다. 전남의 22개 시군도 세입 감소분을 메우기 위해 해남군 140억 원을 비롯해 2,110억 원의 공공관리기금을 신청했다. 행정안전부가 지방교부세 수입 보전 차원에서 공공관리기금 이자 일부를 부담하기는 하지만, 빚을 내 지방자치단체의 살림을 꾸린다는 점에서 지방채와 마찬가지로 이다.

전국 16개 시도 중 재정자립도가 최하위인 전남도가 수입 감소로 잇따라 지방채를 발행하면서 지방재정의 위기가 심화될 것으로 우려되고 있다.

2. 우리나라 지방재정 관리제도

우리나라 지방재정관리제도는 예산편성지침, 지방채제한제도, 투융자심사제도, 중기지방재정계획제도, 지방재정진단제도 등 지방재정에 대한 사전·사후의 통제·관리제도 등이 있다. 미국의 경우에는 다양한 재정위기의 개념이 정의되어 있고 파산의 법적절차가 구체적이고 일본 또한 지방자치단체의 재정파탄에 대한 파산법은 없지만 지방재정건전법이 제정되어 지방자치단체의 재정재건을 도모하고 있다. 그러나 우리나라는 재정위기나 파산에 대한 명확한 개념이나 절차가 명시적으로 구

비되어 있지 않다. 이는 우리나라의 경우 지방재정의 특징이 일본과 유사하게 지방교부세나 국고보조금 등의 의존재원의 비중이 높아 아직도 중앙의존형인데다가 지방채발행 허가제 등 통제위주의 지방재정운영에 기인한다. 즉 지방자치단체가 스스로 재정자립하기가 어려웠고, 재정난이 오면 중앙 또는 상위자치단체에서 재정난을 해결해준다는 인식에 기여하고 있다.

우리나라의 경우는 지방자치단체의 부실을 예방하기 위한 제도는 마련되어 있다. 지방재정법 제5장의 재정분석과 공개제도가 그것이다. 재정진단이 중심이 되는 이 제도는 1994년 12월 22일에 지방재정법 개정과정에서 도입되었다. 이 제도가 도입된 동기는 1995년 4대 지방선거로 지방자치가 본격화되면서 지방자치단체의 재정운영의 건전성과 효율성을 도모하면서 지방자치단체의 부실발생과 재정위기를 사전에 예방하고자 하는데 있다.

특히, 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태를 시작으로 2008년 9월 이후 세계적으로 전개되고 있는 경제위기는 IMF 외환위기 때처럼 우리나라 지방자치단체의 재정에 압박을 가하고 있다. 우리나라 지방재정은 구조적 취약, 경기침체라는 외부요인과 더불어, 중앙기능의 지방이양에 따른 자원부담 가중, 복지예산증가, 내부 재정운영의 관리부족 등의 문제를 안고 있다. 또한 감세정책과 불황 극복정책으로서 재정지출 확대 정책과 더욱이 정치권에서 내년 지방선거를 대비해 재정지출과 조세감면 확대를 요구할 가능성도 커지고 있어 어느 때보다도 우리나라 지방자치단체의 재정위기의 첫 신호인 재정압박(fiscal stress)가능성이 커지고 있다.

따라서 우리나라에서도 미국식의 지방자치단체 파산제도나 일본식의 지방재정재건제도와 같은 지방자치단체의 재정위기 극복제도를 마련할 필요가 있다.

V. 요약

지금까지 미국과 일본의 지방정부의 재정위기로부터 그 개념 및 결정기준, 사례 등을 통하여 재정위기관리 방법에 대하여 살펴보고, 우리나라 지방재정위기의 발생 가능성과 재정관리제도에 대해해서도 살펴보았다

미국의 경우에는 지방정부 재정위기의 역사가 오래된 만큼 재정위기에 대한 다양한 재정위기의 개념과 결정기준이 정의되어 있고, 이에 따른 재정위기 단계에 따른 극복정책을 위한 법과 제도가 구체적으로 구비되어있다. 그러나 우리나라는 재정위기의 정의가 확립되어 있지 않고 파산제도가 전혀 존재하지 않는다. 따라서 우



리나라의 경우 특정한 지방자치단체가 심각한 재정위기나 파산에 직면하더라도 미국과 같은 지방자치단체의 제도적 구제방법은 없다.

여태까지 우리나라 대부분 지방자치단체의 재정위기 에 대한 인식은 중앙정부에 의지하고 있다고 할 수 있다. 지방재정운용은 지방교부세나 국고보조금 등의 의존 재원의 비중이 높은데다가, 지방채발행 허가제 등 통제위주의 지방재정운영에 기인 한다. 즉 지방자치단체가 스스로 재정자주권을 행사하기가 어려웠고, 재정위기가 오면 중앙 또는 상위 자치단체에서 해결을 해줄 것이라는 인식이 깔려있다. 우리나라의 국세와 지방세의 비율이 8대2에 머물러 있는 반면, 국가와 지방의 세출 사용 비중은 4대6으로 지방자치단체의 세출권한과 세입권한간의 괴리도는 40%로 다른 선진국에 비하여 큰 편이다. 그 만큼 지방재정 안정성 측면이나 책임성 측면에서 구조적인 취약성을 내포하고 있다. 즉, 이러한 큰 괴리는 지방재정에 대한 책임성을 떨어뜨리고 도덕적 해이를 유발 시킬 수밖에 없다. 지방자치단체의 재정자주권을 강화하기위해 정부에서 일부 국세의 지방세 전환을 고려하고 있다. 따라서 재정 운영에 대한 책임성을 강화시키는 측면에서 재정위기관리제도는 마련되어야 한다. 재정위기의 발생은 미국 지방정부 재정위기 발생의 예에서 살펴본 바와 같이, 우리나라 지방자치단체에서도 그러한 요인들이 내재하고 있고, 지금보다 더 많은 중앙재원이 지방으로 이전이 되는 것이 대세라면 지방재정의 책임성에 대한 관리 제도도입이 꼭 필요하다. 따라서 지방재정위기의 기준을 어떻게 정할 것인가 하는 것과 재정위기 발생 시 어떠한 대처방법을 개발하여 적용해야 하는가가 가장 중요한 과제이기 때문에, 우리나라에서도 미국식의 지방자치단체 파산제도나 일본식의 지방재정재건제도를 참고하여 지방자치단체의 재정위기 극복제도를 미리 준비할 필요가 있을 것이다.

더구나 우리경제가 외환위기의 직격탄을 맞은 1998년 이후 11년 만에 마이너스 성장을 할 것으로 내다보고 있다. 이러한 경기침체라는 외부요인과 더불어, 중앙기능의 지방이양에 따른 재원부담 가중, 복지예산증가, 구조적으로 취약한 지방재정, 내부 재정운영의 관리부족 등의 문제를 안고 있다.

지금까지 우리나라의 지방자치단체의 재정운영 상황이 겉으로는 문제가 없어 보이지만 근래 지방자치단체 재정은 수면 아래에서는 확실히 악화하고 있다. 경기침체로 인해 재정자립의 가장 중요한 재원인 지방세 징수액이 급격히 줄어들고 있기 때문이다. 아직 우리나라의 지방자치단체가 파산한 적은 없지만 지방자치단체의 재정위기의 가능성은 어느 때보다 커지고 있다할 수 있다. 지방자치단체의 재정이 악화일로를 걷고 있다면 지방자치단체의 재정파탄 또는 채무불이행이라는 사태를 상

정하고 이를 극복하기위한 제도를 준비하는 것이 마땅할 것이다.

참고문헌

- 김동욱, (2005). “자본시장을 통한 지방채 신용평가기관제도 도입에 대한 고찰,” 「한국정책과학학회보」, 제9권 제1호, 2005. 3.
- 김동욱, (2002). “지방채 수익률 행태에 있어서 정부회계 정보요인들,” 「경상연구」 제7권, 제주대 관광과경제연구소, 2002. 9.
- 김범식·송영필, (1999). 재정동향점검시스템(FTMS)을 이용한 지자체 재정진단, Issue Paper, 삼성경제연구소.
- 서울시정개발연구원, (2006). “재정적자가 심각한 지자체를 위한 ‘재생형 파탄법제’ 발표 (일본),” 「세계도시동향」, 154호, 2006, 11.
- 서정섭, (1997). 미국도시재정위기의 발생과 대응, 한국지방행정연구원.
- 서정섭, (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제6권 1호, 2001. 6.
- 신두섭, (2005). 대구경북 지방재정의 분석 및 진단, 대구경북연구원, 2005. 12.
- 이창균, (2007). “일본의 지방재정위기의 대응전략에 관한 연구,” 「한국지방재정논집」, 제5권 제1호, 한국지방재정학회
- 인천신문, (2009). “인천시 재정 건전성 높여야,” 2009. 6. 22.
- 조기현·신두섭, (2008). 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안, 지방행정연구원
- 조태제, (2006). 지방자치단체의 파산제도, 한국법제연구원, 2006. 10.
- Kloha, Philip, Caral S. Weissert and Robert Kleine, (2005). "Developing and Testing a Comosite Model to Predict Local Fiscal Distress," Public Administration Review, May/Jun. 65, 3.
- TIME, (2009), "The Legacy of Propositions," 27, June, 2009. 

