

지방자치단체의 재정위기 현황과 대응방안

이승철

한국에서 지방자치단체들은 중앙정부의 지원을 통해 부족한 재원을 조달할 수 있었기 때문에 재정위기를 경험한 지방자치단체는 없었다. 그러나 현재에 나타나는 지방세입, 지방채, 사회복지비의 지출, 지방채무 현황 등을 살펴볼 때 경제가 어려워 질 경우 재정여건이 더욱 악화되면서 재정위기를 겪게 되는 지방자치단체가 발생할 가능성은 있다. 따라서 이러한 지방자치단체의 재정위기를 예방하기 위해서는 지방재정위기에 대한 대응방안을 구축해야 한다. 첫째, 지방세입 구조의 개선이 필요하다. 현재의 지방세입 구조를 개편하여 지방세의 수입을 증가할 수 있는 세입항목으로 변경하고 세외수입을 확보할 수 있도록 하여 자체재원의 비중을 높이는 구조로 변경해야 한다. 둘째, 지방과 중앙정부간 재정부담의 구체화가 필요하다. 즉 지방과 중앙정부 간 재정부담을 구체화하기 위한 세출사무 조정이 필요하다. 셋째, 지방채의 발행 시에 주민투표를 통하여 승인을 얻도록 하는 방안이다. 지방재정에 대한 책임성을 확보하고 자율성을 강화하기 위하여 지방채를 발행 시 주민투표를 통하여 승인을 얻게 해야 한다. 넷째, 한국에 재정위기관리제도를 도입해야 한다. 재정위기관리제도로는 재정위기관리시스템의 구축과 재정파산제도의 도입이다.

주제어: 재정위기, 지방채, 지방채무

1. 서론

최근에 한국의 지방자치단체의 재정위험도는 전반적으로 높지 않은 것으로 평가 받고 있다. 지방정부의 재정은 구조적으로 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있으며, 이전재원은 세입내 세출이라는 예산원칙에 따라 지방정부의 세출을 제한하는 성격도 가지고 있으며 또한 중앙정부에서 재정관리제도도 비교적 엄격히 관리되고 있다.

그러나 지방채의 비중이 비교적 높지 않고 채무에 대한 관리가 이루어진다고 해서 한국의 지방재정이 안전한가에 대해서는 의문을 제기되고 있다. 이는 세계경제의 흐름과도 관련이 있는데 2008년에는 미국의 부동산 하락으로 인한 경기침체는 세계경제에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 이러한 글로벌 경제위기를 극복하는 과정에서 발생한 지방채무의 증가(지방채 발행증가, 경기불황으로 인한 세입부족, 사회안전망 구축을 위한 사회보장비의 지출 증대 등) 등은 지방자치단체의 재정난을 가중시키고 있다. 특히 지방자치단체로서 건전한 재정자립도를 보였던 성남시가 2010년 7월 12일 판교특별회계에

서 빌린 5,200억원을 일시에 갚을 능력이 되지 않아서 지방자치단체로서는 최초로 모라토리엄(지불유예)을 신청하면서 지방자치단체에 대한 재정위기의 관리에 대한 관심은 증대되고 있다.

이처럼 경기침체는 재정에 중대한 영향을 미치게 되는데 국가 전체적으로 경기가 침체되면 국세나 지방세 모두 세수기반이 위축되어 세수입이 감소하게 된다. 이로 인해 지방정부는 자체수입의 감소와 함께 지방교부세와 같이 국세 수입에 기반을 둔 의존수입의 축소도 유발되어 이중고를 겪게 될 수 있다. 또한 경기침체는 기업의 생산 및 판매실적을 감소하게 되고 이는 고용환경의 악화로 이어져 결국 실업 등에 따른 사회복지 수요의 증대로 연결된다. 경제 특성상 경기침체는 전 산업에 걸쳐 동일하게 발생하지 않기 때문에 주력산업의 입지에 따라 취약한 산업구조를 가진 지역의 경우 경제악화로 세수기반이 약해지면서 의료, 고용, 생활보호 등 사회안전망에 대한 수요의 급증으로 세출수요가 증가하게 되어 재정적 어려움이 가중된다(박완규, 2009: 18).

실제로 이러한 재정위기는 일본의 유바리시, 미국의 오렌지카운티의 등의 도시를 재정파탄의 상태를 발생시켰다. 이러한 결과의 책임은 지방자치단체의 문제만은 아니다. 지방자치단체의 재정위기는 중앙정부가 책임져야하는 현재의 구조에서는 지방자치단체의 재정위기는 결국 중앙정부의 재정건전성에도 영향을 미치기 때문이다. 오늘날 지방자치단체의 재정위기는 과거 어느 때보다도 더욱 다양해지고 심화되고 있음을 고려할 때 지방자치단체의 재정위기관리는 대한 연구는 사전적 예방을 통한 재정건전성을 유지하고 지속가능성을 향상시키기 위해서는 지방재정위기에 대한 대응방안에 대한 논의는 필요하다고 하겠다. 실제 재정위기라는 의미에는 다양한 의미를 내포하고 있는데 재정위기를 간략하게 재정책임(공무원임금, 채무상환, 계약이행 등)의 의무를 제공하지 못하는 상태로 정의한다면 한국의 일부 지방자치단체는 재정위기라고 할 수 있다.

본 연구에서는 재정위기의 개념을 살펴보고 이를 바탕으로 재정위기의 발전단계, 재정위기 발생원인, 각국의 재정위기관리제도 등을 고찰하고 한국 지방자치단체의 재정위기 현황을 분석하여 지방재정위기 대응방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 재정위기의 개념

재정위기(fiscal crisis)는 인식하는 학자나 국가에 따라 다의적으로 파악하고 있어 정확한 개념 정의는 어렵다. 미국의 회계감사국(GAO, 1990)에서는 재정위기를 “당해 자치단체가 자신보다 우수한 공공서비스를 제공하는 다른 자치단체와 동등한 수준을 유지하는데 요구되는 담세능력을 지속적으로 보유하지 못한 상태”로 정의하고 있다. 이것은 공공서비스의 지속적인 개선에 필요한 자체적인 재원조달능력을 확보하고 있는지 여부를 동태적·상대적인 시각에서 정의한 개념이다(조기현·신두섭, 2008:

6).

Cabill and James(1992)는 재정위기를 “일정한 공공서비스를 제공하는데 필요한 세출수요와 이를 충족해야하는 세입간의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태”로 해석하였다. Bradbury(1982)는 ‘단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태’에 직면하여 ‘동일한 수준으로 지방세 부담을 유지할 경우 공공서비스의 규모나 품질이 저하된 상태’로 정의하였다. 또한 외국의 법에서 나타난 재정위기의 개념을 살펴보면 펜실베이니아주 재정위기법(Financially Distressed Municipalities Act)에서는 “일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출 간 불균형으로부터 발생한 현금흐름의 지속적인 부족(3개월)”으로 정의하고 있다.

서정섭(2010: 24-26)은 재정위기를 수입과 지출의 불균형 정도, 현금흐름의 부족상태, 지불능력 수준 등에 따라 구분되고 당면하고 있는 재정위기의 강도, 지속성, 그리고 자력에 의한 회복성 여부에 따라 그 의미를 달리한다고 하면서 지방정부의 재정위기는 세입과 세출의 추이를 고려한 재원부족 측면과 채무능력상환을 고려한 채무부담측면으로 나누어 볼 수 있다고 주장하면서 재정위기란 재정압박이 지속되어 어느 시점부터 재정책임(공무원 임금지불, 채무상환, 계약이행 등)의 의무를 수행할 수 없는 상태이라고 규정하였다.

이러한 정의들을 정리하면 재정위기는 세입과 세출간의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태로 재정책임(공무원임금, 채무상환, 계약이행 등)의 의무와 일정한 수준의 공공서비스를 제공하지 못하는 상태라고 정의할 수 있다¹⁾. 이러한 개념에는 재원부족 측면과 채무부담의 측면이 포함되어 있다고 할 수 있다. 이러한 재정위기의 개념으로 한국의 지방자치단체의 재정건전성을 파악한다면 한국의 일부의 지방자치단체는 재정위기에 상황이라고 할 수 있다.²⁾

2. 재정위기의 과정

재정위기의 과정은 크게 재정압박, 재정위기, 재정파산의 과정을 거친다.³⁾ 재정위기의 초기단계는 재정지출이 지속적으로 팽창하여 이를 충당할 재정수입의 확보가 되지 않는 재정적자의 누적상태이며, 다음과정의 재정위기는 이러한 누적현상이 지속적으로 악화되어 사회적 문제로 표출되는 것이며, 마

1) 지방자치단체 재정위기에 대한 기준을 살펴보면, 재정압박(부채비율 35%이상이거나 세수감소율 10%이상), 재정고통(부채비율 35%-70%이상이거나 세수감소율 10%이상), 재정위기(부채비율 70%이상이거나 세수감소율 10%이상)를 기준으로 삼고 있다(우동기·이정훈, 1999: 21-49).

2) 2010년 예산기준으로 인건비 미해결 지방자치단체는 총246개 중 137개(55.7%)이며, 시 17개(22.7%), 군 68개(79.1%), 자치구 52개(75.4%)로 높은 비중을 나타내고 있다. 이는 전년도대비 24개가 증가하였다. 특히, 기초자치단체중 군의 경우는 전체86개 중 68개(79.1%)에 이르고 있다(행정안전부, 2010년 「지방자치단체 예산개요」).

3) 재정압박이란 재원조달과 공공서비스 제공의 기능이 취약한 상태로 정의할 수 있다. 재정파산은 채무상환의 불이행 상태에서 지방정부의 재정위기가 확대되어 중앙정부 혹은 상위정부가 개입하지 않으면 자력으로 재정위기가 회복 불가능한 상태이다(서정섭, 2010: 25-26).

지막은 자력으로 회생불가능한 상태인 재정파산 과정으로 이어진다(김중순, 2001).

일본의 자치단체 재정건전화법에서는 “자구노력으로 건전화 가능”한 조기건전화단체는 재정위기의 단계이며 “재정건전화를 위하여 중앙정부의 개인이 불가피”한 재정재생단체는 재정파산의 단계라고 할 수 있다.

재정위기의 과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉 수입과 지출간의 차이, 세입·세출의 불균형, 행정서비스 제공의 미흡, 높은 세 부담 등으로 인한 재정압박은 재정수입과 재정지출 사이의 불균형이 일시적·지속적으로 발생하여 재정위기로 이어지고 이러한 재정위기의 심화는 지방정부의 재정이 회복 불가능한 상태로 되는 재정파산상태가 된다.⁴⁾

이러한 재정위기는 지역과 시대에 따라 상이하게 나타나고 있는데 Rubin(1987: 93-99)은 진행과정을 배경요인(지역경제 과세기반 취약, 불합리한 세원배분 구조, 재정의 자주성 결여, 주민요구분출과 조세저항, 비효율적인 조세행정), 촉발요인(무리한 재정지출 확대, 지역경제의 위축, 사업 및 주민의 이동, 부동산 시장의 위축, 국가경제의 위축, 재정지원 감소), 지속요인(대중적 재정운영, 관리의 비효율성 경영혁신 미흡, 내부통제 기능 약화, 외부통제 기능 약화)으로 분류하고 있다.

3. 재정위기의 발생원인

일반적으로 재정위기는 시대와 장소에 따라 다양한 요인이 나타날 수 있으나 외국의 지방자치단체 재정위기 사례의 분석을 통한 영향요인을 살펴보면 지방자치단체의 재정위기는 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분할 수 있고 이들은 다시 정치사회적 요인, 경제적 요인, 행정관리적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이와 같은 내용을 정리하면 <표 1>, <표 2>와 같다.

<표 1> 1990대 이후 미국·일본 지방자치단체 재정위기 사례

국가	지방자치단체	연도	재정위기발생 원인	재정위기 해결방안
미국	Chelsea/ Bridgeport, Connecticut	1991	경제불황과 산업구조 개편 도시공동화로 세입이 축소되고 정부의 기능이양 과 빈곤층유입 실업률 증가로 복지지출 확대	Chelsea-파산관재인 파 견/Bridgeport-주정부의 재정원조에 의한 재건
미국	New York	1993	1987년 주식시장 붕괴로 재정/금융 산업 부분 위축으로 재산세 수입 급감 경기침체에 따른 사회복지 지출 확대 및 지방체 상환부담 가중	주정부의 재정원조에 의 한 재건
미국	Orange County, California	1994	부동산 가격하락 하락으로 인한 수 입감소를 보전하기 위하여 파생금 융상품에 투자하였다가 대규모 손 실 발생	연방파산법원에 파산신청

4) 오영민(2010: 168)의 연구에서는 재정위기 과정을 재정압박, 재정고통, 재정위기로 구분하기도 하였다. 우동기·이정훈(1999: 25)의 연구에서도 재정위기과정을 재정압박, 재정위기, 재정파산으로 파악하여 설명하고 있다.

<표 1> 1990대 이후 미국·일본 지방자치단체 재정위기 사례(계속)

국가	지방자치단체	연도	재정위기발생 원인	재정위기 해결방안
미국	Washington, D.C	1995	정치적 동기에 의한 행/재정적 부문의 방만한 운영 인구의 급감에 따른 세입감소 사회복지비 인건비 지출 확대	연방의회 재정원조에 의한 재건
미국	Miami Florida	1996	인구유출 및 비영리단체 등에 대한 광범위한 면세혜택 부여로 세입기반 약화 임대료 등 세외수입 확보 노력 미흡 등 불건전한 재정운영	주정부의 재정원조에 의한 재건
미국	California	2009	부동산 경기과열 시 재산세 급증방지위해 만든 Proposition 13에 따라 부동산 분과후 세수감소에도 불구하고 증세가 어려워 재정불균형 초래	해결 중
일본	아케이케초	1991	재정적자의 누적과 공기업(토지공사, 병원회계)의 적자 등으로 재정악화	국가의 관리 하에 재정을 재건(1991-2002)
일본	유바라시	2007	시의 재정능력을 초과하는 투자지출과 제3섹터(석탄역사촌관광주식회사)의 적자보전 등으로 인한 적자누적으로 파산	국가의 관리 하에 재정을 재건 (2007-2024)

※ 자료: 정창훈(2011: 64) 재구성.

<표 2> 지방재정위기의 요인

유형	내부적 요인	외부적 요인
정치사회적 요인	정치적 선심성 재정운영, 내적통제기능의 약화, 주민욕구의 팽창, 조세저항의 증대	기능이양과 자원배분 불일치, 조세법률주의의 엄격한 시행, 세원배분에 대한 갈등, 경비부담상의 갈등, 중앙정부의 조정기능 약화
경제적 요인	취약한 과세기반, 지역경제, 중산층의 역외이전, 지역경제 환류기능의 미흡	국가경제의 위축, 부동산 시장의 위축
행정관리적 요인	재정진단 시스템 미비, 조세징수 노력의 부족, 전문성과 재무정보의 부족, 세무행정조직상의 불합리, 예산운용의 비효율성	중앙/상위 정부의 기술 및 행정지원 미흡

※ 자료: 서정섭(1997), 국회입법조사처(2010), 정창훈(2011: 64).

4. 선행연구 검토

지방자치단체의 재정위기에 관한 선행연구를 살펴보면, 크게 두 가지 경향성을 나타내고 있는데 첫째, 외국의 지방자치단체 재정위기극복사례 또는 재정위기관리시스템에 대한 고찰을 통하여 한국의 지방 재정위기관리제도에 대한 시사점을 제공하는 연구이다(김동욱, 2009; 박완규, 2009; 정창훈, 2011). 이들의 연구는 주로 미국과 일본의 재정위기 극복 사례를 분석하고 이에 따른 재정위기 원인의 파악과 외국에서 시행하고 있는 지방재정위기관리제도에 대해 고찰하면서 한국 지방재정위기관리제도에 대한 시사점을 제공하고 있다.

둘째, 한국의 지방 재정관리제도를 분석하고 지방재정위기관리제도에 대한 모형을 구체적으로 제시하는 연구이다(조봉업, 2010; 오영민, 2010). 이들의 연구는 한국의 재정관리제도를 분석하여 이에 대한 문제점을 제시하며 외국의 사례를 접목하여 한국의 지방재정위기관리제도에 대한 모형을 구체적으로 제시하고 있다.

그 외에도 지방재정위기를 지방행정의 관점에서 접근(재정분권의 원칙 정립, 중앙정부의 재정위기 영향 최소화, 재정관리의 전문성 제고를 제시)하여 지방재정위기의 대응방안에 관한연구 등이 있다(이재원, 2010: 98-101).

이들의 연구는 거의 공통점은 외국의 사례를 소개하면서 한국에서 지방재정위기관리방안에 대한 시사점을 제공하는 수준이다. 그러나 이들 연구에서는 한국에서 지방자치단체가 재정위기가 발생할 수 있다는 현황분석은 미비하여 지방재정위기관리에 대한 대응방안은 비교적 단편적이다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체가 재정위기를 발생할 수 있다는 구체적인 현황분석을 통하여 지방재정위기에 대한 대응방안을 모색하고자 하였다.

III. 외국의 지방자치단체 재정위기관리제도

1. 미국

미국의 지방자치단체의 재정관리는 크게 정부차원과 민간차원에 의해서 관리되고 있다⁵⁾. 정부차원에서는 재정위기를 미연에 방지할 수 있는 조기경보체제인 재정진단시스템과 재정파탄상태를 조속히 탈출 할 수 있는 파산제도가 있고 민간차원에서는 지방채의 신용평가를 통하여 지방자치단체의 재정 운용의 신용관리체계를 갖추고 있다.

가장 대표적인 정부차원의 관리방법인 지방재정진단은 지방자치단체의 재정상태, 운영, 성과를 평가하는 것으로 이를 위해 미국에서는 재정동향점검시스템(FTMS: Financial Trend Mdnitoring System)이다. FTMS는 재정상태에 미치는 영향을 12개 요인에 기초하여 구성되는데 이들은 환경요인, 조직요인, 재정요인 3개 그룹으로 분류하고 관련 총 36개의 지표가 제시되었다. 제시된 36개 지표 중에서 지방자치단체의 상황에 적합한 지표를 선정하여 지방자치단체가 주체가 되어 자신의 재정에 대한 상시 점검을 수행할 수 있도록 하고 있다(김동욱, 2009: 66).

5) 미국의 지방자치단체는 재정자율권이 부여되어 있으며 가장 중요한 수입원은 연방정부 및 주정부에서 교부 받는 정부 간 수입(intergovernmental grant)이다. 또한 미국의 지방자치단체는 주요한 재정규율이 있는데 이는 경성예산에 대한 균형의무(balanced budget requirement)와 사회자본의 조달을 위한 일반보증공채(general obligation bond)발행 시 주민투표 승인제도(bond referendum)이다. 이외에도 많은 주에서는 조세와 지출의 한도제(tax and expenditure limitation)을 도입하여 지방재정의 건전성을 도모하고 파산을 방지하기 위한 재정위기 방안을 이용하고 있다(정창훈, 2011: 51-52).

미국의 지방자치단체들은 재정위기를 맞았을 때 상대적으로 다양한 지방재정 재건제도(financial recovery)를 두고 있는데 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째 주의 전면적인 재정금융원조에 의한 재정재건이고 둘째 주 파산관재인제도(receivership)에 의하여 재정재건을 추진하는 경우이다. 셋째 연방파산법 제9장에 의한 재정재건이다(서정섭, 1997; 조태제, 2006; Honadle, 2003; Kloha, *et. al.*, 2005).

1) 주의 전면적인 재정금융원조에 의한 재정재건

지방자치단체가 재정위기나 파산의 귀로에 직면했을 경우 지방자치단체는 주의 감시와 통제아래 재정재건을 도모하는 방식이다. 이러한 방식은 기본적으로 주의 재정이 지방자치단체의 재정위기를 극복할 수 있는 능력이 있어야 한다. 지방자치단체가 심각한 재정위기가 발생하면 주정부는 특별대책위원회나 재정감시기관을 설치하여 지방재정상태를 심사하여 재정위기 대책을 마련하며 재정관리기관을 지방자치단체의 재정운영에 큰 영향력을 미친다. 이 방식은 지방자치단체가 적극적으로 재정을 재건 하려고 노력할 때 단체 스스로의 조직으로 재건 노력을 할 수 있다는 점이다. 주의 전면적인 재정금융원조에 의한 재정재건 방식을 사용하면 해당 자치단체의 자치권을 상실하지 않고 재정재건을 할 수 있다는 점에서 자치단체가 선호하는 재정재건법이라고 할 수 있다. 하지만 선출된 시장 및 시의원들은 공약사항 때문에 고통스러운 긴축재정이나 구조조정을 효과적으로 할 수 없어 재정재건을 하는데 너무 오랜 시간이 걸리거나, 일부의 경우 과감한 재정조치를 적기에 취하지 않음으로서 재정상황을 더 악화시킬 가능성이 상존하는 것이 단점이다(정창훈, 2011: 65).

2) 주 파산관재인(receivership) 제도를 이용한 재정재건

주의 전면적인 금융원조에 의하여 재정재건이 어렵다고 판단되면, 지방자치단체는 파산이 검토되며 이때 주의 보호아래 발생하는 파산의 일종인 주 파산관재인에 의한 재정재건 방식이다. 이 제도는 지방자치단체의 재정상태가 주의 재정지원으로는 어려울 정도로 크게 악화되어 있고 지방자치를 일시적으로 중단하지 않으면 안 될 정도에 이른 경우 도입된다. 주 파산관인제도는 미국 주의 일반법에 규정되어 있는 것이 아니고 지방자치단체가 재정위기를 맞을 경우 그 당시의 상황에 따라 결정하게 된다(조태제, 2006: 27). 의회가 파산관재인이 필요하다고 판단하면 주 의회 의결을 거쳐 해당 자치단체 재정위기에만 특별히 적용하는 특별법 제정으로 파산관재인을 두게 된다.

특별법은 파산관재인을 포함한 재정파산에 대응하는 여러 가지 조치를 담는다. 보통 파산을 초래한 자치단체의 시장은 특별법의 통과와 함께 해임되고 주지사가 임명한 파산관재인이 보통 5년 동안 시 정부의 통치를 맡아 행하게 되며 그 기간사이에 구조재정과 재정재건의 임무를 수행한다. 시의회도 보통 입법기능을 상실하고 자문기관으로 격하되며 시의원은 조언의원 형식으로 남는다. 이 제도는 주의 재정지원방식에 의한 재정재건방식과 비교할 때 지방자치는 일정기간동안 정지당하고, 선거로 선

출된 공무원들이 실질적으로 기능상실을 수반하는 단점이 있다. 하지만 주지사가 임명한 파산관재인은 공공서비스의 현 수준 유지나 공약준수 등과 같은 시기에 대한 정치적 책임에서 자유롭기 때문에 파산극복과 재정재건에 전념할 수 있다(정창훈, 2011: 66).

3) 연방파산법에 의한 파산선언을 통한 재정재건

이 제도는 채무자인 지방자치단체가 연방파산재판소의 감독 아래 채권자와의 협의 하에 채무의 단계적 상환 등을 통한 채무조정과 재건을 도모하는 일련의 과정으로, 이를 통하여 자치단체로서의 기능을 계속유지하게 하는 것이 이 법의 주된 목적이다(조운제, 2006:4; Frey, *et al.*, 2007). 즉 지방자치단체가 파산에 처했을 때 재정파탄을 구제하기 위한 제도로 주 파산관재인 제도와 달리 지방자치단체장 및 지방의회의 통치기구를 그대로 유지하면서 재정재건을 밝게 하는 과정이다.

연방파산법 제9장에서는 지방자치단체가 다음의 5가지 요건을 충족시킬 경우에만 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 첫째, 지방자치단체야 한다. 둘째, 주법에서 자치단체가 채무자로서 자격이 됨을 인정해야 한다. 셋째, 자치단체가 지불불능(*insolvent*)이어야 한다. 넷째, 자치단체가 채무정리에 대한 계획을 실행할 의욕을 가지고 있어야 한다. 다섯째, 파산신청 이전에 채권자와 성실히 교섭을 행하여야 한다(정창훈, 2011: 67-69).

2. 일본

일본은 1995년부터 재정건전제도를 운영하고 있었으나 2007년 6월 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률」을 제정하고 새로운 지방재정 위기관리제도를 도입하여 시행하고 있다.

일본이 재정건전화법은 지방공공단체(도·도·부·현, 시정촌 및 특별구)의 재정상황을 객관적으로 나타내고 재정의 조기건전화나 재건 필요성을 판단하기 위하여 4가지 재정지표를 건전화 판단비율로 규정하고 있다. 지방공공단체는 매년 전년도 결산에 근거하여 건전화 판단비율을 작성하여 감사위원의 심사를 거쳐 의회에 보고하고 대외적으로 공표할 의무가 있다. 자치단체별로 공표한 건전화 판단비율에 따라 조기건전화단체, 재정재생단체로 구분한다.

<표 3> 일본의 조기건전화, 재정재생 기준⁶⁾

(단위: %)

구 분	도·도·부·현			시정촌		
	조기 건전화	재정 재생	지방채협·허가 이행기준	조기건전화	재정 재생	지방채협·허가 이행기준
실질적자비율	3.75	5	2.5	11.25-15 (재정규모별 차등)	20	2.5-10 (재정규모별 차등)
연결실질적자비율	8.75	15		16.25-20 (재정규모별 차등)	30	
실질공채비율	25	35	18	25	35	18
장래부담비율	400			350		
공영기업자금부족 비율			10			10

※ 자료: 한국지방행정연구원: 일본재정개혁동향(2008) 재구성.

일본은 지방공공단체의 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 조기건전화 기준 이상인 경우 조기건전화 단체로 지정한다. 조기건전화단체는 재정건전화 계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도·도·부·현 지사에게 보고 및 공표하여야 한다. 또한 매년 재정건전화 실시상황을 의회에 보고하고 공표하여야 하며, 개별 외부감사계약에 따른 외부감사를 의무적으로 받아야 한다. 총무대신·도·도·부·현지사는 지방공공단체의 재정건전화 실시상황을 감안하여 조기건전화가 현저히 곤란한 경우 필요한 권고를 시행할 수 있다.

지방공공단체의 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 재정재생 기준이상인 경우 재정재생단체로 지정된다. 재정재생단체는 재정재생계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도·도·부·현지사와의 협의 및 동의를 받은 후에 주민에게 공표하여야 한다. 또한 매년 재정건전화 실시상황을 의회에 보고하고 공표하여야 하며, 개별 외부감사계약에 따른 외부감사를 의무적으로 받아야 한다. 아울러 재정재생단체는 재해복구사업 등을 제외한 지방채 발행이 제한되는데, 예외적으로 총무대신의 허가를 받아 수지부족액의 대체를 위해 상환기간이 재정재생계획의 기간 내에 있는 지방채 발행은 가능하다(조봉업, 2010: 45-46).

6) 실질적자비율(당해 지방공공단체의 일반회계를 대상으로 한 실질 적자액의 표준재정규모에 대한 비율)

연결실질적자비율(당해 지방공공단체의 일반회계를 대상으로 한 실질 적자액 또는 자금부족액의 표준재정규모에 대한 비율)

실질공채비율(당해 지방공공단체의 일반회계 등이 부담하는 원리상환금 및 원리상환금의 표준재정규모를 기본으로 한 금액에 대한 비율)

장래부담비율(지방공사나 손실보상을 이행하고 있는 출자법인 등 관련된 것 포함, 당해 지방공공 단체의 일반회계 등이 장래 부담할 실질적 부채의 표준재정규모를 기본으로 한 금액에 대한 비율)

공영기업자금부족비율(공영기업 등의 자금 부족비율)

3. 유럽(EU)

영국, 프랑스, 독일은 자치단체의 재정파산을 미연에 방지하기 위한 “규제와 감시제도” 등이 정비되어 있기 때문에 파산제도를 따로 두고 있지 않다. 영국은 지방정부재정법에 자치단체재정통제에 대한 내용이 있다. 예산상의 수지균형의 의무, 채무변제 준비금의 확보의무, 지방채의 차입상환규제 등이다 (서정섭, 2010: 33-34).

프랑스는 지방자치종합헌법전에 경상·자본 각 부분의 수지균형의무, 지방채의 투자적 경비한정 등 재정통제 기준이 있다. 중앙정부의 개입으로는 임명도지사가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산상 일정비율 이상의 자치단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도한다. 임명도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 불복하는 자치단체는 행정재판소에 제소한다.

프랑스의 경우 공공회계국의 관리회계분석의 규정에 의하면 4지표를 이용하고 코윈의 재정악화를 파악하고 있다. 4개의 위험한도를 모두 가지고 있으면 즉각적인 조사대상이 되며, 매우 악화된 재정상황으로 규정하고 있다. 4개 중에 3개의 위험한도를 검하고 있으면 감시가 확대되며, 위험한 재정상태로 규정하고 있다.

〈표 4〉 프랑스 공공회계국의 재정상황 분석지표

비율	정의	위험한도
지주재원총당율	경상비용+부채상환/경상수입	연속 2년 1 이상
경상비용경직도	인건비+부채상환/경상수입	-2,000명 미만 : 0.37
		-5,000명 : 1.8
재정장재력	지방세 수입/코윈 평균수입	-5,000명 이상 : 1.6
		회계연도 중 1이하
부채수준	부채잔고/경상수입	-2,000명 미만 : 0.37
		-5,000명 : 1.8
		-5,000명 이상 : 1.6

※ 자료: 서정섭(2010: 34).

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

IV. 지방자치단체의 재정위기 현황 및 재정관리제도

1. 지방자치단체의 재정위기 현황

1) 지방세입 현황

중앙정부의 경제정책은 지방정부의 세입에 커다란 영향을 미친다. 2008년 이후 정부는 법인세율, 소득세율 인하 종합부동산세 세제개편, 종부세 축소 등의 감세정책을 시행하였다. 정부의 감세정책은 중앙정부의 세입뿐만 아니라 부과세 형태로 부과되는 지방세의 감소로 나타나 지방재정수입이 크게 감소하였다. 종부세의 개편으로 인해 2008년부터 2012년까지 10조2,925억 원의 세수 감수를 초래하고 같은 기간 법인세 등 내국세 감소로 인해 주민세와 지방교부세가 감소됨으로써 모두 30조 넘는 수입 감소가 예상된다.

<표 5> 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 억원)

구 분		2008	2009	2010	2011	2012	합 계
내국세 감소	주민세 감소	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세 감소	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
종부세개편	부동산교부세 감소	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방세입 감소액 합계		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

※ 자료: 박병희(2010: 7).

2) 사회복지비용 지출 현황

한국은 복지에 대한 관련 비용이 점차 증가하고 있다. 2007년 사회보장지출이 총세출 대비 14.7%에서 2009년에는 18.6%로 더욱 높아지고 있다. 총 세출규모 증가면에 있어서도 2008년, 2009년 각각 대비 12.8%, 8.5%인데 비해 사회복지비는 26.0%, 23.1% 더 높은 증가율을 나타내고 있다. 이러한 사회복지 사업의 증가는 사업복지 사업에 대한 지방비 부담 비중을 증가시키는 것으로 이로 인하여 지방재정은 점차 악화 되고 있는 것으로 나타났다⁷⁾.

<표 6> 2004- 2009년 사회복지 사업의 지방비 부담 현황

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지방비 부담율	52.8	67.1	63.8	65.6	63.9	68

※ 자료: 강명구(2010: 269).

7) 2010년 지방자치단체 기능별 예산규모를 살펴보면, 사회복지가 19%, 기타가 15.3%, 수송 및 교통이 11.8%, 환경보호가 10.7% 순으로 나타나 세출예산 14개 분야 중 가장 많은 비중을 차지하고 있어 지방재정에 있어 가장 높은 비중을 점유하고 있는 것으로 나타났다(2010, 행정안전부).

이러한 복지비에 대한 지출은 2005년 분권교부세를 시행함으로써 종전에 중앙정부에서 부담해오던 주요 복지서비스 지출책임을 지방으로 이양하고 일정한 원칙에 따라 분권교부세를 지급하고 있는데 교부금에 비해 증가하는 복지수요가 훨씬 상회하고 있어 재정에 대한 압박이 심해지고 있다. 이는 국가에서 보조금을 주면서 특정 정책적 목적을 수행해하고자 함으로써 지방의 세출이 늘어나는 부분이다. 즉 정부가 보조금을 늘이면 자치단체도 따라서 늘여야 하는 국고매칭 예산방식이 지방자치단체에서는 지출부담이 되고 있다. 이는 외국의 지방재정위기 사례의 주요 원인이 되고 있는 것과 유사한 경향이다. 한국도 이와 같은 상황이 지속된다면 지방재정위기를 초래할 수 있다. <표 7>은 지방자치단체가 수행하는 정책사업을 자체사업과 보조사업으로 구분하고 있는데 지방자치단체의 자체사업은 줄어들고 있는데 반해 중앙정부로부터 보조를 받는 보조사업은 점차 증가하고 있어 지방자치단체의 재정부담이 더욱 증가하고 있다.

<표 7> 자체사업과 보조사업 비중 추이

(단위: 억원)

분 류		2008년	2009년	2010년	2011년
정책사업	보조사업	427,410 (42.6)	488,224 (43.7)	536,801 (47.5)	555,003 (49.4)
	자체사업	575,691 (57.4)	627,968 (56.3)	592,399 (52.5)	569,702 (50.6)
	합 계	1,003,101	1,116,193	1,129,200	1,124,704
행정운영경비		183,173	188,993	191,401	191,401
재무활동		63,392	70,163	77,964	77,964
합 계		1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,398,565

※ 자료: 행정안전부(2011: 23-24).

<표 8> 2011년 지방자치단체 자체사업과 보조사업 비중

(단위: 억원)

합계	계	정책사업	
		보조사업	자체사업
	1,854,670	819,234(44.2)	672,450(36.3)
사회복지	451,764	389,264(86.2)	49,274(10.9)
농림해양수산	142,901	114,379(80.0)	27,270(19.1)
보건	27,419	17,867(65.2)	8,375(30.5)
공공질서 및 안전	30,584	18,887(61.8)	8,723(28.5)
문화 및 관광	84,951	44,801(52.7)	35,557(41.9)
산업 중소기업	38,272	19,670(51.4)	15,497(40.5)
환경보호	196,717	85,588(43.5)	91,247(46.4)
수송 및 교통	182,768	56,180(30.7)	91,395(50.0)
국토 및 지역개발	153,639	59,034(38.4)	71,661(46.6)

<표 8> 2011년 지방자치단체 자체사업과 보조사업 비중(계속)

(단위: 억원)

합계	계	정책사업	
		보조사업	자체사업
과학기술	3,390	715(21.1)	2,641(77.9)
교육	92,364	4,952(5.4)	85,925(93.0)
일반공공행정	226,030	7,814(3.5)	116,872(51.7)
예비비	23,126	84(0.04)	23,012(99.5)

※ 자료: 행정안전부(2011: 23-24).

3) 지방채무 현황

지방채무상환의 채무 장·단기 기간구조는 상환압박의 강도를 달리함으로써 지방자치단체의 재정현황을 파악할 수 있다. <표 9>의 지방채무 상환기간 구조를 살펴보면 2006년 대비 2009년으로 갈수록 중장기채무에 비해 단기채무의 비중이 급격하게 증가하고 있다. 이는 지방채무의 기간구조가 불안정하다는 것을 나타내는 것으로서 지방자치단체는 지속적인 재정압박으로 인하여 재정위기를 가져올 수 있는 가능성이 커지고 있음을 알 수 있다. 특히, 2009년에 와서 단기채무의 비율이 급격하게 높아지고 있어 재정압박이 증가되고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 지방채무 상환기간 구조

(단위: 억원, %)

상환기간/연도	2006년	2007년	2008년	2009년
1 - 4년	1,583(0.9)	2,729(1.5)	4,730(2.5)	33,279(13.0)
5 - 9년	44,678(25.6)	50,280(27.6)	54,994(28.9)	54,396(21.3)
10년 이상	128,090(73.5)	129,069(70.9)	130,762(68.6)	167,856(65.7)
합 계	174,351	182,076	190,486	255,531

※ ()의 수치는 전체 채무규모 중 각 상환기간의 채무가 차지하는 비율.

※ 자료: 행정안전부 지방재정세제국. “09년 12월 및 지방채무 현황” 재구성.

당해 연도 발행액 대비 상환내역인 <표 10>에 서는 당해 연도 상환의 비율이 점차 줄어들고 있으며 2009년에 와서는 급격하게 떨어지고 있음을 나타내고 있다. 이는 최근의 상환능력이 급격하게 떨어지고 있다는 것으로 재정악화로 인한 재정위기의 가능성이 점차 높아질 수 있다는 것이다.

<표 10> 지방채무 상환현황

(단위: 억원, %)

발행 및 상환내역	2006년	2007년	2008년	2009년
당해 연도 발행	28,638	29,443	30,148	85,338
당해 연도 상환	26,675(93.1)	24,081(81.8)	20,387(67.6)	22,062(25.9)
당해 연도 잔액	174,351	182,076	190,486	255,531

※ ()의 수치는 전체 채무규모 중 각 상환기간의 채무가 차지하는 비율

※ 자료: 행정안전부, “12월 및 지방채무 현황” 각 연도, 우명동(2010: 139).

4) 지방채 현황

지방자치단체들은 2008년 금융위기 이후 재정지출을 조기집행으로 경제위기를 극복하기 위한 재정지출의 확대를 추진하는 과정에서 세수부족분을 지방채 등으로 조달하였다. 따라서 지방채무는 급증하여 2009년 지방채 발행액은 약 8조 5,338억원 규모였으며 지방채잔고는 약 25조 5,531억원 규모로 급증하였다(2009, 행정안전국: 6).

2010년 기준 국가채무는 약 407조원이므로 지방채무가 국가채무에 비해 과도한 수준은 아니지만 일부 자치단체의 채무규모는 우려할 만하다. 2009년 기준 지방채무 총액은 약 19조 2천억원으로 지방예산 186조의 약 11% 수준인데 비하여 부산광역시는 2.6조로 예산대비 35%, 대구광역시는 1.8조원으로 39%, 인천광역시는 1.5조원으로 26%, 광주광역시는 0.8조원으로 29% 등으로 다른 지방자치단체들에 비해 광역시의 채무비율이 높은 편이었다. 지방채무의 급증 현상은 우려할만한 사안으로 지방재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 지방채 발행에 대한 관리가 필요하다(박병희, 2010: 8-9).

지방공사·공단 지방채무는 2006년 18조 4,702억에서 2007년 21조 4,544억원으로 팽창추세에 있다. 이 가운데 광역자치단체의 지방공사·공단이 21조 3,387억으로 대부분을 점유하며, 특히 도시개발공사와 지하철공사의 부채가 대부분을 차지하고 있다.

<표 11> 지방공사·공단 지방채무 현황

(단위: 억원)

연도		합계	지하철 공사	의료공단	시설관리 공단	환경시설 공단	도시개발 공사	기타
2007년	소계	214,544	53,289	571	136	729	158,507	1,312
	광역	213,387	53,289	571	136	729	158,507	155
	기초	1,157						1,157
2008년	소계	184,702	60,875	558		909	122,360	
	광역	184,105	60,875	558		909	121,763	
	기초	597					597	

※ 자료: 조기현·신두섭(2008: 86-87).

특히 이들 지방공기업 중 도시개발공사와 같은 대규모 개발사업과 이를 배경으로 한 각종 주택단지 개발사업이 많은데, 부동산시장의 장기침체가 가시화되는 시점에서 이들 주택단지들이 제대로 분양되지 않을 경우 채무구조가 급속히 악화될 가능성이 높다. 결국 지방공기업의 부채는 지방자치단체의 재정에도 도움을 받거나 채권을 발행하여 빚을 갚아야 할 것이다. 이는 빈곤의 악순환으로 결국 지방자치단체를 재정위기로 이어지게 할 수 있다.

2. 재정관리제도

한국의 지방자치단체 재정관리제도에는 지방재정분석·진단제도, 지방채발행한도, 지방재정투·융자심사제도 등이 재정관리제도의 일종이라고 할 수 있다⁸⁾. 지방재정분석·진단제도는 지방재정분석결과 건전성과 효율성이 현저히 미흡한 자치단체를 대상으로 실시하며 재정건전화계획에 의한 자구노력을 요구하게 된다. 재정진단단체는 권고되는 사항을 중심으로 재정건전화계획을 수립하여 이행하여야 하며, 이행성과에 대한 평가를 받게 된다. 재정운영의 자주성 약화, 안정성·탄력성 저하, 노력성 미흡 등의 다양한 재정위험요인을 파악하고 해소하게 한다. 재정진단은 크게 대상단체로 선정된 핵심사유와 기타 건전성·효율성 미흡요인으로 구분하여 진행하게 된다. 도출된 문제점을 중심으로 당해 자치단체에 지구노력을 위한 권고사항을 시달한다(조기현·신두섭, 2008: 95).⁹⁾

지방채는 지방자치단체가 재정수입의 부족분을 보충하기 위하여 과세권을 실질적인 담보로 자금을 조달하는 채무로서 그 채무의 이행이 회계연도를 넘어서 이루어지며 증서의 차입이나 증권의 발행형식을 취한다(오영민, 2010: 158). 이 제도와 관련된 법규로는 지방재정법 제11조(지방채의 발행)에 규정되어있는데 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다(제1항). 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다(지방자치법 2항). 지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방

8) 재정위기관리제도에 대한 내용을 전국의 지방자치단체 예산담당자에게 설문조사를 실시한 결과 재정위기 예방에 가장 효과 있는 제도로 지방재정분석·진단제도, 지방채 발행심사, 재정투·융자심사제도 순이라고 응답하였다(조기현·신두섭, 2008: 108).

9) 지방재정법 제55조(재정분석 및 재정진단 등), 제55조의2(재정위기단체의 지정), 제55조의3(재정위기단체의 의무 등), 제57조(지방재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등), 지방재정법 시행령 제65조(재정분석 및 재정진단 등), 지방재정분석·진단실시규정 제10조(재정진단 대상단체 선정), 제12조(지방재정건전화계획수립), 제13조(건전화계획의 내용), 제14조(건전화계획의 시행) 등이 있다.

채를 발행할 수 있다(3항). 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)의 장은 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 한다(4항). 제4항의 규정에 의하여 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다(5항).¹⁰⁾

지방재정투·융자심사제도는 희소한 자원을 계획적이고 효율적으로 운용하는 것을 보장하기 위해 사업의 적정성과 우선순위를 판단하기 위한 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래발생 가능한 여건을 분석하는데 목적이 있다(오영민, 2010: 157). 이 제도와 관련된 법규로는 지방재정법 제37조(재정투·융자사업에 대한 심사)에서는 지방자치단체의 장은 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁾

최근 정부는 2011년 3월 8일부터 지방재정법을 개정하여 재정상황이 심각한 자치단체는 재정위기단체로 지정하고 재정위기단체의 의무를 부과하며 재정건전화계획 수립, 지방채발행 제한 등 재정운용 제한, 재정건전화 이행실태 부진단체에 대한 재정적 불이익 등 위기관리 대책을 시행하고 있다.¹²⁾

3. 재정위기 대응방안

1) 지방세입 구조개선

현재의 지방재정수입은 국세의 징수상태에 따라 다르지만 중앙정부의 교부금이나 보조금에 의존하는 정도가 큰 경우 중앙정부차원에서의 조세정책은 지방자치단체의 세입구조에 중요한 영향을 미치게 된다.¹³⁾ 2008년부터 소득세와 법인세율의 단계적 인하 종합부동산세제의 개편 등으로 인한 감세정책은 결국, 주민세, 지방교부세 등에 영향을 미치게 되어 지방세입의 감소로 이어지게 된다. 따라서 중앙정부가 감세정책을 수립 시에는 신중한 정책의 시행이 필요하다고 하겠다. 재정규모가 적은 지방자치단체는 재정수입의 감소에 따른 영향이 중앙정부보다 더욱 커질 수 있다. 따라서 중앙정부 차원에

10) 지방재정법 제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등), 지방재정법 시행령 제9조(지방채의 발행대상), 제10조(지방채 발행 한도액의 산정), 제11조(지방채발행의 절차), 제12조(지방채인수의 절차) 등이 있다.

11) 지방재정법 시행령 제41조(재정투·융자사업에 대한 심사), 44조(지방투자심사위원회 설치), 지방재정투·융자사업 심사규칙 제2조(투자심사기준), 제3조(투자심사의 구분) 등이 있다.

12) 지방재정법 제55조의5(재정건전화 이행 부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여), 제56조(지방재정위기관리위원회 설치 및 운영) 등이 있다.

13) 의존재원(지방교부세+국고보조금)에 대한 비율을 살펴보면, 2009년 의존재원 38.5%, 2010년 의존재원 39.5%, 2011년 41.1%, 계속하여 의존재원이 증가하고 있는 현실에서는 중앙정부의 수입감소는 결국 지방자치단체의 수입감소로 이어지게 된다.

서 조세정책 수립 시에 신중한 정책결정이 필요하며 지방자치단체의 재정수입에 영향을 최소화 할 수 방안을 수립해야 할 것이다. 근본적으로는 지방재정건전성을 높이기 위해 자체재원을 확보하는 방안으로 현재 국세 대 지방세(79 : 21)의 수입구조를 개편하여 지방세의 수입구조를 증가할 수 있는 수입항목으로 변경하고 세외수입을 확보할 수 있도록 하여 자체재원의 비중을 높이는 구조로 변경해야 한다. 또한 자치재정과 관련된 법률을 정비하여 지방자치법을 개정하여 조례 등의 법령만으로도 세목을 신설하거나 과표를 변경할 수 있도록 법령을 정비를 통해서 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외 세목 신설방안 등을 적극 검토할 필요가 있으며 임의세제도를 활성화하여 지방정부의 과세자주권을 확보하여야 한다.

2) 지방과 중앙정부간 재정부담의 구체화

사회복지비에 대한 지출은 고령화, 저출산화, 불안한 경제구조 등으로 인하여 복지비용에 대한 지출은 지속적으로 증가할 것이다. 이러한 사회복지비용은 즉 정부가 보조금을 늘이면 자치단체도 따라서 늘여야 하는 국고매칭 예산방식으로서 지방자치단체에서는 지출부담이 되고 있다. 즉 지방자치단체가 수행하는 정책사업은 자체사업과 보조사업으로 구분하고 있는데 지방자치단체의 자체사업은 줄어들고 있는데 반해 중앙정부로부터 보조를 받는 보조사업은 점차 증가하고 있어 지방자치단체의 재정부담이 더욱 증가하고 있다. 특히 사회복지분야는 보조사업 대 자체사업의 비중이 86.2 대 10.9로 보조사업의 비중이 너무 크다는 것이다. 즉 중앙정부가 복지비용을 증가하면 지방자치단체도 복지비용에 대한 지출이 동시에 증가하는 것이다. 이는 지방자치단체가 부담해야하는 비용이 증가한다는 의미로서 결국 지방자치단체는 지나치게 사회복지분야에 지출함으로써 다른 사업을 추진하지 못하게 되는 것이다. 이는 외국의 지방자치단체의 지방재정위기 사례에서 주요원인이 되고 있는 것으로 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 지방과 중앙정부 간 재정부담을 구체화하기 위한 세출사무 조정이 필요하다.

3) 지방채 발행 시 주민투표 승인제도 도입

지방채의 발생 시에 주민투표를 통하여 승인을 얻도록 하는 방안이다. 일본의 재정위기 사례(유바라시, 아케이케쵸)는 우리에게 주는 시사점이 크다. 공기업 적자의 누적, 재정규모이상의 투자지출이 발생하게 되면 지방자치단체는 이를 지방채 발행으로 극복하고자 할 것이다. 미국의 지방자치단체는 사회자본을 조성하기 위하여 일반보증공채를 사용하는데 일반보증공채의 발행을 위해서는 주민투표를 통하여 승인을 얻은 후 지방채 시장에서 공모채를 발행한다. 공채시장에서 신용등급이 낮은 지방자치단체는 더 높은 이자를 지급해야 되기 때문에 좋은 재정건전성을 유지시키기 위해 노력한다. 지방공사에서 발행하는 수익공채도 수익성이 보장되지 않으면 공채시장에서 매출이 되지 않거나 높은 이자

를 지불해야 되기 때문에 지방자치단체들은 무리한 투자사업을 할 수가 없는 상태가 된다. 그러나 한국은 이러한 지방채시장이 활성화 되어 있지 않아 이에 대한 효과성은 크지 않을 수 있으나 지방채에 대한 재정위험을 줄이는 방안으로 지방채를 발행 시에 주민투표 승인제도의 도입은 지방자치단체 및 지방공사가 지방채를 발행하는데 있어 더욱 신중한 선택을 할 수 있는 방안일 것이다.

4) 재정위기관리제도의 도입

현재 한국에서는 재정위기를 사전에 탐지하고 조취를 치할 수 있는 조기경보체제가 존재하지 않아 지방자치단체들의 재정위기를 예방할 수 있는 제도가 결여되어 있다고 하겠다. 또한 지방자치단체들이 재정과단에 도달할 경우 상위정부가 개입할 근거인 재정과단 및 재정위기에 대한 명확한 정의나 기준도 확립되어 있지 않아 재정과산을 극복하는 재정재건제도나 파산제도에 대한 도입이 필요하다. 실제로 지방자치단체의 재정이 중앙정부에 대한 의존도로 인하여 자율적인 재정정책의 여지가 거의 없으며 지방자치단체의 재정부족액은 교부세를 통하여 제공받기 때문에 재정위기에 대한 가능성은 낮지만은 이와 같은 현상이 지속된다면 비효율적인 재정지출이 높아질 가능성이 있는데 효율성이 떨어지더라도 중앙정부의 지원에 의해 계속해서 예산을 편성하게 되며 이러한 지나친 의존성은 예산편성과 집행에 있어 도덕적 해이현상을 가속화 할 가능성이 있다. 또한 재정지출의 책임성을 약화할 수도 있다. 따라서 지방자치단체 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 재정위기관리제도의 도입이 필요하다(정찬훈, 2011: 79-81; 서정섭: 2010, 41; 김동욱, 2009, 76). 이러한 재정위기관리제도의 사전방안으로 일본과 프랑스와 같은 재정위기관리시스템을 구축하고 사후방안으로 재정파산제도를 도입을 신중히 고려하여 지방재정위기에 대비해야 한다.

V. 결론

한국에서 지방자치단체들은 중앙정부의 지원을 통해 부족한 재원을 조달할 수 있었기 때문에 재정위기를 경험한 지방자치단체는 없었다. 그러나 현재에 나타나는 지방세입, 지방채, 사회복지비의 지출, 지방채무 현황 등을 살펴볼 때 경제가 어려워 질 경우 재정여건이 더욱 악화되면서 재정위기를 겪게 되는 지방자치단체가 발생할 가능성은 있다. 따라서 이러한 지방자치단체의 재정위기를 예방하기 위해서는 지방재정위기에 대한 대응방안을 구축해야 한다.

첫째, 지방세입구조의 개선이 필요하다. 중앙정부의 감세정책이나 경제적 변화에 안정적으로 대처하기 위해서는 현재의 지방세입 구조를 개편하여 지방세의 수입을 증가할 수 있는 세입항목으로 변경하고 세외수입을 확보할 수 있도록 하여 자체재원의 비중을 높이는 구조로 변경해야 한다.

둘째, 지방과 중앙정부간 재정부담의 구체화가 필요하다. 현재 국고매칭 예산방식으로서 지방자치단

체에서 가장 큰 지출부담이 되고 있는 사회복지분야에 대해서는 지방과 중앙정부 간 재정부담을 구체화하기 위한 세출사무 조정이 필요하다.

셋째, 지방채의 발행 시에 주민투표를 통하여 승인을 얻도록 하는 방안이다. 외국의 지방재정위기 사례에서 나타나듯이 지방채의 과도한 발행이 지방재정위기에 중요한 원인이 될 수 있으므로 지방재정에 대한 책임성을 확보하고 자율성을 강화하기 위하여 지방채를 발행 시 주민투표를 통하여 승인을 얻게 해야 한다.

넷째, 한국에 재정위기관리제도를 도입해야 한다. 현재 한국에서 시행하고 있는 지방재정분석·진단제도, 지방채발행한도, 지방재정투·융자심사제도 등은 재정관리제도이지 재정위기관리제도는 아니다. 따라서 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 재정위기관리제도를 도입해야 한다. 재정위기관리제도로는 재정위기관리시스템의 구축과 재정과산제도의 도입이다.

지방자치단체의 재정위기는 지방자치단체만의 문제는 아니다. 이는 지방 대 중앙 간에서 발생하는 원인과 지방자치단체 내에서 발생원인 등 다양하고 복합적인 원인으로 발생하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정위기의 대응은 지방자치단체와 중앙정부간의 긴밀한 협조와 동시에 지방자치의 관점인 지방자치단체의 자율성과 책임성을 중심에서 논의되어야 할 것이다. 결국 지방자치단체의 재정위기가 중앙정부의 재정에도 중대한 영향을 미치는 것을 고려할 때 사전에 지방재정위기관리제도는 구축되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강명구. 2010. 지방재정의 실태조사. 대한지방자치학회 동계학술세미나자료집. 266-273.
- 권아영·임언선. 2010. 지방재정위기관리 제도의 문제점 및 개선방안. 국회입법조사처. 현안보고서. 80.
- 김동욱. 2009. 최근 외국 지방자치단체의 재정극복 사례. 지방재정과 지방세. 20: 59-78.
- 김중순. 2001. 지방재정론. 서울: 박영사.
- 김현아. 2007. 지방정부 재정위기 관리에 대한 논의. 재정포럼. 138: 7-25.
- 박완규. 2009. 지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본사례로부터의 시사점. 지방재정과 지방세. 20: 17-32.
- 서정섭. 1997. 미국도시재정위기의 발생과 대응사례. 한국지방행정연구원 연구자료집. 67: 97-111.
- 서정섭. 2010. 지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계. 지방재정과 지방세. 34: 22-42.
- 정창훈. 2011. 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 과산제도를 중심으로. 강원법학 32: 47-88.
- 조기현·신두섭. 2008. 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로. 한국지방행정연구원. 421: 1-191.

- 조봉업. 2010. 지방재정 위기관리시스템 구축방안. 지방재정과 지방세. 34: 43-57.
- 조태제. 2006. 지방자치단체의 파산제도. 한국법제연구원.
- 지방재정법. 2010. 3. 31. 타법개정. 법률 제10221호.
- 지방재정법 시행령. 2010. 12. 20. 일부개정. 대통령령 제22532호.
- 지방재정분석·진단실시규정. 2006. 6. 13. 행정자치부훈령 제197호.
- 지방재정투·융자사업 심사규칙. 일부개정 2010. 12. 31. 행정안전부령 제183호.
- 이재원. 2010. 지방재정위기관리방안. 지방자치 265: 98-101.
- 우동기·이정훈. 1999. 지방자치단체의 재정위기와 대응전략. 영남지역발전연구. 21-49.
- 우명동. 2010. 지방재정건전성 문제에 대한 재인식. 재정정책논집. 12(3): 129-165.
- 오영민. 2010. 지방재정위기관리제도의 설계 대안. 2010년한국지방재정학회춘계학술대회. 153-178.
- 행정안전부. 2011. 지방자치단체예산개요. 각연도.
- Bradbury, Katharine L., 1982. Fiscal Distress in Large U.S Cities. *New England Economic Review*. Nov/Dec: 33-44.
- Cahill, Anthony G. and Joseph A, James. 1992. Responding to Municipal Fiscal Distress: An Emerging Issue for State Government in the 1990s. *Public Administration Review*. 52(1): 88-94.
- Frey, Martin A., Phyllis Hurley Frey, Sidney K. Swinson. 2007. *An Introduction to Bankruptcy Law, 5th edition*. Clifton Park, NY: Thomson Delmar Learning.
- Kloha, Philip, Carol S. Weissert, and Robert Kleine. 2005. Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review*. 65(3): 313-323.

李承澈 대구대학교에서 행정학 박사를 취득하고(한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구-지방경찰위원회를 중심으로-, 2004. 2), 동국대학교 경찰학 박사(CCTV에 대한 인식과 지역적 환경요인이 범죄두려움에 미치는 영향, 2010. 2), 현재 충남도립청양대학 경찰행정과에 교수로 재직하고 있다. 주요관심 분야는 지방행정, 경찰학, 민간경비, 범죄학분야 등이다. 논문으로는 “방법용 CCTV인식에 대한 차이분석-범죄두려움을 중심으로”(2010), “자치경찰의 도입 및 운영 방안에 관한 연구”(2010), “환경특별사법경찰관제도의 개선방안”(2009), 등 50여 편의 논문이 있다. 현재 한국테러학회 편집위원, 한국경찰학회 감사, 한국치안행정학회 홍보이사로 활동하고 있다 (hardpan6318@naver.com).

투 고 일: 2011년 07월 16일
수 정 일: 2011년 07월 29일
게재확정일: 2011년 08월 08일

The Current Status and Responses to Fiscal Crisis of Local Governments

Seung Chal Lee

No local government ever experienced fiscal crisis so many times, for the they could procure insufficient sources through the central government. But, local tax revenue, local bonds, expenditure in social welfare expense, and local debts considered on, it is possible for some local governments to go through a fiscal crisis due to worse finance, if economy gets worse. So, it is necessary to construct a response strategy to local fiscal crisis in order to prevent from the local governments' fiscal crisis. First, it is necessary to improve the structure of local tax revenues. The organization concerned has to modify the current local revenue structure, laying an emphasis on revenue items, to increase local tax incomes and secure extra-tax earnings as well as to modify into the structure enhancing self-financial resources. Second, it is necessary to give body to financial burden between the local government and the central government. The organization concerned has to arbitrate expenditure affairs to concrete financial loads between regions and central governments. The organizations concerned has to get inhabitants' approval through a referendum when they issue municipal bonds to secure liability and enhance. Third, the local government has to issue local bonds through civil votes. Fourth, Korea has to introduce the institution of fiscal crisis management. The institutions of managing financial crises are constructing financial crisis management system and introducing financial bankruptcy.

Key words: fiscal crisis, local bond, local debts