

지방정부 재정위기의 진단과 재정위기관리 개선방안에 관한 연구

박정민*, 정민석, 류상일**

이 연구의 목적은 전라남도를 대상으로 설정하여 현재 지방정부의 재정위기의 가능성을 진단하고, 이에 대비하기 위한 지방재정위기관리제도의 운용실태를 파악한 다음, 지방정부 재정위기를 극복하기 위한 지방재정위기관리의 개선방안을 제시하는 데 있다. 최근 경기침체 및 중앙정부의 감세정책 등으로 지방재정 수입이 감소하고 있으며, 사회복지수요 확대, 낭비성·행사성 경비 과다지출 등으로 지방자치단체의 재정부담이 가중됨에 따라 지방재정 부족분 보전을 위한 지방채 발행이 급증하고 있다는 점에서 재정위기(fiscal emergency)가 발생할 수도 있을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 현재의 지방재정위기관리제도는 사전적 위기관리 측면에서는 조기경보 기능이 미흡하며, 사후적 위기관리 측면에서는 재정건전화 조치의 실효성이 부족한 실정이다. 이에 따라 지방정부의 재정위기 상황에 대처하는 방안으로 지방재정분석·진단제도의 보완, 조기경보시스템 개선, 재정분석 및 진단의 실효성 제고, 정부간 재정부담 구체화, 연성예산제약하의 지방재정 운영방식 탈피, 지방재정조정제도 개편 등을 제시하였다.

주제어: 지방재정, 재정위기, 지방재정위기관리제도

1. 서론

1995년 민선자치단체장 시대가 도래하고 지방자치가 활성화되었으나, 그동안 미국·유럽·일본 등 세계 여러 국가가 경험한 지방정부의 재정위기에 대한 인식을 우리나라에서는 가지고 있지 않았다. 지방정부의 재정위험도 또한 전반적으로 높지 않은 것으로 평가해 왔다. 이는 지방정부의 재정위기에 대한 명문규정이 없을 뿐 아니라, 지방정부의 재정이 구조적으로 중앙정부의 이전재원¹⁾에 의존하고 있는 상황에서 중앙정부의 재정관리제도도 비교적 엄격히 관리되고 있다고 보았기 때문이다(이승철, 2011: 37).

그러나, 2010년 부산광역시 남구청이 공무원의 인건비를 지급하지 못해 지방채를 발행하고, 또한 경기도 성남시가 모라토리엄을 선언하는 등의 사태가 발생함에 따라 재정위기의 가능성과 재정위기 관리에 대한 관심이 크게 증가하였고, 그것은 이제 더 이상 다른 나라 일이 아니라는 인식이 확산되고

* 제1저자, ** 교신저자.

1) 이전재원은 세입내 세출이라는 예산원칙에 따라 지방정부의 세출을 제한하는 성격도 가지고 있다.

있다. 최근 한 일간지의 보도에 따르면, 전국 17개 광역지방자치단체와 227개 기초지방자치단체의 부채·예산 등 재정 상태를 분석한 결과 9개 시·도의 부채비율²⁾이 40% 수준을 넘어섬으로써 사실상 재정 위기 상태에 빠진 것으로 나타났다. 지방정부의 빚이 이같은 추세로 늘어날 경우 지방재정 파탄에 이어 국가재정 부실 사태로 이어질 수 있다는 우려가 커지고 있다(조선일보, 2013. 5. 31).

이러한 재정위기는 경기침체로 인한 세입부족 및 지방채무의 증가, 재원이양 없는 지방으로의 기능이양, 선거를 의식한 재정 운영 추구, 최소의 비용으로 최대의 효용을 모색하는 유권자·납세자들의 행태 등으로부터 기인한다. 더욱이 지방자치가 실시된 후 지방정부의 사회개발비·이전경비·민간이전 등과 같은 이전적 지출, 특히 과도한 복지비 지출로 인하여 지방정부 재정운영은 큰 어려움을 초래하고 있다(권오성 외, 2009: 322-323).

지방정부의 재정위기(fiscal crisis)는 공공서비스에 대한 재정소요의 증가에도 불구하고 지방자치단체의 세입기반 또는 재원조달능력은 이에 미치지 못하여 만성적인 재정적자가 발생하는 상황으로, 위기 단계별로 재정압박(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy) 등으로 나눌 수 있다. 우리나라의 경우 높은 의존재원 비중, 통제위주의 지방재정제도 운용으로 지방의 자율성이 미흡한 상황인 만큼 재정파산(fiscal bankruptcy)의 가능성은 낮다고 할 수 있지만, 최근 경제위기 및 복지수요 급증에 따른 지방재정 부족분 보전을 위해 지방채 발행이 급증하고 있다는 점을 감안한다면 재정위기(fiscal emergency)가 발생할 수 있을 것으로 판단된다.

지방재정위기의 가능성에 대비하기 위한 제도로서, 안전행정부가 매년 지방자치단체의 재정상황을 분석·공개하고, 재정분석 결과가 우수한 단체에는 인센티브를, 부진한 단체에는 심층 재정진단 및 재정건전화계획의 수립을 권고하는 ‘지방재정분석·진단제도’가 있다. 이 제도는 지방재정을 정례적으로 확인하고 그 결과에 따라 일정한 조치를 취하도록 하고 있다는 점에서는 지방재정위기관리제도의 성격을 일부 띠고 있다고 볼 수 있다. 그러나 객관적인 재정위기 기준의 부재로 조기경보(early warning) 기능을 수행하기 곤란하며, 재정위기 발생시 재정재건 조치를 강제할 수 없다는 점에서 지방재정분석·진단제도를 효과적인 지방재정위기관리제도라고 보기는 어렵다. 특히 전라남도의 경우 국제행사(F1코리아, 여수세계박람회), 전국체전 등과 관련한 경상경비의 증가와 경기활성화를 위한 지방채사업의 확대, 복지수요의 증가 등으로 재정운영의 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

이러한 상황에서 본 연구에서는 전라남도를 대상으로 설정하여 현재 지방자치단체의 재정위기의 가능성을 점검해 보고, 이에 대비하기 위한 지방재정위기관리제도의 운용실태를 파악한 다음, 지방정부 재정위기를 극복하기 위한 지방재정위기관리의 개선방안을 제시하는 데 목적을 둔다.

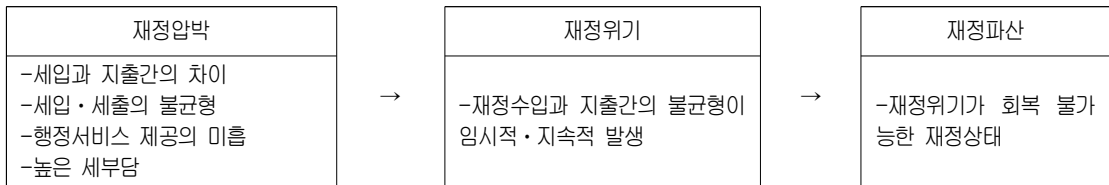
II. 지방정부의 재정위기에 관한 이론적 고찰

2) 지방자치단체의 빚 부담률은 지방정부의 직접 채무와 산하 지방공기업의 부채, 민자사업 부담(임대료·운영비)을 합한 총부채를 지방정부 예산과 지방공기업 자본을 합산한 액수로 나눈 것이다.

1. 지방정부 재정위기의 개념

지방재정위기는 “다양한 요인에 의해 지방 공공서비스에 대한 재정소요는 지속적으로 증가하지만, 세입기반 또는 재원조달 능력은 이에 미치지 못하여 지속적인 세입 부족현상이 나타나거나 지방채 발행 등으로 만성적인 재정적자가 발생하는 상황(곽채기, 1998)”을 의미한다. 광의로는 재정위기를 재정 압박(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy) 등으로 설명한다(서정섭, 2001). 재정압박, 재정위기, 재정파산 순으로 순차적으로 진행된다고 보고 있다(Bradbury, 1982: 33-44).

<표 1> 지방재정위기의 과정



※ 자료: 우동기·이정훈(1999).

우선 재정압박은 재원조달과 공공서비스의 기능이 취약한 상태로서 ① 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하거나 ② 현재의 조세부담으로서 낮은 서비스를 공급하거나 또는 일정한 서비스수준을 유지하기 위하여 높은 조세부담을 하는 상태로 정의한다. 재정위기는 재정압박상황이 지속되어 어느 시점부터 공무원 임금지불·채무상환·계약이행 등과 같은 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 상태를 말한다. 마지막으로 재정파산은 채무상환의 불이행상태로서 상위정부 또는 중앙정부가 개입하지 않으면 안될 정도로 지방정부 자력으로는 회복이 불가능한 재정상태를 의미한다.

재정위기 발생시 중앙 또는 지방정부가 이를 재정위기로 판단하고 특정한 조치를 취하기 위해서는 재정위기에 대한 기준이 요구된다. 미국의 정부 간 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations: ACIR)는 1973년 재정위기가 발생한 30개 지방정부를 조사하여 일정기간 이상의 재정적자 및 과도한 지출 등을 지방재정위기의 기준을 제시하였으며, 주 정부는 이를 참고하여 주 법에서 재정위기 기준을 규정하고 있다.

일본은 「지방재정건전법」³⁾에 의하여 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 등이 어느 하나라도 기준 이상인 지방자치단체는 재정위기로 판단하여 재정건전화계획 수립을 의무화하고 있다.

3) 정식명칭은 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률(地方公共團體の財政の健全化に關する法律)」이다.

<표 2> 미국과 일본의 재정위기 결정기준

구분		기준
미국	ACIR 기준	①당기의 수입에 비해 과도한 지출 ②수년간 수입에 비해 지출의 지속적 초과 ③유동자산에 비해 유동부채 초과 ④제한적 기금으로부터 단기채무 변제 ⑤재산세 연체율 급증 ⑥예상치 못한 실질자산가치 하락
	펜실베이니아주 기준	①재정적자 3년 이상 지속 ②2년 연속 세입의 5%이상 적자 ③30일 동안의 채무불이행 ④30일 동안의 임금·사회보장비 체불
	플로리다주 기준	①채무상환 불이행 ②사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원 이적의 적기 불이행 ③공무원 임금 지불, 퇴직수혜의 기간 내 불이행 ④자체수입의 부족(투자로 인한 적자, 2년 연속 적자재정) ⑤퇴직시스템의 불이행
	오하이오주 기준	①30일 이상 채무상환 불이행 ②공무원 2/3이상 동의 없는 상황에서 1개월을 초과하는 임금 연체 ③과세의 재조정시 ④30일 이상 지불연기가 전년도 수입(또는 일반재원)의 1/12을 초과하는 상태 ⑤총 적자가 이전년도 수입의 1/12을 초과하는 상태 ⑥일반현금 계정에서 현금화되지 않고 투자된 재원이 총 현금의 1/12을 초과한 전년도에 이월금이 있는 상태
일본	재정건전화법	①매년 수입에서 차지하는 일반회계 적자비율(실질적자비율)이 시정촌 20%, 도도부현 5% 이상 ②매년 수입에서 차지하는 통합회계 적자비율(연결실질수지비율)이 시정촌 30%, 도도부현 15% 이상 ③매년 수입에서 차지하는 지방채 비율(실질공채비율)이 35% 이상

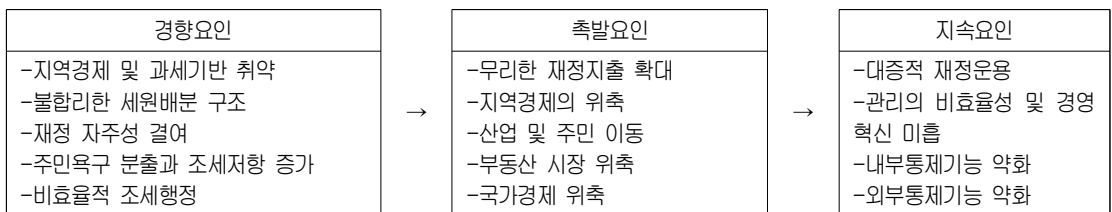
※ 자료: 서정섭(2001); 이창균(2008).

2. 지방정부 재정위기의 발생원인

1) 지방재정위기의 진행단계별 요인

지방재정위기의 원인은 재정위기의 진행단계별로 다음과 같이 경향요인, 촉발요인, 지속요인으로 구분할 수 있다(片桐正峻, 1993).

<표 3> 지방재정위기의 진행단계별 요인



※ 자료: 권아영·임언선(2010).

2) 지방재정위기의 내·외부적 요인

지방재정위기의 원인은 지방자치단체의 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분하여 정치·사회적 요

인, 경제적 요인, 행정적 요인으로 각각 설명할 수 있다.

<표 4> 지방재정위기의 내·외부적 요인

유형	내부적 요인	외부적 요인
정치·사회적요인	정치적·선심성 재정운영 내적 통제 기능의 약화 주민욕구의 팽창 조세저항의 증대	기능이양과 재원배분 불일치 조세법률주의의 엄격한 시행 세원배분에 대한 갈등 경비 부담상의 갈등 중앙정부의 조정기능 약화
경제적 요인	취약한 과세기반, 지역경제 중산층의 역외이전 지역경제의 환류기능 미흡	국가경제의 위축 부동산 시장의 위축
행정적 요인	재정진단 시스템의 미비 조세징수 노력의 부족 전문성과 재무정보의 부족 세무행정조직상의 불합리 예산운용의 비효율성	기술·행정지원의 미흡

※ 자료: 권아영·임언선(2010).

3. 지방정부 재정위기관리제도

1) 지방재정관리제도

우리나라는 미국·일본과 같은 재정파산 또는 재정건전화 제도가 없으며, 대신 지방자치단체의 계획적이고 체계적인 재정운동을 촉진하고 지방재정의 효율성을 점검·평가하기 위한 규율장치로서 다양한 지방재정관리제도가 마련되어 있다. 이러한 지방재정관리제도는 지방자치단체의 심각한 재정압박 또는 재정위기를 미연에 방지하기 위한 것이라는 점에서 일정부분 지방재정위기관리 역할을 담당한다고 할 수 있다. 구체적으로는 지방재원 확보 방법 및 배분방향의 계획(중기지방재정계획), 무분별한 기채방지(지방채발행 총액한도제), 주요 투자사업의 타당성 검토(투·융자심사), 지방재정운용 상황을 파악하고 문제점을 도출(지방재정분석·진단), 재정운용의 투명성 확보(재정운용 상황의 주민공개) 등의 기능을 수행하고 있다.

<표 5> 지방재정관리제도의 유형

구분	재정관리제도	법적 근거
사전적 관리	- 중기지방재정계획 - 지방재정 투·융자심사 - 지방채발행 총액한도제 - 지방자치단체 예산편성기준	- 지방재정법 제33조 - 지방재정법 제37조 - 지방재정법 제11조 - 지방재정법 제38조
사후적 관리	- 지방재정분석·진단제도 - 지방교부세 인센티브 및 감액제도 - 지방재정운용상황의 주민공개	- 지방재정법 제55조 - 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 - 지방재정법 제60조

2) 지방재정분석 및 진단

지방재정분석·진단제도는 「지방재정법」 제55조에 의거하여 행정안전부 장관이 지방재정을 정례적으로 종합 분석·공개하고 자치단체의 재정 건전성과 효율성 상태에 따라 일정한 조치를 취하기 위한 것이다⁴⁾. 지방재정분석·진단제도는 다음과 같은 측면에서 지방재정위기관리제도의 일종이라 볼 수 있다. 즉 매년 계량화된 지표를 통하여 지방재정을 종합 분석하여 재정위기를 조기에 인식할 수 있다는 점에서 ‘사전적 지방재정위기관리’ 성격과, 재정분석 결과에 따라 재정건전화계획 수립 등 일정한 조치를 취하도록 하고 있다는 점에서 ‘사후적 지방재정위기관리’ 성격을 동시에 가지고 있다.

지방재정분석·진단제도의 절차는 안전행정부장관이 자치단체의 재정운영 결과를 대상으로 분석지표를 활용하여 매년 재정분석을 실시한다(「지방재정법」 제55조 제1항). 재정분석 결과 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하여 지방재정 악화의 원인을 규명하고, 재정진단 결과 필요한 경우 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고할 수 있다(「지방재정법」 제55조 제3항).

재정분석 결과에 따라 재정성과가 우수한 지방자치단체와 부진 단체 중 재정건전화계획 이행결과가 양호한 지방자치단체에 대해서는 특별교부세를 인센티브로 지원할 수 있다(「지방재정법」 제57조).

지방재정분석지표는 1998년부터 10개의 분석지표를 활용, 재정운영 결과를 분석·공개하여 왔으며, 2005년부터는 분석지표를 10개에서 30개로 확대하고 객관성과 전문성 제고를 위해 민간연구기관에 재정분석을 위탁수행하고 있다.

2009년에는 유사 자치단체를 유형화하고 재정 분석지표를 핵심지표 위주로 정리하는 등 제도를 개선하였다. 개선사항으로는 유사 단체간 재정비교를 통한 자구노력을 유도하기 위하여 자치계층 및 재정력 등을 기초로 자치단체를 13개 그룹으로 유형화하였다. 아울러 복식부기, 사업예산 등 지방재정 및 예산회계제도 변화를 반영하여 핵심지표를 중심으로 계량지표 13개, 비계량지표 2개 내외로 재정분석지표 구성을 변경하였다.

2010-2011년에는 과거 재정분석 지표에 대한 종합적 검토 및 전문가, 자치단체 의견수렴 등을 거쳐 20개 핵심지표를 선정하였다. 이는 재정건전성 지표 6개, 효율성 지표 10개, 계획성 지표 4개이며, 이와 별도로 재정통계 및 회계관리 목적의 참고지표 6개 선정하여 활용하였다(한국지방행정연구원, 2011).

4) 「지방재정법」 제55조(재정분석 및 재정진단 등) : ①행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제54조의 규정에 의한 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다. ②행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다.

<표 6> 지방재정분석지표

분야	분석지표	분석기간	대상회계	점수산정방법		비고	
				광역	기초		
I. 건정성 (재정상태 지표)	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	G	Z	국제기준	
	2. 경상수지비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z		
	4. 지방채무상환비율	과거4년 미래4년	통합회계	G	Z		
	5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	6. 자체세입비율	2년	일반회계	G	Z		
II. 효율성 (재정운용 노력지표)	세입	7. 지방세징수율 제고	2년	일반회계	G	Z	보통 교부세 연계
		8. 지방세체납액 축소	2년	일반회계	G	Z	
		9. 경상세외수입 확충	4년	일반회계	G	Z	
		10. 세외수입체납액 축소	2년	일반회계	G	Z	
		11. 탄력세율 적용	단년도	일반회계	G	Z	
	세출	12. 인건비 절감	단년도	일반회계 기타특별회계 공기업특별회계	G	Z	
		13. 지방의회경비 절감	단년도	일반회계 기타특별회계	G	Z	
		14. 업무추진비 절감	단년도	일반회계 기타특별회계	G	Z	
		15. 행사축제경비 절감	2년	일반회계 기타특별회계	G	Z	
		16. 민간이전경비 절감	2년	일반회계 기타특별회계	G	Z	

<표 6> 지방재정분석지표(계속)

분야	분석지표	분석기간	대상회계	점수산정방법		비고
				광역	기초	
Ⅲ. 계획성	17. 중기재정계획 반영비율	단년도	일반회계 기타특별회계 공기업특별회계	○	○	
	18. 예산집행률	단년도	일반회계 기타특별회계 공기업특별회계	○	○	
	19. 정책사업투자비비율	단년도	일반회계 기타특별회계 공기업특별회계	G	Z	사업예산
	20. 투융자심사사업 예산편성비율	단년도	일반회계 기타특별회계 공기업특별회계	○	○	

※ 주: 1) 통합회계는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금을 포함함.

2) Z표시는 표준점수(Z-score)를 의미함.

3) G, ○표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선형적/이론적 등급제를 의미함.

※ 참고지표 : 6개 ① 실질수지비율, ② 행정운영경비비율(증감률 조합), ③ 시설비지출비율, ④ 유동비율, ⑤ 자산가동유지비율, ⑥ 고정순자산비율(증감률 조합)

※ 자료: 한국지방행정연구원(2011).

Ⅲ. 지방정부 재정위기의 실태 및 문제점

1. 지방정부의 재정위기 발생 가능성 분석

1) 전라남도 세입·세출 구조 현황

(1) 전라남도 재정규모

2013년도 전라남도의 지방예산규모를 보면, 예산순계 10,474,115백만원으로 2012년도 당초예산 순계 10,121,085백만원 대비 3.5% 증가하였으며, 2012년 최종예산 순계 12,209,107백만원 대비 14.2% 감소하였다. 2010년 기준으로는 당초예산 기준으로 2011년에 0.3% 감소하였으나, 2012년에는 7.4% 증가하였다.

<표 7> 전라남도 재정규모 변동 추이

(단위: 백만원)

구분	2010년	2011년		2012년		2013년	
		금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
당초예산(A)	9,452,748	9,425,429	↓ 0.3%	10,121,085	↑ 7.4%	10,474,115	↑ 3.5%
최종예산(B)	10,561,402	11,201,400	↑ 6.1%	12,209,107	↑ 9.0%	-	-
B/A(%)	↑ 11.7%	↑ 18.8%	-	↑ 20.6%	-	-	-

※ 주) 예산순계.

※ 자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>).

(2) 세입예산 현황

2013년도 전라남도의 자체수입은 2,711,688백만원으로 2012년 당초예산 2,770,310백만원 대비 2.1% 감소하였다. 의존수입은 7,590,303백만원으로 2012년 당초예산 7,206,176백만원 대비 5.3% 증가하였다. 지방채는 172,124백만원으로 2012년 당초예산 144,599백만원 대비 19.0% 증가하였다.

<표 8> 연도별·세입자원별 세입 예산규모 (단위: 백만원, %)

구분	2010년	2011년		2012년		2013년	
		금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
합계	9,452,748	9,425,429	△0.3	10,121,085	7.4	10,474,115	3.5
합계	10,561,402	11,201,400	6.1	12,209,107	9.0	-	-
자체수입	2,452,163	2,395,532	△2.3	2,770,310	15.6	2,711,688	△2.1
자체수입	3,231,785	3,281,393	1.5	3,539,794	7.9	-	-
지방세수입	1,197,383	1,330,123	11.1	1,421,649	6.9	1,481,479	4.2
지방세수입	1,343,698	1,504,576	12.0	1,536,195	2.1	-	-
세외수입	1,254,780	1,065,410	△15.1	1,348,661	26.6	1,230,209	△8.8
세외수입	1,888,088	1,776,817	△5.9	2,003,599	12.8	-	-
의존수입	6,865,447	6,890,765	0.4	7,206,176	4.6	7,590,303	5.3
의존수입	7,153,478	7,538,098	5.4	8,504,077	12.8	-	-
지방교부세	3,623,236	3,699,121	2.1	4,010,875	8.4	4,345,315	8.3
지방교부세	3,824,630	4,221,412	10.4	4,752,572	12.6	-	-
보조금	3,242,211	3,191,644	△1.6	3,195,300	0.1	3,244,988	1.6
보조금	3,328,848	3,316,686	△0.4	3,751,505	13.1	-	-
지방채 및 예치금 회수	135,139	139,132	3.0	144,599	3.9	172,124	19.0
지방채 및 예치금 회수	176,139	381,909	116.8	165,236	△56.7	-	-

※ 주) 상단은 당초예산, 하단은 최종예산.

※ 자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>).

(3) 세출예산 현황

전라남도의 2013년도 세출예산을 보면, 정책사업은 8,609,042백만원(82.2%)으로 2012년 당초예산

8,467,029백만원 대비 1.7% 증가하였다. 그 중 자체사업은 3,076,498백만원(29.4%)으로 2012년 당초예산 3,145,374백만원 대비 2.2% 감소하였고, 보조사업은 5,532,543백만원(52.8%)으로 2012년 당초예산 5,321,655백만원 대비 4.0% 증가하였다. 행정운영경비는 1,566,462백만원(15.0%)으로 2012년 당초예산 1,473,307백만원 대비 6.3% 증가하였다. 채무활동은 298,612백만원(2.9%)으로 2012년 당초예산 180,749백만원 대비 65.2% 증가하였다.

<표 9> 연도별 세출 예산규모

(단위: 백만원, %)

구분	2010년	2011년		2012년		2013년	
		금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
합계	9,452,748	9,425,429	↓ 0.3	10,121,085	↑ 7.4	10,474,115	↑ 3.5
일반공공행정	803,653	651,500	↓ 18.9	717,444	↑ 10.1	879,329	↑ 22.6
공공질서 및 안전	239,694	254,711	↑ 6.3	297,786	↑ 16.9	284,436	↓ 4.5
교육	74,655	232,349	↑ 211.2	267,412	↑ 15.1	261,867	↓ 2.1
문화 및 관광	580,986	581,187	↑ 0.0	570,308	↓ 1.9	580,078	↑ 1.7
환경보호	811,732	785,348	↓ 3.3	891,414	↑ 13.5	928,055	↑ 4.1
사회복지	1,692,378	1,728,604	↑ 2.1	1,770,111	↑ 2.4	1,975,475	↑ 11.6
보건	132,066	144,854	↑ 9.7	154,575	↑ 6.7	163,409	↑ 5.7
농림해양수산	1,755,478	1,685,687	↓ 4.0	1,785,015	↑ 5.9	1,823,226	↑ 2.1
산업·중소기업	159,893	147,811	↓ 7.6	156,019	↑ 5.6	166,592	↑ 6.8
수송 및 교통	746,780	665,078	↓ 10.9	706,685	↑ 6.3	603,268	↓ 14.6
국토 및 지역개발	893,866	872,879	↓ 2.3	1,048,370	↑ 20.1	896,747	↓ 14.5
과학기술	5,238	4,742	↓ 9.5	2,265	↓ 52.2	1,205	↓ 46.8
예비비	175,268	198,716	↑ 13.4	166,502	↓ 16.2	194,324	↑ 16.7
기타	1,381,060	1,471,963	↑ 6.6	1,587,178	↑ 7.8	1,716,104	↑ 8.1

※ 주) 당초예산 기준.

※ 자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>).

2) 지방재정위기의 발생 가능성

(1) 세입측면

① 경기침체 및 감세정책으로 인한 지방세입 감소

글로벌 금융위기로 인한 국내 경기침체 및 감세정책에 따라 내국세 및 지방세가 감소하는 한편, 내국세의 일정률인 지방교부세 역시 감소할 것이다. 2008년 소득세·법인세율 인하, 종합부동산세 개편 등 대규모 감세정책에 따라 국세의 일정분 또는 전부를 재원으로 하고 있는 지방소득세(구 소득할 주민세) 및 부동산교부세 역시 감소되었고, 최근 정부가 내놓은 취득세 영구 인하 정책 등 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방재정 감소가 심화될 것으로 전망된다.

② 재원배분의 불균형성과 취약성

지방자치의 본격적 실시 이래로 지방분권은 지속적으로 확대되었으나 지방의 자주재정 확충은 미흡한 수준이다. 자치단체의 자주재원 확보능력을 의미하는 재정자립도는 2008년 53.9%에서 2012년 52.3%, 2013년 51.1%로 하락하고 있는 반면, 국고보조금 등 중앙으로부터의 의존재원 비중은 증가하고 있는 실정이다. 특히 수도권과 비수도권, 특별·광역시와 도, 시·자치구와 군 간의 재정자립도 편차가 크다.

<표 10> 2013년 전국 단체별 재정자립도

(단위: %)

구분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평균	87.7	52.7	34.1	36.8	16.1	33.9
최고 (단체명)	87.7 (서울본청)	64.6 (인천본청)	60.1 (경기도본청)	65.2 (경기성남시)	45.7 (울산울주군)	75.9 (서울강남구)
최저 (단체명)	-	38.8 (세종본청)	16.3 (전남본청)	8.6 (전북남원시)	7.3 (전남강진군)	13.6 (부산서구)

※ 주) 1) 일반회계 기준, 전국평균 및 시·도별 평균은 순계예산규모로 산출, 자치단체별 평균은 총계예산규모로 산출.

2) 산출방식=(지방세+세외수입)/자치단체예산규모×100

3) 최고 87.7%(서울 본청), 최저 7.3%(전남 강진군).

※ 자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>).

(2) 세출측면

① 지방재정 지출구조의 비탄력성

지방이양사무의 증가에도 불구하고 전체 예산 가운데 인건비 등 경상경비와 법적·의무적 지출 등 필수경비를 제외한 지방자치단체의 자체재원 확보는 미흡한 편이다. 고령화 등 사회구조의 변화에 따라 지방이양 복지사업예산 지방비 부담률이 2008년 63.7%에서 2011년 68.1%로 급증하였다(보건복지부 2012년 국정감사 자료). 특히 경제위기 이후 국책사업 추진을 위한 국고보조금 지방비 부담 급증, 조기집행을 위한 이자수입 감소 등으로 자체사업 추진여력이 감소하고 있는 실정이다.

② 지방재정의 방만한 운용

1995년 민선 자치단체장 선출 이후 축제·전시박람회·체육대회 등을 개최하기 위한 예산이 1994년 대비 2003년도에 141% 확대되는 등 행사성·선심성 예산이 증가하였다(감사원, 2005). 지방자치단체장의 가시적인 업적 창출 및 주민 자긍심 고취를 위해 1995년 이후 59개(시·도 5개, 시·군·구 54개) 단체가 청사를 신축하였으며, 이에 따른 비용은 2조 4,883억원, 지방채 발행액은 3,583억원에 달하였다.

3) 지방재정위기의 잠재적 가능성

우리나라는 지방재정의 높은 중앙 의존도로 인하여 재정과산(fiscal bankruptcy)가능성은 낮다. 왜냐하면, 지방교부세 등 의존재원 비중이 높고, 지방채발행 총액한도제 등 통제 위주의 지방재정제도 운용으로 지방자치단체의 자율성 미흡한 실정이다. 특히 자치구의 90%이상이 예산대비 채무비율이 5% 미만에 그치고 있는 등 기초자치단체를 중심으로 지방채 발행에 따른 이자비용을 부담으로 인식하여 국고보조금 등으로 부족재원을 보전하려는 경향이 강하다.

그러나 우리나라의 지방재정은 취약한 세입기반과 비탄력적인 세출구조로 인하여 재정압박(fiscal distress) 상황에 있다. 세입측면에서는 중앙과 지방간 세입불균형, 안정성과 신장성이 부족한 재산과세 위주의 세입구조, 세출측면에서는 중앙기능의 지방이양에 따른 채원부담 가중, 내부 재정운용의 관리부족 등의 문제가 상존하고 있다.

<표 11> 전라남도 지방채무 현황(2011년 결산기준)

(단위: 천명, 백만원)

구분	09도 현재액 (A)	증 감 액			10년도 현재액 E=(A+B)	인구수 (F)	1인당채무액 (만원) (E/F)
		계 (B=C-D)	발생액(C)	소멸액(D)			
합계	968,309	220,881	372,628	151,747	1,189,189	1,914,339	621
일반회계	282,439	165,827	207,987	42,160	448,266		
특별회계	소계	670,975	57,626	164,641	107,015	728,601	
	공기업특별회계	670,975	57,626	164,641	107,015	728,601	
	기타특별회계	0	0	0	0	0	
기금회계	14,895	△2,572	0	2,572	12,323		

※ 자료: 전라남도 지방재정고시(http://www.jeonnam.go.kr/mbs/jeonnam/subview.jsp?id=jeonnam_010601070000).

<표 12> 연도별 전라남도 채무현황

구분	연도별 비교(백만원)				
	2007	2008	2009	2010	2011
채무현황	622,641	749,759	952,716	968,309	1,189,189

※ 자료: 전라남도 지방재정고시(http://www.jeonnam.go.kr/mbs/jeonnam/subview.jsp?id=jeonnam_010601070000).

더욱이 최근의 경제위기와 복지수요 및 국책사업에 대한 지방비 부담으로 인한 재정지출 확대 등이 촉발요인(precipitating factors)으로 작용한다면 재정위기(fiscal emergency)는 충분히 발생할 수 있다고 본다. 이는 경기침체 이후 지방재정 부족분 보전을 위한 지방채 발행이 급증하고 있어 향후 원리금 상환부담으로 인한 재정경직성 심화가 우려되기 때문이다.

4) 2011년 전라남도 지방재정분석 결과

전라남도의 경우 세입기반 확충, 다각적인 징세활동으로 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충 및 체납액 축소, 탄력세율 적용 등 세입확충 노력부문의 효율성은 우수하였다. 그러나 국제행사(F1국제자동차경주대회, 여수세계박람회, 국제농업박람회) 개최와 관련한 경상경비의 증가와 경기활성화를 위한 지방채사업의 확대로 재정건전성은 다소 약화되었다. 세출절감 노력 부문의 효율성 측면에서 인건비와 행사축제경비 절감 노력도는 우수하나 지방의회경비, 업무추진비, 민간이전경비 절감 노력도는 미흡하였다. 재정계획성에 있어 예산집행률과 투융자심사사업 예산편성비율은 조금 미흡하였으나, 중기재정계획 반영 및 정책사업 투자비 비율은 전반적으로 우수한 평가를 받았다.

이에 따른 개선사항으로 채무경감대책 실천으로 채무 적정규모 수준 유지를 위해 민간보조사업 기간예고제(일몰제) 등을 시행하여 재정건전화 추진과 순세계잉여금의 30%를 감채기금으로 적립하여 고금리 채무부터 조기상환을 제시하였다. 또한 세입 확충 측면에서 지방소비세 확보 위한 소비력지수 향상을 위하 노력으로 국제행사 개최 계기로 전남의 친환경 농수산물 상품화로 소비 촉진과 농수산물의 산지가공 고부가가치 상품개발(여수돌산갓김치, 신안 젓갈 등) 등 제시하였다. 권역별 미래 산업 육성으로 세입기반 확충을 위해서는 광주근교권은 전원휴양, 첨단산업(나노, 식품, 의학, 자동차산업)을, 동부권은 물류, 신사업(신소재, 신금속, 생명산업)을, 중남부권은 한방, 환경, 해양바이오, 생명산업(천연 자원산업화)을, 서남권은 신·재생에너지, 세라믹, 조선, 해양관광산업을 제시하였다.

<표 13> 2011년 전라남도 지방재정분석 결과

재정건전성 분야	통합 재정수지 비율	경상수지 비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비율	장래세대부담비율	자체세입비율	자체세입증감률	자체세입증감률(2008)	자체세입증감률(2007)	자체세입증감률(2006)
	-1.97%	75.21%	42.10%	7.80%	5.92%	11.26%	54.86%	12.09%	4.32%	25.73%
재정효율성 분야	지방세징수율제고	지방세체납액축소	경상세외수입확충	세외수입체납액축소	탄력세율적용	인건비절감	지방의회경비절감	업무추진비절감	행사축제경비절감	민간이전경비절감
	0.9958	-0.2557	1.1907	0.1857	1.0001	0.0675	-0.0568	0.0262	0.3176	-0.0539
재정계획성 분야	중기재정계획반영비율		예산집행률		정책사업투자사업비율		투융자심사사업 예산편성비율			
	100.16%		94.24%		58.69%		0.00%			

※ 자료: 한국지방행정연구원(2011).

2. 지방재정 위기관리제도의 실태 및 문제점

지방재정관리제도 가운데 위기관리 기능을 수행하는 것은 지방재정분석·진단제도라 할 수 있다. 그러나 지방재정분석·진단제도는 재정위기관리제도와 같이 지방재정의 운용실태를 사전에 파악하여 재정위기를 예방하는 역할을 담당하고 있지만, 차이점이 있어 재정위기관리 수단으로는 부족한 면이 있다.

<표 14> 지방재정분석·진단제도와 재정위기관리제도의 차이

구분	지방재정분석·진단	재정위기관리
목적	재정건전성, 효율성, 투명성 등에 대한 포괄적·종합적 접근	재정압박, 재정위기 중심의 구체적 접근(집중점검 시스템)
기능	종합적 재정관리기능 대국민, 언론, NGO 등에 다양한 재정정보 제공 유사단체별 자율적 재정분석	핵심 특정 목적 구현 기능 재정 조기경보(early warning) 안전신호기능(safe signaling)
분석 체제	다목적, 다특성 지표로 구성 분석·점수·평가 방법 다양	핵심목적, 유사특성 지표로 구성 분석평가보다는 진단에 초점 재정지표의 판단기준을 확립
기타	단년도 점검체제 인센티브 적용, 개선도 파악 용이	분기별 등 연중 다수 점검체제 인센티브 적용 어려움

※ 자료: 행정안전부(2009).

1) 사전적 위기관리 측면: 조기경보 기능 미흡

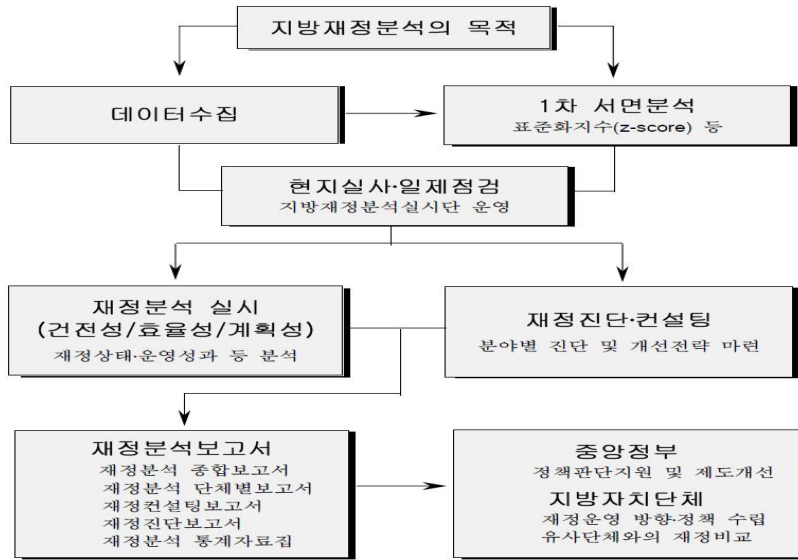
지방재정분석·진단제도는 재정위기 기준을 제시하지 못하고 있고, 재정평가 기능에 주안점을 두고 있어 조기경보 기능을 수행하기 곤란하다. 「지방재정법 시행령」 제65조제2항은 재정진단을 실시할 수 있는 경우를 열거하고 있지만 재정진단을 실시할 수 있는 명확한 기준 또는 지표는 규정하지 않고 있어, 대부분 재정분석 결과 하위 자치단체가 재정진단 단체로 선정되고 있다.

<표 15> 재정진단의 대상(지방재정법 시행령 제65조제2항)

① 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우 ② 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 총당사용한 경우 ③ 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우 ④ 그 밖에 행정안전부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저히 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우
--

그러나 재정분석 결과 하위 단체를 재정위기 단체로 판단하기는 어렵다. 일례로 시흥시의 경우 2009년 재정진단 단체로 선정되었으나 재정분석결과에 따르면, 지역개발과 관련하여 일시적으로 동종 자치단체 최고수준의 채무부담을 지게 되었지만 상황에는 큰 무리가 없을 것으로 파악되고 있다(한국

지방행정연구원, 2009). 또한 지방채무잔액지수를 제외한 투자비, 경상경비 비율 등의 지표값이 낮을 경우 재정 효율성 및 경직성 측면에서는 문제가 있을 수 있겠지만, 재정위기와 밀접한 관련성은 미흡하다. 또한 전반적인 재정운용 성과 조사를 통해 우수 자치단체에는 특별교부세 등 인센티브를 제공하고 하위단체에 대해서는 재정진단 및 재정건전화계획 수립 등의 조치를 취하여 재정성과를 서열화함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진한다는 점에서, 지방재정분석·진단제도는 조기경보보다는 재정평가(financial evaluation) 기능이 강하다고 할 수 있다⁵⁾.



<그림 1> 2011년도 지방재정 분석과정

지방재정분석·진단제도는 여러 지표를 바탕으로 해당 자치단체의 재정상황을 다각도로 검토하여 자치단체의 재정성과를 평가하는데 초점이 맞춰져 있어 해당 자치단체가 재정위기에 직면하였는지 여부를 판단하는 기능은 다소 부족할 것으로 볼 수 있다.

2) 사후적 위기관리 측면: 재정건전화 조치의 실효성 부족

지방재정분석·진단제도는 지방재정위기 발생시 해당 지방자치단체에 대한 실효성 있는 재정재건 조치를 강제하기 어려운 구조라 할 수 있다. 지방재정분석·진단제도는 전반적인 재정성과 평가 결과 하위그룹에 속한 자치단체에 대해서 심층 재정진단 및 재정건전화계획 수립 권고 등의 조치를 취하도

5) 지방정부의 재정상태를 파악하기 위한 방법 가운데 재정평가(financial evaluation)는 일정한 기준에 의해 수준, 중요도 등을 판단하는 가치판단적 의미가 강한 개념이고, 재정진단(financial diagnosis)은 문제의 본질 또는 원인을 정밀하게 조사하는 의미로 사용되며, 재정분석(financial analysis)은 어떤 상태의 본질 및 특성을 규명하는 가치중립적 의미가 강하다.

록 하고 있으나, 「지방재정법 시행령」 제65조 제4항 및 제5항은 재정건전화계획수립을 행정안전부장관의 재량에 맡기고 있고, 재정건전화계획의 이행결과가 미흡할 경우 결과공개 또는 행정지도에 그치고 있다⁶⁾.

한편, 「지방재정법」 제57조 및 「지방교부세법」 제9조⁷⁾에 따라 재정건전화계획의 이행평가 결과가 우수한 자치단체에 대해서는 매년 특별교부세를 활용하여 인센티브를 제공할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 하지만 재해대책수요 특별교부세의 미집행액이 발생하였을 경우에만 지급할 수 있고⁸⁾, 지급 규모도 크지 않으며, 재정건전화 노력이 부족한 자치단체에 대한 역인센티브 또는 페널티를 줄 수 있는 방법은 없다. 다만 「지방교부세법 시행규칙」 제5조의 3에 의거, 보통교부세 산정 시 재정건전화를 위한 자구노력이 미흡한 점을 감안하여 역인센티브를 반영하는 간접적인 방식으로 불이익 조치를 줄 수는 있다.

재정건전화 조치의 강제성 부족, 인센티브 또는 역인센티브 수단 부재 등의 문제는 재정건전화계획 수립단체 선정기준의 불명확성, 중앙정부에의 재정의존 경향 등과 맞물려 재정분석 및 진단 결과에 대한 지방자치단체의 수용성 및 환류를 저해할 우려가 있다. 결국, 지방재정분석·진단체도는 지방자치단체에 대한 재정컨설팅의 성격을 가지며, 재정위기 단체의 구조조정을 위한 강제성 있는 처방조치와는 차이가 있는 것으로 보아야 할 것이다.

IV. 지방정부의 재정위기관리 개선방안

우리나라의 경우 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존도가 높아 재정파산 가능성은 미약한 실정이나, 오히려 연성예산에 따른 지방정부의 자체 인센티브 노력이 약한 점이 우리나라 지방정부의

-
- 6) 「지방재정법 시행령」 제65조 ④행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 지방자치단체로 하여금 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획을 수립이행할 것을 권고할 수 있다. ⑤행정안전부장관은 지방재정건전화계획의 이행결과를 평가하여 그 이행결과가 미흡하다고 판단되는 경우에는 이를 공개하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.
- 7) 「지방재정법」 제57조 (지방재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등) 행정안전부장관은 제55조 제1항의 규정에 의한 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 제55조 제3항의 규정에 의한 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 「지방교부세법」 제9조의 규정에 의한 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다.
- 8) 「지방교부세법」 제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다. 2. 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해예방을 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액 ② 행정안전부장관은 제1항 제2호에 따라 교부한 금액이 사용하고 남을 것으로 예상되면 그 잔액을 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원을 하기 위한 재원으로 사용할 수 있다. 이 경우 우수한 지방자치단체의 선정 기준은 대통령령으로 정한다.

근본적이 한계로 지적되고 있다⁹⁾. 중앙-지방간 기능 재조정과 재원불균형 해소를 통한 지방자치단체의 재정 자율성 및 재정분권의 확대를 전제로 재정위기관리제도의 선제적 정비는 필요할 것으로 볼 수 있다.

장기적으로 지방재정 투·융자심사와 같은 중앙정부의 재정규율 완화, 기채 자율화 및 지방채 시장의 활성화 등을 통해 지방재정 자율성이 증대된다면, 확대된 자율성에 부합하는 지방자치단체의 책임성 강화 측면에서 재정과산 제도 등 위기관리제도의 도입 및 정비를 고려해 볼 수 있을 것으로 본다. 지방재정위기관리를 위한 개선방안을 제시하면, 다음과 같다.

1. 지방재정분석·진단제도 보완

현행 지방재정분석·진단제도는 재정분석과 평가, 사전적·사후적 재정위기관리 등 다양한 기능을 복합적으로 수행하여 제도의 정체성이 모호한 측면이 있다. 지방재정분석제도는 재정분석·평가 기능을 중심으로 설계하고, 재정진단제도는 위기관리 기능을 강화하여 각 제도의 정체성을 확립할 필요가 있다. 재정분석제도는 자치단체 성과를 서열화할 우려가 있는 평가(financial evaluation)보다는 분석(financial analysis)기능을 강화하여 자치단체 스스로 재정상황을 점검할 수 있도록 하는 방향으로 개편하는 방향으로 변화되어야 할 것이다. 또한 재정진단은 재정건전성 점검 및 재정위기의 조기에방을 목적으로 대상 자치단체를 선별하는 방식으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다고 본다.

2. 조기경보시스템 개선

1) 재정위기 지표 마련

재정위기 기준을 정립하고 기준 미달 자치단체에 대해서만 재정진단 등 재정건전화 절차를 이행하도록 하는 절대 평가제 도입의 검토가 필요하다. 현행 제도는 재정분석결과 일부 하위단체를 선정하여 재정진단을 실시하는 상대평가 중심인 반면, 미국은 일정기간 이상의 재정적자 지속 및 인건비 미지급 등, 일본은 실질채무비율 초과 등을 재정위기 자치단체의 기준으로 규정하고 있다. 따라서 재정분석 지표 중 지방재정위기와 긴밀하게 연결된 지표를 재정위기 기준으로 설정하고, 재정위기 단계별로 지방채 발행제한 등 재정규율을 차별화하는 방안을 논의할 필요할 것이다. 세계은행(World Bank)은 재정위기 조기경보 기능의 대표적 사례로 콜롬비아의 조기경보시스템(Traffic Light System)을 권장하고 있다¹⁰⁾.

9) 탄력세율의 인하경쟁, 지방채 발행액 감소 등은 자체 세원증가 노력이 부족함을 보여주고 있는 사례이다.

10) 우리나라의 경우 지방재정분석·진단 시 재정건전성 측정지표인 지방채무잔액지수나, 지방채발행 총액한도 결정기준인 채무상환비율을 재정위기 지표로 활용할 수 있을 것으로 본다.

<표 16> 콜롬비아의 조기경보시스템

지표	경보신호	녹색	황색경보	적색경보
이자비용/운영자금		40%미만	40%~60%	60%초과
지방채잔고/경상세입		60%미만	60%~80%	80%초과
규제내용		기채자율권	채무감축 목표설정 기채승인대상 자구노력 권고	채무감축 의무화 기채승인 의무화 자구노력 강제

※ 자료: World Bank(2002), 조기현·신두섭(2008) 재인용.

2) 상시점검체계 구축

현행 재정분석·진단 절차는 보통 1년 이상 소요되어 지방 재정건전성 악화에 대한 조기인식이 어려우므로 재정위기와 직결된 일부 지표에 대해서는 상시점검체계 구축을 검토할 필요가 있다.

3) 공사·공단 등 건전성 포괄 지표 개발

지방공사·공단에 대한 재정건전성 평가는 「지방공기업법」에 의하여 별도로 시행하고 있으나¹¹⁾, 외곽기관 경영부실이 재정파산으로 이어진 일본 유바리시 사례를 감안할 때 재정분석 시 공사·공단 등의 부채측정을 위한 지표를 개발하는 등 외곽기관의 건전성을 포괄적으로 파악할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 재정분석 및 진단의 실효성 제고

1) 지방교부세 인센티브 제도 강화

「지방교부세법」에 따른 인센티브 제도와 지방재정분석·진단 결과를 연계하고, 지방교부세 인센티브 규모를 확대하여 지방재정분석·진단제도의 강화를 통한 실효성을 확보할 필요가 있다. 현재 지방교부세와 관련된 인센티브는 보통교부세 산정시 자체노력을 반영하는 것과, 재해대책수요 잔여분을 특별교부세 인센티브로 지급하는 것으로 나누어진다. 먼저, 보통교부세 인센티브 제도는 보통교부세의

구분	산정공식	활용
지방채무잔액지수	지방채무 순현재액/일반재원 결산액×100(%)	지방재정분석 시 재정건전성 측정 지표
채무상환비율	최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액/최근 4년간 (평균)일반재원수입액×100(%)	비율에 따라 유형을 구분하여 지방채발행년도 통제

- 11) 「지방공기업법」 제78조(경영평가 및 지도)①행정안전부장관은 지방공기업의 경영원칙에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 한다. 제78조의 2(부실 지방공기업에 대한 조치) ②행정안전부장관은 경영평가를 하거나 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업에 대하여는 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다.

기준재정수요액과 수입액 산정 시 지방자치단체의 건전예산운영, 정수율 제고 노력 등을 반영하는 것으로서, 인센티브와 역인센티브(지방교부세 감액)가 모두 적용되고 있으나, 지방재정분석·진단제도와는 연계되지 않고 있다. 특별교부세 인센티브 제도는 지방재정분석 결과 외에도 정부합동평가 등 다양한 기준에 따라 선정된 우수 지방자치단체에 지급되고 있다.

제도 개편 시 특별교부세와 보통교부세로 나누어진 인센티브 제도를 통합하고, 인센티브 산정시 재정분석 결과를 적극 활용하도록 함으로써 재정분석 결과의 환류 기능을 강화할 필요가 있다.

<표 17> 보통교부세와 특별교부세 인센티브 제도 비교

구분	보통교부세 인센티브	특별교부세 인센티브
법적 근거	「지방교부세법 시행규칙」 제5조의3	「지방교부세법」 제9조제1항제2호
목적	지방자치단체의 재정건전화를 위한 자구노력 유도	
대상	모든 지방자치단체	행정·재정운용 실적 우수 단체
방법	보통교부세 산정시 기준재정수요·수입액에 자체노력 여부 반영	특교세의 50%에 해당하는 재해대책수요의 잔액이 발생할 경우 안전행정부장관이 정하는 지원액을 특교세로 지급
적용 기준	기준재정수요수입액 산정항목 중 자구노력이 필요한 16개 항목 기준재정수요: 건전예산운영, 지방상수도 유수율제고, 읍면동 통합, 행사축제성예산운영, 지방청사관리운영, 사회문화복지예산 운영, 지방조직운영, 지역경제 활성화, 생활폐기물절감, 신재생에너지산업지원 기준재정수입: 지방세 징수를 제고, 주민세균등분 인상, 탄력세를 적용, 경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소, 신세원 발굴	정부합동평가 및 행안부 자체 평가 결과 우수 단체 분쟁해결 등 우수 단체 우수행정재정실적 단체 그밖에 우수 정책사업 지원
운영 규모	인센티브 5,507억원 역인센티브 1조 3,917억원	498억 5,000만원

※ 주 : 1) (기준재정수요액) - (기준재정수입액) = 재정부족액 ≒ 보통교부세

↳ 조정을 적용

2) 인센티브 운영규모는 2008년도 기준.

2) 재정공시 제도 개선

「지방재정법」 및 동법 시행령은 지방재정의 건전성과 투명성 확보를 위하여 지방자치단체의 재정 운영 결과 및 주민 관심사항 등을 매년 공시하도록 하고 있는 바, 재정분석·진단결과 등도 이에 포함되어 있다.

<표 18> 재정공시의 내용

- | | |
|---------------------------------|----------------------|
| ○ 총량적 재정운영 결과(지방재정법 제60조) | |
| ① 세입세출예산의 집행상황 | ② 지방채일시차입금 등 채무의 현재액 |
| ③ 채권관리 및 기금운용 현황 | ④ 공유재산의 증감 및 현재액 |
| ⑤ 발생주의 복식부기에 의한 재무보고서 및 통합재정정보 | |
| ○ 재정운영에 관한 중요사항(시행령 제68조) | |
| ① 중앙정부로부터 받은 재정분석진단 및 감사원 감사 결과 | |
| ② 주민의 주요 관심항목 | |
| - 업무추진비 집행현황 | - 지방채무현황 |
| - 행사·축제경비 집행현황 | - 민간단체 등 보조금 지원현황 |
| - 1천만원 이상 수의계약 실적 | - 연말지출 비율 등 |

그러나, 실제 재정진단 대상으로 선정된 자치단체들은 결과공개에 대한 부담을 느끼고 있어, 포괄적인 재정분석 결과만을 공시하는 데 그치고 있으므로, 향후 재정진단 및 재정건전화계획 추진상황 등의 공개를 의무화하여 재정진단 제도의 실효성 및 자치단체의 책임성을 확보하는 방안을 모색해야 한다.

4. 정부간 재정부담 구체화

1998년 IMF 위기 당시 급격한 세원 감소 시에도 우리나라 중앙정부는 지방자치단체로의 교부세 지원수준을 감소시키지 않았다. 국고보조금의 경우, 부처예산으로 편성되는 재원이니 감소하였으나 지방자치단체로의 직접지원은 기타 예산에 비하여 거의 감소하지 않았다. 이는 중앙정부가 재정충격에 대한 완충역할을 한 것으로 볼 수 있다. 국가적 재정위기 시에는 중앙 대 지방의 재정위험 부담이 중앙정부에게 있다고 하겠다.

그러나, 지방자치단체 채무의 최종 책임을 중앙정부가 부담하는 것이 제도적으로 보장이 되어 있다면, 공공재 공급 증가에 따른 재산가치 상승의 자본화는 존재하나 채무로 인한 재산가치 감소의 자본화는 존재하지 않게 된다. 이 경우, 합리적인 자치단체라면 당연히 채무를 증가시키는 방식으로 후생극대화를 얻고자 할 것이며 이는 적정수준의 채무규모를 능가하는 규모가 될 것이 분명하다.

정부간 재정부담을 구체화하기 위해서는 ‘세출사무 조정’이 불가피하다. 정부가 세원 배분 및 보조금 배분에 앞서서 중앙과 지방과의 사무조정이 핵심사안이라고 할 수 있다.

5. 연성예산제약하의 지방재정 운영 방식 탈피

연성예산제약(soft-budget constraint)이란 예산제약이 지출제약으로 연결되지 못하는 것을 말한다. 지방정부가 최종적으로는 국가로부터 지원을 받을 수 있다는 계산하에 자신의 재정력을 고려하지 않고 무리한 사업을 벌이는 것이 곧 연성예산제약하의 재정운영인 것이다.

우리나라는 약 20년 동안의 지방자치과정 중 세입의 자율성은 크게 증가되지 않았지만 상대적으로 세출의 자율성은 크게 신장하였다고 볼 수 있다. 탄력세율제도와 같은 재원확충의 길이 있는데도 불구하고 조세법률주의라는 미명하에 지방세의 확충보다 중앙정부에 의존하려는 경향이 뚜렷하다. 지방자치실시 이후 각 지방정부는 각종 축제를 실시하고 있는데, 처음에는 지역축제로 출발하였다가 축제의 규모를 키우면서 차츰 중앙정부의 보조금을 요구하고 있다. 일단 사업을 벌여 놓고 부족한 재원을 중앙정부로부터 지원받으려는 것이다.

이러한 점에서 중앙정부는 지방정부가 경성예산 제약(hard budget constraint) 하에 있다는 것을 느낄 수 있게 함으로써 또 다른 지방정부의 재정위기를 사전에 예방할 수 있을 것이다(권오성 외, 2009: 323).

6. 지방재정조정제도 개편

지방에 대한 재정지원 방향으로 일반보조금 형태인 교부금이 바람직한가, 특정사업 위주의 보조금 등이 바람직한가에 대한 논의는 계속되고 있다. 일반보조금은 지방정부의 자율적 재원으로서 가용재원 확보에 필요하며, 국가정책의 사후관리 면에서는 특정보조금 형태가 바람직할 수 있다. 재정위기 관리 시스템이 정착하기 위해서는 기본적으로 재정이전제도가 안정적으로 운영되어야 하고, 수직적 및 수평적 재정력 격차가 어느 정도 이루어졌을 때 실현가능하다. 따라서 재정수요의 내용에 따라 이전재원제도의 개편도 동시에 이루어져야 할 것이다. 복지수요의 증가에 따른 OECD국가들의 특정보조금 비중의 증가는 주목할 필요가 있다.

V. 결론

지방자치가 막 실시되던 때부터 ‘지방재정의 위기’가 언급되었고, 지금도 ‘지방정부의 재정위기’에 관한 뉴스가 등장하고 있다. 동일한 용어로서 지방재정의 어려움을 언급하고 있지만, 그 위기의 내용은 매우 다르다. 즉 전자의 위기는 주로 국세에 비해 지방세의 비율이 너무 낮아 지방자치를 위한 자주재원이 부족한 점에 초점이 맞추어져 있지만, 후자의 위기는 지방정부가 재정부족 때문에 공무원의 인건비를 지급하기 위해서 지방채를 발행하거나 지방정부가 채무지급유예(모라토리엄)를 선언해야 하는 등과 같은 보다 실질적이고 구체적 위기이다.

아직 우리나라에서는 지방정부의 파산사례가 없어서인지 파산을 염려하는 분위기는 아니다. 현행 지방재정법에도 지방정부의 재정파산에 대한 아무런 조항도 없다. 뿐만 아니라 재정위기의 원인을 정부간 재정관계라고 하는 구조에서 찾으려는 시각도 있다. 그러한 관점에서 보면 현재와 같은 중앙-지방재정관계 하에서는 중앙정부가 최종담보자의 역할을 수행할 것이므로, 지방재정위기가 초래될 가능

성이 없다고 할 수 있다.

그러나 최근 글로벌 금융위기로 인한 경기침체와 중앙정부의 감세정책 등으로 지방재정 수입이 감소하고 있으며, 사회복지수요 확대, 과도한 국제행사 등의 낭비성·행사성 경비 과다지출 등으로 지방자치단체의 재정부담은 가중되고 있는 것이 현실이다. 지방정부는 세수 감소와 세출 증가라는 구조적 요인을 지방채 발행을 통해 해결하려는 경향을 보인다. 최근 지방채발행이 한도액에 의해 제한을 받아 지방공기업을 이용하고 있다. 지방채 발행은 지방재정의 건전성을 크게 저하시키며, 잠재적 재정위기 가능성을 더 한층 증대시킨다. 이에 본 연구에서는 지방재정위기의 발생가능성에 대해 진단하고 지방재정위기관리제도의 실태를 파악한 후, 지방재정위기관리의 개선방안을 제시하였다.

본 연구에서는 지방정부의 재정위기 상황에 대처하는 방안으로 ① 지방재정분석·진단제도의 보완, ② 조기경보시스템 개선(재정위기 지표 마련, 상시점검체계 구축, 공사·공단 등 건전성 포괄 지표 개발), ③ 재정분석 및 진단의 실효성 제고(지방교부세 인센티브 제도 강화, 재정공시제도 개선), ④ 정부간 재정부담 구체화, ⑤ 연성예산제약하의 지방재정 운영방식 탈피, ⑥ 지방재정조정제도 개편 등을 제시하였다.

앞으로 우리나라 지방정부에서도 재정과산이 현실화될 수 있다는 점을 고려하여 보다 거시적 측면에서 지방재정위기관리를 위한 절차 및 기준을 담은 지방재정위기관리법의 제정을 고려할 필요가 있다. 아울러 자율성과 자기책임성이 전제된 지방재정위기관리제도의 도입이 필요하다.

참고문헌

- 강인재. 1997. 지방재정정보와 지방정부의 회계원칙. 한국행정학보. 25(4): 421-439.
- 곽채기. 2013. 리포트: 지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안. 지방재정. 1: 100-126.
- 권오성 외. 2009. 현대지방재정의 주요이론. 그램리히의 뉴욕 시 재정 위기: 전상경. 서울: 대영문화사.
- 국회예산정책처. 2010. 2010년도 대한민국재정.
- 국회예산정책처. 2009. 감세의 지방재정 영향 분석: 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가 효과를 중심으로.
- 김규관. 2007. 일본의 지방재정개혁 및 재정분석·평가에 관한 연구. 감사원평가연구원.
- 김동기. 2008. 한국지방재정학. 서울: 법문사.
- 김범식, 송영필. 1999. 재정동향점검시스템(FTMS)을 이용한 지자체 재정진단. 삼성경제연구소.
- 박형수 외. 2007. 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 우동기, 이정훈. 1999. 지방자치단체의 재정위기와 대응전략. 영남지역발전연구. 25: 21-49.
- 우명동. 2009. 경제위기와 지방재정의 건전성. 지방재정과 지방세. 20: 3-16.
- 이승철. 2011. 지방자치단체의 재정위기 현황과 대응방안. 한국위기관리논집. 7(4): 37-56.

- 서정섭. 2007. 지방재정분석의 개요와 방향. 자치발전. 13(9): 36-42.
- 서정섭. 2008. 지방재정진단체도와 재정위기관리제도 비교. 자치행정. 245: 99-100.
- 정성호, 정창훈. 2011. 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. 지방행정연구. 25(2): 3-36.
- 정재철. 1999. 미국 대도시의 재정위기와 지방정부의 대책: 뉴욕시를 중심으로. 재정논집. 13(2). 95-91.
- 전상경. 2011. 현대 지방재정론. 서울: 박영사.
- 조기현, 신두섭. 2008. 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 조기현, 하능식. 2008. 지방채발행 총액한도제 연구. 한국지방행정연구원.
- 조태제. 2006. 지방자치단체의 파산제도. 한국법제연구원.
- 하능식. 2009. 지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략. 지방재정과 지방세. 20: 33-58.
- 한국지방행정연구원. 2009. 지방재정분석 편람. 행정안전부.
- 한국지방행정연구원. 2006-2011. 재정분석 종합보고서. 행정안전부.
- 한국지방행정연구원. 2009. 재정건설팅보고서. 행정안전부.
- 행정안전부. 2006-2010. 지방자치단체 예산개요.
- Bradbury, Charles L. 1982. Fiscal Distress in Large U. S. Cities. *New England Economic Reviews*. Nov/Dec: 33-34.
- Karl Nollenberger. 2003. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. 4th ed. ICMA.
- 片桐正俊. 1993. *アメリカ聯邦・都市 行財政關係形成論*. 東京: 御茶の水書房.
- 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>).
- 전라남도(<http://www.jeonnam.go.kr/>).
- 조선일보(<http://www.chosun.com/>).

朴正敏: 전남대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 동신대학교 소방행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “역대 정부의 재정분권화 성과 분석(2008)”, “직무환경이 소방공무원의 심리적 탈진에 미치는 영향에 관한 연구(2012)” 등이 있으며, 주요 관심분야는 지방행·재정, 지방자치, 소방행정 등이다(jmpark21@hanmail.net).

鄭珉汐: 전남대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 전라남도교육연구정보원 전남교육정책연구소 전임연구원으로 재직중이다. 주요 논문으로는 “전남지역 자치단체의 교육지원 현황과 과제(2012)” 등이 있으며, 관심 분야는 교육정책, 복지정책, 인적자원개발 등이다(ms21jeus@korea.kr).

柳賞溢: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007년 8월), 세한대학교 소방행정학과 교수를 거쳐, 현재 동의대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)”, “네

트위크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로(2007)”, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석(2008)”, “소방공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)”, “소방학의 학문적 정체성 확립을 위한 소방정책론 정립방안(2010)”, “지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향(2011)”, “한국위기관리 연구경향 분석(2012)” 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).

투 고 일: 2013년 08월 07일

수 정 일: 2013년 08월 23일

게재확정일: 2013년 08월 26일

A Study on the Diagnosis and Improvement of Managing for Fiscal Emergency in Local Government

Jung Min Park, Min Suk Jung, Sang Il Ryu

The current study aims to address predictable variables affecting the financial crisis of local government and to further suggest more efficient ways of improving the financial management, specifically focusing on the Jeollanam-do province. To this end, this study analyzes the operating state of the management system for the local government's financial affairs, and then seeks alternative and ideal plans so as to overcome the local government's financial crisis. It can be possibly assumed that the fundamental contributors of fiscal emergency may occur primarily due to two factors. First of all, more recently, economic recession as well as tax reduction policy done by central government could cause the decrease of local financial income. Furthermore, as the ration of financial burden in local autonomous government, for instance, social welfare expense, event planning, and wasteful expenditure, is mostly increasing, issuing of local debt has, in turn, been raised. From a prior crisis management perspective, nevertheless, functions of the early warning system are somewhat insufficient, and more effectiveness for measuring financial soundness are also needed in a post-crisis management perspective, along with a precise understanding of the current management system of local financial crisis. Taken as a whole, in an attempt to verify the best means of improving the fiscal emergency in local government, it would be argued that analyses of local finance, reinforcement of systems for safety diagnoses, improvement on the early warning system, enhancement of efficiency for finance, materialization of financial burden between governments, avoidance of operating local finance with soft budget constraints, and modification of a system for local finance management are indeed required to aid as well as maximize the improvement of fiscal emergency in local government.

Key words: local government's financial affairs, fiscal emergency, management system for the local government's financial affairs