

지방재정관리제도 운용실태와 개선방안

- 지방재정위기 대응 방안을 중심으로 -

Improving the Management System of
Local Government Finance

- Focused on Local Fiscal Crisis -

2008. 12.

연구진

조 기 현 (지방재정분석센터)

신 두 섭 (지방재정분석센터)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

자치단체의 재정상태는 외환위기 이후 2000년을 기점으로 급격하게 악화된 경향이 있습니다. 일부 자치단체는 재정압박 혹은 재정위기에 직면한바 있으며, 투자사업의 유보와 함께 일부 지자체에서는 인건비조차 지급이 곤란한 상황에 직면한 경험을 갖고 있습니다. 재정위기로 인해 자치단체가 기업과 같은 파산상태까지 이르지 않는 것지만 공공서비스를 공급하는 본래 역할이 위축되는 문제는 불가피할 것으로 예상됩니다.

재정위기의 요인으로 지방재정의 세입과 세출 구조의 변화도 매우 중요합니다. 최근 노령인구 및 저소득층 유입에 의한 복지비용의 증가, 지역경제 붕괴, 거시경제 침체 등으로 인한 지방세입 급감도 심각한 요인으로 작용하게 됩니다. 자치단체의 재정위기 촉발 가능성, 연대채무 등 우발부채의 부채화나 산하기관의 경영부실로 인한 일반회계의 채무상환부담, 재정위기 조기경보체제 및 대응 능력 미흡 등 자치단체의 재정위기는 다양한 경로와 원인으로부터 파생될 수 있습니다. 물론, 지방교부세 제도의 암묵적 지원으로 이러한 위기의식이 그리 팽배하다고 할 수 없습니다. 지방교부세에 의한 자치단체의 집행상 재량적 선택은 채무상환 재원으로도 사용하고 있습니다. 주요국가의 사례로 볼 때 산하단체의 경영부실, 지역경제 붕괴, 내부 감독 부실, 세출구조 변화 등 재정위기의 원인과 배경은 다양한 형태로 작용한바 있습니다. 중앙정부의 최종대부자로서의 기능을 받아들인다 해도 이 자체가 바람직한 방향인가에 대해서도 검토할 필요가 있는 것 입니다.

본 연구는 이러한 맥락에서 자치단체 재정위기에 대비한 선제적·기초적 연구로서 재정위기의 원인과 배경, 관리방식, 법적·정책적 재정비방안에 중점을 두고 있으며, 우리나라의 자치단체도 재정파산은 아니라 해도 재정압박이나 재정고통의 단계를 경험할 가능성에 주목하고 있습니다. 특히, 재정건전성과 연관

된 각종 재정관리제도가 본연의 기능에 충실하지 못하면서 오히려 재정분권을 저해하는 부작용을 완화시키는 방안에 주력하고 있습니다. 연구수행에 있어서 문제점 파악과 대안모색의 실효성 향상을 위하여 지방자치단체의 예산 담당부서를 대상으로 설문조사를 실시하였으며 그 결과도 함께 반영하고 있습니다. 지방채무 총액한도제, 지방재정분석·진단제도가 대표적으로 재정분권을 촉진하되, 재정위기를 사전에 예방하거나 사후에 효과적으로 관리할 수 있는 정책대안을 제시하고 있습니다. 아무쪼록, 본 연구 보고서가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대하며, 향후 지방재정관리제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대합니다. 끝으로 본 연구과제를 수행한 조기현, 신두섭 수석연구원의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서의 집필과정에서 유용한 조언을 아끼지 않은 학계 전문가 여러분들에게도 깊은 감사를 드립니다.

2008년 12월

한국지방행정연구원장 **유 정 석**

요 약

지방자치단체는 2000년을 기점으로 재정적 어려움을 경험하게 된다. 일부 자치단체는 재정적 압박 혹은 위기에 직면, 기업과 같은 파산상태까지 이르지 않는 않지만 공공서비스를 공급하는 본래 역할이 위축되는 문제가 불가피한 상황이 예상되고 있다. 지방재정 세입·세출구조의 변화도 재정위기의 요인으로 작용하며, 복지비용 증가, 지역경제 붕괴, 거시경제 침체 등으로 인한 지방세입 급감도 심각한 요인으로 작용한다. 특히, 자치단체 내부의 감독기능이나 중앙정부 차원의 상시감시기능이 취약할 때 재정위기는 촉발될 수 있다. 연대채무 등 우발부채의 부채화나 산하기관의 경영부실로 인한 일반회계의 채무상환부담, 재정위기 조기경보체제 및 대응능력 미흡도 그 중에 하나로 지적할 수 있다.

재정위기의 개념과 범주를 재정파산 이전 단계인 재정압박 및 재정고통에 확대하면 우리나라의 지방재정도 이에 해당될 수 있다. 지방교부세를 중심으로 한 지방재정조정제도의 지지기능에도 불구하고 내부적 요인은 물론이고 거시경제의 침체 등과 같은 외부환경의 급변은 최소한 특정 자치단체의 재정구조를 악화시킬 수 있다. 또한 금융기관은 자치단체의 재무적 건전성에 대한 감시기능을 소홀히 하며, 중앙정부는 각종 사전적·사후적 규제장치를 운용함으로써 재정분권의 선진화에 소극적일 수 있다. 지방교부세에 의한 암묵적 상환보장과 자치단체의 도덕적 해이는 일본의 유바라시 재정파산 사례에서 쉽게 관찰되는 현상이기도 하다.

이러한 맥락에서 자치단체 재정위기에 대비한 선제적·기초적 연구로서 재정위기의 원인과 배경, 관리방식, 법적·정책적 재정비방안 모색은 매우 중요하며 우리나라의 자치단체도 재정파산은 아니라도 재정압박이나 재정고통의 단계를 경험할 가능성에 대해 본 연구에서는 주목을 하고 있다. 특히, 재정건전성과 연관된 각종 재정관리제도가 본연의 기능에 충실하지 못하면서 오히려 재정분권

을 저해하는 부작용을 완화시키는 방안에 주력하고자 한다. 지방채무 총액한도제, 지방재정분석·진단제도가 대표적으로 재정분권을 촉진하되, 재정위기를 사전에 예방하거나 사후에 효과적으로 관리할 수 있는 정책대안을 강구하는데 연구의 목적을 두고 있다.

재정위기(fiscal crisis)와 관련하여 유사한 용어로서 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정파산(bankruptcy)이 있다. 이러한 용어들은 재정위기의 강도, 지속성, 자치단체 스스로의 건전성 회복력 등에 따라 의미상의 차이가 있을 수 있다. 또한 재정위기의 발생원인은 다음의 몇 가지 유형으로 구분해 볼 수 있는데, 일시적으로 재정위기가 발생하는 경향요인(predisposing factors)과, 경향요인이 누적된 단계에서 재정위기의 직접적인 계기로 작용하는 촉발요인(precipitating factors), 재정위기를 악화시키는 지속요인(prolonging factors)을 들 수 있다. 다른 한편으로 재정위기의 원인은 사회경제적 모형, 정치적 모형, 관료주의 팽창모형, 내부관리모형, 정부간 재정관계 모형으로 접근할 수도 있다.

자치단체도 경제활동을 영위하는 주체로서 채무상환 이행이 불가능한 상태에 직면할 수 있다. 그러나 개인이나 기업과 달리 자치단체의 파산은 핵심 공공서비스의 중단으로 연결되며 이로 인하여 부담해야 할 비용이 지역공동체는 물론 국가 전체에 과급되기도 한다.

자치단체의 파산은 공공서비스의 적정공급을 저해함으로써 다른 지역의 주민까지 피해를 주며, 이러한 외부성이 중앙정부로 하여금 구제자금을 동원하도록 강제하게 된다. 이런 맥락에서 지방채무 채무불이행 행태를 분석한 결과, 자치단체가 채무불이행시 단체장의 해임이나 권한정지(제한), 인건비 삭감 및 구조조정, 경상경비 절감, 세입확충노력 등 의무사항의 강도가 높을수록 재정위기 예방효과는 개선될 수 있다는 결과를 얻을 수 있었다.

또한 해외 일본의 세 번의 재정위기, 미국의 1990년대 이후의 재정위기, 유럽 및 중남미 등의 재정위기 사례들은 재정위기관리제도의 필요성 및 개선에 대한 과제를 주고 있음에 틀림이 없다.

지방자치단체의 재정위기관리제도는 우선, 지방채관리와 재정규율이 있으며,

재정규율은 다시 사전적 재정규율과 사후적 재정규율로 분리하여 중앙정부 개입 유무와 발행기준의 명시, 재정위기 시 국가지원이나 법적 근거 명시 등에 있어서 국가마다 다양한 유형을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 특히 지방자치단체를 대상으로 한 파산은 미국 등 일부 국가를 제외하면 대부분 도입하지 않고 있다.

사전적 재정규율 중 재정위기의 예방기능으로서 재정분석·평가제도는 재정위기의 간접적 관리수단이면서 정책의 실효성도 기대할 수 있는 제도이다. 이 제도는 지방재정 전반에 대한 상시적인 점검체계와 분석, 재정위기 이후의 정책 대응과 관련한 제도적 기반 구축에 있어 일조하는 중요한 제도이며, 향후 발전 정도에 따라 지방자치단체 스스로가 재정위기를 예측하거나 예방할 수 있도록 유도하는 방법으로도 사용할 수 있을 것이다. 또한 도덕적 해이나 연성예산제약과 같이 지방자치단체 내부적인 요인은 관련 제도의 재정비로 대응의 필요성을 강조하게 된다.

지방재정의 위기와 직접적·간접적으로 관련된 제도 중 하나인 총액한도제는 원칙적으로 한도액 이내 지방채의 자율적인 발행을 보장하나 한도액을 초과하여 발행하는 지방채, 중앙정부가 인수하는 지방채에 대해서는 별도의 발행심사 제도를 운용하고 있는 것이 특징임을 알 수 있다. 하지만 이 제도의 도입에도 불구하고 전반적으로 지방채 발행시장의 부진이 지속되고 있으며 채무한도액 대비 지방채무 발행비율의 부진 및 지방자치단체별 격차가 심화되고 있는 것을 알 수 있다. 또한 총액한도제와 함께 지방재정 위기와 관련된 제도 중 하나인 지방재정분석·진단제도는 재정위기 예방이나 건전성 회복에 어느 정도 기여하고 있는가에 대한 성과평가는 매우 제한적임을 알 수 있다. 이는 지방재정분석의 정책목적이 재정위기 예방과 직접적인 관련이 낮으며 재정진단 역시 최근 정책성 혼란을 겪고 있는 것이 사실이기 때문이다. 지방재정분석은 명칭 그대로 지방재정 운용·관리 전반에 대한 객관적 분석을 토대로 현재의 상태와 정책적 지향점을 수정·보완하는데 의의를 지니고 있다. 따라서 건전성 비중이 높다고 볼 수 없으며 분석지표 역시 지방채상환비율과 지방채무잔액지수로 제한하고

있다. 오히려 지방재정의 건전성은 재정진단제도에 의존하고 있다. 당초 재정진단제도는 재무적 건전성에 중점을 두고 운용하여 왔으나 최근에는 세출관리, 세입구조 등 재정분석 전체 영역에 걸쳐 운용함으로써 재정위기 조기경보기능이 취약하다. 또한 분석 결과에 대한 인센티브 및 페널티가 미흡한 수준이며, 일부 자치단체는 분석결과의 타당성에 대하여 문제 제기하는 경우가 있다.

따라서 이러한 제 상황들을 고려한 재정위기관리의 제도적 재정비방안이 필요한데 그 기본방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 직접적·사전적 규제양식에 편중된 재정위기관리제도를 간접적·사후적 규제방식으로 전환해야 하며, 둘째, 사전적 규제와 사후적 규제를 보완적 관계로 정립하여야 한다. 셋째, 외곽기관을 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축을 위해서는 지방재정분석·진단제도의 대폭적인 개편을 적극 추진할 필요가 있다. 넷째, 연성예산제약, 도덕적 해이 등의 부작용을 염두에 둔 제도정비와 함께, 지역경제의 붕괴나 외환위기 등 자치단체 통제범위를 벗어난 외부적 충격과 관련한 재정위기에 어떻게 대응할 것인지에 대한 선제적 준비가 필요하다.

그리고, 총액한도제의 경우는, 직접적인 통제방식을 규범형이나 시장규율형 등 선진적인 관리방식으로 발전시켜야 한다. 설문조사에 의하면 재정위기 예방과 관련하여 가장 효과적인 정책수단으로 지방채발행심사와 지방재정분석·진단제도를 제시하고 있다. 현재의 지방채발행심사제도는 사전에 직접 규제하는 방식으로 정보의 비대칭문제가 개입되기 쉽고, 승인기준의 적정성에 대한 논란이 지속적으로 제기되기 때문에 본래 취지에 맞게 기재자율권을 대폭 신장시키는 방향으로 개편할 필요가 있다. 다음으로 지방재정분석 및 진단제도의 개편방안으로는 첫째, 재정평가는 정량평가와 정성평가를 혼용하는 방식을 유지하되, 정성평가의 국가정책이행도의 비중을 축소할 필요가 있다. 둘째, 재정분석은 지방재정 운영 전반에 대한 상시점검의 정책수단으로 재정립하여야 한다. 이를 위해서는 분석대상의 영역과 영역내 지표에 대한 재정비가 요구된다. 셋째, 재정위기 조기경보기능을 수행할 수 있도록 (가칭)재정건전성지수의 개발이 요청된다. 넷째, 재정진단은 실효성을 제고하도록 운용방식을 개선하여야 한다. 또한

재정건전성을 위한 사전적 예방책으로서 조기경보제도의 도입을 검토할 수 있다. 콜롬비아와 같은 조기경보제도를 도입한다면 기준지표는 지방채무잔액지수에 지방채무상환비율(미래기준)을 추가하는 방안이 바람직하다. 미래기준의 지방채무상환비율은 단기 유동성의 건전도를 측정하는 지표로서 중장기 건전성을 대표하는 지방채무잔액지수를 보완할 수 있다.

이러한 개선과 함께 재정건전성과 관련하여 지방재정분석·진단제도와 총액한도제는 다음과 같은 정책연계가 이루어져야 한다. 첫째, 재정압박 자치단체는 총액한도제의 개편에도 불구하고 기채승인대상으로 분리하여 관리하도록 한다. 둘째, 재정고통 자치단체에 대해서는 원칙적으로 지방채발행을 금지한다.

마지막으로 이러한 재정위기관리제도의 체계적 추진 및 관리를 위한 법적 근거 마련이 무엇보다 필요하다. 재정위기관리의 법제화를 위해서는 먼저 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 지방자치를 억압·규제하는 각종 제도의 전면적인 재검토가 반드시 이루어져야 한다. 둘째, 지방재정 투·융자사시, 예산편성기준, 총액인건비제 등 행정적·재정적 규제사항을 대폭 완화하거나 폐지하여야 한다. 셋째, 지방재정분석·진단제도 및 재정공시제도 등 시장규율의 환경에 중요한 제도를 정비하여야 한다. 이러한 요건이 충족된 이후에 (가칭)지방재정위기관리법을 제정하여 체계적으로 대응하는 방안이 효과적이다. (가칭)자치단체 재정위기관리법 도입 시 예상되는 쟁점과 정책대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방교부세등 지방재정조정제도가 존재하는 한 자치단체의 파산 가능성은 지극히 낮다는 현실을 감안하여 관리대상 자치단체는 재정압박, 재정고통으로 분리하여 선정한다. 둘째, 단체장의 권한은 선결조건을 어느 정도 충족했는가에 따라 다소 가변적인 요소가 있다. 셋째, 재정건전화의 내용은 인건비, 경상적 경비, 투자비 등 주요 세출경비의 삭감이 포함되어야 한다. 넷째, 정책환류와 관련하여 재정건전화계획 이행에 대한 평가를 의무화 한다. 다섯째, 건전성의 조기회복을 위한 재정지원 근거가 명시될 필요가 있다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	3
제2장 지방자치단체 재정위기의 이론과 관리방식	6
제1절 재정위기의 개념과 발생원인	6
1. 재정위기의 개념	6
2. 재정위기 발생원인	10
제2절 재정위기 관리방식	12
1. 재정분권화와 재정위기	12
2. 자치단체 재정파산과 구제자금	14
3. 지방채무 채무불이행 행태분석	17
제3장 주요국의 지방재정 위기와 관리방식	22
제1절 주요국 자치단체 재정위기 사례분석	22
1. 일본	22
2. 미국	28
3. 유럽 및 중남미의 재정위기	32
제2절 지방자치단체 재정위기관리제도	36
1. 지방채관리와 재정규율	36
2. 지방자치단체 재정파산과 재정규율	40
3. 지방자치단체 재정위기와 구제자금제도	43
4. 재정위기와 법적 기반	46
제3절 정책적 시사점	51

제4장 현행 재정위기관리제도 운용실태	55
제1절 지방자치단체의 세입세출 구조현황	55
1. 세입구조 현황 분석	55
2. 세출구조 현황 분석	64
3. 일본과의 차이	69
제2절 지방채무 총액한도제 실태분석	76
1. 지방채무 총액한도제의 개요	76
2. 지방채무 총액한도제 운용실태	81
3. 운용실태 분석	84
제3절 지방재정분석·진단제도 실태분석	88
1. 지방재정분석과 재정진단제도의 개요	88
2. 지방재정분석의 절차와 분석현황	92
3. 지방재정분석·진단제도	95
4. 재정진단과 재정건전화계획	95
5. 재정건전화 이행평가	96
제4절 지방자치단체 전략적 행동 : 사례분석	99
1. 사례분석	99
2. 재정관리제도와 재정행태분석	103
3. 설문조사 결과 및 분석	108
제5장 재정위기관리제도 재정비방안	115
제1절 기본방향	115
1. 재정분권화와 재정위기관리제도의 적정조합	115
2. 재정위기관리제도 재편의 기본방향	118
제2절 지방채무 총액한도제의 개편방안	120
1. 총액한도제 개편의 필요성	120
2. 총액한도제 개편방안	121
제3절 지방재정분석·진단제도의 개편방안	134
1. 지방재정분석·진단제도의 개편방안	134
2. 조기경보제도 도입	138
3. 총액한도제와 정책연계방안	140

제4절 재정위기관리제도의 법제화	143
1. 재정위기관리법 도입의 선결요건	143
2. 지방재정위기관리법 도입방안	145
참고문헌	149
Abstract	153
부 록	155
〈부록 1〉 지방채관리 유형	155
〈부록 2〉 설문조사	157
〈부록 3〉 OECD 주요국 기채자율권	171
〈부록 4〉 OECD 주요국 예산균형 규제수준	172

표 목 차

〈표 2-1〉 재정위기의 개념(기준)	8
〈표 2-2〉 지방재정위기의 요인별 발생원인	11
〈표 3-1〉 유바리시 회계별 · 사업별 채무구조(2005년도)	27
〈표 3-2〉 자치단체 세입대비 보조금 비중	29
〈표 3-3〉 뉴욕시의 재정수입 변화	30
〈표 3-4〉 미국의 지방채 발행기관별 파산 현황	31
〈표 3-5〉 지방채무 관리유형과 특징	37
〈표 3-6〉 주요국 지방채발행에 관한 중앙정부 개입원칙	41
〈표 3-7〉 구제보조금제도 적용조건	45
〈표 3-8〉 구제보조금제도 이외 재정지원제도	45
〈표 3-9〉 지방채무에 대한 상급정부의 보증제도 현황	45
〈표 3-10〉 연방파산법 제9장에 대응한 정책유형	48
〈표 3-11〉 자치체 재정건전화법의 제도적 특징	51
〈표 3-12〉 재정위기 유발요인 및 사례	53
〈표 4-1〉 지방재정의 세입구성 현황	57
〈표 4-2〉 특별광역시와 도의 세입구조 : 일반회계	58
〈표 4-3〉 시군의 세입구조 : 일반회계	59
〈표 4-4〉 단체별 세입 중 자체재원 대비 의존재원 비율 추이	60
〈표 4-5〉 지방자치단체 세출구조 및 추이	65
〈표 4-6〉 사회보장비 지출 추이	66
〈표 4-7〉 일본 지방자치단체의 세입규모	71
〈표 4-8〉 경상수지비율의 추이	71

〈표 4-9〉 공채비부담비율 실질공채비율 등의 추이(%)	73
〈표 4-10〉 일본의 지방자치단체 주요 세출구조	75
〈표 4-11〉 지방자치단체 유형별 · 연도별 지방채무 한도액	77
〈표 4-12〉 지방채무 한도액 대비 지방채 발행비율	79
〈표 4-13〉 광역시 한도액 초과발행 비율	79
〈표 4-14〉 외곽기관을 포함한 총부채 규모(광역시)	80
〈표 4-15〉 지방채무 한도액 초과 발행분 승인기준	82
〈표 4-16〉 특이 지방자치단체 유형화 판단 기준 및 근거	83
〈표 4-17〉 자치단체 유형별 · 연도별 1인당 지방채무 한도액	84
〈표 4-18〉 지방자치단체 유형별 지방채발행 비중	86
〈표 4-19〉 지방공사 · 공단 지방채무 현황	86
〈표 4-20〉 지방공사 · 공단체를 포함한 총부채 현황 : 광역시	87
〈표 4-21〉 재정분석 · 진단 및 재정건전화계획 수립 · 이행 흐름도	94
〈표 4-22〉 지방재정분석 계량지표 구조	95
〈표 4-23〉 사회복지비율의 추이	97
〈표 4-24〉 자치구별 필수부족재원 현황	98
〈표 4-25〉 지방공사 · 공단 지방채무 현황	100
〈표 4-26〉 지방채상환비율 추이	101
〈표 4-27〉 부산교통공단 연도별 채무상환 계획	101
〈표 4-28〉 지방채상환비율 추이	102
〈표 4-29〉 재정행태 회귀분석 결과(시 · 도)	105
〈표 4-30〉 재정행태 회귀분석 결과(시)	106
〈표 4-31〉 재정행태 회귀분석 결과(자치구)	107
〈표 5-1〉 주요국의 지방채 한도기준	124
〈표 5-2〉 지방채무잔액지수	126
〈표 5-3〉 부산광역시 및 대구광역시 지방채무잔액지수	126
〈표 5-4〉 재정진단 주요 자치단체의 지방채무잔액지수	129

〈표 5-5〉 자산의 과목별 분류체계	130
〈표 5-6〉 복식부기회계 자산·부채정보 활용 분석결과	133
〈표 5-7〉 지방재정운용 부문지표 및 종합지수(안)	136
〈표 5-8〉 지방재정분석·진단제도 개편(안)	137
〈표 5-9〉 콜롬비아의 조기경보체제	138
〈표 5-10〉 재정압박 및 재정고통 기준설정	140
〈표 5-11〉 자치단체 재정위기관리법 도입(안)	146
〈표 5-12〉 (가칭)자치단체 재정위기관리법의 주요 내용	148

그림목차

- 〈그림 1-1〉 연구 체계 4
- 〈그림 2-1〉 자치단체 재정파산과 외부성 15
- 〈그림 3-1〉 일본의 제3섹터 도산 현황 24
- 〈그림 3-2〉 주요국 중앙·지방간 채무구조 25
- 〈그림 3-3〉 멕시코의 지방채무 상환보증제도 35
- 〈그림 3-4〉 재정위기 지방자치단체에 대한 비재정적 조치 44
- 〈그림 3-5〉 일본의 지방채 협의제도 운용구조 49
- 〈그림 3-6〉 지방재정분석 개편체계 50
- 〈그림 4-1〉 우리나라 지방재원 구성 추이 56
- 〈그림 4-2〉 우리나라 지방재원 중 자주재원비율 추이 61
- 〈그림 4-3〉 우리나라 지방재원 중 의존재원비율 추이 62
- 〈그림 4-4〉 지방채 비율 추이 63
- 〈그림 4-5〉 지방자치단체별 사회보장비 추이 68
- 〈그림 4-6〉 일본 지방자치단체의 공채비 추이 69
- 〈그림 4-7〉 지방자치단체 지방채 현재고 추이 70
- 〈그림 4-8〉 실질수지 추이 72
- 〈그림 4-9〉 지방자치단체 주요세출 추이 75
- 〈그림 4-10〉 연도별 지방채무 규모 추이 78
- 〈그림 4-11〉 민간자금 지방채사업 추이 80
- 〈그림 4-12〉 지방채 자금원별 규모 85
- 〈그림 5-1〉 주요국 기채자율권과 예산균형 규율수준 117
- 〈그림 5-2〉 지방채 인수시장의 구조 121

〈그림 5-3〉 일반재원 대비 지방채무비율의 적정치 추정	128
〈그림 5-4〉 지방채무상환비율의 생존확률	139
〈그림 5-5〉 지방재정분석 · 진단제도와 총액한도제 연계(안)	142



제1절 연구목적

재정분권은 자치단체 행정활동의 물적 기반으로 최종적인 책임을 갖고 있어 재정위기 가능성이 잠재되어 있다. 통상 지방분권은 세출기능과 세원배분의 이양이 중심을 이루며 이 과정에서 세입·세출의 불균형을 초래하기도 한다. 또한 연성예산제약(soft budget constraints)에 의한 재정운용의 비효율성·비생산성, 지방공사·공단의 관리부실 등도 재정건전성을 악화시키는 주요인으로 지목된다.

자치단체의 재정상태는 외환위기 이후 2000년을 기점으로 급격하게 악화된 경향이 있다. 일부 자치단체는 재정압박(fiscal distress) 혹은 재정위기(fiscal crisis)에 직면한바 있으며, 대형 투자사업을 취소 혹은 유보하거나 일부에서는 인건비 지급조차 부담이 될 정도의 상황에 직면한 경험을 갖고 있다. 재정위기로 인해 자치단체가 기업과 같은 파산상태까지 이르지 않는지만 공공서비스를 공급하는 본래 역할이 위축되는 문제는 불가피할 것으로 예상된다.

지방재정 세입·세출구조의 변화도 재정위기의 요인으로 작용한다. 노령인구 및 저소득층 유입에 의한 복지비용의 증가, 지역경제 붕괴, 거시경제 침체 등으로 인한 지방세입 급감도 심각한 요인으로 작용한다. 특히, 자치단체 내부의 감독기능이나 중앙정부 차원의 상시감시기능이 취약할 때 재정위기는 촉발될 수 있다. 연대채무 등 우발부채의 부채화나 산하기관의 경영부실로 인한 일반회계의 채무상환부담, 재정위기 조기경보체제 및 대응능력 미흡도 그 중에 하나로 지적할 수 있다.

이와 같이 자치단체의 재정위기는 다양한 경로와 원인으로부터 파생될 수 있다. 물론, 지방교부세가 존재하는 한 자치단체의 재정파산은 지극히 낮다고 볼 수 있다. 지방교부세는 일반재원으로서 자치단체가 집행상의 용도를 자유롭게 선택할 수 있으며 채무상환의 재원으로서도 최후의 보장기능을 수행할 수 있다. 문화적·사회적 측면에서도 중앙정부가 자치단체의 파산을 방치하지 않을 것이며 최종대부자(lender of last resort)로서의 역할과 책무를 이행할 것이라는 암묵적인 믿음이 있다.

그러나 이러한 주장은 재정파산에만 한정된 경우이다. 재정위기의 개념과 범주를 재정파산 이전 단계인 재정압박 및 재정고통에 확대하면 우리나라의 지방재정도 이에 해당될 수 있다. 지방교부세를 중심으로 한 지방재정조정제도의 지지기능에도 불구하고 내부적 요인은 물론이고 거시경제의 침체등과 같은 외부환경의 급변은 최소한 특정 자치단체의 재정구조를 악화시킬 수 있다. 주요국의 사례로 볼 때 산하단체의 경영부실(브라질, 아르헨티나), 지역경제 붕괴(아카이케정(赤池町), 유바리시(夕張市), 1930년대 미국 대도시), 내부감독 부실(Orange 카운티), 세출구조 변화(Chelsea시) 등 재정위기의 원인과 배경은 다양한 형태로 작용한바 있다.

설사 중앙정부의 최종대부자로서의 기능을 받아들인다 해도 이 자체가 바람직한 방향인가에 대해서도 검토할 필요가 있다. 명시적이든 암묵적이든 지방채무의 최종적인 상환의무를 중앙정부가 보장한다는 신호는 자치단체의 재정책임성에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 금융기관은 자치단체의 재무적 건전성에 대한 감시기능을 경시할 우려가 있으며 자치단체는 연성예산제약을 선택할 수 있다. 중앙정부는 각종 사전적·사후적 규제장치를 운용함으로써 재정분권의 선진화에 소극적일 수 있다. 지방교부세에 의한 암묵적 상환보장과 자치단체의 도덕적 해이는 일본의 유바라시 재정파산 사례에서 쉽게 관찰되는 현상이기도 하다.

이러한 맥락에서 자치단체 재정위기에 대비한 선제적·기초적 연구로서 재정위기의 원인과 배경, 관리방식, 법적·정책적 재정비방안에 중점을 두고 있다. 본 연구는 우리나라의 자치단체도 재정파산은 아니라 해도 재정압박이나 재정

고통의 단계를 경험할 가능성에 주목하고 있다. 특히, 재정건전성과 관련된 각종 재정관리제도가 본연의 기능에 충실하지 못하면서 오히려 재정분권을 저해하는 부작용을 완화시키는 방안에 주력하고자 한다. 지방채무 총액한도제, 지방재정분석·진단제도가 대표적으로 재정분권을 촉진하되, 재정위기를 사전에 예방하거나 사후에 효과적으로 관리할 수 있는 정책대안을 강구하는데 연구의 목적을 두고 있다.

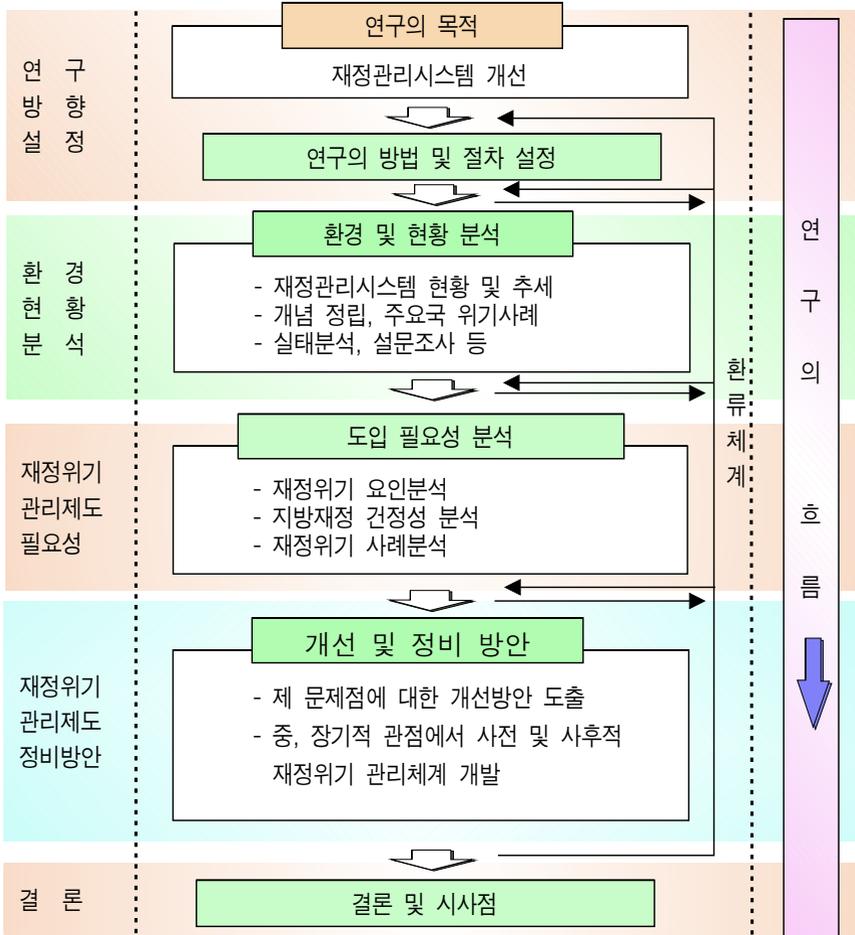
제2절 연구범위 및 방법

지방분권 및 지역발전을 달성하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 재정력 확충이 중요하고 그 중에서도 독창적인 지역발전과 지역경제 활성화로 연계 지을 수 있는 시스템이 필요하게 된다. 이를 위해서 지방자치단체의 실질적인 재정운영에 대한 보다 명확한 파악이 이루어져야 한다. 그리고 이에 기초하여 재정부족으로 인한 사전예방 및 사후관리에 대한 근본적인 대책을 통하여 효율적인 재정운영이 모색되어야 할 것이다.

그러나 지방자치단체의 재정현황을 파악하고 관리하는 제도적 장치는 현실적으로 자치단체의 재정여건을 충분히 나타내지 못하고 있다. 현재 지방자치단체의 재정위기에 대한 개념도 명확하지 않으며 국가마다 관리시스템의 차이로 국제적 제도의 일반화가 곤란한 실정이다. 다만, 일부 국가에서 과거 자치단체 재정위기의 경험을 토대로 저마다 특색있는 시스템을 구축하여 왔다. 본 연구에서는 이와 같은 관점하에 연구의 체계를 [그림1-1]과 같이 구성하였다.

본 연구는 재정위기 가운데 재정과산 보다는 재정압박과 재정고통에 중점을 두고 분석하고자 한다. 우리 나라 지방재정조정제도의 특성을 감안 할 때 가능성이 극히 낮은 재정과산은 연구범위에서 최소화하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 정책대안도 재정압박과 재정고통을 중심에 두고 현실적으로 가능한 개선책을 강구하였다. 다만, 주요국 사례분석에서는 자치단체 재정과산의 원인과

〈그림 1-1〉 연구 체계



배경, 사후관리방식을 검토함으로써 정책함의를 도출하였다.

방법론적으로는 설문조사, 통계적 기법, 문헌검토 등을 다각적으로 시도하였다. 지방채무총액한도제 및 지방재정분석·진단제도 등의 재정관리제도가 건전성에 미치는 재정행태분석은 계량적 방법론을 적용하였다. 또한 이들 재정관리제도가 갖는 정책효과 및 한계에 대해서는 지방실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 아울러 국내·외 자치단체의 재정위기는 사례분석을 토대로 배경

과 원인을 분석하였다. 그러나 본 연구는 어느 한 방법론에 의존하기 보다는 계량분석, 사례분석, 설문조사 등을 종합적으로 검토하여 정책방안을 제시하였다.

본 연구의 보다 구체적인 연구범위는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 제1장 서론에 이어 제2장에서는 지방자치단체 재정위기 이론과 관리방식을 검토하고 있다. 제3장에서는 주요국 즉, 미국, 일본, 유럽의 지방재정 위기와 관리방식을 고찰하고자 한다. 제4장에서는 현행 재정위기관리제도의 운용실태를 지방채총액한도제와 지방재정분석·재정진단 등을 중심으로 검토하고자 한다. 마지막으로 5장에서는 재정위기관리제도 재정비 방안을 제시하게 된다.



제 2 장 지방자치단체 재정위기의 이론과 관리방식

제1절 재정위기의 개념과 발생원인

1. 재정위기의 개념

재정위기(fiscal crisis)와 관련하여 유사한 용어로서 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정파산(bankruptcy)이 있다. 이러한 용어들은 재정위기의 강도, 지속성, 자치단체 스스로의 건전성 회복력 등에 따라 의미상의 차이가 있을 수 있다.

미국의 회계검사국(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 정의하고 있다. 이것은 공공서비스의 지속적인 개선에 필요한 자체적인 재원조달능력을 확보하고 있는지 여부를 동태적·상대적인 시각에서 정의한 개념이다. 때문에 특정 시점에서 재정위기 여부나 발생원인을 규명하기가 곤란하며 상대적 기준을 적용함으로써 가변적인 성격을 갖는다.

Cabill and James(1992)는 GAO의 이러한 정의가 재정위기의 본질을 적확하게 설명하지 못한다고 보고 “일정한 공공서비스를 제공하는데 필요한 세출수요와 이를 충족해야 하는 세입간의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태”로 해석한바 있다. 이들은 재정위기를 이렇게 정의할 때 비로소 내부적 요인과 외부적 요인으로 분리하여 그 실체를 정확하게 진단할 수 있다고 주장하

였다. 재정위기는 자치단체가 통제할 수 있음에도 불구하고 과다차입, 비효율적인 세출관리, 세입의 과다추계 등과 같은 내부적 요인과 지역경제의 붕괴, 거시경제의 구조변화 등 자치단체가 통제하기 어려운 외부적 요인으로 구분할 수 있는데, 현금흐름의 건전성으로 접근할 때 이러한 요인의 분리와 해석, 정책적 처방이 가능하다는 것이다.

Cabill and James의 정의는 Bradbury(1982)의 정의와 맥락을 같이하고 있다. Bradbury는 ‘단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태’에 직면하여 ‘동일한 수준으로 지방세 부담을 유지할 경우 공공서비스의 규모나 품질이 저하된 상태’로 재정위기의 성격을 명료하게 정의한 바 있다. 즉, 재정위기의 이전 단계로서 수반되는 재정고통을 예산적인 재정고통(budgetary fiscal distress)과 지역주민이 부담해야 하는 재정고통(citizen fiscal distress)의 개념으로 접근하였다. Groves and Valente(1994) 역시 채무상환능력과 공공서비스의 유지능력 기준으로 재정위기의 발생가능성을 진단하였다.

펜실베이니아주 재정위기법(Financially Distressed Municipalities Act)은 이러한 이론적 정의를 바탕으로 “일정한 공공서비스 수준하에서 수입과 지출간 불균형으로부터 발생한 현금흐름의 지속적인 부족(3개월)”으로 규정하고 있다. 보다 구체적으로 기술하면 ① 재정적자가 세입의 1%를 초과한 상태에서 3년간 지속하거나 5년 동안 재정적자비율이 5% 이상, ② 원리금 상환의 불이행, ③ 30일 동안 인건비 지급불능 등의 상태가 재정고통이다. 펜실베이니아주 재정위기법은 또한 “이러한 재정상태¹⁾를 근본적으로 재구축하지 않고서는 자치단체로서의 기본적인 기능조차 회복될 가능성이 없는 단계”를 재정파산으로 분리하여 정의하고 있다.

1) 일반적으로 재정상태(financial condition, financial capacity)는 회계적 측면, 예산적 측면, 그리고 공공서비스 측면에서 접근할 수 있다. 회계적 측면에서는 협의의 개념으로 현금지불능력(cash solvency)을 의미한다. 예산 측면에서는 예산상의 동원능력(budgetary solvency)을 의미하며 사실상 현금지불능력과 유사한 개념이다. 또한 공공서비스 측면에서는 공공서비스의 규모와 수준을 유지할 수 있는 역량(service level solvency)이다. 이러한 재정상태는 재정지출 압력과 이를 충당할 수 있는 이용가능한 자원수준에 의하여 결정된다고 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 재정위기의 개념(기준)

구 분	개념(기준)
Groves and Valente(1994)	· 현금지불능력, 공공서비스 적정공급능력 등 재정상태(financial condition)의 악화
Wolman and Davis(1980)	· 재정수지 균형을 위하여 자세수입을 확충하거나 세출을 실질적으로 감축
Bradbury(1982)	· 단기적으로 수지불균형 · 현재 지방세부담으로는 행정서비스의 양과 품질이 저하 · 높은 수준의 행정서비스를 위해서는 추가적인 지방세 부담을 요구
GAO(1989)	· 적정 수준의 행정서비스를 위하여 실질적으로 더 높은 지방세부담 요구
펜실베이니아 재정위기법 (Financially Distressed Municipalities Act)	· 재정적자가 3년간 지속되거나 2년 연속 세입의 5% 이상 재정적자 · 30일 동안 채무불이행 · 30일 이상 임금·사회보장비 체불 · 연방파산법에 의거 파산신청
연방파산법 (Bankruptcy Reform Act of 1978)	· 자치단체가 채무상환능력 상실 · 자치단체 신청주의
일본의 자치단체재정재건법	· 자구노력 요구(조기건전화단체) · 강력한 자구노력 및 중앙정부 개입 요구(재정재생단체)

재정파산과 관련한 정의는 미국의 연방파산법(Federal Bankruptcy Act) 제9장(Chapter 9)에서 보다 분명하게 기술하고 있다. 연방파산법은 자치단체 재정파산을 ① 자치단체가 권한을 유지하며, ② 주정부법에서 자치단체의 파산신청을 허용하여야 하고, ③ 지불불능(insolvent)이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, ④ 파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획(plan of adjustment)의 수립을 충족할 때 성립되는 것으로 규정한다. 지방채무의 상환능력 상실을 제외하면 파산절차와 관련된 규정으로 순수한 재무적 관점에서 보면 지불불능 상태를 재정파산으로 정의한다고 볼 수 있다. 다만, 기업이나 개인

의 파산과 달리 자치단체의 공적 기능을 반영하여 자치단체가 자발적으로 신청하고 채권자가 동의하면 사법적으로 파산을 결정한다²⁾.

일본의 「자치단체 재정건전화법」로 재정위기의 개념을 정립하는데 유용한 근거가 될 수 있다. 2006년에 제정한 일본의 「자치단체 재정건전화법」은 “자구노력으로 건전화 가능”한 조기건전화단체와 “재정건전화를 위하여 중앙정부의 개입이 불가피”한 재정재생단체로 구분하였다. 조기건전화단체는 재무적 건전성이 저하되고 있으나 자치단체 자구노력으로 회복가능한 단계를 지칭하며 재정재생단체는 그 정도가 보다 심각하여 중앙정부등 외부적 강제를 필요로 하는 상태이다. 따라서 재정파산의 이전 단계에서 재정위기의 강도를 기준으로 조기건전화단계와 재정재생단계로 구분하여 차별적인 정책대응을 적용한다고 볼 수 있다.

지금까지 정리한 이론적·법규적 관점에서 볼 때 재정위기는 강도와 지속성을 기준으로 재정압박, 재정고통, 재정파산의 3단계 과정을 거쳐 진화한다고 볼 수 있다. 즉, 재정압박은 현금흐름의 건전성이 일시적으로 저하된 낮은 단계의 재정위기이며 자치단체 스스로의 노력에 의해 건전성을 회복할 수 있는 재정상태로 규정할 수 있다. 재정고통은 재정압박단계를 거쳐 보다 구조적이고 장기적인 위협에 노출된 단계이다. 때문에 더 강력한 자구노력을 요구하며 동시에 외부로부터의 재정지원과 감독을 필요로 하는 재정상태이다. 재정파산은 채무상환능력을 상실(*insolvency*)하여 자치단체로서 기능을 수행할 수 없는 단계로 규정할 수 있다. 재정파산 자치단체는 채무조정 및 재정건전화계획에 대하여 채권자와 합의하여야 하며, 인건비 및 사업비의 대대적인 구조조정과 중앙정부의 전면적인 재정지원을 요구하게 된다. 경우에 따라서는 단체장의 권한을 전면적 혹은 부분적으로 정지할 수도 있다.

2) 미국 연방파산법과 자치단체의 재정파산과 관련하여 구체적인 행정적·사법적 절차는 3장에서 자세히 설명하기로 한다.

2. 재정위기 발생원인

재정위기는 국가별·지역별로 상이하게 나타나게 마련이고, 그 요인도 국가·경제·지역·시대적 배경에 따라 다양한 요소가 복합적으로 작용하는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 재정위기 원인은 진화단계에 따라 경기순환과정의 불황국면에서 일시적으로 발생하는 경향요인과 직접적인 재정위기의 계기로 작용하는 촉발요인, 재정위기를 악화시키는 지속요인으로 구분하고 있다(片桐正俊 1993).

첫째, 일시적으로 재정위기가 발생하는 경향요인(*predisposing factors*)으로 지역경제 및 과세기반의 구조적 취약, 불합리한 세원배분구조, 재정적 자주성의 결여, 주민욕구 분출과 조세저항 증가, 비효율적인 행·재정요인 등이 해당한다.

둘째, 촉발요인(*precipitating factors*)은 경향요인이 누적된 단계에서 재정위기의 직접적인 계기로 작용하는 요인들이다. 무리한 재정지출 확대, 지역경제의 위축, 기업이전 및 주민이동에 따른 도심공동화, 부동산시장의 위축, 지역경제의 위축 등이 해당한다.

셋째, 재정위기를 악화시키는 지속요인(*prolonging factors*)을 들 수 있다. 무리한 투자규모 확대 등 대중적 재정운영과 효과적인 내부적·외부적 통제장치의 결여, 과도한 비과세·감면과 징세노력의 미흡비리 등 조세행정상의 비효율 등이 재정위기를 지속시키는 요인들이다.

다른 한편으로 재정위기의 원인은 사회경제적 모형, 정치적 모형, 관료주의 팽창모형, 내부관리모형, 정부간 재정관계 모형으로 접근할 수도 있다. 먼저 사회경제적 모형(*socioeconomic model*)은 재정위기를 설명하는 전통적인 접근방법으로 외부적 요인(경제적·인구통계학적 요인)을 중시한다. 즉, 해당 지역의 경제적 기반이 되는 특정 산업의 몰락과 함께 연령별·소득별 인구구조의 변화가 재정수입 및 재정지출에 영향을 주어 재정위기를 초래한다는 입장이다. 예컨대 중산층이나 자산가들의 교외이전은 세수입의 감소를 가져오는 반면에 빈곤층, 실업자, 노약층의 유입은 재정지출의 증가를 유발함으로써 재정위기의 원인으

로 작용할 수 있다.

둘째, 정치적 모형(political model)은 정치여건의 가변성이 재정위기를 초래한다고 본다. 단체장이 처해있는 정치적 상황이나 입장, 지방의원들의 정치적 동기 등에 따라 재정지출이 급팽창하고, 이것이 재정위기를 초래한다.

〈표 2-2〉 지방재정위기의 요인별 발생원인

유형	내부적 요인	외부적 요인
정치 사회적 원인	<ul style="list-style-type: none"> - 주민욕구의 분출 - 조세저항의 증대 - 정치적·대중적 재정 운용 - 내적 통제기능의 약화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기능이양과 자원배분의 불일치 - 조세법률주의의 엄격한 시행 - 세원배분에 대한 갈등, 조세경쟁 - 경비 부담상의 갈등 - 중앙정부의 조정기능 약화
경제적 원인	<ul style="list-style-type: none"> - 취약한 과세기반 및 지역경제 - 중산층의 역외이전 - 지역경제의 환류기능 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가경제의 위축 - 부동산시장의 위축
기술적 행정적 원인	<ul style="list-style-type: none"> - 전문성 및 재무정보의 부족 - 재정진단 시스템의 미비 - 조세징수 노력의 부족 - 세무행정조직상의 불합리성 - 예산운용의 비효율성 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술·행정지원의 비흡

셋째, 관료주의 팽창모형(bureaucratic expansion model)은 공공선택이론적 관점에서 재정위기의 원인을 비시장적 의사결정측면에서 접근한다. 지역주민의 공공서비스에 대한 선호를 정확하게 시현하기 위해 관료의 기능이 강화되고 이에 따라 정부조직이 팽창함으로써 재정위기가 발생한다는 인식을 갖고 있다. 공공 부문은 근본적으로 가격메커니즘이 결여되어 있기 때문에 과도하게 비대해지며 비합리적인 권한을 행사하여 지출을 증가시킨다.

넷째, 내부관리모형(internal management model)은 재정위기를 자치단체의 불건전한 내부관리체계에서 찾는다. 세입의 감소, 예산의 과도한 지출 등은 기본적으로 내부관리자의 역량부족과 관리체계의 후진성에서 비롯된다는 것이다.

재정수지의 불균형도 대외적 환경변화에서 기인하는 측면이 있으나 이를 사전에 인지하고 정보를 공유함으로써 예측하지 못한 내부역량의 결여가 근본적인 문제라고 인식한다. 보조금 역시 상급정부의 정책기조를 사전에 예측하고 이를 바탕으로 어느 정도 대응력을 확보했는가에 따라 재정위기의 원인으로 작용할 수 있다.

제2절 재정위기 관리방식

1. 재정분권화와 재정위기

재정분권화(fiscal decentralization)는 세입·세출의 권한과 책임을 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 형태로 이루어지며(Prud'homme:1995, Bird etc.:1995), 이른바 재정연방주의(fiscal federalism)에 입각하여 자원배분의 효율성, 거시경제의 안정성, 지속적인 경제성장의 수단으로 활용하였다. 이러한 사고는 Oates(1972), Pauly(1973)의 분권화정리(decentralization theorem)에 의해 뒷받침되어 왔으며 오늘날에도 지배적인 논리로 자리잡고 있다.

그러나 재정분권화와 경제성장, 소득분배, 경제안정화 사이에는 유의미한 상관성이 없다는 연구결과도 보고되고 있다. 다양한 원인들이 지목되고 있지만 주로 분권화가 정치적 동기에서 출발함으로써 세입기능과 세출기능의 부조화, 이전재원의 의존도 증가, 재정통제의 결여 등을 초래하였다는 점이 지적되어 왔다(Prud'homme:1995, Tanzi:1996). 이러한 부작용은 결과적으로 연성예산제약, 지방채무의 과다발행과 재정위기, 거시경제의 불안정, 공공서비스의 저하 등으로 귀결된다.

Tanzi(1996)는 재정분권화의 제약요인을 보다 구체적으로 지적하고 있다. 재정연방주의에 기초한 재정분권화는 ① 자치단체의 규모나 공공서비스의 특성에 따라 규모의 경제가 존재하여 공급의 효율성을 저하시킬 수 있으며, ② 인종적

· 지역적 · 종교적 당파성으로 인하여 정치체도가 합리적으로 작동하기 어렵고, ③ 끈끈이효과(flypaper effect)와 기채자율권 신장에 의한 연성예산제약(soft budget constraints), ④ 도덕적 해이와 정부팽창, ⑤ 부패 등을 통제할 수 있어야 소기의 성과를 거둘 수 있다는 점을 강조한다.

이러한 이유로 Bird(2000)는 재정분권화의 바람직한 방향으로 세출배분, 세원 배분, 정부간 이전재정, 지방채발행권의 조화를 제시하고 있다. 특히, 세입분권화에 앞서 세출분권화의 선행적 조치를 강조하면서 세원배분과 이전재정, 지방채 발행권의 분권화가 먼저 이루어지면 연성예산제약과 재정위기의 가능성이 높아지며 브라질, 아르헨티나 등의 남미권과 체제전환국을 대표적인 사례로 지목하고 있다.

이와 같이 재정분권화는 당위성에도 불구하고 정책적 배경, 제도설계의 합목적성, 운영상의 역량 등에 따라 연성예산제약과 재정위기로 연결될 가능성이 있다. 연성예산제약은 재정위기의 정치적 모형, 관료주의 팽창모형, 내부관리모형과 관련되지만 재정분권화의 4대 축인 지방채 발행권과 직접적인 연관을 맺고 있다. 지방채 발행권의 분권화는 명분이나 이론적으로 당연하다는 것이 지금까지의 주된 의견이었다. 따라서, 그 동안 지방채 발행권의 분권화는 큰 관심을 받았다고 볼 수 없으며 주로 양자간의 상관관계, 예컨대 재정분권화의 진전과 자치단체 차입비용간의 관계나 재정규율이 지방재정의 건전성과 차입비용이 어떤 영향을 주었는가와 같은 경험적 연구의 대상에 불과하였다.

그러다가 1990년대 중반에 들어와 남미제국을 비롯하여 일부 개도국에서 지방채의 과다발행과 우발채무로 인한 거시경제의 불안정이 초래되자 이 부분에 대한 연구가 비로소 이루어지는 경향에 있다. 최근에는 예산편성과정에서 정치경제학적 방법론을 적용하여 정부계층간 · 자치단체간 차입비용의 격차를 설명함으로써 차입비용과 재정연방주의 사이의 관계를 분석하고 있다. 예컨대 정부간 재정관계나 재정분권화의 범위와 폭은 국가에 따라 상당한 차이가 있는데, 이러한 차이가 궁극적으로는 차입비용에 영향을 미치게 된다는 논리이다.

이처럼 차입비용에 주목하는 이유는 이것이 자치단체의 재무적 건전성을 받

영하는 시장의 신호로 간주하였기 때문이다. 다시 말해서 지방채 발행권의 분권화는 도덕적 해이, 감시기능의 취약, 연성예산제약의 조장 등으로 재정위기의 근원으로 작용할 수 있으며 지방재정의 건전성이 발행단계에서의 차입비용과 유통단계에서의 수익률의 격차로 나타난다고 보았다. 이에 따라 지방채제도의 분권방향에 대한 연구가 일부나마 진행되었는데, Bird, Ebel, and Wallich(1995), Prud'homme(1995), Tanzi(1996)는 중앙정부가 지방채를 일정 수준으로 규제해야 한다는 입장을 피력하였다.

한편, Fukasaku and Mello(1999)는 재정분권화와 관련하여 개도국에서 발견된 중요한 세 가지 공통점으로 세출기능과 세입자원의 부조화, 이전재원에 대한 과도한 의존, 중앙정부의 통제력 약화 등을 지적한 바 있다. 세출기능과 세입기능의 부조화는 그 차이만큼 지방채발행을 필요로 한다는 것을 말한다. 이전재원의 과도한 의존은 중앙과 지방간 수직적 불균형이 구조화된 상태에서 재정분권화가 추진될 경우 재정위기의 위험성이 증가된다는 것을 의미한다. 수직적 불균형은 거시경제의 충격이나 중앙정부 보조금정책이 급변할 때 자치단체가 유연하게 대응할 수 있는 여유를 저해하게 된다. 마지막으로 중앙정부의 통제력 약화는 과도한 지방채무 발행, 세출구조의 경직화, 세입능력의 저하 등의 가능성을 높여준다.

재정분권화는 이와 같이 도덕적 해이, 연성예산제약, 과도한 채무발행 및 누적, 세입능력의 약화 및 이전재원 의존도 증가 등의 역기능이 나타날 수 있다. 실제로 남미, 체체전환국, 심지어는 미국, 독일, 이탈리아 등 선진국에서조차 재정파산에 직면한 사례를 관찰할 수 있다.

2. 자치단체 재정파산과 구제자금

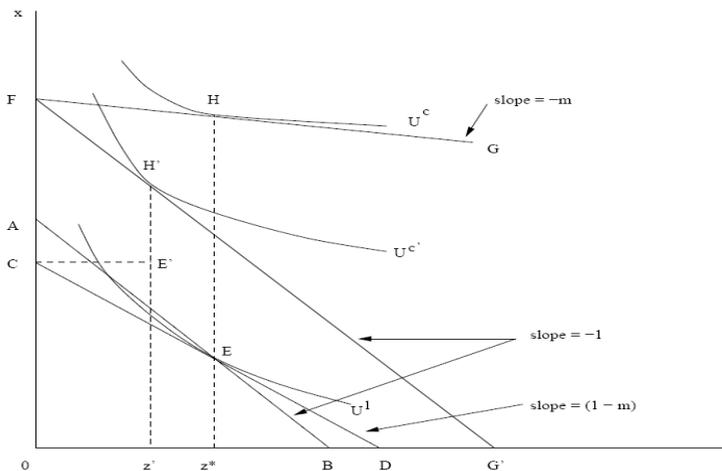
자치단체도 경제활동을 영위하는 주체로서 채무상환 이행이 불가능한 상태에 직면할 수 있다. 그러나 개인이나 기업과 달리 자치단체의 파산은 핵심 공공서비스의 중단으로 연결되며 이로 인하여 부담해야 할 비용이 지역공동체는 물론

국가 전체에 과급되기도 한다. 재정파산으로 인하여 해당 지역주민이 부담해야 하는 사적 비용과 국가 전체가 부담해야 하는 사회적 비용이 일치하지 않게 되는데, Wildasin(1997)은 자치단체의 파산으로 인한 사회적 비용을 내부화 하기 위해서는 구제자금(bailout)을 활용한 중앙정부의 개입이 불가피하다고 주장하였다.

지방공공재의 외부성이 재정파산으로 인한 중앙정부의 구제자금을 요구한다는 논리는 다음의 <그림 2-1>을 이용하여 설명할 수 있다. 먼저 파산 자치단체 주민의 선호와 소득은 동일하며 지방세는 정액세(lump-sum tax)로 가정하자. 여기서 x 는 지역주민이 소비하는 사적재, I 는 지역주민의 소득, z 는 지방공공재로 표기할 때, 예산선 AB 는 중앙정부의 보조금 없이 지역주민이 선택할 수 있는 재화의 최적조합을 나타낸다($MRS_{xz}^I = 1$).

그러나 지방공공재가 외부성을 갖는다면 중앙정부는 보조율이 m 인 정율보조금을 이용하여 내부화시킬 수 있다³⁾. 이 경우 지방공공재의 상대가격은

<그림 2-1> 자치단체 재정파산과 외부성



3) 중앙정부가 다른 자치단체 주민의 한계대체율(MRS_{xz}^C)과 일치하는 보조율을 선택

($1 - m$)으로 낮아지며 파산 자치단체의 예산선은 기울기가 ($1 - m$)인 CD 로 변화가 되어 새로운 최적조합은 (z^* , E)가 된다. 문제는 중앙정부의 보조금 재원이 재정파산을 당한 지역주민이 아니라 다른 지역의 주민이 T^c 만큼 부담함으로써 조달된다는 점이다. FG 는 파산 자치단체에 보조하기 위하여 다른 지역의 주민이 T^c 를 부담할 때의 예산선이다.

이와 같이 파산 자치단체는 T^c 규모의 보조를 받음으로써 지방공공재를 z^* 만큼 공급할 수 있는 대신에 사회 전체적으로는 사적재를 H 만큼 희생하여 재원을 부담해야 한다. 사회 전체가 이를 감내하는 것은 자치단체의 파산으로 지방공공재가 과소공급될 때 다른 지역주민까지 과급되어 후생수준을 저하시키기 때문이다. 극단적으로 자치단체의 파산으로 지방공공재가 전혀 공급되지 못할 수도 있으며 이 경우 중앙정부가 직접 공급해야 한다면 사회 전체의 예산선은 FG 가 되어야 한다. 예산선 FG 에서 다른 지역의 주민은 z' 의 지방공공재를 공급받는데, 이것은 보조금을 부담할 때 소비할 수 있는 z^* 를 하회하여 비효율적인 결과를 초래한다.

따라서, 다른 지역의 주민은 추가적인 지방세부담을 감내해서라도 중앙정부가 파산 자치단체에 보조금을 교부하고, 파산 자치단체로 하여금 적정 수준의 지방공공재를 유지하는 편이 유리할 수 있다. 이것은 다른 지역의 주민이 공공서비스의 최저수준을 확보하기 위하여 기꺼이 비용을 지불한다는 것을 의미한다. 지방공공재에 외부성이 존재하고, 다른 지역의 주민이 추가적인 재원부담에 동의한다면 상급정부는 보조금(구제자금)을 활용하여 최저 수준의 공공서비스를 제공함으로써 내부화시킬 수 있게 된다. 결국 구제자금의 필요성과 규모 등은 자치단체 파산으로 인하여 파생되는 부정적인 외부효과의 크기에 달려 있다고 볼 수 있다.

($m = MRS_{xz}^c$)한다고 가정한다. 이 경우 $MRS_{xz}^l + MRS_{xz}^c = 1$ 을 충족하여 사회적으로 최적인 자원배분이 달성된다.

3. 지방채무 채무불이행 행태분석

전술한대로 자치단체의 파산은 공공서비스의 적정공급을 저해함으로써 다른 지역의 주민까지 피해를 주며, 이러한 외부성이 중앙정부로 하여금 구제자금을 동원하도록 강제하게 된다. 그러나 구제자금의 필요성에도 불구하고 그 자체가 갖는 한계도 분명히 존재한다. 명시적인 구제자금제도는 자치단체의 도덕적 해이를 조장하기도 하며 심지어는 파산의 결정적인 요인으로 작용할 수도 있다.

이런 맥락에서 구제자금제도의 도입 및 운용과 관련한 정책함의를 분석하고자 한다. 본 연구에서는 2기간모형으로 단순화 하였으며 지역주민이나 자치단체는 상호간의 행동을 완전하게 예측하는 것으로 가정하였다. 또한 t_0 기에 자치단체는 금리 r_b 로 B 만큼의 지방채를 발행하며 지역주민은 발행분 전체를 매입하며, 이때 지역주민은 t_1 기에 채무발행분 중 $\theta(0 \leq \theta \leq 1)$ 만큼이 채무불이행 상태에 직면한다는 것을 알고 있다고 가정한다.

상기 가정에 따라 t_1 기에 도래하는 지방채무는 다음 식으로 표기할 수 있다.

$$(1 + r_b)B = B_1 \dots\dots\dots (1)$$

$$(1 - \theta)(1 + r_b)B = (1 - \theta)B_1 \dots\dots\dots (2)$$

파산위험(Risk Premium)을 반영한 이자율 r 은 식 (3)으로 표기된다.

$$(1 - \theta)r_b = r \dots\dots\dots (3)$$

t_1 기에 자치단체의 지방세수입을 T , 세출액을 G , 채무불이행으로 자치단체가 추가적으로 부담하는 단위당 비용을 $a(0 \leq a \leq 1)$ 라 하면, 예산제약식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 T &= (1-\theta)B(1+r_b) + G + \alpha\theta(1+r_b)B \\
 &= (1-\theta)B_1 + G + \alpha\theta B_1 \dots\dots\dots (4) \\
 &= B_1 + G - (1-\alpha)\theta B_1
 \end{aligned}$$

식 (4)에서 G 는 외생변수이며 t_1 기 지방세수입은 세출액(G)과 채무상환액 $(1-\theta)B(1+r_b)$, 채무불이행에 따른 비용 $\alpha\theta(1+r_b)B$ 으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 식 (4)는 다시 식 (5)로 재정리 할 수 있다.

$$\theta B_1 = \frac{B_1 + G - T}{1 - \alpha} \dots\dots\dots (5)$$

t_0 기 소득을 Y , 민간투자를 K , $Z(T)$ 를 과세로 인한 사중손실이라 하면 t_1 기 주민의 소비 C 는 다음 식 (6)으로 표기된다.

$$C = Y - Z(T) + (1-\theta)B_t - T + Kr \dots\dots\dots (6)$$

식 (5)를 다시 식 (6)에 대입하면

$$C = Y - Z(T) + B_1 + \frac{B_1 + G}{1 - \alpha} + \frac{\alpha}{1 - \alpha} T + Kr \dots\dots\dots (7)$$

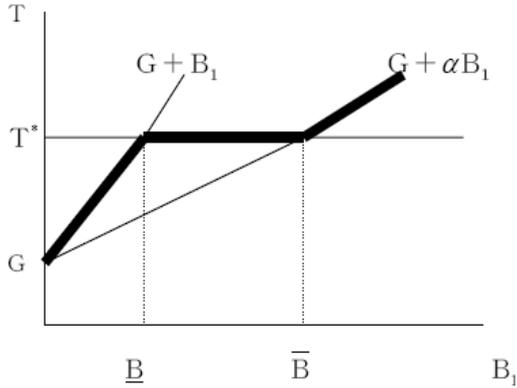
자치단체는 t_1 기에 예산제약하에 소비를 최대화 하기 위하여 지방세수입 T 를 최소화 하는 선택을 한다.

$$Z(T) - \frac{\alpha}{1 - \alpha} T \dots\dots\dots (8)$$

여기서, $0 \leq \theta \leq 1$ 이기 때문에 식 (4)에 의해 지방세수입 T 는 다음의 식 (9)의 제약식이 성립한다.

$$G + \alpha B_1 \leq T \leq G + B_1 \dots\dots\dots (9)$$

식 (9)에서 $G > 0$, $B > 0$ 의 제약을 고려하면 식 (8)에서 t_1 기 자치단체가 지방세수입을 최소화(T^*) 하는 정책행동은 다음 그림과 같이 굵은 선으로 도식할 수 있다.



즉, T^* 가 $B < T^* < \bar{B}$ 구간에 위치하면 자치단체는 T^* 에서 소비최대화가 가능하다. 다음으로 T 가 $0 \leq \theta \leq 1$ 의 제약하에 있다는 점을 감안하여 $\theta = 0$ ($B < T^*$)인 경우에는 $T = G + B_1$ 선상에서 소비를 최대화할 수 있으며 $\theta = 1$ ($\bar{B} > T^*$)가 성립하면 $T = G + \alpha B_1$ 선상에서 소비최대화가 이루어진다.

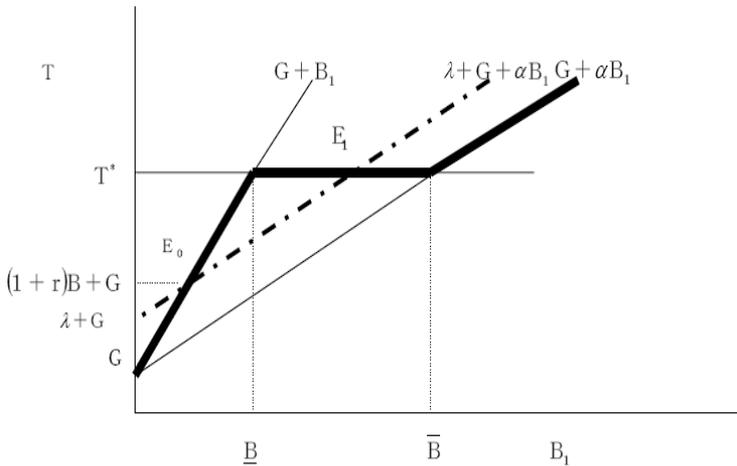
따라서, 자치단체는 $B < T^*$ 인 경우에는 채무불이행을 선택하지 않는 것이 합리적이며, $T^* > \bar{B}$ 인 경우에는 채무 전액을 상환하지 않는 것이 합리적인 행동이다. 또한 $B < T^* < \bar{B}$ 인 경우에는 채무액의 일부를 이행하지 편이 자치단체에 이익이다. 이 경우 B_1 이 크다면 채무불이행 규모도 증가하며 식 (1)에서 t_0 기 자치단체 채무액과 이자율 수준에 비례하여 채무불이행은 증가하게 된다.

식 (1)과 식 (4)를 결합하여 정리하면,

$$T = (1-\alpha)(1+r)B + G + \alpha B_1 \dots\dots\dots (10)$$

$$= \lambda + G + \alpha B_1$$

식 (10)을 투영하면 $\lambda > 0$ 이기 때문에 다음 하단의 그림으로 도시할 수 있다. 먼저 자치단체가 채무 전액을 불이행 하고, 이를 시장참여자가 완전하게 예측한다고 가정하면 자치단체는 채무발행이 불가능하여 $\theta = 1$ 이 되는 경우는 없게 된다. 또한 $\alpha = 0$ 이라 해도 채무불이행으로 인한 추가비용이 없어 자치단체는 채무 전액을 불이행하며, 이 경우 $\theta = 1$ 이 되기 때문에 있을 수 없게 된다.



따라서, 자치단체의 균형점은 굵은선 부분의 교점인 E_0 및 E_1 이 된다. 점 E_0 에서 자치단체는 모든 채무를 변제하며 E_1 에서는 채무의 일부를 상환하지 않는다. 또한 E_0 에서는 $r_b = r$ 이 되며 자치단체는 리스크 프리미엄 금리로 지방채를 발행하게 된다.

λ 가 크고, $T^* = (1+r)B + G$ 인 경우에는 B 가 유일한 균형점이다. 그런데, λ 가 매우 크면 $T^* < (1+r)B + G$ 이 성립하여 균형점은 존재하지 않게 된다. 이 경우에는 복수의 균형점이 발생하며 (식6)에 의해 채무를 완전히 변제하는 경우인 E_0 가 C 가 매우 크기 때문에 파레토 최적이 된다.

한편으로 식 (8)에서 a 가 충분히 크다면 T^* 의 값이 커져 소비도 증가하게 된다. 이처럼 a 와 소비는 역관계에 있어 a 가 클수록 자치단체 편익도 증가하게 된다. 그러나 자치단체가 채무불이행에 직면한 이후에는 반대로 a 값이 작아지도록 하는 제도가 바람직하다. 그 이유는 채무불이행 이전과 이후에 자치단체가 지불해야 하는 비용을 차별적으로 적용하는 제도적 장치가 효과적이기 때문이다. 이는 사전에 자치단체가 채무불이행을 선택했을 때 부담해야 하는 비용을 높여야 한다는 함의를 내포하고 있다. 자치단체가 채무불이행시 단체장의 해임이나 권한정지(제한), 인건비 삭감 및 구조조정, 경상경비 절감, 세입확충노력 등 의무사항의 강도가 높을수록 재정위기 예방효과는 개선될 수 있다는 의미이다.



제3장 주요국의 지방재정 위기와 관리방식

제1절 주요국 자치단체 재정위기 사례분석

1. 일본

가. 제1차 재정위기 : 1950년대

일본의 자치단체는 3차에 걸쳐 재정위기를 경험한바 있다. 1차 재정위기는 1950년대 중반 시정촌 합병, 긴축재정에 의한 국고보조금 감축 등으로 발생하였다. 특히, 부실 자치단체의 재정건전화를 목적으로 단행한 시정촌 합병은 오히려 재정부실화를 확대시켜 재정위기의 요인으로 작용하였다.

이 시기에 자치단체 재정위기 원인을 간략하게 정리하면 다음과 같다(坂田期雄 1981). 첫째, 전반적인 지방세수의 하락이다. 1953년의 불황으로 자치단체의 세원이 크게 위축되었다. 지방세수입은 물론 국세수입의 위축으로 지방교부세가 현저하게 축소되었다. 여기에 사업소세로 대변되는 이른바 Shoup세제의 영향이 크게 작용하였다. 부가가치세 대신에 농업을 과세대상에서 제외한 사업소세를 도입함으로써 농업 의존도가 높은 도도부현의 세입능력이 저하되었다. 둘째, 세출 측면에서 전후 계속된 태풍과 풍수해 등으로 재해복구비가 증대하였다. 또한 시정촌 합병으로 추가적인 재정수요와 지방채무 발행이 급증하였다.

나. 제2차 재정위기 : 1970년대

2차 재정위기는 고도성장의 종료와 오일쇼크에 의한 외부적 요인 등이 결합된 1970년대 초반기에 경험하였다. 일본의 지방재정은 고도성장기에 거시경제 정책의 동반자로서 적극적인 참여를 요구받았으며 이 과정에서 적자재정에 의한 공공투자 확대가 이루어졌으나 고도성장의 종료와 함께 오일쇼크에 의한 deflation으로 재정위기에 직면하였다. 2차 재정위기는 오일쇼크와 같은 외부적·거시경제적 충격이 작용하였다는 점, 중앙정부 역시 구조화된 재정적자 단계에 진입하여 재정지원 여력이 한계에 봉착하였다는 측면에서 1차 재정위기와 다른 특성을 보인다.

제2차 재정위기 원인은 다음과 같다. 첫째, 고도성장단계에서 안정적 성장단계로 전환되는 시점에서 오일쇼크 영향으로 세입능력이 크게 저하되었다. 1975~1976년 동안 자치단체 세입액의 10%가 부족해지는 사태가 발생했는데, 불황으로 인한 세수감소 이외에도 지방교부세의 감축에도 영향을 받은 결과이다. 둘째, 고도성장 과정에서 체질화된 행정의 비만화, 고임금, 주민들의 무임승차사상, 복지수요 등으로 세출구조의 경직화가 심화되었다. 1970~1980년 사이 세출은 5.3배 증가한데 비해 사회복지비는 12배, 사회보험비는 9배 증가하였다. 셋째, 도시재정의 악화이다. 도시 자치단체는 1970년대 들어와 주택, 도시계획, 환경위생, 하수도 등의 재정수요가 급증하였다.

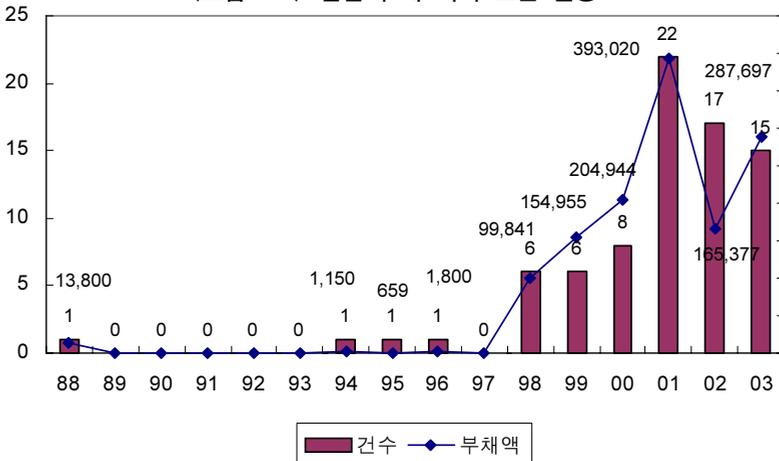
다. 제3차 재정위기 : 1990년대

3차 재정위기는 1990년대 버블붕괴에 의한 장기불황이 강력한 영향을 주었다. 2차 재정위기와 달리 일본경제의 구조적 모순이 분출하면서 통화정책적 경기조절능력을 상실하게 되자 재정적자를 이용한 확대재정정책을 선택하였다. 자치단체 역시 중앙정부의 정책요구에 부응하는 한편으로 지역경제의 활성화 수단으로서 지방채 발행이나 공사·공단 등 외곽기관의 설치를 적극 활용하는 전략을 선택하였다.

그러나 외곽기관의 활발한 설치는 유사·중복투자, 과당경쟁, 부적절한 사업 선정 등으로 부실경영을 야기하였다. 홋카이도 주택공사는 거품경제시기에 지나친 상승을 기대하고 차입경영을 실시하였으나 거품붕괴 후 지나친 하락 및 주택 수요 격감으로 재무상황이 급격하게 악화되었다. 2003년에는 부채규모가 1,325억 엔에 달하자 파산에 해당하는 특정조정을 신청하였다⁴⁾. 와카야마현의 토지개발공사 역시 채무발행으로 토지매립 및 모래채취사업을 추진하였으나 버블붕괴 여파로 만기도래한 438억엔의 지불능력을 상실하였다.

제3섹터도 비슷한 문제를 안고 있었다. 1980년대부터 본격적으로 도입한 제3섹터는 1990년대 중반 이후부터 파산 건수 및 도산규모가 급증하는 추세이다. 1988년 도산한 제3섹터는 1건에 불과하였으나 1998년부터 급증하여 2001년에는 22건, 3,930억엔의 지급불능 사태가 발생하였다.

〈그림 3-1〉 일본의 제3섹터 도산 현황

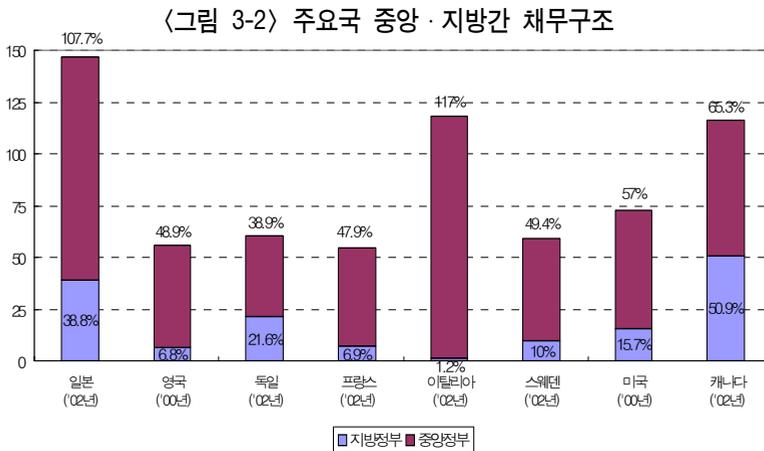


자료 : 内藤·車克成(2004)에서 재인용

4) 특정조정은 부실채권의 신속한 정리를 목적으로 '특정채무등의 조정 촉진을 위한 특정조정 에 관한 법률(2000년 제정)'에 근거하여 적용한다. 지급불능에 빠진 채무자가 특정의 채 권에 한정하여 구제요청을 하면 채권자 동의하에 채무조정절차에 들어가 채무자를 구제하 는 제도이다.

또한 제3차 재정위기는 대도시 재정위기가 사회적으로 쟁점이 되는 시기이기도 하다. 오사카부, 카나가와현, 아이치현, 도쿄도 등 대도시권들이 연달아 재정 위기를 선언하였다. 대도시는 법인2세(법인분 소득세, 법인분 주민세) 의존도가 높아 버블붕괴에 의한 세수급감의 영향을 크게 받은 자치단체들이다. 세출 측면에서도 정령도시들은 경찰직원, 교직원 등의 인건비를 부담하고 있어 경직성 경비의 압박이 높을 수 밖에 없는 구조이다.

이와 같이 자치단체의 누적된 채무와 은폐·축소된 외곽기관의 부실경영 등으로 일본의 국가부채는 위험수위에 도달했다는 지적을 받고 있다. 제3차 재정 위기는 국가 전체의 경쟁력과 건전성이 동반하여 하락한 결과이며, 당연히 매우 심각하다고 볼 수 있다. 일본의 국가채무는 GDP의 141.5%로 주요 선진국 중 최상위권이며 지방채무 역시 캐나다 다음으로 GDP의 33.8%에 달하여 자치단체 재정위기를 간과할 수 없는 단계에 있다.



자료 : 土居丈朗·林伴子·鈴木伸幸(2005)에서 재인용

라. 유바리시 재정파산

제3차 재정위기의 가장 큰 특징으로는 거품붕괴 이후 외곽기관의 경영부실과

만성적인 자치단체의 재정악화의 누적이 서로 결합되어 더 이상 방치할 수 없는 단계에 이르렀다는데 있다. 특히, 외곽기관의 부실자산과 불량채무 등 중요한 재무정보가 은폐·축소됨으로써 자치단체 건전성을 크게 위협하였다. 1991년에 재정재건단체로 전락한 아카이케정(赤池町)의 사례를 보면 31억엔의 재정적자 가운데 토지개발공사에 의한 적자분이 21억엔, 병원회계 적자분이 6억엔에 달하였다.

이와 같이 외곽기관의 경영부실이 자치단체 재정과산의 직접적인 요인으로 작용한 사례가 유바라시(夕張市)이다. 유바라시 재정과산의 원인은 다음과 같이 집약할 수 있다.

첫째, 지역경제의 근간인 석탄산업의 붕괴이다. 유바라시의 탄광은 전성기에는 24개에 달하였으나 1960년대 중반 이후 에너지정책의 전환으로 점차 침체되면서 1990년에는 모두 폐광되었다. 석탄산업의 붕괴는 지방세수에 결정적인 영향을 주어 세입대비 지방세 비중이 1964년의 37%에서 1979년 15%까지 급락하였다.

둘째, 지방채무의 과도한 발행과 재정압박이다. 유바라시는 관광시설의 건립과 매입을 통해 지속적인 투자확대책을 추진하였으나 이미 버블붕괴와 함께 채산성이 악화되었다. 유바라시의 지방채는 잔액기준으로 2005년에 261.7억엔에 달하였으며 일시차입금 중 실질적인 자금부족액을 더하면 632.4억엔에 달하였다. 전체 채무액 632.4억엔은 유바라시의 표준재정규모로 측정한 재정규모(45억엔)의 약 16배에 해당하는 규모이다. 회계기준으로 보았을 때 채무내역은 일반회계가 약 270억엔, 관광사업 특별회계가 142억엔, 지방공사·제3섹터가 68억엔이다.

셋째, 불량채무의 은폐 및 분식회계이다. <표 3-1>에서 지방공사·제3섹터의 누적채무가 상대적으로 적게 보이지만, 실은 제3섹터의 경영부실이 유바라시의 재정과산을 유도하게 되는데, 이는 분식회계가 결정적인 영향을 주었다. 유바라시는 1992년부터 소위 ‘점프방식’이라는 분식회계 수법을 이용하여 일반회계상의 수지적자를 은폐해 왔다. 앞에서 설명한 바와 같이 유바라시는 이미 1990년

대 중반부터 심각한 재정위기에 직면하였으나 분식회계 수법으로 수지균형을 달성한 것처럼 조작하여 왔다⁵⁾.

〈표 3-1〉 유바리시 회계별·사업별 채무구조(2005년도)

(단위: 억 엔)

구 분			실질자금 부족액 (A)	장기 차입금 (B)	채무부담 행위 (C)	합계 (A)+(B)+(C)		
유 바 리 시	보통 회계	일반회계	일반회계	145.4	109.6	15.8	270.8	
		특별회계	주택관리사업		37.7	15.7	53.4	
	공영 사업 회계	공영 기업 회계	법적용	상수도사업		24.1		24.1
				병원사업	27.0	4.5		31.5
			법 비적용	공공하수도사업		21.7		21.7
				시장사업				
				관광사업	90.0	6.2	46.4	142.6
				주택조성사업		1.8	4.3	6.1
		사업회계	국민건강보험	9.5		0.1	9.6	
			노인보건의료	4.0			4.0	
			개호보험			0.3	0.3	
	회사 등	제3섹터	석탄역사촌관광	3.4	15.9		19.3	
			유바리관광개발	1.5	4.4		5.9	
유바리목탄제조								
지방공사		토지개발공사	7.3	35.4		42.7		
		유바리진흥공사		0.4		0.4		
합계			288.1	261.7	82.6	632.4		

자료 : 土居(2007)에서 재인용

5) 유바리시는 출납정리기간을 교묘하게 이용하였다. 제3섹터의 경영부실로 자금원 역할을 수행하였던 관광사업 특별회계가 만성적인 자금부족에 직면하자 일반회계에서 일시차입금을 발행하여 관광사업 특별회계에 전출하고, 관광사업 특별회계는 다시 익연도에 일시차입금을 발행하여 일반회계에 전출하는 방식으로 대응하였다.

2. 미국

가. 제1차 재정위기 : 1930년대

미국 지방재정의 위기는 1930년대 대공황과 1970년대 이후로 구분할 수 있다. 1930년대 재정위기는 대공황이 직접적인 원인이었다. 1929년의 대공황은 뉴욕, 시카고, 디트로이트, 피츠버그, 보스턴 등 산업도시와 중핵도시의 기능을 마비시킴으로써 지방재정, 특히 대도시 재정에 위기를 초래하였다. 이들 대도시는 대공황으로 인하여 지방세입이 크게 저하된 반면에 실업구제비등 신규 재정수요가 급격하게 증가하였다.

그러나 이 시기의 재정위기를 외형상 대공황으로 설명하지만 그 기저에는 1920년대 중반의 부동산시장의 거품이 자리잡고 있다. 1920년대 버블시기에 자치단체도 대규모 공공투자사업을 추진하였으며 단기채 위주의 채무발행으로 재원을 조달하였다. 이때 발행한 단기채의 만기가 대공황시기에 도래하면서 재정위기의 단초를 제공하였다고 볼 수 있다. 즉, 부동산경기 과열 → 단기채 발행 및 공공투자사업 추진 → 대공황 → 단기채무 만기도래, 세입격감 → 유동성 악화 → 자치단체 신용도 하락 → 금융기관 단기채인수 거부 → 현금유동성 위기의 수순으로 진행하였다(宮本憲一 1989).

시카고시의 재정위기는 이러한 패턴을 잘 보여주고 있다. 시카고시는 다른 대도시와 마찬가지로 대공황으로 인한 세수감소와 대규모 단기채 발행에 의하여 유발된 측면이 있으나 보다 직접적인 원인으로 부동산세수의 급감을 들 수 있다. 시카고시는 철강, 전기, 금융 등의 산업구조의 이행으로 외곽지역의 개발 수요가 증가하자 단기채를 발행하여 공공사업을 추진하였다. 그러나 대공황과 부동산시장이 붕괴되면서 토지평가액이 1928년 50억달러에서 1933년 20억달러로 급락하였다.

나. 제2차 재정위기 : 1970년대~1980년대

1970년대부터 1980년대까지의 재정위기는 세입·세출의 불균형과 부적절한 내부관리가 주된 요인이다. 신연방주의를 내세운 레이건행정부는 연방정부의 기능을 주정부에 대폭 이양하면서 연방보조금을 대대적으로 개편하였다. 레이건행정부는 210억달러에 달하는 지역개발보조금(CDBG)을 통합하면서 연방보조금을 삭감하는 조치를 단행하였다.

이로 인하여 주정부는 기능이양에 따른 세출수요는 급증하면서 오히려 연방보조금은 삭감되는 상황에 직면하였고, 그 부족재원은 지방채발행으로 대응하였다. 또한, 주정부는 이러한 상황을 자치단체에 전가함으로써 재정난을 타개하고자 하였다. 즉, 재정지원이 없는 정부기능의 이양은 연방정부 → 주정부 → 자치단체로 전가되었다. 그 결과 1980~1988년 기간 자치단체의 1인당 연방보조금은 53% 하락한 반면에 1인당 주정부 보조금은 4% 증가에 머무르게 되었다. 이와 같이 1980년대 전후에 발생한 재정위기는 제1차 재정위기와 달리 대도시는 물론 소도시의 자치단체까지 확산되었다는 특징을 보인다.

그럼에도 불구하고 1975년 뉴욕시가 재정파산을 경험한 이후 1990년 이전까지는 자치단체의 재정위기가 심각한 사회문제로 대두하지는 않았다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 미국경제의 회복과 이에 따른 자치단체 재정여건이 개선되었으며, 둘째 인플레이션으로 인한 증세효과도 재정적자 감축에 기여하였고, 마지막으로 뉴욕시 재정파산 경험이 긍정적으로 작용하여 대부분의 자치단체가 불요불급한 세출수요를 절감하였다는 점을 지적한다.

〈표 3-2〉 자치단체 세입대비 보조금 비중

년도	연방정부 보조금	주정부 보조금
1978	9.0%	30.1%
1985	5.4%	28.9%
1987	4.1%	29.1%

자료 : ACIR(1989)에서 재인용

다만, 1975년의 뉴욕시 재정과산은 연방과산법을 개정할 정도로 중대한 영향을 준 것으로 평가된다. 이미 뉴욕시는 1960년대 후반부터 부실재정이 누적된 상태였으며 몇 가지 요인이 신용도를 저하시키면서 뉴욕시가 계획한 지방채를 금융시장에서 거부하는 사태까지 이르렀다. 첫째, 1970년 전후의 장기침체 및 오일쇼크, 도심공동화에 의한 인구유출과 경제력 분산 등으로 재산세수입이 격감되었다. 둘째, 세출구조의 변화 및 재정수요의 증가이다. 뉴욕시는 제조업 중심에서 금융산업 중심으로 산업구조가 재편됨에 따라 여기에 수반되는 행정수요가 증가하였으며 무리한 복지정책을 추진함으로써 재정의 경직성이 심화되었다. 셋째, 뉴욕시는 이러한 세입·세출의 불균형을 지방채발행으로 대응하는 안이한 정책을 선택하였다.

재정적자가 확대재생산되는 악순환에 직면하자 연방정부는 뉴욕시 위상을 고려하여 재정지원을 실시하였으며 재정과산에 직면한 1976년에는 주정부 보조금과 연방정부 보조금의 의존도가 세입의 44%를 차지할 정도로 증가하였다.

〈표 3-3〉 뉴욕시의 재정수입 변화

구 분		1960년		1976년		1986년	
		금액	%	금액	%	금액	%
자주 재원	부동산세	979	44	2,967	25	4,572	22
	기타시세	561	25	2,703	23	6,758	33
	기타 세수입	205	9	1,006	8	2,605	13
	소 계	1,745	78	6,676	56	13,935	68
의존 재원	연방보조금	102	5	2,777	23	2,703	13
	주보조금	379	17	2,538	21	3,903	19
	소 계	481	22	5,315	44	6,606	32
합 계	2,226	100	11,991	100	20,541	100	

자료 : 宮本憲一 (1989)에서 재인용

다. 1990년대 이후 재정위기

이전과 다르게 1990년대 이후의 재정위기는 구조적 요인 이외에도 자치단체 내부적 관리체계나 연성예산제약 등 다양한 형태로 관찰되고 있다. 뉴욕시 재정 위기와 비슷하게 1991년의 Chelsea시 역시 경기침체 및 세입격감, 보조금 축소, 복지비 증가 등이 큰 영향을 주었으나 Orange카운티(1994년)는 투기적 자산손실(16억달러)과 같은 내부적 관리체계의 결여가 결정적인 영향을 주었다.

뉴욕시 재정위기 이후에는 주로 특별구에서 연방파산법 제9장을 이용한 파산 절차를 밟았다. North and South Shenango Joint Municipal Authority(펜실바니아주, 1981), Pleasant View Utility District(테네시주, 1982), Sanitary and Improvement District(네브라스카주, 1982), Sanitary and Improvement District #42(네브라스카주, 1983), Whitley County Water District(켄터키주, 1984) 등이 대표적으로 파산을 신청한 특별구이며 특별구 성격상 자치단체 전체에 대한 파산이 아니라 특정사업에 한정된 지방채무의 채무불이행으로 볼 수 있다. 자치단체 파산은 파산액의 18.7%이나 오렌지카운티의 파산액을 제외하면 미미한 수준이다.

〈표 3-4〉 미국의 지방채 발행기관별 파산 현황

(단위 : 백만달러)

파산액 합계	주정부	주정부 산하기관	자치단체	지방 공기업	대학	기타
26,289 (100.0)	0 (0.0)	5,388 (20.5%)	4,927 (18.7%)	15,698 (59.7%)	0 (0.0)	276 (1.1%)

자료 : Yves Lemay, Vincent Truglia, and Theodore Samuel(1998)에서 재인용

1990년대에는 브릿지포트시(Bridgeport), 첼시시(Chealse), 오렌지카운티(Orange County) 등이 채무불이행 상태를 경험하였다. 투기적 자산투자의 실패로 파산한 오렌지카운티를 제외하면 재정위기의 요인은 전형적인 재정수지의 악화로 설명할 수 있다. 브릿지포트시와 첼시시는 공통적으로 경기불황, 산업구조 개편, 도심공동화 및 인구유출 등으로 세입이 축소되는 문제에 당면하고 있었다. 반면에

세출 측면에서는 주정부의 기능이양, 저소득층 유입 및 실업률 증가로 인한 복지비 증가 등으로 구조적 변화기에 있었다. 예컨대 브릿지포트시의 예산에서 복지비와 인건비가 차지하는 비중은 60%에 달할 정도로 재정의 경직성이 매우 높은 상태였다.

3. 유럽 및 중남미의 재정위기

가. 유럽

오스트레일리아, 프랑스, 스위스 등 유럽내 자치단체의 재정위기 사례가 보고된 바 있으나 발생원인과 재정지원 등 일련의 과정 등에서 본 연구에 적합한 독일, 이탈리아, 스웨덴을 대상으로 분석하기로 한다.

독일 지방재정의 위기는 잘란트주(Saarland)와 브레멘주(Bremen)의 사례가 자주 인용되고 있다. 일본과 미국의 재정위기에는 다양한 요인들이 혼재되어 있으나 독일 지방재정의 위기는 지역경제의 몰락으로 명료하게 설명된다. 즉, 조선산업(브레멘주), 석탄산업 및 철강산업(잘란트주)의 몰락이 이들 주정부의 재정위기를 촉발시킨 주 요인이다. 이들 주정부는 재정난을 극복하기 위해서는 세출 삭감이 불가피하나 이는 공공서비스를 저하시킴으로써 위헌의 소지가 있으므로 연방정부의 재정지원이 필요하다는 헌법소원을 제기하였다⁶⁾.

이들 주정부와 연방정부는 ‘향후 5년간 채무상환비를 보조한다’는 협정을 체결하고 브레멘주는 매년 16억마르크, 잘란트주는 매년 18억마르크의 구제자금을 지원받았다. 대신 주정부는 세출증가율을 매년 3% 이내 수준에서 억제하도록 구속받았다. 그 결과 이들 주정부의 채무는 1992년 160억마르크에서 1998년 115억마르크로 감축될 정도로 건전성을 회복할 수 있었다. 그러나 보다 진전된

6) 독일 헌법(제104조 및 제107조)은 재정연방주의를 규정함과 동시에 연방정부는 모든 주정부의 재정여건과 삶의 조건을 균등화 해야 한다는 점을 적시하고 있다. 헌법재판소는 5년간의 심의를 거쳐 1993년 연방정부가 재정지원을 해야 한다고 결정함으로써 구제조치에 착수하였다.

건전성을 위하여 1999년부터 2004년까지 협정을 연장하고 이 기간에 잘란트주는 1992년 채무액의 69%, 브레멘주는 88% 수준까지 재정지원을 받도록 하였다 (Jürgen etc. 2000).

이탈리아 자치단체의 재정위기는 역사성과 범주, 정치적 환경에서 독특한 성격을 보이며 세계개혁의 실패와 연성예산제약으로 집약할 수 있다. 이탈리아는 1972년 경제적·정치적 위기의 타개책으로 개인소득세와 부가가치세의 도입, 일부 지방세목의 폐지 등을 골자로 한 세계개혁을 단행하였다. 그러나 1972년의 세계개혁은 자치단체의 과세자주권을 제한함으로써 자체세입능력을 약화시킨 반면에 중앙정부 의존도를 증대시켰다. 예컨대 경상세입 대비 지방세수입 비중은 1972년 50%에서 1978년 10%로 급락하였으나 국고보조금은 10%에서 80%로 급증하였다.

중앙정부 중심적인 세계개혁은 결과적으로 인건비증가 등 방만한 세출관리를 초래하였다. 1970년~1977년 기간 경상경비는 연평균 20% 증가하였으며 부족재원 조달을 위하여 지방채가 3배나 급증하였다. 결국, 중앙정부는 1977년 재정위기 자치단체에 별도의 정책관리에 들어가 지방채발행 제한, 세출증가를 상한제 등의 규제책을 시행하였다. 이와 함께 1977년 이전에 발행한 지방채무에 대해서는 중앙정부가 상환하는 구제자금을 지원하였다. 이러한 규제책으로 지방재정의 건전성은 회복되었으나 채무가 과다한 자치단체일수록 더 큰 혜택을 보도록 구제자금을 지원함으로써 도덕적 해이와 연성예산제약을 조장했다는 비판을 받는다(Bordignon 2000)

스웨덴은 1990년~1993년 기간에 경제위기 도래, 지방세율 인상 제한 등으로 일부 자치단체의 재정압박이 심화되었으며 1992년 Haninge시가 최초로 구제자금을 신청하였다. 지방공기업인 주택공사가 13억크론(SEK) 채무에 대한 지급불능상태에 직면하자 최종상환의무를 지닌 Haninge시가 파산을 신청하였다. 중앙정부는 주택공사에 6억크론의 구제금융을 지원하는 대신에 국유화 조치를 단행하였다. 1995년에는 Haninge시와 마찬가지로 Bjuv시가 주택공사의 과도한 차입으로 파산을 신청하였으며 중앙정부는 채무액 6.27억크론 중 1.5억크론의 자금

을 지원하였다(Dahlberg and Petterson 2000).

나. 중남미

중남미 지방재정의 위기는 전형적인 내부통제의 부실과 도덕적 해이가 만연된 결과이다. 여기에 멕시코의 외환위기 충격이 남미 전역에 걸쳐 부정적인 영향을 주었다. 즉, 중남미 지방재정의 위기는 내부관리 실패와 함께 금융시장의 교란, 국가경제 전반의 붕괴, 극심한 지역격차, 연방정부 중심의 세원편중 등이 상호간에 영향을 주었다는 특징이 있다.

1995년에 발생한 멕시코의 재정위기는 이러한 중남미적 특징이 드러나는 대표적인 사례이다. 멕시코는 2대 주정부(Mexico주, Nuevo Leon주)가 GDP의 40%를 점유할 정도로 지역간 재정격차가 매우 심각하다. 연방·주 사이의 세원배분에서도 연방정부세가 70%를 점유할 정도로 수직적 불균형이 큰 편이다. 멕시코 재정위기의 또 다른 특징은 지방채무 발행 및 상환구조를 들 수 있다. 국가재정법(NFCL; National Fiscal Coordination Law) 제9조는 주정부 채무에 대하여 연방정부가 보증하도록 규정하고 있다. 연방정부는 보조금으로 주정부 채무에 대한 보증을 제공하였을 뿐만 아니라 이자비용의 상환재원으로도 활용하였다⁷⁾. 이러한 지방채무 발행과 상환구조는 주정부의 도덕적 해이를 초래함으로써 주정부 채무는 1988년~1993년 기간에 연평균 62%나 증가하였다(Trillo etc. 2002).

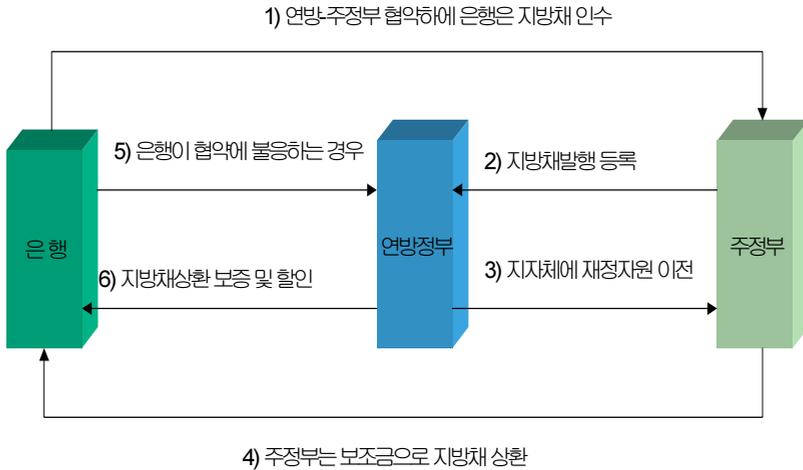
우발부채(Contingent Liability)도 멕시코 재정위기의 단초로 작용하였다. 지방채 금융기관인 Banobras는 외채발행으로 자금을 조달하여 주정부에 전대하는 방식을 취하였다. 이 과정에서 주정부는 지방채무를 은폐하거나 투자사업이 아닌 경상경비 재원으로 활용하려는 구조가 작동하였다. 따라서, 구제자금은 연방정부가 재정위기에 처한 주정부에 공식적으로 지원하는 개방형(Open Bailout)과 지방채은행에서 차입하여 다른 용도로 활용하도록 유도한 은폐형(Hidden Bailout)

7) 연방보조금을 이용한 지방채무 상환보증제도는 2000년부터 폐지하였다. 멕시코 지방채제도는 2000년부터 자율발행에 의한 시장규율형으로 전환하였다.

으로 운용했다고 볼 수 있다.

브라질과 아르헨티나는 재정위기 때마다 구제조치를 실시하여 주정부로 하여금 자구노력을 경시하게 하거나 도덕적 해이가 만연되도록 조장하였다는 비판을 받는다. 브라질의 경우 1970년대 외환시장을 개방하면서 외화채를 이용한 지방채무가 급증하기 시작하였다⁸⁾. 그러나 1988년 멕시코 외환위기가 남미 전역에 걸쳐 영향을 주자 외채를 적극 활용한 주정부의 재정건전성이 급격하게 악화되기 시작하였다. 이에 따라 만기 1년 이상의 주정부 외채에 대하여 연방정부가 상환을 보증한다는 구제조치를 1989년에 단행하였다⁹⁾. 그러나 구제조치는 1993년에도 연방정부의 구제조치가 재차 이루어졌다. 1990년 인플레이션이 80%에 달할 정도로 거시경제가 불안정해지자 연방정부는 긴축정책으로 대응하였는데, 이 과정에서 경기침체와 지방세수입이 저하됨으로써 대부분의 주정부가 재정위

〈그림 3-3〉 멕시코의 지방채무 상환보증제도



8) 브라질은 1975년 총액한도제(세입의 70%)를 도입하였으며 1979년에는 당해 연도 발행을 세입의 20% 이내, 증권발행채를 총채무의 50% 이내로 제한하였다.
 9) 주정부 외채는 연방정부가 상환하되, 내국채로 전환하여 주정부가 상환하도록 채무구조를 변경하였다. 연방정부가 상환한 주정부의 외채는 총세입의 20%(1998년 불변가격 기준으로 105억 헤알(R\$))로 추정하고 있다.

기에 직면하였다. 연방정부는 긴축정책을 유지하면서 동시에 주정부 재정위기를 타개하기 위하여 2차 구제자금을 지원하였으며 주정부와 인건비 축소(순세입의 60% 이내), 주정부 자산의 매각, 징세노력 강화, 단기채무 신규발행 금지에 합의하였다.

제2절 지방자치단체 재정위기관리제도

1. 지방채관리와 재정규율

지방분권의 세계적인 조류, 1990년대 국가채무 급증 등을 배경으로 지방채무 관리가 중요한 정책과제로 대두하고 있다. 유럽통합으로 지방채무를 포함한 국가재정 전체의 수지균형이 중시되는 유럽권 국가, 지방분권의 급진전으로 거시경제의 안정성이 위협받는 남미권 국가나 체제전환국에서 지방채무에 대한 관심이 고조되는 추세이다.

지방재정제도가 국가에 따라 다양하고 이질적인 것과 마찬가지로 지방채관리 역시 대단히 다양한 특색을 보이는 바, 선행연구들은 지방채관리를 유형화하여 비교분석하고 있다. Ter-Minassian(1997)은 지방채 관리체계를 유형화한 바, 시장 규율형(market discipline), 규범형(rule-based approach), 행정적 통제형(administrative control), 정부간 협력형(cooperative control)으로 분류한 바 있다.

행정적 통제형은 주로 중앙정부가 지방채무에 대하여 직접적인 통제권한을 보유하고 지방자치단체의 차입상한을 결정한다. 중앙정부가 모두 차입하여 지방에 교부하는 방법도 있다. 일본, 영국, 아일랜드, 그리스 등이 해당한다. 시장 규율형은 지방채무 발행을 전적으로 시장에 의존하며 시장에서 신용도를 평가하여 차입조건이 결정되는 방식이다. 차입상한제등 중앙정부의 직접적인 감독 체계를 배제한다. 캐나다, 프랑스 등이 대표적이다. 중앙·지방간 협력형은 중앙 정부와 지방자치단체가 교섭하여 차입총액등을 결정하는 방법으로 오스트레일

리아, 독일 등이 해당된다. 규범형은 적채기준을 설정하고, 적채기준 이내에서는 기채자율권을 허용하는 방식이다. 적채기준은 채무잔고 상한액 등 정량적 지표와 외채제한, 차입용도제한(황금률) 등 정성적 기준을 혼용하며 미국, 스위스 등이 대표적인 국가들이다.

그러나 실제로는 대부분의 국가가 4개 유형을 혼용하여 지방채무를 관리하며 제도상의 중요도를 어디에 두느냐에 따라 국가별 유형은 유동적이다. 예컨대 프랑스는 기채자율권이 완전히 보장되어 시장규율형으로 분류하였으나 균형예산이나 황금률 등 지방채 발행금지 규범이 엄정한 편이다. 스위스 역시 주정부와 꼬문의 차입은 투자사업에 한정하거나 주민투표를 요구하는 등의 규범이 적용

〈표 3-5〉 지방채무 관리유형과 특징

유형	개요	특징
행정적 통제형	· 중앙정부가 직접적인 통제권한을 보유 · 기채승인제	· 거시경제 안정성을 목적으로 중앙정부 통제 · 지방의 자율성을 저해 · 발전해야 할 관리방식
시장 규율형	· 지방채발행 자율화 · 신용평가와 차입조건 연계 · 차입상한제 등 중앙정부의 직접규제가 없음	· 시장원리에 근거하여 자치단체가 재정을 운영 · 시장규율을 수용하는 관련제도의 정비가 관건
중앙·지방 협력형	· 중앙정부와 지방자치단체가 협의하여 차입액 및 용도 등을 결정	· 행정적 통제형과 시장규율형의 단점을 보완 · 중앙·지방 쌍방향 협의방식으로 바람직한 형태 · 중앙·지방 역학관계에 따라 통제형으로 변질
규범형	· 사전에 정해진 규범에 근거하여 지방채무 관리 · 지방채무 총액한도, 외채금지, 투자사업에 한정하여 채무발행 등 제한기준 적용	· 사전 규범에 의해 운용 · 투명성이 높고 시장친화적 · 규범 설정이 상급정부 주도형인 경우 행정적 통제형으로 변질 우려

하며 캐나다 역시 균형예산을 주헌법에 규정하고 있다. Rattsso(2002)에 의하면 중앙·지방 협력형으로 분류된 벨기에나 덴마크는 쌍방간의 교섭으로 차입상한을 설정하고 있으나 지방자치단체의 재량은 작기 때문에 행정적 통제형에 가깝다고 지적한바 있다. 또한 행정적 통제형으로 분류하는 노르웨이, 스페인 등도 중앙정부의 통제력이 엄정하다고 볼 수 없으며 기준에 따라 규범형으로 분류할 수도 있다¹⁰⁾.

이것은 어떤 유형에 어떤 국가들이 해당되느냐 보다는 개별 유형의 특성과 정책함의가 중요함을 시사한다. 이런 맥락에서 개별 유형의 특성과 한계, 정책과제를 중심으로 기술하기로 한다.

가. 행정적 통제형

행정적 통제형은 주로 단일형 국가나 금융시장 성숙도가 미흡하고 분권화가 충분히 진전되지 못한 개도국에서 운용하는 지방채무 관리방식이다. 행정적 통제형의 특징으로 ① 거시경제정책과 밀접한 관계에 있는 외채발행에 대해서는 엄격하게 관리하며, ② 외채발행은 지방자치단체별 소액 발행보다는 중앙정부 통합하의 공동발행이 바람직하고, ③ 일부 지방자치단체는 신용도가 악화되어 다른 지방자치단체에 부정적인 영향을 줄 수 있는데 이를 중앙정부 보증하에 해소가능하며, ④ 외국인 투자가는 지방채 매입시 중앙정부 보증을 강하게 요구한다는 점을 지적할 수 있다.

행정적 통제형에서 지방자치단체는 중앙정부 보증에 의존하는 경향이 높아진다. 지방채무에 대한 중앙정부의 통제는 지방분권의 진전과 금융시장의 접근성을 개선하는 방향에서 단계적으로 해소하여야 한다. 시장메커니즘적·사전적 규율의 확립, 지방자치단체 재정운용능력의 배양 등이 앞으로 중시해야 할 정책과제이다.

10) 유형별 국가는 <부록 1>을 참조하기 바람

나. 시장규율형

시장규율형은 지방분권의 진전과 함께 지방자치단체의 행정적·재정적 운용에 중앙정부의 개입을 축소하면서 시장메커니즘이 그 역할을 대행하는데 의의가 있다. 그러나 시장규율형이 작동하기 위해서는 ① 채무규모 및 상환능력에 관한 충분한 정보공개, ② 금융시장의 자유로운 개방과 자율화, ③ 지방자치단체 채무불이행시 중앙정부의 구제금융이 없다는 정책신호와 신뢰성, ④ 시장의 신호(신용평가 등)가 전달되고 참여자들의 신속한 대응 등의 전제조건이 충족되어야 한다.

시장규율형의 대표적인 국가로 거론하는 미국이나 캐나다는 상기 4대 조건이 정비되어 있다는 평가를 받는다. 예컨대 미국은 MSRB(Municipal Securities Rulemaking Board : 지방채규제제정위원회), GFOA(정부채무담당자협회: Government Financial Officials Association)가 정보공개 가이드라인을 설정하는 등 투명성이 높은 정보공개가 이루어지고 있다. 금융시장역시 자금운용의 탈규제화, 지방채 인수·유통시장의 활성화가 정착되어 있다. 지방채에 대한 신용평가제도가 발달되어 있고, 주 정부나 지방자치단체의 파산에 대해서도 파산법과 같은 법적 장치를 가동하고 있다.

물론 시장규율형으로 분류된 국가 중에서도 이러한 요건을 충분히 충족시키지 못하는 경우도 있다. 파산 지방자치단체에 대한 구제조치가 대표적인데, 이를 엄격하게 금지하는 국가는 소수이며 스웨덴, 프랑스도 과거 구제조치를 가동한 경험이 있다. 신용평가 역시 신뢰성, 객관성 등에서의 한계로 신호기능이 효과적으로 작동한다고 단정하기 어려운 부분이 있다. 비교적 투명성이 높은 캐나다에서도 1990년대 전반기까지 신용등급 하락에도 불구하고 지방채무가 급증한 경험이 있다.

다. 협력형 및 규범형

행정적 통제형을 바람직한 관리방식으로 볼 수 없으나 시장규율형 역시 각국

의 정치구조나 사회경제적 환경이 이질적이어서 전제조건을 보완하고 충분한 기능이 발휘되기를 기대하는 것도 쉽다고 볼 수 없다. 협력형은 중앙·지방의 협력과 교섭, 혹은 규범의 적용으로 보완할 수 있다는 의의를 지닌다.

협력형은 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체가 협조하여 채무상한액을 확정하는 방식이다. 오스트레일리아에서 정부차입은 국가채무위원회(National Loan Council)가 그 기능을 수행한다. 연방정부와 주정부는 재정상황, 기채사업의 수요, 거시경제의 추이 등을 감안하여 채무발행액을 결정하는데, 이러한 형태가 대표적인 협력형이다. 이러한 관리방식은 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 정보를 공유하며 대화를 촉진하는 측면에서 유효하며 지방의 수용성이 우수하다는 특성을 갖는다. 반면에 중앙·지방간 교섭이 정치적 요인에 좌우될 소지가 다분하며 양자간 세력불균형 상태에서는 효과적으로 기능하지 못한다는 지적도 있다. 즉, 지방의 입장이 취약하면 사실상 행정적 통제형으로 기울어지며 반대로 지방의 영향력이 높으면 재정위기 예방기능이 취약해지는 문제가 발생한다.

규범형은 헌법 혹은 법률로 일정한 규범을 제정하여 지방채무를 관리하는 방식이다. 채무규모나 기채사업의 용도 등에 제한을 가하거나 세입대비 이자상환 비율 등으로 신규차입을 제한하는 방식이 대표적이다. 때문에 투명성이 높고 공정성이 확보되며 중앙정부와 지방자치단체의 갈등을 회피하는데 유리하다. 그러나 규범형이 유효하게 작동하기 위해서는 공공기관에 대한 명확하고 통일적인 회계기준의 정비, 부외거래의 엄정한 제한이 실현되어야 한다. 공공기관의 모든 세출정보가 정확성·신뢰성 있게 생산·제공되는 제도정비도 중요하며 부외거래에 해당되는 외곽기관의 설치를 가능한 축소·폐지하는 제도적 장치도 필요하다.

2. 지방자치단체 재정파산과 재정규율

가. 재정위기와 재정규율제도

지방자치단체 재정위기 예방을 목적으로 한 재정규율제도(fiscal discipline)는

크게 사전적 제도와 사후적 제도로 구분할 수 있다. 사전적인 재정규율 수단으로는 지방채발행에 대한 직접적·간접적 규제를 들 수 있다. 중앙정부 통제형에 속하는 국가들은 주로 직접적인 규제를 선호한다. 정량적인 지표를 이용하거나 개별 지방자치단체의 발행액을 결정하는 등 중앙정부가 지방채발행 승인권을 행사한다. 시장규율형 및 규범형 국가들은 지방채의 용도를 투자사업에 한정하는 소위 황금률(golden rule)을 제외하면 균형예산원칙과 같은 간접적인 규제양식이 중심을 이루고 있다. 시장규율형 국가들은 지방채발행의 자율성을 보장하고 있으며 규율형 국가도 총액한도와 같이 사전에 규정한 법령의 범위에서는 사전승인제를 적용하지 않고 있다¹¹⁾.

사후적인 재정규율 수단으로는 파산법, 구제자금, 재정분석과 같은 재정위기 관리제도를 들 수 있다. 지방자치단체를 대상으로 한 파산법은 미국등 일부 국가를 제외하면 대부분 도입하지 않고 있다. 파산한 지방자치단체에 대한 구제자금 역시 명시적으로 도입하지 않고 있으나 Wildasin이 제기한 외부성등으로 암묵적인 구제자금제도를 운용하고 있다.

〈표 3-6〉 주요국 지방채발행에 관한 중앙정부 개입원칙

	사전적 재정규율		사후적 재정규율	
	중앙정부 개입	발행기준	재정위기시 국가지원	지방자치단체 파산법
일본	· 기채허가제 · 협의제 이행	기채제한비율 일정 초과단체 발행제한	자치체 재정재건법 근거하에 지원	없음 (공사, 3섹터는 특정 조정제도 적용)
영국	· 기채허가제 · 기준완화	채무잔고상한채무상 환준비금 적립의무, 황금률 등	발행기준과 연동하 여 재정위기 예방 조치	없음
프랑스	· 기채자율화 (82년) · 사후감독제	균형예산원칙 황금률 등	특별조성금 (260만유로, 제한적)	없음

11) 주요 선진국의 지방채무에 대한 사전적인 재정규율은 <부록1>을 참고하기 바람

	사전적 재정규율		사후적 재정규율	
	중앙정부 개입	발행기준	재정위기시 국가지원	지방자치단체 파산법
스웨덴	· 전혀 없음	균형예산원칙 황금을 등을 적용하 나 낮은 규제	재정압박 지방자치 단체 지원	없음
독일	· 연방정부 불개입 원칙 · 기초단체 발행액 은 주정부가 포 괄적으로 허용	· 별도기준 없음 · 허가대상 기초단 체는 세출삭감 부과	연방보충교부금 (재정재건특별보충 교부금)	없음
미국	· 연방정부 불개입 원칙 · 기초단체는 일부 주정부 개입	· 총액한도제 (일반재원채) · 수익채는 낮은 규제 · 주민투표 의무화	· 주정부 대상 재 정지원 없음 · 재정위기 지방자 치단체 주정부 재정지원	파산법 적용
캐나다	· 연방정부 불개입 원칙 · 기초단체는 주정 부 허가	· 재정수지 균형원칙 · 기초단체는 총액 한도제 도입	· 주정부 대상 재 정지원 없음 · 기초단체는 주정 부 재정지원	없음

자료 : 土居丈朗 · 林伴子 · 鈴木伸幸(2005)

나. 재정위기와 재정분석

사전적 재정규율 중 재정위기의 예방기능으로서 재정분석·평가제도가 갖는 의미는 독특한 위치에 있다. 재정분석·진단제도는 재정위기의 간접적 관리수단이면서 정책의 실효성도 기대할 수 있는 제도인데, 대표적으로 프랑스를 지목할 수 있다.

프랑스는 1982년 이전까지 엄격한 기채승인제도를 유지하였으나 ‘지방분권법’을 제정하면서 사후감사 위주의 지방채 자유화정책으로 전환하였다. 그 결과 오늘날 프랑스의 지방채제도는 지방자치단체의 자율성이 가장 높은 수준을 유

지하고 있다¹²⁾. 그러나 1990년 앙굴렘(Angoulême)이 재정위기에 직면하자 기채 자율권의 대응조치로서 재정분석·진단제도를 도입하였다¹³⁾.

프랑스는 재정분석·진단제도(réseau d'alerte)를 중앙정부 차원에서 실시하고 있으나 활용범위는 금융기관의 신용평가까지 영향을 미치고 있다. 이것은 프랑스의 재정위기관리제도가 종전의 기채승인제에서 간접적·사후적인 평가·감독기능으로 전환하였음을 말해준다. 프랑스의 재정분석·진단제도는 ① 채무부담율(채무잔고/세입), ② 자기금융계수((경상지출+채무상환비)/세입), ③ 지출경직도((인건비+분담비+채무상환비)/세입), ④ 과세력(전국 평균세율에 대한 세율인상 여분) 4개 지표로 구성되며 다음 산식을 근거로 종합점수를 산출하는 구조이다. 종합점수가 20점 미만이거나 2년연속 30점 미만이면 데빠르뜨망은 해당 지방자치단체의 재정건전화를 지도·감독하여야 한다. 이것은 일종의 재정건설팅적 성격으로 볼 수 있다.

- 종합점수 -

$$(\text{채무부담율} \times 4) + (\text{자기금융계수} \times 4) + (\text{지출경직도} \times 2) + (\text{과세력} \times 1)$$

3. 지방자치단체 재정위기와 구제자금제도

지방자치단체 재정위기의 사후적 조치는 비재정적 구제와 재정적 구제로 나눌 수 있다. 유럽평의회(Council of Europe: 2002)가 실시한 실태조사¹⁴⁾에 의하면 지방자치단체 재정위기에 대응한 중앙정부의 구제제도는 재정건전화를 위한 정책협의나 재정건전화계획의 수립과 같이 비교적 낮은 수준의 구제제도를 운용

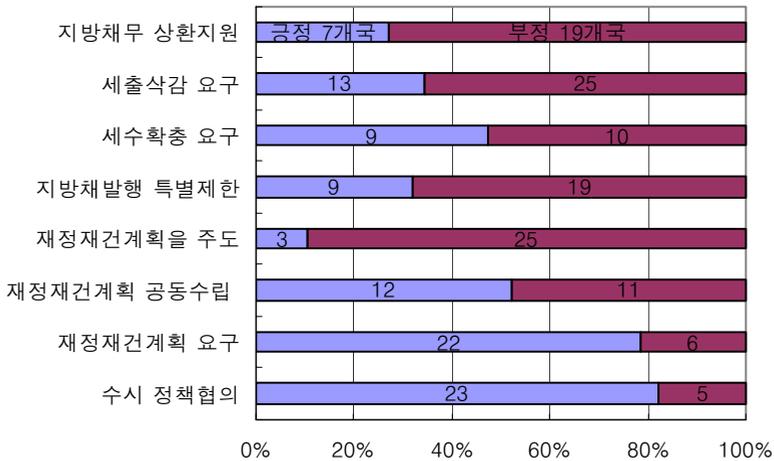
12) 원칙적으로 지방의회가 지방채발행의 승인권을 행사하며 발행총액, 이자율, 발행기관의 선정 등 모든 내용이 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 이루어진다. 특히, 1986년에는 지방채에 대한 가격보조(이자율 혜택)를 폐지함에 따라 경쟁적인 지방채시장으로 전환하였다.

13) 도시재건을 목적으로 적극적인 문화진흥책, 사회정책을 실시하고자 1,400억프랑의 자금을 과도하게 차입하여 1990년에 지불정지를 당하였다.

14) 28개국을 대상으로 설문조사방식을 이용하였다.

하는 것으로 나타났다. 재정재건계획도 중앙정부 차원의 재정지원 보다는 지방자치단체 스스로의 세입확충이나 세출삭감과 같은 자구노력에 제한되어 있었다. 반면에 중앙정부가 지방채무를 인계받아 사실상 상환재원을 지원하는 사례는 매우 소수에 불과하였다.

〈그림 3-4〉 재정위기 지방자치단체에 대한 비재정적 조치



자료 : Council of Europe(2002)

시장규율에 의하여 지방자치단체 재정의 건전성을 확보하기 위해서는 무엇보다 중앙정부가 재정적 구제제도를 운용하지 않는다는 점을 명시적으로 표방해야 하며 이러한 사실이 역사적·정책적으로 확립되어야 한다. 이러한 원칙은 지방자치단체는 물론이고 일반투자자의 도덕적 해이를 예방하는데 중요한 조건이 된다. 그러나 실제로는 정치적 이유로 구제조치를 강구하거나 실시한 경험이 있다고 응답하였다. 15개 국가에서 재정위기 지방자치단체에 대한 보조금제도를 운용한다고 응답하였으며 주로 단일국가에서 이러한 재정지원을 실시하고 있었다. 이러한 보조금제도는 객관적인 기준에 입각하여 운용하거나 국회 승인하에 지원이 가능하였다. 또한 17개 국가에서는 구제보조금제도 이외에 다른 재원으로 지원이 가능한 것으로 조사되었다.

〈표 3-7〉 구제보조금제도 적용조건

	긍정	다소 긍정	부정	소계
보조금제도 적용시 조건이 명확함	10개국	2개국	2개국	14개국
보조금 규모가 제도적으로 결정됨	4개국	3개국	4개국	11개국
재정위기 지방자치단체 보조시 국회 승인	1개국	2개국	9개국	12개국

〈표 3-8〉 구제보조금제도 이외 재정지원제도

다른 보조금제도나 일반재원으로 지원가능	17개국
구제보조금제도 이외 재정지원 불가	9개국

재정위기 지방자치단체에 대한 또다른 재정지원 수단으로 중앙정부의 채무보증이 있다. OECD국가를 대상으로 한 Sutherkand, Price and Jomard(2005)의 조사에 의하면 대부분의 국가들이 지방채무 상환보증제도를 도입하지 않는다. 캐나다가 연방정부 차원에서 지방채무 보증제도를 운용하고 있으나 주정부 채무는 제외하며 덴마크, 핀란드 등 일부 국가들이 제한적인 범위에서 운용하고 있다.

〈표 3-9〉 지방채무에 대한 상급정부의 보증제도 현황

	정부보증			
	비보증	예외가능	사례별 가능	보증
오스트리아	√			
캐나다(주)	√			
캐나다(지자체)				√
체코		√		
덴마크	√			

	정부보증			
	비보증	예외가능	사례별 가능	보증
핀란드		√		
프랑스	√			
독일(주)	√			
독일(지자체)	√			
아일랜드	√			
일본	√			
한국	√			
네덜란드	√			
노르웨이	√			
폴란드			√	
포르투갈	√			
스페인(주)	√			
스페인(지자체)	√			
터키			√	

4. 재정위기와 법적 기반

가. 미국의 파산제도

중앙정부 구제조치는 도덕적 해이를 초래함으로써 재정지원은 배제하는 것이 바람직하다. 재정지원을 해도 무제한적 지원을 제어하는 의미에서도 파산원칙 등이 정해질 필요가 있는데, 실제로는 지방자치단체 파산원칙과 절차를 정한 국가는 소수이다. 유럽평의회 조사보고서에 의하면 5개국이 지방자치단체 파산을 법적으로 용인하고 있으나 구체적인 파산절차를 규정한 국가는 2개국에 불과하였다.

지방자치단체 파산에 관한 대표적인 규범은 미국의 파산법이다. 연방파산법 제 9장은 지방자치단체 채무불이행과 관련한 요건, 채무조정절차 등을 상세하게 규정하고 있으며 주로 파산 지방자치단체의 건전성 회복에 주력하고 있다. 때문에 연방파산법은 자산매각등의 정리를 규정하지는 않고, 단체장의 행정권한이 유지되며 만기연장, 원리금 감면 등 채권자와의 채무조정절차가 주된 내용을 이룬다.

그러나 미국의 연방파산법은 연방국가의 특성상 주정부법과 상호보완적인 관계에서 지방자치단체 파산에 대응하는 구조이다. 즉, 연방파산법이 지방자치단체 파산을 규정하는 유일한 규범은 아니며 일차적으로 주정부법이 파산을 허용하는지 여부와 허용한다 해도 연방파산법에 근거하여 파산신청이 가능한지 여부에 따라 진행되는 후속적인 절차로 받아들여야 한다. 연방파산법에 파산 신청을 불허하는 주정부도 있으며 허용한다 해도 상환불능의 요건과 기준, 채무정리 계획의 실현가능성과 실행의지, 채권자의 동의요건 등을 우선 주정부법에 규정하고 있다. 경우에 따라서는 지방자치단체 파산을 주정부법으로 대체하기도 한다.

이와 같이 연방파산법 제9장을 보는 시각은 주정부에 따라 매우 다양한 형태를 띄고 있다. 무조건 허용형은 연방파산법에의 파산신청을 허용하며 조건부 허용형은 연방파산법 파산신청 이전에 주정부 승인을 요구한다. 켄터키주의 경우 원칙적으로 자유신청이 가능하나 사전에 채무조정계획에 대해서는 주정부 승인을 요구한다. 대체형은 주법으로 주법원 및 주정부 감독하에 연방파산법과 동일한 채무조정 절차를 규정한다. 1975년 ‘뉴욕시 긴급재정법’을 제정하여 상환기일 연장을 인정한 뉴욕주가 대표적이다. 파산금지형은 주정부법으로 연방파산법 신청을 금지하며 지방자치단체 파산이 발생하지 않도록 재정상의 감독·제한을 규정하고 있다.

역사적으로 볼 때 연방파산법에 신청하여 처리한 사례는 오렌지카운티(Orange County)에 불과하였다. 뉴욕시(1975년)는 주정부가 간여하여 조기에 예방한 파산회피형이며 Chelsea시(1991년)는 주정부가 파산관재인을 파견하여 재정건전화를 주도한 재생형이라고 볼 수 있다¹⁵⁾.

15) 뉴욕시는 주정부와 협의하에 인원감축, 공적부조 억제, 자본예산 삭감 등의 자구노력 추진하였으며 주정부가 직접 개입하여 시장을 해임하고 주지사가 임명한 파산관재인이 주

미국의 지방자치단체 파산제도는 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 법적 조치로서 파산절차가 정비되어 있으며 원칙적으로 파산 이전에 주정부가 지원함으로써 파산을 회피한다. 둘째, 연방파산법 9장은 지방정부의 파산을 규정하고 있으나 일반 기업과는 달리 재정건전화 절차의 일종으로 기능한다. 셋째, 지방자치단체의 파산은 정치적, 사회적으로 주정부가 개입하도록 요구한다.

〈표 3-10〉 연방파산법 제9장에 대응한 정책유형

유형	연방파산법에의 대응	해당 주정부
무조건 허용형	· 무조건 신청가능	14개
조건부 허용형	· 조건부로 신청가능	6개
주법 대체형	· 주정부법에 연방파산법 관련 사항을 규정 · 연방파산법 신청도 가능	6개
파산 금지형	· 지방자치단체 채무정리를 방지하는 엄중한 규제 · 연방파산법 신청 금지	3개
무 규정형	· 연방파산법 신청에 대한 특별한 규정이 없음	21개

다. 일본의 지방자치단체 재정건전화법

일본 총무성은 지방자치단체의 채무누적을 사전에 방지하기 위해 조기경보장치라 할 수 있는 재정지표를 관리하고 있다. 2004년도 결산까지는 지방재정법과 지방재정재건촉진특별법 규정에 의거하여 실질수지비율과 기채제한비율¹⁶⁾을

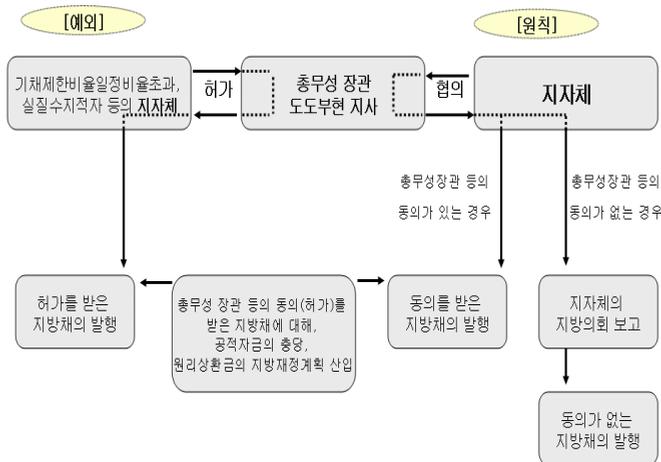
도적으로 재정건전화계획을 수립·추진하였다.

- 16) 기채제한비율 = $\frac{A-(B+C+E)}{D-(C+E)}$ 의 3년간 평균치로 산정한다. 여기서, A는 당해연도 일반회계채 원리금상환액, B는 A에 충당된 특정재원, C는 보통교부세 산정시 기준재정수요에 반영된 공채비, D는 보통교부세 산정에 적용하는 표준재정규모, E는 보통교부세 산정시 사업비 보정으로 산입한 공채비이다.

가장 대표적인 지표로 관리하였다¹⁷⁾.

그러나 2006년 홋카이도 유바리시(北海道 夕張市)가 재정재건단체를 신청하여 사실상 재정파산을 선언한 것을 계기로, 그동안 지방재정 전반에 걸쳐 역점적으로 추진한 재정분권 촉진책을 보완할 필요성이 제기되었다. 소위 3위일체에 의한 재정분권화 촉진책이 시행되고 시장감시에 의한 지방채관리정책으로의 전환 등으로 재정위기의 우려가 높았다. 특히 일본의 지방채정책이 2006년부터 중앙정부와 협의하는 절차만 거치면 지방의회의 승인하에 자유로운 지방채발행이 가능해지는 ‘협의제’로 이행함에 따라 시장원리에 의한 자율규제와 이를 뒷받침하는 법적 재정비의 필요성이 대두되었다¹⁸⁾.

〈그림 3-5〉 일본의 지방채 협의제도 운용구조



17) 1955년에 ‘지방재정재건촉진특별조치법’을 제정하여 적자제한비율이 일정 수준을 초과하면 ‘준용재정재건단체’로 지정하여 중앙정부가 관리하여 왔다. 2004년까지는 효고현이 준용재건단체로 지정되어 중앙정부가 이자상환비를 지급하거나 국고보조율을 인상하는 방식으로 재정재건을 지원받았다.

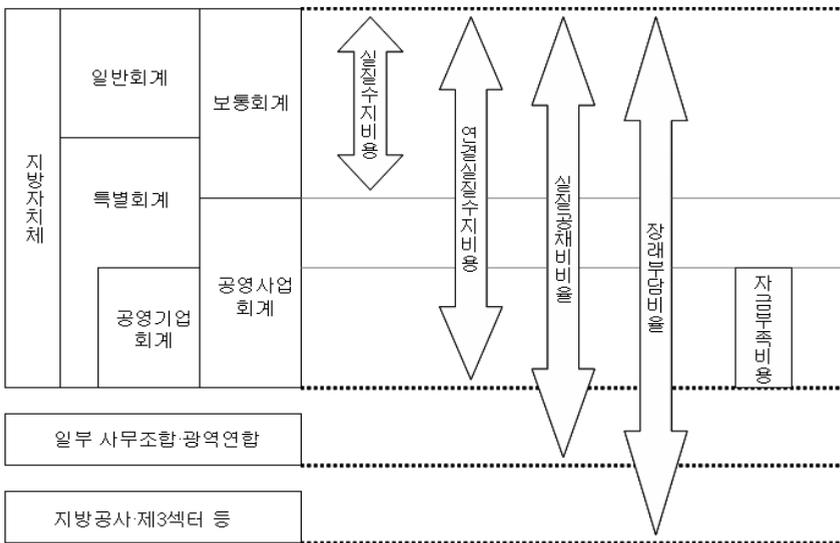
18) 지방분권일괄법(地方分権一括法)에 의해 2006년도부터 기존 지방채허가제가 지방채협의제로 이행하였다. 다만, 도도부현의 경우 실질수지비율(=실질수지/표준재정규모)이 2.5% 이상이거나 실질공채비율이 18%를 초과하면 ‘예외 지방자치단체’로 지정되어 종전과 같이 사전승인을 강제화하고 있다.

유바리시 재정파산의 본질적인 문제는 다음 아닌 제3섹터나 지방공사의 과잉 채무였다. 이미 유바라시 파산 이전에도 홋카이도 주택공사(北海道住宅供給公社), 와카야마현의 토지개발공사(和歌山県土地開発公社), 나가사키현의 주택공사(長崎県住宅供給公社) 등의 외곽기관들의 파산을 경험하여 왔다.

2006년에 도입한 ‘자치체재정건전화법’은 이러한 지방공영기업, 지방공사, 제3섹터 등 외곽단체의 경영부실을 조기에 예방하면서 지방자치단체 재정파산에 대비한 법적 장치이다. 동법은 ① 일반회계, 특별회계, 외곽기관을 통합한 연결재무지표 개발·적용, ② 재무정보 확대 및 예측능력 제고(4대 지표 개발·적용), ③ 지방자치단체 파산 및 재정건전화 유도 등으로 특징지을 수 있다.

이를 위하여 재정분석 전반에 걸쳐 대대적인 보완을 서두르고 있다. 연결결산이나 발생주의 결산의 도입 등 지방공공부문의 회계제도 개혁을 통해 재정분석지표를 보완하고 있다. 특히, 재정위기 예측력 개선을 위한 4대지표인 실질수지비율, 연결실질수지비율, 실질공채비율, 장래부담비율은 연결재무제표 개념에서 단계별로 개발할 계획이다.

〈그림 3-6〉 지방재정분석 개편체계



이들 4대지표 중 Stock지표인 장래부담비율을 제외한 나머지 3개 Flow지표는 ‘재생판단비율’로 정의하여 이들 중 어느 하나라도 재정재생기준 이상으로 악화 된 경우에는 ‘재정재생단체’로 지정된다. 재정재생단체로 지정된 지방자치단체는 ‘재정재생계획’을 수립하여 총무성의 동의를 얻어야 하며 지방의회 승인하에 자구노력을 추진하여야 한다. 총무성의 동의를 얻은 재정재생계획은 비록 계획 기간 이내로 제한된다 해도 지방채를 발행할 수 있다. 사실상 적자지방채의 발행을 용인하는 것이다.

〈표 3-11〉 자치체 재정건전화법의 제도적 특징

	건전단계	조기건전화단계	재정재생단계
자치체 재정 건전화법	<ul style="list-style-type: none"> · 지표정비 · 정보공개 · 외부감사 · 의회보고 · 공표 	<ul style="list-style-type: none"> · 자구노력으로 건전화 가능 · 재정건전화계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 의회의결 - 외부감사 의무화 · 추진결과 의회보고 · 조기건전화 매우 곤란시 총무성은 필요사항을 도도 부현에 권고 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정재생을 위한 국가개입 불가피 · 재정재생계획수립 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의결 - 외부감사 의무화 · 총무성 동의하에 재정재생 계획 추진 · 동계획 부동의시 총무성은 예산변경 권고
지방재정 재건촉진 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> 〈현행제도 과제〉 · 재정정보공개 불충분 · 재건단체 선정기준 및 조기사정기능 미흡 · 재정지표를 보통회계 중심으로 운용 · 채무상황을 제한적으로 파악 · 공영기업 조기사정조치 부재 		<ul style="list-style-type: none"> · 적자단체 신청에 의해 재정재건계획 수립 (총무성 동의 필요) · 신청대상 적자비율 <ul style="list-style-type: none"> - 도도부현 : 5% - 시정촌 : 20%

제3절 정책적 시사점

역사적으로 지방자치단체 재정위기(파산)는 다양한 배경에서 출발하고 있으나 최종적으로는 세입과 세출의 불균형으로 귀결된다. 즉, 세입여건이 악화되거

나 세출구조가 경직적으로 증가하면 재정수지의 불균형은 불가피해지며 이러한 적자재정이 구조화됨으로써 악성채무의 발행이 반복될 때 재정위기는 도래하게 된다. 다만, 세입여건의 악화와 경직화된 세출구조의 압박을 유발하는 요인에 대해서는 보다 구체적인 분석을 필요로 한다.

첫째, 국가재정과 달리 지방재정은 경제적 충격에 상대적으로 취약하다는 점을 지적할 수 있다. 재정위기를 어떤 요인으로 설명하든 경제적 충격은 세입축소와 세출증가를 유발하기 때문에 대단히 중요한 위치를 차지한다. 지방재정의 근간을 이루는 지역산업의 침체나 몰락은 지방세수입을 격감시킬 뿐만 아니라 실업자 구제, 사회적 약자들의 증가를 유발함으로써 복지비를 비롯한 세출구조의 경직화를 초래하게 된다. 독일의 브레멘와 잘란트주, 일본의 유바리시, 미국의 대도시 등 재정위기를 경험한 지방자치단체의 대대수는 조선, 석탄, 자동차, 철강 등 주력산업의 붕괴가 주된 원인이었다.

둘째, 세입·세출기능의 부조화도 재정위기의 중요한 요인으로 작용한다. 재정분권을 과도하게 추진하거나 방향설정 오류가 있을 때, 국가 전체의 조세체계가 상급정부 중심으로 운용됨으로써 수직적 불균형이 심각할 때, 상급정부의 보조금이 크게 축소되면 적자예산의 편성이 불가피해진다. 스웨덴, 이탈리아, 중남미(세원의 수직적 불균형), 미국(연방보조금 축소) 등이 이 부분에 해당한다. 특히, 세원의 수직적 불균형은 재정위기의 사전적 요인에 그치지 않고 사후적인 측면에서도 자구노력의 제약으로 작용하여 구제자금제도의 명분을 제공하게 된다. 자구노력의 핵심이 불요불급한 세출경비의 축소와 징세노력 강화라고 볼 때, 세원자체가 빈약한 상태에서는 세입확충 역시 한계를 보일 수 밖에 없어 지방자치단체는 과잉차입으로 대응하게 된다. 이 경우 상급정부는 재정위기 지방자치단체가 상환보증, 상환비 보전 등의 재정지원을 요구할 경우 이를 거부하기 어렵게 된다.

상급정부는 구제자금의 요구를 거부하기 어려워진다.

셋째, 세출측면에서 복지비등 경직성 경비의 지속적인 증가에 유의해야 한다. 국가 전체적으로 노령화의 진전, 삶의 질 개선, 이민자 증가 등으로 관련된 세출

〈표 3-12〉 재정위기 유발요인 및 사례

		유발요인	재정위기 사례
정치 사회적 원인	세원배분 불합리	· 세원의 수직적 불균형 · 세입 · 세출기능 부조화 · 연방보조금 감축	· 중남미 · 스웨덴, 이탈리아 · '80년대 미국 주정부
	세출구조 변화	· 복지비등 세출압박	· '70년대 일본 지자체 · Chelsea, 브릿지포드
경제적 원인	지역경제 붕괴	· 지역내 주력산업 붕괴	· 대부분의 미국 지자체 · 일본(유바라시) · 독일(잘란트, 브레멘)
	거시경제 교란	· 외환위기등	· 중남미
기술적 행정적 원인	자금관리 부적절	· 내부 관리감독 부실	· Orange카운티
	도덕적 해이	· 외곽기관 경영부실	· 중남미, 스웨덴, 일본
	연성예산 제약	· 재정규율 취약	· 중남미, 이탈리아

수요는 지속적인 증가추세를 보이게 된다. 문제는 이러한 세출수요가 부분적으로 의무적 성격을 내포하여 재정건전성을 크게 위협한다는 사실이다. 재정압박 단계에서는 비생산적 · 비효율적 지출요인을 적극 억제할 것을 요구하지만 경직성 경비가 과도한 상태에 도달하면 재정건전화를 위한 정책선택의 폭이 크게 축소된다.

넷째, 도덕적 해이와 연성예산제약이다. 지방공사 · 공단등 외곽기관을 무분별하게 설치하거나 이들 외곽기관에 대한 감독체계가 부실할 때, 혹은 제도적인 제약요인을 회피할 목적으로 외곽기관을 이용하여 지방채무를 발행하는 전략적 행태(back-door financing), 재정정보의 체계적인 분석과 재정운용 결과에 대한 재정공시제도 등의 재정규율제도가 허술하면 재정건전성은 크게 훼손된다. 경제적 요인이나 세입 · 세출의 불균형, 세출구조의 경직화 등은 주로 지방자치단체

의 통제범위를 벗어난 외부적 요인에 해당하지만 도덕적 해이와 연성예산제약은 내부적인 재정관리에 해당한다. 때문에 외부적 요인과 다르게 지방자치단체 내부적으로 재정정보를 은폐·왜곡하기 쉽고, 그만큼 장기간에 걸쳐 재정위기가 진행될 가능성이 높아 재정건전성을 회복하기도 어렵게 된다. 유바리시가 대표적으로 비록 지역경제의 중추인 석탄산업의 붕괴에서 출발하였으나 지방공사, 제3섹터의 무분별한 설치, 재무정보의 조작과 분식회계 등의 도덕적 해이가 결정적인 원인이 되었다.

지방자치단체 재정위기의 이러한 사례는 외부적으로는 경제적 충격, 세입·세출기능의 불균형과 중앙집중적 세원편재, 국고보조금의 축소와 같이 불합리한 정부간 재정관계 등이며 내부적으로 도덕적 해이와 연성예산제약이 중요하다는 점을 함축하고 있다. 시간적으로 보면 재정위기를 현재의 재정운영 상태나 결과로 판단하기 보다는 미래의 예상치 못한 충격까지 고려해야 함을 시사한다. 현재 경제적 기반이나 세입여건에 별다른 문제가 없다 해도 향후에 지역경제가 붕괴될 경우에는 재정위기에 직면할 수 있다. 또한 중앙정부의 정책기조 변화로 인하여 정부간 재정관계가 변모할 경우에도 지방자치단체는 재정위기를 경험할 수 있다.

이것은 지방재정 전반에 대한 상시적인 점검체계와 분석, 재정위기 이후의 정책대응과 관련한 제도적 기반이 구축되어야 함을 의미한다. 지방자치단체 스스로가 재정위기를 예측하거나 예방할 수도 있으나 중앙정부 차원에서도 법적·제도적 장치를 재정비하거나 도입해야 할 부분도 있다. 도덕적 해이나 연성예산제약과 같이 지방자치단체 내부적인 요인은 관련 제도의 재정비로 대응해야 실효성을 거둘 수 있다.



제 4 장 현행 재정위기관리제도 운용실태

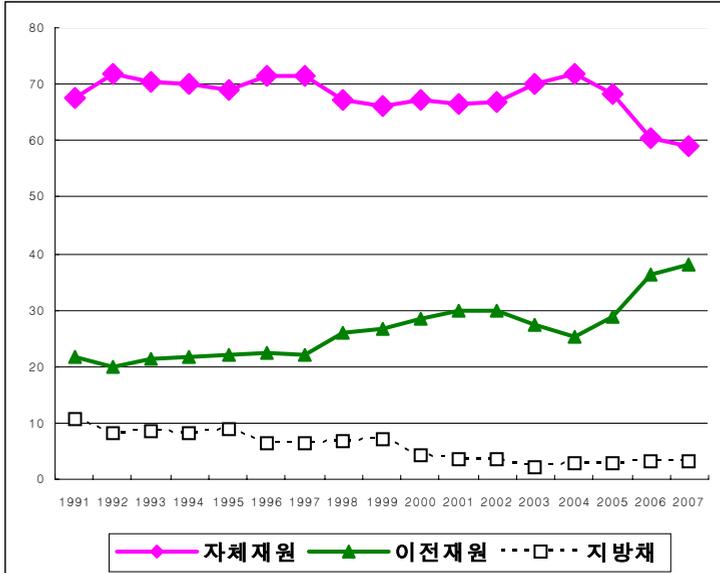
제1절 지방자치단체의 세입세출 구조현황

지방재정의 위기와 직접적·간접적으로 관련된 제도로는 지방채무 총액한도제, 지방재정분석·진단제도, 투융자심사제도, 총액인건비제도, 복식부기회계제도 등을 열거할 수 있으나 본 연구에서는 지방채 총액한도제와 지방재정분석·진단제도에 한정하여 분석하고자 한다. 우선 우리나라 지방재정의 세입·세출 구조에 대하여 고찰하고자 한다.

1. 세입구조 현황 분석

지방자치단체의 재정규모는 2008년 예산순계 124조 9,666억원으로 이는 2007년 당초예산 순계 111조 9,864억원 대비 11.6%가 증가한 것이다. 또한 개별 지방자치단체 재정규모 파악시 활용하게 되는 예산 총계는 161조 2,021억원으로 이는 2007년 당초예산 143조 7,210억원 대비 12.2% 증가한 것이다. 먼저 세입측면에서 자체수입과 의존수입 및 지방채 등의 비율을 보면, 자체수입은 2006년 606,733억원(59.9%), 2007년 659,241억원(38.0%), 2008년 736,501억원(58.9%)으로 최근 3년 간 60%를 밑도는 수준을 유지하고 있으며, 의존수입은 2006년 373,557억원(36.8%), 2007년 425,673(38.0%), 2008년 478,195억원(38.3%)으로 의존수입 비율이 약간 상승하였으며, 지방채는 2006년 33,232억원(3.3%), 2007년 34,950억원(3.1%), 2008년 34,970억원(2.8%) 등 감소 추세에 있는 것을 알 수 있다. 이러한

〈그림 4-1〉 우리나라 지방재원 구성 추이



추세는 1991년부터 최근까지의 지방재원 구성 추이를 보더라도 자체수입의 지속적 감소 대비 의존수입의 증가 및 지방채 감소추세가 이어지고 있는 것으로 분석된다.

또한, 의존재원인 이전재원 중 지방교부세와 국고보조금은 지방양여금제도가 폐지된 이후에 최근까지도 구성 비율이 지속적으로 증가하여 왔다.

〈표 4-1〉 지방재정의 세입구성 현황

(단위 : 억원, %)

	계	자체 자원			이전 자원				지방채
		지방세	세외 수입		지방 교부세	지방 양여금	국고 보조금		
1991	297,422 (100)	201,337 (67.7)	80,351 (27.0)	120,986 (40.7)	64,155 (21.6)	34,524 (11.6)	5,570 (1.9)	24,061 (8.1)	31,930 (10.7)
1992	346,920 (100)	249,907 (72.0)	94,622	155,285	69,061 (19.9)	39,251	12,306	17,504	27,952 (8.1)
1993	377,945 (100)	265,903 (70.4)	110,258	155,645	80,026 (21.2)	44,124	14,211	21,691	32,016 (8.5)
1994	444,173 (100)	311,591 (70.2)	132,286	179,305	96,493 (21.7)	48,214	16,961	31,318	36,089 (8.1)
1995	523,789 (100)	360,634 (68.9)	153,169 (29.2)	207,465 (39.6)	116,539 (22.2)	56,746 (10.8)	18,701 (3.6)	41,092 (7.8)	46,616 (8.9)
1996	630,855 (100)	450,075 (71.3)	173,965	276,110	140,283 (22.2)	65,239	25,744	49,300	40,497 (6.4)
1997	695,716 (100)	496,609 (71.4)	184,977	311,632	154,527 (22.2)	70,146	28,772	55,609	44,580 (6.4)
1998	691,207 (100)	465,157 (67.3)	171,483	293,674	179,865 (26.0)	73,345	28,855	77,665	46,185 (6.7)
1999	731,257 (100)	483,197 (66.1)	185,686	297,511	195,123 (26.7)	69,187	29,061	96,875	52,937 (7.2)
2000	771,761 (100)	518,931 (67.2)	203,616	315,315	220,555 (28.6)	84,494	37,134	98,927	32,275 (4.2)
2001	939,956 (100)	626,232 (66.6)	266,399	359,833	281,562 (30.0)	123,501	46,281	111,780	32,162 (3.4)
2002	1,105,078 (100)	738,682 (66.8)	315,836	422,846	328,880 (29.8)	124,791	41,901	162,188	37,516
2003	1,227,260 (100)	861,859 (70.2)	330,620 (26.9)	531,239 (43.3)	337,043 (27.5)	150,378 (12.3)	44,120 (3.6)	142,545 (11.6)	28,358 (2.3)
2004	1,258,435 (100)	905,470 (71.9)	341,594	563,876	318,506 (25.3)	144,753	38,489	134,964	34,760 (2.8)
2005	1,285,246 (100)	878,391 (68.3)	359,760	518,631	370,817 (28.7)	201,360	-	169,457	36,037 (2.8)
2006 (P최종)	1,167,027 (100)	696,349 (59.7)	380,737	315,612	432,556 (37.1)	221,552	-	211,004	38,091 (3.3)
2007 (p당초)	1,152,337 (100)	659,241 (57.2)	380,732	278,509	458,146 (39.8)	255,051	-	211,590	34,950 (3.0)

주: 2005년까지는 세입순계결산이며 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임.

자료: 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2006, 지방자치단체 예산개요, 2007, 지방교부세 산정해설, 2007, 행자부 내부자료(부동산교부세 관련).

1) 단체별 세입구조

우리나라의 지방자치단체 중 도시지역인 특별·광역시에 비해 도는 농어촌 지역인 군이 많이 포함되어 있어 상대적으로 지방세원이 풍부하지 못해 도(본청)의 세입은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있는 상황이다. 특별·광역시(본청)의 경우는 총 세입 중 자체수입이 80.9%(지방세 66.8%, 세외수입이 14.1%)를 차지하며 중앙정부로부터의 재정지원은 17.1%(지방교부세 5.8%, 국고보조금 11.3%)를 차지하고 있다(서울, 인천은 불교부 단체임). 도(본청)의 경우는 총 세입 중 자체수입이 45.2%(지방세 34.0%, 세외수입이 11.2%)를 차지하며 중앙정부로부터의 재정지원은 53.0%(지방교부세 12.8%, 국고보조금 40.2%)를 차지하고 있음을 알 수 있다.

따라서 도의 기초자치단체인 시군은 부족한 재원을 주로 중앙정부로부터의 지방교부세와 국고보조금으로 보전 받고 있고 도로부터 이전받는 재원규모는 크지 않다.

〈표 4-2〉 특별광역시와 도의 세입구조 : 일반회계

(단위: 억원, %)

구 분	계	지방세	세외수입	지방교부세	국고보조금	지방채
특별·광역시	271,205	181,070	38,205	15,699	30,566	5,665
	100.0	66.8	14.1	5.8	11.3	2.1
도	345,477	117,319	38,755	44,068	138,810	6,525
	100.0	34.0	11.2	12.8	40.2	1.9

주: 결산 총계 기준.

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 2007.

〈표 4-3〉 시군의 세입구조 : 일반회계

(單位: 억원, %)

구분	시		군	
계	369,386	100.0	221,608	100.0
지방세	78,757	21.3	12,739	5.7
세외수입	116,098	31.4	63,773	28.8
지방교부세	75,992	20.6	75,149	33.9
국고보조금	48,074	13.0	51,996	23.5
재정보전금	24,724	6.7	3,428	1.5
도비보조금	21,081	5.7	13,774	6.2
지방채	4,661	1.3	748	0.3

주: 결산, 총계기준.

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 2007.

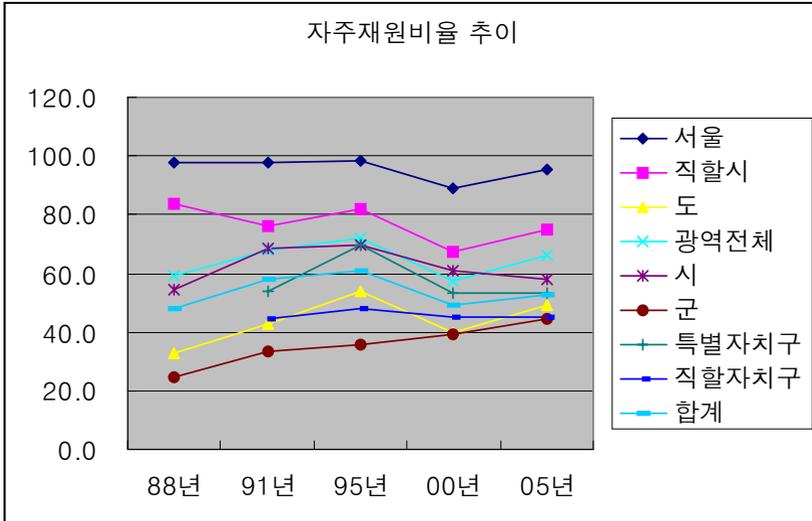
시의 경우는 총 세입 중 자체수입이 52.7%(지방세 21.3%, 세외수입이 31.4%)를 차지하며 중앙정부로부터의 재정지원은 33.6%(지방교부세 20.6%, 국고보조금 13.0%), 도로부터의 재정지원은 12.4%(재정보전금 6.7%, 도비보조금 5.7%)이며, 군의 경우는 총 세입 중 자체수입이 34.5%(지방세 5.7%, 세외수입이 28.8%)를 차지하며 중앙정부로부터의 재정지원은 57.4%(지방교부세 33.9%, 국고보조금 23.5%), 도로 부터의 재정지원은 7.7%(재정보전금 1.5%, 도비보조금 6.2%)이다. 즉, 도는 자체재원이 부족하여 기초자치단체인 시군에 대한 재정조정기능이 취약하고, 시군에 대한 재정조정은 주로 중앙정부 차원에서 이루어지고 있다.

〈표 4-4〉 단체별 세입 중 자체자원 대비 의존자원 비율 추이

(단위: 백만, %)

구분	88년도			91년도			95년도		
	자체	의존자원	합계	자체	의존	합계	자체	의존	합계
서울	1,050,523 (97.9)	23,028 (2.1)	1,073,551	2,538,664 (97.9)	53,595 (2.1)	2,592,259	3,643,720 (98.3)	64,141 (1.7)	3,707,861
직할시	677,619 (84.0)	129,472 (16.0)	807,091	1,817,948 (76.2)	568,049 (23.8)	2,385,997	3,789,578 (82.0)	831,755 (18.0)	4,621,333
도	768,978 (33.0)	1,559,123 (67.0)	2,328,101	1,865,855 (42.7)	2,507,313 (57.3)	4,373,169	4,203,372 (53.7)	3,627,135 (46.3)	7,830,507
광역 전체	2,497,120 (59.3)	1,711,623 (40.7)	4,208,743	6,222,468 (68.1)	3,128,957 (34.2)	9,140,372	11,636,670 (72.0)	4,523,031 (28.0)	16,159,701
시	570,146 (54.6)	473,367 (45.4)	1,043,513	2,116,098 (68.5)	974,816 (31.5)	3,090,913	4,872,126 (69.5)	2,135,216 (30.5)	7,007,342
군	575,184 (24.8)	1,744,234 (75.2)	2,319,418	1,555,906 (33.2)	3,137,594 (66.8)	4,693,499	3,384,668 (35.5)	6,150,189 (64.5)	9,534,857
특별 자치구				620,537 (54.1)	62,382 (5.4)	1,146,353	1,426,206 (69.6)	47,169 (2.3)	2,048,570
직할 자치구				488,603 (44.3)	355,890 (32.3)	1,102,791	1,175,121 (47.9)	537,019 (21.9)	2,452,273
합계	3,642,450 (48.1)	3,929,224 (51.9)	7,571,674	9,894,471 (57.7)	7,254,966 (42.3)	17,149,437	19,893,464 (60.8)	12,813,517 (39.2)	32,706,981
구분	2000			2005					
	자체	의존	합계	자체	의존	합계			
서울	5,619,685 (88.7)	715,924 (11.3)	6,335,609	1,1281,305 (95.6)	517,015 (4.4)	11,798,320			
직할시	5,278,746 (67.5)	2,546,614 (32.5)	7,825,360	9,278,555 (75.2)	3,063,009 (24.8)	12,341,564			
도	6,003,254 (39.6)	9,153,528 (60.4)	15,156,782	12,928,666 (49.1)	13,402,121 (50.9)	26,330,787			
광역 전체	16,901,685 (57.7)	12,416,066 (42.3)	29,317,751	33,488,526 (66.4)	16,982,145 (33.6)	50,470,671			
시	11,248,501 (61.1)	7,176,021 (38.9)	18,424,522	20,076,809 (58.1)	14,462,075 (41.9)	34,538,884			
군	4,611,172 (39.1)	7,177,126 (60.9)	11,788,298	9,507,954 (44.5)	11,847,665 (55.5)	21,355,619			
특별 자치구	1,776,292 (53.5)	1,542,392 (46.5)	3,318,684	3,398,223 (53.3)	2,977,713 (46.7)	6,375,936			
직할 자치구	1,851,819 (45.2)	2,242,918 (54.8)	4,094,737	2,838,022 (44.8)	3,493,455 (55.2)	6,331,477			
합계	32,761,358 (48.9)	26,769,213 (40.0)	66,943,992	63,073,289 (53.0)	43,291,885 (36.4)	119,072,587			

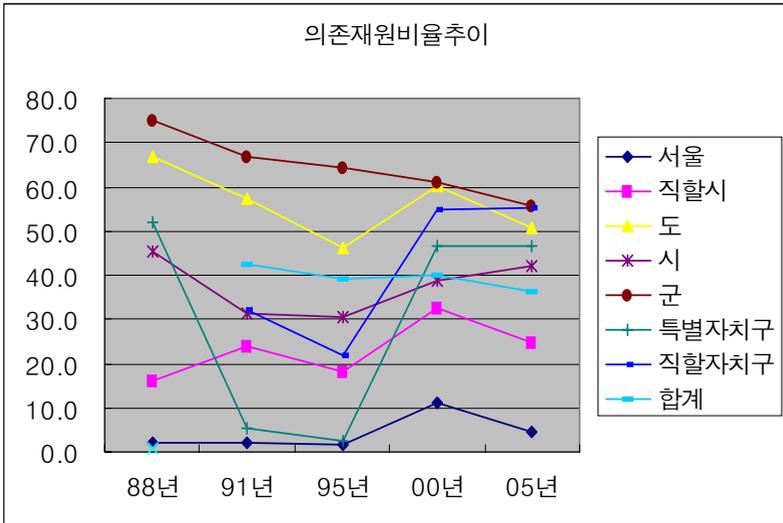
〈그림 4-2〉 우리나라 지방재원 중 자주재원비율 추이



또한, 자치단체별 자체재원과 의존재원 비율의 추이를 보면, 우선 광역자치단체의 자체재원의 경우 88년 약 60%에서 91년 68.1%, 95년 72%까지 상승하다, 2000년에는 하락해 00년에 57.7%, 05년에 66.4%로 낮은 비율을 보이고 있다. 이러한 현상은 기초자치단체 중 군의 경우와 비교하면 더 심각함을 알 수 있는데 기초자치단체의 경우 비율은 낮으나 계속 호전되고 있는 것을 알 수 있다. 88년도 자체재원 비율은 24.8%이었으나 91년 33.2%, 95년 35.5%, 2000년에 39.1%, 05년에 44.5%로 상승한 것을 알 수 있다. 그리고 자치구의 경우는, 특히 직할시의 자치구가 자체재원 비율이 줄고 있는 상황을 알 수 있다. 91년 44.3%에서 95년 47.9%, 00년에 45.2%, 05년에 44.8% 등 계속 비율이 감소하고 있는 것으로 나타났다.

이는 <그림 4-3>에서 보다 명확히 알 수 있는데 군단위를 제외한 대부분의 지방자치단체 유형에서 2000년 전후로 자체재원이 줄었던 것으로 나타났으며 특히 시의 경우 2005년에도 계속 줄고 있는 것을 알 수 있다. 이는 <그림 4-3>을 통해 의존재원비율이 그만큼 급격하게 증가하고 있는 것을 쉽게 이해 할 수 있

〈그림 4-3〉 우리나라 지방재원 중 의존재원비율 추이



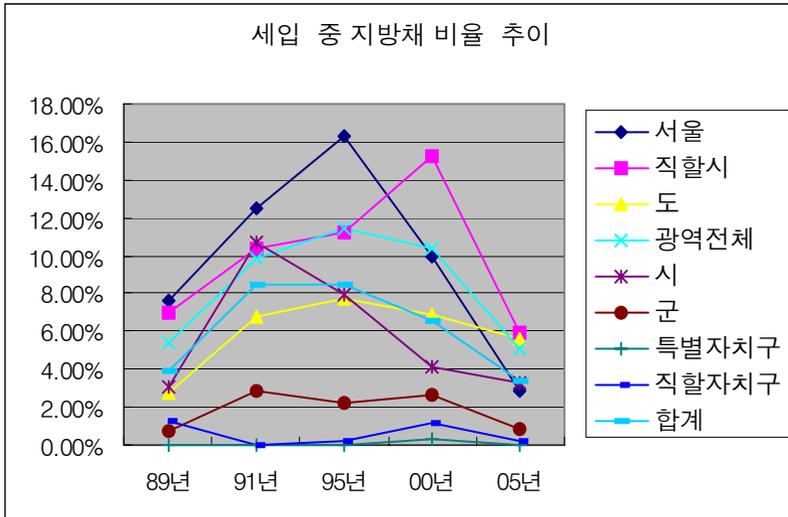
을 것이다. 이 의존재원의 많은 부분을 차지하고 있는 것이 보조금이 되는데 이는 일반적으로 지방자치단체에 국고보조금이 교부되면 전액지원이든 일부지원이든 모두 재정지출은 증가한다. 재정지출의 증가는 부족한 재원을 마련하기 위해 고심하고 있는 지방자치단체의 재정력을 어느 정도 보장할 수 있다. 즉, 기존의 지출항목에서 전액보전이 이루어지면 그 보전액에 상당하는 금액만큼 여유재원이 생겨서 예산상으로는 이 재원을 다른 사업비에 충당할 수 있다. 또한 일부보전의 경우에도 재원부족 때문에 축소지출하게 될 지출항목의 재정지출을 그 보전부문만큼 증가시킬 수 있는 것이다.

보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 국고보조금이 계상됨으로써 지방비부담을 수반할 경우 지방자치단체로서는 자체사업의 지출에 예정했던 재원 중에서 지방비부담액 만큼 부족현상을 나타내므로, 결국 당해 지방자치단체의 재정운영상 압박과 경직성을 초래하는 요인이 된다. 또한 국가로부터 새로이 보전되는 것은 물론 지역주민의 요구와 희망에 의해 교부되는 것일지라도 국가의 지시 및 통제내용이 강하기 때문에 지

방자치단체가 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미친다. 그뿐만 아니라 보조사업 수행에 행·재정상의 감독을 받게 되어 지방자치단체의 재정상 자율성은 약화될 수밖에 없다.

지방채 발행은 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 갖는 two swords theory 과 같은 존재인데, 세수감소 등 재정압박에서 필수사업의 재원을 조달하기 위해

〈그림 4-4〉 지방채 비율 추이



서는 지방채 발행 확대가 필요하게 된다. 자주권의 신장 측면에서도 기채결정권을 지자체에 이양하는 것이 필요한 반면 지방채 남발 및 채무부담에 의한 사업 추진 실패는 지자체의 재정 부담으로 작용하고, 심한 경우 지자체의 재정위기 및 파산요인으로 작용하게 된다. 특히 90년대의 지방채 급증은 이러한 우려를 그대로 증폭시키는 추이를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

90년대 지방채 발행신청 및 승인규모는 정기분 기준으로 연간 3~4조원 수준인데, 지방채 발행신청에 대한 승인비율은 약 80% 내외로 연도별로 큰 기복은 없는 편이다. 시·도별로는 서울, 회계별로는 공기업특별회계가 가장 큰 비중을

차지하고 있으며 사업별로는 주로 지하철·도로사업 등에서 지방채 활용이 높은 편이다. 특히 광역자치단체들의 지하철 건설 경쟁과 함께 지방재정의 부담으로 남아 있다는 지적을 받고 있는 부분이기도 하다.

지방채 잔액의 구성을 보면 계층별로는 광역자치단체(시·도 본청)에 편중되고, 상환기간별로는 중기채의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 특히 90년대와 2000년대 초반까지 광역자치단체의 지방채 잔액 비중은 60% 내외로 절반 이상을 차지하는 반면 기초자치단체의 지방채 잔액 비중은 30~40%대임을 알 수 있다. 특히 군과 자치구의 지방채 잔액은 10% 이하로 재정운용에서 지방채 활용이 매우 소극적임을 알 수 있다. 또한 장기채보다 단기채 비중이 높는데 지자체의 채무구조의 경직성 등 부채관리의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 작용할 수 있게 된다.

2. 세출구조 현황 분석

지방자치단체의 세출 규모를 기능별 항목 중에서 비중이 비교적 큰 일반행정비, 사회개발비, 및 경제개발비 중심으로 분석하고자 한다. 지난 10년 동안 전체 세출에서 차지하는 일반행정비의 비율의 추이를 보면 20%에서 16%로 감소하고 있으나 1인당 세출의 경우 1990년 대비 2003년에 일반행정비가 4.6배의 증가를 보였고 사회개발비는 7.1배의 증가를, 경제개발비는 4.8배의 증가를 나타내고 있는 것을 알 수 있다(박기백, 김현아, 2005). 한편 성질별로 인건비와 시설 및 부대비의 경우 지속적으로 하락세를 보이고 있으며, 민간이전만이 미비하나마 약간의 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 단체별로는 광역시의 증가 추세가 큰 것을 알 수 있다.

특이한 점은 사회개발비의 추세가 모든 단체에서 비슷한 증가세를 보이고 있는데, 1997년의 전체 세출 대비 30.5%에서 2006년에 42.9%로 증가한 것을 알 수 있다. 90년대 초반부터 모든 단체에서 거의 비슷한 지출비율을 나타냈으나 최근 들어 광역시와 자치구는 다소 높고 도와 시군의 경우는 그 비중이 다소 낮게 나

타나고 있다. 여기서 관에 속하는 사회보장비의 추세를 보면, 사회개발비의 증가에 대한 요인 중 사회보장비 증가가 높는데, 특히 시단위의 지방자치단체가 전체 세출에서 차지하는 비중의 증가가 많았으며 최근에는 이 또한 다소 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 지방자치단체 세출구조 및 추이

(단위: 십억, %)

구분	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년	04년	05년	06년
일반 행정비	8,624 (20.1)	9,179 (18.2)	9,484 (18.4)	9,427 (17.3)	9,867 (17.5)	11,655 (17.0)	13,070 (16.3)	14,003 (14.9)	15,622 (16.1)	17,092 (16.8)
사회 개발비	13,114 (30.5)	16,839 (33.3)	17,631 (34.2)	18,801 (34.5)	20,413 (36.1)	26,400 (38.5)	31,494 (39.2)	35,440 (37.6)	38,540 (39.8)	43,760 (42.9)
경제 개발비	15,951 (37.1)	18,642 (36.9)	18,815 (36.5)	20,418 (37.5)	19,854 (35.1)	22,751 (33.1)	27,036 (33.7)	32,934 (35.0)	31,742 (32.8)	30,588 (30.0)
민방위비	863 (2.0)	1,152 (2.3)	1,056 (2.1)	1,053 (1.9)	1,105 (2.0)	1,299 (1.9)	1,483 (1.8)	1,747 (1.9)	1,879 (1.9)	2,016 (2.0)
지방 채 상환	607 (1.4)	597 (1.2)	1,222 (2.4)	1,142 (2.1)	1,111 (2.0)	1,855 (2.7)	1,352 (1.7)	1,677 (1.8)	1,727 (1.8)	1,557 (1.5)
제지 출금	113 (0.3)	136 (0.3)	144 (0.3)	199 (0.4)	186 (0.3)	250 (0.4)	313 (0.4)	283 (0.3)	343 (0.4)	371 (0.4)
교부 금	3,739 (8.7)	3,984 (7.9)	3,168 (6.2)	3,454 (6.3)	4,001 (7.1)	4,444 (6.5)	5,564 (6.9)	6,893 (7.3)	6,907 (7.1)	6,537 (6.4)
지원 및 기타경비 전체	4,460 (10.4)	4,718 (9.3)	4,535 (8.8)	4,796 (8.8)	5,299 (9.4)	6,550 (9.5)	7,230 (9.0)	8,124 (8.6)	8,978 (9.3)	8,467 (8.3)
합 계	43,014 (100)	50,532 (100)	51,522 (100)	54,496 (100)	56,541 (100)	68,658 (100)	80,315 (100)	94,211 (100)	96,764 (100)	102,089, (100)

주: 세출총계자료임 .

자료: 각 년도 지방재정연감

〈표 4-6〉 사회보장비 지출 추이

(단위: 백만, %)

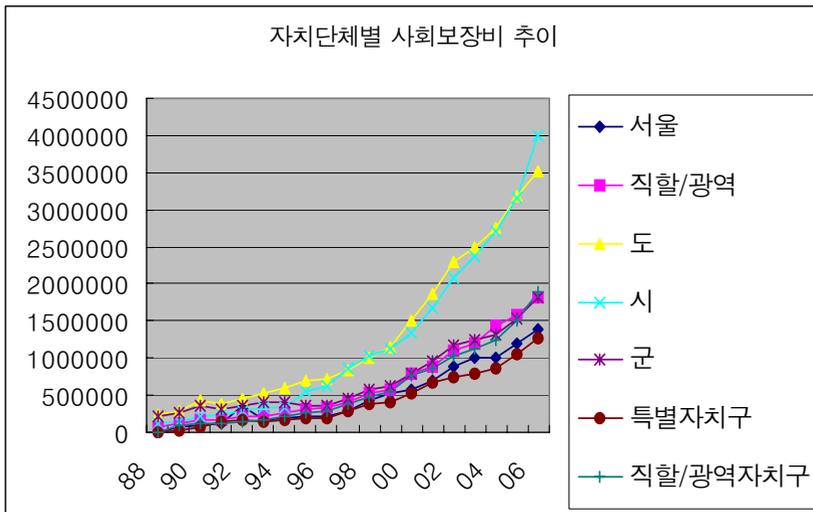
연도	서울	직할/광역시	도	시
88	61,754 (8.9)	77,161 (11.1)	237,738 (34.3)	111,100 (16.0)
89	78,168 (7.5)	115,428 (11.1)	294,628 (28.4)	150,596 (14.5)
90	90,594 (6.2)	157,621 (10.8)	442,044 (30.4)	208,897 (14.4)
91	127,332 (8.6)	157,575 (10.7)	388,179 (26.3)	236,193 (16.0)
92	361,830 (18.1)	209,933 (10.5)	463,278 (23.1)	277,139 (13.8)
93	164,384 (8.2)	212,715 (10.7)	533,266 (26.7)	336,889 (16.9)
94	185,932 (8.6)	251,344 (11.6)	598,397 (27.5)	343,599 (15.8)
95	221,362 (8.6)	315,114 (12.3)	688,024 (26.8)	548,900 (21.4)
96	220,398 (8.0)	343,247 (12.4)	712,483 (25.8)	630,076 (22.8)
97	292,841 (8.3)	410,853 (11.6)	842,327 (23.8)	850,193 (24.0)
98	420,017 (9.5)	534,479 (12.1)	1,004,007 (22.7)	1,021,006 (23.0)
99	528,552 (10.7)	563,695 (11.4)	1,140,531 (23.2)	1,135,468 (23.1)
00	585,929 (9.3)	783,835 (12.5)	1,499,061 (23.8)	1,349,985 (21.5)
01	702,100 (9.2)	880,712 (11.6)	1,876,815 (24.7)	1,669,254 (21.9)
02	876,955 (9.4)	1,093,154 (11.8)	2,295,249 (24.7)	2,080,920 (22.4)
03	1,007,376 (9.8)	1,201,105 (11.7)	2,495,935 (24.4)	2,364,672 (23.1)

연도	서울	직할/광역시	도	시
04	1,008,556 (8.9)	1,427,153 (12.6)	2,741,866 (24.2)	2,709,781 (23.9)
05	1,201,027 (9.1)	1,583,547 (12.0)	3,193,586 (24.1)	3,169,143 (24.0)
06	1,399,507 (8.9)	1,807,204 (11.5)	3,528,046 (22.5)	3,988,378 (25.4)
연도	군	특별자치구	직할/ 광역시자치구합계	합계
88	204,853 (29.6)	-	-	692,608 (100)
89	264,087 (25.4)	31,552 (3.0)	103,513 (9.9)	1,037,975 (100)
90	351,662 (24.2)	76,982 (5.3)	126,492 (8.6)	1,454,294 (100)
91	309,651 (21.0)	135,427 (9.2)	122,967 (8.3)	1,477,326 (100)
92	367,061 (18.3)	173,964 (8.7)	149,095 (7.4)	2,002,303 (100)
93	417,752 (20.9)	152,576 (7.6)	178,964 (9.0)	1,996,546 (100)
94	418,725 (19.3)	170,911 (7.9)	203,923 (9.4)	2,172,831 (100)
95	347,913 (13.5)	191,153 (7.4)	257,265 (10.0)	2,569,731 (100)
96	363,175 (13.2)	194,377 (7.0)	293,912 (10.7)	2,757,668 (100)
97	462,000 (13.0)	299,053 (8.4)	384,953 (10.9)	3,542,220 (100)
98	580,876 (13.1)	392,366 (8.9)	478,210 (10.8)	4,430,961 (100)
99	614,237 (12.5)	396,250 (8.0)	544,961 (11.1)	4,923,694 (100)
00	800,761 (12.7)	516,274 (8.2)	754,950 (12.0)	6,290,795 (100)

연도	군	특별자치구	직할/ 광역시자치구합계	합계
01	958,037 (12.6)	667,212 (8.8)	859,414 (11.3)	7,613,544 (100)
02	1,167,915 (12.6)	741,723 (8.0)	1,040,372 (11.2)	9,296,288 (100)
03	1,254,519 (12.3)	791,316 (7.7)	1,114,426 (10.9)	10,229,349 (100)
04	1,325,041 (11.7)	867,910 (7.7)	1,251,654 (11.0)	11,331,961 (100)
05	1,529,390 (11.6)	1,046,492 (7.9)	1,505,170 (11.4)	13,228,355 (100)
06	1,808,007 (11.5)	1,263,319 (8.0)	1,901,256 (12.1)	15,695,717

주: 95년까지는 장 구분의 사회복지비에서 관 구분인 복지사업을, 그리고 96년부터는 장 구분인 사회개발비 중에 관 구분인 사회보장비의 수치임

〈그림 4-5〉 지방자치단체별 사회보장비 추이



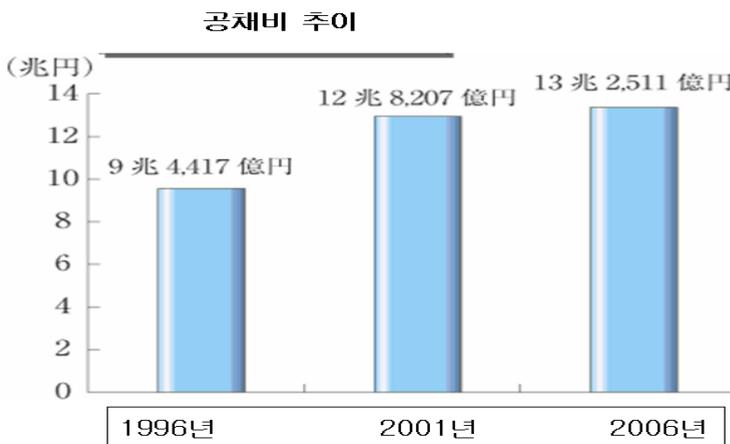
자료: 지방재정연감, 1988-2006.

3. 일본과의 차이

일본의 경우 2006년도 결산 자료를 통해 우리나라의 지방재정 현황과 비교를 하고자 한다. 우선 세출총액은 89조2,106억엔(전년도대비1조4,867억엔) 감소하였다. 이는 생활보호세대수의 증가, 아동수당과 관련한 제도개선(지급대상연령의 확대) 등 세출증가 요인이 많은 반면, 직원급여는 오히려 1.9% 감소, 투자적 경비 등의 6.5% 감소한 것을 알 수 있다.

또한 세입측면에서도 감소추세에 있는데 세입은 91조5,283억엔(전년도대비1조4,082억엔) 감소한 것으로 지방세(同4.9% 증가), 지방양여세(101.7% 증가) 등 증가하는 한편, 지방교부세(同5.7% 감소), 국고지출금(11.5%감소) 등 감소추세에 있다. 이에 비해 공채비 및 지방채현재고를 보면 높은 수준의 추이를 보이고 있다. 공채비는 2001년 이후 13조엔에서 14조엔 추이를 보이고 있다. 지방채현재고는 2001년 이후 130조엔에서 140조엔의 추이를 보인다. 2006년도와 비교하여 큰 폭의 증가세를 보이고 있다.

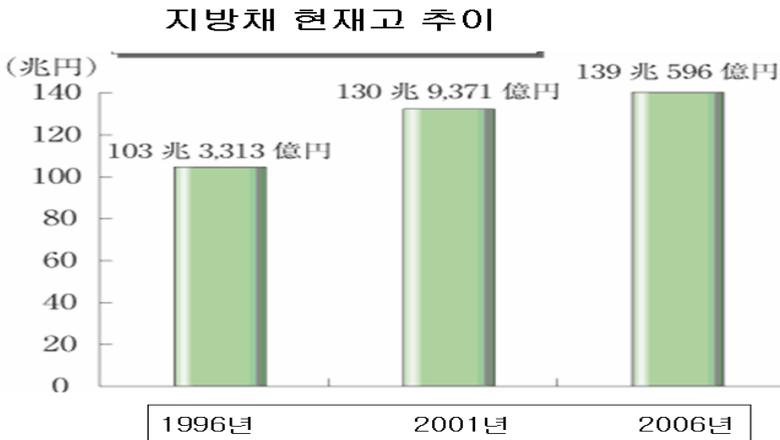
〈그림 4-6〉 일본 지방자치단체의 공채비 추이



지방재정의 차입금잔고는, 2008년도말에 197조엔이 될 전망이다. 이 내역은 교부세특별회계차입금잔고(지방부담금) 34조엔, 공영기업채잔고(보통회계부담금) 26조엔, 지방채잔고 137조엔이다. 차입금잔고는 감세에 의한 수입 감소의 보전, 경기대책 등을 위한 지방채 증발 등에 의한 것이며, 1991년도부터 2.8배, 127조엔 증가하고 있다.

이 차입금 증가 중에 감세보전채, 재원대책채, 감수보전채, 임시재정대책채, 교부세특별회계차입금의 특례적인 차입금은 86조엔으로 60%정도(67.8%)를 점하고 있다. 특히 여기서는 일본의 지방자치단체들이 재정적 어려움을 겪었던 70-80년대를 중심으로 세입규모를 보면, 지방교부세와 지방채가 지속적으로 증가한 것을 알 수 있다. 지방채의 지속적 증가는 전술한 바와 같이 지방자치단체에는 재정위기를 극복하는데 큰 걸림돌이 되고 있음을 잘 알 수 있다.

〈그림 4-7〉 지방자치단체 지방채 현재고 추이



〈표 4-7〉 일본 지방자치단체의 세입규모

(단위: 백만엔, %)

연도	지방세	지방교부세	국고지출금	지방채	세입규모
1974	465,0347 (35.4)	2,170,639 (16.5)	3,402,415 (25.9)	780,667 (5.9)	13,143,362 (100)
1975	4,280,954 (29.6)	2,392,218 (16.5)	3,909,639 (27.0)	1,617,147 (11.2)	14,475,546 (100)
1980	8,137,098 (32.7)	4,324,361 (17.4)	6,734,022 (27.0)	2,084,906 (8.4)	24,908,965 (100)
1985	11,353,669 (36.9)	5,289,663 (17.2)	7,060,133 (22.9)	2,185,639 (7.1)	30,780,295 (100)
1990	17,984,766 (40.8)	7,889,586 (17.9)	7,319,413 (16.6)	3,156,053 (7.2)	44,123,511 (100)

자료: 각년도 「地方財政白書」 資料編

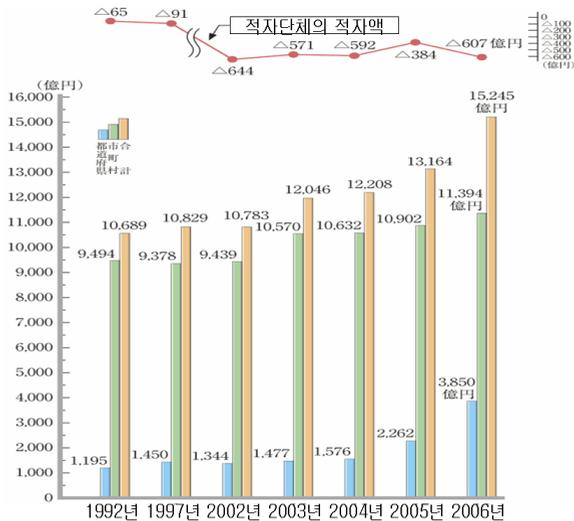
〈표 4-8〉 경상수지비율의 추이

구분	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
도도부현	89.3	78.9	82.2	70.7	88.1	86.7	91.7
인건비 총당	64.8	50.3	48.3	41.1	49.9	48.0	50.0
공채비 총당	6.3	11.2	15.8	11.5	14.7	15.6	17.7
시정촌	83.4	77.7	78.7	69.7	81.5	83.0	83.5
인건비 총당	46.9	37.7	34.8	30.0	32.5	32.5	32.0
공채비 총당	9.1	12.9	16.2	13.1	15.5	16.3	16.9
합계	86.6	78.4	80.5	70.2	84.7	84.8	87.4
인건비 총당	56.5	44.3	41.8	35.7	40.8	40.0	40.5
공채비 총당	7.6	12.0	16.0	12.3	15.1	16.0	17.3

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
도도부현	94.2	91.7	89.3	90.5	93.5	90.8	92.5
인건비 총당	50.7	47.5	45.0	45.0	45.5	44.1	44.9
공채비 총당	19.6	20.4	21.3	22.3	23.9	23.6	23.9
시정촌	85.3	83.9	83.6	84.6	87.4	87.4	90.5
인건비 총당	31.9	30.5	29.6	29.3	29.3	28.4	29.5
공채비 총당	17.9	17.8	18.0	18.5	19.5	19.7	20.1
합계	89.4	87.5	86.4	87.5	90.3	89.0	91.5
인건비 총당	40.6	38.5	37.0	36.8			37.0
공채비 총당	18.7	19.0	19.6	20.3			21.9

자료: 『地方財政白書』資料編、第8表

〈그림 4-8〉 실질수지 추이



자료: 『地方財政白書』資料編로부터 인용.

실질수지가 적자인 단체수는 2005년도에 적자였던 28단체 (1도1부, 26시정촌) 중에 17단체 (1부, 16시정촌) 가 계속 적자이며, 9단체 (9시정촌) 이 새롭게 적자단체가 되어 결국 적자단체수는 26단체이며, 전년 대비 2단체가 감소한 것이다.

특히 70, 80년대 도도부현의 경우 인건비충당 비율이 시정촌 대비 높았으며, 반대로 공채비충당율은 시정촌에서 높았다. 하지만, 최근까지 도도부현과 시정촌 모두 인건비충당률은 감소한 반면, 공채비충당률은 증가한 것을 알 수 있다. 또한, 도도부현의 경우 75년에 비해 3배, 시정촌의 경우 2배 가까이 공채비충당이 증가한 것을 알 수 있다.

또한, 공채비 부담비율에 있어서 도도부현뿐만 아니라 시정촌에서도 지속적으로 증가하고 있는데 특히 도도부현에서는 두배 가까이 증가하였다.

〈표 4-9〉 공채비부담비율 실질공채비비율 등의 추이 (%)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
都道府県						
공채비 부담비율	10.0	12.3	13.2	14.6	15.6	16.9
기채 제한비율	8.8	9.7	10.0	10.3	10.6	11.2
실질 공채비비율						
市町村						
공채비 부담비율	11.3	13.5	14.2	15.1	15.8	16.3
기채 제한비율	9.9	10.1	10.4	10.5	10.7	10.9
실질 공채비비율						

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
都道府県						
공채비 부담비율	17.6	18.4	19.8	19.8	19.9	19.3
기채 제한비율	11.8	12.3	12.4	12.3	12.4	12.1
실질 공채비비율						14.9
市町村						
공채 비부담비율	16.3	16.7	17.3	17.5	17.3	17.4
기채 제한비율	10.9	10.9	10.9	11.0	11.2	11.4
실질 공채비비율						14.8

자료: 『地方財政白書』 資編 第8表로부터 인용.

또한 최근 우리나라의 지역개발비 중 사회보장비의 증가가 지방재정에 큰 부담을 주고 있는 바와 같이 일본에서도 민생비¹⁹⁾의 증가가 재정위기의 주요인일 것으로 보여 그 추이를 보면 다음 표와 같다. 민생비와 공채비 증가가 높은 것을 알 수 있다. 이는 향후 지속적인 사회복지에 대한 수요 증가가 결국 지방재정의 어려움을 가중 시킬 수 있으며 재정위기의 주요인이 될 수 있음을 보여주는 것이다.

70, 80년대 뿐만 아니라 아래 그림에서와 같이 1992년에서 2006년까지의 추이를 보더라도 민생비는 1992년 14.1%에서 2006년 17.5%로 지속적으로 증가하고 있으며, 공채비 비율 또한 11.2%에서 19.4%로 증가하고 있어 지방재정의 어려움을 가중시키고 있음을 알 수 있다. 이러한 추이는 우리나라의 향후 사회복지관련 제 비용의 증가와 유사한 추이를 보일 것으로 예상되며 본 연구에서 지적하고

19) 일본의 민생비에는 생활보호, 고령자복지, 장애인복지, 아동복지, 모자복지, 국민건강보험·개호보험특별회계의 전출금 등이 포함됨.

있는 지방재정 위기의 주요인으로 영향을 주고 있음에는 부정하기 어려울 것이다.

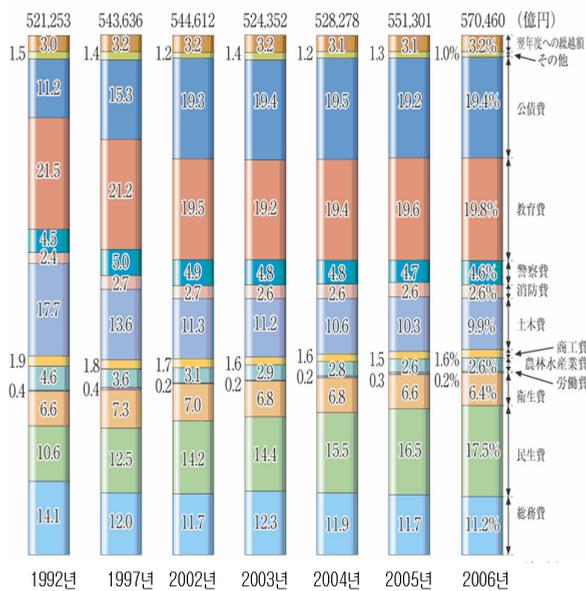
〈표 4-10〉 일본의 지방자치단체 주요 세출구조

(단위:백만엔)

	민생비	위생비	공채비	그외
1973	1,852,433	1,166,857	685,177	13,691,529
1975	3,040,863	1,788,072	1,162,447	19,879,929
1980	5,377,099	2,891,620	3,336,486	35,361,751
1985	6,598,358	3,510,953	5,875,107	44,284,183
1990	8,796,827	4,709,812	6,658,371	63,909,039
1995	13,000,158	6,638,873	8,779,496	77,087,523
2000	14,557,908	6,669,140	12,507,368	76,522,934
2005	17,223,553	5,839,983	14,054,675	69,354,728
2006	17,877,562	5,634,952	13,370,114	67,735,613

자료: 『地方財政白書』 資料編

〈그림 4-9〉 지방자치단체 주요세출 추이



자료: http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/chihou/20data/img/z-013.gif

제2절 지방채무 총액한도제 실태분석

지방재정의 위기와 직접적·간접적으로 관련된 제도로는 지방채무 총액한도제, 지방재정분석·진단제도, 투융자심사제도, 총액인건비제도, 복식부기회계제도 등을 열거할 수 있으나 본 연구에서는 지방채 총액한도제와 지방재정분석·진단제도에 한정하여 분석하고자 한다.

1. 지방채무 총액한도제의 개요

지방채 총액한도제는 지방자치단체가 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행 가능한 지방채무 한도액을 말한다(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조). 지방채 발행 한도액의 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위 중 채무자의 파산으로 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 보증채무부담행위책임액이 포함된다. 다만, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방채무는 제외하게 된다. 지방자치단체별 총액한도액은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정한다. 채무상환비율은 종전의 기채승인제도에서 운용한 지표이며 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율인데 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액이 포함되며 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액을 제외한다.

일반재원에는 종전의 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세가 포함된다. 대상회계는 일반회계와 기타특별회계이며 공기업특별회계는 독립채산원리에 따라 일반회계에서 지원한 채무상환 전출금만 포함하나, 예산대비 채무비율은 전전연도 예산총규모대비 채무총규모의 비율을 말하며 채무총규모에는 지방채잔액, 채무부담행위잔액, 보증채무이행책임잔액이 포함된다.

〈표 4-11〉 지방자치단체 유형별·연도별 지방채무 한도액

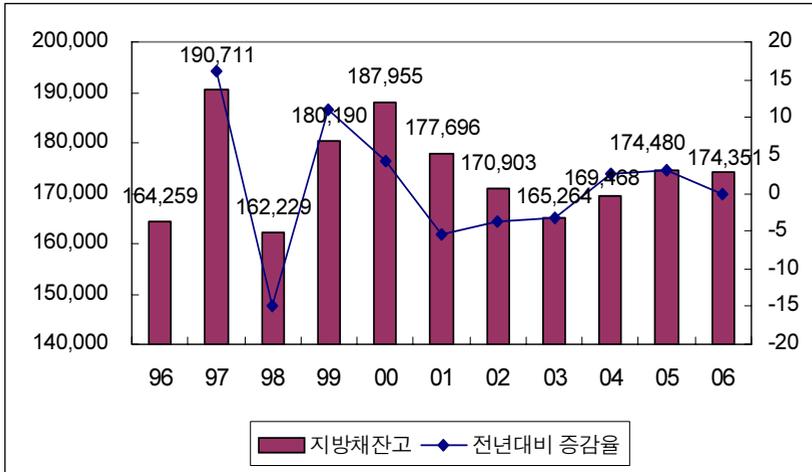
(단위 : 억원)

		'06년 한도액	'07년 한도액	'08년 한도액
한도액 총계		58,649 (100.0%)	64,003 (100.0%) <9.1%>	71,590 (100.0%) <11.9%>
광역 단체	소 계	27,721 (47.3%)	29,576 (46.2%) <6.7%>	34,130 (47.7%) <15.4%>
	특별·광역시	14,619 (24.9%)	15,959 (24.9%) <9.2%>	17,887 (25.0%) <12.1%>
	도	13,102 (22.3%)	13,617 (21.3%) <3.9%>	16,243 (22.7%) <19.3%>
기초 단체	소계	30,928 (52.7%)	34,427 (53.8%) <11.3%>	37,460 (52.3%) <8.8%>
	시	16,138 (27.5%)	18,425 (28.8%) <14.2%>	20,301 (28.4%) <10.2%>
	군	7,901 (13.5%)	9,518 (14.9%) <20.5%>	10,210 (14.3%) <7.3%>
	자치구	6,889 (11.7%)	6,484 (10.1%) <-5.9%>	6,949 (9.7%) <7.2%>

주 : ()내는 비중, < >는 전년대비 증감율

2008년 지방채무 한도액은 전년대비 7,587억원이 증가한 7조 1,590억원이다. 한도액의 연간 증가율은 '07년 9.1%에서 '08년 11.9%로 신장하였으며, 광역자치단체의 한도액은 '08년 기준 전년대비 15.4% 증가한 반면에 기초단체는 8.8%로 다소 둔화되었다.

〈그림 4-10〉 연도별 지방채무 규모 추이



또한 총액한도제 도입에도 불구하고 전반적으로 지방채 발행시장의 부진이 지속되고 있다. 지방채무 총규모는(잔액기준) 2000년대 들어와 17조원 내외에서 정체되어 있다.

'08년 1인당 한도액은 전국 평균 '06년 대비 9.98% 증가한 14만 7,542원이지만, 군은 21만 5,043원으로 높게 설정되어 다소 불균등이 있음을 보여주고 있다.

이에 따라 2006년 기준 '06년 기준 한도액 대비 발행율은 전국 평균 65.1%이며 전반적으로 광역단체의 발행율이 기초단체에 비하여 높은 편임을 알 수 있다. 기초자치단체 중에서도 시는 92%로 매우 높은 수준이나 군 및 자치구는 20% 이하로서 매우 부진하다. 시급 자치단체 역시 시흥시(5,040억원)를 제외하면 발행비율이 92%에서 61%로 급락하며 발행실적이 전무한 지방자치단체가 27단체에 달할 정도로 부진한 것을 알 수 있다.

〈표 4-12〉 지방채무 한도액 대비 지방채 발행비율

(단위 : 원)

	채무한도액 (’06년)	채무발생액 (’06년)	한도대비 발행율
합 계	58,238	37,895	65.1%
특별광역시	14,619	12,799	87.6%
도	12,691	8,325	65.6%
시	16,138	14,839	92.0%
군	7,901	1,519	19.2%
자치구	6,889	413	6.0%

〈표 4-13〉 광역시 한도액 초과발행 비율

(단위 : 억원)

	합 계	부산	대구	인천	광주	대전	울산
채무한도액	4,248	836	481	1,884	330	308	409
채무발행액	12,799	3,957	2,871	2,708	1,654	678	931
발행비율	360.5%	473.3%	596.9%	143.7%	501.2%	220.1%	227.6%
초과발행분	8,551	3,121	2,390	824	1,324	370	522

반면에 광역시는 한도액을 초과하여 발행해야 할 정도로 높은 수준의 지방채 수요를 형성하고 있다. 예컨대 광역시는 모두 총액한도 초과분 지방채 8,551억 원을 발행하였으며 특히 건전성이 상대적으로 취약하여 2유형~3유형으로 분류된 부산, 대구, 광주의 초과비율이 높은 편이다(’06년 기준).

순채무에 지방공사·공단 등 외곽기관의 자산·부채와 연결한 재무정보 생산이 이루어지지 못하고 있다. 일반회계 및 기타특별회계에서 발행한 지방채무에 외곽기관의 채무를 연결한 총부채의 관리체계가 제한적인데 광역시 사례를 통해 그 내용을 정리하면 다음과 같다. 순채무액 기준 예산대비 비율은 32.8%이나 총부채 개념에서 접근하면 50.25%로 증가하였다. 특히, 대구광역시는 1조 6,860

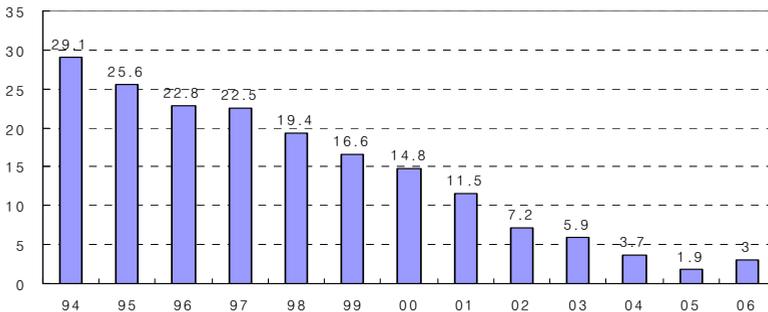
억원에서 2조 9,251억원을 급증한 것을 알 수 있다.

총액한도제 본래 취지에 맞게 기채자율권이 보장되는 민간자금 지방채사업은 1994년 29.1%에서 2006년 3%로 급감하였다.

〈표 4-14〉 외곽기관을 포함한 총부채 규모(광역시)

구분	예산액 (억원)	합계	순계채무액 (채무비율)	채 무 부담액	내부거래	공사· 공단채	출연·출자 부채
합계	211,640	106,343 (50.25)	69,451 (32.82)	5,675 (35.50)	4,357 (37.56)	26,650 (50.15)	210 (50.25)
부산	61,279	31,300 (51.08)	19,843 (32.38)	4,443 (39.63)	2,752 (44.12)	4,144 (50.89)	118 (51.08)
대구	37,349	29,251 (78.32)	16,860 (45.14)	526 (46.55)	790 (48.67)	11,075 (78.32)	-
인천	47,547	17,743 (37.32)	12,366 (26.01)	-	130 (26.28)	5,247 (37.32)	-
광주	24,392	12,680 (51.98)	8,861 (36.33)	507 (38.41)	380 (39.96)	2,932 (51.98)	-
대전	23,363	9,410 (40.28)	5,702 (24.41)	199 (25.26)	165 (25.96)	3,252 (39.88)	92 (40.28)
울산	17,710	5,959 (33.65)	5,819 (32.86)	-	140 (33.65)	-	-

〈그림 4-11〉 민간자금 지방채사업 추이



2. 지방채무 총액한도제 운용실태

지방채발행이 가능한 소위 ‘적채조건’은 크게 적채단체와 적채사업으로 구분되는 바, 적채사업은 지방재정법(제11조)에 근거하여 다음이 해당된다.

- ① 공용·공공용시설의 설치
- ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업
- ③ 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전
- ④ 재해예방 및 복구사업
- ⑤ 기발행한 지방채의 차환
- ⑥ 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업

적채단체는 지방채를 발행할 수 있는 지방자치단체로서 종전에는 지방채무상환비비율(과거기준) 20%를 기준으로 판단하였으나 2006년 ‘지방채무 총액한도제’ 도입으로 적채기준을 충족하면 기채자율권이 보장된다. 총액한도제는 지방자치단체가 중앙정부의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 발행가능한 지방채무 한도액을 의미(지방재정법 제11조, 동시행령 제10조)한다. 한도액 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위책임액을 포함하되, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방채무는 제외되는 것이 일반적이다. 그러나 총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채발행의 사전승인제도는 여전히 작동하고 있다. 외채는 지방의회 의결 이전에 행안부장관의 승인을 의무화하고 있다(지방재정법 제11조).

정부자금에 의한 지방채사업은 소관 중앙부처 승인이 요구되며, 채무한도액을 초과하여 발행하는 지방채나 채무한도액을 초과하여 발행하는 지방채는 적채사업 및 재정지표에 의한 적채단체의 타당성을 감안하여 승인하게끔 되어 있다.

〈표 4-15〉 지방채무 한도액 초과 발행분 승인기준

단체 유형별 승인기준	재정지표 승인기준
<1유형 지방자치단체> - 재정투융자 승인사업 - 소관 중앙부처 적정의견 사업	- 지방채원리금 상환의 연체가 없는 단체 - 실질수지비율이 -10%이상인 경우
<2·3·4유형 지방자치단체> - 발행년도 상환금액 이내에서 승인 - 채무관리계획 수립 및 감채기금 적립	

제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 의거하여 도 의결을 거쳐 외채 및 한도액 초과 지방채의 발행이 가능한 지역이다. 지방자치단체별 총액한도액은 채무상환비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 산정하며, 여기서 채무상환비율은 종전의 기채승인제도에서 운용한 지표이며 최근 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환한 채무액의 비율이다. 순지방비 상환액에는 원리금상환액, 채무부담행위 상환액, 보증채무이행책임액을 포함하며 국비 혹은 시도비로 상환재원이 확보된 경우와 조기상환액과 차환상환액은 제외한다. 일반재원에는 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금에 제도변화를 반영한 부동산교부세를 포함하고 있는 것이 특징이다.

전 소절에서 언급한 바와 같이 지표값에 따라 총액한도액은 4개 유형으로 구분하여 차등·결정하게 된다.

대부분 1유형에 속하며 광역시의 상당수가 2유형~3유형으로 분류되며 5개 기초자치단체는 2유형~4유형에 포함된다

채무상환비율과 예산대비 채무비율의 유형이 다른 경우에는 상대적으로 부진한 지표 기준으로 유형을 선정하게 되는데 여기서 부산, 대전, 성남의 경우는 채무상환비율을 기준으로 광주, 울산, 시흥, 동해, 속초는 예산대비 채무비율 기준으로 유형을 최종 선정하고 있다.

〈표 4-16〉 특이 지방자치단체 유형화 판단 기준 및 근거

자치단체	채무상환 비율	예산대비 채무비율	최종 유형	일반재원 (06년 결산)	'08년 한도액	
					한도액 (억원)	일반재원 대비 한도액 비율
부산광역시	12.24 (3유형)	39.68 (2유형)	3유형	35,688	1,071	3%
대구광역시	15.81 (3유형)	46.04 (3유형)	3유형	19,990	600	3%
광주광역시	9.61 (1유형)	37.62 (2유형)	2유형	12,917	646	5%
대전광역시	10.36 (3유형)	24.94 (1유형)	3유형	13,161	395	3%
울산광역시	5.74 (1유형)	32.86 (2유형)	2유형	10,547	527	5%
성 남 시	15.17 (3유형)	17.26 (1유형)	3유형	8,185	246	3%
시 흥 시	3.06 (1유형)	107.74 (4유형)	4유형	10,256	-	-
동 해 시	6.72 (1유형)	38.04 (2유형)	2유형	1,277	64	5%
속 초 시	0.43 (1유형)	37.56 (2유형)	2유형	1,159	58	5%
김 해 시	6.29 (1유형)	33.38 (2유형)	2유형	3,685	184	5%

시흥시는 ‘군자매립지’ 매입을 위한 채무부담행위(4,900억원) 발생으로 예산 대비 채무비율이 일시적으로 급증한 것을 알 수 있다.

상·하수도사업은 별도 기준(기채충당율)에 의한 기채승인제를 운영하고 있으며 기채충당율을 토대로 기채조달액을 산출하여 채무발행 여부를 판단할 수 있다.

$$\text{기채조달액} = \text{해당사업비총액} \times \text{기채충당율} / 100 - \text{요금현실화 목표미달액}$$

기채충당율은 5개 지표(부채비율기채충당율, 요금현실화율, 인건비비율, 시설이용율, 고정장기적합율)을 근거로 점수화 하여 산술평균을 내고 있다.

$$\text{기채충당율} = \text{5개 분석지표의 해당점수 합계} \div 5$$

3. 운용실태 분석

가. 운용실태 개요

총액한도제는 원칙적으로 한도액 이내 지방채의 자율적인 발행을 보장하나 한도액을 초과하여 발행하는 지방채, 중앙정부가 인수하는 지방채에 대해서는 별도의 발행심사제도를 운용하고 있는 것이 특징임을 알 수 있다.

2008년 지방채무 한도액은 전년대비 7,587억원이 증가한 7조 1,590억원이며, 한도액의 연간 증가율은 '07년 9.1%에서 '08년 11.9%로 신장하였다.

광역자치단체의 한도액은 '08년 기준 전년대비 15.4% 증가한 반면에 기초단체는 8.8%로 다소 둔화하였다. 이에 따라 전체 한도액에서 광역자치단체가 차지하는 비중은 '07년 46.2%에서 '08년 47.7%로 다소 증가하였다.

〈표 4-17〉 자치단체 유형별 · 연도별 1인당 지방채무 한도액

(단위 : 원)

		06년 한도액	07년 한도액	08년 한도액
합계		120,510	132,546	147,542
광역 단체	소계	56,960	61,250	70,340
	특별·광역시	63,849	69,764	78,066
	도	50,840	53,586	63,426
기초 단체	소계	63,550	71,296	77,203
	시	75,854	87,189	95,046
	군	158,433	199,404	215,043
	자치구	30,747	28,970	31,002

나. 총액한도제의 한계

총액한도제 도입에도 불구하고 전반적으로 지방채 발행시장의 부진이 지속되고 있는데, 지방채무 총규모는(잔액기준) 2000년대 들어와 17조원 내외에서 정체하고 있다.

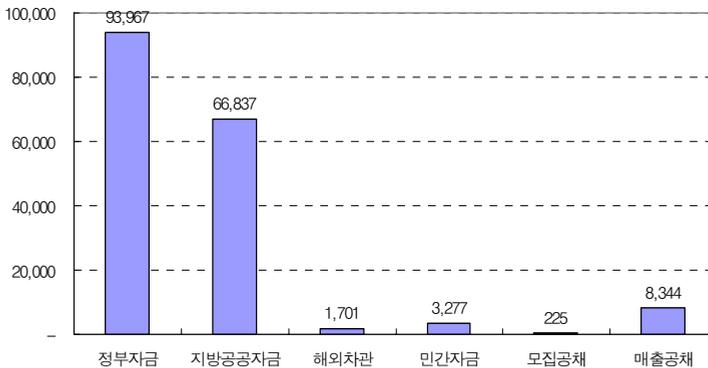
전술한 바와 같이, 채무한도액 대비 지방채무 발행비율은 다소 부진할 뿐만 아니라 지방자치단체별로 격차가 크게 나타나고 있다. '06년 기준 한도액 대비 발행율은 전국 평균 65.1%이며 전반적으로 광역단체의 발행율이 기초단체에 비하여 높은 편이나, 기초단체 중에서도 시는 92%로 매우 높은 수준이며 군 및 자치구는 20% 이하로서 매우 부진하다.

또한, 앞 <표4-16>에서 시급 자치단체 역시 시흥시의 일시적인 지방채발행(5,040억원)을 제외하면 발행비율은 92%에서 61.6%로 급락하였다.

시흥시(5,040억원), 고양시(1,500억원), 마산시(830억원)을 제외하면 발행실적이 없는 시가 27단체에 이를 정도로 부진하며 도 본청도 강원, 전북, 제주를 제외하면 발행실적이 전무한 상황이다. 총액한도제의 정책목적에 저해하는 운용상, 구조적·제도적 장애요인이 지속되고 있는 것이다.

<그림 4-12> 지방채 자금원별 규모

(단위: 억원)



〈표 4-18〉 지방자치단체 유형별 지방채발행 비중

(단위: %)

	특별·광역시	도	시	군	자치구
'02	66.9	26.6	4.4	1.8	0.4
'03	47.9	40.9	8.1	2.7	0.4
'04	40.2	35.5	21.9	2.1	0.2
'05	50.1	37.3	11.0	1.3	0.3
'06	45.5	39.9	12.7	1.0	0.9

주: 발행액 결산(순계)기준

광역시 등 광역적·대도시적 행정수요에 대응한 적정 한도액 설정이 미흡한 것이다.

한도액의 적정성 결여에 따른 초과발행수요의 지속화, 공공자금의 의존도 또한, 지방채 인수자금 중 민간자금의 비중이 저하되는 추세이며 정부자금 53.9%, 지방공공자금 38.3% 등 공공자금 비중이 과도하게 압도적이며, 심화 등은 발행 승인(심사)를 요구하는 대상이 되기 때문에 총액한도제 도입취지 저해요인으로 작용한다.

〈표 4-19〉 지방공사·공단 지방채무 현황

(단위 : 억원)

		합 계	지하철 공사	의료공단	시설관리 공 단	환경시설 공 단	도시개발 공사	기타
07년	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
06년	소계	184,702	60,875	558	-	909	122,360	-
	광역	184,105	60,875	558	-	909	121,763	-
	기초	597	-	-	-	-	597	-

또한 광역시를 중심으로 한 대도시의 과점적 구조 및 편중현상이 고착화되는 반면에 기초자치단체의 지방채 발행시장은 매우 부진한 실정이다.

지방공사·공단 등 외곽기관의 자산·부채와 연결한 재무정보 생산이 제한적임에 따라 체계적인 채무관리에 한계를 보이고 있다. 예산회계에서 발생한 지방채의 정채상태와는 대조적으로 지방공사·공단 지방채무는 '06년 18조 4,702억 원에서 '07년 21조 4,544억 원으로 팽창 추세에 있다. 이 가운데 광역자치단체의 지방공사·공단이 21조 3,387억 원으로 대부분을 점유하며 특히, 도시개발공사와 지하철공사의 부채가 압도적으로 많은 것을 알 수 있다.

외곽기관의 부채는 일종의 '우발부채(contingent liability)'로서 재정위기의 단초로 작용할 수 있는데, 광역시의 경우 순채무액 기준 예산대비 비율은 32.8%이나 지방공사·공단채를 포함한 총부채 개념에서 접근하면 50.25%로 증가하고 있다. 특히, 대구광역시는 1조 6,860억 원에서 2조 9,251억 원으로 급증하는 등 특정 자치단체는 재정압박(위기) 요인으로 작용하고 있는 것을 알 수 있다. 일본의 유바라시 재정위기는 기본적으로 3섹터 경영부실 은폐 목적의 회계분식에서 출발함에 주목할 필요가 있다.

〈표 4-20〉 지방공사·공단채를 포함한 총부채 현황 : 광역시

구분	예산액 (억원)	합계	순계채무액 (채무비율)	채 무 부담액	내부거래	공사· 공단채	출연· 출연부채
합계	211,640	106,343 (50.25)	69,451 (32.82)	5,675 (35.50)	4,357 (37.56)	26,650 (50.15)	210 (50.25)
부산	61,279	31,300 (51.08)	19,843 (32.38)	4,443 (39.63)	2,752 (44.12)	4,144 (50.89)	118 (51.08)
대구	37,349	29,251 (78.32)	16,860 (45.14)	526 (46.55)	790 (48.67)	11,075 (78.32)	-
인천	47,547	17,743 (37.32)	12,366 (26.01)	-	130 (26.28)	5,247 (37.32)	-
광주	24,392	12,680 (51.98)	8,861 (36.33)	507 (38.41)	380 (39.96)	2,932 (51.98)	-
대전	23,363	9,410 (40.28)	5,702 (24.41)	199 (25.26)	165 (25.96)	3,252 (39.88)	92 (40.28)
울산	17,710	5,959 (33.65)	5,819 (32.86)	-	140 (33.65)	-	-

제3절 지방재정분석·진단제도 실태분석

1. 지방재정분석과 재정진단제도의 개요

가. 정책목적

지방재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태, 그리고 재정성과에 대한 객관적인 자료를 토대로 종합점검·분석함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는데 있다고 할 수 있다. 법적 근거는 지방재정법 제55조 제1항에 의하여 지방재정분석을 실시하고 있다²⁰⁾. 매년도 지방재정분석은 전년도 결산자료를 토대로 각 지표를 적용하여 분석을 하게 된다. 정량평가·정성평가, 단년도평가·시계열평가 등 다각적인 방법론을 적용하게 된다. 재정분석 결과 건전성과 효율성이 현저하게 떨어지는 지방자치단체를 대상으로 또한 재정진단을 실시하게 되는데 이에 대한 법적 근거는 지방재정법 제55조 제2항에 근거하여 재정분석 결과 건전성과 효율성이 매우 미흡한 지방자치단체를 재정진단 대상단체로 선정하게 된다²¹⁾. 선정된 재정진단단체에 대해서는 서면분석 및 현지실사를 통하여 건전성과 효율성이 미흡하게 된 원인을 규명하게 된다.

정부 개혁, 지방분권의 시대적 패러다임(paradigm) 변화에 부응하여 지방재정의 자율성과 책임성을 균형 있게 조화시켜 주는 제도적 장치의 보강이 요구된다. 국가와 지방이 협력적 동반자로서 공생·발전할 수 있도록 재정의 건전성, 안정성, 효율성 등을 주기적으로 종합 점검하는 제도적 장치가 필요한데, 재정의 현재 상태 및 위상(position), 운영 실태 및 성과 파악 장치가 필요하게 된다.

20) 제55조 (재정분석 및 재정진단 등) ①행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제54조의 규정에 의한 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다.

21) 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의한 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다.

주민 등 이해관계자에게 지방자치단체의 재원확충 및 예산절감의 노력도와 예산운영의 투명성을 객관적으로 제시해야 할 시대적 당위성이 부각되고 있는데, 지방자치단체 간 비교 준거를 제시해줌으로써 모든 지역의 주민이 일정한 수준의 행정서비스를 보장받도록 해주는 제도적 장치가 요구되고 있다. 이것은 전국 평균 또는 국가 최소 수준(national minimum)의 서비스 공급과 재정 측면에서의 균형 발전 정도 파악을 함께 추구하게 된다.

나. 재정분석의 개념 및 절차

지방재정분석제도는 전국의 지방자치단체를 대상으로 핵심 계량지표와 비 계량 측정수단을 활용하여 재정분석을 실시한 다음 점수와 순위를 산정하고 그 결과를 활용하는 실질적 재정관리 수단이다. 재정분석은 다양하고 광범위한 재정·재무관련 사항을 정교한 분석기법을 통해 전체 현상을 간파하면서 구체적이고 비교가능한 측정 결과를 제시하게 되는데 재정분석 과정에서는 실제 점수의 산정에는 활용되지 않지만 지방재정의 상태·운영·성과 등에 관한 각종 참고정보들을 도출·참고하게 된다. 즉, 재정분석 결과의 활용과 연계하여 보완·보충·참고수단으로 기능하게 된다.

재정분석은 지방자치단체의 정책결정, 유사 자치단체 간 상대 비교, 재정정보 수요자에 대한 재정정보 제공, 그리고 국가의 지방재정에 대한 거시적 조망(점검) 및 정책 활용 차원에서 중요한 의의를 지니게 된다. 지방재정분석은 지방자치단체의 수입·지출과 관련 정책이 미칠 긍정 및 부정적 영향을 미리 예측하는 사전적(ex ante) 활동의 성격과 정책(예산) 집행 이후 나타나는 상태와 결과를 측정하는 사후적(ex post) 활동의 특성을 함께 지니게 된다.

지방재정분석의 절차는 다음과 같다. 우선, ① 재정분석지침 시달(매년 8월)을 하게 되는데 이 때에는 당해년도 지방재정분석 기본방향 정립과 재정보고서 작성요령 등 재정분석매뉴얼을 제시하게 된다. 다음, ② 재정보고서 제출(9월)을 하게 되는데 이 시기에는 재정운영상황 보고서(예산·결산, 채무 등), 재정분석

지표 보고서(계량, 비계량지표), 기타 관련 통계자료를 함께 작성 및 제출하게 된다. ③ 재정분석 시행(10~11월)절차이다. 이때에는 서면분석과 현지방문 분석으로 나누어 실시되게 된다. 서면분석에서는 지방자치단체가 제출한 재정보고서 등을 기초로 실시하는 분석이며, 현지방문 분석 : 서면분석 내용의 확인, 재정 투명성 상대 점검, 오류 검증, 의견 청취 등 서면분석에서 누락된 부분을 보완하는 분석 및 특수정밀분석이 이루어진다. ④ 재정분석결과보고서 작성(11~12월) 시에는 전국단위, 지방자치단체 유형별, 기타 목적별 분류를 기준으로 한 재정분석 결과보고서 작성하게 되면 이 때, 재정상태 및 운영실적 현황, 문제점, 전년대비, 경향치, 우수·미흡, 개선대책 등을 제시하게 된다. 마지막 ⑤ 지방재정분석·진단위원회 보고 및 활용(12월) 측면에서는 지방재정에 대한 거시적·미시적 위상을 종합하게 되며, 특히 재정분석 결과를 토대로 한 인센티브/페널티 부여, 재정진단 실시 여부 등 주요 정책의 결정과 함께, 재정분석 결과의 공개를 통한 상호비교와 자기학습(우수·미흡사례·교훈 포함) 고양에 주력하게 된다. 또한 결과에 대한 재정분석의 종합(성과, 문제점, 향후과제) 및 주요 의사결정 과제도 해결하게 된다.

다. 지방재정분석의 특징

'05년도부터 확대 실시중인 지방재정분석제도는 기존의 지방재정분석제도와 다음의 관점에서 그 의의와 특성을 본질적으로 달리하고 있다. 우선 기존의 10개 분석지표를 토대로 하는 재정분석의 문제와 한계를 극복하려고 한 점이다. 기존 지표는 대체로 지방재정의 상태 파악에 중점을 두는 거시지표로 구성되어 있다. 특히, 지방자치의 실질적 주인이라 할 수 있는 주민의 이해와 관심도를 측정, 반영할 수 있는 지표가 거의 부재하다. 현재 시도하는 재정분석의 측정 초점은 다음의 지표 특성을 통하여 그 윤곽을 파악할 수 있다.

첫째, 지방재정의 거시적 상태와 실적을 파악, 측정하는 지표(macro 지표)이다. 둘째, 지방재정의 미시적 상태와 실적을 파악, 측정하는 지표(micro 지표)이

다. 셋째, 지역주민과 사회의 관심 및 반응이 높은 지표(주민관심지표)이다. 넷째, 국가정책에 순응하는 지표(국가정책지표)이다. 넷째, 세계적 선도 추세를 반영하는 지표(global standard 지표)이다. 다섯째, 지방자치단체 간 상호학습 및 벤치마킹(benchmarking)이 가능한 지표(상호학습지표)이다. 여섯째, 제3자나 개별 지방자치단체 스스로의 판단을 유도하는 정보제공 지표(정보제공 지표) 등이다. 이와 같이 다양한 유형의 지표들을 망라하는 것은 각기 다른 관점과 목적에서 지방자치단체의 재정상태와 실적 및 성과 등을 상호 비교할 수 있는 기틀을 마련해준다. 국가, 지방자치단체, 지역 주민, 기타 이해관계자들이 객관적 판단을 할 수 있는 환경을 조성하고 기회를 제공하는데 기여할 수 있으며, 지방재정에 대한 정확한 정보제공을 할 수 있는 기회를 제공한다는 데 큰 의미가 있을 것이다.

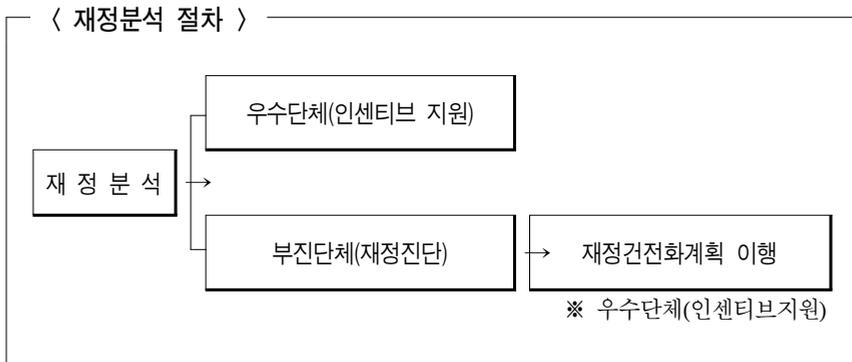
새로운 지방재정분석제도가 성공할 수 있기 위해서는 다음의 기본원리들이 체계적으로 준수되어야 할 것이다.

우선, 국가와 지방자치단체가 진정한 의미에서 상호 동반자적 관계를 인식하고 공공의 합목적성을 추구한다는 공감대를 전제로 제도를 추구해야 한다. 이는 분석제도 운영(분석 목적, 분석지표 설정, 분석 결과의 활용 등)의 초점을 주민의 복지증진에 맞추어야 한다는 것으로 지방행정서비스 공급의 효율성과 서비스 질의 제고(VFM 구현), 자율과 책임의 균형, 가능한 최고 수준의 공정성과 객관성을 확보할 수 있는 재정분석시스템을 설계, 가동한다는 것이다. 어떤 자치단체도 부당, 불공정하게 분석·평가되어서는 안 되며, 재정 상태와 관련된 사항 중 태생적 한계가 명확하거나 지방자치단체의 노력에 의해서 상태 전환이 거의 불가능한 지표("uncontrollable variable")에 대하여는 점수 산정 등 평가를 하지 않거나 부득이 할 경우에도 그 차이를 최소화시키는 접근을 취해야 한다.

2. 지방재정분석의 절차와 분석현황

가. 재정분석 절차

지방재정분석은 지방재정법 제55조 및 동법시행령 제65조에 근거하여 실시되고 있으며, 자치단체의 재정운영결과를 대상으로 분석지표를 활용하여 재정분석 실시하게 된다. 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 추가적으로 재정진단을 실시한다. 재정진단단체를 대상으로 정밀진단을 실시한 후, 재정건전화 계획의 수립 및 이행 권고를 하며, 재정분석 결과 및 재정건전화이행 우수단체에 대해 재정 인센티브(특별교부세) 지원 및 분석결과를 공개하게 된다.

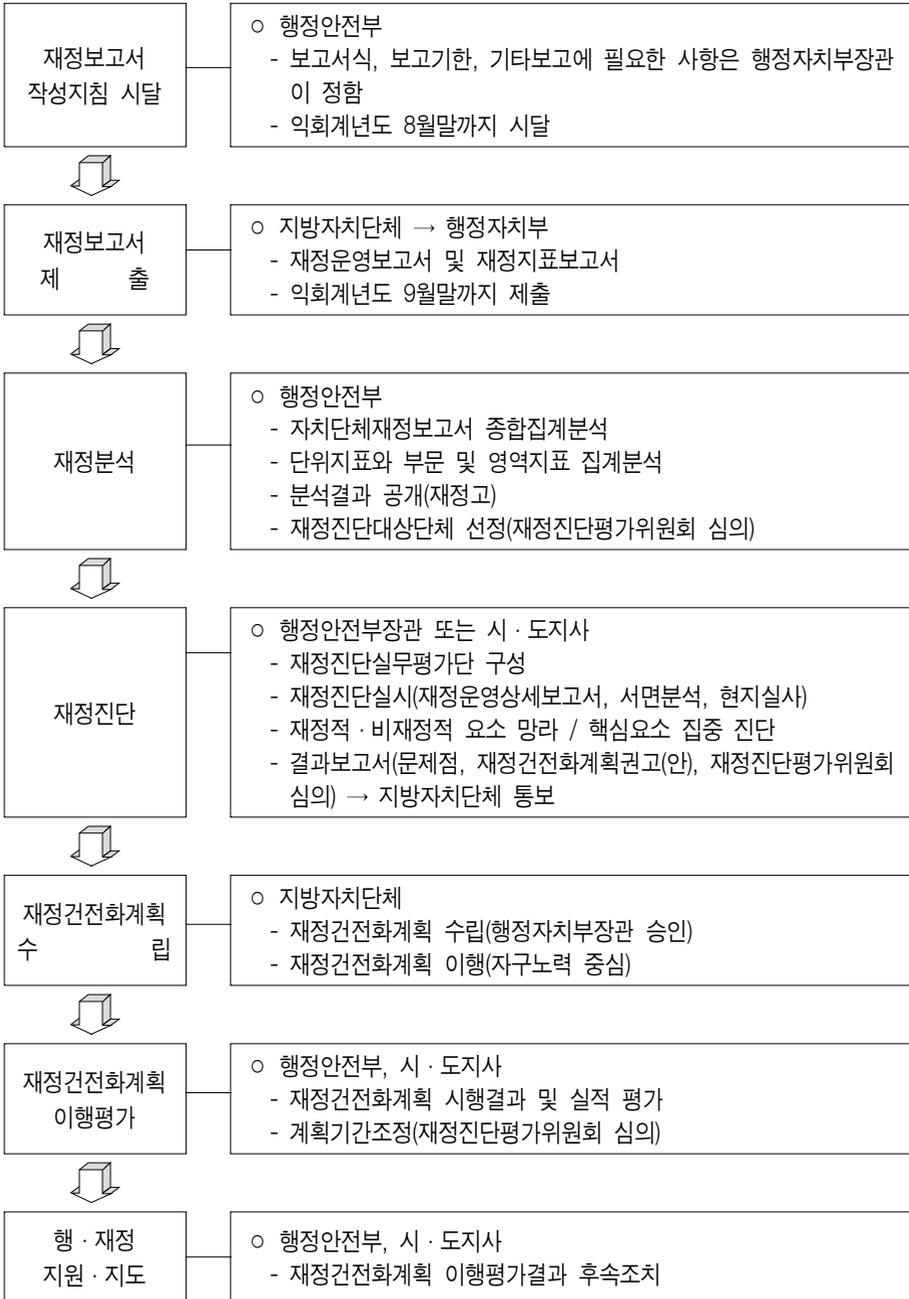


나. 분석현황

지방재정의 건전성과 효율성 도모를 위해 '98년부터 10개의 분석지표를 활용, 재정운영결과를 분석·공개하고 있는데, 최근 2005년도에 혁신차원에서 지방재정분석제도를 구조개편 하였고, 2006년도에는 각계 각층의 의견을 수렴하여 동제도를 한 단계 개선(upgrade)시켰다. 참여정부의 지방분권형 국가정책 구현에 따른 지방재정의 총량 및 자율성 확대에 상응하는 재정책임성 강화 필요와 재정

책임성(fiscal accountability)의 견제·점검 수단인 지방재정분석제도의 변화 발전 모색이 이루어졌으며, 납세자인 주민에 대해 책임을 지는 재정운영 자율 통제시스템 구축이 그 계기가 되었다고 할 수 있다. 지방재정분석제도는 다음의 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것인데 ① 재정개선 노력도 분석지표 등 개발(지방세징수율 등 30개 지표), ② 객관성 확보를 위해 전문연구기관에 위탁수행, ③ 신뢰성 확보 차원의 서면분석 및 현지실사 병행, ④ 분석결과 공개를 통한 주민 자율통제기능 강화(등급별 공개), ⑤ 우수단체 특별교부세 지원, 부진단체 재정진단 시행을 하기 때문에 본 연구에서 재정위기 단체에 대한 사전 예방적 차원에서 마련된 제도이기 때문에 우리나라에 있어서는 매우 중요한 제도라고 할 수 있다.

〈표 4-21〉 재정분석·진단 및 재정건전화계획 수립·이행 흐름도



3. 지방재정분석·진단제도

지방재정분석·진단제도는 지방자치단체 재정상태와 운영실태, 재정성과에 대한 객관적인 자료를 토대로 연도 간·자치단체 간 비교분석함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는데 그 의의를 가지고 있다. 이 제도는 재정분석과 재정진단으로 분리할 수 있으며 양자는 정책적으로 상호 긴밀한 연계 하에 운용되고 있다. 지방재정분석은 자치단체의 세입구조 및 세출관리, 재정운용의 계획성과 건전성의 정책성과를 개선하는 한편 지방재정의 생산성·효율성을 제고하는데 또한 의의를 가질 수 있다.

〈표 4-22〉 지방재정분석 계량지표 구조

분야		분석지표
세입 구조	지방세	지방세수 안정도, 지방세징수율, 지방세징수율 증감률, 지방세체납징수율, 지방세과오납비율, 지방세수예측도
	세외수입	경상세외수입 안정도, 경상세외수입 징수율, 경상세외수입 징수율 증감률, 세외수입체납징수율, 세외수입과오납비율
세출관리		경상경비비율, 인건비비율, 행사·축제경비비율, 민간이전경비비율, 투자비비율, 연말지출비율
재정관리		중기재정계획반영비율, 투융자사업 예산편성비율, 추경예산 편성비율, 세입 예산반영비율, 순세계잉여금비율
채무관리		지방채무상환비율, 지방채무잔액지수

4. 재정진단과 재정건전화계획

재정진단은 지방재정분석 결과 건전성과 효율성이 현저히 미흡한 자치단체를 대상으로 실시하며 재정건전화계획에 의한 자구노력을 요구하게 된다. 재정진단단체는 재정진단 후속조치로서 권고되는 사항을 중심으로 재정건전화계획을 수립하여 이행하여야 하며, 이행 성과에 대한 평가를 받게 된다. 재정운영의 자

주성 약화, 안정성·탄력성 저하, 노력성 미흡 등의 다양한 재정위협 요인을 파악하고 해소하게 된다. 특히, 재정압박·재정위기 요인을 미연에 방지함으로써 건전하고 효율적인 재정운영을 유도하는데 그 의의가 있다고 하겠다.

재정진단은 크게 대상단체로 선정된 핵심사유와 기타 건전성·효율성 미흡요인으로 구분하여 진행하게 된다. 도출된 문제점 중심으로 당해 자치단체에 자구노력을 위한 권고사항을 또한 시달하게 된다.

당해 자치단체는 권고사항을 토대로 자체적인 재정건전화계획을 수립·시행하여야 하는데, 재정운영의 불건전성 및 비효율성은 자치단체의 자체적인 요인 이외에도 지역경제 등 내부의 구조적인 문제, 국가정책 등의 외부충격에 의해서도 발생하기 때문에 이러한 부분들이 충분히 고려된 대안의 강구가 요구되어지고 있다.

따라서, 재정진단 핵심사유를 포함하여 이러한 구조적·외부적 요인을 망라한 재정운영 개선을 위한 재정건전화계획 수립 및 집행이 필요하다.

2000년부터 도입된 재정진단제도는 29개 자치단체를 대상으로 이루어졌으며 16개 자치단체가 재정건전화계획에 의한 자구노력으로 건전성을 회복하였다. 8개 자치단체는 재정건전화계획 이행단계에 있으며 2개 자치단체는 재정건전화계획을 수립하는 단계이다. 2007년 지방재정분석 결과 재정진단단체로 선정된 3개 자치단체는 2008년 재정진단을 받아야 한다.

5. 재정건전화 이행평가

이러한 재정진단 단체는 재정건전화 계획에 따른 이행평가를 받게 되는데 이 또한 재정분석 및 재정진단에 따른 중요한 과정 중 하나이다.

2007년도 이행평가 결과에 의하면, 지방채무 및 경상경비 감축을 위하여 연차별 추진계획을 수립·이행하는 등 지금까지 재정진단 단체들의 재정운영의 건전성·효율성 개선노력에 자극을 주는 역할을 담당해 온 것이 잘 나타나고 있다. 특히 재정진단의 주된 사유이었던 지방채무에 대한 감축노력이 두드러지게

나타나는 것을 알 수 있다. 지방재정 운영에 가장 큰 부담으로 작용하는 지방채무 감축을 위해 조기상환 및 감채기금 적립, 채무조정에 의한 이자비용 절감 등 다각적인 정책노력을 전개하고 있는 것이다. 광역자치단체 중 지방채무와 관련하여 주목을 받고 있던 대구광역시는 '04년 24,786억원에서 '06년 18,014억원으로 6,745억원을 감축하였으며, 광주광역시는 '04년 9,322억원에서 '06년 8,861억원으로 735억원 감축, 제주특별자치도의 경우, 2,049억원 감채기금을 적립 '97년 도입한 사무라이본드 200억엔(1,624억원) 상환('07. 7. 4)하는 등 실적이 나타나고 있다. 또한 경상경비 절감과 관련하여 대부분의 자치단체가 사회단체보조금 및 민간경상보조에 대한 관리감독을 강화하였던 것이 주목된다. 부산광역시의 경우, 사회단체보조금 사업평가에 의한 차등지원 및 인력억제에 노력하였으며, 광주광역시의 경우 신규증원 억제, 사회단체보조금 및 행사성 경비 절감이 이루어졌으며, 제주특별자치도의 경우는 경직성 경비 및 민간지원경비 20% 감축에 의한 투자비 확대를 통한 개선에 노력하고 있었다. 앞서 일본의 사례에서 언급한 바와 같이 지역 사회의 민생 및 위생비의 증가가 지방재정 압박의 주요 요인으로 거론되고 있는 바와 같이 우리나라의 경우도 사회복지수요 부담 증가는 좀처럼 재정진단 단체로 평가되어 이행평가를 받는 단체 입장에서는 큰 걸림돌이 될 수밖에 없다. 실제로 국가정책에 의한 사회복지수요 부담증가로 자치구 사회복지비율이 급증하고 있다. '04년대비 사회복지비율은 30% 내외에서 40% 이상으로 크게 상승하였다.

〈표 4-23〉 사회복지비율의 추이

	'04년(최종)	'05년(최종)	'06년(최종)	'07년(당초)
부 산	27.2%	32.3%	37.5%	42.8%
대 구	32.4%	37.0%	38.3%	43.4%
광 주	33.6%	42.0%	45.6%	51.6%

사회보장비 급증과 세입재원 부족으로 일부 자치구는 연금부담금, 성과상여금, 일용인부퇴직금 등 필수경비에 대한 예산편성이 어려운 실정인 것을 알 수 있다.

자치구의 세입부족 타개책으로 광역시 본청의 재정지원이 불가피함에 따라 본청·자치구 재정압박이 동반되는 현상이 발생하고 있다. 부산광역시의 경우 필수부족재원 지원을 위하여 288억원(부동산교부세 218억원, 특별교부금 70억원)을 투입하였으나 여전히 116억원이 부족한 실정으로 공무원 결원유지, 세외수입증대, 경비절감 등 자구노력을 추진하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 상황은 최근만의 상황은 아니면 전절에서 분석한 바와 같이 여러해를 걸쳐 누적된 재정악화 상황의 결과라고 할 수 있다.

〈표 4-24〉 자치구별 필수부족재원 현황

	필요부족재원 합계	자치구별 필수부족재원
부산 광역시	389억원	서구(17억원), 동구(15억원), 진구(68억원), 남구(56억원), 북구(58억원), 해운대구(37억원), 사하구(86억원), 금정구(34억원), 수영구(18억원)
대구 광역시	79억원	중구(2,3억원), 서구(26억원), 남구(30억원)

또한, 재정건전화계획에 있어 수정 및 보완이 필요한데, 재정분석·진단의 실효성이 담보되기 위해서는 사후관리체계로서 재정건전화계획의 타당성과 자구노력이 전제되어야 한다. 그러나 대부분의 재정건전화계획이 대내외 여건변화, 상위계획과의 연계성 및 동 계획 자체의 내실성 등이 미흡한 실정이다. 사회복지기능 지방이양에 따른 광역시·자치구 재정압박이 이어지고 있으며, 한·미 FTA, 복지예산 지방부담 증가에 의한 경상경비 압박 증가가 예상되며, 시·도 지방재정계획심의위원회와 연계성 미흡과 재난재해, 국가공단 지방공사화 등 환경변화가 예상되기 때문이다.

재정건전화계획을 수립한 시점과 현시점을 비교할 때, 동 계획의 내용을 수정·보완할 필요성이 있는 자치단체는 현실에 맞게 재조정해야 할 것이다.

지방재정분석·진단제도가 재정위기 예방이나 건전성 회복에 어느 정도 기여하고 있는가에 대한 성과평가는 매우 제한적이다. 이는 지방재정분석의 정책목적이 재정위기 예방과 직접적인 관련이 낮으며 재정진단 역시 최근 정체성 혼란을 겪고 있는 것이 사실이다. 지방재정분석은 명칭 그대로 지방재정 운용·관리 전반에 대한 객관적 분석을 토대로 현재의 상태와 정책적 지향점을 수정·보완하는데 의의를 지니고 있다. 따라서, 건전성 비중이 높다고 볼 수 없으며 분석지표 역시 지방채상환비율과 지방채무잔액지수로 제한하고 있다. 오히려 지방재정의 건전성은 재정진단제도에 의존하고 있다. 당초 재정진단제도는 재무적 건전성에 중점을 두고 운용하여 왔으나 최근에는 세출관리, 세입구조 등 재정분석 전체 영역에 걸쳐 운용함으로써 재정위기 조기경보기능이 취약하다. 또한 분석결과에 대한 인센티브 및 패널티가 미흡한 수준이며, 일부 자치단체는 분석결과의 타당성에 대하여 문제제기하는 경우가 있다.

지방재정분석·진단제도의 정책성과, 특히 재정위기 조기경보기능에 대한 실태분석을 토대로 제도적 재정비방안을 강구할 필요가 있다.

제4절 지방자치단체 전략적 행동 : 사례분석

1. 사례분석

최근 소극적인 지방채 발행정책이 지속됨에 따라 표면상 자치단체 재정건전성이 크게 개선되고 있다. 그러나 광역시를 비롯한 일부 자치단체는 지방채무상환부담으로 재정건전성이 획기적으로 호전되었다고 볼 수 없다. 특히, 지방공사·공단 등 외곽기관의 자산·부채와 연결한 재무정보 생산이 제한적임에 따라 우발부채(contingent liability)에 의한 재정압박 혹은 재정위기 가능성을 배제

할 수 없다.

예산회계에서 발생한 지방채의 정채상태와는 대조적으로 지방공사·공단 지방채무는 '06년 18조 4,702억원에서 '07년 21조 4,544억원으로 팽창 추세에 있으며, 광역시의 경우 순채무액 기준 예산대비 비율은 32.8%이나 지방공사·공단채를 포함한 총부채 개념에서 접근하면 50.25%로 증가하였다.

특히, 대구광역시는 1조 6,860억원에서 2조 9,251억원으로 급증하는 등 특정 자치단체는 재정압박(위기) 요인으로 작용하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-25〉 지방공사·공단 지방채무 현황

(단위 : 억원)

		합 계	지하철 공사	의료공단	시설관리 공 단	환경시설 공 단	도시개발 공사	기타
07년	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
06년	소계	184,702	60,875	558	-	909	122,360	-
	광역	184,105	60,875	558	-	909	121,763	-
	기초	597	-	-	-	-	597	-

가. 부산광역시

부산광역시의 경우 1994년 8,400억원에 불과하였던 지방채잔고는 2000년 3조 4,080억원에 이를 정도로 급팽창하였다. 이에 따라 부산광역시는 2006년 이후부터 지방채 규모를 3조원 이내로 억제하는 감채정책을 실시하고 있으나 국가공단인 도시철도교통공단이 지방공사로 전환됨에 따라 지방채 증가가 불가피한 실정이다. 부산광역시 재정건전성을 위협하는 요인은 공식적인 지방채무 뿐만 아니라 교통공단의 지방공사 전환에 의한 지방채, 센텀시티등 외곽기관의 보증 채무도 재정건전성을 저해할 수 있다. 부산광역시 지방채상환비비율은 2000년

22.98%에서 2006년 16.17%로 개선되었다.

당초 국가공단에서 출범한 교통공단이 지방공사로 전환되면서 중앙정부 채무이었던 도시철도 운영부채가 지방채무로 전환(4,736억원)되었다. 1999년을 기준으로 부산교통공단의 총부채 2조 1,751억원의 78.3%인 1조 7,015억원을 중앙정부가 인수하는 대신에 나머지 4,736억원은 부산광역시가 부담하게 되었다.

〈표 4-26〉 지방채상환비율 추이

(단위 : 억원, %)

연도 구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
채무 상환액	2,814	2,487	3,652	4,207	3,227	4,959	6,942	5,385
지방채 상환비율	22.14	22.98	21.05	16.87	15.64	16.19	18.24	16.17

자료 : 부산광역시

〈표 4-27〉 부산교통공단 연도별 채무상환 계획

(단위 : 억원)

합계 (억원)	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 이후
31,720	6,740	5,759	7,637	3,860	5,113	2,611

자료 : 부산광역시

1995년에 추진한 총사업비가 8,940억원이며 지방채 4,150억원(46.4%), 투지분양수입 4,690억원, 시보조금 100억원으로 조달한 제3섹터 방식의 사업인데, 부산광역시와 민간자본이 공동으로 참여하는 제3섹터방식으로 출발하게 되었다. 부산광역시는 중앙정부에 동 사업과 관련하여 지방채승인을 1995년 400억원, 1996년 1,600억원, 1997년 300억원, 1999년 1,800억원 등 총 4,100억원을 요구하였다. 특히, 지방의회 법적 승인사항인 채무보증에 승인되지 않은 상태에서 2,600억원이 발생하였다.

나. 대구광역시

2002년 대구광역시는 부정적인 지역여론 부담으로 의도적인 지방채무 축소를 위한 전략적 행위 경험이 있다. 지방채잔고는 1996년의 1조 1,139억원에서 2002년 2조 2,738억원으로 급증한 바, 이에 대한 지역여론이 악화하게 되었다. 지방공사·공단 채무는 중앙정부가 대외 발표나 지방채상환비율 등 적채기준에 제외한다는 점을 이용하여 일반회계채 1,815억원을 환경관리공단에 이관하였다. 현재, 대구광역시의 채무상환부담은 위험수위에 근접한 것으로 판단된다. 지방채상환비율은 이미 20%를 상회하여 승인기준을 충족시키지 못하고 있을 뿐 아니라 향후에도 크게 개선될 징후가 보이지 않는 상태이다.

〈표 4-28〉 지방채상환비율 추이

	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
채무상환액 (억원)	2,984	2,289	1,734	1,672	2,491	3,500	3,841	4,253
채무상환비 비율(%)	26.10	27.24	25.52	21.68	18.91	19.75	22.56	25.34

또한 2000년에는 도로부채를 시설관리공단이 인수하도록 하여 지방채무 규모를 의도적으로 축소한 경험이 있다.

다. 사례분석의 정책적 시사점

현재 총액한도제는 지표중심·서류중심의 정량적 측정방식에 의존하고 있어 재정건전성을 효과적으로 제어하는데 한계를 보이고 있다. 보증채무, 우발채무, 주요 지방채사업의 타당성 등과 같이 장래 자치단체의 부채구조에 심각한 영향을 줄 수 있는 사건들이 정보의 가치로서 제한적으로 기능하게 되는데 정보의

비대칭성 및 은폐(hidden information) 제어장치가 필요하다. 이를 위해 재정분석 진단제도와 총액한도제의 정책연계가 미흡한데 이를 위한 방안 모색이 필요하다. 지방채무 상환부담에 의한 재정압박 자치단체에 대한 재정지원과 함께 강제적인 자구노력 이행장치가 필요하다.

2. 재정관리제도와 재정행태분석

Kornai, Maskin and Roland(2003)에 의하면 연성예산제약(SBC)이란 자체세입으로 세출을 충당해야 하는 산하기관과 이를 관리·감독하는 상급기관 사이에 존재하는 수직적 관계에서 발생하는 현상으로 통상 산하기관의 재정적 어려움을 상급기관이 지원할 때 발생하는 제반 문제를 의미한다. 연성예산제약이 만연하면 상급기관이 구제자금을 지원할 것이라는 기대를 갖게 되며, 이러한 기대가 재정행태에 영향을 미쳐 방만한 재정운용을 조장하게 된다.

Per Pettersson-Lidbom and Matz Dahlberg(2003)는 Kornai etc.(2003)의 논리에 근거하여 구제자금과 재정행태 사이의 관계를 다음과 같이 표현한바 있다. 여기서 S_{it} 는 t 기에 관측된 산하기관 i 의 재정행태이며 B_{it}^e 는 구제자금에 대한 산하기관의 기대, X_{it} 는 S_{it} 와 B_{it}^e 모두와 연관되는 관측가능한 변수들의 벡터, 파라미터 α 는 구제자금의 기대가 재정행태에 미치는 영향력 혹은 예산제약의 연성화 수준을 나타낸다.

$$S_{it} = \beta_0 + \alpha B_{it}^e + X_{it} \beta + u_{it} \dots\dots\dots (1)$$

식(1)에서 B_{it}^e 는 관측이 불가능하기 때문에 합리적 기대모형을 도입하여 과거 정보를 이용한 $B_{it}^e = E[B_{it} | I_{t-1i}]$ 로 대체할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 구제자금 사례가 없는 우리 나라의 현실을 감안하여 재정진단단체 여부로 대체하여 다음의 행태식을 설정하였다.

$$S_{it} = \alpha B_{it} + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \dots\dots\dots (2)$$

여기서 S_{it} 는 지방채무 관련 재정행위(지방채발행 증감액, 지방채상환비율, 지방채무잔액지수 등), X_{it} 는 자치단체 특성요인(재정진단단체 여부, 단체장과 지방의회 소속정당 동일성, 지방재정분석 결과, 재정력지수, 경상경비증감율, 인건비증감율, 지방세징수율증감율, 투자비증감율 등) 이다. 즉,식(2)는 총액한도제나 지방재정분석·진단 등 재정관리제도가 자치단체의 연성예산제약에 주는 정책효과를 나타내고 있다.

재정관리제도가 건전성에 주는 정책효과는 최소 1년의 시차를 갖는다. 따라서, 본 연구에서 종속변수인 지방채상환비율(미래기준)과 설명변수로 설정한 재정분석지표는 2007년도 재정분석 기준이나 재정분석 결과는 2006년도 기준을 적용하였다. 재정진단단체 역시 2006년까지에 한정하였다. 식(2)에 대한 회귀분석(OLS) 결과는 다음과 같다.

시·도의 경우 재정진단제도가 지방채무 상환노력에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면에 재정분석제도는 지방채상환비율에 유의적인 영향을 주지 못하였으며 경상경비증감율, 지방세징수율증감율 등 자구노력을 대표하는 설명 변수도 유사한 결과를 보였다.

〈표 4-29〉 재정행태 회귀분석 결과(시·도)

	모형1	모형2	모형3	모형4
상수항	2.17 (3.57)**	3.17 (5.19)**	2.91 (5.13)**	6.82 (2.19)*
진단단체	0.76 (1.65)	1.61 (3.79)**	1.41 (3.65)**	6.98 (3.09)*
분석결과	-0.12 (-0.66)	-0.02 (-0.09)	-0.05 (-0.24)	-1.85 (-1.87)
지방세징수율 증감율	-0.11 (-0.96)	0.12 (1.15)		
경상비증감율	-0.03 (-1.11)	-0.02 (-0.82)	-0.02 (-0.64)	
민간이전 경비비율	0.64 (2.19)			0.43 (0.36)
투자비증감율	0.06 (2.38)**		0.04 (2.05)	0.06 (0.54)
재정력지수	-0.23 (-0.37)			
<i>Adj. R</i> ²	0.65	0.46	0.68	0.60

주 : 1) ()내는 t값이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 유의함을 의미
2) 진단단체는 1, 분석결과는 등급(A~E)을 1~5 더미변수로 처리하였다.

시의 재정행태는 재정진단을 받는 자치단체일수록, 재정분석 결과가 우수한 자치단체일수록 지방채상환비율이 저하되는 것으로 분석되었다. 그러나 설명력이 매우 낮아 모형설정의 문제가 남아 있다. 지방세징수율증감율, 경상경비증감율, 민간이전경비율 등 자구노력을 대변하는 설명변수들은 유의적인 결과를 보여 주지 못하였다.

〈표 4-30〉 재정행태 회귀분석 결과(시)

	모형1	모형2	모형3	모형4
상수항	4.61 (4.12)**	3.93 (5.61)**	4.36 (6.47)**	5.17 (5.87)**
진단단체	0.57 (0.42)	0.25 (0.19)	0.34 (0.26)	0.38 (0.30)
정당	0.36 (0.46)			
분석결과	-0.52 (-2.54)*	-0.47 (-2.49)*	-0.54 (-2.83)**	-0.56 (-3.13)**
지방세징수율 증감율	0.21 (1.21)	0.20 (1.18)		
경상비증감율	-0.006 (-0.11)	-0.02 (-0.46)	-0.01 (-0.22)	
민간이전 경비비율	-0.14 (-1.45)			-0.12 (-1.38)
투자비증감율	-0.009 (-0.65)		-0.007 (-0.48)	-0.009 (-0.66)
재정력지수	-0.019 (-0.03)			
<i>Adj. R</i> ²	0.06	0.08	0.07	0.09

주 : ()내는 t값이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 유의함을 의미

군의 경우에는 설명력은 물론이고 통계적 유의성에서 의미있는 결과를 보여 주지 못하였다. 자치구는 재정진단단체의 채무감축노력이 긍정적으로 작용하였으나 재정분석 결과는 모형에 따라 불안정한 결과를 보였다.

전반적으로 재정진단제도는 채무감축노력을 자극하였으나 재정분석은 제한적인 영향을 준 것으로 판단된다. 계층에 따라서도 다른 결과를 보였는데, 광역자치단체나 자치구는 재정진단제도가 채무감축에 의한 건전성 회복에 정책효과를 발휘하는 반면에 시·군은 의미있는 결과를 확인할 수 없었다. 이러한 결과는 부산, 대구, 광주 등의 광역시가 재정진단 자치단체로 선정된 사유가 과도한

〈표 4-31〉 재정행태 회귀분석 결과(자치구)

	모형1	모형2	모형3	모형4
상수항	2.88 (5.61)**	1.45 (3.75)**	1.14 (3.68)**	0.81 (2.59)**
진단단체	0.86 (2.17)*	1.26 (2.71)**	1.05 (2.35)**	0.65 (1.42)
정당	-1.61 (-4.18)**			
분석결과	-0.22 (-2.74)*	-0.11 (-1.89)	-0.12 (-1.33)	-0.22 (-2.37)*
지방세징수율 증감율	-0.10 (-2.13)*	-0.06 (-1.05)		
경상비증감율	-0.13 (-0.36)	-0.06 (-1.22)	-0.07 (-1.63)	
민간이전 경비비율	0.04 (2.45)*			0.06 (2.84)**
투자비증감율	0.009 (1.26)		0.01 (1.63)	0.02 (1.35)
재정력지수	-0.59 (-1.71)			
<i>Adj. R</i> ²	0.44	0.14	0.16	0.23

주 : ()내는 t값이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 유의함을 의미

지방채무이었으며 재정건전화계획 역시 이 부분에 중점을 두고 이행하였기 때문이다. 자치구도 역시 부산 및 대구권 자치구가 재정진단을 받았으며 본청의 재정건전화계획에 포함시켜 자구노력을 촉진한 결과로 해석된다.

3. 설문조사 결과 및 분석

본 연구에서는 재정위기관리제도 기반정비를 위해 전국의 각 지방자치단체 예산담당자에게 설문조사를 실시하였다.

설문조사 결과를 정리하면 다음과 같다.

㉠ 재정압박, 재정위기, 재정파산 등을 예방하고 제어하는데 가장 효과적인 제도.

단위 (%)	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산	합 계
20. 지방채 발행심사	29.7	41.4	28.8	100.0
21. 중기재정계획	73.3	24.4	2.3	100.0
22. 투융자심사(자체)	67.9	30.8	1.3	100.0
23. 투융자심사(중앙)	54.2	39.8	6.0	100.0
24. 예산편성매뉴얼	88.1	9.5	2.4	100.0
25. 지방재정분석·진단	30.7	45.6	23.7	100.0
26. 총액인건비제	70.2	20.2	9.5	100.0

지방채 발행심사와 재정분석·진단제도가 재정위기를 사전에 예방하고 조정하기에 가장 효과가 있는 제도로 평가되고 있다. 그 외의 중기재정계획, 투융자심사, 예산편성매뉴얼, 총액인건비제는 재정압박을 알 수 있는데 효과가 높다는 결과를 얻었다. 본연구가 지방채무 총액한도제와 지방재정분석·진단제도에 한정하여 진행하고 있는데 그 맥을 같이 하는 결과를 얻었다고 할 수 있다.

㉔ 한국적 상황에서 볼 때, 자치단체가 재정압박, 재정위기, 재정파산에 직면할 가능성(②, ③은 중복 체크 가능하였음).

	①지방교부세, 중앙규제 등으로 가능성이 전혀 없다	②지하철부채 등 공사·공단 경영부실로 가능성이 높은 편이다	③공사·공단 경영부실 이외에도 일반회계·특별회계 관리수준에 따라 가능성이 높은 편이다	④가능성은 있으나 매우 낮은 수준이다	⑤②번과 ③번 둘 다	합계
27.재정압박	22.5	15.9	15.2	37.7	8.7	100.0
28.재정위기	21.2	17.5	16.1	32.1	13.1	100.0
29.재정파산	34.1	11.4	8.4	43.9	2.3	100.0

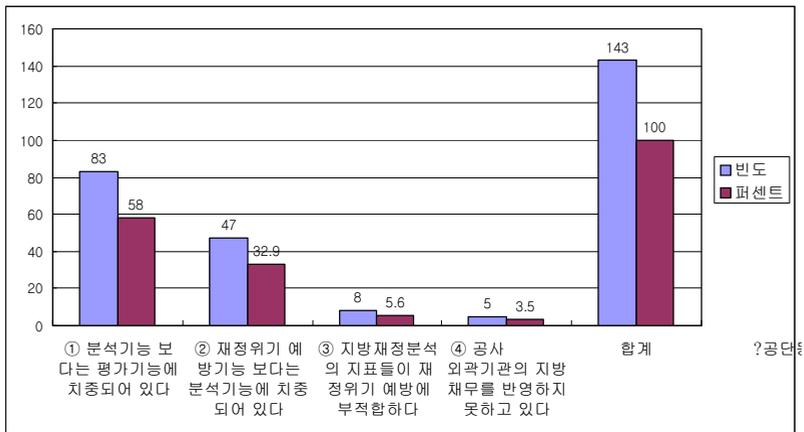
이에 대한 응답은, 재정압박, 재정위기, 재정파산 등 3경우 모두 각각의 경우에 처할 가능성이 거의 없거나 매우 낮은 상황임을 50% 이상의 결과를 얻었으며, 특히 재정파산은 78%가 매우 낮거나 없다는 결과를 얻음으로 재정파산에 대한 인식이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이것은 전장에서 상술한 바와 같이 현재의 우리나라 지방재정관리제도 하에서의 상위 정부로부터의 재정지원에 대한 신뢰가 과대하게 높은 것을 지적할 수 있으며, 이러한 위기 의식을 공감하고 스스로 개선할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

㉕ 재정압박, 재정위기, 재정파산을 판단하는데 적절한 지표값(일반회계+특별회계 기준)

	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산
30. 지방채무상환비비율	19.35	32.63	45.64
31. 세입예산 대비 채무액	26.94	41.76	57.29
32. 일반재원 대비 채무액	30.43	45.86	62.11
33. 자체세입 대비 채무액	55.13	83.15	116.51

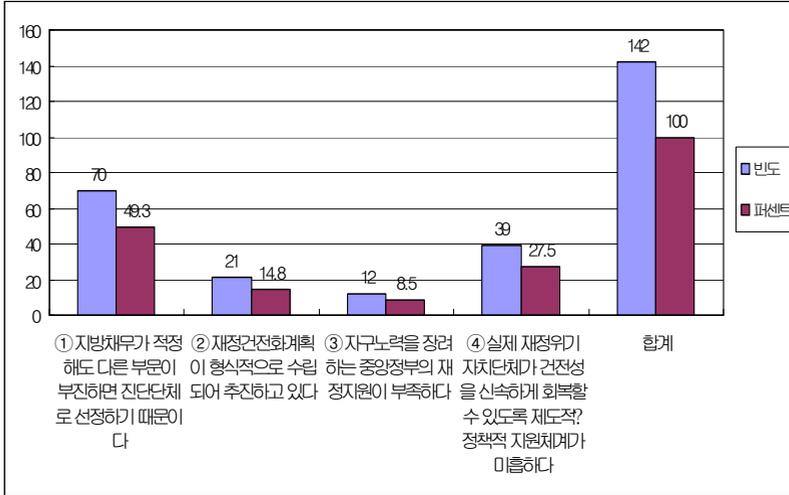
지방채무상환비율, 세입예산 대비 채무액, 일반자원 대비 채무액, 자체세입 대비 채무액 지표 모두 재정과산과 재정위기를 판단하는 지표로서 적정하고 그 중에서도 특히 재정과산을 판단하는 지표로서 적정하다는 결과를 얻었다.

㉔ 지방재정분석이 자치단체 재정위기 예방에 기여하지 못하는 이유



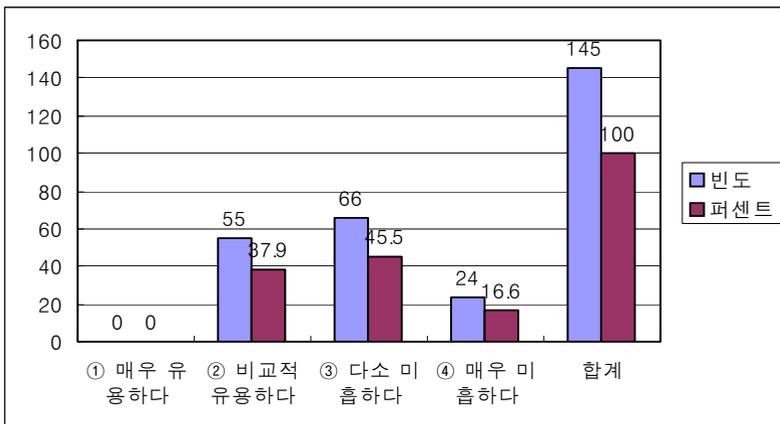
설문결과 재정위기 예방 기능보다는 분석 기능에, 분석기능보다는 평가 기능에 치중되어 있기 때문에 재정위기 예방에 기여하지 못한다는 결과를 얻었다. 이는 현재 지방재정분석 제도의 기능에 대한 문제점을 제시하는 항목이기도 하다. 따라서 현재 추진되고 있는 재정분석 제도의 개선을 통한 근본적인 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 기능 부여가 필요할 것이다.

㉔ 재정진단이 자치단체 재정위기 예방에 기여하지 못하는 이유



지방채무가 적정해도 다른 부문이 부진하면 진단단체로 선정되며, 실제 재정위기 자치단체가 건전성을 신속하게 회복할 수 있도록 제도적 및 정책적 지원체계가 미흡한 것 등을 원인으로 제기한 경우가 76.8%로 높은 결과를 얻었다.

㉕ 재정분석·진단제도의 정책적 유용성



전반적으로 볼 때 재정분석 및 진단제도의 정책적 유용성에 대한 의견은 미흡하다는 의견이 전체의 62% 이상의 결과를 얻었다. 따라서 재정분석·진단제도의 정책적 의의 및 기능에 대한 재고가 필요하다.

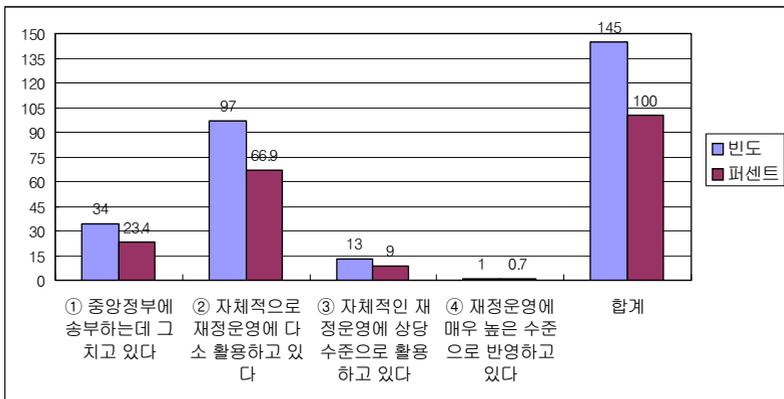
㉔ 지방재정분석·진단제도가 긍정적인 영향을 준 분야

지방채발행이 필요한 분야(사업)	우선순위	1위 응답자수
① 재정위기 예방등 재정운용의 건전성분야	2	24
② 경상경비 및 인건비 억제, 투자비 확충 등 세출관리분야	1	33
③ 징수율 제고, 체납세관리 등 지방세입분야	3	5
④ 투융자심사, 중기재정계획 등 재정운용의 계획성분야	4	3

* 우선순위는 “1위 응답자의 수”를 기준으로 설정하였음

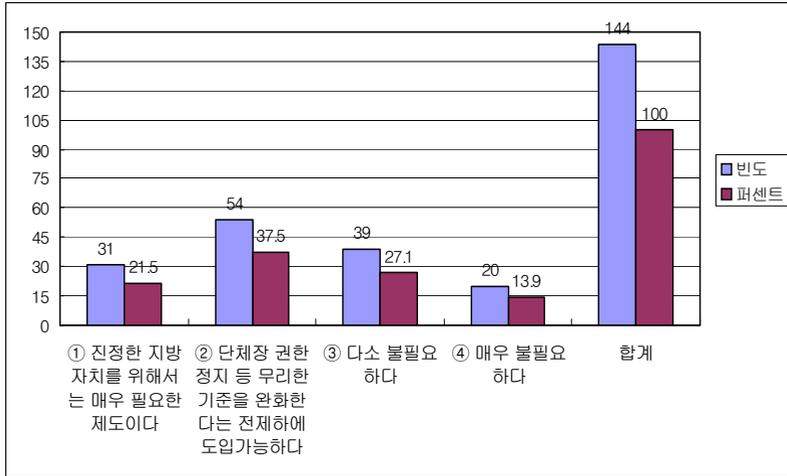
지방재정분석 및 진단제도는 경상경비 억제 등 세출관리의 효율성과 재정위기 예방에 가장 긍정적인 영향을 주는 것으로 평가하였다.

㉕ 재정운영에의 ‘재정운영보고서’ 활용 정도



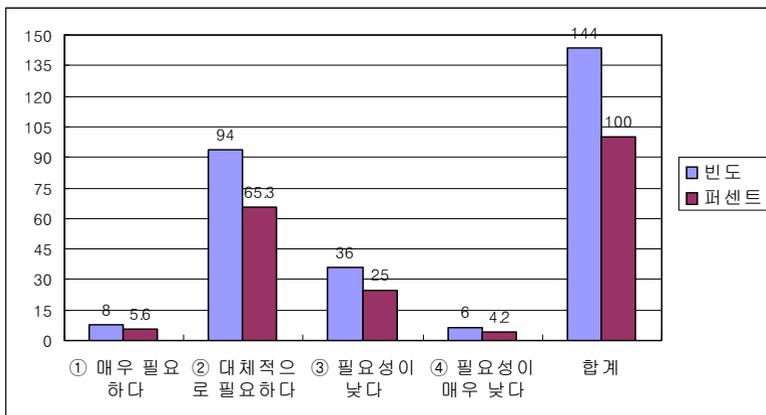
재정운영보고서의 재정운영에의 활동정도를 묻는 설문에서는 자체적으로 재정운영에 다소 활용과 중앙정부 송부에 그친다는 답변이 압도적으로 많았다.

㉔ 기재자율권을 완전히 보장하되, 제도적 보완책으로서 ‘자치단체 파산 제도’ 도입에 대한 의견



기재발행 자율권을 완전히 보장하면서 「자치단체 파산제도」를 도입하자는 의견에는 반 이상인 59%가 긍정적인 의견을 보였기 때문에, 제도 도입에 있어서 몇 가지 전제 조건을 부여한 도입 방안은 검토할 여지가 있을 것으로 사료된다.

㉕ 일본의 사례에서와 같은 재정위기 관련제도의 도입 필요성



우리나라에서도 필요성에 대한 긍정적인 답변이 70% 이상의 결과를 보이고 있어 이에 대한 검토가 필요할 것으로 사료된다. 물론 몇가지 전제 조건이 필요하나 이에 대한 검토는 추가적으로 이루어져야 할 것이다. 일본에서도 최근 과감한 중앙정부의 지방재정개혁에 대한 추진 의지는 재정의 거품을 제거하고 건정성 향상에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다. 일본에서도 우리나라와 같이 지방교부세 제도를 통해 지방재정의 부족분에 대한 보전을 하고 있으나 과감한 개혁을 통해 지방자치단체 스스로가 지방재정의 위기의식을 공감하게 되고, 제도의 도입을 적극 검토하여 실행하는 중요한 계기를 마련하게 되었다.



제 5 장 재정위기관리제도 재정비방안

제1절 기본방향

1. 재정분권화와 재정위기관리제도의 적정조합

자치단체의 재정위기는 다양한 요인들이 서로간에 영향을 주고받으면서 진행된다. 그럼에도 불구하고 재정위기의 결정인자는 외부적으로 경제적 충격, 내부적으로 재무정보의 은폐, 왜곡이나 도덕적 해이 등 허술한 관리·감독체제로 집약할 수 있다. 외부적 요인은 자치단체가 통제하기 어려운 영역이라는 측면에서, 내부적 요인은 자치단체의 전략적 행동에 의해 유발되어 중앙정부의 통제력이 제한적이라는 측면에서 재정위기 가능성을 완전히 배제할 수는 없다고 보여진다.

특히, 자치단체의 전략적 행동에 대해서는 그 피해를 예방하기 위하여 중앙정부 나름대로 각종 제도적 규제를 동원하고 있다. 그러나 모든 규제는 피규제자로서 자치단체는 감춰진 행동(hidden action)이나 감춰진 정보(hidden information)로부터 얻을 수 있는 이익이 지불해야 할 비용보다 크다고 판단하면 이러한 전략적 행동을 선택할 수 있다. 지방교부세와 같은 제도적 장치를 이용하여 중앙정부가 최종대부자(last resort)로서의 역할을 수행할 것이라는 기대가 형성되면 자치단체는 지방채무의 과잉발행에 유인될 가능성이 상존하게 된다.

또한, 규제는 재정분권화와 충돌할 수 있다. 비록 지방채 관리방식이 총액한

도제로 이행하면서 기재자율권의 부분적인 신장이 이루어졌으나 여전히 자치선진국에 비하면 발전해야 할 여지가 있는 것 또한 사실이다. 예산제도나 회계제도 역시 지침의 형태로 사전적이면서 직접적인 형태로 규제함으로써 시대조류에 부합한다고 볼 수 없는 실정이다. 투·융자심사제도 또한 전형적인 사전규제로서 해당 사업에 대한 정보의 비대칭이 존재하는 한 정책적 실효성은 한계를 지닐 수 밖에 없으며 오히려 이러한 사전적·확일적 규제제도 자체가 재정분권화를 위축시킬 수 있다.

물론, 전통적인 재정분권론을 수정한 일부 신재정분권론은 재정분권의 확대가 경제성장은 물론이거니와 거시경제의 안정성도 위협하기 때문에 적정 수준으로 하향조정해야 한다고 주장한바 있다(Prud'homme:1995, Bird:1995, Tanzi: 1996). 그러나 이 논리는 재정분권화가 고도로 발달하여 국가 전체의 재정위기나 지역간·계층간 소득불균형 등의 문제에 효율적으로 대응하기 어려운 자치선진국등 일부 국가에 제한된다고 볼 수 있다. 이제 비로소 재정분권화 초기단계에 불과한 우리의 경우에는 실질적인 확대가 바람직한 정책선택이다. 다만, 이들의 주장에 유의하면서 재정분권화와 재정위기관리제도의 적절한 조합에 경주할 필요는 있다.

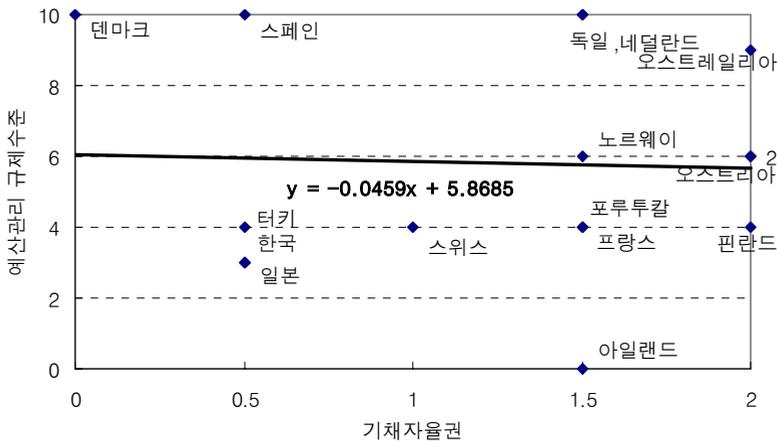
재정분권화와 재정위기관리제도의 적절한 조화와 관련하여 Sutherland, D., R. Price, and I. Joumard(2005)는 상당히 시사적인 연구결과를 보고한바 있다. 이들은 OECD 가맹국을 대상으로 자치단체 재정규율의 수준과 상호간의 관계를 분석하였는데, 한국의 기재자율성과 예산관리 엄정성은 하위그룹으로 분류하였다. 기재자율성은 IADB(Inter-American Development Bank)의 기준을, 예산관리 엄정성은 ACIR의 기준을 적용하여 각각의 수준을 측정하였다²²⁾. 다만, 기재자율성은 총액한도제 도입 이전의 운용체계를 기준으로 측정하였기 때문에 본 연구에서는 총액한도제 성격과 실제 운용내역을 반영하여 재조정하였다.

<그림 5-1>은 본 연구에서 재조정한 기재자율권과 예산균형 규율수준 사이의

22) 측정항목과 배점 등 자세한 내용은 <부록 1>에 수록하였다.

상관관계를 보여주고 있다. 예산관리 규제수준을 종축, 기채자율권을 횡축으로 할 때 회귀식에 의한 상관성은 미미하나 역관계에 있음을 알 수 있다. 이것은 기채자율권과 예산균형 규율수준이 일대일 대응관계에 가깝다는 의미로 재정분권의 방향성과 어느정도 부합된다고 볼 수 있다. 즉, 기채자율권이 높다는 것은 재정분권의 진전으로 볼 수 있으며 이로 인하여 우려되는 재정위기는 예산균형을 유도하는 관리체계의 강화로 대응할 수 있다.

(그림 5-1) 주요국 기채자율권과 예산균형 규율수준



주 : Sutherland etc.(2005)를 토대로 연구자가 통계적으로 재조정하였음

이런 맥락에서 독일, 네덜란드, 오스트레일리아, 노르웨이, 오스트리아 등은 재정분권화와 재정규율의 균형을 적정하게 운용하는 국가로 분류할 수 있다. 반면에 프랑스, 아일랜드, 포르투갈은 기채자율권으로 대변되는 재정분권화의 수준은 높은 편이나 이를 보완하는 예산균형에 대한 재정규율은 다소 낮은 국가에 속한다. 한국은 일본, 터키와 함께 기채자율권과 예산균형의 재정규율이 낮은 유형으로 분류된다.

이것은 우리의 재정위기관리체계가 사전적·직접적 규제양식을 유지한 결과

로 해석된다. 지방채무 총액한도제의 도입에도 불구하고 여전히 개별사업에 대한 발행심사가 이루어지고 있어 사전승인제의 성격이 강하게 남아있다. 투융자 심사제도 역시 적채사업에 대한 사전승인기능을 갖고 있으며 자치단체에 대한 예산편성 매뉴얼(가이드라인)도 사실상 국가 정책목표를 효과적으로 달성하는 수단으로 활용되고 있다. 따라서, 향후 재정위기관리체계는 독일, 네덜란드 등과 같이 기채자율권을 확대하면서 병행한다는 정책기조에서 재정비하도록 한다.

2. 재정위기관리제도 재편의 기본방향

앞서 기술한바와 같이 재정위기관리제도는 재정분권화의 범주와 속도에 연계하여 추진하는 방안이 바람직하다. 재정분권화의 진전에 따른 재정위기의 가능성은 기존의 비교연구에서도 누차 강조된바 있다. Bahl(2000)이 강조하였듯이 재정분권화는 기능배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 기채자율권의 4대 축이 상호간의 조화와 연계하여 추진해야 한다. 중앙권한의 지방이양을 확대하면서 이에 소요되는 이전재원을 축소한다든가, 중앙집중적 세원배분을 고수하면서 기채자율권을 신장하는 재정분권화는 자치단체의 세입·세출의 불균형을 초래하여 궁극적으로 재정위기로 과급될 수 있다.

따라서, 재정위기관리제도의 정비는 다음과 같은 기조하에서 추진하는 방안이 합리적이다.

첫째, 직접적·사전적 규제양식에 편중된 재정위기관리제도를 간접적·사후적 규제방식으로 전환해야 한다. 모든 규제는 피규제자로 하여금 규제회피의 유인이 작동할 뿐만 아니라 중앙정부와 자치단체 사이에는 정보의 비대칭이 존재하여 당초 기대한 정책효과를 저하시키는 경향이 있다. 때문에 중앙정부는 재무정보의 집적과 분석, 주민이나 투자자와의 정보공유 등 간접적인 방식으로 자치단체의 건전성을 유도하는 시장친화적인 제도로 진화시킬 필요가 있다.

둘째, 사전적 규제와 사후적 규제를 보완적 관계로 정립한다. 기본적으로 지방재정 운용방식을 제한하는 각종 규제에 대해서는 대폭적으로 완화, 폐지하여

재정분권을 확대하되, 재정위기 발생시 해당 자치단체가 건전성을 신속하게 회복할 수 있도록 사후적 성격의 제도정비에 주력한다. 불가피하게 요구되는 사전적 규제는 직접규제방식 보다는 간접규제방식으로 전환하여 주민이나 시장참여자가 자율적으로 개입할 수 있도록 여건을 조성하도록 한다.

셋째, 외곽기관을 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축이 대단히 중요하다. 이를 위해서는 지방재정분석·진단제도의 대폭적인 개편을 적극 추진할 필요가 있다. 현금주의 예산회계제도를 근간으로 일반회계와 기타특별회계에 한정된 재정분석지표는 지방공기업, 제3섹터 등 외곽기관의 경영성과와 연계된 재무정보의 생산이 이루어져야 한다. 중앙정부와 자치단체 사이에 감춰진 정보와 행동, 정보의 비대칭성이 재정위기의 원인이 될 수 있다는 사실은 주요국의 사례는 물론 우리 나라에서도 확인한바 있다.

넷째, 연성예산제약, 도덕적 해이 등의 부작용을 염두한 제도정비이다. 외곽기관의 경영부실이 연성예산제약을 유발하기도 하지만 제도 자체의 결함이나 정책선택의 오류도 도덕적 해이에 대한 인센티브 구조를 형성할 수 있다. 정부간 재정관계로부터 중앙정부가 최종대부자 역할을 수행할 수 밖에 없다는 비합리적인 기대, 재정위기에 처한 구제자금의 반복적인 지원 등은 자치단체 재정건전성에 부정적인 영향을 주게 된다.

마지막으로 지역경제의 붕괴나 외환위기 등 자치단체 통제범위를 벗어난 외부적 충격과 관련한 제도적 정비이다. 통상 지방교부세의 역할을 염두에 두고 자치단체의 재정위기 위험성을 낮게 평가하는 경향이 있으나 외부적 충격은 지역사회 전반에 걸쳐 막대한 피해를 주게 된다. 외부적 충격의 위험성은 특히, 그동안 누적된 재정관리의 문제점들과 결합하여 재정위기의 단초로 작용한다는 점이다. 따라서, 일반적인 재정관리체계와는 별도로 외부충격과 이로 인하여 촉발되는 재정위기에 어떻게 대응할 것인지에 대한 선제적 준비가 필요하다.

제2절 지방채무 총액한도제의 개편방안

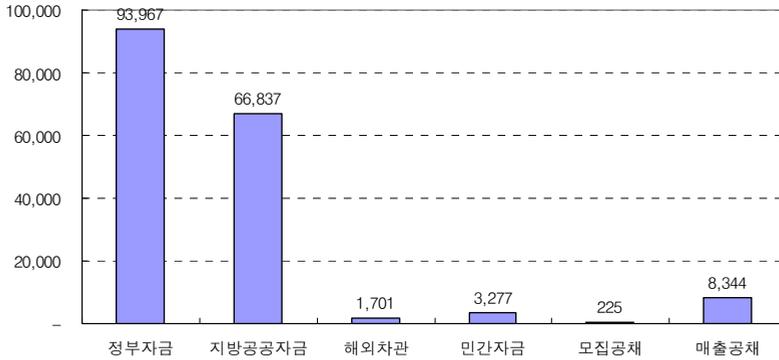
1. 총액한도제 개편의 필요성

일부 자치단체를 제외하면 전반적으로 한국의 지방재정은 건전하다고 볼 수 있다. 재정분권 수준도 과세자주권이나 기채자율권, 세원의 중앙편재 등 여전히 미흡한 실정이다. 이런 상황에서 재정위기관리제도의 재정비는 또 다른 형태의 규제, 혹은 중앙정부의 통제수단으로 받아들일 수 있다. 때문에 재정위기관리제도를 재정비하기 위해서는 불요불급한 규제수단, 지방분권의 저해요인과 제도에 대한 보완이 우선적으로 이루어져야 하며 그 정점에 지방채무 총액한도제가 있다.

설문조사에 의하면 총액한도제는 비록 2006년에 도입하여 실제 운용한 경험이 2년여에 불과함에도 기채자율권의 신장에 기여했다는 평가를 받고 있다. 그러나 총액한도제는 여전히 중전의 기채승인제적 속성을 유지함으로써 기채자율권을 실질적으로 확대하는데 한계가 있다는 비판도 제기되고 있다. 대표적인 규범형 채무관리방식에 해당함에도 여전히 과거와 같이 적채심사에 의한 지방채 발행을 요구하는 원인에는 왜곡된 지방채 인수·유통시장이 자리잡고 있다.

원칙적으로 한도액 이내에서는 자치단체가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있어야 한다. 그러나 우리 나라 지방채 인수시장은 정부자금이 53.9%, 지방공공자금이 38.3%에 달하는 반면에 민간자금은 매우 미미한 위치를 차지하고 있다. 때문에 총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채 인수시장의 구조가 공공자금에서 민간자금 중심으로 전환되지 않는 한 제한적인 형태를 벗어나기 어렵게 된다.

〈그림 5-2〉 지방채 인수시장의 구조



총액한도제는 일반회계와 특별회계에 한정할 뿐 지방공사·공단채의 채무는 제외된다는 점도 또다른 한계로 지적할 수 있다. 지방공사·공단채는 별도의 기준을 적용한 승인제도를 여전히 유지하고 있다. 상수도 및 하수도 사업의 경우 부채비율, 요금현실화율, 인건비비율, 시설이용율, 고정장기적합율 등 5개 지표로 구성된 기채충당율 지표를 적용하여 적채요건을 심사한다. 상수도, 하수도 등 일종의 수익채적 성격을 갖는 지방채무는 신용평가에 의한 시장규율을 효과적으로 적용할 수 있으나 중앙정부가 행정적 통제방식을 고수함으로써 지방채시장의 가격기능을 저해하게 된다.

2. 총액한도제 개편방안

재정위기관리제도를 재정비하기 위해서는 총액한도제의 직접적인 통제방식을 규범형이나 시장규율형 등 선진적인 관리방식으로 발전시켜야 한다. 설문조사에 의하면 재정위기 예방과 관련하여 가장 효과적인 정책수단으로 지방채발행심사와 지방재정분석·진단제도를 평가하고 있다. 지방실무자 입장에서 지방채발행심사제도 자체만 보면 긍정적으로 평가할 수 있으나 재정분권이나 규제양식의 적정성 등 다른 차원에서 보면 긍정적으로 보기 어려운 측면이 있다. 현

제의 지방채발행심사제도는 사전에 직접 규제하는 방식이기 때문에 정보의 비대칭문제가 개입되기 쉽고, 승인기준의 적정성에 대한 논란이 지속적으로 제기된다.

따라서, 현재의 총액한도제는 본래 취지에 맞게 기채자율권을 대폭 신장시키는 방향으로 개편할 필요가 있다.

가. 규범형 관리방식의 정착을 위한 정책방향

총액한도는 개별 자치단체의 상환능력을 충분히 그리고 정확하게 측정하여 한도액을 부여하는 통제방식으로 볼 수 없다. 오히려 총액한도제는 중앙정부가 지방채시장에 개입하는 최소한의 규범이며 사전에 설정한 규범을 벗어나지만 않는다면 자치단체의 기채자율권을 보장하는 관리방식으로 이해해야 한다. Ter-Minassian(1997)이 규정한바와 같이 지방채무 발행기준을 사전에 설정하고 이 규범에서 이탈하지 않는 한 자치단체의 기채발행권을 전면적인 수준에 가깝게 허용하는 방식이 규범형이다.

미국의 총액한도제가 이처럼 정형화된 규범적 관리방식으로 ‘모방된 시장규율형(mimic market discipline)’으로 평가받고 있다. 중앙정부는 일차적으로 시장을 대행하여 지방채발행의 적격성을 선별한 후, 이차적으로 인수시장과 유통시장은 시장규율에 의존한다는 측면에서 모방된 시장규율형으로 해석하기도 한다. 이와는 달리 우리나라의 총액한도제는 지방채발행지침에 기채승인기준을 명시하기 때문에 겉으로는 규범적 관리방식이지만 실제로는 적채사업과 적채단체를 일일이 선별할 뿐만 아니라 행정적 수단으로 규제하며 인수시장의 상당부분이 중앙정부의 신용시장에 의존하므로 행정적 관리방식에 가깝다는 평가를 받는다.

따라서, 총액한도제가 진정한 의미의 규범형 관리방식으로 발전하기 위해서는 한도액 산정기준의 재검토, 민간자금 중심의 지방채무 인수시장화, 시장친화적 재정규율제도의 도입 등이 우선적으로 이루어져야 한다. 지방재정법(제11조)에서 규정하는 적채사업은 선진국과 같이 투자사업에만 한정하는 황금률

(Golden Rule)로 대체할 수 있다. 다시 말해서 적채기준을 한도액 사전의 기준이 되는 양적 적채기준과 기채사업의 적정성을 판단하는 질적 기준으로 볼 때 양적 기준은 새롭게 개편하고 질적 기준은 황금률로 대체하자는 것이 본 연구의 기본 방향이다.

나. 총액한도액 산정기준 및 운용방식의 개편

총액한도제의 도입에도 불구하고 지방채발행의 사전승인제는 여전히 운용되고 있다. 사전승인을 요하는 지방채사업은 외채, 정부자금에 의한 기채사업, 채무한도액을 초과하여 발행하는 사업이 해당된다. 외채는 대부분의 국가에서도 중앙정부의 승인대상으로 분류하기 때문에 행정적 규제대상으로 보기는 어렵고, 나머지 정부자금으로 인수하는 지방채사업과 채무한도액을 초과하는 지방채사업은 보다 선진적인 방식으로 대응할 수 있다.

먼저 지방채무상환비율 및 예산대비 부채비율 기준으로 4개 유형별 채무한도액을 결정하는 방식은 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 현행 방식은 과거 기채승인제의 적채기준을 원용하는 수준에 그침으로써 Flow지표에 편중되어 있다. Flow지표는 단기적인 현금흐름의 건전성을 파악하는데 유용할 수 있으나 미래 채무상환능력을 선제적으로 분석하여 대응하는 수단으로는 부족하다. 총액한도제를 운용하는 미국, 이탈리아, 스페인 등 주요 국가들 역시 Flow지표 보다는 Stock지표가 중심을 이루고 있다.

〈표 5-1〉 주요국의 지방채 한도기준

국가	flow(상환액) 지표	stock(잔고) 지표	기타 규제내용
일 본	- 일반재원 20% 이하	없음	- 외채규제 없음
미 국	없음	- 재산세 과표 기준	- 예산균형원칙
이탈리아	없음	- 자체세입 25%이하	- 외채는 승인대상
스페인	없음	- 총세입의 25% 이하	- 외채는 승인대상
덴마크	- 연 투자사업비의 25% 이내	없음	- 원칙적으로 금지 (쓰레기처리등에 한정)
영 국	- 기본채무승인액	없음	- 외채는 승인대상
독 일	- 세입의 1/7 이하	없음	- 외채는 승인대상
브라질	- 총세입의 15%	총세입의 27%	- 외채는 승인대상

자료 : Ma, Jun(2001)과 Dexia(1997)를 토대로 연구자가 재정리하였다.

따라서, 채무한도액 산정기준의 합리적 개편방안은 총액한도제 취지에 맞게 Stock지표로 대체하되, 현금주의와 발생주의 중 하나를 선택하거나 양자를 병행할 수 있다. 현금주의는 상환의무 대상을 협소하게 인식하여 건전성을 과대평가할 우려가 있으나 지방재정의 특성을 현실적으로 수용할 수 있다는 장점을 갖는다. 반면에 발생주의는 채무 보다는 부채의 개념으로 확장하여 상환의무 대상을 폭넓게 인식함으로써 건전성 측면에서 유리할 수 있다.

1) 현금주의회계방식에 의한 한도액 산정기준

향후 상환해야 할 지방채무잔액을 기준으로 하되, 분모는 총예산, 일반재원, 지방세 등이 후보대상이다. 주요 신용평가기관등이 활용하는 1인당 채무액도 검토가능한 Stock지표로 분류할 수 있다. 그러나 적정지표를 선정할 때 유의해야 할 점은 지방교부세를 정점으로 하는 중앙·지방간 재정관계의 특성이다.

설문조사에 의하면 자주재원의 선호도(34.5%)가 가장 높게 나타난바 있다. 그러나 지방교부세는 공동세이면서 일반재원적 특징을 갖추고 있기 때문에 지방세를 기준으로 하면 상환능력이 과소평가될 수 있다. 1인당 채무액 역시 인구가

과소한 시, 군 단위에서 이러한 한계를 보일 수 있다. 자주재원에 포함되는 세외 수입 역시 임시적 성격의 세입비중이 높아 안정성이 미흡한 편이다. 총예산은 불규칙적인 국고보조금의 성격상 상환능력을 안정적·체계적으로 측정하기가 곤란하다. 반면에 용도제한이 없는 일반재원은 상환재원으로 동원할 수 있을 뿐만 아니라 안정적인 교부에 의해 상환능력의 체계적인 측정이 가능하다. 다만, 교부방식에서 시차등으로 일부 자치단체는 안정성이 다소 저하될 소지도 있으므로 3년 평균 교부액을 이용하여 평활화 할 수는 있다²³⁾.

<표 5-2>는 일반재원 기준으로 산정한 총채무액의 비율인바, 2006년 기준 전국 평균은 24%, 직전 3년 일반재원 기준으로 22%로 추정된다. 대체적으로 큰 차이는 없으나 평활화 한 경우가 단년도 일반재원에 비하여 다소 낮은 지표값을 보이고 있다. 광역시가 30% 중반대이며 자치구는 2%에 불과할 정도로 매우 낮은 수치를 기록하고 있다. 시와 군 역시 2배 가량의 차이를 보이고 있는데, 이것은 총액한도의 산정기준이 광역자치단체와 기초자치단체의 특성을 반영하여 차별적으로 적용할 수 있음을 의미한다.

한도액의 적정규모, 즉 일반재원 대비 총채무액의 적정비율은 재정과산을 경험한 전례가 없기 때문에 계량적인 방법론에 의존하기 보다는 오히려 지방실무자의 재량적 판단과 재정진단을 받은 자치단체의 지표값을 참고하는 편이 실용적일 수 있다.

설문조사에 의하면 일반재원 대비 채무액비율(지방채무잔액지수)의 적정치는 재정압박 30.43%, 재정위기 45.86%, 재정과산 62.11%로 분석된바 있다. 그러나 이 조사결과는 표본오차등의 한계로 신뢰성이 높다고 볼 수 없다²⁴⁾. 평활화법으로 산출한 지표값은 2000년말 기준으로 대구(90.6%), 부산(68.1%), 광주(71.04%)

23) 보통교부세의 경우 기준재정수입액은 결산정수액 기준을 적용함에 따라 2년간의 시차가 발생한다. 패널티·인센티브제도 역시 최종 교부액에 일정한 영향을 주기도 한다.

24) 이러한 우려를 예상하여 재정압박, 재정위기, 재정과산의 개념을 설명하고 답변을 요구했음에 불구하고 실무자들의 해석과 본 연구에서 규정한 개념과는 큰 차이가 있는 것으로 보인다. 또한, 광역자치단체의 응답 회수율이 매우 저조하였고, 이로 인한 표본오차의 문제도 상당부분 영향을 준 것으로 추측된다.

등의 광역시가 높은 수치를 보이고 있다. 이들은 지금도 재정건전화계획을 수립하여 자구노력을 이행하고 있으나 채무상환의 압박이 극심했던 2000년 전후를 살펴보면 보다 객관적인 판단이 가능하다.

〈표 5-2〉 지방채무잔액지수

	총채무액 ('06년말)	일반재원 ('06년)	일반재원 3년 평균 ('04-'06년)	일반재원 대비 채무비율	
				'06년	3년 평균
전국	19,062,838	79,482,339	86,508,343	24.0	22.0
광역계	12,143,407	40,121,268	44,003,131	30.3	27.6
광역시	8,710,639	23,878,443	25,665,321	36.5	33.9
광역도	3,432,768	16,242,825	18,337,810	21.1	18.7
기초계	6,919,431	39,361,071	42,505,212	17.6	16.3
시계	5,565,648	22,204,042	21,933,677	25.1	25.4
군계	1,175,500	10,210,292	11,536,942	11.5	10.2
구계	178,283	6,946,737	9,034,592	2.6	2.0

다음의 <표 5-3>은 1998년~2001년 기간 부산광역시와 대구광역시의 건전성 관련 지표로서 지금보다 채무상환의 압력이 매우 컸다는 것을 알 수 있다. 지방채무상환비율은 최고 25%에 달하였으며 대구광역시의 지방채무잔액지수는 160%를 상회하기도 하였다. 이 시기는 기초자치단체도 채무상환의 압박이 컸는데 김포시(27.65%), 동두천시(12.91%), 서천군(13.07%) 등이 대표적이다.

〈표 5-3〉 부산광역시 및 대구광역시 지방채무잔액지수

		1998년	1999년	2000년	2001년
지방채무 상환비율 (미래기준)	부산	19.73	17.91	25.35	19.53
	대구	25.10	21.11	18.03	17.48
지방채무 잔액지수	부산	135.5	110.3	131.3	89.3
	대구	111.55	162.80	150.08	133.96

다음으로 생존분석모형(Survivor Function)을 이용하여 한도액의 적정치를 추정할 수 있다. 본 연구에서는 재정위기가 정점에 있었던 2000~2001년을 대상으로 분석하였다. 원래 생존분석모형(Survivor Function)은 생존시간 또는 치사율을 종속변수로 사용하는 의학분야의 연구방법론으로서 최근에는 기업도산의 예측 모형으로 확장되어 활발히 연구되고 있다. 생존분석모형에서는 도산과정이 안정상태의 과정을 따른다는 가정이 불필요하며 도산기업이나 그렇지 않은 기업이 동일한 모집단에 속한다고 가정한다. 따라서, 이 모형에서 비도산기업은 아직 도산이 일어나지 않은 자료(right-censored data)로 간주한다.

생존분석모형은 지수분포와 같은 모수적 모형과 Kaplan and Meier(1958)의 누적한계추정법(product limit estimator)와 같은 비모수적 방법, 그리고 회귀분석으로서 비모수적 방법의 Cox(1972)의 비례위험모형(proportional hazard model)이 있다. 본 연구에서는 Cox의 비례위험모형을 이용하여 재정위기에 직면하는 지표의 적정치를 예측하였다. 먼저 위험함수(hazard) $h(t)$ 는 위험의 정도를 의미하여 t 시점까지 생존한다는 조건하에 순간조건부확률의 극한치, 즉 t 시점까지 생존했을 때 파산할 위험율로 정의한다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t | T \geq t)}{\Delta t}$$

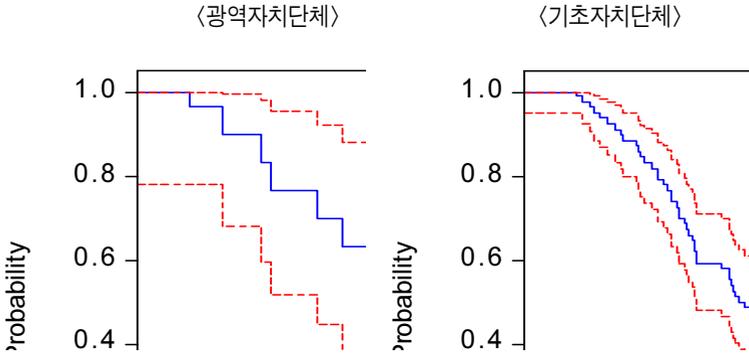
편의상 $t_0 = 0$ 으로 가정하면 자치단체의 생존기간 T 는 다음과 같은 확률밀도함수 $f(t)$ 를 갖는 확률변수가 된다.

$$f(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t)}{\Delta t}$$

이때, 확률누적함수를 $F(t) = \Pr(T \leq t) = \int_0^t f(w)dw$ 라고 정의하면, 생존함수 $S(t)$ 는 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉, $S(t)$ 는 어떤 자치단체가 t 시점까지 살아남을 확률이다.

$$S(t) = \Pr(T \geq t) = 1 - F(t) = \int_t^{\infty} f(u)du$$

〈그림 5-3〉 일반재원 대비 지방채무비율의 적정치 추정



상기의 생존함수에 의해 2000년 및 2001년도 자치단체가 생존할 확률을 추정 한 결과가 위의 <그림 5-3>이다. 신뢰구간은 95%이며 하단의 점선은 추정치에 비하여 더 보수적인 생존확률을 나타낸다. 광역자치단체의 생존확률은 지방채 무잔액지수가 200%일 때 0%에 근접하고 있다. 그러나 광역자치단체의 생존확 른은 소표본등의 한계로 추정치의 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 예컨대 생 존확률 10%의 지방채무잔액지수는 160%~200% 구간에 걸쳐 있다. 상대적으로 기초자치단체는 추정치의 편차가 작아 신뢰성이 양호한 편이다. 기초자치단체 는 140%에서 생존확률이 0%에 근접하며 보수적으로는 120%에서 생존확률은 10%로 추정된다.

생존확률 10%는 재정파산에 근접한 수준으로 규정할 때, 지방채무 한도액은 그 이하의 범위에서 적정하게 탐색해야 할 것이다. 즉, 재정진단 자치단체의 지 방채무잔액지수 동향, 지방실무자의 인식도조사 결과, 생존확률로부터 유도된 분석결과 등을 종합적으로 감안하여 한도액의 적정치를 추정하는 방식이 합리 적이다. 한도액이 자유롭게 지방채발행이 가능한 채무액으로 규정하면, 재정압 박 보다는 외부로부터의 규제가 가해지는 재정고통의 개념에 더 가깝다고 판단 된다. 즉, 자치단체 자구노력만으로는 해결하기 곤란한 단계에 이르기 이전의 수준으로 한도액을 설정하도록 한다.

생존확률과 적정 한도액과의 관계에 대해서는 이론적·경험적인 증거가 없으

나 대략 30%를 기준으로 하면 광역자치단체는 60%~200%, 기초자치단체는 30%~55%로 추정된다. 생존확률 20%에서는 광역자치단체 75~200%, 기초자치단체 45%~90% 구간에 걸쳐있다. 2000년도 전후 대구광역시 사례는 100%를 상회하면 자체노력에 의한 건전성 회복이 어렵다는 것을 시사하므로 광역자치단체의 한도액은 일반재원의 100%로 제안할 수 있다.

2006년말 기준 기초자치단체의 지방채무잔액지수는 시흥(55.88%), 삼척(61%), 김포(59.5%), 동해(57.3%), 철원군(31.5%), 함평군(37.9%) 등이 상위그룹에 포함된다. 그러나 기초자치단체도 역시 2000년을 전후로 채무상환압박이 극심했으며 실제 재정진단의 주된 사유도 건전성 악화가 대부분이었다. 2000년 서귀포시의 165.5%를 비롯하여 남제주군(113.1%), 북제주군(87.76%) 등 제주권의 모든 자치단체가 사무라이채 발행으로 지방채무잔액지수가 극도로 악화되었다. 함평군(94.09%), 의령군(61.5%), 동두천시(74.8%) 등도 2000년에는 채무상환에 상당히 압박 받은 자치단체이다. 최근에는 시흥시의 사례도 참고할 때, 기초자치단체는 70% 내외가 적정하다²⁵⁾.

〈표 5-4〉 재정진단 주요 자치단체의 지방채무잔액지수

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
서귀포시	165.5	135.5	103.9	93.7	86.7
동두천시	74.8	57.6	59.6	48.2	41.4
남제주군	113.1	71.2	63.0	56.1	49.5
북제주군	87.7	65.3	58.9	53.4	60.7
의령군	61.5	33.3	30.2	26.7	22.9
함평군	94.1	59.7	59.7	54.5	42.7

25) 시흥시는 (주)한화건설과 ‘군자매립지’ 대상으로 5,600억원 규모의 매매계약을 체결하고 계약금 700억원을 제외한 미지급금 4,900억원은 아파트부지로 우선공급방식으로 대체할 계획이나 도시개발법등 관련 법령을 위반했다는 감사처분을 받았다.

2) 발생주의 복식부기회계에 의한 한도액 산정기준

자산·부채 재무정보를 활용 의의는 다음과 같다. 첫째, 현금흐름의 건전성을 적기에 파악할 수 있다. 둘째, 재무정보의 투명성 및 신뢰성을 제고함으로써 지방채시장의 수요기반 확충에 기여한다. 셋째, 지방채 신용평가제도 도입을 위한 하부구조를 구축한다. 그러나 정부회계의 특성상 재무적 회계정보의 유용성은 자산 및 부채의 인식기준과 범주를 어떻게 규정하느냐에 상당부분 좌우된다. 특히, 지방채무는 그 종류와 거래유형이 단순하기 때문에 사실상 자산의 인식기준 및 범위가 중요한 위치를 차지한다.

자치단체 복식부기회계에서 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산으로 구분하는 바, 기업회계와 달리 사회기반시설 및 주민편의시설을 자산으로 인식하고 있다. 그러나 사회기반시설과 주민편의시설은 현실적으로 사용·처분의 효익이 자치단체에 직접 귀속되기 어렵다고 볼 때 이를 제외하고 처분이 용이한 자산을 별도로 산출하는 방식이 더 합리적일 수 있다.

〈표 5-5〉 자산의 과목별 분류체계

중분류	회계과목
유동자산	현금및현금성자산, 단기금융상품, 미수세금, 미수세외수입금, 미수징수교부금, 미수정부간이전수익, 단기대여금, 기타유동자산
투자자산	장기금융상품, 장기대여금, 장기투자증권, 공기업특별회계 자본전출금, 기타 투자자산
일반 유형자산	토지, 입목, 건물, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 집기비품, 기타일반유형자산, 건설중인 일반유형자산
주민 편의시설	도서관, 주차장, 공원, 박물관및미술관, 동물원, 수목원및휴양림, 공연및문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 의료시설, 교육및연구시설, 기타주민편의시설, 건설중인 주민편의시설
사회 기반시설	도로, 도시철도, 상수도시설, 수질정화시설, 하천, 폐기물처리시설, 재활용시설, 농수산기반시설, 댐, 기타사회기반시설, 건설중인사회기반시설
기타 비유동자산	보증금, 무형자산, 기타비유동자산, 건설중인기타비유동자산

자치단체 복식부기회계제도의 고유특성과 총액한도의 취지, 단기상환능력을 측정한다는 관점에서 유동부채와 유동자산의 비율이 총액한도액 산정기준으로 검토할 수 있다. 유동부채와 유동자산의 비율은 기업경영분석에서 주로 유동비율(Current Ratio)의 개념으로 관리하고 있다. 통상 기업의 경우 유동비율이 200% 이상이면 안정적으로 판단한다.

$$\text{유동비율} = \text{유동자산} / \text{유동부채}$$

다음으로 검토가능한 지표로 총부채비율이 있다. 총부채비율은 자치단체가 처분 등을 통하여 현금창출이 용이한 자산에 대비한 총부채의 비율이다. 자치단체 복식부기회계에서 채무부담행위는 부채의 인식대상에서 제외하고 있으나 실질적인 상환의무를 수반하므로 총부채에 포함하였다²⁶⁾. 자산의 경우에도 처분가능성이 높은 회계과목에 한정하여 총부채비율의 의미를 현실에 맞게 수정하였다.

$$\text{(수정)총부채비율} = \text{(수정)자산} / \text{총부채}$$

(수정)총부채 : 유동부채 + 장기차입부채 + 장기미지급금 + 채무부담행위

(수정)자산 : 유동자산 - 기타유동자산 + 일반미수금 + 장기금융상품 + 기타투자자산

다음으로 차입부채비율을 개발·적용할 수 있다. 차입부채비율은 자치단체가 현금창출이 용이한 자산과 부채의 비율이며 총부채비율과 비교하여 단기적인 환금성에 더 중점을 둔 지표이다. 금융기관으로부터의 차입금을 중시하였으며 이 지표도 채무부담행위가 포함된다. 자산의 인식대상도 유동자산에 채권적 성격의 자산과목을 반영하였다.

26) 자치단체 복식부기회계는 확정된 부채만 부채로 인식한다. 채무부담행위는 확정된 부채가 아니며 따라서 부채의 인식범위에서 제외된다.

$$\text{차입부채비율} = (\text{수정자산} / \text{차입부채})$$

차입부채 : 단기차입금 + 유동성장기차입부채 + 유동성장기미지급금 + 장기차입부채 + 장기미지급금 + 채무부담행위

(수정)자산 : 유동자산 - 기타유동자산 + 일반미수금 + 장기금융상품 + 기타투자자산 + (장기대여금-학자금위탁대여금)

본 연구에서는 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 부산, 대구, 인천, 울산 등 9개 광역자치단체를 대상으로 2007년도 회계연도말 기준 상기 3개 지표값에 대한 실태조사를 실시하였다. 분석결과 유동비율은 기준치인 200%를 상회하여 단기 현금흐름은 건전성을 유지하고 있었다. 반면에 차입부채비율과 총부채비율은 보편적으로 알려져 있는 사실과 일반재원 대비 총채무비율의 분석과는 다소 상치되는 결과를 가져왔다. 예컨대 강원도와 충청북도의 일반재원 대비 총채무비율은 각각 71%, 100%로서 비교적 양호한 수준이었으나 총부채비율은 100% 이하이다. 이것은 1년 이내에 상환해야 할 부채에 비하여 현금화가 가능한 자산이 부족하다는 의미로 납득하기 어려운 결과이다. 장기차입부채비율도 경상북도와 인천광역시에서 매우 큰 수치를 보이는데, 지표의 정의와 속성의 한계에서 비롯된 결과이다. 인천광역시의 경우 일반미수금(5,483억원)과 기타유동자산(5,865억원)이 과도하게 집계되어 있다. 반면에 차입부채에는 장기차입부채 1조 2,068억원이 포함되지 않기 때문에 자산은 과도하게, 차입부채는 과소하게 평가되었다.

이러한 분석결과를 자치단체 복식부기회계의 결산시스템이 안정화단계에 정착하지 못함으로써 결산자료의 정확성·신뢰성이 미흡할 수 있다. 그러나 근원적으로는 상기의 3개 지표가 단기유동성에 치중된 건전성지표의 성격이 강하다는 점을 지적할 수 있다. 물론, 장기유동성을 보완한 Stock지표로 대체해야 하지만 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산의 인식범위가 확대하여 한계가 있다.

〈표 5-6〉 복식부기회계 자산·부채정보 활용 분석결과

	강원	충북	전북	경북	경남	부산	대구	인천	울산
유동자산	5,407	4,735	4,252	4,070	12,879	23,368	9,095	20,914	8,284
유동부채	1,872	1,517	1,266	3,267	1,121	4,074	3,564	2,266	1,938
유동비율	289	312	336	1,246	1,148	574	255	923	427
(수정)자산	5,350	5,319	4,127	6,664	13,370	22,947	50,225	21,175	8,355
총부채	7,537	5,315	5,813	2,795	9,983	26,937	19,264	14,327	6,836
총부채 비율	71	100	71	238	134	85	261	148	122
(수정)자산	5,406	4,572	4,235	4,069	12,912	14,511	9,396	24,115	6,954
차입부채	1,516	1,393	1,221	247	943	2,996	2,813	857	810
차입부채 비율	356	328	347	1,645	1,369	484	334	2,814	858

3) 지방채무 한도액 결정주체의 분권화

본 연구에서는 총액한도액 설정기준으로서 Stock지표인 일반재원의 일정비율과 자사·부채의 발생주의 복식부기회계의 개념을 제안하였다. 또한 현금주의 회계 기준에 의한 일반재원이 수용성과 신뢰성, 정책대안으로서의 현실성 측면에서 적합하다는 결론을 내리고 있다. 그러나 어떤 기준이든 중앙정부가 한도액을 설정하는 주체가 되면 총액한도제의 의의는 반감될 소지가 있다.

일반적인 규범형 총액한도제는 자치단체 내부의 주체가 결정하고 결과에 대한 책임을 지는 관리방식이다. 대표적으로 미국의 지방채발행제도를 들 수 있다. 총액한도제를 운용하는 48개 주정부 가운데 40개 주는 지역주민으로부터 한도액 승인을 받아야 한다²⁷⁾. 일본의 협의제도 역시 총무성과 협의만 할뿐 실제

27) 미국의 지방채제도는 주정부에 따라 다양하게 운용된다. 총액한도제를 운용하는 주가 48개이며 차입규모 상한설정 48개 주, 기채목적 제한 32개 주, 지방채의 최장기간 설정 41개 주, 상환이자율 제한 24개 주, 단기차입 제한 25개 주이다.

채무발행의 여부, 용도, 차입선 등은 지방의회의 승인을 요구하고 있다.

이와 같이 총액한도액의 설정주체를 지역의 주체(지방의회, 지역주민, 자치단체)로 규정하는 이유는 기채자율권의 신장등 자치원리에 부합할 뿐만 아니라 근본적으로 한도액 설정기준이 되는 지표의 정의, 산식, 임계값 등 객관성과 관련된 소모적인 논쟁을 회피할 수 있기 때문이다. 중앙정부가 객관적인 통계와 방법론을 이용하여 한도액을 산정한다 해도 정보의 비대칭에 의한 획일적 규제 문제는 계속 제기될 가능성이 높다.

따라서, 총액한도제는 자치단체가 결정의 주체가 되도록 재정립한다. 중앙정부는 한도액의 기준과 산식, 자치단체별 한도액 등을 참고사항 정도로 하여 권고하는 역할만 부여하여야 한다. 자치단체는 중앙정부가 제시한 가이드라인을 토대로 한도액을 결정하며 지방의회의 승인하에 운용하도록 한다. 이때, 중앙정부가 제안하는 가이드라인은 어떠한 형태의 구속력도 없도록 하는 방안이 매우 필요하다.

제3절 지방재정분석·진단제도의 개편방안

1. 지방재정분석·진단제도의 개편방안

실태분석에서 지적하였듯이 지방재정분석·진단제도는 재정위기 예방기능을 제한적으로 발휘하는 것으로 나타났다. 분석기능 보다는 평가기능에 치중하고 있으며 재정위기와 긴밀하게 연결된 지표의 부재도 중요한 한계점으로 지적하였다. 운용적인 측면에서도 재정압박으로 애로를 겪는 자치단체에 대한 정책지원이 미흡하다는 평가를 받았다. 이와 같이 지방재정분석·진단제도의 정책적 유용성이 기대치에 미치지 못하는 이유는 무엇보다 자신의 정체성을 상실하였기 때문이다.

지방재정분석·진단제도는 상이한 정책목적에 갖는 재정분석과 재정진단이

하나로 통합된 제도이다. 게다가 재정분석은 전혀 차원이 다르고 이질적인 재정 평가기능을 수행하고 있다. 재정평가(Financial Evaluation)는 재정운용의 상대적·절대적 성과를 비교하고 측정하는 일련의 과정이다. 재정평가는 이러한 과정을 거쳐 최종적으로는 자치단체의 재정성과를 서열화함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진하는데 목적이 있다. 그러나 재정분석(Financial Analysis)은 자치단체간 재정운용 성과의 우열 보다는 현실을 정확하게 진단하고 이를 토대로 예측함으로써 정책판단의 합리성을 제고하는데 주안점을 둔다. 자료에 나타난 표면적인 사실을 인지하고 사실관계의 전달에 치중하는 재정운용의 조사와 달리 재정분석은 조사목적에 맞게 해석하고 유용한 정보를 창출하는 과정이다.

이와 같이 재정분석과 재정평가는 대상과 범주, 정책목적과 활용성 등에서 분명한 차이가 있다. 재정진단도 재정분석과 재정평가의 정책환류의 성과물도 이해하여야 하며 재정상태를 정확하게 점검하고 애로요인을 치유하는 활동이라고 할 때, 정책적 지향점에 차이가 있다. 따라서, 지방재정분석·진단제도는 재정평가에 편향된 지금의 운용방식을 재정분석으로 전환하여야 하며 재정진단 문제점을 조기에 포착하고, 재정위기를 예방하며 사후적으로 재정건전성을 회복하는 방향으로 재정립할 필요가 있다.

이러한 관점에서 지방재정분석·진단제도의 개편방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재정평가는 정량평가와 정성평가를 혼용하는 방식을 유지하되, 정성평가의 국가정책이행도의 비중을 축소할 필요가 있다. 사업별예산제도, 재정공시, 주민참여예산제도, 복식부기회계제도 등의 정성평가는 세부 항목이 과다하여 불필요한 행정낭비를 초래하는 부분이 있으므로 내실을 기하는 방향에서 축소하는 편이 바람직하다. 반면에 전혀 반영되지 못하고 있는 자치단체요인은 확대·반영하는 방안을 적극 검토하도록 한다. 다만, 정성평가의 비중은 10% 내외 수준에서 적절하게 관리하여야 한다.

둘째, 재정분석은 지방재정 운영 전반에 대한 상시점검의 정책수단으로 재정립하여야 한다. 이를 위해서는 분석대상의 영역과 영역내 지표에 대한 재정비가 요구된다. 다소 과다한 세입영역은 지방세 및 세외수입의 징수율, 체납분징수율

중심으로 간결하게 하고, 채무관리부문은 관련 지표를 더 보강할 필요가 있다. 전반적으로 재정운용의 핵심요인을 적기에 찾아낼 수 있는 분석지표 중심으로 축소하여야 한다. 추가적으로 세입구조, 세출관리, 채무관리 3개 영역별 부문지수와 이를 총합적으로 지수화 한 (가칭)지방재정운용 종합지수의 개발도 필요하다. 재정분석의 일차 기능이 현실진단과 예측, 재정건전성을 위한 정책환류에 있다고 볼 때, 세입과 세출, 건전성 영역의 부문지표 및 종합지수의 개발은 필요하다.

〈표 5-7〉 지방재정운용 부문지표 및 종합지수(안)

분석영역	영역별 종합지표	지방재정운용 종합지수
세입구조	- 지방세입지수 - · 지방세징수율 · 지방세수안정도 · 지방세과오납비율 · 세외수입체납징수율	5개 지표(지방세수안정도, 지방세징수율, 경상적 경비비율, 인건비비율, 지방채무잔액지수)
세출관리	- 지방세출효율성지수 - · 경상적 경비비율 · 인건비비율 · 세입예산반영비율	
채무관리	- 재정건전성지수 - · 지방채무잔액지수 · 지방채무상환비비율 (미래기준) · 연결실질수지비율	

셋째, 재정위기 조기경보기능을 수행할 수 있도록 (가칭)재정건전성지수의 개발이 요청된다. 현재 채무관리 분석지표는 지방채무상환비비율, 지방채무잔액지수에 불과하여 단순히 채무규모의 상대적 과다는 비교할 수 있으나 절대적인 건전도를 측정하기에는 무리가 있다. 지방채무상환비비율 역시 과거기준 보다는 미래기준이 적합하다. 과거기준은 자구노력을 전개한 자치단체가 불이익을 볼

수도 있다. 따라서 지방채무상환비비율은 미래기준으로 변경하며 일본의 연결 실질수지비율과 같이 지방공사·공단등 외곽기관의 건전성도 포괄하는 지표의 개발이 요구된다.

넷째, 재정진단은 실효성을 제고하도록 운용방식을 개선하여야 한다. 현재 재정진단단체는 재정분석 결과 하위그룹에 속하는 자치단체 중에서 선별함으로써 재정건전성 이외에 전반적인 재정운용 성과를 기반으로 한다. 때문에 진단단체로 선정된 자치단체의 수용성이 저하될 뿐만 아니라 정책환류도 미흡한 실정이다. 따라서, 재정진단의 정책목적은 재정건전성 점검 및 재정위기의 조기에방에 두고 대상 자치단체를 선별하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 즉, 재정진단 대상 자치단체는 (가칭)재정건전성지수에 근거하여 선정하도록 한다.

〈표 5-8〉 지방재정분석·진단제도 개편(안)

	현행	개편(안)
재정평가	· 재정분석 및 재정평가 병행운용 · 재정평가에 치중	· 평가기능은 축소 · 정량평가, 정성평가 혼용 · 절대평가방식 도입
재정분석	· 상대평가 중심 · 정량평가, 정성평가 혼용	· 정량분석 중심 · 조기경보기능 강화 · 익년도 지방재정 운용방침등 정책환류기능 강화
재정진단	· 하위 자치단체 선별선정 · 문제요인 점검 · 지구노력 권고	· 재정위기단체 한정 · 재정위기 정도에 따라 지구노력 수준 이원화 · 재정압박 자치단체는 자체적으로 지구노력 유도 · 재정위기 자치단체는 중앙정부 적극개입 및 재정지원책 강구
재정건전화 이행평가	· 건전화계획 수립·이행 · 계획의 이행도 평가	· 재정위기 자치단체에 한정 · 재정건전성 회복단계까지 지속적 관리 · 중앙정부 재정지원

2. 조기경보제도 도입

재정건전성을 위한 사전적 예방책으로서 조기경보제도의 도입을 검토할 수 있다. World Bank에서는 재정위기 조기경보기능의 대표적인 사례로 콜롬비아의 Traffic Light System을 권장하고 있다. 콜롬비아의 조기경보제도는 이자비용/운영자금, 지방채잔고/경상세입 두 지표를 기준으로 하며 재정위기의 정도에 따라 황색경보와 적색경보 두 종류의 경보신호가 작동하도록 운용하고 있다. 황색경보는 지방채 감축목표를 설정하고 이를 달성하여야 하며 동시에 지방채 발행시 재무부의 승인을 받아야 한다. 적색경보 역시 황색경보 수준의 통제를 받지만 더 강도 높은 자구노력을 요구하고 있다(World Bank 2002).

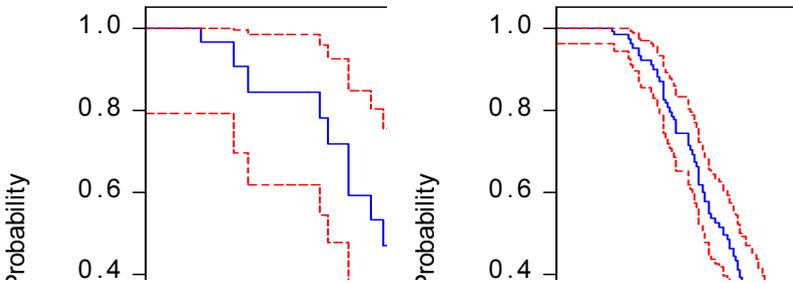
콜롬비아와 같은 조기경보제도를 도입하기 위해서는 기준지표 및 임계값을 설정하여야 한다. 기준지표는 지방채무잔액지수에 지방채무상환비율(미래기준)을 추가하는 방안이 바람직하다. 미래기준의 지방채무상환비율은 단기 유동성의 건전도를 측정하는 지표로서 중장기 건전성을 대표하는 지방채무잔액지수를 보완할 수 있다.

〈표 5-9〉 콜롬비아의 조기경보체제

지 표 \ 경보신호	녹색	황색경보	적색경보
이자비용/운영자금	40% 미만	40%~60%	60% 초과
지방채잔고/경상세입	60% 미만	80% 미만	80% 초과
규제내용	기채자율권	- 채무감축목표 - 기채승인대상 - 자구노력 권고	- 채무감축 및 기채승인 의무화 - 자구노력 강제

자료 : World Bank(2002)

〈그림 5-4〉 지방채무상환비율의 생존확률



임계값은 적정한도액과 재정진단 자치단체의 지표값을 참고하여 설정할 수 있다. 지방채무잔액지수의 임계값은 적정한도액을 기준치로 하여 재정압박은 100%, 재정고통은 150%로 상정할 수 있다. 대구광역시의 과거 경험으로 볼 때, 150%를 상회한 시기에는 중앙정부의 재정지원이 매우 요구되었을 뿐만 아니라 강력한 자구노력을 수반하였다. 기초자치단체의 재정압박 임계값은 70%, 재정고통은 100%가 적절하다고 판단된다. 이 역시 생존확률분석과 과거 재정진단 자치단체의 사례를 감안하였다.

지방채무상환비율은 생존확률 30% 광역자치단체 7%~25%, 기초자치단체 5%~7%이었다. 생존확률 20%에서는 광역자치단체 8%~25%, 기초자치단체 7%~9%로 추정되었다.

그러나 재정진단 자치단체를 대상으로 한 경험분석은 다른 근거를 제시하고 있다. 2000년 재정진단 대상인 동두천시의 경우 지방채상환비율이 13.37%임에도 시간외수당비의 재원확보가 어려울 정도로 재정운용의 압박을 경험한바 있다. 서천군도 2000년 지방양여금사업의 대폭 축소, 광역상수도정수장 건설비 추가부담 등으로 지방채상환비율이 17.56%까지 악화된 경험이 있다.

따라서, 재정압박단계는 단기 유동성이 악화되지 못하도록 예방하는데 목적을 두고 공통적으로 15%를 제한할 수 있다. 재정고통단계는 광역자치단체 25%, 기초자치단체 20% 수준이 적절하다. 본 연구에서 제시한 기준에 의하면 지방채

무잔액지수가 70.8%인 속초시가 재정압박 자치단체에 해당하지만 갱신된 2008년 자료를 적용하면 건전단체에 복귀할 것으로 전망된다.

〈표 5-10〉 재정압박 및 재정고통 기준설정

지 표	위기단계	재정압박 자치단체	재정고통 자치단체
지방채상환비율		· 광역 : 15% · 기초 : 15%	· 광역 : 25% · 기초 : 20%
지방채무잔액지수		· 광역 : 100% · 기초 : 70%	· 광역 : 150% · 기초 : 100%
해당 자치단체		속초시(70.8%)	-

3. 총액한도제와 정책연계방안

전술한바와 같이 지방재정분석·진단제도는 평가기능을 폐지하되 분석기능과 진단기능을 분리하여 본연의 역할에 충실한 개편방안을 제시하였다. 이것은 규범형 관리방식의 원형을 상징한 총액한도제 개편방안과 연계함으로써 재정건전성의 조기경보기능을 강화할 필요성이 대두하였기 때문이다. 동시에 재정건단 역시 재정위기 자치단체의 조기건전화를 유도하는 사후관리수단으로서의 실효성을 개선하는 방안을 제시하였다.

재정건전성과 관련하여 지방재정분석·진단제도와 총액한도제는 다음과 같은 정책연계가 이루어져야 한다.

첫째, 재정압박 자치단체는 총액한도제의 개편에도 불구하고 기체승인대상으로 분리하여 관리하도록 한다. 적채사업은 현행 지방재정법 제11조의 규정을 준용하도록 한다. 또한, 재정압박에 자치단체는 자체적으로 재정건전화계획을 수립하여 자구노력을 이행하여야 한다. 재정건전화계획은 지방의회로부터 승인을 받아야 하며 이와 함께 언론매체, 홈페이지 등에 일정기간 공개하도록 의무화한다. 자구노력 기간은 지방채상환비율과 지방채무잔액지수가 재정압박 기준치를

충족하는 시점까지로 하며 매년 재정건전화계획의 이행성과를 중앙정부, 지방의회, 지역주민에서 보고하도록 강제한다.

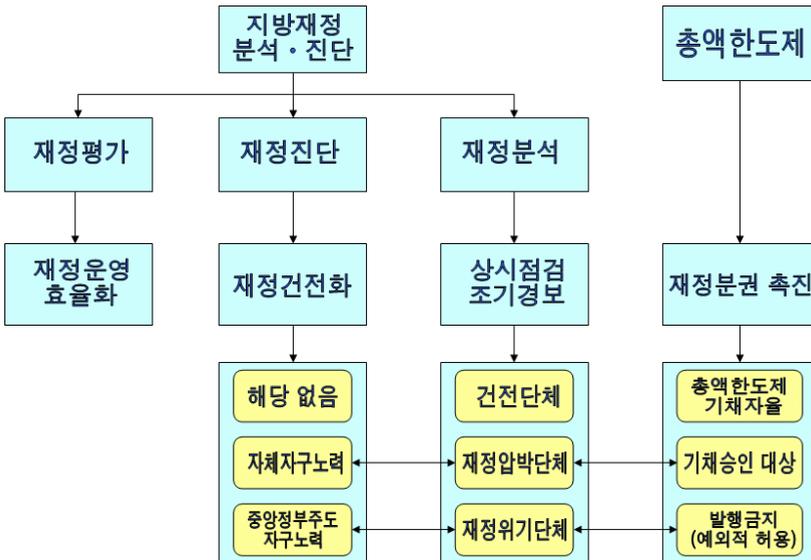
- 지방채무 발행 사전승인 의무화
 - 적채사업은 현행 지방재정법 제11조를 준용
- 재정건전화계획 자율수립
 - 지방의회 승인 및 중앙정부 보고
 - 대외공개(언론매체, 지역주민)
- 재정건전화계획 이행
 - 매년 이행성과 자체평가
 - 평가결과 지방의회, 지역주민, 중앙정부 보고

둘째, 재정고통 자치단체에 대해서는 원칙적으로 지방채발행을 금지한다. 단, 예외적으로 차환채, 재난재해로 인한 세입결함이나 복구사업 등에 한정하여 중앙정부의 승인하에 지방채를 발행할 수는 있다. 재정건전화계획의 내용과 이행 실적은 중앙정부의 감독하에 평가를 받아야 한다. 중앙정부는 재정건전화계획의 적절성 등을 엄정하게 평가하여 승인 여부를 판단하여야 하며 이행실적 역시 건전성 회복에 중점을 두고 매년 실시하여야 한다. 이때, 재정건전화계획은 인건비, 불요불급한 경상적 경비, 타당성이 결여된 투자사업비 등 세출구조의 건전화 내역이 반드시 포함되어야 한다. 세입 측면에서도 탄력세율 확대, 과표인상, 탈루·은닉세원에 대한 징세강화 등 징세노력이 포함되도록 의무화 하여야 한다.

- 원칙적으로 지방채무 발행금지
 - 지방재정법 제11조 중 재난재해등 예측할 수 없는 세입결함의 보전과 재해예방 복구 사업에 한하여 승인·발행
- 재정건전화계획 강제화
 - 중앙정부 승인하에 재정건전화계획 수립
 - 세출구조 건전화, 세입확충, 채무구조 개선 등 강제화
 - 대외공개(언론매체, 지역주민)
- 재정건전화계획 이행
 - 중앙정부가 매년 이행성과 평가
 - 중앙정부는 평가결과를 대외공표 및 자치단체 통보
 - 자치단체는 평가결과를 지방의회 및 지역주민 보고

지금까지 제시한 지방재정분석·진단제도와 총액한도제의 정책적 연계기능은 <그림 5-5>와 같이 도시할 수 있다.

<그림 5-5> 지방재정분석·진단제도와 총액한도제 연계(안)



제4절 재정위기관리제도의 법제화

1. 재정위기관리법 도입의 선결요건

대체적으로 엄격한 재정제도, 예를 들어 재정균형, 총액한도제, 세출억제 등을 법령으로 규정하면 재정운용의 투명성 측면에서 긍정적인 평가를 받으며 궁극적으로 신용평가나 지방채무 조달비용이 유리해지는 것으로 알려져 있다(조기현:2003). 미국의 재정위기 사례분석에서 재정제도를 엄격하게 운용하는 주정부가 외부적 충격에도 효과적으로 대응하였다는 점을 확인할 수 있다.

우리나라의 지방재정도 외환위기 이후 재정압박에 직면한 경험이 있다. 지방자치제도 도입 이후 무분별한 차입과 외환위기로 인한 지방세수의 급감은 지방재정의 건전성을 위협하였다. 특히, 일부 자치단체는 환율의 급등으로 환위험에 노출되기도 하였다. 이와 같이 과도한 채무발행, 지방세수의 급감, 외환시장의 교란 등 내부적·외부적 요인이 복합적으로 작용할 경우에는 지방재정조정제도의 기능에도 불구하고 재정위기가 되풀이될 가능성이 있다. 중남미, 미국의 사례에서 강조하였듯이 인구나 경제력, 정치적 위상에서 영향력이 큰 자치단체의 재정위기는 Wildasin(1997)이 지적한 이른바 대무불사(too big to fail)의 사회적 문제가 초래될 수 있다.

이처럼 우리나라의 지방재정도 일부나마 재정위기의 위험에 노출될 수 있으며 관련된 법적·제도적 기반정비의 선제적 대응이 필요한 시점이다. 다만, 재정위기의 선제적인 정책대응이 필요하다 해도 이 자체가 지방자치를 억압하는 또 다른 규제로 변질될 우려도 있기 때문에 지방분권의 신장책과 균형을 이루면서 추진해야 할 것이다. 이와 관련하여 World Bank (2002)는 시장규율형 관리양식의 선결조건으로 중앙정부의 감독기능 및 재정정보공개 강화, 기채자율권의 확대와 화해제도, 채무불이행시 조정절차(work out), 도덕적 해이 및 핵심서비스 붕괴에 대한 예방책을 권고한바 있다. 이 권고안은 기본적으로 재정분권을

지향하되, 시장규율과 재정규율의 적절한 보완으로 자치단체의 도덕적 해이를 예방해야 함을 강조하고 있다.

- 시장규율형 정착을 위한 선행조건 -

- 중앙정부 감독기능 강화 및 재정정보공개제도 활성화
- 채무상환 불이행시 채무조정절차 도입
- 핵심서비스의 붕괴 및 도덕적 해이에 대한 예방책
- 구제자금을 불허한다는 명시적 선언 : 멕시코, 남아공

World Bank의 권고안을 바탕으로 재정위기관리의 법제화를 위해서는 먼저 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다.

첫째, 지방자치를 억압·규제하는 각종 제도의 전면적인 재검토가 반드시 이루어져야 한다. 먼저 지방채무 총액한도제의 전면적인 확대가 요구된다. 이를 위해서는 국고보조금적 성격을 갖는 정부자금의 인수비율을 과감하게 축소하여 민간자금 중심의 지방채시장을 조성하여야 한다.

둘째, 지방재정 투·융자심사, 예산편성기준, 총액인건비제 등 행정적·재정적 규제사항을 대폭 완화하거나 폐지하여야 한다. 중앙정부의 투·융자심사제도는 폐지하고 시·도심사와 자체심사 중심으로 대체할 수 있다. 물론 투·융자심사제도는 국고보조금 조정과 타당성 확보에 긍정적인 순기능을 기대할 수 있으나 사실상 국고보조사업이나 지방채사업 신청요건을 충족하는 수단이나 불필요한 행정규제수단으로 변형되었다. 예산편성기준은 봉급, 상여금수당 등 국가적 통일성이 요구되는 항목을 제외한 기준경비는 가능한 범위에서 자치단체의 자율성을 확대할 필요가 있다. 총액인건비제 역시 인력·조직관리의 과도한 규제를 폐지하여야 한다. 중앙정부와 자치단체 사이에는 정보의 비대칭이 존재하기 때문에 직급별·직렬별 정원규제, 본청기구 설치범위에 대한 규제 등은 폐지하는 방안이 바람직하다. 지방채무 총액한도제와 마찬가지로 총액인건비 역시 가이드라인으로 제시하고 자치단체가 자율적으로 결정하도록 한다. 중앙정부가

산정한 총액인건비는 보통교부세 기준재정수요 산정에 반영하면 인건비 팽창요인을 제어할 수 있다.

셋째, 지방재정분석·진단제도 및 재정공시제도 등 시장규율의 환경에 중요한 제도를 정비하여야 한다. 지방재정분석·진단제도는 본 연구에서 제안한바와 같이 분석기능과 진단기능의 분리·운용, 분석지표의 개편 등이 요구된다. 재정공시는 공시대상의 정보의 질과 범위를 크게 확대함으로써 지역주민, 금융기관, 신용평가기관 등에 의한 간접규제가 효과적으로 작동하여야 한다. 중앙정부는 재정분석 결과를 이해관계자에게 적극 공개하여 자치단체의 신용력이 시장에서 평가받을 수 있도록 여건을 조성하여야 한다.

- 재정위기관리 법제화를 위한 선결조건 -

- 지방채무 총액한도제 전면도입
 - 정부자금에 의한 지방채무 인수제도
 - 사전승인제 폐지(한도액 자율결정)
- 중앙투·융자심사제도 폐지
- 불합리한 예산평성기준 대폭 완화
- 자치단체 총액인건비제 대폭 보완

2. 지방재정위기관리법 도입방안

전술한 분권화 시책이 선행적으로 이루어지면 자치단체의 건전성과 책임성 확보 차원에서 재정위기관리를 위한 법적 정비가 필요하다. 법적 정비는 현행 법령의 개정 보다는 (가칭)지방재정위기관리법을 제정하여 체계적으로 대응하는 방안이 효과적이다. 지방재정분석·진단제도의 운용·관리방식, 자치단체의 도덕적 해이를 예방하는 사항, 재정위기 자치단체에 대한 사후관리방안 등은 상호간에 연결되어 있어 단일 법안으로 포괄하여야 한다.

〈표 5-11〉 자치단체 재정위기관리법 도입(안)

	일 본	미 국
근거법	자치체재정건전화법	- 연방 파산법 - 주정부법
자치단체 선정	총무성 임의선정	- 자치단체가 신청주의 - 파산시 자동적으로 발효
단체장 권한제한	자치권 보장	- 자치권 제한 - 단체장 해임 및 법정관리
재정건전화 내용	세출절감 및 세입확대 관련하여 포괄적	- 인력조정 우선 요구 - 세출절감 및 세입확대 실행계획 구체적
재정건전화 승인	- 재정건전화(지방의회) - 재정재생(총무성 동의)	주정부, 사법부
재정건전화 추진	당해 자치단체	- 파산관재인 - 전담 위원회 설치·운영
정책피드백	자구노력 결과 지방의회 보고 및 공표	- 채권자 및 주정부 보고 - 신용평가 반영

그러나 일본, 미국 등의 사례로 볼 때 (가칭)재정위기관리법은 지방자치의 본질과 충돌할 가능성이 있다. 대상 자치단체의 선정의 경우 일본은 총무성의 임의선정방식을 채택하고 있으나 미국은 신청주의이다. 외형상 신청주의가 지방 자치에 더 부합하는 방식으로 받아들일 수 있다. 그러나 신청주의는 파산기업 사후관리방식을 수용한 것으로 자치단체의 자율적인 파산신청을 허용하되, 단체장의 권한정지, 직원해고 등 현행 지방자치제도에서 수용하기 어려운 측면이 있다. 기업과 비교하면 일종의 Work-Out제도와 유사하여 파산관재인이 단체장의 권한을 대행하면서 구조조정을 실시한다.

(가칭)자치단체 재정위기관리법 도입시 예상되는 쟁점과 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방교부세등 지방재정조정제도가 존재하는 한 자치단체의 파산 가능성은 지극히 낮다는 현실을 감안하여 관리대상 자치단체는 재정압박, 재정고통

으로 분리하여 선정한다. 재정압박과 재정고통은 본 연구에서 제안한 지방채상환비비율과 지방채무잔액지수를 기준으로 해당되는 자치단체를 선정한다.

둘째, 단체장의 권한은 선결조건을 어느 정도 충족했는가에 따라 다소 가변적인 요소가 있다. 총액한도제는 물론이고 총액인건비제, 투·융자심사, 예산편성기준 등 각종 규제사항을 전면적으로 폐지한다면 단체장의 권한은 정지시키고 중앙정부가 직접 개입하여 건전화계획을 수립·이행하여야 한다. 그러나 본 연구에서 제안한 수준의 선결조건이라면 단체장의 권한은 유지하되, 예산편성부터 집행의 전반에 걸쳐 중앙정부의 사전승인을 의무화 하도록 한다. 다만, 재정고통 자치단체에 대해서는 지방자치법을 개정하여 직무이행명령제 및 주민소환의 대상을 확대할 필요가 있다. 직무이행명령의 대상에 재정건전화계획의 부실이행을 추가하며 주민소환 역시 재정건전성의 중대한 과실을 포함하여 적시하여야 한다²⁸⁾.

셋째, 재정건전화의 내용은 인건비, 경상적 경비, 투자비 등 주요 세출경비의 삭감이 포함되어야 한다. 세입 측면에서도 과표현실화, 사용료·수수료 현실화, 세율인상, 징세율 제고 등 징세노력 강화를 위한 각종 시책을 포함시켜야 한다. 이 역시 재정압박과 재정고통을 분리·적용할 수 있는바, 재정압박은 자율적인 수립·이행으로 하며 재정고통은 중앙정부 승인을 의무화 한다.

넷째, 정책환류와 관련하여 재정건전화계획 이행에 대한 평가를 의무화 한다. 재정압박은 자율적으로 평가하여 지방의회, 중앙정부, 지역주민 등 이해관계자에게 의무적으로 보고하도록 한다. 재정고통은 중앙정부가 직접 평가하여야 하며 이 역시 평가결과는 이해관계자에게 의무적으로 공개하여야 한다. 이때 공개의 실효성을 담보하기 위하여 언론매체등의 공개방법과 공개기간을 규정할 필요가 있다.

다섯째, 건전성의 조기회복을 위한 재정지원 근거가 명시될 필요가 있다. 재

28) 단체장 권한과 관련한 규제는 지방자치법에서 규정하는 직무이행명령제와 주민소환제를 활용할 수 있다. 직무이행명령제는 국가위임사무 및 시도위임사무를 단체장이 소극적으로 이행할 때 강제하는 장치이다. 주민소환제 역시 지역주민이 단체장 및 지방의원을 소환할 권리만 갖는다고 다소 추상적으로 규정하고 있다.

정지원의 재원은 특별교부세를 활용한다. 재정지원은 일종의 구제자금적 기능을 수행함으로 재정의 안정성을 신속하게 개선하는데 유용한 수단이다. 다만, 도덕적 해이와 같은 구제자금이 갖는 역기능이 우려되는 바, 이와 연계하여 자구노력의 범주와 수준을 규정할 필요가 있다. 재정지원이 가능한 조건은 재정고통 자치단체의 채무상환 용도에 한정하여야 한다. 그 대신 중앙정부는 인건비등 세출삭감, 세율인상 및 과표현실화등 세입확충의 목표치를 제시하고 이를 달성하도록 강제하여야 한다.

〈표 5-12〉 (가칭)자치단체 재정위기관리법의 주요 내용

	재정압박	재정고통
자치단체 선정	임의선정(중앙정부)	
단체장 권한제한	자치권 보장 (단, 직무이행명령제 및 주민소환제 보완)	
재정건전화 내용	- 세출절감 : 인건비, 경상적 경비, 투자사업비 - 세입확충 : 세율인상, 과표현실화, 사용료·수수료 현실화, 징세율 제고 등	
재정건전화 승인	지방의회	중앙정부
재정건전화 추진	자치단체 자율추진	중앙정부 감독하에 추진
재정건전화 이행평가	- 지방의회 보고 - 중앙정부 보고 - 이해관계자 의무공개	- 중앙정부 보고·승인 - 이해관계자 의무공개 - 이행부진 시 재정건전화계획 재수립·이행
재정지원	-	근거조항 규정



- 김범식, 박원석, 송영필(1999), 「지방자치단체의 재정위기와 정책과제」, 삼성경제연구소
- 서정섭(2001), “미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰”, 「한국지방재정논집」 제6권 제1호, pp. 223~244.
- 조기현(2003), 「재정분권화와 지방채정책의 발전방안」, 연구보고서, 한국지방행정연구원
- 日本地方財政学会編(2002), 財政危機と地方債制度, 東京, 勁草書房
- 井堀利宏・板谷淳一(1998), “財政再建の理論的分析”, 「フィナンシャルレビュー」 October, pp. 1~30
- 内藤・車克成(2004), “第三セクター・地方公社の危機”, 「金融ビジネス」, 4月号, pp. 46~47.
- 宮本憲一(1989), “ニューヨーク市 財政と 聯邦・州 補助金”, 大島通義, 宮本憲一, 林健久編, 「政府間 地方關係論」, 東京: 有斐閣.
- 坂田期雄(1981), 「危機の自治體財政」, 東京: きょうせい.
- 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.
- 土居丈朗・林伴子・鈴木伸幸(2005), “地方債と地方財政規律 - 諸外國の教訓 -”, 內閣府 經濟社會總合研究所 Discussion Paper Series 155
- 土居丈郎(2007), 「地方債改革の經濟学」, 日本經濟新聞出版社.
- ACIR(1989), *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol.2
- Agonso S. Beviloua(2002), *State Government Bailouts in Brazil*, Research Network Working Paper R-441 Inter-American Development Bank.

- Bahl, Roy, W.(1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Working Paper #10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bird, Richard, R. Ebel, and C. Wallich(1995), *Fiscal decentralization: from command to market*, The World Bank Working Paper.
- Bird, Richard M.(2000), *Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications*, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university.
- Bordignon, M.(2000), *Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationship : Italy*, Research Network Working Paper R-398, Inter-American Development Bank.
- Bradbury, Katherine L.(1982), "Fiscal Distress in Large U.S. Cities", *New England Economic Review*, Nov/Dec.
- Buettner Thiess and David E. Wildasin(2005), *The Dynamics of Municipal Fiscal Adjustment*, Working Paper 2005-03, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations
- Cabill, A. G. and J. A. James(1992), "Responding to Municipal Fiscal Distress; An Emerging Issue for State Government in the 1990s", *Public Administration Review*, Jan/Feb, pp. 88~94.
- Council of Europe(2002), *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*
- Dahlberg, M. and Petterson, P.(2000), *Decentralizing, Fiscal Discipline and the Bailout Problem: The Case of Sweden*, Research Network Working Paper R-400, Inter-American Development Bank.
- Eichengreen, W., J. von Hagen(1996), "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union", *American Economic Review* 86(2), pp. 134~138.
- Fausto Hernández Trillo, Alberto Díaz Cayeros, Rafael Gamboa Gonzálz, *Fiscal Decentralization in Mexico : The Bailout Problem*, Research Network

- Working Paper R-447 Inter- American Development Bank.
- Fukasaku, Kiichiro and Luiz R. de Mello, Jr.(1999), *Fiscal decentralization in emerging economies*, OECD.
- Goodspeed Timothy, J.(2002), “Bailout in a Federation”, *International Tax and Public Finance* 9, pp. 409~421.
- Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente(1994), *Evaluating Financial Condition*, ICMA
- Juan Pablo Nicolini, Josefina Posadas, Juan Sanguinetti, Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi(2002), *Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments and the Bailout Problem: the Case of Argentina*, Research Network Working Paper R-467 Inter- American Development Bank.
- Jürgen von Hagen, Massimo Bordignon, Matz Dahlberg, Bhajan S. Grewal , Per Petterson, Helmut Seitz(2000), *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*, Inter-American Development Bank, Working Paper R-399
- Kornai, J.(1986), The Soft Budget Constraint, *Kyklos* 39(1), pp. 3~30
- Kornai J., E. Maskin and G. Roland(2003), “Understanding the Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature* 41, pp. 1095~1136.
- Litvack, J., Junaid Admad and Richard Bird(1999), *Decentralization : Rethinking Government*, Discussion Paper, World Bank
- Mikesell, J. L.(2002), *Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States*, International Studies Program, Working Paper 02-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Oates, W.(1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Pauly, M. V.(1973), “Income Redistribution as a Local Public Goods”, *Journal of Public Economics* 2, pp. 35~58
- Pennsylvania State Government(2001), *Financially Distressed Municipalities Act*

- Per Pettersson-Lidbom and Matz Dahlberg(2003), *An Empirical for Evaluating Soft Budget Constraint*, Working Paper Uppsala University, Department of Economics
- Peterson, G. E.(1998), *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, World Bank
- Poterba, James M.(1994), “State Responses to Fiscal Crisis: The Effect of Budgetary Institutions and Politics”, *Journal of Political Economy* 102, pp. 799~821.
- Prud’homme, Rémy(1995), *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer 10, pp. 201-220.
- Rodden, J., G. Eskelund and J. Livevack, eds.(2001), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press.
- Seitz, H.(2000), *Subnational Government Bailouts in Germany*, Research Network Working Paper R-396, Inter- American Development Bank.
- Sutherland, D., R. Price, and I. Joumard(2005), *Fiscal Rules for Sub- central Governments : Design and Impact*, OECD Working Paper
- Tanzi, V.(1996), “Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, in Bruno and B. Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, pp. 295~316.
- World Bank(2002), *Framework for local borrowing*.
- Wildasin, D. E.(1997), *Externalities and Bailouts : Hard and Soft Constraints in Intergovernmental Fiscal Relation*, Policy Research Working Paper 1843, World Bank
- Yves Lemay, Vincent Truglia, and Theodore Samuel, *Subnational Government : A Rating Agency Perspective*, Special Reprot Moody’s

Abstract

Improving the Management System of Local Government Finance : Focused on Local Fiscal Crisis

Although the financial situation of local authority would not face financial oppression or crisis or reach the bankrupt condition like that of enterprises, yet it can face unavoidable condition as its original role of providing public service shrinks. Rapid decrease of local tax revenues due to changes in local finance tax revenues · annual expenditure structure, increase of welfare expense, collapse of local economy, macro economy stagnation and such, functions as a serious fiscal crisis element.

If the category and idea of fiscal crisis is expanded to financial oppression and financial agony, the previous step of financial bankruptcy, local finance of Korea might go under this.

There are municipal bond management and finance regulation for fiscal crisis management system of local authority. Finance analysis · evaluation system among financial regulations in advance is an important system helpful towards usual inspection system and analysis, construction of systemic basis related to political countermeasures after fiscal crisis; can be used as the method for inciting self- prediction or prevention of fiscal crisis for local authority, according to the future development degree.

Fundamental direction of systemic re-maintenance plan for fiscal crisis management considering such conditions are arranged like the following.

First, fiscal crisis management system emphasizing direct · beforehand regulation form should be switched to indirect · post-factum regulation form; second, beforehand-regulation

and post-factum regulation should be established as complementary relationship. Third, it is necessary to propel big reform of local finance analysis · diagnosis system for improvement of budget account system and construction of regulation system. Forth, anticipative preparation to take countermeasure for fiscal crisis related to external shock escaped from regulation range of local authority, such as collapse of local economy or foreign exchange crisis, along with the system maintenance keeping side effects like ductile budget restriction and moral laxity in view is needed. Also in case of the total amount limitation system, direct regulation form should be developed by the advanced management method of normative or market regulation types. And as for the improvement plan of local finance analysis and diagnosis system, first, financial evaluation is to keep the form of combining quantitative evaluation and qualitative evaluation, yet it is necessary for national policy for qualitative evaluation to decrease the weight of administration. Second, quantitative evaluation is to be re-established as political measure of regular examination for the overall operation of local finance. For this, re-establishment for the field and within the field of analysis object is demanded. Third, the development of financial soundness index (tentative name) is requested to perform early warning function of fiscal crisis. Forth, financial diagnosis is to improve application method to uplift effectiveness. Also introduction of early warning system as beforehand-preventive measure for financial soundness can be examined. Along with such improvement, financially oppressed local authority is to manage and classify local finance analysis · evaluation system and the total amount limitation system related to financial soundness under capital recognized objects, despite the modification of the total amount limitation system; and to prohibit the issue of municipal bond in principle for financially agony local authority. Lastly above all things, preparation of legal basis for systemic propulsion and management of such fiscal crisis management system is needed.



<부록 1> 지방채관리 유형

국가 (관리유형)	개 요
일본 (통제형)	· 총무성이 통제·감독
영국 (통제형)	· 내국채는 중앙정부가 매년 발행가능액을 허가 · 중앙은행으로부터 차입은 불허 · 외채는 재무부 동의를 요구
프랑스 (시장규율형)	· 역사적으로 지방채는 소규모 · 지방분권법 제정과 함께 기채자율권 보장
독일 (규범형)	· 적채조건을 예산법에 명기 · 연방정부가 주정부 채무상환 보조가능
이탈리아 (규범형)	· 법령으로 의해 기채자율권 구속 · 자주재원 25%를 초과하는 채무부담은 불허 · 경상경비 지방채무 및 외채는 발행 불허
미국 (규범형)	· 균형재정 의무화 · 사실상 시장기능에 의한 재정규율 중시
캐나다 (시장규율형)	· 주정부 기채자율권을 보장하며 시장규율 작동 · 자치단체 기채권은 주정부가 엄정하게 제한
스웨덴 (시장규율형)	· 부동산담보대출 금지 및 황금을 적용 · 실제로는 일시차입금 허용
호주 (협력형)	· 국가채무위원회(National Loan Council)에서 연방정부와 주정부가 협의하여 발행한도액 설정 · 한도액은 유연하게 운용하며 시장규율이 중요한 기능을 수행

국가 (관리유형)	개 요
오스트리아 (통제형)	<ul style="list-style-type: none"> · 주정부가 기채 감독·승인권 보유 · 주정부 승인의무(단기차입, 공기업채 제외) · 외채는 재무부 허가사항
벨기에 (협력형)	<ul style="list-style-type: none"> · 1989년 지방분권 확대 · 이행기간 중에는 고위재무협의회(High Finance Council)가 감독하며 중앙정부와 지자체 채무분담계획을 수립
덴마크 (협력형)	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙-지방간 협의하에 발행한도 설정 · 적채사업(수도, 전기, 도시개발 등)에 한하여 내무부 승인하에 발행가능
핀란드 (시장규율형)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방채발행에 제한이 없음
그리스 (통제형)	<ul style="list-style-type: none"> · 행정적 통제로 지방채무가 소규모이며 외채 발행사례가 없음
아일랜드 (통제형)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경부 승인하에 발행가능 · 외채발행 사례가 없음
네덜란드 (규범형)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치법에 재정균형이 규정됨 · 외채발행 불허
노르웨이 (통제형)	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 허가대상(외채는 재무부 승인)
포르투갈 (시장규율형)	<ul style="list-style-type: none"> · 제한없이 지방채발행 가능(외채는 불허) · 증서차입채는 재무부 승인대상 · 재정난 완화 목적의 지방채무는 일부허용
스페인 (통제형)	<ul style="list-style-type: none"> · 재무부 승인하에 발행가능 · 투자사업에 한정되며 외채는 재무부 허가대상
스위스 (규범형)	<ul style="list-style-type: none"> · 주정부채는 법률로 제한하며 균형재정을 요구함

<부록 2> 설문조사

지방채발행 자율권 확대와 재정위기관리제도 기반정비를 위한 설문서

안녕하십니까? 잘 아시다시피 신정부 출범과 더불어 지방재정 역시 지방의 역할증진을 통한 국가경쟁력 향상 및 지역경제 활성화에 주력할 계획입니다.

그동안 지방재정은 자율권의 신장과 책임성의 조화를 도모하고자 많은 노력을 경주하여 왔습니다만, 여전히 노력해야 할 정책과제가 남아있는 것도 사실입니다. 특히, 새로운 정부는 한정된 국가 재정자원을 적기적소에 배분하는 노력을 요구하고 있으며 중앙의 규제를 완화·폐지함으로써 지방의 자율성·창의성에 의한 내재적 발전을 지향하고 있습니다.

자치단체 스스로의 발전전략이 가시적인 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 중앙정부의 안정적인 재정지원이 필요합니다만, 한편으로는 지방채발행의 순기능을 효과적으로 활용하는 자체적인 노력과 제도적 보완 역시 중요합니다. 2006년부터 총액한도제를 본격적으로 실시하고 있으나 지방채발행은 여전히 소극적인 관행에서 벗어나지 못하고 있고, 재원부족에 따른 투자사업의 적기추진에 애로를 겪고 있습니다.

따라서, 무엇보다 총액한도제의 발전, 지방채발행의 자율성 신장을 위하여 자치단체가 당면하고 있는 현실과 제도적 보완이 필요한 부분이 무엇인지를 정확하게 파악하는 일이 급선무라 사료됩니다.

본 설문조사는 이러한 의도에서 실시하고 있으며 총액한도 설정기준, 지방채시장 활성화, 합리적인 지방채무관리방식, 지방재정분석의 정책환류, 재정운용 압박 자치단체에 대한 관리·지원제도 등이 핵심이 되겠습니다.

바쁘시겠지만, 아무쪼록 지방자치단체의 의견이 수렴되어 올바른 정책대안이 수립될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다. 응답내용은 통계법 제13조(비밀보호)에 의거하여 비밀이 보장되며 통계목적 이외에는 사용되지 않을 것입니다.

- 감사합니다 -

행정안전부(02-2100-4105, 천상철)

한국지방행정연구원(02-3488-7325, 조기현)

E-Mail 주소 ; ckh@krila.re.kr

I. 개요

1. 선생님의 소속기관을 간략하게 기재하여 주시기 바랍니다.

- ① ()특별시·광역시 ② ()도
 ③ ()시 ④ ()군 ⑤ ()구

II. 지방채무 총액한도제와 관련된 질문입니다

2. 선생님께서 소속된 자치단체의 경우 지방채발행에 대한 수요를 어느 정도로 판단하고 계십니까?

- ① 지방채발행 수요가 매우 크다
 ② 지방채발행 수요가 다소 크다
 ③ 지방채발행 수요가 적은 편이다
 ④ 지방채발행 수요가 매우 적다

3. 향후 지방채사업의 수요에 대한 질문입니다. 향후 지방채수요가 높은 분야별로 우선순위를 정하여 기재하여 주시기 바랍니다.

지방채발행이 필요한 분야(사업)	우선순위
① 노인복지, 장애인복지 등 사회복지시설물	위
② 상수도 및 하수도 관련사업	위
③ 하수·오수·쓰레기처리등 환경오염방지사업	위
④ 지방도로 확포장, 우회도로 등 각종 도로사업	위
⑤ 도시철도 연장·신설등 관련사업	위
⑥ 지방공단, 농공단지, 택지개발 등 수익자부담사업	위
⑦ 청사 이전·신축등 공공청사 정비사업	위
⑧ 기타(관광단지 조성, 경기장 건설, 주거환경개선 등)	위

8. 총액한도액은 '06년 5.8조원, '07년 6.4조원, '08년 7.2조원으로 확대하여 왔으나 실제 발행액은 총액한도액 대비 48.8%에 불과할 정도로 부진한 실정입니다. 선생님께서는 이처럼 지방채발행에 소극적인 배경이 무엇이라고 생각하시는지 우선순위별로 기재하여 주시기 바랍니다.

소극적인 배경	순위
① 지역주민의 부정적 시각으로 단체장이 소극적이다	위
② 과거와 같은 장기저리의 우량자금이 부족하다	위
③ 적채심사등 상급정부의 규제로 발행까지의 절차가 복잡하다	위
④ 발행한도액이 적정치에 미달하여 지방채사업 추진이 어렵다	위
⑤ 심리적 부담, 금융지식 부족 등으로 담당직원이 소극적이다	위
⑥ 실제 지방채발행의 필요성이 높지 않다	위

- 참고사항 : 현행 총액한도 설정기준 -

현재 총액한도 설정기준은 채무상환비율 및 예산대비 채무비율을 감안하여 4개 유형으로 구분한 후, 유형별로 일반재원의 일정비율로 한도액을 설정하고 있습니다.

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비율*	10%이하	10%이하	10초과 - 20%이하	20%초과
예산대비 채무비율**	30%이하	30%초과 - 40%이하	40%초과 - 80%이하	80%초과
총액한도기준 (일반재원 대비)	10% 이하	5% 이하	3% 이하	0

* '03~'06 순지방비로 상환한 채무액 / '03~'06 일반재원수입액 × 100

** '06년 채무총규모(지방채,채무부담,보증채무) / '06년 예산총규모 × 100

9. 상기와 같은 총액한도 설정기준이 합리성, 객관성 측면에서 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 대체로 적절하다
 ③ 다소 미흡하다 ④ 매우 미흡하다

10. 총액한도 기준설정이 불합리하다면 구체적으로 그 이유는 무엇입니까?

(9번의 ③, ④에 응답하신 분만 해당하며 2개 이상 체크하셔도 무방합니다)

- ① 지표로서 채무상환비비율이 부적합하다
 ② 지표로서 예산대비 채무비율이 부적합하다
 ③ 4개 유형으로 구분하는 방식이 부적합하다
 ④ 일반재원에 연동된 한도액 기준치(10%, 5%, 3%, 0)가 비현실적으로 낮다

11. 상기의 총액한도 설정기준을 개선한다면 바람직한 지표값을 직접 기재하여 주시기 바랍니다.

	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율	_____%	_____%	_____%	_____%
예산대비 채무비율	_____%	_____%	_____%	_____%
총액한도기준 (일반재원 대비)	_____%	_____%	_____%	_____%

12. 채무상환비비율은 과거기준 보다는 향후 채무부담을 나타내는 미래기준이 더 적합하다는 의견도 있습니다. 이에 대한 선생님의 견해는 무엇입니까?

- ① 미래기준이 매우 적합하다
 ② 미래기준이 다소 적합하다

- ③ 과거기준이 적합한 편이다
- ④ 과거기준이 매우 적합하다

13. 지방채무 **한도액을 상향조정**할 경우 지방채발행이 현재보다 더 **활성화**될 것으로 예상하십니까?

- ① 매우 활성화 될 것이다
- ② 다소 활성화 될 것이다
- ③ 별다른 차이가 없을 것이다
- ④ 지방채에 대한 부정적인 분위기로 오히려 저하될 것이다

14. 1유형을 제외한 **2유형, 3유형, 4유형**에 속하는 자치단체는 채무 **과다단체로 규정**되어 채무감축목표, 감채기금적립 등 ‘채무관리계획’을 수립·시행하여야 합니다. **채무과다단체 분류기준이 적절**하다고 생각하십니까?

- ① 현행 분류기준이 바람직하다
- ② 3유형 및 4유형만 채무과다단체로 분류하도록 한다
- ③ 4유형만 채무과다단체로 분류하도록 한다

15. 현재 총액한도 설정기준 이외에 더 걱정하다고 생각하시는 지표가 있다면 기재하여 주시기 바랍니다(⑦번의 기타항목은 산식을 기재 요망)

- ① 복식부기회계상의 유동부채/유동자산비율
- ② 채무총규모 / 일반재원 ③ 채무총규모 / 지방세수입
- ④ 채무총규모 / 자주재원 ⑤ 주민1인당 채무액
- ⑥ 채무총규모 / 투자가용재원
- ⑦ (수정)경상수지비율<(인건비+관서운영비+경상적경비+채무상환비)/
일반재원>

16. 기체자율권 신장을 위한 **총액한도제 발전방안**을 모색하고 있습니다. 다음 발전방안 중 **가장 바람직하다고 판단하신 항목**에 체크하여 주시기 바랍니다.

- ① 중앙정부는 기준만 제시하고 한도액은 자치단체 자율적으로 결정하여야 한다
- ② 지금과 같이 한도액을 중앙정부가 산정하되, 산정방식을 개선하여야 한다
- ③ 중앙정부의 개입은 불필요하며 자치단체 스스로가 채무한도액, 적체사업 등을 조례로 규정하고 지방의회가 발행승인권을 행사하여야 한다
- ④ 한도액을 중앙정부가 설정하든, 자치단체 스스로 설정하든 상관없이 정부자금 지방채사업에 대한 적채심사제도가 폐지되어야 한다

17. 현재 총액한도액은 4개 유형으로 구분하여 **매년** 일반재원의 0~10%로 설정하고 있습니다. 이러한 **연도별 결정방식**은 특정 단체장의 독식, 재정위기 예방 등의 장점이 있으나 적정 규모의 지방채사업 추진 등을 어렵게 할 수 있습니다. 세입 기준으로 한도액을 고정하는(예; 자체세입의 50%, 총세입의 30% 등) **세입고정 연동 방식으로 전환**을 검토할 수 있는데, 선생님의 견해를 말씀해 주시기 바랍니다.

- ① 매우 바람직하다
- ② 바람직한 편이다
- ③ 현행 유지가 바람직하다
- ④ 현행 유지가 매우 바람직하다

18. 세입고정 연동방식으로 전환시, 바람직한 지표를 선택한 후, 해당 지표의 한도기준을 기재하여 주시기 바랍니다(15번의 ①, ②에 응답하신 분만 해당)

- ① 지방세의 (_____ %) ② 자체세입의 (_____ %)
 ③ 일반재원의 (_____ %) ④ 총세입의 (_____ %)
 ⑤ 1인당 채무액 (_____ 천원)
 ⑥ 기타 (지표명 : _____ 지표값의 _____%)

19. World Bank는 지방채제도의 국가별 비교분석에서 다음과 같이 4개 유형으로 구분하고 있습니다. 우리 나라의 총액한도제는 행정적 관리형이면서 규범형 성격이 가미된 형태인데, 궁극적으로 어떤 유형으로 발전하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ()

	특 성	운용 국가
① 행정적 관리형	- 적채기준을 중앙정부가 설정하고 승인권 등으로 지방채무를 관리	일본, 영국, 한국 (총액한도제 이전)
② 규범적 관리형	- 기본적인 적채기준만 정해주고 기준 범위에서는 기채자율권 부여	미국(총액한도제), 독일, 이탈리아
③ 시장규율형	- 중앙정부 간섭 없이 자치단체의 기채 자율권을 보장	프랑스, 캐나다
④ 중앙-지방 상호협력형	- 중앙정부와 자치단체가 협의하여 적채기준을 설정하고 채무관리	호주, 벨기에

Ⅲ. 재정위기관리 제도정비와 관련한 질문입니다

※ 먼저, 다음 Box의 내용을 참고하여 질문사항에 답변하여 주시기 바랍니다

- 재정위기는 자구노력에 의한 회복가능성에 따라 재정압박(fiscal distress) ⇒ 재정위기(fiscal crisis) ⇒ 재정파산(fiscal bankruptcy)으로 진행합니다
- 재정압박은 “재원부족으로 행정서비스 공급기능이 취약한 상태” 이나 “자구노력으로 극복가능한 수준” 이며
- 재정위기는 “재정압박이 지속되어 재정책임(임금지불, 채무상환 등) 의무이행의 애로가 발생한 상태” 로서 강력한 자구노력과 외부지원을 요구하며
- 재정파산은 “채무상환 이행능력을 상실” 하여 “자치단체 자력으로 재정건전성을 회복할 수 없는 상태” 임

※ 다음은 재정압박, 재정위기, 재정파산 등과 직접적 혹은 간접적으로 연관된 제도들입니다. 각각 재정압박, 재정위기, 재정파산 등을 예방하고 제어하는데 가장 효과적이라고 판단하신 제도에 표기하여 주시기 바랍니다.

	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산
20. 지방채 발행심사			
21. 중기재정계획			
22. 투융자심사(자체)			
23. 투융자심사(중앙)			
24. 예산편성메뉴얼			
25. 지방재정분석·진단			
26. 총액인건비제			

※ 한국적 상황에서 볼 때, 자치단체가 재정압박, 재정위기, 재정파산에 직면할 가능성을 어느 정도로 판단하고 계십니까?(②, ③은 중복 체크도 가능)

	① 지방교부세, 중앙규제 등으로 가능성이 전혀 없다	② 지하철부채등 공사·공단 경영부실로 가능성이 높은 편이다	③ 공사·공단 경영부실 이외에도 일반회계·특별회계 관리수준에 따라 가능성이 높은 편이다	④ 가능성은 있으나 매우 낮은 수준이다
27. 재정압박				
28. 재정위기				
29. 재정파산				

※ 재정압박, 재정위기, 재정파산을 판단하는데 적정하다고 판단한 지표값을 기재하여 주시기 바랍니다(일반회계+특별회계 기준)

	① 재정압박	② 재정위기	③ 재정파산
30. 지방채무상환비비율	_____%	_____%	_____%
31. 세입예산 대비 채무액	_____%	_____%	_____%
32. 일반재원 대비 채무액	_____%	_____%	_____%
33. 자체세입 대비 채무액	_____%	_____%	_____%

34. 지방재정분석·진단제도는 재정분석과 재정진단으로 구분할 수 있습니다. 이중 재정분석이 자치단체 재정위기 예방에 기여하지 못한다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 분석기능 보다는 평가기능에 치중되어 있다
- ② 재정위기 예방기능 보다는 분석기능에 치중되어 있다
- ③ 지방재정분석의 지표들이 재정위기 예방에 부적합하다
- ④ 공사·공단등 외곽기관의 지방채무를 반영하지 못하고 있다

- ④ 지역사회의 과장이 크고 단체장이 선호하는 제도가 아니다(위)
- ⑤ 분석 및 진단결과에 대한 지자체 스스로의 정책반영도가 미흡하다(위)

39. 재정분석의 객관성이 미흡한 지표가 있습니까? 있다면, 이를 대체할 수 있는 지표와 산식은 무엇입니까?

- (객관성이 부족한 지표 :)
- (대체가능한 지표와 산식 :)

40. 지방재정분석의 기초자료인 ‘재정운영보고서’를 재정운영에 어느 정도 활용하고 있다고 생각하십니까?

- ① 중앙정부에 송부하는데 그치고 있다
- ② 자체적으로 재정운영에 다소 활용하고 있다
- ③ 자체적인 재정운영에 상당 수준으로 활용하고 있다
- ④ 재정운영에 매우 높은 수준으로 반영하고 있다

41. 기체자율권을 완전히 보장하되, 제도적 보완책으로서 ‘자치단체 파산제도’를 도입하자는 주장이 있습니다. 선생님의 의견을 말씀해 주시기 바랍니다

- ① 진정한 지방자치를 위해서는 매우 필요한 제도이다
- ② 단체장 권한정지 등 무리한 기준을 완화한다는 전제하에 도입가능하다
- ③ 다소 불필요하다
- ④ 매우 불필요하다

- 참고사항 : 자치단체 파산제도 -

- 채무불이행 상태에 빠졌을 때 재정복구를 위한 긴급조치로 다양하게 운용됩니다
- !통상 기업파산과 유사하게 사법부 판단하에 법정관리 착수하며 단체장 권한정지, 인건비 삭감, 투자사업 조정, 세율인상 등 채무조정계획을 수립하여 채권자 및 법원 승인하에 이행해야 함

42. 일본은 2007년 ‘자치단체재정건전화법’을 제정하여 재정위기 관련 제도를 정비한바 있습니다. 동법의 제정취지는 공사·공단채무등 외곽기관의 채무가 자치단체 건전성을 위협하고 있으며 따라서, ‘재정재생단체’에 대한 기채승인권을 적용하는 한편, 재정지원의 법적 근거를 마련하는데 있습니다. 한국적 상황에서 이와 유사한 제도의 도입이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 대체적으로 필요하다
- ③ 필요성이 낮다 ④ 필요성이 매우 낮다

건전 자치단체	조기건전화 자치단체 (재정압박)	재정재생 자치단체 (재정위기)
· 지표정비 및 정보공개 · 외부감사 · 의회보고 · 공표	· 자구노력으로 건전화 가능 · 재정건전화계획 수립(의회의 결), 외부감사 의무화 · 추진결과 의회보고 · 공표 · 조기건전화 매우 곤란시 총무성은 필요사항을 도도부현에 권고	· 재정재생을 위한 국가개입이 불가피한 자치단체 · 재정재생계획 수립(의회 의결), 외부감사 의무화, 기채승인 · 재정재생계획은 총무성 동의 하에 추진 · 동계획 부동의시 총무성은 예산변경 권고

43. 2007년 복식부기회계 결산기준 자산 및 부채 중 다음 표의 과목을 기재하여 주시기 바랍니다(채무부담행위는 별도 기재).

가. 자산(백만원 기준)

유동자산 (1100)	현금 및 현금성자산 (1101)	단기 금융상품 (1102)	미수세금 (1103)	미수세금 대손충당금 (1104)

미수 세외수입금 (1105)	미수부담금 (1105-08)	미수과태료 및 범칙금 (1105-13)	미수 세외수입금 대손총당금 (1106)	미수부담금 대손총당금 (1106-08)
미수과태료 및 범칙금 대손총당금 (1106-13)	단기대여금 (1109)	단기대여금 대손총당금 (1110)	일반미수금 (1199-03)	일반미수금 대손총당금 (1199-04)
기타 유동자산 (1199)	장기 금융상품 (1201)		기타 투자자산 (1299)	

나. 부채(백만원 기준)

유동부채 (2100)	단기차입금 (2101)	유동성장기 차입부채 (2102)	유동성장기 미지급금 (2199-08)	장기 차입부채 (2200)	장기 미지급금 (2399-03)	채무부담 행위

- 감사합니다 -

<부록 3> OECD 주요국 기재자율권

	발행금지 (a1)	기채사업 승인제 (a2)	발행기준 승인제 (a3)	총액한도 (a4)	기채자율권 총점
IADB 평가기준	2	1	경상예산 제외시 0.5	0.5	(2-a1-a2 -a3-a4)
오스트레일리아	-	-	-	-	2
오스트리아	-	-	-	-	2
체 코	-	-	-	0.5	1.5
덴마크	2	-	-	-	0
핀란드	-	-	-	-	2
프랑스	-	-	0.5	-	1.5
독일(주정부)	-	-	-	-	2
독일(지자체)	-	-	0.5	-	1.5
아일랜드	-	-	0.5	-	1.5
일 본	-	1	0.5	-	0.5
한 국	-	1	0.5	-	0.5
네덜란드	-	-	0.5	-	1.5
노르웨이	-	-	0.5	-	1.5
폴란드	-	-	0.5	-	1.5
포르투갈	-	-	0.5	-	1.5
스페인(주정부)	-	1	-	0.5	0.5
스페인(지자체)	-	1	-	0.5	0.5
스웨덴	-	-	-	-	2
스위스(주정부)	-	-	-	-	2
스위스(지자체)	-	-	-	-	1
터 키	-	0.5	0.5	-	0.5

<부록 4> OECD 주요국 예산균형 규제수준

	관리기준		관리대상					평점
	상급 정부 규제	자체 규제	예산 제출	예산 승인	재정 적자 이월 가능 (다년도)	재정 적자 이월 가능 (1년도)	재정 적자 이월 금지	
ACIR 평가기준	2	1	1	2	4	6	8	
오스트레일리아		√					√	9
오스트리아	√				√			6
체 코	√		√					3
덴마크	√						√	10
핀란드					√			4
프랑스	√			√				4
독일(주정부)		√		√				3
독일(지자체)	√						√	10
아일랜드								0
일 본		√		√				3
한 국	√			√				4
네덜란드	√						√	10
노르웨이	√				√			6
폴란드		√	√					2
포르투갈	√			√				4
스페인(주정부)	√						√	10
스페인(지자체)	√						√	10
스웨덴	√				√			6
스위스(주정부)		√		√				3
스위스(지자체)	√			√				4
터 키	√		√					3