

지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할

The Role of Local Governance on Overcoming An Emerging Local Fiscal Crisis in Korea

정성호* · 정창훈**

Jeong, Seong-Ho · Jung, Chang-Hoon

■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 이론적 논의
- III. 지방재정 위기사례와 그 대응
- IV. 지방재정위기 대응을 위한 로컬거버넌스 방안
- V. 정책적 함의와 결론

지방정부는 재정자율성에 기초한 다양한 정책을 수행할 때 자기책임성이 부여된 만큼 절차적 정당성에 근거하여 자원의 효율적인 배분과 산출을 극대화할 수 있어야 한다. 하지만 효율성에 근거하기보다 선심성 지출, 방만한 경영으로 재정건전성화 위협을 받는다. 지방재정위기의 근본적인 원인은 거버넌스의 실패에서 기인된 구조적 문제라는 점에 초점을 맞추어 이를 내·외적요인에서 기인된 관리능력의 부재로 규정하였다.

본 논문은 지방재정위기와 로컬거버넌스 관점에서 논의하였다. 이를 위해 미국, 일본의 재정위기와 그 대응을 로컬거버넌스차원에 분석함으로써 재정위기의 가능성과 위기관리에 대한 정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 중앙정부는 지방재정의 자율성확대를 위한 전략과 감사 등의 활동이 전제되어야 한다. 책임축소보다는 지방재정건전화를 위해 지방재정의 자율성을 확대하는 법·제도 구축노력이 필요할 것이다. 또한 지방자치단체의 방만한 재정운영을 근절하기 위한 '재정과 산제도 도입'의 계기로 삼아야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 거버넌스의 주체로서 재정건전성 강화를 위해 자기책임성을 확보해야

* 연세대학교 기획처 선임연구원(제1저자)

** 인하대학교 행정학과 교수(제2저자)

논문 접수일: 2011. 5. 6, 심사기간(1,2차): 2011. 5. 7 ~ 2011. 6. 28, 게재확정일: 2011. 6. 28

한다. 거버넌스의 부재 또는 거버넌스 실패로부터 기인되어 방만한 경영 등 도덕적 해이는 거버넌스 관점에서 치유되어야 할 것이다.

셋째, 지방재정의 투명성 증진차원에서 상당한 정보와 전문성을 갖춘 주민과 시민사회 단체들의 상호작용이 필요하다.

결론적으로 지방정부는 행·재정의 건전화를 위한 로컬 거버넌스의 주체적 역할이 되어야 하며, 주민, 시민사회단체 등 상호작용을 강화하는 로컬 거버넌스적 노력을 증대시켜 나가야 할 것이다.

□ 주제어: 지방재정위기, 거버넌스실패, 로컬거버넌스

Local governments are able to allocate resources efficiently and effectively when they were given adequate local fiscal autonomy and own fiscal resources. Unfortunately, when local governments excessively depend their fiscal resources from the central government, while lacking their own fiscal resources and proper institutional and political monitoring systems, local leaders might have incentives to engage in moral hazard behavior, resulting in fiscal inefficiency and unsound fiscal practices.

In this paper, we argue that the current emerging local fiscal crises in Korea are in large part attributable to the lack of local governance system, resulting from the lack of fiscal autonomy, heavy dependence on central resources, and rent-seeking behavior by local political leaders and bureaucrats. By comparing and contrasting the causes of local fiscal crises experienced among the United States, Japan, and Korea, focusing on local governance perspective, we attempt to draw policy implications concerning the possibility of local fiscal crisis and its proper management in Korea.

Above all, we argue that the central government should provide more fiscal resources back to local governments for a proper functioning of local fiscal autonomy. In return for that, we also argue that local governments must be responsible for their own fiscal soundness based on transparent, responsible, and efficient fiscal behavior. To instill local fiscal discipline, we suggest that it is worthwhile to consider an introduction of municipal bankruptcy law, which is implemented in state and local governments in the United States.

Second, we argue that local governments must establish a proper local governance system to avoid unsound and irresponsible fiscal behaviors by local political leaders and bureaucrats. Likewise, we argue that active citizen participation in local fiscal affairs are necessary to promote local fiscal

discipline and transparency. In sum, local governments should exercise proper role in introducing workable local governance system by actively interacting with citizen and other stake-holders.

□ Keywords: Local Fiscal Crisis, Governance Failure, Local Governance.

I. 문제제기

미국¹⁾, 유럽²⁾ 그리고 일본 등 여러 국가의 지방자치단체들이 재정위기·파산을 경험한 바 있다. 재정위기 및 재정파산을 슬기롭게 극복한 지방정부가 있는가 하면, 여전히 재정파산상태에서 벗어나기 위해 뼈아픈 구조조정과 감축경영을 추진 중에 있다. 일반적으로 우리나라는 재정파산에 관해 우려할 만한 수준은 아니라는 것이 지배적 견해이다. 그러나 사상초유의 모라토리엄(지급유예)을 선언한 성남시 사태를 계기로 재정위기의 가능성과 재정위기 관리에 대한 관심이 새롭게 환기되고 있다. 근본 문제는 재정건전성 확보에 비상이 걸렸다고 할 수 있다.

재정위기는 스스로 재건할 수 없을 정도의 재정파산 상태만을 의미하지 않는다. 국내·외의 사례를 통해 볼 때 경기침체로 인한 세입부족, 재원이양 없는 지방으로의 기능이양, 단체장의 정치적 동기에 의한 선심성 지출, 과도한 지방채무 누적, 재정능력을 고려치 않은 무리한 사업추진, 방만한 운영으로 인한 경영실패, 회계부정을 포함한 재정관리 소홀 등으로부터 기인되었다. 그 결과 일정시점에 가서 채무상환, 임금지급, 서비스 중단, 지출삭감 등의 재정책임을 이행하지 못하게 되는 것까지 지칭한다.

우리나라에서는 부분적이지만 이러한 현상이 발생되고 있다. 성남시뿐만 아니라 부산, 대구, 광주, 대전, 인천 등의 광역시마저 재정압력으로 인해 사업추진이 어렵게 되었다. 외국의 경우, 재정압력 상태를 넘어 재정파산을 경험한 오렌지카운티와 유바리시(夕張市)가 대표적인 예에 속한다. 오렌지카운티는 재정파산이후 연방파산법(9장)의 절차에 따른 채무조정과

1) 미국은 뉴욕 주의 뉴욕시(1975), 오하이오 주의 클리블랜드(1978), 펜실베이니아 주의 필라델피아 (1980 중반), 워싱턴 D. C.의 원자력 발전 전력 공급 계획을 위한 지방채(1983), 플로리다 주의 마이애미의 재정적 위험(1990년 중반), 코네티컷 주의 브리지포트(1991년), 캘리포니아 주의 오렌지카운티(1994), 2009년 애리조나, 일리노이, 오하이오, 노스캐롤라이나, 펜실베이니아, 캘리포니아 등이 재정위기(파산)를 경험하였다.

2) 최근 과도한 재정지출과 누적된 재정적자의 문제가 표면화되면서 재정건전성이 취약한 국가들이 심각한 후유증을 겪고 있다. 그리스를 필두로 한 몇몇 남유럽 국가들, 소위 PIIGS(포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인)가 바로 여기에 해당되는 대표적인 국가들이다.

부채 차환방식으로 파산상태에서 벗어났지만, 유바리시는 재정재건계획에 의거하여 뼈아픈 재생노력 중에 있다.

나라별로 차이는 보이지만 일반적으로 재정위기는 부실한 재정 관리로부터 기인된다. 미국은 경기순환과 밀접하게 연관되는데, 대공황 이후 경기순환 패턴은 다음과 같다. 첫째, 1930년대 대공황에 따른 대규모 경기침체로 인한 지방재정위기를, 둘째, 1970년~80년대 신연방주의(New Federalism) 정책에 따른 지방이양사무의 증가와 연방정부의 재정적자로 인한 주 및 지방정부에 대한 연방보조금 삭감으로 인하여 발생한 지방재정위기를, 셋째, 1990년대 경기불황과 지방정부의 부실한 재정관리가 복합적으로 만들어낸 지방재정위기 등으로 구분할 수 있다. 일본은 중앙정부의 재정적자로 인한 지방보조금 삭감과 지방정부의 부실한 재정관리 측면을, 우리나라는 경기침체와 감세정책, 지방정부의 부실한 재정관리 등을 원인으로 지적할 수 있다.

지방재정위기의 공통된 현상은 경기침체나 연방(중앙)정부의 정책변화 등에 기인한 외적 요인과 지방자치단체의 내부관리체계 등 다양한 내적요인에 의해 재정위기가 발생하였다는 점이다. 함축하자면 지방정부 재정위기는 외적요인 뿐만 아니라, 내부적 요인에서 기인된 관리 능력의 부재에서 촉발되었다고 할 수 있다.

최근 지방정부들은 분권화로부터 기인된 재정자율성에 기초한 다양한 정책을 수행할 기회를 획득한 반면, 많은 문제점들을 노정하고 있다. 즉, 정책결정과정이나 공공서비스를 제공할 때 자기책임성이 부여된 만큼 질차적 정당성에 근거하여 자원의 효율적인 배분과 산출을 극대화할 수 있어야 한다. 그러나 효율성에 근거하기보다 선심성 지출, 방만한 경영으로 재정건전성이 악화되고 있다. 더구나 세수감소와 부채부담은 재정부담의 리스크로 작용할 가능성이 더욱 커졌다. 함축하면 재정위기는 외적요인을 배제한다고 하더라도, 행·재정과정상 발생하는 재정악화라기보다는 무리한 투자 등에서 기인된 내적요인의 재정위기와 연관된다.

본 논문은 지방재정위기를 로컬거버넌스 역할 관점에서 논의할 것이다. 중앙정부의 재정정책의 영향을 배제할 수는 없지만, 지방재정위기의 근본적인 원인은 거버넌스 실패에서 기인된 구조적 문제라는 점에 초점을 맞추고, 이를 위해 외국 지방정부의 재정위기 사례와 대응 방안 등을 검토한 후, 우리나라 지방재정위기의 가능성과 위기관리에 대한 함의를 거버넌스 차원에서 도출해보고자 한다.

이를 위해 다음 장에서는 지방재정위기와 로컬 거버넌스에 대한 이론적인 논의 및 선행 연구들을 검토한 후 한 분석틀을 제공한다. III장에서는 미국과 일본의 지방정부들의 재정위기 사례 및 대응을 검토한 후, 우리나라 지방정부들의 잠재적 재정위기 원인을 심층 분석한다. IV장에서는 지방재정위기 대응을 위한 로컬거버넌스의 구축 방안에 대하여 논의한 후, 마지막 장에서는 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 지방 재정위기

지방재정위기는 학자에 따라 주관적요소가 가미되기 때문에 그 개념을 한마디로 정의하기는 어렵다. 왜냐하면 재정위기상황에서 나타나는 일반적인 현상으로 이해할 것인가? 특정한 조치가 필요한 시점을 기준으로 이해할 것인가에 따라 관점이 달라질 수 있다. 미국의 경우 전자에, 우리나라와 일본의 경우 후자에 해당한다고 할 수 있다.

지방재정위기는 “다양한 요인에 의해 지방 공공서비스에 대한 재정소요는 지속적으로 증가하지만, 세입기반 또는 재원조달능력은 이에 미치지 못하여 지속적인 세입부족현상이 나타나거나 지방채 발행 등으로 만성적인 재정적자가 발생하는 상황”으로 정의하고 있다(곽채기, 1998). 광의의 의미에서 재정위기는 재정압력(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)으로 구분할 수 있다³⁾. 재정압력, 재정위기, 재정파산 순으로 순차적으로 진행된다고 설명한다(Bradbury, 1982: 33-44).

Bradbury(1982: 33)는 재정압력을 “예산의 재정압력”과 “시민의 재정압력”으로 설명했다. 예산의 재정압력은 지방자치단체의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태를 말한다. 시민의 재정압력은 일정한 공공서비스 수준을 유지하기 위해 높은 조세부담 상태로 정의된다. 즉, 재원조달과 공공서비스 제공이 취약한 상태라고 정의하고 있다.

재정위기(fiscal emergency)는 재정압력이 계속되어 어느 시점부터 재정책임 등의 의무를 이행할 수 없는 상태를 말한다. 미국 감사원(Government Accountability Office, GAO)에 따르면 “지방자치단체가 공공서비스 혜택을 위하여 실질적으로 높은 세 부담을 감내하는 상태”로 정의한다. 한편 재정위기에 관한 접근을 조세수준의 임계치(maximum taxing capacity)를 기준으로 한다(Cahill and James, 1992: 92).

재정파산은 채무상환의 불이행 상태로 재정위기가 확대되어 중앙(상위)정부의 개입 없이 지방자치단체가 자력으로 재정위기를 극복할 수 없는 상태를 말한다. 미국은 연방파산법(9장)에 재정파산 기준에 관한 구체적인 정의를 내리고 있다. 지방자치단체가 스스로 지불불능

3) 재정위기에 관해 재정압력(fiscal distress), 재정고통(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)로 분류하기도 한다. 재정압력은 재정고통과 거의 동의어로 사용되지만 비교적 단기적 관점에서 일시적인 불균형상태를 말하며, 재정고통은 재정압력보다는 좀 더 재정의 유동성 문제가 있는 경우이며, 장기적인 관점에서의 불균형을 포함한다(Kohha, Weissert and Kleine, 2005: 314).

을 선언함으로써 재정파산이 성립된다. 이에 명시된 재정파산은 채무상환 불이행의 선언과 채무상환능력을 기준하고 있다. 또한 주(state)별로 재정위기관리법을 근거로 하여 재정파산상태를 판단하기도 한다. 정리하면, 재정압박은 재정위기의 징후로써 재정지출이 지속적으로 늘어나는 과정이다. 재정적자가 누적되어 특정시점에서 재정책임의무를 다하지 못할 때 재정위기 상태라 정의한다. 또한 재정파산은 재정위기 상황에서 자력으로 회복 불가능한 상태를 말한다.

미국과 일본의 재정위기 결정기준을 살펴보면 다음과 같다. 미국은 지방자치단체의 재정위기나 재정파산시 주정부나 연방정부가 이를 해결하기 위해 개입되며 통상 주정부의 재정위기관리법과 연방파산법(9장)의 내용이 중심된다(서정섭, 2001: 228). 미국정부 간 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)⁴⁾는 주정부가 지방자치단체의 재정위기를 결정할 수 있는 가이드라인을 제공하고 있으며 다음과 같다. 첫째, 채무상환 불이행, 둘째, 세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부 간 부담의 일정기간 불이행, 셋째, 공무원 봉급, 연금지급의 일정기간 불이행, 넷째, 경상계정에서 전년도 총 세출액의 10%를 초과하는 유동부채 등이다.

연방정부에 의한 지방자치단체의 재정파산 선언은 연방파산법(9장)⁵⁾에 따라 지방자치단체가 공식적인 파산신청을 하고 파산법원에서 파산판결이 있어야만 적용되며 가이드라인은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체이어야 한다. 둘째, 주법에서 자치단체가 채무자로서의 자격이 됨을 인정하여야 한다. 셋째, 자치단체가 지불불능(insolvent)이어야 한다. 넷째, 자치단체가 채무정리 계획을 실행할 의욕을 가지고 있어야 한다. 다섯째, 파산 신청이전에 채권자와 성실히 교섭을 행하여야 한다. 넷째와 다섯째 요건을 고려할 때 해당 지방자치단체는 진정으로 채무조정방안을 함께 모색하고 채무자와 채권자는 상호신뢰에 입각하여 협상을 하여야 한다(조태제, 2006: Frey et al., 2007).

일본은 지방재정 관련법에서 건전하고 합리적인 재정운영을 강조하고 있지만, 파산을 명

4) 미국 주의 재정위기의 선언기준은 ACIR에서 1973년에 재정위기상태에 있는 30개 시 정부들을 조사하여, 6가지 요소를 재정비상상태의 신호로 제시한다. ① 당기에 수입에 비해 과도한 지출이 있을 때, ② 수년간 수입에 비해 지출이 지속적 초과할 때, ③ 유동자산에 비해 유동부채 초과상태일 때, ④ 제한적 기금으로부터 단기 채무변제나 단기 운영채무에 대한 미지급이 증가 할 때, ⑤ 재산세 연체율이 급증할 때, ⑥ 예상치 못한 이유로 갑작스럽게 실질적인 자산가치가 하락할 때 등으로 주 나름대로 기준을 가지고 있다(김동욱, 2009: 62).

5) 미국 연방파산법은 1898년에 제정되어 지방자치단체의 파산조항은 1934년에 포함되었다. 주(state)의 주권을 존중하는 형태로 1937년에 개정되었다. 지방자치단체의 파산 관련조항은 지방자치단체의 채무조정(adjustment of debts of a municipality)을 목적으로 한다. 파산관련 조항은 채무자인 지방자치단체가 연방파산법원의 감독아래 채권자와 협의하면서 채무의 상환 등 재정재건을 도모하면서 지방자치단체의 고유기능을 계속 수행하는 것이 주목적이다.

시적으로 언급하고 있지는 않다. 1955년 제정된 ‘지방재정재건축진특별조치법’에 지방재정 재건에 관한 사항을 직접적으로 규율하고 있으며, 이 법은 국가가 재정상황이 악화된 지방자치단체를 대상으로 하여 재정을 회복시키는 근거법령이 된다.

재정재건단체⁶⁾는 적자단체 중 자치대신의 승인을 얻은 단체를 말한다. 재정파산이란 지불불능상태에 빠진 지방자치단체가 중앙정부에 구제신청 후, 일정한 절차에 따라 구제를 받는 일련의 과정이다. 공공단체는 민간기업과 같이 지불불능상태를 파악할 수 없기 때문에 실질수지 적자비율을 기준으로 한다. 광역단체인 도도부현은 5%, 기초단체인 시정촌은 20%로 설정되어 있다. 실질적자비율의 산정은 세입에서 세출을 제외한 형식수지에서 이월금을 제외한 실질수지 적자를 일반재원(지방세, 보통교부세, 지방 양여세)인 표준재정규모로 나눈 비율로 정의된다.

유바리시 재정파산을 계기로 ‘지방재정재건축진특별법’이 ‘재정건전화에 관한 법률’로 바뀌게 되었다. 조기에 재정건전화기준을 마련하고 자동적으로 대응하기 위한 체제라고 할 수 있다. 이 법률의 감시대상회계는 보통회계뿐만 아니라 공영기업, 공사·제3섹터까지 확대되었다. 재정건전성의 판단기준⁷⁾은 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율(3개월 평균), 장래부담비율, 자금부족비율로 진단하고 있다.

우리나라의 경우, 재정위기기준을 가지고 있는가? 1990년대 들어 지방재정법 개정과정에서 지방재정운영의 건전성과 효율성을 도모하면서 지방자치단체의 부실발생과 재정위기를 사전에 예방하고자 도입되었다. 또한 2008년부터 ‘지방분권특별법 등’을 운영 중에 있다. 지방재정진단은 지방재정운영이 부진한 자치단체를 대상으로 현지조사 등의 정밀진단을 통해 재정위기를 사전에 방지하는데 있다(김동기, 2009: 382).

현행 지방재정관리제도는 예산편성이전부터 사전적 관리를 위해 중기지방재정계획, 예산편성지침, 지방채발행, 투융자심사, 예산의 편성·집행 간 주민참여예산, 지방재정 조기집행을 시행중에 있다. 사후관리제도로는 지방재정분석·진단, 교부세 인센티브 등의 제도를 운영하고 있다. 문제는 지방정부의 재정위기사 중앙(상위)정부가 해결해 주겠지 하는 인식의 팽

6) 정식명칭은 ‘재정재건준용단체’라 부른다.

7) 2008년 기준 유바리시의 재정건전성비율은 다음과 같다. 실질적자비율은 703.6%, 연결실질적자비율은 705.7%, 실질공채비율은 42.1%, 장래부담비율은 1164%로 집계하고 있다. 각 지표별 재정재생기준과 조기건전화기준을 살펴보면 다음과 같다. 실질적자비율(재정재생기준 / 조기건전화기준)은 20% / 15%, 연결실질적자비율(재정재생기준 / 조기건전화기준)은 40-30% / 20%, 실질공채비율(재정재생기준 / 조기건전화기준)은 35% / 25%, 장래부담비율(조기건전화기준)은 350%로 규정하고 있다. 실질적자비율은 再生振替特例借入을 통해 해소한다(財政再生計劃(3次 集計)의歳入·歳出年次總合計劃概要, 2010). 또한 공공하수도 사업회계의 자금부족비율은 156.5%로 당분간 재정위기는 지속될 것으로 전망하고 있다(서울신문, 2010. 9.18)

배와 사후적 관리제도라는 점이다.

현재 운영 중인 지방재정분석과 진단제도를 시행하면서 미국의 지방재정파산제도나 일본의 재정재건제도와 같은 재정위기 극복방안을 마련할 필요가 있다⁸⁾. 만약 지방정부들이 재정파산에 도달했을 경우 상위정부가 개입할 근거인 명확한 정의나 기준이 없고 재정파산을 극복하는 재정재건제도나 파산제도도 확립되어 있지 않아 진정한 의미의 지방재정위기 관리 제도가 없다. 대신 일종의 재정분석/진단제도만 존재할 뿐이다.

2. 로컬 거버넌스

지난 1990년대 들어 “정부에서 거버넌스로(From Government to Governance)”, “지방정부에서 로컬거버넌스로(From Local Government to Local Governance)”, “정부없는 거버넌스(Governance Without Government)”, “거버넌스없는 경제성장(Growth Without Governance)”이라는 모토아래 정부의 미래라는 인식의 공감대가 관련기관과 학계를 중심으로 급속히 확산되었다(Andrew & Goldsmith, 1998; World Bank, 1992; March & Olsen, 1995; Rhodes, 1996; Peters, 1996; Peters & Pierre, 1998; Rosenau & Czempiel, 1992; Seldadyo et., al, 2007).

이러한 확산은 거버넌스가 마치 정부개혁에 필요한 바람직한 모든 변화를 포괄하는 것으로 인식될 정도이다. 이는 전통적 정부의 개념을 초월한 새로운 시각과 사고의 전환을 통해 정책결정과정에서 시민참여 활성화, 중복된 업무의 이양, 예산가치의 극대화, 재정압력의 해소, 서비스 요구에 대한 반응성 등으로 함축된다. 최근 거버넌스에 대한 논의가 심화된 것은 공공부문의 신뢰저하와 행정의 정체성 위기인식이 가미되어 기존 정부운영의 틀을 전면적으

8) 지방재정파산을 경험한 미국이나 일본에서는 각국의 실정에 맞는 지방재정 위기관리제도를 구축하고 있다. 이는 예방 시스템, 엄격한 기준에 따른 위기 여부 판단, 지원·감독 등으로 구성된다. 미국은 정부 차원의 재정동향점검시스템(FTMS)과 민간 차원의 지방채 신용평가관리제도라는 상호보완적인 감시체제를 가동하고 있다. 기초자치단체가 각자 실정에 맞는 지표를 선정해 스스로 자신들의 재정을 자체 점검한다. 민간 신용평가회사들도 주정부·지방자치단체 신용등급과 지방채 등급을 매긴다. 정부 간 자문위원회(ACIR)는 1973년 지방재정위기 기준을 제시했고 주정부는 이를 참고해 주(state) 법에서 재정위기 기준을 규정하고 있다. 일본은 ‘지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률’에 따라 재정위기 예측력 개선지표를 만들었다. 이에 따라 중앙정부는 자치단체를 각각 조기건전화 혹은 재정재생단체로 지정한다. 일단 지방재정위기 상태가 되면 엄격한 후속대책이 뒤따르는데, 자구노력으로 재정건전화 가능한 경우인 조기건전화 단계에선 재정건전화 계획을 자체 수립하도록 하고, 중앙정부 개입이 불가피한 경우 재정재생 단계로 지정해 충무성 등의 아래 재정재생 계획을 수립해 추진하고 있다. 궁극적으로 무리한 사업추진과 방만한 재정운영에 대한 파산제도를 두는 것은 자치에 따른 재정책임을 강화하기 위한 것으로 해석된다.

로 재구축해야 한다는 대안적 의미로써 중요성이 부각되고 있다(Jeong, 2009).

중앙의존형 예산구조를 지닌 우리나라의 경우 거버넌스가 더욱 중요하게 작용할 것이다. 지방자치단체는 종래의 지역통치 개념에서 벗어나 지역사회를 구성하는 주요 주체들과 자원과 정보를 상호공유하면서 문제를 해결해야 하기 때문이다. 특히, 시민사회단체(NGO, NPO)들은 지방정부 못지않은 상당한 정보와 전문성을 지니고 있어, 이를 잘 활용한다면 지방정부 실패를 미연에 방지·보완할 수 있다는 점에서 주목받고 있다.

급격한 환경변화에 따른 복잡한 사회문제의 증가로 정부조직은 물론 조직구성원 간 상호작용과 협조가 절실히 요구된다. 이러한 관점에서 거버넌스는 공동목표를 지향한 네트워크 개념(Kooiman, 2000)으로 정의되기도 하고, “공식적인 권위가 없이 다양한 행위자들이 자율적·호혜적 상호의존성에 기반을 두어 협력하는 조정형태”(Kooiman and Vliet, 1993), “공동의 목적달성을 위한 다양한 상호의존적인 행위자들 간 상호작용⁹⁾”(Kickert, 1997: 739-742)으로 정의되지만 정부와 사회행위자간 “사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위해 정부, 공공기관, 사적부문, 시민사회가 가담하는 상호작용의 총체”로 정의된다(Meuleman, 2006: 2).

이렇듯 다양하게 정의된 거버넌스는 지방자치단체의 역할관점에서 재 정의되어야 한다. 재정위기와 파산은 지방자치단체가 직면한 고유기능의 문제라 볼 수 있겠지만 다양한 부문 간 관계 속에서 발생되기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위한 중앙정부, 지방자치단체, 시민, 시민사회단체 등의 역할 관점에서 정의되어야 한다. 즉 중앙(상위)정부는 지방 재정건전화를 위해 지방 재정의 자율성 확대를 중시하고, 문제해결의 가이드라인을 제공해주어야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 자기 책임성이 요구됨과 동시에 다양한 부문의 상호작용이 요구된다.

이를 위해서는, 첫째, 중앙정부의 역할변화가 필요하다. 즉 지방재정의 자율성 확대를 위한 제반 제도적 대책수립이 요구된다. 지방재정위기의 잠재적 가능성과 중앙정부의 역할은 무관하지 않다. 일각에서는 경기침체와 감세정책으로 인한 지방세 감소, 세출 증가에 따른 재정위기의 가능성을 지적하며 현 상황을 재정위기로 규정하기도 한다. 대다수의 주장처럼 재정파산의 발생 가능성은 낮다고 보는 것이 일반적이지만 재정위기 발생가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 자치단체 간 세원불균형 등 구조적 취약요인으로 재정력 격차는 오히려 심화되었다. 또한 재원이양이 수반되지 않는 중앙정부 기능의 이양은 지방정부로 하여금 이중고

9) Kickert(1997)는 거버넌스를 ‘도구적(instrumental)’, ‘상호작용적(interactive)’, ‘제도적(institutional)’로 구분한다. 도구적 거버넌스는 정부의 목적 지향적 조정 측면, 상호작용적 거버넌스는 다양한 구성원 간 협력을 도모하기 위한 정부의 역할, 제도적 거버넌스는 제도와 규범 등 문제해결을 위한 적절한 조건을 창출하는 정부의 역할을 의미한다.

를 겪게 만든다.

둘째, 지방자치단체는 로컬거버넌스의 주체적 역할이 요구된다. 지방자치단체는 재정 건전화에 위해 한정된 자원을 효율적으로 배분해야 할 주체적 책임성이 강조된다. 최근 비과세 감면 등으로 인한 세수감소와 사회복지 등 세출증가가 구조적으로 취약성을 노출하고 있지만, 더욱 문제는 지방공무원의 도덕적 해이로 인해 발생하는 예산낭비와 재정여건을 감안하지 않은 지방채 발행, 전시성의 호화청사 건립과 행사·축제의 개최 등을 예로 들 수 있다, 중앙정부에 재정적으로 의존하면서 순수한 주민사업은 외면하고 부실한 자치단체의 산하기관이나 민간단체에 대한 예산지원 등 선심성·행사성·낭비성 예산을 집행하고 있다는 지적이 빈번하게 제기된다. 더욱 심각한 것은 지방채 발행한도제가 시행되어 지방채 발행이 제한되자 지방정부들은 제각기 공기업을 통해 사업을 확장·시행중에 있다¹⁰⁾. 결국 지방공기업의 부채는 나날이 증가추세 있으며 한마디로 내적 통제기능의 약화, 즉 거버넌스 실패라 규정지을 수 있다. 이를 보완하기 위해 지방자치단체는 거버넌스의 주체적 역할이 전제되어야 하며, 시민사회단체, 시민과의 상호작용 노력이 절실히 요청된다.

중앙정부의 감세정책, 일례로 취득세 감면은 지방재정을 더욱 취약하게 만든다. 중앙정부 정책을 반대하는 것만이 능사는 아니다. 우선 지방재정의 구조적 취약요인을 정확히 분석하여 대안을 모색해야 한다. 자주재정의 확충 방안과 지방정부(공기업 포함) 부채관리가 요구된다. 지방재정 건전화를 위해 도덕적 해이는 치유되어야 할 것이다. 이렇듯 중앙정부와 풀어야 할 과제들이 준비하다. 최근 시대적 요청에 의해 출범한 지방세 연구원은 자주재원 확충, 지방재정 효율화, 지방의 역량 제고 등 지방재정의 효율적 운영을 위해 다양한 부문의 연구와 개혁안을 기대해본다.

3. 로컬 거버넌스(Local Governance)에 관한 선행연구 검토

로컬거버넌스는 지방자치단체에 국한된 연구라는 의미에서 명명되었다. 국내 로컬거버넌스 연구는 주로 거버넌스의 구성요소·정책과정의 참여, 정보공개, 네트워크, NGO의 역량확대·지방자치단체와 역할분담 등을 주요 특징으로 다루고 있다(김정렬·김시윤, 2003; 박희봉, 2006; 이현출, 2001; 신희영, 2005). 한 가지 두드러진 특징은 NGO역할이 강조되고 있다는 점이다(정순관 외, 2008: 118). 또한 지방자치단체가 정책결정과정에서 중앙정부, 시민사회단체, 주민과의 연계 속에서 이루어질 수밖에 없기에 중요하게 인식된다. 최근 비정

10) 문제로 부각되는 것은 일본의 경우 지방채 발행이 제한되자 이를 은폐하기 위해 회계를 조작하는 수법을 이용하였다. 우리나라는 공기업이라는 대안을 이용 중에 있다. 지방채 발행 총액한도제는 계속사업이나 주민복지 증진을 위한 경우 한도액을 초과하는 지방채 발행이 허용된다.

부기구(NGO, NPO)의 역할 중요성을 지지하는 것도 바로 그런 이유일 것이다.

우리나라는 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 상당히 수직적이다. 또한 지방자치단체장의 권위가 의회, 관료, 시민단체들보다 압도적으로 우월하다. 그러나 주민참여는 상대적으로 낮다는 평가를 받고 있다(유재원, 2003; 안성호·배용환, 2004). 즉, 지방자치단체에 내재된 거버넌스 구조가 취약하다고 할 수 있다.

자치제가 부활된 이후, 지방자치단체는 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 방안으로 거버넌스를 중시하게 되었다. 거버넌스의 성과에 관한 연구들이 이를 반증하고 있다. 공공서비스와 관련하여 전국 30개 도시의 거버넌스 구조가 서비스 성과에 미치는 영향을 실증 분석한 연구(김인, 2006), 주민참여예산제와 배심원제 등 로컬거버넌스 구축에 관한 연구(김도희·정준급, 2006), 쓰레기 수거에 관한 거버넌스 구조를 결정짓는 요인을 분석한 연구(김재훈, 2006), 안동국제 탈춤페스티벌의 성공요인을 지방자치단체를 중심으로 네트워크와 연관시킨 연구(문태현, 2004), 안양천 수질개선과정에서 지자체간 협력과 주민조직의 결성에 관한 연구(배용환, 2005), 진안군 도화동산 조성과정에서 협력적 로컬 거버넌스의 성공요인에 관한 연구(조승현 외, 2009) 등이다.

대부분 국내 연구에서 거버넌스의 구조적 측면을 강조하고 있다. 그러나 재정위기 가능성과 거버넌스의 관련성에 관한 연구는 제한적이다. 일부 학자에 의해 일본과 미국의 사례를 들어 지방재정과 파산과 거버넌스의 역할을 강조한다. 정순관 외(2008)는 지방자치단체의 재정파산과 지역 거버넌스의 역할을 강조한다. 특히 재정재건을 위한 자발적 지역경제 활성화, 지역 거버넌스 변화와 전략적 활용가능성, 시민단체 등 커뮤니티의 활성화를 제안한다. 강형기(2008)는 중앙·지방 간 관계변화와 지방재정의 자기책임성을 강조하고, 남황우(2007)는 지방재정건전계획서에 근거한 거버넌스적 책임과 귀속관계를 밝히고 있다. 서정섭(2001)은 미국 지방자치단체 재정위기의 발생과 관리제도에 관한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

정창훈(2011: 31)은 현행 제도인 “지방재정분석·진단제도”로는 재정위기의 조기경보 기능 및 재정위기 자치단체에 대한 재정건전화 조치의 실효성 측면에서 미흡하기 때문에 파산제도의 도입이 필요하다는 점을 시사한다. 즉, 재정위기 조기경보 시스템 도입 및 파산제도의 도입 등을 통한 시장의 거버넌스와 지방재정민주화 조치 등의 도입을 통하여 재정의 효율성, 책임성, 자기규율 (self-discipline) 기능을 향상시켜 나가야 한다는 입장에 있다.

기존 연구들의 경향은 사회문제해결을 포함한 제반 정책결정과정에서 거버넌스의 긍정적 역할을 논의하고 있다. 하지만 구조적 측면과 개괄적 역할중심에 치중하고 있어 다소 제한적이라 할 수 있다. 로컬 거버넌스는 지방정부의 독자적 체제가 아닌 다양한 부문 간 상호작용으로 사회문제해결에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 지방정부의 재정위기를 거버넌스 측면에서 논의가 필요하다. 기존 연구에서 재정위기 상태에서 재정건전화를 위한 합리적 대

안으로 로컬 거버넌스의 역할을 제시하고 있지만, 본 논문에서는 거버넌스의 부재 또는 거버넌스 실패로 인하여 지방재정위기가 발생되었다는 점을 강조하고, 협력적인 거버넌스의 구축이 지방재정의 잠재적 위기가능성을 사전에 예방할 수 있다는 관점에 주안을 둔다. 즉, 다양한 부문 간 (정부, 민간단체, 중앙정부 등) 명확한 역할정립과 협력적 거버넌스의 구축이야말로 지방재정위기를 완화 또는 방지 시킬 수 있다는 점을 부각 시킬 것이다.

4. 분석 틀

지방자치단체는 분권화의 진전으로 자율적 영향력행사가 상대적으로 수월해 졌다. 지역의 정책결정이나 문제해결과정에서 과거처럼 일방적인 이해조정은 불가할지라도 독점적 지위는 유지되는 만큼 지방자치단체의 자기책임성은 더욱 강조된다. 더불어 상당한 정보와 전문성을 갖춘 시민사회단체와 주민들의 자율적 참여는 다른 외부주체들과의 상호작용의 영향력을 증대시킨다.

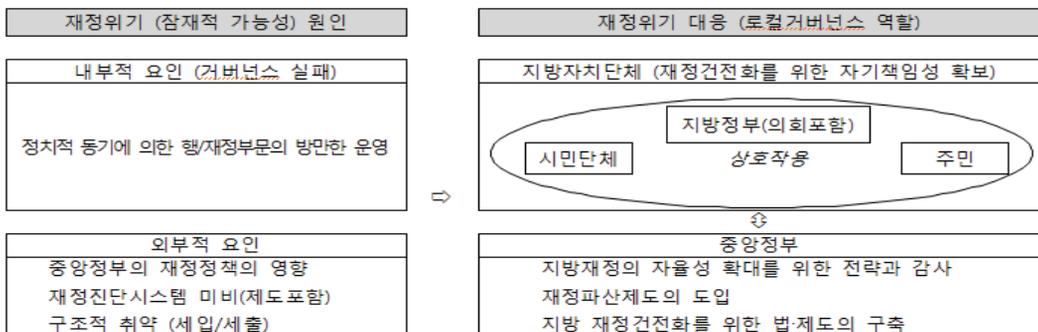
한편, 우리나라는 전통적으로 중앙의존형 재정구조를 지니고 있기 때문에 자율적 재정집행은 제한적이다. 그러므로 중앙정부는 지방재정의 자율성 확대를 위한 재정정책 구현과 법제도적 구축노력이 필요할 것이다. 더불어 지방자치단체는 자율적 책임성이 전제된 가운데 주민, 비영리단체를 포함한 시민사회단체 행위자 간 상호작용 노력이 필요할 것이다. 재정과 산이 선연된 지방자치단체는 지방의 고유기능을 계속 수행하면서 중앙정부(상위정부)의 통제를 받을 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 따라서 지방자치단체는 거버넌스의 주체적¹¹⁾ 역할이 증시된다.

지방자치권한은 증대되었지만 지방재정의 한계는 문제로 인식된다. 중앙정부는 균형발전, 생산성과 효율성 등 경쟁과 시장의 원리, 재정적 자립과 배분적 균형을 강조하지만 지방정부는 중앙정부의 재정지원에 의존할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지방정부는 재정건전화와 자기책임성 증가를 위한 제반노력이 필요할 것이다. 한정된 자원의 효율적 배분과 부문 간 협력이 전제된 가운데 거버넌스의 주체적 역할을 충실히 수행되어야 하며, 자율적인 통치가 전제된 주민들의 참여가 증시된다. 이는 지역주민의 일상생활과 직결되어 있을 뿐만 아니라 주민의 의사를 반영한 시정이 가능하기 때문이다. 최근 비영리단체(NGO 또는 NPO)를 포함한 시민사회단체의 역할이 증시되고 있는데, 이들 단체는 시민과의 가교적 역할을 담당할

11) 거버넌스의 대상을 설정하여 분석할 때 초점을 어디에 둘 것인가가 중요하다. 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 간, 지방자치단체 내 다양한 행위자 등 다양하게 설정할 수 있다. 여기서는 지방자치단체 내 행위자들로 한정하되 중앙정부와의 관계를 설정하였다. 재정과 산과 관련된 거버넌스를 설정할 때 중앙정부(상위정부)는 필연적으로 개입될 수밖에 없기 때문이며, 지방자치단체는 각 행위자(행정, 시민단체, 주민)들의 모든 상호작용과정을 설정할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 지역공공서비스를 담당하기 때문에 시민사회단체의 성장은 지방정부와 주민의 상호협력을 통해 공익을 실현할 수 있을 것이다. <그림 1>은 재정위기를 내부적 요인과 외부적 요인으로 규정하였다. 내부적 요인은 정치적 동기에 의한 행·재정부문의 방만한 경영 등을 거버넌스 실패로 규정하였고, 외부적 요인은 중앙정부와 관련된 제반 요인, 재정정책과 구조적 취약요인으로 규정하였다. 또한 재정위기 대응방안으로 중앙정부와의 상호작용, 지방정부 내 부문 간 상호작용을 로컬거버넌스 역할로 정의하였다.

<그림 1> 로컬 거버넌스 역할 모형



Ⅲ. 지방재정 위기사례와 그 대응

1. 미국의 재정위기

미국의 주 및 지방정부들의 재정위기 발생은 글로벌 경제위기 등 외부적 요인을 완전히 배제할 수 없지만 일반적으로 내부적 요인에서 발생하였다. 지역경제 불황으로 인한 세수감소, 빈곤층 유입 및 보조금 축소 및 복지지출의 증가로 인한 재정위기를 경험한 지방정부는 첼시시(1991), 브릿지포트시(1991), 마이애미시(1996) 등이 있다. 글로벌 경제위기와 투자기금의 내부부실관리 및 지방채의 부실관리로 인한 누적적자로 인한 재정위기는 뉴욕시(1975, 1993)와 오렌지카운티(1994)이다. 정부 간 재정관계요인의 예는 워싱턴 D. C.(1995)이다. 최근 들어 미시간 주의 여러 도시(2008)와 캘리포니아주(2009), 로스앤젤레스(2010)가 재정위기를 맞고 있다(김동욱, 2009: 63; 한국경제, 2010). 이 사례 중 캘리포니아와 오렌지카운티를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 캘리포니아 주정부

2009년 7월, 캘리포니아 주정부는 253억 달러에 달하는 엄청난 재정적자의 해법에 관해 공화당과 민주당의 입장차이로 예산안이 통과되지 못한 채 재정비상상태가 선포되었다. 부동산 시장 붕괴와 경기침체를 재정난의 요인으로 꼽을 수 있지만, 재정파산의 근본적 원인은 1978년 캘리포니아 주민들의 발의로 통과된 '제안(Proposition) 13호¹²⁾'가 재정파탄의 전주곡이라 보는 시각이 일반적이다. 1982년에는 주민투표를 통해 주 상속세도 폐지했다. 재정난을 겪게 되면 씹씹이를 줄이고 세금은 올리는 게 당연하다. 하지만 제안 13호로 인해 최근 세금인상을 포함한 예산안 통과가 무산되는 등 부작용¹³⁾을 야기했다. 주정부 세수의 70% 이상을 소수의 부에 의존했기 때문에 치솟는 부동산 가격은 재산세 수입이 주(state)재정에서 차지하는 비중은 높아져 갔다. 그러나 2007년 이후 본격화된 부동산 거품붕괴, 금융 위기경기 악화과정에서 세수 기반은 급격히 흔들렸다.

또한 세금인상의 까다로운 조건에 예산안 통과에도 '재적 3분의 2 찬성'을 요구하는 주 헌법 조항까지 겹치면서 세금이나 예산문제에 관한 한 의회에서 쉽게 해결책을 도출하지 못하는 문제가 발생했다. 2009년 7월 21일, 주 예산 중 교육·복지·의료부문에서 155억 달러의 예산을 대폭 삭감하기로 합의하여 263억 달러의 적자 가운데 예산 삭감 액을 제외한 나머지 98억 달러는 산하 지방자치단체에서 발생하는 수입으로 메우기로 했다.

가장 큰 피해자는 공립학교와 주립대학과 빈곤층 의료 지원 프로그램 등이다. 주정부의 재정위기는 증세를 통한 위기극복이라기보다 예산지출 삭감을 통한 해결이라는 점에서 이전의 교육·복지·의료 서비스 수준으로 회복하는 데는 상당한 시간이 필요해 보인다(김동욱, 2009: 65).

2) 오렌지카운티

1994년, 오렌지카운티의 재정위기에 따른 파산은 경기악화로 인한 세수감소나 세출증가에 따른 것이 아니라 카운티의 재무담당자가 투기에 실패하여 손실을 본 것이 주요 원인이었다. 오렌지카운티는 인근 187개의 지방자치단체 및 공공기관이 참여하는 76억 달러¹⁴⁾의 오

12) 1970년대 후반 부동산 가격의 과열분위기로 재산세가 급상승하자 이에 반기를 들고, 보수적 시민단체 활동가들이 '제안 13호'를 상정했다. 재산세율을 연간 부동산 평가액의 1% 미만으로, 만약 올리더라도 연간 2%를 넘지 않게 제한했다. 이 제안은 주민투표에서 65%의 찬성을 얻어 통과되어 납세자의 반란으로 평가되기도 한다.

13) 제안 13호는 세금을 인상할 때, 주 의회 '재적 3분의 2 찬성'이라는 까다로운 조건을 요구하여 증세를 어렵게 하고 있다. 소수가 다수의 증세를 막고 있는 셈이다.

렌지카운티 투자 풀을 설립하여 자금을 운영하였다. 오렌지카운티 투자뿐 담당자가 파생금융 상품에 투자하여 16.4억 달러의 투자손실이 발생하여 지불불능상태로 이어졌다. 1994년 12월, 오렌지카운티정부는 카운티의 파산을 신고하였다. 연방파산법(9장)에 근거하여 두 가지의 파산을 신청하였으나 오렌지카운티 투자 풀에 대해서는 거부되었으나 오렌지카운티에 대한 파산이 인정되었다.

오렌지카운티는 공무원 2,000명을 감축하였고, 사회복지비 지출을 대폭 삭감하였다. 그 결과 시영버스, 복지시설·출장소 등을 폐지하여 빈곤층이 더 많은 타격을 입었고 각종 사용 요금의 인상은 불가피했다. 당초 카운티에서 증세조치의 도입을 제안하였지만 주민에 의해 부결되었지만, 결과적으로는 주민이 가장 큰 피해자였다. 오렌지카운티의 재정재건은 파산선언 18개월 후인 1996년 6월12일에 종료되어 신속한 재건이라는 평가를 받고 있다.

3) 재정위기 원인과 그 대응

미국의 지방재정위기는 내부적 요인이 주된 원인이라 할 수 있다. 뉴욕과 오렌지카운티는 글로벌 경제위기와 투자기금의 내부부실관리 및 지방채의 부실관리 등으로 재정위기에 직면하였다. 또한 세입은 감소되고 세출이 증가하여 재정위기를 경험한 지방정부는 켈시시, 브릿지포트시, 마이애미시 등이다. 최근 들어 미시간 주의 여러 도시, 캘리포니아, 로스엔젤레스 등이 재정위기에 직면하였다. 캘리포니아는 부동산 경기과열시 재산세 급증방지를 위해 주의 회 세금인상을 못하게 한 제안 13호가 주된 원인으로 작용하였고, 오렌지카운티는 카운티 내부 재무담당자가 파생금융상품 투자에 실패하여 재정위기에 직면하였다.

미국은 과거 재정위기 경험을 토대로 재정위기기준을 설정하여 관리하고 있다. 재정위기 기준은 주(state)별 기준을 설정하여 운영하고 있으며, 연방차원의 파산제도를 두어 지방 재정위기를 구제하고 있다. 기준설정은 지방 재정문제를 해결하고 구제하기 위한 선행조건이라 할 수 있다. 캘리포니아는 현재 해결 중에 있고, 오렌지카운티는 연방파산 법원에 파산신청을 통해 슬기롭게 극복하였다.

지방재정은 정부차원과 민간차원에 의해 관리된다. 정부차원에서 재정위기를 방지하기 위해 재정상태, 운영, 성과 등을 평가하는 재정진단시스템(FTMS :Financial Trend Monitoring System)과 지방자치단체의 재정적 곤궁을 구제하기 위해 1934년에 제정된 재정파산제도를 운영중에 있다. 민간 차원에서는 지방채의 신용평가를 통한 지방재정운용을 평가한다. 지역적·경제적 요건을 다루고 있어 지방재정의 건전성에 영향을 미치지만, S&P와 Moody's 등 신용평가기관에서 신용등급을 평가하여 신용등급에 따라 이자부담비용이 달

14) 1994년까지 투자규모는 206억 달러에 이른다.

라진다.

함축하면, 미국 지방정부의 재정위기관리는 제도적으로 보장되어 있다. 연방파산법원에 파산신청, 연방의회와 주정부의 재정원조에 의한 재건, 주 파산관재인 파견제도가 그것이다. 더불어 지방재정관리는 정부와 민간차원에서 관리되고 있다. 하지만 제안 13호에 따라 야기된 재정불균형 문제는 내적 통제기능의 약화에서 기인되었다고 볼 수 있으며, 로컬 거버넌스 관점에서 치유되어야 할 것이다.

2. 일본의 재정위기

일본은 여러 차례 지방재정위기를 경험한 이후 위기기준을 설정하여 지방재정을 관리하고 있다. 1950년대 시정촌 합병, 긴축재정에 의한 국고보조금 감축 등 1차 위기, 1970년대 고도성장의 종료와 오일쇼크가 결합된 2차 재정위기, 1990년대 들어 버블경제 붕괴에 따른 3차 재정위기를 경험하였다. 재정위기 극복을 위해 지방채발행, 제3섹터 등을 적극 활용하는 확대재정정책을 실시하였으나 유사 중복투자, 과다경쟁, 부적절한 사업선정 등의 부실경영이 야기되었다. 특히, 제3차 재정위기는 대도시 재정위기가 사회적으로 쟁점이 되어 오사카부, 카나가와현, 아이치현, 도쿄도 등이 연달아 재정위기를 선언하였다(김동욱, 2009: 67). 그 중 대도시 차원의 오사카와 중·소도시차원의 유바리시를 사례로 검토할 것이다.

1) 오사카 부

2006년 들어, 전통적 상업도시로 알려진 오사카부는 전국 47개 광역지자체 중 유일한 적자 단체에 속해 있다. 재정위기에 직면하여 누적된 부채규모 5조 엔과, 원리금 상환을 위해 매일 8억 엔 이상을 지출하고 있다. 오사카는 1998년 4950억 엔이라는 재정부족액이 발생하였고, 그 후 9년 연속 재정적자를 기록했다. 매년 500억에서 1000억 엔에 이르는 일반회계 재원을 전용하여 적자를 메우는 방식으로 재정적자의 심각성을 숨겨오다가 발각되어 사실상 파산상태에 놓였다(김동욱, 2009: 68).

재정위기의 가장 큰 원인은 지방채 발행을 통해 자체사업을 중심으로 하는 공공사업에 대한 투자경비의 증대이다. 그 외 인건비 증가, 거품경제 붕괴에 따른 세수 감소 등이다. 특히 경제 침체에 따른 법인세(법인 주민세와 법인사업세)감소는 전국적인 현상이라 하지만, 오사카부가 그중에서 42.9%로 제일 높다. 지방세의 감소라는 상황 속에서 인건비의 상승과 거품경제에 형성된 대규모 사업계획을 추진하기 위하여 지방채에 의존하면서 공공사업을 계속한 것이 원인으로 작용하였다(이창균, 2000: 10-12).

2008년, 새로 선출된 오사카부 지사는 좀 더 강력한 재정위기 극복정책을 펼치고 있다. 추진 중인 사업을 전면 재검토하고, 부(府)소유 시설들의 민영화 추진, 인건비 삭감, 공무원 급여삭감, 집대비 등을 폐지하였다.

2) 유바리시

유바리시는 석탄박물관, 영화제, 멜론, 석탄에서 관광을 지향한 지역진흥의 대표적인 도시 중의 하나이다. 두 차례에 걸쳐 지방분권개혁을 추진하게 되는데, 1차 분권개혁은 기관위임 사무의 전면폐지를 핵심으로 하는 행정개혁¹⁵⁾이었다면, 2차 개혁은 '삼위일체개혁'(국고보조부담금, 지방교부세, 세원배분방식)에 초점을 둔 재정적 측면의 개혁이다. 그 결과 지방재정은 더욱 취약하게 되었다.

재정위기의 직접적인 원인은 지방세 수입의 약 20%정도를 차지하는 교부금인 '산탄지역 진흥 임시교부법'의 실효로 인해 국고보조금이 줄어 재정난은 더욱 가중된다. 또한 인구¹⁶⁾와 면적 등의 객관적 자료에 근거하는 '기준재정 수요액'의 영향으로 감소된 지방교부세 등이 또 다른 요인으로 작용하였다. 산탄지역 진흥임시조치법에 근거한 재정지원마저 실효(2001년)되자, 관광을 통한 지역진흥을 대안으로 설정한다. '산탄지역 진흥임시조치법'에 근거한 재정 지원과 관광투자를 위해 중앙정부와 홋카이도로부터 재정원조를 동시에 받았다¹⁷⁾. '석탄역사촌'을 시작으로 스키장, 리조트 개발 등을 착수하였으나 1990년에 발표된 중앙정부의 국토계획에서 유바리시의 리조트개발에 대한 지원이 무산되자 중앙정부에만 의존하던 유바리시의 계획은 사실상 중단되었다. 무리한 사업 확장으로 인해 기체제한 비율마저 20%를 넘어 기체발행까지 제한된다.

다른 한편으로, 취약한 경제기반과 관광사업 등 경영실패와 기체제한으로 인한 지방채 발행이 원인으로 작용하였다. 지방채 발행마저 곤란해지자 금융기관에서 차입해 이를 다시 각 사업회계에 빌려주는 형식을 취해 적자를 은폐한 것이다. 매년 실질수지적자에도 불구하고 오랜 기간 관행적으로 연말(회계 연도) 일시차입금을 이용하여 자금 부족분을 메우는 수법으

15) 우리나라의 지방분권촉진에 관한 특별법(법률 제8865) 제 10조와 유사하다.

16) 2010년 7월 현재 약 10,000명의 인구(2002년 9월에 14,700명, 재정재건 당시 2007년 약 12,600명)로 급격한 감소추세에 있다.

17) 우리나라의 경우 일명 신성장 동력이라 불리는 서비스산업 선진화방안, 민간투자사업(B시), 스키장, 대형리조트, 서울시의 지방재정조기집행 등 중앙정부의 보조금지원은 일본과 유사하다. 즉 입지에서부터 운영까지 각종 보조금 혜택이 주어진다. 또한 관광지 개발과정의 주요 규제는 규제개혁이라는 미명하에 의제화 되었고, 지역축제들의 난립은 규모경쟁만을 촉발시켰는데 이는 다른 아닌 중앙정부의 정책이었다. 일본이 실패한 과오를 그대로 이어가는 것 같아 상당한 우려가 된다.

로 결산수지에서 적자가 나타나지 않도록 위장해 왔다.¹⁸⁾ 이러한 은폐에는 재정분석제도, 의회, 내부고발, 외부감사 등의 제반장치들이 있었음에도 불구하고 어떻게 이런 편법이 통용 되었을까? 시장의 장기 집권에 따른 도덕적 해이는 물론 지방정부, 의회, 시민 등이 그 당시 문제를 지적하거나 경종을 울린 주체가 없었다는 점이다.

3) 재정위기 원인과 그 대응

일본 지방정부의 재정위기는 내부적 요인과 외부적 요인이 함께 작용하였다. 내부적 요인은 거버넌스의 부재 또는 실패라고 지칭할 수 있다. 지방정부의 도덕적 해이를 크게 의심할 수 있다. 적자를 은폐하기 위해 일반회계를 전용하여 적자를 메우는 방식 등 도덕적 해이가 목격되었음에도 불구하고 경종을 울린 주체가 없었다는 점이다.

시의회는 시장의 중요정책에 대해 공개적인 토론과 심의 등을 통한 견제기능을 수행해야 했다. 또한 단체장의 독단적이고 무리한 재정운동을 견제하고 예산집행을 감독해야 한다. 주민은 무리한 재정욕구를 자제하여야 하며, 자기지역의 재정운동을 감시, 통제하고 예산과정에 적극적으로 참여하고 관심을 가져야 한다. 하지만 비판적 시각은 어디에서도 찾아볼 수 없다(정순관 외, 2008: 127).

흥미로운 점은 거버넌스의 실패에서 기인된 재정위기의 재건과정에서 지방정부의 거버넌스 역할은 돋보인다. 오사카부는 추진 중인 사업을 전면 재검토하고, 부(府)소유 시설들의 민영화 추진, 인건비 삭감, 공무원 급여삭감, 접대비 등을 폐지하였다. 유바리시는 각종 사무의 재검토, 시세부담 및 사용료 등의 재검토, 공무원의 대폭 감원과 급여삭감 등 재정재건의 주체적 책임을 지방정부에서 담당하고 있다. 더불어 유바리 판타와 유바리 관광협회 등 시민 사회단체와 자원봉사자가 중심이 되어 자율적 재정재건 참여는 장기적인 관점에서 긍정적으로 작용할 것이다.

3. 우리나라 지방재정위기의 잠재적 가능성

지금까지 미국과 일본의 재정위기(파산)와 그 대응에 관해 살펴보았다. 일반적으로 우리나라는 중앙의존에 의해 재정위기가 가능성은 부인된다. 하지만 지방재정은 위기상태에 직면하고 있다. 이를 지방재정위기의 잠재적 가능성으로 규정하여 구조적 측면에서 살펴보았다. 특히 제도적 기반에 근거한 세입과 세출의 구조적 측면을 거버넌스와 연관하여 검토할 것이다.

18) 行方久生, (2007). 夕張市性質別歳出内訳推移. p. 7을 참고하라. 또한 채무돌려막기에 관한 세부적인 자료는 財務處理手法 p. 5를 참고하라.

1) 지방세입의 구조적 측면

2010년 지방자치단체 예산규모는 약 139.8조원으로 전년(2009년) 당초예산 대비 1.7% 증가하였다. 2006년부터 2010년까지 지방재정은 매년 10%이상 증가하였으나 금융위기 이후 감세정책 등에 따른 세수감소로 증가폭이 둔화되고 있다.

<표 1> 2006 ~ 2010년 지방자치단체 예산규모 변동추이 (단위 : 억원, %)

구 분	2006년	2007년		2008년		2009년		2010년	
		예산	증감률	예산	증감률	예산	증감률	예산	증감률
당초예산 (A)	1,013,522	1,119,864	10.5%	1,249,666	11.6%	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%
최종예산 (B)	1,154,722	1,280,366	10.9%	1,444,536	12.8%	1,567,029	8.4%	-	-
((B-A)/A) (%)	13.9%	14.3%	-	15.6%	-	13.9%	-	-	-

주: 예산순계는 자치단체의 회계간 거래·자치단체간 외부거래 중복계상분 공제금액임.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각년도.

가) 감세정책에 따른 지방세입 감소

지방자치단체의 세입부문을 살펴보면<표 2> 와 같다. 일반재원은 지방세와 세외수입을 합한 자체수입과 지방교부세로 나뉜다. 2010년 자체수입의 규모는 79.5조원으로 전년 대비 1.4조원 감소되었고, 지방교부세 역시 25.5조원으로 전년대비 1조원 감소되었다. 국고보조금은 29.7조원으로 전년대비 3.2조원 증가하였다. 이는 글로벌금융위기로 인한 국내 경기 침체와 감세정책에 따른 내국세 및 지방세가 감소하는 한편, 내국세의 일정률인 지방교부세 역시 감소되었다. 더구나 소득세, 법인세율, 종합부동산세 개편, 취득세 인하 등 대규모 감세 정책에 따라 지방재정의 감소규모가 확대되고 있다.

경기침체로 인해 지방세수의 급감, 부동산 시장의 침체로 인한 거래세가 줄어들어 외환위기 당시인 1998년의 지방세 감소율 -6.8%를 넘어서고 있다. 또한 2009년 3월 기준 전국 16개 광역시·도의 지방세 징수액은 전년에 비해 8.2%나 줄었다. 서울(1.2%), 광주(16.6%), 부산(1.3%)을 제외한 나머지 13개 시·도는 모두 줄어들었고, 특히 충북(-28.8%), 충남(-23.8%), 울산(-19.4%), 경기(-18.5%), 제주(-17.3%), 대전(-17.2%), 등은 20% 안팎의 높은 감소율을 보였다. 현재 추세로 줄어든다면 지방세수입은 2008년 대비 88.1% 수준인 40조3천억 원에 그치고, 2009년도 지방세 예산47.1조원과 크게 차이가 지방세 세입 결손도 6조8천억 원에 이른다(김동욱, 2009: 71).

중앙정부의 재정정책은 단지 중앙정부 재정뿐만 아니라 지방정부 재정에 커다란 영향을 미친다. 중앙의존형 구조를 지닌 우리나라는 중앙정부 정책의 영향력이 훨씬 크다고 할 수 있다. 지방자치단체는 일반재원은 감소하고 오히려 대응지방비 부담을 유발하는 국고보조금이 큰 폭으로 증가하였다. 또한 부족한 일반재원은 지방채 발행으로 이어진다. 그 결과 총 지방채는 5.1조원으로 전년대비 1.4조원 증가하였다. 따라서 중앙정부의 재정정책(감세정책)은 그 파급효과까지 고려해야 한다.

<표 2> 2006 ~ 2010년 지방자치단체 세입 순계예산규모(단위 조원)

구 분		2006	2007	2008	2009(A)	2010(B)	증 감	
							B-A	증감률
일반 재원	지방세	35.3	38.1	43.5	47.1	47.9	0.8	1.7%
	세외수입	25.4	27.9	30.1	33.8	31.6	-2.2	-6.3%
	지방교부세	19.3	21.4	24.1	26.5	25.5	-1.0	-3.6%
	소 계	80	87.4	97.7	107.4	105.0	-2.4	-2.2%
국고보조금		18.0	21.2	23.7	26.5	29.7	3.2	12.1%
지방채		3.5	3.5	3.5	3.7	5.1	1.4	38.0%
세입 합계		101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	2.4	1.7%

주: 1. 각 연도 당초예산 순계기준임

2. 지방교부세와 국고보조금은 지자체의 당초예산 기준으로 중앙정부의 2010년 지방교부세 교부액(내국세의 19.24%+2009년 결산정산분)과 국고보조금(경상보조+자본보조)예산과 차이가 있을 수 있음.

자료: 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 2010.3, 국회예산정책처, 2010. 7

나) 재원배분의 불균형성

지방자치와 분권은 지속적으로 확대되었으나 자주재정은 여전히 미흡한 수준이다. 앞서 설명한 바와 같이 국고보조금은 증가하는 반면, 자주재원의 확보능력을 의미하는 재정자립도는 점차 하락하고 있다. 특히 수도권과 비수도권, 광역시와 도, 시와 군 간의 재정자립도의 격차가 아주 크다. 이는 비수도권, 시, 군의 경우, 소득과세보다 재산과세의 비중이 높아 구조적으로 취약하기 때문이다. 더욱이 올해들어 취득세 감면정책은 그러지 않아도 취약한 세수기반을 더욱 취약하게 만들고 있다. 다행인 것은 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하는 지방소비세를 도입하였으나, 지방재정감소분을 보전하기에는 여전히 미흡한 수준이다.

〈표 3〉 2010년 지방자치단체별 재정자립도 (단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	83.4 (서울)	56.3	32	25.7 (제주)	40.0	18.0	35.4
최 고		70.0 (인천)	59.3 (경기)		67.4 (성남)	48.6 (울주)	82.9 (서울중구)
최 저		43.2 (광주)	11.5 (전남)		9.3 (남원)	8.6 (고흥)	11.4 (부산서구)

주: 일반회계 기준, 재정자립도 = 자체수입 / 해당자치단체예산규모 * 100

자료: 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 2010.3

2) 지방세출의 구조적 측면

가) 사회복지분야 등 지출 증가

2010년 분야별 예산규모를 살펴보면, 총 139.8조원 중 사회복지(19%), 수송 및 교통(11.8%), 환경보호(10.7%), 국토 및 지역개발(9.2%), 일반공공행정(8.6%)순이다. 전년 대비 예산증가율이 높은 분야는 일반행정(15.8%), 보건(15.6%), 공공질서 및 안전(10.6%), 사회복지(9.9%), 문화 및 관광(9.9%)이다. 2년 연속 10%가량의 높은 증가율을 보이는 분야는 사회복지(9.9%), 문화 및 관광(9.9%)이다. 특히 사회복지분야는 고령화 등과 관련하여 지방이양사업의 지방비 부담률이 크게 증가하였다. 일반 공공행정 경비는 지방선거 경비(4743억원)지출이 주요원인으로 파악되고 있다(국회예산정책처, 2010: 36).

〈표 4〉 2008 ~ 2010년 지방자치단체 분야별 세출 순계예산규모(단위: 억원, %)

구 분	2008년		2009년			2010년		
	금액	구성비	금액	구성비	증감률	금액	구성비	증감률
일반 공공행정	109,650	8.8	103,270	7.5	-5.8	119,448	8.5	15.8
공공질서 및 안전	19,870	1.6	19,680	1.4	-1.0	21,768	1.6	10.6
교육	69,551	5.6	78,785	5.7	13.3	81,385	5.8	3.3
문화 및 관광	60,475	4.8	70,938	5.2	17.3	77,951	5.6	9.9
환경보호	136,795	10.9	143,932	10.5	5.2	149,009	10.7	3.5
사회복지	216,658	17.3	241,455	17.6	11.4	265,342	19.0	9.9
보건	18,951	1.5	19,241	1.4	1.5	22,250	1.6	15.6
농림해양수산	80,576	6.4	92,593	6.7	14.9	97,233	7.0	5.0

구 분	2008년		2009년			2010년		
	금액	구성비	금액	구성비	증감률	금액	구성비	증감률
산업중소기업	25,803	2.1	29,251	2.1	13.4	30,031	2.1	2.7
수송 및 교통	163,051	13.0	183,886	13.4	12.8	164,801	11.8	-10.4
국토 및 지역개발	129,047	10.3	145,149	10.6	12.5	128,439	9.2	-11.5
과학기술	7,053	0.6	7,419	0.5	5.2	4,375	0.3	-41.0
예비비	22,483	1.8	23,561	1.7	4.8	22,139	1.6	-6.0
기타	189,704	15.2	216,189	15.7	14.0	214,394	15.3	-0.8
세출 총계	1,249,666	100.0	1,375,349	100.0	10.1	1,398,565	100.0	1.7

주: 1. 각 연도 당초예산 순계기준임

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010. 3

지방재정위기에 대한 관심이 촉발된 것은 민선단체장 출범이후 재정자주권이 취약한 상황에서 재정수입을 감안하지 않은 대응이나 선심성 공약사업 등의 방만한 재정운영에서 비롯되었다고 할 수 있다. 또한 해를 거듭할수록 늘어나는 지방정부 부채(공기업 포함), 중앙의 재정정책과 연관된 지방세수입의 격감, 중앙정부 기능의 지방이양 등은 지방재정의 잠재적 위기 가능성과 연관된다.

외국의 사례를 기준할 때 경기침체, 재정수입의 감소는 재정파산으로 이어질 수 있다는 인식은 확대되었지만 지방재정위기 가능성은 낮은 것으로 평가한다¹⁹⁾. 그렇다고 재정위기 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 우리나라의 지방재정구조는 취약한 세입기반과 비탄력적인 세출구조를 지니고 있다. 세입측면에서는 중앙과 지방간 세입 불균형, 재산과세 위주의 세입 구조를 지닌다. 세출 측면에서는 중앙기능의 지방이양에 따른 재원부담가중, 재정운영의 관리 등의 문제가 상존하고 있다. 최근 복지수요의 증대와 국책사업에 대한 지방비 부담 등 재정지출 확대의 촉발요인으로 작용한다면 재정위기는 충분히 발생할 수 있다.

나) 지방재정의 방만한 운용과 위험가능성이 내재된 사업의 확대

민선자치단체장 선출이후 지역축제, 각종 박람회 등을 개최하기 위한 예산이 크게 확대되었다. 대부분 행사성·선심성 예산으로 자치단체장의 가시적 업적창출을 위해 쓰여 지는 예산이 증가하고 있다는 점이다. 1995년 이후 59개 지방자치단체가 청사 신축에 따른 비용이 2

19) 성남시를 비롯해 재정난을 겪고 있는 국내 지자체들이 미국 등 외국 지자체처럼 실제로 파산할 가능성은 높지 않다. “중앙정부가 조세권을 갖는 우리나라에서는 재정난을 겪는 지자체에 교부세를 지원하기 때문에 파산은 일어날 수 없다”(매일경제, 2010).

조 5천억에 이른다는 것이 이를 반증한다.

또한 재무적 위험 가능성이 내재된 사업이 지속적으로 확대되고 있다. 야당과 시민단체가 인천시의 재정위기 가능성을 지적하며 '재정파산'에는 예외가 없다는 입장에 있지만 지방세와 세외수입 등 자체 세입감소와 채무 관리에 비상이 걸린 상태이다. 지방채 발행 총액한도 기준을 강화하면서 한도는 낮아졌지만 중기 지방재정계획상 지방채 수요가 발행액을 크게 초과하는 가운데 예산의 실질수지비율이 기준치를 초과하기 때문에 지방채발행 총액한도 외에는 지방채를 발행할 수 있는 방법이 전무하다. 따라서 이미 중기계획에 반영한 사업을 포기하거나 완료시기를 늦춰야 하는 등 주민숙원 사업과 시급한 대형 사업을 적기에 추진하지 못하는 사태가 빚어질 전망이다.

시 채무보다 더 문제인 것은 각종 개발사업 추진을 위해 발행한 도시개발공사의 공사채이다. 인천광역시에는 수익·처분이 사실상 불가능한 재산 1조 3천억 원을 인천도시개발공사에 편법 현물 출자하여 2008년의 경우 공사의 부채비율 2,330%를 1/10인 233%로 축소하여, 공사는 공사채를 법정한도보다 5천억 초과 발행하여 2011년 공사의 부채비율이 1,269%에 달해 채무불이행이나 사업 중단 등 우려된다. 또한 동시다발적으로 추진하는 사업에 차질을 빚을 경우 자칫 빚을 내 빚을 갚는 악순환에 빠지게 된다(감사원, 2011: 2-3). 이는 일본의 오사카와 유바리시가 지방채 발행이 어렵게 되자 적자를 은폐한 것과 무엇이 다른지 신중히 고민해봐야 할 부분이다.

4. 각국의 재정위기 원인과 그 대응

지금까지 살펴본 각국의 재정위기 원인과 그 대응을 종합하면 다음<표 5>와 같다. 미국 지방정부의 재정위기는 주로 내부적 요인에서 비롯된 심각한 상태의 거버넌스의 부재 또는 실패라 보기는 제한적이다. 또한 지방재정위기 해결방안으로 연방파산법원에 파산신청, 연방 의회와 주정부 재정원조에 의해 재건이 되고 있다. 반면 우리나라와 일본은 중앙의존적 재정 구조를 띄고 있으며 내·외부적 요인을 동시에 지닌다. 내부적 요인은 정치적 동기에 의한 행·재정의 방만한 경영, 취약한 세수기반에서 비롯된 부채증가 등 재정의존정도가 높다는 점은 유사하다. 일본은 과세기반이 취약해지자 지방채를 발행했고 그마저 제한이 되자 편법회계, 채무돌려막기 등의 방법을 이용하는 등 도덕적 해이는 심각한 수준에 있다. 우리나라의 경우도 이와 유사하다. 최근 감사원 감사결과에 의하면 자치단체 산하 지방공기업을 이용하여 부채를 부풀리고 있는데, 사실상 처분이 불가능한 재산을 편법 현물 출자하여 순자산 규모를 늘린 뒤 공사채를 발행해 사실상 채무불이행 상태나 사업 중단 등이 우려된다. 차이가 있다면 일본은 파산제도를 도입하여 운영 중이고, 우리나라는 재정분석·진단제도를 운영하

고 있다는 점이다. 우리나라와 일본의 경우, 심각한 수준의 도덕적 해이가 목격된다. 따라서 재정위기 대응을 위한 대책이 시급하며 거버넌스의 관점에서 치유되어야 할 것이다. 즉 지방정부의 재정건전화를 위한 총체적 관리가 요구된다. 중앙정부의 재정정책이 지방자치단체에 미치는 파급효과를 고려해야 했다. 미국과 달리 우리나라나 일본의 경우, 재정정책의 파급효과를 고려하지 않아 지방정부의 재정난이 가중되었다. 또한 지방자치단체의 도덕적 해이는 심각한 수준이며 거버넌스 실패로 전제할 수 있다. 일례로 지방채(공사채) 발행이 제한되자 은폐회계나 편법 현물출자 등의 방법으로 부채를 키우고 있기 때문이다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 재정자율성 확대를 위한 전략이 필요하며, 지방정부는 자기책임성확보가 무엇보다 중요하며, 시민단체와 주민과의 상호작용노력이 전제되어야 할 것이다. 이미 설명한 바와 같이 일본의 경우, 지방자치단체가 재정재건을 위한 거버넌스의 주체적 역할을 하고 있다는 점과 더불어 시민사회단체와 주민의 자발적인 참여를 통해 재건에 동참하고 있다는 점은 타산지석으로 삼기에 충분하다.

<표 5> 재정위기 원인과 대응주체 (로컬 거버넌스 역할)

구분	재정위기 원인 (거버넌스 실패)		재정위기 대응주체 (로컬거버넌스 역할)
	내부적 요인 ²⁰⁾	외부적 요인 ²¹⁾	
미국	○		연방 및 주 정부 재정원조, 주 파산관재인 제도
일본	○	○	중앙정부와 해당 지방정부 (로컬 거버넌스 역할)
한국	○	○	중앙정부와 해당 지방정부

IV. 지방재정위기 대응을 위한 로컬거버넌스 방안

1) 지방재정 자율성 확대를 위한 중앙정부의 역할

지방재정위기는 중앙정부의 재정정책과 관련성이 높다. 미국의 경우 연방(중앙)정부의 영향보다는 지방정부 내부적 요인에서 지방재정위기가 발생되었다. 반면 중앙의존적 재정구조

20) 내부적 요인은 지방정부 내부 조정기능 미흡, 정치적 동기에 의한 행·재정 부문의 방만한 운영, 도덕적 해이 등으로 규정한다.

21) 외부적 요인은 중앙정부의 조정기능 미흡, 지방재정을 고려치 않은 재정정책과 기능이양 등으로 규정한다.

를 지닌 우리나라와 일본은 내·외부적 요인을 동시에 지닌다. 미국의 경우, 워싱턴 D.C(1995)는 정치적 동기에 의한 행·재정 부문의 방만한 운영과 인구 감소에 따른 세입 감소와 사회복지비 등 지출확대가 재정위기를 촉발시켰다. 반면 우리나라와 일본은 도덕적 해이에서 비롯된 정치적 동기에 의한 방만한 운영과 중앙정부의 재정 역할과 연관된다. 특히 일본은 국가가 재정위기에 직면하자 국공채를 발행하였고, 재정구조개혁과정에서 지방정부를 동참시켜 지방정부의 재정난은 가중되었다. 우리나라의 경우, 최근 취득세 등과 같은 지방세입 구조를 충분히 검토하지 않은 상태에서 재정정책을 시행하는 등 지방자치단체의 재정난은 갈수록 취약해져가고 있다.

일각에서는 현 상황을 재정위기로 규정하는데 경기침체와 감세정책으로 인한 지방세 감소, 세출 증가에 따른 재정위기의 가능성을 지적하는 것이다. 대다수의 견해처럼 중앙의존도로 인해 재정파산의 발생 가능성은 낮다고 보는 것이 일반적이지만 재정위기 발생가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 그러한 이유에서 재정위기(파산)의 사전예방과 위기발생 후 효율적인 대처를 위한 '지방재정위기 관리제도'가 필요하다는 것이다.

우리나라는 지방재정분석·진단제도를 운영중에 있지만 재정위기를 효율적으로 대처하기에는 미흡하다는 지적이다. 전통적인 중앙집권제도의 영향으로 지방자치단체의 주요 재원이 중앙정부로부터 이전되는 이전재원으로 구성되어 있고, 지방교부세와 지방재정조정제도 및 사전적·사후적 지방재정관리제도로 인하여 지방정부의 파산 가능성이 상대적으로 낮다고 인식한다. 또한 부실운영에 대한 책임을 묻거나 지방재정 건전화를 위한 제도가 미흡하다고 본다(정창훈, 2011: 2).

지방재정위기의 가능성을 중앙정부의 역할과 관련하여 몇 가지를 나열하면 다음과 같다. 먼저, 국세와 지방세의 비율문제이다. 우리나라는 다른 나라에 비해 국세 대비 지방세의 비율이 현저히 낮다²²⁾. 장기적인 관점에서 비율의 조정은 필요하다 하겠다.

둘째, 지방세 비과세·감면정책으로 지방세수의 감소 등의 문제이다. 2008년을 기준할 때, 국세의 비과세 감면율은 14.7%인데 비해 지방세의 비과세 감면율은 19.9%로 더 높게 나타났다(국회예산정책처, 2010: 11) 또한 지방세법, 조세특례제한법 개정 법률로 인해 지방세원은 더 감소될 수밖에 없다. 특히 재산과세위주의 지방재정은 취약할 수밖에 없다.

셋째, 기능이양에 따른 지방재정 부담 가중을 문제로 지적할 수 있다. 최근 복지수요에 따른 사회복지예산이 급격히 증가하였고(중앙정부 12.2% 대 지방정부 17.1%), 사회복지사업 중 신규 사업의 지방비 부담(기초생활보장급여의 지방비 부담률 20%, 기초노령연금지급

22) 현재 국세 대비 지방세의 비율은 80 : 20으로 외국의 비해 현저히 낮은 수준이다. 미국의 경우 2005년 기준 47.4%에 해당하며, 기타 국가의 경우 독일(48.5%), 일본(41.8%), 프랑스(20.7%) 등이다(손희준 외, 2008).

사업의 지방비 부담률 30%)이 가중되고 있다(국회예산정책처, 2010: 152). 지방재정여건을 고려치 않아 국고보조금 대응 지방비 부담 등이 부담으로 작용했다고 할 수 있다. 국고보조금 대응 지방비 부담의 증가는 자체 재원조달이 뒷받침되지 않은 상태에서 지방정부의 가용재원을 축소하고 있다는 의미이다. 따라서 지방재정 건전화에 위한 중앙정부의 역할 재정립이 중시된다 하겠다.

그동안 중앙정부는 과도한 개입, 재정 관리와 통제 미흡 등 조정기능의 약화로 축약할 수 있다. 최근 지방재정을 고려하지 않은 감세정책은 지방재정을 더욱 취약하게 만들었다. 재정정책도 중요하지만 그에 따른 파급효과를 고려했어야 했다. 중앙정부는 거시적 관점에서 지방재정건전화를 위한 제도적 관리와 통제가 필요하며, 지방재정의 자율성확대 전략과 감사 등의 활동이 전제되어야 할 것이다.

2) 주체적 책임성 강화를 위한 지방자치단체의 거버넌스 역할

지방자치단체는 재정 건전화를 위해 한정된 자원을 효율적으로 배분해야 할 주체적 책임성이 강조되며, 그 역할을 충실히 수행해야 한다. 미국·일본과는 달리 재정파산의 가능성은 낮은 것으로 인식되지만 잠재적 위기 가능성은 배제할 수 없다. 최근 비과세 감면 등으로 인한 세수감소와 사회복지 등 세출증가가 구조적으로 취약성을 노출하고 있으며, 선심성 지출, 비효율적 예산집행 등 도덕적 해이가 심각한 수준에 있다.

특히, 지방공무원의 도덕적 해이로 인해 발생하는 예산낭비와 재정여건을 감안하지 않은 지방채 발행, 전시성 호화청사 건립, 중앙정부에 재정적으로 의존하면서도 무리한 복지사업비 지출, 예산타령을 하면서도 직원의 복지비인상, 순수한 주민사업은 외면하면서도 부실한 자치단체의 산하기관이나 민간단체에 대한 예산지원 등 선심성·행사성·낭비성 예산을 집행하고 있다는 지적이 빈번하게 제기된다.

더욱 심각한 것은 지방채 발행한도제가 시행되어 지방채 발행이 제한되자 지방정부들은 제각기 공기업을 통해 사업을 확장·시행중에 있다²³⁾. 이는 결국 지방정부의 부채증가와 연관되는데 총체적 거버넌스의 실패라 말할 수 있다. 한마디로 내적 통제기능의 약화라고 볼 수 있다. 이를 보완하기 위해 지방자치단체는 거버넌스의 주체적 역할이 전제되며, 시민사회단체, 시민과의 상호작용의 거버넌스 노력이 필요할 것이다.

23) 문제로 부각되는 것은 일본의 경우 지방채 발행이 제한되자 이를 은폐하기 위해 회계를 조작하는 수법을 이용하였다. 우리나라는 공기업이라는 대안을 이용 중에 있다. 지방채 발행 총액한도제는 계속사업이나 주민복지 증진을 위한 경우 한도액을 초과하는 지방채 발행이 허용된다.

가) 중앙정부·지방자치단체 간 상호작용

지방재정위기는 외적 요인에 의해서도 영향을 받는다. 중앙정부는 물론 글로벌 경제 및 국가경제요인, 정부 간 재정관계 등 다양한 원인에 의해 영향을 받는다. 레이건 정부시절, 연방정부기능이 주정부에게 대폭 이양되어 지방정부의 세출수요는 급증하였지만 연방보조금은 오히려 삭감되었다. 고이즈미 정권수립 시절도 마찬가지였다. 당시 막대한 국가채무를 국공채 발행을 통해 해결하고자 했다. 하지만 채무상환이라는 문제에 직면하자 지방정부를 개혁에 동참시켰다. 즉, 지방재정의 자율성을 보장하기 위한 개혁이 오히려 지방재정을 취약하게 만들었다.

우리나라는 어떠한가? 중앙정부의 감세정책 등으로 인해 지방자치단체의 세수여건은 해마다 줄어들고 있다. 지방정부의 입장에서는 부족한 재원을 보전하기 위해 지방채를 발행할 수밖에 없다. 최근 각종 감면정책의 일례로 취득세 감면은 지방재정을 더욱 취약하게 만든다. 또한 지방채 발행마저 한도제가 시행되면서 지방정부는 손쉽게 사업을 추진할 수 있는 지방공기업을 이용한다. 그로 인해 지방공기업을의 부채는 나날이 증가추세 있으며, 총체적 부채를 부풀리고 있다. 이는 한마디로 거버넌스 실패라고 말할 수 있다.

지방자치단체는 거버넌스의 주체적 역할이 절실히 요구된다. 중앙정부 정책을 반대하는 것만이 능사는 아니다. 우선 지방재정의 구조적 취약요인을 정확히 분석하여 대안을 모색해야 한다. 즉, 자주재정의 확충 방안과 지방정부(공기업 포함) 부채관리가 요구된다. 또한 지방재정 효율화를 위한 도덕적 해이는 치유되어야 할 것이다. 이렇듯 중앙정부와 풀어야 할 과제들이 즐비하다. 최근 시대적 요청에 의해 출범한 지방세 연구원은 자주재원 확충, 지방재정 효율화, 지방의 역량 제고 등 지방재정의 효율적 운영을 위해 다양한 부문의 연구와 개혁안을 기대해본다.

나) 지방자치단체·시민사회단체(NPO)·시민 간 상호작용

시민사회단체와 시민들의 합리적인 참여는 지방재정의 투명성 증진차원에서 중요하다. 일각에서는 시민사회단체들이 이익집단화되어 있다는 부정적 시각이 존재하지만, 최근 상당한 정보와 전문성을 갖춘 주민과 시민사회단체들의 참여가 지속되고 있다는 점에서 긍정적 의미를 부여할 수 있다.

지방정부와 행위자들 간 상호작용은 조화뿐 아니라 갈등이 일어날 수도 있다. 개별행위자들은 상이하고 때로는 갈등적이지만 공익의 달성이라는 의미 있는 결과에 도달하기 위해 서로 의존할 필요가 있다. 즉 개별 행위자들 간 새로운 문제해결을 위한 탐색과정에서 진정한 상호작용이 요구된다(Powell, 1990: 273). 즉 행위자들 간 투명성이 전제된 참여는 상호

신뢰가 절실히 요구된다. 일본은 재정파산 이후 시민단체가 중심이 되어 시민들과 네트워크를 형성하여 지방자치단체가 제공하지 못하는 제반 공공서비스를 제공하고 있다(정순관 외, 2008: 128). 유바리 판타(ゆうばりファンタ)와 '유바리 관광협회(ゆうばり観光協會)' 등의 시민사회단체와 자원봉사자가 중심이 되어 활동하고 있다.

자율적 주민참여는 거버넌스 측면에서 중요한 요소 중의 하나이다. 재정 위기에 직면하면 주민들은 실생활과 밀접한 관련이 되며, 최대의 피해자가 된다. 광주와 울산을 시작으로 많은 지방자치단체들이 시행중인 주민참여예산제도는 의미가 있다 하겠다. 최근 행정안전부의 권고로 확대일로에 있지만 제도의 성과에 대한 평가는 분명치는 않다. 그러나 분명한 것은 주민참여예산제가 예산의 편성과 집행에 있어 건전성과 투명성을 높이기에는 충분하다. 더욱 중요한 것은 지방자치단체·시민단체·주민 등과 함께하여 제도의 본질을 추구해야 할 것이다.

V. 정책적 함의와 결론

지금까지 미국과 일본의 재정파산사례를 통해 우리나라 지방재정위기 잠재적 가능성에 관해 살펴보았다. 미국에서 한때 골든 스테이트(golden state)로 불리던 캘리포니아, 오렌지 카운티, 일본의 오사카와 유바리시가 재정파산을 경험하였다. 오렌지카운티는 재정파산 상태에서 짧은 기간에 슬기롭게 극복하였다는 평가를 받고 있다. 하지만 공공부문에 경영마인드를 도입하여 지역진흥의 선두주자라 칭송받던 유바리시는 여전히 재정재건상태에 있으며 힘겨운 재생노력 중에 있다.

특히, 유바리시 사례는 지방분권화 정책과 중앙의존적인 지역발전 전략을 채택하고 있는 우리나라에게는 상당한 의미를 제공해준다고 할 수 있다. 열악한 지방재정을 중앙정부와 정치적 협상을 통해 재원을 획득하는 행태는 우리나라와 매우 유사하기 때문이다. 또한 대규모 관광단지, 리조트, 스키장 등의 개발 등에 있어 정부보조금을 이용한다는 점에서도 그러하다.

재정파산의 배경은 중앙정부의 책임축소와 무관하지 않지만, 지방정부 내부적 요인이 더욱 크게 작용하였다는 점이다. 즉, 중앙에 지나친 의존과 재정문제에 대한 최종책임은 중앙정부의 몫이라는 안이한 생각에서 비롯된 지방정부의 선심성 경영, 과도한 지방채 발행, 부적절 회계처리 등에서 기인되었다.

최근 중앙정부의 재정정책은 지방정부를 더욱 어렵게 만든다. 세수가 감소되는 것에 반해 사회복지 등 다양한 세출부문의 대응지방비 부담은 늘어났다. 따라서 재정위기의 잠재적 가능성에 근거하여 자발적이고 전략적 접근이 필요하며, 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 지방재정의 자율성확대를 위한 전략과 감사 등의 활동이 전제되어야 한다. 중앙의존이 체질화된 지방정부는 중앙정부의 재정정책에 심각한 영향을 받는다. 최근 중앙정부의 감세정책은 지방재정의 취약성을 더 한층 증대시켰다. 2008년부터 2012년까지 중부세 개편, 재산세 상한제, 각종 취·등록세 감면은 지방세입의 감소와 직결된다. 중앙재원에 의존하는 지방정부에 대하여 과도한 간섭과 개입, 중용을 문제 삼지 않을 수 없다. 재정이 취약한 자치단체일수록 재정운영의 탄력성이 제한될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 중앙정부는 책임의 축소보다는 지방재정건전화를 위해 지방재정의 자율성을 확대하는 법·제도 구축 노력이 필요할 것이다.

지방자치단체의 방만한 재정운영을 근절하기 위한 '재정과산제도 도입'을 신중히 고려하는 계기로 삼아야 할 것이다. 미국·일본과 같이 과산제도에 관한 근거규정과 지급유예 규정이 없다는 것은 지급유예나 채무불이행을 통제할 수 없는 제도적 공백상태를 의미한다. 단지 지방재정법에 근거하여 재정진단제도의 운영과 위법한 재정운영에 대한 감사를 통해 통제할 수 있을 뿐이다. 지방재정법 제11조(지방채발행 총액한도제)와 55조(지방재정 분석·진단제도)에 근거한 절차와 강제수단 등의 제도화가 필요할 것이다. 또한 지방채 발행한도액과 관련하여 지방공기업의 남설 및 포괄적 부채관리 방안도 해결되어야 할 과제이다. 최근 지방세연구원의 발족은 거시적인 관점에서 상당한 의미를 부여할 수 있으며, 긍정적 역할을 기대해 본다.

둘째, 지방정부는 거버넌스의 주체로서 재정건전성 강화를 위해 자기책임성을 확보해야 한다. 지방재정위기는 거버넌스의 부재 또는 거버넌스 실패로부터 기인되었다고 볼 수 있다. 최근 비과세 감면 등 재정정책으로 인한 세수감소와 사회복지 등 세출증가가 구조적으로 취약성을 노출하고 있지만 선심성 지출, 비효율적 예산집행 등 도덕적 해이에서 비롯되었다. 특히, 단체장들의 호화 청사건립, 선심성 세출 등 무리한 재정지출은 지방재정자립을 지속적으로 낮추고 있다. 올해 들어 지방소비세²⁴⁾가 도입되어 지방세입을 보강하고는 있지만 여전히 부족한 재원이다. 그러므로 중앙의존구조를 탈피할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 즉, 효율적인 지방재정운영과 관련하여 중앙정부와 해결해야 할 준비한 과제들이 있다. 예를 들면 자주재정을 위해 국세 대비 지방세비율 조정, 비과세 감면정책 등에 있어 불합리한 정책, 지방기능이양에 따른 지방비 부담 등이 그것이다.

셋째, 지방재정의 투명성 증진차원에서 상당한 정보와 전문성을 갖춘 주민과 시민사회단체들의 합리적인 참여가 지속되어야 한다. 지방의회와 주민은 지방자치단체의 재정운영에 대하여 '견제와 감독, 감시, 참여와 관심'을 한층 더 가져야 할 것이다. 지방의회는 단체장의 독

24) 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%(2013년부터 13%)를 지방소비세로 전환하여(행정안전부, 2010), 지방자치단체에 교부금 개념으로 재원을 이전해주는 지방세법 내의 세목으로, 교부세의 일종이다(지방세법 제159조 2항·5항).

단적이고 무리한 재정운영을 견제하고 예산집행을 감독해야 한다. 시민사회단체와 주민은 무리한 재정욕구를 자제하여야 하며, 자가지역의 재정운영을 감시, 통제하고 예산과정에 적극적으로 참여하고 관심을 가져야 할 것이다.

주민참여예산제도는 예산 편성과 집행에 있어 투명성을 높이기 위해 주민이 직접 참여하는 제도 구현이라는 차원에서 의미를 부여할 수 있다. 제도의 도입이라는 정당성보다는 효율성과 합리성에 무게를 두어야 할 것이다. 결론적으로 지방정부는 행·재정의 건전화를 위한 주체적 역할이 되어 주민, 시민사회단체 등 상호작용을 강화하는 로컬 거버넌스적 노력을 증대시켜 나가야 할 것이다.

본 논문은 구조적 취약요인을 해결하기 위한 제반 행위를 거버넌스 실패로 전제한다. 지방정부는 세수 감소와 세출 증가라는 구조적 요인을 지방채 발행을 통해 해결하고 있다. 최근 지방채발행 마저 한도액에 의해 제한되자 지방공기업을 이용하고 있다. 이것이 바로 보이는 않는 지방부채(공기업 포함)이며, 잠재적 재정위기 가능성을 더 한층 증대시킨다. 재정위기 가능성을 전제하여 거버넌스의 역할 관점에서 정책적 함의를 찾으려 했는데 의의를 지닌다. 보다 거시적 측면에서 지방재정위기관리를 위한 절차 및 기준을 담은 지방재정위기관리법의 제정을 고려해 볼 만하다. 재정분권이 확보되지 않은 상황에서 지방재정 위기는 중앙정부의 책임에서 비롯되는 측면을 배제할 수 없다. 하지만 무엇보다 중요한 것은 자기 책임성이 전제된 지방재정위기관리제도를 마련할 필요가 있다. 다른 국가나 지방자치단체의 비교분석은 차후의 과제로 남겨둔다.

【참고문헌】

- 감사원.(2011). 지방공기업 개발사업 추진실태. 감사결과발표 전문
- 곽채기.(1998). 지방자치단체의 재정위기의 본질과 대응방안. 『법학논총』, 18: 317-349. 전남대학교 법률행정연구소.
- 김동기.(2009). 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 서울: 법문사.
- 김동욱.(2009). 최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복사례. 『한국지방재정공제회』, 59-78.
- 김인.(2006). 지방자치단체의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 40(4): 51-75.
- 김정렬·김시윤.(2003). 거버넌스와 행정국가. 『대한정치학회보』, 10(3): 23-45.
- 김재훈.(2006). 지방자치단체 거버넌스 구조의 결정요인에 관한 연구: 쓰레기 수거서비스를 중심으로. 『한국행정학회 춘계학술대회논문집』, 40(4): 51-75.
- 김도희·정준금.(2006). 울산지역 로컬거버넌스의 성과와 한계: 주민참여 예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 15(3): 131-159.
- 강형기.(2008). 일본의 중앙지방관계 변화와 지방재정의 자기 책임성: 유바리시의 재정파탄과 한국 지방정부에의 교훈. 『한국지방자치학회보』, 20(2): 23-47.
- 남황우.(2007). 유바리시 재정파산에 관한 연구. 『한국도시행정학보』, 20(3): 179-205.
- 문태현.(2004). 지역혁신을 위한 문화정책거버넌스의 성공요인분석: 안동국제탈춤페스티벌 집행위원회를 중심으로. 『한국행정학회 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집』, 400-418.
- 배응환.(2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 『지방행정연구』, 19(2): 188-215.
- 박희봉.(2006). 시민참여와 로컬거버넌스. 『한국정책과학학회보』, 10(2): 1-24.
- 서정섭.(2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 『한국지방재정논집』, 6(1): 223-244.
- 손희준 외.(2008). 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 신희영.(2005). 민주적 로컬거버넌스 구성과 지방자치단체. 『한국사회와 행정연구』, 16(3): 1-285.
- 안성호·배응환.(2004). 『지방거버넌스와 지방정책: 네트워크 관점에서 본 지방정책사례』, 다운샘.
- 이창균.(2000). “일본의 지방재정위기의 대응전략에 관한 연구.” 『한국지방재정논집』, 5(1): 1-28.
- 이현출.(2001). 거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로 『한국정치학회보』, 35(3): 217-236.
- 유재원.(2003). 『한국지방정치론: 이론과 실제』, 서울: 박영사.
- 정순관·하정봉·길종백.(2008). 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할: 일본 유바리시 사

- 례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 20(1): 115-134.
- 정성호.(2010). 거버넌스가 경제성장에 미치는 영향. 『한국행정연구』, 19(3): 171-203.
- 정창훈(2011). 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로. 정부 회계학회 발표논문. 1-33.
- 조승현·노중호·성진수(2009) 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구: 진안군 도화동산 조성 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(1): 499-522.
- 조태제. (2006). 『지방자치단체의 파산제도』. 서울: 한국법제연구원.
- 행정안전부.(2010). 지방재정 건전성 강화방안. 2010.7.12 보도자료.
- Andrew. C. and Goldsmith, M.(1998). From Local Government to Local Governance and Beyond? *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Bradbury, Charles, L., (1982). Fiscal Distress in Large U.S. Cities, *New England Economic Reviews*, Nov/Dec. 33-34.
- Cahill, A. G. and James, J. A.(1992). Responding to municipal fiscal distress: An emerging issue for state governments in the 1990s. *Public Administration Review*, 52(1): 88-94.
- Frey, Martin A., Phyllis Hurley Frey, Sidney K. Swinson. (2007). *An Introduction to Bankruptcy Law*, 5th edition. Clifton Park, NY.: Thomson Delmar Learning.
- Kickert, W.(1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Kooiman, J.(2000). Societal Governance: Levels, Modes, Orders of Social-Political Interaction. in J. Pierre(ed.). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. and Van Vliet, M.,(1993) Governance and public management. In K Eliassen and J. Kooiman(eds), *Managing Public Organizations* (2nd edn), London: Sage.
- March, J. and J. Olsen. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Pierre, J. and Peters, B. Guy.(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- _____. ed.(2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell. W. W. (1990). neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In G. Thompson, J. Frances,
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44: 652-667.

- Rosenau, J. and E. Czempiel. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Seldadyo, H., Nugroho, E.P., and Haan, J. (2007). Governance and Growth Revisited, *KYKLOS*, 60(2): 279 - 290.
- Seong-Ho, Jeong. (2009). *The Effect of Governance on Economic Growth*. Ph. D. Dissertation, Public Administration, The Yonsei University.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.
- World Bank. (2008). *World Development Indicators 2008*. Washington , DC.
- 行方久生.(2007). 夕張市 財政破綻 問題の論点と自治体の危機. 『研究機構 インフォメーション・サービス NO. 76』.
- 매일경제신문. “한국은 정부서 지원 파산 까진 안가”. 2010. 7. 12.
- 서울신문. “日 지방재정 건전화계획 사례”. 2010. 9. 18.
- 인천신문. “인천시 재정 건전성 높여야”. 2009. 6. 22.
- 인천신문. “유바리시의 교훈”. 2010. 11. 19.

