

국내 자치단체 파산제 도입의 타당성과 선결과제

: 긴급재정관리제도를 중심으로*

박 영 강**
권 영 주
고 수 정
이 수 구
이 상 철***

국문요약

본 연구에서는 정부에서 제안하고 있는 긴급재정관리제도 도입의 타당성 분석을 통한 문제점의 규명과 대안의 제시에 초점을 두었으며, 이를 위하여 선행연구의 쟁점을 토대로 전문가 설문조사를 실시하였다. 분석결과 긴급재정관리제도의 취지 자체는 타당성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 재정위기단체에 대한 재정관리관 파견 방식은 지방분권 정신에 저해될 수 있으며, 동 제도 도입의 시기적 측면에서는 사전에 지방재원 확충 등의 제도적 장치를 마련한 후 실시하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 실효성 측면에서 동 제도의 적용가능성은 매우 낮을 것으로 전망된다. 선결과제로는 지방재정의 구조적 문제, 중앙정부와 자치단체 간 복지비 분담원칙 확립, 지방세 감면에 대한 절차의 강화, 지방재정위기 관리제도의 종합적 개선이라는 4가지 과제를 제시하였으며, 이를 위한 대안으로써는 장·단기적 세제개편방안과 기관위임사무의 폐지, 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템의 일원화된 관리 방안 등을 제시하였다.

주제어: 지방정부 파산제, 자치단체 파산제, 긴급재정관리제도

I. 서론

이명박 정부의 감세정책과 부동산 경기의 침체에 따라 지방세수의 감소현상이 발생함과 동시에 참여정부이후 지속적으로 확대되고 있는 복지비로 인하여 지방재정 구조가 열악해 지고 있는 가운데 일부 자치단체의 호화청사 건축이나 투자사업 실패 및 축제비 등의 증가로 인하여 지방

* 이 논문은 동의대학교 교내일반연구과제(2014AA346)의 지원을 받아 수행된 연구임

** 제1저자

*** 교신저자

재정의 위기론이 부상하고 있다. 2014년 1월 여당은 “지방정부, 지방공기업 부채와 전쟁을 치러야 한다”면서 지방자치단체 파산제도 도입의 검토를 언급한데 이어, 2014년 2월 14일 행정자치부(구 안전행정부)가 청와대 업무보고에서 의견수렴, 법제화 등을 거쳐 2014년 말까지 동 제도를 도입하겠다는 추진계획을 밝혔다(행정자치부 보도자료, 2014; 김홍환, 2014: 77-78). 그 후 2014년 10월에는 “긴급재정관리제도”라는 명칭으로 전환시키고 근거규정을 두기 위한 지방재정법 개정안을 입법예고 했으나 2014년 말까지 관련법 개정은 이루어지지 못한 상태이다.

한국지방행정연구원이 동 파산제의 대안 모색을 위하여 2014년 6월에 개최한 제1차 중간보고에 의하면 “파산제” 대신 “긴급재정관리제도”라는 명칭을 사용하였으나, 이는 지방정부의 재정적 위기 상황에서 재정회생을 도모하기 위한 장치라는 점에서 용어의 차이일 뿐 광의의 지방정부 파산제에 속한다고 볼 수 있다.¹⁾ 현재 미국과 일본 등에서 실시되고 있는 지방정부 파산제는 지방정부의 재정위기를 사전에 방지하거나 파산상태에 직면한 지방정부의 원활한 재정재건에 초점을 두고 있으나, 재정분권의 확립이 취약한 우리나라와는 재정여건의 차이가 있다. 또한 우리나라에서는 지방재정조기경보제, 지방재정 분석진단제도, 지방재정 투융심사, 지방채발행 총액한도제 등의 지방재정통제장치가 운용되고 있어 동 제도의 도입 필요성과 효과에 대해서는 논란이 제기되고 있다.

국내의 파산제에 대한 연구경향은 주로 지방자치단체 파산제의 적용 여부를 둘러싼 법률적 관점의 접근이 중심을 이루어 왔다(조태제, 2006; 장선화: 2011; 조성규, 2014). 그러나 정부의 긴급재정관리제도의 제안으로 재정위기의 원인과 책임소재를 둘러싼 논쟁과 기존의 재정관리제도와의 관계 및 긴급재정관리제도의 내용 등에 대한 이론적 논의들이 나타나기 시작하였다(서정섭, 2014).

본 연구에서는 정부에서 제시하고 있는 새로운 형태의 파산제인 긴급재정관리제도가 현 시점에서 바람직한 정책수단이 될 수 있는지에 대한 타당성을 검토하는데 초점을 둔다. 동시에 국내의 현 상황에서 동 제도의 도입에 앞서 이행되어야 할 재정분권을 위시한 일련의 제도적 개선방안을 제시하는 한편 지방재정위기관리제도와 긴급재정관리제도의 관계 및 유기적인 운용방안도 제시하고자 한다.

이러한 과정에서 파산제를 둘러싼 선행연구의 논의와 쟁점을 살펴보고 전문가 설문조사 결과를 토대로 대안을 제시하고자 한다. 이러한 실증적 연구방법은 이론적 논쟁의 종식을 가져오는데 크게 기여할 수 있으므로 본 연구는 기존의 이론적 접근방법과는 뚜렷한 차별성을 지니게 된다.

II. 자치단체 파산제의 의의와 쟁점

1. 지방정부 파산제의 의의

일반적으로 파산제는 회복할 수 없는 재정적 파탄에 직면해 있는 개인과 법인과 같은 私的 채무자에 대하여 채권자·주주·지분권자 등의 채권자에게 채무자의 재산을 공정하게 환가·배당하

1) 파산제의 용어변경은 2014년 2월 24일 유정복 행정자치부 장관이 국회 안전행정위원회에 답변과정에서 파산제라는 용어가 적절치 않다는 답변을 한 이후 이루어진 것으로 보인다(김홍환, 2014: 78).

는 것을 목적으로 한다. 그럼에도 국가마다 파산위기에 처한 개인과 법인에 대하여 채권자 등 이해관계인의 법률관계를 조정하여 채무자 또는 그 사업의 효율적인 회생을 도모하는 장치를 두는 것이 일반적이다(채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제1조).

특히 공적 법인인 지방자치단체는 파산상태에 도달하더라도 청산하기 어려운 속성을 지니고 있으므로 국가마다 회생장치를 두는 것이 보다 일반적이며 그러한 장치의 하나로써 파산제가 논의되고 있다. 지방정부 파산제에 대한 명시적인 제도적 장치가 구비된 대표적인 국가는 미국이다. 19세기 미국에서는 정치적·경제적 이유 등으로 인해서 많은 도시들이 파산하였는데 그 시기에는 지방정부의 채무에 대한 지급거절이 일상적이었다고 한다. 그 결과 1934년에 의회는 미국 파산법 Chapter 9를 발효하였으며, 동 법률이 발효되기 전까지 지방정부의 재산이 채권자들에게 의해서 차압당할 수도 있었다.²⁾

미국의 지방정부 파산조항 Chapter 9에 의하면 지방정부의 파산은 해산이나 자산의 청산을 통한 채무의 공평한 변제가 아니라, 지방정부가 연방파산법원의 감독 하에 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등 채무재조정과 재정재건을 도모하는 과정을 의미하며, 이 과정에서 지방자치단체는 기능과 역할을 계속 유지할 수 있다. 따라서 지방정부의 파산은 지방정부의 소멸을 의미하는 것이 아니라 지방정부로서의 기능을 지속적으로 수행할 수 있도록 지원하는 데 있다고 볼 수 있다(조태제, 2006: 27; 이상경, 2012: 158).

이러한 미국의 연방파산법은 재정위기상태에 놓인 지방정부에 대한 연방정부 차원의 대표적인 사후적·사법적 구제장치이지만, 그 밖에도 주정부 차원의 전면적인 재정금융원조에 의한 재정재건, 州 파산관재인제도(receiver ship)에 의한 재정재건이라는 사후적인 행정적 관리장치도 있다(Kloha et al, 2005; Honadle, 2003).

재정금융원조에 의한 재정재건은 지방자치단체가 재정위기나 파산의 기로에 직면했을 경우 주정부의 감시와 통제아래 재정재건을 도모하는 방식으로 주정부는 특별대책위원회나 재정 감시기관을 설치하여 지방재정상태를 심사하고, 재정위기 대책을 마련하여 지방자치단체가 스스로 적극적인 재정재건 노력을 하게 하는 특징을 지닌다. 주 파산관재인제도를 활용한 재정재건은 주의 전면적인 금융원조에 의하여 재정재건이 어렵고, 지방자치를 일시적으로 중단하지 않으면 안 된다고 판단될 경우 활용되는 제도로 이는 주 일반법에 별도로 규정되어 있는 것이 아니라 지방자치단체가 재정위기를 맞았을 경우 상황에 따라 특별법 제정으로 파산관재인을 두게 된다. 파산관재인이 임명되면 지방자치단체장은 해임되며, 시의회는 입법기능을 상실하되 시의원은 조연의원 형식으로 남게 되고, 파산관재인이 3-5년 동안 지방자치단체의 통치와 구조조정 및 재정재건 임무를 수행한다(조태제, 2006: 26-27).

한편 미국에서는 연방정부나 주 혹은 지방정부 단위로 재정위기상태에 도달하기 이전에 이를

2) 미국의 지방정부 파산법(Municipality Bankruptcy Act)은 1930년대의 대공황에 대처하기 위한 것이지만 개별적 법률의 형태를 취하고 있는 것은 아니다. 이는 우리나라의 현행 “채무자 회생 및 파산에 관한 법률”과 마찬가지로 사인(개인과 법인)간의 일반적인 채권채무관계를 다루기 위하여 1898년에 제정된 연방정부의 파산법(The Bankruptcy Act of 1898)에다 제9장을 추가한 형태를 취하고 있으므로 동 조항이 지방정부 파산법에 해당하는 셈이다. 1934년에 제9장이 추가되어 발효되었으나, 1936년 연방대법원의 위헌 판결로 인하여 수정되었고 1938년의 연방대법원 판결을 통해 합헌으로 판단되었다(조태제, 2006: 28-33; 이상경, 2012: 158-159).

미연에 방지하기 위한 일련의 사전적인 조기경보 프로그램이나 재정위기진단모형을 운영하고 있으며, 이러한 과정에서 재정위기상태를 진단하기 위한 다양한 지표들을 활용하고 있다(배정아, 2014: 213; 성낙욱, 2014: 36).

일본의 경우 “파산제”라는 명칭을 사용하지 않고 “지방재정재건제도”라는 표현을 사용하는 재정위기관리장치를 운영하고 있다. 일본의 지방재정재건제도는 1955년 「지방재정재건촉진특별조치법」에 의한 적자상태인 지방자치단체에 대한 재정재건제도와 1952년 「지방공영기업법」에 의한 적자기업에 대한 재정재건조치로 구성·운영되어 왔으나, 현재는 2007년에 제정된 「지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률」(약칭 재정건전화법)에 근거하여 운영되고 있다.

현행 재정건전화법에 의하면 실질적자비율, 연결실질적자비율(전회계의 실제적자 등의 표준재정규모에 대한 비율)을 적용하고, 실질공채비율, 장래부담비율(공영기업, 출자법인 등을 포함한 일반회계상의 실제적 부채의 표준재정규모에 대한 비율)이라는 네 가지 범주의 지표를 활용하여 매년 재정상황을 체크하도록 규정하고 있다(박완규, 2009: 28; 남황우, 2010: 141; 김찬동, 2014: 25). 그리고 동 지표를 바탕으로 모든 지방자치단체를 ‘건전단체’, 재정파산전의 ‘조기건전화 단계’, 파산을 의미하는 ‘재정재건단계’의 3단계로 구분하고, 조기건전화 기준이나 재정재생 기준을 넘어서는 경우 지방자치단체장은 총무대신에게 재정재건단체로서 지정을 신청하게 되며, 국가나 도도부현의 감독하에 지방의회 의결을 거쳐 재정건전화계획 또는 재정재생계획을 수립하여 공표하고 지사·총무대신에게 보고하도록 하고 있다. 이러한 과정에서 지방자치단체가 주체가 되어 재정재건 단체의 신청과 그에 대한 계획을 수립하는 체계를 지니고 있으며, 자치권의 유지에는 제한이 따르지 않는다(남황우, 2010: 145-146; 남황우, 2014: 31).

2. 지방정부 파산제 도입에 대한 쟁점

우리나라의 지방자치단체 파산제에 대한 논의는 지방자치제도 도입초기인 1995년 민선단체장에 의한 재정부실 사태에 대한 우려에서 시작되었다. 당시 논의되었던 파산선고제도는 당해 지방의회, 주민, 상급지방자치단체의 신청 또는 중앙부처가 실시한 재정운영평가를 정부 및 국회 대표, 법조인, 학계인사 등으로 구성된 가칭 지방자치단체 파산선고위원회에서 심의해 내무부장관이 선고하는 것을 골자로 하고 있다. 또한 파산 선고를 받은 지방자치단체는 단체장의 직무가 정지되고, 국가가 직접 경영하거나 국가임명 파산관리인이 직무권한 대행 후 새 단체장을 뽑는 것을 내용으로 하였으나 실행되지는 못하였다(조성규, 2014: 168-169).

일반적으로 파산이라 함은 채무자가 경제적으로 파탄하여 그의 변제능력으로써는 총채권자의 채무를 완제할 수 없는 상태에 이르렀을 때에 다수 경합된 전 채권자에게 공평한 만족을 주기 위하여 행해지는 채무자의 재산에 대한 포괄적이고 일반적인 강제집행을 의미하며, 파산제 관련 일반법은 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에서는 자연인, 법인에 대한 회생 및 파산에 대해서 규정하고 있으나, 파산의 개념이나 요건을 명시하고 있지는 않고, ‘채무자가 지급을 할 수 없는 때, 부채의 총액이 자산의 총액을 초과하는 때’를 파산의 원인으로 지적하고 있다.

이상과 같은 일반적인 파산제도를 공법상의 법인인 지방자치단체에 적용가능한가에 대해서는

일찍부터 법률상의 논쟁을 불러왔다(김홍환, 2014: 79; 서정섭, 2014: 25). 이러한 적용상의 쟁점은 다시 ① 파산개시의 요건이 되는 지불불능 상태의 판단문제, ② 파산절차 개시를 위한 또 하나의 요건이 되는 과다채무의 판단문제, ③ 파산이 인정될 경우의 공공자산 처분대상의 범위, ④ 파산관재인 권한의 범위, ⑤ 공법적 법인의 존속과 공공업무의 수행 등과 같은 세부적 쟁점으로 구분된다(장선희: 2011: 207-216). 왜냐하면 공법적 법인의 경우에는 사법인과 달리 법률로 정해진 예산상의 수입이 보장되어 있고, 처분 가능한 재정자산 외에도 처분이 불가능한 행정자산이 존재할 뿐 아니라, 지급불능 상태에 도달하기까지 줄일 수 있는 자체사업의 예산범위에 대한 폭도 대단히 넓기 때문이다.

그러나 이러한 논쟁에도 불구하고 지방자치단체의 파산능력에 대해 명시적 규정을 두고 있지 않는 한, 청산을 수반하는 파산제는 지방자치를 보장한 헌법적 가치에 저해되므로 파산능력이 인정될 수 없다는 것이 학계의 통설로 나타나고 있다. 반면 지방자치단체의 파산제를 지방자치단체의 기능적 회복을 위한 재건 내지 회생을 위한 장치라고 본다면 지방자치의 헌법적 보장 및 자치권의 보장이라는 관점에서 파산능력이 인정된다고 여겨지며(장선희, 2011: 217; 조성규, 2014: 170), 미국의 지방정부 파산조항 Chapter 9 역시 이러한 범주의 성격에 속한다고 볼 수 있다.

한편, 이러한 법률적 논쟁과 달리 파산제의 도입 동기나 시기 및 제도 운영의 실용성 관점에서 논란이 제기되고 있다. 2014년에 들어서면서 정부에서 추진하고 있는 긴급재정관리제도는 명칭과는 무관하게 자체노력으로 회생 불가능한 자치단체에 대한 정부 개입을 통한 회생절차라는 점에서 명백히 파산제의 범주에 속한다. 이러한 정부의 파산제 제안은 지방자치단체 재정위기의 원인과 책임소재를 둘러싼 논쟁을 유발시켰다(김홍환, 2014: 87). 중앙정부 측 관점에서는 경기부진에 따른 세입감소와 지방자치단체의 방만한 재정운영이 재정위기의 주요 원인이라고 인식함에 비하여 지방자치단체 측면에서는 중앙의존형 재정구조, 중앙정부의 감세정책과 복지정책의 확대를 원인으로 인식하였고 그 책임도 정부에 있다고 보았기 때문이다. 동시에 이러한 상황진단의 차이로 인하여 지방자치단체 측면에서는 파산제 도입 이전에 지방재정구조 개선 및 복지비 부담원칙의 확립 등 선결과제를 이행해야한다는 주장을 제기하였다³⁾.

또한, 새로운 파산제와 기존의 재정관리제도와 관계 역시 중요한 쟁점의 하나로 부상하였다. 기존의 제도적 장치로는 투융자심사제도, 지방채발행제도, 지방재정분석진단제도, 재정위기 사전경보시스템 등이 있으므로 이들을 효율적으로 운영할 경우 지방재정위기를 충분히 예방할 수 있다는 것이다(서정섭, 2014: 26).

마지막으로 정부안인 긴급재정관리제도의 내용에 대한 쟁점을 고려할 수 있다. 여기에는 긴급재정관리 대상단체의 지정요건과 기준, 정부개입을 위한 재정관리관 파견여부, 단체장의 권한 제한 범위, 재정건전화계획의 범위 등이 해당되며(서정섭, 2014: 27), 특히 재정관리관이 파견될 경우 중앙정부의 직접적인 개입과 간섭이 이루어지므로 자치정신이 크게 훼손될 수도 있다.

3) 전국시장군수구청장협의회에서는 자치단체 파산제 도입을 “지방재정 난맥상의 책임을 지방으로 전가하고 중앙의 지방자치에 대한 전방위적 개입을 정당화하는 지방자치를 심각하게 훼손하는 것”으로 규정하고 자주제원 확대, 자치단체 복지비 부담완화를 주장하는 한편 현행 예방적 재정관리제도를 보완하고 근본적으로는 재정 자율성 확대를 통한 재정책임성 확보가 지방자치의 이념에 부합된다고 했다(전국시장군수구청장협의회, 보도자료: 2014년 3월 13일).

Ⅲ. 현행 재정위기관리제도와 긴급재정관리제도의 대비

1. 지방재정위기 관리방식과 관리지표

재정위기란 총세입과 총세출의 불균형에 따라 부채수준의 지속적인 증가로 재정신뢰성이 하락하여 상급단체 긴급재정지원 등 긴급한 재정조치가 요구되는 상태를 말한다(이창균, 2013: 33). 우리나라에서는 지방자치단체의 재정을 관리하기 위하여 사전적 관리장치와 사후적 관리장치를 두고 있다. 주요한 사전적 관리 장치로는 재정투융자사업심사, 중기지방재정계획, 지방채 총액한도제 등이 있고, 사후적 장치로는 행정자치부의 지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템, 지방자치단체의 지방재정공시제도 등이 있다. 이러한 제도적 장치 가운데 지방자치단체의 재정 상태를 진단·평가하는 대표적인 장치로는 행정자치부에서 운영하는 지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템이라 할 수 있다.

1) 지방재정분석 및 진단제도

정부에서는 지방재정의 책임성을 강화하기 위하여 2005년 8월에 개정(시행 2006.1.1)된 지방재정법 제55조에 재정분석 및 재정진단에 대한 근거규정을 마련하였으며, 행정자치부에서는 현행 지방재정법 제55조와 제55조의 2 및 동법 시행령을 토대로 2008년부터 본격적으로 재정분석을 실시하고 있다. 2011년 3월 개정(시행 2011.9.9)된 지방재정법에서는 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정진단을 의무적으로 실시하도록 하고, 재정위험 상태가 심각한 수준에 있는 자치단체에 대해서는 재정위기단체로 지정하고, 지방채 발행과 일정규모 이상의 신규 사업의 추진을 제한하는 등 위기관리대책을 시행하도록 하였다. 지방재정분석에서는 지방재정의 세부적 측면의 분석을 통해서 우수단체에 인센티브를 부여하는데 있지만, 주된 목적은 지방자치단체의 재정책임성과 통제의 강화에 있으므로 점수가 낮은 지방자치단체에 대해서는 집중적인 분석을 위한 재정진단이 실시된다. 재정진단은 재정분석결과를 토대로 문제가 있는 단체에만 실시하도록 되어 있으므로 지방재정분석 과정에서 활용되는 지표체계는 지방재정의 전반적인 건전성 평가를 위한 가장 기본적이며 중요한 정보가 되고 있다. 지방재정분석은 지방자치 초기인 1998년도부터 지표가 개발되고 적용되어 왔으나 2008년부터 본격적인 실시를 보게 되었다.

〈표 1〉 지방재정분석을 위한 최근의 지표체계

구 분	지표분야	지표 수	주요특징
2012년	재정건전성	6	- 재정분석지표 추가 및 산정방식 일부 보완 및 개선 - 하위단체에 대한 심층진단 일원화 - 우수단체 인센티브 강화
	재정효율성	10	
	재정계획성	4	
	참고지표	7	

2013년	재정건전성	9	- 재정건전성 분석 강화 - 지출관리 강화 - 보통교부세 차등지원과 연계
	재정효율성	6	
	재정운영노력	10	
	참고지표	11	

자료: 한국지방행정연구원, 2013.12, FY 2012 지방자치단체 재정분석종합보고서: 21.

2013년 지표체계의 주요한 변화는 지표의 수를 전년도에 비하여 5개 늘이고 분야도 종래의 “계획성” 대신 “재정운영노력”으로 대체했다는 점과 참고지표도 7개에서 11개로 늘인 것이다. 이를 분야별로 살펴보면 2012년 지표체계에서 건전성 분야 지표는 2개만 유지되고 3개 지표는 2013년 참고 지표로 전환되는 한편 1개 지표는 효율성 분야로 편입되었다. 종래의 효율성 분야 10개 지표는 모두 2013년의 재정운영노력 분야로 편입되었으며, 계획성 지표는 모두 참고지표로 격하되었으며, 동시에 2012년 참고지표 중에서 3개는 제외되었다.

2013년 지표체계의 주요한 특성은 건전성 분야 9개 지표 중 7개가 신설되었고, 효율성 분야 6개 중 5개가 신설되었다는 점이다. 건전성 분야의 신설지표에서는 종래의 지방채무잔액지수나 지방채무상환비율 대신 BTL잔액을 채무범위에 포함한 관리채무비율, 관리채무부담비율을 도입하고, 공기업통제에 중점을 두어 2개의 지표를 포함시켰다. 효율성 분야의 신설지표에서는 민간이전비와 제3섹터로의 출연·출자비용의 증감률을 설정하여 이러한 분야의 지출을 억제하는 한편, 자본시설의 설치나 유지에 따른 지출에도 관심을 기울이고자 하였다(한국지방행정연구원, 2013: 175).

2) 지방재정위기 사전경보시스템

2008년 이후 글로벌 경제위기로 인한 지방세수 감소와 지방채무의 급증 등으로 지방재정위기에 대한 우려가 확산되면서 이에 대한 사전예측과 선제적 대응을 위한 것으로, 동 시스템은 사전경보와 재정위기 예방, 재정 신뢰유지의 세 가지 목적을 지니고 있다. 사전경보는 상시모니터링을 통한 재정위기의 사전예측 강화 및 사전 대응체계의 구축을 의미하며, 재정위기 예방기능은 재정위기 발생가능성에 대한 선제적 대응을 통한 위기대처능력 제고, 맞춤형 재정컨설팅 지원을 통한 지방의 재정관리 능력 제고에 초점을 두고 있다. 그리고 재정신뢰유지는 국가 재정위기로 파급될 수 있는 위험요인을 사전에 해소하여 지방재정의 신뢰성 제고한다는 데 초점을 둔 것이다.

행정자치부에서는 지방재정법 시행령 제65조의2에 근거하여 2011년 10월에는 “지방재정위기 사전경보시스템 운영규정(부령)”을 수립하여 같은 해부터 “지방재정위기 사전경보시스템”을 운영하여 왔다. 동법 시행령 제65조의2에 의하면 행정자치부장관은 지방재정법 제55조의2에 따라 다음 표에 제시된 7개의 지표 중 어느 하나의 지표 수준이 심각 등급에 해당되는 지방자치단체에 대해서는 재정위기단체로 지정할 수 있다. 동법 시행령 제65조의2에서는 심각 등급 기준만을 규정하고 있으나, 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정(부령)에서는 주의 등급을 자체적으로 신설하여 예방적 효과를 거두고자 하고 있다.

〈표 2〉 지방재정 사전경보시스템의 지표와 등급 구분

관점	재정지표	위험등급기준		산정방식
		주의	심각	
재정수지	통합재정수지적자비율	25%초과	30%초과	(세입-지출 및 순융자)/ 통합재정규모
채무관리	예산대비채무비율	25%초과	40%초과	지방채무 잔액/총예산
	채무상환비율	12%초과	17%초과	지방채무 상환액/일반재원
세입관리	지방세 징수액현황	50%미만	0%미만	당해연도 월별 누적 징수액/ 최근 3년 평균 월별징수액
자금관리	금고잔액 현황	20%미만	10%미만	당해연도 분기말 잔고/ 최근 3년 평균 분기말 잔고
공기업	공기업 부채비율	400%초과	600%초과	부채/순자산
	개별공기업 부채비율			

주: 시행령에서는 심각수준만 제시하고 있으나 동 시스템 운영규정에는 예방적 효과를 높일 수 있도록 주의수준을 설정하여 운영함

자료: 행정자치부 홈페이지(<http://www.mopas.go.kr>); 법제처, 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정(검색일, 2014.8.4); 이수구, 2013) 참조.

2. 긴급재정관리제도

정부에서 제시하는 긴급재정관리제도의 도입사유는 “경기침체로 인한 세수감소, 무리한 사업 추진, 지출수요 급증 등 복합적인 요인으로 현행 재정위기관리제도로 감당할 수 없는 아주 예외적인 재정위기 상황이 발생할 경우, 주민서비스 중단·축소 방지를 위한 것”으로 요약된다.⁴⁾

동 제도는 재정위기 상황의 발생을 예방하기 위한 재정회생 제도로서, 법인을 해산하고 청산 절차를 진행하는 민간의 사법적 파산과는 근본적으로 차이가 있다. 정부가 동 제도를 강조하는 첫 번째 이유는 경기침체로 인한 세수 감소, 무리한 사업 추진, 지출수요 급증 등 재정부담 증가 요인이 복합적으로 작용할 수 있다는 점이다. 둘째로는 최근 지자체들이 과도한 개발사업을 추진하면서 예산의 의무부담이 확대됨에 따라 준재정영역에 대한 종합적 위험관리가 요구된다는 것이다.

정부의 제안에 의하면 긴급재정관리제도는 지자체 자율과 책임 하에 상급단체와 정부가 협력하여 재정위기에 총괄적으로 대처하는 예방적 성격을 지니는 것으로 표방되며, 현행 사전경보시스템의 연장선상에서 긴급재정관리 단계를 설정하고 있다. 아래 표에 의하면 긴급재정관리 단계는 채무불이행 상태인 사실상의 파산단계라 볼 수 있다.

4) 이러한 내용은 행정자치부에서 전국시장군수구청장협의회에 보낸 “(가칭) 긴급재정관리제도 도입 관련 입법안 의견수렴” 업무연락 자료(2014. 10. 13)에 나타나 있다.

〈표 3〉 재정위기관리의 단계

주의단체	재정위기(심각)단체	긴급재정관리단체
재정압박 (financial stress)	재정위기 (financial emergency)	채무 불이행 (default)
·채무과다, 세입결손 등 → 신규사업 축소	·재정압박 지속·장기화 → 기존사업 축소	·재정위기 장기간 악화 ·주요경비 일정기간 이상 지급 불가 ·외생적 충격(세입감소, 복지지출 급증 등) → 주민 서비스의 차질 없는 제공 및 채무상환 이행 곤란

자료: 한국지방행정연구원(2014), 긴급재정관리제도 외국입법 사례조사 및 정책제언: 긴급재정관리제 법제화 방안, 정책과제 중간보고(2014. 10. 10).

정부안에 의하면 긴급재정관리단체 지정 절차는 정부 지정과 자치단체 신청으로 2원화 되어 있다. 정부 지정 절차는 재정위기단체(심각등급)로 지정된 후 재정건전화계획 이행에도 불구하고 재정상황이 현저히 악화되어 지자체 자력으로 회생이 어려운 경우 행정자치부장관은 긴급재정관리위원회의 심의를 거쳐 긴급재정관리단체로 지정할 수 있다(행정자치부, 지방재정법 개정안 제60조의3). 회생불능 기준으로는 ① 위기단체(심각등급) 주도로 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 위기단체로 지정하게 된 지표의 수준이 지정시점과 대비하여 50% 이상 악화 ② 지자체 소속 공무원 인건비를 30일 이상 지급하지 못하거나 원금 또는 이자에 대한 채무상환을 60일 이상 이행하지 못하는 경우 등이 예시되고 있다.

긴급재정관리제도의 주요한 특징은 긴급재정관리단체로 지정된 경우, 행정자치부장관은 해당 지자체에 재정관리관을 임명하여 파견한다는 점이다. 긴급재정관리단체로 지정된 이후에도 자치권은 계속 유지되지만 긴급재정관리단체의 장이 예산을 편성하거나 지방의회가 예산을 심의·확정하는 때에는 긴급재정관리계획에 따라야 하며, 긴급재정관리단체의 장은 예산을 편성하여 지방의회에 제출하기 전에 미리 긴급재정계획심의위원회의 동의를 얻어야 하므로 해당 자치단체의 재정권과 예산편성권은 큰 제약을 받게 된다(행정자치부, 지방재정법 개정안 제60조의9).

긴급재정관리계획 이행의 부진한 자치단체에 대해서는 교부세의 감액이나 그 밖의 재정상의 불이익이 부여될 수 있지만, 회생을 위한 국가의 행정적·재정적 지원도 따를 수 있으며, 주요한 지원방안으로는 중앙정부와 시도의 해당단체에 대한 지방채의 이차보전 등이 거론되고 있다(한국지방행정연구원, 2014).

IV. 긴급재정관리제 도입의 타당성과 전제조건

본 장에서는 선행연구를 토대로 측정문항을 설정하고 전문가 설문조사를 토대로 긴급재정관리제 도입의 타당성을 분석하고 전제조건 및 이를 실현할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

1. 조사설계

전술한 선행연구에 의하면 파산제의 쟁점은 크게 지방자치단체의 파산능력에 대한 법률적 논쟁과 파산의 예방 및 회생을 위한 현실적·제도적 장치의 유용성에 대한 논쟁으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 정부가 제시하고 있는 재정관리제도의 타당성과 전제조건 및 이를 위한 대안의 모색에 초점을 두고 있으므로 이를 토대로 다음과 같은 세 가지 측면의 관점에서 측정지표를 수립하였으며, 전화조사를 고려하여 가능한 문항 수를 10개 정도로 한정하도록 하였다.

첫째는 제도의 도입 동기 혹은 취지의 타당성에 대한 인식을 측정하고자 하였다. 정부의 긴급 재정관리제도의 도입사유는 “현행 재정위기관리제도로 감당할 수 없는 예외적인 재정위기 상황의 발생”이므로 이 분야의 측정지표로는 지방재정위기 상태 및 원인을 측정하기 위한 문항으로 구성하였다. 아래 표에서 문항 1, 2번은 지방재정현황에 대한 인식을 개략적으로 파악하기 위한 참고문항이며, 문항 3, 4, 5는 재정위기의 책임을 규명하기 위한 주요 문항에 속한다.

둘째로는 제도의 내용상 문제점과 운영의 실효성 측면에 대한 인식을 측정하고자 하였다. 이를 위해 먼저 현행 통제시스템의 효용에 대한 인식을 측정하되, 다양한 사전적 장치와 사후적 장치 중에서 행정자치부의 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템을 가장 핵심적인 장치로 설정하였다. 그리고 재정위기관리제도의 주요 내용인 파산관재인 파견의 적절성을 파악하고자 하였다. 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템의 기능과 방향에 대한 선행연구는 많은 편이므로 문항 6은 선행연구 결과의 확인을 위한 참고 문항에 해당되지만, 문항 7과 8은 동 시스템의 개선방향과 문제점을 파악하기 위한 핵심적인 문항에 해당한다.

셋째로는 제도 도입의 바람직한 시기와 전제조건에 대한 인식을 측정하기 위한 것으로, 도입 시기에 관한 문항 9 역시 핵심적인 것이라 할 수 있다. 그러나 본 연구의 전제조건으로 예상되는 재정위기 개선방안에 대해서는 선행연구가 많은 편이므로 문항 10, 11은 그 중요성에도 불구하고 선행연구결과를 확인하기 위한 참고 문항에 해당된다고 하겠다.

척도는 주로 서열척도를 구성하였으며, 대부분의 문항에 "기타 혹은 판단유보" 선택지를 설치하였다. 이러한 이유는 전문가라 해도 지방재정 현황과 파산제에 대한 인식이 부족한 경우가 있으므로 판단이 서지 않을 경우 의견을 제시하지 않도록 하기 위한 것이다.

〈표 4〉 전문가 조사의 측정분야 및 측정지표

측정분야	측정지표(문항)	비고
1. 제도의 도입 취지	- 지방재정 위기에 대한 전반적 인식(1) - 하위 30% 자치단체에 대한 인식(2) - 지방재정 위기의 주된 원인(3) - 자치단체의 파산발생 가능성(4) - 파산발생 시 주된 요인(5)	명목 혹은 서열척도
2. 제도의 내용과 실효성	- 현행 재정 통제장치에 대한 인식(6) - 현행 재정 통제장치의 보완 방향(7) - 파산제 도입 경우의 대안: 자치권 존폐(8)	명목척도

3. 도입시기와 전제조건	- 도입의 시기와 절차: 사전보완(9) - 정책방향의 우선순위: 재정분권과 중앙통제(10) - 자주재원 확충방안(11)	명목척도
4. 응답자의 특성(2문항)	- 응답자의 활동지역(수도권, 비수도권) - 소속 학회(한국행정학회, 기타 학회)	명목척도

표본의 추출과 조사방법은 아래와 같은 두 가지 방식을 병행하였다. 첫째는 한국행정학회 명부에서 지방자치와 지방재정 분야를 전공하는 회원을 판단추출 방식으로 선정하여 훈련된 조사원을 통하여 전화조사를 실시하였다. 둘째는 한국지방정부학회 회원 전체를 대상으로 한 이메일 조사를 실시하였다. 조사는 2014년 8월 20일부터 동년 9월 10일까지 실시되었으며, 표본의 특성은 거주지역별로는 수도권이 52.81%, 비수도권이 47.19%이며, 소속학회의 경우도 중복되는 회원을 제외한 경우 한국행정학회는 52.36%, 기타 학회는 47.64%로 비교적 고른 응답분포를 보여주고 있다.⁵⁾

2. 전문가 조사의 분석결과

1) 제도의 도입 취지에 대한 인식

(1) 지방재정 위기에 대한 전반적 인식

우리나라의 지방재정이 “위기상태”라는 인식에 대해서는 공감한다는 응답이 89%에 달하는 것으로 나타나며, 매우 공감한다는 응답도 43.35%로 나타났다.

〈표 5〉 지방재정의 위기에 대한 전반적 인식

지방재정 위기상황 인식	응답자 수(%)	누적빈도(%)
매우 공감	101(43.35)	101(43.35)
비교적 공감	107(45.92)	208(89.27)
보통	17(7.30)	225(96.57)
비교적 공감 없음	4(1.72)	229(98.28)
매우 공감 없음	4(1.72)	233(100.00)
합계	233(100.00)	-

5) 본 조사는 전국시장군수구청장협의회가 한국지방정부학회에 발주한 용역을 수행하기 위하여 실시되었다(박영강 외 4인, 2014, 지방자치단체 파산제와 긴급재정관리제도의 비교연구: 문제점과 전제조건 및 대안, 한국지방정부학회: 142). 표본에서 한국행정학회 회원 수는 한국지방정부학회나 한국지방자치학회의 중복 회원을 제외한 수이다.

(2) 하위 30% 자치단체에 대한 인식

재정상태가 하위 30% 수준인 지방자치단체에 대한 인식에 대해서는 “지속적으로 부채가 증가하고 기존의 행정서비스 유지가 어려운 상태”라는 응답이 51.35%로 다수를 이루지만, 상대적으로 낙관적인 응답도 47%나 되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전문가들의 경우 우리나라 지방자치단체의 재정상황이 부채를 감당할 수 없는 상태인 파산상태와는 상당한 거리가 있다고 인식하고 있음을 시사하고 있다.

〈표 6〉 재정상태가 하위 30% 수준인 지방자치단체에 대한 인식

구 분	응답자 수(%)	누적빈도(%)
필요한 신규 사업의 추진에는 그다지 어려움이 없는 상태	0(0.00)	0(0.00)
경직성 경비가 많아 신규 사업의 추진이 다소 어려운 상태	18(24.32)	18(24.32)
일시적으로 세입의 부족이 나타나며 신규 사업이 상당히 어려운 상태	17(22.97)	35(47.30)
지속적으로 부채가 증가하고 기존의 행정서비스 유지가 어려운 상태	38(51.35)	73(98.65)
기타 혹은 판단유보	1(1.35)	74(100.00)
합 계	74(100.00)	-

주: 본 문항은 한국지방정부학회 회원에 대한 이메일 조사결과만 제시함

(3) 지방재정 위기의 주된 원인

지방재정 위기를 초래하는 가장 큰 원인에 대해서는 “자치단체의 사무와 재원의 불일치”라는 응답이 35.84%로 가장 큰 비율을 점한다. 지방자치단체의 귀책인 “방만한 재정운용”에 대해서는 29.65%로 상대적으로 높은 수준의 응답률을 보이고 있으나, 중앙정부의 귀책사유에 해당하는 척도(사무와 재원의 불일치, 세입감소, 복지비 부담)를 합치면 65%로 나타난다. 이는 지방재정 위기의 가장 큰 원인이 지방자치단체 차원의 문제가 아니라 중앙정부의 정책추진으로 인한 귀책에 있음을 지적하고 있는 것이다.

〈표 7〉 지방재정 위기의 가장 큰 원인

지방재정위기 원인	응답자 수(%)	누적빈도(%)
자치단체의 방만한 재정운용	67(29.65)	67(29.65)
자치단체의 사무와 재원의 불일치	81(35.84)	148(65.49)
감세정책과 경기하락에 따른 세입 감소	18(7.96)	166(73.45)
중앙정부의 복지비 확대에 따른 부담	49(21.68)	215(95.13)
기타 혹은 판단유보	11(4.87)	226(100.00)
합 계	226(100.00)	-

(4) 자치단체의 파산발생 가능성

현재와 같은 중앙정부의 재정통제하에서 자치단체 파산이 발생할 가능성에 대해서는 약 67%가 높다는 응답을 보인다. 이러한 결과는 지방자치단체의 파산 발생가능성에 대한 인식 정도가 높으며 이에 따라 지방자치단체의 파산에 대한 중앙정부나 지방자치단체의 대비가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 8〉 지방자치단체의 파산발생 가능성

지방자치단체 파산가능성	응답자 수(%)	누적빈도(%)
매우 높음	37(15.88)	37(15.88)
비교적 높음	119(51.07)	156(66.95)
보 통	52(22.32)	208(89.27)
비교적 낮음	18(7.73)	226(97.00)
매우 낮음	7(3.00)	233(100.00)
합 계	233(100.00)	-

(5) 파산발생 시 주된 요인

지방자치단체의 파산 가능성이 있다고 생각된다면 그의 주된 이유로는 지방사무와 재원의 불일치라는 응답이 55.17%로 높게 나타난다. 이는 지방자치단체의 방만한 지출 34%에 비해서 높은 비율로 앞의 <표 7>의 “지방재정 위기의 가장 큰 원인”의 응답결과와 마찬가지로 지방자치단체의 재정위기의 원인이 중앙정부에 있음을 시사하고 있다.

〈표 9〉 지방자치단체의 파산 가능성의 주된 이유

지방자치단체 파산가능성 판단 이유	응답자 수(%)	누적빈도(%)
지방자치단체의 방만한 지출에 대한 중앙통제가 불가능하므로	79(34.05)	79(34.05)
지방사무와 재원의 불일치로 세입부족이 누적되기 때문	128(55.17)	207(89.22)
기타 혹은 판단유보	25(10.78)	232(100.00)
합 계	232(100.00)	232(100.00)

2) 제도의 내용과 실효성에 대한 인식

(1) 현행 재정 통제장치에 대한 인식

현행 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템의 통제기능에 대한 인식을 조사해본 결과, 지방자치단체의 파산을 예방할 수 있는 장치로서는 불충분하다는 응답이 68.67%로 상당히 높게 나타나 각종 장치들에 대한 재검토나 수정보완이 필요할 것으로 보인다.

〈표 10〉 현행 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템의 통제기능

행정자치부의 통제장치에 대한 인식	응답자 수(%)	누적빈도(%)
파산을 예방할 수 있는 장치로 충분한 편	39(16.74)	39(16.74)
파산을 예방할 수 있는 장치로는 불충분한 편	160(68.67)	199(85.41)
기타 혹은 판단유보	34(14.59)	233(100.00)
합 계	233(100.00)	-

(2) 현행 재정 통제장치의 보완 방향

지방재정 건전화를 확보하기 위한 중앙정부 통제의 바람직한 방향에 대해서는 가능한 현행 통제시스템을 보완하는 것이 바람직하다는 응답이 50.65%로 높게 나타나고 있다. 이는 파산제의 선제적 도입(응답률 40%)보다는 높은 비중을 차지하고 있으므로 파산제 혹은 긴급재정관리제도의 도입에는 신중을 기할 필요가 있음을 시사하고 있다.

〈표 11〉 중앙정부 통제의 바람직한 방향

중앙정부의 통제장치 보완 방향	응답자 수(%)	누적빈도(%)
가능한 현행 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템의 보완을 통하여 대처	117(50.65)	117(50.65)
파산의 가능성을 고려하여 선제적으로 지방자치단체 파산제 도입 (파산제는 해당 자치단체를 폐지하기보다는 회생시키는 데 목표를 둠)	92(39.83)	209(90.48)
기타 혹은 판단유보	22(9.52)	231(100.00)
합 계	231(100.00)	231(100.00)

(3) 파산제 도입 경우의 대안: 자치권 존폐

파산제를 도입할 경우의 대안에 대해서는 “자치단체의 자치권을 유지시키는 방식”이 49%로 “자치단체의 자치권 정지” 27%보다 높게 나타나고 있다. 이는 파산제 도입 자체가 시기상조이거나 불필요하다는 응답도 13%에 달하고 있으므로, 장차 파산제 혹은 긴급재정관리제도를 도입할 경우에도 자치권을 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

〈표 12〉 파산제를 도입할 경우의 바람직한 대안

파산제 도입의 대안	응답자 수(%)	누적빈도(%)
해당 자치단체의 자치권을 정지시키고 정부에서 파산관재인을 파견하여 회생시키는 방식(이 경우 단체장 해임, 의회 해산)	63(27.04)	63(27.04)
해당 자치단체의 자치권을 유지시키고 자구적 노력을 통하여 회생시키는 방식	113(48.50)	176(75.54)
파산제 도입 자체가 시기상조이거나 불필요	31(13.30)	207(88.84)
기타 혹은 판단유보	26(11.16)	233(100.00)
합 계	233(100.00)	233(100.00)

3) 도입시기와 전제조건에 대한 인식

(1) 도입의 시기와 절차: 사전보완

파산제를 도입할 경우의 시기와 절차에 대해서는 “사전에 지방재원 확충을 위한 장치를 마련한 후 실시”라는 응답이 76%로 높게 나타난다. 이러한 응답결과는 파산제와 유사한 긴급재정관리제도를 도입할 경우에도 적용되어야 할 것임을 시사하고 있다.

〈표 13〉 파산제를 도입할 경우의 시기와 절차

파산제 도입의 시기 및 절차	응답자 수(%)	누적빈도(%)
현 상태에서 가능한 조기 도입	38(16.38)	38(16.38)
사전에 지방재원 확충을 위한 장치를 마련한 후 실시	177(76.29)	215(92.67)
기타 혹은 판단유보	17(7.33)	232(100.00)
합 계	232(100.00)	232(100.00)

(2) 정책방향의 우선순위: 재정분권과 중앙통제

지방재정 위기를 해소하기 위한 정책 우선순위에 대해서는 “재정분권 확립”이라는 응답이 78%로 높게 나타났다. 이러한 결과는 앞에서 살펴본 지방재정위기의 귀책사유가 중앙정부에 있다는 응답결과와 맥락을 같이 한다. 따라서 지방재정 위기를 해소하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체의 재정분권 확립이 요구되며 이를 위해서는 지방자치단체 사무와 재원의 일치, 포퓰리즘(populism)적인 정책의 지양 등이 필요하다 하겠다.

〈표 14〉 지방재정 위기해소를 위한 정책의 우선순위

지방재정 위기해소 정책우선순위	응답자 수(%)	누적빈도(%)
자주재원 강화를 통한 재정 분권 확립	180(77.59)	180(77.59)
중앙정부의 재정통제 강화	27(11.64)	207(89.22)
기타 혹은 판단유보	25(10.78)	232(100.00)
합 계	232(100.00)	232(100.00)

(3) 자주재원 확충방안

지방재원 확충의 바람직한 방안에 대해서는 국세의 지방세 이전(지방소비세의 인상)이 63.89%로 가장 높게 나타났다. 그러나 국세(소득세와 법인세)의 세율인하와 지방소득세율의 인상을 선호하는 응답도 19.44%로 상대적으로 높은 것으로 나타나 동 방안도 검토대상이 될 수 있음을 시사하고 있다.

〈표 15〉 지방재원 확충의 바람직한 방안

지방재원 확충 방안	응답자 수(%)	누적빈도(%)
국세의 지방세 이전(지방소비세의 인상)	46(63.89)	46(63.89)
국세(소득세와 법인세)의 세율인하와 지방소득세율의 인상	14(19.44)	60(83.33)
지방교부세의 인상	6(8.33)	66(91.67)
새로운 지방세목의 신설(광고세 등)	1(1.39)	67(93.06)
기타 혹은 판단유보	5(6.94)	72(100.00)
합 계	72(100.00)	72(100.00)

주: 본 문항은 한국지방정부학회 회원에 대한 이메일 조사결과만 제시함

3. 긴급재정관리제도 도입의 타당성 검토

1) 제도 도입 취지의 타당성

우리나라의 경우 행정자치부를 중심으로 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템 외에도 다양한 장치들이 있지만 여전히 자치단체 파산의 가능성을 완전히 배제하기는 어려운 실정이라 할 수 있다. 이는 일본 유바라시의 경우 구 재정재건법이 작동하는 상황에서 재정파탄이 초래되었고, 미국에서도 재정위기관리제도가 존재하는 상황에서 26개의 주에서 소속 지방정부들이 재정 위기를 경험했고, 2013년에는 디트로이트시가 파산신청을 한 바 있기 때문이다.

국내 자치단체의 재정구조 분석에 의하면 재정안정성 측면에서 파산이나 긴급재정관리가 필요할 것으로 예상되는 자치단체는 거의 없는 편이지만(박영강·이수구, 2014), 전문가 설문조사에서는 “파산발생 가능성이 높다”는 응답이 67%로 나타나 지방재정의 위기적 상황에 대해서는 광범한 공감대가 형성된 것으로 보인다. 이상과 같은 국내외 상황과 전문가 설문조사를 고려하면, 최근 정부에서 도입을 추진하고 있는 긴급재정관리제도의 취지에 대한 타당성은 상당히 높은 것으로 보인다.

2) 제도의 내용적 타당성과 실효성

(1) 재정관리관의 파견문제

새로운 재정위기관리제도 도입의 취지가 높은 타당성을 지니고 있다하더라도 그 내용이 어떤 것인가에 따라 상황은 달라질 수 있다. 내용상 가장 핵심적 쟁점은 재정회생 대상 자치단체의 단체장과 지방의회의 권한을 어느 정도 제한할 것인가에 대한 것으로 볼 수 있다. 미국의 경우 해당 지방정부에 주 파산관재인을 임명하고 단체장 해임 및 지방의회의 입법기능을 상실시키는 장치도 두고 있으나, 일본에서는 재정재건 대상 자치단체의 자치권을 유지하되 자구노력을 강화시키고 있다. 본 연구의 전문가 설문조사에 의하면 “파산제 자체가 불필요” 13%, “파산제 도입

시 자치권 유지” 49%로 나타나고 있다. 이러한 일본의 제도와 설문조사결과를 감안하면 파산제 혹은 긴급재정관리제도를 도입하더라도 자치권을 유지시키고 가능한 자치단체의 자구적 노력을 통하여 회생시키는 방식을 채택하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(2) 긴급재정관리제도의 실효성

전문가 설문조사에 의하면 파산제도의 취지에는 전문가들 역시 크게 공감하고 있지만, 과반수가 새로운 제도의 도입보다는 현행 자치단체의 재정통제장치의 보완하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다. 특히 행정자치부가 관장하는 지방채발행 총액한도제와 재정분석진단제도 및 조기경보시스템의 기능을 조정하고 개선한다면 사전에 자치단체의 재정적 파국을 충분히 막을 수도 있을 것으로 보이므로 동 제도의 적용가능성이나 실효성은 매우 낮을 것으로 보인다.

동 제도의 적용가능성이 희박하다는 점은 2011년에 현행 사전경보시스템이 도입된 이후 재정건전화계획을 이행해야하는 “심각등급”에 진입한 자치단체는 한 곳도 없었으며,⁶⁾ 긴급재정관리제도의 작동 요건은 “심각등급” 단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 지정시점에 대비하여 50% 이상 악화되는 등으로 예시되고 있기 때문이다.

3) 도입여건과 시기의 타당성

자치단체 파산제를 운용하는 미국이나 회생적 장치를 둔 일본 등은 이미 지방자치의 역사가 오래되고 상당부분 재정분권이 확립된 상태라고 할 수 있다. 최근의 정부 방침은 자치단체 파산을 미연에 방지하거나, 파산이 발생할 경우를 가정하여 선제적으로 제도적 장치를 마련한다는 취지로 해석되지만, 분권화 수준이 낮고 자치단체 파산의 개연성이 낮은 우리나라에서는 시기상조일 수 있다. 전문가 조사의 도입 시기와 절차를 묻는 문항에서 “사전에 지방재원 확충을 위한 장치를 마련한 후 실시”라는 응답이 76%로 높게 나타난 것은 정부 안인 “긴급재정관리제도”를 도입하기 위해서는 재정분권을 위한 일련의 제도적 보완 등의 전제조건이 이행되어야 할 것임을 시사하고 있다.

4. 전제조건과 대안

전술한 바에 의하면 전국시장군수구청장협의회에서는 자치단체 파산제의 도입에 앞서 지방재정구조 개선 및 복지비 부담원칙의 확립, 예방적 재정관리제도의 보완 등을 선결과제로 제시하고 있으므로 이는 긴급재정관리제 도입의 중요한 전제조건이라 할 수 있다.

본 연구의 전문가 조사에 의하면 지방재정 위기 해소를 위한 정책 우선순위에 “재정분권 확립”이라는 응답이 78%로 높게 나타나 광범한 국민적 공감대가 형성되고 있다는 점을 시사하고 있

6) 재정치연합 임수경 의원은 “행정자치부로부터 받은 지방재정위기 사전경보시스템 모니터링 결과에 따르면 대구, 인천, 부산 등 3개 지자체의 경우 최근 3년간 예산대비 채무비율이 25%를 초과하는 ‘주의단계’로 재정위기 자치단체로 지정됐다”고 밝혔다(대구신문, 2014. 10. 17). 일본의 경험에 의하면 예산대비 채무비율이 100%를 넘어서도 파산의 단계에는 도달하지 않으므로 동 지표의 주의단계인 25% 초과는 사실 상당히 양호한 수준에 속한다고 볼 수 있다.

다(윤영진, 2013: 58; 강태구, 2013: 29). 또한 선행연구에 의하면 중앙지방간 복지비 부담원칙의 확립과 재정관리제도 보완의 필요성 역시 광범한 공감대가 형성되어 있고(강재호 외 3인, 2012: 66, 143; 이수구, 2013: 119-120; 최성희·최병호, 2014: 83), 이명박 정부이후 중앙정부의 감세정책 역시 재정분권에 역행된다고 지적되어 왔다(강태구, 2013: 22).

이를 감안하면 전국시장군수구청장협의회를 중심으로 한 자치단체 차원의 문제제기는 파산제의 도입을 계기로 중앙과 지방간의 재정책임소재를 명확히 하기 위하여 반드시 논의될 필요가 있으며, 이를 선결과제 혹은 전제조건으로 볼 수 있을 것이다. 한편 이러한 전제조건은 충족이 필요하다는 점에서 정책과제나 문제점으로도 인식된다. 이하에서는 이러한 전제조건의 주제별 현황과 구체적인 문제점을 제시하는 한편 문제해결을 위한 대안을 제시하고자 한다.

1) 지방재정의 구조적 문제 개선

(1) 문제점

2012년(결산기준)부터 2013년 당초예산에 의하면 국세 대비 지방세 비율은 8:2로 참여정부기간 22-23%까지 상승되었던 비율이 다시 하락하는 추세를 보인다. 지방세 비율의 저조로 인하여 이명박 정부이후에도 재정자립도와 재정자주도는 지속적으로 하락하여 2013년 당초예산에는 각각 51.1%수준으로 하락하였다. 전체 재정자립도는 지방자치 초기인 1992년에 69.6%였으나, 1993년 68.0%, 1994년 63.9%, 1995년 63.5%, 1996년 62.2%, 1997년 63.0% 등으로 점차 하락 추세를 보이며, 그 결과 최근에는 226개 시군구 중 54.4%인 125개가 지방세로 인건비를 해결하지 못하고 있는 실정이다(전국시장·군수·구청장협의회, 2014. 9. 3).

또한 이명박 정부에서는 감세정책에 따른 지방세 축소와 사회복지정책 확대에 의한 지방정부의 부담을 지원하기 위한 방안으로 국고보조금 방식을 채택함에 따라 2009년 이후부터는 국고보조금 총액이 지방교부세 총액보다 증가하는 현상을 보이며, 국고보조사업의 지방비부담 비율 역시 지속적으로 증대하게 되어 지방자치단체의 재정 부담을 가중시키는 역할을 하고 있다(강재호 외 3인, 2012: 27). 이러한 보조금 의존도의 심화는 비단 재정구조의 악화에만 그치지 않고 자치단체의 재정적 독립성과 책임성을 저하시키는 문제점을 초래하게 되고 궁극적으로는 국가의 전반적인 재정효율성을 저하시킨다.

(2) 대안

지방재정 구조와 관련된 핵심적 과제는 지방의 자주적 재원 비율을 높이는 것이며, 대안으로는 국세의 지방세 이전, 기존 지방세율의 인상, 세원 신설을 고려할 수 있으나, 가장 현실적인 대안으로는 국세의 지방세 이전 방안이 유력시 되고 있다(강재호 외 3인, 2012: 157-158; 김석태, 2014: 615). 이러한 이유는 세원의 수도권 집중으로 인하여 지방세인상 혹은 세원 신설로는 비수도권의 자주재원을 신장시키기 어렵기 때문이다. 대표적인 방식은 현행 지방소비세 방식이다. 지방소비세는 국세인 부가가치세를 재원으로 하여 지역별 가중치를 적용하여 배분되지만 기본적으로 광역단체(시도) 소비지수를 기준으로 배분되므로 지방교부세보다 지역의 책임성이나 세

수확보 유인을 작용시킬 수 있다.

본 연구의 설문조사에 의하면 지방재원 확충의 바람직한 방안에 대해서는 국세의 지방세 이전(지방소비세의 인상)이 63.89%로 가장 높게 나타나 학계에는 상당한 공감대가 형성되어 있음을 시사하고 있다. 따라서 단기적으로는 국세의 지방세 이전 방안 중에서는 현행 부가가치세의 11%로 되어 있는 지방소비세를 16%까지 인상함으로써 자치단체의 부족한 복지비 지출에 충당하는 것이 바람직할 것이다.⁷⁾ 이러한 방안은 현재 전국시장·군수·구청장협의회에서 요청하는 대안일 뿐 아니라 본 연구의 전문가 설문조사에서도 지방소비세 활용에 64%가 찬성하고 있어 학계에서도 상당부분 공감대가 형성된 것으로 여겨진다.

그러나 재정구조의 획기적 개선을 위해서는 추가적인 지방재원의 확충이 필요하므로 중·장기적 대안으로는 국세의 지방세 이전을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 경우 현행 지방소비세는 수도권에 유리한 역진성의 문제를 안고 있으므로 최대 부가가치세의 20% 수준으로 확대하는 수준에서 그치도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 대신 국세인 소득세와 법인세의 세율을 인하하고 상응하는 부분만큼 지방소득세의 기본세율을 인상함으로써 지방의 자주재원을 확충시키는 방안을 검토할 수 있을 것이다(박영강·이수구, 2014)⁸⁾

2) 중앙정부와 자치단체 간 복지비 분담원칙 확립

(1) 문제점

지방자치단체 전체예산에서 사회복지비가 차지하는 비율은 지속적으로 증대하여 2011년의 20.2%에서 2014년에는 24.5%를 점하고 있으며, 2013년 당초예산에 의하면 지방자치단체 중에서 자치구의 복지비 부담비율은 평균이 47.3%로 가장 높게 나타나 자치구의 재정난을 초래하는 핵심적 문제로 나타나고 있다. 더욱이 2013년의 무상보육 확대와 2014년 7월부터 기초연금 시행되면서 지방비부담이 과중하여 이제 더 이상 국가가 책임져야 하는 복지비를 대신 부담하는 것이 불가능하게 되었다(전국시장·군수·구청장협의회, 2014. 9. 3). 특히, 노인이나 영유아 수요가 집중된 대도시 자치구는 물론 상대적으로 노인인구 비중이 높은 비수도권 지역의 재정부담도 심화되고 있어 정부차원의 특단의 재정대책이 필요한 실정이다.⁹⁾

(2) 대안

향후 복지비는 더욱 증가될 가능성이 높으므로 단기적인 국세의 지방세 이전을 통한 미봉책

7) 이러한 방안은 현재 전국시장·군수·구청장협의회 등 지방 4단체가 요청하는 있는 대안이다.

8) 일본은 1990년대의 지방분권과 3위 일체 개혁과정에서 소득세를 수단으로 하여 지방재원을 확충한 바 있으며, 국세의 세율을 축소시키는 방향으로 시민들의 세부담을 늘이지 않고 지방세수를 확충하도록 하였다.

9) 기초연금 시행으로 지방비는 2014년에 1.8조원, 2015년에 2.6조원, 향후 4년(2014-2017년)간 10.1조원이 소요될 것으로 전망되며, 지방비 추가 부담액은 2013년 대비 2014년 7천억원, 향후 4년간 5.7조원(연평균 1.4조원) 추가적으로 소요될 것이라고 전망하고 있다. 무상보육 확대에 따른 지방비부담 완화를 위해 지방소비세 재원을 부가가치세의 10%로 인상하는 정부안과 자치단체의 20% 인상안을 절충하여 최종 15%로 인상되었으나, 2014년에는 2012년 당초예산 대비 2,542억원을 더 부담해야 하는 상황이다(전국시장·군수·구청장협의회, 2014. 9. 3).

에 그칠 것이 아니라 항구적인 분담원칙을 확립하고 실천하는 것이 중요하다. 선진국의 경험에 의하면 복지비의 분담은 지방자치의 발전과 재정분권과 매우 밀접한 관련성을 지니고 있으므로, 우리나라의 경우 무엇보다 기관위임사무를 폐지하고 중앙사무와 지방사무를 명확히 구분한 후 상응하는 재원의 배분이 이루어져야 할 것이다(강재호 외 3인, 2012).¹⁰⁾

일본에서는 1999년 7월에 「지방분권일괄법」을 제정하고 2000년 4월부터 시행하면서 기관위임사무를 폐지하고 중앙정부와 지방정부가 분담해야 할 역할을 명확화하고 지방의 자주재원 확충을 시도하였고, 프랑스는 1983년에 사무배분에 관한 법률을 제정한 이후에도 2003년에는 헌법 개정을 통하여 사무이양과 재원이양을 명문화함으로써 지방분권과 재정분권의 법적 기반을 확고히 하고 있다. 북유럽 복지국가들은 역사적으로 지방자치 전통이 강하여 기초지자체가 기본적인 복지서비스를 담당해 왔으며, 스웨덴의 경우 국가의 정한 일정 수준이상의 복지서비스가 모든 지방자치단체에서 제공될 수 있도록 지방세 비중도 높여 2011년 기준으로 기초단체의 전체 세입에서 지방세 비율은 68%에 달한다(김인춘, 2013).

3) 지방세 감면에 대한 절차의 강화

(1) 문제점

이명박 정부의 세제 변화의 가장 핵심적 내용은 2010년의 지방소비세 도입으로 이는 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 삼아 지방소비세로 명명하고 동 재원을 광역자치단체로 귀속시키되 기초단체에는 재정보전금(조정교부금) 방식으로 배분하도록 한 것이다. 그러나 법인세를 비롯한 일련의 감세정책 및 지방소비세 신설에 따른 지방교부세의 재원이 되는 내국세의 축소 등으로 지방자치단체의 순세입을 감소시키는 효과를 초래하였다(김경수, 2009: 7).

박근혜 정부에 들어와 부동산 경기 활성화를 위해 주택거래에 따른 취득세를 대폭 인하 하였으며, 뒤이어 취득세 인하로 인하여 감소되는 지방재원을 보전하기 위하여 지방소비세를 종래의 5%에서 11%로 인상하였으나, 영유아보육의 확대나 기초연금 실시에 따른 지방재정의 부담에 대해서는 대안을 제시하지 못하고 있다.

한편 정부에서는 지방재정법에 2011년 8월 4일자로 지방재정부담심의위원회를 신설하여 지방재정부담 사항에 대하여 사전 심의를 거치도록 하였다(동 법 제27조의 2). 2013년 7월 16일에는 동 법을 개정하여 지방재정부담심의위원회를 종래의 행정자치부장관 소속에서 국무총리 소속으로 변경시킴으로서 위상을 강화시켰으나, 심의, 의결한 사항에 강제력이 없어 그 실효성에 대해서는 논란이 제기되고 있다.¹¹⁾

10) 2009년 기준으로 기관위임사무 사무는 전체 사무(중앙 및 지방)의 약 2.5%를 구성하고 있으며, 지방처리사무의 약 10%에 해당하지만, 중앙정부가 이를 근거로 지방정부에 일방적으로 재정 부담을 지게 하는 문제점을 지닌다. 대통령 소속 지방자치발전위원회의 지방자치발전 종합계획(2014. 8)에 의하면 8대 핵심과제의 제1번으로 “자치사무와 국가사무의 구분체계 정비” 제시되어 있어 박근혜 정부 하에서 실현될 가능성이 높아 보인다.

11) 동 위원회는 2013년 7월 국고보조사업 20개 예산안을 놓고 지방비 부담 적정 수준을 심의했으나, 심의 결과가 반영된 사업은 4개에 불과하고 그나마 3개 사업은 심의 결과 일부만 반영됐다는 비판이 제기되고 있다.

(2) 대안

현행 지방재정법 제27조의2에는 지방재정부담심의회위원회에 대한 규정을 두고 있으며, 지방재정 부담을 초래하는 사안에 대하여 지방 4단체는 일정부분 영향을 미치도록 하고 있다. 동법 제 4항 1에서 위원회 구성에 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명을 두도록 하고 있으며, 동법 제 5항 2에서는 지방자치단체협의회의 소집요구가 있는 때에도 회의를 개최하도록 하고 있다.

그러나 지방 4단체의 추천위원이 개별적으로 자치단체의 의견을 충분히 반영하기 어려울 수 있을 뿐 아니라 심의결과가 반영되지 않는 문제점을 지니고 있으므로 위원회의 심의 결과에 대해서는 위원장이 그 내용을 지체 없이 지방자치단체협의회에 통보하도록 하고 관련 의견을 청취하는 절차가 확립되어야 할 것이다.

4) 지방재정위기 관리제도의 유기적인 운용

(1) 문제점

지방비부담 협의제도와 지방채발행 총액한도제를 제외한 사전관리장치는 주로 예산사업의 효율성을 높이는데 초점을 두고 있으므로 파산의 방지와 같은 재정통제장치로는 부적합한 편이다. 지방채발행 총액한도제는 자치단체 파산을 사전에 억제할 수 있는 매우 강력한 장치라 할 수 있지만, 중앙정부의 정책적 판단에 따라 한도액이 증가할 수도 있으며, 지방채 발행이 일부 지자체와 일부 사업에 편중되고 지방재정투융자제도와 지방재정분석진단제도 등과의 연계성이 부족하다는 문제점도 제기되고 있다(임상수·박지혜, 2014: 129).

또한 자치단체가 출자한 지방공기업의 부채는 자치단체의 부채에서 제외되므로 지방재정의 위기를 초래하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 공기업이 초래할 수 있는 재정위기를 예방하기 위하여 현행 지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템에서는 공기업의 부채비율을 지표에 포함시켜 관리하고 있으나, 특히 지방공사의 경우는 자치단체의 회계에서 제외되며 대체로 자산이나 부채규모가 큰 편이므로 경영정보의 투명성을 높이고 주기적인 외부감사를 실시할 필요가 있다. 또한 지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템 역시 파산의 방지에 유용한 장치이지만 사후적 장치에 해당되므로 특정 자치단체가 의도적으로 분식회계 등을 통하여 재정정보를 왜곡시킬 경우 파산의 발생을 막기 어려운 측면이 있으며, 지방재정분석진단제도의 현행 지표는 그 수가 매우 많으며 평가목적도 지방재정위기의 예방보다는 자치단체의 세세한 지출통제에 목적을 두고 있으므로 효율적인 장치가 되지 못하고 있다.

(2) 대안

사전적 및 사후적 통제장치의 개선이 동시에 필요하며, 사전적 장치의 가장 유용한 통제장치는 지방채발행 총액한도제라 할 수 있다. 현행 지방채발행 총액한도제는 관련 지표가 지방재정

분석진단제도 및 조기경보시스템과 연계되어 있으므로 간접적인 영향을 미치게 되지만, 자치단체의 파산의 예방이나 재정통제보다는 오히려 기체를 통한 재정운용의 자율성을 신장시키는 기능도 수행하고 있다. 따라서 어떠한 정책목표를 추구할 것인가에 따라 운용방향을 달리할 수 있으므로 향후 정책적 판단이 필요한 부분이다.

만약 재정통제나 파산의 억제에 초점을 둔다면 재정준칙주의를 적용하여 지방채 발행한도나 균형재정목표를 법률 혹은 조례로 설정함으로써 보다 엄격한 지방채의 관리도 가능할 것이다(임상수·박지혜, 2014: 19). 그러나 지방재정의 자율성을 높이는데 초점을 둔다면 현재 자치단체의 유형에 따라 획일적으로 구분되는 지방채 발행 한도방식을 지양하고 자치단체의 구체적 재정력을 평가하는 장치를 별도로 마련해야 할 것이다.

중앙정부의 가장 중요한 사후적 재정통제장치인 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템이 중첩 현상을 보이고 있으므로 이를 일원화할 필요가 있다. 지방재정분석진단제도의 지표들의 상당부분이 지방자치단체의 지역적인 지출부분의 통제에 초점이 두어져 있어 정작 중요한 재정효율성 측면은 경시되고 있으므로 지방자치의 신장과 재정구조의 근원적인 개선에도 관심을 기울여 재정건전성과 함께 재정자율성을 높일 수 있는 척도 역시 개발하여 적용시켜야 할 것이다. 현행 지방재정분석진단제도와 조기경보시스템은 당해 연도 1년 전의 재정자료를 바탕으로 분석하므로 적실성이 떨어질 수 있다. 따라서 주요 국고보조사업 신청 시에는 그 시점의 재정 상태를 파악할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있으며, 개별 지방자치단체에서도 지방의회에서 수시로 즉각적인 재정 상태를 파악할 수 있는 제도적 장치의 모색이 요청된다.

V. 결론

본 연구에서는 최근 정부에서 제안하고 있는 긴급재정관리제도 타당성의 도입 취지, 제도의 내용과 실효성, 도입여건과 시기라는 3가지 측면에서 분석하고, 제도 도입에 앞서 이행되어야 할 전제조건 내지 선결과제와 이를 위한 대안을 제시하는데 초점을 두었다. 이를 위하여 파산제를 둘러싼 쟁점을 살펴보고 한국행정학회를 비롯한 관련 학회 회원 233명에 대한 설문조사 결과를 실시하였으며 선행연구와 설문분석결과를 토대로 대안을 제시하였다.

동 제도 도입의 타당성 분석에 의하면 국내에서 자치단체 파산 혹은 긴급재정관리가 필요한 상황의 발생가능성을 완전히 배제할 수는 없으므로 제도의 취지 자체에 대한 타당성은 상당히 높은 것으로 보인다. 그러나 제도의 내용적 측면에서 재정회생 대상 자치단체 단체장과 지방의회의 재정권에 심각한 제약을 가하게 되는 재정관리관 파견 방식은 지방자치와 분권정신에 저해될 뿐 아니라 행정자치부의 통제와 재정관리관의 2중적 통제라는 옥상 옥 현상을 초래할 가능성도 있다고 여겨진다. 실효성 측면에서는 현행 조기경보시스템의 테두리를 확장하였다는 점에서 접근방식 자체는 실용적이라 할 수 있겠지만, 현행 지방재정관리제도의 운용 효율성을 높인다면 파산 혹은 긴급재정관리 단계에 이르기 전에 충분히 이를 막을 수도 있으므로 동 제도의 적용가능성이나 활용효과는 매우 낮을 것으로 전망된다. 도입여건과 시기적 측면에서는 사전에 지방재

원 확충을 위한 장치를 마련한 후 실시하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

선결과제로는 지방재정의 구조적 문제, 중앙정부와 자치단체 간 복지비 부담원칙 확립, 지방세 감면에 대한 절차의 강화, 지방재정위기 관리제도의 유기적 운용이라는 4가지 문제를 제시하였고 각각의 대안을 제시하였다. 이러한 전제조건 이행은 자치단체의 재정적 자율성을 신장시키는 물론 책임성도 향상시킬 것이므로 국가의 전반적인 재정운용의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

결론적으로 정부안으로 제시한 긴급재정관리제도를 과연 조기에 도입해야 할 필요성이 있는 것일까? 전술한 바에 의하면 제도 도입의 취지 자체는 타당성이 높은 것으로 나타났으나, 내용과 시기 및 효과 면에서는 문제점이 많은 것으로 분석되었다. 또한 오늘날의 지방재정위기 문제가 부각된 것은 지방정부의 방만한 재정운영보다는 기관위임사무에 기반을 둔 중앙정부의 복지비 확대에 있는 것으로 인식되고 있다(강재호 외 3인, 2012: 27). 따라서 정부로서는 제도의 조기 도입을 통하여 지방재정위기에 대처한다는 안이한 사고에서 벗어나 전국 기초단체에서 주장하는 바와 같이 전술한 4가지 분야의 선결과제에 대한 명확한 이행절차를 확립한 후에 동 제도를 도입해야 할 것이다.

끝으로 본 연구에서는 전문가 조사와 선행연구 및 연구자의 판단을 토대로 대안을 제시하였으나 이 분야에 대한 실증적인 연구가 보이지 않아 대비할 수 없는 한계를 지닌다. 그리고 설문 조사의 표본이 지방자치와 지방재정 분야 전공자들이지만 파산제나 재정관리제도라는 구체적 분야의 전문가는 아니므로 조사결과는 전문가 집단의 상식적인 응답이라고 보아야 할 것이다. 따라서 논의를 보다 정교하게 하기 위해서는 향후 다양한 집단을 대상으로 한 후속적 조사연구도 필요하다고 본다.

참고문헌

- 강재호 외 3인. (2012). 「중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분과 복지비 부담원칙 확립 연구」, 부산발전연구원.
- 강태구. (2013). 지방재정위기의 원인에 대한 고찰. 『한국지방자치학회보』, 25(1): 7-38.
- 김인춘. (2013). 「북유럽 국가들의 복지재정제도 연구」. 한국지방세연구원.
- 김경수. (2009). 감세의 지방재정 영향분석. 『예산현안분석』, 제30호. 국회예산정책처.
- 김석태. (2014). 지방재정 통합과 국세의 지방 이양. 『지방정부연구』, 18(1): 611-631.
- 김찬동. (2014). 일본의 자치단체 파산제도 현황과 시사점. 『지방행정』, 4월: 24-27.
- 김홍환. (2014). 지방자치단체 파산제 도입 관련 이해관계자 입장 및 논점 분석. 『한국사회와 행정연구』, 25(2): 77-100.
- 남황우. (2010). 일본의 지방재정건전화 조치. 『지방재정과 지방세』, 31; 140-159.
- _____. (2014). 재정위기관리제도의 일본사례. 『지방재정』, 2: 28-49.
- 박영강·이수구. (2014). 지방재정구조와 재정건전성 분석: 기초자치단체를 중심으로. 한국지방정부

- 학회 하계학술발표논문.
- 박완규. (2009). 지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로부터의 시사점. 『지방재정과 지방세』, 20: 17-32.
- 배정아. (2014). 미국 지방정부 재정위기원인분석: 언어 네트워크 분석을 중심으로. 『지방행정연구』, 28(3): 205-226.
- 서정섭. (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 『한국지방재정논집』, 6(1): 223-244.
- _____. (2014). 지방자치단체 재정파산제(가칭)의 도입과 쟁점. 『Local Finance Magazine』, VOL 14: 10-27.
- 성낙욱. (2014). 『지방재정위기의 영향요인에 관한 연구』. 박사학위논문. 경성대학교 대학원.
- 윤영진. (2013). 복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안. 『지방행정연구』, 27(4): 31-65.
- 이상경. (2012). 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고: 미국 지방정부파산법 (미국 연방파산법 제9장)의 시사점. 『공법학연구』, 13(3): 155-175.
- 이상범. (2014). 지방재정의 책임성과 자주성 강화를 위한 주요 법적 과제. 경상남도·진주시·한국 지방자치법학회·한국지방세학회 공동학술대회 토론문(2014. 7).
- 이수구. (2013). 『지방자치단체의 재정건전성 평가를 위한 대안적 지표에 관한 연구』. 동의대 박사 학위논문.
- 이창균. (2013). 『지방재정관리체계 개선방안: 자치단체 재정분석 및 재정공시제도를 중심으로』. 한국지방행정연구원.
- 이희재. (2014). 긴급재정관리제도의 도입, 지방재정의 책임성과 자주성 강화를 위한 주요 법적 과제. 경상남도·진주시·한국지방자치법학회·한국지방세학회 공동학술대회 발표논문 (2014. 7).
- 이 효. (2011). 「재정건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안 연구보고서」, 한국지방행정연구원.
- 임상수·박지혜. (2014). 『지방재정건전화법 도입에 관한 연구: 지방재정관리제도와 연계를 중심으로』. 한국지방세연구원.
- 장선희. (2011). 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구: 지방자치단체 파산관련 독일의 논의를 중심으로. 『세계헌법연구』, 17(1): 199-220.
- 정창훈. (2011). 미국 지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로. 『강원법학』, 32: 47-88.
- 조기현·신두섭. (2008). 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로』. 한국지방행정연구원.
- 조성규. (2014). 지방자치단체 파산제 도입의 법적 문제. 『행정법 연구』, 38: 167-193.
- 조태제. (2006). 『지방자치단체의 파산제도』. 한국법제연구원.
- 최성희·최병호. (2014). 『부산시 사회복지 재정의 현황과 전망』. 부산복지개발원.
- 한국지방행정연구원. (2012). 『FY 2011 지방자치단체 재정분석종합보고서』.
- _____. (2013). 『FY 2012 지방자치단체 재정분석종합보고서』.

- _____. (2014), 긴급재정관리제도 외국입법 사례조사 및 정책제언: 긴급재정관리제
 법제화 방안, 정책과제 중간보고(2014. 10. 10).
- 행정자치부. (2014년 2월 14일). 보도자료.
- 전국시장·군수·구청장협의회. (2014. 3. 13). 보도자료.
- _____. (2014. 9. 3). 보도자료.
- Honadle, Beth Walter. (2003). The States's Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A
 theoretical Model and Results of a National Survey. *International Journal of Public
 Administration*, 26(13): 1431-1472.
- Kloha Philip, Carol S. Weissert, & Robert Kleine. (2005). Developing and Testing a Composite
 Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review*, 65(3): 313-323.

박영강(朴泳康): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 전공 분야는 지방재정, 재무행정분야이며 최근에는 지방정부의 성과관리에 특히 관심을 지니고 있다. 주요 연구로는 부산광역시 성과관리와 예산관리의 연계과제와 대안(부산발전연구원, 2010, 공동연구), 지방정부의 BSC 성과와 영향요인에 관한 인식분석(지방정부연구, 2011, 공동연구)등이 있다(ykpark@deu.ac.kr).

권영주(權永柱): 영남대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: 공기업 개혁정책의 성과에 관한 연구, 2010), 현재 부산대학교 경제통상연구원의 전임연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 공기업론, 지방재정, 정책평가이며, 주요 논문으로는 “지방준정부조직 확산의 원인규명에 관한 연구(2013)”, “지방공공교통요금 결정구조의 합리성 연구(2012)”, “공공기관의 조직 및 개인특성이 노사관계제도 변화의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구(2011)” 등이 있다(komorebi@pusan.ac.kr).

고수정(高修晶): 영남대학교에서 행정학 박사학위(사회복지전문인력의 직무만족 및 조직몰입 영향요인에 관한 연구, 2005)를 취득하고, 동 대학교 한국균형발전연구소 선임연구원 및 행정학과/지역및복지행정학과에서 (복지)정책 및 재정학 분야 강사로 재직하고 있음. 주요 관심분야는 복지행정, 보건행정, 공기업정책, 재정정책 등이며 주요 논문으로는 “사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구(2014)”, ‘복지행정 분야 연구논문의 경향분석(2013)’, ‘미국의 교육불평등에 대한 조기개입정책(2013)’, ‘지역별 건강불평등 영향요인(2010)’ 등이 있다(welfare5122@ynu.ac.kr).

이수구(李修求): 동의대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 동의대학교 행정학과에서 강의 중이다. 관심 분야는 지방재정, 행정통계 등이며 최근 논문으로는 “동남권 신공항의 정책목표와 새로운 접근방법: 역내 주민과 지방의원에 대한 설문조사결과를 중심으로”(「지방정부연구」, 2012, 공동) 등이 있다(vlsg@naver.com).

이상철(李相哲): 영남대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 공기업론, 조직이론, 공공정책이며, 저서로는 「공기업 개혁(공저, 2015)», 「가치창조 조직론(2012)», 「개정 한국 공기업의 이해(2012)», 「공기업과 정부규제 정책(공저, 1996)」 등이 있다. 주요 논문으로는 “지방공기업의 기관장 리더십 유형과 경영성과에 관한 연구(2014)”, ‘05 OECD 가이드라인 이후 공기업 거버넌스 및 책임성 변화에 관한 연구(2013)”, “지방공공요금 결정구조의 합리성 연구(2012)” 등이 있다. 현재 지방정부학회장, 행정자치부 지방공기업정책위원을 맡고 있다(sclee7923@pusan.ac.kr).

Abstract

The Validity and Prerequisites of Introducing Bankrupt System of Local Government in Korea: focused on Financial Emergency Management System

Park, Yung Kang
Kwon, Yeung Joo
Go, Soo Jung
Lee, Su Gu
Lee, Sang Cheol

This study analyzes the validity of the government-implemented Financial Emergency Management System(FEMS) to recognize associated with the system and propose alternatives after reviewing surveys of experts. The analysis shows a high level of validity in terms of the intent of the FEMS. However, the dispatch of financial managers to the local government of financial crisis will impede local autonomy. In the periodical aspect, the implementation of the system seems to be placed after the establishment of institutional grids like the expansion of local financial resources. The practicality of system implementation is predicted to be very low. In conclusion, this study suggests improvement of the four prerequisites: (1) the structural barriers of local government financial affairs, (2) establishment of welfare distribution standards between the central government and local governments, (3) local tax reduction procedure, (4) the comprehensive management of local financial crisis systems. In order to achieve these conditions, this study recommends to adapt the following: (1) short and long-term tax reform (2) reform of the affairs distribution way between central and local governments, (3) unification management of local financial crisis Systems.

Key Words: Bankrupt System, Local Government Bankrupt, Local Financial Crisis Systems