「한국지방행정학보」 제18권 제1호(2021. 4): 49-74
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2021.18.1.49

지방재정 위기관리 체계의 쟁점과 개선방향*

- 긴급재정관리제도와 서울시 재정여건을 중심으로 -

Issues and Improvement of Risk Management System in Local Finance-Focused on Emergency Financial Management System

박 성 문 (서울연구원 연구원 -단독저자)

Abstract

Seongmoon Park

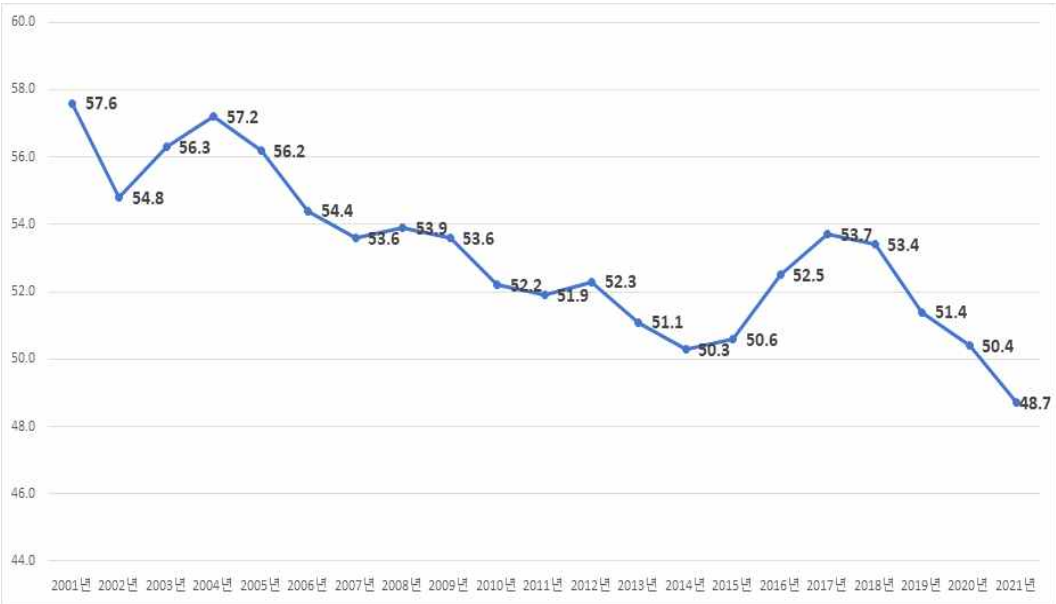
The purpose of this study is to propose an integrated plan to prevent the local fiscal crisis of local finance by examining cases of overseas major countries and to point out the issues of the emergency financial management system and the improvement direction of the local financial crisis management system. In this study, we propose a more comprehensive improvement direction to establish self-financing and implement better financing conditions. First, by looking at the overall situation of local finance in the structural aspect, we would like to make a system to prevent the financial crisis of the local government by improving the overall structure of local finance. It is necessary to adjust the ratio of national tax to local tax, and to establish the principle of welfare sharing between central and local governments in relation to continuously increasing welfare costs. We also need to worry about how to secure the available resources in the future. Second, we need to look at the problems of the current emergency financial management system, and to create a local fiscal crisis management system that fits our needs through the examples in overseas major countries. Finally, it is necessary to supplement the problematic parts of the law that regulates the current emergency financial management system as a complement to the legal system related to the local fiscal crisis.

Keywords: Local Finance, Local Fiscal Crisis, Emergency Financial Management System

* 이 논문은 2017년 서울연구원 연구과제 「지방재정 위기관리 체계의 쟁점과 개선방향」의 내용을 보완·발전시킨 것으로 서울연구원의 연구비를 지원받아 수행된 연구임.

I. 서 론

최근의 지방재정은 지속적인 경기침체로 인해 지방정부의 세수가 감소하고 채무가 증가하는 등 재무구조가 약화되고 있으며, 이와 동시에 비효율적 재정운영이 나타나는 등 재정건전성 확보가 주요 문제로 대두되고 있다(양지숙, 2015). 지방자치 이후 외형적으로 지방재정의 규모는 성장하였으나, 재정운영의 책임성 문제와 중앙정부에 대한 의존성은 점차 높아지고 자치단체 간 재정불균형이 심화하는 등 진정한 의미의 재정분권은 이루어지지 못하고 있다는 평가가 지배적이다(손희준, 2011; 정재진, 2015). 지난 20년간 재정자립도 추이를 보면, 2001년에 57.6%에서 점진적으로 하락추세를 보이면서 2021년에는 48.7%로 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 지방재정의 자립성이 낮아지고 있다고 할 것이다.



출처: KOSIS 국가통계포털 e-지방지표

〈그림 1〉 재정자립도 변화 추이

이러한 재정여건을 해결하고자 하는 측면에서 재정건전성과 위기관리에 대한 인식이 퍼지고 있다. 특히 과거 2010년 7월 성남시의 지급유예 선언을 계기로 지방자치단체 재정의 위기와 파산에 관한 염려가 지속해서 제기되고 있다. 이에 대한 정부의 대응으로 다양한 재정관리제도가 도입되고, 위기를 사전에 방지하고자 하는 시스템이 구축되었지만, 여전히 일부 자치단체에서 재정위기 문제가 발생하는 등 제도의 실효성에 대한 의문이 꾸준하게 제기되고 있다.

2014년 2월에 당시 행정자치부는 연간 업무계획에서 '지방자치단체 파산제도'의 도입방안을 발표하면서, 재정운용의 책임성을 확보하고 행정서비스 중단사태로 인한 주민피해 예방을 강

조하였다.[1] 이후 2015년 12월에는 지방재정의 위기관리를 강화하려는 방안으로 '긴급재정관리제도' 의 도입과 관련한 개정안을 법제화하였다.

경기침체로 인한 세수 부족, 무리한 사업 추진, 지출수요 증대 등의 복합적인 요인으로 지방자치단체 스스로 해결할 수 없는 예외적인 재정위기 상황이 발생할 때 주민서비스의 중단 및 축소를 방지하기 위해 국가와 지방자치단체가 협력하여 재정위기를 신속히 극복하기 위한 예방적 조치의 하나로 긴급재정관리제도를 도입[2]하였으나, 이 제도에 대한 찬성과 반대 의견이 여전히 존재하고 있다. 찬성론의 입장은 현재 운용 중인 지방재정위기관리시스템과 더불어 보다 강화된 기준을 도입하여 지방자치단체의 재정책임성을 확보하고자 하는 데 중점을 두고 있다. 반면, 반대론의 입장은 현행 제도로도 자치단체의 재정건전성과 재정계획을 관리할 수 있는 상황에서 도입되는 긴급재정관리제도로 지방자치의 핵심인 재정자주권이 침해당하고 이로 인해 지방자치의 본질이 훼손된다는 태도이다.

이처럼 양자 간의 의견대립이 존재하는 가운데, 서울시의 측면에서 봤을 때 긴급재정관리제도의 도입이 서울시에 즉각적인 영향을 미칠 것으로 전망되지는 않으나 전국 지방자치단체의 재정분권 강화와 자율성 추진에는 악영향을 미칠 것으로 보인다. 이는 향후 대내외적 재정여건 변화에 따라 서울시의 재정위기관리 체계에도 영향을 미칠 수 있는 사안이라고 판단된다.

이 연구의 목적은 서울시의 재정여건 검토를 중심으로 지방재정의 자율성 강화와 동시에 지방재정위기 방지를 위한 통합적 대응체계를 모색하고 정부가 추진하는 긴급재정관리제도의 쟁점에 대한 검토와 지방재정위기관리체계의 개선 방향을 제시하는 데 있다.

Ⅱ. 지방자치단체의 재정위기관리체계

1. 재정위기의 개념 및 원인

일반적으로 재정위기(fiscal crisis)는 일정한 공공서비스 수준 아래서 수입과 지출의 불균형에서 발생하는 현금흐름의 부족 상황을 의미한다(신정규, 2018). 재정위기는 근본적인 재원 부족이나 지방자치단체의 방만한 재정운영으로 발생하며, 기본적으로 공급해야 할 공공서비스가 지역주민에게 제공되지 못하여 지방정부의 기능이 발휘되지 못할 우려가 큰 상태로 이해된다(서정섭 외, 2014a). 재정위기를 설명하기 위해서는 재정위기에 대한 개념적 의미 및 그 기준의 이해가 필요하다. 미국의 경우 재정위기는 재정압박, 재정위기, 재정파산의 세 가지 범주로 구분되어 설명된다(전상경, 2011).

---

1) 안전행정부, 2014, 「2014년도 주요 업무계획」.
2) 지방재정법 제60조의 3부터 제60조의 9에 규정되어 있으며, 2015년 12월 29일에 신설됨.

먼저 재정압박이란 재원조달과 공공서비스 기능이 취약한 상태로서 ① 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하거나, ② 현재의 조세 부담으로써 낮은 서비스를 공급하거나 일정한 공공서비스의 유지를 위해 높은 조세 부담을 하는 상태로 정의된다. 재정위기는 재정압박의 상황이 지속하여 어느 시점부터 공무원 임금 지불·채무상환·계약이행 등과 같은 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 상태를 말한다. 마지막으로 재정파산은 채무상환의 불이행상태로서, 상위정부 또는 중앙정부가 개입하지 않으면 안 될 정도로 지방정부의 자구노력으로는 회복할 수 없는 재정 상황을 의미한다(전상경, 2011).

지방재정의 위기는 국가별·지역별로 다르게 나타나고 그 요인 역시 지방자치단체가 처한 여러 여건과 배경에 따라 복합적으로 작용한다(권형신 외, 2006; 라휘문, 2014). 〈표 1〉에 제시되듯이 정치·경제·기술 및 행정적 측면에서 내·외부 요인에 의해 재정위기가 발생하게 된다. 외부적 요인으로는 경제적 충격, 세입·세출 기능의 불균형 및 중앙-지방 간 재정관계에 영향을 받게 된다(양지숙, 2014). 내부적으로는 지방자치단체 혹은 지방자치단체장의 방만한 재정운용으로 인한 비효율을 지적할 수 있다.

〈표 1〉 재정위기단체 지정기준(지방재정법 시행령 제65조2)

유형	내부적 요인	외부적 요인
정치·사회적 원인	○ 주민 욕구의 분출 ○ 조세저항의 증대 ○ 정치적·대중적 재정 운용 ○ 내적 통제기능의 약화	○ 기능 이양과 재원 배분의 불일치 ○ 조세법률주의의 엄격한 시행 ○ 세원 배분에 대한 갈등, 조세 경쟁 ○ 경비 부담 상의 갈등 ○ 중앙정부의 조정기능 약화
경제적 원인	○ 취약한 과세기반 및 지역경제 ○ 중산층의 역외이전 ○ 지역경제의 환류 기능 미흡	○ 국가 경제의 위축 ○ 부동산 시장의 위축
기술적·행정적 원인	○ 전문성 및 재무정보의 부족 ○ 재정진단 시스템의 미비 ○ 조세징수 노력의 부족 ○ 세무행정 조직상의 불합리성 ○ 예산 운용의 비효율성	○ 기술·행정지원 미흡

출처: 조기현·신두섭(2008)

2. 지방재정관리제도 체계

1) 지방재정관리제도 유형

지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여, 「지방자치법」과 「지방재정법」 등에 지방재정관리제도를 규정하고 있으며, 예산편성에서 예산집행 및 결산단계에 이르기까지 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 지방채발행제도, 재정분석진단제도, 재정위기관리

제도 등 다양한 유형의 제도들이 존재한다(양지숙, 2015; 서정섭 외, 2014b). 2015년도부터는 지방재정의 건전성 유지를 위해 지방재정영향평가제도, 재정건전성관리계획 수립, 부채관리관 운영 등의 제도가 도입되어 운영되고 있다. 지방재정관리제도의 체계를 예산편성단계와 예산집행 및 결산단계로 구분하면 다음과 같다.

〈표 2〉 지방재정관리제도 체계

구분	지방재정관리제도	법적 근거
예산편성단계	중기지방재정계획제도	지방재정법 제33조
	투융자심사제도	지방재정법 제37조
	지방비부담협의제도	지방재정법 제22조, 제23조, 제26조
	지방채발행 승인제도	지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조
	사업예산제도	지방재정법 제5조
예산집행 및 결산단계	복식부기 회계제도	지방재정법 제53조
	지방재정분석·진단제도	지방재정법 제54~57조
	지방재정인센티브 및 교부세 감액제도	지방교부세법
	지방재정 상황 주민공개	지방재정법 제60조
	재정위기 사전경보시스템	지방재정법 제55조

자료: 라휘문(2014)

이러한 지방재정관리제도 중에서 대표적인 것으로는 중기지방재정계획, 투·융자심사제도, 지방채발행 승인제도, 복식부기 회계제도, 지방재정분석 진단제도 등이 있다. 이러한 제도들의 목적은 지방자치단체가 계획적인 재정운영을 달성할 수 있도록 지방재정의 효율성을 점검하고 평가하는 장치라고 할 수 있다. 이들을 통해 점검하는 과정에서 발생하는 지방재정의 위기 상황을 진단하고 관리할 방안이 필요하다. 과거 2010년도의 성남시 모라토리엄 선언[3] 이후 이와 관련한 재정위기에 대한 인식이 확산되면서, 당시 안전행정부는 지방재정의 '위기'에 초점을 맞추어 2012년을 기준으로 재정위기 사전경보시스템을 도입하게 된다. 더 구체적인 내용은 다음과 같다.

3) 2010년 7월 12일 성남시는 판교특별회계 일반회계전입금 5,400억 원과 청사부지 미지급금 1,152억 원 등 6,552억 원의 비공식 부채로 인해 모라토리엄을 선언하였다. 이후 시는 2011년부터 2013년까지 총 1,248억 원의 지방채를 발행해 남한산성 순환도로, 성남-장호원 간 도로와 같은 SOC 사업 등에 투자하고, 이들 사업의 재원으로 판교특별회계 전입금을 상환했다. 이로 인해 2012년 말 성남시 채무 잔액은 1,194억 원, 예산대비 채무비율은 5.27%까지 일시 상승하기도 했다. 2016년 12월 기준으로 성남시는 모라토리엄 선언 이후 발생한 채무액 878억 원을 제외하고도 4,120억 원을 현금으로 순수 상환했다. 성남시의 현재 채무비율은 2015년 말 4.22%보다 약 1%p 낮아진 3.25%를 기록하고 있다(뉴스1 2016년 12월 30일 신문기사, '성남시 재정, '모라토리엄 졸업' 3년 만에 '압도적'↑').

2) 재정위기 사전경보시스템

행정안전부에서 운영하는 재정위기 사전경보시스템은 지방자치단체의 주요 재정지표를 모니터링하여 자치단체의 재정위기를 사전에 예측하고, 선제적으로 대응하기 위한 제도이다.[4] 여기에서는 지방자치단체의 재정위험 수준을 판단하기 위하여 재정지표를 주기적으로 점검하고 필요한 경우 추가로 자료를 검토한다. 행정안전부는 2011년 9월 6일 지방재정법 시행령을 개정하여 재정위기단체의 지정기준 및 절차 등(제65조의 2), 재정건전화계획의 제출 시기 등(제65조의 3), 재정투자사업 예산편성 제한(제65조의 4)의 규정을 신설하여 실질적인 재정위기관리제도를 도입하고 2012년부터 운영하고 있다(서정섭 외, 2014b).

현행 재정위기 사전경보시스템은 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 지방공기업의 5개 영역의 관점에서 총 7개의 지표를 활용하고 있다. 모니터링의 주기는 분기별로 시행하고 있으며, 분기별 모니터링에서 통합재정수지적자비율과 지방채상환비율, 공기업부채비율의 3개 지표는 전년 말 결산을 기준으로 지표 값이 산출되어 고정되어 있으며, 예산대비 채무비율과 지방세징수액 현황, 금고잔액현황 지표는 지방세징수, 지방채발행, 추가경정예산 등으로 인해 지표 값이 변동된다(서정섭 외, 2014b).

〈표 3〉 재정위기단체 지정기준(지방재정법 시행령 제65조2)

관점	재정지표	주의수준	심각수준
재정수지	통합재정수지적자비율	25% 초과	30% 초과
채무관리	예산대비 채무비율	25% 초과	40% 초과
	채무상환비 비율	12% 초과	17% 초과
세입관리	지방세징수액 현황	50% 미만	0% 미만
자금관리	금고잔액 현황	20% 미만	10% 미만
공기업	공기업 부채비율	순자산의 4배 초과	순자산의 6배 초과
	개별공기업 부채비율	순자산의 4배 초과	순자산의 6배 초과

출처: 지방재정법시행령 제65조의2(재정위기단체의 지정·해제의 기준 및 절차 등)

지방재정위기관리위원회에서 세입전망, 가용재원 규모, 채무상환 능력, 공기업 부채 등을 중심으로 재정건전성에 대해 심층진단을 수행한다. 이때 지방재정위기관리위원회는 기획재정부, 행정안전부, 국무조정실 등 대통령령으로 정하는 관계행정기관의 차관과 민간전문가 등이 포함된 15명 이내의 위원으로 구성되며, 재정분석 및 재정진단, 재정위기단체의 지정 및 해제, 재정위기단체의 재정건전화계획 승인, 재정건전화계획 수립 및 이행결과가 현저히 부진한 지방자치단체에 대한 불이익을 부여하는 심의가 이루어진다.

행정안전부 장관은 재정위기단체 지정기준에 해당하는 지방자치단체의 경우 지방재정위기

---

4) 지방 재정위기 사전경보시스템 운영규정 제2조(정의)

관리위원회의 심의를 거쳐 주의등급 단체로 지정하고, 재정건전화계획 수립을 지도·권고하게 된다. 재정위기단체의 재정건전화계획 이행이 부진한 경우 행정안전부 장관은 교부세를 감액하는 등 재정상 불이익을 부여할 수 있으며, 재정건전화계획을 충실히 이행한 경우에는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다(양지선, 2015).

현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영기준에 근거하여 재정위기 진행 정도를 분류해 보면 채무 과다, 세입결손, 재정수지 악화 등의 이유로 재정압박이 일정수준 진행된 단계는 '주의' 단계, '주의' 단계보다 재정압박 수준이 높아지고 지속하여 장기화 가능성이 있는 경우를 '심각' 단계로 분류하고 있으며, 지급불능으로 재정책임을 수행하지 못한 민간기업의 파산과 같은 상태는 가정하지 않고 있다(서정섭, 2014b). 현재 우리나라에서 채택하고 있는 재정위기단체(주의·심각)는 재정압박이 상당하나, 세출 및 채무조정을 통해 자치단체 자력으로 정상화가 가능한 경우라고 볼 수 있다. 그 심각도에 따라 분류된 기준을 도식화하면 다음과 같다.

〈표 4〉 지방자치단체 재정위기 진행 과정상 긴급재정관리단체의 특징

주의단체	재정위기(심각) 단체	긴급재정관리단체	파산단체 (우리나라는 해당 안 됨)
재정압박 (financial stress)	재정위기 (financial emergency)	채무 불이행 (default)	재정파산 (bankruptcy)
채무 과다, 세입결손 등 → 신규사업 축소	재정압박 지속 → 기존사업 축소	○ 재정위기 장기간 악화 ○ 주요경비 일정 기간 이상 지급불가 ○ 외생적 충격(세입감소, 복지지출 급증 등) → 주민서비스 차질 없는 제공 및 채무상환 이행 곤란	재정기능 정지 → 사법적 파산

자료: 서정섭 외(2014)

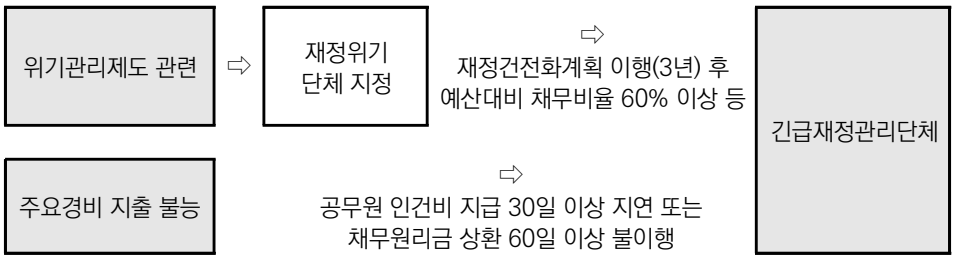
3. 긴급재정관리제도의 주요 내용

1) 긴급재정관리단체의 지정 및 해제

자치단체의 요청 혹은 행정안전부가 재정위기 사전경보시스템을 통해 분기별 모니터링 후 긴급재정관리위원회 심의(확인심사)를 거쳐 지정된다. 지방재정법 제55조의 2[5]에 따라 재정위

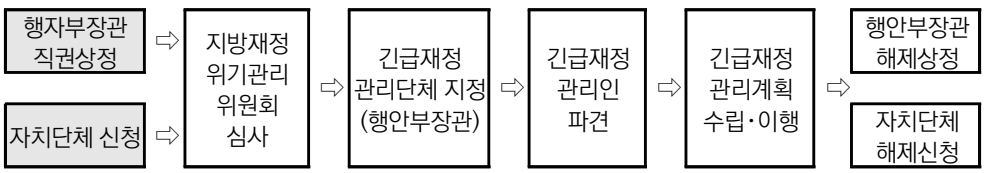
[5] 제55조의2(재정위기단체의 지정 및 해제) ① 행정안전부장관은 제55조 제1항 및 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 제56조에 따른 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있다. 〈개정 2013.3.23., 2014.5.28., 2014.11.19.〉
② 행정안전부장관은 제1항에 따라 지정된 재정위기단체의 지정사유가 해소된 경우에는 제56조에 따른 지방재정위기관리위원회의의 심의를 거쳐 그 지정을 해제할 수 있다. 〈신설 2014.5.28., 2014.11.19.〉
③ 재정위기단체의 지정 및 해제의 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다. 〈개정 2014.5.28.〉

기단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 재정지표가 재정위기단체 지정 시점 대비 50% 이상 악화되면 긴급재정관리단체로 지정된다. 즉, 긴급재정관리단체는「지방재정법」에서 정한 긴급재정관리단체 지정요건[6] 외에도 재정위기단체가 재정건전화 계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 예산대비 채무비율 60% 이상, 통합재정수지적자비율 45% 이상 등 지표가 악화된 경우를 의미한다.



〈그림 2〉 긴급재정관리단체 지정요건

이후 지방재정법 제60조의 4에 따라 긴급재정관리인의 선임 및 파견이 이루어지게 된다. 긴급재정관리인으로 공무원이 파견될 경우 고위공무원으로 하고, 민간전문가가 파견될 경우 보수는 지방재정위기관리위원회에서 결정하며, 파견 기간은 1년으로 하되 필요하면 연장할 수 있다. 긴급재정관리인은 긴급재정관리계획안[7]의 작성 및 검토, 긴급재정관리계획의 이행상황에 대한 점검 및 보고·자료제출 요구, 그 외에 긴급재정관리단체의 재정위기 극복을 위해 필요한 업무를 수행하게 된다. 또한, 긴급재정관리제도의 효율적 운영과 지방자치단체·전문가의 폭넓은 의견 수렴을 위해 행정안전부 고위공무원, 지방 4대 협의체 추천위원, 전문가로 구성된 지방재정위기관리실무위원회를 운영하도록 하고 있다.



〈그림 3〉 긴급재정관리단체 지정·신청 및 해제 절차

6) 인건비를 30일 이상 지급하지 못하거나 채무상환을 60일 이상 이행하지 못한 경우

7) 지방재정법 제60조의 5(긴급재정관리계획의 수립)에 의해 긴급재정관리단체의 채무상환 감축 계획, 경상비 및 사업비 등의 세출 구조조정 계획, 긴급재정관리단체의 수입 증대 계획을 수립하도록 하고 있으며, 긴급재정관리계획에 의하지 아니하고는 일정 금액(시·도 20억 원, 시·군·구 10억 원) 이상 신규투자사업이 제한된다.

2) 긴급재정관리단체 지정 효과

긴급재정관리단체로 지정된 지방자치단체의 예산 운용은 긴급재정관리단체 지정 전에는 기존의 예산편성 기준에 따라 진행되지만, 재정악화로 인해 긴급재정관리단체로 지정된 이후에는 긴급재정관리계획을 따르게 되고, 긴급재정관리인의 검토가 수반된다. 동시에 재정 의무에서도 일정규모 이상의 재정투자사업은 불가능하게 된다. 재정위기 상황을 벗어나기 위해 지방자치단체는 여러 제약조건을 수용하여 재정관리단체라는 꼬리표를 떼기 위한 다양한 노력을 해야 한다.

지정 前		지정 後
■ 지자체장이 편성 ■ 지방의회에 제출	예산	■ 지자체장이 긴급재정관리계획에 따라 편성 ■ 지자체장이 편성 → 긴급재정관리인의 검토 → 지방의회 및 행자부장관에 제출 ■ 지방의회는 15일 이내에 의결
■ 행자부장관이 통보하는 지방채 발행 한도액 이내에서 발행 ■ 일정규모 이상 사업은 투자심사 필요	재정 의무	■ 긴급재정관리계획 외의 지방채발행, 채무보증, 일시차입, 채무 부담행위 불가능 ■ 긴급재정관리계획에 의하지 않은 일정규모 이상의 재정투자사업 불가
-	이행	■ 관리계획 이행상황, 평가결과 연 2회 이상 공개 ■ 관리계획 이행 부진 시 재정상 불이익
-	국가 지원	■ 국가는 행정적·재정적 사항 지원

자료: 행정안전부 보도자료(2015. 7. 22)

〈그림 4〉 긴급재정관리단체 지정 효과

Ⅲ. 긴급관리제도의 주요 쟁점

긴급재정관리제도는 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체 모두가 지방재정의 건전성을 확보하고 더 나은 재정여건을 마련한다는 차원의 제도라는 것에 그 뜻을 같이한다고 볼 수 있다. 하지만 긴급재정관리제도의 세부내용에서 다소 견해의 차이를 보인다. 가장 큰 견해차는 이러한 재정관리제도를 통해 재정위기라는 측면을 강조하면서 지방재정을 관리하고 이를 통해 지방자치단체의 자치권을 통제할 수 있는 여지가 존재한다는 지방자치단체의 입장과 재정위기 상황에 놓인 자치단체에 대한 관리를 통해 지방재정의 책임성과 건전성을 강화하려는 중앙정부의 입장이 대립하고 있다. 긴급재정관리제도와 관련한 보다 구체적인 쟁점에 대해 살펴보면

다음과 같다.

1. 국고보조금의 감소로 인한 재정위기 발생 시 책임 소재

중앙정부의 사무이양에 따른 지방자치단체 사무의 증가와 더불어 의존재원에 대한 의존도가 지속해서 증가하고 있다. 국고보조사업의 예산대비 비중이 2012년 34.8%에서 2015년 37.2%로 증가한 것을 알 수 있다. 2017년에는 33.7%로 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 예산대비 국고보조사업 비중

(단위: 조 원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방예산	141.0 (0.8%↑)	151.1 (7.1%↑)	156.9 (3.8%↑)	163.6 (4.3%↑)	173.3 (5.9%↑)	184.5 (6.4%↑)	193.1 (4.6%↑)
국고보조사업 (예산대비 비중)	48.6 (34.5)	52.6 (34.8)	56.7 (36.1)	61.0 (37.2)	64.4 (37.2)	67.1 (36.3)	65.2 (33.7)
국비 (국고보조사업 대비 비중)	30.1 (61.9)	32.1 (60.9)	34.0 (60.0)	37.7 (61.8)	41.4 (64.0)	42.8 (63.7)	43.5 (66.7)
지방비 (국고보조사업 대비 비중)	18.5 (38.1)	20.6 (39.1)	22.7 (40.0)	23.3 (38.2)	23.0 (36.0)	24.2 (36.3)	21.7 (33.3)
전년 대비 지방비 증가율	-	11.4	10.2	2.6	-1.3	5.2	-10.3

자료: 행정안전부, 지방자치단체 연도별 통합재정개요(상)

서울시도 국고보조사업의 비중이 13.1%에서 26.0%로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 더불어 대응지방비 역시 46.6%에서 49.6%로 증가하고 있다.

〈표 6〉 서울시 국고보조사업 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016	2017
서울시 예산	20,585	21,782	23,506	24,413	25,518	25,914	25,505
국고보조사업 (예산대비 비중)	2,671 (13.1)	3,107 (14.3)	3,928 (16.7)	5,790 (23.7)	6,642 (26.0)	6,447 (-2.9)	7,011 (8.7)
국비	1,427 (53.4)	1,558 (50.1)	1,878 (47.8)	2,793 (48.2)	3,348 (50.4)	3,809 (59.0)	4,295 (61.2)
지방비	1,243 (46.6)	1,549 (49.9)	2,050 (52.2)	2,996 (51.8)	3,294 (49.6)	2,638 (41.0)	2,716 (38.8)
전년 대비 지방비 증가율	-	24.6	32.3	46.1	9.9	-19.9	2.9

자료: 행정안전부, 지방자치단체 연도별 통합재정개요(하)

이처럼 지방자치단체 대부분이 정부의 국고보조금에 대한 의존도가 높아지고 있는 상황에서 급작스러운 국가재정 악화로 국고보조금이 감소하여 자치단체에 재정위기가 발생한다면 이를 과연 지방자치단체의 책임으로 돌릴 수 있는지를 생각해 봐야 할 것이다. 정부는 긴급재정관리 제도의 도입에 있어서 지방의 재정 상황에 대한 충분한 검토와 고민을 거친 후에 시행했어야 할 것이며 미래에 발생할지도 모를 재정위기 발생원인의 책임소재에 대한 검토도 사전에 이루어졌어야 한다고 생각된다.

2. 중앙-지방의 매칭사업으로 인해 지방자치단체의 재정건전성이 훼손될 경우의 책임소재

국가의 복지사업 확대가 주로 사회복지 국고보조사업을 통해 추진되고 있는 것을 고려했을 때, 지방세출에 있어서 사회복지사업예산의 확대는 대응지방비의 증가와 더불어 지방재정의 중앙에 대한 의존성을 높이는 원인이 될 수 있다. 이것이 자치단체에 재정압박의 요인으로 작용하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 지방자치단체의 지방예산 대비 사회복지 분야 예산을 살펴보면 이 역시도 지속적으로 증가하면서 자치단체에 부담을 주는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 지방예산과 사회복지 예산순계(일반+특별회계)

(단위: 조 원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
지방예산	141 (0.8% ↑)	151.1 (7.1% ↑)	156.9 (3.8% ↑)	163.6 (4.3% ↑)	173.3 (5.9% ↑)	-
사회복지 예산	28.5 (20.2)	30.9 (20.4)	35.0 (22.3)	40.1 (24.5)	44.1 (25.4)	-
국비	15.0 (52.6)	15.9 (51.5)	18.1 (51.7)	21.8 (54.4)	24.8 (56.2)	-
지방비	13.5 (47.4)	15.0 (48.5)	16.9 (48.3)	18.3 (45.6)	19.3 (43.8)	-
전년 대비 지방비 증가	-	1.5	1.9	1.4	1.0	1.45

자료: 행정안전부, 지방자치단체 연도별 통합재정개요(상)

〈표 8〉 서울시 사회복지 분야 국고보조금 현황

(단위: 천 원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
사회복지비 비율	23.1	26.4	29.2	31.8	34.3
복지 분야 국고보조사업	2,051,186,963	2,424,345,876	3,348,177,388	3,786,926,669	4,423,403,504
국비	1,185,898,362 (57.8)	1,290,062,463 (53.2)	1,604,506,270 (47.9)	2,067,972,683 (54.6)	2,557,722,056 (57.8)
지방비	865,288,601 (42.2)	1,134,283,413 (46.8)	1,743,671,118 (52.1)	1,718,953,986 (45.4)	1,865,681,448 (42.2)
전년 대비 복지 분야 지방비 증가율	-	31.1	53.7	-1.4	8.5

자료: 서울특별시 각 회계연도 결산서 참조

국가의 필요로 시행되는 지역 정책사업들이 대부분 중앙-지방의 매칭사업으로 추진되는 바 이러한 정책사업들로 인해 대응지방비가 증가하여 지방자치단체의 재정건전성이 훼손될 경우 국가가 과연 책임을 질 것인가에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 여기서 대응지방비의 증가에 따른 재정압박 상승의 원인이 어디에서 기인하는가를 검토할 필요가 있을 것이다. 지방자치단체의 전체 예산에서 사회복지비가 지속해서 증가하는 가운데 이러한 국고보조사업의 정부 간 부담 조정이 필요하다.

3. 헌법과 지방자치법에 보장된 자치단체의 권한 제한의 타당성 여부

헌법 제8장에서는 지방자치를 추상적으로 규정하고 있고, 구체적인 내용에 관해서는 법률에 위임하고 있다.

〈표 9〉 지방자치 관련 법 조항

구분	내용
헌법 제8장 (지방자치)	제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
	제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.
지방자치법 제127조 (예산의 편성 및 의결)	① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다. ③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다. ④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

헌법이 보장하는 지방자치는 “일정한 지역의 주민들이 자치단체를 구성하여 그 지역의 공공문제를 자신의 부담으로 스스로 또는 그 대표자를 통해 처리하는 것”을 의미한다(금재덕, 2015). 이는 구체적으로 자치입법권 / 자치행정(조직)권 / 자치재정권으로 구분된다.

지역주민의 직접선거로 선출된 지방자치단체의 장 및 지방의회는 지방자치법 제127조에 따라 예산의 편성과 의결 권한이 부여되어 있는데, 지방재정법에 따라 지방자치법상 보장된 권한을 제한하는 것이 논리적, 법률적으로 타당한가 하는 점이다. 지방자치법 제127조와 지방재정법 제60조의 4, 제60조의 5에서 제시하고 있는 긴급재정관리인의 선임 및 파견과 긴급재정관리계획의 수립이 충돌한다고 판단된다. 긴급재정관리인을 통한 긴급재정관리계획의 수립이 지방자치단체의 고유권한인 예산편성과 의결권을 침해하는가를 검토해볼 필요가 있다. 자치권과 관련해서는 현재 시점에서 헌법에 규정된 자치권의 해석이 이루어져야 한다는 점과 중앙-지방 간 재정관계를 종합적으로 고려해 실질적 재정분권을 고려해야 한다는 의견이 존재하고 있다.

4. 재정관리단체 발생 시 지원기준의 불명확성으로 인해 발생하는 문제

지방재정법 제60조의 9(국가 등의 지원)에서는 “① 국가는 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 행정적·재정적 사항을 지원할 수 있다.”, “② 긴급재정관리단체가 아닌 지방자치단체는 공무원 파견 등 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 사항을 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있다. ‘행정적·재정적 사항을 지원할 수 있다’고 규정한 부분은 구체적으로 어떠한 지원이 이루어지는가에 대한 모호성이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 모호성 때문에 실제 지방재정 위기단체에 제도의 실효성이 어느 정도 미치게 될 것인가를 알기 어렵다. 이러한 모호성을 통해 중앙정부의 과도한 간섭이 이루어질 개연성이 있다고 판단된다.

5. 강화된 재정위기 사전경보시스템의 실효성 여부

앞의 재정위기 사전경보시스템에서 언급하고 있는 진단지표와 더불어 다양한 재정관리제도가 이미 운용되고 있는 가운데 더 강화된 제도를 도입하는 것이 과연 실효성이 있는가 하는 문제이다.

〈표 10〉 지방재정관리제도 현황

사전관리	예산집행	사후관리	기타
① 중기지방재정계획	① 예산편성의 주민참여 및 공개 확대	① 지방재정분석·진단	① 복식부기회계제도
② 투융자심사	② 지방재정 조기 집행	② 지방교부세의 인센티브 및 감액	② 지방통합재정분석제도
③ 지방채발행 총액한도제	③ 지방계약 지도		③ 지방재정상황 공개제도
④ 지방예산편성기준	④ 지방금고 운용 지도		④ 지방재정위기 사전경보시스템
⑤ 지방비부담 관련 법령 및 국고보조 예산협의	⑤ 지방기금 운용 지도		

자료: 정재진(2015)

재정위기 '주의' 지방자치단체의 경우 2015년 기준으로 예산대비 채무비율이 높은 부산(28.1%), 대구(28.8%), 인천(39.9%), 태백(34.4%) 등이 지정된 바 있다. 이러한 '주의' 지정으로 인해 직접적인 제재는 없으나, 지역의 이미지 훼손과 투자유치의 타격과 같은 불리한 요인으로 작용하게 된다(황규선, 2015).

부정적 이미지가 강한 재정위기 사전경보시스템이 더욱 강화된다는 것에 대해 자치단체는 불만을 가질 수밖에 없다. 즉, 기존의 사전경보시스템에서는 위기단체로 지정되어도 재정상의 불이익만 받게 되고 정부의 실질적 지원은 없어 제도의 실효성이 의심되고 있다. 이러한 상황에서 과연 긴급재정관리제도의 추가적 시행이 지방자치단체의 재정위기관리에 얼마나 도움이 될지 의문이 제기되고 있다.

Ⅳ. 재정위기 수준 진단: 서울시 사례

우리나라 지방재정 여건이 전반적으로 어려워지고 있는 상황에서 이러한 긴급재정관리제도가 제시하고 있는 조건 중 서울시는 어느 정도에 위치하고 있으며, 향후의 재정에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가를 통계지표들을 통해 살펴보고자 한다. 단, 이 진단에 사용된 지정기준에서 서울시 및 자치구는 해당되지 않는 경우가 많으므로 유효한 결과를 가져오는 대표적인 지표로서 예산대비 채무비율, 서울시 개별공기업 부채비율을 활용하였음을 밝힌다.

1. 예산대비 채무비율

예산대비 채무비율은 지방자치단체의 예산과 채무의 비율로 구성되며, 재정위기단체 지정기준에서는 25% 초과 시 주의수준으로 40% 초과 시 심각 수준으로 규정하고 있다.

$$\text{예산대비 채무비율} = \frac{\text{지방채무잔액}}{\text{총예산}} \times 100(\%)$$

자료를 조사한 결과 서울시 자치구는 채무비율이 모두 0으로, 예산대비 채무비율 지표는 자치구에 대해 크게 의미가 없다고 판단되어 서울시를 포함한 광역자치단체를 기준으로 비교하여 살펴보았다.

〈표 11〉 광역자치단체 기준 예산대비 채무비율

(단위: 원, %)

자치단체	채무잔액	최종예산액	예산대비채무비율(%)
서울본청	6,292,257,489,010	38,995,900,654,000	16.14
부산본청	2,552,047,076,249	12,826,758,987,000	19.90
대구본청	1,671,868,559,044	8,634,462,535,000	19.36
인천본청	2,048,871,315,000	10,273,476,558,000	19.94
광주본청	943,904,581,000	5,283,243,393,000	17.87
대전본청	596,149,650,000	5,862,377,412,000	10.17
울산본청	680,205,855,000	4,162,609,670,000	16.34
세종본청	126,477,410,000	1,876,799,705,000	6.74
경기본청	2,628,280,670,000	29,279,739,765,000	8.98
강원본청	961,135,745,000	6,704,961,905,000	14.33
충북본청	642,300,818,769	5,152,175,693,000	12.47
충남본청	698,022,265,000	7,170,658,024,000	9.73
전북본청	699,514,281,200	6,773,841,398,000	10.33
전남본청	1,091,546,600,000	8,249,438,960,000	13.23
경북본청	1,342,984,090,000	9,758,893,695,000	13.76
경남본청	396,904,475,000	8,598,342,630,000	4.62
제주본청	351,509,499,986	6,122,943,424,000	5.74

자료: 지방재정365(회계연도: 2018년)

대부분의 광역자치단체가 재정위기단체의 '주의' 수준이라고 할 수 있는 25%에는 미치지 않았지만, 인천광역시와 대구, 부산은 19%대로 채무비율이 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 인천광역시의 경우 과거 영종, 청라, 검단지구 등 인천시의 대규모 부동산 개발과 인천 아시안게임 투입비용 등 과도한 재정지출로 인해 채무비율이 33%에 육박하였으나 지속적인 재무건전화 노력을 통해 많이 개선되었다고 할 수 있다. 대부분의 광역자치단체가 양호한 상태라고 할 수 있지만, 일시적인 사업의 확장이나 여건변화에 따른 재정의 무리한 확장을 경계하고 지속적인 재정의 모니터링이 요구된다 할 것이다.

2. 개별공기업 부채비율

개별공기업의 부채비율은 지방공기업 재정상태표상의 자본과 부채의 비율을 의미하는 것으로서 재정위기단체 주의수준은 순자산의 4배 초과, 심각 수준은 순자산의 6배 초과로 규정하고 있다.

$$\text{개별공기업부채비율} = \frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100(\%)$$

〈표 12〉 서울시 개별공기업 부채비율

(단위: 원, %)

구분	공기업명	부채	자산	자본대비 부채비율
서울본청	서울시설공단	141,582,642,000	170,670,730,000	486.74
서울본청	서울교통공사	5,120,102,351,000	13,242,423,899,000	63.04
서울본청	서울농수산식품공사	200,356,966,000	1,166,242,113,000	20.74
서울본청	서울에너지공사	153,400,493,000	426,938,556,000	56.08
서울본청	서울주택도시공사	14,888,334,229,000	22,798,998,525,000	188.21
종로구	종로구시설관리공단	666,616,062	1,525,478,852	77.62
중구	중구시설관리공단	1,078,655,000	1,828,655,000	143.82
용산구	용산구시설관리공단	763,292,000	1,263,292,000	152.66
성동구	성동구도시관리공단	1,590,583,000	2,190,583,000	265.10
광진구	광진구시설관리공단	443,138,000	843,138,000	110.78
동대문구	동대문구시설관리공단	1,890,054,000	2,690,054,000	236.26
중랑구	중랑구시설관리공단	694,590,250	944,590,250	277.84
성북구	성북구도시관리공단	1,075,421,000	1,475,421,000	268.86
강북구	강북구도시관리공단	521,418,000	781,418,000	200.55
도봉구	도봉구시설관리공단	1,345,688,282	1,845,688,282	269.14
노원구	노원구서비스공단	826,415,000	1,276,415,000	183.65
은평구	은평구시설관리공단	408,223,000	908,223,000	81.64
서대문구	서대문구도시관리공단	579,769,000	1,259,769,000	85.26
마포구	마포구시설관리공단	2,097,824,000	2,897,824,000	262.23
양천구	양천구시설관리공단	895,169,000	1,395,169,000	179.03
강서구	강서구시설관리공단	668,928,000	1,668,928,000	66.89
구로구	구로구시설관리공단	355,402,000	855,402,000	71.08
금천구	금천구시설관리공단	265,356,000	765,356,000	53.07
영등포구	영등포구시설관리공단	929,342,000	2,882,610,000	47.58
동작구	동작구시설관리공단	512,855,000	1,212,855,000	73.27
관악구	관악구시설관리공단	541,133,000	1,241,133,000	77.3
강남구	강남구도시관리공단	683,911,000	1,883,911,000	56.99
송파구	송파구시설관리공단	2,382,478,000	4,999,176,000	91.05
강동구	강동구도시관리공단	1,545,927,000	2,145,927,000	257.65

자료: 지방재정365(회계연도: 2018년)

서울시를 살펴보면 서울시설공단이 486.7%의 부채비율로 심각 수준을 넘어서고 있다고 볼

수 있다. 동대문구와 성북구, 도봉구, 마포구, 강동구의 시설관리공단은 250%대의 부채비율로 재정위기단체의 심각 수준에 근접하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 시설관리공단 대행사업비의 증가와 같은 이유로 인해 발생한다고 할 수 있다. 이처럼 특정 자치구의 부채비율이 일시적인 대규모 사업집행을 위한 부채비율의 증가라고 하면 크게 문제될 것이 없지만, 재정위기단체 지정기준 중 하나인 개별공기업부채에서 위기 수준에 이르는 자치단체가 존재하는바 이에 대한 모니터링이 필요하다고 판단된다.

V. 지방재정위기관리체계의 개선 방향

이상으로 지방재정위기관리체계에 대한 쟁점 사항과 주요 내용을 살펴보았다. 기존의 재정위기 사전경보시스템이 유지되고 있는 상황에서 과연 긴급재정관리제도가 실효성을 갖는가에 대해서는 여전히 의문인 상황이다. 이에 앞에서 논의한 쟁점 사항을 포괄적으로 아우를 수 있는 지방재정위기관리체계의 개선 방향에 대해 논의해보고자 한다.

현재 운용되고 있는 긴급재정관리제도에 대해 직접적인 대안도 가능하지만, 이 연구에서는 더 포괄적인 개선 방향을 제안함으로써 자치재정을 확립하고 더 나은 재정여건을 구현하는 방향으로 살펴보고자 한다.

우선 구조적 측면에서 지방재정의 전반적인 상황을 살펴봄으로써 지방재정이 안고 있는 전반적인 구조의 문제를 개선하여 자치단체의 재정위기 상황을 예방할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 여기에서는 먼저 지속해서 증가하고 있는 복지비와 관련하여 중앙과 지방 간 복지비 분담원칙을 세울 필요가 있다. 또한, 지방재정위기관련 법체계 보완의 측면에서는 현행 긴급재정관리제도를 규정하고 있는 법률에서 문제가 되는 부분들을 보완하고, 긴급재정관리단체에 대한 구체적인 행·재정적 지원과 대규모 사업과 관련한 중앙-지방 간 공동책임성의 확보 차원의 개선이 필요하다. 이러한 법체계를 정비하여 지방자치단체 스스로가 재정위기를 극복할 수 있는 여건을 마련해 주어야 할 것이다.

〈표 13〉 지방재정위기관리체계 개선방안

구분	주요 쟁점	개선방안
지방재정의 구조적 문제 개선	○ 재정위기 발생의 책임 ○ 재정건전성 확보 여부	○ 중앙-지방 간 복지비 분담원칙 확립
지방재정위기 관련 법체계 보완	○ 지방자치단체의 권한 ○ 재정관리단체의 지원기준 ○ 긴급재정관리제도의 실효성	○ 긴급재정관리제도 법률 보완 ○ 긴급재정관리단체에 대한 구체적인 행·재정적 지원 ○ 중앙-지방 간 공동책임성 확보

이러한 대안들에 앞서 무엇보다도 연성예산제약과 같은 문제가 발생하지 않기 위해 지방자치단체 스스로가 재정건전성을 확보하여 재정위기에 빠지지 않는 자세가 요구된다 할 것이다.

1. 중앙정부와 지방자치단체 간 복지비 분담원칙 확립

주요 쟁점에서 언급한 바와 같이 지방자치단체는 재원 없는 사무이양으로 인한 재정압박이 상당히 높아지고 있음을 알 수 있다. 이는 국고보조사업 대부분이 복지사업에 집중된 것과 연관성이 높다. 기능별 지방세출 자료를 보면 사회복지 분야의 지방세출은 지속해서 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 사회환경의 변화에 맞추는 지방재정 역할의 변화과정을 보여준다. 다만 이러한 복지비의 증가추세는 자치단체가 주체적으로 한다기보다는 중앙의 정책변화에 대한 대응으로 지방이 부담하는 것에 기인한다고 할 수 있다.

〈표 14〉 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억 원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
합계	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)	1,635,793 (100.0)	1,732,590 (100.0)	1,845,825 (100.0)
일반 공공행정	119,619 (8.5)	125,034 (8.8)	128,920 (8.5)	128,895 (8.2)	138,381 (8.5)	142,136 (8.2)	154,040 (8.3)
공공질서 및 안전	21,757 (1.5)	23,366 (1.6)	27,653 (1.8)	28,862 (1.8)	26,831 (1.6)	30,438 (1.8)	34,484 (1.9)
교육	81,384 (5.8)	90,143 (6.4)	98,201 (6.4)	100,180 (6.3)	96,849 (5.9)	101,299 (5.8)	106,714 (5.8)
문화 및 관광	77,948 (5.5)	69,872 (4.9)	74,441 (4.9)	78,408 (4.9)	79,981 (4.9)	86,489 (5.0)	90,403 (4.9)
환경보호	149,025 (10.6)	150,305 (10.6)	154,187 (10.2)	157,925 (10.0)	162,636 (9.9)	170,868 (9.9)	181,578 (9.8)
사회복지	265,342 (18.9)	284,632 (20.1)	309,157 (20.4)	349,921 (22.3)	400,832 (24.5)	440,629 (25.4)	466,075 (25.3)
보건	22,250 (1.6)	20,082 (1.4)	20,825 (1.3)	23,323 (1.4)	24,139 (1.5)	26,935 (1.6)	29,122 (1.6)
농림 해양수산	97,236 (6.9)	97,944 (6.9)	104,329 (6.9)	108,898 (6.9)	111.931 (6.8)	114,575 (6.6)	117,648 (6.4)
산업·중소 기업	30,171 (2.1)	30,437 (2.1)	32,514 (2.1)	32,213 (2.0)	30,120 (1.8)	32,439 (1.9)	35,056 (1.9)
수송 및 교통	164,648 (117)	151,118 (10.7)	156,791 (1.03)	154,683 (9.8)	151,833 (9.3)	156,332 (9.0)	164,560 (8.9)
국토 및 지역개발	128,439 (9.1)	116,385 (8.2)	125,744 (8.3)	122,118 (7.7)	114,703 (7.0)	114,570 (6.6)	123,919 (6.7)
과학기술	4,374 (0.3)	3,293 (0.2)	5,149 (0.3)	6,254 (0.3)	6,316 (0.4)	5,426 (0.3)	4,798 (0.3)

자료: 행정안전부, 연도별 지방자치단체 통합재정개요

최근 5년 동안의 복지보조금은 지방세입의 일반재원 증가율보다 높은 10.8%의 증가율을 보

인다. 이는 국고보조에 따른 지방비 매칭에 한계가 발생하고 있으며, 지방자치단체의 세출 구조를 상당히 왜곡하는 구조를 발생시킨다고 할 수 있다. 반면 지방자치단체의 일반재원은 연도별 증감률에서 나타나듯이 불규칙한 모습을 보인다. 복지와 관련한 사업의 증가로 국고보조금은 증가하고 있지만, 이에 따른 지방재정의 상대적 부담은 이러한 구조적 문제로 미루어 볼 때, 그 안정성을 담보하기 어려운 상황이라고 판단된다.

〈표 15〉 최근 5년간 복지보조금 규모와 증감추세

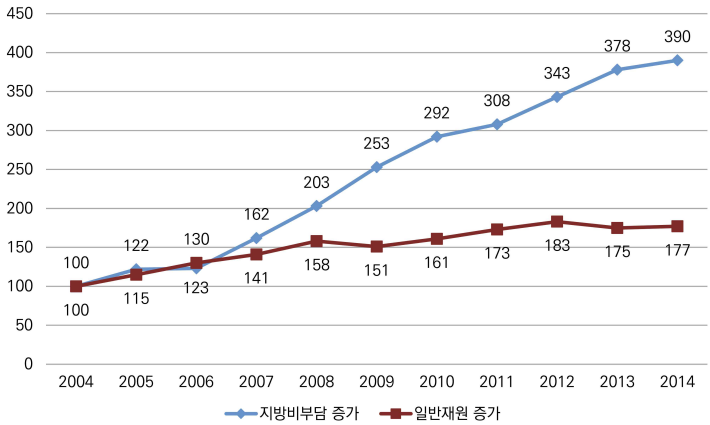
(단위: 조 원, %)

구분	연도	국고보조금	복지보조금	일반재원	지방재정	중앙재정
규모	2011	30.5	15	106.7	141	258.9
	2012	32.1	15.9	115.1	151.1	274.8
	2013	34.3	18.1	118.6	156.9	286.4
	2014	37.7	21.9	106.7	163.6	309.7
	2015	41.2	24.8	111.3	173.3	322.8
전년대비 증감률	2011	3	7.3	1.6	0.8	4
	2012	6.6	5.7	7.3	6.7	5.8
	2013	6.2	12.2	3	3.7	4.1
	2014	10.9	17.4	-11.2	4.1	7.5
	2015	7.1	10.8	4.1	5.6	4.1
	평균	7.1	10.8	1.0	4.2	5.1

주: 1) 지방자치단체 예산은 일반+특별회계 당초예산
2) 중앙정부 예산은 일반+특별회계 결산(기금제외), 2014년 이후는 당초예산
3) 2014년도 일반재원 감소 연도를 제외한 평균 증감률
자료: 행정안전부 지방재정365, 기획재정부 디지털회계시스템

또한, 국고보조사업의 지방비부담에 따른 지방의 사회복지재원 부족 현상이 발생하고 있는데, 이는 지방의 일반재원(지방세+지방교부세) 증가율과 국고보조사업의 지방비부담 증가율[8]에 있어서 2011년 이후 일반재원 증가율은 정체되어 있지만, 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 지속해서 상승하는 데 기인하고 있다.

8) 2015년 기준 국고보조사업비 총액 66.3조 원 중 보건복지부사업의 사업비가 36.2조 원으로 54.6%를 점하며, 국고보조사업 전체 지방비부담 총액 21.2조 원 중 보건복지부 소관 보조사업의 지방비부담이 10.7조 원으로 50.7%를 점유하고 있다.



출처: 행정안전부, 연도별 지방자치단체 통합재정개요

〈그림 5〉 지방비부담 증가율 대 일반재원 증가율 비교

중앙과 지방의 복지재정과 관련하여 이러한 구조적 한계점은 지방자치단체가 재정을 건실하게 운용해 나가는 데 방해요인으로 작용하고 있으며, 이는 재정압박으로 이어지면서 재정여건이 악화해 가는 악순환의 고리를 형성하는 요인으로 작용한다고 할 수 있다.

이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 영유아 보육사업이나 기초연금지급이 지방재정의 심각한 요인으로 작용하는바 국고보조사업의 정부 부담을 일차적으로 상향 조정할 필요가 있을 것이다. 또한, 사회복지지출의 확대에 대해 더 실효성 있는 대응을 하기 위해서는 소요재원의 안정적 확보가 필요하다. 이를 위해 여러 세원에 과세하는 방식을 통해 운용할 수 있는 지방복지세를 신설하는 것도 필요할 것으로 판단된다.

2. 긴급재정관리제도의 법체계 보완

지방재정위기관리체계 관련 법 체계를 보완함으로써 위기관리제도를 개선하고 지방의 재정건전성을 확보할 수 있을 것이다. 여기에서는 긴급재정관리제도와 관련한 지방재정법상의 문제조항을 검토해보고, 재정위기에 대한 중앙-지방자치단체 간 공동책임성 확보를 제시하고자 한다.

1) 지방자치단체와 긴급재정관리인과의 협의를 통한 긴급재정관리계획 추진

긴급재정관리제도가 도입된 현시점에서 이 제도가 지방자치단체의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 작동할 수 있도록 법률적 사안들을 점검할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체 스스로가 재정위기를 극복해 나갈 수 있도록 긴급재정관리인의 역할을 제한할 필요가 있다고 판단된다. 다음과 같이 관련 조항의 개정사항을 제시하였다.

〈표 16〉 지방재정법 및 시행령 일부 개정 신구대조표

영역	개정 전	개정 후
지방재정법 제60조의4 (긴급재정 관리인의 선임 및 파견)	① 행정안전부장관은 국가기관 소속 공무원 또는 재정관리에 관한 업무 지식과 경험이 풍부한 사람을 긴급재정관리인으로 선임하여 긴급재정관리단체에 파견하여야 한다.	① 행정안전부장관은 **긴급재정관리단체의 장과 지방의회와의 협의**를 통해 국가기관 소속 공무원 또는 재정관리에 관한 업무 지식과 경험이 풍부한 사람을 긴급재정관리인으로 선임하여 긴급재정관리단체에 파견하여야 한다.
지방재정법 제60조의5 (긴급재정관리 계획의 수립)	① 긴급재정관리단체의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 긴급재정관리계획안을 작성하여 긴급재정관리인의 검토를 받아 지방의회의 의결을 거친 후 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 긴급재정관리단체의 장은 직접 긴급재정관리계획안을 작성하는 것이 적절하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 긴급재정관리인으로 하여금 긴급재정관리계획안을 작성하게 하여야 한다.	① 긴급재정관리단체의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 긴급재정관리계획안을 작성하여 **긴급재정관리인과의 협의 하에** 지방의회의 의결을 거친 후 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 긴급재정관리단체의 장은 직접 긴급재정관리계획안을 작성하는 것이 적절하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 긴급재정관리인으로 하여금 긴급재정관리계획안을 작성하게 하여야 한다.
지방재정법 시행령 제70조 (긴급재정 관리인의 파견 등)	④ 긴급재정관리인의 파견기간은 파견된 날부터 1년으로 하되, 법 제60조의5에 따른 긴급재정관리계획의 이행기간 및 이행상황 등을 고려하여 연장할 수 있다. 이 경우 긴급재정관리인의 파견기간 연장 여부 및 연장기간은 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 결정한다.	④ 긴급재정관리인의 파견기간은 파견된 날부터 1년으로 하되, 법 제60조의5에 따른 긴급재정관리계획의 이행기간 및 이행상황 등을 고려하여 연장할 수 있다. 이 경우 긴급재정관리인의 파견기간 연장 여부 및 연장기간은 지방재정위기관리위원회의 심의와 **지방자치단체의 장과의 협의를 거쳐** 행정안전부장관이 결정한다.

먼저 지방재정법 제60조의 4(긴급재정관리인의 선임 및 파견)와 관련하여 선임 과정에서 지방자치단체와 협의를 통해 선임할 수 있도록 해야 하고, 지방재정법 제60조의5(긴급재정관리계획의 수립)에서 '긴급재정관리인의 검토를 받아' 작성하는 긴급재정관리계획에 대해 검토보다는 자치단체와 서로 협력하는 방향으로 협의하는 과정을 거치도록 하는 내용으로 개정이 이루어져야 할 것을 제안한다. 이는 긴급재정관리인을 파견할 때 일방적으로 파견하여 해당 지역의 여건들을 고려하지 않은 채 긴급재정관리계획을 이행하는 행태를 방지하고자 하는 목적에서이다. 또한, 지방재정법시행령 제70조(긴급재정관리인의 파견 등)에서 제시하고 있는 긴급재정관리계획의 이행과 관련하여 지방재정위기관리위원회의 심의와 더불어 지방자치단체장도 함께 협의하는 자리를 마련해 이행상황과 관련하여 중앙과 지방이 함께 추진해 나갈 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다.

이러한 개정의 주요 방향은 중앙의 지방재정통제를 위한 기제로 작용할 수 있는 긴급재정관리인의 역할과 관계를 보다 지방자치단체가 주체적으로 할 수 있는 방향으로 재구성함으로써 지방자치의 본질을 훼손하지 않는 방향으로의 이행이라고 할 수 있다.

2) 긴급재정관리단체에 대한 구체적인 행·재정적 지원

지방재정법 제60의 9(국가 등의 지원)에서는 "① 국가는 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 행정적·재정적 사항을 지원할 수 있다.", "② 긴급재정관리단체가 아닌 지방자치단체는 공무원 파견 등 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 사항을 지원할 수 있다."라는 규정을 두고 있다. 이 조항에서는 긴급재정관리단체에 구체적으로 어떠한 지원을 어떻게 할 것인가에 대해 명확하게 규정하고 있지 않아서 제도적 혼란이 발생할 수 있고, 동시에 제도의 실효성에도 의문을 가질 수밖에 없다고 판단된다. 이를 예방하기 위해 지원과 관련하여 더 구체적인 사항을 지방재정법 및 지방재정법시행령에 명시할 필요가 있을 것이다.

이에 행·재정적 지원사항으로는 우선 주민복지와 관련하여 사회적 안전망이 제대로 작동할 수 있도록 관련 보조금을 유지할 필요가 있다. 이는 인간의 기본적 인권을 보장하고 정부 차원에서 해줄 수 있는 최소한의 복지를 유지할 필요가 있다는 의미이며, 재원이 부족한 만큼 해당 지역주민에 대한 기본적 편의 제공과 관련 공공서비스 제공에 차질이 발생하지 않도록 인건비와 행정경비(경상경비) 지원이 필요하다. 기본적인 복지와 더불어 최소한의 행정적 서비스 제공이 가능하도록 관련 경상경비의 지급이 일정수준 유지되어야 할 것이다.

3) 재정위기에 대한 중앙-지방자치단체 간 공동책임성 확보

지방재정과 관련한 법령을 살펴보면, 지방재정법 제11조(지방채의 발행) 제3항에 "지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 행정안전부장관의 승인을 받았을 때 그 승인을 받은 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다."라고 되어 있으며, 동법 제11조 제1항에서는 지방교육재정교부금법이나 교육공무원법, 사립학교법과 같은 법을 통해 지방채를 발행할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 이는 지방자치단체가 어떻게 활용하는가에 따라 중앙정부의 승인과 더불어 과다투자로 이어질 수 있는 근거가 될 수 있다고 판단된다. 만일 지방자치단체가 대규모 사업에 대한 과다투자로 재정위기에 빠졌을 경우 지방채의 발행을 승인한 행정안전부 또한 책임을 면하기는 어려울 것이다.

또한, 지방재정법 제37조(투자심사) 제2항에 따르면 "지방자치단체의 장은 총사업비 500억원 이상인 신규 사업(제1항 제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다."라고 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체가 대규모 신규투자사업을 위해 지방채를 발행한 뒤 재정위기에 봉착한 경우, 타당성 검토기관을 비롯하여 관련 정부부처 또한 공동 책임이 있다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 국가적 프로젝트에

해당하는 사업을 수행하기 위한 무리한 재원마련으로 재정위기에 빠졌을 경우 이에 대하여 지방자치단체에 일방적으로 책임을 전가하는 것은 불합리한 측면이 있다고 할 것이다. 그러므로 지방재정위기의 발생원인 측면에서 중앙과 지방이 함께 책임져야 할 사항에 관해서는 법률상 규정 마련이 필요할 것이다.

Ⅵ. 결 론

우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회 구성 이후 30년이 되었다. 하지만 여전히 지방분권에 대한 논의는 이루어지고 있음에도 점진적인 제도개선이 있다고는 하지만 확실한 분권이 이루어졌다고 하기는 어려울 것이다. 이는 우선 지방의 재정역량의 격차가 확연히 보이는 상황에서 지방에 일괄적으로 권한을 이양하기에는 중앙정부의 입장에서도 무리가 있다고 판단하는 경우가 있을 것이다. 전폭적으로 권한을 이양하여 지방 스스로가 자구노력을 통해 자율적인 운영을 해 나갈 것인지, 아니면 현행처럼 일정한 통제 아래 지방의 역량을 점진적으로 키워나가면서 운영해 나갈 것인가에 대한 대립상황이 계속되고 있다고 판단된다.

이러한 과정에서 지방재정의 위기상황은 언제든 발생할 수 있다는 것을 지방 스스로가 인지함과 동시에 건실하고 효율적인 재정운영을 위한 자구노력을 계속해 나가야 하는 것은 당연하다. 하지만 이러한 자구노력이 성과를 달성하기 위해서는 지방재정의 구조적인 문제가 해소되어야 할 것이다. 이에 지방세 비중의 상향조정, 국고보조사업에 대한 정비와 같은 중앙과 지방간 근본적인 구조문제의 해결을 토대로 지방 스스로가 재정운영을 자율적으로 할 수 있게 활로를 열어줄 필요가 있다. 이와 동시에 지방재정의 자율적 운영에 관한 책임도 지방이 다할 수 있도록 제도를 구축하여 운영해 나아가야 할 것이다. 현행 지방재정법에서 규정하고 있는 긴급재정관리제도는 지방자치단체의 자치권을 침해하지 않도록 지방자치단체의 자율성 및 독립성을 최대한 보장하고 지방자치의 근간을 훼손하지 않는 범위 내에서 제도개선이 요구된다.

〈참고문헌〉

권형신·이상용·이재성. (2006).「한국의 지방재정: 이론과 실무」, 도서출판 해남.
금재덕. (2015). 긴급재정관리제도 타당성 분석.「인천참여네트워크 세미나 자료집」.
김세진·장선희. (2010).「독일 지방자치단체의 파산에 관한 법제연구」, 한국법제연구원.
김애경·박정우. (2014). 지방자치단체의 재정위기와 파산제도,「법학연구」, 24(4): 249-293.
김재훈. (2013). 지방자치단체의 파산제도 도입 가능성 검토에 관한 연구.「한국조세연구원 편: 지

방재정 위기 극복을 위한 개선방안」, 한국조세연구원.
라휘문. (2014).「지방재정론」, 한국행정DB센터.
배준식·박성문. (2017).「지방재정 위기관리체계 쟁점과 개선방향」, 서울연구원.
배준식. (2018). 지방재정 위기관리 체계의 운영 개선방안: 긴급재정관리제도를 중심으로.「2018 한국지방재정학회 춘계학술대회」.
서정섭·신두섭·이희재·배정아. (2014a).「지방재정위기관리제도 개선방안」, 한국지방행정연구원.
서정섭·신두섭·이희재·배정아. (2014b).「긴급재정관리제도 외국입법 사례조사 및 정책제언」, 한국지방행정연구원.
손희준. (2011). 지방자치 20년, 지방재정 분야의 평가와 과제.「지방이양 추진위원회 세미나 발표집」, 지방이양 추진위원회.
신정규. (2018). 지방재정위기의 대응을 위한 합의형 재정분권의 입법원칙에 대한 소고.「지방자치법연구」, 18(4): 133-166.
양지숙. (2015).「일본의 지방재정 건전화를 위한 제도 분석과 시사점」, 감사연구원.
유진식. (2013). 지방자치단체 등 공기업 파산에 대한 외국사례의 교훈과 우리나라의 법제도 정비.「법학연구」, 40: 91-118.
이상철. (2016). 지방정부 파산제도에 관한 국제간 비교연구.「한국지방자치연구」, 17(4): 89-109.
이지은. (2015).「지방재정파탄에 대한 공법적 연구」. 경희대학교 법학전문대학원 박사학위논문.
이희재. (2014). 미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구.「지방행정연구」, 28(4): 367-390.
전상경. (2011).「현대지방재정론」. 박영사.
정재진. (2015). 긴급재정관리제도 도입을 둘러싼 쟁점과 실효성 제고 방안.「GRI연구논총」. 17(3): 217-243.
조기현·신두섭, 2008,「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방 재정위기 대응방안을 중심으로」, 한국지방행정연구원.
조태제. (2006).「지방자치단체의 파산제도」, 한국법제연구원.
최조순·강현철. (2014). 지방자치단체 파산제도 도입의 쟁점과 방향.「한국자치행정학보」, 28(2): 193-213.
행정안전부. (2015).「긴급재정관리제도 도입으로 지방재정 위기관리 강화」, 보도자료.
황규선. (2015). 긴급재정관리제도 도입과 강원도의 대응.「강원발전연구원 정책메모」, 493.
Bohn & Inman. (1996). *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US Stastes*. NBER Working Paper.
Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., & André, C. (2007). *What Promotes Fiscal*

Consolidation: OECD Country Experiences. OECD Economics Dept. Working Paper. 533.

EE, C. (2008). Fiscal rules in the EU at national level: experiences and lessons. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 51: 59-82.

Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules*. International monetary fund.

Taylor, J. B. (1993, December). Discretion versus policy rules in practice. I*n Carnegie-Rochester conference series on public policy*(Vol. 39, pp. 195-214). North-Holland.

접수일(2021년 04월 08일)
수정일(2021년 04월 29일)
게재확정일(2021년 04월 30일)

〈국문초록〉

지방재정 위기관리 체계의 쟁점과 개선방향: 긴급재정관리제도와 서울시 재정여건을 중심으로

지방자치제도 부활 이후 지방재정 규모의 양적 성장에도 불구하고 전체 지방자치단체의 평균 재정자립도는 지속적으로 하락하는 등 질적 측면에서 많은 문제점을 드러내고 있다. 경기침체 및 부동산 경기 악화, 국세 중심의 재정운영으로 지방자치단체의 자체세입 비중은 날로 줄어들고 있으며 이로 인한 채무 증가로 재무구조가 약화되고 있다. 정부 역시 지방자치단체의 자주재원인 지방세 규모를 늘리는 데 소극적이고 지방의 재원을 국고보조금, 각종 교부세 등 의존재원으로 해결하려고 하는 등 오히려 지방재정의 건전성에 부정적 영향을 미치고 있다. 정부는 지방재정의 건전성 확보와 예방적 차원의 재정위기 관리체계 구축을 위하여 다양한 제도를 도입하고 위기에 대한 사전방지 시스템 등을 마련하였지만, 제도의 실효성과 활용성에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 제도의 실효성 확보를 위해서는 지방정부가 주도적 역할을 하면서 지방재정의 현실에 맞는 재정위기 관리체계를 구축할 필요가 있다. 긴급재정관리제도는 지방자치단체의 자치권을 침해하지 않도록 지방자치단체의 자율성 및 독립성을 최대한 보장하고 지방자치의 근간을 훼손하지 않는 범위 내에서 제도개선이 이루어져야 한다.

주제어: 지방재정, 지방재정위기, 긴급재정관리제도

박성문(朴成文: 단독저자) 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(자치구 조정교부금 산정기준의 타당성 및 형평화 효과에 관한 연구) 현재 서울연구원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 정책평가, 성과관리 등이며, 최근의 논문으로는 'CIPP 평가모형을 활용한 공무원 교육훈련체계 분석: 서울시 인재개발원을 중심으로(2019)', '공공부문 자체감사기구 평가제도를 통한 역량진단에 관한 연구(2021)' 등이 있다(poli3333@si.re.kr).