

재정법제 자료 10-12-19

.

2010. 12. 3.

세미나 일정

1. 개요

- 일시 : 2010년 12월 3일(금) 14:00~18:00
- 장소 : 건국대학교 법학전문대학원 모의법정
- 주최 : 한국법제연구원/한국재정법학회

2. 세부 사항

<개회사> 한국재정법학회장 정해방

<축사> 한국법제연구원장 김기표

○ 제 1 부

사회 : 문준조(한국법제연구원 선임연구위원)

[발표주제1] 지방재정 건전성 확립방안을 위한 법적 검토

발표자 : 장용근(홍익대학교 법과대학 교수)

토론자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원)

[발표주제2] 지방자치단체 파산의 법적 문제

발표자 : 문병효(강원대학교 법학전문대학원 교수)

토론자 : 강주영(제주대학교 법학전문대학원 교수)

○ 제 2 부

사회 : 이전오(성균관대학교 법학전문대학원 교수)

[발표주제3] 지방채무 해소를 위한 법적 과제 - 서론적 고찰 -

발표자 : 성승제(한국법제연구원 부연구위원)

토론자 : 김경수(국회예산정책처 예산분석관)

세미나 일정

[발표주제4] 재정법제의 최근 현황과 과제

발표자 : 현대호(한국법제연구원 연구위원)

토론자 : 신영수(경북대학교 법학전문대학원 교수)

[종합토론]

이창균(한국지방행정연구원 선임연구위원)

김도승(한국법제연구원 부연구위원)

임언선(국회입법조사처 입법조사관)

박대민(행정안전부 재정정책과 사무관)

목 차



()

I. 서 론	11
1. 원 칙	11
2. 지방분권인지 지방균형인지 목표설정	11
3. 지방재정 위기의 개념과 기준에 대한 논의들	11
4. 지방자치단체 세입 구조 추이	13
II. 지방재정위기의 요인들	14
1. 사회 경제적 환경	14
2. 중앙정부와의 재정 관계	14
3. 지방정치체제 요인	15
4. 관료제 병리	16
5. 지방정부의 예산회계제도의 부적절	16
III. 지방재정위기에 대한 재정건전화방안	17
1. 정책방향	17
2. 구체적 방안들	18
IV. 결 론	27
◎ 토 론 문(김세진)	29



()

I. 서론	35
II. 지방재정 위기와 그 원인	36
1. 지방재정위기의 개념	36
2. 지방재정위기의 원인	36
III. 외국의 지방자치단체 파산에 관한 입법례	37
1. 독일의 사례	37
2. 미국의 사례	40
3. 일본의 사례	43
IV. 지방자치단체 파산의 법적 문제	45
1. 개 관	45
2. 현행법상 지방자치단체의 파산능력	47
3. 지방자치단체의 공적인 사무수행의 문제	48
4. 지방자치단체의 청산가능성	51
5. 지방자치단체의 파산절차방식의 흠결	52
6. 채무자 회생제도의 적용가능성	53
7. 지방재정법상의 가능성	55
8. 책임귀속의 문제	56
V. 시사점 및 결론	58
1. 구조적인 지방재정위기의 타개책 필요	59
2. 지방재정민주주의와 주민참여	60
3. 지방재정의 건전화를 위한 법적 방안마련	60

4. 기타 자율성과 책임의 확보방안 등	61
참 고 문 헌	63
◎ 토 론 문(강주영)	65
□ ()	-
1. 서	71
2. 국가채무와의 관계	73
(1) 국채·국가채무의 의의와 규모	73
(2) 국채 누증의 문제	74
(3) 재정건전성 회복	76
(4) 정부 채무가 지방자치단체에게 미치는 영향	78
3. 지방채무 규모 증가	80
4. 재정건전성과 지방채무법	83
(1) 재정건전성 규정	83
(2) 지방자치단체 또는 지방정부 재정위기 사례	83
(3) 국가채무와 지방채무	84
5. 지방채무 관리방안 검토	87
◎ 토 론 문(김경수)	93



()

I. 서 설	99
1. 개 요	99
2. 재정법제연구사업의 연도별 주요내용	99
II. 2010년 연구사업 개요와 연구 추진	100
1. 개 요	100
2. 연구추진 및 수행	102
III. 2010년 세부연구과제 및 주요내용	102
1. 기본연구과제	102
2. 수시연구과제	103
3. 이슈페이퍼	105
4. 워크숍 및 공동세미나 등의 개최 및 자료	107
IV. 결 론	109
◎ 토 론 문(신영수)	111



◎ 토 론 문(이창균)	117
◎ 토 론 문(김도승)	119
◎ 토 론 문(임언선)	125
◎ 토 론 문(박대민)	131

()

I.

1. 원칙

지방자치는 자율적인 동기부여우선이고 그에 따른 책임을 지게 하는 것이 가장 중요한 원칙이다. 이에 의하지 않은 지방자치는 필연코 재정건전성을 해할 것이고 국가적 문제가 된다는 점을 인식할 필요가 있다.

2. 지방분권인지 지방균형인지 목표설정

지금의 지방자치의 나아갈 방향이 지방분권인지 지방균형인지 목표 설정이 중요하다 전자라면 좀 더 자율성을 인정하면서 자율적인 세수 확보가 필요하다고 보이고 후자라면 균등한 배분이 우선이기에 중앙집권에 기초한 개혁이 필요하다고 보인다.

물론 우리 헌법에서는 지방자치와 지방균형에 대한 규정이 있지만 양자의 균형이 필요하다고 헌법적으로 해석할 수 있으나 구체적 상황에 따라서는 양자 중 한 부분에 우선적으로 좀 더 정책적 노력을 기울일 수는 있을 것이다.

결론적으로는 국회와 국민적 합의가 이루어진 지방분권과 지방균형을 둘 다 추진할 수밖에 없지만 구체적인 비율에 대해서는 좀 더 정치한 이론과 정책적 접근이 필요하다고 보인다.

3. 지방재정 위기의 개념과 기준에 대한 논의들

지방정부가 자신보다 우수한 공공서비스를 제공하는 다른 지방정부와 동등한 수준을 유지하는데 필요한 담세능력을 지속적으로 보유하

지 못한 상태¹⁾나 단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태이거나 지방세 부담을 이전과 같은 수준으로 유지할 경우 공공서비스의 규모나 품질이 저하되는 상황²⁾이나 세입·세출의 불균형이 발생하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태³⁾로 정의할 수 있다.

· 그 구체적 상태와 예는 다음과 같다.

구 분		내 용	
재정위기 단계	재정압박 (Fiscal Stress)	일시적으로 지방정부의 수입과 지출의 불균형으로 제때 지불능력에 문제가 발생한 상황	
	재정비상 (Fiscal Emergency)	재정압박이 지속되어 현재수준의 서비스 제공이 불가능 하거나 재정책임을 이행하지 못하는 상황	
	재정파산 (Fiscal Bankruptcy)	지방정부가 채무상환을 이행할 수 없는 상태 (주요국가중 미국에서만 인정 : Chapter 9)	
재정위기 기준	미국	ACIR	①당기의 수입에 비해 과도한 지출 ②수년간 수입에 비해 지출의지속적인 초과 ③유동자산에 비해 유동부채 초과 ④제한적 기금으로부터 단기채무변제 ⑤재산세 연체율 급증 ⑥예상치 못한 실질적인 자산가치 하락
		펜실베이니아주	①재정적자가 세입의 1% 초과한 상태에서 3년 지속 혹은 5년 동안 재정적자 비율이 5%이상 ②원리금 상환의 불이행 ③30일 동안 인건비 지급불능 등의 상태
		플로리다주	①채무상환 불이행 ②사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행 ③ 공무원 임금지불, 퇴직급여의 기간내 불이행 ④자체수입 부족(투자로 인한 적자, 2년연속 적자재정) ⑤퇴직시스템의 불이행

1) GAO, 서정섭, 2001
 2) Bradbury, 조기현, 2010.
 3) Cabill & James, 조기현, 2010.

구 분			내 용
		연방파산법 제9장	①지방정부가 권한을 유지하며 ②주정부법에서 지방정부의 파산신청을 허용 ③채무상환불능 상태이거나 만기채무를 상환할 수 없는 경우 ④파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립을 충족한 상태
일본	(일본) 자치단체 재정 건전화법	조기 건전화 단체	자구노력으로 건전화 가능한 자치단체
		재정재생단체	재정건전화를 위해 중앙의 개입이 불가피한 재정재생단체

자료 : 서정섭(2001), 조기현(2010), 김동욱(2009)등에서 정리.

4. 지방자치단체 세입 구조 추이

아래와 같은데 전체적으로는 국세와 지방세의 비율이 8:2정도로 아직도 국세의존율이 높다고 할 수 있다.

(단위: %, 억원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	비교 ²⁾	
							규모변화	변화비율
지방세	36.5	34.8	34.0	34.8	34.2	34.2	8.115	1.7
세외수입	25.3	25.1	24.9	24.1	24.6	22.6	-22,152	-6.6
(자체재원)	61.8	59.9	58.9	58.9	58.8	56.8	-14,037	-1.7
지방교부세	18.6	19.1	19.1	19.3	19.3	18.3	-9,576	-3.6
보조금	16.5	17.8	18.9	19.0	19.3	21.2	32,001	12.1
지방채	3.0	3.3	3.1	2.8	2.7	3.7	14,828	40.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
(규모)	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	23,216	1.7

주 : 1)일반+특별회계 당초예산 순계기준.

2) 2009년 대비 2010년 비교.

자료 : 행정안전부(2010).

II.

4)

1. 사회 경제적 환경

중앙정부와 달리 지방재정의 위기 현상은 지역이 다양한 만큼 그 원인도 차별적이다. 주요 학자들의 연구에서도 단일한 요인에 대한 의견일치는 없다. 다만 포괄적인 관점에서 조망할 때, 서구의 주요 대도시 정부들이 재정위기를 당면하였던 가장 큰 이유는 세입기반이 감소되고 다른 한편으로 지출수요는 오히려 더 증대되었기 때문이다. 우리나라도 이와 비슷한 상황이다.

또한 지출규모의 증대 특히 저출산 고령사회로의 전환기에는 재정 외부성 문제가 있는 중심 도시 뿐 아니라 낙후된 주변지역에서 재정 위기가 발생할 가능성이 커지고 이는 우리나라에서도 중요한 문제라고 보인다

2. 중앙정부와의 재정 관계

중앙 및 상위정부로부터의 재정통제나 일방적 재정분담 요구로 인하여 지방정부가 필요한 재정조치를 실시하지 못하면서 지방재정위기가 발생할 수 있다. 미국의 경우 지방정부에 대한 주정부의 통제가 상당한 편이다. 특히 주와 지방정부는 지방세 부과대상인 과표가 중복되어 있는 경우가 많은데, 주정부의 재정수입을 위해 지방정부의 과세를 통제하면 지방정부는 필요한 만큼의 조세 수입을 확보하기 힘들어진다.

중앙정부의 국고보조금 운영에서도 지방재정 위기 요인이 내재되어 있다. 개별단위 사업별로 일정 비율의 지방비를 매칭하도록 규정하면

4) 이재원, 지방재정위기관리방안, 15-19면, 국회발표자료 요약함.

지방재정에 압박이 있어도 의무적으로 부담할 수밖에 없는 경우가 많다. 특히 국고보조사업 단위가 세분화되어 있고 전국에 걸쳐 획일적으로 운영될수록 지방재정에 대한 압박 요인은 커지게 된다. 우리나라의 경우도 글로벌재정위기를 타파하기 위해 중앙정부의 선제적 재정지출과 이와 상응된 지자체의 국고보조사업으로 인하여 지방재정도 같은 부담을 지게 되었다. 이도 지방정부의 지출이 증대된 원인이 되고 있다.

특히 우리나라의 경우는 현 정부의 감세정책의 영향이 지방정부의 재건건전성에 상당한 영향력을 주었다고도 할 수 있다.⁵⁾

3. 지방정치체제 요인

지역사회 구성과 지방정치 요인에서 위기의 원인을 찾는 접근도 있다. 대표적으로 클락의 논문(Clark, 1975)에서는 아일랜드인이 많은 지방정부는 그들의 독특한 정치적 행태로 인해 추가적 지출이 많아 재정위기를 겪었다고 했다. 아일랜드 사람이 많은 도시에는 경찰과 소방관련 지출이 상대적으로 많았다고 한다. 정치적 원인 중에는 공공부문의 강성 노조와 이에 따른 공무원 임금의 지속적 증대, 그리고 선거를 위해 이를 정치적으로 이용하는 단체장의 머신정치 행태를 지적하는 주장도 있다.

5) 감세정책과 지방소비세 신설에 따른 지방재정 영향

(단위: 억원)

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합 계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 소비세	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,587

자료 : 국회예산정책처 (2009)

표6. 국고보조사업의 재원구성 추이

다른 한편으로 지방정부의 정치체제 특성에서도 재정위기의 원인을 지적하였다. 여기에는 규모와 절차의 요인으로 구분된다. 즉, 예산과정에 참여하는 의사결정 주체(지방의원 등)가 많으면 전체적으로 투자의 생산성과 상관없이 예산이 증가되는 경향이 있다. 우리나라의 중앙이나 지방의회 모두 이러한 정치선심성 예산이 증대되는 문제는 심각한 재정위기의 원인이라고 보인다.

우리나라의 경우 민선체제의 도입이후 정치공약의 남발과 무책임성으로 인해 위기가 왔다고도 할 수 있다.

4. 관료제 병리

전통적인 정부실패에 대한 대표적인 비판이론인 공공선택론에서는 관료제의 이기적인 예산활동이 재정문제를 창출한다고 주장한다. 즉 공공부문에서는 가격메커니즘이 작동하지 않기 때문에 기회비용의 개념이 적용되지 않고 시민에 대한 책임성만을 지나치게 강조할 경우 사회적 편익 계산에서 거품현상이 반영되어 지출팽창이 정당화될 수밖에 없다는 것이다. 또한 서비스생산과 배분과정에서도 집행단계에서 많은 권한을 가지는 관료들은 직무를 수행하면서 스스로의 이해관계를 형성하게 되는데 이 과정에서 항상 해당부서의 사업경비 뿐 아니라 인력과 임금수준 등을 포함하는 경상경비도 확대하려는 동기를 갖게 된다(Downs,1967). 더욱이 해당부서와 서비스에 대한 수혜자 집단 간의 이해관계가 일치되기 때문에 예산지출 통제가 힘들어지는 구조적 쟁점도 발생한다.

5. 지방정부의 예산회계제도의 부적절

지방정부의 불건전한 재정관리가 세입부족으로 이어졌고 적어도 재정기반과 관련된 합리적인 예측을 방해했다는 것이다. 우선 60·70년

대까지만 해도 미국 지방정부의 예산회계제도가 적절하지 못했기 때문에 단년도 중심의 재정운영에 그쳤으며 당시 상황에서 지방정부의 소유 자산규모, 재정적자 규모 등을 정확히 산출하지 못하였다. 따라서 이러한 예산회계제도에서는 긴축 국면에서 대규모 차입재원을 동원하는 지방정부의 재정지출활동을 적절히 관리 및 통제하지 못하였고 재정관리 역량이 부족한 지방행정공무원과 무사안일 및 상명하복의 관료조직 그리고 단체장의 정치적 지출 특성이 결합하면 만성적 재정위기가 발생할 수 있다. 세입이 감소되는 상황에서도 관료들은 비용을 삭감하지 않고 재정상태가 건전한 것처럼 왜곡하여 회계를 보고하고 단체장의 정치적 속성과 결합하여 보다 높은 공공서비스 지출 수준을 유지하려는 경향이 있고 이로서 재정위기가 발생하게 된다.⁶⁾

특히 우리나라의 경우도 중앙부처와 달리 전문성이 부족하고 재정관리의 전문성이 부족한 지방관료가 불충분하고 부정확한 정보에 기초한 무분별한 투자나 관리가 이러한 재정위기를 도래시켰다고도 볼 수 있다.

III.

1. 정책방향

지방재정 위기 상황에 대한 일반적인 대응은 절감이다. 재정지출의 축소는 곧 공공서비스 공급과 투자사업의 감축을 의미한다.

중앙정부는 긴축 상황에서 대응할 수 있는 수단들이 다양하다. 기본적으로는 인플레이션을 통해 국민 전체가 집합적으로 재정위기를 부

6) Martin(1982)에서는 보스턴과 디트로이트의 재정위기를 연구하면서 주요 요인으로 공무원들의 재정관리 역량과 행태를 지적했다. 당시 공무원들은 도시의 미래 세입을 계속 과다 추계하면서 재정문제를 과소평가하여 대규모 지출을 정당화시켰다고 한다. 일본 유바리시의 재정파산도 재정성과를 무시한 과도한 투자지출이 수십년동안 누적되었던 결과로 해석할 수 있다(남황우, 2010 참조).

담한다. 하지만 부분적으로, 세율인상이나 적자공채의 발행, 각종 규제완화를 통한 민자유치, 그리고 해외차관도입 등과 같이 투자재원을 다각화시킬 수 있는 여지가 많다.

그런데 지방정부의 선택은 한정적이다. 더욱이 긴축국면에서 중앙정부가 적자공채를 발행하면서 지방정부의 기채 동원은 억제하는 경향이 있기 때문에 지방에서 활용할 수 있는 수단은 더욱 협소해진다. 하지만 소극적인 감축관리전략은 궁극적 해결책이 되지 못한다. 일시적으로 위기를 극복할 수 있으나 지역이 재구조화되는 상황에서는 변화를 적극 선도하여 장래의 잠재세입 잠재력을 확대해야 했다. 이러한 측면에서 일반투자 보다는 전략적 투자를 그리고 조세중심의 공공재원동원 보다는 민자유치, 민관합동투자 등과 같은 투자재원의 다각화와 전문집행 기능의 강화하였다. 이를 통해 주어진 일반재원만을 전제로 하여 개발사업을 추진하기 보다는 적극적으로 대안적인 개발방식으로 사업자체가 스스로 투자재원을 창출하도록 유도하는 것이 필요하다.

2. 구체적 방안들

(1) 지방재정 조정제도

공동과세와 재정교부금이 주요한 수단일 것이다. 하지만 이도 성실히 지방자치를 수행한 자치단체에 한해서 조정해주어야 할 것이다. 성실히 지방자치를 수행하지 않은 자치단체에 대해서는 지방과산제도를 통해서 책임을 추궁하는 것이 필요할 것이다.

공동과세와 재정교부금 중 전자가 좀 더 명확한 지방재정조정제도일 것이다. 하지만 현재의 대부분 지방재정 조정제도는 재정교부금을 통해서 대부분 해결되고 있다. 이하에서는 과거 처음으로 있었던 서울시와 구세의 재산제를 포함한 지방세공동과세에 대해서 검토해 보겠다.

2007년 국회에서 지방세법 개정안을 통과시켰다. 서울의 자치구세인 재산세를 2008년에는 40%, 2009년에는 45%, 2010년부터는 50%를 자치구와 서울시가 공동 과세한 뒤 그 비율만큼 서울시세로 만들어 자치구의 인구와 면적 등에 따라 나눠 준다는 내용이었다.

이 법의 기술적 문제는 법체계상 전국에 적용하는 일반법인 지방세법을 서울특별시에만 적용한 점이다. 더 큰 문제는 지방자치제도의 발전에 도움을 줄지 의문시된다는 점이다. 지금까지의 논의는 단지 잘 사는 몇 개 구의 세금을 다른 구에 나눠 준다는 측면과 이에 대한 해당 구의 반발에 초점이 맞춰졌다.

근본적으로는 개정안이 지방자치제도에 진정으로 도움을 주는지 논의해야 한다. 정치적 포퓰리즘에 기초한 입법인지, 아니면 진정으로 지방자치를 위한 입법인지에 대해서 검토가 필요하다.

지방재정의 확립은 지방자치의 핵심적 요소이다. 재정 자립을 이루기 위한 근본적인 해결책은 국세를 지방세로 전환하는 것이다. 개정안은 자치구가 자율적으로 사무를 수행하게 만들기보다는 재정에 여유가 있는 구나 부족한 구나 모두 서울시의 재정지원에 눈치를 보게 만든다. 일부에서는 여론조사 결과 다수가 찬성하기에 이 법의 집행을 찬성한다고 주장하였다. 다수결이 정당성을 얻기 위해서는 정확한 정보에 기초해서 적절한 절차를 거쳐야 한다. 현 정부는 지방자치와 균형발전을 주창하면서도 실질적 의미의 지방자치를 실현하는 데 필요한 조치를 하지 않았다. 다시 말해 국세를 지방세로 전환하지 않았다. 국민이 미봉책인 공동과세안의 성격을 안다면 과연 찬성하였을지 의문이다.

재산세 공동과세안은 재정자립도가 약한 구가 지방자치를 수행하도록 골고루 도움을 준다는 측면에서 목적의 정당성이 인정된다. 헌법재판소는 과잉금지원칙에 위배되면 위헌이라고 판결하는 경향이 강하다. 또 목적이 공익에 도움을 주더라도 정도가 지나치면 위헌이라고

결정할 때가 많다.

이 법률에 따라 지방세의 50%를 구체적인 기준 없이 시가 가져간다. 필자가 보기에는 50% 이내에서 예산상 도움이 필요한 사유를 법에 규정하되 재정에 여유가 있는 지방자치단체의 업무 수행에 지장이 없는 한도로 정하는 방안이 바람직하다. 다른 지역을 도와주는 지자체가 이유를 알아야 한다. 강남구나 서초구 중구 송파구가 필요로 하는 예산 이외의 세액을 다른 구에 주자는 방향 자체는 좋지만 먼저 국세를 지방세로 전환해야 한다. 그러고도 부족한 부분을 조정하는 의미에서 전국적 단위의 지방세법 또는 교부조정법안을 제정해야 한다. 지역이기주의적인 지방자치가 아니라 자율에 기초해서 아름다운 공동체를 만들어 가는 지방자치가 이상적이다. 이런 과정을 통해 한국은 한 계단 선진화된 모습으로 변한다. 이것이 오늘날 요구되는 국가전략의 진정한 모습일 것이라 보인다.

결론적으로 이러한 재정조정제도는 헌법이나 통합된 법률안에 의해서 원칙적인 형태에 의해 예측가능한 한도에서 이루어지는 것이 진정한 법치에 근거한 바람직한 재정조정제도일 것이다. 하지만 이도 중앙정부와 지방정부 모두 재정적자에 허덕이는 경우에는 해결방안은 안된다.

(2) 지방선거내지는 정치체제의 개혁

1) 문제의 소재

사실상 우리나라의 지방자치단체의 재정위기의 큰 원인은 여러 가지로 분석될 수 있으나 민선자치단체장과 지방의원의 대규모선거로 인한 비용과 포퓰리즘적 정책공약과 지자체의 성격상 복지서비스 그중 건설과 관련된 전시행정으로 인한 과도한 지출의 증대가 가장 중요한 원인 아닌가 싶어서 이에 대해서 검토의 필요성이 있다.

2) 지방선거의 축소방안의 검토

미국의 경우 지방자치단체의 형태는 주로 의회와 시관리형태(Council-Mnager)가 전체의 53.1%이고 시장의회형태가 38.65이고 기타는 위원회나 타운미팅의 형태로 구성된다는 점은 앞서 검토하였다. 과연 우리나라와 같이 기초자치단체까지 투표로 하여야 하는지 아니면 이번 기회에 직접민주주의를 좀 더 도입할지를 검토할 필요가 있다. 본인은 직접민주주의를 좀 더 도입하고 주민소송의 요건완화 등의 개혁이 더 필요하다고 보인다. 그리고 선거로 당선된 자들의 본전찾기식의 정치풍토를 볼 때 자치단체장선거의 배제와 의원정수의 최소화 등이 뒷따라야 할 것이다.

3) 정당공천의 문제

정당추천의 경우 우리는 헌법재판소의 위헌결정으로 정당표방이 허용되었지만 중앙과 지방의 연계 그리고 현대의 정당국가론의 특성상 정당의 책임정치의 구현 등을 이유로 찬성하는 주장과 중앙정치와 달리 기초단체의 경우는 해당지역의 특성을 잘 아는 후보가 주민들에게 봉사하여야 하며 실질적으로 당해 지역구 위원장에 의해 하향식으로 후보자가 결정되어 공평한 기회균등에도 반하여 배제되어야 한다는 주장 등이 나오고 있다. 하지만 이보다는 지방재정을 건전화하기 위해서는 중앙정부와 동일한 정책수행과 중앙정부에 종속된 정책결정 등은 이러한 정당공천과 관련될 수 있다는 생각으로 검토해 보고자 한다.

미국은 우리와 달리 지방선거에서 정당추천이 필수적이지 않고 1975년 당시에는 35.8%가, 1991년에는 25.5%, 2000년에는 20% 정도로 점점 더 정당공천을 하는 수가 줄어들고 있다.⁷⁾ 이는 우리나라에서도 문제

7) 정원식, “미국의 지방자치 및 선거에 있어서 비정당주의의 정치의 발전과 투표영향” [광역경제권과 지방정부의 역할], 한국지방정부학회 2009년춘계학술대회 논문

가 제기되듯이 중앙정당의 추구하는 목적과 달리 지방정부는 해당지역의 관심사와 해당지역의 사정에 밝은 후보자가 지방행정을 맞는 것이 더 타당해 보이고 정당의 지지를 받지 않지만 그 지역에서 잘 알려진 후보자들에게 정치참여의 기회를 준다는 측면에서는 기회균등 즉 선거의 공정성이란 이념에도 맞기 때문인 것 같다.

미국의 경우 뉴욕주와 그 주변의 뉴저지주의 경우는 정당표방선거제를 허용하여 뉴저지주의 경우 지방선거에 입후보하려는 자는 정당의 예비후보로 등록하고 이후 당내경선을 통하여 각 당의 후보자가 되어 총선을 치루고⁸⁾ 주에 따라 공직선거의 정당이 후보자를 추천하기 위하여 예비선거를 실시하여야 하고, 이 예비선거에서 추천된 자만이 그 정당의 후보자가 될 수 있고⁹⁾ 의무가 아니더라도 예비선거를 하고 있다. 하지만 캘리포니아주의 경우는 260개 기초자치단체전부에 대해서 텍사스주는 99.4%, 델라웨어주는 98.4%, 일리노이주는 87.4%의 기초단체지방선거에서 정당공천을 배제하고 있다.

인구규모로 보면 정당의 공천을 요하는 지역은 대체로 인구가 적은 지역이었고, 인구가 많은 대도시로 갈수록 정당공천은 배제되고 있는데 인구 100만 이상의 10대도시 중 뉴욕, 시카고, 필라델피아만 정당공천을 허용하고 로스엔젤로스, 휴스턴, 디트로이트 등 나머지 7개 도시의 경우는 정당공천을 배제하고 있다.

우리의 경우도 정당수뇌부와 친분이 있거나 중앙인사의 낙하산식의 정당공천 그리고 정치헌금을 통한 공천관행 등을 살펴 볼 때 기초자치단체의 경우는 과연 정당공천이 필요한가하는 의문이 들지만 지방자치의 가장 중요한 요건인 자치단체의 재정자립도 등을 감안한다면

집, 380면 참조. 하지만 일부 자료에 의하면 현재는 30%정도라는 주장도 있다.

8) 주용학, 지방선거에 있어서의 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구, 한국지방자치학보, 14권 1호 47면 참조. 특히 언론에 자주 등장하는 볼륨버그 뉴욕시장이나 과거 줄리아니시장은 우리에게도 공화당후보로 잘알려져 있다.

9) 메릴랜드 주 선거법 제8-202조 참조.

과연 중앙정부의 지원없는 지방자치가 가능한지에 대해서는 의문이 든다. 그리고 정당공천을 미국에서 배제한다고 하여 당선인의 소속정당이 가려지는 것이 아니고 이러한 문제점은 우리의 정당문화의 하향식의사형성과 금권선거를 포함한 정당의 비민주주의적 성격에 원인이 있지 반드시 정당표방은 금지한다고 해결될 일은 아닌 듯 싶다. 오히려 현행대로 지방선거에서 정당추천을 유지한다면 당내경선내지는 예비선거를 반드시 치루도록 하는 방향으로의 개정¹⁰⁾이 국민의 의사에도 합치되고 우리나라와 같이 정당수뇌부와 친분이 있거나 낙하산식의 정당공천 그리고 정치헌금을 통한 공천관행상 정치신인이나 능력있는 인물의 탈락을 막기 위하여 필요해 보인다.

결론적으로 정당공천을 배제하기보다는 근본적으로는 상명하복의 우리의 정당문화를 고치는 것이 가장 적절한 해결책일 것이다.

(3) 지방자치단체의 자치재정권 강화¹¹⁾

1) 일본의 사례분석

이러한 움직임은 지리적으로 근접한 일본의 경우도 같은 동향을 보여 주고 있다. 특히 최근 새로운 정부출범과 함께 중앙정부의 재정개혁을 추진하고 있는 일본의 하토야마정권이 제시한 재정정책의 스펙트럼은 다양한 특징을 가지고 있다. 이를 뒷받침이라도 하듯 「지방분권개혁추진위원회」의 제4차 권고안(2009년 11월 9일)은 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

이 권고안은 「당면과제」와 「중장기적 과제」로 이원화되어 있다. 주내용은 지방자치단체의 재정 자주권 확립을 위한 지방세 재정의 당면

10) 이런 점에서 우리의 당내경선임의규정은 개정되어서 필수적인 절차로 개정되어야 할 것이다.

11) 신두섭(한국지방행정연구원 수석연구원)의 발제자료를 요약하고 기타 의견 및 본인의 의견을 중심으로 재구성하였음.

과제 및 중장기 과제로 구분하여 지방세재정체도의 재구축을 위한 제언을 하고 있다. 당면 과제는 지방교부세의 총액 확보 및 법정률 인상, 직할사업부담금제도의 개혁, 지방자치단체에의 사무, 권한 이양과 필요한 재원 확보, 국고보조부담금의 일관교부금화, 자동차관련세제의 감정세율의 재검토, 중앙과지방의 사실상 협의의 개시 등이 주요 내용이다. 그리고 중장기 과제는 지방세제개혁, 국고보조부담금의 정리, 지방교부세, 지방채, 재정규율의 확보 등이 제안되었다.

2) 한국에서의 개선방안

앞에서 검토한 바대로 지방분권이 어느 정도 타당하고 국민전체의 합의로서의 효력을 지닌다고 하는 전제하에서 아래와 같은 추진정책이 필요하다고 할 것이다.

우선 합리적인 한도내에서의 중앙사무의 지방사무로의 이양이 필요하다고 할 것이다. 실제 노무현정부내에서도 이러한 논의가 진행되었으나 실질적인 사무의 이양은 미흡한 점도 있었고 현 정부 들어서도 계속적인 사무이양이 이루어지고 있다고 한다. 이러한 사무의 이양이 있는 후에야 비로소 그에 상응하는 비용부담을 위해서 국세의 지방세로의 이양¹²⁾이 있어야 한다. 지방세의 자율성을 높여서 세수의 증대를 도모하고, 새로운 세원을 개발하며, 지역적으로 편재되어 있는 특수세원을 지방세화 하기 위하여 法定外普通稅를 인정해야 한다고 주장되고 있다.

이와 함께 지방재정권에 대한 국가의 지나친 통제가 완화 내지 폐지되어야 한다고 주장된다. 이러한 개혁은 지자체의 권한강화로 이어질 것이나 이 이후에 지방과산 등의 책임추궁수단의 마련이 필요하다고 본다.

12) 특히 이러한 국세와 지방세의 합리적인 조정은 중국에서도 분세제개혁이라는 이름하에 중국의 경제발전을 이끈 원동력이라고 보인다.

3) 조세법률주의와의 관계

① 자치권의 고유권인지 전래권인지여부

각 학설은 그것이 주장된 나름대로의 역사적인 배경을 가지고 있으므로 그것과 따로 떼어 내어 동일한 평면에서 고찰하는 것은 의미가 적을 것으로 생각되며, 현재 지방자치의 처한 상황을 정확하게 분석하고 그에 따라 지방자치권의 근거에 관한 이론도 합목적적으로 선택·구성해야 한다고 본다. 역사적으로는 우리나라는 삼국통일이후에는 전래권설인 것 같기도 하고 실질적으로 고유권설이 맞기도 하기도 하다. 이러한 논쟁보다는 중앙과 지방의 권한배분, 지방공공단체의 조직과 방법 등에 관하여 어떠한 구조가 취하여져 있는가를 구체적이고 설득력 있게 해명하는 것이 중요하다고 생각된다.

다만 우리나라 대법원과 헌법재판소의 견해는 지방자치권의 근거에 관하여 자치권위임설에 근거하고 있다고 한다. 즉, 지방자치단체가 법률의 범위내에서 조례를 제정한다든지, 법률과 조례가 경합하는 경우에는 법률우선의 원칙을 적용한다든지 하는 것이 그 근거라고 한다.¹³⁾

② 지자체의 독자적 과세권의 존부

지방세에 대한 지방자치단체의 과세권의 근거는 법률로써 정하도록 규정하고 있는 반면에, 지방세법 3조에서 “지방자치단체는 지방세의 세

13) 대법원 1997. 9. 9 선고 96추169판결(판례공보 1997하, 3129)은 “헌법은 지방자치와 관련하여, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고(제117조 1항) 이에 따른 지방자치법 제15조가 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다고 규정함으로써, 명시적으로 법령의 범위내에서의 조례제정권만을 인정하고 있으므로...”라고 하고 있으며, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 대하여 법률의 위임이 있어야 한다고 규정한 지방자치법 제15조의 단서의 위헌여부에 대하여 대법원 1995.5.12. 선고 94추28판결(판례공보 1995하, 2134)은 “이는 기본권제한에 관하여 법률유보 원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항의 취지에 부합하므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것은 위헌성이 있다고 할 수 없다” 라고 한다.

목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위안에서 조례로써 하여야 한다”고 규정하고 있다. 이것은 조세법률주의의 예외라고 할 수 있으나 국세와 같이 법률로 상세하게 그 내용을 정하기가 어렵고 헌법이 지방자치단체의 자치입법권을 인정하고 있는 이상 일정한 범위를 정하여 조례에 위임한 것은 헌법에 반한다고 할 수 없다.

지방세법이 지방세의 부과와 징수에 관하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있도록 한 것은 지방세법은 그 규율대상의 성질상 어느 정도 요강적 성격을 띠 수밖에 없고, 지방세부과에 관한 조례는 주민의 대표로 구성되는 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있으므로 법률이 조례로써 과세요건 등을 확정할 수 있도록 조세입법권을 부분적으로 지방자치단체에 위임하였다고 하더라도 조세법률주의의 바탕이 되고 있는 ‘대표 없이는 조세 없다’는 사상에 반하는 것도 아니다.

(4) 불필요한 지출의 삭감

앞서 본 바대로 사회복지비의 증가, 인건비 등의 경상적 경비의 과다계상, 이벤트성 축제의 과대 계상과 호화청사의 건립 등 불필요한 경비의 증대가 재정지출의 위기를 초래할 수 있는바 이 중 합리적인 사회복지비의 증가를 제외한 불필요한 비용은 과감한 삭감이 필요하다. 그런데 민선체제이후 과연 지역주민이 이를 원하는 경우 삭감이 가능한지는 의문이고 이를 위해서는 근본적으로 주민들이 불필요한 지출로 인한 부담을 지게 해서 세율의 차등적 인상을 내용으로 하는 지방세법의 개정과 이런 경우는 지방재정조정제도의 적용배제, 최후의 경우에는 지방파산제도의 도입이 필요하다고 할 것이다.

IV.

현대국가에 있어서는 중앙집권화와 지방분권화가 동시에 진행되고 있다.

현대국가에 있어서 중앙정부는 그 행정서비스의 많은 부분에 관하여 국민적 최저수준을 설정하고 이의 달성을 지향하고 있으며, 지방정부 소관의 행정서비스에 관해서도 법령을 제정하고, 그 집행기준을 제정하여 지방정부가 이를 준수하도록 하기도 한다. 또한 중앙정부의 재원을 지방정부에 배분하는 각종의 방식을 조직함으로써 지방정부의 행동반경을 설정하거나 행동노선을 중앙의 의도대로 유도하려고 한다. 현대국가의 중앙정부와 지방정부 사이에 나타나고 있는 이러한 새로운 형태의 집권화 경향을 신중앙집권(New Centralization)이라고 한다.¹⁴⁾

신중앙집권은 복지국가를 지향하는 현대사회에서 중앙정부의 역할이 증대되면서 나타나는 현상으로서, 과거 절대군주국가 시대의 절대적 중앙집권과는 그 성격이 전혀 다르다. 즉, 신중앙집권의 본질은 어디까지나 지방자치의 기반위에 중앙과 지방이 그 협력을 강화하려는 것이며, 지방의 권력을 중앙으로 흡수하려는 것에서 출발한 것은 아니다. 현대 복지국가에 있어서 중앙정부의 지방정부에 대한 관여는 어디까지나 지방정부가 혼자서 해결할 수 없는 문제의 공동해결자로서 또는 문제해결에 필요한 지식과 기술을 제공해주는 기술적 협조자로서의 관여를 의미하는 것이다. 또한 지방정부에 대한 관여도 그 중심점이 통제보다는 오히려 지원에 있고, 비권력적 관계가 그 중심내용을 이루고 있다. 이렇게 볼 때 과거 절대주의 국가에 있어서의 중앙집권이 국가의 지방자치단체에 대한 전제적·권력적 지배를 특징으로 하였음에 비하여 신중앙집권은 협동적·지도적 집권이라는 점에서 성격을 달리한다.

14) 한국지방자치학회, 한국지방자치론, 삼영사, 1997, pp. 139-142

현대국가에 있어서 각 국가에 공통되는 흐름으로써 중앙집권화 현상이 나타나고 있는 한편, 지방정부의 사무와 조직이 팽창하고 있는 현상도 눈에 띈다. 이처럼 지방정부의 기능이 팽창하는 요인은 첫째로, 신중앙집권이 진행되고 있는 가운데에도 분권과 참여를 지향하는 개혁의 일환으로서 지방분권화를 실현하려는 노력이 꾸준히 전개되었다는 점이다. 둘째로, 복지행정 등 대규모의 집단을 대상으로 행해지는 행정활동이, 주민과 밀착된 행정업무의 성격상 또는 지역종합행정의 실현 차원에서 지방에서 수행되게 되는 일이 많아졌기 때문이다.

이러한 관점에서 무조건적인 지방의 자치가 아닌 중앙과 지방의 협동을 통한 새로운 지방재정의 위기의 해결의 조화점을 찾아야 하고 거기에는 자율과 그에 대한 엄격한 책임이라는 두 명제가 같이 가야한다.

토 론 문

김세진 (한국법제연구원 부연구위원)

교수님의 지방재정 건전성 확립방안을 위한 법적 검토의 고견을 잘 들었습니다. 제가 이해한 바에 따르면, 교수님의 주장은, 재정자립을 이루기 위한 근본적인 해결책으로 국세를 지방세로 전환을 주장하셨고, 또 일본의 중앙정부의 재정개혁 추진에서 시사점을 제안하신 것으로 이해했습니다.

저는 교수님의 위 주장에 대해 몇 가지 질문과 제가 명확히 이해하지 못한 부분에 대한 설명을 부탁드립니다. 제 토론에 같음하고자 합니다.

1. 첫째 국세를 지방세로 이전해야 하는 문제와 관련하여,

우리나라 정부간 재정의 지속적인 문제점은 지자체가 자주재원(지방세, 세외수입 등)을 확충하기 위해 노력하기보다는 이전재원(지방교부세, 국고보조금 등)의 확충에 전념하는 데에 있습니다.

자주재원의 확충 대안이 논의되는 경우가 있지만, 이 경우에도 지방세의 과표와 세율을 확대하는 노력보다는 국세를 지방세로 전환하는 방안이 논의가 집중되고 있습니다.

이러한 정부간재정 구조는 지방세출에 대한 재정적 부담을 주민들이 직접적으로 느끼지 않게 하기 때문에, 지방세출 증가에 대한 주민들의 욕구 증대가 끊임없이 발생할 수밖에 없고, 또한 지자체 장이 주민들 관점에서 반드시 필요한 분야에 예산을 배분하지 않더라도 이에 대한 주민들의 불만이 지방세를 통해 세출이 결정되는 경우보다

적기 때문에 지방세출의 비효율성이 발생하는 구조적인 문제가 있습니다.

국가부채의 증가, 국세 세수 신장성의 약화 등 국가재정의 어려움은 점점 더 커지고 있으므로 국가재정에 크게 의존하고 있는 지방세출의 효율화가 이루어지지 않을 경우 향후 국가재정은 더욱 더 큰 어려움에 직면하게 될 것입니다. 특히 국민들 관점에서는 지방재정과 국가재정이 구분되지 않기 때문에, 국민들의 세부담 활용도를 최대한 높이는 관점에서 정부간재정 관계를 구축하는 것이 필요하다고 생각합니다.

지방세출의 효과성을 최대화하는 관점에서 중요한 정책과제는 지자체가 자주재원인 지방세 및 세외수입을 우선적으로 확충하도록 유도하고, 이차적으로 지방교부세를 지원하는 것임. 이는 지방자치에 있어 지방재정권의 확립이 중요한 요소일 수 있지만, 또한 보충성의 원칙이 지배한다는 점도 기억해야 할 것이라 생각합니다.

특히 지자체의 세출이 늘어날 때 지방세가 재원조달 역할을 수행함으로써 지역주민들이 지방세를 통하여 세출부담을 느끼는 이른바 ‘지방세의 가격기능’ 활성화가 필요합니다.

이러한 관점에서 보았을 때, 정부간 재정의 개선을 표방하면서 흔히 주장되는 국세 세원의 지방이양은 우리나라 정부간재정의 근본적인 문제점을 해결하는 방안은 아니라는 평가를 내릴 수 있습니다. 국세 세원의 지방 이양이 갖는 주된 효과는 지방세의 가격기능을 활성화시키는 것이 아니라 지방교부세와 유사하게 지자체의 재원을 확충하는데에 있기 때문입니다.

결론적으로, 지방세의 비중을 현행 국세의 20%에서 25% 또는 30% 정도로 인상하여 자주재원의 비율을 늘리는 것 자체는 정부간 재정을 악화시키는 것이라 보기는 어렵습니다. 그러나 단순히 국세의 지방세 이양을 추진하는 것은 이상에서 지적된 문제점들을 내포하고 있으

므로 ① 지방세의 가격기능 활성화 방안을 먼저 고려하고, 또한 ② 국세의 지방세 이양을 하더라도 이미 재정적 잉여 상태에 있는 수도권 부유도시의 재원을 추가적으로 확충하지 않는 대안의 마련이 선행되어야 할 것입니다.

2. 지방재정권 문제는 한결 더 근본적인 측면에서 우리사회가 지방자치단체의 권한 및 그에 대한 감시감독에 대해 어떤 태도와 입장을 가져야 하는가의 문제로 바뀌 물어볼 수 있다고 보입니다. 이는 교수님의 글과 같이 지방재정의 성과관리 측면, 영국의 best value의 지침 등이 시사점이 될 수 있다고 판단됩니다. 이는 우리 지자체가 민주주의적으로 성숙했느냐라는 다른 관점에서 이 문제를 조망해야 한다고 봅니다. 이런 측면에서 지방자치단체에의 재정권 이양이 반드시 긍정적이지 않을 가능성도 있을 수 있다고 보는데, 발표자의 고견을 듣고 싶습니다.

3. 기초자치단체 중에서도, 특히 농촌지역의 기초자치단체의 재정력 문제는 지역균형발전의 관점에서 깊이 검토해 볼 문제라고 생각합니다. (사실 도시지역의 기초자치단체는 이런 식의 문제의 대상이 되는지, 혹은 한결 근본적으로 자치단체로서의 존립을 인정해줘야 하는지의 문제도 있을 수 있지만 논외로 하겠습니다.) 발표자가 가지고 있는 기초자치단체의 재정력 강화에 대한 복안을 듣고 싶습니다.

4. 지방분권의 문제가 반드시 재정분권의 문제와는 같은 것인가 하는 주장의 글들도 있었습니다. 교수님은 발표문에서 “지금의 지방자치의 나아갈 방향이 지방분권인지 지방균형인지 목표설정이 중요하다 전자라면 좀 더 자율성을 인정하면서 자율적인 세수확보가 필요하다고 보이고 후자라면 균등한 배분이 우선이기에 중앙집권에 기초한 개혁이 필요하다고 보인다.”라고 하셨습니다. 부연설명을 부탁드립니다.

감사합니다.

()

I.

지난 지방선거로 지방정부의 정권이 교체된 이래 몇 가지 사실이 드러났다. 그 중에서도 특히 지방자치단체의 재정상태가 그리 좋지 않다는 점이 드러남으로써 지방재정의 위기에 대한 관심이 고조되었다. 성남시의 지불유예선언, 인천시의 막대한 재정적자 등은 그 대표적인 사례에 해당한다. 성남시 지불유예 사례에서는 특별회계의 재원을 일반회계로 전용한 사례이다.¹⁾ 성남시는 재정자립도가 가장 높은 자치단체 중의 하나이고 그 정도로 파산할 상태는 아니기 때문에 이 사건은 전형적인 지방자치단체의 파산 사례는 아니나 주로 지방자치단체 파산가능성으로 언론에 보도된 바 있다. 인천시의 경우에도 막대한 건설투자와 경기침체 등의 영향으로 재정적자가 누적된 것으로 나타났다. 이 사건들은 우리도 이제는 지방재정의 위기국면에 점점 빠져 들어가고 있음을 보여주고 있다. 지방자치단체의 파산사례는 일본의 유바리시의 사례나 미국 캘리포니아 오렌지 카운티의 사례에서 볼 수 있고 독일의 경우도 글라스휘테 사례에서 볼 수 있다. 이러한 지방파산 및 지방재정위기문제는 다분히 구조적인 문제를 안고 있다. 즉, 중앙집권적 재정구조로 인한 지방재정의 중앙의존성, 각종 건설투자 등 사업에 치중, 민간투자유치, 호화청사건립 등 세금을 낭비하는 사례들, 각종 부패와 비리 등의 문제를 안고 있다.

앞의 여러 사례들을 통해 우리에게는 지방재정의 위기에 직면하여 지방자치단체의 재정건전성을 어떻게 확보할 것인가가 시급한 과제가 되고 있다. 이하에서는 지방재정의 위기, 외국의 지방파산에 관한 입법례, 지방파산과 관련한 법적 문제 등을 고찰해보고 그로부터 일정한 시사점과 결론을 도출해 보고자 한다.

1) 국회입법조사처 발행, 이슈와 논점 85호, 성남시 지급유예선언, 2010.7.16.

II.

1. 지방재정위기의 개념

넓은 의미의 재정위기는 재정압박(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)로 사용되고 있다.²⁾

재정압박(또는 재정압력)이란 재원조달과 공공서비스 제공의 기능이 취약한 상태를 말하고 이는 다시 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하는 예산의 재정압력과 현재의 조세부담으로는 낮은 질의 서비스를 제공하거나 일정한 서비스수준을 유지하기 위해 높은 조세를 부담하는 시민의 재정압력으로 분류하기도 한다.

재정위기란 재정압박이 지속되어 어느 시점부터 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 상태를 말한다. 재정수지불균형의 지속되는 상태를 말하기도 한다.

재정파산은 채무상환의 불이행상태로서 재정위기 상태가 확대되어 지방정부가 자력으로는 재정위기의 회복이 불가능한 상태를 말한다.³⁾

2. 지방재정위기의 원인

지방재정의 위기는 외적 원인과 내적 원인에 의해 발생한다. 지역경제의 불황 등 세수감소, 행정관리의 측면에서 투자손실, 공채발행, 누적적자 등 내적요인이 있을 수 있고 세계경제 및 국가경제 차원에서 경기침체, 세수감소, 재정수요팽창, 공채부담증가 등의 외적 원인과 보조금 삭

2) 서정섭, 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰, 한국지방재정논집, 제 6권 1호(2001.6), 226쪽.

3) 이상은 서정섭, 앞의 글, 226쪽 이하 참조할 것. 지방재정위기의 개념 및 위기의 원인에 대해서는 제1주제인 장용근, 지방재정 건전성 확립방안을 위한 법적 검토, 3쪽 이하에서 이미 언급하고 있으므로 여기서는 약술함.

감이나 누적적자 등 정부간 재정관계 요인에 의해 발생할 수도 있다.⁴⁾

III.

1. 독일의 사례

(1) “Glashütte” 사례와 독일 파산법(Insolvenzordnung) 제12조

1930년대 초까지 독일의 몇몇 주에서는 지방자치단체 파산이 가능하였다. 구체적인 적용사례는 매우 드물지만 문헌에서 특히 “Glashütte” 사례가 알려져 있다.⁵⁾ 이 사례는 1920년대 말 작센지방에서 발생했고 그 당시 센세이션을 일으켰을 뿐만 아니라 최소한 작센지방에서는 지방자치단체 파산제도의 폐지를 가져온 사건이었다. 지금 지방자치단체 파산제도를 다시 도입하는 것은 연방 주들의 권한이 되어 있고 그에 관한 주법의 개정을 전제로 하고 있다.

독일 파산법 제12조에 의하면 연방과 주의 재산에 대한 파산절차가 허용되지 않을 뿐만 아니라 지방자치단체에 대해서도 주법이 이를 규정하는 경우 주의 감독 하에 있는 공법상 법인의 재산에 대한 파산절차도 허용되지 않음을 명시적으로 규정하고 있다.⁶⁾ 따라서 법체계적으로 볼 때 이는, 연방 파산법이 제12조 제2호에 규정된 법인에 대해서는, 파산법 제11조 제1항의 원칙으로부터, 파산능력(Insolvenzfähig)이 있다는 데서 출발하고 있고 다만 주의 감독을 받는 공법상 법인에 대하여 파산법의 적용을 배제하는 것은 주 입법자에게 권한이 있음을

4) 서정섭, 앞의 글, 230쪽.

5) “Glashütte” 사례에 대해서는 Thore Jensen, *Insolvenzfähigkeit von Kommunen*, 2010년 11월 19일 강원대학교 비교법학연구소 주최 공법 국제학술대회 “공법상 쟁점에 관한 비교법적 고찰”, 자료집 1쪽 이하 참조.

6) 독일파산법(Insolvenzordnung) 제12조는 “1호: 연방 또는 주의 재산에 관한 파산절차는 허용되지 않는다. 2호: 주법의 감독하에 있는 공법상 법인의 재산에 대해서는 주법이 이를 규정하는 경우 파산절차가 허용되지 않는다.”고 규정하고 있다.

의미한다. 여기서 제2호의 공법상 법인으로서는 게마인데(Gemeinde)와 크라이스(Kreis)와 같은 지역법인(Gebietskörperschaft)을 들 수 있다. 어쨌든 예를 들어, 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 게마인데법(GO) 제128조 2항은 게마인데의 재산에 대한 파산절차가 허용되지 않음을 명시하였고 이는 준용규정을 통해 크라이스의 재산에 대해서도 적용된다.⁷⁾

(2) 지방자치단체에 대한 파산제도 도입방안⁸⁾

독일에서도 지방자치단체가 겪고 있는 재정문제에 대한 제도적 개혁안으로서 지방자치단체를 위한 파산법의 도입이 주장되고 있다. 그러한 개혁안의 기본적인 사고는 지역사단의 파산능력 그 자체가 채무를 제한하는 작용을 하고 따라서 장래의 예산위기를 예방할 것이라는 것이다. 그러한 파산법이 제정되면 공공 주체들의 지불능력(Bonität)에 영향을 미칠 것이다. 사적인 채무자의 경우와 같이 재원제조달비용(Refinanzierungskosten)과 신용평가(Kreditwürdigkeit)가 재정상황이나 장래 예견되는 전개, 이미 불어난 총채무의 범위에 의존할 것이다. 총채무의 증가 및 악화되는 미래전망으로 재원제조달비용은 증가할 것이고 신용평가는 떨어질 것이다. 그로써 새로운 채무에 대한 한계설정 또는 부채의 축소가 경제적으로 강요될 것이고 지역사회단으로 하여금 재정을 견고화(Konsolidierung)하도록 독촉하게 될 것이라는 사고방식이 깔려있다.⁹⁾

7) Ralf Josten, Kommunkreditgeschäft: Kommunen zwischen Insolvenzunfähigkeit und finanzwirtschaftlichem Kollaps, BKR 2006, S. 137. 연방과 주의 파산능력 없음은 파산법상 특별규정 없이도 이미 관습법상 승인되어 있었다고 한다. 게마인데 및 게마인데연합의 파산능력이 없다는 것에 대해서도 이미 1898년 5월 17일의 파산법개정법률 도입에 관한 법률 제6장(Art. VI.)에 규율되어 있었다. vgl. ebenda. 이러한 논의에 대해서는 문병효, 독일의 지방자치단체의 파산능력에 관하여, 2010년 9월 3일 한국법제연구원 워크숍 자료집 참조.

8) Angela Faber, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, S. 933 ff.

9) Nico Gumboldt, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, S. 8.

지방자치단체의 파산절차의 형성을 위해서는 이미 지금 파산법 제 217조 이하에 규정된 계획절차가 고려될 것이다. 그러한 유형의 계획절차의 착수를 위해서는 단지 게마인데만의 발의권(Initiativrecht)이 있거나 파산법 제270조 이하에 의거한 파산관재인(Konkursverwalter) 대신 채무자에 의한 자기관리(감독관이 있는)가 있을 것이다. 더구나 그 절차는 파산개시근거가 존재한다고 해도 벌써 가능한 것은 아닐 것이다. 오히려 대체적인 다른 요건이 충족되어 있어야 할 것이다. 예컨대 미국의 절차와 같이 통지된 파산절차에 의한 의도된 계획에 의해 영향을 받게 될 채권자그룹 안에서 채권의 다수를 보유하는 채권자의 동의 또는 채권자들과의 협상이 처음부터 실현가능하지 않다는 게마인데의 입증과 같은 요건이 충족되어야 한다.¹⁰⁾

(3) 제한된 파산능력(Beschränkte Insolvenzfähigkeit)을 인정하려는 견해

지방자치단체의 파산을 도입하려는 견해는 지방자치단체의 공적인 사무수행, 지방자치단체의 청산 불가능, 지방자치단체 절차양식의 결여 등의 비판에 직면하고 있다. 이에 따라 일부 견해는 제한된 파산능력을 인정하자고 한다. 그리하여 우선 지방자치단체의 파산능력을 자치단체의 자발적인 사무에 제한하자는 견해가 있다. *Bochert*는 지방자치단체에 대한 “제한된 파산능력”을 제안한다. 이에 따르면 지방자치단체에 파산능력제도를 도입하되 그 대상을 자치단체의 자발적인 사무(*die freiwilligen Aufgaben*)에 제한한다. 따라서 지방자치단체의 구속적인 고권적 사무(*die verbindlichen hoheitlichen Aufgaben*)는 파산의 대상이 되지 않는다. 자치단체의 자발적인 사무에 제한된 파산능력을 도입하는 목적은 지방자치단체를 위해 행위여지(*Handlungsspielräume*)를

10) C. Paulus, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, ZInsO 2003, S. 869 (871 f.); vgl. Angela Faber, a.a.O., S. 939 f.

획득해주려는 것이다. 과다채무(채무초과, Überschuldung)로부터 자유로울 때에만 장래 세대가 형성의 여지를 얻는 것이 가능하며 새로운 시작의 기회가 열릴 것이다.

연방재무부의 학술자문단도 자연인의 경우와 같이 지방자치단체에게도 계속적인 기본적인 사무를 수행할 수 있도록 하기 위하여 재산 및 수입의 존속을 보장하는 압류한도(Pfändungsgrenzen)를 도입하자고 한다.¹¹⁾ 그리하여 공공서비스의 최소공급이 보장될 수 있도록 하기 위해서는 그러한 압류한도가 있어야 할 것이라고 한다. 유사하게 베를린 헌법재판소도 포기할 수 없는 사무의 범주 내지 목록을 정의하려고 시도하였다.¹²⁾

이러한 생각들에도 역시 문제가 제기될 수 있는데, 실제로 경제이론에서의 유인(Anreize)이 될 수 있을지, 지방자치단체의 자기책임영역이 고갈되는 것은 아닌지 하는 문제가 제기된다. 지방자치단체의 파산능력을 자발적인 사무 및 그와 관련된 재산가치에 제한하는 것에 대해서는 의문이 제기된다.¹³⁾

2. 미국의 사례

미국은 지방정부들이 파산위기를 맞았을 때 아래와 같이 세 가지 유형의 지방재정 재건제도(financial recovery)를 두고 있다.

(1) 주의 재정금융원조에 의한 지방재정재건

지방자치단체가 재정위기나 파산의 기로에 직면했을 경우 주의 감시와 통제아래 재정재건을 도모하는 방식이다. 지방자치단체에 심각한 재정위기가 발생하면 주정부는 특별대책위원회나 재정감시기관을 설

11) Haushaltsrisiken im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, April 2005.

12) BerlVGH, NVwZ 2004, 210.

13) 자세한 것은 문병효, 독일의 지방자치단체의 파산능력에 관하여, 2010년 9월 3일 한국법제연구원 워크숍 자료집 참조.

치하여 지방재정상태를 심사하여 재정위기 대책을 마련하며 재정관리 기관은 지방자치단체의 재정운영에 큰 영향력을 미친다. 이 방식은 해당 자치단체는 자치권을 상실하지 않고 재정재건을 할 수 있다는 점에서 장점이지만 긴축재정이나 구조조정을 효과적으로 할 수 없어 재정재건을 하는데 장시간이 걸리거나 과감한 재정조치를 취하지 않게 되기 때문에 재정상황을 더 악화시킬 가능성이 있는 등 단점이 있다.¹⁴⁾

(2) 주 파산관재인 (receivership)에 의한 재정재건

지방자치단체의 재정상태가 주의 재정지원으로는 재건이 어려울 정도로 크게 악화되어 있고 지방자치를 일시적으로 중단하지 않으면 안 될 정도에 이른 경우 주의 보호 아래 발생하는 파산의 일종이 주 파산관재인에 의한 재정재건 방식이다. 이 제도는 일반법에 별도로 규정되어 있는 것이 아니고 주 의회가 파산관재인이 필요하다고 판단하면 주 의회 의결에 의해 제정하는 특별법을 통해 파산관재인을 두게 된다. 대개 파산을 초래한 자치단체의 시장은 특별법의 통과와 함께 해임되고 주지사가 임명한 파산관재인이 5년 동안 시정부의 통치를 맡아 행하게 되며 그 기간사이에 구조재정과 재정재건의 임무를 수행한다. 대개는 시의회도 입법기능을 상실하고 자문기관으로 격하된다.¹⁵⁾

(3) 연방파산법 제9장(chapter 9)에 의한 재정재건

이 제도는 채무자인 지방자치단체가 연방파산재판소의 감독아래 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등을 통한 채무조정과 재건을

14) 정창훈, 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로, 2010년 11월 19일 강원대학교 비교법학연구소 주최 공법 국제학술대회 “공법상 쟁점에 관한 비교법적 고찰”, 자료집 50쪽 이하 참조.

15) 이에 해당하는 최근의 사례로는 Chelsea 시가 있다. 당시의 특별법으로 시의회는 입법기능이 상실되고 자문기관으로 전락했으며 시장은 주지사에게 의해 해임되고 주지사가 임명한 파산관재인이 5년간 시정을 담당했다. 이상의 내용에 대해서는 정창훈, 앞의 글, 51쪽 참조.

도모하는 일련의 과정으로, 지방자치단체장 및 지방의회 등 자치단체의 통치기구를 그대로 유지하면서 재정재건을 과정을 밟는다. 이를 통하여 자치단체로서의 기능을 계속 유지되기 때문에 일반기업의 파산과 달리 자산의 완전한 청산을 통한 채무의 공평한 변제가 목적이 아니다.¹⁶⁾

미국은 1929년 대공황의 여파로 많은 주 및 지방정부들이 급격한 세입의 감소로 인해 파산을 선언함에 따라 이의 해결을 위해 연방의회가 1934년 **Municipal Bankruptcy Act**를 제정하여 주 및 지방정부들이 쉽게 파산을 선언할 수 있도록 법 조항을 바꾸었다. **Municipal Bankruptcy Act**는 1934년 이후 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있는데, 현재는 주 및 지방정부의 파산 선언을 보다 더 간략하게 하고 있다.¹⁷⁾ 연방파산법은 우선 제109조의 채무자 적격조항에서 자치단체에게 채무자의 지위를 부여하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 채무 조정(**Adjustments of Debts of a Municipality**)을 다루는 동법 제9장에 의하면 채무자는 채권자 명부를 제출해야 하는데, 채권자명부에 기재된 채권에 관하여는 특별한 경우를 제외하고는 채권의 증거가 제출된 것으로 본다(동법 제924조, 제925조). 채무자는 또한 채무의 조정을 위한 계획안을 제출해야 하며 법원은 일정한 요건을 갖춘 경우 이를 인가하며 인가된 계획안은 채권자와 채무자를 구속한다(제941조 내지 제944조). 지방자치단체의 감독에 관한 주의 권력은 유지되며(제903조) 채무자의 정치적 행정적 권력에 대해서 법원이 판결 또는 명령, 재산보전 등에 의해 방해하지 못하도록 규정하고 있다(제904조).¹⁸⁾ 결국 연방파산법

16) 이 제도와 관련하여 1930년대 이후 전국적으로 500여개의 파산신청이 있어 왔다. 이들 중 일반목적 지방정부의 파산은 매우 드물었고 대부분 특별구(**special districts**)나 학교구(**school district**) 등의 파산 건이라고 한다. 비교적 최근의 파산신청의 예로서는 1994년 **California Orange County**의 경우를 들 수 있다. 이에 대해서는 정창훈, 앞의 글, 52쪽 참조.

17) 파산 선언을 하고자 하는 주정부는 채권자들에게 파산을 선언할 것이라고 통보하고, 연방법원에 채무를 갚을 수정안과 채권자들의 명단을 제출하고 법원이 이를 받아들이면 채권자들은 채무자인 주 및 지방정부에게 별도의 소송을 제기할 수 없도록 하고 있다. 정창훈, 앞의 글, 52쪽 이하 참조.

18) 법무부 간행, 미국파산법, 법무자료 제218집, 1998.

제9장 지방정부의 파산은 해산이나 청산을 통한 채무의 공평한 변제가 아니라 채무자인 지방정부가 연방파산법원의 감독 아래 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등 채무조정과 재정재건을 도모하는 일련의 과정이며 지방정부로서의 기능을 계속 유지하도록 하는 것이 주요 목적 중 하나이다.¹⁹⁾

3. 일본의 사례

(1) 유바리시 파산사례

홋카이도에 위치하고 있는 유바리시(夕張市)는 1960년대 탄광으로 유명한 도시였다. 그러나 1980년대 이래 탄광산업이 쇠락하면서 관광진흥을 통해 활로를 모색하다가 2007년 이른바 재정재건단체가 되었다.²⁰⁾ 유바리시가 재정재건단체로 된 데에는 취약한 경제기반, 관광진흥사업의 실패(석탄산업의 쇠락을 관광을 통한 지역진흥을 통해 활로를 찾으려다가 실패함), 중앙정부에 과도한 의존, 지방자치단체의 경영실패, 부적정한 회계처리,²¹⁾ 시장독주체제와 통제결여 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.²²⁾ 유바리시의 2006년 8월 1일 실질적자액 추이를 보면 일반회계, 관광사업회계, 병원사업회계의 적자액 합계가 85%를 차지하고 있고, 특히 관광사업회계가 56.2%를 차지하고 있어 관광진

19) 재정파산은 연방파산법 제9장의 요건에 합치되어야 성립한다. 즉, 지방정부로서의 권한이 있을 것, 파산신청이 주법에 의하여 인정되어야 할 것, 지불불능이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것, 파산법원에 의해 채권자들의 동의를 얻어 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립을 만족해야만 성립한다. 서정섭, 앞의 글, 227쪽 이하; 정창훈, 앞의 글, 53쪽 참조.

20) 재정재건단체는 ‘지방재정재건특별조치법’에 의하여 재정을 재건을 도모하기 위한 자치단체를 말한다.

21) 유바리시는 증가하는 적자를 일시차입금제도를 통해 은폐했다. 남황우, 유바리시 재정파산에 관한 연구, 도시행정학보 제20집 제3호 2007.12, 192쪽 참조.

22) 정순관/하정봉/길종백, 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할 - 일본 유바리시 사례를 중심으로 -, 한국지방자치학회보, 제20권 1호(통권 61호), 2008. 3, 125쪽 이하 참조.

홍사업이 재정과탄을 초래한 주된 원인이었음을 알 수 있다. 2006년 6월 홋카이도의 중간보고에 따르면 유바리시의 총부채는 632억엔으로 2005년 보통회계 총규모인 120억엔의 5배에 해당하였다.²³⁾

(2) 지방재정재건축진특별조치법과 지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률

일본의 재정관련법령은 지방자치단체의 파산을 명시적으로 언급하고 있지 않다. 다만, 전후인 1955년 12월 29일에 제정된 지방재정재건축진특별조치법이 지방재정재건에 관한 사항을 직접적으로 규율하고 있다. 동법은 그 동안의 행정의 양적, 질적 변화를 반영할 수 없게 되었고 유바리시 재정과탄을 계기로 지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률(자치체 재정건전화법)이 2007년 6월 15일 제정되었다.

지방재정재건축진특별조치법은 국가가 재정상황이 악화된 지방자치단체를 대상으로 재정을 회복시키는 근거가 되는 법이다. 일본의 경우 각종 지표를 통해 지방자치단체의 재정운영상황을 모니터링 하는데, 최근에는 ‘재정비교분석표’를 작성하도록 하고 있다. 이 재정비교분석표에는 각 지방자치단체의 재정력지수, 경상수지비율, 기채제한 비율, 인구1인당 지방채현재액, 라스파레스 지수, 인구 천인당 직원수 등이 나타나 있다. 2007년에 제정된 자치체 재정건전화법은 감시대상 회계가 보통회계뿐만 아니라 공영기업, 공사, 제3섹터로 확대된 것이 특징이다. 재정건전성 판단의 지표로는 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율, 자금부족비율 등이 사용되고 있다.²⁴⁾

동법에 의하면 실질적자비율이 일정 수준을 초과한 지방자치단체는 총무대신에게 재정재건단체 지정을 신청한다.²⁵⁾ 신청을 받은 총무대

23) 남황우, 앞의 글, 186쪽 이하.

24) 남황우, 앞의 글, 185쪽.

25) 공공단체의 경우 실질수지적자율을 기준으로 도도부현은 5%, 기초자치단체인 시정촌은 20%를 지불불능으로 파악한다. 실질수지적자비율은 실질수지를 표준재정규

신은 재정재건을 수립할 기준일을 지정하고, 국가와 도도부현의 지도와 감독하에 지방재정재건계획을 수립한다. 지방자치단체는 재정재건계획을 수립하는 과정에서 총무대신과 협의하여야 하고 지방의회의 의결을 거친 후 총무대신의 동의를 얻으면 최종적으로 승인, 확정된다. 지방자치단체는 이를 주민들에게 공표해야 한다. 재정재건계획에는 재정재건의 기한, 기본 방침, 필요한 구체적인 조치, 세입세출연차 종합계획이 포함되어야 한다. 재정재건에 필요한 구체적 조치에는 지방세징수율 향상, 사용료의 적정화, 인건비 삭감, 투자사업의 정리, 삭감 등이 포함되어야 한다.

지방재정재건계획은 강력한 구속력을 가지기 때문에 재정재건단체는 재정건전계획에 따라 재정을 운영해야 한다. 이에 따라 지방자치단체장과 지방의회의 기능이 크게 제약을 받는데, 단체장의 예산편성권이 제약당하고 의회의 예산심의권도 제한된다. 재건단체로 지정되면 일시차입금의 정부자금융자알선, 일시차입금의 지불이자 및 공무원 인원감축 등에 따른 퇴직수당의 특별교부세산입, 퇴직수당채 발행허가 및 지방채발행제한이 해제될 수 있다. 대신에 지방자치단체의 부담증가와 행정서비스 수준저하 등 내부노력이 강요된다.²⁶⁾

IV.

1. 개 관

2005년 기존의 파산법, 화의법, 회사정리법, 개인채무자회생법을 통합하는 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』(이른바 통합도산법)이 제정되어 2006년 4월 1일부터 시행되고 있다. 현행 도산법제는 제도의

모로 나눈 비율이다. 실질수지는 세입에서 세출을 제외한 형식수지에서 이월금을 제외한 금액이며, 표준재정규모는 지방세, 보통교부세, 지방양여세를 합한 일반재원을 말한다. 이에 대해서는 남황우, 184쪽 참조.

26) 이상은 남황우, 앞의 글, 185쪽 이하 참조.

목적에 따라 청산형 도산제도와 재건형(또는 갱생형) 도산제도로 나눌 수 있다. 전자는 채권자의 공평한 만족을 위해 채무자의 전 재산을 파악, 환가하여 도산시까지의 채권채무관계를 일거에 최종적으로 청산하는 것을 목적으로 하고 있으며, 후자는 종래의 권리관계를 전면적으로 청산하는 것이 아니고 제한 내지 변경하여 채무자가 경제적으로 회생하는 것을 목적으로 하고 있다. 파산제도와 청산제도는 전자에 속하고, 워크아웃제도와 회생제도는 후자에 속한다.²⁷⁾

지방자치단체의 파산제도를 논할 때는 우선 청산형 도산제도에 속하는 파산제도가 지방자치단체에 대해서도 가능한지 여부와 지방자치단체의 경우에도 청산이 가능한지 여부에 대해 해명이 필요하다. 그리고 그러한 청산형 도산제도가 아닌 재건형(갱생형) 도산제도를 지방자치단체에도 적용할 가능성이 있는지 타진되어야 할 것이다.²⁸⁾

지방자치단체의 파산과 관련하여 무엇보다도 현행법상 지방자치단체의 파산능력이 인정되는지 여부가 먼저 문제될 것이다. 이 문제는 특히 지방자치단체가 수행하는 공적인 사무수행기능에 비추어 문제될 수 있을 것이다. 그리고 파산능력이 인정된다면 과연 지방자치단체도 사기업 등 사인과 마찬가지로 청산가능한가 하는 문제가 제기될 수 있다. 또한 공법인으로서 지방자치단체는 사법인과 다른 구조적 차이를 가지고 있는데, 그럼에도 불구하고 사기업에서와 같은 파산절차를 거쳐야 하는가 하는 문제도 제기된다. 여기서 제기되는 문제들은 헌법상 민주주의 원리와 자치행정보장의 문제와도 깊이 관련되어 있다. 이러

27) 워크아웃제도는 채무자에게 파산원인이 생겨 파산선고를 받게 될 상태에 있으나 회생가능성이 있고 채무상환의지가 있는 경우 채권자인 금융회사가 채무상환의 방법, 기간, 이율 등을 변경하여 채무자의 경제적 회생을 지원하는 제도이고, 회생제도는 기업에게 사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 않고는 채무를 변제할 수 없거나 채무자에게 파산원인이 되는 사실이 생길 염려가 있는 경우에 법원의 지원과 감독 하에 이해관계인의 이해를 조정하면서 재건을 꾀하는 제도이다. 자세한 것은 이병화, 개인회생과 파산제도의 이해, 삼우사, 2006, 27쪽 참조.

28) 회생제도와 파산제도는 그 목적이나 적용대상, 파산절차, 담보권자에 대한 대우, 주주에 대한 처우 등에 있어서 차이가 있다. 이병화, 앞의 책, 36쪽 이하 참조.

한 문제들 때문에 일부에서는 제한된 파산능력을 인정하자는 견해도 등장하고 있다. 이하에서는 그러한 문제들을 차례로 살펴보기로 한다.

2. 현행법상 지방자치단체의 파산능력

파산절차가 개시되기 위하여는 파산능력과 파산원인이 존재하는 등의 실체적 요건과, 채무자의 파산신청, 필요한 비용의 납부 등 절차적 요건을 갖추어야 한다. 『채무자의 회생 및 파산에 관한 법률』(또는 통합도산법으로 칭함)은 별도로 파산능력에 관한 규정을 두고 있지는 않으나 동법 제294조 1항은 파산신청권자로 채권자 또는 채무자를 들고 있고 제295조는 법인의 이사 등을 법인의 파산신청권자로 규정하고 있다. 또한 제297조는 제295조의 규정을 동 규정에 의한 법인 외의 법인과 법인 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리자가 있는 것에 관하여 준용하도록 하고 있다. 이러한 규정에 따르면 지방자치단체의 경우는 지방자치법 제3조에 따라 법인이기 때문에 그 대표자가 파산신청권자의 자격을 갖는다고 볼 수 있고 그 밖에 공법인으로서 지방자치단체에 대해서 파산능력을 부인하는 규정을 발견할 수 없다.

앞의 외국입법례에서 보듯이 독일파산법 제12조는 주법의 감독하에 있는 공법상 법인의 재산에 대해서는 주법이 파산절차를 허용하지 않는 것으로 규정할 수 있게 되어 있어 독일에서 공법인의 파산능력은 주법이 금지하지 않는 한 인정된다고 보아야 하고 미국의 경우 Chapter 9 절차에 의하여 지방자치단체의 파산이 일정한 요건 하에 허용되고 있으며, 일본의 경우도 자치체 재정건전화법에 의해 재정재건단체로 지정될 수 있다.

우리의 경우에도 원칙적으로 법인의 경우 실체가 있고 귀속되는 각종 책임을 위하여 처분할 재산이 있는 한 사법인과 공법인 모두 파산능력을 인정할 수 있다고 본다.²⁹⁾ 지방자치단체의 경우에도 지불불능

29) 이병화, 앞의 책, 47쪽.

이나 채무초과가 나타날 수 있기 때문이다. 다만 지방자치단체의 파산능력이 인정된다고 하더라도 통합도산법에 규정된 파산 및 청산이 가능한지 여부, 어떤 절차에 의하여 하는지 여부의 문제는 여전히 남게 된다.

3. 지방자치단체의 공적인 사무수행의 문제

독일에서 지방자치단체의 파산제도 도입에 반대하는 견해는 무엇보다도 지방자치단체의 공적인 사무수행에서 그 근거를 들고 있다. 지방자치단체와 사인을 파산법상 달리 취급하는 이유는 우선 양자의 상이한 활동분야에서 찾아야 할 것이다. 사경제 기업은 구체적인 기업 이념을 추구하고 주로 이윤극대화를 목표로 하는 반면에 국가나 지방자치단체는 공법상 과제를 수행하여야 하기 때문에 지방자치단체와 경제적 기업을 비교하는 것은 고도로 의문이다. 따라서 행정은 비용충족적(kostendeckend)이거나 이윤추구를 허용하는 활동분야에서는 구체화될 수 없다는 결론이 도출된다. 국가나 지방자치단체가 파산법의 방패막(Ägide)하에 있게 되면 공행정은 그의 기능을 상실할 위험에 놓이게 될 것이라는 것이다.

지방자치단체의 파산절차 개시는 필연적으로 이러한 과제수행과 파산절차의 우월한 목표사이에 갈등을 초래할 것이다. 즉 채무자의 재산을 청산함으로써 채권자를 공통적으로 만족시키는 것이 파산절차의 목표이고 이것은 지방자치단체의 공적인 과제수행과 충돌한다. 파산법은 책임실현(Haftungsverwirklichung)이 전면에 있는 파산법의 오랜 전통을 이어가고 있다. 파산법의 중심적인 목표설정으로서 책임실현은 국가의 기능 및 지방자치행정에 대한 이익과 합치할 수 없다.³⁰⁾

30) Ralf Josten, Kommunalkreditgeschäft: Kommunen zwischen Insolvenzunfähigkeit und finanzwirtschaftlichem Kollaps, BKR 2006, S. 138.

그리하여 지방자치단체의 공적사무수행이 파산절차에 의하여 위협해져서는 안 될 것이라고 한다. 그러나 독일파산법 제1조는 파산절차가 채권자들을 공통적으로 만족시키는데 기여한다고 규정하고 있다. 파산법의 전통은 책임의 실현(Haftungsverwirklichung)에 중점이 있는데 이에 따라 파산법에 채권자의 공통적인 만족이라는 중심 목표가 설정되어 있음은 긴급상황에 있는 지방자치단체나 국가파산에 대해 기준이 되는 목표설정인 미래를 위한 토대의 창출이라는 목표와 합치할 수 없다. 따라서 반대하는 견해는 지방자치단체에 대해 파산법은 자치단체의 새로운 시작(Neuanfang)을 주요목표로 하여야 하고 채권자만족은 하위의 목표이어야 한다고 한다.³¹⁾

독일에서 지방자치단체 재산에 대하여 파산절차를 배제하는 더 중요한 근거로서 독일 파산법 제80조 1항에 따라 파산재단에 속하는 재산을 관리하고 그것을 처분할 권리를 파산관재인(Insolvenzverwalter)에게 양도함으로써 채무자가 그 권리를 상실할 것이라는 점이다. 이것은 지방자치단체의 공적인 과제수행 내지 국가의 필수적인 기능, 그 제도들과 합치할 수 없는 것으로 생각된다. 그에 반해 사적 영역에서 파산절차에 전적으로 귀속되는 자기청산기능(Selbstreinigungsfunktion)은 공적 과제수행과 공공복리가 중요한 공행정 영역에서 과거에는 단지 하위의 역할만을 하였다.³²⁾ 이러한 자기청산기능이 공행정영역에서 예

31) Angela Faber, a.a.O., S. 940. 공적인 주체(공공단체)에 의한 사무수행이라는 점에 대해 고려해야 한다는 요구는 그러나 이미 파산법에서도 도출된다. 파산법은 강제 집행의 대상이 되지 않는 대상은 파산재단에 속하지 않는다고 규정하고 있기 때문이다. 독일 민사소송법(ZPO) 제882a조에 따라 채무자의 공적과제의 수행에 필수불가결하거나 공적 과제의 양도가 공익과 대립되는 사항은 공법상 법인에 대한 강제 집행의 대상이 아니다. Ebenda.

32) 독일제국의 국가파산사례에서 이는 일정한 역할을 하게 되는 바, 독일연방헌법재판소는 1962년 11월 14일 판결에서 “국가의 파산능력 없음에 대한 근거는 과거에 대한 청산(Abrechnung)이 전면에 있는 것이 아니라 미래에 대한 토대창출이 중요하다는 점에 있다”고 판시하였다. BVerfGE 15, 126, 141; Angela Faber, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, S. 938, FN 47.

산위기의 증가와 채무의 규모에 의한 압박 때문에 점차 중요해졌다.

지방자치단체에 대한 개별강제집행에 있어서 법상황은 다르다: 원칙적으로 지방자치단체에 대해서도 강제집행이 가능하다. 과거 지불준비가 안된 지역법인이 있었기 때문에 공법상의 행정주체(die öffentliche Hand)³³⁾의 재산에 대하여 원칙적으로 주어진 이러한 집행가능성은 법질서의 기능 및 법치국가에 대한 신뢰를 강화하게 된다. 그럼에도 공공단체에 대한 집행은 연방과 주에 대하여 독일 민사소송법(ZPO) 제 882a조에서 도출되는, 공공단체를 특권화하는 제한(Einschränkungen) 하에 행해지게 된다. 지방자치단체에 대해서는 연방 주들의 지방자치법이 지방자치단체의 개별적인 집행에 대한 특별규정을 두고 있다.³⁴⁾ 지방자치단체에 대한 강제집행에 관한 이러한 특별규정은 강제집행 가능성을 제한하는데, 이는 채무자를 보호하는 성격을 가지며 공행정의 기능을 유지하고 공적과제수행이 방해되지 않도록 하기 위한 필요성 때문에 정당화되고 있다.³⁵⁾

또한 앞에서 거론한 바와 같이 지방자치단체의 파산능력에 반대하는 중심적인 논거인, 파산절차가 진행되면 파산재단에 속한 재산을 관리하거나 처분할 채무자의 권리가 상실되는 것은 지방자치단체의 자치행정보장과 부합하지 않는다는 점 때문에 자치단체 파산의 경우를 위하여 파산법 제270조 이하의 경우와 같이 일정한 감독 하에 자기행정(Eigenverwaltung)을 규정하자는 제안도 나오고 있다.³⁶⁾ 그러나 자기관리절차(Eigenverwalterverfahren)에서 채무자도 - 일반절차에서 파산관재인

33) 여기서는 공공단체 가운데 주로 지방자치단체를 지칭한다.

34) 노르트라인-베스트팔렌주 게마인테법(GO) 제125조 제1항 제1문은 “금전채무를 이유로 게마인테에 대해 강제집행을 하기 위해서는 물적 권리(dingliche Rechte)의 소추가 아닌 한 감독관청의 승인처분(Zulassungsverfügung)을 필요로 한다. 감독관청의 처분에서는 강제집행이 허용되는 대상인 재산을 특정하여야 하며 그것이 개시되는 시점에 관해서도 결정하여야 한다”고 규정하고 있다.

35) Angela Faber, a.a.O., S. 938 f.

36) Vgl. Angela Faber, a.a.O., S. 944.

과 같이 법률상 특정한 권리와 의무를 가진 공직으로서 관리인으로 행위한다. 만약 지방자치법상의 의무와 충돌하는 경우에는 연방파산법상의 규정이 우선할 것이다. 이것이 헌법적으로 허용되는 지방자치단체의 자치행정의 모습인지에 대해서는 의문이 있을 수 있고 또한 미국의 US Chapter-9 절차를 지방자치단체 파산절차의 모범으로 끌어들이는 경우에도 미국과 독일의 지방자치행정이 재정문제를 비롯하여 비교가능한가에 대하여 이미 의문이 제기된 바 있다.³⁷⁾

4. 지방자치단체의 청산가능성

사경제에서 파산절차의 목표는 채권자의 책임실현이며 그 수단으로서 파산법 제1조 1문에 따라 채무자 재산의 사용이 고려된다. 사법상 파산규정에 따르면 파산 또는 청산의 경우 기업들은 완전 해산되며 그의 모든 재산은 채권자의 수중으로 넘어가게 된다. 이에 반해 국가나 지방자치단체에서는 곧바로 채무자의 청산을 생각할 수 없다. 그것은 공동체의 해체와 동일할 것이다. 지역사단은 해산될 수 없다. 파산절차를 국가권력의 투입 하에 채권자의 지분만족의 목표에 도달되는 국가적인 총집행절차로 이해한다면 국고(Fiskus)에 대해서는 어떤 상위의 강제권력이 있을 수 없다. 그러한 한에서 연방과 주, 지방자치단체가 파산절차에 따르게 된다면 공적인 주체는 준-자기해산(Quasi-Selbstauflösung)의 가능성과 위험을 가지게 될 것이다. 지방자치단체의 파산능력 및 그와 결합한 조치들을 통해 - 기업법의 분야에서 선언되는 것과 같은 - 자기청산(Selbstreinigung)이 개시되는 것인지 의문이다. 자기청산 또는 자기해산(Selbstauflösung)은 그러나 사회국가원리와 갈등을 드러내게 된다. 왜냐하면 자유로운 경쟁을 적절히 다루라는 사회의 요

37) A. Olschinka-Rettig, Das U.S.-amerikanische Schuldenrestrukturierungsverfahren Chapter 9 für Insolvente Kommunen, ZInsO 1998, S. 214(215). Hierzu vgl. Angela Faber, a.a.O., S. 944, FN 104.

구에 있어서는 경제적으로 생존불가능한 기업이 청산되는 것이 아니라 생존배려의 급부가 청산되는 것이기 때문이다. 그 때문에 파산법에서 사경제기업과 지방자치단체를 동등취급하는 것은 금지된다고 한다.³⁸⁾

5. 지방자치단체의 파산절차방식의 흠결

독일에서 지방자치단체의 파산에 반대하는 견해는 파산법 규정의 중점이 기업에 있기 때문에 이러한 구조적 차이가 공법상 법인의 특수성과 부합할 수 없다고 한다. 사법상 파산절차 개시로 파산재단에 속하는 재산을 관리하고 처분할 채무자의 권리가 파산관재인에게 넘어간다(독일 파산법 제80조). 이는 우리의 경우에도 마찬가지이다. 파산절차대상이 된 재산에 대해 채무자에 의한 모든 작용가능성이 배제됨으로써 여기서도 모든 채권자의 만족이라는 목표가 달성되어야 한다. 이러한 광범한 권한이 파산관재인에게 넘어가는 것은 법률상 부여된 과제를 수행해야 하는 공법상 법인의 경우에는 문제이다.

독일 연방헌법재판소는 교회와 방송국의 파산능력에 관한 이유를 제시하기 위하여 이러한 측면을 인용하였다. 즉, 모든 행정 및 처분권을 행사함으로써 교회내부관계에 개입할 수 있게 되며³⁹⁾ 방송국의 경우에는 프로그램의 재정적 범주가 규정되고 영향을 받게 되기 때문에 독일기본법 제5조 1항 2문의 프로그램(편성)의 자유(Programmfreiheit)와 합치할 수 없다고 하였다.⁴⁰⁾ 재산법적 측면에만 그 활동을 제한하는 것은 파산법적으로 의문일 뿐만 아니라 실제적으로도 관철될 수 없을 것이라고 보고 있다.

똑같은 것이 지방자치단체에도 적용된다. 여기서도 사단(Körperschaft)은 독립적으로 고찰되는 것이 아니라 국가 행정구조의 일부로 보아야

38) Ralf Josten, a.a.O., S. 139.

39) BVerfGE 66, 1(23).

40) BVerfGE 89, 144(153).

한다. 여기서도 국가 행정구조의 침해가 존재할 것이며 경제적인 측면에만 맞추어진 과제수행은 사회국가원리와 충돌할 것이다.

그 밖에도 고권적 권한은 법률에 의하여 공법상 법인에게 부여된다. 따라서 그것이 파산관재인에 어떤 권한에 의해 주어지거나 영향을 받아서는 안 될 것이다. 나아가 고권주체에게는 그에게 법률상 부과된 사무에 대하여 파산의 경우에도 권한이 남아있다. 지방자치단체는 법률에 의하여 지시를 이행하기 위한 의무적인 사무의 수행 및 의무적인 자치행정사무를 수행할 의무가 있다.⁴¹⁾

6. 채무자 회생제도의 적용가능성

결국 위와 같은 반대에 직면하여 지방자치단체에게 청산형 도산제도를 도입하는 것은 사실상 어렵다는 것을 알 수 있다. 따라서 남아 있는 가능성은 청산형이 아닌 재건형(또는 갱생형) 도산제도인데 우리의 통합도산법인 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』은 채무자회생제도를 두고 있다. 회생제도는 개인이나 기업에게 사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 않고는 이행기가 도래한 채무를 변제할 수 없거나 채무자에게 파산의 원인인 사실이 생길 염려가 있는 경우 등 일정한 개시원인이 있는 경우 법원의 지원과 감독에 기초하여 이해관계인의 이해를 조정하면서 재건을 꾀하는 제도이다. 위의 회생절차 개시원인 중 회사의 경우에 전자는 회사의 유동자금이 극도로 부족하여 변제기에 있는 채무를 변제하면 필연적으로 사업계속에 현저한 지장을 초래하는 경우, 후자는 지급불능 또는 채무초과가 생길 우려가 있는 때를 말한다.⁴²⁾ 기업의 회생절차에서는 법원의 개시결정에 따라 회사와는 별개의 조직이 형성되는데, 회생절차개시결정이 있는 때에는 채무자의 업무의 수행과 재산의 관리 및 처분을 하는 권한은 관리인

41) Ralf Josten, a.a.O., S. 138.

42) 이병화, 앞의 책, 32쪽 이하 참조.

에게 전속하고 채무자의 이사는 관리인의 권한을 침해하거나 부당하게 그 행사에 관여할 수 없다(법 제56조). 회생계획안은 관리인이 작성하여 관계인 집회에서 심의, 의결하며, 법원의 인가로 효력이 발생한다(법 220조 이하).

그러나 지방자치단체에 회생절차를 적용하기 위해서는 다음과 같이 몇 가지 문제가 제기될 수 있다.

첫째, 회생절차개시결정이 있는 때에는 채무자의 업무의 수행과 재산의 관리 및 처분을 하는 권한은 관리인에게 전속하기 때문에 채무자가 그 권리를 상실하므로 지방자치단체의 장이나 지방의회의 권한이 박탈 내지 제약된다. 이것은 민주주의원리에 비추어 문제가 발생할 수 있고 앞에서 보았듯이 지방자치단체의 공적인 과제수행 내지 국가의 필수적인 기능, 그 제도들과 합치할 수 없는 것으로 생각된다.

둘째, 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』 제220조에서 법원은 채무자의 사업을 계속할 때의 가치가 채무자의 사업을 청산할 때의 가치보다 크다고 인정하는 때 회생계획안의 제출을 명하도록 하고 있고 동법 제243조도 회생계획에 의한 변제방법이 채무자의 사업을 청산할 때 각 채권자에게 변제하는 것보다 불리하지 아니하게 변제하는 내용일 때 회생계획인가를 할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 법원이 회생계획안의 제출을 명하거나 회생계획안을 인가하려면 위의 요건을 충족하여야 한다. 파산상황에 이른 지방자치단체가 과연 위와 같은 요건을 충족할 것인지는 의문이다. 따라서 동법률을 지방자치단체의 회생절차에 그대로 적용하기에는 무리가 따른다. 다만, 유일한 가능성으로 지적될 수 있는 것은 동법 제243조 제1항 4호 단서에 “다만, 채권자가 동의한 경우에는 그러하지 아니하다”로 규정하고 있으므로⁴³⁾ 채권자의

43) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제243조 (회생계획인가의 요건) ①법원은 다음의 요건을 구비하고 있는 경우에 한하여 회생계획인가의 결정을 할 수 있다.

1. 회생절차 또는 회생계획이 법률의 규정에 적합할 것
2. 회생계획이 공정하고 형평에 맞아야 하며 수행이 가능할 것

동의를 얻을 경우에는 지방자치단체에 회생절차를 적용할 수 있을 것이나 이는 채권자의 동의를 얻었을 때 비로소 가능할 것이다.

7. 지방재정법상의 가능성

우리 지방재정법은 지방자치단체의 파산에 관하여 명시적인 규정을 두지 않고 있다. 다만 지방재정법 제55조와 지방재정법시행령 제65조에 지방재정분석 및 진단과 지방재정건전화계획의 수립·이행 권고 및 지도가 규정되어 있을 뿐이다. 즉, 행정안전부장관은 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있고 이를 토대로 해당 지방자치단체에 대하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다. 행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단결과의 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하여야 한다(법 제55조).

지방재정법시행령 제65조에 의하면 행정자치부장관은 매년 지방자치단체가 제출한 재정보고서에 대한 분석을 실시하도록 하고, 그 결과 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나 채무잔액이 과다한 지방자치단체 등에 대하여는 재정진단을 실시할 수 있도록 하였다.⁴⁴⁾

3. 회생계획에 대한 결의를 성실·공정한 방법으로 하였을 것

4. 회생계획에 의한 변제방법이 채무자의 사업을 청산할 때 각 채권자에게 변제하는 것보다 불리하지 아니하게 변제하는 내용일 것. 다만, 채권자가 동의한 경우에는 그러하지 아니하다

44) 지방재정법 시행령 제65조 2항에 의하면 재정보고서의 내용을 분석한 결과 당해 지방자치단체가 다음에 해당하는 경우 행정안전부장관이 재정진단을 실시할 수 있다.

- 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우
- 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우

재정진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 행정안전부장관은 당해 지방자치단체로 하여금 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획을 수립·이행할 것을 권고할 수 있으며 지방재정건전화계획의 이행결과를 평가하여 그 이행결과가 미흡하다고 판단되는 경우에는 이를 공개하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.

지방재정법시행령에 규정된 지방재정건전화계획에 포함된 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등의 내용은 파산위기에 처한 지방자치단체에 대한 실효성 있는 조치가 될 수 있다. 이것은 일본의 재정재건단체에 대한 조치와 유사하다. 다만, 2007년에 제정된 일본의 자치체 재정건전화법과 같이 보통회계뿐만 아니라 공영기업, 공사, 제3섹터로 감시대상 회계를 확대하고 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율, 자금부족비율 등 다양한 지표를 재정건전성 판단의 지표로 사용할 필요가 있다.

8. 책임귀속의 문제

일본 유바리시 사례를 보면, 재정재건단체로 지정되는 것 자체가 관련된 지방자치단체와 공무원, 주민들 스스로에게 상당한 부담을 지우는 일임을 알 수 있다. 지방자치단체의 파산상황에 까지 이르게 한 데 대해 책임이 있는 자들에게 법적인 책임을 물을 수 있다면 그리하면 될 것이나 입증의 문제, 관련 규정의 부재 등으로 인해 이는 쉽지 않을 것으로 보인다. 결국은 법적인 책임보다는 도의적, 사실적 책임에 그칠 가능성이 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 책임의 불일치의 문

-
- 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우
 - 그 밖에 행정안전부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우

제는 남겠지만 책임있는 자들에게 응분의 부담이 주어지는 것은 사실이다.

공무원은 정책을 집행하고 정책형성에 관여하기 때문에 재정파산 상태에 이르게 한 책임을 져야한다. 특히 부정한 회계처리에 책임이 큰 공무원들의 책임은 말할 것도 없다. 이는 결국 공무원 조직통폐합과 인원감축으로 이어지고 급여삭감도 이루어질 것이다.⁴⁵⁾

주민들도 지방자치단체의 행정과 재정에 대한 감시소홀 및 유능한 후보자를 선출하지 못한 책임에서 벗어날 수 없다. 따라서 재정건전화계획에는 주민세를 비롯한 각종 사용료, 수수료 등의 인상 등 주민들의 부담의 증가가 그 내용으로 포함될 것이다. 지방재정의 파탄은 각종 서비스의 저하로 이어질 것이다.

지방정치인들도 주민들의 대표로서 성실히 임무를 다하지 못하고 재정파탄을 초래한 원인을 제공하였기 때문에 그에 대해 응분의 책임을 져야한다. 우선 선거를 통해 정치적으로 책임져야 할 것이고 예산권박탈 등 자치권의 제약을 받을 것이다. 그 밖에 지방의회 의원정수의 축소될 수 있을 것이며 의원의 보수도 삭감해야 할 것이다. 또한 지방자치단체의 장 등 대표들에 대해서는 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제114조의 법인의 이사등의 재산에 대한 보전처분과 같은 규정이 적용하는 것도 고려해야 할 것으로 보인다.⁴⁶⁾

국가나 광역자치단체(하위 자치단체에 대하여)도 책임에서 벗어날 수 없을 것이다. 지방행정을 감독할 의무가 있는 국가 또는 광역자치

45) 이하의 내용은 남황우, 앞의 글, 195쪽 이하 참조.

46) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제114조 (법인의 이사등의 재산에 대한 보전처분) ①법원은 법인인 채무자에 대하여 회생절차개시결정이 있는 경우 필요하다고 인정하는 때에는 관리인의 신청에 의하거나 직권으로 채무자의 발기인·이사(『상법』 제401조의2제1항의 규정에 의하여 이사로 보는 자를 포함한다)·감사·검사인 또는 청산인(이하 이 조 내지 제116조에서 “이사등”이라 한다)에 대한 출자이행청구권 또는 이사등의 책임에 기한 손해배상청구권을 보전하기 위하여 이사등의 재산에 대한 보전처분을 할 수 있다.

단체는 지방자치단체(또는 하위)의 재정과탄에 대하여 책임을 져야 할 것이다.

V.

지방자치가 시행된 지 20년이 되어가고 있지만 그 수준은 아직 걸음마단계에 불과하다. 각종 비리와 부패로 얼룩져 있고 호화청사건립이나 각종 이권사업 등 세금을 낭비하는 사례들이 빈발하고 있다. 점점 현실화 하고 있는 지방재정위기에 직면하여 지방자치단체의 파산 문제를 살펴보는 것은 그러한 점에서 의미가 있을 것이다. 독일이나 미국처럼 지방자치단체의 자율성이 어느 정도 보장되고 있는 입법례와 달리 우리의 경우 과연 지방자치단체에 파산제도를 도입할 수 있는 것인지 의문이 제기될 수 있다. 특히 재정적인 면에서 지방자치단체가 아직도 중앙정부에 의존하고 있어 그 자율성이 심히 제약되어 있고 재정난이 심각한 지방자치단체에 대해서는 중앙이 교부금제도 등을 통해 그 대부분을 떠안는 구조를 가지고 있는 상황에서 자치단체의 파산을 논의하는 것이 아직은 시기상조인 것으로 보일 수 있으나 이 글에서는 우리의 경우에도 지방자치단체에게 사실상 지급불능, 채무초과의 상태는 발생할 수 있기 때문에 이것을 전제로 파산제도의 도입가능성을 타진해 보았다.

지방자치단체의 파산제도를 청산형 도산제도로 도입하는 것은 실제로 앞에서 보았던 논거들 때문에 문제가 있을 것으로 보인다. 따라서 재건형(또는 갱생형) 도산제도의 도입이 고려될 수 있을 것이다. 그러나 채무자 회생제도의 형태로 지방자치단체의 파산을 도입하는 것은 관리인에게 채무자의 업무수행 및 재산 처분권 등이 넘어가는 문제 때문에 그것을 인정하기는 쉽지 않을 것이다. 지방자치단체의 파산을 인정하기 위해서는 결국 법률에 명문의 규정을 두는 것이 가장 확실

하다는 결론이 나온다. 이에 대해서는 외국의 입법례가 일정한 시사점을 주는 것 같다. 먼저 미국식의 연방파산법 제9장에 규정된 제도의 도입을 고려해 볼 수 있을 것이다. 채무자인 지방정부가 연방파산법원의 감독 아래 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등 채무조정과 재정재건을 도모하기 때문에 지방정부의 기능을 계속 유지할 수 있는 장점 때문이다. 그 밖에 해당 주에서 파산관재인을 임명함으로써 지방자치단체장을 해임하는 제도도 생각해볼 수 있을 것이나 이는 매우 강력한 조치로서 지방자치단체의 자치권을 침해할 가능성이 있으므로 지방자치단체에 대한 경고로서는 의미가 있으나 실질적으로는 자치행정보장 등의 문제와 충돌을 일으킬 수 있기 때문에 최후수단이 아니면 강구해야할 조치는 아닌 것으로 보인다. 그 밖에 일분처럼 재정재건단체로 지정함으로써 자치단체의 재건을 목적으로 하는 제도도 그 가능성을 타진해 볼 수 있을 것이다. 아래에서는 지방재정과 관련하여 몇 가지 점에서 기본적인 방향만 지적해보고자 한다.

1. 구조적인 지방재정위기의 타개책 필요

지방재정의 위기는 구조적 요인에 기인한 측면이 있다. 즉 세입측면에서 지방의 여력이 부족하고, 주로 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있으며, 경기침체의 경우 그 영향을 받을 수밖에 없고, 세출측면에서는 불황대책사업과 산업기반정비를 위한 투자적 경비가 팽창하고 있고, 세원의 중앙집중화 등 중앙집권적 지방재정구조를 가지고 있으며, 특정보조금을 통한 지방비를 추가 부담하는 등의 문제가 지방재정의 위기의 구조적 원인이 되고 있다. 따라서 이러한 문제를 타개하기 위해서는 중앙과 지방의 권력분배, 사무분배 문제 등에 대해서 집중적으로 논의하는 것이 향후 중요한 과제가 될 것이다.

2. 지방재정민주주의와 주민참여

재정민주주의는 재정은 주권자인 국민의, 국민에 의한, 국민을 위하여 운영되어야 한다는 원칙을 말한다. 따라서 단순히 재산권자나 납세자만에 의한 재정의 민주적 통제가 아니라 주권자로서의 모든 국민의 생존과 발달을 보장하는 것이어야 한다.⁴⁷⁾ 지방재정민주주의는 당연히 주민의 지방재정에 대한 참여가 보장되는 것이어야 한다. 미국의 경우 지방채발행에서 주민투표제를 도입하는 것 등은 눈여겨 볼만하다.⁴⁸⁾

3. 지방재정의 건전화를 위한 법적 방안마련

지방재정의 건전화를 위해 사전예측 및 경고 시스템 등 법적 방안을 마련하는 것도 중요하다. 앞에서 보았듯이 우리 지방재정법과 동시행령에는 재정분석·진단제도가 도입되어 있고 재정건전화계획 등을 규정하고 있다. 그러나 몇 가지 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.

우선 재정분석·진단의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 관련 전문기관에 이를 위탁하여 실시할 수 있도록 규정하고 있는데 ‘관련 전문기관’이 명확히 제시되어 있지 않다.

지방재정분석진단제도는 지방자치단체의 방만한 재정운영과 그로 인한 재정위기의 가능성에 대한 우려를 반영하여 이를 사전에 예방하기 위하여 도입된 제도이지만 지방자치단체의 재정권의 제약을 수반하므로 객관적이고 공정한 분석시스템이 필요하다. 그러나 지방재정건전화계획의 내용이나 효과 등에 관한 구체적인 규정이 없고 권고나 지도만을 할 수 있을 뿐이고 구속력을 확보할 수 있는 강행규정이 아

47) 우명동, 지방재정론, 2001, 357쪽.

48) 정창훈, 앞의 글, 43쪽 이하 참조.

니고 구체적인 제재 등에 대해서도 규정이 없다.

현행의 지방재정분석은 일반회계 중심으로 이루어지고 있어 특별회계와 기금 등을 포함하는 통합회계의 관점에서 분석을 제대로 할 수 없다.

현행의 재정분석지표는 지방재정의 건전성을 측정하는 수단으로는 나름대로의 역할을 하고 있지만, 재정운용의 효율성과 재정운용성과를 측정하는데 한계가 있고 자산, 부채, 순자산(자본), 비용, 수익 등을 구체적이면서 종합적으로 회계처리해주는 시스템이 결여되어 있어, 재정진단대상단체의 선정이 불합리하게 될 가능성이 높다는 지적이 있다.

2010년 7월 행정안전부는 「지방재정 건전성 강화방안」의 핵심내용으로 지방재정위기 사전경보시스템을 도입하고 있다. 그러나 행안부의 이러한 재정건전성 강화방안은 강행적인 법제화가 없이는 그 구속력을 확보할 수 없다는 점에서 한계가 있다. 따라서 지방재정법에 위와 같은 지방재정위기 사전경보시스템을 구체화하여 입법화하거나 최소한 동법시행령에 규정할 필요가 있다.

4. 기타 자율성과 책임의 확보방안 등

앞에서 언급한 구조적 측면과 관련되어 있는 문제이지만 지방자치단체의 자율성은 보장되어야 한다. 그러나 지방자치단체를 (재정)위기에 빠뜨릴 경우 그 책임도 반드시 물어야 할 것이다. 현행법상 주민감사청구제도는 실질적인 주민들의 감사가 아니라 다만 상급지방자치단체나 중앙정부에 대한 감사청구에 머물고 있다. 이 점은 시정되어야 할 것으로 보인다. 또한 주민소송제도도 인정되고 있지만 주민감사청구를 한 경우에만 인정되고 재정문제에만 국한하는 등 매우 제약되어 있다. 그 적용범위를 넓혀야 할 것으로 보인다. 그 밖에 주민소환제도나 주민투표제도 등도 활용가능성을 높일 필요가 있으며 외국에서 논

의되고 있는 시민결정 등 주민참여의 가능성을 더 넓게 열어두어야 할 것이다. 위의 제도들은 지방재정이 위기에 봉착하지 않도록 하는 차원에서 예방적인 것들이다. 위와 같은 수단들을 동원했음에도 재정이 파산상태에 직면하게 된다면 지방자치단체의 자율성이 보장되는 것을 전제로 그에 상응한 지방자치단체의 파산가능성을 열어 두는 것도 하나의 방책이 될 수 있을 것이다.

- 남황우, 유바리시 재정파산에 관한 연구, 도시행정학보 제20집 제3호 2007.12, 179쪽 이하.
- 문병효, 독일의 지방자치단체의 파산능력에 관하여, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010년 9월 3일.
- 법무부, 미국파산법, 법무자료 제218집, 1998.
- 서정섭, 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰, 한국지방재정논집, 제6권 1호(2001.6), 223쪽 이하.
- 우명동, 지방재정론, 도서출판 해남, 2001.
- 정순관/하정봉/길종백, 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할 - 일본 유바리시 사례를 중심으로 -, 한국지방자치학회보, 제20권 1호(통권 61호), 2008. 3, 115쪽 이하.
- 정창훈, 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로, 강원대학교 비교법학연구소 주최 공법 국제학술대회 “공법상 쟁점에 관한 비교법적 고찰”, 2010년 11월 19일, 자료집 37쪽 이하.
- Jensen, Thore/문병효(번역), Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 강원대학교 비교법학연구소 주최 공법 국제학술대회 “공법상 쟁점에 관한 비교법적 고찰”, 2010년 11월 19일, 자료집 1쪽 이하.
- Faber, Angela, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, DVBl. 2005, 933ff.
- Gumboldt, Nico, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, S. 3 ff.
- Josten, Ralf, Kommunalkreditgeschäft: Kommunen zwischen Insolvenzunfähigkeit und finanzwirtschaftlichem Kollaps, BKR 2006, S. 133 ff.

토 론 문

강주영 (제주대학교 법학전문대학원 교수)

- ‘지방자치단체 파산의 법적 문제’라는 제하의 발제논문은 지금 우리나라 지방재정의 상황과 환경에 비추어 보아 시의적절한 것으로 평가됨.
- 특히 지방재정과 관련한 문제는 종래 법학적 검토보다는 주로 행정학적 입장에서 조명되었으나 이 논문은 지방재정의 파산에 관한 문제를 규범학적 입장에서 검토했다는 점에서 유의점이 있음
- 그러나 발제자의 일부의 견해에 있어서는 다른 관점에서의 접근도 가능한바 아래와 같이 보완적 견해를 제시함.
 1. 넓은 의미의 재정위기는 재정압박, 재정위기, 재정파산으로 사용되고 있다는 점에 대해
 - 일반적으로 재무행정학 영역에서는 ‘재정적자’, ‘재정위기’, ‘재정파산’ 등으로 구분함
 - 이와 같은 구분이 강학상의 개념정립시도에만 그칠 것이 아니라 지방재정법상의 법적 개념으로 정립될 필요가 있음
 - 우리 지방재정법상의 건전화 수단(예컨대 기채제한, 공공투자제한 등)은 지방재정의 건전화를 위한 개별적 수단들로서는 의미 있으나 막상 지방재정위기의 상황에 있어서는 적절하고도 실효적인 수단으로 평가받기는 어려운 면이 있음
 - 따라서 지방재정의 위기단계별로 법적 수단들이 정밀하게 활용될 필요가 있다고 판단되며, 그 전제요건으로서 관련 법령

- 에서 지방재정의 위기 단계에 관한 정의규정의 도입이 필요함
- 이와 같은 규정의 도입이 필요한 또 다른 이유는 지방재정의 위기에 따른 국가의 개입은 우리 헌법이 보장하고 있는 지방자치단체의 재정고권을 심대히 침해하는 것으로서 법정의 개념과 요건에 따라 엄격히 집행될 필요가 있기 때문임.
2. 지자체의 파산에 따라 영향을 받게 될 채권자그룹 내에서 동의 또는 협상이 불가능하다는 요건이 충족되었을 때 파산선언이 가능하도록 해야 한다는 점에 대해.
- 미국과 같이 파산의 요건을 엄격하게 해야 한다는 데에는 동의함
 - 최근 우리나라의 성남시와 같이 자치단체장이 자의적으로 지급유예에 대한 선언을 할 수 있는지는 차지하고라도 지급유예선언 자체가 진실 또는 적절한 지에 대해서도 많은 의문을 낳고 있음.
 - 따라서 공법상·민법상의 많은 법적 문제점을 야기하는 지자체지급유예선언의 경우, 객관성과 공정성이 보장되는 독립적인 기구에 맡기는 것이 적절할 것임
3. 이른바 통합도산법의 취지 및 해석에 따라 공법인에 대해서도 파산능력을 인정할 수 있다는 점에 대해
- 지역주민의 복지를 위한 사무 및 국가의 위임사무를 처리하는 지방자치단체에 대해서 법률상의 명시적 근거 없이 다른 법률상의 규정을 근거로 파산능력을 인정하는 데는 무리가 있음.
 - 지방자치단체의 재건형 파산을 위해서도 지방재정법 등의 관련 규정상의 명시적 근거가 있을 때 가능할 것이며, 이와 같은 규정이 없다는 것은 우리 법체가 지방자치단체의 재정파산을 인정하지 않겠다는 것으로 파악해야 할 것임.

4. 지방재정법상 지방재정분석 및 재정진단제도에 대해

- 현행 지방재정법상 지방재정분석 및 재정진단제도는, 그 결과를 토대로 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고 하거나 필요한 사항을 지도할 수 있도록 하고 있음.
- 그러나 이 제도가 지방재정의 위기단계 이전에 재정의 이상 상황을 포착하고 사전적 수단을 통해 재정위기를 예방할 수 있는 가장 적절한 법제도적 수단임에 비추어 볼 때, ‘지도·권고’라는 비권력적 사실행위를 통해 해당 지방자치단체의 자의에 맡겨 재정건전화의 시기를 놓치게 할 가능성을 차단할 필요가 있으므로, 동 제도에 법적 실효력을 주는 방안이 검토되어야 할 것임

-

-

(

)

1.

최근 우리 경제는 2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기로 인한 경기침체로부터 벗어나 회복세를 보이고 있는 것으로 판단된다. 예컨대 지난 6월 한국은행이 발표한 자료에 따르면, 우리나라의 금년도 1분기 GDP가 지난해 같은 기간에 비해 8.1% 성장한 것으로 나타나 7년 3개월만에 최고치를 기록하였으며 또한 기획재정부와 OECD 등에 따르면 우리나라 금년도 1분기 GDP는 전분기보다 1.8% 증가하여 OECD 회원국 중 가장 큰 회복세를 보이기도 하였다.

그리하여 연초부터 소위 출구전략을 논의하자는 의견이 나타나는 등 여러 나라들 중 비교적 경제가 순탄하다고 인식되고 있다. 이는 우리나라가 최근 서울에서 열린 11월 G20 정상회의에서도 일부 논의를 주도하는 등 활약하였던 밑바탕이 되어주기도 하였다. 그러나 국가채무가 그 동안 계속 확대되어 왔다는 것을 경계하는 논의가 많아지고 있어서, 공공채무 전반에 걸친 경고가 조금씩 나타나고 있다. 이는 세계 각국이 최근 금융위기로 촉발된 초유의 경기침체를 막기 위하여 거액의 재정확대 정책을 경쟁적으로 시행해왔는데, 그 중 일부 재정이 취약하거나 금융위기에 타격을 입은 국가들(예컨대 소위 PIIGS 등 남유럽 국가)을 중심으로 금융위기로 불붙은 위험 또는 타격이 재정위기로 번지는 사태에 직면하게 되었기 때문에 경각심이 늘어난 때문이기도 하다. 본래 금융위기와 재정위기는 직접적인 관련이 많지 않았는데 오늘날 국제적 자본이동 자유화 또는 금융세계화 등 세계가 지구촌 또는 글로벌화 되면서 위기가 어떤 한 나라에 머물지 않고 그 충격파가 연이어서 다른 국가들로 파급되기 때문에 과거에 비하여 점점 더 금융위기의 규모가 대형화¹⁾ 되고 점점 더 확산되는 경향을 취

1) 예컨대 IMF 때 한국의 IMF 구제금융 규모는 570억불이었는데, 오늘날 그리스와 아일랜드 그리고 최근 도하 신문에서 경보가 발령되었다고 하는 포르투갈 등은 그

하고 있기 때문이기도 하다.

금융위기의 확산은 2010년 유럽에서 시작된 재정위기가 점점 이 나라 저 나라를 거쳐 확산되는 것을 보면 알 수 있을 뿐 아니라, 과거 우리나라의 IMF에 대한 경험에서 미루어보더라도 우리나라의 소위 IMF 위기는 본래 미국이 월가 경영인 출신인 루빈이 재무장관에 취임하면서 그 이전의 달러화 저평가 엔화 고평가 정책을 포기하고 달러화 고평가 엔화 저평가 정책을 취함에 따라 시작되었다. 즉 90년대 중반 일본의 엔저에 힘입어 무역수지가 대폭 개선되자 한국을 비롯하여 동남아 국가들의 무역수지가 급속히 악화되었다. 그리고 우리나라는 90년대 초반 일시의 호황에 대한 자만심으로 외화차입을 자율화하였고 금리차를 노리고 콜자금까지 포함한 무분별한 외화 차입을 한 위험한 상황에 놓여 있었는데, 이것이 먼저 태국에서 발생한 위기로 인하여 외화가 일시에 증발해 버리고 상환요구에 직면하게 된 한국도 곧 IMF의 지원을 얻지 않을 수 없었다. 그리고 이러한 한국의 위기는 러시아에 대한 한국 기업 등의 대출상환에 따라 바로 다음 해 러시아가 IMF 구제금융을 받지 않을 수 없게 하였으며 이어서 여러 나라(브라질, 루마니아, 파키스탄, 에콰도르)에게까지 그 사태가 미쳤었고, 금융위기의 국제적 확산 경향에 대하여 이와 같은 경험과 기억을 되살려 볼 수 있다.

오늘날 재정위기는 위에서 살펴 본 바와 같이 나만의 책임이 아닌 경로로도 불시에 찾아올 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 국가는 물론 지방자치단체도 불시의 위기에 대응하기 위해서라도 재정건전성에 대한 요구는 더 커졌다고 할 수 있다.

그리하여 지방자치단체가 경제위기 극복을 위하여 그 동안 벌여 왔던 조기 재정책대투입 정책 등 위기 극복 노력과 함께 이젠 출구전략

경제규모가 한국보다 현저히 작은데도 불구하고 일단 1,000억불부터 규모가 시작되고 있음을 볼 때 선연히 알 수 있다.

과 같은 호사스런 표현이 아니라 위기에 대응한 재정안정을 위하여 단계적으로 재정건전성을 회복하기 위한 노력에도 총력을 기울여야 한다는 점을 지적하고 있다. 우리나라는 2010년 7월 지방자치단체가 민선5기 지방자치의 출범을 한 상황으로서 새로 선출된 자치단체장들이 의욕적으로 새로운 사업을 발굴하고 추진하게 될 것이며, 이와 같이 지방자치가 정립되어가는 과정에서 벌어질 수 있는 의욕적 사업 추진 등의 사례에 따라 자칫 지방재정 건전성이 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없다는 점을 고려하여야 할 것 같다.

본고는 위와 같은 인식 하에 지방채무 또는 지방재정 건전성 문제를 조망하고 지방채무 문제를 짚어보고자 한다.

2. 가

(1) 국채·국가채무의 의의와 규모

국채는 국채보유자의 자산이 되는 것이고 국채를 발행하게 되면 국채 구매자로부터 당해 국가로 자금이 이전되며, 상환시에는 국가로부터 국채보유자로의 자금 이전이 일어난다. 국가채무는 개인채무와 달리 기한 내에 원금과 이자를 준비하고 전액 상환하여야 하는 것은 아니다. 국채를 발행하여 부채를 부담하는 경우 만기시 만기에 있는 국채를 상환하기 위해 새로운 국채를 발행할 수 있는 국채임대방식을 선택할 수도 있다. 이 때문에 국채를 매입하려는 자가 시장에 있는 한 국가는 개인과는 달리 영속할 수 있는 까닭에 상환기한을 얼마든지 늘릴 수 있으며, 따라서 국채의 증가는 장래 세대의 부담증가로 연결되어 세대 간의 착취라는 문제를 야기할 수 있다.²⁾

2) 増田貴司, “わが国財政再建は進んでいるか~財政悪化の問題点と健全化への道筋~”, 『TBR 産業経済の論点』 No. 05-3, 東レ経営研究所, 2005, 3頁; 권재열, “최근 미국의 재정 건전성 회복을 위한 법적정비 추진동향”, 『주요국 금융위기 대응 정책』, 한국법제연구원 자료집, 2010.5.14, 60면.

국가재정법상 국가채무(국채, 차입금, 국고채무부담행위)는 2010년 초 대략 400조원으로 추산되는데 이는 동 법 규정상 관리하여야 할 국가채무로서 국채, 차입금, 국고채무부담행위만을 열거하고 있기 때문에 이것만을 합친 것이다. 논자³⁾에 따라서는 1,439조원으로 추산하기도 한다.

그리하여 국가부채의 적정성 여부를 OECD 국가의 평균 수준으로 발표된 것만으로 판단해서는 안 된다고 하며 한국의 경제 규모 및 현실을 고려할 때 한국은 무역의존도가 90%를 넘는 소규모개방경제체제이므로 35.2% 정도가 적당하다고 한다.⁴⁾ 이 견해에 따르면 한국은 개별적인 공공부문의 재정이 분리·운영되는 구미와 달리, 한국의 공공부문은 사실상 단일체로 운영되므로 정부부채와 공기업 그리고 공적금융회사의 부채를 모두 합치면 700조원으로 GDP의 70% 수준에 달한다는 것이다.

(2) 국채 누증의 문제

근대 자유주의 경제는 민간의 경제활동에 대하여 정부권력의 자의적인 개입을 배제하는 것을 근본으로 한다. 그러나 재정영역에서의 불안이 높아져서 금리의 안정성이 떨어지면 정부는 조세 또는 세출과

3) 한나라당 이한구 의원은 2009년 10월 국무총리실 국정감사에서 정부가 집계하는 국가채무에 공기업 부채, 국민연금 공무원연금 등 4대 공적연금 책임준비금 등을 합한 사실상의 국가채무가 2008년말 기준으로 1,439조원, GDP 대비 비중이 140.7%에 달한다고 주장하였다(내일신문 2010.2.23). 국가가 부담할 수 있는 채무 규모 또는 범위는 정부가 발표하는 국가채무, 지자체의 부채, 공기업과 준정부기관의 부채, 공공연기금의 미적립 부채, 정부보증채무, 통화안정증권 잔액 등의 요소들을 어느 정도로 반영하는가에 따라 상당히 많이 달라진다.

같은 이한구 의원은 위와 같은 기준에 따라 2010년 10월 5일 기획재정부 국정감사에서 2009년말 기준 1,637조원으로 집계된다고 하였다. 즉 정부가 집계하는 국가채무가 360조원, 공기업 부채가 최근 5년간 58.4%가 급증한 311조원, 4대 공적연금 책임준비금도 연평균 12.4% 증가하여 늘고 있다고 한다(아시아투데이 2010.10.5).

4) 조성원, 『국가채무 수준의 국제비교와 정책적 시사점』, 자본시장연구원, 2010.

관련하여 금리를 왜곡시키는 의사결정을 하게 된다. 이는 시장경제의 기본요건을 자의적·재량적으로 수정하는 것이어서 그 결과 재정이 경직화된다. 이처럼 국가 및 지방정부가 부담하는 채무가 누증되면 시장이 재정에 종속되어 자립적이고 건전한 시장질서의 수립을 방해한다. 이는 결과적으로 장기적으로 시장경제에의 신뢰를 해친다.

그 밖에도 국채발행에 의한 재정확충은 상당히 우려할 만한 다양한 폐해를 초래할 수 있다.

첫 번째로 유동성의 문제를 야기할 수 있다. 국채발행이 누증되면 시장의 자금이 국채의 매입에 충당되어 오히려 민간투자가 억제될 가능성이 있다. 즉 민간부문의 지출이 공공부문의 지출에 의하여 압박을 받는 현상도 발생한다.⁵⁾ 극단적으로 만약 국채에 투자한 외국인이나 기업들이 일제히 상환을 요구하거나 또는 국채보유자가 미국의 국가채무가 과도한 것을 이유로 채무불이행의 가능성을 우려하여 국채 이자율을 인상시켜달라고 요구한다면 국채의 가격과 금리가 불안정하게 되어 가계나 기업의 경제활동을 매우 저해할 수 있다.⁶⁾ 이처럼 현실적으로 국채금리는 가계나 기업의 차입 금리에 연동한다. IMF에 따르면 경험적 통계에 비추어 볼 때 GDP 대비 1% 규모로 재정적자가 확대되는 경우 장기금리는 10~60 bps(basic points) 상승하며, 정부채무의 잔고를 GDP 대비 1% 증가시킬 때 국채의 금리는 5~10 bps 상승한다고 한다.⁷⁾

두 번째 신뢰성의 문제를 낳을 수 있다. 국채에 대한 투자는 당연히 국채상환이 문제없이 이루어질 것을 염두에 두고 이루어지는데 그러한

5) 이처럼 경기부양을 위해 재정지출을 늘리기는 하더라도 그 만큼 민간소비가 줄어들어 경기에는 아무런 긍정적 효과를 미치지 못하는 것을 구축효과(crowding-out effect)라 한다. Keith M. Carlson & Roger W. Spencer, "Crowding Out and its Critics", Review, *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Dec. 1975, pp. 2-3.

6) Richard Wolf, "A Soaring Debt, and Painful Choices: Erasing the USA's Red Ink Won't Be Easy - or Popular", *USA Today*, April 13, 2010, p. 6A.

7) International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report: Navigating the Financial Challenges Ahead*, 2009, p. 36.

상환에 대한 기대는 국채를 발행한 정부가 머지않아 세출삭감이나 증세를 실시해서 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)⁸⁾을 유지할 것이라는 신뢰를 전제로 한다. 그러나 발행된 국채의 양이 증가하면 증가할수록 재정안정화에 소요되는 세출의 삭감이나 증세의 폭이 커질 수밖에 없다. 정부가 어느 시점에서 재정안정화를 도모할 것인지에 따라 정부정책의 폭이나 순서도 달라질 수밖에 없다. 이 때문에 장래 정치나 정부정책상 변덕이 예상되면 현재의 투자가의 신뢰가 동요할 위험성이 높아진다. 이러한 위험이 커져서 투자가에 의한 유동성 문제가 초래된다면 결과적으로 금리를 불안정하게 만들고 경제활동을 저해하게 된다.

마지막으로 소득재배분 및 국부의 국외유출 및 다음 세대로의 부담의 전가 등의 문제가 예상될 수 있다. 국채는 국가가 보유하는 채무이다. 국채보유자가 부유한 내국인이거나 국외의 투자자인 경우 국민으로부터 거두어들인 세금으로 국채보유자에게 상환한다는 것은 저소득층으로부터 부유층으로서 소득역분배가 심화되거나 국외로 국부가 유출되는 것과 차이가 없으므로 사회적인 저항을 불러일으킬 수 있다. 물론 장기국채의 발행이 증가하면 당해 국채에 대한 상환이 차세대에 이루어져야 할 것이고 이는 다음 세대에 대한 부담을 증가시켜 세대간의 공평성을 해치는 폐해도 낳는다.⁹⁾

(3) 재정건전성 회복

재정건전성을 회복하기 위한 직접적인 수단은 세출삭감, 증세, 인플레이션의 3가지만이 존재한다. 세출삭감은 정부에 의한 소득재분배를

8) “재정의 지속가능성”은 재정이 파탄상태에 이르지 않고 정부가 채무를 계속적으로 부담할 수 있는 것, 즉 재정적자가 발생하더라도 채무불이행 상태로 되지 않고 재정수지 균형을 회복할 가능성이 있음을 의미한다. 김동진, “재정의 지속가능성: 한·일 양국의 검증 비교”, 『행정논총』(제44권 제4호), 서울대학교, 2006, 132면.

9) 이상의 재정적자로 인한 문제점에 관한 논의는 아래 두 자료를 정리한 것임. 조사제1부 해외조사실, 『주요 선진국의 재정건전화 추진과 시사점』, 조사연구자료 97-7, 한국은행, 1997, 17~19면; 小林慶一郎, “財政悪化, なぜ問題か”, 『朝日新聞』 2004.12.5.

줄인다는 점에서 국민생활에 영향이 있기는 하지만 국민의 자유로운 경제 활동을 제한하지 않기 때문에 다른 수단보다 정통성이 있을 뿐만 아니라 정치적인 지지를 얻기 쉽다.¹⁰⁾ 연혁적으로 여러 국가들이 재정건전성을 성공적으로 회복시킨 사례에서도 증세보다 세출삭감에 더 많은 비중을 둔 것으로 알려져 있다.¹¹⁾ 증세를 통해 세수를 확보하는 방안은 한계가 있으니, 세입을 늘리기 위해서는 그 전제로서 경기가 회복되어야 하므로 경기회복 없이 증세하는 것은 민간의 자유로운 경제행위를 왜곡하는 부작용이 있어서 만약 경기회복을 선행시키기 위하여 정부가 재정을 통해 경기를 부양한다면 이는 결과적으로 증세와 재정정책간의 순환의 딜레마(circular dilemma)에 직면하는 어려움이 있으며 시장경제란 본래 정부의 자의성을 가능한 한 배제하는 것을 핵심적인 원칙으로 하고 있으므로 정부가 재정의 건전성을 높이기 위하여 그 어떤 일이라도 할 수 있는 것은 아니다.¹²⁾

인플레이션이 재정건전성을 회복시킬 가능성도 있다. 가령 2차세계대전을 겪으면서 막대한 국가채무를 짊어지게 된 유럽의 주요 국가들이 인플레이션이라는 방식으로 부채문제를 해결하였던 적이 있는데, 본래 경제성장을 이룩하여 빚을 상환하여야 국가채무 문제를 해결하여야 할 것을 국가가 통화를 확대하고 인플레이션을 유발하여 부채의 실질가치를 떨어뜨림으로서 해결한 것이라 할 수 있다. 국가채무에 포함시켜야 할 필요가 있는 것으로 보이는 공기업부채 문제도 인플레이션으로 해결하려면 간단할 수 있다. 예컨대 담용수 가격이나 고속도로 통행료, 전기료 등을 인상하면 해결될 단기적으로는 해결될 수 있다.¹³⁾

10) 박형수/류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2007, 41면.

11) 小林慶一郎, 전계논문.

12) 권재열, 앞의 글 64면.

13) 이재원, “국가 부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제”, 「지방재정과 지

인플레이션은 재정과 관련하여 두 가지 효과를 갖는다. 먼저 자연스럽게 증세의 효과를 낳는다. 즉 물가상승을 통해 명목소득이 올라감에 따라 높은 세율이 적용되어 세수가 증대하는 구조이다. 다음으로 인플레이션은 정부가 그 동안 발행하였거나 앞으로 발행할 국채의 상환 부담을 경감시키는 효과가 있다. 왜냐하면 인플레이션으로 화폐가치가 하락하면 그만큼 상환의무자인 정부는 득을 보는 반면에 상환권리자(채권자)인 국채보유자는 손해를 보기 때문이다. 그러나 인플레이션은 재정의 건전화에 도움이 되기는 하지만 그로 인한 물가상승의 부담으로 인해 결국 재정건전화의 부담을 국민에게 전가시키는 것에 다름없다.¹⁴⁾ 따라서 이는 국민생활을 혼란에 빠트리게 되므로 피해야 하는 수단이다.

(4) 정부 채무가 지방자치단체에게 미치는 영향

아무튼 인플레이션으로 문제를 해결하려는 것은 국민의 고통이 상당하게 될 것이고 지방자치단체도 이 경우 희생양이 될 수 있는데, 이는 중앙의 재정책임이 지방으로 전가될 수 있기 때문이다. 중앙정부가 잘못된 재정결정과 부실한 재정관리를 하게 되면 그 책임이 지방정부가 대신 부담하는 상황이 전개될 수 있기 때문이다. 정부와 지방자치단체 사이의 재정관계가 수직적으로 의존하는 관계가 깊어질수록 정부의 재정상황이 지방자치단체에게 전달되는 속도와 양이 커질 수 있다.¹⁵⁾

예컨대 1980년대 미국은 연방정부의 재정적자 문제를 해소하기 위하여 주와 지방정부에 대한 각종 보조금들을 포괄 보조금으로 묶고

방세」(통권 제29호), 2010, 143면.

14) 이정선, “미 경기부양책, 인플레이션 후폭풍 불러올 수도”, 『해외시장정보』, 코트라, 2009.3.31.

15) 이재원, 앞의 글 143면.

전체 총량을 축소하면서 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별적인 보조사업들이 포괄보조로 전환되었고 25%의 재원이 축소되었던 바 있다.¹⁶⁾ 일본에서도 그러한 예를 찾아볼 수 있다고 한다. 1980년대 일본은 지방자치단체로의 분권화가 진행되었는데 그 핵심은 사회복지 분야이어서 전체적으로 사회복지에서 지방정부의 권한이 확대되었다. 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방자치단체의 부담은 60%까지 증가하였다. 충분한 재정보전 없이 지방으로의 재정 기능을 이양하면 결국 사회복지 부담이 지방자치단체에게로 전가되는 효과가 발생하였다.¹⁷⁾

정부가 관리 가능한 수준에서 국가채무가 관리될 수 있다면 지방세 입에 미치는 영향은 크지 않지만 국가채무가 정부의 재정 운영에 부담을 줄 정도가 도나다면 과도한 부채는 국가 경제 성장을 둔화시키기 때문에 국세 뿐 아니라 지방세 전반에 걸쳐 세수 기반을 약화시킬 것이다. 지방재정은 주민들을 위한 생활서비스 공급의 역할이 적지 않기 때문에 지방세 원칙으로서 세수의 안정성 조건이 중요하고 이는 곧 지방세 세수가 경기변동에 민감하게 반응해서는 곤란하다는 것을 의미한다. 하지만 지금의 지방세는 부동산 경기에 민감하게 반응하는 구조로서 예컨대 2008년 지방세 징수액은 45조원 규모이지만 재산의 거래이전과세인 취득세와 등록세 비중이 30.9%를 차지하고 있다. 따라서 국가채무의 증가로 인한 경기 성장 둔화가 만일 발생한다면 이는 바로 지방세 세수의 감소로 직접 연결될 수 있다. 한편 정부가 경기진작을 위해 적극적인 조치를 취할 경우 중앙정부 재정 수입에 영향을 미치는 국세 감면 보다는 지방세 감면 조치를 강화하는 경우가 많다. 주로 취득세와 등록세 면제와 감면을 중심으로 하는 지방세 감면 조치들이 자주 취해졌음을 볼 수 있는데 이러한 경우 지방재정은

16) 이재원, 앞의 글 144면.

17) 이재원, 앞의 글 145면.

재산과세의 감소와 함께 이중의 세수 하락을 감수해야 하고 이 경우 정부의 국가채무 관리 문제가 지방재정으로 전가될 수 있음을 추론할 수 있다. 그 밖에 2010년도부터 지방소비세가 신규 지방세 세원으로 신설되어서 부가가치세의 5%가 할당되고 있다. 당초 계획상으로는 올해부터 3년간의 기간을 거쳐 2013년에는 부가가치세의 10%가 지방소비세의 재원으로 할당할 예정이지만 국가채무가 증가하는 등 정부의 재정관리 부담이 가중될 경우 국세의 지방세 이양에도 차질이 빚어질 수 있을 것으로 전망된다.¹⁸⁾

3. 가

잘 알려졌듯이 2010년 7월 12일 성남시가 판교신도시 조성을 위한 판교특별회계에서 빌린 5,200억원에 대한 지급유예선언¹⁹⁾을 한 이후로 지방자치단체의 재정건전성에 대한 관심이 폭증하게 되었다.

정부채무와 지방자치단체 채무 모두 그 채무 규모가 계속 늘어나고 있으며 특히 2009년에는 전반적으로 모두 급격하게 증가하고 있으며 특히 2008년 이후 지방자치단체 채무 증가율이 중앙정부보다 현저히 높은 현상을 보이고 있다.²⁰⁾²¹⁾ 지방자치단체 채무 증가 자체도 문제

18) 이재원 앞의 글 148~149면.

19) 성남시는 국토해양부, 경기도, LH 공사 등과 공동으로 판교신도시 조성사업을 해 오면서 2007년부터 최근까지 판교기반시설 조성을 위하여 쓰여져야 할 판교특별회계에서 5,400억원을 전출해 일반회계 예산으로 사용했으며, 이 중 성남시가 지급유예를 선언한 5,200억원은 공동공공사업비(2,300억원)와 초과수익부담금(2,900억원)으로 LH와 국토해양부에 지급할 돈이다.

http://live.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=4306460

20) 우명동, “지방재정건전성 문제에 대한 재인식”, 한국재정정책학회, 『재정정책논집』(제12집 제3호, 2010.9.30, 136~137면).

21)

	2006년			
정부채무	273.2	289.1(5.8)	297.9(3.0)	346.1(16.2)
지방자치단체	9.6	9.8(2.1)	11.1(13.3)	13.5(21.6)

일 뿐 아니라 각주²⁾의 표와 같이 재정자립도 측면에서 상대적으로 미흡한 지방자치단체 채무가 정부채무보다 상대적으로 더 큰 비율로 늘어나고 있는 것은 특히 재정건전성 문제에서 좋은 신호라고 볼 수 없음을 의미한다. 국회 예산정책처에 따르면 지방자치단체의 2009년 통합재정수지는 7조 1,000억원 적자로 2008년 20조 2,000억원 흑자에 비한다면 27조 3,000억원이 감소하였고, 2009년말 지방자치단체의 지방채 총 채무잔액은 25조 6,000억원에 달하고 이는 2008년말의 19조 2,000억원에 비하여 6조 4,000억원(32.9%)가 증가한 것이다.²²⁾

지방자치단체는 정부와 달리 적자 재정을 운용할 전문성이 취약하고 위기관리 수단도 많지 않은데 중앙정부의 적자재정은 주로 통화량 증대와 물가상승에 의한 인플레이션을 통해 국민들의 자산을 축소시키면서 극복되는 경우가 많다. 하지만 지방재정의 적자재정은 심한 경우 지방자치단체가 파산하거나 지방공공서비스의 대폭 감축에 의한 특정 지방자치단체 주민들이 고통을 당할 수 있는데 이는 주로 사회복지 분야에서 문제가 가장 심각해지기 때문이다. 대도시가 아니라면 파산을 맞는 지방자치단체가 재정적으로 회생할 가능성은 크지 않은데 이러한 고통은 주민들의 거주 이전에 의해 특정 지방자치단체의 재정 파산 혹은 압박에 따른 영향은 다른 지역으로 전이될 수 있어서, 우리나라와 같은 넓지 않은 나라에서는 전국적인 문제로 확산될 가능성도 배제할 수 없으므로 더욱 그러한 심각한 사태가 발생하지 않도록 할 주요한 요인이 된다.²³⁾

① 정부채무는 국가재정법에 따라 국채, 차입금, 국고채무부담행위만을 합친 것이고, 지방자치단체 채무는 지방채무 총액에서 중앙정부 차입분을 제외한 순채무 규모임
 ② 괄호 안은 전년대비 증가율
 ③ 출처 : 기획재정부, ‘각 회계연도 정부결산’, 각 연도별 “보도자료”, (우명동 전개자료 표1 인용)

22) 경향신문, 2010.5.3.

23) 이재원, 앞의 글 150~151면.

지방자치단체의 재정적자 또는 경기가 침체된 지방경기를 활성화하기 위하여 지방채를 발행하는 경우가 있다. 하지만 지방에는 그러한 투자를 관리할 수 있는 전문가들이 많지 않다. 예컨대 1990년대에 일본의 소위 사무라이본드와 같은 장기 저금리의 국제채를 발행하여 지하철 등의 투자 사업 재원으로 충당한 예를 찾을 수 있는데 결국 아시아를 휩쓴 IMF 외환위기 당시 환율 급등에 따른 원금 상환에 고난을 겪었던 적이 있다.²⁴⁾ 최근 지방채 발행도 급증하고 있는데²⁵⁾ 특히 작년에는 정부가 재정 조기집행을 독려하면서 지방채 발행을 독려하기까지 하였다. 이 같은 지방채 발행 급증은 지방교부세가 2조 2,000억 원 가량 감소한 것을 각 지방자치단체가 지방채를 발행해 메운데다 일자리 창출 등 공공사업을 많이 벌인데서 비롯하였다. 그 결과 2009년 총 지방채 발행 규모는 정부가 설정한 한도액 합산을 넘어섰다.²⁶⁾ 지방채 한도액은 행정안전부가 전전년도 일반재원 결산 기준으로 각 지방자치단체의 채무비율과 상환비율을 근거로 하여 가이드라인을 정하게 되어 있는데, 이를 초과할 경우 행정안전부의 승인을 받아야 한다는 점에서 행정안전부가 일시적으로 경제위기 극복을 위한 목적이 있었다²⁷⁾ 라고는 하지만 재정적자에 대한 경각심을 관철하지 않고 지방채 관리에 대한 허점을 노출한 측면도 있는 것 같다.

24) 이재원 151면.

25) 국회 기획재정위원회 이한구 의원은 2010년 10월 5일 기획재정부 국정감사에서, 2009년 지방채 잔액이 약 25조 6,000억원으로 2008년 대비 32.9% 증가했고 지난 5년간 지방공기업 부채는 연평균 22.1%가 늘었다고 하였다. 아시아투데이 2010.10.5.

26)

지방채 발행 규모(단위: 원)

	발행액	한도액	발행비(%)
2009년	8조5338억	8조0087억	106.6
2008년	3조0148억	7조1590억	42.1
2007년	2조9443억	6조4390억	45.7
2006년	2조8638억	5조8649억	48.8

출처 : live.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=4135122

27) 그로 말미암아 일부 지방자치단체는 호화청사 신축, 체육시설 설치 등 선심성 행정을 펼쳐 빈축을 사기도 했다(live.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=4135122).

4.

(1) 재정건전성 규정

지방자치단체가 의욕적으로 사업을 추진하는 과정에서 부족한 재원에도 불구하고 무리한 사업 수행을 위하여 지방채를 과도하게 발행하는 경우가 있는데 이러한 경우 자치단체의 재정건전성이 취약해지고 장기적으로는 해당 지방자치단체의 재정위기 또는 확산될 경우 그 이상의 범위로도 재정위기가 파급될 수 있다. 결국 이러한 부담과 불평은 지역주민 나아가 전체 국민들에게도 전가될 수밖에 없으므로 이러한 상황을 예방하기 위해서라도 최대한 건전하게 재정을 운영하여야 한다.

지방자치법은 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다”(제122조(건전재정의 운영) 제1항)고 규정하고 있으며, 지방재정법도 “지방자치단체는 그 재정을 건전하게 운영하여야 하며, 국가정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 안된다”(제3조(지방재정운영의 기본원칙)라고 규정하고 있어서 지방자치단체의 재정건전성 원칙을 선언하고 있다.

(2) 지방자치단체 또는 지방정부 재정위기 사례

외국 지방정부들이 재정위기를 경험한 사례들을 살펴보면 지방자치단체 또는 지방정부의 건전한 재정 운용이 얼마나 중요한지에 대하여 좋은 교훈이 될 수 있다. 예컨대 미국의 오렌지 카운티는 (미국에서도 가장 큰 경제규모를 갖는)캘리포니아주에서도 3번째로 크고 비교적 재정이 넉넉한 자치단체로 평가되었으나, 대규모의 공동투자자금을 운

용하는 과정에서 위험성이 높은 단기채권에 투자를 하게 되었고, 그 결과 16억 6,000만 달러의 투자손실을 기록한 바 있다. 이에 따라 오렌지 카운티는 1994년 미국 연방 파산법원에서 파산보호조치를 신청하기에 이르렀으며, 오랜기간 동안 주 정부로부터 관리 및 원조를 받으며 재정 재건을 추진하지 않을 수 없게 되었다. 또 다른 유명 사례로 일본의 유바리 시는 한 때 인구 12만명의 탄광도시였는데, 1990년대 탄광산업 쇠퇴 이후 지역경제 활성화를 위하여 스키장, 호텔, 놀이공원 그리고 국제영화제 등 대규모 관광사업에 무리한 투자를 하였는데 이 과정에서 발생한 적자 및 채무를 분식회계를 토양여 숨겨오다가 채무가 353억엔이 누적되었는데 이는 당해 유바리시의 예산인 44억엔의 8배에 달하는 상황였다. 유바리 시는 2006년에 중앙정부에게 ‘재정재건단체’로 지정할 것을 신청하기에 이르렀으며 유바리 시는 재정상태를 회복하기 위하여 관광산업을 축소 조정하고 공무원 정원에 대한 구조조정과 아울러 주민에 대한 세율 인상 등을 통하여 18년이란 기간 종합적인 재정건전화 계획을 추진하여야 하는 상황에 몰리고 있다.

(3) 국가채무와 지방채무

1) 국가채무

2009년 1월 1일부터 시행된 현행 국가재정법(이하 2009년 국가재정법이라 함)은 제58조가, “각 중앙관서의 장은 「국가회계법」이 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결과보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다”로 바꾸었다. 즉 국가재정법상 제출할 보고서 등의 규정을 과거와 달리 국가재정법 시행령에 맡기지 아니하고 새로이 제정된 국가회계법의 규정으로 넘기고 있다. 현행 국가회계법은 2007년 10월 17

일 제정되고, 2009년 1월 1일부터 시행되었다. 국가회계법은 결산의 수행에 관한 동법 제13조에서, 중앙관서의 장은 회계연도마다 결산보고서를 작성하여야 하고(동법 제13조 제1항), 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체도 결산보고서를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하여야 하고, 이 경우 직전 회계연도의 기금운용규모가 5천억원 이상인 기금(국가회계법 시행령 제3조 제1항)은 공인회계법상 회계법인의 감사보고서를 첨부하도록 하고 있다(동조 제2항).²⁸⁾ 한편 기획재정부 장관은 회계연도마다 중앙관서 결산보고서를 통합하여 국가결산보고서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받도록 하고 있다.

그리고 국가회계법은 결산보고서의 부속서류에 대하여, 동법 제14조 제3호에 따른 재무제표(재정상태표(제14조 제3호 가목), 재정운영표(동호 나목), 순자산변동표(동호 다목))에 국가채무관리보고서(제15조의2 제4항 제1호), 국가채권현재액보고서(동항 제2호), 그 밖에 대통령령이 정하는 서류(동항 제3호)²⁹⁾를 첨부하도록 하였다(국가회계법 제15조의2 제4항).

28) 국가회계법 시행령 제3조 ② 법 제13조제2항 후단에 따라 기금결산보고서에 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 하는 기금의 기금관리주체는 매년 6월 말일까지 회계감사를 의뢰할 회계법인을 선정하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 회계법인과 「공인회계사법」 제33조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 경우 그 회계법인을 선정해서는 아니 된다.

③ 제2항에 따라 선정된 회계법인은 기금의 연속하는 3개 회계연도에 대한 회계감사 업무를 한 이사(「공인회계사법」 제26조제1항에 따른 이사를 말한다)에게는 그 다음 연속하는 3개 회계연도의 모든 기간 동안 해당 기금의 회계감사 업무를 하게 할 수 없다.

⑤ 기금관리주체가 제2항에 따라 회계법인을 선정할 경우에는 14일 이내에 그 내용을 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 제5항에 따라 통보받은 회계법인이 제2항 후단, 제3항 또는 제4항을 준수하지 아니하는 경우에는 기금관리주체에 대하여 회계법인을 다시 선정하도록 요구할 수 있다.

⑦ 기획재정부장관은 제2항에 따라 선정된 회계법인과 기금관리주체가 법 제13조 제2항 후단에 따른 회계감사를 실시할 때 지켜야 할 독립성 유지 및 재무제표의 신뢰성 유지에 관한 사항을 정할 수 있다.

⑧ 법 제13조제2항 후단에 따른 감사보고서에는 감사 범위 및 감사 의견이 포함되어야 한다.

29) 여기서 “대통령령으로 정하는 서류”란, 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관

국가채무에 대해서는 국가회계법은 여전히, 시행령에서, 국가회계법 제15조의2 제4항 제1호에 따른 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”로서, ① 국채(국가회계법 시행령 제5조 제4항 제1호), ② 차입금(동항 제2호), ③ 국고채무부담행위(동항 제3호)로 한정하고 있다.

국채와 차입금은 그 의미가 명료하다. 그렇다면 그 나머지인 국고채무부담행위를 국가재정법은 어떻게 해석하고 있는가. 국가재정법은 국고채무부담행위와 관련하여, “국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다”(동법 제25조 제1항)고 규정하고 있다. 그 밖에도 “국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다(동조 제2항). 그리고 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다(동조 제3항)”는 점을 명시하고 있다. 아무튼 국고채무부담행위를 국가재정법은 두 가지로 분류하고 있다. 첫 번째 제25조 제1항에서 법률과 세출 등 외의 채무를 포괄적으로 지칭하고 있음을 알 수 있는데, 이는 그 범위를 확대해석할 수 있다는 의미로 보인다. 두 번째 제2항에서 재해복구에 대한 국고채무부담을 예정하고 있다. 동조 제3항은 상환연도 대비 채무부담 금액에 대한 언급이므로 국고채무부담행위를 분류한 것은 아니다.

한편 국가보증채무에 대해서 국가재정법은, 기획재정부 장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 동법 제92조에 따른 국가보증채무관리계획 등을 국회에 제출하도록 하는(동법 제9조의2) 조문을 2010년 5월 17

리운용보고서(국가회계법 시행령 제5조 제5항 제1호)와 「물품관리법」 제21조에 따른 물품증감과 현재액의 총계산서(동항 제2호)를 말한다.

일 신설하였다. 종래에는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다(국가재정법 제92조 제1항)는 조문만 두었다. 2010년 5월 17일 개정에 의하여, 기획재정부 장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무계획을 작성하도록 하고 있다.

전술과 같이 국가재정법은, 포괄적으로 국고채무부담행위의 범위를 열어두었고, 다만 대표적인 국고채무부담행위로서 국가보증채무를 적시하고 있는 것으로 본다.

2) 지방채무

지방자치단체를 규율하는 지방재정법은, “채무”라 함은 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’(제2조 제5호)로 정의하고 있다. 이는 포괄적인 개념이어서 전술한 국가재정법 및 국가회계법에서 정부가 관리 또는 보고하여야 할 국가채무의 범위보다 훨씬 더 넓은 개념하에 정의 규정을 둔 것이다. 결국 국가재정법 및 국가회계법상 규정보다 지자체채무의 범위가 상당히 확대될 수 있다. 그러나 “(지자체채무로서)관리대상이 되는 채권 및 채무의 범위, 채권의 보전 그 밖에 채권관리에 관하여 필요한 사항(지방재정법 제87조 제4항)” 중 채무의 범위를 ① 지방채증권, ② 차입금, ③ 채무부담행위, ④ 보증채무부담행위(동법 동조 제3항에 의한 동법 시행령 제107조 규정)만으로 한정하고 있다.

5.

지방재정법은 전술한 채무에 대한 정의 규정에서 보다시피 상당히 포괄적으로 지자체채무의 범위를 확대할 여지를 주고 있다. 하지만 지방자치단체가 관리하는 채무로서는, 국가재정법 및 국가회계법과 비

교할 때, 규정 형식상 사실상 동일한 범위로 줄어든 것이나 마찬가지로 할 수 있다.³⁰⁾

지방자치 실시 초기에는 지방채가 지방세 세입의 8~11%까지 점하였는데 IMF 경제위기를 맞으면서 상황에 힘겨운 고난의 시기를 보냈고 이에 따라 2000년 이후 지방채 활용이 크게 감소하였다. 전술한 바와 같이 예산 조기집행 독려 및 그를 틈탄 지방채 발행 분위기에 의하여 2009년도에 크게 증가하였으며 2010년도 이후에도 증가 가능성을 보이고 있다. 지방재정법은, 지방자치단체장이 ‘그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때’에 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다(제11조 제1항). 그리고 지방자치단체장은 그 경우, ‘재정상황 및 채무 규모’ 등을 고려하여 대통령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 받도록 하고 있다.

즉 지방채 발행은 2005년까지 사업별 승인제가 운영되는 등 엄격히 제한되어 왔지만, 2006년부터는 지방의 재정 자율성 확대 차원에서 지방채 발행한도제, 즉 매년 각 자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 한도액을 전년도에 정하여 통보하면 그 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하였다. 그 한도액은 예산대비 채무비율, 채무상환비율의 2개 지표로 채무규모, 상환부담을 고려하여 3개의 유형으로 구분하고 유형별로 일반재원의 10% 이하, 5% 이하, 0으로 발행 한도액을 차등화하였다. 한도액의 초과발행은 행정안전부 장관의 승인을 받아야 하나 사전에 재정투융자승인을 받은 사업이거나 채무규모가 크게 증가하지 않는다고 판단되면 원칙적으로 승인하고 있다.

법상 지자체 채무는 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담확정액이다. 그런데 재정범위는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 대상으로 하고 있지만, 지역개발공채는 금융성 채무이고 예측

30) 성승제, “국가채무제도 개선방안”, 한국재정법학회 춘계학술대회 자료집 2010.6.18.

이 불가능하다는 점에서 한도액 산정에서 제외하며, 중소기업육성기금 등 기금조성을 위한 차입도 기금회계로 제외하고 있고, BTL 사업도 채무부담행위로 볼 수 없다는 이유로 채무로 인식하지 않으며 아울러 지방공사·공단의 채무도 지자체 채무에 제외된다.

2009년말 기준 공식 집계한 지자체 채무는 25조 5,531억원으로 2008년도 19조 486억원에 비해 34% 정도 증가하였는데 광역자치단체의 경우 3,000억원에서 3조원 정도 기초자치단체의 경우 1,000억이 넘는 단체가 23개 시이며 군과 자치구는 대부분 500억원 미만이다. 그 밖에 지방재정법상 지자체 채무에 포함되지 않지만 지자체가 부담할 가능성이 있는 관련 부채를 살펴보면 2009년말 기준 중소기업진흥기금의 재원 보장을 위해 차입한 규모가 5,703억, 채무부담행위의 잔액이 9,109억원 정도로 집계되고 있다. 지자체 채무에 포함되고 있는 보증채무 이행액은 집계도 되지 않고 있는데 이 보증채무부담행위와 기금회계 등도 포함하여 집계할 필요가 있다. 지역개발공채도 지방재정법상 관리할 채무로서 순채무 개념을 사용하는 탓에 공식통계에서 제외되고 있다. 한편 지방공사와 공단의 채무도 31조 3,041억으로 2008년도 23조 4,780억원에서 33% 정도 증가한 상태인데 이와 같은 지방공사·공단의 채무 중에서 도시개발공사의 채무가 80% 정도(2009년의 경우)로서 지방채무 전체규모가 전년대비 폭증한 것과 마찬가지로 지방공사·공단 채무도 전년대비 34% 정도 증가한 상태이다.³¹⁾

최근 지방자치단체의 지방채 활용이 과거보다 증가하고 향후 채무로 인식될만한 재정운영이 확대되고 있는데 반해 지방자치단체의 재정운영은 대규모청사 신축 및 타당성이 부족한 대규모 투자사업 추진, 지방공기업을 통한 투자 및 사업영역 확대 등 일견 방만한 듯한 재정운영이 이루어지고 있는데 이 과정에서 주로 지방채가 활용되고 있다. 이로 인해 지방재정법상 지방채무가 급증할 뿐 아니라 집계할 지방채

31) 서정섭, “지방채무 관리제도 강화방안”, 『지방행정』, 2010, 31면 참고하여 작성

무에 포함되지 않고 있는 공사·공단 등의 채무도 급증하여 지방재정 위기에 대한 우려가 확산되고 있다. 지방재정의 건전성 확보 차원에서 지방채 발행 등을 포함한 지방채무 관리에 엄정한 기준을 요한다고 보여지고 지방채무 관리에 대한 종합 관리체계를 구축할 필요가 있다.³²⁾

첫째 지방채 발행에 대한 한도액을 엄격히 적용할 필요가 있다. 현재 한도액은 채무규모와 상환부담을 고려하여 3개 유형으로 기준을 나누는 것을 과거와 같이 4~5개 유형으로 세분화하고 한도초과액 발행시 원칙적 승인 입장을 취하지 않고 부득이한 경우에만 승인하는 방식으로 전환하여 단기간에 채무가 급증하는 것을 방지하는 것을 검토하여야 한다. 또한 한도액 유형 구분의 기준인 채무비율 지표의 경우 예산대비 뿐 아니라 일반재원 대비 비율도 함께 사용하여야 한다고 생각된다. 채무상환비 비율도 여태까지처럼 과거기준을 적용하지 말고 장래의 채무 상환비율을 고려한 미래기준에 의하여 채무상환여력을 예상하여 결정할 수 있어야 할 것 같다. 지방공사·공단 등의 채무상환을 위해 지원한 금액도 함께 포함하여 지표값을 산출하여야 보다 현실적이 될 것으로 보인다.³³⁾

둘째 채무과다 단체에 대한 관리를 강화하여야 한다.

셋째 지방공사·공단의 채무가 지방재정법상 지방자치단체가 집계할 지방채무에 포함되지 않고 있다. 그러나 지방공사·공단은 지방자치단체가 100% 출자하거나 50% 이상 출자한 상태로서 지방자치단체가 하여야 할 기능을 상당 부분 수행하는 동시에 이를 통하여 지방채를 활용하기도 한다는 점에서 볼 때 이들 공기업이 재정문제가 발생할 경우 손실보전 등 지방자치단체에 상당한 재정부담을 가져오기 때문에 지방재정법상 지방자치단체가 집계할 지방채무에 포함되지 않고 있는 것을

32) 서정섭, 앞의 글 32~33면.

33) 서정섭, 앞의 글 33면.

법 개정을 통해 집계하고 관찰 및 관리할 수 있도록 하여야 한다고 생각된다. 이와 관련하여 외국의 지방자치단체 파산도 일반정부에서 발생하기 보다는 이러한 공기업 등의 부실로부터 발생함을 고려하여 직접적·명시적 채무 뿐 아니라 우발적·암묵적 채무까지의 재정위험에 대한 관리가 되어야 하기 때문이다.

넷째 지방채무를 걱정하게 관리하기 위하여서는 상술하였듯이 지방채무의 범위를 확대 규정하여야 할 것과 아울러 재정위기에 대한 위기관리 시스템을 구축하여야 할 것으로 보인다. 최근 논의가 이루어지고 있는 재정준칙을 원용할 수 있다. 수지균형의 원칙을 관철할 수 있도록 강화하는 방안도 있을 수 있고, 미국 재정법상 사용된 바 있는 PAYGO 준칙을 택할 수도 있다. 그리고 유럽연합의 안정성장협약(SGP) 상 규정된 GDP 대비 재정적자 3%, 국가채무 60% 등의 원칙을 지방자치단체에 원용하는 방안도 있다.

그 밖에 지방자치단체의 위기를 불러일으키는 것은 위와 같은 요소 외에도 세입감소, 지방공기업의 부실경영 등 여러 가지 요소가 있으므로 채무규모와 장래 상환부담, 지방공기업채무 등의 지표를 활용할 수 있다.

토 론 문

김경수 (국회예산정책처 예산분석관)

■ 총평 : 지방재정에 대한 우려와 관심이 증가하고 있는 시점에서 지방채 문제에 대하여 성승제 박사님의 논문(이하 논문)은 시의 적절하며 법적 과제를 제기하였다는 점에서 의미있다고 볼 수 있음

■ 다만, 다음과 같은 사항에 대해서는 논문의 문제제기와 법적 과제에 대하여 좀더 develop이 필요할 것으로 판단됨

1. 지방채 발행 급증의 원인과 처방

■ 성승제 박사님의 논문은 2009년 지방채 발행 급증의 원인을 예산조기집행 독려 및 지방채 발행 분위기에 의한 것이라고 지적하였으나, 좀 더 명확한 지방채 발행 급증의 원인을 분석해야 할 것으로 보임

■ 논문의 제목이 지방채무 해소를 위한 법적 과제인 점에 비추어 지방채 발행급증이 문제라고 인식하여 급증한 지방채 발행을 감소시키고 혹은 지방채 원리금 상환 등 재정건전성을 확보하기 위한 법적과제를 도출하기 위한 논문일 것이라고 논평자는 파악하고 있음

- 하지만, 성승제 박사님의 논문은 지방채 발행 급증의 원인을 명확하게 지적하고 지적된 사항에 대한 법적 과제를 도출한 것은 아니라는 점에서 아쉬움이 있음

- 지자체가 지방채를 발행하는 이유는 세출에 비해서 세입이 부족하기 때문임은 자명할 것임, 따라서 2009년 한 해 동안 지방채 발행이 급증한 이유는 세입은 줄어 들고 세출은 급속도로 증가하였기 때문임
 - 지방채 발행은 지방재정법상 예산총계주의, 즉, 당해연도 세출은 당해연도 세입으로 충당해야 한다는 원칙의 예외사항임
 - 지자체의 세입이 감소한 것은 경기적 요인과 중앙정부 재정 정책에 의한 요인으로 대별될 수 있는 바, 예컨대 2008년부터 시작된 세계적인 경제위기 상황하에서 지역경제의 위축으로 인한 지방세수의 감소와 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방교부세와 지방세 감소로 인해서 지자체의 세입이 감소되었다고 볼 수 있음
 - 반면에 세출측면에서는 사회복지 지출 소요가 계속해서 급증하고 있고 의무지출이 늘어남에 따라 세출을 줄이지는 못하고 오히려 증가하는 추세가 계속되어 왔음

2. 지방채무 관리에 대한 종합 관리체계의 구축

- 성승재 박사님의 논문은 지방채무 관리에 대한 종합 관리체계의 구축을 위하여 지방채 발행 한도액의 엄격 적용, 채무과다 단체에 대한 관리 강화, 지방공사, 공단의 공사채의 지방채무 집계, 지방채무 범위의 확대 규정 등 네 가지 법적과제를 제시하였음
- 이러한 개별적인 법적과제에 대해서는 논평자도 대체로 동의하는 바임
- 그럼에도 불구하고 이러한 개별적인 법적과제 제시에 앞서서 아직까지 지방재정법내에 지방재정의 책임성 강화를 위하여 전체적인 가버넌스를 구현할 수 있는 재정준칙이 미흡한 것이 보다

큰 법적과제라고 판단됨

- 예컨대, 중앙정부와 지방정부의 지출책임을 명확하게 할 수 있다면 지방정부에 대해 재정준칙을 설정할 수 있음
 - 재정준칙의 필요성에 대해서는 찬반양론이 있을 수 있지만, 정부부문에 포함되는 제도단위의 재정책임성(fiscal responsibility)을 확보하기 위해서는 불가피한 정책적 선택임.
 - 현재 우리나라의 재정분석, 재정진단 제도는 사후적 평가의 성격이 강하지만, 재정준칙은 사전적 기준으로 재정운용의 예측가능성, 재량권을 제고하는데 훨씬 더 도움이 됨.
 - 재정준칙을 설정하기 위해서는 중앙정부 및 지방정부와의 세원공유(tax-sharing), 다양한 용도지정(earmarked) 출연금(grants), 지방재정조정금(intergovernmental compensatory transfers) 등의 역할을 정확히 규정해야 함
 - 일반적으로 재정준칙은 ①통합재정을 기준으로, ②다년도에 걸쳐, ③재정수지와 재정부채를 기준으로 설정됨
 - 통합재정이라 함은 일반정부의 범위에 포함되는 제반 제도단위를 망라한 것임.
 - 재정준칙의 대상기간은 다년도로서, 단년도 계획보다는 다년도의 계획을 통해 재원의 효과적 운용이 가능하도록 해야 함
 - 재정준칙에 포함되는 재정지표는 재정수지와 재정부채를 기준으로 해야 하는데, 부채 또는 채무개념에는 반드시 민관협력사업의 부채 및 채무도 포함시켜야 함

3. 중앙·지방간 지출책임

- 우리나라의 실정법에서는 지방자치단체가 당연히 수행해야 할 자치사무와 국가 등으로부터 법령에 의해 위임받은 위임사무를 명확하게 구분하지 못하고 있음.

- 중앙정부와 지방정부 사이의 지출책임을 명확하게 하기 위해서는, 자치사무와 위임사무를 명확하게 구분해야 함
- 경제적 기준에 의하면, 자치사무는 지방자치단체가 스스로의 경비와 책임 하에서 처리하는 사무이고, 위임사무는 국가가 지방자치단체에 경비를 제공하며 위임하는 사무로 정의될 수 있음
- 우리나라 지방자치단체의 재정수입은 지방자치단체가 당연히 수행하여야 할 자치사무의 내용과 직접적이고도 충분히 연결시키지 못하고 있음
 - 지방세는 보통세와 목적세로 구분되는데, 보통세가 지출되는 일반적 용도와 목적세가 지출되는 특정한 용도의 내용이 명확하게 규정되지 않음
- 국가재정에서 지방자치단체로 이전되는 소위 이전재원 또는 지방재정조정제도에 의한 이전금에서도 자치사무와의 관련성은 명확하게 규정되어 있지 않음
 - 지방교부세는 법률적으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 가지 유형으로 구분되는데, 이들 각각의 용도에 대하여 구체적인 협약이 체결되지 않음
 - ‘균특 국고보조금’과 ‘일반 국고보조금’은 모두 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’의 적용을 받기 때문에 상당한 정도의 협약이 체결되는 것으로 생각됨

()

I.

1. 개 요

재정법제는 예산·회계, 결산, 연금·기금, 국가계약, 국유재산관리, 공공기관 성과관리, 재정투융자사업, 조세·준조세 등 국가재정과 관련한 광범위한 영역을 대상으로 한다.

한국법제연구원의 재정법제연구사업은 우리나라 재정법제에 대한 개선방안을 주요국의 관련 법제에 대한 조사·분석 등을 통해 제시함으로써 국가재정정책 및 입법정책 지원을 목적으로 한다. 이러한 목적하에 수행되어 왔으며 향후에도 정부와의 긴밀한 관계하에 연구가 진행되고 연구의 범위와 수행방법이 다양화 내지는 변화될 것으로 예상된다.

이 발표문에서는 ‘재정법제의 최근 현황과 과제’라는 주제와 관련해서 여러 가지의 논의가 있을 수 있지만 본원에서 수행하여 온 재정법제사업의 주요내용을 소개하는 것으로 대신하고자 한다.

2. 재정법제연구사업의 연도별 주요내용

본원의 재정법제연구사업은 2004년부터 시작하여 올해 7년째를 맞이하고 있으며, 이제까지 수행하여 온 연구사업의 개요는 다음과 같다.

수행 연도	주요 연구내용
2004	「국가재정 관련 법제의 현안과 과제」라는 주제로, 공기업 예산·회계, 국가채무, 독일 예산개혁 등에 관한 법제연구를 주요 과제로 추진하고, 기금의 투명성·안정성, 예·결산제도상의 국회와 정부간의 권한 조정 등 정책현안에 대한 연구 수행

수행 연도	주요 연구내용
2005	『재정건전성 제고를 위한 법제개선 연구』라는 주제로, 재정건전운영을 위한 비교법적 연구(독일/미국)를 주요 과제로 추진하고 아울러 예산의 법적 성격과 통제, 예산항목별 권한 문제, 재정헌법 등 연구 수행
2006	『재정의 투명성 제고를 위한 법제개선 연구』라는 주제로, 재정 투명성 제고를 위한 정보공개법제, 정부계약의 투명성 제고, 지방재정의 건전성 제고 등을 주요 연구과제로 추진하고, 아울러 국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준 도입, 중앙과 지방의 재정분쟁조정제도, 지방의 영리경제적 활동 등 세부 현안에 대한 연구 수행
2007	『재정시스템의 효율성 제고를 위한 법제개선 연구(I)』라는 주제로, 예산집행, 재정투융자, 준조세 등에 대한 투명성 제고를 위한 법제개선방안을 주요 연구과제로 추진하여였고, 국가재정과 주택금융제도(미국/일본/독일), 일본의 지방재정제도 개혁, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안 등 연구 수행
2008	『재정시스템의 효율성 제고를 위한 법제개선 연구(II)』라는 주제로, 정책금융의 효율성 제고, 회계검사 및 결산법제 개선방안 등을 주요 연구과제로 추진하고, 공공기관운영에 관한 법률의 비교법적 연구, 국유재산법 전면개정, 성인지 예산제도, 지방재정지원제도에 관한 비교법적 연구(독일/프랑스/미국/일본) 등 수행
2009	『성장동력확충을 위한 재정법제 연구』이라는 주제로, 주요국가의 재정관련 법제에 대한 현황과 쟁점을 분석하고(독일/프랑스/오스트리아/일본), 공적자금관리의 적정성 제고, 민간투자사업관리법제 개선 등 연구 수행

II. 2010

1. 개요

(1) 사업의 목적

재정법연구사업은 국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 연구과제 추진되고 있는데, 저출산·고령화 문제를 비롯한 최근 국제

금융위기, 국가채무가의 증가 등 국가재정의 건전성을 위협하는 위험요인에 대한 우려가 제기되고 이에 국가재정기반을 확충·강화하기 위한 노력이 중요한 정책 현안으로 부각되고 있어서 이에 대한 재정법적 대응방안 마련하는 것을 의도한다. 예컨대, 2010년에는 저출산·고령화, 자금세탁방지, 공기금 관리, 중기재정계획, 재정규율 등이 문제된다.

한편, 주요 정책현안 지원을 위한 재정법 연구과제의 발굴·추진에 있어서 국정과제 등 주요 정부현안을 재정법적 시각을 통해 검토함으로써 재정법제사업의 정책적 실효성 제고가 필요로 한다. 예컨대, 신성장동력산업 육성, 지방자치단체 파산 대응 등이 문제된다. 이와 같은 과제의 연구는 정부의 정책 실효성 제고를 위한 내외협력체계 구축이 요구되고, 이에 정부부처, 학계, 산업계 등 다양한 전문가가 참여하는 전문가회의 및 워크숍을 수시 개최하여 연구결과의 정책반영도 제고하는 것이 필요로 한다. 특히, 기획재정부 및 각 현안 관련 부처, 국회 등과의 협력 강화가 문제된다.

(2) 기대효과

이상과 같은 연구사업의 목적과 방법을 통하여 다음과 같은 성과가 기대된다. 즉 재정정책은 강력하고 직접적인 정책수단이며, 이를 통해 국가는 정책적 목표를 현실화 할 수 있다. 저출산·고령화로 인한 재정기반 악화 우려가 제기되는데 우리나라의 재정기반은 대폭 증대가 곤란한 상황이다. 또한 국가 미래성장동력을 확충하고자 하려면 재정기반 확충 정책 내지 범위 확대 정책이 필요하며, 이에 수반되는 각종 제도 및 관련 법제를 체계적으로 확립하는 것이 필요하다. 이들 국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화에 이바지할 관련 법제의 연구는 오늘날 시의성 그리고 기초연구 및 법제적 대안제시를 통해 바람직한 국가 정책운용에 기여할 것으로 판단된다.

2. 연구추진 및 수행

본원의 연구사업은 기획재정부 수요과약 및 담당과(재정정책과) 협의를 거쳐 과제선정되고 있다. 특히, 기획재정부 정책대응을 위한 요청과제를 우선적으로 추진하고, 국가재정에 대한 관련법제의 기본연구, 현안분석, 비교연구, 입법정책연구 등을 수행한다.

Ⅲ. 2010

1. 기본연구과제

(1) 국제금융위기 대응을 위한 재정안정 방안 연구

2007년 제정된 국가재정법상 국가채무의 정의 및 범위가 계속적 법개정 등에 의하여 실정법상 범위가 변화하였으므로, 그에 따른 우리나라의 국가채무 현황을 재집계하고, 아울러 국제적 동향에 발맞추어 국가채무 범위 및 관리 제도를 재검토함으로써 재정 안정성 또는 재정 건전성 위협 요인을 제거할 제도개선 연구가 문제된다.

(2) 예산법률주의에 관한 비교법적 연구

예산법률주의가 우리나라의 재정 개혁 및 국회 예산심의권 실효성 확보를 위한 필요조건인지 여부에 대한 연구가 필요하고, 예산법률주의 채택을 위한 도입방안을 헌법 개정을 전제로 한 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어서 도출하는 것이 문제된다. 아울러 주요국의 예산법률주의에 관한 사례 분석 및 우리나라와의 재정여건 등의 차이점 및 유사점 분석을 통한 우리나라에의 적용 가능성에 대한 연구도 요구된다.

2. 수시연구과제

(1) 재정법제의 현대적 과제 (I) - 저출산·고령화 대응

저출산·고령화에 법제적으로 대응하기 위하여 현재 추진중인 각종 재정유발적 정책들을 검토하고, 재정법적 쟁점 분석이 요구된다. 예컨대, 세입부문, 세출부문, 사회보험부문(국민연금, 기초노령연금 등), 지방재정 부분, 노동관련법제(남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률 등) 등에 대한 검토가 필요하다.

(2) 재정법제의 현대적 과제 (II) - 자금세탁 방지

자금세탁 방지를 위한 국내외 관련 법제도를 분석하고, 우리나라 법제의 개선방안 도출(유럽연합 및 독일의 자금세탁방지법제, 미국의 관련판례 등 분석)이 문제된다.

(3) 재정법제의 현대적 과제 (III) - 공기금 관리·통제

공기금의 개념, 범위, 특정부문사업의 안정성을 위한 기금제도의 도입 연혁, 우리나라 공기금의 운용 및 관리 현황 등 분석하고, 국가재정법 제정 후 우리나라 기금관련 법제 현황 및 문제점, 주요국의 기금관련 법제현황 및 시사점 등을 분석이 요구된다.

(4) 독일의 지방자치단체 파산법제에 관한 연구

지방자치단체의 파산을 재정법적 측면에서 검토하고 헌법상 지방자치제도 설립의 목적에 부합하는 법제 정비방안의 제시가 논의되고 있다. 특히, 지방자치단체 파산의 법적 의미와 독일 입법례를 분석하여 현행 법제 개선에 대한 시사점 도출이 요구된다.

(5) 미국 재정법상 PAYGO제도에 관한 연구

PAYGO 도입 배경, 관련 법제도 현황, 최근 논의 등에 대한 조사분석이 요구되는데, PAYGO 실제 운용에 대한 비판적 분석이 필요하다.

【PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙】 법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 것

PAYGO 법정요건(statutory PAYGO requirement), 의회(특히 상원) PAYGO 규칙(Senate PAYGO rule)으로 나누어 검토하고, 예산통제법 등 1990년대 부시 행정부 PAYGO와 최근 오바마 행정부 PAYGO, 그리고 미국 PAYGO제도 실효성에 대한 비판적 접근이 요구된다.

(6) 안정과 성장에 관한 협약에 대한 법제 연구

유럽연합 “안정과 성장에 관한 협약” 내용(재정적자와 국가부채를 GDP 대비 각 3%와 60%로 제한)의 법제화 현황에 대한 비교법조사(영국편, 독일편)가 문제된다. 이에 영국의 재정안정화 제도에 대한 법제적 분석으로 영국의 1998년 재정법(Finance Act), 1998년 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability), 2008년 임시 재정운영준칙, 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act), 2010년 총선 이후 연립정부의 재정정책변화 등을 살펴보는 것이 필요하다.

독일의 재정안정화 제도에 대한 법제적 분석에 있어서 독일의 경우는 새로운 ESM체계를 뒷받침하기 위하여 2010년 5월 22일 유럽안정화법(Das Gesetz für Euro-Stabilisierung)을 제정하였는데, 이 법률의 의미와 내용에 대한 연구가 요구된다.

(7) 국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안

우리나라 중기재정관리제도(국가재정운용계획)의 현황과 문제의 분석이 필요한데, 우리의 중기재정계획을 법률의 형태로 구현한 프랑스 “2009-2012 공공재정계획법률” 및 동법 부속서 내용 분석 및 시사점 도출이 문제된다.

(8) 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구

재정에 관한 다수의 해외 입법례 조사가 있었음에도 불구하고, 중앙과 지방의 재정관계에 관한 해외 입법례 조사는 없었으며, 현행의 지방재정의 건전성 및 책임성 제고를 위한 시사점을 도출이 문제된다. 영국/독일/프랑스의 중앙 및 지방재정에 관한 법률 검토와 현행 국가재정법과 지방재정법 등에 관한 시사점 도출이 필요하다.

한편, 현재 중앙정부는 「국가재정운용계획」을 수립할 때, 국가 전체 세출의 56.3%(일반 지자체 42.8%, 교육자치단체 13.5%, 2010년)를 집행하는 지방정부와 사전조율이 이루어지도록 하는 등의 제도적 장치를 마련하는 등의 대안을 마련할 수 있을 것이다.

3. 이슈페이퍼

(1) 부동산 시장 안정화 대책(-유통구조 개선을 위한 ‘부동산거래소’ 설립-)

부동산 가격과동의 원인 분석, 부동산 관련 정책에 대한 평가 및 대안을 제시하고, 아울러 공정하고 투명한 부동산 거래질서 확립을 위한 ‘부동산 거래소’ 설립 방안 제시하여 부동산시장의 안정화에 대한 법제지원을 한다.

(2) 주요국의 중기재정계획법제 현황과 시사점

독일, 프랑스, 미국, 스웨덴, 영국, 일본, 네델란드 등 주요국의 예산제도 및 중기재정계획 관련 법제에 대한 현황 분석하고, 이들 외국의 중기재정계획 운용 현황 및 시사점을 도출하고 우리의 국가재정운용 계획이 실효성을 가질 수 있도록 개선방향을 제안한다.

(3) 은행세 도입 논의 및 동향 분석

우리나라가 직면한 경제문제를 합리적으로 해결하고, 글로벌 금융위기로 인해 제기된 은행세의 도입 여부를 판단하기 위한 전제로서 은행세의 도입논의에 관한 배경과 국제적인 동향 그리고 주요 쟁점사항에 대하여 체계적으로 검토한다.

(4) 일본의 사회보장과 재정관리의 관계

일본은 이미 초고령화사회를 접어들었고, 이로 인한 많은 사회문제를 해결하기 위한 제도적 노력을 다양하게 전개하고 있는바, 재정불균형의 가장 큰 요인으로 작용한다. 일본의 사회보장제도 현황과 관련 법제도 문제를 살펴보고 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 것이 필요하다.

(5) 지방자치단체 지급유예선언에 관한 법적 해결의 시도

우리법체계에서 있어서 지방자치단체의 지급유예선언의 정당성을 헌법 제117조 및 지방자치법 및 지방재정법의 개별조항을 근거로 하여 검토한다. 즉 지급유예선언의 개념정립, 지방자치단체의 지급유예선언에 대하여 중앙정부의 책임문제를 검토하고, 지방자치단체에 대하여는 헌법 제117조 및 지방자치법 제4조 등에 근거하여 청산형 파산

능력은 부인되며, 회생형 파산능력은 인정하는 것이 논의된다.

(6) 의무지출과 재량지출에 관한 해외 입법례 조사(영국/미국/프랑스)

지난 5월 국가재정법 개정으로 재정지출을 의무·재량지출로 구분하여 지출 전망을 수립하게 되었다. 의무지출과 재량지출을 구분함으로써 보다 과학적인 중장기 전망의 제시와 통제가 가능할 것으로 기대된다. 현재 의무지출과 재량지출의 구분을 채택·운용하고 있는 국가의 법제현황을 살펴보고 우리나라에 대한 시사점을 도출한다. 즉 미국은 의무지출·재량지출의 구분을 세출위원회와 의회예산처(CBO) 및 관리예산처(OMB)의 협의를 통하여 결정하고, 프랑스는 ‘의무지출에 관한 보고서’로써 사회보장관련비용 및 기타 중앙정부, 지방정부 및 EU 보조금에 대한 보고서를 예산관련 서류로 의회에 제출하고 있다. 영국의 경우 재량적으로 한도를 설정할 수 있는 재량지출 성격의 “부서별지출한도(DEL: Departmental Expenditure Limits)”와 그 한도를 설정할 수는 없지만 추계할 수 있는 의무지출 성격의 “단년도 관리지출(AME : Annually Managed Expenditure)”로 구분하고 있다.

4. 워크숍 및 공동세미나 등의 개최 및 자료

(1) 워크숍, 전문가회의 개최

재정법제 현안 발굴, 주요 연구과제 실효성 제고를 위한 전문가 참여 워크숍 개최(상·하반기 수시 개최)가 이루어졌고, 기본과제, 위탁과제 등 주요 수행 과제에 대하여 각 1회 이상 워크숍 개최를 통해 연구내용을 점검하고 폭넓은 전문가 의견 수렴함으로써 연구내용 실효성 제고를 하였다. 아울러 재정법제 현안 발굴을 위한 다양한 워크숍 개최 추진하여 재정법제 연구 범위 확대 및 현안 발굴을 위한 “신성장동력산업 경쟁력강화를 위한 재정법적 과제” 등 다양한 주제를 선

지방재정 위기대응을 위한 법적 과제

정하여 수행하였다.

[워크숍 개최 실적 등]

일 자	주 제
2.26	주요국의 조세법률주의와 예산법률주의
3.19	한국·일본·대만의 예산법률주의에 관한 논의
3.26	독일의 예산법률주의에 관한 논의
3.30	신성장동력산업 경쟁력강화를 위한 재정법적 과제(IT산업/녹색산업)
4. 9	주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(미국/프랑스)
4. 9	금융위기와 재정건전성
5.14	재정법의 현대적 과제와 전망(저출산·고령화/지방자치단체 파산/자금 세탁)
5.14	주요국 금융위기 대응 정책
5.20	국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안(국가재정운용계획 개선/프랑스 2009-2012 공공재정계획법률)
5.28	주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(독일/일본)
6. 8	저출산·고령화 대응을 위한 재정법 과제
8.18	금융위기 대응방안 중 금융감독 제도 검토
8.30	미국 재정법상 PAYGO제도에 관한 연구
9. 3	지방자치단체의 재정과탄 방지를 위한 재정법적 과제
10.29	지방자치단체의 재정과탄 방지를 위한 재정법적 과제
10. 8	안정과 성장에 관한 협약에 대한 법제 연구
10. 8	중앙과 지방의 재정관계에 관한 법제연구
10.22	미국 재정법상 세입세출 균형규칙(PAYGO) 운영현황과 입법적 시사점
10.29	예산법률주의에 관한 비교법적 연구

(2) 공동세미나 개최

한국재정법학회 공동학술세미나 개최(“지방재정 위기 대응을 위한 법적 과제”)를 통하여 연구결과의 홍보 및 확산을 강화하고, 한국재정법학회와 공동으로 향후 재정법 연구의 기반조성 강화를 위한 여건조성이 필요하다.

IV.

향후 본원의 재정법연구사업은 국가정책과 입법지원을 강화하기 위하여 다음과 같은 사항이 필요할 것으로 사료된다.

첫째, 재정법제의 연구를 위한 국내·외 연구자 참여 강화가 필요하다. 재정법을 연구하는 연구자는 제한적이고 정부와 국회 등 실무위주의 연구에 치중되어 학문적 저변이 약하다. 따라서 향후 재정법을 연구하는 연구자를 넓히고 관련 학술활동을 할 수 있는 기반조성이 필요하다.

둘째, 연구원의 역할강화 및 내부인력 강화가 문제된다. 본원에서 수행하는 재정법사업에 대한 외부기관의 참여 및 외부연구자의 전문가 활용을 강화하는 것이 필요하다. 또한 본원의 역할을 강화하기 위하여 내부연구자를 늘리고, 전문연구원(초청연구원 등)을 채용하여 연구기반을 강화하는 것이 요구된다.

셋째, 2011년 및 2012년 재정법제의 연구에 있어서 정부정책 반영도 강화 및 외부전문가 활용 강화가 요구된다. 재정법제연구를 심층화하고 연구분야를 조세분야까지 확대하여 정부 및 국회 지원의 강화하며, 이를 통하여 지속적으로 연구사업의 실효성 강화 및 연구 인력의 충원 확대가 필요하다. 또한 정부부처 실무자의 참여를 지속적으로 강화가 요구된다.

토 론 문

신영수 (경북대학교 법학전문대학원 교수)

1. 법제연구원의 재정법제연구사업에 대한 평가

- 지난 1년동안도 제한된 인원과 예산에도 불구하고 대단히 방대하면서도 시의성이 큰 주제들에 대해 심도있는 연구와 입법대안을 제시해 오신 것으로 평가함. 양이나 질적인 측면에서 해마다 발전해 가고 있음을 확인할 수 있음.
- 특히 정부출연연구기관으로서 입법적 제안 내지 법제정책적 대안 제시에 주력해 온 한국법제연구원이 재정법제연구사업을 수행해 오는 동안 부수적으로 국내 재정법학의 형성 및 발전에 기여해 온 점은 가장 큰 성과이자 기여가 아닐까 생각됨.
- 아직 국내에 재정법의 외연과 개념조차 확립되어 있지 않은 시점에서 재정법 아카데미를 형성하여 연구자들을 결집시키는 한편, 이들에게 연구과제를 제시하는 등 사실상 연구진흥의 역할까지 수행해 왔다고 보며, 재정법제연구사업이야 말로 우리나라에 재정법이 법학의 한 분과로 자리잡는데 결정적 계기가 되었다고 생각함.
- 이하에서는 재정법의 특징에 기초하여 한국법제연구원의 재정법제연구사업의 향후 전략 및 방향을 살펴보고, 몇 가지 제안을 하는 것으로 토론에 대신하고자 함.

2. 법학 분과로서 재정법의 특징

- 재정법은 주지하다시피 사인간의 법익다툼이 거의 발생하지 않는 영역임. 그 결과 판례의 축적이나 이론의 발전이 더디게 전개되어

왔으며, 특히 법리에 따라 움직이는 분야가 아니고 경제환경이나 정책변화에 따라 법제의 정비방향과 내용이 결정되는 특징을 보이고 있음.

- 한편 법제환경이 주기적으로 반복되는 특성도 나타나서, 경제위기 시에는 경기부양이나 조세감면정책 중심으로 운영되어 오면서 재정의 효율성이 강조되는 반면, 평시에는 재정의 투명성, 건전성 등이 과제로 부각되는 경향이 있음.
- 연구적 측면에서는 국내에 선행연구가 많지 않다보니, 외국법제 및 문헌에 대한 의존도나 참고수요가 상대적으로 큼.

3. 재정법 연구주제로서 한국법제연구원

한국법제연구원은 지난 7년 여간 예산 및 재정당국과 정책협력파트너로서 재정정책의 동향과 연구수요를 가장 빨리 그리고 지근거리에서 포착할 수 있는 위치에 있었음. 그 결과 독보적 역량과 경험을 갖출 여건이 마련되었다고 봄. 기획재정부 측에서도 비교적 적은 예산으로 정책연구의 수요를 충족받기에 유용한 파트너로 한국법제연구원에 대한 인식이 확대되고 있다고 평가됨. 다만, 그간 구성 연구진의 이직 등에 따라 사업의 연륜에 비해 인적구성원들의 경험이 일치되지 못해 온 아쉬움이 있음. 활용할 수 있는 학계의 연구자 풀도 제한적임. 또한 법제연구원의 연구발굴 및 수행 메커니즘 상 현안 중심의 연구수요가 큰 재정법의 특성에도 불구하고 기본과제를 통해 시의성이 있는 주제를 다루기가 대단히 어렵다는 한계가 노출되기도 했음.

4. 재정법제연구사업의 방향과 전략

- 국가재정 아젠다를 중심으로 한 대주제 중심의 연구들을 확립할 필요가 있음.
- 재무행정학자, 재정학자, 실무가들과의 빈번한 교류를 통해 현실성과 객관성 있는 주제 및 연구의 수행이 필요함

- 한국조세연구원, 행정연구원 등 유관 내지 유사연구기관과의 적정 역할 분담을 모색해야 하며, 법제연구원만의 고유기능 및 역량 발휘가 요구됨.

5. 제 안

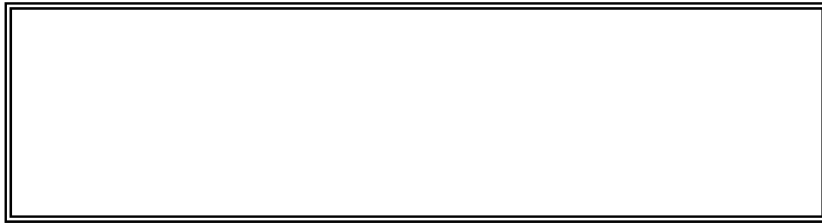
재정법제연구사업은 시의성에 관계없이 추진 가능한 중장기 사업과, 시의성 중심으로 추진되어야 할 단기사업으로 구분할 수 있음. 이 가운데 먼저 중장기 사업과 관련하여 다음과 같은 방안을 모색해 볼 수 있겠음.

- ‘비교재정법연구’의 결과를 시리즈물로 기획해 볼 필요가 있음. 이 제껏 재정법 각론을 중심으로 주요국가의 법제에 대한 소개가 이루어진 만큼 이를 집대성하고 재구성하여 단행본 형식의 결과물을 미국, 유럽연합, 일본 등의 재정법 별로 발간할 필요가 있음.
- 비교재정법과 구별되는 ‘국제재정법’의 연구도 있었으면 함. IMF 나 OECD 등과 같은 국제기구에서 수립하는 국제 재정규범 및 논의동향을 반영한 연구를 개시할 필요가 있음.
- 국가재정법 제정 이후 적정 시점이 지난 만큼 작업이 중단된 ‘재정법 주석서’의 발간도 재추진하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 재정법제의 주기적 변화 특성을 감안할 때 재정법제사 연구의 기획도 생각해 볼 만함.

한편, 단기적으로는 다음과 같은 방안들을 고려해 볼 필요가 있음.

- 기재부나 국회예산정책처와의 **contact point**를 확보하여 수시로 연구수요를 발굴하고 연구수요 발생시 효율적으로 대응할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것임. 전문가 풀을 확보해 두고 안건 제기시 마다 워크샵 등을 통해 아이디어와 대안도출에 활용할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 현재 기획 및 운영중임 이슈페이퍼를 차년도 수시과제 등으로 연계하여 발전시키는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 과제발굴을 위해 연말이나 연초에 자문위원단을 꾸려서 과제제안을 받는 방안도 추진해 볼 필요가 있음.
- 다년도 과제도 발굴하는 것이 어떨까 함. 올해 수행한 수시과제를 보면 정책적, 학술적 측면에서 비중이 많이 다른 주제들로 구성되어 있는데, 다년간에 걸쳐 단계별로 추진해야 할 주제도 일부 발견됨. 이런 주제에 대해서는 연구진을 복수로 구성하여 2~3년간 과제를 추진하는 방안도 생각해 볼 수 있음.
- 연구진의 역량강화사업의 일환으로 가칭 ‘재정 colloquium’ 을 제안함. 법학자 이외에 경제, 행정학자 및 실무가 등을 초청하여 재정현안과 이론에 대한 발제를 통해 전문성을 제고하는 기회를 갖기를 권유함.
- 이상의 사업들을 수행하기 위해서는 무엇보다 연구인력의 보장이 뒤따라야 할 것임은 물론임.



토 론 문

이창균 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

1. 장용근: 지방재정 건전성 확립방안을 위한 법적 검토

- 지방재정위기 대응방안: 자치단체장 선거 배제나 의원정수의 최소화 등은 지방재정 위기와 직접 관련이 없을 뿐만아니라 대응방안이 되기에는 무리임
- 일본의 자치재정권 강화: 지방교부세를 오히려 축소하여 지방교부세 불교부단체 및 주민수를 증대하는 방향으로 추진하고 있으며 그리고 국고보조금은 재검토 수준이라기 보다는 국고보조금을 대폭 축소하고 장기적으로는 국고보조금 제도 자체를 폐지하여 지방의 자율성을 강화하는 방향임을 인식할 필요가 있음

2. 문병효: 지방자치단체 파산의 법적 문제

- 현행 우리나라의 지방자치 제도하에서는 지방자치단체는 파산의 가능성이 거의 없다는 생각에 동의하고, 그 이유는 자치단체의 파산의 문제가 제도화되기 위해서는 먼저 지방자치단체의 조세 자주권 및 재정자율권의 확립이 전제되어야 함을 보다 명확히 할 필요성이 있음

3. 성승재: 지방채무해소를 위한 법적 과제

- 발제 내용에 동감하면서 특히 자치단체의 채무를 파악하는데 있어서 일본의 재정재생제도에서 보여지듯이 자치단체의 회계에

영향을 미치고 있는 공사, 공단, 제3섹터 부문까지도 포함하여 종합적이고 실질적인 지방의 채무를 파악하고 공개되는 노력이 필요함

4. 현대호: 재정법제 최근 현황과 과제

- 법제연구원에서 연구되고 있는 재정관련 법적 과제가 다양하고도 중요한 것이 많아 연구결과가 매우 기대되고 있음. 한 가지 덧붙인다면 지방재정에 있어서 조세법률주의가 자치단체의 과세 자주권을 제약하는 가장 큰 걸림돌이 되고 있으므로 이 분야를 해결할 수 있는 명확한 법적 연구 및 해석이 이루어졌으면 하는 바램임

- 종합적으로 우리나라의 지방재정의 위기는 한마디로 중앙과 지방의 정부간 재정관계에서 비롯되고 있다고 봄.
- 첫째, 정부간의 기능배분에 있어 국가사무의 과다로 인한 문제.
- 둘째, 정부간의 세원배분에 있어서 국세중심의 조세구조 문제.
- 셋째, 정부간 자원배분에 있어서 중앙의존의 지방재정 문제 등이 종합적으로 지방재정의 비효율성에 영향을 미치고 있음.
- 따라서 지방재정관련 법제연구에 있어서도 큰 틀에서 정부간의 재정관계를 어떻게 재편할 것인가를 고려할 필요성이 있음

토 론 문

김도승 (한국법제연구원 부연구위원)

토론에 앞서 지방재정의 위기에 대한 현상 진단과 그 법적 해결방안을 모색하는 훌륭한 발표를 해주신 장용근 교수님, 문병효 교수님, 성승제 박사님께 감사드립니다. 덕분에 지방재정을 둘러싼 법적 쟁점에 대해 많이 배우고 현안을 체감하는 소중한 기회가 되었습니다. 감사합니다.

올해 들어 지방재정의 건전성을 둘러싼 논의가 더욱 뜨겁습니다. 몇몇 지자체의 호화청사 문제, 선심성 내지 비효율적인 사업들의 남발 등으로 논란이 되었다가 성남시의 지급유예(모라토리움) 선언으로 그 논의는 단순히 지방재정뿐만 아니라 지방자치에 대한 회의로 까지 그 논란을 이어가는 형국입니다. 신문보도에 따르면 지방자치단체의 지역개발공사가 채권을 발행하면서 생긴 빚은 최근 2년새 무려 17배나 증가한 것으로 나타났습니다. 각 지방자치단체의 지역개발공사는 지방자치단체가 출자해 만든 공기업으로 그 손실이 발생하면 지방자치단체로부터 지원을 받게 됩니다. 즉, 지역개발공사의 현실성 없는 사업으로 인한 막대한 손실이 지방자치단체의 재정악화로 이어지게 되고, 이를 극복하기 위해 지방자치단체는 또 지방채를 발행하게 되는 악순환이 이어집니다(현재 이러한 지방 공기업의 부채규모는 지자체의 보고에만 의존하고 있는 실정이어서 정확한 규모조차 파악되지 못하고 있어 더욱 문제입니다). 더욱이 이러한 지방채는 시장에서의 경쟁력이 거의 없기 때문에 중앙정부의 의지없이는 소화되기 어려운 바, 결국 중앙의 재정건전성에도 악영향을 끼치게 되는 구조를 보인다 하겠습니다.

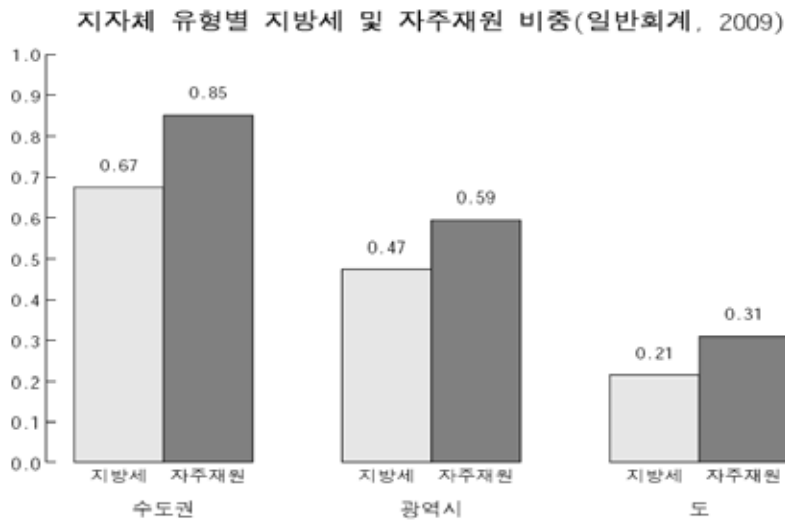
이러한 문제점을 해소하기 위해서는 우선, 지방 지역개발공사의 부채규모에 대해 중앙정부 수준의 객관적이고 구체적인 회계예규 등 관련 기준을 통해 그 규모를 정확히 파악하는 일이 급선무라 생각됩니다. 또 지방자치체의 본질을 훼손하지 않는 범위내에서 필요하다면 심각한 재정과탄을 초래한 지자체장에 대한 책임을 물을 수 있는 주민소환제와 해당 지역의 지방세를 강제상향조정하는 등 일정한 지방자치권에 대한 제약도 고려해 볼 수 있을 것입니다. 한편 보다 효율적인 재정집행을 꾀하는 차원에서, 지자체들의 재정악화를 유발하는 사업요인으로 지적되는 각종 시설에 대해 이를 광역화할 필요가 있습니다. 즉, 현재 지방자치단체별로 무분별하게 만들어지고 있는 각종 체육문화시설 등 기반시설에 대해 인근 지자체의 유사·중복사업을 통합하여 ‘규모의 경제’를 추구할 필요가 있을 것입니다.

그런데 지방재정의 악화 문제를 해결하기 위해서 지방의 호화청사 논란이나 선심성 사업 등을 미연에 방지하고 적절한 지출을 도모하는 법제도를 마련하는 것이 필요함은 물론이나, 보다 근본적으로는 중앙과 지방간의 자원배분 체계에 대한 개선이 필요하다고 생각합니다. 2009년 기준 중앙정부와 지방자치단체(지방교육재정 포함)의 최종 지출비중은 4:6의 수준을 기록하고 있으나 국세와 지방세의 비중은 여전히 8:2의 수준에 머무르고 있습니다. 또한 지자체의 재정확충 노력이 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원의 확충에 중심을 두고 전개되어온 결과 지방재정의 수직적 재정불균형도 점차 확대되어 왔습니다(특히 이러한 지방재정의 수직적 재정불균형의 확대는 이전재원의 지속적 확대에 기인한 것입니다). 즉, 현재 지방자치단체가 겪고 있는 현재의 재정위기 상황은 지방자치체 실시 이후에 이른바 세출분권화는 지속적으로 증가하였으나, 세입분권화는 이에 미치지 못하여 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 심각하게 발생하고, 이것이 지방재정운용에 있어 이른바 재정환상을 유발하고 있는데 따른 것으로 요

약할 수 있습니다.

이는 지방자치단체의 세입구조와 세출구조를 보면 명확히 나타납니다.

먼저, 지자체의 세입구조를 살펴보면 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 1990년부터 지난 20여년간 20%를 중심으로 변동하여 왔습니다.



자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 2009.

위 그림에서 보시는 바와 같이 지자체의 일반회계 세입에서 지방세 및 자주재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 지자체별로 큰 폭의 차이를 보이고 있습니다. 서울시의 경우 지방세가 일반회계 세입에서 차지하는 비중이 78%이고 자주재원의 비중은 92.5%로 중앙정부에 대한 재정 의존도가 거의 없고, 경기도와 인천의 경우에도 자원 상황은 상당히 좋은 편입니다. 광역시의 경우에는 다소 편차가 있지만 일반회계 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 47%이고, 자주재원이 차지하는 비중은 59% 정도입니다. 그런데 문제는 도의 경우인데요, 재정 상황이 매우 열악하여 일반회계 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 21%에 불과하고, 자주재원이 차지하는 비중도 31%에 불과하다는

점입니다. 따라서 우리가 중앙과 지방간 재원배분에 관하여 논의할 때에는 막연한 지방의 평균값이 아닌, ‘중앙과 서울경기간 재원배분’, ‘중앙과 광역시간 재원배분’, ‘중앙과 도간 재원배분’ 등으로 보다 구체적으로 분류하여 정책대안을 도출할 필요가 있다는 지적에 귀를 기울여야 하겠습니다.

세입의 열악한 구조에 반해 세출은 2003년 기준으로 중앙세출이 50.5%, 지방세출이 35.9%로 중앙세출의 규모가 더 컸지만 그 이후 빠른 추세로 지방세출의 상대적 크기가 증가하고 있습니다(같은 기간 동안 크게 늘어난 복지세출의 대부분이 ‘중앙정부의 이전재원 → 지자체의 전달’ 형태로 지출되기 때문입니다). 현재 교육재정을 지방재정에 포함할 경우 지방세출의 비중이 58%로 OECD 국가들 중 지방세출 비중이 거의 최상위권에 속한다는 평가를 받고 있습니다. 국가 총지출은 크게 ① 중앙정부 세출, ② 지자체 세출, ③ 지방교육재정, ④ 기금 등으로 구분할 수 있는데, 기금을 제외하는 경우 2009년 기준 중앙세출과 지방세출의 규모가 거의 같다는 점은 지방자치단체의 세출부담이 얼마나 증가하였는지를 여실히 보여주고 있습니다.

따라서 재원배분체계 기본방향은 세출분권화에 상응한 세입분권화를 확대하기 위한 노력이어야 할 것이며, 무엇보다 중앙과 지방간 합리적 재원배분을 위해서는 지방의 자주재원, 특히 지방세의 확충이 이뤄져야 할 것입니다. 특히 여기에서는 국세와 지방세간 세원배분의 불균형으로 인한 국세와 지방세간 재원조달능력이 근원적으로 차이를 노정하고 있다는 점을 지적해야 할 것입니다. 국세는 신장성이 높은 것으로 간주되는 재화 및 용역에 관한 과세와 소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세의 비중이 높는데 비해 지방세는 재산과세의 비중이 높아 증세를 위한 인위적인 세제개편이나 과세표준의 조정없이 재정수요의 자연 증가에 상응하는 세수를 확보하기가 어렵다는 점입니다. 그런데 1991년 이후 전개되어 온 지방세제 개편을 통해서도 지방

세체계가 안고 있는 이러한 문제점은 거의 그대로 유지되고 있는 바이에 대한 개선이 필요합니다. 아울러 이러한 지방세 구조의 개선에 상응하여 교부금은 차츰 그 비중을 줄여나가는 것이 병행되어야 할 것입니다.

이상 부족한 식견이나마 지방재정의 위기에 대한 나름의 소견을 피력하였습니다. 모쪼록 오늘 세미나에서 제기된 다양한 정책과제를 통해 보다 진전된 논의가 이어지기를 기대합니다. 감사합니다.

토 론 문

임언선 (국회입법조사처 입법조사관)

최근 지방재정과 관련된 이슈들의 핵심은 지방자치단체의 재정이 과연 건전성과 자율·책임성을 확보하고 있는 것인가에 있다. 이미 2010년도 국가예산이 300조에 육박하고 있고, 이 중 지방자치단체의 예산은 총계기준으로 약 183조(순계규모는 139조)에 이르고 있다. 지방자치단체의 재정이 국가예산에서 차지하는 비중은 세출측면에서는 45%내외인 반면, 세입측면에서는 20%내외로 세입과 세출의 관계에 비추어 볼 때, 큰 격차가 있음을 알 수 있다

지방세는 현재 도세와 시·군세로 크게 분류되어 총 16개의 세목으로 구성되어 있다. 이 중 재산과세로 분류되고 있는 재산세, 등록세, 취득세 등이 전체 지방세의 약 50%를 차지하고 있어 경기변동에 민감하여 세수확보에 어려움이 따를 수 있다는 문제가 있다. 이는 국회입법조사처가 올해 3월 일부 지방자치단체의 지방세 관련 담당자의 면담결과에서도 나왔듯이, 부동산 경기가 침체되어 있는 올해의 경우 지방세의 세수확보가 매우 힘들 것이라는 전망을 하기도 했다. 이와 같이 지방자치단체의 재정은 자치단체 스스로 해결할 수 있는 상황이 아닌 실정이다.

대한민국 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 함으로써 지방자치의 이상을 선포하고 있지만, 현실에서는 지방자치단체의 문제를 해결하는 데에서조차 주민자치가 아니라 중앙정부에 의해 진행되고 있다. 몇 가지 대표적 예를 들어 보면 다음과 같다.

1. 지방공무원

지방자치단체의 공무원은 이름은 지방공무원이지만, 임용, 승진, 보수, 해고, 정년, 정원에 관한 모든 사항을 중앙정부(행정자치부)가 결정한다는 측면에서 중앙공무원과 크게 다를 바 없다. 지방자치의 이상대로만 한다면 지방공무원을 고용하는 것은 지방주민들이기 때문에 몇 명의 공무원을 고용하든 그들에게 얼마의 보수를 주든, 어떤 기준에 의해서 채용을 하고 해고를 하든 그것은 자치단체의 조례로 결정할 사항이다. 일반 기업과 하등 달라야 할 이유가 없다. 그런데도 지방공무원과 관련된 대부분의 중요한 사항은 중앙정부에 의해 조정되고 있는 실정이다

지방공무원의 월급도 주지 못하는 자치단체가 아직도 많다는 말은 지방자치를 선언하고 있는 국가에서 어불성설이다. 월급조차 주지 못하는 지방공무원을 주민들이 계속해서 고용하고 있을 이유가 없는 것이다. 지방공무원에 대한 모든 결정권을 지방정부가 알아서 해야 할 일이다. 지방공무원에 대한 결정권마저 없는 지방자치는 있을 수 없는 일인 것이다.

2. 지방세 확충 및 자율성 확대방안

자치제의 본질은 ‘책임과 권한’을 가지고 있다는 것이다. 권한을 누리면서 스스로 결정하되 책임도 스스로 지는 것이다. 책임 중에서 가장 중요한 책임은 자신들의 사업에 필요한 비용을 스스로 충당한다는 것이다. 자치단체가 스스로 비용을 조달하는 방법은 지방세다. 자신들의 사업을 위한 비용을 지방세로 스스로 조달하도록 할 때에 비로소 주민들은 지방정부가 수행하는 사업에 대해서 제대로 감시하려는 인센티브도 생겨날 것이다. 꼭 필요한 사업이 아니라면 하지 못하게 할 것이다.

즉, 지방세 확충의 가장 큰 문제는 지방자치단체에 재정과 관련된 권한이 매우 제한적으로 부여되어 있다는 점이다. 우리나라는 헌법에 명시된 조세법률주의에 따라 세목의 신설에 관한 사항은 법률에 따르게 되어 있어 지방자치단체는 세목을 신설할 권한이 없으며, 세율 및 과세표준의 경우도 제한적인 권한만이 부여되어 있을 뿐이다.

물론 지방정부가 세율을 정함에 있어 무제한적 자치권을 인정받을 수는 없다. 특히 문제가 되는 것은 조세수출이 우려되는 세율이다. 조세자치가 인정되려면 세금을 내는 사람이 당해 자치단체의 주민이어야 한다. 조세수출은 조세부담을 타 지역의 주민에게 떠넘기는 행위이다. 그런 세율은 지방세로서 적당하지 않다. 컨테이너세나 수자원세 같은 것은 세부담이 수출되는 대표적 세금이다. 역설적이게도 현재의 지방세법은 그런 세금들에 대해서 지방정부의 자치권을 인정하고 있다.

타지역으로의 수출 가능성이 가장 적은 세는 토지세이다. 토지에 매기는 세금은 그 지역에만 귀착된다. 따라서 토지보유에 대한 세율은 납세자인 주민들 스스로가 마음대로 정할 수 있게 해야 한다. 즉 토지세에 대해서는 중앙정부가 세율에 대해서 간섭해서는 안 된다는 것이다. 많은 돈이 필요한 단체는 세율을 높이고 그렇지 않은 단체는 자신들의 의사대로 세율을 낮추면 된다. 불행히도 우리나라의 토지세는 종합토지세이고 세율의 결정권은 전적으로 중앙정부에 있다. 이런 상태에서 조세자치는 어려운 일이다.

국회입법조사처·미래도시포럼·한국정책학회 공동세미나에서 배인명 교수가 주장한 바와 같이 지방소비세·소득세의 규모를 확대하고 법정외세의 도입을 추진하는 방법도 지방재정 확충에 도움이 될 수 있을 것이다.

조세자치의 이상이 실현되려면 지방재정조정제도 또한 개편되어야 한다. 우리나라의 지방재정조정제도 하에서는 설령 지방정부에 지방세의 세율결정권이 주어지더라도 그것을 행사해야 할 이유가 없다. 중앙

정부가 정한 기준에 의해서 소위 기준재정소요라는 것을 정한 후 그것과 실제의 지방세입간의 차이를 보존해 주는 것이 현재의 지방재정조정제도의 기본 원리이다. 그 결과 지방세를 조금 거둘수록 중앙정부로부터 더 많은 보조를 받을 수 있다. 지방세를 많이 거둘수록 주민들에게는 손해인 셈이다. 그래서 현재 탄력세율제도가 있음에도 불구하고 표준세율 이상의 세율을 적용하는 자치단체를 찾아보기 힘들다. 지방재정조정제도의 구조가 바뀌어야 조세자치가 실현될 수 있다.

3. 중앙정부와 지방정부 간의 기능 재분배

교육 및 치안서비스 등 이양할 권한은 지방정부로 이양하고 중앙정부와 지방정부 간의 기능을 재분배할 필요가 있다. 환경행정, 교통행정, 경찰행정(특히 교통경찰 및 치안업무), 교육 행정 등 지극히 지방적인 사무에 있어서 지방정부의 자치권은 실질적으로 인정되지 않고 있다. 지방자치단체의 장과 지방의회의원을 지역주민들의 손으로 뽑는 것, 그 자체만을 지방자치의 전부인 양 여기고 있는 것이다. 그러나 스스로 결정할 것이 없는 시도지사, 지방의회 의원을 선출하는 것이 무슨 의미가 있겠는가. 구체적 행정 분야들에 있어서 중앙정부의 간섭이 배제되지 않는 한 우리나라의 지방자치는 더 이상의 발전이 없다고 볼 수 있다.

4. 지방자치법의 역할

지방자치의 보장에 관해서 헌법의 규정이 있고, 별도의 지방자치법을 두고 있음에도 불구하고 지방자치의 현실은 이상과 너무 거리가 멀다. 이들 규정에서 독소조항은 “법령의 범위 안에서” 또는 “다만 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(지방자치법 제9조 2항 단서)” 같은 것들이다. 따라서 입법자인 국회나 중앙정부가 지방자치의 이상과 다른 법률을 만들더라도 막을 수가 없다. 사람들은

대부분 자신의 권력이 커지길 원한다. 스스로 권력을 나누고자 하지 않는다. 헌법으로 삼권분립을 규정하고 있는 것은 인간의 그런 약점 때문이다. 국회의원이거나 중앙정부의 공무원이라 하더라도 다를 바 없다. 그들의 권력에 제한을 두지 않는 한, 스스로 지방자치단체의 장이나 의원들과 권력을 나누고 싶어 하지 않을 것이다.

그래서인지 중앙의 국회의원들과 중앙공무원들이 만들어 낸 현재의 지방자치법은 대부분 지방자치단체의 재량권을 제약하는 방향으로 되어 있다. 조례의 제정 및 개폐, 지방의회 구성과 운영방법, 집행기관의 권한과 의회와의 관계 같은 것들을 중앙정부가 정한 지방자치법으로 구속할 필요가 없다. 국회가 국회사와 행정부간의 관계를 스스로 규정할 수 있듯이 지방의회는 의회의 운영에 관한 규칙, 집행기관과의 관계 같은 것들을 스스로 결정해야 한다. 중앙정부가 규율할 것이 있다면 한 자치단체의 행동이 타 자치단체에 피해를 주거나 또는 협력이 필요하지만 자발적 협력을 기대하기 힘든 문제에 대해서이다. 현재의 지방자치법에서 행정협의회나 자치단체조합에 관한 규정 정도가 여기에 해당된다.

현재의 법체계는 전면적으로 개편되어야 할 것이다. 중요한 것은 국회사나 중앙정부가 지방자치단체의 일에 대해서 관여할 때, 지방정부가 법적 장치를 통해 저항할 수 있도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 헌법의 지방자치 조항을 개정하는 것이 가장 좋을 것 같다. <지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(제117조 1항)> 라는 규정을 <지방자치는 보장된다. 국가는 지방자치단체의 합당한 자치권 행사를 막는 법률을 제정할 수 없다>로 개정하고, 그것을 여기는 법령에 대해서 지방자치단체가 저항할 수 있는 헌법적 장치를 마련해야 한다.

토 론 문

박대민 (행정안전부 재정정책과 사무관)

지방재정의 현황 및 과제

□ 지방재정 현황

- 2010년 국가재정은 226조원인데 반해 지방재정 규모는 139.9조원으로 광역단체가 89.2조원이고 기초단체가 50.6조원입니다. 한편 국세와 지방세 비율은 78:22 수준으로 매우 열악한 상황입니다.

※ 외국 정부 : (일본) 59% : 41%, (미국) 56% : 44%, (독일) 51% : 49%

- 재정자립도 수준도 전국 평균 52.2%로 '05년 이후 의존재원의 증가로 지속적으로 하향추세입니다. ('05년 56.2%→'08년 53.9%→'09년 53.6%)

이는 사회복지 등 국가시책사업 확대로, 자체수입에 대비하여 국고보조금이 대폭 증가한데 그 원인이 있습니다.

* 재정자립도 : (지방세 + 세외수입) / 일반회계 예산규모

- 2010년 사회복지비 비중은 20.6%(28.9조원)로 최근 5년간 총예산 증가율이 10.0%인 점을 감안할 때 사회복지비는 25.0% 증가했습니다. 한편 2009년 교부세 감소 및 재정지출 확대 등의

영향으로 지방채무도 증가하여 2009년 지방채 발행액은 8.5조 원이고, 잔액은 25.6조원으로 2008년 대비 33.3% 증가했습니다.

□ 주요현안 분석

① 지방채무 증가

- 지난해 경제위기 조기극복을 위한 재정지출 확대 과정에서 일시적으로 지방채 발행이 급증했습니다.
 - * '09년 8.5조원 발행('08년의 2.8배), 지방채 잔액이 전년대비 33% 증가
- 특히, 일부 광역시는 채무규모가 과다하여 재정압박이 심화되고 있다는 지적이 있습니다.
 - ※ 부산시 2.7조원(예산대비 35%), 대구시 2.0조원(예산대비 39%)
 - 인천시 2.4조원(예산대비 33%), 광주시 0.8조원(예산대비 24%)

② 지방공기업 적자 및 부채급증

- 2006년 이후 각종 개발사업 추진과 경기침체로 인한 미분양 사례 등이 이어지면서 공기업 적자 및 부채가 급증했습니다.
 - * 지방공기업 채무 잔액이 최근 5년간 연평균 36%씩 증가
 - ※ 도시개발공사 총부채 35조원(전체 지방공기업 부채의 82% 수준)
- 과도한 공기업 부채가 지방재정의 잠재적 위험요인이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있습니다.

③ 비효율적 재정운용

- 지방재정의 어려운 여건에도 불구하고 일부 자치단체의 과대 청사 건립, 중복·낭비성 행사·축제 개최 등 비효율적 재정 운용 사례에 대한 비판이 제기되었습니다.
 - '05년 이후 신축청사 : 용인시청 등 14개, 총사업비 약 1.4조원 규모, 기존 청사대비 연면적 2.5배, 에너지 사용량 2.3배 수준
 - 지역 행사/축제 : 2010년 기준 총 813개, 약 1조원 규모 (지방자치 시행 이후 78.8% 신설)

④ 사회복지 재정부담 증가로 가용재원 고갈

- 고령화, 국가시책 복지사업 확대로 부담이 가중되어, 최근 5년간 총예산 증가율 10%에 비해 사회복지 예산 증가율은 22%에 달하게 되었습니다.
 - * 총 예산 중 사회복지 비율 13.3% → 19.0%

- 특히, 사회복지 지방이양사업으로 지방비 부담이 증가하여 지역발전과 주민을 위한 자율적 투자재원이 고갈되었습니다.

⑤ 세입분권 미흡

- 지방자치 실시 이후 국가의 총 지출 중 지방재정이 차지하는 비율은 지속 증가한 반면, 총 조세 중 지방세가 차지하는 비율은 20% 수준에서 정체되어 있습니다.

- 특히, 비수도권은 대부분의 자치단체가 지방세 세입으로 공무원 인건비조차 충당하지 못할 정도로 세입분권 수준이 미흡합니다.

※ 지방세로 인건비 미충당 : 137개 자치단체(56%)
 자체수입(지방세 + 세외수입)으로 인건비 미충당 : 40개 자치단체(16%)

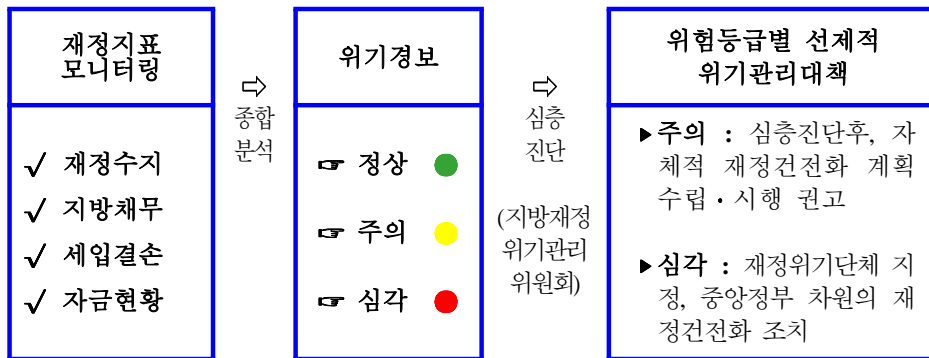
□ 지방재정 건전성 강화대책

< 1 > 지방재정 위험관리체계 정비

① 지방재정 사전위기경보시스템 구축

- 그동안은 지방재정 분석·진단제도를 통한 사후관리 방식을 채택하였으나, 앞으로는 자치단체별 재정상황 상시 모니터링을 통해 재정위험을 사전예측하고, 위험등급에 따라 재정건전화 조치 등을 통해 선제적으로 대응할 계획입니다.

< 지방재정 위기경보 및 위기관리대책 흐름도 >



② 지방채 및 지방공사채 관리 강화

- 채무과다, 한도 초과발행 자치단체에 대한 5개년 채무관리계획 수립 의무화 및 채무감축 목표관리제를 추진할 계획입니다.
- 공사채 발행 승인규모를 축소(주택/토지개발사업 공사채 : 순자산의 10배이내 → 6배이내)하고, 지방공기업별로 “리스크 전담팀”을 구성하여 재무위험상황 모니터링을 추진할 예정입니다.

< 2 > 낭비성 지출 방지를 위한 제도 개선

① 지방교부세 제도개선 : 성과와 경쟁원리 강화

- 보통교부세 자체노력 반영 규모 확대 및 반영항목 개편을 추진중에 있습니다.
 - (현행) 2.6%, 2.8조원 → (‘12년) 5.0%, 5조원 이상

- 세출 효율화 : 인건비, 업무추진비, 지방의회경비, 민간이전경비 등 절감 노력
- 세입 확충 : 지방세 징수율 제고, 지방세 및 세외수입 체납액 축소 노력 등

② 과대청사 신축방지 및 청사 에너지 효율화

- (신축제한) 자치단체 청사 신축을 원칙적으로 금지하고 리모델링을 권장하고 있습니다.
 - 타당성 조사 및 투융자 심사시 리모델링 가능성 심사 의무화
- (표준면적기준) 자치단체 청사 표준면적기준을 법제화했습니다.
 - 표준면적기준 초과시 지방교부세 감액 조치

- (에너지효율화) 신축중인 청사는 시설개선을 통해 에너지 효율 등급을 상향토록 했습니다.

- 기존 청사는 '08~'09년 대비 에너지 10% 절감 목표관리제를 추진

③ 중복·낭비성 행사·축제 구조조정

- (투융자심사) 지역축제 투융자 심사범위를 확대 추진 중입니다.

- (현행) 5억 이상 → (개선) 3억 이상

- (성과평가) 사후 성과평가를 강화할 계획입니다.

- 성과평가지침 시달 및 성과관리카드 작성 의무화

< 3 > 재정운용에 대한 외부통제 강화

① 낭비성 경비 등 통합공시 시행

- 전 자치단체의 재정건전성 판단지표, 관심·낭비성 경비 지출 등을 통합공시 할 예정입니다.

- 인구, 재정규모 등이 유사한 단체간 비교를 통해 주민의 이해 및 관심도를 제고할 계획입니다.

② 주민참여 예산제도 시행 확대 및 내실화

- 전 지방자치단체가 '주민참여예산제도' 운영조례를 제정토록 권고하고 있습니다.

- 주민참여예산제도 운영 내실화를 위한 표준모델 보급

< 4 > 자주재원 확충 및 과세기반 정비

① 지방소비세 등 자주재원 확충

- 지방소비세의 도입규모를 확대 할 계획입니다.
 - (현행) 부가가치세의 5% → ('13년) 10%
- 지방소득세의 독립세 전환을 통해 과표, 세율 등에 자율권을 부여할 예정입니다.

② 세입기반 정비 및 과세기반 강화

- (감면제도 정비) 실효성 없는 장기·과다 감면을 폐지하여 과세기반을 강화할 계획입니다.
- 지방세, 세외수입 체납액 징수 등 자주재원 확충을 위한 자구 노력을 강화하겠습니다.