

지방자치단체의 '재정위기' 에 대한 실증분석

김범식

삼성경제연구소 수석연구원

박원석

삼성경제연구소 수석연구원

송영필

삼성경제연구소 연구원

1. 서론

지난 95년 6·27 지방선거 실시는 우리나라 지방자치를 한 단계 높은 차원으로 올려놓는 계기를 마련해 주었다. 지방자치는 과거 중앙집권적 사고에서 벗어나 민주주의와 시장경제의 중심을 그 토대가 되는 지역에 두고 지역주민의 복리를 증진시킨다는 점에서 의미를 갖는다. 지방자치 실시 이후 3년간의 민선 1기는 자치경험 부족으로 인하여 각종 문제점이 노정되기도 하였지만 각 지방자치단체들은 경영마인드 도입, 주민편의를 우선하는 행정서비스, 지역특화산업 육성과 수익사업 발굴 등 나름대로의 노력 속에 지방자치의 토양을 일구었다고 볼 수 있다. 이어서 98년 6월 시작된 민선 2기는 민선 1기의 시행착오를 거울삼아 지방자치를 한 단계 더 발전시켜야 될 책임을 안고 출범하였다.

그러나 민선 2기의 지방자치단체들은 이러한 본래의 과제와 함께 외환위기 및 IMF 지원금융이라는 특수상황을 맞게 되었다. 이러한 환경변화¹⁾ 속에서 우리보다 먼저 지방자치를 실시하고, 분권화가 진전된 외국의 경우를 살펴 볼 때 우려되는

현상중의 하나가 지방자치단체의 재정위기나 파산이다. 미국을 비롯한 선진국의 주요 지방자치단체들도 파산 또는 심각한 재정위기를 경험한 바 있는데, 1975년 이래의 뉴욕(New York)시, 워싱턴시(Washington D.C.), 캘리포니아(California) 주의 오렌지카운티(Orange County), 매사추세츠(Massachusetts) 주의 첼시(Chelsea)시, 그리고 미노베(美野部)도정(道政)하의 동경도(東京都) 재정위기 등이 대표적인 사례이다. 이러한 지방자치단체의 재정위기 역사는 지방화·분권화가 진전된 미국 등 주요 도시에서 두드러지게 발생하기 시작하였다. 또한 이러한 재정위기나 파산은 대규모 도시에만 국한되는 것이 아니라 소규모 도시에도 같은 문제로 발생하였다.

이러한 사실은 우리의 지방자치단체들에게도 시사하는 바가 크다. 지방자치가 본격화되면서 제한적이거나 과거에 비해서는 재정운영권이 비교적 자유로워져 중앙통제에서 어느 정도 벗어나 있는데다가, 재정적으로 뒷받침되지 않는 공약을 내세운 후보가 자치단체장으로 당선됨으로써 지방자치단체가 심각한 재정난에 직면할 수 있다. 또한 무리한 공약추진으로

인한 채무부담사업 증가와 더불어 경기악화로 인한 재정수지 악화, 재정관리의 비효율성 누적 등으로 인하여 재정위기의 가능성이 상존하고 있는 실정이다. 물론 우리 나라 지방자치단체들이 현재는 중앙정부의 강력한 보호막 속에 놓여 있어 선진국과 같은 파산에 직면하지는 않는다고 볼 수도 있으나, 중앙정부의 보험자 역할이 축소되어 가는 추세를 볼 때 향후 재정위기는 물론 파산도 가능하다고 볼 수 있다. 반면에 지방재정의 건전성을 유지하기 위한 장치는 지방재정진단제도 등 일부가 제도적으로 마련되어 있으나 그 실효성은 낮은 실정이다. 또한 지방자치단체 스스로 재정진단을 통해 재정위기를 사전 예방하는 장치는 크게 미흡하다.

본 연구에서는 외환위기 이후의 지방재정 위기의 증후와 실태를 분석하고, 그에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 2장에서는 지방재정 위기 또는 파산 개념을 검토하고, 3장에서는 외환위기 이후 우리 나라의 지방재정 실태를 살펴본다. 4장에서는 지역별로 외환위기 이후의 지방재정의 위기 분석을 통하여 우리 나라 지방재정 위기가 어느 정도 인지를 살펴보고, 마지막으로 5장에서는 지방재정위기를 예방하고 극복하기 위한 정책대안을 살펴본다.

2. 지방재정 위기의 정의

지방자치단체가 재정위기에 처하였을 때의 상태는 몇 가지 용어로 불린다. 이 가운데 대표적인 용어는 재정압박(fiscal stress)²⁾, 재정고통(fiscal distress), 그리고 재정위기(fiscal crisis)와 재정파산(bankruptcy)을 들 수 있다. 이들은 모두

지방자치단체의 재정압박이 심한 경우에 사용된다. 보다 엄밀하게 보면 이들의 분류는 지방자치단체가 겪는 재정위기의 강도나 지속성 여부, 그리고 자력에 의한 회복 가능여부에 따라 의미의 차이가 있다고 볼 수 있다.

즉 재정위기의 강도는 재정파산, 재정위기, 재정고통·재정압박의 순으로 높다고 볼 수 있고, 자력에 의한 회복가능 여부는 재정압박·재정고통, 재정위기, 재정파산의 순으로 높다고 볼 수 있다. 재정상의 어려움이 그다지 높지 않다면 단순히 재정압박·재정고통 수준에서 끝나고 재정위기로까지는 연결되지 않을 수도 있다. 일반적으로 재정압박·재정고통은 재정위기의 징후로서 재정지출이 지속적으로 팽창하는 과정에서 이를 충당할 만한 재정수입이 확보되지 않아 발생하는 재정적자의 누적적 현상이고, 재정위기는 이러한 누적적 현상이 특정 시점에서 표출되었다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 재정위기가 자력으로 회복불가능한 상태가 재정파산이라고 볼 수 있어, 재정파산을 제외한 재정위기, 재정압박·재정고통을 통칭하여 재정위기로 보고 재정파산과 구분할 수도 있다.

상식적으로 재정위기나 파산은 재정상태가 악화된 경우에 발생한다. 따라서 재정위기나 파산의 개념을 규명하기에 앞서 재정상태에 대한 개념을 먼저 살펴보는 것이 필요하다³⁾. 재정상태(financial condition)라는 용어는 회계적 측면, 예산적 측면, 그리고 서비스제공 측면 등 여러 측면에서 정의되어 사용되고 있다. 그리고 Groves와 Valente(1994)는 재정상태의 개념을 가지고 재정위기의 발생가능성을 진단하는데 사용하였다. 기존의 문헌에서

나타난 재정위기와 관련된 대표적인 정의를 소개하면 <표 1>과 같다.

재정위기의 개념에 비해 재정파산(bankruptcy)은 채무상환의 불이행상태를 말한다. 파산에 이른 지방정부는 재정위기의 상태가 확대되어 상위자치단체나 중앙정부의 개입 없이 해당자치단체의 자력으로서는 재정위기가 회복 불가능한 상태에 도달해 있다. 특히 독일연방헌법재판소에서는 “재정파탄의 양적 기준을 지방정부의 과도한 부채발행과 이자지출의 규모를 세수로 나눈 비율”로 설정하고 있으며, 일

반적인 연방보정교부금으로 이를 해결할 수 없을 때 재정적 파탄에 처해 있는 것으로 판단한다⁴⁾. 지방정부의 이러한 파산이 법적인 절차를 거치는 경우는 주로 미국의 자치단체에 해당된다고 볼 수 있고, 우리나라나 일본은 자치단체 파산제도가 아직 정립되어 있지 않는 상태이다.

한편 지방정부(기초자치단체, 학교구, 특별구 등 포함)가 파산하였다고 하였을 때의 의미는 기업의 파산과 유사한 면도 있지만 본질적으로 다른 면도 있다. 우리가 흔히 기업이나 개인에 대하여 파산의

<표 1> 기존문헌에서의 재정위기 정의

구 분	정 의
Groves와 Valente(1994)	- “재정상태(financial condition)”의 악화 · 재정상태는 회계적 측면(현금지불능력), 예산적 측면(예산지불능력, 장기지불능력), 서비스제공 측면(서비스수준 지불능력)으로 구분해서 파악 가능
Wolman과 Davis(1980)	- 수입과 지출사이의 균형을 이루기 위해서는 · 세율이나 조세구조 변경을 통해 수입을 늘리거나, · 전년도에 비해 실질적 지출을 감소시켜야만 되는 경우
Bradbury **	- 예산적 재정고통과 시민적 재정고통 구분 · 예산적 재정고통(budgetary fiscal distress) : 지방정부의 예산이 단기적으로 균형을 이루지 못하는 상태 · 시민적 재정고통(citizen fiscal distress) : 현재의 세부담으로는 전에 비하여 낮은 결과 양의 서비스를 제공하거나, 높은 서비스 수준을 유지하기 위해서는 세부담을 증대해야 되는 상태
General Accounting Office Report ***	- 재정위기 자치단체 : 자치단체의 지역주민들이 형편이 더 나은 공동체에 뒤지지 않을 정도로 공공서비스를 받기 위해서는 사실상 높은 세부담을 지역주민들이 감당해야 하는 자치단체
Pennsylvania’s Local Governments ***	- 수입과 주어진 서비스 수준을 위한 지출사이의 불균형(imbalance)으로 인하여 현금흐름이 지속적으로 부족한 상태

* : Mouritzen, Poul E(1992)에서 재인용

** : 서정섭(1997)에서 재인용

*** : Cabill, Anthony G. and Joseph A. James(1992)에서 재인용

원인이 발생하였다고 하는 것은 원칙적으로 지급불능인 경우에 해당하며, 법인에 대하여는 채무가 초과한 경우도 파산의 원인이 발생하였다고 말한다⁵⁾. 파산신청 후 법원에 의해 파산선고가 내려지면 파산관재인(破産管財人)이 법에 정해진 바에 따라 채무자의 재산을 환가하여 채권자에게 금전적 배분을 하게 된다. 즉 재건보다는 ‘재산의 청산(清算)’과 ‘단체의 해산(解散)’을 의미한다.

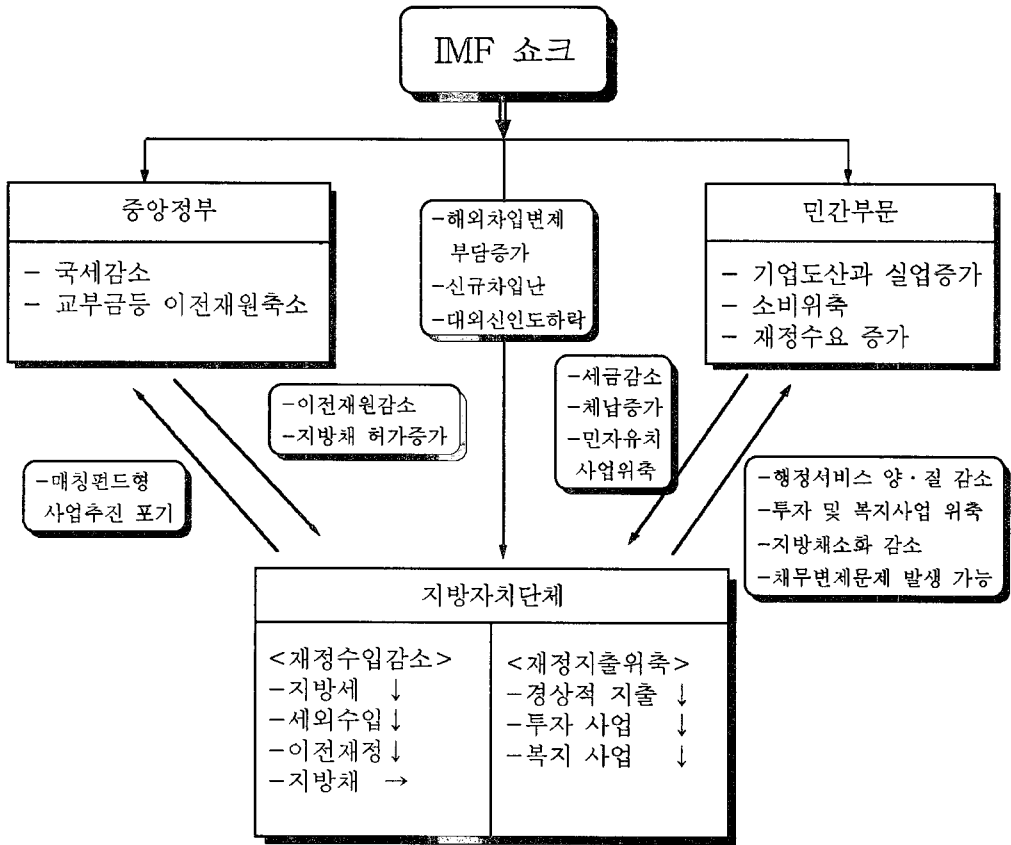
지방정부의 파산도 파산 원인이 채무자의 지급불능이라는 면에서는 기업의 파산과 비슷하지만 파산의 목적에서는 큰 차이가 발생한다. 미국에서 ‘지방정부의 파산’이라고 하는 것은 지방정부의 ‘재정재건’을 의미하는 것이지 지방정부의 ‘해산’을 의미하는 것은 아니다. 즉 지방정부가 공공의 기능을 차질 없이 수행할 수 있도록 재정을 재건시키는데 주 목적이 있다. 이러한 의미로서 미국에서는 지방정부의 파산이라고 할 경우 파산법 제9장(Chapter 9)에 따른 좁은 의미의 파산과 주의 파산관재인제도에 의한 넓은 의미의 파산 두 가지 의미로 사용될 수 있다⁶⁾.

앞에서 논의된 지방재정위기의 개념은 크게 보아 조세부담의 가중 측면에서 접근한 것과, 수지불균형 측면에서 접근한 것으로 나눌 수 있다. 사실상 두 경우 모두 조세수준이 임계치에 도달해 있다는 것을 암묵적으로 가정하고 있다. 그런데 우리나라의 경우 지방자치가 발달한 미국의 경우와는 환경이 다르기 때문에 앞에서 논의된 개념을 바로 적용하기에는 다소 무리가 따르기 때문이다. 따라서 가능한 기존의 개념과 정합성을 유지하면서 우리 여건에 맞게 개념을 재정립할 필요가 있다.

우리나라의 경우 재정위기를 정의할 때 조세법정주의에 의해서 지방자치단체가 조세수준을 변경하는 것은 쉽지 않기 때문에 조세수준이 임계치에 도달한다고 보지는 않는다. 따라서 우리나라에서의 재정위기는 주어진 조세환경 하에서 세수감소나 이전재원 감소 등으로 재원부족이 발생하고 동시에 채무부담의 과대 등으로 지자체가 기본적으로 공급하여야 할 공공서비스가 충족되지 못하여 지자체의 기능이 어느 시점에 정지될 가능성이 보이는 상태로 정의할 수 있다. 이에 반해 재정압박은 재정위기의 사전단계로 채무부담이 과중하거나 세수감소 등 재원부족현상이 심한 경우로 정의할 수 있다.

3. 외환위기 이후의 지방재정 실태

외환위기 이후 지방재정은 중앙재정과 마찬가지로 큰 영향을 받고 있는데, 특히 세수기반이 취약한 자치단체일수록 그 정도는 더하고, 일각에서는 지방자치단체의 파산마저 언급되고 있는 실정이다. 외환위기가 지방재정에 미치는 영향은 재정수입 측면에서는 경기위축에 따른 지방세감소와 세외수입감소 등 지방세입 감소를 들 수 있다. 그리고 지출 측면에서는 경상경비의 압박 속에 투자사업의 축소, 사업의 연기 및 포기가 두드러질 것으로 보이며, 주민들의 복지에 대한 수요는 증대하겠지만 재정지출이 이를 뒷받침하지 못하는 등 지출도 위축될 것으로 보인다. 이렇듯 지표로 도식화하면 <그림 1>과 같다.

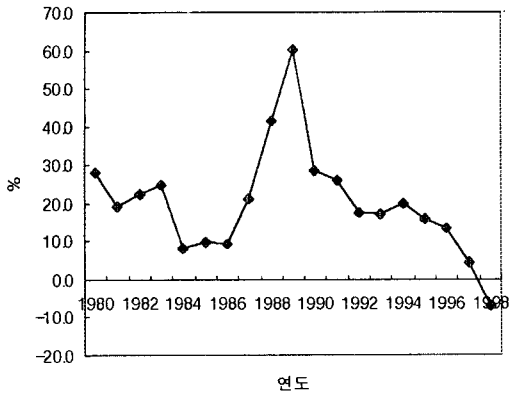


<그림 1> 외환위기가 지방재정에 미치는 영향

1) 지방세수의 감소

외환위기가 지방재정에 미친 가장 큰 영향으로 지방세수의 감소를 들 수 있다. <그림 2>에서 보듯이 지방세 세수증가율은 80년대 이후 正의 증가세를 지속하였다. 그러나 외환위기 이후 지역내 대기업의 도산과 중소기업의 연쇄도산, 대량실업, 소득 및 소비감소 등으로 지방세 세수는 98년에 80년대 이후 처음으로 감소할 전망이다. 지방세 징수액은 98년 9월말 현재 총 11조5,588억원으로 집계되었는데 이는 작년 같은 기간에 비해 약 7.4%가 감소한 실적이다.

그리고 이러한 지방세 징수실적을 세목별로 보면 총 15개 세목 가운데 절반 가량이 감소하고 있다. 특히 등록세와 취득세는 지방세에서 차지하는 비중이 각각 23%와 17.2%로 두 세목을 합하면 지방세에서 약 40%정도를 차지하고 있으나, 두 세목의 징수실적이 부동산경기 침체와 차량 신규등록 등의 감소로 인하여 20%를 웃도는 감소세를 보여 지방세수에 큰 타격을 주고 있다. 이러한 취득세와 등록세의 감소는 특히 기초자치단체보다는 이들 세목의 비중이 80% 이상을 차지하는 도급자치단체와 40% 이상을 차지하는 서울시와 광역시 등에 타격을 주게 된다. 취득



<그림 2> 1980년대 이후 지방세 세수증감율 추이

주: 1. 1998년도는 1~9월중의 전년동기 증감율임
 2. 97년도는 최종예산기준이고, 97년 이전은 결산기준임
 자료: 행정자치부

<표 2> 지방세 세목별 비중과 증감율 현황(98년 9월말 현재)

(단위: %, 백만원)

구분	세목	비중	징수액	전년동기비
보통세	등록세	23.0	2,451,753	-21.7
	취득세	17.2	1,796,154	-26.4
	주민세	13.3	2,254,141	17.5
	담배소비세	12.0	1,651,615	-0.2
	자동차세	11.0	1,140,723	7.8
	종합토지세	7.1	3,579	-86.1
	재산세	3.1	621,592	9.5
	경주·마권세	1.9	243,329	-7.0
	면허세	1.4	232,327	6.9
	도축세	0.2	35,050	0.6
	농지세	0.01	1,060	-21.8
목적세	도시계획세	4.0	321,340	8.5
	사업소세	2.0	268,401	-9.9
	공동시설세	1.4	291,214	10.5
	지역개발세	0.4	53,214	0.7
소계		98.1	11,365,492	-7.0
과년도수입		1.9	193,328	-27.0
총계		100.0	11,558,820	-7.4

주: 1. 비중은 97년 최종예산액 기준임
 자료: 행정자치부 「1998년도 지방자치단체 예산개요」 및 행정자치부 내부자료

<표 3> 시·도별 지방세 징수실적 현황

(단위 : %, 백만원)

시 · 도 별	97년 3/4분기	98년 3/4분기	전년동기비
서울	3,623,787	3,302,228	-8.9
부산	946,658	859,664	-9.2
대구	583,781	554,761	-5.0
인천	627,424	582,887	-7.1
광주	339,825	305,843	-10.0
대전	319,495	284,512	-10.9
울산	67,651	265,198	292.0
경기	2,585,315	2,412,290	-6.7
강원	340,701	310,715	-8.8
충북	308,105	289,320	-6.1
충남	402,532	362,803	-9.9
전북	351,750	349,230	-0.7
전남	348,129	325,709	-6.4
경북	601,808	549,292	-8.7
경남	915,548	672,017	-26.6
제주	125,641	132,351	5.3
합 계	12,488,150	11,558,820	-7.4

자료: 행정자치부 내부자료

세와 등록세 외에 세수가 감소하고 있는 세목은 담배소비세(-0.2%), 종합토지세(-86.1%), 경주·마권세(-7.0%), 사업소득세(-9.9%) 등을 들 수 있다.

한편 지방세 징수실적을 시·도별로 살펴보면 제주나 울산을 제외하고는 16개 시·도가 전년동기에 비해 모두 감소하여 지방자치단체들의 세수부족 현상이 큼을 알 수 있다. 감소세가 두드러진 지역은 경남(-26.6%), 대전(-10.9%), 광주(-10.0%) 등이 10% 이상 지방세가 감소하였고, 충남(-9.9%), 부산(-9.2%), 서울(-8.9%), 강

원(-8.8%), 경북(-8.7%) 등도 전국 평균 감소세(-7.4%) 이상으로 감소하고 있다. 이에 반해 울산지역은 지방세징수실적이 전년동기대비 무려 292%나 증가하였으나, 이는 울산시가 97년 7월 15일 울산군에서 광역시로 승격하고, 행정구역 통폐합 등으로 세수가 증대한데 기인한다.

2) 계획된 사업의 포기과 연기

지방자치단체 재정위기의 징후를 보여 주는 또 다른 지표로 재정수요가 크게 증

<표 4> 외환위기 이후 재원부족에 따른 대형사업의 취소·유보 현황

(단위 : 건수, 억원, %)

구 분	사업건수	총사업비(a)	기투자액(b)	사업예산(c)	a/c*	b/c*
서울	45	9,691(32.3)	127	76,296	12.7	0.2
부산	3	1,020(3.4)	22	21,634	4.7	0.1
인천	2	4,771(15.9)	321	14,802	32.2	2.2
울산	3	612(2.0)	335	4,549	13.5	7.4
경기	52	13,399(44.7)	1,645	61,317	21.9	2.7
강원	2	222(0.7)	150	17,567	1.3	0.9
충북	1	70(0.2)	-	12,654	0.6	-
경북	1	200(0.7)	380	25,220	0.8	1.5
계	109	29,985(100.0)	2,980	234,039	12.8	1.3

주: 1. 10억원이상의 대형사업 대상(광역시·도와 시·군·구의 합계) 이고 ()와 *는 비중

2. 사업예산은 98년도 당초예산 순계규모임

자료: 행정자치부, 「1998년도 지방자치단체 예산개요」 및 행정자치부 내부자료

가하는 대형사업의 취소 또는 유보를 들 수 있다. 외환위기 이후 지방자치단체는 이미 계획된 사업도 재원부족에 따라 사업추진 여부를 재검토하는 등 외환위기 이전에는 볼 수 없었던 대형사업의 포기 와 연기가 발생하고 있다. 10억원 이상의 대형사업중 취소 또는 유보된 사업건수는 총 109개 사업으로 2조9,985억원에 달하고 있다⁷⁾. 이러한 사업취소 및 유보 규모는 98년도 전체 지방자치단체 사업예산⁸⁾의 약 8%, 해당자치단체 사업예산의 12.8%에 달하는 금액이다.

대형사업 포기·유보의 현황을 시도별로 보면, 경기도가 1조3천399억원으로 총 취소·유보금액의 약 45%를 차지하여 가장 큰 타격을 받고 있고, 그 다음이 서울 9,691억원으로 32.3%, 인천 4,771억원으로 15.9%를 차지하고 있다. 특히 경기도나 인천의 사업 포기·유보금액은 해당 자치단체 사업예산의 20~30%에 달하고 있다.

그리고 울산, 인천, 경기 등은 이러한 포기·유보사업에 이미 투자한 금액의 사업예산대비 비중이 2.2~7.4%에 달하고 있어 초기 투자의 손실 발생을 초래하였다.

지방자치단체가 추진하다가 포기하거나 유보하는 사업의 유형을 보면 도로 등 SOC관련 건설사업, 주택사업, 청사신축 및 보수사업 등으로 나눌수 있다. 이 경우 청사신축이나 개·보수 등 소모성 사업은 당연히 취소되어야 되지만 시급한 민생현안 사업도 재정난으로 취소되는 등 재정위축 현상도 발생하고 있다.

3) 지방자치단체의 부채부담 증가

지방자치단체들 가운데 지방세수입으로 인건비를 충당할 수 없는 지방자치단체가 절반을 넘고, 자체수입으로 인건비를 충당할 수 없는 지방자치단체도 15%에 달하고 있는 현실속에서 지방자치단체

<표 5> 1998년도 지방채 잔액 유형별 현황

(단위 : %)

연도	합계	상환기간별				이율별					
		단기채	중기채	중장기채	장기채	무이자	1~3%	4~6%	7~9%	10%	11~15% 이상
1996	164,259	10.0	56.2	19.9	13.5	0.07	4.91	52.6	35.1	6.60	0.71
1997	190,711	4.7	58.9	26.3	10.1	0.05	7.95	50.2	33.5	6.35	1.92
1998	185,584	5.2	57.3	27.5	10.1	0.04	8.34	46.4	35.2	5.82	4.22

주: 1. 단기채는 상환기간이 1년과 2~3년인 지방채이고, 중기채는 4~5년과 6~10년, 중장기채는 11~15년, 그리고 장기채는 상환기간이 16년 이상인 지방채임

2. 98년 자료는 98년 6월 30일 현재 기준임

자료: 행정자치부, 「지방재정 경제현황」 각년도

가 사업을 추진할 경우 대안중의 하나가 지방채발행과 외채도입이다. 이러한 여건 속에서 지방채는 사실상 기재신청을 한 대부분의 지방자치단체들은 승인을 받아와 지방채 승인은 97년까지 지속적으로 증가하였다⁹⁾. 그러나 의욕적인 사업추진과는 별도로 지방자치단체의 경영마인드 부재와 예기치 않은 외환위기로 채무부담 사업은 지방재정위기의 한 요인으로 작용할 수도 있다.

최근들어 지방자치단체의 지방채잔고와 외채가 97년에 비해 줄기는 하였으나 구성상 문제는 여전히 존재한다. 즉, 지방채의 경우 16년 이상 장기채 비중이 외환위기 이후에도 10%대로 여전히 낮고 단기채의 비중도 98년 5.2%로 97년(4.7%)에 비해 소폭 증가하였다. 또한 이율이 11~15% 이상 되는 지방채 비중이 외환위기 이전 1% 내외에서 98년에는 4% 대로 크게 증가하였다. 이러한 사실은 최근 금리 하락 및 안정추세와는 달리 지방자치단체들은 과거에 비해 오히려 이자부담이 늘어났다는 것을 의미하고 장기채 비중의 개선 미흡 등은 지방자치단체의 부채관리

의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 작용하게 된다.

4. 지역별 재정위기 정도에 대한 정량분석

채무부담과 세수감소의 관점에서 지방재정위기의 증후(symptom)를 파악할 수 있는 기준은 <표 6>에서 보듯이 다양하게 선정될 수 있다. 그러나 자료의 획득가능성과 분석 목적 등을 고려하여 당초예산대비 지방세감소율, 총예산대비 부채비율¹⁰⁾, 지방세징수율(지방세징수액/지방세 부과액), 재정자립도([지방세+세외수입]/일반회계예산규모¹¹⁾), 일인당 지방세 징수액(지방세액/인구수), 예비비확보율(예비비/일반회계예산규모¹²⁾) 등을 주요 분석지표로 설정하였다.

분석은 두가지 방법을 겸용하였는데 첫째는 부채비율과 당초예산대비 지방세감소율을 기준변수(표 6에서의 **표시 변수)로 정하여 일차분석을 수행하였다. 그러나 이러한 두 변수만을 가지고 자치단체의 재정위기를 설정한다는 것은 다소

<표 6> 재정위기 진단 관련 지표의 예시

부문	지표	정의 및 산정방식
부채	**부채비율	$(\text{부채액}/\text{총예산규모}) \times 100$
	부채상환비율	$(\text{부채원리금상환액}/\text{총세입}) \times 100$
	일인당 부채부담액	부채액/인구
	채무부담 능력도	$(\text{부채액}/\text{GRDP}) \times 100$
	채무상환능력비율	$[\text{향후 5년간 연도별 채무원리금상환계획액} / (\text{당해연도일반회계예산규모} - \text{필수경비})] \times 100$
세수	**당초예산대비 지방세감소율	$(\text{당초예산대비 지방세감소분}/\text{당초예산상 지방세 규모}) \times 100$
	경상적자비율	$(\text{일반회계적자액}/\text{세입}) \times 100$
	자주재원적자비율	$[\text{일반회계 재정적자액}/(\text{자체재원} + \text{보통교부세})] \times 100$
	* 지방세징수율	$(\text{지방세징수액}/\text{지방세부과액}) \times 100$
	* 일인당 지방세 징수액	$(\text{지방세액}/\text{인구수}) \times 100$
기타	* 재정자립도	$[(\text{지방세} + \text{세외수입})/\text{일반회계 예산규모}] \times 100$
	* 예비비확보율	$(\text{예비비}/\text{일반회계 예산규모}) \times 100$
	총예산대비 사업포기율	$(\text{사업포기금액}/\text{예산규모}) \times 100$
	일인당 세출규모	$(\text{세출}/\text{인구}) \times 100$

우리가 따를 수 있고, 가능한 다른 재정상태변수를 추가시켜 종합적으로 보는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 우리는 기준변수 외에 추가변수(표 6에서의 *표시변수)를 포함하여 종합적으로 자치단체의 재정위기의 정도를 보기 위하여 주성분분석을 이차분석으로 실시하였다.

기준변수에 의한 재정위기의 정도를 지역별¹³⁾로 분석한 일차분석의 결과는 <표 7>에 정리되어 있다. 여기서 분석방법은 부채비율¹⁴⁾이 35% 이하이면 양호한 상태로, 35~70%이면 요주의 상태, 70% 이상이면 불량상태로 판단하였다. 또한 세수 측면에서 당초 예산대비 지방세감소율¹⁵⁾이 10% 이상이면 재정압박으로 보았다¹⁶⁾.

<표 7>을 보면 기준변수의 하나인 당초예산대비 지방세 감소율이 10% 이상되

는 지역은 충북, 광주, 제주, 전북을 제외하고는 모두 다 재정압박상태에 있다고 볼 수 있다. 즉 우리나라의 지방자치단체는 현재 세수감소 측면에서 볼 때 재정압박이 상당함을 알 수 있다. 이러한 재정압박은 특히 대구와 울산이 심한 것으로 나타났다. 울산지역은 외환위기 이후 이러한 세수감소에 따른 재정압박으로 10억원 이상의 대형사업을 유보하거나 취소한 금액이 612억원(총예산의 7.5%)에 달한다.

또한 부채비율이 35~70% 사이로 요주의 상태로 볼 수 있는 지역은 광주, 부산, 대구, 제주, 대전, 인천, 울산 등이다. 이에 반해 서울, 전남, 충남, 전북 등은 부채비율이 35% 이하로 양호한 편으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 부채비율은 공사·공단¹⁷⁾의 경우가 제외된 실적으로 지하철 부채 등 공사·공단의 부채가 포함되면

<표 7> 지역(광역+기초)별 주요 재정지표 비교

	기준 지표		보조지표			
	당초예산대비 지방세 감소율(%)	총예산대비 부채비율(%)	지방세징수율 (%)	재정자립도 (%)	인당지방세 징수액(천원)	예비비 확보율(%)
서울	12.20 <9>	10.49 <16>	76.00 <15>	98.80 <1>	564 <1>	1.27 <16>
부산	15.60 <5>	55.38 <2>	77.70 <14>	88.40 <2>	394 <7>	1.37 <15>
대구	25.10 <1>	53.84 <3>	83.10 <8>	81.20 <7>	417 <4>	1.72 <8>
인천	16.00 <4>	44.96 <6>	77.80 <13>	83.40 <6>	416 <5>	2.74 <3>
광주	8.50 <15>	58.78 <1>	80.50 <12>	73.20 <8>	341 <9>	1.40 <14>
대전	13.50 <6>	45.72 <5>	82.70 <9>	84.90 <4>	385 <8>	1.54 <12>
울산	21.90 <2>	36.92 <7>	82.00 <10>	87.40 <3>	468 <2>	4.17 <1>
경기	12.40 <7>	28.12 <8>	81.30 <11>	83.90 <5>	443 <3>	2.89 <2>
강원	11.50 <10>	26.10 <10>	84.30 <7>	37.10 <11>	318 <10>	1.62 <11>
충북	6.40 <16>	25.08 <11>	85.50 <6>	36.90 <12>	287 <14>	2.52 <4>
충남	17.80 <3>	21.09 <14>	73.90 <16>	34.30 <14>	297 <13>	1.47 <13>
전북	9.70 <13>	22.68 <13>	87.00 <2>	30.30 <15>	255 <15>	1.67 <9>
전남	10.80 <12>	17.25 <15>	89.30 <1>	24.80 <16>	223 <16>	1.64 <10>
경북	12.40 <8>	27.24 <9>	86.20 <4>	35.40 <13>	311 <11>	1.89 <7>
경남	10.90 <11>	24.31 <12>	85.70 <5>	43.50 <9>	310 <12>	2.17 <6>
제주	8.90 <14>	47.85 <4>	86.70 <3>	38.30 <10>	404 <6>	2.47 <5>

- 주: 1. < >안은 순위임. 세수부족율과 부채비율은 부족율이나 부채비율이 높은 순서이고, 나머지 변수는 각
각 정의에 따라 높은 값을 가지는 순서임
2. 감소율은 마이너스 부호를 뺀 절대값임.
3. 시도는 광역자치단체와 기초자치단체의 합임

부채상태는 더욱 악화될 수 있다.

이러한 두가지 기준으로 볼 때 전북과 충북을 제외한 나머지 지역은 재정압박의 수준으로 볼 수 있다. 이처럼 일부 지역에서 재정압박의 정도가 높은 것은 다음과 같은 사실에 기인한다.

현재의 재정압박이 발생한 구조적 요인으로는 근본적으로 취약한 지역경제력 및 경쟁력, 그리고 취약한 과세기반을 들 수 있다. 일부 지역경제의 경우 주력산업의 쇠퇴에 따른 대체산업의 발전 미흡 등으로 지역경제가 쇠퇴하였고 아울러 대부분의 지방자치단체가 자체수입보다는 중앙정부의 교부금, 보조금, 양여금 등에 의존하고 있어 외부상황의 변화에 따라 효과적으로 대응하는 능력을 갖고 있지 못하게 기인한다.

또한 재정압박이 올해들어 두드러진 것은 외환위기를 전후해 국가경제 침체에 따라 지역경제가 급격히 위축되면서 지역 내 기업도산이 증가하는 등 실물경제 침

체에 따른 지방세수입 감소와 부채부담 증가에 기인한다. 이에 따라 앞으로 예산 운용의 비효율성이나 세무행정조직상의 불합리성, 조세징수노력 부족, 행·재정혁신 미흡 등 전반적인 위기관리노력이 미흡하게 되면 재정위기가 상당기간 지속될 수 있음을 시사하고 있다고 하겠다.

그러나 이러한 분류에 따른 분석은 다른 변수를 제외한 상태의 분석으로 종합적 판단을 내리기가 힘들다. 따라서 부채비율과 지방세감소율은 물론 지방세징수율, 재정자립도, 인당 지방세징수액, 예비비확보율을 종합적으로 고려하여 재정위기의 정도를 보기 위해 이차분석으로 주성분분석(Principal Component Analysis)을 사용하였다.

주성분분석의 결과는 <표 8>, <표 9>, <표 10>과 같다. <표 8>에서 제1주성분부터 제3주성분까지의 누적 기여율(cumulative)이 약 82%에 달하고 있어 주성분의 수를 3개로 정하였다. 여기서 제3

<표 8> 주성분 분석에서 상관행렬의 고유치

(Eigenvalues of the Correlation Matrix)

구 분	고유치 (Eigenvalue)	차이 (Difference)	기여율 (Proportion)	누적기여율 (Cumulative)
제1주성분	2.86103	1.74055	0.476839	0.47684
제2주성분	1.12048	0.20192	0.186747	0.66359
제3주성분	0.91857	0.25501	0.153095	0.81668
제4주성분	0.66356	0.32908	0.110593	0.92727
제5주성분	0.33448	0.23260	0.055747	0.98302
제6주성분	0.10188	-	0.016980	1.00000

- 주: 1. 고유치(Eigenvalue)는 상관행렬의 고유치이며, 크기 순으로 제1주성분, 제2주성분 등이 됨
 2. 기여율(Proportion)은 각 주성분이 데이터를 어느정도 반영하고 있는 가를 나타내는 값임
 3. 누적기여율(Cumulative)은 기여율의 누적 값임

<표 9> 주성분 분석의 고유벡터(Eigenvectors)

변 수	제1주성분	제2주성분	제3주성분
당초예산대비 지방세부족율	0.399726	0.160425	0.097131
지방세징수율	-0.419692	0.471304	0.255064
재정자립도	0.549401	-0.058348	-0.001119
총예산대비 부채비율	0.278374	0.065004	0.892717
예비비확보율	0.147898	0.861952	-0.211745
일인당 지방세 징수액	0.512709	0.039313	-0.289355

<표 10> 채무압박에 따른 재정압박 정도

순위	시도별	제3주성분특점
1	광주	1.51152
2	대구	1.35573
3	부산	1.11857
4	대전	0.77567
5	제주	0.72767
6	인천	0.06056
7	경북	0.00550
8	전북	-0.02741
9	전남	-0.08164
10	강원	-0.13923
11	경남	-0.30210
12	충북	-0.37701
13	울산	-0.62452
14	충남	-0.80910
15	경기	-0.94006
16	서울	-2.25415

주 : 1. 순위는 재정압박이 높은 순서임

2. 여기서 시도는 광역자치단체와 기초자치단체의 합임

의 주성분¹⁷⁾의 고유백타의 절대값을 보면 부채비율, 일인당 지방세징수액의 순으로 가장 큰 값을 가지고 있고 부호의 방향도 나름대로 의미를 가지고 있다고 판단된다.

가령 제3주성분은 부채비율이 높고, 예비확보율이 낮으며, 인당 지방세징수 규모는 작고, 재정자립도가 낮은 경우에 발생하는 성분으로 해석할 수 있다. 이에 따라 제3주성분을 채무압박에 의한 재정 압박의 정도로 해석할 수 있는데, 이러한 주성분에 따라 자치단체별로 주성분특점을 구한 것이 <표 10>이다. <표 10>을 보면 광주, 대구, 부산 등이 채무압박에 의한 재정압박의 현상이 가장 높음을 알 수 있다.

미국의 경우 재정위기나 재정압박은 지방채와 관련된 금융위기로 연결되었고, 기채의 자유로움으로 인하여 파산의 위험성이 항상 존재하였다. 그러나 일본이나 우리나라는 기채허가제로 인하여 재정위기가 금융위기로 연결될 가능성은 상대적으로 적으며 법적으로 또는 형식적으로 파산의 가능성은 적다고 판단된다. 그러나 현재의 우리 지방재정여건은 어느때보다 심각한 재정압박 상태이며 중앙으로부터의 실질적인 지원이 없을 경우에는 파산상태에 들어갈 가능성을 배제할 수 없는 상태이다. 즉, 현재의 지방자치단체는 재정압박의 상태에 머물러 있지만 언제든 파산의 가능성을 안고 있다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 분권화가 진전되면 될수록 더욱 높아지게 된다는 것을 우리는 외국의 사례에서 알 수 있다. 따라서 현재는 이에 대한 대비를 하는 것이 시급히 요청되는 시점이라고 볼 수 있다.

5. 정책적 시사점

앞서 언급한 바와 같이 외환위기 이후 경기침체 등으로 세수가 급격히 감소하고 있으며, 이러한 현상은 한국 경제가 회복되지 않는 한 계속될 것으로 보인다. 따라서 현재는 대부분 지방자치단체 재정이 지급불능으로 인한 파산에 이를 정도의 위기상황은 아니지만, 한국경제 침체가 장기화될 경우 지방재정 위기로 악화될 가능성이 높다. 특히 일부 지방자치단체 중에서 일시적인 유동성 악화로 인하여 결제능력에 문제가 발생할 수도 있다. 비록 일시적이라 하더라도 결제능력에 문제가 발생할 경우, 지방자치단체에 대한 신용도 하락과 그에 따른 사회적 파급효과가 클 것으로 예상된다. 따라서 지방자치단체의 재정위기를 예방하고 이를 효과적으로 극복하기 위한 장단기 정책과제가 필요하다.

단기적인 정책과제로는 외환위기 이후 발생한 지방재정 압박 및 위기에 효과적으로 대처하고 현재의 재정압박이 심화되지 않도록 사전에 예방하는 조치가 있다. 그 구체적인 내용을 보면, 첫째로 지방자치단체가 유동성 악화로 인하여 일시적인 지급불능 상태에 빠지지 않도록 하는 조치를 들 수 있다. 이를 위해서는 우선 중앙정부가 지방자치단체에 긴급자금을 지원하는 방안이 있는데, 중앙정부는 자금 지원의 조건으로 지방자치단체의 자구노력을 유도하여 지방자치단체가 재정 건전성을 확보하도록 유도할 수 있다. 또한 지방자치단체 스스로도 세수 확보를 위한 징세노력 강화 등의 방안을 강구할 수 있다. 둘째로 지방자치단체 재정운영의 투명성을 높이고 재정 건전도를 미리 점검

하여 재정위기를 사전에 예방하는 조치를 들 수 있다. 이를 위한 방안으로 현재 법 제화되어 있는 재정정보 공개제도와 지방 재정진단제도를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다. 셋째로 지방자치단체가 단기적으로 취할 수 있는 재정지출 합리화 방안을 들 수 있다. 이에 조직 및 인력 축소, 일부 공공서비스에 대한 민간 위탁 등이 있다.

한편, 장기적인 정책과제로는 지방자치단체의 자율권과 책임을 확대하여 지방자치단체가 스스로 재정을 효율적으로 운영할 수 있도록 유인하는 조치가 필요하다. 현재 한국의 지방재정은 기채승인제, 조세법률주의 등 자치권을 제약하는 각종 조치를 통하여 건전성을 유지하였지만, 중앙정부가 지방자치단체에 대한 보험가 역할을 담당함에 따라 지방자치단체가 중앙정부나 상위 지방자치단체의 보호막에 안주하여 스스로의 재정 효율화 노력을 기울이지 않는 도덕적 해이 현상도 내재해 있다고 볼 수 있다. 따라서, 장기적으로는 지방자치단체에 재정자주권과 책임을 동시에 부여하여 지방자치제의 본질을 구현하고, 지방자치단체가 중앙정부에 의존하지 않고 자율적으로 사전적 효율성을 구현할 수 있도록 유인하는 것이 필요한 것이다.

이를 위한 세부적 정책과제로는 첫째로 지방자치단체의 재정자주화를 위한 각종 조치의 확대를 들 수 있다. 이를 위하여 지방자치단체가 자주적으로 세수를 확충할 수 있도록 일부 국세를 지방세로 전환하는 조치를 강구할 필요가 있다. 둘째로 자력으로 재정위기를 극복하기 힘든 지방자치단체가 효율적으로 재정재건을 할 수 있도록 하는 「재정위기관리제도」를 도입

하는 것이 필요하다. 「재정위기관리제도」의 주요 내용은 재정위기에 처한 지방자치단체가 중앙정부에 재정위기관리를 신청하면 중앙정부가 이를 심사하여 해당 지방자치단체에 재정지원을 하는 대신 자치권의 일부를 제약하는 것이다. 「재정위기관리제도」는 자치권의 일부를 제약하기 때문에 지방자치단체가 사전에 불건전한 재정운영을 하지 않도록 하는 예방조치 효과도 거둘 수 있다. 셋째로 지방자치단체가 장기적으로 취할 수 있는 재정지출 합리화 방안을 들 수 있다. 이에 효율적인 행정서비스 공급을 할 수 있는 적정 지방자치단체 규모설정, 중앙정부와 지방자치단체간의 합리적 사무배분 등이 있다.

주

- 1) 과거에는 부도가 주로 중소기업이나 일부 업종에 국한되어 발생되었으나 이제는 기업규모나 업종에 관계없이 한계상황에 달한 기업은 모두 도산하고 있다. 특히, 과거에는 도산의 대상이 기업만이라고 알고있었으나 이제는 소비자, 국가 그리고 지방자치단체에까지 확대되는 상황이 도래하게 된 것이다.
- 2) 재정압박(fiscal stress)은 재정고통(fiscal distress)과 같은 개념으로 용어상의 차이이고, 반대개념은 fiscal slack이라고 부른다.
- 3) 재정상태에 관한 정의는 Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente(1994)를 주로 인용하였다.
- 4) 짝재기(1998)의 논문에서 재인용
- 5) 우리의 파산법상 파산원인의 발생으로는 다음의 경우를 들고 있다. 첫째는 채무자가 지급을 할 수 없는 때는 법원은 신청에 의하여 결정으로써 파산을 선고하거나(파산법 제116조 제1항), 채무자가 지급을 정지한 때에는 지급을 할 수 없는 것으로 추정하여(파산법 제116조 제2항) 파산의 원인이 발생한 것으로 본다. 법인에 대하여는 그 부채의 총액이 자산의 총액을 초과하는 경우에도 파산선고를 할 수 있다(파산법 제117조 제1항).

- 6) 내무부지방행정연수원 편역(1994) 참조
- 7) 이 경우 소액분산투자가 취소된 경우는 제외되어 있다.
- 8) 98년도 당초 예산 순계기준임
- 9) 지방채의 최근 승인추이를 보면 다음과 같다.
94년 2조 9,342억원→95년 3조 6,540억원→96년 3조 6,441억원→97년 4조 312억원→98년 3조 8,956억원
98년에는 승인액이 전년대비 3.4% 감소하였으나, 신청한 170개 단체중 93%인 158개 단체(16개 시도, 63개 시, 15개 자치구)가 승인을 받았다.
- 10) 부채액은 98년 12월말 현재 기준임. 그리고 총 예산규모는 일반회계와 특별회계의 합(순계기준)임.
- 11) 순계기준임
- 12) 총계기준임
- 13) 여기서 자료는 광역과 기초자치단체의 자료를 합한 자료를 대상으로 분석한 것으로 광역자치단체만을 의미하는 것은 아니고 평균 개념으로 보는 것이 정확하다. 또한 일반적으로 분석결과는 분석방법의 선택은 물론 투입변수의 성격에 따라서 결과가 달라질 수 있음은 자명하다. 따라서 본 논문의 결과는 일종의 상대적인 것으로 볼 수도 있다.
- 14) 미국 S&P의 경우 총부채액이 총부동산 가치에서 차지하는 비중이 10% 이상인 경우 불건전 채무상태로 파악하고, 5% 미만이면 채무상태가 양호한 것으로 판단한다. 우리의 경우 세수의 잠재력을 파악할 수 있는 지역소득통계가 미흡하고, 또한 대체변수인 지역내 총생산(GRDP)도 96년도 자료외에는 구할 수가 없다. 96년의 경우 자치단체의 예산규모는 평균적으로 GRDP의 14%정도를 차지하고 있다. 따라서 S&P에 대응하여 부채비율을 재정의하면 자치단체의 총예산에서 차지하는 부채비율이 35% 이하면 양호, 35~70%이면 요주의, 70% 이상이면 불량으로 된다.
- 15) 일본의 경우 1975년도 재정위기를 보면 당초 편성된 세입예산을 크게 밀도는 세입예산 결손액이 발생하는 양상으로 발생하였다. 즉 경제불황으로 인해 지방세수입이 감소하는 동시에 국세수입의 감소에 따라 자동적으로 지방교부세배분액도 함께 감소하게 되면서 당초 편성된 예산기준 대비 10% 정도의 재원부족이 발생한 적이 있다(곽채기, 1998).
- 16) 이러한 재정위기 진단지표는 단년도보다는 최근 몇 년간의 다년도분석(경향분석)을 하는 것이 적절하나 여기서의 분석에서는 자료 등

의 제약으로 인하여 단년도분석에 그쳤다.

- 17) 마찬가지로 제1주성분의 경우 고유벡터의 절대값이 가장 큰 값들은 재정자립도와 1인당 지방세이다. 따라서 이 주성분은 재정자립특성으로 볼 수 있고, 제2주성분은 지방세정수율과 예비비 확보율이 가장 높아 재정노력특성으로 볼 수 있을 것이다. 여기서 제1주성분이 자료를 가장 많이 설명하고 있으나, 우리의 연구 목적이 재정자립특성보다는 채무압박과 세수감소에 의한 재정위기 정도이다. 이 경우 제3주성분이 이에 부합하며, 이를 중심으로 설명하였다.

참고문헌

- 곽채기, 1998, 「한국적 지방재정위기의 본질」, 『광주·전남 비전21』.
- 김범식, 박원석, 송영필, 1999, 「지방자치단체의 재정위기와 정책과제」, 삼성경제연구소.
- 김범식, 손희준, 송영필, 1997, 「지방재정지출의 특성분석 및 정책적 시사점」, 삼성경제연구소
- 김종순, 1995, 「지방재정압박과 재정진단제도의 도입」, 『지방자치와 행정』, 삼영사
- 김종순, 1997, 「미국의 재정위기와 재정진단」, 『지방행정연구』 제12권 제1호, 한국지방행정연구원
- 내무부지방행정연수원 편역, 1994, 「미국지방정부의 파산」, 『내무부, 지방행정참고자료 94-6』, 일본 자치국제화협회, 『美國地方政府の破産』
- 서정섭 편역, 1997, 「미국 도시재정위기의 발생과 대응사례」, 한국지방행정연구원
- 심정근, 1988, 「도시 시장 및 시장: 뉴욕시 재정위기의 사례」, 『한국도시행정학보』, 한국도시행정학회
- 이상용, 1996, 「지방재정지산제도의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원
- 임성일, 1997, 「지방자치단체의 재정력 측정모델 개발」, 한국지방행정연구원
- 한국지방행정연구원, 1997, 「지방재정진단의 실용적 실시방안」, 한국지방행정연구원
- Adams, Damon R., 1997, "Local Government Financial Emergencies Legislation in Florida:

- Definitions and Reporting Responsibilities", *Government Finance Review*, 13(3).
- Brecher, Charles, Raymond D. Horton, and Dean Michael Mead, 1994, "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks", *Public Budgeting & Finance*, 14(2).
- Cabill, Anthony G. and Joseph A. James, 1992, "Responding to Municipal Fiscal Distress: An Emerging Issue for State Governments in the 1990s", *Public Administration Review*, 52(1).
- Cox, William, 1993, "Lessons of Receivership: The Legacy of Chelsea", *Government Finance Review*, 9(4).
- Drennan, Matthew, 1994, "The Present and Future Fiscal Problems of the Two New Yorks: What Happened This Time", *Public Budgeting & Finance*, 14(2).
- Gold, Steven D., 1995, *Fiscal Crisis of the States: Lessons for the Future*, Georgetown University Press.
- Gramlich, Edward M., 1976, "New York: Ripple or Tiddle Wave? The New York City Fiscal Crisis: What Happend and What is to be Done?", *American Economic Review*, 66(2).
- Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente, 1994, *Evaluating Financial Condition*, ICMA
- Jagdeep S. Bhandari, Lawrence A. Weiss, 1996, *Corporate bankruptcy*, Cambridge University Press.
- Johnson, R.A. & Wichern, D.W., 1982, *Applied Multivariate Statistical Analysis*, Prentice-Hall Inc.
- Mouritzen, Poul E, 1992. *Manging Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, SAGE Publications.
- Sharpe, L.J., 1981, *The Local fiscal crisis in Western Europe: myths and realities*, Sage Publications.
- Thai, Khi V., 1997, "Local Government Financial Emergency: The Case of Miami, Florida", *Government Finance Review*, 13(3).
- Wolman, Harold and Barbara Davis, 1980, *Local Government Strategies to Cope with Fiscal*

- Stress*, Washington, DC: Urban Institute.
- 橋本正二郎, 垣内亮, 1997, 「財政危機からどう脱出するか」, 新日本出版社.
- 神野直彦, 1995, 「都市経営の破綻から再建へ」, 神野直彦 編, 『都市お經營する』, 都市出版.
- 持田信樹, 1995, 「首都財政の経済學」, 神野直彦 編, 『都市お經營する』, 都市出版.

ABSTRACT

An Empirical Analysis on the Fiscal Crisis of Local Governments in Korea

Bum-Sik Kim
Chief Researcher
Samsung Economic Research Institute

Won-Suk Park
Chief Researcher
Samsung Economic Research Institute

Young-Pill Song
Researcher
Samsung Economic Research Institute

In this study, the present state of fiscal crisis for local governments after IMF is analyzed, firstly. its implications Characteristics of structural reform of finance after IMF bailout in Korea are examined, secondly.

Since Korea was shocked by the currency crisis at the end of 1997, its local governments have also faced fiscal difficulties. The Depression of national and local economies led to decreases in tax revenues of local governments. And these shrunken revenues led to their expenditure cuts. Many investment plans were curtailed, and ordinary expenditures were also reduced sharply. The negative influences of the currency crisis on local government's finances can be examined in terms of fiscal revenue, fiscal spending, and debt burden.

As a result, many local governments are now experiencing fiscal stress, and some of them are

even faced with fiscal crisis although the possibility of extreme measures, such as moratoriums or bankruptcies, is very slim. This is due in part to the weight of debt in local governments' budgets having remained small since the debt of local governments has been controlled by the central government. Another reason is that, even if local governments become insolvent, the central government, which functions as a lender of last resort for the local governments, will pay the debt for them. Also, without a legal system which stipulates the adjudication of bankruptcy for municipalities in Korea, local Korean governments have no legal right to declare bankruptcy.

Although not a single municipality has fallen into insolvency, yet, this trend will continue to deepen as the recession continues and may lead to a situation where many local governments fall into virtual bankruptcy in the near future, and its effects on society, as a whole, will be serious. Therefore, measures to prevent and overcome such an extreme situation are necessary, but both short - and long-term policies should be to cope with the current fiscal crisis and to prevent the deepening of the current situation.