

# 美國의 財政危機와 財政診斷

Financial Crisis and Evaluation System of Financial Condition in America

金 鍾 淳

(建國大 行政學科 教授)

<目 次>

I. 財政危機의 概要

III. 財政診斷制度

II. 뉴욕市의 財政危機: 事例分析

IV. 要約 및 結論

<ABSTRACT>

This paper outlines brief history of local financial crisis and evaluation system currently practiced in America. Although the U.S. federal government does not evaluate local financial condition on a regular basis, three alternative methods are available. First, local governments evaluate their financial condition using the Financial Trend Monitoring System (FTMS) developed by ICMA. Information generated by FTMS helps to identify existing and emerging financial problems and develop actions to remedy these problems. Second, ACIR and other scholars developed indices measuring the financial disparity among local governments. Such measures permit state policymakers to determine whether the disparities are sufficiently large to justify state action and to design appropriate aid formulae to offset those disparities. Third, although it is not a general purpose evaluation of an issuing local government, the bond ratings by Moody's and Standard & Poor's provide credit ratings help governments of any level to better understand local government financial condition.

## I. 財政危機의 概要

### 1. 1930년대와 1970년대의 재정위기

미국에서 지방재정위기가 처음 발생한 것은 1930년대였다. 대공황으로 인한 경기침체는 대도시의 주요 세원인 재산세 수입을 대폭 감소시킴과 동시에 실업구제예산의 급격한 팽창을 가져왔다. 지방정부의 재정적 후견인 역할을 담당해 온 주정부의 재정도 악화되어 재정 지원 규모를 대폭 축소하게 되자 뉴욕, 시카고, 디트로이트, 보스턴 등 많은 대도시들이 부족한 재정을 충당하기 위해 단기채를 반복적으로 발행하였다. 그 결과 지방재정에 대한 은행의 신뢰도가 저하되어 은행이 단기채 인수를 거부하는 사태로 이어졌다. 따라서 1930년대 초반의 지방재정위기는 지방정부 내부의 문제라기 보다는 미국경제를 강타한 대공황이라는 외재적 요인에 의해 발생하였다고 볼 수 있다.

1930년대의 재정위기를 극복한 도시정부들은 1960년대까지는 특별한 재정적 어려움을 겪지 않았다. 1970년대 들어 또 다시 뉴욕시의 재정파산이 있었고, 클리블랜드, 디트로이트의 웨인카운티, 그리고 시카고 학교특별구 등 일부 도시정부가 파산했지만 그 외의 도시들은 파산상태까지 이르지 않고 재정위기를 극복할 수 있었다.<sup>1)</sup>

### 2. 1990년대의 재정위기

1990년대 들어 미국의 도시정부 가운데 재정적 어려움을 겪는 사례가 다시 늘어나고 있다. 1994년 기준으로 37개의 공기업, 7개의 보통지방정부, 4개의 병원자치구, 3개의 교육자치구, 14개의 특별자치구, 4개의 교통자치구가 파산을 신청하고 있다. 재정파산을 신청하지는 않았지만 만성적인 재정적자로 위기에 봉착한 지방정부 및 주정부의 숫자는 이 보다 훨씬 많다. 주정부만 하더라도 1990년에 30개 이상의 주가 대규모의 재정적자예산을 편성하였고(Tye, 1990), 1991년에는 그 숫자가 더욱 늘어 38개에 이른다(Lemov, 1991).

가장 최근에 지방재정위기를 경험한 도시로는 워싱턴시가 있다. 1995년 2월 미연방의회

1) 1930年代에 비해 1970年代의 지방재정위기가 덜 심각하였던 이유는 크게 세 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 1975년 이후 미국의 경제가 빠른 속도로 회복되었기 때문에 세입기반이 취약한 地方政府의 財政도 개선될 수 있었다. 1981-1983년 사이의 경기침체는 1975년의 경기침체만큼 地方財政을 크게 위협하지 않았던 것이다. 둘째, 1975년 이후 연방 및 주정부는 지방정부에 대한 補助金を 증가시켜 지방재정을 강화하는데 기여하였으며, 인플레이션으로 인한 증세효과도 재정적자 규모를 줄이는데 도움이 되었다. 셋째, 뉴욕시의 財政破産으로 인해 위기감을 느낀 대부분의 대도시들이 人件費를 포함한 制限經費를 감축 내지 동결함은 물론 각종 유지보수비, 시설투자비 등을 줄여 지출규모의 급격한 증가를 사전에 방지하였다.

회계검사국은 워싱턴시의 재정이 곧 바닥이 나고, 9월에 끝나는 95 회계년도 중 772백만 달러의 재정적자가 발생할 것이라는 재무상태보고서를 의회에 제출하여 사실상 파산선고를 하였다. 그 결과 연방의회는 워싱턴시의 예산권과 세출입을 직접 관장하는 '워싱턴 재정통제위원회'의 설립법안을 통과시켰다. 이 법의 시행으로 임기 3년인 5인의 통제위원들이 모든 예산지출을 관장하고 시가 발주한 모든 계약을 전면 재검토하여 시재정 및 행정구조의 개편을 연방의회에 건의할 수 있게 되었다. 통제위원회는 시당국이 4년 이내에 재정적자를 해소하고 부채를 모두 상환해 완전한 균형예산을 이룩할 때까지 존속할 예정이다.

그 외에도 캘리포니아의 오렌지 카운티를 비롯한 수십 개의 지방정부 역시 재정적 곤경에 처해 있다. 그러나 오렌지 카운티의 경우는 과도하게 사업을 벌이다가 파산한 대부분의 지방정부와는 달리 무리하게 채권을 발행하여 투기성 투자를 하다가 연방준비은행이사회(FRB)가 긴축정책을 펴는 바람에 부도를 낸 것이다. 80억달러의 기금을 조성하여 환매조건부 채권을 금융기관에 저당하고 120억달러의 용자를 받아 2백억 달러의 자금력을 바탕으로 이른바 '금융파생상품'에 투자한 것이 실패하였기 때문이다.

그러나 1990년대에 재정위기를 겪고 있는 도시 가운데 대표적인 도시는 뉴욕시이다. 1980년대에 비교적 소규모였던 뉴욕시의 재정적자는 1990년대 들어 또 다시 심각한 수준에 이르렀고, 이와 같은 적자규모는 지속적으로 확대될 전망이다. 그렇다면 왜 뉴욕시는 1930년대와 1970년대에 이어 또 다시 재정위기를 맞고 있는가? 아래에서는 그 원인을 살펴보기로 한다.

## II. 뉴욕시의 財政危機: 事例分析

뉴욕시의 재정위기가 발생하는 요인은 재정위기의 진행단계별로 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인(predisposing factors), 직접적인 계기로 작용한 촉발요인(precipitating factors), 재정부족을 효과적으로 극복하지 못하고 악화시키고 있는 지속요인(prolonging factors)이 그것이다 (Rubin, 1982: 93-99).

### 1. 배경요인: 세출증대의 구조적 요인

뉴욕시가 경기위축시마다 재정위기를 겪게 되는 근본적 원인은 세출이 지속적으로 증가하였기 때문이다. 1980년대의 뉴욕시 재정지출은 불변가격 기준으로 매년 1.2% 증가하였고, 공무원 수도 매년 2.7%나 증가하였다. 이와 같이 세출이 지속적으로 증가한 요인은 다음과

같다 (Bartle, 1996; Drennan, 1994; Brecher · Horton · Mead, 1994).

첫째, 뉴욕시가 공급하는 서비스의 범위가 미국의 여타 대도시보다 광범위하다. 뉴욕시는 경찰·소방·청소 등의 일반공공서비스뿐만 아니라 교육·복지·병원·대학 등의 사회서비스부문에까지 포괄하는 자치행정을 수행하고 있다. 대부분의 경우 복지·고등교육·의료서비스는 특별구나 주에서 담당하지만 뉴욕시의 경우에는 자체재정으로 지원하고 있다. 그러나 이들 서비스에 대한 연방·주정부의 보조금은 70%에 불과하여 시재정을 압박하는 요인이 되고 있다.

둘째, 사회복지 수혜대상자의 숫자와 자격, 그리고 배분방식에 관한 결정권을 보유하고 있는 연방정부는 의무적 복지지출을 계속적으로 상향 조정하여 시정부의 재정부담을 가중시켰다. 동시에 교육 및 교정행정에 대한 시정부의 재정지원을 의무화하는 판결 역시 지출의 증가를 가져왔다.

셋째, 1980년대에 지속적인 경제성장을 경험하였던 뉴욕시는 증가하는 수입에 맞추어 지출도 증가시켰다. 재정압박시 등한시했던 사회기반시설에 대한 투자도 증가되어 전체적인 세출증가율이 인구 증가율이나 민간고용 증가율을 현저히 상회하였다. 여기에 경찰충원 확대를 약속한 David N. Dinkin 전시장의 공약으로 인해 치안예산 역시 대폭 증가한 것도 세출증대에 일조를 하였다 (Brecher · Horton · Mead, 1994). 특히 1980-1989년 동안 30%나 증가한 사회복지지출은 뉴욕시의 재정압박을 초래한 주된 요인이었다. 더욱이 1980년대 말의 경기침체는 복지 및 의료부조비용을 더욱 증가시켜 1989-1992년 동안 36%나 늘어났다. 이와 같이 사회복지예산이 급격히 증가한 배경에는 1980년대의 호황기에도 도심의 빈곤문제가 해소되지 않았던 데 있다. 1980년대에 20.0%였던 뉴욕시의 빈곤율은 1990년에도 19.3%로 거의 비슷한 수준을 유지하였다.

## 2. 촉발요인: 지역경제의 위축과 세입의 감소

뉴욕시의 재정위기는 1980년대의 경기위축과 이로 인한 세입 감소, 그리고 연방정부의 보조금 감축으로 촉발되었다. 첫째, 1980년대 후반의 경기위축, 특히 뉴욕 증권가의 위축은 뉴욕시의 세입을 대폭 위축시켰다. 지방재정 가운데 큰 비중을 차지하는 재산세의 과세표준이 1991-1994년 동안 13.4%나 감소되었고 소매판매액도 24%나 감소하였다. 그러자 뉴욕시는 1980년대 후반의 경기위축으로 발생한 세수손실을 보전하기 위하여 지방세율을 인상하였다. 그러나 뉴욕시의 세입구조가 매우 비탄력적이었기 때문에 기대한 만큼 세입이 증가하지 않았다. 경기가 활황이던 1980년대의 뉴욕시의 세수 탄력성은 1.3으로 세수 신장율

이 소득증가율을 상회하였지만, 1986년의 연방세계개혁에 따라 뉴욕시의 조세탄력성이 하락하였기 때문이다 (Brecher · Horton · Mead, 1994).

뉴욕시의 재정위기를 촉발시킨 두 번째 요인은 연방 및 주정부 보조금의 삭감이다. 신연방주의(New Federalism)의 여파로 사회복지를 위한 범주적 보조금(categorical grant)을 제외한 대부분의 연방보조금이 대폭 감소하였다. 뉴욕주 역시 1991-1992년 회계년도의 포괄적 보조금(general revenue sharing)을 2년전 대비 67-73% 수준으로 삭감하여 각 시에 지급하였다. 그 결과 각 시가 받은 포괄적 보조금은 30%, 전체 주정부 보조금은 25.5%가 삭감되었다 (Bartle, 1996: 38-48).

### 3. 지속요인: 비효율적인 적자해소 방안

뉴욕시의 1인당 실질지출규모의 확대에 의한 지출증가 규모는 실질지출이 동결되는 경우와 비교할 때 10억불에 이른다. 수요의 증가에도 불구하고 1인당 지출을 1982년 수준으로 억제하였으면 적자를 면할 수 있었음을 의미한다. 그러나 계속되는 재정적자에도 불구하고 지출증가 억제는 이루어지지 않았다. 대신 뉴욕시는 만성적으로 적자예산을 편성하여 지출적자로 인한 문제점을 연기시키는 전략을 선택하였다.

첫째, 공식적인 적자예산편성이 허용되지 않기 때문에 재산매각대금 등 일시적 수입의 확보나 임시적인 지출연기, 편법회계 등 재정균형을 위한 다양하고 기발한 분식회계방법이 사용되었다. 예를 들면, 자동차 등록비용의 3년치 일시징수, 소비세 및 각종 사용료의 조기납부, 개인소득세의 조기납부 조항 등이 활용되었고, 연금기금의 적립을 지연시키기도 하였다. 이와 같은 방법으로 최근 3년간 10억불을 절감할 수 있었고, 1983-89년까지 7년에 걸쳐 실질적인 적자예산을 편성할 수 있었다 (Brecher · Horton · Mead, 1994).

둘째, 1980년대의 자본투자 증가로 인한 원리금 상환부담이 가중되어 1992년 한 해동안만 51%가 증가하였다. 이와 같은 증가추세는 앞으로도 계속될 전망이어서 1992년에 15억 달러였던 원리금은 1996년에는 28억달러로 두 배 가까이 늘어났고, 증가하는 공채상환 부담의 대부분은 신규공채 발행수입으로 조달되고 있다 (Brecher · Horton · Mead, 1994). 만약 신규발행 공채가 기존의 공채보다 장기저리라면 별 문제가 없겠지만 많은 경우 금리가 높은 단기채에 의존하는 실정이다.

셋째, 재정적자를 해소하기 위해서 뉴욕시가 취한 또 하나의 조치는 각종 지방세와 사용료 및 수수료의 대폭 인상이었다. 그러나 개인소득세 및 재산세율의 인상은 장기적으로 고용 및 지역경제에 부정적인 영향을 미치는 반면 세입을 증대시키는데는 큰 도움이 되지 않

았다. 같은 시기에 재정위기를 겪고 있는 뉴욕주 역시 개인소득세를 강화하였기 때문에 뉴욕시민의 조세부담은 가중되어, 더 이상의 세율인상이나 과표조정이 불가능한 상황에 이르렀다.

넷째, 재정적자 해소를 위해 취해진 또 하나의 조치는 인력감축이었다. 그러나 1990년대에 들어 뉴욕주는 80년대에 증원된 규모의 대부분에 해당되는 18,000명을 1990년부터 1993년까지 3년동안에 걸쳐 감축하였지만 뉴욕시의 경우에는 증원된 47,000명 가운데 5,000명만을 감축하였을 뿐이다. 특히 자연감소(attrition) 위주의 인력감축은 생산성의 하락과 공공서비스의 질적 하락을 초래하였다.

### III. 財政診斷制度

미국의 연방정부는 지방정부 및 주정부에 대한 공식적인 재정진단을 정기적으로 실시하지 않는다. 따라서 도시간 재정력 비교방식, 지방채에 대한 신용평가제도, 지방자치단체의 자가진단시스템인 재정동향분석(Financial Trend Monitoring System) 등이 용도에 따라 활용되고 있다.

#### 1. 도시간 재정력 비교

도시간 재정력 비교는 절대적인 기준에 따라 재정력을 평가하는 것이 아니라 도시간 비교를 통하여 상대적으로 재정력이 취약한 도시(outliers)들을 밝혀내는 것이다. 이와 같이 도시간의 재정력 격차를 측정하는 이유는 연방정부가 지방정부에 보조금을 지급하여 지역간 재정격차를 해소하는데 있다.

##### 1) 재정격차의 개념

재정격차(fiscal disparity)의 개념은 연구자에 따라 차이가 있어 재정격차를 어떻게 측정할 것인가에 관해서 많은 논란이 존재한다. 그러나, ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1984), Bahl·Martinez·Sjoquist (BMS, 1992) 그리고 Yinger(1989)가 개발한 세 가지 측정지표가 가장 널리 활용되고 있다.

① ACIR: ACIR은 재정격차의 개념을 구체적으로 정의하지 않고, 중심도시와 교외지역

사이에 존재하는 세출규모의 격차로 간주한다. 그러나 재정지출은 공공서비스의 공급능력 뿐만 아니라 지역적 선호를 반영하고 있어 진정한 의미의 재정격차라고 보기 어려운 점이 있다. 예를 들어 지역의 특성상 불가피한 경우 상대적으로 높은 조세부담과 지방채의 발행 그리고 재산매각 수입 등을 통해서 재원을 조달하여 고지출 구조를 유지하게 된다. 그러나 전국 평균보다 높은 조세부담을 하면서 높은 서비스 수준을 유지하는 지방자치단체가 저부담-저세출 정책을 유지하는 지방자치단체보다 재정적으로 우월하다고 할 수 없다.

그러나 지방서비스 가운데서 지역적 특성이나 선호도에 차이가 있다고 하더라도 전국적으로 균등한 공급수준을 유지할 필요가 있는 서비스가 있다. 예를 들어 소득수준이 낮은 지역에서 조세부담을 경감하기 위하여 공공교육의 수준을 다소 낮춘다면 지역간 교육수준의 격차가 심화되어 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 따라서 지역주민의 소득수준에 관계없이 최소한의 균등한 서비스가 공급될 필요가 있는 경우에는 세출격차가 재정격차를 나타내는데 아무런 모순이 없다.<sup>2)</sup>

② BMS방식(1992): Bahl등은 ACIR의 개념에 기초하여 재정격차를 중심도시와 교외지역 사이에 존재하는 재정수요와 세입규모의 상대적 크기라고 정의하고 있다. 이 격차는 전국 평균과 같은 지방세 노력을 기울일 때 거두어들일 수 있는 재정수입과 '표준적'인 지방서비스를 제공할 때 소요되는 비용의 차이를 말한다. 표준재정격차(RRG, resource-requirement gap)가 클수록 양호한 재정상태를 나타낸다. 만약 어떤 지방정부의 RRG가 정(+ )인 경우 지방세율을 표준적 지방정부보다 낮추거나 보다 나은 수준의 서비스를 공급할 수 있고, 경우에 따라서는 낮은 조세부담으로 높은 수준의 서비스를 공급할 수 있다.

③ Yinger방식(1986): Yinger는 BMS 방식과 비슷하지만 구분되는 재정격차의 개념을 제시하고 있다. Yinger는 지방정부의 조세노력은 표준적 공공서비스를 제공하는데 필요한 재원을 조달하기 위해 해당 지역주민이 부담해야 하는 정도를 의미한다. 조세노력(necessary tax effort)지수를 통해서 측정될 수 있다는 것이다.

## 2) 지표의 비교

BMS와 Yinger 모두 공급되는 서비스의 수준이 같다고 전제할 때 세입측면에서 발생하는 격차를 재정격차로 이해한다. 따라서 이들 두 지표는 동일한 내용을 측정한다고 볼 수 있다. 재정상태가 좋은 경우 RRG는 높은 정(+ )의 값을 나타내게 되고, 표준적 서비스 공급

2) 그러나 이 경우에도 지역마다 供給費用의 차이가 있기 때문에 동일한 세출이 동일한 서비스 수준을 보장하지는 않는다는 한계가 있다. 요소비용, 기술규모, 인구규모의 차이에 따라 生産效率性이 달라지기 때문이다.

에 필요한 조세노력지수는 평균수준보다 낮아진다.

그러나 BMS방식은 조세수출의 영향을 받지 않는 반면 Yinger방식은 조세수출 여부에 따라 측정결과가 달라진다는 차이가 있다 (Oakland, 1994: 3-5).<sup>3)</sup> 따라서 BMS방식은 지역 간 재정·경제력 격차나 재정압박을 분석하는데 유용하다. RRG가 큰 마이너스 값을 가지는 경우 세율을 전국 평균이상으로 높이거나 서비스 수준을 낮추어야 한다는 것을 의미한다. 반면에 Yinger 방식은 기본적 서비스 제공에 필요한 조세부담의 차이를 나타내기 때문에 지역간 격차를 해소하기 위한 재분배 정책에 보다 유용하다. 지역의 평균소득과 평균조세부담 사이에 부(-)의 상관관계가 있는 경우에는 특히 그렇다.

그 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 도시재정력 측정방식의 비교

	BMS방식	Yinger방식
개념	재정격차= 표준재정수요-표준재정수입 -표준재정수요: 표준적인 서비스 제공시 소요되는 세출예산 -표준재정수입: 전국 평균세율 적용시 징수 가능한 세입	소득감소분 조세노력 = ----- 전체소득 - 표준적 공공서비스를 확보하기 위해 지역주민이 부담하여야 하는 소득희생
공통점	공급되는 서비스 수준이 같다고 할 때	세입측면에서 발생하는 격차
차이점	동일한 조세노력을 전제	상이한 조세노력을 전제
조세수출	- 재정수입에 포함한다. - 재정력 제고효과가 있다.	- 재정수입에 포함하지 않는다. - 재정력 감소효과가 있는 것으로 평가
효용	- 지역간 경제적 경쟁력 비교에 유용 - 재정압박분석에 유용	- 지역간 격차해소를 위한 재분배 정책에 유용

## 2. 지방채 신용평가제도

지방채 평가의 목적은 발행자가 원리금을 적시에 상환할 가능성이 어느 정도인가를 평가하여 투자자들에게 정확한 판단자료를 제공하는 것이다. 그러나 지방채의 평가가 곧 그 지

3) BMS는 租稅努力을 표준적인 세입구조(representative revenue structure)하에서 거두어들일 수 있는 세입규모로 본다. 그러나 Yinger는 租稅努力의 개념을 근본적으로 다른 시각에서 파악하고 있다. 필요한 수준의 서비스를 공급하기 위해서 지역주민이 희생해야 하는 소득이 전체소득에서 차지하는 비중의 平均值를 의미한다고 보는 것이다. 예를 들어 세입의 대부분을 재산세에 의존하는 A라는 지역이 있다고 가정하자. 그리고 이들 재산을 소유하는 사람들은 모두 다른 지역에 거주하고 있고, 조세부담은 전적으로 이들 재산보유자들이 진다고 하자. 이 경우 Yinger방식으로 하면 財政負擔은 0이 되고 재정상태가 매우 양호한 것으로 나타난다. Yinger 방식으로는 A지역의 주민이 부담하는 조세만을 기준으로 租稅努力을 계산하기 때문이다. 그러나 BMS 방식으로 하면 A지역의 RRG는 마이너스의 값을 가지게 되어 평균 이하의 財政力을 가지게 된다.

방정부의 재정여건에 대한 전반적인 평가를 의미하는 것은 아니다. 예를 들어 특정 지방정부가 발행한 지방채가 AA등급을 받았다는 것은 해당 지방채의 상환 가능성을 의미한다. 즉 같은 지방정부가 발행하는 지방채도 상환재원의 성격이나 보증기관의 신용도에 따라 등급이 달라진다. 따라서 특정 지방채가 AA의 평가를 받았다고 해서 그 지방정부가 BBB로 평가된 지방정부보다 반드시 신용도가 높다고 할 수 없다. 다만 평가대상이 된 그 지방채의 원리금 상환가능성이 더 높다고 보아야 한다.

지방채에 대한 신용평가는 대부분 횡단분석의 형태로 이루어지고 있어 종전의 결정요인 연구(determinants study)와 유사하다. 다양한 측정지표에 따라 도시간 재정력의 비교가 이루어짐은 물론 재정위기의 가능성을 사전에 예고하는 것이다. 다만 도시간 재정력 비교방식이 분석결과에 따라 특정 지방정부를 위기단체로 분류하는 것과는 달리 지방채 신용평가는 낮은 신용등급을 부여하여 지방채 시장에서 높은 이자비용을 부담하게 하는 것이 다른 점이다.<sup>4)</sup> 그러나 연방정부가 재정적으로 취약한 지방정부를 구분하여 연방보조금을 지급하기 위한 판단기준으로 활용되기도 한다.

① 평가대상: Standard and Poor's는 발행자 또는 그 대리인의 요청이 있는 경우에 발행 대상 지방채의 신용도를 평가한다 (1993: 2-14). 여기에는 주정부, 카운티(county) 및 시정부, 학교특별구, 특수목적 과세지역 등이 발행하는 일반공채와 일부 수입공채가 포함된다. 평가대상이 되는 수입공채에는 공기업, 전기, 상하수도, 가스, 공항, 주차, 항만, 유료도로, 쓰레기, 교통, 병원, 주택, 운동장, 전화, 해상시설, 음악당 등 여러가지가 있다. 그러나 공채 발행예정채권(Bond Anticipation Notes)은 평가대상이 되지 않는다.

평가등급의 결정은 먼저 투자등급과 투기등급으로 나눈다. 투자등급은 AAA, AA, A, BBB로 평가받은 지방채로 원리금의 적기상환을 어렵게 하는 요인들이 없다고 판단된 경우에 해당된다. 투자등급으로 판단되면 안전성이 추가되는 정도에 따라 상향조정(bottom-up) 방식으로 평가등급을 세분화한다. 반면에 투기등급은 BB, B, CCC, CC 또는 C로 평가받은 지방채로 부정적인 요소를 보전할 만한 긍정적인 요소가 존재하지 않거나 불확실성으로 인하여 원리금 회수에 실패할 가능성이 있다고 판단되는 경우이다. 투기등급에 대하여는 이들의 투기성 정도가 얼마나 높은지를 하향조정(top-down)방식으로 평가한다. 원리금의 회

4) 높은 등급을 받은 地方債가 반드시 우선적인 투자대상이 되어야 하는 것은 아니다. 信用等級은 투자결정에 필요한 여러가지 요건 가운데 投資危險度만을 분석하고 있어 시장가격이나 개인투자자의 위험선호도(risk preference)는 고려되지 않고 있기 때문이다.

수에 부정적인 영향을 미치는 요소가 추가되는 정도에 따라 등급이 추가적으로 하향 조정되는 것이다.

<표 2>는 대표적 신용평가기관인 Standard and Poor's와 Moody's의 신용등급체계와 평가기준을 간단히 요약하여 정리한 것이다.

<표 2> 지방채의 신용등급표

구분	Moody's	Standard and Poor's	신용상태 및 원리금상환능력
투자등급	Aaa	AAA	최상의 신용상태, 상환능력 극히 양호
	Aa	AA	상급의 신용상태, 상환능력 매우 양호
	A-1, A	A	중상급의 신용상태, 상환능력 양호
	Baa-1, BBB	BBB	중급의 신용상태, 상환가능
투기등급	Ba and lower	BB, B, CCC, CC, C	투기적 투자, 상환능력 낮음

자료: George Kaufman, Debt Management, in Richard Aronson & Eli Schwartz, Management in Local Government Finance (ICMA, 1981), p.314. 보다 자세한 등급설명은 Standard and Poor's. (1993). Municipal Finance Criteria (New York: Standard & Poor's Corp.). 2, 4-5, 9-10, 12-14. 참조.

② 평가방식: Standard & Poor's나 Moody's와 같이 지방자치단체의 재정신용도를 평가하는 주요기관들은 다양한 평가지표를 사용하고 있다. 그러나 역시 가장 중요한 지표는 지역경제력 또는 세입기반에 비해 부채의 규모가 적정한가의 문제이다 (Standard and Poor's, 1993: 2-14). 재산세, 소득세, 판매세 등 주요 지방세입 규모가 지역경제력에 따라 결정되기 때문이다. 뿐만 아니라 사회복지비 등 많은 지출분야가 지역경제력에 따라 증감된다.

경제기반을 평가하는 기준은 ㉠ 소득수준(1인당 및 가구당) 및 소득증가율, ㉡ 고용율, ㉢ 인구증가율 및 인구구성 내역, ㉣ 고액 납세자 및 고용자와 주요 산업의 관계, ㉤ 주택·부동산 가치 및 경기지표 등이다. 즉 지역주민의 소득수준이 높고, 경기변동에 대응할 수 있도록 경제기반이 다양화되어 있다면 장기부채에 대한 상환가능성이 높다고 보는 것이다.

지방채 평가의 두 번째 요인은 회계검사 및 예산분석의 결과와 같은 재정요인이다. 재정수입이 특정수입원에 과다하게 의존하지 않고 다양한 수입원으로부터 고르게 조달되고 있다면, 재정운용의 안전성과 탄력성이 높아진다. 경상예산의 절대규모, 인구 및 과세기반의 증가에 따른 예산증가 추세 분석, 일정기간 동안의 수입지출균형(수지균형) 여부를 분석한다. 다음으로 주요 수입원의 상대적 재정기여도의 변화추이와 지역경제기반에 비추어 불

때 이와 같은 세입구조가 바람직한지를 평가한다. 그 외에도 이전재원 의존도, 현금관리, 연금재원 관리 등 재정운영에 관한 자료를 검토한다.

지방채 평가의 세 번째 요인은 부채요인으로 총재원 대비 부채액과 상환재원에 어떤 제약이 있는지를 검토한다. 과거의 지방채 발행 및 상환실적을 검토하고, 지방채 수입의 사용처와 건설되는 시설의 내구연한의 일치여부를 검토한다. 아울러 자본시설계획의 수립여부 및 지방채 발행에 대한 주민 및 의회의 지지정도를 파악한다.

지방채 평가의 네 번째 요인은 행정적 요인이다. 전문성을 갖춘 관리자는 예산절감과 지역발전을 효과적으로 추진할 수 있다. 지방정부의 구조 및 실질적인 관리능력은 장기부채상환에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 현재 공급중이거나 공급이 추진되는 서비스의 범위와 수준이 발행기관의 구조와 관리능력에 적합한 것인가를 분석한다. 여기에는 재산세의 평가율, 평가의 정확성, 평가절차도 포함된다. 지방세의 징수율 및 비과세 감면 조항, 체납처리 현황 그리고 관리통제 및 장기계획도 검토의 대상이 된다.

### 3. 재정동향분석체제

재정동향분석체제(FTMS)는 지방정부 스스로 재정위기의 발생가능성을 사전에 파악하기 위한 자가진단시스템으로 활용되고 있다. 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 계량적 지표로 개발하여 다음과 같이 활용하는데 있다 (Groves and Valente, 1994: 4). 첫째, 지방정부의 재정상태에 대한 이해의 폭을 넓히고, 둘째, 심각한 상태에 이르기 전에 재정압박의 가능성을 파악하고, 셋째, 지방정부의 재정적 취약점과 강점을 선거직 공무원, 시민, 신용평가기관 그리고 재정상태에 관한 정보를 필요로 하는 모든 조직들에게 제공하고, 넷째, 매년도 예산편성시 장기적인 목표를 반영하고, 다섯째, 선거직 공무원들이 재정정책을 결정하는데 필요한 기본자료를 제공하는 것을 목표로 한다.

종합적으로 볼 때, FTMS는 문제의 발생원인이 무엇인지를 구체적으로 설명하지 못하고, 재정적 건전성을 종합적으로 나타내는 단일지표나 수치를 제시하지 못하는 한계가 있다. 그러나 재정위기를 예고하는 단서를 사전에 발견하고, 필요한 조치를 취할 수 있는 시간적 여유를 제공하는 효과가 있기 때문에 가장 보편적으로 활용되고 있다.

#### 1) 재정상태의 정의

FTMS는 지방정부가 공공서비스를 지속적으로 공급하는데 필요한 재원을 조달할 수 있는 능력을 보유하고 있는가를 측정하는데 우선적인 목적을 둔다 (Groves and Valente,

1994: 2). FTMS가 측정하고자 하는 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부는 현재수준의 서비스를 제공하는데 필요한 재원을 무리 없이 조달할 능력이 있는가? 여기서 말하는 ‘현재수준의 서비스’에는 도로, 건물 등의 자본시설을 사용 가능한 상태로 유지·보수함은 물론 연금, 리스계약, 지방채 등이 계획에 따라 적기 상환되고 있음을 포함한다.

둘째, 경기위축에 대한 대응능력이 있는가? 1990년대에 들어 지역주민을 고용하는 규모가 비교적 큰 기업이 역외로 이전하여 실업율을 증가시키고 조세수입을 감소시켜 지방재정이 위축되는 경우가 많았다. 재정적 건전성을 유지하기 위해서는 이와 같은 일시적인 국가경제나 지역경제의 후퇴로 인해 지방재정이 심각한 타격을 입지 않을 정도의 탄력성을 보유하고 있어야 한다.

셋째, 성장과 변화에 따른 재정수요를 충족할 수 있는가? 인구의 증가 또는 감소는 지방재정에 영향을 미친다. 인구증가는 도로, 상하수도 등 모든 분야에 대한 시설투자는 물론 운영예산을 증가시키는 반면 인구감소는 지방세 및 세외수입을 감소시킨다. 인구수에 변화가 없는 경우에도 인구구성 내역에 변화가 생기면 역시 재정수요도 변화한다. 노인인구 및 빈곤인구의 증가는 지방세 수입의 감소와 복지비용의 증가를 가져오고, 학생수의 증가는 교육재정수요를 확대한다. 따라서 이와 같은 변화에 대응하여 지역경제를 유지·활성화할 수 있는 적정수준의 재정투자능력을 지속적으로 보유하고 있는가를 측정하여야 한다 (Groves & Godsey, 1986: 278-279).

## 2) 재정상태 평가요인

FTMS는 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인을 나타내는 12개의 변수들을 환경요인, 조직요인, 재정요인으로 나누고 있다. 이들 변수들은 다시 36개의 지표로 구성된다. <그림 1>에 나타난 바와 같이 환경요인은 조직요인들을 통해 여과되고, 조직요인은 다시 재정요인을 결정하도록 구성되어 있다. 즉 환경요인이 조직요인을 통하여 재정요인에 영향을 미치는 인과관계가 존재한다.

① 환경요인: 환경요인은 지방재정에 영향을 미치는 외부적 요인으로 지방재정에 대한 수요를 창출하고 재원을 증대시킨다. 따라서 환경요인이 재정상태에 미치는 영향을 분석하는 기준은 다음과 같다: “환경적 요인들은 새로이 창출되는 재정수요를 충족할 수 있을 정도로 충분한 재원을 창출하고 있는가?”

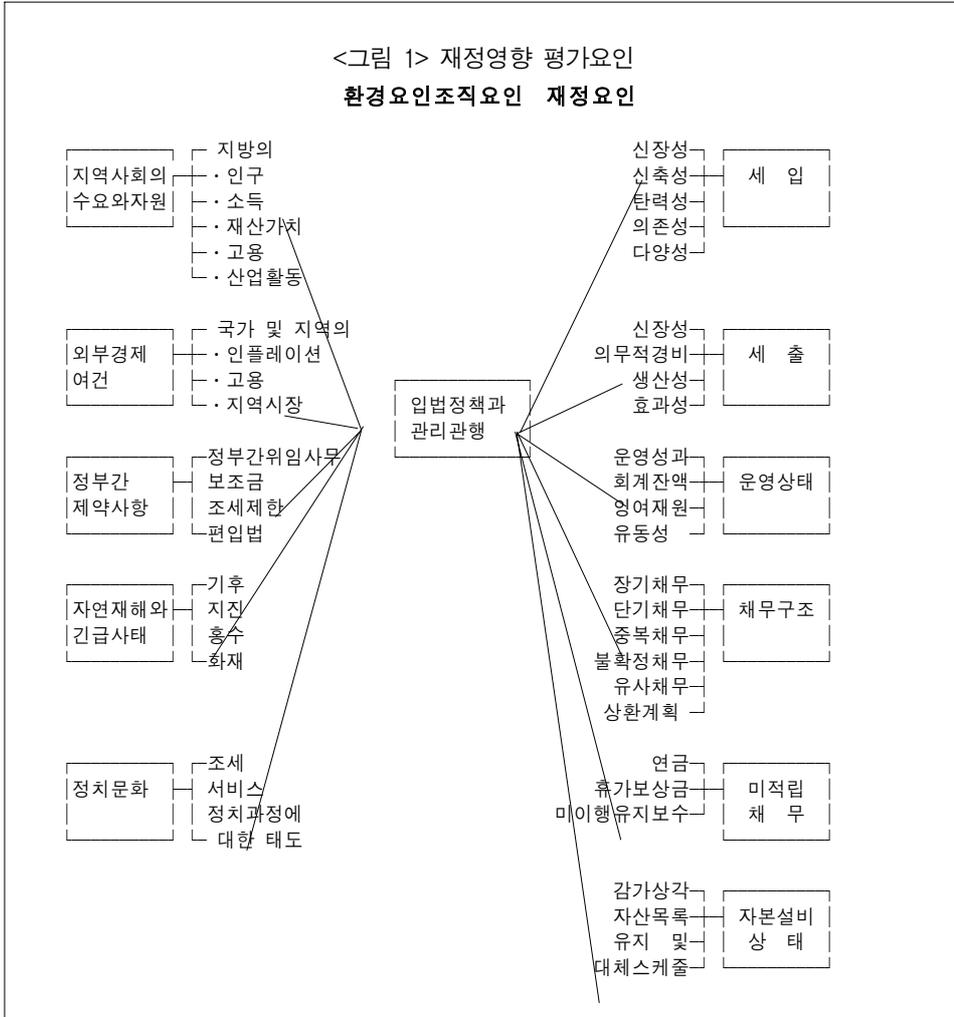
② 조직요인: 조직요인이란 환경요인의 변화에 따른 정부의 대응을 말한다. 이론상으로는

모든 조직이 서비스 감축, 효율성의 제고, 세율 인상 등을 통하여 환경의 변화에 적절히 대응한다면 건전한 재정상태를 유지할 수 있다. 공무원들이 충분한 시간적 여유를 가지고 변화를 감지하고 대응할 수 있기 때문이다. 그러나 정치적 제약, 지방재정 분석의 미비, 회계 제도의 한계 등으로 인하여 변화하는 환경에 대해서 적절히 대응하는데 어려움이 있다. 따라서 조직요인이 재정상태에 미치는 영향을 분석하는 기준은 다음과 같다: “지방정부의 관리방식과 입법정책이 환경요인의 변화에 효과적으로 대응하도록 되어 있는가?”

③ 재정요인: 재정상태는 환경요인과 조직요인이 복합적으로 상호 작용한 결과이다. 만약 환경요인이 재원의 공급보다 더 많은 수요를 발생시킨다면, 그리고 조직이 재정에 대한 수요와 공급균형을 이룰 수 있는 대응방안을 마련하지 못한다면 재정적 요인들은 현금 및 예산상의 지불불능, 그리고 장기적인 지불불능 상태가 발생한다는 신호를 보내게 되는 것이다. 따라서 재정요인이 재정상태에 미치는 영향을 분석하는 기준은 다음과 같다: “경상비용을 현재의 수입으로 지불하고 있는가? 아니면 편익이나 수익이 장기적으로 발생하지 않는 경우에도 단순히 지불시기를 미래의 시점으로 연기하고 있는가?”

### 3) 평가지표

<그림 1>과 <표 3>은 각 요인별로 계량화된 지표를 활용하여 재정상태를 진단하는 방법을 보여준다. 12개의 요인 가운데 7개의 요인에 대해서만 지표를 구성하고 있는데 이것은 정치문화와 같은 요인들은 지표구성이 불가능하거나 객관성이 의문시되기 때문이다. 일부 지표들은 한 개 이상의 요인에 동시에 적용되지만 분류의 편의상 하나의 요인에만 포함시키고 있다. 예를 들어 보조금 의존도를 나타내는 ‘정부간 세입비율’은 ‘세입요인’에만 포함되어 있지만, ‘정부간 제약조항’에도 포함되어 있다. 나머지 5개 요인들은 계량화된 지표는 없지만 그들이 재정상태에 미치는 영향력을 판별할 수 있는 평가문항들이 존재한다.



<표 3> 재정지표 및 재정위기 유발요인

재정상태결정요인	재 정 지 표	재정위기 유발요인
세입지표 (revenues)	1. 1인당 세입규모 (revenues per capita) 2. 목적재원(restricted revenue) 3. 이전재원 (intergovernmental revenues) 4. 탄력적 조세수입 (elastic tax revenues) 5. 임시수입(one-time revenue) 6. 부동산관련세입 (property tax revenues) 7. 체납부동산과세 (uncollected property taxes) 8. 사용자료 수입범위 (user charge coverage) 9. 세입부족(revenue shortfalls)	1인당 경상세입의 감소 순경상세입에 대한 목적재원세입비율의 증가 순경상세입에 대한 의존재원비율의 증가 순경상세입에 대한 탄력적 경상세입비율 의 감소 순경상세입에 대한 임시세입 비중의 증가 부동산세입의 감소(불변가격) 부동산세입 징수액 대비 체납세액 비율 의 증가 서비스 관련 총지출에 대한 사용자수수료 수입의 비율감소 실제 경상세입에 있어 세입부족비율의 증가
세출지표 (expenditures)	10. 1인당 지출액 (expenditures per capita) 11. 주민 1인당 공무원수 (employees per capita) 12. 고정비용(fixed costs) 13. 부가급여(fringe benefits)	불변가격 기준 1인당 경상지출액 증가 1인당 지방공무원수의 증가 순경상지출에 대한 고정비용 비율의 증가 임금과 보수에 대한 부가급여액 비중 증가
운영상황 (operating position)	14. 경상적자(operating deficits) 15. 사업손실(enterprise losses) 16. 일반이월금(general fund balances) 17. 유동자산(liquidity)	순경상수입에 대한 일반재정 경상적자 비율의 증대 불변가격 기준 사업손실 발생 순경상세입에 대한 이월금 비율감소 경상부채에 대한 현금/단기투자자본금의 비율 감소
부채구조 (debt structure)	18. 경상부채(current liabilities) 19. 장기부채(long-term debt) 20. 채무상환(debt service) 21. 중복채무(overlapping debt)	순경상세입에 대한 부채비율의 증가 평가자산에 대한 직접장기 채무비율의 증가 순경상세입에 대한 순직접채무상환액의 비율증가 평가자산에 대한 장기적 중복기채액의 비율증가

재정상태결정요인	재 정 지 표	재정위기 유발요인
미지급부채 (unfunded liabilities)	22. 미충당연금(unfunded pension liability)	자산평가에 대한 미충당연금채무의 비율 증가
	23. 연금기금(pension assets)	연금지급액에 대한 연금자산가치의 비율 감소
	24. 공무원 누적휴가(accumulated employee leave liability)	지방공무원 1인당 사용하지 않은 병·휴가 일수의 증가
자본설비의 상태 (condition of capital plant)	25. 유지노력(maintenance effort)	단위자산당 고정자산의 보수·유지비용의 감소(불변가격)
	26. 자본지출수준(level of capital outlay)	순경상지출 대비 경상재원으로 부터의 자본 지출 비율 3년 연속감소
	27. 감가상각비(depreciation)	고정자산비용에 대한 감가상각비율의 감소
지역사회의 수요/자원 (community needs and resources)	28. 인구(population)	인구규모의 급속한 감소
	29. 중위연령(median age)	중위연령의 상승
	30. 주민 1인당 소득(personal income)	개인소득 성장률 또는 절대액의 감소
	31. 빈곤가구 및 공적부조대상자(poverty households or public assistance recipients)	빈곤가구 및 공적부조대상자의 비율증가
	32. 재산가치(property value)	시장가격의 성장둔화 및 감소(불변가격)
	33. 주거지개발(residential development)	전부문개발에 대한 주거지 개발비중의 증대
	34. 공한율(vacancy rates)	주거용, 상업용, 공업용 건물의 공한율 증가
	35. 고용기반(employment base)	실업률의 증가 및 직장수의 감소
	36. 사업활동(business activity)	사업단위의 수, 영업면적 등 사업활동의 쇠퇴

#### IV. 要約 및 結論

1990년대의 지방재정위기는 종전과는 달리 재정지출의 증가, 세입증가 추세의 둔화, 대중적 재정운영이라는 복합적 요인이 상호 작용하여 발생하고 있다. 특히 재정지출의 증가는 사회복지 및 환경분야의 지출증가를 의무화하는 정부간 관계의 변화, 학교·교도소 등에 대한 재정지원을 의무화하는 법원의 각종 판결, 그리고 증가하는 주민의 수요가 복합적으로 작용한 결과이다.

세입 증가추세가 둔화되는 주된 이유는 변화하는 경제환경으로 인해 국가경제에서 부동산이 차지하는 비중이 지속적으로 감소할 수밖에 없는데도 여전히 재산세 위주의 세입구조를 취하고 있기 때문이다. 뉴욕시의 경우 지방세입 확대 방안으로 각종 지방세율 및 수수료·수수료의 인상을 시도하였으나 세입증대에는 크게 기여하지 못한 채, 장기적으로는 지역경제에 부정적인 파급효과를 가져 왔다. 여기에 캘리포니아의 Proposition 13 이후 많은 지방정부들이 조세 및 지출제한법률을 통과 시켜 주민들의 조세저항이 심화되어 세율의 조정이 용이하지 않게 되었던 것이다. 그 결과 만성적인 재정부족에 직면한 도시정부들이 분식회계 처리, 단기채의 반복 발행 등 임시적인 재정운영을 하였기 때문에 재정구조의 취약성은 더욱 심화되어 전형적인 도시재정위기 상황을 연출하고 있다.

1960년대까지만 하더라도 학문적 차원에 한정되어 있던 지방재정 건전성 분석은 1974-75년의 경기침체와 그 여파로 인해 그 필요성이 새로이 인식되었다. 그동안 정확한 재정건전성 측정지표를 개발하여 사전에 예고하지 못한 데 대한 비난이 정책분석가들에게 집중되었고, 정부 역시 지표개발에 필요한 자료를 구축·제공하지 않은 데 대한 비난을 감수해야만 했다.

그 후 정책분석가들은 도시간 비교를 통하여 상대적으로 재정력이 취약한 도시들을 밝혀내어 개별적인 관심을 기울이고 있다. 특히 1984년에 개발된 ACIR의 재정격차 측정지표는 지역간 공급비용이나 공급 효율성의 차이를 반영하지 못한다는 비난에도 불구하고 지역간 균형보조금을 지급하는 기초자료로 활용되고 있다. 그 외에도 지방정부가 발행하는 지방채의 원리금 상환 가능성을 평가하는 지방채 신용평가가 이루어지고 있다. 물론 지방채의 신용평가 결과는 해당 지방정부의 전반적인 신용상태 또는 재정적 건전성과 구분되어야 하지만 연방정부가 재정적으로 취약한 지방정부를 구분하여 연방보조금을 지급하기 위한 판단 기준으로 활용되기도 한다.

그러나 지방정부가 가장 많이 활용하고 있는 재정진단제도는 ICMA가 자기진단시스템으로

로 개발한 지방재정동향분석시스템(FTMS)이다. FTMS는 재정압박을 유발하는 근본원인이 무엇인지를 구체적으로 설명하지 못하고, 재정적 건전성을 종합적으로 나타내는 단일 지표나 수치를 제시하지 못한다는 한계가 있다. 그러나 지방재정위기의 발생 가능성을 사전에 발견하여 지방정부가 방만한 재정관리를 지속하지 못하도록 예방하는데는 매우 효과적이다. 특히 이미 존재하거나 적은 비용으로 획득할 수 있는 정보를 활용하여 복잡한 수학적 계산이나 컴퓨터 지식없이도 자가진단을 할 수 있다는 장점이 있다.

지금까지 살펴 본 바에 의하면 미국의 연방정부는 지방정부의 재정상태를 정기적으로 진단하는 어떠한 평가제도도 가지고 있지 않다. 그러나 대부분의 지방정부는 특별한 전문지식 없이도 지방재정의 건전성과 위기조짐을 사전에 발견할 수 있는 FTMS, Moody's를 비롯한 신용평가기관의 지방채 평가결과, 그리고 정책분석기관에서 발표하는 도시간 재정력 비교자료를 활용하여 지방재정위기를 사전에 파악하기 위해 노력하고 있다.

## 參 考 文 獻

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Fiscal Diaparities: Central Cities and Suburbs*. Washington, D.C.: GPO., 1984.
- Bahl, Roy · Martinez-Vasquez · D. Sjoquist, “Central City-Suburban Fiscal Disparities”, *Public Finance Quarterly*, vol.20 (October), 1992.
- Bartle, John R. “Coping with Cutbacks: City Response to Aid Cuts in New York State”, *State and Local Government Review*, vol.28. no.1 (winter), 1996.
- Brecher, Charles · R. D. Horton, D. M. Mead, Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks, *Public Budgeting and Finance* (Summer.) vol.14. no.2., 1994.
- Drennan, Matthew P., “The Present and Future Fiscal Problems of the Two New Yorks: What Happened This Time”, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1994. 14:2., 1994.
- Drucker, Marvin & Betty D. Robinson, “States’ Response to Budget Shortfalls: Cutback Management Techniques”. in Thomas D. Lynch & Lawrence L. Martin (eds.). *Handbook of Comparative Budgeting and Financial Management*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1995.
- Kaufman, George, “Debt Management, in Richard Aronson & Eli Schwartz”, *Management in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA., 1981.
- Groves, Sanford & Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, D.C.: ICMA., 1986.
- Groves, Sanford & Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, D.C.: ICMA., 1994.
- Ladd, Helen, “Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments”, in John E. Anderson (ed.) *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. London: Praeger., 1994.
- Ladd and Yinger, *America’s Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. updated edition., 1991.

Lemov, P., "The Axe and Its Victims", *Governing*. August., 1991.

Oakland, William H., "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: A Critical Analysis", in John E. Anderson (ed.) *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. London: Praeger., 1994.

Rubin, Irene, *Running in the Red: The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress*. Albany: State University of New York, Albany., 1982.

Standard and Poor's., *Municipal Finance Criteria*. New York: Standard & Poor's Corp., 1993.

Tye, L., "Downtown Forces Deficits in 30 States", *The Boston Globe*. November 11., 1990.

Yinger, John, "On Fiscal Disparities Across Cities", *Journal of Urban Economics*. vol.19 (May), 1986.