

# 미국 지방정부 재정위기원인 분석

## : 언어 네트워크 분석을 중심으로

Analyzing the Causes of Fiscal Emergency in US Local Governments  
: Focusing Network Text Analysis

배 정 아\*  
Bae, Jungah

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 조사설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

우리나라의 재정위기관리는 재정분석 및 진단과 재정위기사전경보시스템 등 다양한 제도들이 도입되어 상당히 건설하게 운영되고 있지만 사전적 예방에 치중되어 있는 측면이 있기 때문에 지방자치단체가 예기치 못한 위기상황에 직면했을 때 사후적으로 구제할 방법이 없다. 따라서 지방자치단체의 재정이 심각한 단계에서 일정기간 지속하거나 파산지경에 이를 정도의 위기상황에 처한 경우 이를 처방하고 구제할 방안을 제도화시킬 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 재정위기원인과 미국 지방정부의 재정위기 및 재정위기관리제도를 이론적으로 검토한 후 미국지방정부의 재정위기원인을 텍스트 네트워크 분석을 활용하여 파악하고자 한다. 좀 더 자세히 설명하면 첫째, 미국 100여 년 간 (1900-2013)의 지방정부의 부채와 파산신청 추이를 통해 재정위기상황의 발생 원인을 통시적 맥락에서 살펴본다. 둘째, 미국 지방정부의 재정위기상황을 관리하기 위해 지금까지 도입·운영되어왔던 제도들을 사전적 예방과 사후적 처방으로 구분하여 정리한다. 셋째, 미

\* 한국지방행정연구원 수석연구원

논문 접수일: 2014. 8. 27, 심사기간(1, 2차): 2014. 8. 27 ~ 2014. 9. 25, 게재확정일: 2014. 9. 25

국의 1980년대 이후 지방정부의 파산원인을 언어 네트워크 분석을 통해 현상에 대한 새로운 이해와 해석을 시도한다. 요약하면 미국 지방정부의 재정위기는 역사적으로 볼 때 지방정부의 불건전한 재정운영에 의한 내생적 측면과 인구감소 및 경기변동과 같은 외생적 충격이 복합적으로 작용하여 발생하였고 이를 관리하기 위해 사전적 감독시스템과 사후적 처방시스템이 상당히 체계적으로 제도화되어 왔다. 따라서 우리나라에서도 지방자치단체의 건전한 재정운영을 위해서는 사전적으로 감독하는 제도뿐만 아니라 불건전한 재정운영과 외생적 충격이 결합하여 발생하는 긴급한 위기상황을 사후적으로 구제할 제도를 도입하는 것이 바람직하다는 점이 본 연구의 주요 정책적 시사점이다.

□ 주제어: 지방정부 재정위기원인, 채무증가원인, 사전적 재정위기관리제도, 사후적 재정위기관리제도, 파산제도

South Korea has a pretty sound ex ante fiscal emergency management and regulations such as the mid-term financial planning, fiscal oversight system, and early warning system but there is no ex post fiscal emergency system. This may cause a serious problem mitigating or preventing for recurrence timely if our local governments face a bankruptcy. Therefore we need to build an ex post fiscal emergency system in terms of preparing to the situation of severe fiscal distress or bankruptcy. This paper attempts to investigate what the fiscal emergency conditions of US local governments have been occurred from the beginning of the 20th century to the early of the 21st century. This shows what the main causes lead local governments' bad fiscal situation with the historical context. Secondly, this paper introduces an ex ante and ex post fiscal emergency system in America, mainly states' fiscal oversight system and federal bankruptcy code. Lastly, this paper tries to analyze network centralities among the main causes in 26 reports to explain why local governments face a fiscal emergency with micro level approach. In sum, the fiscal emergency situations of US local governments have been influenced by both internal and external factors such as population decline, bad investment, employees' salaries and benefits, lawsuits, war, great depression, etc. And they have tried to build diverse fiscal emergency systems to manage or mitigate the circumstances. This indicates that we also need to build an ex post fiscal emergency system to mitigate the situation and prevent recurrence in our future.

□ Keywords: Causes of Local Fiscal Emergency, Causes of Local Debt, Ex Ante Fiscal Emergency System, Ex Post Fiscal Emergency System, Bankruptcy Code

## I. 서론

최근 성남시의 지급유예선언과 일부 지방자치단체의 무리한 재정사업 추진 등으로 인한 재정위기상황에 대한 우려와 함께 사후적 위기관리 차원에서의 제도적 보완이 지방재정분야의 중요한 정책이슈로 대두되고 있다. 2012년 말 기준 지방자치단체 통합부채(자치단체, 공사공단, 출자·출연)는 100.2조 원이고 이 중에서 시도의 채무가 19조를 웃돌고 시군구의 채무가 8조 가까이 다다르고 있다. 이와 같은 채무규모는 현금주의 기준으로 27.1조원이며 예산 외 사업 등 발생주의 기준에 의한 채무 16.3조원을 포함하면 43.4조원에 이른다. 이 외에 지방공사 및 공단의 부채는 52.4조원, 출자·출연기관의 부채는 4.4조원에 이르고 있다.

지방자치단체의 재정위기의 원인은 사회복지관련 국고보조사업비의 지방비 매칭(matching)의 과중으로 지방자치단체 가용재원의 잠식과 선출직 자치단체장이 다양한 지역주민의 요구를 수용하는 과정에서의 사회기반시설 및 주민편의시설 관련 지출 증가 등에서 발생하는 세출요인이 가장 크며, 취·등록세 등 지방세 수입 감소 등 세입요인도 복합적으로 작용했다. 지방공기업 부채의 급증은 2005년 지방공기업법 개정, 2007년 이후 지속되는 경기침체, 낮은 공공요금의 적정화율 등이 요인으로 작용한 것으로 분석되고 있다(김현아·김지영, 2013).

지금까지 재정위기관리는 재정분석 및 진단과 재정위기사건경보시스템 등 다양한 제도들이 도입되어 운영되고 있지만 사전적 예방에 치중되어 있는 측면이 있기 때문에 지방자치단체가 예기치 못한 위기상황에 직면했을 때 사후적으로 구제할 방법이 없다(서정섭, 2001; 서정섭 외, 2014). 따라서 지방자치단체의 재정이 심각한 단계에서 일정기간 지속되거나 파산지경에 이를 정도의 위기상황에 처한 경우 이를 처방할 방안을 제도화시킬 필요가 있다(이상경, 2012; 김재훈, 2013). 물론 보다 근본적인 처방은 중앙과 지방 간 조세 및 재원배분체계의 개선 및 재정분권화 확대를 통해 지방기능의 이양과 함께 충분한 재원이 이양되고 지방자치단체 재정운영의 자율성과 동시에 책임성을 확보하게끔 하는 것이다<sup>1)</sup>. 하지만 일부 지방자치단체의 예산 외 사업의 경영악화 및 채무지급보증 등의 당면한 재정위기상황을 해결하기 위해서는 차선책이긴 하지만 이를 구제할 방안을 제도화시키는 것이 시급하다.

본 연구에서는 지방정부의 재정위기원인과 미국 지방정부의 재정위기 및 재정위기관리제도를 이론적으로 검토한 후 미국지방정부의 재정위기원인을 텍스트 네트워크 분석을 활용하여 파악하고자 한다. 좀 더 자세히 설명하면 첫째, 미국 100여 년 간(1900-2013)의 지방

1) OECD 주요 선진국 2012년 기준 조세 중 지방세 비중이 평균 40.9%(스페인 65.1%, 캐나다 54.6%, 독일 48.6%, 미국 45.6%, 일본 42.8% 등)로 우리나라 21.0%의 2배 높은 수준이다(하능식·임상수, 2014).

정부의 부채와 파산신청 추이를 통해 재정위기상황의 발생 원인을 통시적 맥락에서 살펴본다. 둘째, 미국 지방정부의 재정위기상황을 관리하기 위해 지금까지 도입·운영되어왔던 제도들을 사전적 예방과 사후적 처방으로 구분하여 정리한다. 셋째, 미국의 1980년대 이후 지방정부의 파산원인을 언어 네트워크 분석을 통해 현상에 대한 새로운 이해와 해석을 시도한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 재정위기의 원인분석에 관한 선행연구

지방자치단체의 재정위기란 일반적으로 지속적인 경기침체와 무리한 재정운영으로 인한 재정압박이 심화된 상태로 세입과 세출 추이를 고려한 재원부족 측면과 채무상환능력을 고려한 채무부담 측면으로 구분할 수 있다(서정섭, 2010; 2001; 김종민, 2006; 김종순 2001)<sup>2)</sup>. 이러한 구분에 근거하여 지방자치단체의 재정위기 원인들에 관련된 연구들을 재원부족발생 측면과 채무증가 측면으로 나누어 검토해 보았다. 첫째, 재원부족발생 측면에서 지방자치단체 재정위기의 원인들에 관련된 연구들은 중앙·지방간 세원배분의 수직적 불균형과 국고보조사업의 지방비부담증가(서정섭 외, 2014)와 지방자치단체의 재정 능력과 관계되는 지방교부세 (윤석완 2009), 재정수익 (정성호 2012), 유형자산투자규모 (정성호, 정창훈, 박정수 2012), 이전재원규모 (정성호 2013a), 민간투자사업규모 (정성호, 2013b) 등이 재원부족에 미치는 영향을 분석하였다. 지방자치단체의 재정능력 이외에 주민 측면의 요인들 수 있는데, 주민측면요인 중에서 윤석완 (2009)은 고령인구비율이 지방자치단체의 지출 규모에 미치는 영향을 분석하고 있고 허명순 (2003)은 미국 507개 지방정부의 지방채발행액을 이용하여 고령인구비율과 지방자치단체의 재정지출과의 관계를 분석하였다. 인구규모와 인구밀도를 재정위기의 영향요인을 설정하여 분석을 진행한 연구들도 있다 (Bahl and Duncombe, 1993; Fabricant 1952; 정성호·정창훈 2013).

2) 서정섭(2010)은 재정위기의 범주를 재정압박, 재정위기, 재정파산으로 구분하고 있다. 재정압박(fiscal distress)은 재원 부족으로 재정수요에 제대로 대응하지 못하는 재정난의 상태이다. 재정위기(fiscal emergency)는 일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적인 부족에 의해서 발생한 현상으로 재원부족이 심각하여 서비스나 채무상환 등 재정책임을 부분적으로 할 수 없는 상태이다. 재정파탄(fiscal bankruptcy)은 유바리시, 오렌지카운티 등과 같이 스스로 회생할 수 없어 중앙정부의 관리로 재정을 재건할 수밖에 없는 상태이다.

둘째, 채무증가 측면에서 지방자치단체 재정위기의 원인들에 관련된 연구들은 다음과 같다. Balaguer-Coll과 Prior (2013)는 스페인 지방자치단체를 대상으로 연구하였는데 관리자의 통제, 재정적 요인, 사회경제적 요인, 정치적 요인 등이 지방자치단체의 채무수준에 영향을 주는 것으로 나타났다. Canuto와 Liu (2013)은 개발도상국의 중앙정부 하부기관의 채무 증가원인에 대한 연구를 실시하였으며, 도시화로 인한 사회기반시설의 수요 증가가 개발도상국들의 채무 증가의 주요 원인임을 보여주었다. Riberio와 Jorge (2013)은 포르투갈 지방자치단체를 대상으로 하여 채무수준과 제도와의 관계를 분석하면서 지방자치단체의 채무수준을 조절하기 위한 제도가 효과적으로 작동하고 있음을 밝혀냈다. Zheng와 Ye (2013)은 중국 지방자치단체의 채무수준은 거시적 관점에서 보면 심각한 수준은 아니지만, 미시적 관점에서 보면 몇몇 지방자치단체의 채무수준은 심각한 단계에 있음을 주장하면서 효과적인 채무수준 및 현황을 분석하기 위한 제도화가 시급함을 주장하였다. Melly (2012)는 스위스 지방자치단체를 대상으로 지방채무 증가 원인을 분석하면서 정부의 느슨한 규정이 지방자치단체 채무 증가의 한 원인이 될 수 있음을 주장하였다. Bahl과 Duncombe (1993)의 연구에서는 개인소득과 지방채무의 관계를 분석하고 있으며, 정성호와 정창훈 (2013a; 2013b)은 개인소득수준 측정을 위해 소득할 주민세를 이용하고 있다.

## 2. 미국 지방정부의 재정위기

20세기 초반 Goodnow(1900)는 정치(the expression of the will of state)와 행정(the implementation of the will of state)이 분리되어야 함을 주장하였다. 이와 같은 주장은 행정국가의 기능 및 재정규모 확대의 서막을 예고한 듯 미국의 연도별 채무비율 추이를 살펴보면 1900년부터 미국의 채무규모가 점차 확대되었다(usgovernmentspending.com). 20세기 초반에는 연방정부 주정부, 지방정부의 채무비율이 GDP대비 20%미만으로 비슷하였다가 이후 주정부와 지방정부의 채무가 50%이하로 유지되는 반면 연방정부의 채무는 변동의 폭이 크다. 연방정부의 채무는 1차 세계대전(1914-1918년) 직후 45%에 도달하게 되고, 1920년대 중반에 35%로 감소했다가 대공황(1929-1939년)으로 인해 70%, 그리고 제2차 세계대전(1939-1947년)이 이어지면서 122%에 이르게 된다.

그러나 연방정부의 채무도 점차 감소추세를 보이고 1970년대에는 50%이하 수준을 35년 정도 유지하다가 레이건 정부(1981-1989년) 때 50%이상으로 다시 증가하고 냉전시기(1985-1991년) 후반에는 70%에 육박한다. 최근 부시정부(2001-2009년)의 테러와의 전쟁과 2007-2009년 재정위기(Recession)로 인한 구제금융(bailout)으로 인해 채무비율이 다시 100%이상으로 증가 추세를 보이고 있다. 이는 미국연방정부의 지출 및 부채가 경기변

동과 전쟁에 크게 영향을 받고 있음을 보여주는데 Lasswell(1941)이 지적한 대로 미국은 지난 1세기 동안 전쟁이 정치적 측면뿐만 아니라 국가재정에도 지속적으로 지배적인 영향을 행사하는 Garrison State이라는 것을 입증해 준다.

미국의 주정부와 카운티, 시, 특별구 등을 포함한 지방정부의 채무는 대공황(the Great Depression)이 시작되면서 역사상 최대치인 35%에 도달하는데 이는 지방정부에 대한 연방차원의 파산제가 최초로 1800년에 도입되었지만 1934년에 실질적으로 처음 시행된 배경이 되었다. 미국의 지방정부에 대한 현대적 의미의 연방차원의 파산법은 1898년 제정되었으나 파산제의 실제 적용은 대공황이라는 역사적 상황을 배경으로 1934년에 처음 파산신청 사례들이 나타나면서 시작되었다고 볼 수 있다. 하지만 주의 자치권(the sovereign powers of states) 문제가 제기되어 1937년 파산제가 수정되었고 이후에도 십 여 차례의 개정이 반복되어 왔다<sup>3)</sup>.

대공황(the great depression) 이후 지금까지 지방정부의 채무비율은 수십 년간 20%이하를 유지하고 있긴 하지만 지속적인 증가 추세를 보이고 있고 연방 파산제도가 도입된 이후 파산신청 추이를 살펴보면 70여 년 동안 500 여개의 지방정부가 파산보호를 신청하였다<sup>4)</sup>. 1980년 이후로 연도별 파산 지방정부 현황을 살펴보면, 총 270개 지방자치단체가 파산보호 신청으로 하였으며, 1980년 1개, 1981년 2개를 시작으로 매년 증가추세를 보이다가 1987년 20개로 정점에 이르렀다. 1990년대 중반까지 매년 10개 이상의 지방자치단체가 파산보호 신청을 하였다 (1991년 19개, 1992년 13개, 1993년 11개, 1994년 16개). 1990년대 후반 이후에는 파산신청이 감소추세를 보이다가 (1995년 10개, 1996년 7개, 1997년 9개, 1998년 2개, 1999년 5개) 2000년대 중반 이후 다시 증가하고 있다. 특히 2009년 10개, 2011년 13개로 다시 10개 이상의 지방자치단체가 파산보호를 신청하고 있다.

자치단체 유형별 파산신청 현황을 살펴보면, 유틸리티, 의료, 교통, 교육 (Municipal Utilities and special districts for Hospital health care, Transportation, and School education) 등의 특별구 형태의 지방정부가 81%로 대부분을 차지하고 있으며, 이

3) 최초의 미국 연방파산법은 1800년에 도입되었으나 시행되지 못하고 폐지와 도입 (1803년 폐지와 1841년 도입, 1843년 폐지, 1867년 도입, 1874년 개정 1878년 폐지)이 수차례 반복되었다. 현대적 의미의 파산법인 넬슨법(the Nelson Act)이 1898년 도입되었으나 1933년 이전까지는 파산법이 시행된 사례는 없었다.

4) 우리나라와는 달리 미국은 지방정부의 형태에서 특별구(special districts)가 일반정부(municipalities, counties, townships)보다 더 많은데 그 이유를 Burns(1994)는 미국지방정부의 형성과정이 제도적 선택(institutional choices)의 결과이기 때문이라고 설명하고 있다. 본 연구에서는 일반적인 미국 지방정부의 재정위기에서는 특별구를 포함하여 설명하고 있지만 실증분석에서는 우리나라에의 상황에 맞는 시사점을 도출하기 위해 특별구는 제외하고 일반정부의 재정위기사례만을 연구대상으로 하고 있다.

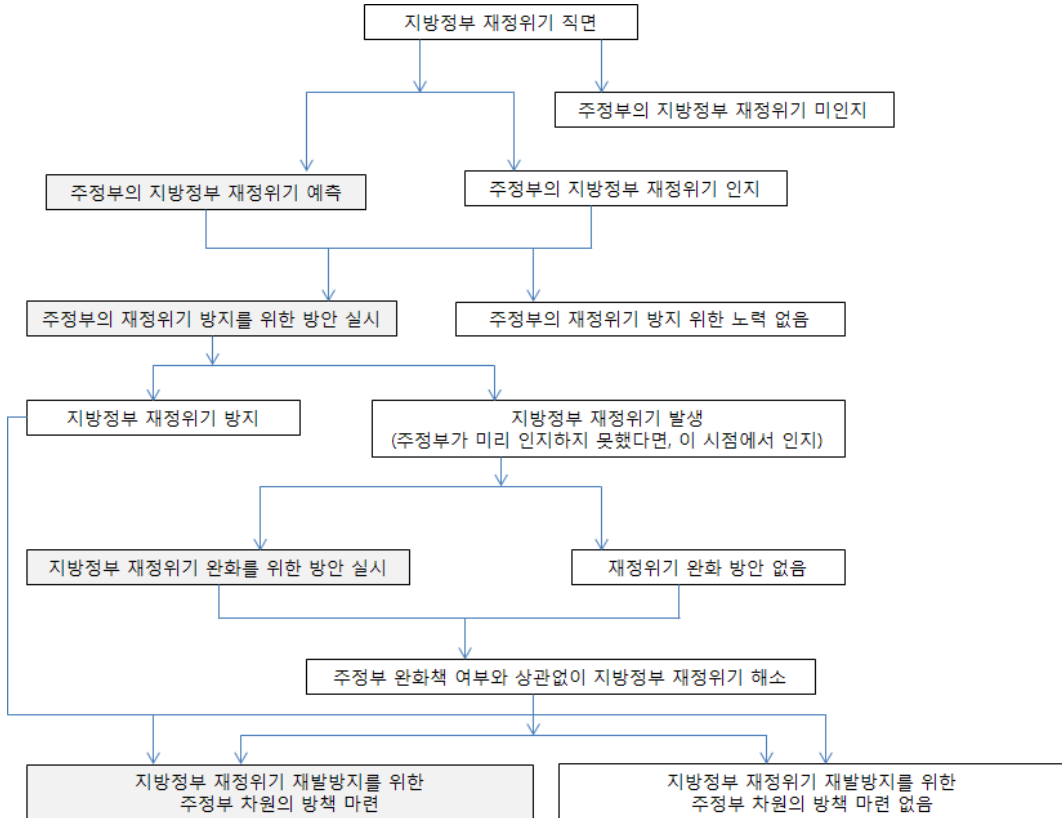
외의 시, 빌리지, 카운티 (City, Village, or County) 정부는 19%를 차지하고 있다. 주정부별 파산 자치단체 현황은 1980년 이후로 파산보호를 신청한 자치단체의 수는 네브라스카주가 57개로 가장 많은 수를 차지하고 있으며, 그 뒤로 캘리포니아 41개, 텍사스 37개, 콜로라도 22개, 오클라호마 12개, 몬태나 11개, 앨라바마 11개, 아칸소 6개, 테네시 6개, 일리노이 6개의 순으로 나타나고 있으며 미시간이 2013년도로 가장 최근이다.

미국의 지방자치단체 부채와 파산신청 추이에 대한 논의를 정리해 보면, 첫째 미국정부의 재정위기는 주로 전쟁과 경기침체 등 외적요인에 의해 초래되어 왔다. 둘째, 재정위기에 대한 사후적 관리제도인 연방파산법은 대공황(the great depression)이라는 외생적 재정위기 상황에서 이미 파산위기에 처한 지방정부를 사후적으로 구제하기 위한 과정에서 필연적으로 도입되었다. 셋째, 1980년대 이후 지방정부의 파산신청은 상수도, 하수도, 공영주택 등과 같은 특별 자치구에서 주로 발생하는 것으로 나타났는데 이는 우리나라의 지방자치단체의 재정위기가 주로 예산 외 사업인 지방공기업의 보증채무 및 우발채무 등과 관련된다는 점에서 유사하다.

### 3. 미국 지방정부의 재정위기관리제도

미국의 주 정부는 지방정부의 재정 상황을 감독하기 위한 재정위기관리제도를 운영하고 있지만, 그 운영 방식은 각기 상이하며 재정 위기가 발생하였다고 판단되었을 경우라도 그 개입의 정도도 주 정부마다 다르다(Kloha 외, 2005b). 따라서 미국 지방정부가 재정위기에 직면하였을 경우 재정위기관리제도는 주 정부의 개입여부에 따라 아래 <그림 1>의 흐름도와 같이 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 그림 왼편의 재정위기관리제도는 주 정부의 역할과 개입이 상당히 체계적으로 제도화되어 있다. 주 정부가 지방정부의 재정위기상황을 지속적인 재정감독시스템 및 사전경보시스템을 통해서 미리 예측하고 재정위기상황이 도래하지 않도록 방지하는 사전적 예방과 그럼에도 불구하고 발생한 재정위기상황에 대한 사후적 처방까지 제도화되어 있다. 그림 오른편은 주 정부가 지방정부의 재정위기상황을 인지하였더라도 주정부 차원에서 재정위기상황을 완화하거나 해소하기 위해 개입하지 않고 지방정부의 자구노력(Inhouse Solution)에 의해 해결하도록 하는 것에 초점을 두고 있다.

<그림 1> 미국 지방정부 재정위기상황에서 주정부의 역할 흐름도



Source: Beth Walter Honadle. 2014.

미국 지방정부의 재정위기에 관련하여 주정부의 역할이 강조되는 그림 원편의 경우, 주정부의 조치들은 예측, 방지, 완화, 재발방지 등 사전 및 사후 조치들이 상당히 구조화되어 있다. 좀 더 자세히 설명하면, 재정위기의 예측(predict)을 위해서는 회계검사, 감시시스템, 보고, 설문조사, 지역 워크샵, 재무분석 등이 지속적으로 이루어지고 있다. 재정위기의 방지(vert)를 위해서는 기술적 지원, 조언, 제안, 직접적인 재정지원, 경고 및 세출삭감까지 강도에 있어서도 다양하다. 재정위기의 완화(mitigate)를 위해서는 기술적, 관리적, 재정적 지원부터 파산보호 신청까지를 포함하고 있다. 재정위기의 재발방지(prevent recurrence)를 위해서는 감시, 훈련을 비롯하여 법률안 제정 등의 조치들이 있다. 아래 <표 1>에서는 미국 지방정부 재정위기에 관련된 주정부의 조치들을 네 가지로 구분하여 정리하고 있다.



〈표 1〉 지방정부 재정위기에 관련된 주 정부의 조치들

사전적 예방(ex ante system)		사후적 처방(ex post system)	
예측 (predict)	방지 (avert)	완화 (mitigate)	재발 방지 (prevent recurrence)
<ul style="list-style-type: none"> <li>회계검사</li> <li>감독 시스템</li> <li>보고</li> <li>설문조사</li> <li>지역 워크샵</li> <li>재무 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술적 지원</li> <li>조언</li> <li>제안</li> <li>재무관리 전문가 임명</li> <li>지방정부보다 먼저 인지</li> <li>재정 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금 지원</li> <li>- 재무관리 지원</li> <li>- 대출</li> </ul> </li> <li>공문, 경고</li> <li>설득</li> <li>예산 연출의 변화</li> <li>매도자, 채권자 다변화</li> <li>고용감축, 세출삭감, 세금인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술적, 관리적 지원</li> <li>대출, 기금, 보조금</li> <li>예산 승인 및 감시</li> <li>감독, 통제 위원회 설치</li> <li>제안</li> <li>긴급구제</li> <li>회생계획 작성</li> <li>심각한 사례의 경우 법원에 파산보호 신청</li> <li>새로운 세입원 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계속적인 밀착 감시</li> <li>계속적인 기술적 지원</li> <li>토의와 제안</li> <li>훈련</li> <li>균형 예산 확립</li> <li>계획의 강조</li> <li>회계감사</li> <li>법률안 제정</li> </ul>

Source: Beth Walter Honadle. 2014.

여기에서 의문점은 미국의 지방정부의 재정 상황을 감독하기 위한 제도들의 개입수준이 다르게 운영된다면 이러한 상이한 재정위기관리제도의 운영방식이 지방정부가 실제로 재정 위기에 직면했을 때 어떻게 영향을 주고 있는가이다. Honadle(2014)은 재정위기관리제도를 주 정부의 사전개입이 강한 주와 약한 주 그리고 사전개입이 없는 주로 구분하여 정리하고 있다. 첫째, 주정부의 사전개입이 강한 대표적인 주는 캔터키, 뉴멕시코, 뉴저지, 노스캐롤라이나 등이다. 캔터키와 뉴멕시코는 지방정부의 재정 상태 검토를 위해 지방정부로 하여금 분기별로 임시 재정 보고서와 예산을 보고하도록 하고 있다. 캔터키는 분기별 재정보고서에 세입과 지출이 예산범위를 벗어날 경우 재정위기를 감지하기 시작한다. 뉴멕시코의 재무행정부(Department of Finance and Administration) 산하의 재정관리국(FMB: Financial Management Bureau)은 33개 카운티와 104개 도시를 포함한 568개 지방정부의 예산을 분기별로 심의하여 재정적 어려움이 있는지를 파악한다. 뉴저지는 재무 보고서 내의 적자 항목만을 참고하여 재정 상태를 검토한다. 뉴저지는 시민부(Department of Community Affairs) 산하의 부서인 지방행정국(DLGS : Division of Local Government Service)은 566개 도시와 21개 카운티의 재정을 감시·감독한다. 1990년대 인력감축 이전까지 지방행정국(DLGS)은 매년 지방정부의 예산을 검토했지만, 1990년

대 이후 매 3년마다 지방정부의 예산을 심의한다. 심의가 없는 2년간은 지방정부가 스스로가 재정 상태를 심의하고 있는데, 자체 심의의 질을 높이기 위해 지방행정국(DLGS)이 제시하는 10가지 성과기준을 따라야 하며 회계감사관에 의해 지적된 사항을 중심으로 심의한다. 대공황 시절 심각한 지방정부 채무 불이행 상황을 경험한 노스캐롤라이나는 주 재무부(State Treasurer's Office) 산하 부서로 지방정부위원회(Local Government Commission)를 설치하여 지방정부의 재정 상황을 감시하고 있다. 노스캐롤라이나는 지방정부의 일반지방채 발행을 허용하는 유일한 주이고 지방정부는 사기업과 지방채의 발행과 판매에 대해 협상을 할 수 있는 권한을 가진다. 지방정부위원회(LGC)는 이러한 지방채 발행과정에 개입할 수 있으며, 지방채 가치의 하락이 우려될 경우 지방채 발행액을 통제할 수 있다. 또한 지방정부위원회(LGC)는 지방정부에 대해 표준회계 도입을 요구할 수 있으며 지방정부가 고용한 회계감사관의 채용을 최종 승인할 권한을 가지며 회계감사관의 주 기준에 맞는 재정 보고서를 작성했는지 여부를 확인할 권한 또한 가진다.

둘째, 주정부의 사전개입이 약한 대표적인 주는 플로리다, 오하이오, 펜실베이니아 등이다. 플로리다는 주 정부가 직접 지방정부의 재무보고서를 검토하지 않지만 별도의 회계감사관을 고용하여 매년 지방정부의 재무보고서를 검토한다. 회계감사관은 주 정부에서 제시하고 있는 지표를 사용하거나 별도의 평가 지표를 선택하여 사용할 수 있는데 재정 위기상황에 대한 판단을 위해 5가지 측도와 재정 위기를 예측하기 위한 14개의 지표를 가지고 있고 이를 이용하여 지방정부의 재정 위기를 예측하고 판단한다. 연간 재무 보고서 검토 후 회계감사관은 지방정부에 결과를 서면 통보한다. 여기에는 사용한 평가 방법과 재정 상황 개선을 위한 제안들이 포함되어 있다. 주 정부의 감사관(AGO: Auditor General Office)은 회계감사관의 평가 결과를 확인하는 절차를 갖게 되는데, 확인 결과 회계감사관이 발견하지 못한 지방정부의 재정 위기가 발견되면 주 정부는 회계감사관에게 이에 대한 설명을 요구할 수 있다. 하이오의 경우 주 정부의 감사관(AOS: Auditor of State)을 통해 지방정부의 재정 상황을 감시·감독한다. 클리블랜드 시 재정 위기 사례에서 얻은 교훈으로 주 정부는 1979년 지방정부 재정위기에 관한 법률을 제정하였다. 주 정부의 감사관(AOS)은 지방 정부 재무 보고서를 바탕으로 지방정부의 재정 상태를 검토한다. 지방정부의 재정 위기는 재정조기경보(fiscal watch), 재정압박(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency)의 세 가지 범주로 구분되어지고 있다. 펜실베이니아는 1987년 제정된 지방정부 재정 회생법(Municipal Financial Recovery Act)에 의해 재정 위기에 처한 지방정부에 기술지원, 자금대출, 특별세 부과 등을 할 수 있다. 지방정부 재정상태에 대한 감독임무는 경제개발부(DCED: Department of Community and Economic Development)에 의해 수행되어지며, 지방정부에 대해 11개 항목으로 구성된 재정상황에 대한 보고서 제출을 요구할 수 있다. 펜실베이니아의 지방정부가

재정위기에 직면할 경우 지방정부 스스로, 10,000달러 이상의 지방채를 보유한 채권자, 지방정부 의회의 과반수 찬성투표, 유권자 10%이상의 찬성투표, 연금 수혜자의 10% 이상의 찬성투표 등에 의해 재정위기를 주 정부에 공식 요청하고 선언할 수 있다.

셋째, 주정부의 사전개입이 없는 주는 메릴랜드와 뉴햄프셔 등이다. 메릴랜드는 2명의 회계사로 구성된 Maryland General Assembly 산하의 감사부서(MOLA: Maryland Office of Legislative Audits)가 각 지방정부의 연간 재무보고서를 검토한다. 지방정부의 지방채 운영상황을 검토하여 재정 위기 증후가 있는지를 확인하며 비정상적인 재정 상황이 있는지도 확인한다. 뉴햄프셔 지방정부는 별도의 회계감사관을 두지 않기 때문에 재무 보고서(Financial Report) 제출을 의무화하지 않고 있다. 따라서 주 정부는 재무부(Department of Revenue) 산하의 지방정부국(MSD: Municipal Services Department)에서 직접 지방정부의 예산을 검토한다. 다만, 지방정부국(MSD)은 9개의 타운을 제외한 거의 모든 타운들이 타운미팅(town meeting)을 통한 시민참여예산과정을 통한 예산검토를 의무화하고 있다.

이와 같이 미국은 지방정부에 대한 사전개입권한이 강한 주와 약한 주, 그리고 사전개입권한이 없는 주로 구분해 볼 수 있고 사전개입권한의 강도가 높을수록 주 정부의 지원책도 사전경고, 위기해소, 감시유지 등 사전적 예방부터 사후적 처방까지 상당히 체계화되어 있음을 알 수 있다. 실제로 사전개입권한이 강한 뉴멕시코의 경우 3개의 카운티(Taos·Grant·Valencia County)가 재정위기에 직면했을 때 사전경고, 기술지원, 지방채발행 임시허용 등의 카운티를 위한 주 정부의 지원과 재정위기해소 이후에도 감시·감독유지 등으로 재정위기가 발생한 사후의 처방과 재발방지 등이 다각적으로 이루어졌다. 또한 뉴저지의 경우에도 2개의 도시(City of East Orange·Midway)가 재정위기에 직면했을 때 지방정부를 위한 재정위기관리프로그램을 작동하여 재정관리위원회를 구성하고 주 정부에서 재정관리관을 파견하여 재정회생을 지원했다.

### Ⅲ. 조사설계

#### 1. 분석대상

미국 지방정부의 재정파산은 연방파산법 제9장에서 규정하고 있듯이 지방정부 스스로 채무상환의 능력이 없을 경우 지불불능을 선언하고 연방법원의 승인으로 파산절차를 통해 구제되거나 정리되는 것을 의미한다. 미국의 지방정부에 대한 연방차원의 파산제는 1934년에 처음

도입된 이래로 70여 년 간의 기간에 비해 주정부의 파산보호 신청 사례가 그리 많지 않고, 11개 특정 주정부에서만 지방자치단체가 파산보호 신청을 하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 연방 파산법(Chapter 9)의 규정에 의해 주법(State law)에서 연방파산법(Chapter 9)을 인정하고 있을 때에만 지방자치단체가 파산보호 신청을 할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다.

<표 2>는 주법에서 연방파산법을 인정되는 주들과 그렇지 않은 주들을 구분하여 보여주고 있는데 12개 주정부는 지방자치단체가 파산신청을 할 수 있는 일괄 조항(Blanket Authorization)을 두고 있고, 16개 주는 특정 조건에서 파산법 적용이 가능하고, 22개 주는 파산법 적용에 관련된 어떠한 조항도 두고 있지 않다. 특정 조건이 충족될 때에만 지방자치단체가 파산보호를 신청할 수 있다고 규정하고 있는 주들에서는 지방자치단체의 재무상태 평가나 주지사의 승인 등을 그 조건으로 제시하고 있다. 특히, 일리노이, 콜로라도, 오레건 등에서는 특정 유형의 지방자치단체만이 파산신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 조지아 주는 주법(GA Code 36-80-5)에서 명시적으로 파산법 적용을 금지하고 있다.

<표 2> 연방파산법에 관한 주별 규정

파산법 인정	파산법 조건부 인정	파산법 조항 없음	파산법 불인정
Arizona	Connecticut	Alaska	Georgia
Arkansas	Idaho	Delaware	
California	Illinois	Hawaii	
Colorado	Iowa	Indiana	
Florida	Kentucky	Kansas	
Minnesota	Louisiana	Maine	
Missouri	Michigan	Maryland	
Nebraska	Montana	Massachusetts	
Oklahoma	Nevada	Mississippi	
South Carolina	New Jersey	New Hampshire	
Texas	New York	New Mexico	
	North Carolina	North Dakota	
	Ohio	Rhode Island	
	Oregon	South Dakota	
	Pennsylvania	Tennessee	
	Washington	Utah	
		Vermont	
		Virginia	
		West Virginia	
		Wisconsin	
		Wyoming	

Source: State policy classifications obtained from Primer on Municipal Debt Adjustment, Chapman and Cutler LLP. Number of Governments measured in 2012 Census of Governments

따라서 본 연구에서는 이와 같은 맥락에서 연방파산법에 의한 파산을 신청했던 지방정부들이 분석의 범위에 포함된다. 구체적으로 본 연구의 분석대상은 미국 지방정부 파산의 원인을 다룬 26개의 보고서이다. 이 26개 보고서에는 연방파산법인 chapter 9의 적용을 받았거나 거의 받을 뻔 했던 연방파산법에 의한 파산을 신청했던 카운티, 타운, 시티(counties, towns, cities)의 재정위기원인을 기술적으로 설명하고 있고 병원, 하수, 쓰레기매립 등을 다루는 특별구(hospitals, sewers, landfills, etc.)는 포함되어 있지 않다.

## 2. 분석방법

본 연구에서는 미국 지방정부 파산의 원인을 다룬 26개의 보고서의 내용을 분석하기 위해 언어 네트워크(Network Text Analysis) 분석방법을 활용하였다. 이는 사회네트워크 관점에서 메시지의 내용을 구성하고 있는 핵심 단어들 사이의 의미론적 관계를 통하여 기존의 분석방법에서는 파악할 수 없었던 현상을 이해하고 해석하려는 시도이다(박한우·Leydesdorff, 2004; Danowski, 1993). 따라서 본 연구에서도 언어 네트워크 분석을 통해 미국 지방정부의 재정위기원인들 간의 의미론적 연관성을 통해 새로운 현상에 대한 이해를 시도해 보고자 한다. 본 연구에서는 텍스트 네트워크 분석 소프트웨어 AutoMap 3.0.10과 메타네트워크 분석도구인 ORA 2.3.6을 사용하였다. Automap과 ORA는 카네기멜론(Carnegie Mellon University)의 CASOS(Center for Computational Analysis of Social and Organizational Systems)에서 개발되었고 텍스트와 네트워크 분석을 위한 데이터의 수집과 분석 및 도식화와 시뮬레이션 등이 통합된 분석도구이다(Carley et al., 2010; Borgatti et al., 2002).

언어 네트워크분석은 UCINET을 활용하여 연결 중심성(degree centrality)과 매개 중심성(betweenness centrality)과 같은 분석방법을 통해 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적 관계, 사회적 유대·연결 관계 네트워크 등을 파악한다(Newman, 2010; Wasserman & Faust, 1994). 첫째, 연결 중심성(degree centrality)은 쟁점이나 행위자가 많은 연결 관계를 가지면 가질수록 중심성이 높게 나타나고 가장 핵심적인 행위자 혹은 쟁점이 중앙에 위치하는 정도를 의미하는 것으로 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도가 높을수록 중심성은 높아진다. 본 연구에서 연결 중심성은 양적인 측면에서 가장 많은 영향을 미친 핵심 쟁점 및 행위자를 파악하는데 중요한 근거 자료가 된다. 둘째, 매개 중심성(betweenness centrality)은 네트워크에서 두 행위자를 연결하는 가장 짧은 거리에 위치하여 다른 행위자들을 잠재적으로 통제할 수 있는 위치를 나타내는 매개자를 파악하게 해 준다. 연결 중심성과 매개 중심성이 함께 높을 수 있으나 반드시 일치하는 것은

아니기 때문에 중개자 혹은 매개자로서 문지기 활동을 하는 쟁점이나 행위자가 전체 네트워크에 영향을 줄 수 있다는 점에서 이를 파악하는 것이 중요하다. 또한 NetDraw를 이용하여 공출현 매트릭스의 관계망(sociogram)을 도식화(mapping)하여 보여주고자 한다<sup>5)</sup>.

#### IV. 분석결과

미국 지방정부 파산의 원인을 다룬 26개의 보고서에 대한 언어 네트워크 분석결과는 파산의 주요원인 간 2모드 네트워크의 연결 중심성의 순위와 도식을 통해 보여주고자 한다. 2모드 네트워크는 멤버십 네트워크(affiliation network)라고도 불리곤 하는데 가령, a와 b가 A조직에 함께 속하면 서로 관련되어있다고 보는 것을 전제로 한다. 따라서 미국 지방정부의 파산의 원인을 다룬 보고서에서 2모드 네트워크는 각각 보고서에서 똑같이 출현한 파산의 주요원인들은 서로 의미론적 관계로 연결되어 있다는 전제하에 구축된 언어 네트워크이다. 본 연구에서는 미국 지방정부 파산을 발생하게 한 재정위기의 원인들 간의 연결 중심성과 매개 중심성을 활용하여 조정자 혹은 매개자 역할을 하는 파산원인을 파악한다. 연결 중심성은 하나의 쟁점이 다른 쟁점과 연결된 정도를 나타내며 중심성이 높을수록 다른 쟁점을 조정하는 역할도 강해진다(Borgatti et al. 2002).

아래의 <표 3>는 미국 26개 지방정부 파산의 주요 원인 45개 중에서 연결 중심성이 높은 순서로 20위까지 정리되어 있다<sup>6)</sup>. 파산원인의 연결 중심성 분석결과에 따르면 미국 지방정부의 파산에 있어서 Employee, Tax Revenues, Salary & Benefits, Bond, Lawsuit 등의 순으로 가장 많은 영향을 준 원인으로 나타났다. 좀 더 자세히 설명하면 지방정부의 재정이 열악해져 공무원 임금 및 연금 등을 지급할 수 없는 상황이 발생하고 지방채발행이 한

5) 이는 출현빈도가 가장 높은 단어들과 이와 관련된 단어들을 중심에 놓고 다른 교점들은 모서리 길이에 비례하여 늘어난 길이로 반복적으로 재배치하는 알고리즘을 가지고 있다(박한우 & Leydesdorff, 2004; Borgatti, Everett & Freeman, 2002).

6) 보고서에 포함된 26개 미국 지방정부는 New York(New York), Greene County(Alabama), Westlake(Texas), Cleveland(Ohio), Lipscomb(Alabama), Millport(Alabama), Orange County(California), Hamtramuk(Michigan), Boise County(Idaho), Desert Hot Springs(California), LosOsos(California), Westfall (Pennsylvania), CentrallFalls(RhodeIsland), Harrisburg(Pennsylvania), Detroit(Michigan), Prichard(Alabama), Washington Park(Illinois), Bridgeport(Connecticut), Vallejo(California), Gould(Arkansas), Jefferson County(Alabama), San Bernardino(California), North Courtland(Alabama), NorthCourtland(Alabama), Moffett(Oklahoma), Stockton(California), Mammoth Lakes(California) 이다.

도에 도달하게 되고 이러한 상황에서 공무원이나 연금 수혜자들이 소송이 제기되면 지방정부의 파산으로 이어지는 것이다. 그 다음으로는 상·하수도나 공영주택과 관련된 지방채 및 기금여건, 인구감소, 노동조합 등이 지방정부의 파산에 주요 원인으로 나타났다.

우리나라의 재정위기는 미국 지방정부처럼 공무원이나 연금 수혜자가 인건비나 연금과 관련된 소송을 제기하여 지방자치단체가 재정파탄 지경에 이르는 심각한 상황이 발생하는 사례는 없지만 최근 지방자치단체의 우발채무 항목에서 채무부담행위나 보증채무부담행위와 함께 소송가액이 주요 항목으로 등장하고 있고 연금과 관련하여서도 논란이 증폭되고 있어 이에 대한 대책이 시급한 시점이라고 보여 진다<sup>7)</sup>.

<표 3> 파산원인 간 연결 중심성

순위	파산원인	연결 중심성	순위	파산원인	연결 중심성
1	Employee	0.538	10	Sales Tax	0.231
2	Tax Revenues	0.500	10	Bankruptcy Judge	0.231
3	Salary & Benefits(Employee)	0.462	13	Federal	0.192
3	Bond	0.462	13	State Governor	0.192
5	Lawsuit	0.346	13	Businesses	0.192
6	Creditors	0.308	16	Population	0.154
6	Citizen	0.308	16	Housing	0.154
8	Water & Sewer	0.269	16	Developer	0.154
8	Property Owner	0.269	16	Union	0.154
10	Fund	0.231	20	Local Bank	0.115

파산의 주요원인을 보여주는 2모드 네트워크를 아래의 <그림 2>처럼 파산을 신청한 각각의 지방정부와 파산원인들 간의 연결망(sociogram)을 도식화할 수 있다. 1980년 이후 파산을 신청한 미국 26개 각각의 지방정부는 파산의 주요 원인과 각각 연결되어 있고 연결 중심성이 높을수록 중심에 위치한다<sup>8)</sup>.

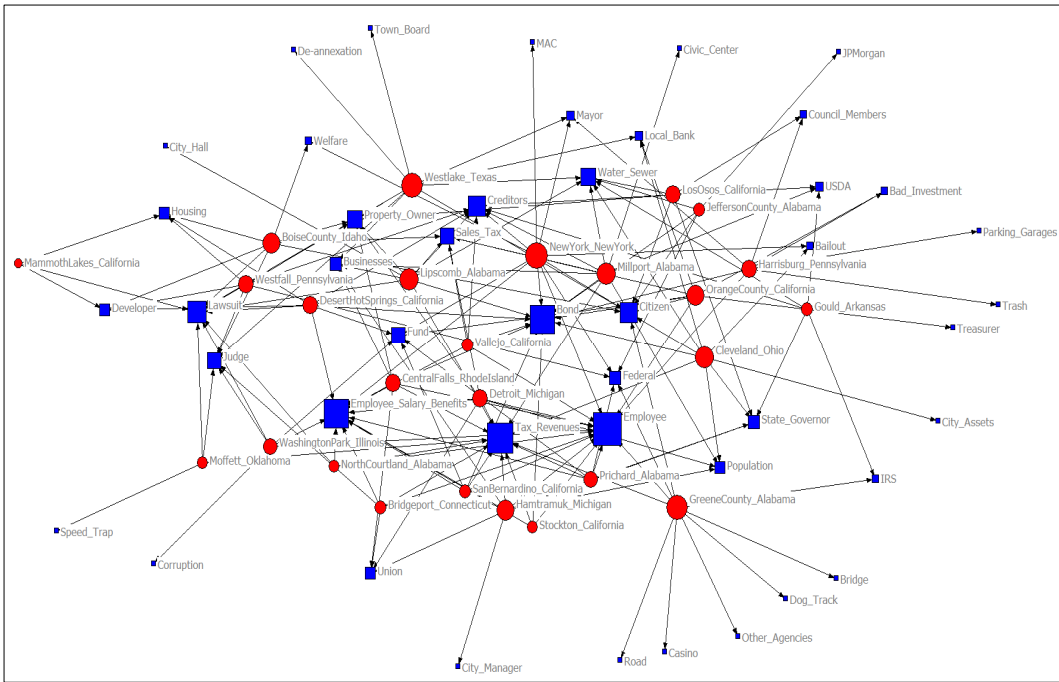
2모드 네트워크의 도식화는 숫자로는 파악할 수 없는 여러 가지 통찰이 가능해진다. 가령, 그림에서 왼쪽 상단을 보면, Boise county (Idaho)와 Westfall city(Pennsylvania)는

7) 2012년 계류 중 소송가액 서울특별시 1,455조, 부산광역시 소송가액 237조, 인천광역시 582조, 대구광역시 79조, 대전광역시 3조 등으로 재무보고서에 보고되고 있다.

8) 동그라미는 파산의 주요 원인을 나타내고 네모는 지방정부를 나타낸다. 각 지방정부의 이름이 네모 옆에 위치하고 있다. 동그라미와 네모의 사이즈가 클수록 연결 중심성이 높다는 것을 의미한다.

서로 인접해 있는데 이는 복지, 주택, 소송 등으로 인한 두 지방정부의 파산원인이 유사하기 때문이다. 또한 오른쪽 하단을 보면 Greene County(Alabama)는 Bridge, Dog Track, Casino, Road 등 주로 도시개발에 주력하여 지출이 크게 증가한데 비해 세입이 줄어 재정 위기가 발생했음을 보여주고 있다. 도시화는 <표 3>에서처럼 연결 중심성의 순위가 정렬되어 있지 않더라도 이미지의 모양과 사이즈 및 위치에 따라 어떤 파산원인이 중요한 역할을 하고 있는지 직관적으로 파악할 수 있게 해준다.

<그림 2> 파산원인 간 연결 중심성 (1980-2013)



Automap은 보고서에 포함되어 있는 불필요한 단어나 부호 등을 제거하거나 동의어를 인식하는 기능 등이 있어 가장 빈번하게 출현하는 키워드를 분석할 수 있으며 키워드 간 공출현 매트릭스를 구축하여 언어 네트워크분석을 가능하게 해 준다. 동의어리스트(thesaurus list)는 가령 하수도(sewer), 도로(road), 공원(park) 확충 등을 사회기반시설(Public Infrastructure) 확충으로 동의어리스트를 입력하면 자동으로 동의어리스트에 포함된 항목들은 모두 사회기반시설(Public Infrastructure) 확충으로 출현빈도가 계산된다. 이러한 Automap의 기능을 활용하여 45개 파산원인을 <표 4>에서처럼 7개 항목으로 재분류한 후



연결 중심성과 매개 중심성을 분석하여 중심성이 높은 순서대로 재정리해 보았다.

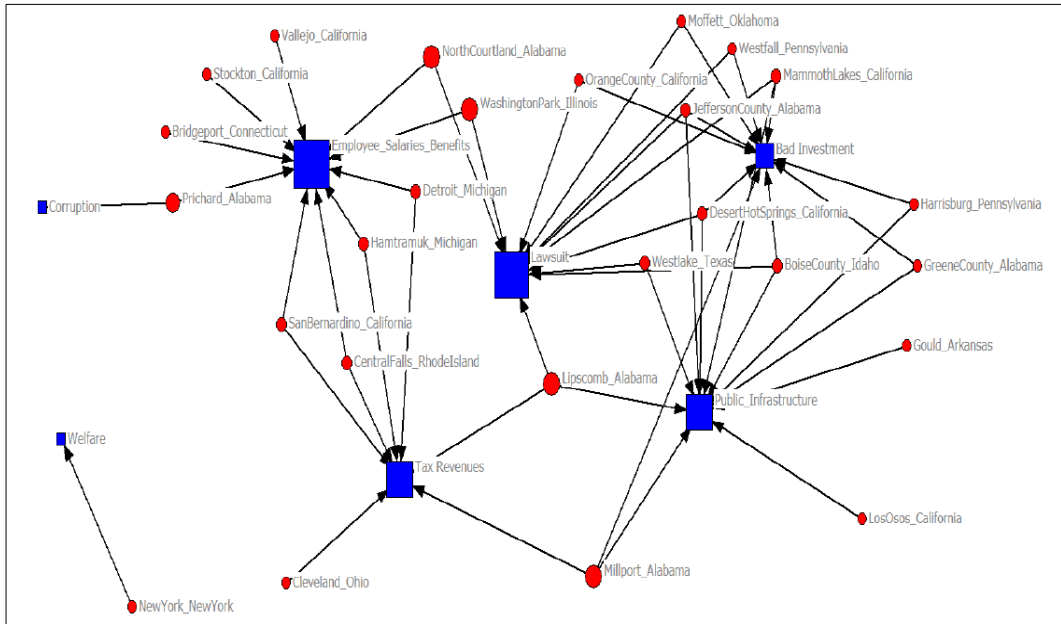
분석결과는 미국 지방정부의 파산원인을 좀 더 명료하게 보여준다. 파산의 근본적인 원인은 주민편의시설 및 사회기반시설 등의 재정수입을 고려하지 않은 지나친 지출에 있겠으나 그로인한 공무원 인건비 및 연금의 지급곤란, 소송제기 등이 다른 원인들과의 매개역할을 함으로써 지방정부의 재정파탄 상황으로까지 이어진 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 일반적인 통계분석이나 사례분석 등을 통해서는 파악할 수 없는 언어 네트워크분석의 효용성이라고 볼 수 있다. 미국 지방정부의 재정위기의 가장 큰 원인은 지방정부의 재정수입을 고려하지 않은 무리한 재정운영이었지만 소송제기 등이 매개원인으로 동시에 복합적으로 작용하면서 파산에 이르게 되었고 언어 네트워크 분석결과는 이를 가장 효과적으로 파악할 수 있도록 집수화와 도식화가 가능하다.

<표 4> 파산원인 간 연결·매개 중심성

순위	파산원인	연결 중심성	순위	파산원인	매개 중심성
1	Public Infrastructure	0.423	1	Salary & Benefits(Employee)	0.336
2	Lawsuit	0.423	2	Lawsuit	0.320
3	Salary & Benefits(Employee)	0.385	3	Public Infrastructure	0.220
4	Bad Investment	0.385	4	Tax Revenues	0.220
5	Tax Revenues	0.269	5	Bad Investment	0.114
6	Welfare	0.038	6	Welfare	0.000
7	Corruption	0.038	7	Corruption	0.000

앞에서 설명한 방식으로 파산원인들을 몇 개의 동의어로 범주화시킨 후 2모드 네트워크를 아래의 <그림 3>처럼 파산을 신청한 각각의 지방정부와 범주화된 원인들의 연결망(sociogram)으로 도식화를 실행하면 매개 중심성이 Salary & Benefits와 Lawsuit 순으로 높게 나타난다. 이는 Salary & Benefits와 Lawsuit이 미국 지방정부의 파산원인의 매개자 역할을 하고 있음을 가시적으로 보여준다. 왼쪽 하단의 뉴욕 시의 경우는 복지정책이 파산의 원인이 되고 있음을 보여준다.

<그림 3> 파산원인 간 매개 중심성 (1980-2013)



이상의 언어 네트워크 분석결과에 근거하여 미국 지방정부 파산의 원인은 크게 복지, 연금, 사회기반시설, 주민편의시설 등 세출측면과 인구감소 및 경기변동으로 인한 세입감소 측면으로 나누어 볼 수 있고 특히 이러한 원인들이 발생한 시점에 공무원이나 연금수혜자 혹은 주민에 의해 소송이 제기되면 이들 원인들이 복합적으로 작용하여 결국 지방정부의 파산으로 이어지는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.

## V. 결론

본 연구에서는 1980년대 이후 미국 지방정부의 재정위기원인을 언어 네트워크 분석을 활용하여 파산원인들 간의 관계에 대한 새로운 이해와 해석을 시도해 보았다. 본 연구의 대상은 미국 지방정부 파산의 원인을 다룬 26개의 보고서이고 언어 네트워크 분석을 통해 파산의 주요원인 간 의미론적 연관관계를 파악하고 해석하는 데 중점을 두었다. 분석결과에 의하면 미국 지방정부의 재정위기는 주민편의시설 및 사회기반시설 등의 세입을 고려하지 않은 지나친 재정지출이 가장 큰 원인인 것으로 나타났고 이와 함께 공무원 및 연금 수혜자들의

인건비 및 연금의 지급곤란에 대한 소송제기 등이 매개적 원인으로 동시에 복합적으로 작용하면서 지방정부의 재정파탄 상황으로까지 이어진 것으로 분석되었다.

미국 100여 년 간(1900-2013)의 지방정부의 재정위기를 통시적 맥락에서 살펴보면 지방정부의 불건전한 재정운영에 의한 내생적 측면과 인구감소 및 경기변동과 같은 외생적 충격이 복합적으로 작용하여 발생하여 왔다. 뉴욕시의 경우에는 복지사업으로 인한 과도한 지출이 재정파탄에 이르게 되었는데 우리나라도 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 지방비 부담이 지속적으로 증가하고 있고 지방의 사회복지지출이 지방예산의 약 25%를 차지하고 있어 정책적으로 시사하는 바가 크다. 최근에는 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장 및 영유아보육, 국고보조율 인하, 사회복지인력충원 등으로 인한 지방비 부담이 향후 10년간 평균 2.5조씩 증가할 것으로 예상되어 지방자치단체의 재정압박요인으로 작용할 것이기 때문에 이에 대한 대책이 시급하다.

미국정부의 재정위기에 대한 대책을 살펴보면 재정위기의 사후적 관리제도인 연방파산법은 전쟁, 경기변동, 대공황이라는 외생적 충격에 의한 재정위기 상황에서 이미 파산위기에 처한 지방정부를 사후적으로 구제하기 위한 과정에서 필연적으로 적용되기 시작했다. 1980년대 이후 지방정부의 파산신청사례들은 주로 상수도, 하수도, 공영주택 등과 같은 특별 자치구에서 발생하는 것으로 나타났는데 이는 우리나라의 지방자치단체의 재정위기가 주로 예산 외 사업으로 인한 지방공기업의 보증채무 및 소송제기 등과 관련된다는 점에서 유사점을 발견할 수 있다. 이러한 역사적 맥락 하에서, 미국 지방정부의 재정위기상황을 관리하기 위해 도입·운영되었던 제도들을 사전적 예방과 사후적 처방으로 구분하여 정리해 보았는데 이는 우리나라에서도 지방자치단체의 건전한 재정운영을 위해서는 사전적으로 감독하는 제도 뿐만 아니라 불건전한 재정운영과 외생적 충격이 결합하여 발생하는 긴급한 위기상황을 사후적으로 구제할 제도를 도입하는 것이 필요하기 때문이다.

우리나라의 재정위기는 미국 지방정부와 여러 가지 재정여건과 상황이 다르지만, 실제로 2012년 지방자치단체 총부채는 26조 7천억 원이지만 지방공기업 부채는 72조5천억 원으로 3배 수준이고 특히 도시개발공사의 부채는 43조5천억 원으로 전체 지방공기업 부채의 60%를 차지하고 있다. 현재 국제기준에 따라 예산 외(off-budget) 사업인 지방공기업을 지방자치단체의 부채 범위에서 제외하고 있으나, 예산 외 사업부채도 지방자치단체가 인수할 가능성이 있으므로 지방자치단체가 관리하는 부채의 범위에 포함시켜야 한다고 보는 입장이 대다수이다(정재진·라휘문, 2013). 또한 우리나라의 재무회계 운영규정에 의하면 소송사건 판결결과 자치단체가 금전적 의무를 부담하게 되는 경우 소송사건금액을 우발부채로 처리하도록 하고 있는데 이와 같은 지방자치단체의 소송금액이 매년 급격히 늘고 있다. 이러한 우리나라의 상황을 고려하고 미국사례들을 비추어 볼 때 사후적 처방을 위한 제도 도입이 필요한 것으로 보인다.

## 【참고문헌】

- 김재훈. (2013). 지방자치단체의 파산제도 도입가능성 검토에 관한 연구, 지방재정위기극복을 위한 개선방안. 한국지방재정학회 한국조세연구원 공동 정책 세미나 발표자료: 45-88.
- 김종민. (2006). 지방자치단체의 재정위기 진단에 관한 연구. 『세무회계연구』.
- 김종순. (2001). 『지방재정론』. 서울:박영사.
- 김현아·김지영. (2013). 지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로. 한국조세재정연구원. 2013.
- 박한우 & Leydesdorff. (2004). 한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. Journal of the Korean Data Analysis Society, 6(5): 1377-1388.
- 서정섭·이희재·신두섭·배정아. (2014). 『재정위기관리제도 개선방안』. 한국지방행정연구원.
- 서정섭. (2010). 우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점. 『지방재정』, 제27권 제5호.
- 서정섭. (2001). 미국지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 『한국지방재정논집』, 6(1): 223-244.
- 이상경. (2012). 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고: 미국 지방정부파산법의 시사점. 『공법학 연구』, 13(3): 155-175.
- 윤석완. (2009). 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향. 『한국지방재정논집』, 제14권 제3호.
- 정성호·정창훈. (2013a). 지방자치단체의 정부 간 이전수익이 부채에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 제47권 제2호.
- 정성호·정창훈. (2013b). 지방자치단체의 재정위기, 과제와 해법. 『한국행정학회 하계학술대회』.
- 정성호·정창훈. (2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. 『지방행정연구』, 제25권 제2호.
- 정성호·정창훈·박정수. (2012). 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 복식부기회계정보를 중심으로. 『행정논총』, 제50권 제2호.
- 정성호. (2013). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시, 도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업 (BTO, BTL)간 관계. 『한국지방재정논집』, 제18권 제1호.
- 정성호. (2012a). 지방자치단체의 재정수익이 부채에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국지방재정논집』, 제17권 제2호.
- 정재진·라휘문. (2013). 지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고. 『지방행정연구』, 27(2): 131-160.
- 조태제. (2006). 지방자치단체의 파산제도. 한국법제연구원 현안분석.
- 하능식·임상수. (2014). OECD 주요국의 조세체계 비교분석. 한국지방세연구원.

- 허명순. (2011). 지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 제16권 제1호.
- 허명순. (2003). 지방정부의 부채수준 결정요인에 관한 연구. 『서울도시연구』, 제4권 제2호.
- Aronson, J. Richard, and A.E. King. (1978). Is There a Fiscal Crisis Outside of New York? *National Tax Journal*. 31(2): 153-163.
- Bahl, Roy & William Duncombe. (1992). Change and fiscal planning: The origins of the fiscal crisis in New York State, *Public Administration Review*. 52(6): 547-558.
- Balaguer-Coll, M. & Prior, D. & Tortosa-Ausina, E. (2013). "On the determinants of local government debt: Does one size fit all?" Working paper. Bahl, Roy & William Duncombe. (1992). Change and fiscal planning: The origins of the fiscal crisis in New York State, *Public Administration Review*. 52(6): 547-558.
- Balaguer-Coll, M. & Prior, D. & Tortosa-Ausina, E. (2013). "On the determinants of local government debt: Does one size fit all?" Working paper.
- Borgatti, S. P., Everett, M.G. & Freeman, L.C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Burns, Nancy. (1994). *The Formation of American Local Governments*. New York: Oxford. Oxford University Press.
- Carley, Kathleen M, Dave Columbus, Mike Bigrigg, and Frank Kunkel. (2010). *AutoMap User's Guide*. Center for the Computational Analysis of Social and Organization Systems CASOS technical report.
- Caunto, O. & Liu, L. (2013). "Sub-national debt, insolvency, and market development", *Economic Premise*. World Bank.
- Danowski. (1993). *Network Analysis of Message Content in: G. Barnett and W. Richards(editora)*. Progress in Communication Science. Norwood, N.J.: Ablex.
- Groves, Sanford M., and Maureen G. Valente. 1994. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Honadle, Beth Walter. (2003). The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of National Survey. *International Journal of Public Administration* 26(13): 1431-1472.
- Kloha, Philip, Carol S. Weisser and Robert Kleine. (2005b). *Developing and Testing*

- a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review* 65(3): 313-323.
- Lasswell, Harold D. (1941). The Garrison State. *The American Journal of Sociology* 46(4): 455-468.
- Melly, C. (2012). "Local government indebtedness and debt management in Switzerland", *Focus on Local Government*.
- Newman, N.E.J. (2010). *Networks: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Ribeiro, N. & Jorge, S. (2013). "Debt limits in local government: Theoretical analysis and empirical evidenc in Portuguese municipalities", Working paper.
- Steven Maquire. (2011). *State and Local Government Debt: An Analysis*. Cornell University ILR School.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zheng, F. & Ye, F. (2013). "Early warning model of local governments' debt risk in China based on the financial perspective", *Business and Management Research*, 2(4): 129-135.

---

**배 정 아:** Florida State University에서 2012년에 「Green Governance Innovation: The Institutional Political Market for Energy Sustainable Communities」 논문으로 행정학 박사학위를 취득한 후 한국지방행정연구원에서 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지속가능한 개발 및 환경정책, 그리고 정책 네트워크 등이고 다수의 논문을 *Urban Studies*, *Public Administration Review*, *American Review of Public Administration*, *Urban Affairs Review*, *State and Local Government Review* 등에 게재하였다(jb07e@krila.re.kr).