

지방자치 Focus  
2014. 12.



# 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

## [목 차]

- I. 현행 지방재정 상황과 지방재정위기관리
- II. 긴급재정관리제도 개요
- III. 해외사례 검토
- IV. 긴급재정관리제도 도입의 필요성
- V. 긴급재정관리제도 주요 내용
- VI. 지방자치단체의 과제

**지방자치 FOCUS** 제89호(2014. 12.)

**내용문의** 한국지방행정연구원 지방재정분석센터 소장 이희재  
02-3488-7341, zodiac7897@krila.re.kr

**배포문의** 발간 담당자(02-3488-7300)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)



# 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

이희재(한국지방행정연구원 지방재정분석센터 소장)

## I. 현행 지방재정 상황과 지방재정위기관리제도

### ■ 현재 우리나라의 지방재정 상황

- 2014년 현재 우리나라 지방재정은 전체적으로 운용재원이 부족한 상황이며, 일부 지방자치단체에서는 무리한 사업 추진 등으로 인한 불건전한 재정운영의 사례가 나타나고 있음
  - 지방재정 전체적으로 보았을 때, 경기침체의 지속, 취득세 영구인하 조치 등으로 인해 세입은 증대되지 않고 있고, 사회복지비의 증가 등으로 인하여 의무적 지출은 크게 확대되고 있어 재정압박이 증가되고 있음
  - 반면 일부 지방자치단체의 경우를 살펴보면, 지방공기업을 포함한 부채가 증가하였고(안전행정부, 2013), 지방공기업의 경영 적자도 누적되고 있으며(한국지방행정연구원, 지방재정분석 2011=2013), 특수목적법인(SPC)이나 민간투자사업에 대한 지급보증도 증가하여 만약 피보증 기업이나 피보증 사업에 문제가 생겼을 때, 재정위기가 현실화 될 가능성이 높은(감사원, 2013) 지방자치단체들이 나타나고 있음
- 현 상황에서 지방재정위기의 두 가지 원인에 대한 해결 방안은 다음과 같이 요약될 수 있음
  - 지방자치단체 전체적으로 재원부족을 겪는 재정압박의 경우는 중앙·지방 간 재정시스템 개선, 예를 들면 국세의 지방세 이양과 같은 세원 이양이나 국고 보조율의 인상, 지방교부세율의 인상 등을 통해 개선될 수 있음
  - 반면 특정 지방자치단체의 불건전한 재정운영이나 예기치 못한 상황으로 인해 재정압박이 발생할 경우, 해당 지방자치단체는 심각한 재정위기에 직면할 수 있으며 이를 해결하기 위해 지방재정위기관리제도가 운영되고 있음

- 두 번째 유형의 지방재정위기에 대응하기 위한 지방재정위기관리제도로서, 우리나라에서는 2012년부터 지방재정위기 사전경보시스템이 도입되어 운영 중임. 하지만, 현행 제도로는 재정위기의 장기간 악화상황이나 외생적 충격으로 인한 급속한 재정악화에 대한 대응이 미비함. 이에 대한 사전적 대응을 위해 한국지방행정연구원(서정섭 외, 2014)에서 긴급재정관리제도의 도입이 연구되었음
- 지방재정법 제55조의 2의 근거 및 시행령 제65조의 2의 기준에 의해 재정위험 수준이 심각하다고 판단되어 재정위기단체로 지정된 후 재정건전화계획 시행 등의 자구노력에도 불구하고 재정위험 수준이 더욱 악화될 경우, 긴급재정관리단체의 지정과 함께 기존의 재정위기단체와는 다른 재정건전화계획 수립 및 이행을 통한 조속한 재정회생의 대응조치가 필요함

〈표 1-1〉 현재 우리나라의 재정위기 단체 구별

주의단체 ○	재정위기(심각)단체 ◎	긴급재정관리단체 ●	파산단체 (우리나라 X)
재정압박 (financial stress)	재정위기 (financial emergency)	채무 불이행 (default)	채무 불이행 (default)
채무과다, 세입결손 등 → 신규 사업 축소	재정압박 지속 → 기존사업 축소	· 재정위기 장기간 악화 · 주요경비 일정기간 이상 지급 불가 · 외생적 충격 (세입감소, 복지지출 급증) → 주민서비스 차질 없는 제공 및 채무상환 이행 곤란	재정기능정지 → 사법적 파산

출처: 서정섭 외 (2014) p.112 표 5-1

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

- 자치단체가 인건비, 경상운영비 등 주요경비를 일정기간 이상 지급하지 못할 정도로 재정상황이 악화되었을 경우 혹은 세입감소나 복지지출의 급증, 채무보증이나 토지리턴제 등으로 인한 외생적 충격으로 갑작스럽게 자치단체의 재정상황이 급속히 악화되었을 경우에는 해당 자치단체의 신청에 따라 긴급재정관리단체로 지정을 검토하고, 긴급재정관리단체로 지정된 경우 긴급재정계획을 수립하며 및 자금 지원을 통해 조속한 재정회생을 유도할 필요가 있음

### ■ 현재 우리나라의 재정위기 단체 구별

- 2012년 도입된 지방재정위기 사전경보시스템은 채무 과다, 세입 결손 등으로 인해 신규 사업을 축소해야 할 상황 즉, 재정압박 단계에서는 '주의' 단계로 지정하고, 재정압박 상태가 지속되어 기존 사업을 축소해야 할 재정위기 상황이 되는 경우, '심각' 단계로 구분하여 재정위기 단체를 구별해 왔음

- 미국 등 일부 국가에서만 예외적으로 인정되고 있는 지방자치단체의 파산제도는 우리나라에 아직 도입되어 있지 않음. 이유는 여러 가지가 있으나, 지방자치단체가 가지고 있는 조세 권한에 의거하여 자치단체의 파산이란 있을 수 없다는 논리상의 이유, 지방자치단체가 채무자로서 파산이라는 구제시스템의 도움을 얻는다는 것은 사인으로서의 채권자가 존재하여야 하나 대부분 국가들의 채권시스템은 지방자치단체의 채권을 사인이 아닌 국가나 중앙기관에서 구매하는 상황으로 파산시스템이 작용하기 힘들다는 역사상 혹은 맥락상의 이유, 지방자치단체가 파산하는 경우에 겪게 될 많은 부작용을 우려하여 그 이전에 중앙정부에서 개입하게 될 것이라는 실제적인 이유 등이 파산제도 도입을 반대하는 유력한 근거임
- 중앙 정부의 개입이 비교적 강한 편에 속하는 우리나라에서도 상기 이유들에 의거하여 파산제도의 도입은 시기상조라고 판단되며, 이에 재정기능정지에 이르는 채무불이행 상태가 되기

전에 중앙정부의 행정적 개입의 마지노선으로서 서정섭외(2014)에서는 (가칭) 긴급재정관리 제도의 도입을 검토하였음

- 이는 <표 1-1>에 나와 있는 재정위기의 장기간 악화, 주요경비 일정기간 이상 지급불가, 외생적 충격으로 인한 갑작스런 재정위기에 대응하기 위해서 기존의 지방재정위기 사전경보시스템의 연장선상에서 주민서비스의 차질 없는 제공 및 채무상환 이행을 위한 조치임

- 본 지방자치 포커스의 본문에서는 서정섭 외(2014)에서 수행한 연구내용에 의거하여, 긴급재정관리제도의 개요 및 해외 사례를 소개하고, 긴급재정관리제도 도입의 필요성 및 세부 내용을 검토한 후, 긴급재정관리제도의 도입에 따른 지방자치단체의 과제에 대해 모색해 보고자 함

## II. 긴급재정관리제도 개요

- 새로 도입되는 긴급재정관리제도의 개념은 다음과 같이 정리될 수 있음
  - 지방자치단체 스스로 해결할 수 없는 아주 예외적인 재정위기 상황 발생 시, 주민서비스 중단·축소 등을 예방하기 위한 재정회생 제도
  - 사법 시스템의 일부인 민간의 파산과는 근본적으로 다르며, 현행 재정위기관리제도의 연장선에서 추진되는 재정회생 제도
- 긴급재정관리가 필요한 재정위기 상태는 다음과 같음
  - 재정위기단체(현 지방재정법 제55조의2)로 지정된 후 지방자치단체장 주도로 재정건전화를 위한 자구노력 등에도 불구하고 지속적으로 재정이 현저히 악화되어 자력으로 재정회생이 어려운 상태. 예컨대, 재정위기단체(심각등급) 주도로 건전화 계획이 이행되었으나, 건전화 계

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

획이 시행된 지 3년이 지났음에도 재정지표가 오히려 심각등급 지정 시점과 대비하여 50% 이상 악화된 경우에 긴급재정관리단체로 지정됨

- 공무원 인건비, 채무상환 등 주요 경비를 일정기간 이상 지급하지 못하는 등 유동성 위기에 직면해 있는 경우. 예컨대 공무원 월 인건비 지급액의 지불이 30일 이상 지연되는 경우, 채무상환이 60일 이상 불이행되는 경우 등이 발생하면, 해당 지방자치단체가 긴급재정관리단체로 지정을 신청함
- 공기업에 대한 채무보증 승계, 경기침체로 인한 세입감소, 복지지출의 급증 등으로 인해 지방자치단체의 재정상황이 급격히 악화된 경우 등 중앙정부의 지정 혹은 자치단체의 신청이 가능함

○ 긴급재정관리단체는 <표 2-1>에서 보이듯이 현행 재정위기단체와 다른 특성들을 가지고 있으며, 이를 요약하면 다음과 같음

- 계획수립 측면에서, 현행 재정위기단체가 단체장의 주도로 건전화계획을 수립하는데 비해 긴급재정관리단체는 재정관리관이 파견되고 긴급재정계획심의위원회를 구성, 해당 자치단체와 협력하여 긴급재정관리계획을 수립하고 이행관리를 하게 됨
- 재정운영 측면에서, 현행 재정위기단체가 단체장 권한의 제한이 없는데 비해, 긴급재정관리단체는 재정관리관이 재정운영 권한을 보유(당해 자치단체의 통할대표권 등 통상적 권한은 단체장이 그대로 보유)
- 재정지원 측면에서, 현행 재정위기단체에 대한 특별한 중앙정부의 지원이 없는데 비해, 긴급재정관리단체는 지방채 이차보전 등의 지원을 받게 됨



〈표 2-1〉 재정위기(심각)단체와 긴급재정관리단체의 비교

구 분	현행 지방재정위기 사전경보시스템 (심각단체)	(가칭)긴급재정관리제도(안)
목 표	· 재정지표 모니터링을 통한 재정위험 사전예방	· 긴급재정관리단체로 지정되지 않도록 하는 예방적 기능 수행 · 신속한 재정회생을 통한 지자체의 주민서비스 중단·축소 방지
재정위험 상황	〈재정위기(심각)〉 · 재정압박 상황이지만 지자체의 자력회생이 가능한 상태	〈긴급재정관리〉 · 경기 침체로 인한 세수부족·무리한 사업 추진·복지지출 등의 복합적인 재정부담 증가로 지자체 자력회생이 어려운 재정위험 상황
지정 및 신청 기준	· 예산대비 채무비율 등 7개 재정위가지표의 심각기준을 초과한 경우 · 안행부 직권 상정 → 지방재정위기관리위원회 (안행부에 설치) 심의 → 재정위기단체 지정 ※ 지자체 신청기준 없음	· 인건비, 채무상환 등 주요경비를 일정기간 이상 지출 불가한 경우, 재정위기단체 지정 이후 건전화계획이행에도 불구하고 재정이 현저히 악화된 경우 등 · 해당 지자체 신청 또는 안전행정부 직권 상정 → 긴급재정관리위원회(안행부에 설치) 심의 → 긴급재정관리단체 지정
재정건전화 계획 수립	· 단체장 주도로 재정건전화계획 수립 → 안전행정부장관 승인, 지방의회 의결	· 긴급재정계획심의위원회(해당 지자체에 설치)에서 긴급재정관리계획 수립 → 안전행정부장관 승인, 지방의회 보고
재정건전화 계획 이행 점검	· 안전행정부, 이행점검 및 지방재정위기관리위원회에 보고	· 안전행정부·관할 시도·지자체 긴급재정계획심의위원회에서 이행점검 및 긴급재정관리위원회에 보고
재정운영	· 단체장 권한 제한 없음 · 재정건전화계획에 반영되지 아니한 신규 지방채 발행 및 투자사업 제한	· 재정관리관 재정운용 권한 보유 · 지방채 발행·투자사업 제한, 세출 구조조정, 수입확대 등
재정 지원	· 없음	· 지방채 이차보전 등 정부·시도 지원

출처: 서정섭 외 (2014) p.114 표 5-2

### Ⅲ. 해외 사례의 검토

- '파산'은 사법적 영역으로, 채권자 및 민간과의 관계에서 개별 소송으로 진행
  - 대부분의 국가에서는 지방자치단체의 심각한 재정위기에 대하여 중앙정부 및 상급 단체가 행정적 영역에서 '재정위기관리제도'를 운영하고 있음
  - 중앙정부 및 상급 단체가 개입하는 것은 행정적 파탄에 대응하는 것으로 지방자치단체와 주민을 보호하기 위한 최후의 장치임
- 정부개입 방법이 각 국가별로 상이함
  - 정부개입은 미국의 경우 각 주 별로 다르며, 일본, 유럽 국가 등도 나라별로 다양한 기준을 사용하며, 재정위기관리제도 운영은 각 국가별로 특징이 있음
  - 미국 주정부의 경우 대략 1~3년 내에 긴급하게 회생 조치를 취함. 따라서 주정부에서 파견한 재정관리관이 단기 회생조치를 취하는 경우, 지방자치단체에 상당한 제약이 따름
  - 반면 일본은 관련 법 적용을 받아 지방자치단체가 스스로 회생하는 원칙을 따르기 때문에 회생에 상당한 기간이 소요되는 대신 중앙정부에 의한 자치권 제약이 미국의 주정보다 약함
- 미국의 재정위기 사례를 검토해 본 결과, 재정관리관, 재정위기관리위원회 등 각 주마다 다양한 방식으로 지방자치단체의 재정위기를 관리하고 있으며 그 특징은 1~3년 정도 단기간의 급속한 재정위기 회복임
  - 뉴욕 주 뉴욕시(1975, 1990)의 재정위기는 뉴욕 주의 재정위기관리위원회에서 관리하였음
  - 메사추세츠 주 첼시시(1991)의 사례에서는 재정관리관이 파견되어 관리하였음
  - 캘리포니아 주 오렌지 카운티 (1994)의 경우, 주의 관할을 떠나 결국 연방파산법 9장의 파산 제도가 적용되었음

- 워싱턴 DC (1995)의 경우 연방직할시로 연방의 특별관리를 받았음
  - 플로리다 주 마이애미시(1996)의 경우 재정위기관리감독위원회의 관리를 받았음
  - 미시건 주 디트로이트시(2013)의 경우, 미시건 주에서 파견된 재정관리관의 관리를 받다가 결국은 연방파산법 9장의 파산제도의 적용을 받고 있는 상황임
- 일본의 경우 유바리시 사례 이후 ‘지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률’이 제정되어 지방자치단체의 재정위기를 관리하고 있음
- 일본은 2007년 6월 22일을 기준으로 ‘재정재건특별조치법’을 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’로 대체하였는데, 두 법률의 가장 두드러진 차이는 재정재생단체의 ‘지정’ 부분임
  - 재정재건특별조치법(구법)에서는 재생단체의 지정은 먼저 해당 자치단체의 신청에 의해 총무성에서 승인하는 절차를 취하였고, 지방자치단체(유바리시)에서는 신청을 회피하고자 상호 분식회계를 통해 재정위험을 끝까지 숨겨옴
  - 이에 따라 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’(신법) 제정을 통해 재정지표(재생기준)을 하나라도 초과하면 법률에 의해 자동으로 총무성에 의해 지정되는 형식으로 변경됨
- 독일, 프랑스 등 유럽 선진국들의 지방자치단체 재정위기관리 사례를 검토한 결과, 서구 선진국들은 강력한 균형예산의무 규정을 가지고 있으며, 독일의 일부 주들은 자치단체가 균형예산의무를 유지하지 못할 경우 자치단체를 해산하는 강력한 규정까지 가지고 있음
- 해외사례 검토결과, 일본에서 채택하는 스스로 회생원칙에 기반한 현행의 재정위기관리제도를 넘어서는 비상상황이 발생하였을 경우, 1~3년의 단기간에 위기상황을 해결하는 미국 주 정부에서 채택하고 있는 강력한 재정위기관리제도의 도입이 한국에도 필요하다고 판단됨
- 다양한 미국사례를 통해 재정관리관 및 긴급재정계획심의위원회의 구성안과 역할, 긴급재정관리 진행 절차 등에 관한 시사점을 얻을 수 있었음

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

- 일본의 유바리시 사례를 통해 긴급재정관리 지정방식에 관한 시사점을 얻을 수 있었음
- 서구 유럽국가들의 사례를 통해 지방자치가 발달한 선진국들에서도 주민 서비스 중단 등의 재정력 파산의 지방정부는 해산까지 검토할 만큼 엄격한 제한을 가하고 있음을 파악할 수 있었음

### IV. 긴급재정관리제도 도입의 필요성

#### ■ 긴급재정관리제도는 다음과 같은 네 가지 논거에 의해 도입의 필요성이 인정됨

##### ○ 지역주민의 행정서비스 유지와 주민보호

- 미국의 디트로이트시나 일본의 유바리시 예에서 보면 지방자치단체에서 지방재정위기 혹은 재정파산에 직면하게 되면 공무원 감축, 운영시설의 폐쇄, 세출예산의 삭감 등 구조조정으로 기존의 행정서비스가 중단되거나 축소되는 것을 볼 수 있음
- 지방자치단체 재정분석자료에 의하면 자본시설지출비율이 '09년 전국평균 30.1%에서 '12년도 21.5%로 감소하고 있는 경향임. 이러한 상황에서 특정 자치단체의 재정위기 발생은 기본적인 행정서비스의 중단 및 감소를 가져올 수 있음재정분권화 확대에 따른 재정책임성 확보
- 지방자치단체의 대규모 재정적자나 채무과다가 발생하게 되었을 때 중앙정부에서 재정원조를 해 줄 것이라는 기대(연성예산제약문제)
- 지방자치단체는 세입확충의 자구노력과 동시에 주민세금 및 중앙정부의 이전재원의 효율적 사용에 대한 재정책임성을 가져야 하며 채권자 또한 투자금의 손실이 발생할 수 있다는 인식을 가져야 함

○ 중앙정부개입에 대한 보호자적 관점 철학

- 지방자치단체의 심각한 재정위기, 혹은 재정파산상태의 1차적 책임은 해당 지방자치단체이지  
만 최종책임은 중앙정부에 있음
- 미국의 재정위기 대응에서 학자들은 연방정부나 주정부가 도시자치단체의 재정위기에 신속히  
대응하는 개입의 논리를 ‘보호자적 관점의 철학’에서 접근
- 연방정부나 주정부가 재정위기 발생을 예방하고, 재정위기가 발생할 경우 지원과 통제를 당근  
과 채찍으로 보호자적 철학을 가지고 개입하게 됨

○ 준 재정영역을 포함한 재정관리 필요

- 지방채무는 감소하는 추세이나, 지방공기업, 출자·출연기관 부채를 포함하면 100.2조원(12  
년 결산) 규모임
- 최근 자치단체가 과도한 개발사업을 추진하면서 보증 및 협약, 예산외 의무부담 등으로 인해  
준 재정영역에 대한 종합적 위험관리가 필요한 실정임
- 감사원에서 '13년 지방자치단체 지급보증실태를 점검한 후 관리 문제를 제기(100억 원 이상  
의 채무보증사업을 대상으로 확인한 결과 '13년 4월까지 31개 지방자치단체와 5개 지방공기  
업에서 총 39개 사업(총 사업비 9조 1,493억 원)과 관련하여 4조 9,322억원 규모의 채무보증  
이 이루어지고 있음)
- 이런 우발채무가 확정채무로 변환될 경우 국가적으로 엄청난 혼란이 나타나게 될 것임

### V. 긴급재정관리제도 주요 내용

#### ○ 긴급재정관리단체 지정

- 자치단체의 신청 또는 행정자치부가 재정위기 사전경보시스템을 통해 분기별 모니터링 후 지정요건에 부합한 경우 행정자치부 소속 긴급재정관리위원회의 심의를 거쳐 지정
- 신청기준은 자치단체 공무원 인건비, 채무상환 등 주요경비를 일정기간 이상 지출하지 못하는 경우임
- 지정기준은 재정위기단체(심각등급)으로 지정되어 재정건전화계획(3년)을 이행 후에도 지표가 지정시점 대비 50% 이상 초과하여 재정위기가 악화되어 자치단체 자력으로 회생이 불가능하다고 판단되는 경우임
- 행정자치부장관은 긴급재정관리위원회에 긴급재정관리단체 지정 안건을 상정하기 전에 해당 자치단체에 대한 재정상황을 조사하여 분석
- 긴급재정관리위원회에서는 자치단체의 재정상황을 종합적으로 심의하되, 자치단체에게도 의견진술 기회를 부여
- 행정자치부장관이 지정여부 최종 결정

#### ○ 재정관리관의 선임 및 파견

- 긴급재정관리단체가 기초자치단체일 경우, 관할 광역자치단체의 제청으로 행정자치부장관이 임명하되, 행정자치부장관이 직권으로 임명할 수 있도록 함
- 긴급재정관리단체가 광역자치단체일 경우, 행정자치부장관이 재정관리관을 임명함
- 재정관리관의 파견기간은 1년을 원칙으로 하되, 지방자치단체 긴급재정관리계획 이행기간을 고려하여 기간을 연장함

- 자치단체의 이행 상황을 점검하며, 조속한 재정정상화를 유도하기 위한 재정운용 권한을 보 유함

○ 긴급재정계획심의위원회 구성 운영

- 긴급재정계획심의위원회는 재정관리관을 보좌하는 기관으로 위원장은 재정관리관이 겸하며, 구성은 부단체장 등 해당 자치단체를 대표하는 위원과 광역자치단체 기획관리실장, 재정관리 관이 임명하는 민간전문가 등으로 구성함
- 재정관리관은 긴급재정관리단체에 구성되는 ‘긴급재정계획심의위원회’의 심의를 거쳐 긴급재 정관리계획을 수립
- 긴급재정관리계획에 대하여 행정자치부장관의 승인을 받고 지방의회에 보고하며 자치단체의 이행 상황을 점검하며 자치단체의 조속한 재정정상화를 유도

○ 긴급재정관리계획 수립 및 이행관리

- 긴급재정관리계획에는 채무를 줄이기 위한 채무감축 방안과 세출구조조정 계획, 수입을 확대 하기 위한 방안 및 중앙정부 혹은 관할 광역자치단체의 지원방안이 포함되도록 함
- 긴급재정관리단체의 장은 긴급재정관리계획에 따라 예산안을 편성하고 긴급재정계획심의위 원회 동의를 받아 의회에 제출
- 지방의회의 예산심의·의결은 긴급재정관리계획에 따라 편성된 예산안을 최대한 존중하도록 하고 예산증액이나 채무상환액 삭감은 원칙적으로 하지 못하도록 함
- 재정관리관과 긴급재정계획심의위원회는 긴급재정관리계획의 추진상황 및 이행 정도를 정부 혹은 광역자치단체에 정기적으로 보고하고, 연도별 실적을 종합하여 광역자치단체를 경유하 여 행정자치부장관에게 보고하고 관련 자료를 제출하여 모니터링(계획변경, 특이사항 발생, 등급조정, 지정해제) 할 수 있도록 함

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

- 긴급재정관리단체가 기초자치단체인 경우 광역자치단체의 적극적인 역할 부여
  - 광역자치단체의 대표(기획관리실장 등)가 재정관리관을 보좌하는 긴급재정계획심의위원회의 위원으로 들어가서 긴급재정관리계획 이행상황을 점검하고 필요한 경우 광역자치단체의 지원을 협의하도록 함
  - 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 지원 범위 및 지원 방안을 검토하기 위해 필요 시 광역자치단체에 별도 지원위원회를 구성 운영
  - 기초자치단체의 이행이 부진한 경우, 해당 광역자치단체에서 조정교부금 삭감 등 재정상의 불이익 부과 검토
- 긴급재정관리단체의 지정 해제
  - 지표의 건전성 향상 등 긴급재정관리계획의 목표 달성 시 긴급재정관리단체 요청 또는 행정자치부장관 직권으로 긴급재정관리위원회 심의를 거쳐 지정 해제
  - 긴급재정관리단체의 지정이 해제된 후에도 해당 지방자치단체의 안정적인 재정운동을 위해 긴급재정계획심의위원회는 1년간 존속

### VI. 지방자치단체의 과제

#### 1) 신규제도의 영향

- 긴급재정관리제도의 성격과 영향
  - 새로 도입되는 긴급재정관리제도는 실제 집행을 위해서 만들어진 제도라기보다는, 강력한 제재를 시사함으로써, 실제로 적용되는 것을 방지하기 위한 일부 자치단체의 노력을 강하게 요구하는 제도임



- 신규제도의 도입으로 인해 현재까지 집행실적이 없는 기존 재정위기사전경보시스템은 실제 집행 가능성이 높아지게 됨. 보다 강한 제도가 도입되었으므로 기존의 제도는 상대적으로 실제 집행이 용이해졌기 때문임

## 2) 자치단체사업의 특징

### ○ 인근 지자체의 영향과 수요의 과다추정

- 자치단체 사업은 대부분 인근 자치단체와의 비교를 통해 결정되며, 특히 주민복지정책의 경우 단체장의 공약사업 혹은 수혜단체의 압력으로 인해 확산되는 경향이 강함
- 자치단체 사업은 사업진행을 위한 국비나 도비 지원을 얻기 위해 수요를 과다 추정하는 경향이 강함

## 3) 지방자치단체의 과제

### ○ 가용재원의 적정 산출 및 집행

- 재정이 열악한 지방자치단체를 중심으로 민간사업시행자 등의 대출에 각종 편법적인 채무보증을 제공하는 방식으로 개발사업을 추진하고 있어 재정위험을 가중시키는 사례가 만연하고 있으며, 만약 이들이 현실화될 경우 해당 지방자치단체는 심각한 재정위기를 맞이할 수 있음(감사원, 2013)
- 자치단체의 신규가용재원을 적정 산출하고, 주민 및 의회에 공개하며, 신규가용재원 범위 내에서 공약사업을 진행해야 할 것임

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

### ○ 건전성중심의 재정운용과 비용 공개

- 체육관 건립, 박물관 건립 등 주민복지정책 위주의 시정 홍보에서 예산대비 채무비율의 축소 등 건전성 중심의 지자체 재정운용 홍보 필요
- 실제로 경기도 본청 등 일부 지방자치단체의 경우, 단체장의 강한 의지로 인해 자치단체의 부채 축소나 채무의 조기 상환을 추진하고 있음. 해당 자치단체의 장기적인 발전 시각에서 본다면, 복지정책 위주의 선심성 집행보다 훨씬 바람직한 재정운용이며, 미래 세대에 대한 부담을 줄여준다는 의미에서도 세대 간의 공정한 시각의 재정운용임. 중앙 정부에서도 이러한 자치단체들을 적극적으로 홍보하고, 이러한 분위기가 확산될 수 있도록 해야 할 것임
- 시설건립비용보다는 시설운영비용을 고려한 신규 사업의 진행이 필요함. 신규 자본 시설 투자에서 지방자치단체들의 주요 관심사는 시설의 건립이며, 시설의 운용에는 크게 신경을 쓰지 않는 경향이 있음. 하지만 실제로 지방자치단체에 큰 부담을 주는 것은 시설의 운영비용임. 아무리 좋은 시설을 건설해 두었다고 하더라도 유지 보수가 제대로 이루어지지 않는다면, 그 편익이 주민 전체에게 장기간 돌아가기 힘들게 됨. 시설이 일단 건설된 이후에는 지속적으로 일정 비용이 자치단체의 가용 재원에서 지출되어야 하므로 자치단체의 가용 재원이 축소되고, 이로 인해 자치단체의 다른 신규 사업의 추진이 힘들어지게 됨. 시설 운영비용에 대한 고려를 강조할 필요가 있음
- 현재시설운영비용 및 원가 공개를 통해 수혜단체 이외의 주민들에게도 비용부분을 적극 홍보하여 수혜단체를 견제할 필요가 있음. 일부 자치단체장이 자치단체의 가용재원규모를 넘어서는 무리한 사업을 펼치는 이유는 재선을 위한 공약사업의 추진이나 수혜단체의 적극적인 요구에 의해서인 경우가 많음. 그런 무리한 사업들은 대부분 수혜자가 한정되어 있음. 신규 사업이나 현행 사업에 대한 적극적인 원가 공개를 통해 침묵하는 다수가 활동하는 수혜자들을

견제할 수 있도록 한다면, 단체장의 무리한 시도는 상당부분 축소될 수 있을 것임

○ 비효율적인 투자사업 축소

- 지방자치단체장들은 대부분 업적을 위해 새로운 시설을 건설하고자하는 강한 유인을 가지고 있음. 이에 따라 자치단체의 투자 사업은 비용이 축소 계산되거나 편익이 확대 계산되는 경우가 많음. 비용을 축소 계산하기 위해 몇 년 전 단가로 축소하여 토지이용료나 건설비를 계산하거나 필수 비용에서 누락시켜 보수적으로 추계하는 방식을 사용하며, 편익을 확대 계산하기 위해 수요를 과다 추정하거나 이용 단가를 과대 추정하는 방법을 사용
- 인천의 월미 은하레일사업은 시공상의 문제와 경제적 타당성 부족의 문제로 완성은 하였지만 운행하지 못하고 수년간 방치되고 있음
- 용인·김해 등의 경전철 사업은 MRG(최소수입보장)사업으로 추진하였다가 수요과다 추정 등으로 인해 민간사업자에게 수입을 보장해주기 위해 매년 시의 예산으로 보전하고 있는 상황임
- 전라남도의 F1대회 사업은 비용누락 및 수입 과대 추정 등 타당성 검증 부실로 인해 큰 적자를 보았음
- 이런 사례들을 볼 때, 객관적인 수요추정이 긴요하나, 추정에서 객관적이라는 기준 또한 명확하지 않으므로, 가능한 보수적인 수요추정을 통하여 비효율적 투자사업을 축소하는 것이 필요함

## 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

### 〈참고문헌〉

- 감사원(2013), 감사결과보고서(지방자치단체 채무보증사업 관리실태), 2013.11
- 김재훈(2013), “지방자치단체 파산제도 도입가능성 검토”, 「지방재정위기 극복을 위한 개선방안」, 한국지방재정학회·한국조세연구원 공동정책세미나
- 남황우(2007), “유바라시 재정파산에 관한 연구” 「도시행정학보」, 한국도시행정학회 제20집 제3호
- 내무부지방행정연수원(1994), 「미국지방정부의 파산」, 지방행정참고자료 94-6
- 배정아(2014), “미국 지방정부 부채의 성격과 관리방안”, 「지방자치 20년, 지방재정의 성과와 과제」, 2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회 자료집, 2014
- 안전행정부(2013), 지방공기업 재무현황 분석, 2013
- 안전행정부, 2011~2012 회계년도 지방재정종합분석, 각년도
- 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도 참조.
- 이희재(2014), “지방자치단체의 재정위기 관리 절차에 관한 연구 : 미국 미시건 주와 디트로이트시(파산사례) 관계를 중심으로”, 지방자치 20년, 지방재정의 성과와 과제, 2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회 자료집
- 서정섭(2014), “지방자치단체 재정파산제(가칭)의 도입과 쟁점”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 제14호, 2014년 3~4월호
- 서정섭(2010), “지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 통권 제34호, 2010년 10월호
- 서정섭, 신두섭, 이희재, 배정아 (2014) 지방재정위기관리제도 개선방안: (가칭) 긴급재정관리제도 도입방안, 한국지방행정연구원 정책연구 2014-10
- 이주석(2014), “2014년도 지방재정세제 정책운영방향”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 제13호, 2014년 1~2월호
- 한국법제연구원(2006), 지방자치단체 파산제도, 2006
- 한국법제연구원(2010), 독일 지방자치단체 파산에 관한 법제 연구, 2010
- 한국지방행정연구원(1996), 지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안(정책연구), 한국지방행정연구원

- 한국지방행정연구원(1997), 미국의 도시재정위기 발생과 대응사례(자료집), 1997
- Bradbury, Katharine L., “Fiscal Distress in Large U.S. Cities”, *New England Economic Review*, Nov/Dec, 1982
- County of Orange, Disclosure Statement with Respect to the Plan of Adjustment for the County of Orange, 1995
- Cox, William, Lesson of Receivership: The Legacy of Chelsea”, *Government Finance Review*, Vol.9, No. 4, August, 1993
- Gramlick, E.M., “The New York City Fiscal Crisis:What Happened and What is to be Done?”, *The American Economic Review*, Vol.66, No.2, May, 1976
- Groves, Stanford M. & Maureen Godsey Valente, Evaluating Financial Condition, ICMA, 1986
- Honadle, B. W. (2003) “The States’ Role in the U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey,”*International Journal of Public Administration*, 26:13, 1431–1472
- ICMA (2013) Fact You Should Know: State and Local Bankruptcy, 2013 Fact Sheet
- Mikesell, J. L.. (2002) “Subnational Government Bankruptcy, Default and Fiscal Crisis in the United States, International Studies Program,” Working Paper 02–21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State UniversityR. Berne and R. Schramm, The Financial Analysis of Government, New Jersey:Prentice–Hall, 1986
- State of Florida Auditor General, Local Governmental Entity Example Financial Condition Assessment Indicators and Related Procedures, 2013
- Thai, Khi V., “Local Government financial Emergency:The Case of Miami, Florida”, *Government Finance Review*, Vol. 13, No. 3, June 1997
- 辻道雅宣, “夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題” 自治總研, 通卷384号, 2010
- 北海道 夕張市, 夕張市財政再生計画の概要, 2010
- 高木健二(2010), ‘夕張市の財政再生計画’, 自治?研, 地方自治?合研究所, 通卷382号 2010年 8月号
- J. B. Mattret, L’analyse financière des communes, LGDJ, 24, 1997

# 2013

- 통권 469 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 전략 연구
- 통권 470 정부간 인사교류의 활성화 방안
- 통권 471 지방의회 의정활동 역량강화 방안
- 통권 472 지방자치단체 외부 인적자원 활용 방안
- 통권 473 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안
- 통권 474 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할
- 통권 475 새마을운동을 통한 마을공동체 활성화 방안
- 통권 476 읍면동의 근린자치기능 강화방안
- 통권 477 중앙-지방 간 협력체계 강화방안
- 통권 478 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안
- 통권 479 지방자치단체의 산림재해 주민안전망 구축 방안
- 통권 480 지방자치단체의 생활안전(4대약) 역할 및 대응시스템 구축방안
- 통권 481 지방재정관리체계 개선방안-자치단체 재정분석 및 재정공시제도 중심으로-
- 통권 482 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안
- 통권 483 지방재정 운영의 투명성 강화 방안
- 통권 484 보통교부세 재정형평화기능 강화방안
- 통권 485 사회복지 국고보조금의 개선방안 : 차등보조율을 중심으로
- 통권 486 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 사업의 개선방안
- 통권 487 외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안
- 통권 488 지방분권형 특화산업 육성방안
- 통권 489 지역경제 활성화를 위한 일자리 불균형 해소방안
- 통권 490 생활안전형 보행환경정책 개선방안
- 통권 491 지역활성화를 위한 전통시장 육성방안

# 2012

- 통권 458 지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안
- 통권 459 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안
- 통권 460 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안
- 통권 461 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안
- 통권 462 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안
- 통권 463 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안
- 통권 464 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안
- 통권 465 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략
- 통권 466 지역쇠퇴분석 및 재생방안
- 통권 467 지역공동체 주도의 발전전략 연구
- 연구총서 (통권 468) 새로운 지방예산제도

# 2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 - 자율성과 책임성 제고



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309