



지방재정위기관리제도 개선방안

- (가칭)긴급재정관리제도 도입방안 -

연구진

서정섭(한국지방행정연구원 지방재정연구실장)
신두섭(한국지방행정연구원 수석연구원)
이희재(한국지방행정연구원 수석연구원)
배정아(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구자문

강기홍(서울과학기술대학교 교수)
김성배(국민대학교 교수)
김재훈(서울과학기술대학교 교수)
남황우(서울시립대학교 교수)
박승주(광주발전연구원장)
오준근(경희대학교 법학전문대학원 교수)
김홍환(전국시도지사협의회 책임연구위원)
오미희(미국변호사)
이상범(전국시장군수구청장협의회 전문위원)
이용환(경기개발연구원 연구위원)
조임곤(경기대학교 교수)
藤田康幸(일본자치체국제화협회 차장·총무성 근무)

(가나다 순)

차 례

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위와 방법	6
제2장 지방재정 현황과 위기관리제도 운영 실태	9
제1절 지방재정 현황	11
제2절 위기관리제도 운영실태	27
제3장 지방재정위기의 개요와 주요 개념	39
제1절 지방재정위기의 개요	41
제2절 지방자치단체 재정위기시 정부개입	47
제4장 외국 사례: 요건, 지정절차, 조치 및 해결방안 중심	51
제1절 미국	53
제2절 일본	80
제3절 유럽국가	104
제5장 지방자치단체 ‘긴급재정관리제도(가칭)’ 도입방안	109
제1절 필요성과 고려요소	111

제2절 긴급재정관리제도의 개요	117
제3절 긴급재정관리단체 지정요건	122
제4절 지정 절차 및 해제	128
제5절 재정관리관의 역할	133
제6절 긴급재정계획심의위원회의 역할	137
제7절 관할 광역자치단체의 역할	140
제8절 긴급재정관리단체의 장, 지방의회의 역할과 책임 ..	142
제9절 긴급재정관리계획의 내용	146
제10절 긴급재정관리계획 이행관리	152
제6장 연구내용 요약	155
제1절 긴급재정관리제도의 개요	157
제2절 해외사례의 검토	158
제3절 긴급재정관리제도 도입의 필요성	160
제4절 긴급재정관리제도의 내용	162
참고문헌	164
[부록 1] 미 연방 파산법	167
[부록 2] 미 플로리다주 지방재정관리법 (지정요건중심) ·	176
[부록 3] 일본의 지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률 ·	182



표 차례

<표 1-1> 우리나라 지방재정위기의 발생 현황과 해결 과제	5
<표 2-1> 국세 대 지방세 비중	11
<표 2-2> 외국의 지방세 비중	12
<표 2-3> 국고보조사업의 중앙·지방 재원분담 및 지방비 증가 실태	13
<표 2-4> 복지제도 개편 등에 따른 지방재정부담 전망	14
<표 2-5> 지방예산 및 사회복지 예산순계(일반+특별회계)	17
<표 2-6> 복지제도 변경으로 인한 추가 지방비 소요 전망	17
<표 2-7> 광역·지역발전특별회계 재원규모 추이	18
<표 2-8> 분권교부세사업의 국비·지방비 부담 실태	20
<표 2-9> 지방자치단체 영유아보육 예산 증가	21
<표 2-10> 통합부채규모(지방자치단체+공사·공단+출자·출연기관)	22
<표 2-11> 우리나라 지방채무와 외국의 비교	23
<표 2-12> 사업시행자 기준 채무보증사업 현황	25
<표 2-13> 신용공여 유형별 채무보증사업 현황	25
<표 2-14> 연도별 중앙투자심사 실적	28
<표 2-15> 연도별 지방채 발행 규모	29
<표 2-16> 재정위기 사전경보시스템 지표구성과 기준	31
<표 3-1> 재정위기의 개념정의 요소	44
<표 4-1> 미국의 지방자치단체 재정위기 유형	54
<표 4-2> 연방파산법에 관한 주별 규정	56
<표 4-3> 재정위기 지방정부에 대한 주정부 등의 대응 조치사례	60
<표 4-4> 지방재정건전화법에 근거한 재정건전화 계획과 재정재생계획의 비교	85

<표 4-5> 과세 및 각종 수수료 부담 증가	97
<표 4-6> 편의 시설 등의 폐지	97
<표 4-7> 유럽국가의 지방재정 규제 및 감시제도	104
<표 4-8> 공공회계국의 재정상황 분석지표	106
<표 5-1> 현재 우리나라의 재정위기 단체 구별	119
<표 5-2> 재정위기(심각)단체와 긴급재정관리단체의 비교 ..	121
<표 5-3> 외국의 재정위기 판단 지표	122
<표 5-4> 플로리다 주 재정상태평가 지표	123



그림 차례

[그림 2-1] 지방세입과 국고보조금 비중	13
[그림 3-1] 재정위기의 진행과정	46
[그림 3-2] 재정위기 진행단계별 악화요인	46
[그림 4-1] 일본 재정건전화지표와 적용 재정범위	87
[그림 4-2] 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 기준 정리 ..	87
[그림 4-3] 일본 지방자치단체 재정건전화 과정	98
[그림 5-1] 상황별 시나리오	126



제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구목적

- 현재 우리나라 지방재정은 전체적으로 재원이 부족한 상황이며, 일부 지방자치단체에서는 무리한 사업 추진 등으로 인한 불건전한 재정운영의 사례가 나타나고 있음
 - 지방재정 전체적으로 자원부족의 발생
 - 경기침체의 지속, 취득세 영구인하 조치 등으로 인해 수입이 증대되지 않는 반면 사회복지비의 증가 등으로 인하여 의무적 지출은 크게 확대되고 있어 재정압박이 증가되고 있음
 - 불건전한 재정운영의 사례
 - 경제위기의 영향 등으로 지방자치단체 투자사업의 부실 우려가 발생하고 있음. 일부 지방자치단체의 경우 지방공기업을 포함한 부채가 증가하였고, 지방공기업의 경영 적자도 누적되고 있으며, 특수목적법인(SPC)이나 민간투자사업에 대한 지급보증도 증가하였음. 이로 인해 재정위기가 현실화 될 가능성이 높은 지방자치단체도 일부 나타나고 있는 상황임
- 지방자치단체의 재정위기는 다음 2가지 측면에서 발생하지만, 이들이 동시에 발생하는 지방자치단체의 경우에는 더욱 악화되어 심각한 재정위기(fiscal crisis)로 진행될 소지가 있음
 - 지방자치단체 전체적으로 자원부족을 겪는 재정압박의 경우는 중앙·지방간 재정시스템 개선, 예를 들면 세원이양이나 보조율 인상, 지방교부세율 인상 등으로 개선될 수 있음
 - 그러나 특정 지방자치단체의 불건전한 재정운영이나 예기치 못한 상황으로 인해 재정압박이 발생할 경우, 해당 지방자치단체는 심각한 재정

위기에 직면할 수 있음

- 따라서 미국·일본 등 주요 국가들은 지방재정위기관리제도를 운영하여 재정위험과 위기를 예방하고 이에 대처하고 있는 것이 일반적임

○ 지방자치단체 재정위기 해결 방안으로 먼저 자원부족의 문제를 해결하기 위해서는 중앙·지방간 조세·재원배분체계의 개선이 필요함. 이와 동시에 지방자치단체 재정운영의 자율성 확대에 따른 책임성 확보 차원에서나 재정위기 발생을 사전에 예방하기 위한 차원에서 재정위기관리제도의 강화가 필요함

- 향후 지방분권 차원에서 중앙에서 보유하고 있는 지방기능이 지방에 이양되어야 하며, 이에 상응하는 충분한 재원도 이양되어야 함
- 동시에 재정자율성 확대에 상응하는 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위한 장치 마련이 요구됨. 이와 관련하여 지방자치단체 본래 기능인 지역주민에 대한 공공서비스의 중단·축소 사태가 발생하지 않도록 재정위기 발생을 예방할 수 있는 장치인 재정위기관리제도의 운영을 보다 강화할 필요가 있음
- 우리나라의 경우 경제위기 이후 다양한 요인에 의해 지방의 자원부족이 발생하여 '14년도에 지방소비세 6% 인상(국세 이양), 보육비 보조율 15% 인상(영유아보육료 및 양육수당), '15년도에 지방이양사업(양로·청소년·정신요양 시설운영 사업) 국고환원 등의 조치를 하였음
- '12년도부터는 지방재정위기 발생을 예방하고자 지방재정위기관리제도를 도입하여 “재정위기 사전경보시스템”을 시행 중임. 이와는 별도로 지방재정의 건전성 강화를 위해 투자심사제도의 강화, 지방채발행 허가 범위 확대 등의 제도를 '14년도에 강화하였음. 이러한 조치는 재정분권의 확대 및 지방의 재정자율성의 확대에 대한 재정책임성 확보차원에서 이루어진 것이라 볼 수 있음

<표 1-1> 우리나라 지방재정위기의 발생 현황과 해결 과제

지방재정 현황	재정위기 해소방법의 예	개선 과제
- 재원부족 · 지방자치단체 전체적으로 발생	- 중앙·지방 간 재정시스템 개선 · 지방소비세 인상('14) · 보육비 보조율 인상('14), · 이양사업 환원('15)	· 조세·재원배분체계 개선 * 재정분권화 확대
- 불건전 재정운영 · 특정 지방자치단체에서만 발생	- 재정위기관리제도 운영 · 재정위기사전경보시스템 시행('12) * 투자심사 및 지방채발행 허가 제도 운영 강화	· 재정운영 책임성 강화 - 재정위기관리제도 개선 * '재정파산제' 제기

– 우리나라 지방자치단체의 재정운영 현실을 볼 때, 재정분권화가 더욱 진행될 것으로 판단되어 그에 상응하는 지방자치단체의 재정책임성의 확보가 요구되고 있음. 하지만 예외적인 특정 지방자치단체에서 기존 투자사업의 부실 및 경영악화, 각종 개발 사업에 민간 사업자를 참여시키면서 시행한 과도한 채무지급보증 등으로 일명 ‘재정파산’의 우려가 제기되고 있음

- 본 연구에서는 우리나라 지방재정의 현실과 현행 재정위기관리제도의 운영, 지방재정위기와 관련한 이론적 검토, 외국의 재정위기 발생과 해결 방법, 그리고 이들 논의에 근거한 지방재정위기관리제도의 강화 방안을 검토하고자 하며, 다음과 같은 목표를 달성할 수 있는 방안 모색에 중점을 둠
- 첫째, 지방자치단체 재정기능 정지 및 주민서비스 중단·축소 사태를 예방하기 위한 신속한 재정회생 및 안정화 달성
 - 둘째, 중앙과 지방(광역, 기초)의 협력을 통해 특정 지방자치단체의 재정위기의 신속한 해소
 - 셋째, 지방자치단체의 재정위험 수준에 대응하여 현행의 지방재정법시행령 제65조에 의한 재정위기관리제도의 연장선상에서 보다 더 강화된 제도 마련
 - 넷째, 재정위기 지방자치단체와 지방의회의 세출 구조조정 및 채무감축 등 자체 회생을 위한 자구노력 강화

- 다섯째, 긴급재정관리계획¹⁾의 이행노력 등 투명한 정보공개를 통한 주민·의회에 의한 자율적인 재정 통제·감시 기반 구축

제2절 연구범위와 방법

- 지방재정위기관리제도의 강화 배경 및 필요성을 검토하고자 지방재정의 현실과 특정 지방자치단체의 불건전 재정운영 실태 및 현행 지방재정위기관리제도 운영의 주요 특징을 정리함
 - 중앙·지방간 재정관계의 실태 및 특성
 - 중앙정부 재정운영과 지방재정의 영향
 - 특정 지방자치단체의 불건전 재정운영 사례
 - 지방자치단체의 재정운영 건전성 강화 제도 및 지방재정위기관리제도의 운영 실태
- 지방자치단체 재정위기의 발생 및 대응방안을 검토하기 위해 재정위기 관련 이론 및 정부개입 논거를 제시함
 - 재정위기 발생 관련 이론 및 대응 방안
 - 재정위기 발생 지방자치단체에 대한 중앙정부 및 광역자치단체 개입 논거
- 외국의 지방재정위기 발생 사례와 재정위기관리제도를 법령에 기초하여 검토하여, 우리나라 재정위기관리제도 강화 및 새로운 제도 도입의 시사점을 도출함
 - 미국, 일본, 유럽국가 사례 검토
 - 재정위기 발생 지방자치단체의 사례 및 해결 방법 등
 - 재정위기 기준 요건, 재정위기단체 지정 절차, 정부 및 상급 지방자치단체 개입 방법, 법령 등

1) 긴급재정관리단체의 긴급재정관리계획은 현행 법령상의 재정위기단체의 재정건전화계획과는 계획 내용의 범위와 추진방법 등에 있어 다소 차이가 있음

- 현행 재정위기관리제도의 기초를 유지한 채 보다 강화된 단계의 ‘한국형재정위기제도’로 (가칭)‘긴급재정위기관리제도’의 도입 방안을 중점적으로 연구하고자 함. 본 연구에서의 주요 연구내용은 다음과 같으며, 법령화를 위한 법제화 방안은 별도 연구로 진행할 예정임
 - 긴급재정관리단체 지정요건
 - 긴급재정관리단체 지정 및 해제 절차
 - ‘재정관리관’ 임명·파견 및 ‘긴급재정계획심의위원회’ 구성 운영
 - 긴급재정관리계획 수립의 주요내용과 이행관리
 - 중앙정부 및 광역자치단체의 역할
 - 긴급재정관리단체의 단체장과 지방의회의 역할
 - 긴급재정관리단체 회생(지원) 내용과 이행 부진시 제재 등
- 본 연구의 진행은 문헌 연구, 실태분석, 사례연구를 병행하였으며, 연구방법은 미국 플로리다 주정부 및 지방정부 담당자 면담²⁾, 일본 총무성 재정근무 경험 관료 면담, 유럽국가 관련 전문가 워크숍 등으로 외국 사례 및 제도를 심도 있게 검토하였음. 특히 관련제도의 법령을 검토하고 법률전문가의 자문을 받았음
 - 또한 새롭게 신설되는 ‘긴급재정관리제도’의 경우 연구진에서 각 대안을 작성한 후 지방자치단체 및 지방자치단체협의회, 학계 전문가, 중앙·지방 공무원으로 구성된 ‘정책자문단’의 자문을 받는 한편, 지방행·재정 관련 학계와 지방자치단체의 의견을 수렴하여 반영함

2) 플로리다 주 정부(State of Florida), 레온 카운티 정부(Leon County), 탈라하시 시(City of Tallahassee) 정부를 방문하여 주정부의 재정위기관리제도 운영 및 지방정부의 의견 등을 청취하였음



제2장

지방재정 현황과 위기관리제도 운영 실태

제1절 지방재정 현황

제2절 위기관리제도 운영실태

제2장

지방재정 현황과
위기관리제도 운영 실태

제1절 지방재정 현황

1. 중앙·지방 재정관계 측면

- 중앙·지방간 재정관계는 세원배분의 불합리, 국고보조사업의 증가에 따른 지방비 부담 증가와 과중으로 인해 수직적 재정불균형 정도가 증가하고 있는 실정임
 - 국세 대 지방세 비중은 8대 2의 구조가 고착화되고 있으며, 지방세수의 증가율이 낮음
 - 지방세 비중 '91년 21.0% →'05년 22.0%→'14년 20.1%
 - 취득세 영구 인하 등으로 지방세 수입 감소

<표 2-1> 국세 대 지방세 비중

	조세(10억원)	국세(10억원)	지방세(10억원)	지방세비중(%)
1991	38,350	30,315	8,035	21.0
1995	72,091	56,775	15,316	21.2
2000	113,535	92,935	20,601	18.1
2005	163,443	127,466	35,977	22.0
2010	226,878	177,718	49,160	21.7
2011	244,681	192,381	52,300	21.4
2012	256,953	203,015	53,938	21.0
2013	263,880	210,398	52,690	20.0
2014	270,901	216,453	54,475	20.1

주: 2012년까지는 결산, 2013년은 최종예산, 2014년은 당초예산기준
 자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각 년도 참조

- OECD 자료에 의하면 2012년 기준으로 외국의 재정분권 선진국은 조세 중 지방세의 비중이 평균 40% 내외이며, 일본의 경우 42.8%임. 우리나라

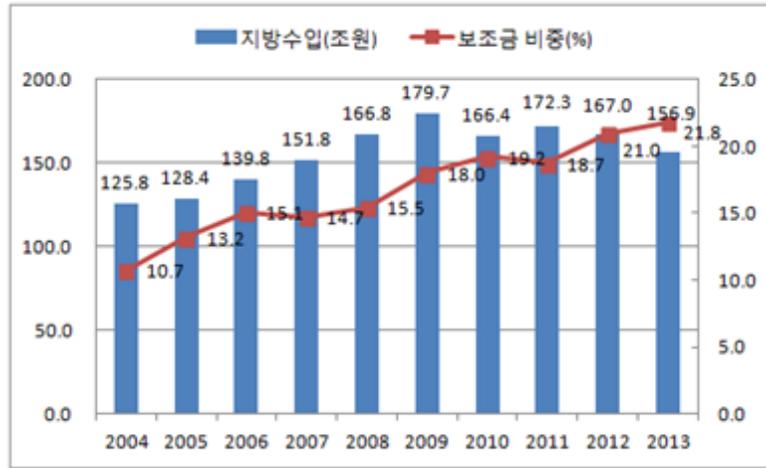
라의 21.0%와 비교하면 외국의 분권선진국의 경우 지방세 비중이 2배 정도 높음

<표 2-2> 외국의 지방세 비중

국가	지방세비중(%)	국가	지방세비중(%)
이탈리아	24.0	미국	45.6
아이슬랜드	26.7	독일	48.6
덴마크	27.1	스위스	53.1
프랑스	28.6	캐나다	54.6
핀란드	32.6	스페인	65.1
스웨덴	42.1	평균	40.9
일본	42.8	한국	21.0

자료: 하능식·임상수, OECD 주요국의 조세체계 비교분석, 한국지방세연구원, 2014, p.50

- 국고보조사업이 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 정부의 사회복지정책의 강화로 향후에도 복지관련 국고보조사업이 증가될 것으로 예측됨. 그에 따른 지방비 부담의 과중으로 지방자치단체의 가용재원이 잠식되어 지방자치단체에 대한 재정압박이 증가될 전망이다
 - 지방세입 중 국고보조금의 비중은 '05년 10.7%→'13년 21.8%로 2배 이상 증가하였음. 반면 국고보조사업의 중앙정부 보조율은 '08년 65%→'13년 60%→'14년 61.8%로 감소하였음
 - '08~'13년 동안 연평균 기준으로 국고보조금은 6.0%씩 증가한 반면, 대응되는 지방비는 9.1%씩 증가하였음
 - 중앙정부의 국고보조사업 확대에 따른 의무적 지방비 매칭(matching)부담의 증가로 가용재원이 잠식되고 경우에 따라서는 의무적 부담을 충당하지 못하는 사례도 발생하고 있음



<그림 2-1> 지방세입과 국고보조금 비중

- 국고보조사업의 중앙·지방 자원분담을 구체적으로 재원규모로 분석해 볼 경우, 국고보조사업이 '09년 41.8조(예산의 30.4%) → '13년 56.7조원(36.1%)으로 증가하여 지방비부담은 '09년 15.2조원(35.5%) → '13년 22.7조원(40%) 증가됨. 국고보조사업 확대에 의해 '09년~'13년 동안 지방비 부담은 매년 2.1조원씩 증가하여 왔음

<표 2-3> 국고보조사업의 중앙·지방 자원분담 및 지방비 증가 실태

(단위:조원, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013
지방예산	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9
	-	(1.7% ↑)	(0.8% ↑)	(7.1% ↑)	(3.8% ↑)
국고보조사업 (예산대비 비중)	41.8 (30.4)	46.7 (33.4)	48.6 (34.5)	52.6 (34.8)	56.7 (36.1)
-국비	26.5(63.5)	29.2(62.5)	30.1(61.9)	32.1(60.9)	34.0(60.0)
-지방비	15.2(35.5)	17.5(37.5)	18.5(38.1)	20.6(39.1)	22.7(40.0)
-지방비증가	3.0	2.3	1.0	2.1	2.1

자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각 년도 참조

- 한편 2014년 하반기 이후 기초연금 시행 등 복지제도 개편 등에 따라 지방비 부담이 크게 증가될 것으로 전망됨

- 지방비부담이 추가되는 변화로는 기초연금, 장애인 연금, 기초생활보장 및 영유아보육 등의 복지제도 개편, 기존 국고보조사업 중 26개 사업의 보조율 인하, 사회복지인력 충원 등이 있음
- 이에 따라 지방비 추가 부담이 2014년 1.26조원, 2015년 2.53조원으로 전망되고 있음
- 2013년 대비 2015년 지방재정부담은 복지제도 개편으로 1.8조원, 26개 국고보조사업 보조율 인하로 인해 0.26조원, 복지인력 충원으로 0.47조원 증가가 예상되고 있음

<표 2-4> 복지제도 개편 등에 따른 지방재정부담 전망

(단위:조원)

구분	지방비 부담 증가	내역		
		복지제도 개편	국고보조율 인하(26개 사업)	복지인력 충원 (약 9천명)
2014	1.26	1	0.26	-
2015	2.53	1.8	0.26	0.47

자료: 안전행정부 내부자료.

(참고) 지방재정 부담 증가 내역('14~'15년)

① 주요 복지제도 변경 : '14년 1조, '15년 1.8조

○ '14년 하반기부터 기초연금·장애인연금 시행 등으로 지방부담 증가

구 분	2013년	2014년		2015년	
		지방비	'13년 대비	지방비	'13년 대비
계	5.4조	6.4조	1.0조	7.1조	1.8조
영유아보육	2.2조 ('12예산)	2.4조	0.2조	2.0조	△0.2조
기초연금	1.1조	1.8조	0.7조	2.6조	1.5조
장애인연금	0.17조	0.23조	0.06조	0.31조	0.14조
기초생활보장	1.9조	2.0조	0.06조	2.2조	0.3조

※ 기초연금, 장애인연금은 금년 7월부터 개편된 제도 시행 예정('14.5.2, 기초연금법 및 장애인연금법 개정안 국회 통과) / 「기초생활보장법」은 국회 복지위 계류 중

※ 기초연금의 경우, 향후 10년('14~'23년)간 평균 지방비 부담은 2.5조 증가 예상(복지부 추계)

② 국고보조율 인하(26개 사업) : '14년 0.26조, '15년 0.26조

○ '14년 국가예산 편성시 26개 보조사업의 보조율 인하로 지방부담 증가

※ '14~'18년간 총 1.8조('14, '15년 0.26조), '15년 이후는 국가재정운용계획 기준

③ 사회복지인력 총원 : '15년 이후 연간 0.47조

○ 복지공무원 약 9천명* 총원시 '15년 이후 매년 0.47조 소요

※ '12~'14년 3,340명, '14년 1,177명은 '15년 이후 국비지원 중단
'15~'17년 4,823명 추가 총원 예정이나, 자원대책은 없음

⇨ 지방비 부담 증가 총 규모 : '14년 1.26조, '15년 2.53조

자료 : 안전행정부 제공

- 현재의 지방재정은 세입이 세출수요에 제대로 대응할 수 없는 재원부족이 발생하고 있는 실정으로 이는 중앙과 지방의 세원배분 및 재원배분의 ‘수직적 재정불균형’으로 인해 발생하고 있음
 - 이러한 현상은 후술하는 알렌 쇠(Allen Schick)의 재정위기(재원부족현상)의 4단계 중 지방자치단체에 따라서는 1단계 (완화된 재정부족: 신규 사업 시행), 2단계 (만성적 재정부족: 신규 사업 시행곤란, 재정위기 초기), 3단계 (심각한 재정부족: 기존 서비스 유지를 위한 수입확보 곤란) 정도에 해당할 수 있음
- 중앙과 지방간의 재정관계로부터 발생하는 재정압박(지방의 재원부족 현상)은 지방자치단체에 따라서 정도의 차이로 인해 그 정도가 심한 지방자치단체 중심으로 동시 다발적으로 재정위기를 발생시킴. 이러한 경우의 재정위기는 정부 간 재정시스템 개선으로 해결하는 것이 일반적임
 - 지방자치단체의 재원부족의 문제를 해결하기 위한 방법으로 국세의 지방세 이양, 일반보조금(general grant)의 지원 확대, 특정보조금(special grant)의 지원을 인상 등의 조치가 이루어짐
 - 현재 우리나라는 중앙·지방간의 수직적 재정불균형이 확대되고 있어 지방소비세의 확대, 지방교부세율의 인상, 사회복지 국고보조사업 보조율 인상, 지방이양 사업 중 부적절 사업의 국고환원 등의 요구가 있으며, 실제 조치가 검토되고 있음

2. 중앙정부의 재정운영 측면

- 중앙정부 재정운영의 방향에 따라 지방재정은 크게 영향을 받고 있음. 그 중 대표적인 것이 정부의 사회복지분야 재정의 확대, 광역지역발전특별회계(이하 “광특회계”, ’15년부터 ‘지역발전특별회계’)와 분권교부세제도의 개편, 지방의 재정부담을 고려하지 않은 국회 및 중앙정부의 일방적 정책 결정 등 임
- 먼저, 중앙정부의 사회복지정책 확대에 이를 실행해야 하는 지방자치단체

의 입장에서 지방재원의 부담이 크게 증가하고 있으며, 전술한 바와 같은 복지제도 개편에 따라 향후에 지방비 부담이 이전보다 훨씬 증가될 전망이다

- 지방의 사회복지지출이 매년 큰 폭으로 증가하여 '14년 지방예산의 약 25%를 차지함. 지방의 사회복지지출의 부담은 최근 5년('09년~'13년) 동안 매년 평균 1.2조원씩 증가하였음

<표 2-5> 지방예산 및 사회복지 예산순계(일반+특별회계)

(단위 : 조원, %)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	평균
지방예산	137.5 -	139.9 (1.7% ↑)	141.0 (0.8% ↑)	151.1 (7.1% ↑)	156.9 (3.8% ↑)	-
사회복지예산	24.1(17.5)	26.5(18.9)	28.5(20.2)	30.9(20.4)	35.0(22.3)	-
-국비	12.6(52.3)	13.9(52.5)	15.0(52.6)	15.9(51.5)	18.1(51.7)	-
-지방비	11.5(47.3)	12.6(47.5)	13.5(47.4)	15.0(48.5)	16.9(48.3)	-
-전년대비 지방비증가	0.6	1.1	0.9	1.5	1.9	1.2

자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도 참조.

- 또한 지방의 사회복지예산은 '13년 대비 '14년도에 5.2조원 증가될 전망이다이며, 이 중 국고보조사업의 매칭 부담 및 자체사업 추진으로 순수 지방비 추가부담은 1.4조원 정도에 이룸
- 기초연금, 장애인 연금, 기초생활보장의 주요 복지제도 등의 개편으로 지방자치단체의 추가재정수요가 향후 급증할 것이라는 전망도 있음. <표 2-6>에서 보는 바와 같이 '13년 대비 지방비 추가부담이 '15년에 2.8조원, '18년에 4.0조원 정도 증가가 예상됨

<표 2-6> 복지제도 변경으로 인한 추가 지방비 소요 전망

(단위 : 조원)

구 분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
기초연금	1.1	1.8	2.5	2.7	2.9	3.2
장애인연금	0.17	0.23	0.31	0.38	0.47	0.58
기초생활보장	1.9	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6
국고보조율 인하	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
사회복지인력충원	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
합계	3.2	5.2	6.0	6.4	6.7	7.2
'13년 대비 증가	-	2.0	2.8	3.2	3.5	4.0

자료: 지방자치발전위원회, “지방재정확충 및 건전성강화” TF보고서 참조

- 광특회계는 '15년도부터 지역발전특별회계로 개편되어 운영될 예정임. 광특회계는 그 전체재원이 지방재원으로 최근 년도에 따라 축소되는 문제가 있었음. 또한 향후 지역발전특별회계로 개편되더라도 재원이 실질적으로 증가되지 않을 수도 있음. 따라서 지방의 부담이 감소되지 않고 오히려 증가될 수 있다는 우려가 있음
- 광특회계는 '10년~'14년 기간 동안 운영되고 있으며, 그동안 운영과정에서 나타난 문제점은 다음 2가지로 요약될 수 있음
 - 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계')에서 '10년 광특회계로 전환되면서 지방자치단체 자율편성 예산인 지역발전계정이 1/2 정도 감소하고, 중앙 부처 직접예산 편성인 광역발전계정이 그만큼 증가하여 지방자치단체의 자율성 확대를 저해하고 있음
 - 또한 광특회계 전체 예산규모가 '12년도에 이어 '14년도에도 감소하여 대략 6,000억원 정도 감축될 예정임

<표 2-7> 광역·지역발전특별회계 재원규모 추이

(단위 : 조원)

구 분	'09	'10	'11	'12	'13	'14
계	90,769	98,615	98,534	94,085	99,728	93,613
지역발전계정	65,668	36,924	36,332	34,707	34,737	34,773
광역발전계정	20,672	57,907	58,264	55,541	61,452	55,398
제주계정	4,429	3,784	3,938	3,837	3,543	3,443
회계명	균특회계	광특회계				

- 종합하면, 광특회계는 국고보조금의 단점인 지방의 자율성 구속의 문제를 해소하지 못하고 있으며, 지역발전계정을 축소하여 지방의 자율성을 저해하는 방향으로 운영되었음. 재원규모가 전년도 보다 감축되는 현상이 반복되어 지방이전 재원의 안정성을 저해하고, 재원규모 감소에 따라 지방의 재원 추가 부담을 유발하게 하였음
- 한편 '15년도부터는 광특회계가 지역발전특별회계로 전환되면서 현재의 지역발전계정을 생활기반계정, 광역발전계정을 경제발전계정으로

변경, 제주계정은 유지하고 세종특별시계정 설치('14.1.28.) 및 사회발전계정을 신설할 예정임

- 생활기반계정은 기존의 지역발전계정 24개 포괄보조금사업군에 지역행복생활권 협력사업을 추가하여 25개 포괄사업군으로 구성할 예정임
- 사회발전계정은 분권교부세 사업인 노인생활시설, 장애인생활시설, 정신요양시설 운영 사업을 부처편성사업으로, 각 부처의 지역밀착 문화·복지사업을 끌어들이 지방자치단체 자율편성사업으로 구성할 예정임
- 지역발전특별회계가 예정대로 구성될 경우, 생활기반계정의 행복생활권 협력사업군, 사회발전계정의 분권교부세 환원 3개 사업, 지방자치단체자율편성 사업이 추가되어 그만큼 재원이 추가되어야 하며, 추가될 재원은 2조원 정도로 전망되고 있음
- 지역발전특별회계 재원은 총 규모가 정해지기 때문에 지방의 추가되는 재정 수요를 반영하기 어려우며, 만약 이를 제대로 반영하지 못할 경우 지방의 재정부담은 증가될 수밖에 없는 실정임

○ 분권교부세는 '15년도부터 노인양로, 장애인생활, 정신요양시설 운영의 3개 사업이 국고로 환원되고, 나머지는 사업과 재원이 보통교부세로 통합될 예정임. 보통교부세 총액은 내국세의 일정비율로 결정되기 때문에 사회복지 수요에 대응하기 위해 자체재원부담이 증가되는 문제는 여전히 지속될 전망이다. 또한 국고환원의 3개 사업이 국고보조사업으로 추진되어 보조율이 인상되지 않으면 지방의 부담은 완화되기 어려운 상황임

- '05년 149개 국고보조사업의 지방이양 이후 지방비 부담이 급증하였음. 이양 사업 전체로는 '05~'12년 연평균 분권교부세(국비)가 7.2% 증가한 반면, 대응 지방비는 16.0% 증가하였으며, 사회복지사업의 경우 '05~'12년 연평균 분권교부세(국비)는 9.9% 증가한데 비해 대응지방비는 18.9% 증가하였음
- 지방이양 이후 이양 전('04년) 대비 '12년 기준으로 2.6조 원의 지방비 추가부담이 발생하였으며, 지방이양 이후 복지사업 확대 등으로 사회복지 지출에서 지방비 추가 부담액은 1.9조 원 정도 증가하였음

<표 2-8> 분권교부세사업의 국비·지방비 부담 실태

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전	이양 후								증가액* (연평균)
	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	
총계	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,930	54,751	32,327
분권교부세	9,755 (-)	8,454 (-13.3)	10,065 (19.1)	11,387 (13.1)	13,784 (21.1)	12,305 (-10.7)	13,187 (7.2)	14,573 (10.5)	16,154 (10.8)	6,399 (7.2)
	지방비부담	12,669 (-)	20,215 (59.6)	21,284 (5.3)	23,995 (12.7)	28,311 (18.0)	32,519 (14.9)	32,993 (1.5)	35,358 (7.2)	38,597 (9.2)
복지분야	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	34,108	37,695	24,744
분권교부세	6,107 (-)	5,531 (-9.4)	6,955 (25.7)	7,955 (14.4)	9,518 (19.6)	8,507 (-10.6)	9,509 (11.8)	10,951 (15.2)	12,304 (12.4)	6,197 (9.9)
	지방비부담	6,845 (-)	11,289 (64.9)	12,246 (8.5)	14,313 (16.9)	16,682 (16.6)	19,627 (17.7)	20,510 (4.5)	23,157 (12.9)	25,391 (9.6)

주: () 내는 증가율, 증가액*은 '04년 대비 '12년 기준임
 자료: 안전행정부

- 분권교부세 사업은 '15년도부터 노인양로시설, 장애인생활시설 및 정신요양 시설 등 3개 사업이 국고보조사업으로 환원되며, 나머지 사업은 보통교부세로 통합하기로 되어 있음
 - 국고보조사업으로 환원 예정인 3개 사업이 일반국고보조사업으로 환원되지 못하고 '15년도에 신설될 지역발전특별회계로 편입될 경우, 지역발전특별회계 재원총량이 정해진 상황 하에서 운영되기 때문에 분권교부세(내국세의 0.94%) 사업으로 운영될 때와 동일하게 지방의 재정부담이 해소되지 않을 수 있음
 - 또한 나머지 분권교부세 사업 중 지방재정부담이 큰 노인양로시설 등이 국고로 환원되지 않은 채 보통교부세로 통합될 경우, 지방교부세의 재원은 내국세의 일정비율로 실링(ceiling)이 정해지기 때문에 증가하는 재정수요를 중앙으로부터 이전받지 못하고 자체재원으로 부담해야 하는 상황이 발생할 수 있음

○ 국회의 입법과정이나 정부(기획재정부)의 예산심의과정 등에서 지방의 재정부담을 고려하지 않고 새로운 정책을 도입하거나 확대하고, 국고보조사업의 보조율 인하 등의 정책결정으로 지방의 재정부담을 유발시켜 재정압력을 심화시키고 있음

- 국회 입법과정에서 지방자치단체의 재정 부담을 증가시킨 대표적인 것으로 '12년도 말 국회에서 영유아보육지원 확대를 입법화 한 사례를 들 수 있음
- 국회에서 '13년도부터 영유아보육사업이 전 계층으로 확대되도록 하는 법안을 통과시킴으로써 지방자치단체 부담이 '13년도에는 '12년 당초 예산 대비 1조 2,756억 원 증가하였음

<표 2-9> 지방자치단체 영유아보육 예산 증가

(단위: 억원)

구분	'12년 당초예산(A)	'13년 당초예산(B)	'12년 대비 증가액(증가율)
계	46,757	69,366	22,609 (48%)
국비	24,939	34,792	9,853 (40%)
지방비	21,818	34,574	12,756 (58%)

자료 : 전국시도지사협의회('13.6.4.) 내부자료

- 이 중 정부에서 지원하기로 결정한 국비 3,607억원과 특별교부세 2,000억원을 제외하고도 7,200억원 정도를 추가 부담해야 하는 상황이 발생하여, 재원이 부족한 지방자치단체에서 영유아보육료와 가정양육수당을 편성하지 못하는 '보육대란'이 발생한 경우가 있으며, 이는 이후 지방의 추가적인 재정 부담을 수반하여 재정운영의 경직성을 증가시키고 있음
 - 이외에 기획재정부가 각 부처의 예산을 심의 확정하는 단계에서 기존 국고보조율을 인하하는 경우도 있으며 '14년도에는 26개에 달함
 - 기획재정부는 '14년 국가예산편성과정에서 26개 국고보조사업에 대하여 보조율을 인하하여 '14년도에만 4,000억원 정도를 지방이 추가 부담해야 하며, '14년부터 '18년 동안 총 1.8조원의 지방비 추가부담 수요가 발생하고 있음
 - 이와 같이 국회 및 정부 예산당국이 지방의 재정상황을 고려하지 않고 일방적인 정책결정 등으로 지방의 추가적인 재정 부담을 초래하고 있음
- 앞서 기술한 바와 같이 중앙과 지방간에 수직적 재정불균형이 심한 경우

중앙정부의 재정운영에 의해 지방의 재정운영은 크게 영향을 받을 수밖에 없음

- 지방의 재정 영향은 자원부족으로 나타나게 됨
- 중앙·지방간 수직적 재정불균형을 시정하기 위한 중앙·지방간 재정운영 시스템을 개선하여 자원부족 발생의 문제를 해결해야 함

3. 특정 지방자치단체 재정운영 측면

- 일부 지방자치단체의 경우 세입 증가 둔화 및 사회복지지출 등의 요인으로 자원부족을 겪음과 동시에 채무가 증가하고 있음
 - 과거 투자사업의 결과, 현행의 무리한 투자사업 시행, 혹은 민간자본유치 사업을 추진하면서 지게 된 과도한 채무지급보증 등으로 재정적 어려움을 겪고 있음. 이러한 지방자치단체의 불건전한 재정운영은 향후 심각한 재정위기를 맞이할 수 있다는 우려가 되는 요소라고 볼 수 있음
- 지방부채는 지방자치단체, 지방공기업 및 출자·출연기관까지 포함하여 100조원이 넘는다고 하지만 개별 단체나 개별 지방공기업으로 보면 모든 기관이 문제가 되는 것은 아니며, 몇몇 지방공기업이나 지방자치단체만이 문제가 되고 있음
 - 지방자치단체 및 지방공기업 운영에서 부채가 많은 일부 자치단체의 경우, 경기 침체로 인한 세수 부족, 무리한 사업 추진, 복지지출 확대가 복합적으로 작용할 경우 재정악화의 가능성을 배제할 수 없음

<표 2-10> 통합부채규모(지방자치단체+공사·공단+출자·출연기관)

연도별	'10년	'11년	'12년
부채규모 (지방자치단체 채무)	88.2조원 (29조원)	94.7조원 (28조원)	101.1조원 (27조원)

자료 : 안전행정부 자료

- 우리나라 지방자치단체 채무는 예산대비 채무비율 지표로 볼 때, '12년 기준 15.4%로 일본 144.9%, 미국 지방정부 106.3%, 영국 33.5%로 지방 재정 전체적으로는 건실한 편임. 하지만 지방자치단체별로 보면 예산대비 채무비율이 40%에 근접하는 단체도 있음

<표 2-11> 우리나라 지방채무와 외국의 비교

국가	지방채무액	예산	예산대비 채무비율	
한국 ('12년)	27.1조원	176,6조원 (최종예산)	15.4%	
일본 ('12년)	144.7조엔	99.8조엔 (세입결산)	144.9%	
미국 ('11년)	계	2조 9,078억달러	3조 4,335억달러* (세입결산)	84.7%
	주(State)	1조 1,328억달러	2조 2,652억달러	50.1%
	지방(Local)	1조 7,749억달러	1조 6,694억달러*	106.3%
영국 (10-11회계년도)	56.4십억 파운드 ('11.3.31기준)	167.5십억 파운드	33.5%	

주 : * 중복 정부간 거래는 제외

자료 : 平成25年版 地方財政白書, 2013(일본), U.S. Census Bureau(미국), Local Government Financial Statistics England No.22 2012(영국)

- 지방자치단체의 사업 중 과잉투자로 재원이 낭비되거나 추후 재정운영에 큰 부담을 주는 비효율적인 투자사업으로 언론 등에 자주 등장하는 대표적인 예는 다음과 같음
 - 인천의 월미 은하레일사업은 인천의 관광인프라 조성차원에서 지방공기업인 인천교통공사를 통해 850억원을 들여 추진한 사업이지만 시공상의 문제와 경제적 타당성 부족의 문제로 완성은 하였지만 운행하지 못하고 수년간 방치되어 그 활용을 모색 중임
 - 태백시 오투리조트 사업은 태백관광공사를 통한 사업으로 분양과 경영 저조로 적자가 누적되어 부채가 증가하고 있으며, 투자재원의 손실과 1,460억원(원금)에 달하는 태백시의 지급보증으로 인해 태백시에 큰 재정적 부담을 가져올 수 있음

- 강원도의 알펜시아 리조트사업은 평창동계올림픽을 대비하여 추진한 사업으로 분양 및 경영이 저조하여 수천억원의 부채를 강원개발공사가 떠안은 사업임
 - 용인·김해 등의 경전철 사업은 MRG(최소수입보장)사업으로 추진하였다가 수요과다 추정 등으로 인해 민간사업자에게 수입을 보장해주기 위해 매년 시의 예산으로 보전해 주어야 하는 사업임
 - 전라남도의 F1대회 사업은 비용누락 및 수입 과대 추정 등 타당성 검증 부실로 인해 적자를 내는 사업임.
 - 이들 모두의 사업은 타당성 검증의 부실로 재원을 낭비하거나, 적자를 발생시켜 부채를 증가시킨 요인으로 작용한 사업들이라고 볼 수 있음
- 재정이 열악한 지방자치단체를 중심으로 민간사업시행자 등의 대출에 각종 편법적인 채무보증을 제공하는 방식으로 개발사업을 추진하고 있어 재정위험을 가중시키는 사례가 만연하고 있으며, 만약 이들이 현실화 될 경우 해당 지방자치단체는 심각한 재정위기를 맞이할 수 있음(감사원, 2013)
- 감사원에서 100억원 이상의 채무보증사업을 대상으로 확인한 결과 '13년 4월 기준으로 31개 지방자치단체와 5개 지방공기업에서 총 39개 사업(총사업비 9조 1,493억원)과 관련하여 4조 9,322억원 규모의 채무보증을 한 것으로 나타나고 있음.
 - 연도별로 보면 '07년 이전 6개 사업의 9,841억원, '08년 3개 사업 889억원, '09년 5개 사업 5,141억원, '10년 4,831억원, '11년 13,125억원, '12년 15,495억원임.
 - 사업유형별은 산업단지 개발사업 32개, 도시개발사업 5개, 관광지조성사업 2개임.
 - 사업시행자 기준으로 보면 민간개발방식이 22개, 공영개발방식이 17개이며, 신용공여 유형별로 보면 채무인수(협의의 '채무보증') 14개, 부지매입확약 21개, 수익권인수 1개, 토지리턴제 3개임

<표 2-12> 사업시행자 기준 채무보증사업 현황

(단위: 개, 억원)

구분	합계	민간개발방식			공영개발방식
		소계	순수민간개발방식	지분참여방식	
사업 수	39	22	7	15	17
총사업비	91,493	61,725	16,220	45,505	29,768
조달금액	53,449	34,262	7,227	27,035	19,187
채무보증액	49,322	32,272	7,227	25,045	17,050

자료 : 감사원(2013:11)

<표 2-13> 신용공여 유형별 채무보증사업 현황

(단위: 개, 억원)

구분	합계	채무인수	부지매입확약	수익권인수	토지리턴제
사업 수	39	14	21	1	3
총사업비	91,493	40,653	28,916	2,917	19,007
채무보증액	49,322	18,664	20,348	2,130	8,144

자료 : 감사원(2013:13)

- 지방자치단체 및 지방공기업의 채무보증 대부분은 지방채 및 부채의 관리범위에서 벗어나 있으며, 사업이익은 민간업체에 귀속되는 반면 사업비용과 위험은 전적으로 지방자치단체 등의 부담으로 되어 있음
- 또한 지방자치단체 등의 채무보증의 유일한 통제수단인 지방의회 의결도 받지 않는 등 편법적으로 운영되고 있는 경우도 있음
- 민간개발방식의 대부분이 민간기업 또는 지방자치단체가 출자한 자본금이 영세한 특수목적법인(SPC)을 사업시행자로 하고 있어 이들이 금융기관들로부터 자금을 대출받도록 지방자치단체 등에서 채무보증하고 있음. 사업시행자가 대출금 등을 상환하지 못한 경우 지방자치단체 및 지방공기업에서 상환해야 하는 부담을 갖고 있음. 이와 같은 지방자치단체 및 지방공기업 등의 채무보증은 우발채무로 부동산 경기침체 및 경제상황에 따라 언제든지 현실화될 수 있음

- 지방자치단체가 재원부족 상황에서 위와 같은 불건전한 재정운영이나 사업위험이 발생할 경우 해당 단체는 심각한 재정위기를 겪을 수 있음. 이는 미국이나 일본의 재정위기 발생 지방자치단체에서 볼 수 있는 경험임. 이와 같은 일부 특정 지방자치단체에서 예외적으로 발생할 수 있는 심각한 재정위기를 방지하기 위해서는 통칭 ‘지방재정위기관리제도’를 운영하여 예방하거나 발생될 경우 대응을 하고 있음
 - 미국의 경우 각 주별로 ‘지방재정위기관리 제도’를 법령화하여 관리하고 있으며, 일본에서도 중앙정부에서 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’을 제정하여 관리하고 있음. 예외적으로 미국의 경우 사법부를 통하여 관리(연방파산법)하고 있음. 유럽국가의 경우 중앙정부나 주정부의 강력한 사전통제로 재정위기 발생을 예방하고 있으며, 독일의 특정 주에서는 사법부에 의해 관리되는 경우도 있음
 - 지방자치단체의 재정위기는 중앙정부나 주정부에 의해 예방장치로 강력한 제도를 두고 있으며, 만약 발생한 경우 대응방안까지 법령화 되어 있음. 다만 미국의 경우, 지방정부의 파산이 인정되는 주에 한해서 연방파산법원이 지방자치단체의 재정위기에 대응하고 있는데, 이는 파산이 사법적 영역이기 때문임
 - 대부분의 국가에서 운영하는 행정부 영역의 재정위기관리제도나 사법부 영역인 재정파산제도 모두 심각한 재정위기 발생을 방지하기 위한 예방적 장치이며, 만약 발생할 경우 지방자치단체의 재정회생을 하는 재정구제제도임. 다만 이 과정에서 제3자에 의해 재정회생이 이루어지기 때문에 해당 지방자치단체에 대해서는 행·재정적 제한과 규제가 동시에 이행됨

제2절 재정위기관리제도 운영실태

1. 단년도 재정운영 사전스크린 제도

- 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 사업계획 및 예산편성 전에 사전스크린 할 수 있는 제도적 장치로 지방재정투자심사제도, 지방채발행총액한도제가 있음
 - 이외에도 부분적으로 중기지방재정계획제도, 주민참여예산제도 및 지방의회의 예산심의 등이 있음
- 지방재정투자심사제도
 - 지방자치단체의 신규투자사업은 예산편성 전에 투자심사를 하여 이를 통과한 사업만 예산을 편성하여 시행함
 - 투자심사는 사업규모에 따라 자체심사와 의뢰심사로 구분하는데 최근 중앙의뢰심사의 경우 30% 이상이 탈락되고 70% 이하가 통과되고 있으며(<표 2-14> 참조), 자체심사의 경우는 대부분 통과됨
 - 투자심사의 엄격성을 보완하기 위한 사업타당성 조사도 시행하고 있으나 객관적이고 엄격한 타당성조사와 투자심사에는 한계가 있음
 - 또한 이들은 일반재정의 범위 내에서 이루어지는 한계가 있어, 안전행정부에서는 투자심사 대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외 의무 부담을 추가하고, 대규모사업에 대한 타당성조사를 전문기관에서 수행하도록 함(동 내용을 담은 지방재정법 개정안이 '14년 5월 28일에 국회 본회의를 통과하여 11월 시행을 앞두고 있음)

<표 2-14> 연도별 중앙투자심사 실적

(단위: 억원)

구분	'12년	'13년
건수 (금액)	215건(100%) (362,630)	287건(100%) (233,898)
적정 (금액)	149건(69%) (165,907)	196건(68%) (138,273)
부적정 (금액)	66건(31%) (196,723)	91건(32%) (95,625)

주 : 적정 = 적정+ 조건부추진, 부적정 = 재검토+ 부적정+ 반려
 자료 : 안전행정부(2014:113)

○ 지방재정의 건전성 확보의 강력한 제도가 지방채발행제도임

- 지방채발행은 모든 국가에서 중앙정부의 엄격한 통제를 받고 있으며, 미국의 경우 일반채(general bond) 발행시 주민투표라는 주민통제도 받고 있음

- 미국의 지방채(municipal bond)는 지방정부가 세원을 통해 상환을 보증하는 보증채권(full faith and credit bond) 또는 일반채권(general obligation bond)과 투자사업의 수익으로 상환을 보증하는 비보증수익채권(nonguaranteed revenue bond)으로 구분됨
- 플로리다 주의 경우 일반채(general obligation bonds)는 다수결 주민투표(a majority of the votes)에 의해 인정됨(Florida Statutes. 153.07)
 - 캘리포니아 주의 경우 주의 일반채는 다수결 주민투표에 의해 지방정부의 일반채는 2/3 과반수의 주민투표(school bonds의 경우는 55% 이상의 다수결)에 의함
- 미국 일부의 주는 지방정부가 보증채(full faith and credit bond)를 발행 시 과반수 또는 2/3 과반수의 주민투표를 얻도록 하고 있어 전반적으로 비보증지방채의 증가경향을 보이고 있음

- 우리나라는 지방자치단체별로 재정여건에 따라 매년 일반재원의 10% 범위 내에서 지방채를 발행할 수 있으며, 초과발행 시 안전행정부장관의 승인을 받도록 하고 있음

<표 2-15> 연도별 지방채 발행 규모

(단위: 조 원, %)

연도별	지방재정규모	지방채발행액	지방채의존율
2009	157	9.8	6.2
2010	150	5.6	3.8
2011	156	6.4	4.1
2012	167	4.0	2.4
2013	177	7.9	4.5
2014	164	4.9	3.0

주 : '13년까지는 최종예산이며 '14년은 당초예산이고, 일반회계와 특별회계를 합한 수치임
 자료 : 안전행정부(2014:105)

- 지방채발행총액한도제는 일반재정의 금전적 채무범위 내에서 활용되는 제도로 일반재정의 범위를 넘어선 지방공기업(공사공단)은 제외되며 앞서 지적한 우발채무인 민간사업시행자의 지급보증 등은 포함할 수 없는 한계가 있었으나, '15년 지방채발행총액한도액 산정시부터는 우발채무를 반영하여 산정토록 하고 있음
- 안전행정부에서는 투자심사 대상의 확대 등과 동시에 지방재정건전성 관리를 위해 지방자치단체 재정위험의 관리기준을 채무기준에서 부채기준으로 전환하고, 관리의 범위도 지방공기업, 지방자치단체 출자출연기관의 부채뿐만 아니라 보증 등에 따른 우발채무까지 확대하여 계획적으로 관리하고자 지방재정법 개정안을 제출하여 '14년 5월 28일에 국회 본회의를 통과하여 11월 시행을 앞두고 있음

2. 재정위기관리제도 도입 : 재정위기사전경보시스템 운영(2012년)

가. 개요

- 안전행 정부는 '11년 9월 6일 지방재정법 시행령을 개정하여 재정위기단체의 지정기준 및 절차 등(제65조의 2), 재정건전화계획의 제출시기 등(제65조의 3), 재정투자사업 예산편성 제한(제65조의 4)의 규정을 신설하여 실질적인 재정위기관리제도를 도입하고 2012년부터 운영하고 있음

- 지방재정법 시행령에서는 재정위기단체 지정기준으로 ① 통합재정수지 적자비율이 30%를 초과하는 경우, ② 예산대비 채무비율이 40%를 초과하는 경우, ③ 채무상환비율이 17%를 초과하는 경우, ④ 분기별 지방세 누적징수액이 0%미만 값인 경우, ⑤ 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 분기별 평균 금고 총 잔액의 10% 미만인 경우, ⑥ 지방공기업 부채비율 600% 초과하는 경우로 하고, 이 중 어느 하나에 해당할 경우 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 안전행정부장관이 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하였음
- 재정위기단체로 지정될 경우에는 재정건전화계획을 수립하여 안전행정부장관의 승인과 지방의회 의결을 받도록 하였으며, 시도의 경우 총사업비 40억원 이상, 시군구의 경우 총사업비 20억원이상의 신규투자사업의 예산편성을 제한할 수 있도록 하였음

○ 기준과 사후관리

- 분기별 재정지표 모니터링 : 5개 관점(재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업)의 7개 지표 활용
- 재정지표 기준초과 단체에 대하여는 재정건전성 심층진단 실시(세입전망, 가용재원 규모, 채무상환능력, 공기업부채 등 분석)
- 심층진단 후 지방재정위기관리위원회에서 재정위험등급 심의
 - * 심층진단 결과 및 지자체의 의견청취 내용을 토대로 재정위험의 심각성 여부를 판단하여 등급 지정여부 심의
- 재정위기단체 지정·해제 : 지방재정위기관리위원회 심의를 거쳐 안전행정부장관이 최종 결정
- 재정위기단체의 조치사항 : 단체장 주도로 재정건전화계획수립→안전행정부장관 승인 및 지방의회 의결→단체의 건전화계획 이행
 - * 지방채발행 및 신규사업 제한, 건전화계획 주민공개

○ 주의단체와 심각단체의 구분 관리

- <표 2-16>에서 보이는 바와 같이 재정위기 사전경보시스템의 각 지표에 따른 기준에 따라 지방재정위기관리위원회 심의를 거쳐 주의단체 또는 심각단체로 구분하여 관리하도록 하고 있음(지방재정위기 사전경보시스

템 운영규정, 안전행정부 훈령 제198호)

○ 특징

- 낮은 단계에서 재정위기를 방지하기 위한 사전모니터링(심각기준 초과 억제)
- 현행 재정위기 사전경보시스템은 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 지방공기업의 5개 영역의 관점에서 총 7개 지표를 활용하고 있음. 모니터링의 주기는 매분기별로 시행하고 있으며, 분기별 모니터링에서 통합재정수지적자비율과 지방채상환비율, 공기업부채비율의 3개 지표는 전년말 결산을 기준으로 지표값이 산출되어 고정되어 있으며, 예산대비 채무비율과 지방세징수액 현황, 금고잔액현황 지표는 지방세징수, 지방채발행, 추경 등으로 인해 지표값이 변동됨

<표 2-16> 재정위기 사전경보시스템 지표구성과 기준

관점	재정지표	산정방식	「주의」	「심각」
수지	통합재정수지 적자비율	(세입-지출및순용자) / 통합재정규모× 100(%)	25% 초과	30% 초과
채무 관리	예산대비채무 비율	(지방채무잔액 / 총예산) × 100(%) ※ 일반+기타+공기업+기금회계	25% 초과	40% 초과
	채무상환비 비율	(순지방비상환액 / 일반재원결산액)× 100(%) ※ 과거4년+미래4년의 평균	12% 초과	17% 초과
세입 관리	지방세 징수액 현황	(당해연도 분기말 누적 징수액/최근 3년 평균 분기말 누적 징수액)×100(%) ※ 최근 3년 평균 : 당해연도 포함	50% 미만	0% 미만
자금 관리	금고잔액 현황	(당해연도 분기말 금고잔고/최근 3년 평균 분기말 금고잔고) × 100(%) ※ 금고잔액 : 세입-지출액, 일반+기타+공기업+기금회계	20% 미만	10% 미만
공기 업	공기업 부채비율	(부채 / 순자산) × 100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	400% 초과	600% 초과
	개별공기업 부채비율	(부채 / 순자산) × 100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	400% 초과	600% 초과

나. 각 재정지표별 내용 및 장단점

① 통합재정수지적자비율

- 통합재정수지적자비율은 재정운영 전반에 걸쳐 총세입보다 세출부분이 커 재정건전성이 악화되는 정도를 측정하는 지표임
 - 통합재정이란 자치단체의 1년 동안 총지출 규모에서 채무상환 등 보전지출을 차감한 순수재정활동 규모를 말함. 통합재정규모의 산출은 세출(경상지출+자본지출) + 순융자(융자지출-융자회수)로 하며 융자금회수는 재정활동의 감소요인이 되므로 융자지출에서 차감한 순융자만 규모에 계상함
 - 통합재정수지는 당해 회계연도의 순수한 세입에서 순수한 지출을 차감한 수치로 정부의 금융활동으로 간주되는 보전재원은 제외함. 통합재정수지의 산출은 순수재정수입-순수재정지출로 (세입+융자수입)-(세출+융자지출)이며, 다시 표현하면 세입(경상수입+자본수입)-(세출+순융자)로 산출함
 - 통합재정수지비율은 통합재정규모 대비 흑·적자를 판단하는 지표이지만, 통합재정수지비율은 지표의 특성상 “-”라고 해서 반드시 적자라고 할 수 없고 어느 정도 수준에서 재정위기결정을 해야 할지 경험적 수치가 없으며, 연도 간에 변동이 큼

$\text{통합재정수지비율} = \frac{\text{세입} - (\text{지출} + \text{순융자})}{\text{통합재정규모}} \times 100$
<ul style="list-style-type: none"> · 통합재정규모 : 지출(경상지출+자본지출) + 순융자(융자지출-융자회수) · 통합재정수지 : 세입-(지출+순융자) · 세입 : 경상수입, 자본수입 · 지출 : 경상지출, 자본지출 · 순융자 : 융자지출(자치단체융자금상환, 민간융자금지출)-융자금회수(지자체·민간) ※ 회계 범위 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

② 예산대비채무비율

- 예산대비채무비율은 채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 비율이 높을 수록 재정건전성이 악화됨을 의미함. 국가의 경우 채무비율을 GDP 대비로

산출하나 지방자치단체의 경우 일반회계, 특별회계 및 기금까지의 총예산을 기준으로 함

- 예산대비채무비율의 경우 국가의 기준을 따르자면 GRDP(지역총생산) 대비 채무비율로 해야 하나, 지방자치단체별 GRDP 활용의 어려움과 현행 GRDP의 지방세입과의 연계부족 등을 고려함. 일본의 경우 지방자치단체별 표준재정규모를 산출하여 적자비율 등의 산출에 오랫동안 사용하고 있지만 우리나라의 경우 그렇지 못한 실정임. 차선책으로 채무의 과다 정도인 스톡개념을 측정하기 위해 총예산을 기준으로 함
- 총예산규모는 지방자치단체 총세입 기준으로 국가의 GDP 개념이고 그동안 사용한 경험치가 있는 장점이 있음. 다만, 지방채 상환재원과 관련이 없는 국고보조금 등이 포함된다는 단점이 있으나 채무비율을 산출하는 기준으로 전 지방자치단체에 적용할 수 있고, 지방재정운영 전체를 망라한 기준이라는 특성이 있음
- 이외 그 기준으로 일반재원, 경상자체재원, 지방세, 가용재원 등을 검토할 수 있으나 지자체의 재정규모와 재정력을 너무 축소하고 복잡한 산출과정을 거치는 단점이 있음
- 예산대비채무비율의 모니터링 기준이 일률적으로 25%초과의 경우에는 “주의”, 40%초과의 경우에는 “심각”으로 기준이 설정되어 있으나, 심각 기준 40%에 대하여 논란과 광역과 기초의 기준을 구분하여 설정할 필요가 있다는 쟁점이 있음

$$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{지방채무잔액}}{\text{총예산}} \times 100$$

- 총예산액 : 지방채무잔액(분기말) 기준 시점의 예산액
- 지방채무잔액 : 지방채+기금채, 지역개발채권잔액, 채무부담행위+보증채무이행액
- ※ 회계 범위 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

③ 채무상환비율

- 채무상환비율은 일반재원 결산액 대비 과거와 미래4년 지방채무상환비율로 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로, 비율

이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중됨을 의미함

- 현행 지방채상환비율은 지방채발행한도제, 지방재정분석 및 재정위기 사전경보시스템의 지표로 활용되며, 재정위기 사전모니터링 기준은 모든 지방자치단체에 일률적으로 주의 12%초과, 심각 17%초과로 설정되어 있음
- 이는 지방채발행 총액한도제의 지방자치단체 유형 구분 중 7%이하 1유형, 7% 초과~12%이하 2유형, 12% 초과~17% 이하 3유형, 17% 초과 4유형으로 하고 있는 것을 재정위기 사전경보시스템에서 3유형을 주의, 4유형을 심각수준으로 설정하여 활용하고 있는 것임
- 지방채상환의 부담은 미래가 중요하여 과거의 상황은 제외하고 미래 상환부담만 측정하자는 논의도 제기됨

$$\text{채무상환비율} = \frac{\text{과거4년+미래4년 순지방비 평균상환액}}{\text{과거4년+미래4년 평균 일반재원 결산액}} \times 100$$

- 과거4년(미래4년): 기준년도 직전 4년(기준년도 이후 4년)
- 일반재원 : 지방채+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금
- ※ 회계 범위 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

④ 지방세징수액현황

○ 지방세징수현황은 지표는 세입기반조달 능력 및 재정의 안정성 상태를 측정하는 세입관리 지표임

- 경기위축 심화, 감세정책 등 지방세 감소의 문제가 심각한 경우에 측정의 의미가 있으며, 경기침체 등으로 지방세수가 제대로 징수되지 않는 시점에서는 모니터링 지표로 효용성이 큼
- 이 지표는 최근 3년 평균 지방세의 분기말 누적액과 당해연도 분기말 누적액을 비교하는 것으로 지방세수의 징수가 감소하는 단체에 대한 모니터링의 의미가 있음
- 하지만 일반적인 경제상황에서는 작동하기 어려운 지표이며, 심각기준의 “0%”에 대한 기준 설정에 대한 논란이 있음

$$\text{지방세징수액 현황} = \frac{\text{당해년도 분기말 누적 징수액}}{\text{최근 3년 평균 분기말 누적 징수액}} \times 100$$

· 최근 3년평균 : 당해연도 포함하여 3년 평균

⑤ 금고잔액현황

- ‘최협의의 재정위기’를 가늠하는 현금지급 능력을 측정하는 지표로 3년 평균 대비 당해연도 분기말 금고 잔액을 측정함
 - 지방세징수 현황과 같이 경기침체 심화, 감세정책 및 조기집행으로 금고의 여유재원이 문제가 되어 현금유동성에 문제가 발생할 경우는 적절한 측정지표임
 - 이 지표는 3개월 단위로 현금 유동성의 문제가 발생할 수 있는가를 측정하는 지표로 시급을 요하는 지출에 대하여 지불의 가능성을 판단하는 지표임
 - 자치단체의 경우 금고잔액이 지출 수요가 발생할 경우 현금 유동성에 문제가 없어 비용을 지불하고 금고 잔액이 없거나 적을 경우 유동성 문제 해결하기 위해 지방채 발행 및 단기 차입 등을 함
 - 이 지표 또한 지방세징수액현황과 동일하게 일반적인 경제상황에서는 작동하기 어려운 지표임

$$\text{금고잔액 현황} = \frac{\text{당해년도 분기말 금고잔액}}{\text{최근 3년 평균 분기말 금고잔액}} \times 100$$

· 금고잔액 : 세입-지출액

· 최근 3년평균 : 당해연도를 포함하여 3년 평균

※ 회계 범위 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

⑥ 지방공기업부채비율(단체별 개별 공기업별 및 공기업 합산)

- 지방공기업 부채비율은 기업의 안정성을 측정하는 대표적인 지표임. 부채비율은 자기자본 대비 타자본의 크기를 나타내며 공기업 재정운용의 적정성 및 건전성을 측정하는 지표로 지방자치단체의 공기업 전체의 부채비율과 개별공기업의 부채비율을 측정함
 - 부채비율의 높고 낮음으로 공기업의 경영상태 및 문제를 파악할 수 있

음. 지방공기업에 대한 부채비율은 지방자치단체별로 전체 공기업을 합산한 부채비율과 개별 공기업의 부채비율을 모니터링 하고 있음. 부채비율은 400% 이상을 “주의”, 600% 이상을 “심각”의 기준으로 모니터링 하고 있음

$$\text{공기업부채비율} = \frac{\text{부채}}{\text{순자산}} \times 100$$

- 부채 : 재무제표상의 총 부채액과 기 승인받은 사채발행예정액(승인신청액 포함)
- 순자산 : [자산-부채]+잉여금
- ※ 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사에 적용

3. 주요운영성과

- 지방자치단체의 신규투자사업은 예산편성 전에 투자심사를 하여 이를 통과한 사업만 예산을 편성하여 시행할 수 있음. 투자심사는 사업규모에 따라 자체심사와 의뢰심사로 구분하는데 최근 중앙심사의 경우 '12년 31%, '13년 32% 정도가 통과하지 못함
 - 지방재정의 건전성 확보를 위해 지방자치단체 대규모 신규투자사업에 대하여 중앙심사의 경우 사업의 타당성 및 재원조달 적정성, 향후 지방재정예의 영향 등을 고려하여 심사를 엄격히 하여 재원의 낭비 및 부적격 사업추진 등을 방지하고 있음
 - 신규투자사업의 투자심사를 강화하기 위해 '13년 후반부터 중앙심사 대상 사업비를 300억 원 이상에서 시·도는 200억 원 이상, 시군구는 100억 원 이상으로 중앙심사의 범위를 확대하였음. '14년도에는 투자심사 재원의 대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외 의무부담까지 추가하고 투자사업의 타당성 검토의 객관성 유지를 위해 일정규모 이상의 신규 투자사업에 대하여 타당성 전문기관에서 타당성 조사를 하도록 법령화하였음
 - 또한 투자심사 대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산외 의무부담의 예산을 포함하도록 하여 그 범위를 확대하였으며, 대규모 투자사업

의 타당성 조사를 지정된 전문기관에서 수행하도록 하는 지방재정법 개정을 하여 '14년 11월부터 시행할 예정임

- 지방채 발행은 '09년의 8.5조원, '10년 6.3조원, '11년 4.3조원, '12년 4.4조원으로 감소함. 지방채무잔액도 '10년 29.0조원의 정점에서 '12년 27.1조원으로 감소하였음. 이는 지방재정위기에 대한 우려 및 지방채 발행에 대한 엄격한 통제 등으로 인한 성과임
 - 지방공기업의 경우 부채가 지속적으로 증가하여 '09년 58.2조원에서 '12년 72.5조원으로 증가함. 이는 최근의 도시개발공사 등의 토지개발 등 각종 개발 사업으로 인해 증가하였으며 경기가 회복되어 토지분양 등이 순조롭게 이루어지면 지방공기업의 부채규모가 감소될 전망이다
 - 다만, 일부 지방공기업 등, 예를 들면 대규모 SOC 건설(강원 평창알펜시아), 국제행사 유치(인천 AG), 무리한 개발사업(용인, 태백) 등의 부적절한 재정운영 및 경기부진 등의 이유로 재정적 어려움을 겪는 지방자치단체도 있음
- '12년부터 재정위기 사전경보시스템 운영을 통해 분기별로 재정지표를 모니터링하여 재정위험 수준이 다소 높은 단체를 대상으로 심층진단을 실시하고 재정건전화계획을 수립하여 시행하도록 하고 있음. 이를 통해 재정위험 수준이 증가되지 않도록 하고 재정건전성 악화를 방지하고 있음
 - '12년도에는 부산, 대구, 인천, 시흥, 태백 등에 대하여, '13년도에는 용인에 대하여 심층진단을 실시하였음. 문제 발생의 소지가 있는 인천, 태백, 용인에 대한 재정건전화계획을 수립하고 시행할 것을 권고하였음. 재정건전화계획의 수립과 시행을 점검하고 조건부 공사채 발행 등의 조치를 취하여 재정건전성을 유지하도록 하고 있는 상황임

제3장

지방재정위기의 개요와 주요개념

제1절 지방재정위기의 개요

1. 지방자치단체 재정상태 측정

- 지방자치단체의 재정위기 개념을 이해하기 위해서는 먼저 재정상태(fiscal condition)를 어떻게 측정하는지 살펴보아야 함. 많은 학자들의 경우 지방자치단체의 재정 상태를 재정건강도(financial health), 재정곤란도(financial stress), 재정의무이행능력(financial obligation) 등 다양한 의미를 가진 지표로 측정하고 있음. 이 지표들은 대체적으로 지방자치단체가 주민에게 서비스를 제대로 공급할 수 있는 재원을 충분히 가지고 있는가, 채무상환, 인건비 등의 지출의무를 적시에 이행할 수 있는가에 중점을 두어 측정하고 있음
- ICMA³⁾의 재정추이경보제도(Financial Trend Monitoring System: FTMS)에서는 재정상태를 현금지불능력(cash solvency), 예산상의 지불능력(budgetary solvency), 장기적인 지불능력(long-run solvency), 서비스수준 지불능력(service-level solvency) 등 지불능력에 중점을 두어 4가지 차원에서 정의함
 - 현금지불능력(最狹義定義)은 단기간내(30-60일)에 어음을 지불할 수 있는 능력을 의미함
 - 예산상의 지불능력(狹義定義)은 통상적인 예산기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생하지 않는 충분한 수입을 창출할 수 있는 능력을 의미함

3) 국제도시경영협회(International City/County Management Association; ICMA)는 1914년 창설되었으며, 단체장을 회원으로 하고 있으며 회원에게 지방정부 운영의 전문적인 교육과 네트워킹 기회를 제공하고 각종 조사 활동 및 프로그램을 개발하여 보급하고 있으며 지속가능한 커뮤니티 형성을 목적으로 하고 있음

- 장기적인 지불능력(廣義定義)은 장기간에 걸쳐 매 회계년도 예산의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력을 의미함
- 서비스 수준지불능력(最廣義定義)은 정부가 시민이 바라는 일정수준의 복지에 요구되는 서비스 수준과 질을 제공할 수 있는 능력의 의미로 정의하고 있음⁴⁾
- 브래드버리(K.L, Bradbury)는 재정상태가 충족되지 않는 상태를 “예산상 재정압박상태(budgetary fiscal distress)”와 “시민적 또는 구조적 재정압박상태(citizen or structural fiscal distress)”로 구분하고, 전자는 지방정부의 예산이 균형을 이루지 못하고 적자를 발생시키는 상태, 후자는 주민들이 지불하는 금액에 비해 온당한 수준의 서비스를 제공받지 못하는 상태로 정의하고 있음⁵⁾
- 예산상 재정곤란상태는 단기채무에 의한 단기적 적자 재정운영상태를 말하며, 시민적 또는 구조적 재정곤란상태는 1)현행의 세부담으로 낮은 질과 양의 서비스 제공받거나, 2)높은 서비스 수준을 유지하기 위해 높은 세부담을 나타내는 상태를 일컬음
- 번과 슈렘(Berne and Schramm)은 재정상태를 지방정부가 재정책임이 부여된 채권자, 소비자, 공무원, 납세자, 공급자, 선거구민, 기타 등에 대하여 재정 의무(financial obligation)를 이행할 정도(probability)로 정의하고 있음⁶⁾
- 래드와 잉거(Ladd and Yinger)는 미국 도시의 재정건강도 연구에서 도시의 재정상태는 그 도시의 수입능력(revenue raising capacity: RRC)과 지출수요의 균형에 의해 영향을 받는다고 하고, 지출수요-수입능력의 갭(need-capacity gap)으로 도시의 재정상태를 정의하였음⁷⁾

4) Stanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, *Evaluation Financial Condition, A Handbook for Local Government* (Washington D.C.: International City Management Association, 1986); 이상용(편역), *지방정부의 재정상황평가*(서울:한국지방행정연구원, 1993), pp.1-2

5) Bradbury, Katharine L., "Fiscal Distress in Large U.S. Cities", *New England Economic Review*, Nov/Dec, 1982, pp.33-44.

6) R. Berne and R. Schramm, *The Financial Analysis of Government* (New Jersey:Prentice-Hall, 1986), p.68.

7) Ladd Helen F. and John Yinger, "The Determinants of State Assistance central Cities," *National*

- 종합컨대, 지방자치단체의 재정상태는 각종 시책·사업에 소요되는 경비의 지불능력, 지역경제 침체에 따른 저항능력, 미래의 수요변화에 대한 대처 능력의 측면에서 파악하는 것이 중요함

2. 지방자치단체 재정위기의 일반적 정의

- 재정위기(fiscal crisis)를 이해하기 위해서는 재정위기에 대한 일반적 의미와 그 기준을 이해할 필요가 있음
 - 전자는 재정위기 상황에서 나타나는 일반적인 현상을 이해하는 것으로 여기서 살펴보면, 후자는 재정재건, 건전화 등 특정한 조치가 필요한 시점과 기준을 이해하는 측면으로 후술하는 외국의 재정위기관리제도에서 살펴보고자 함
- 재정위기는 일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적인 부족에 의해서 발생하는 현상임
 - 지방자치단체 재정위기의 정도는 수입과 지출의 불균형 정도, 현금흐름의 부족상태, 지불능력 수준 등에 따라 구분되고, 당면하고 있는 재정위기의 강도, 지속성, 그리고 자력에 의한 회복가능성 여부에 따라 그 의미의 차이가 있음
- 지방자치단체의 재정위기는 세입과 세출 추이를 고려한 자원부족의 측면과 채무상환능력을 고려한 채무부담의 측면으로 나누어 볼 수 있음. 재정 위기는 근본적인 자원부족이나 방만한 재정운영으로부터 발생하며, 기본적으로 공급해야 할 공공서비스가 충족되지 못함으로써 지방자치단체로서의 기능이 정지될 우려가 높은 재정상태로 해석하고 있음

<표 3-1> 재정위기의 개념정의 요소

구 분	재원부족 측면	채무부담 측면
Groves and Valente		○
Wolman and Davis	○	
Cahill and James	○	
Schick	○	
사득환		○
삼성경제연구소	○	
한국지방재정학회	○	
한국지방행정연구원	○	○

자료 : 한국지방행정연구원(1997), 김종순(2001), 김종민(2006), 한국지방재정학회(2006) 참조하여 작성

- 알렌 쇠(Allen Schick)은 재정위기를 야기할 수 있는 재원부족의 현상을 그 심각성의 정도에 따라 ① 완화된 재정부족, ② 만성적 재정부족, ③ 심각한 재정부족, ④ 총체적 재정부족의 4단계로 유형화하여 설명하고 있음(김종순, 2001)
 - 완화된 재정부족의 현상 : 기존사업과 신규사업을 시행할 수 있어 재정 위기 범주에 포함하는 경우는 드뭄
 - 만성적 재정부족 현상 : 사업확장이나 신규사업 시행을 위한 재원확보에 어려움을 겪으나 점증주의적 예산편성이 가능하기 때문에 관리상의 문제는 심각하지 않음. 일반적으로 재정위기의 초기단계라고 할 수 있음
 - 심각한 재정부족 현상 : 기존사업이나 서비스 수준을 유지하는데 필요한 재정수입도 확보하기 어려운 상태로 이미 상당히 진행된 재정위기를 타개하기 위해 감축관리가 시도되고 공공서비스 수준 악화를 최소화하기 위한 노력이 있는 상태임
 - 총체적 재정부족 현상 : 재정수요와 가용재원 사이에 심각한 격차가 있어 기존사업의 유지가 곤란하고, 당초 예산목표를 달성할 수 없는 상태로 일반적으로 파산위기에 직면한 상태를 말함
- 미국의 경우 재정위기 범주 속에는 재정압박(fiscal stress, distress), 재정위기(fiscal crisis), 재정파탄(fiscal bankruptcy)의 용어가 사용되고 있음

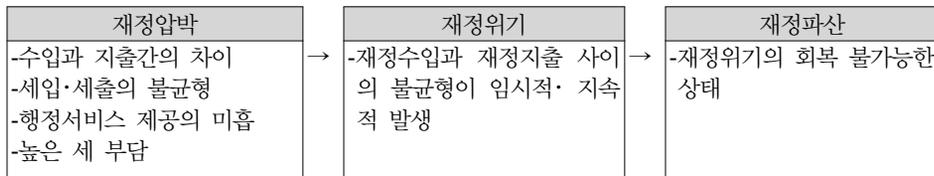
- 재정압박은 재원조달과 공공서비스 제공의 기능이 취약한 상태로 정의할 수 있음. 앞서 살펴본 바와 같이 브래드버리(K. L. Bradbury)는 재정압박을 ‘예산의 재정압박’과 ‘시민의 재정압박’의 형태로 구분하고, 전자는 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못하는 상태, 후자는 현재의 조세부담으로는 낮은 질의 서비스를 제공하거나, 일정한 서비스 수준의 유지를 위해 주민이 높은 조세부담을 하는 상태로 정의하였음
- 재정위기란 재정압박이 지속되어 어느 시점부터 재정책임(공무원 임금지불, 채무상환, 계약이행 등)의 의무를 이행할 수 없는 상태로 정의할 수 있음. 브래드버리는 1970년대 미국 주요 도시의 재정상태를 연구한 결과 뉴욕시, 클리블랜드시 등 많은 도시에서 재정압박으로부터 실질적 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 재정위기로 넘어가게 되었음을 발견하였음
- 재정파탄은 채무상환의 불이행 상태를 말함. 재정파탄에 이른 지방자치단체는 재정위기의 상태가 확대되어 중앙정부 혹은 상위정부가 개입하지 않으면 안 될 정도로 자력으로는 재정위기가 회복불가능한 상태임
 - ※ 파탄상태: 적자가 누적되어 지방채발행을 더 이상할 수 없는 상태

재정파산은 미국 연방파산법 제9장(U.S Code. Title 11. Chapter 9)에서 그 정의를 구체적으로 찾아 볼 수 있음. 연방파산법에서 규정하는 재정파산은 지방정부 자체가 스스로 지불불능을 선언하고 연방법원의 승인으로 성립됨. 연방파산법에 의한 재정파산은 지방자치단체 스스로 채무상환의 능력이 없을 경우 이루어짐
(참고로 ‘파산’은 제3자에 의해 강제 및 정리되는 ‘절차’를 말하는 것으로 우리나라에서 지방자치단체 ‘재정파산’의 용어 사용은 아마 미국의 파산법(절차법)을 해석하는 과정에서 사용된 것으로 판단되며, 일본의 경우는 파산보다는 ‘파탄’으로 용어를 사용함)

- 미국의 경우 각 주별로 통칭 재정위기법을 마련하여 이를 근거로 하여 채무뿐만 아니라 수입 감소, 재정관리 미흡, 회계처리 부적절 등 다양한 기준을 감시하여 정상적인 재정운영이 곤란할 경우 재정위기단체로 지정하여 관리하고 있는데 이는 재정파탄에 대해 사법적 절차에 대응하는 것과 동일한 경우도 있음. 미국의 경우 연방파산법의 적용은 사법적 구제이며, 주의 재정위기법 적용은 행정적 관리와 재정재건의 의미가 강함

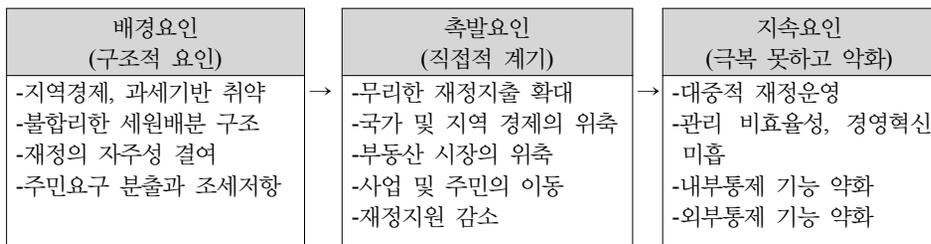
3. 지방자치단체 재정위기의 진행단계

- 재정위기의 진행과정은 재정압박, 재정위기, 재정파산의 단계로 이어짐. 재정위기의 초기단계는 재정지출이 지속적으로 팽창하여 이를 충당할 재정수입의 확보가 되지 않는 재정적자의 누적상태이며, 다음 단계인 재정위기는 이러한 누적현상이 지속적으로 악화되어 사회적 문제로 표출되는 것이며, 마지막 단계는 자력으로 회생이 불가능한 상태인 재정파탄의 단계로 이어짐(김중순, 2001)



<그림 3-1> 재정위기의 진행과정

- 재정위기는 국가별, 지역별로 상이한 형태로 나타나고 그 요인도 국가, 경제, 지역, 시대적 배경에 따라 다양한 요소가 복합적으로 작용하여 유발되고 있음
 - 재정위기가 발생하는 요인에 대하여 Rubin은 진행단계별로 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인, 직접적인 계기로 작용하는 촉발요인, 재정부족을 효과적으로 극복하지 못하고 악화시키는 지속요인으로 분류하고 있음(김중순, 2001).



<그림 3-2> 재정위기 진행단계별 악화요인

- 재정위기는 특정 지방자치단체를 중심으로 배경요인에 촉발요인과 지속요인이 작용할 경우 심각한 재정위기를 발생하게 되므로 위기요인들의 관리가 필요하며, 만약 발생할 경우에 대응하기 위한 지방재정위기관리 제도의 운영이 필요함

제2절 지방자치단체 재정위기시 정부개입

- ‘지방자치단체 파산’: 파산제도의 운영은 사법적 영역으로, 대부분 국가에서는 채권자 및 민간과의 관계에서 개별 소송으로 진행됨. 자치단체의 파산을 인정할 경우 지방자치단체의 재정활동이 중지될 수 있음. 예를 들면 지방자치단체 자산, 금고 및 예산 압류가 이루어질 경우 재정활동이 중지되어 주민서비스를 수행할 수 없음
 - 이러한 지방자치단체 재정활동의 중지를 예방하기 위해 미국에서는 일명 ‘지방자치단체의 파산’ 제도를 두어 지방자치단체를 구제함. 파산신청을 하여 받아들여지는 경우 예산압류 등의 채권자의 지방자치단체에 대한 권리행사의 효력이 중지되고, 지방자치단체는 예전과 같은 재정활동을 할 수 있음. 법원은 채권자들에 대한 채무조정에 들어감
 - 미국의 경우 모든 주에서 파산을 인정하는 것이 아니며 주법에서 파산이 인정되는 주의 지방자치단체만이 연방법원에 파산신청을 할 수 있음. 독일의 경우 일부 파산을 인정한 사례가 있으나 이는 일반 민법에 의한 것으로 제한적이며 지방자치단체 파산을 제도적으로 인정한 것인가에 대하여 찬반 의견이 있음
 - 대부분의 국가에서는 사법적 절차의 파산보다는 사전에 중앙 정부 및 상급정부가 행정적 영역에서 재정위기관리제도를 이용해 개입하고 있음. 중앙정부 및 상급정부가 개입하는 것은 재정적 파탄에 대응하는 것으로 이 또한 지방자치단체와 주민을 보호하기 위한 최후의 장치임

- 우리나라는 개인, 기업을 대상으로 하는 사안에 대하여 「채무자의 회생 및 파산에 관한 법률」로 통일하여 사법부에서 관할하도록 하고 있음. 과거 파산법, 회사정리법 등 여러 개의 법률이 적용되었으나, '06년도에 하나의 법률로 흡수하였음
 - 미국은 50% 정도의 주가 지방자치단체 파산을 인정함. 파산 인정 여부와 상관없이 모든 주는 지방자치단체의 재정위기에 대하여 주가 개입하여 재정을 회생시킴. 지방자치단체의 자치권이 상당히 제한되는 경우도 있음
 - 유럽국가 중 독일은 지방자치단체에 대한 파산을 불인정(독일 헌법 해석상)하나 일부 주에서는 지방자치단체 파산의 사례가 있음
 - 일본은 지방자치단체 재정위기에 대해 사법적 영역인 파산은 인정하지 않으나, 행정법(지방공공단체 재정건전화에 관한 법률)에서 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 지표 중 1개라도 법에서 정한 기준이 초과될 경우 자동적으로 재정재생단체가 되어 재정건전화계획을 수립하고 총무대신의 동의를 받아 이행하도록 하고 있음
 - 일본의 경우 중앙 및 상급정부의 강한 개입보다는 지방자치단체 스스로 오랜 기간 동안 자구노력에 의해 회생하도록 하고 있음. 하지만, 중앙정부 및 상급정부는 재정건전화계획의 동의, 특례지방채 지원 여부 결정, 해당단체 재정운영 및 서비스 공급 등에 관한 사항 감독 등을 통하여 재정건전화의 제대로 추진되도록 행·재정적 지원을 하고 있음
- 지방공기업(공사·공단 등) : 우리나라의 경우 지방공기업 중 공사·공단은 기업으로 상법의 적용을 받아 파산과 청산 등이 성립함
 - 파산 등 : 채무자의 회생 및 파산에 관한 법률(개인과 기업), 상법, 민법 등 규정
 - ‘파탄’은 채무상환이 불가능한 상태
 - ‘파산’은 제3자에 의해 채무를 정리하는 절차
 - ‘청산’은 스스로 채무를 정리하는 절차
 - ‘도산’은 기업에 적용

- 지방자치단체 재정위기시 정부 개입 : 미국, 일본, 유럽 모두 개입
 - 정부개입 방법은 각 국가별로 상이함
 - 정부개입은 미국의 경우 각 주별로 다르며, 일본·유럽도 국가별로 다양한 기준과 제도를 운영함
 - 재정위기관리제도 운영은 각 국가별로 특징이 있음



제4장

외국 사례: 요건, 지정절차, 조치 및 해결방안 중심

제1절 미국

제2절 일본

제3절 유럽국가

제4장

외국사례: 요건, 지정절차, 조치 및
해결방안 중심

제1절 미국

1. 일반개요

가. 재정위기 결정과 대응방법

- 미국 지방정부의 재정위기는 대공황 직후인 1930년대, 오일쇼크에 의한 1970년대, 그리고 닉슨과 카터 행정부로부터 대두된 신연방주의(new federalism)에 따른 국가 정치의 변화 및 예산절약에 의한 연방정부의 지방 정부에 대한 보조금 삭감, 그리고 이러한 변화와 결부된 지방정부의 정치, 경제, 사회 등의 변화에서 1980년대 이후 재정위기가 발생하였음. 뿐만 아니라 1990년대에는 오렌지카운티와 같이 자금투자에 의한 손실에 의해 회복 불가능한 재정파산의 사례도 있음
- 미국의 ACIR⁸⁾ 자료에 의하면 실제 지방자치단체에서 발생하는 재정위기를 발생원인과 실제상황을 고려하여 몇 가지 유형으로 분류하고 있음. 재정위기는 그 상황이 공표되어 공식화되어야 정부 혹은 법원이 개입하며, 공식화되기 전에는 실제 재정위기를 겪으면서도 은닉될 수 있음
 - ACIR에서는 미국 지방정부의 재정위기 유형을 크게 재정파산(Bankruptcy), 채무불이행(Default), 재정의무이행 실패에 따른 주정부의 재정위기 선언(State Declared Emergencies) 등의 3가지 유형으로 분류하고 있음. 그리고 기술적채무불이행도 재정위기 발생의 유형으로 보고 있음. 이러한

8) ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations:정부간관계자문위원회)은 미국의 주와 지방자치단체간의 관계 및 운영방법을 연구·자문하는 연방정부의 지원을 받는 정부조직의 하나로, 그 구성은 상원의원(3명), 하원의원(3명), 연방관료(3명), 주지사(4명), 시장(4명), 주의회의원(3명), county관료(3명), 민간인(3명)으로 구성·운영되었으나 폐지(1959년에 만들어져서 1996년에 폐지)되었으며 다시 운영하자고 하는 움직임이 있다고 함

분류는 재정위기 발생에 대한 대응 측면에서 분류한 것임

- 재정파산은 연방파산법 제9장의 절차에 의해 파산법원에 의해 승인 된 경우, 주의 재정위기 선언은 주가 관할 지방정부의 재정위기 상태를 결정하고 선언한 후 개입한 경우, 채무불이행은 앞의 2가지에 해당하는 경우도 있지만 일반에게 채무불이행이 공지된 후 스스로 해결한 경우, 이에 더하여 ‘기술적 채무불이행’은 행정처리 미숙 등으로 재정위기와 동일한 재정적 어려움을 겪는 상태를 말함
- 미국의 경우도 채무불이행 상태는 지방정부나 채권자 모두 일반인에게 알려지는 것을 원하지 않기 때문에 주정부에서는 지방정부의 채무불이행 등을 지속적으로 모니터링 함. 그럼에도 불구하고 지방정부에서 채무불이행이 발생했다라도 주정부 및 일반대중에게 공지되지 않아 재정위기 발생이 공식화되지 않는 경우도 많음

<표 4-1> 미국의 지방자치단체 재정위기 유형

재정위기 유형	내 용
재정파산 (Bankruptcy)	연방파산법 9장(지방자치단체 등의 파산 관련 절차법)에 근거하여 파산신청 가능 - 파산신청은 채무불이행이 포함될 수도, 포함되지 않을 수도 있음 ※ 파산신청 자격 : 지방자치단체, 특별구 혹은 특별목적 기관
채무불이행 (Default)	상환의무(장/단기채무의 원금과 이자 지급) 이행 실패 - 정부 조세권 및 신용, 특별 목적 수입공채(특별구, 기관)를 근거로 공채발행 ※ 채무불이행은 지방정부나 채권자가 의도적으로 알리지 않음
재정의무이행 실패 및 주정부의 재정위기 선언 (State Declared Emergencies)	채무불이행 외에, 채무의 원금과 이자지급을 충족하고 있지만, 급여지급, 공급업체 대가지급, 퇴직연금 지급의 실패, 혹은 중대한 재정의무 이행 실패 - 주정부가 재정위기를 선언하고 조치함

※ 기술적 채무불이행 : 원금과 이자의 연체가 없지만 법적 요건 미 충족, 행정처리 미숙으로 인한 적시 지급(timely payment) 실패, 입법승인 조치의 실패 및 지연 등으로 발생(“괴로움(severity)”)

자료: ACIR

- 미국에서 주정부를 포함한 지방정부의 재정위기 발생이 공식화되어 스스로 해결하지 못하는 경우 제3자에 의해 재정적 구제 혹은 회생이 진행됨. 제3자에 의해 구제 및 회생은 연방정부 개입, 주정부 개입, 연방파산법원

에의 파산신청·승인에 의한 재정구제 등이며 경우에 따라서는 소규모 지방자치단체의 경우 해체되어 카운티로의 흡수되는 경우도 있음. 이러한 경우는 재정위기를 해결하지도 못하고 주정부에서 재정회생의 조치를 하지 않는 경우에 발생함. 미국의 경우 지방정부에서 재정위기가 발생하면 재정위기를 선언(법원, 주의 관여 시작)하고 지방정부의 재정운영에 개입하고 있는데, 이러한 경우를 미국의 ‘지방재정관리제도’로 볼 수 있음

- 연방파산법원에 의해 재정구제가 이루어지는 경우는 지방정부 등의 파산신청과 파산법원의 승인(채무조정계획이 타당한 경우에만 승인)에 의해, 파산법원은 지방정부와 채권자(투자자 및 해당 지방정부가 지출의무가 발생한 자 등) 간의 채무조정(규모, 기간, 배분 등) 등으로 재정구제를 하며, 이 경우에도 파산법원은 지방정부에서 채권자에게 채무를 지급해야할 세입, 세출, 재정운영 등의 합리적인 채무조정계획의 제출을 요구하여 타당할 경우에 파산신청을 승인함
- 지방정부가 연방파산법원에 파산신청을 하기 위해서는 주정부의 승인이 있어야 하며, 50개 주 중 알래스카 주(Alaska State) 등 22개 주는 관할 지방정부가 재정위기가 발생했더라도 연방파산법원에 파산 신청이 가능한 지에 대해 명확히 서술하지 않고 있으므로 연방파산법을 적용하기 위해서는 연방법원의 개별적인 판단이 필요함
- 조지아 주의 경우 명시적으로 파산법 적용이 불가능하다고 주법에서 밝히고 있음
 - 파산법원에서 파산승인이 이루어질 경우 담당판사를 ‘파산관재인’으로 지명하여 해당사건을 관장하게 하고 있음
- 미국의 주정부는 지방정부의 재정위기 발생 예방 및 발생 시 대응하기 위한 재정위기관리제도를 운영하고 있는데 주별로 지방정부의 재정위기 발생 예방 및 대응에의 제재와 지원의 정도는 각각 다름

<표 4-2> 연방파산법에 관한 주별 규정

22 개 주는 파산법 적용 규정이 없음	16 개 주는 조건부 인정	12 개 주는 인정
Alaska Delaware Hawaii Indiana Kansas Maine Maryland Massachusetts Mississippi New Hampshire New Mexico North Dakota Rhode Island South Dakota Tennessee Utah Vermont Virginia West Virginia Wisconsin Wyoming	Connecticut Idaho Illinois Iowa Kentucky Louisiana Michigan Montana Nevada New Jersey New York North Carolina Ohio Oregon Pennsylvania Washington	Alabama Arizona Arkansas California Colorado Florida Minnesota Missouri Nebraska Oklahoma South Carolina Texas
※ Georgia State는 주법에서 명시적으로 파산법 적용을 금지함 (GA Code 36-80-5)		

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

- 일반적으로 재정위기의 용어는 학술적으로 **fiscal stress**, **distress**(재정압박), **fiscal crisis**(재정위기)의 용어를 사용하지만 미국의 경우 연방파산법원이 승인한 경우는 **Bankruptcy**(재정파산), 주정부가 선언하고 개입하는 경우는 **Fiscal**(또는 **Financial**) **Emergency**(주정부가 개입하여 단기 간에 회생시키는 의미의 재정긴급(비상)조치의 의미)를 법률 용어로 사용하고 있음
- 지방정부에서 재정위기가 발생하면, 주정부는 주법(일반법, 특별법)의 기준에 의해 재정위기선언과 주정부의 “재정관리관(비상관리관, 지정관리관) 파견” 혹은 주정부내에 “비상(긴급)관리재정(금융)위원회”를 설치

하여 운영함. 주정부에는 기본적으로 주법에 재정위기 관련 요건 등의 절차를 규정하고 있는데, 만약 이러한 일반법 적용이 어려운 경우 특정 단체를 대상으로 하는 특별법을 제정하여 대응하고 있음 (워싱턴 D.C. 재정위기 발생시 연방정부에서 특별법을 제정, 매사추세츠 주의 첼시시 재정위기 발생시 주에서 특별법을 제정하여 대응 등)

○ 연방파산법 적용 요건

- 연방파산법(9장) : 지방자치단체의 파산신청과 승인, 사법적 구제
 - 파산신청 자격 : ① 지방정부로서의 권한이 있을 것, ② 주법에 의하여 지방자치단체의 파산 신청이 인정될 것, ③ 지불불능 혹은 만기채무 상환 불가능, ④ 파산법원 승인 채무조정계획의 수립
 - 적용 : ① 일반정부, ② 특별구 혹은 특별목적기관에 적용
 - 특징 : 사법적 구제수단, 파산승인 시 자치권 제약 없이 파산법원 계획에 따라 채무조정 시행
 - 연방파산법원의 파산인정이 되더라도 법원은 해당 지방정부의 통치권 등에는 관여할 수 없어, 주의 관여와 달리 자치권제약이 전혀 없음(연방파산법 제9장 § 904)

§ 904. Limitation on jurisdiction and powers of court

(시정부에 대한 법원 관할권 및 권한의 제한)

Notwithstanding any power of the court, unless the debtor consents or the plan so provides, the court may not, by any stay, order, or decree, in the case or otherwise, interfere with—

- (1) any of the political or governmental powers of the debtor;
- (2) any of the property or revenues of the debtor; or
- (3) the debtor's use or enjoyment of any income-producing property.

법원은 지방정부의 동의 혹은 '계획'에 의하지 아니하고는 (1) 지자체의 정치·통치권, (2) 지자체의 재산권 또는 수입, 혹은 (3) 지자체의 수익형부동산의 사용 수익에 대하여 중지명령, 명령 또는 판결(결정)을 통하여 관여할 수 없다.

*계획안이 채권자에 의하여 수락되면 파산법원(이하 '법원')은 다른 모든 요건에 합치되는가를 판단한 후에 이 계획안을 승인하게 된다. 법원의 권한은 지방정부가 책정한 계획안을 허가할 것인가 혹은 거부할 것인가에 있을 뿐이고 만일 채무조정계획안이 승인된다고 할지라도 지방정부는 종래의 그 권한을 유지할 수 있다. 따라서 연방파산법에 따르면 법원은 지방자치단체에 대하여 행정공무원이나 선거된 공무원을 경질할 수 없으며 지방정부의 행정운영이나 과세·자산매각에 관해서도 관여할 수 없다. 법원은 지방정부의 허락 없이는 지방정부의 정치적·통치상의 권리와 그의 재산과 수익에 관여할 수 없으므로 법원은 예컨대 지출절감 및 세금인상 또는 자산매각에 등에 대한 명령을 내릴 수 없다. 또한 지방자치단체는 현존하는 채권자들의 권리를 침해하지 않는 범위 안에서 평상시와 같이 법원의 허락 없이 차용 받을 수 있어 스스로의 자구노력도 통치권 행사차원에서 진행시킬 수 있다.

- 미국의 각 주법(일반법, 특별법) : 지방자치단체의 요청과 주의 재정위기 선언, 행정적 회생과 제재
 - 오하이오 주 : 30일 이상 채무상환 불이행, 공무원 2/3 이상 동의하지 않으면 1개월 이상의 임금지연 지급 등
 - ACIR에서는 주정부가 관할 지방정부의 재정상태가 채무상환 불이행, 세금·연금부담, 정부간 부담, 공무원 임금 및 연금 등 일정기간 불이행시 재정위기를 선언하고 개입하도록 하는 권고안을 제시하였음

※ 미국 정부간관계자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR) : 채무상환 불이행, 세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부 간 부담 일정기간 불이행, 공무원 봉급 및 연금지급의 일정기간 불이행 등 발생 시 주의 재정위기 선언 권고 (각 주는 조정하여 사용)

- 또한 미국 주의 재정위기의 선언기준은 ACIR에서 1973년에 재정위기 상태에 있는 30개 시정부들을 조사하여 6가지 요소를 재정비상상태의 신호로 제시함
 - 당기에 수입에 비해 과도한 지출이 있을 때
 - 수년간 수입에 비해 지출이 지속적으로 초과할 때
 - 유동자산에 비해 유동부채 초과상태일 때
 - 제한적 기금으로부터 단기 채무변제나 단기 운영채무에 대한 미지급이 증가할 때
 - 재산세 연체율이 급증할 때
 - 예상치 못한 이유로 갑작스럽게 실질적인 자산가치가 하락할 때 등
- 적용 : 지방자치단체, 특별구 등
- 특징 : 행정적 상급정부 개입과 회생, 자치권 제약 받으며 재정회복 절차 진행
- 주의 지방정부에 대한 재정위기 선언과 개입의 경우 앞서 살펴 본 연방 파산법원이 해당 지방정부의 자치권에 아무런 영향을 미치지 못하는 것과 달리, 주정부는 해당 지방정부에 대한 통치·정치권에 제한을 함. 다만 주별로 제한의 정도가 큰 경우도 있고 다소 약한 경우도 있어 해당 지방정부에 대한 자치권 제약은 주별로 또는 재정위기의 심각정도에 따라 차이가 있음

오하이오 주(Ohio State) 사례

오하이오 주는 1978년 클리블랜드(Cleveland)의 채무상환불이행(bond anticipation note default)에 직접 대응하기 위하여 법률을 제정하였다. 클리블랜드는 1979년 11월에 3,600만 달러의 지불계정(accounts payable)과 3,200만 달러의 일반재원(general fund)의 현금적자를 가지고 있었다. 그 결과, 만약 오하이오 주가 시에 관여하지 않을 경우 기본 서비스의 지속적인 제공을 할 수 없는 상태였다. 오하이오 주 헌법(Ohio Constitution)에 따라 클리블랜드뿐만 아니라 모든 도시에 적용할 수 있는 법의 제정이 필요했다. 또한 오하이오 주내에 지방정부의 재정위기가 새로운 상황으로 인지되었다. 하지만 아이러니컬하게도 이 법의 첫번째 적용은 클리블랜드가 아닌 라일스(Liles)였다.

이 새로운 법은 재정위기에 대한 보다 상세한 조건을 설명하고 있다. 이 조건들은 오하이오 주 지방정부의 예산과 회계성격에만 맞추어 만들어졌는데, 이들을 요약하면 다음과 같다.

테스트1 : 30일 이상 채무상환 의무 불이행

테스트2 : 공무원 2/3이상이 90일까지 동의하지 않는 상황에서 30일을 초과하는 임금지불 지연

테스트3 : 오하이오 주 유일의 기술적 측정(다른 지방정부로부터 도시로 과세의 재조정)

테스트4 : 30일 이상 지불연기가 이전년도 수입(또는 일반재원)의 1/12을 초과하는 상태

테스트5 : 총적자가 이전년도 수입의 1/12을 초과하는 상태

테스트6 : 일반현금계정에서 현금화되지 않고 투자된 상태가 전년도의 이월금으로 받아들인 총현금의 1/12을 초과한 상태

주법에서는 주회계검사원이 지방정부의 재정위기를 판단하기 위해 위의 6개 조건 중 어떤 하나만 충족하여도 결정할 수 있도록 하였다. 만약 주회계검사원이 그렇게 결정하면 지방정부의 재정위기는 선언되고 재정계획과 감독위원회가 설립된다.

* 본 내용은 법률제정 당시의 내용임

자료: 한국지방행정연구원, 미국의 도시재정위기 발생과 대응사례(자료집) 참조.

- 미국의 지방정부 재정위기 발생에 대한 대응은 연방정부, 연방파산법원, 주정부에서 연방특별법 제정, 연방파산법 적용, 주의 일반법 적용 및 특별법 제정으로 대응하고 있음
 - 최근의 디트로이트 재정위기 대하여는 먼저 주정부가 개입하였으며, 주정부의 신청에 의해 연방파산법 적용을 받고 있음

<표 4-3> 재정위기 지방정부에 대한 주정부 등의 대응 조치사례

유형구분	조치	주요내용	대표적 사례
-파산법원 조정	연방파산법 제9장 적용	-연방파산법에 따른 파산신청승인 -채무조정계획 수립 -채권자위원회 구성	오렌지카운티('94), (캘) * 투자폴만 파산
-연방특별관리	연방특별관리법 제정	-연방특별관리법 제정 및 특별위원회 구성 -재정건전화계획 수립	워싱턴 D.C.('95)
-주 지정관리인관리 -파산법원조정	주법과 연방파산법 제9장 적용	-(주법) 주 지정관리인 임명 관리 -(연방파산법) 법원에 파산 신청 및 승인 -재정계획 및 채무조정계획 수립	디트로이트(미) ('13)
-주의 재정위기관리위원회 관리 *연방정부의 재정지원	주 특별법 제정	-지불유예·정지법 제정(단기채무 변제 3년 정지) -시 재정원조기구(Municipal Assistance Corporation, MAC) 설립 (주 보증 하에 채권발행) 및 연방정부 보증 하에 지방채 발행 -재정계획 수립	뉴욕시('75), (뉴) 뉴욕시('90년대 초) : 주정부와 협력 하에 자구노력
-주 파산관재인 관리	주 특별법 제정	-파산관재인(판사) 임명 -운영 및 재건계획 수립	첼시 시('91), (매)
-주의 재정위기감독위원회 관리	주 일반법 적용	-재정위기감독위원회 위원 임명 -재정재건을 위한 정부 간 협약 체결 -시 해체안 검토(주민투표 실시)	마이애미 시('96), (플)

주: (캘) 캘리포니아주, (미) 미시건주, (뉴) 뉴욕주, (매) 매사추세츠주, (플) 플로리다주를 말함

나. 연방파산법에 지방정부 파산신청 제정 배경과 변경 내용

- 미국의 연방파산법상의 지방정부 파산조항은 U.S Code(연방법) → Title 11(파산법) → Chapter 9(지방자치단체)의 체계임
 - 미국의 경우 파산법은 미국 전체에 적용되어 주별로 법령이 있는 것이 아니라 모든 주와 지역이 연방법의 적용을 받고 있음. 때문에 우리나라에서 연방파산법으로 불리며, 주에 별도의 파산법이 있지 않음을 이해할 필요가 있음
 - 지방정부의 파산관련 조항을 살펴보면 다음과 같음. 미국 헌법 6조 8항 (Article VI, Section 8 of the U.S. Constitution)에서는 미국의회 (Congress)가 미국 전체에 걸친 파산(bankruptcy)문제와 관련한 법을 제

정할 수 있도록 보장하고 있음. 파산에 대한 의회의 이러한 권한에 의해 연방파산법(Title 11 of the U.S. Code)이 제정되었으며, 당시 지방정부(municipality) 파산의 신청을 위한 모든 조건과 절차를 연방파산법 제9장(Chapter 9 of the U.S. Bankruptcy Code)에 제정하였음

- Chapter 9은 지방정부의 재정파산과 관련된 조항으로, 지방정부의 재정위기 타개책으로 연방파산법에 의한 재정재건을 하는데, 이 경우 Chapter 9의 조건에 맞을 경우에만 재정파산의 신청이 받아들여짐. Chapter 9는 “지방정부의 채무조정(Adjustment of Debts of a Municipality)”의 장으로 크게 일반적 조항(General Provision), 파산신청절차(Administration), 채무조정계획(The Plan)으로 구성됨
- Chapter 9은 1976, 1978 및 1993년에 수정되었으며, 1976년 수정에서는 지방정부가 채권자(creditors)의 승인 없이 파산을 신청할 수 있도록 하였음
- 이러한 수정에도 불구하고, 연방파산법을 사용하고자 하는 일반정부는 크게 증가하지 않았다고 함. 재정파산을 신청한 소수의 단체는 주의 조치가 분명히 부적절하여 연방파산법에 의한 구제가 필요하다는 결정을 확고히 한 것으로 나타났다고 ACIR에서는 분석하고 있음. 당시 파산 신청을 한 일반정부와 학교구에서는 주가 가능한 모든 조치를 실행하지 않은 것으로 나타났음. 또한 이들 지방정부가 정말로 지불불능이었는지 아니면 그들의 책임을 연기하는 간편한 방법으로써 연방파산절차를 단순히 사용하는지의 문제도 일으켰다고 함

- 미국 지방정부 파산관련제도는 자연인과 법인처럼 지방정부에게도 채무자의 지위를 부여한다는 연방파산법 제109조에 기초하고 있음.⁹⁾ 연방파산법은 채무자를 재정적 위기로부터 보호하고 회생의 발판을 만들어 주며, 동시에 채권자의 권리도 채무자의 자산 청산을 통해 보장하려는 취지에서 제정, 실행되어 왔다고 함

9) 한계레신문('95. 4. 9)의 송실대 유병욱 교수 기고문 ; 황영배, “미국의 지방자치단체 파산관련제도”, 「자치단체 국제교류」, 1995, 7-8월호, 지방자치단체국제교류재단, pp. 65-71.

- 연방파산법 109조는 지방정부의 자치권(sovcreignty)에 대한 제약 없이 지방재정의 건전화를 위한 것임. 연방파산법 제9장에서는 ① 지방정부에 대한 강제적(involuntary)인 파산을 불허하며(제901조), 지방정부는 오직 자발적(voluntary)인 파산신청만을 가능케 하며, ② 파산선고의 경우에도 지방정부의 고유권한에 제약을 가할 수 없으며(제903조), ③ 파산선고는 연방파산법원(Federal Bankruptcy Court)의 관할이므로 이로 인한 주정부의 정치적·행정적 통제는 배제되어 있고, 파산법원도 지방정부의 의사에 반해서는 세입 등에 대해서 간섭이 불가능하게 되어 있음. 연방파산법은 지방정부를 소수 채권자들의 손에 맡겨둘 수 없다는 대전제를 기초로 재정위기에 처한 지방정부에 “새로운 출발”의 기회를 보장하는데 그 주안점이 있음. 파산신청이 법원에 의하여 받아지더라도 지방정부는 그 자산의 완전한 청산을 통해 채무를 변제하는 것은 금지되어 있으며, 재정의 구조적 개혁을 통해 채무를 단계적으로 상환하여 지방행정의 공백이 생기지 않도록 하고 있음. 엄밀히 말해, “파산(bankruptcy)”이라는 용어는 지방정부와 관련하여 사용할 경우 잘못된 표기라고 할 수 있음. 지방정부는 커뮤니티의 일반복지에 필요불가결한 서비스를 공급하기 때문에, 공공정부에 대하여 민간부문의 파산과 같이 단순히 정부운영을 끝내고 정부재산을 해산하는 것은 바람직하지도 않을 뿐더러 가능하지도 않음. 대신에 지방정부의 재정파산은 이미 발생한 채무에 대하여 현실적이고 합법적으로 상환할 수 있도록 지방정부의 재정책임(financial obligations)을 재구조화하는 수단으로서 보는 것이 보다 적절한 견해라고 할 수 있음
- 이 재구조화 과정에서 가장 중요한 것은 개별 채권자들(creditors)의 손실과 불편을 최소화 하면서 필요불가결한 정부서비스를 계속 제공하는 것임
- 연방파산법의 관점에서 두 번째로 중요한 것은 연방주의의 주요 원리를 포함하고 있다는 것임. 연방파산법은 지방정부에 대한 주의 주권을 해치지 말아야 한다는 것임. 연방파산법원은 연방정부보다 오히려 주정부의 지방정부에 대한 권한을 사실상 존중하는 경향이 있음. 결론적으로 연방파산법원이 지방정부의 요구에 대하여 취하는 조치는 특정 도시에 영향을 미치는 주 헌법 및 법령 제한 하에서 이루어짐

- 연방파산법 제9장하에서 재정구제의 자격을 갖추기 위해 만족되어야 하는 4가지 주요한 조건은 다음과 같음
 - 첫째, 파산신청자는 지방정부(municipality)[Chapter 9에서 광범위하게 정의한다]로 간주되어야 함
 - 둘째, 파산신청자가 파산신청을 위해서는 주법에 의해 인정되어야 함
 - 셋째, 채무를 상환할 능력이 없어야 함
 - 넷째, 채무조정계획은 채권자들을 만족하여야 함
- 연방파산법 제9장의 구성을 살펴보면 일반조항, 파산신청절차, 채무조정계획의 3개 부문으로 나뉘어져 있으며, 구체적인 내용은 901조에서 946조까지 제정되어 있음

연방파산법 제9장의 구성

subchapter I : 일반조항

- 901조 타조 적용 사항
- 902조 용어정의
- 903조 지방정부 통제관련 주권한의 제한
- 904조 법원의 관할권과 권한의 제한

subchapter II : 파산신청절차

- 921조 파산신청과 그 관련 절차
- 922조 채무자에 대한 채무지불청구집행의 자동 정지
- 923조 공고
- 924조 채권자 명부
- 925조 채무지불청구 목록
- 926조 권한 제한
- 927조 상환청구권의 한계
- 928조 선취특권 후 파산신청 효과
- 929조 시정관련 차입
- 930조 기각

subchapter III : 채무조정계획

- 941조 채무조정 계획 제출
- 942조 계획의 수정
- 943조 확정
- 944조 확정의 효과
- 945조 재판의 지속과 종결
- 946조 파산신청일 이전의 우선권 변경효과

2. 재정위기 발생과 대응 사례

가. 기존 사례¹⁰⁾

○ 뉴욕시 : 지출팽창과 채무누적

뉴욕시의 재정위기는 1871년과 1933년, 그리고 1975년과 1990년대 초에 발생하였다. 1871년의 재정위기는 투이드 일당(Tweed Ring)이 1868년 선거를 앞두고 각종 시혜와 무리한 사업을 추진하다 기채할 능력마저 상실하는 재정적자를 내어 발생하였다. 1933년에는 경제공황기의 재정파탄이다.

1975년의 재정위기는 린제이(John Lindsay) 시장 때 사회복지시책 등 무모한 사업에 따른 재정적자에서 비롯되었으며, 주에서 재정위기법 제정 및 뉴욕시지원공사 설립을 통한 원조·감독과, 연방정부의 융자 등에 의해 재정재건이 되었다. 1990년대 초의 재정위기는 세수증대, 인력감축, 지방채 재발행 등 뉴욕시의 자구노력으로 해결하였다.

○ 첼시시 : 기능위임부담과 세수감소

첼시시의 1991년 재정위기는 주의 권한이양*에 따른 재정부담 가중, 지역경제 침체와 재산세수입의 감소, 빈곤층 유입에 따른 복지비지출의 팽창 등으로부터 발생하였다

* 첼시시는 재원의 지원 없이 매사추세츠주로부터 위임받은 보스톤항구의 정화사업 등의 사무비용 및 항구 환경보전의 전제가 되는 상수도 정비사업(Massachusetts Water Resources Authority : MWRA)에 드는 비용이 증가함(비용은 1991년 210만 달러에서 1993년 400만 달러로 증가함. 반면 세원은 감소되어 1,000만 달러의 재정적자 발생)

매사추세츠주는 첼시시의 자구노력이 불가하고 주의 재정관리관이 필요하다는 판단 하에 특별입법을 제정하여 지방정부로서의 기능을 정지(시장 해임 및 의회의 조연기관으로 전환 등)시키고 주의 재정관리관 하에 두었다.

○ 오렌지카운티 : 세입보전을 위한 투자실패

오렌지카운티의 1994년 재정위기는 투기성 자산투자의 손실, 부동산 가격하락에 따른 재산세수입의 감소, 카운티 내 서비스 제공의 과다로부터 발생하였다. 직접적 원인은 200여 개의 지방정부 및 공공기관이 참여하는 투자풀(Orange County Investment Pools)을 설립하여 그 기금의 40%를 파생금융상품에 투자하였다가 이자율을 잘못 예측한 결과 투자기금의 약 20%, 16억 달러의 투자손실을 보게 되었다.

1994년 12월 6일 연방법원에 재정파산을 신청하였으며 연방법원이 투자풀의 경우만 파산신청을 받아들여 연방파산법 제9장의 절차에 따라 채무조정을 하는 한편 카운티는 스스로 세출삭감, 자산매각, 투자회사로부터의 배상금 등에 의해 파산에서 탈피하였다.

10) 이 부분은 한국지방행정연구원, 미국 도시재정위기의 발생과 대응사례(자료집), 1997의 내용을 발췌하여 정리하였음

○ 워싱턴 D. C. : 재정지원 중단과 방만한 재정운영

워싱턴 D. C.의 1995년 재정위기는 방만한 행·재정의 운영, 세수 감소, 과도한 사회복지비 및 인건비 지출 등으로 재정파산에 이르게 되었다. 워싱턴 D.C.의 재정 및 행정 전반이 방만하게 운영되어 왔다. 베리(Barry) 시장은 자신의 정치적 지지기반을 견고히 하는 수단으로 취업기회가 적은 유색인종의 취업을 공공부문으로 확대하는 손쉬운 방법을 택하였다.

베리 시장은 1995년 2월 재정파산 상태임을 선언하고 연방정부에 재정지원을 요청하여 연방의회와 연방정부의 개입을 불가피하게 만들었다. 연방정부는 워싱턴 D.C.가 자구노력에 의한 재정재건이 불가능함을 인정하고 D.C. 재정책임 및 관리지원법을 제정하여 재정 및 행정 전반을 관리하였다.

○ 마이애미시 : 자체노력 미흡한 불건전한 재정운영

마이애미시의 1996년 재정위기는 세입기반의 약화, 불건전한 재정운영, 자체 재정재건의 실패 등으로부터 발생하였다. 첫 번째 이유는 경제, 재정환경의 변화에 따라 세입기반이 약화되었으며 지역의 일자리는 없어지고, 중·상류층 주민이 다른 지역으로 이주하였다.

마이애미시는 1996년 12월 2일 플로리다 주정부에 자신들이 재정위기 상태에 있음을 결정하도록 요청하였다. 주 정부는 시의 요청에 따라 마이애미시의 재정위기를 선언하고 시의 재정관리 감시 및 재정재건을 위해 시의 행·재정에 관여하게 되었다. 주민투표로 시 해체를 검토하였으나 부결되었다.

나. 최근의 디트로이트 시 사례

○ 재정위기 원인

- 미국 자동차 산업의 침체 : 1980년대 이르러 일본 자동차 진출이 가속화 되어 디트로이트의 자동차 생산은 40% 급감
- 1994년 체결된 북미자유무역협정(NAFTA : North American Free Trade Agreement)의 여파 : 2014년 현재 미국에서 팔리는 자동차 및 소형 트럭의 50%가 멕시코 공장에서 선적됨
- 인구감소와 주택가격의 자산가치 하락으로 재정기반 붕괴 : 자동차 산업 퇴조로 고용시장 악화, 인구감소(중산층 도시 탈출, 거주 인구 80% 흑인) 및 공실을 증가로 세수 감소
- 과도한 복지정책 : 공무원에 대한 과잉 복지(지속적인 봉급 인상) 및 연금 대상자의 수가 늘면서 재정지출 증가(퇴직공무원 수가 현직공무원 수 2배)

- 퇴직공무원, 경찰, 소방관에 대한 연금과 건강보험료 지급 관련 채무가 95억 달러로 전체 부채(185억달러)의 절반 차지
- 도시기반시설 유지·투자의 관리비용 증가 : 과거 200만명의 도시에서 현재 70만 도시로 축소되었지만 과거의 도시기반시설 유지를 위한 비용 지출로 방만 재정운영 및 재정유연성 악화

○ 재정위기 대응경과

- 2013. 3월 재정위기선언(Declaration of Financial Emergency) : 미시간 주지사 Rick Snyder가 재정위기 비상관리관(재정관리관, Emergency Manager)을 임명하여 채권자(연금수혜자 등)들과 협상하여 디트로이트 시 부채의 구조조정을 시도하였으나 실패
 - ※ 2013.3월 재정위기를 선언하고 주정부 개입(재정관리관 파견)
- 파산신청(2013. 7. 18) : 디트로이트 시 재정위기 비상관리인 케빈 오어 (Kevyn Orr) 변호사가 릭 스나이더 미시간 주지사(공화당)의 승인을 얻어 미시간 주에 위치한 연방법원에 파산보호 신청서 제출
 - ※ 디트로이트시가 약185억 달러(약 21조원)의 부채를 감당하지 못하는 상태라 판단하여 미시간 주지사가 임명한 '재정위기 비상관리인(재정관리관)'이 연방법원에 파산보호 신청서 제출
- 신청 철회 명령(2013. 7. 19) : 미시간 주 법원 판사(민주당계)는 “디트로이트 시 ‘파산보호 신청’이 미시간 주 헌법에 위반된다” 면서 파산 신청 철회 명령을 내림. 아퀼리나(Rosemarie Aquilina) 판사는 주지사가 연금수혜자들의 혜택을 축소하거나 손상시킬 권한이 없다고 판결
- 이의 제기(2013.7.23.) : 주 검찰총장(Bill Schuette, 공화당)이 판사 명령에 이의를 제기하여 항소
- 연방 파산법원 심의(2013.7.24.) : 연방 파산법원에서는 디트로이트 파산보호 신청 유지, 2013. 8. 2 심의 일정 제시(청문회 및 ‘bankruptcy plan’ 제출 기한: 2014.3.1), 2013. 12. 3 디트로이트 부채는 연방파산법 9조에 해당(eligible)한다고 판결함으로써 파산신청이 받아들여짐

○ 채무조정계획

- 2014. 2.21 기준 디트로이트시가 법원에 제출한 채무조정계획에 따르면

공무원 연금 삭감, 채무조정(5달러를 1달러로 조정), 도시재생계획, 미술관(디트로이트의 중요 시설)에 대한 주정부의 지원 등임

<디트로이트 Bankruptcy Plan (2014. 2. 21)-‘a plan of debt adjustment’>

- 일반공무원(non-uniformed city employees) 연금 34% 삭감, 경찰 및 소방관 연금 10% 감축
- 채무조정(일반보증채, General Obligation Bond) : \$5 → \$1
 - Secured Water and Sewer Bond 는 100% 인정
- 자본증진, 황폐지역(blight) 제거, 장비 및 시설 개선을 위해
 - 도시인프라, 시설개선 :10년간 \$1.5 billion 투자
 - 황폐지역 제거 : 6년간 \$520 Million
- Detroit Institute of Arts : \$800 Million 자금 조성
 - 재단, 개인으로부터 \$365 Million 기부
 - 기부자(donors)에서 \$100 Million
 - 미시간 주 로부터 \$350 Million

자료: “Detroit bankruptcy exit plan spotlights blight removal”, USA Today(2014.02.22.) 및 “Detroit files plan to fix debt, leave bankruptcy”, The Washington Post(2014.02.22.).

3. 요건

- 미시건 주법의 재정위기 요건은 다음과 같음
 - 사전심사 결정기준
 - a) 시 의회나 시장이 사전 상태 심사를 요청한 경우
 - b) 채권자로부터 문서로 된 요청서를 받았을 경우
 - c) 유권자들이 지방 정부의 특정한 혐의(allegation)을 포함한 탄원을 한 경우
 - d) 주 정부의 재정담당부서에 지방정부(municipalities)가 임금과 수당 및 현재 고용인들에 대한 기타 보상이나 은퇴자에 대한 혜택 등에 대해 정해진 지불 기간을 7일 이상 연체했다는 문서로 된 통지가 도착한 경우 등
- 오하이오 주법의 재정위기 요건은 다음과 같음
 - 30일 이상 채무를 갚지 않았거나, 지불중지상태일 때
 - 30일 이상 급료지급 불이행 상태가 지속될 때

- 자치단체의 채무나 보증이 전년도 지방세 및 세외 수입의 1/6을 넘을 때 등
- 펜실베니아 주법(Municipalities Financial Management Recovery Act, 2013)은 재정압박(fiscal distress)과 재정위기(fiscal emergency)의 지정요건을 구별하고 있음
 - 재정압박의 지정요건은 아래와 같음
 - a) 전년도 재정적자가 1% 이상이고 이러한 상태가 3년 동안 유지되었을 때
 - b) 지난 3년 동안 지출이 수입을 상회하였을 때
 - c) 지방정부가 채권의 이자 혹은 원금을 상환하지 못할 경우
 - d) 30일 동안 임금 지불을 하지 못하였을 경우 등
 - 재정위기의 지정요건은 아래와 같음
 - a) 지방정부의 채무불이행 사태가 180일 이내에 해결되지 못하였거나 예상되는 경우
 - b) 지방정부가 필수 행정서비스를 계속하지 못할 것이 확실시 되는 경우
 - c) 재정관리관 (Financial coordinator)의 재정회생 계획안의 적용 혹은 집행에 실패했을 경우 등
- 플로리다 주의 재정위기 지정 요건은 다음과 같음 (The Local Government Financial Emergency Act, 2013)
 - 회계 연도 안에 도래하는 단기채무 혹은 장기채무 지불을 위한 예산이 부족할 경우
 - 채권자의 채무이행 요청이 있는 후, 90일 이내에 응하지 못했을 경우
 - 공무원 임금 혹은 은퇴자 연금 지급을 위한 예산이 부족할 경우
 - 사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행했을 경우 등

4. 지정과 해제

- 미시건 주법에서는 구체적인 재정위기 결정기준은 정하고 있지 않으며, 재정위기 결정 절차에 대해 다음과 같이 규정하고 있음

- 예비검토를 통해 주 재정당국에서 심사
 - 주 정부의 재정당국에서 주지사에게 검토 팀 파견 권고
 - 주지사가 검토 팀 파견 및 결과 보고를 받고 재정위기 결정
 - 해당 자치단체에 대한 청문회 후 재정위기 결정 확정
- 오하이오 주법 역시 구체적인 재정위기 지정요건을 규정하고 있지 않으며, 다음과 같은 절차만 규정하고 있음
- 주 정부의 감사관(auditor)이 재정위기 요건을 결정함
 - 주지사, 카운티 예산 위원회, 시장, 기업의 장 등 자치단체장이 주 의회의 과반수, 위원회의 과반수 등 의회의 요청을 받아 승인하고 주의 감사관에게 결정을 요청함
 - 감사관이 재정위기가 없다고 결정을 내린 경우는 이것이 최종 결정으로 항소가 불가능하지만, 재정위기가 있다고 결정을 내린 경우에는 항소가 가능함
- 펜실베이니아의 지방정부 재정위기 지정절차는 요청, 진정서 접수, 재무조사, 공청회 실시, 재정위기 결정임
- 주 정부의 Department of Community and Economic Development (DCED)의 장 혹은 장이 임명하는 공무원이 공청회에 참석, 공청회 실시 후 30일 이내 DCED의 장이 재정위기를 결정함
 - 펜실베이니아의 지방정부 재정회복법안(Municipal Financial Recovery Act)의 202장에 의해 DCED 에서 직접 요청하거나 다음과 같은 주체들이 DCED에 재정위기지정을 요청할 수 있는 권한을 가짐
 - 지방정부 의회의 과반수이상 찬성으로 지방의회가 신청
 - 유권자 10%이상의 찬성투표
 - 연금 수혜자의 10% 이상의 찬성 등
- 플로리다 주에서 지방정부는 주 정부에 재정위기를 공식적으로 요청할 수 있고 주 정부는 지방재정위기법(Local Government Financial Emergency Act)의 지정요건에 따라 지방정부의 재정위기(Financial Urgency)를 선언할 수 있음

- 지방정부의 유권자 10%이상의 찬성투표
 - 지방정부의 연금 수혜자의 10% 이상의 찬성
 - 지방정부의 30일 동안 임금을 받지 못한 공무원들의 10% 이상의 찬성 등
- 미시건 주법의 재정위기 해제 기준은 다음과 같음
- 재정관리관이 파견되고 18개월이 지난 이후, 지방 의회의 2/3가 찬성하고 단체장이 승인하면 재정관리관을 해임 가능
 - 재정관리관이 해임되고서 지방 의회의 2/3가 찬성하고 단체장이 승인하면 재정위기 해제
 - 하지만, 주지사가 재정위기 해제가 적절하지 않다고 판단하는 경우, 중립적 기구를 통한 평가를 진행하여 재정위기 지정 절차를 반복함
- 펜실베니아 주는 DCED(Department of Community and Economic Development) 장관의 결정 또는 지방정부의 요청에 의해 재정위기 상황은 종료
- 재정관리관의 월간보고서에서 지방정부의 재정위기가 해소되었다고 보고되었을 경우
 - 재정적자가 해소되었을 경우
 - 채무이행 요구가 모두 해소되었을 경우
 - 지방정부는 적어도 1년 동안 건전재정 상태를 유지해야 하며 재정관리관의 감독은 1년 동안 계속 유지
- 오하이오 주는 클리블랜드시가 1980년 파산했을 때, 1987년에 균형예산이 달성되어 재정계획감독위원회를 해산한 바 있음
- 플로리다 주의 재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board)는 마이애미 시의 재정 상황이 정상으로 회복된 후 3년간 더 존속하면서, 시의 재정 운용 상황을 감시했음(Thai, 1997)
- 워싱턴 DC의 경우, 4회계연도 동안 균형재정이 달성되었을 때 재정위기관리위원회(District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority)를 해산한 바 있음

5. 관리관의 자격요건 및 역할

- 미시건 주법에서 정하는 재정관리관(emergency manager) 관련 규정은 다음과 같음
 - 재정관리관은 경영, 재무 혹은 지방정부나 주정부의 예산과 관련 하여 최소한 5년의 경험을 가질 것
 - 가능하면 해당 지방정부의 거주민일 것(반드시 거주민이 아니어도됨)
 - 재정관리관의 보수는 주에서 지불하며, 주 재무성과 계약함
 - 의무를 이행하기 위해 도와줄 스태프를 지명할 수 있음
 - 재정관리관은 지방의회와 지방자치단체장의 자리를 대신하여(in stead of) 아래의 권한을 수행함
 - 재정관리관은 자치단체 행정에 관한 광범위한 권한(board power)을 가짐
 - 재정관리관은 지방의원과 지방자치단체장의 보수를 결정할 권한을 가짐
 - 재정관리관은 경매 계약, 공공시설의 매각 및 이전에 관한 권한을 가지며, 면책특권이 있음
 - 재정관리관은 재정 실행계획(financial and operation plan)을 세우고 이행해야 함
 - 지방정부의 재무 상태에 대해 매 분기별 보고서를 제출해야 함
- 펜실베니아 주법에서 정하는 재정관리관 관련 규정은 다음과 같음
 - 재정관리관 (Coordinator)은 DCED 공무원 혹은 외부 전문가를 임명할 수 있음
 - 해당 지방정부의 선출직 혹은 임명직 공무원은 재정관리관이 될 수 없음
 - 재정관리관은 지방정부 행정, 재정에 관한 경험이 있어야 함
 - DCED는 재정관리관에게 적절한 금전적 보상을 하여야 함
 - 재정관리관은 재정감독위원회를 대표함
 - 지방정부에게 긴급보조금을 지원할 수 있음
 - 재정관리관은 적절한 회생계획의 실행을 위해 지방정부의 재정자료에 접근할 권한을 가짐
 - 재정자료에 접근하지 못했을 경우 재정관리관은 공식적으로 이를 공무

원들에게 고지함

- 고지 후에도 공무원들이 자료 공개를 거부할 경우 법원에 자료 공개 명령을 요청할 수 있음
 - 재정관리관은 지방정부의 재정위기 완화를 위한 계획을 준비, 작성, 관리하여야 하며, 현년도 말 향후 2개 년도분의 예상 세입·세출안을 작성해야 함
 - 재정적자 해소, 목적에 맞는 특별회계의 운영, 균형 예산의 운영, 재정위 기상황의 탈피, 채무이행 요구에 대응하는 방법, 회계방식의 개선, 채무 감축 방법 등에 대한 조언
 - 지방정부 제도, 규제 등의 개정에 대한 조언 등
 - 특별회계감사에 대한 조언
 - 사업부실 분야에 대한 민영화 혹은 정부 기능 통합에 대한 조언
 - 재정관리관은 지방정부의 재정위기 완화를 위한 여러 가지 조언을 할 수 있으나 그 조언 사항이 지방정부에 의해 승인되기 전에는 거절되거나 수정될 수 있음(Municipalities Financial Recovery Act §246)
- 매사추세츠 주 첼시 시 파산(1991) 때 주 정부에서 파견되었던 재정관리관은 다음과 같은 권한을 가졌음
- 시재정건전화계획 및 예산 편성, 기채발행, 주정부에서 일시차입
 - 계약의 체결, 연방파산의 신청, 공공요금·사용료 등 가격 인상
 - 공무원 채용·해고, 조합과의 계약파기, 지역개발계획의 변경, 건축물에 대한 규제
 - 고정자산 등의 매각·대부·분양, 시 운영 및 행정에 관한 규칙 공포
 - 주 정부의 과세제한 범위 내에서의 증세 등
- 플로리다 주 법은 재정관리관 대신 재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board) 제도를 운영하고 있음
- 지방정부가 채무지불에 어려움이 있다고 판단될 경우 설치되며, 주지사가 위원회 위원을 임명
 - 위원회는 주지사의 임명에 의해 총 5명으로 구성됨

- 마이애미 사례의 경우 위원장은 부지사 (Lieutenant Governor) 가 맡으며, Buddy MacKay 가 임명되었고, 위원은 4명의 명망가(prominent citizens)로 구성됨(Thai, 1997)
- 재정위기관리위원회는 지방정부의 재정위기회생안을 요구할 수 있음
- 위원회는 예산편성, 지방채 발행 및 관리 등 지방정부 재정 관리에 대해 전반적 감시·감독 권한을 행사함
- 지방정부의 예산은 위원회의 승인 하에 집행이 가능
- 위원회의 승인 없이는 어떠한 종류의 지방채도 발행할 수 없음
- 위원회는 재정상태가 회복된 후에도 지방정부의 재정 상황을 감시할 권한을 가짐

6. 단체장, 의회, 지역주민의 책임과 권한

- 미시건 주법의 재정위기 시 단체장과 의회의 권한 규정은 다음과 같음
 - 일정한 요건이 충족되는 경우, 단체장과 의회는 해당 지방정부의 재정위기 사전검토를 주 정부의 재무성에 요청할 수 있음
 - 재정관리관이 파견 중일 때, 의회나 단체장은 어떤 권한도 행사할 수 없음(단, 법에 특별히 규정되었거나, 재정관리관이 인정하는 권한은 행사 가능)
 - 재정위기 시, 단체장과 의원은 보수를 받을 수 없음(단, 연금은 정지되지 않으며, 재정관리관이 인정하는 경우, 재정관리관의 재량에 따른 보수는 받을 수 있음)
 - 재정관리관이 선임되고 나서 최소한 18개월이 경과한 후, 의회의 2/3가 찬성하고 시장이 승인하면, 재정관리관을 해임할 수 있음
 - 재정관리관을 해임한 경우, 10일 이내에 주 재무성과 재정위기관리를 위한 동의 협약(consent agreement)을 맺어야 함
- 미시건 주법의 재정위기 시 지역주민의 권한 규정은 다음과 같음
 - 일정한 요건이 충족되는 경우, 지역주민이 재정위기의 사전검토결과를

주 재무성에 서면으로 요청할 수 있음

- 재정관리관의 재정실행계획(financial and operation plan)에 따라 지방정부의 재산상 변동이 있을 때 불이익을 받을 수 있음

○ 펜실베니아 주법의 재정위기 시 단체장과 의회의 권한 규정은 다음과 같음

- 재정압박(fiscal distress)으로 지정된 지방정부의 단체장은 재정관리관이 제출한 재정회생계획을 지방의회에서 거부했을 경우, 14일 이내에 재수립하여 10일 이내에 공청회를 열어야 함
- 지방의회도 마찬가지로 공청회에서 검토할 재정회생계획을 14일 이내로 수립하여야 함
- 연방정부의 파산법 Chapter 9을 신청하기 전에 투표를 거쳐야 함

○ 플로리다 주법의 재정위기 시 단체장과 의회의 권한 규정은 다음과 같음

- 단체장은 재정회생계획안을 작성하여 재정위기관리위원회에 제출하여야 함
- 의회는 재정회생계획안 및 세금인상 등에 관한 의결권이 있음

○ 매사추세츠 주의 첼시 시 파산 때 단체장과 의회의 권한 규정은 다음과 같음

- 시장 해임(5년간 공석), 의회는 조연구구로 격하 (조언위원 형태로 변경)

7. 회생 및 재생절차

○ 미시건 주법은 구체적인 회생 및 재생절차에 대해서는 따로 규정하고 있지 않으며, 재정관리관이 정하는 재정 실행계획(financial and operation plan)을 따를 것을 규정하고 있음

○ 캘리포니아 주 오렌지카운티 파산 시(1994) 회생 절차는 다음과 같음

- 세출구조 조정: 공무원 감원(2,000명), 사회복지비 삭감
- 수입 확충: 공공요금 인상 및 조세 확대(조세수입 증대에 대해서는 시민 반대로 무산)
- 사회간접시설에 사용 예정인 예산을 전용하여 채무 상환, 장기 채권(8억

8천만 달러) 발행하여 단기채무 상환으로 재정회생계획 수립(18개월)

- 펜실베니아 주법은 재정위기에 처한 지방정부에게 채무 조정 기회에 대한 규정을 제공함
 - 지방정부의 재정위기가 접수되면 즉각 주 정부의 모든 기관이 이 사실을 공지함
 - 재정관리관은 재정위기에 처한 지방정부에게 보조금 지급 및 자금 대출을 할 수 있음
- 플로리다주는 주법에 의해 지방정부의 ‘재정위기 (Financial Urgency)’를 선언할 수 있음
 - 재정위기 선언을 하게 되면 기존의 고용계약에 대한 전면 재검토가 가능해짐
 - 지방정부는 고용 재협상을 통해 인건비 감축을 도모할 수 있게 됨

8. 중앙정부 등 지원

- 미시건 주법에서는 특별히 주정부의 지원에 대해 언급하지는 않음
 - 다만, 재정관리관과 스태프의 보수는 주 정부에서 지불함
- 펜실베니아 주는 주 기금(Commonwealth Funding)을 지원함
 - 주 정부에서 재정관리관을 파견함
 - 재정관리관은 재정위기상태로 지정된 지방정부에 기금을 지원하도록 조치할 수 있는 동시에 재정회생계획의 실행이 미비할 경우 기금지원을 연기할 수 있는 권한이 있음
- 플로리다 주 정부는 별도의 재정적 지원이 없음

9. 영향 및 조치

- 미시건주는 상기 절차에 따라 동의계약, 재정관리관, 중립적인 재평가 옵션을 거쳐도 재정위기 문제가 해결되지 않을 경우, 미시건 주법은 연방파산법 9장의 보호를 받을 수 있도록 하고 있음
- 펜실베니아 주의 주민에의 영향
 - 재정회생계획에는 재정위기로 지정된 지방의회의 의결에 의해 세금인상이 포함될 수 있음
- 펜실베니아 주의 지방정부에의 영향
 - 지방정부의 건전재정 운영을 위한 규제와 법령을 제정함
 - 공무원봉급 동결 및 삭감 등이 포함될 수 있음
- 플로리다 주는 주 내부 (주지사의 임명에 의해 설치되는 Financial Emergency Oversight Board) 에서의 해결책이 더 이상 없다고 판단될 경우 주지사의 승인 아래 지방정부는 연방파산법원에 파산보호를 신청할 수 있음
 - 실제 연방파산법에 의한 파산보호 신청 사례는 거의 없음
- 플로리다 주의 주민에의 영향
 - 세금 및 공공요금을 인상할 수 있으나 해당 지방의회의 의결이 필요함
- 플로리다 주의 지방정부에의 영향
 - 지방정부의 해체나 합병 등은 주민투표에 의함

참고 1 : 미시간(Michigan) 주의 재정위기관리제도

1. 지방 정부의 자금 압박을 나타내는 하나 또는 그이상의 조건이 존재하는 경우, 주 재정당국이 서면 통지와 예비검토 수행
2. 국가재정당국은 예비검토 전 해당 지방정부의 상원과 하원에 중간보고서 제공
3. 주 재정당국이 재정압박이 있다고 판단하는 경우, 주지사는 해당 지방정부에 검토 팀 임명
4. 검토 팀이 검토 결과를 주지사에게 보고
5. 검토 팀 보고서의 수령 후 10일 이내에 주지사는 다음 중 하나를 결정
 - 1) 재정비상 사태는 존재하지 않음
 - 2) 재정비상 사태는 존재함
6. “2)”를 택하는 경우, 청문회를 개최하고 지방정부 최고행정책임자에게 서면 통지함
7. 청문회 후 주지사는 재정적인 비상사태의 결정을 확인하거나 취소

* 지방정부는 10일 이내에 주지사의 결정에 이의를 제기 할 수 있음
8. 재정비상 확인 후 7 일 이내, 지방정부는 다음 중 하나를 선택함
 - 1) 동의계약옵션: 주정부와 권고사항 등을 이행
 - 2) 재정관리관옵션: 재정관리관 임명(현재 디트로이트 : 주에서 파견)
 - 3) 중립적인 평가프로세스옵션: 중립적 평가기구 설치
 - 4) 제9장 파산옵션: 연방파산법 적용(현재 디트로이트 :연방법원 파산절차 진행)

참고 2 : 펜실베이니아(Pennsylvania) 주

1. 지방정부(Municipalities)의 재정위기 지정 요건
 - 1) 전년도 재정적자가 1% 이상이고 이러한 상태가 3년 동안 유지되었을 때
 - 2) 지난 3년 이상의 기간 동안 지출이 수입을 상회하였을 때
 - 3) 지방정부가 채권의 이자 혹은 원금을 상환하지 못할 경우
 - 4) 30일 동안 임금 지불을 하지 못하였을 경우 등
2. 재정위기 지정 요청 권한
 - 1) Department of Community and Economic Development (DCED)에서 직접 요청
 - 2) 지방정부 의회의 과반수이상 찬성으로 지방의회가 신청
 - 3) 유권자 10% 이상의 찬성투표
 - 4) 연금 수혜자의 10% 이상의 찬성 등

3. 재정위기 결정 절차

- 1) 요청
- 2) 진정서 접수
- 3) 공청회
- 4) 조사: 신청 지방정부에 대한 재무조사
- 5) 공청회 참가: DCED의 장 혹은 장이 임명하는 공무원이 공청회에 참석
- 6) 결정: 공청회 실시 후 30일 이내 DCED의 장이 재정위기 결정
- 7) 재심 청구

4. 재정관리관의 선임 및 파견

DCED에 의해 지방정부의 재정위기상황이 결정되면, DCED 장관은 30일 이내에 지방정부의 재정문제 해결을 위해 재정관리관(Coordinator) 임명

5. 재정관리관의 조치

- 1) 현년도 및 향후 2개년도의 예상 세입·세출안 작성
- 2) 재정적자 제거, 목적에 맞는 특별회계의 운영, 균형예산의 운영, 재정위기상황의 탈피, 채무 이행 요구에 대응하는 방법, 회계방식의 개선, 채무감축 방법 등에 대한 조언
- 3) 지방정부 제도, 규제 등의 개정에 대한 조언 등

6. 연방법 Chapter 9 신청

- 1) 채권자들이 재정관리관과 DCED에 의한 회생계획을 거부할 경우
- 2) 지방정부 재정위기가 연방파산법에 의해서만 해결될 수 있을 경우
- 3) 지방정부 의회가 과반수 의결로 주 정부의 회생계획과 재정관리관의 조언을 거부할 경우

7. 재정위기의 종료

DCED 장관 결정 또는 지방정부의 요청에 의해 재정위기 상황은 종료
지방정부는 적어도 1년 동안 건전재정 상태를 유지해야 하며 재정관리관의 감독은 1년 동안 계속 유지

참고 3 : 플로리다(Florida) 주

1. 재정위기(financial emergency) 지정 요건

- 1) 단기 및 장기 채무상환을 이행하지 못하였을 때
- 2) 사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행
- 3) 공무원 임금 지불을 하지 못하였을 경우 등

2. 재정위기 지정 요청 권한

- 1) 플로리다 주정부는 지방정부의 공식적인 요청과 주법에 의해 '재정위기(Financial Urgency)'를 선언
- 2) 유권자 10% 이상의 찬성투표
- 3) 연금 수혜자의 10% 이상의 찬성
- 4) 30일 동안 임금을 받지 못한 공무원들의 10% 이상의 찬성 등

3. 재정위기 결정 절차

- 1) 요청: 지방정부의 자구노력(In-house resolution)이 실패할 경우, City manager가 공식적으로 주지사에게 위기선언과 재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board) 설치 요구
- 2) 주법에 의해 주지사가 '재정위기(Financial Urgency)'를 선언할 수 있음
- 3) 주지사는 재정위기 하에 있는 지방정부의 예산 승인, 자금대출, 장기 지방채증권의 발행금지 등의 권한을 가지며, 기술지원을 하고 회계제도의 변경을 조언할 수 있음
- 4) 재정위기 선언을 하게 되면 기존의 고용계약에 대한 전면 재검토가 가능해지는데 지방정부는 고용 재협상을 통해 인건비 감축을 도모 할 수 있게 됨

4. 재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board)의 구성

- 1) 위원회는 지방정부가 채무지불에 어려움이 있다고 판단될 경우 설치되며, 주지사가 위원회 위원을 임명함
- 2) 위원회는 주지사의 임명에 의해 총 5명으로 구성
- 3) 마이애미 시의 경우, 위원장은 부지사(Lieutenant Governor)가 맡으며, Buddy MacKay 가 임명되었고, 위원은 4명의 명망가(prominent citizens)로 구성

5. 재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board)의 기능

- 1) 지방정부의 재정위기회생안을 요구할 수 있음
- 2) 위원회는 예산편성, 지방채 발행 및 관리 등 지방정부 재정 관리에 대해 전반적 감시·감독 권한을 행사함
- 3) 지방정부의 예산은 위원회의 승인 하에 집행이 가능
- 4) 위원회의 승인 없이는 어떠한 종류의 지방채도 발행할 수 없음 등

6. 연방법 Chapter 9 신청

주 정부 차원의 (주지사의 임명에 의해 설치되는 Financial Emergency Oversight Board) 해결책이 더 이상 효력이 없다고 판단될 경우 주지사의 승인 아래 지방정부는 연방파산법원에 파산보호를 신청 할 수 있음

7. 재정위기의 종료

재정위기관리위원회(Financial Emergency Oversight Board)는 마이애미 시의 재정 상황이 정상으로 회복된 후 3년간 더 존속하면서 시의 재정 운용 상황을 감시했음

제2절 일본

1. 일반개요

- 일본은 1955년도에 제정된 ‘지방재정재건축진특별조치법’에 의해 실질수지비율(적자비율)이 도도부현 5%, 시정촌 20%를 초과하면 재정재건단체로 지정하여 재정재건을 수행하여 왔음. 그러나 이 법에 의한 재정재건제도는 조기시정 장치가 없고 자치단체의 계획적이고 합리적인 재정운용을 유인하는데 한계가 있었음
- 기존제도의 문제점으로 홋카이도 유바리시(北海道 夕張市)의 재정파탄의 사례에 비추어 볼 때, 재정범위의 협소, 지표의 한계, 조기시정체계 한계 등이 지적되었음
 - 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 관점의 범위 협소
 - 일반회계나 특별회계뿐만 아니라 수도, 병원 등의 공기업회계, 소방 등 일부사무조합, 토지와 주택, 도로 등 지방공사, 제3섹터 등 지방자치단체의 재정과 밀접한 관계를 가지고 있는 주변조직을 종합적으로 연결하여 재정상황을 파악할 필요가 있음
 - 요금 등에 의해 회수될 수 없는 채무를 실질적으로 파악함과 아울러 지방공사, 제3섹터에 대해서도 채무보증, 손실보전 등 해당 지방자치단체가 운영하는 모든 재정부문을 보다 정확하게 파악되도록 해야 함
 - 채무보증을 하고 있지 않는 제3섹터 등의 채무가 모두 지방자치단체가 부담하는 채무가 되는 것은 아니지만, 우발채무적인 상황도 포함하여 지방자치단체의 재정실태를 정확히 파악하는 것이 필요
 - 실질수지적자(플로 flow지표¹¹)만을 재정재건단체 판단기준으로 적용하는 한계
 - 조기시정, 재생체계를 적절히 기능시키기 위해서는 장래 부담에 관한

11) 일정 기간, 즉 시간 단위당 정의되는 측정 지표로 스톡지표의 변화율을 보여줌. 예컨대 2014년 1월 한 시점에 측정된 실질수지는 스톡지표이지만, 2014년 1월에서 12월까지 1년 동안 쌓인 실질수지적자액은 플로지표가 됨

스톡(stock)지표¹²⁾를 충실히 해야 할 필요성 인식

- 2005년 3월에 총무성에서 [재정규모에 대한 장래 부담의 크기를 나타내는 지표], [재정여력에 대한 장래 부담의 크기를 나타내는 지표], [재정여력에 대한 장래 부담의 연도별 변제 예상액의 크기를 나타내는 지표] 등을 제기함
- 이러한 선행 검토 사례를 참고하면서 조기사정, 재생체계에 적합한 지표의 설정이 필요하였음. 플로지표와 스톡지표의 관계를 검토하는 것도 중요시되었음. 스톡지표의 설정에 있어서는 지표를 향상시키기 위한 노력이 가능한 폭넓게 반영될 수 있는 지표를 채택하고 조기사정에 적극적으로 대응한 지방자치단체에 대한 인센티브 강화의 필요성 제기
- 투명한 물에 기초한 조기사정체계의 확립 필요
 - 조기사정체계에 의해서도 지방재정을 자주적으로 개선할 수 없는 경우에는 다음 단계인 재생체제로 넘어가는 2단계 방식을 채택
 - 조기사정체계와 재생체계를 적절하게 일관성 있게 체계적으로 기능시키기 위하여 회계제도개혁 추진과 동시에 플로지표를 정비, 장래 부담에 관계되는 스톡지표 정비, 투명한 물에 의한 재정정보의 공개 실현
- 기존 제도의 문제점을 극복하고 투명한 물에 기초하여 조기사정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 지방재정의 건전성을 보다 확실히 유도하기 위하여 2008년부터 ‘지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률’(자치단체재정건전화법)을 시행하여 재정건전화를 위한 새로운 제도를 도입하였음
 - 일본은 2007년 6월 22일 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’을 공포하였으며 조기건전화기준과 재정재생기준 등을 제시하였음
 - 2007년도 결산부터 재정지표 공표, 2008년 결산부터 재정건전화계획 수립·시행을 의무화 하고 있음. 2008년 9월 30일부터 모든 자치단체는 총무성의 기준에 의한 재정지표를 공표하고 있으며 총무성 홈페이지를 통해 공개되고 있음

12) 자산, 부채와 같이 특정한 시점에서 정의되는 측정지표를 말함

- 새로운 법률에서는 조기사정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 제도임

2. 재정위기 발생과 대응 사례

가. 기존 사례

- 1955년 이후 재정재건단체로 선정된 자치단체는 290개 단체(도도부현 2개 단체)임
 - 1970년대 이후 재정재건이 완료된 단체는 福岡縣의 豊前市(재건완료: 1979), 香春町(1992), 方城町(1993), 和歌山縣 廣川町(1989), 福岡縣 赤池町(2002)임
 - ※ 오오사카부, 동경도, 가나가와현은 재정재건단체의 불명예 지정을 피하려고 자구노력을 하고 있음
 - 현재 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’의 적용을 받는 지방자치단체는 재정재생단체 1개(홋카이도 유바리시), 조기사정단체 2개(아오모리현 오오와니마찌, 오오사카부 이즈미사노시)임
 - 또한 지방공기업의 경우 법률에 의해 경영건전화 대상기업을 지정하는데 현재 20개로 교통사업 3개, 병원 4개, 시장 2개, 도축 1개, 택지조성 4개, 관광시설 5개, 기타 1개임

나. 최근 사례

- 아케이케쵸·유바리시 : 공기업·제3섹터의 무리한 사업추진
 - 일본의 경우 최근 재정파산의 상태에 이르렀던 자치단체로 아케이케쵸(福岡縣 赤池町, 재건기간 1991~2002)와 유바리시(北海道 夕張市, 재건기간 2007~2023)가 있음. 이들 지방자치단체는 법에 의거 국가의 관리하에 재정을 재건하였거나 시행 중에 있음
 - 아케이케쵸는 재정적자의 누적과 공기업(토지공사·병원회계)의 적자처리 등으로 재정이 악화되어 파산하였음

- 유바리시는 시의 재정능력을 초과하는 투자지출과 제3섹터(석탄역사촌 관광주식회사)의 적자보전 등으로 인한 적자누적으로 파산하였음
- 일본 지방자치단체의 경우 과도한 투자지출로 인한 적자누적이 재정파산을 가져온 원인이 되었음

다. 유바리시(北海道 夕張市) 사례 : 과잉투자 및 사업위험 검토 소홀

○ 재정위기 발생원인

- 일본의 유바리시는 과잉투자의 결과로 결국 시 재정 전체를 파탄에 이르게 하였음. 시는 쇠퇴하는 석탄산업 지역경제를 살리고자 관광산업을 일으켜 고용을 증대시키고자 관광시설 정비와 진흥에 지속적인 투자를 하였음. 1980년에 제3섹터로 (주)석탄역사촌관광을 설립하고 석탄박물관 등 석탄역사촌을 개장하였으며, 1982년에는 민간의 유바리석탄병원을 인수하고, 1986년에는 슈발로 관광호텔사업을 시작하였으며, 1988년에는 석탄역사촌 내에 로버트과학관을 개장하였음. 1990년도부터 유바리국제영화제를 개최하였으며, 1991년에 스키리조트사업에 민간기업을 유치하였으며, 1996년에는 온천사업을 시작하였음. 2001년도에는 석탄역사촌 내에 향수 박물관을 건립하였고, 2002년도에는 철수한 민간기업의 스키리조트 시설을 인수하였으며, 2003년도에는 향수박물관에 영화관을 설치하고, 스키리조트시설 내에 온천을 개장하는 등 20여년 동안 관광기반 사업을 지속적으로 추진하였음
- 이 과정에서 2006년 “유바리시의 일시차입금 300억엔, 채무총액 500억엔”이라는 언론보도로 유바리시의 재정파탄이 공개되었음. 그동안 유바리시는 과잉투자로 인한 자금부족을 일시차입금의 활용과 회계·사업간 분식회계로 숨겨왔음(辻道雅宣, 2010)

○ 재정위기 대응 경과

- 2004.3월 : 2004년 이후 행·재정정상화대책 수립
- 2006.6.20 : 시의회 의장이 재정재건단체(구법)의 지정 신청 표명
- 2006.6.29 : 홋카이도의 ‘유바리시 재정운영에 관한 조사’(중간보고)

- ※ 전회계의 채무가 632.4억엔, 일시차입금 중 실질적인 자금부족액 288.1억엔으로 보고
- 2006.8.1 : 홋카이도의 ‘유바리시 재정운영에 관한 조사’(경과보고)
 - ※ 유바리시 2005년 결산 적자 확정, 도의 조사결과 흑자결산을 적자결산으로 확정
- 2006.9.4 : ‘유바리시 재정재건 기본방향 수립’(유바리시)
- 2006.9.11 : ‘유바리시 재정운영에 관한 조사’(최종보고)
- 2006.9.29 : 유바리시 의회에서 재건단체 신청 가결
- 2006.10.4 : 재정재건단체로 전환에 대한 주민설명회 개최
- 2006.11.14 : ‘유바리시 재정재건기본계획 수립’(직원 대폭 축소, 주민부담 증가, 사무사업 폐지, 재건기간 20년)
- 2007.1.26 : 재정재건계획안 및 계획기간 수정(홋카이도)
 - ※ 홋카이도의 유바리시 지원 360억엔 장기저리 융자, 일시차입금 연 0.5%로 대부 결정
- 2007.2.16 : 민영화된 시립병원에 지정관리자 결정
- 2007.2.26 : 유바리시에서 도를 경유하여 총무성에 재정재건 신청
- 2007.2.26 : 총무대신이 재정재건계획 승인 및 통지
- 2007.2.28 : 유바리시 의회 재정재건계획 가결
- 2007.3.1 : 유바리시에서 재정재건계획 협의를 중앙정부에 신청
- 2007.3.6 : 총무대신이 유바리시 재정재건계획 동의. 이로써 유바리시는 재정재건단체가 됨(계획기간 2007년부터 18년 동안, 적자액 353억엔 해소)
- 2010.3.2 : 유바리시 의회에서 재정재생계획안 가결(322억엔의 적자 17년 동안 해소. 기존 재건계획을 2년 연장)
 - ※ 2009년도 및 2010년 초 시 의회에 재정재생계획 변경 제출, 주민간담회, 외부감사위원회에 보고 등을 거침
- 2010.3.3 : 재정재생계획 홋카이도지사에게 제출
- 2010.3.9 : 총무대신이 유바리시 재정재생계획에 동의함으로써 전국 최초로 재정재생단체가 됨
- 2010.4.17 : 총무대신이 방문하여 유바리시 재정재생 지원을 약속함

3. 요건

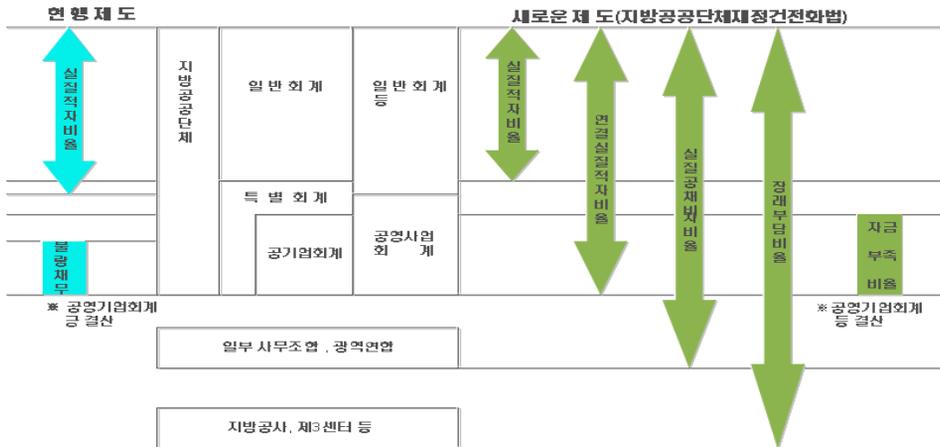
- 일본은 지방자치단체 재정건전화와 관련하여 크게 3단계로 재정 상황에 대한 정책적 판단을 하게 됨
 - 건전단계, 재정 조기건전화 단계, 재정재생 단계 등 3단계로, 법률에 그 조건을 제시하고 있으며 조건은 아래 표와 같음
 - 재정재생기준이 재정파산의 기준임

<표 4-4> 지방재정건전화법에 근거한 재정건전화 계획과 재정재생계획의 비교

구분	재정건전화 계획	재정재생계획
판단 기준	건전화판단비율이 조기건전화기준이 상이 된 요인 분석	재생판단 비율이 재정재생기준 이상 된 요인
기간	계획기간	계획기간
기본 방침	재정 조기건전화 기본방침	재정 재생 기본방침
계획 내용	실질적자액이 있는 경우에는 일반회계 등의 세입과 세출의 균형을 실질적으로 회복하기 위한 방안	이하의 계획(실시요령을 포함)과 그에 수반되는 세입 또는 세출의 증감액
	연결실질적자비율, 실질공채비율 또는 장래부담비율이 조기건전화 기준 이상인 경우에는 각각의 비율을 조기건전화기준 미만으로 하기 위한 대책	사무 및 사업의 재검토, 조직의 합리화, 그 외 세출 삭감을 위한 조치 계획
		각 연도별 실질적자를 해소하기 위한 방안, 또는 건전화 판단 비율의 기준이하를 위한 방안과 관련한 세입 및 세출 계획
		각 연도별 건전화판단비율의 재검토 그 외 재정 조기건전화에 필요한 사항
	각 연도별 실질적자를 해소하기 위한 방안, 또는 건전화 판단 비율의 기준이하를 위한 방안과 관련한 세입 및 세출 계획	이상의 계획 및 이와 동반된 세입 또는 세출 증감액을 포함한 각 연도별 세입 및 세출 관련 종합 계획
특례채 발행		재생대체특례채를 발행하는 경우에는 해당 재생대체특례채의 각 연도별 상환액
판단 비율 재검토	각 연도별 건전화판단비율의 재검토	각 연도별 건전화판단비율의 재검토
그 외 사항	그 외 재정 조기건전화에 필요한 사항	그 외 재정 재생에 필요한 사항

4. 지정과 해제

- 일본 지방자치단체의 조기건전화 단체 및 재정재생 단체의 지정 및 해제는 지정기준 이상이 되면 자동으로 지정되며 기준이하로 개선되면 자동으로 해당 단체에서 해제됨
- 일본의 경우 2007년 6월 22일 기준으로 ‘재정재건특별조치법’이 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’로 대체되었음. 두 법률에서 가장 두드러진 차이는 재정재생단체의 지정절차와 지방자치단체의 재정범위임
 - ‘재정재건특별조치법’에서는 재생단체의 지정은 먼저 해당 단체의 신청에 의해 총무성에서 승인하는 절차를 밟았으나, ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’에서는 재정지표를 기준으로 하나라도 재생기준을 초과하면 법률에 의해 자동적으로 재생단체가 지정되도록 하였음
 - 법률에 의한 자동지정의 이유는 구 법률에 따르면 신청과 승인의 절차를 거치게 되므로 해서 신청을 회피하고자 보통회계, 지방공기업 등 제3섹터 등으로 상호 분식회계를 통해 재정위험을 숨기는 경우가 발생하는 것을 방지하고자 함임. 이는 실제로 2007년 유바리시가 재정파탄단체가 될 때, 분식회계 등으로 재정위험을 숨겨오다가 새로운 시장에 의해 재정재생단체의 신청과 동시에 새로운 법률의 적용을 받아 자동적으로 재정재생단체로 지정된 경우임
- 일본 ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’(2007. 6. 22 공포) : 재정재생과 제재
 - ‘지방공공단체 재정건전화에 관한 법률’(재정재건특별조치법(구법) 대체)
 - 재정재생기준이 재정파산의 기준임
 - 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화(공영기업) 기준
 - 조기건전화 기준에서는 시정촌의 경우 재정규모에 따라 범위 설정 운영
 - 재정재생 요건
 - 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 중 어느 하나의 지표라도 기준에 해당되는 경우에 자동적으로 지정



<그림 4-1> 일본 재정건전화지표와 적용 재정범위

<조기건전화기준> 재정건전화계획의 수립, 외부감사 요구 등	<재정 재생 기준> 재정재생계획의 수립, 계획수립 시 국가 동의 절차, 지방채 제한, 재생특별지방채 등
--	---

구분	(참고) 지방채협약의 · 허가이행기준	조기건전화기준	재정재생기준
○실질적자비율 · 일반회계 등의 실질적자 비율	도도부현:2.5% 시정촌: 재정규모에 따라 2.5~10%	도도부현:3.75% 시정촌:재정규모에 따라 11.25~15%	도도부현:5% 시정촌:20%
○연결실질적자비율 · 모든회계의 실질적자비율	-	도도부현:8.75% 시정촌:재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현:15% 시정촌:30%
○실질공채비율 · 공채비 및 공채비에 준하 는 경비의 비중을 표시하 는 비율	18%	도도부현·시정촌:25%	도도부현·시정촌 :35%
○장래부담비율 · 지방채잔고 외에 일반회계 등이 장래부담해야할 실질 적인 부채를 포함한 비율	-	도도부현·정령시:400% 시정촌:350%	-
○공영기업자금부족비율 · 공영기업 등의 자금부족 비율	10%	(경영건전화 기준) 20%	-

<그림 4-2> 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 기준 정리

5. 재정건전화판단지표의 의의 및 산식¹³⁾

(1) 실질적자비율

○ 정의

- 실질적자비율은 일반회계 등(일반회계와 특별회계를 포함한 개념으로 일부 특별회계를 제외)을 대상으로 한 실질적자의 표준재정규모에 대한 비율임

○ 지표의 의의

- 실질적자비율은 당해년도의 세입부족에 의해 지불되어야 할 채무를 미루거나 집행해야 할 사업을 이월한 것이 있으면 이들을 포함한 적자액(실질적자액)을 표준재정규모와 비교해서 나타냄으로서 그 적자의 심각도를 파악하는 것임. 실질적자액에 대해서는 세출삭감이나 세입확보를 통해서 해소해 나가야 하는데, 그 적자의 정도를 나타내기 위하여 적자액을 지방세 및 지방교부세 등 재원의 규모와 비교해서 지표화한 실질적자비율을 재정건전성판단지표의 하나로 활용하는 것임
- 자치단체의 재정운영에 있어서 본래 적자가 발생하지 않도록 해야 하지만, 적자가 발생한 경우에는 그 원인을 명확히 할 필요가 있음. 동시에 조기해소가 필요함. 실질적자비율이 높을수록 적자 해소가 어렵게 되기 때문에 보다 많은 세출삭감 대책이나 세입증대 대책을 강구해야 함. 해소의 기간도 장기간에 걸칠 가능성이 높을수록 심각한 사태가 됨

○ 산출공식

$$\frac{\text{일반회계 등의 실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

- 일반회계 등의 실질적자액 : 일반회계와 특별회계 중 보통회계에 상당하는 회계의 실질적자액
- 실질적자액 : 조상충용액 + (지불연장액 + 사업이월액)

13) 한국지방행정연구원, 일본의 지방재정 개혁동향(자료집), 2008 참조 작성.

(2) 연결실질적자비율

○ 정의

- 연결실질적자비율은 해당 자치단체 전 회계를 대상으로 한 실질적자(또는 자금부족액)의 표준재정규모에 대한 비율임

○ 지표의 의의

- 연결실질적자비율은 모든 회계의 적자·흑자의 요소를 합산하여 해당 자치단체 전체의 종합적인 차원에서 수지에 있어서의 자금부족의 심각도를 파악하는 것임. 연결실질적자비율 지표가 일정수준 이상인 지방자치단체는 적자액이 큰 회계가 존재한다는 것을 내포하고 있기 때문에 그 회계에서 발생하는 문제가 해당 자치단체 전체의 입장에서 보아 큰 문제가 된다는 점을 나타냄
- 연결실질적자비율의 산정에 있어서 자치단체의 회계중 공기업의 적자를 계산하는 경우, 장래 요금수입 등으로 해소하기로 예정되어 있는 적자액은 차감하는 것으로 되어 있음. 만약 연결실질적자가 발생한 경우에는 그 원인을 명확히 할 필요가 있음과 동시에 조기해소가 필요함. 연결실질적자비율이 높을수록 보다 많은 세출삭감 대책이나 세입증대 대책을 강구해야 하며 또한 그 해소기간도 장기간에 걸칠 가능성이 높게 됨

○ 산출공식

$$\frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

- 연결실질적자액 : a와b의 합계액이 c와d의 합계액을 초과하는 경우 해당 초과액
- a : 일반회계 및 공영기업(지방공영기업법적용기업, 비적용기업) 이외의 특별회계 중에서, 실질적자를 발생하는 회계의 실질적자 합계액
- b : 공영기업특별회계 중에서 자금부족을 발생한 회계의 자금부족액의 합계액
- c : 일반회계 및 공영기업회계 이외의 특별회계 중에서 실질누적적자를 발생한 회계의 실질적자 합계액
- d : 공영기업 특별회계 중에서 자금의 잉여액이 발생한 회계의 자금 잉여액의 합계액

(3) 실질공채비비율(3개년 평균)

○ 정의

- 실질공채비비율은 일반회계 등이 부담하는 원리상환금 및 준원리상환금을 표준재정규모를 기준으로 한 금액에 대한 비율임. 여기서 표준재정규모를 기준으로 한 금액이란, 표준재정규모에서 원리상환금에 관계되는 기준재정수요액산입액을 공제한 액임

○ 지표의 의의

- 실질공채비비율은 자치단체 일반회계 등의 지출 중 의무적으로 지출해야 하는 경비인 공채비나 공채비에 준한 경비를 해당 자치단체의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모를 기준으로 한 금액을 공제한 것의 3개년 간의 평균치를 비율로 나타낸 것임
- 실질공채비비율이 높으면 재정의 탄력성이 저하되고 다른 경비를 절감하지 않으면 수지가 악화되어 적자단체로 전락할 가능성이 높아지게 되므로, 실질공채비비율은 일반회계의 자금유통 위험도를 나타내는 지표로 활용되고 있음

○ 산출공식

$$\frac{(\text{지방채원리상환금} + \text{준원리상환금}) - (\text{특정재원} + \text{원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액})}$$

- 원리상환금 : a~e의 합계액
- a : 만기일괄상환채의 경우 1년당 원리금상환금상당액(상환기한 30년 원리금균등연부상환과 동일)
- b : 일반회계 등으로부터 일반회계 이외의 특별회계로의 전출금 중 공영기업채 상환재원에 총당토록 인정되는 것
- c : 조합·지방개발사업단(조합 등)에로의 부담금·보조금 중 조합 등이 발행한 지방채 상환의 재원에 총당토록 인정되는 것
- d : 채무부담행위에 기초한 지출 중에서 공채비에 준하는 것
- e : 일시차입금의 이자

(4) 장래부담비율

○ 정의

- 장래부담비율은 일반회계 등이 장래 부담해야 할 실질적인 부담의 표준 재정규모를 기준으로 한 금액에 대한 비율임. 여기서 표준재정규모를 기준으로 한 금액이란, 표준재정규모에서 원리상환금등에 관계되는 기준 재정수요액산입액을 공제한 금액임

○ 지표의 의의

- 실질적자비용, 연결실질적자비용, 실질공채비비율의 3개의 지표는 각각 해당 연도에 있어서 해소해야 할 적자의 상황 및 공채비 등 부담의 상황을 나타내는 지표(실질적자비용이나 연결실질적자비용은 과거로부터 누적된 적자를 포함)인데, 이것만으로는 지방자치단체의 부채의 상황이나 장래 수지전망에 대한 충분한 정보를 얻을 수 없음. 지방자치단체가 발행한 지방채잔고 중 일반회계 등이 부담해야 하는 것뿐만 아니라, 지방공사나 손실보상이 전제된 제3섹터의 부채도 포함하여 결산년도 말 시점에서 자치단체의 장래부담 정도를 파악하는 것임
- 장래부담비율이 높은 경우는 해당 자치단체의 일반재원규모에 비해 장래부담액이 크다는 것이기 때문에 향후 실질공채비비율이 증대하는 것 등에 의해 재정운영이 압박 받게 되는 등 문제가 발생할 가능성이 높게 됨. 또한 실질적자비용, 연결실질적자비용, 실질공채비비율 3가지 지표뿐만 아니라 장래부담비율을 산정함으로써 현재의 부담과 장래의 부담에 대한 밸런스를 염두에 둔 재정운영이 가능하게 되는 것임

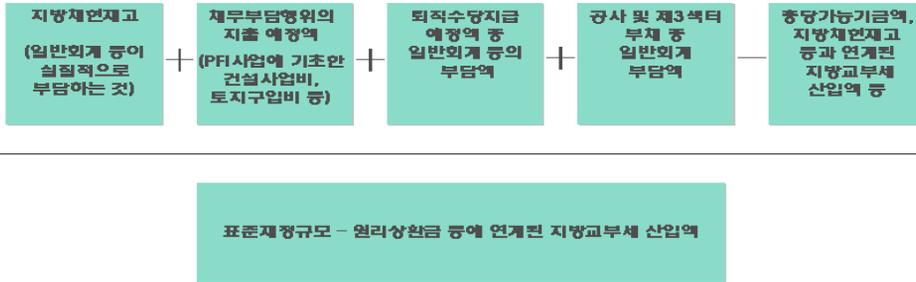
○ 산출공식

$$\frac{\text{장래부담액} - (\text{총당가능기금액} + \text{특정재원산출액} + \text{지방채현재고등의기준재정수요산입액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금, 준원리상환금의기준재정수요산입액})}$$

- 장래부담액 : a~g의 합계액
- a : 일반회계 등 해당연도의 전년도말까지 지방채현재고
- b : 채무부담행위에 기초한 지출예정액(지방재정법제5조각호의 경비등에 관한 것)
- c : 일반회계 등 이외의 회계에서 지방채의 원금상환에 총당되는 일반회계로부터의 부담 등의 예상 금액
- d : 해당단체가 가입한 조합 등의 지방채 원금상환을 위해 총당하는 당해단체로부터의 부담등이 예상되는 금액

- e : 퇴직수당지급예정액(전직원에 대한 기말요지급액) 중에 일반회계 등의 부담이 예상되는 금액
- f : 지방공공단체가 설립한 일정 법인의 부채 액, 그 단체를 위해 채무를 부담하고 있는 경우의 해당 채무 액 중, 해당 법인 등의 재무·경영상황을 감안한 일반회계 등의 부담 예상 금액
- g : 조합 등의 연결실질적자액에 상당 하는 금액 중 일반회계 등의 부담이 예상되는 금액

※ 장래부담비율의 개요



(5) 자금부족비율

○ 정의

- 자금부족비율은 해당 자치단체의 각 공기업별 자금부족액의 사업 규모에 대한 비율임

○ 지표의 의의

- 자금부족비율은 일반회계 등의 실질적자에 해당하는 공기업회계에 있어서의 자금부족액에 대해서 공기업의 사업규모에 대한 비율로 나타낸 것이고 공기업에 있어서의 자금부족 상황을 나타내는 것임. 자금부족비율이 높을수록 해당 기업의 사업규모에 비해 누적된 자금부족이 발생하고 있고 그 해소가 곤란하게 되는 등 공기업으로서 경영상황에 문제가 있음을 나타내게 됨
- 자금부족액을 산출할 경우, 지방채의 상환기간이 시설의 내구연수보다 짧아서 발생하는 자금부족, 공용개시 후 요금수입이 평년도화 되기까지 사이의 일정기간의 자금부족, 향후 합리적 경영에 의해 장래해소가능하다고 인정되는 자금부족액을 해소가능자금부족액으로서 공제하여 계산하게 되어 있음

○ 산출공식

	$\frac{\text{자금부족액}}{\text{사업규모}}$
· 자금부족액	
a. 자금부족액(법적용기업) =(유동부채 +건설개량비 이외의 경비로 총당하기 위하여 발행한 지방채 현재고 -유동자산) -해소가능자금부족액	
b. 자금부족액(비법적용기업) =(조상총용액 +지불연장액·사업이월액 +건설개량비 이외의 경비로 총당하기 위하여 발행한 지방채현재고 -유동자산) -해소가능자금부족액	
※ 해소가능자금부족액 : 사업성질 상, 사업개시 후 일정기간 구조적으로 자금부족액이 발생하는 등의 사정이 있는 경우에, 자금부족액에서 공제하는 일정액	
※ 택지조성사업을 행하는 공영기업은 토지평가에 연계되는 유동자산의 산정 등에 관한 특례가 있음	

6. 재정관리관의 역할 및 외부감사 등

- 일본에서는 재정관리관을 대외적으로는 파견하지 않는 것으로 하고 있으나, 홋카이도 유바리시의 사례에서 보면, 유바리시 인원감축에 따른 인력 지원의 형식으로 홋카이도 본청에서 직원을 파견하였음
 - 홋카이도에서 직원을 4인 정도 파견하였는데, 이 중 한 명은 총무성 직원이 홋카이도에 파견되어 홋카이도 공무원으로 전환한 후, 홋카이도 직원과 함께 유바리시로 파견되어 있음. 이러한 상급단체의 지원 공무원 파견은 최소한의 행정서비스 유지를 위한 것임을 표명하고 있음
 - 유바리시의 행정서비스 유지와 필요한 행정체제를 확보하기 위하여, '13년부터 홋카이도의 직원을 최대 4인 정도를 유바리시의 정식 직원으로 파견하고 있음. 재생계획기간 종료 시까지 연인원 54인을 파견하여 유바리시의 인건비 약 2억 7,000만 엔을 감축할 전망이다. 이와는 별도로 '09년도에는 11인을 정수 외의 도 직원을 파견하였으며 계속되고 있음. 필요에 따라 유바리시 시설의 개보수의 기술지원을 위해 타 시정촌에 협력을 요청하고 있음
 - 파견 공무원의 직급을 보면 총무성은 사무관급, 홋카이도 직원은 주무관급 정도임. 사실 중앙정부와 상급정부의 지원 공무원 파견이 예산집행 및 서비스 수준, 유바리시 관련 상황을 상급정부 및 중앙정부에 보

고하는 것으로 판단됨

- 유바리시의 시립병원 및 진료소 등에는 ‘지정관리자’를 임명하고 있음. 민영화된 시립종합병원의 ‘지정관리자’를 ’07년 2월에 결정하였음. 유바리의료센터(진료소)에 대해 의료법인을 지정관리자로 함
- 일본의 경우 재정조기건전화단체와 재정재생단체의 경우 재정운영결과에 대하여 외부감사를 의무화하고 있음. 외부감사위원은 반드시 공인회계사로 구성되어야 함
 - 반면 건전단체의 경우는 재정운영결과에 대하여 감사위원의 심의를 거쳐 의회에 보고하고 공표하도록 하고 있음. 감사위원은 반드시 공인회계사일 필요는 없으며 의회에서 지정함
 - 포괄외부감사가 의무화되어 있는데 여기에는 공인회계사, 변호사 등이 포함되어야 함
- 유바리시 등 재정재생단체는 중앙정부의 ‘재생용 특례채’ 발행 지원, 국가와 타 지방자치단체로부터 재정 및 행정적인 측면에서 지원을 받을 수 있음
 - 재정재생단체의 경우 재정재생계획이 총무성의 동의를 얻은 경우 당해 수지부족액의 범위 내에서 재생용 특례채를 발행할 수 있으며, 재생용 특례채의 재원은 정부 재원이며, 법에 의해 국가는 재생단체의 재생용 특례채 발행을 배려하도록 하고 있음
 - 재생용 특례채의 경우 중앙정부와 상급정부의 홋카이도에서 이자상환을 보전해 주고 있음. 특례채 이자의 2/3는 총무성의 특별교부세, 1/3은 홋카이도와 유바리시에서 부담하는데 이의 1/6은 홋카이도, 5/6는 유바리시에서 부담하고 있음
 - 이외 유바리시의 중앙 및 홋카이도의 정원 내외의 공무원 파견으로 인건비 등을 사실상 절감하고 있으며, 다른 지방자치단체의 도움으로 경비 절감 등을 하고 있음
- 총무성은 유바리시의 재정재생계획에 ’10년 3월 9일 동의하고, 4월 17일 총무대신의 시찰과 동시에 유바리시 재생지원을 약속했음
 - ’07년 구법에 의한 재정재건계획에서는 ’10~’24년의 15년 동안(’07년

~'09년의 3년 제외) 지방교부세 수입을 63,662백만엔으로 계획했으나, 재정재생계획에서는 동기간 동안 65,600백만엔으로 1,938백만 엔 증액 하였음. 이를 통해 적자해소를 1년 단축하여 총 계획 기간이 18년에서 17년으로 단축됨

- 재정재생계획기간의 1년 단축은 지방교부세 증액의 영향이 크며, 보통 교부세 14.1억엔, 특별교부세 5.3억엔 증액됨. 이는 유바리시가 계획하고 총무성이 동의한 계획임(유바리시에게만 보통교부세를 증액 교부한 것은 아니나, 보통교부세 총액을 증액 확보함으로써 유바리시에 대한 교부세가 증액되는 결과를 가져옴)

7. 단체장, 의회, 지역주민의 책임과 권한

(1) 단체장의 책임(의무)과 권한

- 단체장의 책임은 우선 재정재건계획 수립 및 동의 신청, 중앙정부 및 광역 자치단체에 재생계획 및 실시상황 관련 보고, 예·결산의 의회 및 감사위원 보고, 주민에게 공표, 예산안 작성 등 재정건전단체의 단체장 권한과 의무를 그대로 유지함. 세입증대, 세출조정 및 인원 감축, 조직 간소화, 시설 운영 중단 등 재정재생 관련 모든 권한을 가짐. 단체장 책임은 보고, 동의, 공표 등의 의무를 짐
 - 단체장에 의한 개별외부 감사 요구를 의무화(지방자치법에서 감사의 특례)하며, 단체장은 국가나 도도부현 지사로 부터의 권고를 받은 경우 권고사항을 의회 및 감사위원(포괄외부감사대상단체는 감사위원 및 포괄외부감사원)에게 즉시 보고하도록 하고 있음
 - 단체장은 매년도 전년도의 결산의 제출을 받은 후 바로 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비비율 및 장래부담비율(건전화판단비율) 및 이 산정 기초가 되는 사항을 기재한 서류를 감사위원의 심사를 받아, 그 의견을 첨부하여 당해 건전화 판단 비율을 공표하게 되어 있음
 - 단체장은 재정건전화 기준에 따른 조기건전화 단체, 재생판단비율에 따

른 재생단체로 지정된 경우 각기 조기건전화 계획 및 재정재생계획을 수립하여 보고하는 것이 의무화(의회 의결을 거쳐야 함)

- 의회와의 관계는 재정재생계획 관련 의회가 부결할 경우 10일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있음

(2) 의회의 책임과 권한

○ 의회는 심의 및 의결 기구로서, 만약 재정 조기건전화 단체나 재정재생 단체가 해당 되었을 때 이를 개선하기 위한 계획을 집행부로부터 보고받도록 되어 있음

- 따라서, 의회에서 기본적으로 할 수 있는 부분은 보고를 받는 수준에 머물고 있음. 그러나 건전화계획이나 재생계획 책정은 의회의 의결 사항으로 계획의 내용이 의회와 조율이 필요한 부분일 것임
- 재정재생계획은 의회가 부결할 수 없음. 부결할 경우 단체장은 이유를 붙여 재의를 요구하도록 하고 있음

(3) 지역 주민의 책임과 권한

○ 지역 주민은 기본적으로 의회를 통한 대의 의견 제시를 하는 구조이기는 하나, 건전화 및 재생 계획에 대한 수립 사항을 공표하게 하여 지역 주민의 알권리에 대응하고 있음

- 지역 주민의 경우 직접적 참여는 매우 제한적임. 외부 감사를 의무화하고 있으므로 이를 통해 일부 참여가 가능할 것임

○ 조기건전화 또는 재정재생 단체에 해당하는 경우, 이를 개선하기 위한 과정에서 지역민들이 공동책임이라는 입장을 감수해야 하는 직·간접적인 피해가 발생할 수 있음. 일례로 유바리시의 경우 다음과 같은 시민 부담을 지게 됨

- 각종 수수료 및 증세에 따른 재정적 부담 행위가 강화된다고 볼 수 있음

<표 4-5> 과세 및 각종 수수료 부담 증가

시민세(개인, 균등할)	3000엔 => 3500엔
시민세(소득할)	6.0% => 6.5%
고정자산세	1.4% => 1.45%
경자동차세	현행 세율의 1.5배
입욕세 신설	150엔
시설사용료	50% 인상
쓰레기 유료화	가정용 혼합 쓰레기 1리터 2엔, 대용량 쓰레기 1킬로그램 20엔 등
보육료	국가 기준액으로 개정
하수도사용량(10입방미터당)	1470엔 => 2440엔

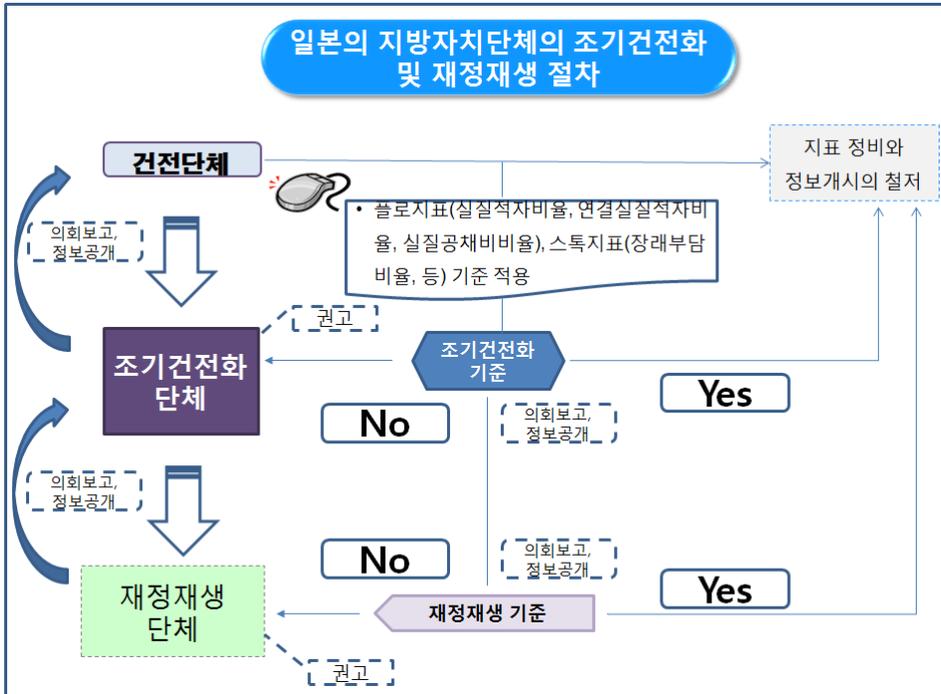
<표 4-6> 편의 시설 등의 폐지

지소 등	각 연락소 5개소
복지시설	양호 노인홈
문화관련 시설	도서관, 미술관
위생시설	공동욕장(6개소 중 2개소) 공중화장실(7개소)
집회시설	紅葉山무도관 청년부인 회관
체육시설	남부 테니스코트 남부 시민운동광장 시영구장 수영풀
공원시설	커뮤니티 화단

- 유바리시의 경우 초등학교나 중학교의 통폐합이 이루어졌는데, 1998년도까지 4개 중학교, 7개 초등학교를 각 1학교로 통폐합, 스쿨버스를 운행하게 되었음
- 아울러, 유바리시가 폐지하는 시설도 있었는데, 실생활과 밀접한 관련이 있는 각 연락소, 복지시설, 문화시설, 위생시설, 집회시설, 체육시설, 공원 시설 등이 포함되어 있음

8. 일본의 조기건전화 및 재정재생 단체 지정 절차

- 재정지표별로 법령에서 정한 해당 기준을 초과했을 경우 자동으로 조기건전화 단체 및 재정재생 단체에 해당하게 됨
 - 조기건전화 단체 및 재정재생 단체는 각 기준을 초과한 경우 그 상황을 개선할 수 있도록 조기건전화 및 재정재생 계획을 수립, 의회에 보고 및 의결을 받은 후 광역자치단체(기초의 경우) 및 총무성에 보고
 - 광역자치단체와 총무성은 수립된 계획서에 대해 관련 사항을 권고
- 해당 지방자치단체에서는 계획 이행 과정에서 총무성과 광역자치단체의 권고 사항을 반영하여야 함
 - 건전단체가 되기 위한 건전화 및 재생 노력이 수반되어야 함
 - 건전단체는 지표개선노력과 정보 공개에 철저를 기함



<그림 4-3> 일본 지방자치단체 재정건전화 과정

9. 중앙정부 및 상급 단체로 부터의 지원 등

- 조기건전화 및 재정재생 단체에 대한 조속한 조치를 통한 개선이 이루어질 수 있도록 관련 부처 사업에 대한 조정
 - 국고보조사업 부담금의 정리 합리화(국고보조 사무 사업은 내용에 따라 가능한 폐지, 일반재원인 지방세와 지방교부세에 의한 재정조치)
 - 각 부처별 재정조치 사항에 대한 대안 마련
 - 재정건전화 과정에서 사무사업의 폐지, 축소 등을 추진하는 경우 명확한 법령에 근거하여 조치를 강구함
 - 지방자치단체 재정부담 증가 등을 초래하는 시책의 억제 및 효율적인 행·재정운영에 협력이 필요한 사항에 대한 조치 실시¹⁴⁾
- 정부 및 광역자치단체 차원의 권고 및 재정적 지원 조치
 - 정부(총무성), 광역자치단체(도도부현)의 권고 사항 준수
 - 총무대신은 재정재생단체의 재정 운영이 재정재생계획에 적합하지 않다고 인정되는 경우에는 해당 재정재생단체장에 대해 예산의 변경, 재정재생계획의 변경, 그 외 필요한 조치의 강구를 권고함
 - 필요 인력 파견(인력부족 상황 고려, 외부감사 등) 및 재생용 특례채 발행으로 인한 이자 부담 등에 대한 일부 재정 분담 조치

* 유바리시는 2009년도에 재생대체특례채(연리1.5%)를 발행하여 322억 엔의 실질적자를 해소하였으나, 그 이자지불에 있어서는 0.5%(재정재건계획에서 상정하고 있는 부담률)를 넘는 부분(1.0%)에 대해서 중앙정부로부터 특별교부세 조치가 있었으며, 유바리시의 부담률이 0.25%(단기 대부 시와 같은 부담률)가 되도록 핫카이드가 이자부담에 대한 보조를 하고 있음. 그 결과, 유바리시의 실질부담이율은 0.25%가 되고 있음.

- 권고 및 이행 상황 등을 모니터링하고, 개선을 위한 계획 및 이행을 위해 정부(총무성), 광역자치단체(도도부현 단위)의 정책권고 실시, 지원 가능 부분 검토

14) 조직과 기구의 간소 합리화 등 지방자치단체의 자주적, 주체적인 행재정 개혁의 추진에 적극적으로 협력, 지방자치단체의 재정부담의 증가, 직원 수의 증가 등을 초래하는 시책에 대해서는 억제. 부득이한 상황에는 법령의 개정 등에 따라 사무량, 직원 수의 증가가 예상되더라도 다른 시책에 반드시 감원조치, 지방자치단체의 적정한 정원 관리에 지장을 주지 않도록 지원.

- 건전화법 28조에는 시정촌 및 특별구 사무 중 일부를 도도부현에서 수행이 가능하도록 조치할 수 있게 하고 있음

10. 영향 및 조치

- 조기건전화 및 재정재생에 있어서 구체적 조치 및 이에 따른 영향은 역시 인건비 등의 삭감임
 - 유바리시의 사례에서 '09년 당시 인구 천명 당 직원 수는 7.6명으로 인구규모가 동급 지방자치단체 평균을 하회하고 있으며, 인구규모가 동급 시정촌에서도 가장 적은 수준으로 지역 특성도 고려하면 직원 수를 적정화할 필요가 있음
 - 급여도 전국 최저 수준으로 대폭 삭감을 추진하고 있음. 행정집행체제는 가능한 한도 내에서 전국 시정촌 중 가장 낮은 수준으로 축소 추진
- 사무사업의 재검토
 - 사무 사업은 시민생활에 꼭 필요한 사업으로 한정
 - 경상적 경비는 지속적으로 철저히 삭감함
 - 투자적 사업은 꼭 필요한 사업으로 한정, 효율적인 정비에 유의
 - 공공시설의 관리는 지정관리자제도의 활용 등으로 경비 삭감
 - 지방채 신규발행 억제, 실질공채비비율 계획에 맞게 개선
 - 각 특별회계에의 전출금은 경영개선의 추진을 감안하여 적정한 금액을 유지
- 세입 확보
 - 시세 및 각종 사용료는 재정재건계획을 기본으로 하여 징수대책의 강화 및 공유재산의 유효활용 등을 통해 지속적으로 세입 확보
 - 주택사용료는 체납액이 많아 법적 조치를 포함하는 등 징수 강화
 - 분노 처리수수료의 현실화 등
- 시민생활에 관련한 사무사업의 영향과 조치

- 시민생활의 안전안심, 지역의 활성화, 장래 마을 만들기에 연계될 수 있도록 현안 사항에 대해 한정된 자원 중에 필요성, 긴급성을 정밀 조사하여 계획에 반영
- 재정 상황에 따라 실시내용, 자원 등 미확정 사업에 대해서는 자원확보 노력 및 계획변경
- 특히, 고령자, 육아, 교육 등 에 있어서 사회적 배려, 시민생활의 안전, 안심, 기반정비 등 배려
- 지역활성화, 마을 만들기 등 미래 지향적으로 정책 방향 수정 등

〈참고 1〉 일본의 조기건전화 단체

- 전년도 결산 내용이 조기건전화 기준을 초과한 경우, 당해 연도 내에 지방공공단체장은 재정건전화계획을 작성하고 의회의 의결을 거쳐 계획을 확정함. 내용은 재정지표 악화의 요인분석 및 재정지표 개선방안 등을 연도별로 계획하게 되어 있음

* 사례

- 총무성이 발표한 2011년도 결산을 대상으로 한 지방자치단체의 재정건전도 속보에 의하면, 2012년도 시점에서 조기건전화 단체는 다음의 2단체임.

① 아오모리현 오오와니 마치(青森県 大鱈町 ('09년도~)):

- 제3섹터(온천스키장,大鱈温泉スキー場)의 채무에 대한 손실보상이 주요 원인으로 2008년도 결산에서 장래부담비율이 기준을 초과한 경우임.
- 당초계획에는 인건비 삭감과 고정자산세 개정으로 총 6억엔 정도를 염출하고, '12년도까지는 장래부담비율이 조기건전화 기준을 하회하는 것을 목표로 함.
- 그러나 '11년에 손실보상을 제3섹터 등 개혁추진채 발행으로 장기적으로 실질공채비율이 조기건전화 기준을 초과할 것으로 예상됨에 따라 재정건전화 계획을 '21년까지 연장하는 것으로 변경함

② 오오사카부 이즈미사노시(大阪府 泉佐野市 ('09년도~)):

- 간사이 국제공항과 관련한 택지조성사업의 좌절과 도시기반정비를 위해 발행한 지방채가 요인이 되었으며, '08년도 결산에서 연결실질적자비율과 장래부담비율이 기준 초과함.
- 인건비 억제와 유휴재산 처분을 중심으로 총액 536억엔 정도를 염출하고, '27년까지 19년 계획으로 실질적자의 해소 등 모든 재정지표의 근본적 개선을 목표로 하고 있음

- 지방공기업에 대하여는 경영하는 공영기업의 어느 곳이나 자금 부족 비율이 20%(경영건전화기준)을 넘으면 경영건전화기업으로 관리함

〈참고 2〉 일본 유바리 시의 재정재생 조치 중 급여 삭감

(일반직 급여)

	(구) 재정재건계획	(신)재정재생계획
급여	17%~29% 삭감 (2006년 대비 평균 30% 삭감)	평균 20% 삭감
기말근면수당	2008년까지 2개월 삭감. 2009년 이후 1개월 삭감 (간부 가산 동결)	연간 1개월씩 삭감 (간부 가산 동결)
시간외 수당	급여총액의 2.5%	급여총액의 8.2%
관리직 수당	과장 등 2.5% 등	과장 10%, 총괄주간(主幹) 8%, 주간 5% 등
퇴직수당 (지급월수상한)	2006년은 57개월이 상한, 2009년은 30개월이 상한 2010년 이후 퇴직은 20개월이 상한	2010년은 33개월 상한 2011년은 36개월 상한인 방식으로 진행하여, 2018년 57개월 상한까지 연 3개월씩 복원하기로 함
수당 산출기초	삭감후의 급여	기말근면은 삭감 후의 급여

※ 상기 내용에 따른 평균연수를 기초로, 전국 최저수준(2008년 4,521천엔 (유바리시 제외)을 하회함)

(특별직등급여) * 아래와 같이 재정재건계획과 동일하게 삭감

	특별직	의원
급여·보수	시장 70% 삭감(862 => 259) 부시장 64% 삭감(699 => 249) 교육장 59% 삭감(589 => 239)	의장 40% 삭감(382 => 230) 부의장 40%삭감(332 => 200) 의원 42% 삭감(311 => 180)
기말수당	연간 2.45 개월 (간부가산 동결)	좌동
퇴직수당	당분간 지급하지 않음	제도 없음
수당 산출기초	삭감후의 급여	좌동

제3절 유럽국가

- 영국, 프랑스, 독일은 지방자치단체의 재정파산을 미연에 방지하기 위한 “규제와 감시제도” 등이 정비되어 있기 때문에 파산제도를 따로 두고 있지 않으며, 사전통제(규제와 감시, 법원제소, 명령 및 대집행)가 강한 특징을 갖고 있음
 - － 영국은 지방정부재정법에서 자치단체 재정통제에 대하여 규정하고 있으며 예산상 수지균형의 의무, 채무변제준비금의 확보의무, 지방채의 차입상한규제 등이 그것임
 - － 프랑스는 지방자치종합법전에 경상·자본 각 분야의 수지균형의무, 지방채의 투자적 경비 한정 등 재정통제 기준이 있음. 중앙정부의 관여로는 임명도지사가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산상 일정비율 이상의 적자단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도함. 임명도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 대해 불복하는 자치단체는 행정재판소에 제소할 수 있음
 - － 독일(노드라인-베스트팔렌 주)은 주법에 수지균형의 원칙, 지방채의 투자적 경비 한정 등의 재정통제 기준이 있음. 주정부의 관여로는 지방정부의 예산을 공포하기 전에 확인하고, 수지불균형의 지방정부에 대하여 재정균형계획의 수립을 의무화하고 동 계획을 인가함. 주정부는 지방정부에 대하여 명령, 대집행 등을 행하는 것이 가능함

<표 4-7> 유럽국가의 지방재정 규제 및 감시제도

구분	영국	프랑스	독일
근거법	지방정부재정법 등	지방자치종합법전	주법 (노드라인-베스트팔렌 주)
재정통제	-예산상 수지균형 원칙 -채무상환준비금 확보의무 -지방채발행 상한규제 -지방채 투자적 경비 한정	-경상·자본 수지균형 의무 -지방채 투자적 경비 한정	-수지균형의 원칙 -지방채 투자적 경비 한정

구분	영 국	프랑스	독 일
중앙·주 관여	-재정악화 단체 지방채 발행 제한	-예산상 수지불균형 시, 도지사기초단체 지도 -결산상 일정비율 이상 적자단체에 해소 지도 -도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 불복할 경우, 행정재판소에 제소 가능	-주가 자치단체 예산 공포전 확인 -주는 수지불균형 자치단체에 재정균형계획 수립 의무 부여 및 계획 인가 -주는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 할 수 있음
중앙· 주 지원	없음	-재정악화 자치단체에 특별보조금(예외적)	없음 (재정균형보조금 지원한 사례 있음) *연방과 주의 관계에서 지방채 일부 상환한 사례 있음(브레멘주 등 헌법소원)

○ 프랑스의 재정상황 분석지표 사례

- 프랑스는 지방자치종합법전에 경상·자본 각 부문의 수지균형의무, 지방채의 투자적 경비 한정 등 재정통제 기준 존재
- 중앙정부의 관여로는 임명도지사가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산상 일정비율 이상의 적자단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도
- 임명도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 대해 불복하는 자치단체는 행정재판소에 제소 가능
- 프랑스 공공회계국의 관리회계 분석의 규정에 의하면 4개의 지표(자주 재원충당률/ 경상비용경직도/ 재정잠재력/ 부채수준)의 분석을 통해 각 코문의 재정악화 파악
- 4개의 위험 한도 기준을 모두 넘으면 즉각적인 조사대상이 되며, 매우 악화된 재정상황으로 규정함
- 4개 중에서 3개의 위험한도를 겹하고 있으면 감시가 확대되며, 위험한 재정 상태로 규정함

<표 4-8> 공공회계국의 재정상황 분석지표

비율	정의	위험한도
지주재원충당율	경상비용+부채상환/경상수입	연속 2년 1이상
경상비용경직도	인건비+부채상환/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6
재정잠재력	지방세수입/코뮌 평균수입	회계연도 중 1이하
부채수준	부채잔고/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6

<프랑스 내무부·재경부 부처간 시행규칙상의 지표>

“지방재정에 관한 위험망(réseau d'alerte sur les finances locales)”은 수상(premier ministre)의 요구에 따라 1993년 3월의 내무부·재경부 부처간 시행규칙(circulaire interministérielle Intérieur-Finances)에 의하여 마련되어 지사(préfets)와 국고출납관(trésoriers-payeurs généraux)에게 전달되었음. 이는 내무부 지방자치단체 총국(DGCL)과 재경부 공공회계국(DCP)의 고유한 기준을 겹치게 하여 7개 비율, 즉 3개는 부채, 2개는 예산의 수준과 구조, 2개는 세금압박(pression fiscale)으로 구성하고 있으며 <표 IV-6>과 같음

내무부·재경부 시행규칙상의 재정상황 분석 지표

비율	비율의 대상
부채의 어음잔고(en-cours)/실질경상수입	부채의 수준
부채연부상환금(annuité)/경상수입	부채부담의 비중
경상지출+ 부채상환/실질경상수입	부채부담의 자금
경상지출/인구	지출의 수준
인건비 및 부채이자/실질경상지출	지출의 경직성
코뮌 및 협력체의 4개 직접세수입/인구	직접지방세의 수준
재정잠재력이용계수(coefficient de mobilisation du potentiel fiscal)	세금압력의 측정

자료: J.B Mattret(1997), L'analyse financière des communes, LGDJ, 26

○ 독일 행정대집행, 감사기구 설치 사례

- 독일(노르트라인-베스트팔렌주)은 주법(新 지방자치단체 재정 매니지먼트 법, 2004년 11월 통과)에 수지균형의 원칙, 지방채의 투자적 경비 한정 등의 재정통제 기준 존재

- 주정부는 자치단체가 예산을 공포하기 전에 확인하고, 수지불균형인 경우 재정균형계획의 수립을 의무화하고 동 계획을 인가
- 주정부는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 등을 행하는 것이 가능
- 메클렌부르크 포어폼메른, 자르란트, 슐레스비히 홀슈타인 주의 경우에는 균형예산의무 규정이 강력하여 의무를 유지하지 못할 경우 자치단체 해산 규정이 존재

< 메클렌부르크 포어폼메른 지방자치법 제83조 >

- “지방자치단체를 정상적으로 이끌어가기 위해 필요하다면, 그리고 동 법 제80조와 제82조에 규정된 감독부서의 권한으로 충분하지 않은 경우에는, 감독부서는 지방자치단체의 비용부담으로 지방자치단체의 일부 또는 전체 과제를 지휘할 수 있는 위원회를 설치할 수 있다. 특히 예산 운용의 정상화를 위해서 필요하다고 인정되는 경우에는 감독부서가 임시위원회를 설치할 수도 있다. 위임받은 과제를 수행하기 위해 필요한 경우 임시위원회는 지방자치단체 대표부 또는 시장의 직위를 대신한다.”라고 규정함(한국법제연구원, 2010)



제5장

지방자치단체 '긴급재정관리제도(가칭)' 도입방안

제1절 필요성과 고려요소

제2절 긴급재정관리제도의 개요

제3절 긴급재정관리단체 지정요건

제4절 지정 절차 및 해제

제5절 재정관리관의 역할

제6절 긴급재정계획심의위원회의 역할

제7절 관할 광역자치단체의 역할

제8절 긴급재정관리단체의 장, 지방의회의 역할과 책임

제9절 긴급재정관리계획의 내용

제10절 긴급재정관리계획 이행관리

제5장

지방자치단체 ‘긴급재정관리제도(가칭)’
도입방안

제1절 필요성과 고려요소

1. 재정위기관리제도 강화 측면의 필요성

- 지역주민의 행정서비스 유지와 주민보호
 - 지방자치단체는 헌법에 법령의 범위 내에서 주민복리를 담당하도록 하고 있음. 미국의 디트로이트시나 일본의 유바리시 예에서 보면 지방자치단체에서 재정위기 혹은 재정파산에 직면하게 되면 공무원 감축, 운영시설의 폐쇄, 세출예산의 삭감 등 구조조정으로 기존의 행정서비스가 중단되거나 축소되는 것을 볼 수 있음
 - 우리나라의 경우 사회복지지출의 수요확대가 '09년도에는 지방예산의 18%에서 '14년도에 25%로 증가하여 지방비의 추가부담이 연평균 1.2조 원씩 증대되었음. 반면 지방자치단체 자본시설의 투자는 감소하여, 주민안전 등 필수적인 자본시설의 투자가 감소하고 있음. 이는 지방자치단체에서 사회복지 수요에의 재원부담으로 주민안전 등의 필수 서비스의 질적 저하가 진행되고 있음을 의미함
 - 지방재정분석자료에 의하면 자본시설지출비율¹⁵⁾이 '09년 전국평균 30.1%에서 '12년도에는 21.5%로 자본시설 투자가 감소하고 있는 경향임. 이러한 상황에서 특정 지방자치단체의 재정위기 발생은 기본적인 행정서비스의 중단 또는 축소를 가져올 수 있음
 - 또한 재정위기가 발생된 외국의 지방자치단체를 보면 주민의 세부담 및 시설 이용료 등의 부담이 증가하게 됨
 - 재정위기가 발생하여 행정서비스가 중단되거나 축소되는 것을 방지하고

15) 정책사업비 대비 자본시설지출의 비율로 사회기반시설 형성을 통한 장기적 재정안정성을 측정하는 지방재정분석 지표임

주민의 세부담 등의 증가를 방지하기 위해, 그리고 지역주민의 보호차원에서 재정위기가 발생하지 않도록 하는 재정위기관리제도를 강화하여 재정위기 발생을 방지할 수 있는 예방차원의 제도 운영이 필요함

○ 정부개입에 대한 보호자적 관점 철학

- 헌법 제117조에서는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무와 재산을 관리하도록 하고 있으며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정하여 이들 사무를 수행토록 하고 있음. 따라서 국가는 주민 복리서비스의 지속적인 제공을 위해 지방자치단체의 기능이 중단되지 않도록 지방 재정위기에 대한 예방 및 조속한 재정회생을 위해 노력하여야 함
- 미국의 재정위기 발생 및 대응 관련 학자들의 견해를 보면, 연방정부나 주정부가 지방정부의 재정위기에 신속히 대응하는, 즉 연방정부나 주정부 개입의 논리를 ‘보호자적 관점의 철학’에서 접근하고 있음. 연방정부나 주정부가 재정위기 발생을 예방하고, 재정위기가 발생할 경우 지원과 통제를 통해 개입하고 있음
- 지방자치단체는 광범위한 자치권한을 행사하나, 재정운영의 경우 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 균형예산 유지의무 부과, 지방채 통제 등 정책적으로 관여하고 있음. 하지만 특정 지방자치단체의 재정위기 발생의 방지에는 한계가 있음
 - 특정 지방자치단체의 다양한 요인에 의해 발생하는 재정위기를 사전에 예방하고, 만약 재정파산에 직면한 경우 신속히 재정회생을 하도록 하는 것이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보호자 관점임
 - 미국, 일본, 유럽국가 등의 예를 보면, 지방자치단체의 심각한 재정위기, 혹은 재정파산상태의 1차적 책임은 해당 지방자치단체이지만 최종 책임은 중앙정부, 주정부(경우에 따라서 연방정부)에서 담당하고 있음

○ 재정분권화 확대에 따른 재정책임성 확보

- 재정분권화가 진전될수록 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정통제는 약화되는 것이 일반적임. 이러한 상황에서 지방자치단체의 대규모 재정적자나 채무과다로 인해 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 커지게 되

면, 통제는 없고 운영에 관한 책임만 중앙정부가 지게 됨으로써 지방자치단체의 예산제약은 느슨해짐. 소위 '연성예산제약'문제가 발생하게 되므로 재정위기 발생의 가능성이 커짐 (김재훈, 2013:55)

- 연성예산제약은 지방자치단체(장, 또는 지도자들)이 재정위기에 몰렸을 때 중앙정부가 재정원조를 통해서 구해줄 것이라는 기대 하에 재정의 효율적인 운영이나 세입증대노력을 하지 않음을 의미함. 타당성 없는 사업의 추진, 지방의회 의결이 없는 재정활동이나 예산 외의 민간에 대한 지급보증 등의 편법적인 재정활동 등이 그 예라고 볼 수 있음. 연성예산제약을 발생시킨 이러한 활동들은 철저히 차단할 필요가 있으며, 지방의회도 이를 감시하기 위해 적극적인 관리를 할 책임이 있음
- 연성예산제약의 또 다른 문제는 지방자치단체에 투자한 채권자들 역시 중앙정부가 보호해 줄 것을 기대하여 지방재정의 운용을 감독할 유인을 상실하게 된다는 것임. 즉 채권자들은 지방자치단체가 파산되어 투자금의 손실 볼 수 있다는 염려도 있어야 되는데 그렇게 생각하지 않아 투자자의 책임성 희박 문제도 발생함
- 지방자치단체는 세입확충의 지구노력과 동시에 주민세금 및 중앙정부 이전재원의 효율적 사용에 대한 재정책임성을 가져야 하며, 채권자 또한 투자금의 손실이 발생할 수 있다는 인식을 가져야 함

○ 준 재정영역을 포함한 재정관리 필요

- 우리나라의 경우 지방분권 및 재정분권이 진전됨에 따라 지방자치단체 외의 지방공기업, 출자출연기관, 지방자치단체에 대한 민간투자가 증가하고 예산외 활동이 많이 이루어지고 있는 실정임
- 지방자치단체, 지방공기업 및 출자출연기관의 부채를 총망라할 수 있는 부채의 통합적 관리가 필요하며, 민간기업의 투자에 따른 지급보증 등 우발채무의 관리도 필요함
- 감사원에서는 '13년 지방자치단체 지급보증실태를 점검한 후 현실화의 문제와 더불어 관리 필요성을 제기함
- 외국의 예에서 보면 준 재정영역의 재정문제가 지방자치단체로 전가되

어 전체적으로 재정위기를 발생하는 경우가 많음

- 지방자치단체뿐만 아니라 준 재정영역 및 지방자치단체의 민간기업에 대한 지급보증 등을 포함하는 지방재정위기관리 방안이 필요함

감사원에서 100억 원 이상의 채무보증사업을 대상으로 확인한 결과 2013년 4월 기준으로 31개 지방자치단체와 5개 지방공기업에서 총 39개 사업(총사업비 9조 1,493억원)과 관련하여 4조 9,322억원 규모의 채무보증을 한 것으로 나타나고 있음. 이를 연도별로 보면 2007년 이전 6개 사업의 9,841억원, 2008년 3개 사업 889억원, 2009년 5개 사업 5,141억원, 2010년 4,831억원, 2011년 13,125억원, 2012년 15,495억원임. 사업유형별은 산업단지 개발사업 32개, 도시개발사업 5개, 관광지조성사업 2개임. 사업시행자 기준으로 보면 민간개발방식이 22개, 공영개발방식이 17개이며, 신용공여 유형별로 보면 채무인수(협의의 '채무보증') 14개, 부지매입확약 21개, 수익권인수 1개, 토지리턴제 3개임

2. 고려요소

○ 지방자치단체 파산제도 도입 논란

- '95년 민선자치 출범에 즈음하여 민선 단체장이 정치적 목적으로 방만하게 재정을 운영하여 재정위기를 발생시킬 가능성이 있다고 판단하고 중앙정부에서 자치단체 파산제도 도입을 추진하였으나 정치권의 반대 등으로 인해 보류된 바 있음
- '10년 성남시의 지불유예 선언 사례가 발생하면서 지방재정위기 발생에 대한 경각심이 높아졌고, 이에 따라 재정위기관리제도의 일환으로 당시의 행정안전부 실무 차원에서 제도 도입을 검토하였음
- 금년초('14년) 지방재정의 어려움에 대한 관심이 확대되면서 정치권에서 새롭게 논의되고 있음
 - 새누리 황우여 대표 (1.14 / 지방개혁, 재정책임성 제고), 새정추 김효석 위원장(1.23 / 지방재정회생 및 파산법 제정), 민주 추미애 의원 (1.22 / 재정능력 확대 후 중·장기 추진) 등

○ 사법적 파산제도와 행정적 재정관리제도의 차이

- 미국의 연방파산법 상의 지방정부 파산은 지방정부의 해산을 의미하는

것이 아니라 정부의 형태를 유지(시장, 의회 등의 통치기구 는 그대로 존속)하면서 지방정부가 채권자에 대한 채무를 변제하도록 하는 제도임. 사법적 파산제도는 미국에서 채택하고 있는 제도로 파산법원의 중재를 통한 채무조정에 중점을 두어 지방자치단체의 재정을 회생시키는 제도임

- 미국 대부분의 주 정부나 일본의 경우 지방자치단체의 재정파산상태의 예방 및 파산상태로부터의 재정회생을 위한 재정위기관리제도를 행정적으로 마련하여 대응하고 있음
- 미국 주정부의 경우 대략 1~3년 내에 긴급하게 회생조치를 취함. 따라서 주정부에서 파견한 재정관리관(emergency manager, financial manager, financial coordinator 등 용어가 다양하므로 본 고에서는 “재정관리관”으로 통일하여 번역하기로 함)이 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 주정부보다 약함

○ “파산”이라는 용어보다는 적절한 용어 선택 필요

- 우리나라의 경우도 지방재정위기(재정파탄)의 예방적 기능인 특정단체 특별 관리를 위한 파산제도 도입이 논의되고 있으나 이는 사법적(법원) 영역이며, 파산이라는 용어가 법인의 해산 혹은 청산 의미도 가지고 있기 때문에 지방자치단체에 사용하는 것은 적절하지 못함
- 재정상황이 현행 지방재정위기관리제도의 심각수준을 넘어서 급격히 악화되는 경우, 재정위기를 신속히 해소할 수 있도록 예방 차원에서 파산보다는 “회생”의 의미가 있는 용어로 선택하여 사용하는 것이 바람직함
- 기존의 재정위기관리제도인 재정위기 사전모니터링 운영제도는 일본방식과 유사함. 즉 비교적 장기에 걸쳐 회생을 도모하고, 자치단체의 주도로 재생계획을 세우도록 하였음
- 심각한 수준의 재정위기를 “신속히” 해소할 수 있도록 도입되는 새로

- 운 제도는 미국 주에서 활용하는 재정위기관리제도 방식과 유사함
- 미국의 주정부가 ‘Financial Emergency’(재정위기: 재정비상사태)를 선언하고 개입하는 사례를 고려하면, 우리나라에서는 특정 지방자치단체의 재정위기발생에 대하여 ‘긴급재정관리’라는 용어를 사용하여 예방 및 대응조치를 함이 적절함
- 이외에도 비상재정관리, 재정회생, 재정건전화(안정화), 특별재정관리 등의 용어도 검토될 수 있음
- 비상재정관리의 경우 비상이라는 어감이 갖는 강한 부정적 이미지가 있으며, 재정회생의 경우 일본에서와 같은 장기적인 조치를 의미하므로 한국에서의 단기적인 조치의 명칭으로는 적절치 않음
 - 재정건전화(안정화)의 경우 특별한 문제가 없는 자치단체를 장기적으로 발전시키는 것 같은 어감이고 일본용어를 그대로 차용해 오는 것으로 보여 적절치 않으며, 특별재정관리의 경우 특별이라는 용어가 긍정적 단어로 오해받을 소지가 있어 적절치 못함
- 현행 지방재정법 상의 ‘재정위기단체’가 상황이 악화된 경우 ‘재정파산단체’보다는 ‘긴급재정관리단체’로 정의하고 민간기업의 파산과 구분되는 성격을 부여함이 적절함
- 현행 위기관리제도와의 연계
- 현행 제도와의 연계가 필요하나, 예외적인 재정위기 발생시의 재정기능 방지 및 주민보호, 준 재정영역을 포함한 관리에 중점을 두어 재정책임성을 강화시킬 수 있는 긴장감 있는 용어 선택이 필요함

제2절 긴급재정관리제도의 개요

1. 개념정립의 전제

- 긴급재정관리제도는, 재정위기(심각수준) 상태가 더 악화되어 지방자치단체 스스로 자력회생이 어렵거나 주요경비 등을 일정기간 이상 지급하지 못하는 등 유동성 위기로 인해, 해당 자치단체의 재정기능이 정지되거나 주민서비스 중단·축소 사태가 발생되지 않도록 정부와 지방자치단체가 협력하여 재정위기를 극복하기 위한 예방적 차원의 제도임을 강조할 필요가 있음
- 법인을 해산하고 청산절차를 진행하는 민간의 사법적 파산과는 근본적으로 다르며, 현행 재정위기관리제도(재정위기 사전경보시스템)와의 연계성을 고려하여 행정적인 법률 용어 정립
 - 미국의 연방파산법을 적용하는 사법적 용어보다 미국 주정부에서 활용하는 재정위기관리제도를 벤치마킹하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 신속히 재정회생을 진행하도록 함(현행 재정위기관리제도하에서는 단체장 주도로 재정건전화계획 수립·이행)
 - 일본(지방공공단체 재정건전화에 관한 법률) 제도의 법률 기준을 초과시 자동으로 혹은 위원회 심사 등을 통해 재정재생단체로 지정, 재정재생계획 수립 및 재생 특례채 발행을 통한 재정회생 등에 관하여 우리나라에 적용을 검토
 - 재정재생단체로 규정하여 법률에 의해 자동적으로 재정재생계획을 수립하여 총무성 장관의 동의를 얻을 경우 재생 특례채를 발행할 수 있는데 이 역시 긴급재정관리제도의 일부로써 적용을 고려함

2. 긴급재정관리의 개념 정의

- 긴급재정관리의 개념은 다음과 같이 정의할 수 있음

- 재정위기가 장기간 악화되어 자치단체 스스로 회생이 어렵거나, 주요경비를 일정기간 지급하지 못하는 등의 유동성 위기 해소를 위해 재정구조 개선이 시급한 상태
- 정의에서 나온 “재정위기가 장기간 악화”되거나 “주요경비를 일정기간 지급하지 못하는 등의 유동성 위기” 상황이란 다음 상황 등을 의미한다고 볼 수 있음
 - “재정위기가 장기간 악화” 되는 경우란, 재정위기단체(지방재정법 제55조의 2 및 지방재정법 시행령 65조)로 지정된 후 재정건전화를 위한 자구노력 등에도 불구하고 지속적으로 재정이 악화되어 자력으로 재정회생이 어려운 상태임
 - “주요경비를 일정기간 지급하지 못하는 등의 유동성 위기”란, 공무원 인건비, 원금 및 이자를 포함한 채무상환 등 주요경비를 일정기간 이상 지급하지 못하는 등 유동성 위기에 직면해 있는 경우 이러한 유동성 위기 해소를 위해 재정구조개선이 시급한 상태임
 - 또한, 재정위기가 악화되거나 외생적 충격(경기침체로 인한 세입 감소, 복지지출 급증)으로 주민서비스의 차질 없는 제공 및 채무상환 이행 등이 어려운 상태임

3. 재정위기 수준

- 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영기준에 근거하여 재정위기 진행 정도를 분류해 보면 채무과다, 세입결손, 재정수지가 악화 등의 이유로 재정압박이 일정수준 진행된 단계는 “주의”단계, “주의”단계보다 재정압박 수준이 높아지고 지속되어 장기화 가능성이 있는 경우 “심각” 단계로 분류하고 있으며, 지급불능으로 재정책임을 수행하지 못하는 민간기업의 파산과 같은 상태는 가정하지 않고 있음
 - 지방재정법에 의한 재정위기단체의 지정 및 재정건전화계획의 수립·시행은 민간기업의 재정파산과 같은 상태를 미연에 방지하기 위함임

- 현재 우리나라에서 채택하고 있는 재정위기단체(주의·심각)는 재정압박이 상당하나, 세출 및 채무조정을 통해 자치단체 자력으로 정상화가 가능한 경우라고 볼 수 있음
- 그 심각성 정도에 따라 주의단체, 심각단체로 구별하고 있으며, 지불불능의 재정파산은 고려하지 않고 있으며 이를 도식화하면 아래와 같음

<표 5-1> 현재 우리나라의 재정위기 단체 구별

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

○ 재정위험 수준에 적합한 재정위기관리 단계 필요

- 우리나라의 현행 지방재정위기관리제도는 자치단체의 자구노력을 통한 개선을 유도하도록 설계되어 있으나 다음의 몇 가지 심각한 상황에 적합한 대처를 위해 중앙정부 혹은 관할 광역자치단체의 개입과 지원책을 포함하는 신속한 재정회생재건의 대응조치가 필요함
- 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 전자와는 다른 재정건전화계획 수립 및 이행을 통한 조속한 재정회생의 대응조치가 필요함
- 자치단체가 인건비, 정상운영비 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, 지정된 경우 긴급재정계획 수립 및 자금 지원을 통한 조속한 재정회생을 유도할 필요가 있음

- “재정위기(심각)단체”는 단체장 주도로 재정건전화계획을 수립하여 안행부장관 승인과 지방의회 의결을 거쳐 시행하도록 하고 있음. 재정 운영과 관련하여 지방채 발행, 신규투자사업의 경우에도 안행부장관 승인과 지방의회 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채 발행이나 신규 투자사업을 하지 못하도록 제한하고 있음
- 반면 “재정위기(심각) 단체”로 지정되어 재정건전화에 대한 단체장 주도로 자구노력을 함에도 불구하고 복지지출의 급증, 무리한 개발사업을 위해 공기업 등에 대해 지급보증한 채무의 자치단체 승계로 인한 재정위험 가중, 경기침체로 인한 지방세수 감소로 인한 유동성 위기 발생 등 복합적인 요인으로 인해 재정위험이 더욱 악화될 경우, 재정기능 정지와 주민서비스의 중단·축소로 이어지는 것을 방지하기 위해 “긴급재정관리단체”로 지정하고 세출구조조정 등 긴축재정운영, 수입증대, 중앙정부(혹은 광역자치단체)의 자금융자 및 지방채 이차채보전 등의 지원을 포함하는 강력한 회생방안인 긴급재정관리계획(재정건전화계획)을 수립·시행하여 조속히 재정회생 조치를 취해야 함
- “긴급재정관리단체”의 경우 재정기능 정지로 진행됨을 예방하기 위해 중앙정부나 광역 자치단체에서 “재정관리관”을 파견하여 재정회생을 위한 세출구조조정 등을 담은 긴급재정관리계획(재정건전화계획)을 수립하여 시행할 필요가 있음

- 종합컨대, 최근 우리나라 지방자치단체의 경우 복지수요 등 재정수요 팽창에 따른 자금부족에 의한 재정위기 진행, 지방공기업 등의 투자손실에 따라 지방자치단체로의 부담 전가, 민간기업의 지급보증 등에 의한 보증채무 이행의 가능성, 재정분권의 확대와 연성예산제약의 문제 발생 등을 고려하면, 현행 재정위기 단체 “심각” 지정의 기준보다 재정위기가 더욱 진행되거나 급작스럽게 악화된 경우를 대비할 필요가 있음. “긴급재정관리단체”

지정을 통하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 재정위기를 해소하는, 즉 현행제도보다 보다 강화된 높은 단계의 제도를 마련해 둘 필요가 있음

- 현행 재정위기 사전경보시스템의 심각단체와 이를 강화한 긴급재정관리 단체를 비교하면 <표 5-2>와 같음

<표 5-2> 재정위기(심각)단체와 긴급재정관리단체의 비교

구 분	현행 지방재정위기 사전경보시스템 (심각단체)	(가칭)긴급재정관리제도(안)
목 표	<ul style="list-style-type: none"> 재정지표 모니터링을 통한 재정위험 사전예방 	<ul style="list-style-type: none"> 긴급재정관리단체로 지정되지 않도록 하는 예방적 기능 수행 신속한 재정회생을 통한 지자체의 주민 서비스 중단축소 방지
재정위험 상황	<p><재정위기(심각)></p> <ul style="list-style-type: none"> 재정압박 상황이지만 자치단체의 자력회생이 가능한 상태 	<p><긴급재정관리></p> <ul style="list-style-type: none"> 경기 침체로 인한 세수부족, 무리한 사업 추진, 복지지출 급증 등의 복합적인 재정 부담 증가로 지자체 자력회생이 어려운 재정위험 상황
지정 및 신청 기준	<ul style="list-style-type: none"> 예산대비 채무비율 등 7개 재정위기 지표의 심각기준을 초과한 경우 안행부 직권 상정 → 지방재정위기관리위원회(안행부에 설치) 심의 → 재정위기단체 지정 ※ 자치단체 신청기준 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 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
재정 건전화 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 단체장 주도로 재정건전화계획 수립 → 안전행정부장관 승인, 지방의회 의결 	<ul style="list-style-type: none"> 긴급재정계획심의위원회(해당 자치단체에 설치, 위원장 : 재정관리관)에서 긴급재정관리계획 수립 → 안전행정부장관 승인, 지방의회 보고
재정 건전화 계획 이행 점검	<ul style="list-style-type: none"> 안전행정부, 이행점검 및 지방재정위기관리위원회에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 안전행정부·관할 시도·자치단체 긴급재정계획심의위원회에서 이행점검 및 긴급재정관리위원회에 보고
재정운영	<ul style="list-style-type: none"> 단체장 권한 제한 없음 재정건전화계획에 반영되지 아니한 신규 지방채 발행 및 투자사업 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 재정관리관 재정운영 권한 보유 지방채 발행·투자사업 제한, 세출 구조조정, 수입확대 등
재정 지원	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 지방채 이차보전 등 정부·시도 지원

제3절 긴급재정관리단체 지정요건

1. 검토 기준

- 미국의 연방파산법, 오하이오 주법, 일본의 지방자치단체 재정건전화에 관한 법률 등의 재정위기 기준을 보면 채무상환불이행, 적자누적, 지방채무 비율, 자금부족비율(지방공기업), 공무원 임금 지불 지연 등 특성의 재정책임 불이행 및 지연 등이 일정기준 이상을 초과할 경우 재정위기단체로 지정됨
 - 채무불이행 : 채무불이행(default), 만기 채무 30일 지연 등
 - 적자 누적 : 2년 혹은 3년 연속 적자, 투자사업의 투자비 대비 현금화 비율(예, 1/12, 1/6)
 - 통합부채비율은 일본의 경우 지방자치단체와 지방공기업 등의 연결로 지방자치단체에 영향을 미칠 정도를 파악하고 있음

<표 5-3> 외국의 재정위기 판단 지표

미국 연방파산법	미국 오하이오 주	일본
- 지불불능, 만기채무상환 불가능	- 30일 이상 채무상환의무 불이행 - 공무원 2/3이상이 90일까지 동의하지 않는 상황에서 30일을 초과하는 임금지불 지연 - 30일 이상 지불연기가 이전 년도 수입의 1/12을 초과 - 총 적자가 이전 년도 수입의 1/12을 초과* - 투자액이 현금화되지 않고 이월금의 1/12을 초과* *플로리다 : 투자로 적자 유지, 2년 연속 보유재원 무	- 실질적자비율(일반회계) - 연결실질적자비율(모든 회계) - 공채비율 - 공채부담비율(모든 회계 연결) - 자금부족비율(공영기업)

- 참고로 플로리다 주의 지방정부 재정상태평가지표(Financial Condition Assessment Indicator)의 경우도 부채 규모, 세입 증감, 투자손실, 자산변동 등을 모니터링 하도록 구성되어 있음

<표 5-4> 플로리다 주 재정상태평가 지표

	Indicator	지표
1	Change in Net Assets / Beginning Net Assets	순자산 변화량 / 전년도 순자산
2	Unassigned and Assigned Fund Balance + Unrestricted Net Assets	비할당 및 할당 회계 펀드 + 비제한 순자산
3	Unassigned and Assigned Fund Balance / Total expenditures	비할당 및 할당 회계 펀드 / 총 지출
4	Cash & Investments / Current Liabilities-Deferred Revenues	현금과 투자 금액 / 부채
5	Cash & Investments / Total expenditures or Total operating expenses divided by 12	현금과 투자 금액 / 12로 나눈 총 세출 또는 영업 지출
6	Current Liabilities / Total revenues or Total operating revenues	부채 / 총 세입 또는 총 영업 세입
7	Long-term Debt / Population	장기 채권 / 인구
8	Excess of Revenues over (under) expenditures / Total revenues	세입 대비 초과 세출 금액 / 총 세입
9	Operating income (Loss) / Total operating revenues	현행수입(손실) / 총 현행 세수
10	Intergovernmental revenues / Total revenues or total operating revenues	정부 간 이전 수입 / 총 세입 또는 총 현행세수(총 운영세수)
11	Unassigned and Assigned Fund balance or Unrestricted Net Assets / Total revenues or total operating revenues	비 할당, 할당 회계 펀드 또는 무제한 순 자산 / 총 세입 또는 총 현행 세수(총 운영 세수)
12	Total revenues / population	총 세입 / 인구
13	Debt service / Total expenditures	지방채 발행액 / 총 세출액
14	Total expenditures / population	총 세출 / 인구
15	Accumulated Depreciation Capital Assets	누적 현금 자산 손실액
16	Pension plan funded ratio	연금 운용 상황
17	OPEB Funded ratio	OPEB 기금 운용 상황
18	Millage rate	재산세율

자료: State of Florida Auditor General, Local Governmental Entity Example Financial Condition Assessment Indicators and Related Procedures, 2013 참조

- 우리나라의 경우 지방자치단체, 지방공기업, 출자출연기관 등의 부채통합 관리가 필요하고, 관련 지표 개발이 필요함
 - 하지만, 재정통계가 건전성관리를 위한 유용한 지표로 활용되기 위해서는 자료 산정의 명확한 기준과 함께 상당한 적용·관리기간이 필요함

- 지방자치단체 복식부기회계 도입('07년 회계) 후 전국 기준 부채 산출에 4-5년 정도가 소요되었으며, 아직까지도 재정위기관리지표로 활용되지 못하고 있음
- 현재 재정위기관리 지표로 활용되는 공기업부채는 '84년부터 산출되었으나 '90년대부터 경영평가에 활용되었음
- 부채 통합관리 지표 발굴의 선행연구 및 해외사례가 없고, 재단·장학회 등 출자·출연기관의 부채 산출을 위한 준비 적응기간이 필요하고, '15년부터 지방자치단체별로 부채 통합관리를 포함한 '재정건전성관리계획'을 수립하도록 되어 있는바, 재정건전성관리계획에 대한 지방의회와 주민중심의 자율적인 통제 기반이 정착된 후 위기관리지표로 중·장기적으로 도입을 검토하는 것이 바람직할 것으로 보임

2. 검토 결과

- (재정지표) 미국의 경우 채무상환 불이행 등 지불불능의 자금 유동성과 적자 및 투지손실 등의 지표를 사용하고 있으며, 일본의 경우 채무규모, 적자, 자금 부족 등의 유동성, 그리고 지방공영기업 등을 포괄하는 연결 채무·적자를 사용하고 있음
 - 우리나라의 경우 적자, 채무, 현금 유동성 및 지방공기업의 영향 등을 재정지표로 하고 있으나 이 단계를 넘어설 경우를 파악하는 지표가 아직 없으므로 긴급재정관리단체 지정의 재정지표도 현행 재정위기지표를 개선하여 활용할 필요가 있음
 - 다만 작동되지 않는 지표의 재설정, 현행 지표의 재정위험 수준 상향 조정 등을 고려하면, 준 재정영역 모두를 포함하는 통합재정의 관점에서 추가지표 발굴의 필요가 있음
 - 수지의 경우 통합재정수지적자비율지표는 현행 유지하고, 재정위험 수준의 상향 조정 내지는 2년 혹은 3년 연속의 지속성을 보아 판단
 - 부채는 예산대비채무비율, 지방채상환비율, 개별공기업부채비율지표

- 는 현행을 유지하는 것이 다른 관련 제도 운영과 연계하여 바람직함
- 다만, 지방자치단체, 공사·공단, 출자·출연기관 부채를 포함한 통합부채 관리 지표는 앞서 기술한대로 중·장기적으로 연구 추진하여 도입을 검토해야 할 것임
 - 통합부채비율지표의 개발이 필요하나 산출방식에 대한 객관적인 방안을 마련하기 곤란하여 추후 연구를 계속한 후 시계열 자료를 통하여 검증은 거친 후 사용
 - 현금유동성관련 지표 중 지방세징수액현황 및 금고잔액현황은 기준을 더 정밀하게 검토할 필요가 있음
 - 미국에서와 같은 주요경비(인건비, 만기채무상환, 공사대금 등) 30일 이상 지불 연기 등의 지표를 도입도 검토할 필요가 있음
 - 또한, 재정력이 부족한 자치구의 경우 가용재원이 없는데도 불구하고 법적·의무적으로 부담해야 할 경비를 부담하지 않고 연기하고 대신 이 경비를 자체사업으로 활용하여 재정상황이 악화된 사례가 발생하고 있는 바 이를 위해 법적·의무적 경비 부담비율 등을 위기판단 지표로 도입하는 것도 검토할 필요가 있음

○ (지정기준) 재정위기 악화

- 재정위기단체(심각등급)로 지정되어 재정건전화계획을 단체장 주도로 실시하였음에도 불구하고 일정기간 이상(외국의 경우 3~5년) 정상상태로 개선되지 않고 재정지표 수준이 악화 될 경우에는 “긴급재정관리단체”로 지정을 검토할 필요
- 구체적으로 기술해 보면, 재정위기단체로 지정되어 건전화계획을 이행한지 3년이 경과되었음에도 심각기준을 초과한 지표 값이 지정시점 대비 50% 이상 악화되는 경우에는 “긴급재정관리단체”로 지정됨
- (예시) 현행 위기관리제도에 근거, '13년 4분기 모니터링 결과 지표가 심각기준을 초과하여 '14년 1분기에 위기단체로 지정된 경우, 이 자치단체는 '14년 3분기부터 '17년 3분기까지 자치단체장 주도로 재정건전화계획을 수립하여 이행하도록 하고 있음

- '17년 4분기의 모니터링 결과 지정시점 대비 지표값이 50% 이상 악화 된 경우에만 긴급재정관리단체로 지정하게 되며, 그 이외의 경우에는 긴급재정관리단체로 지정되지 않음



- Case 1은 건전화계획 이행기간 내내 심각기준을 초과하다가 '17년 4분기의 모니터링 결과 지표 값이 50% 이상 악화된 경우로 “긴급재정관리단체”로 지정됨
- Case 2는 재정건전화계획 이행기간 내내 심각기준을 초과하였으며, 50% 이상 악화되었지만, '17년 4분기의 모니터링 결과 지표 값이 50% 까지 악화되지 않은 경우로 긴급재정관리단체로 지정되지 않고 재정위기단체로 관리
- Case 3은 재정건전화계획 이행기간 내내 심각기준을 초과하였지만, 50% 이상 악화되지 않았으므로 긴급재정관리단체로 지정되지 않고 재정위기단체로 관리
- Case 4는 심각기준을 초과하여 재정위기단체로 지정된 후 재정건전화 계획 이행기간 중에는 주의 기준으로 개선되었다가 만료시점에 다시 심각기준에 진입한 단체로 긴급재정관리단체로 지정되지 않고 재정위기단체로 관리

○ (신청기준) 일정기간 이상 주요경비의 지급 불가

- 미국의 경우 주가 재정위기를 선언하고 개입할 수 있는 기준 중의 하나가 공무원 월 인건비 지급액을 30일 이상 지연하는 경우임
- 구체적으로 살펴보면 주에 따라서는 해당 자치단체 공무원 2/3가 동의하지 않는 상태가 3개월 지속되면서 30일 이상 월급 지급을 지연할 경우, 장·단기 채무상환(원금 또는 이자)을 60일 이상 불이행 할 경우 재정위기 선언의 기준이 됨
- 우리의 경우도 지방자치단체의 재정책임성 확보 차원에서 이러한 기준을 참조할 필요가 있음
 - 일본이나 미국 주의 경우 법령기준 초과, 주요 경비지급 연기 및 미실행시 중앙정부나 주정부에서 지정하고 있는 점을 고려 우리나라의 경우도 일정기간 이상 인건비 등 주요경비의 지불연기 등이 발생할 경우 안전행정부에서 사실 관계를 확인한 후 지정하는 방안을 검토해야 함
- 복지지출 급증, 세입감소 등 외생적 충격으로 인해 긴급재정관리가 필요한 경우도 있으나 앞서 설명한 재정위기 악화 또는 주요경비 일정기간 이상 지급 불가의 형태로 나타날 수 있으므로 별도의 지정이나 신청기준을 설정하는 것은 실익이 없을 것으로 보임
- 다만, 미국의 경우와 달리 우리나라의 경우 공무원 연금 등을 주요경비로 포함하는 것에 대해 상황이 다른 점을 고려할 필요가 있음
 - 미국 디트로이트시 파산의 주요 원인 중 하나인 공무원 연금의 경우 우리나라에서는 연금공단에서 지방자치단체 부담금과 공무원 기여금 적립분에서 지급하므로 해당 지방자치단체의 퇴직자에 대한 연금지급 유예 가능성은 낮다고 볼 수 있음
 - 사회복지보조금(법정보조금)은 주민서비스 제공과 밀접한 관련이 있으나, 지방자치단체 재정여건 외에도 국가재정 구조상의 문제가 있는 것인 만큼 주요경비로 포함시키기에는 어려움이 있음
 - 조정교부금(조례)은 시도와 시군구 간의 관행적인 측면이 있고, 국고보조금 교부시기도 부처 예산상황에 따라 지방비로 우선 편성하고 차년

도에 지급이 가능한 점을 고려하면 주요경비로 포함되기에는 어려운 측면이 있음

- 이들 특수성을 고려한 한국적 기준 연구가 추가로 필요함

제4절 지정 절차 및 해제

1. 검토 기준

- 미국의 경우 연방파산법 적용, 개별 주의 재정위기 선언·승인을 통한 지정, 채권자 등 다양한 이해관계자에 의한 신청 등을 통해 재정위기단체 지정이 이루어짐
 - 미국 연방파산법 적용은 과거에는 지방정부 신청 중심이었으나 이후 신청이 개방화되어 채권자도 신청할 수 있도록 하였으며, 최근 디트로이트 시 사례에서 보면 주 정부도 경우에 따라 신청할 수 있도록 되어 있는 것을 알 수 있음
 - 주법에 의한 재정위기선언 및 개입과정을 보면, 주법에서 정한 기준 초과 시 주지사가 선언할 수 있으며, 지방정부 신청 및 주의 승인, 채권자의 신청, 주민의 신청 등 이해 관계자 모두가 신청할 수 있도록 하고 있음
 - 지정 및 신청의 경우 먼저 주 검토위원회에서 사전 검토를 시행
 - 재정위기로 주정부의 개입이 필요할 경우 주에 재정위기관리위원회를 설치하고 재정관리관을 파견하며 재정권 제약의 강약을 정함
 - 지방정부의 재정위기가 해소되면 지정 해제 절차를 거침
- 일본은 구법인 “지방재정재건축진법”에서는 지방자치단체가 재건단체의 지정을 신청하고 총무성에서 승인하는 절차를 거쳤으나 이 절차로 인해 지방자치단체가 분식회계 등으로 재정위험을 숨기고 신청하지 않는 경우가 발생

- '07년 6월에 공포되고 '09년 4월부터 전면시행한 “지방공공단체 재정건전화에 관한 법률”에서는 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 3개 지표 중 1개라도 기준치를 초과하면 자동적으로 재정재생계획을 수립하여 총무대신의 동의를 얻도록 하고 있음
- 일본의 재정재생단체 지정 및 해제까지의 주요 특징은 다음과 같음
 - 기준초과 시 자동으로 법 적용
 - 절차상 광역단체 보고 및 검토, 총무성 신청 및 승인(유바리시)
 - 재정건전화계획 총무성 승인 후 지방의회 의결, 재정건전화계획에 따라 예산편성
 - 재정건전화계획에 계획기간 설정 및 기간 만료 시 자동으로 해제

2. 검토 결과

- (긴급재정관리단체 요청) 안전행정부장관의 직권 혹은 해당 지방자치단체의 지정요청으로 성립하도록 할 필요가 있음
 - 해당 지방자치단체의 지정요청을 안전행정부장관이 검토하고 승인하는 것이 기본적인 절차가 될 것임
 - 추가로 고려해 봐야 하는 부분은 자동 지정의 문제임. 일본의 사례를 볼 때, 정치적 타격을 우려하는 단체장의 판단으로 인하여 재정재생단체로 지정해 달라는 지방자치단체의 요청이 이루어지지 않아 상황이 더욱 악화되는 부작용이 발생하는 경우에 대비할 필요가 있음
 - 이에 대한 대안으로 기준 초과시 자동 적용(안전행정부장관 지정) 받는 방식을 채택하는 방법을 고려할 필요가 있음
- 기초자치단체의 경우 상급단체인 광역자치단체가 요청하는 방식도 검토할 필요가 있음
 - 3계층으로 이루어진 우리나라의 지방자치제도를 고려할 때, 광역 자치단체의 역할에 관한 검토가 필요함
 - 일본의 경우, 유바리시 사례에서 홋카이도는 광역자치단체로서 기초자

치단체인 유바리시를 지원하고 총무성으로부터 재생을 감독하는 역할을 부여받아 중간 계층의 역할을 수행하는 것으로 보임

- 우리나라에서도 광역자치단체의 역할을 검토하고 광역자치단체에서 기초 자치단체의 재정 상황을 판단하여 중앙정부에 긴급재정관리단체 지정을 건의할 수 있도록 하는 안을 검토할 필요가 있음

○ (심의·의결의 주체) 긴급재정위기단체의 결정은 민간전문가가 중심이 되는 위원회에서 심의·의결한 후 안전행정부장관이 최종 결정하는 것이 바람직할 것임

- 지방자치단체의 재정위기업무를 결정하는 일본의 총무대신에 해당하는 중앙부처의 관료가 우리나라의 안전행정부장관이므로 긴급재정관리단체의 결정은 안전행정부장관이 내리는 것이 적절한 것으로 보임
- 다만, 이 경우 결정은 안전행정부장관이 내리더라도 심의 및 의결을 중앙정부에서 내부 검토하여 수행할 것인지 외부 위원회의 자문을 받아 결정할 것인지에 관한 검토가 필요함
- 미국의 경우, 지방자치단체에 대한 재정위기 개입 결정은 주지사가 하지만, 주지사가 결정을 내리기 이전에 주재무성에서 파견된 전문가들에 의한 사전 검토를 거치고, 위기징후가 보이는 경우에 전문가들로 구성된 검토 팀이 파견되어 검토를 거친 후 주지사에게 건의하는 절차를 거치고 있음
- 우리나라에서도 중앙정부의 지방자치단체에 대한 과도한 개입논란이나 객관성 확보 차원에서 민간전문가 중심의 심의 의결기구를 안전행정부에 설치(가칭 긴급재정관리위원회)하고 그 건의에 따라 안전행정부장관이 결정하도록 하는 절차를 고려할 필요가 있음

○ (긴급재정관리위원회) 위원장은 안전행정부장관이 직접 하는 것보다는 지방재정분야의 권위를 인정받는 민간 전문가 출신을 위원장으로 삼고, 위원은 중앙정부 관료들과 지방정부 관료 들을 포함한 지방재정전문가로 구성할 필요가 있음

- 중앙정부 관료 중에서는 재정위기단체 지원을 위해 총리실, 안전행정부,

- 기획재정부 차관이 당연직으로 임명되어야 할 것임
 - 이외에 시도지사협의회·시장군수구청장협의회 추천위원이나 안전행정 부장관이 임명하는 지방재정 전문가 등을 추가할 수 있음
 - 광역자치단체의 역할을 고려하여 광역자치단체에서도 위원회의 구성원으로 관료를 파견하거나 위원회에 민간 전문가를 추천할 수 있도록 하는 안을 검토할 필요가 있음(시도지사 협의회 활용)
 - (가칭)긴급재정관리위원회의 역할은 안전행정부장관에게 긴급재정관리 단체를 결정하는 판단 근거를 제공하는 것임
 - 일단 긴급재정관리가 결정되었을 경우, 해당 자치단체의 긴급재정관리 계획을 심의하는 역할을 부여하며, 긴급재정관리 해제여부를 심의하여 안전행정부장관에게 권고하는 역할 등을 수행하는 것이 바람직함
- (지정) 안전행정부장관이 지정(광역자치단체를 지정하는 경우에는 지정 후 국무회의까지 보고)하여, 지방자치단체 및 지방의회에 통보
- 긴급재정관리단체의 지정은 지방자치단체 관리감독부서인 안전행정부장관이 지정하고 해당 지방자치단체 및 지방의회에 통보
 - 광역단체가 긴급재정관리단체로 지정되는 경우에는 지정 후 60일 이내에 국무회의에 지정 사실, 재정관리관 선임 및 긴급재정관리계획 주요내용 등을 보고하여 중앙행정기관에 알릴 필요가 있음
- (해제) 안전행정부장관이 해제하되 해제 신청자와 기준에 관한 검토 필요
- 긴급재정관리 상황의 해제는 지정권자인 안전행정부장관이 선언하는 안이 있고, 중앙정부에서 파견된 재정관리관의 판단 하에 선언할 수도 있으며, 특정 조건을 만족하는 경우 자동으로 해제될 수도 있을 것임
 - 중앙정부에서 파견된 재정관리관의 지위나 위상을 고려할 때, 민선인 해당 자치단체장 보다 그 지위나 위상이 높다고 보기 어려우므로 안전행정부장관이 선언하는 편이 좋을 것임
 - 안전행정부장관이 해제를 선언하는 경우, 해제 결정 전에 긴급재정관리 위원회의 심의를 거치도록 하여 재정위기 해제의 공정성과 객관성을 유지할 수 있도록 해야 할 것임

- 특정 조건을 만족하는 경우 자동으로 해제되는 안도 고려해 볼 수 있으나, 조건의 판단 기준이나 조건의 달성 시기를 상세히 규정하는 것이 곤란함. 예컨대 달성 시기를 매년 초로 할 경우, 이미 조건을 달성하였으나 규정대로 다음 해 해제 규정 시기까지 중앙정부의 관리를 계속 받아야 하는 경우도 생길 수 있음. 달성 시기를 즉시로 하는 경우에도 어떻게 각 기준들을 측정할 것인지, 각 기준들이 달성되었다고 누가 판단을 내릴 것인지 등이 논란의 여지를 줄 수 있음
 - 따라서 긴급재정관리단체의 해제 권한은 지정권자인 안전행정부장관이 갖는 것이 바람직할 것이나 해제 신청자와 해제 기준에 관한 검토도 필요함
- (해제신청) 해제 신청자로 중앙정부에서 파견된 재정관리관을 고려할 수 있으며, 해당 지방자치단체장이나 해당 의회 의결을 통해 신청하는 것도 고려할 수 있음
- 먼저 중앙정부에서 파견된 재정관리관이 긴급재정위기상황이 해제되어 목표를 달성하였다고 판단하는 경우 안전행정부장관에게 해제를 신청하는 안이 있음
 - 이 경우 재정관리관의 전문적인 판단에 의하여 적시에 신청이 가능하다는 장점이 있으나, 재정관리관이 중앙에서 파견되었으므로 중앙정부가 지방정부를 과도하게 통제한다는 지적을 받을 우려가 있을 수 있음
 - 해당 지방자치단체장이나 해당 의회가 안전행정부장관에게 해제를 신청하도록 하는 안은 민의를 대표하는 민주적 정당성을 가진다는 장점이 있으나, 제재를 받고 있는 당사자의 입장에서 목표 달성 이전임에도 해제 신청을 계속 요구할 수 있다는 단점이 있음
 - 해제 신청자와 해제 기준에 관해서는 각 안들에 대한 보다 면밀한 검토가 필요함
 - 해외 사례를 참조하면, 미국에서는 3개년 연속 균형재정수지 달성 등 몇 가지 해제 기준을 정해두고 이에 해당하는 경우 재정관리관이 주지사에게 해제를 요청하되, 해제한 이후에도 1년 혹은 3년 동안 관리 위원회를

존속시켜 지속 가능성을 감시하도록 하고 있음

- 우리나라에서도 이를 준용하여 지정해제 시에도 최소한 1년 이상은 재정 회복의 지속가능성을 모니터링하기 위해 재정관리관과 긴급재정계획 심의위원회를 존속시킬 필요가 있을 것으로 보임

제5절 재정관리관의 역할

1. 검토 기준

○ 매사추세츠 주

- 웰시시의 재정위기(1991) 사례에서 재정관리관은 다음과 같은 범위 내에서 권한을 행사하였음
 - 1) 시 재정건전계획 수립 및 예산의 편성, 기채발행, 주정부로부터의 일시차입
 - 2) 계약의 체결, 연방파산의 신청, 공공요금 사용료 등의 가격인상
 - 3) 공무원의 채용·해고, 조합과의 계약파기, 지역개발계획의 변경, 건축물에 대한 규제
 - 4) 고정자산 등의 매각대부분양, 시의 운영 및 행정에 관한 규칙의 공포
 - 5) 고정자산세의 평가승인
 - 6) 주의 과세제한 범위 내에서의 증세

○ 펜실베이니아 주의 재정관리관의 역할

- 1) 현년도 말, 향후 2개년도의 예상 세입, 세출안 작성
- 2) 재정적자 제거, 목적에 맞는 특별회계의 운영, 균형 예산의 운영, 재정 위기상황의 탈피, 채무 이행 요구에 대응하는 방법, 회계방식의 개선, 채무를 줄이기 위한 방법 등에 대한 조언
- 3) 지방정부 제도, 규제 등의 개정에 대한 조언 등

- 미시간 주의 재정관리관의 역할
 - 1) 자치단체 행정에 관한 포괄적 권한을 가짐
 - 2) 자치단체 의원과 자치단체장의 보수를 결정할 권한을 가짐
 - 3) 경매 계약, 공공시설 매각 및 이전에 관한 권한을 가지며, 면책특권이 있음
 - 4) 재정 실행계획(financial and operation plan)을 수립·시행
 - 5) 지방정부의 재무 상태에 대해 매 분기별 보고서 제출 등
- 일본에서는 재정관리관을 대외적으로는 파견하지 않는 것으로 하고 있으나, 홋카이도 유바리시의 사례에서 보면, 유바리시 인원감축에 따른 인력 지원의 형식으로 홋카이도 본청에서 직원을 파견하였음
 - 홋카이도에서 직원을 4인 정도 파견하였는데, 이 중 한 명은 총무성 직원이 홋카이도에 파견되어 홋카이도 공무원으로 전환한 후, 홋카이도 지원과 함께 유바리시로 파견
 - 파견 공무원의 직급을 보면 총무성은 사무관급, 홋카이도 직원은 주무관급임
 - 고작 4인의 인력지원이 실제 유바리시 재생에 큰 역할을 하기 어렵다는 것을 고려한다면, 이들 파견인력은 실제로 예산집행 및 서비스 수준, 유바리시 관련 상황을 상급정부 및 중앙정부에 보고하는 것으로 판단됨

2. 검토 결과

- (자격 요건) 재정관리관은 중앙정부 공무원 혹은 민간전문가로 선임하여 파견할 수 있음
 - 재정관리관이 지방재정·세제·회계·공기업 분야에 학식과 전문성이 풍부해야 한다는 자격요건에는 별다른 이견이 없을 것임. 다만 재정관리관의 신분과 관련하여 중앙정부 공무원으로 선임하는 안과 민간전문가로 선임하는 안을 검토할 필요가 있음
 - 재정관리관을 중앙정부의 고위공무원으로 하는 경우, 중앙정부와의 협

의가 원활히 이루어질 수 있으며, 빠른 시간 내 최적의 재정회생계획을 진행시킬 수 있을 것이나 중앙정부의 지방자치단체에 대한 과도한 개입이라는 논란에 휩싸일 수 있음

- 재정관리관을 민간전문가로 하는 경우, 전문성 측면에서는 흠이 없을 것이나 계획 추진 시 원활한 지원이 어려울 것이며, 긴급재정관리 이후 민간으로 돌아갔을 때의 책임성 논란에서 자유롭기 어려울 것임. 실제로 민간 전문가를 재정관리관으로 활용하는 미국에서는 이를 방지하기 위해 면책조항도 부여하고 있는 실정임
- 판단컨대, 공무원들의 전문성이 높고, 재정조정제도 등으로 중앙정부의 영향력이 높은 우리나라의 현실을 감안할 때, 중앙정부와의 원활한 관계 및 재정건전화 책임성을 확보할 수 있는 고위공무원을 재정관리관으로 파견하는 것이 급속한 재정위기 정상화라는 제도의 목적에 부합하는 것으로 보임. 이 경우 중앙정부의 지방자치단체에 대한 과도한 개입이라는 논란에 휩싸일 수 있으므로 민간전문가 및 해당 지방자치단체의 공무원, 광역자치단체의 공무원 등으로 구성되는 심의위원회의 보조를 받아 정책을 시행하는 형태를 취하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 기초자치단체와 광역자치단체의 관할 범위 및 역할 구분을 위해 재정관리관은 시·도가 긴급재정관리단체일 경우에는 안전행정부장관이 임명하고, 시·군·구가 긴급재정관리단체일 경우에는 시·도지사의 제청으로 안전행정부장관이 임명하는 안을 검토할 필요가 있음. 다만, 현행 우리나라의 광역과 기초의 관계가 지역과 이념의 정치적인 구조가 복잡하게 얽혀 있는 점을 고려하면 광역자치단체에서 제청된 재정관리관이 현지에 가서 제대로 역할을 수행할 수 있느냐의 문제가 있을 수 있으므로 광역자치단체에서 제청하지 않더라도 안전행정부장관이 직권으로 임명하여 파견하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음
- 재정관리관 파견기간은 1년을 원칙으로 하되, 지방자치단체 긴급재정관리계획 이행기간과 동일하게 1년 단위로 하고 파견기간을 연장하도록 해줄 필요가 있음

○ (권한) 예산편성, 채무감축 등 중요 재정운용 권한 보유

- 미국 사례를 참조하는 경우, 재정관리관은 지방자치단체장과 지방의원의 보수 삭감 및 경상경비 축소를 위한 공무원 정원 감축까지 관할하는 막강한 권한을 가짐
- 상기 검토된 안대로 재정관리관이 중앙행정기관 고위공무원인 경우, 미국의 재정관리관과 같은 막강한 권한을 부여하는 것은 민주성 차원에서 큰 비난의 소지가 있으므로 다음과 같은 재정관리관의 몇 가지 기본적인 업무를 지정하고, 추후 권한과 관련한 보다 면밀한 검토를 거치는 것이 바람직할 것임

1) 해당 긴급재정관리단체 긴급재정관리계획 작성

◇ 긴급재정관리계획(안)

- 이행계획 기간 및 향후 부채 감축계획 수립(통합부채·우발부채 포함)
- 장기부채 확대 금지(지방채 발행, 채무보증, 채무부담행위, 차환은 제외)
- 경상비용 조달목적의 지방채 발행은 탄력적 허용(지방채 발행의 특례)
- 신규 투자사업의 원칙적 제한 등 강력한 세출 구조조정
- 의정비 동결, 해당 자치단체 공무원 지급경비 등 경상경비 삭감
- 지방자치단체 기구 및 정원 감축
- 지방세 탄력세율 상향 조정 및 각종 수수료, 요금의 부과율 상향 조정, 자산매각 등

- 2) 안전행정부 또는 관할 시·도에 분기별 이행상황 자체점검 보고서 제출
- 3) 재정적자 제거, 목적에 맞는 특별회계의 운영, 균형 예산의 운영, 재정 위기상황 탈피를 위한 재정운용 사항에 대한 결정권
- 4) 채무이행 요구에 대응하는 방법, 회계방식의 개선, 채무감축 방법 등에 대한 중요사항 결정 또는 조인 등

제6절 긴급재정계획심의위원회의 역할

1. 검토 기준

- 미국 플로리다 주의 재정위기관리위원회 (Financial Emergency Oversight Board)
 - 재정위기 관리위원회는 지방정부가 채무지불에 어려움이 있다고 판단될 경우 City manager가 공식적으로 주지사에게 Financial Emergency Oversight Board 설치를 요구하며, 주지사가 위원회 위원을 임명함
 - 위원회는 주지사의 임명에 의해 총 5명으로 구성
 - 마이애미 시의 경우, 위원장은 부지사 (Lieutenant Governor)가 임명되었고, 위원은 4명의 명망가 (prominent citizens) 으로 구성되었음
 - 재정위기관리위원회는 지방정부의 재정위기회생안을 요구할 수 있음
 - 위원회는 예산편성, 지방채 발행 및 관리 등 지방정부 재정 관리에 대해 전반적 감시·감독 권한을 행사함
 - 지방정부의 예산은 위원회의 승인 하에 집행이 가능
 - 위원회의 승인 없이는 어떠한 종류의 지방채도 발행할 수 없음
 - 주지사에게 지방정부 재정 상황에 대한 점검권과 기록, 정보, 보고서, 자산에 대한 열람권 인정
 - 위원회는 재정상태가 회복된 후에도 일정기간 동안 지방정부의 재정 상황을 감시
 - 주정부가 지방정부에게 조세 인상, 수수료 인상, 또는 지출삭감을 명할 수 없음

2. 검토 결과

- 미국의 경우 재정관리관의 형식이나 앞에서 검토한 바와 같은 심의위원회의 형태로 행정적인 개입을 시도하고 당해 지방정부와 협력하여 재정위기를 해소하기 위한 노력을 하고 있음

- 재정관리관이 막강한 권한을 갖고 단기간에 재정위기를 회복시키려고 한다면, 심의위원회의 경우 의결기관으로 지방정부의 회생 방향을 감시하고 주지사에게 재정상황을 점검해서 보고해주는 역할을 수행하고 있는 것으로 보임
 - 긴급재정관리제도가 단기간에 재정상태의 회복을 목적으로 한다면, 목적 달성을 위해서는 재정관리관을 파견하는 형태를 취하는 것이 좋을 것임. 하지만, 이 경우 주정부로부터 파견된 재정관리관이 지방의 자치권한을 지나치게 억압한다는 비난을 받는 경우도 있음
 - 플로리다의 사례에서 본 바와 같이 재정회생 계획을 심의하고 주지사에게 이행상황을 점검하는 역할을 하는 위원회를 구성하고, 이를 재정관리관의 재정회생계획의 보좌 기구로 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있음
 - 만약 위원회의 구성원으로 플로리다처럼 부단체장을 포함시키고 양식있는 전문가를 배치하여 재정관리관이 긴급재정관리계획을 수립할 때 긴급재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 한다면, 자치권 훼손이라는 비난에서 자유로워질 것이며, 미국의 두 가지 개입 제도를 절충하면서도 조화를 이룰 수 있을 것이라 판단됨
- 우리나라에서 도입하고자 하는 긴급재정관리제도에서 위원회의 주 업무가 재정관리관이 실효성 있는 긴급재정관리계획을 수립할 수 있도록 긴급재정관리계획을 심의하는데 있다면 위원회의 명칭은 ‘긴급재정계획심의위원회’(가칭) 정도로 검토할 수 있을 것임
- 긴급재정계획심의위원회는 긴급재정관리단체 내에 구성되며 재정관리관을 보좌(보좌)하는 기구임. 따라서 만약 긴급재정계획심의위원회 위원들과 재정관리관의 의견이 다를 경우, 재정관리관의 의견이 우선해야 할 것임
- 긴급재정계획심의위원회는 재정관리관을 보좌하는 기관이므로 위원장은 재정관리관이 겸하며, 구성은 단체장이나 부단체장 등 해당 자치단체를 대표하는 위원과 광역 자치단체의 감사관, 민간 전문가 등으로 구성해야 할 것임
- 위원회의 주 업무는 재정관리관이 긴급재정관리계획 수립하는데 있어

실효성 있는 계획이 되도록 심의하는데 있으므로 위원회의 명칭은 ‘긴급재정계획심의위원회’(가칭) 정도로 검토할 수 있을 것임

- 먼저 긴급재정계획심의위원회에 해당 지방자치단체장이 포함되는 경우를 검토해 보기로 하겠음. 그 경우 해당 자치단체의 운영에 관해 많은 정보를 얻을 수 있으며, 자치단체장이 민선이므로 긴급재정관리제도가 자치권의 지나친 제약이라는 비난에서 벗어날 수 있을 것임. 하지만 긴급재정계획심의위원회가 재정관리관의 보좌기구에 불과하므로 행정위계상 재정관리관과 공존하기 어려울 가능성이 높음. 행정위계상 자치단체장은 주민이 뽑은 대표로서 해당 자치단체의 최상위여야 하기 때문임
- 반면 단체장 대신 부단체장을 포함시키는 경우, 장점인 해당 자치단체의 운영에 관한 정보 습득을 최대한 살리면서도 공무원이라는 신분으로 인해 중앙에서 파견된 재정관리관의 보좌역할을 충실히 시행할 수 있을 것이라 판단됨. 따라서 부단체장이 위원회의 해당 자치단체 대표로 들어가는 것이 효과적일 것이라 판단됨
- 다음으로 광역자치단체의 대표가 위원으로 들어가는 경우를 고려해야 할 것임. 우리나라의 경우, 지방재정에서 이전재원의 역할이 크며, 광역자치단체가 기초 자치단체에 재정이전이나 보전을 해주고 있음
- 또한 중앙-광역-기초라는 3단계 층에서 물리적 지역을 공유하고 있으므로 조속한 회복을 위해서는 광역자치단체의 대표가 위원으로 들어가서 재정회복을 감시하고 필요한 경우 광역자치단체의 지원을 협의해 줄 필요가 있다고 판단됨
- 이 경우, 광역자치단체의 대표로는 필요한 경우 행·재정지원 및 보고체계를 갖추기 위해 시·도의 3급 이상 공무원(예컨대 기획관리실장)이 포함되는 것이 바람직할 것으로 보임
- 마지막으로 플로리다의 사례를 참조할 때, 회계사나 정년퇴직한 재정 또는 회계담당 공무원 등 전문성을 가진 민간위원의 선임이 필요한 것으로 보임
- 원활한 회의의 진행을 위해서 위원회는 15인 이내로 하되, 5인에서 10인 이내로 인원을 제한하는 것이 적정할 것으로 판단됨

- 긴급재정계획심의위원회의 역할은 상황에 따라 구체적인 안을 추후 검토해 봐야 할 것이나 대략적으로 다음과 같은 역할을 수행해야 함
 - 재정관리관이 긴급재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 긴급재정관리계획을 수립토록 하고, 광역단체 및 안전행정부장관에게 보고하고 그 이행상황을 점검 관리함
 - 단체장이 작성한 예산안이 안전행정부에서 승인한 긴급재정관리계획에 따라 편성되었는지를 확인할 필요가 있음. 이를 위해 단체장이 예산안을 작성하여 지방의회에 제출하기 전에 긴급재정계획심의위원회의 동의를 얻도록 하고, 이를 단체장이 이행하지 않을 경우 직접 수정하여 지방의회에 제출하는 권한까지를 줄 필요가 있음
 - 재정관리관을 보좌하여 돌발 상황에 대응하고 그 결과를 광역 자치단체 및 안전행정부장관에게 보고하는 역할 등

제7절 관할 광역자치단체의 역할

1. 검토 기준

- 미국
 - 엄밀히 말하면, 미국은 연방제 국가이므로 미국의 주 정부를 한국의 광역자치단체로 보기는 어려우며, 우리나라의 중앙정부에 해당함
 - 하지만, 미국의 주 정부는 연방 사법부의 파산제도로 이행되기 전에 관할 지역 내의 도시에서 재정위기, 재정파산의 발생을 예방하기 위한 제도를 운영하며 재정회생 조치를 취하고 있음
 - 미시건 주의 경우 디트로이트시 재정위기를 구제하기 위해 주 법에서 정한 조치를 행하며, 디트로이트시의 주요 재산을 보호하기 위한 재정지도를 하고 있음

○ 일본

- 유바리시의 경우를 보면 홋카이도에서 재정상황을 조사하였으며, 유바리시는 재정 파산상태를 홋카이도 및 총무대신에게 보고하고 동의를 구하였음
- 홋카이도는 유바리시의 인원 감축에 따른 주민서비스 대응 인력을 파견하고, 재생특례채의 이자 일부를 지원하며, 유바리시의 재원부담을 감소시키기 위해 특정 보조 사업을 맡는 등 다양한 재정적 지원을 하고 있음

2. 검토 결과

- 우리나라의 광역자치단체는 기초자치단체의 긴급재정관리제도 운영에 적극적인 역할을 하여야 할 것임
 - 우리나라의 경우, 지방재정에서 이전재원의 역할이 크며, 광역자치단체가 기초자치단체에 재정이전이나 보전을 해주고 있음
 - 또한 중앙-광역-기초라는 3단계 층에서 물리적 지역을 공유하고 있으므로 조속한 회복을 위해서는 광역 자치단체의 적극적인 역할이 요구됨
 - 일본의 사례에서 보면 다양한 재정적 지원은 물론 긴급재정관리계획의 이행상태도 주시하고 있음
 - 이를 위해 광역자치단체의 대표가 상기 검토한 긴급재정계획심의위원회의 위원으로 들어가서 긴급재정관리계획 이행상황을 감시하고 필요한 경우 광역자치단체의 지원을 협의해 줄 필요가 있음
 - 이 경우, 광역자치단체의 대표로는 필요한 경우 행·재정지원 및 보고체계를 갖추기 위해 시도의 3급 이상 공무원 중 기획관리실장급이 수행하는 것이 바람직할 것임
 - 필요시, 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 지원 범위 및 지원 방안을 검토하기 위해 안전행정부에 설치하는 긴급재정관리위원회의 형식과 같이 광역자치단체에 위원회를 설치하여 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것임

- 광역자치단체가 기초자치단체의 통제 권한을 보유한 대신 이에 대한 책임성을 확보하는 장치도 도입되어야 할 것임
 - 기초 자치단체의 이행이 부진한 경우, 해당 광역자치단체에 대해서도 조정교부금 삭감 등 재정상의 불이익을 부과하는 것을 검토할 필요가 있음

제8절 긴급재정관리단체의 장, 지방의회의 역할과 책임

1. 검토 기준

- 미국
 - 매사추세츠 주 첼시시의 재정위기(1991) 사례에서 매사추세츠 주는 첼시시의 지구노력이 불가능하다는 판단 하에 특별입법을 통해 파산 관리관을 도입하고 첼시시를 지방정부로서의 기능을 정지시킨 바 있음
 - 시장 해임, 의회는 조언기관으로 전환
- 일본
 - 유바리시 재정위기 사례에서 지방자치단체장은 재생계획을 세우고 이행하는 핵심 역할을 수행하게 됨
 - 아울러, 단체장의 책임이 없이, 단체장은 계획에 대한 이행을 준용할 수 있도록 하는 매우 소극적인 제한이 있음
 - 지역 주민이 부담해야 하는 재정재생계획기간 동안의 고통분담을 단체장이 함께 하지 않음(단체장의 보수는 삭감)
 - 따라서, 채무조정에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음. 단체장의 책임 소재를 명확히 하고 책임 강화를 위해 채무조정이 필요하기 때문임
 - 채무조정에 대한 합리적인 기준을 설정하고 단체장의 경영책임 인식을 강화함
 - 단체장에 의한 개별외부 감사 요구를 의무화(지방자치법의 감사의 특례)

- 단체장은 국가나 도도부현 지사로 부터의 권고를 받은 경우 권고사항을 의회 및 감사위원(포괄외부감사대상단체는 감사위원 및 포괄외부감사원)에게 즉시 보고하게 되어 있음
- 단체장은 매년도 전년도의 결산의 제출을 받은 후 바로 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율(건전화판단비율) 및 이 산정 기초가 되는 사항을 기재한 서류를 감사위원의 심사를 받아, 그 의견을 첨부하여 당해 건전화 판단 비율을 공표하게 되어 있음
- 또한 단체장은 재정건전화 기준에 따른 조기건전화 단체, 재생판단비율에 따른 재생단체로 지정된 경우 각기 조기건전화 계획 및 재정재생계획을 수립하여 보고하는 것이 의무화되었음

2. 검토 결과

(1) 긴급재정관리단체장의 권한과 책임

- 긴급재정관리제도의 근본 취지는 재정기능 정지 및 주민서비스 중단·축소방지를 통한 주민보호이고 지방자치단체장에 대해 책임을 물으려는 제도는 아님
 - 다만, 주민보호를 위한 긴급재정관리계획의 원활한 이행을 위해서는 일부 권한을 제한하고 책임을 부여할 필요는 있음
 - 지방자치단체 장이 지방자치단체 통합대표권 등 통상적 권한은 보유하되, 재정운용에 관한 사항은 제한하여야 할 것임. 재정의외 사유로 정부가 직접 개입한다면 선출직 공무원의 공무담임권에 대한 과잉금지·보충성의 원칙에 위반되어 위헌의 소지가 있기 때문임
 - 일본의 사례를 참조할 때, 긴급재정관리단체장은 재정관리관이 작성하고 긴급재정계획심의위원회가 심의하여 안전행정부장관의 승인을 얻은 긴급재정관리계획에 따라 예산안을 작성, 의회에 제출해야 함
 - 재정부담 수반 조례 제·개정, 지방공기업에 대한 채무보증, 특별회계 설치 등 재정에 관한 사항은 사안별 중요성을 감안하여 긴급재정계획심의

- 위원회(위원장: 재정관리관)와 미리 협의를 거치도록 의무화해야 할 것임
- 긴급재정계획심의위원회와 사전 협의를 거치는 절차를 이행하지 않는 경우에 대한 패널티도 고려되어야 함. 사전 절차를 이행하지 않을 경우, 지방자치법 제169조 제1항에 의거하여 광역자치단체에 대해서는 안전행정부장관이, 기초자치단체에 대해서는 관할광역단체장이 시정명령을 내린다거나, 사전절차를 이행하지 않은 재정에 관한 중요한 결정들은 취소하거나 정지할 수 있다는 내용도 포함되어야 할 것임
- 또한 긴급재정관리계획의 이행을 책임지고 재정관리관이나 안전행정부 장관에게 보고할 책임을 부여해야 할 것임

(2) 단체장의 책임에 대한 주민 자율통제 강화

- 일본의 사례를 살펴볼 때, 우리나라에서도 주민감사청구 대상을 확대하고 주민소송 요건을 완화하여 단체장에 대한 주민의 통제를 강화시킬 필요가 있음
 - 현행 우리나라 제도는 “지방자치단체장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 사항”의 경우 주민이 감사를 청구할 수 있고, 주민감사청구를 통한 조치요구사항을 지방자치단체에서 미 이행할 경우 주민소송이 가능하도록 되어 있음
 - 이 제도를 지방자치단체장이 ‘긴급재정관리계획(안전행정부 승인)의 이행을 해태한 경우’도 주민감사청구 대상에 포함하여 주민소송이 가능하도록 요건을 추가하여 긴급재정관리계획의 이행력을 확보할 필요가 있음(지방자치법 제16조 및 제17조 개정)
 - 또한 이행평가의 결과가 부진한 경우, 중앙정부에서 지방교부세를 감액하고 시·도에서 조정교부금을 감액할 수 있도록 해야 할 것임
- 단체장의 책임성 강화를 위해 주민소환 투표의 청구요건 완화도 검토해야 할 것으로 보임
 - 현행 주민소환에 관한 법률상 단체장의 소환결정을 위해서는 투표권자 1/3이상 투표와 유효투표 총수의 과반수 찬성으로 결정하도록 되어 있

- 고, 소환 요건에 대한 제한은 없음
- 주민통제에 의한 단체장의 책임성 강화를 위해서는 긴급재정관리단체의 장에 대한 소환 결정을 위한 투표권자 정족수 요건을 완화해 줄 필요가 있음
- 이를 위해 주민소환에 관한 법률 제7조의 개정이 필요함

(3) 지방의회의 권한과 책임

- 지방의회에 대하여는 예산 심의·의결권 등 권한의 일부를 제한할 필요가 있음
 - 지방의회의 예산심의·의결은 긴급재정관리계획(안전행정부 승인, 지방의회 제출)에 따라 편성된 예산안을 최대한 존중하여 의결토록 규정하여 예산증액이나 채무상환액 삭감은 원칙적으로 금지해야 할 것임
 - 또한, 긴급재정관리계획의 신속하고 원활한 이행을 위해 회계연도 중 긴급재정관리단체로 지정되어 단체장이 예산을 편성하여 지방의회에 제출한 경우에는 의회의 정치적인 이유로 예산안이 지연 처리되는 사례가 있을 수 있어 특별한 사정이 없는 한 제출 후 15일 이내에 의회에서 의결되지 않을 경우 자동으로 예산이 확정되는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 재정부담이 수반되는 조례 제·개정안을 발의하는 경우, 반드시 재정관리관이나 긴급재정계획심의위원회와 사전 협의토록 의무화할 필요가 있음
 - 유바리시의 경우 의원급여를 4년간 40% 삭감추진 하는 노력을 보였음. 현행 법령이 정한 범위 내에서 지방자치단체 재정능력 등을 고려하여 의정비(의정활동비, 월정수당) 동결을 원칙으로 하되, 의정비 및 업무추진비 등 경상경비 삭감의 노력을 할 필요가 있음
 - 지방자치단체 운영 정상화를 위한 탄력세율 및 수수료 인상 등 주민부담 사항은 반드시 지방의회에서 의결을 통해 시행하여야 할 것임
- 긴급재정관리단체의 경우 지방의회와 주민도 동시에 책임을 부여토록 해야 하며 그 방편의 일환으로 탄력세율 인상 적용이 의무화되어야 할 것임.

이를 위해 현행 지방세법령 적용 가능 범위 내에서 탄력세율을 상향조정
토록 조례 개정을 유도하고 현행 탄력세율 적용 대상 7개 세목 중 3개 세
목이상을 적용하도록 의무화할 필요가 있음

- 현재 취득세·재산세·자동차세·지역자원시설세·지방교육세(100분의 50
이내), 주민세(개인: 1만원이내, 재산:1㎡당 250원 이내), 지방소득세(급
여충액의 0.5%이내), 재산세과세특례분(0.23%이내)의 7개 세목이 탄력
세율 적용 대상임
- 탄력세율 적용 의무화를 위해 상향조정 미 이행시 지방교부세 산정에서
삭감하는 역인센티브 부여 방안이 검토될 수 있을 것임

제9절 긴급재정관리계획의 내용

1. 검토 기준

- 미국 매사추세츠 주 첼시 시에서 시 재정재건계획은 재정관리관에 의해서
작성되었으며 이것은 「첼시시 운영계획(Chelsea Operations plan)」과 「첼시
시 재생계획(Chelsea Recovery plan)」으로 이루어졌음
- 운영계획은 재정재건을 어떻게 할 것인가를 구체적으로 규정한 것으로서
그 주된 내용은 다음과 같음
 - ① 조직의 재구조화
 - 시정부의 조직을 재구조화하여 경찰·소방국, 건설국, 커뮤니티·경제개발
국, 교육·복지·인사국의 4개로 축소
 - ② 경찰사무의 효율화
 - 마약·비행 예방 등의 사무를 커뮤니티 조직으로 이관하는 등 경찰사무
의 합리화

- ③ 인허가 사무의 통합, 전문화
 - 첼시시의 상공업을 발전시키는 시 경제개발계획을 추진하기 위하여 시의 면허, 지역개발계획, 기타 인허가에 대한 기능을 통합하고 전문화
 - ④ 공공서비스의 민간위탁 등
 - ⑤ 공공요금의 인상, 징수절차의 효율화 등에 의한 세입증대
 - ⑥ 고용창조에 관한 경제개발계획추진과 관계가 있는 교육, 연수 및 인적서비스 부문의 강화
- 첼시 시는 다음 세 가지의 내용을 중심으로 한 시 재생계획(Chelsea Recovery plan)을 수립
- ① 시 경제활동의 기반이 되는 교통, 운수, 항만 등의 시설에 대한 정비, 보수
 - ② 시 중심부의 활성화
 - ③ 미사용 상공업용지의 이용·개발
 - 시 재생계획의 재원에 대하여는 시 독자적인 재원만으로는 부족하여 주와 연방정부의 원조에 의존
- 일본에서는 재정재생 계획을 이행기간을 10~20년 정도로 계획하고 세부 사항은 단체장이 결정하는 것으로 하고 있으며, 그 사이 지역 주민의 부담을 증대시키는 제도로 운용되고 있음
- 그 결과 유바리시의 인구는 급감하였음. 유바리시의 인구는 재정재건 개시 이후 1만 3,000명 정도였으나, '12년 11월에 1만 252명, 계획 종료 시 추계에 따르면 7,298명으로 약 3,000명이 감소할 것으로 보임

2. 검토 결과

- 외국의 사례를 살펴볼 때, 기본방향은 미국의 사례를 따라 급속도의 재정정상화를 추진하거나, 일본의 사례를 따라 장기간의 재정건전화를 추구하는 방향으로 나눌 수 있음

- 긴급재정관리제도의 취지를 살리기 위해서는 단기간 내 재정지표별 재정위기 정상화 또는 주의 단계로의 개선을 기본 방향으로 삼는 것이 바람직해 보임
 - 단기간 이내에 재정상황 개선을 위한 종합적인 계획을 수립하여 추진하고, 재정 회생 및 건전성 개선을 위한 행·재정상 조치를 추진해야 함
 - 재정관리관, 관할 광역자치단체 및 민간 전문가가 참여한 긴급재정계획 심의위원회 주도로 긴급재정관리계획을 수립하여 계획의 실행력을 제고하는 것을 기본 방향으로 삼아야 할 것임
- 외국의 사례를 검토해 볼 때, 긴급재정관리계획의 핵심은 지출을 줄이고 수입을 늘리는 것임
- 이에 따라 지출을 줄이기 위한 부채관리와 세출구조 조정이 필요하며, 수입을 확대하기 위한 방안 및 상위 자치단체의 도움이 필요할 것임
 - 세부 계획은 다음과 같이 나누어 살펴볼 수 있음

① 부채관리

- 긴급재정관리 이행계획 기간 및 향후 부채 감축계획 수립
 - 부채 관리방안에는 반드시 지방자치단체는 물론 공기업, 출자출연기관의 부채를 모두 포함한 통합부채 및 우발부채 관리 방안이 포함되어야 할 것임
- 장기부채 확대 금지
 - 미래세대에 대한 부담을 주는 장기부채를 확대하는 것을 원칙적으로 금지해야 할 것임.
 - 단, 현재 채무를 해결하기 위한 지방채 발행이나 지역 기본 행정을 위한 채무보증 및 채무부담행위, 차환은 가능하도록 함
- 경상비용 조달목적의 지방채 발행은 탄력적 허용 (지방채 발행의 특례)
 - 일본의 경우 지방공공단체의 재정건전화법 제12조에는 ‘그 재정재생계획에 있어 제10조제3항의 동의를 얻은 경우에 한하여, 수지부족액을 지방채로 대체, 해당 수지부족액을 재정재생계획의 계획기간 내에 계획적으로 해소하기 위해 해당 수지부족액 범위 내에서 지방채 기채가 가능’하도록 규정하여 지방채 발행의 특례를 주고 있음. 즉 일본의 재생용 특례채는 수지부족액을 해소하는 곳에 사용하도록 하고 있으므로 이를 통한 경상비용 조달이 가능함. 단, 재정재생계획 기간내에 상환이 의무화 되어 있음. 이를 준용하여 한국에서도 경상비용 조달 목적의 특례채 발행은 허용해 줄 필요가 있음

- 자금유동성 확보를 위한 일시차입 한도도 긴급재정관리계획에 반영하여 무분별하게 일시 차입하는 일이 없도록 제한해야 함

② 세출구조조정

- 강력한 세출 구조조정 추진
 - 국가적 공통사업(National Minimum Service) 외의 각종 개발사업 축소·조정 및 재정부담 조례 신설 등 금지
 - 신규 투자사업의 원칙적 제한이 필요, 다만 수익창출사업은 제외하도록 하되 수익창출사업도 사업타당성 검토 등을 철저히 할 필요
 - 신규 투자사업의 경우에 지방재정법 시행령 제 65조의 4에 근거하여 총사업비 시도 40억, 시군구 20억 이상 사업 추진 시에는 긴급재정관리계획에 반영토록 하는 것이 필요
- 공무원 인건비 등 지급 경비 삭감
 - 일본 유바리시의 경우에도 단체장 및 직원들의 인건비 일정부분을 삭감함
 - 따라서, 단체장의 경우에도 연봉(기본급), 직무보조비 등에 대해 일률적으로 삭감하고, 4급이상의 연봉제 적용대상 공무원의 경우에도 하한액을 적용할 필요가 있으며, 긴급재정관리계획의 이행실적에 따라 가감 조정이 필요하도록 함 (이를 위해서는 지방공무원 보수규정의 개정이 필요)
 - 초과근무수당, 업무추진비 등 공무원에게 지급하는 경상적 경비의 경우에도 최소한의 경비 외에는 삭감해야 할 것임
- 지방자치단체 기구 및 정원 감축
 - 긴급재정관리단체로 지정된 경우에는 긴급재정계획심의위원회 주관으로 단체 조직 분석 진단을 실시하도록 하고, 분석진단 결과에 따라 연차적으로 감축계획을 수립하고 이를 외부에 공개하도록 하는 것이 필요
 - 긴급재정관리제도의 목적이 주민행정서비스의 중단·축소인 만큼 주민행정서비스 분야는 최대한 유지하도록 하되, 공무원 감축으로 인한 대체인력 확보방안 마련이 필요
 - 이를 위해서 일본 유바리시의 사례를 살펴볼 수 있는바, 지방재정건전화법에 정부 및 인근 지방자치단체가 재정재생단체에 대해 배려를 할 수 있도록 하고 있음(광역에서 직원 파견). 따라서 우리의 경우에도 긴급재정관리단체로 지정된 지방자치단체는 인근 또는 상급 지자로부터 파견지원 인력 확보가 가능하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있음
 - 긴급재정관리단체의 지방공기업 및 출자·출연기관도 지방자치단체의 재정이 투입되는 만큼 경영진단을 의무적으로 실시하도록 하고 중장기 경영관리계획에 따른 사업축소·조직개편을 지방자치단체와 동일하게 추진해야 할 것임(이를 위해 지방공기업법 및 출자출연기관법 개정이 필요)

○ 지방의회 의정비 등 삭감

- 일본 유바리시의 사례와 같이 우리의 경우에도, 지방의회도 재정운용에 있어 일정부분 책임이 있는 바 공무원들과 같이 의정비와 업무추진비를 삭감해야 할 것임
- 현재 의정활동비와 월정수당으로 구성되어 있는 의정비와, 업무추진비의 경상적 경비를 삭감하도록 별도기준을 마련해야 할 것임
(이를 위해서는 지방자치법 개정이 필요)

③ 수입확대

○ 현행 지방세법령 범위 내에서 허용하고 있는 탄력세율을 의무적으로 상향 조정하도록 하여 지방자치단체 단위에서 수입을 확대하도록 하여야 함

- 이를 위해 현행 탄력세율 가능 세목 7개 중 3개 세목 이상은 상향 조정하도록 기준을 마련하고
- 상향 조정을 하지 않는 경우에는 지방교부세 산정시에 삭감이 가능하도록 하는 역인센티브제도를 도입하는 것을 검토할 필요(이를 위해서는 지방교부세법시행령 개정이 필요)

○ 각종 수수료 및 요금의 부과율 상향 조정

- 각종 수수료, 요금에 대하여도 부과율 상향 조정을 통해 지방자치단체의 수입 확대가 이루어져야 함
- 이를 위해서는 조례개정이 필요한 부분이고, 주민에게 부담을 주는 사항인바 주민부담 사항은 지방자치단체장이 조례를 제정 또는 개정할 경우에 입법예고를 하는 바 이때 주민에게 행정서비스 삭감정도나 비용추계서 등을 첨부하여 주민의견을 수렴하는 절차를 밟아야 할 것임

○ 자산 매각 등

- 현재 공기업부채비율 등이 높은 지방자치단체의 경우에도, 자산매각을 통해 채무를 감축하는 노력을 기울임
- 가능한 자산 매각을 통해 수입증대 추진

④ 중앙정부 및 시도의 재정회생 지원

○ 지역상생발전기금제도 변경을 통한 지방채 상환, 이차보전 등 정부의 지원 검토

- 일본 유바리시의 경우에도 중앙정부가 지방자치단체의 수입 부족분에 대해서 재생용 특례채를 장기 저리로 지원해 주고 있음
- 지방재정건전화법에 의거, 재정재생단체에 대하여는 장기 저리로 지방채 발행을 지원해 주어 재정회생을 지원하고 있음

- 현재 보조금관리에 관한 법률에 의거 보조금예산 편성시에 차등보조율을 적용하도록 하고 있는바, 긴급재정관리단체에 대하여는 보조사업에 대해 보조율을 부담을 적게 하여 정부 및 광역단체의 지원을 늘리는 방안 검토
 - 일본 유바리시의 경우에도 유바리시 부담분 의료급식사업(광역 50:시 50)을 전액 광역사업으로 전환하여 전액 광역이 부담
- 이외에도 사안별로 재정위기의 원인과 수준을 고려하여 지원방안을 마련하도록 검토할 필요가 있음

- 긴급재정관리단체는 긴급재정관리계획에 따라 예산을 편성하고 의결해야 할 것임
 - 해당 지방자치단체장은 긴급재정관리계획에 따라 예산안을 편성하고 긴급재정계획심의위원회 동의를 받아 의회에 제출하도록 함(일본 지방재정건전화법에도 재정재생단체는 총무성이 승인한 재정재생계획에 따라 예산안을 편성하도록 규정하고 있음)
 - 지방자치단체장이 재정관리관을 장으로 하는 긴급재정계획심의위원회의 동의를 거치지 않은 경우, 예산안은 무효로 하도록 하며, 이 경우 긴급재정계획심의위원회의 위원장인 재정관리관이 직접 예산안을 수정할 수 있도록 하고 이를 지방의회에 제출하도록 함
 - 본 예산안은 지방의회에 제출 후 법정시한 이내(시·도는 회계연도 시작 15일전까지, 시·군·구는 회계연도시작 10일 전까지), 추가경정예산안은 제출 후 15일 이내에 의회에서 의결되지 않을 경우 자동으로 예산이 확정되도록 하여 긴급재정관리계획이 예산안으로 확실히 연결될 수 있는 조항들이 필요함

제10절 긴급재정관리계획 이행관리

1. 검토 기준

○ 미시건 주(디트로이트시 사례)

- 주지사에 의해 파견된 재정관리관은 재정회생계획의 이행결과 및 진행 상황을 주지사에게 수시로 보고하고 필요한 조치를 함. 예를 들면 디트로이트시가 주에서 파견된 재정관리관에 의해 연방파산법원에 파산 신청한 사례가 그것임. 또한 디트로이트시의 국가적 재산인 미술관 매각을 방지하기 위해 이러한 상황을 주에 보고하여 주에서 운영자금을 지원함
- 재정회생계획의 이행을 보고하여 재정이 정상화 될 경우 그 정도를 판단하여 주에서 재정위기단체의 지정을 해제하고 있음

○ 일본(지방자치단체 재정건전화에 관한 법률)

- 재정재생단체의 장은 매년 9월 30일까지 전년도 결산관계를 명백히 한 재정재생계획의 실시상황을 의회에 보고하고, 이를 공표함과 동시에 총무대신에게(시정촌 및 특별구의 장은 도도부현지사를 경유해서 총무대신에게) 재생계획의 실시상황을 보고하도록 하고 있음. 동시에 총무대신도 이를 정리하여 공표함
- 또한 총무대신은 필요에 따라 재정재생계획의 실시상황을 조사하거나 보고를 요구할 수 있도록 되어 있음
- 일본의 경우 국가는 매년 재정재생계획의 이행결과를 보고 받고, 재정운영이 재정재생계획에 부적합하다고 인정될 경우 필요한 조치를 권고할 수 있음. 재정재생단체는 이 권고에 따른 조치를 총무대신에게 보고해야 함

2. 검토 결과

- 긴급재정관리단체의 긴급재정관리계획 이행의 결과는 긴급재정계획심의위원회(위원장 :재정관리관), 혹은 단체장이 안전행정부장관에게(시·군·

구는 시·도를 경유해서) 보고하도록 명문화 할 필요가 있음

- 이 경우 긴급재정관리계획의 추진상황 및 이행 정도는 분기별, 반기별로 정기적 보고할 필요가 있으며, 연도별 실적을 결산에 근거한 재정지표의 수준과 이행결과 등을 종합하여 안전행정부장관에게 보고하고 자료를 제출하여 모니터링(계획변경, 특이사항 발생, 등급조정, 지정해제) 할 수 있도록 해야 함
- 긴급재정계획심의위원회는 추진상황 및 특이사항 발생 등을 필요시 보고하여 시도나 중앙정부에서 필요한 조치가 이루어질 수 있도록 해야 함

○ 긴급재정관리계획의 이행결과는 매년(혹은 2년 주기) 안전행정부장관과 관할 시도에서 평가하여 계획의 적절성, 긴급재정관리계획의 이행 여부, 사전 협의 내용 준수 여부, 법규 및 지침 준수(승인되지 않은 지방채 및 대규모 신규사업 등) 여부, 재정상황 회복 여부 및 전망 등을 검토하여, 권고사항이 있으면 조치를 취해야 함

- 이행평가 결과는 안전행정부 소속 긴급재정관리위원회의 심의를 거치도록 하고, 이 과정에서 필요시 관계자 등의 설명이 필요한 부분은 설명요구를 할 수 있도록 할 필요가 있음
- 긴급재정관리계획의 이행평가는 지방행·재정분야의 경험이 풍부한 전문기관에 위탁하여 평가함이 바람직함. 광역자치단체나 중앙정부에서 평가할 경우 객관성과 신뢰성, 공정성의 문제를 야기할 수 있으므로 전문기관에서 객관적으로 평가하고 이를 기초로 긴급재정관리위원회에서 심의함이 바람직함

○ 긴급재정관리계획의 평가결과 이행 수준이 미흡한 경우 재권고 및 강제이행을 할 수 있도록 해야 하며, 평가결과를 해당 단체의 홈페이지 등에 공개하여 주민에게 공개하도록 하여 주민들에 의한 재정운영의 감시 및 통제, 재정계획의 추진을 이해하도록 해야 함

- 일본의 경우, 총무성의 권고사항을 지방자치단체가 받아들이지 않는 경우, 지방채발행 등을 제한함

- 긴급재정관리계획의 이행평가 결과가 그 정도가 미흡하거나 법령을 위반한 경우, 교부세 감액, 조정교부금 삭감 등 재정상 불이익 부여, 이행 강제 조치도 필요함
- 이행평가 결과 경제상황의 현저한 변화 등 상당한 사유로 계획 변경이 불가피한 경우 계획을 변경하여 안전행정부장관의 승인과 지방의회의 제출 후 대외에 공개하여 변경계획의 실효성을 높여야 함
 - 안전행정부장관 및 시도지사는 계획 변경과 관련하여 필요한 사항을 지도·권고하여 계획에 반영할 필요가 있음. 이는 계획추진 과정에서 행·재정지원을 가능하게 함
- 외국의 사례를 참고할 때, 이행평가 결과 긴급재정관리단체의 지정이 해제 되었을 경우에도 지속적인 관리를 위해 긴급재정계획심의위원회는 유지될 필요가 있음
 - 지정 해제 후에도 긴급재정계획심의위원회는 1년간 추가 유지하여 이행 계획의 결과가 지속되고 있는 지 관리할 필요가 있음



제6장

연구내용 요약

제1절 긴급재정관리제도의 개요

제2절 해외사례의 검토

제3절 긴급재정관리제도 도입의 필요성

제4절 긴급재정관리제도의 내용

제6장

연구내용 요약

제1절 긴급재정관리제도의 개요

- 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
 - 민간의 파산과는 근본적으로 다르며, 현행 재정위기관리제도의 연장선에서 추진
- 긴급재정관리가 필요한 재정위기 상태는 다음과 같음
 - 재정위기단체(현 지방재정법 제55조의2)로 지정된 후 자치단체장 주도로 재정건전화를 위한 자구노력 등에도 불구하고 지속적으로 재정이 악화되어 자력으로 재정회생이 어려운 상태
(예시) 재정위기단체(심각등급) 주도로 건전화계획 이행(3년) 후에도 재정지표가 지정시점 대비 50% 이상 악화된 경우 지정
 - 공무원 인건비, 채무상환 등 주요경비를 일정기간 이상 지급하지 못하는 등 유동성 위기에 직면해 있는 경우
(예시) 공무원 월 인건비 지급액 30일 이상 지연, 채무상환 60일 이상 불이행 등의 경우 해당 자치단체가 신청
 - 공기업 채무보증 승계, 경기침체로 인한 세입감소, 복지지출 급증 등으로 인해 지방자치단체의 재정상황이 급격히 악화된 경우 등
- 긴급재정관리단체는 현행 재정위기단체와 달리 다음과 같은 특성을 가지고 있음
 - 계획수립 측면에서, 현행 재정위기단체가 단체장의 주도로 건전화계획을 수립하는데 비해 긴급재정관리단체는 재정관리관이 파견되고 긴급재정계획심의위원회를 구성, 해당 자치단체와 협력하여 긴급재정관리계획

- 을 수립하고 이행관리를 하게 됨
- 재정운영 측면에서, 현행 재정위기단체가 단체장 권한의 제한이 없는데 비해, 긴급재정관리단체는 재정관리관이 재정운용 권한을 보유(당해 자치단체의 통할대표권 등 통상적 권한은 단체장이 그대로 보유)
- 재정지원 측면에서, 현행 재정위기단체에 대한 특별한 중앙정부의 지원이 없는데 비해, 긴급재정관리단체는 지역상생발전기금 등을 통한 지방채 이차채액보전 등의 지원을 받게 됨

제2절 해외사례의 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 운용하고 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 주정부보다 약함

- 본문에서 다음과 같은 다양한 미국의 재정위기 사례를 검토하였음
 - 재정위기관리위원회 관리: 뉴욕시(1975, 1990)
 - 재정관리관 관리: 첼시시(1991)
 - 파산법원 조정: 오렌지 카운티 (1994)
 - 연방특별관리: 워싱턴 DC (1995)
 - 재정위기관리감독위원회 관리: 마이애미시(1996)
 - 재정관리관 관리/ 파산법원 조정: 디트로이트시(2013)
- 본문에서 “지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률”을 중심으로 일본의 유바리시 사례를 검토하였음
 - 일본은 2007년 6월 22일 기준으로 재정재건특별조치법을 지방공공단체 재정건전화에 관한 법률로 대체하였는데, 두 법률의 가장 두드러진 차이는 재정재생단체의 ‘지정’ 부분임
 - 재정재건특별조치법(구법)에서는 재생단체의 지정은 먼저 해당 자치단체의 신청에 의해 총무성에서 승인하는 절차를 취함
 - 이에 따라 지방자치단체(유바리시)에서는 신청을 회피하고자 상호 분식 회계를 통해 재정위험을 끝까지 숨겨옴
 - “지방공공단체 재정건전화에 관한 법률”(신법) 제정을 통해 재정지표(재생기준)을 하나라도 초과하면 법률에 의해 자동으로 총무성에 의해 지정되는 형식으로 변경됨
- 본문에서는 이외에도 독일, 프랑스 등 유럽 선진국들의 지방자치단체 재정 위기관리 사례를 검토하였음
 - 서구 선진국들은 강력한 균형예산의무 규정을 가지고 있으며, 독일의 일부 주들은 자치단체가 균형예산의무를 유지하지 못할 경우 자치단체를 해산하는 규정까지 가지고 있음
- 해외사례 검토결과, 일본에서 채택하는 스스로 회생원칙에 기반한 현행의 재정위기관리제도를 넘어서는 비상상황이 발생하였을 경우, 1~3년의 단기간에 위기상황을 해결하는 미국 주정부에서 채택하고 있는 긴급재정위기

관리제도의 도입이 필요함

- 다양한 미국사례를 통해 재정관리관 및 긴급재정계획심의위원회의 구성 안과 역할, 긴급재정관리 진행 절차 등에 관한 시사점을 얻을 수 있었음
- 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

제3절 긴급재정관리제도 도입의 필요성

○ 긴급재정관리제도는 다음과 같은 네 가지 논거에 의해 도입의 필요성이 인정됨

(1) 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 있음

(2) 재정분권화 확대에 따른 재정책임성 확보

- 지방자치단체의 대규모 재정적자나 채무과다가 발생하게 되었을 때 중앙정부에서 재정원조를 해 줄 것이라는 기대(‘연성예산제약’문제)

- 지방자치단체는 세입확충의 지구노력과 동시에 주민세금 및 중앙정부의 이전재원의 효율적 사용에 대한 재정책임성을 가져야 하며 채권자 또한 투자금의 손실이 발생할 수 있다는 인식을 가져야 함

(3) 정부개입에 대한 보호자적 관점 철학

- 지방자치단체의 심각한 재정위기, 혹은 재정파산상태의 1차적 책임은 해당 지방자치단체이지만 최종책임은 정부에서 담당
- 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 당근과 채찍으로 보호자적 철학을 가지고 개입하게 됨

(4) 준 재정영역을 포함한 재정관리 필요

- 지방채무는 감소하는 추세이나, 지방공기업, 출자·출연기관 부채를 포함하면 100.2조원('12년 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 이상의 채무보증사업을 대상으로 확인한 결과 '13년 4월 현재까지 31개 지방자치단체와 5개 지방공기업에서 총 39개 사업(총사업비 9조 1,493억원)과 관련하여 4조 9,322억원 규모의 채무보증이 이루어지고 있음)
- 이런 우발채무가 확정채무로 변환될 경우 국가적으로 엄청난 혼란이 나타나게 될 것임

제4절 긴급재정관리제도의 내용

- 긴급재정관리단체 지정
 - 자치단체의 신청 또는 안전행정부가 재정위기 사전경보시스템을 통해 분기별 모니터링 후 지정요건에 부합한 경우 안전행정부 소속 긴급재정관리위원회의 심의를 거쳐 지정
 - 신청기준은 자치단체 공무원 인건비, 채무상환 등 주요경비를 일정기간 이상 지출하지 못하는 경우임
 - 지정기준은 재정위기단체(심각등급)으로 지정되어 재정건전화계획을 3년간 이행 후에도 지표가 지정시점 대비 50% 이상 초과하여 재정위기가 악화되어 자치단체 자력으로 회생이 불가능하다고 판단되는 경우임
 - 안전행정부장관은 긴급재정관리위원회에 긴급재정관리단체 지정 안건을 상정하기 전에 자치단체에 대한 재정상황을 조사하여 분석
 - 긴급재정관리위원회에서는 자치단체의 재정상황을 종합적으로 심의하되, 자치단체에게도 의견진술 기회를 부여
 - 안전행정부장관이 지정여부 최종 결정
- 재정관리관의 선임 및 파견
 - 긴급재정관리단체가 기초자치단체일 경우, 관할 광역자치단체의 제청으로 안전행정부장관이 임명하되, 안전행정부장관이 직권으로 임명할 수도 있도록 함
 - 긴급재정관리단체가 광역자치단체일 경우, 안전행정부장관이 재정관리관을 임명함
 - 재정관리관의 파견기간은 1년을 원칙으로 하되, 지방자치단체 긴급재정관리계획 이행기간과 동일하게 1년 단위로 기간을 연장함
 - 자치단체의 이행 상황을 점검하며, 조속한 재정정상화를 유도하기 위한 재정운용 권한을 보유함
- 긴급재정계획심의위원회 구성 운영
 - 긴급재정계획심의위원회는 재정관리관을 보좌하는 기관으로 위원장은

재정관리관이 겸하며, 구성은 부단체장 등 해당 자치단체를 대표하는 위원과 광역자치단체 기획관리실장, 재정관리관이 임명하는 민간전문가 등으로 구성함

- 재정관리관은 긴급재정관리단체에 구성되는 ‘긴급재정계획심의위원회’의 심의를 거쳐 긴급재정관리계획을 수립
- 긴급재정관리계획에 대하여 안전행정부장관의 승인을 받고 지방의회에 보고하며 자치단체의 이행 상황을 점검하며 자치단체의 조속한 재정정상화를 유도

○ 긴급재정관리계획 수립 및 이행관리

- 재정관리관이 수립하는 긴급재정관리계획에는 채무를 줄이기 위한 채무감축 방안과 세출구조조정 계획, 수입을 확대하기 위한 방안 및 중앙정부 혹은 관할 광역자치단체의 지원방안이 포함되도록 함
- 해당 긴급재정관리단체장은 긴급재정관리계획에 따라 예산안을 편성하고 긴급재정계획심의위원회 동의를 받아 의회에 제출하며 지방의회의 예산심의·의결은 긴급재정관리계획에 따라 편성된 예산안을 최대한 존중하여 의결하도록 하고 예산중액이나 채무상환액 삭감은 원칙적으로 하지 못하도록 함
- 재정관리관과 긴급재정계획심의위원회는 긴급재정관리계획의 추진상황 및 이행 정도를 중앙정부 혹은 광역자치단체에 정기적으로 보고하고, 연도별 실적을 종합하여 광역자치단체를 경유하여 안전행정부장관에게 보고하고 관련 자료를 제출하여 모니터링(계획변경, 특이사항 발생, 등급조정, 지정해제) 할 수 있도록 함

○ 긴급재정관리단체의 지정 해제

- 지표의 건전성 향상 등 긴급재정관리계획의 목표 달성시 긴급재정관리단체 요청 또는 안전행정부장관 직권으로 긴급재정관리위원회 심의를 거쳐 지정 해제
- 긴급재정관리단체의 지정이 해제된 후에도 해당지방자치단체의 안정적인 재정운영을 위해 긴급재정계획심의위원회는 1년간 존속하여 지속적인 재정관리를 실시

참고문헌

- 감사원, 감사결과보고서(지방자치단체 채무보증사업 관리실태), 2013.11
- 김중순, 「지방재정론」, 서울: 박영사, 2001
- 김종민, “지방자치단체의 재정위기 진단에 관한 연구”, 세무회계연구, 2006
- 김재훈, “지방자치단체 파산제도 도입가능성 검토”, 「지방재정위기 극복을 위한 개선방안」, 한국지방재정학회·한국조세연구원 공동정책세미나, 2013
- 남황우, “유바라시 재정파산에 관한 연구” 「도시행정학보」, 한국도시행정학회 제 20집 제3호., 2007
- 내무부지방행정연수원, 「미국지방정부의 파산」, 지방행정참고자료 94-6, 1994
- 노응희, “지방행정과 지방재정력”, 「지방재정」, 대한지방행정공제회, 1983.7
- 배정아, “미국 지방정부 부채의 성격과 관리방안”, 「지방자치 20년, 지방재정의 성과와 과제」, 2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회 자료집, 2014
- 안전행정부, 지방공기업 재무현황 분석, 2013
- 안전행정부, 2011-2012회계년도 지방재정종합분석, 각년도
- 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도 참조.
- 삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999
- 이희재, “지방자치단체의 재정위기 관리 절차에 관한 연구 : 미국 미시건 주와 디트로이트시(파산사례) 관계를 중심으로”, 「지방자치 20년, 지방재정의 성과와 과제」, 2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회 자료집, 2014
- 서정섭, “지방자치단체 재정파산제(가칭)의 도입과 쟁점”, 「지방재정」, 제14호, 한국지방재정공제회, 2014년 3~4월호
- 서정섭, “지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제 34호, 한국지방재정공제회, 2010년 10월호
- 이주석, “2014년도 지방재정세계 정책운영방향”, 「지방재정」, 제13호, 한국지방재정공제회, 2014년 1~2월호
- 지방자치발전위원회, “지방재정확충 및 건전성강화” TF보고서 참조
- 하능식·임상수, OECD 주요국의 조세체계 비교 분석, 한국지방세연구원, 2014
- 한국법제연구원, 지방자치단체 파산제도, 2006

- 한국법제연구원, 독일 지방자치단체 파산에 관한 법제 연구, 2010
- 한국지방세연구원, 2013년 지방재정압박 진단과 과제(유럽재정위기 전철 났나?), 2013
- 한국지방행정연구원, 지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안(정책연구), 한국지방행정연구원, 1996.
- 한국지방행정연구원, 미국의 도시재정위기 발생과 대응사례(자료집), 1997
- 한국지방행정연구원, 지방재정진단제도의 실용적 실시방안, 1997
- 한국지방행정연구원, 일본의 지방재정개혁 동향(자료집), 2008
- 한국지방행정연구원, 지방정부의 재정상황평가(자료집), 1993
- 한국지방행정연구원, 주요 선진국의 지방재정제도 비교 연구, 2002
- 한국지방재정학회, 지방재정위기의 진단과 대처방안, 2006
- 한국지방재정학회, 지방재정위기관리체계 개선연구, 2012
- 황영배, “미국의 지방자치단체 파산관련 제도- Washington DC의 파산사례와 미국 국내 정치적 배경을 중심으로-”, 「자치단체 국제교류」, 1996. 7-8월호
- 행정자치부, 2002년도 지방재정분석·진단실시 및 제도개선(제1편 제도개선 연구부문), 2003
- 조선일보 1995년 2월 15일, 1995년 2월 24일, 1995년 4월 13일
- 한계레신문 1995년 4월 9일
- 중앙일보, 1998년 10월 12일
- Bradbury, Katharine L., "Fiscal Distress in Large U.S. Cities", New England Economic Review, Nov/Dec, 1982
- Cahill, Anthony G. and Joseph A. James, " Responding to Municipal Fiscal Distress:An Emerging Issue For State Government in the 1990S", Public Administration Review, Vol.52, No.1, January/February, 1992
- Communities and Local Government, Local Government Financial Statistics England, No.22, 2012
- 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
- Ladd Helen F. and John Yinger, "The Determinants of State Assistance central Cities," National Tax Journal, XLII, No.4, December, 1989
- R. Berne and R. Schramm, The Financial Analysis of Government, New Jersey:Prentice-Hall, 1986
- Stanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, Evaluation Financial Condition, A Handbook for Local Government, Washington D.C.: International City Management Association, 1986
- State of Florida Auditor General, Local Governmental Entity Example Financial Condition Assessment Indicators and Related Procedures, 2013
- State policy classifications obtained from Primer on Municipal Debt Adjustment, Chapman and Cutler LLP. Number of Governments measured in 2012 Census of Government
- Thai, Khi V., "Local Government financial Emergency:The Case of Miami, Florida", Government Finance Review, Vol. 13, No. 3, June 1997
- “Detroit bankruptcy exit plan spotlights blight removal”, USA Today(2014.02.22.)
- “Detroit files plan to fix debt, leave bankruptcy”, The Washington Post(2014.02.22.)
- 總務省, 平成25年版 地方財政白書, 2013
- 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
- 總務省, 平成26年度の地方財政措置についての各府省への申入れ概要, 2013
- 高木健二(2010), ‘夕張市の財政再生計画’, 自治總研, 地方自治総合研究所, 通卷382号 2010年 8月号
- 夕張市 홈페이지
- J. B. Mattret, L'analyse financière des communes, LGDJ, 24, 1997

[부록 1] : 미 연방 파산법

U.S. Code > Title 11 > Chapter 9

SUBCHAPTER I—GENERAL PROVISIONS (§§ 901–904)**SUBCHAPTER II—ADMINISTRATION (§§ 921–930)****SUBCHAPTER III—THE PLAN (§§ 941–946)****SUBCHAPTER I—GENERAL PROVISIONS (§§ 901–904)****§ 901. Applicability of other sections of this title**

- (a) Sections 301, 333, 344, 347 (b), 349, 350 (b) 351., [1] 361, 362, 364(c), 364(d), 364(e), 364(f), 365, 366, 501, 502, 503, 504, 506, 507(a)(2), 509, 510, 524(a)(1), 524(a)(2), 544, 545, 546, 547, 548, 549(a), 549(c), 549(d), 550, 551, 552, 553, 555, 556, 557, 559, 560, 561, 562, 1102, 1103, 1109, 1111(b), 1122, 1123(a)(1), 1123(a)(2), 1123(a)(3), 1123(a)(4), 1123(a)(5), 1123(b), 1123(d), 1124, 1125, 1126(a), 1126(b), 1126(c), 1126(e), 1126(f), 1126(g), 1127(d), 1128, 1129(a)(2), 1129(a)(3), 1129(a)(6), 1129(a)(8), 1129(a)(10), 1129(b)(1), 1129(b)(2)(A), 1129(b)(2)(B), 1142(b), 1143, 1144, and 1145 of this title apply in a case under this chapter.
- (b) A term used in a section of this title made applicable in a case under this chapter by subsection (a) of this section or section 103 (e) [2] of this title has the meaning defined for such term for the purpose of such applicable section, unless such term is otherwise defined in section 902 of this title.
- (c) A section made applicable in a case under this chapter by subsection (a) of this section that is operative if the business of the debtor is authorized to be operated is operative in a case under this chapter.

§ 902. Definitions for this chapter

In this chapter—

- (1) “property of the estate”, when used in a section that is made applicable in a case under this chapter by section 103 (e) [1] or 901 of this title, means property of the debtor;
- (2) “special revenues” means—
 - (A) receipts derived from the ownership, operation, or disposition of projects or systems of the debtor that are primarily used or intended to be used primarily to provide transportation, utility, or other services, including the proceeds of borrowings to finance the projects or systems;
 - (B) special excise taxes imposed on particular activities or transactions;
 - (C) incremental tax receipts from the benefited area in the case of tax-increment financing;
 - (D) other revenues or receipts derived from particular functions of the debtor, whether or not the debtor has other functions; or
 - (E) taxes specifically levied to finance one or more projects or systems, excluding receipts from general property, sales, or income taxes (other than tax-increment financing) levied to finance the general purposes of the debtor;
- (3) “special tax payer” means record owner or holder of legal or equitable title to real property against which a special assessment or special tax has been levied the proceeds of which are the sole source of payment of an obligation issued by the debtor to defray the cost of an improvement relating to such real property;
- (4) “special tax payer affected by the plan” means special tax payer with respect to whose real property the plan proposes to increase the proportion of special assessments or special taxes referred to in paragraph (2) of this section assessed against such real property; and
- (5) “trustee”, when used in a section that is made applicable in a case under this chapter by section 103 (e) [1] or 901 of this title, means debtor, except as provided in section 926 of this title.

§ 903. Reservation of State power to control municipalities

This chapter does not limit or impair the power of a State to control, by legislation or otherwise, a municipality of or in such State in the exercise of the political or governmental powers of such municipality, including expenditures for such exercise, but—

- (1) a State law prescribing a method of composition of indebtedness of such municipality may not bind any creditor that does not consent to such composition; and
- (2) a judgment entered under such a law may not bind a creditor that does not consent to such composition.

§ 904. Limitation on jurisdiction and powers of court

Notwithstanding any power of the court, unless the debtor consents or the plan so provides, the court may not, by any stay, order, or decree, in the case or otherwise, interfere with—

- (1) any of the political or governmental powers of the debtor;
- (2) any of the property or revenues of the debtor; or
- (3) the debtor's use or enjoyment of any income-producing property.

SUBCHAPTER II—ADMINISTRATION (§§ 921–930)**§ 921. Petition and proceedings relating to petition**

- (a) Notwithstanding sections 109 (d) and 301 of this title, a case under this chapter concerning an unincorporated tax or special assessment district that does not have such district's own officials is commenced by the filing under section 301 of this title of a petition under this chapter by such district's governing authority or the board or body having authority to levy taxes or assessments to meet the obligations of such district.
- (b) The chief judge of the court of appeals for the circuit embracing the district in which the case is commenced shall designate the bankruptcy judge to conduct the case.

- (c) After any objection to the petition, the court, after notice and a hearing, may dismiss the petition if the debtor did not file the petition in good faith or if the petition does not meet the requirements of this title.
- (d) If the petition is not dismissed under subsection (c) of this section, the court shall order relief under this chapter notwithstanding section 301 (b).
- (e) The court may not, on account of an appeal from an order for relief, delay any proceeding under this chapter in the case in which the appeal is being taken; nor shall any court order a stay of such proceeding pending such appeal. The reversal on appeal of a finding of jurisdiction does not affect the validity of any debt incurred that is authorized by the court under section 364 (c) or 364 (d) of this title.

§ 922. Automatic stay of enforcement of claims against the debtor

- (a) A petition filed under this chapter operates as a stay, in addition to the stay provided by section 362 of this title, applicable to all entities, of—
 - (1) the commencement or continuation, including the issuance or employment of process, of a judicial, administrative, or other action or proceeding against an officer or inhabitant of the debtor that seeks to enforce a claim against the debtor; and
 - (2) the enforcement of a lien on or arising out of taxes or assessments owed to the debtor.
- (b) Subsections (c), (d), (e), (f), and (g) of section 362 of this title apply to a stay under subsection (a) of this section the same as such subsections apply to a stay under section 362 (a) of this title.
- (c) If the debtor provides, under section 362, 364, or 922 of this title, adequate protection of the interest of the holder of a claim secured by a lien on property of the debtor and if, notwithstanding such protection such creditor has a claim arising from the stay of action against such property under section 362 or 922 of this title or from the granting of a lien under section 364 (d) of this title, then such claim shall be allowable as an administrative expense under section

503 (b) of this title.

- (d) Notwithstanding section 362 of this title and subsection (a) of this section, a petition filed under this chapter does not operate as a stay of application of pledged special revenues in a manner consistent with section 927 of this title to payment of indebtedness secured by such revenues.

§ 923. Notice

There shall be given notice of the commencement of a case under this chapter, notice of an order for relief under this chapter, and notice of the dismissal of a case under this chapter. Such notice shall also be published at least once a week for three successive weeks in at least one newspaper of general circulation published within the district in which the case is commenced, and in such other newspaper having a general circulation among bond dealers and bondholders as the court designates.

§ 924. List of creditors

The debtor shall file a list of creditors.

§ 925. Effect of list of claims

A proof of claim is deemed filed under section 501 of this title for any claim that appears in the list filed under section 924 of this title, except a claim that is listed as disputed, contingent, or unliquidated.

§ 926. Avoiding powers

- (a) If the debtor refuses to pursue a cause of action under section 544, 545, 547, 548, 549 (a), or 550 of this title, then on request of a creditor, the court may appoint a trustee to pursue such cause of action.
- (b) A transfer of property of the debtor to or for the benefit of any holder of a bond or note, on account of such bond or note, may not be avoided under section 547 of this title.

§ 927. Limitation on recourse

The holder of a claim payable solely from special revenues of the debtor under applicable nonbankruptcy law shall not be treated as having recourse against the debtor on account of such claim pursuant to section 1111 (b) of this title.

§ 928. Post petition effect of security interest

- (a) Notwithstanding section 552 (a) of this title and subject to subsection (b) of this section, special revenues acquired by the debtor after the commencement of the case shall remain subject to any lien resulting from any security agreement entered into by the debtor before the commencement of the case.
- (b) Any such lien on special revenues, other than municipal betterment assessments, derived from a project or system shall be subject to the necessary operating expenses of such project or system, as the case may be.

§ 929. Municipal leases

A lease to a municipality shall not be treated as an executory contract or unexpired lease for the purposes of section 365 or 502 (b)(6) of this title solely by reason of its being subject to termination in the event the debtor fails to appropriate rent.

§ 930. Dismissal

- (a) After notice and a hearing, the court may dismiss a case under this chapter for cause, including—
 - (1) want of prosecution;
 - (2) unreasonable delay by the debtor that is prejudicial to creditors
 - (3) failure to propose a plan within the time fixed under section 941 of this title;
 - (4) if a plan is not accepted within any time fixed by the court;
 - (5) denial of confirmation of a plan under section 943 (b) of this title and denial of additional time for filing another plan or a modification of a plan; or
 - (6) if the court has retained jurisdiction after confirmation of a plan—

- (A) material default by the debtor with respect to a term of such plan; or
 - (B) termination of such plan by reason of the occurrence of a condition specified in such plan.
- (b) The court shall dismiss a case under this chapter if confirmation of a plan under this chapter is refused.

SUBCHAPTER III—THE PLAN (§§ 941–946)

§ 941. Filing of plan

The debtor shall file a plan for the adjustment of the debtor's debts. If such a plan is not filed with the petition, the debtor shall file such a plan at such later time as the court fixes.

§ 942. Modification of plan

The debtor may modify the plan at any time before confirmation, but may not modify the plan so that the plan as modified fails to meet the requirements of this chapter. After the debtor files a modification, the plan as modified becomes the plan.

§ 943. Confirmation

- (a) A special tax payer may object to confirmation of a plan.
- (b) The court shall confirm the plan if—
 - (1) the plan complies with the provisions of this title made applicable by sections 103 (e) [1] and 901 of this title;
 - (2) the plan complies with the provisions of this chapter;
 - (3) all amounts to be paid by the debtor or by any person for services or expenses in the case or incident to the plan have been fully disclosed and are reasonable;
 - (4) the debtor is not prohibited by law from taking any action necessary to carry out the plan;
 - (5) except to the extent that the holder of a particular claim has agreed to a

different treatment of such claim, the plan provides that on the effective date of the plan each holder of a claim of a kind specified in section 507 (a)(2) of this title will receive on account of such claim cash equal to the allowed amount of such claim;

- (6) any regulatory or electoral approval necessary under applicable nonbankruptcy law in order to carry out any provision of the plan has been obtained, or such provision is expressly conditioned on such approval; and
- (7) the plan is in the best interests of creditors and is feasible.

§ 944. Effect of confirmation

(a) The provisions of a confirmed plan bind the debtor and any creditor, whether or not—

- (1) a proof of such creditor's claim is filed or deemed filed under section 501 of this title;
- (2) such claim is allowed under section 502 of this title; or
- (3) such creditor has accepted the plan.

(b) Except as provided in subsection (c) of this section, the debtor is discharged from all debts as of the time when—

- (1) the plan is confirmed;
- (2) the debtor deposits any consideration to be distributed under the plan with a disbursing agent appointed by the court; and
- (3) the court has determined—
 - (A) that any security so deposited will constitute, after distribution, a valid legal obligation of the debtor; and
 - (B) that any provision made to pay or secure payment of such obligation is valid.

(c) The debtor is not discharged under subsection (b) of this section from any debt—

- (1) excepted from discharge by the plan or order confirming the plan; or
- (2) owed to an entity that, before confirmation of the plan, had neither notice nor actual knowledge of the case.

§ 945. Continuing jurisdiction and closing of the case

- (a) The court may retain jurisdiction over the case for such period of time as is necessary for the successful implementation of the plan.
- (b) Except as provided in subsection (a) of this section, the court shall close the case when administration of the case has been completed.

§ 946. Effect of exchange of securities before the date of the filing of the petition

The exchange of a new security under the plan for a claim covered by the plan, whether such exchange occurred before or after the date of the filing of the petition, does not limit or impair the effectiveness of the plan or of any provision of this chapter. The amount and number specified in section 1126 (c) of this title include the amount and number of claims formerly held by a creditor that has participated in any such exchange.

[부록 2] : 미 플로리다주 지방재정관리법 (지정요건중심)

Florida State : The Local Government Financial Emergency Act, 2013
중 발췌

218.01 Authority to accept benefits of bankruptcy acts.—For the purpose of rendering effective the privilege and benefits of any amendments to the bankruptcy laws of the United States that may be enacted for the relief of municipalities, taxing districts and political subdivisions, the state represented by its legislative body gives its assent to, and accepts the provisions of any such bankruptcy laws that may be enacted by the Congress of the United States for the benefit and relief of municipalities, taxing districts and political subdivisions and its several municipalities, taxing districts and political subdivisions, at the discretion of the governing authorities thereof, may institute and conduct and carry out, by any appropriate bankruptcy procedure that may be enacted into the laws of the United States for the purpose of conferring upon municipalities, taxing districts and political subdivisions, relief by proceedings in bankruptcy in the federal courts.

218.503 Determination of financial emergency.—

(1) Local governmental entities, charter schools, charter technical career centers, and district school boards shall be subject to review and oversight by the Governor, the charter school sponsor, the charter technical career center sponsor, or the Commissioner of Education, as appropriate, when any one of the following conditions occurs:

(a) Failure within the same fiscal year in which due to pay short-term loans or failure to make bond debt service or other long-term debt payments when due, as a result of a lack of funds.

(b) Failure to pay uncontested claims from creditors within 90 days after the claim is presented, as a result of a lack of funds.

(c) Failure to transfer at the appropriate time, due to lack of funds:

1. Taxes withheld on the income of employees; or

2. Employer and employee contributions for:
 - a. Federal social security; or
 - b. Any pension, retirement, or benefit plan of an employee.
- (d) Failure for one pay period to pay, due to lack of funds:
 1. Wages and salaries owed to employees; or
 2. Retirement benefits owed to former employees.

(2) A local governmental entity shall notify the Governor and the Legislative Auditing Committee; a charter school shall notify the charter school sponsor, the Commissioner of Education, and the Legislative Auditing Committee; a charter technical career center shall notify the charter technical career center sponsor, the Commissioner of Education, and the Legislative Auditing Committee; and a district school board shall notify the Commissioner of Education and the Legislative Auditing Committee, when one or more of the conditions specified in subsection (1) have occurred or will occur if action is not taken to assist the local governmental entity, charter school, charter technical career center, or district school board. In addition, any state agency must, within 30 days after a determination that one or more of the conditions specified in subsection (1) have occurred or will occur if action is not taken to assist the local governmental entity, charter school, charter technical career center, or district school board, notify the Governor, charter school sponsor, charter technical career center sponsor, or the Commissioner of Education, as appropriate, and the Legislative Auditing Committee.

(3) Upon notification that one or more of the conditions in subsection (1) have occurred or will occur if action is not taken to assist the local governmental entity or district school board, the Governor or his or her designee shall contact the local governmental entity or the Commissioner of Education or his or her designee shall contact the district school board to determine what actions have been taken by the local governmental entity or the district school board to resolve or prevent the condition. The information requested must be provided within 45 days after the date of the request. If the local governmental entity or the district school board

does not comply with the request, the Governor or his or her designee or the Commissioner of Education or his or her designee shall notify the members of the Legislative Auditing Committee who may take action pursuant to s. 11.40. The Governor or the Commissioner of Education, as appropriate, shall determine whether the local governmental entity or the district school board needs state assistance to resolve or prevent the condition. If state assistance is needed, the local governmental entity or district school board is considered to be in a state of financial emergency. The Governor or the Commissioner of Education, as appropriate, has the authority to implement measures as set forth in ss. 218.50-218.504 to assist the local governmental entity or district school board in resolving the financial emergency. Such measures may include, but are not limited to:

- (a) Requiring approval of the local governmental entity's budget by the Governor or approval of the district school board's budget by the Commissioner of Education.
- (b) Authorizing a state loan to a local governmental entity and providing for repayment of same.
- (c) Prohibiting a local governmental entity or district school board from issuing bonds, notes, certificates of indebtedness, or any other form of debt until such time as it is no longer subject to this section.
- (d) Making such inspections and reviews of records, information, reports, and assets of the local governmental entity or district school board as are needed. The appropriate local officials shall cooperate in such inspections and reviews.
- (e) Consulting with officials and auditors of the local governmental entity or the district school board and the appropriate state officials regarding any steps necessary to bring the books of account, accounting systems, financial procedures, and reports into compliance with state requirements.
- (f) Providing technical assistance to the local governmental entity or the district school board.
- (g)1. Establishing a financial emergency board to oversee the activities of the

local governmental entity or the district school board. If a financial emergency board is established for a local governmental entity, the Governor shall appoint board members and select a chair. If a financial emergency board is established for a district school board, the State Board of Education shall appoint board members and select a chair. The financial emergency board shall adopt such rules as are necessary for conducting board business. The board may:

a. Make such reviews of records, reports, and assets of the local governmental entity or the district school board as are needed.

b. Consult with officials and auditors of the local governmental entity or the district school board and the appropriate state officials regarding any steps necessary to bring the books of account, accounting systems, financial procedures, and reports of the local governmental entity or the district school board into compliance with state requirements.

c. Review the operations, management, efficiency, productivity, and financing of functions and operations of the local governmental entity or the district school board.

d. Consult with other governmental entities for the consolidation of all administrative direction and support services, including, but not limited to, services for asset sales, economic and community development, building inspections, parks and recreation, facilities management, engineering and construction, insurance coverage, risk management, planning and zoning, information systems, fleet management, and purchasing.

2. The recommendations and reports made by the financial emergency board must be submitted to the Governor for local governmental entities or to the Commissioner of Education and the State Board of Education for district school boards for appropriate action.

(h) Requiring and approving a plan, to be prepared by officials of the local governmental entity or the district school board in consultation with the appropriate state officials, prescribing actions that will cause the local governmental entity or district school board to no longer be subject to this section. The plan must include,

but need not be limited to:

1. Provision for payment in full of obligations outlined in subsection (1), designated as priority items, which are currently due or will come due.

2. Establishment of priority budgeting or zero-based budgeting in order to eliminate items that are not affordable.

3. The prohibition of a level of operations which can be sustained only with nonrecurring revenues.

4. Provisions implementing the consolidation, sourcing, or discontinuance of all administrative direction and support services, including, but not limited to, services for asset sales, economic and community development, building inspections, parks and recreation, facilities management, engineering and construction, insurance coverage, risk management, planning and zoning, information systems, fleet management, and purchasing.

(4)(a) Upon notification that one or more of the conditions in subsection (1) have occurred or will occur if action is not taken to assist the charter school, the charter school sponsor or the sponsor's designee and the Commissioner of Education shall contact the charter school governing body to determine what actions have been taken by the charter school governing body to resolve or prevent the condition. The Commissioner of Education has the authority to require and approve a financial recovery plan, to be prepared by the charter school governing body, prescribing actions that will resolve or prevent the condition.

(b) Upon notification that one or more of the conditions in subsection (1) have occurred or will occur if action is not taken to assist the charter technical career center, the charter technical career center sponsor or the sponsor's designee and the Commissioner of Education shall contact the charter technical career center governing body to determine what actions have been taken by the governing body to resolve or prevent the condition. The Commissioner of Education may require and approve a financial recovery plan, to be prepared by the charter technical career center governing body, prescribing actions that will resolve or prevent the condition.

(c) The Commissioner of Education shall determine if the charter school or charter technical career center needs a financial recovery plan to resolve the condition. If the Commissioner of Education determines that a financial recovery plan is needed, the charter school or charter technical career center is considered to be in a state of financial emergency.

The Department of Education, with the involvement of sponsors, charter schools, and charter technical career centers, shall establish guidelines for developing a financial recovery plan.

(5) A local governmental entity or district school board may not seek application of laws under the bankruptcy provisions of the United States Constitution except with the prior approval of the Governor for local governmental entities or the Commissioner of Education for district school boards.

(6) The failure of the members of the governing body of a local governmental entity or the failure of the members of a district school board to resolve a state of financial emergency constitutes malfeasance, misfeasance, and neglect of duty for purposes of s. 7, Art. IV of the State Constitution.

[부록 3] : 일본의 지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률

(地方公共団体の財政の健全化に関する法律)

(平成十九年六月二十二日法律第九十四号)

最終改正：平成二六年三月三十一日法律第五号

第一章 総則 (第一条—第三条)

第二章 財政の早期健全化 (第四条—第七条)

第三章 財政の再生 (第八条—第二十一条)

第四章 公営企業の経営の健全化 (第二十二条—第二十四条)

第五章 雑則 (第二十五条—第二十九条)

附則

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、地方公共団体の財政の健全性に関する比率の公表の制度を設け、当該比率に応じて、地方公共団体が財政の早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定する制度を定めるとともに、当該計画の実施の促進を図るための行財政上の措置を講ずることにより、地方公共団体の財政の健全化に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 実質赤字比率 地方公共団体(都道府県、市町村及び特別区に限る。以下この章から第三章までにおいて同じ。)の当該年度の前年度の歳入(一般会計及び特別会計のうち次に掲げるもの以外のもの(以下「一般会計等」という。))に係る歳入で、一般会計等の相互間の重複額を控除した純計によるものをいう。以下この号に

において同じ°) が歳出(一般会計等に係る歳出で、一般会計等の相互間の重複額を控除した純計によるものをいう°以下この号において同じ°) に不足するため当該年度の歳入を繰り上げてこれに充てた額並びに実質上当該年度の前年度の歳入が歳出に不足するため、当該年度の前年度に支払うべき債務でその支払を当該年度に繰り延べた額及び当該年度の前年度に執行すべき事業に係る歳出に係る予算の額で当該年度に繰り越した額の合算額(以下「実質赤字額」という°) を当該年度の前年度の地方財政法(昭和三十二年法律第九号)第五条の三第四項第一号に規定する標準的な規模の収入の額として政令で定めるところにより算定した額(以下「標準財政規模の額」という°) で除して得た数値

イ 地方公営企業法(昭和三十七年法律第二百九十二号)第二条の規定により同法の規定の全部又は一部を適用する企業(以下「法適用企業」という°)に係る特別会計

ロ 地方財政法第六条に規定する政令で定める公営企業のうち法適用企業以外のもの(次号において「法非適用企業」という°)に係る特別会計

ハ イ及びロに掲げるもののほか、政令で定める特別会計

二 連結実質赤字比率 地方公共団体の連結実質赤字額(イ及びロに掲げる額の合算額がハ及びニに掲げる額の合算額を超える場合における当該超える額をいう°第四号において同じ°) を当該年度の前年度の標準財政規模の額で除して得た数値

イ 一般会計又は公営企業(法適用企業及び法非適用企業をいう°以下同じ°)に係る特別会計以外の特別会計ごとの当該年度の前年度の決算において、当該年度の前年度の歳入が歳出に不足するため当該年度の歳入を繰り上げてこれに充てた額並びに実質上当該年度の前年度の歳入が歳出に不足するため、当該年度の前年度に支払うべき債務でその支払を当該年度に繰り延べた額及び当該年度の前年度に執行すべき事業に係る歳出に係る予算の額で当該年度に繰り越した額の合算額がある場合にあっては、当該合算額を合計した額

ロ 公営企業に係る特別会計ごとの当該年度の前年度の決算において、政令で定めるところにより算定した資金の不足額がある場合にあっては、当該資金の不足額を合計した額

ハ 一般会計又は公営企業に係る特別会計以外の特別会計ごとの当該年度の前年度の

決算において、歳入額（当該年度に繰り越して使用する経費に係る歳出の財源に充てるために繰り越すべき金額を除く。）が歳出額を超える場合にあっては、当該超える額を合計した額

ニ 公営企業に係る特別会計ごとの当該年度の前年度の決算において、政令で定めるところにより算定した資金の剰余額がある場合にあっては、当該資金の剰余額を合計した額

三 実質公債費比率 地方公共団体の地方財政法第五条の三第四項第一号に規定する地方債の元利償還金（以下この号において「地方債の元利償還金」という。）の額と同項第一号に規定する準元利償還金（以下この号において「準元利償還金」という。）の額との合算額から地方債の元利償還金又は準元利償還金の財源に充当することのできる特定の歳入に相当する金額と地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）の定めるところにより地方債の元利償還金及び準元利償還金に係る経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入される額として総務省令で定めるところにより算定した額（特別区にあっては、これに相当する額として総務大臣が定める額とする。以下この号及び次号において「算入公債費等の額」という。）との合算額を控除した額を標準財政規模の額から算入公債費等の額を控除した額で除して得た数値で当該年度前三年度内の各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値

四 将来負担比率 地方公共団体のイからチまでに掲げる額の合算額がリからルまでに掲げる額の合算額を超える場合における当該超える額を当該年度の前年度の標準財政規模の額から算入公債費等の額を控除した額で除して得た数値

イ 当該年度の前年度末における一般会計等に係る地方債の現在高

ロ 当該年度の前年度末における地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百十四条に規定する債務負担行為（へに規定する設立法人以外の者のために債務を負担する行為を除く。）に基づく支出子定額（地方財政法第五条 各号に規定する経費その他の政令で定める経費の支出に係るものとして総務省令で定めるところにより算定した額に限る。）

ハ 当該年度の前年度末までに起こした一般会計等以外の特別会計に係る地方債の元

金の償還に充てるため、一般会計等からの繰入れが必要と見込まれる金額の合計額として総務省令で定めるところにより算定した額

ニ 当該年度の前年度末までに当該地方公共団体が加入する地方公共団体の組合が起こした地方債の元金の償還に充てるため、当該地方公共団体による負担又は補助が必要と見込まれる金額の合計額として総務省令で定めるところにより算定した額

ホ 当該年度の前年度の末日における当該地方公共団体の職員（地方自治法第二百四条第一項の職員をいい、都道府県にあっては市町村立学校職員給与負担法（昭和三十二年法律第百三十五号）第一条及び第二条に規定する職員を含み、市町村及び特別区にあっては当該職員を除く。）の全員が同日において自己の都合により退職するものと仮定した場合に支給すべき退職手当の額のうち、当該地方公共団体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものとして総務省令で定めるところにより算定した額

ヘ 当該年度の前年度末における当該地方公共団体が単独で又は他の地方公共団体と共同して設立した法人で政令で定めるもの（以下この号において「設立法人」という。）の負債の額及び当該地方公共団体が設立法人以外の者のために債務を負担している場合における当該債務の額のうち、これらの者の財務内容その他の経営の状況を勘案して当該地方公共団体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものとして総務省令で定めるところにより算定した額

ト 連結実質赤字額

チ 当該年度の前年度末における当該地方公共団体が加入する地方公共団体の組合の連結実質赤字額に相当する額のうち、当該地方公共団体の一般会計等において実質的に負担することが見込まれるものとして総務省令で定めるところにより算定した額

リ イに規定する地方債の償還額又はロからへまでに掲げる額に充てることのできる地方自治法第二百四十一条の基金として総務省令で定めるものの当該年度の前年度末における残高の合計額

ヌ イに規定する地方債の償還額又はロからニまでに掲げる額に充てることのできる特定の歳入の見込額に相当する額として総務省令で定めるところにより算定した額

ル 地方交付税法 の定めるところにより、イに規定する地方債の償還、ロに規定する債務負担行為に基づく支出、ハに規定する一般会計等からの繰入れ又はニに規定する地方公共団体による負担若しくは補助に要する経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入されることが見込まれる額として総務省令で定めるところにより算定した額（特別区にあっては、これに相当する額として総務大臣が定める額とする。）

五 早期健全化基準 財政の早期健全化（地方公共団体が、財政収支が不均衡な状況その他の財政状況が悪化した状況において、自主的かつ計画的にその財政の健全化を図ることをいう。以下同じ。）を図るべき基準として、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率のそれぞれについて、政令で定める数値をいう。

六 財政再生基準 財政の再生（地方公共団体が、財政収支の著しい不均衡その他の財政状況の著しい悪化により自主的な財政の健全化を図ることが困難な状況において、計画的にその財政の健全化を図ることをいう。以下同じ。）を図るべき基準として、実質赤字比率、連結実質赤字比率及び実質公債費比率のそれぞれについて、早期健全化基準の数値を超えるものとして政令で定める数値をいう。

(健全化判断比率の公表等)

第三条 地方公共団体の長は、毎年度、前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率（以下「健全化判断比率」という。）並びにその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該健全化判断比率を議会に報告し、かつ、当該健全化判断比率を公表しなければならない。

2 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

3 地方公共団体の長は、第一項の規定により公表した健全化判断比率を、速やかに、都道府県及び地方自治法第二百五十二条の十九第一項 の指定都市（以下「指定都市」という。）の長にあっては総務大臣に、指定都市を除く市町村（第二十九条を除

き、以下「市町村」という。)及び特別区の長にあつては都道府県知事に報告しなければならない。この場合において、当該報告を受けた都道府県知事は、速やかに、当該健全化判断比率を総務大臣に報告しなければならない。

4 都道府県知事は、毎年度、前項前段の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

5 総務大臣は、毎年度、第三項の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

6 地方公共団体は、健全化判断比率の算定の基礎となる事項を記載した書類をその事務所に備えて置かなければならない。

7 包括外部監査対象団体(地方自治法第二百五十二条の三十六第一項に規定する包括外部監査対象団体をいう。以下同じ。)においては、包括外部監査人(同法第二百五十二条の二十九に規定する包括外部監査人をいう。以下同じ。)は、同法第二百五十二条の三十七第一項の規定による監査のため必要があると認めるときは、第一項の規定により公表された健全化判断比率及びその算定の基礎となる事項を記載した書類について調査することができる。

第二章 財政の早期健全化

(財政健全化計画)

第四条 地方公共団体は、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上である場合（当該健全化判断比率のいずれかが財政再生基準以上である場合を除く。）には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、当該年度を初年度とする財政の早期健全化のための計画（以下「財政健全化計画」という。）を定めなければならない。ただし、この項の規定により既に財政健全化計画を定めている場合、第八条第一項の規定により同項の財政再生計画を定めている場合その他政令で定める場合は、この限りでない。

2 財政健全化計画は、財政の状況が悪化した要因の分析の結果を踏まえ、財政の早期健全化を図るため必要な最小限度の期間内に、実質赤字額がある場合にあっては一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復することを、連結実質赤字比率、実質公債費比率又は将来負担比率が早期健全化基準以上である場合にあってはそれぞれの比率を早期健全化基準未満とすることを目標として、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 健全化判断比率が早期健全化基準以上となった要因の分析

二 計画期間

三 財政の早期健全化の基本方針

四 実質赤字額がある場合にあっては、一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復するための方策

五 連結実質赤字比率、実質公債費比率又は将来負担比率が早期健全化基準以上である場合にあっては、それぞれの比率を早期健全化基準未満とするための方策

六 各年度ごとの前二号の方策に係る歳入及び歳出に関する計画

- 七 各年度ごとの健全化判断比率の見通し
- 八 前各号に掲げるもののほか 財政の早期健全化に必要な事項

3 財政健全化計画は 其の達成に必要な各会計ごとの取組が明らかになるよう定めなければならない。

(財政健全化計画の策定手続等)

第五条 財政健全化計画は 地方公共団体の長が作成し 議会の議決を経て定めなければならない。財政健全化計画を変更する場合も 同様とする。

2 地方公共団体は 財政健全化計画を定めたときは 速やかに これを公表するとともに 都道府県及び指定都市にあっては総務大臣に 市町村及び特別区にあっては都道府県知事に 報告しなければならない。この場合において 当該報告を受けた都道府県知事は 速やかに 当該財政健全化計画の概要を総務大臣に報告しなければならない。

3 前項の規定は 財政健全化計画を変更した場合（政令で定める軽微な変更をした場合を除く。）について準用する。

4 都道府県知事は 毎年度 第二項前段（前項において準用する場合を含む。）の規定による報告を取りまとめ その概要を公表するものとする。

5 総務大臣は 毎年度 第二項（第三項において準用する場合を含む。）の規定による報告を取りまとめ その概要を公表するものとする。

(財政健全化計画の実施状況の報告等)

第六条 財政健全化計画を定めている地方公共団体（以下「財政健全化団体」という。）の長は 毎年九月三十日までに 前年度における決算との関係を明らかにした財政健全化計画の実施状況を議会に報告し かつ これを公表するとともに 都道府県及び指定都市の長にあっては総務大臣に 市町村及び特別区の長にあっては都

道府県知事に当該財政健全化計画の実施状況を報告しなければならない。この場合において、当該報告を受けた都道府県知事は、速やかに、その要旨を総務大臣に報告しなければならない。

2 都道府県知事は、毎年度、前項前段の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

3 総務大臣は、毎年度、第一項の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

(国等の勧告等)

第七条 総務大臣又は都道府県知事は、前条第一項前段の規定による報告を受けた財政健全化団体の財政健全化計画の実施状況を踏まえ、当該財政健全化団体の財政の早期健全化が著しく困難であると認められるときは、当該財政健全化団体の長に対し、必要な勧告をすることができる。

2 総務大臣は、前項の勧告をしたときは、速やかに、当該勧告の内容を公表するものとする。

3 都道府県知事は、第一項の勧告をしたときは、速やかに、当該勧告の内容を公表するとともに、総務大臣に報告しなければならない。

4 財政健全化団体の長は、第一項の勧告を受けたときは、速やかに、当該勧告の内容を当該財政健全化団体の議会に報告するとともに、監査委員（包括外部監査対象団体である財政健全化団体にあつては、監査委員及び包括外部監査人）に通知しなければならない。

第三章 財政の再生

(財政再生計画)

第八条 地方公共団体は、実質赤字比率、連結実質赤字比率及び実質公債費比率（以下「再生判断比率」という。）のいずれかが財政再生基準以上である場合には、当該再生判断比率を公表した年度の末日までに、当該年度を初年度とする財政の再生のための計画（以下「財政再生計画」という。）を定めなければならない。ただし、この項の規定により既に財政再生計画を定めている場合は、この限りでない。

2 財政健全化団体が前項の規定により財政再生計画を定めたときは、当該財政健全化団体の財政健全化計画は、その効力を失う。

3 財政再生計画は、財政の状況が著しく悪化した要因の分析の結果を踏まえ、財政の再生を図るため必要な最小限度の期間内に、実質赤字額がある場合にあっては一般会計等における歳入と歳出との均衡を実質的に回復することを、連結実質赤字比率、実質公債費比率又は将来負担比率が早期健全化基準以上である場合にあってはそれぞれの比率を早期健全化基準未満とすることを、第十二条第二項に規定する再生振替特例債を起こす場合にあっては当該再生振替特例債の償還を完了することを目標として、次に掲げる事項について定めるものとする。ただし、第四号ホに掲げる事項については、財政の再生のため特に必要と認められる地方公共団体に限る。

一 再生判断比率が財政再生基準以上となった要因の分析

二 計画期間

三 財政の再生の基本方針

四 次に掲げる計画（ロ及びハに掲げる計画にあっては、実施の要領を含む。次号において同じ。）及びこれに伴う歳入又は歳出の増減額

イ 事務及び事業の見直し、組織の合理化その他の歳出の削減を図るための措置に関する

る計画

ロ 当該年度以降の年度分の地方税その他の収入について、その徴収成績を通常の成績以上に高めるための計画

ハ 当該年度の前年度以前の年度分の地方税その他の収入で滞納に係るものの徴収計画

ニ 使用料及び手数料の額の変更、財産の処分その他の歳入の増加を図るための措置に関する計画

ホ 地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第四条第二項、若しくは第五条第二項、に掲げる普通税について標準税率を超える税率で課し、又は同法第四条第三項、若しくは第五条第三項、の規定による普通税を課することによる地方税の増収計画

五 前号の計画及びこれに伴う歳入又は歳出の増減額を含む各年度ごとの歳入及び歳出に関する総合的な計画

六 第十二条第二項に規定する再生振替特例債を起こす場合には、当該再生振替特例債の各年度ごとの償還額

七 各年度ごとの健全化判断比率の見通し

八 前各号に掲げるもののほか、財政の再生に必要な事項

4 財政再生計画は、その達成に必要な各会計ごとの取組が明らかになるよう定めなければならない。

(財政再生計画の策定手続等)

第九条 財政再生計画は、地方公共団体の長が作成し、議会の議決を経て定めなければならない。財政再生計画を変更する場合も、同様とする。

2 地方公共団体は、財政再生計画を定めたときは、速やかに、これを公表すると

ともに、総務大臣に（市町村及び特別区にあつては、都道府県知事を經由して総務大臣に）報告しなければならない。

3 前項の規定は、財政再生計画を変更した場合（政令で定める軽微な変更をした場合を除く。）について準用する。

4 財政再生計画を定めている地方公共団体（以下「財政再生団体」という。）の長は、財政再生計画に基づいて予算を調製しなければならない。

(財政再生計画の同意)

第十条 地方公共団体は、財政再生計画について、議会の議決を経て、総務大臣に（市町村及び特別区にあつては、都道府県知事を通じて総務大臣に）協議し、その同意を求めることができる。

2 総務大臣は、財政再生計画について同意をするかどうかを判断するための基準を定め、これを公表するものとする。

3 総務大臣は、第一項の規定による協議を受けた財政再生計画が、前項の基準に照らして適当なものであると認められるときは、これに同意するものとする。

4 総務大臣は、第二項の基準の作成及び前項の同意については、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

5 地方公共団体は、第三項の同意を得たときは、速やかに、その旨を公表しなければならない。

6 地方公共団体は、第三項の同意を得ている財政再生計画を変更しようとするときは、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。ただし、災害その他緊急やむを得ない理由により、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得る時間的余裕がないときは、事後において、遅滞なく、その変更について総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。

7 第二項から第五項までの規定は、前項の変更の同意について準用する。

(地方債の起債の制限)

第十一条 地方公共団体は、再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上でありかつ前条第三項（同条第七項において準用する場合を含む。以下同じ。）の同意を得ていないときは、地方財政法その他の法律の規定にかかわらず、地方債をもってその歳出の財源とすることができない。ただし、災害復旧事業費の財源とする場合その他の政令で定める場合においては、この限りでない。

(再生振替特例債)

第十二条 財政再生団体は、その財政再生計画につき第十条第三項の同意を得ている場合に限り、収支不足額（標準財政規模の額に、実質赤字比率と連結実質赤字比率から連結実質赤字比率について早期健全化基準として定める数値を控除して得た数値とのいずれか大きい数値を乗じて得た額を基準として総務省令で定める額をいう。）を地方債に振り替えることによって、当該収支不足額を財政再生計画の計画期間内に計画的に解消するため、地方財政法第五条の規定にかかわらず、当該収支不足額の範囲内で、地方債を起こすことができる。

2 前項の地方債（当該地方債の借換えのために要する経費の財源に充てるために起こす地方債を含む。次項において「再生振替特例債」という。）は、財政再生計画の計画期間内に償還しなければならない。

3 国は、再生振替特例債については、法令の範囲内において、資金事情の許す限り、適切な配慮をするものとする。

(地方債の起債の許可)

第十三条 財政再生団体及び財政再生計画を定めていない地方公共団体であって再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体は、地方債を起こし、又は起債の方法、利率若しくは償還の方法を変更しようとする場合は、政令で定めるところにより、総務大臣の許可を受けなければならない。この場合においては、地方財政法第五条の三第一項の規定による協議をすること及び同条第六項の規定によ

る届出をすること並びに同法第五条の四第一項及び第三項から第五項までに規定する許可を受けることを要しない。

2 財政再生計画につき第十条第三項の同意を得ている財政再生団体についての前項の許可は、当該財政再生計画に定める各年度ごとの歳入に関する計画その他の地方債に関連する事項及び当該財政再生計画の実施状況を勧告して行うものとする。

3 地方財政法第五条の三第八項の規定は、第一項に規定する許可を得た地方債について、同条第九項の規定は、第一項に規定する許可を得た地方債に係る元利償還に要する経費について準用する。

4 総務大臣は、第一項の総務大臣の許可については、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

(財政再生団体に係る通知等)

第十四条 総務大臣は、第九条第二項の規定により財政再生計画の報告を受けたときは、速やかに、当該財政再生計画を定めた地方公共団体の名称を各省各庁の長（政政法（昭和二十二年法律第三十四号）第二十条第二項に規定する各省各庁の長をいう。以下この条において同じ。）に通知しなければならない。

2 各省各庁の長は、土木事業その他の政令で定める事業を財政再生団体に負担金を課して国が直轄で行おうとするときは、当該事業の実施に着手する前（年度を分けて実施する場合にあっては、年度ごとの事業の実施に着手する前）に、あらかじめ、当該事業に係る経費の総額及び当該財政再生団体の負担額を総務大臣に通知しなければならない。当該事業の事業計画の変更により財政再生団体の負担額に著しい変更を生ずる場合も、同様とする。

3 総務大臣は、前項の規定による通知を受けた場合において当該通知に係る事項が財政再生計画に与える影響を勧告して必要と認めるときは、各省各庁の長に対し、意見を述べることができる。

(財政再生計画についての公表)

第十五条 総務大臣は、毎年度、第九条第二項（同条第三項において準用する場合を含む。）の規定により報告を受けた財政再生計画の内容並びに第十条第一項及び第六項の規定による協議の結果を公表するものとする。

(事務局等の組織の簡素化)

第十六条 財政再生団体は、財政再生計画で定めるところにより、当該財政再生団体の長の補助機関である職員を、当該財政再生団体の議会若しくは当該財政再生団体に執行機関として置かれる委員会及び委員並びに当該委員会の管理に属する機関（以下この条において「委員会等」という。）の事務を補助する職員と兼ねさせ、若しくは当該議会若しくは委員会等の事務を補助する職員に充て、又は当該議会若しくは委員会等の事務に従事させることができる。

(長と議会との関係)

第十七条 地方公共団体の議会の議決が次に掲げる場合に該当するときは、当該地方公共団体の長は、地方自治法第一百七十六条及び第一百七十七条の規定によるもののほか、それぞれ当該議決があった日から起算して十日以内に、理由を示してこれを再議に付することができる。

- 一 財政再生計画の策定又は変更に関する議案を否決したとき
- 二 第十条第一項の規定による協議に関する議案を否決したとき
- 三 財政再生計画の達成ができなくなると認められる議決をしたとき

(財政再生計画の実施状況の報告等)

第十八条 財政再生団体の長は、毎年九月三十日までに、前年度における決算との関係を明らかにした財政再生計画の実施状況を議会に報告し、かつ、これを公表するとともに、総務大臣に（市町村及び特別区の長にあつては、都道府県知事を経由して総務大臣に）当該財政再生計画の実施状況を報告しなければならない。

- 2 総務大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

(財政再生計画の実施状況の調査等)

第十九条 総務大臣は、必要に応じ、財政再生計画の実施状況について調査し、又は報告を求めることができる。

(国の勧告等)

第二十条 総務大臣は、財政再生団体の財政の運営がその財政再生計画に適合しないと認められる場合その他財政再生団体の財政の再生が困難であると認められる場合においては、当該財政再生団体の長に対し、予算の変更、財政再生計画の変更その他必要な措置を講ずることを勧告することができる。

2 財政再生団体の長は、前項の規定による勧告を受けたときは、速やかに、当該勧告の内容を当該財政再生団体の議会に報告するとともに、監査委員（包括外部監査対象団体である財政再生団体にあつては、監査委員及び包括外部監査人）に通知しなければならない。

3 第一項の規定による勧告を受けた財政再生団体の長は、当該勧告に基づいて講じた措置について、総務大臣に報告しなければならない。

4 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、速やかに、当該報告の内容を公表するものとする。

(国及び他の地方公共団体の配慮)

第二十一条 国及び他の地方公共団体は、財政再生団体が財政再生計画を円滑に実施することができるよう配慮するものとする。

第四章 公営企業の経営の健全化

(資金不足比率の公表等)

第二十二條 公営企業を經營する地方公共団体の長は、毎年度、当該公営企業の前年度の決算の提出を受けた後、速やかに、資金不足比率及びその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該資金不足比率を議会に報告し、かつ、当該資金不足比率を公表しなければならない。

2 前項に規定する「資金不足比率」とは、公営企業ごとに、政令で定めるところにより算定した当該年度の前年度の資金の不足額を政令で定めるところにより算定した当該年度の前年度の事業の規模で除して得た数値をいう。

3 第三條第二項から第七項までの規定は、資金不足比率について準用する。

(経営健全化計画)

第二十三條 地方公共団体は、公営企業（事業を開始する前の公営企業を除き、法適用企業にあつては、繰越欠損金があるものに限る。）の資金不足比率が公営企業の経営の健全化を図るべき基準として政令で定める数値（以下「経営健全化基準」という。）以上である場合には、当該公営企業について、当該資金不足比率を公表した年度の末日までに、当該年度を初年度とする公営企業の経営の健全化のための計画（以下「経営健全化計画」という。）を定めなければならない。ただし、この項の規定により既に当該公営企業について経営健全化計画を定めている場合、その他政令で定める場合は、この限りでない。

2 経営健全化計画は、当該公営企業の経営の状況が悪化した要因の分析の結果を踏まえ、当該公営企業の経営の健全化を図るため必要な最小限度の期間内に、資金不足比率を経営健全化基準未満とすることを目標として、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 資金不足比率が経営健全化基準以上となった要因の分析

- 二 計画期間
- 三 経営の健全化の基本方針

- 四 資金不足比率を経営健全化基準未滿とするための方策

- 五 各年度ごとの前号の方策に係る収入及び支出に関する計画

- 六 各年度ごとの資金不足比率の見通し

- 七 前各号に掲げるもののほか、経営の健全化に必要な事項

(準用)

第二十四条 第五条から第七条までの規定は、経営健全化計画について準用する。この場合において、第六条第一項並びに第七条第一項及び第四項中「財政健全化団体」とあるのは「経営健全化団体」と、同条第一項中「財政の早期健全化」とあるのは「公営企業の経営の健全化」と読み替えるものとする。

第五章 雑則

(財政健全化計画又は財政再生計画と経営健全化計画との調整)

第二十五条 財政健全化団体又は財政再生団体である地方公共団体は、経営健全化計画を定めるに当たっては、当該経営健全化計画と当該財政健全化計画又は財政再生計画との整合性の確保を図らなければならない。

2 経営健全化計画を定めている地方公共団体（次条において「経営健全化団体」という。）は、財政健全化計画又は財政再生計画を定めるに当たっては、当該財政健全化計画又は財政再生計画と当該経営健全化計画との整合性の確保を図らなければならない。

(地方自治法 の監査の特例)

第二十六条 財政健全化計画、財政再生計画又は経営健全化計画を定めなければならない地方公共団体の長は、これらの計画を定めるに当たっては、あらかじめ、当該地方公共団体の財政の健全化のために改善が必要と認められる事務の執行について、監査委員に対し、地方自治法第百九十九条第六項 の監査の要求をしなければならない。この場合においては、同法第二百五十二条の四十一第一項 中「第百九十九条第六項 」とあるのは「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成十九年法律第九十四号）第二十六条第一項の規定に基づく第百九十九条第六項」と、「監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることができることを条例により定める普通地方公共団体」とあるのは「同法の規定により財政健全化計画、財政再生計画又は経営健全化計画を定めなければならない地方公共団体」と、「同項の要求をする場合において、特に必要があると認めるときは、その理由を付して、併せて」とあるのは「同項の要求と併せて、理由を付して」と、「求めることができる」とあるのは「求めなければならない」と読み替えて、同法第二編第十三章の規定を適用する。

2 財政健全化団体、財政再生団体又は経営健全化団体（以下この項において「財政健全化団体等」という。）が包括外部監査対象団体である場合にあっては、当該財政健全化団体等の包括外部監査人は、地方自治法第二百五十二条の三十七第一項 の規定による監査をするに当たっては、同条第二項 の規定によるほか、当該財政健全化団体等の財務に関する事務の執行及び当該財政健全化団体等の経営に係る事業の管理が財政の早期健全化、財政の再生又は公営企業の経営の健全化を図る観点から適切であるかどうか、特に、意を用いなければならない。

(財政の早期健全化等が完了した団体の報告等)

第二十七条 財政健全化計画による財政の早期健全化が完了した地方公共団体の長は、財政健全化計画による財政の早期健全化が完了した年度の翌年度の九月三十日まで、当該年度の前年度における決算との関係を明らかにした財政健全化計画の実施状況及び財政の早期健全化が完了した後の当該地方公共団体の財政の運営の方針を記載した書類（以下この項において「財政健全化計画完了報告書」という。）を添えて、財政の早期健全化が完了した旨を議会に報告し、かつ、当該財政健全化計画完了

報告書を公表するとともに、都道府県及び指定都市の長にあっては総務大臣に、市町村及び特別区の長にあっては都道府県知事に、当該財政健全化計画完了報告書を添えて財政の早期健全化が完了した旨を報告しなければならない。この場合において、当該報告を受けた都道府県知事は、速やかに、その要旨を総務大臣に報告しなければならない。

2 都道府県知事は、毎年度、前項前段の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

3 総務大臣は、毎年度、第一項の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

4 財政再生計画による財政の再生が完了した地方公共団体の長は、財政再生計画による財政の再生が完了した年度の翌年度の九月三十日までに、当該年度の前年度における決算との関係を明らかにした財政再生計画の実施状況及び財政の再生が完了した後の当該地方公共団体の財政の運営の方針を記載した書類（以下この項において「財政再生計画完了報告書」という。）を添えて、財政の再生が完了した旨を議会に報告し、かつ、当該財政再生計画完了報告書を公表するとともに、総務大臣に（市町村及び特別区の長にあっては、都道府県知事を經由して総務大臣に）当該財政再生計画完了報告書を添えて、財政の再生が完了した旨を報告しなければならない。

5 総務大臣は、毎年度、前項の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

6 第一項から第三項までの規定は、経営健全化計画について準用する。この場合において、第一項中「財政の早期健全化」とあるのは「公営企業の経営の健全化」と、「地方公共団体の財政の運営」とあるのは「公営企業の経営」と、「財政健全化計画完了報告書」とあるのは「経営健全化計画完了報告書」と読み替えるものとする。

(都道府県が処理する事務)

第二十八条 この法律に規定する総務大臣の権限に属する事務のうち市町村及び特

別区に係るものの一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うこととすることができる。

(政令への委任)

第二十九条 この法律に定めるもののほか、市町村の廃置分合又は境界変更があった場合におけるこの法律の規定の適用その他この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十一年四月一日から施行する。ただし、第二条、第三条及び第二十二條の規定は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(適用区分)

第二条 第四条、第八条及び第二十三條の規定は、平成二十年度以後の年度分の決算に基づき算定した実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率若しくは将来負担比率又は資金不足比率が早期健全化基準、財政再生基準又は経営健全化基準以上である場合について適用する。

(地方財政再建促進特別措置法の廃止)

第三条 地方財政再建促進特別措置法（昭和三十年法律第九十五号）は、廃止する。

(地方財政再建促進特別措置法の廃止に伴う経過措置)

第四条 この法律の施行の際現に存する前條の規定による廃止前の地方財政再建促進特別措置法（以下「旧再建法」という。）第二十二條第二項の規定によりその例によることとされた旧再建法第二條第一項に規定する財政再建計画については、当該財政

再建計画に係る地方公共団体が第四条又は第八条の規定により財政健全化計画又は財政再生計画を定めるまでの間は、なお従前の例による。この場合において、当該地方公共団体のうち再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体については、当該財政再生計画が定められるまでの間、第十一条の規定は、適用しない。

第五条 削除

第六条 削除

(地方債の起債の許可の特例)

第七条 平成二十六年度及び平成二十七年度における第十三条第一項の規定の適用については、同項中「第五項まで」とあるのは、「第五項まで、第三十三条の五の七第二項並びに第三十三条の八第一項」とする。

2 平成二十八年度における第十三条第一項の規定の適用については、同項中「第五項まで」とあるのは、「第五項まで並びに第三十三条の五の七第二項」とする。

附 則 (平成一九年七月六日法律第一〇九号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十二年四月一日までの間において政令で定める日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

一 附則第三条から第六条まで、第八条、第九条、第十二条第三項及び第四項、第二十九条並びに第三十六条の規定、附則第六十三条中健康保険法等の一部を改正する法律(平成十八年法律第八十三号)附則第十八条第一項の改正規定、附則第六十四条中特別会計に関する法律(平成十九年法律第二十三号)附則第二十三条第一項、第六十七条第一項及び第百九十一条の改正規定並びに附則第六十六条及び第七十五条の規定 公布の日

(処分、申請等に関する経過措置)

第七十三条 この法律(附則第一条各号に掲げる規定については、当該各規定)以

下同じ°) の施行前に法令の規定により社会保険庁長官、地方社会保険事務局長又は社会保険事務所長(以下「社会保険庁長官等」という°) がした裁定、承認、指定、認可その他の処分又は通知その他の行為は、法令に別段の定めがあるもののほか、この法律の施行後は、この法律の施行後の法令の相当規定に基づいて、厚生労働大臣、地方厚生局長若しくは地方厚生支局長又は機構(以下「厚生労働大臣等」という°) がした裁定、承認、指定、認可その他の処分又は通知その他の行為とみなす°

2 この法律の施行の際現に法令の規定により社会保険庁長官等に対してされている申請、届出その他の行為は、法令に別段の定めがあるもののほか、この法律の施行後は、この法律の施行後の法令の相当規定に基づいて、厚生労働大臣等に対してされた申請、届出その他の行為とみなす°

3 この法律の施行前に法令の規定により社会保険庁長官等に対し報告、届出、提出その他の手続をしなければならないとされている事項で、施行日前にその手続がされていないものについては、法令に別段の定めがあるもののほか、この法律の施行後は、これを、この法律の施行後の法令の相当規定により厚生労働大臣等に対して報告、届出、提出その他の手続をしなければならないとされた事項についてその手続がされていないものとみなして、この法律の施行後の法令の規定を適用する°

4 なお従前の例によることとする法令の規定により、社会保険庁長官等がすべき裁定、承認、指定、認可その他の処分若しくは通知その他の行為又は社会保険庁長官等に対してすべき申請、届出その他の行為については、法令に別段の定めがあるもののほか、この法律の施行後は、この法律の施行後の法令の規定に基づく権限又は権限に係る事務の区分に応じ、それぞれ、厚生労働大臣等がすべきものとし、又は厚生労働大臣等に対してすべきものとする°

(罰則に関する経過措置)

第七十四条 この法律の施行前にした行為及びこの附則の規定によりなお従前の例によることとされる場合におけるこの法律の施行後にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による°

(政令への委任)

第七十五条 この附則に定めるもののほか、この法律の施行に関し必要な経過措置は、政令で定める。

附 則 (平成十九年七月六日法律第一一一号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

附 則 (平成二十一年三月三十一日法律第一〇号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十一年四月一日から施行する。

附 則 (平成二二年三月三十一日法律第一九号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十二年四月一日から施行する。

附 則 (平成二三年五月二日法律第三五号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

附 則 (平成二三年八月三〇日法律第一〇五号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

一 第十条（構造改革特別区域法第十八条の改正規定を除く。）´第十二条´第十四条（地方自治法別表第一公営住宅法（昭和二十六年法律第百九十三号）の項及び道路法（昭和二十七年法律第百八十号）の項の改正規定に限る。）´第十六条（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第二条及び第十三条の改正規定を除く。）´第五十九条´第六十五条（農地法第五十七条の改正規定に限る。）´第七十六条´第七十九条（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律第十四条の改正規定に限る。）´第九十八条（公営住宅法第六条´第七条及び附則第二項の改正規定を除く。）´第九十九条（道路法第十七条´第十八条´第二十四条´第二十七条´第四十八条の四から第四十八条の七まで及び第九十七条の改正規定に限る。）´第一百条（道路整備特別措置法第三条´第四条´第八条´第十条´第十二条´第十四条及び第十七条の改正規定に限る。）´第一百四条´第一百条（共同溝の整備等に関する特別措置法第二十六条の改正規定に限る。）´第一百四条´第二百一十一条（都市再開発法第三百三十三条の改正規定に限る。）´第二百五条（公有地の拡大の推進に関する法律第九条の改正規定に限る。）´第三十一条（大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法百条の改正規定に限る。）´第三百三十三条´第四百一条´第四百七条（電線共同溝の整備等に関する特別措置法第二十七条の改正規定に限る。）´第四百九条（密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第十三条´第二百七十七条´第二百九十一条´第二百九十三条から第二百九十五条まで及び第二百九十八条の改正規定に限る。）´第一百五十三条´第一百五十五条（都市再生特別措置法第四十六条´第四十六条の二及び第五十一条第一項の改正規定に限る。）´第一百五十六条（マンションの建替えの円滑化等に関する法律第二条の改正規定に限る。）´第一百五十九条´第一百六十条（地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法第六条第二項及び第三項の改正規定´同条第五項の改正規定（「第二項二号イ」を「第二項一号イ」に改める部分に限る。）並びに同条第六項及び第七項の改正規定に限る。）´第一百六十二条（高齢者´障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律第二十五条の改正規定（同条第七項中「ときは」を「場合において´次条第一項の協議会が組織されていないときは」に改め´「次条第一項の協議会が組織されている場合には協議会における

協議を「同項の協議会が組織されていない場合には」を削る部分を除く。）並びに同法第三十二条、第三十九条及び第五十四条の改正規定に限る。）、「第六十三条、第六十六条、第六十七条、第七十一条（廃棄物の処理及び清掃に関する法律第五条の五第二項第五号の改正規定に限る。）、「第七十五条及び第八十六条（ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法第七条第二項第三号の改正規定に限る。）の規定並びに附則第三十三条、第五十条、第七十二条第四項、第七十三条、第八十七条（地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第五百八十七条の二及び附則第十一条の改正規定に限る。）、「第九十一条（租税特別措置法（昭和三十二年法律第二十六号）第三十三条、第三十四条の三第二項第五号及び第六十四条の改正規定に限る。）、「第九十二条（高速自動車国道法（昭和三十三年法律第七十九号）第二十五条の改正規定を除く。）、「第九十三条、第九十五条、第一百十一条、第一百十三条、第一百五十五条及び第一百八十条の規定 公布の日から起算して三月を経過した日

六 第十四条（地方自治法別表第一地方財政法（昭和二十三年法律第九号）の項の改正規定に限る。）、「第十五条及び第十六条（地方公共団体の財政の健全化に関する法律第二条及び第十三条の改正規定に限る。）の規定並びに附則第十四条、第八十五条、第八十六条、第九十四条、第九十九条（公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和四十六年法律第七十号）附則第一条第二項ただし書の改正規定（「許可を得たもの」の下に「（発行について地方財政法第五条の三第六項の規定による届出がされたもののうち同条第一項の規定による協議を受けたならば同意をすることとなると認められるものを含む。）」を加える部分に限る。）に限る。）及び第二百二十三条第一項の規定 公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日

（罰則に関する経過措置）

第八十一条 この法律（附則第一条各号に掲げる規定にあっては、当該規定。以下この条において同じ。）の施行前にした行為及びこの附則の規定によりなお従前の例によることとされる場合におけるこの法律の施行後にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

（政令への委任）

第八十二条 この附則に規定するもののほか、この法律の施行に関し必要な経過措置（罰則に関する経過措置を含む。）は、政令で定める。

附 則 （平成二三年八月三〇日法律第一〇七号） 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十三年十月一日から施行する。

附 則 （平成二四年五月八日法律第三〇号） 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第一条の規定（郵政民営化法目次中「第六章 郵便事業株式会社 第一節 設立等（第七十条—第七十二条） 第二節 設立に関する郵便事業株式会社法等の特例（第七十三条・第七十四条） 第三節 移行期間中の業務に関する特例等（第七十五条—第七十八条） 第七章 郵便局株式会社」を「第六章 削除 第七章 日本郵便株式会社」に改める改正規定、同法第十九条第一項第一号及び第二号、第二十六条、第六十一条第一号並びに第六章の改正規定、同法中「第七章 郵便局株式会社」を「第七章 日本郵便株式会社」に改める改正規定、同法第七十九条第三項第二号及び第八十三条第一項の改正規定、同法第九十条から第九十三条までの改正規定、同法第百五条第一項、同項第二号及び第百十条第一項第二号ホの改正規定、同法第百十条の次に一条を加える改正規定、同法第百三十五条第一項、同項第二号及び第百三十八条第二項第四号の改正規定、同法第百三十八条の次に一条を加える改正規定、同法第十一章に一節を加える改正規定（第百七十六条の五に係る部分に限る。）、同法第百八十条第一項第一号及び第二号並びに第百九十六条の改正規定（第十二号を削る部分を除く。）並びに同法附則第二条第二号の改正規定を除く。）、第二条のうち日本郵政株式会社法附則第二条及び第三条の改正規定、第五条（第二号に係る部分に限る。）の規定、次条の規定、附則第四条、第六条、第十条、第十四条及び第十八条の規定、附則第三十八条の規定（郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成十七年法律第百二号）附則第二条第一項、第四十九条、第五十五条及び第七十九条第二項の改正規定、附則第九十条の前の見出しを削り、同条

に見出しを付する改正規定並びに附則第九十一条及び第九十五条の改正規定を除く。)´ 附則第四十条から第四十四条までの規定´ 附則第四十五条中総務省設置法(平成十一年法律第九十一号)第三条及び第四条第七十九号の改正規定並びに附則第四十六条及び第四十七条の規定は´ 公布の日から施行する°

(罰則に関する経過措置)

第四十六条 この法律(附則第一条ただし書に規定する規定にあつては´ 当該規定)の施行前にした行為及びこの附則の規定によりなお従前の例によることとされる場合におけるこの法律の施行後にした行為に対する罰則の適用については´ なお従前の例による°

(その他の経過措置の政令への委任)

第四十七条 この附則に定めるもののほか´ この法律の施行に関し必要な経過措置(罰則に関する経過措置を含む°)は´ 政令で定める°

附 則 (平成二六年三月三十一日法律第五号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は´ 平成二十六年四月一日から施行する°