

일본의 자치단체재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석

이 창 균

한국지방행정연구원 선임연구위원

I. 서 론

일본은 1954년 지방재정재건축진특별조치법(재정재건법)을 도입하여 지방자치단체의 재정적자가 일정규모 이상이 되면 재정재건법에 의해 재정재건단체가 되어 건축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다.

그러나 기존의 재정재건법에 의한 재정재건제도는 조기사정 장치가 없고 자치단체의 계획적이고 합리적인 재정운용을 유인하는데 한계가 있었다. 예를 들어, 자치단체 재정파탄의 사례로 널리 알려진 北海道 夕張市(홋카이도 유바리시)의 거액의 일시차입금에 의한 재정운영과 이에 따른 위법적 회계처리가 일본의 기존 재정재건제도의 역기능의 사례로 꼽고 있다. 또한 기존의 재정재건법에서는 일반회계중심으로 분석되어 해당 자치단체의 전체적인 재정상태를 파악하지 못하고 있었고 그리고 의회나 주민에게 명확한 재정지표 공시가 의무화되어 있지 않는 등 제도의 문제점이 노출되었다.

따라서 기존 제도의 문제점을 극복하고 투명한 물에 기초하여 조기사정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 지방재정의 건전성을 보다 확실히 유도하기 위하여 2008년 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(자치단체재정건전화법)을 제정하여 재정건전화를 위한 새로운 제도를 도입하고 있다.

자치단체재정건전화법은 각 자치단체의 계획적인 재정운영을 유인하고 재정을 조기에 건전화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 동법의 핵심내용이 되고 있는 것은 일본의 전 자치단체의 재정상황을 4개의 재정건전화판단지표로 나타내어 이를 주민이나 의회에 공표함과 동시에 기존 재정분석에는 제외되었던 특별회계, 공기업회계, 외곽단체의 재정상황까지도 포함하는 해당 자치단체의 전체의 종합적인 재정상태를 나타내게 되어 있다. 특히 장래부담비율이라는 전혀 새로운 지표를 획기적으로 도입하고 있다. 이와 같은 일본의 자치단체재정건전화법의 도입 및 재정건전화지표의 연구는 향후 우리나라의 재정분석제도 개선 및 지방재정의 건전성을 유인하기 위한 제도 개선에 많은 시사점을 안겨주고 있다.

II. 자치단체재정건전화법 도입 목적 및 특징

1. 자치단체재정건전화법 도입 의의 및 목적

일본의 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(자치단체재정건전화법)은 2008년 4월부터 일부 시행되었고 2009년 4월부터 본격적으로 시행하게 된다.

자치단체재정건전화법 도입 목적은 동법 제1조 목적에 잘 제시되어 있다. 동법 제1조에 의하면, [이 법률은 지방자치단체의 재정건전성에 관한 비율의 공표 제도를 마련하고 해당 비율에 대응하여 지방자치단체가 재정의 조기건전화 및 재정의 재생 그리고 공기업의 경영건전화를 위한 계획을 책정하는 제도를 마련함과 동시에 해당 계획의 실시를 촉진하기 위한 행정 및 재정상의 조치를 강구함으로써 지방자치단체의 재정건전화를 기하는 것을 목적으로 한다.]고 되어 있다. 즉, 각 지방자치단체에 건전성비율(건전화판단비율)의 공표를 의무화하고 그 비율에 대응하여 재정의 조기건전화 및 재정의 재생 그리고 공기업별 경영의 건전화를 기하기 위한 계획을 책정함으로써 재정의 건전화를 촉진한다는 것이다.

동 법률에서 지방자치단체는 매년도 4개의 건전화판단비율 즉 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율을 감사위원의 심사를 거쳐 지방의회에 보고하고 9월에 공표하는 것으로 되어 있다. 또한 이들 일정수준 악화되는 경우는 의회의 의결을 거쳐 재정건전화계획을 책정하여 의무적으로 외부감사를 받도록 되어 있다.

2. 자치단체재정건전화법 운영개요 및 특징

일본의 자치단체재정건전화법은 지방자치단체의 재정분석 및 공표, 활용 등 여러 면에서 큰 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 동법의 운영개요 및 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 4개의 센서(건전화판단비율)로 재정을 정기검진한다. 건전화판단비율은 4가지 지표가 하나의 세트로 되어 있다. 전 자치단체가 매년도 건전화판단비율의 상황(건전화카드)을 작성하여 공표해야 한다. 각 지표마다 조기건전화기준 및 재정재생기준에 대한 명확한 수치를 제시하고 있다. 이들 4개 센서의 수치결과에 의해 [건전상태], [조기에 건전화수단이 필요(옐로우 카드)], [중병으로 국가의 지원이 필요(레드 카드)]를 판단한다.

둘째, 새로운 스톡지표(장래부담비율)로 잠재적인 부담도 카운터하고 있다. 기존의 일반회계 중심의 재정분석에서 탈피하여 일반회계 등에서 부담해야 할 특별회계와 외곽단체의 부채나 손실보상 등도 카운터 한다.

셋째, 개별 공기업별로 경영건전화를 유도한다. 공기업에 대해서 자금부족비율이 기준치를 초과하면 개별 공기업마다 옐로우 카드가 부여된다.

넷째, 지표의 검증을 위하여 감사위원과 의회의 책임강화를 통한 체크체제를 강화한다. 건전화판단비율에 대해 감사위원이 심사를 한 다음 의회에 제출하도록 하고 있다. 또한 옐로우 카드 없이 레드 카드가 부여되는 경우에는 외부감사가 의무화되어 있다.

다섯째, 인터넷으로 재정정보를 공개한다. 2007년도부터 작성되는 [건전화카드]는 다른 재정정보와 함께 인터넷에도 공표하게 되어 있다.

이상과 같이 기존 재정재건법에서는 보통회계의 적자만을 지표로 해서 레드 카드만을 부여했던 것에 비해 새로운 재정건전화법에서는 해당 자치단체 전 회계와 외곽단체도 포함하여 적자와 공채비부담에 대해 지표로서 분석하고 그 비율에 대응하여 조기에 재정건전화를 촉진하고 있다. 나아가 의회와 감사위원의 책임을 명확히 하고 재정정보도 인터넷으로 공표하여 주민으로부터 체크도 용이하게 하고 있다.

특히, 재정지표는 법으로 공표하는 것을 의무화되어 있다는 점이 기존의 재정지표 운영과는 다른 점이다. 이와 같은 취지는 이들 지표들에 의해 재정실태를 명확히 파악하고 주민자치의 기능을 가동시켜 재정규율의 확립을 도모하는데 있다. 공표하는데 있어서는 알기 어려운 지방재정용어를 평이하게 해설함과 동시에 그 의의에 대해서도 충분히 설명하도록 되어 있다.

아울러 자치단체재정건전화법상의 재정지표의 공표와 더불어 결산카드의 재검토, 재정운영에 관계되는 기타 정보의 공개방법에 대해서도 구체적인 방법을 강구하도록 되어 있고 또한 자치단체재정건전화법상의 재정지표의 기초가 되는 데이터의 구축 및 결산통계와 연동하는 방법도 강구하도록 되어 있다.

Ⅲ. 자치단체재정건전화법상의 재정지표 및 지표의 의의

자치단체재정건전화법이 2008년 4월에 일부 시행됨에 따라 각 지방자치단체는 2008년에 2007년도 결산에 기초하여 자치단체재정건전화법상의 재정지표 수치를 공표해야 한다. 각 지방자치단체는 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율의 4개의 비율 그리고 개별 공기업별 자금부족비율을 공표하게 되어 있다. 자치단체재정건전화법에 규정된 각 재정지표의 개요를 정리하면 다음과 같다.

1. 실질적자비율

1) 정의

실질적자비율은 일반회계등(일반회계와 특별회계를 포함한 개념으로 일부 특별회계를 제외)을 대상으로 한 실질적자의 표준재정규모에 대한 비율이다.

실질적자비율 = 일반회계등의 실질적자액/표준재정규모

일반회계등의 실질적자액 : 일반회계 및 특별회계중 보통회계에 상당하는 회계에 대한 실질적자 금액

실질적자액 : 조상총융액 + (지불연기액 + 사업이월액)

2) 조건건전화기준 및 재정재생기준

실질적자비율에 대한 조건건전화기준은 현행 지방채허가제이행기준(시정촌 및 특별구의 경우 2.5%~10%, 도도부현의 경우 2.5%)과 재정재생기준과의 중간치를 취하고 있다. 여기에 재정규모를 고려하여 수치에 탄력성을 부여하고 있는데, 재정규모에 따라 시정촌의 경우는 11.25%~15%, 도도부현은 3.75%로 되어 있다.

한편, 실질적자비율에 대한 재정재생기준은 현행 재정재건법의 기채제한기준을 활용하여 시정촌은 20%, 도도부현은 5%로 되어 있다.

3) 지표의 의의

실질적자비율은 지방세 및 지방교부세 등 일반재원을 그 지출의 핵심 재원으로 하고 있는 일반회계 및 일부 특별회계 세출에 대한 세입부족액(이른바 적자액)을 지방자치단체의 일반재원의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모액에서 공제한 것을 비율로 나타낸 것이다.

지방자치단체의 회계는 단년도에 있어서 수지균형이 대원칙이지만 부득이하게 적자가 발생한

경우에는 조상충용을 통하여 실질적으로 익년도에 이월되게 되는데, 익년도에 이를 해소할 수 없는 경우는 더욱 누적되어 가게 된다. 따라서 실질적자비율은 당해 년도의 세입부족에 의해 지불되어야 할 채무를 미루거나 집행해야 할 사업을 이월한 것이 있으면 이들을 포함한 적자액(실질적자액)을 표준재정규모와 비교해서 나타냄으로서 그 적자의 심각도를 파악하는 것이다. 이 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 것이다.

자치단체의 재정운영에 있어서 본래 적자가 발생하지 않도록 해야 하지만, 적자가 발생한 경우에는 그 원인을 명확히 할 필요가 있음과 동시에 조기해소가 필요하다. 실질적자비율이 높을 수록 적자 해소가 어렵게 되기 때문에 보다 많은 세출삭감책이나 세입증대책을 강구해야 함과 동시에 해소의 기간도 장기간에 걸칠 가능성이 높을수록 심각한 사태가 되게 된다.

2. 연결실질적자비율

1) 정의

연결실질적자비율은 해당 자치단체 전 회계를 대상으로 한 실질적자(또는 자금부족액)의 표준재정규모에 대한 비율이다.

연결실질적자비율= 연결실질적자액/표준재정규모
연결실질적자액: ①과 ②의 합계액이 ③과 ④의 합계액을 초과하는 경우, 해당 초과하는 금액

- ① 일반회계 및 공기업(지방공기업법 적용 기업 및 비적용 기업) 이외의 특별회계중 실질적자를 발생한 회계의 실질적자의 합계액

② 공기업 특별회계중 자금부족액이 발생한 회계의 자금부족액의 합계액

③ 일반회계 및 공기업 이외의 특별회계중 실질흑자가 발생한 회계의 실질흑자의 합계액

④ 공기업 특별회계중 자금의 잉여금이 발생한 회계의 자금잉여금의 합계액

2) 조기건전화기준 및 재정재생기준

연결실질적자비율에 대한 조기건전화기준은 실질적자비율의 조기건전화기준에 공기업 회계의 경영건전화를 감안하여 5%를 가산하고 있다. 그리고 재정규모를 고려하여 시정촌의 경우는 재정규모에 따라 16.25%~20%, 도도부현의 경우는 8.75%로 탄력성을 부여하고 있다.

한편, 연결실질적자비율에 대한 재정재생기준은 실질적자비율의 재정재생기준에 상기와 같은 동일한 관점에서 10%를 가산하고 시정촌은 30%, 도도부현은 15%로 되어 있다.

연결실질적자비율은 자치단체재정건전화법에 의해 새롭게 도입된 지표라는 점을 감안하여 재정운영에 큰 영향을 미치는 재정재생기준에 대해서는 3년간의 경과적인 기준(시정촌의 경우, 2008년 및 2009년도 결산에 기초한 비율은 40%, 2010년도 결산에 기초한 비율은 35%)이 설정되어 있다.

3) 지표의 의의

연결실질적자비율은 지방자치단체 모든 회계의 적자액과 흑자액을 합산하여 해당 자치단체가 하나의 법인으로서 세출에 대한 세입의 자금부족액을 해당 자치단체 일반재원의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모액에서 공제한 것을 비율로 나타낸 것이다.

지방자치단체의 회계는 지방세 및 지방교부세 등의 일반재원을 그 지출의 주된 재원으로 하고 있는 일반회계등의 회계 외에 공기업회계등 요금수입을 주된 재원으로 사업을 실시하는 회계(공영사업회계)가 있다. 이들 공영사업회계등의 경영상황이 일반회계등에 영향을 미치고 있으므로 이를 회계들도 명확히 파악할 필요가 있다. 따라서 연결실질적자비율은 모든 회계의 적자·흑자의 요소를 합산하여 해당 자치단체 전체의 종합적인 차원에서 수지에 있어서의 자금부족의 심각도를 파악하는 것이다.

연결실질적자비율 지표가 일정수준 이상인 자치단체는 적자액이 큰 회계가 존재한다는 것을 내포하고 있기 때문에 그 회계에서 발생하는 문제가 해당 자치단체 전체의 입장에서 보아 큰 문제가 된다는 점을 나타내고 있다.

연결실질적자비율의 산정에 있어서 자치단체의 회계중 공기업의 적자를 계산하는 경우, 장래 요금수입 등으로 해소하기로 예정되어 있는 적자액은 차감하는 것으로 되어 있다. 만약 연결실질적자가 발생한 경우에는 그 원인을 명확히 할 필요가 있음과 동시에 조기해소가 필요하다. 연결실질적자비율이 높을수록 보다 많은 세출삭감책이나 세입증대책을 강구해야 되며 또한 그 해소기간도 장기간에 걸칠 가능성이 높게 된다.

3. 실질공채비비율

1) 정의

실질공채비비율은 일반회계등이 부담하는 원리상환금 및 준원리상환금의 표준재정규모를 기준으로 한 액에 대한 비율이다. 여기서 표준재정규모를 기준으로 한 액이란, 표준재정규모에서 원리상환금에 관계되는 기준재정수요액산입액을 공제한 액이다.

실질공채비비율(3개년평균)=(지방채의 원리상환금+준원리상환금) - (특정재원+원리상 환금 · 준원리상환
금에 관계되는 기준재정수요액산입액)/표준재정규모-(원리상환금 · 준원 리상환금에 관계되는 기준재정수요
액산입액

여기서 준원리상환금이란 다음과 같다.

- ① 만기일괄상환지방채에 대해서 상환기간을 30년 원금균등년부상환으로 한 경우에는 연간 원금상환금 상당액
- ② 일반회계등에서 일반회계등 이외의 특별회계제로의 전출금중 공기업채 상환재원으로 충당 되었다고 인정되는 것
- ③ 조합 · 지방개발사업단(조합등)에로의 부담금 · 보조금중 조합등이 발행한 지방채의 상환 재원으로 충당되었다고 인정되는 것
- ④ 채무부담행위에 기초한 지출중 공채비에 준하는 것
- ⑤ 일시차입금의 이자

2) 조기건전화기준 및 재정재생기준

실질공채비비율에 대한 조기건전화기준은 시정촌 · 도도부현 공히 현행의 지방채협의 · 허가 제도에 있어서 일반단독사업의 허가가 제한되는 기준인 25%로 되어 있다.

한편, 실질공채비비율에 대한 재정재생기준은 시정촌 · 도도부현 공히 현행의 지방채협의 · 허가제도에 있어서 공공사업의 허가가 제한되는 기준인 35%로 되어 있다.

3) 지표의 의의

실질공채비비율은 자치단체 일반회계등의 지출중 의무적으로 지출해야 하는 경비인 공채비나 공채비에 준한 경비를 해당 자치단체의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모를 기준으로 한 금액을 공제한 것의 3개년간의 평균치를 비율로 나타낸 것이다. 공채비나 공채비에 준하는 경비는 소멸되거나 미리 상환하게 되는 것이 아니고 또한 발행한 경비가 지속적으로 증대하게 되면 단기간에 소멸하는 것이 곤란하기 때문에 일정액 이상이 되지 않도록 하는 것이 중요하다.

실질공채비비율이 높으면 재정의 탄력성이 저하되고 다른 경비를 절감하지 않으면 수지가 악화되어 적자단체로 전락할 가능성이 높아지게 되므로 이 실질공채비비율은 일반회계의 자금유통 위험도를 나타내는 지표로 활용되고 있다.

4. 장래부담비율

1) 정의

장래부담비율은 일반회계등이 장래 부담해야 할 실질적인 부담의 표준재정규모를 기준으로 한 금액에 대한 비율이다. 여기서 표준재정규모를 기준으로 한 금액이란, 표준재정규모에서 원리상환금등에 관계되는 기준재정수요액산입액을 공제한 금액이다.

장래부담비율= 장래부담액-(총당가능기금액+특정재원예상액+지방채 현재고등에 관계되는 기준재정수요액산입예상액)/표준재정규모-(원리상환금·준원리상환금에 관계되는 기준재정수요액산입액)

여기서 장래부담액은 다음과 같다.

- ① 일반회계등의 당해 연도의 전년도말 지방채현재고
- ② 채무부담행위에 기초한 지출예정액(지방재정법 제5조 각호의 경비 등에 관한 것)
- ③ 일반회계등 이외의 회계의 지방채 원금상환금에 충당하는 일반회계 등으로부터의 부담 등 예상액
- ④ 해당 자치단체가 가입하는 조합 등의 지방채 원금상환에 충당되는 해당 자치단체로부터의 부담 등 예상액
- ⑤ 퇴직수당지급예정액(전 직원에 대한 기말 필요한 지급액)중 일반회계 등의 부담예상액
- ⑥ 지방자치단체가 설립한 법인의 부채액, 기타 채무를 부담하고 있는 경우에 해당 채무액중 해당 법인의 재무 및 경영상황을 감안한 일반회계등의 부담예상액
- ⑦ 연결실질적자액
- ⑧ 조합 등의 연결실질적자액 상당액중 일반회계등의 부담예상액

그리고 총당가능기금액은 ①에서 ⑥까지의 상환액에 충당할 수 있는 지방자치법 제241조의 기금이다.

2) 조기건전화기준 및 재정재생기준

장래부담비율에 대한 조기건전화기준 및 재정재생기준은 실질공채비비율의 조기건전화기준에 상당하는 장래부담액의 수준과 평균적인 지방채의 상환연수를 감안하여 시정촌은 350%, 도도부현 및 정령시는 400%로 되어 있다.

3) 지표의 의의

장래부담비율은 자치단체의 일반회계등이 향후 부담하게 되어 있는 실질적인 부채에 해당하는 금액(장래부담액)을 파악하여 그 장래부담액에서 부채상환에 충당할 수 있는 기금 등을 공제한 후, 해당 자치단체의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모를 기본으로 한 금액으로 공제한 것을 비율로 나타낸 것이다.

실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비비율의 3개의 지표는 각각 해당 연도에 있어서 해소해야 할 적자의 상황 및 공채비등 부담의 상황을 나타내는 지표(실질적자비율이나 연결실질적자비율은 과거로부터 누적된 적자를 포함)인데, 이것만으로는 지방자치단체의 부채의 상황이나 장래 수지전망에 대한 충분한 정보를 얻을 수 없다. 따라서 지방자치단체가 발행한 지방채잔고중 일반회계등이 부담해야 하는 것 뿐만 아니라 예를 들면, 지방공사나 손실보상이 전제된 제3섹터의 부채도 포함하여 결산년도말시점에서 자치단체의 장래부담 정도를 파악하는 것이다.

장래부담비율이 높은 경우는 해당 자치단체의 일반재원규모에 비해 장래부담액이 크다는 것이기 때문에 향후 실질공채비비율이 증대하는 것 등에 의해 재정운영이 압박받게 되는 등 문제가 발생할 가능성이 높게 된다. 또한 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비비율 3가지 지표뿐만 아니라 장래부담비율을 산정함으로써 현재의 부담과 장래의 부담에 대한 밸런스를 염두에 둔 재정운영이 가능하게 되는 것이다.

5. 자금부족비율

1) 정의

자금부족비율은 해당 자치단체의 각 공기업별 자금의 부족액의 사업의 규모에 대한 비율이다.

자금부족비율=

자금부족액/사업규모

여기서 자금부족액이라 함은 법적용기업의 경우는 (유동부채+건설개량비등 이외의 경비의 재원에 충당하기 위하여 발행한 지방채의 현재고-유동자산) - 해소가능자금부족액으로 나타내고 있다. 그리고 법미적용기업의 경우는 (조상충용액+지불연기액·사업이월액+건설개량비등 이외의 경비의 재원으로 충당하기 위하여 발행한 지방채의 현재고) - 해소가능자금부족액이다.

해소가능자금부족액이라 함은 사업의 성질상, 사업개시후 일정기간에 구조적으로 자금의 부족액이 발생하는 등 사정이 있어서 자금의 부족액으로부터 공제하는 일정한 금액을 말한다.

그리고 사업규모라 함은 법적용기업의 경우는 경영수익액-수탁공사수익액으로 나타내고 있고 또한 법비적용기업의 경우는 경영수익에 상당하는 수입액-수탁공사수익에 상당하는 수입액으로 하고 있다.

2) 경영건전화기준

경영건전화기준(조기건전화기준에 상당하는 기준)은 현행 지방채협의·허가제도에 있어서의 허가제이행기준을 감안하여 20%로 되어 있다.

3) 지표의 의의

자금부족비율은 일반회계등의 실질적자에 해당하는 공기업회계에 있어서의 자금부족액에 대해서 공기업의 사업규모에 대한 비율로 나타낸 것이고 공기업에 있어서의 자금부족 상황을 나타내는 것이다. 자금부족비율이 높을수록 해당 기업의 사업규모에 비해 누적된 자금부족이 발생하고 있고 그 해소가 곤란하게 되는 등 공기업으로서 경영상황에 문제가 있음을 나타내게 된다.

자금부족액을 산출할 경우, 지방채의 상환기간이 시설의 내구연수보다 짧아서 발생하는 자금부족, 공용개시후 요금수입이 평년도화 되기까지 사이의 일정기간의 자금부족, 향후 합리적 경영에 의해 장래해소가능하다고 인정되는 자금부족액을 해소가능자금부족액으로서 공제하여 계산하게 되어 있다.

IV. 재정지표의 산정 및 적용에 대한 유의사항

자치단체재정건전화법상의 재정지표에 대해서는 매년도 그 수치를 공표하고 수치가 조기건전화기준 및 재정재생기준 이상이 되면 각각 계획의 책정이 의무화되어 있는데, 재정지표를 재정분석에 활용하기도 하고 의회나 주민에 대해 공표하여야 하는 등 향후 재정지표에 대한 산정 및 활용에 있어서 유의해야 할 사항을 정리하면 다음과 같다.

1. 각 재정지표에 공통된 사항

첫째, 자치단체재정건전화법상의 재정지표는 어디까지나 법정 지표이고 재정의 조기건전화나 재생의 관점에서 지방자치단체의 재정실태를 명확히 하기 위한 최저한의 룰이라는 인식이 필요하다.

둘째, 따라서 예를 들어, 각 재정지표가 조기건전화기준을 하회하면 재정운영상 어떠한 문제

도 없다는 의미가 아니라 다른 지표의 활용도 포함하여 각 자치단체의 실정에 따라 재정상황을 분석하여 자주적으로 필요한 사항에 대해 대응해 나가야 한다.

셋째, 또한 이 경우, 단순히 지표에 나타난 적자수치를 개선하면 된다는 것이 아니라 해당 자치단체의 필요한 행정서비스는 무엇인가, 또한 감축 가능한 행정서비스는 무엇인가를 충분히 고려하면서 재정상황을 개선해 나가는 것이 중요하다.

넷째, 재정지표는 결산에 기초하여 전년도 재정실태를 나타내는 것인데, 당해 연도 예산과 비교한 후 특히 예산과 결산의 차이가 발생하면 그 원인을 명확히 하는 것이 중요하다.

다섯째, 각 재정지표의 파악을 통해서 합리적인 재정운영을 담보하기 위해서는 예를 들면, 예산편성 및 예산집행후의 각 재정지표에 대해 추계를 하거나 5년, 10년후의 추계를 통하여 재정운영의 방침을 검토하는 것이 필요하다.

여섯째, 이러한 장래추계를 하는데 있어서는 해당 지역의 사회경제상황(인구동향, 임지기업의 동향, 세수 등)의 변동 전망도 고려할 필요가 있다.

일곱째, 각 재정지표는 객관적이고도 타 자치단체와 비교가능한 지표로 하기 위하여 표준재정규모를 분모로서 산정하고 있는데, 적자의 해소나 부채의 상황에 있어서는 초과과세나 법정외세의 상황 등 표준재정규모에 포함되지 않는 일반재원을 활용하는 방법 및 요금수입등 특정재원을 보다 많이 확보하는 방법도 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

2. 실질적자비율 및 연결실질적자비율에 공통하는 사항

첫째, 실질적자비율 및 연결실질적자비율에 대해서는 본래 적자가 발생해서는 안되지만, 만일 적자가 발생하는 경우는 그 원인을 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 실질적자비율 및 연결실질적자비율에 대해서는 일반회계등의 단년도 실질적인 적자(자금부족)를 포착하는 것이 아니라 당해 연도에 소화해야 할 적자(자금부족)를 고려하여 결과적으로 당해 연도까지 누적된 적자(자금부족)를 나타내는 것이어야 한다. 또한 기금에 의해 보충한 것이 있는 경우에는 그 보충이 이루어진 후의 재정상황을 나타낸 것이어야 한다.

셋째, 따라서 예를 들어, 기금의 적립액이나 해약하여 활용한 액, 지방채조기상환액을 고려한 실질단년도수지와 병행하여 공표하여야 하고 기금에 의한 보충이 있는 경우에는 이러한 사실도 병행하여 공표하는 것이 필요하다.

넷째, 실질적자비율 및 연결실질적자비율에 대해서 시정촌 및 특별구의 경우, 조기건전화기준의 수치가 표준재정규모에 의해 달라지기 때문에 같은 비율이라 할지라도 그 의미하는 바가 다르다. 따라서 해당 자치단체의 표준재정규모에 대한 조기건전화기준의 수치를 명시함과 동시에 표준재정규모가 비슷한 다른 자치단체와의 비교분석도 필요하다.

다섯째, 실질적자비율 및 연결실질적자비율에 대해서 흑자의 경우는 흑자의 정도를 별도로 나타낼 필요가 있고 실질수지비율 등도 병행하여 공표할 필요가 있다.

3. 실질적자비율에 관한 사항

자치단체재정건전화법 각 지표의 분모에 활용되고 있는 표준재정규모에는 임시재정대책채 발행가능액을 포함하기로 되어 있다. 그러나 종래 사용되고 있는 실질수지비율에 있어서는 임시재정대책채 발행가능액을 포함하지 않고 있으므로 실질적자비율과 수치가 다르다는 점에 유의할 필요가 있다.

4. 연결실질적자비율에 관한 사항

첫째, 연결실질적자비율은 각 지방자치단체 전체의 자금부족 상황을 나타내는 것인데, 이 비율에 문제가 있는 경우에는 우선적으로 그 원인이 되고 있는 회계의 해결과제를 명확히 하고 대응방침을 검토해 가는 것이 중요하다.

둘째, 이 경우, 공기업 특별회계에 대한 경비는 원칙적으로 해당 기업의 경영에 의한 수입을 갖고 충당해야 한다. 국민건강보험사업이나 농업공제사업 등의 특별회계라면 해당 사업에 관계되는 법령이나 해당 사업의 성질에 따라 경비부담의 원칙을 준수할 필요가 있다.

셋째, 또한 연결실질적자비율의 경우, 예를 들어 어느 회계의 흑자에 의해 다른 회계의 적자를 보충함으로써 인해 연결적자가 발생하지 않는 경우에는 당연 해당 적자회계의 건전화도 중요하다.

넷째, 연결실질적자비율의 건전성을 확보하기 위해서는 전회계의 상황을 염두에 둘 필요가 있고 각 지방자치단체는 예산편성에 있어서 연결실질적자비율의 수치를 염두에 둘 필요가 있다. 예를 들어, 공기업회계가 연결실질적자비율을 높이는 원인이 되고 있다면 해당 공기업부문의 요금이나 코스트(공기업직원의 급여 등)등에 대해 검토하는 것이 필요하다.

다섯째, 일반회계등 이외의 회계에서 공기업이 아닌 것(국민건강보험사업회계 등)은 각 사업별로 자금부족비율 산정 및 건전화조치가 의무화되어 있지 않기 때문에 연결실질적자비율과의 관계에 있어서 특히 그 상황에 대해 유의할 필요가 있다.

5. 실질공채비비율에 관한 사항

첫째, 실질공채비비율은 단년도 공채비 및 공채비에 준한 경비의 비중을 나타내는 지표인데, 공채비 및 공채비에 준한 경비는 자치단체의 세출중에서 삭감하거나 지출을 연기할 수 없는 가

장 의무적인 경비이고 또한 일단 이와 같은 경비가 증대하게 되면 단기간에 소멸하기가 어렵기 때문에 재정운영상의 중요한 지표로서 자치단체재정건전화법상에 포함되고 있다.

둘째, 실질공채비비율 산정에 있어서는 공기업채의 상환중 일반회계등이 부담하는 것이나 일부사무조합의 시설정비와 관련된 기채의 상환도 포함되어 있기 때문에 구체적인 요소의 분석이 필요하다.

셋째, 2007년도 결산에 기초하여 실질공채비비율 산정부터는 도시계획세를 지방채의 상환액 등에 충당가능한 특정의 세입으로서 고려하는 것으로 되어 있다. 따라서 예를 들어, 2007년도 지방재정법상에 기초한 실질공채비비율로서 활용되고 있는 2004년-2006년도 결산에 기초한 수치의 평균치와는 산정방법이 변경되게 된다는 점을 유의할 필요가 있다.

6. 장래부담비율에 관한 사항

첫째, 장래부담비율의 기초가 되는 장래부담액은 전년도말 지방자치단체의 실질적인 부채를 합계한 것이다. 여기에는 부채로서 확정되어 있는 지방채나 부채로서 확정되지 않은[퇴직수당지급예정액중 일반회계등의 부담예상액], [지방자치단체가 설립한 일정 법인의 부채액중 해당 법인의 재무 및 경영상황을 감안한 일반회계등의 부담예상액]이 포함되어 있어 장래부담액이 어느 정도 존재하는 가를 정확히 파악하는 것이 중요한 포인트가 된다는 점을 유의할 필요가 있다. 또한 장래부담액을 구성하는 각각의 요소에 대해서 그 내용을 검증하고 공개하는 것이 필요하다.

둘째, 장래부담비율이 같은 수준이라 할지라도 채무의 상환조건에 따라 재정운영에 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 조기에 채무를 상환해야 하는 경우에는 조기에 재정운영에 압박을 받게 된다는 점을 유의할 필요가 있다.

셋째, 장래부담비율의 기초가 되는 장래부담액은 현재가치에 기초하여 산정하게 되어 있으므로 실제로 채무가 이행되는 시점까지 이자가 발생하게 되므로 이자의 과다에 의해 재정운영에 미치는 영향도 다르다는 점도 유의할 필요가 있다.

넷째, 장래부담비율의 기초가 되는 장래부담액에 산입되지 않는 공사, 제3섹터의 부채상황 등 경영상황에 대해서도 필요에 따라 분석한 후 그 상황을 공개하는 것이 필요하다.

7. 자금부족비율에 관한 사항

첫째, 자금부족비율의 산정에 있어서는 자금부족액에서 공제되는 해소가능자금부족액을 정확하게 산정하는 것이 필요하고 어떠한 방식에 의해 산정하고 있는가에 대해서도 공표하는 것이 중요하다.

둘째, 공기업회계의 자금부족은 사업에 따라서는 일반회계에서의 전출의 정도에도 크게 영향을 받기 때문에 자금부족비율의 원인이 되고 있는 일반회계의 전출의 상황(예를 들어, 자금부족비율이 높은 원인이 일반회계로부터의 전출 부족인 경우 혹은 자금부족율이 경영건전화기준 이하라고 하더라도 일반회계로부터의 기준외 전출에 의해 감축되고 있는 경우 등)에 대해서도 분석하는 것이 필요하다.

V. 맺는 말: 정책적 시사점

2008년부터 도입된 일본의 자치단체재정건전화법의 내용 및 재정분석에 대한 검토 결과, 향후 우리나라 지방재정 운영의 건전성을 유인할 수 있는 제도개선에 있어서 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본에서는 지방분권 시대에 어울리는 간소하고 효율적인 행정시스템을 확립하기 위해 자치단체 스스로 재정상황을 분석하고 철저한 행정개혁을 추진하는 등 효율적이고 지속가능한 재정으로의 전환을 기하는 것이 급선무라고 인식하고 있다. 이와 같은 인식하에 지속적인 연구의 결과로서 이번에 자치단체재정건전화법의 도입하게 되었고 동법에 의해 각 자치단체는 계획적인 재정운영과 효율적 자원배분을 함으로서 지속가능한 건전한 재정운영이 유도될 수 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 일본의 전 자치단체의 재정상황을 4개의 재정건전화판단지표(실질적자비율, 연결 실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율)로 세트화하여 자치단체의 전 회계를 망라한 종합적으로 해당 자치단체의 재정실태를 보다 정확히 파악할 수 있도록 재정분석이 이루어지게 되었다는 점을 들 수 있다. 즉, 기존 재정분석에는 제외되었던 특별회계, 공기업회계, 외곽단체의 재정상황까지도 포함하는 해당 자치단체 전체의 재정상태를 나타내게 되어 있다. 특히, 장래부담비율이라는 새로운 지표를 개발하여 자치단체의 공사, 제3섹터 등을 포함한 실질적인 장래부담에 대한 재정실태를 파악하는 지표로서 획기적으로 도입하고 있다. 아울러 공기업에 대해서는 각 공기업별로 자금부족비율을 산정하게 되어 있다. 이와 같은 일본의 자치단체재정건전화법의 도입 및 재정건전화지표의 연구는 향후 우리나라의 재정분석제도 개선 및 지방재정의 건전성을 유인하기 위한 제도 개선에 많은 시사점을 안겨주고 있다.

셋째, 각 재정지표마다 조기건전화기준 및 재정재생기준으로 구분하여 명확히 제시함으로써 해당 자치단체의 각 재정지표별 재정상태가 어느 수준에 있는지를 명확히 인지할 수 있도록 하고 있다는 점 그리고 재정지표가 일정수준 이상이 되면 외부감사를 의무화하고 있다는 점도 시

사점을 안겨주고 있다. 또한 감사위원과 지방의회에 체크기능을 강화하여 재정지표에 대한 철저한 검증을 하고 있다는 점도 유의할 필요가 있다.

넷째, 자치단체재정건전화법에 의해 재정지표를 주민이나 의회에 공표하기로 의무화되어 있고 또한 [건전화카드]를 작성하여 다른 재정정보와 함께 인터넷에도 공표해야 한다는 점이 지금까지의 재정지표와 큰 차이로 할 수 있다. 이를 통하여 재정규율을 확립함과 동시에 각 지방자치단체의 계획적인 재정운영 및 재정건전성 제고에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

다섯째, 기존의 재정재건법을 지방재정재생제도로 개선함으로써 지방자치단체의 재정운영에 있어서 재정악화 상태를 조기에 파악하여 조기에 대응하게 할 수 있도록 함과 아울러 재정재생을 위한 보다 적극적인 대응장치를 구축하고 있다는 점 등이 이번에 도입된 자치단체재정건전화법의 특징적인 점의 하나라 할 수 있다. 이는 우리나라의 지방재정분석진단제도의 개선 혹은 지방재정파산법 등의 검토시 지방자치단체의 재정상태를 정확히 파악하여 조기에 재정악화를 시정할 수 있도록 함과 아울러 재정을 건전화하고 재생하는데 실질적으로 도움이 되고 효과를 극대화할 수 있는 시스템이 확립될 수 있는 방향으로 제도개선과 논의의 초점이 맞추어져야 한다는 정책적 시사점을 안겨주고 있다.

여섯째, 자치단체재정건전화법은 파산법이지만 재정을 조기에 건전화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 미국의 자치단체 파산법인 연방파산법 제9장도 자치단체의 재산을 채권자로부터 지키기 위하여 채무조정절차를 규정한 법률이다. 자치단체의 파산은 있어서는 안되지만 파산을 미연에 방지하고 파산할 경우에는 구제할 시스템을 준비해 두는 것은 필요하다는 점도 향후 우리나라 재정제도의 개선과제 시사점을 안겨주고 있다. ☺

