

일본 지방재정재건법의 개선 논의 및 과제

—새로운 지방재정재생제도의 방향—

이 창 군 | 한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

일본의 경우는 1955년부터 지방자치단체의 건전한 재정운용을 유도하기 위하여 재정재건촉진법을 시행하고 있다. 동법에 근거하여 재정재건단체가 되면 재정재건계획을 지방자치단체가 수립하게 된다. 중앙정부는 재정재건단체의 재정재건계획이 원활히 추진될 수 있도록 각종 지원 및 지도를 통하여 건전재정운용을 유인하고 있다. 그러나 현행 재정재건법은 조기사정 체계의 결여, 재정분석 지표의 불명확성, 재정재건을 위한 관련 연계시스템의 미흡 등으로 인하여 지방자치단체의 합리적 재정운용을 유인하는데 그 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 오히려 北海道 夕張市(홋카이도 유바리시)와 같은 지방자치단체의 경우는 재정재건단체로의 지정을 회피하기 위하여 불합리하게 재정을 운영하는 역기능도 발생하고 있다.

이와 같은 상황에서 총무성은 현행 재정재건제도의 불합리성을 개선하기 위하여 [새로운 지방재정재생연구회]를 발족하고 2006년 9월 25일 연구결과를 새로운 지방재정재생제도로서 재정재건법의 개선방향으로 발표했다.

동 연구회의 목적은 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006](2006년 7월 7일 내각결정) 및 [지방분권 21세기 비전 간담회 보고서](2006년 7월 3일)의 결론을 받아 들여 구체적인 법제도의

정비를 위한 재생제도의 개요에 대해 검토를 추진하여 향후 3년 이내에 새로운 지방재정재생제도를 수립하는데 있다. 이번에 발표된 보고서는 새로운 지방재정재생을 위한 재정재건법의 개선에 대한 기본방향을 제시하여 장래 개선논의의 방향성을 명확히 하기 위하여 정리하여 공표한 것이다. 보고서 내용은 현행 제도 개선의 필요성, 조기시정 체계, 재생체계의 구축 등 3가지가 핵심이다.

한편, 우리나라는 지방자치단체의 재정건전화를 기하기 위하여 현재 재정분석진단제도를 시행하고 있다. 나아가 총액인건비제의 전면적 도입과 지방채발행 총액한도제 등 지방자치단체의 재정운용 자율성이 보다 강화됨에 따라 지방자치단체의 재정상황은 해당 자치단체의 재정운용 여하에 보다 큰 영향을 받게 되어 있어 지방재정파산법 등이 검토되고 있다. 현행의 재정분석진단제도가 지방자치단체로 하여금 보다 합리적인 재정운용을 유인하고 재정운영에 있어 불합리한 재정상태가 조기에 시정될 수 있는 유효한 제도로 발전하기 위해서는 일본의 재정재건법의 개선 동향 및 논의는 우리나라의 향후 법적 정비 및 제도개선에 있어 많은 시사점을 안겨주고 있다.

II. 현행 재정재건법과 개선의 필요성

1. 현행 재정재건법의 내용 및 과정

가. 개요

일본 지방자치단체의 경우는 재정적자가 일정규모 이상이 되면 지방재정재건축진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 건축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다.

재정재건법은 1954년 지방재정의 공핍화에 대응하여 1955년에 지방자치단체의 재정을 재건하기 위하여 제정되었다. 동법에 의하면 재정재건을 행하는 방법에 따라 3종류로 구분하고 있다. 즉, 재정재건법에 의한 재정재건방식에는 1954년도의 적자단체에 대한 것과 1955년도 이후의 적자단체에 대한 것으로 분리되고 있다. 전자가 본재건(本再建)이고 후자가 준용재건(準用再建)이라 하고 있다. 전자는 게다가 재정재건채를 발행하여 추진하는 재정재건(전부적용단체의 재정재건)과 재정재건채를 발행하지 않고 추진하는 재정재건(일부적용단체의 재정재건)으로 분류된다. 재정재건채란 재정법 제12조의 규정에 의해 1954년도의 세입부족보전과 재건계획기간중 퇴직수당의 재원에 충당하기 위하여

재정재건단체에 대해 발행이 인정되는 지방채이다. 이 재정재건채의 이자에 대해서는 3.5%를 넘는 부분에 대해 5%의 액을 한도로 하여 국가가 이자를 보전할 수 있게 되어 있다. 본재건의 방식에 의한 재정재건단체는 당초 588개단체였는데 1970년도까지 재정재건이 완료되어 현재는 남아 있지 않다.

그리고 후자인 준용재건이란 1955년 이후에 적자를 낸 자치단체가 재정재건법의 규정을 준용(재정재건준용단체: 준용단체)하여 추진하는 재정재건단체이다. 현재의 재정재건단체는 1955년도 이후의 재정재건단체인 준용재건에 의한 자치단체만이 남아 있다.

재정재건법에 의한 재정재건단체는 총무성이 지정을 하는 것이 아니라 기본적으로는 지방자치단체가 의회의 의결을 거쳐 총무성에 재정재건단체로 신청을 하게 되어 있으나 의무적으로 신청하지 않을 수 없게 되어 있다.

재정재건단체 판단기준은 전년도 결산의 적자비율(실질적자/표준재정규모)이 도도부현의 경우 5% 이상, 시정촌의 경우는 20%이상으로 되어 있다. 이 경우 재정재건단체 신청에 의한 재정재건계획을 책정하여 재정재건을 추진하지 않으면 건설지방채(5호채)를 발행할 수 없게 되고(재정재건법 제23조 제1항), 이 지방채의 제한이 있기 때문에 일반적으로 해당 지방자치단체로서는 재정재건을 신청하지 않을 수 없는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 해당 지방자치단체가 책정하는 것이지만 총무성 장관의 승인이 필요하고 총무성의 관여가 따르게 되어 있어 자치권이 상당히 제약을 받게 된다.

나. 재정재건계획 내용

재정재건계획은 재정재건기간, 재정재건의 기본방침, 재정재건에 필요한 구체적인 조치, 세입세출연차종합계획의 4가지로 구성되어 있다. 재정재건의 기간은 해당 지방자치단체의 사정을 고려하여 설정하는 것인데, 시정촌의 경우 대개 표준재정규모의 10%를 매년도의 적자해소 목표액으로 정하여 이 액으로 나누어 산출된 연수를 기준으로 설정되고 있다. 재정재건계획의 내용은 다음과 같다.

- ① 재정재건의 시기(몇 년부터 몇 년까지)
- ② 재정재건의 기본방침
- ③ 재정재건에 필요한 구체적인 조치
- ④ 세입세출연차종합계획 등이다.

이중 중요한 것은 재정재건에 필요한 구체적인 조치를 들 수 있다. 이는 세입에 관한 사항과 세출에 관한 사항이 제시되어 있다. 먼저 세입에 대해서는 세수입 확보 조치로서 과세객체의 완전한 포착, 체납분에 대해서는 체납원인의 조사 등이 있고 세외수입 확보 조치로는 사용료 및 수수료의 적정 요금

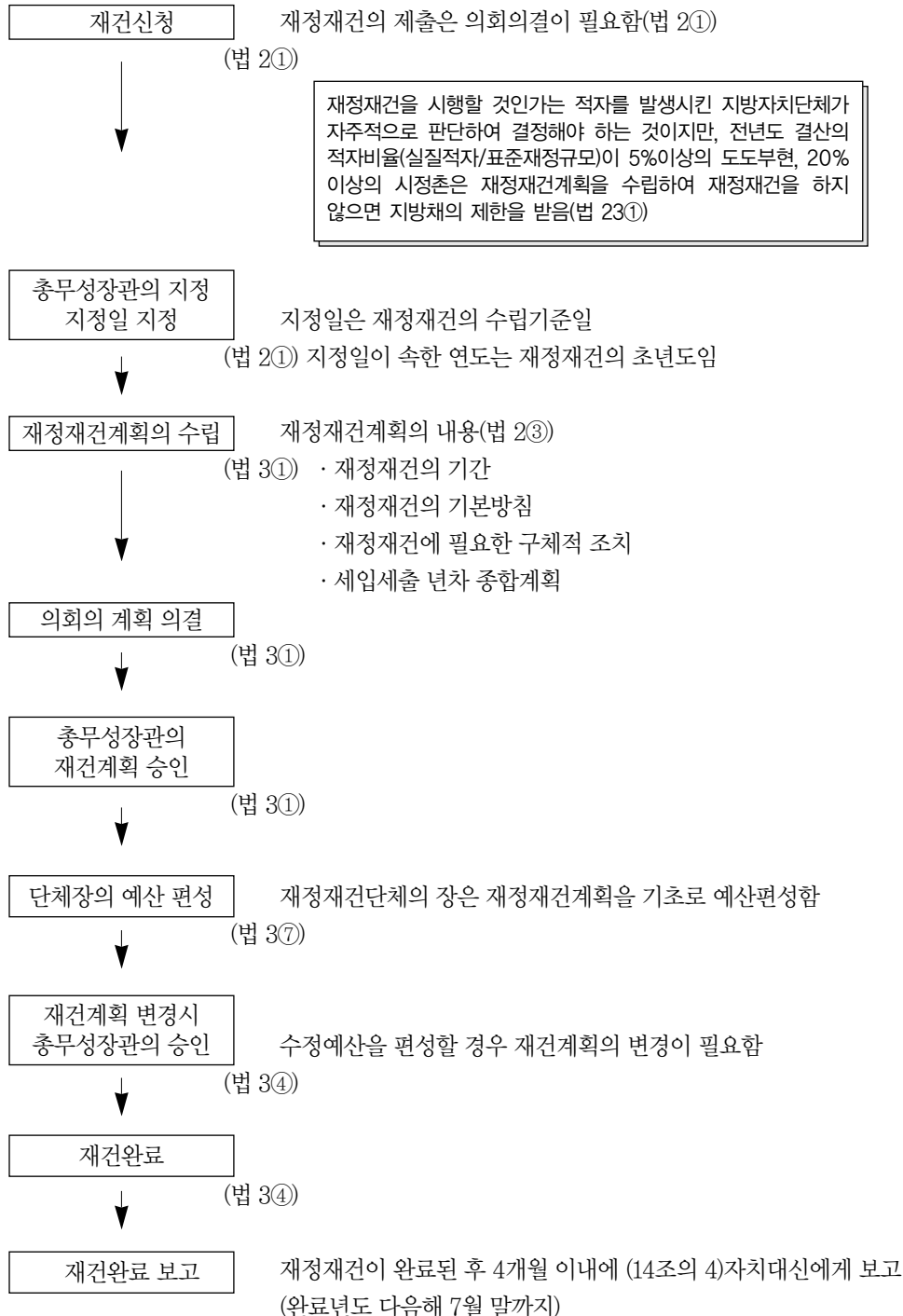
설정, 재산처분에 의한 재산수입 확보 등이 있다. 그리고 세출에 대해서는 공무원 희망퇴직을 추진함과 아울러 공무원 수의 감소와 공무원 급여의 삭감 및 승급의 제한 등이 있고 물건비에 대한 조치로는 여비지출 기준을 검토하여 경비를 억제하고 기부금 및 부담금을 절감하고 기타 소비적 경비를 절감하는 등의 조치가 있다. 그리고 투자적 경비에 대해서도 보조사업 및 자체사업의 경우는 재원확보 대책 후 추진하거나 자치단체 부담 사업에 있어서는 사업의 긴급도 및 수익도를 면밀히 검토하여 시행하는 등의 조치가 있다.

다. 재정재건 과정

재정재건단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성해야 하기 때문에 지방자치단체의 사무사업은 재정재건계획의 범위내에서 제약을 받게 된다. 그리고 적자해소의 수단으로서는 경비절감 또는 사 용료 등의 인상에 의한 증수(增收)가 기본적인 수단으로서 최소의 비용으로 최대의 효과를 올리는 행정이 한층 요구됨과 동시에 불요불급한 행정서비스를 제거하고 있다. 공무원의 처우에 대해서는 장려 퇴직 등을 추진하고 공무원 수의 삭감을 기함과 동시에 직원의 급여에 대해서는 국가공무원수준으로 인건비를 억제하는 것이 대체적인 재정건전화 대책으로 통용되고 있다.

재정재건단체의 재정재건 과정은 [그림1]과 같이 지방자치단체가 먼저 총무성 장관에게 재정재건 단체 신청을 하고 재정재건계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 안을 제출하면 총무성 장관은 이를 승인한다. 그리고 지방자치단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성하고 집행함으로써 그 결과 재정재건이 완료되는 시스템으로 되어 있다.

[그림1] 재정재건 과정



2. 현행 재정재건법의 개선 필요성 및 과제

일본은 현행의 재정재건제도를 수정 및 개선하려는 이유를 다음과 같이 들고 있다.

첫째, 현행 제도하에서는 재정상태의 조기시정 및 재정재생을 고려할 경우에 알기쉬운 재정정보의 공시가 어렵다는 점이다. 둘째, 재정재건단체 판단기준 재정지표가 실질수지에 의한 지표 밖에 없고 조기시정을 촉진하는 기능이 결여되어 있다는 점이다. 셋째, 실질수지라는 플로지표만을 사용하고 있기 때문에 예를 들어, 실질공채비율 등 기타 지표가 악화된 자치단체나 스톡베이스에 문제가 있는 자치단체가 조기시정의 대상이 되지 못하고 있다는 점이다. 그 이유로는 지방행정 및 재정운용 상황이나 환경이 크게 변화했음에도 불구하고 장기간에 걸쳐 재정재건제도의 개선이 이루어지지 않았다는 데 있다. 넷째, 재정재건의 판단기준의 범위가 일반회계를 대상으로 하고 있어 공기업이나 지방공사 등 주변조직과의 관계가 고려되어 있지 않다는 점이다. 다섯째, 재정지표의 정확성을 담보하는 수단이 충분하지 않다는 점이다. 여섯째, 재정재생을 촉진하기 위한 시스템이나 체계가 제한적이라는 점을 들고 있다.

이상과 같이 지방행정 및 재정구조, 그리고 재정운용 환경이 크게 변화하는 상황속에서 재정상태를 판단하기 위한 필요한 정보에 대해 지방의회, 시민, 시장에 대한 재정공시가 충분하지 않아 현행 제도가 조기시정 등에 대해 적절한 기능을 발휘할 수 없고 나아가 재정재생을 촉진하는 체계가 불명확하고 또한 재정재생을 기대할 수 있는 범위가 제한적이라는 문제점이 도출되어 새로운 재정재건법으로의 개선 필요성이 제기되고 있고 제도개선을 추진하게 된 이유라 할 수 있다.

현행의 재정재건제도하에서는 현실적으로 재정상태가 불합리한 자치단체에 있어서 조기시정이 되는 것이 아니라 재정재건단체화 혹은 재정재건단체가 되는 기채제한비율에 해당되는 것을 회피하기 위해 급급하다보니 오히려 재정상태가 더욱 악화되는 자치단체가 발행하는 경우가 적지 않다. 재정재건단체화 등을 회피하려고 하다보니 결과적으로 지방자치단체의 재정악화가 보이지 않는 부분에서 더욱 심각화되는 악순환을 초래하는 결과를 낳고 있는 상황이다. 현행 재정재건제도의 역기능이 발생하고 있는 상황이다.

예를 들어, 北海道 夕張市(홋카이도 유바리시)의 거액의 일시차입금에 의한 재정운영과 이에 따른 위법적 회계처리가 현행 재정재건제도의 역기능의 사례로 꼽고 있다. 또한 福岡縣 大牟田市(후쿠오카 현 오무타시)의 경우에 있어서는 예산과목의 조작, 적자결산에 의한 조상충용의 상시화, 감채기금의 불합리한 활용 등 정도의 차이는 있어도 그 배경에는 재정재건단체화를 회피하기 위해 초래된 결과로 인식되고 있다. 이러한 실태는 현행 제도가 지방재정 조기시정으로서의 기능을 충분히 가지고 있지

않다는 것을 나타내고 있다.

또한 일본 자치단체에서는 불합리한 재정운영에 의한 재정악화가 발생되어도 [국가가 어떻게든 조치해 준다]라는 인식이 있고 이런 신화가 지방자치단체의 재정규율을 혼란스럽게 하는 면이 있다는 점이 지적되고 있다. [국가가 어떻게든 조치해 준다]라는 신화란 말하자면 암묵의 정부보증이라는 인식을 의미하고 있다. 유바리시의 거액의 차입금도 유바리시 재정의 실태 등을 고려한 금융기관의 융자판단 이상으로 암묵의 정부보증의 최종적으로는 기능할 것이라는 인식을 배경으로 하여 자금공급이 이루어진 면을 부정할 수 없다. 암묵의 정부보증은 법률의 명확한 근거에 기초한 담보가 아니라 과거 어느 자치단체든 채무불이행이 발생하지 않았다고 하는 사실상의 인식에 근거하는데 불과하다. 일본에 있어서 지방채에 대한 리스크가 제로로 평가되고 있는 실태도 국가의 보증이 명문상 존재하는 독일과는 달리 지금까지 자치단체가 도산이나 파산이 없었다고 하는 사실상의 실적에 기초하고 있다. 이러한 불명확하고 비합리적인 정부보증에로의 인식과 신뢰를 개선하고 명확히 하는 것이 금융기관, 지방자치단체 상호에 있어 규율을 회복하는데 있어 중요한 과제가 되고 있다.

III. 새로운 지방재정재생제도로의 개선방향 및 논점

1. 개선의 전제조건

새로운 지방재정재생제도를 구축하기 위해서는 3가지의 전제조건을 제시하고 있다.

첫째, 지방자치단체 회계제도의 개혁이다. 조기시정이나 재생체계에 관계되는 지표설정의 전제로서 자치단체 회계제도 개혁이 착실히 추진되는 것이 필요하다. 이를 위하여 총무성[신지방공회계제도 연구회보고서](2006년 5월)의 내용을 실현하는 것을 전제로 두고 있다.

둘째, 주민에 대한 기초적인 행정서비스의 제공을 유지하기 위하여 재정이 악화된 자치단체를 재생하는 것을 전제로 하고 있다. 단, 지방자치단체라고 하는 개념이 사실상 광범위하여 지방자치단체의 각종 재정정보의 연결을 전제로 하면서 재정을 재생하는 범위 즉 제3섹터, 지방공사, 일부사무조합, 공기업회계, 특별회계, 일반회계 등 지방자치단체의 범위를 어느 정도로 설정할 것인가가 검토과제가 되고 있다.

셋째, [현행 지방행정재정제도의 틀 속에서의 재정재생체계]와 [지방분권 21세기 비전간담회 보고서]가 제시하고 있는 지방재정의 근본적인 개혁이 추진되었을 경우의 재생체계]의 양자를 동시에 검토해

야 한다는 것이다.

넷째, 조기시정에 관한 재정지표의 정비가 전제되어야 한다는 점을 제시하고 있다.

2. 재정지표의 수정과 정보공유

현행 제도의 문제점을 극복하고 개선하기 위해서는 투명한 물에 기초하여 조기시정체계를 확립하는 것이 중요하다. 조기시정체계에 의해서도 지방재정을 자주적으로 개선할 수 없는 경우에는 다음 단계인 재생체제로 넘어가는 2단계 방식을 채택하고 있다. 그리고 조기시정체계와 재생체계를 적절하고 일관성 있게 체계적으로 기능시키기 위하여 자치단체 회계제도개혁을 추진함과 동시에 플로지표를 정비함과 아울러 장래 부담에 관계되는 스톡지표를 정비하고 투명한 물에 의해 재정정보의 공개를 실현하는 것이 필요하다.

재정지표의 수정에 대해서는 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 플로지표나 스톡지표 모두 복잡하지 않고 자의성을 배제한 객관적인 지표로 할 것. 둘째, 스톡지표는 일반회계가 직접 부담하는 채무뿐만 아니라 공기업, 일부사무조합, 지방공사, 제3섹터 등 실질적으로 일반회계가 부담하는 채무를 포착하여 설정할 것. 셋째, 지표의 기초 데이터를 공시할 것. 넷째, 감사기능의 강화 등 필요한 조치를 강구해야 한다고 제기하고 있다.

현행 재정재건 판단지표의 가장 큰 문제점은 첫째, 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 관점의 범위가 협소하다는 점이다. 지방자치단체의 일반회계나 특별회계 뿐만 아니라 수도, 병원 등의 공기업 회계, 소방 등 일부사무조합, 토지와 주택, 도로 등 지방공사, 제3섹터 등 지방자치단체의 재정과 밀접한 관계를 가지고 있는 주변조직을 종합적으로 연결하여 재정상황을 파악할 필요가 있다. 이에 따라 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 한다. 물론 채무보증을 하고 있지 않는 제3섹터 등의 채무가 모두 지방자치단체가 부담하는 채무가 되는 것은 아니다. 그러나 우발채무적인 상황도 포함하여 여하히 지방자치단체의 재정실태를 정확히 파악할 것인가가 검토과제가 되고 있다.

둘째, 현행 재정재건제도에서는 실질수지적자라고 하는 플로지표만을 재정재건의 판단기준으로 적용하고 있다. 그러나 조기시정, 재생체계를 적절히 기능시키기 위해서는 장래 부담에 관한 스톡지표를 충실시키는 노력이 필요하다. 2005년 3월에 정리된 총무성[지방자치단체의 재정분석 등에 관한 조사연구회보고서-일반회계의 장래 재정부담에 관한 분석방법-]에서 스톡지표의 검토 사례로서 [재

정규모에 대한 장래 부담의 크기를 나타내는 지표], [재정여력에 대한 장래 부담의 크기를 나타내는 지표], [재정여력에 대한 장래 부담의 연도별 변제 예상액의 크기를 나타내는 지표] 등이 제기되고 있다. 이러한 선행 검토 사례를 참고하면서 조기시정, 재생체계에 적합한 지표의 설정이 필요하다. 그리고 플로지표와 스톡지표의 관계도 중요한 포인트가 된다. 또한 스톡지표의 설정에 있어서는 지표를 호전시키기 위한 노력이 가능한 폭넓게 반영될 수 있는 지표를 채택하고 조기시정에 적극적으로 대응한 지방자치단체에 대한 인센티브를 강화할 필요성이 있다.

이외에도 재정재생 판단지표의 전제가 되는 데이터의 객관성, 정확성 등을 담보할 수 있는 체계의 구축이 필요하고 재정규모 등의 차이를 고려한 지표의 설정도 중요한 과제가 되고 있다.

3. 조기시정과 재생체계

조기시정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 제도이다. 조기시정단계와 재생단계의 개념은 <표1>과 같다.

<표1> 조기시정단계와 재생단계의 개념도(국가관여의 이미지)

전제조건	재정악화 단계		조치방향	조치수단
정보공개의 철저, 투명한 룰의 제정	건전단계	정상적 재정운영 상태		
	조기시정 단계	플로 및 스톡의 객관적 지표가 일정수준에 도달한 경우(국가나 도부현의 분석 및 조인 실시)	- 자주적인 개선노력에 의한 재정건전화 - 자주적인 개선노력이 불충분한 경우에는 국가 및 도부현이 관여	- 재정건전화계획을 책정하고 공표 - 자주적 노력을 촉진하기 위하여 관여(계획의 수립 및 효과제고를 위한 조치)
	재생단계	플로 및 스톡의 객관적 지표가 더욱 악화하여 일정수준에 도달한 경우(국가나 도부현의 분석 및 조인 실시)	- 국가 및 도도부현의 관여에 의한 재생 (지방행재정제도의 근본적인 개혁이 추진되는 경우)	- 재생계획의 수립과정에서의 관여 - 계획의 실효성을 담보하기 위한 관여 - 재생촉진책 (채무조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 타자치단체로의 영향, 사법적 관여의 방향, 대상이 되는 범위 등에 대해서도 수단 강구)

제1단계인 조기사정체계는 기본적으로는 지방자치단체의 자주적인 개선노력을 촉진함으로써 조기에 재정건전화를 추진하는 단계이다. 구체적으로는 건전성의 기준을 밑돌아 조기사정체계의 대상이 되는 지방자치단체는 조속히 재정상황을 분석하여 구체적인 [재정건전화계획]을 자주적으로 작성하도록 의무를 부여한다. 이 단계에서는 지방자치단체의 자주적인 노력을 촉진하는 것이 중요하고 그 목적에 한정하여 국가나 도도부현의 관여 등을 어느 정도 인정할 것인가 등이 향후 검토과제가 되고 있다.

그리고 조기사정체계에 의한 자주적인 건전화 노력만으로는 재정의 시정이 곤란하다고 인정되는 지방자치단체에 대해서는 [재생단체]로 규정하고 지방자치단체의 자주노력을 더욱 유발시킴과 동시에 국가 및 도도부현의 관여하에 제2단계의 재생단체로 들어가게 된다. 제2단계의 재생체계에 대해서는 [현행 지방행정재정제도하에서의 재생체계]와 [장래 지방행정개혁이 정착된 단계에서의 재생체계]의 양자를 검토하고 있다.

이외에도 건전단계, 조기사정단계, 재생단계의 각 수단을 어떤 수준으로 설정할 것인가의 차이에 따라 새로운 지방재정재생제도가 가지는 전체적인 의미가 크게 달라지게 되므로 조기사정과 재생체계를 구축하는데 있어서 상호의 관계 및 각각의 판단지표를 구체적으로 어떻게 설정할 것인가가 향후 중요한 검토과제가 되고 있다.

IV. 맺는 말

일본의 현행 재정재건법은 조기사정 장치가 없고 합리적인 지방재정운용을 담보하는데 한계가 있다. 유바리시와 같이 재정상태가 극히 심각한 상황임에도 불구하고 재정재건단체로 전락하는 것을 회피하고 이를 숨기기 위하여 불합리하게 재정을 운용한 결과로서 재정파탄이 이루어진 것이다. 이는 현행 재정재건법이 오히려 자치단체의 재정운용을 제대로 파악하지 못하고 불법을 부추기고 국가에 암묵적으로 의존하고 선처를 바라는 자치단체 재정운용 실태가 드러난 사례라고 할 수 있다.

이와 같은 상황에서 일본의 새로운 지방재정재생제도로의 개선 움직임은 지방자치단체의 재정운용에 있어서 재정악화 상태를 조기에 파악하여 조기에 대응하게 할 수 있도록 함과 아울러 재정재생을 위한 보다 적극적인 대응장치를 구축하는데 그 핵심이 있다. 우리나라의 지방재정분석진단제도의 개선 혹은 지방재정파산법 등의 검토시 무엇보다도 중요한 것은 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 할 것이다. 