

지방재정건전성 문제에 대한 재인식*

우명동(성신여자대학교)

I. 문제제기

지방자치단체의 살림살이와 관련해서 최근 몇 개월 사이에 “지자체 빚 25조원 넘어”, “지자체 빚더미”, “지방재정건전성 악화”, “지방재정 위기관리를 위한 제도마련 촉구” 등의 구호가 각종 매스컴에 오르내리고 있다. 그런가 하면 또 한편에서는 “지자체의 과도한 예산편성이나 선심성 개발사업에 대한 견제”, “소모적 경비의 공시 의무화”, “단체장 책임 묻는 방안 강구”, “중앙정부의 감독을 강화”하자는 등의 구호가 그 뒤를 이어 자연스럽게 등장하고 있는 것을 볼 수 있다.

도대체 상황이 어떠하길래 이러한 우려가 가시지 않고 있는가? 왜 갈수록 그 우려의 도가 커진다고들 하는가? 과연 지자체 입장에서 독자적으로 지방재정건전성 개선이 가능하기는 한 것인가? 이런 문제를 비롯해서 많은 의문점들이 지방채무의 누적과 그로 인한 재정건전성과 관련해서 다양한 형태로 제기되고 있다.

이에 본고에서는 논의의 출발로 우리나라 작금의 지방채무 규모나 증가추세가 지방재정건전성을 우려할만한 상황인지 여부를 먼저 살펴보고자 한다. 이어서 사실이 그러하다면 왜 그러한지 말하자면 지방재정건전성을 위협하는 요인들이 무엇인지를 재검토해보고, 이어서 그러한 요인분석에 근거해서 지방재정건전성 확립을 위한 대응책을 강구해보고자 한다.

이러한 본고의 목적을 위해 본고는 기존의 논의들이 주로 양적이고 현상적인 관점에서 접근하는데 비해 보다 본질적인 관점에서 구명해보고자 한다. 지방재정 내지 지방자치 문제를 본질적인 관점에서 다룬다는 것은 곧바로 “지역주민의 삶의 질의 제고”라는 관점에서 이 문제를 다룬다는 것을 의미한다. 구체적으로 본고는 기존의 논의들이 주로 “지방정부의 자율성”의 관점에서 접근하는데 비해 “지역사회 내지 지역주민의 자율성”의 관점에서 검토한다. 또한 기존의 논의들이 주로 지방정부의 “대 중앙정부 책임성”의 차원에서 접근하는데 비해 본고는 “대 지역사회 내지 지역주민의 책임성”의 차원에서 이 문제를 재인식해보고자 한다. 결국 본고는 지역사회 내지 지역주민의 관점에서 지방채무가 갖는 의미를 검토하고, 그러한 관점에서 지방재정의 건전성 확보를 위한 대응책을 강구해보는데 주안점을 두고 있다.

* 본고는 2010년 6월 11일 ‘제9차 전북재정포럼’에서 발표한 내용을 수정·보완한 것으로서, 관계 전문가들과 토론을 위해 마련한 것임.

아울러 다루는 시기는 새 정부 들어서기 직전 2007년 12월말 이후 2009년까지의 시기를 대상으로 하며, 다루는 내용은 지방재정건전성과 관련된 지방채의 규모 및 구조, 그리고 세출 및 세입과 관련된 제반 자료를 대상으로 하고 있음을 밝혀둔다. 결국 본고는 현 정부 들어선 이래의 지방세출입관련 자료로부터 지방재정건전성 면에 나타난 경향성을 추출하고, 논리적·실증적 추론을 통해 그 이면에 내재되어 있는 본질적 원인을 재인식하여 대안을 제시하는데 뜻을 두고 있다.

II. 지방채무 누적과 지방재정건전성 현황

이제 현 정부 들어선 이래 지방채무의 규모와 구조를 살펴보고, 그로부터 최근의 지방재정상태가 건전한지 여부를 검토해보고자 한다. 일반적으로 지방재정운영이 건전성을 상실하고 있는지 여부는 양적인 면에서는 지방채무 규모가 얼마나 지속적으로 빠르게 증가하고 있는지 여부에 따라 평가되겠지만, 보다 중요하게는 지방채무의 성격이라든가 상환기간구조, 상환능력 등 질적인 면에서 ‘구조적 취약성’을 갖는지 여부에 따라 평가될 수 있다.

1. 지방채무 규모증가 추이

<표 1>을 보면 새 정부 들어선 이래 중앙정부, 지방정부 모두 채무규모가 늘어나고 있는 것을 볼 수 있는데, 특히 2009년에는 전반적으로 각급 정부에서 모두 급격하게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁾ 정부별로는 지방정부의 경우 그 증가율이 중앙정부의 경우보다 더 높은 것을 알 수 있다. 2009년에는 중앙정부의 경우도 큰 비중으로 높아지고 있으나 지방정부의 경우는 더 빠른 속도로 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 이렇게 자체재정능력이 상대적으로 미흡한 지방정부 채무가 중앙정부 채무에 비해 상대적으로 더 큰 비율로 늘어나고 있는 것은 총량 면에서 볼 때 건전한 징후로 보기로 어려운 것으로 판단된다.

〈표 1〉 중앙정부 및 지방정부 채무증가 변화추이

단위: 조원(%)

정부별	2007년	2008년	2009년
중앙정부	289.1	297.9(3.0)	346.1(16.2)
지방정부	9.8	11.1(13.3)	13.5(21.6)

주1: 중앙정부는 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 합친 것이며, 지방정부는 순채무규모임.

주2: ()안의 수치는 전년대비 증가율을 나타낸 것임.

자료: 기획재정부 보도자료 「각 회계연도 정부결산」, 각 연도.

- 1) 물론 이 수치는 기획재정부가 공식적으로 발표한 수치이기는 하나, 중앙정부나 지방정부의 각종 공기업의 채무 통계가 빠져있어 정확한 크기로 볼 수 없음을 유념할 필요가 있다. 그러나 그 추이를 읽는 데는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

2. 지방채무 구조변화 추이

이제 이렇게 급증하고 있는 지방채무의 다양한 구조적 성격을 검토해보도록 하자. 먼저 일반회계채무와 특별회계채무, 그 중에서도 공기업특별회계의 채무비중을 검토해보고자 한다. 일반회계는 일반적으로 지방정부의 고유한 사무를 다루는 회계이기 때문에 일반회계채무는 세입보전채무로서 적자성 채무의 성격을 띤다. 그에 비해 특별회계, 그 중에서도 특히 공기업특별회계는 특정사업을 관리하는 회계라는 점을 감안해보면 그 채무는 사업성 채무의 성격을 띤 것으로 볼 수 있기 때문에, 이들 각 회계의 채무는 그 경제적 의미를 달리하는 것으로 볼 수 있다. <표 2>를 보면, 2008년 이래 일반회계 채무의 상대적 비중은 늘어나고 있으며, 특히 2009년에는 더욱 크게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 그에 비해 특별회계 채무비중은 줄어들고 있는 것을 볼 수 있으며, 그 중에서 특히 공기업 특별회계 채무는 더 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 사업성 채무에 비해 세입보전적 성격의 단순한 적자채무의 규모가 상대적으로 더 크고 빠르게 늘어나는 추세를 보임으로써, 지방자치단체 채무의 성격 면에서 볼 때 지방재정의 건전성이 약화되고 있음을 말해준다.

<표 2> 적자성채무와 사업성채무

단위: 억원[%]

회계별	2007년	2008년	2009년
일반회계	110,934[60.9]	117,529[61.7]	175,124[68.5]
기타특별회계	38,639[21.2]	43,642[22.9]	52,782[20.7]
공기업특별회계	32,503[17.9]	29,315[15.4]	27,625[10.8]
합계	182,076	190,486	255,531

주: []안의 수치는 전체 채무규모 중에서 각 회계의 채무가 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

나아가 지방채무의 기간구조를 분석해보자. 채무의 장단기 기간구조는 상환압박의 강도를 달리함으로써 지방재정건전성에 주는 의미를 달리한다. <표 3>을 보면 중장기채무에 비해 단기채무의 비중이 급격하게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 지방채무의 기간구조가 점점 더 불안정해지고 있는 것을 나타내주는 것으로서, 결국 지방정부의 잠재적 부실가능성이 커지고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 특히 2009년에 와서 심해지고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3> 지방채무 상환기간구조

단위: 억원[%]

상환기간	2007년	2008년	2009년
1-4년	2,727[1.5]	4,730[2.5]	33,279[13.0]
5-9년	50,280[27.6]	54,994[28.9]	54,396[21.3]
10년 이상	129,069[70.9]	130,762[68.6]	167,856[65.7]
합계	182,076	190,486	255,531

주: []안의 수치는 전체 채무규모 중에서 각 상환기간의 채무가 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

〈표 4〉 지방채무 상환 추이

단위: 억원[%]

발행 및 상환 내역	2007년	2008년	2009년
당해 연도 발행	29,443	30,148	85,338
당해 연도 상환	24,081[81.8]	20,387[67.6]	22,062[25.9]
당해 연도 잔액	182,076	190,486	255,531

주: []안의 수치는 발행액 대비 당해 연도 상환액의 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

아울러 재정건전성 여부를 파악함에 있어서 상환능력의 개선여부를 고찰해보는 것도 중요한 의미를 지닌다. <표 4>에서 당해 연도 발행액 대비 당해 연도 상환액의 비중을 보면 그 상대적 비중이 점점 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 이는 상환능력이 최근에 와서 급격하게 떨어지고 있음을 말해주는 것으로서, 이 또한 재정건전성이 악화되고 있는 것을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

나아가 광역자치단체와 기초자치단체의 채무규모 변화추이를 검토해보자. <표 5>를 보면, 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 더 많은 채무를 지고 있으며, 그 상대적 비중이 점점 더 커지고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 상대적으로 규모가 큰 광역단체의 경우 주민 통제가 상대적으로 부실하다는 점을 고려해볼 때, 지방정부 채무가 지역사회나 지역주민에 대한 감시를 벗어날수록 더욱 방만하게 발행되는 경향을 보이고 있음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 이러한 경향성은 자율적인 규제장치라든가 중앙정부에 의한 적절한 관리제도의 미흡으로 더욱 심화되는 경향을 낳은 것으로 판단된다.

〈표 5〉 지방정부 단계별 지방채무 변화추이

단위: 억원[%]

자치 단체별	2007년	2008년	2009년
광역단체	119,589[65.7]	129,720[68.1]	177,100[69.3]
기초단체	62,487[34.3]	60,766[31.9]	78,431[30.7]
합계	182,076	190,486	255,531

주: []안의 수치는 총 채무 대비 각 단계별 지방정부 채무 비중을 나타냄.

자료: 행정안전부, 「각 연말 지방채무 현황」, 각 연도.

지금까지 분석한 내용을 종합해보면, 현상적으로 지방자치단체의 채무규모가 급격하게 늘어나고 있는 이면에 다각도로 분석한 각종 구조적 지표를 볼 때, 최근 들어 지방재정의 건전성이 더욱 우려스러운 상황으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이제 이하에서 이러한 현상이 일어나게 배경을 검토해보므로써, 이 문제가 일시적인 문제인지 아니면 구조적인 문제인지, 나아가서 지방정부 차원에서 대응할 수 있는 것인지? 있다면 어떻게 얼마나 대응할 수 있는 것인지 등에 대해 검토해보도록 하자.

Ⅲ. 지방재정건전성 저해요인

이제 이하에서는 지방채무상에 나타나는 위와 같은 현황의 이면에 어떠한 요인이 내재되어 있는지를 규명해보고자 한다. 이 과정에서도 본고는 앞의 현황분석에서처럼 현상적인 요인 못지않게 적자 누적의 구조적 원인을 구명하는데 초점을 맞추고자 한다. 지방재정수지상 의 재정적자 현상이 일시적이고 지엽적인 이유로 나타난 것이라면 굳이 지방재정건전성이 악화될 것이라고 우려할 필요는 없을 것이다. 그러나 현상적으로 나타나는 재정적자가 특정 사회가 안고 있는 항상적이고 보다 광범한 구조적 요인에 의한 것일 때는 단순히 수치차를 의미하는 재정적자라는 개념으로 현상을 파악해서는 문제를 제대로 인식하기도 어려울 뿐만 아니라 그에 대한 대응도 적절하게 이루어지기 어려울 것이다. 이렇게 지방재정적자가 구조적 요인에 의해 지속성을 띠는 경우 지방재정건전성에 문제가 있는 것으로 평가하게 되는 것이다. 이제 이러한 맥락에 유념하면서 이하에서는 지방재정건전성을 저해하는 요인을 지방정부 자체요인, 정부 간 재정관계 요인, 나아가 재정관리상의 요인으로 나누어 검토해보고자 한다.²⁾

1. 지방정부 자체 요인

지방정부 자체요인을 규명하기 위해 먼저 전술한 바와 같은 누적 지방채무 증가현상의 직접적인 배경이 되는 지방정부의 재정수지를 살펴보고자 한다. 이렇게 재정수지를 검토하고자 하는 것은 재정수지 적자의 누적총계가 채무규모가 되며, 거기서 상환액을 공제한 것이 채무현재액이 되기 때문이다.

〈표 6〉 중앙과 지방의 통합 재정수지 적자추이

단위: 10억

분류	2007년	2008년	2009년
중앙재정	102,428	97,453	-17,620
지방재정	-30,524	-45,444	
지방교육재정	-29,566	-34,720	
합계	42,338	17,289	
관리대상수지	12,094	-10,221	-43,250

주: 기획재정부에서 발표하는 통합재정수지자료가 2008년까지는 지방재정까지 포괄한 자료를 발표하였으나, 2009년에는 국가회계기준의 변경으로 아직까지 중앙정부 재정수지만을 발표하고 있음.

자료: 기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr/>)

- 2) 지방재정건전성 악화의 원인을 다루는 지방재정위기관련 이론으로는 사회경제적 모형, 정치적 모형, 내부관리모형, 정부 간 재정관계모형, 관료주의팽창모형 등이 있는 바(이들에 대한 보다 구체적인 논의는 윤영진(1999), 조기현·신두섭(2008) 등을 참고할 수 있음), 본고에서는 특정 이론적 맥락에서 접근하기 보다는 각급정부, 나아가 정부 간 재정관계 면에서 나타나는 현상적인 요인을 출발점으로 해서 본질적 측면으로 추적해가는 방식을 취하고자 한다. 이는 사회문제 파악에서 현상과 본질의 차이를 인식하고 그 겉을 추적해나가는 것이 중요하다고 보는 필자의 관점(우명동(2008))을 반영하는 것임을 밝혀둔다.

<표 6>을 보면, 중앙재정의 경우 재정수지가 2007년, 2008년 흑자를 시현하고 있는데 비해 지방재정은 적자를 나타내고 있다. 전체적으로 적립형의 사회보장수지를 제외하여 상대적으로 순수한 재정활동의 수지를 나타내는 관리대상수지를 보면 2008년 적자로 돌아서고 있으나 지방정부의 재정수지 적자폭이 훨씬 더 크게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 2009년의 경우 국가회계기준의 변경으로 아직까지 중앙정부 재정수지만을 발표하고 있어 지방재정수지 적자 크기를 확인할 수 없으나, 전술한 채무규모증가 정도를 고려해볼 때 지방재정수지 적자폭이 훨씬 더 크게 나타났을 것으로 유추하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

다음으로 좀 더 구체적으로 지방세출 증가추세와 지방 자체수입 증가추세를 보면, <표 7>에서 보듯이 지방세출 증가율이 전체 세입 중 지방자체재원 증가율을 훨씬 웃돌고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 최근 들어 지방세 증가율은 급격하게 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이제 이러한 추세 이면에 내재해있는 구조적 원인을 규명하기 위해 세출과 세입 면으로 나누어 검토해보고자 한다.

<표 7> 세출 및 세입 중 자체재원 증가추이

단위: 억원(%)

분류	2007년	2008년	2009년
세출	1,280,366	1,444,536 (12.8)	1,567,029 (8.5)
세입 중 자체재원	780,526	840,664 (7.7)	863,950 (2.8)
지방세	407,054	450,890 (10.8)	451,904 (0.2)
세외수입	373,472	389,774 (4.4)	412,046 (5.7)

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 최종 순계예산기준임.

주3: ()안은 전년대비 증가율을 나타냄.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

1) 세출면의 요인

먼저 세출 면에 내재해있는 구조적 특성을 살펴보도록 하자. <표 8>에서는 인건비, 물건비, 이전경비 등을 경상적 지출로 분류하고, 이를 자본적 지출과 구분하여 그 구성비와 증가추세를 나타내고 있다. 표를 통해 전반적으로 보전거래, 내부거래 등 기타 항을 제외한 총금액 대비 비중을 보면, 자본지출에 비해 경상지출이 상대적으로 더 큰 몫을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 나아가 증가율 면에서도 최근 들어 그 증가세가 줄어들고 있는 가운데서도 특히 자본지출의 증가폭이 상대적으로 더 크게 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 지방자치단체 세출 성질별 구성 추이

단위: 억원(%)

분류	2007년	2008년	2009년
경상지출	748,198 [56.0]	860,521 (15.0)[55.6]	976,383 (13.5)[55.8]
자본지출	588,843 [44.0]	685,152 (16.4)[44.3]	773,404 (12.9)[44.2]
합계	1,650,020 [1,337,041]	1,860,888 [1,546,673]	2,065,456 [1,749,787]

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 성질별 예산규모는 순계예산으로는 작성이 곤란하여 최종 총계예산으로 수록한 것임.

주2: ()안은 전년대비 증가율을 나타낸 것임.

주3: 합계항의 []항은 총예산에서 위 두 항으로 분류할 수 없는 기타 항(보전거래, 내부거래 등)을 제외한 수치이며, 각 항의 [] 안의 수치는 이 금액 대비 구성비를 나타낸 것임.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

이렇게 세출규모가 자체재원에 비해 상대적으로 더 크게 늘어나고, 세출구성 면에서도 경상경비 비중이 높고 최근 들어 그 증가세도 자본지출에 비해 상대적으로 더 크게 나타나는 사실을 두고 많은 논자들이 지방재정이 비효율적으로 운영된 결과라고 지적한다. 구체적으로 신고전과경제학자들은 지역공공서비스에 대한 정보의 불완전성으로 인해 지방정부 재정운영과정에서 책임성이 결여되어 결국 효율성이 저해되고 있다고 지적한다. 한편 공공선택론자들은 지방의회나 지방관료들의 사익추구과정에서 지역사업들이 끊임없이 늘어나는 추세를 보이면서, 지방재정운영과정에서 효율성이 저해되는 경향을 보인다고 주장하기도 한다.

2) 세입면의 요인

한편 세입 면의 구성비를 보면 전반적으로 지방세와 세외수입 등 자체수입의 비중은 줄어들고 있으며, 그에 비해 이전재원의 비중은 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 전년대비 증가율을 보더라도 자체수입은 증가율이 둔화되고 있고 최근에는 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이전재원은 증가율도 자체재원에 비해 높게 나타나고 있는데, 특히 2009년에는 자체수입은 줄어들고 있는데 이전재원은 증가율은 낮아졌지만 여전히 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다.³⁾

이와 같이 지방의 자체수입이 비중 면에서나 증가율 면에서 상대적으로 부진하게 나타나고 있는 것은 지역경제가 제대로 활성화되지 않았거나 지방세 및 세외수입징수노력이 부진한데 기인한 것으로 설명될 수 있을 것이다. 구체적으로 자체재원 중에서 지방세수 증가율이 줄어들고 있는 것은 지방세수의 주종을 이루고 있는 것으로서, 부동산경기에 크게 영향을 받는 취득세와 등록세수의 감소에 기인하는바 큰 것을 알 수 있다.⁴⁾ 한편 세외수입

3) 2009년 값이 예산액이라서 정확한 설명을 하기가 어려우나 전반적인 추세를 설명하는 데는 무리가 없을 것으로 판단된다.

은 크게 경상세외수입과 임시세외수입으로 구성되어 있는 바, 경상적 세외수입의 경우 단체별로 차이가 있기는 하나 전체적으로 사업수입과 사용료 및 수수료수입이 대종을 이루고 있는 점을 고려해보면, 위와 같이 세외수입의 비중이 줄어들고 증가세가 둔화되고 있는 것도 세외수입 징수노력 못지않게 지역경제활동의 부진과 직간접적으로 연계되어 있음은 분명하다. 이러한 사실로 미루어볼 때, 지방자체재원이 구성비 면에서나 증가율 면에서 줄어들고 있는 것은 결국 지역경제활동의 부진에 기인하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 지방재원 구성별 변화추세

단위: 억원(%)

분류	2006년	2007년	2008년	2009년
자체재원	930,529 [68.5]	1,003,570 (7.8)[67.8]	1,051,738 (4.8)[64.9]	863,950 (-17.9)[58.8]
지방세	412,818 [30.4]	435,316 (5.4)[29.4]	458,351 (5.3)[28.3]	451,904 (-1.4)[30.8]
세외수입	517,711 [38.1]	568,254 (9.8)[38.4]	593,387 (4.4)[36.6]	412,046 (-30.6)[28.0]
이전재원	428,641 [31.5]	475,916 (11.0)[32.2]	569,028 (19.6)[35.1]	605,568 (6.4)[41.2]
지방교부세	217,441	252,394	310,943	280,993
보조금	211,200	223,522	258,085	324,575
합계	1,359,170	1,479,486	1,620,766	1,469,518
지방채	39,071 [2.9]	38,078 (-2.5)[2.6]	47,283 (24.2)[2.9]	97,510 (106.2)[6.6]

주1: 일반회계와 특별회계를 합친 총규모이며, 세입순계규모임.

주2: 2008년까지는 결산액, 2009년은 최종예산액임.

주3: ()안은 전년대비 증가율, []안은 자체재원과 이전재원 합계 대비 구성비를 나타냄.

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체예산개요』.

그러나 지역경제활성화는 국가경제전반과 긴밀한 영향을 갖는 것일 뿐만 아니라, 특히 우리나라와 같이 중앙집중적인 성격이 짙은 나라에서 지역자체의 요인으로 그 원인을 돌리는 것은 그리 적절하지 못할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 보다 근원적으로는 후술하는 바와 같이 정부 간 재정관계 면에서 세원배분체계가 지방정부 자체노력으로 세수를 늘릴 수 있는 메커니즘이 주어지지 않고 있을 뿐 아니라 이전재원의 비중이 상대적으로 크기 때문에 세입부진문제를 지방차원에서만 논하는 것은 적절치 못한 것으로 판단된다.

4) 지방세정연감을 보면 2005년에 없어진 종합토지세 이외에는 지방세수에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 취득세, 등록세의 세수가 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 『지방세정연감』, 2009년판에 2008년 실적치까지 발표되고 있으며, 2010년판은 아직 발간되지 않고 있음).

2. 정부 간 재정관계 요인

최근 들어 세출규모 증가추세가 더욱 빨라지고 지방세 증가추세가 둔화된 데는 보다 근본적으로 정부 간 재정관계의 특성이 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이하에서 전술한 지방 재정수지악화, 나아가서 지방채무누적현상의 원인의 또 다른 축으로서 정부 간 재정관계 요인을 검토해보고자 한다.

1) 세출·세입 측면

가. 세출측면

우리 사회는 급격한 고령화와 저출산 현상으로 인해 저소득층 가정에 지급되는 보육료와 기초노령연금, 장애인노령연금 등 복지관련비용이 갈수록 늘어나는 추세를 보이고 있다. 그 구체적인 지표로 2007년에 사회보장지출이 188,102억원으로 총세출 대비 14.7%이던 것이 2008년에는 237,093억으로 그 비중이 16.4%로 높아지고, 2009년에는 291,746억원으로 그 비중이 18.6%로 더욱 높아지고 있다. 그러한 구성비 증가는 증가추세를 더 크게 하는 것으로 작용하고 있는데, 총세출규모 증가율이 2008년, 2009년 각각 전년대비 12.8%, 8.5%인데 비해, 사회보장 내지 사회복지비는 각각 26.0%, 23.1%로 훨씬 더 크게 늘어남으로써 증가추세가 두드러지고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

이렇게 세출 면에서 복지관련 비용이 증가하고 있는데, 이렇게 복지 관련비용이 크게 늘어난 데에는 물론 복지수요가 늘어난 데 기인한 것이기는 하지만, 보다 근본적으로는 그러한 복지수요증가에 대응하는 정부 간 재정관계에 기인하는 면이 크다. 지난 참여정부는 2005년 분권교부세를 시행함으로써 종전에 중앙정부에서 부담해오던 주요 복지서비스 지출책임을 지방으로 이양하고 일정한 원칙에 따라 분권교부세를 교부해오고 있는데, 지방에 따라서는 이 교부금이 늘어나는 복지수요에는 턱없이 부족한 수준에 머무는 경우가 많았다.⁶⁾ 그렇다고 해서 각 지방정부로서는 필수적 수요에 해당하는 복지수요에 대응하지 않을 수도 없는 입장에 놓이게 되었다.⁷⁾ 이러한 연유로 2005년 분권교부세 시행이후 많은

5) 여기서 제시된 수치는 일반회계, 특별회계 총계규모로서 최종예산순계기준으로 제시한 것임. 그리고 2007년을 분기점으로 행정안전부 발표 항목이 달라지고 있는데, 2007년의 사회보장 항목과 2008년 이후의 사회복지 항목을 비교한 것임.

6) 이 제도의 시행으로 상대적으로 빈민층이 집중하고 있는 구 도심권이라든가 농어촌 지역의 경우 자체수입비중이 낮은 지역인 경우가 많은 데, 그러한 지역적 특성을 고려하지 않고 분권교부금을 교부하여 복지사업 수행의 법적 의무를 부여함으로써 그러한 지방정부로 하여금 사실상 복지사업비지출을 강요하는 일이 일어나게 되었다(분권교부세제도에 대한 이러한 맥락에서의 비판적 논의로는 최병호·정종필(2007), 임성일(2007), 우명동(2008) 등을 참고할 수 있음).

7) 이러한 연유로 분권교부세 시행이후 사회복지지출이 그 구성비 면에서 각 단체별로 유사성이 커지는 것으로 나타나고 있다. 이는 분권교부세 시행으로 자치단체에 이양된 사회복지서비스가 단체별 차이를 넘어서는 필수적인 '표준적 서비스'라는 사실을 의미하는 것이다. 이에 대한 자세한 분석으로는 우명동(2009)을 참고.

지방에서 사회복지분야의 세출이 급격하게 늘어나는 경향을 보이게 된 것이며, 전반적으로 복지적 요인으로 지방세출 증대압박이 심해진 것으로 나타나고 있는 것이다.

같은 맥락에서 국가에서 꼬리달린 보조금을 주면서 특정 정책적 목적을 수행해나가고자 함으로서 지방의 세출이 늘어나는 부분이 있다. 정부가 보조금을 늘리면 지방자치단체도 따라서 늘려야 하는 국고매칭 예산방식이 지방자치단체 입장에서 큰 지출부담으로 작용하게 된 것이다. <표 10>은 지방자치단체가 수행하는 정책사업을 보조사업과 자체사업으로 나누어 놓은 표이다. 이 표를 보면 지방정부 자체사업은 상대적으로 그 비중이 줄어들고 있는데 비해, 상위정부로부터 보조를 받는 사업이 차지하는 비중은 점점 더 늘어나는 추세를 보이고 있음을 볼 수 있다.⁸⁾

<표 10> 자체사업과 보조사업 비중추이

단위: 억원[%]

분류		2008년	2009년	2010년
정책사업	보조사업	612,554 [47.2]	704,922 [48.8]	783,235 [52.8]
	자체사업	684,767 [52.8]	738,980 [51.2]	699,829 [47.2]
	합계	1,297,321	1,443,902	1,483,064
행정운영경비		183,196	189,018	191,421
재무활동		131,504	148,107	157,775
합계		1,612,021	1,781,027	1,832,260

주1: 일반회계, 특별회계 총계규모이며, 당초 총계예산기준임.

주3: []안은 전체 정책사업비 대비 구성비를 나타냄.

자료: 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.

나. 세입측면

다음으로 세입 면에서 먼저 지방세수가 늘어나지 못하는 것은 중앙과 지방사이의 세원 배분구조가 8:2로 중앙정부에 절대적으로 유리하게 제도화되어 있는데 기인하는 면이 크다. 이렇게 낮은 지방세원구조에서는 지방정부로서는 지방세를 늘릴 수 있는 현실적인 대안이 존재하지 않는다.⁹⁾ 이러한 사실은 지방경제활동의 성과와 지방재정활동과의 선순환적 관련성을 낮춤으로써 지방정부로 하여금 지방경제정책에 대한 재정적 유인을 약화시키

8) 이와 관련하여 최근의 정책사례로 지역일자리창출을 위한 ‘자립형 지역공동체사업’을 육성 지원 하는 과정에서 국비 88억을 책정하고 지방비 88억을 지출할 것을 요구하고 있는 것을 볼 수 있으며(행정안전부, 보도자료, 2010년 3월 4일자 <붙임 1> 제3차국가고용전략회의 자료 p. 7 참고), 또 노동부가 지역맞춤형 일자리창출을 위한 사업을 선정 지원하면서 모두 지역매칭을 요구하고 있는 것을 볼 수 있다(노동부, 보도자료, 2010년 3월 16일자 보도자료 <붙임 2>자료 참고).

9) 현행 지방세법에서는 조례제정을 통해 다양한 세목에서 법정표준세율의 50% 범위 안에서 탄력적으로 세율을 적용할 수 있도록 하고 있으나, 현실적으로 그 활용실적이 저조한 실정임. 이러한 현실은 지방재정에서 차지하는 지방세 비중이 낮아 각 지자체에서 세율조정을 통한 자원조달 유인이 낮기 때문인 것으로 해석되기도 함(행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 2010, p. 121).

는 결과를 가져오게 됨은 주지의 사실이다.

이러한 맥락에서 금년부터 지방소득세, 지방소비세 등이 도입된 것은 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다. 도입과정에서 일부논자들에게 의해 정부가 구상하고 있는 지방소득세와 지방소비세의 도입에도 불구하고 아직 제대로 자체수입의 증대로 이어지지 못하다는 점, 지역 간 격차 문제가 심화될 것이라는 점 등을 이유로 다른 견해가 제시되기도 하였다.¹⁰⁾ 그러나 당장 자체수입의 큰 증가는 없다하더라도 일단 제도가 갖추어지게 됨으로써 중앙정부와 지방정부의 역학관계와 정교한 정치를 통해 지방분권의 취지에 맞게 제도를 더욱 성숙시켜 갈 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서¹¹⁾ 제도 도입자체가 지방분권에 주는 의미는 크다 할 것이다.

종합적으로 볼 때, 지방세출이 늘어나고 지방세입이 크게 늘어나지 못하는 것은 전술한 지방자체의 요인보다는 지방자체의 노력으로 대응할 수 없는 요인, 즉 세원배분구조와 같은 중요한 정부 간 재정관계 틀에 따라 좌우되는 경향이 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

2) 중앙정부의 정책적 요인

일반적으로 중앙정부와 지방정부 사이에 명확한 기능배분이 이루어지고, 그에 상응한 자원배분이 이루어져야 한다는 것이 재정연방주의론의 핵심적 내용이다.¹²⁾ 이런 점을 고려해볼 때, 중앙정부와 지방정부 사이에 기능배분이 불명확한 상태에서 위와 같이 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지방정부가 수행하는 역할이 그때그때 달라지면서 그에 부응하는 자원배분이 수반되지 못하는 경우 앞에서 살펴본 바와 같은 세출과 자체세입 사이의 불균형 현상이 심화되는 경향을 보이게 되는 것이다. 이는 지방정부 재정적자 심화의 또 하나의 요인을 형성하게 되는 측면으로 작용하게 되는 것이다.

구체적으로 현 정부 들어 중앙정부가 경제위기 극복을 최우선 정책목표로 내세우면서

10) 행정안전부에서는 현재 개정된 안에 따를 경우 현행 국세 대 지방세 비중이 79%: 21%인 것이 78%:22%로 올라가며, 지방세수에서 소득 및 소비과세 비중은 32%에서 35%로 개선될 것으로 예측하였다(행정안전부, 보도자료 2009년 9월 16일자). 그러나 일부 논자들은 그 비중이 크지 않다는 점, 개정 내용에 따를 경우 과세자주권 확보 면에서 한계가 있어서 지방소득세로서의 기능수행에 한계가 있다는 점, 더 나아가 지역 간 격차 문제 등을 이유로 반대의견을 제시하기도 하였다.

11) 정부에서도 지방소비세의 경우 현재 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양하지만 앞으로 3년간의 준비과정을 거쳐 2013년부터는 다시 5%를 추가 이양할 의지를 밝히고 있으며, 지방소득세도 우선 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하여 3년간 한시적으로 과표와 세율을 현행과 동일하게 운영하되 2013년까지는 보완방안을 강구할 것임을 밝히고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 보도자료, 2009년 9월 16일자).

12) 전통적인 재정연방주의론(fiscal federalism)은 Musgrave가 3기능접근법에 바탕을 두고 그의 *The Theory of Public Finance*(1959)에서 제시한 이래, Oates가 1972년 *Fiscal Federalism*에서 정형화시킨 것으로서, 각 단계의 정부가 관할지역주민들에게 효율적인 공공서비스를 차별적으로 공급하는 여러 단계의 정부체계를 상정하고 있다.

지방재정의 조기집행을 강력하게 추진해나간 것은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 지역일자리창출을 국정의 주요 우선순위로 놓고 각종 정책을 추진해가고 있음 또한 사실이다. 문제는 이러한 중앙정부의 정책변화에 부응하는 과정에서 지방정부로서는 어찌 할 수 없는 지출증가가 수반되는 경우가 적지 않다는 점이다. 말하자면, 지방재정조기집행, 지역일자리창출 등이 중앙과 지방에서 어떻게 기능을 나누고 재원을 배분해야 되는지에 대한 체계적인 접근 없이 일방적으로 중앙정부의 정책방향에 부응하는 과정에서 새로운 지출증대요인 내지 수입감소 요인이 발생한다는 점이다.¹³⁾ 경기부양을 위해 각 지자체들이 예산을 조기집행하고 모자라는 부분은 지방채 발행으로 메우고자 하며, 중앙정부는 그것을 오히려 부추기는 양상을 보임으로써 지방채무가 늘어나고 지방재정 건전성을 훼손시키는 역할을 하는 경향이 나타난다는 점을 유념할 필요가 있다.¹⁴⁾

한편 세입 면에서 지방세수는 전국적인 경제여건에 따라 달라지는 국세의 징수상태에 따라 달라지는 측면이 있으며, 더 나아가서 중앙정부로부터 교부금이나 보조금에 의지하는 정도가 큰 경우 중앙정부 차원의 조세정책의 변화에 따라 지방세입의 크기가 크게 영향을 받지 않을 수 없는 구조적 취약상태에 놓이게 된다. 새 정부는 집권한 이래로 2008년부터 소득세와 법인세율의 단계적 인하, 종합부동산세제 개편 등 재산관련세제개편을 단행해온 것은 주지의 사실이다. 중앙정부 차원에서의 이러한 대규모 감세정책이 시행됨에 따라 한편으로는 소득세와 법인세 감액세수의 10%에 해당하는 구 소득할 주민세, 그리고 내국세 대비 19.24%로 교부되는 지방교부세, 더 나아가 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세의 자동감소로 이어지게 되었다.

〈표 11〉 감세에 따른 지방재정 세입변동 현황

단위: 억원

분류		2008	2009	2010	2011	2012	합계
내국세 감소	주민세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
중부세 감소	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
지방재정 세입 변동		-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,741

자료: 국회예산정책처 재계산 및 재구성(김경수, 2009, p. 11)

- 13) 예를 들어 정부는 지역일자리창출대책을 수립하는 과정에서 한편으로는 전 지자체의 경상경비, 축계성 경비절감을 통한 일자리추경편성을 요구하면서, 또 한편으로는 취·등록세, 재산세 등 지방세 50% 감면제도를 확산시킬 방침을 발표한 바가 있다(행정안전부, 보도자료, 2010년 3월 4일자, pp. 2-3 및 <붙임 1> 자료 p. 9참고). 한편 지방정부는 중앙정부 정책에 부응하느라 세금이 채 들어오기도 전에 재정을 조기집행하는 과정에서 작년에만 2조 4000억원이나 되는 불필요한 빚을 냈고, 그에 따른 이자만도 1000억원이 넘었다는 지적도 있다(한겨레신문, 2010년 5월 20일자, 「감세정책 후유증 본격화」(<http://www.hani.co.kr>) 참고).
- 14) 정부는 지자체 경제살리기 독려과정에서 재정조기집행실적에 가중치를 주면서 그 지표로 지방채발행확대, 선금지급률 등을 제시하고 있으며(행정안전부, 보도자료, 2009년 5월 13일자 <붙임 4> 참고), 또한 지방재정운용의 자율성을 강화한다는 취지로 지방공사채발행 승인금액을 상향조정하고, 지방채자율한도액을 상향조정하는 등의 조치를 취하고 있는 것을 볼 수 있다(행정안전부, 보도자료, 2009년 7월 21일자, pp. 5-8 참고).

<표 11>은 국회예산정책처에서 2008년 국세 감세조치가 지방재정세입감소에 미치는 영향을 기준연도 대비 추계방식으로 추계한 수치를 보여주고 있다. 표를 보면 추계결과 정부의 국세 감세조치로 2008년에서 2012년 사이에 주민세, 지방교부세, 부동산교부세를 합쳐 총 30조 1,741억원이 줄어드는 것으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁵⁾ 이러한 사실은 지방세수입이 중앙정부의 조세정책과 나아가서 지방교부세 배분구조에 의해 긴밀하게 연계되어 있는 것을 보여주고 있는 것이다.

3. 재정관리 실태

현재 우리나라에도 지방재정 건전성여부를 점검하여 대응해나가기 위한 제도적 틀로서 ‘지방재정분석진단제도’가 있으며, 보다 직접적으로는 무분별한 기채방지와 분권적 욕구를 조화시킨 ‘지방채발행 총액한도제’가 있다. 이제 이러한 제도의 실태를 재정건전성 확보라는 차원에서 비판적으로 검토해보고자 한다.¹⁶⁾

1) 재정관리제도의 부실 - 현상적 요인

먼저 지방재정분석진단제도는 지방재정법에 법적 근거를 두고, 행정안전부가 지방재정을 종합·분석하여 재정건전성과 효율성을 제고시키고자 하는 제도이다. 구체적으로 분석결과 재정운영 성과가 부진한 지방자치단체에 대해서는 재정건전화계획을 수립하여 이행토록 하고(동법 제55조), 그 성과가 우수한 단체에 대해서는 인센티브로 특별교부세를 지원함으로써(동법 제57조), 지방재정건전성 악화를 사전에 예방하는 효과를 가지고 있는 것으로 기대되고 있다. 그러나 이 제도는 현상적으로는, 매년 지방자치단체의 재정상황을 평가하여 대책수립을 권고하는 차원에 머무르는 것으로서 설령 해당 단체가 개선대책에 소극적으로 대처하더라도 더 이상 대처할 수 있는 수단을 찾기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 이러한 방식의 재정분석진단제도로는 재정건전성 악화에 대한 예방기능이 미흡하고, 극단적으로 재정위기가 발생한 경우에도 해당 단체의 재정건전성을 적극적으로 유도하기에는 미흡한 것으로 평가되기도 한다.¹⁷⁾

한편, 종전의 개별승인제도가 지방정부의 기채권을 제약함으로써 궁극적으로 재정분권을 제약하는 요인으로 작용하는 점을 극복하기 위한 방안으로 ‘지방채발행 총액한도제’가 도입되어 2006년부터 운영되고 있다. 이 제도는 종전에 비해 지방정부의 재정 면에서의 자율성

15) 위와 같은 수치는 2009년 말 세제개편 및 2010년 지방소비세 도입으로 추계치가 변동되어, 2008년에서 2012년까지 총 약 18.6조원이 감소할 것으로 추계치가 변동되었음(권아영 외(2010), p. 12).

16) 이 이외에도 지방재정관리와 관련된 제도로 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사 등이 제시될 수도 있으나, 여기서는 보다 직접적인 관리제도로써 지방재정분석진단제도와 지방채발행 총액한도제를 중심으로 고찰하고자 한다.

17) 권아영 외(2010), pp. 21-26 참고.

을 제고시키는 제도적 장치로서 평가받기는 하나, 구체적인 지방채 발행절차를 보면 지방채의 발행, 원금의 상환, 이자지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급기관 등을 대통령령으로 정하게 해둠으로써(동법 제12조) 중앙정부에 의한 규제와 관리 영역을 남겨놓고 있다. 이 대목이 지방채의 무분별한 발행관행을 중앙정부 차원에서 관리하여 지방재정건전성을 사전에 확보할 수 있는 제도적 장치로 평가되는 부분이기도 하다. 그러나 현실적으로는 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지출요구가 있는 경우 지방채발행이 허용되기도 하면서 지방정부에 의해 지방채가 남발되는 사례가 나타나기에 이르렀다.¹⁸⁾ 바로 이점이 많은 논자들이 하여금 지방채 발행에 대한 효과적인 관리체제를 요구하게 하는 이유인 것이다.

2) 지역 자율통제체제의 부재 - 본질적 요인

지방재정분석진단제도의 경우 상술한 바와 같이 그것이 실효성 있는 대책으로서 부적절하다는 점 보다 더 중요한 것은 이 분석에서 사용되고 있는 지표들이 자체수입비중이라든가 경상비비중, 축적경비비율, 투자비비중과 같은 단순한 양적지표로서 지역주민이나 지역사회의 자연적, 역사적 특수성 등 지역적 차별성을 확인하는데 까지 이르지 못하고 있다는 점이다.¹⁹⁾ 나아가 질적 지표로 제시되고 있는 투명성지표 같은 경우도 무엇을 위한 투명성인지, 그러한 투명성지표가 지역의 특수성을 확인할 수 있는 정보를 제공해주는지가 분명하지 않다.²⁰⁾ 뿐만 아니라 주민참여예산제도같은 경우도 지역적 특성에 따라 주민참여양식의 차별성 등이 전제되지 않는 단순한 형식적인 지표에 치우친 경향이 강하게 내재되어 있다.²¹⁾ 아울러 재정공시제도의 경우도 단순히 공시로 끝나는 경우는 단순한 전시행정의 또 다른 한 형태로 귀결될 수 있다. 그러한 공시의 경우에도 공시된 내용에 대한 정책적인 ‘환류장치’가 제도화되어 있을 때 비로소 지방재정건전성과 강한 상관성을 갖게 될 것은 분명하다. 결국 지역사회나 지역주민의 특성이 반영되어 주민에 의한 제약이 실질적으로 확보되지 아니한 상태에서 행해지는 재정분석진단제도는 재정건전성 악화 예방장치로서는 그 실효성이 떨어질 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다.

한편 지방채발행 총액한도제와 관련해서도 단순히 지방채발행요건이 적절히 규제되거나 관리되지 못한다는 점 못지않게 그로 인해 지방정부로서는 지방자치단체장과 지방의회의 정략적 요구가 있는 경우라든가, 아니면 중앙정부의 정책적 요구가 가미되는 경우 무분별한 지방채발행으로 이어질 가능성이 상존하게 된다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그것이 가능하게 된 것은 지방채 발행이 지역사회 내지 지역주민의 책임성을 수반하지 않는

18) 전술한 각주 13), 14) 등을 참고.

19) 우명동(2008), p. 158 참고.

20) 투명성지표와 지역적 특성과의 관계에 관한 논의로는 우명동(2006)을 참고할 수 있음.

21) 한국지방행정연구원이 중심이 되어 매년 실시하는 지방재정분석과정에서는 실제로 산간벽지, 도서지역, 빈민지역 등 지역적 차이를 고려하지 않고 동일한 참여형태를 요구하는 등 해당 지방자치단체로 하여금 해당 조건의 충족을 어렵게 하는 경우가 흔히 발견된다.

데서 기인하는 것으로 판단된다.²²⁾ 이렇게 지방재정분석진단제도나 지방채발행 및 관리과정이 지역사회 내지 지역주민의 책임성을 바탕으로 자리 잡지 않고서는 언제든지 지역관료들의 사익극대화행위나 중앙정부의 정책적 의지에 의해 지방재정운영이 좌우됨으로써, 궁극적으로는 지방재정의 건전성확보에 대한 지역사회의 자율성이 상실되게 된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

IV. 지방재정건전성 압박요인에 대한 대응

지금까지의 현상적이고 구조적인 분석에 근거하여 지방재정건전성 압박요인에 대한 대응책을 제시해보고자 한다. 이 과정에서 본고는 재정적자를 불러일으킨 이유가 지방정부와 지역사회의 자율적 의지에 바탕을 두고 있는 것인지, 그리하여 지방정부와 지역사회의 책임이 전제가 된 것인지가 중요한 의미를 갖는 것으로 인식한다.

1. 지방재정운영의 비효율성에 대한 오해와 재인식

전술한 분석에서 전반적으로 경상적 지방세출 비중이 높고 최근에는 그 증가세도 자본지출에 비해 더 빠르게 나타나는 현상을 보면, 무엇보다 지방세출의 낭비적 지출을 줄이고 지방세출의 효율성을 제고시키는 방향으로 나가야 한다는 데는 이의는 없을 것이다. 흔히 지적되고 있는 바와 같이 지방자치단체 차원에서 경비를 줄이고, 나아가 중앙차원에서 지방재정에 낭비적 요소가 있는지 또는 성과관리가 제대로 되고 있는지 여부를 감시 감독하는 지방재정성과관리제도의 운영, 지방재정지표에 대한 상시 감독체제의 구축²³⁾ 등이 필요한 것은 이러한 이유에서이다. 보다 직접적으로 지방정부의 안이한 채무의존경향을 억제하기 위해서는 지방채발행요건을 강화하는 등의 조치도 취할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 지방채 발행요건을 강화하는 조치, 상환금액 범위 내에서 발행토록 하는 등 지방채 발행의 규범을 강화하는 것을 들 수 있을 것이다.

이러한 대안들은 전술한 지방재정의 비효율적 운영에 대한 대응에서 나온 것으로서, 이론적으로 보면 신고전파경제학자들이라든가 공공선택론자들의 견해에서 유래되고 있다. 구체적으로 먼저 신고전파경제학적 논자들은 전술한 바와 같이 지방재정운영의 비효율성의 원인을 지역공공서비스에 대한 정보의 불완전성이라든가 그로 인한 지방정부의 책임성

22) 지방채 발행과정에서 지역주민의 의사를 수렴하기 위해 미국이나 캐나다의 일부 주 및 지방자치단체에서는 주민투표에 의하여 기채하고 있다(박영희 외(2002); 허명순(2003) 등을 참고). 이러한 내용과 관련해서는 우명동(2008), pp. 152-153을 참고.

23) 현재 범정부 차원의 재정건전성관리위원회를 설치하여 지자체의 재정지표에 대한 상시 모니터링 체제를 구축하고, 재정건전성이 약화되는 지자체에는 교부금 축소 등의 조치를 취하는 등의 방법이 강구되고 있다(2010년 5월 9일 개최된 국가재정전략회의 내용 참고).

결여에서 찾음으로써, 정보가 완전하면 이 문제가 해소될 수 있는 것으로 파악하고 있다. 그러나 이러한 지적은 지역주민들이 모두 동질적이라고 보고 지방정부가 지역주민의 선호를 온전히 반영한다는 전제위에서 제기되는 지적이다. 그러나 사실 지역주민들은 모두 동질적이지 못하며 정보도 모두 동질적이지 못하다. 뿐만 아니라 지방정부가 지역주민들의 의사를 온전히 담아내는 메커니즘도 갖고 있지 못하다. 그리고 그러한 이질성은 지역마다 서로 다르게 나타나는 것을 특징으로 하고 있다. 이렇게 보면 신고전파적 접근은 지방재정 운영의 비효율성을 제대로 파악한 것으로 볼 수 없다.

한편 지방재정운영의 비효율성의 원인을 지방의회나 지방관료들이 사익추구에 몰두하기 때문인 것으로 분석하는 공공선택론자들의 입장은 일견하여 매우 그럴듯한 접근으로 보일 수 있다. 그러나 자세히 보면 지방의회나 지방관료들이 자유롭게 자신들의 이익을 추구하고 있는 것은 아니다. 그들은 지역사회의 힘의 역학관계로부터 자유롭지 못하며, 더 나아가 우리나라와 같이 지방자치단체 장이나 지방의원들의 정당공천제가 유지되고 있는 상황에서는 그들을 스스로의 이익을 추구하는 집단으로 보고 그들의 이익극대화과정에서 지방재정의 비효율성이 커지는 것으로 분석하는 것은 적절치 못한 점이 없지 않다. 오히려 그들의 행동은 중앙정치와의 관계 속에서, 나아가 지역사회 역학관계로부터 자유롭지 못함을 알 수 있다.

이렇게 볼 때, 지방재정운영의 비효율성을 단순히 양적이면서 표준적이고 평균적인 개념으로서의 효율성 개념에 입각해서 논해서는 안 될 것이다. 지역사회마다 부존자원의 특성이 서로 다를 뿐만 아니라, 부존자원의 분포와 관련된 지역의 세력분포 또한 균일하지 않다는 점을 고려하면, 지방재정의 효율성은 정통적인 경제학적 접근과 같이 효율성을 단순히 물리적이고 표준적이며 평균적인 잣대로 측정하고 평가하는 것은 경계할 필요가 있다. 말하자면, 지방재정의 효율성은 지역마다의 특성에 근거를 두고 평가하여야 한다는 사실을 유념할 필요가 있을 것이다.

예를 들어 지방축제의 경우 축제의 특성과 지역의 제 산업과의 관련성을 제고시키는 것이 확실한 경우 이를 단순한 잣대로 비효율이라 비난해서는 안 될 것이다. 오히려 그것이 지역사회 자원(자산)들을 가동시키는 방향으로 작용하여 전반적으로 지역생산활동을 부추기고 지역일자리창출로까지 이어질 수 있는지 여부를 확인하는 것이 더 중요한 것이다. 이러한 사실은 지방축제에만 국한된 것이 아니다. 지역일자리창출의 경우도 마찬가지이다. 단순히 일회성 전시성 일자리창출이 아니라, 그 지역의 산업적, 지리적, 경제적 특성, 주민들의 생활관행 등에 맞는 일자리에 지출을 하느냐 아니면 단순히 소모적 일회적 경비지출 증가에 멈추는 것인가에 대한 판단이 보다 더 중요한 것이다. 지방채의 경우도 같은 논리가 적용될 수 있다. 그것이 단순한 세입보전용이 아니라 사업성을 갖고 있는지, 나아가 지방채 재원이 해당 지역 내 산업들 사이의 관련성을 제고시킴으로써, 그 지역에 분포되어 있는 제 자원의 가동력을 높이는데 쓰이는지에 따라 지방재정운영의 효율성여부에 대한 판단이 달라져야 하는 것이다.

요컨대 지방재정건전성과 관련하여 지방재정운영의 비효율성을 지적하고 그에 대한 극복대안을 제시하는 경우에도, 지방재정운영의 비효율성 여부를 단순히 획일적인 총량적 개념에 바탕을 두고 접근할 것이 아니라 그러한 지방재정활동이 지역주민이나 지역사회의 자원(자산)들 사이의 관련성을 제고시킴으로써 선순환적 산업활동을 촉진시키고자 하는 계기가 마련되어 있는지 여부를 점검해볼 필요가 있는 것이다.²⁴⁾ 그러나 이것은 온전히 지방정부 차원에서만 대응해나갈 수 있는 성질의 것이 아님을 유념할 필요가 있다.

2. 지방재정운영의 ‘대 지역사회 책임성’ 확보 필요성 인식

1) 지방재정운영의 ‘대 중앙정부 재정책임성’이 갖는 한계인식

전술한 바와 같이 지방재정이 효율적으로 운영되어 지방재정건전성이 확보되기 위해서는 지방정부가 ‘재정책임성’을 확보하는 것이 필요하다. 그러나 여기서 중요한 것은 지방정부가 누구에게 재정책임성을 갖느냐에 따라 지방재정운영의 양식이 달라질 수 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

중앙정부와 지방정부의 세원배분 비중이 8:2로 되어 있으며 세출배분비중이 4:6으로 되어 있는 작금의 정부 간 재정관계 상황에서는 지방정부의 재정운영에서 ‘대 중앙정부의 책임성’이 클 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 이렇게 지방재정운영이 중앙정부에 치우쳐 있는 경우에는 지방정부로서는 중앙정부와의 역학관계 면에 치중하는 유인이 발생하여, 지역사회 입장에서 재정자금 사용에 대한 경제적 효율성 제고를 위한 자동적 유인이 크지 않기 마련이다. 이러한 특성은 지방재정의 비효율성으로 이어지는 구조가 되고 있음은 전술한 바와 같다. 이를 극복하기 위해서는 지방재정운영이 중앙정부로부터 자율성을 확보하는 것이 필요하다 하겠다.²⁵⁾ 그러기 위해서는 지방세원배분을 늘리고 중앙정부 교부금의 비중을 줄여나가며 특히 꼬리달린 보조금을 줄임으로써 지방정부의 재정책임성을 늘리는 방향으로 개혁을 추진할 필요가 있는 것이다.

아울러 전술한 바와 같은 중앙정부의 정책적 요인에 의한 지침이나 정책적 유인에 의해 지방재정적자가 누적되는 경향성을 고려해보더라도, 지방정부의 재정운영이 중앙정부의 정책적 영향으로부터 상대적인 자율성을 확보할 필요가 있을 것이다. 이러한 점을 고려해보더라도 지방재정운영과정에서 지방정부가 중앙정부에 대한 책임성으로부터 벗어나서 재정운영상 자율성을 강화할 수 있는 정부 간 재정관계의 구축이 중요한 것으로 판단된다.²⁶⁾

24) 이러한 논의는 지역의 차별적 특성을 중시하는 제도론적 경제학자들을 비롯한 내생적 지역발전론자들에게 의한 지역클러스터(regional clusters) 내지 지역혁신체제(regional innovation system)의 가치와 맞닿아있는 개념으로서, 지역사회발전에서 중요한 의미를 갖는 맥락임을 유념할 필요가 있다.

25) 한 사회가 전체적으로 지속가능한 발전을 해나가기 위해서는 중앙정부의 통제에 제동을 걸 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 지방정부가 자율성을 갖고 지역사회발전을 주도해나갈 필요가 있다. 이러한 맥락에서의 최근의 논의로는 Lin, Brian Chi-ang(2008)을 참고할 수 있음.

이러한 맥락에서 보면 전술한 지방정부의 방만한 지방채발행과 관련해서 중앙정부 차원에서 지방채 발행에 대한 감시감독 강화논의도 하나의 대안이 될 수도 있을 것이나, 중앙정부로부터의 자율성이라는 관점에서 보면 그것이 지방정부의 자율적 기채권을 제약하는 방향으로 작용할 가능성이 있다는 점도 재고해볼 필요가 있다. 이런 차원에서 보면 중앙에 의한 지방의 기채권 통제는 어디까지나 큰 틀을 제시하는 선에 머무르고 오히려 최근의 사례에서 보듯이 중앙정부의 정책적인 임의적 개입을 배제할 필요가 있는 것으로 판단된다.²⁷⁾

2) 지방재정운영의 '대 지역사회 책임성' 확보 필요성

상술한 바와 같이 지방재정운영의 '대 중앙정부 책임성'이 큰 구조에서 지방재정운영이 중앙정부로부터 자율성을 확보하는 것이 중요하다. 그러나 보다 본질적으로는 지역사회 내지 지역주민의 이해관계가 더 긴밀하게 반영될 수 있는 재정체계가 구축되어 지방재정운영의 책임성이 '대 지역사회 내지 지역주민'으로 전환될 필요가 있다. 그것은 지방정부에 자율성이 주어지더라도 지방정부가 지역의 세력관계(토호세력)로부터 자유롭지 못한 경우 공공서비스 전달과정이나 산업촉진활동이 왜곡될 여지가 있기 때문이다.²⁸⁾ 이렇게 지방정부 운영이 지역사회에 대한 책임성을 확보하게 되면 한편으로는 지방정부활동이 지역세력들의 이해로부터 벗어날 뿐만 아니라 또 한편으로는 그 힘이 바탕이 되어 오히려 중앙정부정책으로부터도 상대적으로 더 자유로워질 수 있는 유인이 작용하게 되는 것이다. 한걸음 더 나아가 점점 더 심화되고 있는 세계화 소용돌이 속에 외국의 경제상황으로부터 상대적으로 안전해질 수 있는 국가시스템의 구축이라는 측면에도 기여하게 될 것이다.²⁹⁾

바로 이러한 점 때문에 지방정부에 주어진 자율성이 지역의 엘리트가 아니라 '대 지역사회 내지 지역주민'에 대한 책임성에 의해 뒷받침되어야 하며, 그러기 위해서는 차별적인 주민의 욕구, 다양하게 분포된 제 자산의 이해관계가 수렴될 수 있는 다양한 형태의 주민참여제도가 뒷받침이 되어야 한다. 물론 주민참여제도라 해서 모든 지역이 동일한 형태일

26) 그러나 이 경우 문제는 지난 시절 경제발전과정에서 지역 간 불균형성장정책이 가져온 지역 간 경제력격차, 나아가 재정력격차문제 때문에 정부 간 재원이전제도에 대한 의존을 갑자기 줄일 수 없다는 데 있다(현실적으로는 이러한 당위적 논리보다는 중앙과 지방의 역학관계가 급격하게 바뀌기 어렵다는데 있음은 주지의 사실이다). 그러나 그렇다고 해서 지방세원을 높여주지 못한다는 식으로 접근해서는 지방자치에 대한 보다 근원적인 접근을 할 수 없다. 전술한 가치에 바탕을 두고 지방세원을 확충시켜주는 방향으로 전환하고, 나아가 취약한 지방을 위해서는 정부 간 재원이전제도를 활용하되 그 이전의 기준을 어디까지나 총량적이고 평균적인 가치기준으로 접근할 것이 아니라 지역의 특성이 반영되는 방향으로 차별적으로 재원이전제도를 활용함으로써 그 과정에서도 지역사회의 특성이 수용될 수 있도록 제도를 개혁시켜가는 것이 중요하다 하겠다.

27) 현행 지방채발행 총액한도제가 만들어진 배경도 이러한 맥락이었음을 유념할 필요가 있을 것이다.

28) 지방정부의 자율성이 이처럼 지역세력(local elite)에 의해 영향(local capture)을 받을 수 있는 가능성과 그에 대한 극복대안에 보다 체계적인 논의에 대해서는 Bardhan, Pranab(2002)를 참고할 것.

29) 이 점이 흔히 일컫는 glocalization에서의 지역사회의 중요성에 해당한다 하겠다.

필요는 없다. 해당 지역의 특성에 맞는 제도를 강구하여 지역사회나 지역주민들의 의사가 재정운영과정에 투영될 수 있도록 함으로써 지방재정의 운영이 ‘대 지역사회 책임성’을 확보할 수 있도록 하는 것이 지방재정의 보다 효율적인 운영을 위해 긴급하다 하겠다.³⁰⁾

우리의 경우도 2005년 주민참여예산제도를 실시할 수 있는 법적 근거를 지방재정법에 규정하고 있는데, 이는 이러한 맥락에서 높게 평가할만하다. 그러나 아직도 제도 도입의 법적 기초만 마련된 상태이고, 지방재정분석과정에서도 형식적이고 획일적인 기준에 의해서 평가되는 등 많은 문제점이 제기되고 있는 것은 사실이다.³¹⁾ 이러한 제도가 각 지역의 특성을 수용한 형태로 제도적으로 자리 잡아 나갈 때 지방정부의 재정운영이 대 지역사회 책임성을 확보하여 재정건전성 문제에도 보다 근원적으로 대처해나갈 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 보면, 보다 직접적으로 지방채 발행과 관련해서도 중앙정부의 전반적인 틀 내에서 지역주민의 의사가 수렴될 수 있는 제도적인 장치를 고려할 필요가 있다. 구체적으로 지방채 발행과 관련해서 지역선거를 거치는 등의 방법을 통해 지방채 발행과정부터 지역사회 책임성을 제고시켜나갈 필요가 있다³²⁾. 그것은 본질적으로는 지방채 발행의 원인자체가 지역사회의 의지를 반영해서 지역사회의 책임으로 조절될 수 있게 할 필요가 있다는 점 때문에 나타나는 요구인 것이다.

V. 맺음말

현상적으로 지방재정적자 현상이 노정되어 지방재정건전성이 우려되면서 많은 경우 그 책임을 지방정부에 돌리려는 경향이 강해지고 있다. 그래서 지방채관리를 포함해서 지방재정 운영 상태를 보다 엄격하게 관리할 필요성이 제기되고 있는 것이다. 지방재정을 운영한 직접적인 책임이 지방에 있으니 이렇게 보는 것도 무리는 아닐 것이다.

그러나 이처럼 지방정부에 책임성을 돌리는 것은 지방정부의 재정상 자율성이 전제되어 있는 경우 의미 있는 비판이 될 것이다. 우리의 경우 현실적으로 물론 다양한 제도적인 측면에서 종전에 비해 지방정부의 자율성이 높아진 것은 사실이라 하더라도, 아직은 실질적으로 지방정부의 재정상 자율성이 제고되었다고 볼만한 지표는 크게 관찰되지 않고 있다. 정치적으로나 정부 간 재정관계면에서 지방정부의 자율성이 취약한 상황에서 지방재정건

30) 이렇게 지방재정운영에 대한 지역사회 내지 지역주민의 책임성이 더욱 강화되기 위해서도 전술한바와 같이 중앙과 지방의 기능배분에 부응하게 정부 간 재정관계가 지방의 몫이 늘어나는 방향으로 전환될 필요가 있을 것이다. 그러지 않은 경우 지역사회 내지 지역주민 참여시스템은 활성화되기 어려울 뿐 아니라 그 실효성도 주어지지 못할 것임 당연한 논리적 귀결이다.

31) 전술한 주 21) 참고.

32) 전술한 주 22) 참고.

전성에 문제가 있다면 그 이유는 보다 근원적으로는 정부 간 재정관계 틀에서 찾는 것이 논리적으로 사실일 것이며, 실증적으로도 보다 설득력이 있다는 사실이 우리의 분석을 통해서도 확인되었다. 이렇게 보면 결국 지방재정의 건전성을 제고시키기 위해서는 정부 간 재정관계 면에서 지방정부의 자율성 내지 책임성이 제고될 수 있는 틀을 갖추는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다. 정부 간 기능배분이 분명하게 이루어지고 그에 상응하는 자원 배분이 주어지는 새로운 재정관계를 설정하려는 노력이 필요하다.

그러나 그렇다 하더라도 지방정부의 재정운영에 문제가 없을 수 없다. 특히 특정정당이 힘의 우위를 점하는 경우이거나, 그렇지 않더라도 지방정부활동의 지역사회 내지 지역주민에 대한 책임성이 전제되지 않은 상태에서 지방재정이 운영되는 경우 지방정부에 주어진 자율성은 오히려 지방재정의 부실로 이어질 개연성이 커지게 된다. 지역사회나 지역주민에 대한 책임성이 확보되지 아니한 상태에서 지방정부에 자율성이 주어지는 경우 지방정부의 재정운영이 ‘대 중앙정부 책임성’에 의지하여 지방관료나 의회집단으로 하여금 지대추구행위에 몰두하게 할 경향성이 커지게 된다. ‘대 지역사회 책임성’이 배제된 상태에서 행해지는 지방정부의 자율성은 오히려 지방정치인들로 하여금 그러한 지대추구행위의 극대화를 위해 중앙정치에의 의존을 다시금 심화시키는 경향을 불러오기까지 할 것이다. 바로 이 점이 지방정부의 재정건전성 확보를 위해 지역사회에 대한 책임성을 강화해야 하는 이유인 것이다. 그렇게 함으로써 지방재정건전성 악화에 대한 지역사회에 의한 자율적 규제의 가능성이 제고될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권아영·임언선, 『지방재정위기관리제도의 문제점과 개선방안』, 국회입법조사처, 2010.
- 김경수, 『감세의 지방재정 영향 분석』, 예산현안분석 제30호, 국회예산정책처, 2009.
- 박영희 외, 『한국의 예산과 정책』, 다산출판사, 2002.
- 우명동, 「경제위기와 지방재정의 건전성」, 『지방재정과 지방세』, 2009년 8월호(통권 제20호), 한국지방재정공제회, 2009.
- _____, 「복지서비스공급과 정부 간 재정관계에 관한 소고: 분권교부세가 복지서비스공급의 차별성에 미친 영향분석을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 14(1), 2009.
- _____, 「지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고」, 『한국지방재정논집』, 11(2), 한국지방재정학회, 2006.
- _____, 「참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’과 ‘본질’을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 13(1), 한국지방재정학회, 2008.
- 윤영진, 「우리나라 지방자치단체의 재정위기와 대응방안」, 『21세기 지방자치의 과제와 발전방향』, 1999년도 하계학술세미나, 한국지방자치학회, 1999.
- 임성일, 「사회복지재정 환경변화에 따른 중앙·지방정부 간 재정관계 재정립」, 『지방재정』, 2007년 2월

- 호(통권 145호), 한국지방재정공제회, 2007.
- 조기현·신두섭, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 - 지방재정위기 대응방안을 중심으로』, 한국 지방행정연구원, 2008.
- 최병호·정종필, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편」, 『차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?』, 한국지방재정학회·자치재정연구소, 2007.
- 허명순, 「지방정부의 부채수준 결정요인에 관한 연구: 미국 뉴저지주 주민투표요건의 영향을 중심으로」, 『서울도시연구』, 4(2), 성루시정개발연구원, 2003.
- 행정안전부, 『지방자치단체예산개요』, 각 연도.
- _____, 『지방세정연감』, 각 연도.
- Bardhan, Pranab, Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), Fall 2002.
- Lin, Brian Chi-ang, More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government, *Journal of Economic Issues*, 42(3), 2008.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Kogakusha, Ltd, 1959.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

지방분권과 지방재정건전화 조치: 일본을 사례로

남황우(서울시립대학교)

I. 서

재정은 각종 제도의 엄격한 통제 하에서 운영된다는 특징은 있지만, 지방자치단체도 하나의 경제활동 주체라는 점에서는 가계·기업과 동일하다. 경제활동 주체는 경영여하에 따라 적자가 발생하며 심하면 지불불능상태에 직면하게 된다. 이를 방지할 경우, 경제질서가 무너져 사회혼란을 초래하게 된다. 이에 대한 대책이 파산제도인 것이다. 지방자치단체는 법인과는 달리 존속되어야 하는 특수성이 있기 때문에 재정파탄의 상태에 직면한다 해도 재정은 반드시 건전성이 회복되어야 한다.

일본은 1955년에 도입된 지방재정재건축특별조치법(지방재정재건법으로 약함)을 근거로 파탄에 빠진 지방자치단체의 재정재건을 도모해 왔다. 정부는 유바리시 재정파탄으로 드러난 재정재건법의 한계를 보완하기 위해 총무성 내에 지방재정재생 연구회를 설치해 의견을 수렴했다. 정부는 지방재정재생연구회의 보고서를 토대로 기존의 지방재정재건법을 대체하는 지방공공단체재정의 건전화에 관한 법률(지방재정건전화법으로 약칭)을 제정해 2007년 6월 22일 법률 제94호로 공포했다. 재정건전화법에는 재정재건법을 토대로 하면서도 건전화판단지표의 다양화, 비율의 공표 의무화, 감시대상 회계의 확대, 조기건전화 단계의 신설 등의 새로운 요소가 추가되었다.

이 글은 일본의 재정건전화법¹⁾과 재정재건과정을 소개하고 우리가 얻을 수 있는 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 지방재정건전화법의 내용을 소개한다. 제3장에서는 재정재건법 하에서 재정재건단체로 전략한 지자체의 사례를 들어 재정파탄에 직면하게 된 이유는 무엇이고, 어떻게 재정재건을 달성했는가, 또한 책임의 귀속관계를 기술한다. 제4장에서는 우리가 얻을 수 있는 시사점을 제시하고, 제5장에서는 요약하고 향후과제를 언급함으로 함으로서 이 글을 맺는다.

1) 이 글에서는 지방공기업 경영 건전화에 관해서는 논외로 한다.

II. 재정건전화법의 내용

1. 도입배경

1) 재정재건법의 내재적 한계

기존의 재정재건법을 대체하는 법률이 도입된 배경은 3가지 정도를 열거할 수 있다. 재정재건법의 내재적 한계, 재정재건의 필요성, 분권화에 따른 책임성 강화의 필요성이다. 이 가운데 재정재건법의 내재적 한계가 제도도입의 직접적인 계기로 판단된다.

재정재건법은 한국전쟁 후 대량으로 발생한 지방자치단체의 재정위기를 극복하기 위한 특별조치법이며, 이미 발생한 재정위기를 수습하기 위한 한시법적인 성격을 가지고 있었다. 그 이후에 발생하는 재정적자단체에 대해서도 이를 “당분간” 적용한다는 조항²⁾에 근거해 효력을 유지해 왔다³⁾. 즉, 재정재건법에는 재정파탄을 사전에 예방하기 위한 조치가 결여되어 있다. 이를 보완하기 위한 조치로 일종의 경고조치(조기건전화단체)를 도입했다.

2007년 6월에 제정된 재정건전화법⁴⁾도 지방자치단체의 재정건전화를 목적으로 하고 있다. 재정건전화법 제1조에 의하면, “이 법률은 지방자치단체의 재정건전성에 관한 비율의 공표를 제도화하고, 당해비율에 따라, 지방자치단체가 재정의 조기건전화 및 재정재생, 공기업의 경영건전화를 도모하는 계획을 수립하는 제도를 정함과 동시에 당해 계획의 실시를 촉진하기 위한 행재정상의 조치를 강구함으로써 재정의 건전화에 이바지함을 목적으로 한다”(제1조)고 규정하고 있다.

재정재건법에서 지방공기업은 감시의 대상 밖에 있었다. 지방공기업의 재정이 악화될 경우, 지방공기업법의 규정에 따라 경영건전화를 도모해 왔다. 그러나 부실화된 공기업은 최종적으로 일반회계를 통해 적자가 보전되나, 그 이전에는 일반회계에 나타나지 않는 문제점이 있다. 이를 반영하기 위해 지방공기업도 재정건전화법의 적용대상에 포함시킬 필요가 있었다. 재정재건법에 내재된 문제점이 밖으로 드러나 사회의 공감을 얻게 된 사건은 유بار리시의 재정파탄이다.

2) 1955년도 이후의 연도에 세입결함이 발생하는 단체는 당분간 제2조 제1항의 규정에 근거해 재정재건을 신청할 수 있다(재정재건법제22조제2항).

3) 1956년도말까지 2개의 광역자치단체, 596개의 시정촌이 지정되었고, 그 후 현재까지 2개의 광역단체와 289개의 시정촌이 재정재건단체로 승인되었다. 현재 홋카이도 유بار리시가 유일하게 재정재건과정에 있다(總務省, 地方財政白書, 2009年度版)

4) 이 법은 총 5개의 장·27개 조문과 부칙으로 구성되어 있고, 2009년 4월 1일부터 본격적으로 시행된다. 다만, 각 지방자치단체의 건전화 판단비율은 2007년도 결산에 근거해 2008년도부터 공시하고, 건전화계획 수립 의무 등은 2008년도 결산에 근거해 2009년도 내에 수립한다.

2) 분권화에 따른 책임성 강화

일본의 지방제도는 종전 후 민주화과정에서 크게 재편된 이후 근본적인 개혁 없이 운영되었다. 그 동안 지방재정의 활동범위가 확대되고, 경제기조는 고도성장에서 저성장으로 변화되었고, 인구구조는 저출산·고령화 되는 등 사회기반이 변화되었다. 또한 국가간의 관계가 복잡·다양화하고, 경제위상에 걸맞는 역할이 요구되고 있다.

정부는 기존의 중앙집권체제로는 변화된 정치사회경제 환경에 적절히 대응하기에는 한계가 있다는 판단에서 지방분권을 적극 추진하게 되었다. 지방분권은 지방자치단체의 자주성과 자립성을 높여, 개성 있고 활력 있는 지역사회를 조성하기 위해 각종 행정에 있어 국가 및 지방자치단체가 분담해야 할 역할을 명확히 해 주민에 가까운 행정은 지방자치단체에서 처리하도록 한다는 것을 기본⁵⁾으로 하고 있다.

정부는 지방분권추진법(1995년 법률제96호)을 제정한 이후, 일련의 개혁을 계속 해 기관 위임사무의 폐지, 국고보조금의 정리합리화, 시정촌통폐합 등이 이루어졌다. 한편, 주민참여의 확대·다양화를 도모하기 위한 정보화사업을 지속적으로 추진하고 있다. 지방교부세와 국고보조금이 축소되었고 불충분하지만 지방세원도 확충되어, 권한 이양에 따른 책임성 제고가 강조되고 있다.

지방자치에 있어 책임은 정치적 책임으로 귀결된다. 주민통제의 선결조건은 정확한 재정정보의 제공과 주민참여이다. 재정정보는 주민의 정치적 선택에 있어 하나의 중요한 자료가 되어야 하고, 경제적 이해관계는 주민의 참여를 조장할 수 있기 때문이다. 이제까지는 총무성 통지 등을 통해 지표가 설정되고 지방자치단체는 이를 공시했다. 재정건전화법에 근거해 매년 결산에 기초한 건전화판단지표를 모든 지방자치단체가 공표하도록 제도화되었다.

3) 국가재정재건의 필요성

또 다른 요인은 국가재정 재건의 필요성이다. 지방분권화 추진은 거품경제의 붕괴와 시기를 함께하고 있다. 1980년대 중반 이후의 경제성장은 금융 및 부동산시장의 거품을 가져왔다. 거품붕괴과정에서 일어난 경제침체에 대응하기 위해 재정정책을 동원하는 과정에서 대량의 국공채를 발행했다. 그 결과 2006년도 말 국채잔고는 보통국채 532조엔⁶⁾, 지방채 139조엔, 총 722조엔에 이르고 있다. 이는 동년도 국민소득액 373조엔의 1.9배에 해당하는 액수이다. 이제 재정재건⁷⁾이라는 험난한 길을 택하지 않을 수 없는 상황에 이르렀고, 재정

5) 總理府編, 地方分權推進計劃, 1998年, p.1

6) 보통국채는 일반회계체에 속하며 건설국채, 특례국채, 채무차환국채 등으로 구성되어 있고, 이외에 139조엔의 재정투융자특별회계체가 있다.(財務省, 財政統計, 2008年度版) 최근의 발표에 의하면 채무액수는 1,000조엔으로 증가했다.

7) 경제재정자문회의는 2001년 1월에 내각부에 설치된 총리의 자문기구이며, 이의 답신은 각의의 결되고 내각의 기본방침이 된다. 2006년 7월에 발표된 5개년 재정운영방침인 『경제재정운영과

재건을 위해서는 지방재정지원의 축소는 피할 수 없다. 지방교부세와 국고보조금의 축소는 지방재정 상황을 더욱 악화시켜 이에 대한 대비책이 필요했던 것이다.

2. 건전화판단 지표와 판단비율

1) 판단지표

① 실질적자비율

재정의 건전성은 추상적인 표현이며 이의 기준을 구체화하기 위해서는 조작적 정의가 필요하다. 재정건전화법에는 재정수지와 부채에 관련된 지표를 사용하고 있다. 수지관련지표는 실질적자비율과 연결실질적자비율, 부채관련지표는 실질공채비율과 장래부담비율로 정해져 있고, 기준비율은 시행령에 정해져 있다.

실질적자비율은 실질적자액을 표준재정규모로 나누어 얻은 값으로 정의된다. 실질수지는 세입에서 세출을 뺀 형식수지에서 차년도이후로 이월될 금액을 제외한 금액을 말한다. 실질수지적자란 실질수지가 적자인 경우이다⁸⁾.

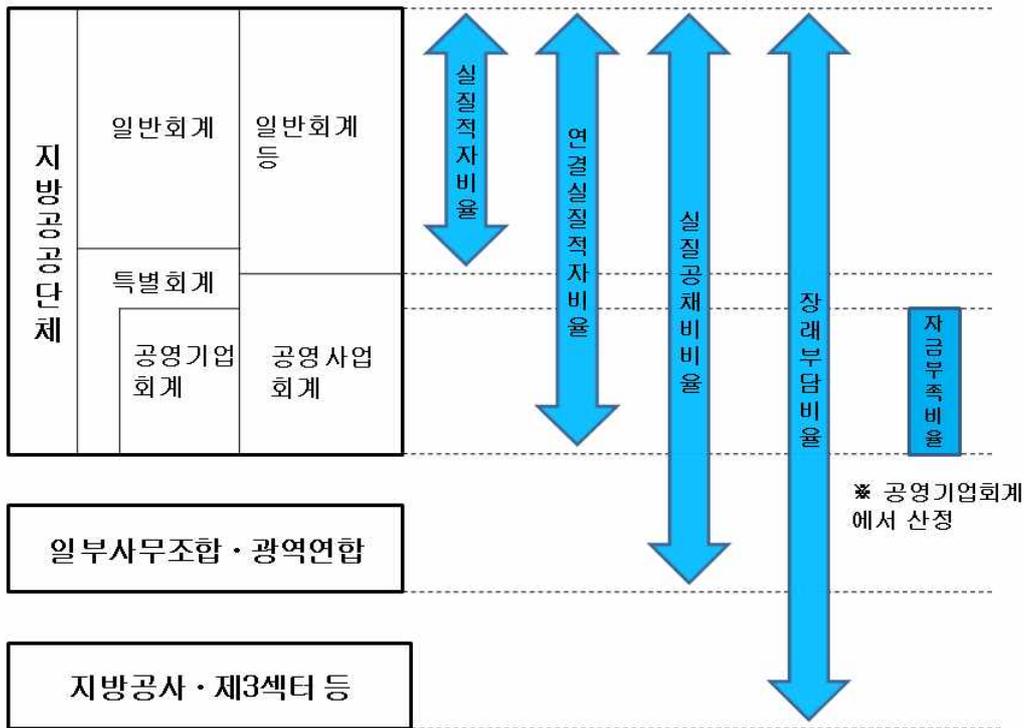
표준재정규모는 지방자치단체의 재정규모를 객관적으로 파악하기 위해 만든 것으로 각 지방자치단체가 표준적인 상태에서 행정서비스를 제공하는데 필요한 일반재원을 파악하는 기준이 되는 수치이다⁹⁾. 표준재정규모는 실질적자비율 뿐만 아니라 각종 건전화 판단 지표의 산정에 있어 분모로 사용되고 있다. 이는 표준세율로 산정한 세수입, 보통교부세액, 지방양여세액 등을 합한 금액(경상적 일반재원)으로 보면 된다. 그러나, 표준재정규모는 실제 징수한 수입이 아니며 지방자치단체의 다양성이 반영되어 있지 않다는 점에 유의할 필요가 있다.

구조개혁에 관한 기본방침2006』에 의하면, 기초적 재정수지를 균형시키기 위해 2011년도 재원 부족액 16.5조엔 중 11.4조엔(69%)에서 14.3조엔(89%)을 세출삭감으로 나머지 2.2-5.1조엔은 소비세 등 증세를 통해 대응할 것임을 분명히 하고 있다(經濟財政諮問會議 `經濟財政運営と構造改革に関する基本方針 `2006.7).

8) 실질수지비율이 아니라 실질적자비율을 지표로 선택한 것은 건전화대상 지방자치단체는 실질수지비율이 마이너스일 뿐만 아니라, 표현상 편의를 위한 것으로 이해된다.

9) $((\text{기준재정수입액}) - (\text{지방도로양여세} + \text{석유가스양여세} + \text{특별토양여세} + \text{항공기연료양여세} + \text{교통안전대책특별교부금})) / ((\text{도도부현의 경우 } 0.8, \text{ 시정촌의 경우 } 0.75) + (\text{지방도로양여세} + \text{석유가스양여세} + \text{특별토양여세} + \text{항공기연료양여세} + \text{교통안전대책특별교부금}) + \text{보통교부세})$

〈그림 1〉 건전화판단지표와 회계범위



적자총액이 표준재정규모에서 차지하는 비율을 말한다. 그 비율이 낮을수록 재정의 건전성이 높다고 해석된다.

그러나 한 가지 유의해야 할 점이 있다. 일반회계와 공기업특별회계는 다르다. 공기업특별회계는 일종의 기업 활동을 다루는 회계이며, 수입원도 다르며 회계처리방식도 다르다. 공기업의 경우, 자금 잉여액을 기준으로 하고 있다. 즉 자금 잉여액을 발생시킨 각 회계의 자금 잉여액의 합계액을 흑자로 간주하는 한편, 자금부족액을 발생시킨 각 회계의 자금부족액의 합계액을 적자로 간주한다. 그 후, 후자에서 전자를 제외한 값이 실질적자액이 된다.

분모의 표준재정규모는 실질적자비율에서 기술한 것과 동일하다. 표준재정규모를 분모로 사용하는 것은 모든 회계는 일반회계가 중심이 된다는 의미로 이해된다. 연결실질적자비율은 감시대상회계를 보통회계에서 제외된 공기업을 비롯한 기타 특별회계로 확대하지만, 지방재정의 토대는 주민의 부담을 기반으로 하는 일반회계라는 의미가 내재되어 있다.

③ 실질공채비율

실질공채비율은 보통회계에서 부담한 원리상환금의 비중을 파악해 재정위기를 판단하려는 취지이다. 실질공채비율은 실질공채비를 표준재정규모로 나눈 값의 과거 3개년 평균치¹⁰⁾로 정의된다. 여기서 “실질”이란 지방채를 순지방비로 상환한 원리금을 말한다. 즉, 지방비 이외의 자금, 예를 들면 국고나 다른 특정자금으로 상환하는 지방채도 존재하고 있기 때문이다.

보통회계가 부담한 공채비를 산정하기 위해서는 조정이 필요하다. 순지방비란 원리상환금·준원리상환금에서 특정수입(공영주택 임대료)으로 지방채 상환에 충당되는 금액과 보통교부세산정에서 조치되는 원리금을 제외한 금액을 말한다. 준원리상환금은 연결결산의 개념이 고려된 공채비이다. 준원리상환금에 포함되는 항목은 일시 원리상환조건의 경우 매년 균등분, 또한 일반회계에서 상수도, 교통 등 공기업에 진출하는 원리상환금, 공채비 유사경비(PFI) 등이다.

분모는 표준재정규모를 사용하나 약간의 조정이 필요하다. 원리상환금에 충당되는 특정재원과 지방교부세에서 조치되는 공채비는 표준재정규모에서 제외된다. 석유쇼크로 인하여 1970년대 중반부터 지방재정에 대규모의 재원이 부족하게 되자 자원보장을 위해 교부세 및 양여세 특별회계의 차입금과 자원대책채 발행으로 충당했다. 자원대책채는 적체사업 확대와 공공사업의 지방채(기채)충당을 조작을 통해 발행되었고, 그 원리금상환비의 대부분(80-100%)은 지방교부세 기준재정수요액에 산입하고 있다¹¹⁾.

10) 실질공채비율=[(원리상환금+준원리상환금)-(특정재원+기준재정수요액산정에 포함된 원리상환금·준원리상환금)]/[표준재정규모-기준재정수요액산정에 포함된 원리상환금·준원리상환금]의 3개년 평균

11) 林健久編, 地方財政讀本, 東洋經濟新報社, 2003年, p.229

④ 장래부담비율

장래부담비율은 보통회계가 앞으로 부담해야 할 실질적인 부채를 표준재정규모로 나눈 값으로 정의하고 있다¹²⁾. 실질적인 부채란 지방채잔액에서 적립금 등의 기금잔액, 지방교부세에서 조치되는 금액을 제외하고, 준공채비에 대한 보통회계의 타 회계 부담분과 보조금을 더한 순채무잔액을 말한다. 이는 일종의 스톡지표에 해당하며, 지방채잔액이 표준재정규모의 몇 배나 되는가를 보여주는 지표이다. 즉, 현시점에서 미래에 부담해야 할 부채를 정상적 일반재원으로 상환하는데 몇 년이 걸리는가를 말해 주는 채무잔액배율인 것이다.

지방공사와 제3섹터에 대한 채무보증·손실보증도 산정대상에 포함시키고 있어 실질적인 부채를 광범위하게 잡고 있다. 이는 형식적으로는 타 회계 또는 별도의 법인이 부담할 채무라 하더라도 만약에 이들이 완전히 상환할 수 없다면 최종적으로는 보통회계의 일반재원으로 충당할 수밖에 없다는 점을 반영한 것이다. 장래부담비율은 실질공채비율보다도 엄격해 지방자치단체의 종합적인 재정상황을 파악할 수 있는 지표이며, 보통회계는 모든 회계의 중심에 위치한다는 사실을 명백히 한 것으로 이해된다.

장래부담비율은 조기건전화지표로 이용되고 있으나, 재정재생판단지표로 이용되고 있지 않다. 그 이유는 장래부담비율은 미래의 재정상태를 경고하는 역할에 중점을 두기 때문으로 생각되나, 좀 더 자세한 조사가 필요하다.

사업의 성격상 일반적으로 광역자치단체가 발행하는 지방채가 기초자치단체의 지방채보다 상환기간이 길다. 매년 상환액이 동일하더라도 지방채잔액은 광역자치단체가 크게 된다. 이러한 이유로 기초자치단체의 조기건전화 기준비율(350%)보다 광역자치단체의 기준비율(400%)을 높게 책정한 것으로 이해된다.

2) 건전화 판단비율

① 조기건전화 판단비율

건전화판단비율은 각 지표의 구체적인 비율을 말한다. 건전화판단비율이 일정한 수치(기준비율)를 초과하게 되면 조기건전화계획 또는 조기재생계획의 수립을 의무화하고 있다. 기준비율이 건전성을 평가하는 적절한 기준이 되는가가 중요하나, 이는 과학적·절대적인 기준에 준거한다고 보기보다는 경험에 의존하는 것으로 이해된다.

조기건전화계획은 재정악화를 가능한 한 이른 단계에서 파악해 재정상태가 더욱 악화되는 방지할 뿐만 아니라 재정상태를 조기에 개선시키자는 취지로 새롭게 도입된 제도이다. 축구경기에서 옐로우카드에 해당하는 일종의 경고조치에 해당된다. 이를 판단하는 지표는 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부채비율이다. 4개의 지표 가운데 어느 하나라도 기준치를 초과하는 경우, 조기건전화단체로 전략한다.

기준비율은 자치단체 종류별 설정되어 있다. 광역자치단체는 표준재정규모가 시정촌에

12) 장래부담비율=[장래부담액-(충당가능기금액+특정재원 및 기준재정수요액산정에 포함되는 지방채잔액)]/[표준재정규모-(기준재정수요액산정에 포함된 원리상환금·준원리상환금)]

비하여 상대적으로 크기 때문에 적자비율은 낮게 책정되어 있는 반면, 지출면에서 투자적 경비의 비중이 높기 때문에 장래부채비율은 기초자치단체보다 높게 책정되어 있다.

광역자치단체인 도도부현의 경우, 획일적인 기준이 적용되고 있다. 기준비율은 실질적 자비율 3.5%, 연결실질적자비율 8.75%, 실질공채비율 25%, 장래부채비율 400%이다.

〈표 1〉 건전화 판단비율

	조기건전화기준		재정재생기준	
	도도부현	시정촌	도도부현	시정촌
실질적자비율	3.75%	11.25%~15%	5% 이상	20% 이상
연결실질적자비율	8.75%	16.25%~20%	15% 이상	30% 이상
실질공채비율	25%		35% 이상	
장래부채비율	400%	350%	-	-

시정촌의 경우, 시정촌 통폐합이 이루어졌지만 아직도 규모가 작은 시정촌이 다수 존재하고 있다. 시정촌은 수도 많고 경제기반, 재정규모 등에서 다양하기 때문에 획일적으로 비율을 적용하게 되면 불합리하다. 예를 들어 실질적자가 소규모라고 하더라도 표준재정규모가 적은 경우, 적자비율이 높을 수 있다. 이러한 점을 반영하기 위해 표준재정규모에 따른 기준비율이 설정되었다.¹³⁾ 조기건전화기준비율은 실질적자비율 11.25%-15%, 연결실질적자비율 16.25%-20%, 실질공채비율 25%, 장래부채비율 350%이다.

② 재정재생판단비율

재정재건법에서 재정재건단체로 지정받기 위한 지표로서 실질수지비율만을 사용하였다. 재정건전화법에서 재생단체는 다양한 지표를 사용하고 있다. 즉, 4개의 지표 가운데 스톡의 성격을 갖는 장래부채비율을 제외한 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율을 사용하고 있다. 3개의 판단지표 가운데 어느 하나라도 기준비율을 초과하게 되면 재정재생단체로 전락한다.

기준비율은 동일 종류의 지방자치단체는 모두 동일한 비율이 적용된다. 시정촌의 경우, 조기건전화판단비율은 표준재정규모에 따라 차이를 두고 있고 있는 것과는 대조를 이루고 있다.

도도부현의 경우, 실질적자비율은 5%, 연결실질비율은 15%, 실질공채비율은 35%이다. 시정촌의 경우, 실질적자비율은 20%, 연결실질비율은 30%, 실질공채비율은 35%로 정해져 있다. 실질적자비율은 재정재건법에서 적용하던 재정재건 기준비율과 동일하다.

13) 중의원은 재정건전화법을 통과시킬 때, 지방자치단체의 다양한 사정을 반영할 것을 부대결의했다. 이에 따라 총무성은 지방자치단체 등의 의견을 수렴해 2007년 12월 말에 기준비율을 최종 결정했다.

3. 조기건전화 단체수

아래의 <표 2>는 재정건전화법에 근거한 조기건전화단체와 재정재생단체수를 표시한 것이다. 합계는 각 지표에 해당되는 단체를 단순히 더한 값이다. 합계와 순계와의 차이는 하나의 단체가 2개 이상의 지표에 해당되기 때문이다.

2007년도 결산기준 43개 단체에서 2008년도 결산기준 22개 단체로 감소했다. 특히 재정재생계획수립의 대상단체는 3개 단체에서 1개 단체로 줄었다. 이와 같은 대폭적인 감소는 건전화계획수립은 2008년도 결산부터 적용되기 때문에 각 지방자치단체가 이를 피하기 위한 노력의 결과로 이해된다.

<표 2> 조기건전화기준 이상인 단체 수

		실질 적자비율	연결실질 적자비율	실질 공채비율	장래 부담비율	합계	순계
도도부현 (47단체)	2008년도	0	0	0	0	0	0
	2007년도	0	0	0	0	0	0
정령시 (18단체)	2008년도	0	0	0	0	0	0
	2007년도	0	0	0	0	0	0
시·구 (788단체)	2008년도	2(1)	2(1)	5(1)	2	11(3)	6(1)
	2007년도	2(1)	9(2)	8(1)	3	22(4)	15(2)
정·촌 (992단체)	2008년도	0	0	15	1	16	16
	2007년도	0	2	25(1)	2	29(1)	28(1)
합계 (1,845단체)	2008년도	2(1)	2(1)	20(1)	3	27(3)	22(1)
	2007년도	2(1)	11(2)	33(2)	5	51(5)	43(3)

주: ()수치는 재정재생기준 이상인 단체수
출처: 總務省,

또한 <표 2>에서는 파악할 수 없지만 대상단체의 대부분은 소규모 시정촌이라는 점을 언급해 둔다.

4. 재정건전성 회복을 위한 행·재정 조치

1) 국가 등의 권고

조기건전화 계획은 계획대로 이행되어 목적을 달성하는 것이 바람직하다. 조기건전화계획이 계획대로 시행되지 않을 경우, 그대로 방치하면 목표달성이 지연되거나 재정상태가 악화되어 재정재생단체로 전락할 가능성도 없지 않다. 조기건전화계획이 제대로 이행되고 있는가를 감시하기 위한 조치가 마련되어 있다.

재정건전화단체의 장은 매년 9월 30일까지 재정건전화계획의 실시상황을 의회와 총무

대신 또는 도도부현지사에게 보고하도록 되어 있다(법제6조). 총무대신 또는 도도부현지사는 재정건전화계획의 실시상황을 살펴, 재정의 조기건전화가 현저하게 곤란하다고 인정될 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 필요한 권고를 할 수 있다(법 제7조). 총무대신은 권고내용을 공표해야 한다. 권고를 받은 조기건전화단체의 장은 권고내용을 신속하게 의회에 보고함과 동시에 감사위원·포괄의부감사인¹⁴⁾에게 통지해야 한다.

조기건전화계획은 당해 지방자치단체의 자주적인 개선노력을 통한 건전화를 원칙으로 하면서도, 실시상황에 따라서는 총무대신의 개입의 여지를 권고라는 형태로 열어 놓고 있다. 조기건전화단체에 대해서 국가는 조기건전화계획의 내용에는 관여하지 않으나 계획의 이행여부를 확인한다는 것이다.

여기서 ‘현저하게 곤란하다고 인정될 때’와 ‘필요한 권고’에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 지방자치단체의 장이 총무대신이나 도도부현지사의 권고를 수용하지 않을 경우, 이에 대한 조치가 명문화 되어 없다. 이에 관해서는 총무대신의 지방채 허가권을 이해할 필요가 있다.

2) 재생특례채의 허가

재정재생단체는 스스로 재정 건전성 회복이 곤란한 상태라고 판단된 지방자치단체이다. 재정재생단체로 전략한 이유는 다양할 것이지만 국가의 지원은 필수적이다. 위에서 기술한대로 재정재생계획에의 동의, 시행과정에서의 권고 등은 행정적 지원으로 이해할 수 있다. 행정적 지원을 통한 재정재생은 한계가 있어 재정적 지원이 필요하다. 그러나 방만한 재정운영을 조장할 우려가 있기 때문에 면책조항을 명시하기도 곤란하다. 그 방안은 지방채발행허가에서 찾을 수 있다.

지방채협의·허가제도에서는 실질수지비율을 기준으로 지방채발행을 제한하고 있다. 재정건전화법에서는 실질수지비율 뿐만 아니라 연결실질비율, 실질공채비율의 지표를 이용해 지방채허가를 요구하고 있다. 즉, 3개의 건전화지표 가운데 하나라도 기준비율 이상인 지방자치단체는 지방채발행, 발행방법, 이자율 또는 상환방법을 변경할 경우, 총무대신의 허가를 받아야 한다.

지방자치단체장이 작성해 의회가 의결한 재정재생계획이 총무대신의 동의를 얻은 경우에 한하여 수지부족액의 범위 내에서 지방채(재정재생특례채)를 발행할 수 있다(법 제12조). 이는 총무대신이 동의할 수 있는 수준의 사업조정, 인력감축, 서비스수준, 세수확대방안 등의 내용이 포함된 재정재생계획이 아니면 지방채의 허가를 받을 수 없다는 것이다.

14) 포괄감사인제도는 지방자치단체의 허위출장, 관관접대 등 부정지출이 도입의 직접적 계기가 되었다. 정부는 지방자치단체의 감사기능을 충실·강화함으로써 행정의 신뢰를 제고하기 위해 1997년 지방자치법 개정(제257조의 일부)에 외부감사인제도를 도입했다. 지방자치단체는 매년 외부의 전문가(변호사, 공인회계사, 세리사 등)와 재무관련사무집행 등을 대상으로 감사를 받고 보고서를 받는 계약을 맺어야 한다. 포괄감사인제도는 1999년도부터 도도부현, 지정도시, 중핵시에 의무화되었다. 기타의 지방자치단체는 조례제정을 통해 포괄감사인제도를 운영할 수 있다.

부채상환에 표준재정규모의 35% 이상을 지출하거나 표준재정규모의 20%(시정촌) 이상의 적자를 발생하고 있는 지방자치단체에 지방채발행을 허가하지 않으면 신규사업 착수는 물론이고 현금흐름에 이상이 생겨 재정운영이 곤란하게 된다. 이와 같이 지방채허가권은 재정재생계획의 내용을 국가의 의도하는 수준으로 책정하게 하는 강력한 수단인 것이다. 일단 재생계획에 총무대신의 동의를 받으면, 단체장은 이에 따라 예산을 편성해야 한다. 총무대신은 재생계획시행 중에 목표달성이 곤란하다고 인정되면 다시 필요한 권고를 할 수 있고, 재생단체의 장은 권고의 이행여부를 보고해야 한다. 국가는 2중 3중의 통제를 통해 재정재생을 달성하게 한다.

국가는 재생특례체에 대해서는 법령의 범위 내에서 자금사정이 허락하는 한 적절한 배려를 한다(제12조의 3). 이는 상대적으로 유리한 장기·저리인 정부자금을 앞선해 지방채를 인수하는 것을 돕는다는 의미로 이해된다.

Ⅲ. 재정재건단체의 사례분석(유바리시)

1 재정상태

유바리시 재정위기의 심각함이 외부에 알려지고, 재정재건단체 신청이 논의되자 북해도가 6월 말 조사에 나섰다. 북해도의 “중간보고”¹⁵⁾에 의하면 유바리시의 총부채는 632.4억 엔으로 밝혀졌다. 이는 2005년도 보통회계 총규모인 120억엔의 5배에 해당하는 규모이다.

북해도는 2006년 8월 1일 실질적자액 산정기준을 적자가 발생한 회계를 기준으로 산정해 발표했다. 재산정한 결과, 적자액은 <표 3>과 같이 257억엔이다. 상수도회계, 시장회계, 개호보험회계를 제외한 모든 회계가 적자상태에 있다. 회계별로 보면, 일반회계 33.8억엔, 관광사업회계는 144.7억엔, 병원사업회계 39.4억엔, 택지조성사업회계 19.2억엔의 적자를 기록하고 있다.

규모 면에서 볼 때, 일반회계, 관광사업회계, 병원사업회계의 적자액 합계가 전체의 85%를 차지하고 있다. 특히 관광사업회계가 56.2%를 차지하고 있어 관광산업진흥사업이 오히려 재정파탄을 초래한 가장 큰 원인임을 알 수 있다. 2005년도 관광사업회계 당초예산은 95억엔 정도이나 적자액이 이 보다 많은 123억엔에 달해 기형적으로 재정이 운영된 것을 알 수 있다. 또한 관광진흥을 위해서는 도로, 공원 등 각종 편익시설을 설치·유지해야 하기 때문에 타 회계에도 영향을 미친 것으로 생각된다.

실질적자액의 증가추이를 보면, 2001년도부터 2005년도까지 4년간에 무려 86%, 118.8억 엔이나 급증해 연평균 30억엔 가까이 증가한 셈이다. 또한 4년간 증가액은 2005년도 누계 적자액의 46%를 차지하고 있어 최근의 심각함을 엿 볼 수 있다. 그 증가내역을 주요 회계

15) 北海道, 夕張市の財政運営に関する調査(中間報告), 2006. 6. 29

별로 보면 보통회계 24.3억엔, 관광사업회계 65.1억엔, 병원회계 13.6억엔이다. 관광사업의 실질적자액은 규모도 크고, 증가속도도 빠른 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 실질적자액의 추이

(단위: 억엔)

구 분			2001	2002	2003	2004	2005	증감액		
유 바 리 시	보통 회계	일반회계	9.5	15.2	25.4	30.2	33.8	24.3		
		특별회계	-	-	-	-	-	-		
	공영 사업 회계	법 적 용	상수도사업	▲0.9	▲1.1	▲1.2	▲1.0	▲0.5	▲0.4	
			병원사업	25.8	29.4	32.2	35.9	39.4	13.6	
		기업 회계	비 적 용	공공하수도사업	7.0	7.6	8.3	9.4	10.4	3.4
				시장사업	0.0	▲0.3	▲0.2	▲0.2	▲0.2	▲0.2
			관광사업	79.6	84.6	100.8	123.1	144.7	65.1	
			택지조성사업	8.9	12.5	15.2	17.2	19.2	10.3	
		사업회계	국민건강보험	6.1	5.8	5.6	6.4	6.9	0.8	
			노인보건의료	2.8	3.4	3.8	4.4	5.0	2.2	
개호보험	▲0.3		▲1.1	▲0.6	▲1.0	▲1.4	1.1			
합 계			138.5	156	189.3	224.4	257.3	118.8		

자료: 北海道, 夕張市の財政運営に関する調査(経過報告), 2006. 8. 1

2005년도 표준재정규모는 45억엔 정도이다. 보통회계를 대상으로 한 실질적자비율은 75%, 모든 회계를 대상으로 하면 실질적자비율은 무려 571%에 이르고 있다. 이는 재정재건단체 지정신청 기준인 20%를 훨씬 초과하고 있음을 알 수 있다.

2. 재정파탄의 원인

1) 경제기반의 취약성

유바리시는 왜 재정파탄에 직면하게 되었는가. 그 원인을 살펴보자. 자연자원에 의존해 성장한 도시는 경제기반이 취약하다. 자원이 고갈되거나 채굴활동이 중단되면 지역경제에 결정적 영향을 미친다.

유바리시가 재정파탄에 이른 근본적인 이유는 경제기반의 상실에 있다. 유바리시는 석탄을 기반으로 성장한 도시이다. 한때 24개 탄광이 영업을 하며 번성을 구가했던 유바리시는 에너지정책전환에 따라 1960년대 초반부터 폐산되기 시작해 1990년에 완전히 폐산되었다.

탄광 노동자의 임금은 상대적으로 높고 이에 따라 서비스업이 발달해 인구의 증가가 빠르다. 쇠퇴기에도 동일하다. 폐산은 인구의 급격한 감소를 초래했다. 1960년에는 거의 12만명에 달했던 인구가 1975년 5만 1백명, 1985년 3만 1천여 명, 2000년에는 1만 5천명에도 이르지 못하고 있다. 15년마다 거의 반감해, 현재 13,000명 수준을 유지하고 있다. 더욱이

경제활동 인구가 주로 유출되어, 고령화 비율은 40%에 이르고 있다.

기반산업의 상실은 이와 관련된 각종 지원서비스 업종에 영향을 미쳐 지역경제를 붕괴시킨다. 탄광업체의 철수, 부동산가격 하락 등으로 주민세, 고정자산세 등 시세의 감소를 초래했다. 실제로 시세수입은 1983년 21.6억엔에서 2004년 9.7억엔으로 감소했다. 또한 인구는 지방교부세 산정에 있어 중요한 항목이므로 보통교부세액도 감소하게 된다.

2) 관광진흥사업의 실패

유바리시는 경제기반의 상실에 수수방관하고 있지는 않았다. 대체 경제기반을 구축하려는 노력이 전개된 것이다. 국가도 산탄지역진흥임시조치법 등을 제정해 재정적 지원에 나서고, 유바리시도 대체 기반산업을 구축하려 노력했다. 기간산업이었던 석탄산업을 역사적 유산으로서 활용한다는 것이 관광사업의 출발점이었다. 유바리시는 ‘석탄에서 관광으로’란 구호 아래에서 관광진흥사업을 지역경제활성화 전략산업으로 선택했다.

관광산업은 친환경적·고부가가치산업일 뿐만 아니라 고용흡수력도 커 지역경제에의 파급과 고용창출효과가 크다고 알려져 있다. 또한 관광진흥사업이 성공하면 일자리도 생기고 인구도 증가하고 세수도 증가할 것이다. 이런 기대 하에서 석탄의 역사적 유물이란 지역부존자원을 활용하면서 관련된 관광시설을 정비하면 관광객을 끌어 모을 수 있을 것으로 판단한 것이다. 석탄의 역사촌을 비롯해 놀이시설, 스키장, 온천, 호텔, 퍼브릭 골프장, 체육·문화시설 등을 설치해 운영하고, 겨울에는 매년 유바리영화제를 개최했다.

관광산업진흥에는 대규모 자본이 소요될 뿐만 아니라 자본의 회임기간도 길고 불확실성이 높기 때문에 민간참여는 기대하기 어려운 실정이다. 시가 직접 투자해 주식회사 형태의 제3섹터를 설립해 운영했다. 적자가 발생하면 투자비율에 따라 시 몫을 최종적으로 일반회계에서 부담해야 한다. 그만큼 재정 리스크가 커진다.

그러나 관광객이 감소해 적자경영에 빠지게 되어 결국 재정과탄의 직접적 원인이 되었다. 그 원인으로서는 다음과 같은 요인을 생각할 수 있다. 북해도는 겨울이 길고 춥기 때문에 야외시설은 1년 동안 반 정도도 개방할 수 없는 자연적 한계가 있다. 이에 비해 시설유지비는 그만큼 감소하지 않는다. 스키장은 숙박시설 등 유희시설을 활용할 수 있지만 주변 지방자치단체가 경쟁에 참여해 곧 공급과잉상태에 빠졌다. 배후지 인구가 적을 뿐만 아니라, 국민소득의 증가에 따라 1980년대 후반부터 해외관광 수요가 급증하면서 북해도는 관광지로서의 매력이 상대적으로 감소했다.

유원지를 찾아오는 관광객은 호기심을 유발하는 새로운 놀이시설을 요구하는데 재정적인 이유로 신속히 대응할 수 없다. 이에 따라 수요가 감소하고 도민도 1회 관광에 그치기 쉽다. 또한 석탄의 역사촌은 역사학습의 장으로서의 매력이 있을지 모르나 신세대가 반복해서 찾아 올 성격의 시설은 아니다. 유바리시의 관광객은 1991년 230만명 수준에서 2006년도 110만명 수준으로 반감했다.

3) 민간시설의 인수

인구가 증가하면서 설치된 각종 공공시설은 인구의 감소에 따라 신속하게 축소하기 곤란한 성격을 갖는다. 각종 시설은 당분간 과잉공급 상태로 남게 되어 재정을 압박하게 된다. 이 뿐만 아니라 탄광회사나 민간기업에서 운영하던 시설을 시가 인수해 운영함으로써 재정적 부담을 더욱 가중시켰다.

전성기에 탄광회사가 노동력 증가에 대응해 증설한 주택, 보육원, 복지관 등을 폐산 후 유바리시가 매수해 관리하고 있다. 현재 유바리시는 6,818세대로 구성되어 있으나 공영주택은 3,067호나 존재하고 있다. 세대수에서 차지하는 공영주택호수는 45%에 이른다. 이는 북해도 평균의 6배에 이르는 수치이다. 저소득층의 주거안정이나 복리증진에 기여할 것이나 시설의 유지관리비용 부담도 시 재정을 압박하는 요인이 되었다.

탄광회사의 입장에서는 석탄채굴사업에서 철수하게 되면 이에 부수된 시설·사업은 가치가 없거나 처치 곤란한 시설로 변한다. 탄광회사가 노동자의 건강과 후생증진을 위해 설립, 운영하던 병원을 시가 1982년 말 인수해 시립종합병원으로 운영했다. 인구가 감소함에 따라 민간의료기관의 채산성은 떨어질 수밖에 없다. 과소산간지역에서 공공의료기관으로 전환함으로써 주민의 건강증진에 기여한다는 점에서는 평가할 수 있으나 매년 3~4억엔의 운영적자가 누적되었다.

인구의 감소에 따라 폐교된 교사를 패밀리 스쿨로 개조해 일종의 숙박시설로 운영하고 있다. 또한 민간이 운영하던 호텔이 경영난으로 파산에 직면하자 이를 시가 인수해 운영하고 있다. 이는 관광진흥사업의 일환으로 생각되나, 방만한 재정운영이라는 비난은 피하기 어렵다.

4) 국고지원의 축소

① 국고보조금

일본경제는 1990년대 초에 버블이 붕괴되면서 침체기를 맞게 되었다. 이를 완화하기 위해 소득세, 법인세 경감을 비롯한 국공채를 대량 발행해 유효수요 증대 정책을 실시했다. 이 과정에서 실제적인 지출창구인 지방자치단체를 이용해 각종 사업을 확대하고 지방채발행을 용이하게 했다. 그 결과, 2005년도 말 현재, 국가의 장기채무잔액이 600조엔, 지방의 차입금 잔액이 200조엔이다. 중복분을 제외한 순계는 770조엔으로 국내총생산액의 1.5배에 이르고 있다¹⁶⁾.

경제상황은 크게 호전되지 않은 상황에서 막대한 국공채액을 상환해야 하는 문제에 직면해 재정구조개선은 피할 수 없는 과제가 되었다. 재정구조개선을 위해 다양한 정책이 전개되고 있지만, 정부간재정관계의 개혁도 하나의 정책과제이다. 지방교부세 개선, 국고지출금 축소, 세원 재배분을 의미하는 소위 삼위일체 개혁이 그 골자이다.

16) 井出信夫編, (2006), 地方財政の現状と課題, 学陽書房, p. 345

국고지출금의 정리·축소가 강력하게 추진되고 있다. 국고보조사업은 축소·폐지되기도 하고 지방분권의 이름으로 사업이 지방으로 이양되기도 한다. 국고보조사업이 갖고 있는 각종 폐해를 제거하고 지방자치단체의 재량권을 확대하는 것은 바람직하다. 국고보조사업이 축소·폐지되어도 계속 공급되어야 할 서비스는 지자체의 일반재원으로 충당되어야 하기 때문에 지방재정을 그만큼 압박하게 된다.

유바리시가 직접적인 영향을 받은 것은 산탄지역진흥임시교부법의 실효이다. 산탄지역진흥임시교부금은 석탄수요의 안정적인 확대를 도모하는 것을 목적으로 1961년 말에 제정되었다. 유바리시는 1969년부터 실효직전인 2001년도까지 받은 총액은 67억엔으로 매년 평균 2억엔을 받은 셈이다. 이는 지방세 수입의 20% 정도를 차지하는 금액이다. 임시교부금이 2001년도에 폐지되어, 재정난을 더욱 가중시켰다.

② 지방교부세

지방교부세제도는 재정구조개혁과 지방분권추진과정에서 논의의 대상에서 제외될 수 없다. 그만큼 정부간 재정관계에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 지방교부세는 지방자치단체간 수평적 재정조정을 목적으로 하는 제도이다. 각 지방자치단체마다 일정한 기준에 의해 산정된 부족재원을 국가가 보장하는 구조로 되어 있다. 소득세, 법인세 등등의 일정률을 재원으로 해, 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 제외한 재원부족액을 기초로 배분한다. 재원부족액 산정에 크게 영향을 미치는 것은 기준재정수요액이며, 이는 인구, 면적 등 객관적 자료를 기초로 하고 있다.

유바리시는 인구가 감소함에 따라 기준재정수요액이 줄고 교부액도 감소하게 되었다. 또한 산탄지역에게 적용되었던 산탄지보정을 비롯한 특례가산의 감액이 이루어졌다. 그 결과, 보통교부세는 1991년도 69.9억엔에서 2004년도 32.7억엔으로 37억엔이나 감소되었다. 또한 2005년도 보통교부세는 전년도보다 1억 6천억엔이 감액된 31억엔 수준으로 저하되었다.

5) 부적정한 회계처리

① 행정개혁의 지연

관광객 감소 추세와 재정개혁추진 의지 등으로 미루어 볼 때, 재정위기에 직면할 수 있다는 것은 누구나 쉽게 인식할 수 있었을 것이다. 유바리시가 재정난에 수수방관하고 있었던 것은 아니다. ‘행재정정상화대책’을 수립해 집행하는 등 자구노력을 전개했다. 사실 재정재건계획의 대부분은 시각 및 정도의 차이는 있으나 그간 논의되어온 내용이다. 자체적으로 대책을 강구했으나 집행을 하지 못했을 뿐이다.

2002년도부터 “행재정정상화대책”은 의하면, 공무원 축소, 급여제도의 개정, 사업의 축소·보류, 기관의 통폐합, 민간보조금의 삭감, 각종 경비의 절약 등을 주요내용으로 하고 있다. 그 이후에 수립한 “행재정정상화대책”¹⁷⁾ 대책도 대동소이한 내용으로 구성되어 있다.

재정위기를 인식하면서도 정상화대책을 신속하게 집행하지 못한 것은 지역사회의 인적 관계, 저항, 공무원조직의 한계인지도 모른다. 재정개혁은 고통을 수반하는데 이를 감내할 강력한 지도자가 없었다. 주민의 통제가 불충분한 상태에서 또한 국가재정에 의존하면서 행재정개혁을 미룬 결과가 되었다.

② 부적정한 회계처리

유بار리시는 행재정개혁을 미루면서 증가하는 적자를 일시차입금제도를 통해 은폐했다. 일시차입금은 세입과 세출의 시간적 불일치를 조정하면서 재정의 탄력적 운영을 돕기 위한 제도이다. 즉, 일시적으로 지출이 수입보다 많아 경비를 지출할 수 없을 경우, 금융기관 등에서 빌려 사업을 집행할 수 있도록 한 제도이다. 그리고 당해 연도 내에 변제하기 때문에 지방채와는 다르며, 의회에서 승인한 총액 범위 내에서는 횡수에 제한 없이 차입할 수 있다¹⁸⁾.

유بار리시는 지방채 발행이 곤란해지자 금융기관에서 차입해 이를 다시 각 사업회계에 빌려주는 형식을 취해 재정위기를 감춘 것이다. 북해도의 2006년 6월 조사에 의하면, 일시차입금 중에서 실질적인 자금부족액은 288억엔에 이르고 있었다.

내부고발, 의회, 선거, 외부감사, 재정분석제도 등 2중, 3중의 통제장치가 있음에도 불구하고 왜 이러한 편법이 통용될 수 있었을까 의문을 갖지 않을 수 없다. 다나카 시장은 1979년 처음으로 선출되어, 무투표 당선 2번('83년, '87년)을 포함하여 2003년 그만둘 때까지 24년간 재임했다. 또한 재정재건단체로 지정될 당시의 곤도 시장도 유بار리시 부시장 출신이다. 한 사람이 거의 30년간 시정을 장악한 셈이다. 반대의견을 제시하기 곤란한 조직 문화가 형성되었을 가능성이 높다.

3. 재정재건계획의 골자

1) 세입세출연차종합계획

유بار리시가 총무대신의 승인을 받아 공표한 재정재건계획을 살펴보자. <표 4>는 재정재건계획을 초기와 말기를 중심으로 나타낸 것이다. 재건계획의 핵심은 주민의 부담은 전국 최고수준, 행정서비스 수준은 최저수준으로 요약된다. 그 결과, 시민은 재정과탄의 최대 피해자가 되었다.

세입세출연차종합계획에 따르면 2006년도 말 발생한 실질수지 적자 353억엔을 18년에 걸쳐 해소한다는 것이다. 즉 2024년도 말에는 4억 6천만엔의 흑자를 기록한다는 내용이다. 2006년도 말 실질적자액에는 대량의 조기퇴직에 따른 퇴직관련경비, 사업의 폐지 내지 축

17) 그 후 「平成16年以降の行財政正常化対策」, 「夕張市行財政正常化対策について」은 각각 2004년과 2006년에 수립되었다.

18) 浅里謙二郎編, (2004), 地方財務の要点, 学陽書房, pp. 148 ~ 149

소에 따른 전출금¹⁹⁾이 포함되어 있다.

〈표 4〉 세입세출연차종합계획

(단위: 백만엔)

구분	2005	2006	2007	2010	2020	2023	2024
세입계	10,970	22,980	9,253	8,542	5,972	5,306	5,184
지방세	947	943	1,143	1,074	1,646	1,530	1,488
지방양여세	144	188	92	92	92	92	92
지방교부세	4,360	4,240	4,474	4,296	2,655	2,221	2,185
국·도지출금	1,252	1,119	1,102	1,171	569	475	433
지방채	1,148	2,588	245	750	0	0	0
기타 ¹⁾	3,119	13,970	2,197	1,159	1,010	988	986
세출계	12,619	58,314	43,111	38,943	16,628	7,789	4,722
인건비	2,435	4,348	747	568	661	587	573
물건비	1,081	950	722	569	372	341	334
유지보수비	522	505	379	344	192	149	132
부조비	1,415	1,464	1,473	1,236	716	561	509
건설사업비	1,299	4,674	1,129	1,393	103	27	19
공채비	2,339	3,841	2,277	1,731	752	210	124
기타 ¹⁾	3,528	42,532	36,384	33,102	13,832	5,914	3,031
실질수지액	-1,649	-35,333	-33,858	-30,400	-10,656	-2,483	462

자료: 夕張市, 財政再建計劃書에서 정리

주: 1) 세입 및 세출의 기타에는 전입·전출금이 포함됨.

앞으로 18년 동안 지방재정제도와 유바리시 경제에 어떠한 변화가 있을지는 불확실하다. 국가와 지방의 국공채잔고가 GDP의 1.5배에 이르는 상황 속에서 지방의 자율과 책임을 강조하는 재정개혁이 진행 중에 있다. 이와 함께 지방자치단체의 통폐합, 기능의 지방이양도 추진 중에 있다. 유바리시 재정재건이 계획대로 순조롭게 진행될지는 관심을 갖고 지켜보아야 할 것이다.

2) 세입

353억엔의 실질적자를 어떻게 해소할 계획인지를 살펴보자. 여기서 실질수지는 차년도로의 이월액이 없으므로 형식수지와 동일하다. 우선 세입부터 보자. 세율의 인상, 무료서비스의 유료화, 각종시설사용 등의 수익자부담 증가를 통해 세입확보를 추진한다.

지방세 수입은 <표 4>에서 알 수 있듯이 2006년도 9억 4천만엔에서 2007년도에는 2억엔이 증가한 11억 4천만엔을 계획하고 있다. 인구 1만 3천명, 그것도 고령화 비율이 40%에 이르는 소도시에서 20% 이상의 세수증가를 계획하고 있다는 점이 주목된다.

19) 병원사업회계, 관광사업회계, 택지조성사업회계는 2007년 3월 말에 폐쇄된다. 이에 따라 2006년도 말에 각 회계별 불량채무잔고 45억원, 186억원, 23억원 합계 254억엔을 일반회계에서 전출금을 통해 해소하는 것으로 되어 있다.

각종 수수료 현실화도 <표 4>에 구체적으로는 표시되어 있지 않지만 금액 면에서 크게 기여할 것으로 생각된다. 생활필수재인 상수도, 쓰레기봉투 유료화, 보육료의 인상 등을 주요내용으로 하고 있다.

지방교부세는 당분간 43억엔 수준에서 추이할 것으로 계획하고 있다. 그러나 지방교부세개혁 방침과 인구의 감소 등을 반영해 2015년경에는 30억엔을 밑돌 것으로 계획하고 있다. 국가와 북해도의 보조금 등도 당분간은 변함이 없지만 반감하는 것으로 계획하고 있다. 지방채는 재해복구사업 등 꼭 필요한 사업에 한정해 발행함으로써 부채증가를 최대한 억제할 계획이다.

기타에는 전입금이 포함되어 있으나 규모가 크지 않다. 기타의 내용이 명시되어 있지 않지만 사업의 폐지 내지 축소에 따른 재산매각수입으로 보면 될 것으로 생각된다. 관광관련 시설을 비롯한 폐지하는 공공시설과 시유지 등의 가치분자산에 대해서는 적극적으로 처분하고, 또한 시유재산의 유효활용을 도모해 재산수입의 확보에 노력할 계획이다.

3) 세출

세출 면에서는 전국에서 가장 효율적인 수준이 되도록 철저한 행정의 감축과 사무·사업의 근본적인 재편을 목표로 하고 있다. 시민생활에 필요한 사무사업 이외에는 원칙적으로 폐지할 방침이다.

재정과탄에 직접적인 원인을 제공했던 관광사업의 경우, 채산이 맞지 않는 사업은 폐지하고, 공원 등 공공성이 높은 시설은 유지관리업무의 위탁자를 교체하고 시 소유의 관광관련시설은 매각 또는 지정관리자제도에 근거해 위탁한다. 또한 비교적 적자규모가 컸던 시립종합병원은 진료소로 개편해 공설민영화할 계획이다.

세출총액은 2006년도 583억엔, 2007년도 431억엔으로 재정재건 초기에 집중되어 있다. 내용을 보면, 기타세출의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 이는 사업정리에 따른 적자보전으로 생각된다. 이를 제외하면 예산규모는 2007년도 67억엔, 2010년도 58억엔으로 대폭 축소되어 비참한 상태로 전략할 것을 예고하고 있다.

4. 책임귀속

1) 공무원

재정재건단체로 지정되는 것은 지방자치사와 시민에게 오점과 불명예를 남기는 것이다. 도덕적 해이와 재발방지를 위해서는 재정과탄에 대한 책임을 물어야 한다²⁰⁾. 공공행정의 성격상 개별적·구체적인 책임귀속과 정책결정에 대한 책임추궁에는 한계가 있다. 공무원

20) 조직이나 개인의 역할이 명확하지 않으면 책임의 귀속 또한 모호해지게 된다. 이러한 맥락에서 정무간, 지방자치단체 내에서의 기능·사무의 명확한 배분이 요구되고 있다.

의 경우, 지위가 상승되고 보직이 변경된다. 정책결정과 집행과는 시차가 발생할 뿐만 아니라 정책결정자가 퇴직하거나 낙선해 현직에 없을 수도 있기 때문이다. 또한 미래의 불확실성에 근거한 정책결정을 어떻게 평가할 것인가의 문제도 남아 있다²¹⁾.

여기서는 정치인, 공무원, 시민, 북해도·국가로 나누어 책임의 귀속관계를 시도해 본다. 현행 제도에는 이들의 책임에 관한 사항이 명시되어 있지 않으나, 그렇다고 아무도 책임을 지지 않는 것은 아니다. 재정재건계획서를 통해 책임관계를 엿 볼 수 있다²²⁾.

공무원은 시장을 보좌하고 정책을 집행하는 역할을 한다. 공무원은 정책형성에 까지 관여하고 있다. 공무원은 시장이 아니라 주민을 위해 봉사할 의무가 있으며, 재정을 공정하며 능률적으로 운영해야 한다.

조작을 통해 적자를 흑자로 전환·위장시킨 부적절한 회계처리는 비난의 대상이며 용서받을 수 없다. 현대행정에 있어 공무원은 중추적인 역할을 하고 있기 때문에 그 책임 또한 크다. 재정계획서에 의하면 조직의 통폐합과 동시에 직원수를 269명(2006년 4월)에서 2009년도 134명, 2010년에는 103명으로 축소할 예정이다²³⁾. 또한 일반직 급여도 2007년도부터 평균 30% 삭감한다. 이는 신의성실한 행정집행 의무를 소홀히 한 책임으로 생각할 수 있다.

2) 시민

주민은 납세의 의무와 함께 4년마다 단체장 및 의원을 선출하는 선거권을 갖고 있다. 주민은 지역 발전과 주민 복리증진을 위해 봉사할 유능한 후보자를 선출해야 한다. 납세자·주민은 관심을 갖고 행정과 재정을 감시해야 한다. 재정과탄을 초래했다는 것은 유권자가 자신의 의무를 충실히 이행하지 않은 것으로 간주할 수 있다. 그 대가는 납세자, 유권자뿐만 아니라 사회적 약자를 포함한 모든 주민이 지불하게 된다.

재정재건계획서에 있어 부담의 증가 내역을 보면 <표 5>과 같다. 주민세를 비롯해 고정자산세, 경자동차세, 입탕세가 대폭 인상되었다. 하수도 사용료가 10㎡당 1,470엔에서 2,440엔으로 66%나 인상되는 등 사용료, 수수료도 대폭 인상되었다. 무료로 처리했던 쓰레기처리가 유료화 되었다.

21) 일련의 관광진흥사업이 처음부터 실패한 것은 아니다. 실제로 (주)석탄의 역사촌관광은 1993년도 매출액이 33억엔이었으나 2005년도 매출액은 13억엔 정도로 대폭 감소해 결국 73억엔의 부채를 안고 파산했다. 유바리시가 정부혁신의 사례로 전국에 소개되었고, 언론의 각광을 받았던 것이다. 고토시장은 2번이나 무투표 당선되었을 정도로 인기가 높았다.

22) 夕張市, 財政再建計畫書, 2007年

23) 2007년 3월 말 152명(소방직 포함)이 퇴직해 165명이 재직 중이다. 퇴직금의 단계적으로 대폭 삭감과 급여삭감을 통해 조기퇴직을 유도하고 있다. 조기퇴직과 재직 중의 직무와의 관계는 알려져 있지 않다.

〈표 5〉 주민의 부담 증가 내역

구분		인상 내용
시민세	개인·균등할	3,000엔에서 3,500엔
	개인·소득할	6.0%에서 6.5%
고정자산세		1.4%에서 1.45%
경자동차세		현행세율의 1.5배
입당세		숙박(150엔)·비숙박(50엔)
시설사용료		50% 인상
시영주택사용료		채납자에 대한 징수강화
하수도사용료		1,470엔/10㎡에서 2,440엔/㎡
각종 교부수수료 등		각종 교부·열람 등(150엔 - 200엔 인상) 각종 검진료(100엔 - 500엔 인상)
쓰레기 처리수수료(신설)		가정용 혼합쓰레기(2엔/ℓ)·대형쓰레기(20엔/kg)

출처: 夕張市, 財政再建計畫書, 2007年, p.12

유바리시의 시산²⁴⁾에 의하면, 4인 가족(자녀 2명 포함)의 연수입 400만엔의 40대 부부는 연간 17만엔 정도 부담이 증가한다고 한다. 연수입 300만엔의 연금생활 부부는 연간 2만 5천엔 정도 부담이 증가하지만 이는 서비스 편익을 제외한 수치이다. 경로버스와 가정 도우미 파견사업이 폐지되어 생활에 적지 않은 영향을 받을 것으로 짐작된다.

한편, 행정서비스 수준도 크게 저하된다. 지금까지 제공되었던 서비스의 일부가 폐지, 축소, 민영화되고 있다. 특히 시가 독자적으로 시행했던 보조금은 원칙적으로 폐지하고 국가 또는 도의 보조금만 존속시킬 예정이다. 통원교통비, 스포츠교실, 각종 위원회, 방법등 설치 및 전기요금 등에 대한 보조금 등 주민생활에 관한 사항, 고령자·장애자, 어린이, 산업 등에 대한 보조금이 폐지된다. 보육시설과 초·중학교의 통폐합, 산업이나 사회적 약자에 대한 보조, 각종 행사 등을 포함한 사업·사무가 폐지되거나 될 예정이다.

부담증가와 서비스저하는 주민의 선거권행사와 행재정 감시의 소홀에 대한 책임으로 생각할 수 있다.

3) 지방정치인

시장은 대외적으로는 시민의 대표이자 대내적으로는 집행부의 대표이다. 시장은 주민의 재산과 생명을 보호하고 주민의 복리향상을 위해 노력하는 것을 기본임무로 한다. 또한 주민과 의회의 설명요구에 성실하게 답변할 의무가 있다. 의원은 일상생활에 분주한 주민이 자신들을 대신해 행정을 감시·감시·감독하라고 선출한 시민의 대표이다. 의원은 집행부에 설명을 요구하고 감시하는 것이 기본적인 임무이다.

재정파탄에도 불구하고 단체장을 비롯한 집행부와 지방의원은 그대로 직무를 수행한다. 단체장은 재정재건계획을 수립하고 의회는 이를 의결하게 되어 있다. 이는 지방자치의 단

24) 夕張市, 夕張市財政再建の基本的枠組み案について, 2006年

절을 막고 지방의 정치적 정통성을 인정하는 것으로 해석할 수 있다. 표면상 아무런 제약을 가하지 않는 것 같이 보이나, 그렇지 않다. 재건계획수립과정은 물론이고 지방의회의 의결 후에도 총무대신과 협의 및 동의를 거치야 재정재건단체로 승인될 수 있다. 실제로는 예산권의 박탈을 통해 자치권을 극히 제한하는 것이다. 그 만큼 재정재건계획수립은 북해도·국가의 통제 하에서 이루어지고 계획은 구속력을 갖게 된다.

시장과 의원은 정책선택과 감독에 대한 책임을 다음 선거에서 당선여부로 귀결된다. 2007년 4월 22일 재정과탄 후, 처음 실시된 지방선거에서 당시 시장인 고토 씨는 출마하지 않았다²⁵⁾. 총 7명이 출마해 기업사장을 역임한 무소속 후지쿠라 씨가 3,330표를 얻어 당선되었다.

조례로 정해지는 의원정수는 재건계획에 따라 18명에서 9명으로 감소되었다. 시장선거와 동시에 이루어진 선거에서 <표 6>와 같이 9명이 선출되었다. 이 선거에서 신인 4명, 현직 7명 총 11명이 입후보했으며, 신인·현직의원이 각각 1명씩 낙선되었다. 재정재건단체 지정 시 현직 의원이 17명이었으므로 10명은 선거에 출마하지 않은 것이다. 현재의 의회는 초선 3명, 재선 2명, 3선 2명, 4선 2명으로 구성되어 있다.

흥미로운 사실은 시장 및 시의원의 소속정당을 보면, 공명당 소속 초선의원 1명을 제외하고 모두 무소속이라는 것이다. 다시 선출된 7명의 시의원이 그 전부터 무소속이었던지는 현 자료로는 확인할 수 없다. 그러나 당선된 4선 의원 가운데 1명은 민주당 소속으로 입후보해 당선 후 당적을 변경했고 나머지 6명은 무소속으로 출마해 당선된 것이다. 무소속이 재정재건계획에 도움이 되는지 아니면 당선에 유리했는지는 좀 더 조사할 필요가 있다고 생각된다.

〈표 6〉 유바리 시의회 구성

당선횟수	의원수	소속정당
초선	3	공명당 1인, 무소속 2인
2선	2	무소속 2인
3선	2	무소속 2인
4선	2	무소속 2인 ¹⁾

출처: <http://www.city.yubari.hokkaido.jp>에서 정리.

주 : 1) 무소속 2인 중 1인은 민주당으로 출마함.

2) 2007년 6월 26일 현재.

다음으로 선출직의 보수이다. 의원보수는 전국 도시에서 최저수준으로 하고 기말수당 지급률도 50% 정도 삭감하기로 계획되었다. 또한 시장, 부시장, 교육장의 별정직 공무원의 급료도 평균 60% 이상 대폭 삭감되었다.

25) 연속 6선의 나카다 시장은 2003년 퇴임 6개월 후 사망했다. 고토 전 시장은 유바리시에서 태어나 고교졸업 후 계속 공무원 생활을 했다. 그는 나카다 시장 재임시 부시장(조역)을 지내면서 시장에 출마해 당선되었다.

일반적으로 정치인에 대한 책임은 선거를 통해 이루어진다고 한다. 이것으로 정치적 책임이 충분히 이루어졌는지는 의문이다.

4) 홋카이도·국가

국가와 홋카이도는 유바리시 재정파탄의 책임에서 자유로운가. 일본은 중앙집권적 체계를 취하고 있고, 겹겹이 지방행재정을 통제하고 있다는 것이 일반적인 시각이다. 북해도는 그 관할구역 내에 있는 시정촌을 포괄적으로 감시·감독하게 되어 있다. 유바리시가 홋카이도나 국가의 동의나 승인없이 관광진흥사업을 독자적으로 추진할 수 있었는가는 의문이다. 이 부분에 대해서는 좀 더 자세한 조사가 필요하지만, 경제가 거품이 꺼지면서 장기침체에 빠지자, 국가는 경기부양책 등의 명목으로 보조금, 지방채발행을 통한 공공사업을 장려한 것도 사실이다. 유바리시의 파산원인은 1차적으로 지자체의 경영난맥에 있지만 근저에는 관광산업 육성을 조장해 왔던 정치인과 정부도 원인제공자라는 주장도 설득력이 있다.

재정계획서에 의하면, 홋카이도는 부조비 가운데 의료급부 4사업(중증심신장애자의료급부, 편부·편모가정의료급부, 영유아의료급부, 노인의료급부사업)에 대해 시의 50% 부담분을 도가 맡아 전액 도 사업으로 전환한다. 의료보호의 성격상 소홀히 할 수 없다는 판단에서 도가 확실히 보장한다는 취지로 생각된다.

재정재건계획을 집행하면서 홋카이도와 국가는 저리자금의 융자 및 지방채발행 허가 등을 통해 직·간접적으로 재정재건을 지원하게 된다. 이러한 지원은 감시·감독의 책임소홀에 대한 책임인 동시에 국민적 연대·부조로 이해할 수 있다.

IV. 시사점

1. 전제조건

시사점을 제시하기에 앞서 주의해야 할 몇 가지 사항을 미리 언급해 두고 싶다. 첫째, 유바리시 사례는 지역경제활성화 정책의 실패에 기인한 것으로 지방재정재생단체의 대표성을 갖고 있지는 않다는 점이다. 전국 각지에서 대량으로 발생할 경우를 제외하면, 재정재건단체로 전략한 원인은 각 단체마다 다르고, 다양한 요인이 복합되어 있다.

둘째, 지방재정의 수비범위이다. 상대적으로 한국의 경우가 협소하다. 일본은 교육, 경찰은 물론 국민연금, 의료보험, 장기요양보험 등도 지방자치단체가 담당하고 있다. 특히 중소기업 등의 활동범위가 넓다. 기초자치단체에서 병원사업, 시영버스, 시영주택, 토지개발 등의 사업을 실시하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 규모이다. 지방자치단체의 통폐합이 이루어져 3,300여개의 자치체

가 1,800여개로 감소되었다. 그러나 아직도 규모가 작은 시정촌이 많다. 규모가 작다는 것은 하나의 사업이 기대에 미치지 못할 경우 재정과탄에 빠질 가능성이 높다는 것을 의미한다.

네째, 재정건전화법은 재정활동의 위축을 초래하고, 창의적 행정, 경쟁심 유발을 저해할 수 있다. 정책실패에 따른 강력한 국가의 개입은 지방자치의 정신에 위배되며 무사안일한 재정활동을 조장해 이는 오히려 장기적인 시점에서 지역발전을 저해할 수 있다는 점이다. 원론적인 측면에서 정책개발, 사업의 선택에서 집행, 결과에 이르는 과정에서 최선을 다한 지자체와 그렇지 않은 지자체는 구별할 필요가 있으나, 현실적으로는 쉽지 않다. 이러한 한계 하에서 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다.

2. 제도의 정비

한국은 지방자치단체의 재정과탄을 경험한 사실이 없다. 이는 각 주체가 재정운명을 건전하게 한 측면도 있지만 고도성장에 따른 세수·세입증가, 각종 사전적 중앙통제, 부채에 대한 부정적 시각, 높은 투자적 경비구조 등에 기인하고 있다. 아직 경험하지 못했기 때문에 지방재정은 안전하다는 인식이 정착되어 있으나, 여건이 변화하고 있다. 지방분권의 요구가 강해지고 있고, 부동산경기의 불안정에 따른 세수변동성이 커지고 있다. 또한 지역경제활성화를 위해 다양한 시도를 하고 있으며 사회복지관련비를 중심으로 한 경상비 비중이 높아지는 지출구조로 변하고 있다. 한편, 주민의 행재정에 대한 감시통제 기능은 기대에 못 미치고 있다.

우리나라의 경우, 지방재정건전화법과 동일한 법률은 제정되어 있지 않다. 중앙정부에서 지방재정운영 등의 실태를 파악하기 위해 지방재정법 제5장에 지방재정분석진단제도를 규정해 놓고 있다. 이를 근거로 매년 모든 지방자치단체를 대상으로 재정분석과 평가를 실시하고 있다. 그러나 재정진단 실시의 기준, 건전성 회복을 위한 절차나 행재정조치에 관한 규정은 포괄적이다. 지표, 판단비율, 절차, 지원내용 등을 국회의 심의 의결을 거치는 법에 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한 중기지방재정계획, 투융자심사, 지방채발행제도, 공시제도 등이 제대로 작동하고 있는지, 제도간의 연계성은 유지되고 있는가를 검토할 필요가 있다.

지방자치단체도 하나의 경제주체이며, 경영결과에 따라 적자도 발생할 수 있고, 지불불능상태에 직면할 수도 있다. 이에 대한 대책을 미리 국민의 합의를 거쳐 제도화해 놓는 것은 타당하고 합리적이라고 판단된다.

3. 경기변동에 대한 대응

일본에 있어 50년대 중반, 70년대 중반 이후에 대량으로 발생한 재건단체는 전후 민주화

과정과 일본경제의 구조변화에 따른 것이다. 재정과탄은 지방자치단체의 방만한 재정운영보다도 경제구조나 경기변동의 영향이 더 크다.

경제는 호황도 있고 불황도 겪는다. 한국경제는 60년대부터 고도성장을 해 왔다. 10% 이상의 성장률을 기록한 연도도 많으며, 70년대의 오일쇼크는 일시적 혼란을 초래했으나 오히려 중동붐을 일으켜 우리 경제에 큰 기회를 주었다. 90년대말의 IMF관리경제체제, 08년도의 금융위기도 짧은 기간 내에 극복했다. 그간의 고도경제성장은 세수증가를 가져와 지방재정운용을 용이하게 만들었다. 지방세수의 증가뿐만 아니라, 국세증가는 지방교부세, 국고보조금을 통해 지방재원을 증가시켰다. 앞으로 이러한 행운이 계속될지는 의문이다. 또한 지방세수의 대부분을 차지하는 취득세, 등록세는 부동산가격, 거래빈도, 세율로 그 규모가 결정된다. 부동산가격상승, 개발과 잦은 이주가 과거와 같이 계속되리라는 보장은 없다.

불황이 장기화 될 경우에 대비한 대응책이 강구되어야 한다. 재정은 당해연도의 수입을 당해연도에 모두 지출하는 것을 원칙으로 한다. 호황기에는 세수가 증가하고 불황기에는 세수가 감소한다. 반면에 주민생활과 밀착된 지출수요는 불황기에 도 감소하기 보다는 오히려 증가한다. 호황기의 풍부한 세수를 적립해 불황기에 대비할 수 있는 제도가 필요한 것이다. 즉 연도간 재정조정제도가 필요한 것이다.

중앙정부차원에서는 지방교부세를 통한 연도간 조정을 생각할 수 있다. 내국세의 규모에 관계없이 매년 일정한 비율을 배분하기 보다는 증가 한도액을 설정하거나 내국세 정산액의 일부를 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

각 지방자치단체 차원에서는 기금 등을 통해 미래의 세수감소 등을 대비해 적립해 놓는 것도 연도간 재정조정외 하나의 수단이다. 그 재원으로 순세계잉여금의 일부를 생각할 수 있다.

4. 지역경제활성화 전략과 사업의 선정

재정과탄에 직면하는 요인은 다양하고 복합적이다. 적자규모면에서 볼 때, 유바리시는 산업구조의 전환을 도모하는 과정에서 재정과탄을 발생시킨 것이다. 탄광폐쇄에 따른 인구유출과 경제쇠퇴를 억제하고 이를 대체할 산업으로 관광을 선택했으나, 결국 실적이 기대에 못 미쳐 막대한 부채를 남긴 것이다. 다른 시점에서 보면, 기업철수, 인구유출에 따른 행정조직, 인원을 과감하게 줄이지 못한 측면을 강조할 수도 있고, 국가지원의 축소를 강조할 수도 있다.

지역경제 활성화는 지방자치단체의 주요한 관심사이며, 앞으로 더욱 강조될 것이다. 지역경제 활성화에 있어 지방자치단체의 역할을 분명히 해야 한다. 민간이 주체이며 특히 지방자치단체는 민간의 활동을 지원하는 보조자의 위치에 있다. 공업단지조성, 관광지개발, 택지개발사업 등은 막대한 사업비가 필요할 뿐만 아니라 운영에 따른 적자발생의 가능성

이 높다.

지역경제활성화의 직접적 수혜는 국지적이고 일부의 주민에게 귀속된다. 반면 사업의 실패는 고통을 수반하며 이는 모든 주민이 분담해야 된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

5. 지방채소화 주체의 책임감 제고

채무관리는 재정과탄과 직결된다. 지방채도 하나의 금융상품이며 투자자는 자기 선택에 스스로 책임을 져야 한다. 지방채는 자본시장에서 공모하는 것이 원칙이나 국가가 상당부분을 공공자금으로 소화하고 있다. 저리의 공공자금은 상환부담을 줄여준다는 점에서는 긍정적이나 사업의 진정한 비용을 과소평가하게 해 과잉수요를 초래하기 쉽다.

국가는 공공자금을 통해 지방채를 소화시키는 과정에서 지방재정을 통제하고 지방의 선택을 왜곡시킬 수 있다. 지방채발행계획에 동의를 얻은 단체에 한하여 공공자금을 배분하며, 재정재생계획이 총무성 장관의 동의를 얻지 못하면 공공자금에 접근할 수 없다. 장관의 동의를 받지 못한 단체는 시장의 신용평가가 저하되어 자본시장에서 지방채 자금을 조달하는 것은 불가능에 가깝다.

국가가 관리하는 공공자금을 필요 최소한으로 줄이고 지방채도 시장을 통해 공모하는 것이 합리적으로 판단된다. 또한 금융기관에서 차입하는 경우, 금융기관의 신용평가에 대한 책임을 제고하기 위해 지방자치단체가 재정과탄에 직면하게 되면 채무조정을 할 수 있도록 규정하는 것도 검토할 가치가 있다.

6. 주민참여의 필요성

재정과탄에 대해 누가, 어떻게 책임을 져야한다는 규정은 없다. 단체장, 지방의회의원, 공무원도 전과 동일한 상태에서 재정재건계획이 수립된다. 재정재건계획도 지방자치단체장이 수립해 의회의 심의 의결을 거쳐, 총무성 장관의 동의를 얻는 것으로 되어 있다. 표면적으로 보면 계획수립의 주체는 지방자치단체이며, 누구도 책임을 지는 사람이 없는 것으로 보인다.

그러나 재정재건계획은 세입증가와 세출축소를 골자로 한다. 계획수립과정에서 도와 총무성의 암시 또는 명시적인 권고가 이루어지며, 조직의 통폐합, 인원축소, 급여삭감, 사무·사업의 조정이 논의·결정된다. 재정재건과정에서 최대의 피해자는 최고의 부담과 최저의 서비스를 용인할 수 밖에 없는 주민이다. 이와 같은 피해를 받지 않기 위해서는 주민의 적극적인 참여를 통해 행재정에 대한 감시를 강화해야 할 것이다. 사전 예방이 최선의 정책이다.

V. 연구의 요약 및 향후과제

이 글은 지방자치단체의 재정과탄에 대비한 일본의 제도와 재정재건 사례를 소개하고 이를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 제시하는 것을 목적으로 했다.

지방자치단체도 가계와 기업과 동일한 경제주체다. 경제주체는 경영여하에 따라 적자가 발생하고 심하면 지불불능상태에 직면할 수 있다. 재정과탄을 방지하게 되면 신용관계가 무너져 원활한 경제활동의 기반이 붕괴된다. 일본의 경우, 1950년대 중반 전국에서 대량으로 발생한 지방재정 과탄을 구제하기 위해 지방재정재건축진 임시특별법을 제정했다. 또한 최근에 발생한 유바리시의 재정과탄을 계기로 지방재정건전화법을 제정해 재정재건법의 내재적 한계를 보완했다.

재정건전화법은 실질적자와 채무부담능력을 토대로 4개의 건전화판단 지표를 명시하고 동법 시행령에서 건전화판단 비율을 정해 놓고 있다. 지표값 중 하나라도 판단비율을 초과하면 그 정도에 따라 조기건전화계획과 재정재생계획수립을 의무화하고 있다. 조기건전화단계 전에도 실질적자비율이 일정치를 초과하는 단체에 대해서는 채무부담적정화계획의 수립을 전제로 지방채발행을 허가하고 있어 실제로는 3단계로 재정 건전성을 점검하고 있다.

재정재건단체로 전락하는 경우는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 전국 각지에서 대량으로 발생하는 경우와 국지적으로 발생하는 경우이다. 전자는 1950년대 중반 불황과 1970년대 석유위기에 따른 것이다. 후자는 지방자치단체의 특수한 사정으로 인해 발생하는 것으로 유바리시가 그 사례이다. 재정재건단체로 지정되면 국가의 강력한 통제 하에서 지방재정이 운영되어 자치체로서의 성격은 크게 후퇴할 수밖에 없다. 재건과정에서 지방자치단체의 조직통폐합, 인원축소, 급여삭감이 이루어진다. 단체장과 의원은 선거를 통한 책임추궁이 이루어진다. 세금·사용료를 비롯한 시민의 부담은 전국 최고수준으로 증가하는 반면 행정서비스수준은 최저수준으로 낮아진다.

우리의 경우, 고도경제성장의 덕택으로 재정과탄에 직면한 지방자치단체는 없었다. 현재 매년 실시하고 있는 지방재정분석진단제도는 재정과탄을 예방할 할 수 있는 유효한 수단이다. 그러나 지방자치단체도 경제주체임을 고려해, 재정건전성을 측정할 수 있는 지표와 판단비율을 명시하고, 재정과탄에 직면한 지방재정의 건전성을 회복하기 위한 절차와 행·재정조치를 제도화가 필요하다. 경기변동에 관계없이 안정적으로 재정을 운영할 수 있도록 연도간 재정조정제도의 도입을 모색할 필요가 있다. 분식회계나 회계공무원의 비리를 방지하기 위해 재정운영의 투명성을 제고하고 무엇보다도 주민통제를 강화해야 한다. 지역경제활성화의 전략과 사업, 경직성 경비의 증가를 초래하는 사업은 신중하게 선택되어야 한다는 점이다.

유바리시의 재정과탄은 쇠퇴하는 도시의 재정관리 실패사례이다. 우리가 보다 풍부한 시사점을 얻기 위해서는 다양한 사례를 분석할 필요가 있다.

참고문헌

經濟財政諮問會議、經濟財政運営と構造改革に関する基本方針、2006. 7

남황우, 日本의 地方財政危機와 財政診斷, 地方行政研究 제12권제1호, 1997년

_____, 일본의 지방재정건전화법에 관한 연구, 도시행정연구 제22집, 2007년

_____, 유바리(夕張)시 재정과산에 관한 연구, 도시행정학보 제20집제3호, 2007년

北海道, 夕張市の財政運営に関する調査(中間報告), 2006. 6. 29

夕張市, 夕張市財政再建の基本的枠組み案について, 2006년

_____, 財政再建計画書, 2007년

林健久, 地方財政讀本, 東洋經濟新報社, 2003년

井出信夫編, 地方財政テクニク, 学陽書房, 2006년

浅里謙二郎編, 地方財務の要点, 学陽書房, 2004년

總理府編, 地方分權推進計劃, 1998년

總務省, 地方財政白書, 2007年度版

_____, 地方財政白書, 2009年度版

<http://www.soumu.go.jp>

<http://www.city.yubari.hokkaido.jp>

【토 론 문】

배인명 (서울여자대학교)

우명동 교수님, 남황우 교수님 논문 잘 보았습니다. 두 분의 논문은 지방재정 전반에 걸쳐 많은 생각을 하게 하는 논문입니다. 덕분에 지방재정에 대하여 다시 한번 정리하고 진단하는 시간을 갖게 되어 제게도 큰 도움이 되었습니다. 두 논문에 대한 comment를 하기 보다는 지방재정에 대한 제 나름대로의 의견을 제시함으로써 토론에 갈음할까 합니다.

재정 건전성과 관련하여 우선 부채에 대하여 논의를 시작해 보기로 하겠습니다. 과연 부채가 재정 건전성 측면에서 반드시 나쁜 재원일까요? 이론적으로 보면 부채가 SOC 등에 대한 투자재원으로 활용된다면 효율성이나 형평성 측면에서 반드시 나쁜 것만은 아닙니다. 따라서 부채도 잘만 활용된다면 지방자치단체의 좋은 재원조달 수단으로서 큰 의미를 가질 수 있습니다.

다음으로 우리나라 지방자치단체의 부채 규모나 비중에 대해서 검토하여 보기로 하겠습니다. 우 교수님께서 말씀 하셨듯이 작년도의 경우 큰 폭의 지방채 상승률을 나타냈긴 했지만, 좀 더 장기적인 시각으로 검토해 볼 필요가 있습니다. 좀 더 자세히 살펴보면 민선 지방자치시대 이후 부채에 대한 의존율은 낮아졌으며, 그 규모도 일부 지방자치단체를 제외하고는 매우 미약한 수준임을 알 수 있습니다. 작년의 경우는 세계 경제위기로 인한 일시적인 현상으로 판단되기 때문에 큰 문제로 보기 어렵습니다. 따라서 우리나라의 경우 지방채는 재정건전성을 위협하는데 주요한 요인이 아니라고 판단됩니다.

제가 판단하기에 오히려 우리나라의 경우 너무 지방채를 활용하지 않는다는 것이 문제입니다. 왜 이렇게 지방자치단체들은 지방채를 활용하지 않는 걸까요? 그 이유는 우리나라의 지방재정이 중앙정부의 재원에 크게 의존하고 있기 때문입니다. 재정자립도를 살펴보면 2010년 예산의 경우 52.2%에 지나지 않습니다. 이는 지방자치단체들이 거의 반 정도의 재원을 중앙정부에 의존하고 있다는 것을 의미합니다. 따라서 지방자치단체들이 재원이 부족할 때 정치적으로 위험 부담이 있는 지방채를 활용하기 보다는 중앙정부에게 재정적 지원을 요구할 가능성이 더욱 높고 실제도 그렇습니다. 더욱이 일부 지자체의 부채에 대해서는 중앙정부가 대신 갚아주기도 합니다. 이렇게 된다면 국가 전체적으로 볼 때 낭비가 발생하여 재정운영의 효율성은 떨어질 수 밖에 없습니다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 자주재원의 확충과 재정자율성의 확대가 절실히 필요합니다. 이렇게 되어야만 자신들의 상황에 적절한 재정운영의 가능해 집니다. 우선 스스로의 재원에 의해 재원을 조달하도록 한다면 불필요하거나 낭비적인 지출을 줄일 수 있습니다.

만약 재원이 부족하다면 세율을 인상하거나, 새로운 세원을 발굴한다거나, 혹은 지방채를 발행함으로써 재원을 조달하여야 할 것입니다. 스스로의 살림은 스스로가 책임지도록 하는 것이 지방자치의 본질입니다. 따라서 자주재원을 확충할 수 있도록 지방세의 비중을 높여주고, 또한 지방세의 세율이나 세목을 스스로 결정할 수 있도록 재정자율성을 높여주는 것은 지방자치의 본질에 비추어 볼 때 가장 바람직한 방안이라고 생각합니다.

물론 지역주민들의 직접적인 재정운영에 대한 감시나 통제도 필요합니다. 예를 들어 세율을 인상한다거나 일정수준 이상의 지방채를 발행하려고 할 때 우 교수님께서도 제안하셨듯이 주민투표를 실시하는 것도 좋은 방안입니다. 이러한 제도는 지역주민들의 지방재정운영에 대한 관심도나 이해도를 높이는 데에도 큰 기여를 할 것입니다.

이와 함께 지방자치단체들이 스스로의 재정운영에 대하여 점검할 수 있는 system을 갖추는 것도 매우 중요한 대안입니다. 예를 들어 FTMS(Financial trend monitoring system)을 도입하여 다양한 측면에서 장기적으로 스스로의 재정상황을 점검하고 문제점을 분석하여 미래에 대한 대비를 하도록 하여야 할 것입니다.

중앙정부 차원에서도 어느 정도의 통제나 Guideline 제시가 필요합니다. 지금 현재 운영되고 있는 지방재정분석 및 진단제도의 문제점들을 보완하여 실질적으로 지방자치단체들이 재정운영의 건전성을 제고하는데 도움을 주어야 할 것입니다.

또한 재정운영의 건전성을 유도하기 위하여 incentive/disincentive제도를 활용하는 것도 좋은 대안입니다. 현재 지방교부세제도 등에서 이러한 제도를 운영하고 있긴 하지만 좀 더 확대하고 가시화 할 필요가 있습니다.

이 외에도 남 교수님께서 검토하셨던 일본의 제도도 참고하여 여러 제도적 보완이 이루어진다면 지방재정을 건전하게 운영하는데 큰 도움이 될 수 있을 것으로 판단됩니다. 아무쪼록 이러한 제도적 개선이 이루어질 수 있도록 여러 관계자들이 적극적으로 협조하고 논의하시기를 부탁드립니다. 토론을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

【토 론 문】

전용수(강원도 예산담당관)

민선 5기 출범과 지방재정 건전성 제고 발표논문

<p>1-1세션</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정 건전성 문제에 대한 재인식 <ul style="list-style-type: none"> * 발표자 : 우명동(성신여대) ○ 지방분권과 지방재정 건전화 <ul style="list-style-type: none"> 조치: 일본을 사례로 * 발표자 : 남황우(서울시립대) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회자 : 윤영진(계명대) ○ 토론자(4명) <ul style="list-style-type: none"> - 조봉업(행안부 재정정책과장) - 배인명(서울여대) - 이영희(지방행정연구원) - 전용수(강원도 예산담당관)
--	---

□ 발표논문에 지방재정 건전성 저해 요인중 일부 정부의 정책적 요인 언급에 감사

○ 민선5기 출범과 지방재정 건전성 제고 발표논문 중 지방정부의 요인뿐만 아니라, 정부의 정책적 요인에 대해 언급해 주신 것 감사드립니다

□ 그동안 중앙정부가 추진한 정책중

1. 지방분권과 과중한 지방비 부담(149개 사업 지방이양)에 대해 말씀드립니다

- 행정안전부 분석자료('09.6월말 현재)에 따른 중앙 지원액과 지방비 부담액 비교
 - 중앙지원액은 '04년도 대비 '09년도 2,299억원(24%) 증가
 - 지방비 부담액은 '04년도 대비 '09년도 2조1,737억원(172%) 증가
 - * 분권 : '04년 9,755억원→'09년 1조2,054억원/증 2,299억원, 24%
 - * 지방 : '04년 1조2,669억원→'09년 3조4,406억원/증 2조1,737억원, 172%

- 이처럼, 분권교부세 도입으로 지방재정은 5년 사이 어마어마한 규모의 지방비 부담으로 재정압박을 받고 있는 상황임
- 향후, 중앙정부에서 각종 정책을 마련하여 추진코자 할 때는 그 정책이 지방정부의 재정에는 어떠한 영향을 줄 것인가에 대한 분석·검토 등이 이루어진 후 추진될 수 있도록 제도적인 장치가 늦었지만 마련이 되어야 한다고 생각함.

2. 세수결함에도 정부정책 기조유지를 위한 지방채 발행에 대해 말씀드릴

- 경제위기 극복을 위한 조기집행은 전년도에 이어 금년에도 추진하고 있음
- '09년도는 경기침체로 지방세, 지방교부세가 큰폭으로 감소하였음
세수결함이 일어나면 당연히 지출을 축소하는 것이 바람직한 현상이고, 정부에서도 기존에는 적극적으로 지출 축소를 독려하는 입장이었음.

그러나 현 정부에서는 정부정책 기조유지라는 틀 속에서 부족재원에 대해 지방채를 발행하여 왔음.

* 강원도 본청 '09년도 세수결함 및 지방교부세 감액분 지방채 발행 점유율
⇒ 전국 2조 2,000억원, 우리도 1,470억원(지방채 5,976억원의 24.6%)

⇒ 지금까지 말씀드린 것처럼 중앙정부의 획일적인 잣대, 수요증가에 대한 예측 미흡, 일시적인 처방 등으로 지방자치단체에서 겪는 어려움은 상당히 큼.

향후, 중앙정부에서 신규정책 도입 시 신중을 기해야 할 것 이며, 기존 정책에 대해서는 개선방안 마련이 필요하다고 생각됨

□ 지방재정분석 진단제도

- 앞으로 우리 지방자치단체에 다가올 재정위기 또는 재정파탄 미연 방지를 위해 제도를 강화할 필요성에 대해서 공감
- 다만, 전 지방자치단체에 대해 동일한 산출기준을 마련하기 위해서는 획일적인 방법을 이용할 수밖에 없는 상황은 이해할 수 있으나, 산출 값 결과만을 가지고 재정운영 건전성여부를 판단하고 그룹화 하는 것에 대해서는 지양되어야 된다고 생각됨.
즉, 당해 자치단체가 처한 상황, 지리적 여건, 특수성 등을 고려한 지표가 필요하다고 생각

※ 경상경비 - 낭비요인(중앙정부) → 지방에서는 지역주민 실질적 소득과 연계

* 속초시의 '09년도 재정분석 행사축제경비비율 비교
⇒ 속초 3.48, 전국평균 0.61, 동종단체 평균 1.11 / 최소 0.29 / 최대 3.48

【토론문】

조봉업(행안부 재정정책과장)

- 두분 교수님 발표내용을 매우 흥미롭게 들었음
- 우선, **우명동 교수님**께서 발표하신 내용은 지방재정 건전성 문제를 새로운 관점에서 바라보았다는 점에서 굉장히 인상깊음
- 특히, 주민들이나 언론에서는 대부분 지방재정 건전성 문제가 단순히 자치단체가 비효율적으로 재정을 운영하기 때문이라고만 인식하고 있는데,
 - 실제로는 지방의 취약한 세입기반, 분권교부세 시행이후 사회복지 재정부담 가중 등 정부간 재정관계의 구조적 문제,
 - 그리고, 현행 재정분석 및 지방채 총액한도제 등 지방재정 관리제도의 한계 등 여러 가지 외부적인 요인이 지방재정 건전성 문제를 야기한 측면이 있으며,
 - 이러한 문제인식을 바탕으로 지방재정 건전성 확보방안을 마련해야 한다는 논거가 지방재정 구조 및 현황에 대해 매우 폭넓고 깊이있는 이해를 바탕으로 한 분석이라고 생각됨
- 현행 지방재정 관리제도가 자치단체의 자율적 재정운용과 재정건전성 확보에 도움이 되지 못한다는 지적이 있었는데,
 - 앞으로, **재정분석 제도**를 보통교부세와 연계하여 재정분석 결과에 따라 인센티브·패널티를 부여함으로써, 자치단체의 자발적인 건전재정 운용 노력을 유도하고,
 - 재정건전성과 효율성이 낮은 자치단체에 대한 재정건전화 이행 제도도 대폭 확대·활성화하는 방안을 추진할 계획임

- 다음으로 **남황우 교수님**께서 일본의 재정건전화법에 의한 재정건전화 지표 및 기준, 재정과탄 및 재정건전화 조치의 사례 등에 대해서 정리해 주셨음
 - 그동안 일본의 제도 및 사례에 대해서 여러 가지 문헌들을 보아 왔지만, 본 자료가 가장 상세하고 생생하게 서술하고 있어 매우 유용하게 활용될 수 있겠다는 생각이 들었음

- 최근 경제위기 극복과정에서 지방채무가 급증하였으며, 특히 지방선거를 거치면서 지방재정 건전성 문제가 지속적으로 이슈화됨에 따라,
 - 우리정부도 일본의 지방재정건전화 조치와 유사한 취지의 지방재정 조기경보시스템 도입을 검토하고 있음

- **지방재정 조기경보시스템**은 자치단체의 재정운용 상황을 상시적으로 분석·진단함으로써,
 - 재정건전성 및 효율성이 취약한 것으로 판단되는 자치단체에 대해서는 사전에 경고 메시지를 주고, 투·융자사업이나 지방채 발행 등을 제한하는 등 재정건전성 악화를 예방하도록 하기 위한 것임

- 우리나라의 조기경보시스템도 기본적인 목적과 제도의 구조는 일본의 지방재정건전화 조치와 유사할 것으로 예상되지만,
 - 우리나라의 경우, e-호조 시스템을 기반으로 지방재정에 대한 실시간 분석정보를 활용토록 함으로써 1년 1회 분석에 그치는 일본의 제도보다 발전된 형태가 될 것으로 기대하고 있음

- 두분 교수님 말씀이 앞으로 지방재정 정책을 수립하는데 많은 도움이 될 것으로 생각함, 감사드립니다

- **발표하신 내용 관련**
 - **우명동 교수님 관련**
 - 지방 재정분석 진단 제도

- 지방채 발행 제도
- 지방재정공시제도
- 주민참여 예산제도

○ 남황우 교수님 관련

- 상시 모니터링을 통한 사전재정위기 경보 시스템 구축

□ 추가적으로

○ 세입확충 관련

① 단기적으로는

- 체납액 및 세외수입 미수납액 징수 강화
- 레저세 과세 대상확대: 경륜 경정 경마 → 스포츠토도, 카지노 등(8천억 증대)

② 장기적으로

- 2013년부터 지방소비세 5% → 10%로 확대
- * 경제활성화 → 세수확대 → 재투자라는 선순환구조 확립

○ 세출 관련

- 예산효율화: 경상경비, 행사축제성 경비 절감, 생산적 용도로 사용 유도
- 민간이전경비 한도액 설정, 일몰제·성과평가제 강화 등 실시
- 공기업 선진화
- 과대청사 방지, 청사 에너지 효율화 등

【토 론 문】

하능식(지방행정연구원)

지방재정건전성 문제에 대한 재인식(우명동)

- 이 연구는 최근의 지방채무 규모 및 증가추이를 보고 지방채무수준을 파악하면서 지방재정을 위협하는 요인들이 무엇인지 검토하고 지방재정 건전성 확립을 위한 대응책을 강구
- 이를 위해 기존의 접근과 다른 접근을 취하는데, 기존의 지방정부 자율성 제고보다는 지역사회 내지는 지역주민의 자율성 관점에서 접근하며, 기존의 지방정부 대 중앙정부 책임성 차원의 접근을 대 지역사회 내지는 주역주민의 책임성 차원에서 접근을 시도
- 전반적으로 지방재정의 건전성이 나빠지고 있고 재정건전화를 위한 제도적 장치들이 미흡하다는데는 저자의 견해에 대체로 동의하나 연구의 논리적 접근상 다른 의견을 가지고 있는 부분을 중심으로 논의하고자 함
- 첫째, 지방채무의 규모 및 증가율을 최근 3년(2007-2009년) 자료를 기초로 분석하여 일시적 경기적 현상으로 나타날 수 있는 부분을 일반화하는 문제가 있음
- 특히 2009년은 세계적 경제위기 속에서 지방재정 세입부족과 지역경제 활성화라는 목표 달성을 위해 일시적으로 채무가 증가된 것인데, 이것이 건전성 위협으로 직결된다고 단정하기는 어려움
- 왜냐하면 재정건전성은 장기적이고 추세적이며 구조적일 때 가장 문제가 될 수 있기 때문
- 둘째, 통계자료의 이용 및 해석 상 일부 다른 의견을 가지고 있음
- 지방정부와 중앙정부의 채무비율이 크게 다른데 짧은 기간의 단순 증가율 비교만으로 지방정부 건전성 위협을 강조하는 것은 무리
- 지방정부 총계 자료를 통해 증가와 비율구성 변동만으로 지방재정건전성

- 을 보는 것은 피상적 분석이 될 수밖에 없으며, 개별 자치단체의 채무부담능력 및 채무의 성격 등을 통해 재정건전성을 파악하는 것이 바람직
- <표 6>에서 통합재정수지상 지방재정 부분의 적자는 실질적 지방자치단체의 적자를 합계한 것이 아니고 중앙으로부터 지방으로의 이전재정 부분을 합계한 값이므로 지자체 적자추이를 보는 지표로 바람직하지 않음
 - <표 9>에서 재원구성을 볼 때 2008년을 결산자료를 2009년은 예산자료를 사용하여 비교하고 있는데, 지방자치단체의 경우 예산과 결산의 차이가 매우 크므로 이것은 성질이 다른 자료를 비교하는 것과 같음
- 셋째, 재정분석제도가 양적 지표 중심으로 이루어져 지역주민이나 지역사회의 자연적, 역사적 특수성 등 지역적 차별성을 확인하지 못하고 있다고 지적하나 이것은 재정분석의 본래 기능이 아님
- 재정분석제도는 정해진 지표를 통해 전국 모든 자치단체의 재정상태 및 운영상황을 상호 비교하고 분석하여 효율성과 건전성을 도모하는 것임.
 - 개별단체의 특수성은 246개 모든 자치단체에 존재하며, 이러한 특수성을 강조하면 재정분석이 본래 목적을 달성할 수도 없고, 오히려 자치단체 재정문제를 합리화하는 수단이 될 가능성이 높음.
 - 다만 개별 자치단체의 특수한 사정은 단체별 보고서를 통해 반영함
 - 지난해부터는 기초자치단체를 인구규모와 재정력지수에 따라 유형화함으로써 유사단체간 비교가 가능하도록 하고 있음
- 넷째, 주민참여예산제도의 문제점으로 재정분석 평가상 형식적이고 획일적인 평가를 그 이유로 강조하고 있음
- 주민참여예산제도가 활성화되지 못한 것은 재정분석 평가상의 문제라기 보다는 지역 주민의 관심부족과 자치단체의 소극적 자세가 더 큰 이유라고 보여지며, 지역의 특성도 재정분석 평가에 의해서보다는 주민참여와 제도 운영 과정 속에서 반영되어야 할 것임

지방분권과 지방재정건전화 조치(남황우)

- 이 연구는 일본의 재정건전화법 제정의 배경과 주요 내용을 소개하고 대표적 재정재건 지자체인 유바리시의 재정과탄 과정과 재건과정을 상세히 소개하고 있으며, 이를 통해 우리나라 재정건전성 제고를 위한 시사점을 도출하고자 함
- 일본의 재정관련 내용은 우리나라와 매우 유사하여 우리나라 제도개선에 많은 도움
- 따라서 이 연구의 기여하는 바는 일본의 재정건전화 관련 법률제정 배경과 지표 등을 상세히 소개함으로써 일본과 유사한 제도를 운용하고 있는 우리나라의 재정건전화 노력에 도움을 줄 수 있음
- 그러나 이러한 일본 제도의 소개는 여러 보고서 등을 통해 이미 상당부분 국내에 소개되었고, 특히 유바리시의 사례는 많이 알려진 내용들임
- 그럼에도 불구하고 기존 문헌에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않아 실제로 이 연구가 다른 연구와 무엇이 다르고 어떻게 다른지 파악하기 어렵고 실제로 기여하는 바가 무엇인지도 드러나기 어려운 측면이 있음
- 그리고 일본의 재정건전화 관련 제도를 우리나라 제도와 일대일로 상세한 비교를 통해 시사점을 도출하였다면 훨씬 이해가 쉽고 기여하는 바가 컸을 것으로 생각됨
- 특히 우리나라 지방재정 환경은 일본과 유사하지만 세입구조적 측면과 회계제도 등 재정제도적 측면에서 많은 차이점이 있어 일본의 제도를 그대로 도입하기도 어려운 실정
- 유바리시의 사례는 재정과탄의 좋은 사례이나 이것은 매우 특수하고 매우 이례적인 것이므로 우리나라의 경우 발생하기 어려운 사례임
- 따라서 이러한 매우 특수한 사례보다는 일반적으로 많이 발생하는 조기건전화 및 재정재생 단체의 건전성 악화 원인과 재정재건 과정을 우리나라 실정에 적용하여 시사점을 도출하는 것이 바람직
- 우리나라에서 재정건전화법 제정을 위해 필요한 제도적 장치, 재정적 환경 등은 무엇이고, 또 도입이 어려운 현실적 한계는 무엇인지에 대한 고민이

필요한 듯

- 우리나라 재정건전화 관련 법제도의 제정을 위해서는 다음의 조치들이 수반되어야 할 것임
- 첫째, 중앙에 의한 예산관련 각종 규제를 완화 내지는 폐지하여 지방의 재정자율성을 제고하고 책임성을 강화
- 둘째, 지방채발행 총액한도제는 최소한의 규율로서 작동하도록 그 범위를 완화하여 한도를 확대하여 재정탄력성을 제고
- 셋째, 지방재정분석제도는 재정상태와 위상을 보여주고 분석하는 분석기능과 재정위기 또는 재정곤란 단체를 진단하는 진단기능으로 분리하며, 지표의 안정성과 제도의 지속성 보장이 중요