



I. 서론

경제주체의 재정상태가 악화되어 지불불능상태에 빠진 경우 이를 구제하는 등의 제도를 파산제도로 한다. 재정은 각종 제도의 엄격한 통제 하에서 운영된다는 특징은 있지만 지방자치단체도 하나의 경제활동 주체라는 점에서는 가게 · 기업과 동일하다.

일본은 1955년에 도입된 지방재정재건축진특별조치법(지방재정재건법으로 약함)을 근거로 파탄에 빠진 지방자치단체의 재정재건을 도모해 왔다. 정부는 유바리시 재정파탄과정에서 드러난 재정재건법의 한계를 보완하기 위해 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 전락한 지방자치단체의 사례를 들어 재정재건과정과 책임의 귀속관계를 기술한다. 제4장에서는 우리가 얻을 수 있는 시사점을 제시함으로써 이 글을 맺는다.

II. 재정건전화법의 주요 내용

1. 건전화판단 지표와 판단비율

가. 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 경우이다.²⁾

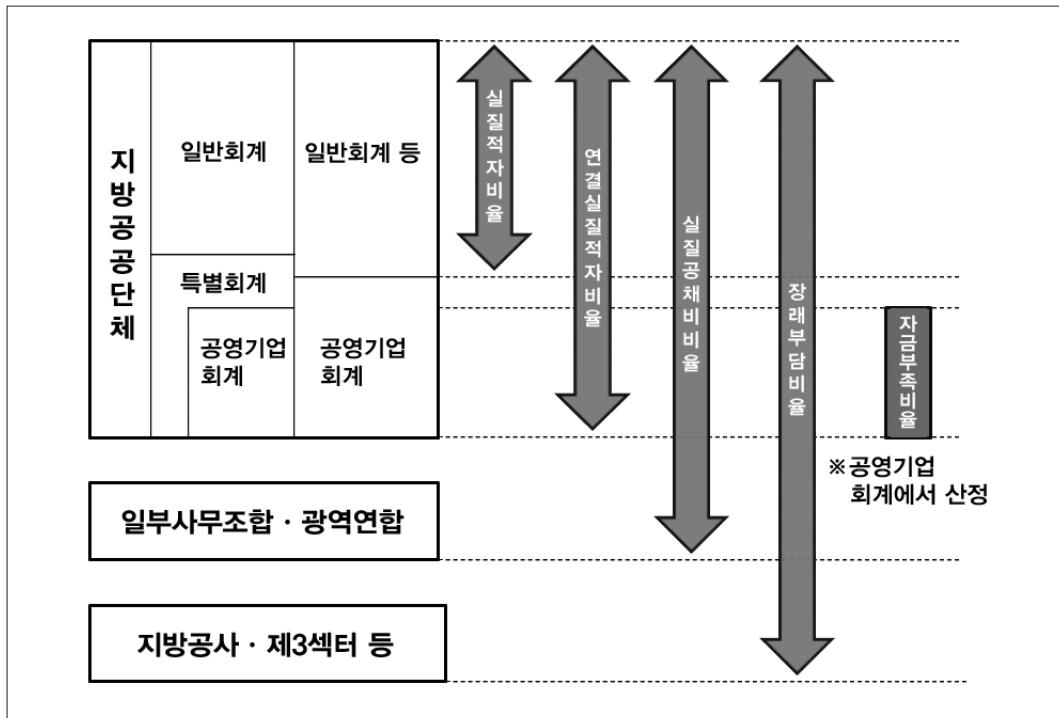
표준재정규모는 지방자치단체의 재정규모를 객관적으로 파악하기 위해 만든 것으로 각 지방자치단체가 표준적인 상태에서 행정서비스를 제공하는데 필요한 일반재원을 파악하는 기준이 되는 수치이

1) 이 글에서는 지방공기업 경영 건전화에 관해서는 논외로 한다.

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

다.³⁾ 표준재정규모는 실질적자비율 뿐만 아니라 각종 건전화 판단지표의 산정에 있어 분모로 사용되고 있다. 이는 표준세율로 산정한 세수입, 보통교부세액, 지방양여세액 등을 합한 금액(정상적 일반재원)으로 보면 된다. 그러나, 표준재정규모는 실제 징수한 수입이 아니며 지방자치단체의 다양성이 반영되어 있지 않다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈그림 1〉 건전화판단지표와 회계범위



〈그림 1〉은 각 지표가 대상으로 하는 회계의 범위이다. 지방자치단체의 경제활동이 다양하기 때문에 회계도 다양하며 회계처리방식도 다를 수 있다. 일반적으로 지방자치단체는 일반회계, 공기업특별회계를 포함한 각종 특별회계, 각종 사업회계 등으로 구성된다. 건전화법에서는 일반회계 등 이란 표현을 쓰고 있으나, 이는 보통회계로 이해해도 큰 지장은 없을 것으로 판단된다. 보통회계는 각 지방자

3)
$$\frac{((\text{기준재정수입액}) - (\text{지방도로양여세} + \text{석유가스양여세} + \text{특별토양여세} + \text{항공기연료양여세} + \text{교통안전대책특별교부금}))}{(\text{도도부현의 경우 } 0.8, \text{ 시정촌의 경우 } 0.75) + (\text{지방도로양여세} + \text{석유가스양여세} + \text{특별토양여세} + \text{항공기연료양여세} + \text{교통안전대책특별교부금}) + \text{보통교부세}}$$



치단체의 일반회계에 포함되는 사업범위가 다를 수 있기 때문에 비교의 편의를 위해 만든 것으로 결산 통계를 일정한 기준에 따라 재정리한 회계를 말한다.

2) 연결실질적자비율

연결실질적자비율은 새롭게 도입된 지표이다. 기존의 재정재건법에서는 보통회계만을 대상으로 재정재건을 다루었다. 재정의 활동범위가 다양하고 회계간 거래가 복잡하게 이루어져 보통회계만을 대상으로 해서는 재정 상태를 정확히 파악할 수 없었다. 또한 회계간의 전출입을 통해 보통회계의 실질적자를 은폐·축소할 수 있다는 약점이 있었다. 연결실질적자비율은 이러한 문제점을 보완하기 위해서 도입된 지표이다.

연결실질적자비율은 연결실질적자액을 표준재정규모로 나누어 얻은 값이다. 연결실질적자액은 모든 감시 대상 회계를 대상으로 한 실질수지의 합계이다. 후자가 발생한 회계의 후자액을 합산하고 적자가 발생한 회계의 적자액을 합산한 후 후자에서 전자를 제외해 연결실질적자액을 산출한다. 연결실질적자비율은 회계연도 말에 각 지방자치단체의 실질적자총액이 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 후자로 간주하는 한편 자금부족액을 발생시킨 각 회계의 자금부족액의 합계액을 적자로 간주한다. 그 후 후자에서 전자를 제외한 값이 실질적자액이 된다.

3) 실질공채비율

실질공채비율은 보통회계에서 부담한 원리상환금의 비중을 파악해 재정위기를 판단하려는 취지이다. 실질공채비율은 실질공채비를 표준재정규모로 나눈 값의 과거 3개년 평균치⁴⁾로 정의된다. 여기

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

서 “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, 공채비유사경비(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 재원대책채 발행으로 충당했다. 재원대책채는 적채사업 확대와 공공사업의 지방채(기채)충당을 조작을 통해 발행되었고 그 원리금상환비의 대부분(80-100%)은 지방교부세 기준재정수요액에 산입하고 있다.⁵⁾

4) 장래부담비율

장래부담비율은 보통회계가 앞으로 부담해야 할 실질적인 부채를 표준재정규모로 나눈 값으로 정의하고 있다.⁶⁾ 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 부담해야할 부채를 경상적 일반재원으로 상환하는데 몇 년이 걸리는가를 말해 주는 채무잔액배율인 것이다.

지방공사와 제3섹터에 대한 채무보증·손실보증도 산정대상에 포함시키고 있어 실질적인 부채를

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

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



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.

나. 건전화 판단비율

1) 조기건전화 판단비율

건전화판단비율은 각 지표의 구체적인 비율을 말한다. 건전화판단비율이 일정한 수치(기준비율)를 초과하게 되면 조기건전화계획 또는 조기재생계획의 수립을 의무화하고 있다. <표 1>은 조기건전화 기준과 재정재생기준을 표시한 것이다.

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

〈표 1〉 건전화 판단비율

구 분	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%	-	-

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 조기건전화 판단비율은 표준재정규모에 따라 차이를 두고 있고 있는 것과는 대조를 이루고 있다.

3) 공채부담적정화계획수립단체

지방재정은 수많은 제도에 근거해 운영되며 이들 간에는 복잡하게 연계되어 있다. 재정파탄을 초래하는 표면적인 이유는 부채의 누적과 이에 따른 상환불능이므로 지방채발행제도는 매우 중요한 제도이다. 따라서 지방채발행제도의 이해가 필요하다.

지방재정법제5조에 의하면 지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 재원으로 해야 한다고 하면서, 예외적으로 지방채발행을 인정하고 있다.⁷⁾ 그간 지방채허가제도를 취하여 왔으나 2006년도부터

7) 교통 · 가스 · 수도 등의 공기업채권, 출자금 · 대부금 등의 채권, 지방채의 차환 채권, 재해복구사업비, 공공시설 등의 건설사업비 및 공용용지의 취득비는 지방채를 발행해 재원으로 사용할 수 있다.



지방채협의·허가제로 변경되었다. 협의·허가제도의 골자는 신용정도에 따라 규제를 달리해 지방자치단체에 자율성을 제고하자는 것이다. 동시에 건전성 유지를 위한 관리지표가 기채제한비율에서 실질적자비율과 실질공채비율로 변경되었다. 실질적자기준비율은 표준재정규모에 따라 2.5%에서 10% 사이에서 결정된다.⁸⁾

재정건전화법과 보다 밀접한 관계가 있는 지표는 실질공채비율이다. 실질공채비율이 높을수록 지방채발행을 엄격하게 제한하는 구조로 되어 있다(〈표 2〉참조). 지방채를 발행하려는 도도부현(지정 시포함)은 총무대신, 시정촌은 도도부현지사와 사전에 협의해야 하지만 실질공채비율이 18% 이하인 지방자치단체(협의단체)는 원칙적으로 자율적으로 발행할 수 있다.⁹⁾ 총무대신 또는 도도부현지사의 동의가 없더라도 지방채발행은 가능하나 상대적으로 조건이 양호한 정부자금은 이용할 수 없다.

실질공채비율이 18%부터 25% 미만의 단체는 공채비부담적정화계획의 수립을 전제로 지방채발행이 전반적으로 허가되는 일반적 허가단체로 취급되고, 조기건전화기준인 25% 이상인 경우는 일반 단독사업의 지방채발행이 허가되지 않는 기채제한단체로 취급된다. 재정재생단체기준인 35% 이상인 단체는 재해대책사업체 이외의 모든 일반공공사업의 기채가 제한된다.

〈표 2〉지방채협의·허가제

실질공채비율	지방채발행 범위
35% 이상	기채제한단체② (일반공공사업 중 재해관련사업을 제외한 사업, 공영주택건설사업, 교육·복지시설등 정비사업의 기채제한)
25% - 35%	기채제한단체① (단독사업 등의 기채제한)
18% - 25%	일반적 허가단체 (공채비부담적정화계획의 수립을 전제로 일반적 기준에 따라 허가)
18 이하	협의단체 (일반적인 기준에 따라 동의)

8) 지방채발행에 있어 허가를 받아야 하는 실질적자기준비율은 도도부현, 정령시 및 표준재정규모 500억엔 이상의 시는 2.5%, 표준재정규모 200억엔 미만의 시정촌 5%, 50억엔 이하의 시정촌 10%임.

9) 동시에 실질수지비율도 표준재정규모에 따라 2.5%에서 10% 범위 내에 있어야 협의단체에 속하게 된다.

지방재정의 지방채 의존도와 지방채발행잔액 등 지방재정구조상 일반단독사업채나 일반공공사업채를 발행하지 못하면 재정운영이 극히 곤란하게 된다. 이 때문에 지방자치단체는 공채비부담적정화 계획, 재정건전화계획을 수립하지 않으면 안된다.

지방채발행제도와 관련해 생각해 볼 때 조기건전화단체는 이미 어느 정도 재정악화가 진행된 지방자치단체인 것이다. 따라서 지방채협의 · 협의제도는 재정건전화법을 보완하는 역할을 한다고 할 수 있다.

2. 재정건전성 회복을 위한 행 · 재정 조치

가. 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 총무대신 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 · 포괄외부감사인¹⁰⁾에게 통지해야 한다.

조기건전화계획은 당해 지방자치단체의 자주적인 개선노력을 통한 건전화를 원칙으로 하면서도,

10) 포괄감사인제도는 지방자치단체의 허위출장, 관관접대 등 부정지출이 도입의 직접적 계기가 되었다. 정부는 지방자치단체의 감사기능을 충실 · 강화함으로써 행정의 신뢰를 제고하기 위해 1997년 지방자치법 개정(제257조의 일부)해 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.



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 명문화되어 있다. 이에 관해서는 총무대신의 지방채 허가권을 이해할 필요가 있다.

나. 재생특례채의 허가

재정재생단체는 스스로 재정 건전성 회복이 곤란한 상태라고 판단된 지방자치단체이다. 재정재생단체로 전락한 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. 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 재생특례채에 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. 재정재건과정의 사례분석(유바리시)

1. 재정실태

유바리시 재정위기의 심각함이 외부에 알려지고 재정재건단체 신청이 논의되자 홋카이도가 6월 말 조사에 나섰다. 홋카이도의 “중간보고”¹¹⁾에 의하면 유바리시의 총부채는 632.4억엔으로 밝혀졌다. 이는 2005년도 보통회계 총규모인 120억엔의 5배에 해당하는 규모이다.

홋카이도는 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%, 118.8억엔이나 급증해 연평균 30억엔 가까이 증가한 셈이다. 또한 4년간 증가액은 2005년도 누계적자액의 46%를 차지하

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



고 있어 최근의 심각함을 엿 볼 수 있다. 그 증가내역을 주요 회계별로 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		일반회계	9.5	15.2	25.4	30.2	33.8	24.3
		특별회계		주택관리사업	-	-	-	-	-	-
	공영 사업 회계	공영 기업 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
			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 재정재건단계 지정신청 기준인 20%를 훨씬 초과하고 있음을 알 수 있다.

2. 재정재건계획의 골자

가. 세입세출연차종합계획

유바리시가 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 축소에 따른 전출금¹²⁾이 포함되어 있다.

〈표 4〉 세입세출연차종합계획

(단위 : 백만)

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 재정 재건이 계획대로 순조롭게 진행될지는 관심을 갖고 지켜보아야 할 것이다.

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



나. 세입

353억엔의 실질적자를 어떻게 해소할 계획인지를 살펴보자. 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. 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 홋카이도의 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 재산 매각수입으로 보편 될 것으로 생각된다. 관광관련시설을 비롯한 폐지하는 공공시설과 사유지 등의 가처분자산에 대해서는 적극적으로 처분하고, 또한 사유재산의 유효활용을 도모해 재산수입의 확보에 노력할 계획이다.

다. 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. 재정파탄에 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.

3. 책임귀속

가. 공무원

재정재건단체로 지정되는 것은 지방자치사와 시민에게 오점과 불명예를 남기는 것이다. 도덕적 해이와 재발방지를 위해서는 재정파탄에 대한 책임을 물어야 한다.¹³⁾ 공공행정의 성격상 개별적 · 구체적인 책임귀속과 정책결정에 대한 책임추궁에는 한계가 있다. 공무원의 경우 지위가 상승되고 보직이 변경된다. 정책결과와 집행 성과는 시차가 발생할 뿐만 아니라 정책결정자가 퇴직하거나 낙선했을 때 현직에 없을 수도 있기 때문이다. 또한 미래의 불확실성에 근거한 정책결정을 어떻게 평가할 것인가의 문제도 남아 있다.¹⁴⁾

여기서는 정치인, 공무원, 시민, 홉카이드 · 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 있다.¹⁵⁾

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 예정이다.¹⁶⁾ 또한 일반직 급여도 2007년도부터 평균 30% 삭감한다. 이는 신의성실한 행정집행 의무를 소홀히 한 책임으로 생각할 수 있다.

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

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

15) 夕張市, 財政再建計画書, 2007年



나. 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. 재정파탄을 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.

〈표 4〉 세입세출연차종합계획

구 분		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
입탕세		숙박(150엔)·비숙박(50엔)
시설사용료		50% 인상
시영주택사용료		체납자에 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 시산¹⁷⁾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.

16) 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.

17) 夕張市, 夕張市財政再建の基本的枠組み案について, 2006年

한편, 행정서비스 수준도 크게 저하된다. 지금까지 제공되었던 서비스의 일부가 폐지, 축소, 민영화 되고 있다. 특히 시가 독자적으로 시행했던 보조금은 원칙적으로 폐지하고 국가 또는 도의 보조금만 존속시킬 예정이다. 통원교통비, 스포츠교실, 각종 위원회, 방범등 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.

다. 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.

재정과탄에도 불구하고 단체장을 비롯한 집행부와 지방의원은 그대로 직무를 수행한다. 단체장은 재정재건계획을 수립하고 의회는 이를 의결하게 되어 있다. 이는 지방자치의 단절을 막고 지방의 정치적 정통성을 인정하는 것으로 해석할 수 있다. 이와 같이 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 예산권을 제약함으로써 자치권을 극히 제한하는 것이다. 그 만큼 재정재건계획수립은 핫카이드·국가의 통제 하에서 이루어지고 계획은 구속력을 갖게 된다. 시장과 의원은 정책선택과 감독에 대한 책임은 다음 선거에서 당선여부로 검증된다. 2007년 4월 22일 재정과탄 후 처음 실시된 지방선거에서 당시 시장인 고토 씨는 출마하지 않았다.¹⁸⁾ 총 7명이 출마해 기업사장을 역임한 무소속 후지쿠라 씨가 3,330표를 얻어 당선되었다.

조례로 정해지는 의원정수는 재건계획에 따라 18명에서 9명으로 감소되었다. 시장선거와 동시에 이

18) 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.



루어진 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

당선헌수	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.

라. 홋카이도·국가

국가와 홋카이도는 유바리시 재정파탄의 책임에서 자유로운가. 일본은 중앙집권적 체계를 취하고 있고, 겹겹이 지방행재정을 통제하고 있다는 것이 일반적인 시각이다. 홋카이도는 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 조

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

IV. 연구의 요약 및 시사점

이 글은 지방재정건전화법의 내용을 소개하고 재정재생단체의 건전화과정을 사례로 소개하는 것을 목적으로 했다. 지방재정건전화법은 재정운영의 결과 건전성이 악화된 지방자치단체를 대상으로 건전성 회복을 도모하기 위한 근거법이다. 그 주요 내용은 판단지표와 기준비율, 건전성 회복을 위한 행정재정지원 및 절차 등을 포함하고 있다.

각 지방자치단체는 매년 건전화지표 비율을 공표해야 하며 지표 가운데 하나라도 일정 기준 이상에 달하면 조기건전화계획이나 재정재생계획수립을 의무화하고 있다. 국가 등의 권고나 지방채발행제한 등을 통해 계획의 수립 및 이행의무를 강제되고 있다.

일본의 제도에서 얻을 시사점은 다음과 같다. 재정파탄을 예방하거나 재발을 방지하기 위해서는 파탄을 초래한 지방행정 관련주체에 대해 책임을 물어야 한다. 재정건전화법에서는 명시적인 책임귀속에 관한 규정은 없다. 재정파탄의 원인은 다양하며 복합적일 뿐만 아니라 정책결정, 집행, 성과 간에는 시차가 존재한다. 따라서 재정파탄 책임의 귀속관계를 명문화 하는 것은 논란의 여지가 있으며 기술적인 문제도 따른다. 또한 재정파탄의 원인제공자가 특정되어도 고의성이 없는 한 이들의 직무를 정



지시하거나 소환하는 것은 지방자치이념과 상충된다. 그러나 실제로는 유바리시 사례에서 알 수 있듯이 지방행정주체는 지방재정재생계획수립과정과 선거과정에서 책임을 지게 된다. 예를 들면 공무원은 조직축소·정원감축, 급여삭감, 정치인은 연임실패, 주민은 부담의 증가와 서비스 수준 저하 등의 형태로 책임을 지는 것이다.

경제주체는 지불불능상태에 직면할 수 있다는 점에서 우리나라도 지방자치단체의 '파산제도'를 도입해야 한다. 제도를 설계함에 있어 일본의 재정건전화법은 하나의 참고 사례가 될 수 있다. 여기서 한 가지 제안 사항은 지방채를 구입한 채권자의 책임관계이다. 채권자도 재정파탄의 원인제공자이며 자신의 결정에 대한 응분의 책임을 져야 한다. 재정파탄에도 불구하고 소정의 원리금을 수취한다는 것은 불합리한 것이다. 재정재생단체의 지방채에 대한 채무조정권 부여는 지방자치단체에 대한 신용평가를 강화시킨다는 점에서 도입을 검토할 가치가 있다고 판단된다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 남황우, 日本의 地方財政危機와 財政診斷, 地方行政研究 제12권제1호, 1997년
- 남황우, 일본의 지방재정건전화법에 관한 연구, 도시행정연구 제22집, 2007년
- 남황우, 유바리(夕張)시 재정파산에 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
- 夕張市, 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, 地方財政データブック, 学陽書房, 2006년
- 浅里謙二郎編, 地方財務の要点, 学陽書房, 2004년
- 總務省, 地方財政白書, 2007年度版
- 總務省, 地方財政白書, 2009年度版
- <http://www.soumu.go.jp>
- <http://www.city.yubari.hokkaido.jp>