

일본 자치단체의 재정재건 사례

이 창 균

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

우리나라는 지방자치단체의 재정건전화를 기하기 위하여 현재 재정분석진단제도를 도입하여 시행하고 있다. 매년 행정자치부에서 전 자치단체를 대상으로 재정분석진단을 통하여 재정운영 우수단체 및 재정진단 단체를 선정하여 우수단체에는 인센티브를 부여하고 재정진단 단체에 대해서는 실사를 통하여 보다 합리적인 재정운영 방향을 제시함으로써 건전한 재정운영을 유인하고 있다.

이와 아울러 재정진단단체에 대해서는 재정건전화계획을 수립하게 하고 이의 추진상황의 점검을 통하여 재정건전화계획이 합리적으로 추진될 수 있도록 하고 있다. 그러나 이와 같은 일련의 조치는 법적 근거가 미흡하여 보다 자치단체의 재정건전화를 유인할 수 있는 재정건전화촉진법 등과 같은 제도의 도입을 행정자치부에서 추진해 오고 있다.

일본의 경우는 이미 재정재건촉진법을 시

행하고 있고 그리고 동법에 근거하여 재정재건단체가 되면 재정재건계획을 자치단체가 수립하게 된다. 중앙정부는 재정재건단체의 재정재건계획이 원활히 추진될 수 있도록 각종 지원 및 지도를 통하여 건전재정운영을 유인하고 있다.

이와 같은 상황에서 일본의 재정재건법의 검토 및 재정위기에 직면한 자치단체들의 각종 재정건전화 대응전략에 대한 검토는 우리나라의 향후 법적 정비 및 재정진단단체들이 합리적인 재정재건계획을 수립하고 실제 재정건전화를 기하는데 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

II. 지방재정위기 요인 및 재정재건을 위한 대응방향

1. 지방재정위기 요인

일본은 현재 대도시 자치단체를 중심으로

심각한 지방재정위기를 맞고 있다. 재정적자의 확대로 인하여 재정위기를 선언하고 행정 및 재정의 구조조정에 들어가는 자치단체가 늘어나고 있다.

일본의 자치단체가 재정위기에 직면하게 된 요인으로서는 외부적인 요인과 자치단체 내부의 구조적인 요인으로 크게 두 가지로 분석되고 있다. 먼저 외부적 요인은 재정위기의 공통요인으로 볼 수 있는데, 이 재정위기의 외부적 요인에도 직접적인 영향을 가져오는 경제변동에 의한 것과 간접적인 영향을 부여하고 있는 제도적인 것과를 구분할 수 있다. 경제적 요인으로서는 장기간에 걸친 불황과 특별 감세 등에 의한 세수입의 감소를 들 수 있다. 즉, 장기간의 경기침체로 법인사업세나 법인주민세가 격감하여 대폭적인 지방세 감소가 나타나고 있기 때문이다.

그리고 제도적인 요인으로는 자주재원의 확보가 곤란하다는 점을 들 수 있다. 이는 세원의 중앙집중, 비도지정(earmarked) 보조금의 과다로 인한 재정운영의 비자율성, 기채허가제 등에 의한 것으로 인식되고 있다. 이와 같은 제도적인 지방재정의 문제점을 개선하기 위하여 지방분권추진위원회에서는 권고안으로 지방자치단체의 자체재원을 확충하고 2005년부터 기채허가제에서 기채협의제로 이행하는 등 자치단체의 재정자율성을 권고하고 있다.

한편, 자치단체내부의 구조적인 요인으로서는 직원인건비의 증대, 공채비의 증가, 특별회계전입금의 증대 등 3가지를 들 수 있다. 인건비의 증대는 매월의 급여, 시간외근

무수당, 특수근무수당(세무수당, 현장작업종사수당 등 20여종), 기말수당 등이 고도성장 기때의 수준을 그대로 유지하고 있기 때문인 것으로 나타났다. 그리고 직원의 고령화에 의한 인건비의 증대가 자치단체에 무거운 재정부담이 되고 있다.

아울러 일본 자치단체의 재정위기는 공채비 증가가 중요한 요인이 되고 있는데, 이는 국가의 경제대책에 따른 지방채의 발행을 반복하여 부채가 급속하게膨창한데서 기인하고 있다. 최근에 원리금상환이 본격적으로 시작되고 있어 공채비 부담은 일본 자치단체의 재정위기를 가속화시키고 있는 실정이다.

이와 같은 상황 속에서 오사카, 도쿄, 가나가와 등 대도시 자치단체를 중심으로 대폭적인 재원부족이 생기게 되고 이들 자치단체는 재정재건단체로 전락할 처지에 놓여 있다. 재정재건단체가 되면 총무성으로부터 세출삭감방안이나 세입확충방안을 포함하는 재정재건계획서 제출이 요구되고 독자적인 사업이 거의 없어지게 되므로 각 자치단체는 재정재건단체가 되지 않기 위한 방안으로 무엇보다도 스스로의 다양한 자구노력에 의한 세입확충 및 경비절감을 서두르고 있는 실정이다.

2. 지방재정위기 실태와 재정재건 방향

가. 지방재정위기의 실태

지방재정이 어느 정도 심각한 상황인가는 <그림1>에 나타나 있듯이, 스톡회계·연결회계로부터 분석해 보면 여실히 증명되고

있다. 첫째, 지방재정은 지방채원리금상환, 공기업전출금, 외곽단체경영지원 등 행정불량자산 및 누적채무 등이 미처리로 방치된 상태가 많이 있음을 들고 있다.

둘째, 지방재정의 불황 저항력은 저하하고 있다는 점을 들고 있다. 결과적으로 자치단체에 따라서는 재정조정기금을 거의 잠식하고 있는 상황에 있다.

셋째, 지방자치단체 재정적자를 연결회계로 보면, 지방공기업의 누적채무뿐만 아니라 외곽단체의 누적채무도 거액에 달하고 있다는 점을 들고 있다. 더욱이 자치단체가 자산으로서 처리하고 있는 출자금 및 대부금도 불량채권화하여 자산가치가 거의 없는 상황이 되기 쉽다.

[그림 1] 자치체재정의 재정진단분석요소

자산채무기준 [일반회계] 외곽단체기준

기채잔고	기 채	불량기채
퇴직금수당	인 건 비	파견직원
자산재평가	자산자금	행정불량자산
경상적지원	전 출 금	경영지원금
차입금보장	채무보증	경영손실보상
채무연기	적 자 액	누적채무

나. 재정재건의 과제 및 전략

일본 지방자치단체의 재정위기 상황이 계속되고 있는 가운데 중앙정부 및 자치단체에서는 재정재건을 위한 다각적인 방안을 모색하고 있다. 먼저 총무성의 입장은 세출을 적극 억제하고 재원의 중점적·효율적인 배분을 추진해야 한다는 기본방향을 정하고 있다. 즉, 재원의 중점적인 배분과 경비지출의 효율화를 통한 지출 전반에 대해 철저한

경비절감을 유도하기 위하여 자치단체에 다음과 같은 내용의 지방재정운용에 대한 유의사항을 담은 지방재정계획지침을 시달하고 있다.

- ① 사무사업의 선택에 있어서는 행정으로 자치단체가 책임을 져야 할 분야를 명확히 하고 국고보조사업을 포함하여 지역실정에 따라 각 사무사업에 대한 긴급도를 충분히 검토하고 나아가 장래의 재정부담에 대해서도 고려하여 재원의 중점적이고 효율적인 배분에 노력해야 한다. 또한 세출중에서 큰 비중을 차지하는 인건비, 공채비를 비롯한 의무적경비의 동향에 주의하여 재정의 건전화 및 탄력성의 확보에 노력한다.
- ② 재정구조가 악화되고 있는 자치단체는 재정건전화를 위한 계획을 수립하는 등 자치단체별로 자주적이고 계획적으로 재정구조개선을 기해야 한다. 또한 공채비부담이 높은 자치단체는 계획적으로 공채비부담의 경감에 노력한다.
- ③ 지방세, 사용료 및 수수료 등의 세입확보에 더욱 노력한다.
- ④ 기금은 기금설치의 취지에 맞게 기금의 적정한 관리 및 운용을 기한다.
- ⑤ 보통건설사업의 실시에 있어서는 우선 행정의 효율화, 경비절감 등을 통하여 재원을 확보함과 동시에 지방채를 재원으로 하는 사업의 경우는 장래의 재정상황 등을 충분히 고려하여 실시한다.
- ⑥ 지방공기업 및 지방공사 등에 대한 경영성과는 자치단체의 재정에 큰 영향

을 미치고 있음을 감안하여 보통회계 외에 공기업회계 등의 재정상황을 정확하게 파악하고 종합적인 재정운영을 기함과 동시에 공기업 등의 경영에 대한 지도감독을 철저히 한다.

한편, 재정재건과 관련한 자치단체의 개혁 전략으로 단계별 접근전략이 일반적으로 인식되고 있다. 자치단체의 재정재건에 있어 비책은 없으나 우선은 감량화부터 시작하여 사무사업의 선별화, 사업시스템의 개혁을 지향하는 정책경영화에로 단계별로 전환해 가는 것이 바람직하다고 인식되고 있다.

첫째, 먼저 단계에서는 감량경영을 들 수 있다. 감량경영의 척방전은 마련되어 있으므로 자치단체가 재정재건 계획을 실시할 것인가 아니면 실시하지 않을 것인가의 여부에 달려있다. 만약 자치단체가 모든 비용을 10% 삭감할 수 있다면, 재정규모와 동액의 재정적자를 10년에 해결할 수 있다는 계산이 성립된다. 즉, 자치단체가 재건단계로 전락될 가능성이 예상된다면 불요불급한 인건

비 및 물건비의 10% 정도를 삭감하는 것으로 즉시 재정재건을 추진할 수 있다는 것이다.

둘째, 다음 단계인 시책경영에서는 효과적인 선별방식을 목표로 하고 있다. 구체적으로는 만약 급여삭감을 거부하면 정원삭감을 하고, 정원삭감을 반대하면 임시직원을 대체 요인으로 도입할 수 밖에 없다. 이와 같은 방식으로도 반대하는 경우에는 서비스를 유지하기 위하여 민간위탁, 아웃소싱 등의 방식을 선택할 수 밖에 없다는 것이다.

셋째, 마지막 단계로 정책경영을 들 수 있다. 정책경영에서는 자치단체의 재정재건은 단기적인 재원조작이 아니라 장기적으로 안정시키는 시스템에로의 개혁을 수행해야 한다는 것이다. 즉, 감량경영, 시책경영 방식으로도 자치단체 재정에 있어서 내부의 암세포는 적출되지 않는다. 예를 들어, 공공투자에서는 비용효과분석에 기초하여 사업을 선택하여 공공투자의 최적화를 기해야 한다는 것이다. 그리고 대규모 프로젝트 착공에 있어서 지방채에 대한 주민투표제, 정보공개제도, 행정평가시스템 등 결정 및 실시시스템

<표 1> 재정재건과 자치단체 개혁

구 분	감량경영	시책경영	정책경영
인사·급여 개혁	급여수준 억제 정원삭감 조치	비상근직원 채용 민간위탁 도입	급여체계의 개혁 직무계층제의 복권
공공투자 개혁	공공투자 삭감 PFI 방식	사전 어세스먼트 공공투자선별	비용효과분석 주민투표의 도입
공공서비스 개혁	서비스 억제 일률적 복지상향 폐지	서비스의 선별화 공급방식의 다양화	공생사회 니즈 충족 시민단체의 참가
외곽단체 개혁	외곽단체정리 경영코스트 삭감	외곽단체 독립화 부담구분의 수정	시민사업단체의 창조 시민단체의 연대화

<표 2> 자치단체의 경비절감 사례

도쿄도(東京都)	오사카부(大阪府)	가나가와현(神奈川縣)
<ul style="list-style-type: none"> - 지사, 의원의 월액급여를 5%삭감 - 직원급여 동결 - 특별직을 포함한 보너스의 억제 - 퇴직금의 삭감 - 사업비의 대폭적인 삭감 	<ul style="list-style-type: none"> - 10년간 직원 7,000명 삭감 - 정기승급을 2년간, 특별승급 3년간 정지 - 노인, 유아등의 의료비조성 수정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지사의 보너스 반환, 특별직 삭감 - 의원의 보너스를 일정기간 30%삭감 - 현자체의 신규사업은 동결하고 기존사업도 전년도 대비 30% 삭감 - 10년간 본청직원 10%삭감

의 변혁이 필요하다. 즉, 자치단체는 코스트 분석 및 공개를 통해서 낡은 시스템을 변혁 해야 한다는 것이다. 재정재건은 이들 감량 경영, 시책경영, 정책경영을 동시에 병행적으로 실시하는 것이 하나의 전략이 될 수 있다.

그리고 자치단체에서의 경비절감에 대한 일반적인 동향을 보면, 대체로 직원수의 삭감 및 인건비의 절감이 가장 대표적인 방법으로 추진되고 있다. 그리고 사무사업의 재 평가에 의한 사업비의 삭감이 이루어지고 있으며 이외에도 민간위탁 등을 통한 경비 절감 및 지출효율화를 기하고 있는데, 구체적으로 도쿄도, 오사카부, 가나가와현의 경비절감 사례는 <표2>와 같이 정리해 볼 수 있다.

즉, 오사카의 경우는 직원을 대폭적으로 삭감하고 노인, 장애자, 유아 등에 대한 의료비조성의 삭감 등 지금까지 성역시 되어 왔던 복지나 교육분야의 세출삭감책이 병행되고 있다. 가나가와현에서는 인건비의 삭감 및 사업의 축소를 통한 경비절감을 기하고 있고 동경도에서는 퇴직금삭감, 급여의 삭감

과 아울러 사업비의 삭감을 기하고 있는 것으로 나타나고 있다.

3. 재정재건법과 재정재건 과정

가. 재정재건법의 개요

일본 자치단체의 경우는 재정적자가 일정 규모 이상이 되면 지방재정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 긴축재정을 기본으로 하는 세입확충 및 경비절감을 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다. 재정재건단체는 총무성이 지정을 하는 것이 아니라 기본적으로는 자치 단체가 의회의 의결을 거쳐 총무성에 재정재건단체 신청을 하게 되어 있으나 의무적으로 신청하지 않을 수 없게 되어 있다. 즉, 표준재정규모의 일정율 이상 실질적자가 생긴 자치단체는 익년도부터는 재정재건법에 기초하여 재정재건을 행하지 않으면 지방채를 발행할 수 없게 되어 있다.

재정재건단체 신청을 통하여 재정재건을 행할 지의 여부는 적자가 생긴 자치단체가

자주적으로 판단하여 결정해야 한다. 판단기준은 전년도 결산의 적자비율(실질적자/표준재정규모)이 도도부현의 경우 5%이상, 시정촌의 경우는 20%이상으로 되어 있다. 이 경우 재정재건단체 신청에 의한 재정재건계획을 책정하여 재정재건을 행하지 않으면 건설지방채(5호채)를 발행할 수 없게 되고(재정재건법 제23조 제1항), 이 지방채의 제한이 있기 때문에 일반적으로 해당 자치단체로서는 재정재건의 신청을 하지 않을 수 없는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 총무성 장관의 승인이 필요하므로 총무성의 강력한 관여하에 일정한 행정수준을 유지하면서 적자를 계획적으로 해소하는 등 자치단체의 재정재건을 유도하고 있다.

나. 재정재건계획 내용 및 과정

재정재건계획은 재정재건기간, 재정재건의 기본방침, 재정재건에 필요한 구체적인 조치, 세입세출연차종합계획의 4가지로 구성되어 있다. 재정재건의 기간은 당해 자치단체의 사정을 고려하여 설정하는 것인데, 시정촌의 경우 대개 표준재정규모의 10%를 매년도의 적자해소 목표액으로 정하여 이 액으로 나누어 산출된 연수를 기준으로 설정되고 있다. 재정재건계획의 내용의 사례는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

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

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

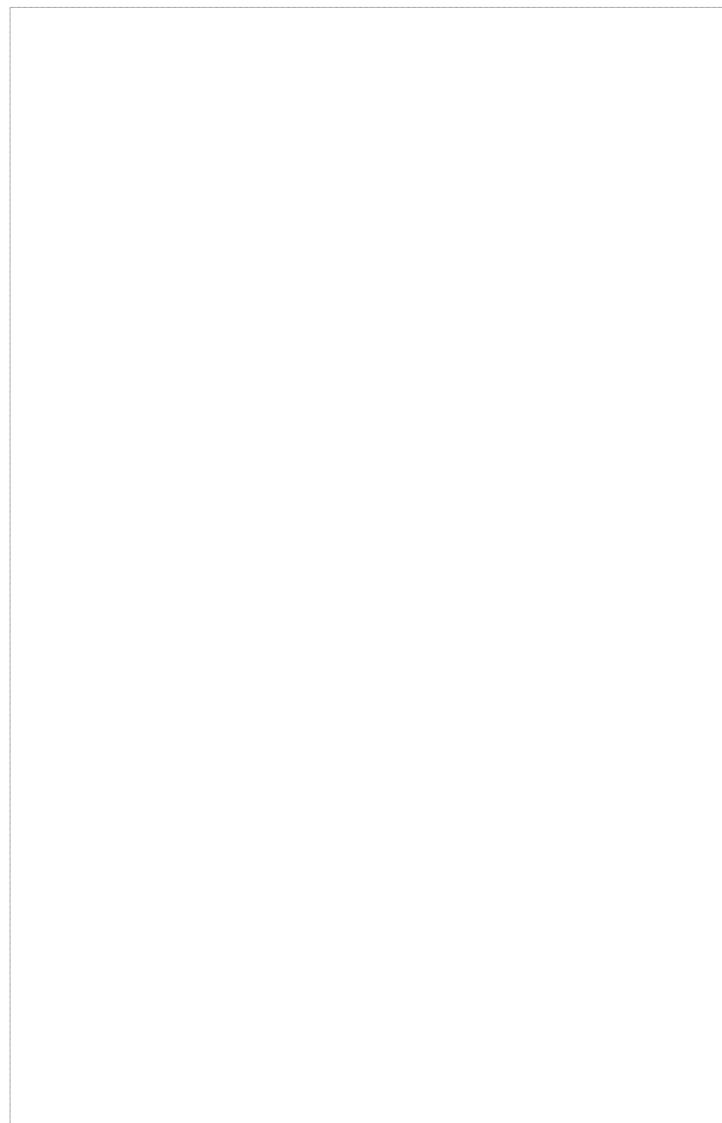
재정재건단체의 재정재건 과정은 [그림2]와 같이 자치단체가 먼저 총무대신에게 재정재건단체 신청을 하고 재정재건계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 안을 제출하면 총무대신은 이를 승인한다. 그리고 자치단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성하고 집행함으로서 그 결과 재정재건이 완료되는 시스템으로 되어 있다.

III. 오사카부(大阪府)의 재정재건 사례

1. 오사카부의 재정위기 요인

오사카부는 2000년 일반회계의 결산전망 결과, 실질수지가 383억엔 적자로 나타나 9년 연속 도도부현 최악의 102.9%의 경상수지비율을 나타내고 있다. 오사카부의 재정이

[그림 2] 재정재건 과정



오늘날과 같은 위기적인 상황이 된 요인은 어디에 있는가에 대해 그 주된 요인으로는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 장기간 경기침체의 영향에 의한 오사카부 세수입의 대폭적이고 급격한 감소를 들고 있다.

둘째, 대도시를 둘러싸고 있는 도도부현의 재정안정화에 충분히 배려하지 못하는 지방

세재정제도를 들고 있다.

셋째, 과거 경제성장과 풍부한 세수를 전제로 하여 많은 사업을 벌여 왔던 시책구조로 부터의 전환에 있어 오사카부가 능동적으로 대응하지 못하였다는 점을 들고 있다.

넷째, 행정수요의 증대에 대응하여 대량 채용한 교원 등을 포함한 직원의 인건비나 과거의 지방채 발행에 수반하여 공채비 등

의무적경비 증가 등이 하나의 요인으로 되고 있다는 점을 지적하고 있다.

2. 1999년 재정재건계획

가. 재정위기 상황 및 재정재건 추진과정

2001년 8월 오사카부는 오사카행재정계획을 발표했다. 위기적인 오사카부 재정의 현실과 그 극복을 위하여 향후 10년간 추진해야 할 오사카부의 행재정계획을 담고 있다. 계획의 기본으로는 오사카부의 구조개혁을 추진하고 재건단체의 전략을 방지함과 동시에 오사카부의 재생을 이룩한다는 취지를 담고 있다.

그러나 오사카부는 1996년부터 재정위기를 의식하고 재정건전화계획을 수립하여 추진하여 왔으나 그다지 실효를 거두지 못하고 1999년에 이어 2001년에 재차 근본적인 행재정계획을 수립하게 되었다.

먼저 오사카부는 1996년 재정건전화방안을 수립하여 사무사업의 수정, 인원삭감과 인건비 억제, 세입확보의 노력 등 재정건전화를 추진했다. 1996년부터 1998년까지 3년간 사무사업의 수정 등에 의한 세출억제로 1,005억엔, 인건비의 억제로 86억엔, 직원 3,000명 감축, 세입의 확보로 461억엔의 효과를 얻었으나 재정상황은 개선되지 않았다.

따라서 1999년 재차 재정재건프로그램을 수립하여 추진하였는데, 동 프로그램에 의하면, 1999년도 4,950억엔의 재원부족이 예상되고 게다가 2002년도 재원부족액은 6,250억엔에 달할 것으로 예상되었다. 재원부족액

은 그 시점에서 오사카부의 재정규모 2조 4,200억엔의 약 20%에 상당하는 액이고 오사카부 세수입의 50%에 필적하는 규모이었다.

이와 같은 상황이 계속되면 세출삭감이나 주민부담의 증대라는 형태로 주민생활에 중대한 영향을 피할 수 없게 된다. 또한 재정재건단체가 되면 민간기업에서 말하는 파산선고를 받게 되어 전면적으로 정부의 관리하에 들어가 엄격한 구조조정을 받게 되어 오사카부의 자치권은 거의 정지되는 결과를 초래할 가능성이 크다. 이와 같은 사태를 피하기 위해서도 재정위기를 초래하게 된 원인과 책임을 명확히 하고 건전재정의 회복을 위하여 효율적인 재정운영을 위한 보다 강력한 재정재건책의 수립이 필요한 상황에 이르게 되었다.

당시 오사카부의 경우, 실질수지적자가 645억엔이 되면 표준재정규모의 5%에 해당하며 이대로라면 재정재건단체로 전락하게 되어 있다. 따라서 오사카부는 재정재건단체로의 전락을 피하기 위하여 복지, 교육, 의료 등 주민서비스의 삭감, 사용료 및 수수료 등 주민부담의 증대, 시정총의 보조금의 삭감, 직원정수의 대폭 감축, 인건비의 억제, 사무조직의 통폐합 등을 추진하여 경비의 추가적인 삭감과 세입의 확보를 기하여 재정수지의 균형을 기하고자 1998년에 보다 획기적인 재정재건프로그램(안)을 수립하여 1999년도부터 추진해 왔다.

1999년 재차 재정재건계획을 수립할 때의 재정상황은 특히 재정경직화의 정도를 나타내는 경상수지비율에 있어 102.8%로 전국 최악으로 나타나고 있다. 더욱이 경상적인

<표 3> 재정재건프로그램의 장기재정추계

(단위: 억엔)

년도			1999	2000	2001	2004	2007	2008
세출	의무적경비	13,447	14,100	14,600	15,050	15,650	16,050	15,950
	인건비	10,160	10,450	10,650	10,800	11,150	11,700	11,600
	부조비	715	750	800	850	1,000	1,150	1,200
	공채비	2,572	2,900	3,150	3,400	3,500	3,200	3,150
	준의무적경비	5,040	4,350	4,350	4,350	4,650	5,000	5,150
	투자적경비	4,614	4,800	4,600	4,700	4,300	4,250	4,200
	국고보조	2,955	2,900	2,900	3,050	2,850	2,850	2,850
	단독	1,659	19,00	1,700	1,650	1,450	1,400	1,350
	일반시책경비	5,664	5,550	5,550	5,450	5,550	5,750	5,800
세출 합계		28,765	28,800	29,100	29,550	30,150	31,050	31,100
세입	특정경비	9,290	9,250	9,200	9,150	9,000	9,150	9,150
	국고지출금	4,075	4,299	4,250	4,300	4,350	4,500	4,550
	부채	2,205	2,200	2,050	2,000	1,800	1,800	1,750
	기타	3,010	2,850	2,900	2,850	2,850	2,850	2,850
	세수입	13,518	12,350	12,250	12,250	13,200	14,200	14,550
	일반세입	2,838	2,250	2,250	2,250	2,400	2,550	2,600
	세입 합계	25,646	23,850	23,700	23,650	24,600	25,900	26,300
필요확보재원		(3,119)	4,950	5,400	5,900	5,550	5,150	4,800

일반재원으로 경상적인 경비의 지출을 충당하는 경상수지비율이 100%이상의 상태가 1994년도 이래 계속되고 있고 1997년도에는 무려 112.0%까지 상승하였다. 또한 부채잔고는 1998년도 말 3조 5,000억엔에 달할 것으로 예측되었다. 그 액은 표준재정규모 1조 4,300억엔의 2.44배에 해당된다. 오사카부의 채무잔고에서 적립금잔고를 뺀 것을 표준재정규모로 나눈 수치 즉, 장래에 걸친 재정부담비율(순채무변제년수)은 2.18로 전국에서 5번째로 재정상황이 악화되어 있었다. 이를 지표를 종합적으로 보면 오사카부의 재정은

전국의 도도부현중에서도 최악의 심각한 위기적 상황에 있다고 할 수 있다.

나. 재정재건계획의 개요

재정재건단체 전략 직전의 위기에 직면하고 있는 오사카부는 1999년도부터 2008년까지 10년간의 재정전환화를 지향하는 재정재건프로그램을 수립했다. 프로그램 내용은 직원 7,000명 감축이나 정기승급의 2년간 정지 등 과거에 볼 수 없었던 강도 높은 인건비 삭감책, 자체사업의 축소, 시정총보조금 등의 과감한 삭감 및 폐지뿐만 아니라 공립

고교의 입학금인상까지 포함되어 있다. 게다가 감채기금의 활용 등을 통하여 매년도 수지균형을 목표로 하고 있다. 획기적인 재정재건이라 할 수 있지만, 10년후의 부채잔고는 여전히 4조 3,000억엔 규모로 팽창하는 것으로 나타나고 있다. 재정재건프로그램은 <표3>에 나타난 바와 같이, 1999년부터 2008년까지 10년간의 재정상황을 예측하고 있다. 주된 내용은 필요확보재원액이 4,950 억엔, 재원부족액은 2001년도에 5,900억엔에 달하는 것으로 예측되고 있다는 점이다.

다. 추진내용 및 전략

재정재건계획을 보면 <표4>와 같이, 1999년에는 지방교부세, 감수보전채, 퇴직수당채 등의 재원대책으로 2,650억엔, 인건비의 수정이나 세출삭감 등 독자적인 노력으로 775 억엔, 그래도 부족한 1,525억엔중 500엔을 재정건전화채로, 1,025억엔을 감채기금으로 충당하기로 되어 있다. 계획안의 방향은 공공성의 정밀조사, 이용자주권의 존중, 효율성의 추구라는 3가지를 들고 있다. 이러한 방침에 기초하여 오사카부가 정리한 세출삭감책은 첫째, 인건비의 삭감. 둘째, 시책경비의 억제. 셋째, 공공시설, 지정출자법인의 개혁. 넷째, 주요 사업의 수정 등을 들 수 있다.

세출측면에서 경비절감 및 지출효율화를 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 인건비의 삭감을 들 수 있다. 직원정원 삭감과 급여억제의 양면이 있는데, 정원삭감에서는 향후 10년간에 일반행정직부문 2,200명, 교육부문 4,800명 등 합계 7,000명을 감축할 방침이다. 경찰을 제외하고 현재의 직원정원

은 행정직 16,400명, 교직원 53,200명 등 약 70,000명으로 감축목표는 대개 10%에 해당된다. 도도부현에서는 과거에 없는 대폭적인 구조개혁이라 할 수 있는데, 특히 절반에 해당하는 3,600명을 3년간에 삭감할 방침이다.

정원감소를 촉진하기 위하여 퇴직장려 연령도 인하하고 있다. 현행제도는 50세이상을 대상으로 1996년도부터 도입하고 있다. 3년간의 시한조치로서 적용연령을 45세이상으로 낮춰 퇴직수당가산율도 현행 20%에서 30%로 상향조정하고 있다. 그리고 급여억제책으로 나온 정기승급 2년정지는 비상수단이라 할 수 있다. 또한 특별직급여의 5% 삭감을 비롯한 관리직수당의 감액조치를 계속하여 이를 조치에 의한 인건비삭감 효과는 3년후의 2001년도에 500억엔, 계획최종 연도의 2008년에는 약 700억엔으로 10년간의 누계액은 약 5,500억엔으로 예상하고 있다. 오오사카부의 자주노력에 의한 세출삭감 총액은 대략 1조 5,000억엔으로 전망되고 있으므로 인건비로 3분의 1을 염출할 계산이다.

둘째, 개별시책의 재조정으로는 합계 225 억엔을 삭감하는 것으로 되어 있다. 의료, 복지, 교육을 중심으로 공공서비스의 모든 분야에 미치고 있다. 그 중에서 특히 금액이 큰 것은 노인의료비조성의 일부부담 폐지에 의한 100~180억엔(2000년 이후부터), 병원사업회계전출금의 삭감에 의한 40억엔, 오오사카부육영회조성비의 수정에 의한 18억 엔, 공립병원설치시정촌조성금의 단계적 폐지에 의한 13억엔, 사학조성비의 수정, 고교의 수업료 및 입학금의 인상 등에 의한 11

<표 4> 재정재건 수지전망

년도		1999	2000	2001	2004	2007	2008
단년도 재원부족액	A	▲ 4,950	▲ 5,400	▲ 5,900	▲ 5,550	▲ 5,150	▲ 4,800
교부세, 감수보전채, 퇴직수당채 등 재원대책	B	2,650	2,750	2,800	2,950	2,950	2,950
추진내용	C	205	410	515	590	680	705
	D	225	490	525	545	550	560
	E	225	225	225	225	225	225
	F	10	30	120	10	5	5
	G	110	100	110	265	265	280
계	C+D+E+F+G=H	775	1,255	1,495	1,635	1,725	1,775
추진후	A+B+H=I	▲ 1,525	▲ 1,395	▲ 1,605	▲ 965	▲ 475	▲ 75
재정건전화채의 발행	J	500	500	500	-	-	-
차감수지	I+J=K	▲ 1,025	▲ 895	▲ 1,105	▲ 965	▲ 475	▲ 75
감채기금의 활용	L	1,025	895	1,105	965	475	75
단년도 수지	K+L=M	0	0	0	0	0	0

자료 ; 大阪府, 財政再建프로그램.

억엔 등이다. 이와 같이 주민의 생활에 밀접하게 관계하는 교육, 의료, 복지의 삭감 및 폐지를 추진하고 있는데, 삭감예상액은 1999년도에 98억 7,000만엔, 2000년도 이후에는 연간 321억 2,000만엔에서 450억엔을 줄이는 것으로 되어 있다.

셋째, 단독건설사업의 삭감으로는 토목시정총보조금 14억엔, 시정총진홍보조금 12억엔, 노인보건시설정비사업비 11억엔 등 시정총예로의 보조금삭감이 중심으로 되어 있다. 그리고 공공시설 개혁에서는 현대미술센터, 청소년회관 등 30개의 시설에 대해 민간이나 시정총예로 이관 혹은 요금개정 등을

추진하고 있다. 또한 오오사카부가 주도적인 입장을 가지고 있는 92개의 지정출자법인에 대해서도 통폐합을 추진하여 향후 3년간에 20%를 삭감하는 것으로 계획하고 있다. 이 외에도 주요시설정비 프로젝트에 대해서는 현대예술센터건설이나 신청사, 의회동 건설계획 등을 향후 3년간 동결함과 동시에 오오사카시 주위에 새로운 궤도를 건설하는 철도구상이나 岸和田코스모폴리스계획 등 개발사업도 채산성 등을 염격하게 점검하여 수정할 방침이다.

넷째, 실링에 의한 삭감으로는 일반시책에 대해서는 30%를 삭감, 자체사업은 50% 삭

감, 보조사업은 가능한 정밀조사하여 필요한 경우를 제외하고는 10%를 삭감하여 합계 225억엔을 삭감하는 것으로 되어 있다. 즉, 시책경비억제에서는 1999년도 예산편성에서 일반시책경비를 1998년도 대비 30%삭감, 건설자체사업은 동기간 대비 50%삭감의 실링을 설정하고 있다. 그리고 전국 평균을 넘는 수준으로 실시하고 있는 주요시책에 대해서도 개별적으로 철저하게 수정을 행하여 1998년도 1,200억엔에서 10년후에는 거의 절반인 560억엔을 삭감할 계획으로 추진되었다.

3. 2001년 새로운 재정재건계획의 수립

가. 재정위기 상황 및 재정재건 추진과정

이상과 같이 1998년부터 8월 재정재건화 방책을 수립하여 3년간 강도 높은 수준의 재건시책을 추진하였다. 실제로 공무원의 삭감 2,926인, 사무사업의 실링등에 의한 세출억제로 약 1,378억엔, 과세 및 납세의 노력과 오사카부 공유재산의 매각 촉진 등에 의해 세입확보 약 1,223억엔의 실적을 올렸다. 이와 같은 결과에도 불구하고 재정상황은 한층 궁핍하고 재정재건단체에로 전락이 현실적으로 다가오기 때문에 10년이라는 장기적인 시점에서 새로운 재정재건계획을 책정하게 되었다.

왜냐하면, 2001년 시점에서 다시금 일정 조건하에 오사카부 장기재정추계를 분석한 결과 계속해서 5,000억엔을 초과하는 재원 부족이 발생할 것으로 전망되어 새로운 재

재건계획이 책정되게 되었다.

나. 재정재건계획 내용

새로운 행재정계획 수립은 2001년 4월에 착수하여 8월에 오사카부행재정계획초안으로 발표되었다. 계획안의 개혁의 이념으로는 오사카부의 역할로서 다음의 3가지를 들고 있다. 첫째, 지역가꾸기의 싱크탱크. 둘째, 오사카주민이나 민간이 합리적으로 활동할 수 있는 조건정비 및 환경조성. 셋째, 주민의 자립을 기본으로 하면서 행정이 부담해야 하는 네트워크를 정비하고 필요한 때에 지원한다는 점을 들고 있다. 구체적인 개혁의 방향으로서는 상징적으로 5가지를 주축으로 하고 있다.

첫째, 전국 제일의 슬림조직 구축을 들 수 있다. 조직운영의 철저한 코스트 삭감을 기하고 소수정예의 싱크탱크조직 실현을 위하여 선출기관의 재편과 집중화, 근본적인 아웃소싱, 사무사업의 수정 등에 의해 철저한 슬림화를 추진하고 경찰과 학교를 제외한 직원에 대해서는 향후 10년간 3,000명을 삭감하는 등 전체의 20%를 삭감하기로 하고 있다. 둘째, 오사카부 공유재산의 정리를 들고 있다. 관서국제공항에 조성한 [링크타운] 사업에 있어서 지가하락으로 2,079억엔 재원부족이 예상되고 있는 기업국사업에 대해 향후 10년을 계획으로 처리하도록 하고 아울러 기업회계를 폐지하고 태회계에로의 이행을 추진하기로 했다. 이로서 일반회계에서도 거액의 재정적관여를 할 수밖에 없게 되고 또한 오사카부 주도로 새로운 토지를 추

<표 5> 장기재정추계

(단위 : 억엔)

구분	2001 당초	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
세출	의무적경비	13,987	14,550	14,350	14,300	14,200	14,200	14,350	14,150	13,900	13,800
	인건비	9,784	10,100	10,200	10,100	9,950	10,150	10,350	10,200	10,000	9,750
	부조비	788	750	500	500	550	550	600	600	650	700
	공채비	3,415	3,700	3,650	3,700	3,700	3,500	3,400	3,350	3,250	3,350
	준의무적경비	4,723	4,350	4,350	4,350	4,450	4,500	4,550	4,600	4,650	4,700
	투자적경비	4,099	4,150	3,500	3,500	3,600	3,650	3,600	3,500	3,500	3,500
	공공	2,531	2,700	2,650	2,700	2,700	2,650	2,700	2,700	2,700	2,700
	단독	1,568	1,450	850	800	900	950	950	800	800	800
	일반시책경비	8,336	8,950	9,150	9,250	9,300	9,400	9,500	9,550	9,600	9,750
세입	세출합계	31,145	32,000	31,350	31,400	31,550	31,750	32,000	31,800	31,650	31,750
	특정재원	11,258	11,700	11,300	11,300	11,400	11,450	11,450	11,400	11,350	11,350
	국고지출금	4,009	4,050	3,900	3,850	3,850	3,900	3,950	3,950	3,900	3,850
	府債	1,795	1,850	1,450	1,400	1,500	1,500	1,450	1,400	1,400	1,300
	기타	5,454	5,800	5,950	6,050	6,050	6,050	6,050	6,050	6,050	6,050
	府稅	12,480	12,500	12,350	12,350	12,450	12,500	12,500	12,650	12,850	13,000
	일반세입	2,437	2,350	2,300	2,300	2,350	2,350	2,350	2,400	2,400	2,450
	세입합계	26,175	26,550	25,950	25,950	26,200	26,300	26,300	26,450	26,600	26,800
	필요 확보 재원	(4,970)	5,450	5,400	5,450	5,350	5,450	5,700	5,350	5,050	4,950

주 1) 2001년도 당초예산의 조상충용금 제외

2) ()는, 2001년도 당초예산의 재원대책액임

득하여 분양하는 등 개발을 추진하기로 계획하고 있다. 셋째, 새로운 행정시스템인 [오사카모델]의 구축을 들고 있다. 본격적인 지방분권시대를 맞이하여 시정촌과의 새로운 관계나 대도시 자치단체로서의 새로운 행정시스템을 제창함과 동시에 주민과의 대화 철저를 기하고 투명하고 이해하기 쉬운 행정운영시스템에 의한 자치단체운영을 목

표로 하고 있다. 이를 위해 다음과 같은 전략을 추진하고 있다.

- 자주적이고 주체적인 시정촌합병 추진
- 주민의 입장에 서서 정령시와의 관계를 포함한 새로운 형태의 [大阪都] 구상 및 府市聯合등 대도시의 자치시스템의 연구
- 행정평가시스템의 확립

<표6> 향후 10년간의 재원부족액

(단위 : 억엔)

년도	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
단년도의 재원부족액	▲5,450	▲5,400	▲5,450	▲5,350	▲5,450	▲5,700	▲5,350	▲5,050	▲4,950	▲4,800
교부세등 재원대책	3,800	3,900	4,000	4,050	4,150	4,250	4,300	4,300	4,300	4,350
재원부족액	▲1,650	▲1,500	▲1,450	▲1,300	▲1,300	▲1,450	▲1,050	▲750	▲650	▲450

- 일정규모 이상의 건설사업에 대해서는 외부의 평가위원회의 사전평가를 실시
- 인건비를 포함한 사업사업코스트를 공개함과 동시에 기업의 손익계산서에 해당하는 행정코스트계산서를 작성

넷째, 모든 시책을 평가하고 중점화하여 NPO와 협동할 것을 들고 있다. 오사카재생을 위하여 시책을 철저하게 선택하고 수정할 시책은 전면적으로 재검토하여 즉시 시행해야 할 과제에 대해서는 신속하게 중점적으로 추진하기 위하여 예산편성시스템을 구축해 나간다는 전략을 수립하고 있다. 그리고 NPO를 향후 주민서비스를 제공하는 유력한 담당자로서 인식하고 NPO의 활성화를 위하여 활동의 장을 제공하거나 정보의 집적, 맨파워 양성을 추진하는 것으로 계획하고 있다. 다섯째, 재정재건단체에로의 전략을 미연에 방지한다는 전략을 세우고 있다. 오사카부의 재정위기에 대해 대책을 세우지 않으면 매년 5,000억엔의 재원부족이 발생한다. 이 재원부족에 대해 국가의 지방재정조치를 <표6>과 같이 예상하여도 매년 1,000억엔을 초과하는 재원부족액이 발생하게 된다.

이에 대한 다양한 시책이나 조직의 재구성에 의한 세출억제와 공유재산의 매각 등에 의한 세입확보를 추진하는 재정대응책에 대해 정리하면 <표7>과 같다.

IV. 맺는 말

일본의 지방자치단체는 대도시를 중심으로 재정위기 상황에 처해있다. 이는 경기침체로 인한 지방세수의 격감에 원인을 찾을 수 있다. 그리고 중앙과 지방의 재정운영시스템 및 제도적 차원에 있어서 지방재정을 합리적으로 유인할 수 있는 자율성이 확보되지 못하는데도 큰 원인이 있다. 또한 자치단체의 비효율적인 재정운영 관습에도 원인이 있는 것으로 지적되고 있다.

이와 같은 재정위기 상황에서 일본의 자치단체는 재정재건을 위한 다양한 시책 및 전략을 수립하여 추진하고 있다. 일본의 재정재건을 위한 다양한 시책은 재정재건법이 존재하므로 그 효과를 발휘하고 있다고 보여진다. 따라서 우리나라의 재정분석진단제도를 보다 법적 제도로서 구축하고 또한 이에 수반하는 재정건전화계획 내용을 보다

<표 7> 10년간 효과와 재원부족액에로의 대응

(단위 : 억엔)

년도	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	누계
차인재원부족액 A	▲1,650	▲1,500	▲1,450	▲1,300	▲1,300	▲1,450	▲1,050	▲750	▲650	▲450	▲11,550
오사 카부 대용 B	시책·건설사업의 중점화	65	85	90	110	120	135	145	150	155	165
	조직·정수, 근무 조건의 수정	105	130	180	215	240	255	280	300	330	335
	출자법인의 수정	10	15	20	25	25	25	30	30	30	240
	세입의 확보	150	125	170	165	220	150	185	145	125	185
※1 「負의 遺産」의 정리 C	▲190	▲ 195	▲ 120	▲ 170	▲ 140	▲ 130	▲ 85	▲ 130	▲ 165	▲ 160	▲1,485
※2 재생예산 D	▲ 20	▲ 25	▲ 30	▲ 35	▲ 40	▲ 45	▲ 50	▲ 55	▲ 60	▲ 65	▲ 425
차인단년도수지 E A+B+C+D	▲1,530	▲1,365	▲1,140	▲ 990	▲ 875	▲1,060	▲ 545	▲ 310	▲2350	40	-
누적수지 F	▲1,530	▲2,895	▲4,035	▲5,025	▲5,900	▲6,960	▲7,505	▲7,815	▲8,050	▲8,010	-
감체기금의 활용 (차입) G	1,530	1,365	1,140	990	875	745	※3 810	※4 360	235	▲40	8,010
단년도수지 H E+G	0	0	0	0	0	▲315	265	50	0	0	-
감체기금활용후의 누적수지 I	0	0	0	0	0	▲315	▲50	0	0	0	-

※1 : 「負의 遺産」의 정리등을 행하기 위한 일반회계의 소요액임

※2 : 궁핍한 재정상황하에서도 새로운 정책과제등을 추진하기 위하여 확보해 둘 예산

※3 · ※4 : 전년의 누적수지의 적자를 해소하기 위한 액도 더한 활용액임

실효성있게 수립하여 실제 자치단체의 재정 운영 전환화를 유도할 수 있도록 일본의 재정재건법과 같은 법의 도입이 필요하다. 지방분권은 자치단체에 자율성을 확대하되 그 책임성을 강화하는 논리가 전제되어 있다. 우리나라의 재정분석진단제도나 일본의 재

정재건법은 지방분권의 논리를 조화롭게 활용할 수 있는 적절한 장치라 할 수 있으므로 재정분석진단제도가 보다 법적 제도로서 재구축되어 자치단체의 재정전환화를 보다 유인할 수 있는 제도로 정착시킬 필요성이 있을 것이다.