



일본 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

- 책임성 확보를 중심으로 -

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서론

일본의 최근의 지방재정 동향은 무엇보다도 2004년부터 추진되고 있는 삼위일체 개혁이 핵심이다. 삼위일체 개혁은 한마디로 지방분권 확립이라는 목표아래 지방재정의 자율과 책임성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 삼위일체 개혁은 기존의 다양한 제도와 더불어 일본의 지방재정운영에 있어서 책임성은 보다 확보되고 있다. 이는 우리나라에서도 추진되고 있는 지방분권의 동향을 고려할 경우, 다양한 관점에서 제도의 보완 및 해결과제에 대한 시사점을 안겨주고 있다.

본고는 특히 지방재정운영에 대한 책임성 확보라는 관점에서 다양한 측면에서 사례 및 시사점을 검토한다. 우선 삼위일체개혁과 재정운영 책임성, 기존의 제도중에서 재정운영

책임성과 관련한 사항을 검토하고 마지막으로 특히 자치단체장의 재정운영 책임성 담보를 위한 제도와 시사점에 대해 검토한다.

II. 삼위일체개혁과 재정운영 책임성 확보

1. 삼위일체개혁의 재정책임성

일본 지방재정의 최근의 핵심적인 변화 및 동향으로는 무엇보다도 2004년부터 추진되고 있는 삼위일체 개혁을 들 수 있다. 이는 일본의 지방재정을 둘러싼 가장 최근의 변화를 집대성한 내용이라 할 수 있다. 삼위일체 개혁은 기본적으로 정부간 재정관계의 변화를 유도하고 있는데, 이의 근본이념은 지방재정

운영에 있어서 지방의 자율성과 책임성을 강화하는데 있다고 할 수 있다.

2003년 6월 27일 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2003(骨太方針2003)]이 내각에서 결정되어 삼위일체 개혁은 2004년부터 본격적으로 추진되어 오는 2006년까지 3개년에 걸쳐 [개혁과 전망]이라는 기간을 두고 마무리하는 것으로 되어 있다. 결국, 삼위일체 개혁은 [관에서 민으로], [국가에서 지방으로]의 관점하에 [지방이 스스로의 창의와 책임으로 정책을 결정한다], [지방이 자유로이 사용할 수 있는 재원을 확대한다], [지방이 자립할 수 있도록 한다]는 것을 목적으로 하고 있다.

삼위일체 개혁이란 국고보조금, 국가와 지방간의 세원배분, 지방교부세를 말하고 이들 3개를 일체적이고 종합적으로 개혁한다는 의미를 말한다. 첫째, 국고보조금에 대해서는 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 단행한다. 둘째, 폐지하는 국고보조금의 대상사업중에서 계속해서 지방이 주체적으로 실시할 필요가 있는 것은 세원을 이양한다. 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 그리고 의무적 사업에 관계되는 국고보조금은 폐지하고 그 감축액에 대해서는 전액을 세원이양한다. 셋째, 지방교부세의 재원보장기능에 대해서는 전반적으로 수정하여 2006년까지의 [개혁과

전망]의 기간중에 단계적으로 축소해 지방교부세 총액을 억제해 간다. 이러한 조치를 통하여 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이라 할 수 있다.

2. 동향 및 시사점

2005년 금년까지의 삼위일체개혁의 추진 동향을 보면, 폐지된 보조부담금과 세원이양 규모는 3조 1,323억엔과 1조 7,720억엔이다. 그러나 보조부담금의 폐지와 세원이양의 목표액은 각각 약 4조 6,000억엔 및 3조엔이다. 따라서 2006년도까지의 목표액을 달성하기 위해서는 보조부담금의 경우는 약 1조 4,700억엔의 폐지·삭감이 추진되어야 하고 동시에 세원이양은 1조 1,230억엔이 추가적으로 이루어져야 한다. 삼위일체 개혁이 계획대로 추진된다면 지방재정의 자율성이 강화되고 재정운영의 책임성은 보다 확보될 것으로 기대되고 있다.

그러나 삼위일체 개혁이 추진되고 있는 시점에서 다양한 개선의 목소리가 제기되고 있고, 특히 국고보조금 및 지방교부세의 축소는 결국 중앙정부의 재정상황을 고려한 자치단체에로의 부담전가라는 비판도 제기되고 있는 실정이다. 삼위일체 개혁을 추진하는데 있

어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정 기반을 확립한다는 관점에 입각하여 중요한 것은 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원 이양에 의한 지방세재원의 충실강화를 기본 으로 해야 한다는 것이 우리나라에 보여주는 시사점이라 할 수 있다.

Ⅲ. 계획적 재정운영 및 재원관리 측면에서의 재정책임성 확보

1. 계획적 재정운영과 재정책임성 확보

일본의 경우는 지방재정운용 및 관리와 관련하여 다양한 재정책임성 확보 시스템이 구축되어 있다고 볼 수 있다. 먼저 계획적인 재정운용시스템속에 재정운용의 책임성을 담보 하기 위한 다양한 제도가 마련되어 있다. 주요한 제도의 동향과 시사점에 대해 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지방재정계획제도를 들 수 있다. 일본의 지방재정운영에 있어서 지방재정계획제도는 매우 중요한 역할을 하고 있는데, 지방재정의 계획적 재정운영을 통한 자치단체의 재정운영의 책임성을 담보하고 있다. 지방재정계획 작성의 법적 근거는 지방교부세법에 규정되어 있다. 지방교부세법 제7조에 의하면, 내각은 매년도에 익년도 지방재정 세입세

출 예상액에 관한 서류를 작성하여 이를 국회에 제출함과 아울러 일반에게 공표해야 한다고 규정되어 있다. 지방재정계획의 역할은 크게 3가지로 요약되고 있다.

① 자치단체의 재원보장 기능을 들 수 있다. 일본 자치단체에 대한 재원보장은 기본적으로 지방교부세를 통하여 이루어지고 있는데, 이의 기초가 되는 것이 지방재정계획제도라 할 수 있다. 지방재정계획은 지방재정 전체의 세입과 세출을 일정한 방법으로 산정하여 그 수지를 명확히 함으로서 자치단체가 행하는 사무나 사업에 대해 국가가 기대하는 수준으로 추진할 수 있는지의 여부를 파악하기 위하여 작성되고 있다. 이를 기초로 하여 만약 지방재정계획상의 수지에 재원부족이 발생할 경우에는 지방행재정에 관한 제도의 개정 혹은 지방교부세율의 변경 등을 통하여 지방재정의 재원부족을 해소하기 위한 필요한 조치를 강구하게 되어 있어 한마디로 지방재정계획은 종합적으로 지방자치단체의 재원을 보장하기 위한 제도라 할 수 있다.

② 지방재정계획은 자치단체의 재정운영에 대한 지침역할을 담당하고 있다. 지방재정계획은 매년도 추진되어야 할 지방행정의 수준을 확보하는데 필요한 경비, 행재정제도의 개정에 수반하여 경비의 증감 등을 표준적인 기준에 의해 세출에 계상하고 한편으로는 경제의 동향, 세재정제도의 개정 등을 고려한 당

해 연도의 수입예상액을 세입으로 계상하여 그 수지를 명확히 하고 있다. 따라서 지방재정계획에서 제시된 지방행정의 수준, 제도개정 등에 수반하여 경비의 증감경향, 지방세 및 기타 세입의 동향은 자치단체가 매년도 적절한 재정운영을 하는데 있어서 중요한 지표가 되고 개개 자치단체는 지방재정계획에 나타나 있는 지표를 표준적인 지침으로 삼아 자치단체의 실정에 맞게 재정운영을 추진할 수 있게 되는 것이다.

③ 지방재정계획은 국가시책과의 조화성을 확보하는 역할을 담당하고 있다. 재정경제정책은 공공사업의 중요한 실시주체가 자치단체라는 점에서 국가와 지방 양자가 협력하면서 추진할 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 지방재정계획을 통하여 지방재정에 관계되는 국가의 각종 시책내용이 구체적으로 명확하게 나타나게 됨과 동시에 이들 시책을 실시하는데 필요한 자치단체의 재원확보에 대한 논의가 이루어지고 있다.

이상과 같이 일본의 지방재정계획제도는 자치단체 재정운영의 계획성 및 책임성을 담보하고 아울러 중앙과의 연계성을 제고하는 제도로서 우리나라 지방재정운영의 계획성 제고를 위한 좋은 제도로서 시사점으로 받아들여 질 수 있다.

둘째, 자치단체별로 사업별예산의 편성을 들 수 있다. 사업별예산제도의 경우도 자치단

체의 재정운영의 책임성을 담보하는 하나의 제도라 할 수 있다. 이는 전국 통일적인 제도가 아니라 자치단체별로 다양한 형태를 취하고 있다. 사업별예산이란 자치단체가 실시하는 사업마다 그 예산의 요구에서부터 편성 및 사정, 집행을 일관하여 행하는 새로운 예산방식이다. 조사에 의하면, 인구 5만이상 자치단체에서의 도입율은 전체 64%에 달하고 있는 등 최근에서는 어떤 형태이든 사업별예산시스템이 거의 모든 자치단체에 정착되어가고 있는 실정이다.

사업별예산의 편성구조는 예산과목의 목을 세분화한 형태의 사업이 설정되고 있다. 일본은 관, 항, 목, 절, 세절, 명세 순으로 예산이 편성되고 있는데, 목과 절 사이에 사업이라는 단위를 삽입하여 사업마다 절의 각 항목이 대응되게 하고 있다. 예를 들어, 가나가와현의 경우는 모든 사무나 사업을 편성하는 것이 아니라 주요 사업을 선정하여 편성하고 있다. 2004년은 주요 사업 123개를 선정하여 사업별예산을 편성하되 2006년부터 모든 사무나 사업으로 확대 추진을 계획하고 있다.

이상과 같이 일본 지방자치단체의 경우는 최근 들어 행정경영에 있어서 성과측정에 대한 문제가 매우 중요한 과제로 대두되고 있다. 이를 위하여 대부분의 지방자치단체에서는 기존의 성질별예산과는 별도로 사업별예산제도를 실시함으로써 성과측정에 능동적으

로 대응할 수 있는 예산회계제도로 개편하고 있다. 일본 지방자치단체의 사업별예산의 목적은 사업비용과 사업성과를 보다 명확히 파악하기 위함에 있다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 성과측정을 위한 예산회계제도의 기반을 정비하는데 있어서 일본 자치단체의 사업별예산은 하나의 대안으로써 시사하는 바가 크다.

2. 재원관리를 통한 재정운영 책임성 확보

일본의 경우는 다양한 재원관리제도를 통하여 자치단체의 재정운영의 효율성 및 책임성을 확보하고 있다. 첫째, 지방채발행 협의제를 들 수 있다. 일본의 지방채발행에 있어서 최근의 변화중에서 주목할 만한 내용은 현재의 기재허가제에서 2006년부터 협의제로 전환되는 것이다. 즉, 지방자치단체가 지방채를 발행하는데 있어서 총무성과 협의하여 발행하게 하는 것이다. 이는 지방자치단체의 지방채발행에 있어서 지역의 실정 및 재정상황을 고려하여 지방채를 발행할 수 있도록 지방자치단체에 책임성을 강화하자는데 의의가 있다. 또한 지방채소화에 있어서도 정부자금에 의한 지원보다는 지방자치단체의 스스로의 노력에 의해 시장으로부터 자금을 조달하도록 하여 지방채발행을 보다 시장기능에 맡기자는 의도라 할 수 있다. 이로써 일본의 경

우는 해당 지방자치단체와 총무성과의 지방채발행에 있어서 협의결과에 따라 총무성에서 동의하는 동의채인가 아니면 총무성이 동의하지 않는 부동의채인가가 구별되게 된다.

이에 따라 총무성은 매년도 지방자치단체와 지방채발행 협의시 동의기준 및 지방채계획을 작성하여 공표하도록 되어 있으므로 이의 기준설정에 있어서 투명성을 확보하기 위하여 가능한 명확한 규정이 설정되도록 추진하고 있다. 이와 아울러 지방자치단체 입장에서는 총무성에서 동의하지 않은 부동의채에 대한 시장의 평가에 대한 대응이 모색되고 있다.

이와 같은 지방채의 변화는 최근의 삼위일체 개혁에 의한 지방교부세로의 재원보전조치가 감액되는 상황에서 향후 지방채의 개선방향과 연계된 조치라고 볼 수 있다. 즉, 지방채발행에 있어서 공적자금의 중요성이 강조되고 있는데, 이는 지방교부세로서 조치하기 보다는 공영기업금융공고 등의 활성화를 통해서 재원을 조달하고 그리고 가능한 지방자치단체 스스로의 노력과 책임에 의해 시장에서 자금을 조달하는 것이 바람직하다는 지방채제도의 방향성을 나타내고 있는 것이 하나의 시사점이라 할 수 있다.

둘째, 공무원의 인건비에 대한 자율적 결정과 재정운용 책임성을 들 수 있다. 일본의 지방공무원 인건비에 대한 예산편성 및 인건비

책정은 자치단체의 자율에 맡겨져 있으나 우리나라와는 달리 국회에서 의결하는 전체 지방재정의 총량을 결정하는 지방재정계획제라는 것이 있어 여기에서 지방자치단체 전체의 인건비총액이 매년 책정되어 이 증감에 따라 자치단체의 인건비도 영향을 받게 되는 시스템으로 운영되고 있다. 이는 자치단체별 공무원정수는 총무성의 표준정원모델에 의한 공무원수를 참고하여 조직체계 및 정수를 자율적으로 조례로 정하고 나아가 자치단체별로 정원적정화계획을 책정하여 운영하고 있으나 총무성의 표준정원을 크게 벗어나서 운영되지는 않고 있으며 그리고 공무원 급여 등 보수는 국가공무원 보수표를 참고하여 역시 조례로 자치단체별로 자율적으로 정하고 있으나 대체로 이 기준을 준수하고 있어 자율적 결정시스템속에서 자치단체별 책임운영을 표방하고 있다.

중요한 것은 지방자치법 제247조 3항에 의하면, 지방자치단체가 국가의 행정기관 또는 도도부현의 기관이 행한 조언 등에 따르지 않는다는 이유로 불이익을 주어서는 안된다고 명확히 규정하고 있다. 즉, 중앙정부의 각종 조언이나 기준이 있다하더라도 자치단체가 전적으로 따르지 않아도 법적으로 아무런 불이익을 주는 제도는 없다. 물론 지방교부세의 산정시 총무성의 표준정원 산식에 의해 산정된 인건비만을 대상으로 하고 있으므로 표준

정원 이상의 정원을 유지하려면 사업비를 줄이든지 아니면 보수를 낮추든지 등의 조치는 자치단체가 취해야 하므로 실질적으로 자치단체의 자율성에는 한계가 있다.

실질적으로 2004년도 지방재정계획을 보면, 중요한 것은 지방자치단체의 전체 급여관계 경비가 계상되고 있는데, 이것이 지방자치단체의 공무원인건비 및 정원 관리를 제약하고 있다는 점이다. 즉, 지방재정계획상의 정원의 결정은 세출중 급여관계비를 산출하는데 있어서 실태 등을 감안하여 정원을 결정하고 있다. 최근의 동향을 보면, 지방자치단체의 공무원정원에 있어서 국가의 정원삭감계획에 준하여 지방재정계획상 정원합리화조치를 강구할 필요가 있고 2003년부터 2006년까지 4년간 지방재정계획상 인원을 4만명 이상 감축할 것을 국회에서 의결하고 있다. 이에 따라 자치단체에서는 국가의 정원삭감계획에 준하여 삭감을 추진하도록 요구받고 있다. 따라서 지방자치단체는 정원이나 보수를 삭감하든지 아니면 투자사업을 줄이든지 하는 조치를 취해야 하는 것이 중앙과 지방의 재정운영시스템 속에서 일반적인 경향으로 나타나고 있다. 결과적으로 지방재정계획상의 중앙정부의 급여관계경비의 책정방향에 따라 자치단체는 공무원수 및 인건비 산정이 영향을 받게 되는 것이다.

이상의 일본의 지방재정에 있어서의 인건

비관리 체계는 2005년부터 우리나라도 시범적으로 실시되고 있는 총액인건비제가 효율적으로 정착되기 위한 대응책에 대한 시사점이 있다. 무엇보다도 중요한 사실은 법적으로 자치단체의 자율에 맡겨져 있으므로 얼마든지 공무원수나 인건비 및 조직체계를 자치단체가 마음대로 운영할 수 있는 재량이 있음에도 불구하고 일본 자치단체는 그렇지 않다는 점이다. 즉, 지방자치단체는 중앙과의 균형유지, 타자치단체와의 균형유지, 주민에 대한 재정운영 설명책임성 등 여러 측면에서 중앙의 기준을 가능한 준수하면서 합리적인 선택을 하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

셋째, 자치단체의 공공투자사업에 대해 추진과정 단계별로 다양한 심사제도를 구축하고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 자치단체의 투자사업에 대한 자율적 책임성을 확보하기 위한 제도로써 최근 자치단체별로 제도가 보완되어 확대 실시되고 있는 경향이다. 즉, 자치단체의 공공투자사업에 대해 사전 및 사후 등 단계별로 사업에 대한 심사 및 평가체계를 구축확대하고 있다. 자치단체별로 형태는 각기 다르지만 대체로 3-4단계의 심사를 거치는 형태를 취하고 있다.

예를 들어, 군마현에서는 2005년부터 새로운 사업을 실시하는 경우에 사업의 필요성, 유효성, 긴급성 등의 관점에서 사전에 평가하여 적은 재원으로 보다 큰 효과를 거둘 수 있

도록 사업의 효율성 및 책임성을 제고하고 있다. 또한 평가 결과에 대해 공표함으로써 실시과정의 객관성과 투명성의 향상을 기하여 공공사업에 대한 주민의 이해와 협력을 얻도록 노력하고 있다. 일본의 자치단체 공공투자사업의 심사 및 평가는 시점에 의해 주로 4가지 형태로 이루어지고 있다.

① 사전평가를 들 수 있다. 이는 새로운 사업을 실시하는 경우에 사업을 실시하는 것이 주민의 욕구나 사회정세에 비추어 타당하고 또한 필요성이 높은지, 비용에 걸맞는 효과를 얻을 수 있는지, 다른 사업보다도 우선하여 긴급하게 추진할 필요성이 있는지 등의 관점에서 평가를 행하여 사업의 추진여부, 우선도를 점검한다.

② 집행시 점검을 들 수 있다. 사업실시 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점등에 대해 담당직원이 재확인하여 보다 효율적인 사업실시에 대응하고 있다.

③ 재평가를 들 수 있다. 사업채택후 일정기간 경과한 사업에 대해 그 진척상황이나 사회정세 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업의 중지를 결정한다.

④ 사후평가를 들 수 있다. 사업종료후 일정기간 경과후에 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획의 입안에 반영시킨다.

이와 같은 일본의 공공투자사업에 대한 다

단계 심사제도는 우리나라 자치단체에서 일부 보여지고 있는 비효율적이고 비합리적인 투자사업 등 방만한 재정운동을 억제하고 자치단체 스스로 책임성을 갖고 투자사업을 효율적으로 추진하는데 있어서 매우 큰 시사점을 안겨주고 있다.

넷째, 민간의 자금 및 참여를 활용한 재정 운영의 효율성 및 책임성을 활발히 확보해 나가는 것도 일본의 최근 동향이라 할 수 있다. 일본은 민간의 자금과 노하우를 활용하는 다양한 제도적 장치를 마련하여 민간활력을 공공부문에 도입해 오고 있다. 현재 PFI제도를 비롯하여 지정관리자제도 등이 행정개혁 즉, 행정의 역할 재검토와 깊이 관계하면서 도입되고 있다. PFI나 지정관리자제도의 도입에 의해 지방자치단체 및 제3섹터뿐만 아니라 민간기업, NPO 등 다양한 주체가 공공서비스를 제공할 수 있게 된다. 그러나 명확한 것은 공공서비스의 어느 부분을 다른 주체에 맡기든 맡기지 않든 간에 그 판단과 설명책임은 행정 즉, 지방자치단체에 있다는 점이다. 또한 민간활력을 적극적으로 도입하려면 결국은 현재의 공공서비스의 전면적인 재검토와 이를 제공하는 행정조직의 재검토가 동시에 이루어져야 한다. 따라서 민간활력의 도입은 행정개혁과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

먼저 PFI제도는 1999년에 [PFI법]의 성립

에 의해 도입되었다. PFI에 의한 정비대상은 청사부터 도로, 교육문화시설, 의료시설, 폐기물처리시설, 에너지시설까지 매우 넓다. 이는 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력을 활용하여 행정의 관여를 최소한으로 공공시설 등의 설계, 건설, 유지관리, 운영의 일부 또는 전부를 민간에 장기간에 맡겨 보다 좋은 공공서비스를 낮은 비용으로 제공하는 민간활용의 새로운 방식이자 체계이다.

한편 지정관리자제도는 2003년 6월에 지방자치법의 일부가 개정되어 도입되었다. 지금까지 공공시설의 관리에 대해서는 지방자치단체의 출자법인 외에는 위탁할 수 없었는데, 지정관리자제도의 도입으로 인하여 주식회사나 NPO 등도 공공시설의 관리를 대행할 수 있게 되었다. 이 제도하에서는 우선적으로 공공시설을 직영할 것인지 아니면 지정관리자제도를 도입하여 운영할 것인지를 판단해야 한다. 지정관리자제도를 적용할 경우는 지정의 절차, 관리의 기준, 업무의 범위를 조례로 정해야 하고 또한 지정관리자의 지정 및 지정기간에 대해 지방의회의 의결이 필요하다. 지정관리자에는 사업보고서의 작성의무가 있고 지방자치단체는 지정관리자로 하여금 보고청구, 지정관리자에 대한 조사 및 지시의 권한이 있다.

새로운 지역사회를 구상하는데 있어서 [공공]을 구성하는 것은 행정만이 아니라 NGO,

NPO, 그리고 볼란티어그룹이라는 이른바 민간비영리섹터가 중요한 역할을 담당하고 행정과의 역할분담과 협동하에 [새로운 공공]이 구축되어 간다는 인식은 이미 공감대를 형성하고 있다. 일본에 있어서도 이를 새로운 지역사회의 미래상으로 공유하고 있다. PFI제도나 지정관리자제도는 이러한 움직임을 제도로서 법제화하고 또한 이러한 움직임을 기존의 행정이 독점하고 있었던 분야에도 확대해 간다는 의미에서 자치단체의 재정운용 책임성을 제고하는 좋은 제도로서의 시사점으로 받아들여질 수 있을 것이다.

IV. 자치단체장의 재정운영 책임성 확보

1. 출납장(수입역) 제도 및 감사위원제도를 통한 재정운영 책임성 확보

일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 책임성을 확보하기 위하여 행정시스템 내부에 자치단체장의 예산집행과 관련하여 다양한 견제시스템이 구축되어 있다. 기존의 출납장(수입역) 및 감사위원제도 외에도 최근에는 외부감사제도를 도입하여 보다 책임성을 확보해 나가고 있다.

먼저, 출납장 및 수입역제도를 들 수 있다.

일본의 지방자치법은 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게, 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있다. 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있다. 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있다.

첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법 제153조 및 제180조의 2에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시키고 있다. 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둬으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다. 셋째, 지정금융기관을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 속달

되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납 사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다.

이와 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두고 있다는 점이다. 출납장과 수입역은 회계사무를 전담하는 보조기관으로 그 집행집행상 장으로부터 독립한 위치에 있다. 즉, 출납장 및 수입역제도는 자치단체의 수입지출사무에 대해 명령기관과 집행기관을 분리하여 회계경리의 공정성을 확보하기 위하여 자치단체장과는 독립하여 설치되어 있다. 그리고 출납장 및 수입역은 동일한 직무권한을 가지고 있고 원칙적으로 그 설치를 법률상 의무적으로 규정되어 있는데, 도도부현에는 출납장을 두고 시정촌에는 수입역을 두고 있다. 그러나 町村에 한하여 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역이 그 사무를 겸임할 수 있도록 되어 있다.

출납장 또는 수입역은 자치단체장의 명령이 없으면 공금을 지출할 수 없지만 지출명령을 받은 경우에 있어서도 당해 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위배되지 않는지 혹은 당해 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있는지를 확인한 후에 자치단체장의 지출명령에 대해 출납장 또는 수입역은 그 심사권이 부여됨으로써 회계사무의 집행기관으로서의 독립성이 보장되어 있다.

이와 같이 일본 자치단체의 회계사무는 법률 또는 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 출납장 및 수입역의 권한에 속하는데, 자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 하고, 반면 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 상호 견제관계에 있다. 이는 우리나라 지방분권 추진과 더불어 강화되고 있는 자치단체장의 예산집행 및 재정운영에 대한 독주를 견제할 수 있는 제도적 장치로써 시사하는 바가 크다.

한편, 출납장 및 수입역에 의한 자치단체장의 예산집행에 대해 견제장치가 있음에도 불구하고 감사위원제도를 두어 이중으로 자치단체장에 대한 재정운영 책임성을 확보하고 있다. 감사위원은 지사, 시·정·촌장 등 집행기관으로부터 독립된 복수 독임제(獨任制) 기관으로서 그 직능은 지방의회와 집행기관 외의 제3의 기능을 담당한다. 따라서, 감사위원은 지방의회 및 집행기관에 대한 내부보조기관이 아니며, 주민의 요구가 있는 경우, 집행기관의 업무는 물론, 지방의회의 의결사항에 대해서도 검토할 책임과 권한을 갖는다. 요컨대, 감사위원은 불특정 다수의 주민을 대신하여, 주민을 위해 자치단체의 행정을 감사

하는 권한을 가지고 있다. 감사위원의 선임은 자치단체의장이 의회의 동의를 얻어, 재무관 리 또는 사업의 경영관리에 관한 전문지식이나 경험을 가진 자 또는 의원 중에서 선임한다.

감사위원은 위법 부당 사항에 대한 청구감사 및 직원의 배상책임에 관한 의견표시 사항을 제외하고는 각 감사위원의 독자적인 책임 하에 수행한다. 그리고 감사위원의 직무는 매 회계 연도마다 매 1회 이상 자치단체의 재무·회계, 행정사무 및 그 소속 직원의 직무에 대한 감사를 실시하고 그 결과에 따라 감사의견을 표시하며, 이에 대한 시정 등의 조치를 권고하는 것이다. 감사위원은 직접민주제 방식인 주민(유권자의 50분의 1인 서명)으로부터 사무감사청구가 있을 때 이를 감사해야 하고(자치법 제75조), 이외에도 주민이 위법부당 사실에 대한 증빙서류를 첨부하여 감사를 청구할 때에는 이를 감사해야 한다(자치법 제242조). 그리고 감사 결과는 주무장관, 도·도·부·현 지사 또는 당해 자치단체의 의회, 단체장, 인사위원회 등에 보고하고 공표하도록 되어 있다.

이와 같이 일본의 경우는 자치단체장과는 독립된 감사위원제도를 두어 자치단체장의 예산집행에 대한 책임성을 견제하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

2. 자치단체 외부감사기구에 의한

재정운영 책임성 확보

이상과 같이 일본의 경우는 자치단체장의 재정책임성을 확보하기 위하여 다양한 행정 내부의 견제시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 덧붙여 지방자치단체 외부감사제도를 도입하여 재정운영 책임성을 보다 담보하고 있다. 외부감사제도는 자치단체가 전문적 감사능력을 가진 외부인과 감사계약을 체결하여 외부감사를 받는 제도이다.

일본의 경우는 감사위원제도에 덧붙여 최근에 감사위원제도를 보완하고 감사의 신뢰성을 확보하기 위하여 외부감사기구를 신설하여 운영하고 있다. 이는 감사위원에 의한 감사제도는 그 감사성과에 대한 불신과 그 중요성에 대한 일반주민의 인식수준이 낮다는 여론과 일본의 각급 지방자치단체에서도 이른바 관관접대(官官接待: 상급기관 또는 유관기관 소속 직원 상호간의 접대), 가짜 출장처리에 의한 공용경비의 부당 지출사례 등이 잇달아 발각되어 사회 문제화되고 있는 가운데 가짜 출장비 부정 지출사례는 감사위원 사무국에서 발단된 예가 많아 감사위원에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원과는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 새로이 도입하였다는 점은 눈여겨 볼만한 대목이다.

1997년 6월에 도입된 외부감사제도는 감사위원 제도와는 별도로 변호사 내지 공인회계사 등 일정한 자격을 구비하고 있는 외부의 전문가와 지방자치단체의 장이 외부감사계약을 체결하여 지방자치단체를 감사하는 제도이다. 즉, 외부감사는 지방자치단체의 조직에 속하지 않고 신분도 지방자치단체의 직원이 아닌 외부의 전문가에 의한 감사를 의미한다.

일본의 외부감사제도의 도입배경은 일본의 지방분권화추진 움직임 속에 탄생하여 1997년의 지방자치법개정에 의해 도입되었다. 일본에서는 1995년의 지방분권추진법의 제정하에 지방분권화의 작업이 지방분권추진위원회를 축으로 집중적으로 진행되어 1996년 3월의 중간보고가 제출되었고 이후 1996년 12월의 제1차 권고를 시작으로 1997년 10월 제4차 권고까지 제출되어 지방분권화를 위한 위원회 권고로서 일단의 완결을 보았다. 이러한 지방분권추진의 의론이 높아가던 가운데 1994년 지방6단체의 ‘지방분권의 추진에 관한 의견서’가 제출되고 그 내용 중에 재무감사에 관한 외부감사의 도입이 제안되었다. 이에 호응하여 제25차 지방제도조사회의 전문소위원회의 ‘감사제도의 개혁에 관한 답신(1997. 2. 24)’에서 외부감사제도도입 등에 관한 지방자치법개정법안이 제안되어 ‘지방자치법의 일부를 개정하는 법률(1997. 6. 4 공포, 법률 제67호)’로 입법화되었다. 즉, 일

본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지자체행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것이다.

이러한 외부감사는 기본적으로 사회체제 속에서 당해 조직이 갖추어야 할 Accountability(説明責任)의 관점에서 필요하다고 말할 수 있다. 즉, 재정운영에 대한 설명책임으로부터 Disclosure(情報開示)가 이루어지고 이 정보개시를 담보하기 위한 것이 외부감사제도라고 할 수 있다. 특히, 사회적 책임이 큰 조직이라 할 수 있는 지방자치단체에서는 그 필요성이 인정되고 있다.

이 외부감사제도에는 지방자치단체에 대하여 포괄적으로 출납감사, 사무사업감사, 공사감사 등 매 회계연도마다 받는 포괄외부감사와 주민, 단체장, 의회 등의 요구와 필요에 따라서 실시하는 개별외부감사가 있다. 먼저, 포괄외부감사란 지방자치단체의 장과 포괄외부감사계약을 체결한 포괄외부감사인에 의한 감사로서, 포괄외부감사인은 포괄외부감사대상단체의 재무에 관한 사무의 집행 및 포괄외

부감사단체의 경영에 관한 사업의 관리 중 특정의 사건에 관하여 년1회 이상 감사를 행한다. 즉, 소위 '재무감사'의 범주 가운데 특정의 사건에 관하여 외부감사인이 스스로 선택하여 년1회 이상 감사를 행하는 것이다. 포괄외부감사인의 감사결과는 대상단체의 의회, 자치단체장, 감사위원 및 관계위원회 또는 위원에게 제출하여야 한다(법 제252조의36 6항, 제252조의37 5항). 또한 보고는 감사위원에 의해 공포된다. 이때 필요하다고 인정되는 경우에는 감사위원이 중복하여 의견을 제출할 수 있다(법 제252조의38 3, 4항).

그리고 개별외부감사란 포괄외부감사와는 별도로 지방의회나 자치단체장 또는 주민의 요구나 청구가 있는 사안에 대하여 지방자치단체의 장과 개별적인 외부감사계약을 체결한 외부감사인에 의한 감사이다. 다시 말하면, 개별외부감사인이 감사할 수 있는 감사의 범위는 통상의 자치단체감사위원이 행하는 ① 주민의 직접청구에 의한 사무감사 ② 지방의회의 요구나 청구에 의한 감사 ③ 자치단체장의 요구에 의한 감사 ④ 자치단체장의 요구에 의한 재정원조단체 등의 감사 ⑤ 주민감사 청구에 의한 감사이다. 즉, 이러한 내용에 대하여 감사위원이 행할 감사를 개별외부감사인이 대신하여 행하는 것이다.

일본의 외부감사의 법적 성격에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 외부감사제도는

「통제기능강화」라는 관점에서 도입되었는데, 이중 포괄적 외부감사제도는 현행 감사위원 감사가 충분하지 못한 수시감사를 보강하는 「수시감사의 보완적 감사」이고 개별적 외부감사제도는 요구·청구감사라는 비정례적인 감사위원 감사의 일부를 외부감사인이 실시하는 「요구·청구감사의 대행적 감사」라고 볼 수 있다. 이와 같이 일본 지방자치법에서 도입하고 있는 외부감사제도는 전문성과 독립성을 갖춘 외부감사인이 기존 감사위원 감사의 일부를 보완적, 대체적으로 실시함으로써 지방자치단체의 감사기능을 보다 강화하여 자치단체의 재정운영의 책임성을 보다 확보하고자 하는 것이 외부감사의 법적 성격이라고 할 수 있다.

이상과 같은 일본의 외부감사제도는 우리나라 자치단체장의 일부 독단적인 재정운영의 사례를 억제하는 장치로서 시사하는 바가 크다.

V. 맺는말

일본의 경우는 자치단체의 재정운영과 관련하여 자치단체의 재정책임성을 담보할 수 있는 다양한 제도가 구축되어 있고 또한 최근 삼위일체 개혁의 주요 내용도 지방의 자율과 책임성을 제고하는 것이 기본이념으로 되어

있다. 이는 우리나라의 지방재정제도 개선에 있어 몇 가지 시사점을 안겨주고 있다.

첫째, 일본은 최근의 삼위일체 개혁과정에서 국고보조금의 삭감과 지방세원의 확충 등 지방재정의 자율과 책임성을 확보하는 방향으로 유도되고 있다는 점이다. 둘째, 기존의 지방재정계획제도, 사업별예산편성, 지방채 협의제, 인건비 관리의 자율과 책임성, 공공투자사업의 단계별 심사, 민간자금과 지정관리자제도 등 다양한 제도가 계획적 재정운영 및 재정관리시스템속에서 자치단체 재정운영의 책임성이 확보되도록 유도되고 있다는 점이다. 셋째, 특히 자치단체장의 재정운영 책임성을 확보하기 위하여 자치단체장의 예산집행을 견제하는 독립된 기구로서 출납장(수입역), 감사위원, 외부감사기구 등을 확대 구축하고 있다는 점 등은 우리나라 지방재정제도의 개선과 자치단체의 재정운영 책임성을 확보하는데 매우 유익한 연구 검토사례가 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方税財政改革-三位一體改革について, 2004
- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下耕治, 地方交付税の経済學 有斐閣, 2003
- 財團法人 關西社會經濟研究所三位一體改革への緊急提言, 2003,11
- 原正之(總務省自治財政局調整課長), 三位一體改革のなかの補助金改革について, 自治研究 第80卷 4號(通卷 962號), 2004.4
- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方税財政改革-三位一體改革について, 2004.4.26
- 池上岳彦, 分權型税財政システムをめざす-三位一體改革とは, 地方財務, ぎょうせい, 2003.6
- 河合克彦, 總額人件費管理-具體的 内容과 課題, 賃金事情No.2404, 2002.3
- 中村壽伸외, 總額人件費管理의 實務, 賃金實務 No.941, 2004.2

