

일본 지방재정제도 혁신사례

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

우리나라는 현재 지방분권 추진과 관련하여 지방재정의 개혁과제가 논의되고 있다. 그러나 논의는 종합적이지 못하고 단편적이고 또한 다양한 측면이 고려되지 못하고 있다. 따라서 여러 측면에서 보다 다양한 개혁과제가 보다 종합적으로 논의될 필요성이 있다.

이와 같은 관점에서 본고는 다양한 측면에서 종합적으로 일본의 지방재정제도에 대한 개혁사례를 검토함으로써 우리나라 지방재정 개혁에 있어서 시사점을 얻고자 한다. 일본 지방재정의 개혁사례를 검토하는데 있어서 복잡한 지방재정 현상에 대해 몇 가지 주요 유형으로 구분하여 각 유형별로 주요 개혁적 제도운영 사례를 검토한다.

II. 예산 및 회계제도의 혁신

1. 법정외세제도

일본의 법정외세제도는 과세자주권의 확대 차원에서 제도가 도입 및 발전해 오고 있다. 일본 지방자치단체의 과세자주권에 관한 제도는 지방분권추진의 일환으로 과세자주권의 존중, 주민의 수익과 부담의 명확화, 과세의 선택 폭의 확대 등의 관점에서 지방세법의 개정이 행해졌다. 특히 법정외세에 대해서는 첫째, 국가 허가제에서 국가의 동의를 요하는 협의제로 개정. 둘째, 적극적인 허가제로 되어 있었던 [세수입을 확보할 수 있는 세원의 존재] 및 [세수입을 필요로 하는 재정수요의 존재]라는 동의요건의 제외. 셋째, 법정외목적세의 신설이 이루어졌다(지방분권일괄법에 의한 지방세법 개정, 2000년 4월1일).

법정외세에 대한 협의제의 이행은 지방분권일괄법에 의해 국가와 지방자치단체와의 관계를 대등 혹은 협력의 관계로 이행하는 관점에서 개정된 것이다. 그리고 동법에 의해 지방자치법에 규정된 동의의 기준이나 표준처리기간의 설정 및 공표 등에 의해 절차상에서 공정성, 투명성의 향상도 아울러 기하게 되었다. 즉, 법정외세의 신설시 총무대신의 동의를 요하는 협의제가 실시되고 있는데, 이의 취지는 지방자치의 본질에 기초하여 지방자치단체의 과세자주권을 존중하면서 국가의 경제정책 등과 조화를 기하려는 것이다.

지방자치법제261조 및 제733조에 기초하여 총무대신은 첫째, 국세 또는 다른 지방세와 과세표준을 동일하게 하고 나아가 주민의 부담이 현저하게 과중되는 일(제1호 요건). 둘째, 지방자치단체간에 있어서 物의 유통에 중대한 장애를 부여하는 일(제2호 요건). 셋째, 위의 사항에 제시된 것 외에도 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않는 것(제3호 요건) 중에 어느 사유에도 해당되지 않는 경우는 지방자치단체의 법정외세제도 신설에 중앙정부는 동의해야 한다고 규정하고 있다.

이상의 일본의 법정외세는 지방자치단체 실정에 맞는 세수를 확보하고 과세자주권을 확충하는 제도로써 우리나라 도입 필요성에 대한 시사점을 안겨주고 있다.

2. 사업별예산제도

일본자치단체의 행정경영에 있어 성과측

정에 대한 문제가 중요한 과제로 대두되고 있다. 이를 위하여 각 자치단체에서 예산회계시스템을 성과측정에 능동적으로 대응할 수 있는 구조로 개편하고 있다. 하나의 수단으로 종래 성질별 중심의 예산을 사업별예산으로 전환이 지속적으로 추진되고 있다. 사업별예산이란 자치단체가 실시하는 사업마다 그 예산의 요구에서부터 편성 및 사정, 집행을 일관하여 행하는 새로운 예산방식이라 할 수 있다.

사업별예산은 1949년 당시 미국의 행정개혁의 일환으로 최초로 등장하였다. 미국은 트루먼대통령 당시 설치된 제1차 후버위원회에 의해 사업별예산이 도입되었다. 일본의 경우는 인구 5만 이상 자치단체에서의 도입율은 전체 64%에 달하고 있는 등 최근에서는 어떤 형태이든 사업별예산시스템이 대부분의 자치단체에 정착되고 있는 실정이다.

사업별예산편성의 필요성은 첫째, 예산편성의 재원관리형에서 정책주도형으로 중심의 전환에 대응할 수 있다는 점이다. 둘째, 자치단체의 사업경영의 관점에서 필요성이 인식되고 있는데, 사업별예산은 단지 사업별로 예산을 편성한다는 좁은 의미에서의 인식보다도 장기적으로 사업을 축으로 하는 자치단체 경영비전의 실현에 중요한 의미가 있다.

그리고 사업별예산편성의 목적은 사업코스트와 사업성과(퍼포먼스)의 파악이라 할 수 있다. 어느 사업에 어느 정도의 경비(코스트)가 발생하는가를 파악함과 동시에 사업실시에 의해 어느 정도 성과나 효과가 있는지를 명확히 하는데 있다. 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.

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

3. 출납장 및 수입역 제도

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 운

영을 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 사무보조자 등에게 위임, 대리 및 보조집행 시키고 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 취급해야 할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 속달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 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 직무집행상 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 직무

권한을 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 수입역의 역할은 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 당해 자치단체의 회계사무를 담당한다. 출납장 또는 수입역은 부지사, 조역과 마찬가지로 자치단체장의 보조기관이고 그 담당하는 회계사무는 자치단체장의 감독을 받게 되지만 회계사무의 집행에 대해서는 독립적인 권한이 부여되어 있다. 즉, 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.

III. 자금 및 재산관리의 혁신

1. 지방채발행 협의제도

일본의 지방채발행에 있어서 최근의 변화 중에서 주목할 만한 내용은 현재의 기채허가제에서 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 재량권을 강화하자는 데 의의가 있다. 또한 지방채소화에 있어서도 정부자금을 의한 지원보다는 지방자치단체의 스스로의 노력에 의해 시장으로부터 자금을 조달하도록 하여 지방채발행을 보다 시장기능에 맡기자는 의도라 할 수 있다.

이로써 일본의 경우는 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 기준설정에서 투명성을 확보하기

위하여 가능한 명확한 규정이 설정되도록 추진하고 있다. 이와 아울러 지방자치단체 입장에서는 총무성에서 동의하지 않은 부동산의 처분에 대한 시장의 평가에 대한 대응이 모색되고 있다.

이와 같은 지방채의 변화는 지방교부세로의 재원보전조치가 감액되는 상황에서 향후 지방채의 개선방향과 연계된 조치라고 볼 수 있다. 즉, 지방채발행에 있어서 공적자금의 중요성이 강조되고 있는데, 이는 지방교부세로서 조치하기보다는 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.

2. 토지뱅크제도

일본의 국유재산의 경우는 1994년에 국유재산신탁제도를 도입하여 국유재산을 효율적으로 활용하고 있으나 지방자치단체의 경우는 1999년도에 이 제도를 도입하고 있으나 공유재산의 효율적인 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이와 같은 상황에서 東京都는 토지뱅크제도(데이터뱅크제도)를 활용하고 있다.

토지뱅크제도는 1981년도에 시작된 것으로 도입 당초는 각국에서 소관하는 미이용토지를 재무국으로 집중시켜 동경도 전체적인 차원에서 재산을 유효하게 활용하는 것을 목적으로 도입되었다. 그러나 최근 동경

도의 재정이 매우 어려운 상황에서 재무국 소관의 보통재산만으로는 각국에서 요구하는 시설수요에 대응하기 어려운 상황에 처하게 되어 1995년에 토지뱅크제도를 확충한 토지유효활용촉진데이터뱅크제도를 발족시키게 되었다. 재무국이 소관하는 미이용 보통재산에 추가하여 각 국에서 소관하는 행정재산 및 사업관련 보통재산에 대해서도 재무국에서 적극적으로 조사를 실시하여 저리용지 및 재건축예정지 외에 이용계획이 수립되지 않은 토지 등(원칙적으로 1,000평방미터이상)에 대해서도 데이터뱅크에 등록하여 동경도 전체의 종합적인 차원에서 유효하게 활용하기로 했다.

이상과 같이 동경도는 모든 재산에 대해 철저하게 검토하여 자산어세스먼트를 실시함과 동시에 유효활용종합계획을 수립하는 등 동경도 공유재산의 유효한 활용에 보다 적극적으로 노력하고 있다. 이를 위해서 공유재산의 취득, 관리 및 처분을 담당하는 직원의 전문성을 제고함과 동시에 공유재산의 집행체제를 구축함과 동시에 동경도가 직접 행할 필요가 없는 분야에 대해서는 보다 적극적으로 아웃소싱을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다는 점이 간과할 수 없는 시사점이라 할 수 있다.

3. PFI(Private Finance Initiative)제도 및 지정관리자제도

일본은 민간의 자금과 노하우를 활용하는 다양한 제도적 장치를 마련하여 민간활력을 공공부문에 도입해 오고 있다. 현재 PFI제

도를 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 성립에 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 제도 하에서는 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 좋은 제도로서의 시사점으로 받아들여질 수 있을 것이다.

IV. 재정운영 및 관리 혁신

1. 지방재정계획제도

일본의 지방재정운영에 있어서 지방재정계획제도는 매우 중요한 역할을 하고 있는데, 지방재정계획 작성의 법적 근거는 지방교부세법에 규정되어 있다. 지방교부세법 제7조에 의하면, 내각은 매년도에 익년도 지방

재정 세입세출 예상액에 관한 서류를 작성하여 이를 국회에 제출함과 아울러 일반에게 공표해야 한다라고 규정되어 있다.

지방재정계획의 역할은 크게 3가지로 요약되고 있는데, 첫째, 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.

둘째, 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 당해 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.

셋째, 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 중앙과의 연계성을 제고하는 제도로서 우리나라 지방재정운영의 계획성 제고를 위한 좋은 제도로서 시사점으로 받아들여 질 수 있다.

2. 재정재건제도

일본 자치단체의 경우는 재정적자가 일정 규모 이상이 되면 지방재정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 긴축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다.

재정재건단체는 자치성이 지정을 하는 것이 아니라 기본적으로는 자치단체가 의회의

의결을 거쳐 자치성에 재정재건단체로 신청을 하게 되어 있으나 의무적으로 신청하지 않을 수 없게 되어 있다. 즉, 표준재정규모의 일정을 이상 실질적자가 생긴 자치단체는 익년도부터는 재정재건법에 기초하여 재정재건을 행하지 않으면 지방채를 발행할 수 없게 되어 있다. 지방채의 발행이 제한되게 되므로 일반적으로 자치단체로서는 재정재건신청 및 계획서를 제출해야 하는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 자치성 장관의 승인이 필요하므로 자치성의 강력한 관여하에 일정한 행정수준을 유지하면서 적자를 계획적으로 해소하는 등 자치단체의 경비절감 및 지출효율화를 유도하고 있다.

재정재건단체 신청을 통하여 재정재건을 행할지의 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 자치대신의 승인이 필요하고 자치성의 강력한 관여가 따르고 있어 자치권이 상당히 제약받게 된다.

재정재건계획은 재정재건기간, 재정재건

의 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 이액으로 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

한편, 재정재건단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성해야 하기 때문에 자치단체의 사무사업은 재정재건계획의 범위 내에서 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 재정재건전환 대책으로 통용되고 있다.

재정재건단체의 재정재건 과정은 먼저 자치대신에게 재정재건단체 신청을 하고 재정재건계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 안을 제출하면 자치대신은 이를 승인한다. 그리고 자치단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성하고 집행함으로써 그 결과 재정재건이 완료되는 시스템으로 되어

있다. 이는 지방분권의 확대와 더불어 재정 운영의 자율성이 강화되면 재정운영의 책임성을 담보할 수 있는 보완장치로서 시사점으로 받아들여 질 수 있다.

3. 사무사업평가시스템

사무사업평가시스템은 일본의 경우 많은 자치단체에서 개발·적용하고 있다. 이는 사무사업개혁 및 예산절감을 위한 시스템으로서 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤 성과지표를 설정하여 사무사업목적평가표라는 시트를 작성하여 예산건적서에 첨부하여 예산에 반영해 가는 것이다.

일본 자치단체의 경우도 그동안 예산편성에 있어서 증분주의(増分主義)를 답습해 오고 있다. 증분주의에 의한 예산편성은 시대의 변화와 함께 불필요하게 되거나 혹은 행정효과가 그다지 기대할 수 없게 된 과거의 사업이 계속되고 사회경제 상황이나 주민욕구로의 대응을 둔화시키고 계획과 예산의 괴리를 초래하는 요인이 되어 왔다. 그리고 증분주의에 의한 예산편성에서는 전년도 사업실적을 기초로 당해연도의 예산사정을 행하기 때문에 전년도 예산의 불용액은 감액사정의 요인이 되지 않고 무리를 해서도 당해 연도 내에 예산을 다 써버리는 의식을 조장하고 있는 것이다.

미에현(三重縣)에서는 이러한 증분주의적 예산편성을 지양하고 경비절감과 지출효율화를 위하여 다각적인 개혁을 추진하고 있다. 이 개혁의 중추적인 위치를 점하는 것이 사무사업평가시스템이다. 사무사업평가시스

템이란 개개의 사무사업을 제로베이스로 재검토하는 정책평가수법으로서 이 사무사업평가시스템이 중추가 되어 있다. 그 주요내용은 예산편성과정이나 종합계획의 목표관리, 진행관리, 기구개혁에 의한 조직, 정원의 재검토, 인사관리 등 종합적인 개혁운동으로서 전개하는 체계로 되어 있다.

예산에 관련한 개혁에 있어서는 종합계획과 예산과의 연계성 강화(사무사업평가시스템의 적용 강화), 예산의 절약을 장려하는 체계형성(예산절약제도)등의 노력이 보여지고 있으며, 이 또한 사무사업평가시스템에 의한 정책평가방법이 기초가 되고 있으므로 각각 밀접히 서로 관련하고 있다.

사무사업평가시스템은 사무사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사무사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사무사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사무사업의 목적과 성과의 파악란, 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사무사업의 평가란, 셋째, 검토를 받아 사무사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안란으로 구성되어 있다. 이것을 매년도 갱신해 가는 것으로서 사무사업을 Plan-Do-See(계획-실시-평가)의 사이클에 의한 관리를 정착하려는 것이다.

즉, 사무사업평가표는 첫째, 사무사업의 목적과 성과(현상의 목적이나 수단의 서술과 성과지표의 설정)가 [Do]에 해당하고, 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화와 향후의 예측과 관련한 평가가 [See]에 해당하며 셋째, 사무사업 평가의 결과를 감안한 개혁안

및 예산요구안, 성과지표의 개선안 등이 [Plan]에 해당한다.

그리고 평가표의 작성에 있어서는 다음의 2가지 점이 중시되고 있다. 첫째, 개개의 사무사업마다 그 목적을 엄밀히 설정하는 것이다. 사무사업평가시스템에서는 사무사업에 대해 누구를(무엇을) 이라는 대상, 어떠한 상태로 하고 싶은가라는 의도, 그 결과로서 어떠한 상위의 목적을 달성해야 하는가라는 결과의 3단계로 세분화하여 점검하는 것을 기본으로 하고 있다. 이렇게 함으로서 개개의 사무사업이라도 정책체계와의 관계를 명확히 한 후에 사무사업의 입안 및 재검토가 행해지게 되므로 예산편성이 보다 종합계획과 연계되어 정책적 견지에서 원활하게 행해지게 된다. 이 3단계의 구분 중 당해 사무사업의 직접적인 목적에 해당하는 것이 [의도]이고 [결과]는 종합계획의 정책체계에 기초한 상위의 목적이다. 예를 들어, 사무사업목적평가표 작성 예를 보면, 구급의료정보시스템정비사업의 경우, [의도]는 개개 구급환자의 상태에 있어서 최적의 의료기관을 신속하게 소개하는 것이고 [결과]는 구급환자가 신속하게 적절한 의료를 받는 것이 된다. 여기서 [의도]만이 아니라 [결과]가 포함되어 있는 것은 사무사업의 목적을 그 활동만으로서 파악하는 것이 아니고 종합계획체계와의 관계를 명확히 하고 보다 상위의 목적에서 평가하는 시점을 가지게 하기 위함이다. 즉, 사무사업목적평가표의 [결과]는 기본사무사업목적평가표에 있어서의 [의도]에 해당하도록 배려한 것이다.

둘째, 다음으로 중시되고 있는 점은 목적

을 수치화하여 나타내는 것이다. 목적을 3단계로 구분하여 엄밀히 설정해도 이것만으로는 목적의 객관적인 평가에는 연결되기 어렵다. 이를 위하여 사무사업평가시스템에서는 목적이 어느 정도 달성되었는가를 구체적으로 나타내기 위하여 목적의 달성도를 수치로 나타내고 있는데, 이것을 성과지표라고 한다. 성과지표는 앞의 3단계로 구분된 목적 중 [의도]를 수치로 나타낸 것으로서 목적을 측정하는 척도이라 할 수 있다.

이와 같은 성과지표의 수치화를 통하여 사무사업의 담당부서는 성과를 객관적으로 파악할 자세가 생기고 수치데이터가 축적되어 사업이 진행관리되는 상황을 보다 명확하게 파악할 수 있게 된다. 또한 이는 미사여구에 의한 [의도]의 설정이 배척되어 목적관리가 용이하다는 것을 기대할 수 있다. 그리고 사무사업의 목적과 성과가 명확하게 나타나게 되어 사무사업의 재검토나 예산의 논의에 있어서 자치단체내의 공통언어로서 활용되어 모든 직원이 사업에 대한 내용 및 경과를 공통적으로 이해할 수 있게 된다.

이와 같은 사무사업평가시스템은 1996년에 본청에서부터 시작되었으며, 예산과목의 목단위로 사무사업목적평가표를 작성하는 것으로 하고 기존 및 신규사무사업을 합쳐 약 3,200건에 대해 목적 그 자체로부터 재검토를 행하였다. 초년도이기 때문에 특히 사무사업을 담당하는 담당과의 논의를 중요시했다. 작성된 사무사업목적평가표는 예산견적서에 첨부하여 예산논의의 참고자료로서 활용하였다. 이어 1997년에는 일선기관을 포함하여 적용이 확대되었다. 본청이 작

성한 사무사업목적평가표에 대해 관련있는 일선기관이 지역으로부터의 평가를 추가하여 예산편성전에 본청과 일선기관의 의견교환이 행해지게 되어 보다 주민에 가까운 일선기관의 의견이 사무사업에 확실하게 반영되게 되었다.

이와 같은 방법을 거쳐 완성된 사무사업목적평가표를 기초로 목적의 타당성이나 비용효과 등의 관점에서 예산논의가 행해지게 되었다. 또한 새로운 종합계획이 발표되게 되면 이 정책체계와 개개 사무사업의 관계가 보다 명확하게 되도록 기본사무사업이라는 단위를 사무사업의 상위에 두고 이를 통하여 효과적인 사무사업의 재검토 논의가 행해지고 있는 것이다. 이는 우리나라에서도 최근 성과주의예산제도 등 성과평가와 연계하여 예산 및 재정운영의 시스템을 구축하고자 하는 상황에서 시사하는 바가 크다.

4. 재정조정적립금제도

일본의 재정조정적립금제도는 1회계연도의 결산잉여금을 그 재원으로 하여 적립하는 것이다. 결산잉여금은 세입이 예산에서 정한 이상으로 신장한 경우(세의 자연증수 등)나 세출이 예산을 하회한 경우(경비절감 등) 등에 의해 생기게 된다. 즉, 결산잉여금은 세입측면에서 지방세, 사용료 및 수수료 등의 자연증수, 수익사업의 예상 이상 수입 등에 의해 세입예산에서 예측한 이상으로 신장한 경우 또는 세출측면에서 경비의 절약, 불용액 등에 의해 세출예산액을 하회하여 지출된 경우에 발생하게 되는 것이라 할

수 있다.

예산대로 수입 및 지출이 집행되었다면 수입지출에 대한 차감잔액이 없게 되어 재정적자나 재정흑자가 없게 된다. 그러나 현실적으로 예산을 편성하는 단계에 있어서 예산집행에 따른 경비가 부족하지 않도록 세입을 확실하게 확보할 수 있는 액을 계상하게 된다. 또한 예산을 집행하는 단계가 되면 세출이 예산액의 범위 내에서 이루어질 수 있도록 예산절감에 노력하는 한편 세입이 늘어나도록 세수확보 및 증수에 노력하게 된다.

이렇게 해서 결과적으로 세입에 대해서는 지방세 등의 자연증수나 예산외의 수입 등이 발생하고 세출에 있어서는 예산절감이나 지출이 되지 않은 불용액이 발생하게 된다. 이 경우 결산잉여금이 발생하고 이 결산잉여금을 효율적으로 사용하기 위하여 회계연도독립원칙의 예외로서 익년도에 이월 및 적립하여 사용하게 함으로써 자치단체의 연도간 재정조정 뿐만 아니라 경비절감 및 재정운영의 효율성을 제고하고 있다는 제도가 바로 적립금제도라 할 수 있다.

적립금제도 도입의 필요성에 대해 보다 구체적이고 현실적인 측면에서 제시해 보면 첫째, 방만한 재정운영 억제 및 경비절감을 유인할 수 있다는 점을 들 수 있다. 현행의 지방재정법은 회계연도 독립의 원칙에 의하여 당해연도 수입은 당해연도에 지출하도록 되어 있음에 따라 방만한 재정운영을 조장하게 되고 또한 경비절감 노력을 저하시킬 우려가 있다. 즉, 세수 등이 예산보다 증가하여 잉여금이 예상될 경우에는 기본적으로

당해연도 수입은 당해연도에 지출되어야 하므로 불요불급한 사업을 추진하게 되는 등 제정의 방만한 운영이 이루어질 가능성이 있다. 또한 예산을 절감함으로 인하여 그 절감액이 해당 자치단체의 일반재원으로 쓰여질 수 있도록 제도적으로 유인할 인센티브 장치가 없기 때문에 경비절감에 대한 노력이 부진할 수밖에 없어 재원의 낭비를 초래할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 적립금 제도를 도입하여 경비절감으로 잉여금이 생길 경우는 이 잉여금의 일정부분이 해당 자치단체의 인센티브 차원에서 일반재원으로 활용할 수 있도록 함으로서 자치단체의 방만한 재정운영의 억제 및 경비절감 노력에 대해 제도적으로 유인할 필요성이 있다.

둘째, 재정지출 효율성을 제고할 수 있다는 점을 들 수 있다. 잉여금에 대해 다음연도에 대비하여 적립할 수 있는 제도적 장치가 없을 경우는 당해연도의 예산이나 잉여금만으로는 사업을 하기에는 재원이 부족할 경우가 있다. 이 경우에 새로운 사업이나 비교적 규모가 큰 사업을 실시하기보다는 선심성이나 행사성 경비의 지출에 소요되거나 소규모 분산투자 됨으로 인하여 전반적인 재정투자의 효율성을 저해할 가능성이 있다. 따라서 잉여금이 생길 경우는 이의 일정부분을 적립하여 다음 연도의 재정상황에 대비함과 아울러 대규모 사업이 필요할 경우에 이를 활용할 수 있는 제도를 도입하여 규모의 경제를 위한 투자의 효율성과 자금증식을 도모할 필요가 있다.

이와 같은 의미에서 적립금제도는 다음 연도의 재정이 궁핍할 경우를 대비하는 비

상응급 사태에만 대응하는 것이 아니라 각 지방자치단체의 장기적 경제활동의 계획성을 유지하면서 단년도마다의 수지균형까지도 확보하기 위한 조정기능을 수행할 수 있는 제도적인 장치라 할 수 있다. 즉, 적립금 제도는 재정수지의 균형유지를 그 연도의 예산틀 속에서만 처리하려고 하는 현행 체계가 초래할 수 있는 불요불급한 사업에 자금이 추가적으로 공급되는 등의 재정운영에 대한 불합리성 및 비효율적인 운영을 억제할 수 있다. 또한 장기적인 계획에 기초하여 계상된 예산 이상으로 일반재원이 증가하거나 혹은 특정재원의 증수에 의해 일반재원에 여유가 생긴 경우에는 이것을 적립하고 역으로 일반재원수입이 예상액에 부족한 경우에는 이것을 활용하여 보충하는 방법을 항시 반복하는 과정 속에서 재정지출의 효율성을 제고할 수 있는 유익한 하나의 수단이라 할 수 있다.

셋째, 자치단체 내의 연도간 재정조정과 재정운영의 신축적 대응을 기할 수 있다는 데에 적립금제도의 도입 필요성을 찾을 수 있다. 재정은 세수의 신축을 통해서 경기변동의 흐름을 강하게 받고 있다. 즉, 국내경제가 정체한 때에는 세수의 신장도 둔화하고 재정규모가 억제되는 한편, 경제활동이 활성화되는 경우에는 세수가 확대되어 재정규모가 확대하게 된다. 그러나 세출측면에서 본다면 세수증가 및 감소의 상태에 따라 신축이 자유로운 경비는 그다지 많지 않다고 할 수 있다. 예를 들어, 지방재정에 있어서 경상적 경비라고 말해지는 인건비, 부조비나 기타의 경상경비는 물론 많은 투자적경비

중에서도 일정의 행정활동을 행하고 있는 이상 매년도 경상적으로 지출되어야 할 부분도 많이 존재하고 있어 실질적으로 경직성은 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 세수의 신장에 현저한 변동이 있는 경우에도 재정규모를 그에 대응시켜 간단하게 신축시킬 수 없게 되어 있다.

그런데, 만약 연도 중에 수입이 당초예산보다 현저하게 낮아 그대로는 당해연도의 결산이 적자가 예상되었을 경우에는 일반적으로는 물건비등의 경상경비절감, 자체사업의 집행정지 등의 방법이 취해지고 있다. 그러나 자체사업은 물론 물건비등의 경상경비에 관한 예산이더라도 본래는 당초예산편성의 시점에 있어서 충분한 검토를 거친 후에 예산화되었을 것이어서 재정사정에 의해 간단하게 증감하기 어려운 실정이다. 따라서 이 경우를 대비하여 잉여금이 생길 때는 그 잉여금의 일부를 적립해 놓음으로서 재정이 궁핍한 연도에 적립금을 활용하여 자치단체의 연도간에 있어서의 재정조정을 통한 안정적 재정운동을 기할 필요성이 있다. 특히, 오늘날과 같은 경기침체로 인한 대폭적인 세수감소의 상황이 도래할 경우를 대비해서라도 경기활성화로 인한 재정수입이 신장한 연도에는 그 결산잉여금을 적립할 수 있는 적립금제도는 매우 필요할 것이다.

V. 맺는말: 특징 및 시사점

일본과 우리나라는 지방재정제도 측면에서 유사한 점이 많으나 구체적인 제도를 고

려할 경우에는 상당한 차이점을 보이고 있고 일본의 경우는 다양한 지방재정관리제도가 운영되고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 지방재정제도 개혁과정에서 시사하는 점이 많다.

첫째, 일본과 우리나라는 지방채운영에 있어 기본적으로는 비슷하게 관리되고 있으나 일본의 경우는 지방채인수전담기구인 공영기업금융공고가 설치되어 운영되고 있고 또한 지방채 허가제를 취하고 있다는 점이 특징적이라 할 수 있다.

둘째, 일본은 지방재정계획제도를 운영함으로써 자치단체의 재정운영에 있어 종합적인 방향성을 제시하고 또한 재원을 보장해주고 있다는 점이 매우 특징적인 점이라 할 수 있다. 즉, 중앙정부에 의한 지방재정계획에 의해 자치단체의 재원보장, 자치단체의 재정운영에 대한 지침, 국가 시책과의 조화성을 유지하고 있다.

셋째, 일본은 재정재건법의 운영을 통하여 자치단체가 재정적자가 일정규모 이상일 경우에 스스로 재정재건단체를 신청하면 중앙정부에서 관여와 더불어 일정한 지원을 하는 제도가 마련되어 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 재정재건법을 통하여 총무성의 관여하에 일정한 행정수준을 유지하면서 적자를 계획적으로 해소하는 등 자치단체의 경비절감 및 지출효율화를 유도하고 있다. 우리나라에서도 현재 유사한 제도를 법제화 추진 중에 있으므로 도입 및 운용시 참고할 필요성이 있다고 인식되고 있다.

넷째, 일본의 경우 자치단체의 사무나 사업에 대한 평가를 통하여 이를 익년도의 예