



## 지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로 부터의 시사점

중앙대학교 교수  
박 원 규

### I. 서론

2008년도 4사분기에 우리나라의 실질 국내총생산(GDP) 성장률은 전년 동기 대비 -5.1%로서 2005년 지수기준년계열 통계가 존재하는 2000년 2사분기 이래 최악의 상황이었다. 그 후 올해 1사분기에는 0.1%, 2분기에는 2.3%로 회복 조짐이 보이니까 소위 'V자'형 경기회복이 가능하다는 성급한 낙관론이 등장하고 있다. 하지만 제조업의 경우 올 1사분기 성장률이 전년 대비 -3.4%를 기록하고 있고, 농림어업의 경우 1, 2사분기 계속하여 마이너스 성장률을 보이고 있으며, 건설업의 경우도 올 2사분기 -1.0%의 성장률을 나타내어 선부르게 경기회복을 낙관할 수만은 없는 형편이다. 설비투자지수도 2000년 기준(=100), 올 1월에는 89.1, 2월에는 95.2이었다가 3월 들어 간신히 100을 넘어선 상황이다. 실업급여수급인원의 경우 2008년 11월 이후 계속 가파른 증가 추세에 있다. 이러한 상황을 종합해 보면 우리나라는 아직 본격적인 경기회복이 진행 중이라고 말하기에는 이르다는 생각이 든다.

지역경제도 역시 상당히 침체되어 있는데 이는 다음과 같은 통계수치를 보면 알 수 있다. 올해 1월 전년 동기 대비 산업생산 증가율을 보면 광주 -35.8%, 대구 -32.6%, 전남 -34.8% 등으로 엄청나게 감소한 것을 알 수 있다. 또한 올해 4월 기준 어음부도율의 경우 전국은 0.03%인데 비해 지방은 0.13%로 서울의 0.02%보다 훨씬 높은 것을 알 수 있고, 특히 광주지역은 0.38%로 우려할만한 수준이다. 취업자수는 올 1월 이후 연속 4개월에 걸쳐 감소하고 있으며 4월에는 최대 폭(-0.8%)으로 감소하였는바 부산, 대구, 인

천, 광주 등 제조업 기반이 취약한 지역에서 취업자가 대폭 감소하였다.

지방재정의 경우 재정자립도의 전국 평균은 2004년 57.2%에서 계속 하향 추세를 보여 2008년도에는 53.9%에 머무르고 있는 한편, 지방채 잔액은 꾸준히 증가 추세를 보여 2008년도 말에는 19조 486억원으로 전년 대비 4.62%가 증가하였다.

국가 전체적으로 경기가 침체되면 국세나 지방세 모두 세수기반이 위축되어 세수입이 감소한다. 이로 인해 지방자치단체는 자체수입의 감소뿐만 아니라 지방교부세와 같이 국세 수입에 기반을 둔 의존수입의 축소도 유발되어 이중고를 겪게 되는 것이 현실이다. 경기침체로 인해 기업의 생산 및 판매실적이 저조하게 되면 이는 고용환경의 악화로 이어져서 결국 실업 등에 따른 사회복지수요의 증대로 연결된다. 경제의 특성상 경기침체는 전 산업에 걸쳐 동일한 정도로 발생하지 않기 때문에 주력산업의 입지에 따라 지역 간 경제력 및 재정력 격차가 오히려 확대되는 경향이 있다. 따라서 취약한 산업구조를 가진 지역의 경우 경제악화로 세수기반이 부실해지는 동시에 의료, 고용, 생활보호 등 사회안전망에 대한 수요의 급증으로 인해 세출 수요는 더욱 늘어나 재정적 어려움이 가중된다. 따라서 경기 침체기에는 다른 때에 비해 재정의 건전성을 유지하기 위해 지방자치단체의 각별한 노력이 요구된다. 세입 측면에서는 세정의 효율화를 통해 탈세 및 체납세의 규모를 줄이기 위해 노력해야 하며, 수수료·요금 등의 요율 현실화를 통해 원가보상율을 높여야 한다. 세출 측면에서는 불요불급한 지출을 억제하여 예산을 절감하고, 세출 우선순위에 따른 예산집행의 적정화를 기해야 하며, 조직 및 인력의 구조조정 등을 통해 경상경비를 절감하여야 한다. 따라서 재정 건전성은 세입과 세출 양 측면에 걸친 노력으로 달성될 수 있는 것이다.

본고에서는 제2절에서 재정 건전성을 재정관리제도에 초점을 맞추어 이에 관한 국내의 법령 및 제도를 검토해 보고, 제3절에서는 재정위기를 극복하고 재정 건전성을 유지하기 위한 일본의 다양한 제도 또는 사례를 살펴본 후, 마지막으로 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 재정건전성 관련 법령 및 제도 개관

바람직한 지방재정운영 원리로는 효율성, 형평성, 투명성, 건전성, 책임성, 계획성 등을 들 수 있는데 이 운영원리들은 각종 재정관리제도의 도입취지에 스며들어 있어서 특정 재정관리제도가 한 운영원리만 반영한다고 단언할 수는 없다. 그렇지만 지방재정분석·진단제도, 지방채발행제도, 지방재정투·융자심사제도 등이 타 제도에 비해 상대적으로 재정 건전성의 검토와 확보에 도움이 되는 제도로 볼 수 있으므로 이들 제도를 살펴보기로 한다.



## 1. 건전재정운영원칙에 대한 법령

건전재정운영을 구체적으로 천명한 법률 조항은 다음과 같다.

**지방자치법 제122조 (건전재정의 운영)** ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

**지방재정법 제3조 (지방재정운영의 기본원칙)** 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

임성일(2007)에 의하면 재정건전성 원리는 거시적으로 재정의 수지균형과 적정채무의 유지 상태를 파악하는 원리이며, 미시적으로는 건전한 세입능력의 범위에서 재정지출수요를 충당하는 모든 재정행위를 포괄하는 개념이다. 지방자치단체의 건전한 예산운영은 주어진 세입으로 세출을 충당하는 세입·세출의 균형재정(balanced budget)을 유지해야 하며, 원칙적으로 적자재정은 허용되지 않는다. 또한 지방재정의 건전성 원리는 세계 각국에서 보편적으로 적용되고 있는 균형재정(재정수지) 부문과 채무수준 부문을 중심으로 활성화되고 있는 가운데 세부적으로는 재정활동 전반에 걸쳐 적용되고 있다.

## 2. 지방재정분석·진단제도

이 제도와 관련된 주요 법령내용은 다음과 같다.

**지방재정법 제55조 (재정분석 및 재정진단 등)** ① 행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제54조의 규정에 의한 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다.

② 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정진단을 실시할 수 있다.

③ 행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단결과를 토대로 해당 지방자치단체에 대하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.

④ 행정안전부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단결과의 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하여야 한다.

**지방재정법 제57조 (지방재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등)** 행정안전부장관은 제55조제1항의 규정에 의한 재정분석 결과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 제55조제3항의 규정에 의한 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 「지방교부세법」 제9조의 규정에 의한 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다.

**지방재정법 시행령 제65조 (재정분석 및 재정진단 등)** ① 행정안전부장관은 법 제55조의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단은 매년 실시하여야 하며, 재정분석·진단의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.

② 행정안전부장관은 재정보고서의 내용을 분석한 결과 당해 지방자치단체가 다음 각 호에 해당하는 경우 재정진단을 실시할 수 있다.

1. 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우
2. 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우
3. 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우
4. 그 밖에 행정안전부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우

③ 행정안전부장관은 재정분석·진단의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 관련 전문기관에 이를 위탁하여 실시할 수 있다.

④ 행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 지방자치단체로 하여금 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획을 수립·이행할 것을 권고할 수 있다.

⑤ 행정안전부장관은 지방재정건전화계획의 이행결과를 평가하여 그 이행결과가 미흡하다고 판단되는 경우에는 이를 공개하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.

**지방재정분석·진단실시규정 제10조 (재정진단 대상단체의 선정)** 행정안전부장관은 지방재정법시행령 제65조제2항의 규정에 의거 재정진단을 실시할 경우 다음 각호의 사항을 고려하여 보다 객관·타당성 있게 선정하여야 한다.

1. 지방세수안정도 등 주요 세입관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 세입액 등의 증가가 부진한 지방자치단체
2. 경상경비비율 등 주요 재정지출관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 경상경비 등의 증가가 현저한 지방자치단체
3. 지방채무상환비율 등 주요 채무관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 채무잔액이 과다한 지방자치단체



4. 재정분석결과 분석영역별 또는 종합적으로 하위등급에 속하는 지방자치단체
5. 기타 행정안전부장관이 재정운영분석 및 재정지표분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 지방자치단체 및 재정운영과정에서 위기가 우려되어 긴급히 재정진단을 실시하여야 할 필요성이 있거나 재정진단을 요청한 지방자치단체

**지방재정분석·진단실시규정 제12조 (지방재정건전화계획 수립)** ① 행정안전부장관은 지방재정법시행령 제65조제4항에 의거 재정분석진단위원회가 제출한 지방재정건전화계획 권고안을 기초로 지방재정건전화계획을 수립, 당해 자치단체에 시행한다.

② 당해 자치단체의 장은 제1항에 의한 권고안을 기초로 건전화계획을 수립하여 행정안전부장관에게 제출하고 시행에 협력하여야 하며, 시·군·자치구의 경우에도 시·도지사를 경유토록 하여야 한다.

**지방재정분석·진단실시규정 제13조 (건전화계획의 내용)** 건전화계획의 내용에는 당해 지방자치단체의 재정상황이 5년 이내에 실질적으로 개선될 수 있도록 조직개편, 채무상환, 세입의 증대, 신규사업의 제한 등을 내용으로 한 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정건전화 기본방침
2. 건전화 계획기간중 세입·세출 등 재정운영계획
3. 세입확충을 위한 구체적 계획
4. 재정지출의 효율성 제고를 위한 인건비 등 경상경비절감, 사업비의 배분계획
5. 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무관리계획
6. 계획기간중 부족재원의 조달계획
7. 건전화계획의 시행을 위한 추진전략 등

**지방재정분석·진단실시규정 제14조 (건전화계획의 시행)** ① 행정안전부장관은 건전화계획의 성실한 이행을 위하여 당해 지방자치단체로부터 매년 연도별 추진계획 및 실적보고서를 제출토록 하여 필요한 사항을 지속적으로 지도·지원하며, 이때 시·군·자치구의 경우에는 시·도지사를 경유토록 하여야 한다.

② 건전화계획의 이행과정에서 계획의 수정이 필요한 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 요청 등에 의거 위원회의 심의를 거쳐 변경할 수 있으며, 지방자치단체가 계획대로 건전화 노력을 하지 않는 경우 필요한 조치를 강구하여야 한다.

위의 법령에 근거하여 1998년부터 재정운영 결과에 대한 분석이 이루어졌다. 초기의 재정분석지표(10개) 중 건전성 부문은 자주성과 안정성 등 두 영역으로 세분되었는데 전자의 경우 재정자립도, 재정력지수가 포함되었고, 후자의 경우에는 경상수지비율, 세입·세출충당비율, 지방채상환비율 등이 포함되었다. 2005년에는 재정분석을 전면 개편하여 분석지표도 30개로 확대하였으며, 2008년에는 광역단체 주관으로 소관 기초단체가

지 자체분석 제출토록 함으로써 자치단체의 수용성을 확대하였다(계량지표만 16개 사용). 2009년도의 경우 건전성 분야 7개, 효율성 분야 7개 등 총 14개 지표를 사용하는데 건전성은 다시 안정성 부문과 성장성 부문으로 나누어진다. 전자의 경우 재정수지를 측정하기 위해 통합재정수지, 경상비용비율, 행정운영경비증감률 등 3개 지표, 채무정보를 측정하기 위해 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율 등 2개 지표가 분석되며, 후자의 경우 수익증가를 측정하기 위해 자체세입증감률, 일반순자산증감률 등 2개 지표가 분석된다.

재정분석 결과자료를 근거로 불건전, 비효율 자치단체에 대해서는 재정건전화계획 수립을 권고하고, 이에 대한 이행평가를 실시한다.

### 3. 지방채발행제도

이 제도와 관련된 주요 법령내용은 다음과 같다.

- 지방재정법 제11조 (지방채의 발행)** ① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.
- ④ 「지방자치법」 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합의 장은 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
- ⑤ 제4항의 규정에 의하여 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다.

**지방재정법 시행령 제9조 (지방채의 발행대상)** ① 법 제11조제1항 및 제4항의 규정에 의하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 공용·공공용시설의 설치
2. 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업
3. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전



4. 재해예방 및 복구사업
  5. 기발행한 지방채의 차환
  6. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업
- ② 법 제11조제3항의 규정에 의하여 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.
1. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전
  2. 재해 예방 및 복구사업
  3. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 경우라도 총사업비가 제41조제1항제1호 가목 및 제2호 가목의 규정에 의한 기준 미만일 때에는 지방채를 발행할 수 없다. 다만, 청사정비기금을 차입하는 경우에는 그러하지 아니하다.

**지방재정법 시행령 제10조 (지방채발행 한도액의 산정 등)** ① 법 제11조제2항의 규정에 의한 지방채발행 한도액은 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 다음 각 호의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다.

1. 법 제11조제1항의 규정에 의하여 발행한 지방채의 발행액. 다만, 「지방공기업법」 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행한 지방채의 발행액을 제외한다.
  2. 법 제13조의 규정에 의한 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액
  3. 법 제44조의 규정에 의한 채무부담행위액
  4. 그 밖에 당해 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정 등 재정상황
- ③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 지방채발행 한도액의 산정 등에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 사실과 다른 자료의 제출로 과도하게 한도액을 받았거나, 승인을 얻지 아니하고 한도액을 초과하여 지방채를 발행한 사실이 있는 경우에는 지방채발행 한도액을 축소·조정하거나 제한할 수 있다.

**지방재정법 시행령 제11조 (지방채발행의 절차)** ① 행정안전부장관은 매년 7월 15일까지 다음 연도 지방자치단체 지방채발행 한도액을 통보하여야 한다.

**지방재정법 시행령 제12조 (지방채인수의 절차)** ① 지방자치단체가 다음 연도에 중앙정부의 특별회계 및 기금, 청사정비기금 등으로부터 차입하고자 하는 경우에는 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도 지방채발행 계획안을 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구의 지방채발행 계획안은 시·도지사를 거쳐 제출하여야 한다.

위의 법령에 근거하여 행정안전부는 자치단체별 지방채발행 한도액을 다음과 같이 산정한다. 즉 채무상환비비율과 예산대비 채무비율을 기준으로 자치단체의 채무상황을 판단한다. 채무상환비비율은 최근 4년간 (평균)일반재원수입액에 대한 최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액의 비율이다. 참고로 일반재원은 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금, 재정보전금, 부동산교부세 등의 합계이고, 채무액은 지방채상환 원리금, 채무부담상환액, 보증채무 이행책임액 등의 합계이다. 또한 예산대비 채무비율은 예산 총규모에 대한 채무 총규모의 비율인데, 예산 총규모는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계의 합이며, 채무 총규모는 지방채잔액, 채무부담행위 잔액, 보증채무 이행책임잔액 등의 합계이다.

이들 지표에 의한 자치단체 유형구분 기준은 <표 1>과 같다.

**<표 1> 지방채발행 관련 자치단체 유형구분 기준**

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비비율	10%이하	10%이하	10%초과 20%이하	20%초과
예산대비채무비율	30%이하	30%초과 40%이하	40%초과 80%이하	80%초과

<표 1>에 의거하여 자치단체의 유형을 구분하고, 그 유형별로 지방채 발행 총액한도가 정해지는데 그 내용은 <표 2>와 같다.

**<표 2> 유형별 지방채 발행 한도**

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
일반재원 대비	10%이하	5%이하	3%이하	0

#### 4. 지방재정투·융자심사제도

이 제도와 관련된 주요 법령내용은 다음과 같다.

**지방재정법 제37조 (재정투·융자사업에 대한 심사)** 지방자치단체의 장은 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다.

**지방재정법 시행령 제41조 (재정투·융자사업에 대한 심사)** ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투·융자사업에 대하여는 법 제37조의 규정에 의한

심사를 하여야 한다. 다만, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정안전부령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.

1. 시·도 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

가. 총사업비 20억원 이상(특별시의 경우에는 총사업비 30억원 이상)의 신규 투·융자사업

나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업

2. 시·군 및 자치구 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

가. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업

나. 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업, 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투·융자하는 사업

② 지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다.

**지방재정법 시행령 제44조 (지방투자심사위원회의 설치)** ① 제41조제1항·제2항 및 제4항에 따른 투자심사에 관하여 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 각 지방자치단체별로 지방자치단체의 장 소속하에 투자심사위원회를 둔다.

**지방재정투·융자사업 심사규칙 제2조 (투자심사기준)** 재정투·융자사업에 대한 심사기준은 다음 각호와 같다.

1. 투자사업의 필요성 및 타당성
2. 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
3. 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
4. 소요자금조달 또는 원리금 상환능력
5. 재정·경제적 효율성 등

**지방재정투·융자사업 심사규칙 제3조 (투자심사의 구분 등)** ① 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 자체심사

- 가. 시·군·자치구의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다) 50억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업
  - 나. 특별시·광역시·도의 사업비 300억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업
  - 다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 10억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업
  - 라. 시·도의 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업
2. 시·도 의뢰심사
- 가. 시·군·구의 사업비 50억원 이상 300억원 미만의 신규투자사업
  - 나. 2이상의 시·군·구가 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
  - 다. 시·군·구의 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업
3. 중앙 의뢰심사
- 가. 시·도 또는 시·군·구의 사업비 300억원 이상의 신규투자사업
  - 나. 2이상의 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
  - 다. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
  - 라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 300억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업
  - 마. 기타 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업
- 위의 법령에 근거하여 지방재정투·융자사업에 대한 심사가 이루어진다.

### Ⅲ. 재정건전성을 제고를 위한 일본의 사례

#### 1. 지방재정재건특별조치법(재정재건법)<sup>1)</sup>

재정재건에 관한 구체적 조치로 우선 세입에 관해서는 세수입의 확보를 위해 첫째, 과세객체의 완전한 포착과 과세표준의 정확한 파악을 통해 과세의 공평을 기하고, 둘째, 징수율 향상을 위하여 세에 대한 주민의 이해를 높이고 납기내 자주납세의 촉진과 체납의 방지에 노력하며, 셋째, 체납분에 대해서는 체납원인의 조사를 철저히 하고 법률이 정하는 바에 따라 체납처분을 행하여 자주재원의 확보를 기한다. 세외수입의 확보를 위한 조치로서 첫째, 사용료 및 수수료에 대해서는 부담의 공평 및 타 단체와의 균형 등을 감안하여 적정요금을 징수하고, 둘째, 토지 등의 재산처분을 행하여 수입의 확보를 기하며, 셋째, 기타의 수입에 대해서는 합리적인 방법에 의해 재원의 포착에 노력하고 수입

1) 이창균(2000) 참조.



의 증대를 기한다. 세출과 관련해서는 첫째, 인건비의 경우 직원수에 대해서는 희망퇴직을 강력히 추진하고 결원시 보충하지 않고 총정원의 감소를 기하며, 둘째, 물건비의 경우 임가에 대해서는 그 업무내용을 정밀조사하여 필요최소한의 인원으로 하고 경비를 절감하고, 여비에 대해서는 지출기준을 검토하고 출장명령에 있어서는 그 목적효과를 정밀조사함과 동시에 인원을 최소한으로 억제하여 경비를 절감하며 기타 경비에 대해서는 지출의 실태를 검토하여 경비를 절감한다. 셋째, 투자적경비에 관한 조치로서 보조사업에 대해서는 특정재원을 정확히 파악함과 동시에 재정여유의 범위 내에서 집행하고 세입결합의 방지에 노력하며, 자체사업에 대해서는 사업의 긴급도, 효과 등을 충분히 검토하여 재정여유 범위 내에서 계획하고 특정재원을 수반하는 것에 대해서는 재원을 확보한 후 집행하여 세입결합의 방지에 노력한다.

## 2. 예산절감 인센티브 장치로서의 적립금제도<sup>2)</sup>

일본의 적립금제도는 각 자치단체의 연도 간 재정조정 뿐만 아니라 각 자치단체가 경비절감을 보다 강력하게 추진할 수 있는 유인제도이다. 왜냐하면 절감된 경비는 전적으로 자치단체의 자주재원으로 귀속되는 체계로 되어 있기 때문이다.

적립금제도는 1 회계연도의 결산잉여금을 그 재원으로 하여 적립하고 있다. 결산잉여금은 세입측면에서 지방세, 사용자 및 수수료 등의 자연증수, 수익사업의 예상이상 증수 등에 의해 세입예산에서 예측한 이상으로 신장한 경우 또는 세출측면에서 경비의 절약, 불용액 등에 의해 세출예산액을 하회하여 지출된 경우에 발생하게 되는 것이다. 결산잉여금이 발생하면 이 결산잉여금을 효율적으로 사용하기 위하여 회계연도 독립원칙의 예외로서 다음 연도에 이월 및 적립하여 사용하게 하는 제도인 바, 한편으로는 자치단체의 연도 간에 재정과부족을 조정하는 연도 간 재정조정 역할 뿐 아니라 다른 한편으로는 자치단체의 경비절감 및 재정운영의 효율성을 제고시키는 유인제도로서의 효과가 나타나고 있다.

## 3. 미에현의 사무사업평가시스템<sup>3)</sup>

이것은 사무사업을 목적 그 자체에서 재평가하고 목적을 수치화하여 나타냄으로써 사무사업의 목표관리나 진행관리를 행하는 체계인데, 사무사업 평가시 기본이 되는 것은 사무사업목적평가표이다. 이것은 원칙적으로 급여비 및 공채비 이외의 모든 사무사업을 대상으로 예산상세사업목 단위로 작성된다. 기본사무사업목적평가표 및 사무사업지역평

2) 이창균(2000) 참조.

3) 이창균(2000) 참조.

가표는 사무사업목적평가표를 보완하는 의미가 강하다. 기본사무사업목적평가표는 개개의 사무사업과 종합계획과의 연동성을 확보하기 위하여 마련된 것으로서 예산사업목 단위로 작성한다. 사무사업평가표는 첫째, 사무사업의 목적과 성과가 [Do]에 해당하고, 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화와 향후의 예측과 관련한 평가가 [See]에 해당하며, 셋째, 사무사업의 평가의 결과를 감안한 개혁안 및 예산요구안, 성과지표의 개선안 등이 [Plan]에 해당한다.

#### 4. 지방자치단체재정건전화법(지방재정건전화법)<sup>4)</sup>

지방재정건전화법에서는 4개의 재정지표를 설정하고, 이 지표가 어떤 기준 이상으로 악화된 경우에는 조기건전화단체(옐로우 카드), 또 그 이상으로 악화된 경우에는 재정재생단체(레드 카드)로 진입하도록 되어 있다. 단, 옐로우 카드나 레드 카드는 그 상태를 그대로 두면 문제가 심각해지기 때문에 부여하는 것이므로 이 카드를 받지 않은 자치단체라고 하여 재정상태에 대해 안심할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다.

옐로우 카드인 조기건전화단계에 진입했다는 것은 이미 재정상태가 심각하게 악화되어 주민에 대한 안정적인 공공서비스 제공에 지장이 초래할 것으로 예상되는 상태를 의미한다. 또는 재정악화로부터 스스로 빠져나와 자력으로 재생하지 못할 것이라는 판단을 의미한다. 따라서 옐로우 카드 이전 단계인 지방자치단체에 대하여도 정기적으로 재정상태 모니터링을 수행하는 것이 중요하다.

4개 재정지표인 실제적자비율, 연결기준 실제적자비율(전회계의 실제적자 등의 표준재정규모에 대한 비율), 실제공채비율, 장래부담비율(공영기업, 출자법인 등을 포함한 보통회계상의 실제적 부채의 표준재정규모에 대한 비율)을 정의하고 있는데, 이 4개 지표로 모든 자치단체(도도부현, 시정촌 및 동경특별구)를 '건전단체', '재정의 조기건전화단계', '재정재건단계'의 3단계로 구분하고, 조기건전화단계나 재정재생단계에 진입한 경우에는 정해진 체계와 절차에 따라서 재정건전화를 추진하게 된다. 또한 이와 병행하여 해당 지방공기업에 대하여도 경영건전화계획을 제출토록 하여 조기건전화단계에 준하는 방식으로 건전화를 추진하도록 하고 있다.

#### 5. 福岡縣의 긴급재정개혁<sup>5)</sup>

긴급재정개혁의 내용은 다음과 같다. 첫째, 사무·사업전반에 걸쳐 행정의 책임소재를 명확히 하고 사업·사무의 필요성, 긴급성과 효과를 충분히 검토하고 필요한 세출은 중

4) 매일경제신문사(2009) 참조.

5) 김도형(2001) 참조.



점적으로 집행한다. 즉, 고율보조금은 보조율 인하, 영세보조금과 저율보조금은 통·폐합, 유사보조금은 통합, 단독보조금은 우선순위를 검증한 후 적정수준으로 조정하고, 縣 단독의 사회보장시책은 필요성과 정책목적을 재점검하고 여타 지자체의 상황을 보아가며 급부수준을 적정하게 책정하며 경상적관리경비에 관해서는 민간위탁을 포함하여 시설관리운영내용을 재검토하고 사무경비도 한층 절감하며 여타회계에 대한 전입금, 보조금, 대부금도 효율화하며, 공사 등 외곽단체의 자립경영을 촉진하고, 단체의 폐지·축소·통합을 통해 경비를 철저하게 절감한다. 동시에 국고보조사업의 효과적 활용, 원칙적인 sunset방식 도입을 전제로 한 행정책임 명확화, 긴급성, 장래부담 등을 종합적으로 고려하여 신규사무·사업을 추진한다. 둘째, 인건비는 총액을 억제한다. 월급여 3% 감액, 특별승급 동결, 과장급이상의 관리수당 3% 감액, 특별직 급여 감액을 통해 직원급여비를 억제한다. 셋째, 재정부담과 장래 공채비부담을 경감하기 위해 건설사업비에 관한 현의 부담규모를 최대한 억제한다. 보조사업이든 단독사업이든 필요성, 긴급성과 효과를 충분히 검토한 후 사업계획 재검토를 포함하여 민간활력 활용도 함께 고려하고, 현 단독의 보조금은 보조목적, 현의 역할 등을 고려, 부담정도를 재검토하여 고율보조금은 그 보조율을 인하하는 등 적정수준으로 재조정한다. 중앙정부가 경제대책을 강구하는 경우에도 그 내용, 재원조치, 재정부담과 효과를 충분히 검토한 연후에 적절히 대처한다. 넷째, 세 수입징수노력과 현소유재산의 이용·활용을 통해 재정수입을 확보한다. 과세대상의 포착강화, 자동차세를 중심으로 한 일제차압을 포함한 체납정리강화, 폐천, 폐도 등 보통재산 외에 미이용 행정재산 중 행정상 구체적인 이용계획이 없는 것은 재원확보차원에서 적극적으로 처분하고 현재 이용되고 있는 재산은 그 이용상황을 점검, 효율적인 이용책을 폭넓게 검토한다.

## 6. 福岡市 행재정 구조개혁 기본지침<sup>6)</sup>

1999년 11월 제2차 행재정개혁대강의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 각종 시책사무·사업에 대한 행정평가시스템 구축, 예산편성의 전단계에서 시책의 중점화, PFI 등 새로운 사업수법 도입, 시민서비스 향상 차원에서 전직원의 사무개선 운동 전개, 전청의 OA 시스템정비와 인터넷 활용에 의한 행정정보 디지털화, 표준화, 정보공유를 추진한다.

둘째, 연체대책 강구, 필요부문에의 중점투자를 통한 지역경제 활성화와 수익자부담원칙의 확대에 의한 자주재원 확대, 각종프로젝트에 대한 사업효과점검과 사업실시방법에 대한 재검토를 통한 투자지출합리화, 수도, 교통, 병원, 하수도사업 등 공영기업의 경영

6) 김도형(2001) 참조.

건전성확보와 효율적 경영에 의거한 적정원가를 기초로 한 요금개정의 필요성과 타당성 등을 시민에 인지, 국고보조사업의 효율화, 공공 공사시 민간유사시설과의 가격비교 등으로 코스트를 절감한다.

셋째, 민간위탁확대와 이에 따른 시민서비스 향상과 경비절감·합리화 여부 점검, 사무·사업에 대한 비용편익효과 점검과 시책의 중점화, 유사사업 정리, 사업축소·폐지·동결 등을 통한 사업체계 재편성, 보조금 적정화(전액보조와 고율보조는 보조율 재검토, 단체운영보조는 계획적 감축·폐지에 의한 해당단체 자립촉진, 장려보조금은 시책목표 명확화와 종료시한 설정, 영세보조금은 필요성, 효율성, 효과검증에 의한 정리, 신규보조금은 엄격하게 한정, 중기설정), 시설정비는 필요성, 긴급성, 정확한 수요예측과 관리비용을 검토하고, 기존시설의 유효활용, 여타시설과의 연계강화, 기능전환·통폐합 등을 검토한다.

넷째, 인센티브예산제도를 도입한다. 시설유지·관리경비, 업무위탁경비, 보조금 등에 관해 사업집행방법을 자발적으로 재검토함으로써 경비를 절약한 경우 그 절감액의 일정 비율을 해당국에 재분배하는 제도이다.

다섯째, 실링배분예산제도를 도입한다. 인센티브예산제도 대상 경비 이외의 경상비(청비, 경상사무비 등)에 대해 일정한 실링을 설정하여 각국에 배분하면 각국이 주체적으로 판단하여 진정으로 필요한 경비로 대체가능하도록 한다. 그 결과 예산실링을 긴급하고 필수적인 사무·사업에 활용함으로써 사무집행을 효율화할 수 있다.

## IV. 시사점 및 결론

지금까지 재정건전성 제고에 도움이 되는 재정관리제도인 지방재정분석·진단제도, 지방채발행제도, 지방재정투·융자심사제도에 대한 법령 및 제도를 살펴보고, 우리나라와 매우 유사한 지방재정 시스템을 가지고 있는 일본이 재정위기를 극복하고 재정건전성을 확보하기 위해 어떠한 노력을 경주해 왔는지를 살펴보았다.

위에 언급한 제도들은 모두 시행착오를 거쳐 문제점들이 개선되고 보완되어 왔으나 아직도 미비한 점들이 존재한다. 지방재정분석·진단제도의 경우 분석지표들이 매년 달라지고 있어서 분석의 일관성 측면에서 한계를 가지고 있다. 물론 재정환경이 변하고 있고, 예산 및 회계 시스템이 발전해 나아가고 있기 때문에 이를 반영하려면 지표도 달라져야 하지만, 몇 개의 핵심 변수(key variables)들을 선정하여 이것의 추이를 지속적으로 분석하고 예측할 필요가 있다. 또한 지방재정분석에서는 미래에 대한 예측 기능을 추가할 필요가 있다. 이를 통해 앞으로 다가올 수 있는 재정위기를 미리 포착, 대비할 수



있는 조기경보기능이 필요하다. 또한 취약한 재정형편으로 인해 재정진단을 받고 재정건전화계획을 성실히 수립하여 이행해 나아가고 있는 자치단체에 대해서는 실질적인 도움이 될 수 있는 재정지원을 해주는 제도적 장치도 필요할 것으로 생각된다. 지방채는 부채이지만 투자재원을 확보하기 위한 중요한 수단이기도 하다. 따라서 지역경제 활성화를 위해서 좀 더 신축적인 지방채 발행제도를 운영할 필요가 있다. 또한 현행 제도와 같이 2개 지표에 의해 자치단체 유형을 구별할 것이 아니라 보다 광범위한 자치단체의 재정상황을 감안하기 위하여 지방재정분석 결과를 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 장기적으로는 지방채 발행기준을 신용평가 기준으로 전환하고, 지방채도 자본시장에서 자유로이 거래될 수 있는 단계까지 발전되어야 한다. 재정투·융자심사제도의 경우 투자심사의 객관성·공정성을 제고하기 위해 심사항목을 좀 더 구체화하고 항목별로 점수화하여 종합점수 기준으로 투자의 적정성을 평가하도록 개선할 필요가 있다. 또한 특정 투자사업에 대한 관련 정부부처 간의 공조·협업체계가 강화되어야 한다. 예를 들어 쓰레기 소각장 건설과 같은 환경 관련 사업의 경우 그것의 필요성이나 적정성, 시급성 여부는 누구보다도 환경부의 해당 부서에서 제일 잘 알고 있을 것이므로 행정안전부의 투·융자심사 담당 부서와 긴밀한 협의가 필수적이다. 또한 상급 기관의 의뢰심사를 회피하기 위한 편법으로 자체심사 대상으로 사업비를 줄여 사업을 시행한 뒤 나중에 사업비를 늘려 의뢰심사를 받는 사례를 제도적으로 억제할 수 있는 장치가 필요하다. 현 제도 하에서는 자체심사를 거쳐 이미 사업이 상당 부분 진척된 후에 사업비의 증가로 인해 의뢰심사를 받는 경우 설령 문제점이 발견된다고 하더라도 원상태로 되돌려 놓는 것이 현실적으로 불가능하여 문제점을 안은 채 사업이 진행되는 경우가 종종 발생하고 있다.

재정건전성 확보를 위한 일본의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 징수율 향상을 위해 지방세에 대한 주민의 이해를 높이고, 투자사업에 대해서는 사업의 긴급도, 효과 등을 충분히 검토한 후에 시행 여부를 결정한다. 비교우위가 있는 전략적 부문에 대한 중점투자를 통해 지역경제 활성화를 도모하고, 각종 사업에 대한 효과의 점검, 실시방법에 대한 재검토를 통한 투자지출의 합리화를 도모하며, 공영기업의 경영건전성 확보와 효율적 경영에 의거한 적정원가를 기초로 한 요금개정의 필요성과 타당성에 대해 주민의 이해를 높여 현실화에 대한 저항을 줄일 필요가 있다. 또한 경상적 관리경비에 대해서는 민간위탁을 포함하여 시설관리운영내용을 재검토하여 경비절감을 모색할 필요가 있다. 둘째, 자발적 예산절감을 유도하기 위해 적립금제도를 도입할 필요가 있다. 이는 회계연도 독립의 원칙에 위배되지만 연도간 재정조정 및 경비절감, 예산운영의 효율성을 제고시킬 수 있다. 다만 이 제도의 편법·탈법 이용을 차단할 수 있는 제도적 장치가 함께 마련될 필요가 있다. 셋째, 사무사업평가시스템의 도입을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 불요불급한 사업의 시행을 억제하여 효율적 지출을 유도하며, 정량화된

목표의 관리가 가능하고 사업평가의 투명성을 제고할 수 있다. 이는 2008년도부터 도입된 사업예산제도와도 밀접하게 연관되어 있다. 이 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 사업단위의 성과평가가 필수적이다. 넷째, 일본의 지방재정건전화법은 객관화된 지표를 활용하여 지방자치단체가 재정파탄상태로 빠져들지 않도록 하는 예방적 조치를 단계적으로 취할 수 있다는 유용성을 가지고 있다. 만약 재정적으로 취약한 자치단체가 스스로 감당할 수 있는 수준이상의 재정 부담을 지게 될 때, 현재의 재정분석지표나 제도로는 재정건전화를 체계적으로 추진하는 데 어려움이 있을 것이다. 따라서 지방재정의 건전화 수준을 종합적으로 판단하고, 지방재정재건을 체계적으로 추진할 수 있도록 일본의 지방재정건전화법과 같은 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

국가가 경제적 어려움에 봉착하게 되면 지방자치단체는 중앙정부에 비해 더 큰 압박을 받게 된다. 세입 측면에서는 지방세와 같은 자체수입 감소뿐만 아니라 지방교부세 등의 존수입의 감소도 함께 일어나기 때문이다. 또한 세출 측면에서도 경기침체에 의한 실업 등으로 인해 각종 사회복지수요가 급증하므로 세출 소요는 더욱 늘어나는 2중, 3중고를 겪게 된다. 이럴 때일수록 가계(household)와 마찬가지로 지방자치단체도 세출 효율화를 통해 허리띠를 졸라매고, 빠른 시일 내에 회생할 수 있도록 노력해야 한다. 사전·사후적 점검을 위한 각종 재정관리제도들이 빠른 회생에 실질적 도움이 된다.

## 참 고 문 헌

김도형, “일본의 지방재정 건전운용 시책”, 「지방재정」, 제2호, 한국지방재정공제회, 2001.

매일경제신문사, 「경제위기 해법 해외 지방정부에서 배운다」, 2009.

이창균, “일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구”, 「지방재정논집」, 제5권 제1호, 한국지방재정학회, 2000.

임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 지방재정세미나 발표집, 한국지방재정학회, 2007.

한국지방행정연구원, 「지방재정분석 편람」, 각년도.

<http://lofin.mopas.go.kr> 

