



일본 '지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률' 개요

I. 개요

1. 입법 배경

일본의 '지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률' (이하 '재정건전화법'이라 약칭함)이 2007년 6월 20일 중의원 본회의에서 가결되었다.

이는 지난 2007년 4월 2일 지방분권개혁추진법에 근거하여 설치된 지방분권개혁추진위원회의 제1차 회합에서 지방분권의 새로운 개혁을 향한 토론이 시작된 성과이기도 하다. 한편 2007년 4월 1일부터 홋카이도 유마리시(夕張市)가 지방재정재건촉진특별조치법(이하 '재건법'이라 약칭함)에 의한 준용재정재건단체로서 총무대신의 동의를 얻은 재정재건계획에 따라 행재정은 영을 하도록 되었다. 이처럼 지방분권개혁의 새로운 진전이 기대되는 가운데 여러 가지 요인에 따라 각 지방의 재정상황이 악화되어 유마리시와 같은 재정재건단체, 즉 재정이 과국에 이를 가능성을 가진 지방단체가 상당수 있을 것이라고 전망하고 있다.

이 법률은 현행의 재정재건단체제도를 50년만

에 대폭 개정한 것이며 현행 제도가 앞서 말한 유마리시의 재정과국 상황에 대처할 수 없었던 점 등을 고려하여 마련된 제도이다.

2. 현행 지방재정재건제도의 문제점

현행의 재건법은 지방공공단체의 재정재건에 관하여 규정하고 있다. 원래 재건법은 1954년에 적자단체의 재정재건(財政再建)을 위한 절차 등을 중심으로 입안되어 1955년에 성립된 임시적인 특별조치법이었다. 1945년을 전후로 한 지방재정은 도도부현(都道府縣)의 약 3할, 시정촌(市町村)의 약 3분의 1이 실질적자를 계상하는 등 심각한 상황에 있었기 때문에 이에 대응하기 위한 목적으로 마련된 것이었다.

재건법에 따른 재정재건은 본재건, 준용재건(본재건에 관한 규정의 일부를 준용하여 행하는 재정재건) 및 자주재건(자기노력에 의한 재정재건)의 3종류가 있다. 본재건은 ① 전부적용의 재정재건과 ② 일부적용의 재정재건으로 나뉘는데 이들은 현시점에서 모두 완료된 상태이며 현시점에서 법적용이 실시되고 있는 것은 준용재건과

자주재건 뿐이다. 준용재건의 최근 사례로서는 유바리시(夕張市) 외에 후쿠오카현의 아카이캐초(赤池町, 현재는 福智町으로 개명)가 1991년부터 2000년도까지 재정재건을 실시했었다. 또한 자주재건에 관해서는 국가에 의한 재정원조 조치가 아니라 학교 그 외의 문교(文教)시설 등의 건설사업과 관련된 지방채의 발행이 불가능한 점 등의 제약이 있다. 이같은 현행 재정재건의 제도 현황에 관해서는 “현행 제도가 임시적인 법제도이며 지방공공단체의 재정건전화 전체를 시야에 둔 제도가 아니다”, “법제가 정비되고부터 50년 동안 근본적인 개정은 이루어지지 않았고 현재의 제반 상황을 볼 때 재건 시스템으로서 적절하지 않은 부분이 있다”는 등의 지적이 나오고 있다.¹⁾

또한 지방분권추진개혁위원회의 연구회 보고서(이하 ‘연구회 보고서’로 약칭함)에서는 현행 지방재정재건제도에 대해서 4가지의 과제를 지적하고 있다.

- ① 각 단체가 항상 조기시정·재생의 관점을 고려한 알기 쉬운 재정정보 개시가 이루어지지 않고 있는 점과 재정지표 및 그 산정기초의 객관성·정확성 등을 담보하는 수단이 충분하지 않은 점,
- ② 재건단체의 기준 밖에 없는 점과 조기에 시정해 나가는 능력이 없다는 점, 이 때문에 본래 조기에 재정건전화에 착수하여 대처하

여야 할 것이 사태가 심각화되고 결과적으로 장기간에 걸친 재건상황에 들어가게 되는 우려가 있다고 지적하고 있다. 또한 최종적으로는 주민에게 과도한 부담을 요구하게 될 수밖에 없다는 점,

- ③ 실질수지(적자) 비율만을 재건단체의 기준으로 사용하고 있기 때문에 실질공채비 비율 등 또다른 지표가 악화된 단체나 Stock base의 재정상황에 문제가 있는 단체가 대상으로 되지 않는 점, 또한 주로 보통회계만을 대상으로 하고 공영기업이나 지방공사 등과의 관계를 고려하고 있지 않은 점,
- ④ 재건을 촉진하기 위한 수단이 한정적인 점 등을 들고 있다.

II. 재정건전화법의 개요

1. 재정의 조기 건전화

이 같은 과제를 안고 있는 재건법에 대신해서 재정건전화법에서는 조기시정 시스템과 재생 시스템의 2단계 재정건전화를 위한 시스템을 도입하였다.

조기시정 시스템은 다음과 같은 구조로 되어 있다.

지방공공단체(도도부현, 시정촌 및 특별구)는 매년도 건전화 판단비율 [① 실질적자비율, ②

*** -----

1) 青木信之「新しい地方財政再生制度 研究会報告書について」『地方財政』地方財務協会, 平成19年1月106p, 118p.

연결실질적자비율(전체 회계의 실질적자 등의 표준재정규모에 대한 비율), ③ 실질공채비율, ④ 장래부담비율(공영기업, 출자법인 등을 포함한 보통회계의 실질적 부채의 표준재정규모에 대한 비율)]을 감사위원의 심사에 회부한 후 의회에 보고하고 공표하여야 한다. 이 같은 건전화 판단비율 중의 어느 하나가 정령에서 정하는 조기건전화기준 이상일 때에는 재정건전화계획을 책정하여야 한다. 이 책정은 지방공공단체 스스로가 행하며 의회의 의결을 거친 후에 공표하도록 되어 있다(제8조, 제9조, 제10조).

조기시정 시스템의 대상이 되는 단체에 관해서 연구회 보고서에서는 “유량(Flow) 지표 및 저장(Stock) 지표 양쪽의 재정악화 상황을 파악하여 한쪽의 지표가 일정 수준 이상 악화되어 새로이 정한 기준에 해당하는 단체를 대상으로 하여야 한다”고 언급하고 있다. 현행의 재건법은 기본적으로 보통회계를 중심으로 한 회계적자에 대해서만 대응하면 충분하다고 되어 있지만 재정건전화법의 조기시정 시스템에서는 4개의 지표 전체에 관하여 종합적인 건전화를 꾀하도록 되어 있으며 지표의 책정방법에 따라 다소 차이는 있으나 재정악화의 조기단계에서 확실한 재정건전화가 취해지도록 되어 있다.²⁾

조기시정 단계의 기준에 관해서 연구회 보고서에서는 “지방채 협의제도의 허가기준보다 재정

악화가 진행되어 있으나 현행 제도의 재건단계의 기준까지는 달하지 않은 수준일 경우 재생단계에 달하는 것을 방지하는데 유효하다고 판단되는 수준에서 설정하여야 한다”고 지적하고 있다. 2005년도 결산에 따른 지방채 허가단체는 417개 단체이며 이들 단체보다 재정이 악화되어 있는 단체를 대상으로 새로운 기준설정을 위한 검토가 가능할 것이라고 예상되고 있다.

2. 재정의 재생

현행 재건법에서는 전년도 결산의 실질적자비율이 5% 이상인 도도부현, 20% 이상인 시정촌은 준용재건과 자주재건 중 어느 쪽을 행할 것인지 선택하도록 되어 있다. 준용재정재건단체가 되지 않으면 공공시설 등의 정비를 위한 지방채 발행이 불가능하게 된다.

또한 준용재정재건단체가 되기 위해서는 의회의 의결을 거친 후에 재정재건계획을 작성하여 총무대신의 동의를 얻을 것이 의무화되어 있다. 총무대신의 동의를 얻은 경우에는 신청시에 작성된 재정재건계획에 따라 예산을 편성하도록 되어 있으며 그 변경에 있어서도 총무대신의 동의가 필요하기 때문에 지방공공단체의 예산편성권이 사실상 소멸되는 구조로 되어 있다. 이에 반해 자주재건을 선택할 경우에는 준용재정재건단체와 같이 예산편성권이 소멸되지 않으며 자기노력에

*** -----

2) 近藤俊之「地方財政における新たな再生制度の創設—地方公共団体の財政の健全化に関する法律案—」(立法と調査, 2007年5月)



의한 재정재건을 행할 수 있지만 법령상의 우대 조치가 없는 등의 제약이 있다.

보고서에는 재생 시스템이 필요한 지방공공단체에 대해 “조기시정 시스템의 진행 중, 더욱 재정이 악화되어 지표가 일정수준에 달하여 자주적인 재정재건이 곤란한 상황”에 놓인 단체 중 “이러한 단체도 기초적인 행정서비스의 제공을 가능하도록 하고 장래적으로 주민에 대한 행정서비스를 제공할 수 있는 주체로서 투명한 규칙 하에서 빈틈없는 재생을 실현하도록 하여야 한다”고 하고 있다.

재정건전화법의 재생시스템에서는 지방공공단체는 재생판단비율(① 실질적자비율, ② 연결 실질적자비율, ③ 실질공채비율) 중 어느 하나가 정령에서 정하는 재정재생기준 이상일 경우에는 재정재생계획을 책정하도록 의무화되어 있으며 지방공공단체의 장은 의회의 의결을 거쳐서 재정재생계획을 책정하여 공표함과 동시에 총무대신과 협의하여 동의를 구할 수 있도록 되어 있다.

또한 현행의 재건법과 재생시스템을 비교해 보면 두 가지 점에서 큰 차이를 보이고 있다.

첫 번째로, 재건법은 재정재건계획의 책정은 지방공공단체의 신청에 따르도록 되어 있고 재정상황이 일정수준보다 악화된 경우에도 계획책정이 의무화되어 있지 않았으나 본 법률안에서는 의무

화되어 있다.

두 번째로, 재건법에서는 재정재건계획의 책정은 총무대신의 동의를 필수요건으로 되어 있으나 본 법률안에서는 총무대신의 동의는 재정재생계획 책정의 필수요건으로는 되어 있지 않기 때문에 총무대신의 동의가 없는 재정재생도 가능하도록 되어 있는 점이다. 우선 총무대신의 동의를 얻지 않은 재정재생계획에 따른 재정재생을 행할 경우에는 ① 재해복구사업 등을 제외한 지방채의 기채(起債)가 불가능하게 된다(제11조)는 점과 ② 재생대체특별채(재정재생 기간 중에 발행되는 자금 이월을 위한 지방채) 발행이 불가능하다(제12조)는 제약이 있다.

재정건전화법에서는 재정재생기준에 해당하는지의 여부를 객관적으로 판단하기 위한 재정판단비율에서 사용되는 재정지표에 관해서 실질적자비율, 실질공채비율 및 연결실질적자비율이라고 하는 세개의 지표를 기준으로 검토하도록 하고 있으며 장래부담비율(유량 지표)은 대상외로 되어 있다. 그 이유에 관해 보고서에서는 “유량 지표는 장기적으로는 악화 가능성을 가지고 있다하더라도 그 자체만으로 즉시 재정악화가 절박한 상황이라고는 말할 수 없다”고 설명하고 있다. 단 재생단계에 있는 단체의 재정재생계획에서 유량 지표의 개선을 목표치로서 설정하지 않는 것과는 별개의 문제이며 재생단체는 유

*** -----

3) 전계주 1 참고.

량 지표에 관해서도 재정재생계획의 지표로써 설정하게 된다³⁾고 설명하고 있다.

또한 재생단계의 기준설정에 관해서 보고서에서는 “현행제도의 재건단체로 되는 기준(재건단체로 되지 않으면 기채제한을 받게 되는 기준)이나 지방채 허가단체에 대한 기채제한기준을 감안하여 설정하여야 한다”고 설명하고 있으며 이제부터 이러한 것들을 감안하여 구체적인 기준이나 수준 설정이 검토될 것으로 보인다.

3. 공영기업의 경영건전화

현행 지방공영기업의 재정재건 시스템은 지방공영기업법에서 규정하고 있다. 지방공영기업의 경영상황은 1955년대 중반부터 급속하게 악화되어 1966년도 말에는 법적용기업의 누적결손금은 연간 영업이익의 약 4분의 1에 달하였다. 이와 같은 경영상황의 악화에 따라 1966년의 개정에 따라 지방공영기업이 재정재건제도 규정이 마련되었으며 동법에서는 ① 소위 ‘법재건’ 과 ② 소위 ‘준용재건’ 의 두 가지 유형을 규정하고 있었다.

현시점에서 ‘법재건’ 은 완료된 상태이며 지금도 법적용이 있는 것은 ‘준용재건’ 뿐이다.

연구회에서는 공영기업의 독자적인 재건의 필요성에 관하여 반드시 공영기업법의 적용으로 한정할 것이 아니라고 하고 있으며 법적용을 받는 공영기업을 포함한 지방재정법 상의 공영기업전체를 대상으로 검토하였다고 한다. 또한 보고서에서는 “공영기업이 공급하는 주민 서비스는 상·하수도, 병원 등 주민의 일상생활에서 필

수불가결한 것들이 많은 점을 감안하여 이러한 경영의 악화가 주민생활에 과도한 영향을 미치지 않도록 개개의 공영기업회계에서도 경영악화의 초기단계부터 경영건전화계획의 책정을 의무화하고 자율적인 경영개선을 할 수 있도록 하여야 한다. 또한 이러한 조치에 따라 공영기업회계의 경영이 악화된 경우에 보통회계에 미치는 영향도 미연에 방지할 수 있다”고 설명하고 있다. 이러한 연구회의 지적에 따라 본 법률에서는 모든 공영기업에 관해 회계단위에서의 건전화 구조를 도입하도록 하고 있으며 일정 기준에 따라 지표가 악화된 경우에는 조기시정에 해당하는 경영건전화계획책정이 의무화되어 있다.

구체적으로는 공영기업을 경영하는 지방공공단체는 매년도 각 공영기업마다 자금부족비율(구체적인 지표는 정령에서 정한다)을 감사위원의 심사에 회부한 후에 의회에 보고하며 공표한다. 이것이 경영건전화기준(구체적인 지표는 정령에서 정한다) 이상이 된 경우에는 경영건전화계획을 정하여야 한다고 규정하고 있으며 전술한 조기시정 시스템과 거의 유사한 구조를 취하도록 하고 있다(제22조, 제23조).

또한 재정건전화법에서는 새롭게 경영건전화 시스템을 공영기업에 도입하고 현행의 지방공영기업법의 재정재건규정을 삭제하도록 규정하고 있지만 공영기업의 독자적인 새로운 재생 시스템에 관해서는 규정하고 있지 않다. 이 점에 관해서 연구회에서 토론된 바는 있으나 재정건전화법에서는 개별 공영기업에 관해서 조기건전화



단계에서 재정재생에 전념하도록 하여 그 이상의 재정악화에 관해서는 지방공공단체 전체를 대상으로 하는 조기시정 시스템, 재생 시스템이 대처하도록 하고 있다.⁴⁾

4. 재정건전화법의 시행일 및 경과조치

본 법률에서는 재정지표의 공포 등에 관한 규정에 대해서 공포 후 1년 이내에 정령에서 정하는 날부터 시행하도록 하고 있으나 그 외의 규정은 2009년 4월부터 시행하도록 되어 있다. 또한 재건법은 재정건전화법의 시행에 따라 폐지되지만 2009년 4월까지 이 기간동안 재정이 악화된

단체에 대해서는 재건법이 적용된다. 재건법의 준용재정재건단체로 되어 있는 유바리시에 관해서는 2009년 4월 이후에도 현행의 재정재건계획에 따라 재건할 수는 있지만(부칙 제4조), 재정건전화법의 적용을 희망하는 경우에는 재정재생계획을 새로이 작성하는 등 재정건전화법의 재생 시스템 절차를 다시 거칠 필요가 있다.

김 경 덕

(일본 주재 외국법제조사원)

4) 전계주2 참고