

방만경영의 관점에서 본 지방자치단체의 파산과 그 시사점*

- 일본의 夕張市の 재정파산 사례 -

Fiscal Crisis of Local Government from the Perspective of Reckless
Management and its Implications

- A Case Study of Yubari of Japan -

심 재 승(Shim, Jae Seung)**

ABSTRACT

This paper finds out the causes of Yubari's fiscal crisis and its impact by focusing on hidden accounting fraud and unsuccessful public investment. The city declared bankruptcy in 2006 when its debt was large enough to have a nationwide impact. The causes were provoked by various and complicated factors. Of which, this paper particularly focuses on accounting fraud and public investment that was soared in the unsuccessful projects to attract tourism. Also, this paper notes that for all practical purposes local governments of Korea may do the similar act as Yubari did because Korean law does not allow for local government bankruptcies. By sophisticating the consequences of financial collapse of Yubari, this article provides not only some useful lessons but also a case study for Korea's local governments facing similar challenges.

Key words: Reckless management, fiscal collapse, local government management, Yubari city

* 이 논문은 2017-2019 학년도에 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 청주대학교 행정학과 교수

I. 들어가는 말

2006년 6월, 北海道(홋카이도) 夕張市(유우바리시)¹⁾의 中田(나카다)시장이 재정재건단체로의 이행을 표명한 후, 거액의 누적 채무의 존재와 그 적자 은폐가 세상에 드러나면서 일본 전역에 충격을 던지고 나서 10년이 넘었다. 유우바리시는 2007년 3월에 구법의 지방재정재건촉진특별조치법에 입각하여 재정재건단체로 이행하고, 2010년 3월부터는 유우바리시 파산을 계기로 제정된 신법인 지방공공단체재정건전화법에 입각하여 재정재생단체로 이행하여 채무상환과 지역재생에 각고의 노력을 기울이고 있다. 하지만 재정 파산과 맞물려 진행되고 있는 저출산·고령화와 생산연령인구의 감소 등의 효과로 인구유출이 급속히 진행되는 가운데, 지역주민의 삶의 질은 더욱 더 떨어지고 ‘도시 소멸’²⁾의 그림자가 아른거린다고 해도 과언이 아니다.

그렇다면 왜 이러한 일이 발생했고 이에 따른 여파로 주민들에 대한 행정서비스의 질적 저하는 당연한 것으로 받아들여야 하는 것인가. 우리나라 지방자치단체의 재정파산의 가능성은 없을까. 우리나라의 지자체가 재정파산과는 직접적 관련이 없다고 해서 재정위기에 빠진 지자체가 자기책임과 역할에서 자유로울 수 있을까. 이에 대해 법률상으로는 우리나라의 지방자치단체의 재정 파산은 불가능하다. 관련제도가 없어 중앙정부의 무한책임 하에 놓여 있다. 그렇지만 파산에서 무풍지대에 있다고 해서 자유로울 수 있다고 할 수 있을까. 이 물음에 대해 국회입법조사처의 보고서³⁾는 “일부 지자체가 열악한 재정 여건에도 무리하게 사업을 추진해 재정 악화와 세금 낭비를 초래했다”고 하면서 “방만한 경영이 지속될 경우 파산 선고제 도입을 통해 지자체의 책임성을 강화해야 할 것”을 강조하고, 파산의 가능성에 대비하여 지자체의 자기책임강화를 제도화해야 할 필요성을 지적했다.

재정파산과 관련해서는 아직 우리나라의 지자체에서는 전례가 없다고는 하지만 저출산·고령화와 생산연령인구의 감소가 급격히 진행되고, 지방자치단체의 방만 경영과 그에 따른 후유증이 논란이 되고 있는 것에서 대비책이 필요한 것은 자명하다.⁴⁾ 이러한 맥락에서 몰락한 일본의 유우바리시의 재정 파산의 원인과 그 영향을 확인하면서 이에 대한 해법을 탐색하기로 한다. 일본에서는 유우바리시의 재정 파산과 재정재건계획에 관해서는 많은 보고

1) 아이누어의 ユーパロ(유-파로)가 어원으로, “광천이 뿜어 나오는 곳”이라는 의미이다(위키피디아, 일본어판).

2) 이 용어의 정의는 일본의 민간연구기관인 “일본창성회의”가 2014년 5월8일에 공표한 “소멸가능성도시”의 리스트에서 나왔다. 여기서는 출산가능연령(20-39세)에 있는 여성수의 동향이 인구의 “재생산력”을 규정한다는 관점에서, 지자체마다 이 동향이 계산되고, 그 결과 2040년까지 이 연령층의 여성이 50%이상 감소한다고 예상되는 지자체를 “소멸가능성”으로 정의하고 여기에 해당하는 지자체가 전국에서 896개 있다고 하면서 사용되기 시작했다.

3) 국회입법조사처(2017), “지방재정 위기실태와 재정건전화 방안”(2017.02.06.).

4) 대표적인 사례로 인천광역시, 태백시 등을 들 수 있다.

서와 연구결과가 나와 있다.⁵⁾ 우리나라에서도 몇 편의 연구 논문이 발표되어 있지만 대부분이 파산 관련법 제도의 정비 등에 관한 내용 등을 연구논제로 삼고 있고⁶⁾, 10여년이 지난 현재의 유우바리시의 현황을 추적하여 특정 요인만을 클로즈업하여 분석하고 있는 논문은 발견하기 어렵다. 이는 연구 대상으로서의 낮은 매력도, 자료 접근의 제한성 등의 다양한 이유들에 의한 것이기도 하겠지만, 우리나라 지자체가 향후 유사한 상황에 직면할 가능성도 배제할 수 없는 것에서 우리나라 지자체와의 행정·환경적 유사성이 많다고 인식되는 부분에 대한 세부적 원인 등을 분리하여 분석하는 것에 대한 가치는 충분하다고 판단된다.

본고는 반드시 새로운 사실탐구(fact-finding)를 추구하는 것은 아니지만, 지금까지의 선행연구의 성과를 받아들이면서, 특히 유우바리시가 재정파산에 빠진 원인을 지역산업진흥을 위한 투자실패와 그에 따른 회계 부정을 중심으로 전개된 방만 경영의 관점에서 고찰하고자 한다. 유우바리시의 재정파산에 대한 일반적 원인과 배경분석보다는 방만 경영과 그 영향에 초점을 맞추는 이유는 향후 우리나라 지자체가 유사한 환경에 노출될 수 있는 가능성이 충분히 있을 수 있다고 판단했기 때문이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저, 유우바리시의 재정파산의 이해를 돕기 위해 일반적 현황을 설명한다. III에서는 파산의 원인을 방만 경영적 관점에서 고찰한다. 특히 방만 경영적 관점을 투자적 측면과 회계적 측면으로 세부적으로 분석하여 본고에서의 주장을 보다 명확히 한다. IV에서는 상기의 설명을 근거로 전체 내용을 간단하게 정리하고, 우리나라 지자체가 참고로 해야 할 내용들을 요약하여 제시한다.

II. 유우바리시(夕張市)의 현황

1. 일반적 현황

유우바리시는 1874년 미국인 광산지질학자 라이만이 탐험대를 이끌고 지질조사를 실시, 夕張川 상류에 탄층이 있는 것을 추정발표한 후, 1888년에 北海道廳의 技師인 사카이치(坂市)가 시호로카베츠(シホロカベツ)강 상류에 대규모 광맥을 확인한 것에서 “탄광의 마을, 夕張”의 역사가 시작되었다.⁷⁾ 1890년에 북부지역탄광의 개발이후, 탄광촌으로서 1990년까

5) 참고문헌 참조 요망.

6) 양준호(2010), 양지숙(2015).

7) 일본의 대부분의 탄광도시들의 생성은 먼저 마을이 형성된 후 나중에 탄광이 발견되어 탄광도시로 변모해 간 것에 대해 유우바리시는 애초에 사람이 살고 있지 않은 곳에 광산의 발견으로 인구가 모여들어 마을이 형성되어 온 점에서 다른 탄광촌과 구별되는 특징을 가지고 있다.

지 100년에 걸쳐 채굴되고 있었다.⁸⁾

1892년에는 무로란선(室蘭線)을 연결하는 철도가 완성되고 석탄수송이 개시된 이후 석탄의 증산을 거듭하여 유우바리시는 국가의 에너지산업으로서 일본의 고도경제성장의 하부구조를 지탱하고, 소라치(空知)탄전의 중심을 이루는 “광산 도시”로 불리면서 최전성기의 석탄생산량은 연간 400만톤으로 일본의 에너지기지로서 발전하면서 전후 일본 에너지산업을 주도해 왔다. 탄광의 도시로서 번성하고, 최전성기인 1960년에는 17개의 탄광에서 약1만6천명의 노동자가 종사하고 있었다.

1950년대 중반부터 “석탄에서 석유”로의 국가에너지정책의 전환과 저렴한 외국산 석탄의 수입, 광산사고 빈발 등의 요인으로 유우바리시의 탄광은 1963년부터 잇달아 폐광되고, 1990년 3월말을 기점으로 유우바리에서 탄광은 모습을 감추고, 광부와 탄광에 종사하고 있었던 하청관련업자를 포함한 가족들의 인구유출이 계속되었다. 이러한 가운데 유우바리시는 1970년대말부터 지역의 기간산업이 쇠퇴하고, 인구 급감의 위기에 대응하고자 폐허와 폐가의 해체, 철거, 주택, 학교, 상·하수도 등의 생활인프라의 정비, 폐광의 부정적 이미지를 불식하고 고용 창출을 목적으로 관광 사업에 대한 투자에 적극적으로 착수했다. 1980년에 제3섹터 “(주)석탄의 역사촌 관광”을 설립하고, “석탄박물관”을 건설, 개시한 것을 시작으로, 유원지, 스키장 등의 개발을 추진했다. 그러나 그것이 공적 채무비용의 팽창을 초래하고, 1990년 무렵에는 재정건전단체로의 이행이 불가피한 재정 상태에 빠졌다. 결과적으로 2006년 6월 20일에 632억엔을 넘는 거액의 부채가 표면화되고 이 중 변제해야 할 적자액은 시의 표준재정규모의 약8배가 이르는 353억엔을 안고 재정파산을 선언하였다. 2007년 4월에는 “지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률”이 전면적으로 시행되고, 국가의 동의하에 2010년 4월1일부터는 새로운 재정건전화법에 의한 전국 최초의 “재정재건단체”에서 “재정재생단체”로 이행하여 322억엔의 적자 상환을 향해 17년 동안에 걸친 험난한 여정이 시작되었다.

〈표1〉 재정재생계획에서의 채무의 해소목표

• 실질적자(322억엔)	再生振替特例債를 발행하고 17년 동안에 상환
• 일반회계 등 시의 채무잔액(133억엔)	신규발행의 억제에 의해 점진적 감소
• 일반회계채무 부담잔액(56억엔)	구제3섹터채무는 2016년까지 해소
• 토지개발공사부채(16억엔)	2013년까지 해소
• 공공하수도 회계누적채무(11억엔)	2009년도 일반회계 이월에 의해 해소
• 國保회계적자액(0.2억엔)	2013년까지 계획적으로 해소
• 특별회계에서의 기업채 등(39억엔)	일반회계부담을 감안하여 적절하게 관리

출처: 夕張市 “夕張市財政再生計畫の概要”, 2010年.

인구는 1960년 4월의 약11만 7천명이었지만 이후 감소하기 시작하여 폐광시의 1990년에

8) 현재 시는 지하에 풍부한 석탄이 매장되어 있는 48광구의 채굴권을 가지고 있다.

는 2만3천명, 재정재건단체의 지정을 신청한 2006년에는 1만3천명, 2018년 7월말 현재 인구는 8,300여명으로 전성기의 1/14로 줄어들어 ‘도시’에서 ‘촌락’으로 전락했다. 또한 최근의 인구동태는 65세 이상의 고령자의 비율은 50.6%, 15세 이하는 5.4%로 고령화의 비율은 전국에서 가장 높고, 15세 미만의 유소년 비율은 전국에서 가장 낮게 되어있어 과소화와 고령화가 동시에 진행되고 있는 상황이다.

〈표2〉 연령별 인구(2018년 7월 31일 현재)

	인구		연령별인구		
	세대수	총 인구	14세 이하	15세-64세	65세 이상
합계	4,889	8,305	449(5.4%)	3,649	4,207(50.6%)

출처: 夕張市 홈페이지, www.city.yubari.lg.jp

2. 파산이 남긴 여파

2006년 6월의 파산 표명에 의해 시가 감내해야 할 결과는 혹독했다. 전국에서 가장 효율적인 수준이 되도록 철저한 행정의 슬림화와 사무사업의 발본적인 수정을 도모해야 하는 것으로 되었다. 먼저, 시장부국체제에서 5부 17과 30계(계장)체제를 7과 20계로 압축하고, 시의 일선기관인 5개의 연락소를 폐지하여 지소체제를 강화하여 조직기구를 간소하고 효율적인 조직체제로 했다. 또 전국의 시정촌 중에서 가장 낮은 급여수준으로 하는 한편, 인구 규모가 동일한 정도의 시정촌 중에서도 가장 적은 직원수의 수준으로 하는 것을 목표로 했다. 여기에는 시의 직원 수가 인구규모와 산업규모가 유사한 타의 지자체의 2배 이상이었던 것도 배경에 있었다.⁹⁾

직원 수의 삭감은 보통회계에 속하는 직원 수는 2006년 4월 현재 269명에서 2009년도에는 인구규모가 같은 수준의 다른 지자체의 평균을 밑도는 134명으로 되고, 2010년도에는 103명으로 되도록 직원의 적정배치에 배려하면서, 원칙적으로 퇴직자를 보완하지 않는 방법에 의해 인원 삭감을 시도했다. 또 직원 수의 삭감효과를 계획초기연차에 반영시키기 위하여 권장퇴직제도를 개정하고, 조기퇴직을 촉구하는 것으로 했다. 일반직 급여 삭감을 목적으로 급여제도는 지역급여제도의 도입 등 국가공무원준거를 원칙으로 하고, 월급을 2007년 4월부터 평균30% 삭감하는 것으로 했다. 2018년 8월1일 현재, 시직원 128명(파견직원 21명 포함)으로 행정서비스를 제공하고 있다(단 소방직원 40명은 제외). 또한 주민생활에 필요한

9) 시직원수는 인구절정시의 1960년에는 615명이었다. 탄광폐산 후에 효율화를 도모하기는 했지만 2005년의 인구 천명당 보통회계직원수는 20.35명으로 유사단체의 약2배, 인구1인당 인건비도 약18만 4천 엔으로 유사단체의 약2배이고, 인구규모에 비교해서 효율화가 불충분했다(加藤, 2016). 이에 대해 厚谷(2014)는 인구감소가 급속도로 진행되었기 때문에 직원 수와 급여를 줄이는 대응이 따라가지 못했다는 점을 지적했다.

최소한의 사무사업 이외는 원칙으로서 중지, 축소하는 것으로 하고 보조금의 지출은 원칙적으로 그만두는 등 제로베이스에서 수정했다.

공공시설 등에 관해서도 대대적인 통폐합을 통해 중학교를 4개교에서 1개교로, 초등학교도 7개교에서 1개교로 통합했다. 공중화장실은 7개에서 5개로, 집회시설은 21개 시설 중 4개소를 중지 또는 폐지하고, 시내 4개소의 수영장, 도서관, 미술관(2015년에 부활) 등도 폐지했다. 또 시립종합병원을 민간에 위탁하고, 침상수 178개의 병원에서 19개 침상의 진료소로 바꾸고 진료과도 이전의 11과에서 4개과로 축소 운영하고 있다(西村, 2016).

한편 세입의 확보에 관해서는 세율 수정에 의거 시의 세수증액을 도모하는 외에 쓰레기 처리의 유료화와 각종 시설사용료 등의 수익자부담을 강화했다. 또한 적자누적의 주범인 관광사업회계, 병원사업회계, 택지조성사업회계를 2006년도 말에 폐지하는 한편, 병원에서 진료소로 규모를 축소하여 진료소사업회계를 새로 만들었다. 관광자원이 없는 곳에서 관광시설을 건설하고, 시 소유의 제3섹터에서 운영해 온 시설은 35개소(제3섹터 소유 포함)¹⁰⁾에 이르렀지만 관광사업의 실패에 의거 거액의 적자를 창출해 왔다. 사람이 살지 않았던 곳에서 탄광이 발견되고, 폐광 후는 관광사업의 창출에 의한 재도약을 시도했지만 그 실패에 의거 “제2의 폐광”으로 되었다.

현재 유우바리시의 재정파산에 수반하여 제3섹터 중 일부가 파산선언을 했고, 많은 시설들도 양도, 해체, 정지로 되어 있고, 존속하고 있는 시설들도 지정관리자가 관리운영을 하고 있으며 시내 곳곳에는 지금은 사용되고 있지 않은 관광시설이 거의 폐기된 채로 남아있다.¹¹⁾

Ⅲ. 유우바리시(夕張市) 파산의 원인: 방만 경영적 관점

유우바리시가 재정파산을 선언했을 때, 시가 실질적으로 부담해야 할 부채총액은 632억 엔, 이 중 시가 변제해야 할 적자는 지방채 잔액을 제외한 353억엔이었다. 상술한 것처럼 국가에너지정책의 전환에 의해 대규모탄광이 연이어 폐광되고, 탄광에 대체하는 기간산업으로서 관광 등의 기반만들기를 단기간에 완성하는 것에 의해, 재정구조는 극도로 악화되고, 이들 지역활성화사업의 재원의 대부분을 지방채에 의존해서 실시하는 가운데 공적 채무가 거액으로 팽창되어 재정 경직화의 주요 요인으로 되었다. 이러한 측면을 염두에 두고 지역

10) 민간자본의 활용과 기업형식을 취하면서 공적인 사업체를 “제3섹터”라고 한다. 실질적으로는 지자체 행정의 의향에 입각한 사업집행을 담당하는 경우가 많고 행정조직의 일부로 간주된다. 여기에는 지자체가 출자를 하고 있는 사단법인, 재단법인과 지방주택공급회사, 지방도로공사, 토지개발공사 등이 있다.

11) 학술교류차 청주대학에 방문한 일본 中央大學 법학과 야마다교수와의 토론에서 나온 내용들을 정리했음.

진흥을 위한 관광시설 과대투자과 이를 충당하기 위한 회계처리과정을 중심으로 고찰하기로 한다.

1. 투자적 측면

유우바리시의 재정파산에 대한 복수의 연구 결과¹²⁾는 폐광에 따른 인구의 급속한 감소와 폐광대책, 석탄 대체 산업, 고용 창출 목적의 제3섹터에 의한 관광시설의 정비와 진흥에 착수하는 등의 과도한 투자였다. 2006년 유우바리시가 재정파산을 표명한 직후 실시된 홋카이도의 자체조사에서¹³⁾ 재정악화의 원인을 크게 4가지로 구분하여 ① 인구감소에 동반하는 시의 세수 및 지방교부세의 대폭 감소, ② 세입감소에 대응한 서비스수준의 수정 검토 미흡, 인구감소에 대응해야 할 조직의 슬림화에 의해 대책 지연, 총인건비에 대한 억제 불충분, ③ 지역진흥을 위한 관광시설정비에 의한 공적 채무 비용 등의 부담과 제3섹터의 운영에 대한 적자보전의 증대 등에 의해 재정부담의 증가와 세출규모의 확대와 이로 인해 재정상황이 팽박하는 가운데 ④ 일시 차입금을 사용한 회계 간에서의 연도를 걸치는 대부, 상환이라는 부적정한 회계처리, 적자결산을 지연시켜 온 것에 의해 적자가 방대하게 된 것으로 분석했다. 또한 유우바리시가 실시한 파산 선언 후의 자체조사에서는 재정악화요인을 5가지로 정리하여 ① 폐광 후의 사회 환경 기반정비 사업 등의 실시, ② 인구 대비 직원 수 감축 실패, ③ 시 수입의 대폭 감소, ④ 관광사업의 구조적 적자와 관광시설에 대한 집중적 투자, ⑤ 재무처리방법의 문제 등으로 요약했다.

이들 연구결과들을 종합 검토해 보면 국가에너지 정책의 전환과 경제사회 환경의 변화에 따른 인구 급감을 해결하기 위한 대책으로 재정력과 시 직원을 포함한 지역이 가지는 능력을 무시하여 지역개발을 추진하고, 이로 인해 재무상황이 팽박해지는 가운데 출납정리기간을 악용하여 회계 간에서 연도를 걸친 대부와 상환을 통해 적자를 숨기는 재무처리기법을 장기간에 걸쳐 반복하면서 방대한 누적적자가 팽창되고 이것이 임계치에 도달하면서 돌연 파산으로 내몰리게 되었다고 볼 수 있다.

田中(2011)는 계속적인 폐광에 의한 지역경제의 영향을 최소화하려는 대책의 실시가 유우바리시에 큰 부담이 된 것으로 보았다. 1982년 北炭夕張가 갱내의 가스폭발사고에 따른 여파로 다액의 부채를 안고 도산했을 때, 탄광노동자의 임금도 지급할 수 없었기 때문에 유우바리시는 北炭소유지1,320ha와 탄광주택을 총액 약26억엔에 구입하고, 北炭유우바리병원도 시가 인수했다(田中, 2011). 또 시의 1981년도 결산에 의하면 北炭사고에 의한 광산세와

12) 참고문헌 확인 요망.

13) 2006년 6월의 재정재건단체 신청의 선언 후에, 홋카이도오는 재정에 관한 조사를 실시하고, 그 중간보고(6월 29일)에서 부적정한 재무처리수법이 판명되었다. 동년 9월 11일, 홋카이도오는 “夕張市の財政運営に関する調査”를 정리했다.

고정자산세의 대폭감소의 영향을 받아, 실질적 수지비율이 마이너스 5%로 처음으로 적자로 되고, 재정건전단체로의 전략이 이미 우려되고 있었다(北海道企畫振興部, 2006). 이 자료에 의하면 1979년부터 1994년까지의 16년 동안 탄광의 폐광폐도처리대책에 583억엔을 필요로 했다. 이 중 시 발행의 지방채는 332억엔으로, 재건계획의 적자해소액 353억엔에 상응하는 금액이었다.

폐광이 계속되는 가운데, 유우바리시는 “탄광에서 관광”으로의 전환에 의해 지역경제의 쇠락을 탈출하는 전략으로 타개책을 모색했다. 1980년에 (주)제3섹터석탄의 역사촌관광을 설립하고, 1983년에 석탄박물관, 대유원지개장, 1986년에는 호텔도 오픈했다. 이 시기는 일본 경제가 버블기에 진입하는 시기로 유우바리의 관광을 중심으로 한 마을만들기는 높은 평가를 받아, 1990년에는 “활력있는 마을만들기 우량지방공공단체”로서 지자체대신으로부터 표창을 받기도 했다. 1992년에 3섹터경영의 호텔 슈 빠로를 당시 유우바리에 진출해 있었던 리조트개발회사인 松下興産에 약30억엔 매각하고, 시의 재정도 호전된 것처럼 보였다. 그런데 동회사가 낮은 가동률로 인해 이 호텔의 폐쇄를 결정하자 1996년 3섹터의 “유우바리관광개발”이 차입을 해서 약20억엔에 되사고 시는 이 차입금에 대해서 손실을 보전했다.

또한 松下興産이 개발한 ‘호텔 Mount Racey’와 스키장을 2002년에 약26억엔에 매입했다. 당시 호텔과 스키장의 존속에는 시민, 경제단체의 강한 요망이 있었다.¹⁴⁾ 그러나 호텔매입을 위한 채권 발행은 인정되지 않았기 때문에, 松下興産의 주거래은행인 미즈호은행이 유우바리시 토지개발공사에 전액융자를 하고, 융자액에 대해서 시가 채무부담행위를 설정하고 변제를 해 가는 소위 ‘야미기채’의 방법이 사용되었다.¹⁵⁾ 미즈호(みずほ)은행은 파산직전의 松下興産의 불량채권을 유우바리시에 전가하고, 자금을 회수하는 형태를 취하는 것으로 동은행의 손실부담은 금액상으로 없는 것으로 된다.

유우바리시는 표2에 나타나 있는 것처럼, 1980년무렵부터 재정파탄 직전의 2005년까지 급속한 속도로 연이어서 관광시설을 건설하고, “탄광에서 관광으로”의 슬로건을 내걸고 일직선으로 매진해 온 것을 알 수 있다. 많은 관광시설 가운데 원래 유우바리시에 존재했던 지역자원을 활용해서 만들어진 시설은 석탄산업과 밀접하게 관련된 “석탄박물관”과 “탄광생활관”, “SL관”, “노란 손수건 광장”, “夕張鹿鳴館”을 들 수 있다. 또 북국의 겨울 스포츠와 유우바리의 지형을 이용한 것으로서 “Mt. Racey 스키장”¹⁶⁾과 그 슬로프 앞에 서 있는 “호텔 Mt. Racey”가 있다. 나아가 夕張특산품인 멜론을 활용한 농산물 가공/관광시설인

14) 당시 유우바리시민은 시의 재정상태를 충분히 인식하고 있지 않은 상태에서 호텔과 스키장 철수반대 시위를 벌였다. 결국 시는 시민의 요청을 무시하지 못하고 야미기채수법을 통해 자금을 마련한 후 이들 시설을 매입하였다.

15) 시설매수를 위해 지방채의 기채가 허가되지 않았기 때문에 금융기관이 시가 출자한 법인에게 융자를 하고, 융자액에 대해서 시가 채무부담행위를 설정하고, 변제를 해 간다고 하는 부적정한 수법을 통해 자금을 마련했다.

16) 전신인 Racey 스키장은 1972년에 완성.

“멜론 성”이 있다. 특히 “석탄의 역사촌 공원”의 다수의 놀이기구를 설치한 유원지 “어드벤처 패밀리”를 비롯한, “알려지지 않은 세계의 박물관”, “로보트대과학관”, “화석의 별별 전시관”, “시네마의 발라드” 등은 유우바리의 지역자원과 완전히 유리하고 있었다. 관광산업을 진흥하기 위해 요구되는 지역 연관성과 관련된 컨셉이 부족한 상태에서 건설된 관광시설이었다고 해도 과언이 아니다.

加藤(2016)는 북쪽 지방에 있어서는 겨울 스포츠시설, 온천시설을 제외하고, 눈 덮인 추운 시기에 관광시설로 관광객을 모은다는 것은 대단히 곤란하다는 점을 지적한다. 산골짜기의 작은 마을의 관광시설을 겨울에 방문하는 사람은 많지 않고, 특히 유원지에 가는 사람은 거의 없다. 이것은 겨울에는 많은 관광시설을 폐쇄하는 것을 전제로 사업을 하는 것을 의미하고, 남쪽지방에서는 매년 영업할 수 있는 것을 영업기간 절반 정도 밖에 되지 않는 기간의 영업으로 충분한 수입을 올리는 것이 유우바리시 관광시설 투자에서의 기본적인 조건이 된다. 즉 관광시설에 대한 투자는 시설이 가동하지 않는 시기도 포함해서 장래의 수익 예측을 해야 하지만 이에 대한 충분한 검토가 진행되지 않은 가운데 “공급이 있으면 수요는 자동적으로 창출된다”는 지극히 아마추어적 사고에서 사업이 추진되었다고 볼 수 있다.

또한 이들 관광시설의 운영을 담당해 온 것이 제3섹터인 석탄의 역사촌관광(주)(1980년 설립)과 夕張관광개발(주) 1994년 설립이었다. 전자는 “석탄의 역사촌 공원” 내의 유원지 및 “석탄박물관” 등의 시설, “夕張鹿鳴館”, “노란 손수건광장”, “멜론성”, 등을 운영하고, 후자는 “Mt. Racey”의 스키장과 호텔, “호텔 슈-빠로”, “유-빠로 온천” 등을 운영했다. 두 회사 모두 시장이 사장으로 근무하고 간부는 거의 시에서 내려온 사람들이었다. 시가 재정 재건단체가입(선정)을 정한 뒤의 2006년 11월에 석탄의 역사촌 관광(주)은 부채총액 74.8억 엔으로 파산하고 종업원 38명(2006년 8월까지의 파트타임 포함해서 종업원 수 148명¹⁷⁾)을 해고했다. 또 夕張관광개발(주)도 2007년 4월에 부채총액 54.6억엔으로 파산선언하고 138명을 해고했다.

〈표3〉 夕張市の 관광관련 주요 투자시설

시설명	개시연도	시설 개요
석탄박물관	1980	석탄산업의 역사와 관광으로 일하는 사람들을 테마로 한 박물관
SL館	1980	유우바리에서 석탄을 각 방면으로 운반한 실물 SL을 전시
탄광생활관	1981	‘아마’로 불리는 탄광의 생활상 및 그 생활도구를 전시
석탄의 역사촌공원	1983 (전면개장)	석탄산업을 기록하고, ‘배우고’, ‘놀고’, ‘쉼다’는 것을 테마로 한 공원, 제트코스터, 관람차, 메리고랜드 등으로 구성되는 어드벤처 패밀리 외에 많은 관광시설이 입지. 제1기: 81-88년, 제2기: 01-07년으로 나누어서 정비
알려지지 않은 世界の動物館	1983	세계 각국에서 모은 약 1000개의 맹수 등의 동물들의 박제를 전시

17) 『毎日新聞』, 06년 11월 29일자(재인용).

멜론성	1985	멜론 등을 사용한 브란데, 와인 등의 가공센터
호텔 슈-빠로	1986	(주)석탄의 역사촌관광이 건설 및 운영, 그 후 92년에 (주)松下興産으로 매각, 재차 96년에 시가 구입(객실수 155개)
로봇大科學館	1988	로봇과 놀면서 그 구조를 배우는 과학관
Mt. Racey 스키장	1988	88년에 松下興産이 레이스이스키장을 중심으로 본격적 리조트개발에 착수하고, 건설된 스키장(곤돌라1, 리프트4))
노란손수건 광장	1990	영화“행복의 노란손수건”의 로케현장(탄광주택과 광장)
호텔 Mt. Racey	1991	88년에 松下興産이 레-스이스키장을 중심으로 본격적 리조트개발에 착수하고, 건설된 호텔로, 02년에 시가 구입(객실수 118개)
夕張鹿鳴館	1994	北炭鹿の谷俱樂部로서 1913년에 건설, 황족도 숙박한 일본식 건축문화재
유-빠로운천	1996	레스토랑, 휴게실, 매점 등을 정비한 온천시설
화석전시관	2000	유우바리에서 발굴된 다양한 종류의 식물 등의 화석을 전시
생활역사관	2001	明治・大正・昭和의 과거 일본의 사회・문화 부흥시대의 생활상을 연상시키는 옛날의 일상물품들을 전시
시네마의 발라드	2003	영화의 변천을 후세에 전하는 포스터, 스틸 등을 전시
「北の零年」희망의 숲	2005	유우바리를 무대로 촬영된 영화 “北の零年”의 로케세트를 관광시설화한 것

출처: 夕張市, 讀賣新聞 北海道支社 夕張支局編著(2008), “限界自治 夕張検証”, 梧桐書院, pp.315-317.

유우바리시가 관광사업의 진두지휘를 잡은 것이 1979년부터 2003년까지로, 6기에 걸쳐 24년 동안 재임한 나카다 시장의 시기였다. 그는 부시장의 역할을 했던 1971년에 이미 “석탄의 역사촌” 건설계획을 입안하고, 78년에는 5개년 계획으로 “배우고, 놀며, 쉰다”는 3요소 복합형의 관광시설 “석탄의 역사촌”을 착공했다(金子勝 외, 2007). 2005년 말에는 관광 관련 사업은 47개 사업으로 사업비총액은 176.2억엔에 달했다. 그 중, 38개 사업은 시 주도의 사업이었다. 특히, 시장 임기기간을 얼마 남겨 두지 않은 상태에서 “향수의 언덕 뮤지엄공원”의 “생활박물관”, “시네마의 발라드”, “센터 하우스”의 3개 시설의 건설에 12.5억엔을 투자했다(北海道企畫振興部, 2006).

나카다시장은 관광시설의 투자확보를 위해 다방면의 정치채널을 활용하여 국가, 도로부터 많은 보조금을 확보했다. 농림수산성으로부터 “유-빠로 온천”, “멜론성” 등의 3개 시설에 10.5억엔(사업비 22.3억엔), 경제산업성으로부터 “夕張鹿鳴館”, “생활역사관”, “시네마의 발라드” 등 4개 시설에 3.1억엔(사업비 10.5억엔), 국토교통성으로부터 “석탄의 역사촌 공원”, “향수의 언덕 뮤지엄공원” 등 7개 시설에 12.7억엔(사업비 45.5억엔)의 보조금이 투입되었다. 도로부터도 “탄광생활관”, “로봇대박물관”, “미지의 세계의 박물관” 등 5개 시설에 2.5억엔(사업비 17.6억엔)의 보조금을 받았다(北海道企畫振興部, 2006).

관광사업에서는 소비자의 심리적 요인을 파악하여 재방문객을 늘리는 구조마련이 필요하지만 전형적 관주도의 외형적 성과에 민감한 숫자 채우기식의 발상이 있었다. 제3섹터에 시 직원 출신의 낙하산직원을 임명하여 관광경영에 책임을 맡겼다. 애초부터 비즈니스로서 성공을 기대하는 것은 지나친 낙관이었다. 또한 이들에게는 수익을 올리려는 발상도 희박했다

고 볼 수 있다. 더욱이 문제는 민간기업이 철수한 사업을 매입해서, 제3섹터에 의한 관광사업을 비대화시킨 것이다. (주)松下興産이 철수한 관광시설 중, 1992년에 일단 매각한 “호텔 슈-빠로”를 1996년 9월에 20.1억엔에 재매입하고, 2002년 10월에는 “Mt. Racey”스키장과 호텔을 26억엔에 구입했다.¹⁸⁾ 민간이 포기한 비즈니스를 관의 주도하에 재운영하는 것이 정상적인 판단이었다고 보기는 어렵다.

관광시설은 加森觀光(주)에 의해서 자회사 유우바리리조트(주)가 설립되고, 07년 4월부터 재개되었다. 입장료 3,150엔으로 13개시설이 견학가능한 원페이방식에 의한 “순회 패스”를 판매했다. 관광시설 간을 셔틀버스로 순환하는 구조를 도입하고, 인기시설이 비인기시설을 보완하는 것으로, 관광객에게 가능한 한 오래 체류하도록 하는 아이디어를 채용했다. 또, 유우바리리조트(주)는 “Mount Racey”의 스키장과 호텔, “호텔 슈-빠로”, “패밀리 스쿨 해바라기”¹⁹⁾의 운영을 인수하는 한편, 여름방학의 자녀용 체험교실 “유우바리体験塾”를 시작했다.²⁰⁾

과도한 관광투자에 관해서는 “탄광에서 관광으로”를 추진한 나카다시장의 개인 혹은 개성을 원인으로 볼 수도 있다. 그렇지만 유우바리시라는 지역사회 전체가 나카다시장의 정책에 기대하고 의존해 온 것은 그 만큼의 사회적 배경과 구조가 있었다는 견해도 있다(北海道新聞取材班, 2009). 일본경제신문사(2007)에 의하면 파산의 원인은 강력한 행동력을 가지고 팽창노선을 달려 온 전中田시장의 책임이 있고 동시에 中田시장의 폭주를 허용한 환경도 간과해서는 안 된다고 지적하고 있다. 특히 中田시장의 수완에 과도하게 기대해 온 정치세력과 그러한 시의회의 구성을 계속해서 허용해 온 시민의 책임도 가볍다고 볼 수 없다.

1979년에 시장에 취임한 中田시장의 “폐광에서 관광으로”의 캐치프레이즈 하에 석탄의 불이 꺼지기 전에 대규모의 관광도시계획으로 돌진해 간 것이다.²¹⁾ 北炭의 총수이고 일본 정계의 막후실력자로 알려진 하기와라 요시타로오(萩原吉太郎)를 모방하고, 폐광에 동반하는 각종의 진흥대책비를 국가와 도로부터 끌어오는 한편, 대규모의 지방채발행과 일시 차입금에 의해서 관광사업을 추진했다. 즉 유우바리시는 ‘탄광 부흥의 시대’에서와 마찬가지로 ‘탄광 소멸의 시대’에서도 석탄을 “인질”로 시를 경영하고 활성화하기 위하여 국가와 도를 지렛대로 해서 자금을 확보해 왔다. 나카다시장은 무모하다고 할 수 있는 관광도시화를 장기에 걸쳐서 추진하고 관광사업은 막대한 적자를 거듭하고 있었다(北海道新聞取材班, 2009; 西村, 2016).

18) 夕張市는 구입시에 야미기채수법을 사용했다. “호텔 슈-빠로”에 관해서는 유우바리관광개발(주)에 일괄로 선납(대납)시키고, 시는 채무부담행위로서 변제하는 형태를 취했다. “Mt. Racey”에 관해서도 시의 토지개발공사를 사용해서, 동일한 수법이 사용되었다. 야미기채의 수법은 탄광폐산후의 지역진흥을 지원할 목적으로 설립된 ‘소라치(空知)산탄지역종합발전기금’에서도 사용되고(2001년부터), 발각 후에는 기금을 조금씩 갚는 것으로 최종적으로 결착했다.

19) 전 유우바리 북고등학교의 교사를 이용한 숙박시설.

20) 『夕張りリゾートガイド 2007-2008』, 夕張りリゾート(株). (재인용)

21) 西村(2016).

게다가 버블붕괴 후에 松下興産(주)이 유우바리시에서 철수할 시의 관광사업을 대신 떠맡고, 더 많은 부채와 적자를 축적하고 있었다. 나아가 버블이 붕괴한 후도 유우바리시의 보정재정규모의 2-5배에 달하는 재정수지가 계속되고, 2002년도에 유우바리시시 행·재정 정상화대책이 나왔지만 실질적인 긴축재정책은 취하지 않았다.

田中(2011)에 의하면 나카다시장은 아무리 부채가 늘어나도 최후의 보루로서 국가가 보살펴준다는 생각 하에, 지역주민의 강고한 지지기반 하에 관광시설투자로 돌진하고 있었다. 그 결과 지방채 잔액이 91년도말에는 220억엔 정도로 부풀어 오르고, 1993년도에는 기채제 한비율이 20.7%에 달하고, 이후 7년간 20%수준을 넘는 불명예로운 기록을 세웠다. 田中(2011)는 유우바리시의 차입금이 1993년도 이후 급증하기 시작하여 이 무렵부터 적자 감추기의 지속적인 반복이 시작된 가능성이 높다고 지적했다. 그 후 탄광지역진흥임시교부금의 폐지, 삼위일체개혁에 의한 지방교부세의 삭감에 의거 재차 급증하고, 2006년에는 300억엔 정도에 달했다. 이것에 대응해서 일시 차입금을 사용한 부적절한 적자 은폐를 다양하게 증명하는 것처럼 일반회계의 여러 수입이 급증하기 시작하고 그 세입에서 차지하는 비율은 1996년도에 약20%, 2004년도에 약50%(약 100억엔)의 놀랄만한 수준에 달하고, 의회의 견제기능은 완전히 작동하고 있지 않았다(北海道企画振興部, 2006). 결과적으로 관광객의 대폭 감소, 높은 인건비에 의한 수익성 악화, 시설의 노후화, 진부화에 의한 경쟁력 저하 등에 의해 시설 운영의 이익으로 차입금을 변제할 수 없는 상태로 되고 있었다.

2. 회계적 측면

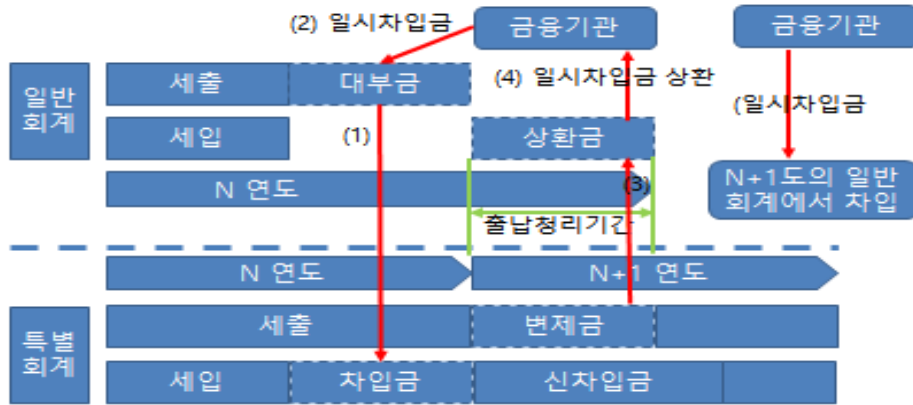
2.1 일시 차입금의 점프방식과 적자의 누적

유우바리시가 재정적자를 은폐하기 위해 사용한 수법은 출납정리기간 중에 일시차입금으로 이용해서, 회계간에 연도를 걸치는 대부 및 상환을 하는 것에 의해서, 실질적인 적자를 보이지 않게 하여 재정적자를 다음 연도로 미룬다고 하는 것이다. “연도간을 점프시켜 자금부족을 보충한다”는 것에서²²⁾ 시의 재정담당자 내에서는 “점프방식”으로 불리고, 加藤(2016)에 의하면 재정담당자와 일부의 간부만이 알고 있는 수법이었다고 한다.

홋카이도오의 최종보고서(2006)에서 나타난 “유우바리시의 재무처리수법의 이미지도(자금의 흐름)”(그림1)을 기초로 해서 “점프방식”의 구조를 보기로 한다. 그림 속의 N-1년도는 2004년도, N연도는 2005년도, N+1년도는 2006년도로 하고, 회계는 관광사업회계(특별회계)로서 설명한다.

22) 保母武彦、河合博、佐々木忠、平岡和久(2007).

〈그림1〉 부적정한 재무처리수법(점프방식)의 흐름²³⁾



- ① 2004년도에서 관광사업회계에 10억엔의 자금부족이 발생했다고 하자. 본래라면 일반회계에서 10억엔을 가져와야 되지만, 일반회계도 자금부족이다. 그래서 일반회계는 2004년도에 10억엔을 관광사업회계에 대부한다. 즉, 관광사업회계에서의 상환금을 예정해서, 일반회계의 적자를 회피한다. 일반회계는 10억엔을 금융기관으로부터 일시차입금을 조달해서 처리한다. 이것에 의해 관광사업회계는 2004년도 결산으로 적자가 발생하지 않은 것으로 된다.
- ② 일반회계는 관광사업회계에 10억엔을 대부했기 때문에 이 상태로는 2004년도 결산으로 10억엔의 적자를 생기게 한다. 그래서 이번에는 관광사업회계가 2005년도 예산에서 10억엔을 2004년도의 일반회계로 상환한다. 이 방법에 의해 일반회계의 2004년도 결산은 수지가 일치하게 된다.
- ③ 이상의 처리는 2004년도 결산의 출납정리기간(차년도의 4-5월) 중에 진행된다. 일반회계는 관광사업회계로부터의 상환금을 2004년도(출납정리기간)에 수입으로 하고, 일시차입금을 금융기관에 상환해서 청산한다. 이렇게 해서 일반회계도 관광사업회계도 2004년도 결산에서는 적자를 발생하지 않고, 일시차입금도 연도를 넘기지 않고 청산된다.
- ④ 그런데 실제로는 관광사업회계는 2004년도의 재정적자 10억엔을 상환하고 있지 않다. 상환은 커녕, 일반회계로부터의 차입금 10억엔이 추가되고, 2005년도 예산에서 상환해야 하기 때문에(이미 2004년도의 출납정리기간 중에 상환), 2005년도에는 20억엔의 부족이

23) 점프방식의 흐름과 주요 내용은 北海道企畫振興部(2006), 加藤(2016), 辻道雅宣(2010)의 자료를 바탕으로 정리했음.

발생한다. 그래서 관광사업회계는 2005년도에 일반회계로부터 20억엔을 차입하게 된다. 그러면 일반회계는 2005년도에 20억엔의 부족을 생기게 되는 것이기 때문에, 관광사업회계는 2006년도 예산에서 일반회계로 20억엔을 상환한다. 이들 일반회계로부터 관광사업회계의 20억엔의 대부와 관광사업회계에서 일반회계로의 20억엔의 상환은 2005년도 결산의 출납정리기간 중에 일반회계가 금융기관으로부터 일시차입금을 차입해서 처리한다. 이리하여 일반회계와 관광사업회계는 2005년도 결산에서 장부금액을 맞추게 되고, 일시차입금도 청산하는 것으로 되지만, 관광사업회계의 적자는 2006년도에는 30억엔으로 부풀어 오른다.

辻道(2010)에 의하면 “점프방식”은 관광사업회계의 적자를 차년도에 미루고 있는 것에 지나지 않기 때문에, 외견상으로 실질 적자액이 발생하지 않는다. 만약 관광사업회계의 적자가 매년 동액 발생한다고 하면, 이러한 수법을 반복하는 것에 의해서 일반회계에서 관광사업회계로의 대부금은 매년 같은 금액이 계상되고, 그 자금 처리를 위해 필요한 일시차입금도 그 만큼 매년 증가해 간다. 다시 말해 실제로는 관광사업회계는 해당연도의 적자를 해결하기는커녕, 차년도의 일반회계로부터 대금이 추가되고 있고, 차년도에는 이들 부족에 새로운 부족이 더해져 재차 일반회계에서 차입하는 조작을 반복하는 것으로 적자는 눈덩이방식으로 증가하게 되어 언젠가는 종착점에 도달하게 되어 있다. 이러한 점프방식은 1993년부터 관광사업, 상하수도과 병원, 건강보험 등의 각각의 특별회계는 물론 관광사업회계와 제3섹터 간에서도 이루어지고 있었다(辻道, 2010).

(2) 일시차입금과 출납정리기간

加藤(2016)는 일반회계에서 관광사업회계로의 대부금의 자금 처리를 위해, 일시차입금이 사용되고 있었다는 것을 지적한다. 일시차입금이란 지방자치법 제235조의 3에서, “보통지방 공공단체의 장²⁴⁾은 세출예산 내의 지출을 하기 위해, 일시차입금을 차입할 수 있다”고 정해져 있지만, 제3항에서 “그 회계연도의 세입으로 상환하지 않으면 안 된다”고 되어있다. 즉 연도를 넘는 것은 금지되어있다. 그러나 그 회계연도의 출납정리기간 중에 상환하는 것은 인정되어있다.

辻道雅宣(2010)에 의하면 유우바리시의 경우, 그림1의 사례에서 일반회계가 2004년도 결산에서, 일시차입금으로 관광사업회계에 1억엔을 대부하고, 동시에 관광사업회계로부터 10억엔 상환을 받기 때문에, 지방자치법에 저촉하지 않는다고 볼 수도 있다. 단, 시점을 바꾸면, 관광사업회계는 2004년도 결산에서 일반회계로부터 10억엔을 빌리고, 2005년도 예산에서 일반회계로 10억엔을 갚고 있기 때문에 관광사업회계에서는 연도를 넘기는 처리로 되어

24) 우리나라의 일반지방자치단체장에 해당.

있다. 하지만 일시차입금 그 자체는 일반회계가 차입한 것으로, 관광사업회계가 차입한 것은 아니기 때문에 법에 저촉하지 않는다고 되어 있는 것이다.

辻道(2010)는 이러한 처리 기법에서 “출납정리기간(출납폐쇄기간)”가 중요하다고 지적한다. 지방자치법 제235조 5는 “보통지방공공단체의 출납은 익년도의 5월31일로 폐쇄한다”고 규정하고, 회계연도종료 후의 4월1일부터 5월31일까지의 2개월간을 출납정리기간으로 하고 있다. 출납정리기간이 설정되어 있는 이유는 다음과 같다.

“지방공공단체의 예산은 회계연도의 종료와 함께 그 집행력이 상실되고, 집행은 정지되지만, 현금주의의 회계방식에도 불구하고, 수입지출의 회계연도 소속 구분의 원칙이 발생주의로 인해 회계연도 내에 현금의 수지를 완료하는 것이 곤란하기 때문에 회계연도경과후 어느 일정 기간에 한정해서, 그 기간 안에 해당연도에 속하는 현금수지는 실시할 수 있는 것으로 되어있다”.

따라서 “출납정리기간은 본래, 전회계연도말까지는 확정된 채권채무에 관해서, 소정의 절차를 완료하고, 현금의 미수지급의 정리만을 위해 설정되어 있는 기간이고, 이 기간 중에 세입의 조정이나 지출부담행위가 일어나지 않는 것은 말할 필요도 없다. 또 예산의 이월을 하는 경우 외는 전년도 예산을 그대로 집행하는 것은 일체 인정되지 않는다”는 것이다(辻道, 2010)

高木(2007)에 의하면, 중요한 것은 전년도 예산의 출납정리기간인 4-5월에는 해당연도예산의 집행이 개시되고, “전년도의 잔무처리에 동반하는 거래와 신년도의 새로운 거래라는 2개의 흐름이 병존한다”는 것이다. 그리고 일시차입금은 연도내에 상환해야 하지만, 출납정리기간 중이면 된다고 되어있다. “점프방식”은 이것을 이용해서 재정적자를 뒤로 미루고 있었다.

즉 그림1의 예에서는 2004년도의 일반회계에서 동년도의 관광사업회계로 10억엔의 대부가 행해진 다음, 그 상황은 2005년도의 관광사업회계로부터 2004년도의 일반회계로 되어있다. 이러한 연도를 넘은 처리를 일시차입금을 이용해서 할 수 있는 것은 두 연도가 중복되는 출납정리기간 밖에 없다. 유우바리시의 “점프방식”은 이러한 출납정리기간의 특징을 교묘하게 이용한 것이다.

IV. 결론과 시사점

1. 결론

본고에서는 2006년 6월 유우바리시가 재정재건단체로의 이행을 표명한 후, 거액의 누적

채무의 존재와 그 적자 은폐가 세상에 드러나면서 일본 전역에 충격을 던지고 나서 10년이 넘은 지금, 우리나라의 일부 지자체가 열악한 재정 여건에도 무리하게 사업을 추진해 재정 악화와 세금 낭비를 초래하고, 방만 경영의 지속으로 지자체의 자기책임성이 강조되는 시점에서 유우바리시가 재정파산에 빠진 원인을 지역산업진흥을 위한 투자실패와 그에 따른 회계 부정을 중심으로 전개된 방만 경영의 관점에서 투자적 측면과 회계적 측면으로 구분하여 세부적인 분석을 시도했다. 이를 통해 저출산·고령화와 생산연령인구의 감소가 급격히 진행되고, 우리나라 지방자치단체의 방만 경영과 그에 따른 후유증이 논란이 되고 있는 가운데 유우바리시의 재정 파산의 원인과 그 영향을 확인하면서 이에 대한 시사점을 제시하고자 했다.

유우바리시는 국가에너지 정책의 전환과 경제사회 환경의 변화에 따른 인구 급감을 해결하기 위한 대책으로 재정력과 지역능력을 무시한 지역개발을 추진하고, 이로 인해 재무상황이 팽박해지는 가운데 출납정리기간을 악용하여 회계 간에서 연도를 걸친 대부와 상환을 통해 적자를 숨기는 재무처리기법을 장기간에 걸쳐 반복하면서 방대한 누적적자가 팽창되고 이것이 임계치에 도달하면서 돌연 파산으로 내몰리게 된 것을 확인했다. 이러한 가운데 관광시설의 투자확보를 위해 다방면의 정치채널을 활용하여 국가, 도로부터 많은 보조금을 확보하는 가운데, 단체장의 수완에 과도하게 기대해 온 정치세력과 그러한 시의회의 구성을 계속해서 허용해 온 시민도 시의 재정파산의 책임에서 자유롭지 못하다는 것도 확인할 수 있었다.

2. 시사점

재정파산과 관련해서는 아직 우리나라의 지자체에서는 전례가 없다고는 하지만 저출산·고령화와 생산연령인구의 감소가 급격히 진행되고, 지방자치단체의 방만 경영과 그에 따른 후유증을 고려하면 충분한 대비책이 필요하다. 이러한 맥락에서 행정·환경적 친밀성이 많은 우리나라 지자체가 향후 유사한 상황에 직면할 가능성도 배제할 수 없는 것에서 몰락한 일본의 유우바리시의 재정 파산의 원인과 그 영향을 확인하는 과정에서 몇 가지 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 지역진흥사업의 실패에서 발견되는 시사점이다. 지역개발사업은 장밋빛의 미래를 상정되는 가운데 재정력과 지역의 능력을 무시해서 추진되고, 그로 인해 공공투자가 남긴 뒤처리에 재정부담을 수반하였다. 둘째, 재정운영에서 부적절한 회계처리에 의해 재정적자가 악화되고, 재정위기의 현재화가 늦어졌다. 여기에는 단체장-의회-직원-시민 모두 지자체에 의해서 부여된 감시와 억제기능이라는 자기관리책임을 이행하지 않고 있는 거버넌스의 기능부전이 놓여있다(高壽, 2008: 12-17). 유우바리시는 탄광폐쇄의 시점, 또는 관광사업으로 이익을 얻을 수 없는 환경하에서 타의 선택지가 있었음에도 불구하고 부적절 회계기법

을 활용하여 적극적으로 재정문제를 미루는 선택을 했다. 셋째, 비즈니스는 민간기업에 맡겨야 하는 것이고 민간이 하지 않는다고 해서 관이 해서 좋다고는 할 수 없다. 관광사업을 포함한 어떤 사업이든 채산이 맞지 않기 때문에 민간이 받을 뻔 것에 손을 대어서는 안 된다. 그런 방침을 견지하지 않고 ‘어떻게 되겠지’ 하는 순진한 마음으로 관이 사업을 시작하자 진흙탕에 빠지고 적자투성이가 되고 말았다. 민간이면 적자일 경우 철수하는 것이 당연하지만, 고용 확보, 지역 발전, 시민의 편리성 등의 그럴싸한 명분을 붙여 추가적인 사업 확대에 의해서 적자를 흑자로 전환할 수 있다고 하는 발상에 빠지고, 브레이크가 듣지 않게 된다. 또한 제3섹터(통상 지방자치단체 출자기관)를 활용한다 하더라도 관이 대부분을 출자하고, 관으로부터 내려온 자가 경영을 하고 있는 소위 ‘낙하산’ 경영이 존재하는 한 사업을 지속할 수 있는 수익성의 확보가 곤란할 수 있다. 해당지역에 강한 관심을 가지는 민간기업과 연계하든지, 민간에서 유능한 경영능력을 가진 사람을 수장으로 앉히지 않으면 제3섹터의 경영은 지자체의 자금면의 지원 없이 존속하는 것은 곤란하다. 민간 기업이 철수한 기업을 인수하는 것은 더 많은 적자를 떠맡는 것을 의미하기 때문이다. 넷째, 지방자치단체장, 간부 및 직원에 대한 책임의식이다. 그럴싸한 대의명분 하에서 방대한 누적적자를 만든 지자체의 수장들의 책임을 묻기 어려운 구조로 인해 폭주에 제동을 걸지 못하는 결과로 되어 있었다. 거액의 누적적자의 결과, 주민서비스는 극한까지 줄어드는 한편, 세금, 사용료, 수수료는 인상되고, 고통을 맞보는 것은 일반주민이고, 그 피해에 대해서 어떤 책임도 지지 않아도 된다는 ‘소통령’의 왕국이다. 특히, 출납정리기간을 악용한 적자은폐는 위법이고, 민간 기업으로 말하면 배임행위에 해당하는 것이다. 또 야미기채도 위법행위이고 공무원에게는 무오류성이 있다는 생각에 원래 큰 문제가 내재되어 있다고 할 수 있다.

상기에서 지적한 점은 유우바리시의 재정파산의 과정에서만 발견되는 현상이 아니라 우리나라의 지방자치단체에서도 정도의 차이는 있지만 동일한 현상이 일어나고 있거나 혹은 일어날 수 있다고 상정된다. 인구감소의 악순환에 직면하고 있는 지자체의 생존에 걸린, 적절한 정책믹스를 고안하고, 인구감소를 극복할 수 있는 지자체를 만들어 가는 것이 급선무라고 할 수 있다. “부적절한 재정운영”, “과도한 투자”, 의회의 감시기능의 부진 등이 상시적으로 존재하고 있는 가운데, 지자체의 재정을 철저히 시민에게 공개하고, 시민의 통제가 작동하도록 하며, 이를 위해서는 정보를 분석하고, 평가하는 시민의 능력 배양도 불가결하다.

참고문헌

- 양준호(2010), “지방자치단체 파산법제 구축의 필요성: 일본의 지자체 재정재건법의 한계에 초점을 맞추어”, 인천참여예산네트워크
- 양지숙(2015), “일본의 지방재정건전화를 위한 제도분석과 시사점”, 감사원 감사연구원.
- 국회입법조사처(2017), “지방재정 위기실태와 재정건전화 방안”(2017.02.06.).
- 厚谷 司(2014). “夕張市再生への取り組み”, (伊豆市未来づくりセッション『持続可能な財政 フレームと成長戦略』, 第1回 (2014.7.27.의講演録).
- 加藤智子(2016), “地方自治体の財政再建 -夕張市の再生への取組-
- 辻道雅宣(2010), “夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題”, 自治総研, 通巻384号, 2010年10月号, p62-78.
- 小西砂千夫(2007), 自治体財政のツボ, 関西学院大学出版会, 2007年 12月.
- 白川一郎(2007), 自治体破産(増補改訂版), 日本放送出版協会, 2007年 3月.
- 池田憲治(2007), “夕張市の財政再建について”, 地方財務, 2007年 4月, 地方財務協会.
- 金子勝、鈴木徹、高端正幸(2007), “連載・地方切り捨て生きていけない現実、夕張破綻もう一つのストーリー”, 世界, 2007年 7月, 岩波書店.
- 高木健二(2007), “夕張市の財政再建と財政健全化法”, 自治総研, 2007年 4月号, 地方自治総合研究所.
- 高木健二(2010), “夕張市の財政再生計画”, 自治総研, 2010年 8月号.
- 高寄昇三(2008), “地方財政健全化法で財政破綻は阻止できるか-夕張・篠山市の財政運営責任を追求する”, 地方自治ジャーナルブックレット(公人の友社).
- 金井利之・光本伸江(2008), “夕張市政の体制転換過程における構想 上・下”, 自治総研, 2008年 6月号・7月号.
- 光本伸江・金井利之(2010). “夕張市政の体制転換と公共サービス編制の変容 上・中・下”, 自治総研, 2010年 3月号・6月号・7月号.
- 安武典明(2006), “自治体再建の10年間の軌跡”, 都市問題研究, 2006年 11月号, 都市問題研究会.
- 鈴木直道(2014), “破綻自治体 夕張市長の思い-日本の未来とどう向き合うか”, (日経e新書).
- 伯野卓彦(2009), “自治体クライシス”, 2009年 2月, 講談社.
- 田中利彦(2011), 自治体崩壊と財政危機要因.
- 橋本行史(2007), 改訂版・自治体破たん‘夕張ショック’の本質, 地方自治ジャーナルブック No42, 2007年5月, (公人の友社)
- 保母武彦、河合博、佐々木忠、平岡和久(2007), “夕張破綻と再生 - 財政危機を地域から再建するために”, 2007年2月(自治体研究社)
- 西村宣彦(2016), “夕張市の財政破たん10年-不可欠な未来への投資”, 住民と自治, 2016年 11月号.
- 日本経済新聞社編(2007), 地方崩壊再生の道はあるのか, 2007年 6月, 日本経済新聞出版社.
- 読売新聞北海道支社夕張支局編著(2008), 限界自治夕張検証, 梧桐書院.
- 北海道新聞取材班(2009), “追跡『夕張』問題”, 2009年 4月, 講談社文庫.
- 北海道企画振興部(2006), 夕張市の財政運営に関する調査(中間報告, 経過報告, 最終報告), 2006年 6月, 8月, 11月.

夕張市, 読売新聞 北海道支社 夕張支局編著(2008), “限界自治 夕張検証”, 梧桐書院.

夕張市(2010), “夕張市財政再生計画の概要”.

夕張市 ホームページ, www.city.yubari.lg.jp

地方自治法

투고일자 : 2018. 09. 12

수정일자 : 2018. 09. 28

게재일자 : 2018. 09. 30

<국문초록>

방만경영의 관점에서 본 지방자치단체의 파산과 그 시사점

- 일본의 夕張市の 재정파산 사례 -

심재승

본 논문은 저출산·고령화와 생산연령인구의 감소가 급격히 진행되고, 지방자치단체의 방만 경영과 그에 따른 후유증이 논란이 되고 있는 것에서 몰락한 일본의 유우바리시의 재정 파산의 원인과 그 영향을 확인하면서 이에 대한 해법을 탐색한다. 논문에서는 10여년이 지난 현재의 유우바리시의 현황을 추적하여 우리나라 지자체와의 행정·환경적 유사성이 많다고 인식되는 부분에 대한 세부적 원인 등을 분리하여 분석하는 것에 중점을 둔다. 특히 유우바리시가 재정파산에 빠진 원인을 지역산업진흥을 위한 투자실패와 그에 따른 회계 부정을 중심으로 전개된 방만 경영의 관점에서 고찰한 후 우리나라 지자체가 참고로 할 수 있는 시사점을 발견한다.

주제어: 방만경영, 재정파산, 지자체 경영, 유우바리시