

日本の 地方財政危機와 財政診斷

The Fiscal Crisis of Local Governments and it's Institutional Preparations in Japan

南 皇 祐

(서울 市立大 講師)

<目 次>

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| I . 序 論 | IV . 石油危機 後의 地方財政難 |
| II . 地方財政의 自主性 | V . 要約 및 今後의 研究課題 |
| III . 地域住民의 保護者로서의 國家 | |

<ABSTRACT>

This study examines why the local fiscal crisis occurs and what it's institutional preparations are. The fiscal system of local government has the structural gap between elastic tax incomes and unelastic expenditures in Japan. However the system has no adjustment between fiscal years. The central Government which guarantees the standard level of local services alleviates fiscal shocks caused by economic fluctuations. The Government controls local governments which waste their budget through permission system of issuing local bonds and "the Special Law for Promoting Fiscal Balances". The Government does not allow to issue the necessary local bonds needed to management, when the local governments do not obey the real deficit ratio decided by the Government. According to the "Special Law", local bonds are allowed to the selected local governments which must be fiscally restructured, and then their fiscal management should be controlled by the Ministry of Home-Affairs. Recovering fiscal soundness can be achieved by mainly reducing the current expenditures of the local governments. The characteristics in the fiscal restriction process of local governments in Japan are classified into two. First, the Government plays an important role of protecting local residents. Second, the decision-makers, such as mayors, council men and high level local government officials, are not responsible directly for the bankruptcy of local government.

I. 序 論

일본에는 전후 두차례의 지방재정위기가 있었다. 한번은 지방제도의 정비와 한국전쟁의 특수가 없어지면서 나타난 1950년대 중반이고, 나머지 한번은 석유쇼크의 영향에 의한 것이다¹⁾. 지방재정위기는 지방단체 전체를 대상으로 하는 경우와 개별 자치체를 대상으로 하는 경우로 나누어 접근되어야 한다. 국가에서 지방재원보장이 이루어져, 경기침체시에는 이를 둘러싼 논란이 크게 부각된다. 각 자치체의 재정위기는 개별적이고 특수한 사정이 반영된다.

지방재정진단에 관한 연구는 지방의 자주성을 강조하는 아카데미 서클내에서 활발히 이루어지고 있다고는 할 수 없다. 실제로 중앙정부나 제3의 기관이 공식적으로 매년 모든 지방자치체의 재정운영상태를 체크하는 제도는 없다²⁾. 본고는 지방행정재정시스템을 염두에 두고, 지방재정의 위기에 대한 제도적 대응책을 소개하고, 이 제도가 석유위기를 계기로 심각해진 지방재정위기 속에서 어떻게 운용되었는가를 소개³⁾하는 것을 목적으로 한다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 지방의 자주성을 세입과 세출로 나누어 살펴본다. 제3장에서는 지방채발행 허가제도와 민간기업에 있어 '파산법'에 견줄 수 있는 지방재정재건축진특별조치법(재건법으로 약함)에 관해서 서술한다. 제4장에서는 석유쇼크가 직접적인 계기가 된 지방재정위기를 어떻게 극복했는가를 교부세제도의 변용, 동경도 및 재건단체로 전락한 하나의 시를 사례로 살펴보기로 한다. 제5장에서는 본고의 요약 및 금후의 과제에 대해서 언급한다.

II. 地方財政의 自主性

1. 지방재정위기의 개념

우리가 흔히 사용하고 있는 위기(crisis)란 주관적 요소가 가미되고 있어 그 정의를 내리

-
- 1) 또 거품경제의 붕괴로 일어난 경기침체의 장기화는 지방재정을 압박하는 요인이 될 것이다.
 - 2) 지방재정조사연구회가 기초단체인 시정촌의 재정담당자에게 참고가 될 수 있도록 「재정분석」이란 책자를 발간하고 있다.
 - 3) 법령의 나열을 중심으로 한 외국의 제도를 소개하는 것은 비교적 간단할지 모르나, 이러한 제도가 왜 생겨나 실제로 어떻게 운용되고 있는가를 설명하기란 쉽지 않다. 더우기 그 나라의 정치와 경제가 교차하는 재정제도와 그 운용을 객관적으로 소개하기란 매우 어렵다.

기가 쉽지 않다. 미국연방회계원에서는 지방재정위기란 해당 지역사회가 자신보다 나은 지역사회에 필적하는 공공서비스수준을 달성하기 위해 해당 지역주민이 실질적으로 높은 세 부담을 감내하는 상태로 정의하고 있으며, 펜실베이니아주 재정위기법 제47조에서는 일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출간 불균형으로 인해 발생한 현금흐름의 지속적인 부족으로 정의하여 전자는 주민의 조세부담의 가중이라는 기준 하에서, 후자는 수지불균형의 지속적인 기준에서 재정위기를 정의하고 있다(한국지방행정연구원, 1996: 112-113)고 한다.

일본의 경우, 뒤에서 서술하듯이 지방세법은 주민부담의 지역간 균등화를 지향하고 있어 미연방회계원에서 규정하는 재정위기란 있을 수 없다. 따라서 수지균형의 불균형으로 인한 재정압박상태(fiscal stress)로 이해해야 한다. 이 상태는 재건법에서 규정하고 있는 재건단체나 또는 이로 전략할 상황에 처한 지방단체가 하나의 기준이 될 것이다. 즉 보통회계에서 전년도의 실질수지적자가 표준재정규모⁴⁾에서 차지하는 비율이 도부현의 경우 5%, 시정촌의 경우 20%를 초과하는 단체가 지방재정위기를 가늠하는 하나의 지표가 된다.

지방채의 취급은 국채의 그것과는 상이한 점이 있어 주의가 필요하다. 국가재정의 경우, 일반회계에 있어 국채를 발행하면 적자재정으로 이해하고 있다. 그러나, 지방재정의 경우 실질수지가 적자로 되지 않는 한, 지방채가 세입결함을 충당하기 위해 발행되고 또 이것이 아무리 다액이더라도 적자단체라고는 하지 않는다. 지방재정에 있어 적자단체란 보통회계에 있어 실질수지가 적자⁵⁾인 단체를 말한다. 즉, 세입금액에서 세출금액을 제외한 금액인 형식수지에서 '다음 연도로 당연히 이월해야 할 재원'을 제외한 금액이 마이너스로 된 지방공공단체를 말한다

2. 과세의 자주성

지방세 세목 및 세율의 결정권, 그리고 지방채발행권을 지방정부에 전적으로 맡기고 있는 국가는 없는 듯하다. 보통 지방세 세목은 중앙(국회)에서 결정되고 있으므로, 과세의 자주성이라 해도 세율결정의 재량권이 문제가 된다. 따라서 지방세율의 결정권은 지방자치에 있어 매우 중요한 의미를 갖게 된다.

일본의 경우, 지방단체는 세율결정권이 거의 없다. 지방세법은 지방자치단체에 법정의 보통세와 초과과세를 인정하고 있기 때문에 '거의 없다'라는 표현이 정확하다. 법정의 보통세

4) 표준재정규모란 표준세수입에 보통교부세와 지방양여세를 합제한 금액을 말한다.

5) 실질수지가 적자라는 것은 일시차입금을 증가시키거나 차년도의 세입을 담보로 이를 미리 사용하거나, 금년도에 해야 할 지출 또는 사업의 실시를 차년도 이후로 연기하게 되는 것을 의미한다.

란 신설 또는 변경에는 자치대신의 허가가 필요하지만, 지방단체가 스스로 부과할 수 있는 세목을 말한다. 또 지방세법에서는 ‘통상 적용해야 할 세율’로 표준세율을 정해 놓고 있다. 그러나 표준세율 이하의 세율을 부과하는 지방단체에게는 지방채의 발행이 제한되고 있다. 이는 불허가 대상의 지방채를 발행하지 않고는 행정서비스를 제공하기 곤란하므로, 표준세율 이하로 세율을 부과하는 단체는 사실상 없다고 보아도 좋다. 재정상 필요가 있다면, 지방공공단체는 표준세율을 초과해 과세할 수가 있는데, 이것을 초과과세라고 한다. 초과과세의 대상이 되는 세목의 대부분은 제한세율(최고세율)이 정해져 있다.

<표 1> 및 <표 2>는 세입면에서 자치의 정도를 엿보기 위해 법정의 보통세의 부과와 초과과세 부과상황을 나타낸 것이다. 우선, 도부현세의 경우를 보자. <표 1>에서 알 수 있듯이 법정의 보통세를 부과하고 있는 단체수는 46개의 도부현(道府縣)중 14개 단체이며, 그 수입은 214억엔이다. 과세객체는 핵연료에 관계된 세가 중심이 되어 있고, 이의 부담은 전국의 전력소비자에게 전가된다고 생각된다. 이는 혐오시설인 원자력발전소의 입지에 대한 재정적 배려로 보아도 좋을 것이다. 초과과세의 상황을 보면, 모든 단체는 선거권이 없는 현민세법인할에 대해 초과과세를 부과하고 있다. 초과과세수입은 호경기인 1988년도에 비해 1993년

<표 1> 법정의 보통세와 초과과세의 상황(도부현세)

(단위:100만엔)

	법정외 보통세					초과과세			
	1988년도		1993년도			1988년도		1993년도	
	단체수	수입액	단체수	수입액		단체수	수입액	단체수	수입액
석유가격 조정세	1	668	1	831	도부현민세 법인세할	46	170,445	46	90,588
핵연료세	10	20,213	12	20,424	사업세 법인분	7	268,112	7	116,596
핵연료물질 등 취급세	-	-	1	174	-	-	-	-	-
합 계	11	20,881	14	21,429	합 계	-	438,558	-	207,184

자료 : 自治省編, 地方財政白書(1991年版, 1995年版).

도에는 반감하고 있어, 법인세는 경기후퇴에 민감하다는 것을 확인할 수 있다.

법인관련세는 그 전가와 귀착관계⁶⁾가 애매해 그 지역의 주민만이 직접 부담하는 세목이

6) 법인세의 귀착은 법인이윤, 생산요소인 자본(배당소득 및 임금) 그리고 소비자 등을 생각할 수 있다. 그러나

라고 보기는 어렵다. 즉, 우리는 조세저항이 비교적 ‘적은 세목’에 법정외 보통세와 초과과세가 이루어지고 있다는 것을 짐작할 수 있다. 타의 현과 시정촌과의 세율이 다르게 되면 주민의 강한 저항이 있다⁷⁾고 한다. 조세수입에서 차지하는 법정외 보통세의 비중은 미미하나, 초과과세수입의 비중은 2% 정도이다.

시정촌의 경우, 법정외 보통세의 과세객체는 다양하나 조세수출(tax-exporting)이 예상되는 세목이다. 초과과세에 있어서 법인세관련의 주민세가 많이 이용되고 있다는 것은 도부현세의 경우와 같다. 불황의 영향으로 법정외 보통세와 초과과세에 있어 세수가 급감하고 있는 것을 알 수 있다. 그 성격상, 고정자산세의 초과과세 세수는 정체하고 있는데 반해, 주민세의 그것은 법인소득의 급감으로 천억엔 정도나 줄고 있다.

<표 2> 법정외 보통세와 초과과세의 상황(시정촌세)

(단위: 백만엔)

	법정외 보통세					초과과세			
	1988년도		1993년도			1988년도		1993년도	
	단체수	수입금	단체수	수입금		단체수	수입금	단체수	수입금
상품권 발행세	18	11,317	18	3,544	시정촌민세	375,794	1,488	273,935	
					개인균등할	128	89	123	
					소득할	-	-	-	
					법인균등할	10,099	610	12,377	
					법인세할	365,567	1470	261,435	
임산물의 수출세	6	28	-	-	고정자산세	33,155	315	37,083	
					토지	10,765	315	10,732	
					가옥	13,820	315	16,143	
					상각자산	8,570	315	10,208	
광고세	6	1,225	-	-	경자동차세	305	33	360	
문화관광 시설세	3	194	2	38	광산세	122	17	74	
사리채취세	12	308	7	222	목재거래세	146	-	-	
별장등 소유세	1	260	1	377	입당세	103	2	29	
요트/ 모터보트세	1	0	1	0					
합 계	47	13,332		4,181	합 계	409,625	-	311,482	

주 : 상품권발행세에는 동경도가 징수한 시정촌세 상당분을 포함. 시정촌민세법인세할에는 동경도가 징수한 시정촌세 상당액(88년도의 114,954백만엔과 93년도의 67,665백만엔)을 각각 포함.

법인세가 어디에 어느 정도 귀착하는가는 실증의 문제이다.

7) 자치성 출신인 石川懸 小松市の 시장인 北 榮一郎는 ‘세부담과 행정서비스에 있어 단체간에 격차가 있는 것을 그다지 환영하지 않는 것은 일본인의 감각이 아닌가’하고 주어진 과세자주권이 주민의 동의를 얻기 어려운 이유를 설명하고 있다(日本地方財政學會編, 1996: 30).

지방자치가 강조되어야 할 상황이라면, 어떠한 조세를 누구에게 어떻게 부과하는지는 지방단체가 정하는 것이 바람직하나, 단체간의 세부담 격차에 대한 주민의 저항은 뿌리깊게 정착해 있다고 보인다.

3. 세출의 자주성

국제적으로 보아, 일본은 지방세입에서 차지하는 지방세의 비율은 높은 편에 속한다. 그렇다고 해서 일본의 지방자치가 그만큼 진전되었다고는 하지 않는다. 이러한 지위에도 불구하고 대부분의 자치체가 국고에 크게 의존하고 있는 것은 경제가 동경 등 대도시를 중심으로 발전해, 지역경제의 불균등이 심하기 때문이다. 그 예로서 기초단체인 정촌(町村)의 경우, 기준재정수입액으로 기준재정수요액의 50% 이상을 충당하고 있는 단체는 총 2,572개의 정촌 중에서 불과 15%인 463개의 자치체에 지나지 않고 있다(地方財政調査研究會編, 1995: 80).

대부분의 자치체가 국고에 크게 의존하고 있다는 것은 주민숙원 사업을 하기 위해서 단체장은 국고를 자기지역에 많이 가져와야 한다는 것을 의미한다. 국고획득을 둘러싼 단체간 경쟁은 치열해지고 중앙부처에의 진정행정을 불러오리라는 것을 우리는 쉽게 짐작할 수 있다. 지방이 선호하는 국고는 지방교부세, 지방양여세 그리고 국고보조금 순이지만 경우에 따라서는 지방채라도 좋은 것이다. 지방채의 상환은 사업의 성격에 따라서는 후년도에 있어 교부세의 기준재정수요액에 산입되는 것을 기대할 수 있기 때문이다.

한편, 최종지출면에서 본 지방재정은 국가재정의 2배를 넘는 규모를 가지고 있지만⁸⁾, 이는 지방자치의 발달을 의미하고 있지 않고, 지방재정의 자주성은 지출면에서도 극히 제한되어 있다고 한다. 12년간의 지사를 지내고 현재는 대학에 교편을 잡고 있는 쓰네마쓰(恒松 制治)는 제1회 일본지방재정학회의 기초보고에서 이를 잘 말해 주고 있다. 그가 근무했던 시마네현(島根縣)을 사례로, 지사가 자신의 현을 위해 하고 싶은 것을 스스로 할 수 있는 재원은 총예산 3,500억엔(이중 약 10%는 현세) 중에서 불과 100억엔 정도에 지나지 않았다고 실토하고 있다(日本地方財政學會編, 1994: 3-4). 일본의 지방자치는 흔히 3할 자치라고 말해지고 있지만, 적어도 시마네현의 경우 3% 자치에 지나지 않는다⁹⁾. 그 나머지의 지출은 중앙정부의 규제 또는 지출의 틀이 정해져 있어 자유롭지 못하다는 것이다. 때문에 지방재

8) 다카하시교수는 일본지방재정의 국제적 특징의 하나로서 '규모가 큰 지방재정'을 들고 있다(高橋 誠, 「現代イギリス 地方行政論」, 有斐閣, 1978년).

9) 후술하는 재정제건단체로 전락하게 되는 실질적자비율을 기준으로 하면 광역단체는 5%, 기초단체는 20% 자치라고도 할 수 있다.

정과 지방자치와의 관계를 어떻게 정립해야 하는가가 하나의 과제라고 문제를 제기하고 있다.

일본의 지방자치는 중앙집권적 ‘관치’라는 후지다(藤田武夫)의 주장이 부분적으로는 비판되고 있지만 아직도 설득력을 갖고 있는 것은, 세입과 지출의 정부간 배분 등 재정통계로는 설명될 수 없는 부분이 많기 때문이라고 생각된다.

Ⅲ. 地域住民의 保護者로서의 國家

1. 지방채발행 허가제도

지방자치법 제230조에 의해 지방채발행권은 지방정부에 있음을 인정하고 있지만, 동법 제250조에 의해 ‘당분간’이라는 한정 하에서 ‘자치대신의 허가를 받지 않으면 안된다’라고 규정해, 지방채허가제도를 설정하고 있다. 이러한 기채허가제도는 공공부문과 민간부문과의 자금조정, 재정력이 약한 지방단체에의 자금배분 그리고 지방재정의 건전성의 확보라는 점에서 정당화되고 있다. 지방재정법은 지방채를 예외적으로 인정하고 있다¹⁰⁾.

지방재정의 건전성은 제도상 1차적으로 주민과 지방의회의 통제를 통해서 확보된다는 것은 두말할 필요도 없지만, ‘최종적’으로는 지방채발행의 허가권을 쥐고 있는 자치성에 의해 확보되고 있다. 중앙(자치성)의 주도로 지방재정건전화를 가능하게 하는 가장 강력한 법적 근거는 지방재정재건축진특별조치법이다. 즉, 실질적 자율이 일정한 기준을 초과하게 되면, 동법에 의한 소위 준용재건을 행하지 않는 한, 후생시설 또는 공용시설의 건설을 위한 지방채를 발행할 수 없게 되어 있다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 상세하게 언급하기로 하고, 여기서는 지방채발행은 다음과 같이 중첩적으로 제한되고 있다는 점만을 지적해 둔다.

기채제한비율의 과거 3개년 평균이 20% 이상의 단체는 원칙적으로 일반단독사업채 및 특별지방채 중 후생복지와 시설정비사업채는 허가되지 않고, 더우기 이것이 30%를 초과하게 되면 일반사업채가 허가되지 않는다. 이외에 그 상황에 있어 연체가 있는 단체, 현저하게 사실과 다른 신청으로 지방채의 허가를 받은 단체, 지방세의 징수율이 저조한 단체, 표준세율이하의 보통세를 부과하는 단체, 수익사업(공영경기)수입이 현저하게 많은 단체, 급

10) 지방재정법에서 적체사업(경비)으로 인정되고 있는 것은, ① 공영기업에 필요한 경비의 재원, ② 출자금·대부금의 재원, ③ 지방채의 상환을 위해 필요한 재원, ④ 재해관계경비의 재원 및 ⑤ 후생시설, 공용시설 또는 공공용시설의 건설사업의 재원이다(지방재정법 제5조 1).

여 기타 재정지출의 상황이 현저하게 적정을 결여하고 또 그 시정을 위해서 필요한 노력을 하지 않는 단체 및 소액적자단체에는 지방재정법 제5조 1의 5항의 지방채발행을 허가하지 않는 것으로 되어 있다.

이 지방재정법 제5조 1의 제5항의 지방채는 ‘.....전재복구사업비 및 학교 기타의 문교시설, 보육소 기타 후생시설, 소방시설, 도로, 하천, 항만 기타 토목시설 등의 공공시설 또는 공용시설의 건설사업비 및 공공용 혹은 공용으로 제공되는 토지 또는 그 대체지로서 사전에 취득하는 토지의 구입비’이며, 이는 주민의 복리향상과 밀접한 사업에 소요되는 재원이므로, 이러한 용도의 지방채의 발행불허는 지방자치체의 존립을 위협하는 것을 의미한다.

지방채의 발행에는 허가제도 외에도 지방채계획상의 제약이 존재한다. 이는 지방공공단체가 희망하는 장기저리의 자금이 불충분하다는 점과 정부간 정책의 협조가 필요하다는 점에서 정당화되고 있다. 매년도 작성되는 지방채계획은 국가의 재정투융자계획의 일환으로 책정되지만, 그 원안은 자치성이 책정하고, 각 사업마다 계획액, 자금의 종류가 정해져 있다. 그리고 매년도의 지방채운용은 이 지방채계획에 근거해 이루어지기 때문에 지방채재원은 이 지방채계획에 의해 큰 틀이 정해진다고 생각해도 좋다.

2. 지방재정재건축진특별조치법

수많은 자치체중에서 어떠한 방법을 이용해 재정불건전단체를 찾아내는가. 일본에서는 이를 위해 위에서 언급한 바와 같이 자치대신의 지방채 허가권을 이용하고 있다. 즉, 시정촌에 있어서는 전년도 말의 실질적자액이 표준재정규모의 20%이상(도부현은 5%이상)의 단체는 준용재건을 행하지 않는 한, 후생시설 또는 공용시설의 건설을 위한 지방채를 발행할 수 없다. 지방단체는 이 선에 걸리지 않도록 건전한 재정운영에 더욱 노력할 것이므로, 이 규정은 지방단체의 재정운영의 건전성을 확보하는데 있어 가장 효과적일 것이다.

지방재정재건축진특별조치법은 그 명칭에서도 엿 볼 수 있듯이 특수한 상황 속에서 임시법적인 성격을 갖고 도입되었다¹¹⁾. 지방자치의 이념을 정면으로 부정하는 재건법의 내용을 ‘평시’에 도입하기 위해서는 여야간의 격론과 정치적 파란을 겪었을 것이다. 재건법의 도입 배경은 다음과 같다. 패전 후 지방은 6.3제교육의 실시, 식량증산정책 및 국토보존 그리고 경제부흥과정에서 중앙부처의 일선기관으로서의 역할을 해야 했다. 이 과정에서 팽창한 지

11) 지방재정재건축진특별조치법의 제정과정에 대해서는 (藤田武夫, 「現代日本地方財政史」(中卷), 現代評論社, 1978, pp. 99-151)을 참조하기 바라며, 藤田는 이 특별조치법에 의해 중앙의 지방통제가 한층 강화되었다고 평가하고 있다.

방재정이 한국전쟁 후의 경제불황으로 지방세수가 급감하게 되자 적자단체가 급증해, 1954년도의 적자단체수는 34단체의 도부현을 포함한 2,281단체, 누적적자액은 649억엔에 달했다¹²⁾. 이러한 적자단체가 사회문제로 대두되어 이를 계기로 1955년 말 이 법은 특별조치법의 형식으로 제정되었던 것이다. 이 법의 골자는 국가가 재정재건채의 허가 등 재원조치를 해 주고, 그 대신에 지방은 국가의 행재정상의 제약을 받아들여 재정재건을 피하는 내용으로 되어 있다.

이 시기에 재정재건단체로 지정된 단체는 <표 2>에서와 같이 재정재건채를 발행해 재건을 피하는 전부적용단체가 553단체, 재정재건채를 발행하지 않고 재건을 피하는 일부적용단체가 35단체였다. 동 표에서 1957년도부터 전부적용단체 및 일부적용단체로 새롭게 지정된 단체는 보이지 않고, 준용단체는 석유쇼크가 직접

의 계기가 되어 70년대 중반 이후에 급증하게 된 것을 알 수 있다¹³⁾. 준용재건이

란 적자를 낸 지방공공단체가 재건법 제22조 제2항의 규정에 근거해 전부적용단체의 방식에 준해서, 국가의 지도를 받아 행하는 재정재건을 말한다.

<표 2> 재정재건의 상황

	1955년도말 실질수지 적자단체수	당초(1956 년도말까지) 승인단체수	1993년도말 까지의 증감		1994년 4월 1일 현재 단체수	1994년도 중의 증감		1995년 도초의 단체수 (예상)
			승인 단체수	완료 단체수		승인 단체수	완료예정 단체수	
전부적용단체	-	553(17)	-	553(17)	-	-	-	-
일부적용단체	-	35(1)	-	35(1)	-	-	-	-
준용단체	-	8	288(2)	295(2)	1	-	-	1
계	1,558(36)	596(18)	288(2)	883(20)	1	-	-	1

주 : () 속의 숫자는 부현의 수이다.

자료 : 自治省, 地方財政白書(1995年版), pp. 206-207.

현행 재건법의 주요한 내용을 나열하면 다음과 같다. 적자단체의 장은 재정재건계획을 작성해, 단체의 의회의 의결을 거쳐, 자치대신의 승인을 받아야 하고(제3조의 1), 이 계획이

12) 적자의 원인에 대해서 이와모토교수는 ‘자치성이 주장하는 바와 같이 지방재정운영의 방만에 기인한다고 하기보다는 오히려 경기후퇴에 의한 세수의 감소, 교육비와 사회보장비의 증가, 재해복구비의 현저한 증가 등 외적 요인에 의한 것이 컸다’고 한다(岩元和秋, 1986: 370).

13) 특별조치법 도입 당시의 재건단체는 70년도까지 재건이 완료되었고, 75년 4월 1일 현재 재건단체는 7단체에 지나지 않았다는 기술에서 새롭게 지정된 단체는 대부분 석유쇼크 후라는 것을 알 수 있다.

승인되면 지정단체는 재정재건계획에 근거해 예산을 편성할 의무를 진다(제3조의 7). 준용단체는 재건계획이 승인된 경우에는 그 요령을 주민에게 공표해야만 한다(제4조). 그리고 재정재건의 진행상황에 대해서 준용단체는 매년 9월 말까지 전년도 결산과의 관계를 밝힌 재건계획의 실시상황을 자치대신에게 보고하고, 그 요지를 주민에게 공표해야 한다(제19조).

3. 재정재건은 어떻게 달성하는가

‘지방재정의 파산’을 의미하는 실질적 자율의 구체적 수치는 무엇에 근거해 결정되었으며, 기초단체와 광역단체와의 15%라고 하는 차는 정당한가, 지방단체의 신용도라든가 재정력에 관계없이 광역단체와 기초단체로 나누어 일률적으로 이를 적용하는 것이 바람직한가, 또 재건법은 왜 정착하게 되었는가에 대해서는 의문을 갖지 않을 수 없다. 이 의문에 대한 답은 일단 유보하기로 하고, 여기서는 어떠한 방법으로 재정재건을 달성하는가를 살펴보자.

재정재건의 방식으로는 크게 재건법에 근거해, 동법을 준용해서 재건하는 방식(후술의 豊前市)과 재건법에 근거하지 않고 자력으로 적자를 해소해 재정을 재건하는 방식(후술의 동경도)이 있다. 재건법에 근거한 재정재건은 재건이라는 목적은 확실히 달성할 수 있지만, 자치대신에게 재정재건계획의 승인을 받아야 하고, 또 이 재건계획에 일치하게 행재정을 운용해야 한다는 제약이 따른다. 이에 반하여, 자주재건은 법령상의 재정적 ‘우대조치’는 없고 지방단체 스스로가 재건을 추진해 나가는 것이다.

재건법에 근거해 재정재건을 이루어갈 때, 재건단체가 국가로부터 받는 제도적 ‘우대조치’는 다음과 같은 것이 있다. 재건준용단체는 1954년도의 적자단체에 인정되었던 재정재건채의 발행, 이에 대한 이자보급, 지정공공사업에 대한 국고보조율의 특별가산 등의 재정조치는 없어졌다. 그러나 준용단체에 대한 재정조치로서는 일시차입금의 정부자금융자알선, 일시차입금의 지불이자 및 행정정리에 따른 퇴직수당에 대한 특별교부세에의 산입, 퇴직수당채의 허가 및 지방채발행 제한의 해제가 있다. 즉, 자치성은 재건단체에 지방채의 발행을 허가하는 대신에 자치체의 내부노력을 강요한다고 할 수 있다.

세입증가의 측면에서 자주적으로 할 수 있는 것은 법정외 보통세의 신설, 초과과세나 세율의 인상 그리고 사용료·수수료의 적정화를 생각할 수 있다. 그러나 앞에서 보았듯이 법정외 보통세와 초과과세는 주민의 동의를 얻기 어려운 실정이므로 수익자부담금의 성격을 갖고 있는 사용료·수수료의 인상에 그치는 것이 보통이다. 따라서 재정재건의 길은 지출

의 ‘합리화’에 중점이 두어진다.

지출삭감의 면에서는 사업규모를 축소해 투자적 지출을 줄이거나 사업실시를 연기하는 등 투자적 경비를 조작하는 방법과 경상경비의 절감으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 삭감 규모는 크지만 한시적 성격을 가지고 있으므로 주로 후자가 재정재건의 중심적 수단이 된다. 그 구체적 수단으로서 행정기구의 통폐합, 직원총수의 삭감, 직원의 신규채용 제한 및 급여수준인상의 억제 등이다.

지방자치사에 ‘재정불건전단체’라고 하는 오점을 남기게 한 단체장과 지방의회의원은 차기의 선거과정에서 그 공과가 심판될지도 모른다. 그리고 지방관료는 조직개편이나 정원삭감과정에서 장려퇴직의 대상이 되거나 급여인상이 제한되는 등 불이익을 받을지도 모른다. 그러나 이들에 대한 직접적인 책임을 묻지 않고 동일한 인적구성 하에서 지방재정재건을 추진하는 것도 하나의 일본적 특징이 아닌가 생각된다. 이러한 맥락에서 행재정책임의 명확화가 요구되고 있는 것이다.

IV. 石油危機 後의 地方財政難

1. 지방재원보장

일본경제는 석유쇼크를 계기로 고도성장에서 ‘저성장’으로 구조적인 변화¹⁴⁾를 겪게 되는데, 이 과정에서 지방재정은 위기에 직면하게 된다. 이는 지방의 주요한 세입원인 지방세와 지방교부세는 경기변동에 민감한 소득세와 법인세에 연계되어 있고¹⁵⁾, 또 경기후퇴기에 대비한 연도간 재원조정제도¹⁶⁾가 미비했기 때문이다. 크게 보아, 경기변동에 의한 지방재정위기는 지방재정계획에서 일차적으로 방지하고 있는 셈이고, 이의 중심적인 역할은 지방교부세제도가 담당하고 있다. 즉, 지방교부세제도는 지방재원보장의 기능을 해야만 하기 때문에, 국세의 일부를 원자로 해서 이것을 일정한 산정방식에 따라 각 자치체에 배분하면 그 역할

14) 1949년에 결정된 1달러당 360엔의 고정환율제 하에서 수출을 중심으로 경제력을 신장시켜 온 일본경제는 엔화의 절상과 수입과잉금부과라는 미국의 압력 하에서 동요하기 시작한다(닉슨쇼크). 사이또(齊藤)내각은 이에 적극재정으로 대응한 결과, 과잉유동성을 가져왔다. 이에 다나카의 ‘일본열도개조론’과 원유가의 급등은 인플레이에 박차를 가해 ‘물가광란’을 초래하게 되었다.

15) 지방의 사업세와 주민세는 소득세와 법인세의 부가세와 크게 다르지 않다. 지방교부세원자(교부세3세)는 소득세, 법인세 그리고 주세의 일정율로 되어 있어, 이 역시 경기변동에 영향이 크다.

16) 연도간 재원조정은 각 자치체가 한다는 취지의 지방재정법 제4조의 3의 규정이 있다. 이는 기금의 형태로 적립되고 그 용도에 따라 재정조정기금, 감채기금, 기타 특정목적기금으로 나누어 있다.

을 다하는 것은 아니다. 따라서 국가예산 편성에 있어 지방재원보장은 큰 문제로 대두할 수밖에 없었다. 여기서는 경제의 구조적 변화 속에서 지방교부세가 어떠한 방법을 동원해 재원보장기능¹⁷⁾을 하였는가를 살펴보기로 하자.

지방교부세란 특정국세의 일부를 원자로 해 각 자치체의 재정력에 역비례하게 배분해 표준적인 행정을 국가가 보장하는 제도이다. 보통교부세 총액과 교부단체의 재원부족액의 합산액이 일치하는 것은 오히려 부자연스럽다. 양자의 불일치를 어떻게 처리하는가 하는 문제는 교부세제도 운영의 중심적 과제이다. 교부세총액이 재원부족액을 초과할 경우는 특별교부세의 재원에 산입하는 등 별 문제가 없으나, 그 반대의 경우는 제도의 존립을 위협하게 된다. 이에 대해서 현행 교부세제도는 조정감액, 연도간조정 및 교부세율의 변경이라는 세 가지 방식으로 대처하고 있다. 조정감액방식이란 교부단체의 기준재정수요액을 일률적으로 감액하는 조치이다(교부세법 제10조의 2항 단서). 그리고 연도간 조정이란 지방교부세의 총액이 지방재원부족액에 비해서 일정기준 이상의 과부족이 생기는 경우에 교부세특별회계에 적립 또는 차입을 하는 조작을 말한다.

현행제도에서는 단년도에 보통교부세의 총액과 재원부족액간에 다소의 과부족이 있어도 교부세율은 변경하지 않는다. 그러나 총액이 계속해서 재원부족액과 현저하게 다를 경우는, 지방재정에 관련한 제도의 개정 또는 지방교부세율을 변경하는 것이 교부세법 제6조의 3제2항에 규정되어 있다¹⁸⁾. 그러나 석유위기 후에는 제도개정이나 교부율변경을 피해 각 년도 그때그때의 입법조치로 사실상의 연도간 조정이 반복되었다(持田信樹, 1990: 73-78).

석유쇼크 직후의 지방재정계획에서는 ① 일반회계로부터 임시지방특례교부금을 교부하고, ② 자금운용부로부터 교부세특회에의 차입금으로 교부세총액을 증가시키고, ③ 특례지방채의 발행을 통해 재원부족을 일시적으로 해소했다. 이에 대해 자치성은 경기가 호전될 전망이 밝지않다고 판단해 앞에서 언급한 교부세법의 제6조의 3제2항에 근거해 교부세율의 5%인상을 요구했지만, 대장성은 중앙정부가 더 심각한 재정난에 처해 있다고 이 요구를 거부해, 절충 끝에 1977년 1월 자치·대장 양대신이 각서로 다음과 같은 점을 확인했다. 즉, ①지방의 재원부족액을 교부세의 증액과 지방채의 증발로 보장한다, ②교부세의 증액은 일반회계로부터의 임시지방특례교부금과 자금운용부로부터의 차입금으로 하고, 차입금의 상

17) 지방교부세가 그 기능을 유지하려면 교부세의 교부율은 76년 53.2%, 77년 45.9%, 78년 49.3%로 되어야 한다는 시산이 있다(日比野, 1987: 186).

18) 교부세법 제6조의 3 제2항은 지방교부세의 중장기적 재원보장기능을 명확히 한 것이다. 자치성의 유권해석으로는 이 조항에서 말하는 '연속해서'는 2년간 부족상태가 계속되고, 3년째 이후에도 그 상태가 계속된다고 예상되는 경우를 말한다. 또 '현저하게 다를 때'란 부족액이 교부세총액의 1할 이상에 달하는 상태를 가리킨다.

환은 원금의 반액과 이자전액을 일반회계가 부담한다. ③공모지방채와 정부자금과의 금리 차를 보전하기 위해 이차(利差)임시특례교부금을 도입한다. 이러한 조치를 포함한 광의의 지방교부세는 1979년 교부3세의 43.4%에 이르고 있다.

그후 이 조치는 일년에 한하는 이례의 조치가 아니라 ‘지방재정이 호전되거나, 또는 지방 세재정제도의 기본적 개정이 이루어질 때까지’ 계속한다는 것을 명확히 해 응급의 조치가 사실상 ‘제도화’되었던 것이다. 여기서 자금운용부로 부터의 차입금은 유상자금이므로 중앙 정부 부담분인 차입금의 반액은 실질적으로 교부세율의 인상에 해당하고, 나머지 지방부담 분은 기준재정수요액에 산입함으로써 지방교부세 본래의 연도간조정분이라고 해석할 수 있다.

2. 미노베 도정하의 동경도 재정위기

1960년대 중반 이후 경제성장의 어두운 부분이 표면화되면서 일부의 대도시와 현에서 주민복지의 향상과 생활환경의 개선 등 민생행정의 우선을 외치는 ‘혁신자치체’가 탄생한다. 동경도¹⁹⁾의 경우, 대도시문제와 都政의 오직과 부패(특히 1965년의 동경도의회장선거매수 사건)가 도민의 도정에의 관심을 높여 경제학자 출신인 미노베(美野部)지사를 탄생시킨다.

도민과 매스컴의 각광을 받으며 등장한 미노베는 12년간 도정을 맡게 되나, 그는 ‘참담한 상황’ 속에서 도청을 떠나지 않으면 안되게 된다. 이렇게 되었던 가장 큰 원인은 재정문제였다. 미노베지사는 도재정의 적자가 연년 심각해져 결국, 기채허가권을 쥐고 있는 자치성에 굴복해야만 했기 때문이다. 우선 <그림 1> 동경도 재정의 실질수지의 변화를 통해 재정위기의 상황을 보자. 그림에서 보는 바와 같이 미노베도정 전기간을 통해 실질수지가 적자였다는 것은 사실이며, 적자는 아즈마(東)도정하인 1962년에 시작되었다는 것도 사실이다. 이 적자는 만 20년만에 균형으로 전환²⁰⁾해 거품경제가 붕괴되기 전까지 균형재정을 유지한다. 그러나 이 적자가 방만한 재정운영의 결과인가에 대해서는 의견이 일치하지 않고 있다²¹⁾.

19) 동경도는 시정촌을 포함하는 광역단체이면서도 대도시의 성격을 갖고 있다. 도제와 특별구제 하에서 동경 23구의 區長은 주민이 직접 선출하고, 세원 및 사무배분이 기타의 부현과 다르며, 都區財政調整制度를 갖고 있다. 都稅入은 경기변동에 매우 민감하며, 都는 불교부단체이다. 이러한 점에서 동경도는 일본의 광역 또는 대도시를 대표하는 단체는 아니다. 소개하는 것은 이 시기의 도재정위기를 둘러싼 공방은 일본 지방행정연구에 있어 중요한 시사점을 주고 있기 때문이다.

20) 자치성관료 출신인 스즈키도정이 출범 2년만에 수지균형이 달성된 것은 지사의 개인적 수완이라든가 미노베도정 하에서부터 추진되어 온 내부노력의 성과도 있지만 규모면에서는 경기의 회복에 의한 도세의 증가에 의한 것이다(神野直彦, “都市經營の破綻から再建へ”, 都市出版, 1995, p.112).

<그림 1> 실질수지의 변천

5년 7개월이나 지속된 ‘이어나기 경기’의 후반에 출범한 미노베도정은 세수의 자연증가에 힘입어 복지대책과 공해대책 등으로 혁신도정의 특징을 부각시키면서 도영주택의 증설, 노인의료비의 무료화²²⁾, 보육소의 증설, 분노수거무료화, 공영경기(경마, 경륜, 오토레이스, 경정의 4대사업으로 당시 수입은 90억엔 정도)의 폐지 등을 실시하면서도 적자율은 미미했다.

미노베는 1971년 4월 선거에서 압승을 거두나, 일본경제는 닉슨쇼크로 불황에 빠져, 동경도재정은 위기에 직면하게 된다. 이것이 동경도 재정위기의 시작인 것이다. 닉슨쇼크로 경기가 후퇴하자 법인2세와 도세총액은 예산보다 각각 528억엔과 439억엔씩이나 감소했다. 이의 대책으로 재원대책채 300억엔이 허가되었으나, 실질수지의 적지는 1970년도 22억엔에서 1971년도는 세입의 3.5%²³⁾에 해당하는 392억엔으로 급증했다. 미노베지사는 1972년 2월에 있는 도의회의 소신표명에서 이번의 재정위기를 계기로 중앙정부에 기대지 않고 동경

21) 방만한 재정운영이란 누구의 입장에서 판단하느냐 하는 어려운 문제가 따르기 마련이다. 즉, 방만한 재정운영이란 자치체의 낭비적 비효율적인 재정운영만을 말하는가, 아니면 자치성을 포함한 중앙부처가 정하는 표준적인 행정서비스 수준이 기준이 되어야 하는가이다.

22) 동경도의 선구적인 노인의료비 무료화는 기타의 자치체에 파급되어, 결국은 자치체의 복지정책을 정부가 추진해 전국적으로 실시하게 된 좋은 예이다. 이로부터 우리는 지방자치체의 재량권이 없는 것이 아니라, 재원이 부족해 새로운 행정서비스의 제공을 못하거나 아니면 중앙부처의 통제로 자치체가 새로운 행정서비스의 도입을 시도조차도 주저하고 있지 않나 하는 생각도 든다.

23) 이와 같이 그림에 나타난 실질수지 비율은 일반회계결산액에 대한 적자액의 비율이기 때문에 당연히 그 과정은 읽을 수 없다.

도로서 신재원구상을 추진한다고 발언해, 1972년 8월에 ‘신재원구상연구회’를 발족했으나, 계속되는 재정위기 속에서 미노베지시는 다난의 길을 걷게 된다.

‘신재원구상위원회’는 지혜를 모아 1973년 1월 제1차보고서 ‘대도시재원의 구상: 동경도의 자치와 도민의 생활권을 확보하기 위해서’을 도지사에게 보고했다. 그 골자는 대도시에서 소재한 기업은 집적이익을 향수하고 있지만 이에 상응한 부담을 하고 있지 않고, 집적에 의한 불이익은 시민이 감수하고 있다. 이에 대한 대책으로서 법인사업세 및 법인도민세 등 소위 법인2세의 인상, 고정자산세의 적정화와 공정화, 법정의 보통세로서 고속도로 적정 이용세와 공해방지세 부과 그리고 개발이익의 환수와 도시개발협력금의 부과를 제안했다. 한편, 재원의 확충과정에서 중소기업(법인)에 대해서는 지방세법의 불균일과세의 규정을 이용해 증세의 영향에서 차단한다는 것이다. 즉, 제도상의 초과과세와 불균일과세를 이용해 대기업의 ‘증세’를 피한다는 것이었다.

우선, 법인사업세의 세율은 1974년도부터 자본금 1억엔 이상이나 또는 소득 1,000만엔 이상의 법인을 대상으로 12%(표준세율)에서 14%로 인상된다. 이에 대해 자치성은 1974년 지방세개정에서 법인시정촌세율을 인상하고, 이어 법인세부담의 과중을 이유로 반대하는 대장성의 주장을 꺾고 대도시에서 소재하는 사업소의 바닥면적과 종업원 수를 기준으로 사업소세를 신설했다. 그러나 자치성은 법인사업세에 이제까지 없었던 제한세율을 도입해 도는 법인사업세를 14%에서 제한세율인 13.2%로 인하해야만 했다.

원유쇼크 후 대기업을 중심으로 한 매점매석은 서민생활에까지 영향을 미쳐 슈퍼마켓의 화장지가 품절되는 사태에 이르렀다. 연 20% 이상의 물가상승은 국가, 지방을 불문하고 공무원의 급여인상을 피할 수 없게 한다. 이의 영향은 1974년도에 선명하게 나타난다. 경기침체로 인한 세수가 기대에 크게 못 미치자 급여인상분을 충당할 재원이 부족한 동경도는 71년과 같은 재정대책채의 허가를 기대했으나 끝내 허가받지 못한다. 자치성이 기채를 허가하지 않으면 동경도는 급여인상이 곤란하게 되고, 동경도 노동조합²⁴⁾은 지사와 도의회에 정치적 압력을 행사하리라는 것은 쉽게 짐작이 된다. 그래서 미노베도정을 곤경의 상황에 처하게 해 도정을 탈환한다는 자민당의 시나리오도 있을 수 있다. 이러한 의문은 75년 도지사선거를 앞두고 있었기 때문에 더욱 강해진다. 실제로 도지사 선거과정에서 도재정위기는 매스컴보도의 초점이 되어, 도재정위기감은 도민에 파급된다.

미노베는 도지사 입후보의 단념을 반복해 경선에 임해 겨우 승리를 거두나, 자민당내각

24) 당시 동경도 직원은 20만명 정도였으며, 경찰과 소방을 제외한 노동조합은 도직원노동조합, 교원노동조합, 상하수도 및 교통국 노동조합 또 이들로 구성된 동경도노동조합연합회로 되어 있다.

과 여소야대의 도의회 하에서 제3기의 도정을 힘겹게 운영하면서도 독자의 재정위기의 돌파구 나아가 기존의 지방자치제도, 지방세재정제도를 타파해 나가려 하나 좌절하게 된다. 내부노력으로 행정조직 개편 등을 통해 비용절감에 노력하는 한편, '재정전쟁'을 전개시켜 나간다. 즉, 75년 10월부터 법인도민세의 초과과세를 제한세율까지 인상하고, 공공요금의 인상²⁵⁾을 단행한다. 또 미노베도정하에서 만들어진 물가국과 도민실의 폐지를 비롯해 기획조정국을 개편해 정책실을 만드는 등 2국 3사업소를 축소시키면서 장려퇴직과 직원삭감 등을 통해 경비절약을 꾀한다.

한편, 동경도는 수입면에서 독자의 돌파구를 찾아 사업용 고정자산세의 불균일 초과과세를 추진한다. 고정자산세는 토지, 가옥, 상각자산의 3자산에 대해서 표준세율 1.4%로 과세되고 있지만, 이중에서 토지와 가옥을 사업용과 주택용으로 나누고 사업용의 토지와 상각자산에 한해 세율을 1.7%로 인상하자는 생각이었다. 그러나 都주세국은 부동산의 용도별 구분이 어렵고 영세사업자의 보호장치를 마련하는 것은 과세기술상 곤란하다는 이유로 정책실이 제안한 불균일과세안에 소극적이었다. 주세국과 일부노동조합의 반대에 직면한 미노베지사는 77년 1월 불균일 초과과세의 실시를 일단 보류하고 1년에 걸친 실태조사 후 도입한다고 했으나, 이는 사실상 과세의 포기를 선언한 것이며²⁶⁾, 도청 내에 있어 지사의 리더쉽이 저하된 것을 말해준다.

지사는 1976년도 급료상승분을 연도 말에 지불한다고 노동조합과 약속했으므로 이를 지키기 위해서는 감수보전채를 포함한 재원대책채의 허가가 절대로 필요했다. 미노베지사가 福田수상과 小川자치대신을 방문한 영향인지, 1976년도에는 742억엔의 재원대책채가 허가되었다(日比野, 1987: 136).

미노베지사는 지방세재정제도의 구조적 불공정을 타파하는 것은 지방자치의 근원에 관계하는 과제이며, 오늘날과 같은 자치체재정의 제약은 헌법위반, 법률위반이라고 정부를 정면으로 공격한다. 특히 기채허가제의 법적 근거인 지방자치법의 '당분간'이 30년이나 계속되는 것이 사회통념상 용납될 수 없고, 지방채 체크는 정부가 아니라 도민의 대표인 도의회가 하면 충분하다는 인식에 근거해 미노베지사는 '무능력자 취급'에 상당하는 기채허가제의 폐지를 요구하는 기채소송을 결심하게 된다. 그러나 당장 필요한 재원대책채의 허가를 얻

25) 상하수도 등 23개의 공공요금 인상안이 제안되나 도립고교와 도립대의 수업료와 특별구의 국민건강보험료의 인상은 여당인 사회당, 공산당 및 공명당의 반대로 좌절되었다.

26) 1978년 지방세법개정에서 자치성은 도시계획세를 10.2%에서 10.3%로 증세했다. 도시계획세는 고정자산세와 같은 토지와 가옥(단, 상각자산 제외)에 과세한다. 성격상 도시계획세는 사업용고정자산세의 초과과세(안)에 비교해 사회적 공평에 반한다고 할 수 있다.

어야 하는 도의 재무당국과 간부가 자치성에 대한 정면도전을 의미하는 ‘기채소송’에 찬성할 리는 없고, 부처내의 횡적 관계를 중시하는 都官吏에 있어 지사의 임기는 제한되어 있는 것이다. 또 도의회의 야당인 자민당은 재정위기극복에 있어 내부노력을 강조하는 입장을 취한다. 77년 도의원 선거결과 여야당이 역전된 상황하에서 기채소송안은 도의회의 동의를 얻는 데 실패해 기채소송은 좌절한다.

미노베지사는 ‘재정건전화계획을 제출하지 않으면 기채는 허가하지 않는다’는 자치성의 요구를 받아들이지 않을 수 없게 되어, 78년초 자치성에 ‘재정건전화계획’을 제출하고 550억엔의 재원대책채를 허가받아, 도재정은 겨우 재건단체로의 전략을 피할 수 있었다. 그러나 1977년도 결산에서는 동경도정 후 처음으로 형식수지가 54억엔의 적자를 기록했고, 실질수지적자는 942억엔으로 <그림 1>에서도 최고의 적자율을 보이고 있다.

3. 재정재건단체로 전략한 부젠시(豊前)

단체장 및 지방의회의원의 선거가 정기적으로 이루어지고 있고, 지방재정시스템은 지방자치체의 ‘방만한 재정운영’을 방지하지도 않아, 자치체가 재정위기에 직면할 여지는 크지 않다. 그럼에도 불구하고 위에서 언급한대로 1957년도부터 1993년도까지 두 개의 현을 포함해 288개의 자치체가 준용재건단체로 전략했다. 고도성장기의 재건단체는 개별적, 예외적인 사건으로 볼 수 있는데, 석유쇼크 후 재건단체는 급증한다. 그러면 어떠한 자치체가 어떤 이유로 기업에 있어 파산선고와 같은 재건단체라는 불명예를 남기게 되었는가 궁금해진다. 이는 자치체의 사정에 따라 다르다고 생각되어 개별적으로 보지 않으면 안된다.

<표 4>는 재건단체의 성격을 엿보기 위해서 자료가 허락하는 범위 내에서 재건단체를 표시한 것이다. 우선 재건단체는 인구규모면에서 규모가 작은 시정(촌)이라는 것과 실질적 자 규모가 절대액으로 보면 크지 않다는 것을 알 수 있다. 즉, 청사신축이나 도로개축, 학교교사의 신개축 사업 중 하나의 사업이 기대에 어긋나면 곧 ‘파산’에 빠질 수 있는 규모이다. 재정재건기간은 10년 전후로 비교적 장기간을 필요로 한다. 이 기간 동안 예산의 편성에 있어 급여수준은 물론 세율, 공공요금의 결정에 이르기까지 자치성승인의 재정재건계획에 속박되는 것이므로 의회와 단체장의 권한은 그만큼 줄어들게 된다.

여기서는 재건법의 절차에 따라 1975년 자치성으로부터 재정재건준용단체로 지정된 후쿠오카(福岡)현 부젠(豊前)시의 경우를 예로 들지만, 부젠시가 재건단체의 대표적인 단체가 될 수 있는가는 알 수 없다. 부젠시는 당시 면적은 110km²정도이고, 인구가 3만 여명, 산업구조는 1차산업 35.9%, 2차산업 24.2%, 3차산업39.9%이며, 재정력지수는 0.34의 도시였다.

<표 4> 재정재건단체 일람

	인구	재건기간	재건개시연도	재건완료예정연도	지정일전년도실질수지적자액(백만엔)	적자비율
福岡縣豊前市	31,2201)	5	1975	1979	473	33.24)
和歌山縣廣川町	8,8632)	11	1979	1989	899	5.22)
福岡縣方城町	8,2972)	12	1982	1993	554	56.82)
福岡縣香春町	15,1312)	8	1985	1992	960	54.22)
福岡縣赤池町	10,3283)	12	1991	2002	396	123.05)

주 1) 1975년, 2) 1989년, 3) 1994년, 4) 1974년, 5) 1993년도.

자료 : 地方財政白書(1990년판, 1995년판)등.

적자의 원인은 다음과 같이 소개되어 있다. ‘직접적인 적자발생의 원인은 청사건설에 따른 것이다. 부젠시 청사는 1974년에 완성되었고, 총사업비 9억 350억엔이 소요되었다. 실제의 건축면적은 7,800㎡였으나, 자치성에 의한 지방채사정상의 기준면적은 4,900㎡이었다(자치성이 정한 표준면적: 필자). 따라서 청사신축에 필요한 재원으로서 지방채를 과대하게 계상해 1억 7,400만엔의 재원부족이 발생하게 되었다. 또 재산매각으로 1억 4,300만엔의 수입을 예상했지만, 경제사정의 변동도 있어 5,800만엔의 수입에 그쳐, 결과적으로 8,500만엔의 수입부족이 발생한 것이 적자를 낳게 한 직접의 계기로 되었다.

그러나 부젠시의 재정상황은 그 이전부터 현저한 경직화를 가져왔던 것이다. 1974년도에 있어 부젠시의 경상수지비율은 105.8(동년도에 있어 유사단체의 경상수지비율은 77.4)이라는 높은 수치를 보이고 있다. 즉, 경상적인 지출을 충당하는데 경상적인 수입으로서는 부족하다는 사태에 이르렀다. 이 원인은 인건비의 비중이 현저히 높은 것에 있다. 부젠시의 라스파이레스 지수는 1974년 4월 1일 현재 123.9로 국가공무원의 급여수준을 2할 이상이나 초과하고 있고, 직원수도 다른 유사단체를 크게 상회하고 있다. 라스파이레스 지수는 1973년 4월 1일 현재 108.9이었으므로, 일년간에 무려 15포인트나 상승하였다. 이는 1973년도에 일제히 12개월 승급단축을 단행한 것 이외에도 급료표의 운용에 있어 호봉을 대폭으로 인상하는 체제를 택하고 있기 때문이다.

요약하면, 부젠시의 경우 유사단체와 비교해 직원수가 많고 또 호봉조작에 전형적으로 나타난 급여의 방만한 운영이 급여수준을 상승시켜, 인건비의 비중을 높여서 재정구조를 악화시키고 있었던 것이다. 즉 인건비 중 국가공무원의 수준을 웃도는 액은 2억엔 가깝다

고 추정된다(平林忠正, 1977: 648-650).

여기서 필자가 말하고 싶은 것은 정치와 경제가 교차하는 재정현상에서 적자의 원인을 둘러싸고 있는 논란의 소지가 있다는 것과 국가가 시민의 보호자로 출동한다는 점이다. 위의 인용에서 알 수 있듯이 적자원인은 높은 급여수준, 청사의 신축에 소요되는 지방채의 사정, 재산처분가가 기대에 못 미쳤던 점이 복합되어 있다. 자치성측은 방만한 급여운영체제와 사치스런 청사의 신축을 강조할 것이다. 한편 지방 측은 국가공무원의 급여수준을 상회하는 인건비 퇴치가 주요한 목적이며, 지방채의 과소사정에 의한 초과부담의 존재를 강조할 것이다.

또 시기적으로 보아 부젠시의 '과산선고'는 석유위기 후의 지방재정운용에 대해서 자치성이 지방단체에 경종을 울리는 시그널이라는 견해도 있을 수 있다. 그 이유는 <표 4>의 재정재건기간란에 기타의 단체는 10년 전후로 비교적 긴 시간을 필요로 하지만 부젠시는 5년이라는 점에서 이러한 추측을 가능하게 한다.

방만한 재정운영이 부젠시의 재정파탄의 유일한 원인이었다 하더라도, 지방이 선택한 재정파탄을 그들 자신이 스스로 해결하는 길은 사실상 인정되고 있지 않다는 사실이 중요하다. 결국 부젠시는 재건법의 적용으로 지방채의 발행허가, 신규채용의 억제, 명예퇴직의 장려, 급여수준의 동결, 사용료와 수수료의 인상, 유희재산매각 등을 통해 재정재건을 추진해 간다.

지방재정재건은 비록 시간은 걸릴지 모르나, 지방정치에 맡겨두어도 달성될 것으로 생각할 수 있다. 그러나 국가는 지방자치체(주민)의 명예와 지방정치 과정의 '자정력'을 경시하고 지방채발행 허가권과 재건법을 통해 부젠시 시민의 보호자로 나서고 있다고 볼 수 있다. 이러한 점은 일본학계에서 일본의 지방자치는 서구 선진제국의 그것에 비교해 '낙후'되었다, 지역주민부재의 시스템이라고 비판하는 주장에 동의할 수 있는 하나의 증거가 될 것이다.

V. 要約 및 今後的의 研究課題

본고는 일본의 지방재정시스템을 염두에 두고 재정위기는 왜 발생하며, 이에 대응한 제도적 장치는 무엇이며, 이 제도는 어떻게 운영되었나를 밝히려고 했다.

세입과 지출 양면에서 지방의 자유재량권은 크게 제한되어 있고, 이외에도 지방행재정에

대한 중앙통제가 중첩되어 있다. 크게 보아 재정위기는 경기변동에 민감한 지방세입구조와 비탄력적 지출구조에 원인이 있다. 석유쇼크 후의 지방재정난은 우선 지방재정계획에서 지방교부세와 지방채의 조작으로 완화되었다. 즉, 경기변동의 지방재정에의 영향을 조절할 장치가 제도화되어 있지 않기 때문에 이들은 실질적으로 연도간 재원조정기능을 담당한 것이다. 근본적으로는 경기의 회복을 기다릴 수밖에 없지만, 50년대와 비교해 보면, 재정위기의 극복에 있어 지방재정계획이 중요한 역할을 했다.

개별 자치체의 재정위기에 대해서는 지방채허가제도와 전후 특수한 상황하에서 도입된 지방재정재건축진특별조치법이 유효한 수단으로 기능하고 있다. 실질적자율이 일정한 수준을 초과하는 단체에 대해서 자치성은 지방행정운영에 필요불가결한 용도의 기채를 불허해 자치체를 재건법의 적용대상이 되게 한다. 재건단체는 기채가 허가되는 대신에 행재정 운영은 자치대신이 승인한 지방재정재건계획에 구속을 받는다. 재정재건수단은 지방세부담의 증가보다는 행정조직의 통폐합 등 경상비절약에 의존하므로 행정서비스수준은 저하될 것이다.

동경도와 부젠시의 사례에서 방만한 재정운영을 가능하는 것은 인건비가 공방의 중심이 되고 있다는 것을 알 수 있다. 자치체에 주어진 행정의 재량권도 자치성의 표준행정수준에 맞지 않으면 자치체는 재정파탄이라는 오점을 남기게 되는 것이다.

국가는 지방의 정치적 과정을 통해서 스스로 재정위기를 극복하는 것을 기다리지 않고 지역주민의 보호자로 나서고 있다는 점과 재정파탄을 가져 온 단체장, 의회 및 지방관료에 대해서 직접 책임을 묻지 않고 재정재건을 추진하고 있는 것은 일본적 특징의 하나가 아닐까 생각된다. 이러한 특징이 정착하게 된 사정은 어디에 있는가는 우리들의 관심사이다.

일본의 지방자치체는 방만한 재정운영을 할 정도의 자유재량권이 부여되어 있지 않다는 인상을 갖게 한다. 그러나 지난 40년간 적지 않은 수의 자치체가 재정재건단체로 전락했는데 이의 원인은 개별적 접근이 이루어져야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 한국지방행정연구원, 「지방재정분석모형에 관한 연구」, 1989.
- 한국지방행정연구원, 「일본 지방재정관련 법령집」, 1996.
- 한국지방행정연구원, 「지방재정진단제도의 효율적 운용방안」, 1996.
- 高橋 誠, 「現代イギリスの地方財政論」, 有斐閣, 1978.
- 藤田武夫, 「現代日本地方財政史」(中卷), 日本評論社, 1978.
- 神野直彦, “都市經營の破綻から再建へ” 神野直彦編, 「都市を經營する」, 都市出版, 1995.
- 岩元和秋, 「現代地方財政論」, 時潮社, 1986.
- 日本地方財政學會編, 「分權化時代の地方財政」, 勁草書房, 1994.
- 日本地方財政學會編, 「現代日本地方財政の構造轉換」, 勁草書房, 1996.
- 日比野 登, 「財政戰爭の檢證」, 第一書林, 1988.
- 自治省編, 「地方財政白書」(1990年版, 1995年版).
- 地方財政調査研究會編, 「財政分析」 - 市町村財政効率化の指針(六訂版), ぎょうせい, 1995.
- 持田信樹, “首都財政の 經濟學”, 神野直彦編, 「都市を經營する」, 都市出版, 1995.
- 持田信樹, “地方交付稅制度の構造と機能”, 東京都立大學經濟學會, 「經濟と經濟學」, 第65號, 1990.
- 平林忠正, “財政の再建”, 石原信雄編, 「現代地方財政運營論」, ぎょうせい, 1977.