

# 日本의 健全運用 地方財政 施策

김도형 / 계명대학교 국제학부  
교수

## 1. 地方分權改革下の 地方財政 現況

地方自治, 地方分權의 역사는 우리보다 오래인 일본이지만 전후 高度成長期를 규율해 오던 中央集權型 行財政 시스템의 負의 遺産을 清算하지 못한 채 새로운 시대적 요청에 답하지 못하고 있다.

고도정보화사회 초입단계에서 들면서 權限, 財源, 人力, 情報의 中央依存은 시정은 커녕 오히려 심화되는 양상을 띄고 있는 만큼 지방의 고유자원과 활력은 제대로 활용되지 못하고 있다. 동시에 지방공공단체의 自治能力은 自己決定과 自己責任이라는 견지에서 보았을 때 여전히 낮은 수준에 머물고 있는 것이 사실이다.

뿐만아니라 지난 90년대 10년의 소위 디플레 長期不況을 거치면서 중앙정부가 연이은 사상최대규모의 경제대책을 강구해 왔음에도 불구하고 정작 공공사업지출의 실질적인 最終執行窓口(1998년도 세출예산·최종지출기준 63.0%)인 지방정부는 地方經濟活性化를 통한 경기진작에 필수적인 單獨事業은 물론 國家補助事業조차 수행할 수 없는 상황으로 몰렸다.

地方債務의 누적으로 신규지출의 한계가 왔기 때문이다. 현재 불황타개를 위한 각종긴급재정지출의 효과가 제약될 수 밖에 없고 연이어 추가지출을 필요로 하는 이른바 財政陷穽(流動性陷穽에 비유)의 최대요인은 바로 지방정부 재정운영의 불건진성을 방치해 온데 있다해도 과언이 아니다.

그런 의미에서 뒤늦게나마 2000년 10월 25일부터 地方分權一括法이 시행되기에 이른 것은 다행이다. 지방분권개혁의 전부는 아니지만 중앙과 지방공공단체의 役割分擔을 명확히 하고 對等·協力을 기본으로 하는 중앙·지방간의 새로운 관계를 구축하고 지방공공단체의 自主性·自立性을 제고함으로써 활력이 넘치는 지역사회를 실현하기 위한 기본프레임을 설정하고 최소한의 조치들을 지속적으로 누적시켜 가려는 것이다.

이를 위해서는 지방공공단체로서도 自己責任·自己決定의 원칙에 따라 지역내의 다양한 정책과제에 적극 대응해야 한다는 것이 적어도 중앙정부차원에서 地方自治와 財政運營을 바라보는 기본시각인 것이다.

즉 본격적인 地方分權時代에 걸맞게 자기책임·자기결정원칙에 입각하여 지방공공단체의 의사결정이 가능하기 위

해서는 住民自治의 근간인 地方議會活性化, 주민참가의 적극적인 확대·다양화도 필수적이다. 동시에 재정면에서도 자주재원인 地方稅를 기본으로 지방의 중앙의존도를 가능한 한 축소, 자립적 주체적인 재정운영이 가능하도록 해야 할 것이기 때문이다.

현재 일본의 지방재정을 일별하면 1996년도 이후 6년 연속 매년 다액의 재원부족에 허덕이고 있으며 恒久的인 減稅措置 때문에 유발된 減收分을 補填하기 위해 국세일부의 移讓, 法人稅交付率引上, 지방특별교부금, 減稅補填債發行을 허용해야 하며, 地方交付稅 減收分은 交付稅特別會計借入金으로 보전해 가고 있다. 그러고도 地方債를 증발함으로써 2000년도말 지방채무잔고는 184조엔에 이르고 있다(GDP의 36.8%).

앞으로도 地方債 元利金償還金은 확대일로에 있고, 지방분권추진에 따라 지방단체가 지역행정을 自主的, 綜合的으로 수행해 나가야 함은 물론이거니와 막 시작한 수발(介護)보험을 비롯한 종합복지대책 수행, 住民生活親和的인 사회간접자본의 정비, 災害對策, 地域經濟活性化對策 등 중요정책과제에 대응하려면 지방정부의 재정수요는 계속

- 權限,財源,人間,情報를 중앙에 過度集中, 地方資源·活力枯竭
- 전국적 劃一性,公平性을 지나치게 重視, 地域條件의 多樣性 輕視

### 고도성장기 負의 遺産

새로운 時代的 狀況과 課題에 정확히 대응하기 위해  
地方分權 추진

### 中央執權型行政시스템의 制度疲勞



#### 變動하는 국제사회에 대응

- 냉전구조종결, 지구환경문제의 현재화 등 국제적 조정을 필요로 하는 과제 빈발
- 중앙은 국가존립관련과제를 중점해결, 지역문제는 지방공공단체가 주체적으로 대응

#### 東京一極집중의 시정

- 동경권 과도집중은 생활환경 등 다방면에 폐해를 자초, 대규모재해에 노출
- 정치·행정상의 결정권한은 지방에 분산함과 아울러 지역산업·문화를 지탱해 가는 인재는 지방에서 육성, 지역사회의 활력을 회복



#### 個性豊富한 지역사회형성

- 국민가치관의 다양성을 기초로 National Minimum을 초과한 행정서비스는 지역주민의 욕구에 따라 지역주민의 자주적 선택에 일임
- 그 결과, 지역의 자연, 역사, 문화를 기반으로 하는 개성있는 지역사회형성

#### 高齡化사회에 대응

- 고령화사회에서는 보건, 의료, 복지, 생애학습서비스를 종합적으로 제공
- 縱斷的행정시스템의 벽을 넘어 주민에 보다 친근한 기초자치단체로 하여금 종합노령자대책을 마련



#### 地方分權이 推進되던

- 주민의 至近거리에 있는 자치단체에서 주민이 自主的으로 지역진흥사업을 결정 수행
- 중앙, 광역자치체, 기초자치체 각각의 役割과 責任의 범위가 분명, 책임회피 곤란
- 중앙의 획일적기준이나 각부처별 縱斷的행정에 구속되지 않고 지역실정과 욕구에 적합한 個性的이고 다양한 행정을 전개
- 중앙의 지방에 대한 節次, 干與등이 필요최소한으로 축소, 경비와 노력이 절감, 對住民事務處理節次 簡素化

### 새로운 시대적 과제



증대할 수밖에 없다.

2001년 회계연도에도 세출면에서 한정된 재원을 重點配分하고 經費全般을 徹底하게 합리화하는 한편 당면과제인 경기대책을 추진하기 위해 地方IT革命推進 등 21세기형 발전기반구축, 綜合地域福祉施策을 수행해야 하고, 세입면에서는 지방세부담의 公平·適正化, 地方交付稅所要額 확보와 함께 계속되는 財源不足분에 대해서는 中央政府와의 책임분담을 명확히 함과 동시에 지방재정운영상 지장을 초래하지 않도록 減收補填策을 강구해 가지 않으면 안 된다.

우선 地方稅의 경우 경기진작을 위해 恒久的인 減稅조치를 계속하지만 최근의 경제사회변화에 대응하기 위해 外形標準課稅는 도입하되 현행 所得標準에 外形標準을 단계적으로 확대도입하는 방향으로 추진하며, 排出가스, 燃費性能 등 環境負荷정도에 따른 自動車關聯稅率 差等適用措置 신설, 住宅·土地 讓渡所得稅 特例延長, 재해지역주택용지의 고정자산세 및 도시계획세특례조치 신설, 會社分割 등 企業組織再編關聯稅制 정비, 廣域加入者網구축 관련시설의 고정자산세특례 창설과 함께 비과세 등 특례조치 整理·合理化

등을 예정하고 있다.

항구적감세로 인한 지방재원부족분에 대해서는 交付稅特別會計借入金의 償還延長(2007년까지), 地方의 建設國債(재원대책용)증발 등으로도 충당할 수 없는 잔여부족재원은 중앙정부와 지방이 절반씩 보전(지방부담분은 特例地方債發行을 허용하고 원리금상환금은 전액 차년도 基準財政需要에 산입조치))하는 방향으로 가닥을 잡았다.

그 결과 2001년도 지방재원부족분 10조5,923억엔은 地方交付稅支給, 臨時財政對策債券 발행, 財源對策債券發行으로 전액 해소하게 되어 있다. 동시에 항구적감세조치로 인한 감수분(3조4,330억엔:신규재원부족분)중 地方稅減收分은 담배세일부 地方移讓, 法人稅交付稅率引上, 地方特例交付金 및 減稅補填債券發行으로, 國稅減稅에 의한 地方交付稅減收分은 교부세특별회계차입금으로 각각 보전(후자의 경우 중앙과 지방이 절반씩 부담)하게 되었다.

이 결과 2001년도 지방교부세총액은 20조 3,498억엔(전년도대비 5.0%감소), 지방채총액은 11조9,107억엔(전년도대비7.0%증가)으로 地方財政計劃規模는 89조3,071억엔(전년도대비 0.4%증가), 일반세출은 73조5,548억엔(전년도대비

<표 1> 일본지방재정계획(2000-2001년도)

(단위: 10억엔, %)

세입	2001년도		2000년도		세출	2001년도		2000년도	
	금액	구성비	금액	구성비		금액	구성비	금액	구성비
지방세	35581	39.9	35057	39.4	급여관련경비	23651	26.5	23664	26.6
지방양여세	624	0.7	614	0.7	일반행정경비	20599	23.1	19709	22.2
지방특례교부금	902	1.0	914	1.0	공채비	12790	14.3	12099	13.6
지방교부세	20349	22.8	21411	24.1	유지보수비	1017	1.1	1004	1.1
국고지출금	13075	14.6	13038	14.7	투자적경비	27171	30.4	28419	32.0
지방채	11911	13.3	11127	12.5	공영기업출연금	3270	3.7	3275	3.7
사용료·수수료	1607	1.8	1590	1.8	不交付團體水準超過經費	810	0.9	760	0.8
잡수입	5258	5.9	5179	5.8	* 일반세출=세출-공채비-기업채상환비 등				
계	89307	100.0	88930	100.0	* 일반세출계 73555 100.0 73985 100.0				

0.6%), 지방단독사업은 17조5,000억엔(동 -5.4%), 일반재원비율은 2000년도 65.2%에서 64.3%로 하락하고 동시에 지방채의존도는 동년 12.5%에서 13.3%로 하락한다. 완만한 경기회복에도 불구하고 지방재정은 점차 경직화되어가고 있음을 알 수 있다.

전후 세번재의 地方財政危機를 맞이하고 있다. 韓國戰爭特需로 인한 붐이 지나면서 디플레가 심각했던 1950년대 중반, 석유위기후의 70년대 중반, 그리고 거품붕괴이후의 90년대가 그러하다. 어느 경우이든 심각한 經濟沈滯가 재정위기의 그 주된 요인이었다. 이번에는 赤字團體數는 적지만 財政硬直化와 不實資産累積이 두드러지고 있다는 점이 다르다.

거품붕괴후 경기저조로 稅收伸張率이 하락하고, 特別減稅措置때문에 住民稅와 地方交付稅가 줄어들어 自主財源은 대폭 감소했다. 이를 보전하기 위해 지방교부세특별회계로부터 차입과 지방채를 대폭 증액시킬 수밖에 없었다. 특히 심각한 재정적자상황에서 경기진작을 위한 공공사업지출이 불가피해지고 이에 필요한 재원은 오로지 地方債에 의존하게 된 것이다.

그 결과 1992년말 80조엔이었던 차입금잔고가 1998년말에는 170조엔으로 2배이상 늘어났다. GDP의 30%, 지방재정규모의 1.6배이상에 해당하는 액수이다. 이를 상환하기 위해 공채비비율이 15%이상으로 높아진 지자체수는 절반을 넘어 이른바 財政硬直化가 급속도

로 진전되고 있다.

이 밖에 민간기업과 마찬가지로 지방 공공단체들도 거품붕괴후유증으로 부실 자산이 누적되어 왔다. 지금 이를 처분하는 문제가 최대과제로 부상하고 있다. 과거 거품경제때 급증했던 제3섹터의 경영상황이 악화되자 해당지방공공단체가 재정지원이나 破産處理에 나서는 예가 늘어나고 있다.

또한 公共用地的 先行取得을 장려하면서 각 지방자치단체에 설치한 土地開發公社가 長期借入金으로 토지를 대량구입한 후 사업화전망이 어두워지면서 토지보유는 계속되고 지가하락과 함께 이것이 不實資産化되어 가고 있다. 이들 부실자산은 顯在化되기 어려운 특성을 지닌 것이지만 가까운 장래에 처리할 수밖에 없고 재정부담은 가중될 것이 틀림없다.

지방재정도 중앙재정과 마찬가지로 자원배분기능, 소득재분배기능, 지방경제 활성화와 경기조절기능이 요구되고 있다. 중앙정부의 2배 가까운 세출규모를 집행하는 만큼 지방공공단체는 경기정책시에는 중앙과 더불어 강력한 財政出動을 요청받게 된다. 대부분의 지방에서 건설업이 주종산업인 경우가 많아 지역 내의 생산, 고용에 미치는 파급효과를

고려한 나머지 공공사업확보·확충을 최우선정책과제로 삼아왔다.

이러한 과정에서 지방단독사업의 신장율은 中央政府補助金事業의 신장율을 크게 상회하게 되었다. 중앙정부는 가능한 한 補助金을 削減하고 地方交付稅에 의한 一般財源化를 추진함과 동시에 地方債 起債限度를 확대시켜줌으로써 재정적 여유가 없는 단체도 단독사업을 수행할 수 있도록 유도해 왔다. 단독사업은 문자 그대로 지자체의 판단에 따르는 것이지만 경기대책의 요청에 따라 자주채원으로서 지방채는 증대하고 차입금잔고는 급증하기에 이르렀다.

이러한 지방재정위기를 극복하기 위해서는 기본적으로 景氣回復이 전제조건이지만 地方財政構造改革과 재정의 健全運用이 필수적이다. 지방공공단체는 세출규모는 중앙의 2배이상이지만 세수는 2/3정도에 그치고 있어 財源移讓이 급선무라는 지적이 우세하다.

동시에 기초자치단체인 市町村稅는 경기의 영향을 적게 받는 반면 광역자치단체인 都道府縣稅는 경기에 민감하게 반응한다. 후자의 경우 교원과 경찰 등의 인건비는 고정비로서 세수변화에 맞추어 조정가능한 성격의 세출구조가 아니다. 경기하강국면에서는 法人事業稅

수가 크게 감소한다. 특히 財政危機가 심각해진 大都市圏에서 경기에 의해 영향을 크게 받지 않는 安定的인 稅源을 확보하기 위해 企業收益이 아닌 去來外形을 기준으로 하는 外形標準課稅를 요청하는 단체가 늘어나고 있는 것도 이 때문이다. 대표적인 것이 동경도이다.

그런데 예컨대 가나가와(神奈川)縣은 동경에 본사를 둔 일본유수기업의 제조현장이 밀집해 있는 지자체이다. 동경도가 외형표준과세로 이행함에 따라 가나가와현에 입지한 이들 기업의 課標가 줄어들고 法人事業稅收는 크게 감소하기에 이르렀다. 이후에 보는 바와 같이 同縣도 금년들어 외형표준과세를 도입하기 위한 條例를 의회에서 통과시켰다.

재정경직화의 최대요인인 지방채에 관해서도 새로운 움직임이 일고 있다. 起債는 지금까지는 許可制였으나 協議制로 이행했다. 지금까지 국채에 준하는 국가보증아래 저리자금을 조달하는 수단으로 이용해 왔지만 이제부터는 市場의 체크를 받게 된다. 차입금잔고가 늘어나는 상황에서 해당 자치체에 대한 信用不安정도에 상응한 신용등급을 받게 되는 셈이다. 지방재정은 이제까지의 公共論理의 보호에서 벗어나 市場論理에 내맡겨지게 된다.

日本地方財政惡化문제는 그 해결책을 둘러싸고 오래전부터 경제환경변화에 稅制 등 제도상의 문제(조세배분상의 문제)로서 인식되어 왔고 그 때마다 자치체의 自救노력이 등한시되는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 급속한 高齡化, 情報化, 글로벌라이제이션아래 지역산업구조가 급속하게 再編되면서 지방재정의 地域間隔差도 확대되는 등 기존제도와 틀 속에서 재정구조개선을 크게 기대하기는 어렵게 되었다.

지방재정이 지속적으로 악화되고, 지역간 주민서비스격차가 명확하게 나타나면 中央과 市場체크에 더해 주민들의 체크도 강화되어 갈 것으로 예상된다. 이것이 分權化時代의 요구이기도 하다. 그 때 비로소 地方財政健全化를 위한 새로운 틀에 대한 요구도 동시에 제기될 것이다. 그러나 때는 늦어 이미 지역주민의 상당수가 큰 조정비용을 지불한 이후가 될 것이다. 가능한 한 이를 최소화하기 위해 새로운 분권의 틀을 미리 짜기 위한 논의를 서두르는 것이 현명하다고 판단하고 있다.

分權化社會에서는 지방공공단체의 문제는 지역주민의 적극적인 참여를 통해 그에 합당한 합리적인 시책을 선택하여 個性있고 活力에 넘치는 지역사회실

현을 위해 전력을 집중할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방공공단체가 재정면에서 自己決定權과 自己責任原則을 명확히 하는 것이 필수적이다.

일본의 경우 중앙과 지방의 總歳出에서 차지하는 지방비중은 2/3임에도 불구하고 조세총액에서 차지하는 地方稅 비중은 약 40%로서 歳出規模와 地方稅收간에는 큰 괴리를 보이고 있다. 이러한 乖離를 매꾸기 위해 地方稅財源을 충실히 확보해 가지 않으면 안된다.

자주재원인 지방세를 기본으로 하고 國庫補助·負擔金, 地方交付稅 등 중앙정부에 대한 재원의존도를 가능한 한 축소하고 보다 자립적인 재정운영을 목표로 삼게 되면 福祉, 教育, 社會本整備 등 다양한 행정서비스에 의한 受益과 負擔간의 대응관계도 보다 분명해지고 중앙과 지방의 一體的인 行政改革과 財政構造改革 추진에도 기여하게 될 것이다.

특히 國庫補助·負擔金의 경우 지방공공단체의 자주적인 行·財政運用을 저해하기 쉽고, 재정자금의 非效率性을 초래할 가능성이 크므로 國庫負擔金·國庫補助金의 구분에 따라 이를 적극적으로 整理·合理化한다는 입장이다.

地方稅財源을 안정적으로 확보하기

위해서는 현재 지방재정이 위기임을 감안하여 조속히 검토한 후 필요한 조치를 행하고 앞으로 경기회복상황을 감안하면서 앞서 본 세출규모와 지방세수의 乖離를 가능한 한 축소시키기 위해 중앙과 지방간의 稅收配分問題를 검토한 후 필요한 조치를 강구한다는 입장이다.

지방공공단체는 地域사정이 다양한 가운데서도 법령에 의거하여 주민생활에 직결되는 基礎的인 행정서비스를 담당해야 하며 安定的인 재정기반을 확립하기 위해서는 稅源偏在가 적고 稅收安定性이 보장된 地方稅體系가 바람직한 것은 물론이다. 그러나 지방세를 충분히 확보한다해서 지방공공단체간의 稅源偏在問題가 해소될 수 있는 것이 아니다. 그동안 地方交付稅制度는 이러한 세원 편재에 의한 재정력격차를 시정함과 동시에 지방행정의 計劃的運營을 보장하고 지방공공단체가 법령에 의거, 실시하는 일정수준의 행정확보에 기여해 왔지만 앞으로도 계속해서 주요한 의미를 갖는 것으로 생각하고 있다.

따라서 앞으로 地方稅財源에 대해서는 첫째, 지방의 行·財政運營의 自立性을 제고한다는 관점에서 기본적으로는 地方稅擴充을 우선하는 한편 재원 보장에 지장이 없도록 地方交付稅總額



을 적절한 수준으로 확보해야 한다. 둘째, 지방공공단체는 주민가치관의 多樣化, 地域個性化의 급진전아래 지역실정에 알맞는 행정시책과 개성있는 지역진흥시책을 전개해야 한다. 자주적이고 주체적인 地方單獨事業과 관련시책을 적극 전개함으로서 재원을 적절히 확보해야 한다.

셋째, 법령에 의한 定數 등의 기준설정, 事務·事業의 義務化문제는 계속 再檢討하고 지방공공단체의 行·財政運營의 자립성을 높이는 일이다. 넷째, 지방공공단체도 세출내역의 철저한 재검토 등 行政改革을 지속하고 스스로 철저한 行政評價, 情報公開, 說明責任을 수행하는 것이 전제되어야 한다.

## 2. 財政健全化와 地方稅財政 制度 改革 - 都道府縣 (福岡縣)

### 1) 財政惡化要因

福岡縣은 일본의 실리콘아일랜드로 불릴 정도로 자동차, 반도체 등 제조업과 핵심부품산업의 주요공장이 分散立地하여 첨단기술이 집적되고 있으며 아시아와의 國際交流據點으로 부상하고

있는 규슈지방은 물론 일본의 광역자치단체 중 成長潛在力이 큰 자치체이다.

그러나 최근의 일본경제 장기정체의 영향을 받아 재정이 악화되고 있다. 實質稅收은 1991년 회계연도를 정점으로 이후 지속적으로 감소하여 1999년도(당초예산)에는 1991년대비 500억엔 감소했다. 특히 法人2稅(法人事業稅와 法人縣民稅)의 세수는 1991년당시 縣稅收의 50%를 차지했으나 1999년도에는 30%정도로까지 저하했다.

반면 인건비, 사회보장비, 행정시책비 등 이른바 義務的經費는 고령화진전과 행정수요의 다양화를 반영하여 증가일로에 있으며, 더욱이 최근의 경기대책으로서의 공공사업확대, 기존 縣債償還金(공채비)증가로 세출증가세는 멈추지 않고 있다. 이는 法令과 社會的要請에 따른 재정운영의 결과이지만 재정부담증대와 재정구조경직화를 초래하는 주된 요인이 되고 있다.

특히 1996년도에 「財政健全化指針」을 책정하여 歲出合理化를 도모해 오고 있으나 歲出構造는 근본적으로 개선되지는 못하고 있다. 앞으로도 縣債償還에 필요한 公債費와 고령화진전에 따른 사회보장비의 漸增 등 의무적 경비의 증가요인을 제거하기는 至難한 일이다.

2개 政令指定都市(전국 12개중 北九州市와 福岡市)를 지닌 대도시권의 광역자치체인 만큼 인건비 등의 의무적 경비와 법령상 지출이 의무화되어 있는 경비가 세출전체에서 차지하는 비율은 상대적으로 높을 수밖에 없다. 그보다는 세입면에서 경기변동의 영향을 받기 쉬운 法人2稅에 대한 의존도가 높기 때문

에 경기둔화시에는 세입이 대폭 감소, 거액의 재원부족이 발생하는 것이 더 큰 문제이다.

## 2) 財政健全化施策

1996년 재정건전화지침에 따라 두 차례의 行政改革大綱을 책정하여 1997-

<표 2> 福岡縣 재정건전화 시책

구	분	주요시책내용
사무·사업재검토	사업 폐지·축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>福岡縣 青年의 船 사업폐지</li> <li>도로유지보수업무의 민간위탁</li> <li>도시고속도로사업대부금 폐지</li> <li>종합청사 등 대규모수리계획 연기</li> </ul>
	경상관리경비축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년도 경비성질에 따라 5-20% 삭감</li> <li>해외파견연수 감축</li> <li>청사청소위탁 사양 재검토</li> <li>공용자동차 갱신기준 변경</li> </ul>
	사업계획 재검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>縣영립사업</li> <li>산업폐기물처분사업</li> <li>福岡플라우어 파크(가칭)정비사업</li> </ul>
	공사 등 외곽단체 통합 폐합	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업관련3단체 통합</li> <li>종합사격장관리센터와 스포츠진흥공사통합</li> <li>내직센터폐지</li> </ul>
인건비총액억제	지원정수삭감	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정개혁대강에 의한 직원수삭감</li> <li>아동·생도수삭감에 의한 직원수감소</li> </ul>
	직원급여재검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>통근수당재검토</li> <li>조정수당지급을인하</li> </ul>
	조직기구재검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>본청의 部制재편(민생부,보건환경부 등의 통합,보건복지부, 환경생활부설치)</li> <li>파견기관통폐합(21보건소를 13보건소3지소로 통합재편)</li> </ul>
건설사업비규모억제		<ul style="list-style-type: none"> <li>1997-99년도간 237억엔의 단독건설사업을 억제</li> </ul>
재정수입 확보		<ul style="list-style-type: none"> <li>사용료·수수료개정</li> <li>縣소유 未利用地處分</li> </ul>

**<표 3> 재정건전화 실적**

(단위:억엔)

구 분	1997년도	1998년도	1999년도	합계
사무사업재검토	88	164	115	367
인건비총액억제	38	58	65	161
건설비규모억제	11	94	132	237
재정수입 확보	2	30	6	38
계	139	346	318	803

(주: 사업비기준)

1999년간 약 800억엔규모의 健全化施策을 집행한 바 있다.<표 2> 참조)

### 3) 緊急財政改革

이어서 1999-2001년도까지의 3년간을 緊急財政改革의 集中實施期間으로 설정하고 제반개혁조치를 계획적으로 실시하고 있다. 2001년도 예상재원부족규모를 거의 절반으로 압축하고 남은 재원부족액은 특례현채와 기금전입금으로 메꿈으로서 財政收支를 균형시킨다는 것이다. 구체적인 개혁조치를 보면 지금까지의 건전화조치에 더하여 ① 事務·事業再檢討 ② 人件費總額抑制, ③ 建設事業費規模抑制, ④ 財政收入確保를 기한다는 것이다.

첫째, 사무·사업진반에 걸쳐 행정의 책임소재를 명확히 하고 사업·사무의 필요성, 긴급성과 효과를 충분히 검토하

고 필요한 세출은 중점적으로 집행한다는 것이다. 즉, 高率補助金은 補助率을 인하, 零細補助金과 低率補助金은 統·廢合, 類似補助金은 統合, 單獨補助金은 우선순위를 검증한 후 적정수준으로 조정하고, 縣單獨의 사회보장시책은 필요성과 정책목적을 재점검하고 여타 지자체의 상황을 보아가며 給付水準을 적정하게 책정하며 經常的管理經費에 관해서는 民間委託을 포함하여 시설관리운영내용을 재검토하고 사무경비도 한층 절감하며 여타회계에 대한 轉入金, 補助金, 貸付金도 효율화하며, 公社 등 외곽단체의 자립경영을 촉진, 단체의 폐지·축소·통합을 통해 경비를 철저하게 절감하고 있다고 알려져 있다.

동시에 기존사업의 scrap & build, 국고보조사업의 효과적 활용, 원칙적인 sunset방식도입을 전제로 한 행정책임 명확화, 긴급성, 장래부담 등을 종합적으

로 고려하여 신규사무·사업을 추진하게 되어 있다.

둘째, 인건비는 총액을 억제한다. 일반행정부문의 職員定數는 이미 條例定數의 5%를 삭감한 바 있으며 2000-2004년도간 추가로 5%를 삭감하고, 교직원도 아동·생도수 감소 등을 기초로 계획기간 중 660명의 정원을 삭감하되 교육관련과제 등을 보아가며 定數管理를 적정화하려 한다. 2000. 4-2002. 3까지 月給與 3% 減額, 特別昇給凍結, 과장급이상의 管理手當 3%감액, 특별직(知事 및 副知事 이하)급액 減額를 통해 직원급여비를 억제하고 있다.

셋째, 재정부담과 장래 公債費負擔을 경감하기 위해 건설사업비에 관한 縣의 부담규모를 최대한 억제한다. 보조사업이든 단독사업이든 必要性, 緊急性과 效果를 충분히 검토한 후 사업계획 재검토를 포함하여 民間活力活用도 함께 고려하고, 縣 單獨의 보조금은 보조 목적, 현의 역할 등을 고려, 부담정도를 재검토하여 高率補助金은 그 補助率을 引下하는 등 적정수준으로 재조정한다. 중앙정부가 경제대책을 강구하는 경우에도 그 內容, 財源措置, 財政負擔과 效果를 충분히 검토한 연후에 적절히 대처하고자 한다.

넷째, 稅收入徵收努力과 縣所有財産의 利用·활용을 통해 재정수입을 확보한다. 부동산취득세와 輕油거래세를 중심으로 과세대상의 포착강화, 자동차세를 중심으로 한 一齊差押을 포함한 滯納整理強化, 廢川, 廢道, 施設跡地 등 보통재산 외에 未利用行政財産 중 행정상 구체적인 이용계획이 없는 것은 재원확보차원에서 적극적으로 처분하고 현재 이용되고 있는 재산은 그 이용상황을 점검, 효율적인 이용책을 폭넓게 검토한다.

이와 같이 현재와 같은 재정악화상황을 극복하기 위해서는 어디까지나 세출 전반에 걸친 철저한 재검토 등 독자적인 노력이 전제가 되어야 한다. 2001년도 개혁조치에 따른 효과(330억엔으로 예상)를 차감한 재원부족분 330억원은 特別縣債와 基金轉入金으로 조정할 수 있도록 허용된 것도 어디까지나 이러한 행정의 자기노력이 전제된 것임은 두말할 나위 없다. 그러나 여기에도 한계가 있기 마련이다.

첫째는 都道府縣財政의 구조적 취약성 때문이다. 세출면에서는 義務的經費 비중이 높고, 세입면에서는 景氣感應的인 법인2세에의 의존도가 높아 경기둔화기에 縣稅收入의 감소로 인한 財源不

足分이 크다는 점이다.

둘째는 지방분권을 추진함에 있어 지방공공단체는 지역행정을 종합적으로 폭넓게 담당하게 되어 있어 地域福祉需要 등 재정수요가 漸増할 수밖에 없다는 사실이다.

이렇게 본다면 일본의 광역자치체가 지방분권시대에 자주적·자율적인 행정운동을 도모하려면 안정적인 지방일반재원을 확보해야 하고 이를 위해 첫째, 法人事業稅는 外形標準課稅를 도입하여 세수안정을 기하고 소득세, 소비세 등의 세원을 지방으로 이양하여 조세총액에서 지방세가 차지하는 비중을 높이고, 둘째, 지방교부세총액의 안정적 확보와 재원조달기능강화가 필수적임을 알 수 있다.

#### 4) 地方稅財政制度改革을 통한 稅源對策(神奈川縣)

후쿠오카현을 포함한 일본의 都道府縣 전체의 재정위기는 기본적으로 현행 稅財政制度에서 비롯된 것이라고 해야 할 것이다. 地方稅財政制度중에서도 특히 ① 지방업무량에 합당한 세원배분, ② 안정적인 지방세제확립, ③ 실태를 반영한 지방교부세야말로 이들 자치

체행정건전화에 필수적인 것임은 두 말할 나위 없다.

현재 상당수의 縣들은 자체적으로 地方稅制 등 연구회를 구성하여 바람직한 地方稅制개편방향과 시책을 강구중이며 이러한 기초조사연구결과를 기초로 중앙정부에 대한 요구도 강도를 더해 갈 것으로 판단된다. 2004년도를 실행목표로 잡고 있는 縣이 대부분이다. 그런데 재정안정화를 위해서는 地方稅源充實化가 가장 절실한 것이지만 행정수요를 충족시키는 데는 시간이 소요되므로 그때까지는 地方交付稅를 지방실정에 맞게 배분하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

#### (1) 個人所得課稅 및 消費課稅의 地方稅源配分 擴大

대도시권에 위치하는 都道府縣이 현재와 같은 재정위기를 탈피하여 지방분권요청에 제대로 부응해 가기 위해서는 이제는 中央과 地方의 稅源配分을 근본적으로 개혁하여 지역주민이 납부한 세금이 그 지역의 행정시책에 반영되는 소위 「收益과 負擔關係」를 명확히 설정하는 일은 피할 수 없는 일이 되고 있다.

중앙과 지방의 세원배분을 재검토 할 경우에는 地方歲出에 걸맞는 충분한 稅收의 확보(稅源의 充分性)와 함께 경기

에 좌우되지 않는 安定的인 稅收構造를 구축(稅源의 安定性)하는 것이 무엇보다 중요하다.

이런 의미에서 稅源移讓을 위한 구체적인 시책으로서 안정적인 세원인 개인소득과세(소득세·개인주민세)와 소비과세(소비세·지방소비세)에 관한 기존의 配分基準을 재검토하고, 지방의 基幹稅目인 個人住民稅를 보다 확충함과 동시에 地方消費課稅 비중도 높이라는 요구는 설득력이 있다.

구체적으로 일본 首都圈의 중추적 존재인 가나가와현(神奈川縣)의 경우 가령 소득세와 개인주민세의 稅源配分比率를 현행 중앙 65%: 지방 35%에서 50%: 50%로 수정했을 경우 增收 예상액은 360억엔, 소비세와 지방소비세의 세율을 현행 중앙 4%: 지방 1%에서 3%: 2%로 할 경우 增收豫想額은 550억엔(市町村을 포함하면 1,100억엔)에 이른다.

## (2) 外形標準課稅 導入

大都市圈所在 都道府縣이 심각한 재정위기에 직면해 있는 것은 경기에 좌우되기 쉬운 법인사업세에 대한 의존도가 지나치게 높은 것도 그 하나의 요인이 되고 있다. 현재 이러한 不安定한 稅

收構造를 개선하고 재정안정을 기하기 위한 구체적 대안으로서 기간세목인 법인사업세에 외형표준과세를 도입하려는 움직임이 표면화되고 있는 것도 이 때문이다.

현재 政府稅制調査會 등에서 외형표준과세도입문제를 검토중이지만 기본적으로는 경기변동의 영향이 적고(安定性), 법인의 사업활동규모에 따라 부담(應益性)한다는 利點과 함께 사업활동 규모에 따라 모든 법인이 넓고 알고 공평하게 부담(公平性)하게 되는 것이지만 도입시에는 中小企業에 대한 충분한 배려가 있어야 함은 물론이다.

## (3) 地方交付稅制度 強化

지방교부세교부액이 충분치 못한 이유 중 하나는 基準財政收入額 산정이 현실과 크게 괴리되기 때문인 것으로 지적되고 있다. 이를 시정하기 위해 이제 실태 그대로 지방세수와 그 부족분을 보장할 정도의 지방교부세총액을 地方財政計劃에 계상해 달라라는 것이 지방정부의 일관된 요구이기도 하다.

그러나 지방분권이 진전됨에 따라 地方交付稅算定方法도 간소화되고 있어 개별지자체나 특정지역의 특유한 재정수요를 감안하기가 매우 어려워지고 있

는 것이 사실이다. 그러나 大都市圏의 경우 用地費의 地域隔差 등 대도시특유의 수요에 대해서는 보다 실정에 맞게 交付稅算定시 이를 반영시켜 달라는 것이다.

(4) 國庫支出金の 地方超過負擔 解消 국고지출금의 超過負擔이란 國庫補助金算定時 職員數나 給與費 등이 실태대로 산입되지 않기 때문에 중앙과 지방간의 부담률이 무너지면서 지방부담이 초과되고 있는 상황을 말한다. 가나가와현의 경우 초과부담은 1999년도 65억엔에 달하여 재정적자의 큰 요인이 되고 있는 것이 사실이다. 知的障礙者施設運營費, 公營住宅建設費 등의 초과부담이 그 좋은 예이다.

또한 義務教育費國庫負擔金은 의무교육관련 교직원의 급여비 등이 그 실질지출액의 1/2을 중앙이 부담하도록 되어 있는데도 退職年金, 恩級費, 共濟費 일부 등이 중앙정부의 일방적인 재검토 대상이 되면서 부담금대상에서 제외되고 있다. 이러한 負擔金 對象除外經費는 그대로 지자체의 경비압박요인으로 작용하고 있다.

(5) 中央直轄事業負擔金制度 再檢討

中央直轄事業이란 국가정책으로서 시행되는 것으로 그 사업효과는 특정지자체의 영역을 넘어 넓게 과급되는 이른바 spill-over effect가 큰 사업이다. 따라서 중앙직할사업부담금을 해당사업이 수행되는 지자체만에 가해지는 것은 불합리한 것으로서 原則廢止가 바람직하다.

특히 급여비를 중심으로 한 사무비부담비율이 높고, 본래 관리주체인 중앙이 부담해야 하는 유지관리비도 지방이 부담하는 것은 문제이다. 중앙과 지방간 財政秩序健全化를 위해 원칙폐지 혹은 段階的減縮을 요구하고 있다.

가나가와현의 재정건전화지침에 따르면 2000-2004년도간 재원부족은 1조 150억엔으로 계상되어 있다. 이에 歲出抑制(일반시책경비억제, 인건비억제, 공채비 억제)로 5,100억엔, 縣의 財産賣却과 Lease-back 등으로 自主財源 1,350억엔, 一般財源 合計 5,250억엔의 재원을 확보하도록 되어 있다.

나머지 부족분은 상기와 같은 縣稅, 地方交付稅, 國庫支出金 등의 地方稅 財政制度 改革을 통해 5년간 4,900억엔의 재원을 확보한다는 것이다. 지방교부세강화는 2000년도부터 단계적으로 실시하고, 지방세개정은 2002년부터 3

년간 1/3씩 실시한다는 비교적 중립적인 전제하에어서이다. 이로써 2000-2004년도 간의 재원부족액 합계 1조 150억엔을 해소한다는 것이다.

### 3. 財政健全성과 인센티브시스템 -政令指定都市(福岡市)

#### 1) 財政惡化 要因

후쿠오카(福岡)시의 1999년도 예산 규모는 일반회계 7,203억엔(41.4%), 특별회계 7,477억엔(43.0%, 이중 市債관리특별회계 3,881억엔, 22.3%), 기업회계 2,731억엔(15.7%), 합계 17,411억엔이다.

일반회계 중 세입면을 보면 총액은 1989년 4,697억엔에서 1998년 결산기준 7,670억엔으로 약 1.6배 증가했다. 그런데 세입중 가장 중요한 수입원인 市稅收入은 거품붕괴이후의 경기정체와 감세조치 등으로 신장률이 계속 저하하여 세입에서 차지하는 비중은 1989년 42.4%에서 1998년 33.4%로 하락했다. 특히 1998-99년도도 연속 마이너스로 전락했다. 이는 실질GDP 2년연속 마이너스 성장의 영향을 그대로 반영하고 있다.

시세수입 중 固定資産稅는 償却資

産 등의 증가로 지난 10년간 일관하여 증가하고 있지만 個人市民稅와 法人市民稅는 경기침체와 감세조치때문에 거의 신장되지 못하고 있는 실정이다.

한편 세출면을 보면 총액은 1989년도 4,611억엔에서 1999년 결산 7,475억엔으로 1.6배 신장했다. 이는 중장기적인 재정운영차원에서 복지·건강, 교육, 환경시책을 중점집행하고 1991년도 거품붕괴이후의 경기둔화기에도 불구하고 도로 등 교통기반정비, 유니버시아드 후쿠오카 대회에 필요한 제반시설정비, 중앙정부의 경제대책과 보조를 맞추어 공공사업을 적극 추진해 왔기 때문이다. 이 결과 歲出豫算對比 보통건설사업비 비중은 1989년도 25.7%에서 1998년 21.7%로 비중자체는 하락했으나 가장 큰 세출항목을 구성하고 있으며, 도로·가로정비가 42.5%를 차지하고 있다. 그 밖에 공채비, 부조비, 인건비 등 義務的經常經費(1999년 세출예산의 36.1%)도 매년 증가하고 있어 세출신장의 큰 요인으로 작용하고 있다.

이와 같이 시민생활향상을 위한 생활환경시설, 都市活力維持·強化를 위한 도시기반시설 등 생활관련사회자본을 정비해 왔지만 이를 위한 재원은 市債 발행이었다. 더욱이 거품붕괴이후의 경



기정체기간에도 중앙정부의 각종경제대책에 의한 공공사업확대와 감세조치에 따른 減收補塡을 위해서도 市債발행액은 지속적으로 증가할 수밖에 없었다.

그 결과 일반회계의 市債잔고는 1989년도말 4,462억엔에서 매년 증가하여 1993년도 이후 급속히 확대, 1999년말에는 1조 1,432억엔으로 10년간 2.5배에 달하고 있다. 市債중에는 상환에 대비하여 지방교부세 등의 재원(市債殘高의 37.16%)이 마련되어 있는 것도 있지만

나머지는 재원조달이 어려운 실정므로 5,793억엔의 市債殘高는 향후 20년간 주로 市稅 등 일반재원으로 상환하지 않으면 안된다.

## 2) 財政對應能力 限界

지방공공단체의 재정구조를 분석하는 지표로서 통상 4개 지표가 사용되고 있다. 일본의 12개 政令指定都市의 재정구조를 비교해 보면 후쿠오카시는 市稅

<표 4> 地方公共團體 財政構造(1998년도 보통회계결산)

(단위: %)

政令指定都市	財政力指數	經常收支比率	義務的經費				起債制限比率
			合計	公債費	扶助費	人件費	
千葉	1.024	93.9	40.3	12.1	8.7	19.5	14.6
川崎	0.999	89.1	45.6	11.0	10.3	24.3	13.5
大阪	0.986	97.8	38.4	8.5	12.5	17.4	11.9
名古屋	0.949	91.0	39.2	11.0	10.4	17.8	10.6
横浜	0.927	88.9	39.4	13.6	9.9	15.9	14.4
仙臺	0.878	85.0	36.7	13.0	7.6	16.1	14.6
廣島	0.781	92.3	39.1	11.6	13.3	14.2	14.9
福岡	0.760	86.4	33.2	11.5	10.9	10.8	14.6
神戶	0.712	99.7	39.2	11.0	10.4	17.8	21.4
京都	0.696	94.7	47.1	13.6	14.3	19.2	13.2
札幌	0.668	85.6	37.6	9.3	13.2	15.1	9.8
北九州	0.631	84.6	38.5	9.2	13.2	16.1	10.0

- 1) 재정력지수: 기준재정수입/기준재정수요. 지자체의 재원조달능력의 판단기준
- 2) 경상수지비율: 의무적경비/일반재원(市稅+지방교부세+지방양여세). 재정구조탄력성여부 측정기준 70-80%가 보통. 80%를 초과하는 경우 주의를 요함.
- 3) 의무적경비: 인건비+부조비+공채비. 제정의 경직성여부 판단기준
- 4) 기체제한비율: 지방채발행허가기준. 20-30%인 경우 단독사업 및 후생복지시설정비사업, 30%이상인 경우 재해복구를 제외한 거의 모든 사업에 필요한 지방채발행이 원칙적으로 허가되지 않음.

등 재원조달능력을 나타내는 財政力指數는 하위 5위이지만, 財政彈力性을 나타내는 經常收支比率는 상위 4위로 비교적 양호한 편이다. 이는 義務的經費가 세출에서 차지하는 비중이 가장 낮기 때문이다. 그러나 85%를 초과하고 있어 세수둔화에 따라 재정경직화가 급진전되고 있음을 알 수 있다. 동시에 起債制限比率도 市債를 이용하여 사회간접자본을 중점적으로 정비해 온 관계로 매우 높은 상태에 있다.

이들 지표로부터 판단하건대 후쿠오카시의 재정상황은 종합적인 財政彈力性은 상대적으로 유지하고 있으나 公債費관련지표는 지속적인 재정건전화를 요청하고 있음을 알 수 있다.

지금까지 후쿠오카시는 세수 등 세입이 둔화하고 市債殘高가 급증하는 가운데 세출도 증대하고 따라서 歲入·歲出의 갭(gap)이 확대되어 왔으나 그 갭을 주로 次年度の 償還財源을 중앙정부가 일부보전하게 되어 있는 市債를 多用하고 호경기때 적합한 財政調整基金 등의 기금으로부터의 轉入金으로 매꾸어 오고 있다.

그러나 기금잔고는 1992년 942억으로까지 확대되었으나 1993년 이후 매년 100억엔 이상 활용한 결과 1999년도말

127억엔으로 격감, 한정된 재원아래 보다 효율적인 재정운영이 불가피해졌다. 이미 1997년에 行財政構造改革基本指針을 마련하고 이에 의거하여 1998년도 당초예산편성때부터 市債發行額을 억제해 오고 있다. 그러나 앞으로 공채비는 기존발행의 시채상황을 고려할 때 2004년도까지는 그 증가세를 피할 수 없을 것으로 보고 있다.

2004년도에 일본경제가 自律回復된다고 하더라도 그간의 회복세는 매우 더딜 수밖에 없으며 시세수입 등 재원의 신장율도 매우 낮을 것으로 예상된다. 반면 既發行市債의 償還負擔, 少子高齢化사회로의 이행에 따른 신규복지관련시책 등으로 義務的經費는 계속 늘어날 것으로 전망된다.

### 3) 行財政改革

#### (1) 行財政改革 基本方向과 數値目標 設定

이러한 상황에서 후쿠오카시는 ① 稅收收入: 2001년도에 실질GDP성장율 2%로 회복, ② 공채비, 부조비, 시설유지관리비 등 經常經費: 과거 실적치 수준유지, ③ 2000년도 이후의 投資的事業費: 1999년도 수준유지를 전제로 財

政豫測을 한 바 있다. 이에 의하면 매년 300-400억엔 정도의 재원이 부족한 상황이다. 그러나 이러한 예측의 전제조건 현재로서는 지나치게 樂觀的인 것으로 판명되고 있는 만큼 財源不足은 확대될 전망이다.

경제의 자율적 회복이 예상보다 느려 세수수입이 기대만큼 회복되지 않는다는 점 외에도 복지건강, 환경, 교육정책 등의 충실, 도시기반시설정비 등 地域生活重視라는 새로운 행정운영에로의 質的轉換이 불가피하기 때문이다. 이를 위해서는 과거 경제확대기조를 전제로 한 재정수지구조를 근본적으로 재검토, 低成長下의 效率的 行財政運用시스템 구축이 필수적이다.

후쿠오카시는 1996년 行財政改革大綱(추진기간 1996-1998)을 마련한 이후 중앙정부의 행정개혁, 地方分權推進委員會의 勸告, 경제전망 악화 등을 고려하여 1997년12월 재정면을 중심으로 한 行財政構造改革基本指針(목표년도 2002년도)을 마련, 재정건전화를 시도해 왔다.

그 결과 직원수를 예로 들면 다른 政令指定都市에 비하여 직원정수는 물론 외곽단체 과건직원 등을 포함한 정원수 면에서도 가장 적다(1999년 4.1현재 인

구1만명당 정원수는 82명, 12정령지정 도시 평균 127명). 또한 보통회계의 세출총액에서 인건비가 차지하는 비율이 가장 낮은 등 간소·효율화면에서 가장 앞서고 있는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 거품경제붕괴후 基金과 市債중심의 재정운영으로 말미암아 1998년도말 기금은 256억엔으로 감소, 일반회계에서의 시채잔고는 1조 681억엔, 市全體로서는 2조 2,285억엔에 이르는 등 재정악화는 계속되고 있었다.

이에 1999년 11월 第2次行財政改革大綱(추진기간:원칙적으로 2000-2002년도)를 책정하고 事務·事業再檢討, 健全財政基盤確立, 職員定數管理, 外廓團體再点檢 등 구체적인 시책을 전개중이다. 동시에 福岡市經營管理委員會提言을 수용하여 2000년도부터 경영관리라는 차원에서 업무개혁운동에 착수했다.

제2차행혁대강에서 관심을 끄는 것은 행재정운영시스템의 재검토, 재정건전화, 사무·사업의 재검토, 인력육성활용·직원수의 적정관리이다.

첫째, 地方分權進展과 機關委任事務制度 廢止에 따른 自治立法權擴大에 대비하여 企劃調整과 政策法務機能 강화, 行政透明化 일환으로 公共工

<표 5> 행재정구조개혁기본지침 및 제2차行革大綱의 수치목표달성상황

항 목	목 표	기간(년도)	달성상황
경상경비재검토	• 2000년도말 총액 100억엔 삭감	1998-2000	• 1998-2000 당초예산에서 달성
각종프로젝트 재검토	• 사업효과·실시방법재검검	1998-2000	• 3개사업재검토, 1개사업규모축소, 3개사업단계적정비
시채발행액억제	• 1999년도市債발행액 대전년비 10%삭감	1998	• 1998년도당초예산에서 거의 달성 (전년대비 9.7%감소)
직원정수적정관리	• 직원정수5%(약 500명)이상 재검토, 50인이상 純減	1998-2004	• 2000-2001간 직원정수 124 純減(99 년도대비)
외곽단체재검검	• 1997년도시점 43법인을 20%삭감	1997-2002	• 2000년도말까지 4단체(약 10%)삭감

事入札豫定價格 事前公表, 시민관련 복지시설정비시 워크숍 등에 의한 市民 參加推進, 지역커뮤니티와 시민불편티 어활동 지원,

둘째, 각종시책 사무·사업에 대한 行政評價시스템구축, 예산편성의 全段階에서 시책의 重點化, PFI 등 새로운 사업수법도입, 시민서비스향상차원에서 전 직원의 사무개선운동 전개, 全廳의 OA 시스템정비와 인터넷 활용에 의한 행정 정보디지털화, 표준화, 정보공유 추진, 지속 가능한 循環型社會를 구축하기 위해 행정이 솔선하여 省資源·性에너지, 리사이클, 水資源의 유효이용 등 環境親和的 행정운영,

셋째, 2002년을 財政健全化 目標年度로 설정하여 행재정구조개혁기본지침

상의 集中健全化기간(1999-2000년도) 중 경상경비 총액 100억엔 삭감(사업의 10%통폐합효과 포함)을 통해 歲出構造를 개혁하고 市債償還額과 新規發行額을 균형시켜 市債殘高를 더 이상 늘리지 않으며, 市稅와 國民健康保險料 收入率 引上과 延滯대책강구, 필요부문에의 重點投資를 통한 지역경제활성화와 受益者負擔原則의 擴大에 의한 自主財源擴大, 분권개혁에 따라 확충된 課稅自主權의 활용, 각종프로젝트에 대한 事業效果點檢과 事業實施方法에 대한 재검토를 통한 投資支出合理化, 수도, 교통, 병원, 하수도사업 등 公營企業의 경영건전성확보와 효율적 경영에 의거한 適正原價를 기초로 한 料金改正의 필요성과 타당성 등을 시민에 인

지, 시민욕구를 반영한 國庫補助事業重點化와 效率化, 公共工事時의 施設基準의 재검토와 民間類似施設과의 價格比較 등으로 코스트 절감

넷째, 高齡者·障者 등을 배려한 지역개발과 공공편의시설의 운영재검토, 民間委託擴大와 이에 따른 시민서비스 향상과 경비절감·합리화여부 점검, 사무·사업에 대한 費用便益效果 점검과 施策의 重點化, 類似事業 정리, 사업축소·폐지·동결 등을 통한 사업체계재편성, 補助金 適正化(全額보조와 高率보조는 보조율재검토, 團體運營補助는 계획적 감축·폐지에 의한 해당단체자립촉진, 獎勵보조금은 시책목표명확화와 終了時限設定, 零細보조금은 필요성, 효율성, 효과검증에 의한 정리, 新規補助金은 엄격하게 한정, 終期設定)등으로 적정화, 시설정비는 필요성, 긴급성, 정확한 수요예측과 관리비용을 검토, 民間, 縣, 市町村의 정비현황을 고려하고, 既存施設의 유효활용, 餘他施設과의 連繫強化, 機能轉換·統廢合 검토

다섯째, 분권화사회에 대응과 經營의 視覺에서의 관리직원의 의식개혁과 創造的人材의 士氣昂揚, 高齡職員의 활용, 직원정수의 적정관리, 사업축소·종료·폐지시 확실한 減員實施, 情報化·

委託化추진에 따른 사무·사업집행방법 재검토와 Scrap & Build 원칙에 입각한 職員定數管理(1998-2004년간 정원정수의 5%이상 재검토, 減員分은 新規行政需要로 전환, 외곽단체는 유연한 서비스제공, 民間資金과 運營노하우 활용차원에서 계속 효과적으로 활용하되 경영건전화·효율화를 도모하며, 類似·關聯團體 統合(2002년도까지 20%삭감)과 經營評價시스템도입, 해당시설이 용요금은 단체독자적으로 결정, 利用·料金제도도입, 광역행정추진(물, 교통, 폐기물, 복지 등 광역적 해결을 필요로 하는 과제는 광역행정추진협의회를 중심으로 隣近市町村과의 연대강화).

이상과 같은 행재정운영시스템 재건 목표에 의거한 몇 가지 특기할 만한 조치들이 이미 금년도 당초예산편성에 반영되기 시작했다.

## (2) 인센티브豫算制度和 실링配分豫算制度 도입

최근 특히 經常經費伸張率이 一般財源增加率을 상회하고 投資的經費財源을 염출할 수 없는 상황에서 경상경비 지출구조개혁이 급선무로 떠오르고 있다. 더욱이 2001년도부터 경영관리위원회 제도에 따라 各局單位로 자주적, 자

<표 6> 인센티브豫算制度 사례(후쿠오카시)

(단위: 천엔)

국 명	사 업 명	재 검 토 내 용	
		재 검 토 내 용	경비절감액
총무기획	국제교류협회사업 재검토	-학생교류회관관리운영재검토 관리운영체제효율화	-2,881
재 정	本廳舍 등의 운영경비	-廳舍비즈니스 폰 리스 재검토 리스기간(6년간)종료,機種再리스	-12,047
시 민	여성센터관리운영비	-上演업무,接受업무재검토 시간대별 배치인원삭감	-1,354
환 경	매립장경비	-약품 재검토(적정사용량테스트 실시) 등	-15,464
농 수	위탁료	-쓰레기반출위탁경비 재검토 場内업자의 일부수익자부담도입	-5,231
도 정	공원수목 등 관리	-各區 공원관리재검토 除草,청소효율적 실시	-42,054
토 목	유료자전거주차장관리운영 경비	-일시이용권, 정기간 자동화 발권업무위탁료 등 감축 發券機 리스료 증액	-18,440
하 수	하수처리장·펌프장경비 (하수도사업회계)	-하수처리센터탈취용 使用水재검토 上級水에서 中給水로 변경	-5,970
		-하수처리센터·펌프場청소재검토 回數감소, 단가하락	-28,120
소 방	廳舍 등 유지관리경비	-廳舍 등 청소위탁재검토 청소일수·회수감축	-6,176
교 육	文化財일반관리비	-일반관리비재검토 식목관리위탁설계재검토	-2,303
기 타			-84,190
합 계			-224,230

발적으로 업무·사업재검토가 가능한 제도를 도입하기에 이르렀다.

우선 2001년도 예산편성시 경상경비 절감과 사무·사업집행을 효율화하기 위

해 인센티브예산제도와 실량배분예산제도를 창설했다.

첫째, 인센티브예산제도는 施設維持·管理經費, 業務委託經費, 補助金 등

에 관해 사업집행방법을 自發的으로 재검토함으로써 경비를 절약한 경우 그 節減額의 一定比率을 해당국에 再配分하는 제도이다. 후쿠오카시는 금년도 예산편성시 약 224백만엔의 경비를 절약했다.

둘째, 經營管理委員會의 제언을 받아들여 2001년도 예산편성부터 各局의 자주적인 예산편성과 豫算要求·査定作業의 효율화를 위해 실링配分豫算制度를 창설하고 6개국을 대상으로 시범 실시하고 있다. 본 제도는 상기 인센티브 豫算制度對象經費이외의 經常費(廳費, 경상사무비 등)에 대해 일정한 실링을 설정하여 각국에 배분하면 각국이 주체적으로 판단하여 진정으로 필요한 경비로 代替가능하도록 하는 것이다.

그 결과 해당국들은 예산실링을 긴급하고 필수적인 사무·사업에 활용함으로써 사무집행을 효율화하고 있으며 약 56백만원의 경비를 절약한 바 있다. 2002년부터 대상국을 확대할 예정이다.

셋째, 그 밖의 經費에 대해서는 행정구조개혁기본지침에 의거하여 1988-2000년도를 集中健全化기간으로 설정, 과도한 사업수준의 적정화, 실링배분에 산제도를 미쳐 도입하지 못한 局의 内部事務經費節約 등 사업·경비의各科

目·節에 이르기까지 필요성을 재검토한 뒤 예산요구액을 산정한 바 있다.

넷째, 市債發行을 抑制하기 위해 臨時財政對策債制度和 地下鐵建設事業補助地方債制度를 신설했다. 이는 당해연도의 지방교부세대신으로 활용한 뒤 원리금상환금 기준으로 지방교부세에 산입하는 제도이다. 현행 臨時稅收補填債와 減稅補填債와 유사한 기능을 하는 것이다. 이들 2개 제도신설로 각각 51억엔, 63억엔, 합계 114억엔의 재원을 확보했다. 그 결과 2001년도의 경우 시채발행을 106억엔 절약한 850억엔으로 억제했다.

다섯째, 職員定數에 관해서는 Scrap & Build 원칙을 철저히 준수하고 있다. 제2차행정재정개혁대강에 의거하여 사무·사업의 재검토와 함께 정원 10,164명중 269명을 減員하고 정보화추진, 작년에 출범한 수발(介護)보험제도 관련사업 등을 추진하기 위해 165명을 증원했다. 동시에 43개 외곽단체 중 10%를 삭감하고 2002년까지 추가로 10%를 더 줄일 계획이다.

## 4. 政策評價시스템과 財政健全化

### 1) 基本背景

최근, 정확하게는 1997년부터 일본정부, 자치체, 매스미디어들 간에는 政策評價, 行政評價등의 키워드가 급속하게 각광을 받기 시작했다.

1998년도 결산기준으로 경상수지비율이 80%를 초과하는 都道府縣은 이미 43개에 달하고 2000년도말 지방채잔고는 약 66조 8000억엔으로 사상최고치를 기록하고 있다. 이런 가운데 중앙정부는 大規模景氣對策을 不死하고 있는 반면 지자체는 單獨事業削減이라는 종래의 수법으로 재정난을 극복하려 하고 있다. 거시적으로는 중앙정부의 경기진작 효과가 지방정부의 디프레로 相殺되고 재정위기만 깊어가고 있는 이유이기도 하다.

그럼에도 지자체는 과거 고도성장기와 같이 정책·프로젝트를 「닥치는 대로 채택」하던 시대에서 공공부문의 規模·範圍縮小, 政策干與方法의 修正을 필요로 하는 「選擇과 集中」의 시대로 급속히 이행해 가고 있다. 여기에서 일본의 지자체는 정책평가라는 낯고도 새로운 시스템개발에 최대의 관심을 쏟을 수밖에 없는 것이다.

1996년 3월 地方分權推進委員會의 中間報告이후 소위 중앙의 지방에 대한

機關委任事務의 廢止가 가시권에 들어오면서 분권시대의 地方自治體經營이 話頭로 급속히 등장하기 시작했다. 그러나 지금까지와 같은 중앙집권시스템아래서는 所屬官廳과 自治體간의 縱斷的行政이 가로질러 있음은 물론 지자체가 하나의 경영체로서 스스로의 방향성에 따라 정책형성을 하려해도 地方議會가 補助事業을 중심으로 豫算編成을 심의함에 있어서 커다란 장애요인이 되는 경우가 허다했다. 진정한 지방분권이야말로 自治體經營의 미래를 좌우하고 있다고 할 수 있다.

그러나 민간기업의 경영목표설정예 비해 지방공공단체가 최대화를 노리는 주민복지효과는 數量化가 어렵다. 그럼에도 경영마인드와 수법을 도입하여 지방행정운영시스템을 高度化해 가려면 어떻게 해야 하는가. 흔히들 이를 위한 2가지 조건과 7개 목표를 들고 있다.

그 두 가지 조건은 지역의 제한된 자원을 최대한 효율적으로 활용, 주민행정 서비스를 최고수준으로 향상하는 것과 住民選好에 합치된 행정서비스의 메뉴를 선택하는 것이다. 7가지 목표는 ① 地域經濟活性化를 통한 이용가능자원 확대(稅源涵養), ② 행정서비스의 生産技術革新(生産性向上), ③ 예산절감,



民間委託促進 등業績向上職員에 대한 勤勞意慾鼓吹(인센티브부여), ④ 정확한 住民欲求顯示를 유도(情報公開), ⑤ 주민의 정확한 욕구 파악(情報蒐集과 住民參加), ⑥ 주민욕구를 반영한 地域計劃策定과 政策形成(企劃力向上. 합리적 優先順位決定), ⑦ 政策效果測定과 이후 政策에의 反映(follow-up과 feedback)이다.

앞으로의 自治體經營을 위해서는 지금까지와 같은 목소리 큰 집단이나 정치와 행정과의 교섭루트를 가진 既得權者의 욕구를 진정한 주민의 선호도와 自生力을 무시한 行政需要化하고 행정수비범위로 해 온 오랜 慣行에서 탈피해야 한다는 소리가 점차 높아가고 있다.

다시 말하면 結果平等보다 機會平等, 經濟的自由와 資生力提高 및 철저한 自己責任原則적용, 다양한 주민수요에 대한 一括의 對應보다 섬세한 배려를 기본으로 예산제약아래 정책우선순위를 부여하여 그 결과를 주민에 피드백(說明責任)하면서 현실정책으로 段階的으로 전환해 가는 정책결정과정을 制度化하는 것이다. 이러한 과정은 바로 행정과 주민간의 상호역할분담을 둘러싼 緊張과 컨센서스형성, 그리고 지방의회의 牽制와 均齊機能을 필요로 하는

것임은 두말할 나위 없다. 이것이 바로 政策評價에 대한 주민의 기대인 셈이다.

## 2) 美英의 특징

### (1) 美國

미국은 1960년대 중반부터 1970년대 초두의 聯邦會計檢査院의 프로그램평가와 PPBS 등장이후 평가에 대한 不信과 期待가 錯綜하면서도 평가는 단순한 프로그램의 성패를 판정하는 기능보다는 政策立案, 프로그램作成에서 정책평가에 이르는 모든 단계를 통합하는 과정이어야 한다는 입장을 정립하기에 이르렀다.

이러한 역사적 경위를 거쳐 최근 클린턴정권에 이르러서는 막대한 赤字를 배경으로 成果指向行政을 향한 행정개혁을 단행하기 위해 1993년에 GPRA (Government Performance and Results Act: 政府業績 및 成果에 관한 法律)를 제정한다. 이는 7년간의 준비기간을 거쳐 2000년부터 본격화되고 있다.

미국 연방정부의 경우 成果主義의 評價시스템導入, 실사상황은 아직 여의치 못하지만 자체는 오히려 앞서가고 있다는 평가이다. 이들은 크게 業績測

<표 7> 美國의 評價類型

	벤치마크형 평가	업적측정형평가
평가수준	州전체의 戰略計劃	部局의 戰略計劃
평가대상	(州전체의 전략계획상) 정책목표달성도	(부국의 전략계획상) • 정책목표달성도 • 部局소관의 시책·사업의 유효성, 효율성 등
평가지표	成果指標(벤치마크)	業績指標(성과지표, 성과물지표, 투입물지표)
성과지표 質	주민생활에 직결된 사회지표(주민층에 가까운 성과지표, 시책·사업과의 관련성이 약한 지표)	부국의 전략계획에 의거, 편성된 시책·사업과 직접관련성이 강한 지표(시책·사업당사자측 성과지표)
평가 피드백	계획에의 피드백	예산에의 피드백
평가목적	• 비전공유 • 大局的 정책공유 • 설명책임	• 매니지먼트의 합리화 • 설명책임의 명확화
평가주체	주민 혹은 대표로 구성된 위원회	사업과, 예산국담당분석과(감사기관 등 제3자전문기관이 담당)

주: 벤치마크형은 오레곤, 플로리다주 등, 업적측정형은 텍사스, 버지니아주 등이 대표적.

자료: 東京都政策弘報室 『米英の地方財政における政策評價の新しい潮流(海外資料編)』平成 11年 8月.

定型(집행)평가와 벤치마크형평가로 크게 둘로 나뉘어진다.

(2) 英國

이와 같이 미국의 평가도입은 자치체는 스스로의 이니셔티브로 비교적 순조롭게 진행되고 있으며 연방정부는 GPRA를 통해 점차 파급되어 가고 있다. 영국은 중앙정부와 수상의 리더십에

의해 中央과 地方 모두 行政改革이라는 같은 논리에 의해 일률적으로 평가를 도입, 실시해 왔다. 특히 대처정권의 작은 政府의 旗幟아래 자치체개혁을 철저히 수행하면서 평가시스템이 자리하게 된 것이다. 특기할 만한 것은 다음 네 가지다.

첫째, 強制競爭入札制度 도입이다. 법률로 정해진 業務發注도 반드시 入

札에 부쳐야 한다. 따라서 자치체의 통상업무도 입찰대상이 되므로 민간기업과 동등한 조건아래 自治體内部的 部, 課도 입찰참가가 義務化된다. 입찰에서 패하면 당연히 組織自體廢止도 있을 수 있다. 이것은 바로 民間委託의 추진을 의미한다. 그 결과 1961-74년간 1.5배, 약 90만명으로 불어난 영국전역의 地方公務員數는 80년대, 90년대를 거치면서도 거의 290만명수준을 유지하고 있는 것이다.

둘째, 自治體監査委員會 설치이다. 법인격을 갖는 외부감사위원회로서 1982년에 설립되어 1983년부터 활동을 개시했다. 통상적인 감사 외에 效率監査(Value for Money)를 실시함으로써 업무개선의 가능성을 체크하고, 그 결과는 자치체간 相對比較의 형태로 公表하며, 단체장은 감사보고를 수용하여 次年度事業計劃에 반영해 간다.

셋째, 市民憲章制定과 業績公開制度이다. 상기와 같은 政府經營革新으로 영국경제가 활기를 되찾기는 했으나 행정서비스의 질은 크게 향상되지 못하는 문제점을 안게 된다. 그 결과 90년대 들면서 코스트절감과 동시에 서비스개선을 위해 상기 두 개 제도에 더하여 공서비스향상을 위한 행동지침에 의거

한 市民憲章을 제정하고, 자치법을 개정하여 自治體業績情報公開制度를 도입한다. 이 결과 1991년이후 매년 1000여개의 자치체현장과 모든 자치체의 업적보고서가 매년 공개되고 있다.

그동안 영국과 英聯邦國家들은 재정 균형과 서비스개선이라는 단기적으로는 整合性이 떨어지는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 어려움이 있었던 것이 사실이다. 그만큼 주민생활지표보다는 業績指標에 중점을 둘 수밖에 없었다고도 할 수 있다. 그러나 최근에는 定量的評價에 더하여 定性的인 業績情報도 業績測定시스템에 포함시킴으로서 評價의 劃一性을 시정하려는 움직임이 보이고 있다.

### 3) 日本

일본에서 현재 정책평가를 어느 정도 도입하고 있는지에 관해서는 두 가지 조사가 있다. 그 하나는 自治省이 독자적으로 행한 『地方自治團體에 대한 行政評價의 取組狀況(行政局行政體制整備室調査』(1999. 9. 30)이고 다른 하나는 일본 自治大學의 제1부 제92기 정책과제연구의 조사결과(1999.5)가 있다.

前者는 전국의 都道府縣, 指定都市,

<표 8> 行政評價狀況(1999. 9. 30)

(도입상황)

	都道府縣		指定都市		市町村	
	단체수	구성비	단체수	구성비	단체수	구성비
정 책	12	26	2	17	222	22
시 책	23	49	2	17	378	37
사무사업	38	81	6	50	798	79
(사무사업전부)	18	38	5	42	424	42
(사무사업일부)	20	43	1	8	374	37
기 타	2	4	-	-	15	1

(평가대상)

	都道府縣		指定都市		市町村	
	단체수	구성비	단체수	구성비	단체수	구성비
공표(예정포함)	18	69	3	100	27	28
(전부공표)	(13)	(50)	(2)	(67)	(16)	(17)
(일부공표)	(5)	(19)	(1)	(33)	(11)	(12)
공 표 앞 음	8	31	-	-	68	72

(공표상황)

	都道府縣		指定都市		市町村	
	단체수	구성비	단체수	구성비	단체수	구성비
도입완료	16	34	1	8	52	2
시 행 중	10	21	2	17	43	1
검 토 중	21	45	9	75	920	28

자료: 『地方自治團體における行政評價の取組狀況(行政局行政體制整備室調べ)』(1999. 9. 30)

주: 평가대상 구성비는 행정평가를 도입, 시행, 검토하고 있는 단체(都道府縣:47, 指定都市: 12, 市町村: 1,015)에서 차지하는 비율. 공표상황 구성비는 평가를 도입, 시행중인 都道府縣(26), 指定都市(3), 市町村(95) 단체에서 차지하는 비율.

市町村의 行政評價에 關해 도입상황, 평가대상, 공표상황을 앙케이트조사한 것이다. 여기서 말하는 행정평가는 政策, 施策, 事務·事業에 關해 事前, 事

中, 事後를 막론하고 일정한 기준과 지표에 의해 妥當性, 達成度, 成果를 評정한 것이며 중앙정부가 정한 평가는 제외하고 있다. 평가대상 중 政策은 대국

적 견지에서 본 지자체의 방향과 목적, 施策은 정책목적을 달성하기 위한 방책, 事務·事業은 시책목적을 달성하기 위한 구체적 手段을 말한다.

도입상황을 보면 47개 都府縣과 12개 指定都市 모두가 도입 혹은 시행, 검토중이며 市町村도 31%인 1,015단체가 도입 혹은 시행, 검토중이다. 평가대상은 많은 단체가 사업평가를 대상으로 하고 있으며, 평가를 도입시행중인 단체 중 都道府縣과 指定都市는 대부분 공표하고 있으나 市町村은 거의 공표하고 있지 않다.

한편 後者の 경우, 평가도입·상황구분이 실시중, 구체적검토중, 계획단계, 예정없음으로 다소 구체적으로 적시되어 있고, 실시중인 경우에도 행정평가의 목적, 대상선정이유, 실시효과 등에 관해 상당수준의 정보를 얻을 수 있다.

첫째, 行政評價 目的을 보면, 대부분의 자치체가 豫算査定에 활용, 인원, 예산 등 행재정자원의 효율적 배분을 들고 있다. 즉 정책의 질향상, 주민에 대한 說明責任, 예산사정예의 활용 외에도 職員意識改革, 종합계획(중·장기)의 進行管理, 정책형성능력의 향상, 縣民참가의 추진, 주민의식개혁 등을 들고 있다.

둘째, 行政評價對象을 보면, ① 개별

사업(공공사업이나 시설)만인 경우, ② 사무사업·상위정책, ③ 사무사업·상위시책·정책, ④ 사무사업·정책, ⑤ 정책만인 경우로 5분류할 경우, 특히

①과 ②의 비중이 크다. 이는 일본의 자치체가 행정평가대상을 선정할 경우 그 목적이 豫算査定에의 활용일 경우에는 사무사업을 중심으로, 설명책임이나 종합계획과의 연계를 염두에 둘 경우 사무·사업만으로는 당연히 불충분하므로 상위시책이나 정책수준에까지 대상을 넓히려 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 어느 수준이 최적대상이냐 하는 것은 미지이다.

셋째, 實施效果에 관해서는 직원의 코스트인식제고에 도움이 된다는 대답이 많으며, 예산의 적정배분, 사업의 Scrap & Build 등 어느 정도 효과를 얻고 있음을 알 수 있다.

넷째, 綜合中期計劃과의 連繫문제에 관해서는 당연히 사무·사업만을 대상으로 할 경우에는 연계되지 않고 있으나 시책이나 정책까지 대상으로 할 경우에는 연동되어 있으며, 평가를 검토중인 경우에도 종합계획과의 연계는 모두 중시하고 있다.

이렇게 본다면 일본의 경우 재정건전화, 행재정계획의 일환으로서 행정평가를

<표 9> 日本의 政策評價시스템 導入事例

	三重縣	静岡縣	北海道
명칭	事務·事業평가시스템	目的指向型施策평가시스템	Assessment
도입시기	1998년도	1998년도	1998년도
배경·목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정개혁추진운동 (さわやか)전개, 生活者 본인의 행정운영 실현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 리엔지니어링 思考에 입각한 행정개혁의 일환으로 업무성과, 효과평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기간 放置된 다수의 공공사업의 재검토</li> </ul>
평가주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 各課→各部局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 知事→部局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部局→副知事を 리더로 한 검토팀→정책회의</li> </ul>
제3자간여	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 市町村 등의 의견청취</li> </ul>
평가대상	공채비 등을 제외한 사무·사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본청의 係와 Staff의 업무전반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기정체 혹은 가능성이 있는 사업 등</li> <li>• 사회환경변화에 따라 효과저하가 예상되는 사업</li> </ul>
평가시점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 事業期間中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 事業期間中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事業期間中</li> </ul>
평가의 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산편성, 종합계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직재편성, 예산편성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 등의 休·廢止, 手法 변경</li> </ul>
평가관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적과 성과, 환경변화, 타당성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리지표(공급측의 Output와 서비스요구측의 입장을 반영한 Outcome 지표)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업등의 현상평가</li> <li>• 사업 등의 폐지 등에 따른 영향</li> </ul>
평가방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표를 지표화, 자기 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무현황표에 의한 자기 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검토평가조서를 기초로 검토팀, 정책위원회에서 방향성 결정</li> </ul>
공표·공개	실시(인터넷도 활용)	실시(인터넷도 활용)	실시(인터넷도 활용)
문제점·과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직원의 의식개혁</li> <li>• 주민의견의 반영방법</li> <li>• 조직개혁과의 연동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 組織의 固定化 우려</li> <li>• 외부평가도입</li> </ul>	-

활용하려는 움직임은 보이지만 아직은 정착되지 못하고 있으며, 도입한 경우에도 평가결과 등을 보아가면서 적절한 방법을 모색하려는 경향을 보이고 있다.

이러한 가운데서도 몇 개 자치체는 先

驅의으로 정책평가제도도도입에 도전, 일정한 성과를 얻고 있다. 현재 이들은 事業評價段階에서 정책·시책평가단계로, 정책시책평가를 기본으로 한 綜合評價 단계으로 새로운 시도를 하고 있다.

#### 4) 財政健全化를 위한 政策評價시스템 改善

첫째, 綜合計劃의 進行管理개선이 다. 대부분의 지자체가 종합계획에 내건 목표를 달성할 수 있도록 계획내용이 적절히 실현되어 가고 있는지에 관해서는 進行管理臺帳으로 관리하고 구체적으로 豫算化率, 着手率, 進陞率에 의한 시책사업의 進行狀況을 점검하고 있다.

그러나 정책평가의 시각을 종합계획의 進行情況관리수법으로서 구체화하려면 정책목표를 數值化하여 계획목표로서 설정하는 등 정책평가를 의식한 종합계획을 수립해야 한다는 점이다.

둘째, 예산편성을 위한 事業評價制度 개선이다. 대부분의 지자체가 행정개혁이 본격화하던 1980년대 초부터 Zero-Base Sunset방식, Sunrise방식, 사업 정리·통합을 위해 각각 그에 상응한 사업평가제도를 도입 실시해 왔다. 그 결과 현행 사업평가제도는 限時性의 설정, 事業部局에 의한 주체적인 사업의 재검토 촉진 등의 효과를 거두고 있는 것은 사실이다.

그러나 이는 어디까지나 예산편성과정에 대한 평가에 지나지 않는다. 사업

혹은 시책의 효과를 체계적으로 파악하여 이를 정책에 반영하고 주민에公表해야 한다는 점에서는 한계가 있다. 동시에 예산편성의 最小單位別 事業評價로는 해당사업의 全般的인 영향을 파악하기 어렵다.

셋째, 公共事業再評價시스템개선이 다. 수많은 지자체가 사업채택 혹은 착수후 상당기간이 경과했거나 착수 못한 사업을 안고 있다. 이 경우 대부분의 지자체는 公共事業再評價委員會(제3자기관)가 중심이 되어 사회환경변화수용, 코스트절감, 대체안의 가능성 등을 검토하고 향후방향을 결정하려는 것이 상례이다.

그런데 대부분이 定性的 技術과 說明에 그치고 있으며 그만큼 客觀性 확보에 한계가 엿보인다.

넷째, 施策·事業에 관한 재검토이다. 행 재정시스템개혁을 위해서는 예컨대 조직재편이 필수적이고 이를 검토하기 위해 시책과 사업에 관한 구체적인 調書를 작성하는 것이 중요업무이다. 보통 이것만으로도 組織改編, 豫算編成, 事務·事業改善측면에서 일정한 효과를 거두고 있다.

그러나 이러한 調書作成은 예산편성 작업자체와의 業務重複, 職員의 事務

負擔을 加重시키고 결국 經費, 人員 縮效果는 相殺되고 많다.

다섯째, 大規模開發事業의 環境影響評價개선이다. 대부분의 자치체가 環境影響評價條例를 시행함은 물론 내부에서도 環境關聯調整시스템을 운영하고 있다.

그러나 計劃策定단계이든 事業完了後이든 대부분 규모를 정하여 일률적인 조정을 하는 것이 상례이다. 그러나 대 규모특정사업의 효과를 최대화하고 이에 따라 재정건전성을 제고하려면 사업 특성에 알맞는 환경평가방법을 구체화해야 하고 나아가 PFI(Private Financing Initiative) 등 事業手法도 다양화되고 있는 점을 고려하고 각각의 시기에 맞추어 即時調整해 가는 방향을 모색하지 않으면 안된다.

자치체가 重複事務輕減, 個別評價시스템의 효율성제고를 통해 주민서비스의 質的改善과 財政健全化 목표를 조화시키려면 기준평가시스템간의 連繫와 함께 구체적인 사업의 有效性(Output이든 Outcome이든)을 측정하기 위해서는 개별사업의 上位에 위치하는 施策과 政策과의 관련성을 고려하여 目標, 目的, 手段을 재검토해 가지 않으면 안된다.

## 5. 中期的 地方稅源確保와 住民自治擴充

이상에서 본 바와 같이 현재 日本의 地方財政은 長期不況을 탈출하기 위한 中央政府의 잇따른 大規模經濟對策의 後遺症을 고스란히 地方債務로 떠안게 됨에 따라 21세기형 活力있는 地域社會시스템을 구축하기 위한 固有機能을 수행할 수 없는 危機的 상황에 있다.

地方分權法이 마련되었다고 하더라도 이를 收容하기에는 자주재원이 턱없이 부족한 실정이며, 국고보조금을 향한 지방단체간의 무모한 事業誘致競爭은 여전히 3섹터방식마저도 官民間 經營責任所在 不分明, 官僚組織化 등의 폐해로 대부분 수지전망이 불투명하다.

이런 가운데 지방정부는 매년 10조엔 이상의 財源부족을 호소하고 이를 해결하기 위해 現행 지방재정조정제도를 활용하고는 있으나 結局 借入金償還延期와 財源부족분에 상당한 地方債發行을 增額하는 식으로 시간벌기에 나서고 있는 실정이다.

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 지자체들은 대동소이 行 재정계혁대강을 마련해 두고 기존사무사업재검토, 인건비감



축, 지방채발행억제, 외곽단체축소·통폐합 등을 단골메뉴화하고 있다. 그럼에도 불구하고 재원부족은 심각한 상황에 있으며 地方法人事業稅 課標를 外形標準으로 바꾸어 세수안정성을 추구하려는 움직임이 표면화되고 있다.

재정진전화를 위해 우선 무엇보다 시급한 것은 첫째, 稅源偏在가 적고 稅收安定性을 갖춘 地方稅體系를 구축하는 일이다. 이를 위해 外形標準課稅를 조기도입(중소법인에 대한 부담경감검토)하고 동시에 個人住民稅, 地方消費稅, 固定資產稅 등 주요3세목을 충실히 확보하는 것이 관건이다.

① 個人住民稅: 收益·負擔原則의 명확화, 高齡化社會進展에 따른 재정 수요확대가 예상되는 만큼 이를 충실히 확보해 가는 것이 바람직하며, 개인소득 과세에서 住民稅가 차지하는 비중을 대폭 확대할 경우에는 比例稅率을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 住民均等割도 過多負擔이 되지 않는 범위내에서 확대할 필요가 있고, 妻에 대한 均等割의 非課稅措置도 男女共同參與 및 個人單位課稅 차원에서 재검토를 필요로 하고 있다.

② 地方消費稅: 지방분권추진, 地域福祉確保次元에서 창설된 조세로서 少

子高齡化에 수반되는 폭넓은 재정수요를 충당하기 위해서는 앞으로 그 역할이 매우 중시되고 있다. 동시에 地方稅體系上的 所得·消費·資産간의 균형을 도모한다는 차원에서 지방재정의 중추적세목인 만큼 충실히 확보해야 한다.

③ 固定資產稅: 資産保有와 市町村이 제공하는 도로, 상하수도, 소방, 기타 행정서비스간에 존재하는 일반적인 수익관계에 착목한 과세로서 應益性이라는 지방세의 주요원칙을 구현하는 조세이다. 동시에 市町村財政을 지탱해 가는 중요한 독자재원인 만큼 계속해서 안정적인 확보가 필수적이다.

④ 기타: 環境문제에 대한 稅制上的 대응을 고려한다면 당연히 지방공공단체가 폭넓은 環境保護對策관련 一線行政을 수행해야 한다는 사실과 PPP(汚染者負擔原則)에 따른 소위 負의 應益課稅라는 차원에서 地方環境關聯稅制가 이에 대응해 가야 할 것이다. 이 경우 폐기물, 하수처리와 같은 住民至近의 지역환경문제에 대한 대응 등에 관해서는 지방체제의 社會親和性 確保次元에서 獨自課稅가 합리적인 것이다. 나아가 地球環境問題에 대해서도 지방공공단체의 역할, 대응내용, CO2削減을 위한 인센티브효과 등을 감안한다면 地

方稅로서의 역할을 폭넓게 검토할 필요가 있다.

⑤ 課稅自主權 活用: 地方分權一括法에 의한 地方稅法改正시 지방공공단체 課稅自主權 존중차원에서 法定外普通稅의 許可制가 同意를 요하는 協議制로 개정, 협의범위도 축소됨과 동시에 法定外目的稅가 창설되었다. 많은 지방공공단체에서 이러한 제도개정의 취지를 살려 課稅自主權을 적극 활용하려 하고 있다. 재정기반강화, 자기결정권 확대차원에서 바람직하다고 생각된다. 지방공공단체는 지역주민의 의향을 고려하여 스스로의 판단과 책임아래 公平·中立·簡素라는 조세원칙과 납세자 부담을 종합적으로 고려하면서 지역실정에 알맞는 과세자주권활용을 적극 검토하고 중앙은 각종정보제공에 필요한 지원을 확대할 필요가 있다.

⑥ 國庫補助·負擔金: 지방의 자기 책임에 의거한 自主的이고 效率的인 행·재정운영을 도모하기 위해서는 국고 부담금·국고보조금의 구분에 따라 진정으로 필요한 것에 한정한다고 하는 기본 방침을 준수하여 國庫補助·負擔金을 적극적으로 整理·合理化해 가는 것이 바람직하다. 더욱이 國庫補助·負擔金 縮小·減縮하에서도 계속해서 該當事

務·事業施行이 필요할 경우에는 地方稅와 地方交付稅 등의 필요한 지방일반재원을 확보해 가야 함은 물론이다. 동시에 存續하는 국고보조·부담금에 관해서는 지방공공단체의 자주적이고 자립적인 행·재정운영이 저해되지 않도록 運營과 干與樣式을 개혁함과 동시에 가능한 한 지방공공단체의 자주적인 시행이 가능하도록 統合補助金化를 추진한다는 것이다.

⑦ 地方交付稅: 지방공공단체가 自主的이고 安定的인 재정운영을 위해서는 앞서 말 한 바와 같이 기본적으로는 지방세확충에 우선하는 한편 세원편제에 따른 財政力隔差를 시정함과 아울러 지방행정의 計劃的인 운영을 보장하고, 지방공공단체가 法令 등에 의거 실시하는 일정수준의 행정을 확보하기 위해 地方交付稅 所要額을 확보할 필요가 있다. 한편, 地方交付稅算定에 관해서는 지방공공단체 의견을 보다 정확하게 반영함과 동시에 그 과정을 보다 투명하게 하고 2000년도부터 지방교부세법에 의거하여 마련된 意見提出制度를 적극 활용할 필요가 있다. 더욱이 基準財政需要額은 합리적이고 타당한 행정수준을 확보하기 위한 것인 만큼 지방분권시대에 걸맞는 행·재정운영의 效率化·합

理化요청을 정확히 반영하기 위해서 산정의 합리화를 도모해야 한다. 동시에 지방교부세가 地方固有財源이라는 성격을 분명히 하기 위해서도 중앙의 一般會計를 경유하지 않고 國稅收納金整理資金에서 직접 交付稅 및 讓與稅交付金特別會計에 算入토록 조치하자는 의견은 매우 건설적이라고 할 수 있다.

⑧ 地方債: 새로운 財政投融资制度(지금의 資金運用部 廢止, 郵便貯金과 公的年金積立金の 자금운용부全額 預宅廢止 및 自主運用, 투융자자금은 財投機關債와 財投債발행으로 일반시장에서 조달)하에서도 지방공공단체는 계속해서 사회자본정비를 착실히 추진할 수 있도록 양질의 공적자금을 확보해야 한다는 것이다. 또한 地方債 共同發行機關의 성격을 띠는 公營企業金融公庫도 정보보증을 기본으로 長期低利資金을 앞으로도 안정적으로 공급할 수 있는 제도적 틀을 구축하자는 것이다. 또한 地方債許可制가 協議制로 원활하게 이행될 수 있도록 함과 동시에 民間資本을 안정적으로 조달할 수 있도록 계속해서 地方債의 流通性을 제고시켜야 한다는 점이다.

둘째, 일본지방재정건전화란 바로 지방의 構造的赤字를 해소할 수 있는 시

스템 정착에 초점을 맞추어야 한다. 중앙정부의 재정건전화계획과 함께 EU 등 여타선진국의 재정건전화시책과 성공사례에서 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 공채비를 제외한 地方一般歳出과 歳入(primary balance for local government: 基礎地方財政收支)을 균형시킨 후 상당한 시간 黒字反轉을 확인하지 못한다면 地方債務殘高는 줄어 들지 않는다는 사실인식이 중요하다. 단순히 경기회복으로 세수가 회복되고 세출삭감이 가능하다 하더라도 결코 줄어 들지 않는 구조적 적자 때문이다.

셋째, 현재와 같은 개별사무·사업재검토를 담은 개별적인 행정평가시스템을 종합체계화함은 물론이거니와 施策과 政策수준에까지 평가대상을 확대하여 주민에 알기 쉽게 제시, Public Comment를 거쳐 주민참가를 유도하는 등 自己改革을 어필해 가야 한다.

行政과 住民의 役割分擔을 위한 컨센서스형성을 위한 제도와 틀을 형성하는 것이야말로 中長期的 財政健全化의 전제이기 때문이다. 자기결과과 자기책임을 지역행정에 구현하고 종래의 全國的 劃一性和 公平性을 중시하는 劃一과 集積의 행정시스템을 주민과 지역의 시각에 선 多樣性和 分權의 行政시

시스템으로 전환시켜가는 긴 旅程의 시작인 것이다.

넷째, 住民自治가 확충되어야 하며 地方議會와 행정·주민과의 파트너십이 절실하다. 그렇다고 의회가 언제나 행정과 주민과 같은 驅動的의 수레바퀴여서는 곤란하다. 協同하되 相互체크의 기능을 완비해 있지 않으면 안된다.

최근 일부 의회와 주민간의 乖離, 議會機能의 形骸化가 지적되고 있다. 지방의회활성화를 위해서는 지방의회의원에 有望人力투입, 議會調査機能強化, 議員練修충실화, 公聽會와 參考人制度 적극활용, 議事事務局의 補佐機能強化가 필요하다는데 의견이 일치되고 있다.

다섯째, 현행 住民投票制度도 그 대상과 구속력을 재검토함과 동시에 條例制定·改廢, 事務監査, 議會解散, 의원 혹은 단체장의 解職과 主要公務員의 解職請求制度도 운영의 실효성을 확보하기 위해 必要署名人員數緩和와 請求代表者에 의한 意見陳述 機會保障을 필요로 하고있다.

住民監視制度로서 중요한 역할을 하고 있는 住民監査請求制度和 住民訴訟制度도 정보공개, 행정의 說明責任 등 時代的要請에 부응하여 機能強化

가 필요하다. 특히 後者の 경우 단체장이나 직원이 合法的 財務行爲를 했다는 치더라도 住民이 違法이라고 판단할 경우 被告로서 소송대상이 될 수 있고 재판에 수반되는 각종부담을 개인이 지지 않으면 안되게 된 만큼 오히려 士氣와 公務效率이 저하, 지방공공단체가 적극적으로 지역시책을 전개할 수 없는 상황이 예상되기도 한다.

이러한 상황을 고려하여 최근 住民監査請求制度, 職員에 대한 賠償命令制度 및 住民訴訟制度를 다음과 같이 개정할 움직임을 보이고 있다.

지방공공단체의 違法的 財務行爲에 대한 주민감사청구의 실효성을 담보하기 위해서는 住民監査請求審査段階에서 감사위원이 일정한 조건아래 감사결과가 확정되기까지 執行中止를 권고할 수 있도록 하고 재무회계직원에게 賠償命을 내릴 수 있는 기간을 지금의 3년에서 自자체법상의 金錢債權의 消滅時效期間을 감안하여 이를 5년으로 연장하자는 것이다.

지금까지는 지방공공단체가 개인으로서의 단체장이나 직원 등에 대해 갖는 損害賠償請求權이나 不當利益返還請求權을 제대로 이행하지 못한 점을 감안하여 이제는 기관으로서의 團體長 등

을 被告로 함으로서 訴訟類型을 재구  
성하지는 것이다.

여섯째, 다양한 住民組織과의 協同  
關係構築이다. 최근 일본의 지자체들도  
이러한 조직과의 연대를 통해 개성있는  
지역사업을 전개하는 사례가 늘어가고  
있다. 지역주민, 자치회대표자, 전문가,  
NPO 등이 주체적으로 참가, 책임을 지  
고 地域振興事業計劃을 立案함으로써  
종래의 行政主導事業으로서는 기대할  
수 없었던 성과를 거두고 있다. 커뮤니티  
차원의 自治組織의 중요성이 날로 높  
아져가고 있는 점을 감안, 자치조직의  
활성화, 새로운 자치조직의 法的位相  
등에 관한 검토를 필요로 하고 있다.

종래의 일본자치체내의 自治會, 町內  
會(초나이카이) 등과 함께 다양한 목적,  
기능에 따라 형성되어 가는 NPO의 역

할이 점차 커지고 있음을 감안하여 이들  
에 대한 情報提供, 據點施設整備 등을  
위한 지원이 필요함은 물론이다. 아울러  
行政固有擔當分野에 관해서도 공개입  
찰과 마찬가지로 NPO와의 적절한 분담  
차원에서 적극적인 업무재검토를 통한  
連帶를 필요로 하고 있다.

이와 같이 중앙정부가 현재의 지방정  
부의 재정위기를 제대로 인식하고 지방  
세원확보를 위한 지방세체계개편을 주  
도하며 지방정부 스스로 構造的赤字  
축소를 행동목표로 설정하고 동시에 지  
방의회·행정·주민간의 力動的 파트너  
십이 政策評價시스템속에 內藏되게 될  
때 중앙정부의 지방정부의 分權收容能  
力에 대한 不信은 상당부분 해소되면서  
財政健全運用施策의 效率性도 擔保  
될 수 있을 것이다. ☺

## 시사용어 해설

### ● 벤처밸리(Venture Valley)

벤처기업이 밀집해 있는 지역을 말한다. 서울의 경우 종전의 테헤란로가 서  
울벤처밸리로 명명되었다. 벤처밀집지역에 대한 각국의 명칭으로는 미국 샌프  
란시스코의 샌타클라라 카운티를 중심으로 한 벤처 밀집기구를 가리키는 '실리  
콘밸리'가 가장 대표적이며 영국의 케임브리지 대학 주변을 지칭하는 '케임브  
리지펜'과 '실리콘 글렌' '탐스밸리', 프랑스의 '소피아안티폴리스', 인도의 '방갈  
로어 실리콘 밸리' 등이 있다.

- 편집실 -