

일본 지방채 발행제도의 최근 동향과 시사

이 현 우*

1. 머리말

최근 지방자치단체의 재정확충을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그 주요 쟁점사항은 지방세 체계 개편과 과세자주권 확충(신세원 발굴)에 관한 논의이다.¹⁾ 한편, 지방채는 지방자치단체가 재정상 필요한 경비를 충당하기 위해 외부차입이나 증권발행등의 방법으로 상황이 복수연도에 걸쳐 이루어지는 채무를 말한다(권형신외2인, 2006:112쪽). 이렇게 지방채가 지방재정의 수입원임에도 불구하고 지방채에 관한 논의는 상대적으로 미흡한게 사실이다²⁾.

이에 비하여 일본의 경우 지방채제도는 지방재정의 주요 재원으로 활용하고 있으며 지방분권화 추진과 더불어 지방채제도도 개혁을 실시하였다. 가장 주요한 개혁은 지방채발행에 관해 종래의 허가제에서 협의제로 이행한 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 일본의 현행 지방채제도의 내용과 실태를 분석 정리하고, 그 시사점을 도

* 현 경기개발연구원 책임연구원

일본 요코하마 국립대학교 경제학박사, 요코하마시 사회복지협회 데라오센터 비상근감사,
경기공무원대상 수상자선정 심사위원

출하는데 있다. 이를 위해 분석의 편의상 전개과정은 다음과 같다. 먼저, 지방채제도의 변화환경을 살펴보고, 종래의 허가제와 현행 협의제의 차이점을 파악한다. 그리고 현행 지방채제도에 관한 최근 실태와 시사점을 도출하고자 한다.

II. 지방채의 성격 및 기능

(1) 지방채의 성격

일본의 지방채에 대한 명확한 규정은 없지만, 지방재정법과 지방자치법상의 내용을 보면, 지방자치단체(이하 지자체)가 자금조달을 위해 부담하는 채무행위이고, 그 상황이 1회계연도를 넘는 것으로 채권발행 또는 증서차입의 형태로 이루어지는 것이며 채무의 실질적 담보는 지자체의 과세자주권에 의거 한다고 볼 수 있다(林, 2003:213쪽). 이러한 점이 국채 또는 조세와 다른 점이다.³⁾

그리고 일본 지자체의 세출은 지방채 이외의 세입, 즉, 지방세 수입, 교부금 및 보조금, 기타재원 등 당해 연도에 조달되는 재원으로 충당하는 것이 원칙이다(지방재정법 제5조). 그러나 특정사업을 위한 재원조달 및 투자의 경우에 지방채를 발행하여 그 필요재원을 마련할 수 있도록 하고 있다.

일본 지방재정법 제5조(지방채제한규정)에 열거된 특정사업의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교통사업, 가스사업, 수도사업, 기타 지방공기업에 필요한 경비조달이다. 이는 대가를 전제로 한 사업수입을 가지고 상환재원을 조달하는 지방공기업에 해당된다⁴⁾. 둘째, 출자금 및 대부금의 재원마련이다. 자산의 감모가 없는 원금 및 배당, 또는 이자 등의 회수금으로 상환재원을 마련하는 경우에 해당된다. 셋째, 지방채 상환에 필요한 경비조달이다. 이것은 과거에 발행된 지방채의 채무를 상환하고 그로인한 새로운 채무를 부담하는 경우에 해당하지만, 실제로 새로운 채무부담은 발생되지 않

1) 지방재정확충에 대한 학계의 연구결과의 구체적 내용과 주요 쟁점에 대한 논의는 다음을 참조.

이재은(2006), 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방안, 한국재정논집 제11권 제2호, 33-67쪽,
라휘문(2007), 한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방안, 한국지방재정학회 제1회 지방세 세미나 발표논문집, 49-72쪽,
김대영(2000), 과세자주권 확충에 관한 소고, 한국지방재정논집 제5권 제1호, 61-86쪽.

이현우(2007), 일본 지방자치단체의 과세자주권 확보에 관한 연구, 한국지방재정학회 제주 학술대회논문집.

2) 지방채에 관한 주요 논의는 다음을 참조.

조기현(2003), 재정분권화와 지방재정정책의 발전방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003-14(제365권)

이용환(2003), 지방분권화 시대의 경기도 지방채발행과 관리방안, 경기개발연구원 연구보고서 2003-17.

3) 일본 재정법 제4조의 채권발행에 의한 국채나 증서차입에 의한 차입금과 구별되고, 지방세 수입이나 이전재원은 공권력에 의해 조달되어 실질적 재원으로 사용되지만, 지방채는 채무형식을 취하고 최종적으로는 지방세나 기타재원으로 상환된다는 점에서 조세와도 구별된다.

는다. 넷째, 재해구급사업비, 재해복구사업비, 재해구조사업비 등의 재원마련이다. 돌발적이며 예기치 못한 임시사업의 집행을 위한 재원으로 지방채를 발행하는 것을 의미한다. 다섯째, 학교, 문화시설, 보육원, 기타후생시설, 소방시설, 도로, 하천, 항만, 기타 토목 공공시설, 공용시설 등의 건설사업비 조달, 그리고 공공용 사업을 위한 토지매수비의 재원 마련이다. 이것은 사업효과가 장래의 다음세대에게 나타나는 것으로 연도간의 조정 계획을 할 필요가 인정되는 경우와 또는 그러한 사업 실시로 지역경제의 발전을 통한 장래 지방세의 증가로 이어져 간접적으로 상환재원을 확보 할 수 있는 사업에 관한 지방채발행이다. 이상의 5가지 사업에 대한 지방채에 의한 재원조달을 인정하고 있다.

이와같이 일본의 지방채는 1회계연도를 넘는 장기차입금이라 할 수 있고, 또한 재원의 성격상 특정 목적을 위한 재원조달이므로 특정재원인 동시에 특정사업의 필요에 따른 임시재원으로서의 성격도 가지고 있음을 알 수 있다.

다음으로 지방채가 어떠한 기능을 하는지에 대해 살펴보고자 한다.

(2) 지방채의 기능

장기차입금이며 특정재원인 동시에 임시재원인 지방채는 대체로 4가지의 기능을 갖는다고 한다. 우선 먼저 지방채는 재정지출과 재정수입의 연도간 조정기능을 한다. 즉 지방채는 공공사업과 같은 복수회계연도에 걸치는 재정부담을 원리상환의 형식으로 장래에 평준화 할 수 있으므로 계획적 재정운영을 가능하게 한다.

둘째, 지방채의 주민부담에 관한 세대간 공평화를 조정하는 기능을 한다. 즉 공공시설과 같이 장래 세대에도 편익이 나타나는 사업에 대한 경비를 현재 세대의 부담만이 아닌 장래세대에게도 부담하도록 하는 것이다.

셋째, 일반재원의 보완기능이다. 이는 지방재원이 부족할 경우 또는 지자체가 부담해야만 하는 경비를 지방채발행으로 충당하는 것을 의미한다. 특히 전자의 경우 일반재원으로 충당하는 재정부족액을 지방채발행으로 조달하는 것이다. 이 경우에 원리금상환의 전부

또는 일부는 다음연도 지방교부세 산정의 기준재정수요액에 산입하게 되어 있다.

마지막으로, 지방채는 중앙과 지방의 경제정책에 대한 조정역할을 한다. 지방채는 중앙정부가 실시하는 경제대책에 활용, 즉, 지방채는 그 발행량 증감으로 사업량의 조정이 가능하기 때문에 경기대책의 중요한 일익을 담당해 왔다고 볼 수 있다.

이러한 지방채는 지방분권개혁의 일환으로 종래 허가제를 폐지하고 협의제로 이행을 하게 된다. 다

음에서 먼저 종래의 지방채발행 허가제에 대해 살펴보고, 이어서 협의제로의 이행을 초래한 주요한 환경변화와 협의제의 내용을 고찰한다.

III. 허가제에서 협의제로의 이행

(1) 지방채제도의 전개와 허가제폐지

지방채허가제의 기원은 1890년대 까지 거슬러 올라간다. 여기서는 일본 지방채제도의 역사적 전개에 대해 간단히 살펴보면서 지방채허가제의 성격을 규명하도록 한다⁵⁾.

지방채허가제에 대한 최초의 규정은 1980년5월에 제정된 부현(府縣)제이다⁶⁾. 당시의 지방채허가제는 기존의 지방채 원리금 상환, 자연재해 지출, 각 지방단체의 영구적 이익에 관련한 지출 등에 관해 기채를 인정하였고, 그 상환은 2년거치 30년 이내 상환을 정하고 있었다. 또한 지방채의 신규발행, 기발행채의 증액 및 상환방법 변경에 대해 내무장관 및 대장성 장관의 허가를 얻어야만 인정하였다. 당시 지방채는 군사적 자립을 목적으로 한 식산흥업을 지원하는 재원을 중앙에 집중하도록 설정된 제도였다.

그후 제2차 세계대전 까지 지방채허가제의 완화와 지방재정의 건축기조 가운데에서도 1920년대 지방채시장의 형성과 재정투융자제도, 지방공기업에 의한 대도시 지방채의 증가 등으로 지방채발행액은 이 기간동안 일관하여 증가하였다. 이는 지방채허가제가 지방채발행을 제한하는 역할임에도 불구하고 중앙이 지방채의 확장을 암묵적으로 용인한 것임과 동시에 또한 국책사업의 추진에 따라 지방재정을 통제하는 수단으로 활용하였음을 의미한다고 볼 수 있다.

1945년 패전이후 미점령군의 지방채 자유화론과 일본정부의 허가제 유지론의 대립, 샤우프건고안, 지방행정조사위원회 보고서 등 활발한 개혁논의가 있었지만, 실행으로 연결되지 못 한 채 최소한의 개혁에 그쳤다. 1953년에 기존의 지방채허가제를 유지하면서 중앙과 지방의 예산편성에 재정투융자

4) 일본의 지방공기업은 「지방공영기업」이라 부르며, 지자체의 직영이다.

5) 지방채허가제에 대한 보다 구체적인 의미는 金澤의 연구를 참조. 金澤史男(2006), 「地方債許可制度の展開と協議制への轉換」『都市問題』第97巻 第9號, 東京市政調査會, 44-55쪽.

6) 일본의 근대적 지방자치제는 1878년 3인법의 제정이다. 즉, 부현회규(府縣會規)제, 군구정촌편제법(郡區町村編制法), 지방세규칙 등의 제정으로 전국에 걸친 통일적 제도가 도입되었다. 그 후 188년 시제정촌제(市制町村制), 1890년 부현제(府縣制)를 도입하였고, 시제정촌제와 부현제에서 지방채허가제를 규정하였다.

계획과 지방채계획을 연동시키는 제도로 변화하였고, 이것이 전후 일본형 재정시스템의 근간이 되었던 것이다. 이는 세계대전이전의 지방채허가제의 제도적 연속성을 의미하는 한편, 그 배경으로 지자체의 재원부족 압력을 타개하기위한 선택이었다.

다시말해서 지자체는 패전이후 심각한 재정부족 상황 속에서 형식적 자유보다 중앙정부의 통제 속에서도 중앙정부에 의한 재원보장을 선택할 수밖에 없었다. 그 후 지방채제도는 국공채 발행 억제 기조하에서도 일본의 고도경제성장을 지원하는 재정제도의 한 축을 형성하였고, 지방채가 사회간접자본 정비와 지역개발을 담당 하였던 것이다.

한편 1970년대의 두 번의 오일쇼크로 인한 경기불황을 타개하기 위해 전후 억제되었던 국공채 발행이 급증하게 된다. 당시 중앙정부는 불황대책으로 재정팽창정책을 중심으로 대규모 공공사업을 추진하였다. 즉 보조금 증대와 재정투융자 확대에 의한 지방채발행 급증을 통해 지방이 공공사업을 담당하게 되었고, 이것은 앞서 전술한 1920년대 지방채 역할의 부활과정이었다.

이와 같은 우여곡절 속에서 중앙정부의 예산요구기준과 지방재정계획의 투자적 경비 우대정책, 보조금 및 지방교부세와 지방채를 활용한 경기 유도정책을 통해 불황을 타개하고자 하였던 것이다. 이러한 구조를 공공투자편중형 재정시스템이라 부른다(金澤:2002).

이상으로 지방채제도의 시대적 변화와 그 의의를 살펴보았다. 결국 지방채허가제는 일본의 사무배분구조에서 공공사업의 약80%를 지방이 담당하고 있다는 것에서 중앙정부는 공공투자편중형 재정시스템을 총 동원하여 지방으로 하여금 공공사업을 담당시키고 이에 필요한 재원을 마련하는 역할을 하였다고 말할 수 있다. 그리고 이것이 장기간에 걸쳐 정착되면서 국채발행 누적과 더불어 거액의 지방채발행 누적으로 결국 상당한 규모의 재정적자 누적을 초래하였던 것이다. 지방채 누적을 타개하기 위한 개혁으로 지방채허가제를 폐지하고 협의제로 전환을 추진하게 된다.

다음으로 지방채 허가제를 폐지하고 협의제로 이행하게 된 주된 배경으로 먼저 분권개혁에 대해 간단히 살펴보자.

(2) 지방분권개혁의 추진 실시

1990년대 중반이후, 세계적 흐름속에서 지방분권개혁을 추진하여 왔다. 먼저 1995년5월 「지방분권 추진법」의 제정을 통해 분권개혁의 기본방향을 설정하였다. 구체적인 분권추진 개혁방안은 첫째, 중앙과 지방의 역할분담 명확화, 둘째, 기관위임사무폐지, 셋째, 중앙관여 축소, 넷째, 지방자치단체의 행정체제 정비, 다섯째, 권한 및 재원의 이양 등을 목표로 하였다.

이러한 분권개혁 방향에 관한 중심적 입법으로 2000년 4월에 「지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률(이하 지방분권일괄법)」의 시행과 2003년 이후 삼위일체 개혁의 시행으로 구체화 되었다. 먼저, 첫번째로 「지방분권일괄법」에 의해 중앙과 지방의 역할분담 명확화, 기관위임사무 폐지와 사무구분의 재구성, 지방사무관제도 폐지, 중앙관여 축소, 지자체 행정구역정비(시정촌합병), 권한이양, 필치규제개편 등을 추진하였다. 두번째는 재정분권으로 국세와 지방세간 세원이양, 지방재정교부금과 보조금 개혁을 내용으로 한 「삼위일체개혁」이 추진되었다.

이와같은 분권화에 대해 하시모토(橋本)정권은 중앙정부의 재정재건을 저해하지 않는 범위하의 분권개혁이었지만, 코이즈미(小泉)정권은 분권화를 중앙재정의 재건수단으로 적극 활용하고자 하였다. 그래서 2000년 이후의 분권개혁추진은 중앙재정적자의 해결책으로 분권개혁이 추진되었고, 명목적 명분은 지방의 자립과 자율, 그리고 자기책임을 중시하여 구체적으로 지방에 대한 이전재원 삭감을 초래하였고, 심지어 기초자치단체의 파산을 방치하였다.

상기와 같은 분권화 실시과정에서 지방채제도도 중앙의 재정적자 대책의 일환으로 2006년 4월부터 허가제에서 협의제로 이행하였다.

(3) 허가제에서 협의제로의 이행

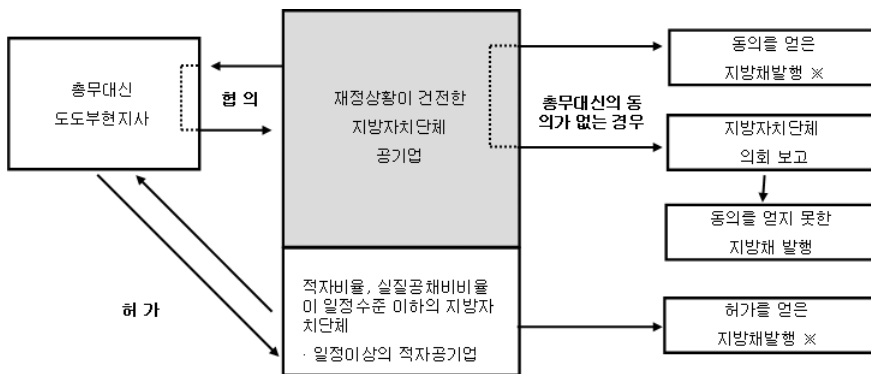
협의제로의 이행은 1999년 재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법에서 규정하고, 중간의 유예기간을 두어 2005년까지는 종전의 허가제도를 유지하면서 구체적 시행연도를 2006년으로 규정하였다. 협의제의 내용에 대해 표1을 보면, 지자체를 재정상황을 기준으로 구분하고 있다.

먼저 재정상황이 건전한 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 3. 지방채협의), 총무대신 또는 도도부현지사(이하 지사)에 협의해야한다(제1항). 그리고 총무대신 또는 지사와 협의하여 동의를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있으며(제3항), 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입된다(제4항). 만약 협의과정에서 총무대신 또는 지사의 동의를 얻지 못 한 채 지방채를 발

행할 경우 자채단체장은 그 취지를 의회에 보고하여야 한다(제5항).

다음으로 적자비율 및 실질 공채비 비율이 일정수준 이하의 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 4. 지방채 관여 특례), 협의가 아니고 총무대신 또는 지사의 허가를 얻어야 한다(제1항). 그리고 총무대신 또는 지사의 허가를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있으며 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입된다(제6항).

〈표 1〉 지방채협의제의 구조



※ 총무대신의 동의(허가)를 얻은 지방채에 대해 · 공적자금 총당, · 원리상환금 지방재정계획에 산입

(자료) 총무성자료

이상의 신설 지방채협의제의 특징은 다음과 같다(佐藤, 2006:89쪽). 첫째, 지자체의 기채발행의 자유도를 확대시켰다는 점이다. 협의를 한 다음 중앙의 동의를 얻지 못한 경우에도 지방채 발행이 가능하도록 하였고, 또한 공적자금의 배분 및 조정, 지방재정계획의 산입대상이 되는 지방채를 구분하여 협의 및 동의를 얻도록 하는 제도라는 점이다.

둘째, 또한 협의를 통해 동의 및 허가를 얻은 지방채는 재정투융자자금 등 공적자금 차입이 가능하도록 하였다는 점이다. 반대로 동의를 얻지 못한 지방채는 공적자금차입을 할 수 없음을 의미한다. 그리고 협의에서 지방채계획에서 상정한 지방채는 중앙의 자금을 확보하는 수단으로 인식할 수 있고, 중앙입장에서 협의 및 동의는 지방채계획의 사업별 계획액을 운용상의 기준으로 삼고 있다. 이것은 또한 지방채 총량에 관한 연간 계획이고, 각 지자체의 지방채 발행 지침이 된다. 따라서 협의제는 사업별 계획액을 기채총당율로 조정하면서 동의한 부분에 대해 종전대로 지방에 재정적 지원을 통한 책임과 통제적 성격을 가지게 된다.

셋째, 동의에 의한 발행과 기채제한 사이에 지방채의 신용유지를 위해 원리금상환 또는 결산수지 적자가 일정수준을 넘는 지자체에 대해 지방채발행의 허가요건으로 조기사정조치를 설치한 점이다. 이는 표준적 일반재원 규모에 대한 공채비의 비율을 측정하는 지표로 실질공채비 비율제를 도입한 것이다. 조기사정조치제는 표2와 같다. 즉, 실질공채비 비율 18%이상의 허가단체는 공채비 부담 적정화 계획 정책을 의무화하고 이를 전제로 허가하도록 되어 있다. 한편 실질공채비 비율 25%이상 단체에 대해서는 지역활성화 사업의 단독사업과 관련한 지방채발행을 제한하고 있다.

이상의 지방채협의제 이행이 가지는 개선점은 3가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 권력적 관여인 허가제를 폐지함과 동시에 지자체가 관여 없이 지방채발행을 할 수 있다는 점에서 지자체의 자주성을 대폭 확대시켰다고 볼 수 있다. 둘째, 지방채계획과 지방채 동의기준에 관한 법률적 근거를 마련하여 제도의 투명성을 제고하였다고 보여진다. 셋째, 실질 공채비 비율을 기준으로 한 조기사정조치 설정으로 지방채의 신용력을 유지할 수 있도록 하였다(平嶋,2006:142-144쪽).

〈표 2〉 실질공채비 비율에 관한 조기사정조치

종전 허가제 기채제한 비율		협의제 조기사정조치	
20% 14%	허가제에 의한 기채제한 단체 (단독사업의 기채제한)	신허가제도에 의한 기채제한 단체 (단독사업의 기채제한)	25%
	일반적 허가단체 B (시정촌의 공채비 부담 적정화 계획 정책을 전제로 일반적 기준에 따라 허가)	일반적 허가단체 (공채비 부담 적정화 계획 정책을 전제로 일반적 기준에 따라 허가)	18%
	일반적 허가단체 A (일반적 기준에 따라 허가)	협의단체 (일반적 기준에 따른 동의) (동의 없이도 기채 가능)	
기채제한비율		실질공채비비율	

(자료) 총무성자료

이상을 요약하면 다음과 같다. 전술한 바와 같이 지방채는 특정용도에 사용하는 지자체의 채무행위이고 원칙적으로 자유롭게 발행할 수 없다. 그리고 지방채를 기채 할 경우 지자체는 총무대신 또는 지사의 허가를 얻어 지방채를 발행하였다. 이것이 2005년까지 실시되었던 지방채발행 허가제였다.

2006년부터 지방채발행 협의제로 이행하였다. 즉 지자체가 지방채를 발행할 경우, 총무대신 또는 지사와 협의를 해야하며 협의결과 동의를 얻은 것에 대해서만 공적자금을 차입할 수 있다. 동의를 얻

지 못 한 채 지방채를 발행할 경우에는 지방의회에 반드시 보고해야 하는 것이다. 이는 종전에 비하여 동의 없이도 지방채발행이 가능하게 되었지만, 기채제한비율(실질공채비율)은 유지되어, 실질공채비율이 일정이상의 단체와 재정재건단체에 대해서는 기채제한과 기채허가를 실시하고 있다.

VI. 2007년도 지방채계획의 구조와 특징

(1) 지방재정과 지방채계획

여기서는 지방채자금의 구조에 대해서 알아보자. 전술한 지방채제도의 변천과정에서 일본의 재정 제도는 공공투자편중형 재정시스템이라 할 수 있는데 이에 대해 중앙의 예산편성과정을 살펴보고, 다음으로 지방채자금의 구조 및 흐름에 대해서 살펴보고자 한다.

중앙의 예산편성과정을 보면, 먼저 중앙예산에 관해 재무성과 소관 중앙부처간의 절충과정에서 중앙이 특정용도를 정해 배분하는 다음연도 국고지출금액이 정해진다. 그리고 정부세제조사회와 여당 세제조사회 등과의 논의를 통해 국세에 관한 세제개정과 동시에 지방세제개정을 심의하여 다음연도 지방세수 예정액을 결정한다. 이렇게 지자체의 주요세입원 중 2가지, 지방세와 국고지출금의 예정액을 결정하고, 남겨진 조정가능 항목은 지방교부세와 지방채가 된다. 다시 말해서 지방재정수입에서 먼저 국고지출금과 지방세수를 결정하고, 나머지 재원부족액은 지방교부세와 지방채를 통하여 조달하는 것이다(土居, 2007:9-15쪽).

지방교부세액은 정해진 배분율, 즉, 소득세액의 32%, 주세액의 32%, 법인세액의 34%, 담배세액의 25%, 소비세액의 29.5%를 통해 산정된 것을 배분한다. 그리고 국세법정액만으로 교부세재원이 부족할 경우, 중앙재정 일반회계에서 추가 지출하여 교부세액을 증액하거나, 교부세 특별회계에서 차입을 통한 재원조달로 교부세액을 증액하기도 한다. 이 교부세 특별회계는 2006년도말 기준으로 52조엔을 넘고 있고, 국채부담액, 지방채부담액과, 별도의 정부 채무로 교부세액을 증액하기 위해 부담하는 채무이다. 이 채무는 중앙부담분과 지방부담분으로 구분되는 데 중앙부담분은 장래 지방교부세를 감액하지 않는다는 전제하에 중앙재정 일반회계의 부담으로 상환하는 것을 말하고, 지방부담분은 장래 교부세재원인 국세를 재원으로 한 채무상환을 말한다. 2007년도 예산을 보면, 중앙부담의 교부세특별회계 차입금은 중앙재정 일반회계로 채무승계 되어 일반회계 국채비로 상환하도록 하여 지방부담은 약33조엔이다.

한편, 지방교부세를 증액 편성해도 재원이 부족한 경우, 지자체가 추가적으로 지방채를 발행하여 재원을 조달하도록 한다. 이 지방채에는 정상적 경비를 조달하기 위한 적자지방채가 포함되어 있다.

이상의 지방재정대책은 세출예정액과 재원내역을 지방재정계획으로 공표된다. 그래서 다음연도의 지방채총액은 지방교부세총액을 어느 정도로 할 것 인가? 라는 정치적 결단과 밀접한 관련을 가지고 결정된다. 결국 지방채총액은 지방채계획으로 귀착된다. 이 지방채계획은 중앙의 재정투융자계획과 관련하여 사업별 기채 동의(허가) 예정액을 나타내는데 총무성이 매년 책정하는 지방채발행 연도계획이다. 이것은 지방채협의제로 이행하면서 책정이 법정화 되었다.

다음에서는 이와 같은 예산과정상의 지방채의 자금 흐름 구조에 대해 살펴보도록 하자.

(2) 지방채의 자금 흐름

지방채의 자금 흐름 구조는 표3과 같다. 표3을 보면, 2007년도 지방채계획을 중심으로 재원이 되는 2007년 재정투융자계획, 공영기업금융공고, 시장공모단체, 은행단인수 등의 자금유입구조와 2007년도 지방재정계획의 재원이 되는 2007년도 지방채계획, 2007년도 중앙예산 세출, 공영기업회계 등으로 유입을 나타내고 있다. 구체적으로 2007년도 지방채계획액은 12.5조원으로 구체적인 재원 조달을 보면, 정부자금 3.3조엔(26.2%), 공영공고자금 1.4조엔(10.8%), 민간자금 7.9조엔(63%)으로 시장공모 3.4조엔(27.2%), 은행단인수 4.5조엔(35.8%) 으로 구성된다.

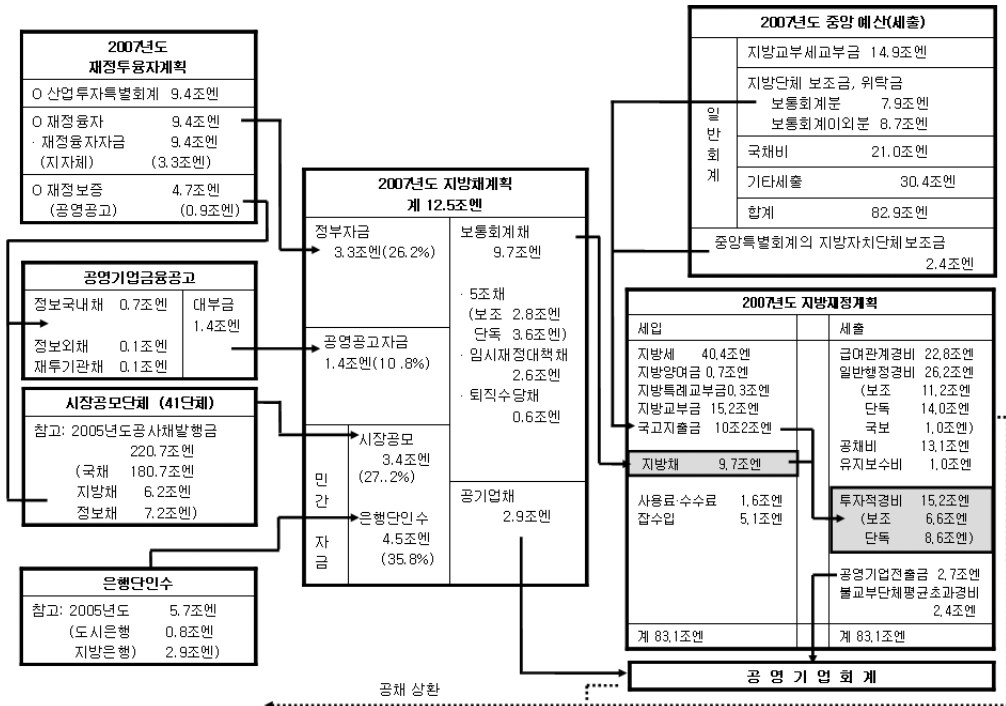
정부자금 3.3조엔은 재정투융자계획에서 재정융자자금 9.4조엔 가운데 지자체분이고, 공영공고자금 1.4조엔은 재정투융자계획의 정부보증채무 4.7조엔에서 공영공고분 0.9조가 공영기업금융공고 회계로 분산되어 이 공영기업금융공고 회계에서 대부금등의 항목으로 1.4조엔을 지방채계획 공영공고자금으로 조달된다. 시장공모분 3.4조엔은 시장공모단체 41단체에서 일부를 조달하고, 은행단인수 분 4.5조는 시중은행에서 조달한다.

위와 같이 조달된 지방채계획 12.5조엔은 보통회계채 9.7조엔, 공영기업채 2.9조엔으로 분산 유출된다. 보통회계채의 내역을 보면, 지방재정법 제5조에 의한 지방채발행(보조사업 2.8조엔, 단독사업 3.6조엔) 6.4조엔, 임시재정대책채 2.6조엔, 퇴직수당채 0.6조엔으로 구성된다. 이렇게 구성된 지방채계획상의 보통회계채가 지방재정계획 세입의 지방채 9.7조엔이 된다.

한편 지방채계획의 공영기업채 자금 2.9조엔과 중앙재정 일반회계 세출의 일부(8.7조엔)가 합쳐져서 공영기업특별 회계 세입으로 들어간다. 또한 중앙재정 일반회계(7.9조엔) 및 특별회계(2.4조엔) 세출의 지자체 보조금이 지방재정계획 세입의 국고지출금으로 10.2조엔이 유입된다.

그리고 지방재정계획의 세출항목중 투자적경비 15.2조엔은 지방재정계획의 세입항목중 국고지출금과 지방채에서 유입되며 보조사업경비로 6.6조엔, 단독사업경비로 8.6조엔을 각각 지출하게 된다. 그리고 세출항목의 공채비 13.1조엔은 다시 공채상환과 공영기업특별회계로 유출된다.

〈표 3〉 지방채자금의 유·출입 구조



(자료) 총무성자료

(3) 지방채의 자원 구성

다음으로 지방채자금의 자원구성 추이를 보면, 표4와 같다. 표4는 지방채계획에 기초한 자원의 추이를 나타낸다. 먼저 자원구성 내역을 보면 전술한 바와 같이 2007년도 공적자금이 4.7조엔이다. 공적자금은 정부자금이 3.3조엔, 공영기업금융공고자금이 1.4조엔이다. 이 중 정부자금 3.3조엔은 자금운용부자금, 즉 재정투융자자금 가운데 지자체분을 의미한다. 전년도까지 정부자금은 우정공사의 우편저금과 간이생명보험자금을 포함하고 있었으나 전술한 바와 같이 우정민영화로 인해 폐지되었고, 또한 연금관련 지방채는 2001년 이후 폐지되었다. 다음으로 민간자금은 7.9조엔이고, 그 내역은

시장공모자금이 3.4조엔, 은행단인수 자금이 4.5조엔으로 구성된다.

이와같은 재원을 구성비율로 보면, 2007년도 기준으로 정부자금이 26.2%인데 비해 시장공모자금 27.2%, 은행단인수 35.8%를 나타내고 있어 지방채재원의 중심재원으로 민간자금을 활용하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 2007년도 지방채계획의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지방재정 건전화와 투자적 경비 억제를 통해 전체적 규모의 감소경향이 있다. 2006년도 지방채계획은 13조 9466억엔으로 2007년도 지방채계획은 12.5조엔으로 전년대비 10.3% 감액임을 알 수 있다. 둘째, 2006년도까지 존재했던 정부자금 중 우정공사 민영화로 인해 우편저금 및 우체국 간이생명보험 자금이 폐지되었다. 셋째, 각 재원별로 매년 감소추세를 나타내고 있지만, 지방채자금의 시장화를 추진하여 시장공모채 자금은 매년 확대경향을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로 재정건전화 목표로 인해 전체적인 지방채계획 총액이 감소하고 있고, 특히 정부자금을 포함한 공적자금은 매년 감소하고 있는 데 비해 민간자금은 매년 증가하고 있으며 지방채 재원조달의 중심이 되고 있음을 알 수 있다.

이러한 변화는 분권화 추진과 더불어 2000년 4월 시행된 지방분권일괄법의 영향과 2003년 이후 삼위일체개혁 등 중앙의 재정재건 목표와 관계가 적지 않음을 추측할 수 있다.

〈표 4〉 지방채 계획상 자금구분 추이

(단위: 조엔)

구분	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부자금	4.2	7.3	7.7	7.8	7.6	7.7	5.6	4.7	3.9	3.3
자금운용부자금	3.2	5.6	5.9	5.2	5.0	5.1	3.7	3.5	3.4	3.3
연금	0.5	1.4	1.3	-	-	-	-	-	-	-
우편저금	2.6	4.2	4.6	1.0	1.0	1.0	0.7	0.4	0.2	-
우정성간이생명보험	1.0	1.7	1.8	1.6	1.6	1.6	1.2	0.8	0.3	-
-	-	-	-	2.6	2.6	2.6	1.9	1.2	0.5	-
공영기업금융공고자금	1.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.8	1.6	1.5	1.4	1.4
민간 자금	2.5	6.9	6.6	6.7	7.0	9.0	10.3	9.3	8.7	7.9
시장공모	0.7	1.4	1.6	1.7	1.9	2.4	3.2	3.3	3.5	3.4
계획총액	8.8	16.0	16.3	16.5	16.5	18.5	17.5	15.5	13.9	12.5

(자료) 총무성자료

(4) 최근 동향

다음으로 지방채제도 변화, 즉 시장화에 따른 최근의 동향에 대해 살펴본다. 먼저 첫째로 지방채자금의 시장화가 진행되면서 전국형 시장공모채의 발행단체수가 증가하고 있다. 2007년현재 42단체로 도도부현 25단체, 정령지정시 17단체이다. 이는 2006년도 38단체, 2003년 29단체에 비해 급증추세에 있다.

둘째, 지방채의 시장화에 따라 시장공모채 상품의 다양화가 진전되고 있다. 2000년 7월에 종래의 10년채와 더불어 5년채가 도입되었고, 2003년에 전국형 공동발행시장 공모채가 도입되었다. 또 2003년에 20년, 30년채를 도입하였고, 2004년에는 15년채를 도입하였다. 2006년에 7년채도 발행되었다. 한편, 주민참가형 시장공모채가 2002년 3월에 발행된지 5년째를 맞아 2007년도 지방채계획에서 130단체 3500억엔의 발행이 계획되어 있다.

셋째, 전국형 시장공모채 발행조건이 종전의 통일조건 결정방식에서 다양한 방식으로 변화하고 있다. 2002년에는 통일조건을 전제하며 동경도와 타 단체를 구분하는 방식이었다. 그 이후 2004년부터 동경과 요코하마시(横浜市)가 개별조건 교섭방식을 취하였고, 그 외의 단체는 종전의 통일조건 교섭방식을 채용하였고, 2006년부터 카나가와현(神奈川県)과 나고야시(名古屋市)가 개별조건 교섭방식으로 이행하고, 동년 9월부터 단독으로 조건결정이 가능하게 되어 시장공모채를 발행하는 전 지자체가 개별조건 교섭방식으로 이행하였다.

넷째, 2006년 1월부터 일반채 전환제도가 실시되었다. 즉 2006년 1월부터 신규발행 지방채에 대해 모든 전국형 시장공모채와 거의 모든 주민참가형 시장공모채 및 은행단인수채가 전환채로서 발행되고 있다.

다섯째, 또한 전환 지방채이자에 대해 비과세제도를 창설하여 2008년 1월부터 시행하기로 하였다.

이와같은 동향은 시장공모채의 증가로 이어졌다. 앞서 말한 바와 같이 지방분권추진과 재정투융자제도 개혁 등으로 공적자금의 감축 기조하에 지자체가 자기책임속에서 자금을 조달하도록 하였음을 알 수 있다.

이러한 시장공모채는 은행, 증권회사 등을 통한 불특정다수의 투자가를 대상으로 하여 광범위하게 모집가능하고, 대량으로 안정적 자금을 조달할 수 있고, 또한 투명성 확보와 의회와 주민에게 설명책임을 묻게 한 점은 장점이라고 보여진다. 한편, 금융시장 자유화를 통한 경제의 글로벌화가 진행되는 과정에서 안정적 재원마련을 위해 시장공모채가 언제까지 가능할 지 항상 주의를 하여야 하며, 지방채제도의 운용과 관리를 보완해 갈 필요가 있다.

V. 맺음말

이상으로 일본의 지방채로 이행에 대해서 살펴보았다. 일본의 지방채제도는 약 115년을 유지해온 허가제를 폐지하고 2006년부터 협의제로 이행하였다. 그러나 제2차대전후 고도성장기를 거치며 정착된 공공투자 편중형 재정시스템은 그대로 유지한 채 협의제하에서도 중앙예산과 재정투융자계획 지방재정계획 등과 지방채계획이 연계되어 지방채계획 총액 법정화제도로 되었다. 이는 기하급수적인 재정적자상황 속에서 지방재정도 적자재정이 심각하게 된 것에 그 원인이 있으며, 지방채 누적잔고만도 2007년 현재 199조엔에 달하고 있다. 따라서 이러한 상황을 타개하기 위해 분권개혁이 실시되었고 지방채제도도 허가제로 이행하여 민간자금 중심으로 전환하였고, 기채발행은 자유롭게 하는 동시에, 실질공채비비율을 적용하여 엄격하게 제한하고 있다.

현행 일본의 지방채제도가 실효성을 거두기 까지는 앞으로 좀더 조망할 필요가 있고, 시장공모자금의 확보와 관리에 보다 관심을 두고 지켜보아야 할 것으로 생각된다.

이와같은 일본의 지방채제도에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지방채제도를 지방재정수입의 주요항목으로 충분히 활용하고 있다는 점이다. 우리나라와 비교하여 일본은 지방재정수입의 상당부분을 지방채를 활용하여 조달하고 있다. 우리나라의 열악한 지방재정수입의 현실로 보아 고려해 볼 사항이 아닌가 싶다.

둘째, 중앙정부가 재정투융자를 활용해 일정부분에 대해 지방정부의 재원보장 기능을 하고 있다는 것이다. 교부세에 의한 재원보장만이 아니고 정부자금을 활용한 지방채발행으로 지방재정의 광의의 재원보장기능을 하고 있다. 그러나 이 부분은 중앙정부의 재원보장의 대가로 재정통제가 따른다는 것에 유의할 필요가 있다.

셋째, 지방채협의제로 시장공모자금을 활용하고 있다는 점이다. 기채제한비율을 엄격히 하면서 안정적인 자금확보를 위해 민간자금의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다. 물론 민간자금의 문제발생시 지방정부가 책임을 지는 문제에 대해서도 신중히 고려하여 제도설계를 해야 할 것이다.

유의할 것은 일본의 제도는 100여년이 넘는 장기간에 걸쳐 정착된 제도이고, 제도변화의 출발이 재정적자라는 점에 유의해서 보다 면밀한 검토가 필요하다고 생각한다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김대영(2000), 과세자주권 확충에 관한 소고, 한국지방재정논집 제5권 제1호, 61-86쪽.
- 라휘문(2007), 한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방안, 한국지방재정학회 제1회 지방세 세미나 발표논문집, 49-72쪽,
- 이용환(2003), 『지방분권화 시대의 경기도 지방채발행과 관리방안』, 경기개발연구원.
- 이재은(2006), 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방안, 한국재정논집 제11권 제2호, 33-67쪽,
- 이창균(2002), “일본 지방채발행의 협의제 도입과 제도개선 논의”, 『지방재정』, 2002년 제6호, 한국지방재정공제회.
- 이창균(2006), “일본의 종합적인 지방채관리의 추진”, 『지방재정』, 2006년제1호, 한국지방재정공제회.
- 이현우(2007), 일본 지방자치단체의 과세자주권 확보에 관한 연구, 한국지방재정학회 제주 학술대회논문집.
- 조기현(2003), 『재정분권화와 지방재정정책의 발전방안』, 한국지방행정연구원.
- 天羽正? (2007) 「戦後復興期における地方債消化問題」 『地方財政』第46巻第7號, 地方財務協會.
- 池上岳彦(2004) 『分權化と地方財政』, 岩波書店.
- 稻生信男(2004) 「三位一體改革と地方債制度をめぐる論点」 『都市問題』第95巻第11號, 東京市政調査會.
- 伊藤正志(2007) 「近年の地方債資金に関する動きについて」 『地方財政』第46巻第6號, 地方財務協會.
- 犬飼重仁(2003) 「戦略的な地方債市場改革への提言」 『政策研究』第19巻第8號, NIRA.
- 金澤史男(2002) 『現代の公共事業-國際驗と日本』, 日本經濟評論社.
- 金澤史男(2005) 『財政學』, 有斐閣.
- 金澤史男(2006) 「地方債許可制度の展開と協議制への轉換」 『都市問題』第97巻第9號, 東京市政調査會.
- 乾智里(2006) 「市場の信認に足る地自體の條件」 『都市問題』第97巻第9號, 東京市政調査會.
- 佐藤健(2006) 「地方債協議制度について」 『地方財政』第45巻第2號, 地方財務協會.
- 神野直彦編(2004) 『地方財政改革』, ぎょうせい.
- 總務省(2007) 『平成19年版 地方財政白書』.
- 總務省(2007) 『平成19年度 地方債計畫』.
- 總務省(2007) 『平成19年度 地方財政計畫』.
- 地方自治法制研究會編(2007) 『(平成20年版) 自治六法』, 東京法令出版.
- 地方債協會編(2007) 『協議制移行における地方債の市場化推進と基盤整備』, 地方債調査 研究會報告書.
- 地方債協會編(2006) 『市場公募地方債發行38團體の財政狀況』, 地方債調査研究會報告書.
- 土居丈朗(2007) 『地方債改革の經濟學』, 日本經濟新聞出版社.

濱田厚史(2005)「一般債振替計畫について」『地方財政』第44卷第12號, 地方財務協會.

林健久編(2003)『地方財政讀本(第5版)』, 東洋經濟新報社.

平嶋彰英(2007a)「地方債の現状と課題-共同發行市場公募地方債 I R」, 總務省.

平嶋彰英(2007b)「平成19年度地方債計畫について」『地方財政』第46卷第3號, 地方財務協會.

平嶋彰英(2006)「地方債協議制度への移行と平成18年度地方債同意等基準について」『地方財政』第45卷第6號, 地方財務協會.

保母武彦(2006)「地方債市場へのアクセス保障」『都市問題』第97卷第9號, 東京市政調査會.

持田信樹(2004)『地方分權の財政學』, 東京大學出版會.

矢野浩一郎(2007)『地方稅財政制度(第8次改訂版)』, 學陽書房.

和田八束, 星野泉, 青木宗明(2004)『現代の地方財政(第3版)』, 有斐閣.

