

일본의 지방교부세 개혁: 新型交付税

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

일본에서는 내년부터 기존의 지방교부세 제도의 산정방식을 근본적으로 개혁하여 새로운 형태의 신형교부세(新型交付税)를 도입하려고 하고 있다. 신형교부세의 핵심은 신지방분권 추진의 일환으로 중앙과 지방의 역할 및 기능의 변화 등을 반영하고 복잡하고 난해한 지방교부세 산정방식을 보다 간소화하는데 목적이 있다. 신형교부세 도입에 대한 기본방향은 일본 총무성에서 제출한 국회 답변 및 이를 정리한 지방자치단체에 대한 연락문서(2006년 6월 14일)에 나타나 있다.

신형교부세 도입은 한마디로 말하면, 지방교부세 산정에 있어서 국가의 규제나 국가가 정한 기준에 근거하여 산정하는 부분을 축소시켜 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정할 수 있는 부분을 확대하고자 하는 것이다. 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정하기 위해서는 현행의 복잡한 지방교부세의 산정기준을 근본적으로 개선하여 누구라도 알 수 있는 간소한 산정기준으로 순차적으로 개선해 나가야 한다는 것이다. 이를 위하여 2008년도 예산부터 인구와 면적을 기본으로 하여 산정하는 신형교부세를 도입하기로 되어 있다.

일본의 신형교부세 도입 논의는 현재 우리나라 지방교부세 기준재정수요액 및 기준재정수

입액산정 등 지방교부세 산정방법의 개선 논의, 자치구에 대한 지방교부세 배분 문제, 조정 교부금제도 개선 논의에 있어서 중요한 시사점을 주고 있다.

II. 신형교부세의 도입 목적 및 기본방향

1. 지방교부세 개혁과 신형교부세 도입 배경

지방교부세 제도의 개혁과 맞물려 신형교부세의 도입은 지방교부세 운용에 있어서 국가의 규제 및 관여를 폐지하거나 축소하여 지방자치단체의 주민에 의한 자기규율이 작동할 수 있는 시스템의 전환을 목적으로 하고 있다. 이는 일본의 신지방분권추진에 따라 지방자치단체의 자율성을 강화해야 한다는 지방자치 기본적 이념을 보다 충실히 하자는데 있다. 즉, 종래의 National Minimum(국가적 필요최저 행정수준) 사고에서 새로운 National Minimum으로의 발상전환을 배경으로 하고 있다.

〈표1〉 새로운 National Minimum과 종래의 National Minimum과의 비교

구 분	새로운 National Minimum	종래의 National Minimum
기본적인 사고	- 국민(주민)의 최저한의 생활수준	- 어느 지역에서도 최저한 충족해야할 정책분야별 기준
설정의 방법	- Out-come의 중시 - 정책(행정)분야에 그치지 않고 지역의 실태를 고려하여 설정	- In-put 중심 - 정책(행정)분야별로 전국 일률적으로 설정
설정하는 주체	- 국가(중앙정부)와 자치단체가 협력하여 설정 - 최종적으로는 국민(주민)의 판단	- 각 중앙부서가 중심이 되어 설정
자치단체의 정책형성, 실시	- 정책(행정)분야를 초월한 정책형성이나 정책의 개선, 정책실시에 있어서 대책 강구가 가능	- 자치단체의 자율성이 적고 정책 형성 및 실시에 있어서 대책 강구 및 개선의 여지가 적음
자치단체의 정책과제(목표)	- 자치단체의 자율성을 확대하고 지역의 실정을 고려한 다양한 과제(목표)의 설정이 가능	- 국가가 설정한 National Minimum에 따라 전국적으로 일률적 및 획일적 경향

※ 외국의 지방재정제도

자치단체의 각 정책분야별 달성 목표(행정수준)	- 지역의 실정을 고려한 다양성이 가능	- 전국 일률적 경향
자치단체의 구체적 시책	- 정책(행정)분야를 초월한 종합적인 시책실시가 가능 - 시책실시에 있어서 다양한 대책강구가 가능 - 개성있는 시책실시가 가능	- 정책(행정)분야를 초월한 시책실시가 곤란 - 정책실시에 있어서 대책 강구의 여지가 적음 - 전국 일률적인 시책 경향
지방분권과의 관계	- 정책형성 및 실시에 있어서 자치단체의 자율성이 확대	- 기준의 설정, 국고보조금의 교부 등에 의한 자치단체 통제
자치단체 운영의 효율화와의 관계	- 자치단체의 자율성을 확대함으로써 효율적인 자치단체 운영이 가능	- 국가의 통제 아래 자치단체 독자적인 대책 강구에 의한 효율화의 여지가 적음
국가의 역할 및 책임(국가와 자치단체와의 관계)	- 지역의 실태를 고려한 자치단체의 자유로운 정책의 형성 및 실시(재원확보를 포함)가 가능한 제도 추진	- 법령의 제정, 국고보조금의 교부 등을 통해서 자치단체에 의한 시책실시를 추진

이와 같은 국가의 관여를 축소하여 지방자치단체의 자율성을 강화해야 한다는 방침은 지방분권개혁추진법안에 명확히 나타나 있다. 동법은 2006년 10월 27일 제165국회에 제출되어 12월 8일에 성립됨으로서 확정되었다. 지방분권개혁추진법은 시행부터 3년간 한시법이고 정부의 지방분권개혁추진계획을 작성하는 것이다.

이에 앞서 2006년 10월 24일 경제재정자문회의에서 첫째, 3년간 한시법으로 지방분권일괄법을 제정한다. 둘째, 이를 근거로 국가와 지방의 역할 분담을 재검토하고 국가의 관여에 대해 정리하여 국가와 지방이 각각 책임을 갖고 행정운영 할 수 있는 체제를 구축한다. 셋째, 이를 위하여 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 세원배분을 재검토 한다. 넷째, 신형교부세를 도입한다는 점이 제기되어 신형교부세가 제도화되게 되었다.

2. 신형교부세 도입의 목적 및 의의

신형교부세 도입 목적은 지방교부세 산정에 있어서 국가가 정한 기준에 따라 산정하는 부분을 축소하여 지방자치단체가 자유로이 세출을 결정할 수 있는 부분을 확대하여 지방의 자율성을 제고하는데 있다. 이를 위해서는 복잡하고 난해한 지방교부세의 산정방식을 개선하여 산정방식을 간소화하여 지방교부세를 산정하는데 있어서 투명성, 객관성을 확보할 필요

성이 있다.

이와 같이 신형교부세는 중앙과 지방의 새로운 관계 정립을 기초로 하여 기존의 지방교부세에 대한 산정방법의 개혁에 초점이 맞추어져 있다. 결국, 지방의 자율성을 확대하기 위해서는 우선 신분권일괄법의 제정, 국고보조금의 개혁에 의해 국가가 정하는 기준을 폐지 및 축소하여 복잡하고 이해하기 어려운 기준재정수요액의 산정방법을 인구와 면적을 기본으로 한 간소한 산정방식으로 개선하는 신형교부세를 도입한다는 것이다. 지방교부세 산정방식 간소화의 의의는 이해하기 쉽고(투명성), 객관성, 투명성 확보에 있다.

일본의 경우, 국가가 정해주는 기준설정이 없는 행정분야가 도도부현에서 적어도 10% 정도 있다는 점을 고려하여 신형교부세는 2008년부터 도입하고 복지나 교육 등 국가가 정해주는 기준이 설정되어 있는 행정분야의 재정수요에 대해서는 현행 지방교부세의 틀 속에서 정확하게 산정한다는 방침이다. 아울러 신형교부세의 도입에 있어서 지방자치단체의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 다양한 조치를 강구하고 있다.

3. 신형교부세 용어의 개념

신형교부세는 인구와 면적을 기초로 하여 인구규모나 토지의 이용형태에 의한 코스트 격차만을 반영하여 지방자치단체의 재정수요를 산정하는 것이다. 이는 산정방법의 근본적인 간소화이고 종래의 산정방식과는 크게 다른 새로운 산정방식이라 할 수 있다.

이와 같이 신형교부세는 지방교부세의 산정측면에서의 개혁이고 지방교부세의 기능이나 지방교부세 총액에 직접 영향을 미치는 것은 아니지만 산정방식의 근본적인 수정이라고 하는 관점에서 신형교부세라는 이름을 사용하고 있다. 따라서 신형교부세라는 용어는 법적 용어가 아니고 통칭적인 용어이다.

4. 신형교부세의 도입 방향

신형교부세는 2008년도 예산부터 도입하고 그 후 국가의 기준설정 폐지나 축소되는 상황을 고려하여 신형교부세 비율을 순차적으로 확대하여 3년간 5조엔(2007년도 보통교부세는 약 15조엔)을 목표로 하고 있다. 나아가 신분권일괄법에 의한 국가의 기준설정이나 규제 축

소에 맞추어 신형교부세 비중을 확대해 나갈 방침이다.

신형교부세는 인구와 면적을 산정기준으로 하여 인구 규모나 토지의 이용 형태에 의한 코스트 격차만을 반영함으로써 공채비를 제외한 기준재정수요액 총액(약 41조엔)의 10%정도에 해당하는 약 5조엔이나 되는 거액의 재정수요를 산정하는 것이다. 또한 단위비용의 수도 30% 감소라고 하는 대폭적인 간소화를 기하고 있다. 이와 같이 신형교부세를 통한 지방교부세 산정방식의 수정은 지금까지의 산정방식에 대한 근본적인 개정을 추진한 것이고 형식적으로도 실질적으로 의미가 있는 것으로 인식되고 있다.

한편, 신형교부세의 보완을 통해 지방교부세 불교부단체의 확대를 지향하고 있는데, 이를 위해서는 지방자치단체의 세출삭감, 세원이양, 지방교부세 개혁에 의해 향후 3년간 인구 20만 이상의 지방자치단체 절반, 나아가 향후 10년후 까지는 인구 10만 이상의 지방자치단체 절반이 지방교부세 불교부단체가 되도록 계획하고 있다.

5. 신형교부세의 산정방법

일본의 지방교부세는 복잡한 산정방식으로 되어 있어 간소화되어야 한다는 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 즉, 개별 지방자치단체의 수요는 산정결과로 보면 상당부분 인구와 면적으로 설명할 수 있고 이를 기준으로 산정방식을 개선하면 지방교부세 산정방식의 간소화, 객관화가 달성될 수 있을 것으로 논의되어 왔다. 이와 같은 논의의 결과로서 지방교부세 산정방식을 개선하는 신형교부세가 제기되었다. 신형교부세 산정방식의 기본은 지방교부세 산정 전체를 인구와 면적을 기준으로 하는 것이 아니라 일정 부분을 도려내어 그 부분에 대해서는 인구와 면적을 기준으로 하고 나머지는 기존의 지방교부세 기준으로 산정하여 조정한다는 것이다.

따라서 신형교부세의 산정방법은 인구와 면적을 기본으로 하고 있다. 예를 들면, 인구가 증가함에 따라 인구1인당 행정코스트는 체증하는 것으로 인정한다. 또한 면적에 있어서도 택지와 임야에서는 면적당 행정코스트가 다르기 때문에 인구규모나 토지의 이용형태 등에 따라 행정코스트의 격차를 적절히 반영한다.

III. 신형교부세의 운용체계 및 방법

1. 신형교부세의 기본 틀

신형교부세 운용의 기본 틀은 다음과 같다.

첫째, 국가의 기준설정이 없거나 기준설정이 상대적으로 약한 행정분야부터 신형교부세를 도입한다. 둘째, 인구규모나 토지의 이용 형태에 의한 행정코스트의 격차를 반영한다. 셋째, 낙도, 과소지역 등 국가적으로 배려가 필요한 지방자치단체에 대해서는 대책을 강구한다. 넷째, 지방자치단체의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 제도를 설계한다. 다섯째, 복지나 교육 등 국가가 정한 기준이 설정되어 있는 행정분야의 재정수요에 대해서는 현행의 지방교부세의 틀 속에서 보다 정확하게 산정한다.

2. 신형교부세의 기준재정수요액에 차지하는 비율

신형교부세의 기준재정수요액 총액(약 41조엔, 공채비 제외)에 차지하는 비율은 10%정도(약5조엔)로 한다. 그리고 기존의 산정방법에 의한 산정항목(단위비용) 수에 대해서는 투자적 경비를 중심으로 대폭적인 재검토 및 통합에 의해 30%정도 축소한다.

〈표2〉 산정항목의 축소

	2007년도 산정항목 수	2008년도 산정항목 수
도도부현	42	32
시정촌	53	36
합계	95	68

3. 신형교부세와 기존 지방교부세와의 관계

1) 산정방식의 개정에 의한 지방교부세 영향액

2007년도 지방교부세 산정수치를 이용하여 신형교부세에 의한 지방교부세 영향액 분석을 통하여 지방자치단체별 지방교부세 교부액에 대한 변동이 크지 않도록 배려하고 있다.

우선 도도부현분에 대한 지방교부세 교부액의 경우, 사무사업이 기본적으로 같고 시정촌에 비해 행정규모에 차이가 없는 도도부현분에 대해서는 10억엔 정도의 가감 변동액이 되도록 한다. 다음으로 시정촌분에 대한 지방교부세 교부액의 경우는 다음과 같이 조치하고 있다. ① 정령시, 중핵시, 특례시, 기타 시정촌에 의해 사무사업에 차이가 있는 경우, ② 도도부현에 비해 행정규모에 큰 차이가 있는 경우, ③ 특수사정을 가진 시정촌이 있는 경우 등 이를 고려하여 지방교부세 변동액을 최소한으로 하고 있다.

2) 지방교부세의 기본적인 기능(재원보장 기능과 재원조정 기능)과의 관계

신형교부세는 기준재정수요액의 일부에 대해서 인구와 면적을 기본으로 하는 계산방법을 도입하는 것이고 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 지방교부세 총액을 계산하는 기존의 체계는 변함이 없으므로 지방교부세의 미크로적인 측면에 있어서 재정보장 기능은 그대로 유지된다. 즉, 신형교부세는 지방교부세의 산정측면(기준재정수요액의 계산)에 있어서의 개혁이고 현행의 지방교부세의 기본적인 기능인 재원보장 기능과 재원조정 기능에 대해서는 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다.

또한 신형교부세의 도입에 의해 종래의 지방교부세 산정액에 어느 정도 영향을 받기 때문에 개별 지방자치단체에 있어서는 재원보장의 정도가 변동되게 된다. 그러나 실제 신형교부세를 도입하는데 있어서는 현실의 재정운영에 지장이 없도록 지역진흥비의 신설에 의해 조건이 불리한 지역에 대해 적절히 배려하는 등 필요한 지방재원을 명확히 보장한다고 하는 지방교부세 제도의 취지를 고려하고 있다.

3) 지방교부세 총액과의 관계

지방교부세 총액은 지방재정계획제도에 근거하여 세입 및 세출 수준의 설정을 통해서 확보되는 것이고 신형교부세 도입을 통한 산정방법의 개정은 확보된 총액을 어떻게 각 지방자

치단체에 배분할 것인가의 관점이므로 지방교부세 총액에는 관계가 없다. 즉, 신형교부세는 지방교부세의 산정측면(기준재정수요액의 계산)에 대한 개혁이고 매크로 측면에서의 지방교부세 총액에는 직접적인 영향을 주지는 않는다.

더욱이 일본의 신지방분권개혁 방향이 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방세, 지방교부세 등 일반재원 총액의 확충을 기본과제로 되어 있으므로 신형교부세에 의한 지방교부세 총액의 감소는 없게 된다.

4. 산정항목(단위비용)의 정리 및 통합

도도부현분의 기준재정수요액 산정에 있어서 일정한 국가의 기준설정이 없거나 기준이 약한 경비가 약 10% 정도로 나타나고 있다. 다만, 모든 행정경비에서 그 부분을 제외하여 신형교부세를 산정하면 결과적으로 산정항목(단위비용)이 신형교부세분만큼 순증하는 결과를 가져오게 된다(도도부현분의 경우, 단위비용의 수가 42개 항목에서 44개 항목이 됨). 이렇게 될 경우, 신형교부세의 도입에 따라 전체적으로 보면 지방교부세 산정방식이 더욱 복잡해지는 문제가 발생한다. 따라서 새로이 각각의 산정항목마다 전체적으로 어느 정도 기준을 설정할 것인지에 대해 정밀히 조사하여 투자적경비를 중심으로 산정항목을 근본적으로 정리 통합하고 있다.

투자적경비를 중심으로 산정항목을 정리 통합하는 이유는 투자적경비는 경상경비와 달리 개별 지방자치단체별로 보면 산정액과 결산액 사이에 상당한 차이가 있고 사업량 측면에서 볼 경우에도 의무적이거나 기준설정이 약한 경비를 정리할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 구체적으로 도도부현분, 시정촌분 모두 정령시의 특례나 시설 소재의 유무에 따라 변동액이 상대적으로 커서 재정운영에 지대한 영향이 예상되는 도로, 교량비, 항만비에 대해서만은 기타 투자적경비와 경상경비 중 지방자치단체의 내부관리경비, 지역진흥관계 경비 등 상대적으로 약한 의무적 경비가 중심인 기획진흥비와 기타 제경비를 통합하여 신형교부세로 하고 있다.

신형교부세는 도도부현분, 시정촌분 모두 인구 규모의 코스트 격차를 반영한 인구와 택지, 경지 등의 토지이용형태의 코스트 격차를 반영한 면적에 의해 산정하고 있다.

2007년도 기준재정수요액을 분석한 결과, 인구에 의한 재정수요와 면적에 의한 재정수요

는 도도부현분의 경우에는 대략 3:1정도, 시정촌분의 경우에는 대략 10:1정도로 나타나고 있다. 이와 같이 시정촌분이 인구에 의한 재정수요의 비율이 높다. 이것은 도도부현분과 시정촌분 모두 경상경비의 지역진흥비 및 기타 제경비의 인구 관련 재정수요의 비율이 높음과 아울러 도도부현분에 대해서는 하천, 농업행정비 등의 면적 관련 재정수요의 비율이 상대적으로 높고 시정촌분에 대해서는 도시계획, 하수도, 초중학교비, 청소비 등의 인구관련 재정수요의 비율이 상대적으로 높다는 점을 반영한 것이다.

5. 사업비 보정

신형교부세를 도입하더라도 기존의 사업비 보정은 변함이 없다. 즉, 지방채의 원금상환금에 대해서 실제 상환액에 따라 기준재정수요액에 산입하는 기존 체계는 변하지 않는다. 투자적 경비의 대부분이 신형교부세로서 통합되기 때문에 사업비 보정에 대해서는 별도 어느 산정항목에 의해 산입할 것인지는 향후 검토하기로 하고 있다.

또한 사업비 보정에 대해서는 각 사업의 성격에 따라 재검토하여 필요한 경우에 개선하기로 하고 있다. 2008년도 지방교부세 산정에 있어서 지방자치단체, 관련 중앙부서 상호 협의하여 개선하기로 되어 있다.

6. 조건불리 지역의 배려 : 지역진흥비(가칭)의 신설

신형교부세를 도입하는데 있어서 조건이 불리한 지방자치단체를 배려하고 있다. 즉, 낙도, 과소지역 등 국가적으로 배려가 필요한 지방자치단체에 대해서는 지역진흥비를 신설하여 지원하는 체계를 구축하고 있다. 또한 신형교부세에 통합되는 산정항목에 대해서는 행정개혁이나 지역진흥을 추진하기 위한 인센티브를 제도화하고 있고 또한 시대적 요구에 부응한 정책과제에 대처하기 위한 경비에 대해서도 배려하고 있다.

특히, 신형교부세에 통합하는 비목중에서 배려가 필요한 경비를 도출하고 새로운 산정항목인 지역진흥비(가칭)을 신설하여 산정하기로 되어 있다는 점이 특징적인 점이다. 지역진흥비는 벽지, 낙도, 한냉지, 합병, 행정개혁 인센티브, 군부대, 지역수당 등에 관계되는 경비를 산정하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 고려한 것이다.

7. 지방교부세 불교부단체의 확대

지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방교부세에 의존하기 보다는 자주재원인 지방세로 재정운영을 할 수 있는 지방자치단체를 확대시키는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 지속적으로 세출억제에 노력하고 국세의 지방세로의 세원이양이 필요불가결하다. 국가와 지방의 세수비율에 대해 세출대비 4:6 수준을 목표로 세원배분을 추진하고 있다. 나아가 향후 3년내에 국가와 지방의 세수비율 1:1정도가 되도록 세원이양을 추진하고 있다. 이를 통하여 인구 20만 이상의 시(2007년 3월 31일 현재 112단체)의 절반이 불교부 단체가 되도록 추진하고 있다.

현재 불교부 단체수는 6%(20만 이상의 시의 22%), 인구대비 18.4%로 나타나고 있다. 총무성에서는 불교부 단체를 인구대비 1/3을 목표로 하고 있다(이 경우, 불교부 단체수는 10%, 20만 이상 시의 41%). 이를 달성하기 위한 방법으로서 5조엔 규모의 세원이양을 추진하고 신형교부세를 통해서 보완을 추진하고 있다.

〈표3〉 지방교부세 불교부단체 수

		2003	2004	2005	2006	2007
도도부 현분	교 부	46	46	46	46	45
	불교부	1	1	1	1	2
	계	47	47	47	47	47
시정촌분	교 부	3,114	3,076	2,964	2,249	1,651
	불교부	104	114	136	146	169
	계	3,218	3,190	3,100	2,395	1,870
합 계	교 부	3,160	3,122	3,010	2,295	1,696
	불교부	105	115	137	147	171
	계	3,265	3,237	3,147	2,442	1,867

IV. 맺는 말: 시사점

일본의 지방교부세 개혁의 일환으로 도입되는 신형교부세는 우리나라 지방교부세 및 조정교부금의 산정방식 개선 등 재정조정제도 개선에 있어서 다양한 시사점을 주고 있다.

첫째, 복잡한 지방교부세 산정방식에 대해 일부분이지만 인구와 면적을 기준으로 산정함으로써 산정방식을 간소화하고 투명하게 하고 이해하기 쉽게 전환하고 있다는 점이다. 둘째, 단위비용의 수도 30%를 감소하여 대폭적으로 간소화되고 있다는 점이다. 셋째, 지역진흥비를 새로이 신설하여 상대적으로 불리한 낙도, 과소지역에 대해 배려하고 있다는 점이다. 넷째, 필요한 지방 재원을 명확하게 보장한다고 하는 지방교부세 제도의 취지를 고려하여 지방자치단체와 충분히 의견교환을 통하여 현실의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 대응하고 있다는 점이다. 다섯째, 무엇보다도 중요한 것은 국가의 관여를 축소하여 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다는 점이 신형교부세에 반영되고 있다는 점을 들 수 있다. 🍵

