

일본의 지방교부세를 둘러싼 논점과 전망

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서론

일본은 현재 지방교부세에 대한 근본적인 개혁 논의가 활발히 진행되고 있다. 특히 2004년부터 추진되는 삼위일체 개혁 과정에서 지방교부세제도의 현상과 바람직한 방향에 대한 논의가 정부차원에서 논의되고 있는 가운데 일본 학계에서도 다양한 각도에서 지방교부세제도의 개혁 과제가 도출되고 있는 실정이다.

본고는 일본의 지방교부세제도에 대한 논의 가운데 특히 지방분권적 차원에서 제기되고 있는 내용을 정리하고 또한 일본의 삼위일체 개혁에 있어서의 지방교부세에 대한 논의를 검토함으로써 우리나라의 지방교부세 개혁에 있어 하나의 시사점을 얻고자 한다.

II. 정부간 재정관계의 유형구분과 지방재정조정제도

1. 정부간 재정관계의 유형구분

일본의 지방재정연구에 있어서 정부간 재정관계론은 가장 중요한 연구영역이 되어 오고 있다. 주로 연구의 초점은 중앙과 지방간의 재정관계이고 그 분석의 핵심은 집권과 분권이라는

● <표1> 정부간 재정관계의 유형 ●

		연방제국가		단일제국가		
유 형		경쟁적 분권제	협조적 분권제	협조적 분권제	경쟁적 집권제	비경쟁적 집권제
대표적 국가		미국	독일(주로 州間재정조정)	스웨덴	영국	일본
최종지출	중앙과 지방간 배분	均分型	分散型	均分型	강한 集中型	강한 分散型
조세	중앙과 지방간 배분	약한 집중형	균분형	집중형	강한 집중형	집중형
	지방의 세율조작권	강함	공동세로 인해 약함	강함	강함	약함
	지방세율 격차	대폭	공동세 균일 (州 참가)	소폭	대폭	확일적
중앙정부로부터 지방정부로의 재정이전	지방수입 대비 비율	중위	저위	중위	고위	고위
	정부이전의 구성	특정보조금 100%	주:일반보조 금 42% 시정촌:일반 보조금 58%	일반보조금 62% 특정보조금 38%	일반보조금 62% 특정보조금 38%	일반보조금 58% 특정보조금 42%
지방재정조정 제도의 방식	수직방식		州間:○, 시정촌간:○		○	○
	수평방식		州間:○	○		

● <표2> 정부간 재정관계에 관한 지표 ●

		미국	독일	스웨덴	영국	일본
		경쟁적분권	협조적분권	협조적분권	경쟁적집권	비경쟁적집권
일반정부의 재정 (GDP비율)	세출규모	35.7	48.9	58.5	40.6	38.1
	재정적자	3.8	3.7	0.3	1.7	7.9
세수배분(사회보장 부담 제외)	중앙정부	57.9	51.1	64.6	94.9	58.4
	지방정부	42.1	48.9	35.4	5.1	41.6
세출배분(사회보장 기금 제외)	중앙정부	47.1	39.7	51.3	71.5	34.4
	지방정부	52.9	60.3	48.7	28.5	65.6
중앙정부의 이전지 출의 비율	지방정부지출비율	22.6	13.5	20.2	67.4	45.5
	중앙정부지출비율	20.3	17.1	16.1	21.1	46.5

※ 출처 : OECD의 하기의 문헌에 의함

재정지출: National Accounts of OECD Countries Volume. IV : General Government Accounts

재정적자: Economic Outlook, December 2004.

조세수입: Revenue Statistics 1965-2002, 2003.

관점에서 이루어지고 있다. 일본에 있어서 그동안의 지방재정연구는 도도부현간 및 시정촌간이라는 동일 레벨의 지방자치단체간의 관계는 거의 논의되지 않았다. 그러나 지방분권적 차원에서 개혁을 논의할 경우에는 중앙과 지방간의 재정관계뿐만 아니라 지방정부간의 재정관계를 포함하지 않으면 안된다.

이와 같은 측면에서 <표1>은 주요국의 정부간 재정관계를 중앙과 지방간 관계와 지방정부간 재정관계 쌍방을 고려하여 유형화하고 있다. 그리고 <표2>는 유형화에 활용된 주요한 재정지표를 제시하고 있다. 연방제인 미국과 독일의 경우, 州를 기초자치단체로서 취급함과 아울러 지방정부에 포함하고 있다.

집권과 분권, 경쟁적 또는 협조적이라는 2가지의 분류기준을 사용하여 ① [경쟁적 분권시스템(미국)], ② [협조적 분권시스템(독일의 州間, 스웨덴)], ③ [경쟁적 집권시스템(영국)]의 3가지 유형을 설정하고 있다. 일본의 지방정부간에 대해서는 경쟁적 및 협조적이라는 틀속에서 분류할 수 없기 때문에 [비경쟁적]이라는 독자적인 축을 설정하여 ④ [비경쟁적 집권시스템]이라는 하나의 유형을 설정하고 있다.

2. 집권시스템과 분권시스템의 구분

집권시스템과 분권시스템 구분의 양적인 기준으로서의 첫째, 세수와 최종지출에 있어서 중앙정부와 지방정부의 배분에 기초하고 있다. 선진 5개국에 있어서 국민경제계산기준으로 작성한 <표2>에 의하면, 영국은 중앙정부의 비율이 세수배분 기준으로 94.9%, 최종지출의 배분기준으로 71.5%로서 현저하게 집중적이다.

둘째, 중앙정부로부터 지방정부으로의 재정이전의 규모를 기준으로 채택하고 있다. 지방정부의 지출에 대한 중앙정부로부터의 재정이전(경상이전 및 자본이전)의 비율은 영국이 67.4%로 가장 높고 다음으로 일본이 45.5%로 다른 나라에 비해 현저하게 높게 나타나고 있다. 일본의 경우는 지방정부의 비율은 65.6%로 최종지출로서는 5개국중 가장 높고(강한 [분산형]), 세수배분 기준으로서 41.6%로 미국과 함께 독일(48.9%) 다음으로 높게 나타나고 있다. 일본의 경우는 세수배분이나 최종지출의 배분에 있어서 영국과 같은 강한 [집중형]은 아니다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 비율이 최종지출과 세수에서 큰 괴리가 있기 때문에 중앙정부로부터 지방정부으로의 재정이전의 규모가 크다. 따라서 일본은 단일제 국가 중에서 집권시스템을 특징으로 하는 유형에 포함되고 있다.

미국, 독일, 스웨덴은 분권시스템을 특징으로 하는 국가로 분류되고 있다. 지방의 재정지출에 대한 중앙정부로부터 지방정부로의 재정이전의 비율은 미국 및 스웨덴에서는 20% 수준으로 낮고 독일은 13.5%로 가장 낮게 나타나고 있다.

3. 분권시스템에 있어서의 [경쟁적]과 [협조적]의 구분-

지방재정조정제도와 지방세율 격차-

지방정부간 관계에 있어서 [경쟁적], [협조적]이라고 구분하는 것은 지방재정조정제도의 바람직한 방향과 지방의 세율격차를 근거로 하고 있다. 지방재정조정제도를 재정조정 재원의 흐름 측면에서 보면, 중앙정부가 일반재원을 배분하는 수직방식(수직모델)과 재원이 풍부한 지방정부가 지방세의 일부를 각출하여 재원이 빈약한 지방정부에 부여하는 수평방식(연대모델)으로 분류된다.

일본 및 독일과 같이 [공동세]가 중핵을 이루고 있는 국가를 제외하면 선진국의 경우는 지방정부의 세율조작권은 강하고 지방세율은 지방정부에 따라 다양하다. 다만 지방재정조정제도의 조정기능의 강약에 반비례하여 지방세율의 폭이 국가에 따라 격차가 있다.

지방재정조정제도를 가지고 있지 않는 미국에서는 지방정부간의 지방세율 격차는 매우 크고 경쟁적 분권시스템의 전형이라 할 수 있다. 한편, 스웨덴의 경우는 지방세율의 격차는 작다. 스웨덴의 지방세는 지방소득세 단일세 제도를 채택하고 있고 과세기준은 중앙정부가 결정하고 지방정부는 세율조작권을 갖고 있다. 지방소득세율별 인구분포를 보면, 세율 29.50%~32.99%라는 좁은 폭의 구간에 인구의 96%가 거주하고 있고 세율격차는 극히 적다. 강한 세율조작권을 가지고 있음에도 세율격차가 소폭인 것은 지방재정조정제도의 조정기능이 강력하기 때문이다.

독일에서는 州稅의 대부분, 시정촌세의 약 절반은 중앙에서 결정하는 [공동세]로 구성되어 있어 지방정부의 과세자주권의 여지는 적다. 독일의 공동세도 강력한 지방재정조정제도에 의해 지탱되고 있다.

협조적 분권시스템의 전형적인 국가인 독일과 스웨덴의 경우는 [수평방식]의 지방재정조정제도가 도입되어 있다는 점이 주목된다. 독일은 공동세제도, [수직방식]의 지방재정조정제도, [수평방식]의 지방재정조정제도(州間)라는 3점 세트가 협조적 분권시스템의 핵심을 구성하고 있다. 스웨덴은 국세에 의한 재정이전(인구당 정액의 포괄보조금)과 [수평방식]의 지방재정조정제도(중앙재정을 경유하지만 재정조정 재원은 부유단체의 지방세 각출금)가 병존하고 있다.

Ⅲ. [경쟁적 분권시스템]을 위한 지방교부세개혁론과 문제점

1. 세원이양보다 지방의 자주적 세율결정을 중시

일본에 있어서 재정측면의 분권개혁론 혹은 지방교부세 개혁론의 주류는 정부간재정관계의 유형에서 보면, [경쟁적 분권시스템]을 지향하고 있다. [경쟁적] 분권론은 지역간 경쟁과 지역의 자립을 중시하고 있다. [경쟁적] 분권론은 [자주재원주의]에 의한 수익과 부담을 일치시키는 것이 효율적 지방재정운영으로 인식하고 있다. 국가로부터의 재정이전을 축소하고 지방자치단체는 자주과세를 기본으로 재정을 운영해야 한다는 인식이다. 지방의 자주재원을 강화하는 일환으로 세원이양이 있지만 보다 중요한 것은 자주적인 세율결정이다.

이러한 사고하에 지방교부세제도에 대한 견해는 중앙정부가 기준설정이나 국고보조금의 지출과 연계하여 과다하게 기준재정수요액을 산정하고 지방세출의 비효율적인 팽창을 가져옴과 동시에 지방의 자주적인 세원확충이나 과세강화의 인센티브를 빼앗아 왔다고 주장하는 입장이다. 따라서 일본에 있어서 정부간 재정관계의 최대의 문제점은 지방에로의 세원배분의 불충분이 아니라 대폭적인 국가로부터 지방에로의 재정이전에 의한 지방의 과다한 세출이 문제라고 인식하고 있다.

[경쟁적]분권주의의 특징은 국가로부터의 재정이전의 축소, 지방의 자주과세권의 확립을 통해서 지방자치단체간의 [조세경쟁]을 촉진하려고 하는 점에 있다. [조세경쟁]은 기업과세에서는 세율인하에 의한 기업유치경쟁으로서 나타나고 있다. 세율인하의 여유가 있는 재정력이 풍부한 자치단체로 기업의 집적이 보다 강화되고 기업과세의 인하를 통해서 국민경제는 활성화된다는 사고이다.

[경쟁적]분권주의에 의하면, 재정이 지방재정조정제도 등을 통해서 지역격차 시정 기능을 다할 경우에는 저생산성, 조소득수준의 지역에 인구를 체류시키기 때문에 바람직하지 않다고 인식하고 있다. 이와 같은 입장에서 지방교부세 폐지까지는 요구하지 않더라도 재원보장을 정지하고 인구1인당 세수격차의 시정(수입력조정)에 한정해야 한다는 주장을 제기하고 있다. 또는 기준재정수요액의 산정을 통해서 이루어지는 재원보장의 범위를 의무교육 등 최소한으로 한정(National Minimum의 한정)해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2. 대폭적인 지역간의 세수격차 및 행정코스트 격차

[경쟁적] 분권론에 의한 지방교부세 개혁론의 최대의 문제점은 지방교부세를 수입력격차 조정에

한정하거나 재원을 보장해야 할 내쇼널미니멈의 범위를 최소한으로 한정할 경우, 어느 정도의 지방세를 격차 또는 행정수준의 격차가 발생할 것인가에 대해 충분한 검토가 이루어진 바가 없다는 점이다.

일본은 [수직형] 국토구조가 특징이고 매우 큰 지역간의 소득격차와 사회자본의 정비수준의 격차가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 일본에서는 동경을 두뇌, 지방을 발끝 또는 배설기관으로 인식하고 지방중추도시는 양자를 매개하는 중계기관(지점경제)으로 인식하는 [수직형] 국토구조가 특징이다. 이러한 국토구조하에서 [경쟁적]분권론에 의한 지방교부세개혁이 이루어질 경우, 어떤 사태가 발생할 것인지에 대해 분석한 결과는 주목된다.

전국을 3대도시권과 지방권, 그리고 지방권을 중간지역과 원격지역으로 구분하여 분석하고 있는데, 지방권의 2지역에 포함되는 道와 縣은 다음과 같다. 중간지역은 宮城縣, 茨城縣 등 24개 현이고 원격지역은 北海道, 高知縣, 오키나와현 등 12개이다. 2002년도 인구1인당 개인소득을 보면, 3대도시권과 지방권간에는 1.45배, 3대도시권에서 가장 높은 동경권과 가장 낮은 원격지역간에는 1.58배의 격차가 있다(〈표3〉 참조). 도도부현별로 가장 높은 동경도와 최하위그룹의 高知縣 및 오키나와현간에는 1.79배, 2.31배로 더욱 큰 격차가 있다.

● 〈표3〉 권역별 인구1인당 개인소득 및 지방세 ●

(단위 : 엔)

	개인소득		개인주민세		고정자산세	
	인구인당 금액 (엔)	전국대비 격차지수	인구인당 금액 (엔)	전국대비 격차지수	인구인당 금액 (엔)	전국대비 격차지수
전국평균	1,449,841	100.0	66,141	100.0	72,432	100.0
3대도시권	1,663,607	114.7	81,780	123.6	82,076	113.3
東京圏	1,813,455	125.1	92,745	140.2	86,029	118.9
東京都	2,006,306	138.4	112,266	169.7	113,265	156.4
名古屋圏	1,565,528	108.0	70,141	106.0	77,982	107.7
關西圏	1,447,528	99.8	68,726	103.9	77,308	106.7
지방권	1,240,698	85.6	50,915	77.0	63,042	87.0
중간지역	1,278,327	88.2	53,438	80.8	67,530	93.2
원격지역	1,146,639	79.1	44,616	67.5	51,840	71.6
高知縣	1,121,932	77.3	46,385	70.1	52,053	71.9
오키나와縣	870,465	60.0	34,552	52.2	40,665	56.1

● <표4> 권역별 인구1인당 기준재정수요액 등 - 도도부현·시정촌 합계- ●

	기준재정수요액 합계		경상경비		초등학교비·중학교비	
	인구인당 금액 (엔)	전국대비 격차지수	인구1인당 금액(엔)	전국대비 격차지수	인구1인당 금 액(엔)	전국대비 격차지수
전국평균	351,985	100.0	242,719	100.0	39,519	100.0
3대도시권	296,690	84.3	216,249	89.1	34,081	86.2
東京圏	277,165	78.7	207,138	85.3	31,253	79.1
東京都	310,608	88.2	233,967	96.4	27,909	70.6
名古屋圏	315,214	89.6	221,403	91.2	38,712	98.0
關西圏	321,430	91.3	229,894	94.7	36,490	92.3
지방권	406,085	115.4	268,616	110.7	44,840	113.5
중간지역	380,003	108.0	254,664	104.9	42,940	108.7
원격지역	471,281	133.9	303,492	125.0	49,590	125.5
高知縣	548,593	155.9	340,524	140.3	49,395	125.0
오кина와縣	372,103	105.7	284,561	117.2	49,817	126.1

	투자적 경비		기준재정수입액 합계		보통교부세	
	인구인당 금 액 (엔)	전국대비 격차지수	인구인당 금 액 (엔)	전국대비 격차지수	인구인당 금액 (엔)	전국대비 격차지수
전국평균	75,474	100.0	213,080	100.0	145,019	100.0
3대도시권	51,100	67.7	242,895	114.0	65,496	45.2
東京圏	43,422	57.5	261,345	122.7	34,973	24.1
東京都	42,867	56.8	354,609	166.4	3,889	2.7
名古屋圏	64,023	84.8	240,511	112.9	82,300	56.8
關西圏	57,433	76.1	210,414	98.8	111,485	76.9
지방권	99,321	131.6	183,910	86.3	222,822	153.7
중간지역	91,962	121.8	192,078	90.2	188,789	130.2
원격지역	117,716	156.0	163,493	76.7	307,893	212.3
高知縣	137,901	182.7	145,690	68.4	392,624	270.7
오кина와縣	64,849	85.9	125,793	59.0	246,211	169.8

※ 주 : 기준재정수요액 합계에는 경상경비와 투자적경비 이외에 기타 경비(공채비)가 포함

지방교부세와 관련해서 분석결과를 보면, 지역간의 소득격차는 기준재정수입액의 격차로 반영된다. 2002년도의 보통교부세 산정자료를 기초로 하여 도도부현과 시정촌의 합계기준으로 인구1인당 기준재정수입액을 보면, 3대도시권과 지방권간의 격차는 1.32배, 동경권과 원격지역간의 격차는 1.60배이다. 동경도와 高知縣 및 오키나와현간의 격차는 각각 2.43배, 2.82배로 개인소득의 격차는 보다 큰 폭으로 나타나고 있다.

여기서 주목되는 것은 인구1인당 행정코스트의 권역간 격차가 인구1인당 지방세수입의 권역간 격차에 필적하는 수준으로 나타나고 있다는 점이다. 인구1인당 기준재정수요액의 3대도시권과 지방권의 격차는 합계기준으로 1.37배, 경상경비 기준으로는 1.24배, 투자적경비 기준으로는 2.30배가 된다. 전국적으로 거의 획일적 기준에 의한 교직원배치 및 학급편성이 요구되고 있는 초등학교비 및 중학교비의 경상경비를 기준으로 보더라도 양 권역간의 격차는 1.32배에 달하고 있다. 동경도와 인구1인당 기준재정수요액이 가장 큰 高知縣을 비교하면, 기준재정수요액 합계기준으로 1.98배, 경상경비 기준으로는 1.45배, 초등학교비 및 중학교비의 경상경비 기준으로는 1.77배나 격차가 있다.

3. 지방교부세의 조정기능의 한정과 지방세율 격차

지방교부세의 기능을 수입력 격차조정에 한정할 경우, 지방자치단체간 지방세율 격차에 대한 영향을 추계해 보면 다음과 같다. 단년도지수로 2002년도의 재정력지수를 산출하면, 3대도시권의 0.82(이중 동경권은 0.94)에 비해 지방권은 0.45(이중 원격지역은 0.35)에 그치고 있다. 이와 같은 재정력격차는 인구1인당 세수격차와 행정코스트의 격차의 양면으로부터 영향을 받고 있다. 지방권에 대해 기준재정수입액의 전국평균과의 격차를 보통교부세로 보충했을 경우, 조정후 재정력지수(기준재정수입액+보통교부세를 기준재정수요액으로 공제한 값)는 0.52(원격지역은 0.45)까지 밖에 올라가지 않는다.

지방교부세의 조정기능을 수입력격차 조정에 한정하면, 재정력이 낮은 권역의 지방자치단체에서는 세율을 인상하든지 행정수준을 인하할 수 밖에 방법이 없다. 예를 들어, 高知縣의 인구1인당 행정코스트를 전국 평균과 비교하면 합계기준으로 196,608엔, 경상경비 기준으로는 97,805엔이 많다. 이 금액은 高知縣의 1인당 개인소득(1,121,932엔)의 각각 17.5%, 8.7%에 해당한다. 전국평균의 인구1인당 행정코스트에 필요한 일반재원액은 수입력격차 조정으로 보전된다고 하더라도 높은

행정코스트를 지방세의 전국평균을 상회하는 세율로 인상을 통하여 보충할 경우, 특히 이를 모든 개인소득과세로 보충하려고 한다면 高知縣에서는 전국평균의 2배 가까이 높은 세율을 적용하지 않으면 안된다.

이와 같은 대폭적인 세율인상은 곤란하므로 행정수준의 인하가 강요되게 된다. 원격지역 혹은 재정력이 빈약한 지방자치단체에서는 高稅率, 低行政水準이 나타나게 되고 동경권 혹은 재정력이 풍부한 지방자치단체에서는 低稅率, 高行政水準이 나타나게 된다. 기업과 주민은 대도시권 혹은 재정력이 풍부한 지방자치단체에로 유입된다. 일본의 소득수준 및 지가수준의 대폭적인 지역격차 하에서는 [경쟁적 분권시스템]은 원격지역의 주민이 도저히 용인할 수 없을 정도로 높은 지방세율과 낮은 행정수준을 초래하게 되는 것은 명백하다.

Ⅵ. [협조적 분권시스템]을 위한 지방교부세 개혁

1. 세원이양을 주축으로 한 분권개혁

일본은 동경으로 인구와 업무기능의 집중이 현재화하는 상황에서 [삼위일체개혁]이라는 이름하에 국고보조금 및 지방교부세 등 국가로부터의 재정이전이 대폭적으로 삭감이 추진되고 있는 가운데, 세원이양은 상대적으로 추진되지 않고 있다.

국고보조금 삭감의 경우, 공공사업관계보조금은 사업규모를 축소하면 된다는 전제하에 세원이양의 대상에서 제외되고 있다. 지방교부세에 대해서도 투자단독사업에 대해 국가의 지방재정계획의 계획과 실적의 괴리를 이유로 세원이양을 수반하지 않는 상황에서 지방교부세가 감축되고 있다. 한편, 정상경비의 경우, 복지관계 경비를 중심으로 사업실적을 이유로 지방교부세의 기준재정 수요액 산입액이 불충분하다는 점이 무시되고 있다. 재무성은 국고보조금이나 지방교부세의 삭감을 통해서 재정부담을 지방재정에 전가함으로써 국가의 재정적자를 축소하려고 하고 있다는 의혹을 받고 있다. 여기서 주목할 사항은 일본은 현재 삼위일체개혁 과정에서 충분한 세원이양을 수반하지 않고 재정이전의 감축에 의한 지방행재정의 슬림화를 기하려는 [집권시스템의 온존]정책을 취하고 있다는 점이다. 지방교부세를 중심으로 하는 재정이전에 의해 지방자치단체의 [모럴 헤저드] 발생을 강조하면서 세원이양에 소극적으로 대응하고 있다. 이는 자주재원 및 자주과세에 의한

행정운영으로의 전환을 주장하는 [경쟁적]분권론과 맥을 같이 하고 있다.

그러나 일본의 바람직한 분권개혁은 그동안의 [비경쟁적(획일적) 집권시스템]하에서는 공공투자 편중형세출구조하에서 억제되어 온 경상서비스 지출의 확대와 이를 가능하게 하는 [협조적 분권시스템]으로의 전환없이 실현되지 않는다. 이를 위해서는 ① 생활의 포괄성에 대응한 종합적 행정, ② 주민참여에 의한 적절한 정책목표의 설정과 정책수단의 조합이 핵심이다. 따라서 주민참여에 의한 지방의 [자기결정]을 뒷받침할 수 있는 재정시스템이 구축되지 않으면 안된다. 분권개혁 전략의 핵심은 세원이양을 주축으로 하는 재정레벨의 분권개혁이 핵심이다. 주민참여에 의한 지방의 자기결정은 집권시스템하에서 추진되고 있는 지방행재정 슬림화 추구 보다도 더욱 더 지방자치단체의 행재정의 효율화에 크게 기여할 수 있다. 아울러 유의해야 할 점은 지역격차 시정을 중시한 지방교부세개혁이 불가결하다는 점이다.

2. [기회의 균등]과 지방자치단체의 참가

[비경쟁적(획일적) 집권시스템]에서 탈피하여 [협조적 분권시스템]으로 이행할 경우, 핵심이 되는 것은 세원이양과 함께 지방교부세의 개혁이다. 전술한 바와 같이 지역간의 대폭적인 세수격차와 행정코스트 격차가 존재하는 상황에서 지방재정조정기능을 결정적으로 약화시키는 것은 재정력이 빈약한 지방자치단체가 주민참여하에 개성적인 지역가꾸기를 추진할 수 있는 전제조건이 충족되지 못하는데 있다. 충분한 재정조정기능을 가진 지방교부세는 [결과의 평등]을 추구할 뿐만 아니라 [기회의 균등]을 보장하는 것이 된다. [기회의 균등]이 보장된 다음에 부유단체 이외의 지방자치단체가 전국평균을 상회하는 행정수준을 달성하려고 할 경우는 과세자주권을 행사하여 세율인상으로 대응하면 된다. 효율적 행재정운영을 유도하는 [수익과 부담의 일치]는 [기회의 균등]의 보장을 전제로 하여 제한적으로 활용하는 것이 바람직하다.

한편, 지방재정계획의 책정이나 지방교부세의 산정에 지방자치단체가 참가하는 것이 매우 중요하다. 지방재정계획의 책정에 있어 지방자치단체의 참가가 중요한 것은 중앙정부가 대폭적인 지방의 재정지출을 수반하는 정책결정을 할 경우, 세원배분의 변경을 기본으로 하는 재원보장을 요구하는 루트를 확보해 둘 필요가 있기 때문이다. 2005년부터 지방재정계획에 대해 국가와 지방이 협의함과 아울러 단위비용의 결정, 교부세법안의 결정 등 지방교부세산정 프로세스에 지방6단체가 참가하기로 되었다. 이는 일본의 오랜 지방자치단체의 요구가 실현된 것이라 볼 수 있다. 여기에서

지방6단체는 재원배분을 기본으로 한 재원보장을 요구함과 동시에 지방교부세가 지방행재정에 대한 중립성을 손상하지 않도록 감시하는 것이 중요한 임무가 된다.

3. 부유 자치단체에 의한 조정재원의 각출

삼위일체개혁에 의해 추진되고 있는 국고보조금의 삭감과 연계한 세원이양의 결과는 대도시권 입장에서는 플러스이고 지방권 입장에서는 마이너스이다. 이와 같은 국고보조금의 삭감과 세원이양에 수반하여 재원의 증감이 발생하는 지방자치단체간의 불균형의 시정은 지방재정조정제도의 틀 속에서 이루어지는 것이 바람직하다. [협조적 분권시스템]의 전형적인 국가인 독일과 스웨덴에서 도입되고 있는 [수평방식]이 참고가 된다. 본격적인 [수평방식]의 도입은 [수직방식]의 지방교부세와의 관련 등 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 아울러 세원이양에 의한 증수효과가 큰 지방자치단체에 대해 재정조정재원을 각출하여 재정력이 낮은 지방자치단체의 재정지원을 해야 한다. 본격적인 세원이양후 부유단체가 각출을 하지 않을 경우, 지방교부세 교부단체수가 감소하더라도 재정조정재원의 부족이 발생한다. 부유단체에 의한 재정조정재원의 각출은 이른바 [역교부세]형태를 취하게 되는데, 이런 방식이 지방분권에 위배된다고는 볼 수 없다. 오히려 총무성이 자의적으로 조작할 수 있는 현재의 법인사업세의 분할기준의 임의적 결정방식 보다도 부유단체가 재정조정재원을 각출하는 제도를 택하는 편이 [협조적 분권시스템]에로의 전환에 기여하는 바가 크다. 지방교부세제도에 있어서 지방자치단체의 참가와 부유단체에 의한 재정조정재원의 각출은 지역간 협력을 유도하는 [수평방식]의 지방재정조정제도에로의 첫걸음이라 할 수 있다.

V. 삼위일체개혁과 지방교부세 논점

1. 재정조정기능 및 재원보장기능의 적절한 조화

일본은 지방분권형 세재정시스템을 확립하기 위하여 이른바 三位一體 개혁을 추진하고 있다. 삼위일체 개혁이란 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국고보조금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다. 이는 2004년을 시작연도로 하여 2006년까지 3개년 동안의 개혁을 추진하는 것으로 되어 있다.

삼위일체 개혁에 있어서 하나의 주요 과제인 지방교부세의 개혁은 단적으로 말하면 지방세출의 억제와 연계되어 추진되고 있다. 2004년도 지방교부세의 총액은 16.9조엔으로 축소(전년대비 1.2조엔 6.5% 감축)하고 있는데, 이를 위해서 투자적경비(단독)의 대폭적인 감축과 급여관계경비의 억제(지방재정계획상 인원의 1만명 순감축)를 기하고 있다. 2005년은 지방세 및 지방교부세 등의 일반재원총액을 전년도 수준으로 동결하는 것으로 되어 있다. 투자적경비(단독)에 대해서는 1990년 수준으로 억제하고 2005년도는 4천억엔 정도 감축(2004년도는 1.4조엔 감축)하는 것으로 계획되어 있다. 아울러 일반행정경비(단독)등은 지속적으로 감축하는 것으로 되어 있다.

그러나 이와 같은 지방교부세의 개혁에 있어서 세수가 세출의 절반정도 밖에 기대할 수 없는 국가의 재정위기를 배경으로 재정당국인 재무성이 지방교부세 자체를 대폭적으로 감축하려는 의도에서 비롯된 것이라고 총무성 및 자치단체에서는 문제를 제기하고 있다. 총무성 및 자치단체는 2003년도 및 2004년도에 지방교부세의 갑작스런 대폭적인 삭감은 중앙정부의 폭거라 평가하고 지방교부세의 개혁은 필요하지만 국가가 지방에 대해 많은 사무사업을 의무화하고 있는 현실적 상황하에서는 재원조정기능 및 재원보장기능이 적절히 발휘될 수 있도록 해야 한다고 제기하고 있다. 따라서 과세객체가 빈곤한 단체에서도 일정의 행정수준을 유지확보한 다음에 재정조정기능 및 재원보장기능이 적절히 발휘되어 투명하고 지방의 자율성을 제고할 수 있는 체제구축이 필요하다고 주장하고 있다.

2. 지방교부세에 의한 지방자치단체의 모럴헤저드 논란

삼위일체 개혁과정에서 지방세출의 억제를 유도하고 있는데, 이는 지방교부세의 감축을 수단으로 하고 있다. 재무성의 논리는 지방교부세의 재원보장기능이 자치단체의 방만한 재정운영을 조장하고 있다는 모럴헤저드론에 기초하고 있다. 이에 대해 총무성 및 자치단체에서는 이하의 관점에서 지방교부세 제도의 취지 및 지방의 실태를 파악하지 못한 견해라고 주장하고 지방교부세의 재정조정기능을 강화할 필요성을 제기하고 있다.

첫째, 지방교부세 총액의 기초가 되는 지방재정계획은 국가가 결정하고 있고 지방의 세출의 건적은 각종 시책에 대해 국가가 표준적 혹은 최저한이라고 생각되는 기준에 기초한 것으로서 국가의 정책과 무관하게 비대하는 것은 아니다. 또한 최근 지방재정계획의 세출은 국가의 세출을 상회하는 스피드로 축소하고 있다.

둘째, 지방교부세제도에 있어서는 기준재정수입액의 25%가 유보재원이 되어 있고 지방자치단체의 징세노력의 인센티브로서 작용되고 있다.

셋째, 주민에 가장 가까운 기초 자치단체인 도시자치단체는 복지, 교육, 청소, 소방 등 주민생활을 지탱하는 기본적인 행정서비스를 제공하는 중요한 사명을 담당하고 있고 이러한 사업중에는 국가가 정해놓은 기준 그대로는 서비스를 제공할 수 없는 것이 있고 오히려 사업의 실시에 있어서 초과부담의 문제가 생기고 있다.

넷째, 과거의 지방재정계획세출의 증가의 큰 요인은 의무교육직원 및 경찰관의 증원, 국가의 정책에 대응한 개호 및 의료비, 소자화대책 등의 비용증가와 국가의 경제대책에 협력하여 발행한 지방채 및 재원대책채 및 임시재정특례채등의 상환을 위한 공채비의 증가 때문이다.

다섯째, 도시자치단체에 있어서는 철저한 사무사업의 수정과 함께 주민의식의 고양에 의해 행정집행에 대한 감시도 강하고 주민과의 협동에 의한 지역가꾸기가 추진되어 행정의 효율화를 추진하고 있다는 점 등을 제시하면서 지방교부세에 의한 지방자치단체의 모럴헤저드론을 반박하고 있다. 이는 전술한 바와 같이 일본의 지역간 소득격차 및 세수격차가 크게 존재하고 있는 상황에 비추어 일정수준의 재정조정기능이 필요한 것이고 나아가 [협조적 분권형시스템]으로의 전환에 필요불가결한 전제라는 단면을 보여주고 있다고 볼 수 있다.

VI. 맺는 말

일본은 현재 삼위일체개혁과정에서 지방교부세 개혁을 추진하고 있으나 상당부분 논란의 여지를 안고 있어 다양한 측면에서 지방교부세 개선에 대한 논의가 진행되고 있다. 본고에서 검토한 내용은 기존의 논의와는 다소 다른 시사점을 안겨주고 있다.

첫째, 일본의 기존의 정부간 재정관계를 [비경쟁적(확일적) 집권시스템]으로 문제를 제기하고 또한 현재의 삼위일체개혁과정에서 추진되고 있는 지방교부세의 개혁도 집권적형태의 개혁으로 보고 지방교부세 개혁을 보다 분권시스템속에서 논의되어야 한다는 점이 강조되고 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 삼위일체 개혁을 추진하는데 있어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정기반을 확립한다는 관점에 입각하여 중요한 것은 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원이양에 의한 지방세재

원의 충실강화를 기본으로 해야 한다는 점을 들 수 있다.

셋째, 지역간 소득 및 세수격차가 심한 일본의 경우는 미국식의 [경쟁적 분권시스템]보다는 [협조적 분권시스템]이 바람직하다는 점을 들 수 있다.

넷째, 그 수단으로서 부유단체에 의한 재정조정재원의 각출을 제기하면서 지역간 협력을 유도하는 [수평방식]의 지방재정조정제도로의 방향을 강조하고 있다는 점을 들 수 있다.

다섯째, 지방교부세제도에 있어서 지방자치단체의 참가와 2005년부터 지방재정계획에 대해 국가와 지방이 협의함과 아울러 단위비용의 결정, 교부세법안의 결정 등 지방교부세산정 프로세스에 지방6단체가 참여하고 있다는 점 등은 의미 있는 시사점이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 地方財政, 地方財務協會, 2005년 4월호
- 地方財政, 地方財務協會, 2005년 6월호
- 地方財務, ぎょうせい, 2005년 8월호
- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方税財政改革-三位一體改革について, 2004.4.26
- 池上岳彦, 分権型税財政システムをめざす-三位一體改革とは, 地方財務, ぎょうせい, 2003.6
- 香山充弘, 三位一體の改革と交付税, 自治研究 第80巻2號(通巻 960號), 2004.2

