

일본의 삼위일체개혁과 정부간 재정관계의 개선과제

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

일본은 지방분권형 세재정시스템을 확립하기 위하여 이른바 삼위일체 개혁을 추진하고 있다. 삼위일체 개혁이란 고이즈미(小泉)내각이 추진하고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국가로부터 지방으로의 국고보조금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다.

삼위일체란 이들 3개의 요인이 결합되어 최종적으로 지방재정개혁을 추진한다는 의미이고 [지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다]라는 기본방침하에 지방의 세제 및 재정에 대해 근본적인 개혁의 실현을 목적으로 하고 있다. 이는 2004년을 시작연도로 하여 2006년까지 3개년 동안의 개혁을 추진하는 것으로 되어 있다.

본고는 일본의 삼위일체 개혁에 대한 주

요 내용을 검토하고 이에 대해 일본에서 제기되고 있는 다양한 논의를 검토함으로써 우리나라의 지방재정 개혁에 있어 하나의 시사점을 얻고자 한다.

II. 삼위일체 개혁의 추진과정 및 기본적 시각

1. 삼위일체 개혁의 경위

1995년 7월에 발족한 지방분권추진위원회는 7년간의 활동을 끝내고 2001년 6월 14일 [최종보고-분권형사회의 창조]를 마지막으로 해산했다. 이를 계승하여 최종보고서 내용을 구체화하는 기구로서 지방분권개혁추진회의가 새롭게 설치되었다. 그러나 정부 내부의 대립으로 인하여 진전이 보이지 않자 가타야마(片山) 總務大臣은 직접 2002년 5월에 가타야마 플랜을 수립하여 경제재정

자문회의에 제출했다. 이를 받아들여 2002년 6월 24일 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002]가 완성되어 “국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 바람직한 세원배분에 대해 삼위일체로서 검토하고 이에 따른 바람직한 방향과 구체적인 개혁과정을 포함한 개혁안을 이후 1년 이내에 종합적으로 정리한다”고 밝혔다.

이것이 기초가 되어 부처간의 논란을 거쳐 2003년 6월 27일 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2003(骨太方針2003)]이 내각에서 결정되어 삼위일체 개혁은 2004년부터 본격적으로 추진되어 오는 2006년까지 3개년에 걸쳐 [개혁과 전망]이라는 기간을 두고 마무리하는 것으로 되어 있다.

이에 대해 학계 및 지방6단체 등 각 분야에서 다양한 반대 및 문제를 제기하고 있는 가운데 개혁은 추진되고 있다. 우선 재단법인 關西社會經濟研究所에서는 2003년 12월 25일 [삼위일체 개혁에 대한 긴급제언]을 제출하여 삼위일체 개혁의 가속화를 요구했는데, 이것이 향후 개혁과정에 반영이 예상되고 있다. 요지는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지방분권 실현을 위해서 삼위일체 개혁을 계획적으로 실현함으로써 국가와 자치단체의 재정자율성 확대와 효율화를 단행해야 한다는 점을 제기하고 있다.

둘째, 2006년까지 3개년에 실현해야 할 전략에 대해 구체적으로 제시해야 하고 아울러 2006년까지 3년간의 구체적인 스케줄(공정표)을 작성해야 한다. 구체적인 내용으로는 장려적 국고보조금을 우선적으로 삭감

하되 전체 국고보조금 4조엔을 삭감하고 기간세를 중심으로 3조엔의 세원이양(2005년도에는 소비세의 1%를 이양)을 추진한다.

셋째, 새로운 지역간 재정조정의 강화를 위하여 근본적인 지방교부세 개혁을 검토하는 기관을 조속히 구축한다.

넷째, 2006년까지 1단계 개혁을 마무리하고 이어서 2007년 이후 제2단계 개혁에 착수해야 하는데, 현행 보조금의 절반을 삭감하고 세원이양에 대해서도 단계적이고 지속적으로 추진할 필요성이 있다는 것을 제안하고 있다.

2. 개혁의 기본적 관점 및 내용

21세기 자치단체의 중요한 정책과제는 자치단체는 주민의 [생활의 장]으로서 사회적 safety net으로서 교육, 보육, 개호, 보건의료, 환경위생 등 대인 사회서비스를 충실히 하는 것에 있다. 이에 필요한 재원은 기본적으로 지방세로 충당해야 한다. 지방세는 지역주민이 사회적 서비스에 직접 참가하는 대신에 납부하는 것이기 때문이다. 그리고 자치단체가 자주재원을 확충하는 자기결정권이 인정되어야 한다. 이로서 단체자치와 주민자치를 겸한 진정한 지방자치가 가능하게 된다.

그러나 자치단체에 과세권을 인정하는 것만으로는 불충분하다. 현대 사회에 있어서 사람들이 기본적 자유 및 기회를 평등하게 가질 것을 승인하고 있고 이를 실질적으로 보장한다는 관점에서 지방세 및 재정제도를 볼 경우, 정부간의 재원이전도 매우 필요하

다. 삼위일체 개혁은 기본적으로 이와 같은 관점에서 정부간 재정관계의 변화를 유도하고 있다.

결국, 삼위일체 개혁은 [관에서 민으로], [국가에서 지방으로]의 관점하에 [지방이 스스로의 창의와 책임으로 정책을 결정한다], [지방이 자유로이 사용할 수 있는 재원을 확대한다], [지방이 자립할 수 있도록 한다]는 것을 목적으로 하고 있다.

삼위일체 개혁의 전제사항으로서 다음의 4가지를 들고 있다. 첫째, 지방자치단체의 수익과 부담 관계의 명확화이다. 둘째, 구조개혁과 정합성을 시도하는 것, 즉 세출의 주요 분야의 구조개혁과 연계하여 삼위일체 개혁을 검토하는 것이다. 셋째, 위기적 상황에 있는 국가 및 지방재정의 현상을 고려하여 국가도 지방도 슬림화 하는 것이다. 넷째, 지방자치단체간의 재정력 격차를 조정하는 방안을 수립하는 것을 들고 있다.

이와 같이 삼위일체 개혁의 기본적 관점은 현재의 지방재정제도를 종합적이고 체계적으로 개혁하고자 하는 즉, total개혁론이라 할 수 있다. 구체적으로 삼위일체 개혁은 지방이 결정해야 할 것은 지방이 스스로 결정한다는 지방자치의 본래의 모습을 실현하는 개혁을 추진하는 것이다. 여기서 3이란 국고보조금, 국가와 지방간의 세원배분, 지방교부세를 말하고 이들 3개를 일체적이고 종합적으로 개혁한다는 의미를 말한다.

첫째, 국고보조금에 대해서는 광범위하게 검토하여 대략 4조엔 정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 단행한다.

둘째, 폐지하는 국고보조금의 대상사업 중

에서 계속해서 지방이 주체적으로 실시할 필요가 있는 것은 세원을 이양한다. 세원이 양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 그리고 의무적 사업에 관계되는 국고보조금은 폐지하고 그 감축액에 대해서는 전액을 세원이양한다.

셋째, 지방교부세의 재원보장기능에 대해서는 전반적으로 수정하여 2006년까지의 [개혁과 전망]의 기간중에 단계적으로 축소해 지방교부세 총액을 억제해 간다. 이러한 조치를 통하여 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의 인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이다.

III. 삼위일체 개혁의

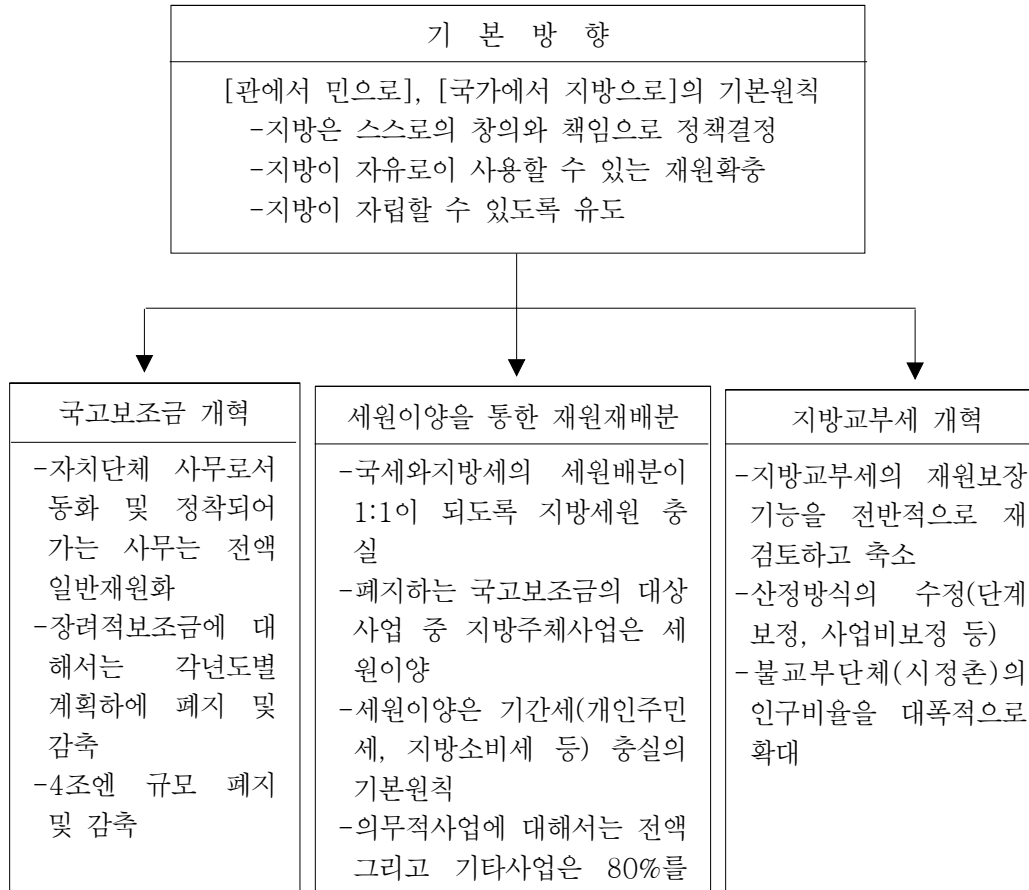
주요 내용과 비판적 과제

1. 국고보조금의 폐지 및 축소

가. 국고보조금 개혁의 주요 내용

삼위일체 개혁 중 국고보조금의 개혁에 대해서는 2004년 예산에 다음과 같이 반영되었다. 지방으로의 국고보조금 중 1조 300억엔 정도가 폐지 및 감축이 이루어졌다. 이 중 공립보육소운영비부담금 및 법시행사무비보조금 등 2,440억엔에 대해서는 폐지하여 일반재원화를 기하고 소요재원을 세원이양하고 있다. 의무교육비국고부담금 중 퇴직수당에 관한 부분과 아동수당에 관계되는 2,309억엔에 대해서는 폐지하여 잠정적으로 일반재원화하는 것으로 하여 세원이양예정

[그림 1] 삼위일체 개혁의 구조



특례교부금으로서 필요액을 매년도 확보하기로 되었다. 공공사업관계의 국고보조금 및 경상적인 장려적보조금 5,500억엔 정도에 대해서는 사무사업을 수정하여 감축하기로 했다.

국고보조금 폐지 및 삭감에 의한 세원이양 조치를 보다 구체적으로 보면, 의무교육비국고보조금(공제장기부담금 등)을 일반재원화하여 2,344억엔중 2,051억엔을 소득양여세를 가지고 세원을 이양하고 있다. 그리고 공공보육소운영비, 법시행사무비 등에 관한 국고보조금을 일반재원화하여 2,440억엔중

2,198억엔을 소득양여세를 가지고 세원을 이양하고 있다. 한편, 의무교육비국고보조금(퇴직수당, 아동수당)은 잠정적으로 일반재원화하기로 하고 2,309억엔 전액을 세원이양을 예정하고 있는데, 이는 세원이양예정특례교부금으로 처리하고 있다. 따라서 2004년도는 총 6,558억엔이 국고보조금의 일반재원화에 따른 세원이양이 이루어지고 있다.

2004년도 일반재원화된 국고보조금의 사례를 보면 다음과 같다. 총무성의 업무중 공영지하고속철도사업조성금은 그동안 지하철사업특례채로부터 발생하는 이자의 일부를

〈표 1〉 2004년 국고보조부담금의 일반재원화 현황

(단위 : 백만엔)

구 분	부 처 명	항 목	금 액
영구적 조치	총무성	-공영지하고속철도사업조성금	1,068
		-밝은 선거추진비교부금	281
		-소방방재설비정비비보조금(이중 방재무선 및 고기능정보통신대응방재무선, 강우정보등수집분석장치)	131
	외무성	-정부개발원조해외기술협력추진지방자치단체보조금	570
	문부과학성	-교원연수사업비등보조금(이중 초임자연수의 비상근강사배치사업 등)	3,949
		-지역 및 가정교육력활성화추진사업비보조금(이중 인권교육 촉진사업, 학습거점시설정보화등추진사업)	1,991
		-정보교육등설비정비비보조금	742
	후생노동성	-아동보호비등부담금(이중 공립보육소운영비)	166,096
		-개호보험사무비교부금	30,491
		-노인홈사무비보조금	16,745
		-시정촌사무취급교부금(아동수당)	8,702
		-재택복지사업비보조금(이중 生涯活動支援通所事業)	5,000
		-사무취급교부금(아동부양수당)	2,189
		-요양급부비등부담금(이중 사무비부담금)	1,213
		-의료시설운영비등보조금(이중 재택당번 및 구급의료정보제공실시비 등)	912
		-의료관계자양성확보대책비등보조금(이중 간호사등연수자금대여비의 公立分)	627
		-질병예상대책사업비등보조금(이중 정신보건대책비, 지역보건 의료협의회등경비)	311
영구적 조치	농림수산성	-식물방역사업교부금(이중 직원설치비)	565
		-어업조정위원등교부금(이중 직원설치비)	166
	경제산업성	-지역재생산업집적대책사업비보조금	180
	국토교통성	-토지이용규제등대책비교부금	2,015
잠정적 조치	문부과학성	-의무교육비국고부담금(이중 퇴직수당 및 아동수당)	220,070
		-공립양호학교교육비국고부담금(이중 퇴직수당 및 아동수당)	10,837

자료: 자치연구, 2004년 4월호(통권962호), 삼위일체개혁 중 보조금개혁에 대해, 52쪽

보조하고 있던 것을 전액 일반재원화하고
있다. 밝은 선거추진비교부금은 포스터 등의

작성 및 배포나 공명선거활동지도자의 양성
등에 필요한 경비에 대해서 보조하고 있던

것을 전액 일반재원화하고 있다. 소방방재설비정비비보조금은 소방용으로 제공하는 방재무선 등의 장비 및 정비의 강화에 필요한 경비에 대해 보조하던 것을 이중 방재무선 및 고기능정보통신대응방재무선에 불가결한 설비의 일부(전화응답장치, 자동기동식발전기등) 및 강우정보 등 수집분석장치분에 대해서 일반재원화하였다.

그리고 2005년도는 전국적으로 경상적이고 보편적으로 행해지는 시설정비사업에 관계되는 국고보조금은 모두 폐지하고 지방에 맡겨 해당 재원 6,000억엔을 세원이양하기로 되어 있다. 예를 들어, 공립학교등시설정비보조금, 사회복지시설등시설정비비보조금, 폐기물처리시설정비비보조금, 공영주택건설비보조금 등이다. 또한 장려적 국고보조금은 상당수준 삭감율을 설정하여 계획적으로 감축하기로 되어 있다.

한편, 일반재원화하기로 한 국고보조금에 대해서는 소요 사업비 전액을 지방재정계획에 계상함과 동시에 지방교부세의 기준재정수요액에 산입하기로 되었다. 이로서 특히 공립보육소에 관계되는 운영비부담금에 대해서는 지방자치단체가 보다 자주성에 근거하여 보육행정을 전개하는 것이 가능하게 되었다. 다양한 보육시설에 대해 필요한 재정조치를 강구하고 있다. 즉, 지금까지 아동복지법상의 보육소의 입소인원수에 대응해 산정하고 있던 기준재정수요액을 향후 공립의 시설에 대해서는 종래의 아동복지법상의 보육소에 한정하지 않고 유아 및 아동의 보육을 목적으로 하는 시설(공립보육시설)의 입소인원수에 기초하여 산정하는 것으로 되

었다. 또한 사회복지비의 기준재정수요액 산정에 있어서는 공립의 보육시설의 입소인원에 의한 보정(밀도보정)을 적용하는 것으로 되었다. 그 결과 2004년도의 보육소운영경비에 관한 수요액의 산입은 다음과 같이 변화되었다.

$$\text{사립보육소입소인원수} \times \text{보육단가} + \text{공립보육시설입소인원수} \times \text{보육단가}$$

나. 국고보조금의 일반재원화의 정당성

이상과 같이 국고보조금에 의한 정부간 재원이전이 삼위일체 개혁의 중요한 초점이 되고 있다. 이러한 정부간 재원이전의 존재의의와 개혁의 과제를 정리하면 다음과 같다.

국민 전체의 재산으로써 국토이용 및 환경보전 문제는 지역을 넘어 대처할 필요가 있다. 여기에서 자연 및 지역사회의 유지나 발전을 중시하는 장기적 시점에서 보면, 농산어촌의 생활을 보장하는 것이 사회시스템의 유지나 발전에 기여하는 결과가 된다. 다음으로 지역마다 소득수준, 연령구성, 자연조건 등이 다르기 때문에 세수조달 능력 및 공공서비스의 니즈와 공급코스트는 달라진다. 그 경우, 지방세밖에는 없는 재원조달 시스템 하에서는 일정 수준의 공공서비스를 제공하려고 할 경우, 경제력이 부족한 지역에서는 높은 세율이 필요하게 되고, 과밀 및 과소의 문제나 기업집중이 더욱더 촉진되게 된다. 따라서 재정력 격차를 축소하기 위한

재정조정으로서 정부간 재원이전이 이루어지게 된다.

그리고 국민이 어디에 살더라도 공공서비스에 대한 [national minimum]을 실현하기 위한 재원보장으로 정부간 재원이전이 이루어지게 된다. 이와 같은 내쇼널미니멈의 달성 및 유지, 새로운 행정과제에 대해 대응하기 위하여 재원은 보장된다. 즉, 학급당 40명 학급에서 30명 학급으로” “개호서비스의 사회화”와 같은 [minimum]이 의미한 내용의 변화에 대응하여 필요한 재원이 보장되게 된다.

종래는 [national minimum]을 전국 일률적인 내용을 가진 특정한 사무나 사업으로 생각해서 국고보조금 즉, 특정보조금이 정당화되어 왔다. 그러나 특정보조금은 사업의 획일화 및 보조사업 우선의 예산편성을 조장하고 사무처리를 위한 낭비를 초래하게 되었다. 원래 [national minimum]이라고 해도 그것은 전국 획일적 서비스를 제공하는 것과는 다르다. 중요한 것은 분권형 시스템하에서 전국적으로 일정한 서비스 수준을 보장하고 [기회의 균등]을 현실화하여 이를 자치단체의 [자기결정권]과 조화시키는 것이다. 따라서 분권형 사회를 구상하려면 재원보장과 재정력격차 시정을 과제로 한 일반재원으로서의 재정조정제도가 특정보조금 보다 우월한 제도라는 것이 인식되는 것이다.

다. 국고보조금 폐지 및 축소에 대한 비판과 과제

이상의 관점에서 보면, 국고보조금인 특정

보조금은 가능한 폐지해서 세원이양을 통하여 일반재원화 하고, 존속하는 보조금에 대해서도 통합보조금(포괄보조금)화를 추진하는 것이 하나의 과제가 된다. 국고보조금의 개혁은 단순한 재정상의 문제가 아니라 지방분권 개혁이라는 국가와 지방의 관계를 규율하는 큰 제도개혁의 일부라는 점에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

그러나 삼위일체에서 드러나고 있는 국고보조금의 개혁에 있어서는 긍정적인 측면도 인정되고 있으나 비판이 제기되고 있어 삼위일체개혁의 최종 년도인 2006년까지 상당한 난항이 예상되고 있는 실정이다.

실제 자치단체의 등의 비판의 목소리는 결과적으로 중앙의 관여를 축소하여 자치단체의 자율성을 확대하지 않고 단순히 부담을 자치단체에 전가하는 식의 국고보조금 개혁이어서는 안 된다고 문제를 제기하고 있다. 국고보조금의 삭감을 통한 재원이양이라고는 하지만 향후 구체적인 방법과 일정이 불투명한 상황에서 공공사업을 중심으로 단지 보조금액의 삭감 등 각 중앙관서의 재정상황에 맞춘 단순한 숫자놀음에 불과하다는 비판을 받고 있다.

따라서 삼위일체 개혁의 하나인 국고보조금제도를 개혁하기 위해서는 장려적 보조금 및 공공사업관계 국고보조금을 우선적으로 폐지를 추진하고 의무적 사업의 국고보조금의 개정은 그 다음으로 추진해야 바람직하다는 의견이 제시되고 있고 또한 생활보호부담금 등에 대해 단순히 국고보조율의 인하는 적극 반대하고 있다.

한편으로 건설관련 국고보조금은 즉시 폐

지하여 이에 해당되는 재원은 세원이양과 지방교부세의 총액 확대로 이어져야 한다고 문제를 제기하고 있다. 또한 대인 사회서비스에 관해서는 특정보조금을 [교육], [개호]와 같이 비도를 포괄적으로 규정하여 포괄보조금으로 전환해야 한다고 제기하고 있다. 다만, 포괄보조금의 총액과 배분에 대해서 객관적 지표에 의거해서 산정하려고 할 경우에는 기준재정수요액과 같이 측정단위 및 단위비용 등을 설정하여야 한다. 이후 장기적으로는 포괄보조금의 경우도 지방세원으로 전환하거나 지방교부세에 통합하여 일반재원 속에 흡수해 가야 한다는 점을 제기하고 있다. 포괄보조금도 궁극적으로는 일반재원으로 가는 과도적인 성격으로 규정하고 있다.

결국, 삼위일체 개혁에서 추진하고 있는 지방의 권한과 책임의 확대라는 관점에서 국고 보조금의 폐지 및 축소라는 의미는 한편으로는 국고보조금의 일반재원화 즉, 지방세와 지방교부세로 전환하여 지방분권을 추진한다는 의미를 갖고는 있지만 그 보다는 국고보조금 삭감을 통하여 지방재정계획의 축소 즉, 자치단체의 공공서비스의 제공에 대한 국가의 재원보장의 수준을 인하하는 의도가 이면에 내포하고 있다는 점이 지적되고 있다. 이와 같은 국고보조금의 개혁은 국가의 당면과제인 재정재건에는 도움이 될지는 모르지만 [지방분권개혁]이라는 이름에는 어울리지 않는다고 제기되고 있는 점 등 삼위일체 개혁과정에서 제기되고 있는 국고보조금 개혁에 대한 다양한 문제제기는 현재 우리나라의 국고보조금 개선논의에 매

우 중요한 시사점을 안겨주고 있다.

2. 세원이양

가. 세원이양의 주요 내용

삼위일체 개혁에 있어서 중요한 것은 국고보조금 개혁과 동시에 지방세에 있어서 기간세의 확충을 추진하는데 있다. 즉, 소득세와 소비세에 대해 국가에서 지방으로 세원을 이양하는 것이 개혁의 하나의 중심이 되고 있다.

삼위일체 개혁에 있어서의 세원이양 내용은 2003년 및 2004년도 국고보조금의 일반재원화에 대응하여 소득세의 일부를 소득양여세로서 세원을 지방에 이양하고 있는데, 지방으로의 이양금액은 4,249억엔 규모이다. 그리고 의무교육교직원의 각 년도 퇴직수당 및 아동수당의 지급에 필요한 금액으로서 이는 세원이양예정특례교부금으로 하여 일반재원으로서 교부하는데, 교부액은 2,309억엔으로 2004년도 이양액 및 교부액 총액은 6,558억엔이 된다.

이와 같이 삼위일체 개혁에 있어서 세원이양은 아직 부진한 실정이고 이후 삼위일체 개혁을 확실하게 추진하기 위해서는 소득세로부터 개인주민세로의 본격적인 세원이양의 규모 및 내용을 먼저 결정하여 계획적인 이양이 필요하고 아울러 보조금삭감에 의한 세원을 이양해야 할 금액과의 차액은 편재도가 높은 타지방세를 국가로 역이양하여 조정해야 할 필요성도 제기되고 있는 등 다양한 관점에서 비판적 과제가 제기되고

있다.

나. 세원이양에 대한 비판과 과제

1) 소득세를 개인주민세로 세원이양

어쨌든 삼위일체 개혁에서 추진하고 있는 세원이양에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있으나 이하 몇가지 관점에서 비판적 과제가 제기되고 있는데, 그 하나가 국세인 소득세를 지방세인 개인주민세로 이양을 제기하고 있다.

일본은 개인주민세가 지방세의 중심이 되고 있다. 이를 확충하고 그 확충한 만큼 국세의 소득세 세율을 인하하는 방법으로 세원을 지방에 이양해야 한다고 제기하고 있다. 예를 들어, 개인주민세를 10%의 비례세율로 하고 국가소득세는 누진세율로 할 경우에 이를 통해서도 세수는 국가에서 지방으로 약 3조엔 정도가 이양되게 된다. 이로써 자치단체가 서비스의 대부분을 제공하고 있는데도 국세가 지방세보다 많다는 수직적 불균형 축소는 어느 정도 완화될 수 있다. 게다가 고소득자는 대도시권에 많이 거주하기 때문에 지방세에는 누진세율보다 비례세율을 채용하는 것이 지역간 세수격차 즉, 수평적 불균형이 축소하게 된다는 점도 제기되고 있다.

2) 지방소비세의 확충

지방소득세를 보완하려고 할 경우에는 소득의 지출시 즉, 재화나 서비스를 구입할 때의 과세도 중요하다. 또한 소비세는 다른 기간세와 비교해서 지역적 편차가 작고 세수가 비교적 안정적인 점에서 지방세에 적합

하다. 이와 같은 관점에서 국가에서 지방에 소비세율을 1% 이양할 때마다 세수는 국가에서 도도부현으로 약 2.5조엔 정도가 이양되는 결과가 된다. 그리고 국민에게 가장 부담감이 높은 소비세는 국민이 감시하기 쉬운 자치단체에 있어야 한다는 점을 고려할 필요성이 있다고 제기되고 있다.

한편, 기간세인 소득세와 소비세를 가지고 이양하는데는 한계가 있으므로 이를 보완하는 세원이양 방법으로 개별소비세의 이양도 동시에 추진되어야 한다는 점을 제기하고 있다.

보건, 소방, 치안 등을 포함한 사회안전서비스를 담당하는 자치단체에 있어서는 가솔린, 술, 담배는 적절한 과세객체이고 지역적 편차도 작다. 따라서 도로특정재원인 휘발유세와 지방도로세는 분권추진의 관점에서 지방보통세로 이양해야 한다. 현재는 세수율 도로의 연장과 면적에 의거해서 배분하지만 향후는 소매과세방식을 도입할 필요성이 있다. 또한 담배세는 국세비율을 내리고 지방세비율을 인상할 필요성이 있다. 주세는 현재 국가가 대리징수해서 소비통계에 기초하여 지방에 배분하지만 향후 소매과세방식으로 전환해야 한다는 점등이 제기되고 있다. 다만, 이들 개별소비세는 어디까지나 기간세인 소득세와 소비세의 세원이양을 보완하는 수단으로 활용하는 것으로서 개별소비세의 이양만으로 세원이양의 과제가 달성될 수 없기 때문이다.

3) 세원이양의 조속 추진

삼위일체 개혁에 있어서 세원이양에 대해

서 구체적인 사항은 향후 결정하는 것으로 소극적으로 대응하고 있어 세원이양이 부진하고 향후 규모나 일정에 대해서도 아직 불명확한 상황에 있다.

중요한 것은 국고보조금의 폐지 및 감축에 따라 필요한 재원보장을 세원이양과 지방교부세로 마련하는 것이다. 만약, 기간세의 조속한 지방이양을 추진하지 않고 국고보조금의 감액분을 특정보조금의 교부금화, 자치단체의 행정개혁 노력, 과세자주권의 활용 등으로 충당하려고 한다면 이는 삼위일체 개혁의 포기를 의미한다고 문제를 제기하고 있다.

이와 같이 국가로부터 지방으로의 세원이양은 결과적으로 국가로부터의 이전재원을 줄이고 그 만큼 국가의 관여를 축소한다고 하는 의미에서 단순한 재정면의 개혁에 그치지 않고 국가와 지방의 관계를 근본부터 변화해 간다는 개혁이다. 따라서 삼위일체 개혁에 있어서 다소나마 소득세로부터 개인주민세에로의 세원이양에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있으나 국고보조금의 삭감액에 비해 세원이양액이 대폭적으로 밀돌고 있는 상황은 결국 국가의 세출삭감을 지방으로 일방적으로 전가하는 경향을 보이고 있다는 비판을 면하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 기간세인 소득세 및 소비세를 통한 철저한 지방이양이 이루어져야 하고 특히 소비세로부터 지방소비세의 세원이양에 대해서도 계획을 수립하여 계획적으로 추진할 필요가 있다는 점도 우리나라 정부간 세원배분의 향후 방향에 시사점을 안겨주고 있다.

3. 지방교부세 개선

가. 지방교부세 개선의 주요 내용

삼위일체 개혁에 있어서 하나의 주요 과제인 지방교부세의 개혁은 단적으로 말하면 지방세출의 억제와 지방교부세 산정방식의 개혁으로 요약될 수 있다.

지방세출의 억제를 통하여 2004년도 지방교부세의 총액은 16.9조원으로 축소(전년대비 1.2조원 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 1.4조원 감축)하는 것으로 계획되어 있다. 아울러 일반행정경비(단독) 등은 지속적으로 감축하는 한편 이와는 별도로 지역재생에 필요한 긴급한 행정과제에 대해서는 적절한 재원조치를 취하는 것으로 되어 있다.

한편, 지방교부세의 산정방식에 있어서 지방교부세의 효율적인 운영을 촉진하고 경영노력에 대응한 산정방식으로 개선을 추진하고 있다. 예를 들어, 행정개혁에 필요한 경비를 기준재정수요액에 새로이 산입하고 행정개혁의 실적을 나타내는 지표(예를 들어, 인건비 및 물건비등 고정경비의 비율이나 그 삭감율 등)결과에 대응하여 증감하기로 하며 또한 징세에 필요한 경비에 대해서는

정수율 등의 징세노력에 대응하여 증감을 추진하고 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 비판하고 있다.

따라서 과세객체가 빈곤한 단체에서도 일정한 행정수준을 유지확보한 다음에 재정조정기능 및 재원보장기능이 적절히 발휘되어 투명하고 지방의 자율성을 제고할 수 있는 체계구축이 필요하다고 주장하고 있다. 아울러 행재정개혁의 노력이 오히려 지방교부세 혹은 자치단체 재원보장에 손해를 보지 않는 체계 구축이 필요(지방교부세 산정에 행정개혁노력이 반영될 수 있도록 해야)함과 동시에 지방교부세의 결정과정에 지방도 참여하는 체계 구축이 필요하다고 제기하고 있다.

나. 지방교부세에 대한 비판과 과제

1) 지방교부세의 모럴헤저드 논의

삼위일체 개혁의 주요 초점의 하나인 지

방교부세 개혁 및 세원이양을 둘러싸고 재무성과 총무성간의 대립이 격화되고 있다. 재무성은 지방교부세의 재원보장기능(기준 재정수입액과 기준재정수요액의 차액을 보전하는 기능)의 폐지를 내걸고 있다. 이에 반해 총무성은 세원이양과 아울러 지방교부세의 재정조정 및 재원보장기능의 강화를 내걸고 서로 맞서고 있어 구대장성과 구내무성의 50년 전쟁은 지방교부세를 둘러싸고 정점에 달하고 있는 실정에 있다.

지방교부세 개혁에 있어서 논쟁의 초점이 되는 것은 재무성이 지방교부세의 재원보장기능이 자치단체의 방만한 재정운영을 조장하고 있다는 모럴헤저드론을 제기하고 있기 때문이다. 이에 대해 총무성 및 자치단체에서는 이하의 점에서 지방교부세 제도의 취지 및 지방의 실태를 파악하지 못한 견해라고 반박하고 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 행정서비

〈표 2〉 지방재정계획 및 교부세를 둘러싼 재무성과 총무성의 시각

주요 항목	재정제도심의회 (재무성2002. 11. 20)	제27차지방제도조사회 (총무성2002. 11. 29)
1. 지방재정계획과 교부세 총액의 결정, 세원이양	-지방교부세의 총액결정방법에 대해 새로운 체계를 도입하고 지방교부세제도의 모럴헤저드를 어느 정도 해소한다. -세원배분의 수정은 - 재정구조 개혁과 정합성 등을 고려하여 검토할 문제이다.	-지방교부세총액은 삼위일체개혁으로 국고보조금의 폐지 및 감축, 세원이양규모 등에 대응하여 수정을 행한다. 세원이양 등에 의한 지방세의 확충으로 지방교부세는 양적으로는 축소한다. -세원이양에 따른 재정력격차가 확대하는 속에서 지방교부세의 재정력격차시정의 필요성은 오히려 강화된다.
2. 교부세의 재원보장 및 재정조정기능	-지방교부세가 재정계획의 세출 재원을 보장하는 체계는 증가하는 지방세출의 뒷받침이 되고 있고 지방의 자주성을 약하게 하고 있다. -지방교부세의 재원보장기능(지방의 세출을 고려하여 세입과 세출의 격차를 보전하는 기능)을 폐지하여 재정격차의 시정기능(재정조정기능)에 한정한다. -재정격차의 시정은 주민1인당 세수를 기준으로서 조정하고 자치단체간 조정(수평적조정) 등을 검토한다.	-재원보장기능은 국가가 내정의 절반을 자치단체에 위임하여 법령에 의한 기준의 설정이나 국고보조금제도를 통해서 일정한 행정수준의 확보를 유지하고 있는 체계와 불가분의 관계에 있다. -재원보장기능과 일체하여 재정력의 격차에도 불구하고 자치단체가 필요한 행정서비스를 제공하는 것을 가능하게 하고 있다. 따라서 국가가 자치단체에 일정한 행정수준의 확보를 요구하는 기본적인 체계가 존속하는 이상 지방교부세를 통한 재우너보장은 견지해야 한다.

자료: 高木健二, 교부세개혁의 유쿠에, 지방자치직원연수, 公職研, 2003.3. 21쪽

스를 제공하는 중요한 사명을 담당하고 있고 이러한 사업 중에는 국가가 정해놓은 기준 그대로는 서비스를 제공할 수 없는 것이 있고 오히려 사업의 실시에도 있어서 초과부담의 문제가 생기고 있다.

넷째, 과거의 지방재정계획세출의 증가의

큰 요인은 의무교육직원 및 경찰관의 증원, 국가의 시책에 대응한 개호 및 의료비, 소자화대책 등의 비용증가와 국가의 경제대책에 협력하여 발행한 지방채 및 재원대책채 및 임시재정특례채 등의 상환을 위한 공채비의 증가때문이다.

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 자치단체의 모럴헤저드론을 반박하고 있다.

2) 기준재정수요액 산정의 단순화에 대한 논의

기준재정수요액 산정에 대해서는 “간소화”라는 이름하에 모든 항목에 대해 인구 및 면적을 측정단위로 단순화하고 보정계수는 전부 폐지해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이에 대해 총무성은 이런 단순한 지표는 공공 서비스에 대한 니즈를 직접 반영하지 못한다고 문제제기하고 있다. 니즈와 코스트를 반영하는 지표를 항목마다 설정하는 것이 오히려 필요하다고 주장하고 있다.

한편, 보정계수의 폐지에 대해서도 총무성은 반대하고 있다. 보정계수는 표준단체와 개별단체의 자연조건 및 사회 상황이 다른 것에 따른 서비스의 니즈와 이를 제공하는 코스트의 상위를 조정하는 것이다. 따라서 단위비용에 포함하는 것이 어려운 재정수요를 고려할 수 있도록 산정방식의 정치화 및 보정계수의 영향이 지방교부세의 배분에 있어 크게 작용하는 것 자체는 오히려 바람직하다고 주장하고 있다.

이와 같은 관점에서 보면, 소자화 및 고령화, 환경문제, 대도시 문제, 과소 문제 등의 진행에 대응한 지표의 재검토가 현실적으로 한층 필요하다. 특히 대인 사회서비스의 중

요성이 증가할 21세기에 있어서는 그 분야의 측정단위, 단위비용 및 보정계수의 재검토가 더욱 중요시 된다고 주장하고 있다. 또한 인구면에서의 규모의 경제를 고려하는 단계보정을 합리적 근거 없이 축소하는 것도 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

3) 유보재원율에 대한 논의

삼위일체 개혁 과정에서 지방교부세 산정 방식에 있어서 도도부현의 유보재원율을 상향조정이 이루어졌는데, 이에 대한 논의도 제기되고 있다. 2003년도부터 지방교부세의 기준재정수입액 산정시 도도부현의 유보재원율이 20%에서 25%로 인상되었다.

유보재원율을 인상시키는 근거는 세수증대를 목표로 하는 지역경제발전 정책에 자치단체를 유도하는 인센티브이다. 그러나 이러한 조치는 지방교부세 총액을 증대하지 않겠다는 삼위일체 개혁의 방침을 고려할 경우, 이는 기준재정수요액 삭감과 연계되어 있다는데 문제가 있다. 이는 기준재정수요액의 삭감을 정당화시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 재원보장과 재정력 격차의 축소라는 지방교부세의 원래 목적달성을 저해한다는 반론도 제기되고 있다.

4) 지방재정위원회의 부활

삼위일체 개혁과제인 지방교부세의 개혁에 있어서 지방교부세는 “전국의 자치단체가 공유하는 고유재원”이라는 지방교부세 성격을 한층 제고시킬 필요성이 있다. 이를 위해서는 자치단체가 제도결정의 당사자로서 참가하는 시스템의 구축이 필요하다.

예를 들어, 1950년 샤프권고에 의거해서 일시적으로 설치된 지방재정위원회를 다시 구축하는 것이 필요하고 삼위일체 개혁에 포함되어야 한다고 제기되고 있다. 지방교부세 총액과 배분에 관한 자치단체의 권한이 강화되면 매년 지방재정대책에 있어서 지방교부세의 일방적인 축소를 막고 지방교부세 재원확보를 위한 증세 및 감세정책이 실현될 가능성도 있다는 점을 제기하고 있다.

IV. 맺는 말

일본의 삼위일체 개혁은 국고보조금의 대폭적인 폐지 및 감축, 소득세 및 소비세 등 기간세의 지방이양, 지방교부세의 개선을 중심으로 하고 있다. 이에 2004년도에는 국고보조금에 대해서는 1조엔을 삭감하여 보조금개혁은 추진되고 있고 지방교부세의 대폭적인 삭감이 이루어지고 있다. 그러나 국가로부터의 지방에로의 세원이양은 사실상 뒤로 미루어졌다.

이와 같은 상황 속에서 각 자치단체는 지방재정이 크게 감소하여 예산편성을 할 수 없다는 목소리가 나오고 있는 실정이다. 한편 지방교부세가 감소하고 가운데 합병특례채 등의 기채를 증발하는 모순을 안고 있어 지방재정이 장래 파탄할 가능성도 제기되고 있다.

따라서 삼위일체 개혁의 첫해를 맞이한 시점에서 다양한 개선의 목소리가 제기되고 있고 특히 국고보조금 및 지방교부세의 축소는 결국 중앙정부의 재정상황을 고려한 자치단체에로의 부담전가라는 비판도 제기

되고 있는 실정이다. 재정분권을 확립하고자 하는 삼위일체 개혁의 난항이 예상되고 있고 본고에서 검토한 다양한 방안들에 대한 검토를 통한 삼위일체 개혁의 수정이 예상되고 있다.

삼위일체 개혁을 추진하는데 있어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정기반을 확립한다는 관점에 입각하여 중요한 것은 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원이양에 의한 지방세재원의 충실강화를 기본으로 해야 한다는 것이 우리나라의 보여주는 시사점이라 할 수 있다.

〈참고문헌〉

- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下耕治, 地方交付税の経済學 有斐閣, 2003
- 財團法人 關西社會經濟研究所三位一體改革への緊急提言, 2003,11
- 原正之(總務省自治財政局調整課長), 三位一體改革のなかの補助金改革について, 自治研究 第80卷4號(通卷 962號), 2004.4
- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について, 2004.4.26
- 池上岳彦, 分權型稅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
- 伊東弘文, 分權改革推進會議[試案]への疑問, 地方財務, ぎょうせい, 2003.6
- ぎょうせい, 地方財務, 2003.7,11月號
- 香山充弘, 三位一體の改革と交付稅, 自治研究 第80卷2號(通卷 960號), 2004.2.