

일본 지방재정의 구조개혁과 세원이양 방안

- 총무성 지방재정개혁 試案 -

이 창 균

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

일본 총무성은 2002년 5월21일 경제재정 자문회의에서 [지방재정의 구조개혁과 세원이양에 대한 試案]을 보고함과 동시에 이를 공표했다. [시안]의 주요 내용은 크게 2개 부문으로 구성되어 있다. 첫째는 [지방재정의 구조개혁]에 대한 기본적인 사고 및 개혁의 추진방향을 나타내는 부분을 들 수 있다. 둘째는 [세원이양 등의 실시방안]에 대해 구체적인 방안을 제시하는 부분으로 구성되어 있다.

[시안]은 일본의 국가와 지방의 재정여건을 고려하여 현실적으로 지방분권시대에 어울리는 지방재정 개혁 및 운용의 방향성과 구체적인 대안을 제시하고 있다. [시안]의 내용은 현재 우리나라에 있어서도 제기되고 있는 국세의 지방세이양과 국가의존재원을 포함한 국가세출과 지방세출에 대

한 재검토 과제에 대한 해결에 있어서 많은 시사점을 주고 있다.

본고는 일본 총무성 자치재정국에서 마련한 지방재정 구조개혁 및 세원이양에 대한 시안을 정리·분석하면서 현실의 일본 지방재정 현상과 이를 기초로 향후 일본이 나아갈 지방재정 운용의 기본방향 및 추진전략에 대해 검토하고자 한다.

II. 지방재정의 구조개혁

1. 개혁과제 및 기본방향

[시안]에서 다루고 있는 큰 과제의 하나인 지방재정 구조개혁에 대해 기본방향 및 추진전략을 먼저 검토한다.

최근 일본의 지방재정은 연간 약 14조엔에 이르는 재원부족이 발생하고 있고 이들 거액의 재원부족액은 차입금에 의존하여

충당하고 있는 재정운영이 이루어지고 있다. 일본 지방재정의 차입금잔고는 2002년도말 195조엔에 달할 것으로 예상되고 있는 등 지방재정은 매우 어려운 상황에 처해 있다.

이와 같은 현상은 일본의 국가재정운영과도 밀접하게 관계하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체의 세입세출은 국가의 예산과 밀접한 관계에 있는데, 일본의 국가재정에 있어서도 적자국채의 발행에 의해 부족재원을 충당하는 매우 어려운 재정운영 상황이 이루어지고 있다. 이와 관련하여 지방재정에 있어서도 부족한 재원을 특례적인 차입금에 의존하고 있는 등 중앙 및 지방이 모두 재정적으로 어려운 구조적인 문제에 처해 있는 실정이다.

따라서 구조개혁과 국가 및 지방 모두가 경제활성화등에 의한 세수증대 및 세출억제를 기할 필요가 있다고 인식하고 있다. 즉, 지방자치단체의 재원부족을 축소하고 지방재정의 건전화를 추진하는 것이 제1의 해결과제로 삼고 있다. 또한 지방분권시대에 어울리는 세재정기반을 확립하고 세입 및 세출의 양측면에서 지방의 자립성 향상을 기하는 것이 긴급한 과제로 인식하고 있다.

우선 세입측면에서는 국고지출금이나 지방교부세 등 국가로부터 의존재원비율이 높고 세입중에 지방세수입의 구성비는 2000년도 결산기준으로 35.4%에 그치고 있다. 분권시대에 어울리는 지방세재정기반의 확립을 위해서는 세입중에 지방세의 비중을 높이고 자주재원인 지방세중심의 세

입구조를 실현하는 것이 필요한 것으로 인식되고 있다.

한편, 세출측면에서는 지방자치단체의 세출에 대해 법령기준 및 국고보조부담금을 통해서 국가의 광범위한 관여가 행해지고 있는 것이 현실이다. 지방분권일괄법의 시행에 의해 기관위임사무제도는 폐지되어 개별의 행정집행에 있어서 국가의 인허가 등의 관여는 대폭적으로 정리되었지만, 지방분권추진위원회의 최종보고(2001년 6월)에서도 지적된 바와 같이 지방자치단체가 실시하는 사무사업 그 자체에 대한 의무부여 및 조건부여 그리고 국고보조부담금을 통한 관여는 계속해서 각 행정분야에서 행해지고 있는 것이 현실이다. 이러한 국가의 관여를 폐지하거나 축소하고 세출면에서 지방의 자율성을 확대하는 것이 필요한 것으로 인식되고 있다.

이상과 같은 상황을 고려하여 [시안]에서는 지방세출에 대한 국가관여의 폐지 및 축소 그리고 지방세중심의 세입체계 구축을 통해 세입세출 양측면에서 지방재정운영의 자립성 향상을 기하고 동시에 지역에 있어서의 수익과 부담의 관계를 명확히 하는 것을 제시하고 있다. 이러한 개혁을 통해서 지방자치단체가 국가의 재원이 아닌 스스로 징수하는 지방세를 중심으로 세입을 충당하고 지방자치단체별로 지방세부담과의 관계에 있어서 세출의 수준을 스스로 결정할 수 있는 체계를 구축함으로써 각 지방자치단체의 세출증가를 억제하는 인센티브가 작용하고 국가 및 지방이 공히 세출의 효율화를 촉진하는 방향으로 [시안]에

서 제시하고 있다.

또한 [시안]에서는 위에서 서술한 개혁과 아울러 [시정총합병 및 지방행정개혁의 한층 추진]과 [국가와 지방세출의 삭감 및 효율화]를 기할 것을 제시하고 있다. 시정총합병 추진은 시정총의 행정정기반의 강화와 자립능력의 향상 나아가 지방행정운영의 효율화를 추진하는데 있어서도 중요한 과제이고 지방분권시대에 어울리는 세 재정기반의 확립과 지방재정의 건전화라는 양면의 요청에 대응할 수 있는 의미에서도 지방행정개혁은 보다 적극적으로 추진되어야 한다고 제기하고 있다. 아울러 지방세출의 약 70%는 국가의 시책이 차지하는 비율이 높은 교육, 사회보장, 공공투자의 3분야에서 점하고 있다. 따라서 국가시책의 수정과 아울러 지방세출의 삭감 및 효율화를 추진하고 지방재정수지를 개선할 필요가 있다는 것이다.

나아가 [시안]에서는 국가와 지방을 통한 재정구조개혁의 기본적인 과제로서 공공서비스와 국민부담과의 밸런스의 재검토 필요성에 대해 주의를 환기시키고 있다. 일본의 국민부담율(대국민소득대비)을 보면, 조세부담율과 사회보장부담율을 합하여 국민부담율은 38.3%로 나타나고 있다. 공공서비스와 국민부담율 사이에 대폭적인 불균형이 존재하고 있는데, 이에 대한 해소 노력없이 지방재정수지의 근본적인 개선은 기대하기 어렵다고 지적하고 있다.

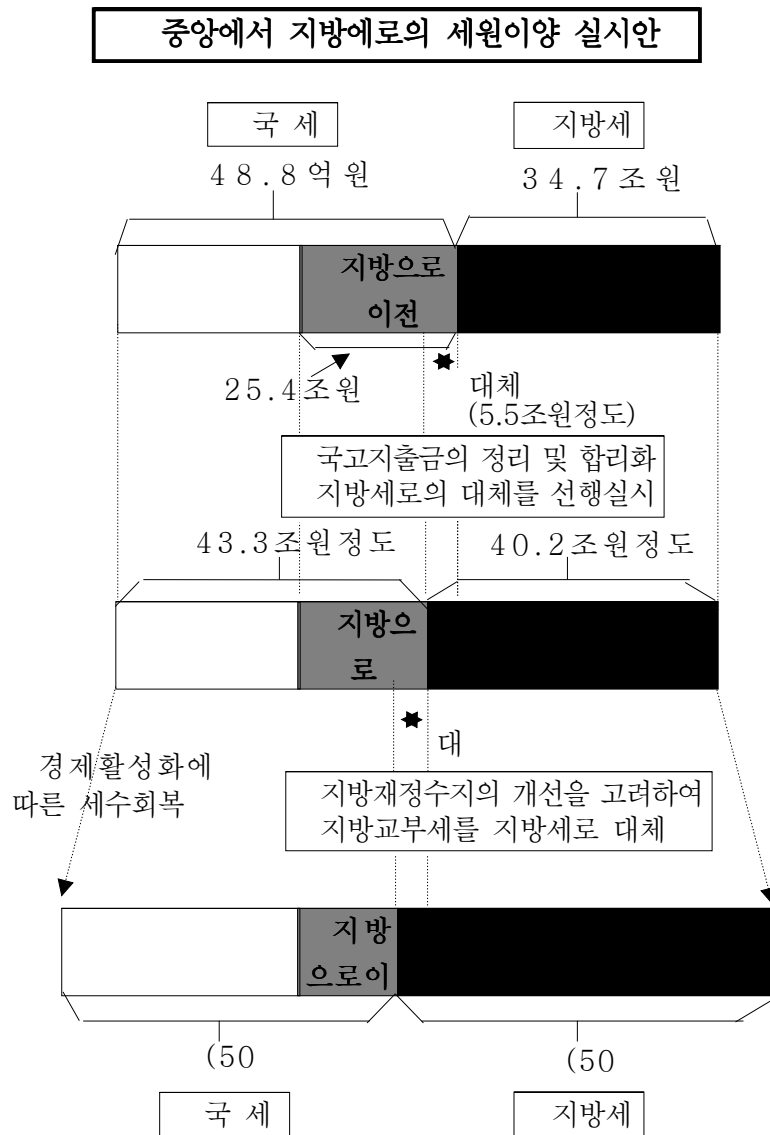
2. 지방세재정제도 개혁의 추진방법

이상과 같은 사고를 고려하여 [시안]에서는 구체적으로 지방세재정제도의 개혁을 어떻게 추진할 것인가라는 점에 대해 전체상을 명확히 나타내고 있다.

우선 지방세중심의 세입체계를 확립한다는 목적을 달성하기 위해서는 국가로부터 지방으로 세원이양을 통해 국세수입과 지방세수입의 비율을 1대1로 하는 것을 명확히 제시하고 있다.

현재 일본의 국가와 지방의 재정관계를 보면, 최종적인 재정지출면에서는 국가와 지방의 비율은 2대 3으로 되어 있고 지방의 최종지출이 국가를 크게 상회하고 있다. 이에 반해 조세수입면에서는 국세와 지방세의 비율이 3대2로 역전하고 있어 양자간에는 큰 괴리가 있다. 한편, 지방세입중 지방세수입의 비중은 2000년 결산기준으로 35.4%에 그치고 있고 세출규모와 지방세수의 차이를 국고지출금이나 지방교부세라는 국가로부터의 재정이전에 의해 보충하는 구조로 되어 있다. 이러한 세입구조는 지방자치단체에 있어서 수익과 부담의 관계를 희박하게 하고 세출증가에 대한 억제력이 작용하기 어려운 원인이 되고 있다는 지적이 제기되어 왔다. 이를 고려하여 [시안]에서는 국가로부터의 세원이양 등에 의해 현재 약 3대2로 되어 있는 국세와 지방세의 비율을 1대1로 하는 것을 목표로 하여 지방세의 확충을 기하고자 하고 있다.

이와 같은 개혁을 통해서 지방의 세출규



<그림1> 중앙으로부터 지방으로 세원이양 실시방안

모와 지방세수입간의 괴리를 축소하고 지역에 있어서의 수익과 부담의 관계를 명확히 하는 것이 [시안]의 기본적인 취지라 할 수 있다. 이를 달성하기 위한 구체적인 추진방법으로 [시안]에서는 2단계를 상정하고 단계적으로 국세대 지방세 비율을 1대1을

실현하고자 하고 있다.

제1단계는 국가에서 지방으로 교부되는 국고지출금의 정리합리화를 기하고 이를 지방세로 대체하는 개혁을 먼저 실시하고 제2단계로서 경제활성화등에 따른 세수회복, 지방재정수지의 개선을 감안하여 지방

교부세를 지방세로 대체를 통하여 최종적으로 국세와 지방세의 비율을 1대1을 실현하고자 하는 것이다.

이와 같은 방법이 <그림1>에 나타나 있다. 2002년도의 국세 및 지방세의 수입에 상액은 국세가 48.8조엔이고 지방세는 34.7조엔으로 양자의 비율은 국세가 58%, 지방세가 42%로 되어 있다. 단, 국세수입중에서 25.4조엔 정도는 국고지출금 및 지방교부세라는 형태로 지방에 이전되어 최종적으로 지방에 귀속되고 있다.

[시안]에서 제시하고 있는 내용을 보면, 제1단계로서 25.4조엔 정도의 지방이전액중 국고지출금분 5.5조엔 정도를 감축하여 지방세로 대체한다는 내용을 제시하고 있다. 그 결과 2002년도 기준으로 시산하면, 국세는 5.5조엔이 감소되어 43.3조엔이 되고 지방세는 5.5조엔이 증가하여 40.2조엔이 되어 양자의 비율은 52%대 48%까지 근접하게 된다.

그러나 양자의 비율을 1대1로 하기 위해서는 2002년도 세수기준으로 여기에 추가하여 1.5조엔 정도의 세원을 국가로부터 지방에 이양할 필요가 있다. 이를 위해서 [시안]에서는 제2단계로서 최종적으로 1대1을 실현하기 위한 필요액을 지방교부세로부터 지방세에로 대체하는 형태로 지방에 세원을 이양하는 것을 제시하고 있다. 단, 지방교부세에서 지방세로의 대체는 경제활성화 등에 수반하여 세수회복 및 지방세출의 삭감 등에 의한 지방재정수지를 개선하고 지방의 자원부족을 해소한 시점에서 행하

는 것으로 하고 있기 때문에 그 시점에 있어서의 지방교부세로부터 지방세로의 대체액은 1.5조엔 보다는 증대할 것으로 예상되고 있다.

이상과 같이 [시안]은 국가로부터 지방에로의 세원이양을 2단계로 실시하는 것을 제시하고 있다. 이중 국고지출금의 일부를 지방세로 대체하는 것을 먼저 선행실시하는 것으로 한 것은 국고지출금이 국가의 관여가 강한 특정재원이라는 점에서이다. 특정재원인 국고지출금을 지방의 자주재원(일반재원)인 지방세로 대체하는 개혁을 선행시킴으로서 세입세출 양측면에서 지방의 자립성의 향상을 기하고 지방의 자주적인 시책선택에 의해 세출효율화의 진전을 기대하고 있다고 판단된다.

또한 현재 지방교부세의 원자가 대폭적으로 부족하고 지방자치단체에 특례지방채의 발행을 요청하고 있는 상황속에서는 즉시 지방교부세의 감액을 행할 수 있는 상황이 아니라는 사정이 고려된 것이라 할 수 있다. 따라서 국고지출금의 정리합리화를 선행실시하는 의의가 여기에 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 세원이양등의 실시방안

1. 국고지출금의 지방세로의 대체 선행 실시

가. 지방세의 확충

[시안]에서는 세원이양을 비롯한 지방세

「지방분권시대」에 어울리는 지방세제의 구축

지방세의 나아갈 방향은, ① 응익, ② 광범위, ③ 안정

지방세를 둘러싼 현상과 과제

1. 지방의 세출규모와 지방세수입의 괴리
2. 지방세에 있어서의 응익성의 空洞化
3. 도도부현세수는 극히 불안정. 시정촌세수는 안정된
기간세목인 고정자산세가 처음으로 감소
4. 지방세의 세수 편제

~과제에 대한 대응~

- (1) 중앙으로부터의 세원이양등에 의해 국세와 지방세의 비율을 1대 1이 되게 함
이 경우에 세원의 편제가 적은 개인주민세, 지방소비세를 확충
- (2) 개인주민세에 대한 다양한 공제의 수정·검토. 법인사업세의 외형표준과세 도입
- (3) 고정자산세의 안정적 확보



- (1) 주민에 의한 세의 비도에 대한 체크 기능이 향상
- (2) 지방이 스스로의 선택과 재원으로 시책을 실시하는 것이 가능하게 되고, 지역경제의
활성화에도 의의가 있음

<그림 2> 지방분권시대의 지방세제 구축방향

재정제도개혁의 구체적인 실시방안을 제시하고 있다. 우선 제1단계로서 [국고지출금의 지방세로의 대체]를 우선적으로 실시하는 과정에서 추진해야 할 지방세, 국고지출금, 지방교부세의 개혁의 내용을 종합적으로 제시하고 있다.

먼저 지방세의 확충에 대한 구체적인 개혁안에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼

수 있다. 지방세의 확충에 관해서는 우선 2002년 3월 15일 경제재정자문회의에서 [지방세제를 둘러싼 현상과 과제]에 대해 다음과 같은 4점이 지적되었다.

첫째, 지방의 세출규모와 지방세수입의 괴리를 들고 있다. 둘째, 지방세에 있어서의 응익성의 공동화를 들고 있다. 개인주민세의 소득할은 약 20%가 비납세의무자로

되어 있고 또한 법인사업세에 대해서도 약 70%의 법인이 적자로 나타나 세부담을 하지 않고 있다. 셋째, 도도부현 세수는 법인사업세의 변동에 의해 극히 불안정한데 비해 시정촌세수는 안정되어 있지만 기간세목인 고정자산세가 처음으로 감소로 반전하고 있다. 넷째, 지방세에 있어서 세수의 편재의 문제를 들고 있다. 인구1인당 세수를 보면, 지방소비세중 개인주민세가 비교적 세원의 편재가 적으나 법인2세는 동경도를 중심으로 큰 편재현상을 보이고 있다는 점이다.

이상의 4가지 현상과 과제를 고려하여 2002년 3월29일 경제재정자문회의에서 [지방분권시대에 어울리는 지방세제의 구축]이라는 내용이 총무성에서 보고·제시되었다. 동보고서에는 지방세가 지향해야 할 방향은 응익성, 광범위성, 안정성을 확보하는 것이라 전제하고 이들 과제에 대한 대응방안으로 이하의 3가지를 추진할 필요성이 있음을 표명하고 있다.

첫째, 국가로부터의 지방에로의 세원이양 등에 의해 국세와 지방세의 비율이 1대1로 되도록 지향하고 이 경우에 있어서도 세원의 편재가 적은 개인주민세, 지방소비세를 확충한다. 둘째, 지방세의 空洞化대책으로서 개인주민세에 대한 여러 공제의 수정 및 검토를 추진함과 아울러 법인사업세에 외형표준과세를 도입한다. 셋째, 고정자산세는 시정촌의 주요한 세원으로서 중심적인 재정수입이므로 필요한 수정을 가하면서 안정적으로 확보한다.

이와 같은 경위를 거쳐 2002년 5월21일

경제재정자문회의에서 세원이양에 대한 구체적인 실시방안을 포함한 지방세의 확충시책으로서 이하의 4개 항목이 제시되게 되었다. 그 주된 내용은 세수가 안정적이고 세원의 편재가 적은 지방세체계의 구축에 있다.

첫째, 국가로부터 지방에로의 5.5조엔의 세원이양을 들고 있다. 세원편재가 적은 지방세체계 구축을 위하여 소득세로부터 주민세로 이양하고 그리고 소비세로부터 지방소비세로의 이양이 제안되고 있다.

현재의 개인주민세의 세율은 5%, 10%, 13%로 누진세율이 적용되고 있는데, 이것을 부담분임이라는 성격을 제고하기 위하여 10%의 비례세율로 제안하고 있다. 이는 국세와 지방세를 통한 소득계층별의 조세부담율을 변화시키지 않고 개인소득과세의 누진구조의 부분을 소득세에 맡긴다는 것이다. 이 결과 현행 소득세가 15.8조엔, 개인주민세가 8.8조엔인데, 소득세로부터 주민세로 약 3조엔이 이양되게 된다. 이로서 비례세율화에 의해 지방자치단체간의 세원의 편재를 완화하면서 지방세를 확충하는 것이 가능하게 된다.

또한 현행 국가의 소비세가 4%, 지방소비세가 1%인데, 복지, 교육 등의 행정수요에 안정적으로 대응하기 위하여 국세분 1%를 지방소비세로 이양하고 지방소비세를 2%로 인상하여 약 2.5조엔을 국세로부터 지방세로 이양한다는 것이다. 왜냐하면, 지방소비세는 세수가 안정적이면서 세원의 편재가 적은 세목이고 동시에 각각의 자치단체의 노력에 의해 소비활동의 활성화를

통해서 세원함양이 가능하다는 점이 그 이유라 할 수 있다.

둘째, 지방세에 있어서의 응익성의 공동화에 대한 대응을 들고 있다. 자식2의 4인가족의 경우, 개인주민세의 과세최저한은 325만엔이다. 한편, 소득세는 384.2만엔으로 개인주민세보다 높다. 이는 부담분임이라는 개인주민세의 성격에 따라 광범위의 납세의무자가 그 부담을 분할해야 한다는 논리를 갖고 있다는 근거에서 비롯되고 있다. 향후 소득세의 각종 공제의 수정이 행해질 경우에 개인주민세에 대해서도 동일한 수정을 가하여 과세최저한을 소득세보다 낮은 수준으로 설정하는 것이 바람직하다고 인식하고 있다. 또한 개인주민세의 균등률이 도도부현의 경우는 1,000엔, 시정촌의 경우는 2,000엔 ~ 3,000엔으로 되어 있다. 개인주민세의 균등률은 국민소득 등과 비교하면 매우 낮은 수준에 머무르고 있기 때문에 수준을 재검토해야 한다는 점도 제기하고 있다.

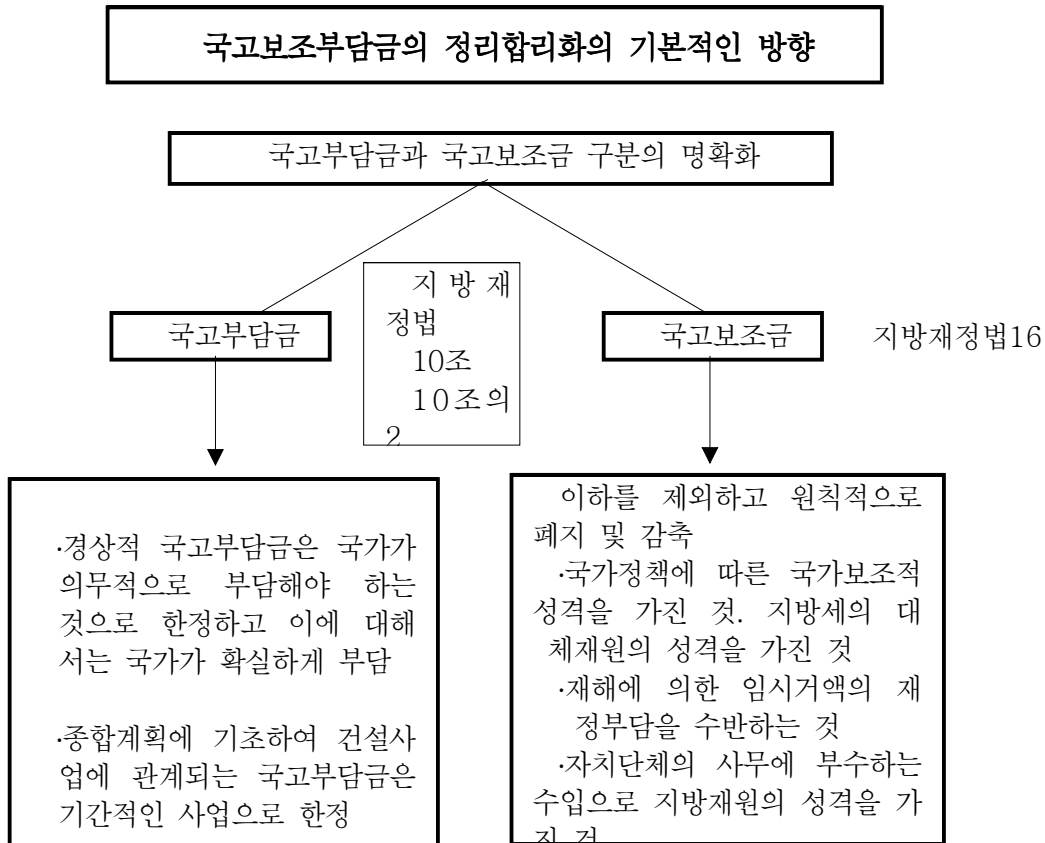
그리고 응익성의 공동화에 대한 대응으로서 법인사업세에 있어서 외형표준과세의 도입을 제기하고 있다. 법인사업세수는 절정기 때에는 6.5조엔에 달했으나 현재는 3.9조엔으로 감소하고 있을 뿐만 아니라 대폭적으로 변동하고 있기 때문에 도도부현의 기간세로서는 극히 불안정하다. 또한 약 70%의 법인이 세부담을 하지 않는 [세의空洞化]가 진행되고 있으므로 이에 대한 대응으로서 법인사업세에 있어서 외형표준과세의 도입은 불가결하다고 인식하고 있다. 외형표준과세의 도입에 의한 법인과세

의 실효세율의 인하도 포함하고 있다. 이외에도 외형표준과세의 도입은 세부담의 공평성의 확보, 응익과세로서의 세의 성격의 명확화, 지방분권을 지탱하는 기간세의 안정화 등에 있어서 중요한 의의를 가지고 있으므로 조기에 도입할 필요가 있다고 제시하고 있다.

셋째, 고정자산세 등 기존세목의 안정적인 확보를 들고 있다. 시정촌의 기간적 세목인 고정자산세가 2000년도부터 감소로 돌아서고 있어 안정적인 확보가 중요한 과제가 되고 있다. 특히 토지에 대해서 2000년도에는 전체적으로 부담수준이 일정수준에 도달한 토지가 증가하였고 그리고 부담수준이 높은 토지에 대해 감세조치를 취한 결과, 세수가 감소되었고 2001년 이후도 지가하락의 영향으로 더욱 감수될 것으로 예상되어 안정적인 확보가 과제가 되고 있다.

넷째, 과세자주권의 존중을 들 수 있다. 우선 지역의 실정에 대응한 세율의 설정을 들 수 있다. 현재의 지방세법에 있어서도 개인주민세, 법인관계세, 고정자산세 등 주요한 세목에 대해서는 표준세율이 적용되고 있고 지방자치단체의 판단에 의해 세율을 정하는 것이 가능하다. 단, 법인관계세에 대해서는 조세체계의 질서 및 법인의 종합적인 세부담의 적정화를 기하는 관점에서 제한세율(상한)이 설정되어 있다.

과세자주권의 활용에 의한 초과과세의 실시단체는 2000년도 2,438단체이고 총액으로 4,630억엔에 이르고 있는데, 이중 법인에로의 초과과세가 많다. 법인관계에 편중되지 않고 광범위성이라는 관점에서 과



<그림 3> 국고보조부담금 정리합리화의 기본방향

세자주권의 활용이 인식되고 있다.

또한 법정외세의 활용을 들고 있다. 2000년 4월 지방분권일괄법에 의한 지방세법 개정으로 법정외보통세의 허가제가 협의제로 개정됨과 동시에 법정외목적세가 창설되었다. 법정외세는 지방자치단체에 있어서 과세선택의 폭을 넓히는 것이고 개개의 지방자치단체에 있어서 지역의 실정을 고려한 적극적인 활용을 제안하고 있다. 이 경우에 납세자의 이해를 얻으면서 의회에서 충분한 논의를 거치는 것이 필요하다고 제기하고 있다.

나. 국고지출금의 감축

[시안]에서는 국고지출금 5.5조엔 감축방안으로 장려적보조금의 삭감 2.3조엔, 경상적경비에 관한 국고부담금의 반액감축에 의한 3.2조엔을 제시하고 있다. 즉, 국가로부터 지방으로의 5.5조엔 규모의 세원이양을 포함하여 실시해야 할 국고지출금의 정리합리화에 대한 방안을 제시하고 있다.

[시안]은 현행 제도하에서 일단 국세로서 수입되어 최종적으로 지방에 귀속되고 있는 재원의 일부를 직접 지방세원으로서 지

방에 부여하도록 하고 있으므로 국가 및 지방 각각에 최종적으로 귀속하는 재원총액에 대해서는 변경하는 것이 아니라는 점을 명확히 하고 있다. 따라서 앞에서 서술한 국가로부터의 지방에로의 세원이양액(5.5조엔 정도)과 동액의 국고지출금을 감축하는 것이 되므로, 말하자면 [세입중립]의 형태로 세원이양을 제안하고 있다. 즉, 국세가 감소하지만 그와 동일액 만큼의 세출(지방에로의 국고지출금)이 감소하게 되므로 국가입장에서는 실질적으로 사용할 수 있는 재원총액은 변하지 않는다는 것이다.

[시안]은 이와 같이 지방에로의 세원이양과 대체를 통하여 감축해야 할 국고지출금으로서 ① 지방재정법 제16조에 규정되어 있는 장려적보조금중 2.3조엔 정도, ② 지방재정법 제10조등에 규정되어 있는 경상적경비에 관계되는 국고부담금중 3.2조엔 정도를 들고 있다.

<그림3>에 나타나 있듯이, 지방분권추진계획은 국고지출금중 국가가 법령의 규정에 의해 의무적으로 부담해야하는 국고부담금과 특정 정책목적의 장려를 위하여 재량적으로 지출하는 [국고지출금]의 구분을 명확히 하고 후자에 대해서는 원칙적으로 폐지 및 감축해야 한다고 제시하고 있다. [국고보조금]중 지방분권추진계획에 있어서 폐지 및 감축대상외로 된 이외의 액은 2002년도 지방재정계획에 의하면 3.3조엔 정도이다. [시안]에서는 이중 약 70% 수준인 2.3조엔 정도의 국고지출금 감축을 기하고 있다. [시안]에서는 이에 덧붙여 경상적경비에 관계하는 [국고부담금](2002년도 지

방재정계획상으로 6.3조엔 정도)중 대략 반액정도(3.2조엔 정도)를 감축하고 장려적보조금의 감축을 제안하고 있다.

한편, 국고부담금의 감축시 그 대상은 투자적경비에 해당하는 경비는 대상에 포함하지 않고 경상적경비에 해당하는 것을 감축하는 것으로 하고 있다. 그 이유는 ① 투자적경비에 관계하는 국고부담금에 대해서는 중기적으로 사업량 자체의 감축을 기하는 방향으로 수정하고, ② 지방세로의 대체의 대상으로서는 지역이나 연도에 의해 사업량의 편중이 비교적 적고 국고지출금의 액도 안정적인 추이가 예상되는 경상적경비를 대상으로 하는 것이 보다 적합하다는 상황이 고려된 것이라 할 수 있다.

다. 지방교부세의 수정

1) 지방교부세 산정방식의 수정

[시안]은 지방교부세의 수정방법으로 지방교부세 총액을 양적으로 감액하여 지방세로 대체하는 조치를 취하고 있다. 이에 대한 지방교부세의 구체적인 수정방안으로는 ① 각 지방자치단체에 대한 교부액 산정방법의 수정, ② 세원이양에 의한 국세의 감수에 수반하여 지방교부세원자의 감소에 대한 대응방향을 제시되고 있다.

먼저 산정방식의 수정에 대해서는 다음의 4가지를 들고 있는데, 그 취지는 지방자치단체의 자주적이고 주체적인 재정운영을 촉진하는 방향으로 지방교부세 산정방법의 개정을 제시하고 있다.

첫째, 국가관여의 폐지 및 감축 등에 대응한 산정방법의 간소화를 들고 있다. 지방

교부세의 기준재정수요액 산정방법에 대해서는 너무 복잡하다는 지적이 있고 최근에는 보정계수의 정리합리화를 통한 간소화 필요성이 거듭 제기되어 왔다. 그러나 아무리 간소화한다 하더라도 재정수요가 단순히 인구에 비례하지 않는 상황하에서 일부의 논자가 주장하듯이 [기준재정수요액을 인구만으로 산정한다]라고 하는 극단적인 산정방법의 간소화는 지방자치단체의 이해를 얻을 수 없다고 인식하고 있다. 따라서 [시안]에서는 이와 같은 법령기준등을 통한 지방세출에 대한 국가관여의 폐지 및 감축 등에 대응하여 지방교부세의 산정방법의 간소화를 추진하고 지방자치단체의 자주적인 재정운동을 기하는 것을 의도하고 있다.

둘째, 사업비보정의 수정을 들고 있다. 사업비보정은 각 자치단체에 있어서 공공사업등의 실시사업량에 대한 규모를 기준재정수요액에 반영시키는 체계이다. 이와 같은 산정방식에 의해 공공사업등의 실시사업량이 많은 자치단체일수록 기준재정수요액이 증가하여 공공사업에 관계하는 재정부담이 실질적으로 경감되는 효과가 생기게 된다. 따라서 지방의 부담의식을 희박하게 하는 체계를 축소하고 스스로의 선택과 재원으로 효과적으로 시책을 추진하는 방향으로 수정되어야 한다고 제기하고 있다.

사업비보정의 수정에 대해서는 예를 들어, 종래 각 지방자치단체의 공공사업에 관계하는 지방부담액의 60%~70%정도를 사업비보정등에 의해 기준재정수요액에 산입하고 있었는데, 2002년 이후에 실시되는

사업에 대해서는 이와 같은 각 지방자치단체의 사업량에 대응한 산입률 적용을 원칙적으로 대략 반정도(30%정도)로 인하하고 그 인하된 상당액을 도로연장, 하천연장 등의 정태적 지표에 의해 배분하는 것으로 대체할 것을 제시하고 있다. 이를 통한 대체액 규모는 사업비기준으로 약 1조 1,000억엔에 달한다. 즉, 각 지방자치단체의 현실 사업량에 대응한 배분방식에서 통계상의 객관적 지표에 기초한 배분방식으로 전환을 제기하고 있다.

셋째, 단계보정의 수정을 들고 있다. 단계보정은 소규모단체에 있어서 인구1인당 행정경비가 할증되는 경향을 기준재정수요액에 반영시키기 위하여 일정한 산정방식에 의해 기준재정수요액을 할증하는 체계이다. 단계보정의 합리화 및 효율화를 통하여 자치단체의 행정의욕을 저하시키지 않도록 수정할 필요성이 지적되어 왔다. 이를 고려하여 종래 단계보정의 할증액을 전 자치단체의 평균치를 기초로 하여 산출하고 있었던 방식을 개정하여 [시안]에서는 2002년도 산정부터는 보다 효율적으로 상위 3분의 2 단체의 평균치를 기초로 하여 산출하는 방식으로 전환할 것을 제시하고 있다.

넷째, 유보재원율의 수정을 들고 있다. 유보재원율이란 각 지방자치단체의 표준적인 세수입중 기준재정수입액에 산정되지 않는 부분의 비율을 말하는 것으로 현행제도에서 도부현의 경우는 100분의 20, 시정촌의 경우는 100분의 25로 되어 있다. 이 유보재원율의 수정을 통하여 예를 들어, 해당 자치단체가 기업유치등에 의해 세수를

증대했을 경우, 지방교부세의 감액으로 상쇄되지 않고 해당 자치단체의 세수확보 노력에 대한 인센티브로 보다 부여될 수 있도록 유보재원율을 인상하는 것을 제안하고 있다.

2) 지방교부세원자의 확보

이미 서술한 바와 같이, 국고지출금을 5.5조엔 정도 감축하고 이것을 지방세로 대체하는 형태로 국가로부터의 세원이양을 행할 경우, 국세인 소득세는 3조엔 정도, 소비세는 2.5조엔 정도의 감수가 예상된다. 이 때문에 현재의 지방교부세 대상세목과 교부세율(소득세32%, 소비세 29.5%)을 그대로 유지하는 경우, 지방교부세의 原資는 국세의 감수에 수반하여 약 1.7조엔 정도 감소하게 된다. 이의 해결을 위하여 [시안]에서는 국고지출금의 감액분을 지방세의 증가를 통해 보완되도록 유도하고 있다. 따라서 이양전 수준의 지방교부세원자를 확보하기 위해서는 지방교부세의 대상세목과 교부세율을 재설정할 필요가 있는 것으로 [시안]은 제안하고 있다.

2. 지방재정수지개선을 고려한 지방교부세의 지방세 대체

이미 서술한 바와 같이, 국세의 지방세로의 이양의 제1단계에 의해 5.5조엔 정도의 세원이 지방으로 이양이 될 경우에 국세와 지방세의 비율은 52%대 48%정도까지 근접하게 된다. 그러나 국세와 지방세의 비율에 있어 1대1을 목표로 설정하고 있으

로 이를 달성하기 위해서는 2002년도 기준으로 1.5조엔 정도의 세원이양이 더 필요하게 된다.

이를 위해 [시안]에서는 제2단계로 지방교부세로부터 지방세로의 대체를 제안하고 있다. 그 실시시기는 지방재원부족(특히 특례지방채의 발행)이 해소되는 상태가 되어야 한다는 전제조건이 필요하다고 지적하고 있다. 이는 현재의 지방재정은 통상수지에 있어 10조엔 이상의 재정부족을 안고 있는데, 이는 본래 지방교부세의 증액에 의해 보전해야 하지만 현실적으로 법정5세의 정율분은 소요액에 대해 대폭적인 재원부족이 발생하고 있고 이들 재원부족중 상당 부분은 지방자치단체가 스스로 특례지방채의 발행에 의해 보충하도록 요구하고 있는 재정상황을 현실적으로 고려한 것이다. 이와 같은 상황하에서 지방교부세를 감액하는 것은 지방자치단체의 이해를 얻을 수 없다고 인식하고 [시안]은 우선 지방세출의 삭감이나 경제활성화등에 수반하여 세수증가를 통한 지방재정수지 개선을 우선적으로 달성하여 특례지방채 의존에 의한 재원보충이 해소되는 시점에서 지방교부세를 감액하여 지방세로의 대체를 제안하고 있다.

[시안]에서는 이를 위하여 지방소비세의 인상을 통해 국세와 지방세 비율을 1대1로 실현하도록 제안하고 있다. 따라서 제1단계 세원이양과 제2단계 세원이양 사이에는 경제활성화등에 의한 세수의 증가를 상정하고 있기 때문에 제2단계가 추진될 시점에 있어서 지방교부세로부터 지방세로의 대체 규모는 2002년 기준으로 소요액 1.5조엔

정도 보다도 상당부분 증가할 것으로 예측되고 있어 국세와 지방세 비율의 1대1 목표달성에 지장이 없는 것으로 파악되고 있다.

IV. 맺는 말

이상과 같은 총무성의 [시안]은 현재 일본의 국가 및 지방재정 상황을 고려하여 지방분권시대에 바람직한 지방재정운용의 방향성 및 실질적인 대안을 제시하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 총무성의 [시안]에 대해 일본 재무성에서는 소극적인 입장을 표명하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 국세의 감세를 통한 세원의 지방이양은 곤란하다는 점과 그리고 세원이양으로 지역

간의 재정력격차는 오히려 확대된다고 이의를 표명하고 있다.

그러나 [시안]의 내용은 지방분권을 상정하여 국세의 지방세로의 이양을 통한 국세와 지방세의 비율을 1대1로 하여 지방자치단체의 자율성과 자립성을 제고하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 그리고 세원이양에 의해 지방자치단체에서 수익과 부담의 관계를 보다 명확히 하게 함으로서 세출의 효율화를 도모하고 있다는 점도 주목할 필요성이 있다. 또한 세원이양시 세원의 편재가 적은 주민세, 지방소비세를 확충하는 방향으로 추진하고 있다는 점도 시사점이 될 수 있다. ☺