

일본의 지방재정 개혁안

- 지방분권추진위원회 최종보고 -

이 창 균

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

1995년 7월7일에 설치된 일본의 지방분권추진위원회는 2001년 6월 그 동안의 연구를 최종적으로 정리한 최종보고를 끝으로 동년 7월 6년간의 활동을 마감하였다. 지방분권추진위원회는 그 동안 5차에 걸친 권고를 비롯하여 왕성한 활동을 전개하고 이에 기초하여 2차에 걸쳐 지방분권추진계획의 책정, 2000년 4월에 시행된 지방분권일괄법의 제정 등을 통하여 기관위임사무의 폐지 등 국가와 지방자치단체간의 관계에 대해 새로운 틀을 제시하였고 아울러 지방재정 및 세제, 중앙과 지방의 정부간 재정관계에 대한 새로운 틀을 구축하는 등 다양한 성과를 거두어 오다가 지방분권법의 효력상실에 수반하여 2001년 6월 고이즈미(小泉)총리에게 최종보고서를 제출하

고 그 임무를 종료했다.

동위원회의 최종보고서는 학계 및 관계 등 각 분야의 전문가 의견을 대대적으로 수렴하여 작성하고 있고 특히 최근의 일본 경제사회를 반영한 내용으로서 일본의 지방행정 및 지방분권에 대한 나아갈 방향 및 개혁안을 집대성한 것이며 또한 가장 최신의 자료라 할 수 있다.

본고는 동위원회의 최종보고서의 내용중에서 지방재정분야에 대한 내용의 검토를 통하여 일본의 지방재정 개혁에 대해 국가적 차원에서 종합적으로 집약된 개혁방향과 구체적인 개혁안을 음미하고 우리나라의 지방재정 개혁의 시사점을 얻고자 한다.

II. 지방재정 개혁의 기본방향

1. 최종보고서의 의의 및 내용

지방분권추진위원회의 최종보고서는 지방분권추진법에 따른 권고 혹은 의견이라는 형태를 취한 것이 아니고 지방분권추진위원회의 6년간의 활동 결과를 최종 정리하여 보고하는 형태를 취하고 있다. 동위원회는 원래 2000년 7월에 임기가 완료되게 되었으나 1년간의 임기가 연장되어 활동이 계속되었다. 1년간 연장 활동의 주요한 과제는 지방세 및 재원문제에 관한 내용이 최대의 중심과제였다.

최종보고서는 세제, 재정, 국가와 지방간의 관계 등에 관해 조예가 깊은 경제학자, 재정학자를 비롯한 연구자, 경제계, 노동계, 매스컴, 지방자치관계자등 25명을 비롯해 관계부처로부터 폭 넓게 의견을 수렴하여 이를 통해 걸러진 견해를 논점마다 정리하고 논점별로 동위원회에서 재차 검토하여 최종보고서가 작성되었다. 따라서 어떤 의미에서 최종보고서는 현재까지의 일본 지방재정 및 지방분권에 대한 과제나 나아갈 방향을 집대성한 것이라 할 수 있다. 특히 최근 일본 정부의 각종 심의회에서 지방재정 문제에 대해 많은 관계자로부터 의견을 수렴하고 정부 차원에서 대대적으로 추진된 예는 찾아볼 수 없을 정도로 최종보고서에 제시되고 있는 지방재정 개혁방안은 우리나라 지방재정 개혁방향 설정에 있어 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각되어 진다.

최종보고서 내용은 전체 4장으로 구성되어 있다. 제1장은 동위원회의 6년간의 활동을 회고하고 있다. 제2장에서는 동위원회가 지금까지 권고를 하고 의견을 제출한 사항에 대해서 정부가 지금까지 어떻게 대응하고 있는지를 검토하고 이를 근거로 재차 개혁의 방향을 제시하고 있다. 제3장은 향후 지방분권 개혁에 있어서 최대의 초점이라고 규정하고 있는 지방세 및 지방재원의 확보 등 지방재정 개혁방안에 관한 기본적인 사고 및 개혁방안을 제시하고 있다. 제4장은 지방분권 개혁에 있어서 새로운 비약을 기대하면서 국민적인 논의의 전개를 촉진하는 취지로 동위원회가 달성하지 못하고 남겨진 여러 가지 문제에 대해 동위원회의 의견을 서술하고 있다.

이와 같이 동위원회의 최종보고서는 다음 단계의 지방분권개혁을 위한 유언장이라 할 수 있는 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 본고는 그 중에서 특히 제3장에서 다루고 있는 향후 지방분권개혁의 초점이라고 규정하고 있는 지방세 및 지방재원의 확보방안 등 지방재정 개혁방안에 대한 내용을 검토하고 부가적인 설명과 해석을 하고자 한다.

2. 지방세 및 지방재원 문제에 대한 기본방향

지방세 및 지방재원 문제에 대해 동위원회의 기본방향에 대해서는 최종보고서 제3장에 앞서 제1장에서 그 취지를 다음과 같이 명확히 하고 있다. 우선 지방분권 추진

을 임무로 하는 지방분권추진위원회의 역할을 인식하여 세입중립이라는 전제하에 지방세원의 확보방안을 재검토하는 것을 원칙으로 하고 있다.

이의 목적은 지방자치단체의 세입 및 세출의 증액이 아니라 세입구조의 변화, 즉 세입구조의 질적 전환을 기하여 지방자치단체의 재정측면에서의 자주성을 제고하는 것이라 할 수 있다. 나아가 이를 통하여 지방자치단체의 자기결정, 자기책임의 원리가 재정측면에까지 확대된다. 이와 같은 국가와 지방자치단체의 정부간의 관계에 대한 근본적인 구조개혁 없이는 국가와 지방에 있어서의 재정재건은 있을 수 없다는 인식이 제3장에서 지방재정 개혁의 관점으로 여실히 나타나고 있는 것이다.

제3장에서는 우선 지방세 및 지방재원 확보에 대한 기본방향으로 다음과 같은 사항이 제기되어 있다. 이와 같은 사항들은 후술하는 지방세 및 지방재원 확보방안을 모색하는데 있어서 중요한 관점이 되고 있다.

- ① 지방분권을 더욱 추진하기 위해 지방의 세출규모와 지방세수와의 괴리를 축소하고 주민에 대해 수익과 부담이라는 대응관계를 명확하게 한다는 관점에서 지방세원의 충실한 확보를 기해야 한다.
- ② 지방자치단체 재원의 상당부분은 세수로 충당해야 하고 재정력이 약한 지역에는 일반적인 재정조정제도로 대응하고 개별사업에 관한 국고보조부담금은 필요한 것에 한하여 교부하는 것이 바람직하다.

③ 국가와 지방에 있어서 조세부담율을 변경시키지 않는다는 것을 전제로 하여 국가에서 지방으로 세원을 이양하는 경우에는 국고보조부담금이나 지방교부세를 감액하는 방법을 통한 세입중립을 원칙으로 한다.

④ 지방의 세출이나 사무사업에 대한 국가관여의 폐지 및 감소 그리고 법령 등에 의해 의무규정된 사항의 재검토에 의해 세입세출 양측면에서 자주성을 제고하는 것이 불가결하다.

⑤ 지방세원이 충실해짐에 따라 주민에 의한 세출에 대한 컨트롤은 보다 엄격하게 된다. 지방세 및 지방재원에 대한 분권추진은 국가와 지방을 통한 행재정 전체의 구조개혁에 있어서도 불가결한 수단이다.

⑥ 지방자치단체의 구조적 재원부족에 대한 해소방안을 모색하는데 있어서는 향후 재정구조의 개혁이 필요하다. 이때 조세부담율을 수정할 경우에는 지방세원의 확대 배분을 특히 중시할 필요성이 있다.

이상에서 제시되고 있는 기본방향중 ①과 ②인 세입규모와 세출규모의 괴리를 축소하고 국고보조금을 가능한 축소해야 한다는 내용은 동위원회의 지금까지 주장한 내용의 연장선상의 인식이라 할 수 있다.

그러나 ③의 세입중립은 동위원회에서 그 동안 제기되지 않았던 내용으로서 새로이 주장되고 있는 내용이라 할 수 있다. 즉, 현재의 조세부담율을 변경하지 않는 것

을 전제로 하여 지방자치단체 전체의 세입 총액은 늘리는 것이 아니라 세입은 중립으로 하고 그 세입구조의 내용의 질적전환을 기해야 한다고 제시하고 있다.

2001년 당초예산으로 국가의 예산과 지방재정계획과의 관계를 예를 들어 보면, 국고보조부담금이나 지방교부세 등으로 국가에 의해 지방자치단체에 지출되는 금액은 35조엔에 이르고 있고 이는 35.6조엔의 지방세총액에 필적하는 금액이다. 이들을 합한 80조엔의 총액을 변화시키지 않고 그 재원구성을 변경한다고 하는 것이다. 즉, 국세의 지방세 이양을 통한 세원이양에 의해 지방세원을 증가시키는 대신 그 상당액 만큼 국고보조부담금이나 지방교부세를 축소한다고 하는 것이다. 이로서 국세수입은 감소되지만 상당액의 국가세출도 아울러 감축되어 실질적으로 국가의 수중에 남는 금액은 중립적이게 된다. 이와 같은 처방전은 국가의 재정상황을 배려하고 국가의 실질적인 부담증가를 회피하면서 지방세원의 충실을 기한다고 하는 향후 지방재정 개혁의 기본적 관점을 명확히 한 것이라 할 수 있다.

그리고 이상과 같이 지방세원이 충실해지게 되면 ⑤에서 제기하고 있듯이, 수익과 부담의 관계가 제고되게 된다. 나아가 지방세 및 지방재원에 대한 지방분권은 국가와 지방 전체를 통하여 행재정전체의 구조개혁에 있어 불가결한 수단이 된다는 점을 부각시키고 있다. 또한 제기되고 있는 점은 세입측면의 전환과 병행해서 세출측면에서의 법령에 규정한 의무적 사무 축소의 필

요성, 향후 국가와 지방을 통한 근본적인 재정구조개혁을 추진할 필요성이 있다는 점을 제기하고 있고 또한 이 경우에 조세 부담율을 만약 수정하게 될 경우는 특히 지방세원이 우선적으로 확대 배분되어야 함을 명확히 하고 있다.

3. 지방세원 확충의 이유 및 고려사항

이상과 같이 지방분권추진위원회의 최종 보고서에는 지방세원의 확보를 중요과제로 제시하고 있는데 그 주된 이유와 이를 위하여 고려되어야 할 사항에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 자주재원인 지방세원의 충실을 기해야 하는 배경으로는 획일적 행정에서 행정의 다양화라는 흐름속에서 지방자치단체의 자립성을 제고하는 방향으로 제도개선이 요구되고 있다는 점을 반영하고 있다. 또한 진정한 의미의 지역사회의 활성화도 지방자치단체의 자립성을 제고할 수 있는 제도개혁에 의해 촉진될 수 있다는 점을 인식하고 있다는 점이다.

둘째, 일본은 국가와 지방자치단체 전체 장기채무잔고가 2001년도말 666조엔에 달하고 있는 등 국가와 지방자치단체 모두가 어려운 재정환경에 놓여 있는 실정이어서 재정구조개혁의 실현은 하나의 큰 과제가 되고 있다는 점을 반영하고 있다. 또한 일본이 안고있는 경제성장의 종언, 소자·고령화의 진전이라는 현실적인 상황을 고려할 경우, 국가 전체 자원의 재배분이라는 관점에서 국가와 지방의 정부간 재정관

계에 있어서 새로운 체계구축이 필요하다는 점이다. 지방세원을 보다 확대할 경우 자치단체에 있어서 수익과 부담의 의식이 높아지게 되고 그 결과 국가 전체의 자원 배분도 합리적이고 적절하게 이루어질 수 있다고 인식하고 있다. 또한 수익과 부담의 명확화 이외에도 지역에서 요구되고 있는 복지수준을 어떻게 효과적으로 달성할 것인가 라고 하는 자치단체간 지혜의 경쟁이 보다 촉진될 수 있다. 그리고 지방세 및 재정측면에서의 자기결정권 확대 및 그 기능의 적극적인 발휘를 통해 주민의 소리가 지역 행정서비스에 반영되기 쉬운 체계를 구축할 수 있게 된다는 점을 제기하고 있다.

셋째, 지역에 따라서는 자주세원만으로는 지역의 최소한의 행정수준조차 감당할 수 없는 자치단체가 나올 것으로 예상되므로 지역사회의 존립이라는 이념을 배려하여 재정조정제도를 활용해 갈 필요가 있다는 점도 제기하고 있어 지방재정조정제도의 합리적인 개선을 지방재정개혁의 하나의 방향으로 설정하고 있다.

Ⅲ. 지방재정 개혁의 구체적 방안

1. 지방세원의 확보방안

가. 지방세원 확보방안의 개요

이상과 같은 지방재정 개혁의 기본방향을 고려하여 각 과제별로 구체적인 방안을 제시하고 있는데, 먼저 지방세원의 확보방안에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수

있다.

- ① 지방세원 확보는 국세의 지방세로의 세원이양을 통해 이루어져야 하는데, 이 경우 지방재원의 편재를 억제하기 위해서 세원의 편재성이 적고 세수의 안정성을 갖추도록 지방세체계를 구축해야 한다.
- ② 이 경우에 있어서 지방자치단체의 자기결정, 자기책임의 확충을 지방세 및 재정측면에서 적절히 담보해가기 위해서는 지방세중에서도 특히 기간세목의 새로운 확대가 불가결하다. 지방세의 기간세목 확대에 있어서는 개개세목의 확대방안을 검토하는 것이 필요하고 그리고 이들 세목을 어떻게 조합시키고 어떠한 타이밍에 맞춰 지방세원을 확대할 것인가가 매우 중요한 과제이다.
- ③ 일본의 3,300여개 지방자치단체중 지방교부세의 불교부단체가 셀수 있을 정도로 적은 것은 지방자치단체의 자주재원이 빈약하다는 것을 상징하고 있다. 지방세원의 확대에 의해 지방자치단체의 자주재원비율을 제고하는 것이 바람직하나 이를 구체적으로 목표수치로 나타내기는 현실적으로 곤란하다. 그러나 지방교부세 불교부단체수의 목표설정은 곤란하나 중요한 것은 불교부단체의 수를 가능한 증가시키는 것은 바람직하다.
- ④ 이상과 같은 기본방향하에 지방분권을 보다 한층 추진하기 위하여 개별세목에 대해 구체적인 확보방안을 제

시하고 있는데, 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 개인주민세를 들고 있다. 개인주민세는 도도부현 및 시정촌에 있어서 기간세목으로서 새롭게 확보할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 국가 및 지방의 개인소득과세의 바람직한 방향에 대해서는 국가의 소득세가 소득재배분 기능을 담당하는 기간세인 점에 유의하면서 전체로서 개인소득과세의 세부담을 변경하지 않는 전제하에 세원이양에 의해 개인주민세의 최저세율을 인상함으로써 개인소득과세에 접하는 개인주민세의 비율을 상당수준 높이고 또한 보다 비례적인 세율구조의 구축과 과세베이스의 확대를 기해야 할 것이다. 그리고 균등할의 수준에 있어서도 과대한 부담이 되지 않도록 유의하면서 수정할 필요성이 있다고 제기하고 있다.

둘째, 지방소비세를 들고 있다. 지방소비세는 복지를 비롯하여 폭 넓은 재정수요를 충족하는 세로서 그 위상을 제고하고 확대될 수 있도록 해야 한다. 이 경우 지방교부세 원자로서 전입되고 있는 소비세의 일정부분을 지방소비세로 포함하는 것에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 고정자산세를 들고 있다. 고정자산세는 자산의 보유와 시정촌 행정서비스간에 존재하는 일반적인 수익관계에 착안하여 과세되고 있다. 이는 수익성이라는 지방세의 기본적 성격을 구현함과 동시에 시정촌 재정을 지탱하고 있는 기간세목이므로 고정자산세는 향후 지속적으로 안정적 확

보에 노력해야 한다.

넷째, 법인사업세를 들고 있다. 법인사업세는 세부담의 공평성, 세 성격의 명확성, 기간세로서의 안정성, 경제활성화의 관점에서 외형표준과세의 조기 도입을 기해야 한다.

다섯째, 개별간접세를 들고 있다. 담배세 등의 개별간접세는 지역적 편차가 적어 지방세로서 바람직한 세원이고 국세로부터 지방세로 세원이양을 포함하여 확충할 필요가 있다.

여섯째, 환경관련세를 들고 있다. 환경관련 세제의 검토에 있어서는 환경대책 측면에서 지방자치단체의 중요한 역할을 고려하여 지역적 환경문제는 물론이고 지구온난화대책 등 지구환경문제에 대해서도 상당한 역할을 담당하고 그리고 유통 및 소비단계에서 과세되는 경우에는 용도에 대응한 과세조치가 가능하게 되고 또한 소비자로의 인센티브효과가 기대되는 점 등의 관점에서 지방세원화의 검토가 필요하다.

이상과 같이 지방세원의 확보에 대한 기본방향이 제시되고 있는데, 여기서 중요한 것은 국세의 지방세로의 세원이양이라는 사고는 처음으로 구체화하고 있다는 점이 획기적이라 할 수 있다. 즉, 개인주민세, 담배세 등의 간접세의 경우는 세원이양에 의한 지방세의 확보를 제기하고 있다. 특히 개인주민세에 대해서는 세원이양에 의한 개인주민세의 최저세율을 인상하고 아울러 비례적인 세율구조 구축을 제기하고 있다. 개인주민세는 현재 소득금액의 구분에 의해 5%, 10%, 13%의 3단계 누진구조로 되어 있는데(소득세는 10%, 20%, 30%, 37%

의 4단계), 개인에게 있어서 전체로서는 세 부담을 변화시키지 않는 전제하에 보다 소득금액이 낮은 단계에서 개인주민세에 세 수를 시프트하는 것을 제안하고 있다.

지방소비세에 대해서는 그 위상을 제고하고 구체적으로 소비세의 지방교부세 전입재원분을 지방소비세로 대체하도록 제안하고 있다. 현재 소비세수의 29.5%는 지방교부세의 재원이 되고 있는데, 이를 소비세율로 환산하면 약 1.2%에 상당한다. 지방소비세는 지역적 편차가 매우 적은 세이고 따라서 교부세원자로서 둘 필연성은 없다는 인식에서 도출된 제안이라 할 수 있다.

나. 과세자주권의 강화방안

지방세원의 확보를 위해서는 법정세의 충실과 아울러 자주과세의 노력이 필요하다. 자주과세에 대해서는 법정외세외에 초과과세 등의 활용도 폭 넓게 검토할 필요성이 있다는 점을 제기하고 있다.

국가와 지방자치단체에 있어서 주요한 세원은 법정세목이고 과세자주권의 행사만으로는 지방자치단체의 세원을 양적으로 확보하는 데는 한계가 있다. 그러나 독자적인 과세에 대해서는 제도도입 과정에서부터 납세자를 포함한 관계자의 의견을 들어 수익과 부담의 관계를 보다 의식하게 되는 효과가 나타날 수 있다는 점을 높이 평가되어야 한다. 지역의 특색을 고려한 독자적인 세원의 확보가 지방자치단체의 행정운영에 대한 주민의 참가와 관심을 불러일으키는 계기가 되는 측면을 고려한다면 지방자치단체의 독자적인 세원발굴 의의는 매

우 크다. 독립과세를 검토하는 경우에는 부담의 공평이라는 조세원칙과의 관계를 충분히 고려하여 납세의무자에게 충분한 설명을 하고 이해를 구하는 노력이 필요하다고 제기하고 있다.

다. 지방세무행정의 충실

지방자치단체의 세무행정에 있어서도 합리적인 방향으로 재검토를 요구하고 있다. 지방자치단체의 세제기획, 세무집행 측면의 자구노력이 필요하고 세원이양에 의한 지방세의 확충과 병행해서 세무행정에 대한 검토가 필요하다. 향후 지방세원의 확보를 추진하는데 있어서 지방자치단체 세무행정 측면에서의 지원을 강화하기 위하여 연수 및 집행기능의 효율성제고에 대해서도 재검토가 이루어져야 한다고 제기하고 있다.

2. 세원의 지역적 편재문제에 대한 대응방안

지방세원의 확대를 기할 경우에 큰 문제가 되는 세원의 지역적 편재문제에 대한 대응방안에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

- ① 세입중립을 전제로 국세를 지방세로 세원을 이양할 경우 지방자치단체에 따라서는 전체 재원이 감소하게 된다.
- ② 이와 같이 세원이양에 의한 지방세의 확대를 기할 경우 어느 정도 세수가 지역적으로 편재되는 것은 불가피하지만 가능한 편재를 억제되도록 해야 한다. 세제상에 있어서 편차가 적은

지방세를 중심으로 세원을 이양하는 것이 중요한데, 법인사업세의 외형표준화에 의한 세수의 편재완화가 필요하다.

- ③ 세원이양의 규모에 따라서는 향후 새로운 재정조정 구조, 거대도시의 지방세 및 재정제도의 바람직한 방향에 대한 검토가 필요하다

이상과 같이 세원편재에 대한 문제를 지적하고 이에 대한 대응방안을 제시하고 있는데, 결국 국가가 지방에 대해 세원을 이양한 만큼 국고보조부담금과 지방교부세를 감액하여 이를 상쇄하여 세입중립을 달성한다 하더라도 개별 단체에 따라서는 재원의 증감이 발생하는 것은 불가피한 현실이다. 이 경우 세원이양분에 대해 국고보조부담금을 보다 많이 삭감할 것인가, 지방교부세를 보다 많이 삭감할 것인가에 대해서는 결과가 크게 달라지게 되므로 한마디로 결과를 예상할 수 있는 것이 아니다. 그러나 적어도 세원의 지역적 편재를 완화할 수 있는 세원이양의 방안을 검토하고 나아가 세원이양의 규모에 대해서는 향후 새로운 재정조정 체계에 대한 보다 폭 넓은 검토와 병행하여 이루어질 필요성이 있음을 제기하고 있다.

3. 국고보조부담금의 개혁방안

자치단체의 재정운영에 있어서 자기결정권을 확충하기 위해서는 지방세원의 충실을 기하는 한편 지방세출에 대한 국가의

관여나 법령에 의한 세출, 사무사업의 의무 규정의 폐지 및 축소가 필요하고 세입세출 양측면에서 자기결정권이 확충되어야 진정한 의미에서의 지방자치권을 가능하게 할 수 있다.

국고보조부담금을 통해서 지금까지 국가적 차원에서 필요최저행정수준(national minimum)을 유지하여 온 효과는 인정된다. 그러나 한편으로 국고보조부담금은 비용의식이 희박하고 책임소재가 불명확하다는 등의 다양한 문제를 발생시키고 있고 또한 수익과 부담의 괴리에 의해 지역의 행정수요에 합치하지 않는 서비스가 이루어지는 사례도 발생하고 있다.

이와 같은 관점에서 세입중립을 전제로 하고 지방세원의 확보를 위해서는 국고보조부담금과 지방교부세등을 어떻게 개혁할 것인가가 주요한 논점이 되는데 이점에 관한 개혁방안으로는 대체로 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 지방세원 확보를 위하여 국가의 지방에로의 이전적지출을 삭감할 필요성이 있는데, 이 경우 이전적지출의 삭감은 우선 국가의 관여가 강한 특정 재원인 국고보조부담금을 대상으로 해야 한다.
- ② 국고보조부담금은 필요한 것에 한정하고 그 재원을 지방일반재원으로 교체한다.
- ③ 이를 위하여 국고보조금의 합리화를 기해야 하는데, 국고부담금에 대해서는 국가와 지방의 역할분담을 재검토하는 가운데 국고보조금 대상분야의

한정, 국고보조사업의 중점화를 기할 필요가 있고 이를 통한 국고보조금의 대폭적인 정리가 추진되어야 한다.

- ④ 국고보조부담금의 개선방안으로 포괄교부금화, 통합보조금의 대폭적인 확충 등에 대해서 폭넓게 검토해야 한다.
- ⑤ 국고보조부담금의 근본적인 정리에 의해 각종 보조금관련업무의 감축, 간소화가 이루어질 경우 국가와 지방에 있어서 행정의 슬림화에도 큰 효과가 있음을 제기하고 있다.

4. 지방교부세의 개혁방안

세입증립의 전제하에서 지방세를 확대할 경우에는 지방교부세 총액은 감소가 예상되는데, 이로서 지역간의 재정력격차가 확대될 가능성이 있으므로 재정력격차를 시정하는 지방교부세제도의 역할은 향후에도 매우 중요하다는 기본적인 인식을 명확히 하고 있다.

지금까지 지방교부세는 국가에서 정한 일정수준의 행정서비스를 국민이 전국 어디에서 생활해도 향수할 수 있도록 하고 그 결과로서 지역사회의 존립기반을 유지해 왔다. 그러나 한편으로는 지방교부세에 의해 행정서비스와 자기부담간의 긴장관계가 손상되어 지방세출의 확대를 초래하고 있다는 점을 인식하여 현행의 지방교부세제도에 의한 재정조정은 너무 과다하다는 지적이 있어 지방교부세를 축소해야 한다는 점을 제기하고 있다. 지방교부세 총량의 축소나 배분기준의 간소화에 대한 논의는

법령에 의해 의무부여사항 등 국가관여의 폐지 및 축소와 동시에 검토해 나갈 필요성이 있다고 제기하고 있다.

사회경제정세의 변화에 대응하기 위한 지방교부세의 산정에 대해서는 다음과 같은 수정이 필요하다고 제시하고 있다.

첫째, 국가에 의한 의무적 사무의 폐지 및 완화를 추진하고 기준재정수요액의 산정방법에 있어 보다 합리적인 방안을 검토하고 아울러 보다 간소화를 추진한다.

둘째, 사업비보정에 의해 산정하고 있는 대상사업의 범위를 재검토하고 특히 필요한 것에 중점화해야 한다.

셋째, 행정운영의 효율화, 합리화의 요구를 반영해야 한다.

넷째, 지방의 과세노력, 세원함양노력, 독자적인 세원확보 자구노력을 더욱 촉진할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

다섯째, 지방교부세에 대해서 국가의 일반회계를 거치지 않고 국세수납정리자금에서 지방교부세특별회계에 전입되는 조치에 대해서는 국가의 일반회계에 있어서 주요세목의 상황을 일관성있는 형태로 나타낼 필요가 있다는 관점에서 문제가 있다는 의견도 있으나 지방자치단체 고유재원으로서의 지방교부세의 성격을 명확히 하기 위하여 이에 대한 검토가 필요하다.

이상과 같이 중앙과 지방자치단체의 세수입 규모는 변화시킬 수 없다는 것이 강력하게 나타나고 있다. 이와 같은 상황에서 지방자치단체의 세원을 확충할 경우는 국가로부터의 의존재원을 삭감해야 하고 이 경우 우선적으로 국가의 관여가 강한 국고

보조부담금부터 삭감해야 한다고 제기하고 있다. 또한 이 경우 세원의 지역적 편차가 해결과제가 되므로 지방재정조정제도는 여전히 중요성을 가지고 있는 것으로 인식하고 있다. 그렇다 하더라도 재정조정 수단이 지방교부세의 양적 규모가 너무 방대해서는 안되고 인구1인당 세수격차를 시정하는 수준으로 그치게 하는 것이 바람직하다는 인식하에 중앙과 지방의 사무의 재배분 및 지방교부세의 산정방법의 재검토 등을 동시에 고려하여 근본적인 재검토가 필요하다고 지적하고 있다.

또한 이번 최종보고서에 나타난 중요한 새로운 사항은 지방교부세의 개선방안의 하나로 사업비보정에 의해 산정하는 대상 사업의 범위를 수정하고 지방의 과세노력, 독자적인 세원확보 자구노력을 더욱 촉진할 수 있는 제도의 도입을 제시하고 있는데, 이는 지금까지는 제기되지 않았던 새로운 사항이라 할 수 있다. 이는 동위원회가 그 동안 권고하였던 지방교부세 총액의 안정적 확보, 지방자치단체가 실시하는 사업량 및 행정수요에 대응하여 지방교부세를 능동적으로 산정하고 이에 지방교부세가 적절하게 활용될 수 있도록 해야 한다는 권고내용과 비교하면 개선방안이 크게 변화되고 수정되었다고 할 수 있다.

5. 지방채자금의 원활한 조달

지방자치단체의 세제 및 재정측면에서 자기결정권이 확충됨에 따라 지방자치단체가 자금을 안정적이고 원활하게 조달할 수

있도록 지방채 공동발행기관에 대해 적극적으로 검토가 필요하다고 제기하고 있다.

6. 향후 개선과제

동위원회는 이번 최종보고서를 제출하면서 지금까지의 지방분권추진은 미완이라고 보고 이상에서 제기하고 있는 지방분권을 지방재정측면에서 어떻게 개혁을 추진하고 향후 어떻게 대응해 갈 것인가에 대해 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 지방세원의 확보를 추진하는데 있어서는 현실적으로 국가와 지방 전체에 대한 재정구조의 개혁시에 추진되어야 하고 이 경우 재정구조개혁의 인식과 정합성 등 여러 가지 상황을 고려하면서 충분히 검토할 필요가 있다.
- ② 이 경우에는 국가와 지방의 사무배분의 바람직한 방향, 국가에 의한 지방에로의 세출이나 사무사업의 의무규정의 상황까지도 포함하여 지방행재정제도 전반에 대해 지방분권추진이라는 관점에서 구체적이고 전문적인 검토를 행할 수 있는 기구를 설치하는 것이 필요하다는 점을 제기하고 있다.

그러나 최종보고서를 작성하는 과정에서 각 부서의 의견수렴중에 반론도 많이 제기된 것으로 나타나고 있다. 국가와 지방자치단체 전체를 통해서 조세부담율을 변경하지 않고 지방자치단체에 세입중립을 전제로 하여 제도를 개혁한다는 것은 이론적으

로는 가능한 것이나 현실적으로 일본재정이 거대한 규모의 세입부족과 적자 상황속에서 추진하기가 어렵다는 지적이다. 특히 재무성은 보조금 삭감이나 지방교부세 삭감 등에 의한 세출감축에 의해 남은 재원은 국채상환에 우선적으로 돌려야 하고 지방세원으로 이양하는 것은 있을 수 없다고 주장하고 있을 정도로 지방자치단체와 마찬가지로 국가의 세입세출의 갭이 현실적으로 거액이라는 점을 제기하고 있다. 따라서 결국 지방세원의 확보방안은 국가와 지방자치단체 전체를 통한 재정구조개혁시에 실시해야 한다는 것으로 최종보고서에서도 결론되어 졌다고 볼 수 있다.

결론적으로 일본의 지금까지의 지방자치는 국가가 정한 지방세법에 의해 법정세율 그 표준세율로 과세하여 얻은 지방세수입에 국가로부터 배분되는 지방교부세수입이나 국고부담금수입, 국가에 신청하여 교부받는 국고보조금수입 등을 추가한 세입의 총액을 어떻게 행정서비스에 배분하는가라는 [세출자치]에만 전념해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 이를 반성하고 향후는 분권형 사회의 지방자치를 지향하여 지역주민에 얼마만큼의 세부담을 요구할 것인가라는 [세입자치]까지를 포함하는 재정분권 및 지방재정개혁을 추진하는 방향으로 정리되고 있다는 점은 매우 중요한 점이라 할 수 있다.

IV. 맺는말

지방분권추진위원회는 일본의 분권추진

은 스스로 미완의 분권개혁이라고 표현하고 있듯이 더욱 지방분권의 추진이 필요하다는 점을 인식하고 있고 이를 위해서는 많은 개혁과제가 남아 있다는 것을 보여주고 있다. 그 중에서 특히 지방분권추진위원회가 해산하면서 제시하고 있는 것은 지방재정분야의 개혁이다. 즉, 중앙과 지방자치단체를 망라한 지방재정질서의 재구축을 들고 있다는 점을 주목할 필요성이 있다. 또한 지방재정혁신을 지속적으로 추진하고 미완의 분권개혁을 완성하기 위하여 새로운 기구인 지방분권개혁추진회의를 발족시켜 대응하고 있다는 점도 주목할 필요성이 있다.

지방분권개혁추진회의는 기존의 지방분권법을 재차 연장하여 지방분권추진위원회의 설치기한을 연장한 것이 아니라 새로운 기구로서 설치되었다. 지방분권개혁추진회의는 2001년 7월3일부터 3년이라는 기간을 정해두고 있는 한시적인 기관이다. 한정된 기간내에 집중적으로 지방분권에 관한 심의를 행하고 성과를 거두고자 하는 의도를 담고 있다.

이와 같이 일본은 지방재정개혁을 포함한 지방분권 추진을 위해 지속적으로 대응하고 이를 위하여 지속적인 기구의 창설이 이어지고 있고 그 내용의 집대성을 기도하고 있다는 점은 우리 나라의 지방재정 개혁의 방향과 대안모색에 있어서 주목되는 점이라 할 수 있다. 향후 동회의 연구결과가 또한 우리나라의 재정분권을 추진하는데 있어서 중요한 참고자료가 될 수 있을 것이다.