

일본의 지방재정자립을 위한 7가지 제언

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

일본은 1993년 지방분권의 추진을 국회에서 결의한 이래 1995년 지방분권추진법이 시행되어 그 후 6년간 계속된 [제1차 분권개혁]을 통해서 지방자치단체를 국가의 하청기관으로 간주되어 왔던 기관위임사무제도를 폐지하고 국가와 지방을 법제도적으로 [상하주종]관계에서 [대등협력]의 관계로 변화시켰다.

또한 지방의 세재정 측면에 초점을 맞추어 2002년부터 [삼위일체개혁]을 통하여 국가로부터 지방으로 3조엔의 세원이양을 실현하고 있다. 三位一體 개혁이란 고이즈미(小泉)내각이 추진하

고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 관한 개혁으로서 [국가로부터 지방으로의 국고보조부담금의 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. 그러나 권한과 조직을 완고하게 지키려는 중앙부처의 벽이 너무 두터워 3조엔의 세원이양은 실현되었어도 국고보조부담금의 폐지, 국가의 관여는 축소되지 않아 지방의 자유도는 높아지지 않았

다.

따라서 일본의 지방분권은 미완의 개혁에 머물고 있다는 인식이 팽배하였다. 따라서 1993년 국회에서 지방분권추진을 의결한 이래 과거 13년 동안 지방분권 개혁의 경험을 활용하여 남은 많은 과제를 해결하기 위하여 2006년 새로이 [신지방분권구상검토위원회]를 구성하여 재차 지방분권의 추진을 위한 방안을 강구하고 있다.

본고는 새롭게 구성된 [신지방분권구상검토위원회]가 그동안 분권형사회의 비전이라는 제목하에 일본의 지방재정자립을 위한 7가지의 제언에 대한 중간보고서 내용을 검토함으로써 우리나라의 지방재정 개혁에 있어 하나의 시사점을 얻고자 한다.

II. 지방재정자립을 위한 7가지 제언의 목표 및 구성

신지방분권구상검토위원회의 지방재정자립을 위한 7가지 제언에 대한 목표 및 구성 내용은 다음과 같다. 지방재정자립을 위한 7가지 제언은 크게 3가지의 목표하에 각각의 목표를 달성하기 위한 구체적인 수단으로서 7가지를 제

시하고 있다.

첫째 목표는 분권개혁에 있어서 지방의 참가를 들고 있다. 분권개혁에 대한 지방의 참가를 유도하기 위하여 지방행 재정회의의 설치(제언1)를 제언하고 있다.

둘째 목표는 분권개혁을 확립하는데 있어서 세재정면에서 합리적인 시스템 구축을 들고 있다. 분권개혁을 달성하기 위한 세재정면에서의 구체적 방안으로 5가지를 제언하고 있다. 지방세의 충실강화에 의한 불교부단체 인구의 대폭적인 확대(제언2), 지방교부세를 지방공유세로 전환(제언3), 국고보조부담금의 총건수를 절반으로 축소(제언4), 국가와 지방의 관계에 대한 총 점검에 의한 재정재건(제언5), 재정재건단계기준의 투명화와 자치단체장 및 의회책임의 강화 그리고 주민부담제의 도입(제언6)을 제언하고 있다.

셋째 목표는 분권개혁의 추진방안의 구체화를 들고 있다. 분권개혁을 구체적으로 추진하기 위하여 신지방분권추진법의 제정(제언7)을 제언하고 있다. 이하 각각의 목표별로 이의 실현을 위한 구체적인 수단(제언)에 대해 검토한다.

Ⅲ. 분권개혁에 지방참가

1. 제언 1: [지방행재정회의(가칭)]의 설치-[국가와 지방의 협의의 장]을 법제화

가. 핵심 내용

1) 취지

분권개혁의 추진을 위하여 지방에 관계되는 사항에 대한 정부의 정책입안 및 집행에 관해서 정부와 지방의 대표자 등이 협의를 통하여 지방의 의견이 정부의 정책입안 및 집행에 반영되도록 새로운 조직을 법률에 의해 설치한다.

2) 사무 및 권한

이하의 중요한 사항에 대해서는 정부 또는 지방의 신청에 의해 협의를 하고 정부는 협이가 이루어진 사항에 대해서는 그 결과를 존중한다.

① 국가와 지방의 역할분담의 바람직한 형태

② 국가에 의한 관여 및 의무부여의 바람직한 형태

③ 지방이 처리하는 사무의 경비에 대한 국가의 보조부담의 바람직한 형태

④ 지방세 및 재정제도의 바람직한

형태

⑤ 지방에로의 새로운 사무 또는 부담의 의무부여가 되는 법령, 시책 등

3) 구성

① 내각관방장관, 총무대신, 재무대신, 타 관계장관, 국회의원, 지방6단체 각 대표, 민간유식자로 구성한다. 단, 민간유식자는 정부추천자와 지방추천자 동수로 한다. 또한 필요에 따라서는 내각총리대신의 출석을 요구할 수 있다.

② 내각관방장관과 전국지사회회장을 공동의장으로 한다.

③ 중앙과 지방이 각각 독자의 사무국을 설치하고 정부와 지방이 함께 참가한다.

그리고 [지방행재정회의]가 법률에 의해 설치될 때까지는 현재의 [국가와 지방의 협의의 장]을 유지하여 지속적으로 협의한다.

나. 기본적 사고

1) 분권개혁을 포함한 內政의

정책입안에 대한 지방의 참가

2001년까지의 제1기 개혁에 있어서 [국가와 지방의 협의의 장]이 설치되었

으나 정책형성을 위하여 기능을 충분히 발휘했다고 할 수 없다. 따라서 지방분권일괄법에서 국가와 지방의 관계를 [상하복종]에서 [대등협력] 관계로 규정한 의의를 구체화하고 지방분권 추진을 가속화함과 동시에 자치단체가 행재정 운영에 있어 스스로 결정하고 책임성을 명확히 하기 위하여 국가와 지방의 역할분담 및 지방세재정제도 등에 대해 국가와 지방이 공동테이블에 앉아 협의하는 [內政의 정책입안에 대한 지방의 참가] 시스템으로서 [지방행재정회의]를 법정화하는 것이 필요하다.

2) [국가와 지방의 협의의 장]의 유지

[지방행재정회의]가 법률에 의해 설치될때 까지는 지방분권 및 지방행재정 관련 제도에 대한 지방의 사고가 국가에 충분히 전달되지 않는 것을 막기 위하여 현재의 [국가와 지방의 협의의 장]을 유지하여 협의를 지속적으로 진행할 필요가 있다.

3) [지방재정위원회(가칭)]의 설치

현재 있는 지방재정심의회에 대해서는 지방재정계획, 지방공유세(지방교부세), 지방세, 국고보조부담금 등에 관련한 사항의 심의에 있어서 그 권한을 강

화함과 아울러 지방6단체의 대표를 추가로 참가하게 하여 그 명칭을 [지방재정위원회(가칭)]으로 변경하는 것을 고려한다.

IV. 분권개혁에 대한세재정면에서의 구체적 방안

1. 제언 2: 지방세의 충실강화에 의한 불교부단체 인구의 대폭 확대

가. 핵심내용

첫째, 편재성이 적은 거주지과세인 지방소비세와 개인주민세를 강화하여 지방공유세(지방교부세)에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세금으로 자주적인 재정운영이 가능한 지방자치단체의 주민수를 대폭적으로 확대한다. 이를 위해서는 다음과 같은 수단을 강구한다.

① 소비세와 지방소비세의 비율을 현행 4대1에서 2.5대2.5로 한다.

② 소득세를 주민세로 세원이양하고 개인주민세소득할을 3% 높인다.

둘째, 지방세는 지역편재성이 비교적 적은 세목으로 구성하고 지방공유세(지방교부세)의 原資는 지역편재성이 비교

적 큰 세목으로 구성한다.

셋째, 이에 근거하여 우선 국세와 지방세의 세원배분을 5대5로 한다.

나. 기본적 사고

1) 대폭적인 세원이양

국가와 지방의 세제도 전반에 대해 근본적인 수정을 하는데 있어서 국가와 지방의 최종지출 비율과 조세수입 비율의 괴리를 축소하고 지방이 담당하는 사무와 책임에 맞도록 국가와 지방의 세원배분을 우선은 5대5로 하고 장기적으로는 4대6이 되도록 국세의 대폭적인 지방세로의 세원이양을 실시해야 한다. 이를 통하여 지방공유세(지방교부세)에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세금으로 자주적인 재정운영이 가능한 지방자치단체의 주민을 대폭적으로 늘리고 장기적으로는 국민의 과반수가 되도록 해야 한다.

2) 대인서비스 행정수요의 증대와

거주지과세의 중시

세원이양에 있어서는 少子高齢사회를 맞이하여 보다 주민에게 밀접해 있는 지방자치단체가 담당하는 대인서비스의 행정수요를 증대하여 향후 이들

서비스에 대해서는 지방자치단체가 적극적으로 담당하도록 해야 한다.

또한 현재 일본의 지방세, 특히 도도부현세의 특징은 주민이 부담하는 개인주민세나 지방소비세라는 거주지과세의 비중이 낮고 법인소득과세의 비중이 높다. 따라서 우선 소득세, 법인세와 함께 기간세인 소비세는 대인서비스에 응적으로 대응하는 거주지과세이고 게다가 경기변동에 의해 신장성이 적을 뿐만아니라 지역편재성이 적기 때문에 국가와 지방이 균등하게 분할할 필요가 있다. 아울러 개인주민세도 같은 관점에서 보다 강화해야 한다.

2. 제언3 : [지방교부세]를 [지방공유세]로 전환

가. 핵심내용

지방교부세가 국가로부터 은혜적으로 수여받는 것이 아니라 [스스로의 재원을 다른 지방자치단체를 위하여 서로 융통함으로서 모든 지방자치단체가 국가에 의존하지 않고 주민에게 일정수준의 행정서비스를 제공할 수 있어야 한다]는 사고에 기초하여 safety net으로서의 성격을 가지고 있다는 점을 명확히 하면서 다음의 7개의 항목의 개혁을

종합적으로 추진한다.

- ① 명칭을 다음과 같이 변경한다. 국민으로부터 국가의 특별회계에 산입되기까지는 [지방공유세]로 하고 이것이 국가의 특별회계를 떠나 자치단체에 교부되기까지는 [지방공유세조정금]으로 한다.
- ② 국가의 일반회계를 통하지 않고 [지방공유세 및 양여세특별회계]에 직접 산입한다.
- ③ 현재의 재원부족(2006년 8.7조엔)을 해소하기 위하여 지방공유세(지방교부세)의 법정율을 인상함과 아울러 필요에 따라서 지방세법이 정하는 세율의 변경도 추진한다.
- ④ 3년에서 5년에 한번씩 지방공유세(지방교부세)의 법정율의 변경을 추진함과 아울러 필요에 따라서 지방세법에 규정하는 세율의 변경도 추진한다.
- ⑤ 기타 년도는 재원부족이 있을 경우에는 지방채 또는 [지방공유세 및 양여세특별회계]내에 새로이 설치하는 기금에 의해 조정한다.
- ⑥ 특례가산 및 특별회계에 의한 차입은 하지 않는다.
- ⑦ 감세에 의해 지방의 재원부족이

발생하는 경우는 지방공유세(지방교부세)의 법정율을 인상한다.

나. 기본적 사고

1) 지방교부세의 의의: 국가에 의한

관여 및 의무부여의 폐지 또는 축소

현재 지방교부세에 대한 비판이나 주장으로 [지방교부세는 지방재정계획을 통해서 지방의 세출 및 세입의 차액을 보전하는 재원보장 기능을 하고 있어 이로 인해 지방자치단체의 코스트감각이 약하게 되어 불요불급한 세출을 증가시켜 지방이 국가에게 재정적으로 의존하는 상황을 초래하므로 이러한 체계는 폐지해야 한다. 또한 재원조정도 과도하므로 그 기능을 축소해야 한다] 그리고 [지방교부세 또는 지방재정계획에 대해서 국가와 지방에 대한 primary balance(세입총액에서 국채 혹은 지방채 발행 수입을 제외한 금액과 세출총액에서 국채 혹은 공채비를 제외한 금액의 밸런스를 말한다. 전자가 많은 경우가 흑자이다)를 개선하기 위하여 지방은 국가에 협력해야 하고 삭감수치 목표를 설정하여 축소해야 한다] 등이 제기되고 있다.

그러나 현실의 지방교부세는 각종 법령 및 국가의 의무부여 등에 의해 지방자치단체가 지역사회에 필요불가결한 공공서비스를 제공할 수 있도록 재원을 보장하는 것이어서 지방교부세의 재원 보장기능의 축소 및 지방재정계획을 축소하려 할 경우에는 우선적으로 국가에 의한 관여나 의무부여 시스템부터 수정해야 하는 것이 지방교부세의 체계상 당연한 것이다.

현행 체계를 그대로 두고 지방재정계획이나 지방교부세의 총액을 축소하는 것은 법령 등에서 의무부여된 사무사업을 지방자치단체에서 실시할 수 없는 결과를 초래하게 됨과 동시에 지방의 자유도를 축소시키고 지방자치행정을 오로지 국가의 대리인으로서 위임하는 형태가 되어 지방분권과 지방자치에 반하는 것은 물론이고 주민생활의 악화를 초래하게 된다.

또한 [기준재정수요액 산정의 복잡함이 제도의 투명성을 저해하고 있다] 그리고 [기준재정수요액을 인구 및 면적만을 기준으로 산정해야 한다]라는 비판이 있다는 점을 고려할 경우에 향후 기준재정수요액의 산정 간소화는 필요하다. 그러나 기준재정수요액의 산정이 복잡하게 된 큰 원인은 국가에 의한 관

여 및 의무부여에도 있기 때문에 제도의 투명성을 높이는 관점에서도 국가의 관여 및 의무부여를 배제할 필요가 있다. 기준재정수요액 산정의 복잡화는 인구구성의 차, 지리적조건 기타 사회경제조건 등의 차이를 고려해서 지방자치단체간의 공평성을 확보하는데 의의가 있다는 점도 유의해야 한다. 또한 인구 및 면적만으로는 향후의 인구감소사회에 적합한 기준재정수요액의 산정에 있어 한계가 있다는 문제도 발생한다. 더우기 지방자치단체간의 재정력 격차가 있는 상황에서 국가에 의한 관여 및 의무부여 시스템을 수정하지 않은 채 지방교부세 전체가 축소되어 버리면 상대적으로 세수가 적은 지방자치단체에서는 다른 지방자치단체보다도 주민에게 있어서 필요한 서비스를 제공할 여유가 없게 되고 재원보장기능이 충분히 기능하지 않게 된다.

2) [지방교부세]를 [지방공유세]로 명칭변경

지방교부세는 지역사회의 존립기반을 유지하고 국가에서 정한 일정수준의 행정서비스를 국민이 전국 어디에서 생활하더라도 향유할 수 있도록 하기 위한 것이고 국세라는 형태로 징수되고

있는 것의 일부를 재원으로 하고 있지만 원래는 지방의 고유재원이고 또한 지방자치단체 전체에서 공유하고 있는 재원이다. 따라서 지방교부세가 지방자치단체의 [연대]와 [자립]의 정신에 기초하여 safety net이라는 인식을 제도로 명확히 할 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 지방교부세는 국가(상)에서 지방(하)에게 교부하는(은혜적으로 부여하는) 것이 아니라는 것을 명확히 하기 위하여 그 명칭을 [지방공유세]로 변경해야 한다. 그리고 국민으로부터 국가의 지갑(국가세입)으로 산입되는 [입구]까지는 [稅]이지만 국가의 지갑에서 지방의 지갑(지방세입)으로 산입되는 [출구]에서는 [稅]라는 표현은 어울리지 않는다. 따라서 지방에서 그 재원을 필요에 따라 조정하고 서로 융통할 수 있다는 관점에서 [출구]에서는 [지방공유세조정금]으로 해야 한다.

3) 지방공유세조정금에 대한

지방의 참가

각 지방자치단체의 [지방공유세조정금] 액의 조정 및 결정에 대해 지방이 참가하고 지방이 책임을 갖고 운영할

수 있는 시스템을 검토해야 한다. 이와 같은 관점에서 신지방분권구상검토위원회 위원중에는 [지방공유세의 운영 및 지방세법의 세율의 변경에 있어 지방의 의견이 반영되고 결정과정에 깊이 참가하게 함으로서 지방공유세는 지방교부세와 같은 국가로부터 지방으로의 수직적 재정조정에서 지방의 합의에 기초한 수평적 재정조정으로 그 성격을 바꿀 수 있게 된다]라는 의견도 제시되고 있다.

3. 제언4: 국고보조부담금의 총 건수를 반감(일반재원화)하여 약 200개로 하고 지방의 개혁안을 실현

가. 핵심내용

첫째, 분권개혁을 추진하기 위한 세 재정면에서의 추진방안으로서는 국가로부터 지방으로의 세원이양을 중심으로 한다. 이에 대응하여 국가의 재원에 대해서는 지방으로부터 이미 제출된 [국고보조부담금등에 관한 개혁안]을 착실히 실시하고 국고보조부담금을 폐지(일반재원화)하고 사무사업의 폐지를 통해서 국가의 책임으로 처리해야 한다.

둘째, 재정면에 있어서 지방의 자유도를 높이기 위하여 국고보조부담율을 인하하여 국고보조부담금을 축소하기 보다는 국고보조부담금 그 자체를 폐지(일반재원화)한다.

셋째, 국고보조부담금의 총 건수를 절반으로 축소는 것을 당면과제로 한다.

넷째, 유지관리에 관계되는 국가의 직할사업부담금에 대해서는 본래 관리주체가 부담해야 하고 지방자치단체에 재정부담을 시키는 것은 극히 불합리하므로 조속히 이를 폐지한다.

나. 기본적 사고

1) 국고보조부담금의 폐지(일반재원화)

지방분권의 이념에 따라 국가와 지방의 역할분담을 재정리하고 명확히 한 후에 재정면에서 지방자치단체의 자유도를 높이기 위하여 이하에 열거하는 기본적 사고에 기초하여 국고보조부담금을 폐지(일반재원화)하여 총건수를 절반으로 축소시킨다(2005년도 보조금 총람을 근거로 지방분권개혁추진 사무국에서 조사한 결과, 국고보조부담금은 [목] 단위로 볼 경우 총 439건으로 나타나고 있다). 이를 통하여 국가에 의

한 관여 및 의무부여의 폐지 및 축소, 국가와 지방의 이중행정의 해소를 유도함과 아울러 국가 직원 수의 삭감과도 연계한다.

① 특정의 사무 및 사업을 장려하기 위하여 교부되는 장려적 보조금에 대해서는 원칙적으로 폐지(일반재원화)한다.

② 보편적, 정상적으로 행해지는 시설정비에 관계되는 국고보조부담금에 대해서는 원칙적으로 폐지(일반재원화)한다.

③ 국가가 일정수준의 확보에 책임을 져야하는 행정분야에 대해서 부담하는 정상적인 국고보조부담금에 대해서는 자치단체에 의한 복지, 교육 등 대인서비스에 의한 사회적 safety net의 중요성이 증가하고 있다는 점을 고려하여 지방자치단체에서 지역의 수요에 대응한 시책을 주체적으로 실시해 간다는 기본사고를 바탕으로 생활보호 등 반드시 국가가 의무적으로 부담하는 것이 바람직하다고 인정되는 분야로 한정한다.

④ 공공사업등 투자적인 국고보조부담금의 경우는 지역편재성이 적고 주민에게 밀접한 사업에 대해서는 폐지(일반재원화)한다.

⑤ 단순히 국고보조부담율의 삭감은 부담전가에 불과하므로 추진되지 않아야 하고 그리고 지금까지 추진된 것은 완전폐지(일반재원화) 하든가 본래의 모습으로 되돌린다.

⑥ 국고보조부담금의 폐지를 추진하는 한편 기존의 국고보조부담금과 동일 또는 유사한 목적 및 내용을 가지고 있는 국고보조부담금, 교부금, 통합보조금(자치단체의 재량을 높이는 관점에서 자치단체가 사업수 및 내용을 정하여 복수사업을 종합적이고 체계적으로 실시할 수 있는 보조금으로서 신설되었다. 그러나 사무절차가 기존의 국고보조부담금 사업과 변함이 없고 여전히 국가가 사업수 및 내용을 관여하고 있는 등 실질적으로는 자치단체의 재량권을 높여 주었다고는 평가할 수 없다)은 신설하지 않는다.

2) 국가직할사업부담금의 폐지

국가직할사업이 전국적인 관점에서 실시되고 있는데, 이 경우에 지방자치단체에 대해 재정부담을 부과하는 국가직할사업부담금(국가가 도로 및 하천 등의 정비나 유지관리를 스스로 운영하는 경우에 그 사업이나 시설이 소재하는 지방자치단체에 대해 그 경비의 일

부를 부담시키는 것이다)은 극히 불합리하므로 이를 폐지한다.

그리고 본래 관리주체가 부담해야 하는 유지관리비에 대해서 직할사업부담금으로서 지방자치단체에 재정부담을 전가시키는 것은 극히 불합리하므로 조속히 이를 폐지한다.

4. 제언 5: 국가와 지방의 관계에 대한 총점검에 의한 재정 재건

가. 핵심내용

첫째, 국가와 지방에 있어서 행재정 개혁 및 재정재건을 철저하게 추진한다. 이를 위해서 먼저 다음과 같은 국가와 지방의 관계를 총점검한다.

- ① 국가와 지방의 역할분담의 명확화
- ② 국가에 의한 관여, 의무부여의 폐지 및 축소
- ③ 국가와 지방의 이중행정의 해소
- ④ 권한의 이양에 대응한 국가의 출선기관의 폐지 및 축소(출선기관을 자치단체에 이관할 경우는 사무집행에 대해 국가가 전혀 관여하지 않도록 한다)
- ⑤ 지방이 지금까지 폐지를 요구하고 있는 국고보조부담금중 아직 정리

되지 않은 것은 폐지

둘째, 지방자치단체 스스로의 책임과 판단아래 결의하고 지방행정개혁을 한층 강력히 추진한다. 특히 급여의 적정화를 엄격히 추진한다.

셋째, 행재정개혁의 추진에 의해 국가와 지방의 primary balance의 흑자화에 크게 기여하게 된다. 그러나 성과가 미흡한 경우는 더욱 국고보조부담금을 폐지해야 한다. 지방교부세는 지방자치단체가 법령 등에 의한 세출 및 국가의 의무부여를 포함하여 지역사회에 필요 불가결한 공공서비스를 제공할 수 있도록 재원보장 기능을 담당한다.

나. 기본적 사고

1) 국가 및 지방의 철저한 행재정개혁의 추진

국가는 상대적으로 지방에 비해 뒤쳐진 국가 자신의 행재정개혁을 단행해야 한다. 아울러 지방도 자기혁신을 추진하고 급여의 적정화 등 세출의 수정을 강력하게 추진함과 아울러 초과과세를 적극적으로 추진하는 등 증수대책에도 철저하게 대응하면서 보다 효율적인 행재정운영에 노력하여 주민서비스의 향상과 함께 재정재건을 추진할 필요가

있다.

2) primary balance론과 지방교부세

primary balance의 개선을 위해서 국가 및 지방이 모두 세출삭감에 노력해야 한다. 그러나 국가에 의한 관여 및 의무부여를 폐지하거나 축소하지 않고 국가의 primary balance를 개선시키기 위하여 지방교부세를 삭감하는 것은 주민에 대해 필요한 서비스를 제공할 수 없는 사태를 초래하여 주민의 이해를 얻을 수 없고 또한 이는 단순히 국가의 적자를 지방으로 전가시키는 것이 된다.

5. 제언 6: 재정재건단체기준의 투명화, 단체장 및 의회책임의 강화, 주민부담제의 도입

가. 핵심내용

첫째, 주민이 자기 지방자치단체의 재정상황에 항상 관심을 갖고 지방자치단체의 재정운영에 대한 체크기능을 제고함으로써 건전한 재정상황을 유지하고 재정재건단체가 되는 것을 미연에 방지해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 추진할 필요가 있다.

① 재정재건단체 기준에 대해 보통회

제로의 부담으로 연결되는 기업회계 및 외곽단체(지방공사, 제3섹터 등)의 부채도 고려한 플로우스톡 양면의 투명성이 높은 재정지표를 개발한다.

- ② 재정운영의 투명성을 확보하기 위하여 정보공개를 철저하게 한다. 이를 위해서는 외곽단체의 정보공개 추진, 비공개정보의 명확화 및 신속하게 쉽게 이해할 수 있는 정보제공 추진, 정기적인 재정상황의 공표 등을 추진한다.
- ③ 권고권의 부여에 의한 권한의 강화 등 감사기능을 강화한다.

둘째, 지방자치단체가 주민의 감시에 의한 자주적인 재정의 건전화로 추진할 수 없어 재정재건단체가 된 경우에는 다음과 같은 사항을 추진한다.

- ① 단체장 및 의회의 책임을 묻는 체계를 강화한다.
- ② 주민부담을 요구하는 체계를 도입한다.
- ③ 채무에 대한 책임을 불문하고 채무는 완전하게 이행한다. 단 공업용지조성사업채 등 그 상환재원을 특정의 사업수입만으로 운영해야 하는 지방채에 대해서는 해당 지방채발행 책임자에게도 책임을 묻

게하는 시스템을 검토한다.

셋째, 지방채의 공동발행기관을 설치한다.

넷째, 재정재건제도의 수정은 지방의 참가하에 추진한다.

나. 기본적 사고

1) 투명성이 높은 재정지표의 개발

재정재건단체의 기준은 보통회계결산에 있어서 실질수지적자의 표준재정규모에 대한 비율로 하고 있다. 이는 보통회계의 부담과 연결되는 기업회계 및 외곽단체(지방공사, 제3섹터 등)의 부채와의 관계가 희박하고 또한 스톡과의 연계가 없고 지방자치단체의 재정상황을 1년간의 자금수지의 관점에서 파악하는 것이어서 지방자치단체 전체의 재정상황을 정확하게 파악하지 못하고 있다. 또한 기채발행액 및 기금과의 관계에서 실질수지는 변동하는 것이어서 비록 수지가 흑자라 할지라도 재정이 압박받고 있는 경우도 있다. 따라서 투명성이 높은 재정지표를 개발하여 주민의 체크기능을 제고할 필요가 있다.

2) 주민주도에 의한 재정재건

현재의 재정재건제도는 이미 재정상황이 매우 악화된 뒤에 국가주도에 의

한 시정조치이다. 국가나 시장에 의한 일정한 규율 이전에 자치의 담당자인 주민에 의한 규율을 강화함으로써 재정악화를 방지하는 편이 보다 바람직하다. 이는 지방에 있어서 민주주의의 발휘에도 의미가 있다.

지방자치단체 스스로의 책임에 의해 초기에 재정재건을 추진하고 주민이나 주민대표기관으로서의 의회에 의한 감시에 의한 재정재건을 추진해 가는 것을 기본으로 해야 한다. 이를 위해서는 정상적경비 예산과 자본적경비 예산으로 이중예산화하는 등 회계제도를 이해하기 쉽도록 할 필요가 있고 또한 모든 정보가 공개될 필요가 있다.

3) 자치단체장 및 의회책임의 강화, 주민부담제의 도입

지방자치단체가 주민감시에 의한 자주적인 재정의 건전화를 추진할 수 없고 또한 재정상황이 악화하여 일정기준에 도달한 경우에는 지방자치단체장 및 지방의회의 책임을 묻는 시스템을 강화하고 아울러 주민의 부담을 요구하는 시스템을 도입한다. 구체적으로는 기채허가단체나 기채제한단체로 전락되었음에도 불구하고 자주적으로 재정의 건전화를 추진할 수 없어 재정재건단체가 된 경우에는 다음과 같은 사항을 추진

할 필요가 있다.

- ① 지방자치단체장 및 의회의 책임을 묻는 의미에서 직접청구제도나 주민감사청구제도를 주민이 더욱 쉽게 활용할 수 있는 시스템을 구축한다.
- ② 철저한 행재정개혁을 전제로 하여 주민서비스의 삭감 및 지방세의 증세 등의 주민부담을 시스템으로 구축한다.
- ③ 채무에 대한 책임을 불문하고 채무는 완전하게 이행한다. 단 공업용지조성사업채 등 그 상환재원을 특정의 사업수입만으로 운영해야 하는 지방채에 대해서는 사업의 파탄처리에 있어서 채권의 삭감을 추진하고 해당 지방채발행 책임자에게도 책임을 묻게 하는 시스템을 검토한다.

V. 분권개혁의 추진전략

1. 제언 7: [신지방분권추진법(가칭)]의 제정- 다시 한번 국민과 국회의 힘으로 분권을

가. 핵심 내용

첫째, 제1기 개혁의 경험을 살려 향

후 지방분권 개혁을 국민, 국회의 힘으로 강력하게 추진하기 위하여 [신지방분권추진법(가칭)]을 제정한다.

둘째, 신지방분권추진법에는 지방분권의 기본이념, 지방분권추진계획의 수립 등을 규정한다.

셋째, 신지방분권추진법은 의원입법에 의해 제정하는 것도 고려될 수 있다.

나. 기본적인 사고

1) [신지방분권추진법(가칭)]의 제정

세원이양, 국고보조부담금의 개혁, 국가에 의한 관여 및 의무부여의 재검토 관점에서 분권개혁은 미완의 상태이다. 향후 더욱 지방의 역할이 증대될 것으로 예상되는 少子高齢化대책을 중심으로 한 복지 및 교육면에서의 대인서비스, 다문화공생사회에로의 대응 등에 관해서 재원 및 권한면에서 지방이 어떻게 대응해 가는 것이 바람직한지에 대해 논의가 필요하다.

향후 개혁에 대해서는 지방분권의 이념을 재설정 한 뒤 지방분권을 착실히 지속적으로 추진해 갈 필요가 있고 이를 위해서는 개혁의 근거를 법적으로 명확히 하고 국민 및 국회와 폭 넓게 공유하는 것이 중요하다. 따라서 제2기의 개혁을 추진하기 위한 새로운 법률을 국회의 이해를 얻어 의원입법도 고

려하면서 제정해야 한다. 또한 이 [신지방분권추진법]에 있어서는 과거의 지방분권추진위원회와 같은 조직의 설치를 상정하지 않고 이 기능은 별도로 제언하고 있는 [지방행정재정회의(가칭)]가 담당하는 것으로 한다.

2) [지방자치기본법(가칭)]과

[지방분권일괄법(가칭)]

[신지방분권추진법]의 내용은 지방분권의 추진을 위한 기본적인 사고나 프로세스 등을 상정하고 있는데, 새로운 분권형사회에 있어서 지방자치의 기본원칙, 즉 국가와 지방의 역할분담이나 국가와 지방의 경비부담구분의 원칙 등도 포함한 [지방자치기본법(가칭)]으로 하는 것도 고려한다.

또한 중간보고서에서 제언하고 있는 세재정면에서의 구체적인 대책은 법률개정을 수반하는 것이기 때문에 이들 법률개정도 포함하여 일괄해서 추진하는 [지방분권일괄법(가칭)]으로 하는 것도 고려될 수 있다.

참 고 문 헌

新地方分権構想検討委員會, 地方財政自立のための7つの提言と工程表、2006.5.11