



일본 도주제의 지방세 체계 및 시사점

한국지방행정연구원 연구원

김 성 주

I. 서 론

최근 지방행정분야에서는 행정구역개편, 광역경제권 등 행정체계의 거시적 변화가 예견되는 논의가 활발히 진행되고 있다. 새로운 행정체계에 대한 필요성 및 대안은 논자에 따라 일부 차이가 발생하고 있지만 과거 어느때 보다 구체화된 연구가 속속 등장하고 있다. 그리고 그중 일부는 이미 현실화되어 단순한 논의 수준은 이미 과거의 것으로 치부될 수준에 이르고 있다.

그러나 최근의 논의 및 대안은 조직체계, 기능 등 주로 행정적인 측면에 치우쳐 있음을 부인하기 어렵다. 행정구역개편, 광역경제권 등 지방행정체계의 변화에는 행정적인 측면과 재정적인 측면이 수레의 앞바퀴와 뒤바퀴와 같이 서로 연계되어 움직일 때 비로서 하나의 완전한 체제로 재탄생될 수 있을 것으로 인식된다. 그럼에도 불구하고 재정부분이 상대적으로 소홀히 취급되고 있어 제도완성에 걸림돌이 될 개연성이 있다.

일례로 광역경제권과 관련된 현재까지의 논의는 국가균형발전특별회계 재편 재원,

기타 관련 보조금, 지방교부세 일부, 신규재원 등의 검토가 이루어지고 있고, 그 운영 방식은 포괄보조금형식으로 운영할 것이라는 정도이다. 또 행정체제개편과 관련해서는 주로 개편을 지원하기 위한 특별교부세의 규모 수준에 머물러 있다.

그러므로 작금의 거시적 지방행정개편에 대한 논의가 성공적, 효율적으로 추진되기 위해서는 재원조달과 그 운영방식에 대한 체계가 마련될 필요가 있다. 이러한 현실적 인식을 출발점으로 하여 여기에서는 외국의 사례중 주로 벤치마킹 대상이 되고 있는 일본의 도주제에 대하여 지방세 및 지방재정체계를 중심으로 한 재정시스템을 살펴보고자 한다.

다만 도주제는 홋카이도에서 실시중이지만 타 지역에 확장되는 부분에 대해서는 일본에서도 현재 논의가 진행중인 까닭에 명확히 그 실체를 규명하는데에는 한계가 있다.

따라서 일본에서 논의가 진행중인 도주제를 중심으로 지방세 및 지방재정체계를 분석하고 그 이면에 감추어져 있는 내용을 통해 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

II. 도주제의 의미 및 추진배경

1. 도주제의 의미

현재까지 도주제란 명칭에 대한 통일된 개념과 이미지는 확정되어 있지 않은 실정이다. 이는 다양한 논자(정부, 정치권, 민간부분 등)들에 의해서 도주제에 대한 여러 가지 방안들이 제시되고 있기 때문이다. 그러나 도주제란 현재의 도·도·부·현을 폐지하고, 대신에 복수의 도·도·부·현을 통합한 면적규모를 가진 광역적인 자치단체를 만들어 자립을 위한 제반권한을 부여하는 제도라는 데에는 어느 정도 합의되고 있다. 다시 말하면, 도주제는 현행의 도·도·부·현에 비하여 규모가 크고, 권한이 증가된 광역자치단체 시스템을 말하는 것으로 이해할 수 있다.

도주제에 대한 논의는 1927년까지 거슬러 올라가게 되지만, 최근 2006년에 도주제론은 지방분권개혁에 따른 시정촌합병[헤이세이(平成)대합병] 실시로 2002년 4월 시정촌수가 3,218개에서 2007년 4월 1,820개로 급감하였으며 한편으로는 지방재정위기를 타개하기 위해 논의가 이루어졌다. 이러한 도주제 논의를 유형별로 구분하면 4개의 유형으로 구분할 수 있다). 제1유형은 제2차대전 이전 부현제도의 개혁 또는 부활을 주요인으로 한 도주제론으로, 이에 1927년의 주청설치안이 해당된다. 반면에 제2유형은 국정사무기관 통합이 주요 목적으로 한 도주제론으로 1941년 도주제론, 1957년 지방제

안, 1960년대 도주제론, 2000년대 도주제론이 해당된다. 제3유형은 시정촌합병 실시에 따른 도주제 논의로 1950년대 제안되었다. 마지막으로 제4유형은 광역적 행정과제 및 행정수요에의 대응이 목적인 도주제론으로 1941년 도주제론, 1960년대 도주제론 등이다.

〈표 1〉 도주제론의 유형분류

분 류	주요 요인 및 논점
제1유형	제2차대전 이전 부현제도의 개혁 또는 부활: 1927년 주청설치안, 1957년 지방제안
제2유형	국정사무기관 통합 : 1941년 도주제론, 1957년 지방제안, 1960년대 도주제론, 해세도주제론
제3유형	시정촌합병 실시: 1950년대 지방제안, 해세도주제론
제4유형	광역적 행정과제 및 행정수요 대응,: 1941년 도주제론, 1960년대 도주제론

이러한 도주제에 대한 논의중 홋카이도의 도주제는 제4유형에 기초한 것으로, 도주가 보유하고 있는 권한 중 중요한 것으로는 기획권한과 조정권한이 있다. 이중 기획권한은 법률제정과정에 도주가 참여할 수 있는 권한으로, 일례로 구역확정 절차의 경우 먼저 국가가 도주의 예정구역을 예시하고, 도도부현은 예시에 대한 의견을 정해 국가에 제출한 후 국가는 지방의 의견을 수렴하여 구역에 관한 법률을 작성하게 된다. 이 과정에서 도주는 다음과 같은 권한을 보유하고 있다. ① 국회에 대하여 직접 법안의 제안권을 보유. ② 의견청취를 받을 권리. ③ 의견제출권. ④ 제안에 반하는 입법이 이루어진 경우 이유제시

한편 도주가 보유하고 있는 조정권한은 광역계획의 책정시 원안제안권, 계획책정시 협의회에 관한 자기결정권 등이며, 도주는 이러한 권한을 통해 국토계획의 기본구조에 영향을 줄 수도 있다.

이러한 다양한 도주제에 대한 논의중 어느정도 일치를 보고 있는 내용은 광역자치단체인 도도부현제도를 폐지하고 보다 광역단위의 지자체를 창설하자는 것이라고 할 수 있다. 일본 총무성의 경우 전국을 현행 47개 도도부현에서 9~13도주로 재설계하는 주장을 제기한 바 있다. 이러한 도주제의 목적은 도도부현을 단지 합병시켜 道州라고 하는 보다 광역적인 자치단체를 만드는 것이 아니라 현재의 도도부현 권한의 대부분을

기초자치단체에 이양하고 광역사무로서 남겨진 사무는 道州사무로 이양하는 것이다. 이는 지금까지 기초자치단체의 주체성 및 경영의 자율성을 제약해 왔던 현재의 도도부현을 해체 또는 [공동화]하여 새로운 道州정부를 확립하고자 하는 것이다.

이를 위해 2006년 제28차 지방제도조사회 보고서에서 도주제가 건의 되었고, 동년 12월에 ‘도주제 특별구역의 광역행정추진에 관한 법률’이 제정되어 2007년부터 시행되고 있다. 동법은 홋카이도(北海道)를 도주제 특별구역으로 지정하여 적용하고 있으며 나머지 도주제의 실행은 단계적으로 접근하고 있다.

2. 조직 및 기능

도주의 조직은 이를 주장하는 기관 및 시기에 따라 일부 차이가 나타나고 있는 바, 2006년 제28차 지방제도조사회 보고서에 따를 경우 도주는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖는 지방정부로서의 조직체계를 구상하고 있다. 이 경우 국가·도주·기초자치단체간 적절한 역할분담을 추진함으로써 사무·사업 및 조직·인원의 중복을 배제하고 행정전체의 낭비를 배제하기 위하여 다음과 같은 정부간 관계를 설정하고 있다.

먼저 기초자치단체는 주민서비스의 대부분을 담당하도록 구상되어 있는 바, 구체적으로는 ① 민의 안전·안심, 소방, 구급, ②사회복지(아동복지, 고령자 복지 등), 보육소·유치원, ③생활폐기물 수집·처리, 공해대책, 보건소, ④초중고등 학교, 도서관, ⑤공원, 도시계획, 가로, 주택, 하수도, ⑥호적, 주민기본대장 ⑦지역진흥에 관계되는 산업·문화행정 전반을 분담하도록 하고 있다.

한편 도주정부는 광역적으로 전개해야 할 광역사무, 구역내의 연락조정이나 기초자치단체의 재정격차 조정에 관한 사무, 고도의 기술이나 능력을 필요로 하는 사무를 담당한다. 이와 관련하여 기존 도도부현이 담당해온 사무에 대해서는 가능한 기초자치단체에 이관한다는 원칙 하에 도주에서는 다음과 같은 기능을 담당하도록 구상하고 있다.

① 광역의 공공사무(대형하천, 광역도로, 공항·항만의 정비 및 유지, 통신기반, 생활환경 정비 등) ② 과학기술 및 학술문화의 진흥, 대외문화교류, 고등교육(대학상당 이상) ③ 경제 및 산업의 진흥정책, 지역의 토지생산력 확대(임야 및 농지의 유지) ④ 능력개발이나 직업안정 및 고용대책 ⑤ 광역의 공해대책, 환경의 유지개선 ⑥ 위기관리, 경찰치안, 재해복구 ⑦ 전파관리, 정보의 수신·발신 기능 ⑧시정촌간 재정격차의 조정, 공공시설규격·교육기준·복지의료의 기준 책정

구역설정은 사회경제적, 지리적, 역사적, 문화적조건 등을 종합적으로 고려하여 정하

는 것으로 하고 있다. 이에 따라 수도인 도쿄와 주변권의 포함 정도, 도쿄를 독립적으로 하는 것에 따라 9도주제, 11도주제, 13도주제를 제시하고 있다.

이중 행정구역을 12개 광역단위로 재편할 경우 지역당 평균면적은 31,489km², 평균인구규모는 약 1,000만명이 될 것으로 추산되고 있다. 이러한 구역확정 절차는 먼저 국가가 도주의 예정구역을 제시하고, 도도부현은 예시에 대한 의견을 정해 국가에 제출하도록 하고 있다.

도주제에 대한 법률은 ‘도주제특별구역 광역행정 추진에 관한 법률’로서 동 법안의 목적은 지방분권추진과 행정 효율화, 그리고 홋카이도 등의 자립적 발전이라고 정하고 기본이념으로 주민복지향상, 경제·사회의 발전에 기여하기 위해 실시한다고 규정하고 있다.

동법에 규정된 광역행정추진 과정은 다음과 같다. ① 중앙에 ‘도주제 특별구역 추진본부’를 설치하고 동 본부에서 ‘도주제 특별구역 기본방침’을 작성하여 이를 광역단체에 송부. ② 기본방침 변경 제안과 관련해 대상 광역단체가 검토. 광역단체는 검토할 때, 정부조치(법령상 특례조치범위 재검토)와 광역단체 의회 의결, 관계 시정촌의 의견 등을 수렴하여 종합 검토. ③ 검토 후에 다시 도주제 특별구역 추진본부에 검토사항을 송부. 광역단체의 검토사항에 변경 제안 사항이 있을 경우, 광역단체장이 동 본부 회의에 참가 ④ 도주제 특별구역 추진본부는 시책추진에 관한 종합 조정. ⑤ 본부는 필요시 기본방침변경, 법령개정, 계획작성 조언. ⑥ 광역단체는 도주제 특별구역계획을 작성하여 공고하고, 본부에 제출. ⑦ 본부는 시행에 대한 시책평가. ⑧ 광역단체는 시책평가를 반영. ⑨ 본부는 이를 토대로 광역단체에 교부금을 지급

Ⅲ. 도주제의 지방세 시스템

1. 일본의 지방재정 체계¹⁾

가. 지방자치단체의 세입구조

일본 지방자치단체의 세입은 지방세, 지방양여세, 지방교부세, 국고지출금, 지방채, 사용료 및 수수료 등으로 구성되어 있다. 2007년 지방재정계획 규모는 83.1조엔으로,

1) 본 내용은 한국지방행정연구원, 외국의 지방재정 개혁사례(미발간)의 내용중 일부를 발췌 정리한 것임.

지방세가 40.3조엔으로 지방세입의 48.6%를 차지하고 있다. 다음으로 지방교부세와 국고보조금 순으로 지방세입의 비중을 차지하고 있다.

〈표 26〉 일본 지방재정 세입구조 및 구성비

구분	2007년도		2006년도	
	억엔	구성비	억엔	구성비
지 방 세	403,728	48.6	348,983	42.0
지 방 양 여 세	7,091	0.9	37,324	4.5
지 방 특 레 교 부 금	3,120	0.4	8,160	1.0
지 방 교 부 세	152,027	18.3	159,073	19.1
국 고 지 출 금	101,739	12.2	102,015	12.2
지 방 채	96,529	11.6	108,174	13.0
사 용 료 및 수 수 료	16,455	2.0	16,450	2.0
잡 수 입	50,572	6.0	51,329	5.2
계	831,261	100.0	831,508	100.0

나. 지방세 구조 및 비중

일본의 지방세체계는 광역자치단체세인 도부현세와 기초자치단체세인 시정촌세로 구분되고 있다. 먼저 광역자치단체인 도부현세의 경우, 기간세는 현민세, 사업세 및 지방소비세이다. 현민세는 균등할과 소득할로 구성되어 있고, 세수의 대부분은 소득할이다. 사업세는 법인사업세라 부를 정도로 법인분의 비중이 높다. 법인사업세는 법인세의 과세표준을 이용하고 있는데 이는 법인의 이윤이다. 적자법인은 흑자법인과 동일한 행정서비스 혜택을 받고 있음에도 불구하고 그 대가를 지불하지 않기 때문에 불공평하다는 논란이 계속되고 있다. 지방소비세는 최근에 도입된 세목으로 도부현의 독립세이지만, 현재는 국세인 소비세의 부가세로 운영되고 있다고 할 수 있다. 또한 도부현은 지방소비세 세수의 반을 일정한 기준에 따라 시정촌에 교부하도록 되어 있다.

다음으로 시정촌세에 있어 주요 세목은 시정촌민세와 고정자산세이다. 시정촌민세는 도부현민세의 성격과 같은 소득할이 중심이고 과세표준은 소득세의 그것과 동일하다. 고정자산세는 부동산 보유과세에 속하나 토지, 건축물뿐만 아니라 기계 등 감가상각자산을 과세대상에 포함시키고 있다. 시정촌의 목적세로는 입탕세, 공동시설세, 사업소세, 택지개발세, 도시계획세, 국민보건보험세, 수리지익세, 시정촌법정외목적세가 있다.

일본의 지방세는 2006년 지방재정계획액 기준으로 소비관련세를 포함하여 주요 14개 세목에 규모는 34조 9천억엔으로 나타나고 있다. 이중 도부현세가 44.2%, 시정촌세가 55.8%로 시정촌세가 다소 높다.

〈표 27〉 일본 지방세수의 구성

세목	금액(억엔)	구성비(%)
도부현세	154,308	44.2
개인도부현세	26,117	7.5
도부현민세이자할	1,029	0.3
법인도부현민세	8,827	2.5
법인사업세	48,469	13.9
지방소비세	26,343	7.5
자동차세	17,659	5.1
경유인수세	10,820	3.0
도부현담배세	2,848	0.8
부동산취득세	4,828	1.4
기타	7,568	2.2
시정촌세	134,675	55.8
개인시정촌민세	61,486	17.6
법인시정촌민세	22,847	6.5
시정촌담배세	8,750	2.5
고정자산세	83,912	24.0
도시계획세	11,723	3.4
기타	5,957	1.7
지방세수 계	348,983	100.0

- 주) 1. 「개인 도부현민세」는, 배당비율 및 주식 등 양도소득비율을 포함
 2. 「고정 자산세」는, 토지, 가옥, 상각 자산의 합계

다. 지방교부세

일본 지방교부세의 운영의 기본은 다음의 3가지를 들고 있다. 첫째, 지방교부세법 제 3조1항에 규정되어 있듯이 지방교부세의 총액은 재원부족단체에 대해 형평하게 교부해야 한다는 점이다. 둘째, 지방교부세법 제3조2항에 규정되어 있듯이, 지방교부세의 교부에 있어서는 지방자치의 본질을 존중하여 조건을 붙이거나 그 비도를 제한해서는 안 된다고 하는 점이다. 셋째, 지방교부세법 제3조3항에 규정되어 있듯이, 자치단체는 행정운영에 있어서 합리적이고 타당한 수준을 유지하도록 노력하고 적어도 법률 및 정령에 의무화된 규모나 내용을 갖추어야 한다는 점이다.

지방교부세의 성격으로는 다음의 3가지를 들고 있다. 첫째, 지방교부세는 자치단체 공유의 고유재원이라는 점이다. 지방교부세는 본래 자치단체의 수입이지만 자치단체간의 재원불균형을 조정하고 모든 자치단체가 일정한 수준을 유지할 수 있도록 재원을 보장한다는 견지에서 국세로서 국가가 대신하여 징수하여 일정한 합리적인 기준에 의해 재배분되는 것으로서 이른바 국가가 지방을 대신하여 징수하는 지방세(고유재원)라는 성격을 가지고 있다.

둘째, 자치단체의 일반재원이라는 점이다. 지방교부세의 비도는 자치단체의 자주적인 판단에 위임되어 있고 국가가 그 비도를 제한하거나 조건을 붙이는 것이 금지되어 있다. 이와 같은 점에서 지방교부세는 국고보조금과 근본적으로 다른 성격을 가지고 있고 지방세와 같이 헌법에서 보장된 지방자치의 이념을 실현해 가는 위한 중요한 일반재원(지방자치단체가 자주적인 판단으로 사용할 수 있는 재원)이다.

셋째, 국가와 지방의 세원배분을 보완한다는 점이다. 국가와 지방은 상호 협력하여 공공경제를 담당하고 있다. 세출면에서 국가와 지방의 지출비율은 약 2:3으로 지방의 역할이 크다. 이에 대해 조세수입은 국세와 지방세의 비율은 약 3:2로 지방에 배분되는 세수는 상대적으로 적다. 지방교부세는 국가와 지방간 재원배분의 일환으로서 이러한 겹을 보완하는 기능을 담당하고 있다.

지방교부세의 재원은 5개 국세수입의 일정분으로 구성되어 있다. 즉, 소득세 및 주세 각 수입의 32%, 법인세 수입의 35.8%(2007년부터 34% 적용), 소비세수입의 29.5%, 담배세수입의 25%등을 합산한 액으로 우리나라와 같이 법정화 되어 있다.

라. 지방양여세

일본의 지방양여세제도는 재원, 용도, 운영방식, 지방재정상의 위상 면에서 우리나라의 지방양여금제도와 상당한 차이가 있다. 지방양여세는 소비양여세, 지방도로양여세,

석유가스양여세, 특별톤양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세의 6종류로 구성되며 이 가운데 소비양여세가 전체의 70%이상을 차지하고 있다.

지방양여세의 특징은 다음과 같다. 국고지원금(grant-in-aids)이라기 보다는 지방세로서의 성격을 지니고 있다. 일본의 지방양여세는 원래 지방단체에 과세권이 있지만 ① 과세기술상의 편의나 ② 기타 이유 때문에 징수사무를 국가가 대행하고 있는 것으로서 지방세의 성격이 매우 강하다.

일본의 지방양여세는 ① 국세로서 징수한 금액을 그대로 징수지의 지방자치단체에게 양여하는 환부세(還付稅)로서 지방재정조정기능을 전혀 갖지 않고 단순히 지방자치단체의 추가세수로 되는 것으로부터(특별톤양여세), ② 다소의 지방재정조정기능을 갖는 것(예: 지방도로양여세)으로 구분되지만, 재정조정 그 자체가 일차 목적은 아니며 환부세로서의 성격을 지닌다고 할 수 있다.

일본의 지방양여세(특히 특별톤양여세)는 환부세 형태로서의 지방세 성격을 강하게 지니기 때문에, 지방교부세의 기준재정수입액의 산정에 포함되고 있다. 즉 都道府縣의 경우 지방도로양여세, 석유가스양여세, 항공기연료양여세 등이 기준재정수입액의 산정에 포함되며, 市町村의 경우는 특별톤세양여세, 지방도로양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 석유가스양여세(지정도시에 한정)등이 포함되고 있다.

마. 국고보조금

국고지출금은 크게 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금으로 구분되고 있다. 국고부담금은 국가지방의 공동책임 하에 수행되는 사업에 대한 의무적 경비보조이다. 국고보조금은 국가가 지방의 특정사업을 장려하는 장려적 성격의 보조금이다. 국고위탁금은 국가사무를 지방이 대행하는데 따르는 경비지급 보조금이다. 우리나라의 국고보조금은 이러한 세 유형의 보조금을 포괄하는 형태를 취하고 있다. 규모면에서 보면 생활보호비부담금, 의무교육비국고부담금을 포함하는 국고부담금이 가장 크고, 장려적 성격의 보조금, 위탁금 순으로 되어 있다.

국가가 보조하는 대상에는 지방자치단체, 독립행정기관, 민간단체가 포함한다. 2007년도의 예산에 의하면 총액은 27.6조엔이며 그 가운데 약 7할이 지방을 대상으로 하는 국고보조금이다. 지방자치단체를 대상으로 한 국고보조금액은 18.7조엔이며 회계별로는 일반회계 16.3조엔 그리고 특별회계 2.4조엔이다. 지방자치단체 유형별로 교부현황을 보면 도도부현과 시정촌이 반반으로 구성되어 있다.

2. 도주제의 지방재정체계

가. 도주제의 지방재정에 대한 논의

1) 총무성의 제28차 행정제도조사회

가) 재정체계 변화 방향

제28차 행정제도조사회 보고내용은 지방제도조사회가 2004년 3월 1일에 내각총리대신으로부터의 자문을 요청받아 사회경제정세의 변화에 대응한 지방자치제도의 구조개혁을 위한 “도주제의 위상”에 관한 검토를 행한 결과를 2006년 2월 28일 50회 총회에서 제시한 것이다. 본 조사회에서는 도주제의 도입은 광역자치단체의 구역을 크게 할뿐만 아니라 국가에서 지방으로 사무의 이양이나 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 변경을 수반하는 것이다. 따라서, 도주제의 도입에 수반하는 지방세 재정 제도의 개혁은 향후 도주의 구역확정, 국가의 사무이양에 따른 재정수요의 변화, 도주와 시정촌간 사무배분, 시정촌의 규모 등의 검토가 진전되는 것에 맞추어 체제를 변화시키는 것으로 하고 있다

나) 지방세 제도

도주제 하에서의 지방재정제도는 지방세 중심의 재정구조를 구축해 지방의 재정운영의 자주성 및 자립성을 높이는 방향이어야 한다. 각 지역에 있어서의 도주 및 시정촌의 재정수요는, 그 사무에 관한 법령의 내용 외에, 면적, 지형 등의 지리적 조건이나, 인구밀도, 산업구조 등의 사회경제적 조건 등에 의해서 정해지도록 한다.

한편, 세원은 동경권을 시작으로 하는 대도시부에 편재하고 있기 때문에 지방세에 의한 재정수요의 충족도는 지역간에서 큰 격차가 있어 이 지역간 격차의 시정을 도모할 필요가 있다.

다) 방안

도주제의 도입으로 인하여, 국가로부터의 사무 이양에 수반하는 재정 수요의 증가에 대해 적절한 세원이양을 실시하고, 편재도의 낮은 세목을 중심으로 한 지방세의 충실등을 도모하여 분권형 사회에 대응할 수 있는 지방세 체계를 실현하는 것으로 한다. 또한 이러한 세제나 사무배분의 동향 등을 근거로 하여, 각 도주나 시정촌의 세원과 재정수요에 따라 적절한 재정조정을 행하기 위한 제도를 검토한다. 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국가로부터 사무이양에 수반한 적절한 세원이양 실시. 둘째, 편재도

가 낮은 세목 중심으로 지방세 강화. 셋째, 세원과 재정수요에 부응한 재정조정제도 검토

2) 내각관방의 도주제 비전간담회

가) 기본 원칙

본 내용은 2007년 1월 발족한 내각관방의 도주제비전간담회에서 1년간 일본 통치체제의 문제, 도주제 도입의 의의 및 제도설계와 도입방법 등에 대한 논의가 있었다. 이러한 논의를 토대로 중간보고를 한 내용 중에서 도주제와 관련된 것을 중심으로 제시한 결과이다.

본 간담회에서는 도주의 역할과 권한에 부응한 재원을 각각 확보할 수 있도록 세의 성격에 의해서 분할된 세원을 분배하는 것과 동시에 징세 등의 방법도 포함한 세제의 발본적인 재검토를 추진한다. 도주와 기초자치단체가 자주성과 자립성을 발휘할 수 있도록 세목 및 세율 등을 독자적으로 결정하는 과세자주권을 부여한다는 내용이 포함되어 있다.

나) 재정조정제도

세원의 편재나 공공사업, 국립시설의 편재가 현저한 현재의 상황에서 도주 및 기초자치단체가 재정적으로 완전하게 자립하는 것은 곤란하기 때문에 도주 및 기초자치단체의 역할에 따라서 필요한 재원을 확보하는 것을 대전제로 재정조정제도를 확정해야 한다

다) 기타 재정제도

본 간담회에서는 도주는 재정상황에 대해 철저히 정보공개를 실시하고, 스스로의 책임에 의해서 채권을 발행할 수 있도록 하고 있으며, 국가의 자산(도로, 치수 수리 등의 공공시설, 문화 교육 시설 등)은 도주에 매각하여 국가의 채무를 경감하는 안이 제안되었는데, 이 경우 도주 전체에 있어서의 권한세재원의 이양이 동시에 행해져야 하는 것으로 하고 있다.

3) 자민당 도주제추진본부

가) 도주제의 골격

일본 자유민주당은 2004년 11월 도주제조사회를 발족하여 도주제에 대한 토론 및 도주제에 관한 1차 및 2차 중간보고를 주관하였다. 2007년 11월부터는 도주제추진본부를

총재 직속으로 설치하여 2차 중간보고 내용을 검토하였으며 2008년 7월 29일에 도주제에 관한 제3차 중간보고를 행하였다. 본 내용중 도주제의 기본적인 구조는 연방제에 가까운 도주제를 구축하여 기초자치단체와 도주에 권한과 자원 그리고 인력을 패키지로 이동시키는 것이다. 도도부현을 폐지하고 이것을 대신해 전국에 10개 정도의 도주를 설치하는 것으로 한다. 도주는 선거에 의해 선출되는 의회와 수장을 가지고 자치권을 가지는 자치단체로 한다. 국가가 법률로 정하는 사항은 최소화하고, 구체적인 사항은 도주법 혹은 기초자치단체의 자치입법으로 한다. 권한, 자원, 인력은 기초자치단체에 우선적으로 배분한다. 현재의 도도부현의 일은 기초자치단체에, 국가의 일은 도주에 이관하고, 국가와 도주는 작은 정부로 한다는 내용이 포함되어 있다.

나) 조세체계

본 보고서는 도주의 재정수요는 중앙정부의 의존에서 벗어나 스스로의 세수로 충당하게 구축하고, 과세기반은 국가, 도주, 기초자치단체 간에 원칙적으로 공유하지 않으며, 마지막으로 도주와 기초자치단체의 세금에 관해서는 과세권과 징수권을 스스로 행사하게 한다. 도주의 세수기반을 확충을 위해 지적, 사회적 인프라정비가 중요하기 때문에 세원편재를 재조정할 필요가 있으나, 세원문제, 자원보장과 재정조정의 틀, 과세자주권의 충실방안, 지방채무 정리방안 등에 대해서는 계속 검토하는 것으로 하고 있다.

나. 홋카이도의 지방세 체계

1) 지방세 체계

북해도 도주제 실시는 도주제특구추진법을 근간으로 추진되고 있다. 이러한 도주제특구추진법은 도주제라는 말이 법률상 처음으로 명기된 법률로서, 현재 유일하게 북해도에 적용되고 있다. 일본 도주제의 전국적 실시에 앞서 북해도를 특별한 구역(일명 도주제특구)으로 지정함으로써 북해도가 도주제의 시범적 모델지역이 되었다. 이러한 도주제특구추진법은 북해도가 2004년 4월과 8월에 도주제특구로서 어떠한 대처를 실시해 가야 할 것인가를 작성하여 정부에 대해서 제안한 후 여러 가지 논의를 거친 후인 2006년 12월 13일에 제정된 것이다.

도주제특구추진법은 북해도로부터의 제안에 근거해, 국가에서 지방으로의 권한이양 등을 단계적으로 실시해 가는 부분과 실제로 권한을 이양하는데 있어서 필요한 개별 법령의 개정부분으로 구성하고 있는데, 북해도가 이양되어야 할 권한 그리고 개정되어야 할 권한 등에 대해 총리대신에게 직접 제안할 수 있고, 그 결과 권한의 이양이 될

때 재정도 함께 이양되도록 되어 있다. 따라서 북해도도 도주제특구를 관장하는 도주제특구추진법에 의해 당해 지역에서 결정할 수 있는 정책들을 적극 활용하여 주민서비스의 향상이나 지역의 활성화로 연결시키고 있다.

홋카이도의 지방세는 14개 세목을 과거와 동일하게 유지하고 있으며 도주제의 도입에 따른 변화 양상은 나타나고 있지 않다.

〈표 3〉 홋카이도의 지방세 체계

보통세	직접세	도민세
		사업세
		부동산취득세
		자동차취득세
		자동차세
		광구세
		고정자산세
		핵연료세(법정외보통세)
	간접세	지방소비세
		도담배세
		골프장이용세
		경유인취세
목적세	직접세	수렵세
	간접세	순환자원이용촉진세(법정외 목적세)

다만 먼저 지방세에서는 각 도주가 표준적인 수준의 행정을 담당할 수 있는 재원의 총액을 확보한 뒤에 그 사용처를 각 도주의 자유로 하는 것이 바람직하다는 방향하에서 신·지방공유세, 국지방공동세 등을 신설하고자 계획하고 있다. 이중 신·지방공유세는 州稅(주민세, 사업세, 소비세, 휘발유세, 상속세, 酒稅)와 시정촌세(주민세, 고정자산세, 소비세) 외에 소득세와 법인세의 일부를 주정부가 징수하여 시정촌과 공동세 형식으로 활용하고자 하는 재원이다. 한편 국가지방 공동세는 소득세와 법인세를 대상으로 주정부가 징수하여 국가, 주정부, 시정촌이 공동활용하는 제도이다. 이러한 지방세

의 특징은 다음과 같다. 첫째, 도주정부에서는 과세권과 징수권을 보유하고 독립적인 세목을 통해 재원을 조달할 수 있도록 할 계획이다. 둘째, 부족한 재원에 대해서는 국가 및 시정촌 자치단체와 공동세 방식을 통해 재원조달을 계획하고 있다. 이 경우 징수권을 도주정부에 위임함으로써 보다 많은 권한을 보유할 수 있도록 계획하고 있다.

2) 지방재정의 변화 현황

일본의 도주제는 현재 홋카이도에서 만 시행하고 있을 뿐 전면적인 시행이 이루어지고 있지 않은 상태이다. 따라서 재원적인 측면에서도 홋카이도에 시행되고 있는 변화는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 즉 홋카이도의 경우 중앙정부에서 지급되는 교부금의 매칭비율이 다소 변화가 있는 바, 도주에 대한 교부금 지급은 교부금사업에 대해 국가부담이 80%, 지방부담 20%(직할부담분 교부금화)로 설정되어 있다. 이에 반해 도주가 아닌 타 광역단체의 경우, 보조사업에 대한 국가부담 50%, 광역단체 부담 50%로 지방비 부담비율이 도주에 비해 높게 설정되었다.

이러한 도주에 지원되는 교부금은 보조금의 일종으로 특정사업수행을 위해 지원된다는 점에서 특정보조금이며 이 경우의 교부금은 포괄보조금의 성격은 나타나고 있지 않다.

다만 최근 도주제와 관련하여 재정제도의 변화에 대한 논의가 진행되고 있으며 이러한 논의의 중심에는 지방세 외에, 재정조정제도, 지방채(도주채) 등이 있다.

이중 지방재정조정제도는 각 도주정부가 기능을 담당하는데 있어서 재원이 부족한 경우 필요한 재원보장·재정조정이 이루어져야 한다는 인식 하에서 그 필요성은 인정이 되고 있다. 다만 기존의 재정조정제도와는 차별적으로 도주간 수평적 재정조정, 재정조정은 도주간에서 협의하고 국가는 관여하지 않아야 한다는 전제하에서 다음과 같은 논의가 이루어지고 있다.

첫째, 각 도주가 각출하는 기금을 창설하고 부유한 縣에서 재원이 궁핍한 縣으로 재원이전

둘째, 현행의 지방교부세는 지방의 고유재원으로서 명확히 법적으로 규정하고 그 총액이나 배분방법에 대해서는 지방의 의견 청취

셋째, 국가와 지방의 수직적인 재정조정으로 보전하고 있는 현행 방식에 추가하여 도주간에서 주체적으로 재정조정을 행하는 수평적인 조정체계를 병용

넷째, 재정사정이 궁핍한 기초자치단체에 대해서는 도주내의 재정조정체계 도입

기타 지방채 및 국가의 자산운용과 관련하여, 도주가 스스로의 책임하에 자유로이 도주채를 발행하여 지역의 인프라 정비 등을 추진할 수 있도록 계획하고 있으며, 국유

재산(국가 사무용으로 제공하는 것은 제외)을 시가로 매수할 수 있도록 계획하고 있다.

이러한 인식을 전제로 홋카이도의 재원원천별로 도주제 실시 이전(2004년)과 실시 이후(2008년)을 비교해 보면, 총 수입은 2008년 2,909,087백만엔에서 2,935,927백만 엔으로 약간 감소되었다. 이중 도세의 비중은 17.3%에서 20.9%, 지방교부세의 비중은 23.3%에서 24.5%, 그리고 지방채는 19.1%에서 24.9% 등으로 각각 증가하였다. 반면에 국고보조금은 19.1%에서 11.1%로 축소되어 전체 수입의 감소에 영향을 주고 있다.

결과적으로 도주제 실시 전후에서 홋카이도의 세입에서 나타나는 현상중 두드러진 부분은 세입은 감소하였지만 지방세, 지방교부세 등이 증가하고 있어 전반적으로 재정 운영의 자율성은 신장된 것으로 분석된다.

〈표 5〉 도주제 실시 전후의 홋카이도 재원원천별 비교

(단위: 백만엔, %)

구분	2004년	2008년
총계	2,935,927 (100.0)	2,909,087 (100.0)
도세	508,620 (17.3)	607,951 (20.9)
지방소비세청산금	119,901 (4.1)	110,129 (3.8)
지방양여세	26,562 (0.9)	16,800 (0.6)
지방특별교부금	15,483 (0.5)	5,279 (0.2)
지방교부세	684,821 (23.3)	714,000 (24.5)
사용료, 수수료	34,508 (1.2)	25,931 (0.9)
국고지출금	561,823 (19.1)	321,507 (11.1)
지방채	612,703 (20.9)	724,067 (24.9)
기타	371,506 (12.7)	383,423 (13.2)

IV. 결론: 우리나라에의 시사점

최근 논의되고 있는 행정구역개편, 광역경제권 등 행정체계의 거시적 변화과정에서 재정에 대한 논의가 상대적으로 소홀하다는 인식에서 빈번하게 벤치마킹의 대상이 되고 있는 일본의 홋카이도를 대상으로 재정체계의 변화내용을 살펴보았다.

그 결과 다음과 같은 몇가지 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 도주제의 위상과 관련하여 일본의 홋카이도는 별도의 독립국가적 권한을 보유하고 있는 것이 아니며 단지 일본 국내법상의 특별적 지원이 가능토록 하고 있다는 점이다. 다시말해 일본에서 논의되고 있는 도주제의 법률적 위상은 ①연방제에서의 주(states), ② 단일국가에서의 국가기관, ③단일국가에서 국가기관으로서의 성격과 지방자치단체의 성격을 동시 보유, ④단일국가에서의 지방자치단체 등으로 구분할 수 있다. 이 중 최근 일본의 도주제는 네 번째 즉 지방자치단체로서 도주제를 구상하는 것이 가장 현실성이 높다는 판단을 하고 있다. 따라서 홋카이도는 국내법의 적용을 받으면서 특별법적 지위를 향유하고 있다. 그러므로 일본의 도주제는 기존의 행정구역을 개편하고 지방자치단체로서의 지위를 인정하고 있기 때문에 도주는 지방세의 부과징수권을 보유하며 또 중앙정부로부터 이전재원을 교부받을 수 있다. 이 경우 중앙정부의 이전재원중 교부세는 재원확충 수단으로 활용될 뿐만 아니라 정부간 수평적 재정조정수단으로도 활용된다. 다만 아직 일본에서 도주제가 시행초기이기 때문에 현재까지는 이전재원 중심으로 운영되고 있으나 현재 논의되고 있는 것은 하나의 완전한 지방자치단체로서의 재원조달 수단을 부여하는 것으로 하고 있다.

둘째, 중앙과 지방의 재정관계와 관련하여 아직 일본 홋카이도의 경우 별도의 중앙재정 지원은 없고 단지 사업에 따른 지방비부담비율을 축소하는 수준에 머물러 있다. 그 이유는 도주제 자체가 하나의 행정구역이라기 보다 중앙과 지방의 공동사업 추진을 위한 조직에 초점이 있으며, 일본은 도주제 시행 이전에 이미 제1차 및 제2차 지방분권개혁을 실시하여 지방의 재정지원이 어느 정도 추진되었기 때문으로 풀이된다. 다시말해 일본에서는 1995년에 지방분권추진법(제1차 지방분권)을 제정하여 중앙과 지방이 대등한 협력관계를 모색하고자 하였으며, 2003년 삼위일체 개혁을 추진한 제2차 지방분권개혁을 실시하였다. 이러한 일련의 과정 속에서 이미 중앙권한의 지방이양, 지방채발행의 허가제에서 협의제로 변경(제1차 지방분권) 등이 이루어졌고, 제2차 지방분권개혁시에는 삼위일체 개혁을 실시하여 재정적인 면에서도 어느 정도 개혁이 완료된 시점이라는 점이다. 따라서 도주제는 2006년 이후 제3차 개혁의 과정에서 추진되었기 때문



에 재정적인 분야에서의 지원은 크게 부각되지 않은 것으로 판단된다. 그러나 일본 홋카이도가 일본 내에서 타 자치단체에 비해 특별법적 지위를 누리고 지방비를 경감시켜 준다는 점은 향후 우리나라의 행정구역 개편과정에서 국고보조사업, 균특사업 등을 실시할 때 좋은 벤치마킹 대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 도주제의 추진 배경과 관련하여 일본에서 도주제를 추진하게 된 배경에는 저출산 고령화의 문제 그리고 도도부현 중심의 행정이 효율성을 저하 등 다양한 이유가 있을 수 있지만 가장 중요한 요인은 지방분권을 필요로 하는 세계적 흐름의 변화에 부응해야 했기 때문이라는 점이다. 다시말해 일본은 현재 인구감소 및 저출산 고령화사회가 도래되어 있고, 주민들의 가치관이 다양화됨은 물론 자립의식과 자치의식이 높으며, 사회경제활동에 있어서 세계화의 요소가 많이 진입되어 있고, 국가와 지방의 재정이 악화되는 실정에 있기 때문에 분권화의 필요성이 높아졌다. 이러한 분권화의 필요성에 부응하기 위해서는 국가통치체제의 기반이 되는 지방행정체제의 변화, 즉 현재의 국가-도도부현-시정촌 체제를 보다 분권적인 체제로 전환시킬 필요가 있었기 때문이다. 따라서 분권화가 도주제 추진의 중요한 배경이 되고 있다는 점은 재정의 자율성으로 자연스럽게 연계된다는 점이다. 이러한 인식은 내각관방의 도주제 비전간담회에서도 잘 나타나고 있는데, 본 간담회 보고서에는 도주와 기초자치단체가 자주성과 자립성을 발휘할 수 있도록 세목 및 세율 등을 독자적으로 결정하는 과세자주권을 부여한다는 내용이 포함되어 있다는 점이 이를 반증하고 있다. 따라서 국내에서 논의되고 있는 행정구역개편 등에 대한 논의에서도 이를 고려할 필요가 있다. 

