

〈제1-2분과〉

일본의 삼위일체 분권개혁과
사회복지

〈 발표 문 〉

이 현 우
(경기개발연구원)

일본의 삼위일체개혁과 사회복지

이 현 우(경기개발연구원)

목 차

- I. 머리말
- II. 지방분권개혁 추진방향과 중점시책
- III. 삼위일체개혁 추진실태
- IV. 복지제도의 정부간 재정관계

I. 머리말

본 연구의 목적은 지난 2000년 이후 일본의 지방분권개혁과 재정분권개혁으로 추진되었던 ‘삼위일체개혁’에 대해 고찰하고, 분권개혁이 지방자치단체의 복지제도의 정부간 재정관계를 분석하고 이에 대한 시사점을 도출하는데 있다.

현재 지구촌은 1990년대 이후 가속화된 경제의 글로벌화로 인한 국제경쟁력문제, 지구온난화로 인한 환경문제, 저출산 및 고령화로 인한 사회경제적 문제 등 다양한 문제에 대처하고자 여러 가지 노력을 하고 있고, 이러한 문제가 중앙의 기능과 재원을 지방으로 이양하는 분권화를 추진하게 된 것이다.

특히 각국이 고도성장을 통해 축적한 재원으로 복지지출규모를 증대시키면서 재정이 팽창되어 왔는데 최근의 저출산과 고령화의 문제는 각국의 재정을 압박하는 요인으로 제기되면서 지방분권화와 동시에 복지개혁이 추진되고 있다. 우리나라도 세계적인 흐름에 따라 지방분권개혁과 복지개혁을 추진하고 있음은 주지하고 있는 바와 같다.

1995년 「지방분권추진법」의 성립으로 시작된 일본의 지방분권개혁은 5년간의 관련분야에 대한 검토 작업을 거쳐 2000년 4월에 「지방분권일괄법」시행으로 구체화되었다. 이후, 이러한 「지방분권일괄법」에 따라 순차적으로 지방분권개혁을 추진해 왔다. 그러나 이것은 중앙과 지방의 권한 및 기능배분을 중심으로 한 행정분권이었고, 2004년부터 2006년까지 재정분권도 함께 추

진하였는데 이것이 바로 삼위일체개혁이다.

삼위일체 개혁은 중앙정부와 지방정부의 업무분담을 재검토하고, 지방으로 권한 이양과 지방 재정 재건을 동시에 추진하기 위한 개혁이다. 구체적인 내용으로는 ‘지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다’라는 기본 방침하에 국고보조금의 폐지·삭감, 세원이양, 그리고 지방교부세 개혁이라는 상호 밀접히 연관된 세 가지 재정개혁의 통합적이고 일체적 추진을 의미한다¹⁾

이러한 세 가지 재정개혁 중 국고보조금개혁에 관한 내용은 상당부분 지역복지와 관련된 사항으로 삼위일체개혁의 결과 지역복지는 많은 변화를 겪게 된다.

지방분권개혁은 행정기능의 배분 및 역할정립인 동시에 그에 따른 재원보장을 위한 재정분권화에 대한 논의가 진행된 것이다. 재정분권화 논의의 초점은 지방자치단체가 자율적이고 독립적인 운영이 가능하도록 하는 재원확보가 중심이고, 이것은 지자체의 자체수입부분과 의존수입부분의 개선을 통해 구체화하자는 논의로 진행되었으며 우리나라에서도 최근 재정분권의 성과로 지방소득세와 지방소비세가 도입되어 시행되고 있다.

일본의 경우 지방분권과정에서 세원이양은 달성되었지만, 지방교부세와 국고보조금의 상당부분에 대한 삭감 또는 폐지가 동시에 이루어졌다. 특히 복지사무에 관한 지방이양이 대폭 확대되었지만 삼위일체개혁을 통한 국고보조금 삭감으로 인해 지역복지에 필요한 상당부분의 재원이 삭감되어 지방재정을 어렵게 하고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 이와 같은 문제의식에서 일본의 지방분권과 재정분권에 대한 추진경위와 및 개혁내용에 대한 분석을 통해 우리제도를 보다 개선시킬 수 있는 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 다시 말해서, 지난 2000년 이후 일본의 지방분권개혁에 대해 살펴본 후, 기능이양에 따른 재원보장으로 추진된 재정분권개혁, 즉 ‘삼위일체개혁’에 대해 고찰하면서 분권개혁이 지방자치단체의 복지제도 관련 정부간 재정관계를 분석하고 이에 대한 시사점을 도출하고자 하는 것이다.

논의의 편의를 위한 구성은 다음과 같다. 먼저 1990년대 중반 이후 진행된 일본의 지방분권 개혁 배경 및 추진과정, 그리고 개혁내용에 대해 쟁점별로 구분해 간단히 고찰해 보고자 한다. 다음으로 지방분권추진의 에너지원으로 작동하게 되는 재정분권에 대해 국세와 지방세간 세원이양, 이전재원(지방교부세, 국고보조금) 개혁에 대한 개혁과정과 개혁성과에 대해 분석한다. 마지막으로 지방분권개혁에 의한 일본의 복지제도 관련 정부간 재정관계를 분석하고자 한다.

1) 원래 삼위일체라는 용어는 종교적 언어이지만, 일본에서 말하는 삼위일체개혁이라는 명칭은 경제재정자문회의의 「기본방침 2002」에서 지방재정개혁의 방향을 제시한 ‘국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분구조를 ‘삼위일체’로 검토하여’라는 문서에서 시작되었고, 이후 재정개혁의 3대 문제(세원이양, 지방교부세개혁, 국고보조금개혁)를 동시 개혁한다는 의미로 사용하게 되었다.

II. 지방분권개혁 추진방향과 중점시책

1. 재정적자와 지방분권개혁

1995년 당시에 일본이 지방분권개혁을 추진하게 된 기본배경의 핵심은 재정적자 급증에 따른 재정위기의 해결이었다. 이러한 지방재정위기의 원인은 다음과 같다.

첫째, 각종 차입금의 증가로 인한 장기채무의 증가이다. 이것은 1990년대 활발히 추진된 공공사업비의 조달을 위한 지방채 발행과 2001년 이후 재정적자로 인한 재원대책으로 발행된 임시재정대책채 등 지방채의 증가로 인한 장기채무의 누적적 증가가 지방재정의 위기를 초래하였던 것이다.

둘째, 지방재정에서 재원부족으로 인한 경상수지 악화이다. 이는 계속된 경기 불황과 저출산 및 고령화 사회로 인한 세수부족이 지방교부세 삭감이라는 중앙의 긴축재정정책으로 나타났고, 지방에서는 지방세수 감소와 교부세 삭감 등 지방세입의 일반재원이 부족한 상황에서 저출산 고령화로 인한 각종 경상적 경비(부조금, 보조금, 복지비)가 점점 증대되었던 것이다.

셋째, 특별회계 및 지자체의 산하기관 재정악화이다. 즉 상하수도사업이나 국민건강보험 등의 특별회계와 출장소 및 사업소, 제3섹터 등 산하기관 또는 유관기관의 재정이 악화되어 지자체의 총체적 재정위기를 초래한 것이다.

넷째, 재정의 감독 및 평가제도의 미비이다. 이는 각종 공공사업과 관련된 이권문제와 그로 인한 부패, 무분별한 사업추진 및 재정집행에 대해 이를 감독하고 평가하는 제도의 불비가 재정적자위기의 원인이라는 것이다.

다섯째, 지자체별 재정격차 심화이다. 대도시지역에서는 지방교부세 불교부 단체가 집중되고, 대다수의 지자체는 재원부족으로 인한 재정위기에 직면하고 있었던 것이다.

이와 같이 일본은 중앙정부 주도의 경제정책 및 재정정책, 구체적으로 공공사업 중심의 정책에 지방을 동원하였고, 이를 위한 재원조달은 국고보조금, 재정투융자와 정부보증 등 정부간 재정관계의 연계를 통한 지방채 발행 지원 등이었다. 이것은 결국 지방정부의 채무누적과 저출산·고령화로 인한 사회적 경비의 증가, 불경기에 의한 세입 감소를 초래하게 된 것이다. 따라서 일본의 지방분권개혁은 이러한 지방재정 적자위기를 해소하기 위해 단행된 것이다.

그리고 이상의 지방재정위기를 해소하기 위한 지방분권개혁은 2000년 「지방분권일괄법」의 시행으로 중앙과 지방의 역할분담 명확화, 권한 및 재원의 이양, 기관위임사무폐지, 중앙의 간섭 축소, 법령의 의무화 및 규제완화, 지자체행정체제 정비 등 6가지 분야에 중점을 두어 실시하게 된다.

또한 이러한 지방분권개혁 6대 분야의 일환으로 중앙과 지방의 사무 및 기능배분에 따른 재원 이양의 구체적 형태로 나타난 것이 삼위일체개혁이다.

먼저 지방분권의 추진경위와 내용에 대해 살펴보고, 다음 절에서 삼위일체개혁 실태에 대해

고찰하기로 한다.

2. 일본의 지방분권개혁 추진경위

일본 지방분권개혁 추진 경위는 법제정을 중심으로 두 시기로 대별할 수 있다. 먼저 지방분권 추진에 관한 국회결의에서 1995년 「지방분권추진법」 제정과 「지방분권추진위원회」 설치를 거쳐 2000년 「지방분권일괄법」 시행에 따른 일련의 분권개혁에 대해 2006년까지를 「제1기 지방분권화(1993~2006)」에 해당하는 시기이다. 제2기는 지방분권추진에 대해 보다 지속적인 개혁 추진을 위해 2006년 「지방분권개혁추진법」의 제정과 그 중심 자문기관으로 「지방분권개혁추진위원회」를 설치하여 현재 실행되고 있는 일련의 개혁과정을 「제2기 지방분권화(2006~현재)」로 볼 수 있다.

한편, 제1기 지방분권개혁 과정에 대해, 2000년 「지방분권일괄법」 시행에 따른 개혁조치는 지방자치와 지방행정적 측면의 분권으로 이를 「제1차 지방분권개혁」이라 볼 수 있다. 그리고 행정적 측면의 분권화에 따른 재원확보와 관련한 재정분권이 실시되는 2003년 삼위일체개혁 이후의 「제2차 지방분권개혁」으로 구분할 수 있을 것이다.

지방분권개혁은 1990년대 들어와서 적극적으로 추진되었고 추진경위의 개략은 다음과 같다. 먼저 지방분권추진의 직접적 발화점을 1993년 일본 국회사상 처음으로 「지방분권추진에 관한 결의」를 하였던 것에 기인한다. 이어서 다음해인 1994년에 행정개혁 추진본부 지방분권위원회가 설치되고, 지방6단체(전국지사회, 전국도의회, 전국시장회, 전국시의회, 전국정촌회, 전국정촌의회)에서 지방분권에 대한 의견, 1951년 이래 오랫동안 지방제도를 연구한 자문기구인 지방제도조사회에서 지방분권추진에 관한 답신, 지방분권추진에 관한 방침의 내각결정 등이 있었다.

이러한 움직임은 5년간의 한시적 입법으로 1995년 「지방분권추진법」의 제정과 내각총리실 산하의 지방분권추진의 중심기관으로 「지방분권추진위원회」를 설치하면서 구체화되었다²⁾. 동법은 지방분권에 대한 종합적이고 계획적인 추진을 목적으로 제정되었고, 이를 위해 중앙과 지방의 역할 명확, 지방자치단체의 자주성과 자립성 확립, 개성있고 활력있는 지역사회 실현 등을 주요 기본이념으로 하였다.

구체적인 지방분권추진의 기본방침으로 다음 4가지를 두었다. 첫째, 중앙과 지방자치단체의 역할분담이다. 둘째, 지방분권추진에 관한 국가시책이다. 이에선 권한이양, 국가관여, 필치규제, 기관위임사무, 보조금 등에 관한 개편이다. 셋째, 지방세재원의 충실로 중앙과 지방의 역할분담에 따른 재원의 확보이다. 넷째, 지방자치단체의 행정체제 정비이다. 이것은 지방분권추진에 대응한 지방제도를 정비하여 행정서비스의 효율성을 높이고자 하는 것이다.

지방분권추진위원회의 제4차까지의 권고안을 바탕으로 1998년 제1차 지방분권추진계획을

2) 「지방분권추진위원회」는 구체적인 실무추진 자문기구로서 7명의 위원으로 구성하였고, 위원장으로 모로이(諸井 虔) 씨, 사회의 학식자 3인, 전현직 자치단체장 3인을 위촉하였다. 그리고 위원회의 산하에 2개의 전문위원회(지역만들기, 생활만들기)를 두고, 각각 24명의 전문위원으로 구성되었다.

수립하여 내각결정을 하였고, 이후 제출된 제5차 권고안을 포함하여 1999년 7월 「지방분권추진에 관한 각종 법률(지방분권일괄법)」이 다시 내각결정 후, 국회에서 가결되었다.

이상의 경위를 거쳐 성립된 「지방분권일괄법」이 2000년 4월부터 시행되면서, 지방분권추진은 박차를 가하게 되었다. 구체적으로 기관위임사무폐지, 지방사무관제도 폐지, 권한이양추진, 필치규제개편, 중앙과 지방역할 재정립 등이 단행되었다. 또한 지방분권의 중심적 자문기관이었던 지방분권추진위원회는 지방분권일괄법의 제정 시행으로 그 역할을 다하고, 새롭게 지방분권개혁추진회가 구성되었다. 「지방분권개혁추진회」 발족 이후, 2002년 지방제도 행정체제 정비의 일환으로 대규모의 시정촌 합병(혜세(平成)대합병), 2003년 재원이양으로 삼위일체개혁, 2006년 광역행정체제정비로 도주제논의 등을 주도하게 된다.

그리고 2006년 지방분권화의 지속적이고 효과적인 추진을 위해 「지방분권개혁추진법」을 제정하고, 분권개혁의 중추적 자문기관으로 2007년 「지방분권개혁추진위원회」를 두었고, 지방 6단체에서도 지방분권개혁추진본부를 설치하여 현재 추진 중에 있다.

3. 지방분권 개혁의 필요성과 개혁과제

일본의 지방분권화는 대내외적인 요인이 복합적으로 작용하였고, 이러한 현상에 대한 국가의 대응과 지방의 대응을 구분하는 것에서 출발하고 있다. 목표로 하는 분권형 사회란 지방분권추진법에 따르면, 국민이 여유롭고 풍요로움을 실감할 수 있는 사회인 동시에 개성과 활력 있는 지역사회라고 개념정의 하고 있다. 따라서 지방분권은 분권형 사회를 실현하는 수단으로서 필요하다는 것이 된다.

그리고 일본의 지방분권화는 중앙·지방의 관계 명확화 → 중앙과 지방의 행정 변화 → 지방자치단체의 변화 → 지역과 주민 삶의 질을 제고 한다는 단계적 방향설정 도식이다. 이것은 중앙의 기능을 약화시키고 지방의 기능을 강화시키는 것이 아니고, 이제까지 중앙에 집중되어 있던 것을 본래의 기능에 맞게 재조정 하는 것이고, 중앙과 지방의 기능이 재조정된 분야에 특화를 하여 상호 협력하여 분담하고자 한다는 것이라고 평가할 수 있다.

이러한 분권형 사회가 요청되는 대내외적 요인 즉, 대내외적 환경변화는 국가와 지방의 역할에 대한 재정립을 요구하는 것이다. 이것은 국가는 국제적 분쟁과 관련된 분야, 전국적이고 종합적인 분야 등에 특화하고, 지방은 다양한 주민요구에 대응 가능한 분권형 행정시스템으로 전환해야 함을 의미한다.

구체적으로 중앙의 역할은 첫째 수도권 집중 해소, 둘째 내셔널미니멈 확보, 셋째 지역 자주성과 자립성 확보를 위한 제도 및 환경 정비, 넷째 행정의 종합적인 조정기능 강화, 다섯째 정치윤리 확보 등에 전념하여야 한다.

이에 비해 향후 지방의 역할은 첫째 지역의 자주성과 자립성 발휘, 둘째 주민의사의 적극적 반영, 셋째 지역정치의 적극적 활성화 등이고, 향후 지방역할에 대한 재설정이 필요하다는 것이다.

이상의 지방분권화에 대한 요구는 1995년 「지방분권추진법」의 제정, 2000년 「지방분권일괄법」의 시행으로 구체화 된다. 이때 지방분권일괄법에서 중점을 둔 지방분권 개혁과제는 중앙과 지방간 관계, 즉 중앙과 지방간 기능배분과 역할의 재설정 그리고 기능배분에 따른 자원배분, 다음으로 중앙과 지방간 기능배분과 역할 재정립, 자원배분, 그리고 이에 적합한 지방행정체제의 개편 및 정비를 추진코자 하였으며 보다 구체적인 내용은 추진실태에서 후술하고자 한다.

4. 지방분권추진 실태

1) 중앙과 지방의 역할 분담

지방분권추진에 따른 주요개정 내용을 살펴보고자 한다. 먼저 중앙과 지방의 역할 분담이다. 지방자치법 개정으로 지자체의 역할과 중앙의 지원(配慮)을 제1조에 명기하면서 중앙과 지방의 관계를 규정하는 대원칙으로 두었다. 이어서 지자체 사무의 권능과 중앙 입법원칙을 규정하여 분권화가 추진되었다.

우선 지자체와 중앙의 역할 분담에 대해 개관하면 보충성의 원리에 따라 설정하였다. 즉, 지자체의 역할은 국민의 복지 증진을 기본으로 하여 이를 위해 지역행정을 자주적이고 종합적인 부분을 광범위하게 담당할 수 있도록 하였다. 그리고 이러한 지자체 역할을 지원하는 중앙의 역할은 국가존립에 관한 사무, 전국적으로 통일성과 획일성이 요구되는 사무, 주민밀착사무의 지방이양, 지자체의 자주적이고 독자적인 시책 및 사업 발휘 등을 지원하는 것이다.

여기서 ‘지역행정’은 특정 국가사무 이외의 사무를 지방행정사무로 보고 있다는 것과 ‘자주적이고 종합적인 실시’란, 종전의 중앙이 기획하고 지자체가 집행하는 것이 아니고, 지자체 스스로가 적극적으로 기획입안, 조정, 정책실시, 사후평가, 의회보고 등 지방이 자주적이고 독자적인 행정체제 실시를 의미한다.

2) 기관위임사무제도 폐지

지방분권추진에 의한 지방자치단체의 사무개편은 종전의 기관위임사무 자체는 폐지하고, 기관위임사무의 기능을 일부 유지시키도록 하였다. 그래서 지방자치단체의 사무는 다음 2가지로 구분하게 된다.

첫째, ‘자치사무’로 지자체의 고유사무와 법정수탁사무에서 제외된 사무를 지칭한다. 예를 들면, 도시계획결정, 토지개발구역의 설립인허가, 음식점사업의 허가, 병원 및 약국의 설립 허가 등이 자치사무에 해당된다.

둘째, ‘법정수탁사무’이다. 이것은 지자체사무 가운데 본래 중앙이 담당해야 하는 사무로 중앙에 적정한 처리를 확보할 필요가 있는 것으로 법률 또는 이에 기초한 정령으로 정한 사무를 지

칭한다. 예를 들어, 국회의원 총선거, 여권발급, 국가의 전국적 통계, 국도관리 등이 법정수탁사무에 해당된다.

결국 기관위임사무제는 폐지 되었지만 일부 존속된 사무가 법정수탁사무의 형태로 전환된 것이다. 구체적인 기관위임사무의 법정수탁사무로의 전환과정은 1998년 기준에 의하면 기관위임사무는 총 561건이다. 우선 561건의 기관위임사무에 대해 중앙이 직접 집행하는 사무(20건), 존속할 사무(530건), 폐지사무(11건)로 분류하였고, 존속할 사무 530건이 자치사무(398건), 법정수탁사무(275건)로 전환된 것으로, 이러한 방식에 따라 1999년 7월 지방분권일괄법 제정에 적용된 실제적인 자치사무의 비율은 54.7%이다.

한편, 기관위임사무가 자치사무와 법정수탁사무로 재구분되면서 처리규정도 변화하게 되었다. 첫째 조례제정권이 종전에 불가능했었는데, 분권화 이후, 법령에 위반되지 않는 한 조례제정이 가능하도록 변화되었다. 이는 자주권이 확대된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 종전의 제도를 그대로 도입한 것이 지방의회의 권한과 감사위원의 권한부분이다. 지방의회의 권한은 종전 검열 및 검사권은 자치법규에서 정한 특정사무, 즉 국가 안전, 개인 비밀, 지방노동위원회, 수용위원회 권한 등에 대해서는 제외되었는데 개혁이후도 종전의 원칙을 그대로 받아들였다. 또한 감사위원회 권한은 자치법규에서 정한 특정사무는 제외한다는 규정을 그대로 두었다.

셋째, 행정 불복 심사는 종전 일반적으로 중앙에 심사청구가 불가능하였는데 반해 개혁 후, 중앙에 원칙적 심사청구 불가로 완화되었다.

넷째, 중앙관여는 중앙부처의 주무장관이 가진 포괄적 지휘감독권에 관한 것으로 개혁 후, 새로운 관여의 규칙을 만들었다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

그럼 '자치사무'의 종류에 대해서 보면, 우선 정의는 '지자체가 처리하는 사무 가운데 법정수탁사무를 제외한 사무(개정 지방자치법 제2조)'를 자치사무라 한다고 되어있다. 이는 다시 ①법률로 규정되지 아니한 자치사무와 법률에 규정된 자치사무로 구분한다. 먼저 법률에 규정되지 아니한 자치사무는 자치체가 수시로 실시하는 사무를 지칭한다. 다음으로 법률에서 규정한 자치사무는 다시 두 가지로 분류하여 임의적 실시 사무와 ②의무적 실시 사무로 구분되며, 임의실시 사무는 구체적 실시방법에 대한 ③법규정이 존재하는 사무와 ④법규정이 없는 사무로 세분된다.

이와 같이 자치사무는 4종류로 분류되어 있지만, 그 개념정의에서 알 수 있듯이 법정수탁사무를 제외한 모든 지자체사무를 말한다. 따라서 법정수탁사무를 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다. '법정수탁사무'란, 앞서 전술한 바와 같이, 지자체사무 가운데 본래 중앙이 담당해야 하는 사무로 중앙에 적절한 처리를 확보할 필요가 있는 것으로 법률 또는 이에 기초한 정령으로 정한 사무(지방자치법제2조)라 규정하고 있으며, 이를 제1호와 제2호로 구분하고 있다.

첫째, '제1호 법정수탁사무'는 '법률 또는 이를 근거로 한 정령에 따라 지방자치단체가 처리하도록 된 사무 가운데 본래 중앙이 처리해야 할 사무에 관한 것으로 중앙으로부터 그 적절한 처리를 확보할 필요가 있는 것으로 법률 또는 이를 근거로 한 정령에 특별히 규정된 사무'를 말한

다. 여기에서 ‘법률 또는 이를 근거로 한 정령(政令)’은 최소한의 요건으로 부처의 시행령이상의 입법으로 법정수탁사무를 창설하지 않으면 안 된다는 것을 의미한다.

그리고 ‘지자체가 처리하도록 된 사무’는 지자체가 사무의 주체가 됨을 의미하지만, 사무 자체의 귀속이 중앙인지 지자체인지의 불명확한 조항이다. 또한 ‘본래 중앙이 처리해야 할 사무에 관한 것으로 중앙으로부터 그 적절한 처리를 확보할 필요가 있는 것’이란, 사무가운데 중앙이 담당해야 하지만, 중앙이 직접 처리할 필요가 없는 사무에 대해 지자체가 처리할 수 있도록 하는 것이며, 이에 대한 사무를 지자체가 중앙으로부터 확보해야 함을 의미한다.

마지막으로 ‘법률 또는 이를 근거로 한 정령에 특별히 규정된 사무’는 최후요건으로 법률 규정만이 아니라 법률 규정내에 법정수탁사무라는 것을 명기한 규정이어야 함을 뜻한다. 따라서 법규정에서 법정수탁사무라고 명기하지 않으면, 자치사무로 해석하게 된다.

둘째, ‘제2호 법정수탁사무’는 기초자치단체가 사무 처리의 주체가 되는 사무이며, 그 개념정의는 제1호 법정수탁사무의 정의에서 ‘중앙’을 ‘광역자치단체’로 바꾸기만 하면 된다. 단 주의할 것은 광역자치단체의 조례에서는 제2호 법정수탁사무를 창설할 수 없으며, 개별법률 또는 이에 기초한 정령을 근거로 하여야 한다는 것이다.

이상의 법정수탁사무는 대략적으로 다음과 같은 것이 해당된다. 국가 통치에 관계된 사무, 전국적으로 국가가 관련된 사무로 국립공원의 관리 및 국립공원 관련 지정허가, 광역적 치산치수 및 천연자원관리, 환경보전을 위한 각종 규제 및 보완 감시, 금융기관감독, 의약품 규제, 내셔널 미니멈 확보, 사회보장 관련사무, 전염병예방, 공중위생, 대형 재난방재 관계사무, 국제적 협정 및 마찰 조정 개입 등이 법정수탁사무에 해당된다.

3) 중앙관여 개편

앞서 살펴 본 기관위임사무제의 폐지로 중앙은 지자체를 법령의 의하지 않은 포괄적 지휘감독이 불가능하게 되었으며, 여기서 중앙관여에 대한 개념정의가 명문화되었다. 지방자치법 제245조에 의하면, 관여는 ‘자치사무 또는 법정수탁사무의 사무구분과 관계없이, 모든 법률 또는 이에 근거한 정령을 필요로 한다.’라고 규정하고 있다.

우선 중앙관여의 기본원칙으로 세 가지를 규정하였는데, 첫째 법정주의 원칙으로 반드시 법령에 근거한 관여이어야 한다. 둘째, 일반주의 원칙과 관여의 기본원칙으로 필요 최소한의 관여이며, 지자체의 자주성과 자립성을 중시할 것이라고 규정하고 있다. 셋째, 공정·투명의 원칙으로 관여에 대한 공정투명성 확보를 위해 행정절차법의 방식을 채용하였다. 이러한 중앙관여의 기본원칙에 입각하여 개별법에 근거한 중앙관여를 전면적으로 정리·축소하였다. 구체적인 사무구분에 따라 중앙관여의 기본유형을 제시하고, 그 기본유형 이외의 관여는 제한하고 있다.

분권개혁이후 지방자치법 제245조에 규정된 중앙관여의 기본유형을 보면, 첫째 자치사무의 경우, 4가지 관여만을 두고 있다. 즉 조언 및 권고(시정 권고), 자료제출요구, 협의, 시정요구 등

이다. 그리고 기타 개별법에 근거한 동의, 인·허가, 승인, 제시 등의 관여는 특정한 경우만으로 한정하였고, 대리집행과 기타 관여는 가능한 인정하지 않도록 하고 있다. 둘째 법정수탁사무의 경우, 7가지 관여 유형이 있는데 조언 및 권고, 자료제출요구, 협의, 동의, 인·허가·승인, 제시, 대리집행 등이다. 기타 개별법에 근거한 관여는 가능한 인정하지 않도록 하고 있다.

이러한 관여의 유형에서 ‘조언 또는 권고’는 비권력적 관여이지만, ‘권고’는 존중의무가 내포된 점에서 조언보다 강력한 규정이다. 그리고 ‘협의’는 합의까지를 요구하지 않는 데 비하여 ‘동의’는 협의의 결과와 합의 도출을 요하는 규정이다. 또한 ‘동의’는 ‘허가, 인가 또는 승인’과 달리 쌍방의 협의를 통해 합의점을 도출한다는 점에서 일방적 행위에 해당하는 ‘허가, 인가 또는 승인’에 비하여 상대적으로 약한 관여이다. ‘지시’는 중앙의 행정기관 또는 광역지자체 기관이 지자체에 대해 특정한 행위를 따를 것을 요구하는 것으로 법적구속력이 뒤따른다.

이와 같은 중앙관여 개정에 따라 종전의 중앙관여 사항 중 폐지된 것으로 다음 8가지가 있다. ① 기초지자체 방재회의에 대한 도 방재회의 지시, ② 교육장 임명에 관한 교육부장관 및 도 교육위원회의 승인, ③ 기초지자체 공립학교 조직편성에 대한 도 교육위원회에 의한 기준 설정, ④ 지자체의 생활보호사무에 관한 후생성 장관 및 지사의 감독·지휘, ⑤ 지사가 어업권 변경에 따른 손실보상액 결정시에 농림수산성 장관의 허가, ⑥ 항만관리자의 임항지구 설정에 대한 운수성 장관의 허가, ⑦ 공영주택 관리에 관한 건설성 장관의 지시, ⑧ 공공 하수도 관리자가 시행하는 공사에 대한 건설성 장관의 감독 등이다.

또한 종전의 관여 가운데 분권개혁 후, 관여가 축소된 사항으로 다음 7가지가 있다. 즉, ① 기초지자체가 운영하는 토지개발사업계획 책정에 관한 지사 ‘인가’ 사항을 ‘동의를 요하는 협의’로, ② 여항 개축사업 시행에 관한 농림수산성 장관 ‘허가’를 ‘신청서제출’로, ③ 지방채 발행에 관한 총무성 장관 또는 지사 ‘허가’에서 ‘원칙협의’로, ④ 법정외보통세의 신설 및 변경에 관한 총무성 장관 ‘허가’에서 ‘동의를 요하는 협의’로, ⑤ 주요 항만 관리자의 해안 안전구역 지정시 협의에 응하도록 하기 위해 필요한 운수성 장관의 ‘동의’에서 ‘협의’로, ⑥ 2급 하천의 하천정비 기본방침에 관한 건설성 장관의 ‘인가’에서 ‘동의를 요하는 협의 또는 협의’로, ⑦ 도시계획구역의 지정변경 및 도시계획 결정변경에 관한 건설성 장관의 ‘인가’에서 ‘동의를 요하는 협의’로 축소되었다.

4) 권한이양 및 특례시제도

지방분권개혁은 중앙과 지방의 명확한 역할 분담을 전제로 한다. 이러한 역할분담은 사무배분으로 귀착되며 사무배분은 권한이양 정도에 달려있다고 할 수 있다. 이렇게 적절한 역할 분담을 위해 중앙의 권한을 광역지자체에 이양하고, 광역지자체의 권한을 기초지자체에 이양하는 것은 지방분권의 정도를 이해하는 가장 알기 쉬운 척도라 할 수 있다.

권한이양에 관한 가장 간단하고 직접적인 방법은 먼저 권한의 소재가 규정된 개별법을 개정하고, 이에 따라 권한을 이양하는 것이다. 이러한 방식으로 ‘지방분권일괄법’이 제정·시행 되었고

데, 예를 들어 개별법 가운데 광견병예방법, 이동부양수당법, 삼림법, 도시계획법 등 35개의 법률을 개정하였다.

그러나, 권한이양 기관인 기초자치단체(시·정·촌)의 경우, 인구 350만을 넘는 대도시에서 인구 200명인 촌(村)까지 인구규모만으로도 상당한 차이가 있다. 그래서 시 규모의 지자체를 4종류(지정도시, 중핵시, 특례시, 시)로 구분하고, 다시 보건소 설치시와 건축주사 설치 시정촌으로 구분하여 각각의 시·정·촌에 권한이양을 하였다. 여기서 ‘권한이양’은 대체적으로 ‘사무사업의 이양’을 지칭한다. 그리고 ‘조례제정권’도 광의의 권한에 해당되지만, 지자체의 자율성을 높이는 기능은 ‘권한이양’으로 해석하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

또한 도도부현 조례에 의한 사무처리 특례제도가 있다. 이것은 도도부현이 시정촌의 지역실정에 적절한 사무이양을 추진하기 위해 지사 권한에 속하는 사무의 일부를 도도부현 조례로 정하여 시정촌이 처리하도록 하는 제도를 말한다. 이 제도는 분권개혁 이전의 지사 사무에 대해 시정촌장에게 위임, 시정촌 직원에 의한 보조집행 등과 유사한 제도이다. 그런데 분권개혁이후, 도도부현 조례를 제정할 경우 사전에 시정촌장과 협의할 것을 의무화하고 있다. 이것은 지사가 일방적으로 사무를 위임하는 것과 차이가 있음을 알 수 있다.

일본의 기초지자체는 처리사무의 범위에 따라 ① 정령지정도시(17개시 163개 행정구), ② 중핵시(35개시), ③ 특례시(43개시), ④ 시(687개시), ⑤ 정(827개), 촌(1804개) 등 5가지로 세분할 수 있다.

‘정령지정도시’는 법률상 인구 50만 이상을 지정요건으로 하여 시의 인구 50만을 넘으면 정령(政令)에 의해 광역자치단체의 기능을 일부 이양 받을 수 있는 지정도시(指定都市)가 되는데, 정령지정도시 제도는 우리의 광역시에 해당되는 규모의 대도시 행정체계라 할 수 있다.

정령지정도시 제도의 취지는 대도시 행정의 능률성을 제고하기 위하여 적정한 사무배분과 자율권을 보장해 주기 위한 것으로 일반시에 비해 사무배분, 행정감사, 행정조직 등에 특례가 인정되고 있다. 2007년 현재 17개의 대도시가 정령지정도시로 지정되어 있다. 17개의 정령지정도시로는 1596년에 지정된 오사카시(大阪市), 나고야시(名古屋市), 교토시(京都市), 요코하마시(横浜市), 코베시(神戸市), 기타큐슈시(北九州市), 1972년에 지정된 삿포로시(札幌市), 카와사키시(川崎市), 후쿠오카시(福岡市), 1980년에 지정된 히로시마시(広島市), 1989년에 지정된 센다이시(仙台市), 1992년에 치바시(千葉市), 2003년에 사이타마시(さいたま市), 2005년에 시즈오카시(静岡市), 2006년에 사카이시(堺市), 2007년에 하마마츠시(浜松市), 니가타시(新潟市) 등이 있다.

다음으로 중핵시 제도는 1994년 지방자치법 개정으로 도입되어, 1996년 4월 12시가 지정되었다. 제도 도입 당시는 ① 인구 30만 이상, ② 면적 100평km²의 지정요건과, 「인구 30만 이상 50만 미만, 통근·통학자를 포함해 주간 인구가 야간 인구보다 많을 것」이라는 요건이 있었다. 그 후 지방분권추진일관법제정으로 지방분권개혁이 실시되었고, 지정요건을 완화하여 주야간 인구비율 요건이 삭제되었고, 2007년 현재 중핵시는 35개시가 지정되어 있다.

분권개혁이후, 중핵시는 인구 30만 이상, 면적 100km²이상을 지정요건으로 한다. 중핵시로 지

정되면, 도로관리, 현비부담교직원 임면, 아동상담소 설치 등을 제외하고, 정령지정도시가 처리하는 사무가 이양된다.

마지막으로 특례시는 인구 20만 이상을 지정요건으로 하며, 특례시로 지정되면 민간아동복지시설, 사회복지법인의 특별양호노인 홈센터의 설치 인가, 음식점·여행장·여관업의 영업허가, 지방사회복지심의회의 설치, 모자상담원 설치 등을 제외하고, 중핵시가 처리하는 사무가 이양된다.

5) 지자체 행정체제 정비

지방분권화를 효과적으로 추진하기 위해서는 이에 적합한 행정체제를 정비할 필요가 있다. 다시 말해서 지방분권추진으로 지역주민의 요구가 신속하고 적절하게 행정에 반영될 수 있도록 지자체의 행정능력 향상과 이를 위한 행정체제 정비가 필요하다. 또한 중앙과 지방의 재정적자 해소가 급속한 과제에 직면한 현 실정에서 사회경제변화에 적절히 대응하고 대주민 행정서비스의 능률성을 제고하기 위해서도 지방행정체제 정비가 주요 과제이다. 이를 위해 지자체의 행·재정 개혁이 필요하고, 구체적으로 행정의 전문화와 광역행정, 행정체제 향상, 의회 활성화, 주민참여 확대 등 4가지를 통한 행·재정 능력의 강화가 요구된다.

먼저 첫째, 광역행정이다. 이는 지자체가 광역행정을 통해 행정전문화를 확대할 수 있다. 1인 직원이 담당하는 사무량을 감소시키면 그 만큼 전문성을 증대시킬 가능성이 있고, 이 경우에 대상사무량이 일정 수준을 유지해야만 효율성을 제고시킬 수 있다. 따라서 지자체가 공동으로 사무에 대처하는 광역행정으로 가능하며 이것은 기초자치단체의 합병을 통해 대응 가능하다는 것이다. 광역행정개혁으로는 기관의 공동설치, 일부사무조합, 광역연합, 시정촌합병 추진 등이 있다.

둘째, 행정체제정비에 관한 것이다. 이것은 공무원의 정원관리와 급여의 적정화 및 인사교류와 인재육성, 주민에 대한 정보공개, 행정절차 간소화, 공정성과 투명성을 위한 감사기능 강화 등이 해당된다.

셋째, 지방의회의 활성화에 관한 것으로 의원의 의안 및 수정 동의에 관한 제출 요건을 종전의 8분의 1에서 12분의 1이상으로 완화시켰고, 의원 정수를 조례로 정하도록 하였다. 단 인구구분에 의해 상한을 설정하도록 하였다.

마지막으로 주민참여의 확대이다. 주민 참여 확대는 개인의 사생활과 밀접한 관련이 있기 때문에 강제적인 제도설계가 어렵다. 기존의 주민 직접청구제도와 주민투표제도의 간소화, 그리고 적극적인 주민참가를 유도할 수 있는 방안에 대해 지속적으로 개발해야 한다.

6) 지방채 허가제에서 협의제로 이행

일본의 지방채허가제는 일본의 사무배분구조에서 공공사업의 약80%를 지방이 담당하고 있는 것에서 중앙정부는 ‘공공투자편중형 재정시스템’을 총 동원하여 지방으로 하여금 공공사업을

담당시키고 이에 필요한 재원을 마련하는 역할을 하였다고 말할 수 있다.

그리고 이것이 장기간에 걸쳐 정착되면서 국채발행 누적과 더불어 거액의 지방채발행 누적으로 결국 상당한 규모의 재정적자 누적을 초래하였던 것이다. 지방채 누적을 타개하기 위한 개혁으로 지방채허가제의 폐지와 협의제로 전환을 추진하게 된다.

협의제로의 이행은 1999년 재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법에서 규정하고, 중간의 유예기간을 두어 2005년까지는 종전의 허가 제도를 유지하면서 구체적 시행연도를 2006년으로 규정하였으며 지방채협의제는 지자체의 재정상황을 기준으로 구분하고 있다.

먼저 재정상황이 건전한 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 3. 지방채협의), 총무대신 또는 도도부현지사(이하 지사)에 협의해야한다(제1항). 그리고 총무대신 또는 지사와 협의하여 동의를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있으며(제3항), 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입된다(제4항). 만약 협의과정에서 총무대신 또는 지사의 동의를 얻지 못한 채 지방채를 발행할 경우 자체단체장은 그 취지를 의회에 보고하여야 한다(제5항).

다음으로 적자비율 및 실질 공채비 비율이 일정수준 이하의 지자체와 지방공기업이 지방채를 발행할 경우(지방재정법 제5조 4. 지방채 관여 특례), 협의가 아니고 총무대신 또는 지사의 허가를 얻어야 한다(제1항). 그리고 총무대신 또는 지사의 허가를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있으며 그 원리상환금은 지방재정계획에 산입된다(제6항).

이상의 지방채협의제 이행이 가지는 개선점은 3가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 권력적 관여인 허가제를 폐지함과 동시에 지자체가 관여 없이 지방채발행을 할 수 있다는 점에서 지자체의 자주성을 대폭 확대시켰다고 볼 수 있다. 둘째, 지방채계획과 지방채 동의기준에 관한 법률적 근거를 마련하여 제도의 투명성을 제고하였다고 보여진다. 셋째, 실질 공채비 비율을 기준으로 한 조기시정조치 설정으로 지방채의 신용력을 유지할 수 있도록 하였다.

7) 지방행정체제 통폐합(시정촌합병, 도주제논의)

(1) 시정촌합병

최근의 지방분권개혁으로 인한 시정촌합병을 포함하여 과거부터 최근에 이르기까지 일본은 기초자치단체에 대해 세 차례의 통·폐합이 있었고, 그 가운데 패전이후 두 차례의 특징은 다음과 같다.

첫째, 시정촌합병은 주요 교통수단과 주민생활권을 기준으로 삼고 있다는 것이다. 둘째, 그 주민생활권의 범위에 대해서는 시대에 따라 다른지만, 먼저 쇼와대합병(昭和大合併)의 경우, 자전거를 주요 교통수단으로 보아 중심에서 15-20분의 거리, 최근 헤세대합병(平成大合併)의 경우, 자동차로 15-20분 거리로 하였다. 셋째, 주민생활권은 통학거리, 통근거리, 쇼핑거리, 의료거리를 고려한 범위이다. 결국 시정촌 합병으로 종전 3500여개의 시정촌이 합병이후 1800여개로 축소되어 광역화 되었다. 1953년경의 쇼와대합병 이후 50년만의 행정구역 통폐합이었다.

이러한 시정촌 합병 절차의 제1단계는 합병협의회의 설치를 통한 협의 과정이다. 합병대상 기초자치단체에서 신설된 주민발의 제도를 통해 시장에게 합병을 신청하면, 기초자치단체장은 이를 시의회 의결을 얻은 후, '합병협의회'를 설치하여 합병에 관한 각종 협의를 하게 된다. 이때 합병협의회 설치에 지사에게 신청하여야 하고, 합병협의회의 최종 결과 보고서로 '시정촌건설계획'을 작성하게 되는 데 이에 대해서도 지사와 사전협의 과정을 거치고 지사와 총무성 장관에게 송부한다.

시정촌합병 절차의 제2단계는 합병의 신청과 처분이다. 합병 대상 기초자치단체의 의회의 의결을 통해 합병신청서를 작성하여 이것을 지사에게 신청한다. 지사는 합병신청서를 검토하고 총무성과 사전협의를 거쳐 도의회의 의결로 합병이 결정된다. 합병이 결정되면, 이것을 총무성에 제출하고 고시하는 것으로 합병에 관한 모든 절차가 끝나는 것이다.

(2) 도주제논의

정부 법안에 의한 도주제론의 배경은 지방분권개혁의 추진과 시정촌합병을 들고 있다. 또한 최근 도주제의 주요 논점으로 첫째, 행정기구의 간소화 및 효율화, 둘째 분권개혁을 통한 권한이양 종합기구의 필요성이 쟁점이다. 그런데 분권개혁은 권한이양보다 관여축소 중심으로 진행되면서, 도주제론 유아무야 되었는데 시정촌합병(해세대합병) 이후, 도주제론이 재등장하면서 법률제정 되었다.

도주제 논의는 우선 광역적 행정과제 및 행정수요에의 대응한다는 관점에서 경제 글로벌화와 산업구조 변화론을 환경변화요인으로 보면서 추상적인 주장을 하고 있다. 그리고 시정촌합병과 더불어 도주제론이 시기적으로 급부상하였고, 현재 도도부현의 3대 기능, 즉, 광역기능, 시정촌보완 및 지원기능, 중앙과 시정촌의 연락 및 조정기능 가운데 시정촌보완 및 지원기능이 중심기능으로 자리매김하고 있지만, 현재의 환경은 주민생활권 확대에 의해 광역기능 중심으로 전환되어야 한다는 것이다.

다음으로 2007년부터 시행된 '도주제특별구역 광역행정 추진에 관한 법률'에 대해 간단히 살펴보자. 우선 동 법안의 목적은 지방분권추진과 행정 효율화, 그리고 홋카이도 등의 자립적 발전이라고 정하고 기본이념으로 주민복지향상, 경제·사회의 발전에 기여하기 위해 실시한다고 규정하고 있다. 따라서 중앙과 지방은 상호협력을 통해 행정효율화에 노력할 의무가 있다고 한다.

광역행정추진의 진행순서를 보면, 먼저 ① 중앙에 '도주제 특별구역 추진본부'를 설치한다. 동 본부에서 '도주제 특별구역 기본방침'을 작성하여 이를 광역단체에 송부하면, ② 기본방침 변경 제안과 관련해 대상 광역단체가 검토를 하게 된다. 광역단체는 검토할 때, 정부조치(법령상 특례조치범위 재검토)와 광역단체 의회 의결, 관계 시정촌의 의견 등을 수렴하여 종합 검토한다. ③ 검토 후에 다시 도주제 특별구역 추진본부에 검토사항을 송부한다. 광역단체의 검토사항에 변경 제안 사항이 있을 경우, 광역단체장이 동 본부 회의에 참가하여야 한다.

다음으로 ④ 도주제 특별구역 추진본부는 시책추진에 관한 종합 조정을 하게 된다. 이때, 광

역단체장도 논의에 참가해야한다. ⑤ 또한 본부는 필요시 기본방침변경, 법령개정, 계획 작성, 조인 등을 할 수 있다. ⑥ 광역단체는 도주제 특별구역계획을 작성하여 공고하고, 본부에 제출한다. ⑦ 본부는 시행에 대한 시책평가를 한다. 그리고 ⑧ 광역단체는 시책평가를 반영해야한다. ⑨ 본부는 이를 토대로 광역단체에 교부금을 지급한다.

한편 교부금 지급은 예를 들어, 개발도로 개축 사업을 이양할 경우, 특정도로 사업교부금으로 전액 교부금화 한다. 현행은 직할사업에 대해 국가부담이 80%이고, 홋카이도 부담이 20%로 되어 있지만, 도주제로 이양 후에는 교부금사업에 대해 국가부담이 80%, 홋카이도 부담 20%(직할부담분 교부금화)로 된다. 이에 비하여 홋카이도를 제외한 기타 광역단체의 경우, 보조사업에 대한 국가부담 50%, 광역단체 부담 50%로 변경되므로 광역단체 부담이 종전 20%에서 50%로 30% 증가하게 되는 것이다.

8)재원이양

지방분권의 배경에는 심각한 재정위기가 주요한 원인임은 전술한 바와 같다. 즉 국가정책을 위해 경기회복이라는 명분으로 거액의 공공사업에 지자체의 참가를 인위적으로 유도한 것이고, 지자체의 입장에서는 지방교부세산정에 혜택이라는 당근에 재정적 지원을 받는다는 것으로 착각을 하였던 것이다. 결과적으로 일본의 지방재정은 지방교부세가 특정재원화 되면서 보조금과 같은 역할을 하게 되어 장기채무가 누적됨과 동시에 지방재정의 경직화를 초래하게 된 것이다.

이러한 재정상황에서 지방분권화가 진행되었고, 재정분권이라는 명목 하에 지방교부세가 대폭 삭감되면서 지방재정의 위기는 점점 심각하게 되고, 지방재정은 원금상환도 어렵게 되면서 재정위기를 타개하기 위해 시정촌의 강제 합병을 추진하게 된다.

이와 같은 상황을 고려한 지방분권화 추진과정에서 재원이양은 방향성만을 제시하고 있었다. 분권화 추진의 중심 자문기관인 지방분권추진위원회에서 구상한 지방재원 확충 방법은 다음과 같다.

먼저 국고보조부담금 교부가 지방을 국가정책에 유도하는 수단으로 활용되고 있고, 중복 교부로 인한 중앙재정 부담 증가를 해소하기 위해 최우선 과제로 국고보조부담금의 정리 및 합리화를 추진하고자 하였다.

그 제1단계는 경비의 성격에 따라 국고부담금과 국고보조금을 구분하고, 국고보조금은 일반재원화를 목표로 폐지 또는 축소하고, 국고부담금은 대상을 지정하는 방식으로 축소한다는 것이다.

제2단계로 정리된 국고보조부담금에 대한 운용과 관여이다. 이에 대해 중앙과 지방의 관계에 대해 새로운 규정을 확립하는 것이다.

마지막 제3단계는 지방일반재원의 안정적 확보이다. 이에선 지방세개혁, 과세자주권 확충, 지방교부세 개혁, 지방채 허가제도 폐지 등을 추진하여 향후 지방재정의 건실화를 도모한다는 것이다.

이상의 재원이양 계획은 제2차 지방분권 추진인 재정분권화로 2002년 이후 실시된 '삼위일체 개혁'으로 구체화 되었고 이에 대해 다음에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 삼위일체개혁 실태

1. 일본의 정부간 재정관계

1) 정부간 재정관계

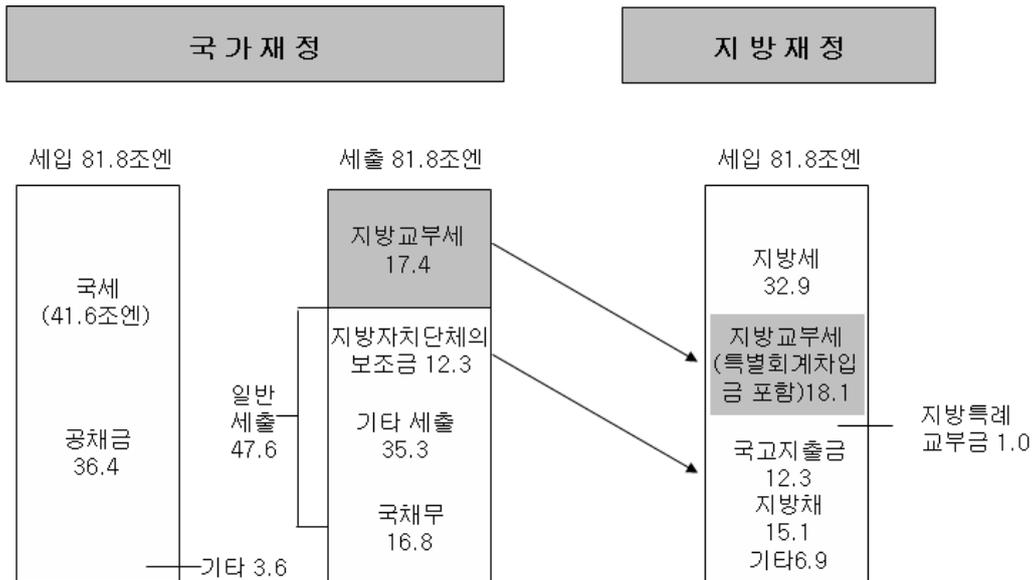
앞서 고찰한 바와 같이 2000년 지방분권추진의 일환으로 소위 ‘지방분권일괄법’을 제정하여 중앙정부의 권한을 대폭적으로 지방자치단체에 이양하는 등 대대적인 지방행정 개혁을 단행하였다.

이에 따라 지방자치단체는 권한이양에 따른 재정수요가 증가되었으나 중앙정부로부터 재정보전 조치가 되지 않았다. 또한 일본경제의 침체와 지가 하락으로 법인주민세와 고정자산세의 감소 등으로 지방자치단체의 세수가 감소되고 해마다 지방자치단체의 차입금이 증가됨으로써 지방자치단체의 재정상 도산 우려가 제기 되었다.

2003년도 일본의 국가재정과 지방재정의 실태를 분석하면 다음과 같다. <그림 1>을 보면, 중앙재정 세입 및 세출규모는 81.8조엔 규모이다. 중앙세입은 약 55%정도를 국세로 조달하고, 나머지는 공채와 기타수입으로 조달하고 있다.

그리고 중앙재정 세입 중 47.6조엔만 순수 일반회계 세출에서 사용하고, 17.4조엔은 지방교부세로 지방자치단체에게 배분된다. 또한 지방자치단체보조금 12.3조엔이 다시 지방으로 이전 되기 때문에 양자를 합한 총 이전재원은 29.7조엔 규모이다.

〈그림 1〉 일본의 정부간 재정관계(2003년도 현재)



다시 말해서 일본의 중앙재정 세출과 지방재정 세입의 관계에 대해 재구성하면, 중앙에서 지방으로 지원하는 보조금 12.3조엔은 후생성, 문부과학성, 국토교통성, 농림수산업성 등 중앙부처에서 지방사무를 위해 지원하는 보조금이다. 그리고 지방자치단체의 재원부족액을 보전하기 위한 교부세가 19.1조엔인 것이다.

이상의 중앙과 지방의 정부간 재정관계를 요약하면 <표 1>과 같다. 2004년도 기준으로 중앙정부의 세입규모는 99.5조엔, 지방정부의 세입규모는 61.7조엔 이다. 조세수입 현황을 보면, 국세수입 48.1조엔 이고 지방세수입 33.5조엔 이다. 결국 중앙재정과 지방재정, 그리고 국세와 지방세의 배분비율은 59%:41%로 3:2의 배분구조로 중앙에 세입이 집중된 것을 알 수 있다.

그러나 중앙에서 지방으로 지방교부세 15.8조엔과 국고보조금 12.4조엔 등의 이전액이 합계 28.2조엔 규모에 달하고 있다. 이렇게 중앙에서 지방으로 재원을 이전한 결과, 국세와 지방세의 배분은 종전 59%:41%에서 이전 후 43%:57%로 된다.

한편, 지방재정수입은 61.7조엔 이지만, 중앙으로부터의 이전재원을 포함하여 89.9조엔으로 급증하게 된다. 물론 중앙재정은 재원배분 후 59.9조엔으로 급감한다.

<표 1> 일본의 중앙과 지방의 정부간 재정관계 (2004년도)

(단위 : 엔)

중앙정부	지방정부	중앙:지방
세입 99.5조	세입 61.7조	59%:41% = 3:2
국세 48.1조 국채 37.3조 기타 14.2조	지방세 33.5조 지방채 12.4조 기 타 15.8조	국세:지방세 59%:41% = 3:2
중앙으로부터 지방에의 재원배분 (조세 및 국고지출금)	지방교부세등 15.8조 이전 국고보조금 12.4조 이전	배분후국세:지방세 43%:57% = 2:3
세출(순계기준) 59.9조	세입 및 세출(순계) 89.9조 지방세 33.5조 지방교부세등 15.8조 국고보조금 12.4조 지방채 12.4조, 기 타 15.8조	재원배분후 40%:60% = 2:3

주) 지방교부세등은 지방교부세, 지방양여세, 지방특례교부금의 합계이다.
(자료) 出井信夫編 (2006), 『地方財政データブック (18年度版)』, 学陽書房, 169쪽.

따라서 재원배분 후 중앙과 지방의 세출은 40%:60%로 되어 지방지출이 높게 되는 것이다. 이에 대해 '재원의 집중과 지출의 분산'이라 부르고 있다.

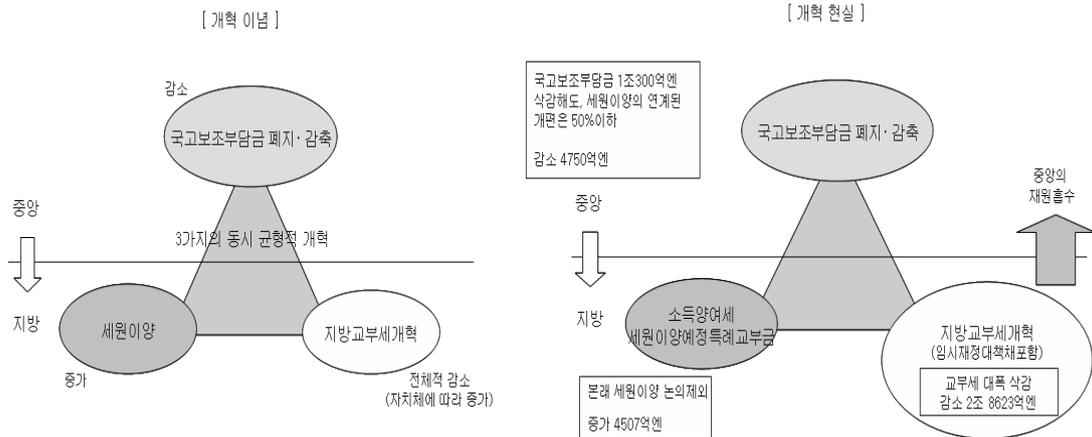
이와 같은 상황에서 재정분권화는 지방재정의 안정적 세수기반을 마련하고자 세출구조에 적합한 세원구조를 설계하고자 하는 것이다. 다시 말해서 재원의 이전축소 내지 폐지와 중앙과 지방의 세수배분을 세출구조와 동일한 60:40의 세수구조로 개혁을 추진하고자 하는 것이다. 이를 위해 중앙과 지방의 세원이양, 교부세 개혁, 보조금 개혁을 동시에 추진하게 된 것이다.

2) 삼위일체개혁의 이념

이와 같은 정부간 재정관계 상황에서 먼저 행정분권을 추진하고, 이어서 재정분권에 해당하는 삼위일체개혁을 추진하였다. 여기서 삼위일체개혁의 삼위는 첫째, 지방자치의 근본으로 자주재원중심의 세원이양이고, 둘째 국고보조금을 축소시켜 지방에 대한 중앙의 통제를 줄이려 하는 것이고, 셋째 지역적 재정격차에 대해 일반재원인 지방교부세를 통해 지자체의 부족재원을 확보하려는 것 등을 의미한다.

다시 말해서 지방재정의 중앙과 지방 간 세원이양, 국고보조금 삭감, 지방교부세 개혁 등 세 가지 문제를 동시에 개혁한다는 것이다. 이러한 삼위일체개혁의 본래의 목적은 지방재정제도를 지방분권화에 맞추어 개혁하고자 하는 의도였고, 이에 대해 정리하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 삼위일체개혁 이념



삼위일체개혁은 2001년 4월 코이즈미(小泉) 내각이 발족되어 지방분권개혁을 추진함에 있어 경제와 재정 전반에 걸친 구조개혁을 추진하는 과정에서 지방의 자립화에 관한 논의로 출발하였고, 이것이 정부방침으로 최초 명시된 것은 2002년 6월 내각에서 결정된 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002(이하, 기본방침2002)」이다.

이 '기본방침2002'의 기본내용은 2002년 5월에 발표된 당시의 총무성 장관인 가타야마(片山)의 「지방재정 구조개혁과 세원이양 계획(이하, 가타야마계획)」에 바탕을 두고 정해졌다. 「가타야마계획」은 중앙의 의한 보조금 5.5조엔 감축, 중앙으로부터 지방으로 5.5조엔의 세원이양(소득세3조엔, 소비세2.5조엔), 지방교부세 산정방법 개혁 등을 핵심내용으로 한다.

앞서 살펴 본 일본의 정부간 재정구조를 근본적으로 개혁하고자 먼저 세원이양을 통해 자원배분 이전의 국세와 지방세의 세원배분을 현행 60:40에서 향후 55:45 수준으로 조정하고, 국고보조금을 감축 또는 폐지하면서 지방교부세 산정을 개편하고자 하는 것이 바로 삼위일체개혁이라 할 수 있다.

2. 삼위일체개혁 추진실태

1) 세원이양

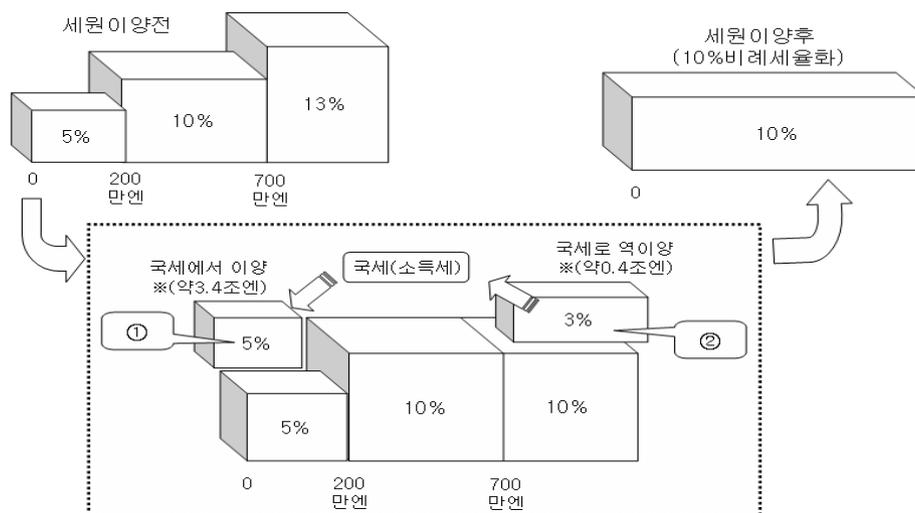
다음으로 삼위일체개혁을 통해 2007년부터 실시되는 약 3조엔 규모의 세원이양과 관련해 정리하면, 다음과 같다. 첫째 2006년 세원이양 관련 세법개정 이었고, 둘째 국세인 소득세에서 지방세인 개인주민세로의 세원이양으로 그 규모는 약 3조엔 이었다. 셋째 세원이양은 2007년도부터 실시하되 2006년도까지는 소득양여세로 조치할 것, 넷째 세원이양시 납세자의 부담 변동이 발생하지 않도록 하고, 또한 조세제도의 정합성 및 세수간 지역편차를 최소화 한 점이다.

이러한 세원이양을 요약하면, <그림 3>과 같다. 먼저 개혁이전의 국세인 소득세체계는 4단계 세율구조(0~330만엔 10%, 330만엔~900만엔 20%, 900만엔~1800만엔 30%, 1800만엔 이상 37%)에서 개혁이후 6단계 세율구조(0~195만엔 5%, 195만엔~330만엔 10%, 330만엔~695만엔 20%, 695만엔~900만엔 23%, 900만엔~1800만엔 33%, 1800만엔 이상 40%)로 개편하였다.

이에 대해 지방세인 개인주민세는 개혁이전 3단계 세율구조(0~200만엔 5%, 200만엔~700만엔 10%, 700만엔 이상 13%)에서 개혁이후 소득에 관계없이 단일세율 10%의 비례세율을 적용하였다.

한편 개혁이전 개인주민세는 광역지자체의 시도부현(都道府縣)민세는 2단계 세율구조(0~700만엔 2%, 700만엔 이상 3%)이었고, 기초지자체의 시정촌(市町村)민세는 3단계 세율구조(0~200만엔 3%, 200만엔~700만엔 8%, 700만엔 이상 10%)이었다.

<그림 3> 국세와 지방세간 세원이양



이상의 개혁내용을 보면, 소득세와 개인주민세의 개정을 통해 소득세에서 3.4조엔 규모가 개인주민세로 이양되고, 0.4조엔이 개인주민세에서 소득세로 역이양되므로 총 세원이양액은 3조엔이 된다. 이는 고소득계층에 대한 개인주민세의 세율인하와 소득세의 세율인상으로 인한 주민세액이 전국규모로 0.4조엔 정도 해당됨을 의미한다.

이러한 세원이양의 특징은 다음과 같다. 첫째, 삼위일체개혁의 목표달성액은 내각총리의 정치적 결단에 의해 국고보조 부담금 4조엔 감축에 따른 세원이양액 3조엔 규모가 설정된 것으로 명확한 근거에 바탕을 둔 것이 아니고 임의적으로 정해진 것이다. 즉 2003년 재정기준으로 국고 부담금의 중점 정비항목으로 11항목이 선정되었고, 그 합계가 약9조엔 이었다. 여기서 공공사업관련 항목비용(약5조엔)을 제외한 국고보조금이 4조엔 규모였고, 이것이 개혁 대상액이 된 것이다.

둘째, 세원이양액 3조엔과 개인주민세 10% 단일 비례세율수준도 제도상 인과관계가 존재하지 않고, 단지 주민부담을 동일하게 유지하고, 지방세수의 지역편재도를 축소시키고자 한 결과 10%비례세율화가 결정된 것이다.

셋째, 지방세 개인주민세에 대해 능력에 따른 부담 즉, 응능원칙에 따른 초과누진세율 구조를 개정하여 소득에 관계없이 10%의 동일 세율을 적용하는 응익원칙을 중시하고 있다.

넷째, 소득세와 개인주민세의 과세최저한의 차이를 해결하기 위해 인적공제액 차이에 근거한 부담증가에 대해 감액조치를 하도록 하였다. 즉 195만엔 이하의 개인주민세 소득할에 대해 소득세와의 인적공제액의 5%에 해당하는 금액을 감액할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 소득세에 대해 국민주택취득을 지원하는 주택대출 감세조치를 도입한 점이다. 다시 말해서 정책세제인 관계로 세원이양에 따라 소득세액이 감소하게 되고, 주택대출 감세제도가 없는 개인주민세액이 증가하게 되는 문제를 조정하여 세부담액의 변동을 최소화시키기 위한 제도인 것이다.

한편, 세원이양은 2007년부터 실시되었고, 2004년부터 2006년까지 세원이양액은 소득양여세 형태로 이양되도록 하였다. 먼저 2004년도와 2005년도는 각 지자체의 인구규모를 기준으로 소득양여세를 양여하였다. 즉 인구비례를 기준으로 한 소득양여세와 세원이양 예정 특례교부금을 합산하여 양여되었던 것이다. 이 경우 세원이양 예정 특례교부금은 광역지자체인 도도부현에만 해당되는 것이고, 기초지자체인 시정촌에는 인구기준의 소득양여세만이 양여되었다. 그리고 2006년도는 세원이양에 따른 세수증가 예상액과 2005년도 양여액을 합산하여 양여되었다.

그리고 현재 재정분권의 제2기 개혁이 추진 중에 있다. 2007년부터 2009년까지 삼위일체개혁의 제2단계 조치로 지방소비세의 인상을 통한 세원이양, 즉 현행 지방소비세율 1%를 2.5%로 인상시켜 약3.6조엔의 세원확보와 국고보조부담금의 약3.6조엔 감축을 추진 중에 있으나, 자민당 정권에서 민주당 정권으로 교체되면서 복지재원마련을 위한 소비세 10% 인상안을 가지고 지방선거에서 참패하면서 정치적 위기를 맞은 상황에서 개혁추진이 어려운 실정이다.

한편, 일본은 재정분권의 일환으로 지방단체가 법정외세와 초과과세에 대한 과세자주권을 행

사할 수 있도록 하였다. 법정외세란 지방세법에서 개별 구체적으로 정하고 있는 세목(이러한 것을 법정세라고 총칭한다) 이외에 지방단체가 그 조례에 의해 창설하는 세목을 일컫는 말이다.

초과과세란 지방세법에서 정해져 있는 과세표준을 초과하는 세율 지방단체가 그 조례에 의해 정하는 것을 말한다. 세목에 따라서는 어느 지방단체가 과세해도 세율은 같지(일정세율) 않으면 안 되는 것도 있다. 초과과세가 인정되고 있는 세목에서도 일부 세목에서는 합쳐서 세율의 상한(제한세율)을 법에서 정하고 있다. 그 경우는 제한세율을 넘어서 초과과세를 시행할 수는 없다.

결과적으로 법정외세 제도는 세목에 대한 과세자주권을 인정하는 것이고, 초과과세는 세율설정에 대한 과세자주권을 행사하는 것이라고 할 수 있다.

2) 지방교부세 개편

(1) 지방교부세 개편 주요 쟁점

「삼위일체개혁」이라는 말이 각의결정 안에서 처음 사용된 기본방침 2002(2002년 6월 25일)에서는 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분의 방향을 삼위일체로 검토하기로 하고 지방교부세의 개혁에 대해서는 다음과 같이 기본적인 방향성을 제시하고 있다.

첫째, 90% 이상의 자치단체가 교부단체로 되어 있는 현상을 대담하게 시정할 필요가 있고 교부세의 재원보장기능 전반에 대해 개선 및 축소한다는 것과, 둘째, 지방단체 간의 재정력격차의 시정은 더욱 필요하고 그것을 어느 정도 또 어떻게 실행할 것인가에 대한 논의로 진행한다.

또한 2002년도 시점에서는 지방에 14조 엔의 재원부족액이 생기고 있기 때문에 세출삭감이나 지방세의 충실 등 다양한 노력에 의해 가능한 한 조기에 이것을 해소하고 그 후는 교부세에 의한 재원보장에 대한 의존체질로부터 탈피하여 진정한 지방재정의 자립을 지향하기로 했다.

그 후의 여러 차례 기본방침 등에서 교부세 개혁의 구체적인 내용이 결정되어 왔지만 그 논점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 재원보장기능과 재원조정기능이라는 교부세제도가 갖는 기능을 유효·적정하게 발휘해 나가기 위해서는 첫째, 교부세의 총액을 어떻게 설정해야 할 것인가, 둘째, 개별단체의 배분방식은 어떻게 해야 할 것인가라는 「총액」과 「배분방법(산정방법)」으로 귀결된 것이다.

(2) 교부세 총액 억제

삼위일체개혁 추진 당시에는 지방교부세에 대한 개편 방향은 불명확 상태였고, 세원이양액이 구체화 되고 국고보조금 삭감액이 결정되는 과정에서 지방교부세 총액의 억제와 산정방식의 개편이 이루어지게 되었다. 즉, 삼위일체개혁의 기간인 2004년도부터 2006년도 사이에 국고보조부담금의 삭감액 4.7조엔이 결정되면서 이에 대한 지방재정확충으로 세원이양을 약 3조엔 결정하고, 동시에 지방재원에 대한 지방교부세개혁(지방교부세 및 임시재정대책채)을 추진했던 것이다.

지방단체에서의 행정개혁의 철저를 전제로 해서 2006년도에는 지방세, 지방교부세, 임시재정대책, 감세보전특례교부금, 감세보전채 및 소득양여세를 제외한 지방양여세의 일반재원 총액은 55조 6,334억 엔 규모로 전년도에 비해서 204억 엔 0.1% 증가 되었다.

이상 2004년도부터 2006년도까지의 전체상으로서 살펴본 경우(2003년도와 2006년도를 비교), 국가의 일반세출이 1.7조 엔 증가한 반면 지방의 일반세출은 4.1조 엔 감소, 지방교부세(임시재정대책채 포함)는 전술한대로 5.1조 엔 감소하였다.

이와 같이 삼위일체개혁의 지방교부세 개혁은 지방분권 추진을 목적으로 한 것이었지만 동시에 국가와 지방을 통한 재정건전화도 목표로 하였다. 즉, 지방세출의 개선·억제를 통한 대응과 지방세수 증가 결과로서 지방의 재원부족액이 감소하게 되므로 중앙에서 지자체로 교부하는 교부세 총액은 억제하는 방향으로 추진될 수 밖에 없었던 것이다.

(3) 교부세의 산정방법

교부세의 산정방법에 대해서 근년의 개정의 기본적 방향은 「지방분권추진계획」에서 제시되었다. 그 후 지방분권추진위원회 최종보고(2001년 6월 14일), 여러 차례에 걸친 기본방침에서도 지적된 사항이다.

지방분권추진계획에서는 지방교부세에 대해 다음과 같은 사항을 제시하고 있다. 우선 첫째, 금후의 교부세제도의 운용방향으로서 국가와 지방의 역할분담의 개선이나 법령 등에 의한 지방단체의 의무부여의 폐지·완화 등에 대응해서 산정방법의 간소화이다.

둘째, 측정단위로 이용이 가능한 신뢰도가 높은 객관적인 통계수치가 존재하는 것에 대해서는 보정계수에 의한 산정을 가능한 한 법률로 정하는 단위비용에 의한 산정이다.

셋째, 지방단체의 의견을 더 정확하게 반영하는 동시에 그 과정을 더 분명하게 하기 위해서 산정방법에 대해서 의견제출 제도를 설치 필요하다.

넷째, 지방채의 원리상환금에 대해서 실제의 상환금액 등에 따라 기준재정수요액에 산입하는 조치에 대해서는 한정적으로 시행할 것 등이 제시되었다.

이상을 반영한 것이 우선 첫째, 단계보정 개선이다. 이는 인구단계에 의해 인구 1인당 행정비용이 상이하다는 규모의 경제·불경제를 반영하는 것이다. 교부세의 산정방법의 간소화의 일환으로서 인구 4천명 미만의 단체에 대해서 단계보정의 할증률을 일률적으로 하기로 하고 상공행정비, 소방비, 보건위생비, 사회복지 등에 대해서 순차적으로 개선하기로 했다. 그리고 소규모 지자체에 대해서도 직원의 겸무나 외부위탁 등에 의해 합리적·효율적으로 행·재정을 운영하고 있는 단체가 있기 때문에 시정촌분에 대해서 그러한 실태를 반영한 개선을 했다.

둘째, 산정방식의 간소화·투명화이다. 종래는 보정계수에 의해 산정하고 있던 노인의료, 학조성, 공립대학, 공립유치원, 도시공원 등에 대해서 새롭게 측정단위와 단위비용을 법으로 정하고 산정하기로 했으며, 또한 근년의 투자적 경비의 억제에 수반하여 경비를 분류하고 산정하는 필요성 약해지고 있다는 점 등을 바탕으로 도도부현분(투자적 경비)의 「기타 토목비」 「기획

진흥비」 「기타 제비(인구)」의 세 가지 경비를 「기타 제비(인구)」로 통합 등을 실시하였다.

한편, 공공사업에 대해서 교부세 조치는 사업년도에 지방부담액의 전액을 산입하기 보다도 부담액의 일부에 대해서 지방채로 재원조치된 것에 대해서는 그 원리상환금에 따라서 산입하기로 하였다. 그리고 지방단독사업에 대해서도 지역이 스스로의 지혜로 마을만들기 등을 행하는 재원을 조치하는 구조로서 공공사업의 재원조치를 감안하면서 지역종합정비사업채를 비롯 순차적으로 교부세조치가 이루어지도록 되었다.³⁾

셋째, 유보재원율의 개선이다. 교부세의 산정에 있어서 기준재정수입액은 지방세수예상액의 75%로 되어 있다. 바꿔 말하면 지방세수의 25%는 각 지방단체에게 유보되는 것이다. 이 유보분은 교부세법에 규정되어 있는 말은 아니지만 일반적으로 「유보재원」이라고 부르고, 기준재정수입액의 산정에 있어서 산입율 75%9기준세율)의 잔여분의 25%는 「유보재원율」이라고 부르고 있다.

넷째, 행정개혁 인센티브 산정이다. 이에는 세출삭감 대응을 반영한 산정, 징세강화 대응을 반영한 산정, 행정개혁노력 실적을 지역진흥관계경비에 반영한 산정 등이 해당된다.

(4) 지방교부세 개혁의 평가

이상의 삼위일체개혁을 통한 지방교부세제도 개혁은 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 제도는 단순하게 되지만, 그 구체적인 내역은 상당히 복잡한 구조라는 것이다. 즉, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정방식은 단순한 제도이지만, 이를 산정하기 위해 다음과 같은 개별 산식을 적용하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{기준재정수요액} &= \text{단위비용(법정)} \times \text{측정단위} \times \text{보정계수, 기준재정수입액} \\ &= \text{개별산정경비(지방재생대책비, 공채비 및 사업비보정 등 제외)} \\ &\quad + \text{포괄산정경비(신형교부세)} + \text{지방재생대책비} \\ &\quad + \text{지역고용창출추진비} + \text{공채비 및 사업비보정} - \text{임시재정대책채} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{기준재정수입액} &= \text{표준적인 지방세 수입} \times 75 + \text{지방양여세} \\ &= (\text{법인관련세 및 이자할(교부금), 기타세목}) \\ &\quad + \text{세원이양액(개인주민세)} + \text{지방특례교부금(아동수당특례교부금)} \\ &\quad (\text{지방특례교부금(감세보전특례교부금)} \times 0.75) + (\text{특별교부금} \times 0.75) \end{aligned}$$

둘째, 경제위기상황하에서 고용창출과 지역경제활성화를 위해 필요한 경비의 재원지원제도로 지역고용창출추진비를 기준재정수요액 산정 항목으로 제도화 하였다.

3) 공공사업에 대한 재원조치는 사업비의 일정비율에 대한 국고보조부담금에 더해서 지방부담분에 대한 교부세 조치이고, 교부세 조치만의 지방단독사업에 비하면 후한 것이 되었다.

셋째, 저출산 및 고령화사회에 대응하여 지역복지의 충실을 기하고자 장애인자립지원, 고령자 의료확보, 국민건강보험 재정기반강화를 위한 재원조치와 친환경시대에 대응하여 자연환경보전, 폐기물 발생억제 및 재활용 촉진을 위한 재원조치를 마련하고 있다.

넷째, 기준재정수요액 산정에서 제도의 단순화를 위해 단위비용 및 보정계수를 간소화시켰다. 즉, 공무원 2.8만 명의 정원감축과 급여개혁에 따른 행정비용 변화 반영, 후기고령자 의료제도 시행에 따른 비용 변화(사업비 증가, 의료급부 부담금 증가, 국민건강보험의 보험기반안정사업 감소, 장애인 자립지원 급부비 부담금 증가, 사회복지비, 위생비, 고령자보험복지비 변화 등) 등이다.

다섯째, 지역활성화와 공공사업의 지방비부담을 경감시키고자 지방채원리금상환액을 교부금에 산입시켜 교부하고 있다.

여섯째, 기준재정수요액 산정에 삼위일체개혁으로 세월이양에 따른 지방세수 감소분과 아동수당확대에 따른 지방비부담의 경감을 위해 각각의 재원분을 특례교부금으로 교부하고 있다.

일곱째, 단위비용에 첫째, 통일단가를 적용하고 있다. 즉, 보통교부세 경상경비의 단위비용은 각 비용항목에 지자체별 공통된 경비에 대해 통일적인 단가를 적용한다. 구체적으로 급여단가를 설정(5년마다 지정통계조사를 활용, 국가공무원 급여상황 반영)하였고, 다음으로 부양수당, 통근수당, 주거수당, 시간외근무수당 등에 대해 통일단가를 적용하였고, 지역특수성을 고려해 지역수당, 한랭지수당, 특별지역근무수당 등에 보정계수를 적용하였고, 시간외 근무를 위해 야근수당, 숙일식수당, 특수근무수당 등에 대해 항목별 개별단가를 적용하였다.

또한 단위비용에 대해 각 지자체가 동일한 수준의 사무를 수행할 수 있도록 표준지자체와 표준시설규모를 설정하고 여기에 필요한 일반재원소요액을 기초로 산정토록 하고 있다.

3) 국고 보조금 개편

2001년 6월 지방분권추진위원회 최종보고에서 세월이양이 처음으로 언급되었다. 이와 동시에 국가재정도 상당히 악화되는 상황에서 단순히 세월만 국가로부터 지방으로 이전하는 것은 의미가 없으므로 세월이양을 실행하는 것이라면, 국가로부터 지방으로 이전되는 보조금을 삭감하고 남은 재원의 범위에서 세월이양을 실행하고자 한 것이다.

따라서 적절한 보조금 삭감을 수행하지 않으면 세월이양의 재원을 확보할 수 없게 된다. 그런 의미에서 세월이양의 전제로서 보조금개혁이 삼위일체개혁의 중심이 되었다.

보조금 삭감을 통해 그 부족액 만큼을 세월이양으로 연결시키기 위해서는 개혁 목표로서 명확한 수치목표를 필요로 하였다. 우선 국가가 지방에 지출하는 20조엔 정도의 보조금·부담금 총액 중에서 4조엔의 보조금을 정리하고, 이것을 세월이양으로 연결하기로 결정하였다. 이에 대해서 총리 측에서 초년도 1조 엔의 보조금 개혁을 해야 한다는 지시가 11월에 시달되었고, 이 지시를 받아서 각 부처마다 할당을 하고 목표의 실현을 꾀했다.

보조금 개혁으로서는 1조 300억엔이 초년도 실현되었지만 이 가운데 교부금화, 감축(slim) 이외의 세원이양으로 연결되고, 일반재원으로 활용할 보조금 개혁은 절반 이하로 되어 결과적으로 세원이양액은 4,507억엔에 그치고 말았다.

아울러 이 해의 지방재정대책에서 지방교부세와 임시재정대책채(臨時財政対策債)를 합친 금액이 전년도대비 12% 삭감되었기 때문에 지방단체에게 커다란 충격(impact)을 주었다. 당시 「지방재정(地財)쇼크」라는 말을 사용하는 재정관계자도 있고, 이듬해의 예산편성이 불가능하다는 사태도 있었다. 교부세는 삭감되고 게다가 1조엔의 보조금 개혁 결과 세원이양으로 이어진 금액이 절반 이하밖에 안 되었기 때문에 삼위일체 개혁에 대한 비판이 높아지게 되었다.

그리하여 초년도의 삼위일체 개혁의 결과가 반드시 자치단체의 입장에 선 것은 아니었다는 반성을 바탕으로 2005년의 기본방침에서는 4조 엔의 보조금 개혁에 맞는 세원이양의 금액을 미리 명시하자는 방침이 결정되고, 4조 엔의 보조금 개혁에 맞는 세원이양액을 3조 엔이라는 수치목표를 설정하게 되었다. 또한 3조 엔의 세원이양을 위해 그 원안을 지방단체에게 작성하도록 하는 것이 기본방침 2004로서 각의에서 결정되었다.

이에 대해서 지방측은 정말로 그것을 받아서 전력투구하는 것이 적절한 것인가에 대해 커다란 논란이 있었다. 결과적으로는 1993년 이후 일련의 분권의 흐름 속에서 겨우 세원이양이라는 구체적인 성과를 얻기 직전이 되었는데 비겁하게 물러날 수는 없다는 어떤 의미에서 자만 비슷한 기분을 기분도 있어서 지방6단체 안에서는 정부 측에서 던진 공을 맞받아친다는 태도를 결정하고 논의 끝에 2004년 8월 24일 개혁목록을 제시한다는 움직임이 있었다.

이리하여 삼위일체의 보조금개혁논의가 지방으로부터 제안된 구체적인 세원이양으로 연결시킬 보조금폐지 목록에 기초해서 논의되기 시작했다. 결과적으로 2004년이 끝나가는 단계에서 세원이양으로 연결시킬 보조금개혁 금액으로서 2조 4,655억 엔의 폐지가 결정되고 세원이양액으로서는 2조 3,743억 엔이라는 3조 엔의 8할 정도의 세원이양액이 산정되었다. 3조 엔과의 차액인 나머지 약 6천억 엔의 세원이양액이 2005년 이후 과제로 남게 되었다. 국고보조금 개혁에 대해서는 다음 절에서 보다 상세히 언급하기로 하고, 다음으로 이상의 삼위일체개혁에 대한 평가와 시사점을 언급하고자 한다.

3. 삼위일체개혁의 성과와 평가

1) 삼위일체개혁 성과

3년여의 논의 과정을 거치면서 추진된 삼위일체개혁에 대한 구체적 추진성과는 다음과 같다. 첫째, 계획에 대한 실적의 초과달성이다. 삼위일체개혁이 추진된 3년간(2004~2006)의 최종 실적을 보면, 국고보조 부담금액은 계획 규모는 4조엔이었으나 실적은 4조 6,661억엔이었고, 또한 세원이양으로서 약3조엔, 지방교부세개혁(지방교부세 및 임시재정대책채)으로서 약5.1조

엔 감소하였다. 그럼에도 불구하고 최종적으로 중앙과 지방의 세수배분구조는 종전의 40:60에서 삼위일체개혁을 통해 45:55로 개선됨.

둘째, 삼위일체 개혁이 2005년 11월 30일의 정부·여당 합의를 통해 추진되었다는 점이다. 세원이양으로 연결되는 보조금개혁의 실현 목표가 확립되었기 때문에 3조 엔 규모의 세원이양이 어느 정도 실현될 수 있었다. 2002년 6월의 각의결정에서 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분의 방향을 삼위일체로 검토하기로 된 이래 3년 이상에 걸쳐 논의해온 결과에 따라 추진된 것임.

셋째, 현재 재정분권의 제2기 개혁이 추진 중에 있다. 2007년부터 2009년까지 삼위일체개혁의 제2단계 조치로 지방소비세의 인상을 통한 세원이양, 즉 현행 지방소비세율 1%를 2.5%로 인상시켜 약3.6조엔의 세원확보와 국고보조부담금의 약3.6조엔 감축을 추진 중에 있다. 이는 삼위일체개혁으로 개선된 중앙과 지방의 세수배분구조를 현재 45:55에서 향후 50:50으로 향상시키고자 하는 데 목표를 두고 있음.

넷째, 지방의 부담증가로 삼위일체개혁에 의해 지방부담은 1조 1,500억 엔을 넘었다는 점이다. 이것은 첫째, 지방공공단체가 요구하지 않았던 2004년 결말의 국민건강보험에 대한 국가부담의 인하와 광역지자체인 도도부현 부담의 도입과, 둘째 2005년 결말의 아동수당·아동부양수당이라는 현금 급여의 국고부담률 인하, 셋째 노인요양보험의 국고부담율의 인하, 넷째 의무교육 국고부담금의 3분의 1로 인하. 다섯째 기타 시설정비에 관해 보조금삭감 등에 기인한 것이다.

2) 삼위일체개혁에 대한 평가

삼위일체개혁은 전술한 바와 같이 목표에 대한 초과달성에도 불구하고 상당한 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 삼위일체개혁의 목표달성성은 내각총리의 정치적 결단에 의해 국고보조 부담금 4조엔 감축과 세원이양액 3조엔 규모가 설정된 것이지만, 이에 대한 명확한 근거에 바탕을 둔 것이 아니고 임의적으로 정해진 것이다. 즉 2003년 재정기준으로 국고부담금의 중점 정비항목으로 11항목이 선정되었고, 그 합계가 약9조엔 이었다. 여기서 공공사업관련 항목비용(약5조엔)을 제외한 국고보조 부담금이 4조엔 규모였고, 이것이 개혁 대상액이 된 것이다.

또한, 세원이양액 3조엔도 국고보조금 감축액 4조엔의 70%를 상정한 경우와 2002년 가타야마 계획안의 국고보조 부담금 5.5조엔 중 소득세에서 주민세로의 이양액이 3조엔 이었다. 이와 같이 명확한 근거 없이 내각총리의 정치적 결단으로 세원이양액 3조엔이 정해진 것이다.

둘째, 세원이양액 3조엔과 개인주민세 10% 단일 비례세율수준도 제도상 인과관계가 존재하지 않고, 단지 주민부담을 동일하게 유지하고, 지방세수의 지역편재도를 축소시키고자 한 결과 10%비례세율화가 결정된 점과 지방세 개인주민세에 대해 능력에 따른 부담 즉, 응능원칙에 따른 초과누진세율 구조를 개정하여 소득에 관계없이 10%의 동일 세율을 적용하는 응의원칙을 중시하였다.

셋째, 소득세와 개인주민세의 과세최저한의 차이를 해결하기 위해 인적공제액 차이에 근거한 부담증가에 대해 감액조치를 하도록 하였다. 즉 195만엔 이하의 개인주민세 소득할에 대해 소득세와의 인적공제액의 5%에 해당하는 금액을 감액할 수 있도록 하고 있다. 또한 소득세에 대해 국민주택취득을 지원하는 주택대출 감세조치를 도입한 점이다. 다시 말해서 정책세제인 관계로 세원이양에 따라 소득세액이 감소하게 되고, 주택대출 감세제도가 없는 개인주민세액이 증가하게 되는 문제를 조정하여 세부담액의 변동을 최소화시키기 위한 제도인 것이다.

넷째, 삼위일체 개혁으로 지방재정은 더욱 불안정하게 되고, 반대로 중앙재정은 지방에 대한 재원을 감축시키는 결과를 초래하였다. 다시 말해서 중앙과 지방의 세수배분구조는 개선되었지만, 중앙부담은 감소시키고 지방부담을 증대시킨 것이다. 이는 당초의 삼위일체개혁이 중앙에 의한 개혁으로 재정위기 해결이 그 핵심이었기 때문에 나타난 필연적 결과라 볼 수 있다.

4. 시사점

1) 행정분권과 재정분권의 제도적 연계

일본의 삼위일체개혁은 개혁방향이 지방분권의 연장선에서 추진되었다. 다시 말해서 그 배경이 재정위기 해결에 있었기 때문에 결과적으로 중앙부담 감소와 지방부담 증대로 나타났지만, 재정분권의 선행과정으로 행정분권을 먼저 추진하였다.

이것은 재정분권개혁이 단순한 재정제도만의 개혁으로 이루어지기 어렵고, 행정개혁을 통해 양자의 제도적 연계를 먼저 추진하고, 이에 대한 재정개혁을 추진한 것이다. 즉, 행정개혁을 통한 중앙과 지방의 역할 분담이 선행되고, 이러한 기능과 역할을 수행하기 위해 재정분권이 추진되었다.

중앙과 지방의 기능 및 역할 분담을 명확히 해야 한다. 우선 첫째, 중앙사무는 그 역할을 축소하는 방향에서 전통적으로 순수 공공재에 해당하는 것과 전국적인 통일성을 요하는 사무를 중심으로 담당한다. 구체적으로 외교 및 방위, 국공립공원, 철도 및 버스의 사업허가, 고속도로, 통화 및 금융업의 등록 허가, 국민연금, 대학교육 등의 사무는 중앙이 담당한다.

둘째, 광역지방자치단체의 사무는 광역지자체의 존립 타당성과 관련된 것들이다. 다시 말해서 광역지자체는 광역사무, 중앙과 기초지자체의 연락사무, 기초지자체에 대한 관리 및 지도 사무를 중심으로 구성된다. 구체적으로 경찰, 하천, 광역구역내 공원, 보안림조성, 운전면허, 국도 및 지방도, 항만관리, 직업훈련, 중소기업지원, 건설업 허가, 병원허가, 보건소, 생활보호, 고교 및 특수교육 등의 사무는 광역지자체에서 담당한다.

셋째, 기초지방자치단체의 사무는 주민과 직결된 주민밀착 서비스가 중심이다. 구체적으로 소방, 도시계획, 준용하천, 상·하수도, 항만관리, 생활보호, 보육시설, 국민건강보험, 개호보험(노인장기요양보험), 쓰레기 정화처리, 유치원·초등학교·중학교 교육 등의 사무는 기초지자체의 주요 사무이다.

한편, 우리나라의 경우, 재정분권개혁에 대한 논의만 무성하고 실제 추진이 이루어지지 않고 있는 데에는 이러한 제도적 연계가 미흡하기 때문이라고 볼 수 있다. 이와 같이 중앙과 지방의 사무배분을 통해 역할을 명확히 하고, 이에 따른 재원의 보장이 이루어 질 경우, 지방자치의 발전에 기여할 것이다.

2) 재정제도의 동시 개혁

삼위일체 개혁은 일본의 재정제도에 대한 일괄개혁이다. 즉, 전술한 것처럼 재정문제의 해결책으로 국세와 지방세 간 세원이양, 보조금과 지방교부금의 동시 개혁을 통해 세입과 세출의 양 측면을 고려하였다.

한편, 우리나라의 경우 국세와 지방세의 세원이양, 교부세 개혁, 보조금 개혁은 별개의 사항으로 인식하여 논의되고 있다. 앞서 본 바와 같이 제도는 단일제도로 독립된 것인 동시에 타 제도와 연계되어 있기 때문에 독립된 논의로 해결하기 어렵다고 할 수 있다.

3) 자주재원 중심의 개혁

삼위일체개혁에서 국세와 지방세간 세원이양을 보면 지방세의 확충에 중심을 두고 있다. 즉, 국세인 소득세와 지방세인 주민세의 세원이양을 통해 확충되었다. 지방재정의 자립성확보를 위해 자주재원주의와 일반재원주의가 대립되고 있지만, 일본의 경우 지방의 독립적 세수인 지방세를 통한 확충, 즉 자주재원주의에 입각한 개혁이었다. 세원이양전 국세 대 지방세는 60:40의 구조에서 세원이양 후 55:45의 구조로 전환되었다. 이는 중앙정부로부터 독립된 지방의 자주성 확보라는 중앙의 논리가 적용된 것임은 앞서 지적하였다.

물론 자주재원의 확충은 지방자치를 위한 지방의 자주성과 독립성면에서 중앙의존재원인 보조금을 교부금으로 전환하는 일반재원주의 보다 상대적으로 우위에 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 결국 교부금은 중앙의존재원이므로 중앙에 의한 재정통제 수단으로 활용되기 때문이다. 따라서 향후 지방재정 세입 확보 방향은 지방세 확충, 즉 자주재원의 확보를 중심으로 하고, 보완적으로 부족재원은 교부금의 형태로 확충하는 것이 바람직하다.

한편, 우리나라의 경우 일본과 유사한 배분형태를 취하지만 구체적 내용에는 상당한 차이를 보이고 있다. 2007년 기준으로 국세와 지방세의 배분비율은 80%:20%이고, 중앙으로부터 지방으로 재원이전, 즉 교부금, 보조금 등을 통한 이전 후 국세와 지방세의 배분비율은 38%:62%이다. 세수의 과도한 중앙 집중과 재원의 지방 분산임을 알 수 있다.

또한 지방재정의 세입 구성에 대해 보면, 지방세 35%, 중앙 의존재원인 교부금과 보조금이 38%를 차지하고 있다. 이와 같은 우리나라의 상황에서는 자주재원인 지방세의 확충이 무엇보다 시급한 과제라 할 수 있다. 그러나 우리나라의 지방분권화는 교부세 중심의 개혁이 대부분이고, 지방세확

층에 대해서는 진전이 없는 실정이다. 이러한 때에 일본의 삼위일체개혁이 시사하는 바가 크다.

4) 과세자주권의 확대

일본은 지방분권개혁에 의해 지방정부의 과세자주권을 확대시켰다. 즉, 지방분권개혁으로 법정외세의 신설가능하게 된 것이다. 법정외세는 지방세법에서 정한 법정세목이외에 지자체가 독자적으로 조례에 의해 신설가능한 지방세이다. 법정외세는 법정외 보통세와 특정목적에 위한 법정외 목적세로 구분되어 있다.

이것은 우리나라에는 존재하지 않는 제도이다. 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 법정외세를 인정하지 않고 있지만, 일본의 조세법률주의에서는 법정외세를 인정하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 조세법률주의에 대한 해석이 일본보다 상대적으로 강한 규정이라 할 수 있다.

구체적으로 우리나라의 경우 헌법 제59조에서 지방세의 세목 그 과세요건 및 부과징수에 관한 절차 등을 모두 법률로써 정하도록 하고 있다. 또한 지방자치법 제126조에서도 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 및 징수 할 수 있는 것으로 하여 지방세법에 구체적이 것을 정하도록 하였다. 따라서 ‘법률이 정하는 바에 의한’의 범위를 엄격하게 해석하고 있다.

일본에서는 ‘법률이 정하는 조건에 의해’로 되어있어 법률의 조건에 조례를 포함시켜 법정외세의 신설이 가능한 것이다. 결국 일본의 법정외세는 우리의 조세법률주의에 부합되지 않지만, 실제 일본에서도 부담금과 부과금의 형태로 정책세제로 신설되고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 참고할 필요가 있다.

IV. 복지제도의 정부간 재정관계

1. 일본의 사회보장제도

일본의 경우 생활보호, 사회복지서비스, 사회수당 등은 지방자치단체를 통해 제공되고 있고, 사회보험 중에서 장기요양보험(개호보험)은 물론이고 의료보험(국민건강보험), 공적연금(국민연금보험)에도 관여하고 있다.

그리고 이러한 사회보장과 관련된 경비조달, 즉 사회보장재원은 보험료, 공비(조세), 수익자 부담금, 기금운용수익 등으로 조달된다. 여기서 공비는 물론 조세를 말한다. 국가의 경우, 조세와 이것이 부족하면 과세권을 담보로 국채를 발행해 조달한다.

그러나 지방의 경우는 복잡하다. 지방자치단체는 지방세와 지방채 이외에 지방교부세와 국고지출금이라는 수입원을 갖고 있다. 지방교부세는 재정력이 약한 지방자치단체를 지원하기 위해 도입된 국가의 의존재원이나 국가가 씬씀이를 제한하지 않는다는 측면에서 지방세와 유사하다.

기능적 측면에서 보면 지방자치단체에 있어 실질적인 공비는 지방세에 지방교부세(국세) 등을 더한 일반재원으로 볼 수 있다.

여기서는 앞서 살펴본 삼위일체개혁 가운데 지방자치단체의 사회복지에 관련된 재정수요가 지방교부세에 어떻게 그리고 얼마나 반영되고 있는가를 고찰하고, 다음으로 국고보조금 삭감액에 대해 사회보장관련 경비를 중심으로 분석하고자 한다.

일본의 지방자치단체는 사회보장에 전반적으로 관여하고 있기 때문에 우선 사회보장제도에 대해 간략하게 소개할 필요가 있다. 사회보장은 제도론적 시점에서 보면 사회보험, 사회수당, 사회복지서비스 그리고 공적부조제도로 구성되어 있다.

1) 사회보험

보험은 위험에 노출될 우려가 있는 다수를 모아 전체로서 수지가 균등하도록 공통의 준비금을 마련함으로써 위험을 분산하는 기술을 말한다. 사회보험은 보험의 기술을 생활보장에 적용한 것이며 보험원리와 사회성(부양성)원리를 결합한 제도이다. 사회보험은 역선택 방지를 위해 국가가 제도를 통해 모든 국민을 대상으로 가입을 의무화하며, 소득재분배기능도 내재되어 있기 때문에 민간보험과 상이한 측면이 적지 않다.

사회보험은 각 생활사고에 대응한 의료보험, 연금보험, 실업보험, 노동자재해보상보험, 개호보험으로 제도화되어 운영되고 있다. 지방자치단체가 직접 관여하고 있는 보험은 의료보험의 일부, 연금보험의 일부 그리고 개호보험이다.

우선 의료보험은 질병, 상해 등에 대한 보장을 위한 사회보험이다. 산업재해, 생활보호대상자 등은 별도의 제도로 보장된다. 의료보험은 노동관계(노사관계)의 유무를 기준으로 피용자보험(직역보험)과 지역보험(국민건강보험)으로 구성되어 있다. 전자는 다시 민간부문의 피고용자와 그 부양가족을 가입대상으로 하는 건강보험(건강보험법), 국가공무원·지방공무원, 사립학교직원 및 그 부양가족을 대상으로 하는 각종 공제조합의료보험⁴⁾, 선원 및 그 부양가족을 대상으로 하는 선원의료보험으로 구성되어 있다.

지방재정과 직접 관련되는 사회보험은 지역보험이다. 국민건강보험은 시정촌(동경도내 특별구 포함)이 보험자⁵⁾이고 직역보험가입자를 제외한 지역주민이 피보험자가 된다. 가입대상자의 대부분은 영세한 자영업자 등으로 소득이 낮고 부담능력이 높지 않기 때문에 직역보험에 비해 운영상의 어려움이 적지 않다.

국민연금보험은 퇴직 후 안정적인 생활을 위한 소득보장을 주요한 목적으로 하며, 1961년도부터 시행되었다. 연금보험사업은 국가가 관장하나, 그 사무의 일부를 정령이 정하는 공제조합

4) 국가공무원공제조합, 지방공무원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 공기업체직원공제조합, 농림어업단체공제조합은 각각의 구성원을 대상으로 연금과 의료보험제도를 운영하고 있다.

5) 동종의 사업 또는 업무에 종사하는 사람들로 조직된 국민건강보험조합도 보험자가 될 수 있으며(국민건강보험법 제3조), 의사, 약사, 식품판매업, 토목건설업, 이용·미용원, 변호사, 세무사 등이 조합을 설립해 운영하고 있다.

과 시정촌에 위임할 수 있다. 국민연금보험은 제1호·제2호·제3호 피보험자로 분류된다. 제1호피보험자는 국내에 주소를 둔 20세 이상 60세 미만의 국민으로 제2호 및 제3호를 제외한 자영업자, 농림어업종사자, 무직자 등이 주요한 가입 대상자이다. 제2호피보험자는 피용자연금 각법의 피보험자(후생연금, 각종 공제조합연금 등), 제3호피보험자는 제2호의 피부양배우자로 20세 이상 60세 미만의 자이다. 제2호피보험자는 연령과 무관하게 국민연금가입자로 된다. 1985년 국민연금법이 개정되면서 기초연금이 도입됨으로서 개인단위(1인 1연금)의 제도로 변경되어 여성의 연금권이 확립되었다.

국민연금의 급부는 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금, 부가연금, 과부연금, 사망일시금으로 구성되어 있다. 노령기초연금은 25년 이상 가입하고 65세에 달하는 것을 급부조건으로 한다. 급부액은 인플레이 영향을 회피하기 위해 물가연동제를 채택하고 있다⁶⁾. 2007년도 현재 연금가입자는 약 7천만명이며 제1호 29.0%, 제3호 15.2%, 후생연금가입자 49.3%, 공제조합가입자 6.4%로 구성되어 있다.

개호보험은 최근에 도입된 사회보험이다. 1997년 12월에 공포되어 2000년 4월부터 시행되었다. 그 이전에는 개호가 필요한 노인에게 노인복지법에 근거한 고령자복지제도와 노인보건법에 기초한 노령자의료제도로 대처해 왔다. 개호보험은 이와 같이 복지와 의료로 나뉘어져 있던 개호를 개호보험제도라는 형태로 재구성해, 고령자의 개호서비스 수요(needs)에 대해서 안정적이고 적절한 개호서비스를 공급하는 것을 목적으로 하고 있다.

피보험자는 2종류로 나누어져 있다. 제1호 피보험자는 구역내에 주소를 둔 65세 이상의 주민이며, 제2호피보험자는 40세 이상 65세 미만의 주민이다. 피보험자가 개호급부·예방급부 등의 개호서비스를 받기 위해서는 시정촌의 인정이 필요하다. 즉, 신체상 또는 정신상의 장애로 인하여 목욕·식사 등 일상생활을 위한 기본적인 동작을 일정기간 계속해서 할 수 없는 상태를 급부조건으로 하고 있다. 시정촌(특별구포함)은 보험자로 급부를 담당함과 동시에 보험요율의 설정·보험료의 산정과 이에 따른 징수를 책임진다.

2) 사회수당

사회수당은 소득보장제도의 일종이지만 사회보험 형식을 취하지 않는다. 사회수당은 수급권의 거출 없이, 법정의 생활사고의 발생을 조건으로 급부되며, 재원의 대부분은 공비로 충당된다. 또한 사회수당은 원칙적으로 자산조사(means-test)를 거치지 않는 정형화된 금전급부라는 점에서 공적부조와 상이하다.

그러나 지급 요건으로서 소득제한 또는 연령제한이 설정되어 있는 경우가 적지 않다. 예를 들어 아동수당은 소득과 연령을 제한해 수급권을 부여하고 있다. 아동부양수당은 이혼한 모자세대

6) 2007년도 기초연금보험료는 월 14,140엔이며, 기초연금급부액은 1인당 월 5.8만엔, 부부 2인의 기초연금을 포함한 후생연금의 평균액은 20만엔 정도이다.

의 아동, 특별아동부양수당은 20세 미만의 중증심신장애자를 감호하는 부 또는 모에게 지급하고 있다.

3) 사회복지서비스

사회복지서비스는 신체장애, 지적장애, 노령, 모자가정 등 생활을 영위하는데 신체적·사회적 장애를 요보장사고로 파악해 이에 대해 갱생 또는 육성을 위한 의료, 시설입소, 거택개호 기타 서비스 등 주로 비금전적 급부를 함으로서 생활상의 장애를 경감·완화, 제거하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 재원은 주로 공비로 충당되며 일부는 수익자부담으로 충당된다.

사회복지라는 용어는 다양하게 사용되고 있다. 용어의 혼동을 피하기 위해 이를 정리할 필요가 있다. 사회복지란 광의로 해석하면, 복지적 의미를 갖는 모든 사회적 시책(교육, 의료, 소득보장, 보건·의료·위생, 주택정책 등을 포함)이 포함되어, 사회보장도 사회복지에 포섭된다. 한편, 헌법제25조2항을 근거로 사회보장을 소득보장, 건강보장, 주택보장으로 구성해, 사회복지를 사회보장으로부터 분리하는 견해도 있다. 사회복지란 사회복지서비스에 관한 급부를 담당하는 사회보장의 한 부분으로 생각해 왔다(협의의 사회복지). 이 글에서는 특별한 언급이 없으면, 분석의 편의를 위해 사회복지란 광의로 해석해 사회보장(또는 사회복지관련비)과 동의어로 사용한다. 그리고 협의의 사회복지란 용어의 혼동을 피하기 위해 사회복지서비스라는 용어를 사용한다.

4) 생활부조제도

공적부조는 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 생활곤궁자를 대상으로 국가가 책임을 지고 부조하는 제도이다. 수급권자의 거출의무는 없으며, 필요한 경비는 공비로 충당한다. 생활부조제도는 우리나라의 국민기초생활보장제도에 해당하는 공적부조제도이다.

생활보호제도는 스스로의 노력으로 법정의 최저생활수준에 이를 수 없다는 것이 급부요건이기 때문에, 이 사실을 확인하기 위한 자산조사가 실시된다. 공적부조는 생활보호, 교육보호, 주택보호, 의료보호, 개호보호, 출산보호, 장제보호 등 8 종류로 나누어 있으며, 최저생활에 못 미치는 부분에 대해 보충적으로 급부가 이루어지고 있다.

2. 복지재정에 관한 정부간 재정관계

사회보장급부는 그 비용에 대한 재정적 뒷받침이 없으면 지속될 수가 없다. 급부의 종류, 급부수준은 부담 내지 재원확보책과 동시에 논의되지 않으면 설득력이 없게 된다. 재원조달은 사회보장에 있어 매우 중요한 사항이며, 각종 법률 등에서 정한 국고지출금 등은 지방자치단체의 재원조달수단이 된다는 점도 유의할 필요가 있다.

사회보장의 주요재원은 사회보험료, 조세, 수익자부담, 적립금의 운용수익, 차입금 등으로 구성되어 있다. 개호보험을 포함한 5대 사회보험은 보험원리를 이용해 생활위험에 대처하는 제도이기 때문에 보험료를 주요한 재원으로 한다. 조세는 과세권에 근거를 둔 수입이며, 수익자부담은 제도의 이용자가 응익원칙에 따라 그 경비의 일부를 부담하는 것을 말한다. 의료보험의 일부 부담, 사회복지시설·사회복지서비스와 보육소 이용자가 부담하는 일부부담이 그 예이다. 적립금의 운용수익은 미래세대의 보험료부담의 상충을 완화하고 공적연금을 안정적으로 운영하기 위해 중요한 역할을 한다.

주요한 관심사는 조세이며, 정부간 재정관계이다. 국가는 모든 국민의 인간다운 최저생활을 보장할 의무가 있고 지방자치단체는 국가의 책무에 협조해야 한다. 또한 국가는 지방자치단체의 사회보장관련 사무사업에 필요한 재원을 보장해 주어야 한다. 정부간 경비부담은 복잡하다. 경비의 구성요소도 다양하고 보조부담 비율도 일정하지 않다.

1) 사회보험

국민건강보험의 피보험자는 건강보험과 동일하게 의료비 총액의 3할을 직접 당해 수진의료기관에 부담한다. 시정촌(특별구포함) 국민건강보험특별회계는 나머지 7할을 부담한다. 국민건강보험은 성격상 보험료만으로는 사업비를 충당할 수 없기 때문에 사무비에 대한 국고부담(국보제 69조) 이외에도 요양급부 등에 대한 34% 부담금(국보제70조1항), 조정교부금(동제72조), 요양급부비교부금(동법제72조의 4), 보험기반안정부담금(동법제72조2의 제2항) 등의 국고부담보조가 제도화되었다.

시정촌이 조례를 통해 저소득자에게 보험료를 감액한 경우, 그 감액총액을 기초로 정령이 정하는 바에 따라 산정한 금액을 일반회계로부터 국민건강특별회계로 전출해야 한다. 도도부현은 이 전출금의 3/4을 부담한다.

노인보건보험은 시정촌을 보험자로 하고 있다. 비용부담은 국12/60, 도도부현3/60, 시정촌3/60, 각제도의 보험자 거출금 42/60로 분담된다⁷⁾.

국민연금보험은 피보험자의 보험료, 후생연금 등의 피용자연금 각 제도로부터의 거출금, 국고부담, 적립금의 운용수입을 재원으로 한다. 국고부담은 기초연금의 급부(노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금)에 필요한 총액에서 일정한 금액을 제외한 금액의 1/2을 부담한다(국민연금법제85조1항).

이 이외에도 국민연금재정의 안정화를 도모하기 위해 다양한 국고보조부담을 규정해 놓고 있다. 또한 정부는 이 법률 등에 따른 사무처리에 필요한 비용을 시정촌에 교부(동법 제86조)하도록 되어 있다.

7) 2008년도부터 노인보건법이 폐지되고 고령자 의료확보에 관한 법률이 도입됨. 광역연합이 보험자로 되면서 비용 부담도 변경됨.

개호보험법 제4조 2항에서 국민은 공동연대의 이념에 근거해 개호보험에 소요되는 비용을 공평하게 부담한다고 정해, 개호보험사업에 필요한 비용을 사회전체에 요구하고 있다. 개호보험의 경우, 비용총액의 10%는 이용자부담, 나머지는 보험료 50%, 공비 50%로 되어 있다. 공비는 국가 25%, 도도부현과 시정촌이 각각 12.5% 부담한다(개호보험법제121조-제124조).

2) 사회수당

대표적인 사회수당인 아동수당을 살펴보자. 아동수당제도는 아동을 양육하고 있는 자에게 수당을 지급함으로써 가정생활의 안정에 기여함과 동시에 다음 세대의 사회를 담당하는 아동의 건전한 육성 및 자질의 향상에 도움을 주는 것을 목적으로 한다.

2007년 4월부터 아동수당 수급 대상 아동이 범위가 확대되었다. 즉 9세에서 12세로 상향 조정되었다. 지급액은 3세미만은 세대의 아동수에 관계없이 일률적으로 1만엔이고, 3세 이상의 경우 둘째 아동까지는 각각 5천엔 셋째 아동부터는 1만엔으로 정해져 있다.

수급자격에는 연령뿐만 아니라 소득제한을 설정해 놓고 있다. 부양가족수와 연금종류에 따라 소득제한액을 달리하고 있다. 예를 들어 부양가족이 2인인 후생연금가입자의 경우, 소득제한한도액은 608만엔(국민연금가입자536만엔)이고, 이를 초과하면 수급권이 부여되지 않는다⁸⁾.

아동수당 등에 소요되는 재원은 연금에 병기해 부과하고 있다. 아동수당거출금은 전액 사업주 부담으로 되어 있으며, 거출율은 표준보수월액의 0.13%로 정해져 있다.

〈표 2〉은 아동수당의 정부간 부담을 정리한 것이다. 국고는 매년도 예산의 범위 내에서 아동수당에 관한 사무집행에 소요되는 비용을 부담한다(아동수당법제18조4).

또한 정부는 정령이 정하는 바에 따라 시정촌에 대해 시정촌장이 제8조제1항의 규정에 의해 지급하는 아동수당 지급에 필요한 경비 중, 피용자에 대한 비용에 대해 8/10, 피용자가 아닌 비용에 대해서는 1/3에 상당하는 액을 각각 교부한다(아동수당법제19조).

〈표 2〉 아동수당의 정부간 부담

	12세 미만(초등학교 수료전)			
	일반사업주 거출금	국가	도도부현	시정촌
피용자	7/10	1/10	1/10	1/10
피용자등이 아닌 경우	-	1/3	1/3	1/3
공무원	국가공무원 : 국가 지방공무원 : 도도부현 또는 시정촌			

8) 40대 초반의 급여생활자의 평균소득을 염두에 두면 수급권자 비율은 6할 이상에 이를 것으로 짐작된다.

3) 공적부조

공적부조와 같이 부조수급자에게 비용부담을 기대할 수 없는 제도에 대해서는 조세가 제도운영의 재원이 된다. 이 외에도 조세는 부담능력이 약한 수익자측에 재원을 보충해 주는 역할을 담당하고 있다.

생활보호의 경우, 국가는 시정촌 또는 도도부현이 지변한 보호비, 보호시설사무비 및 위탁사무비의 75%를 부담하도록 법정되어 있다(생활보호법제75조1). 또한 도도부현은 거주지가 없거나 피보호자가 명확하지 않은 경우, 시정촌이 지변한 보호비, 보호시설사무비 및 위탁사무비의 25%를 부담한다.

4) 사회복지서비스

사회복지서비스(조치비, 사회복지시설)는 국가 50%, 도도부현 25%, 시정촌 25%로 법정되어 있다.

3. 사회보장비의 구성

〈표 3〉는 2006년도 사회보장재원의 구성비를 표시한 것이다. 총수입액은 약 104.4조엔으로 총조세수입액 92.9조엔(2007년도)보다 많다. 그 내역을 보면, 사회보험료가 56.2조엔으로 53.8%를 차지하고 있다. 사회보험료는 사업주와 피보험자가 절반씩 부담하는 것이 원칙이다.

〈표 3〉에서 피보험자 거출분이 절반 이상을 차지하고 있는 것은 사업주 거출이 없는 지역보험이 포함되어 있기 때문으로 이해된다. 기타는 수익자 부담금, 기금의 운용수익 등으로 총수입의 16.4%를 점하고 있다.

〈표 3〉 항목별 사회보장재원

(단위 : 억엔)

	2006년도	비율
사회보험료	562,016	53.8
사업주거출	269,847	25.9
피보험자거출	292,169	28.0
공비부담	310,750	29.8
국가	218,703	21.0
지방	92,048	8.8
기타	170,947	16.4
자산수입	87,222	8.4
기타	83,725	8.0
계	1,043,713	100.0

자료 : 厚生労働省 厚生労働白書

공비부담은 국가, 도도부현 그리고 시정촌의 부담분을 말하며 조세부담으로 간주할 수 있다. 국가가 21.0%, 지방이 8.8%를 차지해 합계 29.8%를 점하고 있다. 이는 각 일반회계에서 직접 각 사무·사업에 지출되거나 아니면 지방자치단체 또는 해당 특별회계로 전출되어 지출된다.

각 정부는 각자의 자체수입으로 그 경비를 충당하는 것이 바람직하지만 현대국가에서는 그렇게 단순하지 않고, 정부간 재정관계가 복잡해졌다. 중앙정부가 정책결정을 하고 지방자치단체가 행정서비스를 제공하는 경우도 많고, 재정력에 관계없이 모든 지방자치단체가 전국적으로 일정한 수준의 행정수준을 유지할 필요도 있기 때문이다.

〈표 4〉은 사회보장에 있어 정부간 재정부담 관계를 고찰하기 위해 마련한 것이다. 2007년도 중앙정부 일반회계와 지방의 보통(일반)회계를 대상으로 매년 작성되는 통계이다. 〈표 4〉의 사회보장관계비에는 사회보험회계의 일부, 즉 직역보험이 제외되어 있어 〈표 3〉보다 규모가 작다.

〈표 4〉 2007년 중앙과 지방 목적별 세출

(단위 : 억엔)

구분	세출		국가로부터 이전지출	세출순계		
	중앙 ¹⁾	지방		중앙	지방 ²⁾	합계
기관비	45,307	147,852	2,628	42,679	147,852	190,531
지방재정비	165,924	-	162,406	3,518	-	3,518
방위비	47,786	-	325	47,460	-	47,460
국토보전 및 개발	93,149	148,818	31,643	61,506	136,162	197,668
산업경제비	47,365	60,588	1,596	45,769	60,588	106,357
교육비	52,633	164,069	21,537	31,096	164,069	196,165
사회보장관계비	223,593	239,004	45,521	178,072	239,004	417,076
민생비	206,560	172,443	40,355	166,205	172,443	338,649
위생비	6,067	54,358	3,167	2,900	54,358	57,258
주택비	6,643	12,126	1,980	4,663	12,126	16,788
기타	4,323	77	19	4,304	77	4,381
공채비	192,904	130,249	113	192,791	130,249	323,040
기타	10,666	897	-	10,665	897	11,562
계	879,327	891,476	265,771	613,556	878,820	1,492,376

주 : 1) 회계간 중복치 제외

2) 지방으로부터 국가로의 이전지출을 제외한 수치임.

우선 세출총계를 보면, 중앙정부는 88조엔, 지방자치단체는 89조엔을 각각 지출해 5대 5의 비율을 보여주고 있다. 그러나 정부간 이전지출, 즉 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재원이전과 지방자치단체로부터 지방정부로의 이전을 제외한 순계를 보면, 중앙정부 61조엔, 지방자치단체 88조를 지출하고 있다. 중앙정부 지출 가운데 26.6조엔(30.2%)가 지방자치단체로 이전되고 있다.

한편, 지방자치단체로부터 중앙정부로 부담금 등으로 1.3조엔(1.4%)가 이전되고 있다. 순계로 보면 총세출의 60% 정도를 지방이 지출하고 있다.

이전재원을 비목별로 보면, 지방재정비(지방교부세)가 61.1%로 가장 높고, 사회보장관계비가 17.1%로 그 뒤를 잇고 있다. 사회보장관계비는 민생비, 위생비, 주택비, 기타로 분류되는데, 국가가 지출하는 민생비 20.6조 가운데 4조엔 정도가 지방으로 이전되어 지출되고 있다.

한편, 정부간 세원배분과 지출구조를 보면 연도에 따라 일정하지는 않지만, 대체적으로 세원은 중앙 6, 지방 4의 비율로 배분되어 있다⁹⁾. 국세 수입 가운데 5할에서 80% 까지 지방으로 이전되고 있음을 알 수 있다. 조세수입과 지출순계액의 차액은 약간의 기타 수입을 제외하면 국채와 지방채의 발행액이다.

1999년도의 경우 지출순계액의 절반 정도, 2007년도는 경제사정의 개선과 재정재건을 위한 적극적인 노력이 있었음에도 불구하고 40% 가까이를 국공채 발행으로 충당했다. 거품경제의 붕괴로 인한 조세수입의 감소와 경기대책의 일환으로 감세정책의 실시로 인해 대량의 국공채가 누적되어 있다. 국세의 절반 이상이 지방으로 이전되어 사용되고 있다는 것은 바꾸어 말하면 지방재정이 국고에 크게 의존하는 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

2007년도 지방자치단체의 세입결산액을 기준으로 보더라도 도도부현은 세입의 27.5%, 시정촌은 24.5%, 순계로는 28.7%가 의존재원에 해당된다. 또한 재정구조의 개선을 위한 노력의 일환으로 지방채 발행을 극력 억제하고 있음에도 불구하고 지방채가 세입의 10% 정도를 차지하고 있다.

<표 5> 지방의 세입결산(2007년도)

	도도부현	시정촌	순계
지방세	207,940(43.1)	194,728(39.3)	402,668(44.2)
지방양여세	1,775	5,371	7,146
지방교부세	81,762(16.9)	70,265(14.2)	152,027(17.5)
각종 교부금	1,806	21,244(4.3)	3,120
소계 (일반재원)	293,283(60.8)	291,608(58.9)	564,961(62.0)
국고지출금	51,372(10.6)	51,169(10.3)	102,541(11.2)
도도부현지출금	-	23,982	-
전입금	10,591	14,089	24,681
이월금	8,982	13,126	22,108
제수입	45,238	25,621	64,324
지방채	56,649(11.7)	39,746(8.0)	95,844(10.5)
기타	16,344	35,654	37,355
합계	482,459(100)	494,995(100)	911,814(100)

자료 : 總務省, 地方財政白書, 2009年

9) 2007년도의 경우, 지방세 비중이 높게 된 것은 소득세의 일부 이양이 이루어졌기 때문이다.

4. 지방교부세의 사회보장관계비 산정

앞서 지방교부세개혁을 살펴보고있는데 일본의 재원부족액 산정시 기준재정수요는 구체적인 실적을 재정수요산정에 이용하게 되면 개별적 사정과 독자적 판단으로 발생하는 재정수요가 반영됨으로서 불공평한 결과를 초래하게 되므로 지방자치단체 개개의 구체적인 재정지출의 실적을 고려하지 않고, 그 단체의 자연적·지리적·사회적제조건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 재정수요로서 산정된다.

기준재정수요액의 표준적 수준의 구체적 근거가 되는 것은 지방재정계획에 제시된 세출의 내용과 수준이다. 지방재정계획은 국가경제와 관련을 가지면서 지방재정에 관한 기본적인 방침과 표준적 모습을 나타내는 것이다. 기준재정수요액은 지방재정계획에 포함된 급여비, 사회복지관계비, 공공사업비, 단독사업비 등의 내용을 기초로 산정된다.

기준재정수요액은 합리적이고 타당한 행정수준의 유지를 목표로 산정된다. 기준재정수요액의 산정¹⁰⁾은 측정항목별 단위비용에 측정단위수와 보정계수를 곱해 구한다. 측정단위는 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 최근에 실시된 국가통계를 사용한다. 보정종류는 단계보정, 밀도보정, 태용보정, 한냉보정, 종별보정 등으로 구성되어 있으며, 경비 종류별로 적용할 보정의 종류가 정해져 있다(지방교부세법제12조5).

단위비용은 기준재정수요액 산정에 있어 중추적인 요소이다. 단위비용은 각기 표준적 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 행정을 수행하는 경우, 또는 표준적인 시설을 유지하는 경우에 소요되는 경비총액에서 특정재원을 제외한 것을 소요 일반재원으로 간주해, 이것을 표준단체의 측정단위로 나눈 값이다. 여기서 특정재원은 보조금, 부담금, 수수료, 사용자료, 분담금 등을 말한다.

단위비용산정과정을 사회복지비를 가지고 살펴보고자 한다¹¹⁾. 시정촌의 경우, 기준재정수요액 산정에 사용되는 측정항목은 다양하게 구성되며 사회보장관계비는 후생비에 포함되고, 또한 후생비는 생활보호비, 사회복지비, 보건위생비, 고령자복지비로 나누어 산정된다.

사회복지비는 <표 6>에서 알 수 있듯이 사회복지사업비, 아동복지비, 장애인복지비 등을 산정하며, 이의 측정단위는 인구이다. 표준단체행정규모는 인구 10만명, 복지사무소 1개소, 민생위원·아동위원 190명, 복지관련직원(현업원 등 28명, 신체장애자복지사 1명, 지적장애자복지사 1명), 사회복지시설(보육소 11개, 아동후생시설 3개소, 아동놀이원 6개소)이다.

표준단체 행정경비산정과정은 다음과 같다. 표준단체행정경비 적산은 사회복지비를 행정사무내용에 따라 5개의 세목으로 나누고, 세목은 다시 세절로 나누어 세절별로 소요될 것으로 간주되는 일반재원을 구한다. 세절별 합산액을 계산해 다시 총액을 구하면 사회복지비 합계가 산출된다.

10) 이 부분은 地方交付税制度研究会 地方交付税制度解説에 의함.

11) 후생비 가운데 사회복지비를 사례로 택한 것은 비교적 단순해 기술하기 용이하기 때문이다.

〈표 6〉 사회복지비 행정사무내용

세목	세절 (근거법령)	행정사무내용
1.사회복지사업비	사회복지공통비	사회복지사업사무에 종사하는 직원의 설치에 관한 사무, 기타 사회복지사업에 관한 사무
2.아동복지비	(1)아동복지공통비(아동복지법) (2)아동조치비(아동복지법) (3)청소년복지대책비 (4)아동복지시설비(아동복지법)	아동 및 임산부의 복지사무에 종사하는 직원의 설치에 관한 사무, 아동위원회에 대한 지시연락에 관한 사무 및 시정촌 아동복지심의회의 설치 및 운영에 관한 사무 아동복지시설의 입소아동의 조치에 관한 사무 청소년의 불량화방지 지도를 위한 사무 및 아동복지주간의 행사실시 등에 관한 사무 아동후생시설의 업무에 종사하는 직원의 설치 및 아동후생시설, 보육소 및 아동유원 등 아동복지시설의 정비에 관한 사무
3.장애자복지비	(1)장애자자립지원비(장애자자립지원법) (2)특별장애자수당 등(특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률)	장애자자립지원금부등의 사무 특별장애자수당등의 급부에 관한 사무
4.아동수당비	아동수당비(아동수당법)	아동수당지급에 관한 사무
5.모자·과부복지대책비	아동부양수당(아동부양수당법) 모자·과부복지대책비(모자 및 과부복지법)	아동부양수당의 지급 모자자립지원원의 설치 등에 관한 사무

그러면 세절별비용을 구하는 과정을 살펴보자. 아동수당비는 세절이 하나 밖에 없으며 수당급부가 주요 업무이기 때문에 간략하게 기술할 수 있다. 아동수당업무를 담당하는 직원 1인에 대한 급여비 534만엔, 부담금·보조 및 교부금 비목으로 수당급부비 7억 4,016만엔, 수용비 1,289.3만엔 합계 7억 5,839.3만엔이다. 여기서 급여비, 수당급부비, 수용비를 산출한 근거는 표시되어 있지 않지만, 수당급부비의 경우, 법정 월수당액에 해당 표준 아동수를 곱해 구해진 것으로 추측된다.

단위비용은 표준단체에서 총당해야 할 일반재원을 산출하는 것이 목적이기 때문에 총비용에 포함된 특정재원은 제외되어야 한다. 국고지출금인 아동수당교부금 3억 4,127.2만엔, 현지출금인 아동수당교부금 1억 9,944만엔 소계 5억 4,072만엔을 제외한 2억 1768만엔이 일반재원으로 총당되어야 할 금액이다. 이를 측정단위수치인 인구수 100,000명으로 나누면 단위비용 2,177엔이 된다.

〈표 7〉 단위비용 산정 기초

(단위 : 천엔)

세목	세절	총액	특정재원			일반재원 (A)	단위 비용 (엔)
			국·현 지출금	제수입	소계		
1. 사회복지 사업비	사회복지공통비	152,711	1,590	-	1,590	151,121	1,511
2. 아동복지비	(1)아동복지공통비	28,709	-	-	-	28,709	287
	(2)아동초치비	952,403	432,786	260	433,046	519,357	5,194
	(3)청소년복지대책비	15,997	-	-	-	15,997	160
	(4)아동복지시설비	133,332	57,320	-	57,320	76,012	760
3. 장애인 복지비	(1)장애인자립지원비	1,020,383	727,835	-	727,835	292,548	2,925
	(2)특별장애인자수당 등	31,691	23,666	-	23,666	8,025	80
4. 아동수당비	아동수당비	758,393	540,716	-	540,716	217,677	2,177
5. 모자·과부 복지대책비	모자과부복지대책비	317,095	103,171	-	103,171	213,924	2,139
합 계		3,410,714	1,887,084	260	1,887,344	1,523,370	15,200
내역	급여비	210,070	-	-	-	210,070	2,101
	기타	3,200,644	1,887,084	260	1,887,344	1,313,300	13,133

5. 국고보조금과 사회복지관계비

2008년 국고보조금 규모는 〈표 8〉에 의하면, 보조금에는 지자체 보조금 19.1조엔, 특수법인 보조금 6.2조엔, 독립행정법인 보조금 4.3조엔, 민간단체 보조금 2.4조엔 등 32.1조엔 규모이다. 총 규모는 일반회계 보조금 23.6조엔, 특별회계 보조금 8.5조엔으로 구분된다.

한편, 〈그림 4〉에 의하면, 지방자치단체 국고보조금규모는 약 19.1조엔이며 이는 일반회계 16.7조엔, 특별회계 2.4조엔으로 구성된다. 이외 에도 따라서 보조금 총액 약 32.1조엔 에서 지방에 대한 국고보조금이 19.1조엔으로 약 60%를 차지하고 있다.

〈표 8〉 보조금 전체(2008)

(단위 : 억원, %)

구분	일반회계				특별회계				총액			
	'07 당초예 산액	'08 예산액	전년대비		'07 당초예 산액	'08 예산액	전년대비		'07 당초예 산액	'08 예산액	전년대비	
			금액	비율			금액	비율			금액	비율
지방자치단체	165,580	167,147	1,567	0.9	24,301	23,555	▲746	▲3.1	189,881	190,702	821	0.4
국고부담금	149,977	151,924	1,947	1.3	13,288	12,870	▲418	▲3.1	163,265	164,794	1,529	0.9
국고보조금	13,338	13,410	72	0.5	10,609	10,302	▲307	▲2.9	23,947	23,712	▲235	▲1.0
국고위탁금	2,265	1,813	▲452	▲20.0	405	384	▲21	▲5.3	2,670	2,197	▲473	▲17.7
특수법인	12,289	17,268	4,980	40.5	6,030	45,236	39,206	650.2	18,319	62,504	44,186	241.2
독립행정법인	37,129	35,730	▲1,399	▲3.8	7,724	7,321	▲404	▲5.2	44,853	43,050	▲1,803	▲4.0
민간단체	14,932	15,893	962	6.4	8,078	8,399	321	4.0	23,010	24,292	1,283	5.6
보조금 합계	229,929	236,038	6,109	2.7	46,134	84,511	38,377	83.2	276,063	320,549	44,486	16.1

지방 국고보조금 19.1조엔의 구성을 보면, 사회보장관계 보조금 12.4조엔, 교육 및 과학 관계 보조금 2조엔, 공공사업 관계 보조금 3.9조엔, 기타 보조금 0.7조엔 등으로 구성된다.

그리고 사회보장관계 보조금 12.4조엔은 노인의료 4조엔, 시정촌 국민건강보험 2.2조엔, 생활보호 2조엔, 개호보험 1.9조엔, 아동보호 0.4조엔 등으로 구성된다.

이러한 국고보조금에 대한 개혁이유는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 자주적이고 주체적인 행·재정 운영을 저해한다는 점, 둘째 지방행정의 종합성과 효율적인 재정운영을 저해한다는 점, 셋째 중앙과 지방의 행정책임 불명확화를 초래한다는 점, 넷째 일단 도입된 국고보조금은 개정이 쉽지 않아서 중앙과 지방의 재정경직화를 초래하기 쉽다는 점, 다섯째 국고보조금에 관한 여러 가지 절차를 위해 많은 인력과 경비가 사용된다는 점, 마지막으로 국고보조금은 적정한 운영을 위해 점검 및 개정 등이 노력이 필요하다는 점을 들고 있다.

이와 같은 개혁동기에 의해 2004년-2006년까지 삼위일체개혁을 통해 국고보조금은 2004년도에 1조 313억엔, 2005년도에 1조 7,681억엔, 2006년도에 1조 8,667억엔에 대한 개혁이 실시되었고, 이 가운데 세원이양에 따른 개혁이 3조 1,176억엔, 재정슬림화 개혁이 9,886억엔, 교부금화 개혁이 7,943억엔 등 합계 4조 6,661억엔에 대한 개혁을 실시하였다.

한편, 삼위일체개혁 기간(2004-2006) 동안 국고보조금은 전체적으로 감소되었고, 특히 공공사업비는 개혁이후에도 매년 감소추세를 보이고 있고, 문교 및 과학진흥 국고보조금도 개혁기간 동안 약 1조엔의 감축이 있었다. 이에 비해 사회보장관계 보조금은 개혁기간에도 소폭의 변화는 있었지만 2008년까지 지속적으로 증가추세에 있음을 알 수 있다.

<그림 4> 국고보조금 규모 추이

(단위 : 조엔)

연도	총액	일반회계	특별회계
1998	19.2조엔	16.1조엔	3.1조엔
	사회보장관계 8.6	교육·과학진흥 3.4	공공사업관계 5.9
			기타 1.3
2003	20.4조엔	17.5조엔	2.9조엔
	사회보장관계 11.1	교육·과학진흥 3.2	공공사업관계 5.1
	노인의료 3.4	의료교육비부담금 2.8	기타 1.0
	시정촌국보 2.3		
	생활보호 1.5		
	개호보험 1.5		
	아동보호 0.8		
2004	20.4조엔	17.6조엔	2.8조엔
	사회보장관계 11.7	교육·과학진흥 2.9	공공사업관계 4.8
	노인의료 3.6	의료교육비부담금 2.5	기타 1.0
	시정촌국보 2.3		
	생활보호 1.7		
	개호보험 1.7		
	아동보호 0.6		
2005	19.8조엔	17.1조엔	2.7조엔
	사회보장관계 11.9	교육·과학 2.4	공공사업관계 4.5
	노인의료 3.6	의료교육비부담금 2.1	기타 1.0
	시정촌국보 2.2		
	생활보호 1.9		
	개호보험 1.8		
	아동보호 0.6		
2006	18.7조엔	16.3조엔	2.4조엔
	사회보장관계 11.7	교육·과학 2.0	공공사업관계 4.2
	노인의료 3.7	의료교육비부담금 1.7	기타 0.8
	시정촌국보 2.2		
	생활보호 2.0		
	개호보험 1.8		
	아동보호 0.6		
2007	19.0조엔	16.6조엔	2.4조엔
	사회보장관계 12.2	교육·과학 2.0	공공사업관계 4.1
	노인의료 3.8	의료교육비부담금 1.7	기타 0.8
	시정촌국보 2.3		
	생활보호 2.0		
	개호보험 1.8		
	아동보호 0.5		
2008	19.1조엔	16.7조엔	2.4조엔
	사회보장관계 12.4	교육·과학 2.0	공공사업관계 3.9
	노인의료 4.0	의료교육비부담금 1.7	기타 0.7
	시정촌국보 2.2		
	생활보호 2.0		
	개호보험 1.9		
	아동보호 0.4		

6. 사회보장관련 정부간 재정관계의 시사점

1) 국가에 의한 사회복지관련비의 보장

지방자치단체는 주민과 가장 가까운 곳에서 일상생활과 관련된 서비스를 제공하는 통치조직이다. 지방재정의 활동영역은 초중등교육, 경찰 등을 포함해 광범위하고 다양하다. 지방자치단체는 사회복지서비스, 사회수당, 공적부조 뿐만 아니라 사회보험영역에도 관여하고 있다. 즉, 개호보험은 물론이고 자영업자를 대상으로 한 의료보험과 연금보험의 보험자로서의 지위에 있다.

사회복지관련비(민생비)는 사무사업의 성격상 일반재원충당률이 다른 비목에 비해 상대적으로 낮다. 이는 사회보장·사회복지행정에 있어 지방자치단체는 독자적인 사업을 기획·집행하는 통치조직이라기 보다는 국가의 위임사무를 처리하는 기관, 사회복지의 전달자라는 성격이 강하다는 것을 의미한다.

사회복지관련비는 국고부담보조비의 의존도가 높은 반면 기준재정수요액에의 반영 정도가 낮다. 일본 지자체는 사회복지관련 지출의 9할은 국가가 보장하도록 설계되어 있다. 즉, 지방의 재정력에 관계없이 보통교부세와 국가·도도부현 지출금 등으로 세출의 9할은 보장된다는 것이다. 나머지 1할은 지방의 독자적인 사업, 국가가 상정한 수준 이상으로 서비스를 제공하는 것으로 해석된다. 이는 기준재정수입액을 산정할 때, 유보해 놓은 재원 등으로 충당할 것으로 생각된다.

2) 정부간 경비분담의 명확성

중앙정부와 지방자치단체가 협력해 사무를 처리함에 있어 정부간의 업무분장과 경비분담 관계가 알기 쉽고 명확히 정해져야 한다. 일본의 생활보호법과 한국의 국민기초생활보장법을 사례로 이를 비교해 본다.

생활보호법제1조는 「이 법률은 국가가 생활이 곤란한 모든 국민을 대상으로..... 최저한도의 생활을 보장하고 자립을 조장하는 것을 목적으로 한다」고 규정해, 생활보호는 국가의 책임임을 명확히 하고 있다. 이를 담당하는 행정청은 후생노동장관이고, 그 사무를 담당하는 행정기관은 후생노동성이다. 생활보호에 관한 사무의 구체적 처리는 지역주민과 직접관계가 깊은 지방자치단체가 맡는 것이 적절하다는 관점에서 지방자치단체에 위임되어 있다(법정수탁사무). 즉, 법령에서 정하는 요보호자에 대해 보호를 결정하고 실시할 의무를 도도부현 지사, 시장 및 복지사무소를 설치한 정촌장에게 부여하고 있다(생활보호법제19조).

한국의 국민기초생활보장법 제1조는 「이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다」고 규정되어 있다. 동법제19

조에서는 보장기관은 요보호자가 거주하는 특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장으로 되어 있다. 따라서 누가 최저생활을 보장하고 자활을 조성할 책임이 있는가가 모호하고, 보장기관의 역할과 위상이 모호한 상태이다.

다음으로 비용분담관계를 살펴보자. 생활보호법 제10장에서 경비의 부담을 규정해 놓고 있다. 우선, 제70조에서 시정촌이 지변해야 하는 비용을 세분해 규정하고 있다. 즉, 보호비, 보호시설사무비, 위탁사무비, 시설설비비, 법률시행에 따른 인건비와 사무비 등으로 분류해 놓고 있다. 제71조에는 제70조와 같이 도도부현이 지변해야 할 경비를 규정해 놓고 있다. 이는 복지사무소가 설치되지 않은 정촌의 경우, 도도부현이 업무를 담당하기 때문으로 이해된다.

제73조에는 도도부현의 부담금을 규정해 놓고 있다. 제1항에서 거주지가 없거나 불분명한 피보호자에 대해 시정촌이 지변한 보호비, 보호시설사무비 및 위탁사무비의 4분의 1을 지변해야 한다.

제74조에서는 도도부현의 보조에 관해 규정해 놓고 있다. 도도부현은제41조 규정에 근거해 설치한 보호시설의 수리, 개조, 확장 또는 정비에 소요되는 비용의 4분의 3 이내를 보조할 수 있다.

제75조에서는 국가의 부담 및 보조를 규정해 놓고 있다. 제1항에서는 국가는 정령이 정하는 바에 따라 시정촌 및 도도부현이 지변한 보호비, 보호시설사무비 및 위탁사무비의 4분의 3을 부담하지 않으면 안 된다. 제2항에서는 국가는 정령이 정하는 바에 따라 도도부현이 제74조제1항에 따라 보호시설의 설치자에게 보조한 금액의 3분의 2 이내에서 보조할 수 있다.

한편, 국민기초생활보장법 제43조의4는 급여실시비용은 시·군·구의 재정여건, 사회복지비 지출 등을 고려하여 국가, 시·도 및 시·군·구가 다음 각 목에 따라 차등하여 분담한다. 시·군·구 보장비용의 40-90%를 국가가 부담, 시·도는 이를 제외한 금액의 30-70%를 나머지는 시·군·구 부담으로 되어 있다.

이를 구체화 한 것은 기획재정부가 관장하고 있는 보조금예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표1이다. 즉, 생계급여, 주거급여, 의료급여의 기준보조율은 서울50, 지방80%로 규정되어 있다. 또한 생계 및 주거급여의 경우, 시군구에 차등보조율 적용의 기준을 병기해 놓고 있다. 부랑인보호시설에 대해서는 서울 50 지방 70으로 되어 있다. 서울의 경우, 국고 50%이고 나머지 50%는 서울특별시와 자치구 부담이 된다.

광역자치단체와 기초단체간의 경비분담은 지방재정법시행령 제33조 제1항 지방자치단체경비 부담의 기준등에 관한 규칙 별표를 보아야 알 수 있다. 생계급여 및 주거급여의 경우, 광역과 기초간에 기준보조율은 50 대 50 부담으로 되어 있다. 그러나 전전연도 최종예산에서 사회복지지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 경우, 광역70 대 기초30으로 되어 있다. 반대로 사회복지지수가 20미만이면서 재정자주도가 85 이상인 경우, 광역 30 대 기초 70로 시군구의 부담률이 높아진다.

일본의 경우, 공적부조의 책임이 국가에 있음을 분명히 하고 있을 뿐만 아니라 업무를 세세히

분류해 정부간의 부담관계를 법률에서 명확히 정하고 있다.

반면에 한국의 경우, 공적부조의 책임이 어느 정부에 있는지 불분명하고 경비부담관계도 알기 어렵다. 즉, 국민기초생활보장법에서 기준보조율을 정해 놓고 다른 법률의 시행령에서 국가와 광역간의 비율을 정하고 또 다른 법률의 시행규칙에서 광역과 기초의 분담비율을 정해 놓고 있다. 시행령, 시행규칙은 행정청에서 정하는 하위법이고, 국회의 직접적 통제를 벗어나 있다. 사회보장에 있어 가장 기초적인 영역에 속하는 공적부조제도의 물적기반의 확보가 법률이 아닌 행정청 의사에 좌우된다는 것이다.

3) 지방교부세의 재원보장기능

지방교부세는 의존재원이나 용도에 제한을 가하지 않는 일반재원으로 재정조정기능과 재원보장기능을 목적으로 하는 제도이다. 주지하고 있듯이 한국도 일본의 지방교부세와 매우 유사한 제도를 운영하고 있다.

제도의 목적, 총액이 법정되어 있다는 점, 재정수요와 수입 양면을 고려해 배분하고 있는 점, 교부세의 종류 등등은 매우 유사하다. 그러나 실제의 운영은 상이하다. 산정방법과 총액결정으로 나누어 볼 수 있으나, 기준재정수요액 산정에 있어 단위비용방법은 위에서 상세하게 기술했기 때문에 여기서는 거시적 재원보장에 한해 기술한다.

재원부족액이 보통교부세총액을 계속해서 현저히 초과할 경우에 대한 대비책의 유무와 적용이다. 각 지방자치단체를 대상으로 산정된 재원부족액의 합계액과 보통교부세총액은 일치하지 않는 것이 자연스럽다.

한국의 경우, 재원부족액의 크기에 관계없이 법정총액의 범위 내에서 보통교부세 총액이 결정된다. 즉, 감액조정 이외에는 제도적 장치가 없고, 그간 이루어진 법정교부율 인상도 제도에 근거한 것은 아니었다. 그 결과, 재원보장 정도를 나타내는 조정율의 비율이 낮고 변화도 심하다.

일본의 경우, 재원부족액이 보통교부세 총액을 초과할 경우에는 감액조정을 원칙으로 하면서도(지방교부세법제10조2), 재원부족액 규모가 현저히 크고 이 상태가 지속될 경우에 대한 대책이 지방교부세법에 마련되어 있다¹²⁾(지방교부세법제6조의 3의 제2항). 즉 지방교부세 총액은 법정 5세에 링크되어 있지만, 실질적으로는 지방재정계획과정에서 결정되어 왔다. 정부는 장기간의 대규모 재원부족에 직면해 지방교부세율의 인상이나 고통이 수반하는 행재정제도의 개정보다는 교부세증액과 지방채발행으로 대처해 왔다. 이 결과, 경기변동에도 불구하고 재원부족액은 확보되었다.

지방교부세의 재원보장은 지방재정운영에 긍정적인 역할을 했으나 재정규율의 이완 등 적지 않은 문제점을 남기고 있다. 우선 첫째, 지방채를 누적시켜 상환부담을 가중시키고 세대간부담

12) 유권해석에 의하면, 여기서 「지속」이란 2년간 부족상태가 계속되고 3년째 이후에도 이 상태가 계속될 것으로 예상될 경우를 말하며, 지방교부세총액과 재원부족액과의 「현저한 차이」란 부족액이 교부세 총액의 1할 이상이 되는 상태를 가르킨다. 林健久 編, 地方財政讀本(第5版), 東洋經濟新報社, 2003年, p.195

의 불공평, 재정의 탄력적 운영을 저해하고 있다. 2007년도 말 지방채 잔액은 국민소득의 37%에 해당하는 138조엔 규모이고, 세출에 차지하는 공채비는 14.6%를 차지하고 있다. 건전재정의 유지는 재정운영의 기본원칙이나 임기응변적으로 대량의 적자국공채를 발행함으로써 임시수여야 할 재정규율을 이완시켰다.

둘째, 부족재원에 대한 임시적 조치는 행재정 개혁을 지연시키는 문제점을 초래했다. 일반적으로 재정위기는 세출의 감축을 강요하며 사무·사업의 재고를 촉진시키고 행재정 개혁을 촉진시키는 계기가 된다. 이런 의미에서 임기응변적인 자원보장은 지방재정의 국고의존성을 강화하고 환경변화에 적응하기 보다는 오히려 행재정의 비효율성을 온존시키는 역할을 했을 가능성이 높다.

셋째, 다음연도 지방자치단체의 세입세출의 추정액을 국회에 보고하고 일반에 공표해야 한다는 지방교부세법 제7조(지방재정계획)가 강제적 성격을 갖는 제6조 3의 2 규정을 무력화시킨 것이다. 또한 지방재정계획은 국가의 경제재정운영방향에 영향을 받기 때문에 경기부양정책 또는 재정재건정책을 반영할 수밖에 없다. 따라서 지방교부세제도가 국가정책에 이용된 점도 간과할 수 없다.

일본의 지방교부세 운영에서 얻을 수 있는 시사점은 보통교부세의 지방재원보장으로 인하여 재정의 안정적·계획적 운영을 가능하게 했지만 그 문제점도 적지 않게 남기고 있다는 점이다.

<참고문헌>

- 이용환(2008), 지방분권 개혁의 전략과 과제 1, 2, 경기개발연구원
- 이정만(2005), 일본 지방재정개혁의 추진과정과 성과에 관한 연구, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 한국지방재정학회
- 이재은역(2000), 체제개혁의 정치경제학, 한울아카데미
- 이창균(2004), 일본의 삼위일체개혁과 정부간 재정관계의 개선과제, 지방재정Vol 2004, No 3, 한국지방재정공제회.
- 이현우(2008), 일본 삼위일체개혁의 적용가능성과 한계에 관한 연구, GRI
- 이현우(2008), 일본의 삼위일체개혁의 시사점, 자치발전(통권157호), 한국자치발전연구원
- 이현우(2009), 분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구, GRI
- 이현우(2010), 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안, 경기개발연구원
- 林健久(1992), 福祉國家の財政學, 有斐閣
- 林健久編(2004), 地方財政讀本 第5版, 東洋經濟新報社
- 林健久、加藤榮一、金澤史男、持田信樹(2004), グローバル化と福祉國家財政の再編, 東京大學出版會

金澤史男編(2005), 財政學, 有斐閣
金澤史男編(2008), 公私分擔と公共政策, 日本經濟評論社
金澤史男(2010), 福祉国家と政府間関係, 日本經濟評論社
金澤史男(2010), 近代日本地方財政史研究, 日本經濟評論社
金澤史男(2010), 自治と分權の歴史的文脈, 青木書房
持田信樹(2004), 地方分權の財政學, 東京大學出版會
持田信樹(2006), 地方分權と財政調整制度, 東京大學出版會
池上岳彦. (2004). 分權化と地方財政. 岩波書店
岡本全勝(2006), 三位一体改革と自治体財政, 公人の友社
佐藤文俊編(2007), 三位一体の改革と将来像-総説・国庫補助負担金, ぎょうせい
黒田武一郎(2007), 三位一体の改革と将来像-地方税・地方交付税, ぎょうせい
出井信夫(2007), 図説 地方財政データブック(平成19年度版), 学陽書房
今井照編編(2004), 自治体政策のイノベーション, ぎょうせい
加藤良重(2004), 基礎自治体の福祉政策, 公人の友社
神野直彦編(2006), 三位一体改革と地方税財政, 学陽書房
日本地方財政学会(2006), 三位一体の改革, 勁草書房

