

日本에서의 地方財政統制手段으로서의 地方交付稅

— 地方交付稅에 의한 내쇼널막시멈(National Maximum)統制의 現狀에 대해 —

日本における地方財政統制の手段としての地方交付稅
— 地方交付稅によるナショナル・マクシマム統制の現狀について —

李 昌 均

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

〈目 次〉

- | | |
|------------------------------|--------------------------------|
| I. 問題의 所在 | III. 地方交付稅에 의한 地方財政統制의 最大化의 現狀 |
| II. 地方財政統制의 強化를 위한 財政構造의 再編成 | IV. 맺 는 말 |

〈要 約〉

今日において地方財政の問題は、單純に地方財政の窮乏というところにあるというよりも、中央政府の地方財政に對する支配と統制により大きな問題があると思われる。しかしながら、從來の研究の多くは補助金については強力な地方財政統制の手段と認めながらも、地方交付稅については地方財政統制機能よりも財源保障機能をより高く評價しているようである。このような研究では中央政府の地方財政に對する統制の問題が十分に説明できなくなるのである。

したがって、本稿は地方財政統制の手段としての地方交付稅を正確に把握するため、地方交付稅の成立背景と變遷過程を分析し、さらに地方交付稅を地方財政調整制度と關聯させて考察する。その結果、現行の地方交付稅は現實的にナショナル・ミニマムの保障よりも、地方財政をナショナル・マクシマムに統制する手段として機能していると主張する。

I. 問題의 所在

오늘날에 있어서 地方財政의 문제는 단순히 지방재정의 궁핍이라고 하는 데에 있다기보다는 中央政府의 지방재정에 대한 지나친 支配와 統制에 더 큰 문제가 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고, 종래 지방재정에 관한 연구의 대부분은 補助金이나 地方交付稅의 구조적 특징을 분석하고 있기 때문에, 보조금에 대해서는 강력한 지방재정의 통제수단이라는 것을 인정하면서도 지방교부세에 대해서는 地方財政統制機能보다는 財源保障機能을 보다 높이 평가하고 있는 것 같다. 이와 같은 연구에서는 중앙정부의 지방재정에 대한 통제의 상황을 충분히 설명할 수 없다고 생각한다.¹⁾

따라서 지방교부세를 분석할 때에는 물론 지방교부세의 구조나 경제적 효율의 분석도 중요하지만, 한편으로는 지방교부세 성립에 있어서의 중앙정부의 의도나 지방교부세의 施行根據인 地方財政調整制度의 成立史的 本質과 관련해서 파악해야 한다. 이와 같은 고찰이 없다면 지방재정통제수단으로서의 지방교부세의 상황을 충분히 설명할 수 없게 된다. 즉, 「地方財政調整制度가 어떤 배경하에 성립되어 개정되어 왔는가에 대해 개관하는 것은 현재의 지방교부세 제도를 보다 올바르게 이해하고 또 앞으로의 이 제도의 모습을 생각하는데 극히 유익하다」.²⁾

왜 이런 점이 중요한가 하면 원래 지방재정조정제도 자체가 權力의 中央集中을 위한 수단으로서 성립되었다. 이러한 관점에서 본다면, 이 제도의 실행수단인 현행의 지방교부세는 지방재정통제수단의 여지를 필연적으로 가지고 있다고 말할 수 있다. 게다가, 현실적으로 지방교부세가 보조금과 짝이 되어 農村地域과 都市地域을 불문하고 全國을 거의 균등하게 지방재정통제를 최대화하는 수단이 되어 있다고 하는 근본적인 現實을 간과해서는 오늘날의 지방재정통제의 상황을 충분히 파악할 수가 없기 때문이다.

따라서, 本稿에서는 지방재정통제의 수단으로서의 지방교부세를 보다 정확하게 파악하기 위하여 지방교부세의 成立背景과 또 지방교부세를 지방재정조정제도와의 관련속에서 고찰한다. 그래서, 현행의 지방교부세는 현실적으로 내쇼널미니멈(National Minimum)의 保障보다도 중앙정부가 지방재정을 내쇼널맥시멈(National Maximum)으로 統制하는 수단으로 이용되고 있다고 하는 現狀을 규명하고자 한다.

1) 이 論文은 筆者의 日本 京都大學 경제학박사 學位論文 『日本地方財政調整制度における集權と分權—成立, 變遷, 現狀に對する總合的評價—』중의 한편인 『地方財政統制の手段としての地方交付稅—交付稅によるナショナルマキシマム統制の現狀について』(經濟論叢, 日本 京都大學經濟學會, 1991.)를 수정, 보완한 것으로서, 政治經濟學 입장에서 지방재정, 지방교부세의 문제를 고찰하고 있다.

2) 石原信雄, 「地方財政調整制度論」, ぎょうせい, 1984, p.17.

II. 地方財政統制의 強化를 위한 財政構造의 再編成 :

地方分與稅에서 地方財政平衡交付金, 그리고 地方交付稅로

1. 地方分與稅에 의한 中央集權的인 財政構造의 確立

1) 地方分與稅의 成立意圖와 戰時體制

日本은 地方分與稅를 성립시킴으로서 중앙집권적인 재정구조를 일거에 확립하여 지방재정을 국가의 장악하에 두게 되었다. 그러나 제2차 대전후 民主化政策의 일환으로 平衡交付金制度가 실시되어 지방재정의 자주성의 강화를 도모했으나, 곧이어 地方交付稅로 변경됨으로서 재차 지방재정은 보다 정밀하게 중앙통제하에 놓이게 되었다.

우선, 여기에서는 지방분여세에 의해 지방재정이 일거에 중앙통제하에 놓이게 된 背景과 중앙정부의 意圖를 검토해 보자.

日本의 지방재정조정제도는 1936년 「臨時町村財政補給金」 2,000만엔으로 시작되었다. 이것이 1937년에 「臨時地方財政補給金」으로 개정되어 교부대상도 市 및 道府縣으로 확대되어 그 총액은 1억엔으로 증가됐다. 그리고 1938년 1억3,000만엔, 1939년 1억8,000만엔으로 점차 증액되었다. 이런 배경에는 1937년부터 中日戰爭이라는 戰時體制하에 지방의 財源不足을 보충하기 위해서였다. 그리고 1941년의 太平洋戰爭에로의 전시체제의 이행에 따라 지방으로 하여금 전쟁업무를 원활히 시키기 위해서는 지방재정의 보장이 필요하게 되어, 1940년 稅財政制度의 大改正이 행해졌다. 이때 지방분여세를 성립시킴으로써 종래 임시적 조치로 시행되어 왔던 지방재정조정제도가 본격적으로 恒久化되었던 것이다.

이 稅制改革은 한마디로 말하면 地方稅制度를 현저하게 중앙집권적으로 개혁한 것이었는데, 이 개혁의 중심이 된 것이 지방분여세였다. 지방분여세를 종전의 지방재정보급금과 비교하면, 지방재정보급금제도는 임시적 제도로서 당해년도에 한한 재원이고 금액도 최고 1억8,000만엔 정도(1939년)였는데 반해, 지방분여세는 항구적인 중앙의 재원과 연결되어 4억5,000만엔(1943년)에 달했다.³⁾

왜 이러한 개혁이 필요했던 것인가, 또 이를 위하여 세를 어떻게 중앙집권화했는가, 그리고 이 개혁의 중심이 되었던 지방분여세는 어떤 役割을 하고 그 결과 중앙과 지방의 財政關係는 어떻게 변했는가를 분석해 보면, 지방분여세의 성립에 있어서의 국가의 의도나 지방분여세의 실체가 보다 확실히 이해될 것이다.

3) 島恭彦(1951), 「現代地方財政論」, 有斐閣, p.133.

우선, 稅制改革이 왜 필요했는가를 파악하기 위하여 세계개혁의 배경이 되는 당시의 財政狀況을 검토해 보자.

첫째, 1940년은 中日戰爭이 한창이고 더우기 太平洋戰爭의 勃發을 다음 해로 맞이하게 되어 軍事費를 중심으로 국가재정은 팽창하여 실로 財政危機의 상태에 있었다.

둘째, 중화학공업을 중심으로 한 경제발전으로 인하여 법인기업의 이윤이나 資本家階級の 소득, 근로계급의 소득 등의 都市財源은 늘어갔는데, 稅制는 이들 도시재원을 포착할 수 없는 체제였다. 즉, 資本主義經濟는 近代化하고 있는데 반해, 세제는 비근대적인 채로 놓여져 있었다.⁴⁾ 바꾸어 말하면, 中日戰爭 이후 국가세출은 군사비를 중심으로 급증하여 1940년에는 임시군사비특별회계를 포함해서 110억엔을 計上했는데, 국세수입은 41억4,700만엔에 불과하고 더우기 國債의 소화율은 급락했다. 이와같은 당시의 재정상황하에, 정부는 戰局의 확대에 대응하여 국세수입의 증가를 위하여 人稅(소득과세)를 중앙으로, 物稅(地租, 家屋稅, 營業稅)를 지방에 집중시킴으로서 무엇보다도 국세의 增收을 도모했다. 이렇게 해서 稅收를 중앙정부가 독점한 다음, 지방분여세를 地方自治體에 교부함으로써 지방재정을 국가가 장악하려고 했던 것이다.

2) 中央集權手段으로서의 地方分與稅의 構造와 役割

이와 같은 戰時하의 재정위기를 앞에 두고 이루어진 1940년의 세계개혁의 국가의도와 그 속에서의 지방분여세제도의 역할을 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 人稅를 중앙정부에 집중하고 소득세를 근간으로 하는 세제의 근대화를 확립함으로써 국세수입의 비약적 증수도모한다. 둘째, 都市와 農村과의 소득재분배에 의해 전시체제의 기반인 농촌을 안정화한다. 셋째, 중앙과 지방에 걸쳐 租稅上의 統制權을 확보함으로써 財政資源의 전부를 국가의 장악하에 두고 유사시에 재정자원의 총동원체제를 확립한다. 넷째, 확보한 稅財源을 중앙과 지방에 합리적으로 배분한다. 다섯째, 이상 네가지의 각각의 의도를 달성하는 중심적인 역할을 한 것이 地方分與稅制度였다.⁵⁾

이와 같은 사실을 <표 1>을 가지고 분석해 보자. 첫째, 1940년의 세계개혁에 의해 國家歲出은 매년 비약적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 국가세출은 1940년(104억엔)에 비해 태평양전쟁 終戰前年인 1944년(933억엔)에는 9배로 증가한 것에 반해, 이 기간에 있어

4) 吉岡健次(1984), 「わが國における地方財政調整制度論の變遷」, 都市問題, 第75卷 第5號, p.7.

5) 藤田武夫(1987), 「日本地方財政の歴史と課題」, 同文館, p.34.

6) 吉岡健次, 前掲論文, pp.8-9.

서의 地方歲出은 불과 1.3배의 증가에 그쳤다. 게다가, 국가세출의 팽창은 軍事費支出의 비약적 증가와 연결되어 있다는 것을 알 수 있다. 국가군사비는 1940년 68억엔에서 1944년 734억엔으로 11배로 증가하여 세출의 증가를 훨씬 상회하고 있고, 국가세출중에 군사비의 비율은 매년 70% 前後(1944년은 78.7%)를 차지하고 있어, 국가경비의 팽창은 오로지 군사비의 격증에 의한 것임을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 1940년의 세계개혁은 분명히 전쟁체제를 위하여 세수의 국가독점을 위한 것임이 명확하게 드러나고 있다.

〈표 1〉 地方分與稅와 中央·地方的 戰爭經費증가와의 관계

(단위 : 백만엔)

연 도	국가세출	국가전쟁경비	지 방 세 출	지방전쟁경비	지 방 분 여 세
1939	9,021	6,156	2,667	200	180
1940	10,448	6,814	3,123	340	277
1941	16,543	11,422	3,503		320
1942	24,406	16,209	3,799		452
1943	38,001	25,451	4,741		572
1944	93,366	73,496	4,432	1,864	668

자료 : 국가세출, 전쟁경비, 지방세출은 鈴木武雄, 『現代日本財政史(上)』, 지방전쟁경비는 藤田武夫, 『日本地方財政の歴史と課題』, 지방분여세는 『地方自治便覽(1967년판)』으로부터 작성.

둘째, 지방세출이 정체했음을 알 수 있는데 이는 同期間에 있어서의 물가등귀를 고려한다면 지방재정은 전시중에 실질적으로는 收縮했다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지방의 戰爭關係 經費는 매년 비약적으로 증가하여 1944년에는 18억6,400만엔으로 1940년 이후의 4년간에 무려 5.5배나 증가했다. 즉, 동기간의 전쟁관계 경비의 증가액 15억2,000만엔은 이 기간의 지방세출 증가액 11억9,000만엔을 크게 상회하고 있다. 이와 같이 지방세출(세입)의 정체라고 하는 상황하에서, 전쟁관계 경비의 비약적 증가에 시달리고 있는 지방자치체의 재정이 지방분여세에 의해 보충되었다.

이 기간의 물가등귀를 고려하면, 전쟁관계이외의 지방의 행정이나 시설은 대폭으로 억제되어 얼마나 地域住民의 生活低下와 지방경제의 소모를 가져왔던가를 알 수 있다.⁷⁾

7) 藤田武夫, 前掲論文, pp.33-34.

이와 같이, 戰時緊急의 國策事務를 수행하고 國策의 浸透를 기한다는 면에서도 지방세계의 개혁이 긴급히 요청되었다.⁸⁾ 이렇게 해서, 중앙정부의 지방재정지배는 완전하다고 해도 좋을 정도로 강화되어 지방재정은 거의 軍事色으로 칠해져 버렸다.⁹⁾ 결국, 1940년의 세계개혁은 전시체제를 위하여 재원을 국가가 독점하고 지방분여세를 통하여 재원재분배를 함으로서 지방재정에 대해 중앙집권적 통제를 일거에 강화하기 위해서였다.¹⁰⁾ 즉, 島恭彦교수가 지적했듯이 지방분여세의 의도가 원래 地域住民의 요구를 무시하고 중앙재정권력에 지방재정을 종속시키는 전시의 官僚主義적 중앙집권화의 일환이어서 전시하의 국가행정을 지방단체에 전가하고 군사적 관료주의 중앙집권화를 완성시키는 지방지배의 기구로서 성립한 것이다.¹¹⁾

다음으로, 지방분여세로 변경함으로써 중앙과 지방의 재정관계는 어떻게 변했는가를 검토해보자. 세계개혁의 결과 중앙집권화가 촉진되어 財政自治가 현저히 후퇴된 것을 알 수 있다. 즉, 國庫로부터의 교부액은 1939년에 地方財政補給金과 國稅附課稅를 합해서 48.4%이었던 것이, 1943년에는 지방분여세와 국세부가세를 합해 84.8%에 달했다. 한편, 지방세의 20%라고 하는 큰 비중을 차지하고 있었던 戶數割의 폐지에 의해 市町村 獨立稅는 22.5%에서 8.0%로 대폭으로 축소됐다.¹²⁾ 결국, 85%의 세수입을 국고에 매달려야 하는 지방재정의 극단적인 예속상태를 나타내고 있는 것이다. 이것은 지방재정의 자주성은 완전히 소멸하고 지방행정은 전면적으로 국가의 통제하에 놓이게 되었다는 것을 말해 주고 있다.¹³⁾

2. 地方財政平衡交付金에 의한 地方財政의 自主性的 確立

1) 샤프勸告에 의한 平衡交付金の 成立 - 地方自治의 強化를 위한 提言 -

이와같은 지방재정에 대해 중앙통제가 심한 상황하에, 1949년 4월 聯合國最高司令官의 초청으로 미국 콜롬비아대학 교수인 샤프박사(Karl S. Shoup)를 단장으로 하는 샤프稅制調査使節團이 來日했다.

샤프세제조사사절단은 당시 日本의 지방재정에 있어서 시정되어야 할 문제점으로, ① 中央, 都道府縣, 市町村사이의 事務配分과 責任分擔의 불필요한 중복과 불명확, ② 三者간의 재원배분의 부적당과 중앙의 지방재정통제의 과대, ③ 국고보조금과 교부금에 대한 중앙정부의 독

8) 昭和財政史, 地方財政(XIV), p.230.

9) 佐藤進, 高橋誠編(1987), 「地方財政讀本」, 東洋經濟新報社, p.88.

10) 藤田安一, 「高橋財政下における地方財政の再編成(1)」, 經濟論叢, 第143卷 2, 3號, p.42.

11) 島恭彦, 前掲書, p.134,185.

12) 保母武彦(1988), 「地方財政調整論の再檢討」, 現代地方財政の展開(吉岡健次 編著), 稅務經理協會, p.135.

13) 島恭彦, 前掲書, p.134.

단적 결정, ④ 지방자치단체의 起債權限에 대한 과도의 제한이라고 하는 네가지 사실을 지적했다.¹⁴⁾ 따라서, 地方自治를 강화하기 위한 기본방침으로서, ① 지방재원의 확충강화, ② 국고로부터의 교부금의 일방적 결정의 배제, ③ 中央, 都道府縣, 市町村간의 徵稅와 그 행정책임의 집중화, ④ 지방재정평형교부금의 설치 등의 네가지를 들었다.¹⁵⁾

이렇게 볼 때, 샤프는 종래 地方自治를 침해해 왔던 국고보조금과 지방배부세의¹⁶⁾ 결함을 평형교부금에 의해 제거하려고 했던 것이다. 샤프가 지적한 지방배부세의 결함으로서는 다음의 두가지를 들 수 있다.

첫째, 지방배부세의 총액의 결정방법이 불합리하다고 하는 점이다. 당시 배부세의 총액은 소득세 및 법인세의 일정비율로 결정되고 있었다. 그러나, 이 비율은 국가재정의 형편에 의해 일방적으로 변경되기도 했고, 또 소득세 및 법인세의 세수가 景氣動向에 의해 크게 변동하기도 했기 때문에 배부세의 총액이 지방자치체가 필요로 하는 금액과 일치하는 보장이 없다는 결점이 있었다.

둘째, 각 지방자치체에 대한 배부액의 결정이 불합리하다고 하는 점이다. 당시 배부세는 都道府縣에 2분의 1을, 市町村에 2분의 1을 배분하기로 되어 있었는데, 이와 같은 배분방법은 편의적인 것에 불과하여 실제의 財源援助의 필요성을 정확히 반영한 것이 아닐 뿐만 아니라, 또 각 지방자치체에 대한 배부액의 결정방법에 있어서도 실제의 課稅力과 財政需要를 반영하지 않는 독단적인 면이 있다고 지적했다.¹⁷⁾ 이와 같이 지방배부세의 배부액이나 배부방법이 중앙정부의 입장에서 결정되었기 때문에, 배부액과 배부방법을 지방자치체의 필요재원에 보다 잘 적용할 수 있도록 지방배부세를 국고의 一般資金으로부터 지출하는 평형교부금으로 개혁해야 한다¹⁸⁾고 勸告했다.

이상과 같은 샤프勸告의 기본방침을 단적으로 말한다면, 일본의 지방자치의 강화를 위해서는 무엇보다도 財政上의 地方自治의 확립이 선결과제라고 생각했다고 말할 수 있다. 따라서, 중앙집권적 구조를 갖고 있는 지방배부세를 폐지하고 중앙정부의 통제를 배제할 수 있는 지방재정평형교부금의 창설을 주장한 것이다.

14) Shoup Mission(1949), 「Report on Japanese Taxation by Shoup Mission, Appendix Volume 3」, General Headquarters, September, 藤田武夫, 前掲書, p.66. 中村哲也, 前掲論文, p.56.

15) 同上, 「Volume 1」, pp.30-31.

16) 지방분여세가 1948년 지방배부세로 명칭이 변경되었다.

17) 米原淳七郎(1987), 「地方財政學」, 有斐閣, p.167.

18) ショウブ使節團日本稅制報告(抄), 昭和 24年 8月 27日, 第2券 3編 附錄, 石原信雄, 前掲書, p.45.

2) 平衡交付金の 中央統制排除의 構造

이 평형교부금제도는 지방재정의 자주성을 확립하는 데는 획기적인 제도로 평가되었다. 그 이유는 지방재정에서의 중앙통제가 곤란하게 되는 다음과 같은 제도적 장치가 있었기 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 總額決定에 있어서 지방배부세와 평형교부금과는 전혀 다르다고 하는 점을 들 수 있다. 예를 들면 1949년의 경우, 지방자치체가 지방배부세의 전액을 수령할 것으로 예상하여 예산을 짰으나 중앙의 정책에 의해 금액이 半減했던 것처럼, 배부세는 중앙의 財政이나 政治勢力에 의해 변동되어 지방자치체의 재원으로서는 아주 불안정했다. 그 결과, 각 지방자치체는 중앙의 慈悲에 매달리는 예속상태에 빠져 매년 중앙을 향해 配付稅獲得을 위한 陳情運動을 해야만 했다.¹⁹⁾

한편, 평형교부금의 총액은 地方財政平衡交付金法 6조1항에 「基準財政需要額이 基準財政收入額을 초과한다고 인정되는 지방단체의 당해 초과액의 合算額을 기초로 해서 정한다」라고 되어 있어, 말하자면 合算方式에 의한 것이 규정되어 있다. 즉, 교부액은 재정수요액과 재정수입액을 각 지방자치체가 산출한 다음 그 부족액을 합산하여 결정되기 때문에 중앙정부의 독단적인 결정을 배제할 수 있게 되어 있었다. 이와 같은 사실은 종래의 지방배부세가 중앙정부의 재정상황이나 입장에 의해 결정된 것에 반해, 평형교부금은 지방자치체의 재정수요와 재원의 상황에 따라 지방자치체의 입장에서 금액이 결정되어 지방자치체의 입장이 우선되었다는 것이 근본적인 차이라고 할 수 있다.

둘째, 同法 6조3항에 「內閣은 地方財政委員會가 권고한 교부금의 총액을 변경하여 국가의 예산에 計上하려고 할 때는 사전에 위원회의 의견을 구하지 않으면 안된다」라는 등의 규정에서 평형교부금의 재원확보에 대한 강력한 규정이 두어져 있었다. 즉, 평형교부금의 결정이나 배분 혹은 중앙정부와 지방자치체간에 문제가 발생한 경우에는 地方財政委員會라고 하는 기구가 설치되어 이 위원회에 국가와 대등한 입장에서 문제에 대해 조정할 수 있는 권한이 부여되어 있었기 때문에, 국가의 일방적인 강제를 배제할 制度的 裝置가 있었던 것이다.

셋째, 이와 같은 평형교부금은 費途가 지정되어 있지 않은 일반재원이고, 또 재정조정과 재원보장의 기능이 강했기 때문에 경비지출면이나 사무에 대한 지방정부의 裁量權의 증대에 의해 중앙권력의 침투의 폭이 더욱 좁게 되었다고 하는 점을 들 수 있다.

넷째, 평형교부금이 증대함에 따라 補助금이 整理되는 效果가 있어 국가의 재정통제가 한층 약해진다는 점을 들 수 있다. 왜냐하면, 국가의 세입이 어느정도 일정하다면, 평형교부금은 國

19) 島恭彦, 前掲書, p.143.

庫로부터 교부되기 때문에 평형교부금이 증대하면 할수록 보조금의 금액이 제약을 받아 감소하게 되는 것이다. 즉, 샤프勸告에 따른 평형교부금제도하에서는 각 지방자치체가 주민에 대한 모든 서비스를 기준재정수요액으로서 책정할 수 있기 때문에 필요한 공공서비스의 수준을 확보하게 되어, 주민의 욕구수준의 향상을 꾀할 수 있게 되어 있다. 따라서, 이 제도하에서는 지역주민의 욕구수준의 상승으로 기준재정수요액이 늘어났다고 했을 때, 지방자치체의 기준재정수입액이 일정하다면 국가가 보다 많은 평형교부금을 조세속에서 지출하지 않으면 안되는 시스템으로 되어 있었다. 그렇더라도, 아무리 지방자치체측의 요구가 강해도 국가의 세수에 한계가 있기 때문에 지방자치체의 요구금액이 100% 실현은 어렵다고 하더라도, 적어도 지방재정위원회에서 금액을 조정할 여지는 있어 보조금은 서서히 폐지되는 방향으로 나아가게 되는 것이다.²⁰⁾

3) 平衡交付金에 의한 補助金の 削減效果

위와같이 평형교부금제도하에서는 보조금이 삭감되는 효과를 <표 2>와 <그림 1>을 가지고 증명해 보자.

<표 2> 平衡交付金에 의한 補助金の 削減效果

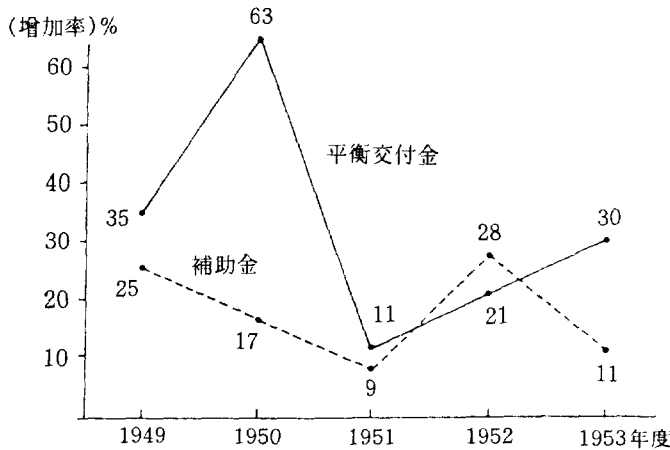
년도	평형교부금		국고보조금	
	금액(백만)	전년비증가율(%)	금액(백만)	전년비증가율(%)
1949	66,687	35.2	98,400	24.9
1950	108,450	62.6	115,480	17.4
1951	120,005	10.7	126,128	9.2
1952	145,000	20.8	161,798	28.3
1953	130,000 (188,271)	-10.3 (29.8)	238,490 이중, 義務教育費: 54,000 兒童保護費: 4,271 (180,138)	47.3 (11.3)

자료: 『地方財政の狀況』各年度版으로부터 작성.

주: 1949년은 지방배부세이고, 1953년도는 정부당초예산액이다. 또 ()속의 금액과 %는, 종전 평형교부금이었던 의무교육비와 아동보호비가 1953년부터는 보조금으로 대체되었기 때문에 그 금액을 보조금에서 빼내어 원래대로 평형교부금에 가산한 것이다.

20) 池上惇(1982), 「地方財政論」, 同文館, pp.102-103.

〈그림 1〉 補助金과 平衡交付金の 增加率



주 : 〈표 2〉로부터 작성.

첫째, 1950년 평형교부금의 성립에 의해 교부금은 일거에 62% 증액되었던 것에 반해, 보조금은 17% 증액에 불과했다. 이와 같은 사실은, 평형교부금제도가 지방재정부족액 수를 국가가 보충해야 하는 구조로 되어 있기 때문에, 일정한 국가재정하에서는 보조금의 증가를 억제할 수 밖에 없다고 하는 것을 나타내주고 있다. 이 상황은 1952년을 예외로 한다면,²¹⁾ 평형교부금제도의 최종년도인 1953년까지 平衡交付金の 增加率이 補助金の 增加率을 훨씬 상회하고 있다고 하는 것을 보면 알 수 있다.

그런데 문제는 1953년의 경우이다. 〈표 2〉를 보면 평형교부금은 10% 감액한 것에 반해 보조금은 무려 47%나 증액된 것으로 나타나 있다. 이것을 자세히 살펴보면, 1953년부터 義務教育費國庫負擔制度(2분의 1을 國庫가 부담)의 부활에 의해 종래 평형교부금 속에 산입되어 있었던 의무교육비의 2분의 1의 상당액인 540억엔과 아동보호비 43억엔이 국고보조금으로 산입되어 평형교부금제도가 변질되었다고 하는 데에 기인하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서, 평형교부금제도가 원래대로 실시되었다고 한다면, 위의 두개의 금액을 보조금에서부터

21) 〈그림 1〉에서, 1952년 평형교부금의 증가율보다 보조금의 증가율이 높았던 것은, 보조금을 수반하는 사업이나 행정비가 전년도인 1951년보다 비정상적으로 격증했다고 하는 예외적인 요인에 기인하고 있다. 즉, 1951년 지방세수입이 일시적으로 격증했기 때문에 단독사업을 풍부하게 시행했는데, 1952년도는 지방세수입의 신장도 없을 뿐만 아니라 인건비 증가가 현저했기 때문에 단독사업의 시행의 증가는 억제되고 보조사업의 증가가 현저했다. 당시, 보조사업비가 393억엔 증가한 것에 반해, 단독사업비의 증가는 불과 24억엔에 불과했다. 이것은, 1952년 지방자치체의 공공사업비의 증가액 269억5,300만엔중 194억8,400만엔을 보조금의 증가에 의해 충당되었다는 사실에서도 알 수 있다.

빼내어 평형교부금에 가산해 보면, 평형교부금과 보조금의 증가율은 오히려 역전됨을 알 수 있다. 즉, 평형교부금은 10% 감소한 것이 아니라 실은 30%나 증가한 것으로 되는 것에 반해, 보조금의 경우는 47% 증가한 것이 아니라 불과 11%의 증가에 그쳤다고 하는 결과가 되기 때문에, 역시 평형교부금의 증가율이 보조금의 증가율을 크게 상회하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와같이 평형교부금의 증가에 의해 보조금이 억제되고 있다는 사실이 증명되는 것이다.

둘째, 1949년의 지방배부세하에서는 보조금의 금액이 지방배부세의 금액을 크게 상회하고 있었지만, 그것이 평형교부금의 실시에 의해 그 금액의 차가 서서히 축소되고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 同期間 사이에 평형교부금의 증가액 1,216억엔은 보조금의 증가액 817억엔을 훨씬 상회하고 있다. 따라서, 평형교부금제도가 1954년 지방교부세로 변경되기 전의 1953년 까지 원래대로 실시되었다고 한다면 보조금은 강하게 제약을 받아 일반재원인 평형교부금의 금액이 使用用途가 指定된 보조금의 금액을 처음으로 능가하는 결과가 되었을 것이다.

그런데, 평형교부금제도는 지방재원보장제도로서는 획기적인 것이었지만, 실제의 운영에 있어서는 총액결정을 둘러싸고 매년 중앙과 지방과의 사이에 대립을 보였다. 地方財政平衡交付金法の 일부를 개정하는 法律提案說明(제19회 國會衆議院 지방재정위원회, 1954年 3月 10日)에서 당시의 塚田국무대신은 「매년도 평형교부금의 총액결정을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치체간의 사이에 싸움이 끊이지 않고……」²²⁾라고, 평형교부금의 문제점을 지적하고 있다. 이것은 당시의 돛지(Joseph M. Dodge)豫算에 의해 지방자치체가 요구하는 금액이 확보되지 않았다고 하는 사정도 있었지만,²³⁾ 어쨌든 총액의 결정에 있어서 지방재정위원회와 大藏省의 의견이 대립하여 매년도의 國家豫算編成상의 최대의 쟁점이 되었다. 당시에는 전국의 知事代表가 평형교부금의 증액을 요구하며 首相官邸 앞에서 농성하는 험악한 상황이 계속되었는데,²⁴⁾ 이와 같은 사실은 어떤 의미에서는 지방자치체가 국가와 대등한 법적 지위를 갖고 지방의 요구를 주장할 수 있는 窓口가 있었다고 하는 중요한 의미를 갖고 있다고 하겠다.

이와 같이 약간의 문제점은 있었다고 하더라도, 평형교부금제도는 샤프勸告의 또다른 獨立稅主義의 원칙, 事務分擔의 명확성의 원칙, 補助金削減 등과 합쳐져 가능한한 국가의 통제를 배제하여 지방자치의 강화를 위한 조건을 갖추고 있었음에 확실하다. 그러나, 이 제도는 관료적 중앙집권의 강화라고 하는 국가정책의 과정속에서 변질되면서 불과 4년으로 막을 내렸던 것이다.

22) 石原信雄, 前掲書, p.64.

23) 돛지公使는 1949년 3월에 돛지豫算이라고 불리는 超均衡豫算 정책을 제창했다. 이때부터 당시의 지방배부세와 지방채, 그리고 각종 경비의 대폭적인 삭감이 행해져 지방재정을 압박했다. 藤田武夫(1976), 「現代日本地方財政史(上卷)－現代地方財政の基本構造の形成－」, 日本評論史, p.304.

24) 石原信雄, 前掲書, p.64.

3. 地方交付稅의 成立에 의한 中央統制體制의 再構築

1) 平衡交付金の 歪曲과 地方交付稅의 成立過程

이상과 같은 평형교부금이 지방교부세로 改惡된 중요한 원인은, 물론 평형교부금의 총액의 결정방식에 문제가 있었지만, 그것보다도 더 중요한 원인은 韓國의 6.25戰爭 등 당시의 국제정세를 반영한 릿지웨이聲明에 의한 美國의 占領政策의 변화의 일환으로 강력한 중앙집권적 재정구조로 재편성하기 위해서였다.

이 「릿지웨이聲明」²⁵⁾은 일본의 지방재정에 매우 악영향을 끼쳤다. 당시 中國共產革命, 6.25 전쟁에 의해 資本主義體制의 危機에 직면한 미국이 일본을 확고한 軍事基地化하기 위하여, 일본을 강력한 중앙집권체제하에 돌리고 占領政策을 바꾸었던 것이다. 이때 긴급과제가 지방자치체의 재정운영에 규제를 가하면서 지방에 국가정책의 관철을 도모하고 國家獨占資本主義하의 지방재정통제체제를 정비하기 위하여 평형교부금이 지방교부세로 改惡되었다.

평형교부금제도의 실시로부터 폐지까지의 기간은 불과 4년이지만, 위와같은 사정때문에 실은 3년도 운영되지 않았다고 말할 수 있겠다. 왜냐하면, 평형교부금은 1950년 6월부터 실시되었지만 1951년 5월의 릿지웨이聲明에 의해 일찌감치 지방교부세제도를 준비하면서 서서히 왜곡시켜 왔기 때문이다. 예를 들면, 1952년 8월 自治廳 설치에 의해 지방자치체의 요구의 실현을 위하여 노력해 왔던 지방재정위원회가 폐지되었다. 게다가 이미 밝혔듯이, 1953년부터 종전 평형교부금에 의해 행해졌던 의무교육비의 半額이 보조금으로 되어 교육행정의 자주성이 약해져 버렸다.

평형교부금제도의 왜곡과정과 지방교부세의 성립과정의 정확한 검토는 지방교부세의 성립의 국가의도를 파악하는데 중요한 의미를 갖는다. 이 과정을 〈그림 2〉를 가지고 검토해 보자.

우선, 샤프勸告의 이념을 발전시키기 위하여 地方行政調査會議은 1950년 10월 국고보조금제도 등의 개정에 관한 勸告를, 同年 12월에는 행정사무재배분에 관한 제1차 권고를, 그리고 1951년 9월에 제2차 권고를 행했다. 다른 한편에서는, 릿지웨이聲明에 기초하여 설치된 政令諮問委員會는 행정제도의 개혁에 관한 答申을 同時期인 1951년 8월에 행했다.

25) 제2차 대전의 패전으로 일본은 연합국의 점령하에 놓이게 되었다. 초대사령관으로 맥아더(Douglas MacArthur)장군이 취임하여, 일본의 정치 및 사회전반에 걸쳐 민주화정책을 실시했다. 그러나 6.25전쟁의 확대, 불확대를 둘러싸고 확대를 주장한 맥아더사령관이 해임되고, 후임으로 릿지웨이장군이 취임했다. 릿지웨이사령관은 5월에, 일본정부가 재차 국가문제를 처리할 수 있는 완전한 권한을 회복할 때까지 총사령부의 指令에 따라야 한다고 하는 릿지웨이聲明을 발표했다. 이것은 反민주화정책과 강력한 중앙집권체제를 확립하여 일본을 확고한 군사기지화 시키기 위한 점령정책의 전환이었다.

前者의 지방행정조사회회의의 권고는 샤프勸告를 구체화하기 위하여 지방세의 강화에 의한 독립세주의의 원칙하에, 機關委任事務나 補助事務에 수반되는 보조금제도의 전면적 폐지를 주 내용으로 하는 지방자치, 지방재정의 강화를 주장했다. 神戶勸告라고도 말해지는 이 권고는, 行政事務 재배분의 기본방침으로서, 地方自治를 위하여 각각의 사무는 적당한 最低段階의 行政機關에 부여해야 한다. 市町村에서 적당하게 수행할 수 있는 사무는 市町村에 우선적으로 부여되어야 한다. 다음에 都道府縣에 우선권을 부여하고, 중앙정부는 지방의 지휘하에서는 유효하게 처리할 수 없는 사무만을 부여받아야 한다. 이 원칙에 따라 국가사무로 할만한 것은, ① 국가의 존립을 위하여 직접 필요한 사무, ② 국가적 종합기획에 의한 사무, ③ 府縣의 구역을 넘는 사무로 府縣에 있어서는 유효하게 처리할 수 없는 사무, ④ 국가적 견지에서 통제하지 않으면 안되는 사무 등에 한하고, 그리고 국민에게 편리를 제공하기 위한 시설로서, 지방자치체와 국가가 중복해서 행하는 경우에 있어서도 국가는 지방공공단체의 創意를 저해하지 말아야 한다고 권고했다. 즉, 「국가의 행정사무는 지방공공단체에 있어서는 유효하게 처리할 수 없는 사무만을 행해야 한다」라고 제창하고, 구체적으로 外交, 貨幣, 國家財政, 司法, 郵便, 貿易, 食糧管理 등 29개 항목에 한정하고 있다.²⁶⁾

이와 같은 중앙과 지방자치체와의 사무재배분에 의한 책임의 명확화의 원칙하에 중앙과 지방자치체와의 새로운 관계를 확립하기 위해서는, ① 지방자치체의 책임으로 된 사무에 대해서는 지방자치체 스스로의 재원으로 충당하고 국가의 後見的配慮를 배제함과 동시에 국가의 감독권을 배제해야 한다. ② 지방자치체의 사무로 된 것이어도 국민적 관심의 대상이 되고 있는 것에는 국가가 정보를 공개하고 援助, 勸告를 하여 最低水準을 확보할 수 있도록 해야 한다. 단, 이 경우도 서비스이어야지 권력적인 감독이어서는 안된다. ③ 국가의 委任事務는 最小限度로 그치게 하여 지방자치체가 국가의 代行機關으로서의 기능의 범위를 적극 축소해야 한다.²⁷⁾ 라고 권고했다.

이와 같이 神戶勸告가 국가의 지방재정에 대한 통제의 배제를 적극 주장한 것에 반해, 後者の 정령자문위원회회의는 중앙집권을 강화해야 한다고 답신했다. 특히 地方行政에 관해서는, 기관위임사무에 대한 국가의 재원조치와 主務長官의 지휘감독권의 확립, 법령에 의한 사무의 違法不當한 행정에 대해서 국가의 시정권을 인정할 것 등의 中央集權化의 추진을 답신했다. 또 지방재정위원회와 全國選舉委員會를 지방자치체에 통합할 것을 주장하고, 게다가 都府縣教育委員會의 公選制폐지를 주장했다.²⁸⁾ 이와같이 정령자문위원회회의의 답신은, 地方行·財政의 중

26) 地方行政調査委員會(1952. 2), 『地方行政調査會議資料』, pp.4-7.

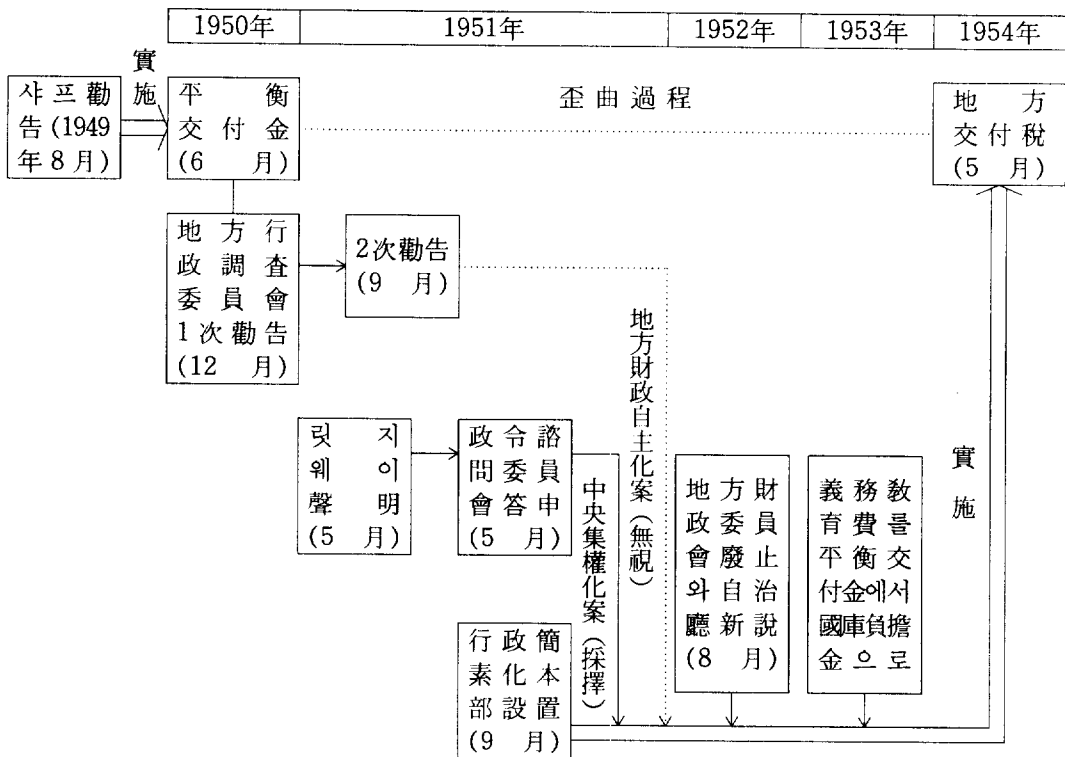
27) 同上.

28) 藤田武夫(1987), 「日本地方財政の歴史と課題」, 同文館, p.89.

양집권화의 추진을 주장하는 입장으로 神戶勸告와는 정반대의 입장이었다.

그러나 神戶勸告가 제출되었을 때는, 이미 릿지웨이聲明과 6.25전쟁의 勃發에 의해 미국의 對日정책은 일본의 군사기지화로 급 전환하고 있었기 때문에 민주화정책은 후퇴하여 神戶勸告는 정부나 국회로부터는 무시되었다.²⁹⁾ 그래서 後者の 정령자문위원회의 답신의 실현을 위하여 중앙정부는 1951년 9월 재차 行政簡素化本部를 설치하여 지방자치나 지방재정의 확립보다는 중앙집권의 강화를 위하여 1954년 5월 드디어 평형교부금제도를 폐지하고 지방교부세로 改惡했던 것이다. 이 의미를 단적으로 말하면, 평형교부금하에서는 중앙집권을 할 수 없고 지방교부세하에서는 중앙집권을 할 수 있다고 하는 것이다. 이와같은 근거하에 출발한 지방교부세가 지방재정통제의 수단이 되는 것은 당연한 일이다. 이 神戶勸告가 무시된 것은 오늘날 일본에 있어서 중앙정부가 지방재정통제에 박차를 가하게 되는 데에 큰 계기가 되었던 것이다.

〈그림 2〉 平衡交付金の 歪曲過程과 地方交付稅의 成立過程



29) 藤田武夫(1959), 「日本の地方財政－戦後の動向と財政調整－」, 法律文化史, 1959, pp.129-132.

2) 地方交付稅의 中央集權的 構造

이와 같은 배경하에 성립된 지방교부세는, 지방에로의 국가권력의 침투와 통제면에서 평형교부금과는 근본적으로 다른 구조적인 취약점을 가지고 있다고 하겠다.

첫째, 중앙과 지방자치체와의 사이에 協議機關이 없다고 하는 점을 들 수 있다. 평형교부금 제도의 경우는 지방재정위원회와 국가가 대등한 입장에서 협의할 수가 있었지만, 지방교부세 제도하에서는 지방재정위원회와 같은 기관이 없을 뿐만 아니라, 오히려 정령자문위원회의 답신에 의해 지방재정위원회는 폐지되고 自治廳이 설립되어 또 다른 國家權力機關을 만든 결과가 되었다. 이렇게 해서 지방자치체의 行·財政의 사무를 중앙정부의 손에 장악하고 자유로이 이용할 수 있게끔 되었던 것이다.

둘째, 평형교부금의 경우는 교부되는 금액 전부가 一般財源이지만, 지방교부세의 경우는 금액의 양은 정해져 있어도 자유로이 사용할 수 있는 일반재원으로서의 의미는 현실적으로는 많이 상실되어 있는 실정이다. 또 지방교부세를 각 지방자치체로 배분하는데 있어 각 자치체에 어느정도 배분하는가는 自治省의 일방적인 결정에 의존하고 있는 실정이다.

이것에 대해 池上惇교수는 다음과 같이 지적하고 있다. 국가로부터 교부되는 금액에 대해서 費途가 지정되어 있어도 費途가 중앙정부와 지방자치체가 대등하게 협의해서 결정된 것이라면 특별한 문제는 일어나지 않는다. 지방재정위원회와 같은 협의기관이 없이 중앙정부의 官僚機構가 지배하고 있는 租稅를 중앙정부의 독자의 목적에 따라 지방자치체에게 중앙정부의 업무를 下請을 시키는 형태로 일방적으로 배분하는 경우에는, 보조금이나 지방교부세는 지방자치체의 재정통제의 강력한 수단으로 轉化한다. 이와 같은 사태의 전형은 日本의 보조금제도나 지방교부세제도가 샤프稅制하에서 확립된 평형교부금제도를 空洞化해가는 과정에서 보여진다.³⁰⁾ 따라서, 지방교부세하에서는 중앙정부가 지방교부세를 임의적으로 운용해도 지방정부가 그것을 제한할 수 있는 制度的 裝置는 전혀 없다는 데에 중앙정부로부터 일방적으로 통제를 받지 않을 수 없는 구조로 되어 있다.

30) 池上惇, 前掲書, p.102.

Ⅲ. 地方交付稅에 의한 地方財政統制의 最大化的 現狀

1. 地方交付稅에 의한 地方財政統制의 強化過程 : 地方交付稅의 變質과 그 實態

중앙정부에 의해 지방교부세가 지방재정통제의 강화수단으로 점점 변질되어 왔던 실태를 검토해 보자. 첫째, 1969년부터 投資的 經費의 재정수요에 「事業費補正」을 도입함으로써, 국가의 계획이나 시책의 실시에 대한 재원보장으로 지방교부세를 집중시켜 지방교부세의 特定財源化, 補助金化가 진행되었다.

즉, 투자적 경비의 산정에 있어 公共事業費의 지방부담액을 기준재정수요액에 산입함으로써 국가의 開發政策의 실태에 맞도록 지방교부세의 「動態化」를 도모했다. 종래 河川, 港灣사업이 현실적으로 특정지역에 집중적으로 행해지자 기준재정수요액과 현실의 재정부담과의 사이에 큰차가 생기는 문제가 발생하고 있었기 때문에 이점을 고려한 것이다. 이와 같이 「計劃的 事業費算入方法」의 채용에 의해 지방교부세를 경제성장정책에 종속시키는 한편, 그 이외의 재정지출에 대해서는 엄격하게 제약을 가했다.³¹⁾ 다시 말하면, 사업비보정방식에 의해 국가가 정한 사업에 대해서는 재원을 보장하고 그외의 自治行政에 대해서는 국가의 재원을 억제하는 방법으로 지방재정통제를 강화하는 수단으로 지방교부세를 이용해 왔다.

둘째, 財源對策債가 처음으로 발행되었던 1975년부터는 지방교부세의 일부가 地方債로 충당되었다. 이것은, 지방세의 減收分에 대해, 말하자면 減收補填債의 발행을 중앙정부가 인정한 것에 원인이 있다. 이 때문에, 본래 지방교부세로 措置해야 할 재원부족액을 地方債나 交付稅特別會計借入金 등으로 충당함으로써 지방정부의 재원부족을 모두 借入金에 의존하게 했다. 이 의미는, 일반재원이어야 할 지방교부세를 지방채로 보충했기 때문에 그만큼의 금액은 특정재원이 되어 중앙통제를 받게 된다고 하는 것을 의미하고 있다.

이것은 1975년 대폭적인 「交付稅不足額」이 발생한 것에 기인하고 있다. 교부세부족의 발생원인은 국세수입의 신장의 둔화와 국채의 增發에 의해 국가의 세입총액에 차지하는 국세의 비율이 급격하게 떨어지고, 동시에 지방세수입이 침체했기 때문에, 경제대책으로서 공공사업비를 증액함으로써 지방자치체의 재원부족액이 巨額에 달했기 때문이다.³²⁾ 즉, 1975년의 지방세수입 예상 8조8,850억엔중 法人關係稅의 부족분이 9,542억엔, 個人關係稅가 1,090억엔, 합계 1조632억엔이 감수했다. 지방교부세에 대해서도 國稅 3稅의 감수 등에 의해 1조1,199

31) 吉岡健次, 前掲論文, pp.12-15.

32) 岩元和秋(1979), 「日本地方財政論」, 同文館, p.144.

역엔이 부족하게 되었다. 결국, 2조1,831억엔의 재원부족이 발생하게 되었다.³³⁾

그래서 <표 3>과 같이, 부족재원의 51.3%를 교부세특별회계의 자금운용부자금으로부터 차입하고 나머지 48.7%를 지방채증액(減收補填債)으로 처리하여 부족재원 전부를 차입금으로 충당했다. 이 방식은 1976년 이후도 계속되었다. 특히, 1984년부터 교부세차입금이 폐지되어 지방채에로의 의존비율은 80%수준으로 격증했다. 이와 같이, 지방채에 의해 「交付稅不足額」을 보충하는 것은 지방교부세를 지방채로 對替한다는 것을 의미한다. 이것은 중앙정부가 책임져야 할 지방교부세의 재원확보를 지방자치체의 책임으로 전가시키는 것이 되는 것과 또 일반재원인 지방교부세가 지방채라고 하는 이자불은 특정보조금으로 변질해 버린다고 하는 두가지 문제를 내포하고 있다.³⁴⁾

<표 3> 1975년도 이후의 財源不足額에 대한 措置 (단위 : 억엔)

년도	지방재정 계획액	재원부족액	보 전 조 치				
			지방교부세의 증액				지방채의 증액
			임시특례	특회차입	기 타	합 계	
1975	220,322	21,831	-	11,199	-	11,199	10,632
1976	252,595	26,200	559	13,141	-	13,700	12,500
1977	288,365	20,700	950	9,500	-	10,350	10,350
1978	343,396	30,500	1,500	15,500	-	17,000	13,500
1979	388,014	41,000	1,800	22,800	-	24,600	16,400
1980	516,526	20,550	1,300	8,950	-	10,250	10,300
1981	555,509	10,300	1,300	1,320	780	3,400	6,900
1982	474,256	28,110	-	17,531	△ 1,107	16,424	11,686
1983	474,860	29,900	7	18,958	△ 2,311	16,654	13,246
1984	482,892	15,100	-	-	3,049	3,049	12,051
1985	505,271	5,800	-	-	1,000	1,000	4,800

자료 : 岩元和秋, 『日本地方財政論』, p.149.

셋째, 1985년부터는 보조금의 삭감에 의한 지방부담의 증가를 보충하기 위하여 지방교부세가 이용되어, 일반재원으로서의 의미가 더욱 상실되어 버렸다고 하는 점을 들 수 있다. 이번

33) 中西啓文(1987), 「地方財政入門」, 大月書店, pp.173-174.

34) 岩元和秋, 前掲書, p.152.

이상과 같은 국가에 의한 지방교부세의 일방적 운용에 의한 「地方交付稅의 補助金化 現象」 외에도 몇가지 덧붙인다면, 첫째, 「補正係數」라는 것이 있는데, 이것은 中央官僚가 어느정도 조작이 가능하기 때문에 각 지방자치체에로의 교부액에 큰 영향을 미칠 수 있다고 하는 것들을 들 수 있다. 둘째, 起債許可가 사업비의 일부분으로 제한되어 있기 때문에 나머지는 일반재원으로 충당하지 않으면 안되게 되어 있다는 것을 들 수 있다. 셋째, 국고부담금의 교부에 대해서도 裏負擔(보조율, 부담율이라고 말해지는데, 일반재원과 합해서 사업이 완성되게끔 되어 있다)을 지방교부세로 충당하지 않으면 안되는 상황 등 지방교부세가 보조금으로 되어 가고 있다.³⁷⁾

이처럼 지방교부세는 지방채와의 連動, 보조금과의 連動 등에 의해 雜種財源이 되어, 마련된 당시와는 비교할 수 없을 정도로 그 성격이 변질되어 왔다. 게다가 기관위임사무나 보조사업에 의한 超過負擔까지도 지방교부세로 보충해야 하는 현실이나, 또 지방교부세의 교부에 있어서도 중앙정부의 간섭 등 여러가지 면을 고려한다면, 일반재원으로서의 지방교부세의 의미는 이미 상실되어 보조금과 거의 같은 정도로 통제를 받는 상황에 이르렀다고 해도 과언이 아닐 것이다.

2. 地方財政調整制度의 實行手段으로서의 地方交付稅 :

地方交付稅의 補助金化 現象의 必然性

1) 獨逸의 地方財政調整制度 : 成立背景과 그 本質

지금까지는 지방교부세의 성립과정과 구조적인 측면에서 보조금화의 현상을 분석했는데, 여기에서는 지방교부세의 보조금화의 필연적 현상을 다른 시각, 즉 지방재정조정제도의 본질과 관련해서 고찰해 보고자 한다. 지방교부세가 지방재정통제의 수단이 되지않을 수 없는 필연성을 갖고 있다고 하는 근거를 獨逸과 日本에 있어서의 지방재정조정제도의 成立史의 本質을 고찰해 보면 알 수 있다.

우선 독일의 경우를 고찰해 보면, 1923년 당시 재무부의 관료이자 대학교수였던 포핏츠(J. Popitz)의 제안에 의해 재정조정제도가 성립했다. 포핏츠가 이 제도를 주장한 이유중 가장 먼저 들었던 것이 「行政의 中央集權의 處理」³⁸⁾이었다. 그것은, 제1차 대전후의 사회적 혼란을

37) 遠藤三郎(1989), 「現代日本財政經濟論」, 中央經濟史, pp.121-122.

38) 이외에도 포핏츠가 열거한 것은 질서있는 행정운영의 원칙, 세입원의 적정한 분할의 원칙, 종합적 조세경제의 원칙(국세, 지방세의 통합관리를 필요로하는 것), 과중부담으로부터 납세자 보호원칙, 부담평형화의 원칙 등이다.

극복하기 위해서는 행정의 중앙집권적 처리가 불가피했기 때문이다. 그래서, 포핏츠는 土地課稅나 營業稅를 지방세로 배치하고, 所得稅는 국세로 해야 한다고 제안했다. 이 포핏츠법칙은 중앙집권의 관철과 州 및 市町村의 긴장관계라고 하는 과정에서 파악되지 않으면 안된다. 왜냐하면, 제1차 대전후의 경제적, 사회적 위기를 배경으로 해서 중앙정부인 라이히가 州의 財政高權을 탈취하는 과정이 진행하여, 그 결과 라이히集權的인 재정조정제도가 탄생했기 때문이다.³⁹⁾ 이와 같은 재정조정제에 의해 州의 財政高權 및 市町村의 財政自主權은 크게 저해되어 라이히를 중심으로 하는 중앙집권적 국가가 성립하기에 이르렀다.⁴⁰⁾ 이것이 이 제도가 세상에서 처음 생겨난 배경이었다.

결국, 독일에 있어서의 지방재정조정제도는 중앙집권적 單一國家의 확립을 위하여 세원의 중앙집권화에 의한 지방재정제도의 국가통제를 실현하는 중요한 수단으로서 성립되었다고 말할 수 있다.

2) 日本의 地方財政調整制度：成立背景과 그 本質

日本의 지방재정조정제도는,⁴¹⁾ 1932년 內務省의 관료였던 永安百治가 「地方財政調整交付金制度要綱案」을 발표하고 이 제도를 적극 추진했다. 그는 이 제도의 실시 이유를, 「地方分權의 課稅로서는 지방에 따라 부담의 차가 생겨 부담평등의 요구에 부합되기 때문에 中央集權的 制度에 의해 통제할 필요가 있다」⁴²⁾ 라고, 지방재정의 중앙집권화의 제도로서 이 제도를 파악했다.

당시 일본의 지방재정의 상황은 1930년의 農村恐慌과 1931년의 滿洲事變이후의 軍需産業의 발달에 의해 경제발달의 地域的不均等은 한층 심화되어, 貧富團體간의 재정력의 격차가 심화되었다. 더욱이 국정위임사무의 증대에 의해 행정사무의 증대 및 획일화가 진행되어 지방경비가 획일적으로 팽창했다. 이때문에, 농촌지역의 지방재정의 궁핍화와 국민부담의 과중이 큰 정치문제가 되었다.⁴³⁾ 그래서 1936년 10월 추가예산에서 임시응급조치로서 2,000만엔의 「臨

39) 武田公子(1987), 「ワイマール期財政調整邦財政高權(上)」, 經濟論叢(京都大學經濟學會), 第140卷 第3,4號, p.59.

40) 同上, p.60.

41) 일본의 지방재정조정제도에 관해서는, 筆者의 日本 京都大學 경제학박사 學位論文 중의 『地方財政調整制度의 成立過程における論者の見解とその歸結』, (都市問題：東京市政調査會, 1993年 1月, 3月號). 그리고, 『地方分權論의 挫折 と中央集權的 地方財政調整制度의 成立』, (財政學研究：京都大學財政學研究會, 1993年 8月)을 참조하기 바람.

42) 永安百治(1933), 「地方財政論」, 良書普及會, p.13.

43) 宮本憲一(1988), 「地方自治歷史展望」, 自治體研究社, p.31.

時町村財政補給金』을 1년만 교부하는 것으로 했다. 그러나 이 제도는, 재정이 궁핍하고 町村稅負擔이 과중한 町村에 대해 정부가 지정하는 町村稅의 경감에 충당하기 위하여 재정궁핍의 정도와 부담과중의 정도를 표준으로 해서 배분되었던 것이고, 各 町村의 사용계획이나 예산편성에 중앙정부의 감독이 가해졌기 때문에 費途가 지정되지 않은 일반재원으로서 교부되는 것은 아니었다.⁴⁴⁾

따라서, 이 제도는 도입당시부터 「特定事業獎勵」라고 하는 성격을 가진 行政의 劃一化를 목적으로 한 특정보조금이었다.⁴⁵⁾ 大恐慌하의 지방재정의 위기, 국정위임사무의 격증, 그리고 地域不均等發展⁴⁶⁾의 심화라고 하는 상황하에 일반재원에 의한 자원보장의 형태가 아니라, 보조금이라는 중앙집권적 재정운용의 형태로서 지방재정조정제도가 채용되었던 것이다.

즉, 吉岡健次교수가 지적한 것처럼 일본의 지방재정조정제도는 資本主義의 地域不均等發展이 급격하게 진행되는 한편, 국가가 국민경제에 대한 관리를 강화하지 않으면 안되었던 國家獨占資本主義에 의해 생성된 것이다.⁴⁷⁾ 따라서, 지방재정조정제도는 창설국인 獨逸의 경우에 있어서도, 그리고 日本의 경우를 보아도 行·財政의 중앙집권적 처리에 의한 지방재정의 통제 수단으로서 성립되었다.

3) 地方財政調整制度와 地方交付稅와의 相關關係

그런데, 이와 같은 지방재정조정제도의 본질과 지방교부세와는 무슨 관계가 있는 것인가라고 한다면, 지방교부세는 지방재정조정제도라고 하는 이 제도의 실행수단의 歷史的 變遷過程의 하나라고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 지방재정조정제도가 헌법(본질)이라고 한다면, 이 제도의 실행수단인 지방교부세는 그 헌법에 기초하여 만들어진 시행법이 되기 때문에 시행법이 헌법을 따르듯이 實行手段인 지방교부세는 그 근거인 지방재정조정제도의 本質과 부합되어서는 성립할 수 없다. 여기에 지방교부세를 지방재정조정제도와 관련시켜 파악해야 하는 이유가 있다. 따라서, 지방재정조정제도가 중앙집권의 관철이라고 하는 본질을 가지고 있는 이상 그 실행수단인 지방교부세는 당연 지방재정통제의 면을 本質的으로 가지

44) 同上, p.32.

45) 柴田德衛, 宮本憲一(1963), 「地方財政—現代資本主義と住民生活—」, 有斐閣, p.146.

46) 자본주의 경제하의 지역불균등발전의 원인과, 이를 근거로 해서 중앙정부가 지방정부에 經濟的介入이 진행, 강화되는 현상과, 그리고 지역불균등발전에 의한 地方財政危機의 현상에 대해서는, 筆者의 日本 京都大學 경제학박사學位論文 중의 『地方財政危機の原因としての地域不均等發展』, (經濟論叢: 京都大學經濟學會, 1990.9)을 참조하기 바람.

47) 吉岡健次(1989), 「新版地方財政のはなし」, 新日本新書, p.71.

고 있는 것이다.

결국, 지방교부세제도의 근거인 지방재정조정제도의 成立背景도 財政의 中央集權的 處理를 위해서이고, 그 실행수단인 지방교부세의 성립배경도 중앙집권의 강화를 위한 것이었기 때문에, 지방교부세는 지방재정을 통제하는 수단이 될 수 밖에 없는 근거를 必然的으로 갖고 있다고 하겠다. 지방교부세가 재원보장의 기능은 갖고 있다고 하더라도, 한편으로는 또한 지방재정을 강력히 통제하는 수단이 되고 있다는 것은 당연한 현상이라고 할 수 있다.

3. 地方財政統制의 最大化의 現狀 : 내쇼널미니멈의 保障에 의한 내쇼널맥시멈의 統制

1) 地方交付稅와 補助金の 同一性和 差異點

지방교부세가 진정으로 재원보장에 의한 地方自治의 강화를 보장하는 제도이기 위해서는, 各 地方自治體가 지방교부세를 各 地域의 特性을 살리고 地域住民의 요구를 반영할 수 있도록 자유로이 사용할 수 있는 순수한 일반재원이 아니면 안된다. 그러나, 현행의 지방교부세는 내쇼널미니멈(National Minimum)을 保障한다는 이름하에 재원을 부여하는 대신에, 국가정책을 유도하는 보조금과 같은 지방재정통제의 수단이 되고 있는 것 또한 부인할 수 없는 엄연한 사실이다.

현행의 지방교부세가 재원보장과 재정조정, 그리고 재정통제의 기능을 가지고 있는데, 종래의 연구는 대체로 지방교부세의 재원보장이나 재정조정기능을 보다 높게 평가하고 있는 것 같다. 그러나 그것은 당연한 것이어서 높게 평가할만한 것은 아니라고 생각한다. 왜냐하면, 중앙집권적 재정구조를 국가가 만들었기 때문에 稅入의 中央集權化에 따라 지방의 세수가 적게 된다. 이것을 이유로 해서, 지방교부세를 교부함으로서 지방재정을 통제하는 시스템으로 되어 있기 때문에 재원이 보장되는 것은 당연한 일이기 때문이다.

따라서, 당연한 것을 높이 평가할만한 것은 못된다. 보다 중요한 것은, 이 당연한 것의 裏面에 지방재정이 강력히 통제되고 있다고 하는 현실을 간과해서는 안된다는 것이다. 왜냐하면, 지방교부세는 이미 밝혀졌듯이, 여러면에서 이제 보조금과 거의 같은 정도로 지방재정통제의 수단이 되고 있는 사실이 명확하게 드러났기 때문이다.

실은 보조금의 경우도 특정의 법률에 기초하여 행해지고 있는지, 혹은 예산조치로서 재량적으로 행해지고 있는지에 따라 法律補助와 豫算補助로 大別된다. 게다가, 법률보조 속에는 법

를조문에 있어 「보조하지 않으면 안된다」라고 규정된 「법률보조(義務)」와 「예산의 범위내에서 보조한다」라는 국가의 재량을 인정하고 있는 「법률보조(任意)」가 있다. 국가의 재정책임은 豫算補助－任意補助－義務補助의 순으로 무겁게 된다.⁴⁸⁾

이 법률보조금의 경우, 의무교육직원의 급여비와 같은 일반행정비에 관계되는 것이 전체의 60%인데, 이것은 완전히 지방자치가 실시되어도 어차피 자치단체가 지불해야 하는 금액이다. 법률보조가 전체 보조금의 87.8%(1988년의 경우 의무보조 80.4%, 임의보조 7.4%이다)를 차지하고 있다는 것을 생각한다면, 보조금도 그 금액의 전부가 통제금액이라고는 말하기 어려운 면도 있다. 이렇게 볼 때, 지방교부세와 보조금과의 구별이 보다 애매하게 된다. 결국, 보조금과 지방교부세는 지방재정통제의 면에서는 거의 같은 정도로 강력한 수단이 되고 있다. 다만, 이 兩者를 현실적으로 구별한다고 한다면, 資金의 흐름의 차이가 있다고 하겠다. 왜냐하면 지방교부세의 경우는 農村地域에, 그리고 보조금의 경우는 都市地域에 많이 교부되고 있는 것이 현실이기 때문이다.

2) 地方交付稅에 의한 地方財政統制의 最大化의 現狀

이것을 <표 5>를 가지고 분석해 보자. 全國 47縣 중 財政力指數 上·下位 10개단체의 交付稅·補助金·縣民1人當所得의 順位가 나타나 있다. 재정력지수나 縣民1人當所得이 높으면 높을수록 都市縣인 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 보조금은 농촌지역보다 많이 교부되고 있다. 그러나 지방교부세의 경우는 반대로 농촌지역에 많이 교부된다. 바꾸어 말하면, 재정력지수의 순위나 縣民1人當所得과 보조금의 순위는 거의 일치하고 있지만, 지방교부세의 순위는 逆으로 되어 있다는 것을 알 수 있다.

48) 宮本憲一 編(1990), 「補助金の政治經濟學」, 朝日新聞社, pp.63-64.

〈표 5〉 재정력지수 上·下位 각 10개 단체의 보조금·교부세액 순위의 비교

구 분	재정력지수		縣民1인당 소득 (단위: 천엔)		보 조 금 (단위: 억엔)		교 부 세 (단위: 억엔)	
	지 수	순 위	금 액	순 위	금 액	순 위	금 액	순 위
東 京	1.254	1	3,386	1	363.8	1	—	(43)
愛 知	1.111	2	2,430	4	215.9	6	—	(43)
神 奈 川	1.037	3	2,474	3	184.0	10	—	(43)
大 阪	1.012	4	2,560	2	253.8	2	—	(43)
靜 岡	0.796	5	2,230	7	161.3	12	69.5	41
楊 玉	0.795	6	2,205	9	192.1	9	124.2	16
兵 庫	0.685	7	2,172	11	218.6	5	157.4	6
京 都	0.677	8	2,308	6	108.9	30	82.9	36
千 葉	0.666	9	2,198	10	193.5	8	136.4	13
群 馬	0.628	10	2,062	20	113.3	26	79.4	37
山 形	0.300	38	1,781	35	113.0	28	137	12
德 島	0.293	39	1,790	34	82.0	39	103.5	29
宮 崎	0.289	40	1,721	41	111	29	131	15
秋 田	0.279	41	1,731	39	128	22	151	10
沖 纒	0.274	42	1,611	47	142	20	119	21
鳥 取	0.272	43	1,772	36	69	43	86	35
岩 手	0.271	44	1,711	42	144	19	172	6
青 森	0.268	45	1,612	46	157	16	177	5
高 知	0.249	46	1,697	43	101	34	122.8	19
島 根	0.247	47	1,790	34	130	21	118	22

자료: 「地域經濟便覽」, 「地方財政統計年譜」, 「地方自治便覽」에서부터 작성.

주: 재정력지수는 1986년도 순위이고, 교부세와 보조금은 1987년도 순위이다. 그리고, 北海道는 지리적 여건상 특수단체로 보고 대상에서 제외한다.

예를 들면, 우선 上位 10개 단체에 있어서의 대표적 縣인 靜岡縣의 경우, 재정력지수·縣民 1人當所得·보조금의 순위가 각각 5위·7위·12위로 거의 비슷하지만, 교부세의 순위는 41위로 반대이다. 게다가, 상위 10개 단체에 있어서의 보조금과 지방교부세의 비율에 있어서도, 보조금은 전체보조금의 30.7%를 차지하고 있는데 반해, 지방교부세는 전체교부세의 18.4%에 지나지 않는다. 특히 상위 5개 縣의 경우는, 보조금과 지방교부세의 흐름이 명확하게 정반대인

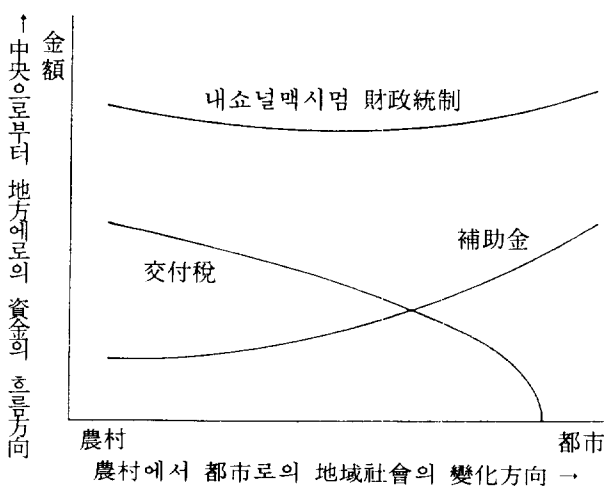
것을 알 수 있다. 그 비율에 있어서도, 보조금은 전체보조금의 18%인데 반해, 지방교부세는 전체교부세의 불과 1.3%에 지나지 않는다.

이번에는, 下位團體의 예로서 대표적인 山形縣의 경우, 재정력지수·縣民1人當所得·보조금의 순위가 각각 38위·35위·28위로 거의 비슷하지만, 교부세의 순위는 12위이다. 그 비율에 있어서도, 보조금은 전체보조금의 18%이고 지방교부세는 전체교부세의 26%를 차지하고 있어, 상위 10개 縣의 경우의 비율과는 반대인 것도 알 수 있다.

다시 말하면, 상위 10개 縣의 경우는 보조금의 순위가 높고 교부세의 순위가 낮은 데 반해, 하위 10개 縣의 경우는 반대로 보조금의 순위가 낮고 교부세의 순위가 높다. 게다가 보조금의 순위와 교부세의 순위가 거의 반대인 것도 알 수 있다.

이것은, 결국 보조금과 지방교부세의 흐름이 다른 것을 증명해 주는 것이다. 이것을 근거로 해서, <그림 3>과 같이 중앙으로부터 지방에로의 資金의 흐름을 나타내 보면, 보조금이 歷史的으로 먼저 생성되었기 때문에 보조금에 의해 우선 都市地域의 재정을 통제할 수가 있다. 왜냐하면, 보조금은 농촌지역보다 도시지역에 많이 교부하고 있기 때문이다. 즉, 보조금은 都市地域을 향한 財政統制의 手段이라고 할 수 있다. 이것에 반해, 지방교부세의 경우는 도시지역보다 농촌지역에 보다 많이 교부되기 때문에, 지방교부세에 의해 農村地域의 재정까지 통제할 수 있게 된다. 즉, 지방교부세는 農村地域을 향한 財政統制의 手段이라고 할 수 있다. 이렇게 해서 중앙정부는 도시와 농촌을 전국적으로 거의 균등하게 지방재정통제를 최대화할 수 있게 되었다고 하는 것이 筆者의 주장이다.

<그림 3> 農村과 都市에 있어 補助金과 交付金の 흐름으로 본 내쇼널맥시멈 財政統制의 現狀



만약, 보조금만이 통제금액이라고 한다면 보조금은 농촌지역보다 도시지역에 많이 교부되기 때문에 도시지역이 농촌지역보다 통제를 더 많이 받고 있다고 말할 수 있겠지만, 오히려 현실적으로는 依存財源이 많은 농촌지역이 더 통제를 받고 있다고 할 정도로, 도시와 농촌을 불문하고 국가통제의 수준은 전국적으로 거의 같은 수준에 있다. 이와 같은 사실은, 都市地域에 補助금이 흐르듯이, 農村地域에는 보조금적 성격을 가진 地方交付稅가 거의 같은 양으로 흐르고 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서, 현행의 「보조금이 執權黨의 政權維持를 위한 得票手段이나 지방자치체로서의 官僚統制의 수단」⁴⁹⁾이 되고 있다고 한다면, 현행의 지방교부세는 특히 농촌지역에서의 執權黨의 政權維持를 위한 得票手段이나 지방자치체로서의 관료통제의 수단이 되고 있다고 말할 수 있을 것이다.

本稿의 결론은, 결국 중앙정부가 보조금과 지방교부세를 조합하여 도시지역과 농촌지역을 불문하고 지방재정통제를 전국적으로 균등화하고 있다는 의미에서, 지방교부세에 의해 지방재정통제가 최대화되고 있다는 것이다. 이와같은 현상을 筆者는 내쇼널믹시멈재정통제라고 이름 붙였다. 즉, 현행의 지방교부세는 내쇼널미니멈(National Minimum: 國家的 必要最低 行政水準)을 보장하면서도, 결국 지방재정을 내쇼널믹시멈(National Maximum: 地方財政統制의 最大化水準)으로 통제하는 데에 현실적으로 기능하고 있다고 하는 것을 주장하는 것이다. 이와 같은 상황은 日本뿐만 아니라 世界各國도 거의 같은 상황에 있으며, 특히 중앙정부의 의존도가 높은 韓國은 더 심한 경우라고 할 수 있겠다.⁵⁰⁾

IV. 맺는 말

현대에 있어 地方分權을 저해하고 있는 최대의 문제점의 하나는 국고보조금에 의한 통제, 관여, 간섭에 있다는 것은 틀림없지만,⁵¹⁾ 또 하나의 빼놓을 수 없는 문제점은 本稿에서 분석한 것처럼, 지방교부세까지도 지방재정통제의 강력한 수단이 되고 있다는 현실에 있다.

이와 같은 地方에 대한 財政의 統制라고 하는 것은, 재정통제로 끝나는 것이 아니라 더욱 심각한 문제는, 결국 지방자치체의 地域社會全般이 국가에 從屬된다고 하는 데에 있다. 즉,

49) 廣瀬道貞(1981), 「補助金と政權黨」, 朝日新聞社.

50) 이 National Maximum이라는 用語는 일반적으로 통용되는 用語가 아니라, 筆者가 이름붙였다. 지방교부세가 National Minimum을 보장하는데 그 의미가 있다고 일반적으로 이해되고 있으나, 다른 한편으로, 地方自治體의 財政統制면에서 볼 때는 결국 Minimum이 Maximum의 現狀을 나타내고 있기 때문에 이와 같은 상황을 National Maximum 財政統制라고 이름붙였다.

51) 坂本忠次(1987), 「國庫補助金と地方財政統制」, 都市問題, 第77卷, p.44.

지방자치체가 국가의 代行機關으로서 국가사무밖에 할 수 없게 되어 地域住民의 創意性의 발휘에 의한 독자적인 地域開發의 의지나 人間의 潛在能力의 開發의 機會가 억제되어 人間諸機能의 發達까지도 저해되고 있다고 하는 크나큰 문제와 연결되어 있는 것이다. 이것은 종래 보조금이나 起債許可, 또 변질되기 이전의 지방교부세에 의한 중앙통제의 상황을 종래의 地方財政의 危機라고 한다면, 지방교부세까지도 강력한 지방재정통제수단이 된 오늘날만큼 지방재정의 자주성이 상실된 상황은 실로 地方財政危機의 새로운 局面에 빠져있다고 말하지 않을 수 없다.

이와 같은 문제점에 대한 개선책으로서, 첫째, 課稅自主權의 확보가 가장 중요하다. 중앙정부가 國稅에 의해 경비를 충당하듯이, 지방정부도 가능한한 地方稅에 의해 경비를 충당한다고 하는 과세자주권의 확보가 선결과제이다. 이를 위해서는 冢浦勸告나 神戶勸告를 현실에 살려 行·財政權을 대폭으로 지방에 위양해야 한다. 그래서, 지방자치체가 강력한 行財政 權限을 갖고 지역주민의 參加와 創意에 의해 지역의 특성을 살릴 수 있는 그 地域의 固有價値를 찾아 내어, 종래의 중앙정부에 의한 劃一的이고도 一方的인 地域開發이 아니라, 주민에 의한 內發的發展을 통하여 地域不均等發展의 문제를 스스로 是正하게 하고, 이 과정에서 지역주민 즉 人間의 潛在能力의 발휘의 기회가 주어져 人間發達을 기하게 되는 것이다.

둘째, 지방재정조정제도의 개념의 再規定이 필요하다. 종래의 國家權力으로서의 지방재정조정제도의 개념으로부터 탈피하여, 적어도 平衡교부금과 같은 民主主義적인 개념으로 바꾸어야 한다. 이 개념하에서 새로운 실행수단을 모색해야 할 것이다. 즉, 上記의 內發的發展과 人間發達을 보장하기 위한 시스템으로서의 지방재정조정제도로 개혁해야 한다.⁵²⁾ 덧붙인다면, 韓國에서도 地方交付稅에 대해서는 많은 연구가 행해지고 있는데, 거의 대부분 이 제도를 현 상태하에서의 計量的인 약간의 방법적인 수정이라든가, 아니면 經濟的 效率性을 따지는, 말하자면 計量的인 分析으로만 일관되고 있다. 財政學이나 地方財政, 地方交付稅의 개혁의 문제를 近代經濟學 立場에서 計量的으로 연구하는 것도 중요하지만, 한편으로 本稿와 같은 本質과 現狀의 문제, 中央과 地方과의 對立의 문제, 그리고 그 속에서의 人間의 從屬과 發達의 문제 등, 즉 政治經濟學 立場에서의 연구가 보다 더 절실히 요구된다.

52) 中央集權의인 National Minimum 思想을 배제하고 地方分權의인 Local Minimum 思想에 입각하여, 內發的 發展, 人間發達, 民主主義的인 地方財政調整制度의 개혁방안 등에 관해서는, 筆者의 日本 京都大學 경제학박사 學位論文 中の 『ローカルミニмум論の檢討』, (經濟論叢: 日本 京都大學經濟學會, 1993)를 참조하기 바람.

參 考 文 獻

- 石原信雄(1984),「地方財政調整制度論」,ぎょうせい.
- 島恭彦(1951),「現代地方財政論」,有斐閣.
- 吉岡健次(1984),“わが國における地方財政調整制度論の變遷”,「都市問題」,第75卷 第5號
東京市政調査會.
- _____ (1989),「地方財政のはなし」,新日本新書.
- 藤田武夫(1987),「日本地方財政の歴史と課題」,同文館.
- _____ (1976),「現代日本地方財政史(上卷)」,日本評論社.
- _____ (1959),「日本の地方財政—戦後の動向と財政調整」,法律文化社.
- 佐藤進,高橋誠(1987),「地方財政讀本」,東洋經濟新報社.
- 鈴木武雄(1987),「現代日本と財政史(第3巻)」,東京大學出版會.
- 米原淳七郎(1987),「地方財政學」,有斐閣.
- 池上惇(1982),「地方財政論」,同文館.
- 自治廳(1953, 1954),「地方財政の狀況」.
- 地方行政調査委員會(1952.2),「地方行政調査會議資料」.
- 岩元和秋(1979),「日本地方財政論」,同文館.
- 中西啓文(1987),「地方財政入門」,大月書店.
- 遠藤三郎(1989),「現代日本財政經濟論」,中央經濟社.
- 宮本憲一(1986),「地方財政の國際比較」,勁草書房.
- _____ (1988),「地方自治の歴史と展望」,自治體研究社.
- _____ (1990),「補助金の政治經濟學」,朝日新聞社.
- 武田公子(1987.9),「ワイマール期財政調整と邦財政高權(上)」,「經濟論叢」,京都大學經濟學會.
- 永安百治(1933),「地方財政論」,良書普及會.
- 柴田德衛,宮本憲一(1963),「地方財政—現代資本主義と住民生活—」,有斐閣.
- 廣瀨道貞(1981),「補助金と政權黨」,朝日新聞社.
- 坂本忠次(1987.7),“國庫補助金と地方財政統制”,「都市問題」,東京市政調査會.
- 林榮夫,柴田德衛(1975),「現代財政學體系—現代地方財政と地方自治 3」,有斐閣.
- Shoup Mission(1949.9),「Report on Japanese Taxation by Shoup Mission, Appendix Volume J, III」, General Headquarters.