

일본의 지방재정구조 및 삼위일체 개혁에 관한 고찰*

국 중 호**

< 목 차 >

- I. 한일 지방세입비교 및 일본 지방세 구조
- II. 정부간 재정관계
- III. 이전재원이 지방재정에 미치는 효과
- IV. 삼위일체 개혁의 추진배경과 골자
- V. 시사점

최근 일본에서 논의되고 있는 삼위일체 개혁(국고보조금, 세원이양, 지방교부세를 포괄적으로 개혁하는 것)은 국고보조금을 일반재원화(교부세화)하거나 삭감하고, 세원이양을 통하여 자주재원의 확충을 도모하고자 하는 개혁이다. 일본의 경우 지방교부세의 운영이나 교부세 결정에서의 재량성으로 인해 지방예산의 재정규율이 서지 않고 비효율이 심각하게 발생하는 등(soft budget constraints) 지방교부세가 위기적 상황에 놓여 있다고 지적되고 있다. 한국의 경우 지방자치 실시 이후 자본지출이나 경제개발비 비중의 감소, 국고보조금이나 지방교부세 등 이전재원의 증대가 두드러지고 있다. 이와 관련하여 자본형성의 감소나 자원배분의 비효율성이 우려되는 상황이며, 재정규율의 확립을 통한 견고한 지방예산의 확립(hard budget)이 요구된다. 나아가 일본의 지방세체계가 한국에 주는 시사점으로서, 세수의 불안정성이 높고 지방공공서비스와의 대응관계가 낮은 취득·등록세의 비중을 낮추면서 종합보유자산과세를 중심으로한 지방세체계의 구축 등을 강조하고 있다.

□ 주제어 : 지방재정, 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 이전재원, 삼위일체 개혁, 일본

* 본 고를 작성하면서 익명의 세 분 논평자로부터 유익한 논평, 현행 지방재정 제도의 변경에 관한 조언을 받았다. 지면을 빌어 감사 드린다. 본 고의 책임은 물론 필자에게 있다.

** 요코하마(横浜)시립대학 경제학과 교수

I. 한일 지방세입비교 및 일본 지방세 구조

본 고의 목적은 일본 지방재정 구조의 특징, 삼위일체개혁 및 이전재원의 역할에 대해 살펴보고 이들 내용과 관련하여 한국지방재정에 주는 시사점을 모색하는데 있다. 이하 본 절에서는 한일 지방세입비교 및 일본 지방세구조의 특징을 논의하고, 제2절에서는 일본의 이전재원이 지방재정에 미치는 효과를 분석한다. 제3절에서는 삼위일체개혁의 추진배경 및 2004년 11월에 발표된 개혁내용의 골자를 살펴본다. 마지막 제5절에서는 일본의 지방재정구조와 삼위일체 개혁이 한국에 주는 시사점을 언급하고 있다.

1. 한일 지방세입 비교

일본에서는 일반회계와 특별회계의 구분이 자치단체별로 약간씩 다르게 되어 있기 때문에 그 구성항목의 통일적인 분류를 위해 「보통회계」라는 개념을 사용하고 있다.¹⁾ 일본 총무성(2004) 『地方財政白書』 자료에 기초하여 보통회계를 대상으로 한 2002년도 자치단체 평균 세입항목 구성비를 계산하면, 지방세가 34.4%, 세외수입이 16.0%, 중앙정부로부터의 이전재원이 35.9%, 지방채수입이 13.7%를 차지한다. 다시 말하면 일본의 지방자치단체는 지방세입의 3분의 1정도를 지방세로 충당하고 있으며, 나머지 3분의 2정도를 중앙정부로부터의 이전재원, 세외수입 및 지방채에 의존하는 구조로 되어 있다.

지방세가 지방세입에서 차지하는 비중이 30%대를 차지한다는 의미에서 일본에서는 3할 자치라는 용어를 사용하고 있으며, 삼위일체 개혁은 세원이양을 통하여 지방의 자주재원을 높이고 이전재원의 의존도를 줄이고자 하는 의도가 있다. 일본의 이전재원은 지방교부세, 지방양여세, 국고보조금(지출금)으로 구성되는데, 이 중 특정재원인 국고보조금이 중앙정부의 간섭으로 이어져 건전한 지방자치를 저해하고 있는 실정이다. 이 때문에 국고보조금을 축소하고 일반재원인 지방교부세로의 전환과 세원이양을 주장하는 것이 자치단체의 지방재정개혁에 대한 주된 요구라고 할 수 있다.

일본은 지방교육재정이 일반지방재정에 포함되어 운영되는 일원적인 재정구조로 되어 있다. 이에 비해, 한국은 지방교육재정을 지방교육비특별회계로 하여 지방재정회계와는 독립적으로 운영하는이원적인 체계로 되어 있다. 또한 한국은 보통회계를 도입하고 있지 않다. 이

1) 일본 總務省(2003) 『地方財政白書』에서는, 지방공영사업회계 이외의 회계를 보통회계라 하고 있다.

러한 차이가 있기 때문에 양국간의 지방재정 회계간 비교에는 한계가 있으나, 행정자치부(2003) 「지방재정연감」 자료를 이용하여 지방교육재정을 제외한 일반지방재정의 세입항목 구성비를 계산해 보면, 지방세가 28.6%, 세외수입이 38.3%, 중앙정부로부터의 이전재원이 29.7%, 지방채수입이 3.4%으로 나타난다(2002년 순계 규모).²⁾ 이처럼 한국세입구성에서는 세외수입이 지방세 수입보다 더 많은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있지만, 주의 해야 할 것은 이 세외수입이 실질적으로 지방의 자주재원의 증가로 이어지고 있는 것은 아니라고 하는 점이다.

한국 지방재정회계를 살펴보면 매년 다액의 純歲計剩餘金이나 이월금이 발생하고 있으며 이를 임시적 세외수입에 포함하여 발표하고 있다. 순세계잉여금이나 이월금은 지방공공서비스의 제공에 대한 대가로 얻게 되는 수수료나 사용료 등과는 거리가 먼 항목이다. 예컨대 2002년 道 일반회계를 대상으로 보면 전체 세외수입의 72.2%를 순세계잉여금과 이월금이 차지하고 있다. 순세계잉여금이나 이월금은 특정 연도만이 아닌 매년 다액이 발생하고 있으며 이 두 항목이 다음 연도 세외수입 구성항목 중 가장 비중이 높은 항목으로 자리잡게 된다.³⁾ 간단히 말해 이들 항목이 존재함으로 인하여 지방세입에서 차지하는 세외수입의 규모는 실질적인 세외수입이라고 할 수 있는 이용료나 수수료 수입보다 상당히 부풀려진 상태로 나타나게 되는 것이다.⁴⁾

세외수입의 규모가 실제보다 부풀려져 나타나는 주된 요인으로서 안종석(1997)에서도 순세계잉여금과 이월금으로 인해 나타나고 있음을 지적하고 있다. 이 연구에서는 한국 세외수입의 항목별 구분을 IMF 분류기준에 따라 재분류하여 실질적인 세외수입의 규모를 재계산하고 있다. 그에 따르면 실질적인 규모에서의 세입대비 세외수입규모는 10.9%(1995년)라 하고 있다. 또한 순세계잉여금과 이월금을 조정하였을 때의 순세외수입규모를 제시하고 있는 국중호(2003)에 의하면, 2001년 지방재정 일반회계세입에서 차지하는 세외수입의 비중은 평균 9.2%에 불과하다.

2) 한편 2001년도의 세입항목 구성으로 보면 지방세가 28.3%, 세외수입이 38.3%, 이전재원이 29.9%, 지방채수입이 3.4%로 나타난다. 본질의 한국 지방세입구성에 관한 자료는 「지방재정연감」(해당년도)에 기초하여 계산한 것이다.

3) 순세계잉여금이나 이월금이 다액으로 발생하는 이유로서, 1) 중앙정부로부터의 이전재원이 연중이나 연말 가까이 자치단체에 이전되기 때문에 해당연도에 예산을 집행하기 어려운 점이 있다고 하는 점, 2) 계속사업비 등의 이월액이 많다고 하는 점, 3) 당초에 계상했던 세입추계액과 실적액과의 차이가 많이 발생한다고 하는 점(이것이 순세계잉여금이 된다) 등을 들 수 있다.

4) 이러한 이월금의 존재가 우리나라 세입과 세출규모의 차이를 크게 발생시키는 주요 요인으로 작용한다. 예컨대 2001년 지방정부 세입은 94.0조원인데 비하여, 세출은 67.5조원으로 많은 차이를 보이고 있다.

이와 같은 세외수입의 실태를 감안하면 중앙정부로부터의 이전재원이 한국지방재정에서 가장 중요한 재원이라는 것을 알 수 있다. 이전재원 다음으로 지방세 수입이 지방세입의 주요 항목을 차지하는 것으로 되나, 한국의 지방세 비중(28.6%)은 일본(34.4%)에 비해 낮은 비중이다. 일본에서 사용하는 용어를 빗대어 말한다면 한국은 '2할자치'(지방세입 중 지방세 수입 비중이 20%대)라고 할 수 있다.⁵⁾ 지방세입 구성에 있어 한국이 일본에 비해 크게 다른 것 중의 하나가 지방채 의존도이다. 앞서의 양국 지방세입 구성으로부터 알 수 있듯이 2002년 일본 지방자치단체 보통회계의 경우 지방채 의존도는 13.7%를 차지하나, 한국일반 지방재정 세입에서 차지하는 지방채 의존도는 3.4%이다.

이상의 양국 세입구성으로부터, 1)양국 모두 지방세 비중이 상대적으로 낮고, 2)이전재원에 많이 의존하고 있으나, 3)지방세입 중 지방채에 대한 의존도는 일본이 한국에 비해 훨씬 높다고 하는 점 등을 들 수 있다. 양국에서 지방세비중이 낮고 이전재원에 대한 의존도가 높다고는 하나, 지방체제나 이전재원제도의 내용을 보면 양국간에 많은 차이를 보이고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 본 고에서는 양국의 이전재원 구조가 어떻게 다른가를 파악하고, 그로부터 얻을 수 있는 시사점에도 주목하고 있다.

2. 일본 지방세 구조

현행 일본 지방세 체계를 한국지방세 체계와 비교할 때 다음과 같은 특징을 지적할 수 있다. 우선, 일본도 한국과 같이 보통세와 목적세의 형식을 취하고 있으며 세수의 대부분을 보통세에 의존하고 있으나, 세목 구성에 있어 양국은 상당한 차이를 보이고 있다는 점이다. 한국은 취득세와 등록세 등 거래자산과세의 비율이 높는데 비하여,⁶⁾ 일본은 주민세(시정촌민세 및 도부현민세)와 사업세 등의 소득과세의 비율이 높은 구조이다. 일본의 경우 시정촌민세(기초단체 주민세)는 시정촌세 수입의 39.7%, 도부현민세(광역단체주민세)는 도부현세 수입의 25.0%, 사업세(도부현세)는 도부현세 수입의 26.6%를 차지한다(2002년도, 이하 동).⁷⁾ 이처럼 일본은 주민세와 사업세가 지방소비세(도부현세 수입의 17.6%)와 고정자산

5) 여기서 말하는 지방세 비중 22.8%에는 지방교육재정을 포함하고 있지 않다는 점에 주의할 필요가 있다. 중앙정부로부터의 이전재원에 크게 의존하고 있는 지방교육재정까지 고려한다면 지방세 비중은 더욱 내려가게 된다. 지방교육재정에서 이전재원은 약 3분의 2를 차지한다(예컨대, 2001년 그 비중은 66.3%).

6) 취득세가 지방세 보통세 총액에서 차지하는 비중은 21.1% (2002년 수치임. 이하 同), 등록세는 29.8%로 보통세 총액에 대한 이 두 세목의 비중은 50.9%이다. 행정자치부(2003) 「지방재정연감」.

세(시정촌세 수입의 46.3%)와 더불어 기간세로 되어 있다. 소득과세가 소비나 자산과세에 비해 경기 변동에 영향을 받기 쉽다는 특성을 감안하면, 소득과세의 비율이 높은 일본의 지방세는 경기 변동에 영향을 받기 쉬운 지방세체제라고 할 수 있다.

다음으로, 광역 및 기초자치단체로 나누어 일본 지방세체제의 특징을 언급하면 다음과 같다. 한국은 일본보다 지방세의 세목 수는 적으나 광역자치단체와 기초자치단체 간의 세목 배분은 일본에 비해 복잡하게 되어 있다. 일본의 경우 광역자치단체세(도부현세)와 기초자치단체세(시정촌세)로 구분되어 있어 세목 수는 많으나, 한국은 같이 특정 세목이 광역과 기초자치단체간 중복되어 나타난다고 하는 세목상의 혼돈은 적다. 예컨대 한국은 자동차세가 특별시와 광역시에서는 광역자치단체세이나 道에서는 기초자치단체세인 시군세로 되어 있다. 이로 인해 자동차세가 광역단체세인가 기초단체세인가의 구분을 하기 어렵게 되어 있다. 반면에 일본의 자동차세는 광역단체(도부현)세, 경자동차세는 기초단체(시정촌)세로 세목 구분이 되어 있다.

위에서 일본의 지방세가 경기 변동에 영향을 받기 쉽다는 것을 지적하였는데, 이 때 주의해야 할 것은 경기변동에 따른 세수의 불안정성은 광역자치체인 도부현 수준에서 심하게 발생하고 있는 현상이라는 점이다. 특히 도부현세인 사업세, 그 중에서도 법인사업세의 경우 1990년대 초 거품경제가 붕괴한 이후 지금까지 그 세수의 불안정성이 심하게 나타나고 있다. 이러한 세수의 불안정성에 대응하여 보다 안정된 지방세원을 확충하고자 하는 것이 최근 일본지방세 개혁논의의 하나이다.⁸⁾

응익원리가 가장 크게 발휘되고 있는 곳은 시정촌의 고정자산세 부과에서 나타나고 있다. 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산의 보유에 부과되는 종합자산과세로서, 앞서 언급하였듯이 시정촌세 수입의 46.3%로서 가장 높은 비중을 차지한다. 이와 같이 일본 기초자치단체에서는 고정자산세를 중심으로응익원리에 기초한 지방세 부담체제가 잘 갖추어져 있다고 할 수 있다.

요컨대 도부현은 도부현민세 및 사업세라는 소득과세와 지방소비세가 기간세이고, 시정촌은 시정촌민세(소득과세) 및 고정자산세(보유자산과세)가 기간세로 되어 있다. 그 결과 광역자치단체는 세수의 불안정성이 심하게 나타나고 있으나, 기초자치단체는 비교적 안정된 세수입을 확보할 수 있는 지방세 체계를 유지하고 있다.

7) 본질의 일본 지방세 비중은 總務省編(2004) 「地方財政白書」(第12表)를 참조한 것이다.

8) 그 방법으로서 주민세의 비례세율화(地方分權推進委員會(2001), 神野金子 (1998) 등), 법인사업세에 외형표준과세의 도입 논의(石(2001), 田近油井(1997) 등)가 활발하게 이루어졌다. 2004년도부터 자본금 1억엔 이상의 기업을 대상으로 매출액 등의 외형을 기준으로 하는 외형표준과세가 일부 도입되었다.

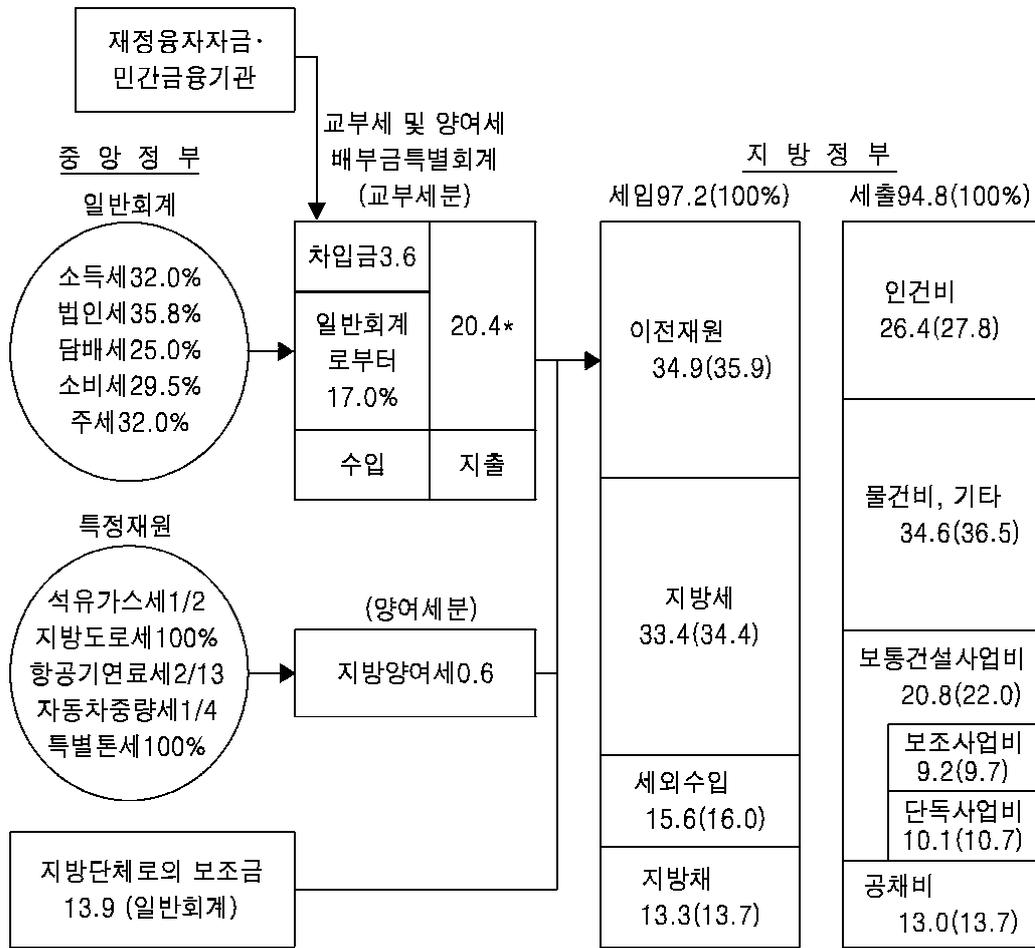
일본의 지방소비세는 1997년 4월부터 국세 소비세율의 인상(3%에서 5%로)과 함께 창설된 세목이다. 지방소비세는 도부현세로 창설되었으며, 5%의 소비세율 중 1%포인트가 그 재원이 된다. 일본 정부세제조사회(2000)는 소득, 소비, 자산과세의 균형(balance)을 세제개혁의 기본 이념으로 하여 세제개혁을 추진하고 있는데, 1997년 지방소비세 도입이전의 지방세구조는 소득과세와 자산과세가 중심으로 되어 있었다. 지방세에 있어서도 이러한 세원간의 불균형을 해소하고 급속하게 진행되는 고령화와 소자녀화라는 사회 구조의 변화에 따라 사회보장비용을 조달을 위한 재원으로서 지방소비세의 중요성이 부각되었다.

한편 광역과 기초지방자치단체간 세수규모를 보면 한국은 광역자치단체의 세수입이 기초자치단체의 세수입보다 많은데 비하여, 일본은 역으로 기초자치단체의 세수가 광역자치단체의 세수보다 많은 구조이다. 한국 자치단체간 지방세수입은 광역자치단체가 76.3%, 기초자치단체가 23.7%를 차지한다(2002년). 이에 비해 일본은 광역자치체인 도부현세 세수입이 41.4%, 기초단체인 시정촌의 세수입은 58.6%로 시정촌이 도부현보다 더 많음을 알 수 있다(2002년도). 이는 한국 기초자치단체 수준에서 지방세를 징수할 수 있는 환경이 일본보다 덜 정비되어 있다는 것을 의미한다.

한국은 광역자치단체에서 취득세와 등록세를 중심으로 한 거래자산과세 위주, 기초자치단체에서 주민세와 담배소비세 등 소득소비과세 위주로 되어 있는데, 이 점은 일본에서 광역자치단체(도도부현)가 소득소비과세 위주, 기초자치단체(시정촌)가 소득·자산과세 위주로 되어 있는 점과는 대조적인 일면이 있다. 다시 말해 한국은 일본에 비해 지방세체계에 있어 지방공공서비스의 편익에 대응하여 부과되는 응익원리가 작용하기 어려운 구조로 되어 있다.

II. 정부간 재정관계

위에서 지방세체계의 경우 일본이 한국보다 응익원리를 실현하는 체제로 되어 있다는 점을 언급하였다. 그러나 일본의 경우 지방교부세를 특별회계로 운영하면서 그 수입과 지출 내역이 파악하기 어렵다고 하는 회계상 불투명성이 강해 재정규율이 서지 않는 측면이 강하다. 이를 중앙정부와 지방정부와의 재정관계를 보이고 있는 <그림 1>을 참조하면서 지적하기로 한다.



<그림 1> 중앙정부와 지방정부와의 재정관계

1. 지방교부세

주지하듯이 지방교부세란 지방자치단체의 기본 수요를 충당하기 위해 그 지출용도를 정하지 않고 일반재원으로서 중앙정부가 지방정부에 배분하는 이전재원이다. 우선 지방교부세의 재원구성에 대해 보기로 하자. 그림1에서 보듯이 일본의 지방교부세는 소득세와 주세의 32%, 법인세의 35.8%, 소비세의 29.5%, 담배세의 25%를 그 재원으로 하고 있다. 이에 비해 한국의 지방교부세 재원은 목적세나 관세를 제외한 국세(즉, 내국세)수입의 15%이고,

2005년부터 국가균형발전특별회계의 창설과 함께 19.13%로 인상된다. 이와 같이 한일 양국의 교부세 재원조달의 계산방법은 다르지만 양국 모두 국세수입이 그 재원이 된다는 점은 공통이다.⁹⁾ <그림 1>에 나타나 있듯이 일본 교부세의 수입측면에서 보면 일반회계로부터 전입되는 것이 17.0조엔, 재정융자자금·민간금융기관으로부터의 차입금이 3.6조엔이다. 이들 합계액 중 차입금에 대한 이자로 0.2조엔을 제외한 20.4조엔이 이전재원으로 지출되어 지방세입의 구성항목이 된다. 지방재정세입에서는 이 지출측면 이외의 내역을 알아보기 어려운 구조로 되어 있다. 그 만큼 일본의 교부세는 중앙정부의 재량에 의해 교부세를 조정할 수 있게 되어 있기 때문에 재정규율이 확립되기 어렵다고 하는 이른바 지방예산의 사후적 재량성(soft budget)을 초래하는(그 결과 비효율적으로 운영되기 쉬운) 구조라고 할 수 있다.

한편 일본의 지방교부세총액의 94%가 보통교부세, 나머지 6%가 특별교부세로서 배분된다. 이는 한국에서 지방교부세의 11분의 10이 보통교부세로 배분되고 11분의 1(2005년부터 4%)은 특별교부세로 배분되는 것에 대응하고 있다. 양국 모두 특별교부세는 자치단체의 재정수요가 부족할 때나 예상치 못했던 천재지변이 발생했을 때 교부되고 있다. 한국의 특별교부세 배분에 관한 실증연구(김상현·배병돌, 2001)에 의하면 해당지역 국회의원 간부나 소속상임위원회와 같은 정치적인 변수가 유의수준을 만족하는 결과를 보이고 있다.

다음으로, 지방교부세의 구조에 대하여 보기로 하자. 양국 모두 지방교부세 교부는 기준재정수요액과 기준재정수입액과의 차액, 다시 말해 재원부족액을 기준으로 지방자치단체에 배분된다.¹⁰⁾ 또 교부세총액과 재원부족액의 합계를 맞추기 위하여 조정률을 이용하여 그 액수를 조정하고 있다. 이처럼 양국에서 지방교부세의 배분에 대한 사고방식이 같게 나타나는 것은 한국이 일본의 지방교부세제도를 상당부분 참조하였기 때문이다. 그러나 양국 지방교부세는 그 운영에 있어 크게 다르다. 일본에서는 ‘교부세 및 양여세배부금 특별회계’로서 교부세와 양여세가 모두 특별회계로서 운영되고 있다. 이에 비해 한국에서는 2005년도부터 폐지되는 지방양여금만이 지방양여금특별회계로서 운영되고 지방교부세는 해당자치단체에 직접 배분된다. 이것은 일본이 한국보다도 교부세운영의 투명성을 유지하기 어려운 구조라는 것을 나타낸다. 이에 비해 한국은 내국세의 15%(2005년부터 19.13%)가 그대로 지방정부의 재원이 되

9) 한국의 경우 일반지방재정만이 아닌 내국세의 13%로 조달되는 지방교육재정교부금도 있으나, 이 교부금은 교육을 위한 특정보조금으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.

10) 기준재정수요액이라 함은 행정서비스를 제공하기 위하여 필요한 재정수요를 행정항목별로 경상적경비와 투자적경비로 구분하여 산정한 합계액을 의미한다. 또 기준재정수입액이라 함은 각 자치단체의 수입을 합리적으로 산정하기 위하여 임시수입, 의존수입 및 경영사업수익 등을 제외하고 지방세수입액만을 기준으로 산정한 수입액이다. 지방세수입액의 산정방법은 「지방교부세법 시행규칙 별표 IV-3」에서 각 세목별로 규정하고 있다. 일본의 경우도 예를 들면 고정자산세(소득할·주민할), 고정자산세, 자동차세 등에서 추계치를 이용하고 있다. 赤井외(2003: 69).

기 때문에 회계상으로 볼때도 일본에 비하여 교부세총액을 조작하기 어려운 구조이다.

교부세 결정에 있어 한국이 일본과 다르다고 할 수 있는 것은 지방공무원 정원축소나 경상 경비절감 등에 평가항목을 두어, 일정 산정기준에 따라 기준재정수요액에 반영하고 있는 노력평가제도(인센티브제도)이다. 한국에서는 최근 자치단체의 재정노력을 반영하기 위한 인센티브조치가 강조되고 있다. 이는 해당자치단체의 표준수준과 실제수준과의 차이를 기준재정수요액에 반영하는 제도이다. 예를 들어 평가항목으로서 지방공무원 정원축소가 있는 경우 기준재정수요액에 반영하는 평가기준은 [(해당자치단체의 표준정원 - 해당자치단체의 지방공무원정원) × 인건비단위비용]으로 되어 있다.¹¹⁾ 말하자면 해당자치단체가 표준수준의 경비보다도 실제수준의 경비를 삭감하면 그 차액만큼 기준재정수요액이 커지게 되고, 교부세액이 증가하는 구조이다.

나아가 기준재정수입액의 계산에서도 한국에서는 지방세 징수실적이나 주민세 개인균등할 등의 평가항목을 두어, 일정 산정기준에 의거하여 기준재정수요액에 반영하고 있는 노력평가제도(수입 인센티브제도)를 적용하고 있다.¹²⁾ 그 사고방식은 기준재정수요액의 그것과는 반대이다. 즉 표준수준과 실제수준과의 차이를 표준재정수입액에 반영할때 표준수준보다 실제수준을 크게 하면 그 차액만큼 기준재정수입액이 작아지고, 교부세액이 증가하는 구조이다.¹³⁾ 이 점이 일본과 다르다고 할 수 있으나 이 수입인센티브제도가 기준재정수입액에서 차지하는 비율은 평균 1.67%에 지나지 않는다.¹⁴⁾

2. 지방양여재원과 국고보조금(지출금)

이하에서는 지방교부세 이외의 이전재원으로서 지방양여재원과 국고보조금(지출금)을 대상으로 간단히 언급하기로 한다.¹⁵⁾

- 11) 기준재정수요액과 기준재정수입액에 반영되는 자치단체의 노력평가항목 및 산정기준에 대해서는, 예컨대 행정자치부(2002: 60) 「지방교부세·지방양여금관련법령집」의 지방교부세법 시행규칙의 별표 IV-3의2에 규정하고 있다.
- 12) 한국의 기준재정수입액은 광역이나 기초자치단체에 관계없이 세수의 실적이 아닌 보통세수입 추계액의 80%로 되어 있다. 일본에서는 도도부현과 시정촌에 관계없이 보통세수입 추계액의 75%로 계산된다. 도도부현은 2002년도까지 80%였던 것을 2003년도부터 시정촌과 같은 75%로 하였다.
- 13) 최병호·정종필(2002: 138)에서는 보통교부세액이 자치정부의 징세노력의 변화에 영향을 주지 않는 수입인센티브의 적용률을 고안할 필요가 있다고 제안한다.
- 14) 최병호·정종필(2002: 134)을 참조한 수치이다. 원자료는 행정자치부(2001) 「지방교부세산정내역」.

일본의 지방양여세가 일반재원으로 분류되고 있는 데 비하여 한국의 지방양여금은 지방의 사회간접자본에의 투자사업을 지원할 목적으로 지역의 균형발전과 그 재정보전을 위하여 쓰이는 특정재원으로 분류된다. 2002년도 일본의 지방양여세 규모는 지방세입의 0.7%에 불과하다. <그림 1>에 나타나 있듯이 일본의 지방양여세는 석유가스세(1/2), 지방도로세(전액 : 휘발유가 과세물건), 항공기연료세(2/13), 자동차중량세(1/4) 및 특별토세(100%)가 그 재원이다(괄호안은 양여율). 이처럼 지방양여세 재원은 특정세수의 일정률을 자동적으로 이전하는 재원분할방식으로 되어 있다. 한국의 경우 지방양여금의 재원 구성은 교통세수입의 14.2%, 농어촌특별세의 19/150 및 주세 수입의 100%이다. 한국의 지방양여금제도는 2005년부터 지방교부세, 국가균형발전특별회계, 환경 및 청소년 사업은 각 중앙부서로 이관 등으로 분산되었다.¹⁶⁾

다음으로 국고보조금에 대해 보기로 하자. 어떤 자치단체가 제공하는 공공서비스의 편익이 다른 지역에까지 그 효과가 미치게 된다면, 즉 지방공공서비스의 외부성이 있을 경우 중앙정부가 국고보조금(지출금)을 통하여 해당 공공재의 확대를 도모하는 것이 바람직하다. 이러한 외부성에 대한 대응이나 지방에 대한 정치적인 영향력의 수단으로서 채택되고 있는 것이 국고보조금이다.

제4절에서 언급하고 있는 바와 같이 일본의 삼위일체 개혁에서는 보조금의 삭감이나 교부금화를 목표로 하고 있는데, 이는 지방의 재정권한을 보다 확대시키고 재정지출의 용도를 보다 자유롭게 하고자 하는 의도가 있기 때문이다. 그림1의 지방재정세출의 구성을 보면, 인건비(27.8%)나 공채비(13.7%) 등의 경직성경비가 높고 투자적경비인 보통건설사업비는

15) 앞서 언급하였듯이 일본과 달리 한국의 경우 일반지방재정과는 독립하여 운영하는 지방교육재정은 중앙정부로부터의 이전재원에 크게 의존하고 있다. 지방교육재정의 이전재원에는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 국고지원금이 있으나, 이 중 내국세의 13% (2000년까지는 11.8%) 로 조달되는 지방교육재정교부금이 가장 중요한 재원을 차지한다. 지방재정조정제도를 비롯한 한일간의 지방재정비교에 관해서는 鞠(2004)에서 구체적으로 논의되고 있다.

16) 그 이전의 변화를 보면, 2001년부터 주세의 지방양여비율을 95%에서 100%로 변경하였고, 2002년도부터 농어촌특별세의 23/150로 되는 등 지방양여금이 개정되었다. 고성철·이승우(2003)에서는 지방재정조정제도의 운영현황을 기초자치단체 예산의 자주성(재정의 자율적인 결정과 집행능력)과 건전성(생산적이고 창의적인 재정지출과 자체재원의 확충을 위한 노력 정도)을 기준으로 정치·행정적 또는 정책적 효과분석 측면에서 파악하고 있다. 이 연구에 따르면 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금이 지방재정운영의 자주성과 건전성에 통계적으로 의미있는 영향을 미쳤다고 하고 있다. 나아가 이 연구에서는 지방재정의 자주성과 건전성을 동시에 제고시켜 주는 유형이 지방양여금제도의 운영방식이라고 하고 있으나, 아이러니컬 하게도 지방양여금제도는 2005년부터 본문에서 언급한 바와 같이 분산편입되어 운영된다. 국가균형발전특별회계에 관한 설명에 관해서는 Lim(2004)을 참조바람.

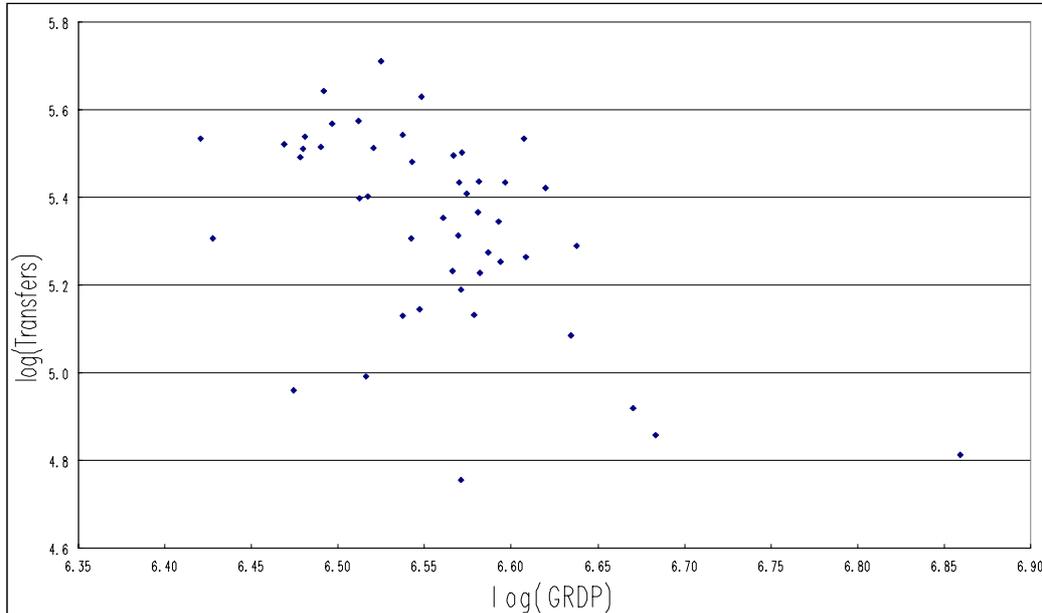
22.0%에 불과하다. 보통건설사업비 중 특히 보조사업비의 경우는 중앙정부가 지방정부를 컨트롤하기 위한 성격이 강하기 때문에 지방 독자적으로 정책을 수립하는 데는 많은 제한이 있다.

특정보조금으로서의 국고보조금은 자원배분의 비효율(낭비)을 가져오는 요인으로 작용하기 쉽다. 예컨대, 일본에서는 지방으로서 그리 필요하지 않은 시설(예컨대, 이용도가 높지 않은 공공회의장, 휴양시설, 도로건설 등)이라 하더라도 그 지출의 상당 부분이 국고보조이고 지방부담은 낮게 되어 있어 재정지출이 낭비적으로 이루어지기 쉬운 구조라 할 수 있다. 삼위일체 개혁은 국고보조금으로 인한 중앙정부의 개입을 차단하고자 하는 의미에서 특정보조금을 줄이고 이를 교부금으로 대체하거나(교부금화), 세원이양을 통하여 지방의 지출용도에 대한 자율권을 높이고자 하는 의도가 있다.

Ⅲ. 이전재원이 지방재정에 미치는 효과

이전재원은 지방세 등 자주재원이 부족한 지역의 재원을 조정하는 역할을 담당한다. 지방세가 주민세 등의 소득과세에 크게 의존하고 있는 체계로 되어 있다고 하면, 소득이 높은 지역이 지방세가 높게 되는 결과를 가져와 지역소득과 지방세는 상호간에 플러스의 관계를 갖게 된다. 지방세가 많은 지역에는 이전재원이 적게 배분된다는 점을 고려하면,¹⁷⁾ 지방세가 지역소득과 플러스의 관계에 있을 경우 이전재원과 지역소득과는 반대로 마이너스의 관계가 있을 것임을 유추할 수 있다. 즉 지역소득이 낮은 곳에 이전재원이 많이 배분된다고 하는 관계를 보이는 것이 보통이다. 일본의 일인당 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)과 이전재원과의 관계를 보이고 있는 것이 <그림 2>이다.

17) 일인당 지방세와 이전재원과의 상관계수를 계산해 보면 일본은 -0.676, 한국은 0.652로 나타난다.



주: 이전재원(Transfers)에는 지방교부세, 지방양여세 및 국고보조금을 포함하고 있다. 원고 집 필시점에서 2002년의 GRDP는 발표되지 않고 있다.

자료: 地方財務協會, 『地方財政統計年報』, 2003.

内閣府經濟社會總合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/>)

<그림 2> 일본의 일인당 지역내 총생산과 이전재원과의 관계

일본에서는 지역소득을 직접 추계하고 있지 않으나 광역지역을 대상으로 GRDP의 통계를 발표하고 있다. 일본의 경우 지역소득을 나타내는 지표로서 GRDP를 이용하여 일인당 GRDP지방세와의 상관계수를 계산해 보면 그 값이 0.912로서 상당히 높게 나타난다(2000년).¹⁸⁾ 이에 비해 한국은 두 변수간의 상관계수 값이 0.172로 상관관계가 거의 나타나지 않고 있다. 이와 같은 결과를 보이는 것은 한국 지방세체계가 소득과세의 비율이 낮고 취득세나 등록세 등의 거래자산과세 비중이 높은 구조로 되어 있기 때문이다.

<그림 2>로부터 일본의 경우 지역내총생산(GRDP)과 이전재원과는 역의 관계가 나타나고 있음을 볼 수 있다(log의 값으로 표시한 것이므로 변화율을 의미). 이는 위에서 언급한 지역내총생산이 낮은(높은) 지역에 이전재원이 많이(적게) 배분되고 있음을 나타내고 있다.

18) 상관계수 계산시 일본의 경우 内閣府經濟社會總合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/>)와 地方財務協會(2002) 『地方財政統計年報』를, 한국의 경우 통계청(<http://www.nso.go.kr/>)과 행정자치부(2001) 『지방재정연감』을 이용하고 있다.

그러나 한국의 경우는 일본과는 달리 지역소득(GRDP)과 이전재원과 일본과 같이 마이너스의 상관관계가 나타나지 않는다. 지면관계상 그림으로는 보이고 있지 않으나 실제로 일인당 GRDP와 이전재원을 계산하여 그 관계를 점검해 보아도 두 변수간에는 마이너스의 관계를 보이지 않고 있다. 道나 광역시 지역을 대상으로 하여 보면 오히려 플러스의 관계를 보이고 있다. 이는 한국의 경우 이전재원이 지방세입을 좌우하는 관계에 있기 때문이라 할 것이다. 달리 말해 이전재원이 지역발전에 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다고 해석할 수 있다.¹⁹⁾

일본에서 지역내총생산이 낮은(높은) 지역에 이전재원이 많이(적게) 배분된다는 것은 이전재원이 지역격차를 축소시키는 역할을 하고 있음을 시사한다. 이를 확인하기 위하여 지방세의 지역간격차와 [지방세+이전재원]의 지역간격차를 이용하여 이전재원이 지방재정에 미치는 효과를 보기로 하자. 표1은 한국과 일본의 일인당 지방세와 일인당 [지방세+이전재원]의 지역간격차에 관한 주요 지표를 계산하여 정리한 것이다.

<표 1> 한일 양국의 지방세와 [지방세+이전재원]의 지역간 격차(2002)

	일인당 지방세		일인당[지방세+이전재원]	
	한국	일본	한국	일본
평균	55.0만원	10.1만엔	147.8만원	32.6만엔
변이계수	0.2742	0.3790	0.5176	0.2710
최대지역(MAX)	91.7만원(서울)	34.0만엔(東京)	335.1만원(강원)	55.6만엔(島根)
최소지역(MIN)	35.6만원(전북)	6.8만엔(沖繩)	68.8만원(대구)	15.5만엔(神奈川)
MAX/MIN(배)	2.58	4.96	4.87	3.60

주: 이전재원은 지방교부세, 지방양여금(세) 및 국고보조금(지출금)의 합계액이다.

자료: 행정자치부(각년도) 「지방재정연감」, 地方財務協會(各年度) 「地方財政統計年報」.

주지하듯이 한국의 경우 1995년부터 지방자치가 본격적으로 실시되었다고는 하나 지방자치를 실현하기 위한 지방세 재원이 확보되지 않은 것이 현실이다. 일본의 경우도 지방세가 충분하다고는 하기 어려우나, 한국에 비하면 지방세로서의 역할을 상당정도 수행하고 있다고 할 수 있다. 또한 이미 언급하였듯이 양국 모두 이전재원이 지방세입에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. <표 1>의 계산에 기초하여 지방歲入의 지역간 격차에 관한 특징을 한일

19) 이러한 요인이 있기 때문에 다음의 표1에서 보듯이 우리나라는 이전재원이 지역간격차를 크게 하는 변수로 작용하고 있다.

비교 관점에서 언급하면 다음과 같다.

<표 1>로부터 지방세의 지역간 분포를 보면 일본이 한국보다도 심하게 나타나고 있다. 2002년 한국 지방세의 변이계수는 0.2742인데 비하여, 일본의 그것은 0.3790으로 일본의 지역간분포가 심하다는 것을 확인할 수 있다. 지방세의 최대부담지역과 최소부담지역과의 격차(MAX/MIN)를 보아도 일본이 한국보다 그 격차가 크다. 표1에서 보듯이 한국의 [MAX/MIN]값은 2002년 2.58배인데 비하여 일본의 그것은 4.96배이다.²⁰⁾ 이와 같이 나타나는 이유는 양국 지방세체계의 차이에 의한 것이다. 제1절에서 언급하였듯이 일본의 지방세는 경기변동에 민감하게 반응하는 주민세(도부현민세와 시정촌민세)나 법인소득에 대해 과세하는 법인사업세 등 지방소득과세의 비율이 높은 반면, 한국은 지방소득과세의 비율이 낮은 조세체계로 되어 있다.²¹⁾

이전재원이 지방재정에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 지방세에 이전재원을 포함시킨 지역간격차를 이용하여 보기로 하자. 표1에서 보듯이 양국에서 지방세에 이전재원을 더하면 지역간격차의 지방세만을 대상으로 하였을 때와는 매우 달라지는 것을 확인할 수 있다.

우선, 지방세에 이전재원을 더하면 한국의 경우에는 오히려 지역간격차를 크게 하는 데 비해, 반대로 일본은 지역간격차를 작게 한다는 점이다. 2002년 한국 지방세만의 변이계수는 0.2742인데 비하여 지방세에 이전재원을 더한 그 값은 0.5176으로 상승하고 오히려 이전재원이 지역간격차를 확대시키는 것을 확인할 수 있다. 반면에 2002년 일본 지방세만의 변이계수는 0.3790인데 비하여 지방세에 이전재원을 더하면 그 값은 0.2710으로 감소하여 이전재원이 지역간격차를 축소시키고 있음을 알 수 있다. 이는 한국에서는 이전재원이 지역간격차를 크게 만드는 변수, 일본에서는 한국과는 반대로 이전재원이 지역간격차를 축소시키는 변수로서의 역할을 하고 있다는 것을 의미한다.

다음으로, 위에서 언급한 것과 관련하여 지방세에 이전재원을 더하면 한국의 지역간격차가 일본보다도 불평등하게 된다는 점이다. 2002년 한국의 [지방세+이전재원]의 변이계수는 0.5176인데 비하여, 일본의 그 값은 0.2710으로 일본이 한국보다도 지역간격차가 작게 나타남을 확인할 수 있다. 한국에서 이전재원이 지역간격차를 크게 하는 이유는, 앞서 언급하였듯이 지방세가 지방세입의 주요 항목으로서 역할을 다하지 못하고, 이전재원이 지방세입을 좌우하는 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

마지막으로 지방세에 이전재원을 더하면 양국 모두 상대적으로 산업화가 진전되지 않은 지역에서 일인당 [지방세+이전재원]액의 규모가 커진다는 점이다. 이것은 양국 모두 산업화

20) 이러한 지역간격차는 단지 2002년에 국한된 것이 아니다. 1998년 이후를 대상으로 계산해 보아도 같은 결과를 보인다.

21) 예컨대 2002년 지방세 중 주민세 비중은 12.4%이다. 행정자치부(2003) 『지방재정연감』.

가 진전된 지역보다 산업화가 진전되지 않은 지역으로 재원이전이 이루어지고 있다는 것, 즉 이전재원이 수평적 재정이전기능을 하고 있음을 의미한다. <표 1>에 나타나 있듯이, 한국에서는 산업화가 그다지 진전되지 않은 전북지역이 일인당 [지방세+이전재원]액의 규모가 큰 지역 (MAX) 으로 되어 있다. 일본에서도 산업화가 상대적으로 늦은 시마네현(島根?)에서 그 규모가 큰 지역 (MAX) 으로 되어 있다. 또한 <표 1>로부터 일인당 [지방세+이전재원]의 규모가 작은 지역 (MIN) 을 보면, 한국은 대구광역시, 일본은 카나가와현(神奈川?)으로 산업화가 진전된 지역으로 나타나고 있다.

IV. 삼위일체 개혁의 추진배경과 골자

1. 추진배경 및 논의

최근 일본에서는 지방재정 개혁의 일환으로 삼위일체 개혁이 활발하게 논의되고 있다. 삼위일체 개혁이라는 용어는 지방재원의 주요 구성요소가 되는 국고보조금, 지방세수입, 지방교부세가 상호간에 연관을 갖고 있어 각각을 개별적으로 개혁하는 것은 한계가 있으므로, 이들 세 가지를 일체로 하여 포괄적으로 개혁한다는 의미에서 사용되고 있다. 요컨대 삼위일체 개혁은 중앙정부와 지방정부의 업무분담을 재검토하고, 지방으로의 권한이양과 지방재정 재건을 동시에 추진하기 위한 개혁이라고 할 수 있다.

삼위일체 개혁은 2002년 6월 25일 일본 정부가 지방재정 개혁의 골격방침(제2탄)을 결정할 때, 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 삼위일체로 하여 검토한다고 하는 데서 비롯된 것이다. 그 이후 일본에서는 이에 관한 많은 논의가 있어 왔으나, 그 동안의 논의는 지방교부세, 국고보조금, 세원이양을 함께 개혁하자고 하면서도 재무성, 총무성 등의 중앙부처나 지방정부의 입장이 서로 다르기 때문에 이를 어떻게 조정할 것인가가 주된 관심사였다.

일본의 지방자치단체를 대표하는 지방6단체²²⁾는 삼위일체 개혁을, '지방자치단체의 자유도를 높여 주민 스스로 지역의 특성에 맞는 시책을 전개하기 위하여, 중앙과 지방의 역할을 개선하고 재정면에서의 자립을 도모하여 진정한 의미의 지방자치 확립을 목표로 하는 지방분권 개혁'이라 하고 있다.²³⁾ 이러한 지방자치단체의 입장이 어느 정도 관철되어 구체적으로 무엇을 얼마만큼(수치적인 목표를 갖고) 지방에 이전하고 조정할 것인가에 관한 합의를 통해 일

22) 지방6단체라 함은 전국지사회, 전국도도부현의회 의장회, 전국시장회, 전국시의회 의장회, 전국町村회, 전국정촌의회 의장회를 말한다.

23) 지방6단체 운영 홈페이지(<http://www.bunken.nga.gr.jp/>)를 참조한 것임.

본 정부가 발표한 것이 2004년 11월 26일의 삼위일체 개혁방침이다. 이처럼 일본의 지방 6단체를 중심으로 한 지방자치단체의 요구도 반영하여 삼위일체 개혁이 실제로 실현하게 되었다는 점에서 일본 정부로서도 큰 의미를 부여하고 있는 개혁이다.

삼위일체 개혁에 관한 논의는 비단 중앙 및 지방의 관련부처만이 아니라 일본 학계에서도 다양한 논의가 있어 왔다. 이하에서는 土居(2004), 中里(2004), 赤井외(2004)의 논의를 간략히 소개하는 것으로 대신하기로 한다.²⁴⁾

일본은 한국과 달리 지방체에 대한 의존도가 높으며, 지방체 발행을 통한 재원조달을 지방교부세 증액 조치를 통하여 보전해 주고 있다. 이러한 문제가 있기 때문에 土居(2004)는 삼위일체 개혁만으로는 불충분하다고 지적하면서, 국고보조금, 세원이양, 지방교부세에 지방체 개혁을 포함한 사위일체 개혁을 추진할 필요가 있다고 한다. 이러한 논의로부터 알 수 있듯이, 삼위일체 개혁(구체적인 내용에 관해서는 다음 항을 참조)은 일본의 지방재정 개혁을 망라한 개혁이라고는 평가하기 어렵다고 할 것이다. 그렇다고는 하나, 삼위일체 개혁은 지방재정의 개별적인 개혁이 아닌, 현재까지 유례가 없는 포괄적인 개혁으로서 그 의의가 크다고 보는 것이 일반적인 입장이다.

한편, 中里(2004)는 지방자치단체의 조직운영과 정책결정에 착목하여 정책평가와 지방재정개혁과의 관계에 대해 행정 및 재정의 효율화를 중심으로 다루고 있다. 中里(2004, p.173)에 따르면 주민의 감시강화를 통해 행정 및 재정의 효율화를 도모하기 위해서는 소비과세를 중심으로 중앙에서 지방으로 세원이양을 실시함과 동시에, 국고지출금(보조금)의 폐지 또는 일반보조금화, 재원보장기능의 축소를 포함한 지방교부세의 근본적(발본적)인 개혁을 꾀하고, 행정 및 재정의 효율화에 따른 이점이 주민에게 환원되도록 하는 제도개혁이 불가결하다고 하고 있다.

제3절에서 언급하였듯이 일본의 이전재원은 지역격차를 줄이는 역할을 하고 있으나, 한편으로 지방교부세의 재정규율 완화로 인한 지방예산의 사후적 재량성(soft budget) 문제나 국고지출금(보조금)의 낭비적 지출문제가 제기되고 있다. 이에 따라 이전재원과 관련하여 일본 학자들의 견해가 활발하게 개진되고 있다. 예컨대 이전재원 제도의 바람직한 형태 실현을 위한 개혁시안(改革試案)으로서 赤井 외(2004: 8-9)에서는 다음 네 가지를 들고 있다. 1) 중앙정부와 지방의 역할분담을 명확화하고, 2) 기초적인 서비스(최저보장부분)에 대한 재원보장을 「교부금화(交付金化)」하며, 3) 교부금은 소관관청이 책임지고 담당하며, 마지막으로 4) 新교부세는 공평과 기회평등을 위한 재정조정으로 특화²⁵⁾하는 것이다. 요컨대

24) 이 외에도 佐藤(2004)에서는 지방분권의 이론적인 측면을 정치경제학적인 입장에서 논의하고 있다.

25) 赤井 외(2004)에 의하면, 신교부세를 공평과 기회평등을 위한 재정조정으로 특화한다는 것은 다음과 같은 의미를 갖는다. 공평을 유지하기 위해 신교부세에 의한 재정조정이 추가적인 서

赤井외(2004)의 지방재정 개혁 추진의 핵심은 지방재정의 기능을 고려한 지방교부세의 근본적(발본적) 개혁을 무엇보다도 강조하는 내용이라고 할 수 있다.²⁶⁾ 그러나 삼위일체 개혁이 다음에서 보듯이 이와 같은 개혁논의를 반영하고 있지는 않은 실정이다.

2. 삼위일체 개혁의 골자

위에서 삼위일체 개혁은 국고보조금, 세원이양, 지방교부세의 세 가지를 포괄하고 있다고 언급하였는데, 일본 정부여당이 2004년 11월26일 발표한 삼위일체개혁 내용도 이들 세 가지 개혁내용의 기본 지침을 담고 있다.²⁷⁾ 이하에서는 그 발표 내용을 중심으로 필자의 견해와 함께 살펴보기로 한다.

1) 국고보조금

일본은 중앙정부가 국고보조금을 통하여 지방의 행정서비스나 공공사업을 조절(control)해 왔기 때문에 지방정부의 독자성이 저해되고 있었다. 이러한 배경이 있어 최근 삼위일체 개혁과 관련하여 지방정부는 국고보조금을 감소 또는 철폐하는 것이 공공서비스의 질을 높이고 세금의 낭비를 줄일 수 있다는 입장을 취하고 있다. 구체적으로는 2005년도와 2006년도 예산에서 총액 3조엔 정도의 국고보조부담금의 삭감을 위한 분야로서 문교, 사회보장, 공공사업 등으로 나누어 그 삭감안을 내 놓고 있다.

①문교관련 비용부담의 경우 지방6단체의 안을 살리는 방안을 검토한다고 하고 있으나, 의무교육제도는 근간을 유지하고 국가(중앙정부)의 책임을 계속하여 견지하는 것으로 하고 있다. 이 때 의무교육제도를 어떻게 할 것인가에 관하여 중앙교육심의회의 결론이 나오지 않은 상황이므로, 2005년 가을 동 심의회의 결론이 나오기까지 2005년도 예산은 잠정조치를 강구하는 것으로 하고 있다. 여기서 잠정조치라 함은 국고부담금을 장래의 세원이양을 약속

비스 제공을 위한 재원배분이라는 것을 명확히 하고, 그 규모는 중앙정부 주요 세수의 일정비율로 한다는 원칙을 사전에 정하여 국가재정과 연동시킴으로써 신교부세 규모가 팽창되는 것을 억제하도록 하는 것이다. 또한 기회균등확보를 위해 재정수요를 개별항목으로부터 적산(積算)할 필요는 없고 인구비례로 간소화하여 투명한 배분을 한다는 것을 의미한다.

26) 한편 赤井외(2003)에서는 지방예산의 사후적 재량성(soft budget)문제와 관련하여 일본 지방교부세가 위기적 상황에 놓여있다고 피력하고 있다.

27) 政府・與? 『三位・?の改革について』(平成16 (2004) 年11月26日)을 말한다.

하는 지방교부금(세원이양예정 특례교부금)으로 대체하여 지급하는 것을 말한다.

②사회보장의 경우는 국민건강보험에 대해서만 언급하고 있는데, 이 국민건강보험은 지방으로의 권한이양을 전제로 도도부현의 부담을 도입하는 것으로 하고 있다.²⁸⁾ 그러나 이번 삼위일체 개혁에서 나타난 사회보장 개혁안은 원래 지방6단체가 보조금의 삭감대상에 포함시키고 있지 않았던 항목이다. 왜냐하면 소자녀화와 고령화의 진전으로 인하여 향후 필요경비의 증대가 예상되는 것이 사회보장 분야인 만큼 중앙정부가 지방에 그 부담을 떠 넘기는 인상이 강하기 때문이다. 이러한 이유로 일본의 후생노동성 소관으로 되어 있는 사회보장에 대해서는 지방자치단체의 입장에서 강한 불만이 있는 분야라고 할 수 있다.

③공공사업 등의 경우 국가가 관여할 필요없는 소규모 사업 등은 폐지·감축한다고 하고 있다. 또한 공공투자관계의 보조금은 개별 중앙부처의 틀에 얽매이지 않고 통합(일원화)하는 방법 등을 통하여 교부금화를 도모할 것을 제시하고 있다. 이 때 보조금의 폐지·감축으로 이양된 사무나 사업은 지방의 재량을 살려가면서 그 확실한 집행을 담보할 수 있도록 중앙정부에 의한 기준설정과 감독(monitoring)체제를 검토한다고 하고 있다.

이상이 2004년 11월 26일 발표된 일본 정부·여당의 국고보조금 삭감안에 관한 주요 내용인데, 이 때 단지 보조금을 삭감하는 것만으로는 지방의 업무를 추진할 수 없기 때문에 보조금을 삭감하는 대신에 자율적으로 사용할 수 있는 세원을 이양할 것을 요구하고 있다.

2) 세원이양

세원이양이라 함은 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방자치단체가 중앙정부의 간섭없이 독자적으로 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 증대시키는 것을 말한다. 세원이양 규모로서 2004년도에 소득양여세와 세원이양예정 특례교부금으로서 조치한 금액을 포함하여 3조엔 정도를 목표로 하고 있다. 세원이양 방법으로는 소득세로부터 개인주민세로 이양하는 방법을 상정하고 있으며, 개인주민세 소득할의 세율격차를 축소(flat)하는 것이 기본방향이다. 나아가 중앙과 지방의 개인소득과세의 대폭적인 개정을 하고, 지역간 재정력격차의 확대에 대하여는 확실한 대응을 도모하는 것으로 하고 있다.

일본에서 개인의 소득에 과세되는 세금으로 국세 소득세와 지방세 주민세가 있다. 삼위일체 개혁의 세원이양에서는 지방세인 주민세의 세수입을 증대시키는 것과 더불어, 국세인 소득세의 일부를 감소시키고 이를 지방자치단체의 세수로 증대시킬 것을 검토하자고 하는 것이다. 한편 제1절에서 언급하였듯이 일본의 경우 소비세율 5% 중 1%포인트 분을 지방소비세

28) 생활보호에 대해서는 지방의 대표자도 참가하여 구체적인 안을 마련해 가는 쪽으로 조정되었다.

로서 징수하고 있다. 일본의 지방6단체는 이 1%포인트 분을 더욱 인상시키는 방안도 세원 이양의 과제로 하여 요구하고 있으나, 일본 정부·여당이 이번에 발표한 삼위일체 개혁과 관련된 세원이양 부문에서는 지방소비세에 관한 언급은 하고 있지 않다.

3) 지방교부세

제2절에서 언급하였듯이 일본에서는 주요 국세의 일정비율을 지방교부세 재원으로 하여 지방으로 이전하고 있는데, 현재 지방정부 만이 아니라 중앙정부도 재정적자가 심각한 실정이다. 이 때문에 지방교부세 개혁은 지방재정의 재구축에 있어 빼어 놓을 수 없는 개혁사항이 되고 있다. 지방교부세는 지방공공서비스와 그 부담과의 관계가 명확하지 않아 개별 지방자치단체로서는 부담감을 적게 느낀다는 특징을 갖는다. 이 때문에 지방으로서는 가능하면 많은 교부세를 요구하려고 하는 유인을 갖게 되고, 이것이 재원의 낭비를 가져온다는 비판이 강하게 지적되고 왔다. 이에 따라 보조금 개혁과 함께 교부금도 축소하는 방향으로 삼위일체 개혁을 추진하고 있다.

2004년 11월 26일의 삼위일체 개혁안에서는 지방정부의 안정적인재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원 총액을 확보한다고 하고 있다.²⁹⁾ 나아가 세원이양에 따르는 지역간의 재정력격차가 확대되지 않도록 하면서 원활한 재정운영, 제도의 이행을 확보하기 위하여 세원이양으로 인한 세수의 증대분을 기준재정수입액에 100%(현행은 75%) 산입하는 것으로 하고 있다. 한편, 지방교부세 산정방법의 간소화, 투명화를 위해 노력하고, 교부세 산정과정에 지방자치단체의 참가를 도모한다고 하고 있다.³⁰⁾

이상이 삼위일체 개혁에 관한 골자이지만 개혁 진행에 어려움을 겪고 있다. 그 배경에는 개혁의 구성주체, 즉 중앙부처, 지방정부, 국회의원 각각의 입장에 따라 목표하는 바가 다르기 때문에 이해관계가 대립하고 있다는 점을 들 수 있다. 예컨대 재무성은 재정재건을 우선시 하여 교부세를 삭감하려고 하는 반면, 지방정부는 자율권을 갖고 사용할 수 있는 재원 확보를 원하고 있기 때문에 교부세의 삭감에 반대하는 입장이므로 상호간의 대립이 있게 된다. 또한 예산획득으로 자신의 선거구에 대해 영향력을 행사하고자 하는 국회의원은 국고보조금 삭감과 자주재원의 증대로 자치단체의 재량권이 확대되면 자신의 존재 의의가 약화되기 때문

29) 이 때 2010년대 초반에 기초적 재정수지의 흑자를 목표로 하여 2005년도 이후도 지방재정계획의 합리화, 투명화를 도모한다고 하고 있다.

30) 삼위일체 개혁안의 마지막에서는 이상의 개혁에 관하여 경제재정자문회의가 적절히 추적조사(follow up) 할 것을 명기하고 있다.

에 보조금 삭감에 반대하는 입장이다.

이번 삼위일체 개혁안의 전체적인 내용을 규모별로 보면, 국고보조금을 2.8조엔 삭감하는 대신(부표 1참조), 2.4조엔의 세원이양을 한다는 내용(부표2 참조)과 지방교부세의 필요금액을 확보한다는 것으로 정치적인 타결을 보고 있다. 2004년 12월 17일 일본정부는 교부세액을 4,000억엔 감축하나, 교부세 특별회계로부터의 차입으로 교부세 감소분을 보충한다고 발표하고 있다.³¹⁾

V. 시사점

이상으로 일본의 지방재정구조의 특징, 이전재원의 역할 및 삼위일체 개혁(국고보조금, 세원이양, 지방교부세를 포괄적으로 개혁하는 것)에 관하여 살펴보았다.

일본의 경우 실제 교부세액을 결정할 때 교부필요액과 교부가능액과의 차이, 즉 재원부족액을 보충하는 지방재정대책(일반회계로부터의 특별가산, 교부세특별회계로부터의 차입, 지방채 발행 등)을 취하고 있다. 赤井외(2003)에서는 일본 지방교부세가 거시적인 총액결정 및 미시적인 지역간 배분 모두에 있어 재량적으로 결정되어,³²⁾ 지방예산의 재정규율이 서지 않고(사후적으로 변경됨으로 인해) 비효율이 심각하게 발생하는 등, 지방교부세가 위기적 상황에 놓여 있다고 지적한다.

제2절에서 언급한 바와 같이 한국에서는 지방교부세를 일본과 같이 특별회계 운영으로 인한 수입과 지출의 차액 조정 조치를 취하고 있지 않으며, 지방채에 대한 의존도도 낮다. 나아가 일본의 상황과 비교하면 한국의 현행 지방교부세는 아직 위기적인 상황은 아니라고 할 수 있다. 그러나 1995년 지방자치제 실시 이후 자주재원의 확대보다는 국고보조금이나 지방교부세 등의 증대가 두드러지게 증가하고 있다. 또한 지방교부세에서도 보정계수의 조정이나 조정교부금 등을 이용하여 조절할 수 있는 측면이 있다고 하는 점으로 보면 재정규율의 혼란으로 인한 지방예산의 사후적 재량성문제(soft budget constraints)가 현재화되고 있으며 앞으로도 우려되는 상황이라 할 것이다.

1990년대 후반 한국 일반지방재정 세입에서 차지하는 지방교부세의 비율을 보면 약 10%

31) 朝日新聞 2004년 12월 18일자.

32) 赤井외(2003)에서는 거시적인 총액결정시 재량적으로 되는 경우로서 지방재정대책을 수립할 때와 지방재정계획에서 급여관계경비, 일반행정경비, 투자적 경비를 결정하는 때를 들고 있다. 미시적인 지역간 배분에서의 재량이라 함은 행정항목이나 단위비용, 보정계수나 특별교부세 및 지방채 상환비용의 조정에서 재량이 작용하는 것을 말한다.

수준, 지방양여금의 비율은 약4%로 일정수준을 유지하고 있는 데 비하여, 국고보조금은 1996년 7.8%에서 경제위기 발생 직후인 1999년 13.2%로 상승하고 있다.³³⁾ 이는 한국에서 경제위기가 있었던 1990년대 후반 국고보조금으로 부족한 지방재원을 보장하였다고 할 수 있다. 특히 최근에는 교부세에 대한 요구가 강해지고 있다. 그에 따라, 지방자치 실시된 지 불과 5년밖에 지나지 않은 2000년의 교부율 인상(내국세의 13.27%15%), 2001년 지방교육재정교부금 교부율의 인상(내국세의 11.8%13%), 2005년 국가균형발전특별회계의 창설과 함께 교부율이 내국세의 19.13%로 인상되고 있다.³⁴⁾ 이러한 일련의 조치로 지방재정세입에서 차지하는 이전재원 비중은 1996년 22.2%에서 2001년 29.9%로 상승하고 있다.³⁵⁾ 제4절에서 본 바와 같이 현재 일본에서 추진하고 있는 삼위일체 개혁은 국고보조금을 줄이고 세원이양을 통한 자체재원의 확충을 도모하는 개혁인데, 한국 지방재정에서 나타나고 있는 보조금이나 교부세 등 이전재원의 확대 움직임은 이와는 반대 방향이라고 할 것이다. 지방의 부족한 재원확충을 위해 이전재원이 필요한 것은 물론이지만, 이전재원은 지방공공서비스에 대한 편익과 부담원리가 합치하지 않기 때문에 자원배분의 비효율성 또는 도덕적 해이가 발생하기 쉽다고 하는 폐단이 있다. 삼위일체 개혁은 바로 이러한 이전재원의 폐단을 치유하고자 하는 의도에서 비롯되었다고 할 수 있다. 나아가 지방재정의 확고한 책임성의 확립을 담보하고자 하는 입장에서 이전재원을 가능한 한 지방의 기초적인 서비스(national minimum) 제공을 위한 재원보장에 한정시키고 자주재원 확보를 이끌어 내고자 하는 것이 최근 제기되고 있는 일본의 지방재정 개혁방향이라 할 수 있다(예컨대, 赤井 외(2004), Ithori and Itaya(2004) 등).

일본의 경우 현재 공채발행 잔고가 심각한(GDP의 약150%) 수준이다. 한국은 일본의 경제수준을 비교할 때 GDP 수준 등의 플로우 면에서도 경제적인 격차가 심하지만, 민간 자본 등의 경제 스톱면에 있어 더욱 크게 차이가 나고 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 일본이 비록 막대한 공채잔고를 안고는 있지만, 이를 민간 자본이 소화해 내고 있기 때문에 공채가격이 폭락하거나 이자율이 급등하는 상황은 나타나고 있지는 않다. 그러나 공채의 대량 발행이 경제활력에 마이너스 요인으로 작용하고 있는 것은 물론이다.

한국의 경우 지방자치 실시 이후의 지방세출의 변화로부터 자본형성의 둔화가 우려되는 상황이다. 자본지출의 비율을 보면 지방자치 실시 이후 최근 들어 빠른 속도로 감소하고 있

33) 행정자치부(각년도) 「지방재정연감」를 이용하여 계산한 결과이다. 이하 동.

34) 19.13%로 인상된 것은 지방양여금 재원 2조 9,000억원이 지방교부세로 편입되어 18.3%로 증가하였고, 2005년부터 새로이 분권교부세가 도입되어 0.83%가 추가되었기 때문이다.

35) 이는 지방교육재정을 제외한 수치이다. 세입의 대부분을 이전재원에 의존하는 지방교육재정을 고려하면 이전재원비중은 이 보다 더 높게 된다.

으며, 이와는 반대로 이전경비의 비율이 빠른 속도로 상승하고 있다.³⁶⁾ 자본지출은 1996년 54.1%에서 2001년 45.0%으로 그 지출 비율이 9.1%나 하락하고 있는 데 비하여, 이전경비는 자본지출과는 반대로 1996년 11.9%에서 2001년 20.1%로 그 비율이 8.2%포인트나 상승하고 있다. 한편 지방세출을 기능별로 보면 경제개발비는 1996년 41.6%에서 2001년 31.6%로 그 비율이 10.0%포인트 하락하고 있다. 반대로 사회개발비는 1996년 36.5%에서 2001년 47.9%로 지출 비율이 11.4%포인트나 상승한다.

경제개발비나 자본지출의 감소(또는 사회개발비나 이전지출의 증가³⁷⁾)와 더불어 위에서 지적한 국고보조금이나 지방교부세 등의 이전재원 증대 경향을 감안하면 이들 요인이 머지않은 장래에 경제성장을 제약하고 재정압박요인으로 작용하게 될 것으로 예상된다. 이 때 만약 재정압박을 해소하고자 공채(국채나 지방채)를 대량 발행하는 정책으로 이어진다면, 소자녀화와 고령화의 빠른 진행과 맞물려 향후 재정과탄을 가져올 가능성도 배제하지 못할 것이다. 이렇게 본다면, 공채 대량발행을 통한 뉴우딜 정책과 같은 경제대책은 일시적으로 현 정치인에 대한 편익효과는 크다고 할 수 있다고는 하더라도 장기적인 측면에서 볼 때는 바람직하지 않은 정책이라고 할 것이다.³⁸⁾

이를 염두에 두면 한국의 지역정책에 있어 지방예산이 사후적으로 심하게 변동되지 않도록 하는 시스템 구축이 요구된다고 할 것이다. 일본의 이전재원이 비효율을 초래한 배경에는 사후적 재량에 의한 지방예산의 변동(soft budget constraints)이 주요 요인으로 작용하고 있다. 이는 「국가균형발전정책」과 「분권과자율」을 잘 융화시켜가기 위해서는 견고한 지방예산의 확립(hard budget), 즉 재정규율의 확립을 통한 효율성 제고와 함께 재정책임을 묻는 장치 마련이 요구되고 있음을 시사한다. 이 때 지방재정을 건전하게 운영하기 위해서는 이전재원의 확대를 통한 정책보다는 응익원리를 실현하는 자주재원의 확대에 힘을 기울이는 것이

36) 자본지출비란 자치단체가 자본형성을 위하여 지출하는 투자적 경비를 말한다. 이에 비해 이전경비란 자치단체로부터 중앙 및 다른 지방자치단체, 개별가계 또는 기업에 지출되는 경비이며, 자본이전경비는 제외된다. 보상금, 배상금, 사회단체에 대한 보조금, 자치단체로의 이전금(교부금) 등이 이전경비에 포함된다.

37) 사회개발비나 이전지출이 상대적으로 상승하고 경제개발비나 자본지출이 감소해 온 것을 긍정적으로 말하면 한국사회가 성숙되면서 생활환경개선이나 사회보장 등의 지출이 증가했다고 해석할 수 있다. 그러나 이를 한국의 실정에 맞추어 해석하면 지방자치 실시 후 지역주민의 선심을 사기 위한 지출이 빠른 속도로 증가하였다는 것을 반영한다.

38) 주의해야 할 것은 국가'균형발전'정책을 위한 재정지출정책이 자칫하면 국가'균형쇠퇴'정책이 될 수 있다는 점이다. 八田(2004)는 일본의 재정지출배분에 의한 국토 균형발전정책이 오히려 '국토의 균형있는 쇠퇴'를 초래하고 있다고 비판한다. 이는 생산성이 낮은 곳에 재정지출을 하게 되면 국토의 균형발전정책을 성공시키기 어렵다는 것을 의미한다.

보다 바람직한 방향이다.

한국의 경우 지역간 소득격차가 일본에 비해 심한 실정이므로³⁹⁾ 지역균형발전 문제가 중요한 과제로 되어야 하는 것은 물론이지만, 지역발전 문제와 함께 고려해야 할 과제가 바람직한 지방세체계의 구축문제이다.⁴⁰⁾ 일본은 주민세(도부현민세와 시정촌민세), 지방소비세, 고정자산세가 지방세 기간세로 정립되어 있어, 응익원리를 실현하기 위한 지방세체계는 한국보다 진전되어 있다. 일본 지방세체계가 한국 지방세에 주는 주요 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.⁴¹⁾

1) 일본에 비해 지역간 소득격차가 심하고 지방세 세수가 지방의 기본적인 공공서비스를 충족하지 못하고 있는 한국 실정에서 보면 주민세를 급격히 강화하는 조치는 세부담격차를 더욱 크게 할 우려가 있다. 이는 중앙정부의 지역경제정책을 감안하여 지방소득세를 도입하는 것이 요구된다는 것을 의미한다. 2) 지방공공서비스와 세부담과의 대응관계에 적합한 지방세체계를 확립하기 위한 개혁으로서, 현재와 같은 취득세나 등록세 중심의 거래자산과세가 아닌 종합보유자산과세의 확립이 무엇보다도 요구되고 있다. 그 이유는 세수의 불안정성이 높고 지방공공서비스와의 대응관계가 낮은 거래자산과세인 취득·등록세보다는 일본의 고정자산세와 같은 보유자산과세가 응익원리에 보다 부합하기 때문이다. 마지막으로 3) 우리나라의 경우 개별소비세인 담배소비세가 지방세 기간세 역할을 하고 있으나,⁴²⁾ 일반소비세로서의 소비과세는 실시되지 않고 있다. 한국의 경우 일본보다 빠른 속도로 소자녀화와 고령화가 진행되고 있으며, 지방정부로서도 이러한 사회구조의 변화에 대응하기 위해서는 지방소비세의 도입이 요구된다고 할 것이다. 이 때 가장 유력한 방안으로서는 부가가치세(소비세)의 일부를 일본과 같은 지방소비세로 하는 방안이다.

39) 예컨대 2001년 일인당 지역내총생산의 변이계수는 한국이 0.3539인데 비하여 일본은 0.1937로 한국의 지역간격차가 훨씬 심하게 나타나고 있다. 한국 통계청(<http://www.nso.go.kr/>)과 内閣府經濟社會總合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/>)의 자료를 이용하여 계산한 값이다.

40) 이승중(2003, p.93)에서는 분권과 균형발전(분산)을 어떻게 조화롭게 추진하느냐가 관건이라고 하면서, 분권을 위주로 하되 균형발전을 보완적으로 고려하는 '균형분권'이 바람직한 정책기조라고 하고 있다. 이 논문에서는 분권을 지방정부의 역할강화, 균형발전을 중앙정부의 역할강화로 보고 있기 때문에(p.73), 위 정책기조를 달리 표현하면 지방정부의 역할강화를 위주로 하되 중앙정부의 역할강화를 보완적으로 고려하는 것이 '균형분권'이 된다고 할 것이다. 그러나 이승중(2003)에서는 '균형분권'을 달성하기 위해서는 어떠한 정책수단이 필요한지에 관하여는 논의하고 있지 않다.

41) 구체적인 분석에 대해서는 국중호(2002)를 참조바람.

42) 담배소비가 지방공공서비스로부터의 편익과 직접적으로 관련이 없다는 점에서 보면 담배소비세가 기간세로서 적합하다고 하기는 어려우나, 동 세는 지역간의 편차가 적고 세수확보에 유리하며 외부불경제의 시정이라는 관점에서 계속하여 유지해 갈 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 고성철·이승우. (2003). 지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석 기초지방자치단체 예산의 자
주성과 건전성 측면을 중심으로. 『지방행정연구』, 17(2): 119-152.
- 국중호. (2002). 광역 및 기초자치단체 지방세의 한일비교와 정책시사점. 『한국지방재정논집』,
7(1): 3-30.
- _____. (2003). 『한국지방세론』. 도서출판 해남.
- 김상현·배병돌. (2001). 특별교부세에 관한 실증적 연구. 『2001년도 한국행정학회 추계학술
대회논문집』.
- 안종석. (1997). 『지방세외수입의 현황 및 정책시사점』. 한국조세연구원.
- 이승중. (2003). 분권과 균형발전. 『지방행정연구』, 17(3): 71-100.
- 최병호·정종필. (2002). 보통교부세에 대한 세수노력 및 재정형평화에 관한 기준세율과 수입인
센티브 제도의 효과. 『공공경제』, 7(2): 105-142.
- 통계청 홈페이지 <http://www.nso.go.kr/>.
- 행정자치부. (2002) 『지방교부세·지방양여금 관련법령집』.
- _____. (각년도). 『지방재정연감』.
- 鞠重鎬. (2004). 日韓の地方財政比較. 『フィナンシャル・レビュー』 地方財政特集 第2號(5月)
(通卷第71號), 財務省財務總合政策研究所編: 79-104.
- 內閣府經濟社會總合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/>).
- 內閣府經濟社會總合研究所編 (各年度). 『?民經濟計算年報』.
- 石弘光. (2001). 『税制ウォッチング』中公新書1591.
- 神野直彦·金子勝. (1998). 『地方に税源を』東洋經濟新報社.
- 日本經濟新聞 2004년 11월27일자.
- 日本政府税制調査會. (2000). 『わが國税制の現状と課題 — 21世紀に向けた國民の參加と選擇
—』 7月.
- 赤井伸郎·岩本康志·佐藤主光·土居丈郎. (2004). 『提言: 『三位一?改革』の進め方 — 機能を
考慮した交付税の抜本改革が最重要 —』 mimeo.
- 赤井伸郎·佐藤主光·山下耕治. (2003). 『地方交付税の經濟學』有斐閣.
- 田近榮治·油井雄二. (1997). 『法人事業税の改革』, 『税經通信』 12月: 25-41.
- 政府·與? 『三位一?の改革について』平成16. (2004). 年11月26日.
- 朝日新聞 2004년 12월18일자.
- 佐藤主光. (2004). 『地方分權の政治經濟學』. 土居丈郎編著『地方分權改革の經濟學』日本評論社:
37-96.

- 中里透. (2004). 「政策評価と地方財政改革」, 土居丈郎編著「地方分権改革の経済學」日本評論社: 157-178.
- 地方6團體(<http://www.bunken.nga.gr.jp/>).
- 地方交付税制度研究会編. (2003). 「地方交付税のあらまし」.
- 地方分権推進委員会. (2001). 「地方分権推進委員会最終報告 一分権型社會の創造: その道筋」 6月14日.
- 地方財務協會. (各年度). 「地方財政統計年報」.
- 總務省(自治省)編. (各年度). 「地方財政白書」. 大藏省印刷局.
- 土居丈郎. (2004). 「税源移譲と地方税改革のあり方」 土居丈郎編著「地方分権改革の経済學」日本評論社: 97-138.
- 八田達夫. (2004). 「パネル討議資料」 「都市對地方: 財政、公共事業、一極集中の是非をめぐって」 日本經濟學會2004年度秋季大會, 岡山大學: 25-26.
- Ihori, T. and J. Itaya. (2004). Fiscal Reconstruction and Local Government Financing. *International Tax and Public Finance*, 11: 55-67.
- Lim, Sung-Il. (2004). Recent Changes in the Intergovernmental Grants System and Their Impact on Local Finance in Korea: With a Focus on the Newly Established Special Account for National Balanced Development. Paper presented at the Korea-Japan International Seminar on Regional Innovation, Decentralization and the Reform of Local Public Finance, Asian Institute for Regional Innovation, July 28.

【부 록】 삼위일체 개혁에서의 2005-2006년도 국고보조금과 세원이양 규모

<부표 1> 2005-2006년도 국고보조금 개혁

	삭감 및 교부금화	대상보조금의 예
내각본부	10(10)	생활정비체제정비 교부금, 교통사고상담소교부금
총무성	90(40)	소방방재설비보조금, 정보통신시스템정비촉진보조금
문부과학성	8,500(4,250)	의무교육국고부담금(감액상당분은 세원이양예정 특례교부금(교직원급여 비를 기본으로 배분)으로 조치)
	230(230)	기타국고보조부담금(예, 교원연수사업비보조금)
후생노동성	9,340(9,180)	국민건강보험국고부담, 양호노인후보호비부담금
농림수산성	3,040(1,360)	경영체육성기반정비사업비보조, 치산사업비보조
경제산업성	180(70)	소규모기업활성화보조금, 산업재배치촉진환경정비보조금
국토교통성	6,460(3,240)	공영주택임대료대책보조, 주택산업구조개혁촉진보조금
환경성	530(330)	환경감시조사보조금, 폐기물처리시설정비비보조
합계	28,380	

주: 단위는 억엔이며, 괄호안의 수치는 2005년도 실시분이다.

자료: 政府・與? 「三位: ?の改革について」平成16 (2004) 年11月26日.

日本經濟新聞 2004년 11월27일자.

<부표 2> 2005-2006년도 세원이양 및 교부금화 규모

1) 세원이양	24,160억엔
문부성: 의무교육비국고부담금	8,500* 170
의무교육비국고부담금을 제외한 기타	
후생성: 국민건강보험국민건강보험을 제외한 사회보장	7,000850
농림수산성	250
경제산업성	100
국토교통성:공영주택임대료수입보조	640
총무성,환경성	90
2004년도 분 세원이양규모	6,560
2) 교부금화	6,000
3) 지방부담(지방세출의 축소(slim화))	4,700
합계(=1+2+3)	24,830

주: *8,500억엔 중 4,250억엔은 2005년도 실시분이다.

자료: 政府・與? 「三位: ?の改革について」平成16 (2004) 年11月26日.

日本經濟新聞 2004년 11월27일자.