

현안분석 2008-

재정법제 연구 08-06

# 지방재정지원제도에 관한 법제연구 (VI)

- 일본 -

A Legal Study on the Local Financial Assistance System(VI)

- Japan -

연구자 : 조일윤(부산대 법학연구소 전임연구원)

Cho, Il-Yoon

김세진(초청연구원)

Kim, Se-Jin

2008. 6. 30.

## 국문 요약

일본은 지방자치제도를 시행한 이래, 지방자치단체의 자주성과 독립성을 구축하기 위하여 여러 제도를 시행하여 왔다. 이를 위해서는 지방자치단체의 재정인 안정적으로 확립되는 것이 필요하다. 따라서 일본은 지방재정의 확보와 그 안정성의 확보를 위하여 제2차 세계대전, 경제부흥기 등을 기점으로 하여 지방재정제도를 개선하여 왔다. 그러나 지방재정에 관하여 지방자치단체는 국가 등의 상급단체로부터 여러 가지 제약을 받았으므로 재정이 열악하였고, 그에 따라 지방자치단체는 중앙정부에 의한 지방교부세와 국고보조금 등의 재정지원에 의존하지 않을 수 없었다.

지방자치단체가 중앙정부의 재정지원에 의존함으로써 실질적인 지방자치에는 한계가 있었다. 따라서 일본은 지방분권에 어울리는 지방재정제도의 확립을 지향하기 위하여 2003년을 기점으로 하여 2004년부터 2006년까지의 3년간의 기간으로 소위 삼위일체개혁을 추진하였다. 이 개혁은 지방분권화를 위한 지방재정의 보장과 지방자치단체 간의 재정균형을 위하여 지방재정의 근간을 이루는 국고보조금의 폐지 또는 삭감, 국가로부터 지방으로의 세원이양, 지방교부세의 개혁이라는 소위 삼위일체의 개혁이다. 이는 지방자치를 확립하기 위하여 “지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다”라는 기본방침 하에 지방재정지원제도의 개혁이다. 또한 이 개혁은 기존의 형식적인 지방자치가 아니라 지방재정의 안정화를 통한 실질적인 지방자치를 실현하려는 개혁이라 할 수 있다.

이 개혁을 통하여 일본은 2006년도까지 4.7조엔 정도의 국고보조부담금의 삭감 또는 폐지, 3조엔 규모의 세원이양, 임시재정대책채를 포함하여 5.1조엔 규모의 지방교부세의 개혁을 단행하였다.

이처럼 일본은 지방재정지원제도에 관하여 오래 전부터 많은 논의와 개혁이 이루어져 왔으나, 이 보고서에서는 실질적인 지방분권화를 위한 최근의 삼위일체개혁을 중심으로 하여 일본의 지방재정지원제도를 살펴보았다.

또한 일본의 지방재정지원제도는 우리나라의 제도와 크게 다르지는 않지만, 구체적인 시행방법에 있어서는 차이가 있다. 특히 삼위일체개혁을 통한 지방재정지원제도의 개혁에서, 국세의 법정교부율의 변경 등에 의한 지방재정수요의 증가에 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 점, 보조금사업에 대한 자치단체의 재량권을 확대하고 있다는 점, 보조금운영에 대한 개혁을 한 점 등은 우리나라의 지방자치지원제도에 시사하는 바가 많다는 것을 알 수 있다.

**키워드 :** 지방자치, 지방재정, 지방재정지원, 삼위일체개혁, 지방교부세, 국고보조금, 지방양여세

## Abstract

Since its enforcement of local autonomy, Japan has established many institutions to build up the self-governance and independence of local government bodies. For this, it is necessary to stably establish the finances of local government bodies. Thus, Japan has improved the local finance system in order to have local finances established and stabilized since the era of economic revival after World War II. However, since local government bodies were controlled by higher bodies including the central government, in many respects regarding the finances, their finances were weak. As such, local government bodies could not help relying on the financial supports such as local subsidies and national subsidies from the central government.

The reliance of local government bodies on the central government led to limitations on substantial local autonomy. As such, Japan has promoted the so-called Trinity Reform for the 3 years from 2004 to 2006, with a view to establishing a local finance system that matches the decentralization of power. The reform is composed of the so-called Trinity Reform, including the ensuring of local finances for decentralization of power, the abolishment or reduction of the national subsidies for the balanced finances among local government bodies, which base local finances, the transition of tax sources from the central government into local government bodies. It aimed to reform the local finance support system to establish the local autonomy, under the keynote “Delegate anything the local government can do to it”. Furthermore, it was to realize the substantial local autonomy through the

stabilization of local finances, to say nothing of the existing formal local autonomy.

Through the reform, till year 2006 Japan carried out the reduction or abolishment of about 4.7 trillion yen of national subsidies, the transition of 3 trillion yen of tax sources, and the reformation of 5.1 trillion yen of local subsidies including the temporary finance measure bond.

As such, Japan has discussed and reformed the local finance support system for a long time. This study explored Japanese local finance support system with a focus on the recent Trinity Reform, which aims to implement the substantial decentralization of power.

Although Japanese local finance support system is not greatly different from the Korea's, detailed operation differs with each other. The contents of the Trinity Reform that feature the preparation of institutional devices that may cope with the increase of demand for local finances through the change of the rate of legal grants of national tax, the expansion of local government bodies' authorities for subsidy programs, and the reformation of the operation of subsidies, offer many implications to Korea's local finance support system.

**Key words :** Local autonomy, local finances, local finance support, Trinity Reform, local subsidy, national subsidy, local concession

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	11
제 2 절 연구의 범위와 내용 .....	13
제 2 장 지방재정지원제도의 체계와 현황 .....	15
제 1 절 지방재정지원제도의 연혁 .....	15
제 2 절 지방재정지원제도의 체계와 현황 .....	19
I. 지방재정지원제도의 개요 .....	19
II. 지방교부세 .....	21
III. 지방양여세 .....	30
IV. 국고보조부담금 .....	36
제 3 장 지방재정개혁과 지방재정건전화방안 .....	41
제 1 절 서 설 .....	41
제 2 절 삼위일체개혁의 경과 .....	42
I. 2001년까지의 경과 - 삼위일체개혁의 설정 .....	42
II. 2002년도 - 삼위일체개혁의 발아 .....	47
III. 2003년도 .....	53
IV. 2004년도 .....	62

V. 2005년도 .....	69
VI. 2006년도 .....	73
VII. 삼위일체개혁의 성과 .....	76
제 3 절 지방재정재건과 지방재정건전화 .....	77
I. 개 요 .....	77
II. 재정건전화 판단지표 .....	78
III. 재정의 조기건전화 .....	87
IV. 재정의 재생 .....	90
V. 공영기업경영의 건전화 .....	95
제 4 장 지방재정지원제도 개혁의 주요내용 .....	97
제 1 절 서 설 .....	97
제 2 절 지방교부세의 개혁 .....	99
I. 개 요 .....	99
II. 지방교부세의 총액의 억제 .....	101
III. 산정방법의 간소화 .....	105
IV. 새로운 산정방법의 도입 .....	110
V. 산정방법에 대한 지방자치단체의 의견제출제도의 신설 .....	111
VI. 지방특례교부금 .....	112
제 3 절 지방양여세의 개혁 .....	113
I. 개 요 .....	113
II. 소득세에서 개인주민세로의 세원이양 .....	113
III. 지방법인특별양여세의 창설 .....	114
제 4 절 국고보조부담금의 개혁 .....	116
I. 개 요 .....	116

II. 국고보조부담금의 정리합리화 .....	118
III. 통합보조금의 창설 .....	120
IV. 국고보조금개혁의 구체적인 성과 .....	121
제 5 장 결 론 .....	125
제 1 절 삼위일체개혁의 전망과 과제 .....	125
I. 지방재정의 재건 .....	125
II. 지방재정의 분권 .....	126
III. 향후 개혁방안 .....	127
제 2 절 우리나라에의 시사점 .....	129
참 고 문 헌 .....	133



## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 1991년 지방자치제도를 도입하여 지방의회의원과 지방자치단체장의 주민직선에 의한 선출로 지방자치제도가 제 모습을 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 진정한 지방자치 또는 지방분권은 지방자치단체의 재정자립이 전제가 되어야 하지만, 민선 4기 지방자치단체장이 취임한 지금에도 지방재정의 자립수준은 지방자치 실시 이전에 비하여 크게 달라지지 않았다. 즉, 지방재정규모는 지방자치의 초기인 1995년 36조6,674억원에서 2006년 99조6,000억원으로 2.7배 증가하였으나, 그 중에서 지방교부금·국고보조금 등의 명목으로 중앙재정으로부터 이전받은 재원은 1995년 11조6,539억원에서 2006년 64조3,000억원으로 5.5배 증가하였다.<sup>1)</sup> 이는 지방재정 전체 중에서 중앙정부로부터의 이전재원의 비율이 1995년 31.7%에서 2006년 64.5%로 증가한 것으로서, 지방재정규모가 확대됨에 따라 중앙정부에의 의존도가 더욱 커진다는 것을 알 수 있다.

이처럼 지방교부세·국고보조금 등의 지방재정지원제도는 중앙과 지방간의 수직적 재정보장과 지역간의 형평성을 추구하고 있으므로, 이에 상응하는 지방재정지원의 형평성을 보다 효율적으로 조정할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 할 필요성이 있다.

이러한 필요성에 따라 우리나라의 제도가 가진 문제점을 파악하고 이를 통하여 보다 발전적인 방향을 제시하기 위하여 우리나라와 유사한 지방분권화 및 지방재정지원제도를 시행하고 있는 일본의 지방재정지원제도를 검토할 필요가 있다. 특히 최근의 삼위일체개혁을 통하

---

1) 이영희, “지방화시대의 정부간 세원배분 발전방향”, 지방세 제2호(2007), pp. 24-26 참조.

여 ① 국고보조부담금의 대폭적인 삭감·폐지, ② 지방교부세개혁, ③ 세원배분의 재검토 등의 지방재정지원제도를 개혁하고 있는 일본의 개혁 내용과 성과를 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 국고보조금·지방교부세 등 지방재정지원의 결정에 대한 객관적인 판단기준의 설정의 재검토를 위해서도 필요하다.

일본의 지방재정지원제도의 현황과 개혁내용을 살펴보는 것은 재정적으로 위기에 빠져있는 우리나라 지방자치단체의 안정적인 재정보호와, 우리나라 지방재정지원제도의 운영의 객관성과 신뢰성, 합리성, 합목적성 등을 위한 객관적 판단기준 등의 개선방안을 찾는 것에 의미있는 시사점을 제공하도록 하는 것이다.

보다 구체적으로는, 첫째 일본의 지방재정지원제도를 연구함으로써 지역간의 재정불균형의 완화 등을 목적으로 하는 지방교부세, 국고보조금 등 우리나라 지방재정제도의 전반에 관한 논의를 통하여 지방재정의 투명성을 제고할 수 있는 객관적인 판단기준을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 일본의 지방재정지원제도를 통한 지방재정지원의 객관적인 판단기준을 마련함으로써 인하여 지방재정에 관한 사회적 합의를 도출할 수 있고, 논의과정에 참여한 전문가들의 축적된 지식과 경험을 지방재정지원결정에 적극 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 일본 지방재정지원제도를 통하여 지방공공단체가 당면하는 지역복지의 충실이나 생활관련사회자본의 정비 등의 중요정책과제에 대응하기 위하여 필요한 재원의 확보와, 필요불가결한 경비에 관하여 철저한 절감합리화를 나타내는 등 우리나라 제도의 문제점을 보완할 수 있고, 지방재정정책의 지침을 제시할 수 있을 것이다.

넷째, 지역균형발전을 효과적으로 실현하기 위한 지역 간의 재정형평성과 지방재정의 정당성을 확보할 수 있는 시스템구축을 가능하게 할 것이다.

## 제 2 절 연구의 범위와 내용

일본은 지방자치제도를 시행한 1888년 이래, 지방재정의 확보와 안정성의 확보를 위하여 제2차 세계대전, 경제부흥기 등을 기점으로 하여 지방재정지원제도를 개선하여 왔으나, 완전한 지방분권이 실현되지 못하였다.

따라서 일본은 지방분권에 어울리는 지방재정제도의 확립을 지향하기 위하여 2003년을 기점으로 하여 2004년부터 2006년까지의 3년간의 기간으로 소위 삼위일체개혁을 추진하였다. 이 개혁은 지방분권화를 위한 지방재정의 보장과 지방자치단체 간의 재정균형을 위하여 지방재정의 근간을 이루는 국고보조금의 폐지 또는 삭감, 국가로부터 지방으로의 세원이양, 지방교부세의 개혁이라는 소위 삼위일체의 개혁이다. 이는 지방자치를 확립하기 위하여 “지방이 할 수 있는 것은 지방에 맡긴다”라는 기본방침 하에 지방재정지원제도의 개혁이다. 이 개혁은 기존의 형식적인 지방자치가 아니라 지방재정의 안정화를 통한 실질적인 지방자치를 실현하려는 개혁이라 할 수 있다.

이처럼 일본은 지방재정지원제도에 관하여 오래 전부터 많은 논의와 개혁이 이루어져 왔으나, 일본에서의 지방재정지원제도의 연혁적인 부분까지를 논하는 것에는 한계가 있으므로, 이 보고서에서는 실질적인 지방분권화를 위한 최근의 삼위일체개혁을 중심으로 하여 일본의 지방재정지원제도를 살펴보고자 한다. 또한 일본에서 시행된 지방재정지원제도의 개혁이 실제 지방재정에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴본다.

다음으로 일본에서의 각종 지방재정지원제도의 시행 및 개혁에 있어서의 문제점과 논의상황을 분석·검토하고, 우리나라의 지방분권의 개혁을 위하여 어떠한 제도들의 도입이 필요한가 여부를 살펴본다.

또한 일본의 지방재정지원제도가 우리나라에 만약 도입하는 것이 타당하다면, 어떠한 형식으로 도입되는 것이 바람직한가의 개선방향을 살펴보고자 한다.

이를 위하여 이 보고서의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 필요성 및 목적과 범위 등에 관하여 살펴보고, 제2장에서는 일본의 지방재정지원제도의 체계와 현황 등에 관하여 살펴보고, 제3장에서는 지방재정제도의 개혁인 삼위일체개혁의 경과와 주요내용을 살펴보고, 지방재정의 건전성의 판단기준 등 지방재정의 건전화를 위한 제도 등에 관하여 살펴본다. 제4장에서는 삼위일체개혁을 통한 지방재정지원제도 개혁의 주요내용을 지방교부세의 개혁, 지방양여세의 개혁, 국고보조부담금의 개혁 등을 중심으로 살펴본다. 그리고 제5장에서는 위의 논의들을 정리하고 우리나라의 지방재정지원제도의 개선방안 등에의 시사점을 살펴본다.

## 제 2 장 지방재정지원제도의 체계와 현황

### 제 1 절 지방재정지원제도의 연혁

일본의 지방자치제도는 형식상으로는 1888년의 市町村制 및 1890년의 府縣制·郡制의 제정에 의해서 정비되었으나, 국가나 府縣 등 상급단체의 감독·통제권한이 강하여 주민의 참정권도 대폭적으로 제한되는 등 그 실체는 ‘지방자치’라고 하기에는 너무 먼 관치적 성격이 아주 강하였다.<sup>2)</sup> 지방재정에 관해서도 지방자치단체는 국가로부터 여러 가지 제약을 받았으므로, 국가부가세나 국고보조금에 의존하지 않을 수 없었다.

특히 제1차 세계대전 이후, 일본경제는 지방자치단체간의 경제력의 불균형이 격화되고 주민부담의 격차가 현저하게 되어 중대한 문제로 되었다.<sup>3)</sup> 이에 따라 지방재정조정제도의 도입이 대장성과 내무성을 중심으로 본격적으로 검토되기 시작되었고, 1932년에 내무성의 지방재정조정교부금제도요강안이 발표되고, 1936년 임시정촌(町村)재정보급금규칙(내무성령 제38호)이 최초의 재정조정제도로서 공표·시행되었다.<sup>4)</sup> 그리고 본격적인 재정조정제도창설의 일환으로서 1940년 환부세

---

2) 水谷守男外3人, 地方財政—理論と課題, 勁草書房(2007), p. 4.

3) 특히 1872년 학제(學制)발포이래, 지방정부에 의한 학교설치의 의무화(1890)에 따라 의무교육제도로써 정착되고, 의무교육은 국정위임사무이면서 재정면에서는 시정촌부담으로 된 것 등에서 세출전체에서 교육비가 차지하는 비율이 1907년부터 1916년도의 10년간 평균 41.4%를 차지하게 되고(武田勝, 『日本における財政調整制度の生成過程』, 神野直彦·池上岳彦, 地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と國際比較, 東洋經濟新報社(2003), p. 32), 의무교육관련 재정부담이 무겁게 되기 시작하였다. 특히 농촌에 있어서의 재정적인 압박·피폐는 大正期 및 昭和初期에 지방재정시스템의 민주화운동을 촉진하는 요인이 된다. 諸富徹·門野圭司, 地方財政システム論, 有斐閣(2007), pp. 26-27.

4) 기능적인 면에서의 최초의 지방재정조정제도는 1918년의 시정촌의무교육비국고부담금제도라 한다. 神野直彦·池上岳彦, 地方交付税何が問題か, 東洋經濟新聞社(2003), p. 31.

와 배부세로 구성되는 지방분여세제도<sup>5)</sup>가 창설되었다.<sup>6)</sup>

이러한 것을 체계적으로 제도화하여 지방자치단체의 재정자주권의 확보·강화를 목적으로 제2차 세계대전 이후인 1948년 7월에 지방재정운영의 원칙과 국가와 지방의 재정관계의 원칙 등이 규정된 지방재정법이 제정되었다. 특히 이 법률은 국가가 지방재정의 자주적 운영을 압박하지 않도록 엄격하게 제재를 가하고 있는 것이 주목된다.<sup>7)</sup>

그러나 제2차 대전 직후, 전쟁피해복구, 실업자구제, 생활보호, 보건위생, 식량의 증산, 교육, 경찰, 소방 등 지방자치단체의 행정영역의 대폭적인 확대, 지방행정기구의 복잡화로 인한 지방공무원수의 급증, 그리고 급격한 인플레이션 등의 영향으로, 지방경비는 급격한 팽창을 하였다. 이에 따라 지방세제개정이 단행되어 道府縣民稅의 창설, 가옥세·영업세 등의 道府縣으로의 세원이양, 지방자치단체에서 증세나 초과과세 등으로 지방세원이 확충되었다. 그러나 그것으로도 많은 지방자치단체는 재원부족에 의하여 대량으로 지방채를 발행한 결과, 지방채잔고는 급속하게 팽창하였다.<sup>8)</sup>

---

5) 이것은 地租, 가옥세, 영업세를 징수지 道府縣에 대하여 환원하는 환부세와, 소득세·법인세·유흥음식세 및 입장세의 일부를 道府縣·시정촌에 과세력과 재정수요를 표준으로 하여 분여하는 배부세로 구성된다. 지방세는 物稅 중심으로, 국세는 人稅 중심으로 국민부담의 균형을 고려한 대개정이었다(小室裕一, 三位一体改革の檢証とその再構築に向けて—補助金等による地域格差是正案, 自治研究 第82卷 第11號(2006), p. 6). 이 지방분여세는 지방단체의 재원보장, 지방자치단체간의 재정조정, 국가와 지방자치단체의 재원조정의 세 가지 기능을 하였다(神野直彦·池上岳彦, 前掲書, pp. 46-48.).

6) 1937년 러일전쟁이 본격화되면서 일본은 전시체제의 전국토적 강화를 목적으로 국정위임사무를 점점 확대하게 되고, 지방재정 시스템도 총력전체하에서의 군사중심의 행재정 시스템으로 재편되었고, 그 때 전시위임사무수행을 위한 재원으로서는 여러 가지 국고보조금이 제도화되었는데, 이것들은 제2차 세계대전 이후에도 지방재정 시스템의 일부를 구성하게 된다. 諸富徹·門野圭司, 前掲書, p. 30.

7) 동법 제2조 제2항에서 “국가는 지방재정의 자주적이고 건전한 운영을 조장하는데 노력하고 적어도 그 자율성을 훼손하거나 또는 지방자치단체에 부담을 전가하는 시책을 하여서는 안된다”고 규정하고 있다.

8) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 6.

이러한 지방재정의 혼란 속에서 국가와 지방을 포함한 근본적인 세 재정개혁을 추진하기 위하여 제안된 것이 ‘샤프(Shoup) 권고’<sup>9)</sup>10)였다. 이 샤프 권고는 단지 세제개혁 뿐만 아니라 지방자치의 강화를 위한 재정적 지원을 총괄하는 것이다. 그 중에서 지방재정지원에 관한 것으로서 중요한 것은 국고보조금을 정리하고 그것을 용도가 자유로운 일반재원으로서 형평교부금에 흡수하는 것이었다. 이 샤프 권고에 따라 1950년에 지방세원의 확충·강화, 지방재정형평교부금의 창설 등 지방 세재정제도의 개혁이 단행되었다. 이후 지방재정형평교부금의 계속적인 팽창과 교부금의 총액에 관하여 국가와 자치단체간의 대립·분쟁이 매년 반복됨으로 인하여 이를 해결하는 것이 국가의 큰 과제가 되었으므로, 1954년 지방교부세법이 제정되고 지방재정형평교부금은 지방교부세로 개편되었다. 이 개편과 함께 지방의 실태로부터 유리된 지방재정계획의 책정 등에 의하여 그 총액은 계속 억제되었고, 동시에 국가의 금융긴축정책에 의한 지방자치단체의 자금의 악화 등도 계속되어 이 시기의 지방자치단체의 적자총액은 649억엔에 달하였다.<sup>11)</sup> 이러한 지방재정위기에 대처하기 위하여 1955년 지방재정재건축진특별조치법이 제정되어 국가의 지방재정에 대한 관여·통제가 강화되었다.

9) 제2차 세계대전 직후의 연합국군총사령부에 의한 점령통치시대에 미국의 재정학자 샤프(C. S. Shoup)가 중심이 되어 실시된 조사에 기초한 보고서이다. 지방세제의 확립, 국고보조금의 원칙폐지와, 그것을 대신하는 재정조정제도의 창설, 국정위임사무의 폐지를 포함하는 사무재분배 등 시정촌을 중심으로 행정책임의 명확화를 최대의 테마로 일본의 행재정시스템을 재구축하는 것을 목적으로 하였다.

10) 샤프권고의 주된 내용은 1) 지방세제의 개혁에 관하여 지방세원의 확충·강화, 독립세주의 채용, 잡단한 법정외독립세의 정리, 사업세로부터 부가가치세로의 변경, 2) 종래의 지방배부세에 덧붙여 지방자치단체간의 재정조정을 하기 위한 형평교부금의 창설과 그 총액의 대폭적인 증가, 3) 일부의 장려적인 것을 제외하고 국고보조금의 대폭적인 정리, 4) 지방체제도의 개혁으로서 일정한 범위 내에서 지방채의 기채를 지방자치단체가 자유롭게 하는 것 등이다. 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 7-9.

11) 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 11-12.

1950년대 후반부터의 고도성장기에는 국가의 고도성장정책에 편승하기 위하여 각 지방자치단체는 공공투자를 적극적으로 추진하였다. 이 시기의 국가와 지방을 합친 행정투자는 약 8할이 지방에 의해서 실시되고, 투자액도 약 6할이 지방이 부담하였다.<sup>12)</sup> 그러나 1973년의 제1차 오일쇼크의 영향으로 인하여 지방재정도 불황에 빠지게 되어 지방세수의 격감과 세출의 급증으로 매년 2조엔이상의 재원이 부족하였다. 당시 국가도 지방재정지원을 할 만큼의 여유가 없었으므로 각 지방자치단체에 지방채의 증발 등에 의하여 대처하게 하였다. 그와 동시에 국가재정의 재건을 위한 정책의 일환으로서 지방자치단체에 대한 국고보조부담금을 제한하게 되었다.<sup>13)</sup>

한편, 종래에 지방자치단체가 국가로부터 보조금을 받아 공공사업을 행하였지만, 1980년대의 버블기에는 지방자치단체가 국가로부터 보조금을 받지 않고 단독으로 공공사업을 행하기 위하여 지방채발행을 확대하고, 그 원리상환금의 상당부분을 국가로부터의 지방교부세 등의 지원금으로 충당하게 되었다. 이후 버블경제가 붕괴되고 일본경제가 장기간의 불황에 빠지게 되면서 국가와 지방의 재정상황도 급속하게 악화되어, 지방재정이 위기적 상황에 빠지게 되었다. 당시 지방재정지원을 받지 않는 불교부단체는 동경도가 유일할 정도였다.<sup>14)</sup>

이러한 상황의 변화에 따라 1990년대에 지방분권개혁의 움직임이 급속하게 높아졌고, 1995년 지방분권추진법의 성립과 지방분권추진위원회가 설치되어 제3장에서 살펴보는 바와 같이 삼위일체개혁이 진행되게 되었다.

---

12) 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 13-14.

13) 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 17-19. 이러한 사유들을 계기로 하여 지방자치단체는 과세권의 확대와 국가의 부당한 재정통제의 배제, 국가와 지방의 세재정제도의 불공평성과 불합리성의 개선 등을 적극적으로 요구하게 되었다.

14) 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 21-22; 小室裕一, 前掲論文, p. 8.



이상과 같은 변혁은 거친 일본의 지방재정지원제도는 재정형평화를 목적으로 하여, 지방자치단체간의 재정의 격차를 기초로 재정을 지원하는 유형으로 자리잡게 되었다.

이하에서는 일본의 지방재정지원의 중요한 제도인 지방교부세, 지방양여세, 국고보조부담금을 중심으로 일본에서의 지방재정지원제도의 체계와 현황 등에 관하여 고찰하고자 한다.

## 제 2 절 지방재정지원제도의 체계와 현황

### I. 지방재정지원제도의 개요

일본의 지방재정의 재원은 기본적으로 지방세, 지방교부세, 지방양여세, 지방특례교부금, 국고지출금, 지방채, 사용료 및 수수료, 잡수입 등으로 구성되어 있다.

이러한 재원은 다양하게 구별할 수 있는데, 지방자치단체의 재원을 용도에 따라서 일반재원과 특정재원으로 구분할 수 있다. 일반재원은 지방자치단체가 용도에 구애되지 않고 자유롭게 사용할 수 있는 것으로, 지방세, 지방양여세 및 지방교부세가 이에 해당된다. 이에 대하여 특정재원은 용도가 특정되어 그 이외의 목적으로 사용할 수 없는 재원으로서, 국고지출금, 지방채, 사용료·수수료 등이 이에 해당한다.<sup>15)</sup>

다음으로 그 조달방법에 따라서 자주재원과 의존재원으로 나눌 수 있다. 자주재원은 지방자치단체가 스스로의 권한에 기초하여 조달하는 재원으로, 지방세 외에 사용료·수수료, 잡수입 등이 이에 해당한다. 이에 대하여 의존재원은 국가로부터 지방자치단체에 이전되는 재원으로, 지방교부세, 국고지출금, 지방양여세, 지방특례교부금이 이에

---

15) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 38.

해당한다.<sup>16)</sup>

이러한 의존재원은 지방재정을 위하여 국가가 지방자치단체에 재정 지원을 하는 것인데, 일본에서의 국가로부터 지방자치단체로 지급되는 보조금은 지방교부세교부금과 국고지출금을 포괄하는 개념이다. 여기서 통상 별도로 논하여지는 지방교부세와 국고지출금은 모두 중앙정부에서 지방정부로 일방적인 재원이전이라는 점에서는 공통성을 가진다. 그러나 지방교부세가 용도를 한정하지 않는 ‘일반보조금’임에 대하여, 국고지출금은 특정목적에 지출되는 ‘특정보조금’이라는 점이 다르다.<sup>17)</sup> 이는 다음과 같이 정리된다.<sup>18)</sup>

$$\begin{array}{l} \text{국가로부터} \quad \text{지방자치} \\ \text{단체로의} \quad \text{보조금} \end{array} \left\{ \begin{array}{l} \text{지방교부세} \quad (\text{일반보조금}) \\ \text{국고지출금} \quad (\text{특정보조금}) \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} \text{국고부담금} \\ \text{국고위탁금} \\ \text{국고보조금} \end{array} \right.$$

그런데 일반보조금이든 특정보조금이든 국가로부터 지방자치단체로 지급되는 정부간보조금이 필요한 것은, national minimum의 보장, 재정 조정, 특정정책의 장려목적이라는 이유에서 이다.<sup>19)</sup>

한편, 일본의 지방재정의 특징 중의 하나는 국가에의 높은 의존도를 들 수 있다. 국가로부터 지방으로의 재정이전은 지방교부세와 국고보조부담금을 합치면 지방의 세입전체의 3분의 1 이상을 차지하여 지방세와 거의 동일한 규모가 된다. 이러한 국가재원이 지방으로 이전되는 지방재정지원제도의 체계는 다음의 그림과 같다.

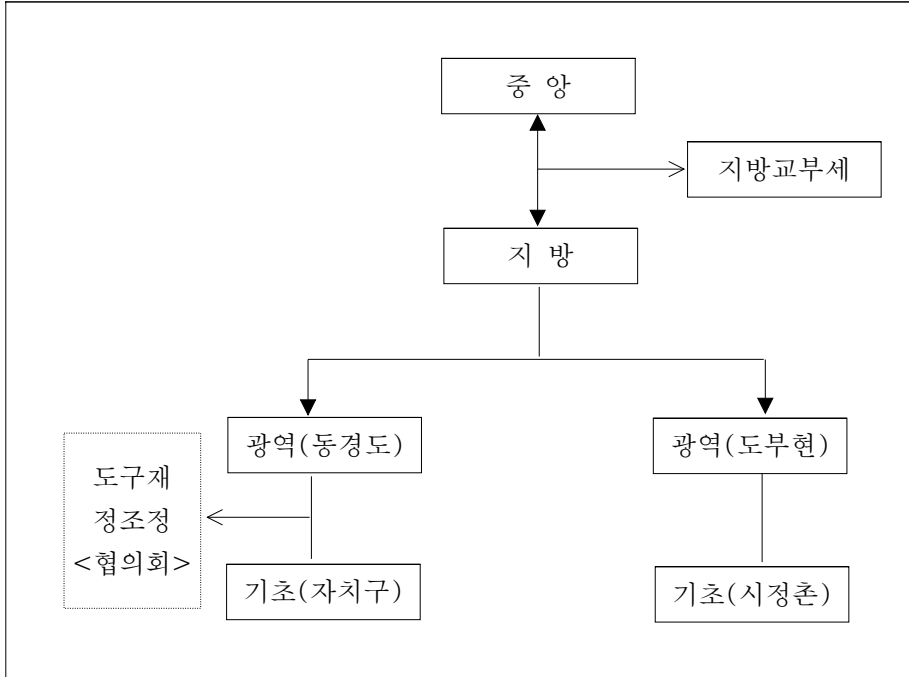
16) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 37.

17) 諸富徹・門野圭司, 前掲書, p. 119.

18) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 149.

19) 諸富徹・門野圭司, 前掲書, pp. 119-121.

일본의 지방재정지원체계<sup>20)</sup>



따라서 지방분권을 추진하는 입장에서 자주재원의 충실이 요구되고, 특히 지방세의 세원강화는 지방자치단체가 요구하여 온 중요과제라고 할 수 있다.

## II. 지방교부세

### 1. 지방교부세의 의의 및 운영의 기본

지방자치단체의 업무에는 교육, 토목, 경찰, 소방, 사회보장, 보건위생 등 각각의 지방자치단체의 재정력에 관계없이 일정한 행정수준이

20) 권오성 외 4인, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원(2006), p. 160.

기대되는 분야가 적지 않은데, 현실적으로는 지역간의 경제력의 격차가 있고, 이 행정수요와 각 자치단체의 재정력의 격차를 국가차원에서 조정하기 위하여 지방교부세제도가 존재한다.

지방교부세는 지방자치단체의 자주성을 훼손하지 않고 지방재원의 균형을 위하여 지방행정의 계획적인 운영을 보장하기 위하여 국세 중 소득세, 법인세, 주세, 소비세, 담배세의 각각의 일정비율의 액으로 지방자치단체가 그 행하여야 할 사무를 수행할 수 있도록 국가가 지방자치단체에 대하여 교부하는 교부금을 말한다(지방교부세법 제2조 제1호).

지방교부세제도는 지방자치단체가 자주적으로 그 재산의 관리, 사무의 처리, 및 행정을 집행하는 권능을 훼손하지 않고 그 재원의 균형을 꾀하고, 지방교부세의 교부기준의 설정을 통하여 지방행정의 계획적인 운영을 보장하는 것에 의해서 지방자치의 본지의 실현에 이바지함과 함께 지방자치단체의 독립성을 강화하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 이에 따라 지방교부세는 재원의 균형화(재정조정기능), 재원의 보장(재원보장기능)의 기능을 한다.

지방교부세에는 일정한 산정방식에 의하여 교부되는 보통교부세와 재해 등 특별한 재정사정에 따라 교부되는 특별교부세가 있다. 예를 들면 하찌오지시(八王子市)의 경우 16년만에 보통교부세가 교부된 1999년도에 이어 2000년도부터 2002년까지도 교부되었지만, 2003년도에는 다시 교부되지 않게 되었다.<sup>21)</sup> 고이즈미내각에 의한 이른바 ‘삼위일체의 개혁’에 의하여 이 지방교부세는 삭감되었다.

일본의 지방교부세의 운영의 기본에 관하여는 지방교부세법 제3조에서 다음의 3가지를 들고 있다. 첫째, 지방교부세의 총액은 재정수요액이 재정수입액을 넘는 지방자치단체인 재원부족단체에 대하여 형평하게 그 초과액을 보전하는 것을 목적으로 하여 교부하여야 한다(제1

21) <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/seisaku/gyozaisei/zaiseiyogo/004580.html>.

항). 둘째, 지방교부세의 교부에 있어서는 지방자치의 본지를 존중하여 조건을 붙이거나 그 용도를 제한해서는 안된다(제2항). 셋째, 지방자치단체는 그 행정에 관하여 합리적이고 타당한 수준을 유지하도록 노력하고, 적어도 법률 또는 이에 기초하는 정령에 의해 의무화된 규모와 내용을 갖추어야 한다(제3항).

## 2. 지방교부세의 성격

일본의 지방교부세의 성격에 관하여 다음의 세 가지를 들 수 있다.<sup>22)</sup>

첫째, 지방교부세는 지방자치단체 공유의 고유재원이다. 지방자치단체는 법령의 규정에 의해 의무화된 사무사업 및 지방자치단체가 스스로의 판단에 의하여 행하는 사무·사업에 필요한 재원은 원칙적으로 자주재원인 지방세로 충당하는 것이 바람직하지만, 현실적으로는 지역간의 세원의 편차가 크므로 재정력의 격차를 조정하는 것이 필요하게 된다. 그러므로 지방교부세는 본래 자치단체의 수입이지만 자치단체간의 재원불균형을 조정하고 모든 자치단체가 일정한 수준을 유지할 수 있도록 재원을 보장한다는 견지에서, 지방교부세는 국세로서 국가가 대신하여 징수하여 일정한 합리적인 기준에 의해 재배분하는 이른바 “국가가 지방을 대신하여 징수하는 지방세”, 즉 “지방이 공유하는 고유재원”이라는 것을 의미한다.<sup>23)</sup>

둘째, 지방교부세는 지방자치단체의 일반재원이다. 지방교부세법 제 3조 제2항에서는 국가가 지방교부세의 용도를 제한하거나 조건을 붙이는 것을 금지하고, 그 용도는 지방자치단체의 자주적인 판단에 위임되어 있다. 즉, 지방교부세는 지방세원의 지역적 불균형을 시정하기 위하여 국가가 지방자치단체 전체의 재원을 국세라는 형태로 징수하

22) <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>; 권오중 외4인, 앞의 책, pp. 162-163 참고.

23) 黒田武一郎 編著, 三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税 (シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第2卷), ぎょうせい(2007), pp. 165-166.

여 이를 일정한 기준에 따라 각 지방자치단체에 재배분하는 것이므로 기본적인 성격에 있어서는 지방세와 다르지 않다. 이러한 점에서 지방교부세는 지방자치단체가 독자적으로 그 사용방법을 결정할 수 있는 일반재원으로서의 성격을 가진다. 그러므로 국가가 그 용도를 결정하거나 조건을 붙이거나 하는 국고보조금과는 근본적으로 다른 성격이라는 것을 의미한다.<sup>24)</sup>

셋째, 지방교부세는 국가와 지방자치단체의 세원배분을 보완한다. 국가와 지방은 상호 협력하여 공공경제를 담당하지만, 세출면에서는 국가와 지방의 지출비율(순계)은 약 2:3으로 지방의 역할이 상대적으로 크다. 이에 대하여 조세수입 전체 중에서 국세와 지방세의 비율은 약 3:2로 지방에 배분되는 세수는 상대적으로 적다. 지방교부세는 국가와 지방간의 재원배분의 일환으로서 이러한 갭을 보완하는 기능을 담당하고 있다.<sup>25)</sup>

따라서 지방교부세는 지방자치단체간의 재원의 불균형을 조정하고, 모든 지방자치단체가 일정한 수준을 유지할 수 있도록 재원을 보장한다는 견지에서 국세로서 국가가 대신하여 징수하여 일정한 합리적인 기준에 의해서 재분배하는 이른바 ‘국가가 지방을 대신하여 징수하는 지방세’라는 성격을 가진다.

### 3. 지방교부세의 재원 및 총액

지방교부세는 국세 5세의 일정부분으로 구성된다. 그 총액은 1966년도 이후, 국세 3세(소득세,<sup>26)</sup> 법인세, 주세)의 32%로 정해졌지만, 1989년부터 세제의 발본적인 개혁 및 국고보조부담율의 재검토에 따라 소비세의 24% 및 담배세 25%가 추가되고, 1997년도부터는 소비세율의

24) 黒田武一郎 編著, 前掲書, p. 166.

25) <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>.

26) 2004년부터 2006년까지는 소득양여세에 관련된 것을 제외한다.

인상과 함께 소비세의 교부세율이 29.5%로 변경되었다. 나아가 1999년도의 항구적인 감세의 실세에 의한 법인사업세의 減收를 법인세의 교부세율의 인상으로 보전하게 되고, 1999년도는 32%에서 경과적으로 32.5%, 2000년도부터는 減收額의 평년도화에 의해 35.8%로 인상되었다가, 2007년 이후는 34.0%로 인하되었다. 이처럼 사회적 변화에 따라 지방교부세율은 변화하게 되었는데, 그 추이를 보면 다음과 같다.

## 지방교부세율의 추이

(단위 : %)

년 도	소득세	법인세	주세	소비세	담배세
1954	19.874	19.874	20	-	-
1955	22			-	-
1956	25			-	-
1957	26			-	-
1958	27.5			-	-
1959-61	28.5			-	-
1962-64	28.9			-	-
1965	29.5			-	-
1966-88	32			-	-
1989-96	32			24	25
1997-98	32			29.5	25
1999	32	32.5	32	29.5	25
2000-03	32	35.8	32	29.5	25
2004	32	34	32	29.5	25

이리하여 2008년 현재의 매년도분으로서 교부하여야 할 지방교부세의 총액은 당해연도에 있어서 소득세 및 주세의 수입예상액의 32%, 법인세의 수입예상액의 34%, 소비세의 수입예산액의 24% 및 담배세

의 수입예상액의 25%에 상당하는 액의 합산액이다(지방교부세법 제6조 제1항).

그러나 그것에 의해서 교부세총액이 결정되는 것은 아니다. 국가는 매년도 경제정책의 일환으로서 지방재정의 역할을 명확하게 하기 위하여 지방재정계획을 책정한다. 거기에서는 국가가 지방자치단체에 의무화한 사무·사업의 재원을 보장하고, 국가의 예산에 포함된 시책을 구체화함과 함께, 지방재정 전체에 관하여 ‘객관적으로 추측되는 통상의 수준에 있어서의 경비와 수입’<sup>27)</sup>이 각각 적산된다. 그 때 지방의 일반재원소요액과 지방세·지방양여세수입예상액 및 국세5세의 일정비율과의 사이에서 과부족이 발생한다. 그 경우에는 특례적인 가산·감액, 교부세특별회계의 차입 등에 의해서 조정된다.<sup>28)</sup> 그리고 당해년도의 전년도 이전 년도에 있어서의 지방교부세로 아직 교부하지 않은 액을 가산하고, 또한 당해전년도 이전의 년도에 있어서 교부하여야 하였던 액을 넘어 교부한 액을 당해 합산액에서 감액한 액으로 한다(동조 제2항).

이에 따라 2008년도 당초의 교부세총액은 국세5세분에, 교부세특별회계에서의 잉여금 등 2,502억엔 및 전년도로부터의 이월분 5,869억엔을 가산한 액에서 교부세특별회계차입금이자지불액 5,711억엔을 공제한 15조4,061억엔이다.

#### 4. 지방교부세의 종류

지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분된다(지방교부세법 제6조의2 제1항). 보통교부세는 재원이 부족한 지방자치단체에 대하여 교부하고, 특별교부세는 보통교부세로 포착되지 않는 재해 등의 특별한 재정수요에 대하여 교부하는 지방교부세이다. 지방교부세의 구조

27) 石原信雄, 新地方財政調整制度論, ぎょうせい(2000), p. 219.

28) 神野直彦·池上岳彦, 前掲書, p. 98.



는 다음 그림과 같다.

지방교부세의 구조<sup>29)</sup>

기준재정수요액 (A)				
기준재정수입액(B) $(D) \times \left( \begin{array}{l} 80\% \text{ (都道府縣)} \\ 75\% \text{ (시정촌)} \end{array} \right) + (E)$			재원부족액(C) [(A) - (B)]	
유보 재원	지방세 (D)	지방양 여세등 (E)	보통교부세	특별교 부세

이하에서는 보통교부세와 특별교부세에 대하여 살펴본다.

#### (1) 보통교부세

보통교부세는 지방교부세총액의 94%를 차지하는 재원으로서(지방교부세법 제6조의2 제2항), 매년도 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 지방자치단체에 대하여 교부하게 되는데(동법 제10조 제1항), 교부하여야 하는 보통교부세의 액은 당해 지방자치단체의 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 액(이하 ‘재원부족액’이라 한다)에 상당하는 액을 국가가 교부한다(동조 제2항 본문). 다만, 각 지방자치단체에 관하여 산정한 재원부족액의 합산액이 보통교부세의 총액을 초과하는 경우에는 다음 식에 의해 산정한 액으로 한다(동조 제2항 단서).

29) 神野直彦·池上岳彦, 前掲書, p. 99.

$$\text{당해 지방자치단체의 재원부족액} - \text{당해지방자치단체의 기준재정수요액} \\ \times ((\text{재원부족액의 합산액} - \text{보통교부세의 총액}) / (\text{기준재정수요액이 기준재정수요입액을 초과하는 단체의 기준재정수요액의 합산액}))$$

기준재정수요액의 산정은 측정단위의 수치를 보정계수로 곱하고, 이를 당해 측정단위마다의 단위비용에 곱하여 얻은 액을 당해 지방자치단체에 관하여 합산한 액으로 한다(동법 제11조). 측정단위는 都道府縣 모두 각 비목에 관하여 재정수요를 나타내는 지표를 말한다. 다음으로 표준적인 단체를 상정하여 그 단체가 국가에서 보아 표준적인 서비스를 행하는 것에 필요한 일반재원의 금액을 측정단위로 나누어 단위비용<sup>30)</sup>을 산출한다. 그리고 각각의 지방자치단체가 가지는 자연적·사회적 조건에 따라 적용해야 할 보정계수<sup>31)</sup>를 산출한다. 그리고 각비목에 관하여 ‘단위비용×(측정단위의 수치×보정계수)’의 산식에 의하여 일반재원의 소요액을 구한다. 그것을 전비목에 관하여 합계하여 ‘일반재원’으로서의 기준재정수요액을 산출한다.<sup>32)</sup>

다음으로 기준재정수입액은 국가가 정한 표준세율에 기초하여 지방자치단체가 과세한 경우의 지방세수예상액의 일정비율<sup>33)</sup>에 지방양여세를 더한 것으로, 일반재원 중 자주적으로 조달하는 분을 가리킨다.

이상과 같이 하여 각자치단체의 보통교부세액을 산출하는 산식은 다음과 같다.<sup>34)</sup>

---

30) 측정단위 및 단위비용에 관하여는 지방교부세법 제12조에서 구체적으로 규정한다.  
 31) 주된 보정계수로는, ① 종별보정, ② 단계보정, ③ 밀도보정, ④ 태용보정, ⑤ 한랭보정, ⑥ 수치급증보정, ⑦ 수치급감보정, ⑧ 재정력보정, ⑨ 합병보정 등이 있는데, 구체적으로는 지방교부세법 제13조에서 규정하고 있다.  
 32) 神野直彦·池上岳彦, 前掲書, pp. 99-101.  
 33) 都道府縣은 2002년까지 80%, 2003년도는 75%, 시정촌은 1963년도까지 70%, 1964년도 이후는 75%.  
 34) <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>.

각 지방자치단체의 보통교부세액=(기준재정수요액-기준재정수입액)=  
재원부족액

- 기준재정수요액=단위비용(측정단위1마다의 비용)×측정단위(인구, 면적 등)×보정계수(한랭적설의 차이 등)
- \* 각종 보정계수는 각 자치단체마다의 자연조건이나 사회조건 등의 차이에 따른 재정수요의 차이를 반영하는 것이다.
- 기준재정수입액=(표준적 세수입(시정촌분의 세교부금을 포함) 및 지방특별교부금의 75%(현분), 75%(시정촌분))+지방양여세

총무대신은 교부하여야 할 보통교부세의 액을 늦어도 매년 8월 31일까지 결정하여야 하는데, 다만 교부세 총액의 증가 기타 특별한 사유가 있는 경우에는 9월 1일 이후에 보통교부세의 액을 결정하거나 이미 결정한 보통교부세의 액을 변경할 수 있다(지방교부세법 제10조 제3항). 보통교부세를 결정하거나 변경한 때에는 이를 당해 지방자치단체에 통지하여야 한다(동조 제4항). 또한 일부 지방자치단체에 관하여 이미 결정한 보통교부세의 액을 변경한 경우에는 그 때문에 다른 지방자치단체에 관하여 이미 결정한 보통교부세의 액을 변경하여서는 안된다(동조 제5항). 그리고 당해연도분으로서 교부하여야 하는 보통교부세의 총액이 각 지방자치단체에 대하여 교부하여야 하는 보통교부세의 합산액을 충족하지 못하는 경우에는 당해 부족액은 당해연도의 특별교부세의 총액을 감액하여 이에 충당한다(동조 제6항).

## (2) 특별교부세

특별교부세는, 보통교부세의 기준재정수요액의 산정방법에 의해서는 포착되지 않은 특별한 재정수요가 있는 경우, 기준재정수입액 중에 현저히 과다하게 산정된 재정수입이 있는 경우, 교부세액의 산정기일 후에 발생한 재해<sup>35)</sup> 등을 위하여 특별한 재정수요가 있거나 또는 재

35) 그 복구에 필요한 비용이 국가의 부담에 의한 것을 제외한다.

정수입의 감소가 있는 경우, 기타 특별한 사정이 있는 경우에 기준재정수요액 또는 기준재정수입액의 산정방법의 획일성 때문에 발생하는 기준재정수요액의 산정과다 또는 기준재정수입액의 산정과소를 고려하더라도 보통교부세의 액이 재정수요에 비하여 과소하다고 인정되는 지방자치단체에 대하여 총무성령으로 정하는 바에 따라 당해 사정을 고려하여 교부하는 지방교부세이다(동법 제15조 제1항). 따라서 특별교부세는 보통교부세가 획일적인 방법으로 산정되기 때문에 각 지방자치단체의 실적을 정확하게 포착할 수 없다. 그래서 각 자치단체의 특수사정에 따라 특별하게 발생한 재정수요에 대하여 교부되므로, 보통교부세의 보완적 기능을 하는 것이라고 할 수 있다. 그 총액은 지방교부세총액의 6%를 재원(지방교부세법 제6조의2 제3항)으로 하는데, 2008년도는 65억엔을 계상하고 있다.

총무대신은 총무성령으로 정하는 바에 따라 각 지방자치단체에 교부하여야 할 특별교부세의 액을 매년도 2회로 나누어 결정하고, 그 결정은 제1회째는 12월 중에, 제2회째는 3월 중에 하여야 한다. 이 경우에 제1회째의 특별교부세액의 결정은 그 총액이 당해연도의 특별교부세의 총액의 3분의1에 상당하는 액이내의 액이 되도록 한다(동조 제2항).

### Ⅲ. 지방양여세

#### 1. 개 요

지방양여세는 징수의 편의상 등의 이유에서 징수사무를 국가가 대행하여 국세로서 징수하여 그대로 지방에 양여하는 지방세를 말한다. 국가가 국세로서 징수한 것을 지방에 배분한다는 의미에서는 지방교부세와 같지만, 재원이 부족한 단체에만 교부하는 지방교부세와는 달리, 지방양여세는 일반적으로 일률적으로 배분하는 것이 원칙이다.<sup>36)</sup> 지방양

36) <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/seisaku/gyozaisei/zaiseiyogo/004580.html>.

여세에는 지방도로양여세, 석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기 연료양여세, 특별톤양여세, 지방법인특별양여세(2007년 신설) 등 6종류가 이에 속한다. 또한 삼위일체개혁에 의한 국고보조금의 삭감과 폐지의 보전재원으로서 본격적인 세원이양까지의 잠정적인 조치로서 국가의 소득세의 일부를 소득양여세로서 2004년부터 都道府縣과 시정촌에 인구할로 배분되었으나, 2006년 3월 21일 소득양여세법이 폐지되고 2007년 4월 1일부터 시행되었으므로 지금은 소득양여세는 폐지되었다.

한편 이들 지방양여세는 두 가지 유형으로 대별할 수 있다.<sup>37)</sup> 첫째 유형은 단순한 세무행정상의 이유에서 국세와 함께 징수하여 징수한 세액을 그대로 징수지의 지방자치단체에 양여하는 것이다. 이것에 의하여 징세비용의 삭감이나 납세자의 편의를 꾀할 수 있는데, 이 유형에 속하는 것으로 특별톤양여세가 있다. 둘째 유형은 세무행정상의 이유에 덧붙여 대상이 되는 세원 본래의 성격이나 그 지역간의 편재성에 따라 배분하는 것으로, 특별톤양여세 이외의 양여세가 이에 속한다. 이들 지방양여세는 다시 다른 동종의 국세와 함께 징수하여 양여되는 것(지방도로양여세)과, 국세 중에서 양여되는 것(석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세)으로 나누어진다.

지방양여세의 양여기준은 다음 표와 같다.

지방양여세 양여기준

(2008. 7. 현재)

명 칭	양여총액	양여단체	양여기준
지방도로양여세	지방도로세수입액의 전액	58/100 都道府縣 및 지정시	1/2 일반국도 및 都道府縣의 연장 1/2 일반국도 및 都道府縣도의 면적
		42/100 시정촌 (특별구 포함)	1/2 시정촌도의 연장 1/2 시정촌도의 면적

37) 水谷守男外3人, 前掲書, pp. 114-115.

제 2 장 지방재정지원제도의 체계와 현황

명 칭	양여총액	양여단체	양여기준
석유가스양여세	석유가스세수입액의 1/2	都道府縣 및 지정시	1/2 일반국도 및 都道府縣도의 연장 1/2 일반국도 및 都道府縣도의 면적
자동차증량양여세	자동차증량세수입액의 1/3	시정촌 (특별구 포함)	1/2 시정촌도의 연장 1/2 시정촌도의 면적
항공기연료양여세	항공기연료세수입액의 2/13	1/5 항공관계 都道府縣	시정촌의 양여기준에 의해 산정한 액
		4/5 항공관계 시정촌	1/3 착륙료수입액에 의해 양여 2/3 소음이 현저한 지구 내의 세대수에 의해 양여
특별톤야여세	특별톤세수입액의 전액	개항소재시정촌	개항에의 입항에 관한 특별톤세의 수입액에 상당하는 액
지방법인특별양여세	지방법인특별세수입액의 전액	각 都道府縣	지방법인특별세수입액 1/2 인구 1/2 종업원수

이하에서 개별적인 내용을 살펴본다.

## 2. 지방도로양여세

지방도로양여세는 도로건설목적의 재원으로서 창설되었으며, 국세인 휘발유세와 함께 과세된다. 그 재원은 국세로서 징수되는 지방도로세 수입액의 전액이다.

휘발유의 단위 킬로미터에 대하여 두 가지의 국세가 있는데, 즉, ① 중앙정부의 도로목적재원으로서 전액 중앙정부의 세입이 되는 휘발유세와, ② 지방도로양여세로서 지방에 배분되는 지방도로세가 부과된다.<sup>38)</sup> 지방도로양여세는 제조장으로부터의 반출 또는 보세구역으로부터

38) 권오중 외4인, 앞의 책, pp. 169-170.

터의 인수수량이 과세표준이 되며, 서울은 휘발유 1kl당 지방도로세 5,200엔, 휘발유세 48,600엔으로 휘발유에 관한 세금이 1kl당 53,800엔이다. 지방도로양여세 총액 중 100분의58은 都道府縣 및 지정시에 양여되는데(지방도로양여세법 제2조 제1항), 그 중에서 2분의1은 일반국도·고속자동차국도 및 都道府縣도로로 각 都道府縣 및 지정시가 관리하는 도로의 연장에, 2분의1은 그 면적에 분배된다(동조 제1항, 제2항). 나머지 100분의42는 시정촌에 양여되는데(동법 제3조 제1항), 시정촌 도로의 연장 및 면적에 각각 2분의1씩 분배된다(동조 제2항). 이러한 규정에도 불구하고 전년도 지방교부세의 산정의 기초가 된 지방교부세법에 의해서 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액을 넘는 都道府縣 및 지정시에 대하여 당해연도분으로서 양여하여야 할 지방도로양여세액은, 위에서 산정한 액에서 그 초과금액의 10분의2에 상당하는 액을 공제한 금액으로 하고, 당해액이 산정액의 3분의2에 상당하는 액을 넘는 경우에는 당해 3분의2에 상당하는 액으로 한다(동법 제2조 제3항).

지방도로양여세는 인구·도로의 종류·형태·폭원에 의하여 보정이 이루어지고, 양여를 받은 都道府縣 및 시정촌은 양여세 총액을 도로에 관한 비용에 충당하여야 한다(동법 제8조).

### 3. 석유가스양여세

석유가스양여세는 도로행정의 재원에 충당하기 위한 국세로서, 액화석유가스(LPG)에 관하여 석유가스세법의 규정에 의한 석유가스세의 수입액의 2분의1에 상당하는 액으로 하고, 都道府縣 및 지정시에 대하여 일반국도, 고속자동차국도 및 都道府縣도로로 각 都道府縣 및 지정시가 관리하는 도로의 연장 및 면적에 각각 2분의1씩 안분하여 양여한다(석유가스양여세법 제1조, 제2조).

양여를 받은 都道府縣 및 지정시는 양여세의 총액을 도로에 관한

비용에 충당하여야 한다(동법 제7조).

#### 4. 자동차중량양여세

자동차중량양여세는 특별구를 포함한 시정촌의 도로목적재원으로서, 자동차중량세법에 의한 자동차중량세수입액의 3분의1에 상당하는 액으로 하여 시정촌에 대하여 양여하는 것을 목적으로 도입되었다(자동차중량양여세법 제1조). 자동차검사증을 받는 자동차, 차량번호의 지정 을 받는 경자동차를 표준으로 하고, 세율은 자동차중량 0.5톤당 12,600 엔이다. 도로를 관리하는 시정촌에 대하여 도로의 연장 및 면적에 따라 각각 2분의1씩 안분하여 양여하며, 도로의 종별 기타의 사정을 참작하여 보정할 수 있다(제2조). 총액을 도로에 관한 비용에 충당하여야 한다(제7조).

#### 5. 항공기연료양여세

항공기연료양여세는 국세인 항공기연료세의 도입에 수반하여 소음장해의 방지와 항공대책의 비용에 충당하기 위하여, 항공기연료세법에 의한 항공기연료세수입액의 13분의2에 상당하는 액으로, 항공관계 시정촌 및 항공관계 都道府縣에 대하여 양여하는 것을 목적으로 도입되었다(항공기연료양여세법 제1조). 이 양여세는 항공기에 적재된 항공기연료의 수량을 표준으로 하고, 세율은 1kl당 26,000엔이다. 그 중에서 4,000엔은 항공기소음 때문에 발생한 장해의 방지와 공항 및 그 주변의 정비 등의 경비에 충당하기 위하여 항공관계 都道府縣 및 시정촌에 양여된다.<sup>39)</sup> 그 이외의 양여기준은 항공관계 시정촌에 5분의4에 상당하는 액이(동법 제2조 제1항), 항공관계 都道府縣에 나머지 5분의1에 상당하는 액이 양여된다(동법 제2조의2 제1항). 전자는 공항

39) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 116.



이 소재하는 시정촌에 착륙료의 수입액으로 3분의1을 양여하고, 나머지 3분의2는 항공기의 소음이 특히 현저하다고 인정되는 지구로서 총무성령으로 정하는 지구내의 세대수에 따라 안분한다(제2조 제1항, 제2항). 다만, 착륙료의 수입액, 공항의 관리의 태양, 공항의 소재, 소음의 정도 등 기타 사정을 참작하여 보정할 수 있다(동조 제3항). 양여세를 받은 시정촌 및 都道府縣은 항공기의 소음에 의해 발생하는 장애의 방지, 공항 및 그 주변의 저이 기타의 정령으로 정하는 공항대책에 관한 비용에 충당하여야 한다(제7조).

## 6. 특별톤양여세

특별톤양여세는 외국선박에 대한 고정자산세의 경감조치에 따라 감수를 보전하기 위하여 창설되었다. 이 양여세는 특별톤세법에 의한 특별톤세수입액의 전액으로 하고, 개항에 관계되는 항만시설이 설치되어 있고 총무대신이 지정하는 시정촌에 대하여 양여하는 양여세이다(특별톤양여세법 제1조, 제2조 제1항). 이 양여세는 개항에 입항하는 외국무역선의 총톤수를 과세표준으로 하며, 세율은 입항 때마다 톤당 20엔(1년분을 일시납부하는 경우에는 톤당 60엔)이다. 이 양여세는 고정자산세를 대신하는 것이므로, 세수의 용도에 관하여 조건을 붙이거나 제한해서는 안된다(제5조).

## 7. 지방법인특별양여세

지방법인특별양여세는 지역간의 세원편재의 시정에 조속하게 대응하기 위하여 소비세를 포함한 세체계의 근본적인 개혁이 행하여지는 동안의 잠정조치로서, 2007년도 지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법의 개정으로 법인사업세의 일부를 분리하여 2009년부터<sup>40)</sup> 지방법인

40) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou2/dai2/siryou2.pdf#search='地方法人特別讓与税'>.

특별세수입액의 전액을 都道府縣에 대하여 양여하게 되는 양여세이다(지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법 제32조). 매년도 각 都道府縣에 대하여 양여하는 지방법인특별양여세액은 지방법인특별양여세기본액의 2분의1을 각 都道府縣의 인구로 안분한 액 및 지방법인특별양여세기본액의 2분의1을 각 都道府縣의 종업원수로 안분한 액의 합산액이다(동법 제33조 제1항). 기준법인소득할액과 기본법인수입할액을 과세표준으로 하고, 부가가치할액·자본할액 및 소득할액에 의하여 과세되는 법인은 148%, 소득할액에 의해서 과세되는 법인은 81%, 수입할액에 의해서 과세되는 법인은 81%의 세율이 적용된다. 지방법인특별세수입액의 용도를 한정하지 않는(동법 제37조) 일반재원이다.

#### IV. 국고보조부담금

##### 1. 개 요

국고보조부담금<sup>41)</sup>이란 국가가 지방자치단체에 대하여 교부하는 지출금 중, 지방교부세 등 일반재원을 제외한 용도를 지정하여 교부되는 지출금을 말하는데, 이에는 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금의 3가지 종류가 있다. 이들에 대하여는 지방재정법 제10조부터 제10조의3(국고부담금)과 제10조의4(국고위탁금), 그리고 제16조(국고보조금)에서 규정하고 있다.

그런데 이들 국고보조부담금은 지방재정법 제9조 “지방자치단체의 사무를 행하기 위하여 필요한 경비에 관해서는 당해 지방자치단체가 전액 이를 부담한다”라는 규정, 즉 경비전액부담의 원칙에 대한 예외 규정이다. 즉, 제9조 단서에서 “다만, 제10조부터 제10조의4까지에서

41) 지방재정법 제18조가 국고부담금, 국고위탁금, 국고보조금을 합쳐서 ‘국고지출금’이라고 총칭하여 사용하고 있지만, 주로 문제되는 것이 국고부담금과, 국고보조금 이므로 여기에서는 ‘국가보조부담금’이라는 용어를 사용한다.

규정하는 사무를 행하기 위하여 필요한 경비에 관해서는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있는데, 이 단서규정에 해당하는 재원이다.<sup>42)</sup>

이들 국고보조부담금은 지방재정의 수입 중에서 상당한 비율을 차지하고 있으며, 지방재원으로서도 다음과 같은 중요한 기능을 수행하고 있다.<sup>43)</sup>

첫째, 국가가 정책을 수행하기 위하여 지방자치단체에 특정행정을 수행하게 하고 일정한 행정분야에 대해서는 전국을 통하여 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재정조치로서 국고보조부담금이 활용된다.

둘째, 재해와 대규모 건설사업과 같이 그 경비가 지방자치단체에게 과도한 경우에 대하여 재원을 지원하고, 그 사업이 원활하게 수행되도록 하고 있다.

한편, 국고보조부담금은 대부분이 정률의 특정보조금으로서의 성질을 가지는데, 거기에서 몇 가지 폐해가 지적되어 개혁의 필요성이 대두되었다. 그 폐해는 첫째, 그것이 지방정부의 자주성을 저해하고 지방정부 내부에서의 ‘종적 관계’를 고정화하고, 그 정책입안능력의 저하를 초래하는 점에 있다. 둘째, 유명한 ‘초과부담’ 문제이다. 셋째, 중앙정부에 의한 보조부담율의 일방적 조작이 지방정부가 선택하여야 하는 사업내용을 왜곡하고, 비효율적인 자원배분을 초래한다는 점이다.<sup>44)</sup>

## 2. 국고부담금

국고부담금이라 함은 국가가 의무적으로 부담하는 의무교육비나 생활보호비 등 국가와 지방자치단체 상호의 이해에 관계가 있는 사무 중, 그 원활한 운영을 기대하기 위해서는 국가가 스스로 경비를 부담

---

42) 그 외에도 지방재정법 제34조부터 제36조와 그 외에 많은 재해관련 법률이 경비 전액부담의 원칙에 대한 예외를 규정하고 있다.

43) 권오중 외4인, 앞의 책, p. 173.

44) 諸富徹・門野圭司, 前掲書, pp. 126-129.

할 필요가 있는 사업에 대한 국가가 의무적으로 부담하는 급부금을 말한다(지방재정법 제10조).<sup>45)</sup> 이러한 국가부담금에는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 법령에 기초하여 실시하여야 하는 사무에 필요한 경비(제10조), 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 건설사업에 필요한 경비(제10조의2, 건설사업비국고부담금), 국가가 그 일부를 부담하는 재해에 관한 사무에 필요한 경비(제10조의3, 재해복구사업비등국고부담금)가 이에 해당한다.

지방재정법 제10조에서 규정하는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 법령에 기초하여 실시하여야 하는 사무에 필요한 경비에는 의무교육직원의 급여에 필요한 경비, 의고교육학교의 건물의 건축에 필요한 경비, 생활보호에 관한 경비 등 27가지 유형을 들고 있다. 제10조의2에서 규정하는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 건설사업에 필요한 경비에는 도로·하천·해안·항만 등에 관한 중요한 토목시설의 신설 및 개량에 필요한 경비, 중요한 도시계획사업에 필요한 경비 등 6가지 유형을 들고 있으며, 제10조의3에서 규정하는 국가가 그 일부를 부담하는 재해에 관한 사무에 필요한 경비에는 재해구조사업에 필요한 경비, 각종 재해복구에 필요한 경비 등 9가지 유형을 들고 있다.

그리고 국가가 부담해야 하는 이들 국고부담금의 경비의 종목, 산정 기준 및 국가와 지방자치단체가 각각의 부담해야 할 비율은 법률 또는 정령으로 정한다(지방재정법 제11조). 그러나 제10조 내지 제10조의3에서 열거되는 사무의 근거법률을 참조해도 국가의 부담비율이 규정되어 있는 것도 있고 규정되어 있지 않은 것도 있어 통일되어 있지 않다. 또한 부담비율을 규정하고 있다고 하더라도 ‘예산의 범위내’ 등 추상적으로 규정되어 있는 경우가 많다. 따라서 국고부담금은 각자(국가와 지방자치단체) 부담적인 경비부담임에도 ‘예산의 범위내’라는 유

---

45) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 37 참조.

보에 의해서 보조금으로 전화되었다고 하는 견해도 있다(부담금의 보조금으로의 전화).<sup>46)</sup>

### 3. 국고위탁금

국고위탁금이라 함은 본래는 지방자치단체의 사무가 아니라 국가의 책무로서 수행되어야 하는 사업이지만, 사무수행상의 이유 등에 의하여 국가가 지방자치단체에 위탁하는 국세조사나 선거 등의 국가사무를 지방이 대행하는 것에 대한 경비를 말한다.<sup>47)</sup> 지방재정법 제10조의4는 “오로지 국가의 이해에 관계가 있는 사무를 행하기 위하여 필요한 경비에 관해서는, 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무가 없다”고 규정하고, 국회의원의 선거, 최고재판소재판관국민심사 및 국민투표에 필요한 경비, 외국인등록에 필요한 경비, 국민연금, 고용보험 및 특별아동부양수당에 필요한 경비 등에 대하여는 지방자치단체가 부담할 의무가 없는 국고위탁금으로 규정하고 있다.

### 4. 국고보조금

국고보조금은 국가가 지방자치단체의 사업을 유도·장려하기 위한 재정이전을 말한다.<sup>48)</sup> 지방재정법 제16조에서 “국가는 그 시책을 행하기 위하여 특별한 필요가 있다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정되는 때에 한하여 당해 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부할 수 있다”고 규정하고 있다. 국고보조금은 다시 특정한 사무나 사업의 실시를 장려하기 위한 보조금을 장려적 보조금이라 하고, 재정원조를 하기 위한 보조금을 재정원조보조금이라 한다. 국고보조금은 그 법적 성질 등에 관하여는 명치시대 이래

46) 碓井光明, 要說自治体財政・財務法, 學陽書房(1999), p. 37.

47) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 37, 150 참조.

48) 水谷守男外3人, 前掲書, p. 37, 150 참조.

현재까지 논의가 되고 있다.<sup>49)</sup>

보조금의 교부신청은 정령으로 정하는 바에 따라 보조사업 등의 목적 및 내용, 보조사업 등에 필요한 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 각성청의 장이 정하는 서류를 첨부하여 각성청의 장에 대하여 그 정하는 시기에 제출하여야 한다(보조금등에 관한 예산집행적정화에 관한 법률 제5조). 보조금 등의 교부신청을 받은 각성청의 장은 당해 신청에 관계되는 서류 등의 심사 및 필요에 따라서 행하는 현지조사 등에 의해 당해 신청에 관계되는 보조금 등의 교부가 법령 및 예산으로 정하는 바에 위반하지 하는지 여부, 보조사업 등의 목적 및 내용이 적정한지 여부, 금액의 산정에 잘못이 없는지 여부 등을 조사하여 보조금 등을 교부하여야 한다고 인정한 때에는 보조금 등의 교부결정을 하여야 한다(동법 제6조).

---

49) 이에 관해서는 碓井光明, 補助金, 雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編, 現代行政法大系 第10卷 財政, 有斐閣(1984), pp. 230이 상세하다.

## 제 3 장 지방재정개혁과 지방재정건전화방안

### 제 1 절 서 설

제2차 세계대전 이후의 일본은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 경제발전을 실현하였다. 그러나 버블경제가 붕괴되고, 1990년대에 들어서면서 일본경제는 거의 10여년에 걸쳐서 계속하여 침체되었다. 그러던 동안 제2차 대전이후 일본의 경제발전을 유지하여 온 기업 시스템이나 정부의 구조는 변화에 대응할 수 없었고, 오히려 경제의 부담으로 작용하여 왔다. 나아가 고령화의 진전, 노동력인구의 감소 등의 변화 속에서 자칫하면 일본은 비관론에 빠질 염려가 있었다. 이러한 변화에 대처하기 위하여 일본의 잠재력의 발휘를 방해하는 각종 규제와 관행 및 제도를 근본적으로 개혁하여 스스로의 잠재력을 높일 수 있는 새로운 구조가 요구되었다.<sup>50)</sup>

특히 국가재정은 1990년대에 들어서면서 거시경제의 저조함으로 인하여 악화일로에 있었다. 국가재정의 악화는 지방재정에도 영향을 미치게 되었고, 지방재정은 심각한 위기적 상황에 처하게 되었다.<sup>51)</sup> 지방재정이 위기적 상황에 처하게 됨으로서 국가에 대한 의존도가 더욱 높아지고 되었고, 그로 인한 국가의 지방에 대한 지나친 관여는 지방에 부담으로 작용하게 되었다.

한편, 지방재정의 악화에 대하여 국가가 재정을 지원함으로 인하여 국가재정도 또한 악화되게 되었다. 그로 인하여 지방자치단체의 개혁이 필요하게 되었는데, 그것이 소위 삼위일체개혁이다.

50) 『基本方針』, 2001年 6月 26日 閣議決定 참조.

51) 장교식·곽관훈, 일본의 지방재정제도 개혁 - 세원이양을 중심으로 -, 한국법제연구원(2007), p. 15.

‘삼위일체개혁’ 또는 ‘삼위일체의 개혁’은 2002년부터 행하여진 지방재정개혁을 가리키는 말이다. 국고보조금개혁, 국가로부터 지방자치단체로의 세원이양, 지방교부세개혁의 세 가지를 동시에 행한다는 것에서 이렇게 부른다. 구체적으로는 ‘삼위일체개혁’이란 국가로부터 지방자치단체로의 ① 국고보조금 등의 폐지·삭감, ② 지방교부세개혁, ③ 지방으로의 세원이양을 포함하는 세원배분의 재검토라는 세 가지 과제를 동시에 추진하고, 지방자치단체의 국가로부터의 독립을 재정적 측면에서 ‘지방분권’을 추진하는 것이다. 이 삼위일체개혁은 2000년에 시행된 개정지방자치법을 그 주된 성과로 하는 지방분권개혁이 낳긴 숙제로서, 고이즈미 내각에 의한 구조개혁의 일환으로서의 위치를 차지하고, 2003년 6월에 각의결정한 ‘경제재정운영의 기본방침 2003’(이하 ‘기본방침 2003’이라 한다)에 의해서 그 구체적 방침이 명확하게 되었다.

## 제 2 절 삼위일체개혁의 경과

### I. 2001년까지의 경과 - 삼위일체개혁의 설정

#### 1. 지방분권추진계획

일본에서는 오랫동안 정치과제이면서도 좀처럼 추진되지 못한 지방분권이 최근 십수년에 걸쳐 일본 내정 상의 가장 중요한 정치과제의 하나로 되어 왔다. 그것의 일대 전환점의 계기가 된 것이 1993년 6월의 중·참의원 양원에서의 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’<sup>52)</sup>였다. 이 결의를 계기로 하여 구체적인 지방분권의 추진은 1993년 10월 27일의 임시행정개혁추진심의회 최종답신, 1994년 12월 25일의 ‘지방분권의

52) 『地方分権の推進に関する決議』, 平成5(1993)年6月4日 衆議院・參議院 本會議決議 (第126回國會, 佐藤三吾君外8名 提出).



추진에 관한 대강방침'의 각의결정 등을 거쳐, 1995년에는 지방분권추진법<sup>53)</sup>의 성립과 지방분권추진위원회<sup>54)</sup>가 발족하였다. 이 위원회의 활동의 성과는 1996년부터 1997년에 걸친 4차에 이르는 권고와 그것에 의해서 각의결정된 1998년의 제1차 지방분권추진계획,<sup>55)</sup> 그 후의 제5차 권고와 그것을 기초로 하여 1999년 정부에서 제2차 지방분권추진계획이 작성되고 각의결정되었다.<sup>56)</sup> 그 내용은 국가, 都道府縣 및 市區町村 상호의 관계를 종래의 상하·주종의 관계에서 새로운 대등·협력의 관계로 바꾸어 가는 것 등을 목적으로 하여, (1) 기관위임 사무제도의 폐지나 국가관여의 규칙화·대폭적인 축소 등의 국가와 지방자치단체와의 역할분담 및 국가와 지방자치단체의 새로운 관계정립, (2) 필치(必置)규제의 재검토와 국가의 지방과건기관의 존재방식, (3) 국고보조부담금의 정리합리화와 지방세재원의 충실확보, (4) 都道府縣과 시정촌의 새로운 관계, (5) 지방자치단체의 행정체제의 정비·확립, (6) 지방분권의 추진에 따르는 필요한 기타 조치 등을 중심으로 하는 획기적인 것으로서, 행정제도 측면에서의 개혁은 크게 진전되었다. 그 결실로서 나타난 것이 1999년의 475개의 개별법률의 개정을

53) 平成7년 (1995)法律第96號. 5년간의 한시법이다.

54) 지방분권추진법에 의하여 1995년7월3일에 설치되었다. 따라서 본래라면 위원회는 2000년7월2일에 임기를 종료하고 해산되었어야 하지만, 2000년 임기종료가 임박하여 국회가 내각이 제출한 지방분권추진법의 시한을 1년간 연장하는 취지의 동법률 개정법안을 가결하였다. 또한 위원회의 설치기한이 종료한 다음 날인 2001년7월3일에는 내각총리대신의 자문기관으로서 내각부분부조직령 및 지방분권개혁추진회의령에 기초하여 지방분권개혁추진회의가 3년의 시한으로 설치되었다.

55) 平成10(1998)年5月29日 閣議決定. 제1차 분권추진계획의 전문은 지방분권추진본부 홈페이지에서 제공되고 있다(<http://www.bunken.nga.gr.jp>).

56) 위원회의 제5차 권고에 기초하여 1999년 3월 26일 제2차 지방분권추진계획을 각의결정하였다. 지방분권추진위원회의 5개의 권고 및 제2차 지방분권추진계획(1999년 3월 26일 각의결정)의 전문은 수상관저 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp>)에서 참조할 수 있다. 지방분권추진계획에 관한 해설로서는 林崎理·内藤尙志, 『地方分権推進計画について一國庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充實確保を中心として』, 地方財政 第37卷 第7號(1998), pp. 55; 鳴田謙二, 『第2次地方分権推進計画について』, 地方財政 第38卷第6號(1999), pp. 102 등.

일괄적으로 정비하는 이른바 ‘지방분권일괄법’<sup>57)</sup>의 성립이었다.

이처럼 삼위일체개혁은 지방분권개혁의 흐름 속에서 받아들여지는 것이 당연하였지만, 한편으로는 그 후에 한층 위기적으로 된 국가재정의 재건이나 행재정개혁, 고이즈미 총리가 주장하는 경제·재정의 구조개혁에도 근거한다.

지방분권추진위원회는 1년간 연장된 임기가 종료되기 직전인 2001년 6월 14일에 제1차 지방분권개혁의 회고 및 완전실시를 위한 감시활동의 결과에 덧붙여, 앞으로의 존재방식, ‘제3장 제2차 지방분권개혁의 始動을 향하여 —지방세재원충실확보방책에 관한 제언—’ 등을 내용으로 하는 최종보고를 제출하였는데, 위원회 스스로가 다음과 같이 서술하면서, ‘미완의 분권개혁’이라고 하였다.<sup>58)</sup>

“이번의 분권개혁은 제1차 분권개혁으로 불리어야 하고, 분권개혁을 완수하기 위해서는 이에 이어서 제2차, 제3차의 분권개혁을 단행하여야 한다.……다음 단계 개혁의 초점은 지방세재원의 충실확보방책과 이를 실현하기 위하여 필요한 관련방책이라고 생각된다.”

또한 당해 최종보고의 ‘제4장 분권개혁의 새로운 비약을 전망하여’에서 미완의 분권개혁을 지금부터 보다 더 완성에 접근시켜 가기 위해서는 수많은 개혁과제가 남아 있는데, 이를 크게 분류하면 다음의 6가지 항목으로 정리할 수 있다고 하고 있다.

- ① 지방재정질서의 재구축
- ② 지방공공단체의 사무에 대한 법령에 의한 의무·범위 등의 완화
- ③ 지방분권과 시정촌의 합병추진에 입각한 새로운 지방자치의 구조에 관한 검토

---

57) 정식명칭은 『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』이고, 1999년 7월 16일 성립되고, 2000년 4월부터 시행되었다.

58) 神野直彦, 三位一体改革と地方税財政 — 到達点と今後の課題, 學陽書房(2006), p. 17; 佐藤文俊, 三位一体の改革と將來像 — 總説・國庫補助負担金 (シリーズ地方税財政の構造改革と運營 第1卷), ぎょうせい(2007), p. 18-19 참고.

- ④ 사무사업의 이양
- ⑤ 제도규제의 완화와 주민자치의 확충방책
- ⑥ ‘지방자치의 본지’의 구체화

## 2. 경제재정자문회의

지방분권을 실현하기 위한 지방세재정 측면의 개혁에 대한 기대는 지방단체를 비롯한 일부에게는 강하였지만, 정부전체로서는 그 중요성은 부정하지는 않더라도 바로 착수하려는 분위기는 아니었다.

그러던 중에 지방재정의 개혁이 경제재정자문회의에서 중요과제로서 논의되었다. 경제재정자문회의는 경제재정정책이나 운영에 관한 중요사항을 조사·심의하는 기관으로서, 경제재정정책에 관하여 민간위원의 의견을 정책형성에 반영시키면서 내각의 총리가 그 리더쉽을 충분하게 발휘하는 것을 목적으로 하여 2001년 1월 6일의 중앙성청재편과 함께 內閣府에 설치된<sup>59)</sup> 합의제기관이다.<sup>60)</sup> 총리를 의장으로 하고, 내각의 사령탑이라고도 할 수 있는 역할<sup>61)</sup>을 하게 되었다. 이 자문회의는 2001년 4월 26일에 취임한 고이즈미 총리의 ‘고이즈미개혁’의 논의의 장으로서 그 존재가 크게 부각되었고, 거기에서의 논의가 ‘정부의 방침’으로 자리잡게 되었다.

당시의 경제재정자문회의의 논의의 초점은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 불량채권문제의 근본적 해결과 경제의 재건이고, 또 하나는 국가와 지방의 거액의 채무잔고를 배경으로 하여 2002년도에

59) 경제재정자문회의의 설치는 내각부설치법(平成11(1999)年 법률제89호) 제18조 내지 25조, 경제재정자문회의령(平成12(2000)년 政令 제257호) 등에 근거한다.

60) 경제재정자문회의 홈페이지 참조. <http://www.keizai-shimon.go.jp/about/about.html>

61) 그 구체적인 역할은 (1) 내각총리의 자문에 응하여 경제전반의 운영의 기본방침, 재정운영의 기본, 여산편성의 기본방침 등 경제재정정책에 관한 중요한 사항, (2) 내각총리 또는 관계대신의 자문에 응하여 경제전반의 견지에서 정책의 일관성 및 정합성을 확보하기 위하여 전국종합개발계획 기타의 경제재정정책에 관련하는 중요한 사항에 관하여 조사·심의하고, 답신·의견 등을 제출하는 것 등이다. 또한 통상 이들 답신 등은 閣議決定되어 내각의 기본방침이 된다.

국채발행을 30조엔 이하로 하는 것을 주로 하는 재정구조개혁이었다. 후자 중에서 사회자본정비, 사회보장제도 등과 함께 지방재정이 개혁의 주된 대상으로 되었는데, 오로지 재정재건의 관점에서 논의되었다.

### 3. 기본방침

2001년 6월 26일 ‘금후의 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침’<sup>62)</sup>이 각의결정되었는데, (1) 민영화·규제개혁 프로그램, (2) 챌린저(challenger)지원 프로그램 - 개인, 기업의 잠재력의 발휘, (3) 보험기능강화 프로그램, (4) 지적자산배증 프로그램, (5) 생활유신 프로그램, (6) 지방자립·활성화 프로그램, (7) 재정개혁 프로그램 등 구조개혁을 위한 7 가지의 개혁 프로그램이 제안되었다.

그 중에서 지방재정에 관한 개혁의 방향이 나타났다. 즉, 사업비보정의 축소, 단계보정의 재검토, 산정의 간소화 등 지방교부세의 개혁, 국고보조부담금의 합리화, 세원이양을 포함하는 국가와 지방의 재원배분의 재검토 등이 그것이다. 동시에 ‘지방재정의 건전화’로서 “지방의 자율성 향상과 국가와 자치단체가 국민과 주민에게 최저한 보장하여야 하는 행정 서비스 수준의 재검토 및 효율화의 관점 등의 개혁과 함께 지방의 세출수준·내용의 재검토를 국가의 재정건전화와 보조를 맞추면서 하여야 한다.”고 하고 있다. 이처럼 제도의 개혁을 포함하여 어떻게 세출을 삭감해 가는가, 그것에 의해서 어떻게 재정건전화를 진행해 가는가에 주안점이 있었다.<sup>63)</sup>

이 기본방침은 통칭 ‘骨太の方針’이라 불리는데, 경제재정자문회의에서 중요한 과제를 논의한 다음, 閣議決定하고, 개혁의 방향성을 명확하게 하는 수법으로 정착해 간다. 이후 매년 6월에 각의결정되어

62) 『今後の経済財政運営及び经济社会の構造改革に関する基本方針』, 2001年 6月 26日 閣議決定. 이른바 ‘骨太の方針’인데, 이하에서는 ‘기본방침’이라고 한다.

63) 神野直彦, 前掲書, pp. 17-18.

‘骨太の方針2002’, ‘骨太の方針2003’ 등으로 불리게 된다.

따라서 이후의 지방재정개혁인 삼위일체의 개혁에 관한 논의는 이 경제재정자문회의를 중심으로 하여 진행되어 가게 된다.

## II. 2002년도 - 삼위일체개혁의 발아

일본정부는 2001년 6월 26일의 ‘기본방침’을 기점으로 하여 광범위한 구조개혁을 추진함과 함께 경기·고용정세에 적절하게 대응하였다. 그 1년의 성과에 따라 경제와 재정의 개선경향을 보다 더 확실하게 함과 함께 국민이 장래를 안심할 수 있는 확고한 경제사회를 구축하기 위하여 새로운 단계로 진행하게 되었다.

2002년 들어서면서 2001년의 ‘기본방침’을 보다 구체화시키기 위하여, 2002년 1월 25일 ‘구조개혁과 경제재정의 중기전망’<sup>64)</sup>이 각의결정되었는데, 거기에서는 지방의 개성에 따른 효과적인 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위해서도 행정서비스의 권한을 주민에게 가까운 곳으로 옮기고, 지방이 스스로의 선택과 재원으로 시책을 실시할 수 있도록 하기 위해서는, 자치단체의 행재정기반을 확충함과 함께 국가와 지방의 역할분담에 따라 사무사업의 존재방식이나 그 재원의 존재방식 등 종합적으로 개혁할 필요가 있다고 하였다.

이에 기초하여 삼위일체개혁에 관한 논의가 경제재정자문회의에서 계속되었다. 그러던 2002년 5월21일의 경제재정자문회의에 片山虎之助총무대신이 ‘지방재정의 구조개혁과 세원이양에 관하여(試案)’을 제출하였다.

또한 2002년 6월 17일 지방분권추진위원회의 ‘사무·사업의 존재방식에 관한 중간보고’에서, 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함하

64) 『構造改革と經濟財政の中期展望』, 平成14(2002)年1月25日 閣議決定. 이하 ‘개혁과 전망’이라 한다.

는 세원배분의 존재방식을 삼위일체로 검토하여야 한다고 하였다.

이러한 논의 속에서 경제재정자문회의는 지방행재정개혁을 강력하고 일체적으로 추진할 필요가 있다는 취지의 고이즈미 총리의 지시에 따라 2002년 6월 7일 가타야마(片山)시안을 거의 수용하는 ‘기본방침 2002’를 총리에게 제출하였고, 6월 25일 각의결의되었다.

2002년도의 주요사항은 片山虎之助 총무대신이 경제재정자문회의에 시안을 제출, 그에 따른 고이즈미 총리의 지시, ‘기본방침 2002’의 각의결의이다. 이하 이에 관하여 살펴본다.

### 1. 가타야마(片山)試案

2001년의 지방분권의 이념과는 다른 재정건전화라는 관점에서 중요한 개혁과제로서 드는 지방세재정제도의 개혁에 관하여, 다시 세재정면에서의 지방분권의 실현이라는 이념을 강하게 받아들인 것이 이른바 ‘片山試案’이었다. 이것은 2002년 5월 21일의 경제재정자문회의에서 片山虎之助총무대신이 제출한 ‘지방재정의 구조개혁과 세원이양에 관하여(試案)’을 말한다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

- (1) 국가로부터 지방으로의 세원이양 등에 의해 국세와 지방세의 세수비율 1 : 1을 실현한다.
- (2) 제1단계로서 국고지출금의 지방세로의 대체를 선행 실시한다. 구체적으로는 부담책임이라는 성격을 강화하기 위하여 개인주민세를 10%의 비례세율화하는 것으로 소득세로부터 주민세로 3조엔 정도,<sup>65)</sup> 복지·교육 등의 행정수요에 안정적으로 대응하기 위하여 지방소비세를 2%로 인상하는 것에서 소비세에서 지방소비세로 2.5조엔 정도,<sup>66)</sup> 합계 5.5조엔 정도를 국가에서 지방으로 세원이양하고, 이와 아울러 국고지출금을 5.5조엔 정도를 감축한다.

65) 당시는 소득세 15.8조엔, 개인주민세 8.8조엔(2002년도 예상).

66) 당시는 소비세(4%분) 9.8조엔, 지방소비세(1%분) 2.4조엔(2002년도 예상).

- (3) 다음 단계로 지방재정수지의 개선에 입각하여 지방교부세를 지방세로 대체한다.

이 시안은 지방분권추진위원회의 최종보고의 이념을 구체화한 것으로, 당시에는 총론적 또는 이념적으로 지방세재원의 충실강화나 세원이양을 주장하였지만, 국세와 지방세의 비율을 1 : 1로 하고, 구체적인 세목과 이양액을 명시하여 세원이양을 요구한 최초의 것으로서 획기적인 것이었다. 이 시안은 다방면에서 큰 반향을 불러일으켰고, 재무성은 세원이양에 반대의 입장에서 논의를 하였지만, 지방재정자문회의의 민간 4위원을 포함하여 호의적으로 평가되어, 그 후의 삼위일체개혁의 논의를 선도하게 되었다.

## 2. 기본방침 2002

片山시안을 논의의 원안으로 하여 검토가 진행되어 2002년 6월 7일의 경제재정자문회의에서의 지방행재정개혁을 강력하고 일체적으로 추진할 필요가 있다는 취지의 고이즈미 총리의 지시를 거쳐, 6월 25일 ‘기본방침 2002’가 閣議決意되었다. 이것이 삼위일체 개혁에 임하는 정부의 방침으로서 결정되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다.<sup>67)</sup>

- (1) 지방행재정개혁에 관해서는 강력하고 일체적으로 추진할 필요에 따라, 우선 국가의 관여를 축소하고, 지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대한다. 지방분권개혁추진회의의 조사·심의도 기초로 하면서 복지, 교육, 사회자본 등을 포함한 국고보조부담사업의 폐지·감축에 관하여 내각의 총리 주도하에 각 대신이 책임을 지고 검토하여 연내(2002년 중)에 결론을 내리는 것을 목표로 한다.
- (2) 이에 입각하여 국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함하는 세원배분의 존재방식을 삼위일체로 검토하고, 그것들의 바람직한

67) ‘第4部 歳出の主要分野における構造改革’의 ‘3. 国と地方’ 참조.

모습과 거기에 이르는 구체적인 개혁공정을 포함하는 개혁안을 앞으로 1년 이내(2003년 6월 중)에 결론짓는 것을 목표로 한다. 이 개혁안에서는 국고보조부담금에 관하여 ‘개혁과 전망’<sup>68)</sup>의 기간<sup>69)</sup> 중에 수조엔규모의 삭감을 지향하고, 9할 이상의 자치단체가 교부단체로 되어 있는 현상을 대담하게 시정할 필요가 있다. 이를 위하여 이 개혁 중에 교부세의 재원보장기능전반에 관하여 재검토하여 ‘개혁과 전망’의 기간 중에 축소해 가는 등 지방교부세의 개혁을 행하는 것을 포함한다. 한편, 지방자치단체간의 재정력격차를 시정할 필요가 있으므로 어느 정도, 어떻게 하는가에 관하여 논의를 진행한다. 또한 이들 개혁과 함께 폐지하는 국고보조부담금의 대상사업 중에서 지속적으로 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 것에 관해서는 이양의 소요액을 세밀히 조사하여 지방의 자주재원으로 이양한다.

- (3) 앞으로는 국가의 관여를 대신하여 주민 스스로 지방행재정을 감시할 수 있도록 balance sheet 등의 작성과 정보공개, 전자자치단체의 실현 등 지방행재정의 투명성향상과 설명책임의 철저가 필요하다.

여기에서 처음 ‘삼위일체’라는 용어가 등장하여 삼위일체개혁을 추진하는 것이 閣議決定되어 정부의 방침으로 되었다. 이것의 중심적인 내용은 국고보조부담금의 삭감과 그것에 따르는 세원이양이라는 지방재정의 분권의 이념에 기초하는 것이지만, 동시에 교부세의 축소라는 2001년도의 기본방침의 재정건전화의 흐름에 따른 것이기도 하다.

---

68) 平成14(2002)년 1월 25일 각의결정. 여기에서는 일본이 지향하는 경제사회의 모습과 그것을 실현하기 위한 구조개혁을 중심으로 한 중기적인 경제재정운영에 관하여 명확한 장래전망을 나타내고 있다.

69) 대상기간은 2002년도-2006년도의 5개년이다.



### 3. 2003년도 예산에서의 발아

기본방침 2002에 기초하여 삼위일체개혁에 관하여 경제재정자문회의에서 논의가 계속되고, 2003년도예산편성과정에서 이른바 발아의 조치가 강구되었는데, 국고보조부담금의 폐지·삭감문제에 관해서는 기본방침 2002가 각의결정됨과 동시에 고이즈미 총리로부터 국가와 지방의 역할분담에 따른 사무·사업의 재검토 작업에 착수한 지방분권추진위원회의 후계기관인 지방분권개혁추진회의에 대하여 원안의 10월 작성을 목표로 추가적으로 검토·의뢰되었다.

이와 함께 경제재정자문회의에서는 8월말에 제도·정책개혁의 집중심의를 하여 8월 28일에 총무대신으로부터 제도·정책개혁 비전이 제시되었다. 그 내용은 5월의 片山시안에 기초하면서 삼위일체 개혁에 관한 총무성의 기본적 사고를 내포한 것인데, 특히 국고보조금과 부담금의 구분에 따른 국고보조부담금의 근본적 재검토에 관한 사고방식이 제시되어 있다.

이에 기초하여 10월 30일에는 지방분권개혁추진회의로부터 고이즈미 총리에게 ‘사무·사업의 존재방식에 관한 의견’<sup>70)</sup>이 제출되고 예산편성 작업에 참고하였다. 그러나 그 의견은 국고보조부담금의 폐지·감축에 관해서는 철저하고 충분하지 못하였을 뿐만 아니라 세원이양에 관하여도 언급되지 않아 지방자치단체로부터의 강한 반발을 초래하였다.<sup>71)</sup>

70) 『事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－』, 平成14(2002)年 10月 30日, 地方分権改革推進会議.

71) 2002년 11월 6일의 지방6단체(全國知事會, 全國都道府縣議會議長會, 全國市長會, 全國市議會議長會, 全國町村會, 全國町村議會議長會)의 ‘國庫補助負擔金の廢止・縮減に関する緊急要望’이라는 문건에서 다음과 같이 구체적화 하여 반대하였다.

“특히 약 5,000억엔이라는 거액에 이르는 공제비장기급부부담금과 퇴직수당 등에 관한 경비를 의무교육비국고부담금의 부담대상경비에서 제외한다는 제언에 관해서는 세출삭감이 불가능한 중요한 의무적 경비에 관한 것이고, 또한 지방재정에 미치는 영향도 막대한 것이므로 세원이양을 포함하는 세재원조치가 강구되지 않으면 도저히 수용할 수 없다. (중략) 세원이양 등을 포함하는 세재원조치를 수반하지 않

그 후에도 경제재정자문회의에서 논의가 계속되었는데, 총무대신은 거듭 국고보조부담금의 폐지·감축, 세원이양을 포함하는 세원분배의 재검토에 관한 기본적인 사고방식을 제시하였다. 동시에 지방재정계획에서의 세출의 재검토와 지방교부세의 재검토에 관하여 중기적인 총정원의 순감소목표와 투자적 경비의 억제목표를 제시하는 등의 제시하면서 삼위일체개혁의 추진을 호소하였다.<sup>72)</sup>

12월 24일에 2003년도 예산의 각의결정과 함께 ‘국가와 지방에 관한 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’<sup>73)</sup>이 관방장관으로부터 각의에 구두보고되었는데, 그 속에서 이 의견에 포함된 사항에 관한 정부의 대처방침이 정해졌다. 이것은 ‘기본원칙 2002’에서 국고보조부담금의 폐지·감축에 관하여 연내에 결론을 내는 것을 목표로 한 것을 기초로 한 것으로서, 삼위일체개혁, 특히 국고보조부담금의 폐지·감축에 관하여 ‘개혁과 전망’의 기간 중에 기본방침과 2003년도 예산에서의 발아로서의 조치를 정리한 것이었다.

여기에서 기본방침으로서는 국고보조부담금을 폐지·감축하기 위한 정기적인 기준이 제시됨에 그치고, ‘각 대신 책임 하에서 검토’하는 것으로 하고 있다. 또한 2003년도 예산에서 강구된 이른바 발아의 조치로서, 우선 국고보조부담사업의 폐지·삭감에 관해서는 총액 5,600억엔이 실시되고, 그 중 의무교육비국고부담금 및 재택복지사업비보조금의 일부인 2,300억엔이 일반재원화되었다. 이에 대한 재원조치에 관해서는 삼위일체의 개혁을 위한 잠정조치로서 그 2분의 1은 지방특별교부금으로, 나머지 2분의 1은 지방교부세로 조치되고, 지방교부세 조치에 관해서는 특별회계차입금에 의해 대처하고, 장래 그 상환의 4분의 3을 국가의 부담으로 하였다. 또한 시정촌도에 대한 보조금을 원칙적으로 폐지하고, 네트워크관련사업과 시정촌합병관련사업에 한

는 국고보조부담금의 폐지·삭감에는 반대이다.”라고 하였다.

72) 佐藤文俊, 前掲書, p. 23; 神野直彦, 前掲書, pp. 20-21 참조.

73) 정식명칭은 『国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針』이다.

정함과 함께 채택기준을 都道府県과 동액인 5억엔 이상으로 인상하고, 그 재원으로서는 직할방식에 의한 고속도로정비에 관한 지방부담의 도입과 함께, 자동차중량양여세의 양여비율을 4분의 1에서 3분의 1로 인상한다는 광의의 의미에서의 세원이양에 의해 조치되었다. 나아가 지방교부세의 개혁에 관해서는 지방재정계획의 세출을 억제하는 것에 의해 총액을 억제함과 함께, 道府県분의 유보재원율의 5% 인상 및 사업비보정 및 단계보정의 재검토를 하였다.<sup>74)</sup>

따라서 ‘기본방침 2002’는 내용적으로는 본격적인 개혁과는 조금 거리가 멀어 ‘발아’라고 표현할 수밖에 없었다.<sup>75)</sup>

### III. 2003년도

기본방침 2002에서 “국고보조부담금, 교부세, 세원이양을 포함하는 세원배분의 존재방식을 삼위일체로 검토하고, 그것들의 바람직한 모습과 거기에 이르는 구체적인 개혁공정을 포함하는 개혁안을 앞으로 1년 이내에 결론짓는 것을 목표로 한다”는 것에 기초하여, 2003년 4월 1일의 경제재정자문회의에서는 총무대신, 재무대신, 민간의원의 3자로부터 의견이 제출되어 논의가 재개되었다.<sup>76)</sup> ‘기본방침 2002’에서 방향설정을 한 것처럼 ‘기본방침 2003’의 책정에 있어서 삼위일체개혁의 구체적인 안을 정리할 필요가 있었기 때문이다.

5월이 되어 삼위일체개혁의 전제가 되는 사무·사업의 재검토에 관하여 지방분권개혁추진회의가 총리에게 보고된 ‘사무·사업의 존재방식에 관한 의견의 follow up 결과’에서 중점검토항목 11항목<sup>77)</sup>을 제안

74) 椎川忍・岡崎浩巳, 『地方分権推進という観点からの□□三位一体の改革□□に關する考察(上)』, 自治研究 第79卷 第9號(2003), pp. 50-51.

75) 佐藤文俊, 前掲書, p. 24.

76) 이 3자 의견의 개요 및 비교에 관해서는 椎川忍・岡崎浩巳, 前掲論文, pp. 52-53 참조.

77) “사무·사업의 존재방식에 관한 의견”의 follow up 결과’에서 1. 사회보장, 2. 교

하였는데, 지방자치단체<sup>78)</sup>를 포함하여 큰 논란이 있었다. 이를 무릅쓰고 지방분권개혁추진회의는 6월 6일에 ‘삼위일체의 개혁에 관한 의견’<sup>79)</sup>을 총리에게 의견을 제출하였지만, 일부위원의 반대표명과 서명 거부라는 상태 속에서 결정되었으나 지방자치단체<sup>80)</sup> 및 매스컴을 비롯하여 매우 강한 비판을 받았다. 그 원인은 삼위일체개혁에 관하여 지방분권의 추진이라는 기본적인 관점이 누락된 채로 국가·지방의 세출의 효율화만이 전면에 부각된 것, 즉 지방의 사무·사업의 존재 방식을 재검토하지 않고 지방재원, 특히 교부세를 무리하게 삭감한다는 발상에서 제도론이 전개되었다.<sup>81)</sup> 결국 지방분권개혁추진회의가 제출한 의견은 그 이후에는 거의 논의되지 않았을 뿐만 아니라 ‘기본방침 2003’에도 반영되지 않았다.

또한 지방제도조사회, 재정제도 등 심의회, 지방재정심의회로부터 의견이 제출되었다.

지방제도조사회는 2001년 11월 9일에 총리로부터 ‘사회경제정세의 변화에 대응한 지방행정제도의 구조개혁’에 관하여 자문을 받아, 기

---

육·문화, 3. 공공사업, 4. 산업진흥 기타의 분야에서 11개의 중점적으로 추진하여야 할 항목을 제안하였다. 『「事務・事業の在り方に関する意見」のフォローアップ結果』, 2003년 5월 7일, 地方分権改革推進會議.

78) 삼위일체개혁은 적극적으로 추진되어야 하지만, 삼위일체개혁에 관한 논의는 지방에 불안감을 주는 방향으로 진행되고 있어 심히 우려하지 않을 수 없다고 전체하고, 국가가 삼위일체개혁안을 정리함에 있어서 다음의 사항을 존중해 줄 것을 기대하여 제안한다.

“1. 국가는 지방자치단체의 의견을 경청하여 투명성있는 논의를 하여야 하고, 2. 지방분권을 철저하게 하여 국가와 지방이 대등·협력의 관계가 되도록 국가의 지방에의 관여의 재검토와 국고보조부담금의 폐지·삭감과 일체로 세원이양 등에 의한 지방세재원의 충실강화를 하여야 하며, 3. 삼위일체개혁에 있어서 세원이양에 따른 지방자치단체간의 재정력격차의 확대에 대한 대응과 교부세의 총액의 결정방식, 산정구조 등 교부세제도의 재검토” 등을 요구하였다. 『三位一体の改革に関する緊急提言』, 2003년 5월 23일, 地方自治確立対策委員會.

79) 『三位一体の改革についての意見』, 2003년 6월 6일, 地方分権改革推進會議.

80) 『地方分権改革推進會議の意見について(会長談話)』, 2003년 6월 6일, 地方6団体.

81) 椎川忍·岡崎浩巳, 前掲論文, pp. 51-55.

초적 자치단체의 존재방식, 대도시의 존재방식, 都道府縣의 존재방식, 지방세재정의 존재방식, 그 외의 과제에 관하여 2003년말에 최종답신을 위하여 조사·심의를 계속하였다. 그 과정에서 4월 30일에 ‘금후의 지방자치제도의 존재방식에 관한 중간보고’에서 지방세재정의 존재방식에 관해서는 각방면에서 논의가 진행되고 있는 것도 고려하여 다시 의견을 제출하기로 하였는데, 5월 23일에 ‘지방세재정의 존재방식에 관한 의견—지방분권추진을 위한 삼위일체의 개혁의 진행방식에 관하여—’를 제출하였다.<sup>82)</sup>

재정제도 등 심의회는 6월 9일 ‘平成16(2004)년도 예산편성의 기본적인 사고방식에 관하여’라는 건의를 정리하여 재무대신에게 제출하였다. 그 건의는 총론적으로는 지속가능한 재정구조의 확립, 세출재검토의 기본적인 사고, 예산편성에 있어서의 사후평가의 충실을 들면서도, 각론적으로는 세출의 각 분야에 걸쳐서 개혁의 방향을 내세웠다.<sup>83)</sup>

지방재정심의회는 6월 11일 ‘지방세재정제도개혁(삼위일체의 개혁)에 관한 의견’을 총무대신에게 제출하였다. 이 의견의 주요내용은 지방제도조사회와 거의 같다.

이와 같이 정부내부에서의 조정, 각 방면의 움직임 등이 활발하였지만 좀처럼 진전을 볼 수 없었고, 결론을 도출하지 못하였다. 그러던 중 6월 18일의 총리로부터 경제재정자문회의에 구체적 목표가 지시되었다. 그 주요내용은 2006년도까지의 3개년에 국고보조부담금에 관해서는 약 4조엔정도를 목표로 폐지·감축 등의 개혁을 할 것, 폐지하는 국고보조부담금의 대상사업 중에서 지속적으로 실시할 필요가 있는 것에 관해서는 기간세의 충실을 기본으로 하여 세원이양을 할 것 등이었다.

이것이 그대로 ‘기본방침 2003’에 적용되어 6월 27일에 각의결정되었다.

82) 椎川忍・岡崎浩巳, 前掲論文, pp. 55-56.

83) 椎川忍・岡崎浩巳, 前掲論文, pp. 56-58.

## 1. 기본방침 2003

기본방침 2003은 구조개혁의 기본이념으로서 ‘개혁없이 성장없다’, ‘민간에서 할 수 있는 것은 민간으로’, ‘지방에서 할 수 있는 것은 지방으로’라는 방침 하에, 구조개혁을 본격적으로 진행하기 위하여 지금까지의 진전을 점검·평가한 다음, 구조개혁이 지향하는 기본방침을 경제활성화, 국민의 안심의 확보, 장래세대에 책임을 가질 수 있는 재정 확립이라는 ‘3가지의 선언’과 ‘7가지의 개혁’<sup>84)</sup>이라는 형태로 새롭게 내세웠다.

이 ‘7가지의 개혁’ 중에서 삼위일체개혁에 관해서는 이를 추진하는 것에 의해 지방이 결정해야 하는 것은 지방이 스스로 결정한다는 지방자치의 본래의 모습을 실현할 수 있도록 진행해 간다는 것이 궁극적인 목표라고 하고 있다.<sup>85)</sup>

‘기본방침 2003’에 나타난 삼위일체개혁은, ‘관에서 민으로’, ‘국가에서 지방으로’의 기본이념 하에 지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대하고, 국가와 지방의 명확한 역할분담에 기초한 자주·자립의 지역 사회로 이루어지는 지방분권형의 새로운 행정시스템을 구축해 갈 필요가 있다고 한다. 이를 위하여 사무사업 및 국고보조부담사업의 존재방식의 근본적인 재검토와 지방분권의 이념에 따라 국가의 관여를 축소하고 세원이양 등에 의해 지방세의 충실을 꾀하는 것으로 세입·세출 양면에서의 지방의 자유도를 높이려고 한다. 이에 의해 수익과 부담의 관계를 명확화하고, 지방이 스스로의 지출을 스스로의 권한, 책임, 재원으로 조달하는 비율을 증가시켜, 진정으로 주민에게 필요한

84) 7가지의 개혁은 (1) 규제개혁·구조개혁특구, (2) 자금의 흐름과 금융·산업재생, (3) 세제개혁, (4) 고용·인간력의 강화, (5) 사회보장제도개혁, (6) ‘국가와 지방’의 개혁(이른바 삼위일체개혁), (7) 예산편성 과정의 개혁을 말한다. 『經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2003』.

85) 椎川忍·岡崎浩巳, 前掲論文, p. 63.

행정서비스를 지방 스스로의 책임으로 자주적, 효율적으로 선택하는 폭을 확대한다.<sup>86)</sup>

이러한 이념 하에서 삼위일체의 개혁에 의하여 달성되어야 할 ‘바람직한 모습’으로서 (1) 지방의 일반재원 비율의 인상, (2) 지방세의 충실, 교부세에의 의존의 인하, (3) 효율적이고 작은 정부의 실현을 들고 있다.

그리고 삼위일체의 개혁의 구체적인 개혁공정을 다음과 같이 들고 있다.

#### (1) 국고보조부담금의 개혁

‘개혁과 전망’의 기간인 2006년도까지 기본방침 2003의 별지2인 ‘국고보조부담금등 정리합리화방침’에서 드는 조치 및 스케줄에 기초하여 사무사업의 철저한 재검토를 하면서, 약 4조엔 정도를 목표로 폐지·감축 등의 개혁을 한다. 그 때 국가·지방을 통한 행재정의 효율화·합리화를 강력하게 진행하는 것에 이해 공공사업과계의 국고보조부담금 등에 관해서도 개혁한다.

#### (2) 지방교부세의 개혁

① 국가의 세출의 철저한 재검토와 보조를 맞추면서 ‘개혁과 전망’의 기간 중에(2006년도까지) 국고보조부담금의 폐지·감축에 의한 보조사업의 억제, 지방재정계획계상인원을 4만인 이상 純減, 투자적 경비를 1990-1991년도 수준으로 억제, 일반행정경비 등을 현재 수준 이하로 억제 등의 조치에 의해, 지방교부세총액을 억제하고 재원보장기능전반을 축소한다.

② 국가의 관여의 폐지·축소에 대응한 산정방법의 간소화 및 단계보정의 재검토를 진행하고, 기준재정수요액에 대한 지방채원리상환금

86) 『經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2003』, 第2部 構造改革への具体的な取組 6. 『国と地方』の改革, p. 19.

의 다음 년도 산입조치를 각 사업의 성격에 따라 재검토한다.

③ 9할 이상의 지방자치단체가 지방교부세의 교부단체로 되어 있는데, 삼위일체개혁을 통하여 불교부단체(시정촌)의 인구비율을 대폭적으로 높여간다.

④ 세원이양을 포함하는 세원배분의 재검토 등의 지방세의 충실에 대응하여 재정력격차의 조정의 필요성이 높아지므로, 실태를 기초로 하면서 적절한 대응을 꾀한다.

### (3) 세원이양을 포함하는 세원배분의 재검토

‘개혁과 전망’의 기간 중에(2006년도까지) 폐지하는 국고보조부담금의 대상사업 중에 지속적으로 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 것에 관해서는 세원을 이양한다. 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 세원이양에 있어서는 개별사업의 재검토, 세밀한 조사를 하고 보조금의 성격 등을 감안하여 10할 또는 8할의 금액을 이양하고, 의무적인 사업에 관해서는 소요전액을 이양한다.

## 2. 지방자치단체의 제안

‘기본방침 2003’에 의해 개혁하는 국고보조부담금의 액이 4조엔으로 명확하게 된 것에 의해 구체적으로 어느 국고보조부담금을 폐지·감축하고, 세원이양으로 연결되는가의 논의가 활발하였고, 지방에서도 구체적인 제안이 이어졌다. 지정도시시장회가 검토대상으로 한 지정도시에 관계하는 국고보조부담금 18.1조엔 중 8조엔을 폐지하고 7.2조엔을 세원이양하는 안,<sup>87)</sup> 전국시장회가 폐지·삭감의 검토대상으로 한 보조금 15.3조엔 중 5.9조엔을 폐지하고 적어도 5조엔<sup>88)</sup>의 세원이양을

87) 『国庫補助負担金の廃止・縮減に関する指定都市の提言』, 2003年 10月 9日, 指定都市市長会.

88) 폐지하여야 할 보조금액과 세원이양액과의 차액인 0.9조엔에 관해서는 지방의 행정재정개혁에 의한 효율화노력으로 대응하고자 하였다.



하는 안,<sup>89)</sup> 전국지사회가 재검토대상으로 한 국고보조부담금의 총액 11.2조엔 중 8.9조엔을 폐지하고 7.9조엔을 지방으로 세원이양하는 안<sup>90)</sup>을 제안하였다.<sup>91)</sup>

이들 각각의 안에서는 국고보조부담금의 폐지 리스트를 구체적으로 제시하고 있는데, 이처럼 지방자치단체 측이 구체적인 국고보조부담금의 폐지 리스트를 제시한 것은 처음이었다. 뿐만 아니라 개개의 이해관계를 떠나 리스트를 정리할 수 있었던 것은 삼위일체개혁에 대한 지방의 기대를 엿볼 수 있다.

### 3. 2004년도 예산에서의 삼위일체개혁

이러한 지방자치단체측의 검토와 그 성과에 기초하는 제안이 활발하였던 것에 비하여, 정부 내의 움직임은 둔하였고, 해산·총선거 등도 있어 특단의 진전을 볼 수 없었다.

11월 18일의 경제재정자문회의에서 총리로부터 2004년도예산에서 1조엔의 국고보조부담금의 폐지·감축 및 세원이양이라는 강한 지시에 의하여 사태는 급속하게 움직였다. 그 과정에서 각 성청에 대하여 삭감 목표액의 할당이라는 방법도 채택되었다. 그러나 좀처럼 결론을 내지 못하였고, 12월 19일에 정부·여당간에 2004년도의 삼위일체개혁의 내용에 관하여 최종적인 결론이 내려졌는데,<sup>92)</sup> 그 내용은 다음과 같다.<sup>93)</sup>

---

89) 2003年 10月 23日, 全国市長회의 『税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減に関する緊急提言～地方分権推進のための三位一体改革の早期具体化について～』에서 한 제안이다.

90) 『三位一体の改革に関する提言』, 2003年 11月 18日, 全國知事會.

91) 神野直彦, 前掲書, p. 23-24 참조.

92) 『三位一体の改革について』, 2003年 12月 19日, 三位一体の改革に関する政府・与党協議會.

93) 佐藤文俊, 前掲書, pp. 28-29; 神野直彦, 前掲書, pp. 24-25; 椎川忍, 『三位一体の改革の全体像』に至る過程とその評価(上), 自治研究第81卷 第4號(2005), pp. 4-9.

- (1) 국고보조부담금의 개혁.....1조300억엔  
 2004년도예산에서 1조엔의 폐지·감축 등의 개혁을 한다.
- ① 항구적 일반재원화.....2,440억엔  
 (공립보육소운영비, 개호보험사무비교부금 등)
  - ② 잠정적 일반재원화.....2,309억엔  
 (의무교육비국고부담금 중 퇴직수당, 아동수당분)
  - ③ 공공사업 등의 삭감·교부금화.....5,500억엔
- (2) 세원이양.....6,558억엔  
 2006년도까지 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하는 것으로 하고, 그때까지 동안의 잠정조치로서 소득세의 일부를 용도를 정하지 않는 일반재원으로서 지방에 양여하는 소득양여세를 창설한다.
- ① 2003년도 및 2004년도의 국고보조부담금의 일반재원화에 대응하여 소득세의 일부를 소득양여세로서 세원이양(잠정조치)  
 .....4,249억엔
  - ② (1)의 ②에 대응하여 세원이양예정특례교부금을 잠정적으로 일반재원화하여 교부.....2,309억엔  
 (장래의 세원이양대상)
- (3) 지방교부세의 개혁  
 2004년도에는 지방재정계획의 세출에 관하여 각 방면에서 지적되고 있는 점도 고려하여 근본적으로 재검토를 하고, 세입에 관해서도 지역재건사업채 등으 건설지방채의 증발을 한 결과, 통상수지의 재원부족액 중 최종적으로 국가·지방에서 절반씩 부담해야 할 부분이 11.1조엔에서 7.8조엔으로 약 3할정도 축소되게 되었다. 이 7.8조엔의 재원부족을 지금까지와 마찬가지로 국가로부터의 교

부세총액의 특례가산과 지방의 특례적 적자지방채인 임시재정대책채에 의해 각각 2분의1씩 보전하는 것으로 한 결과, 전년도대비는 각각이 1.6조엔씩 감소하게 되었다. 교부세에 관해서는 기타 요인의 변동도 포함하여 대전년도대비로 1.2조엔, 6.5% 감소한 16.9조엔이 되고, 임시재정대책채에 관해서는 1.7조엔, 28.6% 감소한 4.2조엔으로 되었다. 2000년도까지는 이 양자를 합쳐서 교부세특별회계로 차입하여 교부세의 총액으로서 하였으므로 이것들을 합산한 액으로 전년도와 비교하여 보면 2.9조엔, 12%감소한 21.1조엔이 되었다.

한편, 교부세의 산정에 관하여 계속 간소화·중립화를 진행함과 함께 효율적인 행재정운영을 촉구하도록 재검토해 간다.

#### (4) 금후의 검토과제

##### ① 의무교육국고부담금제도

의무교육비에 관한 경비부담에 관해서는 현재 진행되고 있는 교육개혁 중에서 중앙교육심의회에서 의무교육제도의 존재의 일환으로서 검토하고, 이것에 기초하면서 2006년도말까지 국고부담금 전액의 일반재원화에 관하여 소요의 검토.

##### ② 생활보호비부담금

생활보호비부담금의 재검토에 관해서는 지방자치단체관계자 등과 협의하면서 검토하고, 그 결과에 기초하여 2005년도에 실시.

이상의 2004년도의 전체상에 대해서는 다양한 평가가 내려졌다. 지방 6단체는 1조엔의 국고보조부담금의 삭감을 달성한 것, 소득세로부터 주민세로의 세원이양 등에 관해서는 높은 평가<sup>94)</sup>를 받는 한편, 총체적으로는 지방의 자유도를 확대한다는 삼위일체개혁의 이념에 비추

94) 『平成16年度の三位一体改革案に対する地方団体の意見』, 2004年 1月 29日, 全国町村会; 『地方交付税等の大幅削減に対する緊急コメント』, 2004年 2月 9日, 全国知事会.; 『三位一体改革に関する緊急要望』, 2004年 2月 23日, 全国市長会.

어보면 앞으로의 남겨진 과제도 많다고 하였다.<sup>95)</sup>

그러나 국고보조부담금의 개혁이 지방의 자유도의 확대와 연결되지 않는 것, 삭감액에 비하여 세원이양의 액이 지나치게 적은 것, 교부세가 대폭적으로 삭감된 것, 이들을 포함한 개혁의 전체상이 나타나지 않은 것 등의 점에 대해서는 상당히 강한 비판을 받았다. 특히 지방세출의 억제와 교부세 총액의 억제는 ‘기본방침 2003’에서 나타난 개혁의 방향이기는 하였지만, 단일년도의 억제로서는 액이 상당히 크다는 것, 지방에의 정보제공이나 국가와 지방의 의견교환의 기회가 충분하지 않은 것 등이 특히 비판받았다.<sup>96)</sup>

## IV. 2004년도

### 1. 기본방침 2004

2004년도의 삼위일체개혁의 출발점은 역시 경제재정자문회의에서였다. 전년도 1조엔의 보조금삭감, 소득세에서의 세원이양을 전제로 한 소득양여세의 창설 등 큰 성과를 올렸다는 평가의 한편으로, 지방교부세와 임시재정대책채의 대폭삭감, 일반재원화의 액이 적은 것 등에 대한 지방자치단체의 불만은 상당히 컸다. 이 불만에 응하여 4월 26일의 경제재정자문회의에서 麻生太郎총무대신이 제출한 ‘지방분권추진을 위한 “지방세재정개혁”<sup>97)</sup>이 제안되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- (1) 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양의 규모(3조엔), 내용(10% 비례세율화)을 선행결정하여야 한다. 보조금삭감액에

95) 佐藤文俊, 前掲書, p. 30 참조.

96) 『平成16年度の三位一体改革案に対する地方団体の意見』, 2004年 1月 29日, 全国町村会; 『地方交付税等の大幅削減に対する緊急コメント』, 2004年 2月 9日, 全国知事会.; 『三位一体改革に関する緊急要望』, 2004年 2月 23日, 全国市長会.

97) 『地方分権推進のための『地方税財政改革』』, 2004年 4月 26日, 総務大臣 麻生太郎 제출자료(이른바 ‘아소플랜’이다). <http://www.keizai-shimon.go.jp>에서 찾아볼 수 있다.

의해 이양하여야 할 총액이 3조엔 미만인 경우에는 편재도가 높은 다른 지방세를 국세로 역이양하여 조정한다.

- (2) 지방의 자유도를 대폭적으로 확대하여 세원이양과 결부하는 것을 중심으로 3조엔의 국고보조부담금개혁을 확실하게 실시한다.
- (3) 2005년도는 지방세출의 재검토를 진행하면서 지역재생 등을 착실하게 진행하기 위하여 2005년도의 지방세, 지방교부세 등의 일반재원총액은 2004년과 동일한 정도의 수준으로 하고, 지방자치단체의 효율적인 행재정운동을 촉진하여 그 경영노력에 따른 산정방법을 도입한다.

이 제안은 총무대신으로서 2004년도의 개혁에 대한 지방의 비례에 따르려고 한 것인데, 이에 대하여 바로 谷垣禎一 재무대신<sup>98)</sup>으로부터 반론이 있었다. 즉, 세원이양의 선행결정은 순서가 다르므로 보조금개혁의 성과여하에 관계없이 선협적으로 세원이양의 규모를 논할 수는 없고, 지방세와 지방교부세 등의 합계(일반재원총액)를 전년도와 동일한 정도의 수준으로 한다는 것은 지방세출삭감에 의한 교부세역제라는 ‘기본방침 2003’의 구조를 쓸모없는 것으로 하여 개혁에의 구조를 후퇴시키는 것이라는 것이었다. 이에 대하여 민간의원<sup>99)</sup>으로부터는 세원이양에 관하여 당면한 목표를 설정하는 것은 삼위일체개혁추진의 원동력이 되므로, 그 실현을 위해서는 진정으로 지방의 권한과 책임의 확대와 관련되는 국고보조부담금개혁이 불가결하고, 2006년도까지 3조엔의 국고보조부담금개혁을 실현하는 ‘신공정표’를 책정하여야 한다고 하고, 또한 지방교부세개혁에 관해서는 지방재정계획에서 진정으로 국가 재원보장하여야 하는 세출을 엄선하는 등 교부세개혁의 나

98) 『國と地方の改革の推進について』, 2004年 4月 26日, 財務大臣 谷垣禎一 제출자료.  
<http://www.keizai-shimon.go.jp>에서 찾아볼 수 있다.

99) 『『國と地方の改革』に向けて』, 平成16年4月26日, 牛尾治朗・奥田碩・本間正明・吉川洋.

아갈 방향을 ‘전체상’에 포함함과 동시에 세출의 효율화를 진행하여 지속적으로 교부세총액을 억제한다는 것이 제안되었다.

이러한 각 의견들이 제안되었는데, 그 중에서 특히 총무·재무 양 대신의 대립은 상당하였는데, 5월 28일의 경제재정자문회의에서 고이즈미 총리로부터 3조엔의 세원이양을 하는 것과 지방자치단체에 국고보조부담금의 삭감에 관한 지시가 내려졌다.<sup>100)</sup> 이 총리의 지시를 기초로 하여 ‘기본방침 2004’가 6월 4일 각의결정되었다. 그 기본방침 2004에서는 기본방침 2003에서의 기본적인 방침에 따라 개혁을 착실하게 추진하는 것을 재확인한 다음, 2006년도까지의 개혁의 전체상을 2004년 가을에 명확하게 하고, 연내에 결정하고, 그 때에 지방의 의견을 충분히 듣는다고 하였다. 기본방침 2004의 그 주요내용은 다음과 같다.

- (1) 전체상에서는 2005년도 및 2006년도에 하는 3조엔정도의 국고보조부담금개혁의 공정표, 세원이양의 내용 및 교부세개혁의 방향을 일체로 한다.
- (2) 세원이양은 약 3조엔 규모를 지향한다.
- (3) 그 전체로서 지방자치단체에 대하여 국고보조부담금개혁의 구체적인 안을 정하도록 요청한다.
- (4) 세원이양은 2006년도까지 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시한다.
- (5) 지방교부세에 관해서는 지방자치단체의 의욕을 꺾지 않도록 지방의 세출을 재검토하여 억제하면서, 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원의 총액을 확보한다.
- (6) 재정력이 약한 지방자치단체에는 세원이양액이 국고보조부담금의 폐지·감축에 수반하여 재원조치하여야 할 액에 미치지 못

100) 平成16年 第12回經濟財政諮問會議議事要旨.

하는 경우가 있으므로, 지방교부세의 산정 등을 통하여 적절하게 대처한다.

이 내용은 ‘기본방침 2003’ 및 2003년도 말에 결정된 내용에 麻生제안을 가미한 것이고, 지방자치단체를 배려한 내용으로 되어 있다. 전체상의 명시, 3조엔의 세원이양, 일반재원총액의 확보 등 지방자치단체와의 신뢰관계를 유지하면서 개혁을 추진하기 위하여 지방에 강한 메시지라고 할 수 있다. 이에 대하여 지방 6단체도 구체적인 세원이양액이 나타난 것을 평가함과 함께 국고보조부담금 개혁의 구체안을 정리한 것을 표명하였다.<sup>101)</sup>

특히 3조엔의 세원이양을 선행결정한 것은 그 후의 국고보조부담금 개혁을 강력하게 실현하는 것과 관련하여 삼위일체개혁을 실현함에 있어 획기적인 것이었다. 나아가 지방에 국고보조부담금개혁의 구체적 안의 작성을 요청한 것도 그때까지는 없었던 것이다.

## 2. 지방 6단체의 개혁안

‘기본방침 2004’를 기초로 하여 정부측에서 6월 9일 지방 6단체에 대하여 국고보조부담금개혁에 관하여 지방으로서 통일된 구체안을 정리하여 8월 20일까지 제안하도록 요청하였다. 이에 지방 6단체는 구체안의 작성에 착수하였다. 원안의 작성은 전국지사회가 중심이 되어 정리하기로 하고, 전국지사회는 8월 18일부터 개최한 전국지사회 전체회의에서 격론<sup>102)</sup>을 거쳐 원안을 작성하였고, 이를 다른 5단체가 승

101) 『經濟財政運営と構造改革に關する基本方針2004』, 2004年 6月 3日, 地方六団体會長談話.

102) 3조엔규모의 국고보조부담금개혁의 책정은 난항을 겪었다. 무엇보다 지방자치단체 간에는 도시부와 농촌부라든지, 단체 마다 국고보조부담금에 의존하는 사정이 다르고, 또한 실제로 계속사업으로 국고보조부담금을 받아 사업을 행하고 있는 단체도 있으므로, 이것은 예측된 사태였다. 특히 의무교육비국고부담금의 일반재원화에 관하여 논의가 격렬하였는데, 장시간에 걸친 논의 끝에 의무교육비국고부담금의

인하는 것으로 하여 8월 19일 지방6단체의 통일안이 완성되어, 8월 24일<sup>103)</sup> 고이즈미 총리와 경제재정자문회의에 제출되었다.

지방의 개혁안의 개요는 다음과 같다.

#### (1) 개혁을 제시함에 있어서의 전제조건

지방개혁안 제시의 전제조건으로서, ‘삼위일체개혁의 전체상’ 등에 지방의 의견을 확실히 반영하는 것의 담보하기 위하여 국가와 지방6단체 등과의 협의기관을 설치하고, 지방의 자주·자립에 관련되는 개혁의 구체책에 관하여 성실하게 협의를 할 요구하였다. 이어서 그 구체적인 전제조건으로서 ① 국고보조부담금개혁에 따른 세원이양·지방교부세조치의 일체적 실시, ② 국고보조부담금의 폐지에 따른 확실한 세원이양의 실행, ③ 지방교부세에 의한 확실한 재정조치, ④ 시설정비사업에 대한 재정조치, ⑤ 부담전가의 배제, ⑥ 새로운 유사보조금의 창설금지, ⑦ 지방재정계획의 작성에 있어서의 지방자치단체의 의견반영 등을 확실하게 실행하는 것을 들고 있다.

#### (2) 삼위일체개혁의 전체상

지방분권의 이념에 기초하여 주민의 의향에 따라 행정운명을 하도록 하기 위한 개혁이어야 하고, 제1기 개혁(2004년부터 2006년도까지)에 이어 제2기 개혁(2007년도부터 2009년도)까지의 전체상으로서, 8조엔 정도의 국가로부터 지방으로의 세원이양, 9조엔 정도의 국고보조부담금의 재검토와 그에 따른 지방교부세의 재검토를 제시하였다.

---

일반재원화를 포함하는 개혁안을 정부에 제출하는 것으로 합의하였다. 椎川忍, 前掲論文, pp. 27-28 참조.

103) 『國庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための『三位一体の改革』～』, 2004年 8月 24日, 地方六団体(全國知事會, 全國都道府縣議會議長會, 全國市長會, 全國市議會議長會, 全國町村會, 全國町村議會議長會).



(3) 2005년도 및 2006년도의 국고보조부담금 등의 개혁

2006년도까지의 국고보조부담금의 개혁안으로서 3.2조엔의 국고보조부담금의 폐지와 3조엔정도의 세원이양을 제시하였다. 또한 세원이양은 개인주민세의 10% 비례세율화에 의해 소득세에서 주민세로의 3조엔정도의 세원이양을 하여야 하고, 그 때에 세원이양이 행하여지더라도 재원이 궁핍한 단체에 관하여 지방교부세의 산정 등을 통하여 확실하게 재원조치를 할 필요성을 아울러 지적하고 있다.

(4) 국가에 의한 관여·규제의 재검토 등

지방자치단체의 자기결정, 자기책임의 원칙을 확립하기 위하여 국고보조부담금의 개혁과 함께 국가에 의한 관여·규제의 재검토하여 지방의 자유도를 확대할 필요가 있다고 하고 있다. 그에 수반하여 필치규제·기준의 의무화의 폐지, 국가의 입법에 대하여 지방의 의견을 반영하는 구조의 구축, 지방의 역할·책임의 확대 등 구체적인 사례를 명시하고 있다.

3. 전체상으로서의 정부안의 결정

지방6단체의 개혁안의 제출을 받아 정부에서는 본격적으로 검토가 진행되었다. 검토작업은 총리로부터 각료에 대하여 관방장관을 중심으로 하여 총무, 재무, 경제재정정책담당대신을 비롯한 관계각대신이 서로 협력하여 11월 중순을 목표로 전체상을 정리할 것, 지방의 개혁안을 진지하게 받아들이고, 각 대신은 그 실현을 위하여 솔선하여 책임을 지고 전력을 다할 것이라는 지시에 기초하여 진행되어 갔다. 각 성청의 검토결과의 회답기간이 10월 28일로 되었고, 각 성청에서의 검토와는 별도로 정부전체로서는 관방장관을 중심으로 한 4대신회합, 정부·여당의 협의회, 국가와 지방의 협의의 장 등 다양한 장에서 검

토·조정이 진행되었다. 이러한 과정을 거쳐 11월 26일 2006년도까지의 삼위일체개혁의 전체상에 관하여 정부·여당 합의<sup>104)</sup>가 이루어지고, 지방의 개혁안이 제출된 이래 3개월에 걸쳐서 행하여진 논의에 일정한 결론이 도출되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

#### (1) 국고보조부담금의 개혁

2005년도 및 2006년도예산에서 3조엔정도(2조8,380억엔)의 폐지·감축 등의 개혁을 한다. 그 중 1조7,700억엔은 세원이양과 관련되는 개혁, 4,700억엔은 slim화의 개혁, 6,000억엔은 교부금화의 개혁이다.

의무교육제도에 관해서는 중앙교육심의회에 검토를 맡기는 것으로 하면서, 잠정조치로서 8,500억엔정도의 감액으로 한다(2005년도예산에서는 그 2분의 1인 4,250억엔의 감액). 생활보호·아동부양수당의 보조율의 재검토에 관해서는 국가와 지방의 협의기관을 설치하여 검토하여 2005년 가을까지 결론을 내린다. 건설국채대상경지인 시설비의 취급에 관해서도 2005년 중에 검토를 하여 결론을 내린다.

#### (2) 세원이양

2004년에 소득양여세 및 세원이양예정특례교부금으로서 조치한 액을 포함하여 약 3조엔규모를 목표로 하고, 그 8할에 해당하는 2.4조엔에 관하여는, 잠정된 의무교육비국고부담금 8,500억엔(2005년도분 4,250억엔(잠정)), 의무교육비국고부담금을 제외한 문교 170억엔, 사회보장 850억엔, 국민건강보험에 관한 都道府縣부담의 도입 7,000억엔, 공영주택가임수입보조 640억엔, 2004년도조치분 6,560억엔 등이 정해졌다.

이 세원이양은 소득세에서 개인주민세로의 이양에 의하여 행하고, 개인주민세소득할의 세율을 flat화하는 것 등이 정해졌다.

104) 『三位一体の改革について』, 2004年 11月 26日, 政府・与党合意.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai8/8siryou2.pdf#search='三位一体改革 政府与党合意'>

### (3) 지방교부세의 개혁

지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원의 총액을 확보한다고 ‘기본방침 2004’를 다시 확인하였다.

또한 세원이양에 수반하는 재정력격차가 확대되지 않도록 하기 위한 조치를 강구할 것과, 지방재정계획과 결산과의 괴를 시정할 것, 중기지방재정 비전을 책정할 것, 교부단체의 비율의 확대를 위한 개혁을 검토할 것 등도 아울러 명기되었다.

이 전체상에 기초하여 2005년도분의 삼위일체의 개혁이 실시되고, 2005년도예산, 지방재정계획에 반영되었다. 또한 지방교부세에 관해서는 지방재정대책의 결과 그 총액은 16.9조엔으로 전년도와 비교하여 0.1%의 증가, 지방세 등을 합쳐 일반재원의 총액도 거의 전년도와 동일수준으로 되었다.

## V. 2005년도

### 1. 기본방침 2005

2005년 4월에 다시 검토가 개시되었다. 2004년 11월의 전체상에서 남겨진 과제는 나머지 6,000억엔의 세원이양과 관련하여 국고보조부담금의 개혁의 구체화와 2005년 중에 결론을 내리기로 한 개별의 국고보조부담금, 즉, 의무교육비국고부담금, 생활보호비부담금 및 아동부양수당, 시설비의 취급이었다.

4월 28일에 지방측의 요청에 따라 국가와 지방의 협의의 장이 재개되고, 여기에서 정부측에서 지방측에 6,000억엔의 국고보조부담금삭감안의 제출을 의뢰하였다.<sup>105)</sup> 또한 의무교육비국고부담금에 관해서는 3월부터 중앙교육심의회에서 논의가 개시되고, 생활보호 등에 관해서

105) 『國と地方の協議の場(第9回)』議事要旨, 總務大臣 발언.

도 4월부터 관계자협의회가 설치되어 논의되기 시작하였다.

이러한 상황이었으므로 ‘기본방침 2005’의 책정을 위한 논의는 비교적 답답하게 진행되어 6월 21일에 각의결정되었다. 삼위일체개혁에 관해서는 이미 결정된 것이 기술됨에 그치고, 특히 새로운 것이 도입된 것은 없었다.

## 2. 지방6단체의 국고보조부담금개혁안 등

2005년 7월 20일 지방6단체는 정부의 요청에 의해 2004년 제출된 지방의 개혁안에 이어 ‘국고보조부담금에 관한 개혁안(2)’<sup>106)</sup>를 정부에 제출하였다. 이 개혁안(2)은 2004년에 제출된 개혁안을 기초로 하여 작성되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다. 이 개혁안(2)의 총액은 9,970억엔이고, 시설비가 5,200억엔, 경상경비가 4,470억엔이었다. 2004년에 지방6단체는 3.2조엔의 개혁안을 제출하였는데, 실현하지 못한 것이 약 2조엔이고, 그 중에서 2004년도의 논의과정에서 저항이 강하였던 사학조성과 공공사업을 제외한 약 1조엔을 선택한 것이다. 정부의 요청은 6,000억엔이었음에도 약 1조엔의 리스트를 제출한 것은 정부의 검토에 있어서 선택의 폭이 필요하다는 것을 고려한 것, 폭을 가지게 하는 것에 의해서 생활보호와 같은 지방측이 요구하지 않은 것이 포함되어 가는 것을 피하기 위하여라고 설명되었다. 또한 이 개혁안에는 약 1조엔의 폐지 리스트 외에 제2기 개혁의 실행, 국가와 지방의 협의의 장의 제도화, 지방안에 없는 국고보조부담금을 넣지 않은 것, 특히 보조부담율의 인하는 하지 않은 것 등이 아울러 포함되어 있다.<sup>107)</sup>

한편, 의무교육비국고부담금에 관한 중앙교육심의회의 논의도 개시하였지만, 지방단체추천위원의 수에 관하여 분쟁이 있어, 7월에 정상

106) 『国庫補助負担金等に関する改革案(2)~3兆円の税源移譲を確実なものとするために~』, 2005年 7月 19日, 地方六団体.

107) 佐藤文俊, 前掲書, pp. 38-39; 神野直彦, 前掲書, p. 31.

화되었지만, 제도견지의 주장과 폐지의 주장이 격렬하게 대립하였다. 그 상태가 계속된 끝에 10월 26일에 지방단체추천위원의 반대를 무릅쓰는 다수결로 ‘현행의 부담률 2분의 1의 국고부담제도를 앞으로도 유지한다’는 취지의 답신<sup>108)</sup>을 하였다.

또한 생활보호 등에 관해서는 관계자협의회가 4월부터 개시되었다. 당초의 후생노동성의 주장은 보호율에 큰 지역차가 있어 그것은 지방자치단체의 실시체제와 상황에도 원인이 있기 때문에 지방의 부담률을 인상하는 것으로 지방의 부담감에 호소하여 보호비를 억제하려는 것이었다. 그러나 전문적 견지에서의 분석·검토 결과, 그 주장에는 근거가 없다는 것이 명백하게 되었다. 최종적으로 후생노동성측에서 생활부조, 의료부조의 국고부담율의 인하와 주택부조의 일반재원화 등을 내용으로 하는 안이 제출되어, 지방측이 격렬한 반발하였고, 11월 25일에 후생노동대신이 협의를 중단하였다.<sup>109)</sup>

### 3. 정부·여당합의<sup>110)</sup>

그 동안 정치정세는 우정민영화법안에 관하여 활동하여 중의원의 해산·총선거, 법안의 가결·성립되기까지 삼위일체개혁의 논의는 거의 진전되지 못하였다.

이후 11월 8일 6,000억엔의 보조금삭감안의 성칭별할당액이 제시되었다. 그러나 이에 대한 제1차 회답도 289억엔밖에 없었다. 4대신회합, 관계대신과의 조정, 정부와 여당의 조정, 국가와 지방의 협의의 장 등이 빈번하게 개최되어, 우여곡절 끝에 11월 30일 정부·여당합의를 보게 되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

108) 『新しい時代の義務教育を創造する』, 2005年 10月 26日, 中央教育審議會 答申.

109) <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shingikai.html>에서 생활보호비 및 아동부양수당에 관한 관계자협의회에 관한 관련자료를 참조할 수 있다.

110) 『三位一体の改革について』, 2005年 11月 30日, 政府・与党合意.

### (1) 국고보조부담금의 개혁

국고보조부담금의 개혁에 관해서는 2006년도에 세원이양과 결부하여 6,540억엔 정도의 개혁을 한다. 전년도까지의 결정분 3.8조엔 정도에 덧붙여 이번의 세원이양에 결부한 개혁과 슬림화의 개혁 및 교부금화의 개혁을 진행하는 것에 의해 4조엔을 상회하는 개혁을 달성한다.

의무교육비국고부담금에 관해서는 제도를 견지한다는 방침 하에, 초·중학교를 통한 국고부담의 비율을 2분의 1에서 3분의 1로 인하하고, 8,500억엔 정도의 감액 및 세원이양을 확실하게 실시한다.

사회보장에 관해서는, 생활보호비에 관해서는 인하하지 않으며, 아동부양수당의 부담률을 4분의3에서 3분의1로, 아동수당의 부담률을 3분의2에서 3분의1로 인하하고, 시설비 및 시설개호급부비 등에 관하여 국고보조부담금의 개혁 및 세원이양을 실시한다.

건설국채대상경비인 시설비에 관해서는 공립학교 등의 일부를 대상으로 하고, 폐지·감액분의 5할의 비율로 세원이양한다.

### (2) 세원이양

(1)의 국고보조부담금개혁의 결과, 세원이양액은 6,100억엔 정도되고, 전년도까지 이미 결정된 분 2조3,990억엔과 함께 3조90억엔정도 된다. 목표로 한 3조엔규모의 세원이양이 달성되었다. 또한 소득세에서 개인주민세로의 세원이양은 2006년도 세제개정에서 하고, 경과조치로서 2006년도는 소득양여세를 조치한다.

이 정부·여당합의로써 2006년도까지의 개혁으로 삼위일체개혁이 완성되게 되었다. 지방6단체는 성명을 발표하여 3조엔의 대규모적인 세원이양은 지금까지는 없었던 획기적인 개혁이고, 분권에 큰 진전이라는 것, 개별국고보조부담금개혁에서 생활보호가 포함되지 않은 것, 시설비를 대상에 포함한 것은 평가하면서, 아동부양수당, 아동수당, 의

무교육비의 국고보담비율의 인하는 지방분권개혁의 이념에 합치하지 않는다고 비판하였다.<sup>111)</sup>

## VI. 2006년도

### 1. 2006년 개혁의 개요

2006년의 경제재정자문회의에서 집중적으로 논의되어야 할 테마로서 세입·세출일체개혁, 성장력·경쟁력강화, 개혁의 가속과 심화-제도 인프라의 정비였다. 지방의 행재정체도의 관련에서 말하자면 국가와 지방의 재정건전화라는 관점에서 철저한 세출개혁의 하나로서 ‘지방재정’이 언급되고, 제도인프라의 정비로서 지방에서의 ‘중앙집권적 규율에서의 탈피’와 ‘인플레이션설계에 기초하는 분권적 규율로의 전환-지방재정계획·지방교부세 등 지방행재정체도의 발본적 개혁, 국가와 지방의 사무배분·세원배분의 재검토, 보조금의 재검토와 중복행정의 배제, 과세자주권문제 등’의 검토가 언급되었다. 즉, 片山플랜 이전의 2001년의 경제재정자문회의에서 행하여진 재정재건의 관점에서의 논의와 유사한 관점이 농후한 논의로서 전개되었다.

그 후의 경제재정자문회의의 논의에서는 기초적 재정수지 이른바 프라이머리 밸런스가 2006년도 국가가 3.2%의 적자인 것에 대하여 지방은 0.4%의 흑자이고, 국가와 지방의 재정상황에서는 큰 언밸런스가 존재하였으므로 지방의 세출을 대폭적으로 삭감하여야 한다는 논의가 강하게 제시되고, 지방측은 위기감을 느꼈다. 5월 10일에는 竹中총무 대신으로부터 지방분권 21세기 비전 간담회의 논의에 기초한 ‘지방재정개혁에 관하여’가 경제재정자문회의에 제출되었다. 또한 지방 6단체도 경제재정자문회의에 출석하여 내각에 제출한 의견서를 설명하였다.

111) 佐藤文俊, 前掲書, pp. 41-42; 神野直彦, 前掲書, pp. 32-33.

한편, 경제재정자문회의는 세입세출일체개혁이 국민생활에 고통을 수반하는 세출을 피하여야 하는 개혁이라는 것에서 정치적 과제로서 구체적인 세출삭감안에 관해서는 여당에 검토를 의뢰하였다. 그 때문에 영당에서도 사회보장, 지방재정, 공무원, 총인건비, 공공사업, 일반의 각 분야로 나누어 검토하였다.

5월 22일에는 ‘기본방침 2006’의 책정을 위하여 정부·여당이 일체가 되어 긴밀하게 연대하여 검토를 진행하기 위하여 ‘재정·경제일체개혁회의’가 개최되고, 그 실무검토조직인 실무자회담이 계속되었다.

6월 26일에는 제4회 실무자회의에서 국가와 지방의 기초적 재정수지를 2011년도에 흑자화하기 위하여, 요대응액 16.5조엔에 대하여 ▲14.3-11.4조엔의 세출삭감의 구체적 내용이 승인되고, 최종적으로 7월 6일의 재정·경제일체개혁회의에서 승인되었다.

지난 5년간의 개혁추진에 의해 일본경제의 새로운 비약을 위한 기반을 견고하게 하였는데, 기본방침 2006에서는 이 기반위에서 ‘새로운 도전의 10’에 있어서 (1) 성장력·경쟁력 강화, (2) 재정건전화, (3) 안전·안심으로 유연하고 다양한 사회의 실현의 3 가지의 우선과제를 제시한다.<sup>112)</sup>

나아가 2007년도예산은 ‘새로운 도전의 10’의 초년도이고, 또한 2010년대 초두에서의 기초적 재정수지의 흑자화를 확실하게 달성해 가기 위한 발사대가 되는 것에서 앞으로의 경제운영의 기본이 되는 예산편성의 사고를 명확하게 한다.

## 2. 기본방침 2006

기본방침 2006은 7월 7일 각의결정되었는데, 국가와 지방의 신뢰관계를 유지하면서 국가·지방 각각의 재정건전화를 진행하기 위하여

---

112) 『經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2006 について』, 2006年 7月 7日, 閣議決定.



지방재정에 관한 주요내용은 다음과 같다.

(1) 지방세출에 관하여

- ① 지방공무원인건비에 관해서는 국가공무원의 개혁에 입각하여, 지방에서의 민간급여수준에의 준거의 철저, 민간과 국가와의 비교 간점에서의 다양한 비판에 대한 시정 등의 삭감노력을 하고, 총무성에서 공표된 속보직에 입각하여 5년간에 행정기관의 국가공무원의 정원순수감원(5.7%)와 동일한 정도의 정원순수감원을 하는 것을 포함하여 대폭적인 인건비의 삭감을 실현한다.
- ② 지방단독사업에 관해서는 ‘선택과 집중’의 관점에서 국가와 보조를 맞추어 과거 5년간의 개혁노력(5년간에 5조엔초과)을 기본적으로 계속하는 것으로 하는데, 지역의 실정을 배려하여 앞으로 5년간에 관해서는 지방단독사업 전체로서 현재의 수준이하로 억제하는 것으로 하고, 투자적 경비는 국가의 공공사업과 동일한 개혁노력을 하고, 일반행정경비는 2006년도와 동일한 정도의 수준으로 한다.

(2) 지방교부세 등에 관하여

- ① 지방교부세의 현행법정율은 견지하고, 지방에 안심감을 가지고 중기적으로 예견가능성이 있는 재정운영을 하도록 적절하게 대처한다.
- ② 세출삭감노력 등과 함께 안정적인 재정운영에 필요한 지방세, 지방교부세(지방재정계획을 기초로) 등의 일반재원의 총액을 확보한다.
- ③ 각지방공공단체에 대한 지방교부세의 배분에 있어서는 행정개혁에 적극적으로 노력한 단체와 지방세수의 향상을 기대할 수 없는 단체에 특단의 배려를 한다.

- ④ 지방분권을 위하여 관계법령의 일괄재검토 등에 의해 국가와 지방의 역할분담의 재검토를 진행하고, 동시에 국가의 관여·국고보조부담금의 폐지·축소 등을 꾀한다.
- ⑤ 교부세에 관하여 지방단체의 재정운영에 지장이 없도록 필요한 조치를 강구하면서 산정의 간소화를 꾀한다.
- ⑥ 지방세에 관하여 국가·지방의 재정상황을 고려하면서 교부세, 보조금의 재검토와 아울러 세원이양을 포함한 세원배분의 재검토를 하는 등 일체적인 검토를 한다.

이상의 점을 중심으로 주민의 관점에서 지방자치단체의 자발적인 구조가 촉진되도록 제도개혁을 한다. 그것을 위하여 재건법제 등도 적절하게 재검토하고, 정보개시의 철저, 시장화 테스트의 촉진 등에 관하여 지방개혁의 새로운 지침을 책정하고, 道州制 도입의 검토를 촉진한다.

## VII. 삼위일체개혁의 성과

삼위일체개혁의 성과를 정리한 것은 2006년 12월 27일의 각의에서 구두보고되었다. 이 각의구두보고의 자료는 삼위일체의 개혁의 성과를 알기 쉽게 한다는 관점에서 국고보조부담금개혁 약 4.7조엔, 세원이양약 3조엔, 지방교부세개혁 약 5.1조엔으로 총괄된다.

일반적인 삼위일체의 개혁의 평가로서는 ‘3조엔의 세원이양’은 획기적인 것인데, 국고보조부담금개혁은 보조율 cut에 의한 것이 많고, 지방의 자유도를 높이는 관점에서는 지방측의 불만이 컸다고 할 수 있다. 또한 교부세개혁에 관해서는 지방측에서는 총액의 삭감액이 커서 지방의 희생 위에 국가의 재정재건이 진행되었다는 생각이 강한 한편, 국가측에서는 교부세개혁은 아직 진행되지 않았다는 평가도 있다.

입장의 차이에 따라서 다양한 평가가 되고 있지만, 전체적으로 보면 1993년의 중·참 양의원에서의 지방분권의 추진에 관한 결의이후, 진행되어 온 지방분권을 세재원의 측면에서 진행한 것은 차이가 없다.

또한 삼위일체개혁을 image하는 경우, 단순한 수치만을 보고 지방재정이 10조엔 삭감되고 세원이양은 3조엔만이었다고 비판된다. 그러나 국고보조부담금개혁에 관해서는 ① 세원이양과 연결되는 개혁분 약 3조엔은 세원이양으로 조처되고, ② 교부금화의 개혁분 약 0.8조엔은 재원이 감소하는 것이 아니고, ③ slim화분 약 1조엔은 사업자체를 축소·폐지하는 것에 의한 것이라는 것에서 지방재원의 감소로 받아들여서는 안된다. 또한 지방교부세는 임시재정대책채와 함께 3년간 약 5.1조엔 축소되고 있는데, 그 동안 지방세는 약 2.7조엔 증가하는 예정이고, 단순히 지방일반재원이 5.1조엔 축소되는 것은 아니다.

삼위일체개혁은 지방분권의 추진이 목적이기는 하지만, 국가·지방을 통한 재정건전화도 아울러 지향하는 것이고, 그 속에서 지방세출의 재검토·억제의 결과로서 재원부족이 축소되고, 교부세의 일반회계의 가산액이 감소하여 온 것에 관해서는 어쩔 수 없다고 생각되어야 한다는 것이다.

### 제 3 절 지방재정재건과 지방재정건전화

#### I. 개 요

2007년 6월 지방공공단체의 재정의 건전성에 관한 비율의 공표제도를 두고, 당해비율에 따라 지방공공단체가 재정의 조기건전화 및 재정의 재생 나아가 공영기업의 경영의 건전화를 피하기 위한 계획을 책정하는 제도를 정함과 함께, 당해계획의 실시의 촉진을 피하기 위한 행재정상의 조치를 강구하는 것에 의해 지방공공단체의 재정의 건전화에 이바지하는 것을 목적으로, 지방공공단체의 재정의 건전화에

관한 법률(이하 ‘지방재정건전화법’이라 한다)이 성립하였다. 이는 버블붕괴로 많은 금융기관이 파산하였는데, 지방자치단체도 파산하여 연속하여 도산하게 되었다. 지방자치단체가 파산하게 되면 민간기업의 파산 이상으로 그 사회적 영향이 크므로 이를 피하기 위한 예방조치를 위한 것이다.

지방재정건전화법은 그때까지의 재정재건제도를 52년만에 개정한 것이다. 구법은 1955년의 법률이고, 그 당시에 재건단체가 된 단체에 대한 법제도였다. 그 후 재정재건단체의 기준을 넘는 단체에는 동제도를 준용하는 형태를 채택하여 왔다.

그러나 구법인 재정재건법(지방재정재건촉진특별조치법)은 몇 가지 난점이 있었다. 보통회계만을 대상으로 하였으므로 하수도나 병원 등의 공영기업회계의 경영악화가 재정지표에 직접은 반영되지 않은 것이나, 결산결과에 대한 검사체제도 불비였다. 이러한 문제점이 유바리시(夕張市)의 문제가 부각되어 동제도의 재검토를 하게 되었고, 그에 따라 성립한 것이 지방재정건전화법이다.

지방재정건전화법은 네 가지의 재정지표를 두고 그 지표가 어떤 기준 이상으로 악화된 경우에는 조기건전화단계(옐로카드) 또는 그 이상으로 악화된 경우에는 재정의 재생단계(레드카드)에 들어가게 된다. 기준을 하회하면 재정운영을 할 수 있다. 그래서 주의하여야 하는 것은 옐로카드나 레드카드를 받지 않은 단체는 모두 재정상태가 건전한 단체라고 할 수 있는가 하는 것인데, 결코 그렇지 않다는 것이다.

이하에서 지방재정건전화법의 개요를 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 재정건전화 판단지표

### 1. 4가지 재정지표

지방재정건전화법은 제1조에서 목적을 두고, 제2조에서 4 가지 재정지표인 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비

율을 정의하고 있다. 그 중 연결실질적자비율과 장래부담비율은 새롭게 도입되어 지금까지 없었던 재정지표이다.

이 4가지 지표로 모든 자치단체를 ‘건전단계’, ‘재정의 조기건전화’ 단계, ‘재정의 재생’의 단계의 3가지 구분하고, 조기건전화단계와 재정재생단계로 된 경우에는 각각의 계획(scheme)에 따라 재정건전화를 추구하려고 하는 것이다. 또한 그것과 병행하여 지방공영기업에 관해서도 경영건전화 계획을 두고 대체로 조기건전화에 준한 방법으로 건전화를 추구한다.

4가지의 지표를 건전화판단비율이라고 한다. 이 4가지의 지표 중 어느 것 하나라도 조기건전화 수준이상으로 되면 조기건전화단계로 되고, 재정재생단계 기준이상이 되면 재생단계가 된다. 조기건전화단계가 되면 ‘재정조기건전화단체’, 재정재생단계가 되면 ‘재정의 재생단체’라고 한다. 그렇지만 장래부담비율은 재생단계에는 적용되지 않고, 어느 정도 비율이 악화되더라도 조기건전화단계까지이다. 또한 공영기업의 경영의 건전화는 조기건전화의 범주 속에서 행하여진다.

## 2. 건전화판단비율

자치단체회계에는 여러 가지가 있는데, 그 중심을 이루는 것은 일반회계이다. 그 외에도 자치단체에 의하여 특정한 사업에 관한 세입과 세출을 특별회계로서 구분할 수 있다. 자치단체간에 비교하기 위해서는 표준이 되는 회계의 범위를 정할 필요가 있는데, 그것을 보통회계라 한다.

지방재정건전화법은 엄밀하게는 다르지만, 거의 보통회계를 대상으로 하여 실질적자비율을 구하고 있다. 지방재정건전화법 및 그 시행령과 시행규칙에서는 실질적자비율의 대상으로 되지 않는 공영사업회계를 열거하고 있다. 요컨대 그것에 포함되지 않는 특별회계와 일반회계가 실질적자비율의 대상회계이다.

지금까지 수익사업, 공립대학부속병원사업, 주차장사업 등은 재정재건법에서는 실질수지비율의 범위에 포함되었지만, 지방재정건전화법에서는 보통회계에 일치시키도록 개정하였다. 그에 대하여 연결실질적자비율은 전회계가 대상으로 되지만, 일부사무조합 등의 광역행정은 대상으로 되지 않는다. 한편 일부사무조합에의 부담금 중 공채비에 준하는 부분에 관해서는 실질공채비비율의 대상범위로 된다. 지방 3공사와 제3 섹터가 대상으로 되는 것은 장래부담비율 뿐이지만, 보통회계에서 부담하는 것이 예정되어 있는 채무보증이나 손실보상의 대상이 지방채 등의 부채에 준하는 것으로서 취급된다.

이하에서는 지방재정건전화법 상의 건전화판단을 위한 4지표에 대하여 살펴본다.

### (1) 실질적자비율

이 실질적자비율은 지금까지 실질수지비율로 불려져 온 것과 기본적으로 동일하다. 지방재정건전법은 실질수지가 흑자이면 책임을 묻지 않고, 적자인 때만 문제된다. 흑자라면 실질적자비율은 없다고 생각하는 의미에서 실질적자비율이라 한다.

실질적자비율이란 지방공공단체(都道府縣, 市町村 및 特別區에 한한다.)의 당해년도의 전년도의 세입<sup>113)</sup>이 세출<sup>114)</sup>에 부족하기 때문에 당해년도의 세입을 앞당겨서 이를 충당한 액 및 실질상 당해 연도의 전년도에 지불하여야 하는 채무로 그 지불을 당해년도에 순연한 액 및 당해년도의 전년도에 집행하여야 하는 사업에 관계되는 세출에 관한 여산의 액에서 당해년도에 이월한 액의 합산액(이하 ‘실질적자액’이라 한다.)을 당해

113) 일반회계 및 특별회계 중 다음에서 드는 것 이외의 것(이하 ‘일반회계 등’이라 한다.)에 관계되는 세입으로, 일반회계 등 상호간의 중복액을 공제한 순계에 의한 것을 말한다.

114) 일반회계 등에 관계되는 세출로, 일반회계 등 상호간의 중복액을 공제한 순계에 의한 것을 말한다.

년도의 전년도 지방재정법(昭和23年法律第109号) 제5조의4 제1항제2호에서 규정하는 표준적인 규모의 수입액으로서 정령으로 정하는 바에 따라 산정한 액(이하 ‘표준재정규모의 액’이라 한다.)으로 나누어 얻은 수치를 말한다(동법 제2조 제1호). 이의 계산은 다음과 같이 한다.

$$\text{실질적자비율} = \frac{\text{일반회계 등의 실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

(2) 연결실질적자비율

연결실질적자비율이란 지방공공단체의 연결실질적자액을 당해 연도의 전년도 표준재정규모의 액에서 나누어 얻은 수치를 말한다(법 제2조 제2호).

기업회계에서는 모회사와 자회사의 연결결산이 중시되는 경향이 있는데, 연결실질적자비율의 연결이란 보통회계만이 아니라 발생주의회계방식을 채택하는 공영기업회계를 포함하는 전회계의 자금부족액의 純計의 상대적인 규모로서 정의되고 있다. 연결이라고 하지만, 민간기업에서의 연결결산과는 달리 어디까지나 현금주의회계에서의 자금부족액을 파악하려는 것이다.

$$\text{연결실질적자비율} = \frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

상수도사업 등 공영사업회계 중에서 기업회계방식을 채택하고 있는 회계는 실질수지라는 형태로는 자금부족액을 구할 수 없다. 그래서 공영기업회계에서는

유동부채+건설개량비이외의 경비에 관한 지방채의 현재고-유동자산을 자금부족으로서 정의하고 그것을 공영기업회계특유의 용어로서 자금부족액이라 한다. 따라서 연결실질적자비율은 현금주의의 보통회

계·공영사업회계의 실질수지와 공영기업회계의 자금부족액 및 잉여액의 순계액의 표준재정규모에 대한 비율로서 정의된다.

지방재정건전화법에서는 퇴직수당채 등은 건설개량비 이외의 경비에 관한 지방채에는 포함되지 않는다.<sup>115)</sup>

### (3) 실질공채비비율

실질공채비비율이란 지방공공단체의 지방재정법 제5조의사 제1항제2호에서 규정하는 지방채의 원리상환금의 액과 동항제2호에서 규정하는 준원리상환금의 액과의 합산액에서 지방채의 원리상환금 또는 준원리상환금의 재원에 충당할 수 있는 특정한 세입에 상당하는 금액과 지방교부세법(昭和二十五年法律第二百十一号)이 규정하는 바에 따라 지방채의 원리상환금 및 준원리상환금에 관한 경비로서 보통교부세의 액의 산정에 사용하는 기준재정수요액에 산입되는 액으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액(특별구에 있어서는 이에 상당하는 액으로서 총무대신이 정하는 액으로 한다. 이하, ‘산입공채비등의 액’이라 한다.)과의 합산액을 공제한 액을 표준재정규모의 액에서 산입공채비 등의 액을 공제한 액을 나누어 얻은 수치로, 당해 연도 전3년도 내의 각 연도에 관한 것을 합산한 것의 3분의 1의 수치를 말한다(동법 제2조 제3호).

실질공채비비율은 지방채의 발행의 협의제가 도입되었을 때에 종래의 기채제한비율로는 채울 수 없었던 공채비에 준하는 것을 가미하는 것을 목적으로 사용되게 된 재정지표이고, 지방재정건전화법의 도입에 의해 새롭게 사용된 것은 아니다.

준공채비에는 만기일과상환지방채의 1년당의 원리상환금상당액과, 하수도사업 등 일반회계에서 특별회계 등에의 차입금 중 공영기업채

115) 이것들은 지방채의 협의제도에서는 적자채로 분류되지만, 지방재정건전화법에서는 그 취지에서 적자채로는 보지 않는다.



의 상황에 충당된다고 인정되는 부분, 일부사무조합이나 지방개발사업단 등의 부담금이나 보조금 중 조합 등이 야기시킨 지방채의 상환의 재원에 충당되었다고 인정되는 것, 채무부담행위에 기초하는 지출 중 공채비에 준하는 것 등으로 되어 있다.

실질공채비비율은 공채비와 준공채비 중 그 일부 또는 전부가 지방교부세의 기준재정수요액에 산입되는 것이 있으므로, 그 상당액은 공채비 및 준공채비에서 공제되고, 표준재정규모에서도 공제된다. 또한 공채비·준공채비에 대한 특정재원도 공제되지만, 그 중에서 지방재정건전화법에 수반하여 도시계획세 중 실제로 공채비 등에 충당되는 부분이 더하여지게 된다.

실질공채비비율의 의미는 일반재원에 대한 공채비·준공채비의 비율이고, 기준재정수요액에 산입되는 부분의 효과를 제외한 것이므로 그것이 클수록 재정운영이 엄격하다는 것을 의미한다.

또한 실질공채비비율의 분모인 표준재정규모에는 임시재정대책채116)의 발행가능액이 가산된다. 그렇게 하지 않으면 지방교부세의 제도운영에 의해서 자치단체의 재정지표가 변동하기 때문이다.

$$\text{실질공채비비율} = \frac{(\text{원리상환금} + \text{준원리상환금}) - (\text{특정재원} + \text{원리상환금} \cdot \text{준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금} \cdot \text{준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액})} \text{의 3개년 평균}$$

#### (4) 장래부담비율

장래부담비율이란 지방공공단체의 ①부터 ⑧까지에서 드는 액의 합산액이 ⑨부터 ⑪까지에서 드는 액의 합산액을 넘는 경우에 당해 넘는 액을 당해 연도의 전년도의 표준재정규모의 액에서 산입공채비 등

116) 지방교부세의 재원보족에 의해 2001년도부터 보통교부세를 대신하는 것으로서 발행되는 것인데, 그 원리상환금은 다음 년도의 기준재정수요액에 전액산입된다. 실제로 발행하지 않더라도 발행가능액에 관한 이론상의 원리상환금이 다음 년도에 가산된다.

의 액을 공제한 액으로 나누어 얻은 수치를 말한다(법 제2조 제4호).

- ① 일반회계 등의 당해 연도의 전년도말에 있어서의 지방채현재고
- ② 채무부단행위에 기초하는 지출여정액
- ③ 당해 연도의 전년도말까지에 야기한 일반회계 등 이외의 특별회계에 관한 지방채의 원금의 상황에 충당하기 위하여 일반회계 등에서의 편입이 필요하다고 예견되는 금액의 합계액으로서 총무성령으로 정하는 바에 의해 산정한 액
- ④ 당해연도의 전년도말까지에 당해지방공공단체가 가입하는 지방공공단체의 조합 또는 당해지방공공단체가 설치단체인 지방개발사업단이 야기한 지방채의 원금의 상황에 충당하기 위하여 당해지방공공단체에 의한 부담 또는 보조가 필요하다고 예견되는 금액의 합계액으로서 총무성령으로 정하는 바에 의해 산정한 액
- ⑤ 당해 연도의 전년도말에 당해지방공공단체의 직원 전원이 동일에 자기의 사정에 따라 퇴직하는 것으로 가정한 겨웅에 지급하여야 하는 퇴직수당의 액 중, 당해지방공공단체의 일반회계 등에서 실질적으로 부담하는 것이 예견되는 것으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액
- ⑥ 당해 연도의 전년도말에 당해지방공공단체가 단독으로 또는 다른 지방공공단체와 공동하여 설립한 법인으로 정령으로 정하는 것의 부채의 액 및 당해지방공공단체가 설립법인 이외의 자를 위하여 채무를 부담하고 있는 경우에 당해 채무의 액 중, 이들의 자의 재무내용 기타의 경영상황을 감안하여 당해 지방공공단체의 일반회계 등에서 실질적으로 부담하는 것이 예견되는 것으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액
- ⑦ 연결실질적자액
- ⑧ 당해 연도의 전년도말에 당해 지방공공단체가 가입하는 지방공공단체의 조합 또는 당해 지방공공단체가 설치단체인 지방개발

사업단의 연결실질적자액에 상당하는 액 중 당해지방공공단체의 일반회계 등에서 실질적으로 부담하는 것이 예견되는 것으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액

- ⑨ ①에서 ⑧에 충당할 수 있는 지방자치법 제241조의 기금으로서 총무성령으로 정하는 것의 당해연도의 전년도말에 있어서 잔고의 합계액
- ⑩ ①에서 규정하는 지방채의 상환액 또는 ②부터 ④까지에서 드는 액에 충당할 수 있는 특정한 세입의 예견액에 상당하는 액으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액
- ⑪ 지방교부세법이 정하는 바에 따라 ①에서 규정하는 지방채의 상환, ②에서 규정하는 채무부담행위에 기초하는 지출, ③에서 규정하는 일반회계 등으로부터의 편입 또는 ④에서 규정하는 지방공공단체에 의한 부담 혹은 보조에 요하는 경비로서 보통교부세의 액의 산정에 사용하는 기준재정수요액에 산입되는 것이 예견되는 액으로서 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 액

$$\text{장래부담비율} = \frac{\text{장래부담액} - (\text{충당가능기금액} + \text{특정재원가능액} + \text{지방채현재고 등에 관한 기준재정수요액산입가능액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금} \cdot \text{준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액})}$$

건전화판단비율 등에 stock지표가 필요하다는 의견에 기초하여 장래부담비율을 도입하였다. 실질공채비율이나 종래의 경상수지비율도 지방채의 부담의 무게는 flaw인 공채비(원리상환금)로 측정되어 왔다. 그러나 본래는 지방채의 무게는 잔고로 측정되어야 한다.

장래부채비율은 새로운 재정지표이고, 구체적으로 어느 수치를 어떻게 적용하여 계산하는가에 관해서는 어려운 점도 있지만, 재정지표로서는 중요한 것이므로 이것이 정착해 가는 것이 바람직하다고 한다.<sup>117)</sup>

117) 小西砂千夫, 自治体財政健全化法—制度と財政再建のポイント, 學陽書房(2008), p. 37.

### 3. 건전화판단비율의 공표 등

지방공공단체의 장은 매년도, 전년도에 결산의 제출을 받은 후, 신속하게 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율 및 그 산정의 기초가 되는 사항을 기재한 서류를 감사위원의 심사에 부치고, 감사위원의 합의에 의하여 결정된 의견을 붙여 당해 건전화판단비율을 회의에 보고하고, 당해 건전화판단비율을 공표하여야 한다(법 제3조 제1항, 제2항). 또한 지방공공단체의 장은 공표한 건전화판단비율을 신속하게 都道府縣 및 지방자치법 제252조의19 제1항의 지정도시의 장은 총무대신에게, 지정도시를 제외한 시정촌 및 특별구의 장은 都道府縣지사에게 보고하여야 한다. 이 경우에 당해보고를 받은 都道府縣지사는 신속하게 당해 건전화비율을 총무대신에게 보고하여야 하고(동조 제3항), 총무대신과 都道府縣지사는 매년도 보고를 정리하여 그 개요를 공표한다(동조 제4항, 제5항).

또한 지방공공단체는 건전화판단비율의 산정의 기초가 되는 사항을 기재한 서류를, 당해 건전화판단비율을 공표한 날로부터 5년간 그 사무소에 비치하여야 한다(동조 제6항, 동법 시행령 제9조).

포괄외부감사대상단체에 있어서는, 포괄외부감사인인 지방자치법 제252조의37 제1항의 규정에 의한 감사를 위하여 필요가 있다고 인정되는 때에는 공표된 건전화판단비율 및 그 산정의 기초가 되는 사항을 기재한 서류에 관하여 조사할 수 있다(동조 제7항).

### 4. 조기건전화기준과 재정재생기준

#### (1) 조기건전화기준과 재정재생기준의 의의

재정의 조기건전화를 꾀할 수 있는 기준으로서 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율의 각각에 관하여 정

령으로 정하는 수치를 말한다(법 제2조 제5호).

재정의 재생을 꾀할 수 있는 기준으로서, 실질적자비율, 연결실질적자비율 및 실질공채비율의 각각에 관하여 조기건전화기준의 수치를 넘는 것으로서 정령으로 정하는 수치를 말한다(법 제2조 제6호).

(2) 조기건전화기준과 재정재생기준의 비율

여기서 정령으로 정하는 수치라 함은 지방재정건전화법 시행령에서 규정하는 수치는 말하는데, 조기건전화기준은 제7조에서, 재정재생기준은 제8조에서 규정한다. 구체적인 비율은 다음과 같다.

조기건전화기준 · 재정재생기준

	(참고) 지방채협의 · 허가제이행기준	조기건전화기준	재정재생기준
실질적자비율	都道府縣 : 2.5% 市町村 : 재정규모에 따라 2.5-10%	都道府縣 : 3.75% 市町村 : 재정규모에 따라 11.25-15%	都道府縣 : 5% 市町村 : 20%
연결실질적자비율	-	都道府縣 : 8.75% 市町村 : 재정규모에 따라 15.25-20%	都道府縣 : 15% 市町村 : 30%
실질공채비율	18%	都道府縣 · 市町村 : 25%	都道府縣 · 市町村 : 35%
장래부담비율	-	都道府縣 : 400% 市町村 : 350%	-

※ 연결실질적자비율의 재정재생기준에 관해서는 3년간의 경과적인 기준(市町村은 40%→40%→35%)을 둔다.

출처 : 2008년 6월 4일자 총무성 자료

### Ⅲ. 재정의 조기건전화

#### 1. 재정건전화계획

건전화판단비율 중 어느 것인가가 조기건전화기준 이상인 경우<sup>118)</sup>에는 당해 건전화판단비율을 공표한 년도의 말일까지 당해 연도를 초

118) 당해 건전화판단비율의 어느 것인가가 재정재생기준 이상인 경우를 제외한다.

년도로 하는 재정의 조기건전화를 위한 계획(이하, ‘재정건전화계획’이라 한다)을 재정건전화계획을 정하여야 한다(법 제4조 제1항). 다만 이미 재정건전화계획과 재정재생계획을 정하고 있는 경우 및 기타 정령으로 정하는 경우는 그러하지 아니하다. 기타 정령으로 정하는 경우는 당해 연도의 건전화판단비율의 모두가 조기건전화기준미만인 경우이고, 당해 연도의 다음 연도의 건전화판단비율의 모두가 조기건전화기준미만으로 되는 것이 확실하다고 인정되는 때이다(시행령 제10조 제1항). 지방공공단체가 이에 해당하는 것에 의해 재정건전화계획을 정하지 않는 것으로 한 때에는 당해 지방공공단체의 장은 즉시 그 취지 및 당해 경우에 해당한다고 판단한 이유를 공표하고 총무대신에게 보고하여야 한다(동조 제2항).

또한 재정건전화계획은 재정의 상황이 악화된 요인의 분석결과에 기초하여 재정의 조기건전화를 꾀하기 위한 필요한 최소한도의 기간 내에 실질적자액이 있는 경우에는 일반회계 등에 있어서의 세입과 세출과의 균형을 실질적으로 회복할 것을, 연결실질적자비율·실질공채비율 또는 장래부담비율이 조기건전화기준 이상인 경우에는 각각의 비율을 조기건전화기준미만으로 하는 것을 목표로 하여, ① 건전화판단비율이 조기건전화기준 이상으로 된 요인의 분석, ② 계획기간, ③ 재정의 조기건전화의 기본방침, ④ 실질적자액이 있는 경우에는 일반회계 등에 있어서 세입과 세출과의 균형을 실질적으로 회복하기 위한 대책, ⑤ 연결실질적자비율, 실질공채비율 또는 장래부담비율이 조기건전화기준 이상인 경우에는 각각의 비율을 조기건전화기준 미만으로 하기 위한 대책, ⑥ 각 연도마다의 ④, ⑤의 대책에 관한 세입 및 세출에 관한 계획, ⑦ 각 연도마다의 건전화판단비율의 재검토, ⑧ 그 이외에 재정의 조기건전화에 필요한 사항을 정한다(법 제4조 제2항).

그리고 재정건전화계획은 그 달성에 필요한 각 회계마다의 대상이 명확하게 되도록 정하여야 한다(법 동조 제3항).

## 2. 재정건전화계획의 책정절차 등

재정건전화계획은 지방공공단체의 장이 작성하여 의회의 의결을 거쳐 정하여야 한다(변경하는 경우도 같다)(법 제5조 제1항). 계획을 정한 때에는 신속하게 공표함과 함께 都道府縣 및 지정도시는 총무대신에게, 市町村 및 특별구는 都道府縣지사에게 보고하여야 하고, 이 경우에 당해 보고를 받은 都道府縣지사는 신속하게 당해재정건전화계획의 개요를 총무대신에게 보고하여야 한다(동조 제2항). 이 경우 都道府縣지사 및 총무대신은 매년도 보고를 정리하여 그 개요를 공표한다(동조 제4항, 제5항).

재정건전화계획의 보고에 관한 규정은 재정건전화계획을 변경한 경우에 준용하는데, 정령으로 정하는 경미한 변경을 한 경우는 제외한다(동조 제3항). 여기서 재정건전화계획의 경미한 변경이라 함은, (1) 행정구역, 군, 구, 시정촌 혹은 특별구 내의 町 또는 字 혹은 이들의 명칭의 변경, 지번의 변경 또는 주거표시에 관한 법률 제3조 제1항 및 제2항 또는 제4조의 규정에 의한 주거표시의 실시 또는 변경을 수반하는 변경, (2) 그 이외에 오기의 정정, 사람 또는 물건의 호칭의 변경 기타 이에 유사한 기재사항의 수정을 수반하는 변경을 말한다(시행령 제11조).

그리고 재정건전화계획을 정한 지방공공단체의 장은 매년 9월 31일 까지 전년도에 있어서의 결산과의 관계를 명확하게 한 재정건전화계획의 실시상황을 의회에 보고하고, 이를 공표함과 함께 都道府縣 및 지정도시의 장은 총무대신에게, 시정촌 및 특별구의 장은 都道府縣지사에게 당해 재정건전화계획의 실시상황을 보고하여야 한다. 이 경우에 당해 보고를 받은 都道府縣지사는 신속하게 그 요지를 총무대신에게 보고하여야 한다(법 제6조 제1항). 또한 총무대신과 都道府縣지사는 매년도 보고를 정리하여 그 개요를 공표한다(동조 제2항, 제3항).

### 3. 국가 등의 권고 등

총무대신 또는 都道府縣지사는 보고를 받은 재정건전화단체의 재정건전화계획의 실시상황에 기초하여 당해 재정건전화단체의 재정의 조기건전화에 현저하게 곤란하다고 인정되는 때에는 당해 재정건전화단체의 장에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다(법 제7조 제1항). 총무대신 및 都道府縣지사는 권고를 한 때에는 신속하게 당해 권고의 내용을 공표하고, 都道府縣지사는 총무대신에게 보고하여야 한다(동조 제2항, 제3항).

그리고 재정건전화단체의 장은 권고를 받은 때에는 신속하게 당해 권고의 내용을 당해 재정건전화단체의 의회에 보고함과 함께 감사위원<sup>119)</sup>에게 통지하여야 한다(동조 제4항).

## IV. 재정의 재생

### 1. 재정재생계획

지방공공단체는 실질적자비율, 연결실질적자비율 및 실질공채비율(이하 ‘재생판단비율’이라 한다)이 재정재생기준이상인 경우에는 당해 재생판단비율을 공표한 연도의 말일까지 당해 연도를 초년도로 하는 재정의 재생을 위한 계획(이하 ‘재정재생계획’이라 한다)을 정하여야 한다. 다만 이미 재정재생계획을 정한 경우에는 그러하지 아니하다(법 제8조 제1항). 이 경우에 당해 재정건전화단체의 재정건전화계획은 그 효력을 상실한다(제2항).

재정재생계획은 재정상황이 현저하게 악화된 요인의 분석결과에 기초하여 재정의 재생을 위하여 필요한 최소한도의 기간내에 실질적자액이 있는 경우에는 일반회계 등에 있어서 세입과 세출과의 균형을

---

119) 포괄외부감사대상단체인 재정건전화단체에 있어서는 감사위원 및 포괄외부감사인.



실질적으로 회복하는 것을, 연결실질적자비율, 실질공채비율 또는 장래부담비율이 조기건전화기준 이상인 경우에는 각각의 비율을 조기건전화기준미만으로 하는 것을, 재생대체특례채를 발행한 경우에는 당해 재생대체특례채의 상환을 완료하는 것을 목표로 하여 다음의 사항을 정한다. 다만, (4) ⑤의 사항에 관해서는 재정의 재생을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 지방공공단체에 한한다(제3항).

- (1) 재생판단비율이 재정재생기준 이상이 된 요인의 분석
- (2) 계획기간
- (3) 재정의 재생의 기본방침
- (4) 다음에서 드는 계획 및 이에 수반하는 세입 또는 세출의 증감액
  - ① 사무 및 사업의 재검토, 조직의 합리화 기타 수입 삭감을 위한 조치에 관한 계획
  - ② 당해 연도 이후의 연도분의 지방세 기타 수입에 관하여 그 징수성적을 통상의 성적 이상으로 높이기 위한 계획
  - ③ 당해 연도의 전년도 이전의 연도분의 지방세 기타의 수입에서 체납에 관한 것의 징수계획
  - ④ 사용료 및 수수료액의 변경, 재산처분 기타의 세입의 증가를 위한 조치에 관한 계획
  - ⑤ 지방세법 제4조 제2항 또는 제5조 제2항에서 드는 보통세에 관하여 표준세율을 넘는 세율로 부과하거나 동법 제4조 제3항 또는 제5조 제3항의 규정에 의한 보통세를 부과하는 것에 의한 지방세의 증수계획
- (5) (4)의 계획 및 이에 수반하는 세입 또는 세출의 증감액을 포함하는 각 연도마다의 세입 및 세출에 관한 종합적인 계획
- (6) 재생대체특례채를 발행한 경우에는 당해 재생대체특례채의 각 연도마다의 상환액

- (7) 각 연도마다의 건전화판단비율의 재검토
- (8) 기타 재정의 재생에 필요한 사항

## 2. 재정재생계획의 책정절차, 국가의 동의 등

재정재생계획은 지방공공단체의 장이 작성하여 의회의 결의를 거쳐 정하여야 하고, 지방공공단체는 재정재생계획을 정한 때에는 신속하게 이를 공표함과 함께 총무대신에게<sup>120)</sup> 보고하여야 하며(법 제9조 제1항, 제2항), 이를 변경하는 경우에도 같다. 총무대신은 보고를 받은 재정재생계획의 내용 및 협의의 결과를 공표한다(법 제15조). 또한 지방공공단체의회의 의결이 1. 재정재생계획의 책정 또는 변경에 관한 의안을 부결한 때, 2. 제10조 제1항의 규정에 의한 협의에 관한 의안을 부결한 때, 3. 재정재생계획의 달성을 할 수 없게 된다고 인정되는 의결을 한 때에는, 당해 지방공공단체의 장은 지방지치법 제176조 및 제177조의 규정에 의하는 이외에 각각 당해 의결이 있는 날로부터 기산하여 10이내에 이유를 붙여 이를 재의에 붙일 수 있다(법 제17조). 또한 재정재생단체의 장은 매년 9월 30일까지 전년도에 있어서의 결산과의 관계를 명확하게 한 재정재생계획의 실시상황을 의회에 보고하고, 이를 공표하며, 총무대신에게 보고하여야 한다(법 제18조).

그리고 재정재생계획을 정한 지방공공단체의 장은 재정재생계획에 기초하여 예산을 작성하여야 한다(법 제9조 제4항).

한편, 지방공공단체는 재정재생계획에 관하여 의회의 의결을 거쳐 총무대신에게 협의하고 그 동의를 구할 수 있다(법 제10조 제1항). 총무대신은 지방재정심의회의 의견을 청취하여 재정재생계획에 관하여 동의여부를 판단하기 위한 기준을 정하여 이를 공표하여야 하며, 협의를 받은 재정재생계획이 기준에 적당하다고 인정되는 때에는 이에 동의한다(제2항, 제3항, 제4항).

120) 시정촌 및 특별구는 都道府縣지사를 거쳐 총무대신에게 보고한다.

동의를 받은 지방공공단체는 신속하게 그 취지를 공표하여야 하고 (제5항), 동의를 받은 재정재생계획을 변경하려고 하는 때에는 사전에 총무대신에게 협의하고, 그 동의를 받아야 한다. 다만 재해 기타 긴급하여 부득이한 사유에 의해 사전에 총무대신에게 협의하고 그 동의를 받을 시간적 여유가 없는 때에는 사후에 지체없이 그 변경에 관하여 총무대신에게 협의하고 그 동의를 받아야 한다(제6항).

### 3. 지방채의 기채(起債)의 제한

지방공공단체는 재생판단비율이 재정재생기준 이상이고, 총무대신의 동의를 받지 못한 때에는 지방재정법 기타의 법률의 규정에도 불구하고 재해복구사업비의 재원으로 하는 경우 기타의 정령으로 정하는 경우를 제외하고는 지방채로써 그 세출의 재원으로 할 수 없다(법 제11조). 여기서 동의를 얻지 않은 지방공공단체가 지방채를 발행할 수 있는 경우로서 정령으로 정하는 경우란 다음과 같다(시행령 제13조).

1. 재해응급사업비, 재해복구사업비 및 재해구조사업비의 재원으로 하는 경우
2. 재해대책기본법 제102조 제1항의 규정에 의해 지방공공단체가 지방채로써 그 재원으로 할 수 있는 경우
3. 무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률 제170조 제1항의 규정에 의해 지방공공단체가 지방채로써 그 재원으로 할 수 있는 경우
4. 재해를 방지하기 위하여 재해복구사업에 합병하여 행하는 사업, 재해에 수반하는 긴급의 砂防 또는 치산을 위한 사업 기타 재해복구사업에 준하는 사업으로 국가의 부담금, 보조금 기타 이에 준하는 것을 수반하는 것에 필요한 경비의 재원으로 하는 경우
5. 국가가 지방공공단체에 부담금을 부과하여 직할로 행하는 사업에 필요한 경비의 재원으로 하는 경우

6. 지방채의 借換으로 총무성령으로 정하는 것을 위하여 필요로 하는 경비의 재원으로 하는 경우

한편, 재정재생단체는 재정재생계획에 관하여 총무대신의 동의를 받은 경우에 한하여 수지부족액을 지방채로 대체할 수 있는 것에 의해, 당해 수지부족액을 재정재생계획의 계획기간 내에 계획기적으로 해소하기 위하여 지방재정법 제5조의 규정에도 불구하고 당해 수지부족액의 범위 내에서 지방채를 발행할 수 있다(법 제12조).

또한 재정재생계획에 동의를 받은 재정재생단체는 수지부족액을 대체하기 위하여 지방재정법 제5조의 규정에도 불구하고 총무대신의 허가를 받아 상환연한이 재정재생계획의 계획기간 내인 지방채(재생대체특례채)를 발행할 수 있다.

4. 국가의 권고, 배려 등

총무대신은 재정재생단체의 재정의 운영이 재정재생계획에 적합하지 않다고 인정되는 경우, 기타 재정재생단체의 재정의 재생이 곤란하다고 인정되는 경우에는 당해 재정재생단체의 장에 대하여 예산의 변경, 재정재생계획의 변경 기타 필요한 조치를 강구할 것을 권고할 수 있다(법 제20조). 권고를 받은 재정재생단체의 장은 신속하게 당해 권고의 내용을 당해 재정재생단체의회에 보고하고, 감사위원회에 통지하여야 한다. 또한 권고에 기초하여 강구한 조치를 총무대신에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 총무대신은 신속하게 보고의 내용을 공표하여야 한다.

또한 재생대체특례채의 자금에 대한 배려 등 재정재생계획의 원활한 실시에 관하여 국가 및 다른 지방공공단체는 적절한 배려를 한다.

## V. 공영기업경영의 건전화

공영기업을 경영하는 기업의 장은 매년도 결산의 제출을 받아 자본부족비율 및 결산의 기초로 되는 사항을 기재한 서류를 감사위원의 심사를 받아 자금부족비율을 의회에 보고하고 공표하여야 한다. 이때의 자금부족비율이란 당해연도의 전년도에 자금의 부족액을 당해연도의 전연도의 사업규모로 나누어 얻은 수치를 말한다.

$$\text{자금부족} = \text{유동부채} + \text{건설개량비이외에 경비에 충당한 지방채의 현재고} - \text{유동자산} - \text{해소가능자금부족액}$$

또한 사업의 규모는 영업수익의 액에서 수탁공사수익액을 공제한 액을 기본으로 한다고 규정하고 있다.

## 제 4 장 지방재정지원제도 개혁의 주요내용

### 제 1 절 서 설

원래 삼위일체개혁은 2000년도에 시행된 지방분권일괄법 이후의 지방분권의 흐름에 따른 개혁이었는데, 그와 함께 국가의 재정핍박의 타개책의 일환으로서 보다 가속화되었다고 할 수 있다. 즉, 지방분권과 재정재건의 양면성을 가진 개혁이다. 그러나 일반적으로 지방분권과 재정재건이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하는 것은 곤란하다. 지방에 권한과 재원을 대폭적으로 이양하면 국가의 재원이 부족하다. 반대로 국가가 재원을 넘겨주지 않고 지방으로의 이전지출을 삭감하면 국가의 재정재건은 진행되지만, 지방은 자원부족에 빠지거나 또는 자원부족상황이 보다 악화되고, 지방이 재량을 가질 여유가 없어지게 되어 지방분권은 정체한다. 삼위일체개혁은 두 가지 목표달성의 요청에 어떠한 타협을 할 것인가 하는 것이 주된 논점이었다.

그러므로 세원이양을 수반하는 국고보조부담금의 삭감 및 국고보조부담금의 교부금화에 의해 지방분권의 촉진을 꾀하고, 국고보조부담금의 슬림(slim)화 및 지방교부세의 총액억제에 의해 재정재건을 진행하려고 하였다는 것이 일반적인 관점이었다. 지방교부세의 총액억제는 지방교부세가 담당하여야 할 두 가지 기능, 즉 지방의 자원보장기능과 지방단체간의 재정조정기능 중 자원보장기능을 축소하는 것을 의미한다. 지방으로의 이전재원을 삭감하고 보증을 하지 않으면 지방재정력은 축소된다. 이러한 조치는 당장은 지방으로의 권한이양의 문제와는 관계없지만, 재원의 뒷받침없는 권한의 이양은 지방분권의 효과를 감소시킨다.

이러한 요청에 따라 2002년의 ‘기본방침 2002’에서 나타난 수치목표가 ‘기본방침 2003’에는 명시되었다. ‘기본방침 2003’에 포함된 내용은

‘장기와 전망—2003년도 개정판’의 기간인 2004-2006년도의 3년간에,

- (1) 국고보조부담금을 대략 4조엔 삭감한다.
- (2) 세원이양은 기간세를 중심으로 삭감되는 국고보조부담금의 8할 정도의 이양을 한다.
- (3) 지방교부세에 관해서는 재원보장기능을 축소하는데, 지방의 재정격차를 시정하는 재정조정기능은 남긴다.

는 것이었다.

이러한 과정을 거쳐 2006년도에 국고보조부담금의 삭감, 세원이양, 지방교부세의 개혁을 하는 이른바 ‘삼위일체개혁’의 제1단계가 종료하였다. 그 성과는 2005년 12월 27일 각의에서 구두보고되었다. 2004년도부터 2006년도까지 사이에 국고보조부담금의 4조6,661억엔이 삭감되었고, 그 중에서 세원이양과 결부된 것이 2조8,832억엔(삭감총액의 약 62%), 교부금화된 것이 7,943억엔(삭감총액의 약 17%), 슬림(slim)화된 것이 9,886억엔(약 12%)이었다.<sup>121)</sup> 또한 세원이양에 관해서는 2003년도분(2,344억엔)을 합치면 합계 3조1,176억엔이 되고, 지방교부세에 관해서는 임시재정대책채와 합치서 3년간 5조1,000억엔이 삭감되었다.

#### 삼위일체개혁의 성과

국고보조부담금개혁	약 4.7조엔
세원이양	약 3조엔
지방교부세개혁 (지방교부세 및 임시재정대책채)	약 5.1조엔

121) 국고보조부담금삭감의 ‘교부금화’란 국고보조부담금의 삭감분을 용도를 특정하지 않는 일반보조금의 형태로 지방에 배분하는 것을 가리키고, ‘슬림(slim)화’란 국고보조부담금을 삭감 내지 폐지하는 것만으로 그 분의 재원수당을 하지 않는 것을 가리킨다. 片桐正俊・御船洋・横山彰 編著, 分権化財政の新展開, 中央大學出版部(2007), p. 127.

국고보조부담금개혁	
○ 기결정분	3조8,553억엔
○ 2006년도 세제개정으로 (세원 이양과 관련된 개혁)	8,108억엔 6,544억엔
합계	4조6,661억엔
세원이양	
○ 2006년도는 소득세에서 개인주민세로의 3조엔 규모의 세원이양을 실시 (2007년도 소득세, 2007년도분 개인주민세에서)	
○ 2006년도는 이자액의 전액을 소득양여세로 조치 (3조94억엔)	
지방교부세개혁	
○ 총액의 대폭적인 억제	
· 지방교부세 및 임시재정대책채의 총액의 억제(2004-2006) 5.1조엔 삭감	
○ 주요한 제도의 개혁 등	
· ‘행정개혁 인센티브산정’의 창설·확충	
· 재정력격차확대에의 적절한 대응 (세원이양분을 기준재정수입에 100% 산입)	
· 불교부단체의 증가 인구비율(시정촌) 2000년도 11.5%→2005년도 18.4% 등	

이하에서는 지방교부세의 개혁, 지방양여세의 개혁, 국고보조부담금의 개혁에 관하여 보다 세부적으로 고찰한다.

## 제 2 절 지방교부세의 개혁

### I. 개 요

삼위일체개혁은 실질적으로 2003년도 예산부터 시작하였으나,<sup>122)</sup> 지방교부세개혁에 관해서는 그 이전인 2001년의 고이즈미내각 출범직후부터 착수하였다. 2001년 6월에 각의결정된 ‘금후의 경제재정운영 및

122) 구체적으로는 의무교육비국고보조부담금의 일반재원화 2,200억엔, 공공사업관계 국고보조부담금 2,625억엔, 장려적 보조금 1,900억엔(중복 포함) 등의 국고보조부담금 약 5,600억엔이 삭감되고, 자동차중량양여세의 비율의 증가(1/4→1/3)로 인하여 약 930억엔이 지방으로 이양되었다. 2003年度豫算政府案(2002年 12月 24日 閣議決定) 참조.



경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침'에서 지방교부세 산정시의 사업비보정과 단계보정의 재검토가 제안되었다.<sup>123)</sup>

한편, '기본방침 2002'에서는 지방교부세에 관한 기본적인 방향성이 제시되어 있다. 즉,

- (1) 9할이상의 자치단체가 교부단체로 되어 있는 현상을 대담하게 시정할 필요가 있고, 이를 위하여 교부세의 재원보장기능 전반에 관하여 재검토하고 축소해 간다.
- (2) 지방자치단체간의 재정력격차를 시정할 필요가 있고, 각각의 정도 또는 어떻게 하는가는 논의를 진행한다.

또한 2002년 당시 지방에는 약 14조엔의 재원부족이 발생하고 있으므로, 세출삭감이나 지방세의 충실 등 다양한 노력에 의해 가능한 한 조기에 이를 해소하고, 그 후에는 교부세에 의한 재원보장에의 의존체질에서 탈피하여 진정한 지방재정의 자립을 지향하는 것으로 하였다.<sup>124)</sup>

그 이후에도 매년도의 '기본방침'에서 지방교부세 개혁에 관한 구체적인 내용이 결정되었는데, 그 주요내용은 다음의 표와 같다.

삼위일체개혁에서의 지방교부세개혁의 주요내용<sup>125)</sup>

(1) 총액

① 총액억제

- 교부세와 임시재정대책채의 합계로 2004-2006년도에 약 5.1조엔 삭감

② 계획과 결산의 괴리시정

- 일반행정경비와 투자적 경비에서발생한 계획치와 결산치와의 괴리를 시정

123) 실제로 이 두 가지 보정은 2002년도예산이후 축소되었다. 또한 2003년도에는 道府縣分の 유보재원율이 20%에서 25%로 인상되고, 시정촌분과 같은 수준이 되었다.

124) 기본방침 2002 제4부 3. 국가와 지방.

125) 岡本全勝,『進む三位一体改革—その評価と課題(4)』, 地方財務 第626號(2006), pp. 108-109; 佐藤文俊, 前掲書, p. 66 참조.

- (2005년도에 3,500억엔, 2006년도에 1조엔 시정)
- (2) 산정방법의 변경 - 인센티브의 고려
    - ① 행정개혁 인센티브산정의 창설
      - 세출효율화노력에 따른 산정(2005년 약 400억엔)
      - 징수율향상노력에 따른 산정(2005년 약 100억엔)
    - ② 기업유치 등에 의한 세수확보노력 인센티브 강화
      - 道府縣분 유보재원율을 20%에서 25%로 인상(2003년)
    - ③ 아웃소싱에 의한 효율화를 산정에 반영
    - ④ 단계보정의 축소
      - 소규모시정촌의 산정을 효율적인 단체를 기초로 감축 (약 2,000억엔)
  - (3) 산정방법의 간소화
    - ① 都道府縣분의 보정계수를 반감
    - ② 사업비보정(사업량에 따른 산정)의 대폭적인 감축
  - (4) 기타
    - ① 세원이양에 의한 재정력격차확대예의 대응
      - 세원이양분을 기준재정수입에 100% 산입
    - ② 불교부단체의 증가
      - 시정촌의 불교부단체의 인구비율이 11.5%(2000년도)에서 18.4% (2005년도)로 증가 (2020년대초에는 인구비율 1/3, 세수비율 1/2를 지향한다)

위의 주요내용의 논점은 크게 ① 교부세의 총액, ② 산정방법의 두 가지로 나누어진다. 즉, 재원보장기능과 재원조정기능이라는 교부세제도의 기능을 유효적절하게 발휘하게 하기 위해서는 이들을 각각 어떻게 할 것인가 하는 것이다.

따라서 이하에서는 지방교부세의 총액의 억제(Ⅱ), 산정방법의 간소화(Ⅲ), 새로운 산정방법의 도입(Ⅳ), 산정방법에 대한 지방자치단체의 의견제출제도의 신설(Ⅴ)을 중심으로 고찰하고자 한다.

## Ⅱ. 지방교부세의 총액의 억제

지방교부세법 제6조에서 지방교부세는 소득세, 법인세 및 주세 수입액의 32%, 법인세 34%(2007년 이후), 소비세 수입액의 29%, 담배세

수입액의 25%로 구성된다고 규정하고 있다. 지방교부세의 총액은 수입예상액에 따라서 잠정적으로 계산한 다음, 실제의 수입액과 수입예상액과의 차액을 다음 년도에 지방교부세의 총액에서 정산하는 것에 의해서 산출한다(제6조 제2항). 이 때문에 지방교부세의 총액이 감액되는 보정을 받을 가능성은 있다(제6조의3). 그러나 제6조에서 규정된 교부세총액으로는 재원부족이 예상되었으므로 그것에 대처하기 위한 대책이 강구되어야 하였다. 거기에는 지방채의 발행증가, 일반회계에서의 가산, 교부세특별회계산입 등으로 대처하였다. 그러나 버블경제 붕괴후 세수의 저조와 누차에 걸친 종합경제대책 등에 기초하는 공공사업의 증액과 감세의 실시에 의해 지방재원부족액은 확대되었는데, 국가도 재정악화 일로에 있었으므로 국가로서는 지방교부세의 총액을 억제하지 않을 수 없었다. 따라서 지방재정에 관한 근본적인 대책이 필요하였고, 이로 인하여 삼위일체개혁이 추진되었다.

삼위일체개혁의 성과로서, 임시재정대책채를 포함하는 지방교부세에 관해서는 약 5.1조엔의 억제가 시도되었는데, 정부의 기본적인 사고가 나타난 것은 ‘기본방침 2003’이었다. 즉, 지방교부세의 개혁으로서<sup>126)</sup> “지방교부세의 재원보장기능에 관해서는 그 전반을 재검토하여 ‘개혁과 전망’의 기간 중에 축소해 간다. 한편, 필요한 행정수준에 관하여 국민적 합의를 꾀하면서 지역간의 재정력격차를 조정하는 것도 또한 필요하다. 또한 국가·지방을 통한 세출의 감축, 필요한 공공서비스를 유지하는 안정적인 세입구조의 구축 등을 통하여 조기에 지방재원부족을 해소하고, 그 후에는 지방교부세에의 의존체질에서 탈피하여 진정한 지방재정의 자립을 지향한다”고 한 다음, 국가세출의 철저한 재검토와 보조를 맞추면서 ‘개혁과 전망’ 기간 중에 다음과 같은 조치 등에 의해 지방재정계획의 세출을 철저히 재검토하는 것으로 하였다.

---

126) ‘기본방침 2003’ 제2부 6. ‘국가와 지방’의 개혁.

- 국고보조부담금의 폐지, 감축에 의한 보조사업의 억제
- 지방재정계획상 인원을 4만명 이상 純減
- 투자적 경비(단독)를 1990-1991년도 수준을 목표로 억제
- 일반행정경비 등(단독)을 현재 수준 이하로 억제

이러한 기본방침에 기초하여 2004년 2월에 2004년도 지방재정계획이 책정되었다. 그 결과 지방교부세 및 임시재정대책채<sup>127)</sup>는 2003년도의 23.9조엔에서 2004년도에는 21조766억엔으로 감소<sup>128)</sup>하였다.<sup>129)</sup> 이는 그 액이 2.9조엔 감소한 것에서 ‘교부세삭감 3조엔’ 쇼크라고 하여 지방단체의 재정운영에 큰 영향을 주었다. 또한 전년도 대비 12.0% 감소이자 최초의 감소였고, 그 감소폭이 컸던 것, 나아가 그러한 대폭적인 감소가 연말의 지방재정대책에 의해서 결정된 것에서 이미 본격적인 예산편성작업 중이었기 때문에 이에 대처하기 위한 시간적 여유가 없었으므로 많은 지방자치단체로부터 2004년도예산편성에 심각한 지장을 초래하였다는 지적이 있었다.<sup>130)</sup>

지방분권의 추진을 기본적인 목적으로 하는 삼위일체의 개혁에서 교부세삭감이 선행하는 형태가 되어, 앞으로의 개혁에 관한 지방자치단체측의 납득을 얻을 수 없다는 입장에서 기본방침 2004의 편성과정에 어느 정도 규모의 세원이양을 하는지 명확하게 제시하여야 한다는 등의 논의가 있었다.<sup>131)</sup>

127) 지방교부세억제액에 임시재정대책채를 포함하는 것은, 임시재정대책채가 지방의 고유재원으로서의 장래의 지방교부세를 재원으로 하여 발행하는 것으로 교부세의 대체라고 보기 때문이다.

128) 그 후 계속 감소되어 2005년 20조1,210억엔, 2006년 18조8,145억엔까지 감소하였다. 그 결과 2004년도-2006년도의 3년간 5.1조엔 감소되었다. 各年度 地方財政計劃 참조.

129) 또한 지방교부세만을 보더라도 2000년도의 21.4조엔에서 2006년도에는 15.9조엔으로 5.5조엔을 감소시켰다.

130) 특히 2004년 2월 23일의 全國市長會에 의한 『三位一体改革に関する緊急要望』이 대표적이다. 또한 2004년 5월 25일 全國知事會의 『平成17年度における『三位一体の改革』に関する提言』에도 잘 나타나 있다.

131) 黒田武一郎 編著, 前掲書, pp. 196-197.; 神野直彦, 前掲書, p. 166.

그로 인하여 ‘기본방침 2004’에는 세원이양에 관하여 대략 3조엔규모를 지향한다는 것에 덧붙여, “지방교부세에 관해서는 지방자치단체의 개혁의욕을 꺾지 않도록 국가세출이 재검토와 보조를 맞추어 지방의 세출을 재검토하여 억제한다. 한편 지역에서 필요한 행정과제에 대해서는 적절하게 재원조치를 한다. 이것에 의해 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원의 총액을 확보한다”고 하였다.

또한 2005년도분의 지방교부세의 개선요구에서 종래와는 다른 방식을 채택하였다. 즉, 지방자치단체로부터 교부세총액의 결정과정의 투명화와 지방의 요구의 반영이 요구된 것에 기초하여, 종래는 교부세의 법정율분을 계산하고, 그것에 특별회계차입금의 반환, 이미 결정된 법정가산분을 기계적으로 대입하여 개선요구를 하였지만, 2005년도부터는 8월 단계에서 예상할 수 있는 다양한 전제를 두고, 그 단계에서의 지방재정수지의 가계산을 하고 그것에 기초하여 필요하다고 예상되는 교부세의 필요액을 요구하는 방식으로 바꾸었다.

그 결과로 2005년도 지방재정계획에서는 지방세, 지방교부세, 임시재정대책채의 합계인 일반재원총액이 2004년도 53조3,997억엔 보다 0.1%로 증가한 53조4,399억엔을 확보하였다.<sup>132)</sup>

2006년도분의 지방교부세에 관해서도 기본방침 2005에서 “平成18(2006)년도에는 지역에 필요한 행정과제에 대해서는 적절하게 재원조치를 하고, 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원의 총액을 확보한다”<sup>133)</sup>고 한 것에 기초하여, 2005년도와 동일한 과정으로 총액의 논의를 하였다. 그 결과 지방자치단체에 있어서 행정개혁의 철저를 전제로 하여 2006년도에는 지방세, 지방교부세, 임시재정대책채, 감세보전특례교부금, 감세보전채 및 소

132) 平成17(2005)年度地方団体の歳入歳出總額の見込額(地方財政計畫), 第162回 國會(常會)提出.

133) 基本方針 2005, 2005年 6月 21日 閣議決定.

득양여세를 제외한 지방양여세의 일반재원총액은 55조6,334억엔으로 전년도(55조6,130억엔)에 비하여 204억엔(0.0%) 증가하였다.<sup>134)</sup> 또한 2005년도와 2006년도에 ‘일반재원총액’ 항목이 다른 것은 항구적인 감세의 일부폐지 등을 기초로 그 관련분을 포함한 일반재원총액을 지표로 하는 편이, 지방재정운영상 전체상을 파악하기 쉽다는 것 등을 기초로 한 것이다.<sup>135)</sup>

이상이 지방교부세의 총액에 착안한 삼위일체개혁의 연도별 내용인데, 이것이 2004년도부터 2006년도까지의 전체상으로서 본 경우, 2003년도와 2006년도를 비교하면 국가의 일반세출이 1.7조엔 증가한 것에 대하여 지방의 일반세출은 4.1조엔 감소하고, 임시재정대책채를 포함하는 지방교부세는 5.1조엔 감소되었다.<sup>136)</sup>

이와 같은 지방교부세의 대폭적인 삭감을 한 것은 기본방침 2003 등에서 지방재정계획의 세출의 억제방침을 나타내고, 이에 따라 지방세출의 계획적인 삭감을 시도해 왔기 때문이다. 이러한 엄격한 세출억제는 국가와 지방을 통한 위기적인 재정상황 하에서 정부로서 2010년대초에는 기초적 재정수지를 흑자화한다는 목표를 명확하게 하고, 국가·지방의 쌍방이 납득할 수 있는 형태로 세출삭감에 지속적으로 노력한다는 기본방침에 의한 것이다.

### Ⅲ. 산정방법의 간소화

지방교부세의 산정면에서의 개혁을 크게 보면 하나는 ‘간소화’의 방향, 즉 교부세산정이 긴 역사 속에서 지역의 사회적·지리적 특성 등을 반영하여 행하려고 한 나머지 지나치게 복잡한 것은 아니었는가라는

134) 平成18年度地方団体の歳入歳出總額の見込額, 第164回 國會(常會)提出.

135) 黒田武一郎 編著, 前掲書, pp. 197-198.; 神野直彦, 前掲書, pp. 167-168.

136) 한편으로는 지방세는 2.7조엔 증가하게 되어, 단순히 지방교부세가 감액되는 것은 아니다.

의견이 있었으므로 산정방식을 가능한 한 간소하게 하려는 개혁이다.

또 하나는 ‘효율적인 행정운영’을 지향하기 위한 개혁이다. 교부세는 실제의 지출과 수입의 차이를 보전하는 제도가 아니라 어디까지나 표준적인 수요와 수입에 의하여 산정하는 것이고, 효율적인 행정운영과 모순하는 제도는 아니지만, ‘단계보정’ 등에 관하여 행정의 효율화의 관점에서 재검토하는 것이다.

그 이외에 세원이양에 따라 재정력 격차가 확대되지 않도록 하기 위하여 산정의 특례를 두는 등의 개혁도 하고 있다.

지방교부세의 산정방법에 관한 개정의 기본적인 방향은 ‘지방분권추진계획’<sup>137)</sup>에서 “지역의 실정에 맞는 지방자치단체의 자주적·주체적인 행정운영에 기여하는 방향으로 산정방법의 간소화를 진행한다”고 한 것 이외에, 지방분권추진계획에서는 다음의 점들이 제시되었다.

- ① 앞으로의 교부세제도의 운용의 존재방식으로서 국가와 지방의 역할분담의 재검토와 법령 등에 의한 지방자치단체의 의무화의 폐지·완화 등에 대응한 산정방법의 간소화
- ② 측정단위로서 사용되는 것이 가능한 신뢰도가 높은 개관적인 통계수치가 존재하는 것에 관해서는 보정계수에 의한 산정을 가능한 한 법률로 정하는 단위비용에 의한 산정으로 할 것
- ③ 지방자치단체의 의견을 보다 정확하게 반영함과 함께, 그 과정을 보다 명확하게 하기 위하여 산정방법에 관한 의견신청제도를 설치할 것
- ④ 지방채의 원리상환금에 관하여 실제의 상환액 등에 대응하여 기준재정수요액에 산입하는 조치에 관해서는 한정적으로 행할 것

지방분권추진계획 이외에도 지방분권추진위원회최종보고(2001년 6월 14일)와 매년도의 기본방침에서도 산정방법의 간소화가 다양하게

---

137) 1998年 5月 29日 閣議決定.

지적되고 있다. 이러한 지적에 기초하여 산정항목의 통합과 보정계수의 폐지 등이 행하여졌다.

한편, 교부세제도의 재원보장기능과 재원조정기능을 어느 정도 작용하게 하는가는 산정방법의 존재방식과 밀접불가분의 관계에 있다. 즉, 개개의 지방자치단체의 재정수요를 가능한 한 보충하여 그 재원을 보장함과 함께, 재원의 균형을 꾀하려면 산정방법은 결과적으로 복잡하게 된다. 일반적으로 재정력이 약한 지방자치단체측에서는 가능한 한 구체개별의 행정분야마다의 재정수요를 산정하여야 한다는 지적이 있고, 지금까지의 산정방법의 개정도 그러한 방향에 따른 것이다.

그러나 이러한 계속된 개정의 결과, ① 교부세의 정치한 산정은 산정의 복잡화를 초래하여 결과적으로 매우 알기 어렵고, ② 빈틈없는 세밀한 재원보장에 의해 지방자치단체의 행정개혁의욕을 꺾는 결과가 되는 등의 비판을 받았다.

따라서 최근 개별사무사업의 구조에 근거한 정치한 산정방법을 하면서도 가능한 한 알기 쉬운 간결한 산정을 지향하고 있다. 삼위일체 개혁에서도 이러한 방향을 기본으로 한 개정이 행하여졌다. 주요내용은 다음과 같다.

### 1. 단계보정의 재검토

인구단계에 의해서 인구 1인당의 행정비용이 다르다는 규모의 장점과 단점을 반영하는 단계보정에 관해서는 1998년부터 2001년까지, 2002년부터 2004년까지의 2단계로 재검토를 하였다.

먼저 1998년부터 2001년 사이에는, 지방분권추진계획 등에 기초하여 교부세의 산정방법의 간소화의 일환으로서 인구 4,000명미만의 단체에 관하여 단계보정의 할증률을 일률적으로 하고, 상공행정비, 소방비, 보건위생비, 사회복지비 등에 관하여 재검토한다.



다음으로 2002년부터 2004년 동안에는, 단계보정에 관하여 기본방침138)에서 “단계보정(단체의 규모에 대응한 교부세의 배분의 조정)이 합리화와 효율화에의 의욕을 약화시키지 않도록 그 재검토를 피하여야 한다”고 한 것에 기초하여, 소규모단체에도 직원의 겸무와 외부위탁 등에 의해 합리적·효율적으로 행재정운명을 하는 단체가 있으므로, 시정촌분에 관하여 그러한 실태를 반영한 재검토를 하였다.

구체적으로는 인구단계마다에 전 단체의 평균행정경비를 기초로 하여 할증률을 산출하는 방법으로 바꾸고, 보다 효율적인 재정운명을 하는 상위 2/3단체의 평균행정경비를 기초로 하여 할증률을 산출하는 재검토를 2002년부터 2004년까지의 3년간 행하였다.<sup>139)</sup>

## 2. 산정의 간소화·투명화

### (1) 보정계수의 단위비용화

지방분권추진계획에서 산정방법의 보다 간명화를 피하는 관점에서 기준재정수요액에 관해서는, 측정단위로서 사용하는 것이 가능한 신뢰도가 높은 객관적인 통계수치가 존재하는 것은 절약에 의해 그 상세한 것이 결정되는 보정계수를 사용하여 산정하는 재정수요를 법률로 정하는 단위비용에 의해 산정하도록 하는 것이 요구된 것에 기초한 것이다.

보정계수도 절약이라는 범형식을 취하는 것이어서 산정의 객관성은 담보되지만, ‘법률에 의한 산정’이라는 보다 간명한 방법을 요구하는 관점에서의 개정이다.<sup>140)</sup> 구체적으로는 종래는 보정계수에 의해 산정한 노인의료, 사학조성, 공립대학, 공립유치원, 도시공원 등에 관하여 새로운 측정단위와 단위비용을 법정하여 산정하는 것으로 하였다.

138) 2001년도의 기본방침을 말한다.

139) 黒田武一郎 編著, 前掲書, pp. 201-202.; 神野直彦, 前掲書, pp. 170-171.

140) 黒田武一郎 編著, 前掲書, p. 204.; 神野直彦, 前掲書, p. 172.

## (2) 경비종류의 통합

기준재정수요액의 산정에 사용하는 행정항목이 세분화되어 있고, 복잡하여 알기 어렵다는 지적에 대응한 개정이다.

경비종류의 통합에 있어서는 지방자치단체 마다의 기준재정수요액의 변동의 정도, 경비의 재정수요액의 전국총액이 어느 정도인지 등을 감안하고 있다. 구체적으로는 최근의 투자적 경비의 억제에 따라 경비를 분류하여 산정할 필요성이 약하다는 것 등을 기초로 都道府縣의 ‘기타의 토목비’, ‘기획진흥비’, ‘기타의 제경비’의 세 가지 경비를 ‘기타의 제경비’에 통합하는 것 등을 하고 있다.

## (3) 都道府縣分の 보정계수의 半減을 위한 구조

보정계수에 관해서는 지방분권계획과 각년도의 기본방침에서의 지적 등을 기초로 재검토를 하였는데, 특히 都道府縣에 관해서는 시정촌에 비하여 재정규모가 집중되어 있으므로, 우선 都道府縣의 보정계수에 관하여 半減하기로 하였다. 구체적으로는 한랭보정, 보통대용보정의 ‘기타 제경비’에서의 일괄적용의 대폭적인 확대와 각비목에서의 보정의 재검토 등에 의해 2001년도에 146이었던 보정계수를 2006년에는 절반인 79로 하였다. 이들의 재검토는 산정방법의 간소화의 관점에서의 기술적인 대응을 중심으로 한 것이다.

한편, 생활보호, 국민건강보험 등의 법령에 기초하여 정하여진 지방부담액을 정확하게 산정하는 관점에서 설치된 보정계수에 관해서는 산정대상으로 하는 제도가 간소화되지 않는 한은 재검토가 곤란하다. 따라서 都道府縣分の 간소화에 관해서는 산정대상경비가 현행제도라는 것을 전제로 하면 이 이상의 보정계수의 폐지는 곤란할 수준으로 까지 정리되었다.

#### IV. 새로운 산정방법의 도입

지방교부세의 산정방법에 관해서는 가능한 한 간소화를 꾀한다는 것이 지방분권추진계획 및 각년도의 기본방침 등에서 지적되었다. 삼위일체 개혁에 있어서 지방교부세개혁의 일환으로서도 都道府縣의 산정을 중심으로 간소화를 진행하였는데, 간소화를 근본적으로 진행하는 과정에서 국가기준의 폐지·축소에 대응하여 복잡하고 알기 어려운 기준재정수요액의 산정방법에 관하여 인구나 면적을 기본으로 한 간소한 것으로 하는 신형교부세를 도입하기로 하여, 기본방침 2006에서 “지방자치단체의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 필요한 조치를 강구하면서 간소한 새로운 기준에 의한교부세의 산정을 행하는 행하는 등 재검토를 한다”고 하고 있다.

도입은, 기준재정수요액에 산입되는 경비에는 현재 국가에 기준화되지 않은 행정분야에 관한 것이 都道府縣에 적어도 1할 정도 있는 것을 염두에 두고, 신형교부세를 2007년도부터 도입한다. 그 후에 그 비율을 점차 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 2007년도의 도입을 위한 구체적인 제도설계에 있어서는 지방자치단체의 2007년도예산편성일정을 염두에 두면서 충분히 의견교환을 하고, 현실의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 대처하는 것으로 한다.

이 신형교부세는 교부세의 산정면 즉 기준재정수요액의 합계에서의 개혁이고, 자원보장기능이나 자원조정기능이라는 교부세의 기능이나 교부세총액에 직접 영향을 주는 것은 아니다.

산정방법에 관해서는 예를 들면 인구단계에서의 행정비용차이와 토지의 이용형태에 의한 비용차이를 적절하게 반영함과 함께, 충분한 경과조치를 강구한다.

## V. 산정방법에 대한 지방자치단체의 의견제출제도의 신설

지방교부세의 산정에 있어서 지방자치단체의 실태를 파악하여 교부세의 산정에 반영하기 위하여 실무상 지방자치단체의 의견을 청취해 오던 것을, 지방분권추진계획에 의하여 이를 제도화한 것이다.

즉, 지방교부세의 간소화·투명화의 일환으로서 지방교부세의 산정에 있어서 지방자치단체의 의견을 보다 정확하게 반영시키고, 그 과정을 보다 명확하게 하기 위하여 지방자치단체는 교부세의 산정방법에 관하여 의견을 제출할 수 있다는 것을 지방분권추진계획에 따라 2000년도에 제도화하였다(지방교부세법 제17조의4).<sup>141)</sup>

이에 따라 지방자치단체는 교부세의 액의 산정방법에 관하여 총무대신에 대하여 의견을 제출할 수 있으며(동조 제1항), 이 경우 총무대신은 의견의 신청을 받은 경우에는 이를 성실하게 처리하여야 하고, 그 처리 결과를 지방재정심의회에 보고하여야 한다(동조 제2항).

이에 따라 각 연도별 의견제출상황과 처리상황은 다음과 같다.

지방자치단체의 의견제출상황<sup>142)</sup>

연도별	의견제출상황	의견처리상황
	법률사항	법률사항
	성령사항	성령사항
2002	389건 116항목	31항목 채택
	399건 165항목	31항목 채택
2003	326건 93항목	39항목 채택
	359건 146항목	34항목 채택

141) 2000년 4월부터 시행.

142) 총무성 교부세과(<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/iken.html>) 자료 참조.

2004	270건 88항목	41항목 채택
	295건 106항목	29항목 채택
2005	250건 98항목	36항목 채택
	300건 86항목	24항목 채택
2006	308건 88항목	25항목 채택
	322건 97항목	28항목 채택
2007	460건 128항목	59항목 채택
	418건 111항목	30항목 채택
2008	382건 79항목	18항목 채택
	384건 114항목	31항목 채택

## VI. 지방특례교부금

지방특례교부금은 1999년도에 항구적인 감세에 따르는 지방세의 감수액을 보전하기 위한 감세보전특례교부금이 창설되고, 2004년에는 의무교육비국고부담금 등의 잠정적인 일반재원화를 위한 세원이양예정특례교부금이 창설되었다. 그 후 세원이양예정특례교부금에 관해서는 삼위일체개혁에서의 국고보조부담금개혁에 의한 세원이양액 전액을 소득양여세에 의하여 조치함에 따라 2005년도에 한하여 폐지되었다. 감세보전특례교부금에 관해서도 2006년도에 한하여 폐지되었다. 또한 감세보전특례교부금폐지 후의 경과조치로서 특별교부금이 설치되었다.

그리고 2006년도부터 아동수당의 제도확충이 행하여짐에 따르는 지방부담액의 증가에 대응하기 위하여 아동수당특례교부금이 창설되었다. 나아가 2008년도부터 주택차입금등특별세액공제를 행함에 따르는 지방자치단체의 감수액을 보전하기 위하여 감수보전특례교부금이 창설되었다.

## 제 3 절 지방양여세의 개혁

### I. 개 요

삼위일체개혁에 의해 소득세에서 개인주민세로의 3조엔규모의 세원이양이 실현되었다. 이러한 대규모적인 세원이양은 일찍이 없었던 것이어서 지방분권을 추진함에 있어 획기적인 것이었다. 그 주된 내용은 소득세에서 개인주민세로의 세원이양과 개인주민세의 10% 비례세율화이다.

삼위일체개혁에 의한 국고보조금의 삭감과 폐지의 보전재원으로서 본격적인 세원이양까지의 잠정적인 조치로서 국가의 소득세의 일부를 2004년부터 都道府縣과 시정촌에 인구할로 배분하기 위하여 소득양여세가 창설되었다. 그러나 소득양여세는 잠정조치로서 취하여진 제도이므로, 2006년 3월 31일 소득양여세법이 폐지되고 2007년 4월 1일 시행되었으므로, 현재 소득양여세는 폐지되었다.

그러므로 소득양여세에 관한 부분은 제2장에서 서술한 것으로 그치고, 이하에서는 소득세에서 개인주민세로의 세원이양(Ⅱ), 지방법인특별양여세의 창설(Ⅲ)에 관하여 고찰한다.

### Ⅱ. 소득세에서 개인주민세로의 세원이양

세원이양이 소득세에서 개인주민세라는 기간세로 실시된 것은 기본방침 2003에서 ‘세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 하는 것’이 포함됨과 함께 연말의 여당세제개정대강<sup>143)</sup>에서 “소득세 일부의 용도를 제한하지 않는 일반재원으로서 지방에 양여하는 소득양여세를 창설”하는 것이 결정된 것이 크다. 이 세원이양의 경과적 조치라고도 할 수

143) 『与党税制改正大綱』, 2003年 12月 17日 決定.

있는 소득양여세의 창설 후, 기본방침 2004에서 세원이양규모의 결정과 함께 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하는 것이 결정되었다.

개인주민세로의 세원이양에 있어서는 세율을 10%비례세율로 하는 것으로 하였다. 현행의 개인주민세소득할은 都道府縣民稅가 2%, 3%의 2단계, 시정촌민세가 3%, 8%, 10%의 3단계, 합쳐서 5%, 10%, 13%의 3단계의 세율구조로 되었다. 이 세율을 일률적으로 10%의 비례세율로 하는 것에 의해서 소득의 대소에도 불구하고 일정율의 세금을 주민이 동등하게 납세하게 하는 것에서 개인주민세의 응익성이 보다 명확하게 된다.

또한 13%→10%의 감수영향은 고액소득자가 많은 단체에 크게 작용하는 한편, 5%→10%의 영향은 모든 납세자에게 발생하여 모든 단체에 작용하는 것에서 세수의 편재시정효과를 얻을 수 있다.

특히 세원이양에 의한 재정력격차확대에의 대응의 관점에서 교부세로 재원조정할 수 없는 교부단체에 대한 유효한 방법이기도 하였다. 개인주민세소득할의 10%비례세율화에 의해서 이와 같이 응익성이나 편재도의 축소라는 관점을 중시하면서 3조엔의 세원이양이 실현되게 된다.

### Ⅲ. 지방법인특별양여세의 창설

#### 1. 개요

지방법인특별양여세는 지방법인특별세<sup>144)</sup> 수입액의 전액을 인구 등 일정한 기준에 따라 都道府縣에 대하여 양여하는 것이다(지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법 제32조). 이 양여세는 지역간의 세원편제

---

144) 이 세금은 법인사업세(소득할 또는 수입할)의 납세의무자에 대하여 과세되는 국세로서, 부과기준은 법인사업세와 함께 都道府縣이 한다. 이 지방법인특별세의 창설로 인하여 기존의 법인사업세의 세율이 변경되었다.

를 시정하기 위하여 소비세를 포함한 세체계의 근본적 개혁이 행하여 지기까지의 잠정조치로서, 지방세인 법인사업세의 일부를 분리하여 지방법인특별세로서 국세화하여 창설하고, 그 전액을 국가가 都道府縣에 재분배하기 위하여 2008년 새로이 창설되었다.<sup>145)</sup>

이 양여세는 동법이 2008년 개정되어 2008년 10월 1일부터 시행됨으로 인하여 2008년 10월 1일 이후에 개시하는 사업년도부터 적용되고, 2009년부터 양여된다.

또한 이 양여세는 지방법인특별세수입액의 용도를 한정하지 않는(동법 제37조) 일반재원이다.

## 2. 양여액

매년도 각 都道府縣에 대하여 양여하는 지방법인특별양여세액은 지방법인특별양여세기본액의 2분의1을 각 都道府縣의 인구<sup>146)</sup>로 안분한 액 및 지방법인특별양여세기본액의 2분의1을 각 都道府縣의 종업원수<sup>147)</sup>로 안분한 액의 합산액이다(동법 제33조 제1항).<sup>148)</sup> 다만, 재원초과액조정단체에는 당해 합산액에 당해 재원초과액조정단체에 관한 개별재원초과단체조정액을 더한 액이다.

한편, 지방법인특별양여세의 재원이 되는 지방법인특별세는, 표준세율에 의해 계산한 기준법인소득할액 또는 기준법인수입할액으로 구성되는 법인사업세액을 과세표준으로 하고, 부가가치할액·자본할액 및 소득할액의 합산액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 소득할액

145) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou2/dai2/siryou2.pdf#search='地方法人特別讓与税'>.

146) 관보에 공시된 최근의 국세조사 결과에 의한 인구를 말한다.

147) 통계법 제2조 제4항에서 규정하는 기간통계인 사업소통계의 최근에 공표된 결과에 의한 종업원수를 말한다.

148) 이번 개정에 의한 減收額이 재원초과액의 2분의1을 초과하는 경우, 減收額의 2분의1을 한도로 하여 당해 초과액을 양여액에 가산한다. 그러므로 이 양여기준은 당해 가산액을 제외한 액에 관하여 적용한다(‘지방법인특별세 등에 관한 잠정조치 법안의 개요’, 총무성 2008년 1월 자료2).



에 대하여는 148%, 소득할액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 소득할액에 대하여는 81%, 수입할액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 수입할액에 대하여는 81%의 세율이 적용된다.<sup>149)</sup>

### 3. 양여시기 및 양여시기마다의 양여액

지방법인특별양여세는 매년도 5월, 8월, 11월 및 2월에, 각각 5월에는 2월부터 4월까지 사이에 수납한 지방법인특별세의 수입액에 상당하는 액, 8월에는 5월부터 7월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액, 11월에는 8월부터 10월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액, 2월에는 11월부터 1월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액을 양여한다(동법 제34조).

각 양여시기마다 각 都道府縣에 대하여 양여하는 지방법인특별양여세액은 각 양여시기마다 양여하여야 하는 액에서 재원초과단체조정액의 4분의1에 상당하는 액을 공제한 액(이하, ‘각 양여시기마다의 지방법인특별양여세기준액’이라 한다)의 2분의1에 상당하는 액을 각 都道府縣의 인구로 안분한 액 및 각 양여시기마다의 지방법인특별양여세기본액의 2분의1에 상당하는 액을 각 都道府縣의 종업원수로 안분한 액의 합산액(재원초과액조정단체에는 당해 합산액에 개별재원초과단체조정액의 4분의1에 상당하는 액을 더한 액)으로 한다(동법 제34조).

## 제 4 절 국고보조부담금의 개혁

### I. 개 요

지방분권추진위원회 제2차 권고<sup>150)</sup>에서 국고보조부담금개혁과 그것에 부수하는 형태로 세재원의 충실이 언급되고, 제5차 권고<sup>151)</sup>에서 국

149) [http://www.tabisland.ne.jp/explain/zeisei12/zes12\\_102.htm](http://www.tabisland.ne.jp/explain/zeisei12/zes12_102.htm).

150) 1997년 9월 3일 지방분권추진위원회에서 결정.

151) 1998년 12월 11일 지방분권추진위원회에서 결정.

가의 직할사업의 재검토와 통합보조금의 창설 등이 제언되었지만, 국가와 지방의 ‘대등·협력의 관계’에 적합한 자원배분시스템에 관한 근본적인 개혁안은 제시되지 않았다.

지방재정에 관하여는 중간보고<sup>152)</sup>에 이어 제2차 권고가 기본적인 개혁의 방향성을 나타낸다. 이 권고에서는 지방분권의 추진에 의해 국가와 지방자치단체를 상하·주종의 관계에서 대등·협력의 관계로 이행하게 하기 위해서는 지방자치단체의 자주성·자립성을 높이는 견지에서, 국가와 지방자치단체의 재정관계에 관해서도 기본적인 재검토를 할 필요가 있다고 하였다.<sup>153)</sup> 그리고 국고보조부담금의 문제점으로 ① 국고보조부담금의 교부에 의해 국가와 지방자치단체의 책임의 소재의 불명확화를 초래하기 쉽고, ② 국고보조부담금의 교부를 통한 각성청의 관여가 지방자치단체의 지역의 지혜와 창의를 활용한 자주적인 행재정운영을 저해하는 경향이 있고, ③ 국고보조부담금의 세부에 걸치는 보조조건이나 번잡한 교부절차 등이 행정의 간소·효율화와 재정자금의 효율적인 사용을 방해하는 요인이 된다는 점을 지적하고 있다. 이어서 국가와 지방자치단체의 재정관계에 관해서는 사무의 실시주체가 그 비용을 부담한다는 원칙에 입각하면서 “① 국고보조부담금의 정리합리화, ② 존속하는 국고보조부담금의 운용, 관여의 개혁,<sup>154)</sup> ③ 지방세, 지방교부세 등의 지방일반재원의 충실확보”라

152) 地方分権推進委員會, 『中間報告—分権型社會の創造—』, 1996年 3月 29日.

153) 지방권권추진위원회 제2차 권고 제4장.

154) 제2차 권고는 ‘운용·관여의 개혁’을 기도하여 ① 통합·메뉴화, ② 교부금화, ③ 운용의 탄력화(복합화), 보조조건 등의 적정화, 완화, ④ 보조대상자산의 유효활용, 전용을 들었고(이의 해설에 관해서는 神野直,彦, 『地方新時代の分権税財政・第5回補助金の分権的改革』, 月刊地方自治 第5號(1999), pp. 60), 제5차권고는 ⑤ 통합보조금의 창설을 제언하였다. ③, ④는 보조금적정확법 제22조 등 동법의 운용에 직접 관련된다. 한편, 제2차 권고를 보조금적정확법과의 관련에서 상세하게 검토한 것은, 碓井光明, 『地方分権推進の動きと補助金適正化法』, 地方財政 第37卷 第7號(1998), pp. 4; 小滝敏之, 補助金適正化法解説[新版], 全國會計職員協會(1999), pp. 68, 134-154, 271-284.

는 3점을 재검토의 기본적인 방향으로 제시하였다.

이후 2001년 6월의 지방분권추진위원회의 최종보고에서 세원이양이 처음으로 언급되었는데, 당시 일본 국가재정도 악화되어 있었으므로 단순히 세원만 국가에서 지방으로 이양할 수는 없었다. 그것에 합당한 국가로부터 지방에 교부되는 국고보조부담금을 삭감하는 것이 대두되었다. 만약 세원만을 이양하고 국고보조부담금을 삭감하지 않는다면 세원이양의 재원을 확보할 수 없었고, 그러한 의미에서 국가보조부담금의 삭감은 세원이양의 전제가 되는 것이었다.

이러한 세원이양과 관련하여 국고보조부담금을 삭감하는 것은 2002년 6월 각의결정되고, 2003년 6월에 구체적으로 4조엔이라는 목표수치가 결정되었다. 그에 따라 2003년도에는 4조엔 중 1조엔의 보조금 개혁을 하여야 한다는 지시가 내려졌고, 결과적으로 1조300억엔이 실현되었다. 그러나 그 중에서 교부금화, 슬림화 이외의 세원이양과 관련되는 일반재원화의 보조금개혁은 4,507억엔에 그쳤다. 이러한 과정을 거쳐 국고보조부담금의 개혁이 이루어졌다.

이하에서는 국고보조부담금의 정리합리화(Ⅱ), 통합보조금의 창설(Ⅲ), 국고보조금개혁의 구체적인 성과(Ⅳ)에 관하여 고찰하고자 한다.

## Ⅱ. 국고보조부담금의 정리합리화

정리합리화의 기본적 사고로는 지방분권추진위원회의 제2차 권고에서는 국고보조부담금의 정리합리화에 관한 기본적 사고로서, 사무사업의 내용 등을 감안하여 ① 지방자치단체의 사무로서 동화·정착·정형화된 것<sup>155)</sup>과 ② 인건비보조에 관한 보조금, 교부금 등, ③ 국고보조부담금이 소액인 것, 지방자치단체가 행하는 사무·사업전체에 관한 경비 중 국고보조부담사업부분이 일부에 불과한 것 등에 관해서

155) 예를 들면 법시행사무비, 회관 등 공공시설의 운영비를 비롯한 지방자치단체의 정상적인 사무사업에 관한 국고보조부담금을 말한다.

는 폐지 또는 일반재원화 등을 진행하고, 국가와 지방자치단체와의 역할분담의 재검토와 함께 진정으로 필요한 것에 한정하는 것 등에 의해 적극적으로 정리합리화를 진행한다고 하였다. 또한 이미 목적을 달성하였거나 사회경제정세의 변화에 따라 존재의의가 없어진 사무사업 및 이에 대한 국고보조부담금은 폐지하도록 하였다.

그리고 국고보조부담금의 정리합리화는 지방자치단체의 자주적·자립적인 행정운영의 실현에 이바지하는 것이므로, 단지 국고보조부담금을 삭감하기위하여 보조부담율의 실질적인 인하를 하는 등의 수법을 사용해서는 안된다고 하였다.

이러한 기본적 사고에 따라 국고보조부담금에 관해서는 재정구조개혁 하에 재검토를 하는 것으로 하고 있기 때문에 재정구조개혁의 집중개혁기간(1998년도부터 2000년도까지의 기간) 중에 ‘재정구조개혁의 추진에 관하여’<sup>156)</sup>와의 정합성을 확보하고자 하였다.

그리고 제2차 권고를 기초로 하여 국고보조부담금의 정리합리화에 관해서는 국가가 장려적 내지 재정원조적 의도에 기초하여 지출하는 국고보조금과 국가가 부담하는 성격의 국고부담금의 구분에 따라, 국고보조금의 정리합리화, 경상적 국고부담금, 건설사업 등에 관한 국고부담금, 재해관계의 국고부담금 등으로 추진한다고 하였다.

이러한 정리합리화에 따라 국고보조금에 관해서는 보조율이 낮은 것과 창설 후 일정기간 경과한 것 등에 관한 재검토 외에 국고보조금삭감계획의 책정 등을 한다. 국고보조금삭감계획은 제도적으로 검토하여야 할 것을 제외한 국고보조금을 대상으로 하여 일정기간, 각년도의 국고보조금의 삭감율을 정하여 근본적인 국고보조금의 폐지·삭감을 한다. 국고보조금의 총건수에 관해서도 이에 준하여 감축하는데, 이 경우에는 재정구조개혁의 집중개혁기간 중에는 ‘재정구조개혁의 추진에 관하여’<sup>157)</sup>와의

156) 『財政構造改革の推進について』, 平成9(1997)年6月3日 閣議決定.

157) 『財政構造改革の推進について』平成9年6月3日 閣議決定.

정합을 피하도록 하고 있다. 그 후에는 집중개혁기간 중의 삭감·정리합리화의 상황 등에 기초하여 검토하도록 하였다. 또한 특별회계와 특수법인 등으로부터 교부되는 국고보조금에 관해서도 국가의 일반회계에서 교부되는 국고보조금에 준하여 폐지·삭감하도록 하였다.

### Ⅲ. 통합보조금의 창설

통합보조금은 자치단체의 계획에 기초하여 복수의 보조금을 일괄하여 배분하는 새로운 제도에 의한 보조금이다. 이 통합보조금은 중앙성청등개혁기본법<sup>158)</sup> 제46조 제2호에서 “적절한 목적을 위한 통합적인 보조금”이라는 규정에 기초하여, 지방분권추진위원회의 제5차 권고(1998년 12월 11일) 속에서 창설이 제안되고, 1999년 제2차 지방분권추진계획에서 그 구체적인 제도설계가 되었다. 제2차 지방분권추진계획에서는 위 기본법에서 요구된 “지방자치단체에 재량적으로 시행하게 한다”는 요건이 “국가가 장소를 정하지 않는다”로 구체화되었다.

이 통합보조금은 자치단체가 독자적으로 사업계획을 수립하고, 관련 보조금을 일괄하여 교부하는 것으로, 국가는 실시장소 등에 관여하지 않고 교부하는 것을 원칙으로 하는 것에서 자치단체의 재량권이 확대된다.

이 통합보조금에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 2급 하천, 공영주택, 공공하수도, 도시공원, 항만의 기존시설의 유효활용, 농업농촌정비사업 중 생활환경의 정비를 주체로 하는 사업, 어항어촌정비사업 중 취로환경의 정비를 주체로 하는 사업 등의 공공사업 등을 都道府縣이 책정하는 중기계획을 기초로 하여 국가는 보조금의 배분범위만을 결정하고 교부하는 것이다. 또 하나는 일정한 정책목적을 실현하기 위하여 복수의 사업을 일체적이고 주체적으로 실시할 수 있는 유형으로

<sup>158)</sup> 平成10(1998)年 6月 12日 法律第103號.

서, 일례로서 시정촌이 실시하는 일정구역 내의 거리조성사업을 국가가 승인하면 가로, 하수도, 공원 등의 사업에의 보조금을 일괄하여 교부한다.<sup>159)</sup>

지방의 재량을 높인다는 관점에서 ‘제2차 지방분권추진계획’<sup>160)</sup>에 의해 2000년도에 창설된 ‘통합보조금’에 관해서는 공공사업 및 비공공사업 분야에서의 대상사업을 추가하여 한층 확충하였다. 즉, 국가가 관여하지 않는 것을 기본으로 하여 구체적인 사업개소·내용에 관하여 지방자치단체가 주체적으로 정할 수 있는 것을 기본적인 구조로 하는 통합보조금(A)과 국가가 관여하지 않는 것을 기본으로 하지만, 일정한 정책목적을 실현하기 위하여 복수의 사업을 일체적이고 주체적으로 실시할 수 있는 통합보조금(B)으로 구성된다.

그 성과로는 통합보조금이 처음 시행된 2001년도에는 A가 5,503억엔, B가 1,759억엔 합계가 7,262억엔이었고, 2002년도에는 A가 6,946억엔, B가 1876억엔, 합계 8,822억엔, 2003년도에는 A가 6,973억엔, B가 2,056억엔, 합계 9,029억엔으로 나타났다.

#### IV. 국고보조금개혁의 구체적인 성과

국고보조부담금개혁에 관해서는 ‘기본방침 2003’에서 “지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대함과 함께 국가·지방을 통한 행정의 slim화를 꾀하는 관점에서 ‘자조와 자율’에 어울리는 국가와 지방의 역할 분담에 따른 사무사업 및 국고보조부담금의 존재방식의 발본적인 재검토를 한다”는 것을 이념으로서 들고, 구체적인 수치목표로서는 “개혁과 전망의 기간까지 약 4조엔 정도를 목표로 폐지·감축 등의 개혁을 한다”는 것이었다.

159) 櫻井敬子, 『国庫補助負担金の整理合理化及び統合補助金制度の新設』, ジュリスト増刊 あたらしい地方自治・地方分権(2000), pp. 109-110 참조.

160) 1999年 3月 26日 각의결정.

## 1. 양적인 성과

각년도의 ‘기본방침’과 2004년 및 2005년의 ‘정부·여당합의’를 기초로 2006년도까지 4조엔이라는 국고보조부담금개혁의 수치목표가 2003년도에 결정되었다. 그런데 2003년도 당시에 지방용 국고보조부담금 등의 총액은 20.4조엔이었으므로 거의 2할에 상당하는 규모의 개혁은 상당히 대규모였다. 과거에 실시된 국고보조부담금의 일반재원화는 단일년도에 수억엔부터 1,000억엔 정도였고, 2002년도 이전의 과거 20년간의 일반재원화 총액은 삼위일체의 발아분을 제외하고 4,700억엔정도에 불과하였다. 그 6배에 이상이나 개혁을 2006년도까지의 3년간에 실시하는 개혁이었다.

2001년 지방재정계획에서는 지방분권추진계획에 기초하여 모자보전위생비보조금(선천성대사이상검사비 등) 등 총액 16억엔이 국고보조부담금으로서 폐지되어 일반재원화되었으며, 또한 2003년도 지방재정계획에서는 국고보조부담금의 일반재원화에 수반하는 조치로서 2,344억엔이 일반재원화되었다. 이러한 각년도의 개혁의 결과 2006년도까지 4조6,661억엔의 개혁액이 정리되었다. 개혁은 크게 3종류로 분류되어, 세원이양과 결부하는 개혁 3조1,176억엔, slim화 개혁 9,886억엔, 교부금화의 개혁 7,943억엔이었다.

또한 개별적 개혁액의 합계액은 4조9,005억엔이고, 국고보조부담금 개혁총액 4조6,661억엔보다도 2,344억엔정도 크게 되었다. 이것은 삼위일체의 개혁이 2004년도부터 2006년도까지로 되어 있고, 4조6,661억엔은 그러한 사고로 정리된 한편, 2003년에 실시된 삼위일체개혁의 발아라고 하는 개혁액 2,344억엔은 3조94억엔의 세원이양의 대상으로 된 것에서 세원이양과 결부되는 개혁 3조1,176억엔은 2003년도의 발아의 개혁액이 포함되어 있는 것에 의한 것이다.

## 2. 질적인 성과

국고보조부담금개혁의 중요한 목적은 ‘지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대하는’ 것이다. 그러나 이 관점에서의 지방자치단체의 평가는 반드시 높은 것은 아니었다. 그 이유는 의무교육비국고부담금(1/2 → 1/3), 아동부양수당(3/4 → 1/3), 아동수당(2/3 → 1/3) 등 국고보조부담율의 인하에 의한 개혁이 큰 부분을 차지하는 것에 의한다.

바람직한 개혁의 모습은 국고보조부담금이 사업단위로 폐지되고, 그 사업에 대한 법령 등에 의한 관여도 동시에 없어지게 되는 것이지만, 현실적으로는 그러한 이상형의 개혁은 반드시 대세를 차지하지 못하였다. 그것은 ‘지방의 자유도를 높인다’는 큰 이념에는 차이가 없었더라도 개별의 구체적인 시책 단계에서는 여전히 국가와 지방의 중첩적인 행정에서 탈피하려고 하는 각오가 없었던 부분도 있다. 삼위일체의 개혁은 우선 국고보조부담금개혁총액, 세원이양액의 목표를 정하고, 개별사업의 존재의 재검토에 들어갔다. 의무교육, 생활보호, 공공사업 등 국가와 지방이 논의를 거듭하였지만, 결국은 확실한 결론을 내릴 수 없었다.



## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 삼위일체개혁의 전망과 과제

2000년의 제1차 분권개혁에 의해서 기관위임사무제도를 폐지하고, 국가와 지방을 상하에서 대등한 관계로 바꾸었다. 2006년에는 삼위일체개혁을 달성하여 3조엔의 재원을 국가에서 지방으로 이양하는 것을 결정하였다.

전후의 개혁에 의해서 이루어진 지방재정과 1950년대에 이루어진 지방재정제도는 효율적이었고, 수정은 되었지만 그 골격은 흔들리지 않았다. 물론 국고보조제도의 문제나 재정자주권 문제는 지적되었지만, 관계자 간에는 현행제도에의 안심감과 현행제도의 변화에 대한 두려움으로 큰 변화는 없을 것이라는 것이 지배적이었다. 그것이 최근 10년간의 움직임으로 나타났다. 분권의 이상에 비하면 이 변화는 아직 큰 것은 아니었지만, 변하지 않을 것이라는 지방재정제도의 요동의 의미는 크다.

이하에서는 이러한 것을 배경으로 하여, 삼위일체개혁에 따른 일본의 지방재정이 직면하고 있는 재정의 재건과 재정의 분권이라는 과제와 개혁방안에 관하여 살펴본다.

#### I. 지방재정의 재건

국가와 지방의 재정은 대폭적인 자원부족이 장기간에 걸쳐 계속되고 있다. 거액의 세수부족을 차용금으로 조달하고, 차용금잔고도 급속하게 증가하고 있다. 그 규모는 일찍이 없던 상당한 액수이고, 또한 선진제국에서 예를 찾을 수 없는 규모이다.

‘기본방침 2006’은 2011년의 기초적 재정수지흑자화를 들었다. 그것을 위해서는 엄격한 세출삭감과 증세가 필요하다. 그러나 이를 달성하더라도 국채잔고는 계속하여 증가한다. 그것은 ‘차용금의 보류’ 밖에 없고, 차용금의 변제를 위해서는 한층 더 세출삭감과 증세가 필요하다. 지방재정도 버블 붕괴 후 거액의 재원부족이 계속되고 있다. 그것을 국가로부터의 가산, 교부세특별회계로의 차입, 지방채발행으로 보충하여 왔다. 일본전체의 재정을 고려하면 지방재정만이 호전한다는 것은 생각할 수 없다. 또한 공적지출의 3분의 2를 담당하는 이상, 세출삭감의 대부분은 지방재적으로 할 필요가 있다.

따라서 명목경제성장률 3%를 전제로 앞으로의 세출의 증가를 계산하여, 16조5,000억엔 정도의 재원이 필요하다고 하였다. 그 중 11조4,000억-14조3,000억엔을 세출삭감으로 충당하고, 나머지 2조-5조엔은 증세 등으로 보충한다는 것이다. 나아가 2011년도 이후에도 수지개선 노력을 계속하여 채무잔고 GDP비를 안정적으로 인하하는 것으로 하고, 앞으로 이 방침에 따라 재정재건의 노력을 하여야 한다고 한다.

## II. 지방재정의 분권

삼위일체개혁에 의하여 4.7조엔의 국고보조금개혁을 하였다. 그러나 2007년도 국가예산에는 지방자치단체용 국고보조부담금의 총액은 19조엔이나 된다. 국가와 지방의 세출비는 40대60임에 대하여, 세원배분은 2007년도 국가에서 지방으로 3조엔의 세원이양 후에 국가 57 대 지방 43이다. 세출과 세입 간에는 큰 차이가 있다. 보조금폐지·세원이양이라는 목적에서 보아 삼위일체개혁은 시작이다.

또한 2007년도 지방재정계획에서 보면 지방세는 40.4조엔으로 세입총액의 49%이다. 2006년도계획까지 42%였는데, 세원이양 외에 경기회복으로 증가하였다. 그러나 아직 절반이다. 국가지출금이 10.2조엔으

로 12%, 지방교부세가 지방특례교부금과 임시재정대책채를 포함하여 18.1조엔, 22%를 차지하고 있어 의존재원은 크다. 지방세의 충실이나 교부세의존의 축소도 계속되는 과제이다.

재원의 분권과 함께 규제개혁이 필요하다. 국고보조금에 의한 관여 외에 재정운영에 관한 국가에의 의존을 축소하는 것이다. 이와 같이 국고보조금은 아직 많이 남아있고, 지방세는 충분하지 않고, 국가의 관여에 관하여는 많은 개혁 속에서도 아직 그대로이다.

### Ⅲ. 향후 개혁방안<sup>161)</sup>

일본은 최근 10여년간에 걸친 지방재정개혁을 단행하여 어느 정도의 성과를 거두었다. 그 중에서도 ‘기본방침’의 책정은 당시의 대단히 심각한 경제사회정세에도 불구하고 정부는 재정출동에 안이하게 의지하는 종래의 경제운영의 기본적인 사고방식을 전환하여 구조개혁의 단행에 대담하게 착수하였다. ‘개혁없이 성장없다’, ‘관에서 민으로’, ‘국가로부터 지방으로’라는 생각을 ‘기본방침’의 중추로 삼고, 대증요법에서 탈피하여 근본적인 제도개혁으로까지 정책운영을 해 왔다.

그 중에서 2001—2004년도를 집중조정기간으로 하여 불량채권처리의 가속화를 중심으로 한 부채의 청산에 전념하였다. 이어서 2005—2006년도를 중점강화기간으로 하여 새로운 성장기반을 중점적으로 강화하는 것을 우선과제로 하였다.

그 결과 불량채권문제는 2004년도말에 정상화되고, 고용·설비·채무 등 기업부문의 세 가지 과잉문제도 해소하였다. 또한 2005년도 후반에는 경제전체의 수급도 거의 균형상태로 복원하였다. 디플레이션에 관해서는 물가가 지속적으로 하락하는 상황을 탈피하고, 다시 그러한 상황으로 돌아갈 가능성이 없는 상황, 즉, 디플레이션으로부터의

161) ‘기본방침 2006’에서 제시하는 향후의 개혁방안에 관한 과제를 정리한 것이다.

탈피가 예상되고 있다.

이처럼 최근 5년간의 개혁추진에 의해 일본경제의 새로운 비약을 위한 기반은 견고하게 되었다. ‘기본방침 2006’에서는 이 기반위에 서서 풍부하고 안심할 수 있는 일본을 후세대에게 인계하기 위하여 ‘새로운 도전의 10년’에서 세 가지의 우선과제를 제시한다.

### 1. 성장력·경쟁력강화

성장력강화는 모든 경제정책의 기본이다. 일본이 직면하는 경제, 사회, 안전보장에 관한 각각의 과제를 해결하기 위해서는 지속적이고 안정된경제성장이 요구된다. 일본경제가 직면하는 인구감소와 고령사회도래라는 과제에 관해서는 생산성향상·기술혁신·아시아의 활력활용의 세 가지를 기초로 새로운 일본형 성장모델의 구축에 의하여 극복하여야 한다. 그 때 급속하게 성장하는 해외의 인구대국에 비격하기에는 인간력을 기초로 근면, 도전의식을 일본국민이 유지하지 않고는 풍부한 일본을 유지하는 것은 불가능하다.

### 2. 재정건전화

재정건전화를 위하여 ‘세출·세입일체개혁’의 책정과 그 구체화를 위하여 전력을 다하는 것이 불가결하다. ‘일체개혁’이란 장래의 수치 목표, 선택지, 공정표 등을 포함하여 그 전모를 알기 쉽게 제시할 필요가 있다. 그 때 후세대에 부담을 주는 구조는 가능한 한 빨리 시정할 것, 지속가능한 사회보장제도의 구축에 의해 국민의 안심을 확립하는 것 등을 개혁의 기본적 입장으로 한다. 재정건전화계획은 중장기적 관점에서 견실한 경제전제를 기초로 하여 확실하게 실행해 가는 것으로 한다.

### 3. 안전·안심으로 유연하고 다양한 사회의 실현

국민 간에 높아지는 장래에의 불안감과 대외면을 포함한 안전·안심에의 강한 관심, 또한 인생의 각 단계에서의 다양한 선택지와 제도 전의 기회제공에 대한 필요 등에 입각하여 성장의 과실을 유효하게 활용하고, 안전·안심으로 유연하고 다양한 사회를 실현해 간다. 지속 가능한 사회보장제도의 종합적인 개혁, 제도전지원, 종합적인 小子化 대책, 개인과 지역의 생활에서의 리스크에의 대처책에 관하여 연구를 진행하고, 나아가 풍부한 생활을 위한환경을 정비한다.

## 제 2 절 우리나라에의 시사점

우리나라는 지방자치제도가 본격적으로 실시된 1991년을 전후하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하기 위하여 많은 노력들이 시도되었으나, 아직도 지방자치현장에서는 재원의 빈약과 재정구조의 취약성을 호소하는 소리가 높다. 그러나 이러한 지방재정의 어려움을 해결할 수 있는 제도적 보완이나 운영면에서의 개선은 충분히 이루어지지 못하고 있다. 그러한 측면에서는 이상에서 살펴본 일본의 지방재정지원제도의 현황과 개혁내용은 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

일본의 지방재정지원제도는 기본적인 틀에 있어서는 우리나라의 그것과는 크게 차이가 없으나, 구체적인 시행방법은 차이가 있다. 차이점을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 국가의 중앙정부에서 지방자치단체로의 재정이전에 관해서, 일본은 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금으로 구성되어 있는 측면에서는 우리나라와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 지방양여세는 우리나라의 지방양여금과 유사한 제도이기는 하지만, 일본의 지방양여세는 일종의 지방세를 징수의 편의상 등의 이유로 국가가 지방을 대신하여 징수하여 각 지방자치단체에 일률적으로 배분하는 것이지만, 우리나라의 지

방양여금은 국세로 징수한 일부 세목의 수입금을 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 특정사업에 충당하게 하는 지방재정지원제도이므로 근본적으로 그 성격이 다르다고 할 수 있다. 따라서 일본의 지방양여세는 지방교부세의 기준재정수입액산정에 포함되어 있으나, 우리나라의 지방양여금은 국고지원금으로 파악되어 지방교부세의 기준재정수입액산정에 포함되지 않는다.<sup>162)</sup> 이에 따라 국고지원금으로 파악되는 우리나라의 지방양여금은 지방비부담이 있으나, 일본의 지방양여세는 지방비부담이 성립할 여지가 없다. 그리고 일본의 지방양여세는 채용과 사업에 연관성이 있으나, 우리나라의 지방양여금은 그 연관성이 없다는 점에서도 차이가 있다.

둘째, 지방교부세의 산정방식과 그 채용과 채용의 법정화 등에 대해서는 유사하다. 그러나 일본의 경우 보통교부세의 총액이 필요교부액과 현저한 차이가 날 경우에는 국세의 법정교부율의 변경 등을 통하여 지방재정수요증가에 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 점 등은 우리나라의 지방교부세제도에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.<sup>163)</sup> 그리고 일본은 삼위일체개혁을 실시한 이후 지방교부세의 총액을 억제하고 그 보충조치로 행하여지던 임시재정대책채의 발행액을 삭감하는 조치를 단행한 것 또한 우리나라의 지방교부세제도의 운용에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

셋째, 국고보조부담금제도에 있어서 개별사업에 대한 보조금이 아니라 복수의 보조금을 일괄하여 배분하는 통합보조금제도가 신설되어 실시되고 있다. 이는 보조금사업에 관한 지방자치단체의 재량권을 확대하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

넷째, 일본은 지방자치단체의 재정의 재생 및 건전화에 피하기 위한 계획을 책정하는 제도를 법제화하고 있다. 즉, 2007년 지방재정건전화

162) 권오중 외4인, 앞의 책, pp. 205-207 참조.

163) 권오중 외4인, 앞의 책, p. 206 참조.

법을 제정하여 재정의 건전성에 관한 비율을 공표하여 지방자치단체가 민간기업의 파산에 해당하는 단계에 이르는 것을 피하게 하기 위하여 예방조치를 취하기 위한 것이다. 또한 이 법은 네 가지의 재정지표를 두고 그 지표가 기준이상으로 악화된 경우에는 조기건전화단계, 재생단계에 들어가게 하고 있다. 이 제도는 지방분권을 위하여 지방재정의 자립도를 높이려고 하는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 권오성 외 4인, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원 (2006)
- 장교식·곽관훈, 일본의 지방재정제도 개혁—세원이양을 중심으로—, 한국법제연구원(2007)
- 岡本全勝, 地方財政改革論議—地方交付税の將來像, ぎょうせい(2002)
- 菊池裕子·宮野俊明·菊地裕幸·水谷守男, 地方財政—理論と課題, 勁草書房(2007)
- 丹下甲一, 財政運營システムと予算の新展開 (シリーズ地方税財政の構造改革と運營 第5卷), ぎょうせい(2007)
- 碓井光明, 要説自治体財政·財務法, 學陽書房(1999)
- 務台俊介, 政策課題と地方財政 (シリーズ地方税財政の構造改革と運營 第3卷), ぎょうせい(2007)
- 山崎重孝, 行財政運營の新たな手法 (シリーズ 地方税財政の構造改革と運營 第4卷), ぎょうせい(2006)
- 石原信雄, 新地方財政調整制度論, ぎょうせい(2000)
- 小滝敏之, 補助金適正化法解説 [新版], 全國會計職員協會(1999)
- 小西砂千夫, 自治体財政健全化法—制度と財政再建のポイント, 學陽書房(2008)
- 神野直彦, 三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題, 學陽書房(2006)



## 참고문헌

- 神野直彦・池上岳彦, 地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と  
国際比較, 東洋経済新報社(2003)
- 雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編, 現代行政法大系 第10巻 財政, 有斐  
閣(1984)
- 日本地方財政學會, 三位一体改革のネクスト・ステージ, 勁草書房(2007)
- 諸富徹・門野圭司, 地方財政システム論, 有斐閣(2007)
- 佐藤文俊, 三位一体の改革と将来像—總説・國庫補助負担金 (シリー  
ズ地方税財政の構造改革と運営 第1巻), ぎょうせい(2007)
- 土居丈朗, 三位一体改革 ここが問題だ, 東洋経済新報社(2004)
- 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所, 分権化時代の地方財政, 中央  
経済社(2008)
- 片桐正俊・御船洋・横山彰 編著, 分権化財政の新展開, 中央大學出版  
部(2007)
- 平嶋彰英, 財務管理・資金管理 (シリーズ地方税財政の構造改革と運  
營 第6巻), ぎょうせい(2007)
- 黒田武一郎, 三位一体の改革と将来像—地方税・地方交付税 (シリー  
ズ地方税財政の構造改革と運営 第2巻), ぎょうせい(2007)

## 2. 논문

- 이영희, “지방화시대의 정부간 세원배분 발전방향”, 지방세 제2호(2007),  
pp. 24-26 참조.
- 岡本全勝, 「進む三位一体改革—その評価と課題(4)」, 地方財務 第626號  
(2006)

- 碓井光明, 『補助金』, 雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編, 現代行政法大系 第10卷 財政, 有斐閣(1984)
- 碓井光明, 『地方分権推進の動きと補助金適正化法』地方財政 第37卷 第7號(1998)
- 瀧澤昌彦, 『判例紹介 地方財政法に反する縣市間の土地使用貸借契約の有効性(平成15.11.14最高裁第二小法廷判決)』, 民商法雑誌. 130 (4・5) [2004.7・8]
- 林崎理・内藤尚志, 『地方分権推進計画について一國庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充實確保を中心として』, 地方財政 第37卷 第7號(1998)
- 梅原英治, 『「三位一体改革」とは何だったのか(Ⅱ)』, 大阪経大論集 第57卷 第3号(2006)
- 鳴田謙二, 『第2次地方分権推進計画について』, 地方財政 第38卷第6號(1999)
- 森田 朗, 『地方分権改革の理念と方向に関する一考察』, 自治研究. 第79卷 第12號 (2003)
- 小室裕一, 『三位一体改革の検証とその再構築に向けて一補助金等による地域格差是正案』, 自治研究 第82卷 第11號(2006)
- 神野直彦, 『地方新時代の分権税財政・第5回補助金の分権的改革』, 月刊地方自治 第5號(1999)
- 櫻井敬子, 『国庫補助負担金の整理合理化及び統合補助金制度の新設』, ジュリスト 増刊 あたらしい地方自治・地方分権(2000)
- 櫻井敬子・沼尾波子・土居丈朗 他, 『第2次地方分権改革への展望(第2回)パネルディスカッション 分権改革の現在 A.三位一体の地方

## 참고 문헌

- 財政改革--財政學・法律學・經濟學・行政學の視点から』, ジュ  
リスト第1307號(2006)
- 二宮 厚美, 『分權型構造改革から新自由主義的改憲への展開 (特集 小  
泉『構造改革』と憲法學の課題) -- (三位一体改革と地方自治)』,  
法律時報. 第78卷 第6號(2006)
- 椎川忍, 『『三位一体の改革の全体全体像』に至る過程とその評価(上)(下)』,  
自治研究 第81卷 第4號, 第5號(2005).
- 椎川忍・岡崎浩巳, 『地方分權推進という観点からの□□三位一体の改革□□  
に關する考察(上)・(下)』, 自治研究 第79卷 第9號, 第10號(2003)

### 3. 기타 자료

各年度 地方財政計劃

各年度 今後の經濟財政運營及び經濟社會の構造改革に關する基本方針

기타 각종 인터넷 자료