

재정법제 연구 07-02

일본의 지방재정제도 개혁

- 세원이양을 중심으로 -

장교식 · 곽관훈

일본의 지방재정제도 개혁

- 세원이양을 중심으로 -

The Study on a Reform of the Legislative System for Local
Finance in Japan
- Focusing on the Handover of Tax Sources -

연구자 : 장교식(건국대학교 법과대학 교수)
Jang, Kyo-Sik
곽관훈(부연구위원)
Kwak, Kwan-Hoon

2007. 6.

국문 요약

지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정의 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 소위 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있다. 다시 말해서 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권력 분산과 지방자치단체의 정책 결정이나 집행에 있어서 주민참여 기회를 확대하는 것이 지방자치제도의 본질적 요소라고 할 수 있다.

그러나 단순한 권한의 이양이나 주민참여 기회 확대만으로는 실질적 의미의 지방자치제도가 이루어지기는 어려우며, 무엇보다도 선행되어야 할 것이 지방재정의 확보이다. 지방재정은 지방정부의 활동에 필수적인 요소이며, 자주적 지방재정이 확보되지 않으면 지방자치는 사실상 의미를 가지기 어렵다. 우리나라의 경우 지방재정의 부족을 해결하기 위한 지방소득세 및 지방소비세의 도입 필요성이 제기되는 등 지방재정의 확충을 위한 다양한 방안이 제시되고 있는 상황이다. 그러나 보다 근본적인 해결방안이 제시되고 있지는 못하는 상황이다.

최근 일본의 경우 지방재정의 획기적 개혁을 위한 노력들이 이루어졌다. 소위 ‘삼위일체’개혁이라고 하는 지방재정제도의 총체적 개혁이 이루어지고 있는 것이다. 지방재정과 밀접한 관련을 가지고 있는 세 분야, 즉 (i) 국고보조부담금 (ii) 지방세 수입 및 (iii) 지방교부세의 세 가지 측면을 동시에 고려하고 있다는 측면에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 그 중에서도 (ii) 지방세의 개혁은 다양한 측면에서 주목할 만한 큰 변화를 가져 왔으며, 짧은 기간 동안 국가로부터 지방으로 3조엔의 세원이양이라는 획기적인 결과를 가져왔다. 이러한

일본의 노력은 오늘날 우리 지방자치단체가 겪고 있는 재정위기를 극복하고 자주재정을 확보할 수 있는 방안의 마련에 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다. 본 보고서는 이러한 차원에서 일본의 지방재정체도의 개혁, 그 중에서도 세원이양을 중심으로 그 과정과 내용 및 그 효과를 검토해보고 우리에게 주는 시사점을 모색하여 보았다.

키워드 : 지방자치, 지방재정, 삼위일체개혁, 지방세, 세원이양

Abstract

Due to the economic stagnation, it has been hard to maintain the security of tax revenue, that in turn the national debt has been increased radically. Moreover, because of low delivery ration, high demand of welfare, and increasing older people, the labor power has been decreased recently. As a result, the national finance has been confronted with the crisis situation.

In local autonomous entities, it has been confronted with the crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of local finance become one of the most serious problems in our country. Thus, the current study mainly focuses on developing and suggesting legal confrontation plan for revitalization of the local finance. Since local autonomous entities are responsible for performing a larger amount of direct social services to their residents than the central government, they frequently suffer from various types of financial problems. When they attempt to improve their financial stability, the local autonomies often find it difficult to achieve this goal, due to their unfairness management of local finance.

One of the most striking character of the financial reform tried by this government is financial decentralization. The introduction of local autonomy has been followed by the ceaseless decentralization of central authority. And compared with the former administrations the decentralization policy of this government is exceedingly positive in that it is trying not only to transfer central authority but also to decentralize financial competence to local governments.

Japan has been reform the legislative system for local Finance to improve the financial situation of local governments, the so-called the Trinity Reform. In this article, I will take a look at the Trinity Reform, specially the Handover of Tax Sources.

Key words : local autonomy, local finance, trinity reform, local tax, handover of tax Sources

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 방법 및 범위	12
제 2 장 일본의 지방재정개혁과 세원이양	5· 1
제 1 절 일본 지방재정 개혁의 의의	15
I. 일본의 지방재정의 현황과 문제점	15
II. 일본의 지방재정 개혁의 전개	16
제 2 절 일본 지방재정개혁의 전개과정	20
I. 제1차 지방분권개혁	20
II. 제2차 지방분권개혁	23
제 3 절 지방재정개혁과 세원이양	24
I. 일본의 지방세구조	24
II. 세원이양의 개념	25
III. 삼위일체개혁으로서 세원이양	26
제 3 장 일본의 세원이양과정	9 2

제 1 절 서 설	29
제 2 절 삼위일체개혁의 시작	29
I. 『기본방침 2002』의 제정	29
II. 『기본방침 2003』의 제정	31
제 3 절 2004년 세제개정	33
I. 2004년 세제개정의 주요내용	33
II. 세원이양의 방법에 관한 논의	34
제 4 절 세원이양 규모의 결정	36
I. 세인이양 추진에 대한 비판 고조	36
II. 새로운 제안의 등장 : 아소플랜	37
III. 기본방침 2004에 의한 삼위일체개혁	40
제 5 절 삼위일체개혁의 완성과 세원이양	51
I. 삼위일체개혁의 완성과정	51
II. 삼위일체개혁의 전체구조와 세원이양	54
III. 2005년도 세제개정에 의한 세원이양	62
IV. 2006년도 보조금개혁과 세원이양규모 결정	71
제 4 장 세원이양의 구체적인 내용 및 평가	5·7
제 1 절 세원이양의 기본구조	75
제 2 절 개인주민세제도의 개선	76
I. 개인주민세의 비례세율화	76
II. 응익성의 명확화와 편재의 축소	81

제 3 절 소득세 제도의 개선	82
I. 소득세 세율구조의 변화	82
II. 소득세와 개인주민세의 과세최저한도의 차이에 대한 대응	85
III. 주택론감세에 관한 조정조치	88
제 4 절 세원편재의 시정조치	89
I. 지자체간의 세율결정	89
II. 세원이양을 통한 세원편재의 해소	90
III. 소득양여세를 통한 대응	94
IV. 항구적 정률감세의 폐지	96
제 5 절 개혁에 대한 평가와 향후 과제	97
I. 개혁에 대한 평가	97
II. 지방재정의 충실화	98
III. 재정격차의 해소	101
제 5 장 결 론	103
참 고 문 헌	105

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

1991년 지방의회의 구성과 1995년 자치단체장 선거를 계기로 본격적인 지방자치시대가 열렸다. 지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정의 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연스럽게 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 소위 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있다.¹⁾ 다시 말해서 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권력 분산과 지방자치단체의 정책결정이나 집행에 있어서 주민참여 기회를 확대하는 것이 지방자치제도의 본질적 요소라고 할 수 있다.

그러나 단순한 권한의 이양이나 주민참여 기회 확대만으로는 실질적 의미의 지방자치제도가 이루어지기는 어려우며, 무엇보다도 선행되어야 할 것이 지방재정의 확보이다. 지방재정이란 ‘지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동’이라고 정의되고 있다(지방재정법 제2조 제1호). 이러한 지방재정은 지방정부의 활동에 필수적인 요소이며, 자주적 지방재정이 확보되지 않으면 지방자치는 사실상 의미를 가지기 어렵다. 우리나라의 경우 지방재정의 부족을 해결하기 위한 지방소득세 및 지방소비세의 도입 필요성이 제기되는 등 지방재정의 확충을 위한 다양한 방안이 제시되고 있는 상황이다. 그러나 보다 근본적인 해결방안이 제시되고 있지는 못하는 상황이다.

최근 일본의 경우 지방재정의 획기적 개혁을 위한 노력들이 이루어졌다. 소위 ‘삼위일체’개혁이라고 하는 지방재정제도의 총체적 개혁이 이루어지고 있는 것이다. 지방재정과 밀접한 관련을 가지고 있는 세

1) 현재 1991. 3. 11. 91헌마21.

분야, 즉 (i) 국고보조부담금 (ii) 지방세 수입 및 (iii) 지방교부세의 세 가지 측면을 동시에 고려하고 있다는 측면에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 그 중에서도 (ii) 지방세의 개혁은 다양한 측면에서 주목할 만한 큰 변화를 가져 왔으며, 짧은 기간 동안 국가로부터 지방으로 3조엔의 세원이양이라는 획기적인 결과를 가져왔다. 이러한 일본의 노력은 오늘날 우리 지방자치단체가 겪고 있는 재정위기를 극복하고 자주재정을 확보할 수 있는 방안의 마련에 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다. 본 보고서는 이러한 차원에서 일본의 지방재정제도의 개혁, 그 중에서도 세원이양을 중심으로 그 과정과 내용 및 그 효과를 검토해보고 우리에게 주는 시사점을 모색하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

일본의 지방재정개혁은 본문에서 살펴본 바와 같이 국고보조부담금의 삭감, 세원이양 및 지방교부세의 개혁 등 세 가지 관련된 사항을 일괄적으로 개혁하는 것이며, 그러한 점에서 일반의 지방재정 개혁을 삼위일체개혁이라고 부르고 있다. 삼위일체개혁의 핵심은 재정개혁의 차원에서 중앙정부와 지방정부의 업무분담을 재검토하고 지방으로의 권한이양과 함께 지방재정의 재건을 동시에 추진하고자 하는 것이다. 지방재정의 경우 그 주요 구성요소로 국고보조금, 지방세수입, 지방교부세를 들 수 있으며 이들은 상호연관성을 가지고 있다.

본 보고서는 삼위일체개혁의 전체적 구조를 살펴보면서, 그 중에서도 지방세와 관련된 세원이양에 관한 내용을 중심으로 살펴보고자 한다. 삼위일체개혁의 모든 측면이 우리에게 많은 시사점을 주고 있지만, 특히 지방재정의 확보와 직접 관련성을 가지고 있는 세원이양과 관련된 부분은 진정한 지방자치의 완성이라는 측면에서 그 중요성이 더욱 크다. 최근 우리나라의 경우에도 중앙과 지방의 재정불균형

이 문제가 되고 있으며, 지방의 재정자립을 위해 지방소비세 및 지방소득세의 신설이 필요하다는 주장이 제기되기도 하고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 보고서는 일본의 지방재정개혁 중 특히 세원이양과 관련된 부분을 중점적으로 살펴보고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 목적과 방법 등에 살펴보고, 제2장에서는 일본의 지방재정개혁의 전체적 구조와 연혁을 살펴보고, 그 중에서 세원이양이 갖는 의미에 대해 서술하고자 한다. 제3장에서는 세원이양과 관련된 개혁의 주요 내용에 대해서 살펴보고, 아울러 제4장에서는 세원이양과 관련된 개혁정책의 평가와 제기되고 있는 문제점 등에 대해 살펴보고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 지금까지의 논의를 정리하면서 우리에게 주는 시사점을 모색해보고자 한다.

제 2 장 일본의 지방재정개혁과 세원이양

제 1 절 일본 지방재정 개혁의 의의

I. 일본의 지방재정의 현황과 문제점

일본은 1990년대에 들어와 거시경제의 저조함으로 인하여 국가재정이 점점 악화되었다. 국가재정의 악화는 당연히 지방재정에도 영향을 미치게 되었고, 이는 지방재정의 심각한 위기적 상황을 초래하게 되었다. 일본의 경우 GDP에서 차지하고 있는 지방의 차입금액의 비율이 1991년도에 15.1%로 저점을 기록한 이후 1998년에는 30%를 넘어가는 등 급증하고 있는 상황이었다. 이처럼 지방의 차입금액의 비율이 몇 년 사이에 급격히 증가한 가장 직접적인 이유는 재원조달수단으로서 지방채에 의존하는 비율이 크기 때문이다.²⁾ 일본의 실질적 지방채의존도는 1991년 6.7%에서 1996년에는 18.3%로 2배 이상 증가하였으며, 이러한 차입금 잔고의 증가는 필연적으로 매년 원리상환비를 증대시켜 재정운영을 압박하는 결과를 가져왔다.³⁾

일본의 지방정부 세출규모는 사회보장기금을 제외한 일반정부지출 전체의 약 8%로 세계적으로도 높은 수준이다. 특히 다른 선진 국가에 비하여 세출에서 차지하고 있는 공적 자본형성의 비율이 높은 것이 특징이다. 그러나 반면에 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비율은 낮은 편이어서 만성적인 적자에서 벗어나기 어려운 상황이었다. 이에 따라 일본의 지방재정의 과제는 세출액과 세수액의 격차를 줄이는 것이었다.

2) 大島通義 外, 『日本が直面する財政問題』(八千代出版, 1999), 186頁.

3) 上掲書, 186頁.

II. 일본의 지방재정 개혁의 전개

1. 일본 지방재정 개혁의 주요 내용

일본의 지방재정 개혁은 2002년부터 본격화되었다. 2002년 6월 고이즈미 총리는 지방재정개혁을 의결하고 이를 총리자문기관인 지방제도조사회와 지방분권개혁추진위원회를 통해 추진하도록 하였다. 이후 2003년 6월에는 총리자문기관인 경제재정자문회의에서 경제재정운영의 기본 방침의 일환으로 지방재정 개혁방안을 정하게 되었다. 즉, 중앙정부와 지방정부와의 관계개혁을 통해 국고보조부담금개혁, 지방교부세 개혁 및 세원 이양을 포함한 세원배분 개선의 세 가지 개혁 조치가 동시에 추진되는 소위 ‘삼위일체(三位一體)’개혁이 시행된 것이다.⁴⁾

삼위일체개혁의 주요 내용은 첫 번째로 국가보조금 중에서 의무적 경비 및 기타 경비를 삭감하고 이에 상당한 금액은 지방세원으로 하여 지방자치단체에 이양하는 것과, 두 번째로 중앙정부로부터 지방자치단체로의 세원 이양은 소득세·소비세 등 기본세를 대상으로 하고 있다. 그리고 세 번째로 지방교부세 산출의 기초가 되는 지방재정계획상 세출을 철저히 개선함으로써 지방의 투자경비를 1990 - 1991년 수준으로 억제하는 동시에 교부세 총액을 억제하고 재원보장기능을 축소하는 개혁이 이루어졌다.

2. 삼위일체개혁의 필요성

일본의 지방재정의 상황이 어려워지자 정부차원의 대책마련이 요구되었다. 이에 2001년 6월 26일 각의결정된 ‘금후의 경제재정운영 및

4) 이남수 외, 『최근 일본의 재정개혁과 시사점』, 경제현안분석 제14호(국회예산정책처, 2007), 12면.

경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침'에서 '지방에서 가능한 것은 지방으로'라고 하는 기본원칙이 정해졌다.⁵⁾ 이는 국가의 과도한 관여에 따라 지방의 개성이 상실되고 있으며, 국가와 지방의 재정규모 확대 및 재정적자의 팽창과 지방의 잠재력을 자유롭게 발휘할 수 있는 구조가 필요하다는 인식에서 출발한 것이다.⁶⁾

지방의 경우 중앙장부의 국고보조금이나 교부금에 의존하여 운영됨에 따라 지방자치의 본래적 취지가 몰각될 수 있으며, 뿐만 아니라 지방자치단체의 수익과 부담의 관계가 불명확하기 때문에 지방자치단체의 운영이 방만해 질 수 있다는 점도 지적되었다. 또한 지방의 무분별한 세출확대를 통한 지방의 재정적자에 대해서도 그 책임소재가 불분명하다는 점도 지방재정 악화의 한 요인으로 지적받고 있었다.⁷⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방분권 및 국가와 지방의 행재정개혁이 필요하였으며, 구체적으로 국가가 지방자치단체에 주는 국고보조금의 삭감, 지방교부세 축소, 국가로부터 지방으로 세원이양을 통해 비용과 편익의 관계를 명확히 하고 지방자치단체 및 주민의 코스트 의식과 재정책임의식을 제고하는 개혁이 필요하게 된 것이다. 이러한 개혁을 통해 지방의 권한과 책임을 확대하고 세입·세출에 있어 지방의 자율성을 보장해주고, 중앙집권으로부터 지방분권으로의 질적인 전환이 요구되었다. 또한 동시에 주민에 필요한 행정서비스를 지방이 자신의 책임 하에서 자주적, 효율적으로 행하는 행재정시스템의 구축을 도모하는 것이 필요하다는 주장들이 증가하였으며, 이러한 움직임들이 삼위일체개혁의 원동력이 되었다.

5) 日本財政法學會, 『地方財政の變貌と法』(勁草書房, 2005), 78頁.

6) 日本地方財政學會編, 『財政危機と地方債制度』(勁草書房, 2002), 185頁.

7) 上掲書, 79頁.

3. 삼위일체개혁의 개요

(1) 국고보조금의 개혁

일본의 지방재정개혁은 이러한 점을 고려하여 위 세 가지 측면을 동시에 고려한 개혁이 이루어졌다. 먼저 국고보조금의 경우에는 종래부터 그 필요성이 제기되었으며, 1995년에 발족한 지방분권추진위원회는 지방분권추진법 제10조 제2항에 의하여 지방분권의 추진상황에 관한 의견을 내각에 제출하였다. 그 의견의 중요한 부분 중의 하나가 국고보조부담금의 정리 합리화였다. 하지만 그럼에도 불구하고 정리 합리화가 충분히 추진되지는 못하였다. 이에 대한 본격적인 논의는 고이즈미 정권이 발족된 2001년 4월 이후부터라고 할 수 있다. 고이즈미 정권에서는 경제재정자문회의를 중심으로 구체적인 개혁안이 정리되었는데, 그 중 국고보조금부담금에 대해서는 4년간 수조엔 규모의 삭감을 목표로 복지, 교육, 사회자본 등을 포함한 국고보조금부담사업의 폐지, 삭감에 대하여 연내에 결론을 도출하게 되었다. 또한 폐지되는 국고보조부담사업 중에 계속적으로 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 것에 대해서는 이양의 소요액을 정확하게 시정한 후 지방의 자주재원으로 이양하게 하였다.⁸⁾

(2) 세원이양

지방재정에 있어 중요한 것은 국세와 지방세의 세원배분에 관한 문제라고 할 수 있다. 여기서 세원이양이라 함은 국세의 일부를 지방세로 이양하고 지방자치단체가 중앙정부의 간섭없이 독자적으로 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 증대시키는 것을 말한다. 삼위일체개혁의 중요 내용 중 하나가 세원이양으로 2004년도에 소득양여세와 세원이

8) 국고보조금 개혁에 관한 상세한 내용에 대해서는 青木 信之, “補助金等をめぐる諸問題”, 『最新地方自治法講座7』(ぎょうせい, 2004), 239頁 이하 참조.

양예정 특례교부금으로서 조치한 금액을 포함하여 3조엔 정도를 목표로 하고 있다.⁹⁾ 세원이양 방법으로서는 소득세로부터 개인주민세로 이양하는 방법을 택하고 있으며, 개인주민세 소득할의 세율격차를 축소하는 방향으로 진행되고 있다.¹⁰⁾

(3) 지방교부세

지방교부세는 소득세, 법인세, 주세, 소비세 및 담배세에 관한 법률에 기초하여 일정비율을 각 자치체에 배분하는 형태로 이루어져 있으며, 그 해의 지방공공단체 전체의 지방재정계획에 기초하여 개개의 지방공공단체의 지방교부세액은 기준재정수용액에 비교하여 기준재정수입액을 결정하게 된다. 그 용도에는 제한이 없으며 지방단체의 일반재원으로 교부되기 때문에 다른 국고지출금과는 그 성격이 다르다.

지방교부세의 목적은 지방단체의 자주성을 손상시키지 않고 재원의 균형화와 교부기준의 설정을 통해 재원의 보장을 도모하는 것이며, 지방자치의 본래적 의도를 충실히 수행하면서 지방단체의 독립성을 강화하기 위한 것이다.¹¹⁾

2004년 11월에 발표된 삼위일체개혁안에서는 지방정부의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원 총액을 확보할 것을 정하고 있다. 나아가 세원이양에 따르는 지역간의 재정격차가 확대되지 않도록 하면서 재정운영, 제도의 이행을 확보하기 위하여 세원이양으로 인한 세수의 증대분을 기준재정수입액에 100% 산입하는 것으로 하고 있다. 또한 지방교부세의 산정방법의 간소화, 투명화를 도모하기 위하여 노력하고 교부세 산정과정에 지방자치단체의 참가를 도모한다고 하고 있다.¹²⁾

9) 日本地方財政學會編, 前掲書, 189頁.

10) 국중호, “일본의 지방재정구조 및 삼위일체개혁에 관한 고찰”, 『지방행정연구』 제19권 제1호(2005), 234면.

11) 日本財政法學會, 前掲書, 78頁.

12) 상계논문, 235면.

제 2 절 일본 지방재정개혁의 전개과정

I. 제1차 지방분권개혁

1. 지방분권의 본격화

(1) 사회환경의 변화

1990년대에는 지방분권을 향한 큰 움직임이 시작되었고 구체적으로 추진되었다. 이러한 사회적 배경은 엔고(円高)불황에서 버블경기의 시대를 맞이하였고 개개의 국민이 풍족함을 실감할 수 있는 사회의 실현이 요구되었고 그 무대으로써 마음이 상통하고 인간과 인간이 연결되는 것에 입각한 지역사회의 중요성에 대한 인식이 높아진 것이라 할 수 있다. 또한 환경에 대한 인식이 높아지고 저출산·고령화의 급속한 진전이 일어났으며 이 문제에 대한 해결주체로써 지방자치단체의 역할이 커지는 것에 대한 국민들의 공통인식이 자리 잡은 것을 들 수 있다. 동시에 국가의 정치·경제 사회의 문제는 한층 더 심각해지고 복잡해져서 정부는 국가의 중요사항에 힘을 발휘하고 내정의 모든 문제를 국민에 좀 더 가까이 있는 지방자치단체의 판단과 책임으로 하는 것이 정치·경제의 역할분담으로써 필요하게 되었다.

또한 그 당시 시대의 흐름으로 유럽의 여러 나라도 지방분권개혁이 추진되었고, 지방분권은 일본만의 운동이 아닌 선진국들의 커다란 흐름이었다는 점도 일본의 지방분권화 움직임에 커다란 영향을 미쳤다.¹³⁾

(2) 국가적 차원의 노력

일본의 지방분권은 십여년 동안 구체적인 성과를 거두었으나 그중에서도 특히 큰 의미를 가지고 있는 것은 지방분권추진위원회의 활동

13) 青木 信之, 前掲書, 245頁.

이며, 그 결과 각의에서 결정한 것이 지방분권추진계획이다.

1993년에 중의원과 참의원에서 지방분권추진에 대해 국회의결이 이루어짐에 따라 지방분권추진을 위한 제도적 틀로써 지방분권추진법이 제정되고 이 법률에 근거를 둔 조직으로 지방분권추진위원회가 설치되었다. 이 위원회는 많은 노력을 기울여 각각의 사무사업과 법제도를 점검하고 국가와 지방의 대등·협력 관계가 되도록 제도적 개혁사항을 모아 권고를 하였다. 지방분권위원회의 권고내용은 대체로 그 대로 정부의 개혁방침이 되었고 『지방분권추진계획』으로 1998년 각의 결정 되었다.¹⁴⁾ 이것에 의해 기관위임사무의 폐지, 필치(必置)규제 재검토, 지방행정에 대한 국가관여 축소, 룰(rule)화 등 국가와 지방이 실제로 대등·협력 관계로 가기위한 제도개정이 있었다. 이러한 제도개정을 실시하기 위해 우선 지방자치법을 각 행정분야에 관련된 법률을 일괄적으로 개정하였다. 이른바 『지방분권일괄법』이다. 이 『지방분권일괄법』은 1999년에 제정되었고 2004년 4월에 시행되었다. 2004년 4월에 실시된 지방분권일괄법에 의해 실현된 개혁을 지방의 행·재정 관계자들은 『제1차 지방분권개혁』이라 부르고 있다.

2. 제1차 지방분권개혁과 지방세의 개혁

제1차 지방분권개혁은 세재정적 측면에서, 지방의 독립성을 향상시키기 위해서는 필요하다고 강하게 인식되고 있지만, 기관위임사무의 폐지와 같은 구체적이고 커다란 제도개정은 세재정의 측면에서는 실현되지는 않았다.

국가에서 지방으로 교부되는 보조금의 문제나 국가와 지방의 세제와 같은 세재정의 문제에 대해서는 제1차 지방분권개혁에서는 충분한 개혁이 이루어졌다고 할 수 없으나 사무사업의 실시의 권한이나 국가의 관여의 방식을 크게 전환하였고 우선 행정사무를 수행하는 입장을

14) 黒田武一郎, 前掲論文, 12頁.

대등하게 한 뒤의 일대개혁이 이었다고 평가할 수 있다. 그렇기 때문에 다음의 개혁에서는 지방세재정(財政)에 대한 개혁을 추진하기 위해 세재정면에서 기반을 다지는 형태로 지방분권 개혁을 추진하는 것이 하나의 과제로 남게 되었다.

또한, 제1차 지방분권개혁에서는, 지방세에 대해서는 지방의 과세의 자유도를 높이는 관점에서 『과세자주권의 확대』에 관한 세제도 개정이 몇 가지 이루어졌으나¹⁵⁾ 지방세를 본격적으로 충실하게 하거나 국가와 지방의 세 배분을 검토하는 것까지는 이루어지지 않았다.¹⁶⁾

3. 제1차 지방분권개혁에 대한 평가

제1차 지방분권개혁은 2004년 4월부터 본격적인 실시 단계에 접어들었고 지방분권일괄법에 의해 개정된 새로운 제도를 토대로 국가와 지방 사이의 행정이 이루어지게 되었다. 지방분권추진위원회는 이러한 개혁의 과정을 체크하면서 그 후의 지방개혁의 올바른 방향에 대해서도 의견을 모아 보고의 형태로 정부에 제출·공표 하였다. 이것이 바로 2001년도 6월의 지방분권추진위원회의 『최종보고』이다.

15) 『과세자주권의 존중』에 대하여 지방분권추진계획에서는 ①법정의(法定外)보통세(普通稅)의 허가 제도를 폐지하고 국가와 사전협의를 하는 제도로의 개정 및 ②법정의(法定外)목적세(目的稅)를 창설을 도모하는 것 등이 포함되었고, 이것은 지방분권일괄법에서 개정이 이루어졌다.

16) 1998년 지방분권추진계획(각의결정)에서는 지방세에 대해 『지방세의 충실』, 『과세자주권의 존중』이라는 두 가지가 핵심이 되었다. 그 중에서 『지방세의 충실』과 연관되는 것은 다음과 같은 것들이 있었다. ①국가와 지방의 세출총계에서 지방이 차지하는 비율과 조세총액에서 지방세가 차지하는 비율이 괴리되어 있으며 이것을 가능한 축소하려는 관점에서 지방세의 충실한 확보를 도모하는 것 ②지자체의 재정(財政)면에서 자기결정권과 자기책임을 보다 확대하고 주민의 수익과 부담의 대응 관계를 보다 명확히 하는 관점에서 국가와 지방자치단체가 역할분담을 해나가면서 중장기적으로 국가와 지방의 세원배분의 올바른 방안에 대해 검토하면서 지방세의 충실한 확보를 도모하는 것이다. 각의결정문에 이러한 개혁의 방향이 제시된 것은 매우 중요한 것이었다. 하지만 각의결정의 시점에서는 어디까지나 방향성을 제시하는 것에 머물렀기 때문에 2000년에 지방분권일괄법이 시행되는 단계에서는 이러한 점들을 구체화하기 위한 세제개정이 단행되는 단계까지는 이르지 못했다. 星野泉 外, 『現代の財政 -改革の視點』(稅務經理協會, 2006), 128頁.

이 최종보고는 2000년 지방분권일괄법에 의해 실현된 개혁을 제1차 분권개혁이라고 규정하고 이것을 기반으로 제2차, 제3차의 지방분권 개혁을 추진할 필요가 있다는 인식을 나타낸 후 다음단계에 지방세의 재정적 측면에서 분권개혁을 중점적으로 추진해야 한다고 지적하고 있다. 이러한 입장에서 지방분권추진위원회는 제1차 지방분권개혁을 ‘미완의 개혁’이라 칭하며 지속적인 개혁의 필요성을 지적하였으며, 이는 향후 삼위일체개혁의 원동력이 되었다.¹⁷⁾

II. 제2차 지방분권개혁

1. 지방분권에 관한 논의의 전개

지방분권추진위원회는 임기가 종료하기 직전인 2001년 6월에 금후의 분권개혁의 과제를 정리한 ‘최종보고’를 제출하였다. 위원회는 이 보고서를 통해 지금까지의 개혁을 제1차 분권개혁으로 정의하고 이후 제2차, 제3차 지방개혁의 필요성을 역설하였다.¹⁸⁾ 특히, 제2차 개혁의 주요 과제로서 지방세재원의 충실한 확보를 강조하면서, 아울러 제1차 개혁의 완전한 실시를 위한 감시 및 제2차 개혁의 추진을 위한 전문적 검토기구를 설치할 것을 제안하였다.

이에 따라 정부는 2001년 7월 계속적인 지방분권을 위하여 추진기구로서 지방분권개혁추진회의를 설치하였다.¹⁹⁾ 먼저 지방분권추진위원회는 2001년 12월에 당면 중점심의사항인 국가와 지방의 역할분담에

17) 지방분권추진위원회의 『최종보고』는 다양한 분야에 걸친 방대한 내용이지만 그 중에서 『제2차 분권개혁의 시동(始動)을 향하여』라는 제목의 제3장은 지방세 재원의 충실 확보 대책에 대해 제언을 하고 있다. 구체적으로는 국가와 지방 모두 조세 부담률을 변경하지 않는다는 전제에서 지방세원을 충실히 하기 위해서는 국가로부터 지방으로 세원이양이 필요하다는 점 및 국가와 지방 모두 구조적 재원부족을 해결하려는 방안을 검토하고 조세부담률을 재검토하는 경우 지방세원으로 분배를 특히 중시할 필요가 있다는 점을 명확히 기술하고 있다.

18) 星野泉 外, 前掲書, 130頁.

19) 上掲書, 130頁.

따른 사무·사업의 존재형식에 대한 기본적인 인식 및 논점 등을 정리한 중간보고서를 공표하였다.²⁰⁾ 그 중에는 세원이양을 중심으로 한 지방세 재원의 확보방안에 대한 구체적 지침에 대한 논의도 포함되어 있었으나 관계부처의 반대에 부딪쳐 완성되지는 못하였다.

계속해서 2002년 6월 정부에 제출한 ‘사무·사업이양 방법에 관한 중간보고서’에서도 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 세원배분의 존재형식을 함께 고려해야 한다는 내용이 포함되어 있었다.

2. 정부의 대응

지방분권추진위원회의 보고서에 대해 당시 고이즈미 총리를 의장으로 하였던 경제재무자문회는 ‘2002년 6월에 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’에서 지방행정개혁의 금후의 방법에 대해 먼저 국가의 관여를 축소하고 지방의 권한과 책임을 대폭 확대한 위에 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 세원배분의 형식을 삼위일체로 검토하고 구체적으로 실현될 때까지 지속적인 노력을 전개할 것을 결정하였다. 이를 위해 금후 1년 내에 개혁안을 마련하고 각의결정하기로 하였다. 다시 말해서 제2차 분권개혁이 본격적으로 시작된 것이며, 이는 곧 삼위일체개혁의 시작을 의미한다.²¹⁾

제 3 절 지방재정개혁과 세원이양

I. 일본의 지방세구조

한 국가의 조세는 중앙정부가 과세하는 국세와 지방정부가 과세하는 지방세로 나뉘어진다.²²⁾ 조세는 공권력체인 정부부문에 있어 가장

20) 上掲書, 130頁.

21) 上掲書, 131頁.

22) 일본의 경우 단일제국가이기 때문에 지방세는 도도부현세와 시정촌세가 해당된다.

중요한 수입원이기 때문에 조세수입에 있어서 국세와 지방세의 배분은 모든 국가에 있어 상당히 중요한 문제가 될 수밖에 없다. 특히, 지방세를 지방자치의 측면에서 본다면 지방자치체에 있어 가장 중요한 수입원이 되고 있다는 점에 대해서는 이론이 없다. 그 이유의 하나는 지방세가 지방자치체의 일반재원 또는 자주재원으로서 자치적 요소가 강한 수입이기 때문이다.²³⁾

일본의 경우 지방자치법에서 보통지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다고 정하고 있다(제223조). 지방세의 종류는 지방세법에서 정하고 있다. 현재 일본의 지방세법은 지방세로서 도도부현세 및 시정촌세를 제정하고 있으며, 각각의 경우 보통세와 목적세로 나뉘고 있다.²⁴⁾ 보통세는 수입의 용도를 특정하지 않지만, 일반경비에 출당하기 위하여 과세되는 것이며, 목적세는 법정 보통세와 법정의 보통세로 나누어진다. 법정보통세는 세목이 지방세법에 의하여 명시되어 있는 것을 말하며, 법정의 보통세는 세목이 지방세법에 명시되어 있지 않은 것을 말한다. 목적세에 대해서는 종래 법정의 목적세를 인정하지 않았다. 그러나 1999년 ‘지방분권의 추진을 도모하기 위한 관련 법률의 정비 등에 관한 법률’에 의하여 법정의 목적제도 인정되었다.²⁵⁾

II. 세원이양의 개념

세원이양은 문자 그대로 ‘세원’을 ‘이양하다’라는 숙어이지만 이 단어 자체에는 누구로부터 누구에게 이양하는지는 특별히 제시되어 있지 않다. 다만 삼위일체의 개혁에 대해 말한다면 논의의 경위 등으로

연방국가의 경우에는 주정부를 지방정부로 본다면 주세 또는 지방세를 넓은 의미의 지방세로 구분할 수 있을 것이다. 關野滿夫, 『地方財政論』(靑林書店, 2006), 100頁.

23) 上掲書, 101頁.

24) 日本地方財政學會編, 前掲書, 192頁.

25) 林正壽, “地方財政とアカウンタビリティ”, 『地方税』第47卷 第11号(1996), 38頁.

부터 당연히 국가(중앙정부)로부터 지방(도도부현 및 시정촌)으로 세원의 이양을 의미하는 단어로 사용되고 있다.²⁶⁾

먼저, 세원이라는 단어는 「결과로써의 세수(稅收)」라는 취지도 포함하면서 「세수를 초래하는 경제활동」, 「稅의 원천이 되는 자산이나 납세자의 존재」라는 뉘앙스와 「구체적인 세수를 초래하는 稅제도」라는 의미를 포함하는 개념으로 사용되는 경우가 많다. 따라서 「세수」가 결과의 금액만을 연상시키는 개념인 반면에 「세원」은 ①그 원인이나 전제가 되는 사회경제의 실정 또는 실태, ②그것을 세수에 결부시킨 稅제도 그리고 ③결과로써의 세수, 이 세 가지 뉘앙스를 겸비한 개념이라 할 수 있다.

아울러 「이양」은 「국가에서 지방으로 옮기는 것」라는 전제를 세우고 「세원이양」의 구체적인 내용을 논의 하려는 경우, 옮겨야 하는 「세원」을 무엇으로 설정해야 하는가, 위의 ①부터 ③까지 무엇에 중점을 둘 것인가, 어떤 점에서 개혁의 구체적이고 완성된 이미지로써 어떤 결과를 예상하는가에 따라 상당한 차이가 발생 할 수 있다.²⁷⁾

Ⅲ. 삼위일체개혁으로서 세원이양

삼위일체개혁에서 세원이양은 조세 전체에서 지방세의 비중을 높이고 지방재정의 독립성을 높이는 목표뿐만 아니라, 국고보조부담금의 소멸에 따른 대체재원을 지방자치단체에 부여하기 위한 개혁이다.²⁸⁾

26) 黒田武一郎 外, 『三位一體の改革と將來像 - 地方稅・地方交付稅』(ぎょうせい, 2007), 10頁 이하 참조.

27) 실제, 삼위일체개혁이 제창되고 정부(내각)의 개혁방침으로 「세원이양」라는 단어가 내각결정에서 사용되어 구체적인 세제개혁의 내용의 논의가 진행되는 이러한 일련의 과정에서 「세원」이란 무엇인가, 국가로부터 지방으로 「무엇을」 「어떻게」 「어떤 법 개정」에 의하여 옮겨야 하는 것인가 라는 근본적인 부분에서 정부부처 안에서와 관계자 사이에서 미묘한 입장차이가 존재하였다고 한다. 上掲書, 11頁 참조.

28) 한 국가의 조세는 중앙정부가 과세하는 국세와 지방정부가 과세하는 지방세로 나뉘어진다. 조세는 공권력체인 정부부문에 있어 가장 중요한 수입원이기 때문에 조세수입에 있어서 국세와 지방세의 배분은 모든 국가에 있어 상당히 중요한 문제

지방분권의 추진이야말로 삼위일체개혁의 목적이요 그 수단으로 무엇보다 지방세를 충실강화 하여, 지방재정을 지방세 중심으로 하는 것이 주요 포인트라는 생각에 입각해서 보면, 삼위일체개혁의 주된 것은 국세를 감소시키고 지방세를 증가시키는 『세원이양』이어야 하는 것이 된다.

이에 반하여 삼위일체개혁에 관련된 관계자들 중에는 특히 개혁 초기단계에서 보조금 소멸의 대체재원으로서의 이양은 반드시 지방세가 아니어도 좋지 않은가 라는 생각을 가지고 있었다.²⁹⁾ 뿐만 아니라 이러한 입장의 차이 이외에도 삼위일체개혁과 재정재건의 관계를 중시하는 생각을 가지고 국고보조부담금의 소멸에 따른 지방 재원의 확보는 반드시 국세가 감소하는 세원이양에 한정하지 않고 지방세의 증수 대책을 통해 목표를 달성해야 한다는 견해들도 존재 하였다.

그러나 개혁내용을 구체화하는 작업이 진행됨에 따라 삼위일체개혁은 국가에서 지방으로의 세원이양이 명확하게 되었고, 그 규모와 대상세목(稅目)이 순차적으로 결정되어 갔다.

가 될 수밖에 없다. 특히, 지방세를 지방자치의 측면에서 본다면 지방자치체에 있어 가장 중요한 수입원이 되고 있다는 점에 대해서는 이론이 없다. 그 이유의 하나는 지방세가 지방자치체의 일반재원 또는 자주재원으로서 자치적 요소가 강한 수입이기 때문이다. 關野滿夫, 『地方財政論』(靑林書店, 2006), 100頁.

29) 예를 들어 ①보조금을 소멸하는 것과 함께 지방자치단체의 세출의 자율성을 높여주는 것이 개혁의 주된 목표라는 관점이 강조 되었으며, 국세를 지방세로 이양하지 않고 지방에 따라 ‘사용의 용도가 자유로운 재원’을 늘려주는 개혁이 더욱 좋지 않은가라는 발상도 있었다. 이 경우에는 지방교부세, 지방양여세, 사용용도가 자유로운 일반교부금 등과 같이 국세를 감소시키지 않고 국가가 지방에 지출하는 재원을 설치하는 것도 선택사항에 포함되게 된다. ②또는 국가에 의존하는 세입에서 탈피하여 지방의 『자주(自主)재원』을 늘리는 개혁이 있다면 반드시 국세가 감소하고 지방세가 증가하는 형식에 한정할 필요가 없다는 견해들도 존재하였다.

제 3 장 일본의 세원이양과정

제 1 절 서 설

2001년 4월에 고이즈미 내각이 탄생하고 고이즈미 총리는 경제재정 전반에 『구조개혁』을 단행하는 것으로써 다양한 개혁에 착수하였다.³⁰⁾ 고이즈미 내각은 즉시 성역 없는 개혁을 목표로 2001년 6월에 이른바 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’을 각의 결정 하였다. 그 중에서도 ‘개성있는 지방의 경쟁 - 자립한 국가와 지방 관계 확립’이라는 제목으로 국고보조금과 지방교부세의 문제점, 지방세 충실의 필요성 등이 지적되었고, 자조와 자립을 기반으로 하는 새로운 국가와 지방의 관계를 실현해야 한다는 것을 포함하고 있다.

그 후 2006년도의 예산편성 및 세제개정에 있어서는, 지방세에 대해서는 3조엔의 개인주민세로의 세원이양을 한다는 결론을 얻을 때까지, 수년에 걸쳐 삼위일체의 개혁의 구체화를 둘러싼 다양한 논의와 결정이 순차적으로 펼쳐졌다.

제 2 절 삼위일체개혁의 시작

I. 『기본방침 2002』의 제정

2001년4월에 탄생한 고이즈미 내각에서는 지방의 자립화를 달성하기 위한 개혁에 대해 논의 하였고 그것이 『삼위일체개혁』으로 정리되었고, 본격적인 검토가 진행되었던 계기는 소위 ‘카타야마 플랜’이다.³¹⁾ 이 카타야마 플랜은 ①국가에서 지방으로 교부되는 보조금 5.5

30) 이에 관한 상세한 내용은 이남수 외, 전게서 참조.

31) 2002년 5월에 당시 총무대신이었던 片山虎之助가 『지방재정의 구조개혁과 세원이양에 관하여(試案)』라는 보고서를 제출하였는데, 동 보고서의 내용을 이른바 『카

조엔 정도로 소멸하고, ②국가에서 지방으로 5.5조엔 정도의 세원이양(소득세에서 3.5조엔, 소비세에서 2.5조엔)을 시행, ③지방교부세의 산정 방법 등의 재검토 시행을 제안하였다.³²⁾

이 카타야마 플랜의 발표를 계기로 경제재정자문위원회를 중심으로 정부는 본격적으로 검토하기 시작하였다. 더욱이 카타야마 플랜은 어디까지나 총무대신으로서의 제안이었고 정부 전체의 방침이 되어야만 하는 이유는 없었으나 그 당시에 세원이양의 구체적인 방법론으로 (i) 개인주민세를 10% 비례세율화 하여 소득세에서 개인주민세로의 3조엔을 세원이양 하는 것, (ii) 소비세에서 지방소비세로 세율 1%를 이전하고 2.5조엔을 세원이양 하는 문제들이 지방 세정을 관할하는 총무대신으로부터 제안되었기 때문에 그 후 논의에 있어 길잡이 역할을 하였다고 할 수 있다.

그리하여 같은 해 6월에 각의결정 된 『기본방침2002』에서는 ‘국고 보조금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분의 올바른 방안을 삼위일체에서 검토하고 바람직한 상태에 이르는 구체적인 개혁공정을 포함한 개혁안을 앞으로 일 년 이내에 정한다.’라고 되어 있고 이 후 이 세 가지 점에서 설정된 개혁을 『삼위일체의 개혁』이라 부르게 되었다.

또한 『기본방침2002』에서는 국고보조부담금에 대해 수조엔 규모 감소하는 것을 목표로 하고 있다는 점과 폐지하는 국고보조금의 대상사업 중에 지방이 계속 주체가 되어 실시할 필요가 있는 사업에 대해서는 이양에 소요되는 금액을 정확히 조사한 후에 지방의 자주재원으로 이양한다 라는 방침이 정해졌다.³³⁾

타야마 플랜(片山 plan)이라고 하고 있다. 黒田武一郎, 前掲論文, 15頁.

32) 카타야마 총무대신은 경제재정자문위원회에 참석하여 『(지방)세와 보조금 그리고 교부세는 삼위일체로 3차연립방정식이다, 하나만으로는 답을 구할 수 없다』고 주장하면서 위 세 가지 문제를 함께 검토할 필요성에 대해 역설하였다. 星野泉, 前掲書, 133頁.

33) 星野泉, 前掲書, 135頁.

『기본방침2002』에 따라 2003년도 예산편성 및 2003년도 세제개정에 서는 이 『삼위일체개혁』이 적극적으로 반영되기 시작하였다. 국고보조 부담금의 개혁, 즉 공제장기부담금과 관련된 의무교육비지출국고보조금의 일반재원화, 시정촌도 관련된 국고보조금의 재검토, 장려보조금의 소멸 등을 실시함과 동시에 시정촌도의 국고보조금을 재검토 및 고속도로정비에 관련되어 도도부현(都道府県)의 부담 증가에 따라 신직할방식의 도입에 따른 세원이양으로 자동차중량증여세의 양여비율을 4분의1에서 3분의1로 인상하는 형태로 세원이양을 하였다.³⁴⁾ 공제장기부담금에 관련된 의무교육비의 국고부담금의 일반재원화에 따른 지방재원의 수당은 2003년도에 있어 지방특별교부금과 지방교부세에 의해 대응하는 것이 되었지만 나중에는 세원이양의 대상금액에 흡수되는 것으로 되었다.

II. 『기본방침 2003』의 제정

『기본방침2003』이 마련됨에 따라 삼위일체개혁의 기본적 골격이 마련되었다. 2003년 6월 책정이 예정되었던 『기본방침2003』을 정리하는 작업은 기본방침2002에서 『앞으로 1년 이내』에 개혁안을 마련하라는 방침이 결정되었던 것에 따라 삼위일체의 개혁안을 제시하기 위해 경제재정자문회의에 그치지 않고 각종심의회를 포함하여 방대한 논의가 이루어졌다.

그 결과 『기본방침2003』이 결정되었고 세원이양은 기간세(基幹稅)의 충실을 기본으로 한다는 점 및 세원이양의 규모에 관하여는 폐지되는 국고보조금의 성격 등을 고려하여 8할 정도를 목표로 이양하고 의무적인 사업에 대해서는 소요되는 금액을 이양한다는 방침을 정하였다.

34) 이와 관련하여 도도부현과 시정촌에 도로재원의 분배를 조정하기 위해 지방도로 양여세의 도도부현과 지정도시에 대해 양여비율을 100분의43에서 100분의 58로 인상하였다. 黒田武一郎, 전계서, 46頁.

2003년도는 2002년의 표현과 달리 각의결정된 내각의 방침으로 삼위일체개혁에서 지방세의 개혁은 『세원이양』에 있다는 것을 명시함과 동시에 『기간세』의 충실을 기본으로 한다는 것을 명확히 하였다. 다만 동 방침은 세원이양의 구체적 세목, 금액, 방법 등의 개혁의 자세한 내용은 나중에 검토하는 것으로 되어 있어 이러한 부분이 개혁의 골격으로는 충분하지 않다고 할 수 있다.³⁵⁾

『경제재정운영과 운영계획에 관한 기본방침2003』(抄)
(2003년 6월27일 각의결정)

③세원이양을 포함한 세원배분의 재검토

『개혁과 전망』의 기간 중에 폐지한 국고보조부담금의 대상사업 중에 계속 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 것에 대해서는 세원이양을 한다. 이 경우 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 세원이양에 맞추어 개별사업의 재검토·정밀조사를 하고, 보조금의 성격 등을 감안하면서 8할 정도를 목표로 이양하고, 의무적인 사업에 대해서는 철저하게 효율화를 도모한 후에 그 소요되는 금액을 이양한다. 전부 『18년도까지는 필요한 세제상의 조치를 판단』하고 그 일환으로 지방세의 충실을 도모한다. 그리고 필요한 경우, 지방의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 잠정적으로 재정조치를 강구하도록 한다.

15년도의 의무교육비 국고보조금 등의 소멸분에 대해서도 아울러 대응(대처)한다.

또한 지방납세자의 이해를 구하면서 과세자주권을 활용하여 지방세의 충실 확보를 도모하는 것은 중요한 과제이며 과세자 주권의 확대를 도모한다.

이러한 삼위일체의 대처에 의해 지방세출의 재검토와 함께 지방의 세출규모와 지방세수입의 괴리를 가능한 축소하려는 관점에서 지방에 세원배분의 비율을 높인다. 그렇게 되면, 응익성(応益性)과 부담분임성(負擔分任性)이라 하는 지방세의 성격에 근거하게 되고, 자주적인 과세가 쉽게 일어날 수 있다는 점도 배려하게 되고, 기간세의 충실을 기본으로 세원의 편재성을 감소시키고 세수의 안정성을 갖추는 지방세의 체계를 구축한다.

35) 墨田武一郎, 前掲書, 45頁.

제 3 절 2004년 세제개정

I. 2004년 세제개정의 주요내용

1. 보조금개혁

『기본방침2003』에 따라 2004년도의 세제개정은 2006년까지로 되어 있는 개혁기간의 시작 년도로써 어느 정도의 구체적 성과가 나올 것인지 주목되었다. 2004년도 예산편성에 앞서 2003년도 11월에 고이즈미 총리로부터 ①2004년도 예산에서는 1조엔 규모의 국고보조부담금의 개혁을 실시 할 것과 ②세원이양에 대해서도 2004년도부터 확실히 실행할 것과 같은 지시가 관계각료에게 전달되었다.

이러한 총리의 지시에 따라 경제재정자문회의에서 집중적으로 심의와 수차례에 걸친 관계 대신들의 절충 등을 거쳐 최종적으로는 약1조 300억엔의 국고보조금개혁안을 포함하여 2004년도 예산안의 결론을 도출하였다.³⁶⁾

2. 세원이양의 규모

위와 같은 개혁의 결과 2004년도에 세원이양을 해야 하는 금액은 2004년도의 새로운 보조금개혁에 따라 2,198억엔과 2003년도에 실시

36) 구체적으로는 2004년도 예산에는 지방자치단체에 주던 국고보조부담금에서, 아동보호비 등의 부담금 안에서 공리보육원운영비(1,661억엔), 간호보호사업비교부금(305억엔) 등이 일반재원화 되었다. 이에 따라 소요재원(2,440억엔) 중에 배우자특별공제의 폐지로 인한 세수증가에 따른 대응으로 시정촌사무교부금(아동수당)(89억엔)을 제한 금액(2,353억엔)에 대해 ‘의무적 사업에 대해서는 전액, 그 외는 8할’이라는 원칙으로 세원이양에 필요한 금액을 정밀조사한 결과 2,198억엔을 세원이양을 하는 것으로 정리되었다. 그리고 2003년에 삼위일체개혁의 시작으로 이루어졌던 국고보조부담금의 일반재원화에서 특별교부금에 대응하는 의무교육비국고부담금(공제장기부담금)관계에 대해서도 2003년도의 일반재원화 때 국가의 부담으로 하는 조치가 취해진 금액(2,051억엔)을 2004년도의 세원이양에 포함하는 것으로 되었다. 星野泉 外, 前掲書, 138頁.

된 보조금개혁에 따른 2,051억엔의 합계4,249억엔으로 결정되었다. 즉 2004년도 예산에서는 『잠정적인 일반재원화』로써, 의무교육비 국고부담금에서 퇴직수당 및 아동수당(2,309억엔)을 일반재원화 하였지만 이것은 새로운 『세원이양예정특별교부금』을 설치하여 세원이양까지 각 년도의 퇴직수당 등의 지급에 필요한 금액을 확보하고 지방재정의 운영에 지장이 발생하지 않도록 하기 위한 조치를 하게 되었다.

II. 세원이양의 방법에 관한 논의

2004년도의 예산에서의 보조금개혁의 내용과 2004년에 세원이양을 해야 하는 금액이 정해졌지만, 신속하게 2004년도 세원이양을 구체적으로 어떠한 방식으로 실시 할 것이지 결정하여 2004년도의 세제개정 법안에 포함시켜야 할 필요가 있었다. 즉 2004년도 세제개정에서는 어떤 세목에 의해, 어떤 방법으로 세원이양을 실시할 것인가가 큰 쟁점이 되었다.

우선 이점에 대해서는 정부세제조사회에서 본격적인 심의를 하였다. 행정세제조사위원회는 국세, 지방세의 각 세목에 대해 그 구조나 성격 등을 분석하면서 논의를 진행시켜 나갔으며 본격적인 세원이양의 대상세목으로써 개인소득과세(소득세에서 개인주민세로의 세원이양)가 적용되고 있다고 인식하면서도 당면하고 있는 2004년도의 세제개정에서는 세원이양액이 4000억엔 정도에 머무르고 있다는 것에 따라 2004년에는 본격적인 세원이양이 이루어지기까지 잠정적인 조치로 국가의 담배세에서 지방으로 담배세로의 세원이양을 하는 것이 현실적이라고 판단하였다.³⁷⁾

아울러 여당세제조사위원회에서도 논의가 진행되었지만 여당의 검토에서는 지방자치단체가 제시한 ‘기본방침2003년에 기초하여 기간세(基

37) (2003년 12월15일 『평성16년의 세제개정에 관한 신청』).

幹稅)에서 세원이양이 이루어지지 않는다면 납득할 수 없다’는 측면과 ‘담배세의 이양에 의한 잠정조치는 최종적으로 기간세에 의한 본격적인 세원이양이 실현되는 것에 대한 담보가 되지 않는다는 비판에 대해서도 충분히 고려하였다. 그 결과 2004년도의 세원이양(4,249억엔)에 대해서는 ①2006년도까지 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하는 것으로 결정하였으며, ②그 본격적인 세원이양까지 잠정조치로 소득세의 일부를 지방에 양여하는 『소득양여세』를 2004년도에 창설해야 한다고 결정하였다.³⁸⁾ 그 결과 2004년 세제개정을 통해 ‘소득양여세법’이 제정되었으며 2004년부터 소득양여세가 도입되었다.

平成16年與黨稅制改正大綱(抄)

2003년12월17일

제2 평성16년 세제개정의 기본적인 생각

『지방에서 가능한 것은 지방에서』라는 이념에 따라 삼위일체개혁을 착실히 수행한다. 그 일환으로 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하기까지의 잠정적인 조치로 평성16년에 소득세의 일부를 지방에 이양하는 소득양여세를 창설하게 되었다.

3. 지방분권으로의 대응

(1) 삼위일체의 개혁(세원이양)

『국가에서 지방으로』라는 기본적인 생각을 가지고 지방분권의 이념에 따라 세입·세출의 면에서의 지방자주성과 책임을 높이는 관점에서 『삼위일체개혁』을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 그 환경으로 『개혁과 전망』의 기간 중에(평성18년까지) 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시한다. 이 세원이양의 구체적인 내용에 대해서는 신속하게 검토를 하고 결론을 낸다.

38) 담배세의 세율을 변경하는 형태로 세원이양을 하는 경우에는 지방세는 충실하게 되지만, 소득양여세의 경우는 지방세가 아니라 지방양여세에 의한 재원조치가 되어 버리고, 『세원』으로써 위치는 한 단계 저하되는 것이 되지만 반대로 『잠정조치』의 성격은 명확히 되어, 결과적으로 소득세에서 개인주민세로 『기간세』에 의한 세원이양이 실현되는 것이 확실히 결정되어 버린다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 측면에서도 그 결론의 방향이 바람직하다고 평가된다.

평성16년에는 위와 같은 본격적인 세원이양을 실시하기 전에 잠정조치를 취하고 구체적으로 소득세의 일부를 사용제한이 없는 일반재원으로 지방에 양여하는 소득양여세를 창설한다.

이러한 소득양여세에 의한 평성16년의 세원이양액은 4,249억엔으로 인구를 기준으로 도도부현(都道府県) 및 시구정촌(市區町村)에 양여한다.

제3 평성16년 세제개정의 구체적인 내용

六. 지역분권으로의 대응(삼위일체개혁 등)

1. 삼위일체개혁의 일환으로 다음과 같은 세원이양을 실시한다.

(1) 평성18년까지는 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하고 그때까지의 잠정조치로 평성16년에 소득세의 일부를 사용용도가 한정되지 않는 일반재원으로 지방에 이양하는 소득양여세를 창설한다.

(2) 소득양여세에 의해 평성16년의 세원이양은 4,249억엔으로 인구를 기준으로 도도부현(都道府県) 및 시구정촌(市區町村)에 양여한다.

제 4 절 세원이양 규모의 결정

I. 세인이양 추진에 대한 비판 고조

2004년의 세제개정에 의한 삼위일체개혁의 세원이양은 소득세에서 개인주민세로 실시하는 것으로 결정되었다. 당장은 소득양여세에 연결되게 하면서 2006년도까지는 보조금개혁의 구체적인 모습을 추구하고 필요한 금액에 대해서는 소득세에서 개인주민세로의 세원이양이 되도록 하는 것이 명확해 졌다.

2004년도 예산은 3년간의 개혁기간의 첫 번째 해로써 총리지시에 따라 1조엔의 보조금개혁에 따른 세원이양을 실시해야 했지만 실제로는 그에 훨씬 미치지 못하는 결과를 가져왔다.³⁹⁾ 2004년도의 삼위일

39) 당초 계획과 달리 보조금개혁은 1조300억엔이 되었으며 세원이양액은 4,249억엔에 머물렀다. 게다가 그 중 2,051억엔은 2003년 예산의 보조금 개혁과 관계된 것이어서 2004년도 새로운 개혁에 관련된 것만 보면 1조300억엔의 보조금 개혁에서 2,198억엔의 세원이양에 머무르게 되었다. 실제로 1조300억엔 중에는 의무교육비국

체개혁은 지방교부세의 대폭적인 감소가 발생하였고⁴⁰⁾ 지방자치단체 등으로부터 2004년도의 개혁내용에 불만과 비판, 앞으로 개혁에 대한 불안 등을 호소하는 목소리가 커지게 되었다.

II. 새로운 제안의 등장 : 아소플랜

1. 성립과정

정부의 정책에 대한 불만의 목소리가 높아지면서 삼위일체개혁에 의한 최종적인 보조금 개혁은 어떻게 되는 것인지에 대해 정부가 명확한 규모 등을 제시할 필요가 있다는 주장이 제기되었다. 많은 사람들이 큰 틀의 방침이 없이 이대로 개혁이 진해되면 지방교부세의 소멸과 보조금의 소멸만이 대규모로 진행되는 한편 세원이양은 소규모로 끝나는 것은 아닌가라는 불안을 호소하였고 정부도 이에 적절히 대응하는 것이 필요한 상황이었다.

이에 대해 2004년 4월 26일 아소타로(麻生太郎)총무대신은 「지방분권을 추진하기 위하여 지방세재정개혁(삼위일체개혁)에 대해」(이하「아소플랜」이라 함)을 발표하고 2005년 이후의 삼위일체개혁의 추진 방향 등에 대한 생각을 제시 하였다. 이 「아소플랜」은 2004년도 예산에서의 개혁내용과 그 문제점 등을 근거로 삼위일체개혁을 착실히 추진하기 위해서는 지방과의 신뢰관계를 유지하는 것이 불가결하고 지방의 불안과 의문을 가지고 있는 것에 대해 곧 각의결정할 예정의 「기

교부담금의 아동수당 등의 부분이 2,309억엔이 포함되어 있고 이것은 「잠정적 일반재원화」라는 구실로 2004년도에 세원이양예정 특별교부금에 의한 조치이므로 2004년도 세원이양액에 포함되지 않았던 것이다. 이를 포함하여 계산한다면 2004년도의 결정내용은 1조300억엔의 보조금 개혁에 대해 4,507억엔이 세원이양된 것이라고 할 수 있다.

40) 임시재정대책채(臨時財政對策債)를 포함하면 전년도 대비 2.9억엔이 감소되었으며, 그 결과 다수의 지방자치단체가 2004년도 예산편성에서 큰 어려움에 직면하였는데, 이를 '2004년 교부금 쇼크'라고 한다. 星野泉 外, 前掲書, 139頁.

본방침2004』에 대해 내각으로써 명확한 메시지를 표시할 필요가 있다는 인식하에 정리된 것이다. 아소총무대신은 이것을 2004년4월26일 경제재정자문회의에서 제안하였다.⁴¹⁾

2. 아소플랜의 세원이양안

아소플랜이 제안하는 세원이양안의 핵심은 (i) 세원이양 선행결정 방식을 제안한 것 및 이양의 방식으로 ‘10%비례세율화’를 제안한 것이다. 선결결정방식은 삼위일체개혁을 통한 지방분권을 진행하기 위한 국가의 노력을 명확히 함과 동시에 개혁의 당사자인 지방자치단체가 개혁의 진행방향에 대해 예측을 가능하게 하며 국가와 지방의 신뢰관계 아래에서 삼위일체개혁을 확실히 전진시키기 위한 발상에 입각한 것이다. 따라서 『아소플랜』은 우선 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양에 대해 그 규모(약 3조엔)와 내용(10%비례세율화)을 선행결정 하는 것을 제안하였던 것이다. 이 플랜에서 ‘선행결정’해야 하였던 것은 세원이양의 개인소득세 부분에서 보조금개혁의 결론에 따라 결정된 세원이양의 전체 금액과의 차액에 대해서는 다른 세목을 ‘역이양’하는 것 등에 의해 과부족을 조정하는 안으로 되었다.

그리고 두 번째 핵심인 10% 비례세율화는 편재성이 작은 지방세 체계의 구조를 중시하여 세원이양의 내용에 관한 안을 제시 한 것이다. 구체적으로는 세원이양 전의 제도에서 동경의 개인주민세 소득 비율이 전국에서 차지하는 비율이 16%인 반면에 10%의 비례세율화에 의한 3조엔의 세원이양을 한다면 동경지역의 세수증가는 전국의 약10%가 된다는 시산을 소개하고 편재의 시정 효과를 설명하고 있다.

또한 이 『아소플랜』에서 2006년도까지의 삼위일체개혁의 진행방법과 함께, 2007년도 이후의 진행방법에 대해서도 언급하고 있는데, 지방의 의견에 따라 2006년도까지의 4조엔 규모의 보조금 개혁과 함께 더욱

41) 星野泉, 前掲書, 134頁.

더 보조금 개혁을 단행할 것 및 국세와 지방세의 규모가 1:1이 되는 것을 목표로 하면서 국가와 지방의 세원배분의 재검토를 진행하는 것을 제안하였다.

3. 세원이양규모의 결정

아소플랜에 대한 지방자치단체의 반응은 대체적으로 긍정적인 반면에 비판적인 견해들도 일부 존재하였다. 비판론 중에는 아소플랜은 보조금 개혁의 최종내용과 관계없이 세원이양 규모를 먼저 정해버린 것이고 이것은 지방재원을 무상으로 가져가는 것을 인정하는 것이라는 의견도 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 아소플랜은 세원이양의 전체 규모는 어디까지나 보조금 개혁의 결과에 따라 설정하는 것이며 이것은 개인소득과세의 3조엔의 이양과 다른 세목에서의 조정(역이양)으로 실시되는 것이다. ‘선행결정’으로 했던 것은 ‘개인소득과세의 부분’에 대해 ‘3조엔 규모’와 ‘개인주민세의 10%비례세율화’라는 수단을 그 시점에서 결정해야 했기 때문이라는 주장도 있었다. 따라서 세원이양을 통해 무상으로 가져간다는 비판은 아소플랜의 내용을 정확히 이해하고 있지 못하는 논의이나 이러한 비판론도 포함하여 경제재정자문회의나 여당의 각종회의, 정부의 각종심의회, 지방6단체⁴²⁾ 등 다양한 장에서 논의가 진행된 결과, 최종적으로는 당시 고이즈미 총리의 결단에 의해, 『기본방침2004』에서 세원이양의 규모는 ‘3조엔을 지향한다’라는 형태로 명시되게 되었다.⁴³⁾

42) 지방 6단체라 함은 전국지사회, 전국도도부현의회 의장회, 전국시장회, 전국시의회 의장회, 전국정촌회, 전국정촌의회 의장회를 말한다.

43) 이 결단은 2004년5월28일의 경제재정자문회의의 자리에서 『기본방침2004』에서 『삼위일체개혁』에 관한 기술(記述)의 원안(原案)이 제출 되었고, 초점이 되었던 세원이양의 규모를 명시할 것인지 아닌지에 대해서는 다음과 같이 의견을 주고받는 가운데 고이즈미 총리가 제시하는 형태로 이루어졌다. 星野泉, 前掲書, 139頁.

Ⅲ. 기본방침 2004에 의한 삼위일체개혁

1. 기본방침 2004의 개요

위와 같은 과정을 거쳐 『기본방침2004』에서는 다음과 같은 개혁방침이 정해졌다.⁴⁴⁾

『경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2004』(抄)

(2004년 6월 4일 각의결정)

(삼위일체개혁)

- 『기본방침2003』에 의거한 기본적인 방향을 포함하여, 삼위일체개혁에 관련된 정부·여당협의회의 합의(평성15년12월)에 따라 삼위일체개혁을 착실하게 추진해 간다.
- 지방이 자신의 지출을 스스로의 권한, 책임, 재원(財源)에서 조달하는 비율을 늘리고 국가와 지방 모두 효율적인 행·재정 시스템의 구축을 하기 위해 평성18년까지의 삼위일체개혁의 전체상을 평성16년 가을에 명확히 하고 년내(年内)에 결정한다. 그 경우 지방의 의견에 충분히 귀를 기울이고 국민에게 알기 쉽게 설명될 수 있도록 배려한다.
- 전체상으로는 이하의 점들에 유의하면서 평성17년 및 평성18년에 이루어지는 3조엔 정도의 국고보조금 개혁의 과정표, 세원이양의 내용 및 교부금 개혁의 방향을 일체(一體)적으로 포함한다. 그렇게 하기위해 세원이양의 규모를 대략 3조엔을 목표로 한다. 그 전제로 지방자치단체에 대해 국고보조부담금 개혁의 구체적인 안(案)을 정리하는 것을 요청하고 이에 따라 검토한다.
- 국고보조부담금의 개혁은 세원이양을 결부시킨 개혁, 지방의 재량을 높여 자주성을 대폭 확대하는 개혁을 실시한다. 이와 함께 국가·지방 모두 행정의 슬림화를 추진한다. 그 때, 국가의 관여·규제의 재검토를 일체적으로 행하는 것이 중요하다.

44) 墨田武一郎, 前掲書, 88頁.

- 세원이양에 대해서는 삼위일체개혁의 일환으로 평성18년까지는 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시한다. 그 때에는 응익성(応益性)과 편재도(偏在度)를 축소하는 관점으로 개인주민세소득률의 세율을 균일화 하는 방향으로 검토를 한다. 아울러 국가와 지방 모두 개인소득과세에 대해 철저하게 재검토를 한다.
- 지방교부세에 대해서는 지방자치단체의 개혁에 대한 의욕을 저해하지 않도록 국가 세출의 재검토 하는 것과 보조를 맞추어 지방의 세출을 재검토 하고 억제한다. 한편, 지역에 필요한 행정과제에 대해서는 적절한 재원조치를 한다. 이러한 것들보다 지방자치단체의 효율적인 재정운영에 필요한 일반재원의 총액을 확보한다. 또한 지방자치단체의 효율적인 행·재정의 운영을 초진하기 위해 지방교부세의 산정에 대한 재검토를 고려(검토)한다.
- 재정력이 약한 지자체에 대해서는 세원이양액이 국고보조금의 폐지 및 축소에 따라 재원조치를 해야 하는 금액이 부족한 경우가 있으므로 실태를 파악하면서 지방교부세의 산정 등을 통해 적절히 대응한다.
- 지방의 재정상황에 대해서 국민에게 신속하고 알기 쉽게 설명하도록 한층 더 배려한다.

위에 기술된 것처럼 『기본방침2004』에 있어 삼위일체의 방침은 전년도인 『기본방침2003』을 특별히 수정하거나 변경한 것이 아니라 『기본방침2003』에서 결정된 삼위일체개혁의 기본적인 생각에 따라 개혁을 하는 것을 전제로 하고 2005년도와 2006년도에 걸친 진행방법을 보다 구체적으로 정리한 것이다. 따라서 『기본방침2004』는 『기본방침2003』과 함께 이해하는 것이 필요하다.

세원이양에 대해서는 『기본방침2003』과 그 후 2004년도 세제개혁의 시점에서 결의한 내용 그대로 ①세원이양을 소득세에서 개인주민세로 라는 『기간세』에서 실시하는 것 ②보조금의 『개혁』을 4조엔 규모로 실시하는 것 ③그 『보조금개혁』에서 계속 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 사업에 대한 소멸된 보조금은 이른바 『8할 10할 룰』에 의해 세원이양을 실시하는 것 등으로 결정되었으나, 결론적으로 보조금 개혁의 내용이 『슬림화』나 『교부금화』만으로 되어버릴 때 세원이

양이 거의 일어나지 않을 가능성도 있다. 그래서 실제로 2004년도 예산편성을 경험한 결과, 그러한 『기본방침2004』를 책정할 당시 상당한 우려가 있었다.

이에 반하여 『기본방침2004』에서는 위와 같은 고이즈미 총리의 결단에 따라 세원이양의 규모에 대해서 「대략 3조엔의 규모를 목표로 한다.」라고 명확히 기술하고 각의결정 하였기 때문에 이후의 보조금 개혁의 내용은 「세원이양의 규모가 결과적으로 3조엔의 규모가 되도록 보조금 소멸의 내용을 통합해야 한다.」라는 전제조건이 추가되었다.

이 때문에 2005년도 예산 및 2006년도 예산의 편성작업의 과정에서 보조금 개혁의 내용이 검토 검토될 때에는 세원이양에 관련된 개혁내용을 구축하는 것을 최우선으로 하여 정부는 고심하게 되었으나 이러한 움직임으로 인해 결과적으로 3조엔의 세원이양이 실현된 것은 『기본방침2004』의 결정이 최대의 핵심이었다고 말할 수 있다.

또한 이 『기본방침2004』는 2006년도 개혁내용과 삼위일체개혁의 전체상(全體像)을 2004년도 가을에 명확하게 하고 ‘연내(年內)에 결정한다’라는 프로세스를 제시하고 있지만 「가을에 명확히 하고 연내에 결정한다」라는 표현은 세제(稅制)에 관해서는 연말까지 정부나 여당의 세제조사위원회에서 심의를 하고 그 심의결과를 근거로 정부가 방침을 연내에 결정하는 수순을 염두 하였던 것이다.

더욱이, 『기본방침2004』는 이러한 전체상을 결정할 때에는 「지방의 의견에 충분히 귀를 기울인다.」라는 취지가 쓰여 있으며 이에 근거하여 2004년도 9월부터 「국가와 지방의 협력의 장(場)」 개최되었던 것도 간과해서는 안된다.

2. 『기본방침2004』에서 제시된 세원이양의 규모와 방법

세원이양의 규모에 대해서는 위에서 보았듯이 『기본방침2004』에서 정부의 방침으로써 「세원이양은 대략3조엔 규모를 목표로 한다.」라고

결정되었다. 이와 함께 「그 전제로 지방자치단체에 대해 국고보조부담금개혁의 구체안을 제시하도록 요청하고 이것에 따라 검토한다.」라고 되었다. 이처럼 세원이양의 규모를 각의결정 한 것은 2004년도 개혁내용에 대해 지방에서 부터의 비판과 불만이 집중되었고 이에 개혁에 관한 국가의 자세를 명확히 하고 개혁의 방향에 대해 지방자치단체에서 전망과 안심을 주는 위한 것이었다. 또한 세원이양의 전제가 되는 「국고보조부담금 개혁의 구체안」을 지방이 주체가 되어 결정하는 것처럼, 국가가 지방에 요청하는 것도 과거에는 볼 수 없는 획기적인 개혁 방법이었다.

보조금을 교부하는 관계부처가 중심이 되어 검토하였기 때문에 좀처럼 진전되기 어려운 보조금 개혁에 대해 보조금을 받아 실제로 사용하는 지방자치단체에서 소멸되어야 하는 보조금의 내용을 제안하게 하는 생각은 대단한 발상의 전환이라 할 수 있다. 이러한 방식은 분권개혁의 당사자로서 지방의 의향을 최대한 존중해 주면서 개혁을 추진한다는 관점에서 큰 의의가 있다고 생각된다.

한편 세원이양의 실시방법까지는 각의결정 단계에서 언급되지는 않았지만 「기본방침2004」에서는 4월의 「아소플랜」에서 제안된 「10% 비례세율화」안을 근거로 개인주민소득세에 대한 세율을 균일화 하는 방향에서 검토한다는 사실을 명시하고 있다. 균일화(flat)는 비례세율을 염두 한 표현이지만 개정 전의 개인주민세의 세율의 누진구조를 보다 완화된 누진구조로 변경하는 것도 포함하는 개념이다. 또한 그 당시에는 개인주민세를 완전히 비례세율화 하는 것을 채택하여 세원이양을 실시한다는 방침까지는 결정되었다고는 할 수 없다. 그러나 이처럼 세원이양의 실시방법에 대해서는 「균일」이라는 표현으로 일정한 방향성이 제시되었다는 것은 개혁의 구체화에서 큰 의의를 가지고 있는 것이었다.

『아소플랜』에서 강조되었지만 개인주민세의 비례세율화가 아닌 균일화는 세원편재의 축소와 관련이 있으며 응의성과 부담분임(負擔分任)의 성격을 명확화 하는 것에도 이바지 하는 개혁이다. 이러한 『균일화』에 관한 『기본방침2004』에서의 기술은 4월의 『아소플랜』의 주요한 포인트가 각의결정에 반영되었다고 할 수 있으나 이 각의결정에 의해 관계자들 사이에서는 보조금개혁의 결과로써 세원이양의 규모가 3조엔 정도가 된 경우에 그 실시방법은 개인주민세의 10%의 비례세율화를 선택한다는 것에 대해 대체로의 합의가 형성되었다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾

3. 지방 6단체의 개혁안

『기본방침2004』가 각의결정 되고 다음의 쟁점은 지방자치단체들이 국고보조부담금의 개혁안을 결론짓는 것이 가능한가라는 점으로 옮겨지게 되었다. 우선, 정부는 2004년6월4일 『기본방침2004』에 따라 신속하게 같은 해 6월9일에 전국지사회 등 전국6단체에 대해 정식으로 보조금개혁의 구체적인 안을 정리하도록 요청하였다. 이에 그 당시 정부의 바램인 8월20일경까지는 지방자치단체의 구체안이 도출되기를 희망한다는 것도 전달하였다. 이에 지방 6단체가 자신들의 의견을 2004년 8월 24일에 지방6단체의 통일된 안으로 『국고보조부담금 등에 관

45) 개인주민세의 균일화라는 생각은 2003년12월의 정부세제조사회의 『평정16년도 세제개정답신(答申)』에서도 지방세는 『응의성을 가지며 얇고 넓은 부담을 나누는 것, 게다가 지역적인 편재성이 적고, 세수가 안정적인 것이 바람직하다.』라고 쓰여 있으며, 『이후 (개인주민세)소득율의 세율의 균일화, 평등정도가 충실한 개혁을 진행하는 것이 중요하다. 한편 개인소득과세에 요구되는 소득재분배 기능은 주로 국가의 소득세가 담당해야 하는 것이다. 이렇게 해서 양자의 성격에 따라 개인소득과세체계에서 그 위치를 명확히 도모해 가는 것이 필요하다.』라고 기술되어 있다. 정부세조답신(政府稅調答申)은 개인주민세의 세율의 균일화를 세원이양의 수단으로 채택해야만 한다는 것이 아니라 개인주민세와 소득세 각각의 稅의 올바른 제 자리로써, 역할의 명확화의 관점에서, 개인주민세의 균일화를 검토 대상으로 들고 있으며 정부세조(政府稅調)에서도 대체로 개인주민세의 세율을 균일화하는 것은 꼭 해야 하는 개혁의 방향으로써 위치를 잡고 있다.

한 개혁안』을 정리하여 총리에게 전달하였다. 이 지방6단체의 개혁안은 주로 국고보조부담금의 개혁에 관한 것이지만 세원이양을 포함하여 광범위하게 삼위일체개혁에 관한 지방의 생각을 정리한 것이다. 그 중 세원이양에 관한 부분만을 발췌하여 보면 다음과 같다.⁴⁶⁾

국고보조부담금 등에 관한 개혁안
~지방분권추진을 위한 『삼위일체개혁』~(抄)

(2004년8월24일 지방6단체)

2. 『삼위일체개혁』의 전체상

(1) 지방분권추진을 위한 『삼위일체개혁』

『삼위일체개혁』은 지방분권의 이념에 기초하여 지방자치단체가 권한과 책임을 대폭 확대하는 것에 의해 주민과 가까운 곳에서 정책과 세금의 사용결정을 하고 주민의 의사에 따라 행정운동을 가능하게 하는 개혁이어야 한다.

국가전체의 재정은 최종지출을 기준으로 국가와 지방의 비율이 대략 2:3으로 되어 있는 반면 국민이 부담하는 조세세수의 배분에 있어서는 국가와 지방의 비율은 약 3:2로 되어 있어 최종지출과 세원배분의 사이에 커다란 괴리가 발생하고 있다.

지방이 진정 자주적, 독립적인 행·재정운동을 행하기 위해서는 국가에서 지방으로 세원이양 등을 추진하여 그 괴리를 가능한 축소하는 것이 중요하다.

(2) 세원이양을 중심으로 하는 『삼위일체개혁』의 전체상

①국가에서 지방으로의 세원이양

지방이 담당해야 하는 사무와 책임에 걸맞게 세원배분 실현을 목표로 하여 기간제에 의한 국가로부터 지방으로 세원을 이양한다.(8조엔 정도)

〈제1기 개혁〉(평성18까지)

◇소득세에서 주민세로 개인주민세를 10%비례세율화(3조엔 정도)

〈제2기 개혁〉(평성19~21년도)

◇소비세 5%에서 지방소비세분을 1%에서 2.5%로 인상(3.6조엔 정도)

46) 黒田武一郎, 前掲書, 65頁 이하 참조.

〈제1기 및 2기에 걸친 개혁〉

◇도로목적세인 휘발유세의 일부(세수전망의 50%)의 지방양여세화에 대해 검토한다.(1.4조엔 정도)

②국고부담금의 재검토

지방분권의 기념에 기초하여 재정면에서 지방의 자유도를 높이기 위해, 세원이양액에 맞추어 국고보조부담금을 폐지한다.(9조엔 정도)

〈제1기 개혁〉 (평성18까지)

◇16년 소멸분 (△약1조엔)

◇17년~18년도 실시

- 폐지하고 세원이양을 하는 것보다 지방의 자유도 확대가 예상되는 지방재정법제16조와 관계된 국고보조금을 시작으로, 세원이양과 관련된 국고보조부담금을 폐지(△약3조엔 정도)

〈제2기 개혁〉 (평성19~21년도)

◇국가와 지방의 역할을 명확히 한 후 폐지가 제안된 국고보조부담금에서 제1기 개혁에 폐지되지 않았던 것을 폐지(△약3조엔 정도)

〈제1기 및 2기에 걸친 개혁〉

◇도로목적세를 재원으로 하는 지방도로정비감시교부금 및 국고보조부담금을 3조엔과는 별도로 폐지를 검토한다.(△1.4조엔 정도)

③지방교부세의 재검토

지방교부세는 제1기 개혁 및 제2기의 개혁을 통해 다음과 같은 시점에 서서 재검토를 한다.

- 아. 세원이양에 의해 지방세재원의 충실확보가 행해진 경우에도 세원이 편재되는 것을 막을 수 없고 방자치단체간의 재정력 격차가 확대되는 경우에는 적절한 대응이 가능하도록 지방교부세에 의한 세원조정기능을 충분히 발휘할 필요가 있다. 또한 법령 등에 기초하여 국가가 국민에 보장한 행정서비스를 실시하기 위한 재원보장기능도 불가결하며 두 기능을 충실 강화한다.

3. 평성17년 및 18년에서의 국고보조부담금 등의 개혁

(1) 이양대상보조금의 규모

국가에서 지방으로의 세원이양을 확실하게 행하는 것을 전제로 정부가 제

시하는 『대략 3조엔 규모』의 세원이양에 맞추는 것으로써 『평성17년 및 18년도에 폐지되어 세원이양 하여야 하는 국고보조부담금』(이하, 『이양대상보조금』라 한다.)의 규모는 총 3.2조엔이다.

한편 세원이양이 되어야 하는 금액은 총 3조엔 정도이다.

즉 평성16년에 이루어진 약1조엔의 국고보조부담금의 소멸에 맞춘 세원이양은 위의 조치와 별도로 시행해야 한다.

(2) 이양 대상 보조금의 내용(설명부분 : 생략)

- ①지방재정법제16조와 관련된 경상적 국고보조금(0.6조엔 정도)
- ②지방재정법제10조와 관련된 경상적 국고부담금(아래의③와⑤에 관계된 것은 제외)
- ③보편적·경상적으로 이루어지는 설치정비에 관한 국고보조부담금(0.6조엔 정도)
- ④공공사업 등 투자적인 국고보조부담금(위의③에 관한 것은 제외) (0.6조엔 정도)
- ⑤의무교육비 국고보조부담금(0.8조엔 정도)

(3) 이양대상 보조금이 아닌 국고보조부담금(폐지 제안을 하지 않는 것)

- ①지방재정법의 제10조4에 규정된 국고위탁금, 세의 대체적 성격을 가지고 있는 것 등 세원이양에 속하지 않는 것
- ②국가보상의 성격을 가지고 있는 것 등 본래 국가에서 실시해야 하는 것, 특정지역의 특별한 사정에 의해 생긴 것
- ③재해 복구를 위한 것
- ④사회보장과 관련된 부담금에서 차별 없이 국가에 의해 통일적인 조치가 바람직한 것(생활보호, 아동부양수당 등)과 제도 전반의 재검토 중에서 검토해야 하는 것(노인의료, 국민건강보험, 간호보험 등)
즉 역사적, 지리적, 사회적 형평 등의 특수사정을 반영하여 특정지역에서 이루어지고 있는 보조제도에 관련된 특별조치는 그 취지에 따라 필요한 조치를 강구해야 한다.

(4) 세원이양

①세원이양액 및 세목

지방세는 지방자치단체의 안정적인 재정기반을 확립하기위해 세원의 편재성이 작고 세수가 안정성을 갖춘 지방세체계를 구축할 필요가 있다.

따라서 세원이양에 있어 기간세에 의해 세원이양이 이루어질 필요가 있고, 이번 평성18년까지의 개혁에서는 개인주민세를 10%비례세율화 하여 소득세에서 주민세로의 3조엔 정도의 세원이양을 실시할 필요가 있다.

②납세자 부담의 조정 조치

『삼위일체개혁』은 세수증가를 목적으로 하는 것이 아니고 소득세에서 주민세로의 세원을 이양함에 있어 개인주민소득율의 비례세율화를 통해 주민 개인차원에서 소득과세 전체에서 실질적인 증수가 되지 않도록 국가는 납세자 부담의 조정조치를 적절히 하여야 한다.

③이양액에 대한 생각

이양의 대상이 되는 보조금에서 지방재정법 제10조와 관련된 경상적인 국고보조금, 편재적·경상적으로 이루어진 시설정비에 관한 국고보조부담금 및 재해 방지에 관한 공공사업과 복지, 교육에 관한 국고보조부담금에 대해서는 확실히 10할의 세원이양을 해야 한다.

또한 지방재정법 제16조와 관련된 경상적 국고보조금에서 지방공공단체의 재량에 의해 효율적인 운영이 가능한 사업에 대해서는 8할에 상당한 금액을 이양한다.

(5) 국고보조부담금 폐지의 전제가 되는 지방교부세에 의한 재정조치

①지방교부세에 의한 재정조치

세원이양이 이루어지더라도 이양금액이 국고보조부담금의 폐지에 따라 재원조치를 하여야 하는 금액에 비해 부족한 지방자치단체는 지방교부세의 산정등을 통해 눈에 보이는 형태로 확실하게 재원조치가 이루어질 필요가 있다.

이를 위해 세원이양과 국고보조부담금에 따른 지방교부세가 어느 정도 감소하는가를 명확히 알 수 있는 조치를 마련해야 한다.

(7) 국가의 행·재정 개혁의 단행과 지방의 행·재정을 더욱더 효율화

국고보조부담금의 폐지에 따라 지금까지 해온 보조금의 신청, 심사, 결정과 같은 국가와 지방 모두 복잡한 사무처리가 불필요하게 되었다. 그보다도 국가의 부담은 대폭 소멸하고 국가의 직원 수의 소멸이 가능하게 되었다. 또한 국가는 본래업무인 외교, 방위 및 안전보장, 사법, 금융 등 국제사회의 질서 형성과 국민전체의 존립과 전망에 관한 업무에 전념할 수 있게 되었다.

국가는 이러한 것에 근거하여 정원감축을 포함한 국가공무원의 배치를 재

검토하고 국가 업무의 근본적 재검토 등 국가의 행·재정 개혁을 더욱 철저히 하게 추진할 필요가 있다.

또한 국가공무원의 배치의 근본적인 재검토 할 때 정부의 대응으로써 적절한 조치를 강구해야 한다.

이번 개혁에서는 8할 정도의 세원이양을 한 차익에 대해서는 지방공공단체의 행·재정 개혁에 의한 효율화 노력에 따라 대응하도록 되어 있다.

지방자치단체는 국가보조부담금의 폐지에 의해 자기결정과 자기책임이 확대되는 것에 따라 창의와 노력을 통해 한층 더 효율화, 합리화를 적극적으로 추진해 간다. 또한 주민의 부탁(負託:책임지고 맡김)에 따르기 위해 공공사업의 재검토와 아웃소싱을 포함하는 사무사업을 철저히 재검토하고 직원 감축 및 인건비 절감 등 재정건전화를 위한 행·재정 개혁을 꾀하고 있지만 앞으로는 지방재정 슬림화를 이룩하기 위해 지방의 자주적인 행·재정개혁을 더욱 더 추진한다.

이러한 것들에 의해 지방재정계획금액의 축소, 지방교부세충액의 억제에 연관되는 것이며, 국가 지방 모두의 행·재정 개혁에 크게 기여한다.

끝으로, 『삼위일체개혁』은 지방이 담당해야 하는 업무책임에 맞게 세원을 이양하고 이에 따라 국고보조부담금의 폐지·소멸과 지방교부세의 지방교부세를 재검토 하는 것을 문자 그대로 『삼위일체』로 동시에 추진하는 것이다. 세원이양과 국고보조금의 폐지를 적극적으로 추진하는 것에서 국가의 관여를 배제하고 지방자치단체가 주체적으로 행정운동을 하는 것이 가능하게 된다. 이것 보다 지방자치단체도 국가에 의존하는 성질에서 벗어나고, 전국 일률, 단일적 시책으로 전환하고 주민의 부담에 맞추어 효율적인 행정의 실현을 향한 각 지역의 창의적인 노력에 많은 자유적 서비스 경쟁을 전개하는 것이 가능하다.

이처럼 지방분권의 관점에서 진행되는 『삼위일체개혁』은 낮은 비용으로 주민 만족도가 높은 사회구조로의 구조개혁으로 연결되며 나아가서는 국가 지방 모두의 재정 건전에도 이바지하고 이른바 국민을 위한 행·재정 개혁이며 무엇보다도 국가와 지방의 재원을 서로 빼앗는 것은 아니다.

이번 국가사회의 변혁을 지속해가는 『삼위일체개혁』의 커다란 줄기인 국고보조부담금을 시초로 하는 개혁안을 지방자치단체의 총의로써 결론짓는 것은 지방분권 개혁의 지금까지 흐름으로 보더라도 획기적인 것이다.

국가는 지방분권의 추진에 관한 국회결의나 지방분권일괄법의 시행이라는 국민의 의사를 다시 확인하고 그 개혁안의 의의를 중요시하고 받아들여야

한다. 국가와 지방이 대등한 입장에서 상호신뢰관계를 기초로 협의를 중시하는 가운데 개혁을 확실히 시행하는 것이 필요하다. 이것은 국가에 있어 지방분권형사회의 실현으로의 첫걸음이다.

지방6단체는 이후 예산편성과 세제개정의 장에서 이 개혁안이 구체적으로 실시되는 것에 대해 중대한 관심을 가지고 주시함과 동시에 제시한 입장에서 그 추진이 가능한 한도 내에서 노력을 경주해 나갈 각오이다.

또한 제2기 개혁에 대한 대응을 포함해 지방6단체가 함께 협력하여 변화하는 지방분권의 추진을 도모해 갈 생각이다.

이처럼 지방6단체는 국고보조부담금개혁의 구체안만이 아니라 그것과 관련된 세원이양과 지방교부세의 올바른 방안에 대해서도 안을 모아 정부에 회신하였다.⁴⁷⁾ 이 지방6단체의 개혁안에 대해서는 우선 각 지방자치단체 사이의 의견이 다름을 뛰어넘어 폐지해야 하는 국고보조부담금의 내용을 한데 모았다는 것이 주목되지만 세원이양에 대해서도 ①우선 개인주민세의 10% 비례세율화에 의해 3조엔의 세원이양을 실현하는 것과 ②세원이양의 경우 도도부현보다는 시정촌에 대한 배려가 필요하다는 것, ③개별 납세자에 있어 세부담의 변동이 생기지 않도록 배려하는 것 및 ④지역 간의 재정력 격차가 확대되지 않도록 하는 것 등이 강조되어 있다는 점이 주목되고 있다.

47) 또한 지방6단체는 정부의 요청에 따라 이 회신을 제출함과 동시에 일정의 전제조건을 제시하면서 개혁안을 제시 하였다. 이 전제조건은 8월24일에 지방6단체의 대표자와 고이즈미 총리대신과의 회담이 이루어졌으며, 고이즈미 총리는 개혁안과 함께 제시된 전제조건인 『협의기관』을 설치하는 것을 확약하였고, 개혁안에 대해서는 『앞으로 실시함에 있어 가능한 것부터 시행한다.』라는 의향을 보였다. 지방6단체 측에서는 이러한 총리의 의향을 확인한 후에 정식으로 고이즈미 총리에게 개혁안을 제출하였다. 또한 같은 날 경제재정자문회의에서도 지방6단체의 대표자가 출석하여 개혁안의 내용을 설명하였다. 그날 경제재정자문회의에서는 회의 마지막에 고이즈미 총리로부터 『지방6단체가 드디어 결정해 준 것이고, 협의기관의 인선(人選)에 대해서 잘 협의하여, 충분히 지방6단체의 제안(提言)을 받아들여 실행하도록 협의를 진행하고 싶다.』라는 지시가 있었다.

제 5 절 삼위일체개혁의 완성과 세원이양

I. 삼위일체개혁의 완성과정

1. 개 요

2004년 6월에 각의 결정된 『기본방침2004』에서는 연말까지는 삼위일체의 개혁에 대해 전체구조를 결정하도록 되어 있다. 이것은 삼위일체개혁이 2004년을 시작으로 2006년까지 3년에 걸쳐 실현하는 것으로 되어 있으나 한편으로는 초년도의 개혁내용을 논의하고 결정한 2004년도의 예산의 경험을 토대로 각 연도별로 그때마다 판단을 하는 방법은 관계자간의 조정 및 협의가 번거로워 결과적으로 충분한 개혁내용이 정리되지 않을 가능성이 높다는 반성에 입각한 것이라고 할 수 있다. 따라서 2004년 가을에는 2005년도예산에서 할 보조금개혁과 2006년도 예산에서 시행할 보조금 개혁 그리고 이 두 개를 전제로 세원이양의 내용 등을 구체적으로 결정하고자 하는 방침 아래에서 위의 지방6단체의 안을 근거로 검토가 진행되게 되었다.⁴⁸⁾

그 결과 2004년도 연말에 결정된 삼위일체개혁의 전체적 구조는 보조금개혁에 대해서는 최종 소멸액의 8할 정도까지의 내용을 결정하고 남는 것은 2006년도 예산편성시점(1년 후)으로 넘기게 되었고 이에 따라 세원이양에 대해서도 구체적인 세율변경내용 등에 대해서는 2006년도 세제개정시점(1년 후)으로 넘기게 되었다. 특히 보조금소멸의 최종적인 내용을 결정하는 것은 곤란하여 세원이양에 대해서도 그 최종적인 금액이 그 당시에 확실하지 않아 결과적으로 세율의 구체적인 숫자 등은 2004년 말(2005년도세제개정)의 시점에 결정되지 않고 2006년도 세제개정에서 결정되게 되었다.⁴⁹⁾

48) 星野泉 外, 前掲書, 137頁.

49) 上掲書, 139頁.

2. 중앙정부의 기본입장

지방6단체의 개혁안을 받아들여 정부는 삼위일체개혁의 전체상을 정리하기 위한 검토에 착수하고 경제재정자문회의에서도 삼위일체개혁에 대해 집중심의를 하고 관계각료의 출석을 요구하는 등 논의가 이루어졌다. 8월24일에는 경제재정자문회의에서 지방의6단체의 대표자가 출석하여 지방6단체가 합의한 ‘국고보조부담금등에 관한 개혁안’에 대해 설명하였다. 또한 8월31일에는 경제재정자문회의에서 당시 아소 총무대신과 타니가키 재무대신이 각각 삼위일체개혁의 전체 구상의 결정을 위한 기본적 사고방식을 제시하였다. 당시 아소 총무대신이 ①지방의 개혁안을 최대한 존중하고 세원이양과 연계된 보조금 개혁을 실시하는 것, ②편재성이 작은 지방세 체계를 구축하는 것을 중시하고, ③개인주민세의 10% 비례세율화를 중심으로 3조엔 규모의 세원이양을 실현하는 것 등을 주장하였다. 이에 반하여 타니가키 재무대신은 지방6단체의 안에 대해 ①슬림화의 시점이 중요하다는 것, ②3.2조엔의 보조금 폐지에 대해 3조엔의 세원이양을 한다는 계획은 부담이 가중될 수 있으므로 세원이양액은 보조금개혁의 내용을 정밀 조사한 후에 결정해야 한다는 것 등을 주장하였다.

이러한 움직임에 따라 정부는 2004년9월부터 삼위일체개혁의 전체적 구조의 정리를 향한 본격적인 검토가 진행되었다. 우선 9월 3일의 각의 후에 각료간담회에서 고이즈미 총리대신의 지시⁵⁰⁾를 받아 9월7일에는 내각관방장관 아래 관계각료를 소집하여 ‘삼위일체개혁에 관한 대신회합’이 개최되었다. 이 자리에서 각 대신으로부터는 소관 국

50) 당시 고이즈미 총리는 삼위일체의 개혁에 대해서 내각 관방장관을 중심으로 총리대신, 재무대신, 경제재정담당대신을 시작으로 관계 각 대신이 서로 협력하여 삼위일체개혁의 전체구조를 11월 중순까지 정리할 것을 요구하였으며, 개혁의 검토에 있어서 지방자치단체의 개혁안을 진지하게 검토하여 개혁안에 반영될 수 있도록 할 것을 지시하였다. 黒田武一郎, 前掲書, 74頁.

고보조부담금에 대한 의견 등이 논의되었다. 이러한 과정에서 총리대신과 관방장관은 기본적으로 지방자치단체의 제안을 존중하고 이를 바탕으로 삼위일체개혁의 전체구조를 정리하도록 하였다. 정부전체로 쓰는 그 방침에 따랐던 것이지만 실제로는 그 후 정부나 여당에서의 보조금개혁안을 정리하는 작업에서, 특히 어느 보조금을 소멸시킬 것인가라는 점을 중심으로 난항을 거듭하였다.

3. 중앙정부와 지방정부의 협의과정

삼위일체개혁의 전체적 구조에 대한 논의에 있어 주목할 만한 것은 중앙정부와 지방정부와의 협력이 긴밀하게 이루어졌다는 점이다.⁵¹⁾ 삼위일체의 전체상을 정리하기 위해 ‘국가와 지방의 협의의 장’은 2004년 8월 24일에 지방6단체가 공동으로 정리한 ‘국고보조부담금 등에 관한 개혁안’인 ‘지방분권추진을 위한 『삼위일체의 개혁』’을 고이즈미 총리대신에게 제출할 때에 지방에서 개혁안 제시의 전제조건으로 제일로 ‘국가와 지방의 협의기관의 설치’를 내걸었던 것을 받아들여 설치한 것이다. 이 ‘국가와 지방의 협의의 장’은 정부 측에서는 관방장관, 총무대신, 재무대신, 경제재정정책담당대신 및 관계 대신이 출석하고 지방 측에서는 지방6단체의 각대표가 출석하여 개최되었다.

보조금 개혁에 대해서는 대략 8월에 지방자치단체안의 실현을 요구한 반면 국가의 각 부처 대신은 당해 보조금의 필요성에 대한 설명이 이루어져 좀처럼 논의가 진전되지 않았다. 또한 제4회의 논의에서는 보조금 개혁뿐만 아니라 총론적 사항으로써 교부세 개혁 등에 대해서도 논의가 이루어져 재무대신이 제출한 자료에 대해 지방 측에서 심하게 반발하는 장면도 있었다.

51) 당시 ‘국가와 지방의 협의의 장’의 개최는 2004년 9월 14일 제1회 회의를 통해 지방6단체의 국고보조금부담금 등에 관한 개혁안을 검토 한 이후, 2004년 10월에 3회, 2004년 11월에 3회가 개최되는 등 총 7차례의 회의가 개최되었다. 上掲書, 76頁.

최종적으로는 정부·여당의 정리결과에 따라 국가와 지방의 협의의 장 제7회(2004년11월26일)에서 정부 측으로부터 정부·여당 사이에 합의된 삼위일체개혁에 대해 설명이 있었고 지방은 그 내용에 불충분한 내용이 남아 있다고 지적하였으나, 정부·여당 합의를 받아들였으며, 그 결과 삼위일체개혁의 전체적 구조에 대한 논의는 일단 결말을 보았다.

국가와 지방의 세재정관계에 관련된 대개혁의 내용을 결정하는데 성공하였고 이렇게 국가와 지방이 협의를 해가면서 논의를 진행시켰고, 최종적인 결말에 대해서도 지방의 이해를 얻어 결정되는 흐름이 된 것은, 지방 측에서 볼 때 내용적으로 불만이 많이 남는 것이었지만 지방분권을 추진해 가는데 획기적인 프로세스였다고 평가할 수 있다. 이것은 2004년 6월의 『기본방침2004』에서 국가가 스스로 발안하고 결정하는 종래의 방식이 아니라 지방에 보조금개혁의 구체안을 제시하도록 요청한 것, 그리하여 8월에 지방으로부터 지방6단체의 통일안으로써 구체안을 정리하도록 한 것, 일본의 재정형성과정에서 획기적인 대처였다.

이처럼 삼위일체개혁은 그 개혁 내용을 통해 세재정면에서 지방의 자주성·독립성의 향상을 추진하게 하는 것이며 동시에 일본의 국가와 지방을 아우르는 정책결정 프로세스에서 지방의 역할이라는 면에서, 역사적으로 볼 때도 중요한 걸음마를 떼었다고 할 수 있다.

II. 삼위일체개혁의 전체구조와 세원이양

1. 삼위일체개혁의 개요

당시 호소다 관방장관, 아소 총무대신, 타니가키 재무대신, 타케나가 경제재정정책담당대신의 네 각료가 중심이 되어 정부 안에서 조정을 도모하게 되었고 그들에 의해 『4대신회합』이 빈번하게 개최되어 해결책을 모색해 나갔다.

또한 여당에서도 보조금개혁을 어느 정도 정리할 것인지, 지방교부세는 어떻게 확보할 것인지와 같은 관점에서 삼위일체개혁의 전체상에 대해 지대한 관심을 가지고 검토가 진행되었다. 특히 2004년도의 10월~11월의 시기에는 관련 부회나 조사회의 회합 등 당 차원의 생각을 종합정리하기 위해 ‘합동부회(合同部會)’나 ‘전체회의’등의 형태로 회의가 빈번히 개최되었다. 특히 2004년10월27일부터 시작된 자유민주당의 『삼위일체 개혁에 관련된 조정 정·부회장, 관계부회합동회의』에서 요사노(与謝野)정조(政調)회장, 야나기사와(柳沢)정조회장대리 등이 매회 출석하고 관계부회로부터 청취 또는 출석의원으로부터의 의견청취 등을 정열적으로 실시하고 의견집약을 위한 노력이 계속되었다.

이러한 협의·정리의 결과, 지금까지의 정부·여당 간의 협의나 ‘국가와 지방의 협의의 장’에서 지방과의 협의상황에 따라, 종합적 견지에서 결론이 도출되고 2004년11월26일에 정부와 여당 사이에 삼위일체개혁의 전체구조에 대해 다음과 같이 합의되었다.

삼위일체개혁에 대해(抄)

(2004년11월26일 정부·여당 합의)

정부·여당은 『기본방침』에 근거하며 지방의 안을 진지하게 받아들인 2006년까지의 삼위일체개혁의 전체상에 대한 합의

1. 국고보조부담금개혁

2005·2006년도 예산에서 3조엔 정도의 폐지·축소 등의 개혁을 한다.(각 부처별 합계는 2.8조엔)

2. 세원이양

2004년도 소득양여세 및 세원이양예정특별교부금으로 조치된 금액을 포함하여 대략 3조엔의 규모를 목표로 한다.

소득세에서 개인주민세로의 이양에 의해 이루어지는 것으로 개인주민소득

율의 세율을 균일화 하는 것을 기본으로 실시한다.

(1) 대략 3조엔 규모의 세원이양에서 그 8할 방식은 다음과 같다.

- 의무교육비국고보조금(잠정) 8,500억엔 정도
(2005년도분 (잠정) 4,250억엔)
- 국민건강보험 7000억엔 정도
- 기타 2,100억엔 정도
- 2004년도분 6,560억엔 정도
- 세원이양액 합계 2조4,160억엔 정도

(2) 2005년도 안에 이하에 대해서 검토가 이루어지고 결론을 도출한다.

- 생활보호· 아동부양수당에 관한 부담금의 개혁
- 공립문교(文教)시설 등, 건설국채대상경비인 시설비의 취급
- 기타

3. 지방교부세

2005·2006년도는 지역에서 필요한 행정과제에 대해서는 적절히 재원조치를 하는 등, 『기본의 방침2004』를 준수하는 것으로 하고 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원의 총액을 확보한다.

2. 삼위일체개혁의 전체구조와 세원이양의 내용

(1) 세원이양의 총액

2004년11월26일에 정부·여당 합의로 결정되었던 삼위일체의 개혁의 전체구조에서 세원이양의 총액에 대해서는 ‘2004년에 소득양여세 및 세원이양예정특별교부금으로 조치된 금액을 포함하여 대략 3조엔 규모를 목표로 한다’라고 하였다. 같은 해 6월의 『기본방침2004』에서는 간단히 ‘대략 3조엔 규모를 목표로 한다’라고 한 반면 정부·여당 합의에서는 ‘별지1과 같이~대략 3조엔 규모를 목표로 한다’라고 되어 있다. 여기서 별지는 3조엔에서 2.4조엔까지 이양대상보조금의 내역까지

명시되어 있어, 6월의 『기본방침2004』보다 더 구체화 되었다고 말할 수 있다. 즉 3조엔에서 2.4조엔까지는 확약된 것이고 나머지 0.6조엔에 대해서는 별지에 기술한 점들에 대해 검토를 통해 ‘실현을 목표로 한다’라는 것이 되었다.⁵²⁾

그 별지에서는 의무교육비국고부담금에 대해 8,500억엔의 잠정적인 소멸조치를 2005·2006년도에 2단계로 4,250억엔씩 실시함과 동시에, 국민건강보험에 대해서는 약 7,000억엔의 현의 비용부담을 도입하는 것 등을 포함하고 있다. 이 두 가지는 모두 반드시 의무적인 경비이고 국고부담의 소멸액에 대해서 10할의 세원이양을 하는 대상이기 때문에 ‘세원이양에 연관되는 개혁’이라는 1조7,700억엔의 보조금 개혁에 대해서는 이에 따라 세원이양액이 1조7,600억엔이 되었다.

이러한 전체구조를 정리해 보면 생활보호대상자에 관련된 국고부담금의 부담률을 인하하려는 안이 후생노동성으로부터 제안되었으나 지방의 강한 반대로 결과적으로 생활보호의 부담률 인하는 포함되지 않았으나 지방자치단체의 안에는 포함되지 않았던 국민건강보험의 도도부현 부담의 도입이 7000억엔이라는 큰 규모로 포함되었다. 이점에 대해서는 지방 측의 비판도 있지만 3조엔의 세원이양에 연관된 보조금 개혁을 반드시 실현한다는 방침을 관철시킨 것으로 평가할 수 있으며 결과적으로 삼위일체개혁의 전체구조를 정리한 것으로 2006년도 예산편성·세제개정의 시점에서는 3조엔의 세원이양을 실현한다는 흐름이 확실하게 되었다고 말할 수 있다.

즉, 정부가 구상하고 있는 삼위일체개혁의 전체구조에는 ‘세원이양과 연관되는 개혁’ 1조7,700억엔 이외에, ‘교부금화 개혁’ 6,000억엔, ‘슬림화개혁’ 4,700억엔이 포함되어 있다. 따라서 2.4조엔의 세원이양은 확실히 되어 3조엔의 세원이양의 실현에 상당히 가까워졌지만 실제로는 나머지 0.6조엔의 확보가 더 큰 부담이 되었으며, ‘3조엔의 세원이양’

52) 星野泉 外, 前掲書, 139頁.

을 실현하기 위한 정리를 다음연도에 넘기게 되었기 때문에 이것을 실행할 수 있을까에 대해서는 2005년 중에 검토과제가 된 사항의 행방에 달려있게 되었다.

삼위일체개혁의 전체구조에서는 위 검토과제도 열거되어 있듯이 ① 생활보호·아동부양수당, ②공립문교(文教)시설 등의 시설비, ③기타의 3가지가 열거되어 있다. 그 중 ①의 생활보호·아동부양수당은 보조율 인하에 대해 지방의 강한 반대가 있었으나 반대로 ②의 시설비에서는 자유도의 확대라는 관점에서 지방이 강하게 세원이양의 대상이 되는 것을 요구하는 한편 재무성은 건설국채를 발행하여 지방에 보조금을 교부하고 있다는 이유로 세원이양이 되는 것을 반대하였다.

즉, 세원이양의 총액에 관한 부분에서는 ‘2004년 소득양여세 및 세원이양예정특별교부금으로써 조치한 금액을 포함한다’라고 되어 있으며, 『기본방침2004』에서 ‘대략 3조엔을 목표로 한다’라고 한 세원이양의 규모의 해석에 관하여는 기존의 개혁분을 포함한 ‘약4조엔의 보조금 개혁에 대한 세원이양이 3조엔 규모라는 점’을 다시 한번 명확히 하였다.

(2) 세원이양의 방법

세원이양의 방법에 대해서는 소득세에서 개인주민세로의 이양에 의해 이루어지는 것, 즉 세원이양의 대상세목을 다시 명확히 함과 동시에 ‘개인주민세 소득률의 비율을 균일화 하는 것을 기본으로 실시한다’라고 기술되어 있다. 개인주민세 소득률의 비율을 균일화 하는 것에 대해서는 앞에서 설명한 것처럼 이미 2004년6월의 『기본방침2004』에서 ‘균일화 하는 방향으로 검토한다’라고 한 적이 있다. 삼위일체개혁의 전체적 구조를 결정함에 있어 이를 더욱 명확히 한 것이며, ‘균일화 하는 것을 기본으로 하여 실시한다’라는 방침을 분명히 하고 있다.⁵³⁾

53) 黒田武一郎, 前掲書, 75頁.

이것은 개인주민세의 세율을 균일화하는 것이 지방세가 앞으로 나아가야 할 바람직한 방향이라는 인식이 확산되었고 위에서 보았듯이, 3조엔을 목표로 세원이 하는 것 중에 2.4조엔의 실현이 확실하며 3조엔에 가까운 규모의 세원이양이 반드시 실시되는 것을 분명히 하고자 하는 것도 이 기술의 명확화를 가능하게 한 이유라 할 수 있다. 그러나 무엇보다도 조세의 구체적인 내용에 대해서는 여당의 세제조사회에서 심의를 거쳐 결정하는 구조를 취한 것이나 세법의 개정이 2006년도 세제개정 때에 이루어질 예정이라는 것 때문에 구체적인 세제의 내용을 언급한 기술은 이루어지지 않았다.

(3) 개인소득과세의 근본적인 재검토

삼위일체개혁의 전체적 구조를 정함에 있어 또 하나의 과제는 국가와 지방 모두 개인소득과세의 근본적인 재검토가 필요하다는 점이며, 아울러 지역 간의 재정력 격차의 확대에 대한 확실한 대응이 요구된다는 점이다.

이 중에서 개인소득과세의 근본적 재검토 부분은 2004년6월의 『기본방침2004』 동일한 표현이며 2006년도 세제개정을 염두 하여 세원이양을 위한 세법개정을 할 때 세원이양을 포함하여 세율구조·공제의 쌍방의 재검토와 함께 근본적인 세제개정을 하려는 생각을 표명한 것이다.⁵⁴⁾

여기서는 이 개인소득과세, 즉 소득세와 개인주민세에 있어 ‘근본적인 재검토’가 구체적으로 무엇을 의미하는 가는 분명하지는 않지만 이미 2003년 세제개정에서 배우자특별공제가 폐지되었고, 2004년도 세제개정에서는 노년자공제의 폐지와 공적연금 등의 공제가 축소되었으며, 심도 있는 개혁으로 급여소득공제의 재검토 및 퇴직과세의 재검토를 시작하였고, 개인소득과세분야에서 다양한 개혁이 논의되고

54) 上掲書, 78頁 이하 참조.

있다는 것을 근거로 본다면 이러한 각종 공제제도의 개혁을 염두 하고 있었다는 것을 예상할 수 있다.⁵⁵⁾

또한 세율구조에 대해서도 개인주민세를 균일화 하는 방향에서 세원이양을 실시하는 경우에, 단순히 소득세의 세율과 개인주민세의 세율을 교환하는 형태만으로 세원이양이 이루어진다면 소득세의 세율구조가 왜곡될 가능성이 있기 때문에, 소득세가 하나의 과세체계로 깔끔한 세율구조가 되기 위해서는 세원이양과 함께 소득세의 과세대상 소득의 구분의 올바른 방안이나 각 소득구분에 대해 적용되는 세율을 조정할 가능성이 있는 것을 표명한 것이라 생각된다.

그러한 근본적인 세제개정을 원활히 실시하기 위해서라도, 매우 복잡한 ‘정률감세(定率減稅)’에 대해서는 경제상황이 좋아지는 것에 따라 이것을 종료하는 것이 바람직하다는 생각이었고, 이 정률감세의 축소·폐지를 동시에 하려는 취지에서도, 이 삼위일체개혁의 전체적 구조를 정함에 있어 그 내용에 포함되었던 것이라 생각된다.

결과적으로 세원이양을 위한 세법개정이 이루어진 2006년도 세제개정에서는 개인소득세에서 공제 등의 커다란 개혁이 특별히 이루어지지 않았고 또한 세율구조에 대해서도 소득세와 개인주민세의 세율을 교체하게 되었다. 그리하여 세원이양에 따른 개별 납세자의 부담증가가 발생하는 것을 피했고 미시적 납세자에 대한 영향도 포함하여 세원의 이양만을 조용하게 실시하는 형태가 되었다. 다만 정률감세만은 세원이양과 별도로 경기의 회복에 따라 2005년도 세제개정에 있어 내용이 2분의1로 축소되었고 2006년도 세제개정에서 폐지되었다.⁵⁶⁾

(4) 지역 간 격차의 시정

지역 간의 격차를 시정하는 문제에 대해서는, 삼위일체개혁의 전체 구조를 정리하는 과정에서 보조금을 폐지하고 세원이양을 하는 것 자

55) 林宏昭, 『人間 地方財政』(中央經濟社, 2007), 84頁.

56) 星野泉 外, 前掲書, 136頁.

체가 지역 간의 재정력격차를 확대하는 것이 되는 문제가 있기 때문에 보조금 소멸자체에 반대하는 논의가 있었다. 특히, 의무교육비국고 보조금의 소멸에 대해서는 국고부담금을 소멸하고 세원이양을 하는 것이 지역 간의 재원의 격차를 고려하지 않았고 그 결과 의무교육의 수준에 대한 지역 간의 격차를 발생시키기 때문에 이 국고보조금을 소멸해서는 안된다는 논의가 크게 쟁점이 되었다.

따라서 삼위일체개혁을 적극적으로 추진해가기 위해서는 이러한 격차의 문제에 대한 적절한 대응을 하는 것이 상당히 중요한 논점이 되었다. 이 논점에 대해 아소 총무대신은 2004년도 11월15일에 경제재정자문회의에서 제시한 문서에서 우선, 세원이양 방법자체에 대한 연구를 통해 이 문제에 대한 방침을 제시 하였다. 구체적으로는 개인주민세의 10%비례세율화이다. 이러한 생각에 대해서는 대략 각 계층의 기본적인 이해를 얻은 상황이었다.

그러나 보조금의 개혁내용에 따라 10%비례세율화를 실현하는 것도 재정격차를 확대하는 문제를 완전히 해소할 수 없을 가능성도 있었고 이점에 대해 지적하는 의견도 많았다. 많은 지방자치단체가 교부세의 교부단체로 되어 있기 때문에 보조금소멸액과 세원이양액의 차이에 대해 교부단체 사이에서는 교부세의 기능에 따라 적절히 조정하면 되지만 교부받지 않는 단체는 보조금 소멸에 상회하는 세원이양이 이루어진 경우 그 상회한 부분에 대해 교부세로 조정을 할 수 없게 되는 문제가 있다.

이점에 대해서도 11월15일의 아소총무대신의 제안에서 하나의 해결책이 제시되었다. 그것은 소득귀속의 적정화를 도모하는 관점에서 법인사업세의 분할기준의 재검토를 실시하고 그 경우 세수의 지방부로의 이전효과가 문제의 해결에 기여하게 된다는 제안이었다. 세법의 방법론으로는 본래 법인사업세의 분할기준의 재검토는 법인사업세로써 바람직한 세원귀속의 실현에 다가가기 위한 것이 바람직하고, 실제 그 당시의 분할기준의 재검토도 이러한 관점에서 실시되었던 것이지만 한

편 그 효과에 의해 당면한 삼위일체개혁의 문제가 해결되는 것이 기대되었던 것도 사실이다. 또한 좀 더 깊게 생각하는 논자는 지방세의 세수가 어느 지방자치단체에 귀속해야 하는가라는 문제는 세원이 되는 경제활동과 경제주체가 지리적으로 어느 장소에 존재하는가라는 점을 기초로 재정 수요의 존재 상황과 가능한 일치시키는 세수귀속이 결과적으로 실현되는 세제를 만드는 것이 필요하다는 주장도 있다.⁵⁷⁾

앞으로 지역간의 경제 격차, 지방자치단체의 재정력 격차가 더욱 커지는 문제가 예상되기 때문에 틀림없이 지방세에서 세원편재의 시정이라는 과제는 그 이론적 근거도 포함하여 더욱 논의가 커지고 내정면에서 중요한 정책과제가 되어 갈 것이다.

삼위일체개혁의 시점으로 되돌아가면, 2004년11월26일에 결정된 개혁의 전체구조에서는 보조금소멸의 시비를 둘러싼 논의의 경과 등을 근거로서 ‘지역간의 재정력 격차의 확대에 대한 확실한 대응’을 도모하는 것을 포함하여 그 구체적인 개정내용에 대해서는 그 후 여당세제조사위원회에서 논의를 계속하도록 되었다.⁵⁸⁾

최종적으로는 여당세제조사위원회에서 심의를 거쳐 법인사업세의 분할기준의 재검토는 2006년에 이루어진 세원이양관계의 세법개정에 앞서 2005년 세제개정에서 실시하는 것이 결정되었고 2004년4월 이후에 시작하는 사업부터 적용하게 되었다.⁵⁹⁾

Ⅲ. 2005년도 세제개정에 의한 세원이양

1. 개요

삼위일체개혁에 관한 여당의 검토는 2004년11월26일에 삼위일체개혁의 전체구조를 결정하기 전까지는 보조금 개혁을 어떻게 할 것인가라

57) 黒田武一郎, 前掲書, 79頁 이하 참조.

58) 上掲書, 82頁.

59) 上掲書, 85頁.

는 점 및 교부세 총액의 확보를 어떻게 할 것인가라는 점에서 논의가 집중되었고, 세원이양에 대해서는 심도있는 논의는 이루어지지 않았다.

그 후 11월29일부터 본격적인 논의를 시작한 여당의 세제조사회의에서는 ‘2005년도 세제개정에서 결정해야 하는 소득양여세의 금액과 양여기준을 어떻게 할 것인가’, ‘2006년도 세제개정을 위해 세원이양의 추진방법을 어떻게 정리할 것인가’라는 두 가지 점에 대해 검토하게 되었다.

실제 여당세조의 논의는 이러한 세원이양에 관한 논점과 함께 ‘개인소득과세에 관한 개혁을 어떻게 추진할 것인가’, ‘그 일환으로 정률감세의 축소·폐지에 대해, 2005년도 세제개정에서 어떻게 법 개정을 해야 하는가’라는 논점에 대해서도 논의가 진행되었고 실질적으로 ‘정률감세’, ‘세원이양’을 세트로 ‘개인소득과세의 올바른 방향에 대한 재검토’라는 관점에서 논의하는 방법이 채택되었다.

그 결과 ‘정률감세를 어떻게 할 것인가’라는 관점이 논의의 중심이었다는 느낌도 있으나 세원이양에 대해서도 이양의 규모나 이양방법, 이양에 관한 법 개정의 스케줄 등이 결정되었고, 세원이양에 관한 기본적인 구조가 결정되었다.

여당세제조사회의의 검토결과는 2004년12월15일에 여당(자유민주당·공명당)의 『평성17년도(2005년) 세제개정개요』로 결정되었다. 이 『여당개요』의 세원이양에 관한 부분은 다음과 같이 되어있다.⁶⁰⁾

평성17년도(2005년)여당세제개정개요(抄)
(2004년12월15일 자유민주당·공명당)

제1 새로운 시대의 세제개혁의 길
(생략)

60) 上掲書, 92頁.

더욱이 앞으로의 일본은 국가차원에서도, 지방차원에서도, 당사자인 국민, 주민이 스스로의 재량으로 의사결정을 하는 자기스스로의 책임을 지고 가는 개혁을 진행하는 것이 요구되고 있다. 이러한 기본이념은 국가와 지방, 국가와 개인의 관계에 있어서도 마찬가지이다. 이러한 이념에 따라 다음과 같은 세제개정을 하게 되었다.

평성18년에는 국가경제사회의 동향에 따라, 이른바 삼위일체개혁의 일환으로, 소득세에서 주민세로의 세제도적인 세원이양을 하고, 아울러 국가와 지방 모두 개인소득과세의 올바른 방향을 재검토 한다. 이 세원이양에 있어서 납세자의 부담에 큰 변화가 발생하지 않도록 한다. 그리고 그 때까지 평성16년도와 동일한 소득양여세로 지방에 세원이양을 한다.

평성19년을 목표로 저출산·고령화 사회의 연금, 의료, 간호 등의 사회보장 급부와 저출산 대책에 필요한 비용을 재검토 해 나가며 그 비용을 모든 세대(世代)가 넓고 공평하게 나눈다는 관점에서 소비세를 포함하여 稅체계의 근본적인 개혁을 실현한다.

이하, 평성16년도 여당세제개정개요의 주요항목에 대해서 기본적인 생각을 기술한다.

1. 국가·지방을 통한 개인소득과세

평성16년도 여당세제개정개요에 따라 평성17년 세제개정에서는 정률감세를 2분의1로 축소한다. 평성18년도에는 국가의 경제사회의 동향에 따라, 이른바 삼위일체개혁의 일환으로, 소득세로부터 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실현하고 모든 국가 지방을 통틀어 개인소득과세의 올바른 방향에 대해 재검토를 한다.

세원이양에 대해서는 평성16년 여당세제개정개요, 삼위일체개혁에 관한 정부·여당협의회의 합의 등에 근거하여 평성18년도 세제개정에서는 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실현한다.

이 세원이양은 평성16년도에 소득양여세 및 세원이양 예정 특별교부금으로 조치한 금액을 포함해 대략3조엔 규모를 목표로 한다. 평성17년도는 잠정적 조치로 소득양여세에 의한 1조1,159억엔의 세원이양을 행한다.

또한 이 세원이양은 개인주민세소득률의 세율의 균일화하는 것을 기본으로 실시한다.

제2 평성17년도 세제개정의 구체적 내용

1. 정률감세의 금액에 대하여 다음과 같이 인하한다.

(생략)

2. 세원이양

평성16년 여당세제개정개요(평성15년12월17일 자유민주당·공명당), 삼위일체개혁에 관한 정부·여당협의회의 합의(평성16년11월26일 정부·여당) 등에 기초하여 평성18년도 세제개정에서 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실현한다.

이 세원이양은 평성16년도에 소득양여세 및 세원이양 예정 특별교부금으로 조치되었던 금액을 포함하여, 대략 3조엔 규모를 목표로 한다. 평성17년에는 잠정적 조치로써 소득양여세에 의해 1조1,159억엔의 세원이양을 한다.

또한 이 세원이양은, 개인주민소득세의 세율을 균일화하는 것을 기본으로 실시한다. 아울러 모든 국가·지방의 개인소득과세의 올바른 방향에 대해 재검토한다.

세원이양의 경우는 소득세 및 개인주민세의 역할분담의 명확화를 도모하고, 소득세에 있어서는 소득재분배기능, 개인주민세에 있어서는 응익성과 편재도의 축소, 라는 관점을 각각 중시하면서 개혁을 추진한다. 또한 세원이양에 따른 개별 납세자의 부담이 최대한 변하지 않도록 배려한다.

더 나아가, 국가와 지방 모두 개인소득과세의 올바른 모습과 정합적인 소득세·개인주민세의 체도를 취한다.

이를 위해 소득세에 있어서는 세율구조와 공제라는 쌍방에서 재검토를 시야에 넣고 검토를 진행한다. 또한 개인주민세에서는 세율의 균일화, 저소득부분에 관련된 부담조정조치 등에 대해서 검토를 진행한다.

앞으로 평성18년도 세제개정까지는 이러한 관제에 대해서 검토를 깊이 있게 하고, 구체적인 개정내용에 대해 결론을 얻은 후에 평성18년의 통상국회에서 필요한 세법의 개정을 한다.

이 개정법은 평성19년도의 소득세 및 평성19년도의 개인주민세부터 적용되고, 평성18년도의 세원이양의 소요액에 대해서는 세원이양과 관련된 세법개정 내용에 따라 소득양여세에 의해 적절히 대응 한다.

평성17년도의 소득양여세 1조1,159억엔에 대해서는 같은 해 실시되는 국고보조부담금의 개혁내용에 따라 도도부현(都道府県)에 5분의 3, 시정촌(市町村)(특별구 포함)에 5분에2를 각각 양여한다. 즉 각 지방자치단체로의 양여기준은 도도부현 분·시정촌 분과 함께, 평성16년도 분과 같은 인구로 한다.

2. 세원이양의 구체화

여당세제개정개요에서는 세원이양의 총액에 대해 바로직전의 11월 26일에 정부·여당합의로 결말을 본 삼위일체개혁의 『전체상』과 같은 내용으로 결정되어 있다.⁶¹⁾ 즉 『2004년도에 소득양여세 및 세원이양 예정특례교부금으로 조치한 금액을 포함해 대략 3조엔 규모를 목표로 한다』라는 내용이 포함되어 있다.

따라서 세원이양의 규모에 대한 것은 새로운 결정내용은 아니지만 세원이양의 방법 및 절차에 대해서는 여당개요에 새로운 내용이 명확히 되어 포함되어 있다. 우선, 세원이양의 방법은 개인주민세에서는 ‘소득율의 세율을 균일화하는 것을 기본으로 실시한다’, ‘응익성과 편재도를 축소하는 관점을 중시하면서 개혁을 진행한다’, ‘저소득부분과 관련된 부담조정조치에 대해 검토한다’는 등이 포함되어 있다. 여기에서 ‘균일화’가 6월의 『기본방침2004』의 시점보다도 더욱 명확한 방침이라는 형태로 쓰여 있으며 여당세조의 심의상황 등에 따른다면 세원이양의 규모가 최종적으로 3조엔에 근접한 금액에 되는바 여기서 말하는 ‘균일화’가 구체적으로는 ‘10%비례세율화’라는 것에 대해 관계자들 사이에서는 공통적으로 인식하게 되었다고 할 수 있다. 또한 저소득부분에 관련된 부담조정조치가 개인주민세에 대한 검토과제로 제시되었지만 이것은 개인주민세와 소득세는 과세최저한도의 차이가 존재한다.

소득세는 과세최저한도 이하에서는 납세의무가 발생하지 않으면서 개인주민세는 납세의무를 부담하는 소득층이 존재함에 따라 해당 소득층에 대해서는 개인주민세를 단순히 균일화한 경우에는 지금까지 5%였던 세율이 10%가 되어 지방세 부담이 증가하는 한편 이에 대응하여 소득세의 부담감소가 이루어지지 않는⁶²⁾ 상황을 거울삼아 소득

61) 林宏昭 外, 前掲書, 101頁.

62) 그 이유는 원래 소득세에서는 납세의무가 발생하지 않는 소득계층이기 때문이다.

세의 과세최저한도 이하의 부분에 대해서 적절한 부담조정조치를 마련하고 결과적으로 이 소득층에게 세수증가가 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다는 취지에서 기술된 것이다. 이 점에 대해서는 여당이 마련한 내용 중에서 ‘세원이양에 따른 개별 납세자의 부담이 크게 변하지 않도록 배려한다’라고 되어 있는 것이 대표적인 예라 할 수 있다.

한편, 소득세에 대해서는 ‘소득재분배 기능을 중시하면서 개혁을 추진하는 것으로 하였으며, ’세율구조·공제 쌍방의 재검토를 염두 해 두고 검토를 추진 한다‘는 방침이 제시되어 있다. 이것은 개인주민세가 비례적 세율구조를 지향하는 개혁을 하려는 것에 반대되는 발상이다. 개인의 세부담⁶³⁾을 크게 변화시키지 않는다는 전제를 취한다면 양세의 합계의 세율구조를 거의 바꾸지 않으면서 개혁을 추진하는 것이 바람직하고, 개인주민세를 종전보다 더 균일한 세로 하는 것은, 소득세에서는 종전보다 더 누진성이 강한 세가 되는 방향으로 개혁하는 것이 된다. 이것에 의해 소득세는 종전 보다 더 소득재분배기능이 강하게 되기 때문이며 응징성을 보다 중시하는 지방세(개인주민세)와의 사이에서 역할의 분담을 보다 명확히 해 나가는 것과 관련이 있다.

다음으로 세원이양 이후의 절차에 대해서는 여당에서 새롭게 제안을 하였다. 동 제안에 따라 앞으로 2006년도 세제개정까지는 이러한 과세에 대해서 검토를 깊게 하여 구체적인 개정내용에 대해 결론을 얻을 것과, 이 개정법은 2007년도 소득세 및 2007년도 개인주민세부터 적용할 것 및 2006년도의 세원이양의 소요액에 대해서는 세원이양에 관련된 세법개정의 내용에 따라 소득양여세에 의해 적절히 대응한다는 스케줄이 새롭게 제시되었다.⁶⁴⁾

여기에서 제시된 세원이양의 수순은 실제로 그러한 순서로 진행되었지만 돌이켜보면 당시에는 세법개정이나 그 적용시기, 그 사이를 연

63) 소득세와 개인주민세를 모두 합한 세부담을 의미한다. 林宏昭, 前掲書, 79頁.

64) 日本地方財政法學會編, 前掲書, 228頁.

결하는 방법 등이 명확히 명시되었던 것은 다음 해, 즉 2006년도의 세재개정시점에 원활하게 세원이양의 구체적인 내용을 결정할 수 있으며 이는 배경적 측면에서 중요하다.

3. 2005년도 세원이양(소득양여세)

여당세제개정개요에 의한 결정을 기초로, 2004년도에 4,249억엔이었던 소득양여세가 2005년에는 1조1,159가 되었다. 이것은 2005년에 실시된 보조금개혁의 결과를 반영한 것이다.⁶⁵⁾

2005년도의 보조금개혁은 의무교육비 국고부담금에 대해, 11월26일에 결정된 삼위일체개혁의 전체적 구조에서 정리되었던 것처럼, 2005년에 4,250억엔을 국고부담금에서 감액하고 이 금액을 세원이양예정특별교부금으로 재원조치 하게 되었다.⁶⁶⁾ 또한 2004년도의 보조금 개혁에 따라 2004년도부터 세원이양예정특별교부금에 설치된 의무교육비 국고부담금(퇴직수당·아동수당)은 2005년도에 계속되어 2005년도의 소요액 2,042억엔을 세원이양예정특별교부금으로 조치하게 되었다. 이러한 세원이양예정특별교부금과 소득양여세를 합쳐서 2005년도의 세원이양의 규모는 1조 7,451억엔이 되었다.⁶⁷⁾

2005년도에는 이러한 소득양여세가 1조1,159억엔으로 증액되었고 이와 함께 그 양여 방법도 일부 변경되었다. 구체적으로는 각 지방단체로의 양여기준은 전년과 동일하게 조사된 인구로 하면서, 도도부현(都道府県)분과 시정촌(市町村)⁶⁸⁾ 분의 비율에 대해서는, 보조금개혁의 내

65) 黒田武一郎, 前掲書, 85頁.

66) 4,250억엔을 2006년에 감액하여 결과적으로 8,500억엔의 소멸을 하려는 방침이 삼위일체개혁의 전체구상에 포함되어 있었지만 그 구체적인 내용에 대해서는 그 당시에는 미정된 상태로 의무교육비국고부담금에서 4,250억엔을 2005년도에 감액하는 형태가 되었다.

67) 세원이양예정특별교부금은 2005년도는 합계6,292엔이 되었고 소득양여세의 경우는 2005년도는 1조1,159억엔이 되었다. 그러나 세원이양예정특별교부금은 세원이양이라고 하기는 어렵지만 포함하여 계산하고 있다.

68) 특별구도 포함하고 있다. 黒田武一郎, 前掲書, 89頁.

용⁶⁹⁾을 따라 2005년분의 소득양여세에 대해서는 도도부현분이 총액의 5분의3, 시정촌분이 총액의 5분의2 라는 비율로 배분하는 것으로 변경되었다.

즉 2005년은 보조금소멸액과 세원이양액의 차이가 지역 간의 재정력 격차를 확대시키는 것은 피했으며 교부세의 산정을 통해 당해차액을 충분히 조정하기 위해 세원이양과 관련하여 지방의 세입의 증가⁷⁰⁾에 대해 기준재정수입액에 산입비율을 100%로 하는 개정도 실시되었다.⁷¹⁾

4. 「기본방침2005」의 제정

2005년도의 예산과 세제개정이 성립된 후, 점점 2006년을 향해, 삼위일체개혁의 결말의 논의가 진행되게 되었지만 우선 국고보조부담금의 개혁의 논의는 ①남은6,000억엔 개혁의 구체적인 내용을 어떻게 할 것인가, ②2004년 11월의 정부·여당 합의에서 잠정적으로 논의되어 미완으로 남은 의무교육비국고부담금의 처리를 어떻게 할 것인가라는 두 가지로 좁혀졌다.

세원이양에 대해서는, 그 때까지의 경과에 따라, 세원이양의 규모가 최종적으로 대략3조엔 규모가 된다는 상정하에 그 구체적인 방법을 검토하게 되었으나 세세한 부분은 역시 세원이양의 총액이 확실히 정해지지 않으면 곤란한 경우가 많기 때문에 2005년 봄부터 가을에 걸쳐 2006년도 세제개정에서 자세한 제도설계가 가능하도록 준비를 하게 되었다.

이를 위해 2005년 6월 21일에 각의결정된 「기본방침2005」에서는 세원이양에 대해 새로운 결정사항을 포함하지는 않았다.⁷²⁾ 「기본방침

69) 특히 2005년도 개혁분(分)으로는 국민건강보험관계에서 도도부현의 부담을 도입한 것이 금액적으로 컸다.

70) 구체적으로 소득양여세와 세원이양예정특별교부금을 의미한다. 黒田武一郎, 前掲書, 92頁

71) 개정전의 경우 75%였다. 上掲書, 93頁.

72) 대체로, 삼위일체개혁에 대해서는 전년도 11월에 정해졌던 삼위일체개혁의 전체적 구상에 따라, 2006년도 예산편성의 시점까지는 결론을 도모하는 것으로 되어 있

2005』에서 삼위일체개혁과 관련된 기술은 다음과 같다.

경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2005(抄)

(2005년6월21일 각의결정)

(밑줄은 필자에 의함)

2. 일의 흐름을 바꾸다

(1) 국가로부터 지방으로의 개혁

평성18년까지는 삼위일체개혁을 확실히 실현하기 위해 이하와 같은 대처를 한다.

- ① 평성18년까지 삼위일체의 전체상에 관련된 『정부·여당 합의』 4 및 지금까지의 『기본방침』에 따라 개혁을 확실히 실현한다.
- ② 세원이양은 대체로 3조엔 규모를 목표로 한다.
- ③ 국고보조부담금 개혁에 대해서는 세원이양과 결합된 개혁, 지방재량을 높여 자주성을 확대하는 개혁을 실시한다. 이를 위해 남은 과제에 대해 평성17년 가을까지는 결론을 낸다. 국가와 지방 모두에서 행정의 슬림화 개혁을 추진한다.
- ④ 세원이양에 대해서는 위의③의 결과에 따라 평성18년 세제개정에서 소득세에서 개인주민세로의 세원이양을 실시한다. 그 경우 개인주민세소득률의 세율을 균일화 하는 것을 기본으로 한다.
- ⑤ 지방교부세에 대해서는 지금까지의 『기본방침』에 따라, 국가의 세출의 재검토와 보조를 포함하여 지방의 세출을 재검토하고 억제하는 등의 개혁을 한다. 또한 세원이양에 따른 재정력의 격차가 확대되지 않도록 적절히 대처한다. 평성18년에는 지역에서 필요한 행정과제에 대해서 적절히 자원조치를 하고, 지자체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원 총액을 확보한다. 아울러 2010년대 초에는 기초적인 재정수지의 흑자화 하는 것을 목표로 국가 지방 모두가 납득할 수 있는 형태로 세출의 소멸을 계속 노력한다. 또한 교부세 산정방법의 간소화, 투명화를 이룬다.

기 때문에, 『기본방침2005』는 새로운 결정사항을 포함하지 않고 개혁방침을 재확인하는 것에 불과하였다.

IV. 2006년도 보조금개혁과 세원이양규모 결정

1. 보조금 개혁의 결말과 세원이양의 규모

당시 총무대신의 요청을 받아 2005년 7월 20일에 지방6단체는 2번째의 개혁안을 정리하여 제출하였다. 국고보조부담금개혁에 대해서는 2006년도의 이양 대상보조금으로, 남은 6,000억엔의 과제에 대해, 9,973억엔의 구체안이 제시되었다.

정부·여당은 동년 10월부터 개혁의 구체안에 대한 정리를 본격적으로 시작하였다. 10월7일에는 각료간담회에서 관방장관으로부터 남은 보조금개혁안의 검토가 지시되었다. 또한 10월12일에 개최된 『국가와 지방의 협의의 장』에서 지방 측은 3조엔의 세원이양을 확실히 실시하는 것을 강하게 요구함과 동시에 국고보조부담금에 대해서는 ① 남은 6,000억엔에 대해서는 7월에 제출한 지방6단체의 개혁안 중에서 실현하는 것과 ② 건설국채대상경비인 건설비에 대해서도 국채일지라도 국세로 상환하는 것이므로 세원이양이 되어야 한다는 것 및 ③ 국가의 책무로써 이행해야 하는 생활보호비 등을 대상으로 하는 것은 절대 받아들일 수 없다는 점 등을 주장 하였다. 또한 삼위일체개혁은 2006년도까지의 제1기 개혁에 멈추지 말고 계속해서 2007년 이 후도 제2기 개혁으로 변경하여 개혁을 강력하게 추진할 것을 요구하였고 2006년까지의 개혁은 시작에 불과한 것이라고 어필하였다.

그 후의 조정은 상당한 난항을 거듭하였지만 최종적으로는 2005년11월30일의 정부·여당협의회에서 세원이양을 결합한 추가 개혁 6,540억 엔 정도의 내용을 결정하고 3조엔의 세원이양을 실시하는 것 등이 합의되었다. 아울러 초점이 된 국고보조부담금 개혁의 주요 결론은 다음과 같다.⁷³⁾

73) 黒田武一郎, 前掲書, 94頁.

- ① 의무교육비제도에 대해서는 그 근간을 유지하고, 의무교육비국고 부담금 제도를 견지하며, 비용부담에 대해서 초·중학교를 통해 국고부담의 비율을 3분의1⁷⁴⁾로 하고, 8,500억엔 정도의 감액 및 세원이양을 확실히 실시하는 것으로 결정하였다.⁷⁵⁾
- ② 생활보호에 대해서는 지방의 의견이 존중되어 개혁안에 포함되었다.
- ③ 아동부양수당에 대해서는 부담률을 현행 4분의3에서 3분의1로, 아동수당에 대해서는 현행 3분의2에서 3분의1로 각각 인하되어 세원이양이 실시되게 되었다.⁷⁶⁾
- ④ 건설국채대상경비인 건설비에 대해서는 지방의 안을 배려하여 소방방재시설, 공립학교 등의 시설, 지역간호, 복지공간정비시설 등의 시설정비보조금 등에 대해 세원이양의 대상으로 하였다. 즉 세원이양은 폐지·축소분의 5할의 비율로 이루어지게 되었다.

이러한 지금까지의 『기본방침』 등에서 제시하였던 방침과 같이 3조엔의 대규모 세원이양을 실현하게 되었다. 이 후 예산편성과정에서 정밀한 수치조사가 이루어진 결과 세원이양과 결부된 개혁 금액은 누계로 3조1,176억엔이 되고 이 금액은 『기본방침2003』에 제시되었던 ‘의무적인 것은 10할, 그 외는 8할’이라는 원칙 및 ‘건설비의 세원이양 비율은 5할’이라는 정리를 적용하여 정리한 결과 세원이양의 총액은 3조94억엔이 되었다.

2. 2006년도 세제개정에 의한 세원이양

앞서 보았던 것처럼, 2005년 11월 30일에 세원이양의 규모가 3조94억엔으로 결정된 것으로부터 관계부처 사이에 세원이양을 하기 위한 구

74) 개정 전에는 2분의 1이었다.

75) 지방에서 제시한 안에서는 중학교의 교직원급여부담금의 전액을 이양 대상으로 하고 있었다. 黒田武一郎, 前掲書, 94頁.

76) 지방에서 제시한 안에서는 이러한 내용은 포함되어 있지 않았다. 上掲書, 94頁.

체적인 제도설계의 상세한 것들에 대한 검토가 갑자기 속도가 붙게 되었고 이와 함께 여당의 세제조사사회도 2006년도 세제개정법안에 포함되어야 할 내용에 대해 심의가 진행되었다.⁷⁷⁾

그 결과로 2005년 12월 15일에 ‘2006년도 여당세제개정개요’가 결정되었고 그 개요에는 세원이양의 구체화 내용이 결정되었다. 중요한 포인트는 ①개인주민세의 10%비례세율화(도도현민세 4% +시정촌민세 6%), ②소득세의 세율 5%~40%의 6단계로 변경, ③개혁 전후로 양세의 합계의 세부담이 가능한 변동되지 않도록 하기 위한 조치의 도입, ④ 소득세는 2007년도분에서 개인주민세도 2007년도부터 적용, ⑤2006년도는 소득양여세에서 3조엔 전액의 조치 등이다.

이러한 개정내용은 각각 지방세법개정안, 소득세법개정안 등으로서, 2006년의 통상국회에 제출되었고 2006년도 세제개정 관계법안으로써 3월말까지 가결·성립하였다.⁷⁸⁾

77) 星野泉, 前掲書, 133頁.

78) 지방세법 등의 일부를 개정하는 법률안은 2006년3월27일에 가결·성립하였다.

제 4 장 세원이양의 구체적인 내용 및 평가

제 1 절 세원이양의 기본구조

2005년11월30일의 정부·여당 합의에 의해, 세원이양의 규모가 3조 엔으로 결정된 것에 따라, 여당의 세제조사회에서는 2006년도 세제개정에서 3조엔의 세원이양을 실시하기 위한 제도가 결정 되어야 하므로 구체적인 검토가 시작되었다.⁷⁹⁾

제도설계의 골격에 대해서는 대략, 지금까지의 『기본방침』과 여당의 2005년도 세제개정개요에 의한 기본적인 생각이 제시되어 있지만, 이 양규모가 결정됨에 따라 여기서는 구체적인 제도설계를 설정 하게 된 것이다.

이를 위해 우선, 12월1일 여당의 세제조사회에서는 본격적인 세원이양을 실시함에 있어 기본적인 관점으로 다음과 같은 점들을 정리하고 그 후에는 이 방침에 따라 구체적인 제도설계를 하게 되었다.

- ①삼위일체개혁의 일환으로 국고보조부담금 개혁의 결과를 받아들여, 소득세에서 개인주민세로의 항구적 조치로서, 대략 3조엔의 본격적인 세원이양을 한다.
- ②그 경우 개별 납세자의 세부담이 크게 변하지 않도록 버려하면서 소득세 및 개인주민세의 역할 분담을 명확히 한다.

구체적으로는

- 개인주민세는 응익성이나 편재도를 축소하는 관점에 따라 소득율의 세율을 10%로 균일화 한다.
 - 소득세는 소득재분배기능이 적절히 발휘되도록 보다 누진적인 세율구조(최저세율 5%, 최고세율 40%로 설정)를 구축하고, 세율이나 블록화에 대해서는 납세자의 세부담을 축소하는 관점에 따라 검토를 한다.
- ③소득세와 개인주민세의 인적공제액의 차이에 근거하여 모든 소득계층에 발생하는 부담에 대해서는 소득세 세율의 등급이나 개인주민세의 감액차치(減額借置)로 조치한다.

79) 日本地方財政學會編, 前掲書, 233頁.

여당의 세제조사회에서는 논의를 시작한 시점에 이러한 방침을 정리 하였고 이것은 종전의 『기본방침』과 비교해 보면, 개인주민세의 세율, 즉 10% 비례세율화와 소득세의 세율, 즉 최저세율5%, 최고세율40%가 명시되어 있다는 점에서 차이가 있다. 이는 세원이양의 전체 규모가 결정되었기 때문에 설정이 가능하였다.

또한 위 두 가지 세의 인적공제 차이에 의해 발생한 개별납세자부담 증가라는 문제에 대해서는 소득세 세율의 등급과 개인소득세의 감액차치(減額借置)에 의해 조정한다는 방침이 명시되었다.

이러한 방침에 따라 자유민주당·공명당에서는 세제조사회의 논의가 추진되었고 12월15일에는 ‘2006년도 세제개정개요’가 결정되고 2006년도의 세제개정법안에 포함해야 하는 3조엔의 세원이양을 위한 세제개정내용이 확정되었다.

제 2 절 개인주민세제도의 개선

I. 개인주민세의 비례세율화

1. 종전의 초과누진세율에 의한 과세

개인의 소득에 대해 과세를 하는 세목⁸⁰⁾에서 소득이 많은 사람은 보다 높은 세율로 稅 부담을 요구하는 구조를 채택하는 경우가 많다. 이것은 조세부담능력에 따른 과세방법, 즉 응능부담이며 이렇게 거두어들인 조세를 재원으로 행정서비스나 사회보장급부 등을 실시하여 소득의 재분배를 하고, 생활수준의 격차가 현저히 확대되는 것을 방지하는 것이다.⁸¹⁾

80) 일본의 경우는 국세의 소득세와 지방세의 개인주민세가 이에 해당한다. 關野滿夫, 前掲書, 114頁.

81) 上掲書, 123頁.

이러한 ‘소득이 많은 사람에게 높은 세율로 과세한다’라는 점에 대해서는 소박한 국민정서와 합치되며 다수에 의해 이른바 상식으로 인식되고 있다고 생각되지만 소득의 크기와 세율의 높음의 관계에 대해서는 반드시 정확한 이해가 넓게 퍼져있다고 하기는 어렵다.

예를 들면 세원이양에 의한 개정 전의 개인주민세는 다음과 같은 세율구조였다.⁸²⁾

개인주민세소득 비율의 세율(세원이양 전)	
〈과세소득의 구분〉	〈세율〉
200만엔 이하	: 5%
200만엔 초과, 700만엔 이하	: 10%
700만엔 초과	: 13%
(전부 도도부현민세와 시정촌민세의 합계 세율이다.)	

위와 같은 세율의 표를 보면 ‘과세소득이 500만엔’인 A는 10%의 세율이 적용되어 50만엔의 세액이 되고, ‘과세소득이 1,000만엔인 B’는 13%의 세율이 적용되어 130만엔의 세액이 된다고 생각하는 사람이 의외로 많다.

「200만엔 이하」, 「200만엔 초과, 700만엔 이하」, 「700만엔 초과」라는 소득에 근거한 구분이 「납세자를 나누는 기준」이 된다고 한다면 확실히 그러한 세율이 도출된다. 세율을 어떻게 적용하는가는 분명 「정하는 일」이어서 그러한 세율을 정하는 방법도 있을 수 없는 일은 아니다. 다만 그러한 세율의 적용한 경우에는 위의 예로 다시 보면 「과세소득이 700만엔인 C」의 세액은 70만엔(700만엔×세율10%)이 되는 반면, 「과세소득이 701만엔인 D」가 있다면 D의 세액은 91만엔(701만엔×세율13%)이 되어 버려 불합리한 결과가 발생한다. 분명히 C보다 소득

82) 日本租稅理論學會編, 『地方自治と稅財政制度』(法律文化社, 2006), 151頁.

이 많은 D가 세액도 많게 되어 「소득이 많은 사람일수록 세액을 많이 부담하게 한다.」는 것에는 맞지만 D는 C보다 소득이 불과 1만엔이 많으나 세액은 21만엔이 많게 되어 세를 부담한 후에는 「세금을 제외한 실수령액」이 역전 되어버린다. 700만엔이 소득이 회사원(샐러리 맨)의 경우를 본다면 「전년에 비해 급여가 1만엔이 오르게 되어 세금이 21만엔으로 오른다」 것이 되기 때문에 이러한 구조의 불합리함이 이해가 될 것이다.⁸³⁾

이러한 불합리함이 발생하지 않도록 실제로 채용되고 있는 세율의 적용 구분은 「납세자를 나누는 기준」이 아니고 「세율을 적용하는 계산을 하기 위한 개별 납세자의 소득을 분할하는 기준」으로 설정되어 있다. 즉 B(과세소득이 1,000만엔)의 경우는 1,000만엔의 소득을 ①「200만엔 이하」에 해당하는 부분(200만엔)과 ②「200만엔을 초과, 700만엔 이하」에 해당하는 부분(500만엔)과 ③「700만엔 초과」에 해당하는 부분(300만엔)으로 3분할하여 ①의 200만엔에는 5%, ②의 500만엔에는 세율10%, ③의 300만엔에는 세율 13%를 각각 적용하여 세액을 산출하는 구조로 되어 있다.⁸⁴⁾

이처럼 세원이양 전의 개인주민세의 세율구조는 각 납세자의 소득에 대해서 우선, 「처음의 200만엔까지의 부분」에 대해서는 최저세율(5%)을 적용시킨 후에 다음으로 200만엔을 「초과하는 부분」이 있다면 그 초과한 부분에 대해 한 단계 높은 세율(10%)을 적용하고 또한 700만엔을 「초과하는 부분」이 있다면 그 초과하는 부분에 대해 한 단계 더 높은 세율을 적용하는 구조로 되어 있던 것이다.

납세자의 과세소득을 금액의 크기에 따라 몇 개의 단계로 구분한 후에 그 구분을 「넘는 부분」에 대해서 순차적으로 높은 세율을 적용해 가는 방식을 「초과누진세율」, 「초과누진과세」라 불리고 세원이양

83) 黒田武一郎, 前掲書, 104頁.

84) 따라서 B의 세액은 $200 \times 5\% + 500 \times 10\% + 300 \times 13\% = 99$ 만엔이다.

전의 개인주민세는 이 『초과누진』의 초과누진이었고 또한 세원이양의 전후에 국세의 소득세도 이러한 구조로 되어 있다.

이러한 기본적인 구조를 이해해 두면 이번 세원이양을 둘러싼 논의의 경위나 결론이 가지는 의미 등을 이해하기 쉬워진다. 『초과누진세율』의 구조에 대해서 다음과 같은 말들을 보충하여 세율구분의 표를 읽어 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이라고 생각한다.

○『초과누진』	
개인주민세소득률의 세율(세원이양 전)	
<개별 납세자의 과세소득에서 다음의 구분기준으로 분할한 부분>	<세율>
(모든 납세자에 대해) 최초의 200만엔까지의 부분 (과세소득이 200만엔을 초과하고 있는 납세자에 대해),	: 5%
그 초과되는 부분에서 700만엔까지의 부분 (과세소득이 700만엔을 초과하고 있는 납세자에 대해),	: 10%
그 초과되는 부분	: 13%

반대로 다음과 같은 『납세자를 나누는 기준』으로 소득단계의 구분을 세워 누진적으로 높아지는 세율을 적용하는 구조도 이론적으로는 가능하며 그 경우 『단순누진세율』이라 한다.⁸⁵⁾

×『단순누진』	
개인주민세소득률의 세율(세원이양 전)	
<과세소득의 구분에 의한 납세자 구분>	<세율>
(과세소득이) 200만엔 이하 납세자	: 5%
(과세소득이) 200만엔 초과 700만엔 이하 납세자	: 10%
(과세소득이) 700만엔 초과 납세자	: 13%

85) 이방식의 경우는 전술한 것처럼 적용구분의 경계면의 전후로 세금을 제외한 실 수령액의 역전현상이 발생하게 된다.

2. 비례세율의 도입

우선 세원이양이 3조엔으로 정해지게 되어, 개인주민소득세의 세율을 균일화 한다는 종전의 방침에 근거하여, 이 세율을 10% 비례세율로 하는 것이 확정되었다.

‘3조엔 이면, 10% 비례세율화’라는 대응관계는 그 당시의 국민의 소득수준이나 소득단계 등의 납세자의 분포에 따른 것이어서, 3조엔이라는 금액과 10%라는 세율수준의 사이에는 세제상의 인과관계가 있는 것은 아니다. 하지만 결과적으로 세원이양의 규모가 3조엔이 되기 때문에 개인주민세의 응익성 성격을 명확히 하는 것이나 지역 간의 세원편재를 축소하는 효과가 있는 것에 따라 ‘3조엔 이면, 10% 비례세율화’라는 생각이 채용되었다.⁸⁶⁾

개정 전의 개인주민세소득률은 도도부현민세가 2%, 3%의 2단계, 시정촌민세가 3%, 8%, 10%의 3단계, 모두해서 5%, 10%, 13%의 3단계의 세율구조로 되어있었다. 이 세율을 일률적으로 10%의 비례세율, 즉 소득에 관계없이 동일한 세율을 적용하는 세율구조로 변경하는 것이 ‘10% 비례세율화’이다.⁸⁷⁾

이 ‘10% 비례세율화’를 실시하는 경우, 모든 납세자의 200만엔 이하 소득부분에 대해 적용하던 세율이 5%에서 10%로 인상된다. 이에 따라 지방 개인주민세의 세수증가는 대략 3조4,000억엔⁸⁸⁾이 된다. 다른 한편으로는 700만엔을 초과하는 소득부분에 대해 적용하던 세율은 13%에서 10%로 인하되어 이에 따른 지방의 감세가 대략 4,000억엔이 발생한다. 그 결과 개인주민세소득률이 공제되어 3조엔의 증수가 된다.

즉 여기에서 계산된 증·감수 금액은 2006년도의 세제개정의 시점

86) 黒田武一郎, 前掲書, 101頁.

87) 關野滿夫, 前掲書, 108頁.

88) 이는 후술하는 인적공제의 차이에 의한 감액차치(減額借置)에 의한 감수(減收)를 가미(加味)한 것이다. 上掲書, 109頁.

에서 납세자의 소득수준 등의 데이터를 이용하여 계산한 ‘평년기준’으로 새로운 제도에 의한 세수 예상은⁸⁹⁾, 종전 그대로의 제도인 경우 예상되는 세수에 비해 어느 정도 변화 되는지 나타내는 금액이다.

따라서 세원이양이 실시되었기 때문에 수년 후, 예를 들어 10년 후에는 납세자의 소득수준이나 소득단계 등의 분포상황의 변화에 따라 개인주민세의 세수도 크게 변화하게 될 수도 있다.⁹⁰⁾

II. 응익성의 명확화와 편재의 축소

개인주민세는, 지방세 중에서도, 당해 지방자치단체의 지역 내에 주소를 두고 있는 개인, 즉 ‘주민으로부터 직접 납부되는 중요한 기간세이며, 지역사회의 회비와 같은 성격을 가지고 있는 세목이기 때문에, 종전부터 응익성의 원칙에 적합한 세제가 바람직하다는 견해가 있었다.⁹¹⁾

상술한 바와 같이 이번 세원이양에서 개인주민세의 세율이 3단계의 누진구조로 소득의 많고 적음에 관계없이 10%라는 일정세율로 설명되는 ‘비례세율’로 변경되었다. 이러한 비례세율화가 되어, 소득의 많고 적음에 관계없이 일정 비율의 세금을 주민이 동등하게 납세하는 것이 되어 누진세율에 의해 과세하던 종전의 구조보다 개인주민세의 응익성이 보다 명확하게 되었다.

또한 과세소득이 700만엔을 넘는 부분에 대해서는 전에는 13%이던 세율이 비례세율화로 인하여 10%가 되어 이것의 지방세수에 대한 영향은 고액소득자가 많은 지방자치단체에는 큰 반면에 과세소득이 200만엔 이하의 부분에 대해서는 세율이 5%에서 10%로 인상에 따른 영향은 모든 납세자에게 발생하고 모든 지방자치단체에 적용된다. 그 결

89) 세제개정의 전환 초년도의 특수요인을 제외한 새로운 제도를 도입한 경우 예상되는 세수의 금액을 말한다.

90) 물론, 세원이양을 한 소득세의 측면에서도 이러한 변화가 발생할 수 있다.

91) 이에 반해 국세는 소득재배분을 발휘하는 과정에서 응능(応能)원칙이 더욱 강조되어 요구되어왔다.

과 10%비례세율화에 따른 세원이양은 지방세의 세원편재 상황을 시정하는 효과를 얻을 수 있다. 즉 종전의 누진세율의 구조에서 세수규모를 확대하는 것보다도 비례세율화는 지방자치단체 사이의 격차를 줄이게 되었다.⁹²⁾

구체적인 예를 들자면, 개정 전에 동경의 개인주민세소득 비율이 전국에서 차지하는 비중이 17%에 가까워서 3조엔 세원이양액의 17%가 동경에 귀속되는 경우 약 5,100억엔의 세원이양에 의한 세수증가가 동경에 발생하게 되지만, 10% 비례세율화에 의한 세원이양의 최종안에 의하며 동경의 세수증가는 약 3,300억엔 정도 예상되어 대략 인구비례에 맞는 세수증가의 수준에 머무르게 된다. 반대로 종전의 제도에서는 세원이 거의 없고 지방세수가 상대적으로 적은 지방은 위와 반대의 현상이 일어나, 비중 면에서 본다면 예전보다 개인주민세 세수의 전국비중이 높아지게 된다.

물론 이것에 의해 세원편재가 어느 정도 완화되었다고 할 수 있다. 물론 지방세에 있어 세원편재는 계속되는 큰 문제이지만, 세원이양의 실시방법으로 이러한 편재를 시정하는 효과가 발생하는 방법을 선택했다는 것에 대해 주목할 필요가 있다.

개인주민세소득률의 10% 비례세율화는 위에서 보았던 것처럼 응익성의 명확화나 편재 정도의 축소라는 효과를 발휘하면서 3조엔의 세원이양을 실현하는 구조라고 말할 수 있다.⁹³⁾

제 3 절 소득세 제도의 개선

I. 소득세 세율구조의 변화

세원이양은 본래, 국가와 지방 사이에 주고받는 것이므로 개별 납세자의 부담이 크게 변하지 않도록 배려할 필요가 있다. 그러기 위해서

92) 黒田武一郎, 前掲書, 102頁.

93) 星野泉, 前掲書, 136頁.

는 우선 소득세와 개인주민세 모두 세율구조가 크게 변하지 않도록, 개인주민세의 세율구조가 10% 비례세율화 되는 것에 따라 소득세의 세율구조를 재검토할 필요가 있다.

결론은 아래에서 설명하는 것처럼, 세율이양이후 소득세의 세율구조는 6단계, 즉 5%, 10%, 20%, 23%, 33%, 40%로 되었다. 이 결론에서 최저세율을 5%로 하고 최고세율을 40%로 한 것에 대해서는 여당의 세제조사회의 초기단계에 정리된 것이다. 이것은 세율이양의 전후에 있어 개별 납세자의 세부담의 변동을 회피하기 위해서는 개인주민세와 소득세의 합계로 보는 경우의 최저세율(두 세의 합계 15%)과 최고세율(두 세의 합계 50%)이 변하지 않도록 하려는 판단에 기초한 것이다. 이러한 조건에서 개인주민세의 세율을 10%로 비례세율화 한다면 이른바 자동적으로 소득세의 세율에서 최저세율은 5%가 되고 최고세율은 40%가 된다.

여기서 남은 논점은 소득세의 세율에서 5%(최저세율)와 40%(최고세율)의 사이에 어떤 세율을 설정할 것인가이다.

이 점에 대해서는 납세자의 세부담을 억제하는 관점을 제일로 생각한다면 어찌되었든 종전의 개인주민세와 소득세의 합계에서 본 세율구조가 변경되지 않도록 하고 거기에서 10%⁹⁴⁾을 당긴 세율을 소득세의 신세율로 설정하는 것이 바람직한 것이 된다.

세율이양전의 시점에서 양세를 합친 세율은, 인적공제의 차이에 근거한 과세최저한도가 다름에 따라 개인주민세의 5%만이 과세되고 있는 부분을 제외한다면 15%, 20%, 30%, 33%, 43%, 50%의 6단계이었다.

따라서, 부담의 변동을 최소화 한다는 방침을 가장 중요시 한다면 이 세율구조의 외부의 틀에 대한 부분, 다시 말해서 두 가지 세의 합계로의 세율구조를 변경시키지 않기 위한 소득단계구분을 하면서 소

94) 세율이양 후의 개인주민세의 세율을 의미한다.

득세의 세율을 6단계, 다시 말해서 5%, 10%, 20%, 23%, 33%, 40%로 하는 것이 가장 단순하게 부담변동을 극소화 하는 것이 가능한 방안이 되는 것이다.

그러나 한편으로 이 6단계안의 경우에는 소득세의 세율 중에 「23%」나 「33%」라는 분할이 어려운 세율이 발생하게 되고 「20%」나 「33%」의 세율구분에 대해서는 적용된 소득의 범위가 그 전후의 세율에 비교해 볼 때 협소하게 된다는 점에서 다소 문제가 있기도 하다.

개인소득과세는 국민의 상당수가 납세자가 되기 때문에 세율구조는 간단하게 구분하는 것이 좋으며 스스로 납세액을 산출하는 경우에도 산출이 까다롭지 않는 제도가 바람직하다. 또한 개별 납세자로서는 소득의 상승에 따른 세부담의 증가율이 자연스럽게 변해가는 구조가 바람직하다고 할 수 있다. 물론 세율이 분할하기 어려운 수치이거나 적용구분의 폭이 불규칙 하더라도 세액계산이 가능하면 세제로써 근본적인 문제가 있는 것은 아니지만 선호되는 세제라는 의미에서는 세율이 분할하기 좋고 적용대상소득의 구분도 알기 쉽게 되어 있는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 볼 때, 종전의 세율구조는 소득세는 소득세로써, 개인주민세는 개인주민세로써, 각각 깔끔하게 된 것이라는 것을 알 수 있다. 특히 1999년도에는 「향구적인 감세」정책의 일환으로 최고세율 등이 낮아진 이후의 세율구조를 보면 소득세는 10%, 20%, 30%, 40% 50%라는 세율구조였으며, 개인주민세는 5%, 10%, 15%라는 세율구조였다. 모두 10%씩, 5%씩의 세율인상이고 매우 상징적으로 세액계산도 하기 쉬운 수치였다. 또한 이러한 세율이 적용되는 소득의 구분에 대해서도 세율이 상승함에 따라 순차적으로 그 적용대상이 되는 소득구분의 폭이 넓어지는 형태로 되어 있다. 이러한 단계에 대해 예를 들어

말하자면, 각 단계의 높이는 일정하고, 각 단계마다 깊이는 조금씩 깊어지는 구조라고 할 수 있다.⁹⁵⁾

세원이양을 실시하기 위한 세율구조의 변경 후의 소득세와 개인주민세의 세율은 다음의 표와 같다.⁹⁶⁾

소 득 세		개인주민세	
과세소득	세 율	과세소득	세 율
~195만엔	5%	일 른	10%
~330만엔	10%		
~695만엔	20%		
~900만엔	23%		
~1,800만엔	33%		
1,800만엔~	40%		

즉, 이번의 세원이양을 위한 소득세의 세율구조는 이렇게 결정되었고 소득세는 국민의 다수가 납세자가 되는 국세의 기간세이기 때문에 당장은 이번에 개정된 구조로 과세하더라도 앞으로 다양한 개혁논의 중에 소득세만을 중심으로 세율구조에 대한 또 다른 논의들이 계속될 것으로 예상된다.⁹⁷⁾

II. 소득세와 개인주민세의 과세최저한도의 차이에 대한 대응

소득세의 세율구조의 논의와 함께 여당의 세제조사회에서는 납세자의 부담변동의 회피를 위한 과제로 소득세와 개인주민세의 과세최저

95) 이러한 세제 구조에 대해서는 다양한 논의가 있었다. 앞서 본문에서 이야기하였던 6단계에 안에 한정하지 않고 그 이외의 선택지를 채용하는 가능성이 있는가에 대해서도 검토대상이 되었다. 실제 여당의 세제조사회에서는 5단계(5%, 10%, 20%, 30%, 40%)안도 검토되었지만 이 안으로 한다면 일정 소득계층의 부담변동이 발생하는 것을 필할 수 없어 결론으로는 부담변동을 극소화하는 것을 우선하는 관점에서 위의 6단계안이 채택되었다.

96) 黒田武一郎, 前掲書, 110頁.

97) 上掲書, 110頁.

한도의 차이, 다시 말해서 인적공제액의 차이에 의해 발생하는 납세자의 부담증가를 어떻게 해소할 것인가를 검토하였다.

이 과제는 가족구성 등에 의한 인적공제액의 차이가 납세자마다 다르다는 것, 소득세의 과세최저한도 이하이지만 개인주민 세소득률을 납세하고 있는 계층이 있기 때문에 소득세의 세율구조의 재검토만으로는 해결이 되지 않는 문제점이 있다.

이를 위해 개인주민세소득률에 대해서는 소득세와 인적공제액의 차이의 5% 상당의 금액을 감액하는 조치를 취하는 것을 중심으로 이 문제의 해결을 도모하고, 세원이양에 따른 세부담의 증가가 발생하지 않도록 하게 되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.⁹⁸⁾

소득률의 납세의무자의 합계과세소득금액(과세총소득금액, 과세퇴직소득금액 및 과세산림(山林)소득금액)에 대해 다음의 제시된 금액을 소득률의 금액에서 공제한다.(당해공제금액은 다른 세액공제 전, 세율적용 후의 소득률의 금액으로부터 공제한다.)

1. 개인주민세의 합계과세소득금액이 200만엔 이하인 자
 - ①과② 어느 쪽이든 작은 쪽의 5%(도부현민세2%, 시정촌민세3%)
 - ①5만엔에 아래표의 인적공제액의 차이의 합계액을 가산한 금액
 - ②개인주민세의 합계과세소득금액
2. 개인주민세의 합계과세소득금액이 200만엔을 초과한 자
 - ①의 금액에서 ②의 금액을 공제한 금액(5만엔을 하회하는 경우는 5만엔)의 5%(도부현민세2%, 시정촌민세3%)
 - ①5만엔에 아래 표의 인적공제액의 차이의 합계액을 가산한 금액
 - ②개인주민세의 합계과세소득금액에서 200만엔을 공제한 금액

즉, 이 개인주민세의 감액조치는 기본적으로 각 납세의무자에 대해 그 납세의무자의 가족구성 등에 따른 두 가지 세의 인적공제액의 차액의 5%에 상당한 금액을 감액하는 것이다. 이 「5%」는 개인주민세의 세

98) 上掲書, 111頁.

율이 5%에서 10%로 변경되는 것에 의해 세율의 증가분(10%-5%)이다.

이러한 감액조치가 필요한 이유는 두 가지 세 사이에 인적공제의 액이 다르고, 개인주민세에서 공제액이 작게 설정되어 있기 때문이다. 개인주민세는 국세인 소득세 보다 더 가능한 많은 주민으로부터 지역 사회를 위한 세를 부담하게 하려는 생각이 있기 때문에 기본공제, 부양공제 등의 인적공제의 금액이 낮게 설정되어 있다. 그렇게 때문에 상대적으로 낮은 소득의 계층에서 과세가 시작되는 것이 되고, 같은 세수금액에서도 과세대상금액을 산출해 볼 때 개인주민세의 경우가 과세대상소득이 크게 산출되게 된다.

따라서 위에서 언급한 것처럼 감액조치를 갖추어 놓지 않고 한다면, 각 납세의무자에 대해 세부담의 증가가 발생하게 된다. 즉, 자신의 세수액은 하나이지만 세율이양에 의해 상대적으로 과세대상소득금액을 조금 작게 산출하는 것이었던 국세인 소득세의 세율이 내려가고, 반대로 상대적으로 과세대상소득금액을 크게 산출하는 것이었던 지방세인 개인주민세의 세율은 그만큼 높게 되어 산출된 과세대상소득금액의 차이, 즉 인적공제 차이의 합계에 이전된 세율을 곱한 분만큼 세부담이 증가해 버리는 것이다.

이러한 점을 조정하기 위해 기본적으로는 모든 납세자에 대해 「인적공제(기초공제를 포함)의 차이의 합계액×5%」를 감액하는 구조를 도입한다면 좋지만 이번 세율이양의 결론은 그것을 기본으로 하면서도 개인주민세의 과세소득이 200만엔 이상의 납세자에 대해 그 공제액이 「인적공제(기초공제를 포함)의 차이의 합계액×5%」의 금액보다 더 작아지는 구조가 되었다. 그 대신에 이번 세율이양에 대해서는 소득세의 세율구조를 설정할 때 새롭게 설정한 5%세율(최저세율)의 적용범위를 소득세의 과세대상소득 195만엔까지로 하는 것으로 설정되어, 이 소득세의 세율구조에서의 대책과 병행하여 위의 개인주민세의 감액조치를 실시하는 것에 의해 납세자의 부담이 변동되는 것을 해소하게 되었다.

개정 전의 개인주민세는 개인주민세의 과세대상소득에서 200만엔까지는 5%세율, 그 이상은 10%세율이 되는 한편 소득세의 세율이 5%의 최저세율에서 10%로 올라가는 형태이다. 이 소득세의 세율에 대해서 5%세율과 10%세율의 경계의 위치를 어디에 설정할 것인지가 하나의 검토과제가 되었으나 결론은 모든 납세자가 대상이 되는 기초공제의 차액(5만엔)을 고려하여 『소득세의 과세대상소득에서 195만엔』의 부분에 설정하게 되었다. 그래서 소득세의 세율의 등급을 전제로 개인주민세의 조정조치의 내용이 결정되었다.

Ⅲ. 주택론감세에 관한 조정조치

소득세에는 국민의 주택취득을 지원하는 제도로, 이른바 『주택론(대출)감세』의 제도가 설치되어 있다. 이것은 국세에만 도입된 정책세제이며 개인주민세에는 존재하지 않는 제도이지만, 소득세에서 개인주민세로의 세원이양을 실시하는 경우의 문제점으로 세원이양에 의한 소득세가 감소하기 때문에 주택론감세에 의한 세액공제를 하려고 해도 할 수 없는 경우가 늘어나는 한편 주택론 제도가 없는 개인주민세의 세액이 증가해 버리는 문제가 지적되어 검토과제가 되었다.

이 주택론감세 제도는, 원래 소득세액의 범위 내에서 감세되는 제도이며 예전부터 소득세관련 세제개정의 결과로써 소득세의 감세가 이루어졌으며, 결과로써 주택론 감세제도에 의한 소득세에서 감소되는 금액이 줄어들게 되나 이것은 세제상의 숙명이므로 특단의 세부담의 조정조치가 일어나게 되었다.

그렇지만 이번 세제개정은 어디까지나 국가에서 지방으로 세원이양하는 것이며, 국민의 부담에 대해서는 최대한 그 영향이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하기 때문에 여당 세제조사회의 논의에서도 방치

하는 것은 용납될 수 없으며 어떤 대책을 마련해야 한다는 의견이 강했다.⁹⁹⁾

그 구체적인 대응방책을 설정하는 것은 난항을 겪었지만 결국 공제되지 않는 경우에는 소득세액이 0이 되기 때문에 소득세에서 대응하는 것은 불가능하였다. 그래서 개인주민세에서 소요액을 감액하는 구조가 채용되었다. 구체적으로는 2006년도까지 입주자에 한해 해당자의 신청에 근거하여, 다음연도분의 개인주민세의 세액을 감액하는 조치를 취하게 되었다.

다만, 이 조치를 도입하게 되어 발생하는 지방자치단체의 감수액은 소득세에서 주택론감세를 대신하는 조치에 의해 발생하는 것이므로 잔액 국가에 의한 특별교부금에 의해 보충하는 것으로 한 이외에 구체적인 사무 처리에 대해서는 세무서의 협력을 얻어 실시하도록 하였다.

제 4 절 세원편제의 시정조치

I. 지자체간의 세율결정

개인주민세소득률은 10%로 일률적으로 되었지만 다음으로, 이 10%의 세율을 도도부현민세와 시정촌민세에 어떻게 나눌 것인가가 문제가 되었다.

이점에 대해서는 이번 삼위일체개혁에서 세원이양을 국고보조부담금 개혁과 맞추어 실시되는 것에 따라 국고보조부담금 개혁이 도도부현 및 시정촌에 각각 어느 정도 재정적인 영향을 미치는가라는 점을 기본으로 검토가 이루어졌다.

또한 2004년8월의 6단체의 개혁안에서 「도도부현과 시정촌의 사이에 세원배분의 올바른 방안에 대해 주민에 가장 가까이 행정서비스를

99) 星野泉, 前掲書, 70頁.

부담하는 시정촌에 충분히 배려할 필요가 있다』라고 되어 있으며, 2005년 6월 10일에 시작된 지방재정심의회의 『지방세재정개혁의 추진에 관한 의견』에서도 『이양하는 세원의 도도부현과 시정촌에 배분비율에 대해서는 각각의 국고보조부담금 개혁의 영향액에 따라 검토해야 하지만 앞으로 기초적 지자체인 시정촌이 해야 하는 역할이 확대되는 것이 예상됨에 따라 시정촌을 중시하는 방향에서 검토할 필요가 있다』고 되어 있다.¹⁰⁰⁾

그런데 국고보조부담금 개혁의 영향액에 대해, 도도부현의 영향액은 2조 2,800억엔이 되는 반면 시정촌의 영향액은 7,300억엔이 예상된다. 10% 비례세율화 이후의 세수 예상을 계산한 결과, 도도부현민세의 세율을 4.1%로 하고 시정촌민세의 세율을 5.9%로 한다면 거시적 차원에서 대략 이번 국고보조부담금 개혁의 영향을 그 대로 반영한 세수의 확보가 가능하게 되었다.¹⁰¹⁾

이 계산에 더해 시정촌을 중시하는 관점을 따라, 또한 납세자도 알기 쉬운 세율이 바람직하기 때문에 10%비례세율의 내역은 도도부현민세 4%, 시정촌민세 6%로 하는 결론이 났다.

따라서 도도부현으로 이양되는 예상금액은 2조 1,800억엔, 시정촌으로서는 8,300억엔이 되어, 국고보조부담금 개혁의 영향액과 비교할 때, 약 1,000억엔의 규모로 세원배분이 시정촌 쪽으로 이동하는 효과가 되었다.

II. 세원이양을 통한 세원편재의 해소

1. 세원편재의 시정

개인주민세소득률의 세율을 10% 비례세율화를 하게 됨에 따라 3조엔의 세원이양을 실시한 경우의 큰 효과로써 지역 간의 세원의 편재

100) 黒田武一郎, 前掲書, 115頁.

101) 上掲書, 116頁.

도를 축소하게 하는 것을 들 수 있다. 전술한 것처럼 이러한 세원편제의 시정이라는 효과는 원래 10% 비례세율화라는 방식을 채용한 가장 큰 이유 중 한 가지였다.

실제로 이 세제개정이 일어난 경우에는, 특히 시정촌민세에 대해, 지역 간의 세수의 상황에 일정한 변화가 발생하게 된다. 시정촌민세는 개정 전의 세율이 3%(과세소득200만엔 이하 부분), 8%(200~700만엔의 부분), 10%(700만엔 초과 부분)이라는 3단계의 세율구조였지만 이것이 일률적으로 6%세율로 변경되었다. 이를 위해 당해 시정촌의 시정촌민세수의 상당부분을 고액납세자가 납세하고 있는 시정촌(동경의 특별구 포함)에 있어서는 국가에서 지방으로의 세원이양이 이루어졌다. 하지만, 거의 시정촌민세가 증가하지 않고 때로는 오히려 감소하는 시정촌도 생긴다.¹⁰²⁾

고액납세자가 집중된 일부 특별구나 시 등에서는 모든 납세자의 200만엔 이하 부분에 관한 세율이 3%에서 6% 인상된 것에 의한 세수증가의 효과보다 일정 이상의 소득에 적용되던 8%나 10%의 세율이 6%로 인하되어 감수 효과가 더 크게 되어 결과적으로 세원이양 전보다 시정촌민세의 세수는 마이너스가 되는 케이스가 아주 적지만 존재한다. 이러한 지역은 세수가 풍부하고 특히 재정력이 강한 시정촌이지만 더러는 시정촌 자체가 그 정도로 재정력이 풍부하지 않고 오히려 소외지역이고 다만 그곳에 고액소득자가 거주하고 있는 경우도 있다.¹⁰³⁾

후자의 경우는 지방교부세의 교부단체로 되어 있기 때문에 세원이양에 의한 세수의 감소에 대해서는 지방교부세가 증가하는 것에 의해 조정되게 된다. 또한 전자에 의한 경우에서 지방교부세의 교부단체가 아닌 시정촌은 지방교부세에 의한 조정이 되지 않지만, 지방세의 세원편제가 시정되어 가는 것이 바람직하다고 생각한다면, 이러한 영향

102) 日本地方財政學會編, 前掲書, 121頁.

103) 上掲書, 122頁.

이 발생하는 시정촌이 예외적으로 발생하는 것은 어쩔 수 없는 것이라 생각해야 할 것이다.

2. 지방세 비중의 증가

한 가지 더 주목해야 할 효과는 개별 납세자 입장에서 보면, 세원이양의 방식을 10%비례세율화 한 것에 의해 소득세로 국가에 납부하던 세금보다 개인주민세로 지방자치단체에 납부하는 세금이 많아지는 사람이 증가하게 된다는 점이다.

세원이양 전의 제도에서는 1년간의 세액끼리 비교해보면 소득세로 납부하는 금액이 많은 납세자가 태반이었다. 이것은 개인주민세가 5%, 10%, 13%라는 3단계의 세율구조였던 반면에 소득세의 세율은 10%에서 시작하여 20%, 30%, 37%로 올라가는 구조였기 때문에 어느 납세자든지 보통 소득세의 세율의 경우가 높게 되어 있기 때문이다.

즉 기초공제나 부양공제 등의 인적공제의 액이 개인주민세에서 적게 설정되어 있어 그 결과 개인주민세가 과세최저한도가 낮게 되어 있는 것이나 정책적인 세 부담을 경감하는 특별조치 등에서도 양세의 차이가 있기 때문에 예전부터 개인주민세는 납부하지만 소득세는 과세대상이 아니어서 제로에 가까운 금액이 세액이 되는 납세자가 있다. 이러한 경우는 개인주민세의 납세자액이 소득세 납세액보다 큰 금액이 되는 납세자가 발생되지만 이것은 납세자 전체로 보면 매우 적은 수치이고 과세최저한도에 가까운 부분에서 생기는 사례이므로 개인주민세가 소득세보다 크다고 할지라도 금액으로는 소액이다.¹⁰⁴⁾

이에 대하여 이번 세원이양의 결과 개인주민세의 세율이 10%가 되는 한편 소득세의 세율은 5%부터 시작하고 과세소득이 커감에 따라 10%, 20%로 상승해 가는 구조로 되었기 때문에 소득세의 세율이 20%

104) 黒田武一郎, 前掲書, 118頁.

이상이 되는 소득이 많은 사람은 소득세 쪽이 크게 되는 납세자가 되고, 대다수의 납세자는 소득세보다도 개인주민세를 많이 부담하게 된다.

회사원의 경우는 대체로 연간 금액이 900만엔이 아닌 1000만엔을 넘는 급여수입이 있는 사람만 종전과 같이 소득세를 더 많이 납부하는 사람이 되고 그 이하의 수입을 올리는 사람은 모두 개인주민세의 납세액이 많게 된다.

즉 이 대·소관계는 연간 총액으로 비교하고 있지만 회사원은 실제 세 부담감은 매월 급여에서 공제 되는 액으로 실감하고 있다고 생각되기 때문에 이 『매월 원천징수』의 차원에서 본다면 더욱 더 그 경향이 강하게 된다.¹⁰⁵⁾

위와 같은 변화는 틀림없이 지자체에 대해 납세자의 감시가 엄격해지고 지방자치단체의 업무에 대해 주민의 감시가 엄격해지는 것과 연결될 것이다. 즉, 앞으로는 지방공공단체는 지금까지와 다른 주민의 엄격한 시선 아래에 놓이게 될 것이고, 지방행정에 점점 더 긴장감이 증가하지 않을까 생각된다. 이것은 세원이양의 부차적인 효과이나 개별 납세자에게는 상대한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

후술하겠지만 2007년도에는 세원이양이 실시되는 것뿐만 아니라 정률감세가 폐지되어 감세가 없는 상황에서 과세가 이루어지게 된다. 이 때문에 그 『감세를 폐지한다』라는 것에 동반한 부담 증가가 소득세와 주민세 모두에 발생하지만, 원래 세원이양에 의해 소득세는 줄어드는 것에 대해 개인주민세는 증가하는 타이밍이 맞추어져 있기 때문에 정

105) 이는 보너스에서 소득세가 원천징수가 되는 것에 의한 현상이다. 가령 보너스가 월급 2개원분이 여름과 겨울 2회 지급된다면 매월 급여는 연 수입의 16분의 1인 것이 되고 그 결과 매월 급여에서 공제되는 소득세액은 연 세액의 16분의 1 수준이 된다. 이에 대해 회사원이 개인주민세를 납부하는 경우에는 연 세액의 산출한 후에 그 12분의 1의 금액을 매월 급여에서 공제(지방세는 이것을 『특별징수』라 한다.)하는 구조로 되어 있다. 따라서 연 세액이 동일하거나 소득세가 약간 큰 경우는 매월 급여에서 공제되는 측면에서는 개인주민세가 큰 금액을 공제해 가는 것이 된다. 上掲書, 119頁.

를감세의 폐지도 겹치게 되어, 개인주민세의 부담이 큰 폭으로 증가하는 형태가 되었다. 게다가 세원이양의 결과로, 앞에서 살펴본 바와 같이, 대부분의 납세자가 소득세보다 더 개인주민세를 많이 납세하게 되어 개인주민세의 부담 증가 부분에 대해 특히 실감하게 되었다고 생각된다.

이 때문에 각 지방자치단체는 세제개정의 내용이나 세부담의 내역 등을 정확히 설명이 가능하도록 할 필요가 있고, 지금까지보다 더 행정운영 전체에 대해 엄격해진 주민의 기대에 부응하여 신뢰를 얻을 수 있도록 대응을 모색해 갈 필요가 있게 되었다.

Ⅲ. 소득양여세를 통한 대응

이미 2005년 세제개정과 여당세제개정개요에서 제시되었던 방침과 같이, 세원이양에 관한 개정법은 2007년도분의 소득세 및 2007년도분의 개인주민세로부터 적용하도록 되었다. 이를 위해 2006년도의 세원이양의 소요액에 대해서는 계속해서 소득양여세로 대응 하는 것으로 되었다.¹⁰⁶⁾

이 점은 2005년11월30일의 정부·여당 합의에서도 「2006년도 예산에서는 별지2의 세원이양액의 전액을 소득양여세에 의해 조치한다」라고 명기되었다. 전술한 것처럼 보조금 소멸의 내용을 정밀 조사한 결과 세원이양을 해야 하는 금액은 3조94억엔이었기 때문에 2006년도의 소득양여세의 금액도 3조94억엔으로 결정되었다.¹⁰⁷⁾

이 소득양여세는 세원이양 관련 세법개정의 내용에 따라 적절히 대응하도록 되었기 때문에, 우선 도도부현·시정촌으로의 양여비율에 대해서는 최종적인 세원이양의 형태는 도도부현민세 4%, 시정촌민세 6%라는 세율로 10%비례세율화 하는 것을 받아들여, 그 경우 세원이양에

106) 上掲書, 120頁.

107) 日本租稅理論研究會編, 前掲書, 79頁.

의한 세수증가 예정액과 합치되도록, 도도부현에 2조1,794억엔, 시정촌에 8,300억엔으로 결정하였다.¹⁰⁸⁾

또한 과거 2년간의 소득양여세는 각 지자체의 인구를 양여기준으로 하여 양여하였지만 2006년도의 양여기준은, 2007년 이후의 개인주민세에서 세원이양 형태와 교차점이라고 할 수 있는 위치로써, 단순히 인구를 기준으로 양여하지 않고 ①각 지자체의 최종적인 세원이양에 의한 세수 증가의 예상, 즉 2007년도 이후에 예상되는 세수 수준, ②2005년도에 양여 및 교부된 소득양여세·세원이양 예정 특별교부금의 금액, 이 양자에 따라 양여하는 구조로 되었다.

이 2006년도의 소득양여세의 금액 중에 2005년의 소득양여세 및 세원이양 예정특별교부금이 양여 및 교부된 금액을 공제한 금액에¹⁰⁹⁾ 대해서는 각 지자체별로 「세원이양예정액」을 이용하여 배분하게 되었지만, 이 「세원이양예정액」은 시정촌세의 과세상황 조사에 근거하여 개인주민세의 과세소득단계 등의 납세의무자수를 이용하여 이론계산한 세원이양 전후의 개인주민세수의 차액이다. 즉 이 차액이 음수가 되는 경우는 0으로 하도록 하는 것에 의해 고액납세자가 존재하고 세원이양 영향액이 마이너스가 되는 것처럼 예외적인 시정촌에 대해서는 2005년도의 소득양여세의 양여액이 그대로 2006년도에 소득양여세액이 되는 구조로 되어 있다.

즉, 2006년도의 소득양여세의 산정할 때 이용하였던 「세원이양예정액」의 산출방법은 각 지방자치단체에 납세자의 과세소득의 분포상황에 기초하여 「세원이양에 의해 증수가 되는 금액」을 이론적으로 계산하여 산출된 것이다. 이렇게 산출된 금액은 저소득부분과 관련된 감액조치 등의 영향을 무시하고 있어 현실의 세원이양액과는 약간의 차이가 있지만 배분기준으로 사용하는 것은 충분히 합리적인 것이며 또

108) 上掲書, 81頁.

109) 도도부현의 경우 8,806.6억엔에 이르고, 시정촌의 경우 3,836.4억엔에 이른다.

한 10%비례세율이 세원편재를 시정하는 효과를 가지고 있다는 것을 쉽게 알 수 있을 것이라 생각한다.

IV. 항구적 정률감세의 폐지

삼위일체개혁에 의한 세원이양은 2007년도부터 실시하도록 되어있지만 이 2007년도는 1999년도부터 경기대책으로써 실시되어온 『정률감세』가 폐지되어 이에 따른 부담 증가가 발생하게 되어 실제로는 납세자의 세부담이 예전보다 더 증가하게 되었다.

『정률감세』의 개요

실시기간 : 소 득 세(1999년분~2006년분)

개인주민세(1999년도분~2006년도분)

감세내용 : 산출세액에서 다음의 금액을 세액공제

소 득 세 : 산출세액의 20%에 상당한 금액 (상한 25만엔)

개인주민세 : 산출세액의 15%에 상당한 금액 (상한 4만엔)

※ 2006년분은 납세내용을 2분의1로 축소

소 득 세 : 산출세액의 10%에 상당한 금액 (상한 12.5만엔)

개인주민세 : 산출세액의 7.5%에 상당한 금액 (상한 2만엔)

감세규모 : 소득세 2.5조엔, 개인주민세 0.8조엔 (2005년도 이전의 경우)

세원이양에 대해서는, ①소득세의 세율구조, ②양세의 과세최저한도의 차이에 따른 문제, ③주택론공제의 영향 등에 대해서, 모두 세원이양에 따른 세부담의 증가가 발생하지 않는 방향에서 조치가 이루어졌다. 즉, 세원이양에 의해 증세가 발생하지 않도록 세제설계가 이루어졌다.

그러나 한편으로는 『정률세율』이 폐지되었기 때문에 결과적으로는 세원이양과 같은 타이밍에, 모든 납세자에 대해, 세부담의 증가가 발생하게 되었다. 정률세율이 폐지된 것 자체는 그 감세의 취지에 포함

되었던 대응이며 경제정세의 개선에 따라 판단이 이루어진 것이지만 결론적으로는 세원이양의 실시년도와 겹치게 되어 지방자치단체는 이에 따른 세부담의 증가에 대해, 실제 그 부담 증가가 발생하는 시점에, 세원이양의 제도개정에 의한 영향과는 별도로 명확히 설명하고 국민의 이해를 구할 필요가 있게 되었다.

즉, 세원이양이 실시되는 2007년도에는 모든 납세자에게는 세원이양에 의해 『소득세는 감소』하고 그 만큼 『개인주민세가 증가』하도록 되어 있지만, 이와 동시에 정률세율이 폐지되어 이는 『소득세와 개인주민세 모두 증가』하는 요인이 된다. 그렇기 때문에 소득세는 감소와 증가의 요소가 발생하지만 개인주민세는 증가요소만이 겹치게 되어 납세자는 개인주민세만 무턱대고 증가한다 라고 느낄 수 있게 된다.

그렇기 때문에 양자의 관계에 대해 국민의 정확히 이해를 얻고, 이번 세원이양에 대해서는 어디까지 국가에서 지방으로의 이양이고 납세자의 부담을 증가 시키는 것이 아니고 보조금 개혁과 더불어 지방의 재정면에서 자주성·자립성을 향상하기 위한 개혁이라는 개혁의 본질에 대해 국민에게 이해를 구하도록 노력해야 한다는 견해들이 제기되었다.¹¹⁰⁾

제 5 절 개혁에 대한 평가와 향후 과제

I. 개혁에 대한 평가

2001년 4월에 성립한 고이즈미 내각은 약 5년 6개월의 기간 동안 구조개혁을 추진하였으며, 그 주요내용 중 하나가 ‘국가로부터 지방으로’라는 슬로건 하에 삼위일체개혁을 추진하였다. 그 결과 2006년도 세계개혁에 있어 소득세에서 개인주민세로 약 3조원의 세원이양이 이루어졌다. 이는 일본의 지방분권개혁의 역사 중에 길이 남을 업적으로 평가

110) 黒田武一郎, 前掲書, 121頁.

되고 있다. 그러나 또 다른 측면에서 보조금 개혁은 지방의 자유도를 확대한다는 측면에서는 충분하지 못하며 또한 지방교부세도 대폭 삭감되어 지방간 격차도 더 심화되었다는 지적도 있는 것이 사실이다.¹¹¹⁾

즉, 지속적인 개혁에도 불구하고 지방의 경우 여전히 재원부족현상이 나타나고 있으며, 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부와 지방정부간에도 재정불균형 현상이 극복되지 못하고 있는 상황이다. 이에 대해 일본의 경우 지속적인 지방재정개혁이 추진되어야 한다는 점을 인식하고 있으며, 그 중에서도 특히 국가와 지방간의 세원분배 및 지방세의 충실화 등 지방재정의 자립과 건전성을 확보하기 위한 노력의 필요성들이 제기되고 있다. 이하에서는 최근 일본에서 제기되고 있는 세원이양과 관련된 향후 개혁방안에 대해 살펴보고자 한다.

II. 지방재정의 충실화

1. 지방세출과 세원배분의 조화

국가와 지방의 세재정의 현황을 보면 세출의 경우에는 국가와 지방의 비율이 4대6 정도도 행정서비스의 주체로서 지방정부의 역할이 더 크다고 할 수 있다. 이에 비해 세수의 경우에는 국가와 지방의 비율이 4대6으로 오히려 중앙정부의 세수가 더 큰 것을 알 수 있다. 이처럼 지방정부는 세출의 측면에서는 더 큰 역할을 하고 있음에도 불구하고 세원배분의 측면에서 보면 지방의 세수가 충분하지 못한 상황이다.

삼위일체개혁의 진행으로 국세로부터 지방세로 약 3조엔의 세원이양이 이루어졌으며, 이에 따라 지방의 세수부족이 상당정도 해소된 것도 사실이다. 그러나 여전히 다액의 국고보조부담금이 존재하고 또한 세수규모를 비교해 볼 때 국가가 지방세보다 훨씬 큰 비율을 차지하고 있는 상황은 여전히 계속되고 있다.¹¹²⁾

111) 墨田武一郎, 前掲書.

112) 정액감세의 폐지 등의 제도개혁 및 경기회복에 따른 세수의 증가가 국세의 규

따라서 세출면에서는 국가와 지방의 균형을 이루어야 하며, 또한 세원분배의 상황과의 괴리를 축소하여야 한다. 아울러 가능한 한 납세자가 국가와 지방 각각에 대하여 제공되는 행정서비스의 재원으로서 필요한 세를 납부할 수 있도록 하여야 한다. 이를 통해 수익과 부담의 명확화를 도모하는 것이 계속해서 중요한 정책과제가 될 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 지금까지의 삼위일체개혁을 제1기 개혁이라고 정의하고 지금부터 제2기 개혁을 진행해야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹¹³⁾

제2기 개혁에 있어서 지방세출에 대한 국가의 관여를 축소시키기 위하여 국가보조금부담을 폐지 또는 축소하는 것이 필요하며¹¹⁴⁾, 또한 이에 수반하여 국가로부터 지방에 대한 보다 적극적인 세원이양을 추진할 필요성도 제기되고 있다.¹¹⁵⁾

2. 지방세의 충실화

지방재정의 독립성과 건전성을 확보하기 위해서는 국세로부터 지방세로의 세원이양뿐만 아니라 지방세 자체의 충실화도 필요하다. 지방세의 충실화에 대한 필요성은 개혁초기부터 인식하고 있었던 사안이다. 다만, 개혁의 단계상 초기에는 국가와 지방을 통한 세출삭감을 철저히 하는 것이 선결과제이며, 버블경제 붕괴후 경제의 어려움 등을 감안할 때 증세에 관한 논의는 시기상조라는 인식이 있었다.

모의 증가로 이어짐에 따라 지방세와 비교할 때 국세의 비율이 더 커지고 있다. 黒田武一郎 外, 前掲書, 126頁.

113) 黒田武一郎 外, 前掲書, 128頁 이하 참조.

114) 지방자치단체의 세출 자유도의 저해요인이 되고 있는 국고보조부담금에 대해서는 이를 폐지하거나 대폭 축소할 필요가 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 上掲書, 129頁.

115) 세원이양의 규모에 대해서는 기본적으로 최종세출과 세입이 균형을 이루는 것이 필요하다고 보고 있다. 즉, 국가와 지방의 세출규모의 비율이 4대6인 점을 감안하여 세입규모도 이에 근접한 비율을 유지하는 것이 필요하다는 것이다.

그러나 이후 국민에 대한 사회보장등과 같은 행정서비스의 수준향상과 이에 필요한 세부담의 균형을 고려한 검토가 필요하다. 특히 지방자치단체가 책임을 지고 독립적인 행정운용을 하기 위해서는 지방세의 충실성이 요구되고 있다. 따라서 일본의 경우 향후 증세에 관한 논의가 본격화 될 것으로 전망되고, 특히 지방세의 충실성 확보는 지방분권의 성공과 긴밀한 관련성을 가지고 있다는 점에서 중요한 과제가 될 것으로 전망된다.

3. 소비세율 인상에 관한 논의

현재 일본의 재정상황은 국가뿐만 아니라 지방자치단체도 거액의 장기차입금 잔고와 매년도 수지부족이 계속되는 등 극단적으로 좋지 않은 상황이다.¹¹⁶⁾ 게다가 출산율감소 및 고령화의 진전에 의해 사회보장제도의 파탄이 우려되는 상황이며, 생산연령인구의 감소 및 경제의 글로벌화에 따른 개인소득세 및 법인과세의 인상에 의해 장래 재정수요와 차입금 상환에 대응하는 것은 상당히 곤란한 상황이다.

또한, 일본의 경우 다른 나라에 비해 국민부담율이 낮은 상황인데, 가장 큰 원인은 소비세율의 낮기 때문이다. 일본의 경우 소비세율은 5%로¹¹⁷⁾ 되어 있다. 다른 선진국가의 경우 20%정도의 소비세가 부과되고 있는 것에 비교해 볼 때 지나치게 낮은 수준이라는 지적이 있다. 일본의 경우 다른 선진국가와 비슷한 수준의 사회보장이나 교육, 치안 등을 유지하기 위해서는 다른 국가와 비슷한 수준의 소득세를 징수할 필요가 있다.

소비세와 지방소비세는 소비에 따라 누구든지 부담해야 하는 것이므로 세율인상에 대한 국민의 저항감도 클 수밖에 없지만, 그 인상은 중요한 정책과제이므로 국민적 논의와 설득을 통해 실현하는 것이 필

116) 黒田武一郎 外, 前掲書, 130頁.

117) 소비세 5%는 국가의 소비세가 4%이고 지방소비세가 1%이다.

요하다. 지방세를 충분히 확보하는 경우에는 지방의 재정면에서의 주체성과 자립성을 높일 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

Ⅲ. 재정격차의 해소

1. 재정격차의 현황

일본의 경우 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부 상호간의 경우라 할지라도 도시와 낙후지역의 재정격차가 심하게 나타나고 있으며, 그 원인은 세원의 편재현상 때문이라고 지적되고 있다. 세금은 행정서비스를 실시하기 위한 재원으로 징수되는 것이기 때문에 세원이 충분한가 부족한가의 평가는 재정수요를 기준으로 판단해야 할 것이다.

지방자치단체가 실시하는 행정서비스 중에는 교육이나 복지와 같이 주민의 수에 비례적으로 것이 있다. 이 경우 인구는 어느 정도 재정수요의 판단기준으로서 의미를 가지고 있다. 그러나 일본의 지방자치단체는 국토의 보전이나 교통인프라의 정비, 농업의 진흥 등을 비롯하여 다양한 분야의 행정서비스를 폭넓게 담당하고 있다. 따라서 인구뿐만 아니라 국토의 면적, 지형, 기후, 토지의 이양형태 등에 따라 재정수요가 발생할 수밖에 없다. 따라서 재정수요는 결코 인구에 비례하는 것만 아니며 따라서 인구비례적인 세수징수의 실현만으로 지방의 재정격차를 해소할 수는 없다.¹¹⁸⁾

2. 재정격차 해소의 방법

재정격차를 해소하기 위한 구체적 방법으로 생각해 볼 수 있는 것은 각 지역별로 납세자의 부담에 차등을 두는 방안이다. 다시 말해서 납세자의 세부담을 지역에 따라 변동하는 것을 허용함에 의하여 도시납세자의 경우 감세효과를 주고 지방의 납세자에 대해서는 증세효과

118) 關野滿夫, 『地方財政論』(青木書店, 2006), 103頁.

를 줄 수 있는 제도를 구상해 볼 수 있다.¹¹⁹⁾

그러나 이러한 방안의 경우 소비자를 설득하기 어려울 뿐만 아니라 지역경제에 미치는 영향이 크기 때문에 실현되기는 어려울 것이다. 납세자간의 세 부담에 영향을 미치지 않는 범위에서 결과적으로 세수의 귀속이 이전될 수 있는 방향으로 제도개혁이 이루어져야 할 것이다.

구체적인 방안으로 생각해 볼 수 있는 것은, 예를 들어 지방법인세에 대해서 복수의 지방자치단체에 걸쳐 활동하는 법인에 대해서는 일정한 분할기준을 마련하여 지역 간 격차를 고려하여 과세표준을 분할하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 지방법인과세의 납세자는 법인이며, 과세표준은 법인사업세에 대해서는 소득, 부가가치액, 자본 등의 금액, 수입금액 등이 되며, 법인주민세의 경우에는 법인세액이 된다. 일반적으로 1개사의 납세자가 지점이나 영업소, 공장 등을 복수의 지방자치단체에 걸쳐 설치 운영하는 경우들이 많다. 이 경우 과세표준을 산정함에 있어 납세자의 부담을 가중시키지 않는 범위에서 지역간의 재정상황을 고려하여 과세한다면 지방간 재정격차를 해소하는데 도움이 될 수 있을 것이다.¹²⁰⁾

119) 黒田武一郎 外, 前掲書, 141頁.

120) 上掲書, 142-143頁.

제 5 장 결 론

지방자치제도는 주민의 참여를 전제로 하고 있다. 지방시정에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 지역주민으로 하여금 스스로를 다스리게 한다면, 자연스럽게 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있다. 다시 말해서 중앙정부로부터 지방자치단체로 권력을 분산하고, 지방자치단체가 스스로 정책을 결정하고 집행할 수 있도록 하며, 아울러 지방자치단체의 정책결정과 집행에 해당 지역 주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 지방자치제도의 본질적 목적이라고 할 수 있는 것이다.

지방자치는 중앙정부가 독점하고 있던 권한과 사무가 지방으로 이양되는 것을 의미한다. 하지만 중앙의 특정사무가 지방으로 이전되었다 하여도 지방자치단체의 자주적 재정확보가 이루어지지 않은 상황에서 실질적 지방자치를 기대할 수는 없다. 지방자치가 실효성을 갖기 위해서는 자치단체의 권한과 사무수행에 필요한 재원이 적절히 지원되어야 하며, 지방재정의 확보는 지방자치의 성공여부를 결정하는 중요한 요인이 되는 것이다. 진정한 지방자치가 실현되기 위해서는 자주적 지방재정의 확보가 필수적이라고 할 수 있다.

본문에서 살펴본 일본의 삼위일체개혁이 갖고 있는 가장 핵심적인 의의도 이러한 지방재정의 자주성과 독립성을 확보하기 위한 일련의 조치들이라고 할 수 있다. 물론 우리의 상황과 다소 차이가 있다는 점도 부인할 수 없지만, 지방재정과 관련한 문제는 양국이 동일한 측면이 있다는 점 또한 분명하다.

이러한 측면에서 일본의 삼위일체개혁, 그 중에서도 세원이양과 관련한 내용들은 향후 우리나라의 지방재정개혁에 좋은 자료가 될 수 있을 것으로 생각되며, 향후 보다 구체적인 논의들이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- 국중호, “일본의 지방재정구조 및 삼위일체개혁에 관한 고찰”, 『지방행정연구』제19권 제1호, 2005.
- 이남수 외, 『최근 일본의 재정개혁과 시사점』, 경제현안분석 제14호, 국회예산정책처, 2007.
- 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2003.
- 권해상 외, “재정관련 법령의 정비방안”, 『법제연구』제25호, 2003.
- 권형신 외, 한국의 지방재정(이론과 실무), 해남, 2001.
- 국무조정실, 예산분야의 투명성·효율성 제고방안, 2000.
- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2004.
- 김종면, “투명성 제고를 통한 재정개혁 정착”, 『재정포럼』, 2005.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2003.
- 김철용, 행정법 II, 박영사, 2003.
- 대한민국정부, 2005~2006 국가재정운용계획, 2006.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, 『재정포럼』 제53호, 2000.
- 송희준, “국가재정 정보시스템 구축사업”, 『자치행정』 통권175호, 2002.
- 서덕모, “국민이 체감하는 공공개혁추진”, 『나라경제』 제13권 제3호, 2002.
- 유일호, “지방재정의 투명성과 책임성제고 방안”, 『나라경제』 제14권 제9호, 2003.
- 윤영진, “지방재정의 건전성 확보방안”, 『한국자치행정연구』 제4권, 2005.
- 윤성식 외, 정부회계, 법문사 1999.
- 임성일, “지방재정 공시제도의 도입방안”, 『지방재정』 통권 133호, 2005.

참고문헌

- 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 현안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005.
- 이재성, “재정·세수운영의 내부통제장치”, 『지방행정연수』 제38호, 1996.
- 財務省財務総合政策研究所, 我が国の予算・財政システムの透明性-諸外國との比較の観点から-, 2002. 9.
- 北野弘久, 新財政法學·自治體財政權, 勁草書房, 1983.
- 木村逐, 財政法理論の展開とその環境, 有斐閣, 2004.
- 田中 治, アメリカ財政法の研究, 信山社, 1997.
- 小村武, 豫算と財政法, 新日本法規, 2002.
- 日本財政法學會, 社會保障と財政, 龍星出版, 2001.
- 宇野雅夫, “政策金融の國際比較”, [PRI] 04A-23, 2004.
- 林宏昭, 『人間 地方財政』, 中央經濟社, 2007.
- 日本租稅理論學會編, 『地方自治と稅財政制度』, 法律文化社, 2006.
- 關野滿夫, 『地方財政論』, 青林書店, 2006.
- 黑田武一郎 外, 『三位一體の改革と將來像 - 地方稅·地方交付稅』, ぎょうせい, 2007.
- 林正寿, “地方財政とアカウンタビリティ”, 『地方稅』第47卷 第11号, 1996.
- 星野泉 外, 『現代の財政 -改革の視點』, 稅務經理協會, 2006.
- 青木 信之, “補助金等をめぐる諸問題”, 『最新地方自治法講座7』, ぎょうせい, 2004.
- 日本財政法學會, 『地方財政の變貌と法』, 勁草書房, 2005.
- 日本地方財政學會編, 『財政危機と地方債制度』, 勁草書房, 2002.
- 大島通義 外, 『日本が直面する財政問題』, 八千代出版, 1999.