

일본 지방교부세의 정책유도 기능의 강화 과정과 그 요인에 관한 연구

A Study on the Factors of Policy-leading Functions of Local Allocation
Tax for Central Government's Investment Programs in Japan

이 정 만 (공주대학교 행정학과)

이 논문은 제도가 행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차를 제약함으로써 정책과정 및 그 결과를 규정할 수 있다는 관점에서 일본 지방교부세의 결정과정을 분석하여 교부세가 제도 본래의 목적에서 벗어난 정책유도 기능을 강화하게 된 요인을 밝혀보고자 하였다.

분석결과에 의하면 지방재정계획상의 재원부족액을 근거로 교부세 총액이 절충되는 교부세의 산정방식은 교부세 총액의 확보를 지상명제로 하고 있었던 자치성으로 하여금 지방재정계획상의 세출 규모를 가급적 확대하고자 하는 방향으로 유도하고 있었다. 그런데 그러한 자치성의 행동전략은 교부세 총액을 억제하고자 하는 대장성의 동의 조달을 필요로 하는 교부세의 결정구조에 의해 제약을 받고 있었다. 이러한 제도적 제약 하에서 자치성은 교부세 재원을 공공투자사업에 중점적으로 활용하고자 하였던 대장성의 요구를 일정 부분 수용하여 투자적 경비의 기준재정수요액을 확대함으로써 지방재정계획상의 세출 규모를 확대하는 동시에 대장성의 동의를 얻어내고자 하였던 것이다.

이와 같은 자치성의 행동전략이 교부세와 국고보조사업과의 연동관계를 강화시키는 복잡한 보정계수의 개정으로 이어지고 그것이 결국 교부세가 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 기능을 떠맡는 결과로 나타나게 되었던 것이다. 결국 교부세의 정책유도 기능의 강화라는 정책결과는 자치성의 행동전략을 제약하고 있었던 제도적 요인과 밀접한 상관 관계에 있었다고 결론지을 수 있다.

주제어 : 지방교부세, 일본, 자치성, 제도적 요인, 정책유도

I. 연구목적 및 분석시각

1. 연구목적

이 논문은 일본 지방교부세의 결정과정에 대한 분석을 통하여 지방교부세가 본래의 제도적 취지에서 벗어나 중앙정부의 정책유도 기능을 강화하게 된 과정과 그 요인을 밝혀보고자 하는데 연구의 목적이 있다.

일본의 지방교부세(이하, 교부세)는 전후일본의 지방재정조정시스템의 주축을 이루어온 제도인 만큼¹⁾ 전후일본의 중앙지방간 재정관계의 기본적 특징을 이해하는 데에도 중요한 단초가

될 수 있다. 그런데 논자에 따라 다소 강조점이 다르지만 대체로 지방자치의 관점에서 볼 때 교부세는 이중적 기능을 수행하여왔다는 데에는 큰 이견이 없을 듯 하다²⁾.

즉 교부세는 지방자치단체(이하, 자치단체)의 재정력을 강화시키는 지방재원보장 기능과 함께 제도 원래의 목적인 지방재정의 자주성과 독립성을 약화시킬 수 있는 중앙정부의 정책유도 기능을 동시에 수행하여왔다고 할 수 있다. 이러한 교부세의 이중적 성격은 전후일본의 중앙지방간 재정관계의 특성을 규정하여온 중요한 제도적 요인으로서 고도 경제 성장기를 거치면서 두드러지기 시작하였다.

고도 경제 성장기의 교부세는 경제 성장에 따른 국제 수입의 자연 증대와 함께 교부세율의 지속적인 인상에 힘입어 지방 세입의 평균 증가율보다 빠른 속도로 총액 규모를 신장시키면서 지방재원보장 기능을 강화하고 있었다³⁾. 그 반면에 산업기반의 확충에 필요한 공공투자사업의 소요 경비를 충당하기 위하여 국고보조사업의 실적을 교부세 산정에 직접적으로 반영하는 산정방식이 도입·강화되면서 결과적으로 교부세가 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 역할을 수행하고 있었던 것이다.

이와 같은 교부세의 이중적 기능의 존재에 대해서는 이미 많은 기존 연구에서 지적되고 있다. 그런데 기존 연구는 교부세의 이중적 성격이 어떠한 요인에 의해 비롯되고 강화되어 왔는지에 대해서는 그다지 설득력 있는 설명을 제시하고 있지 못하다. 기존 연구의 주류를 이루어 온 법제도론은 교부세의 결정과정에 대한 구체적인 분석 없이 교부세의 이중적 성격의 요인을 단순히 교부세제도의 집권적 결정구조와 재원보장적 산정방식에 환원시키고 있을 따름이다.

제도는 정책과정에 참여하는 행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차를 제약함으로써 정책결과에 영향을 미칠 수 있다. 그런데 기존의 법제도론은 과정에 대한 연구를 경시함으로써 제도가 어떤 경로를 통하여 정책결과에 어떻게 영향을 미치는지를 해명하는 데에 한계를 지니고 있다고 하지 않을 수 없다. 따라서 특정한 정책결과가 어떠한 제도적 요인에 의해 산출되고 강화되어왔는지를 파악하기 위해서는 제도와 과정에 대한 통합적 고찰이 필요하게 된다⁴⁾.

- 1) 2000년도 지방 세입 결산 결과에 의하면 교부세 총액은 21조 7,764억엔으로 지방 세입 총액(보통회계) 100조 2,751억엔의 21.7%를 차지하고 있다. 지방세가 35조 5,464억엔(35.4%), 국고지출금이 14조 4,543억엔(14.4%)인 것을 감안하면 교부세가 지방세 다음으로 가장 큰 비중을 차지하는 세입 항목으로서 지방재정조정의 주축을 담당하고 있음을 통계적으로도 알 수 있다(<http://www.somu.go.jp/s-news>).
- 2) 교부세제도의 종양집권적 통제성을 강조하는 연구로서는 藤田(1976, 1978)의 연구를 필두로 野呂(1968), 和田(1976), 岩元(1983), 澤井(1993) 등이 있고 반면에 안정적 지방재원의 확보라는 교부세의 궁정적 측면을 강조하는 연구로서는 주로 자치성 관료를 역임했던 石原(1984), 遠藤(1978), 柴田(1975) 등의 연구가 대표적이다. 그리고 이러한 두 견해의 극단적인 입장을 지양하고 교부세의 이중적 성격을 균형 있게 파악하는 연구로서는 今井(1986, 1993), 持田(1990), 神野(1993), 金井(1994) 등이 있다.
- 3) 지방 세입액은 1954년도부터 1968년도까지 6.4배 증가한 데 비하여 교부세는 약 9배 증가함으로써 지방 세입에서 차지하는 교부세의 비중도 1954년도의 11.1%에서 계속 상승하여 1968년도는 15.5%를 차지하게 되었다. 그리고 1960년대에 접어들면서 중앙정부의 일반회계 세출에서 차지하는 교부세의 비중도 20%에 근접함으로써 중앙 세출 가운데 최대 경비의 하나로 자리잡게 된다. 이러한 교부세 총액의 증가는 고도 경제 성장에 따른 국제 3세의 자연 증가와 함께 1954년도 제도 성립 당시 소득세, 법인세, 주세의 20%였던 교부세율이 1966년도 32%로 개정되기까지 8회에 걸쳐 인상된 교부세율의 인상 효과에 따른 것이다.
- 4) 중앙지방관계에 대한 제도와 과정의 통합적 연구는 신제도론적 접근방법을 중앙지방관계의 연구에 도입하고자 하는 시도의 일종이라고 할 수 있다. 일본에서도 신진 학자들을 중심으로 이러한 시도가 이루어지고 있지만(笠, 1990 : 75~90, 北山, 1988 : 16~34), 아직 문제 제기에 그치는 시론적 연구가 대부분이다. 그러나 신제도론적 접근방법의 '구조론과 과정론의 통합'이라는 문제의식은 기존연구의 한계를 보완할

이러한 문제인식을 바탕으로 이 논문에서는 교부세의 결정과정에 대한 분석을 토대로 교부세의 정책유도 기능의 강화 과정과 깊은 상관 관계가 있는 자치성의 행동전략을 제약해온 제도적 요인에 대한 분석을 통하여 교부세의 정책유도 기능의 강화 요인을 밝혀보려 한다.

2. 분석시각

정책결과의 결정 요인으로서 제도적 맥락을 강조하는 신제도론적 관점⁵⁾에 입각하면 정책과 정 및 그 결과는 제도적·구조적 요인에 의해 규정되는 측면이 강한 것으로 이해할 수 있다. 정책결과는 정책과정에 참여하는 행위자들간의 교섭의 결과라고 할 수 있는데 그 결과의 내용을 규정하는 참여 행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차는 제도에 의해 구속되기 때문이다.

이렇게 보면 앞에서 언급한 교부세의 이중적 성격 또한 교부세 정책의 결과로서 결정과정에 참여하는 행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차를 제약하는 제도적 요인과 밀접한 상관 관계를 지니고 있다고 할 수 있다. 즉 교부세의 결정구조와 산정방식⁶⁾을 내포하고 있는 교부세제도는 교부세 결정과정에 참여하는 행위자들의 행동전략과 교섭의 절차를 제약하면서 교부세의 내용 및 기능 결정에 영향을 미치게 되는 것이다.

따라서 교부세의 이중적 성격을 산출해온 제도적 요인을 해명하기 위해서는 먼저 교부세 결정과정에 참여하는 행위자들의 행동전략과 교섭과정을 규정해온 제도적 요인을 규명하고 그러한 행동전략 및 교섭과정이 교부세의 이중적 성격과 어떠한 상관 관계에 있는지를 분석하는 작업이 요구된다고 하겠다. 결국 일본 교부세의 결정구조를 염두에 두고 보면 교부세의 이중적 기능이라는 정책결과를 산출·강화해온 自治省과 大藏省⁷⁾의 행동전략 및 교섭과정을 구속해온 제도적 요인을 밝히는 작업이 될 것이다.

이러한 분석시각에 입각하여 이 논문에서는 교부세 결정과정의 중심에 위치해온 자치성의 행동전략은 교부세의 산정방식 및 결정구조에 의해 어떠한 제약을 받고 있었는지 그리고 그러한 행동전략이 어떻게 교부세의 정책유도 기능을 강화하는 방향으로 작용하였는지를 분석함으로써 교부세의 정책유도 기능의 강화 요인을 설명해보고자 한다.

수 있는 것으로서 이 논문의 문제인식도 여기에 기초하고 있다.

- 5) 신제도론(new institutionalism)은 1980년대 초반 이후 미국 정치학계에서 기존의 행태주의적 접근방법을 비판하면서 등장한 접근방법으로서 그 계보에 대해서는 논자에 따라 다소 다른 설명이 제시되고 있지만 정치 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하고 정책과정 및 정책결과를 제도적·구조적 요인에 의해 설명하고자 하는 점에서는 공통된다고 할 수 있다. 신제도론에 대한 개관은 하연석(1999 : 9~36)을 참고하기 바람.
- 6) 여기서 말하는 결정구조란 누가 어떤 절차를 통하여 교부세 총액 및 각 자치단체에 대한 배분액을 결정할 것인가와 관련된 규칙(rule)이라면 산정방식이란 교부세 총액 및 배분액을 어떠한 기준과 방식에 의하여 정할 것인가와 관련된 규칙이라고 할 수 있다.
- 7) 자치성 및 대장성은 2001년 1월부터 중앙성청개혁의 일환으로 總務省 및 財務省으로 조직이 재편되었지만 이 논문에서는 당시의 명칭을 그대로 사용하고자 한다. 그리고 전후 内務省이 해체되고 자치성이 발족하기까지는 실로 복잡한 조직개편 과정을 거쳤지만 이 논문에서는 특정 시기의 지방재정당국이 아닌 전후의 일반적 지방재정당국을 지칭할 필요가 있을 때는 자치성으로 부르기로 한다.

II. 자치성의 조직목표와 제도적 제약

교부세의 결정과정에 임하는 자치성의 조직목표는 어떠한 것이었으며 그러한 조직목표를 실현하고자 하는 자치성의 행동전략은 교부세의 산정방식 및 결정구조에 의해 어떠한 제약을 받고 있었는지를 살펴보고자 한다.

1. 자치성의 조직목표

「自治省設置法」에 의하면 자치성의 조직 임무는 '지방자치 本旨의 실현'이라고 규정되어 있다. 그러나 정책결정과정에서의 관료 조직은 일반적으로 공공 이익만이 아니라 스스로의 권한 및 영향력의 확대라는 조직 이익의 실현을 중요한 조직목표의 하나로 행동한다. 이러한 관점에서 보면 교부세 총액의 확보는 자치성의 영향력 유지에 직결되는 것으로서 자치성의 가장 중요한 조직목표라고 할 수 있다.

자치성이 이른바 '초미니 中央省廳'이면서도 대장성의 '최대 라이벌 관청'으로 간주되는 가장 큰 이유도 정부 일반회계 예산의 20% 전후를 차지하는 교부세를 소관하고 있는 데에 있다고 평가되고 있다(神, 1986 : 92~4). 그리고 자치성의 존립 근거이자 최대의 정치적 자원이라고 할 수 있는 자치단체의 지지와 통제력을 확보하기 위해서도 교부세 총액의 확보는 자치성의 '지상명체'라고 할 수 있다(古川, 1998 : 320). 지방행정에 대한 개별적인 사무 권한을 소관하고 있지 못한 자치성으로서는 교부세 총액의 확보에 실패하게 되면 자치단체에 대한 통제력도 그만큼 약화될 수밖에 없기 때문이다.

이와 같이 자치성 최대의 조직목표가 교부세 총액 확보에 있다는 사실은 교부세를 주요 업무로 취급하는 財政局이 다른 국과 비교하여 주도적인 위치를 차지하고 있는 데에서도 간접적으로 입증된다⁸⁾. 결국 자치성은 교부세를 둘러싼 대장성과의 교섭과정에서도 교부세 총액의 확보에다 최우선적인 관심을 두고 행동한다고 할 수 있다. 이것은 뒤에서 검토되듯이 교부세 결정과정에서 지방재정의 자율성보다 교부세 총액의 확보를 우선시하는 자치성의 행동전략과 일치하고 있다.

그런데 이러한 교부세 총액을 확보하고자 하는 자치성의 행동전략은 교부세제도가 내포하고 있는 산정방식과 결정구조의 제약을 받게 된다. 자치성의 행동전략을 제약하는 제도적 요인에 대해서는 항을 바꾸어 검토하고자 한다.

2. 교부세의 산정방식과 자치성의 행동전략

교부세의 결정과정은 총액 결정 단계와 각 자치단체에 대한 배분액의 결정 단계로 나뉘어지는데 그에 따라 교부세의 산정방식도 총액과 배분액의 산정방식이 존재한다. 교부세 총액 및 배분액의 산정방식은 형식적으로는 분리된 형태로 별도로 존재하지만 실제로는 상호 유기적인 관련성을 갖고 있는 것이 일본 교부세제도의 큰 특징 중의 하나이다.

8) 그 한 예로 자치성이 설치되고 1999년도 현재까지 자치성 관료의 최고의 자리라고 할 수 있는 사무차관 27명 가운데 14명이 재정국장에서 승진하고 있는데다 재정국장의 경험지는 거의 전부가 사무차관이 되었다(大藏省印刷局, 「職員錄(각년도)」). 이러한 자치성의 인사 패턴은 시간이 경과됨에 따라 더 강화되어 최근에는 재정국장은 다른 국장을 거쳐서 임명되는 사무차관의 '지정석'으로 불리고 있다(神, 1986 : 195).

교부세 총액의 산정방식은 법제도상으로는 특정 국세의 일정 비율에 연계시키는 법정비율방식을 택하고 있다⁹⁾. 이러한 법정비율방식을 따르게 되면 매년도의 교부세 총액은 산술적 계산에 의해 거의 자동적으로 결정되게 된다. 그러나 교부세제도 성립 이후 오늘날까지 법정 총액이 그대로 교부세 총액으로 결정된 적은 한번도 없고 실제의 교부세 총액은 지방재정 전체의收支에 대한 추계를 근거로 계산된 지방재정계획¹⁰⁾상의 재원부족액을 보전하는 형태로 결정되어왔다.

즉 매년도의 실제 교부세 총액은 법정 총액을 준거점으로 하면서도 지방재정계획의 작성 단계에서 지방재정의 수지 균형 회복을 위해 강구되는 지방재정대책의 일환으로 결정되어 왔던 것이다. 이렇게 교부세 총액이 법정비율방식에 따라 기계적으로 정해지지 않고 지방재정계획상의 재원부족액을 고려하여 결정되는 이유는 교부세 총액의 산정방식이 재원부족액을 기준으로 하고 있는 교부세 배분액의 산정방식에 구속되는 구조로 되어 있기 때문이다.

「지방교부세법」 3조는 각 자치단체에 대한 교부세에 대해서 재정수요액이 재정수입액을 초과하는 자치단체에 대하여 그 초과액, 즉 재원부족액¹¹⁾을 보전할 수 있도록 교부하여야 한다고 명시하고 있다. 그리고 그 실효성을 담보하는 차원에서 법정의 교부세 총액이 자치단체의 재원부족액과 계속적이고 현저한 차이가 있을 때는 교부세율 및 지방행정제도를 개정하여야 한다고 규정하고 있다¹²⁾.

이러한 교부세 배분액의 산정방식은 결국 각 자치단체에 대한 교부세는 해당 자치단체의 재원부족액을 기준으로 산정하여야 할뿐만 아니라 각 자치단체의 재원부족액의 합산액과 법정 교부세 총액 사이에 차이가 발생되는 경우는 교부세율의 변경 등 제도 개정에 의해 법정 교부세 총액이 조정되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 같이 교부세 총액은 법정비율의 총액 산정 방식과 별도로 교부세 배분액의 산정방식에 의해 자치단체의 재원부족액과 연계되는 구조로 되어 있다.

- 9) 1954년 제도 도입 당시의 교부세 총액은 소득세, 법인세, 주세의 20%로 되어 있었지만 그후 연차적으로 교부세율이 상향 조정된 한편 대상 세목도 1989년의 소비세 도입을 중심으로 한 세제개혁을 계기로 소비세 및 담배세가 추가되어 현재의 5세목으로 확대되었다. 2001년도 지방교부세는 소득세·주세의 32%, 법인세의 35.8%, 소비세의 29.5%, 담배세의 25%를 기본으로 총액이 결정되었다.
- 10) 지방재정계획이란 자치단체 전체의 세입 세출 총액에 대한 예정적 계산으로서 대장성에 의해 편성되는 예산이 중앙정부의 예산이라면 지방재정계획은 자치성이 작성하는 이른바 '지방재정의 예산'이라고 할 수 있다. 세입에 대해서는 지방세, 지방교부세, 국고지출금(보조부담금), 지방채 등 그 종류별로 금액이 집계되고 세출에 대해서는 급여관계비, 일반행정경비, 공채비 등 성질별로 경비의 내역이 표시된다. 그러나 지방재정계획에 표시된 세입 세출은 자치단체가 다음 연도에 실제로 수입하고 지출할 금액을 집계한 것이 아니라 일정한 추계적 방식에 의해 '통상적으로 있어야 할 타당한 수준'의 지방행정에 필요한 경비 및 수입을 합산한 것, 이른바 '바람직한 수준의 세입 세출의 총액'이라는 점이 중앙정부의 예산과 다르다. 그리고 지방재정계획은 자치단체의 모든 재정 활동을 대상으로 하는 것이 아니고 일반회계에 해당되는 부분만을 대상으로 하고 있다(岡本, 1995 : 32~3). 이러한 지방재정계획은 중앙정부의 예산편성 작업과 병행하여 작성되는데 그 작성 단계에서 자치성은 차년도의 전체 지방재정의 수지를 예측하고 재원 부족이 예상될 때는 부족재원에 대한 보전 조치, 즉 지방재정대책을 강구하여 대장성에게 요구하게 된다.
- 11) 자치단체의 재원부족액은 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과한 금액인데 기준재정수요액은 표준 단체를 상정하여 정한 각 행정경비별의 단위비용과 측정단위, 그리고 자치단체의 사정을 고려한 보정계수를 곱하여 얻어진다. 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대하여 자치단체가 조달할 수 있는 일반재원으로서 도도부현에서는 지방세수의 80%, 시정촌에서는 75%가 산입된다.
- 12) 이와 같은 「지방교부세법」 제6조의2항의 규정에 대해서 자치성은 '계속적'이란 부족 상태가 2년도간 지속되고 3년도째 이후에도 계속될 것으로 예상될 때를 가로키는 것이고 '현저한 차이'란 부족액이 교부세 총액의 10% 정도 이상이 될 때라고 해석하고 있다(石原, 1984 : 125~6).

다만 교부세 총액의 결정 단계에서 고려의 대상이 되는 자치단체의 재원부족액은 개별 자치 단체의 재원부족액을 구하여 합산하는 이른바 微視的 積算方式에 의한 것이 아니라 자치단체 전체의 내역별 세입 및 세출을 추계하여 합산하는 巨視的 積算方式에 기초한 지방재정계획상의 재원부족액이다. 그러나 지방재정계획에서 제시된 세입 및 세출의 내용과 수준은 개별 자치 단체의 재원부족액의 산정 근거가 되는 기준재정수입액과 기준재정수요액의 기초가 되기 때문에 결국 지방재정계획상의 재원부족액과 개별 자치단체의 재원부족액의 합산액은 거의 합치하게 된다(高木, 2001 : 10).

물론 교부세 배분액 산정 단계 이전에 미리 결정되는 교부세 총액이 실제 배분 단계에서 계산되는 미시적 적산방식에 의한 재원부족액의 합계액과 차이가 있을 수 있다. 그 경우에는 각 자치단체의 기준재정수요액을 일률적으로 감액하는 방법으로 조정하게 되지만 양자의 차이가 크게 되면 재원부족액을 보전한다는 교부세제도의 취지상 문제가 있을 뿐만 아니라 자치단체의 반발도 따를 수 있기 때문에 양자가 합치되도록 사전에 조정되는 것이 상례이다.

그런데 여기서 문제가 되는 것은 법정비율의 교부세 총액과 지방재정계획상의 재원부족액이 일치하라는 제도적 보장은 없다는 것이다. 따라서 매년도의 예산편성 과정에서 이 양자가 일치하도록 조정할 필요가 생기는데 그 조정 과정이 바로 교부세 총액의 결정과정에 다름 아니다. 그 결정과정의 구체적 양상은 당해 연도의 재정 상황에 따라 연도마다 다소 다르지만 일반적으로 지방재정계획상의 세입 세출의 산출 근거와 재원보전 조치의 타당성을 둘러싼 자치성과 대장성의 공방이 펼쳐지는 가운데 자치성이 산정한 당초의 재원부족액의 규모가 다소 축소 조정되면서 그에 대한 새로운 재원보전 조치가 추가되는 방식으로 양자간의 입장이 절충되어 왔다고 할 수 있다.

이렇게 교부세 총액이 지방재정계획상의 재원부족액을 근거로 절충되는 구도 하에서는 교부세 총액을 될 수 있으면 증액하고자 하는 자치성의 입장에서는 자치단체의 재원부족액을 가능한 한 확대하는 방향으로 지방재정계획을 작성하고자 하는 유인이 발생하게 된다. 지방재정계획상의 재원부족액을 확대하는 방법은 결국 세입을 줄이거나 세출을 늘리는 것인데 세입은 자치성의 정책 판단으로 조작하는 데 한계가 있기 때문에 일반적으로 세출 규모를 확대하는 전략이 선택된다.

지방재정계획상의 세출 규모를 확대하기 위해서는 세출 추계의 기초가 되는 행정 경비의 내용을 확대하고 그 수준을 향상시키는 방법이 동원된다. 그리고 그에 상응하여 자치단체의 기준재정수요액의 산정 대상과 그 단위비용을 상향 조정하여 기준재정수요액을 확대시키게 된다. 그런데 뒤에서 언급되듯이 단위비용의 조정을 위해서는 관계 성청과의 사전 협의 등이 요구되기 때문에 자치성의 재량으로 조정 가능한 보정계수의 조작을 통해 기준재정수요액의 확대를 도모하여왔다.

그런데 교부세 총액의 확보를 위해 지방재정계획상의 세출 규모를 확대하고자 하는 자치성의 행동전략은 교부세의 결정구조에 의해 다시 제약을 받게 된다. 교부세의 결정구조가 자치성의 행동전략을 어떻게 제약하는지에 대해서는 항을 바꾸어 검토하고자 한다.

3. 교부세의 결정구조와 자치성의 행동전략 : 자치성의 이면적 결정환경

앞에서 언급되었듯이 실제의 교부세 총액은 매년도 예산편성 과정에 편입된 형태로 자치성과 대장성의 절충에 의하여 결정되는 구조라고 할 수 있다(金井, 1994 : 171). 이것은 교부

세 총액이 지방재정계획상의 재원부족액을 고려하여 결정된다고 하지만 결국 예산의 틀 내에서 결정된다는 것을 의미한다.

환언하자면 자치성이 지방재정계획의 작성 권한을 갖고 있다고 하더라도 최종적인 교부세 총액의 규모는 중앙예산당국인 대장성이 자치성의 요구액을 어느 정도 수용하느냐에 따라 결정된다는 것이다. 특히 정부 예산안이 국회 심의에서 수정될 가능성이 거의 없는 일본의 예산 과정을 감안하면 자치성의 입장에서 교부세 총액의 확보를 위해서는 교부세 결정과정에서 대장성의 동의를 얻는 일이 최대의 관건이 된다.

대장성은 예산편성 과정에서 '국고의 수호자'로서 교부세를 포함한 이전재원의 규모를 되도록 산감하고자 하는 동시에 재정 재원의 효율적 이용이라는 관점에서 이전재원의 용도를 중앙 정부의 거시적 재정정책에 부합시키려는 입장을 일관되게 견지하여 왔다. 결국 자치성은 교부세 총액을 억제하고자 하는 대장성을¹³⁾ 상대로 자신의 주장을 납득시키거나 대장성의 요구를 부분적으로 수용하면서 일정한 타협점을 모색하지 않으면 안 되는 위치에 놓여져 있다고 할 수 있다.

그런데 대장성의 동의를 조달하기 위한 자치성의 행동전략은 자치단체와의 관계에 의해 제약을 받게 된다. 자치성의 입장에서 자치단체는 대장성과의 교섭과정에서 동원할 수 있는 최대의 정치적 자원이기 때문에 대장성을 상대로 자신의 주장을 정당화하고 관철시키기 위해서는 자치단체의 지지와 협력을 확보해 놓을 필요가 있다. 결국 자치성은 교부세 결정과정에서 교부세 재원의 확보를 주장하는 자치단체의 요구를 무시할 수 없는 결정환경에 놓여져 있는 것이다.

이와 같이 자치성은 교부세 총액의 규모를 축소하고자 하는 대장성의 동의 조달과 함께 그 규모를 확대하고자 하는 자치단체의 지지 확보라는 상반된 요청을 동시에 충족시키지 않으면 안 되는 '이면적 결정환경' 속에 놓여져 있다고 할 수 있다¹⁴⁾. 결국 자치성의 행동전략은 이러한 이면적 결정환경의 압력을 자신의 조직목표이기도 한 교부세 총액의 확보·확대에 유리한 방향으로 접합시켜 가는 데에 주된 초점이 맞춰지게 된다.

이 논문에서는 교부세가 중앙정부의 정책유도 기능을 강화하게 된 것도 자치성이 이러한 이면적 결정환경의 압력 속에서 교부세 총액의 확보라는 자신의 조직목표를 실현하여 가는 과정에서 야기된 결과라고 해석하고자 한다. 그 구체적인 과정에 대해서는 절을 바꾸어 검토하고자 한다.

13) 중앙성청의 고급관료에 대한 의견조사에서 대장성의 관료들은 지방의 자주재원은 '확대하는 것이 바람직하다'라는 회답이 15%에 불과한 데 대하여 '현재로서 충분하고 과대하다'라는 회답이 85%에 달하여 지방재원의 확대에 매우 소극적임을 알 수 있다(村松, 1981 : 262).

14) 자치성의 이면적 결정환경론은 1950년대의 지방재정재건기의 자치성의 행동을 분석한 타나베(田辺)의 연구에 의해 제시되었다. 그에 의하면 자치성은 지방재정재건을 둘러싸고 대장성을 중심으로 한 중앙성청과 자치단체라는 2개의 다른 환경에 놓여있고 그 이면적인 환경으로부터의 압력에 의해 자치성의 행동전략이 규정된다는 것이다. 즉 자치단체의 요구는 중앙정부와의 교섭에 있어서 자치성이 동원할 수 있는 하나의 권리 자원이 되는 한편 중앙정부로부터의 양보를 얻어내기 위해서는 자치단체에 대한 재정통제를 통해 재정재건의 실효성을 보여주지 않으면 안 되는 입장에 놓여 있었다는 것이다(田辺, 1991).

III. 투자적 경비에 대한 지방교부세의 중점 배분 과정

고도 경제 성장기의 교부세 운영상의 가장 큰 특징은 교부세 총액의 안정적 확대가 이루어지는 가운데 교부세 재원이 투자적 경비¹⁵⁾에 대해 중점적으로 배분됨으로써 교부세가 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 재정 수단의 성격을 강화하고 있었던 점이다.

투자적 경비에 대한 교부세의 중점 배분은 주로 투자적 경비와 관련된 補正係數¹⁶⁾의 신설·강화를 통한 투자적 경비의 기준재정수요액의 총액에 의해 이루어지고 있었다. 여기서는 이러한 투자적 경비와 관련된 보정계수의 변용 과정을 살펴봄으로써 투자적 경비에 대한 교부세의 중점 배분이 어떠한 맥락 속에서 촉진되었는지를 분석하고자 한다.

1. 특별태용보정의 신설

투자적 경비의 기준재정수요액을 특별히 증액하기 위한 보정계수는 1956년도의 特別態容補正의 신설에 단초를 두고 있다. 이 특별태용보정은 미개발보정이라고도 불리는 데에서도 알 수 있듯이 후진 道府縣 지역의 투자적 경비의 재원을 확보하기 위해 도입된 것이다. 종래의 투자적 경비의 산정방식은 기존 시설의 감가상각을 기준으로 하고 있었기 때문에 공공시설의 정비 수준이 뒤진 후진 지역의 경우는 측정 단위의 기초가 되는 기존 시설이 적은 데다 새롭게 증설해야 할 시설의 경비가 반영되지 않음으로써 경비 산정에 있어서 불리한 입장에 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 당시의 자치청은 도로 및 교량 등 공공시설의 정비의 필요도를 나타내는 비목별 지표와 경제구조 및 재정력의 逆數를 나타내는 종합 지표를 작성하여 그 기준에 의하여 후진 도부현의 도로, 교량, 하천, 농업행정, 임야행정비 등의 투자적 경비를 증액하였던 것이다(自治省, 1969 : 64~5).

이러한 특별태용보정은 후진 지역의 행정수준 향상을 위한 투자 재원의 확보를 목표로 한 것으로 그후의 본격적인 투자적 경비 증액을 위한 보정계수, 즉 事業費補正이나 投資態容補正의 선구가 되는 것이다. 그러나 자치청은 이 특별태용보정의 강화에 대해서는 소극적인 입장이었다.

자치청은 특별태용보정 총당액으로 1956년도에는 40억엔, 1957년도에는 55억엔을 헐당하였으나 1958년도에는 30억엔으로 감축하였다. 자치청은 특별태용보정 총당액을 감축하는 이유로서 특별태용보정은 지방재정재건계획의 일환으로 추진된 1956년도의 기책 억제 방침에 따라 후진 지역의 일시적 재원 부족에 대처하기 위하여 취해진 응급적 조치였다는 점, 그리고 미개발 지역을 위한 투자 경비를 자치단체 전체의 공유 재원인 교부세에 의해서만 보전한다는 것은 문제가 있다는 점을 지적하였다(地方財務協會, 1959 : 341).

한편 대장성은 특별태용보정의 압축에 대하여 '자치단체간 재원조정강화론'¹⁷⁾에 입각하여 특

15) 투자적 경비란 자치성의 정의에 따르면 지방재정의 경비 가운데 '도로, 교량, 공원, 학교, 공영주택의 건설 등 사회간접자본의 건설·정비에 소요되는 경비로서 보통건설사업비, 재해복구사업비 및 실업대책사업비'가 해당된다고 한다(「地方財政白書(平成7年度)」, 8). 즉 인건비와 같은 경상적 경비와 달리 '경비의 지출 효과가 당해 회계연도내에 소진되지 않고 후년도에까지 미치는 경비'(石原, 1962 : 62)라고 정의된다. 기준재정수요액 가운데서는 도로·교량비, 하천·항만비, 도시계획·공원비, 하수도비, 기타로 구성되는 토목비에 해당된다고 할 수 있다.

16) 보정계수란 각 자치단체의 자연적·사회적 조건에 따라 생기는 단위비용의 차이를 기준재정수요액 산정에 반영시키기 위한 장치로서 種別補正, 段階補正, 密度補正, 態容補正, 冷寒補正 등이 있다.

별태용보정을 보다 더 강화해야 된다고 주장하고 나섰다. 대장성의 재원조정강화론은 원래 국세 감세로 인한 지방재원의 감소에 대한 보전 조치를 요구하는 자치청의 주장에 대한 반론으로 제기된 것이다. 그 요지는 지방재정의 수요 증가보다 경제 성장으로 인한 지방 세입의 증가가 더 많아 지방재정 전체는 재정적 여유가 있기 때문에 자치단체간의 재원조정을 강화하면 추가적인 재원 조치 없이도 국세 감세에 따른 지방재원 감소 문제는 충분히 해결 가능하다는 것이다.

대장성이 제시한 자치단체간 재원조정강화의 구체적인 방안은 교부세 산정방식의 합리화에 있었는데 그 주요 내용은 기준재정수입액의 산정시 적용되는 표준 세수입의 비율(기준세율)의 인상과 특별태용보정의 강화였다(大藏省, 1959 : 218~20). 결국 상대적으로 부유한 자치단체의 재원을 교부세 재원으로 흡수하여 그 재원으로 후진 지역의 부족 재원을 보전하게 하는 방안이다. 이것은 새로운 국고 부담으로 작용할 교부세 총액의 증액을 최대한 억제하는 가운데 공공투자사업의 증가에 따른 후진 지역의 재원 부족 문제를 해결하고자 한 대장성의 의도에서 나온 구상이라고 할 수 있다.

이에 대하여 자치청은 후진 지역의 재원 강화의 필요성은 인정하면서도 대장성의 재원조정 강화론의 논거가 되고 있던 地方財政好轉說을 일축하고 일부 자치단체의 교부세를 삭감하여 다른 자치단체에게 할당하는 것과 같은 특별태용보정은 항구적인 제도로서는 적당하지 않다는 입장을 분명히 하였다(大藏省, 1959 : 341). 그리고 교부세제도는 단순히 재정조정기능만이 아니라 재원보장의 관점에서 고려되어야 된다는 점을 강조하였다. 따라서 모든 자치단체에 대하여 합리적이며 타당한 수준의 행정이 확보될 수 있는가 여부를 고려하지 않은 채 단지 상대적인 재정력의 차가 있다는 이유만으로 교부세 배분방식을 고치는 것은 타당하지 않다는 것이다(山下, 1959 : 47).

이러한 자치청과 대장성의 공방의 이면에는 결국 양자의 대항 관계의 기본축이라고 할 수 있는 교부세 총액을 둘러싼 대립이 존재하고 있었다. 즉 공공투자사업의 증가로 인한 후진 지역의 재원 부족 문제를 기존의 교부세 재원으로 해결하고자 하는 대장성과 교부세 총액의 증액을 통하여 해결하고자 하는 자치청의 대립이 특별태용보정을 매개로 표면화된 것이라고 할 수 있다.

대장성의 재원조정강화 방안은 결국 자치청과 자치단체의 반발에 부딪쳐 실현되지 못하고¹⁷⁾ 그 대신 재정력을 직접적인 기준으로 하지 않으면서 후진 지역의 투자적 경비를 적극 기준재정수요액에 반영할 수 있는 산정방식이 도입되기 시작하였다.

- 17) 대장성이 일반적으로 사용되고 있던 '재정조정'이라는 용어를 피하여 '재원조정'이라는 용어를 들고 나온 이유는 분명치 않다. 다만 재정조정의 개념에는 자치단체간의 수평적인 재정조정만이 아니라 중앙정부와 자치단체간의 수직적인 재정조정, 즉 재원보장의 측면도 포함되는 것으로 이해되고 있었던 만큼 대장성으로서는 자치단체 상호간의 재정조정에만 논의의 초점을 맞추기 위한 의도에서 '재원조정'이라는 용어를 사용한 것으로 추측할 수 있다.
- 18) 대장성의 교부세의 재원조정기능강화론에 대한 자치청의 반대의 이유는 다음과 같았다. 첫째, 교부세의 재원조정기능의 강화는 단순히 교부세의 교부단체 상호간의 재원의 주고받음에 불과하여 교부세 절대액이 부족한 지방재정 전체의 문제 해결에는 도움이 되지 않는다. 둘째, 소위 부유한 단체라고 불리는 자치단체는 상대적으로 재정력이 강한 단체라고 할지라도 그 행정시설의 수준은 극히 저조하여 교부세를 감액할 만한 여유를 가진 자치단체는 없다. 셋째, 기준세율을 인상하게 되면 자치단체로서는 지방세의 증가는 그만큼 교부세의 감액으로 이어지고 지방세 증수의 의미를 상실하게 되므로 정세의욕을 저해할 뿐만 아니라 자치단체별의 특수한 행정을 시행할 재원의 여지를 잃어버려 지방자치의 본지에도 맞지 않는다(山下, 1959 : 45~6).

1957년도에는 도로비 및 교량비에 대한 투자적 경비를 충실히 하기 위하여 새로운 측정 단위로서 延長分이 신설되었다(自治省, 1969 : 74~5). 그리고 종래의 감가상각 방식에 의하지 않고 기존 도로의 개량이나 교량의 교체에 소요되는 경비를 단위비용에 산입시켰다. 이와 같이 재정력을 직접적인 기준으로 하지 않고 합당한 투자적 경비를 기준재정수요액에 반영시키는 이른바 '동태적 산정'¹⁹⁾이 시도되기 시작하였다. 그리고 도로비의 필요 경비 산정액의 기초가 된 것이 중앙정부의 도로정비5개년계획에 근거한 시행 예정율이었던 점을 고려하면 중앙정부의 장기건설계획과 교부세가 밀접하게 연동되기 시작한 것을 의미한다(藤田, 1978 : 427).

그리고 1959년도에는 행정항목별로 적정한 산정이 어려운 투자적 경비는 기준재정수요액의 '기타 경비'에 포함시켜 인구와 면적을 측정 단위로 하여 포괄적으로 산정시킴으로써 재정력을 직접적인 배분 기준으로 하지 않으면서도 결과적으로 후진 지역에 비교적 유리한 배분이 되도록 교부세 산정방식이 조정되었던 것이다. 그리고 1960, 61년도에는 이 포괄 산입에 포함된 인구와 면적을 측정 단위로 하는 단위비용이 대폭적으로 인상되었다(自治省, 1969 : 83~95).

2. 사업비보정의 신설 및 확대

1961년도 교부세 총액 결정과정에서 대장성은 후진 지역의 국고보조부담율의 특례조치와 관련하여 자치단체간의 재원조정강화론을 한층 더 강하게 요구하였다. 대장성은 후진 지역에 대한 교부세의 집중 배분이라는 기존의 요구 외에 교부세 비교부단체를 포함한 부유 단체에 대한 국고보조부담율의 인하를 주장하고 나섰다. 「후진지역개발특례법」에 의해 후진 지역의 국고보조부담율을 인상한다고 하면 상대적으로 재정력이 강한 지역에 대해서는 반대로 인하하여야 마땅하다는 것이었다(大藏省, 1961 : 203~7).

그런데 이러한 대장성의 주장은 자치성과 자치단체에 강한 반발을 초래하여 결국 성사되지 못하고 자치성과 대장성간에는 교부세의 산정방식을 재검토하는 것으로 합의하는 선에서 일단락되었다. 이렇게 하여 1962년도의 「지방교부세법」 개정시에는 투자적 경비를 확충하며 후진 지역의 기준재정수요액을 증액한다는 기본 방침 하에 투자적 경비의 산정방식에 중대한 개정이 이루어졌다.

즉 항만비, 어항비 등 해안보전시설비에 대하여 공공사업투자에 소요되는 지방부담액의 일부를 기준재정수요액에 반영시키기 위하여 측정 단위(시설의 延長)당 공공사업투자비에 비례하여 투자적 경비를 증액하는 密度補正을 적용하기로 하였다. 이것은 事業費補正이라고 불리는 것으로서 구체적으로는 당해 연도의 공공사업비와 관련된 지방부담액이 종래의 감가상각 방식에 의하여 산정된 기준재정수요액을 초과하는 금액에 일정 비율(당초는 25%)의 금액을 가산하여주는 보정방식이었다(自治省, 1969 : 98~101).

이 사업비보정은 공공사업에 소요되는 지방부담액을 직접적으로 기준재정수요액에 산입한다는 점에서 그때까지의 투자적 경비의 산정방식과는 획을 달리하는 것으로서 교부세제도의 역사상 '중대한 사건'으로 지적되고 있다(持田, 1993 : 272). 이러한 사업비보정의 채택은 결국 자치성이 대장성의 재원조정강화론을 부분적으로 수용한 것을 의미한다. 교부세 재원을 활용하

19) 동태적 산정이란 기존 행정수준의 유지에 중점을 둔 정태적 산정에 대한 상대적 개념으로서 기존의 행정수준을 향상시키기 위해 필요한 투자적 경비를 기준재정수요액에 적극적으로 반영시키는 산정방식이라고 할 수 있다(岡本, 1995 : 151~2).

여 공공사업비 증가로 인한 후진 지역의 재원 부족 문제에 대응하고자 한 점에 있어서는 대장성의 재원조정강화론의 의도와 일치하고 있었다.

그러나 그 방법에 있어서 대장성의 재원조정강화론이 부유 단체의 여유 재원의 활용에 주안점이 있었다고 한다면 사업비보정은 그때까지 억제되고 있었던 항만비 등의 투자적 경비를 현실의 재정수요액에 균접시키고자 하는 산정방식의 등태화를 겨냥한 것이었다. 이 사업비보정은 특별태용보정의 압축시 자치청에 의해 제시된 “교부세는 단순히 재정조정의 기능만이 아니라 재원보장의 기능을 가진 것으로서 기준재정수요액의 산정은 재정수요에 적정한 수준을 목표로 하여야 한다”(山下, 1959 : 54)라는 주장이 반영된 것이라고 할 수 있다.

이렇게 자치성은 자치단체간의 재원조정 강화를 통하여 교부세 총액을 억제하면서 공공사업비 증가 문제를 해결하고자 했던 대장성의 요구에 대하여 모든 자치단체의 공공투자사업에 따른 재정적 부담을 기준재정수요액에 산입하는 방식으로 대응하였던 것이다. 따라서 사업비보정은 종래의 산정방식보다 재정력이 취약한 후진 지역의 사업비 부담의 일부를 충실하게 보전하는 측면이 있는 한편 통상 다량의 공공사업을 시행하는 선진 지역의 투자적 경비와 관련된 기준재정수요액을 보다 크게 신장시키는 효과도 있었던 것이다.

결국 사업비보정은 공공투자사업의 투자적 경비와 연관된 기준재정수요액 전체의 규모를 증액시킴으로써 결과적으로 교부세 총액의 증액을 주장하는 자치성의 요구를 정당화하는 객관적 근거로 활용되었다. 실제로 이 시기의 국세 3세의 자연 증가 및 교부세율의 인상에 따른 교부세 총액의 증가분의 많은 부분은 이러한 투자적 경비의 기준재정수요액 증액분에 충당되었고 그를 통해 또한 교부세 총액 증액의 필요성은 입증되고 있었다. 환연하자면 사업비보정은 대장성의 요구를 일정 부분 수용하면서 자치성의 조직목표인 교부세 총액의 확대를 실현시킬 수 있는 효과적인 방법으로 선택되었던 것이다.

이러한 사정은 자치성 내부에 신중론²⁰⁾이 있었음에도 불구하고 그후 자치성은 특별태용보정과는 달리 사업비보정의 확대·강화에 매우 적극적이었던 사실에서도 짐작할 수 있다. 자치성은 1963년도에는 하천비의 투자적 경비의 산정에도 사업비보정을 적용하는 한편 항만비 등의 사업비보정의 산입율을 25%에서 35%으로 올렸다(自治省, 1969 : 109). 또 1964년도에는 도로비 및 교량비 등의 단위비용을 인상하는 동시에 도로비에도 사업비보정을 확대 적용하였다. 그후에도 기존의 하천비, 항만비 등의 사업비보정의 산입율을 50%로 인상하는 등 사업비보정의 적용대상은 계속 확대되고 그 산입율도 인상되어갔다.

3. 투자적 경비 관련 보정계수의 체계화 : 투자태용보정의 신설

이렇게 사업비보정의 적용대상 및 산입율이 계속 확대·인상되다가 1966년도에는 대규모의 지방재원 부족이 발생하여 교부세율이 2.5% 인상되었음에도 불구하고 투자적 경비의 상당 부분이 지방채로 충당됨에 따라 사업비보정 및 특별태용보정의 적용이 일시 정지되었다. 그 다음 해 1967년도에는 순조로운 경기 회복에 따라 전년도에 실시했던 투자적 경비의 특별 사업채로의 전환 조치가 폐지되고 사업비보정 및 특별태용보정이 부활되는 계기에 자치성은 투자적

20) 사업비보정의 도입에 대해서 “국고보조사업 등의 지방부담액을 그대로 기준재정수요액에 산입하게 되면 기준재정수요액의 객관성은 상실하게 되고…교부세제도가 각 성청의 보조사업의 비용을 보전하는 제도로 전락하게 되어 그 주체성이 전혀 없어지게 된다”라는 비판이 자치성내에서도 제기되고 있었다(山本, 1965 : 212~4).

경비와 관련된 각종의 보정계수를 정리·통합하여 投資態容補正을 신설하였다.

이 투자태용보정은 각 자치단체의 투자적 경비의 필요도와 실제의 재정수요를 통합적으로 측정하기 위한 보정계수이었다. 이러한 취지 하에 투자태용보정은 투자적 경비의 필요도를 반영할 수 있는 교통량 등 각종의 객관적 수치를 지표로 사용하는 투자보정과 공공사업과 관련된 실제의 지방 부담액을 지표로 사용하는 사업비보정으로 구성되는 2단계 구조로 편성되었다(自治省, 1969 : 144~5). 즉 투자보정은 투자적 경비의 필요도에 따라 동태적으로 필요 경비를 산정하기 위한 것이고 사업비보정은 투자적 경비의 실제 재정수요를 반영하기 위한 것이었다.

특별태용보정에서 시작된 투자적 경비의 동태적 산정방식은 이 투자태용보정으로 흡수·통합됨에 따라 그 체계성에 있어서 비약적인 발전을 이루었다고 할 수 있다. 그리고 1969년도의 산정방식의 개정에 있어서는 기준재정수요액의 경상경비와 투자적 경비를 명확히 구분하여 각각의 경비별로 측정단위, 보정계수의 종류 및 단위비용을 정하도록 하였다. 그전까지는 기준재정수요액의 산정시 대략적으로 경상경비와 투자적 경비를 구분하여 산정하고 있었지만 단위비용과 최종적인 보정계수의 적용 단계에서는 경상경비와 투자적 경비를 일괄적으로 산정하고 있었기 때문에 투자적 경비에 대한 동태적 보정계수의 적용이 기술적으로 곤란했던 점을 개선하기 위해서였다.

이러한 명확한 경비 구분을 계기로 종래 투자적 경비의 원칙적인 산정방식이었던 감가상각방식을 완전히 폐지하고 투자적 경비의 산정에 있어서는 새롭게 계획적 사업비 산입방식을 채택하게 되었다. 계획적 사업비 산입방식이란 각 사업별로 일정 계획 기간중에 달성하여야 할 목표수준을 설정하고 이 목표수준을 달성하기 위한 연차별 계획을 작성하여 이 계획을 바탕으로 단위비용 및 보정계수를 조정하여 당해 연도분의 사업비를 기준재정수요액에 산입하는 방식이다.

이 계획적 사업비 산입방식의 도입으로 인해 사업비보정의 적용대상 및 산입율도 더 확대됨으로써 교부세는 한층 더 투자적 경비에 집중 배분되게 되었다. 그와 동시에 교부세와 중앙정부의 공공사업계획은 한층 더 밀접하게 연동됨으로써 결과적으로 일반재원이어야 할 교부세가 특정의 공공투자사업의 지방비 부담을 충당하는 이른바 '교부세의 특정 재원화·보조금화'(藤田, 1978 : 427, 447)의 경향이 더 강화되었다고 할 수 있다.

이러한 투자태용보정 및 계획적 사업비 산입방식에 의해 투자적 경비의 동태적 산정의 기본적 구조는 거의 제도적 완성을 보게 되었다. 그런데 이와 같은 투자적 경비에 관한 보정계수의 체계화는 당시 대장성의 교부세율을 인하 공세에 맞서기 위해 고안된 자치성의 전략적 산물의 성격이 강하다. 대장성은 1968년도 교부세 총액 결정과정에서 국고재정경직화와 지방재정호전 등을 이유로 교부세율을 인하할 것을 강력하게 주장하고 나섰다(大藏省, 1968 : 170~80). 이러한 대장성의 교부세 삭감 압력에 맞서기 위해서 자치성의 입장에서는 재원부족액의 근거가 되는 기준재정수요액에 대한 객관적이고 체계적인 산정방식이 요구되었던 것이다. 그러한 필요성이 투자적 경비의 산정방식의 체계화 작업으로 이어졌다고 할 수 있다.

그후 공공사업비에 충당하기 위하여 발행한 지방채의 원리상환금의 일부를 산입하는 방식이 사업비보정에 추가되고 1970년대 후반의 재정위기 하에 있어서는 투자적 경비의 지방채로의 전환에 따라 사업비보정의 산입율이 대폭적으로 축소된 적이 있었지만 이때 형성된 투자적 경비와 관련한 보정계수의 기본적 구조는 오늘날까지 유지되고 있다.

IV. 지방교부세의 정책유도 기능의 강화와 그 요인

앞에서 살펴본 바와 같이 고도 경제 성장기를 통하여 교부세의 산정방식은 산업기반시설의 확충에 필요한 투자적 경비를 기준재정수요액 산정에 적극적으로 반영하는 방향으로 개정되었다. 이러한 교부세 산정방식의 개정은 결국 어떠한 결과로 나타났으며 그러한 정책결과는 과연 어떠한 요인에 의해 설명될 수 있는지를 자치성의 행동전략과 관련시켜 검토해보고자 한다.

1. 교부세의 정책유도 기능의 강화

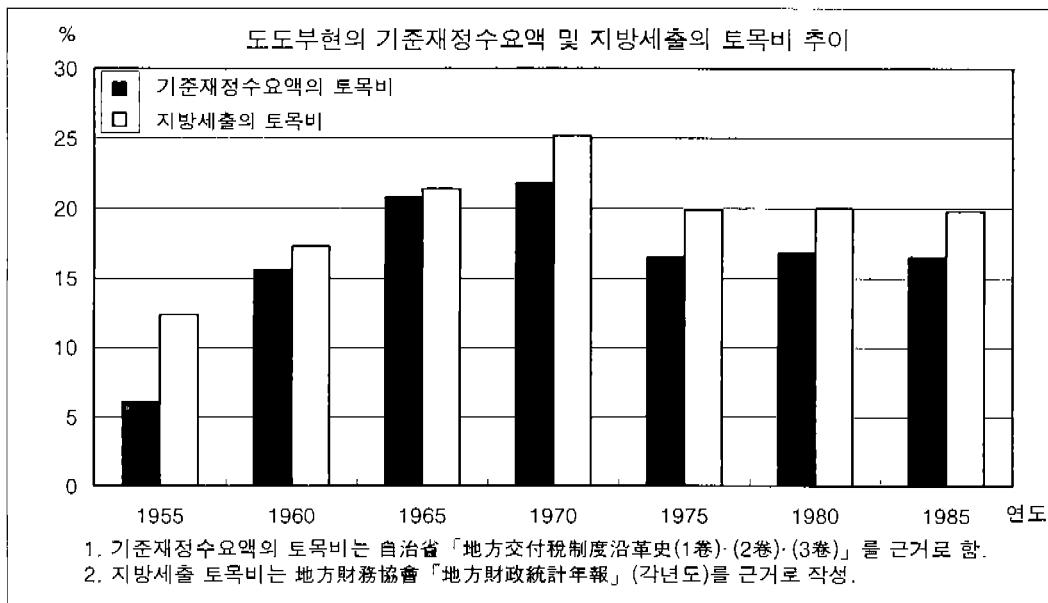
고도 경제 성장기의 교부세 산정방식의 개정은 공공사업 실적을 교부세 산정에 직접 반영하기 시작하면서 결국 교부세가 공공사업에 필요한 지방 부담분을 충당하는 재원으로 변질됨으로써 일반재원이어야 할 교부세의 용도가 사실상 구속되는 문제점을 노정하게 되었다.

그리고 개별 자치단체의 입장에서는 국고보조사업을 우선적으로 실시하는 것이 교부세 산정에도 유리하게 됨에 따라 교부세는 중앙정부의 산업기반형의 공공투자사업 수행을 유도하는 재정 수단의 성격을 강화하게 되었다. 이렇게 교부세는 국고보조사업과 밀접하게 연동됨에 따라 자치단체로 하여금 국고보조금 획득에 한층 더 분주하게 만드는 결과를 불러와 국고보조금을 주축으로 한 중앙정부의 정책유도시스템을 보강하는 역할을 맡게 된 것이다(高木, 1986 : 94~5).

이러한 투자적 경비에 대한 교부세의 집중 배분과 정책유도 기능의 상관 관계는 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 통계상으로도 짐작 가능하다. 자치단체의 공공투자사업비에 해당되는 토목비가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 道府縣, 市町村 구분 없이 공통적으로 그 증가 양상이 두드러지지만 都道府縣의 경우 1955년도에 6.1%이었던 것이 1960년도 15.6%, 1965년도 20.8%, 1970년도 21.8%로 급증하였다. 1975년도 이후는 투자적 경비의 많은 부분이 지방채로 대체됨에 따라 그 비중이 떨어지고 있지만 그래도 16.5%를 차지하고 있다. 이러한 토목비의 기준재정수요액의 급증은 이 시기에 이루어진 투자적 경비의 보정계수의 신설·강화의 효과가 반영된 것이라고 할 수 있다.

이렇게 토목비의 기준재정수요액의 비중이 증가함에 따라 자치단체의 세출에서 차지하는 토목비의 비중도 이에 비례하여 증가하고 있었다. 결국 공공사업 확대를 위한 투자적 경비 중심의 기준재정수요액의 산정은 실제의 자치단체 지출에 있어서도 토목비 중심의 지출을 유도하고 있었다고 할 수 있다. 물론 단순히 자치단체의 토목비 중심의 세출 구조가 기준재정수요액 산정에 반영된 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 당시 공공투자사업의 증가에 따른 지방 부담액의 증가가 자치단체의 심각한 재정적 압박으로 작용하고 있었던 점을 감안하면 교부세 재원을 동원한 토목비에 대한 적극적인 재원보전 조치가 토목비 지출의 신장과 함께 원활한 공공투자사업의 수행에 크게 기여한 것은 부인하기 어려울 것이다.

〈그림 4-1〉 도도부현의 기준재정수요액 및 지방세출의 토목비 추이



한편 투자적 경비의 기준재정수요액의 산정상 대체로 종전보다 후진 지역에 유리한 방향으로 보정계수가 개정됨으로써 자치단체간 수평적 재정조정에도 기여하고 있었다. 물론 사업비보정과 같은 보정계수는 항상 후진 지역에 유리한 것만은 아니었지만 공공사업비 부담에 대한 재원보장을 강화함으로써 결과적으로 지역간의 일반 재원의 수준을 균등화시키는 데 기여하였던 것이다.

실제로 많은 실증 연구에서 밝혀지고 있듯이 일본의 교부세는 자치단체의 지방세 수입의 격차를 축소하는 수준에 머무는 것이 아니라 자치단체의 일반 재원의 순위를 역전시킬 만큼 강력한 재정조정을 실현하여왔다²¹⁾. 특히 고도 경제 성장기의 교부세는 그 수평적 재정조정의 수준에 있어서 정점에 달하고 있었다. 즉 이 시기에 투자적 경비에 대한 교부세의 집중 배분을 위하여 강구된 보정계수의 개정은 결과적으로 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 기능뿐만 아니라 강력한 수평적 재정조정 기능을 동시에 수행하고 있었다.

2. 정책유도 기능 강화의 요인 분석

이렇게 교부세가 국고보조사업과 밀접한 연동 관계를 형성하고 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 기능을 떠맡게 된 것은 자치성이 처음부터 의도한 결과라기보다는 이면적 결정환경, 특히 대장성의 동의 조달이라는 제약 속에서 자신의 조직목표인 교부세 총액을 확보하여가는 과정에서 파생된 정책결과라고 해석하는 것이 더 타당할 것이다.

21) 교부세의 수평적 재정조정기능에 관한 실증분석은 伊多波(1985), 持田(1990), 林(1984), 高森(1986) 등 다수의 연구가 존재하는데 분석 대상과 시기는 다를지라도 교부세의 수평적 재정조정의 긍정적 효과에 대해서는 의견이 없다. 교부세의 재원보장 기능에 대해서는 비판적인 입장을 취하는 논자들도 수평적 재정조정 효과만은 높이 평가하고 있다(藤田, 1978 : 468).

원래 자치성은 개별 자치단체의 재정 지출의 용도에까지 통제를 가할 만한 적극적인 유인을 갖고 있지 않았다. 개별적 행정 사무 권한을 갖고 있지 못한 자치성의 입장에서 재정 지출의 통제로부터 얻을 수 있는 이익이라는 것은 그다지 크지 않기 때문이다. 그것은 자치성의 통상적인 지방재정에 대한 지도·감독이 대체로 지방 공무원의 급여나 정원의 통제를 통한 인건비의 삭감 등 재정구조의 건전성 확보에 그치고 있는 사실과도 부합한다.

자치성은 지방재정계획의 작성 및 교부세 운영 등에 관한 권한이 보장되고 스스로의 주도로 지방재정 전체의 거시적 *收支* 조정이 가능한 한 개별 자치단체의 재정 지출의 용도를 통제하려는 동기를 강하게 지니고 있었다고 하기는 어렵다. 실제로 앞에서 살펴보았듯이 당초 자치성은 투자적 경비에 대한 교부세의 집중 배분을 위한 산정방식의 도입에 소극적인 입장이었다.

즉 자치성은 사업비보정 도입전까지만 하더라도 교부세가 일반재원이라는 점, 또 지방재정의 독립성을 훼손시키지 않기 위하여 그 산정방식은 가능한 한 간접적인 것이 바람직하다는 이유에서 보조부담사업 등의 배분 실적을 직접적으로 기준재정수요액의 산정 기초로 이용하는 것은 피하여야 한다는 입장을 견지하고 있었다(石原, 1962 : 74).

그런데 교부세 재원을 공공투자사업에 중점적으로 활용하고자 한 대장성의 요구는 강하였다. 교부세 총액의 확보를 위해 대장성의 동의가 필요하였던 자치성으로서는 이러한 대장성의 요구를 언제까지나 거부할 수만은 없었던 것이다. 결국 대장성의 요구를 부분적으로 수용하는 형태로 투자적 경비의 동태적 산정이 진행되었던 것이다. 다만 대장성의 경우는 자치단체간의 재원조정을 강화하여 교부세 총액을 억제하는 가운데 교부세 재원을 공공투자사업비에 충당하고자 한 데 대하여 자치성은 모든 자치단체의 공공투자사업에 대한 재원보장을 강화함으로써 교부세 총액의 증액을 통하여 공공사업비를 적극적으로 보전하는 방식을 선택하였던 것이다.

즉 사업비보정 등 투자적 경비의 기준재정수요액의 증액을 위한 보정계수의 도입은 자치단체간의 대립으로 비화할 수 있는 교부세의 재원조정기능의 강화를 피하는 가운데 공공투자사업과 관련된 투자적 경비에 대한 교부세 재원의 집중 배분을 바라는 대장성의 요구를 수용하고자 한 자치성의 전략적 산물이라고 할 수 있다. 물론 이러한 보정계수의 개정은 교부세 배분에 있어서 자치성의 정책적 재량의 여지를 넓힐 뿐만 아니라 투자적 경비의 기준재정수요액을 증액할 수 있는 객관적 근거로 기능함으로써 교부세 총액의 증액 요구를 정당화한다는 의미에서 자치성의 조직목표 실현에도 부합하는 것이었다.

이러한 투자적 경비의 기준재정수요액을 특별히 증액하기 위한 보정계수의 개정은 행정항목별로 기준재정수요액을 산정하는 교부세의 산정방식 하에서는 '항목별 중립성'(金井, 1994a : 194)을 손상시키지 않을 수 없는 일이었다. 그것은 교부세의 정책유도 기능을 강화하는 결과로 나타났던 것이다.

이렇게 볼 때 교부세의 정책유도 기능은 자치성이 이면적 결정환경 속에서 교부세 총액의 확대를 도모하여가는 과정에서 축발되고 강화되었다고 할 수 있다. 그런데 여기서 주목해야 할 점은 이러한 자치성의 행동전략은 자치단체로부터의 지지 조달이라는 요청과도 모순되지 않았다는 점이다.

자치단체의 최대의 관심이 무엇보다 재원 확보에 있다는 데에는 이론이 없을 듯 하다. 그 재원 확보의 방법에 있어서는 자치단체의 재정 사정에 따라 다소 다를 수 있지만 교부세의 비교부단체가 전체 자치단체의 약 5%에 불과한 사정을 고려한다면 거의 모든 자치단체는 표면상의 주장이야 어떻든 간에 스스로의 과세 노력이 필요한 자주재원보다 교부세를 중심으로 한

이전재원의 확대를 선호하여왔다고 할 수 있다²²⁾.

稅源의 지역간 편재가 심한 상황에서는 세원 이양이 이루어지더라도 그 세원의 대부분은 東京 등의 일부 대도시권에 집중되고 그 외의 지역의 세원은 기존의 이전재원의 양보다 늘어나지 않는다고 인식하고 있기 때문이다(坂田, 1996 : 97). 그리고 이전재원의 확충은 주민의 세부담을 증가시키지 않고도 행정 기능의 확대를 가능하게 하기 때문에 자치단체의 입장에서는 자기의 재정 능력의 범위내에서 재정 수지를 균형시켜야 될 재정책임을 피할 수 있기 때문이다(西尾, 1990 : 435).

결국 자치단체는 교부세 결정과정에 있어서도 교부세 재원의 성격과 관련된 質의 문제보다 교부세의 확충이라는 量의 문제에 우선 순위를 두고 있었다. 따라서 자치단체는 교부세 배분액의 총량이 확보되는 한에 있어서는 교부세 이용에 일정한 제약이 가해지는 것에 대해서는 크게 문제 삼지 않은 채 교부세 총액의 증액에 우선 순위를 둔 자치성의 행동전략을 일관되게 지지하여왔다. 이런 의미에서 지방재정의 자율성을 약화시킬 수 있는 교부세의 정책유도 기능의 강화는 자치단체의 지지를 받으면서 실현되고 있었다고도 할 수 있다.

V. 맺음말

전후일본의 지방재정조정시스템의 주축을 이루어 온 교부세의 역할에 대해서는 논자에 따라 다소 강조점이 다르지만 지방자치의 관점에서 볼 때 이중적인 기능을 수행하여왔다는 것이 일반적인 평가라고 할 수 있다. 그런데 그러한 교부세의 이중적 성격이 어떠한 계기에 의해 축발되고 어떠한 요인에 의해 강화되어왔는지에 대해서는 그다지 납득할 만한 설명이 제시되고 있지 못하다.

이 논문은 제도가 정책과정에 참여하는 행위자들의 행동전략 및 교섭의 절차를 제약함으로써 정책과정 및 그 결과를 규정할 수 있다는 관점에 입각하여 교부세의 결정과정을 분석하여 교부세가 제도 본래의 목적에서 벗어난 정책유도 기능을 강화하게 된 요인을 밝혀보고자 하였다.

구체적으로는 교부세 결정과정의 중심에 위치해온 자치성의 행동전략이 교부세제도가 내포하는 교부세의 결정구조와 산정방식에 의하여 어떻게 제약을 받고 그러한 제도적 제약 하에 형성된 자치성의 행동전략은 교부세의 정책유도 기능의 강화라는 정책결과와 어떤 관계에 있는지를 구명하고자 하였다.

분석결과에 의하면 지방재정계획상의 재원부족액을 근거로 교부세 총액이 절충되는 교부세의 산정방식은 교부세 총액의 확보를 최대의 조직목표로 하고 있었던 자치성으로 하여금 지방재정계획상의 세출 규모를 가급적 확대하고자 하는 방향으로 유도하고 있었다. 그런데 그러한 자치성의 행동전략은 교부세 총액을 억제하고자 하는 대장성의 동의 조달을 필요로 하는 교부세의 결정구조에 의해 제약을 받고 있었다.

22) 朝日新聞社가 전국의 자치단체장을 대상으로 한 조사결과에 의하면 가장 시급한 개혁이 요구되는 분야로 74%가 '지방재원의 충실'을 꼽고 있는 것을 보더라도 자치단체의 최대 관심이 재원 확보에 있는 것을 짐작하게 한다. 그런데 재원 확보의 방법으로서는 재정력이 강한 자치단체일수록 새로운 지방세의 도입 등 자주재원의 획득에 의욕을 보이지만 재정기반이 취약한 자치단체일수록 중앙정부로부터의 이전재원의 증액을 회망하고 있는 것으로 조사되고 있다. 회답자의 69%가 '보조금의 일반재원화', '지방교부세의 증액'을 회망하고 그 다음으로 27%가 '국세의 지방세로의 이양'을 꼽았다. 이에 대해 자치단체 스스로의 판단으로 새로운 지방세를 창설하거나 독자적으로 세율을 정할 수 있는 과세 자주권을 끊은 단체장은 3%에 불과하였다(朝日新聞社地域報道部, 1997 : 276~83).

이러한 제도적 제약 하에서 자치성은 교부세 재원을 공공투자사업에 중점적으로 활용하고자 하였던 대장성의 요구를 일정 부분 수용하여 투자적 경비의 기준재정수요액을 확대함으로써 지방재정계획상의 세출 규모를 확대하는 동시에 대장성의 동의를 얻어내고자 하였던 것이다.

이와 같은 자치성의 행동전략이 교부세와 국고보조사업과의 연동관계를 강화시키는 복잡한 보정제수의 개정으로 이어지고 그것이 결국 교부세가 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 기능을 떠맡는 결과로 나타나게 되었던 것이다. 즉 고도 경제 성장기를 통하여 교부세가 중앙정부의 공공투자정책을 유도하는 재정 수단의 성격을 강화하게 된 것은 자치성이 처음부터 의도 한 것이라기보다는 교부세의 산정방식 및 결정구조의 제약 속에서 자신의 조직목표인 교부세 총액을 확보하여가는 과정에서 파생된 결과였다고 할 수 있다.

일견 별개의 현상처럼 보이는 지방재원보장과 중앙정부의 정책유도라는 교부세의 이중적 기능은 이와 같이 상호 밀접한 연관 속에서 실현되고 있었다. 즉 자치성은 교부세 증액에 대한 대장성의 동의를 얻어내기 위하여 공공투자사업에 대한 교부세 재원의 집중 배분을 바라는 대장성의 요구를 받아들이면서 투자적 경비의 재정수요액의 증액을 통하여 교부세 총액을 확대하고자 하였던 것이다.

이러한 자치성의 행동전략이 결국 교부세가 자치단체에 대해 공공투자사업에 대한 재정적 유인을 제공하는 역할을 하는 동시에 공공투자사업에 대한 지방재원보장 기능을 수행하는 정책결과를 산출하고 있었다. 이를 통해 자치성은 대장성의 동의와 함께 자치단체의 지지를 확보하는 가운데서 교부세 총액을 확대할 수 있었던 것이다.

결국 교부세의 정책유도 기능의 강화라는 정책결과는 자치성의 행동전략을 제약하고 있었던 제도적 요인과 밀접한 상관 관계에 있었다고 결론지을 수 있다. 이러한 분석결과는 정책결과에 대한 제도의 구속력을 정책과정에 대한 분석을 통해 검증한 것으로서 정책결과의 결정 요인으로서 제도적 맥락의 중요성을 확인한 연구 성과의 하나라고 생각된다.

참 고 문 헌

- 하연섭. (1999). 역사적 제도주의, 정용덕 외 8인 공저. 「신제도주의 연구」. 서울 : 대영문화사.
- 朝日新聞地域報道部. (1997). 地方分權の足音：新たな自治を目指して. (株)公人の友社.
- 石原信雄. (1984). 「地方財政調整制度論」. ぎょうせい.
- . (1962). 地方交付税制度と投資的經費. 「自治研究」. 第38卷第5號.
- 伊多波良雄. (1985). 地方財政調整制度による一般財源調整効果と縣民所得再配分効果. 同志社大學. 「經濟學論叢」. 第36卷3・4號.
- 今井勝人. (1993). 「現代日本の政府間財政關係」. 東京大學出版會.
- . (1986). 中央政府と地方政府の財政配分. 「現代財政・税制論」. 稅務經理協會.
- 岩元和秋. (1983). 「全訂地方財政論」. 時潮社.
- 遠藤安彦. (1978). 「地方交付税現代地方自治全集」. ぎょうせい.
- 大藏省. (1968). 「國の豫算(昭和43年度)」.
- . (1961). 「國の豫算(昭和36年度)」.
- . (1959). 「國の豫算(昭和34年度)」.
- 大藏省印刷局. 「職員錄」. 各年度.
- 岡本全勝. (1995). 「地方交付税-仕組と機能-」. 大藏省印刷局.

- 金井利之. (1995). 財政調整の行政學(二). 「國家學會雜誌」. 108卷7·8號.
- . (1994). 中央地方の財政調整制度. 西尾勝·村松岐夫編. 「講座行政學第2卷制度と構造」. 有斐閣.
- 北山俊哉. (1988). 中央地方關係と公共政策－新しい制度論的アプローチ(一). 京都大學. 「法學論叢」. 第124卷2號.
- 澤井勝. (1993). 地方財政の集権制のメカニズム. 「都市問題」. 第84卷12號.
- 柴田護. (1975). 「自治の流れの中で」. ぎょうせい.
- 自治省. (1989). 「地方交付税制度沿革史3卷」. 地方財務協會.
- . (1977). 「地方交付税制度沿革史2卷」. 地方財務協會.
- . (1969). 「地方交付税制度沿革史1卷」. 地方財務協會.
- 神一行. (1986). 「自治官僚」. 講談社.
- 神野直彦. (1993). 「日本型」税·財政システム. 岡崎哲二·奥野正寛編. 「現代日本經濟システムの源流」. 日本經濟新聞社.
- 高木健二. (2001). 「地方財政對策と地方交付税」. 地方自治總合研究所.
- 高木鉦作. (1986). 戰後體制の形成－中央政府と地方政府－. 大森彌·佐藤誠三郎編. 「日本の地方政府」. 東京大學出版會.
- 高森喜久生. (1991). 曲がり角に立つ地方財政調整. 貝塚啓明他編. 「地方の時代の財政」. 有斐閣.
- 田辺國昭. (1991). 一九五〇年代における地方財政調整制度の構造と變容. 日本政治學會編. 「年報政治學」. 岩波書店.
- 地方財務協會. 「地方財政統計年報」. 各年度.
- . (1959). 「改正地方財政詳解(昭和34年度)」.
- 西尾勝. (1990). 「行政學の基礎概念」. 東京大學出版會.
- 野呂昭郎. (1968). 戰後地方財政調整制度の基本的性格. 藤田武夫教授還暦記念論集. 「戰後地方財政の展開」. 日本評論社.
- 林宜嗣. (1984). 地方交付税の財政調整効果. 關西學院大學. 「經濟學論究」. 第38卷第3號.
- 藤田武夫. (1978). 「現代日本地方財政史(中卷)」. 日本評論社.
- . (1976). 「現代日本地方財政史(上卷)」. 日本評論社.
- 古川俊一. (1998). 一般財源をめぐる政治行政過程分析(十五). 「自治研究」. 第74卷第10號.
- 村松岐夫. (1981). 「戰後日本の官僚制」. 東洋經濟新報社.
- 持田信樹. (1993). 「都市財政の研究」. 東京大學出版會.
- . (1990). 地方交付税制度の構造と機能. 東京都立大學. 「經濟と經濟學」. 第65號.
- 山下稔. (1959). 地方交付税制度の本質に對する反省. 「自治研究」. 第35卷第2號.
- 山本悟. (1965). 「精解地方交付税」. 地方財務協會.
- 笠京子. (1990). 中央地方關係の分析粹組－過程論と構造論の總合へ－. 香川大學. 「香川法學」. 第10卷第1號.
- 和田八束. (1976). 財政調整と地方交付税－交付税制度の矛盾と變質－. 大内力編. 「現代資本主義と財政·金融2地方財政」. 東京大學出版會.
- Bahl, Roy. (1986). The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries. *Public Budgeting & Finance*. 1986. winter.
- <http://www.somu.go.jp/s-news>.

李貞滿: 일본 東京大學에서 박사학위를 취득하고(“전후일본의 지방재정조정정책-그 결정과정과 귀결-”, 2000), 현재 공주대학교 행정학과 전임강사로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 도시행정, 지방재정이며 최근에 발표된 주요 연구 논문 및 저서로서는 “전후일본의 지방재정조정시스템의 제도화 과정에 관한 연구”(서울행정학회보 제13권 1호), “공주시 행정서비스 만족도 조사(공저)”(공주대학교 지역개발연구소, 2001), 「일본 지방자치단체의 NPO 정책(공역)」(서울시정개발연구원, 2001) 등이 있다
(leejm21@kongju.ac.kr).