

# 세계지방자치동향



## 자치행정

독일의 이민자 사회통합을 위한  
지방정부의 대응  
- 장인성 통신원(독일)

## 지방재정

어린이와 청소년을 위한  
안전한 지역 만들기:  
미국 시카고의 안전 등하곳길 프로그램  
(Chicago's safe passage program)  
- 이상원 통신원(미국)

## 지방재정

지방세원 편중을 둘러싼  
일본 중앙정부와 도쿄도의 대립  
- 국중호 통신원(일본)

## 지방세원 편중을 둘러싼 일본 중앙정부와 도쿄도의 대립

### 개요

- 한국은 전체 인구(약 5천만 명)의 20% 정도가 서울에 집중되어 있는데 비하여 일본은 전체 인구(약 1억 2,700만 명)의 10% 정도가 도쿄에 집중되어 있어, 서울이 도쿄에 비하여 인구 집중도가 2배나 높게 나타나고 있음
- 그럼에도 일본은 지방세원의 '도쿄 일극(一極) 집중'이라 하여 도쿄도와 다른 지방과의 세수입 차이를 시정하려는 조치를 취해 왔고, 이를 둘러싸고 중앙정부와 도쿄도가 대립하였음
- 여기에는 지방 법인과세로서 부과되는 법인사업세와 법인주민세가 도쿄도(東京都)에 편중되어 있다 하는 배경이 자리하고 있음
- 이하에서는 지방 법인과세를 둘러싼 일본 중앙정부와 도쿄도와의 대립점을 살펴보면서, 한국이 지방 법인과세를 도입한다면 어떻게 하는 것이 바람직할 것인지에 대한 제언도 하고 있음

### 일인당 지방세 최대 지역(도쿄도)과 최소지역과의 지방세 수입 격차

- 총무성(2018) 『지방재정백서』에 따르면 인구 일인당 세수입 규모를 볼 때 도쿄도가 가장 높으며, 도쿄도와 다른 도부현(道府県: 광역자치단체) 격차는 최대로 2.4배나 벌어지고 있음(2016년도, 이하 같음. 참고로 일본의 지방세 전체 규모는 39.4조엔)
- 부연하면 지방세 수입의 전국 평균을 100이라 할 때 도쿄도는 167로 최대값을 보이며, 최소 지역인 오키나와현(沖縄県)의 68.5에 비해 2.4배나 높은 실정임
- 일본의 주요 지방세목 가운데 지역 간 격차가 가장 크게 나타나는 세목은 한국에서는 거의 부과되고 있지 않는 '법인사업세 및 법인주민세'(이 둘을 합쳐 '법인2세'라고 부르고 있음)이며, 이 법인2세는 지방세 수입의 20% 정도를 차지하고 있음
- 법인2세는 지역 간 편차가 가장 심하며, 도쿄도는 인구 일인당 법인2세 수입이 가장 높은 지역임
- 법인2세 수입의 전국 평균을 100으로 보면 도쿄도는 249.6으로 최대값을 보이며 최소값을 보이는 나라현(奈良県)의 41.0에 비해 6.3배나 높게 나타나고 있음

## 지방세 수입 격차 발생에 대한 도쿄도와 중앙정부와의 입장 차이

- 지역 발전이 더딘 지역은 “파이(소득액)를 서로 나누어 갖자”고 하는 입장을 선호하나, 지역 발전이 앞선 지역은 “파이를 잘게 쪼개는 쪽(즉, 지역 간 형평성)을 강조하다 보면 파이 전체가 작아진다”는 논리를 내세우는 경향이 있음
- 도쿄도도 “파이가 축소되고 있는 상황에서 그 파이를 균등하게 나누어 갖겠다고 싸울 것이 아니라 파이 자체를 크게 해야 한다”고 강조하는 입장임
- 한편 지역 전체를 총괄하는 중앙정부(총무성)로서는 지방세원이 풍부한 대도시와 그렇지 않은 지방도시 간의 세원 편차를 완화하기 위한 조치를 취해 왔음
- 그 조치로서 법인2세를 대상으로 하여 아래와 같이 그 수입의 일부를 국세로 징수하여 재원이 부족한 지방자치단체에게 상대적으로 많이 배분되도록 하는 조치를 취해 왔음

## 법인2세를 대상으로 한 지역 간 지방재원 격차 축소 조치

- 일본은 2009년부터 법인사업세의 일부를 ‘지방법인특별세’라는 이름으로 중앙정부가 국세로 거둔 다음, 그 수입을 지방에 양여하여 지역 간 재원 격차를 축소하는 조치를 취함
- 2014년에는 법인주민세의 일부를 ‘지방법인세’라는 이름으로 국세로 거둔 다음, 이를 지방교부세 재원으로 하여 재원 부족 자치단체에 상대적으로 많은 교부금이 배분되도록 하는 조치를 취하였음
- ‘지방법인특별세’이든 ‘지방법인세’이든 ‘지방’이라는 말이 들어가 있으나, ‘국세’로 하여 징수하고 있음에 주의를 요함
- 2019년 10월부터 소비세율을 8%에서 10%로 올리고 나서는 ‘지방법인특별세’는 원래의 법인사업세로 되돌리고, ‘지방법인세’를 보다 확충하여 지역 간의 세원 격차를 줄이는 쪽으로 방향을 잡음

## 중앙정부와 도쿄도의 대립점 요약

- ‘지방세원의 편재시정’과 ‘도쿄 일극(一極) 집중’을 둘러싼 중앙정부와 도쿄도의 대립점을 요약하여 정리하면 <표 1>과 같음

| 표 1 | 지방세원의 편재시정과 도쿄 집중을 둘러싼 중앙정부와 도쿄도의 대립점

	중앙정부의 입장	도쿄도의 주장
지방세원의 편재 시정	대도시의 조세수입을 재정난을 겪고 있는 지방에 배분하여 세수입 편재를 시정한다	지역 간 세수입 격차의 편재 시정은 이미 해결된 문제다
도쿄 일극(一極) 집중	도쿄 일극 집중을 시정하여 지방의 인구 감소에 제동을 건다	수도인 도쿄도가 일본의 성장전략을 견인하고 있다

자료: 아사히 신문 2018년 10월 11일자를 참고하여 작성.

### 도쿄도와 중앙정부와의 지방세원 편재를 둘러싼 입장 차이

- <표 1>에서 보듯이 중앙정부는 도쿄도와 같이 세원이 풍부한 대도시로부터 세원이 부족한 지방으로 재배분이 되도록 하려는 입장이지만 도쿄도는 이에 대한 반발을 하고 있음
- 도쿄도는 법인2세 개정으로 4,600억엔(약 5조원)의 지방세 수입이 줄어들었다고 하면서, “중앙정부가 지방에 배분하는 지방교부세를 더한다면 지역 간 세수입 격차는 이미 해결된 문제”라며 중앙정부의 압박에 반박하고 있음(아사히 신문 2018년 10월 11일자. 이하 같음)
- 중앙정부와 도쿄도의 입장 차이는 ‘도쿄 일극(一極) 집중’을 둘러싼 논쟁에서도 잘 드러나고 있음
- 중앙정부는 “도쿄 일극 집중이 심화되고 지방은 피폐하고 있다”는 입장이지만, 도쿄도는 “도쿄야말로 일본의 성장전략을 견인한다. 모두 다 같이 낮은 수준으로 빈곤해지는 것은 경영적으로 보더라도 바람직하지 않다(고이케 유리코(小池百合子) 도쿄도 지사)”고 주장함

### 한국과 일본의 지방세 체계 차이 및 응익원리

- 한국은 일본과 같이 지방의 주요 세목으로 법인2세가 부과되고 있는 것은 아니기 때문에 지방 법인과세와 관련하여 지역 간 편차가 심하게 나타나는 것은 아님
- 그렇다고 하나 한국의 지방세 체계가 일본에 비해 바람직하게 갖추어져 있다고 평가하기는 어려움
- 지방세 부과에서는, ‘지방 공공서비스의 편익에 대한 대가로서 지방세 부담을 한다’고 하는 ‘응익원리(benefit principle)’가 가장 중요한데, 한국은 일본에 비해 이 응익원리가 덜 작동되고 있다고 볼 수 있기 때문임
- 한국의 광역자치단체는 취득세와 같은 거래자산과세 위주로, 일본에서와 같은 광역 지방소득세(도부현민세)는 실시되고 있지 않고 있으며, 기초자치단체 수준에서도 지방소득세(일본은 시정촌민세)나 재산세(고정자산세)의 정립이 일본에 비해 미흡한 수준임

## 우리나라에 주는 시사점

- 우리나라는 지방의 소득과세로서 법인에 대한 과세가 정착되어 있지 않은 상황임
- 지방분권화가 진행되면서 개인만이 아닌 법인도 지방공공서비스로부터 편익을 제공받고 있다는 관점에서 지방세 개혁을 추진할 필요가 있음
- 법인관련 지방세를 도입하는 경우 현행 일본의 법인사업세와 같이 법인의 이익에 대해 과세하는 것은 세수의 안정성 면에서 적합하지 못함(일본은 2004년부터 자본금 1억엔 이상의 법인에 대해 외형표준과세를 도입)
- 법인의 이익에 대한 지방세 과세가 세수입의 불안정성 및 지역 간 편차를 가져오게 될 것임은 일본의 케이스로부터 여실히 엿볼 수 있음
- 향후 응익원리를 구현하는 법인관련 지방세 도입을 검토한다면 안정적인 세수확보를 도모해 가는 법인지방세 구축이 중요하게 됨
- 요컨대, 국세로서의 법인세는 현재와 같은 법인 이익에 대한 과세를 유지하나, 지방세로서 법인과세를 도입한다면 외형(예컨대 기업활동가치, 급여총액, 자본금 등)을 기준으로 과세하는 것이 응익원리에 부합할 것임



**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)  
kook@yokohama-cu.ac.jp