

GLOBAL TREND

# 세계지방자치동향

일본

일본의 지방자치단체와 원전 재가동 검증 : 니가타현(新潟県)

일본

일본의 정부 간 보조금과 지방재정 형평화 추진

미국

애틀랜타 대도시 권역의 취약계층 교통지원 프로그램(Simply Get There.org, Atlanta, GA)

한국

윤석열 정부 지방시대 비전과 전략(지방시대위원회, 2023)



# 일본의 정부 간 보조금과 지방재정 형평화 추진

## 개요

- ▶ 최근 일본은 재정 형평성 제고를 위해 지역 간 격차가 컸던 지방 법인과세 부담에 대해 지방교부세 및 지방양여세 제도를 활용한 재정조정 강화 조치를 취함
- ▶ 지방재정 운용에서는 이전재원의 역할과 응익원리를 실현하는 자주재원의 역할 분담에 보다 힘을 기울일 필요가 있음

## 일반보조금과 특정보조금

- ▶ 이전재원으로서의 정부 간 보조금은 그 사용 용도를 특정하지 않는 일반보조금(교부금)과 용도를 특정하여 운용하는 특정보조금으로 나눌 수 있음
- ▶ 보조금 유형에 따라 경제적 효과는 다르지만, 정책목적에 따라 각각의 보조금은 그 나름의 의미를 갖는다고 할 수 있음
- ▶ 일반보조금(교부금)은 자치단체의 재정력 조정을 위해 인구나 면적 등의 객관적인 기준에 따라 기계적으로 계산하여 각 자치단체에 배분하는 이전재원임
- ▶ 특정보조금은 어떤 특정 사업이 어느 정도의 경비가 들고 그 사업이 어떠한 특성(예, 플러스의 외부효과)을 갖는지를 감안하여 실제 사업비를 보조하는 이전재원임

## 일본의 일반보조금과 특정보조금

- ▶ 일반교부금은 주요 국세 세수입의 일정 비율(소득세의 33.1%, 법인세의 33.1%, 소비세의 19.5%, 주세의 50.0%)을 재원으로 하는 지방교부세(보통교부세)가 주축을 이룸
- ▶ 보통교부세는 우리나라에서와 같이 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감하여 그 차액을 보전하여 주는 방식을 채택하고 있음

- ▶ 지방교부세가 교부되고 난 다음의 일인당 세입(歳入)을 보면 지방세수입이 적은 자치단체가 세수입이 많은 자치단체 보다 많아지는 역전 현상이 발생하기도 함
- ▶ 일반보조금(교부금)의 경우 재원보장 역할을 수행하는 재정형평화 기능 수행이 바람직하다고 할 수 있으며, 그러한 재정형평화 측면에서 보면 일인당 세입(歳入)의 지역간 역전 현상은 발생할 수 있음

## 일본 특유의 지방재정계획 제도와 그 평가

- ▶ 일본에서는 중앙정부(총무성)가 지방재정계획을 책정하여 총체적인 지방세출에 대한 지침(guideline)으로 활용하고 있음
- ▶ 지방재정계획이 지방자치단체의 재정운영 지침이라고는 하지만 지방자치단체의 세출을 직접 구속하는 것은 아님
- ▶ 지방재정계획에는 지방자치단체가 표준적인 공공서비스 수준을 달성하기 위해 필요하다고 예상되는 경비를 계상하는데, 지방세나 지방세외수입 등의 자주재원으로 조달할 수 없는 부분은 중앙정부가 지방교부세를 통한 이전재원으로 재원을 확보하는 형태를 취하고 있음
- ▶ 실질적으로는 지방세나 지방세외수입 등이 지방세출에 미치지 못하는 경우 지방교부세 총액을 조정하여 최종적으로 재원 부족액을 보전하는 형태를 취하고 있음
- ▶ 이와 같은 재정운용은 재정규율이 느슨해져 지방예산 집행이 비효율적으로 이루어지는 도덕적 해이(moral hazard)를 발생시키는 측면이 있음

## 최근 일본의 지역 간 재정조정 강화

- ▶ 일본에서는 1990년대 초 거품경제가 붕괴되고 조세수입, 특히 법인관련 과세 수입이 크게 줄어들었고 조세수입의 지역 간 편차도 심하게 나타남
- ▶ 2009년부터 지역 간 세수입 격차가 심했던 도도부현(광역자치단체) 법인사업세의 세율을 낮추고 그 낮춘 만큼의 재원을 국세(특별법인사업세)의 지방양여세 재원으로 하여 지역 간 재정형평화를 도모하고 있음(특별법인사업세의 전신은 지방법인특별세)
- ▶ 광역 지방세로 징수되는 법인사업세의 일부를 국세로 징수하여 재원조정을 하였다는 것은 중앙정부가 지방간의 수평적 재정조정 장치를 마련한 조치였음
- ▶ 법인사업세와 함께 법인주민세도 부과하고 있는데(법인주민세와 법인사업세를 '법인2세'라 함), 법인주민세의 일부도 지방법인세(국세)라는 이름으로 하여 2014년부터 지방교부세 재원에 편입하여 재정형평화를 도모하고 있음

- ▶ 일본에서 지방교부세와 지방양여세는 ‘교부세 및 양여세 배부금 특별회계’로 하여 운용하고 있는데, 지방법인세는 국세수납금정리기금을 통하여 지방교부세 재원으로 편입하고 지방법인특별세는 지방양여세 재원으로 편입하고 있음

## 국세 중 법인관련 과세의 비중 추이와 재정형평화 추진

- ▶ <표 1>에서 보는 바와 같이 국세 수입에서 차지하는 법인세 비중은 2005년 25.6%에서 2022년 19.0%까지 낮아지고 있음
- ▶ 국세 수입 중 지방법인세의 비중은 2015년 0.9%에서 2022년 2.4%로 높아졌는데 이는 지방법인세를 통해 지방재정 형평화를 도모하였음을 의미함
- ▶ 한편 지방법인특별세는 2010년부터 2020년까지 국세 수입의 대략 3~4% 정도를 차지하고 있었으나 (2020년은 지방법인특별세 1.5%, 특별법인사업세 1.0%), 2022년은 특별법인사업세가 2.9%를 차지함
- ▶ 이들 추이로부터 일본은 국세 중 법인세 부담은 크게 하락하였지만 재정조정의 재원으로 편입되는 재원(지방법인세와 특별법인사업세)은 오히려 상당 정도 늘려왔다는 것을 알 수 있음
- ▶ 요컨대, 일본은 법인세 부담의 지역 간 편중을 완화하는 쪽으로 법인관련 과세를 개편하여 왔다고 평가할 수 있음

표 1. 국세 중 법인관련 과세의 비중과 그 변화(하단의 국세수입 이외는 %)

	2005	2009	2010	2014	2015	2018	2019	2020	2021	2022
법인세	25.6	15.8	24.4	19.1	18.1	19.2	17.4	17.3	18.8	19.0
지방법인세	-				0.9	1.1	1.0	2.2	2.2	2.4
지방법인특별세	-	1.7	3.2	4.1	3.5	3.3	3.3	1.5	-	-
특별법인사업세	-							1.0	2.1	2.9
국세수입(조엔)	52.3	40.2	43.7	57.8	60.0	64.2	62.1	64.9	61.1	70.0

출처: 寺崎寛之(2023)『図説日本の税制』財經詳報社를 이용하여 필자 작성.

## 한국과 일본의 정부 간 재정관계 차이

- ▶ 한국은 지방교육재정을 지방교육비특별회계로 하여 지방재정회계와는 독립적으로 운영하고 있으나 일본은 지방교육재정도 교육비라는 항목으로 하여 일반재정과 함께 운용하는 일원적인 재정구조임
- ▶ 일반지방재정과 독립하여 운영하는 한국의 지방교육재정은 중앙정부로부터의 이전재원에 크게 의존하고 있음
- ▶ 지방교육재정의 이전재원에는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 국고지원금이 있으나, 지방교육재정교부금이 가장 중요한 재원으로 자리잡고 있음
- ▶ 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 20.79%로 조달되고 있는데 이 교부금은 교육을 위한 특정보조금으로서의 성격이 강하다고 할 수 있으며, 그 교부율은 인상되어 왔음

## 시사점

- ▶ 일본에서는 이전재원이 비효율을 초래하고 있다고 할 수 있으며, 그 배경에는 사후적 재량에 의한 지방예산 조정이라는 ‘연성예산제약(soft budget constraints)’이 주요 요인으로 작용하고 있음
- ▶ 우리나라에서는 지방교부세 및 지방교육재정 교부율 인상에 따른 교부금 증가에 비해 지방세 등의 자체수입 증가가 저조하였다는 점에서 지방예산의 연성(soft budget)화가 이루어져 왔다고 할 수 있음
- ▶ 이를 염두에 두면 우리나라의 지역 정책에 있어 지방예산의 사후적인 보증이라는 ‘연성예산 문제’가 생기지 않도록 하는 시스템 구축이 요구됨
- ▶ 이는 지방예산의 하드화, 즉 재정규율의 확립을 통한 효율성 제고와 함께 재정책임을 묻는 장치 마련이 요구되고 있음을 시사함
- ▶ 지방재정 운용에서는 이전재원의 역할과 응익원리를 실현하는 자주재원의 역할 분담에 힘을 기울이는 것이 보다 바람직한 방향임

## 참고자료

- 1) 寺崎寛之. (2023). 『図説日本の税制』 財経詳報社.

---

국중호 통신원

kook@yokohama-cu.ac.jp

요코하마시립대 경제학 교수