

수시연구과제

지방발전을 위한 조세제도와 지역발전사업 : 일본의 사례를 중심으로

2018. 12

원종학 · Sato Motohiro · 권혁욱



수시연구과제

지방발전을 위한 조세제도와 지역발전사업: 일본의 사례를 중심으로

2018. 12

원종학 · Sato Motohiro · 권혁욱

 한국조세재정연구원

목 차

I. 서론	1
II. 일본의 지방재정(원종학)	3
1. 지방재정	3
가. 중앙재정과 지방재정	3
나. 지방세 구조 및 세수	7
다. 지방교부세	8
라. 국고지출금	13
마. 지방재정계획	14
2. 삼위일체 개혁	21
가. 삼위일체 개혁 추진경위	21
나. 삼위일체 개혁 결과	23
III. 일본의 지방분권: 조세정책(Sato Motohiro)	26
1. 들어가며	26
2. 일본의 지방세 제도의 특징	27
가. 지방세의 종류	27
나. 지방교부세	29
3. 지방세의 이론과 실제	32
가. 한계적 재정책임	32
나. 세금부담의 전가와 조세경쟁	33
4. 일본의 조세경쟁	35
5. 고향납세	37
6. 지방세와 고령화	40
7. 지방의 자주과세권의 실제	44
가. 기업에 대한 과세	44
나. 산림환경세	46
8. 지방세와 경제의 글로벌화(지방법인2세의 과제)	48

9. 지방세의 징수문제와 ICT화	53
가. 징수대책	53
나. 체납정리의 광역화	56
10. 향후의 지방세 본연의 자세에 대해	57
가. 지방기금	58
나. 주민의 재정책임	59
다. 양극화 확대와 자원보장	61
라. 다양한 분권화	62
IV. 일본 지방창생정책의 효과분석(권혁욱)	64
1. 들어가며	64
2. 지방창생은 필요한가?	65
3. 지방창생정책 이전의 일본의 주요 지역경제정책	71
4. 지방창생정책의 내용	74
5. 지방창생에 관한 사례분석	78
6. 지방창생정책의 효과분석	85
7. 맺으며	91
V. 요약 및 결론	92
〈참고문헌〉	94
〈부록〉 「제3장 일본의 지방분권: 조세정책」 원문	98

표 목 차

〈표 II-1〉 일본의 지방세 조세체계	7
〈표 II-2〉 기준재정수입 세목(도부현)	11
〈표 II-3〉 기준재정수입 세목(시정촌)	11
〈표 II-4〉 세목별 산입률	11
〈표 III-1〉 일본의 국세·지방세	28
〈표 III-2〉 초과과세	45
〈표 IV-1〉 지방창생정책의 변천 과정	74
〈표 IV-2〉 정령지정도시의 인구 증가율(2010~2015)	78
〈표 IV-3〉 지역별 상장기업의 분포와 인구 규모	81
〈표 IV-4〉 지역별 글로벌 니치 톱 기업의 분포	82
〈표 IV-5〉 지역별 기업 본사의 분포와 비중	83
〈표 IV-6〉 현별·직종별 유효구인배율(2017년)	85
〈표 IV-7〉 현별 명목임금(2015년, 2017년)	87
〈표 IV-8〉 현별 도산건수와 도산에 의한 부채총액	89

그림목차

[그림 II-1] 중앙과 지방의 세재원 배분과 세출비율	4
[그림 II-2] 중앙정부와 지방정부의 재정상황	5
[그림 II-3] 지방재정의 구조	6
[그림 II-4] 지방세의 세수 내역(2019년도 지방재정계획)	8
[그림 II-5] 중앙정부 예산과 지방재정계획(통상수지분)과의 관계(2019년 당초) ...	16
[그림 II-6] 2017년도 지방재정계획(통상수지분) 각 비목 개요	18
[그림 III-1] 지방교부세의 구조	30
[그림 III-2] 교부세의 자원보장	31
[그림 III-3] 고정자산세 경감조치	42
[그림 III-4] 법인세율의 국제 비교	49
[그림 III-5] 세수의 지역 간 격차(3개 도도부현이 지방세수에서 차지하는 비율) ..	51
[그림 IV-1] 지역별 출생률(2017년)	66
[그림 IV-2] 지역 간 노동생산성의 격차와 요인분해(2018년)	67
[그림 IV-3] TFP 상승률의 요인분해	69
[그림 IV-4] 제조업 TFP 상승률에 대한 현별 기여(1985~1995)	69
[그림 IV-5] 제조업 TFP 상승률에 대한 현별 기여(1995~2005)	70
[그림 IV-6] 미야자키시의 노동인구의 증감률(2009~2012년)	80
[그림 IV-7] 지역별 광공업생산지수(원계열)의 추이(2010년=100)	88

I. 서론

1991년 지방의회가 발족하고, 1995년에는 자치단체장을 선거를 통해 선출함으로써 우리나라에서도 지방자치시대가 열렸다. 이후 지방의 일은 지방이 결정해야 하는 것이 합리적이며 효율적이라는 주장이 계속하여 제기되면서 그동안 중앙정부가 실시하던 일들이 지방정부로 이양하는 지방분권에 대한 요구는 계속하여 증대하고 있다. 그러나 실질적인 지방자치, 지방분권을 위해서는 단순한 권한의 이양만이 아니라, 지방정부가 스스로의 일을 스스로의 비용으로 수행할 수 있는 지방재정 확보가 선행되어야 한다.

지방의 재정 자립도를 제고하기 위해서는 무엇보다도 지방의 안정적인 재원 확보가 필요하다. 지방정부의 재원을 살펴보면 크게 지방세, 지방교부세, 국고보조금으로 구성되어 있다. 그런데 지방정부의 주요 재원인 세 가지 모두 중앙정부와 밀접히 연관되어 있다. 지방정부가 자율적인 활동을 위해서는 안정적인 재원을 확보해야 하는데, 지방정부 재원의 증대가 중앙정부 재원의 지방정부로의 이전을 의미하므로 이 과정에서 중앙정부와 협의 및 조정이 필요한 것이다.

정부 간 재원 이전의 여러 방안 가운데 어느 방안이 가장 효율적이며 효과적인가에 대해서는 나라마다 처한 상황이 다르므로 일률적으로 어떤 형태가 좋다고 하기는 어렵다. 언제나 우월한 해결책이 없을 경우 어떠한 정책을 선택해야 하는가의 문제에 직면할 때, 유사한 형태의 제도를 운영하고 있는 해외사례는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다.

일본은 현재 우리나라가 직면하고 있는 저출산·고령화, 농촌지역의 과소화 등 여러 측면에서 우리와 비슷한 상황에 직면하고 있다. 또한 일본 중앙정부는 소위 ‘삼위일체’(三位一體)개혁을 통해 일본의 정부 간 재원 이전 방식, 지방세 개혁 등을 실시하였는데, 중앙-지방정부 간 재원 이전에 관한 이러한 개혁은 우리에게 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다.

본 보고서는 중앙정부와 지방정부의 재정을 둘러싼 개혁과 개혁 이후의 일본 지방재정의 현황 및 문제점, 개선 방안 등을 고찰하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제II

장에서는 일본의 지방재정 현황에 대해 살펴보았다. 일본의 지방재정 개혁 내용을 개략적으로 설명하면, 2000년 4월 기관위임사무의 폐지나 지방의 과세자주권 강화를 주된 목적으로 시행된 「지방분권일괄법」(지방분권의 추진을 위한 관계 법률의 정리 등에 관한 법률)을 계기로 중앙정부와 지방정부와의 관계는 새로운 시대에 접어들었다고 할 수 있다. 2000년 이후의 지방재정에 대한 논의를 위해 제Ⅱ장에서는 지방재정제도에 대한 설명을 하고, 2003년 이후 실시된, 국세의 지방세 이전, 지방교부세 및 국고보조금 조정 등을 주 내용으로 하는 소위 ‘삼위일체’ 개혁에 대해 살펴보기로 한다.

제Ⅲ장에서는 일본 지방의 수입에 해당하는 ‘일본의 지방세’에 주목하여, 지방재정 건전화를 위해서는 지방세는 어떠한 형태로 운영되어야 하는가에 대한 시사점을 도출한다. 그동안 지방조세와 관련하여 일본은 중앙집권적이고, 지방의 과세자주권이 제한된 것으로 여겨져 왔으나, 일본의 지방 과세자주권의 폭이 넓다는 것과, 미국, 캐나다 등 전통적인 분권국가에서 실증적으로 확인되어 온 조세경쟁, 조세수출 역시 일본에도 나타나고 있어, 과세자주권과 관련하여 일본의 실상은 제한적이지 않다는 것을 보이고 있다.

제Ⅳ장에서는 지출에 해당하는 일본 지방창생사업에 대해 구체적인 사례를 검토하였다. 제2차 아베정권은 2014년 인구 감소와 지방이 쇠퇴하는 문제를 해결하기 위해 지방의 활력 추진 정책인 ‘지방창생정책’을 추진하고 있는데, 그 구체적인 내용 및 효과에 대해 실증적인 방법으로 분석한 결과 지방창생정책은 지역의 생산성과 노동시장에 유의한 효과를 거두고 있음을 알 수 있었다. 제Ⅴ장에서는 전체 논의내용을 요약하고 시사점을 도출하였다.

Ⅱ. 일본의 지방재정

1. 지방재정

가. 중앙재정과 지방재정

1) 중앙과 지방의 재정상황

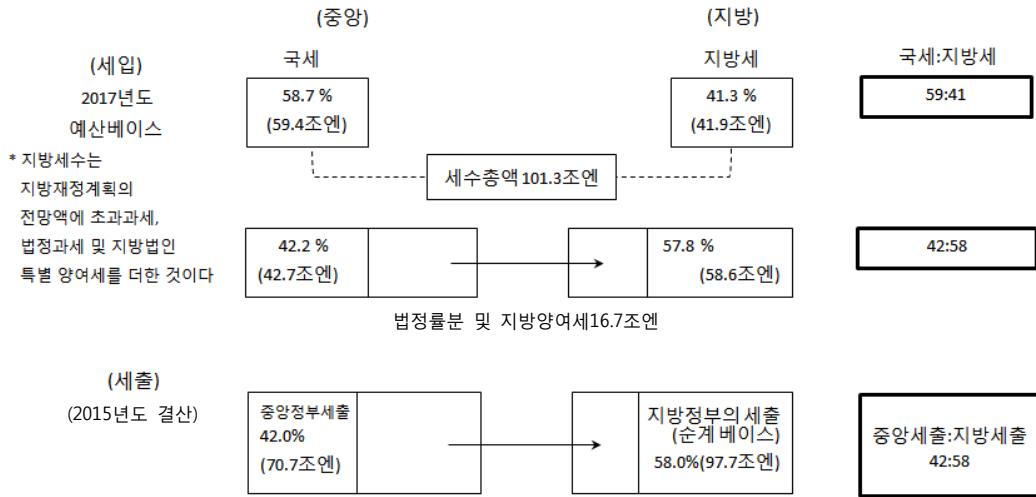
일본 정부의 종류에는 일반적으로 중앙정부, 도도부현(都道府県) 및 시정촌(市町村)의 3개가 있다.¹⁾ 이 가운데 도도부현과 시정촌을 합하여 지방공공단체라고 한다. 지방재정은 약 1,800개 정도의 지방공공단체가 지방행정을 실시하기 위한 재화를 취득하고, 이를 관리하고 지출하는 경제활동이다. 지방재정의 실태는 지방공공단체에 따라 다르며, 지방공공단체의 수만큼 지방재정이 존재한다고 해도 과언은 아니다. 따라서 그 전체적인 규모를 파악하기는 쉽지 않는데 일본의 지방재정을 그나마 총체적으로 파악하고 있는 것이 지방재정계획²⁾이다.

지방재정계획에 의하면 지방자치단체의 2017년의 세출규모는 86.6조엔으로 중앙정부의 일반회계 세출규모 97.5조엔보다 적다. 또한 보통회계결산(2015년도) 기준으로 비교해 보면, 지방 재정규모는 98.4조엔으로 중앙의 재정규모 98.2조엔보다 많다. 그러나 이 비교는 단순히 형식상의 결산규모를 비교한 것에 지나지 않으며, 실제로는 국가재정과 지방재정에 서로 중복되는 부분이 상당히 포함되어 있다. 즉, 중앙정부의 세출에는 지방공공단체에 대한 지출이 포함되어 있는 한편, 지방공공단체의 세출에는 중앙정부에 대한 지출이 포함되어 있다. 이러한 중앙정부와 중앙정부 간의 거래로 인한 중복분을 제외한 순계의 형태로, 중앙·지방 어느 쪽이 그 금액을 최종적으로 지출하였는지를 비교하면, 중앙정부가 70.7조엔이며, 지방정부는 97.7조엔으로 지방재정의 실질 규모는 중앙정부의 약 1.4배에 달하고 있다.

1) 도도부현은 광역자치단체이며, 시정촌은 기초자치단체이다.

2) 지방재정계획의 구체적인 내용에 대해서는 제Ⅱ장 제2절에서 후술하였다.

[그림 II-1] 중앙과 지방의 세재원 배분과 세출비율

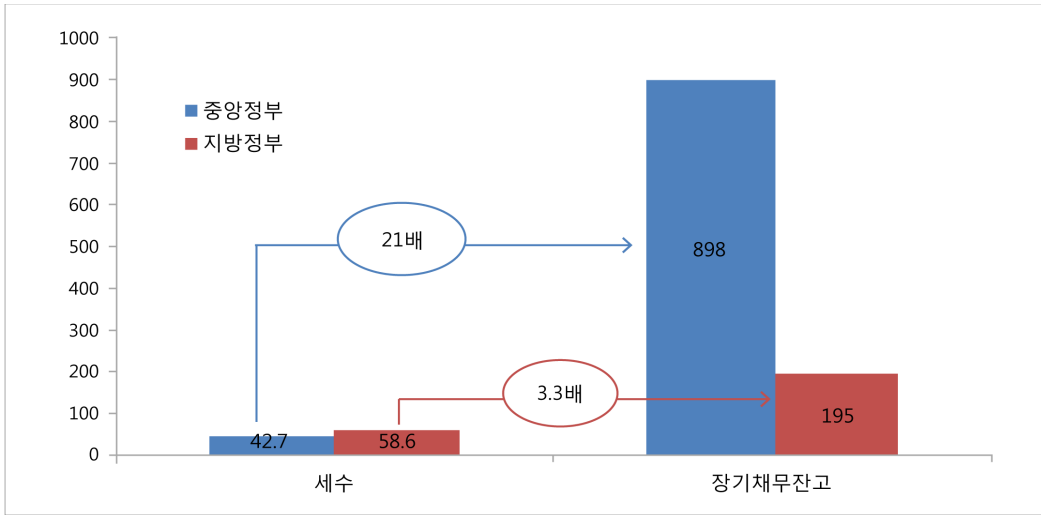


자료: 宇波弘貴(2018), p.236

일본의 중앙재정과 지방재정의 상황을 총체적으로 파악하면, 중앙정부의 재정은 1990년대 초반의 거품경제 붕괴 후의 경기 침체, 2008년의 리먼 쇼크 등에 따른 경기 후퇴나 감세 등에 따른 세수 감소, 적자 국채의 발행 등으로 인해 재정적자가 GDP의 2배를 넘는 등 매우 심각한 상태에 직면하고 있다. 이에 반해 지방정부는 총체적으로 볼 때 기초재정수지가 흑자 기조를 유지하고 있으며, 장기채무잔고도 근년 들어 현상 유지 혹은 약간 증가하고 있는 상태라고 할 수 있다.

중앙정부의 채무잔고는 2017년도 말에 898조엔 정도로 전망되고 있는데, 교부세 등의 이전 후의 세수 42.7조엔과 비교할 때 21배에 달하고 있다. 한편, 지방정부 채무잔고는 195조엔 정도로 전망되고 있는데, 교부세 등 이전 후의 세수 58.6조엔의 약 3.3배 정도이다.

[그림 II-2] 중앙정부와 지방정부의 재정상황



자료: 内閣府, 「中長期の經濟財政に関する試算」, <https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/shisan.html>(접속일: 2018.3.25.) 자료를 이용하여 저자 작성

또한 2017년도 중앙정부의 기초재정수지(primary balance)는 20.8조엔의 적자인 데 비해, 지방정부는 2.2조엔 흑자이다. 이 두 가지만 보더라도, 중앙과 총체로서의 지방 재정상황을 비교할 경우에 중앙정부가 매우 심각한 재정상황이라고 할 수 있다. 심각한 중앙정부의 재정상황과 비교하면 전체적으로 지방의 재정상황은 양호한 편이라고 할 수 있으나, 각 지방공공단체 간 비교를 하면, 지방세수가 충분히 확보되지 않는 단체가 있는가 하면, 재정잉여가 발생하는 단체가 있는 등 재정력에 큰 차이가 있는 것이 현실이다.

2) 지방공공단체의 예산제도

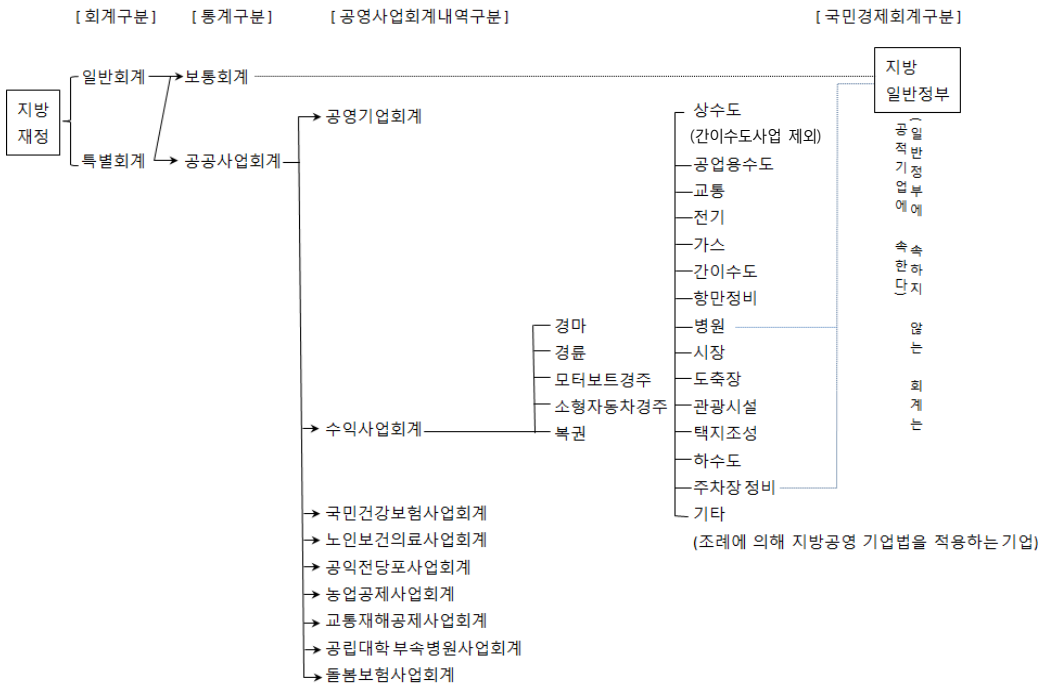
지방공공단체의 예산제도는 「지방자치법」에 통일적으로 정해져 있는데, 기본적으로는 중앙정부의 예산제도와 같다.

지방공공단체의 예산은 회계구분으로는 일반회계와 특별회계로 분류되며, 특별회계에는 정부의 법령에 의해 의무화된 것과 각 지방공공단체가 임의로 설치한 것이 있다. 또한 지방공공단체별로 일반회계, 특별회계의 범위는 각각이므로 지방재정을 통일적으로 파악하기 위해, 통계구분으로서 보통회계와 공영사업회계로 분류하는 통일기준을 마련하고 있다.

보통회계란 지방공공단체의 일반회계와 공영사업회계를 제외한 특별회계를 합산하고 회계 간 중복을 배제한 것으로, 일본에서 통상적으로 단순히 지방재정이라고 하는 경우는 이 보통회계를 지칭하는 경우가 많으며, 중앙정부의 일반회계와 비교된다. 회계구분에 따른 지방재정구조를 요약한 것이 [그림 II-3]이다.

공영사업회계는 지방공공단체의 기업 활동 수지를 나타낸 것으로, 공영기업회계, 수익사업회계, 국민건강보험사업회계 등의 사업회계를 말한다. 이 가운데 공영기업회계에 속하는 지방공영기업이란, 경비를 요금 수입 등으로 충당하는 독립채산을 원칙으로 하고, 공공복지를 목적으로 경영되는 기업이며, 수도·교통·병원·하수도 사업 등의 지역주민 생활에 불가결한 서비스를 제공한다. 단, 지방공영기업은 그 성격상 기업에 부담시키는 것이 곤란한, 또는 적절하지 않다고 인정되는 비용도 있기 때문에, 지방의 보통회계에서 지방교부세 등을 재원으로 한 재정조치가 피해지고 있을 뿐 아니라, 지방공영기업이 발행하는 지방채에 대해 정부자금이나 지방공공단체 금융기관 등에 의한 인수가 행해지고 있다.

[그림 II-3] 지방재정의 구조



자료: 宇波弘貴(2018), p.239

나. 지방세 구조 및 세수

지방세는 지방공공단체가 사업을 수행할 때 필요한 경비를 충당하기 위한 재원 조달을 위해 국가로부터 부여된 과세권에 근거하여 주민에게 부과하는 조세이다. 그 종류 및 일반적인 표준은 「지방세법」에 의하며, 지방세의 세목, 과세물건, 세율 기타 부과징수에 대해서는 법률이 정하는 범위 내에서 조례로 정한다. 일본에서 지방세는 크게, 광역자치단체가 부과하는 도부현세와 기초자치단체가 부과하는 시정촌세가 있으며, 각각의 일반재원에 충당하는 보통세와 특정 목적을 위한 목적세로 구분할 수 있다. 이 외에도 법정의 보통세를 부과할 수 있으나, 그 신설·변경에는 총무대신의 허가가 필요하다.³⁾

〈표 II-1〉 일본의 지방세 조세체계

지방세	도부현세	보통세 ¹⁾	도부현민세, 사업세, 지방소비세, 부동산취득세, 도부현 담배세, 골프장이용세, 자동차취득세, 경유거래세, 자동차세, 광구(鑛區)세, 도부현 법정의 보통세, 고정자산세(특례분)
		목적세 ²⁾	수렵세, 수리지익세, 도부현 법정의 목적세
	시정촌세	보통세 ¹⁾	시정촌주민세, 고정자산세(국유자산 등 소재 시정촌 교부금), 경차동차세, 시정촌 담배세, 광산세, 특별토지보유세, 시정촌 법정의 보통세
		목적세 ²⁾	입탕세, 사업조세, 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세, 국민건강보험세, 시정촌 법적목적세

주: 1) 보통세: 수입의 사용처를 특정하지 않고, 일반경비에 충당하기 위해 과세하는 조세. 보통세 가운데 「지방세법」에 의해 세목이 법으로 정해져 있는 것을 법정보통세라고 하며, 그 외의 것으로 지방단체가 일정한 절차, 요건에 따라 부과하는 것을 법정의 보통세라고 함.

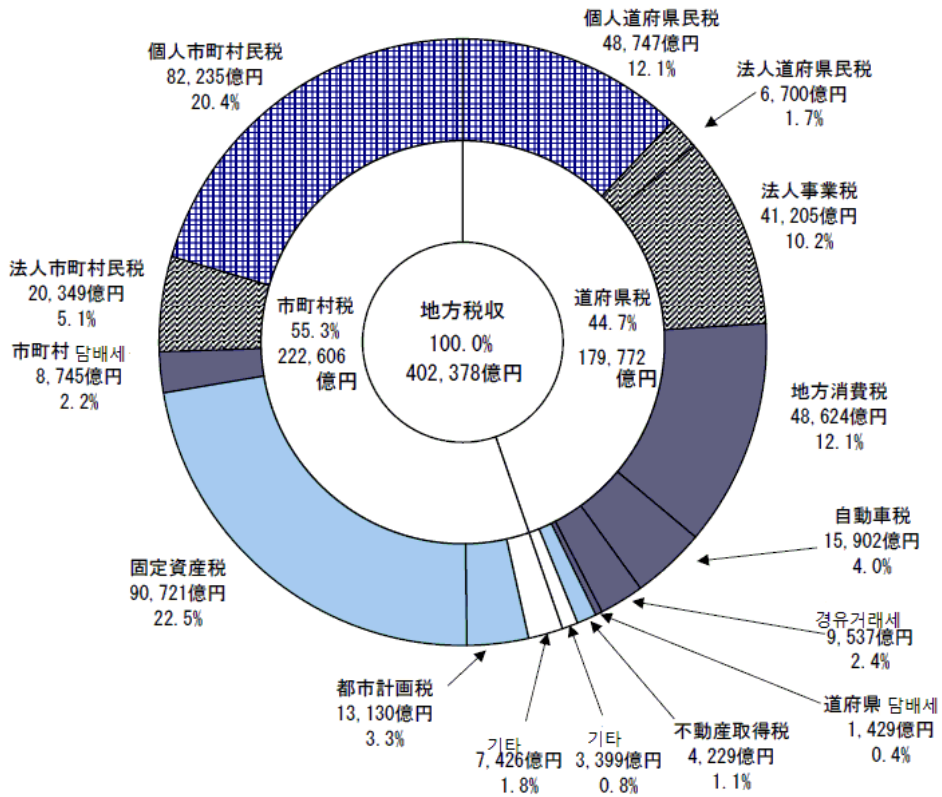
2) 목적세: 특정 비용에 충당하기 위해 과세하는 조세. 목적세 가운데, 「지방세법」에 의해 세목이 법으로 정해져 있는 것을 법정목적세라 하고, 그 외의 것으로 지방단체가 일정한 절차, 요건에 따라 부과하는 것을 법정의 목적세라고 함.

자료: 総務省, 「地方税制度」, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czais.html (접속일: 2018.11.13.)

[그림 II-4]는 2019년도 지방재정계획에 제시된 일본 지방세 세수 내역을 정리한 것이다. 2019년도 일본 지방세수는 약 40조 2,378억엔이 될 것으로 전망되고 있으며, 이 가운데 도부현세는 44.7%, 시정촌세가 55.3%가 될 것으로 예상되고 있다. 일본 세수의 큰 특징으로는 주민세, 도부현민세, 법인사업세 등 소득과세가 전체의 50% 정도를 차지하고 있는 데서 확인할 수 있듯이 소득세 중심의 과세체계라는 점이다. 우리나라의 부동산 보유세에 해당하는 고정자산세는 22.5%에 그치고 있다.

3) 일본 지방세의 세율에 대해서는 総務省, 「地方税の税率一覽」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000493587.pdf를 참조하기 바란다.

[그림 II-4] 지방세의 세수 내역(2019년도 지방재정계획)



자료: 総務省, 「地方稅收の構成(平成31年度地方財政計畵額)」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000601519.pdf(접속일: 2018. 12.21.)

다. 지방교부세

원칙적으로 본다면 지방공공단체 행정에 필요한 재원은 각각의 지역사회가 부담하는 것이 바람직하다. 그러나 지방공공단체가 스스로의 자원 조달 능력에는 지역에 따라 차이가 있어, 많은 세수를 징수할 수 있는 곳은 높은 수준의 행정서비스를 제공할 수 있으나, 세수가 적은 곳은 낮은 수준의 행정서비스만을 제공할 수밖에 없다. 중앙정부는 전국적으로 일정 수준의 행정서비스 제공이라는 관점에서 지방교부세 등으로 재정력의 격차 조정이나 지방행정을 위해 필요한 자원 보장을 하고 있다.

여기서 재정력 지수는 기준재정수입액⁴⁾을 기준재정수요액⁵⁾으로 나눈 수치의 과거 3년간의 평균값으로, 지방공공단체의 재정상태를 나타내는 대표적 지표이다. 재정력 지

수가 높을수록 보통교부세 산정상의 유보재원이 크게 되므로 재원에 여유가 있다고 할 수 있다.

지방교부세제도의 운영 기본으로서는, ① 지방교부세의 총액을 재원 부족단체에 대해 공평하게 그 부족분을 보전하는 것을 목적으로 교부하여야 하며(「지방교부세법」 제3조 제1항), ② 교부를 할 때는 지방자치의 취지를 존중하고, 조건을 붙이거나 그 사용처를 제한해서는 안 되며(동법 제3조 제2항), ③ 지방단체는 행정에 대해 합리적이며 타당한 수준을 유지할 수 있도록 노력하고, 적어도 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 의무화된 규모와 내용을 구비하여야 한다(동법 제3조 제3항).

매년도의 지방교부세 총액은, 지방재정계획의 세입과 세출의 차액(지방재원부족)을 보전하는 가운데 결정된다. 구체적으로는, 「지방교부세법」에 정해진 소위 법정률분(소득세 및 법인세의 33.1%, 주세의 50.0%, 소비세의 22.3%) 및 지방법인세 전액과 법정가산(별도 법으로 정해진 각 연도의 가산액)과의 합산액이 기본이다.

이 법정률분 등에 지방세 등 기타 세입을 합한 합계액과 각 연도 지방재정계획의 세출총액과 차이가 발생하는 경우, 현행의 보전 방식에 의하면 중앙과 지방이 1/2씩 부담하도록 되어 있다. 이때, 중앙정부의 부담분은 일반회계에서 특례가산, 지방정부 부담분은 「지방재정법」 제5조의 특례인 적자지방채(임시재정대책채)에 의해 보전하도록 되어 있다.

지방교부세는 원래 세수 부족을 보완하기 위한 것이므로 세수와 마찬가지로 사용처를 지정하지 않는 일반재원이어야만 한다. 지방교부세에는 일반교부세와 특별교부세의 2종류가 있다. 보통교부세는 모든 지방단체에 일반적으로 공급되는 행정서비스에 대해 세수 부족분을 보전하는 것이며, 특별교부세는 특별한 재정수요에 대응하기 위한 재원을 보전하는 것이다. 특별 재정수요란 지진이나 태풍 등 큰 재해가 발생하였을 때 구조활동을 위한 비용, 4년에 한번 있는 지방선거 등을 위한 비용에 사용된다. 지방교부세는 총액의 94%에 상당하는 금액이 보통교부세, 나머지 6%에 상당하는 금액이 특별교부세로서 기준재정수요액 산정 등을 통해 각 지방단체에 배분된다.

4) 기준재정수입은 지방공공단체의 표준적인 지방세수액. 세수 전망액의 75%에 지방양여세 등을 합한 것 (総務省, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html 접속일: 2018.11.2.)

5) 지방공공단체가 합리적인 수준에서 행정사무를 수행하기 위해 필요한 경비를 매년 추계한 것 (総務省, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html 접속일: 2018.11.2.)

1) 교부세액의 결정

보통교부세는 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 단체에 대해 그 차액(재원부족액)이 교부되는 것으로 산식으로 표시하면 다음과 같다.

$$\text{보통교부세액} = \text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}$$

기준재정수요액은 각 지방단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위한 것으로 그 내용은 전국 표준에 근거하여, 합리적이며 타당한 수준에서 행정을 수행하기 위해 필요한 경비 가운데, 일반재원으로 충당해야 하는 금액으로, 사용료·수수료 등의 특정재원을 가지고 충당되는 것은 제외하고 있다. 단, 지방을 위한 보조금 등이 교부되는 사업에 대해 지방단체가 부담해야 하는 부분은 기준재정수요액에 산입된다. 이를 산식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{단위비용} \times \text{측정단위} \times \text{보정계수}$$

여기서 측정단위는 인구나 면적 등이며, 단위비용은 측정단위 1단위당 비용, 보정계수는 지방단체별 자연조건이나 사회조건 등의 차이에 의한 재정수요의 차이를 반영하기 위한 것이다.

2) 기준재정수입액

기준재정수입액은 각 지방자치단체의 재정력을 합리적으로 측정하기 위해 표준적인 상태에서 징수가 예상되는 세수입의 일정비율을 「지방교부세법」의 규정에 의해 산정한 금액이다. 예컨대, 도도부현에서는 지방세(개인주민세의 세원 이양상당액, 지방소비세 세율 인상에 의한 증수분 등을 제외함), 지방법인특별양여세 및 지방특례교부금 수입 전망액의 75%와 지방양여세(지방법인 특별양여세 제외) 등의 수입 전망액의 전액을 합산한 금액이 기준재정수입액이 된다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{표준적인 지방세 수입} \times 75/100 + \text{지방양여세}$$

지방단체별 기준재정수입 계산에 포함되는 세목과 포함되지 않는 세목, 세목별 산입률은 <표 II-2>~<표 II-4>와 같다.

<표 II-2> 기준재정수입 세목(도부현)

구분	항목	산정대상	대상외
일반 재원	보통세	(모든 법정 보통세) 도부현민세(교부금분 제외), 사업세 지방소비세(교부금분 제외), 부동산취득세 담배세(담배교부금 포함), 골프장이용세(교부금분 제외), 자동차취득세(교부금분 제외), 경유거래세(교부금분 제외), 자동차세, 광구세 고정자산세(특례분)	법정의 보통세
	지방양여세	지방법인 특별양여세, 지방취발유양여세, 석유가스양여세	
	기타	도도부현교부금, 지방특례교부금	
목적 재원	목적세		수렵세, 법정외목적세
	지방양여세 등	항공연료양여세, 교통안전대책특별교부금	

자료: 宇波弘貴(2018), p.244

<표 II-3> 기준재정수입 세목(시정촌)

구분	항목	산정대상	대상외
일반 재원	보통세	(모든 법정 보통세) 시정촌민세, 고정자산세, 경자동차세, 담배세(담배교부금 제외), 관산세	법정의 보통세
	세교부금 (稅交付金)	이자할교부금, 배당할교부금, 주식 등 양도소득할 교부금, 지방소비세 교부금 골프장 이용세 교부금, 자동차거래세 교부금 경우거래세 교부금(지정도시 한정)	
	지방양여세	지방취발유양여세, 특별통양여세, 석유가스양여세(지정도시 한정), 자동차중량양여세	
	기타	시정촌교부금, 지방특별교부금	
목적 재원	목적세	사업소세	입탕세, 도시계획세, 수리지익세, 법정외목적세
	지방양여세 등	항공기연료양여세, 교통안전대책특별교부금	

자료: 宇波弘貴(2018), p.245

<표 II-4> 세목별 산입률

산입률	도부현분	시정촌분
75%	지방세, 지방법인특별양여세, 지방특례교부금	지방세, 세교부금, 시정촌교부금, 지방특례교부금
100%	세원 이양상당액(개인주민세), 세율 인상에 의한 세입증가분(지방소비세), 지방양여세(지방법인 특 별양여세 제외), 교통안전대책특별교부금	세원 이양 상당액(개인주민세), 세율인상에 의한 세입증가분(지방소비세교부금), 지방양여세, 교통 안전대책특별교부금

자료: 宇波弘貴(2018), p.245

특별교부세는 기준재정수요액의 산정방법에 의해 포착되지 않은 특별한 재정수요(예컨대 재해, 한발, 냉해 등)가 발생한 경우, 또한 기준재정수입액 가운데 현저하게 과대하게 산정된 재정수입(예: 법인세할 수정 등)이 있는 경우 이러한 사정을 고려하여 교부되는 것이다.

지방교부세액이 결정되는 흐름은, 우선, 예산편성기(9월~12월)에 ① 지방의 익년도 세입세출을 전망하고, 수지과부족에 대한 견적을 낸다. ② 수지부족을 보전하기 위해 법정률분을 계상함과 동시에, 그래도 부족한 경우에는 법정률분에 더하여 일반회계로부터 특례가산 등을 하여 교부세를 증액하는 흐름으로, 총무성과 재무성이 절충하여, 교부세 총액이 결정된다.

예산이 편성된 후에는(1월~7월), ① 예산편성까지 결정된 교부세 총액을 각 지방단체에 배분하기 위해, 기준재정수요의 산정기준(단위비용, 측정단위, 보정계수)를 매년 개정하고, ② 개정한 산정기준에 의해 각 지방공공단체의 기준재정수입과 기준재정수요를 산정하여 보통교부세의 각 지방단체에의 배분액을 결정한다. 보통교부세는 8월 31일까지, 특별교부세는 12월과 3월에 총무성이 결정하도록 되어 있다.

지방교부세에서 각 연도의 지방교부세 법정률분 등과 지방재정 수지 전망에 의한 소요 재원 사이에 차이가 발생하는 경우, 즉 재원이 부족한 경우 어떠한 형태로 총액으로서 지방교부세를 포함한 소요 지방재원을 확보할 것인가가 문제가 된다. 이 문제에 대한 대응방법이 지방재정대책이다.

매년도마다 지방재정대책을 세울 때는 공공경제를 지탱하는 양대 축인 중앙과 지방이 균형 잡힌 재정운명을 할 필요가 있다는 기본적인 방침에 입각하여, 지방재정 운영에 지장이 발생하지 않도록 소요 조치를 꾀하는 것이다.

지방재정대책에 필요한 일련의 흐름을 정리하면 다음과 같다. 우선 지방재정의 수지에 대해 전망을 하고, 거기서 발생하는 지방의 재원 과부족을 산정한다. 그리고 이 부족분에 대해 교부세나 지방채 등에 의해 소요 재원을 조치하는 지방재정대책을 실시한다. 그 결과 지방교부세 등의 총액이 결정되고, 지방 전체로서의 세입·세출이 확정되고, 지방재정계획이 책정된다.

또한, 중앙의 일반회계 및 특별회계 예산에서의 지방교부세 교부금도 이 지방재정대책에 입각하여 결정되기 때문에, 지방재정대책은 중앙정부의 예산편성에도 큰 의미를 지닌다.

라. 국고지출금

중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 재원을 보조금이라고 한다. 보조금에는 특정 지출과 연계하여, 사용처를 한정하여 교부되는 특정보조금과, 지출을 지정하지 않고 사용처를 한정하지 않는 일반보조금이 있다. 재정조정제도로서 중앙정부에서 지방자치단체로 교부되는 지방교부세는 넓은 의미에서 일반보조금에 해당된다. 이에 대해 사용처를 한정된 보조금이라고 하더라도 한정 범위를 유사한 분야로 지정하여 교부되는 보조금을 포괄보조금(block grant)라고 한다.

일본에서는 특정보조금을 일정한 목적과 조건하에서 지방자치단체의 특정 지출에 사용하기 위해서 국고에서 지방자치단체로 지출되는 재원을 국고지출금이라고 부른다. 국고지출금을 중앙정부의 예산에는 보조금, 부담금, 이자보급금, 손실보상금, 위탁비, 조성금 등의 명칭으로 계상된다. 「지방재정법」에서는 지방자치단체가 지출하는 경비는, 지방자치단체의 재원으로 전액을 충당하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 「지방재정법」은 전액 부담을 원칙으로 하면서도, 단서조항으로 ‘국고부담금’, ‘국고위탁금’, ‘국고보조금’이라는 3종류의 국고지출금을 인정하고 있다.

국고부담금은 중앙정부와 지방자치단체가 경비 부담 구분이라는 개념에 근거하여, 중앙정부 및 지방자치단체 모두에 이해관계가 있는 사무에 대해, 중앙정부가 소위 자기 부담분으로 부담하는 국고지출금이다. 국고위탁금은 지방자치단체의 지출경비 가운데 전적으로 중앙정부의 이해와 관련되는 사무(예컨대 국정선거 비용이나, 중앙정부의 통계조사비, 여권 발급 등)에 대한 지출에 교부되는 국고지출금이다. 국고보조금은 중앙정부의 행정상 필요에 따라 법률에 근거하지 않고 임의로 지방자치단체에 교부하는 국고지출금을 말한다. 국고보조금 가운데 정책의 실시를 장려하기 위한 국고보조금을 장려보조금이라고 부르기도 하며, 특정 경비에 대해 재정부담 경감을 목적으로 하는 국고보조금을 재정원조보조금이라고 한다.

마. 지방재정계획

1) 지방재정계획의 정의 및 제정경위

앞에서 설명한 바와 같이 지방재정 가운데 지방공공단체의 일반회계와 공영사업회계를 제외한 특별회계를 합한 것을 ‘보통회계’라 하며, 중앙정부의 일반회계에 대응한다. 내각은 중앙정부의 예산편성과정과 병행하여 동시에 그 보통회계의 익년도 세입세출총액을 예측하여, 「지방교부세법」 제7조의 규정에 근거하여 작성된 익년도의 지방단체의 세입세출 전망액⁶⁾으로 결정하여, 국회에 제출하고 있다. 이것을 통상 ‘지방재정계획’(Local Public Finance Program)이라 한다.

「지방교부세법」 제7조에서 내각은 매년도 및 익년도의 지방단체(도도부현·시정촌⁶⁾)의 세입세출 총액의 전망액에 관한 서류를 작성하여, 국회에 제출함과 동시에 일반에게 공표해야 한다고 규정하고 있다(box 참조). 그런데, 지방재정계획은 현실의 세입세출 전망액을 추계하는 것이 아니라 표준적인 재정지출, 수입을 산출하는 것이다.⁷⁾

「지방교부세법」 제7조(세입세출총액 전망액의 제출 및 공표의 의무)

제7조 내각은, 매년도 다음의 사항을 기재한 **익년도 지방단체의 세입세출총액 전망액에 관한 서류**를 작성하여 이를 국회에 제출함과 동시에 일반에 공개하여야 한다.

- 1 지방단체의 세입총액 전망액 및 아래 각호에 열거하는 내역
 - 가. 각 세목별 과세표준액, 세율, 조정 전망액 및 징수 전망액
 - 나. 사용료 및 수수료
 - 다. 기채액
 - 마. 국고지출금
 - 바. 잡수입
- 2 지방단체의 세출총액 전망액 및 아래 각호에 열거하는 내역
 - 가. 세출 종류별 총액 및 전년도에 대한 증감액
 - 나. 국고지출금에 근거한 경비 총액
 - 다. 지방채 이자 및 원금 상환액

6) 도도부현은 광역자치단체이며, 시정촌은 기초자치단체이다.

7) 일본 총무성 담당자는 저자와의 면담에서 “지방재정계획은 지방의 요구를 합한 것이 아니라, 표준적인 세출과 세입을 나타낸 것이다.”는 점을 특히 강조하였다.

지방재정계획은 지방재원 강화를 꾀하기 위해 1947년에 처음 책정되었다. 1950년에 샤우프(Shoup) 권고⁸⁾에 근거하여 창설된 지방재정 형평교부금제도에서는 지방의 재원 부족액을 중앙정부가 형평교부금(平衡交付金)으로 보장하도록 하고 있는데, 그 산출을 편의상 지방재정계획으로 행해졌다. 그러나 1950년대 전반에는 이 지방재정계획에서 표준재정규모나 수입 산정방법을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 사이에 분쟁이 끊이지 않았다. 이 때문에 1954년에 지방교부금제도가 발족하고, 국세의 일정 비율이 지방 조정보장재원으로서 교부되게 됨에 따라 지방재정계획과 중앙정부의 지방으로의 재원보전 사이에는 직접적인 관계가 없어졌다. 단, 지방교부세제도하에서도 지방교부세의 매년도의 총액이 지방단체의 재원부족액 총액과 현저하게 다를 경우에는 지방재정 또는 지방행정과 관련한 제도의 개정, 또는 지방교부세율을 변경하도록 되어 있어(「지방교부세법」 제6조의 3 제2항⁹⁾), 지방재정계획에는 여전히 그 중요한 근거로서의 역할이 남아있다.

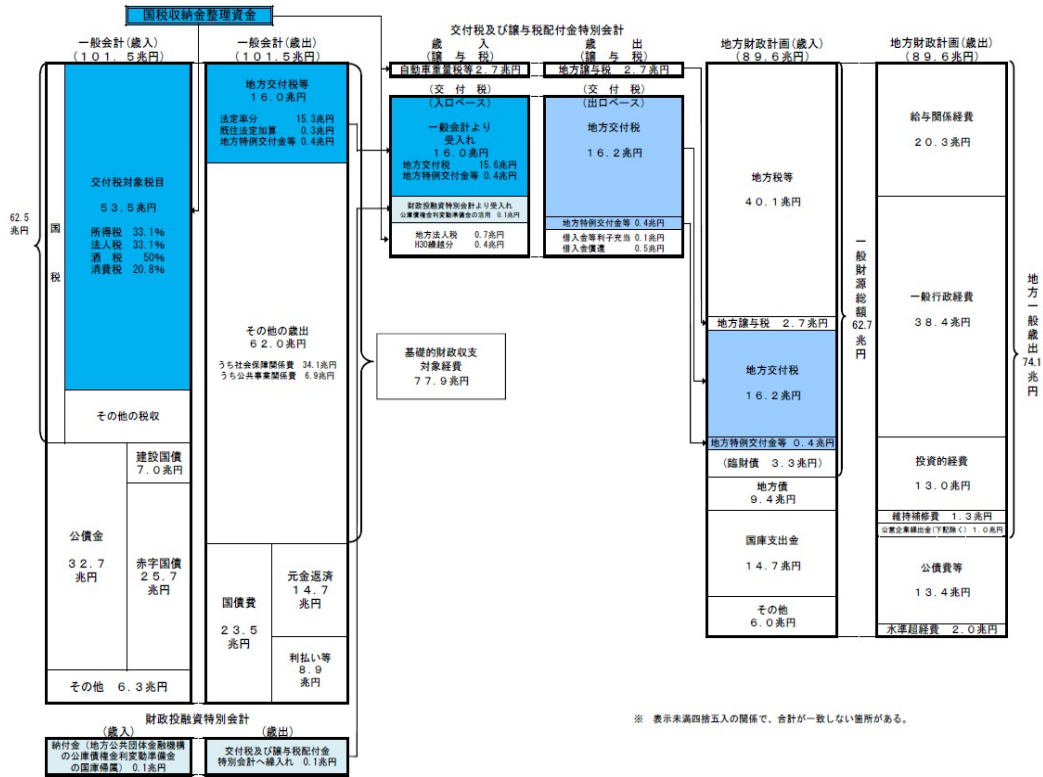
[그림 II-5]는 지방재정계획과 정부예산과의 관계에 대해 나타낸 것이다. 그림에서 알 수 있듯이 지방재정계획은 중앙정부의 예산에 대응하는 위치에 있으며, 지방의 지방재정계획이나 지방교부세 결정의 근거가 된다. 따라서 각 지방단체가 스스로의 예산을 편성할 때는 지방재정계획을 참고로 하여 예산을 편성하게 된다.

8) 샤우프사절단 일본세제보고서(Report On Japanese Taxation By The Shoup Mission), 통상 샤우프권고는 GHQ의 요청에 의해 1949년에 결정된 칼 샤우프(Carl Shoup)를 단장으로 하는 일본세제사절단에 의한 일본세제에 관한 보고서이다. 1949년과 1959년의 2개의 보고서가 있으며 일본의 전후 세제에 지대한 영향을 미쳤다.

9) 제6조의3(특별교부세액의 변경 등) 매년도 분으로 교부해야 할 보통교부세의 총액이 제10조 제2항 본문 규정에 의해 각 지방단체에 대해 산정한 금액의 합산액을 초과하는 경우에는 해당 초과액은 당해 연도의 특별교부세의 총액에 가산하도록 한다.

2 매년도 분으로 교부해야 할 보통교부세의 총액이 계속하여 제10조 제2항 본문 규정에 의해 각 지방단체에 대해 산정한 금액의 합산액과 현저하게 다를 경우에는, 지방재정 또는 지방행정에 관한 제도의 개정 또는 제6조 제1항에서 정한 율(率)의 변경을 행하도록 한다.

[그림 II-5] 중앙정부 예산과 지방재정계획(통상수지분)과의 관계(2019년 당초)



※ 表示未滿四捨五入の関係で、合計が一致しない箇所がある。

자료: 総務省, 「地方税収の構成(平成31年度地方財政計画額)」, http://soumu.go.jp/main_content/000544450.pdf (접속일: 2018.12.24)

2) 지방재정계획의 의의 및 역할

현재 지방재정계획을 책정하는 의의는 ① 일정 규칙에 따라 지방재정 전체의 수지 전망액이 명확히 드러남에 따라 지방세·재정제도의 개정, 지방교부세율 등에 대해 검토하여, 지방재정의 건전한 운영을 위해 필요한 조치를 할 수 있다는 것, ② 중앙정부의 경제운영, 예산·세제개정, 각종 장기계획 등과 정합성을 유지하면서 지방재정에서의 각종 시책의 모습을 명확히 할 수 있다는 점, 그리고 ③ 지방단체에 표준적인 지방재정이 갖추어야 할 모습을 제시할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

구체적인 책정은 중앙정부의 경제에 대한 전망 등을 참고로 하면서, 중앙정부의 예산편성과 병행하여, 세제개정의 동향, 특히 지방교부세를 둘러싼 조치, 중앙정부의 각종 예산편성이나 신규 시책의 상황, 지방 단독사업의 규모, 국고보조부담률의 변경 등을 감안하여 총무성과 재무성의 협의를 중심으로 추진되어 각의 이해 후각의 이해를

거쳐) 통상 2월에 국회에 제출된다.

지방재정계획의 서두에는 그 책정방침이 명시되어 있으며, 상기 감안 사항에 관한 배려가 제시되어 있다. 지방재정계획은 통상 있어야 하는 표준적인 재정지출, 수입을 산출하는 것이므로, 예컨대 세입에서는 초과과세를 제외한 표준세율을 사용하며, 세출은 국가공무원의 급여수준을 상회하는 급여비, 국고보조사업에 관한 소위 초과부담을 포함하지 않는다. 이러한 성격으로 인해 반드시 현실의 세입·세출을 정확히 반영하는 것은 아니다.

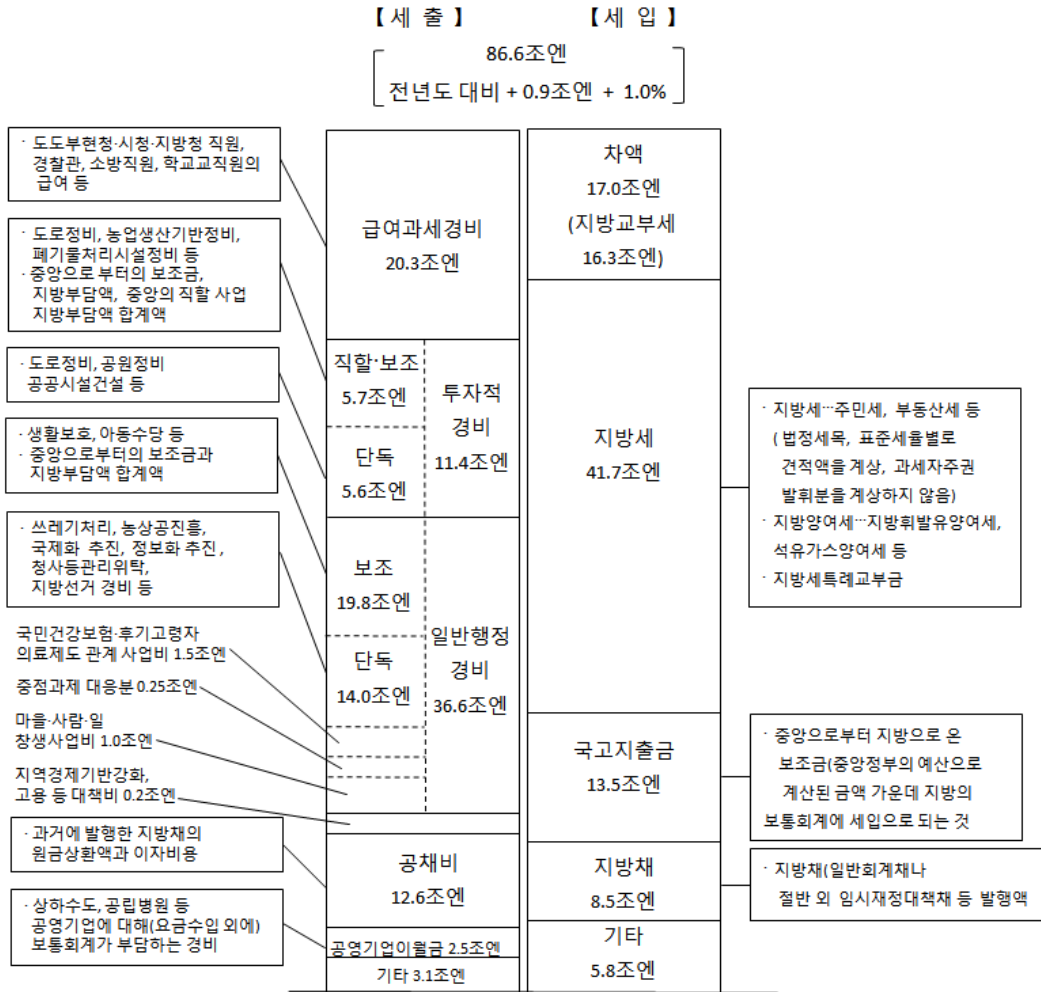
지방재정계획에서는 도도부현과 시정촌을 구별하지 않고 전 지방단체를 하나로 하여 그 보통회계의 당초 예산에 대해 단년도 베이스로 표준 세입·세출액이 산출된다. 지방단체 간의 중복액에 대해서는 공제하고, 순계액을 산출하고, 지방채계획(보통회계분)과도 정합성이 확보되어 있다

지방재정계획의 역할로는 첫째, 국가재정 및 국민경제 등과의 정합성 확보, 둘째, 지방단체가 표준적인 행정수준을 확보할 수 있도록 지방재원을 보장, 셋째, 지방단체의 매년도 재정운영의 지침 등을 들 수 있다. 이 가운데 첫 번째의 역할은 중앙정부의 매년도 예산편성을 받아 예산에 포함되어 있는 시책을 구체화함과 동시에 지방재정과의 조정을 꾀하는 것을 의미한다.

아울러, 위와 같은 역할을 하고 있으므로, 세입에서는 초과과세, 법정의보통세, 법정의 목적세, 세출에서는 국가공무원의 급여수준을 초과하여 지급된 급여 등의 경비는 지방재정계획에는 계상되지 않는다.

지방재정계획은 통상적으로 12월경까지 행해지는 지방재정수지예상, 지방재정대책, 중앙정부의 일반회계예산(정부안)을 고려하여, 통상 매년 2월에 내각이 국회에 제출하는 것으로, 약 1,800개 지방단체의 보통회계를 소위 하나의 재정주체로 간주하고, 다음 해의 세입·세출의 모습을 하나의 수치로 제시하는 것이다. [그림 II-6]은 2017년의 지방재정계획의 비목을 제시한 것으로, 지방교부세를 제외하고 주로 이하의 세입·세출 항목으로 구성된다.

[그림 II-6] 2017년도 지방재정계획(통상수지분) 각 비목 개요



자료: 宇波弘貴(2018), p.246

가) 세입

(1) 지방세

지방세는 과세 단체의 종류에 따라 도도부현세와 시정촌세로 나뉘며, 사용처에 따라 보통세와 목적세로 나뉜다. 보통세는 그 사용처가 정해지지 않은 것이며, 목적세는 사용처가 정해진 것이다. 또한 지방세에는 「지방세법」으로 세목이나 기타 필요사항이 규정되어 있는 것 외에도, 조례가결 후에 지방단체가 중앙정부의 협의나 동의를 거쳐 설정할 수 있는 법정외세(법정의 보통세, 법정의 목적세)가 있다.

지방재정계획상의 지방세수는 법정세목 수입 전망액의 표준세율분이 계상되고 있어, 법정외세에 의한 세입이나 표준세율을 초과한 과세(초과과세)에 의한 수입에 대해서는 계상하지 않는다.

(2) 지방양여세

지방양여세는 각각 법률의 목적이나 경위에 근거하여 국세로서 징수된 조세를 객관적 기준에 의해 지방공공단체에 양여하는 것이다. 현행 제도상 지방양여세로서 지방회발유양여세, 석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 특별톤양여세 및 지방법인 특별양여세의 6종류가 있다.

지방회발유세, 석유가스세, 자동차중량세, 항공연료세 및 특별톤세는 국세로서 징수되어 국세수납금 정리자금으로 들어가고, 지방회발유세 및 특별톤세 세수액의 전액, 석유가스세수액의 1/2, 자동차중량세수액의 407/1000, 항공기연료세수액의 2/9가 동 자금으로부터 직접 교부세특별회계로 이월되어, 거기서 지방공공단체에 양여된다. 또한 국세로서 징수된 지방법인특별세수액 전액이 국세수납금정리자금에 수납되지 않고, 교부세특별회계로 이월되어 거기서 지방공공단체에 양여된다.

(3) 지방특례교부금

지방특별교부금은 중앙정부의 일반회계에서 교부세 특별회계를 통해, 지방공공단체에 교부된다. 또한 지방특례교부금은 보통교부금의 산정 시, 지방세와 같은 취급을 하며, 75%가 기준재정수입액에 산정된다. 구체적으로는 2008년도의 개인주민세에서 주택차입금 등 특별세액공제에 의한 감수액의 일부를 보전하는 조치가 있다.

(4) 국고지출금

중앙정부는 지방공공단체에 대하여 보조금, 교부금, 부담금, 보급금 등 다양한 명칭으로 지출금을 교부하고 있으나, 이 가운데 지방교부세 등 일반재원인 것을 제외하고, 사용용도를 지정한 지출금을 국고지출금이라고 한다.

(5) 지방채

지방공공단체의 세출은 원칙적으로 지방채 이외의 세입으로 그 재원을 충당해야 하

나, 새로이 대규모 사업을 실시하는 경우나, 임시로 재해복구 사업을 실시하는 경우에는 해당연도에 조달된 세입만으로는 충분히 충당하지 못하는 경우가 있다. 또한 세대 간 공평성을 제고한다는 관점에서 해당 연도에 조달되는 세입만으로 경비를 전부 충당하는 것이 부당한 경우도 있다. 이러한 경우에 대해서는 지방채를 발행하여 자금조달을 하게 된다.

2006년도에 지방채 허가제도가 폐지되고, 협의제도로 바뀌었다. 종래의 허가제도에서는 지방채를 발행할 때, 지방공공단체는 총무대신 또는 도도부현 지사의 허가를 받아야 했으나, 협의제도에서는 원칙적으로 총무대신 또는 도도부현 지사와 협의를 하여, 가령 동의를 받지 못하였다고 하더라도, 미리 의회의 보고하여 지방채를 발행할 수 있도록 하였다. 한편, 실질수지 적자가 일정액 이상인 단체, 공채비 등의 비율이 일정 이상인 단체 및 적자공용기업 등에 대해서는 지방채를 발행할 때는 총무대신 또는 도도부현 지사의 허가를 받도록 하고 있다.

2016년에 지역의 자주성 및 자율성을 높인다는 관점에서, 협의제도를 일부 수정하여, 재정상황에 대해 일정 기준을 충족하는 지방공공단체에 대해서는 원칙적으로 민간 등 자금채의 기채와 관련한 협의를 필요하지 않도록 하고, 사전에 서류로 신고를 함으로써 기채할 수 있도록 하는 사전서류신고제도가 도입되었다.

나) 세출

(1) 급여관계경비

도도부현청·시청·지역 공무원, 경찰관, 소방직원, 학교 교직원의 급여, 지방공무원 공제조합부담금, 퇴직금, 위원 등 보수, 위원 보수 수당 등이 계상된다.

(2) 일반행정경비

지방재정계획상의 세출총액에서 급여관계경비, 공채비, 유지보수비, 투자적 경비 및 공영기업 이월금으로서 별도 계상되어 있는 경비를 제외한 것이며, 광범위한 내용을 포함하고 있다. 지방재정계획상 중앙정부로부터 보조금 등이 지급되는 경우와 지급되지 않는 경우를 구분하여 계상하고 있다.

(3) 공채비

지방채의 원금 상환과 이자지불에 필요한 경비로서, 과거에 발행한 지방채의 원리상 환비가 계상된다.

(4) 투자적 경비

도로, 교량, 공원, 학교, 공영주택 등의 건설 등 사회자본정비에 필요한 경비로, 보조사업지와 단독사업비로 나뉜다. 이 가운데, 보조사업비는 중앙정부로부터의 보조금에 지방부담을 더한 액수로, 중앙정부 직할사업의 지방부담액을 더하여 계상하고 있다.

(5) 공영기업이월금

상하수도, 병원 등의 사업을 행하는 지방공영기업에 대해 보통회계의 부담분으로서, 보통회계에서 공영기업회계로 이월된 경비를 말하며, 사업별로 정하는 기준에 따라 소요액이 계상되고 있다.

2. 삼위일체 개혁

삼위일체 개혁이란 일본에서 중앙과 지방공공단체에 관한 행정시스템 가운데 ‘국고 보조부담금의 폐지·삭감’, ‘세재원의 이양’, ‘지방교부세의 재검토’라는 재정과 주요한 시스템 3개의 동시적·일체적 변혁을 가리키는 말이다.¹⁰⁾

가. 삼위일체 개혁 추진경위

삼위일체 개혁은 2002년 6월 25일에 각의 결정된 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002’(이하 ‘기본방침 2002’)에서 국고보조부담금, 교부세, 세원 이양을 포함한 세원배분이라는 세 제도를 동시에 개혁을 검토하여 이 제도들의 바람직한 모습과 거기에 이르기까지의 구체적인 개혁 공정을 포함한 개혁안을 향후 1년 이내를 목표로 종합한다고 제시한 것을 본격적인 시작으로 볼 수 있다.

‘기본개혁 2002’의 방침을 이어받아 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침

10) 원래 ‘삼위일체’는 기독교의 교의에 근거한 용어나, 중앙과 지방의 재정개혁에 관한 이 용어는 2002년 경제자문회의에서 당시의 총무대신이었던 가타야마(片山虎之助)가 사용한 용어로, 기독교에서 사용되는 의미와 직접적인 연관은 없다.

2003'(이하 '기본방침 2003')에서는 달성해야 할 바람직한 모습으로서, 지방 일반재원 비율의 인상, 지방세의 충실, 교부세 의존도 인하, 효율적인 정부의 실현을 제시하였다. 보다 구체적으로는 먼저, 지방에서의 수익과 부담관계를 명확히 하고, 지방이 스스로의 지출을 스스로의 권한, 책임, 재원으로 충당하는 비율을 증대시키고, 진정한 주민에 필요한 서비스를 지방 스스로의 책임으로 자주적·효율적으로 선택하는 폭을 넓혀야 할 것과, 지방의 자립을 지지하는 재정기반을 구축하기 위해, 중앙·지방 전체의 행정 간소화도 추진하는 것에 의해, 행정·재정 시스템을 지속가능한 것으로 변혁하여, '효율적이고 작은 정부'를 실현할 것을 제시하고 있다.

'기본방침 2003'에서는 이 외에도, 국고보조부담금 개혁, 지방교부세 개혁 및 세원 이양의 각 분야 걸쳐 기본적인 개념이 제시되었다. 예컨대, 폐지되는 국고보조부담금 가운데 계속하여 지방에서 실시할 필요가 있는 것에 대해서는 세원 이양을 한다거나, 지방교부세를 받지 않는 불교부단체의 인구비율을 대폭 높이는 것 등을 들 수 있다. 또한 국고보조부담금 개혁에 대해서는 4조엔 정도의 폐지·감축이라는 수치목표를 설정하고, '경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2004'에서는 세원 이양에 대해 대략 3조엔 규모를 지향한다는 목표가 제시되었다.

2004년 6월에 각의 결정된 '기본방침 2004'에서는 2005년 및 2006년도에 실시하는 3조엔 정도의 국고보조부담금 개혁의 일정표, 세원 이양 내용 및 교부세 개혁의 방향을 한 묶음으로 한 개혁 전체상을 연내에 결정하고, 지방공공단체에 대해 보조금 개혁의 구체적인 안을 작성하도록 요청한다는 등의 방침이 결정되었다. 이를 위해 세원 이양은 대략 33조엔 규모를 목표로 하고, 그 전제로서 지방공공단체에 대해, 국고보조금개혁의 구체안을 작성할 것을 요청하고, 그 안에 근거하여 검토한다는 것이 제시되었다. 세원 이양은 소득세로부터 개인주민세로의 이양을 통해 실현할 것, 지방교부세에 대해서는 지방단체의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원 총액을 확보할 것, 2010년대 초반에 기초재정수지 흑자를 목표로, 중앙과 지방 모두가 납득할 수 있는 형태로 세출 삭감에 노력하고, 2005년도 이후에도 지방재정계획의 합리화·투명화를 추진할 것, 지방재정계획의 계획과 결산과의 괴리를 시정하여 적정하게 계상하여 증기지방재정 비전을 책정할 것 등이 제시되었다.

이렇듯 여러 차례에 걸친 기본방침에 의거하여, 관계 장관 간이나 지방공공단체와의

사이에 적극적인 논의가 이루어진 결과, 2004~2006년도 예산에서 약 4.7조엔의 국고보조부담금의 개혁, 약 3조엔의 세원 이양, 약 5.1조엔의 지방교부세 및 임시재정대책채의 총액억제라는 개혁이 실시되었다. 이 삼위일체 개혁에 대해서는 2008년 11월 26일에 개최된 재정제도 등 심의회 '2009년도 예산 편성 등에 관한 건의'에서 다음과 같은 의견이 제시되었다.

나. 삼위일체 개혁 결과

삼위일체 개혁은 지방의 분권을 위해서는 지방정부가 스스로의 재원으로 지역주민들이 필요로 하는 사업을 실시할 수 있도록 하는 재정 측면에서의 개혁이라고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 일본에서 지방분권을 위한 본격적인 제도적 개혁의 연원을 찾으면 1993년의 중의원과 참의원 양원에서 거의 만장일치로 채택된 '지방분권 추진을 위한 결의'를 들 수 있다.¹¹⁾ 이후 1995년에는 국회에서 「지방분권추진법」이 가결되었는데, 이 법률에 근거하여 '지방분권위원회'가 발족되었다. 이 위원회는 1996년 중간보고서에서 분권개혁의 방향과 목적으로서 지방의 자기결정·자기책임의 확충과 중앙과 지방의 관계에 대해 '상하·주중'에서 '대등·협력'으로의 전환이라고 밝히고 있다.¹²⁾

지방분권추진위원회는 이후로도 다양한 측면에서 지방분권을 위한 제도적 개혁을 제안하였는데, 특히 기관위임사무의 폐지에 대해 많은 제언을 하였다. 지방분권위원회의 권고를 바탕으로, 1999년에 「지방분권일괄법」이 성립, 2000년 4월에 시행되었다. 「지방분권일괄법」에서는 수입 면에서의 지방권한 강화를 꾀하였는데, 이 법의 목적은 자주과 세권의 강화보다는 중앙정부의 지방정부에 대한 관여를 축소하여 지방의 재량이나 주체성을 제고하는 것이었다.

그러나 「지방분권일괄법」 이후 자치사무가 된 지방의 정책에 대해 중앙정부로부터의 규제가 없어진 것은 아니었다. 예컨대 의무교육이나 환경정책 등은 지방의 자치사무이나 개별 법률에 의한 중앙정부의 규제는 계속하여 지속되고 있었다. 또한 국고보조금 대상 사업은 여전히 중앙정부가 통제하고 있었으며, 지방정부도 중앙정부로부터의 보조금에 의존하는 체질이 변하지 않고 그대로 유지되고 있었다. 즉, 지방정부는 여전히 중앙정부로부터의 교부세나 보조금이라는 재정이전에 의존하고 있었다. 삼위일체 개혁은

11) 神野直彦(2014), p.225

12) 佐藤主光(2011), p.42

이러한 중앙정부로부터의 재정이전에 의존하는 체제를 바꾸고자 실시한 개혁이었다.

앞에서 설명한 대로 삼위일체 개혁은 2004~2006년에 걸쳐 실시되었는데, 삼위일체 개혁의 성과에 대해서는 일정한 성과를 거두었다고 하는 주장과 본연의 목적을 충분히 달성하지 못하였다는 주장이 모두 제기되고 있다. 우선 일정한 성과를 거두었다는 주장을 보면,¹³⁾ 삼위일체 개혁 전인 2003년도와 2008년도를 비교해보면, 지방세, 지방양여세, 지방특례교부금, 지방교부세 및 임시재정대책채의 합계인 지방일반재원은 2.1조엔 증가하였다. 이 기간 동안의 추이를 보면, 지방교부세는 2.7조엔 감소하였으나, 지방세는 해당 감소분을 크게 상회하여 5.3조엔(세원 이양 3조엔을 포함하지 않는 기준) 증가하였다. 임시재정대책채는 3조엔 감소하였으나, 원래 이것은 적자지방채이므로 세출삭감 노력을 통해 축소되어야 할 것이었다. 같은 기간, 급여관계 경비의 삭감(1.2조엔), 지방 채무잔고의 감소에 따른 공채비의 감소(0.4조엔)를 포함한 2.8조엔의 세출을 삭감하였으므로 이에 상응하는 만큼 적자지방채가 감소되었다.

한편, 지방교부세와 임시재정대책채를 합하면 5.7조엔 감소하였으나, 지방세는 이를 대략 메울 정도로 증가하였다. 여기에 더하여 급여관계비의 삭감이나 공채비 감소 등의 세출 삭감이 있었기 때문에 총체적으로 지방은 교부세가 삭감되어 재정이 악화된 것이 아니라, 일반재원 비율이 상승하는 등 오히려 재정 체질을 개선하였다는 것이다.

그러나 삼위일체 개혁은 당초의 '지방이 스스로의 지출은 스스로의 권한, 책임, 재원으로 충당하는 비율을 증가시킴과 동시에 중앙과 지방을 통한 간결하고 효율적인 행정 시스템의 구축'(기본방침 2004)이라는 목적보다는 '3조엔 세원 이양'이라는 수치목표를 우선하는 전개가 되었다. 이 수치목표를 달성하기 위해 많은 타협안이 제시되었다. 그 결과 앞에서 설명한 것과 같은 형태로 수치목표는 달성하였으나 지방의 재정적인 자립이나 재정책임이 진전되었는가라는 물음에는 반드시 그렇다고 하기도 어렵다는 주장도 제기되고 있다.¹⁴⁾

세원 이양 이후 지역 사이에 재정력 격차가 확대되는 것을 피하기 위해 세원 이양 등에 따른 증세분은 당분간(교부세의)기준재정수입액에 100% 산입(통상 75%)하여, 교부세의 자원보장·조정기능을 강화하였기 때문이다. 이는 지방교부세를 받고 있는 지

13) 財務省(2009), p.26

14) 佐藤主光(2011), p.46

자체의 경우, 세원 이양에 의해 설령 세수가 1억엔 증가하였다고 하더라도 그만큼 교부세가 감소하기 때문에 지방의 입장에서는 수입에 변화가 없었고, 그렇기 때문에 중앙정부에 의존하는 구조는 변하지 않았다는 것을 의미하기 때문이다.

Ⅲ. 일본의 지방분권: 조세정책

1. 들어가며

2001년도 「지방분권일괄법」(「지방분권의 추진을 위한 관계 법률의 정리 등에 관한 법률」) 이후 일본의 지방분권이 본격화되었다. '지방분권'은 크게 두 관점에서 '지출 측면(예산배분)의 분권화'와 '수익 측면(재정책임)의 분권화'가 있다. 전자는 기관위임사무의 폐지, 보조금의 '교부금화'를 통해 지방의 재량과 주체성 향상을 골자로 하며, 후자로는 법정외 보통세·목적세의 실시, 삼위일체 개혁을 통한 세원 이양과 개인주민세(소득할)의 균등화(10% 일률) 등이 있다. 또한 지자체 자체의 불균일과세 및 세금 감면 조치를 통한 기업 유치도 있다.

본 장에서는 '일본의 지방세'에 주목한다. 이전까지 일본은 중앙집권적이고, 지방의 과세자주권이 제한된 것으로 여겨져 왔으나, 실상은 다르다. 전술한 법정외 보통세·목적세, 불균일과세 이외에도, 「지방세법」에서 정한 표준세율을 초과한 과세(초과과세)가 법인2세(법인주민세·사업세)를 중심으로 많은 지자체에서 실시되어 왔다. 감세가 아니라 보조금 교부의 형태로 실질적으로 세금 부담을 경감하는 경우도 있다. 이처럼 일본의 지방 과세자주권은 폭넓다. 미국, 캐나다 등 전통적인 분권국가에서 실증적으로 확인되어 온 조세경쟁, 조세수출은 일본에도 나타난다.

또한 일본에서는 최근 '고향납세'가 활발해지고 있다. 고향납세는 자신의 고향이나 응원하고 싶은 지역에 기부를 하면, 기부자에게 주민세의 20%를 상한으로 세액공제(특례공제)가 적용되는 제도이다. 지자체가 감사의 표시로 기부자에게 답례품을 보내는 것이 일반적이데, 답례품을 제공한 이후로 고향납세 납부액이 급증하고 있다. 일부 지자체에서는 답례품으로 기부금 유치 경쟁을 하는데, 이 또한 조세경쟁의 사례로 볼 수 있다.

한편, 일본의 지방세에는 해결해야 할 과제도 많다. 우선 법인2세에 대한 의존도가 높아진 결과, 도시 지자체를 중심으로 세수가 경기 동향에 좌우되는 경향이 있다. 실제로 리먼 쇼크 직후에는(지방법인 특별세의 창설도 있음) 도쿄도의 세수가 약 1조엔

감소했다. ‘바람직한 지방세’의 조건의 하나인 ‘세수의 안정성’이 결여된 것이다. 또한 세원이 도시지역에 편재되어 주민 1인당 세수의 지역 간 격차가 매우 크게 나타난다. 이것도 ‘법인2세’에 의존한 결과인 것이다.

정부에서는 법인주민세·사업세의 국세화를 진행하고 있지만, 도쿄를 중심으로 지방의 과세자주권을 훼손한다는 비판도 적지 않다. 이러한 지방법인2세는 국제적으로 보면 일본의 법인세율(국가와 지방을 합하여 29%)을 외국에 비해 높여 일본 입지기업의 국제 경쟁력을 저하시킨 면도 부정할 수 없다. 지방세는 ‘지역사회의 회비’라는 이념이 강조되기도 하지만 세금의 경제적 귀결에 대한 책임도 빼놓을 수 없다. 소규모주택이나 농지를 우대하는 고정자산세도 ‘빈집문제’를 조장하는 등 폐해가 적지 않다. 자동차세·경차과세와 같이 배기량을 과세기반으로 하는 과세 역시 환경의 관점에서 볼 때 전근대적이라고 할 수 있다. 본 장에서는 일본의 지방세 제도의 개관에 머물지 않고 실태(evidence)와 이론 분석(logic)을 통해 지방세의 본연의 자세에 대해 생각해보도록 한다.

2. 일본의 지방세 제도의 특징

본 장에서는 일본 지방세의 특징과 향후 과제에 대해 살펴보기로 한다. 일반적으로 과세는 ① 개인의 소득과 법인기업의 수익 등에 부과하는 소득과세, ② 재화 및 서비스 구매에 대한 소비과세, ③ 개인이나 기업이 보유하고 있는 토지·건물 등의 자산을 대상으로 한 자산과세로 나뉜다. 국세로 말하면 소득세·법인세가 소득과세, 소비세·담배세·주세가 소비과세, 상속세가 자산과세에 해당한다.

가. 지방세의 종류

일본에서는 국가가 주요 세원을 독점하는 것처럼 보이지만, 실제로 지방세는 소득과세, 소비과세, 자산과세까지 폭넓게 과세대상에 포함한다. 도도부현¹⁵⁾ 또는 시정촌¹⁶⁾이 부과하는 개인주민세 중 ‘소득할(所得割)’은 개인소득과세에 해당한다. 삼위일체 개

15) 도도부현(都道府県)은 일본의 행정구역 중 광역자치단체인 도(都), 도(道), 부(府), 현(県)을 묶어 말하는 말이다.

16) 시정촌(市町村)은 일본의 기초자치단체인 시(市), 정(町), 촌(村)을 묶어 이르는 말이다.

혁 당시 3조엔의 세원 이양으로 확충된 것이 소득할이다. 배당이나 이자, 주식 양도차익(자본이득) 등 금융소득에 대한 세율은 일률적으로 20%(배당·자본이득 과세에 대해서는 2013년까지 10%로 경감)를 적용하는데, 이 중 5%가 지방세에 해당한다.

도도부현의 개인주민세에는 ‘이자할’, ‘배당할’, ‘주식 등 양도소득할’ 이라는 세목이 있으며, 이들이 지방 레벨(level)에서의 금융소득과세에 해당한다. 지방의 법인소득과세로는 도도부현이 징수하는 법인사업세, 시정촌과 도도부현이 함께 부과하는 법인주민세(주민할)가 있다. 법인세율은 국가의 법인세액을 과세 기반으로 한다. 법인주민세로 법인세율 외 균등할이 있다. 균등할은 자본금과 종업원 수를 기준으로 하는 정액세이다. 법인사업세와 법인주민세를 합하여 ‘법인2세’라고 한다.

일본의 법인소득과세의 실효세율은 약 30%이지만, 그 중 6% 이상이 법인2세에 의한다. 후술하는 경제의 세계화에도 영향을 미친다. 미국은 트럼프 세제 개혁으로 연방법인세를 21%까지 인하하고 있다. 아시아 국가들의 평균 수준인 22%와 비교해도 높은 편인데, 법인2세가 일본 법인세의 실효세율을 높여왔다. 국제적으로 세금 부담은 기업의 거점을 해외로 이동시키고, 해외 자본 유치를 저해하는 요인이 될 수 있다. 국내에 머무르는 기업에 대해서는 세금 부담은 제품 생산비용을 높임으로써 해외 시장에서의 경쟁력 하락을 초래할 수 있다.

〈표 III-1〉 일본의 국세·지방세

구분		소득과세	소비과세	고정자산세
국세		소득세 법인세	소비세 취발유세 주세 담배세 자동차중량세 석유가스세 등	상속세 등록면허세 등
지방세	도부현	법인사업세 개인도부현민세 법인도부현민세 도부현이자할세 개인사업세	지방소비세 자동차세 자동차취득세 도부현담배세	부동산취득세
	시정촌	개인시정촌민세 법인시정촌민세	시정촌담배세 경자동차세	고정자산세 도시계획세 특별토지보유세 사업소세

자료: 総務省, 「租税体系」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000377155.pdf(접속일: 2018.10.31.)

지방 레벨에서의 소비과세의 범위는 폭넓다. 소비세율은 보통 8%¹⁷⁾로, 국세로서의 소비세가 6.2%, 그 외 1.8%¹⁸⁾는 지방소비세(도도부현세)이다. 또한 지방에서는 도도부현과 시정촌이 모두 담배세를 부과하고 있다. 자동차 취득 시 부과하는 자동차 취득세도 도도부현의 소비과세이다. 일정 수준의 연비 기능을 갖춘 신차에 대해 에코카(eco-car) 감세가 실시되고 있지만, 이것은 자동차 취득세의 경감조치에 해당한다. 그러나 2019년 10월 소비세 인상에 따라 자동차 취득세는 폐지된다.

지방의 자산과세로서 대표적인 것이 시정촌이 부과하는 고정자산세이다. ‘고정’이라는 문자 그대로, 토지와 그 위에 지어진 주택을 과세대상으로 한다. 국가의 상속세와 달리 금융자산은 포함하지 않는다. 한편 고정자산세의 과세대상은 지역주민에 한정하지 않으며, 기업이 보유하고 있는 토지나 건물 외에도 공장·기계설비 등 사업용 자산에도 고정자산세가 부과된다. 도시계획세도 고정자산세와 같이 토지 및 가옥에 대한 과세로 도시계획구역을 가진 시정촌이 도시계획사업 등에 충당하기 위해 부과하는 목적세이다. 도도부현 레벨의 자산과세로서는 부동산 취득에 대한 ‘부동산취득세’가 있다. 또한 주택 구입을 촉진하거나 기업을 유치하기 위한 수단으로서 부동산 취득세에 대한 감면 조치가 활용되기도 한다.

나. 지방교부세

교부세가 ‘지방고유재원’인 것은 소득세·법인세의 33.1%, 주세(酒稅)의 50%, 소비세의 22.3% 및 국세의 일정비율(교부세율)을 교부세로 운영하는 것이 「지방교부세법」에 정해져 있기 때문이다. 여기에 2014년도부터 법인주민세의 일부를 국세화한 지방법인세 전액이 재원으로 운영되고 있다. 지방 전체로 보면 이 법정분에 대한 청구권을 가지고 있는 것이다. 그러나 그 배분은 재원보장기능과 재정조정기능에 근거하며 세수 발생 지역에 환급되는 것은 아니다. 따라서 각 지자체 기준에서 보면 교부세는 어디까지나 보조금에 불과하다.

17) 2019년 10월에 10%로 인상 예정이다.

18) 2019년 10월 이후 지방소비세는 2.2%이다.

[그림 III-1] 지방교부세의 구조

기준재정 수요액	A시	기준재정수요액 100억엔		
기준재정 수입액	A시	40억엔	기준재정수입액 60억엔(a)	유보재정 20억엔(b)
		보통교부세	(a)+(b) 표준적인 지방세 수입예상액(80억엔)	

자료: 総務省, 「地方交付税制度の概要 1」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000567241.pdf (접속일: 2018.10.31.)

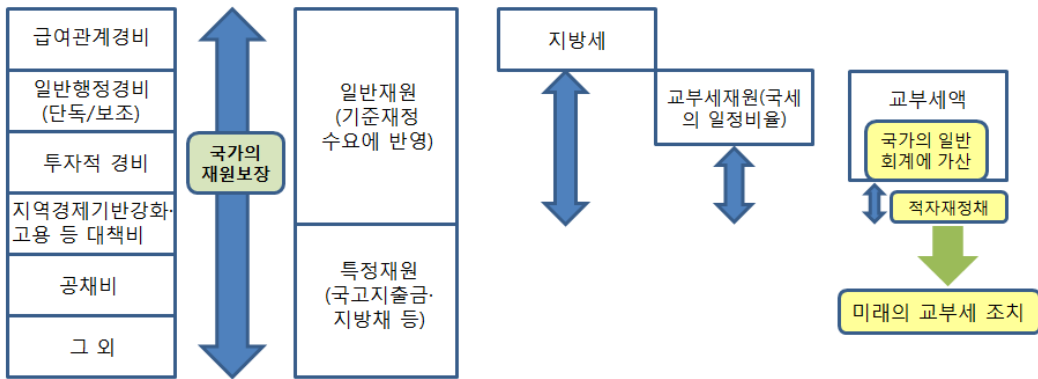
교부세의 법정분이 지방의 고유재원이라 해도, 실제로 지방에 배분되는 ‘출구기준’으로서의 교부세 총액이 이 금액에 머물러 온 것은 아니다. 그 차액은 일반회계로부터의 가산조치, 혹은 ‘임시재정대책채’(적자지방채) 등에 의해 보충되고 있다. 이 중 임시재정대책채의 원리금 상환비용은 장래의 교부세를 토대로 재원이 보장되는 구조이다. 이른바 교부세를 앞당겨 사용하는 것이다. 교부세 증액을 두고 총무성과 재무성 간의 절충(이를 ‘지방재정계획’이라고 함)은 매년 계속되고 있다.

이러한 괴리가 발생하는 이유는 교부세 소요액이 법정분과는 전혀 다른 근거인 지방재정계획에 근거하여 산정되기 때문이다. 이 계획에 따르면 내각은 매년 다음해의 지자체 세출-세입 총액의 전망에 대해 작성하여 국회에 제출하고 동시에 일반에 공표해야 한다(「지방교부세법」 제7조)는 것을 근거로, ① 국가와 지방의 재정정책 간의 일관성을 확보하고, ② 지방이 표준적인 행정 수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장하고, 동시에 ③ 지자체 재정운영의 지침으로 삼는 것을 목적으로 한다. ‘전망’이라고 하지만 이는 국가의 정책과 무관하지 않다. 공공사업 혹은 노인 의료 및 저출산 대책 등 지방재정계획은 국가(총무성 등 중앙관청)가 그 해 중시하는 정책을 대다수 포함하고 있기 때문이다. 동 계획은 어디까지나 국가, 정확히 말하자면 이것을 작성하는 총무성이 바람직하다고 여기는 지방재정운영이며, 교부세와 국고지출금 등 재정이전을 통한 자원 보장도(지자체의 요청이 반영되지 않는 것은 아니지만 대체로) 국가의 의향에 좌우된다.

교부세의 기준재정수요는 동 계획에 근거하여 거시적 차원(지방 전체)에서 필요경비가 추산되고, 국고보조부담금·지방채(=특정재원)로 조달되지 않는 부분이 교부세의 ‘기준재정수요’가 된다. 기준재정수요는 (국고보조부담금이 들어가지 않는)단독사업에 국한하지 않고, 생활보호나 의무교육 등 보조사업 중 국고보조부담금으로 채워지지 않

는 보조 사각지대에도 충당된다. 예를 들어 교육비의 기준재정수요는 지방재정계획상의 교직원 급여, 학교시설 정비에 관한 투자적 경비 등 성질별 지출을 합한 것에서의 무교육비, 국고보조금 및 문교시설 건설에 충당되는 지방채 등을 공제한 잔여분에 해당한다. 교부세와 국고보조부담금에 의한 자원보장은 구별되지 않는다. 같은 공공서비스 재원이 일부는 국고보조부담금(특정자원), 일부는 교부세(일반자원)로 조달되는 등 ‘마블 케이크(marble cake)’ 형태로 되어 있는 것이 특징이다.

[그림 Ⅲ-2] 교부세의 자원보장



자료: 저자 작성

일본 지방분권 실행의 기초 단위는 시정촌(市町村)이며, 인구·경제의 규모에 상관 없이 모든 시정촌이 동일한 권한과 책임을 가지는 것이 전제되어 왔다. 그런 의미에서 분권화는 ‘집권적(획일적)’이었다. 시정촌이 담당하는 정책은 정령지정도시(政令指定都市)¹⁹⁾·핵심도시(中核市)와 일반도시, 정촌별로 도시계획이나 복지 등에 관한 사무 측면에서 다소 차이가 있지만, 대체로 동일하다. 당연히 재정력이 부족한 지자체는 국가의 자원 보장에 의지할 수밖에 없다. 어느 누구도 곤란하지 않도록 가장 재정력이 약한 지자체에 맞춘 결과, 자원 보장은 대체로 후하게 이루어졌고, 자립이 가능한 지자체 까지 교부세에 의존하게 된 면은 부정할 수 없다. 국가 입장에서는 재원을 보장하기 때문에 지자체에 관여를 하게 되는 한편, 지방은 관여를 하려면 재원을 보장하라는 형국이 되어 결국 지방의 주체성과 자율성을 높인다는 의미에서의 지방분권은 좀처럼 진행되지 않았다.

19) 정령지정도시란 일본에서 정령(政令)에 의해 지정된 인구(법정인구) 50만명 이상의 시(市)를 뜻한다.

3. 지방세의 이론과 실제

가. 한계적 재정책임

과세자주권의 행사 규범(경제적 합리성)은 ‘한계적 재정책임’에 있다. 여기서의 ‘한계적’이라는 의미는 국가의 제공 범위 이상의 행정서비스를 제공하는 지자체가 자체사업 등 스스로 결정하는 세출에 대해 스스로 부담하는 것, 즉 지방세(자주재원)로 조달하는 것을 말한다. 지자체, 최종적으로는 지역주민들이 ‘자신들의 부담을 스스로 결정할 권리’이며, 지출 증가와 부담 증가를 연계함으로써 지자체는 지역주민들의 비용 의식을 환기시킬 수 있다.

만일 수익을 동반하지 않은 지출 확대로 세부담이 증가하게 되면, 이는 주민의 동의를 얻지 못하게 되고, 비효율적인 사업이나 정책은 결국 도태될 것이다. 따라서 지자체에 재정규율이 작용하기 쉽다. 예를 들어 새로운 공립병원 건설은 지역 의료서비스의 내실화라는 편익을 가져올 수 있지만 무엇보다 중요한 것은 그 편익이 병원 건설과 운영·유지에 드는 비용에 합당한지 여부이다. 병원, 대중교통 등 공기업의 적자 보전(법정 외 이월금 등)이 타당성을 얻기 위해서는 그에 맞는 공공의 이익이 수반되어야만 한다. 이 비용이 보조금 등으로 다른 누군가에 의해 지불되고 지역주민들이 혜택만 취하는 경우에는 불필요한 요구사항이 많아질 수 있다. 지역주민들이 스스로 부담해야만 비용 효과, 즉 편익과 비용의 균형을 고려한 합리적인 선택이 가능하다.

이 한계적 재정책임을 제도적으로 담보한 것이 영국의 카운슬세(Council Tax)²⁰⁾이다. 영국에서는 중앙정부가 정한 표준적인 수준을 초과한 세출은 지자체의 세율 인상으로 충당하는 것으로 알려졌다. 지자체의 예산제약식은 일반적으로 ‘세출 = 지방세 + (국가)보조금 + 채권발행’으로 주어지지만, 카운슬세는 보조금 등 다른 재원을 ‘선결변수’로 한 후에, 세출에 따라 변화하는 ‘조정(잔여)변수’가 된다.

한편 일본에서는 교부세 등 보조금과 미래의 교부세 조치를 전제로 한 지방채가 조정변수의 역할을 해온 경향이 있다. 그 결과로 지방의 세출을 국가가 보전해줄 것이라는 기대가 결국 지방 예산을 연성화²¹⁾ 해왔다는 비판도 적지 않다. 전술한 바와 같이

20) 거주하는 건물에 대한 재산세.

21) 재정규율이 서지 않고 사후적인 재량으로 지방예산을 변동시키는 것.

지역주민의 관점에서는 수익-부담의 관계가 약하기 때문에 재정규율도 완화되기 쉽다.

나. 세금부담의 전가와 조세경쟁

일반적으로 세금의 '지불(납세)'과 '부담'은 같은 의미가 아니다. 특히 기업에 대한 과세는 그 부담이 해당 기업에 그치지 않고, 다양한 관계자들에게 전가(확산)되는 것으로 알려져 있다. 기업과세로 세후이익이 감소하여 배당을 축소한다면 그 부담은 투자자(주주)에게 귀착된다. 세금이 기업 관점에서는 비용의 일부임을 고려한다면 과세에 따른 비용 증가는 제품 가격 인상으로 이어질 수도 있다.

이 경우 소비자가 과세의 일부를 부담하게 된다. 과세로 인해 설비투자가 감소하거나 해외로 거점을 옮기는 등 생산 규모가 축소된다면 이는 고용과 임금에도 영향을 미치게 된다. 무엇보다 이러한 기업과세의 부담은 과세의 결과로서 명확하게 인식되는 것이 아니다. 제품 가격이 상승하더라도 (세율 전가가 명백한 소비세와는 달리) 소비자는 생산 원가의 증가에 따른 것인지, 과세로 인한 것인지 구별할 수 없으며, 노동자도 고용 축소나 임금 하락이 과세에 의한 것이라고는 생각하지 못할 것이다. 기업은 산업 공동화, 경영 악화 등의 일반적인 사유로 둘러쌀 수 있다.

지방법인2세의 또 다른 특징으로는 이를 부담하는 투자자, 소비자, 노동자에게는 과세하는 지자체 이외에 거주하는 사람도 포함된다는 것이다. 조세부담을 비거주자에게 전가하는 것을 '조세수출'이라고 한다. 지자체 입장에서 기업과세가 '거두기 쉽다'는 것은 ① 명확한 부담감 없이, ② 비거주자에게도 폭넓게 과세가 가능하기 때문이다.

지방재정이론에서 '조세수출'과 대비되는 것이 '조세경쟁'이다. 조세수출과 달리 조세경쟁의 경우 지자체는 기업 유치 등을 위해 세율 인하를 도모하는데, '특별히 이익이 있는 사건에 대해' 인정되는 불균일과세(특정 업종·규모, 특정 지역에 입지하는 기업에 대해 일정기간 동안 표준세율 이하로 과세하는 것)나 과세 감면 등이 조세경쟁의 수단으로 들 수 있다. 「기업입지촉진법」에서는 지역의 특성과 강점을 살려 기업의 입지 촉진 등을 유도함으로써 지역산업의 활성화를 지원할 수 있도록, 입지 기업에 대한 부동산취득세·고정자산세 감면에 대응하여 지방교부세 조치(3년간 감면금액의 75%를 보전)를 강구하고 있다. 지자체 입장에서 보면 기업 입지를 촉진하기 쉬운(=조세경쟁에 유리한) 환경이 갖추어진 셈이다.

한편으로는 조세경쟁이 (세금 부담의 경감으로) 신흥기업·산업의 육성으로 이어지고, 새로운 경제가치(제품 및 기술)가 창출될 것으로 기대되지만, 다른 한편으로는 인근 지역 등에서 기존 기업·사업소의 유치전(쟁탈전)을 초래할 수 있다. 후자의 경우 기존 기업의 이동을 초래할 뿐, 새로운 경제가치 창출에는 큰 도움이 되지 않는다. 다른 지역의 손실(기업·사업소의 유출)이 자기 지역의 이익(기업 유치를 통한 고용 창출과 세수 확대)이라는 의미에서 제로섬(zero sum) 게임이 되고 있다. ‘죄수의 딜레마’ 혹은 ‘협조의 실패’로 알려진 바와 같이, 기업 쟁탈전으로서의 조세경쟁으로 인해 결국 모든 지역의 세율(불균일과세)이 지나치게 낮아지게 되었다. 모든 지역이 기업의 유출을 막기 위해 자기 방어적인 태세로 세율을 인하함으로써 결국 어느 지역도 기업 유치에 성공하지 못한 채 기존 기업에서 거두어들이는 세수만 감소하게 되는 것이다. 이러한 조세경쟁은 지역 간뿐만 아니라 경제의 글로벌화와 함께 국가 간에도 두드러지게 나타났다. 이른바 ‘국제적 조세경쟁’이며, OECD는 그 일부를 ‘유해한 조세경쟁’으로 간주하고 있다.

조세경쟁과 조세수출은 서로 모순되는 개념은 아니다. 현재 공장시설이나 사업소의 노후화 혹은 사업 확대를 위해 새로운 공장·사업소의 입지처를 고려하고 있는 기업은 지역 간 이동 가능성이 높다. 한편 이미 입주하여 공장시설·사업소를 운영하고 있는 기업이라면 적어도 당분간은 이동하지 않을 것이다. 지자체는 앞으로 투자할 기업(경제학 용어로 ‘신자본’)에 대해서는 불균일과세 등을 통한 조세경쟁을, 기존 기업(‘구자본’)에 대해서는 초과과세로 조세수출을 의도하고 있다고 해석할 수 있다.

한편, 기존의 지방 법인과세 논란은 응익원칙²²⁾이라는 이념을 우선시한 나머지 그 경제적 귀결을 중시하지 않았던 것처럼 보인다. 그러나 응익과세라고 해서 세금에 의한 왜곡(비효율)을 무시할 수 있는 것은 아니다. 형식상으로 기업에 응익과세를 부과하고도 과세가 실제로 응익성을 충족한다는 보장도 없다. 지자체의 관점에서 법인2세에 계속 의존하는 것에는 위험이 따른다. 불경기에는 세수가 크게 줄어들고, 공장 이전이나 생산 규모의 축소와 같은 사태가 일어나면 재정은 갑자기 악화될 수 있다. 한편, 지방의 지출구조는 산업 인프라의 정비에서 고령화에 따른 의료·복지 등 대인서비스로 옮겨가고 있다. 이러한 공공서비스를 안정적으로 제공하기 위해서라도 세수의 불안정은 시정되어야 한다.

22) 조세를 납세자에게 제공되는 정부 서비스의 대가로 보는 과세의 원칙.

4. 일본의 조세경쟁

법정외과세와 초과과세라는 과세자주권을 사용하여 지방은 독자적으로 증세가 가능하다. 한편 감세는 어떠할까. 전술한 대로 현재 표준세율에 못 미치는 지자체라 하더라도 국가의 허가가 있으면 지방채 발행이 가능하다. 그러나 지방채 발행 여부는 국가의 판단과 재량에 따르기 때문에 쉽게 사용하기는 어렵다. 이 외에도 지방의 과세자주권으로 '불균일과세'가 있다. 지자체는 공익을 위해 필요한 경우에 한해 불균일과세를 실시할 수 있다²³⁾. 여기서 '공익'은 과세대상에 대한 감면 혜택이나 불균일과세가 직접적으로 사회의 보편적인 이익을 증진하는 것을 의미한다.

불균일과세·감면 조치는 지자체 내 특정 지역에 입지하거나 지자체가 정하는 일정요건을 채우는 기업에 대해 고정자산세, 법인사업세 등을 경감하는 것이다. 이는 어디까지나 예외적인 조치이며 지방채 발행 권한의 문제와 저촉되지 않는다. 실제로 지역경제 개생을 위해 오사카부(大阪府), 교토부(京都府), 이바라키현(茨城県) 등에서는 신규 중소기업에 대해 지방세 부담 경감조치를 취하고 있다.

오사카부의 '창업·산업집적촉진세제'는 자본금 1천만엔 이하의 중소창업기업(2001년 4월 1일~2007년 3월 31일까지 창업)을 대상으로 ① 창업 이후 5년간 법인사업세를 2분의 1로 경감, ② 부동산 취득세를 2분의 1로 경감하기로 했다. 다만 특정 업종으로 분류되는 중소창업법인(제조업, 소프트웨어·정보처리서비스업)이면 법인사업세와 부동산 취득세는 10분의 9로 경감된다. 교토부의 '교토일자리창출을 위한 기업입지·육성조례(실시기간은 2002년 4월 1일~2007년 3월 31일)'에서는 지사가 '제조산업집적촉진지역'으로 지정한 지역 내에서 공장·연구소(종업원 수 5인 이상) 등의 신·증설, 재건축 등을 한 경우 부동산 취득세의 2분의 1을 경감한다고 밝히고 있다. 이바라키현의 경우 2003년 4월 1일~2006년 3월 31일 사이 관내에 사무소 등을 신설·증설한 종업원 5인 이상의 법인에 대해 특별조치로서 법인사업세(3년간) 및 부동산 취득세를 면제하고 있다.

지자체가 독자적으로 실시하는 불균일과세·세금감면으로 인한 수입 감소분은 기준 재정수입에는 반영하지 않는다(교부세 미증액). 단, 국가의 정책에 부합할 것, 지역 진흥에 충분한 효과가 인정될 것 등을 조건으로 하여 예외적으로 교부세 산정을 통해서

23) 「지방세법」 제6조의 2

‘수입감소보전조치’를 강구할 수 있다. 그 근거가 되는 법률은 「저개발지역공업개발촉진법」(1962년에 창설), 「신산업도시건설촉진법」(1963년), 「반도진흥법」(1986년) 등이 있으며, 도도부현 지사가 국가에 신청하여 승인을 받으면, 사업세·부동산취득세·고정자산세의 전액 내지 일부가 조치 대상이 된다. 실제로 2009년도에는 총 207억엔가량(2010년 3월 시점, 근거법률 수 18개)의 수입감소보전조치가 취해졌다. 특별한 경우라 하더라도 지방교부세를 통한 수입감소보전은 기업유치 비용을 줄여 지자체에 세율 인하를 유도하는 것처럼 작용할 수 있다.

이러한 불균일과세 외에도 보조금과 용지를 사용하여 기업을 유치하는 지자체도 많다. 예를 들어, 다치가와(立川)시의 「주 간선도로 지역 기업유치조례(2010년 10월 6일)」에서는 ‘지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적’으로 ‘고정자산세 및 도시계획세에 해당하는 금액의 50%를 한도’로 ‘기업 등에 장려금을 교부하는’ 제도를 창설하였다. 일반적으로 법정세율과 보조금이나 세액공제 등을 감안하여 산출되는 실효세율은 일치하지 않는다. 세금의 경제적 효과를 이해하는 데 중요한 것은 명목세율이 아니라 실효세율이다. 법적으로는 세율 인하에 제한이 있더라도 정부보조금 등의 재정적 지원을 통해 실질적으로 납세자의 부담을 경감시킬 수 있다. 그 수단으로 세율이 아닌 보조금·용지를 통해 실효세율을 조정함으로써 조세경쟁이 환기될 수 있다.

해외에서는 조세경쟁에 대한 실증연구가 많이 이루어졌다. Buettner(2001, pp.14-16)는 독일의 주요 지자체 1,100개(1980~1996)의 패널 자료를 활용하여 영업세(자본세)에 따른 수평적 외부효과를 실증분석하였다. 구체적으로 각 지역의 과세기준은 해당 지역 세율에 대한 감소함수인 반면, 인근 지자체의 세율이 높아질수록 증가하는 것으로 나타났다. 지자체의 과세기준이 인근 지역의 세율 결정에 의존하고 있음을 시사한다.

일본의 조세경쟁에 대한 실증연구로는 深澤映司(2009, pp.69-73)가 있다. 법인사업세(조정액 기준)를 과세기준(기업소득)으로 나눈 ‘각 현의 평균세율’과 ‘경쟁 현의 평균세율의 평균치’와의 관계를 도도부현의 패널자료(1997~2005년도)로 추정하였다. 이 평균세율은 불균일과세 감면에 의한 수입 감소를 반영한다. 각 현의 평균세율 수준이 지리적으로 인접한 현(경쟁대상)의 평균세율이 인하됨에 따라 하락하는 경향이 1990년대 말 이후 본격화되고 있으며, 본 연구에서는 ‘유사한 형태의 조세경쟁’이 이미 발생하고 있다고 결론내렸다.

지자체의 기업 유치를 둘러싼 지자체 간의 경쟁에 대해서는 찬반 의견이 엇갈린다. 우선 기존 기업(구자본)과 새로 입주하는 기업(신자본) 사이에 다른 세율을 부과하는 것이 조세경쟁의 관점에서 효율적인 경쟁에 해당할 수 있다(제IV장 참조). 기업에 대한 지원이 새로운 산업을 육성하여 '신규' 기업의 참여를 촉진한다면, 국가 전체로 보았을 때도 부가가치 증가로 이어질 수 있다는 것이다. 다른 한편으로는 다른 지역으로부터의 '기존' 기업의 이동(생산활동의 재배치)을 유도하는 것에 불과하여, 지역 간 과세기준 쟁탈전은 곧 나쁜 경쟁에 불과하다는 견해도 있다. 기업 입지가 생산성을 높이는 것이 아니라, 세금 부담에 따라 좌우된다면, 지역 간의 자원배분이 왜곡되어 국가 전체의 경제 성장을 저해하게 된다는 것이다.

5. 고향납세

2008년도부터 시작된 고향납세제도는 큰 전환점에 들어서고 있다. 그 배경으로는 답례품 경쟁의 과열에 있다. 총무성은 답례품에 대해서는 ① 기부금의 30%로 제한하고 ② 지역의 특산품에 한정할 것을 지자체에 요청했다(총무성 통지, 2018년 4월 1일), 총무성의 '고향납세현황 조사결과'(2018년 7월 6일)²⁴⁾에 따르면, 고향납세의 2017년도 실적은 약 3,653억엔(전년 대비 약 1.28배)인 것으로 나타났다.

답례품을 제공하는 지자체는 전체 지자체의 90% 이상이며, 답례품의 조달과 발송에 소요되는 비용이 수입액에서 차지하는 비중은 45%를 초과한다. 이 중에는 답례품으로 지역 특산품뿐만 아니라, 상품권과 가전제품은 물론 고액 기부자를 대상으로 태블릿PC나 드론까지 제공하는 지자체도 있다. 총무성은 이에 대해 '고향납세의 본래 취지에 반하는 답례품이 송부되는 상황'이라고 하였다.

그러나 총무성의 통지에도 이를 따르지 않는 지자체도 적지 않다. 총무성은 기부금의 30% 이상의 답례품 및 지역 특산품 이외의 답례품을 제공하는 지자체에 대해 2018년 8월까지의 검토할 의향이 없고, 2017년도 수입액이 10억엔 이상인 12개 시정촌 명단을 발표했다. 또한 노다(野田) 前 총무장관은 과도한 답례품 경쟁은 고향납세에 대

24) 総務省, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180706.pdf (접속일: 2018.9.10.)

한 이미지를 훼손시키고 제도의 존속 여부가 우려된다고 하면서 2018년 9월 11일 고향납세 제도를 재검토하여, 고액의 답례품으로 기부금을 모으는 지자체를 고향납세제도에서 제외하는 등의 「지방세법」 개정을 검토할 것이라고 표명하기에 이르렀다.

고향납세의 이념은 ‘신세를 진 지역에 대한 보은’이며, ‘응원하고 싶은 지자체에 대한 지원’이다. 기부액의 용도·사업 등을 지정할 수 있어서 지자체가 국민에게 호소할 수 있는 계기가 될 것으로 기대되었으나, 실상은 당초 이념과 거리가 먼 것으로 나타났다. 동일본 대지진과 구마모토(熊本)지진, 이토이가와시(糸魚川市) 화재 등 재해가 발생했을 때, 고향납세는 재해를 입은 지자체를 지원하는 역할을 해왔다.

그러나 평상시 지자체는 기부자에게 후한 답례품을 제공함으로써 고향납세를 획득하고, 기부자도 응원하고 싶은 지역이 아니라 원하는 특산물을 답례품으로 제공하는 지역을 우선순위로 생각하는 경향이 있다. 답례품의 종류로 납세처를 선택할 수 있는 사이트와 고향납세로 생필품을 조달하는 방법에 대한 가이드북도 있다. 솔직히 고향납세는 기부가 아니라 (국가가 지원하는) ‘관계 통신판매’의 성격이 강하다.

왜 이런 일이 발생하게 된 것일까? 그 배경은 고향납세의 구조에 있다. 고향납세를 하는 개인은 기부액에서 2천엔을 차감한 금액을 소득세와 (다음해) 자신이 살고 있는 지자체의 개인주민세(소득할)에서 공제할 수 있다. 통상적인 기부금 공제에 더하여 주민세(소득할) 세액의 20%를 상한으로 특례공제가 실시된 결과, 기부금액에서 2천엔을 뺀 전액이 감면되므로 본인의 부담은 2천엔에 그치게 된다. 만일 1만엔을 기부하여 6천엔 상당의 답례품을 받았다고 하자. 이때 개인은 2천엔을 지불하여 6천엔 상당의 쇼핑을 한 것과 같다. 고향납세를 받은 지자체의 수입은 답례품을 제외한 4천엔이 된다. 한편 납세한 개인이 거주하는 지자체와 국가는 감세로 인해 8천엔의 세수를 잃게 되는 것이다.

이러한 고향납세는 중상위 소득자에게 유리한 절세수단이 되어 왔다. 특례 공제 한도액(소득할의 20%)은 연수입에 비례하여 높아지기 때문이다. 예를 들면 연봉이 350만엔인 1인가구의 상한은 3만 4천엔에 불과하지만 연봉이 1억 5천만엔인 1인가구의 상한은 약 40만엔까지 확대된다. 즉 부유층일수록 2천엔으로 특산품을 가져올 여지가 있는 것이다. 본래 주민세는 지자체의 행정서비스에 대한 대가(응의성)의 성격을 가진다. 많은 주민들이 이 원칙에 따라 납세하는 한편, 고향납세를 하는 중상위 소득자는 이 부담에서 벗어나 답례품을 받고 있는 셈이다. 중상위 소득자들만이 감세 혜택을 누릴

수 있다는 점에서 불공평하다고 할 수 있다.

지자체 간의 답례품 경쟁도 과열되고 있다. 현지 특산품뿐만 아니라 상품권·가전제품, 고액 기부자를 대상으로 태블릿PC나 드론을 답례품으로 제공하는 지자체도 있으며, 소득세·도도부현 주민세로부터 공제되는 것을 이용하여 지역주민에게 고향납세를 인정한 지자체까지 있다. 총무성은 환급성이 높은 상품권 등을 포함한 답례품에 대하여 '기부금 공제의 취지를 감안하여 사리 분별 있는 대응을 하도록' 요구하고 있지만, 답례품 경쟁은 사그라질 기미가 없다. 총무성의 현황 조사(2017년 7월 6일)²⁵⁾에서 '고향납세를 유인하기 위한 각 지자체별 방안'으로 '답례품의 충실'이라고 응답한 전체의 60%에 이른다. 한편 '용도·사업내용의 충실'이라고 응답한 지자체는 30% 미만이었다.

지자체 측면에서 보면 이는 당연할 결과라고 할 수 있다. 인근 지자체가 고액의 답례품을 제공할 때, 자신들만 수수한 답례품을 제공하면 기부액은 증가하지 않는다. 지역주민이 다른 지자체에 고향납세를 하면 오히려 세수는 감소할 수 있다. 지자체가 스스로 답례품 경쟁을 하고 있다기보다 그것을 강요하는 측면 역시 부정할 수 없다.

일반적으로 지방분권하에서는 지자체 간 경쟁이 확대되기를 기대하지만, 모든 경쟁이 바람직한 것은 아니다. 절차탁마의 자세로 새로운 부가가치를 창조하는 경쟁(예를 들어 지역을 활성화시키는 경쟁)이 '좋은 경쟁'이라면 다른 지역의 손실로 자기 지역의 이익을 증가시키는 제로섬(zero sum) 경쟁은 '나쁜 경쟁'에 해당한다. 답례품 경쟁은 후자의 전형적인 예이다. '협조의 실패'라고 말하지만 답례품의 고액화로 비용이 한없이 증가하는 등으로 이는 지자체 간 경쟁에 있어서 바람직하지 않은 결과를 초래한다. 실제로 위 현황 조사에 따르면 답례품의 조달과 발송에 드는 비용은 고향납세액의 40%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

일본의 기부문화도 왜곡될 수 있다. 일본 정부는 '활력 넘치는 공조 사회 만들기'를 위해 기부금 세제 확충을 포함하여 기부문화의 촉진을 도모하고 있다. 본래 기부는 대가를 요구하지 않고, 자금을 제공하는 행위이다. 일본인의 기부 의식은 여전히 낮은 것으로 알려졌다. 기부 의식을 함양해야 할 때 고향납세는 기부에 대한 보답(답례품)을 당연시하는 풍조를 확산시킬 수 있다. 사회적으로 큰 공헌을 하지만 자금력이 부족한 단체의 기부금 유치를 더욱 어렵게 해버리는 것이다. 이러한 풍조 속에서 일본의 기부

25) 総務省, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180706.pdf (접속일: 2018.9.10.)

문화는 발전되지 않는다.

지자체 측면에서도 답례품으로 기부금을 유치하기보다는 장기적으로 지역의 ‘서포터 만들기’를 실시해야 한다. 다른 지자체가 매력적이고 고가의 답례품을 제공할 경우 안정적으로 기부금을 모집하지 못할 수 있으며 이는 답례품을 생산하는 지역의 산업에도 바람직하지 않다. 수산 가공품이 답례품으로 호평을 받아 새로 공장을 신설한 지자체도 있다. 지자체 중에서는 답례품을 충당하기 위해 기존 판매처에 출하량을 줄인 곳도 있다고 한다. 그러나 답례품의 인기가 줄어들게 되면 과도한 생산설비와 부채를 떠안거나 기존 판매처도 잃게 될 수도 있다. 고향납세는 지역 특산품을 알릴 수 있는 계기라는 의견도 있다. 그러나 이 경우 2천엔이 아니라 시장가격으로 특산품을 알려야 한다. 개인도 지방을 응원하고 싶으면 시장가격으로 구입해야 할 것이다. 고향납세는 (공공사업과 같은) 일종의 관세 수요에 불과하며 고향납세에 의존한 지역 진흥은 지속되기 어렵다.

6. 지방세와 고령화

일본에서는 인구의 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 이미 인구의 4분의 1 가량이 65세 이상 고령자이며, 그 비중은 2040년에는 40%까지 상승할 것으로 전망된다. 고령화가 진행됨에 따라 빈집을 포함한 소유자 불명의 토지가 증가하고 있다. 사유지의 20%가 소유자 불명 등 주인을 모르는 토지가 큐슈의 면적을 초과하였으며, 2013년 주택·토지통계조사²⁶⁾에도 빈집 수는 820만호로 5년간 63만호(8.3%)가 증가하고, 총주택 수에서 차지하는 비중은 13.5%로 사상 최고치를 기록하였다. 빈집문제가 확대되는 것을 막기 위해 정부는 상속 등기를 의무화하는 법률의 제정과 토지소유권 포기 여부를 검토할 방침이다. 이와 관련하여 ‘호네부토(骨太) 방침²⁷⁾ 2018(2018년 6월 15일)’에서는 소유권 본연의 자세나 등기제도 등 토지의 기본제도에 대해 재검토하여 2018년 중 방향성을 제시한 후, 2020년까지 필요한 제도 개정을 하겠다고 밝혔다. 단,

26) 総務省統計局, 「平成25年住宅・土地統計調査 調査の結果」, <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tyousake.html> | <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tyousake.html> (접속일: 2018.7.23.)

27) ‘호네부토방침2018’의 정식명칭은 「經濟財政運営と改革の基本方針2018~少子高齢化の克服による持続可能な成長経路の実現」이며, 아래의 사이트에서 확인할 수 있다. <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html> | <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html> (접속일: 2018.9.10.)

빈집문제 등은 토지제도의 미비나 고령화·인구 감소와 같은 인구의 동태적 변화에 의해서만 기인하는 것이 아니며, 세금, 특히 고정자산세의 영향이 크다.

고정자산세는 시정촌의 기간세로 토지·가옥 및 상각자산(기계설비 등)을 과세 대상으로 한다. 「지방세법」이 정하는 표준세율은 1.4%, 세수는 9조엔 남짓으로 시정촌 세수의 40%를 차지한다. 납세의무자는 토지·가옥에 대해서 등기부 등에 부과기일(1월 1일)에 소유자로 등록되어 있는 자로, 이들이 사망할 경우 부과기일에 '실제로 소유하고 있는 자'로 되어 있다. 또한 소유자의 소재가 불분명하면 그 사용자를 소유자로 간주한다. 토지 가격의 하락으로 고정자산세가 감소 추세라 하더라도 법인2세(법인사업세·주민세) 등과 비교하면 안정적인 세원이 되고 있다.

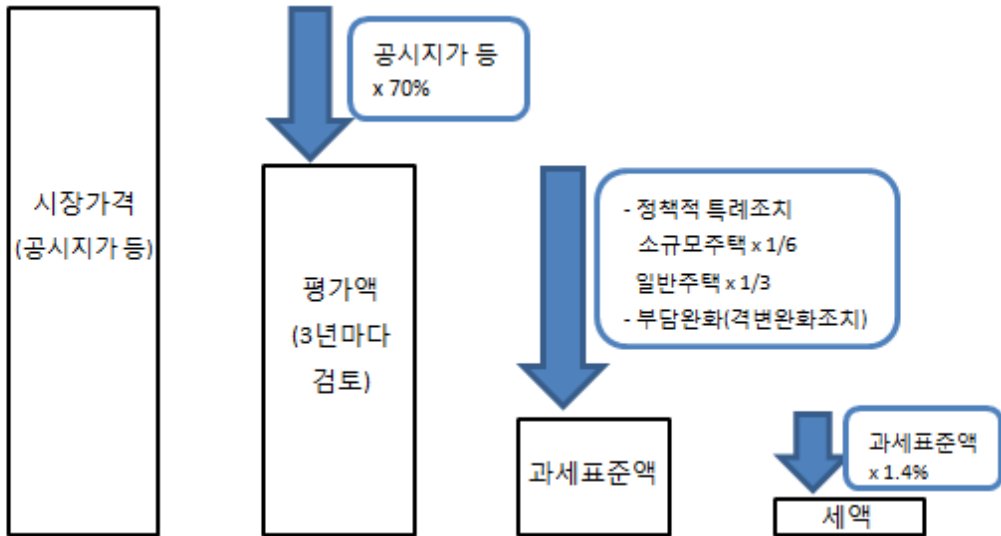
1인당 세수로 본 편재성도 최대와 최소 차이가 2.3배 정도로 개인주민세(2.7배)나 법인2세(6배)에 비해 작은 편이다. 지방소비세에 이어 지자체의 '안정적이고 편재성 없는 세원'이 되고 있다. 지방재정의 교과서에서도 고정자산세는 '바람직한 지방세'의 사례로 꼽힌다. 안정적이고 편재성이 없을 뿐만 아니라 지방 공공서비스를 수혜지역의 주민(주택 보유자라면 직접적으로, 세입자라 하더라도 집세를 통해서 간접적으로)이 부담한다는 의미에서 과세의 응익성(수익자 부담의 원칙)에 부응하고 있기 때문이다. 고정자산세는 '지역사회의 회비'로서 역할을 하고 있다. 그러나 고정자산세의 실상을 살펴보면 이론과 상이한 면이 많은데, 실제로 소규모주택(택지 면적이 200㎡ 이하) 및 신축주택에 대한 우대 조치가 빈집문제의 요인이 되어 왔다.

고정자산세(토지)는 택지에 대해서는 공시지가(시장가격에 해당) 등의 70%를 목표로 평가(평가 변경은 3년 주기)한다. 그러나 그 평가액(=70%×공시지가 등)이 그대로 과세 표준(기준)이 되지는 않는다. 주택 정책상 주택용지에 관련된 세금 부담에 대해서는 완화할 필요가 있어, 주택용지 중 200㎡까지는 과세표준을 6의 1로 압축하는 특례 조치가 강구되어 왔다.²⁸⁾ 이에 따라 도시계획세도 3분의 1이 된다. 200㎡ 초과분의 압축 폭은 3분의 1(도시계획세는 3분의 2)이 되어²⁹⁾, 고정자산세액(=세율×과세표준)이 줄어든다. 세금 측면에서 소규모주택 보유자가 유리하게 되는 구조이다. 일본의 주택은 한 때 '토끼집'이라고 비난받았지만, 세제가 토끼집을 촉진해왔다는 지적은 부정할 수 없다.

28) 「지방세법」 제349조의 3의 2

29) 「지방세법」 제702조의 3

[그림 III-3] 고정자산세 경감조치



자료: 저자 작성

이러한 경감조치는 주택에 국한되지 않는다. 개인 상점과 같이 점포와 주택이 병용되는 가옥(병용주택) 부지라도 가옥의 바닥 면적 대비 주택 면적이 4분의 1 이상인 경우에는 주택 면적의 비율에 따라 주택 용지 특례를 적용한다. 실제로 2층 건물의 병용주택에서 주택 면적이 2분의 1 이상이면 소규모주택의 경감조치가 모두 적용된다(고정자산세액이 5분의 1이 된다). 최근 전통적인 상가에는 손님이 줄어들고 결국 문을 닫게 되어 '셔터거리'가 증가하는 것도 문제되고 있다. 그러나 가게가 문을 닫더라도 소유자는 계속 거주하는 경우가 많은데, 이는 고정자산세의 부담이 낮기 때문이기도 하다. 그렇지 않으면 폐점으로 인해 수입이 줄어든 이상 세금 부담은 감당할 수 없을 것이다. 고령자·영세사업자 등 사회적 약자를 보호하고 있는 것으로 비춰질 수 있지만, 이는 상가의 신진대사(신규사업자의 진입에 의한 활성화)를 저해하는 결과를 초래한다.

소규모주택에 대한 우대조치는 빈집이 방치되는 요인이 되기도 한다. 일단 집을 철거하고 공터로 두면 해당 토지는 택지가 아니기 때문에 6분의 1(200㎡를 초과한 범위에서는 3분의 1)의 감세 혜택을 누릴 수 없게 된다. 빈집을 방치하는 것이 고정자산세의 부담을 회피하는 방법이 되어버린 것이다. 관리가 충분하지 않을 경우 화재 발생이나 건물 붕괴, 위생·경관 악화 등의 여러 문제를 초래할 수 있다. 따라서 정부는 「빈

집 등 대책 추진에 관한 특별조치법」(2014년)에서 시정촌장이 주변 생활환경의 보전상 필요하다고 인정하는 경우 해당 빈집을 ‘특정빈집 등’으로 지정하여 고정자산세 등의 주택용지 특례 대상에서 제외시킬 수 있도록 조치를 강구했다.

빈집이 늘어나는 것은 기존 주택의 활용이 제대로 이루어지지 않는다는 것이기도 하다. ‘주생활기본계획’(2016년 3월)³⁰⁾에서는 ‘빈집문제가 심각해지는 가운데, 기존주택 활용형 시장으로의 전환이 요구되고 있다’고 한 후 ‘재건축과 리모델링 등을 추진함과 동시에 양질의 주택·택지 자산의 유통이나 빈집의 효율적 이용’을 촉진하고 있다. 가계 순자산 총액(약 2,687조엔)의 약 10%가 주택, 4분의 1이 토지임을 감안하면, 기존주택 시장의 활성화로 주택의 가치가 높아지면 가계의 주택자산이 증가하고 소비와 투자 확대가 기대되어 일본 경제에 선순환을 가져올 것으로 보인다. 하지만 중고 주택의 유통시장 점유율이 약 14.7%(2013년)로, 70~90% 정도의 서구 국가에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있는 것이 현실이다. ‘신축주택 중심의 시장에서 기존주택 활용형 시장으로의 전환이 늦어지고 있는’ 배경에는 이른바 ‘역선택’으로 알려진 기존주택의 질(성능)에 관한 매도자와 매수자 간의 정보의 비대칭성뿐만 아니라, 고정자산세에도 원인이 있다. 주택에 관한 과세분에 대해 신축주택(일반주택)이면 3년간 거주한 부분에 관하여 면적의 120㎡을 한도로 세액을 2분의 1로 경감시켜 주는 조치가 있기 때문이다. 한 시적이라 하더라도 신축과 같은 가치를 가진 기존주택에는 불리하게 작용한다. 내진성을 충족시키는 것을 요구 조건으로 소득세에 대한 주택용자 감세가 실시되는 등 기존주택과 신축주택 간의 격차가 해소되어 가고 있다. 그러나 여전히 세제상 고정자산세가 신축주택에 유리하게 되어 있다.

빈집이 증가하는 것을 사전에 방지하기 위해서는 기존주택과 신규주택 간 세제상의 격차를 해소하여 기존주택 시장을 활성화해야 한다. 구체적으로 신규주택에 대한 우대 조치(3년간 가옥에 관한 고정자산세를 2분의 1로 경감)를 재검토해야 한다. 일단, 빈집이 되었을 때 빈터(깡지)로 두지 않고 그대로 보유하는 것이 유리한 것은 소규모주택의 과세표준을 6분의 1로 압축하고 있기 때문이기도 하다. 이러한 조치는 셔터거리가 방치되는 요인이기도 하다. 상가의 신진대사를 저해하고 빈집화를 초래할 수도 있다. 주택 공급을 왜곡(토끼집 증가)시키는 것 외에도 고정자산세의 응익성에도 어긋난다.

30) 国土交通省, 「住生活基本計画」, <https://www.mlit.go.jp/common/001123468.pdf> (접속일: 2018.8.5.)

소규모주택에 대한 경감은 본래 (1993년도까지) 4분의 1이었다. 당분간은 그 수준으로 과세표준의 압축을 억제할 것이다. 이는 주택보유자에게 불리한 개정일 수도 있지만, 보유세를 올리는 것은 (세금 부담에 상응하는 편익이 있도록) 토지의 활용 증대에도 기여할 것으로 기대된다.

7. 지방의 자주과세권의 실제

본 장에서는 초과과세의 현황에 대해 살펴본다. 지자체는 개인주민세, 법인2세, 고정자산세 등에 대해 '재정상 필요하다고 인정하는 경우³¹⁾' 표준세율 이외의 세율을 선택하는 과세자주권을 인정받고 있다. 표준세율보다 낮은 과세도 가능하지만, 지자체가 채권을 발행하기 위해서는 지사의 허가가 필요하기 때문에³²⁾ 실시한 사례가 적다.³³⁾ 한편 표준세율을 초과한 초과과세는 법인2세를 중심으로 실시하는 지자체가 많다. 2013년도 결산기준으로 초과과세 총액은 6,000억엔이며 이 중 법인2세가 90%를 차지하고 있다. 개인주민세(균등할)에 초과 과세하는 도도부현도 35개 단체가 있지만. 이들은 후술하는 '산림환경세'에 해당한다.

가. 기업에 대한 과세

나라현(奈良県)과 아이치현(愛知県)을 비롯한 여러 현에서는 사회복지의 충실과 관련된 재원 충당을 초과과세의 목적으로 한다. 나라현에서는 사회복지시설 정비 기금에 적립하여 장애복지시설 정비, 노인복지시설 정비, 아동복지시설 정비, 의료시설 정비 등에 활용하고 있다. 기후현(岐阜県)에서는 2015년 개정(과세기간 연장) 당시 저출산 대책 추진을 규정에 추가했다. 그러나 대상은 특정사업에 한정하지 않고 폭 넓게 설정하고 있다. 초과과세만으로 대상 사업을 진행하는 것은 아니다.

나라현의 경우 용도사업비 145억엔(2011~2015년)에 대한 특례분(초과과세) 세수는 18억엔 미만에 그친다. 초과세율은 0.8%로 고정되어 있어 대상사업비에 (제도적으로도

31) 「지방세법」 제1조의 5

32) 「지방재정법」 제5조의 4

33) 나고야 시의 시민세 감면(5% 감면) 사례 등이 있다.

실무적으로도) 연동되어 있는 것은 아니다. 결국 ‘돈에는 구분(색상)이 없다’고 하면, 해당 사업비는 다른 재원(예: 개인주민세)으로 충당하고, 특례분은 다른 용도(예: 총무 관련비)로 사용해도 같은 것이다. 과세목적이 있더라도 초과과세 세수가 일반재원화 되는 것이 사실이다. 세수와 용도 간의 관계가 희박해진 것은 용도 사업의 효과 검증에서도 나타났다. 사업 자체는 ‘현의 정책 평가와 예산 사정에 의해 정밀히 조사할 수 있어도, 초과과세분의 효과(기여)에 대해서는 ‘일반회계에서 관리하고 있어 검증하지 않았다’라고 한다(또한 현지조사에서는 개별적으로 구체적인 사업의 효과 검증 자체를 실시하지 않은 현도 있었다).

〈표 III-2〉 초과과세

(단위: 억엔)

도부현세	도부현민세	개인균등할	37개 단체	238.8
		소득할	1개 단체	26.1
		법인균등할	35개 단체	103.1
		법인세할	46개 단체	1,182.0
	법인사업세	8개 단체	1,600.2	
도부현세 계(a)				3,150.2
시정촌세	시정촌민세	개인균등할	2개 단체	16.8
		소득할	2개 단체	0.7
		법인균등할	388개 단체	163.6
		법인세할	997개 단체	2,827.7
	고정자산세	153개 단체	351.2	
	경자동차세	1개 단체	4.3	
	광산세	31개 단체	900	
	입탕세	3개 단체	2,200	
	시정촌세 계(b)			
초과과세 총계(a+b)				6,514.8

자료: 総務省, 「超過課税の状況」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000493588.pdf (접속일: 2018.10.31.)

초과과세는 이상적으로 작동할 경우 ‘한계적 재정책임’에 부합하지만, 그 실태는 법인2세에 크게 치우쳐왔다. 직접투표권이 없는 기업에 치우친 과세자주권의 행사는 (지방자치의 유권자인) 지역주민의 비용 의식을 환기시키는 데 도움이 되지 않을 것이다. 표면상의 명분은 기업도 ‘지역사회의 일원’이며, 인프라 등 지자체가 제공하는 행정서비스의 수혜자라 하더라도 실상은 정치적으로 반대가 적다는 의미로 ‘취하기 쉬운 곳에서 취하고 있다’라는 것을 부정할 수 없다. 지역주민도 ‘지역사회의 회원’이며 수익자이다.

그러나 기업과세라는 것은 대조적으로 (선거 등에 영향을 미치고) 정치적으로 상대하기 어려운 주민에 대한 초과과세는 피하고 있는 것이 현실이다. 다시 말하지만 본래 한계적 재정책임은 지는 것은 지자체의 유권자(=지역주민)이어야 한다. 만일 한계적(=독자적인) 지출이 기업과세로 충당된다면 한계적 재정책임의 원칙은 충족되지 않게 된다. 비용을 부담하지 않는 지역주민들은 지자체의 재정 운영에 큰 관심을 갖지 않게 될 것이다. 주민의 무관심은 지자체가 (스스로의 이익을 위해) 불필요한 사업을 확대할 여지를 주거나 급부 축소 등의 고통스러운 개혁을 미룰 유인을 제공할 수 있다.

나. 산림환경세

산림환경세는 산림·수원 환경의 보전을 목적으로 한 초과과세이다. 과세방법은 개인주민세, 법인주민세의 균등화에 초과 과세하는 형태를 취한다. 도도부현에서는 35개 단체가 실시하고, 시정촌에서는 1개 단체(요코하마시)에서 실시하고 있다(2015년 4월 1일 현재). 초과세액은 개인균등할로는 연간 300엔부터 1,200엔(36개 단체), 법인균등할로는 연간 500~270,000엔(35개 단체)이다. 또한 가나가와현(神奈川県)은 소득할을 병용하고 있으며, 0.025%를 가산한다. 세수 규모는 315억엔(2014년도 결산액) 정도이다.

전국적으로 (세수를 적립하여 적절히 지출하는) 기금 방식이 채용되고 있다. 구체적인 용도로는 산림정비(주로 수원지역)(35개 현), 보급계발(31개 현), 산림환경학습(30개 현), 자원봉사지원(28개 현), 사토야마(里山) 정비(주로 마을 주변의 마을 산림)(26개 현), 목재이용촉진(23개 현), 지역특성을 살린 산림 조성(공모산업)(20개 현), 인재육성(12개 현) 등이 있다(나라현 세제조사위원회 자료). 참고로 '환경세'라고 칭하지만, 환경파괴 등을 수반하는 경제활동(예를 들어 이산화탄소 배출)을 교정하는 것으로 목적(경제학에서 말하는 피구세)으로 한 환경세와는 다르다는 것에 주의해야 한다. 에너지 소비를 억제하는 등 개인·기업의 행동 변화를 촉구하는 세금으로는 일본에서는 '지구 온난화대책세(휘발유세 등에 가산)'가 있다. 한편, 산림환경세는 환경을 위한 목적으로 세수를 사용하는 세금을 말한다.

나라현에서는 현토(県土)의 보전, 자연 환경의 보전, 수원의 함양 등 모든 현민이 누리고 있는 산림의 공익적 기능의 중요성을 감안하여 2006년도부터 산림환경세를 도입하고 있다. 당초 기한은 5년간(2006~2010년도)이었지만, 2011년도에 5년간 연장하였

다. 현민세 균등화에 가산하는 방식으로, 개인이 연간 500엔, 법인은 균등할액의 5% 상당액이다. 세수는 대략 3억 6천만엔으로 추산된다. 대상사업으로는 제1기(2006~2010년)에서 시업방치산림의 정비, 사토야마(里山) 조성, 산림환경교육의 추진이 있으며, 제2기(2011~2015년)에는 산림 체험 추진, 산림 생태계의 보존 사업이 추가되었다. ‘아이치의 숲과 녹색조성세(あいち森と緑づくり税)(아이치현)도 산림(인공숲), 사토야마 산림, 도시의 녹지를 균형 있게 정비·보존하기 위해 새로운 시책을 추진하고, 재원으로서 현민(県民), 사업자 등의 충분한 이해를 바탕으로 얇고 넓게 부담하는 ‘현민세 균등화’를 적용하여, 개인은 균등할로 연간 500엔 증가, 법인은 5% 증가했다.

한편 산림환경세에도 문제는 있다. 첫 번째로 세금에 대한 인지도가 낮다는 것이다. 나라현에서 실시한 설문조사에 따르면 ‘산림환경세를 알고 있다’고 답변한 응답자는 개인이 16%, 기업이 28%에 머문다. 이와테현(岩手県)에서도 ‘알고 있다’ 혹은 ‘세액은 모르지만 제도를 도입한 것은 알고 있었다’라고 답한 응답자는 전체 35.3%에 불과하였다. 시즈오카현(静岡県) 현민의 환경세 및 용도사업의 인지도도 29%(2015년 10월 조사)로 낮은 상황이다. 비교적 인지도가 높은 아이치현, 기후현에서도 각각 46%, 50% 수준에 머문다(2008~2015년도).

보편적으로 산림환경세의 취지와 사업에 동의하지만 (나라현 설문에서는 산림환경세를 활용한 대응이 필요하다고 생각하는 비율은 개인과 법인 모두 90%에 이른다) 자신에 대한 과세로 인식하지 않거나 초과과세되는 것을 알고 있어도 그 목적을 이해하지 못하는 것으로 나타났다.

두 번째 문제는 대상사업이 확대되는 경향이다. 전술한 대로 나라현은 제2기 이후 용도를 산림체험 추진, 산림 생태계 보존 사업에 집중하였다. 시즈오카현에서도 ‘사유 재산에 대한 공적인 관여라고 하는 산림의 재생력 강화 사업이 기존에 없었던 시책이기 때문에 초과과세를 재원으로 한다’고 기술하고 있지만, 이에 부합하는 시책이 있으면 용도사업을 확대할 가능성이 있다고 한다(청취조사). 한편 이와테현에서는 용도사업의 범위 확대는 고려하지 않고, 기본적으로 방치된 산림(약 10,000ha)을 시공한 것으로 산림 만들기 현민세의 역할은 충분하다고 생각한다(청취조사). 대상사업이 늘어난 결과 나라현에서 2006년 당시 2억엔 정도였던 사업비가 2015년도에는 4억 6천만엔으로 2배 이상 증가하였다.

한편 세수는 균등할에의 초과과세이기 때문에, 매년 재원이 안정적(약 3억 6천만엔)이라는 장점도 있지만, 성장이 제한되는 단점도 있다(신장성의 결여). 이 때문에 기금 적립액은 2009년도의 3억엔을 정점으로 계속 감소하여 제2기 종료 시점(2015년)에는 제로가 되었다. 산림환경세를 연장하여 사업을 계속하려면 ① 세금을 올리거나 ② 용도를 집중하여 수익(=사업)과 부담(=세액)을 맞출 필요가 있다. 나라현의 세제조사회(2015년 11월)는 ‘향후 5년간 세수 및 기금 적립금의 범위 내에서 용도사업비를 충당하기 위해서는 용도 사업을 재검토하는 것이 적절하다’고 하였다.

또한 2018년도 세제 개혁의 일환으로 국가 차원에서도 산림환경세가 신설되었다. 2024년도부터는 주민세균등할에 1,000엔이 가산된다. 세수는 양도세로서 시정촌에 배분될 예정이다. 향후에 용도를 포함하여 도도부현의 독자적인 산림환경세와의 구분이 논의되어야 할 것이다.

8. 지방세와 경제의 글로벌화(지방법인2세의 과제)

일본 정부는 국가와 지방을 합하여 법인실효세율을 37%(2013년도)에서 30%(2018년도) 미만까지 인하해왔다. 이 수준은 미국의 28%(이중 연방세는 21%), 중국의 25%, 영국의 19%보다 높다. 이러한 법인세 감세의 배경으로는 경제의 글로벌화가 있다. 자본(기업)을 둘러싸고 국가 간 경쟁하는 것이 국제조세경쟁이다. 지자체 간의 조세경쟁과 유사하며, 여기서는 지자체가 정부로 대체된다. Winner(2005, pp.667-687)는 OECD 23개국(1965~2000년)에서 경제개방도(=GDP 대비 국내 저축과 투자 차액)가 높아짐에 따라 자본세율(=GDP 대비 법인세를 포함한 자본세수)에 대한 감세 압박이 높아지는 한편, 재원 확보를 위해서 근로소득에 대한 과세가 강화되어 왔음을 실증하였다.

법인세율 결정에 관한 국가 간의 전략적 의존 관계를 검증한 실증연구로는 Devereux et al.(2008, pp.1210-1235)이 있다. 1982~1999년 OECD 21개국을 대상으로 한 패널분석이다. 법정세율 외 (이론상)기업의 투자 선택에 영향을 미치는 한계 실효세율을 각국의 전략변수로 설정하였다. 여기서 각국의 (법정 또는 한계 실효)세율의 결정은 경제의 특성 등을 통제하는 설명변수 이외에 다른 나라의 (법정·한계 실효)세율의 평균에 대한 ‘반응함수’으로서 표시된다. 연구결과 모든 세율에 대하여 각국의 세율 결

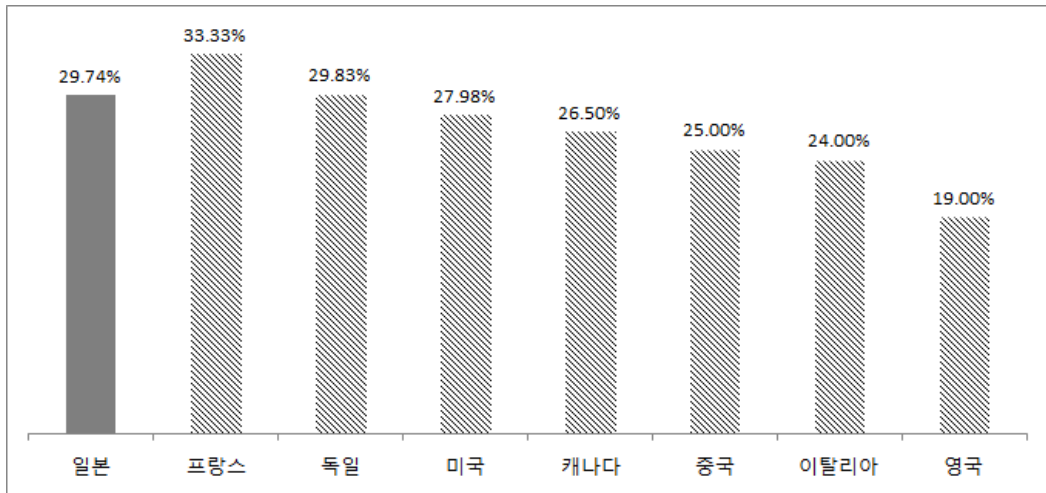
정이 다른 국가의 세율의 (가중)평균에 양(+의 영향을 받는 것으로 나타났는데, 이는 다른 나라의 세율 인하가 자국의 세율 인하를 유발함을 의미한다.

‘글로벌 경제에서 일본이 강한 경쟁력을 가지고 성장하기 위해서는 법인세 역시 성장지향적인 구조로 변화해 나갈 필요가 있다’(税制調査会, 2014). 법인세 개혁에 대해서는 ‘기업이 국가를 선택하는 시대에 국내 성장 분야를 확보하기 위해서 법인세율 인하는 불가피한 과제’로 알려졌다. 그러나 법인세 인하의 효과에 대한 회의적인 시각도 적지 않다. 실제로 버블경제 붕괴 이후 대부분의 기업이 과다 부채 해소를 우선시하고 설비투자를 자제해왔다. 감세를 하더라도 기업의 내부유보액을 늘릴 뿐이라는 것이다.

일본의 재정사정을 감안한다면 순감세의 여지는 없으며, 세율 인하 시에는 (법인세의 틀 내에서)세수 중립이 되도록 과세기준을 확대해야 한다는 재정 우선의 견해도 있다. 여기에 감세가 경제를 활성화하여 스스로 자연증수(경제가 호전되면 세율 인상 없이도 자연스럽게 국가의 수입이 늘게 됨)되기 때문에 문제가 없다는 낙관론이 맞선다. 법인세를 부과하고 있는 것은 중앙정부(국가)뿐만이 아니다. 지자체에서도 지방법인세·법인주민세를 부과한다. 여기서 중시되는 것은 ‘기업도 지역사회의 일원’, ‘지방법인과세는 응익과세’라는 이념이다. 그러나 어떤 주장에도 이론(=논리)과 실증(=증거)이 부족하다.

[그림 III-4] 법인세율의 국제 비교

(단위: %)



주: 2018.1월 기준

자료: 内閣府, 「法人課税に関する基本的な資料」, https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/c01.htm (접속일: 2018.10.31.)

한편 ‘사회보장과 세금일체개혁’의 일환으로 2019년 10월 소비세율 인상이 예정되어 있다(8% → 10%). 소비세 일부는 ‘지방소비세(현행 서울은 1.8%)인 도도부현세이며, 2%의 세금 인상분 중 0.4%가 이 지방소비세에서 증세된다. 이 증세로 인해 지방세의 편재성(인구 1인당 세수의 지역 간 격차) 문제가 제기되었는데, 그 배경에는 경제활동이 집적된 도쿄 등 대도시에 증세분이 집중되어 지역 간 지방세의 세수 격차가 확대될 수 있다는 우려가 있다.

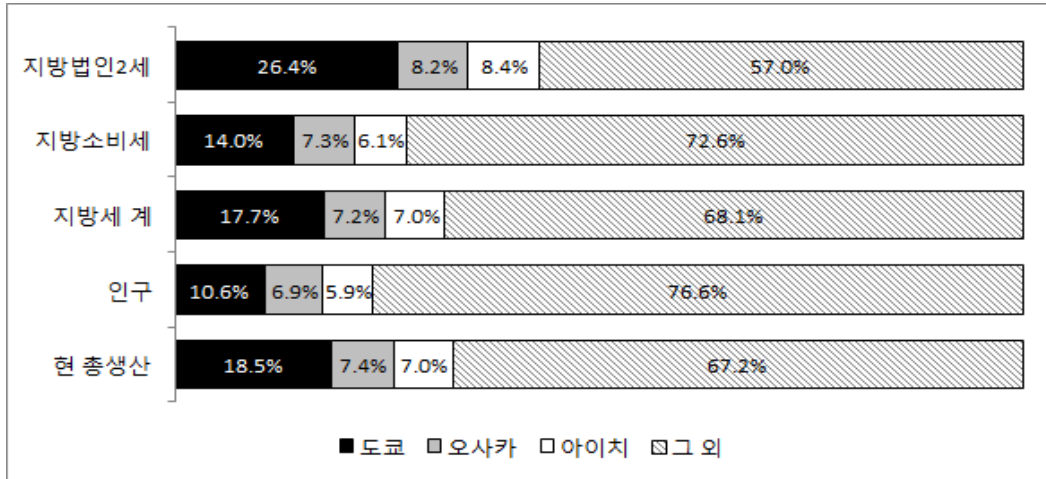
가장 편재성이 현저한 것은 지방소비세가 아니다. 지방법인2세(법인주민세, 법인사업세)라는 지자체가 부과하는 법인과세이다. 법인2세의 4분의 1 가량(2016년도 결산)이 도쿄도에 집중되어 있다. 지방세 전체로 보면 인구 1인당 세수의 최대-최소 격차는 2.4배 정도이나, 법인2세는 6.1배에 이른다(2016년도 결산). 이는 도쿄도 인구 비중(10.6%)과 총생산 비중(18.5%)보다 높다. 이에 대하여 전국지사회(全国知事会)는 ‘지방법인과세는 지자체에 기업 유치 등에 의한 세원 함양의 인센티브가 되고 있다’라는 지방법인과세의 의의를 감안하더라도, ‘지방법인과세의 편재성을 시정하기 위한 새로운 조치를 강구함으로써, 편재성이 작은 지방세 체계를 구축해야 한다³⁴⁾’라고 하였다. 정부도 「경제 재정운영 및 개혁 기본방침 2018」에서 ‘세원이 편재성이 작고 세수가 안정적으로 유지되는 지방세체계를 구축하기 위해 지방법인과세 세원의 편재성을 시정하는 새로운 조치를 검토하여 2019년도 세제 개혁에서 결론을 내린다’는 방침을 내세우고 있다. 실제로 국가는 지금까지 법인2세의 일부를 국세화(‘지방법인특별세’, ‘지방법인세’의 신설)하여 교부세·양도세의 형태로 지방에 재분배해 왔다. 도쿄도에서 약 4,600억 엔의 세수가 지방으로 이동해간 셈이다.

소비세 증세 후 법인주민세의 국세화(지방법인세)가 더욱 확충되었다. 한편 지방법인특별세(세수 규모는 2016년도 결산 기준으로 1조 7,776억엔)에 대해서는 소비세 증세와 함께 폐지하도록 되어 있었다. 여기서 말하는 새로운 편재성 시정 조치는 증세 후에도 지방법인특별세를 실질적으로 존속시키는 것 등을 가리킨다.

34) 全国知事会(2017), 「地方税財源の確保・充実等に関する提言」, <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20170728-23shiryu07-2.pdf> (<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20170728-23shiryu07-2.pdf> (접속일: 2018.9.23.))

[그림 III-5] 세수의 지역 간 격차(3개 도도부현이 지방세수에서 차지하는 비율)

(단위: %)



주: 2016년도 결산 기준

자료: 総務省, 「地方税収に占める3都府県の割合平成28年度決算額」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000537956.pdf
(접속일 2018.10.31.)

열핏 보면 대도시와 지방의 정치적 갈등처럼 보인다. 그러나 근본적인 문제는 지자체가 법인2세에 크게 의존하고 있다는 것이다. 법인2세는 지방세 세수의 20% 정도로, 도도부현에 한해 말하면 세수의 4분의 1을 차지하고 있다. 이것은 편재성의 문제뿐만 아니라 지자체 세수의 불안정 요인이기도 하다. 예를 들어, 도쿄도는 리먼쇼크 이후 1조엔가량의 세수가 감소하였다. ‘편재성이 작고 안정적인 지방세 체계’의 관점에서 보면, 본래 법인2세는 바람직하지 않다.

게다가 법인2세는 일본의 법인세율을 높여왔다. 일본의 법인세율은 23% 정도로 법인2세가 실효세율을 6%가량 높이는 셈이다. 글로벌 경제의 관점에서 보면 법인2세는 일본에 입지하는 기업의 국제 경쟁력을 저해할 수 있다. 물론 법인세율을 낮추는 것이 기업의 내부 유보를 확대할 뿐이라는 비판도 있다. 그렇지만 기업이 투자와 고용을 확대할 수 있는 환경을 조성해 나가는 것은 필수 과제이다. 실제로 해외에서는 법인과세를 감면하는 대신 소비세(부가가치세), 환경세 등으로 확충하는 것이 세계 개혁의 흐름이다.

이처럼 세원의 편재성은 지역 간 불공평의 ‘원인’이자, 지자체가 법인2세에 크게 의존한 ‘결과’라고도 할 수 있다. 응징과세의 관점에서 기업도 지역사회에 일원이며, 행정 서비스의 수혜자이므로 세금을 납부해야 한다는 명분도 있지만, 정치적 속내는 세금을

거두기 쉬운 곳에서 거두자는 것이다. 법인2세는 고도 성장기의 세금 모델이며, 새로운 경제 환경(고령화·저성장, 경제의 글로벌화)에 반드시 부합하지는 않는다. 이와 관련하여 정부세제조사회(2014년 6월)는 지방세에 대해서는 행정서비스의 수익에 상응하여 그 비용을 폭넓게 분담해야 한다는 생각이 중요하다는 점을 근거로 주민세나 고정자산세 등에 대한 충실을 검토해야 한다고 주장한다. 자본소득과세에 대해서도 법인소득과세가 개인소득과세보다 미리 거두어지는 성격이 있기 때문에, 법인소득과세 감세를 실시하는 경우에는 개인소득과세상 자본소득과세 강화를 검토해야 한다고 한다.

이 문제의 해결책은 세수 구성(Tax Mix)을 포함한 근본적인 세제 개혁이 아닐까? 원하는 것은 지방소비세의 확충이다. 여기서 왜 소비세인지에 대해서 다시 생각해보고자 한다. 글로벌(개방) 경제에서 자본(기업)은 국경을 넘어 자유롭게 이동한다. 원천지주의 과세(源泉地主義 課稅)에서는 자본(기업)의 과세 부담은 결국 노동 등 이동성이 낮은 생산요소로 귀착된다. 자본이 높은 세율을 피하기 위해 자본이 해외로 이동한다면 지역의 일자리 상실과 경제활동의 침체로 이어져 생산요소의 수익률(노동이라면 임금률)이 감소하기 때문이다.

국가 차원에서도 법인세 인상은 대기업 증세가 아니라 당초 의도와 달리 노동자의 부담으로 돌아갈 수 있다. 또한 여러 국가에서 사업을 하는 다국적 기업의 경우, 생산 거점의 이동이 아니라 이익의 발생지를 변경하는 세무 전략을 통해 과세를 피할 수 있다. (국제 자본시장에서 정해지는) 글로벌 이자율에 따라 자본이 자유롭게 이동하는 ‘소국개방경제모델’에서는 최적의 원천지주의 자본세율은 0(zero)인 것으로 알려져 있다.

한편, 소비지국 과세원칙(仕向け地主義 課稅)이라면 수출에는 제로 세율이 적용되므로 세금 부담은 해외로 전가되지 않는다. 다만 수입은 과세대상이 된다. 이러한 소비지국 과세의 성격을 감안한다면 (지방)소비세를 통해 ‘국제적 정합성 확보 및 국제 경쟁력 강화’를 도모할 수 있다. 실제로 소비세(부가가치세) 비중 증가와 법인세 비중 하락은 일본을 포함한 전 세계적인 추세이다. 소비세는 세계화에 입각한 과세라고 할 수 있다. ‘국경 변경을 통한 세율 조정이 국제 경쟁력에 미치는 영향을 차단할 수 있기’ 때문이다. 그 결과로 사회보장이나 지방재원 등 국내 재정수요의 충족을 글로벌화의 영향에서 분리할 수 있게 되었다.

여기에는 ‘부유층우대’, ‘기업우대’라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 일본에서 경제성

장을 당연시하는 시대는 벌써 지났다. 현재 일본은 더 이상 경제는 일류라고 불리는 상황이 아니다. 오히려 성장을 뒷받침하는 세제 개혁이 요구되고 있다고 말할 수 있다. 고령화, 경제의 글로벌화 등 새로운 경제 환경에 대한 대응도 불가피하다. 중장기적인 관점에서 안정적이고 지속적인 성장을 실현하고, 일본의 잠재력과 지혜를 토대로 새로운 수요 창출과 생산성 향상의 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 소득과세보다 소비과세가 더 우선시된다고 할 수 있다. 실제로 OECD의 실증연구에 따르면, 세수에서 법인세가 차지하는 비중이 클수록 경제성장에 음(-)의 영향을 미치며, 소비세 비중 증가(대신 소득과세 등은 감소)는 경제성장에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

9. 지방세의 징수문제와 ICT화

지자체의 과세자주권은 초과과세 등 세율의 선택에 그치지 않는다. 세금 징수도 과세자주권의 일환이며, 징수체제에 대한 재검토가 요구되고 있다. 세금의 적절한 징수는 세수 확보만을 위한 것은 아니다. 일부 납세자에게 조세포탈 및 체납이 허용되는 것(정직한 사람이 손해를 본다) 같은 세제하에서는 다수의 정직한 납세자의 신뢰를 유지할 수 없을 것이다. 사람들의 납세행동(조세포탈 여부 선택)에 영향을 주는 것은 세액이나 벌칙, 사찰 확률만은 아니다. 올바른 납세가 옳다고 생각하는 규범이 있어야 하며, 많은 사람들이 이러한 규범을 지켜야 한다는 인식이 있을 때 규범은 유지될 수 있을 것이다. 모두가 포탈·체납을 하는 사회에서는 납세는 규범이 되지 않는다. 이러한 납세규범을 지키기 위해서라도 적절한 세금 징수는 필수적이다.

가. 징수대책

지방세 징수대책의 추진은 '경제재정일체개혁'(경제재정자문회의)의 일환이기도 하다. 구체적으로는 징수사무를 충실히 실시하고, 납세 환경의 정비를 위한 징수사무의 공동화, 전자신고의 추진 및 수납 수단의 다양화를 도모한다. 또한 효과적·효율적으로 징수대책에 임하는 단체에 대한 효과나 과제를 정리하여 우수 사례로 삼고, 향후 전개방향을 모색한다. 아울러 2015년도 내 지방교부세의 기준재정수입액 산정에서의 '표준적'인 징수율은 이러한 사례에 부합하는 수준으로 한다. 만일 실제 징수율이 이 표준징수

율을 하회하더라도 교부세에 의해 보전되지 않는다.

지방세 징수율은 당해 연도 과세분의 98.9%(2014년도, 이하 동일)이며, 개인주민세(소득할) 중 도도부현민세가 98.2%, 시정촌민세가 98.4%, 고정자산세는 98.9%로 높은 수준이다. 그러나 체납분으로 보면 전체 징수율은 26.2%에 불과하다. 세목별로는 도도부현민세가 28.2%, 시정촌민세가 26.7%인 반면 고정자산세는 22.6%에 그친다. 세금 체납은 일단 발생하면 회수하기가 어렵다. 2014년도 결산 기준으로 지방세 전체의 체납액은 약 1조 4,000억엔이며 그 중 도도부현민세가 4,000억엔, 시정촌세는 1조엔에 달한다. 체납액이 가장 많은 것은 개인주민세(도도부현민세·시정촌세 계)로 약 7,500억엔이며, 이어 고정자산세가 약 4,500억엔으로, 두 세금이 체납 잔액의 85%를 차지해왔다. 2002년 2조 3천억엔을 정점으로 감소 추세를 보였으나, 리먼 쇼크 이후 다시 증가세로 돌아섰다.

전술한 바와 같이 지난 몇 년간 계속 감소하여 2014년도에는 체납 잔액이 1조 4,000억엔까지 감소하였다. 다만 감소분 전부가 회수되지 않았다는 점에 주의할 필요가 있다. 체납 회수의 집행이 정지되거나 시효가 되어 소멸한 부분도 포함되어 있기 때문이다. 이러한 '불납결손처리액'은 2014년도에 약 1,500억엔으로, 세목별로는 개인주민세가 60%, 고정자산세가 25%를 차지한다. 국세와 지방세의 불납결손액이 세수에서 차지하는 비중(2009~2014년도 평균)을 살펴보면, 국세가 0.27%인 데 반해 지방세가 0.46%로 미회수 비중이 국세보다 지방세가 높은 것을 알 수 있다.

국세에 비해 지방세 징수가 어려운 이유로 도쿄도(2012년 3월)는 ① 전체 과세건 중 90% 이상이 부과과세에 의한 것, ② 부과과세의 대부분이 보통징수에 의한 것이라고 하였다. 여기서 부과과세는 지자체가 과세대상에 대해 조사(예를 들어 고정자산세의 평가 등)하여 세액을 결정하고 납세자에게 통지하는 구조이며, 보통징수는 납세자가 부과과세 통지서를 지참하여 지자체의 창구 등에서 세금을 납부하는 것이다. 부과과세와 대비되는 것이 신고납부이며, 보통징수 외에는 국세의 원천징수제도에 해당하는 특별징수가 있다.

고정자산세 등에 대한 부과징수는 과세대상의 파악·평가에 시간이 걸리고 보통징수의 경우 체납이 발생하면 독촉에 관한 사무 부담도 커진다는 이유로, 급여 등에 관한 개인주민세(소득할)에 대해서는 고용주를 특별징수의 의무자로 지정하여(원천징수

로 인해 체납이 없어 지자체의 부담도 감소함) 특별징수의 비율을 높이려는 시도가 있었다. 예를 들어 시즈오카현에서는 2012년도 일제히 특별징수 의무자 지정제도를 실시하여, 급여소득자 대비 특별징수자의 비율과 급여소득과세 대비 특별징수세액의 비율이 전국에서 1위를 차지하였다.

그 밖에 체납이 발생하는 이유로 ③ 지자체 직원은 일반적으로 3년 주기로 이동하기 때문에 징세 및 체납 정리의 노하우를 축적하기 어려우며, ④ 이들이 지역주민들과 친근한 것이 도리어 적극적인 징수를 어렵게 한다는 속사정도 있을 것이다. 「지방세법」 제331조에 의하면 체납자에 대해서는 해당 시정촌민세와 관련된 지방단체의 징수금에 대해 체납자의 재산을 가압류해야 한다. 실제로 세법대로 가압류하여 징세율을 개선한 지자체도 있다. 그러나 ‘주민세나 고정자산세 등을 납세하지 못하는 지방세 체납자가 지자체의 엄격한 징수로 인해 생활이 어려워지거나 정신적으로 피폐해지는 사례가 잇따르고 있다’³⁵⁾는 비판도 있어 정치적으로 엄격한 징수는 어려울 수도 있다.

엄히고 설킨 연고(속박)를 피하고, 보다 전문적이고 효과적·효율적인 징수 대책을 실시하기 위해서는 민간사업자의 채권 회수 노하우를 활용할 수 있을 것이다. 지자체 업무 개혁의 일환으로 창구 업무, 급식서비스, 홈페이지 운영 등이 민간위탁(PPP)로 진행되어왔다. 그러나 지방세법에서는 재산 등의 조사, 수색, 압류, 공매는 ‘공권력의 행사’로 간주하여 징세관리인(공무원)이 수행하는 것으로 되어 있다. 민간을 활용한 사례로는 편의점 수납, 신용카드 수납, 콜센터 등이 있으나, 기존의 공권력 행사에 저촉되지 않도록 실시되고 있다. 콜센터 업무는 ‘자진납부안내업무’로 간주된다. 다만 공권력 행사의 범위가 명확하게 규정되어 있는 것은 아니다.

보다 과감한 개혁은 개인과세와 기업과세 등 공통 세목에 대해 국세와 지방세의 징수 업무를 일원화하는 것이다. 이때 납세자는 소득세·법인세 등과 같이 개인주민세(소득할)·법인2세를 세무서(국세청)에 납부하게 되고, 체납 정리·회수도 세무서가 담당한다(단, 지자체는 징세비용의 일부를 부담한다). 한편 지자체는 세율 설정 시 과세자주권은 유보하는데, 이는 교부세(=국가가 대신하여 징수하는 지방의 고유재원)와는 다른 방식이다. 지방세수는 세수가 발생한 지자체에 귀속되어 지역 간 재분배(재원조정) 기능은 없다. 실제로 캐나다에서는 조세협정(Tax Collection Agreement)에 따라 연

35) 『東京新聞』, 「滞納者追い込む自治体」, 2016.1.5., 朝刊都心版(一面)

방정부가 주정부의 소득세·법인세를 징수해왔다. 징세비용을 줄이는 것 외에도 납세 처 일원화는 납세자에게 있어서도 납세 환경의 개선일 것이다.

나. 체납정리의 광역화

시정촌에서는 담당 직원의 순환 보직으로 인한 체납정리의 노하우 축적 부족, 지역 주민들과의 친분으로 재산 압류 등 엄격한 징수가 어려워 체납세 회수가 원활하게 진행되지 못하였다. 이러한 문제에 대응하기 위해 많은 지자체에서 체납정리기구에 의한 광역화가 추진되어왔다. 체납업무를 다른 시정촌이나 현에서 파견된 직원에게 담당하게 하면 불편한 연고 문제도 해소될 수 있을 것이다.

가나가와현에서는 ‘종합적인 세수 확보 대책을 실시하기 위한 추진 모체’로서 1995년에 현 부지사, 부시정촌장(副市町村長) 등을 구성원으로 하는 ‘가나가와현 지방세대책 추진협의회’가 창설되었다. 이러한 움직임은 삼위일체 개혁의 세원 이양(2007년도) 이후 본격화되었다.

개인주민세의 조정액이 큰 폭으로 증가하고, 징수체제의 효율화·고도화가 현과 시정촌의 공통과제가 된 것이 그 배경이다. (1) 체납정리기구의 조직형태는 법인형태가 아닌 임의단체, 일부 사무조합(에히메현, 고치현), 광역연합(시즈오카현) 등 다양하다. 또한 (2) 구성원으로서 ① 현이 참여하는 모델과, ② 에히메현, 고치현과 같이 시정촌으로만 구성된 모델이 있다.

전자의 경우 개인주민세를 포함하여 현과 시정촌의 공통 안건이 체납정리기구에서 다루어지는 경우가 많다(이와테현 등). 다시 말해 국민건강보험세, 고정자산세와 같은 시정촌세는 체납자가 현민세도 체납하지 않는 한 체납정리기구의 처리 대상이 되기 어렵다. 단, 아이치현의 지방세 체납정리기구처럼 ‘개인현민세 및 개인시정촌세를 비롯한 시정촌민세가 고액이거나 처리 곤란한 사안에 대해서는 체납정리하는 경우도 있다. (3) 인원체계로는 현의 세무담당 직원이 시정촌 직원으로서의 신분을 겸임하는 제도를 활용하거나, 시정촌 직원이 다른 시정촌의 임무를 상호 겸임하는 등 (공권력 행사에 해당하는)징세 업무를 보다 효율적으로 담당하도록 하고 있다.

예를 들어, 나라현에서는, ‘나라 모델’로 알려진, 현과 현 내의 모든 시정촌이 연계하여 징수 강화를 위한 노력이 있었다. 주요 내용으로는 ① 직원파견형 협동징수 ② 네트

워크형 협동징수가 있다. 전자는 현의 직원을 시정촌에 상주하도록 파견(겸임)하고 시정촌 직원을 현세사무소에서 연구하도록 하는 것이다. 파견에는 단독파견(2015년 텐리시(天理市))과 2개 시 간의 제휴파견(2015년 야마토다카다시(大和高田市), 가시바시(香芝市))이 있다. 제휴파견은 예를 들어 가시바시에 특별체납정리강화팀을 설치하고, 이 팀에 가시바시 외에도 현의 직원, 다른 현(야마토타카다시)의 직원이 참여하여 이들이 두 개 시의 징수 업무를 서로 겸임하고, 지방세 고액 체납자를 대상으로 협동 징수를 실시하는 것이다. 네트워크형 협동징수에서는 복수의 지자체(구체적으로는 가와니시초(川西町), 미야케초(三宅町) 등 7개 지자체)가 공동으로 징수가 어려운 안전에 대해 체납처리방침을 협의(사례연구)한다. 협의 내용을 바탕으로 대상 안전에 대해 각 시정촌이 체납 정리를 실시하고, 그 결과를 보고하는 것과 동시에 공통의 목표치(특히 당해 연도 과세분 징수율)와 체납정리 규칙을 수립한다(노하우 공유). 이러한 대응은 시정촌의 체납 처리 능력을 향상시켜 징수율 개선에도 도움이 되고 있다.

10. 향후의 지방세 본연의 자세에 대해

일본의 집권체계는 변화하고 있다. 종전의 '집권적 분산시스템'에서는 지방자치단체는 중앙정부가 기획·입안·재원조달(재원보장)한 정책 및 사업을 집행하는 이른바 중앙정부의 하부조직에 불과하였다. 그러나 ① 기관위임사무의 폐지를 포함한 지방분권 일괄법 시행(2000년 4월), ② 전국의 지자체 수를 절반가량으로 축소한 '헤이세이(平成)의 대합병', ③ 3조엔 규모의 세원 이양을 실시한 삼위일체 개혁, ④ 민주당 정권하에서 보조금의 일괄 교부금화 등의 '지역주권 개혁' 등을 거치면서 지자체의 주체성과 책임이 높아지고 있다. 도쿄도의 이시하라 도시사, 오사카시의 하시모토 시장을 필두로 중앙정부에 대해 '할 말을 하는' 지방의 수장들도 나타났다. 공공회계 개혁 및 사무사업의 (정책) 평가를 시작으로 행정과 재정개혁을 선행하는 지자체도 적지 않다. 본 절의 마지막에서는 최근 일본의 지방세·지방재정에 관한 과제를 다루고자 한다.

가. 지방기금

지방세와 관련하여 최근 주목을 받고 있는 문제가 있다. 바로 지방의 기금이다. 지자체는 지방채 상환을 포함한 미래의 지출에 대비하여 재정조정기금 등 기금을 적립해 왔다. 그 기금의 잔액이 약 21조엔(2016년도 실적)³⁶⁾에 달하여 화제가 되어 있다. 지자체의 대부분은 지방교부세 등 국가의 재정이전에 의존하고 있다. 국가의 기초재정수지(primary balance) 적자(2016년 약 18.7조엔)가 지속되는 가운데 지방에서 기금을 적립하고 있는 상황은 과거 국가의 일반회계의 재정상황이 어려운 가운데에서도 특별회계에서 많은 잉여금을 쌓았던 상황을 떠올릴 수 있다. 물론 지자체의 반론도 있다. 기금 잔액의 적지 않은 금액이 지방채 상환, 미래의 공공시설 등 사회 인프라 개선비용에 충당된다. 실제로 지자체는 노후 인프라를 개선하기 위한 계획(공공시설 등 종합관리계획)을 세우고 있다,

그러나 이는 지자체별로 상이하여 모든 지자체의 상황을 설명할 수는 없다. 재정력이 충분해 지방교부세를 받지 않는 도시권의 불교부단체(不交付団体)의 기금은 계획적이라기보다는 경기가 좋아지면서 기업에서 걷히는 세수(법인사업세·주민세)가 늘어난 결과이기도 하다. 지방의 기업과세는 지역 간 (인구 1인당 관점에서 본)세수 격차의 요인이며, 경기에 좌우되기 쉽기 때문에 지방세수의 불안정 요인으로도 작용해왔다. 실제로 도쿄도는 지난 리먼 쇼크 때 1년에 약 1조엔의 세수 감소가 있었다. 도시권 지자체에서 보면 경기 침체에 대비하여 기금을 적립하는 것은 당연한 대비라고 할 수 있을 것이다. 한편, 지역주민과 밀접한 공공서비스를 제공하는 지자체 세원이 불안정하다는 것 자체가 문제시되어야 할 것이다. 본래 지자체의 세원은 기업과세가 아니라 지방소비세와 같이 안정적인 세수에 기인하는 것이 바람직하다.

기금이 부유한 지자체에 집중된 것은 아니다. '기금의 적립 수준이 높은 지자체가 재정력이 약하고 65세 이상의 인구 비율이 높다'는 특징도 지적되고 있다. 지역창생 등 국가는 과소한 지자체를 위한 조치를 강화해왔으나, 이러한 지자체는 인구 감소로 지역경제의 진흥과 공공서비스의 제공이 점점 어려워지고 있는 것이 실상이다. (적어도 지자체 단독으로는) '사용처가 없는 돈'이 적립되었을 수도 있다. 그렇다면 지자체의

36) 総務省, 「基金の積立状況等に関する調査結果」, 2017, http://www.soumu.go.jp/main_content/000517449.pdf (접속일: 2018.8.16.)

추가 합병을 추진하거나 지자체 간 연계를 통한 경제 활성화·공공서비스 제공의 광역화 등 지역의 재편성이 필수라고 할 수 있다.

아울러 기금 잔액이 증가한 배경에는 국가에 대한 지자체의 불신을 들 수 있다. 최근 지역 간의 재정력 격차를 시정하기 위해 법인주민세의 국세화가 진행되고 있다. 또한 고이즈미 정권하의 이른바 '삼위일체 개혁(지방분권개혁)'에서 지방교부세와 보조금이 감액된 바 있다. 이러한 과정에서 지자체가 법인주민세의 추가 국세화와 교부세 감액에 대비하여 기금을 적립하고 있는 면도 부정할 수 없다. 미래에 대한 불안이 저축액을 증가시키는 것은 가계·기업과 다를 바 없다. 이처럼 21조엔에 달하는 지방의 기금 잔액은 세수의 불안정이나 지방권의 인구 감소, 지방의 국가에 대한 불신 등 지방재정을 둘러싼 현상을 상징하는 것이다. 적립된 기금의 사용처와 함께 이러한 과제를 해결하기 위한 노력이 필요하다.

나. 주민의 재정책임

일본 지방세의 특징은 법인과세(법인2세)에 크게 의존한다는 것이다. 지자체의 과세자주권 행사(초과과세)도 법인2세에 치우쳐왔다. 그 경제적 귀결은 ① 지방세수의 불안정, ② 지역 간 세원의 편재(인구 1인당 세수 격차)이다. 또한 ③ 자신이 부담하지 않고 사용처가 불분명한 세금에 대해서는 지역주민들은 무관심하기 쉽고, 이는 지자체의 재정규율 완화로 이어질 수도 있다. 결국 지자체가 과세자주권을 행사(세율의 결정 및 징수)하기 위한 바람직한 지방세의 조건으로는 세수의 안정성, 지역 간 비편재성 이외에도 과세기반이 지역적으로 고정적이고 지역주민의 재정책임이 명확해야 한다. 그러나 법인2세는 이러한 조건을 모두 충족하지 못하고 있다.

이와 같이 종전의 지방세에서 결여되었던 것은 '주민의 재정책임'이다. 재정책임이란 보조금의 철폐, 자주재원에만 의존하여 재정운영을 요구하는 것은 아니다. 지자체가 스스로 결정한 정책·사업에 대해서는 주민이 비용을 부담하는 한계적 재정책임이 수반되어야 한다. 현재의 지방분권에는 한계적 재정책임이 결여되었다. 공공시설의 집약화를 예로 들면, 현행 공공시설을 유지하더라도 이를 위해 주민들이 추가적인 세금 부담에 대해 이해하고 해당 시설의 존폐를 결정하는 선택권이 없다.

전술한 바와 같이 지출(공공서비스 혜택)과 그 재원은 함께 제시되어야 한다. 한편

지역 간 격차에 대한 우려도 있을 것이다. 지자체의 자구 노력으로 시정되지 않는 격차를 줄이는 것이 지방분권체제하에서 보조금(교부세)의 역할이다. 좋은 지방분권과 나쁜 지방분권을 구별하는 것은 주민의 재정책임(비용의식)의 유무이다. 주민을 향한 재정운영이 실현되어야 한다. 비용의식이 없는 지역주민들은 지자체의 재정운영에 관심이 갖지 않게 되고, 주민의 무관심은 곧 재정규율의 완화로 이어질 것이다.

그럼 어떻게 해야 하는 것일까. 개인주민세(소득할)뿐만 아니라 고정자산세(토지)에 대해서도 과세 기반을 확대하는 것을 검토해야 한다. 이론적으로 고정자산세는 '바람직한 지방세'로 간주되었지만, 실상은 과세표준이 시장가격과 괴리되어 있고, 과세대상에 가옥 및 상각자산 등 자본이 포함되어 있기 때문에 비효율성과 불공평의 원인이 되어 왔다.

토지의 평가액은 시장가격의 70%를 목표로 하되, 세부담의 급격한 완화 및 소규모 주택에 대한 감면조치 실시로 과세표준액은 크게 압축되었다. 따라서 토지에 대한 고정자산세의 실효세율(=세수/평가액)은 표준세율(1.4%)보다 낮은 수준에 머물러왔다. 또한 현재의 용도를 전제로 하기 때문에 농지의 평가액은 낮게 평가되었다. 시장가격을 기준으로 한다면 이론상 당해 토지의 잠재적 가치에 주목하여 평가되어야 하는 것이 바람직하다. 시정촌의 기간세로서 고정자산세를 충실히 하고, 고정자산세에 대한 지역주민의 신뢰를 확보하고, 주민들이 철저한 재정책임을 가지는 것을 개혁의 목적으로 해야 한다. 단, 세수 확충의 대상은 토지과세로 한다(가옥·상각자산과세에 대해서는 현행 수준으로 동결). 이는 자본과세의 성격을 제외하고 응징성을 전제로 하는 교과서적인 의미에서의 고정자산세에 접근하기 위한 조치이다. 구체적으로는 소규모주택 등을 대상으로 한 과세표준액의 압축 폭을 억제하는 등의 경감조치 축소로 실효세율 인상을 도모한다. 지역주민의 부담이 높아진다는 반론이 있겠지만, 중요한 것은 그 부담에 상응하는 수익의 발생 여부일 것이다.

물론 지자체 간 재정력과 경제력에 큰 차이가 있고, 주제성·재정책임에도 차이가 있을 것이다. 일본의 지방분권은 원칙적으로 모든 지자체에 동일한 사무 사업·권한을 부여하는 것으로 집권적(획일적)이었다. 지자체를 재정력 등에 따라 몇 개의 그룹으로 유형화할 수 있다면, 그룹별로 재정이전 및 지방세 제도(세원배분)를 운영하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

다. 양극화 확대와 자원보장

지방과 도시의 양극화는 오래전부터 진행되었다. 지방의 인구는 계속 줄어드는 반면 도쿄로의 인구 집중은 심화되고 있다. 이러한 양극화를 시정하기 위해 정부는 지역창생(마을·사람·일 창생사업)에 임해왔다. 지자체가 '자율적·주체적으로 실시하는 선도적인 대처'를 지원하기 위해 지역창생추진교부금으로 1천억엔을 확보하였으며, 지방재정계획에서는 '마을·사람·일 창생 사업비'로 1조원을 계상하여 국가에서 지방으로의 재정이전인 지방교부세(이하 교부세)의 배분에 반영하였다(2017년도 예산). 지역창생은 '노력하는 지역'을 응원하고 '지역의 종합력'을 최대한 발휘하도록 한다. 단, 지원은 '노력하는 지역'에 국한하지 않는다. 성과를 내기 어려운 '불리한 조건의 지역' 등에 대해서도 자원 확보가 가능하도록 하여, 결국 노력과 무관하게 모든 지자체를 배려하고 어느 누구도 곤란하지 않도록 하는 구조는 지금까지와 다를 바 없다.

지역창생뿐만 아니라 국가는 지자체의 자원을 폭넓고 최대한으로 보장해왔다. 이러한 자원보장은 ① 거시적인 측면(지방전체)과 ② 미시적인 측면(개별 지자체)으로 나눈다. 총무성이 매년 작성하는 지방재정계획에서는 국가가 추정하는 지방 전체의 필요경비가 계상된다. 필요경비라 해도 과학적이고 객관적인 근거가 있는 것은 아니며, 지방세출의 과거 실적이나 경제 대책 등 정부의 의향이 반영된다.

지방세와 부처의 보조금(국고지출금), 지방채 등으로 충당하고도 부족한 자원은 교부세로 충당하는데, 이것이 거시적인 측면에서의 자원보장이다. 적자지방채(임시재정대책채)를 포함하여 지자체가 발행하는 지방채의 원리금 상환 비용의 일부는 차년도(지방재정계획 상 필요경비로 산입된)교부세로 자원을 보장하도록 되어 있다. 지방채의 신용은 지자체의 재정력보다는 이러한 국가의 자원보장으로 뒷받침되어 왔다고 할 수 있다.

한편 미시적인 측면에서, 즉 교부세를 통한 개별 지자체에 대한 자원보장은 '당해 지자체의 일반재원(교부세와 지방세의 합계)의 필요경비=기준수요액과 지방세 등 재정력=기준재정수입의 차액'으로 결정된다. 소규모 지자체 등 행정비용이 많이 소요되는 지자체의 기준재정수요는 인상되는 것이다.

이처럼 교부세는 인구 규모와 재정력과 관계없이 (국가가 필요하다고 판단하는)공공서비스를 보편적인 수준으로 제공할 수 있도록, 즉 어느 누구도 곤란하지 않도록 하는

조치인 것이다. 이것이 지자체의 교부세 의존을 조장하고 재정규율을 저해한다는 비판도 적지 않다. 물론 지자체에도 이의가 있다. 종전 지자체는 규모와 재정력과 무관하게 사회보장·교육을 포함하여 국가가 관여하는 의무정책을 실시해왔다.

교부세를 통한 자원 보장은 이러한 정책을 원활하게 이행하기 위해서이다. 그러나 국가의 재정이 악화되면서 교부세의 자원 보장 기능도 흔들리기 시작했다. 국가는 앞으로 일반재원의 총액을 확보한다고 하지만, 그 지속 가능성은 분명하지 않다. 경제재정자문회의에서는 지자체의 기금 잔액이 21조엔에 이르는 것을 지적하고 있다. 특히 교부세의 기준재정수요에 비해 기금의 적립수준이 높은 지자체는 재정력이 약하고, 65세 이상의 인구비율이 높은 것으로 나타났다.

본래 교부세 의존도가 높은 지자체는 교부세 삭감에 대한 위협에 대비하고 있을 것이다. 국가가 어느 누구도 곤란하지 않도록 하는 방안을 고심해도 정작 지자체의 불신은 커지고 있다. 이러한 구조는 미래의 안정을 추구하는 사회보장이 국민에게 오히려 미래에 대한 불안 요인으로 작용하여 소비 지출의 억제(높은 저축)로 이어지는 것과 같다. 국가의 재정이 악화됨에 따라 자원 보장의 지속 가능성 자체가 의문시되고 있다. 지방의 주체성과 자립을 촉진하는 데 있어서 지역주민이 재정책임을 지는 (따라서 비용의식을 갖게 되는)형태로의 지방세 강화가 필수라고 할 수 있다.

라. 다양한 분권화

전술한 바와 같이 지금까지 시정촌은 주민과 밀접한 공공서비스를 제공하는 기초자치단체이며, 지방분권 실시의 기반으로 자리매김해왔다. ‘헤이세이(平成) 대합병’³⁷⁾도 기초자치체로서 시정촌의 재정 기반 강화가 목적이었다. 하지만 인구 감소·고령화로 모든 지자체가 동등한 역할을 수행하는 것이 어려워졌다.

추가 합병이 어려울 경우 정책의 광역화를 통한 세출의 효율화·서비스 공급의 확보가 불가피하다. 예를 들어 정책투자은행의 조사연구에 따르면, 수도사업의 경영이 호전(일반회계로부터의 적자 보전이 감소)되기 위해서는 급수 인구 5만명 이상이 필요하다. 수도사업 등 공기업, 의료, 산업진흥, 대중교통 인프라 정비, 징세(특히 체납세의

37) 시정촌(市町村)으로 구성된 기초자치단체의 행정서비스 효율화를 위해 추진해온 지자체 통합 정책(1999년~2001년). 당시 3,232개였던 일본의 시정촌 수는 2년 만에 1,727개로 통합되어 절반 이상 감소하였다.

정리)를 포함한 정책의 광역화는 도도부현이 조정하거나 핵심도시가 담당한다. 경제재정자문회의 기본방침(2017)³⁸⁾에서도 '인구 규모가 작고, 행정재정력이 한정된 시정촌에 대해서는 주변의 핵심도시, 도도부현과 제휴하여 공공서비스의 광역화·공동화에 대한 대응을 착실히 추진할 것'이라고 한다.

이러한 광역 간 제휴·공동화를 위한 제도로써 이미 정주자립권 구상과 연계 중추도시 구상 등이 있으며, 그 활용을 추진해야 한다. 기초지자체인 시정촌이 지방 분권을 실시하기 위한 단위라는 기존의 인식도 고쳐야 할 것이다. 내년(2019)부터는 시정촌의 국민건강보험은 도도부현화된다. 행정재정력이 한정된 시정촌에 대해서는 다른 정책도 도도부현에 이관하는 (강제력 없는 지자체의 자발적인) 선택사항이 있어도 좋다. 앞으로는 지자체의 인구·경제 규모나 현황에 따라 다양한 지방분권의 형태를 인정해야 한다.

실제로 현행 제도에서도 일부 사무 조합 및 광역 간 연합 이외에 다른 법인의 설립을 필요로 하지 않는 구조로 다른 지자체에 사무 위탁이나 대체 집행 등이 있다. 하지만 제도가 있어도 제대로 활용하지 못하고 있는 상황이며, 그 배경에는 국가의 재원 보장이 있을 것이다. 따라서 교부세 배분 기준(기준재정수요 산정)의 재검토, 구체적으로는 간소화를 추진해야 한다.

현재 정부에서는 인구 감소가 진행되고 있는 지자체가 교부세액을 확보하기 위해 '인구급감보정'을 강구하고 있다. 이러한 지자체는 '마을·사람·일자리 창생사업비' 중에서도 우선적으로 고려되었다. 그러나 본래 작은 지자체에도 재원을 보장하는 것이 아니라 배분 기준을 간소화하여 광역화하고, 도도부현화의 선택에 대해서 중립적인 제도로 해야 한다. 한편, 중산간지역이나 외딴 섬 등 자립이 어려운 지자체에 대해서는 기존의 재원 보장과 국가 관여의 선택지는 남겨둔다. 모든 지자체가 동일한 권한과 책임을 가질 필요는 없다. 지방분권은 다양한 형태로 존재하는 것이 좋기 때문이다.

38) 内閣府 「経済財政運営と改革の基本方針2017~人材への投資を通じた生産性向上~」, 2017, <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/decision0609.html> (접속일: 2018.7.17.)

IV. 일본 지방창생정책의 효과 분석

1. 들어가며

増田寛也(2014)에서 제기된 지방 소멸론이 지방창생정책의 직접적인 계기가 되었다. 메이지(明治) 유신을 거쳐 다이쇼(大正) 시대에 가장 크게 발전한 일본의 지역경제가 인구 감소와 고령화로 약화되고, 지방분권체제의 지속가능성이 낮아지고 있는 현상을 타개하기 위해서 아베정부는 아베노믹스의 지방판으로 지방창생정책을 들고 나왔다.

일본 정부가 2014년에 갑자기 지방창생정책을 들고 나온 것이 아니라 그동안 지방을 살리기 위해 할 수 있는 여러 정책을 실시해 왔다. 이러한 지역정책의 종합판으로서 모든 지역정책을 패키지화한 지방창생정책을 하는 근거, 과거에 실시한 정책과의 연관, 정책의 내용을 살펴보고, 성공사례를 중심으로 사례분석을 한 다음에, 2014년부터 실시되었기 때문에 계량경제학적인 방법으로 실증할 수 있는 데이터가 없지만, 고용, 임금, 생산지수 그리고 기업 도산의 추이를 통해서 정책효과를 살펴보고자 한다.

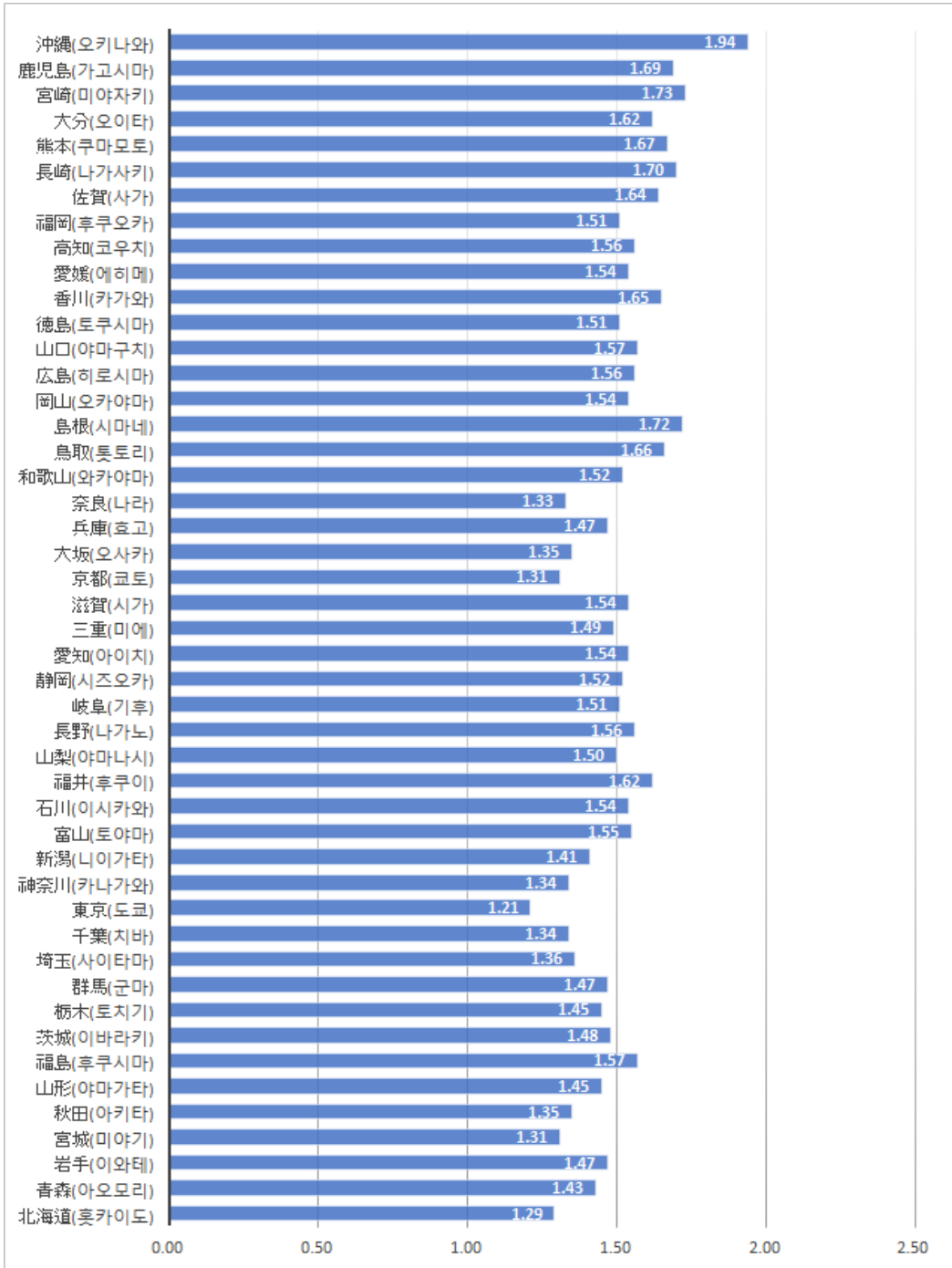
본 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서 지방창생정책이 필요한 지에 대해서 이론적으로 간단히 살펴보고, 제3절에서 일본정부가 실시해 온 지역경제정책을 개관하고, 제4절에서 지방창생정책의 내용을 정리한다. 제5절에서는 지방창생에 대한 사례를 제시하고, 제6절에서 간단한 효과 분석을 하고자 한다. 마지막 절에서는 본 장의 내용을 정리하고 정책적 시사점을 제시한다.

2. 지방창생은 필요한가?

일본의 인구는 2008년의 1억 2,808만명을 정점으로 감소하기 시작해서 국립사회보장·인구문제연구소는 2053년에 9,924만명까지 감소할 것으로 추계하고 있다. 인구 감소의 시대에 진입한 상황에서 増田寛也(2014)는 젊은 여성(20~39세)의 인구 감소율이 2010년부터 2040년까지 50%를 넘는 지방자치단체를 소멸가능성 도시로 정의하면, 전체 지방자치단체 중에서 약 52%에 해당하는 896개 자치단체가 소멸의 위기에 있음을 보였다. 이 같은 지방 소멸론의 제기가 지방창생정책을 견인해낸 측면이 강하다고 생각한다. 지방에서의 인구 감소는 지방경제에서 차지하는 비중이 높은 건설업과 서비스업에 대한 수요 감퇴로 이어져 인구 감소의 속도가 가속화되는 부(-)의 연쇄가 이어질 가능성이 높다. 하지만 若田部昌澄(2015)와 吉川洋(2016)와 같이 인구 감소는 경제성장에 큰 영향이 없다는 주장도 있다. [그림 IV-1]에서 보듯이 출생률은 지방일수록 높고, 동경, 오사카, 나고야를 중심으로 하는 지역의 출생률은 아주 낮다. 지방의 큰 인구 감소는 출생률의 감소보다는 청년들이 도시지역으로 이동하기 때문에 생기는 현상으로 볼 수 있다.

[그림 IV-1] 지역별 출생률(2017년)

(단위: 명)

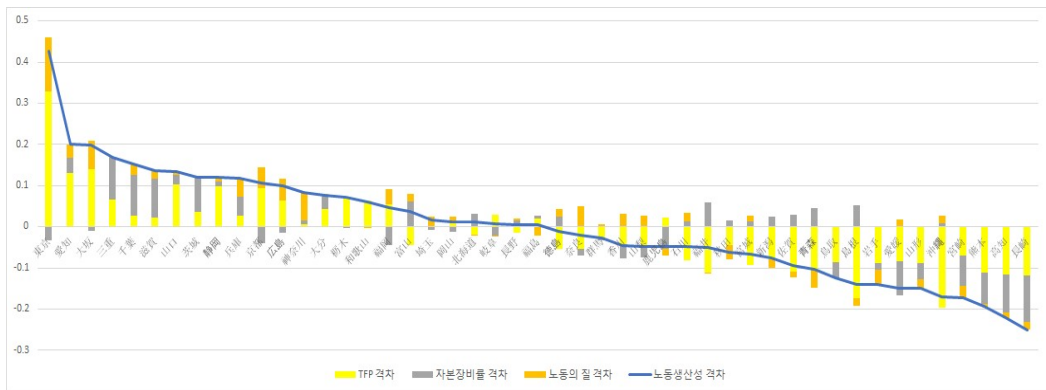


자료: 厚生労働省, 「人口動態統計月報」, 2017, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai17/index.html> (접속일: 2018.6.20.)

일본 경제의 전체로 보면 청년들이 양질의 일자리가 있는 생산성이 높은 곳으로 이동하는 인적자원의 효율적인 배분이 이루어지는 것이 경제성장에 더 도움이 될 수도 있다.³⁹⁾ 지방창생정책이 목표로 하는 인구 감소의 억제와 지방경제의 활성화를 통한 일본 경제 전체의 성장은 동시에 달성되기 어려운 목표일 가능성이 있다고 생각된다.

[그림 IV-2]는 지역별 노동생산성 격차와 요인분해를 한 결과이다.⁴⁰⁾ 일본의 도심부에 해당하는 동경, 아이치, 오사카 지역의 노동생산성은 나가사키, 쿠마모토와 같은 지역의 노동생산성에 비해서 아주 높다. 일본의 지역간 생산성의 격차는 선진국과 개발도상국 간의 격차로 보일 정도로 아주 크다. 2008년에 있어서 지역 간 노동생산성의 격차를 설명하는 최대의 원천은 총요소생산성(Total Factor Productivity)에 있음을 확인할 수 있다. 이 결과는 Hall and Jones(1999)와 Easterly and Levine(2001)이 보인 국가별 소득격차의 대부분이 총요소생산성(노란색 막대)에 기인한다는 결과와 일치한다.

[그림 IV-2] 지역 간 노동생산성의 격차와 요인분해(2018년)



자료: 저자 작성

공업통계표의 마이크로 데이터를 이용해서 제조업 전체의 TFP 상승률에 대해서 요인분해를 하고, 제조업 전체의 TFP 상승률에 각 현의 기여도를 살펴보고자 한다. 제조업 전체 TFP 상승률은 Foster, Haltiwanger and Krizan(2001)의 분해 방법에 따라서 아래의 다섯 효과로 분해할 수 있다.

39) Hayashi and Prescott(2015)는 제2차 세계대전 이전에 노동이 지방의 농업부문에 머물러 있고, 생산성이 높은 곳으로 이동하지 않아서 일본 전체의 경제성장이 정체되었음을 표준적인 경제성장모델을 이용해서 보였다.

40) 데이터와 계산방법에 대한 상세한 설명은 德井丞次(2018)을 참조하기 바란다.

내부효과(Within effect) :	$\sum_{f \in S} \theta_{f,t-\tau} \Delta \ln TFP_{f,t}$
쉐어효과(Between effect) :	$\sum_{f \in S} \Delta \theta_{f,t} (\ln TFP_{f,t-\tau} - \overline{\ln TFP_{t-\tau}})$
공분산효과(Covariance effect) :	$\sum_{f \in S} \Delta \theta_{f,t} \Delta \ln TFP_{f,t}$
진입효과(Entry effect) :	$\sum_{f \in N} \theta_{f,t} (\ln TFP_{f,t} - \overline{\ln TFP_{t-\tau}})$
퇴출효과(Exit effect) :	$\sum_{f \in X} \theta_{f,t-\tau} (\overline{\ln TFP_{t-\tau}} - \ln TFP_{f,t-\tau})$

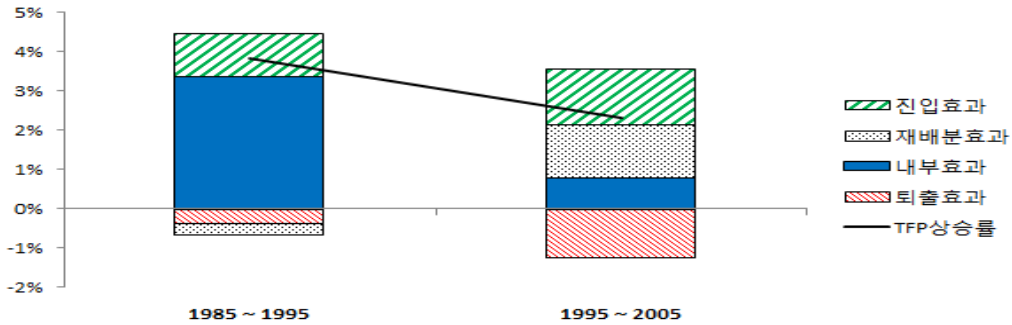
여기서 S는 기준시점에서 비교시점 사이에 존속한 사업소 집합을, N과 X는 각각 진입과 퇴출한 사업소 집합을 의미한다. 각 변수 위의 선은 산업내 전 기업의 산술평균치를, θ 는 Domar weight로 각 사업소의 명목산출액을 산업 전체의 부가가치로 나눈 값을, Δ 는 t- τ 기에서 t기까지의 차분을 나타내는 기호이다. 첫번째 효과인 내부효과는 존속한 사업소 내에서 달성된 TFP 상승에 의해서 산업 전체의 TFP를 상승시킨 효과를 나타낸다. 쉐어효과는 기준시점에서 TFP가 높은 사업소가 시장의 쉐어를 확대하거나, 기준시점에서 TFP가 낮은 사업소가 시장의 쉐어를 축소하므로 산업 전체의 TFP를 상승시킨 효과를 나타낸다. 공분산효과는 TFP를 상승시킨 사업소가 시장 쉐어의 상승도 확대하므로 산업 전체의 TFP를 상승시킨 효과를 나타낸다. 쉐어효과와 공분산효과의 합계는 존속 사업소 간의 재분배효과를 나타낸다. 진입효과와 퇴출효과는 기준시점의 산업 평균 TFP보다 높은 사업소가 새롭게 진입하거나 산업 평균 TFP보다 낮은 사업소가 퇴출하므로 산업 전체의 TFP를 상승시키는 효과를 나타낸다.

제조업 전체에 대한 TFP 상승률의 요인 분해결과는 [그림 IV-3]에 표시되어 있다. 일본 제조업의 TFP 상승률은 ICT 혁명이 일어난 1995년을 전후로 전혀 다른 양상을 보이고 있다. TFP 상승률은 1995년 이후에 큰 폭으로 하락했고, 그 하락의 원인이 내부효과의 하락과 TFP가 상대적으로 높은 기업이 퇴출하는 기현상으로 생긴 마이너스의 퇴출효과에 있음을 알 수 있다. [그림 IV-3]과 [그림 IV-4]는 각 현이 제조업 전체의 TFP 상승에 어느 정도 기여하였는지를 보여준다. 각 효과에 대한 각 현의 기여를 합하면 제조업 전체의 각 효과와 일치한다. 일본의 제조업의 국제경쟁력이 높았던 1980년대 후반에서 1990년대 중반까지의 TFP 상승을 견인한 지역은 아이치, 동경, 오사카, 시즈오카 등 대도시가 가깝고, 제조업의 집적지였음을 확인할 수 있다. 일본 제조업의 경쟁력이 떨어지기 시작한 이후의 양상은 그 이전과 달리 동경, 치바, 카나가와와 같은

도시지역에서 큰 마이너스의 퇴출효과로 전 효과를 합치면 일본 제조업 전체의 TFP 상승에의 기여가 거의 제로이거나 마이너스로 기여하고 있음을 알 수 있다. 이는 생산의 국제화로 제조업 전체의 TFP 상승에 대한 도시지역의 기여가 급속하게 하락했음에도 지방에서의 기여가 높아지지 않아서 일본 제조업의 국제경쟁력이 떨어졌음을 강하게 시사하는 것이다.

[그림 IV-3] TFP 상승률의 요인분해

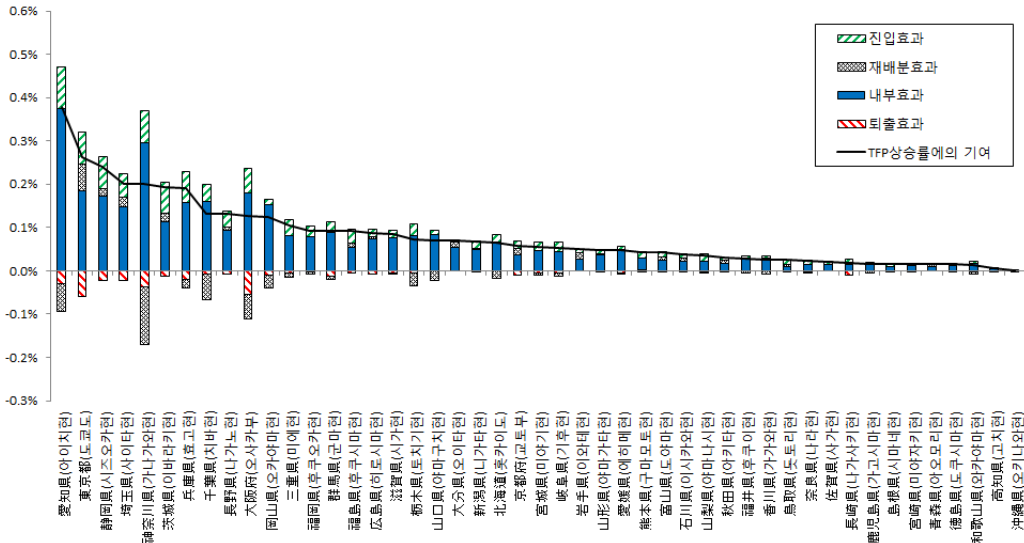
(단위: %(연율))



자료: 공업통계조사 마이크로 데이터

[그림 IV-4] 제조업 TFP 상승률에 대한 현별 기여(1985~1995)

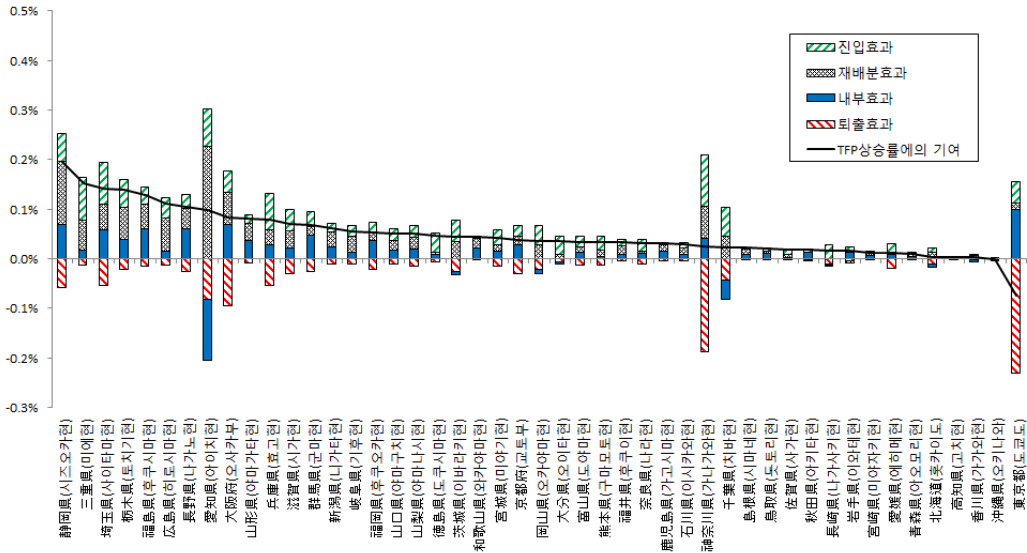
(단위: %(연율))



자료: 공업통계조사 마이크로 데이터

[그림 IV-5] 제조업 TFP 상승률에 대한 현별 기여(1995~2005)

(단위: %(연율))



자료: 공업통계조사 마이크로 데이터

결과적으로 동경, 아이치와 같은 도심부는 잃어버린 20년을 경험하지 않았고, 지방 경제가 잃어버린 20년이라는 장기침체의 원인이기도 하고, 장기침체의 영향을 크게 받았음을 알 수 있다. 이는 일본 경제가 새롭게 지속적인 성장의 궤도로 진입하기 위해서는 지방의 창생이 필요함을 강하게 시사한다고 하겠다. 지방의 중요소생산성을 상승시킬 수 있는 기업의 유치와 대학의 지원 등은 지방창생과 일본 경제 전체를 살리는 측면에서 중요한 정책이고, 꼭 필요한 정책이라고 생각된다.

3. 지방창생정책 이전의 일본의 주요 지역경제정책

지역경제를 살리기 위해 실시해온 정책은 대체로 두 가지 흐름으로 정리할 수 있다. 하나는 수요를 진작시키는 지역진흥정책이고, 또 하나는 집적의 경제효과를 높이기 위한 정책이다.

지역진흥정책은 도로, 항만, 철도, 댐, 공원 등과 같은 사회자본(Social Capital) 정비를 주로 하는 정책이었다. 공공투자를 통한 지방의 사회자본정비는 토건국가라 불릴 정도로 오랜 세월 동안 이루어져 왔다. 사회자본정비에 따른 공공지출은 1999년까지 GDP의 평균 5%를 차지할 정도로 엄청난 규모로 이루어졌다. 이렇게 형성된 사회자본이 의미 없는 투자가 아니라 지역경제의 성장에 기여했다는 연구결과가 있다. 예를 들어 浅子和美 외(1993), 三井清·太田清(1995)가 있다. 자민당이 공공투자를 통해서 지방에 국가예산을 낭비한다고 비판한 코이즈미 정권이 들어서면서 2000년대에 공공투자는 눈에 띄게 줄게 되었다. 공공투자 대신에 코이즈미 정권이 지역진흥정책으로 내놓은 정책이 구조개혁특구 정책이다. 이 정책은 경제 활성화에 장애가 된다고 보여지는 규제를 특구 안에서만 완화하는 것이다. 2003년부터 2013년까지 1,209건의 특구가 인정되었고, 지방창생정책에서도 국가전략특구로 명칭을 변경해서 계속 이어지고 있다. 구조개혁특구의 지역경제에 미친 효과를 분석한 연구로 冨川努·川崎一泰·枝村一磨(2013)가 있다. 이 연구는 구조개혁특구 정책이 노동이동을 수반하는 생산성 상승에는 기여했다는 결과를 보이고 있다.

다집적의 경제(Agglomeration Economies)를 통해서 지역경제의 자립기반을 확립하고자 한 입지정책은 1983년 「고도기술집적지역개발법(테크노폴리스법)」이다. 이 법은 정부가 작성한 개발지침에 기초해서 도도부현지사가 개발계획을 작성하고, 그것을 정부가 승인하는 구조로 되어 있었다. 승인된 계획은 특별상각, 시험연구설비의 고정자산세 감면, 특별토지보유세의 비과세조치, 연수시설에 대한 무이자 융자 등을 받을 수 있도록 하였다. 이 정책은 주로 제조업의 입지를 촉진하기 위해서 설계된 제도라는 면에서 한계가 있었다.

미·일 간 무역마찰에 따른 해외직접투자의 증가로 제조업 기업에 의한 국내투자가 줄어들고, 경제의 서비스화가 진전됨에 따라 「테크노폴리스법」만으로 지역경제를 활성화하기 어렵다는 사실에 직면하게 되었다. 이러한 문제를 타개하기 위해서 서비스업에

중점을 두고 지역의 기술고도화를 목표로 하는 「두뇌입지법」이 제정되었다. 이 법의 목적은 산업의 두뇌부분에 해당하는 제조업 관련 연구소, 상품개발부문·정보처리부문, 소프트웨어·설계디자인부문 등의 산업지원서비스업의 거점을 지역에 집적하도록 해서 지역경제를 고도화하고, 활성화하는 것이다.

「두뇌입지법」도 「테크노폴리스법」처럼 정부의 집적촉진지침에 근거해서 도도부현 지사가 집적촉진계획을 책정하고, 그 안을 정부가 승인하는 구조였다. 승인된 지역에 대해서는 세제상의 우대, 정부계 금융기관에 의한 채무보증 등이 제공되었다. 승인을 받은 지역을 보면 결과적으로 「테크노폴리스법」으로 승인된 지역에 가깝거나 중첩되는 경우가 많았다. Okubo and Tomiura(2012)는 「테크노폴리스법」과 「두뇌입지법」의 효과에 대해서 실증분석을 하였는데, 이들의 분석결과에 따르면 두 법에 의해서 새로운 공장의 지방유치는 성공했지만, 상대적으로 효율적인 공장의 유치나 집적경제의 실현에는 이르지 못했다고 한다.

2001년에는 경제산업성 주도로 실리콘 밸리 모델을 모방해서 개방·연대의 기술혁신 시스템의 구축을 명시적으로 표방한 ‘산업클러스터’계획이 시작되었다. 이 계획은 2020년까지 3기 20년에 걸쳐 실시되는 장기계획으로 각 기에는 아래와 같은 목표가 설정되었다.

- 제1기(2001~2005): 클러스터의 실태와 정책적인 필요성을 감안해서 중앙정부가 중심이 되어 진행하는 산업클러스터를 20개 정도 계획화하고, 지방자치체가 독자적으로 전개하는 산업클러스터와 연계해 나가면서 산업클러스터의 기초가 되는 ‘얼굴이 보이는 네트워크’를 형성한다.
- 제2기(2006~2011): 네트워크를 형성해 가면서 구체적인 사업을 전개하고, 기업의 경영혁신, 벤처기업의 창출을 추진한다.
- 제3기(2011~2020): 기존의 사업을 지속하면서 산업클러스터 활동을 재정면에서 자립해서 자율적으로 발전하도록 하는 것을 목표로 한다.

산업클러스터를 예를 들면, 북해도의 경우에 1기 때에 북해도 슈퍼 클러스터 진흥전략을 세웠고, 2기 때에 북해도 IT이노베이션 전략(IT분야 340개사, 3개 대학이 참여), 북해도 바이오 성장전략(바이오 분야 160개사, 26개 대학 참여), 3기 때는 북해도 IT

Agile전략(세계에 통하는 IT벤처 10개사 육성, 농림수산업, 관광산업에 첨단 IT기술 활용, 클라우드와 모바일에 대응하는 소프트웨어 개발 거점형성(1천억엔 대상 목표), 북해도 바이오 이노베이션 전략(식품 관련분야 중점 육성, 의료, 의약분야 중점 육성)으로 전개되고 있다. 하지만 활동이 전무한 산업클러스터도 많은 상황이다.

경제산업성이 주도한 산업클러스터와 별도로 문부과학성이 주도한 '지적 클러스터 창성사업'도 있다. 이 산업은 2002년에서 2006년까지 제1기, 제2기는 2007년에서 2011년으로 예정되어 있었지만, 2010년에 '지역이노베이션전략지원 프로그램'으로 이행되었다. 이 프로그램 안에서 지정된 지적클러스터 창성사업은 계속 추진되었다. 이 사업은 경제산업성의 산업클러스터 계획과 비교해서 소규모 지역을 대상으로 한다는 점에서 한계가 있다. 예를 들어 산업클러스터는 북해도 전역을 대상으로 하지만, 지적클러스터 창성사업은 삿포로(札幌) 지역만을 대상으로 한다. 산업클러스터와 지적클러스터에 대한 정책효과를 분석한 연구는 아직 없지만, 많은 지원이 이루어졌음에도 새로운 기업과 기술이 출현하지 않고 있는 것을 보면 실패 가능성이 높다고 하겠다.

아베 정부의 지방창생정책은 위에서 본 것처럼 재정 적자의 누적으로 더 이상의 공투자가 어렵고, 집적에 따른 외부경제를 통해서 지역경제를 활성화하려는 계획도 성공적이지 못한 상황을 타개하고자 지금까지의 정책의 연속성을 유지하면서 새로운 정책도 도입한, 지방경제를 위한 종합적인 정책이라고 할 수 있다.

4. 지방창생정책의 내용

아베 정권이 지방창생정책은 2014년 9월에 ‘마을·사람·일(자리)’ 창생본부가 설치되고, 11월에 마을·사람·일(자리) 「창생법」이 성립되면서 시작되었다. 2018년까지 지방창생정책의 기본방침과 종합전략이 매년 개정되어왔음을 <표 IV-1>을 통해서 알 수 있다.

<표 IV-1> 지방창생정책의 변천 과정

시기	내용
2014.9.3.	마을·사람·일(자리) 창생본부 설치
2014.11.21.	마을·사람·일(자리) 창생법 성립
2014.12.27.	마을·사람·일(자리) 창생장기비전 각의(閣議) 결정
	마을·사람·일(자리) 창생종합전략 각의(閣議) 결정
2015.6.30.	마을·사람·일(자리) 창생기본방침 2015 각의(閣議) 결정
2015.12.24.	마을·사람·일(자리) 창생종합전략개정 2015 각의(閣議) 결정
2016.4.20.	지역재생법 개정안 시행(지방창생추진교부금, 지방창생응원세제, 생애활약마을 제도 성립)
2016.6.2.	마을·사람·일(자리) 창생기본방침 2016 각의(閣議) 결정
2016.12.22.	마을·사람·일(자리) 창생종합전략개정 2016 각의(閣議) 결정
2017.6.9.	마을·사람·일(자리) 창생기본방침 2017 각의(閣議) 결정
2017.12.22.	마을·사람·일(자리) 창생종합전략개정 2017 각의(閣議) 결정
2018.6.15	마을·사람·일(자리) 창생기본방침 2018 각의(閣議) 결정

자료: 저자 작성

이 정책을 시작할 때 우선 제2절에서 살펴본 기존의 지역경제 활성화 정책의 실패에 대한 반성에서 출발하고 있다. 2014년에 계획한 마을·사람·일(자리) 창생종합전략에서 종래의 지역경제정책을 실패로 이끈 다섯 가지 요인을 들고 있다.

- 정부부처에 따른 소관 행정이 구분되고, 서로 연결되지 않는 부처 이기주의에 기초한 수직적 행정구조
- 지역 특성을 고려하지 않는 전 지역에 일률적으로 적용하는 문제
- 정책효과를 검증하지 않고 행해지는 과도한 재정지출
- 지역에 침투하지 않는 표면적인 시책
- 단기적인 성과만을 구하는 시책

위의 다섯 가지 장애요인을 제거하기 위해서 정책 실시 시점인 2014년에는 아래 4가지 제도적인 틀을 구축했다. 처음 확립된 제도적인 틀은 지방창생정책의 기본방침과 종합전략이 개정되는 가운데도 유지되고 있다.

- a. 5개년 전략의 책정: 중앙과 지방정부가 5개년의 전략을 책정·실행하는 체제를 정비하고, 중요업적평가지표(KPI)로 전략을 검증·개선하는 체계를 확립
- b. 데이터에 기초해서 각 지역의 특성과 지역과제를 추출: 중앙정부는 데이터에 기초한 지역경제분석시스템을 정비하고, 각 지방정부는 필요한 데이터를 분석해서 지역과제에 근거한 ‘지방관 종합전략’을 책정
- c. 중앙정부는 원스톱형의 지원체제와 시책의 메뉴화: 중앙정부는 관련 정부부서 간 통일된 원스톱형 집행체제를 정비하고, 각 지역이 필요한 시책을 선택할 수 있도록 지원시책을 메뉴화하고, 인적지원도 실시
- d. 지역 간의 연계 추진: 중앙정부는 ‘연계 중추도시권’이나 ‘정주자립권’ 형성을 추진하고, 각 지방정부는 지역 간 광역연계를 적극 추진

위의 4가지 기본적인 틀은 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는, 근거에 기초한 정책입안(Evidence-Based Policy Making)과 이에 따른 검증 가능한 체계(a, b)를 구축하고자 하는 것이고, 둘째는, 부처 이기주의와 지역 이기주의의 수직적인 행정구조에서 벗어나 수평적인 연계와 협력으로 정책을 실시하는 행정체제(c, d)를 구축하고자 하는 것이다. 이와 같은 체계와 체제가 구축하면서 지방창생정책은 PDCA(Plan, Do, Check, Action) 사이클로 매년 개선이 이루어지고 있다.

지방창생정책이 이루고자 하는 기본목표는 아래와 같다.

- 기본목표 ①: 지방에 안정된 고용을 창출한다. 2014년 시점의 수치목표는 2020년까지 5년간 지방에 30만명분의 청년일자리를 창출한다. 2016년 시점에 18.4만명의 고용창출이 이루어졌다.
- 기본목표 ②: 지방으로 옮겨가는 사람들의 새로운 흐름을 만든다. 2014년 시점의 수치목표는 2020년에 동경권에서 지방으로 전출을 4만명 증가시키고, 지방에서 동경권으로 전입을 6만명 감소시켜 동경권으로부터 지방의 전출입

의 균형을 달성한다. 동경으로 연간 전입 초과가 2013년 10만명에서 2017년 12만명으로 악화되었다.

- 기본목표 ③: 젊은 세대의 결혼, 출산, 양육의 희망이 이루어지도록 한다. 2014년 시점의 수치목표는 2020년에 결혼희망실적지표⁴¹⁾를 80%, 부부간 아이들 수 예정실적지표⁴²⁾를 95%로 상승시킨다. 2015년 시점에 부부간 아이들 수 예정실적지표는 93%이다.
- 기본목표 ④: 시대에 맞는 지역을 만들고, 안심된 생활을 지키면서 지역과 지역이 연계한다. 2014년 시점의 수치목표는 구체화되어 있지 않았다. 입지 적정화계획 작성 도시의 수의 목표는 300개 도시이고, 2018년 3월말 142개 도시가 작성했다. ‘작은 거점⁴³⁾’등의 지역운영조직형성 수의 목표는 5천개 단체이고, 2017년 시점에 4,177개 단체가 등록되었다.

위의 기본목표를 이루기 위한 정책의 수단으로 아래의 세 가지 정책 수단, 즉 세 개의 화살이 준비되어 있다. 첫째 화살은, 정보지원이다. 정보지원을 위해서 지역경제분석시스템(RESAS: Regional Economy and Society Analyzing System)⁴⁴⁾이 구축되고 실제로 운용되고 있다. 일본 경제의 규모가 크기 때문에 신속성이 떨어지는 데이터를 제공하고 있다는 면에서 한계가 있다.

두 번째의 화살은, 인적지원이다. 인적지원을 위해서 지방창생의 사업 전개를 위해서 필요한 인재의 육성과 확보를 위해서 실천적인 지식을 e-Learning으로 제공하고, 필요에 따라서 현지 연수도 하는 지방창생 칼리지(college) 사업, 지방창생을 적극적으로 추진하는 지방정부에 대해서 중앙정부가 상담창구를 설치해서 지원하는 지방창생 Concierge 제도, 필요한 인재를 파견하는 지방창생 인재지원제도가 있다.

세 번째 화살은, 재정지원이다. 재정지원으로는 사업에 필요한 재원을 직접적으로

41) 결혼희망실적지표는 조사시점에서 5년 전 18-34세의 인구에서 배우자가 있는 사람의 비중과 5년 이내에 결혼을 희망하는 사람들의 비중의 합계(A)에 대해서 조사시점에서 23-29세의 인구에서 배우자가 있는 사람의 비중(B)의 비율로 산출한다.

42) 부부간 아이들 수 예정실적지표는 부부간의 평균예정 아이들 수에 대해서 결혼 계속기간 2015~2019년인 부부의 아이들 수의 비율이다.

43) 인구 감소가 심한 산간지역에서는 생활에 필요한 다양한 생활서비스의 제공에 지장이 초래될 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 기능과 서비스를 집약화해서 지역교류와 상호부조가 가능하도록 하는 거점을 의미한다.

44) RESAS 홈페이지, <https://resas.go.jp/#/13/13101>(접속일: 2018.11.1.)

제공하는 지방창생추진교부금과 거점정비교부금이 있고, 세제를 통한 간접지원으로 기업판 고향(ふるさと)납세제도가 있다.

위의 세 가지 정책수단 이외에도 기존의 정책도 지방창생정책에 포함되어 실시되고 있다. 예를 들어, 국가전략특구, 종합특구와 같은 특구제도, 「지역재생법」에 기초한 지역재생, 1998년부터 실시해온 중심시가지 활성화, 2001년부터 실시해온 도시재생제도, 2008년부터 시행해온 환경모델도시, 환경미래도시제도 등을 들 수 있다.

일본 정부는 지방창생을 위해서 종합적이고, 포괄적인 정책을 준비하고 있고, 정책 효과를 검증 가능한 형태로 정책을 추진하고 있음을 알 수 있다.

5. 지방창생에 관한 사례분석

지방창생에 성공한 대표적인 사례는 후쿠오카시이다. <표 IV-2>에서 보듯이 동경의 중심지보다 인구 증가율이 높은 유일한 시이다.

<표 IV-2> 정령지정도시의 인구 증가율(2010~2015)

(단위: %)

순위	도시명	인구 증가율
1	福岡(후쿠오카)	5.1
2	川崎(가와사키)	3.5
3	仙台(센다이)	3.5
4	さいたま(사이타마)	3.4
5	札幌(삿포로)	2.1
6	広島(히로시마)	1.8
7	名古屋(나고야)	1.4
8	岡山(오카야마)	1.4
9	千葉(치바)	1.1
10	横浜(요코하마)	1.0
11	大阪(오사카)	1.0
12	熊本(쿠마모토)	0.9
13	相模原(사가미하라)	0.5
14	京都(쿄토)	0.0
15	新潟(니가타)	-0.2
16	堺(사카이)	-0.2
17	浜松(하마마츠)	-0.3
18	神戸(코베)	-0.4
19	静岡(시즈오카)	-1.5
20	北九州(키타큐슈)	-1.5
(참고) 東京都23区(도쿄도 23구)		3.7

자료: 국제조사로부터 저자 계산

후쿠오카시는 2003년에 2015년을 목표년도로 설정한 국제화추진계획을 작성하고 시행해왔다. 계획 당시에 2014년의 지방창생정책처럼 추진된 계획의 성과를 확인할 수 있도록 구체적인 수치목표를 설정했다. 2003년에 설정된 구체적인 수치목표는 다음과 같다. 외국 유학생 수 3천명, 하카타항을 통해 들어오는 외국여행객 수 80만명, 하카타항과 후쿠오카공항을 통한 무역액 2.65조엔, 외국인 숙박자 수 누계 60만명, 국제회의

개최건수 220건, 컨테이너 화물처리 수 100만TEU였다. 2014년에 외국인 유학생 수는 목표치의 배를 넘는 7,500명, 하카타항을 통해 들어오는 외국여행객 수도 86.6만명, 하카타항과 후쿠오카공항을 통한 무역액은 4조엔, 외국인 숙박자 수 누계 120만명이 이를 정도로 목표치의 두 배 정도를 달성했다. 컨테이너 화물처리 건수는 87만TEU로 목표치에 미치지 못했지만, 2001년에 53만TEU였던 것을 고려하면 괄목한 만한 성장이라고 할 수 있다. 후쿠오카시는 중국과 동남 아시아지역의 경제성장의 혜택을 누리기 위해서 일본에서 아시아를 향해 열린 도시가 되고자 정부의 정책과 관계없이 자체적으로 준비했음을 알 수 있다.

2012년에는 스타트업 도시선언을 하고, 외부로부터 기업유치뿐만 아니라 내부로부터 새로운 기업이 탄생할 수 있도록 지원하는 정책을 통해서 고용 확대와 경제성장을 이루어가는 정책목표를 분명히 하였다. 스타트업 도시선언 2년 후인 2014년에 후쿠오카시는 새로운 창업과 고용을 만들어내는 글로벌 스타트업 국가전략특구로 선정되었다. 일본의 창업률과 폐업률은 각각 4%, 4.5%로 미국의 10%, 9.7%에 비하면 절반 정도의 수준으로 낮다. 창업에 필요한 절차와 비용이 많이 들기 때문에 창업률이 낮다는 지적이 많다. 후쿠오카시는 국가전략특구의 장점인 해고조건의 명확화와 건물의 용적률 완화 등의 규제완화뿐만 아니라 외국인 학교, 외국어로 검진을 받을 수 있는 260개의 의료기관, 풍부한 이공계 학생의 배출과 많은 유학생의 존재 등은 일본인과 외국인에게 창업하기에 매력적인 도시이다. 후쿠오카시는 현재 창업률 6.4%를 20%까지 올리는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 후쿠오카시내의 총부가가치를 2.8조엔 증가시키고, 6만명의 새로운 고용을 창출하고자 하고 있다.

2003년부터 후쿠오카시가 독자적이고 자발적으로 시작한 성장정책은 2014년부터 실시된 지방창생정책으로 통합되어 이어지고 있다. 후쿠오카시의 '마을·사람·일(자리) 창생종합전략'에 주목할 부분은 게임, 영상, 음악, 디자인 등과 같은 크리에이티브 관련 산업의 사업소 수를 2012년 2,212개에서 2019년 2,800개까지 증가시키려 한다는 것이다. 이런 정책이 실현된다면 후쿠오카시는 지리적으로 가까운 한국, 중국 그리고 동남 아시아 지역으로부터의 성장기회를 활용하고, 지방창생정책을 통해서 일본에서 가장 창업하기 좋은 도시로 지속적으로 성장해 갈 것이다.

후쿠오카시의 성공요인은 지리적인 유의성을 살려서 아시아 지역의 허브를 지향하는

국제화 정책을 일찍이 실시하였고, 국제화 정책을 뒷받침하기 위한 항만, 공항, 지하철과 의료와 교육 등의 사회적 인프라를 잘 갖추어 사업하기 좋은 환경을 제공했다는 데 있다고 생각한다.

또 하나의 성공사례로 큐슈지방의 미야자키시를 들 수 있다. 2005년에 미야자키시는 미국의 델컴퓨터 회사의 고객센터를 유치하면서 정보통신산업을 중심으로 하는 지식산업의 집적을 목표로 하는 정책전환을 하게 된다. 이를 위해 초고속 무선통신의 정비, 인재육성과 취업을 위해 미야자키로 돌아오는 청년들에 대한 우대, 창업을 위한 인큐베이션 센터의 개설 등을 하였다. [그림 IV-6]에서 보듯이 미야자키시의 전통산업의 고용은 급감함에도 불구하고, 정보통신산업의 고용은 눈에 띄게 증가하고 있음을 알 수 있다. 농업과 관광 그리고 정부의 공공사업에 의존하던 시가 우연한 기회에 주요한 기업의 시설 유치에 성공하면서 시의 산업구조의 급변을 경험하고, 지속가능한 경제의 토대를 구축할 수 있게 되었다. 이러한 변화도 지방창생정책의 이전에 이루어진 것이지만, 지방창생정책에서도 변함없이 주요한 전략으로 자리매김하고 있다.

[그림 IV-6] 미야자키시의 노동인구의 증감률(2009~2012년)

(단위: %)



자료: 総務省, 「経済センサス基礎調査」, 2014, <http://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/index.html>

두 시의 성공사례를 통해서 우리가 이해할 수 있는 것은 정부의 정책을 통해서 지역이 변화하는 것이 아니라 지역 내에서 자발적인 노력이 선행되어야 한다는 것이다. <표 IV-3>에서 알 수 있듯이 기업과 시장규모가 어느 정도 있어야 새로운 시도를 할 수 있다. 후쿠오카와 미야자키시가 크리에이티브(Creative) 산업과 정보통신산업을 육

성하고자 하는 전략을 추진할 수 있는 배경에는 큐슈지방에 반도체, 산업용 로봇, 의료 기기를 포함한 정밀기계산업뿐만 아니라 제철소, 중공업 같은 산업의 집적이 있었다고 볼 수 있다.

〈표 IV-3〉 지역별 상장기업의 분포와 인구 규모

(단위: 개, 명)

지방	현명	상장 기업수(A)	인구수(2018) (B)	B/A
東京都(도쿄도)	東京(도쿄)	1,804	13,843,403	7,674
中部(중부)	愛知(아이치) · 岐阜(기후) · 三重(미에) · 石川(이시카와) · 富山(토야마)	317	11,722,178	36,978
近畿(킨키)	福井(후쿠이) · 滋賀(시가) · 京都(쿄토) · 大阪(오사카) · 兵庫(효고) · 奈良(나라) · 和歌山(와카야마)	640	21,360,528	33,376
関東(관동) (도쿄도 제외)	茨城(이바라키) · 千葉(치바) · 埼玉(사이타마) · 栃木(토치기) · 群馬(군마) · 神奈川(카나가와) · 新潟(니가타) · 山梨(야마나시) · 長野(나가노) · 静岡(시즈오카)	487	38,339,712	78,726
中国(주코쿠)	広島(히로시마) · 岡山(오카야마) · 山口(야마구치) · 島根(시마네) · 鳥取(돗토리)	86	7,328,339	85,213
九州(큐슈)	福岡(후쿠오카) · 熊本(쿠마모토) · 長崎(나가사키) · 宮崎(미야자키) · 大分(오이타) · 鹿児島(가고시마) · 佐賀(사가)	114	12,862,100	112,825
四国(시코쿠)	香川(카가와) · 徳島(도쿠시마) · 高知(코치) · 愛媛(에히메)	35	3,755,765	107,308
東北(토호쿠)	青森(아오모리) · 秋田(아키타) · 岩手(이와테) · 宮城(미야기) · 福島(후쿠시마) · 山形(야마가타)	55	8,752,066	159,128
北海道(홋카이도)	北海道(홋카이도)	42	5,285,430	125,844
沖縄(오키나와)	沖縄(오키나와)	5	1,448,101	289,620
합 계		3,585	124,697,622	-

주: 상장기업은 동경증권거래소 1부, 2부, 마더스, 나고야 증권거래소, 오사카 증권거래소에 상장한 기업 전체를 의미함
자료: 저자 작성

경쟁력이 높은 독자제품과 유일한 고도 가공서비스를 제공하고, 좁은 시장에서의 점유율이 아주 높은 독립성이 강한 중소·중견기업을 글로벌 니치 톱 기업이라고 부른다. 일본의 경제산업성이 선정한 글로벌 니치 톱 기업의 지역별 분포를 정리한 것이 〈표 IV-4〉이다. 〈표 IV-4〉에서 알 수 있듯이 상장기업의 분포와 비슷하게 제조업의 집적지인 동경, 동경 주변, 나고야, 오사카 주변에 글로벌 니치 톱 기업도 집중해 있다. 제조업의 집적지로부터 떨어져 있는 지역 중에서는 큐슈 지역과 시코쿠 지역에 상대적으로 강소기업이 존재함을 알 수 있다.

〈표 IV-4〉 지역별 글로벌 니치 톱 기업의 분포

(단위: 개)

지방	현명	글로벌 니치 톱 기업수 (A+B+C+D)	기계·가공 (52사) (A)	소재·화학 (20사) (B)	전기·전자 (15사) (C)	소비재·그외 (13사) (D)
東京都 (도쿄도)	東京(도쿄)	23	10	9	3	1
中部(중부)	愛知(아이치)·岐阜(기후)·三重(미에)·石川(이시카와)·富山(토야마)	16	10	2	1	3
近畿(킨키)	福井(후쿠이)·滋賀(시가)·京都(쿄토)·大阪(오사카)·兵庫(효고)·奈良(나라)·和歌山(와카야마)	29	10	7	6	6
関東(관동) (도쿄도 제외)	茨城(이바라키)·千葉(치바)·埼玉(사이타마)·栃木(토치기)·群馬(군마)·神奈川(카나가와)·新潟(니가타)·山梨(야마나시)·長野(나가노)·静岡(시즈오카)	13	8	1	3	1
中国(주코쿠)	広島(히로시마)·岡山(오카야마)·山口(야마구치)·島根(시마네)·鳥取(토토리)	4	3	0	0	1
九州(큐슈)	福岡(후쿠오카)·熊本(쿠마모토)·長崎(나가사키)·宮崎(미야자키)·大分(오이타)·鹿児島(가고시마)·佐賀(사가)	5	5	0	0	0
四国(시코쿠)	香川(카가와)·徳島(도쿠시마)·高知(코치)·愛媛(에히메)	5	2	1	1	1
東北 (토호쿠)	青森(아오모리)·秋田(아키타)·岩手(이와테)·宮城(미야기)·福島(후쿠시마)·山形(야마가타)	3	2	0	1	0
北海道 (홋카이도)	北海道(홋카이도)	2	2	0	0	0
沖縄 (오키나와)	沖縄(오키나와)	0	0	0	0	0
합 계		100	52	20	15	13

자료: 經濟産業省, 「グローバルニッチトップ企業100選(GNT企業100選)」, https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/gnt100/index.html (접속일: 2018.9.25.)

〈표 IV-5〉는 각 현에 본사를 두고 있는 기업 수와 종업원 수의 비중을 살펴본 결과이다. 동경, 오사카, 나고야에 본사가 위치한 기업이 많음을 확인할 수 있다. 인구과 산업이 집적한 지역에서 떨어진 지역 중에서는 큐슈 지방에 본사를 두는 기업이 상대적으로 많음을 알 수 있다.

〈표 IV-5〉 지역별 기업 본사의 분포와 비중

(단위: 개, 명, %)

지역	본사의 소재지		기업 수의 비중	종업원 수의 비중
	기업 수	종업원 수		
北海道(홋카이도)	13,986	997,129	4.0	2.8
青森県(아오모리현)	3,223	214,053	0.9	0.6
岩手県(이와테현)	3,558	223,875	1.0	0.6
宮城県(미야기현)	5,773	412,015	1.6	1.2
秋田県(아키타현)	2,648	167,864	0.8	0.5
山形県(야마가타현)	2,928	180,920	0.8	0.5
福島県(후쿠시마현)	4,466	325,431	1.3	0.9
茨城県(이바라키현)	5,965	424,888	1.7	1.2
栃木県(토치기현)	4,343	294,234	1.2	0.8
群馬県(군마현)	4,644	368,955	1.3	1.0
埼玉県(사이타마현)	13,759	1,119,413	3.9	3.2
千葉県(치바현)	10,737	823,774	3.1	2.3
東京都(도쿄도)	61,259	12,333,656	17.4	35.0
神奈川県(가나가와현)	19,679	1,691,707	5.6	4.8
新潟県(니가타현)	6,331	476,728	1.8	1.4
富山県(도야마현)	3,186	231,269	0.9	0.7
石川県(이시카와현)	3,371	231,492	1.0	0.7
福井県(후쿠이현)	2,348	147,476	0.7	0.4
山梨県(야마나시현)	1,967	121,232	0.6	0.3
長野県(나가노현)	5,896	398,982	1.7	1.1
岐阜県(기후현)	5,816	385,708	1.7	1.1
静岡県(시즈오카현)	10,014	744,758	2.9	2.1
愛知県(아이치현)	21,922	2,301,384	6.2	6.5
三重県(미에현)	4,144	265,328	1.2	0.8
滋賀県(시가현)	3,188	208,837	0.9	0.6
京都府(교토부)	7,215	651,389	2.1	1.9
大阪府(오사카부)	31,264	3,258,378	8.9	9.3
兵庫県(효고현)	13,768	998,408	3.9	2.8
奈良県(나라현)	2,577	149,929	0.7	0.4
和歌山県(와카야마현)	2,308	134,757	0.7	0.4
鳥取県(돗토리현)	1,595	94,039	0.5	0.3
島根県(시마네현)	2,167	118,559	0.6	0.3
岡山県(오카야마현)	4,985	392,152	1.4	1.1
広島県(히로시마현)	8,161	708,495	2.3	2.0
山口県(야마구치현)	3,791	262,320	1.1	0.7
徳島県(도쿠시마현)	1,945	124,998	0.6	0.4

〈표 IV-5〉의 계속

지역	본사의 소재지		기업 수의 비중	종업원 수의 비중
	기업 수	종업원 수		
香川県(가가와현)	2,839	213,984	0.8	0.6
愛媛県(에히메현)	3,390	239,666	1.0	0.7
高知県(고치현)	1,890	122,399	0.5	0.3
福岡県(후쿠오카현)	14,222	1,155,860	4.0	3.3
佐賀県(사가현)	2,112	127,303	0.6	0.4
長崎県(나가사키현)	3,797	214,322	1.1	0.6
熊本県(구마모토현)	4,387	264,494	1.2	0.8
大分県(오이타현)	2,948	196,570	0.8	0.6
宮崎県(미야자키현)	2,889	167,753	0.8	0.5
鹿児島県(가고시마현)	4,505	291,018	1.3	0.8
沖縄県(오키나와현)	3,388	228,312	1.0	0.6
전 국	351,294	35,206,213	-	-

자료: 総務省, 「経済センサス基礎調査」, 2014, <http://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/index.html>

지방창생에 실패한 지역으로는 센다이시를 제외한 동북지방을 들 수 있다. 일본의 다른 지역들에 비해서 인구의 감소 속도가 아주 빠르다. 2011년의 동일본 재해 이후에 인구 감소가 가속화한 측면이 강하다. 〈표 IV-3〉에서 알 수 있듯이 상장기업당 인구 수에 있어서 오키나와 다음으로 많은 지역이 동북지역이다. 글로벌 니치 톱 기업도 3사밖에 없다. 〈표 IV-5〉에서 볼 수 있듯이 동북지방에 본사를 두고 있는 기업이 기업 수에서 차지하는 비중이 일본 전체에서 6.4%, 종업원에서는 4.3% 비중밖에 없다. 농림수산업, 공공사업을 제외하면 기간산업이 없고, 동경과 관동지방과 지리적으로 가까워서 청년들의 동경으로의 진출이 많은 문제점도 안고 있다. 각 현별, 도시별 지방창생 종합전략을 살펴봐도 눈에 띄는 특색을 발견하기 어려웠다. 동경의 배후지로서의 역할에서 벗어나 후쿠오카와 미야자키처럼 국제화와 정보화를 선도할 수 있는 인재의 양성과 기업의 유치가 선결되어야 할 과제라고 생각한다. 이 과제를 이루기 위해서는 키플레이어(key player) 역할을 할 수 있는 지역에 기반한 기업의 출현이 반드시 선행되어야 한다. 지역과 나라의 발전에는 경로 의존성(Path Dependence)에 규정되는 측면이 강하다. 동북대학이 가진 기술의 우위성을 살려서 산학협력으로 지금까지의 동북지역의 이미지와는 다른 기업의 집적을 이루지 못하면 동경권의 배후 지역의 역할 이상을 하기는 어려울 것으로 예상된다.

6. 지방창생정책의 효과분석

지방창생정책의 효과를 데이터를 이용해서 계량경제학의 방법으로 분석하고자 하였지만, 정책효과를 분석하기 위해 필요한 데이터가 거의 없고, 지방창생정책이 패키지로 많은 정책으로 구성되어 있기 때문에 정책효과를 식별하기 어려운 문제 때문에 다음 연구의 과제로 남기고자 한다.

이 절에서는 지역별·직종별 유효구인배율과 지역별 명목임금의 성장률로 지방창생정책의 부분적인 효과를 보고자 한다. 이차원 금융정책으로 시작된 아베노믹스가 지방창생정책을 통해서 지방으로 확산되어 경제가 성장할 가능성이 있는지를 확인하고자 한다.

〈표 IV-6〉 현별·직종별 유효구인배율(2017년)

(단위: 배)

현명	전직업	전문직, 기술직	사무직	판매직	서비스직	생산 공정직	건설직
北海道(홋카이도)	1.10	1.61	0.35	1.48	2.42	1.86	3.86
青森(아오모리)	1.22	2.10	0.33	1.61	2.27	1.37	2.71
岩手(이와테)	1.29	2.08	0.32	2.29	2.28	1.33	3.42
宮城(미야기)	1.45	2.52	0.38	1.62	3.24	1.93	4.13
秋田(아키타)	1.29	2.14	0.38	1.95	3.07	1.34	2.59
山形(야마가타)	1.43	2.22	0.52	2.63	2.88	1.46	5.00
福島(후쿠시마)	1.25	1.98	0.41	1.69	2.38	1.27	2.16
茨城(이바라키)	1.29	2.06	0.46	1.95	3.31	1.46	3.85
栃木(토치기)	1.22	2.08	0.39	1.54	2.79	0.96	4.32
群馬(군마)	1.52	2.11	0.61	3.36	2.13	1.35	4.40
埼玉(사이타마)	1.10	1.67	0.35	1.69	3.00	1.77	5.43
千葉(치바)	1.10	1.68	0.30	1.08	2.67	1.71	5.08
東京(도쿄)	1.78	2.53	0.57	3.10	5.82	1.71	5.48
神奈川(카나가와)	1.08	1.63	0.27	1.14	3.18	1.26	5.89
新潟(니이가타)	1.41	2.23	0.46	2.44	2.76	1.73	3.97
山梨(야마나시)	1.16	2.82	0.59	2.95	4.16	1.69	4.85
長野(나가노)	1.43	2.36	0.53	3.34	4.56	1.85	5.89
静岡(시즈오카)	1.35	2.53	0.65	5.52	4.19	2.23	6.47
岐阜(기후)	1.72	1.58	0.42	1.90	2.21	1.45	2.44
愛知(아이치)	1.63	1.94	0.45	2.39	3.36	1.51	4.41
三重(미에)	1.43	2.23	0.58	3.64	3.83	1.79	5.23

〈표 IV-6〉의 계속

현명	전직업	전문직, 기술직	사무직	판매직	서비스직	생산 공정직	건설직
富山(토야마)	1.75	2.27	0.44	2.50	3.21	1.29	5.47
石川(이시카와)	1.69	2.59	0.57	2.47	4.90	1.64	6.15
福井(후쿠이)	1.91	2.05	0.47	2.31	3.64	1.61	4.86
滋賀(시가)	1.12	1.46	0.33	1.37	2.85	1.21	3.49
京都(쿄토)	1.34	1.90	0.46	2.09	3.27	1.81	5.89
大坂(오사카)	1.44	2.43	0.51	1.81	4.00	1.87	5.20
兵庫(호고)	1.10	1.73	0.36	1.41	2.51	1.54	4.14
奈良(나라)	1.20	1.91	0.39	1.32	3.64	1.44	3.45
和歌山(와카야마)	1.15	2.16	0.32	1.62	2.56	1.61	2.17
鳥取(히토리)	1.45	2.41	0.41	2.58	2.84	1.62	2.64
島根(시마네)	1.42	2.23	0.50	2.60	2.97	1.64	3.75
岡山(오카야마)	1.56	2.20	0.46	3.06	3.34	2.24	4.96
広島(히로시마)	1.61	2.27	0.50	3.66	3.76	2.29	5.11
山口(아마쿠시)	1.38	1.91	0.52	3.02	3.07	1.92	3.79
徳島(토쿠시마)	1.29	2.36	0.52	1.44	3.05	1.27	2.35
香川(카가와)	1.57	2.16	0.51	2.37	3.34	1.96	5.75
愛媛(에히메)	1.33	2.06	0.44	1.89	3.14	1.99	3.80
高知(코우치)	1.05	1.51	0.40	1.82	2.34	1.69	1.58
福岡(후쿠오카)	1.31	1.76	0.43	1.93	2.80	2.10	3.40
佐賀(사가)	1.08	1.69	0.35	1.73	2.31	1.14	2.72
長崎(나가사키)	1.09	1.42	0.36	1.33	2.13	1.80	2.16
熊本(쿠마모토)	1.38	1.82	0.44	1.59	2.69	1.69	2.96
大分(오이타)	1.32	1.63	0.41	1.52	2.70	1.96	3.83
宮崎(미야자키)	1.20	1.67	0.44	1.51	2.31	1.47	2.28
鹿児島(가고시마)	1.11	1.55	0.36	1.46	2.25	1.46	2.58
沖縄(오키나와)	0.94	1.57	0.48	0.96	1.72	0.81	1.27
전국	1.35	2.04	0.44	2.04	3.28	1.60	4.02

자료: 厚生労働省, 「職業安定業務統計」, 2017 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/114-1b.html>

〈표 IV-7〉 현별 명목임금(2015년, 2017년)

(단위: 천엔, %)

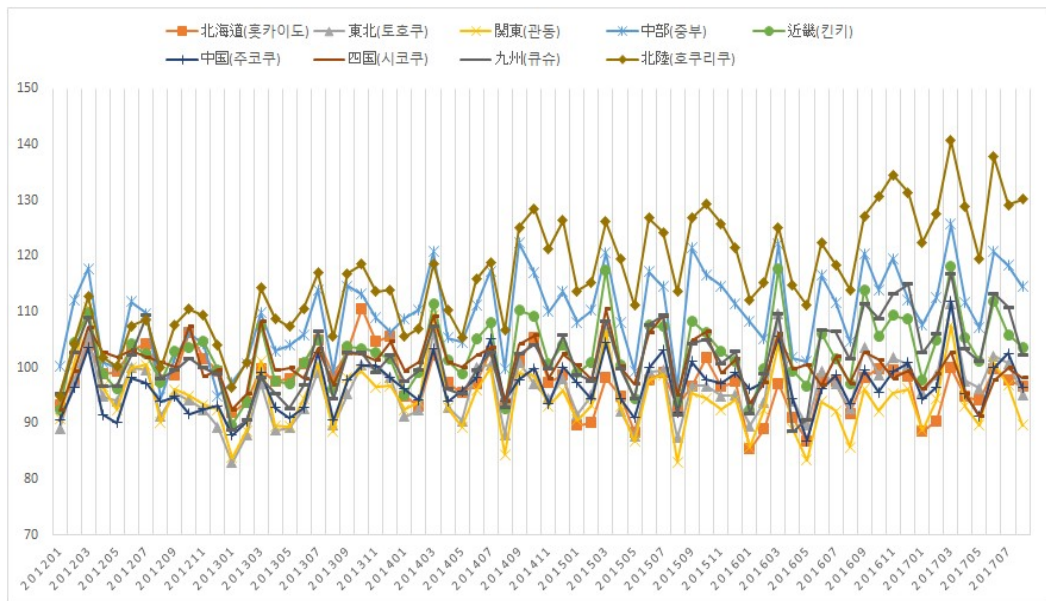
현명	2015년	2017년	성장률
北海道(홋카이도)	265.5	266.4	0.3
青森(아오모리)	235.6	234.8	-0.3
岩手(이와테)	235.9	236.8	0.4
宮城(미야기)	279.9	284.5	1.6
秋田(아키타)	235.8	240.8	2.1
山形(아마가타)	241.2	246.7	2.3
福島(후쿠시마)	263.6	261.4	-0.8
茨城(이바라키)	298.9	299.8	0.3
栃木(토치기)	290.5	294.9	1.5
群馬(군마)	283.1	282.4	-0.2
埼玉(사이타마)	304.4	296.5	-2.6
千葉(치바)	306.0	309.4	1.1
東京(도쿄)	383.0	377.5	-1.4
神奈川(카나가와)	335.1	329.8	-1.6
新潟(니이가타)	259.9	260.1	0.1
富山(토야마)	269.6	267.6	-0.7
石川(이시카와)	274.0	276.7	1.0
福井(후쿠이)	269.6	272.3	1.0
山梨(아마나시)	284.2	279.9	-1.5
長野(나가노)	276.0	275	-0.4
岐阜(기후)	275.6	277.9	0.8
静岡(시즈오카)	287.6	290.8	1.1
愛知(아이치)	315.2	318.3	1.0
三重(미에)	291.1	300	3.1
滋賀(시가)	292.7	295.8	1.1
京都(쿄토)	308.8	311.6	0.9
大坂(오사카)	327.1	326.1	-0.3
兵庫(효고)	298.8	294.8	-1.3
奈良(나라)	290.2	300.7	3.6
和歌山(와카야마)	275.0	282.2	2.6
鳥取(돗토리)	240.5	254.2	5.7
島根(시마네)	252.5	253.4	0.4
岡山(오카야마)	280.8	269.6	-4.0
広島(히로시마)	282.9	297.6	5.2
山口(아마구치)	267.8	273.5	2.1
徳島(토쿠시마)	272.5	274.6	0.8
香川(카가와)	273.2	277.7	1.6

〈표 IV-7〉의 계속

현명	2015년	2017년	성장률
愛媛(에히메)	257.5	262.7	2.0
高知(코우치)	257.7	258.3	0.2
福岡(후쿠오카)	274.7	282.7	2.9
佐賀(사가)	247.1	246.6	-0.2
長崎(나가사키)	250.7	253.4	1.1
熊本(쿠마모토)	259.0	253.8	-2.0
大分(오이타)	253.0	257.8	1.9
宮崎(미야자키)	238.1	235.5	-1.1
鹿児島(가고시마)	253.3	249.2	-1.6
沖縄(오키나와)	237.2	244.4	3.0
전국	304.0	304.3	0.1

자료: 厚生労働省, 「賃金構造統計調査」, 各年度, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou.html>

[그림 IV-7] 지역별 광공업생산지수(원계열)의 추이(2010년=100)



자료: 저자 작성

〈표 IV-8〉 현별 도산건수와 도산에 의한 부채총액

(단위: 건, %, 백만엔)

현명	도산건수		도산건수 증감률	부채총액		부채총액 증감률
	2014년	2017년		2014년	2017년	
北海道(홋카이도)	301	277	-8.0	56,567	70,541	24.7
青森(아오모리)	66	44	-33.3	9,485	8,926	-5.9
岩手(이와테)	44	47	6.8	15,425	8,836	-42.7
宮城(미야기)	82	82	0.0	12,917	18,373	42.2
秋田(아키타)	62	55	-11.3	7,305	5,781	-20.9
山形(아마가타)	62	39	-37.1	15,494	4,209	-72.8
福島(후쿠시마)	31	56	80.6	7,332	20,026	173.1
茨城(이바라키)	147	110	-25.2	27,367	17,924	-34.5
栃木(토치기)	116	115	-0.9	21,832	19,511	-10.6
群馬(군마)	114	94	-17.5	19,621	19,424	-1.0
埼玉(사이타마)	403	361	-10.4	56,640	42,138	-25.6
千葉(치바)	281	237	-15.7	52,381	22,440	-57.2
東京(도쿄)	1,909	1,712	-10.3	673,252	2,129,114	216.2
神奈川(카나가와)	589	528	-10.4	58,098	81,811	40.8
新潟(니이가타)	90	108	20.0	20,061	14,429	-28.1
富山(토야마)	75	63	-16.0	8,190	12,945	58.1
石川(이시카와)	107	77	-28.0	24,850	10,971	-55.9
福井(후쿠이)	68	45	-33.8	12,545	5,069	-59.6
山梨(아마나시)	51	44	-13.7	9,673	17,024	76.0
長野(나가노)	97	81	-16.5	19,545	21,419	9.6
岐阜(기후)	182	143	-21.4	36,471	35,809	-1.8
静岡(시즈오카)	309	259	-16.2	47,783	48,209	0.9
愛知(아이치)	586	524	-10.6	77,647	64,451	-17.0
三重(미에)	91	100	9.9	12,111	15,852	30.9
滋賀(시가)	115	98	-14.8	17,616	11,426	-35.1
京都(쿄토)	306	240	-21.6	49,438	16,737	-66.1
大坂(오사카)	1,342	1,229	-8.4	164,247	139,169	-15.3
兵庫(효고)	517	449	-13.2	65,743	36,862	-43.9
奈良(나라)	115	78	-32.2	10,496	4,844	-53.8
和歌山(와카야마)	95	77	-18.9	17,092	6,101	-64.3
鳥取(토토리)	16	21	31.3	4,315	2,993	-30.6
島根(시마네)	54	38	-29.6	12,514	3,510	-72.0
岡山(오카야마)	90	72	-20.0	16,295	45,089	176.7
広島(히로시마)	202	138	-31.7	19,022	51,533	170.9
山口(아마구치)	85	62	-27.1	12,569	7,905	-37.1
徳島(토쿠시마)	42	34	-19.0	4,797	5,789	20.7

〈표 IV-8〉의 계속

현명	도산건수		도산건수 증감률	부채총액		부채총액 증감률
	2014년	2017년		2014년	2017년	
香川(카가와)	45	36	-20.0	9,909	6,346	-36.0
愛媛(에히메)	67	40	-40.3	28,738	11,449	-60.2
高知(코우치)	45	29	-35.6	6,788	5,565	-18.0
福岡(후쿠오카)	329	288	-12.5	48,968	39,773	-18.8
佐賀(사가)	37	33	-10.8	13,331	6,983	-47.6
長崎(나가사키)	64	31	-51.6	27,724	11,581	-58.2
熊本(쿠마모토)	65	37	-43.1	7,251	7,735	6.7
大分(오이타)	42	34	-19.0	7,895	8,556	8.4
宮崎(미야자키)	42	28	-33.3	6,685	3,087	-53.8
鹿児島(가고시마)	75	61	-18.7	9,928	13,149	32.4
沖縄(오키나와)	78	51	-34.6	10,112	6,223	-38.5
전국	9,731	8,405	-13.6	1,874,065	3,167,637	69.0

자료: 도쿄상공리서치(東京商工リサーチ) 홈페이지, <http://www.tsr-net.co.jp/news/status/>

〈표 IV-6〉을 보면 동경권뿐만 아니라 지방에서도 노동의 수요가 공급보다 많다. 직종별로 보면 사무직은 모든 지역에서 노동공급이 노동수요보다 높다. 사무직종에서는 노동이 남는 상태이지만, 다른 직종에서는 유효구인배율이 아주 높고, 모든 지역에서 노동을 제공하는 사람이 부족한 상태임을 알 수 있다. 노동수요가 공급보다 높으면 노동시장에서 임금이 상승하게 된다.

〈표 IV-7〉에서 명목임금이 2015년에서 2017년 사이에 상승했는지를 확인해 보았다. 사이타마, 카나가와, 동경, 오사카 그리고 효고에서는 명목임금이 크게 하락하는 반면에 지방의 임금은 크게 회복되고 있음을 알 수 있다. 도심부와 지방 간의 임금격차가 크지만 지방창생정책 이후에 지방의 임금이 상승하고 도심부의 임금이 하락했기 때문에 지역 간 임금격차는 축소되었다. 임금격차의 축소는 지방에서 동경권이나 오사카권으로의 인구이동을 줄일 것으로 예상된다.

[그림 IV-5]는 지역별 광공업생산지수의 추이를 보인 것이다. 광공업생산지수도 관동 지역은 낮지만, 지방의 광공업생산지수가 아주 높은 추이를 보이고 있음을 알 수 있다. 지방의 경제가 특히 제조업을 중심으로 호황 국면에 있다고 할 수 있다.

기업의 도산건수는 지방창생정책이 시작된 2014년과 2017년을 비교한 결과인 〈표 IV-8〉에서 보이듯이 다섯 개의 현을 제외하면 모든 현에서 크게 감소했음을 확인할 수

있다. 기업의 도산건수가 줄었다는 것은 호경기임을 보여주는 좋은 지표 중의 하나이다. 도산건수와 달리 도산으로 생긴 부채총액이 증가한 것은 동경에서 상장기업인 타카타(タカタ)의 도산 규모(1조 5천억엔)가 컸기 때문이고, 중소기업보다는 중견 이상의 기업의 도산이 있었기 때문이다. 타카타의 도산에 따른 부채를 빼면 2014년에 비해서 전국의 부채총액은 10% 정도 감소한 정도이다. 기본적으로 각 지역에서 기업의 영업활동이 순조롭게 이루어지고 있다고 할 수 있다.

위의 세 가지 지표를 이용해서 간접적으로 지방창생정책의 효과를 살펴보았다. 지방창생정책 이후에 지방에서 유효구인배율이 높고, 명목임금이 상승하고, 광공업생산지수도 높은 추이를 보이며, 도산건수와 도산에 따른 부채도 감소하고 있음을 확인되었기 때문에 지방창생정책은 일정의 효과가 있다고 할 수 있다. 이러한 효과를 통해서 지방의 생산성이 높아진다면 일본경제도 다시 성장하게 되고, 지방경제의 지속가능성도 높아질 것으로 생각된다.

7. 맺으며

인구 감소로 인해 지방 소멸을 눈앞에 둔 일본이 지방을 살리고, 일본경제가 장기침체를 벗어나기 위해서 지방창생정책을 실시하고 있다. 그동안의 정책과는 다르게 근거에 기초한 정책입안(Evidence-Based Policy Making) 형태로 정책을 입안하고, PDCA 사이클로 효과를 확인하고, 다시 정책을 개선해가는 형식으로 이루어지고 있다. 5개년이 끝나고, 데이터가 정비되면 계량경제학의 기법을 이용해서 정책효과를 더 직접적으로 분석할 수 있을 것이다. 기대를 갖고 다음의 연구과제로 남기고자 한다.

한국도 일본과 같이 많은 경제정책을 실시하고 있지만 그동안의 일본처럼 근거에 기초한 정책입안이 이루어지지 않았고, 정책 실시 후에 과학적인 평가가 이루어지지 않은 부분이 많이 있었다. 비용편익 분석에 적합한 프로젝트의 경우에는 근거에 기초해서 실시를 결정한 예도 있지만, 보조금으로 지원하는 정책의 경우에는 제대로 된 근거에 기초하지 않고 정책이 실시되어 왔다고 하여도 과언이 아니다. 앞으로는 근거에 기초해서 정책을 입안하고, 정책을 실시한 이후에 과학적으로 효과를 평가하는 수법을 적극적으로 도입해야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

일본의 집권체제는 변화하고 있다. 종전의 '집권적 분산시스템'에서는 지방자치단체는 중앙정부가 기획·입안·재원조달(재원보장)한 정책 및 사업을 집행하는 이른바 중앙정부의 하부조직에 불과하였다. 그러나 2000년 4월 시행된 「지방분권일괄법」은 기관 위임사무의 폐지 및 지방의 과제자주권 강화 등의 효과를 거두어 중앙과 지방의 관계는 새로운 시대에 접어들게 되었으나, 여전히 지방정부의 권한이 강화된다 하더라도 재원의 뒷받침이 없으면 의미가 없다는 비판이 제기되고 있었다.

이러한 문제가 제기됨에 따라 일본 정부는 지방세원의 이양, 국고보조부담금의 감축, 지방교부세 개혁이라는 '삼위일체' 개혁에 착수하여, 2004~2006년도 예산에서 약 4.7조 엔의 국고보조부담금 개혁, 약 3조엔의 세원 이양, 약 5.1조엔에 달하는 지방교부세 및 임시재정대책채의 총액 억제라는 개혁을 실시하였다. 삼위일체 개혁의 목적은 많은 괴리를 보이던 지방의 수입과 부담에 대해 그 관계를 명확히 하고, 지방이 스스로의 지출은 스스로의 재원으로 충당하는 비율을 증대시키고, 주민이 진정으로 필요한 행정서비스를 지방 스스로가 책임을 가지고 제공할 수 있도록 하는 데 있었다. 삼위일체 개혁은 지방의 재정자주권에 대한 인식과 실질을 제고하는 계기가 되었으나, 원래의 목적보다는 제시된 재원이양 규모나 교부세 삭감 규모 등에 관심의 초점이 이동하면서 지방재정 자주권에 대한 실질적인 개선에는 이르지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

한편 과세권과 관련하여, 그동안 일본은 중앙집권적이고, 지방의 과세자주권이 제한된 것으로 여겨져 왔으나, 실상은 그렇지 않다는 것을 확인할 수 있었다. 법정 외 보통세·목적세, 불균일과세 이외에도, 「지방세법」이 정한 표준세율을 초과한 과세(초과과세)가 법인2세(법인주민세·사업세)를 중심으로 많은 지자체에서 실시되어 왔다. 감세가 아니라 보조금 교부의 형태로 실질적으로 세금 부담을 경감하는 경우도 있다. 이처럼 일본의 지방 과세자주권은 폭넓게 운용되고 있으며, 미국, 캐나다 등 전통적인 분권국가에서 볼 수 있는 조세경쟁, 조세수출도 일본에서 일어나고 있음을 확인할 수 있었다.

일본 지방세의 특징은 법인과세(법인2세)에 크게 의존한다는 것이다. 지자체의 과세

자주권 행사(초과과세)도 법인2세에 치우쳐왔다. 그 결과, 지방세수의 불안정, 지역 간 세원의 편차가 심화되어 왔다. 또한 법인과세와 같이 지역주민이 직접 지불하지 않는 경우 자신이 부담하지 않고 사용처가 불분명한 세금에 대해서는 지역주민들은 무관심하기 쉽고, 이는 지자체의 재정규율 완화로 이어질 수도 있다. 일본의 지방세에서 결여되어 있는 주민의 재정책임을 제고하기 위한 방안으로 개인주민세(소득할)뿐만 아니라 고정자산세(토지)에 대해서도 과세 기반을 확대하는 방안을 제시하였다. 국가의 재정이 악화됨에 따라 자원 보장의 지속 가능성 자체가 의문시되고 있다. 지방의 주체성과 자립을 촉진하는 데 있어서 지역주민이 재정책임을 지는 (따라서 비용의식을 갖게 되는)형태로의 지방세 강화가 필수라고 할 수 있다.

일본의 지역경제가 인구 감소와 고령화로 인해 약화되고, 지방분권체제의 지속가능성이 낮아지고 있는 현상을 타개하기 위해서 2012년 출범한 제2차 아베정부는 아베노믹스 지방판으로 '지방창생정책'을 들고 나왔다. 지방창생정책이란 도쿄 한 곳에 모든 것이 집중되는 것을 시정하고, 지방의 인구가 감소하는 것을 억제하여 일본 전체에 활력을 제고하고자 하는 일련의 정책이다.

지방창생정책의 효과에 대한 실증분석 결과, 지방의 명목임금, 유효구인배율이 증가하고, 광공업생산지수도 상승하고, 도산건수와 도산에 따른 부채도 감소하고 있는 것으로 나타나 지방창생정책이 지방의 활력을 제고하는 유효한 정책임을 확인할 수 있었다. 지방의 생산성이 높아진다면 일본경제도 다시 성장하게 되고, 지방경제의 지속가능성도 높아질 것으로 생각된다. 지방창생정책이 기존의 다른 정책들과 현저히 구분되는 점은 근거에 기초한 정책입안(Evidence-Based Policy Making) 형태로 정책을 입안하고, 성과관리 기법인 계획(Plan)-실행(Do)-평가(Check)-개선(Action)이라는 PDCA 사이클로 효과를 확인하고, 다시 정책을 개선해가는 형식으로 이루어지고 있다는 것이다.

인적, 물적 자원의 집중도는 도쿄보다 서울이 더 높을 것으로 판단된다. 서울에 너무 많은 것이 집중되는 것을 억제하기 위해 우리나라도 많은 정책을 실시하였으나, 지방의 활력이 서울에 비해 뚜렷이 증가하였다는 증거를 찾기는 쉽지 않다. 일본의 지방창생정책은 유효한 정책을 위해서는 정책의 입안 단계에서부터 근거에 입각하여 여러 사항을 고려할 것과 사업의 실시 이후에는 성과관리적 입장에서 사업의 효과성을 관리하는 것이 중요하다는 것을 시사하고 있다.

참고문헌

浅子和美・常木淳・福田真一・照山博司・塚本隆・杉浦正典, 「社会資本の生産力効果と公共投資政策の経済厚生評価」, 『経済分析』 第135号, 1993, pp.1~90.

深澤映司, 「我が国の地方法人課税をめぐる租税競争—法人事業税を対象とした現状分析—」, 『レファレンス』 平成21年 8月号, 2009, pp.69~73.

神野直彦, 『日本の地方財政』, 有斐閣, 2014.

木下康司, 『図説 日本の財政』, 東洋経済新報社, 2006.

増田寛也 編, 『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減』, 中央公論新社, 2014

三井清・太田清, 『社会資本の生産性と公的金融』 日本評論社, 1995.

財務省, 「平成21年度予算の編成等に関する建議」, 2009.

佐藤主光, 『地方税改革の経済学』, 日本経済新聞出版社, 2011.

徳井丞次 編, 『日本の地域別生産性と格差:R-JIPデータベースによる産業別分析』, 東京大学出版会, 2018.

宇波弘貴, 『図説 日本の財政』, 東洋経済新報社, 2018.

若田部昌澄, 『ネオアベノミクスの論点—レジームチェンジの貫徹で日本経済は復活する』, PHP研究所, 2015.

吉川洋, 『人口と日本経済—長寿・イノベーション・経済成長』, 中央公論新社, 2016.

宮川努・川崎一泰・枝村一磨, 「社会資本の生産力効果の再検討」, 『経済研究』, 64(3), 2013, pp. 240~255.

Buettner, T., “Fiscal Externalities in Local Tax Competition: Empirical Evidence from a Panel of German Jurisdictions,” ZEW Discussion Papers, No. 01-11, 2001, pp.14~16.

Devereux, M. P., B. Lockwood, and M. Redoano, “Do countries compete over corporate tax rates?,” *Journal of Public Economics* 92, 2008, pp.1210~1235.

- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer, "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics*, 117, 2002, pp.1~37.
- Easterly, W. and R. Levine, "What Have We Learned from a Decade of Empirical Research on Growth? It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models," *World Bank Economic Review*, 15, 2001, pp.177~219.
- Foster, L., J. C. Haltiwanger, and C. J. Krizan, "Aggregate Productivity Growth, Lessons from Microeconomic Evidence," In Charles R. Hulten, Edwin R. Dean and Michael J. Harper(eds.), *New Developments in Productivity Analysis*, National Bureau of Economic Research, 2001, pp.303~372.
- Hall, R. and C. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others," *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1999, pp.83~116.
- Hayashi, F. and E. C. Prescott, "The Depressing Effect of Agricultural Institutions on the Prewar Japanese Economy," *Journal of Political Economy*, 116, 2008, pp.573~632.
- Okubo, T. and E. Tomiura, "Industrial Relocation Policy, Productivity, and Heterogeneous Plants: Evidence from Japan," *Regional Science and Urban Economics*, 42, 2012, pp.230~239.
- Winner, H., "Has Tax competition emerged in OECD Countries? Evidence from Panel data," *International Tax and Public Finance* 12, 2005, pp.667~687.

<홈페이지>

- 国土交通省, 「住生活基本計画」, <https://www.mlit.go.jp/common/001123468.pdf> (접속일: 2018.8.5.)
- 厚生労働省, 「人口動態統計月報」, 2017, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai17/index.html> (접속일: 2018.6.20.)
- _____, 「職業安定業務統計」, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/114-1b.html> (접속일: 2018.6.20.)

- _____, 「賃金構造統計調査」, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou.html>
(접속일: 2018.6.20.)
- 総務省, 「経済センサス基礎調査」, <https://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/index.html>
(접속일: 2018.6.20.)
- _____, 「基金の積立状況等に関する調査結果」, 2017, http://www.soumu.go.jp/main_content/000517449.pdf (접속일: 2018.8.16.)
- _____, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180706.pdf (접속일: 2018.9.10.)
- 総務省, 「地方交付税制度の概要 1」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000567241.pdf (접속일: 2018.10.31.)
- _____, 「超過課税の状況」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000493588.pdf
(접속일: 2018.10.31.)
- _____, 「地方税収に占める 3 都府県の割合平成28年度決算額」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000537956.pdf (접속일 2018.10.31.)
- _____, 「租税体系」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000377155.pdf (접속일: 2018.10.31.)
- _____, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html (접속일: 2018.11.2.)
- _____, 「地方税制度」, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czais.html (접속일: 2018.11.13.)
- _____, 「地方税の税率一覧」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000493587.pdf
- _____, 「地方税収の構成(平成31年度地方財政計画額)」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000601519.pdf (접속일: 2018.12.21.)
- _____, 「地方税収の構成(平成31年度地方財政計画額)」, http://soumu.go.jp/main_content/000544450.pdf (접속일: 2018.12.24.)
- 総務省統計局, 「平成25年住宅・土地統計調査 調査の結果」, <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tyousake.html> (접속일: 2018.7.23.)
- 全国知事会(2017), 「地方税財源の確保・充実等に関する提言」, <http://www.nga.gr.jp/ik>

krwebBrowse/material/files/group/2/20170728-23shiryu07-2.pdf (접속일: 2018.9.23.)

經濟産業省, 「グローバルニッチトップ企業100選(GNT企業100選)」, https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/gnt100/index.html (접속일: 2018.9.25.)

税制調査会(2014), 「法人税の改革について」, <https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/26zen10kai7.pdf> (접속일: 2018.6.23.)

『東京新聞』, 「滞納者追い込む自治体」, 2016.1.5., 朝刊都心版 一面.

東京商工リサーチ, <http://www.tsr-net.co.jp/news/status/> (접속일: 2018.9.25.)

内閣府, 「中長期の經濟財政に関する試算」, <https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syaka/shisan.html> (접속일: 2018.3.25.)

_____, 「經濟財政運營と改革の基本方針2017~人材への投資を通じた生産性向上~」, 2017, <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/decision0609.html> (접속일: 2018.7.17.)

_____, 「經濟財政運營と改革の基本方針2018~少子高齢化の克服による持続可能な成長経路の実現」, <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html> (접속일: 2018.9.10.)

_____, 「法人課税に関する基本的な資料」, https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/c01.htm (접속일: 2018.10.31.)

RESAS 홈페이지, <https://resas.go.jp/#/13/13101>(접속일: 2018.11.1.)

日本の地方分権：租税政策

佐藤主光(Sato Motohiro), 一橋大学経済学研究所

第1章はじめに

2001年度の地方分権一括法から日本における地方分権が本格化してきた。一口に「地方分権」といっても支出サイド(予算配分)の分権化と収入サイド(財政責任)の分権化がある。前者では機関委任事務の廃止、補助金の「交付金化」を通じて地方の裁量と主体性が高められてきた。他方、後者としては地方新税(法定外普通税・目的税)の実施、「三位一体改革」を通じた税源移譲と個人住民税(所得割)のフラット化(10%一律)などがある。また、自治体独自の不均一課税・減免措置を通じた企業誘致もある。本研究は「日本の地方税」に着目する。従前、日本は中央集権的であり、地方の課税自主権は限られているとされてきた。しかし、実態は異なる。前述の地方新税、不均一課税の他、「地方税法」の定める標準税率を超過した課税(超過課税)が法人二税(法人住民税・事業税)を中心に多くの自治体で実施されてきた。減税ではなく、補助金交付の形で実質的に税負担を軽減するケースもある。このように日本の地方の課税自主権は幅広い。米国・カナダ等伝統的な「分権国家」で実証されてきた租税競争・租税輸出は日本にも当てはまる。また、近年、ふるさと納税が活発になっている。ふるさと納税とは他の自治体に寄附をしたとき、住民税の2割を上限に税額控除(特例控除)が適用される仕組みである。自治体が返礼品を行うようになってからふるさと納税額が急増している。自治体は返礼品を通じて寄附金の獲得競争をしているのである。これも日本の租税競争の一例だ。他方、日本の地方税には課題も多い。第1に法人二税への依存が高い結果、都市圏自治体を中心に税収が景気の動向に左右されやすい。実際、リーマンショックの直後には(地方法人特別税の創設もあり)東京都の税収が1兆円下落した。「望ましい地方税」の条件にある「税収

の安定性」に欠けている。第2に税源が都市圏に偏在している。このため住民一人あたりでみたとき税収の地域間格差が顕著である。これも法人二税に依存する結果である。政府は法人住民税・事業税の「国税化」を進めているが、東京都を中心に地方の課税自主権を損なうとの批判も少なくない。こうした地方法人二税は国際的にみると日本の法人税率(国・地方合わせて29%)を諸外国に比して高め、国内立地企業の国際競争力を損ねてきた面も否めない。地方税はしばしば、「地域社会の会費」といった理念が強調されがちだが、税の経済的帰結への目配りが欠かせない。法人二税の経済的帰結は国際競争力の低下である。小規模住宅や農地を優遇する固定資産税も「空き家問題」の助長をはじめ、弊害が少なくない。本研究は日本の地方税の制度の概観に留まらず、実態(エビデンス)と理論(ロジック)に基づいて地方税の在り方について考えていく。

第2章 日本の地方税制度の特徴

本節では、日本の地方税の特徴を概観していくとともに、その課題について考えたい。一般に課税は大きく(1)個人の所得や法人企業の収益などに対する所得課税、(2)財貨・サービスの購入に対する消費課税、及び、(3)個人や企業が保有する土地、建物など資産を対象とした資産課税に分けられる。国税でいえば、所得税や法人税が所得課税、消費税、タバコ税、酒税が消費課税、相続税が資産課税にあたる。

地方税の種類

日本では国が主要な税源を独占しているという印象があるかもしれない。しかし、実際のところ、地方税は所得課税、消費課税、資産課税まで幅広く課税対象に含んでいる。都道府県や市町村が課す個人住民税のうち「所得割」は個人所得課税にあたる。三位一体の改革の際、3兆円の税源移譲によって拡充されたのが、この所得割だ。配当や利子、株式譲渡益(キャピタルゲイン)といった金融所得に対する税率は一律20%と報じられているが、このうち5%は地方税である。都道府県の個人住民税に「利子割」、「配当割」、「株式等譲渡所得割」という税目があり、これらが地方レベ

ルでの金融所得課税となっている。地方の法人所得課税としては、都道府県が徴収する法人事業税、市町村・都道府県ともに課している法人住民税(法人税割)が挙げられる。法人税割は国の法人税額を課税ベースとする。法人住民税には法人税割のほか均等割がある。均等割は資本金や(市町村レベルでは)従業員に応じた定額税である。法人事業税、法人住民税を合わせて「法人二税」という。なお、日本の法人所得課税の「実効税率」は約30%とされてきたが、うち6%強は法人二税による。後述の通り、経済のグローバル化(国境を越えたヒト・モノ・カネの自由な移動)にも関わる。米国もトランプ税制改革でもって連邦法人税を21%まで引き下げている。アジア諸国との比較では、その平均22%に対して、法人二税は日本の法人税の実効率を高くしてきた。国際的に税負担は企業の拠点の海外流出、海外からの資本誘致の阻害要因になり得る。国内に留まる企業についても、税負担は製品の生産コストを高め、海外市場での競争力が損なってしまう。

<図表1> 国税・地方税

		所得課税	消費課税	資産課税等
国		所得税 法人税	消費税 揮発油税 酒税 たばこ税 自動車重量税 石油ガス税等	相続税 登録免許税等
地方	道府県	法人事業税 個人道府県民税	地方消費税	不動産取得税
		法人道府県民税 道府県税利子割 個人事業税	自動車税	
			軽油引取税	
			自動車取得税 道府県たばこ税	
	市町村	個人市町村民税	市町村たばこ税	固定資産税
		法人市町村民税	軽自動車税	都市計画税 特別土地保有税 事業所税

出所：総務省

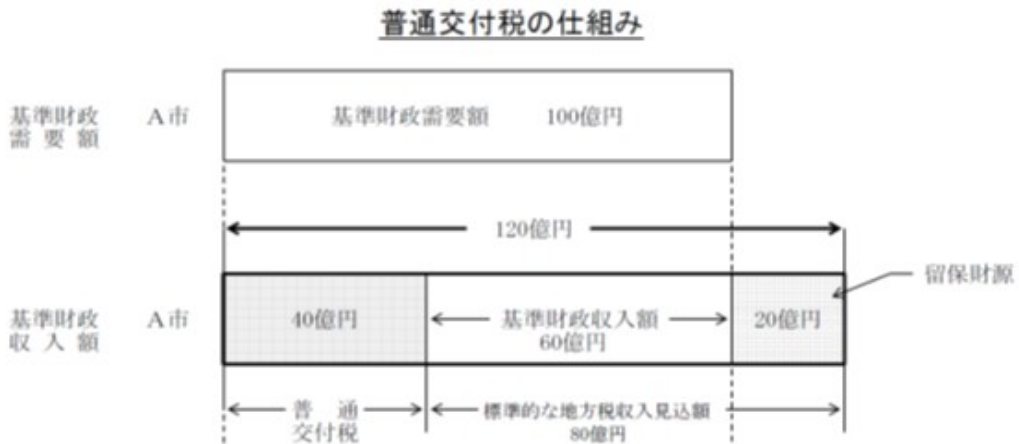
地方レベルの消費課税も幅広い。消費税率はしばしば8%(2019年10月に10%に引き上げ予定)と説明されるが、国税としての消費税は6.2%で残りの1.8%は地方消費税(都道府県税)である。(2019年10月以降の地方消費税率は2.2%)。このほか、地方では都道府県、市町村の双方でタバコ税をかけている。自動車の取得時に係る「自動車取得税」は都道府県の消費課税である。近年では一定の燃費性能を備えた新車についてエコカー減税が実施されているが、これは自動車取得税の軽減措置にあたる。ただし、2019年10月の消費税率の引き上げに伴い、自動車取得税は廃止されることになる。

地方の資産課税として代表的なのは市町村が課している固定資産税である。「固定」という名前の通り、土地やその上の家屋を課税対象とする。国の相続税とは異なり金融資産は含まない。他方、固定資産税の課税対象は地域住民に限らない。企業が保有する土地や建物のほか、工場の機械設備など事業用資産にも固定資産税が課される。都市計画税も固定資産税同様、土地・家屋に対する課税であり、都市計画区域を有する市町村が都市計画事業等に充当するための目的税である。都道府県レベルの資産課税としては、不動産の取得を対象とした「不動産取得税」がある。住宅購入の促進や企業の誘致の手段として同税の軽減措置が活用されたりしている。

地方交付税

交付税が「地方固有の財源」たるのは、所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%と国税の一定割合(「交付税率」という)を交付税に拠出することが地方交付税法によって定められているからだ。2014年度からは法人住民税(法人税割)の一部を国税化した地方法人税の全額が加わっている。地方全体でみれば、この法定分に対して請求権を有していることになる。ただし、その配分は財源保障機能や財政調整機能に基づいており、税収の発生地域に還付されているわけではない。よって個々の自治体(ミクロ)ベースで見ると交付税はあくまでも補助金に過ぎない。

<図表2> 地方交付税の仕組み



出所：総務省

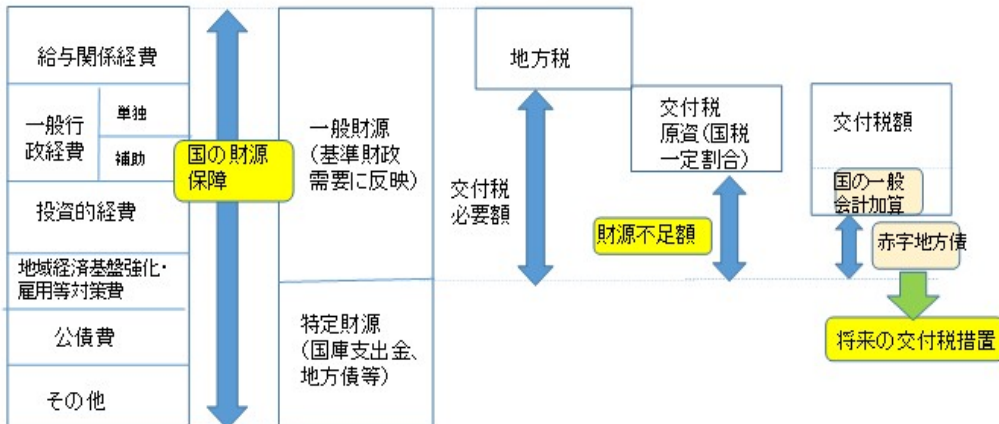
交付税の法定分が地方固有の財源としても、実際に地方に配分される「出口ベース」としての交付税総額が、この金額に留まってきたわけではない。差額は一般会計からの加算措置(、あるいは「臨時財政対策債」(赤字地方債)などによって埋め合わされている。このうち臨時財政対策債に係る元利償還費は将来の交付税でもって措置(財源保障)されることになる。いわば、交付税の「先食い」である。交付税の上乗せは、総務省と財務省との間での折衝(「地方財政対策」と呼ぶ)でもって、毎年のように続けられてきた。

こうした乖離が生じるのは、交付税所要額が法定分とは全く異なる根拠でもって算定されるためである。それが「地方財政計画」(以下、地財計画)である。同計画は「内閣は毎年・翌年度の地方団体の歳出歳入総額の見込み額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなくてはならない」(地方交付税法第7条)ことを根拠とし、①国と地方の財政・政策との整合性を確保、②地方が「標準的な行政水準」を確保できるよう財源を保障するとともに、③地方自治体の財政運営の指針とすることを狙いとしている。「見込み」とはいうが、これを策定する国の方針・裁量から無縁ではない。公共事業であれ、高齢者医療や少子化対策であれ、地財計画には国(総務省など中央官庁)がその年度に重視する政策が多く織り込まれているからだ。地方財政計画はあくまで国、正確に言えば、これを作成している総

務省の観点から望まれる地方の財政運営であり、交付税や国庫支出金など財政移転を通じた財源保障も(地方自治体からの要請が考慮されないわけではないが、概ね)国の意向に基づく。

交付税の基準財政需要はこの地財計画においてマクロ・レベル(地方全体)で必要経費が見積もられ、国庫補助負担金・地方債(=特定財源)で賄われない分が交付税の「基準財政需要」となる。基準財政需要は(国庫補助負担金の入らない)単独事業に限らず、生活保護や義務教育など補助事業のうち国庫補助負担金によって埋められない「補助裏」にも充てられる。例えば教育費の基準財政需要は地財計画中の学校教職員の給与や学校施設の整備に関わる投資的経費など性質別支出を合算したもものから、義務教育費国庫負担金や文教施設の建設に充てる地方債などを差し引いた残余にあたる。交付税と国庫補助負担金による財源保障は「棲み分け」ができていくわけではない。同じ公共サービスの財源が一部は国庫補助負担金(特定財源)、一部は交付税(一般財源)で賄われるなど、「マーブルケーキ」状になっているところに特徴がある。

<図表3> 交付税の財源保障



出所：筆者作成

日本では地方分権の「受け皿」は市町村であり、人口・経済規模の如何に拘らず、全ての市町村が同じ権限と責任を持つことが前提になってきた。その意味で分権

化は「集権的」(画一的)だった。市町村の担う政策は政令指定都市・中核市と一般の市、町村との間では、都市計画や福祉等に係る事務等について多少の違いこそあるが、概ね等しい。当然、財政力に乏しい自治体は国の財源保障に頼らざるを得ない。誰も困らないよう「一番弱い」自治体に合わせる結果、財源保障は総じて手厚くなり、さもないと自立可能な自治体にまで交付税に依存する体質になってきた面は否めない。国からすれば、「カネを出す(=財源保障する)なら口も出す(=関与する)」となる一方、地方は「口を出すならカネも出せ」となって、結局、地方の主体性・自律性を高めるといふ意味での地方分権は、なかなか進まない。

第3章 地方税の理論と実際

限界的財政責任

課税自主権の行使の規範(経済合理性)は「限界的財政責任」にある。ここで限界的とは、国の基準を超えた行政サービスの提供(給付の上乗せや学校教員の加算等)自治体独自の事業など自治体が自ら決定する歳出は自治体が自らの負担、つまり地方税(自主財源)で賄うことを指す。自治体、最終的には地域住民が「自らの負担を自らが決める権利」であり、支出増と負担増をリンクさせることで地域住民のコスト意識の喚起が期待される。仮に受益を伴わない支出の拡大=負担の増加であれば、住民の同意は得られないだろう。非効率な事業・政策の淘汰につながる。よって、自治体への財政規律が働きやすい。例えば、新たに公立病院を建設することは地域医療サービスの充実という便益をもたらすかもしれないが、問われるのはその便益が建設や運営維持に係る費用に見合うかどうかだ。病院・公共交通等公営企業への赤字補てん(法定外繰入金など)が妥当なもの、それに見合う公共的利益があればこそといえる。この費用が補助金など他の誰かが支払うのであれば、受益だけする地域住民からは、あれも欲しい、これも欲しいという声があがりかねない。地域住民が自ら負担すればこそ、「費用効果」、つまり便益と費用を比較考量した合理的な(賢い)選択につながる。この限界的財政責任を制度的に担保したのが英国のカウンシル税(居住建物に対する固定資産税)である。同国では中央政府が定めた標準的水準

を超過した歳出は同税の税率の引き上げで賄うものとされる。自治体の予算制約式は一般に歳出 = 地方税 + (国からの)補助金 + 起債で与えられるが、カウンスル税は補助金等他の財源を(先行して決まる)「先決変数」とした上で歳出に応じて変化する「調整(残余)変数」と位置付けられる。他方、日本では交付税等補助金や将来の交付税措置を前提にした地方債が調整変数になってきた傾向がある。結果、地方の歳出は国が面倒をみてくれるという期待を生み出し、地方予算を「ソフト化」してきたとの批判も少なくない。前述の通り、地域住民の観点から受益と負担の関係が希薄化するため財政規律も弛緩しやすい。

税負担の転嫁と租税競争

一般に税の「支払い」(納税)と「負担」は同義ではない。特に企業に対する課税はその負担が当該企業に留まらず、様々な関係者に転嫁(= 拡散)することが知られている。企業課税が課税後利益の減少を通じて配当を減じるならばその負担は投資家(株主)に帰着する。税が企業からみて費用の一部であることを勘案すれば、課税による費用の増加は製品価格の引き上げにつながるかもしれない。この場合、消費者が課税の一部を負担する。課税が設備投資を損ね、あるいは海外に拠点を移すなどして生産規模が縮小するならば、雇用や賃金にも影響が及ぶことになる。もっとも、こうした企業課税の負担は課税の結果として明確に意識されることはない。製品価格が上がっても、(税率と転嫁が明らかな消費税とは違って)消費者はそれが生産原価の増加によるか課税によるかは区別できない。労働者も雇用の喪失や賃金の低下が課税によるなど思いもよらないだろう。理由を産業空洞化、企業の経営悪化といった「一般論」に帰するに違いない。さらに地方法人二税に特徴的なのは、負担する投資家、消費者、労働者には課税をする自治体以外に居住する者も含まれることである。負担が非居住者に転嫁することを「租税輸出」と呼ばれる。自治体にとって企業課税が「取りやすい」のは①負担が明確な負担感なく、②非居住者にも幅広く帰着するからといえる。

地方財政理論において「租税輸出」と対比されるのが「租税競争」である。超過課税をする租税輸出とは対照的に租税競争の場合、自治体は企業の誘致等のため税率の

引き下げを図ることになる。「特に利益がある事件に関して」認められる不均一課税(特定の業種・規模、特定地域に立地する企業に対して一定期間、標準税率以下で課税すること)や課税の減免などが租税競争の手段として挙げられる。「企業立地促進法」では「地域の特性・強みをいかした企業立地促進等を通じ、地域産業の活性化」を支援すべく、立地企業への不動産取得税・固定資産税減免に対して地方交付税措置(3年間、減免額の75%を補填)を講じている。自治体からすれば企業立地を促しやすい(=租税競争しやすい)環境が整ったことになる。

租税競争は一方では(税負担の軽減をもって)新興企業・産業の育成につながって新たな経済価値(商品や技術)を創出することが期待されるが、他方では近隣地域等から既存の企業・事業所の「誘致合戦」(奪い合い)になりかねない。後者のタイプの競争はすでにある企業の移動を促すだけだから、新たな経済価値は生まれそうにない。他地域の損失(=企業・事業所の流出)でもって自地域の利益(=企業の誘致による雇用の創出や税収の拡大)という意味で「ゼロサムゲーム」となっている。「囚人のジレンマ」あるいは「協調の失敗」として知られる通り、企業の奪い合いとしての租税競争の帰結はすべての地域で税率(不均一課税)が低くなり過ぎることだ。全ての地域が企業の流出を防止するよう自己防衛的に税率を低めるため、結局どの地域も企業誘致には成功しないまま、既存企業からの税収だけが落ち込むことになる。こうした租税競争は地域間だけでなく、経済のグローバル化とともに国家間で顕著になってきた。所謂「国際的租税競争」であり、OECDはその一部を「有害な租税競争」としている。

なお、租税競争と前述の租税輸出は相矛盾するわけではない。現在の工場施設や事業所が老朽化したため、あるいは事業の拡大のため新たな工場・事業所の立地先を考えている企業は地域間で移動性が高い。他方、既に立地して工場施設・事業所が稼働している企業であれば、少なくとも当面は移動しないだろう。自治体はこれから投資する企業(経済学用語を使えば「新しい資本」)を巡っては不均一課税等を使った租税競争を、既存の企業(「古い資本」)に対しては超過課税による租税輸出を意図していると解釈できる。

他方、従来の地方法人課税を巡る議論は、応益原則といった理念が先行するあまり、その経済的帰結を重視されてこなかったように思われる。しかし、応益課税だから税に起因する「歪み」(非効率)を無視できるわけではない。形式的に企業に応益課税を課しても、課税の実態(「取り易いところから取る」志向)が応益性を満たしている保証もない。自治体の観点からみても、法人二税に依存し続けることにはリスクが伴う。不景気になれば、税収が大きく落ち込む上、工場の移転や生産規模の縮小といった事態が起きると財政は一気に悪化しかねない。他方、地方支出の構造は産業インフラの整備から高齢化に伴う医療・福祉等対人サービスにシフトしている。これらの公共サービスを安定的に提供するためにも税収の不安定は是正されなければならない。

第4章 日本における租税競争？

法定外税や超過課税といった課税自主権は地方独自の増税を可能にするものである。他方、減税についてはどうだろうか？ 前述の通り、現在では標準税率に満たない自治体であっても国からの許可があれば地方債の起債はできる。ただし、許可の如何は国の判断・裁量に拠るため、使い勝手は良くない。この他、地方の課税自主権としては「不均一課税」がある。地方自治体は「公益上その他の事由に因り必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる」(地方税法第6条2項)。ここで「公共上の事由」には「当該課税対象に対して課税をしない、若しくは不均一に課税することが直接、社会一般の利益を増進するもの」を指す。

不均一課税・減免措置は自治体内の特定地域に立地する、あるいは自治体の定める一定要件を満たす企業に対する固定資産税・法人事業税等の軽減である。あくまで例外的な措置であり、起債許可の問題とは抵触しない解釈される。実際、地域経済の再生を意図して、大阪府、京都府、茨城県などで新規の中小企業への地方税負担の軽減処置がとられてきている。大阪府の「創業・産業集積促進税制」では、資本金1千万円以下の中小創業法人(2001年4月1日から2007年3月31日までに創業)を対象

に、①創業から5年間法人事業税を2分の1に、さらに②不動産取得税を2分の1にそれぞれ軽減するとしている。ただし、特定業種中小創業法人(製造業、ソフトウェア業・情報処理サービス業)であれば、法人事業税・不動産取得税の軽減は9/10になる。京都府の「京都府雇用創出のための企業立地・育成条例」(実施期間は2002年4月1日から2007年3月31日まで)は知事が「ものづくり産業集積促進地域」として指定した地域内において工場・研究所(従業員数5人以上)などの新增設・建替等を行った場合、不動産取得税の1/2を軽減するとしている。茨城県の場合、2003年4月1日から2006年3月31日までの間に県内で事務所等を新設・増設した従業員5人以上の法人については、特別措置として法人事業税(3年間)、及び不動産取得税が課税免除されている。

自治体が独自に行う不均一課税・課税免除により減収分は、基準財政収入に反映しない(交付税を増額させない)ことになっている。ただし、国の政策に合致していること、地域振興に十分な効果が認められることなどを条件に政策的配慮による例外は有り、普通交付税の算定を通じて「減収補填措置」が講じられる。その根拠となる法律には、「低開発地域工業開発促進法」(昭和37年創設)、「新産業都市建設促進法」(昭和38年)、「半島振興法」(昭和61年)などがあり、都道府県知事が国に申請し、認定を受けると事業税、不動産取得税、固定資産税の全額、ないし一部が措置の対象となる。実際、平成21年度には総額207億円あまり(根拠法律数18(平成22年3月時点))の減収補填措置が取られていた。特別なケースとはいえ、地方交付税を通じた減収補填は、企業誘致のコストを軽減することで自治体に税率引き下げを誘因づけるように作用するものと考えられる。

こうした不均一課税の他にも補助金や融資を使って企業を誘致する自治体も多い。例えば、例えば、立川市都市軸沿道地域企業誘致条例(平成22年10月6日)は「地域経済の活性化に寄与することを目的」に「固定資産税及び都市計画税に相当する額に100分の50を乗じて得た額を限度」にして「企業等に対し、奨励金を交付する」制度を創設している。一般に「法定税率」と補助金や税額控除などを勘案した上で算出される実質的な税率(「実効税率」)は一致しない。税の経済効果を理解するのに重要

なのは名目的な税率ではなく、この実効税率の方である。法律上、税率を引き下げることには制限があっても、自治体は補助金など財政的な支援を通じて実質的に納税者の負担の軽減を図るかもしれない。手段は税率ではなく補助金・融資であっても、実効税率を操作することで租税競争が喚起されることはあり得る。

海外での租税競争の実証研究は数多い。Buettner(2001, pp14-16)はドイツの主要自治体1100(1980~1996)のパネル・データから営業税(資本税)に係る水平的外部効果を実証している。具体的には各地域の課税ベースは当該地域税率の減少関数である一方、近隣自治体の税率が高まると増加する。近隣地域の税率決定に自地域の課税ベースが依存していることが示唆される。日本における租税競争の実証研究としては、深澤(2009, pp69-73)がある。法人事業税を対象として、法人事業税収(調定額ベース)をその課税ベース(企業所得)で除した「各県の平均税率」と「競争相手となる県の平均税率の平均値」との関係を、道府県のパネル・データ(1997~2005年度)に基づき推定している。この平均税率は不均一課税・減免による減収を反映する。各県の平均税率が競争相手としての地理的に隣接した県の平均税率低下に伴い水準を切り下げるという傾向は、1990年代末以降、顕在化していることを示して、「擬似的な租税競争」が既に発生している」と結論づけている。

自治体の企業誘致を巡る自治体間競争については賛否が分かれるところである。既存の企業(古い資本)と新たに立地する企業(新しい資本)との間で異なる税率を課すのは、同じ租税競争でも効率的競争に適っているかもしれない。また、企業支援が新たな産業を育成、「新規」企業の参入を促進するならば、一国全体でみても「付加価値」が増大したことになる。他方、他地域からの「既存」の企業の移動(生産活動の再配置)を促すだけならば、それは地域間での課税ベースの奪い合い=「悪い競争」に過ぎない。しかも、企業立地が生産性の高さではなく、税負担の低さによって左右されるならば、地域間で資源配分が歪められ一国全体の経済成長を阻害することになる。

第5章 ふるさと納税

2008年度に始まったふるさと納税は大きな転換点を迎えている。その背景には過熱する返礼品競争がある。総務省は返礼品については(1)寄付金に対する割合を3割に抑えることに加え、(2)地域の特産品に限るよう自治体に要請した(総務省通知(平成30年4月1日))。総務省の「ふるさと納税に関する現況調査結果」(平成30年7月6日)によればふるさとの納税の2017年度の実績は約3,653億円(対前年度比：約1.28倍)になっている。うち、返礼品を実施している自治体は全体の9割を超える一方、返礼品の調達・送付に係る費用が受入額に占める割合は45%あまりに上る。中には地元の特産品に留まらず、商品券や家電製品、中には高額寄附者を対象にタブレットやドローンを返礼に充てる自治体まで出てきていた。総務省はこれを「ふるさと納税の趣旨に反するような返礼品が送付されている状況」とする。

しかし、総務省の通知に従わない自治体も少なくない。総務省は「返礼割合3割超の返礼品及び地場産品以外の返礼品をいずれも送付している市区町村で、平成30年8月までに見直す意向がなく、平成29年度受入額が10億円以上」の12市区町村の自治体名を公表した。更に野田総務相(当時)は過剰な返礼品は「ふるさと納税に対するイメージが傷ついて、制度そのものが否定されるという不幸な結果を招く」なら「存続の危機」になるとして9月11日、ふるさと納税制度を見直し、高額な返礼品で寄付を集める自治体を制度から除外する地方税法の改正を検討する考えを表明するに至った。

ふるさと納税の理念は「お世話になった地域への恩返し」であり、「応援したい自治体へのサポート」である。寄附の用途・事業等を指定できることから「自治体が国民に取り組みをアピール」したりする契機になることが期待されてきた。しかし、その実態はこの理念からかけ離れている。東日本大震災や熊本地震、糸魚川火災など災害において、ふるさと納税は被災自治体を支援する役割を果たしてきた。しかし、平時において自治体は手厚い返礼品を提供することで、ふるさと納税の獲得を図り、寄附する側も応援したい地域ではなく、好みの特産物が返礼される地域を

寄附先に選んだりしている。返礼品の種類で納税先を選べるサイトやふるさと納税で生活用品を取り寄せるガイドブックもある。率直に言って、ふるさと納税は寄附ではなく、(国が支援する)「官製通販」の性格が濃い

何故、このような事になったのだろうか？その背景にはふるさと納税の仕組みがある。ふるさと納税をする個人は寄附額から2千円を差し引いた金額を所得税と(翌年度)自分が住んでいる自治体の個人住民税(所得割)から控除できる。通常の寄附金控除に加え住民税(所得割)税額の2割を上限に特例控除が講じられる結果、寄附額マイナス2千円が全額減税される。よって本人の負担は2千円に留まる。仮に1万円を寄附して、6千円相当の返礼品を受け取ったとしよう。このとき個人は2千円払って6千円分の買い物をしたに等しい。ふるさと納税を受け取った自治体の収入は返礼品を差し引いても4千円になる。他方、納税した個人の地元自治体と国は減税で8千円の税収を失う計算だ。

このふるさと納税は中高所得者にとって有利な節税手段になってきた。特例控除の上限(所得割の2割)は年収に応じて高くなるからだ。例えば、給与年収が350万円の単身世帯の上限は34000円に過ぎないが、年収15000万円の同世帯の上限は約40万円まで拡大する。つまり、富裕層ほど2千円で特産品を取り寄せる余地がある。本来、住民税は地元の自治体からの行政サービスに対する対価(応益性)の性格がある。多くの住民がこの原則に基づいて納税する一方、ふるさと納税をする中高所得者はこの負担を免れた上で返礼品を受け取っていることになる。こうした中高所得者ばかりが減税を享受できるという意味で不公平といえる。

自治体間の返礼競争は過熱化している。地元の特産品に留まらず、商品券や家電製品、中には高額寄附者を対象にタブレットやドローンを返礼に充てる自治体や、所得税・道府県民税からも控除されることを利用して地元住民にふるさと納税を認めた自治体まで出てきた。総務省は換金性の高い商品券等の自粛を含め返礼品については「寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を行うこと」を求めているが、総じて競争が収まる気配はない。総務省の現況調査(2016年7月)において「ふる

さと納税を募集する際に各地方団体が工夫している取組」として「返礼品の充実」を挙げた自治体は全体の6割に上る。他方、「使途、事業内容の充実」と回答した自治体は3割に満たない。

自治体の側に立てば、これは当然の結果といえる。近隣の自治体が高額の返礼品を出しているとき、自分だけ地味な返礼品に留めていては寄附が増えていかない。住民が他の自治体にふるさと納税するなら、かえって税収が減りかねない。とって自治体が主体的に返礼品競争をしているというよりは、それを強いられている面が否めない。一般に地方分権には自治体間競争の喚起が期待されている。しかし、全ての競争が望ましいわけではない。切磋琢磨で新たな付加価値を創造する、例えば地域を活性化させる競争が「良い競争」であれば、他地域の損失で自身の利益を高めるゼロサム型の競争は「悪い競争」にあたる。返礼品競争は後者の典型だ。「協調の失敗」と称されるが、返礼の高額化で費用が際限なく増加するなど、その帰結は競合する自治体にとって望ましくならない。実際、前述の現況調査によれば返礼品の調達・送付に係る費用はふるさと納税額の4割を占める。

日本の寄附文化も歪めかねない。政府は「活力あふれる共助社会づくり」に向けて寄附金税制の拡充を含め、寄附文化の促進を図っている。本来、寄附とは自らが賛同する活動に対して見返りを求めずに資金を提供する行為だ。日本人の寄附意識は未だに低いとされる。この寄附意識を醸成しなければならないときに、ふるさと納税は寄附に見返り(返礼品)が同然とする風潮を広めかねない。社会的貢献の高いが資金力に乏しい団体の寄附集めを一層困難にしてしまうだろう。これでは日本の寄附文化は発展しない。自治体からみても、返礼品で寄附を募るようでは長い目でみて自分達の地域の「サポーターづくり」にはならない。他の自治体が魅力的・高額な返礼品を出したりすれば安定的に寄附を得ることもできなくなる。加えて、返礼品を生産する地元産業にも決して望ましいことではない。水産加工品の返礼品が好評で新たに工場を新設した自治体もある。地元産コメなど自治体の中には返礼品充てるため従前の販売ルートへの提供量を減らしたところもあるという。しかし、いずれ飽きられるならば、過剰な生産設備と借金を抱え込んだり、元の販売ルートに

戻れなくなったりしかねない。ふるさと納税は地元の特産をアピールする契機という意見もある。しかし、アピールするなら2千円ではなく市場価格でもって売れる特産物であるべきだ。個人も地方を応援したいならば市場価格で買うべきだろう。ふるさと納税は(公共事業同等)一種の官製需要に過ぎない。それに依存した地域振興は長続きしようがない。

第6章 地方税と高齢化

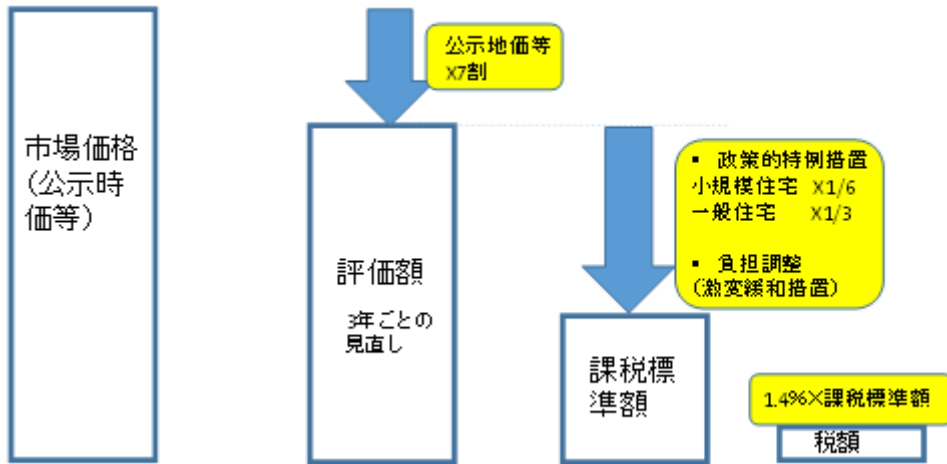
日本では人口の高齢化が急速に進んでいる。既に人口の4分の1余りが65歳以上の高齢者だ。その比重は2040年度には40%まで上昇することが見込まれる。高齢化に伴い深刻化しているのが、空き家を含む所有者不明土地の増加である。私有地の2割が所有者不明など持ち主の分からない土地が九州の面積を越えているという。平成25年住宅・土地統計調査でも空き家数は820万戸と5年間で63万戸(8.3%)増加し、総住宅数に占める割合は13.5%と過去最高になっている。この問題の拡大を防ぐよう政府は相続登記を義務づける法律の制定や土地所有権の放棄の可否を検討する方針だ。関連して「骨太の方針2018」(平成30年6月15日)では所有権のあり方や登記制度など土地の基本制度の見直しについて2018年度中に方向性を示した上で、2020年までに必要な制度改正を行うとする。ただし、空き家問題等は登記など土地制度の不備や高齢化・人口減少といった人口動態の変化のみに帰せられるわけではない。税、特に固定資産税が影響しているところが大きい。

固定資産税は市町村の基幹税であり、土地・家屋及び償却資産(機械設備等)を課税対象とする。地方税法の定める標準税率は1.4%、税収は9兆円余りと市町村税収の4割を占める。納税義務者は、土地・家屋については、登記簿等に賦課期日(1月1日)に所有者として登録されている者で、これらの者が死亡しているような場合は賦課期日において「現に所有している者」とされている。また、所有者の所在が不明であれば、その使用者を所有者とみなす。地価の下落で減少傾向とはいえ、法人二税(法人事業税・住民税)などと比べると安定的な税源になっている。一人あたり税収

でみた偏在性も最大と最小で2.3倍ほどと個人住民税(同2.7倍)や法人二税(同6倍)に比して小さく留まる。地方消費税に次いで地方自治体にとって「安定的で偏在性のない税源」になっている。地方財政の教科書でも固定資産税は「望ましい地方税」の例に挙げられる。「安定的で偏在性のない」ことに加えて、地方公共サービスを受益する地域住民が(持ち家であれば直接に賃貸でも家賃を通じて間接的に)負担しているという意味で課税の応益性(受益者負担の原則)に適っているからだ。固定資産税は「地域社会の会費」としての役割を果たしうる。しかし、固定資産税の実態は必ずしも教科書通りではない。実際、小規模住宅(宅地面積が200平米以下)や新築住宅への優遇措置が空き家問題の要因になってきた。

固定資産税(土地)は宅地については公示地価等(市場価格に相当)の7割を目途に評価(評価替えは3年おき)するものとされる。ただし、その評価額(=7割*公示地価等)がそのまま課税標準(ベース)になるわけではない。「住宅政策上の観点から、住宅用地に係る税負担については緩和することが必要」として同用地のうち200平米までの部分を課税標準が6分の1に圧縮する特例措置が講じられてきた(地方税法第349条の3の2)。合わせて都市計画税も3分の1になる。200平米を越えた部分の圧縮幅は3分の1(都市計画税は3分の2)となる(地方税法第702条の3)。応じて固定資産税額(=税率*課税標準)が減じられる。税制上、小規模住宅を有利にする仕組みだ。日本の住宅はかつて「ウサギ小屋」などと揶揄されたが、税制がウサギ小屋を促進してきた面は否めない。

<図表4> 固定資産税の軽減措置



出所：筆者作成

こうした軽減措置は住宅に限らない。個人商店のような店舗と住宅が併用されている家屋(併用住宅)の敷地であっても、家屋の床面積に占める住宅部分の割合が4分の1以上の場合には住宅部分の割合に応じた住宅用地特例の適用がある。実際、二階建ての併用住宅であれば、住宅部分の面積が2分の1以上なら小規模住宅の軽減措置が完全適用される(固定資産税額が6分の1になる)。近年、伝統的な商店街から客足が遠のき、店舗は閉店に追いまれて「シャッター通り」が増えていることが問題視されている。しかし、店舗のシャッターは降りたままでも所有者は居住し続けることが多い。これは固定資産税が軽く済んでいることもある。さもなければ閉店して収入が乏しい以上、税負担には耐えられないだろう。高齢・零細の事業者といった社会的弱者の保護になっているように見えるかもしれないが、商店街の新陳代謝(新規事業者の算入による活性化)を阻害してしまっている。

小規模住宅への優遇措置は空き家が空き家のまま放置される要因でもある。一旦、住宅を撤去して更地にすれば、当該土地は宅地でなくなるため6分の1(200平米を越えた範囲では3分の1)の減税が享受できなくなるからだ。空き家の放置は固定資産税の負担回避策になってしまっているのだ。管理が不十分になった空き家は、「火災の発生や建物の倒壊、衛生面や景観面での悪化等多岐にわたる問題を発生」さ

せかねない。そのため政府は「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成26年)でもって、市町村長が周辺的生活環境の保全上、必要と認めた場合、当該空き家を「特定空家等」に指定すれば、固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外することが出来るような措置を講じた。

空き家が増えるのは中古住宅の活用が進まないこともある。「住生活基本計画」(平成28年3月)は「空き家問題が深刻化する中で、既存住宅活用型市場への転換が求められてきた」とした上で「建替えやリフォーム等を推進するとともに、良質な住宅・宅地ストックの流通や空き家の有効利用を促進」するとしている。家計の純資産総額(約2,687兆円)の約1割が住宅、4分の1が土地であることを勘案すれば、中古住宅市場が活性化して、中古住宅の価値が高まれば、家計の住宅資産額が増大して「消費や投資の拡大が期待でき、日本経済に好循環をもたらすものと考えられる。」しかし、中古住宅の流通シェアは約14.7%(平成25年)と7割~9割程度の欧米諸国と比較して極めて低い水準に留まってきたのが現状だ。「新築住宅中心の市場から既存住宅活用型市場への転換が遅れている」背景にあるのは、所謂「逆選抜」として知られる中古住宅の質(性能)に係る買い手と売り手の間での情報の非対称性に留まらない。固定資産税にも原因がある。家屋に係る課税分については新築住宅(一般住宅)であれば、3年間は居住部分に係る床面積で120㎡を限度に税額を2分の1に軽減する措置があるからだ。時限措置とはいえ、新築と同価値な中古住宅にとっては不利に働くことになる。なお、所得税の住宅ローン減税は耐震性を満たすことを要件に中古住宅と新築の格差は解消されてきている。税制上、固定資産税が未だに新築志向になっている。

空き家が増えることを事前に防ぐには中古住宅と新築住宅との間での税制上の格差を解消して中古住宅市場の活性化に繋げる。具体的には新築住宅に対する優遇措置(3年間家屋に係る固定資産税を2分の1に軽減)を見直すことだ。一旦、空き家になったとき更地にせずそのまま保有することが有利なのは小規模住宅の課税標準を6分の1に圧縮されているからでもある。こうした措置はシャッター通りが放置される要因でもあり、商店街の新陳代謝を損ねて、将来的に空き家化を進めか

ねない。住宅供給を歪める(ウサギ小屋を増やす)他、固定資産税の応益性にも反する。小規模住宅への軽減は元来(平成5年度まで)4分の1だった。当面は、その水準に課税標準の圧縮を抑えることだろう。住宅の保有者に不利な改正に思われるかもしれないが、税制でもって保有コストを上げることは(税負担に見合う便益があるよう)土地の有効活用にも繋がることが期待される。

第7章 地方の課税自主権の実際

本節では超過課税の現状を概観する。自治体は個人住民税、法人二税、固定資産税等において「その財政上その他の必要があると認める場合」(地方税法第1条5)、標準税率以外の税率を選択する課税自主権が認められている。標準税率を下回る課税も可能であるが、地方債の起債に知事の許可が必要となる(地方財政法第5条の4)ことから実施例は少ない。(もっとも例外として名古屋市の市民税減税(5%減税)等がある。)他方、標準税率を超えた超過課税は法人二税(法人住民税・法人住民税)を中心に実施自治体は数多い。平成28年度決算ベースでみると、超過課税の総額は約6千億円、うち法人二税が9割を占めている。個人住民税(均等割)に超過課税をする都道府県も35団体あるが、これらは後述する「森林環境税」にあたる。

企業への課税

奈良県や愛知をはじめ多くの県は社会福祉の充実に係る財源に充てることを超過課税の目的に挙げる。奈良県では社会福祉施設整備基金に積み立て、障害福祉施設整備、老人福祉施設整備、児童福祉施設整備、医療施設整備などに活用してきた。岐阜県は2015年度改正(課税期間の延長)時に少子化対策の推進を木庭に加えた。ただし、対象は「特定の事業に限定せず、幅広く設定」しているという。超過課税だけで対象事業が賄われているというわけでもない。奈良県の場合、使途事業総額145億円(平成23~27年度)に対して、特例分(超過課税)税収は18億円弱にとどまる。超過税率は0.8%で固定されており、対象事業費の(制度的にも実務的にも)連動しているわけではない。所詮「お金に色はない」とすれば、当該事業費には他の財源(例え

ば、個人住民税)を充て、特例分は他の用途(例えば、総務関係費)に回しても同じことになる。課税目的はあっても、超過課税の税収は一般財源化されているのが実際のところだ。税収と使途の関係の希薄さは使途事業の効果の検証からも伺える。事業自体は「県の政策評価や予算査定により精査」することはあっても、超過課税収分の効果(寄与)については「一般会計で管理しているため、検証を行っていない」という。(なお、現地調査では個別具体の事業の効果検証自体をしていない県もあった。)

<図表5> 超過課税

○ 道府県税

道府県 民 税	個人均等割	(37団体)	238.8億円
	所得割	(1団体)	26.1億円
	法人均等割	(35団体)	103.1億円
	法人税割	(46団体)	1,182.0億円
法人事業税		(8団体)	1,600.2億円
道府県税計			3,150.2億円

○ 市町村税

市 町 村 民 税	個人均等割	(2団体)	16.8億円
	所得割	(2団体)	0.7億円
	法人均等割	(388団体)	163.6億円
	法人税割	(997団体)	2,827.7億円
固定資産税		(153団体)	351.2億円
軽自動車税		(1団体)	4.3億円
鉱産税		(31団体)	9百万円
入湯税		(3団体)	22百万円
市町村税計			3,364.6億円

超過課税合計			6,514.8億円
--------	--	--	-----------

出所：総務省

超過課税は理想的に働けば、「限界的財政責任」に合うものの、その実態は法人二税に著しく偏ってきた。直接に投票権のない企業に偏った課税自主権の行使は(地方自治の有権者たる)地域住民のコスト意識の喚起にはならないだろう。建前は企業も「地域社会の一員」であり、インフラ等自治体の行政サービスから受益しているとしても、本音ベースでは政治的に反対が少ないという意味で「取りやすいところから取っている」ことが否めない。地域住民も「地域社会の会員」であり受益者である。しかし、企業課税とは対象的に(選挙などに影響して)政治的に難しい地域住民への超過課税は避けているのが実態だ。繰り返すが、本来、限界的財政責任を負うのは自治体の有権者(=地域住民)でなければならない。仮に限界的(=独自の)支出が企業課税で賄われるならば、限界的財政責任の原則は満たされていないことになる。費用を負担しない地域住民は自治体の財政運営に関心をさほど持たなくなるだろう。住民の無関心は自治体が(自らの利益のため)無駄な事業を拡大する余地、あるいは給付のカットなど痛みを伴う改革を先送りする誘因も与えかねない。

森林環境税

森林環境税は森林・水源環境の保全を目的とした超過課税である。課税方法は個人住民税、法人住民税の均等割への超過課税の形をとる。都道府県では35団体が実施、市町村では1団体(横浜市)が実施してきた(平成27年4月1日時点)。超過課税額は個人均等割で年額300円から1,200円(36団体)、法人均等割は年額500円~270,000円(35団体)となる。なお、神奈川県は所得割を併用しており、0.025%を上乗せする。税込規模は315億円(平成26年度決算額)あまりになる。全国的に(税込を積み立てて適宜支出する)基金方式が採用されている。具体的な用途としては、森林整備(主として水源地域)(35県)、普及啓発(31県)、森林環境学習(30県)、ボランティア支援(28県)、里山整備(主として集落周辺の里山林)(26県)、木材利用促進(23県)、地域力を活かした森林づくり(公募事業)(20県)、人材育成(12県)などが挙げられる(奈良県税制調査会資料)。なお、「環境税」と称されるが、環境破壊等を伴うような経済活動(例えば、CO₂の排出)を矯正することを目的とした(経済学でいう「ピグー税」)環境税とは異なることに注意されたい。エネルギー消費を抑制するなど個人・企業の行動変容を促す税としては日本では「地球温暖化対策税」(ガソリン税等への上乗せ)

がある。一方、森林環境税は税収を環境目的に充てることを目的とした税である。

奈良県では「県土の保全、自然環境の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の公益的機能の重要性に鑑み」2006年度から森林環境税を導入している。当初期限は5年間(平成18~22年度)だったが、2011年度に5年延長している。県民税均等割に上乘せする方法であり、個人は年額500円、法人は均等割額の5%相当額となる。税収は概ね3億6千万円で推移してきた。対象事業としては第1期(2006~2010年度)から施業放置林の整備、里山づくり、森林環境教育の推進があり、第2期(平成2011~2015年度)に森林とのふれあい推進、森林生態系の保存事業が追加されている。「あいち森と緑づくり税」(愛知県)も「森林(人工林)、里山林、都市の緑をバランス良く整備・保全していくための新たな施策を進める」上で、「財源としては、県民、事業者等の十分な理解のもと、薄く広く負担していただく県民税均等割」が適当とし、個人で均等割を年間500円増、法人で5%増とした。

ただし、森林環境税にも課題はある。第1に税への認知度が低いことだ。奈良県のアンケートにおいて「森林環境税を知っている」と回答したのは個人で16%、企業で28%に留まる。岩手県でも「知っている」または「税額は知らなかったが、制度を導入していることは知っていた」と答えた県民は全体の35.3%と低かった。静岡県民の環境税と使途事業の認知度も29%(平成27年10月調査)と低い状況にある。比較的高い愛知県、岐阜県でもそれぞれ46%((平成20~27年度)、約50%に留まる。一般論として森林環境税の趣旨・事業に同意していても(奈良県アンケートでは「森林環境税を活用した取組について必要だと考える割合」は個人・法人とも90%近くに上る)、自身への課税として認識していない。あるいは超過課税されていることは知っていても、その目的を理解していないことになる。第2に対象事業が拡大する傾向である。奈良県は第2期以降、使途を森林とのふれあい推進、森林生態系の保存事業を加えてきた。静岡県でも「私有財産への公的な関与という森の力再生事業が既存施策にない施策のため、超過課税を財源として行うという整理をしているが、これに合致する施策があれば使途事業を拡大する可能性」(ヒアリング調査)があるという。一方、岩手県は使途事業の範囲拡大は考えておらず、「基本的には残り

の放置林(約10,000ha)を施工したところで、森林づくり県民税はその役割を終える」(ヒアリング調査)とする。対象事業が増えた結果、奈良県では2006年度当初、2億円程度だった事業費は2015年度には4億6千万円と2倍以上に膨らんだ。一方、毎年の税収は均等割への超過課税のため、財源が安定的(約3億6千万円)という利点があるが、伸びも限られる(伸張性に欠く)。このため、基金積立金は平成21年度の3億円をピークに減少し続け、第2期終了時(2015年度)にはゼロになっている。奈良県の税制調査会(2015年11月)は「今後5年間において税収及び基金積立金の範囲内で使途事業費を賄うべく、使途事業の見直しを行うことが適当である」と答申している。

なお、平成30年度税制改革で、国レベルでも森林環境税が創設されるになった。2024年度から住民税の均等割に1,000円が上乘せされる。税収は譲与税として市町村に配分される予定だ。今後、使途を含めて道府県独自の森林環境税とのすみ分けが問われることになろう。

第8章 地方税と経済のグローバル化(地方法人二税の課題)

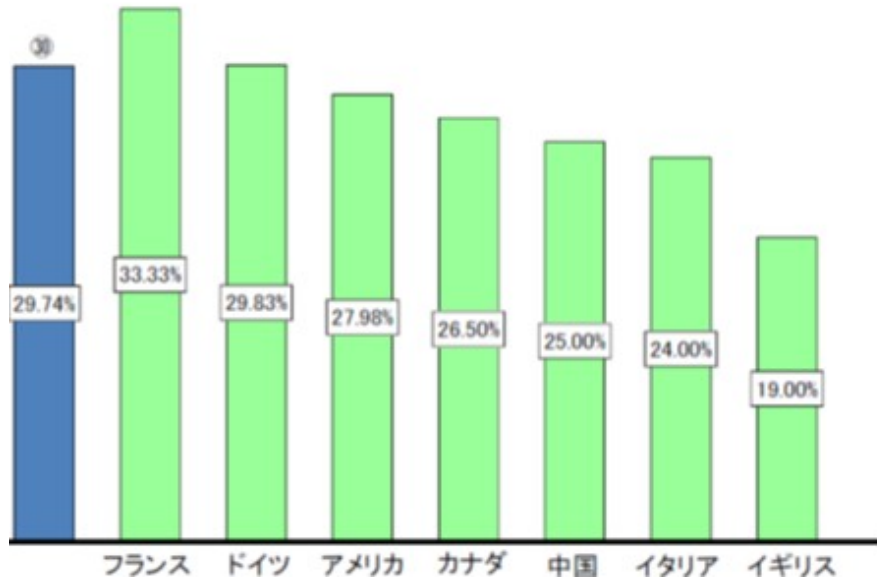
政府は国・地方を合わせて法人実効税率を37%(2013年度)から30%弱(2018年度)まで引き下げてきた。この水準は米国の28%(うち連邦税は21%)、中国の25%、英国の19%よりも高い。こうした法人税減税の背景にあるのは経済のグローバル化だ。資本(企業)を巡って国同士が競合する国際的租税競争が激化している。租税競争の理論は概ねそのまま国家間にも当てはまる。ここでは「地方自治体」が「各国政府」に置き換えられる。Winner(2005, pp.667-687)はOECD23カ国(1965~2000)において経済の開放度(=国内貯蓄・投資差額の対GDP比)が高まるにつれて、資本税率(=法人税を含む資本税収の対GDP比)に対して減税圧力が掛かる一方、(財源確保のため)労働所得課税が強化されてきたことを実証している。法人税率決定に係る国家間の戦略的依存関係を検証した実証研究としてはDevereux et al(2008, pp1210-1235.)がある。1982年~1999年のOECD21か国を対象とした

パネル分析である。法定税率のほか、(理論上)企業の投資選択に影響する限界実効税率を各国政府の戦略変数としている。ここで各国の(法定あるいは限界実効)税率の決定は経済の属性等をコントロールする説明変数に加えて、他国の(法定・限界実効)税率の平均を変数とする「反応関」として表される。結果、いずれの税率についても各国の税率決定が他国の税率(の加重)平均にプラス方向に依存することが見出された。つまり、他国の税率引き下げは自国の税率引き下げを誘発することになる。

「グローバル経済の中で、日本が強い競争力を持って成長していくためには、法人税もまた成長志向型の構造に変革していく必要がある」(政府税制調査会(2014)「法人税改革の考え方について」)。「企業が国を選ぶ時代にあって、国内に成長分野を確保するには、法人税率の引下げは避けて通れない課題」とされる。しかし、法人税の減税を巡ってはその効果に懐疑的な見方も少なくはない。実際、バブル崩壊後、企業の多くは過剰負債の解消を優先して、設備投資を控えてきた。減税をしても企業の内部留保を増やすだけということだ。日本の財政事情を勘案すれば、ネット減税の余地はなく、税率を下げるのであれば、(法人税の枠内で)税収中立になるよう課税ベースを拡大すべきという財政優先の見方もある。これには②減税は経済を活性化して自ずと自然増収になるから問題はないという楽観論が対立する。法人税を課しているのは中央政府(国)だけではない。地方自治体も地方法人事業税・法人住民税を課してきた。③そこで重視されるのは、「企業も地域社会の一員」、「地方法人課税は応益課税」といった理念だ。しかし、いずれにも理論 = ロジックと実証 = エビデンスに欠いている。

<図表6> 法人税率の国際比較

(2018年1月現在)



出所：財務省

他方、「社会保障と税の一体改革」の一環として来年10月に消費税率引き上げ(8%⇒10%)が予定されている。消費税の一部は「地方消費税」(現行税率は1.8%)という都道府県税であり、2%の増税のうち0.4%はこの地方消費税の増税となる。この増税に合わせて地方税収の偏在性(人口一人当たり税収の地域間格差)が問題視されてきた。その背景には経済活動は集積する東京都等大都市に増税分が集中して地域間で地方税の税収格差が拡大するという懸念がある。

もっとも偏在性が顕著なのは地方消費税ではない。地方法人二税(法人住民税・法人事業税)という自治体が課している法人課税だ。その4分の1あまり(2016年度決算)が東京都に集中している。地方税全体で見れば人口一人あたり税収の最大と最小の格差は2.4倍ほどだが、法人二税では6.1倍に上る(2016年度決算)。法人二税の26.4%が東京都に集まる。これは東京都が人口(10.6%)や県内総生産(18.5%)に占める比重よりも高い。これに対して全国知事会は「地方法人課税が地方団体にとって企業誘致等による税源涵養のインセンティブになっている」といった「地方

法人課税の意義」を踏まえつつも、「地方法人課税について、新たな偏在是正措置を講じることにより、偏在性が小さい地方税体系を構築すべき」(「地方税財源の確保・充実等に関する提言」とする。政府も「経済財政運営と改革の基本方針2018」において「税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築」に向けて「地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について検討し、平成31年度税制改正において結論を得る」との方針を打ち出している。実際、国はこれまで法人二税の一部を国税化(「地方法人特別税」、「地方法人税」の創設)して、交付税・譲与税の形で地方に再分配してきた。東京都からは約4600億円の税収が地方に移った計算になる。消費税増税後は法人住民税の国税化(地方法人税)が更に拡充される。他方、「地方法人特別税」(税収規模は1兆7776億円(2016年度決算))については消費税増税と合わせて廃止(都道府県税に戻す)ことになっていた。ここでいう「新たな偏在是正措置」とは増税後も地方法人特別税を実質的に存続させることなどを指す。

<図表7>一税収の地域間格差



出所：総務省

此一見、大都市対地方の政治対立のようだ。しかし、より根本的な課題は自治体の法人二税への依存の高さにある。法人二税は地方税収の2割弱、都道府県に限って言えば税収の4分の1を占めている。このことは偏在性だけではなく、自治体の税収を不安定にしてきた。例えば、東京都はリーマンショックの後、1兆円あまりの税収減を被った。「偏在性が小さく、安定的な地方税体系」の観点からそもそも、法人二税は望ましくない。加えて、法人二税は日本の法人実効税率を高くしてきた。国の法人税率は23%ほどだから、法人二税が実効税率を6%あまり高くしている格好になる。グローバル経済において法人二税は国内に立地する企業の国際競争力を損ないかねない。無論、法人税率を下げて企業は内部留保(現預金等)をため込むだけとの批判もある。とはいえ企業は投資・雇用を拡大する環境を整備していくことも必須の課題だ。実際、諸外国では法人課税を減税して、消費税(付加価値税)、環境税等を拡充することが税制改革の潮流になっている。

このように税源の偏在性は地域間の不公平の「原因」という以上に、地方自治体の高い法人二税への依存の「結果」といえる。応益課税の観点から企業も地域社会の一員であり、行政サービスからの受益に応じた税支払いをすべきという建前論もあるが、政治的な本音は「取り易いところから取る」だろう。法人二税は高度成長期の税制モデルであり、社会の高齢化・低成長、グローバル経済という今世紀の新しい経済環境には必ずしも適わない。これに関連して政府税制調査会(2014年6月)は「地方税については、行政サービスの受益に応じてその費用を広く分担するという考え方が重要であることを踏まえ、住民税や固定資産税等について充実を検討すべき」と主張する。資本所得課税についても「法人所得課税は、個人所得課税の前取りとの性格を有するものであることから、法人所得課税の減税を行う場合には、個人所得課税における資本所得課税の強化を検討すべき」としている。

この問題の出口は税収構成(タックス・ミックス)を含む抜本的な税制改革ではないだろうか? 求められるのは地方消費税の拡充だ。ここで何故消費税なのかについて改めて考えてみたい。グローバル(開放)経済において資本(企業)は国内に留まらず、国境を越えて自由に移動する。このとき、源泉地主義の資本(企業)課税の負

担は労働など移動性の低い生産要素に帰着する。資本が高い税率を免れるよう国外に流出するならば、地元雇用の喪失、経済活動の低迷の結果として、こうした生産要素の収益率(労働であれば賃金率)が減じられるからだ。(国レベルであっても)法人税の増税は大企業増税ではなく、(その意図に反して)労働者の負担に帰することになりかねない。また、複数の国で事業を行う多国籍企業の場合、生産拠点の移動ではなく、利益の発生地を付け替える税務戦略を駆使することで課税を免れることもできる。(国際資本市場で定まる)一定の世界利子率でもって資本が自由に移動する「小国開放経済モデル」では最適な源泉地主義資本税率はゼロであることが知られている。

一方、消費税のような仕向け地主義課税であれば、輸出にはゼロ税率が適用されるため、税負担は海外に転嫁されない。他方、輸入は課税対象となる。この仕向け地主義の性格が、(地方)消費税を「国際的整合性の確保及び国際競争力の強化」とも整合的にする。実際、消費税(付加価値税)の比重の増加と法人税の比重の低下は日本を含めて世界的なトレンドである。消費税はグローバル化に即した課税といえる。「国境調整を通じて税率の変更が国際競争力に与える影響を遮断できる」からだ。その結果、社会保障や地方財源など国内の財政需要の充足をグローバル化の影響から切り離すことが可能になる。

これには「金持ち優遇」、「企業優遇」といった批判がありそうだ。しかし、日本において、経済成長を当然視する時代はとっくに過ぎている。現在の日本は、「もはや日本は、経済は一流と呼ばれるような状況ではない」。むしろ、成長を支える税制が求められているといえよう。社会の高齢化、経済のグローバル化など新たな経済環境への対応も不可避だ。中長期的視点に立ち安定的・持続的な成長を実現するよう「日本の潜在力と知恵を引き出すことにより新たな需要の創出と生産性の向上を両立」させる上で、所得課税より消費課税が優位といえる。実際、OECDの実証研究によれば、税収に占める法人税の比重が増えると経済成長にマイナスの影響を及ぼすこと、一方、消費税の比重の増加(代わって所得課税等の低下)は経済成長にプラスであることが示されている。

第9章 地方税の徴税問題と I C T 化(滞納整理や徴税事務の効率化)

自治体の課税自主権は超過課税等、税率の選択に留まらない。税の徴収もその一つである。その徴収体制の見直しが求められている。税の適正な徴収は税收確保のためだけではない。一部の納税者に税逃れや滞納が許される(「正直者がバカをみる」)ような税制では多くの正直な納税者からの信認は保てない。人々の納税行動(税逃れするかどうかの選択)に影響するのは税額や罰則、査察確率だけではない。正しい納税を是とする規範があればこそだ。この規範を支えているのはそれが多くの人々によって守られているという認識に他ならない。皆が税逃れ・滞納をしている社会では納税は規範にならない。この納税の規範を守るためにも適正な税の徴収は必須なのである。

徴収対策

地方税の徴収対策の推進は「経済財政一体改革」(経済財政諮問会議)の一環でもある。具体的には徴収事務の着実な実施と納税環境の整備に向けて徴収事務の共同処理や電子申告の推進や収納手段の多様化、その他効果的・効率的な徴収対策に取り組む団体の効果や課題を整理して、優良事例の横展開を図るとする。合わせて、2015年度中に地方交付税の基準財政収入額算定上の「標準的」な徴収率をこうした事例に即した水準とする。仮に実際の徴収率が、この標準徴収率を下回っていたとしても、交付税による補てんはない。

地方税の徴収率(=収入済み額÷調定額)は現年課税分で98.9%(2014年度、以下同じ)、個人住民税(所得割)のうち道府県民税は98.2%、市町村民税が98.4%、固定資産税は98.9%と高い水準にある。しかし、滞納分で見ると全体の徴収率は26.2%に過ぎない。税目別では道府県民税(所得割)が28.2%、市町村民税(同)26.7%である一方、固定資産税は22.6%に留まる。税の滞納は一旦生じるとそこを回収するのは困難なことが伺える。地方税全体の滞納額は2014年度決算で約1兆4千円、うち道府県税は4千億円、市町村税は1兆円あまりに上る。滞納額が一番多いのは個人住民税(道府県民税・市町村税計)で約7500億円、続いて固定資産税が約4500億円となる。こ

れら2税が滞納残高の85%を占めてきた。2002年度の2兆3千億円をピークに一旦減少に転じるが、リーマンショックの後、再び増加に転じている。ここ数年は低下を続け、前述の通り、平成26年度には滞納残高が1兆4千億円まで下がってきた。ただし、この減少分の全てが回収できているわけではないことに注意されたい。滞納回収の執行が停止したり、時効となったりして消滅した分も含まれている。こうした「不納欠損処理額」は2014年度1500億円余り。税目別では個人住民税が約60%、固定資産税が26%を占める。国税と地方税を比較すると不納欠損額が税収に占める割合(2009~2014年度平均)は前者で0.27%であるのに対して後者は0.46%ほどになる。回収できない比重が国税よりも地方税で高くなっていることが分かるだろう。

国税に比べて地方税の徴収が困難な理由として東京都(2012年3月)は①全体の課税件数のうち9割以上が賦課課税によること、②賦課課税の多くが普通徴収によることを挙げている。ここで賦課課税とは自治体が課税対象について調査(例えば固定資産税の評価など)、税額を決定して納税者に通知する仕組み、普通徴収とは納税者が自治体の窓口等に賦課課税の通知書を持参して税を納付するものである。賦課課税と対比されるのが申告納付であり、普通徴収以外には国税の源泉徴収制度にあたる(給与支払者等に徴収を義務付ける)特別徴収がある。固定資産税などに賦課徴収は課税対象の把握・評価に手間がかかる上、普通徴収の場合、滞納が生じ易く督促等に係る事務負担も大きくなるという。このため給与等に係る個人住民税(所得割)については後述の通り、(給与等の支払い主である)雇用主を特別徴収義務者に指定することで(源泉徴収のため滞納がなく、自治体の負担も少なく済む)特別徴収の割合を挙げる試みがなされてきた。例えば、静岡県では平成24年度に特別徴収義務者一斉指定を実施、給与所得者に占める特別徴収者の割合と給与所得課税に占める特別徴収税額の割合が全国第1位となった。

滞納が発生する理由としては他にも③自治体職員は一般に3年程度で移動するため徴税や滞納整理のノウハウが蓄積されにくいことがある。加えて、④彼らは地域住民に身近な分、「しがらみ」のがあるって積極的な徴収が難しいという事情もあり

そうだ。滞納者に対しては「当該市町村民税に係る地方団体の徴収金につき、滞納者の財産を差し押えなければならない」(地方税法第331条)。実際、税法通りに差し押さえを行って徴税率を改善している自治体もあるという。しかし、「住民税や固定資産税などを納税しようにも払えない地方税滞納者が、自治体から厳しい徴収を受け、生活が困窮したり、精神的に追い詰められたりするケースが相次いでいる」(東京新聞(2016年1月5日))といった批判が出てくると政治的に「厳しい徴収」は難しくなるかもしれない。

「しがらみ」を避けつつ、専門性を高め「効果的・効率的な徴収対策」を実現するには民間事業者の債権回収のノウハウの活用もあり得るかもしれない。自治体の業務改革の一環として窓口業務、給食サービス、ホームページ等の民間委託(PPP)が進められてきた。しかし、地方税法において、財産等の調査、搜索、差押、公売は「公権力の行使」にあたり、徴税吏員(公務員)が行うこととされてきた。民間活用の事例としてはコンビニ収納、クレジット収納、コールセンターなどがあるが、従前、公権力の行使に抵触しないように行うものである。コールセンター業務は「自主的納付の呼びかけ業務」と解釈される。もっとも、公権力の行使の範囲が明確に規定されているわけではない。

より大胆な改革は個人課税や企業課税など共通する税目について国税と地方税の徴収の一元化することである。ここで納税者は所得税・法人税等と合わせて個人住民税(所得割)・法人二税を税務署(国税庁)に支払うことになる。滞納整理・回収も税務署が担う。(ただし、自治体は徴税費用の一部を負担する。)一方、自治体は税率設定の課税自主権は留保する。これは交付税(=「国が代わって徴収する地方固有の財源」とは異なる仕組みである。税金はそれが生じた自治体に帰属するため地域間での再分配(財政調整)はない。実際、カナダでは租税協定(Tax Collection Agreement)の下、連邦政府が州政府の所得税・法人税も徴収してきた。徴税コストを抑えるほか、(納税先が一本化されることで)納税者にとっても納税環境の改善になるだろう。

滞納整理の広域化

市町村では職員が定期的に移動するため滞納整理のノウハウが蓄積されにくいこと、地域住民に身近な分、財産の差し押さえなど厳しい徴収が躊躇しやすいことが滞納税の回収を難しくしてきた。この問題に対処すべく、多くの自治体で滞納整理機構による広域化が推し進められてきた。滞納業務に他市町や県から派遣された職員が担うことでしがらみも解消されるだろう。神奈川県では「総合的な税収確保対策を実施するための推進母体」として平成8年に県副知事、副市町村長などを構成員とした「神奈川県地方税収対策推進協議会」が創設された。こうした動きは三位一体改革の税源移譲(2007年度)以降、本格化した。個人住民税の調定額が大幅に増加し、収税体制の効率化、高度化が県と市町村の共通した課題となったことが背景にある。(1)滞納整理機構の組織形態は法人格のない任意団体、一部事務組合(愛媛県、高知県)、広域連合(静岡県)など様々である。また、(2)構成員として①県の参加があるモデルと②愛媛県や高知県のように市町村のみで構成されるモデルがある。前者の場合、個人住民税を含む県と市町村に共通した案件が滞納整理機構で扱われることが多い(岩手県など)。換言すれば、国民健康保険税や固定資産税のような市町村税は滞納者が県民税も滞納していない限り、機構の対象になりにくい。もっとも愛知県地方税滞納整理機構のように「個人県民税及び個人市町村民税を始めとした市町村税の高額・処理困難な事案」について滞納整理するケースもある。(3)人員体制としては県税職員が市町村職員としての身分を併せ持つ併任制度の活用や市町村職員が相互に他の市町村の身分を併せ持つ相互併任を取るなどで、(公権力の行使にあたる)徴税業務を担いやすくしている。

例えば、奈良県は「奈良モデル」として知られる県と県内全市町村との連携した徴収強化に向けた取り組みがある。その柱になるのが①職員派遣型協働徴収と②ネットワーク型協働徴収がある。前者は県の職員を市町村に常駐で派遣(併任)するほか、市町村職員を県税事務所で実施研究をするものである。派遣には単独派遣(2015年度天理市)や2市連携派遣(同年度大和高田市、香芝市)がある。2市連携派遣では例えば香芝市に特別滞納整理強化チームを設置して、同市の他、県職員、大和高田市職員が参加、彼等が両市の徴収職員を併任して、地方税の高額滞納者を対象に徴

収を協働実施する。ネットワーク型協働徴収では複数の町(具体的には川西町、三宅町など7町)が共同で徴収が困難な案件について滞納処理方針を協議(事例研究)、協議内容を踏まえて対象案件について各々の町が滞納整理を実施(実践)、実施結果を報告するとともに共通目標(特に現年課税分徴収率)、滞納整理ルールの策定(ノウハウ共有)を行う。こうした取組は市町の滞納処理スキルを向上させ、徴収率の改善に繋がっているとされる。

第10章 これからの地方税の在り方について

日本の集権体制は変わりつつある。従前、「集権的分散システム」(神野直彦教授)と言われた通り、地方自治体は国(中央政府)が企画・立案、財源調達(財源保障)した政策・事業を執行する、いわば「国の下部組織」に過ぎなかった。しかし、①機関委任事務の廃止を含む地方分権一括法の施行(2000年4月)、②全国の自治体数をほぼ半減させた「平成の大合併」、③3兆円規模の税源移譲を実施した三位一体改革、④民主党政権下での補助金の一括交付金化等の「地域主権改革」などを経て、自治体の主体性や責任は高まりつつある。東京都の石原都知事、大阪市の橋下市長をはじめ「国にモノ申す」地方の首長も現れてきた。公会計改革や事務事業(政策)評価を始め、行政・財政改革で先行する地方自治体も少なくない。本稿の最後に最近の日本の地方税・地方財政に係る課題を取り上げたい。

地方の基金

地方税に関連して、近年注目を集めている問題がある。それが地方の基金だ。地方自治体は借金(地方債)の返済を含む将来の支出に備えて財政調整基金等基金を積んできた。その基金の残高が21兆円(2016年度実績)に達したことが話題になっている。地方自治体の大半は地方交付税等、国からの財政移転に依存している。その国が基礎的財政収支(プライマリーバランス)の赤字(2016年度約18.7兆円)が続く中、地方で基金をため込んでいる状況は、かつて、国の一般会計の財政状況が厳しい中、特別会計は多くの余剰金を抱えていた(「母屋でお粥をすすっているのに、離れで

はすき焼きを食べている」)ことを想起させるかもしれない。無論、地方自治体にも言い分はある。基金残高の少なからぬ金額は地方債返済の他、将来の公共施設等社会インフラの更新費用に充てられる。実際、自治体は老朽化したインフラを多く抱えており、その更新計画(「公共施設等総合管理計画」))を作成してきている。

ただし、自治体別にみると全てがこれで説明できるわけではなさそうだ。財政力があって地方交付税を受け取らない都市圏の「不交付団体」の基金は計画的というよりも、景気が上向いて、企業からの税収(法人事業税・住民税)が増えた結果でもある。地方の企業課税は地域間の(人口一人あたりでみた)税収格差の要因であり、好況・不況に左右され易いことから地方の税収を不安定にしている。実際、東京都はリーマンショックのとき、1年で約1兆円の税収減を被っていた。都市圏自治体からすれば、景気後退に備えて基金を積むのは当然の備えといえる。他方、住民に身近な公共サービスを提供する自治体の税源が不安定なこと自体が問題視されても良いだろう。本来、自治体の税源は企業課税ではなく、地方消費税のような税収の安定的な税に拠ることが望ましい。

基金は富裕な自治体だけに集中しているわけではない。「基金の積立水準が高い自治体は財政力が弱く、65歳以上の人口比率が高い」という特徴も指摘されている。地方創生等、国は過疎な自治体へのテコ入れを強化してきた。しかし、こうした自治体は人口減で地域経済の振興や公共サービスの提供が困難になっていることもあり得る。(少なくとも単独では)「使い道のないお金」が積みあがっているのかもしれない。とすれば、自治体の更なる合併促進、あるいは自治体間連携による経済活性化・公共サービス提供の広域化など地域の再編成が必須といえる。

加えて、基金増の背景には自治体の国に対する不信があるようだ。近年、地域間の財政力格差を是正するため法人住民税の国税化が進んでいる。また、小泉政権下の所謂「三位一体改革」(地方分権改革)では地方交付税や補助金が減額されたことがある。こうした経緯から自治体が法人住民税の更なる国税化や交付税の減額に備えて基金を積んでいる面は否めない。将来への不安が貯蓄を高めるのは家計や企業

と変わらない。このように21兆円に上る地方の基金残高は税収の不安定や地方圏における人口減、地方の国への不信など地方財政を巡る現状を象徴するものといえよう。溜まった基金をどうするかとともに、これらの課題への取り組みが求められる。

住民の財政責任

日本の地方税の特徴は(国際的にみても)高い法人課税(法人二税)依存にある。地方自治体の課税自主権の行使(超過課税)もこれら法人二税に偏ってきた。その経済的帰結は①地方税収の不安定であり、②地域間での税源の偏在(人口一人当たり税収の格差)である。また、③自身の懐の痛まない税金の用途については有権者たる地域住民は無関心になり易く、自治体の財政規律を弛緩しかねない。なお、地方自治体が課税自主権を行使(税率決定・徴税)する上で「望ましい地方税」の条件としては、税収が安定的であること、地域間で偏在しないこと、課税ベースが地域的に固定している(地域間移動を誘発させることなく安定的に課税自主権を行使できる)こと、および地域住民の財政責任が明瞭であることが挙げられる。しかし、法人二税はこうした条件のいずれも満たしていない。

このように従前の地方税に欠けていたのは、「住民の財政責任」である。財政責任とは補助金の全廃、自主財源のみによる財政運営を求めるものではない。前述の通り、自治体が自ら決めた政策・事業に対して住民がコストを負う「限界的財政責任」だ。現在の地方分権はこの限界的財政責任を欠いている。公共施設の集約化を例にとれば、現行の公共施設を維持するとしても、そのための追加的な住民の税負担はこれだけになる、それを理解した上で当該施設の存廃を決定するという選択肢がない。前述の通り、支出(公共サービス・給付)とその財源は一体的に提示されるべきだ。他方、地域間の格差に対する懸念もあるだろう。自治体の自助努力に拠らない格差を埋めるのは分権体制下での補助金(交付税)の役割である。・良い地方分権と悪い地方分権の分岐点になるのは「住民の財政責任」(コスト意識)の有無だ。「住民に向かい合った財政運営」の実現が問われてくる。コスト意識に欠いた地域住民は自治体の財政運営に関心を持たない。結果、彼等の監視がなくなり、財政規律も弛緩する。

ではどうするか？個人住民税(所得割)同様、固定資産税(土地)についても課税ベースの拡大を図る。固定資産税は理論的には「望ましい地方税」とみなされてきたものの、実態は課税標準が市場価格から乖離していること、課税対象に家屋や償却資産など資本が含まれていることから非効率や不公平の原因となってきた。土地の評価額は市場価格の7割を目途にするものの、負担の激変緩和や小規模住宅への減免措置が施されることから課税標準額は大幅に圧縮されている。そのため、土地に係る固定資産税の実効税率(= 税金/評価額)は標準税率(1.4%)よりも低い水準に留まってきた。また、現行の用途を前提にするため、(宅地並み課税対象地域を除き)農地の評価額は低められている。市場価格をベースにするならば、理論上、当該土地の潜在的価値に着目した評価があって然るべきだ。市町村の基幹税として固定資産税を充実させるとともに、同税に対する地域住民の信認の確保、彼等の財政責任を徹底することを改革の狙いと位置付ける。ただし、拡充の対象は土地課税とする。(家屋・償却資産課税については現行水準に据え置く。)資本課税の性格を除き、応益説が前提とする「教科書的」な意味での固定資産税に近づけるための措置だ。具体的には小規模住宅等を対象とした課税標準額の圧縮幅を抑えるなど(全廃しないまでも)軽減措置等の縮減により「実効税率」の引き上げに努める。地域住民の負担が高くなるとの反論があろうが、問われるべきは、その負担に見合う受益の有無であろう。

無論、一言で自治体といっても、財政力・経済力は千差万別だ。主体性・財政責任を持つ余地にも違いがあるだろう。日本の地方分権は原則全ての自治体に同様の事務事業・権限を与えるという意味で「集権的」(画一的)だった。自治体を財政力等に応じて幾つかのグループに類型化できるなら、そのグループに応じた財政移転や地方税制度(税源配分)があっても良いかもしれない。

広がる格差と財源保障

地方と都市の二極化が進んで久しい。地方が過疎化する一方、東京都への人口の集中が止まらない。こうした一極集中を是正すべく、政府は地方創生(まち・ひと・しごと創生事業)に取り組んできた。地方自治体が「自主的・主体的に行う先導的な取

組」を支援すべく地方創生推進交付金を1千億円確保したほか、地方財政計画では「まち・ひと・しごと創生事業費」(1兆円)を計上、国から地方への財政移転である地方交付税の配分に反映させた(2017年度予算)。地方創生は「頑張る地域」を応援し、「地域の総合力」を最大限発揮させることとされる。ただし、支援は「頑張る地域」だけというわけではない。成果を発揮することが困難な「条件不利地域等」についても財源確保できるようにするという。結局、「頑張り」の有無に拠らず、全ての全の自治体に配慮する、「誰も困らないようにする」構造はこれまでと変わらない。

地方創生に限らず、国は地方自治体の財源を幅広く、かつ手厚く保障してきた。この財源保障は①マクロ(地方全体)と②ミクロ(個別自治体)に分かれる。総務省が毎年作成する地方財政計画では国が見積る地方全体の必要経費が計上される。「必要経費」といっても、科学的・客観的な根拠があるわけではなく、地方歳出の過去の実績や経済対策など国の意向が反映される。地方税や省庁からの補助金(国庫支出金)、地方債等を充てても、なお、不足している財源を交付税が賄うことになる。これがマクロの財源保障である。赤字地方債(臨時財政対策債)を含む自治体が起債する地方債についても元利償還費の一部は後年度、(地財計画上の必要経費に算入され)交付税でもって措置(財源保障)されている。地方債の信用は自治体の財政力というよりも、こうした国の財源保障によって裏付けられてきたと言える。他方、ミクロ、つまり交付税を通じた個別の自治体に対する財源保障は当該自治体の一般財源(交付税と地方税の合計)の必要経費 = 基準需要額と地方税など財政力 = 基準財政収入の差額でもって決まる。小規模自治体等、行政コストが高く付く自治体の基準財政需要は嵩上げされる。

このように交付税は人口規模や財政力の如何に拠らず、(国が必要と判断する)公共サービスを標準的な水準だけ提供できるようにする、つまり「誰も困らないよう」手当てされてきた。このことが自治体の交付税依存を助長し、財政規律を阻害するという批判も少なくない。無論、自治体にも言い分がある。従前、自治体は規模・財政力の如何に拠らず、社会保障・教育を含め国が関与・義務付けた政策を実施してきた。交付税の財源保障はこうした政策の円滑な実施を確保するためにある。し

かし、国の財政が悪化する中、交付税の財源保障機能も揺らぎ始めている。国は今後とも一般財源の総額を確保するというものの、その持続可能性は定かではない。経済財政諮問会議では自治体の基金の残高が21兆円に上ることが指摘されている。特に交付税の基準財政需要に比して基金の積立水準が高い自治体は財政力が弱く、65歳以上の人口比率が高い」という。元来、交付税への依存が高い自治体は交付税削減のリスクに備えているのかもしれない。国が「誰も困らないよう」に腐心しても、当の自治体は不信を募らせている。この構造は将来の安心を謳う社会保障が国民にとって将来不安の要因であり、消費支出の抑制(高い貯蓄)に繋がっているのと同じだ。国の財政が悪化する中、手厚い財源保障の持続可能性自体が問われている。地方の主体性と自立を促す上でも、地域住民が財政責任を負う(よってコスト意識を有するようになる)形での地方税の強化が必須といえる。

多様な分権化へ

前述の通り、これまで市町村は住民に身近な公共サービスを提供する基礎自治体であり、地方分権の「受け皿」と位置付けられてきた。平成の大合併もこうした基礎自治体としての市町村の財政基盤の強化が狙いだった。しかし、人口減少・高齢化に拠り、全ての自治体が同等の役割を充足することが困難になってきた。更なる合併が困難であれば、政策の広域化を通じた歳出の効率化・サービス供給の確保が不可避となる。例えば、政策投資銀行の調査研究によれば、水道事業経営が好転する(一般会計からの赤字補てんが減る)には給水人口5万人以上が必要だ。水道事業等公営企業、医療、産業振興、公共交通、インフラの整備、徴税(特に滞納税の整理)を含め政策の広域化は都道府県が調整するか、中核的な都市が担う。経済財政諮問会議の基本方針(2017)も「人口規模が小さく、行財政能力の限られる市町村」については周辺の中核的な都市や都道府県との間の連携を踏まえ「公共サービスの広域化・共同化の取組を着実に推進する」とする。こうした広域連携・共同化の制度としては既に定住自立圏構想や連携中枢都市構想などがあり、その活用を進めるべきだ。市町村=地方分権の受け皿という従前の認識も改めなければならないだろう。来年度から市町村国民健康保険は都道府県化する。他の政策も「行財政能力の限られる市町村」分については都道府県に移管するという(強制ではなく自治体の自発による)

「選択肢」があっても良い。今後は自治体の人口・経済規模や現状に応じて多様な地方分権の形を認めていくべきだ。実際、現行制度でも一部事務組合や広域連合の他、法人の設立を要さない仕組みとして他の自治体への事務の委託や代替執行などがある。とはいえ、制度があっても活用が進んでいないのが現状だ。その背景には国の財源保障で「何とかなる」ことがあろう。そこで合わせて、交付税の配分基準(基準財政需要の算定)の見直し、具体的には簡素化を進める。現在、政府は人口減少が進む自治体の交付税額を確保するよう「人口急減補正」を講じている。こうした自治体は「まち・ひと・しごと創生事業費」の中でも配慮されてきた。しかし、本来、小さい自治体でも「何とかなる」よう財源保障するのではなく、配分基準を簡素化して広域化、都道府県化の選択に対して「中立的」な制度とするべきだ。他方、中山間地域や離島等を抱え自立が困難な自治体については従来型の財源保障と国の関与の選択肢も残しておく。全ての自治体が同様の権限と責任を持つ必然性はない。地方分権の形は多様で良いのではないだろうか？

■ 저자약력

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 Hitotsubashi대학교 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

Sato Motohiro

Hitotsubashi대학교 경제학과 졸업
Queens' University 경제학 박사
현, Hitotsubashi대학교 경제학부 교수

권혁욱

경북대학교 경제학과 졸업
Hitotsubashi대학교 경제학 박사
현, Nihon대학교 경제학부 교수

지방발전을 위한 조세제도와 지역발전사업 : 일본의 사례를 중심으로

2018년 12월 26일 인쇄
2018년 12월 31일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및
인쇄 (주)프리비

© 한국조세재정연구원 2018

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114 (代) www.kipf.re.kr