

# 세계지방자치동향

특집호 : 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

- 독일 독일 지방재정조정제도(Kommunaler Finanzausgleich)의 기능과 시사점
- 미국 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책: 조지아 주 특수 목적 지방 소비세
- 미국 Twin Cities 대도시 권역의 Tax-Base Sharing 프로그램
- 일본 일본의 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

## Global Trend

2022. 06.

제35호(특집호)



## 일본의 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

### ○ 개요

- 일본의 국세부담률은 경기 변동에 따라 크게 영향을 받아왔지만 지방세부담률은 국세보다 그 변동이 적었음
- 지방세의 지역 간 불균등 해소를 위한 주된 정책으로 2009년부터 법인 '사업세'의 일부를 지방양여세 재원으로 하는 지방법인특별세(국세)를 실시하였고, 2014년부터 법인 '주민세'의 일부를 지방교부세 재원으로 하는 지방법인세(국세)를 실시하고 있음
- 한국에서 향후 지방법인과세를 본격적으로 도입한다면, 외형표준과세의 실시와 함께, 법인 이익을 과세표준으로 하는 지방법인과세에 대하여는 지방교부세 등의 조치로 지역 간 불균등 해소를 위한 정책이 요구될 것임

### ○ 국민소득 대비 조세 및 국민부담률(1) : 1970년부터 거품경제기까지

- 먼저, 일본의 조세 및 국민부담률이 어떠한 추이를 보이고 있는지 보기로 함
- <표 1>은 1970년부터 10년 터울로 일본의 국민소득(NI: National Income) 대비 조세(국세, 지방세), 사회보장, 국민 부담률 추이를 보이고 있음

표 1 | 일본의 국민소득 대비 조세, 사회보장 국민 부담률 추이

	국세①	지방세②	조세③ (=①+②)	사회보장 부담④	국민부담⑤ (=③+④)	국민소득 (NI)
1970	12.7%	6.1%	18.9%	5.4%	24.3%	61.0조엔
1980	13.9	7.8	21.7	8.8	30.5	203.9
1990	18.1	9.6	27.7	10.0	38.4	346.9
2000	13.5	9.1	22.6	13.0	35.6	390.2
2010	12.0	9.4	21.4	15.8	37.2	364.7
2019	15.5	10.3	25.8	18.6	44.4	400.6
2020	17.3	10.9	28.2	19.7	47.9	375.7
2021	17.9	10.8	28.7	19.3	48.0	383.5
2022	16.2	10.5	27.8	18.7	46.5	403.8

주: 2020년도까지는 결산액, 2021년도는 추가경정예산액, 2022년도는 당초예산액이다.

출처: 総務省(2022) 「国民負担率の推移(対国民所得比)」를 기초로 작성.

- <표 1>에서 보듯이 국민소득 대비 국세부담률의 경우 1970년 12.7%였으나, 20년이 지난 1990년에는 18.1%까지 5.4%p(포인트) 상승하였음
- 1950년대 중반부터 1990년대까지는 일본의 국민소득도 큰 폭으로 상승하는 시기였으며, 선진적인 사회보장제도를 정비하는 1973년(복지원년)을 거치며 사회보장부담률도 크게 상승하였음
- <표 1>을 보면 국민소득 대비 사회보장부담률은 1970년 5.4%에서 1990년 10.0%로 두 배 가까이 상승함을 알 수 있음
- 즉, 1970년대 및 80년대는 일본의 조세부담률과 사회보장부담률이 모두 많이 증가하는 시기였음
- 국민(=조세+사회보장)부담률을 보면 1970년 24.3%에서 1990년 38.4%로 14.1%p나 상승하고 있음

#### ○ 국민소득 대비 조세 및 국민부담률(2) : 거품경제 붕괴 이후

- 일본의 조세 구조는 1989년 소비세 도입 이전까지 개인소득세와 법인세 등 소득과세가 중심으로 되어 있었는데, 소득과세는 경제 규모가 커지면(작아지면) 국세수입은 그보다 빠른 속도로 증가(감소)하는 소득 탄력적이라는 특성을 가짐
- 실제로 1990년대 초 거품경제 붕괴 이후 소위 '잃어버린 20년'(1990년대 및 2000년대)을 거치며 경기침체로 국세부담률도 하락하였음
- <표 1>을 보면 '잃어버린 10년'에 해당하는 1990년대 국세부담률이 크게 하락하여 왔고(국세부담률은 1990년 18.1%에서 2000년 13.5%로 거품경제 붕괴 후 10년 동안 4.6%p나 하락), 2000년대에도 경기침체는 이어졌으며, 2010년 국세부담률은 12.0%를 기록하여 1970년 국세부담률(12.7%)보다도 오히려 낮은 수치를 보임
- 1990년대 초 거품경제 붕괴 후 저출산 고령화 문제가 대두되면서 사회보장부담률도 많이 늘어났음
- <표 1>로부터 사회보장부담률은 1990년 10.0%에서 2010년 15.8%로 5.8%p나 상승함을 볼 수 있음
- 2010년대는 2013년부터 시작된 아베노믹스의 효과도 있어, 국세부담률은 2010년 12.0%에서 2020년 17.3%까지 늘어났고, 저출산 고령화의 진전으로 사회보장부담률은 2010년 15.8%에서 2020년 19.7%까지 늘어남
- 그 결과 국민부담률은 1990년 38.4%에서 2020년 47.9%로 9.5%p나 상승하고 있음
- 그러나 2020년 이후는 조세부담률이나 사회보장부담률이 늘어나지 않고 있는데(예, 2022년

국세부담률 16.2%, 지방세부담률 10.5%, 사회보장부담률 18.7%), 이는 일본의 국민부담률이 당분간 상승하기는 어려울 것임을 시사함

### ○ 지방세부담률은 지속적인 상승 후 담보 상태

- 지방세 부담률의 경우는 국세와는 달리 지방으로의 세원이양과 함께 대체로 지속적인 상승을 해 왔음
- <표 1>에서 보듯이 1970년 6.1%였던 지방세부담률이 거품경제가 붕괴하기 직전인 1990년 9.6%까지 상승하고 있음
- 국세와 지방세의 부담률 규모는 서로 다르지만 1980년대 후반 거품경제 시기까지는 그 경향이 비슷한 양상을 보이고 있는데, 이는 1980년대 후반까지는 국세부담률이 상승하면 지방세부담률도 상승하는 패턴을 보였기 때문임
- 그러다가 거품경제가 붕괴한 1990년대 이후에는 서로 다른 양상을 보임
- <표 1>을 보면 국세부담률은 1990년 18.1%에서 2010년 12.0%로 6.1%p 하락하고 있으나 지방세부담률은 1990년 9.6%, 2010년 9.4%로 거의 같은 부담률을 보이고 있음

### ○ 지방세부담률의 상승 원인

- <표 2>에서 보듯이 1970년대에는 국세부담률이 지방세부담률에 비해 약 2배 정도 높았으나, 2000년대 들어 국세보다 지방세부담률이 상대적으로 늘어났는데 그 원인으로는 대체로 다음 두 가지를 들 수 있음
- 우선, 거품경제 붕괴 이후의 경기침체는 지방세 수입도 감소시켰지만, 상대적으로 국세수입을 더 많이 감소시켰음. 이는 소득과세 중심으로 되어 있는 국세가 지방세보다 소득탄력성이 컸기 때문임. 즉 경기침체로 인한 국민소득 감소에 따른 국세수입 감소가 지방세 수입 감소에 비해 컸기 때문에 국세부담률의 하락이 지방세부담률 하락보다 큰 폭으로 감소하는 결과를 초래하였음
- 다음으로, 거품경제 붕괴 이후 지방분권을 중시하는 지역 중시의 경제정책이 강조되었고, 지방세를 중심으로 한 지방재원 확충 문제가 크게 대두되었음 (후술 참조)

### ○ 지역중시 정책과 삼위일체 개혁 중 세원이양

- 지역중시 정책이 구체적인 형태를 갖고 나타난 것은 고이즈미(小泉純一郎)정권(2001~2006) 당시, 세원이양, 지방교부세, 국고보조금을 일체로 하여 개혁한다고 하는 '삼위일체 개혁'이었음

- 삼위일체 개혁의 일환인 세원이양으로 2007년에 국세 소득세 부담을 낮추고 지방세 주민세 부담을 늘리는 조치가 취해졌고, 그 결과 지방세 부담이 상대적으로 늘어나게 되었음
- 세원이양은 국세 소득세 비중을 낮추고 지방 주민세의 세율을 일률 10%(도부현민세 4%, 시정촌민세 6%)로 조정한 개혁을 말함
- <표 1>을 보면 국세부담률은 2000년에 13.5%에서 2010년 12.0%로 낮아진 데 반해 지방세 부담률은 2000년 9.1%에서 2010년 9.4%로 상승하고 있는데, 여기에는 국세 소득세의 일부를 지방 주민세(지방소득세)로 이양함에 따른 지방세 확대 효과가 반영되고 있음

○ 일본 지방세 주요 세목의 비중 추이

- 일본은 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계)와 사업세, 고정자산세, 그리고 1997년부터 실시된 지방소비세가 주요 지방세목이 되고 있음
- <표 2>에서는 일본 지방세를 도부현세와 시정촌세로 구분하여 3%의 세율로 소비세가 도입된 1989년 이후 주요 세목의 비중 추이를 게재하고 있음

| 표 2 | 지도부현 및 시정촌 주요 세목의 비중 추이

	광역자치단체(도부현)				기초자치단체(시정촌)		
	도부현세수입 (억엔:100%)	도부현 민세	사업세	지방 소비세	시정촌세수입 (억엔:100%)	시정촌 민세	고정 자산세
1989	147,541	<b>29.4%</b>	<b>44.4%</b>		170,410	<b>54.4%</b>	<b>33.1%</b>
1990	156,463	32.5	41.8		178,041	54.3	33.6
1995	139,090	32.1	32.2		197,660	44.6	42.3
1996	145,915	28.4	36.6		205,022	44.4	42.6
1997	149,478	<b>28.2</b>	<b>34.1</b>	<b>5.4%</b>	<b>212,077</b>	<b>45.8</b>	<b>41.3</b>
1998	153,195	<b>23.8</b>	<b>29.3</b>	<b>16.6</b>	206,027	42.8	43.8
2000	155,850	28.9	26.6	16.2	199,614	41.2	45.3
2006	163,243	<b>24.4</b>	<b>34.2</b>	<b>16.1</b>	201,819	45.0	41.9
2007	188,524	<b>32.9</b>	<b>31.2</b>	<b>13.9</b>	212,204	47.9	39.9
2008	188,403	<b>33.7</b>	<b>32.1</b>	13.4	216,300	47.1	40.6
2009	146,545	<b>39.3</b>	<b>19.8</b>	16.5	205,284	44.4	42.8
2010	129,226	<b>40.2</b>	<b>14.6</b>	<b>19.3</b>	195,870	41.7	45.0
2019	182,949	<b>30.9</b>	<b>25.1</b>	<b>26.6</b>	228,790	46.9	40.2
2020	187,036	28.4	<b>23.2</b>	<b>31.1</b>	223,086	45.0	41.6
2021	172,340	<b>28.8</b>	<b>19.9</b>	<b>33.4</b>	211,108	<b>43.1</b>	<b>42.9</b>

출처: 財務省(各年度)『財政金融統計月報』租稅特集. 植松利夫編著(2020)『図説日本の税制』.

藤井大輔・木原大策編著(2022)『図説日本の税制』財形詳報社.를 참조하여 작성.

## ○ 지방으로의 세원이양(지방소득세의 변동)과 지방법인세의 변화

- 위에서 언급하였듯이 지방으로의 세원이양이라는 관점에서 2007년 소득세 일부를 주민세로 전환하였음
- <표 2>를 보면 도부현세 수입 중 주민세 비중은 2006년 24.4%에서 2007년 32.9%까지 크게 높아지고 있는데, 이로부터도 지방으로의 세원이양 효과가 컸음을 알 수 있음
- 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있으며 이 중 법인사업세가 사업세 수입의 대부분을 차지함
- 법인사업세의 경우 1990년대 초 거품경제가 붕괴한 이후 그 세수의 불안정성이 심하게 나타났음. <표 2>에서 보듯이 사업세는 거품경제가 붕괴한 1990년대를 통하여 세수 비중이 크게 하락했음을 관찰할 수 있음
- <표 2>를 보면 도부현세수입 중 사업세가 차지하는 비중은 1990년 41.8%에서 2000년 26.6%까지 크게 하락하였다가 2003년 이후 경기회복에 힘입어 2006년에는 34.2%까지 회복하였음
- 2010년은 14.6%로 크게 줄어들고 있는데 그 이유는 아래에서 언급하듯이 2009년부터 지방법인특별세가 국세로 개설되었기 때문임
- 그 후 2010년대 후반은 아베노믹스의 효과도 있어 2019년에는 도부현세 수입 중 사업세 비중이 25.1%로 늘어났으나 2020년 이후는 코로나19의 영향으로 다시 상당 정도 줄어들고 있음(2022년 19.9%)

## ○ 일본 지방세의 특징과 지방세수의 안정성과 지역 간 불균등 해소를 위한 노력

- 위의 언급으로부터 알 수 있듯이, 일본은 한국과 달리 지방세에서도 지방법인세의 성격을 갖는 사업세가 도부현(광역자치단체) 기간세의 하나로 자리를 잡고 있다는 특징을 갖는데, 사업세는 국세 법인세와 마찬가지로 경기상황에 영향을 받기 쉬운 세목임
- 일본 지방세에서 세수입의 불안정성은 기초자치단체인 시정촌에서 보다 광역자치단체인 도부현에서 상대적으로 심하게 발생하고 있음
- 시정촌 수준에서는 <표 2>의 우측란에서 보는 바와 같이 고정자산세가 세수입의 안정성을 유지해주는 역할을 하고 있으며, 시정촌민세(기초자치단체 지방소득세)도 기간세로 자리잡고 있음
- 도부현 수준에서는 사업세가 초래하는 세수입의 불안정성을 완화하기 위해 2004년부터 사업세에 총급여액이나 사업활동 가치 등을 기준으로 과세하는 외형표준과세를 도입하여 세수입의 안정성을 도모함

- 이에 더해, 지방법인특별세 및 지방법인세를 국세로 창설하여 지방세수의 지역 간 불균등을 완화를 위한 조치를 취해 왔음(후술 참조)

○ **지방세의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책(1) : 총괄**

- 일본의 지방세 전체에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계)이며, 주민세 다음으로 고정자산세가 높은 비중을 차지함
- 주민세도 경기의 영향을 받는 세목이지만 사업세는 경기침체로 인한 영향을 크게 받았기 때문에 사업세의 세수입 불안정성이 훨씬 심하게 나타남
- <표 2>에서 보이고 있듯이 1989년 당시에는 사업세가 도부현세 수입 중 44.4%나 차지하고 있었으나, 최근에는 사업세 비중이 크게 낮아져 2010년 이후는 사업세 비중이 지방소비세 비중보다 낮아졌음
- 그 배경으로서 경기침체에 따른 영향과 더불어 지방법인특별세·지방법인세의 창설 및 소비세를 인상을 들 수 있음
- 지방법인특별세·지방법인세는 지역 간 세원의 편차에서 야기되는 재정력 격차 문제에 대응하기 위해 편차가 심한 법인 2세(법인사업세와 법인주민세)의 일부를 국세 세목으로 하여 창설한 세목임

○ **일본 지방세의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책(2) : 지방법인특별세**

- 지방법인특별세는 소비세 개혁을 포함한 대대적인 세 체계의 개혁을 하기 전까지의 잠정조치로서 2009년 법인'사업세'의 일부를 분리하고 이를 국세로 하여 잠정적으로 창설한 세목이었음
- 지방법인특별세는 국세로 창설한 세목이지만 동세의 납세의무자도 법인사업세와 동일하며 과세표준도 법인사업세액의 소득할액 및 수입할액으로 되어 있었고, 전액을 '지방법인특별 양여세'로서 지방에 양여(인구기준 2분의 1, 종업원 수 기준 2분의 1)하는 지방재원이었음
- 부과징수도 법인사업세와 함께 도도부현이 하므로 중앙정부는 단지 과세권만이 있을 뿐이었음

○ **지방세의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책(3) : 법인주민세 조정 및 지방소비세 확충**

- 지방법인세는 법인'주민세'의 법인세할의 세율을 5.9%p 인하(도부현세분을 3.2%에서 1%로 낮춘 2.2%p와 시정촌세분을 9.7%에서 6%로 낮춘 3.7%p의 합계)하여 마련한 세수입을 2014년 국세로 하여 창설한 세목임

- <표 2>를 보면 도부현민세 비중이 2010년은 40.2%에서 2019년은 30.9%로 10%p 가까이 (9.3%p) 줄어들고 있는데 그 이유는 위에서 언급하였듯이 2014년부터 법인주민세 일부를 지방법인세라는 세목으로 하여 국세로 징수하고 있기 때문임
- 지방법인세는 전액을 지방교부세 재원으로 지방에 교부하고 있으며, 지방특별법인세와 마찬가지로 지역 간 불균등을 완화하기 위한 조치임
- 한편 일본에서는 소득보다는 안정적인 세수입을 확보하는 소비 과세를 늘려왔음
- 1997년 소비세율을 3%에서 5%로 인상하면서 1%p분의 세수입을 재원으로 하는 지방소비세를 창설하였음
- 그 후 2014년 4월 소비세율을 8%로 인상하면서 지방소비세분을 1.7%p로 높였고, 2019년 10월 소비세율을 10%로 인상하면서 지방소비세분을 2.2%p로 높여 현재는 지방소비세의 비중이 크게 높아졌음
- <표 2>를 보면 2021년 도부현세 수입 중 지방소비세 비중은 33.4%로 도부현민세(광역자치단체 지방소득세)의 비중인 28.8%보다 높은 비중을 차지할 정도로 높아졌음을 알 수 있음

## ○ 시사점

- 일본 지방세의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책은 주로 지역 간 편차가 심한 지방 법인과세를 중심으로 이루어졌음
- 일본의 법인과세 개혁과 관련하여 우리가 주목할 만한 것은 국세 법인세와 지방세 법인과세의 적용원리를 분리하여 법인세 개혁을 추진할 필요가 있다고 하는 점인데, 법인에 대한 외형표준 과세의 도입은 지방세의 과세 원리인 응익원칙을 적용한다고 하는 배경이 있었음
- 일본에서는 2009년부터 법인사업세 일부를 재원으로 하여 지방법인특별세라는 국세 세목으로 부과하고 그 세수입을 지방양여세 재원으로 하여 지방에 배분하는 잠정적인 세제개혁을 실시하였음
- 2014년부터는 법인주민세 일부를 재원으로 하여 지방법인세라는 세목으로 부과하고 그 재원을 지방교부세 재원으로 하여 지방에 배분하는 세제개혁이 이루어졌음
- 지방법인특별세의 잠정적인 실시 및 지방법인세 도입 배경에는 그 세수입을 지방에 양여하거나 교부하여 지역 간 자원 격차를 줄이려는 의도가 있었음
- 법인이익을 과세표준으로 하는 지방법인과세는 지역 간 불균등이 심하기 때문에 그 불균등을 해소하기 위한 정책으로서 지방양여세 또는 지방교부세 조치로 지역 간 불균등을 완화할 필요가 있다는 시사점을 주고 있음



- 지방법인과세가 본격적으로 실시하고 있지 않은 한국에서 향후 지방법인과세를 실시한다면, 외형표준과세의 실시와 함께, 법인이익을 과세표준으로 하는 지방법인과세에 대하여는 지방 교부세 조치 등을 통한 불균등 해소 정책이 요구된다고 할 것임

---

**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp