

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본 | 일본의 광역 및 기초자치단체 지방세 체계의 특징과 시사점

프랑스 | 국가 귀속 세수를 지방 자체재원으로 - 프랑스 파리의 공실 주택세(TVLH) 개혁 사례

독일 | 독일 지방재정 위기와 자체세입 권한의 한계

미국 | 매사추세츠(MA)주 Fair Share Amendment의 주요 내용과 시사점

미국 | 미국 펜실베이니아주의 지방 자체세입 제도: 권한 위임, 재정위기 대응, 징수체계 통합을 중심으로

한국 | 지방자치단체 자체세입 확충을 위한 세원발굴의 함의

한국 | 자체세입 확보 수단으로서 지역자원시설세의 역할과 기능





일본의 광역 및 기초자치단체 지방세 체계의 특징과 시사점

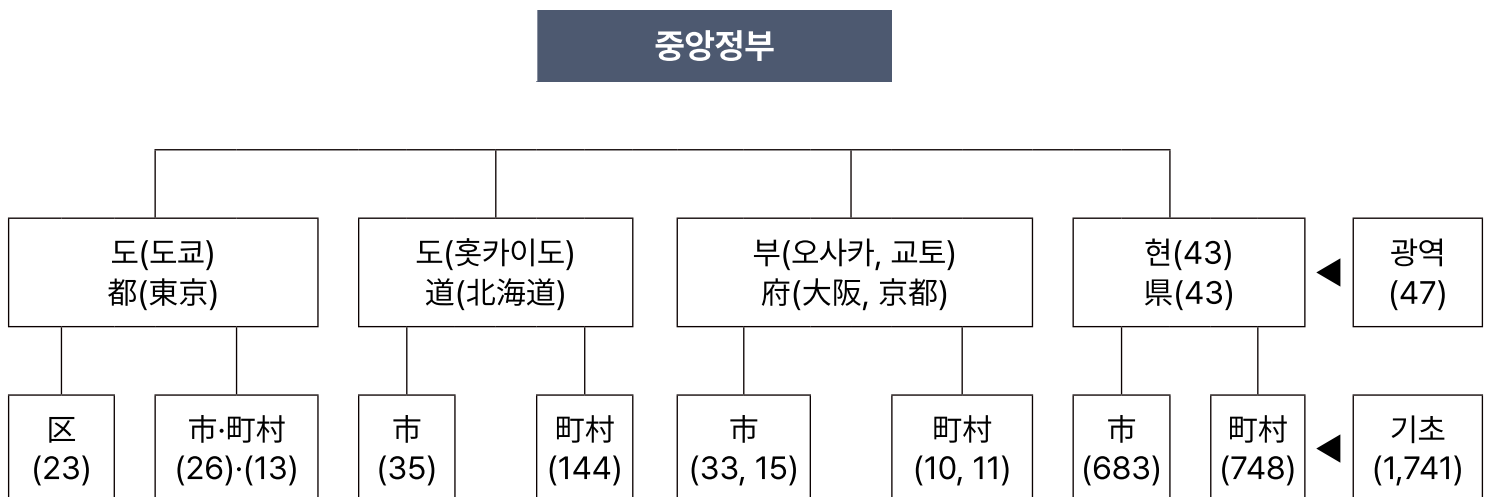
개요

- ▶ 일본 지방세입의 현황을 들어 지방세의 위상을 짚어보고 도도부현(광역자치단체) 및 시정촌(기초자치단체)의 지방세 체계 및 그 특징을 살펴봄
- ▶ 일본의 광역 및 기초자치단체에서 응익원칙을 실현하는 주민세(한국의 지방소득세)가 실시되고 있다는 점을 감안하면, 우리나라 역시 지방소득세가 핵심 세원으로 자리 잡을 수 있도록 광역 및 기초자치단체의 노력이 요구됨

일본의 정부구조와 자치단체 수

- ▶ 일본 자치단체의 구조와 중앙정부와의 관계는 「지방자치법」에서 정하고 있음
- ▶ 우리나라에는 광역시 제도가 있으나 일본에는 광역시 제도를 시행하지 않음¹⁾
- ▶ 각각의 정부 단계(중앙정부, 광역·기초자치단체)에서 조세체계가 확립되어 있음
- ▶ <그림 1>은 일본의 중앙정부, 광역·기초자치단체 구분 및 그 수를 나타낸 것임

[그림 1. 일본의 정부구조와 광역·기초자치단체의 수]



주: 1. 괄호 안은 지방자치단체의 개수임(2026년 5월 기준).

2. 시정촌(市町村)의 총수(1,718개) 중, 시(市)는 792개, 정(町)은 743개, 촌(村)은 183개 단체임.

출처: 政府統計の総合窓口(e-Stat) (URL은 말미 참조)의 데이터를 근거로 필자 작성

1) 일본 내각부의 정령(政令)에서는 인구 50만 명 이상의 시로서 도도부현으로부터 일정 범위 내에서 권한이나 재원이 이양되고 있는 정령(政令)지정도시 20단체를 들고 있는데, 이들 정령지정도시는 광역이 아닌 기초자치단체로 분류됨.

도도부현 세입 항목의 구성 및 추이

- ▶ 먼저 도도부현 및 시정촌의 세입(歳入) 항목의 구성과 그 변화를 보기로 함
- ▶ <표 1>은 도도부현 세입 항목별 결산액 규모에 대해 2000년도부터 2023년도까지를 대상으로 대략 5년 터울 및 주목할 만한 변화가 있었던 연도를 삽입하며 그 구성 추이를 보인 것임

[표 1. 도도부현 세입(歳入) 항목의 구성 추이]

(단위:%)

	합계	지방세	지방 양여세	지방 교부세 등*	국고 지출금	세외 수입 등#	지방채
2000	100	32.1	0.2	22.3	17.6	16.3	11.5
2005	100	35.2	1.8	20.8	13.5	16.8	11.7
2007	100	43.1	0.4	17.4	10.6	16.9	11.7
2008	100	41.7	0.3	17.6	12.0	16.0	12.4
2009	100	32.4	1.6	16.6	16.7	17.4	15.2
2015	100	38.7	4.3	17.2	12.0	17.1	10.6
2020	100	33.2	2.9	14.4	20.0	18.7	10.8
2023	100	40.0	4.0	16.8	13.4	18.5	7.4

주: 2026년 5월 시점에서 2023년이 총무성 제공 최신 데이터임.

* 지방교부세 등은 지방교부세에 시정촌담배세 도도부현 교부금(2005년부터), 지방특례교부금(1999년부터), 국유제공시설 등 소재 시정촌조성 교부금, 교통안전 대책 특별교부금을 합한 것임.

세외수입 등에는 재산수입, 분담금·부담금, 사용료, 수수료, 기부금, 전입금, 제(諸)수입, 이월금이 포함됨.

출처: 総務省(各年度) 『地方財政統計年報』 1-4-4表(都道府県歳入決算累年比較)를 이용하여 필자 작성.

- ▶ 도도부현의 세입 구성 추이에서 주목할 만한 특징은 지방세 및 지방양여세 비중이 상승하고 지방교부세의 구성비가 하락했다는 점임
- ▶ <표 1>에서 보듯이 도도부현 세입에서 지방세가 차지하는 비중은 2000년 32.1%에서 2023년 40.0%로 7.9%포인트(p) 상승하였음
- ▶ 지방세 비중이 상승한 배경에는 삼위일체개혁(세원이양, 지방교부세, 국고지출금을 일체로 한 개혁)의 일환으로 2007년 국세인 소득세의 일부가 지방세인 도도부현민세로 이양된 점이 있음
- ▶ 그와 같은 세원이양 효과가 반영된 결과 <표 1>을 보면 지방세 비중이 2005년 35.2%에서 2007년 43.1%로 크게 상승하였다는 것을 볼 수 있음
- ▶ 반면에 이전재원의 하나인 지방교부세가 지방세입에서 차지하는 비중은 2000년 22.3%에서 2023년 16.8%로 하락함
- ▶ 국고지출(보조)금은 2008년의 글로벌 금융위기나 2020년 코로나-19 감염병 사태 발생 등의 위기 상황에 대응하는 과정에서 그 규모가 일시적으로 크게 증가한 특징을 보이고 있음

시정촌 세입 항목의 구성 및 추이

▶ <표 2>는 도도부현을 대상으로 한 <표 1>과 같은 방식으로 시정촌 세입(歳入) 항목별 결산액 구성 추이를 나타낸 것임

[표 2. 시정촌 세입(歳入) 항목의 구성 추이]

(단위:%)

	합계	지방세	지방 양여세	지방 교부세 등*	국고 지출금	도도부현 지출금	세외 수입 등#	지방채
2000	100	34.3	0.9	26.6	9.0	4.5	15.5	9.3
2005	100	35.0	2.0	22.3	10.3	4.4	16.5	9.3
2007	100	39.3	1.1	20.9	10.3	4.8	15.8	8.0
2008	100	38.9	1.0	20.7	11.6	4.8	14.9	7.9
2009	100	34.9	0.9	19.9	15.3	4.9	15.5	8.7
2015	100	32.3	0.7	21.7	15.2	6.7	14.6	8.8
2020	100	26.0	0.6	16.2	32.1	5.9	12.2	7.1
2023	100	30.7	0.7	21.1	19.0	6.9	15.3	6.2

주: * 지방교부세 등은 지방교부세에 지방특례교부금(1999년부터), 이자분 교부금, 배당분 교부금(2004년부터), 주식 양도소득분 교부금(2004년부터), 분리과세 소득분 교부금(2017년부터), 도부현민세 소득분 임시교부금(2017년과 2018년), 지방소비세 교부금(1999년부터), 골프장 이용세 교부금, 특별지방소비세 교부금, 자동차 취득세 교부금, 경유인수세 교부금, 자동차세 환경 성능분 교부금(2019년부터), 법인사업세 교부금(2020년부터), 국유제공시설 등 소재 시정촌 조성 교부금, 특별구 재정조정 교부금을 합한 것임.

세외수입 등에 포함되는 항목은 <표 1>에서의 항목과 같음.

출처: 総務省(各年度)『地方財政統計年報』1-4-7表(市町村歳入決算累年比較)를 이용하여 필자 작성.

시정촌 세입 항목 구성의 추이 변화

- ▶ 시정촌 세입(歳入) 구성에서 지방세 비중은 2000년 34.3%에서 2023년 30.7%로 도도부현에 비하면 상대적으로 큰 변화가 없는데, 그 이유는 시정촌은 시계열적으로 큰 변화가 없는 고정자산세와 시정촌민세가 기간세(基幹税)로 자리 잡고 있기 때문임(<표 3> 참조)
- ▶ 시정촌의 경우도 도도부현과 마찬가지로, 2008년 글로벌 금융위기나 2020년 코로나-19 감염병 사태 발생 등의 위기 상황에 대응하는 과정에서 국고지출(보조)금의 규모가 일시적으로 크게 증가하였음
- ▶ 예컨대 <표 2>에서 국고지출금 비중을 보면 코로나-19 감염병 사태 발생 이전인 2015년 15.2%에서 해당 사태가 발생한 2020년 32.1%로 크게 높아졌음을 볼 수 있음
- ▶ 한편, 도도부현과는 달리 도도부현지출금의 비중은 2000년 4.5%에서 2023년 6.9%로 상승하여 시정촌 재정의 도도부현에 대한 의존도가 다소 높아졌음

광역·기초자치단체의 주요 세목(기간세)

- ▶ 일본에서 도부현(광역자치단체)의 기간세는 도부현민세(광역자치단체 지방소득세), 사업세, 지방소비세 등 세 가지 세목임
- ▶ 시정촌(기초자치단체)에서는 시정촌민세(기초자치단체 지방소득세)와 고정자산세(토지·가옥·상각자산에 보유하는 보유자산과세)의 두 세목이 제2차 세계대전 이후 기간세의 위치를 차지해 왔음
- ▶ <표 3>은 도부현세와 시정촌세로 구분하여 주요 세목(기간세)의 비중 추이를 계산하여 보인 것임

[표 3. 시도부현 및 시정촌 주요 세목의 비중 추이]

(단위:%)

	광역자치단체(도부현)				기초자치단체(시정촌)		
	도부현세수입 (억엔:100%)	도부현 민세	사업세	지방 소비세	시정촌세수입 (억엔:100%)	시정촌 민세	고정 자산세
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
1997	149,478	28.2	34.1	5.4	212,077	45.8	41.3
1998	153,195	23.8	29.3	16.6	206,027	42.8	43.8
2000	155,850	28.9	26.6	16.2	199,614	41.2	45.3
2006	163,243	24.4	34.2	16.1	201,819	45.0	41.9
2007	188,524	32.9	31.2	13.9	212,204	47.9	39.9
2008	188,403	33.7	32.1	13.4	216,300	47.1	40.7
2009	146,545	39.3	19.8	16.5	205,284	44.4	42.8
2010	129,226	40.2	14.6	19.3	195,870	41.7	45.0
2015	180,626	33.9	21.4	27.0	208,950	45.3	41.0
2019	183,437	30.9	25.1	26.1	210,466	46.9	40.2
2020	183,687	30.0	23.4	29.5	224,570	45.6	41.4
2023	209,065	27.6	26.7	30.0	237,144	45.2	41.7

출처: 財務省(各年度)『財政金融統計月報』租税特集. 諏訪園健司編著(2011)『図説日本の税制』. 田原芳幸編著(2016)『図説日本の税制』. 吉沢浩二郎編著(2018)『図説日本の税制』. 寺崎寛之編著(2023)『図説日本の税制』, 総務省(2025)『令和5年度地方財政統計年報』2-6-3表(都市税目別徴収実績), 2-6-8表(町村税目別徴収実績)를 이용하여 필자 작성.

도부현 및 시정촌 기간세 비중 추이

- ▶ <표 3>의 좌측 하단에서 보듯이, 2023년 도부현세 수입에서 각 기간세가 차지하는 비중은 도부현민세 27.6%, 사업세 26.7%, 지방소비세 30.0%로 나타남
- ▶ 일본에서는 앞서 언급한 삼위일체개혁²⁾의 일환으로 지방으로의 세원이양이라는 관점에서 2007년 소득세(국세)의 일부를 주민세(도부현민세)로 전환하였음
- ▶ <표 3>으로부터도 2007년의 세원이양 효과를 확인할 수 있는데, 도부현세 수입 중 도부현민세 비중은 2006년 24.4%에서 2007년 32.9%로 크게 높아짐을 볼 수 있음
- ▶ 시정촌에서는 시정촌세 수입 가운데 시정촌민세와 고정자산세가 각각 큰 비중을 차지하고 있으며(2023년 기준 45.2% 및 41.7%), 이러한 구조가 장기간 유지되고 있음

지방소비세의 부상

- ▶ 도도부현에서는 1997년 4월 지방소비세 도입(5%의 소비세율 중 1%p) 효과가 두드러졌음
- ▶ <표 3>을 보면 도부현세 수입 중 지방소비세가 차지하는 비중이 1997년 5.4%에서 1998년 16.6%로 크게 늘어났다는 점으로부터 그 도입 효과를 확인할 수 있음
- ▶ 2014년에는 소비세율이 5%에서 8%로 인상되었는데, <표 3>에서 보듯이 지방소비세 비중이 인상 전인 2010년 19.3%에서 인상 후인 2015년 27.0%로 크게 상승한 점은 소비세율 인상의 효과를 보여주는 것으로 해석할 수 있음
- ▶ 나아가 2019년 소비세율이 10%로 인상되면서 지방소비세의 재원도 확충되었고(소비세율 10% 중 2.2%p), 2023년에는 지방소비세가 도부현세 수입 중 가장 높은 비중(30.0%)을 차지하는 세목으로 자리 잡았음

사업세 비중의 하락

- ▶ 광역자치단체 법인세라 할 수 있는 일본의 사업세는 경기침체로 인한 영향을 크게 받기 때문에 세수입의 불안정성이 크게 나타나는 특징이 있음
- ▶ 특히 1990년대 초 거품경제 붕괴 이후 사업세 수입의 불안정성이 심해졌음
- ▶ <표 3>에서 보듯이 거품경제 붕괴시기인 1990년대 초의 도부현세 수입 중 사업세 비중은 1990년 41.8%에서 1995년 32.2%로 크게 하락하였음
- ▶ 또한 2008년 미국발 금융위기의 영향이 있었을 당시 사업세 비중은 2008년 32.1%에서 2009년 19.8%로 크게 줄어들었음

2) 국중호(2018) 또는 中野(2018)에서는 삼위일체개혁에 관해 구체적인 설명을 하고 있음.

법인 관련 지방세의 불안정성과 국세로의 일부 이양

- ▶ <표 3>에서 보듯이, 사업세 비중이 2009년 19.8%로 크게 하락한 데에는 미국발 금융위기의 영향에 더하여 국세인 지방법인특별세의 신설에 따른 영향이 반영됨
- ▶ 지방법인특별세(현 특별법인사업세)는 법인사업세 세율의 일부를 인하하는 대신 해당 세수를 국세화하여 지방양여세 재원으로 활용하는 개혁이었음
- ▶ 또한 2014년에는 법인주민세의 일부를 국세로 전환하여 지방법인세를 신설하고, 이를 지방교부세 재원으로 활용하였음
- ▶ 이처럼 지방법인세와 특별법인사업세를 국세화하여 지방교부세 및 지방양여세 재원으로 활용한 것은 법인주민세와 법인사업세의 지역 편재성을 완화하고, 경기변동으로부터 야기되는 지역 간 재정 불평등을 완화하는 데 있었음

시사점: 응익원칙을 실현하는 기간세 확보의 중요성

- ▶ 일본의 삼위일체개혁은 이전재원 의존도를 낮추고 세원이양을 통해 지방세 중심의 재정구조를 구축하고자 한 개혁으로 평가할 수 있음
- ▶ 나아가 지방재정의 책임성을 강화하는 차원에서 이전재원은 지방의 기초적 행정서비스(national minimum) 제공에 필요한 수준으로 한정하고, 지방정부가 자주재원을 보다 적극적으로 확보하도록 유도하는 것이 당시 일본에서 제기된 개혁 방향이었음(예컨대, 赤井 외(2004), Ihori and Itaya(2004) 등)
- ▶ 지방의 부족한 재원을 보완하기 위해 이전재원이 필요하지만, 이전재원은 지방공공서비스의 편익과 비용 부담 간 연계가 약하다는 점에서 도덕적 해이나 자원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 있음
- ▶ 앞서 살펴보았듯이 일본은 광역 및 기초자치단체 차원에서 공공서비스의 편익과 주민의 부담을 일치시키고자 하는 응익원칙에 기반한 기간세가 확립되어 있는 반면, 우리나라는 이러한 기간세의 정착이 상대적으로 미흡한 실정임
- ▶ 예컨대, 일본의 도부현민세(광역자치단체 지방소득세)와 시정촌민세(기초자치단체 지방소득세)가 응익원칙을 구현하는 기간세 역할을 한다는 점을 고려할 때, 우리나라 역시 광역 및 기초자치단체에서 지방소득세가 기간세와 같은 핵심 세원으로 자리 잡을 수 있도록 정책적 노력을 강화할 필요가 있음

참고문헌

- ▶ 국중호(2018) 「일본 삼위일체개혁에서의 세원이양의 효과와 이론적 근거」 『지방재정』 한국지방재정공제회, 기획특집, Vol.39제3호, pp.10-29.
- ▶ 吉沢浩二郎編著(2018) 『圖説日本の税制』 財経詳報社.
- ▶ 財務省(各年度) 『財政金融統計月報』 租税特集.
- ▶ 寺崎寛之編著(2023) 『図説日本の税制』 財経詳報社.
- ▶ 諏訪園健司編著(2011) 『図説日本の税制』 財経詳報社.
- ▶ 政府統計の総合窓口(e-Stat) 「市区町村数を調べる」 (<https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities>) 2026년 5월 20일 열람.
- ▶ 赤井伸郎·岩本康志·佐藤主光·土居丈郎(2004) 「提言：三位一体改革の進め方 ― 機能を考慮した交付税の抜本改革が最重要 ―」 mimeo.
- ▶ 総務省(各年度) 『地方財政統計年報』.
- ▶ 中野英夫(2018) 「三位一体改革と地方の自立」 (국중호(2018)역 「삼위일체개혁과 지방의 자립」) 『지방재정』 한국지방재정공제회 기획특집, Vol.39 第3号(8월), pp.56-71.
- ▶ 田原芳幸編著(2016) 『図説日本の税制』, 財経詳報社.
- ▶ Ihori, T. and J. Itaya (2004), "Fiscal Reconstruction and Local Government Financing," International Tax and Public Finance, 11, pp.55-67.