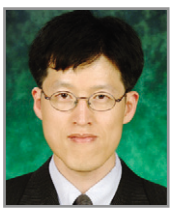
일본의 지방소비세 실시 경과와 교훈

카와세미츠요시(川瀬光義) 일본지방재정학회 이사로부터 듣는다



신두섭
지역발전위원회 정책연구관
balancesds@korea.kr

지역발전위원회 신두섭 정책연구관은 2012년 10월 18, 19일 이틀간 열린 한국지방재정학회 제주 세미나에 참석한 일본 재정학회 이사 카와세 미츠요시(川瀬光義) 교수를 만나 일본 지방소비세의 실시 경과와 그 교훈에 대하여 인터뷰하였다.

카와세 미츠요시 교수는 교토대학(京都大学)대학원 경제학연구과에서 박사후기과정을 수료하고 경제학 박사 학위를 취득하였으며 현재 교토부립대학(京都府立大学) 공공정책학부 교수로 재직 중이다. 학교 내에서는 국제교류위원회 위원장을 맡고 있으며, 학계에서는 일본재정학회 이사 및 일본지방재정학회 감사로 활발하게 활동하고 있다.

【문】 일본의 지방소비세는 1994년 창설, 1997년부터 도입되었다고 알고 있습니다. 도입 배경과 지방소비세가 무엇인지 간략히 설명을 부탁드립니다.

지방소비세는 1994년 가을 세제개혁으로 처음 창설되었으며, 1997년 4월 1일 부가세 인상과 동시에 시행되었습니다. 1994년 가을 국회에서는 지방소비세 인상과 관련된 안건이 제안된 주된 이유를 「지방 분권의 추진, 지역복지의 충실 등을 위해서」라고 설명하였습니다. 지방소비세는 소비세와 같이 일본 국내의 거래뿐만 아니라 수입 거래에도 똑같이 부과되는데, 국내거래에 부과되는 것을 「양도할(譲渡割)」, 수입 거래에 부과되는 것을 「화물할(貨物割)」이라고 합니다. 이 과세는 지방세 중 광역세로서 과세 주체는 도도부현(都道府県)이 됩니다.

그러나 실제 양도할의 경우 국가기관인 세무서에서, 화물할의 경우는 국가기관인 세관에서 소비세와 함께 부과 및 징수가 이루어지고 있습니다. 요컨대, 납세의무자가 지불하는 것은 국가에 대해서만 이루어진다는 것입니다.

【문】 그렇다면, 실제 세율은 어떻게 결정이 되고, 다단계 부가가치세이다 보니, 현간 경계를 넘어 이루어지는 과세에 대한 세원 배분은 어떻게 이루어지고 있습니까?

과세 표준은 소비세액으로 세율은 100분의 25입니다. 대부분의 사람들이 일본의 부가세 세율을 5%로 인식하지만 정확하게는 4%입니다. 국세인 소비세로서 4% 세율로 산출된 세액에, 세율 100분의 25(소비세의 세율 1% 상당)의 지방소비세가 부과되고 있는 것입니다. 한편, 2014년 4월과 2015년 10월에 예정되어 있는 소비세율 인상 후의 소비세수의 국가 · 지방의 배분은, 2014년 4월부터는 소비세 6.3%, 지방소비세 1.7%, 2015년 10월부터는 각각 7.8%, 2.2%로 인상하게 되어 있습니다. 다단계 부가가치세인 부가세를 도도부현세로 부과하는 것이기 때문에, 도도부현의 경계를 넘어서 이루어지는 거래의 경우, 세입을 어떻게 배분할지가 과제가 됩니다.

이에 대해서는 국가에서 불입된 지방소비세 상당액수를 최종소비지에 세수를 귀속시키기 위해서, 소비와 관련된 다음 기준에 의해 도도부현 간에 정산하게 되어 있습니다.

〈표 1〉 지방소비세 도도부현 간 정산 기준

지표	비중
「소매 연간 판매액(상업통계)」과 「서비스업 대 개인사업 수입액(서비스업기본통계)」의 합산액	6/8
「인구(국세조사)」	1/8
「종업자수(경제센서스기초조사)」	1/8

【문】 그렇다면, 일본의 지방소비세는 지방세로서의 제반 역할과 향후 기간세로서의 위치 부여가 가능하다고 생각하십니까?

지방소비세의 경우, 정산 후 세입의 2분의 1에 상당하는 금액이 도도부현 내의 시구정촌(市區町村)에 인구와 종업원수로 안분해서 교부됩니다.

2010년도 지방소비세 수입은 2조 6419억엔으로, 도부현 세수 총액 15조 4422억엔의 17.1%를 차지하고 있습니다. 도부현세의 기간세원인 도부현민세와 사업세수입이 그 중 법인관계 상당분은 경제상황의 영향을 받아 변동이 심한 것에 비해, 지방소비세 수입은 약 21조 5000억엔 전후의 추이를 보이고 있어, 안정된 세원이라고 할 수 있겠습니다. 그러나 지방소비세는 다단계부가가치세를 세원으로 하고 있기 때문에 세율결정 등 자치단체의 과세 자주권을 행사할 여지가 대부분 없다고 할 수 있으며, 분권 시대에 적절한 기간적 세원이 될 수 없다고 생각합니다. 어디까지나 보완적 세원이라고 위치를 부여해야 한다고 보는 것이지요.

【문】 지방소비세제 도입과 관련하여 국가로부터의 보조금이나 교부세와 같은 이전재원의 조정 논의도 있었을 것으로 생각합니다만, 어떤 논의가 있었나요?

일본에서는 1993년에 중의원과 참의원의 양 의원에서 「지방분권 추진에 관한 결의」가 이루어졌으며, 이어 설치된 지방분권추진위원회가 『중간보고-분권사회의 창조』(1996년 3월)에서 이 개혁을 메이지 유신과 전후 개혁에 이은 「제3의 개혁」으로 분권형 사회를 지향하는 행·재정개혁으로 추진하여 왔습니다. 재정개혁과 관련하여서는, 2001년 6월에 발표된 지방분권추진위원회 최종보고에서 「수입의 질적 전환을 도모한다」는 것을 기본 목적으로 지방세원의 충실을 주장하는 한편, 중앙정부로부터 지방으로의 이전적 지출의 삭감에 대해서는 「우선 중앙정부의 관여가 강한 특정 재원인 국고보조부담금을 대상으로 해야 한다」라고 하고 있습니다.

이 외에 규모가 큰 이전적 지출인 지방교부세와 관련하여서는 「세원이양에 의한 세입 중립이라는 측면에서 지방세 충실을 꾀하고, 지방교부세 총액은 축소가 예상되지만, 지역 간 세원의 편재에 의해 재정력 격차가 확대될 가능성이 있기 때문에 재정력 격차를

시정하는 지방교부세 제도의 역할은 매우 중요」하며, 「그 총량의 축소와 배분 기준의 간소화 논의는 법령에 의한 세출과 사무사업의 의무 부여, 보조부담금 등에 의한 국가 관여의 폐지·축소와 통으로 묶어 검토해 나가야 한다」라는 신중한 의견을 보이고 있습니다.

요컨대, 우선 세원이양을 중심으로 「수입의 질적 전환을 도모한다」는 목표를 가지고 중앙에서 지방으로의 이전적 지출의 재검토로서, 특정 재원인 국고지출금을 우선시하고, 지방교부세는 「중앙 관여의 폐지 · 축소」라는 두 가지 사안을 함께 통으로 검토해야 함을 논의하는 것입니다. 하지만 2002년의 내각회의 결정에 의해 지방교부세와 함께 삼위일체로 개혁을 진행하게 되었고, 다음해인 2003년에는 4조엔 규모의 보조금 개혁을 추진하는 것이 내각회의에서 결정되었습니다. 아울러 2004년도부터 2006년도까지의 3년간에 걸쳐 재정개혁이 이루어지는데 이를 「삼위일체개혁」이라고 합니다. 그 성과는 다음의 표와 같이 정리해 볼 수 있습니다.

〈표 2〉 삼위일체 개혁 성과

개혁	국고보조부담금 변동
국고보조부담금 개혁	약 4.7조엔 증가
세원이양	약 3조엔 증가
지방교부세 개혁	약 5.1조엔 감소

【문】 지방소비세제 도입과 세원이양 실현으로 지방자치단체 측면에서는 득실이 있었을 것으로 생각합니다. 한국에서도 2010년부터 지방소비세제를 도입하여 운영하고 있는데요, 일본에서는 어떠한 문제점들이 지적되었는지 시사점을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

앞서 말씀드린 바와 같이 소득세에서 개인주민세로 3조엔의 세원이양(개인주민세의 세율을 10%(도부현민세 4%, 시정촌민세 6%)로 정함)이 실현되었지만, 국고보조부담금이 4.7조엔이 삭감된 것뿐만 아니라, 지방교부세도 5.1조엔 삭감되었습니다. 그 결과, 2003년도와 2006년도의 지방 전체의 세입총액을 비교하면, 87.1조엔에서 83.2조엔으로 3.9조엔이나 감소한 것을 알 수 있습니다.

여기에 더하여 이 숫자만으로는 알 수 없는 몇 가지 문제가 있음을 지적할 수 있습니다. 첫째, 삼위일체개혁 초년도인 2004년도에는 지방교부세 총액이 약 2조 9,000억엔으로 전년도 대비 12%나 삭감되었습니다. 이 때문에 재정력이 약하여 세입에서 차지하는 지방교부세의 비중이 높은 자치단체에서는 예산 편성이 매우 곤란하였던 것을 알 수 있습니다. 둘째, 보조부담금 삭감의 내용을 보면 지방자치단체가 요구하지 않았던 국민건강보험의 도도부현 부담, 아동부양 수당 · 아동수당의 국고부담률 인하, 의무교육비용의 국고부담률 인하 등 지방의 자유도 · 재량도가 높아지지 않는 단순한 부담이 많은 부분을 차지하였습니다. 예를 들면, 1조엔으로 최대의 삭감이 이루어진 의무교육비용의 국고부담에 대해서는, 교직원인건비의 국고부담 비율을 2분의 1에서 3분의 1로 줄인 것에 불과합니다.

그리고 셋째, 지방교부세 삭감이 앞서 행하여졌지만 세원이양에 대해서는 2006년도까지는 잠정조치로서 소득양여세에 의해 이루어진 것에 지나지 않았고, 본격적인 실시는 2007년도부터였습니다. 이렇게 지방자치단체의 자기결정권의 확대와 이에 필요한 재원의 확충을 목표로 해야 할 개혁이 중앙에서 지방으로의 재원이전, 특히 지방교부세의 대폭적인 축소를 초래하고, 지방자치단체의 재정운영을 더욱 곤란한 상황에 몰아넣게 되었다는 것입니다.