조세·재정 BRIEF

한국조세연구원

2010. 07

일본의 고향납세제도와 시사점

요 약

❑ 한나라당은 지역균형발전과 지역 간 재정격차 해소 완화를 위해 주민세 소득할의 최대 30%까지를 본인의 고향 등 5년 이상 거주한 지역에 분할납입할 수 있도록 하는 '고향세' 도입을 추진할 계획임

❑ 고향세의 의의로는 납세자의 선택 가능, 지방의 중요성 재인식 계기, 자치의식의 증진 등을 들 수 있음

❑ 고향세와 유사한 제도로 일본에서는 2008년 '고향납세제도'가 도입되어 2009년부터 이미 시행되고 있음

○ 고향납세제도는 지역에 대한 관심을 제고시키는 효과는 있었으나, 제도의 당초 취지인 지역 간 재정격차 해소에는 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 그 외에도 몇 가지 중요한 문제점을 내포하고 있는 것으로 판단됨

❑ 본고에서는 일본의 고향납세제도를 참고로 고향세 도입시 예상되는 쟁점사항을 검토하였음

○ 지방세는 고향으로서 지방에 대한 관심을 제고하는 데는 효과가 있을 것으로 보임

○ 그러나 실질적인 지방재원 증대 효과는 적을 것으로 예상

○ 조세의 원칙을 고려할 때 세목으로서 고향세는 성립하기 어려우며, 특정 지역의 조례가 타 지역의 재정에 영향을 미칠 수 있으므로 지방자치 원칙과 상충하는 결과를 야기할 수 있음

138-160 서울특별시 송파구 방죽말길 28 www.kipf.re.kr 02)2186-2114

Ⅰ 고향세

❑ 한나라당 김성조 의원은 지역균형발전과 지역 간 재정격차 해소 완화를 위해 주민세 소득할의 최대 30%까지를 본인의 고향 등 5년 이상 거주한 지역에 분할납입할 수 있게 하는 '고향세' 도입을 추진하고 있음

○ 한나라당에서는 연내에 지방세법을 개정하여 내년부터 시행한다는 방침이나, 분할 납부의 구체적 방법에 대해서는 아직 확정되지 않은 상태임

❑ 현행 지방세의 주민세소득할은 매년 1월 1일 현재 '주민등록법'에 의하여 등록된 거주지의 지방자치단체에 소득에 따라 차등 납부함 (소득세의 10%)

❑ 고향세 도입을 주장하는 측에서는 재정자립도가 높은 수도권 지자체 주민 중 외지에서 전입한 인구가 800만명에 이른다는 점을 고려할 때 고향세가 도입되면 재정자립도가 낮은 지자체에 도움이 될 것이라고 주장함

○ 한나라당에서는 현재의 주민세 가운데 10%만 고향으로 이전되어도 비수도권 지역으로 190억원의 이전효과가 있을 것으로 전망함

❑ 본고에서는 지방소득세를 분할하는 형태로 제안되고 있는 고향세 도입의 효과와 문제점, 도입시 중점적으로 검토되어야 할 사항 등을 고향세와 유사한 형태로 추진되고 있는 일본의 '고향납세제도' 사례를 통해 살펴봄

Ⅱ 일본의 고향납세

1. 의의 및 도입배경

가. 의의

❑ 일본에서 '고향납세'란 개인이 자신이 지정한 지방자치단체에 기부를 할 경우, 기부한 금액에 대해 세액공제를 해주는 제도를 말함

○ 2008년 4월 30일 개정된 '지방세법 등의 일부를 개정하는 법률'에 의해 개인주민세 기부금제도를 대폭 확충하는 형태로 도입됨

※ 고향납세의 일본어 표현은 'ふるさと納税'로 고향에 세금을 낸다는 의미이나, 정확하게는 고향에 기부금을 낼 경우 이 기부금의 일부를 현재 거주하고 있는 지자체의 주민세에서 세액공제해 주는 제도로, '고향세'라는 세목이 있는 것은 아님

❑ 고향세의 의의로는 납세자의 납세지 선택 허용, 지방의 중요성 재인식 계기, 자치의식의 증진 등을 들 수 있음

❑ 납세자의 납세지 선택

○ 고향납세는 비록 그것이 납세분의 일부라고 하더라도 납세자가 자신의 의사로 납세대상을 선택할 수 있는 길을 열었음

○ 세제상, 조세이론상 획기적인 방안이라 할 수 있으나, 이에 대한 반론도 적지 않음

❑ '지방'의 중요성을 재인식하는 계기가 됨

○ 국토의 균형적인 발전을 위해서는 지방이 활성화되어야 함

❑ 자치의식의 증진

○ 고향납세로 인해, ‘납세’를 받고자 하는 지자체는 그 지역 출신자 및 그 지역에 관심을 가지고 있는 많은 사람들에게 지역의 매력을 홍보할 필요가 생김

○ 지방이 스스로 자치의 형태를 진화시킬 중요한 계기가 됨

나. 도입배경

❑ 일본에서 고향납세 도입에 관한 논의는 2007년 5월 당시 총무성 장관의 문제제기로부터 시작됨

○ 인구감소 등으로 세수가 감소하고 있는 지방자치단체 간 격차 시정을 추진하기 위한 방책의 일환으로 논의되기 시작함

❑ 당시 집권당이었던 자민당은 지지기반인 지방을 중시한다는 자세를 강하게 보이기 위해 고향납세제도 도입을 적극적으로 추진하였음

2. 주요 내용

① 기부금공제제도 활용

소득세 기부금공제의 적용대상인 기부금에 지역 주민의 복지 증진에 기여하는 것으로 도도부현(都道府県) 또는 시구정촌(市區町村)이 조례로 지정하고 있는 것 추가

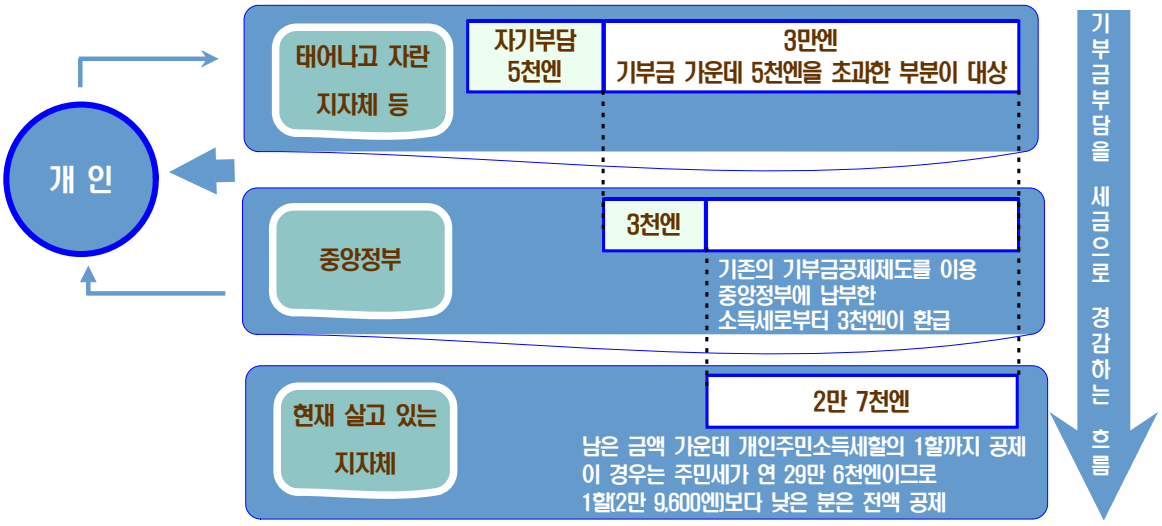
② 세액공제방식

지방공공단체에 대한 기부금 가운데 적용하한선 5천엔을 초과하는 부분에 대해 총소득금액의 30% 한도까지 소득세와 합하여 전액 공제

③ 공제대상 한도액 총소득금액의 30%, 공제 하한액 5천엔

	개정 전	개정 후
대상기부금	· 주소지의 도도부현 공동모금회에 대한 기부금 · 주소지의 일본적십자사 지부에 대한 기부금	현행의 대상기부금에 도도부현 또는 시구정촌이 조례로 지정한 기부금을 추가(소득세 기부금 공제 대상인 기부금 가운데 지역에서 주민의 복지 증진에 기여하는 것으로 도도부현 또는 시구정촌이 조례로 지정)
공제방식	소득공제방식	세액공제방식
공제율	(적용대상기부금×세율(10%)의 경감효과)	지방공공단체에 대한 기부금 가운데 적용하한선을 초과하는 부분에 대해 일정 한도까지 소득세와 합하여 전액공제 [세액공제 계산방법] ① 소득세공제와 ② 주민소득세 공제 합계액을 세액공제 ① [지방공공단체에 대한 기부금−5천엔]×10% ② [지방공공단체에 대한 기부금−5천엔]×[90%−0~40%]* * 0~40%는 기부자에 적용되는 소득세의 한계세율이며, ②의 금액은 개인주민세 소득할액의 10%를 한도로 함
공제대상한도액	총소득금액의 25%	총소득금액의 30%
적용하한선	10만엔	5천엔

고향납세 이미지



· 연소득이 700만엔으로 부부와 자녀 2인 세대(소득세 한계세율 10%, 주민세 연간납부액 29만 6천엔)
· 연간 3만 5천엔을 지방자치단체에 기부
⇒ ① 5천엔은 자기부담
② 남은 3만엔 가운데 기부금액을 소득에서 차감하는 현행 기부금공제제도를 적용하여 소들세율 10%에 해당하는 3천엔이 환급됨
③ 자기부담, 소득세 환급을 뺀 2만 7천엔은 개인주민세에서 환급
(주민세기본공제 30,000×10%=3,000엔, 주민세특별공제액 30,000×(90%− 10%)=24,000엔)

3. 찬반의견

❑ 찬성의견

○ 성장하여 태어나고 자란 고향을 떠났어도 그 지역에 공헌할 수 있음

○ 성인이 될 때까지 지방자체단체가 세금을 투입하여 교육을 실시하나, 취업과 동시에 다른 지역으로 이주를 할 경우 투입한 세금을 환수할 수 없게 됨

○ 지역격차 해소에 도움이 됨

❑ 반대의견

○ '고향'에 대한 명확한 정의가 불명확할 뿐 아니라, 적용대상이 광역인지, 기초인지가 명확하지 않음

○ 주민세의 '수익자부담원칙'에 위반됨

○ 자치체의 세무행정 부담이 증가함

○ 근본적인 지방활성화・격차시정 대책이라 하기 어려움

❑ 일본의 경우 만성적인 재정적자로 고민하는 지방에서는 찬성하는 의견이 많았으나, 세수가 많은 대도시는 반대 또는 신중한 입장을 취하는 곳이 많았음

4. 고향납세의 지방재정 격차 감소효과

❑ 고향납세 도입을 앞두고 후쿠이현(福井県)이 고향납세가 도입될 경우 어느 정도 지불할 의사가 있는가에 대한 설문조사를 실시하였음

○ 설문조사 결과에 근거하여 후쿠이현이 계산한 결과, 고향납세제도를 도입할 경우 개인 기부금액이 도입 전의 269억엔에서 8,369억엔으로 약 8,100억엔 증가할 것으로 전망

※ 후쿠이현은 교토 북동부에 위치한 현으로 교토와 오사카 등 대도시 지역으로 취업을 하러 나가는 비율이 높은 곳임

❑ 사가현(佐賀県)의 경우, 사가현 출신으로 다른 지역에서 살고 있는 전원이 '고향납세' 즉 기부금을 전부 사가현에 기부를 한다고 가정해도, 최대 증수액은 12억엔(현 전체 세수의 약 1.4%)에 그칠 것으로 시산

※ 사가현은 큐슈 북쪽에 위치한 현으로 인구 수, 재정자립도 등에서 가장 낙후된 지역 가운데 하나임

❑ 후쿠이현이 전국의 지방자치단체를 대상으로 기부금 접수실적에 대해 조사한 결과 2008년도에 비해 2009년도의 기부건수는 2배 정도 증가하였으나 기부금액은 감소한 것으로 나타남

○ 제도 시행 첫해인 2009년도의 결과만으로 판단한다면, 고향납세로 인한 기부금 증대는 미미한 것으로 여겨짐

○ 단, 후쿠이현의 조사는 기부금 실적의 공표를 원하지 않는 도도부현의 실적은 생략되어 있으며, 2008년도의 기부금액이 많은 것은 도치기현(栃木県)과 같이 특정연도에 기부금이 급증하였기 때문이라는 점에는 주의할 필요가 있음

※ 후쿠이현이 조사한 도도부현의 기부금 실적은 부록1 참조.

❑ 고향납세제도의 도입은 기부금 및 '고향'으로서 지방에 대한 관심을 높이는 데는 어느 정도 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있음

○ 기부건수가 2008년도의 4,667건에서 2009년도에는 8,602건으로 약 2배 정도 증가한 것은 고향납세 제도로 기부건수가 증가하고 있는 것을 보여주는 것이라 여겨짐

○ 2008년 이와테・미야기(岩手 · 宮城) 지진 발생시 고향납세를 이용하여 피해지역에 많은 기부가 행해진 것으로 나타났으며, 2010년 구제역 발생으로 많은 피해를 입은 미야자키현(宮崎県)에도 고향납세를 이용한 기부가 많이 행해지고 있는 것으로 보고되고 있음

❑ 제도 도입 첫해의 결과만으로 판단하면 고향납세는 기대한 지역 간 재정격차 해소에는 그다지 기여하지 못하고 있는 것으로 여겨지나, 지방에 대한 관심의 제고에는 어느 정도 기여하고 있다고 판단됨

Ⅲ 우리나라에서 고향세 도입시 예상되는 쟁점

1. 고향의 정의

❑ '고향'이라고 생각하는 지역

○ 출생지, 과거에 일정기간 거주한 곳, 본적지, 의무교육을 받은 곳, 고등학교 교육이나 대학교육을 받은 곳, 부모가 거주하고 있는 곳, 선산이 있는 곳 등 고향에 대한 다양한 정의가 있을 수 있음

○ 납세자의 의사를 존중하여, 납세자가 선택하는 곳을 '고향'이라고 하는 것이 타당한 것으로 판단됨

2. 세금의 분할과 지방자치원칙의 충돌 가능성

❑ 수익과 부담의 원칙 및 과세권

○ 지방소득세는 주소지의 지자체로부터 행정서비스 혜택을 받는 자가 부담해야 하는 일종의 '지역사회회비'의 성격을 지님

○ 지방소득세의 주소지는 지자체 과세권의 귀속을 결정하고, 납세자의 납세의무를 확정하기 때문에 과세의 중복을 피하기 위해 1개소로 하고 있음

○ 주소지 지자체로부터 과세되는 납세자와 주소지 외의 지자체 사이의 수익과 부담 간의 관계가 명확하지 않아, 주소지 외의 지방단체에 지방소득세의 과세권에 대한 법적근거를 부여하기 어려움

❑ 거주하지 않는 지자체에 과세권을 인정할 경우, 고향세를 선택한 사람이 체납을 하는 경우 징수책임을 누가 질 것인가라는 해결하기 어려운 문제가 발생함

❑ 중앙정부가 지방자치단체의 고유권한인 주민세 과세권에 대해 입법을 통해서 다른 지방으로 재원을

배분하는 내용의 제약을 가하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요함

❑ 타 지역에 납세를 하면서 현재 거주하고 있는 지자체에 대한 선거권을 유지하는 것이 타당한가에 대해서도 검토가 필요 함

3. 조세의 강제성

❑ 납세자의 의사에 따라 '조세'를 납부하는 곳을 임의로 선택하게 하는 구조는 강제성을 본질로 하는 '조세'와는 모순되는 것

○ OECD국가 가운데 '개인소득과세(지방세)'를 납세자의 의사에 따라 납세하는 곳을 선택할 수 있도록 하는 나라는 없음

❑ 개인이 지방자치단체에 기부를 한 경우, 개인소득과세(국세)에서 소득공제 또는 세액공제를 실시하는 나라는 있음

○ 우리나라는 지방자치단체에 대한 기부금을 법정기부금으로 분류하여 전액을 소득공제함

- 따라서 지방자치단체에 대한 기부금의 일부분이 소득세액 감소로 나타나며, 그 규모는 최대의 경우 기부금액의 35%가 됨
- 이 때 지방소득세가 소득세액의 10%임을 고려하면 지방소득세는 기부한 금액의 3.5% 만큼 감소하며, 이는 기부에 의해 거주지에서 기부대상지로 세수입이 이전되는 것을 의미함

○ 헝가리, 폴란드에서는 납세자가 국세의 사용처를 지정할 수 있도록 하는 '퍼센트 법'이 있음

○ 헝가리: 납세자가 NGO, 공적시설, 교회 등을 지정함으로써 해당납세자와 관련이 있는 국세의 1%를 지정한 단체에 기부할 수 있음

※ 각국의 기부금 세제에 대해서는 부록 2 참조.

4. 주민 간 형평성

❑ 주민세의 일부를 분할하여 다른 지방자치단체에 납세할 경우 '고향세'를 선택한 자와 주소지의 지방자치단체에 전액 납세한 자와의 형평성이 문제가 될 수 있음

○ 소득이 같은 사람이 동일 지자체 구역 내에 거주하고, 동일한 행정서비스를 받았음에도 불구하고 거주지의 지방자치체에 납부하는 개인주민세액이 다른 것이 허용될 수 있는가의 문제

5. 지방교부세와의 관계

❑ 고향세의 취지를 고려하면, 고향납세에 상당하는 기부금에 대해서도 지금까지와 마찬가지로 기부를 수령한 지자체의 지방교부세가 감소하지 않도록 하는 것이 바람직함

❑ 일본의 경우 지자체가 고향납세로 기부금을 받더라도 해당 지자체 지방교부세가 감소하지 않으며, 기부자 주소지 지자체는 개인주민세 감소분의 75%는 기준재정수입액에 반영됨

❑ 세수입이 감소하는 기부자 주소지 지자체의 반발을 고려할 때 주민세 감소분을 지방교부세에 기준재정수입액에 반영하는 것은 불가피할 것으로 판단됨

○ 그러나 이 경우 지방교부세의 총량은 고정되어 있고, 고향세로 인해 수입이 증가한 지자체로부터 감소한 지자체로 교부세가 이전하게 됨

○ 따라서 고향세로 인한 실질적 효과가 반감되고 결과적으로 큰 효과 없이 행정부담만 증가시키는 결과를 야기할 수도 있음

6. 지역 간 입장 차이

❑ 고향세 도입시 비수도권 지역은 찬성할 것이 예상되나 수도권 지자체의 반대를 고려해야 함

○ 지역 간 재정격차 해소라는 대의를 내세워 이들 수도권 지자체를 설득하는 작업이 필요하므로, 고향세가 지역 간 재정격차를 얼마나 해소할 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 함

❑ 일본의 고향납세의 경우 제도 도입시 기대하였던 만큼 지방재정에 도움에 되고 있지는 않는 것으로 나타나고 있음

7. 현행 기부금 세제와의 정합성

❑ 현행 소득세법(제34조)은 지자체에 기부한 금액에 대해 소득의 100%를 한도로 소득공제를 허용함

○ 고향세를 기부금 형태로 실시할 경우, 기존의 기부금 관련 세제와 모순이 되지 않도록 설계하는 것이 중요함

문의처 : 원종학 한국조세연구원 연구위원(jweon@kipf.re.kr, 02-2186-2234)

부록 1: 2008~2009년도 도도부현 기부금 실적

	2008. 4 ~ 2009. 3		2009. 4 ~ 2010. 3	
都道府縣名	건수 (건)	금액 (엔)	건수 (건)	금액 (엔)
岩手縣			13	551,500
秋田縣	49	1,863,111	31	2,032,378
山形縣	55	3,044,000	69	1,948,500
福島縣	47	1,547,800	66	2,163,860
茨城縣			42	2,426,219
栃木縣	30	224,204,000	96	9,073,500
群馬縣	88	1,788,000	32	2,144,500
埼玉縣	258	18,181,243	294	17,007,808
千葉縣	45	242,931	369	1,855,610
神奈川縣	52	15,206,969	1,280	55,055,978
新潟縣	81	7,106,000	131	13,165,481
富山縣	28	3,710,000	23	1,984,700
石川縣	196	3,750,000	1,009	10,011,500
福井縣	472	33,843,175	509	31,803,450
山梨縣			133	18,212,500
長野縣	142	6,418,000	41	4,763,816
岐阜縣	34	4,475,000	24	1,030,167
靜岡縣			38	1,347,500
愛知縣			12	881,500
三重縣	30	2,596,000	10	1,204,500
滋賀縣	42	14,721,647	89	48,772,601
京都府	225	8,632,504	169	14,798,647
大阪府	505	157,021,235	1,233	117,261,864
奈良縣	128	6,936,351	132	4,393,174
鳥取縣			55	3,401,600
島根縣	74	5,146,920	56	1,759,500
岡山縣	71	108,352,927	48	2,036,324
廣島縣			11	10,263,500
山口縣			194	15,350,500
德島縣	148	27,846,000	220	26,237,000
香川縣	130	41,790,270	112	5,464,500
愛媛縣			146	9,072,724
高知縣	177	14,269,817	204	9,674,487
福岡縣	10	208,000	19	1,150,600
佐賀縣	136	4,880,000	77	3,846,000
長崎縣	123	6,158,000	100	4,948,500
熊本縣	360	19,671,925	622	77,483,815
大分縣	51	2,285,000	31	1,534,869
宮崎縣	36	8,787,000	15	3,988,500
鹿兒島縣	795	63,470,800	831	67,714,700
沖繩縣	49	3,698,725	16	851,500
총계	4667	821,853,350	8602	608,669,872

부록 2: 각국의 기부금 세제 상황

	납세자의 의사에 따라 납세하는 지방자치단체 선택 가능	거주지의 지자체에 납세하고, 납세자의 의사에 따라 일부 또는 전부를 이전하는 형태	사용용도를 주민이 지정할 수 있는 형태	개인이 지자체에 기부를 한 경우 세액 감액 조치 유무
영국	X	X	X	X
독일	X	X	X	O
이탈리아	X	X	O	X
네덜란드	X	X	X	O
벨기에	X	X	X	X
스웨덴	X	X	X	X
스페인	X	X	O	X
헝가리	X	X	O	O
폴란드	X	X	O	X
러시아	X	X	X	X
호주	X	X	X	O
중국	X	X	X	X
인도	X	X	X	O
멕시코	X	X	X	O
브라질	X	X	X	O
미국	X	X	X	O
캐나다	X	X	X	O