

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

일본 | 재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

미국 | 미국 사회적 재난 대응 체계

독일 | 독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

한국 | 사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로





재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

개요

- ▶ 일본은 한국에서 있었던 세월호 참사나 이태원 참사와 같은 인재적 재난의 발생이 적은 편이나, 해일(쓰나미)이나 지진 등 자연재해가 자주 발생함
- ▶ 이러한 상황에서 동일본 대재해 및 구마모토 지진, 코로나19를 들어 지방재정의 관점에서 일본이 공동체 회복을 위해 어떤 식으로 대처하였는지를 살펴봄
- ▶ 2011년 동일본 대재해와 2016년 구마모토 지진의 경우 고향납세 기부금이 공동체 회복을 위해 큰 역할을 하였음
- ▶ 2020년 코로나 19가 발생하였을 때 국고지출(보조)금의 증대를 통해 공동체 회복을 도모하였음

일본 고향납세 기부 제도의 의미와 과세 근거

- ▶ 일본에는 광역자치단체로 47단체의 도도부현(都道府県)이 있고, 기초자치단체로 1,841단체의 시구정촌(市区町村: 시정촌 1,718단체 및 도쿄도(東京都) 내의 23특별자치구)이 있음¹⁾
- ▶ 고향납세 기부 제도는 ‘주민이 선택한 임의의 지방자치단체(도도부현, 시정촌, 특별자치구)에 기부할 경우 그 기부액 가운데 2,000엔을 초과하는 금액에 대하여 소득세 소득공제 및 주민세 세액 공제가 되는 제도’를 말함²⁾
- ▶ 동 제도는 2008년 4월 30일 공포된 「지방세법 등의 일부를 개정하는 법률」(법률 제21호)을 통해 기존 지방세법에 ‘기부금 세액공제’(제37조의2) 조항이 추가됨으로써 그 근거가 마련되었음
- ▶ ‘고향’납세라는 용어를 사용하고 있으나 출신 고향뿐만 아니라 모든 자치단체를 대상으로 기부가 가능하다는 점에서, 보다 정확하게 말하면 ‘고향 및 타향’ 납세 기부 제도에 해당함

1) 総務省(2026) 「市町村数の推移表(詳細版)」 참조. 일본은 2000년대초 시정촌 대합병이 있었고, 2018년 10월 1일 시점 이후 시(市)는 792단체, 정(町)은 743단체, 촌(村)은 183단체로 되어 있음

2) 総務省(2026) 「ふるさと納税のしくみ」를 참조. 일본 고향납세 제도의 구체적인 내용에 대해서는 국중호·염명배(2018)를 참조 바람

동일본 대재해 및 구마모토 대지진의 발생과 고향납세 기부 금액의 변화

- ▶ 2011년 3월 11일 동일본 지역인 후쿠시마현(福島県), 미야기현(宮城県), 이와테현(岩手県)에 대지진 및 그로 인한 거대한 쓰나미(해일) 피해가 덮쳤고, 2016년 4월 14일 구마모토현(熊本県) 지역에 대규모의 지진이 발생하였음
- ▶ <표 1>은 일본 총무성 자료를 참고하여 2011년과 2016년 전후의 고향납세 기부자(적용자) 및 전체 인구 대비 기부자 수의 비중, 기부금액, 기부금 최대 수령지역, 수령액을 나타낸 것임

[표 1. 일본 고향납세 기부(적용)자수, 기부금액, 최대 수령지역 및 수령액]

	기부(적용)자 수(D) (만 명)	인구 대비 D의 비중(%)	기부금액 (십억 엔)	고향납세 기부금 최대	
				수령지역	수령액(백만 엔)
2010	3.35	0.03	6.7	兵庫県	1,463
2011	74.17	0.59	64.9	岩手県	2,871
2012	10.64	0.08	13.0	岩手県	594
2014	43.57	0.34	34.1	鳥取県	2,159
2015	129.87	1.01	147.1	山形県	13,908
2016	227.06	1.78	256.6	宮崎県	20,602
2017	296.49	2.32	349.5	佐賀県	31,547
2018	396.27	3.11	459.4	佐賀県	42,441

주: 수령지역의 일본어 읽기는 호고켄(兵庫県), 이와테켄(岩手県), 돗토리켄(鳥取県), 야마가타켄(山形県), 미야자키켄(宮崎県), 사가켄(佐賀県)이나, 본문에서는 켄을 현으로 하여 표기하고 있음

자료: 総務省(各年度)「平成22~30年(2010~2018년)のふるさと納税(寄附)に係る寄附金税額控除の適用状況について」. 総務省(各年度)『地方財政統計年報』를 참고로 필자 작성

동일본 대재해에서의 고향납세 기부금을 통한 공동체 회복 노력

- ▶ 표 1은 확인한 것처럼 2011년 고향납세 기부(적용)자 수 및 기부금액이 2010년에 비해 월등하게 증가하였음을 나타냄
- ▶ 고향납세 기부자 수는 2010년 3만 3,500명에서 2011년 74만 1,700명으로 70만 명 이상 늘었고 (인구 대비 비중은 0.03%에서 0.59%로 상승), 기부금액은 2010년 67억 엔에서 2011년 649억 엔으로 전년 대비 비해 9.7배나 증가하였음
- ▶ 2011년에 고향납세 기부금액이 큰 폭으로 증가한 이유는 동일본 대지진에 대처하기 위한 고향 및 타향 주민들의 공동체 회복을 위한 노력이 반영되었기 때문임

- ▶ 당시 대부분의 일본 미디어는 공동체 회복 노력을 위한 사회 분위기 북돋기 일색이었으며, 2011년 동일본 대재해 발생 시 고향납세 기부금 증가는 그러한 분위기 속에서 이루어진 성격이 강함
- ▶ <표 1>에서는 2011년 실제 재해 지역의 하나인 이와테현이 고향납세 기부금 최대 수령지역으로 되어 있으나, 그 외의 재해지역인 후쿠시마현, 미야기현으로의 기부자 및 기부금액도 크게 증가하였음
- ▶ 2012년에는 2011년에 비해 기부자 수 및 기부금액이 줄어든 것으로부터도 동일본 대지진이 발생했을 당시 고향납세 기부를 통해 공동체 회복에 크게 동참하였음을 엿볼 수 있음

2015년 및 그 이후의 고향납세 기부자 및 기부금액이 대폭 늘어난 이유

- ▶ <표1>에서 보이고 있듯이 2011년 이후 고향납세 기부금은 크게 줄었으나, 2015년을 기준으로 고향납세 기부자 및 기부금이 대폭 늘어났음
- ▶ 그 이유는 2015년 4월부터 소득세 확정신고를 하지 않아도 되는 급여소득자에 대한 ‘고향납세 원스톱 특례 제도’가 창설되었기 때문임
- ▶ 2014년 이후 고향납세 기부자 수는 2014년 43만 5,700명에서 2015년에는 129만 8,700명으로 약 3.0배나 늘어났고, 기부금액은 2014년 341억 엔에서 2015년 1,471억 엔으로 약 4.3배나 늘어났음
- ▶ 특히, 2011년 동일본 대지진의 경우와 달리, 2016년 구마모토 지진이 발생한 이후에도 고향납세 기부자 수와 기부금액이 증가하였음
- ▶ 즉, 2016년 이후에도 고향납세 기부액은 계속 증가하고 있는데, 그 증가 배경에는 원스톱 특례제도 실시 후의 답례품 증정을 노린 고향납세 기부액 증가의 영향이 컸음
- ▶ 이처럼 2015년 이후의 고향납세 기부액 증가는 자연재해 때문만이 아니라 원스톱 특례제도에 따른 영향도 크나, 이하에서는 구마모토 지진 및 공동체 회복 노력과 관련하여 언급하기로 함

구마모토 지진에서의 공동체 회복을 위한 노력

- ▶ 2016년 구마모토 지진은 2011년 동일본 대재해에 비해 그 규모가 크지는 않았던 터라 고향납세 기부자 수 및 기부금액은 동일본 대재해 시의 변화와 같은 패턴으로 나타나지 않았음
- ▶ 그럼에도 불구하고 고향납세 기부자 수는 2016년 227만 600명으로 2015년에 비해 97만 1,900명이나 증가하였고(74.8% 증가), 기부금액은 2016년 2,566억 엔으로 2015년에 비해 1,095억 엔이나 증가하였음 (74.4% 증가)
- ▶ 전년 대비 2016년의 기부자 수 및 기부금액 상승률은 2017년이나 2018년에 비해 훨씬 높게 나타나고 있는데, 여기에는 2016년 구마모토 지진의 영향이 반영되었기 때문임

- ▶ 예컨대 2017년의 기부자 수는 2016년에 비해 30.6%(2016년 227만 600명에서 2017년 296만 4,900명으로) 증가하고 있는데 이는 위에서 언급한 2016년의 동 증가율 74.8%에 비해 훨씬 낮다는 것을 알 수 있음
- ▶ <표 1>을 보면 구마모토현과 접하고 있는 미야자키현(宮崎県)이 2016년에 고향납세 기부금 최대 수령지역으로 되고 있으나, 구마모토시로의 기부금은 다른 지역에 비해 현저히 증가하였음
- ▶ 실제로 일본 총무성의 데이터를 이용하여 계산하여 보면³⁾, 2016년 구마모토시의 일인당 고향납세 수령액은 구마모토시 이외의 일인당 평균 고향납세 수령액(199엔)에 비해 25.4배가 큰 5,023엔을 기록하였음
- ▶ 이 또한 고향납세 기부금을 통해 구마모토 공동체 회복(예, 구마모토성(城)의 복구 공사비 모금)에 동참하였음을 뜻함⁴⁾

코로나19 사태에 대응한 일본 지방재정 세입 구성 및 그 변화

- ▶ 위에서는 주민들이 고향납세 기부를 통해 재해 대처(공동체 회복)에 어떻게 반응하였는지를 보았다면, 다음으로 코로나19라는 위기 상황에서 일본 정부가 공동체 회복을 위해 지방재정을 어떻게 활용하였는지를 살펴보기로 함
- ▶ <표 2>는 코로나19 발생 이전인 2019년과 그 발생이 있었던 2020년을 대상으로 도도부현과 시정촌 자치단체의 세입 항목의 구성 변화를 보인 것임

[표 2. 일본 지방재정 세입(歳入) 항목별 결산액 구성 추이(단위:%)]

도도부현	지방세	지방 양여세	지방교부세 등 ^{1), 2)}	국고 지출금	도도부현 지출금	세외 수입	지방채
2019	40.7	4.3	17.4	11.6	-	15.0	11.0
2020	33.2	2.9	14.4	20.0	-	18.7	10.8
시정촌	지방세	지방 양여세	지방교부세 등 ^{1), 2)}	국고 지출금	도도부현 지출금	세외 수입	지방채
2019	33.4	0.7	19.9	16.0	6.8	14.6	8.6
2020	26.0	0.6	16.2	32.1	5.9	12.2	7.1

주: 1) 도도부현에서 지방교부세 등은 지방교부세에 시정촌담배세 도도부현 교부금, 지방특례교부금, 국유제공시설 등 소재 시정촌조성 교부금, 교통안전대책 특별교부금을 합한 것임

2) 시정촌에서 지방교부세 등은 지방교부세에 지방특례교부금, 자동차취득세 교부금, 법인사업세 교부금, 국유제공시설 등 소재 시정촌 조성교부금, 특별구 재정조정 교부금 등을 합한 것임

자료: 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) 및 1-4-7表(市町村歳入決算累年比較)를 이용하여 작성

3) 각년도의 総務省「ふるさと納税に関する現況調査等」, 総務省「市町村別決算状況調」, 総務省「市町村税課税状況等の調」의 데이터를 이용하여 계산한 결과임

4) 구마모토시가 제공하는 '구마모토성 재해복구 지원금'(熊本城災害復旧支援金) 사이트에서는 2016년 4월 21일부터 동 지원금을 접수하고 있고 구마모토성 수복·재건을 위해 다수의 지원이 있었음을 언급하고 있음. 동 사이트의 URL에 대하여는 말미의 참고문헌을 참조 바람

코로나19 사태에서 지방세입을 통한 일본 정부의 공동체 회복을 위한 대응

- ▶ <표 2>로부터 도도부현 세입 구성의 변화를 보면 지방세는 2019년 40.7%에서 2020년 33.2%로 7.5%p나 하락하고, 국고지출(보조)금은 2019년 11.6%에서 2020년 20.0%로 8.4%p나 상승하고 있음
- ▶ 또한 하단의 시정촌 세입 구성의 변화를 보면 지방세는 2019년 33.4%에서 2020년 26.0%로 대폭 하락하고, 국고지출(보조)금은 2019년 16.0%에서 2020년 32.1%로 두 배나 상승함
- ▶ 아울러 시정촌은 도도부현으로부터의 보조금인 도도부현지출금을 받고 있으나 그 변화는 크지 않은데, 이는 시정촌이 코로나19 사태를 도도부현이 아닌 중앙정부로부터의 국고지출(보조)금을 통해 대응하였음을 뜻함
- ▶ 이상의 변화는 일본의 광역자치단체(도도부현)나 기초자치단체(시정촌)가 코로나19와 같은 비상사태에 대응하는 과정에서 국고보조금을 활용해 공동체 회복을 도모하였음을 보여줌

코로나19 사태에 대응한 성질별 지방세출 구성 및 변화

- ▶ 코로나 시기의 국고지출금(보조금)을 활용한 대응은 비단 일본뿐만이 아니라 우리나라를 비롯한 다른 많은 국가에서도 나타난 현상이라고 할 수 있으나, 일본의 실태가 어떠한지를 확인하여 보는 것은 충분히 의미가 있다고 할 것임
- ▶ 나아가 한국을 포함한 다른 국가들과 일본을 비교하면 어느 정도 차이가 있었는지, 나아가 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌)는 어떻게 달랐는지에 관하여 그 비교의 단초를 제공할 수 있음
- ▶ <표 3>에서는 코로나19 발생 이전인 2019년과 그 발생이 있었던 2020년을 대상으로 도도부현과 시정촌 자치단체의 성질별 세출 항목의 구성 변화를 보이고 있음

[표 3. 일본 지방재정 성질별 세출 항목별 결산액 구성 추이(단위:%)]

도도부현	인건비	물건비	부조비*	보조비	보통건설 사업비	재해복구 사업비	공채비	대부금	기타
2019	25.4	3.6	2.2	25.1	16.1	1.2	13.4	5.3	7.6
2020	20.9	3.5	1.9	30.9	13.7	1.0	11.0	11.0	6.1
시정촌	인건비	물건비	부조비*	보조비	보통건설 사업비	재해복구 사업비	공채비	대부금	기타
2019	16.7	13.8	23.3	7.4	13.7	0.8	9.3	1.7	13.3
2020	14.0	11.4	18.9	24.3	11.0	0.6	7.2	2.2	10.3

주: *부조비는 생활곤궁자, 아동, 노인, 심신장애자 등을 원조하기 위한 지출임

자료: 総務省(各年度)『地方財政統計年報』1-4-6表(都道府県性質別歳出決算累年比較) 및 1-4-9表(市町村性質別歳出決算累年比較)를 이용하여 작성

지방 세출을 통한 일본 정부의 공동체 회복 대응

- ▶ <표 3>으로부터 보조비 비중을 보면 도도부현은 2019년 25.1%에서 2020년 30.9%로 5.8%p 상승하고 있으며, 시정촌의 경우도 2019년 7.4%에서 2020년 24.3%로 약 3.3배나 상승하고 있음
- ▶ 이는 도도부현과 시정촌이 보조비 지출 비중을 크게 늘려 코로나19에 대응하고, 공동체 회복에도 힘써 왔음을 보여줌
- ▶ 도도부현에서는 대부금의 비중이 2019년 5.3%에서 2020년 11.0%로 약 2배 이상(5.7%p) 증가하고 있는데, 이는 도도부현에서는 시정촌에서와는 달리 대부금도 공동체 회복을 위해 많이 쓰였음을 뜻함
- ▶ 이상으로부터 공동체 회복을 위한 코로나19 사태 대응에 있어 시정촌은 도도부현에 비해 보조비 지출 비중이 훨씬 높았던 데 비하여, 대부금의 지출은 주로 도도부현에 의해 이루어졌음을 보여주고 있음
- ▶ 코로나19의 영향으로 보조비나 대부금 지출이 늘어난 결과, 인건비를 비롯한 다른 지출 항목은 상대적으로 비중이 감소하는 형태로 나타나고 있음

평가 및 시사점

- ▶ 2011년 동일본 대지진이 발생하였을 때에는 재해 지역으로의 고향납세 기부자 수 및 기부금액이 크게 늘어났는데, 이는 지진과 같은 대재해 발생 시 고향납세 기부를 통한 공동체 회복에 크게 동참하였음을 의미함
- ▶ 2016년 구마모토 지진이 발생하고 나서 구마모토시로의 고향납세 기부금은 구마모토 이외의 지역에 비해 월등하게 많은 금액으로 증가하였음
- ▶ 당시 미디어에서도 답례품을 요구하지 않고 현금·지원을 전달하는 재해지원형 기부가 크게 늘어났다고 보도하고 있음(예컨대, 『日本經濟新聞』 2016년 6월 15일자)
- ▶ 답례품을 요구하지 않는 재해지원형 기부가 증가하였다는 점은, 이타적 관점에서 이루어진 고향납세 기부에 공동체 회복을 바라는 심리가 크게 작용하였음을 보여주며, 재해 상황에서는 많은 사람의 기부 참여가 중요하다는 것을 시사함⁵⁾
- ▶ 일본은 코로나19와 같은 위기 상황에서 국고지출(보조)금의 확대를 바탕으로 주민의 안정을 도모하고, 이를 통해 공동체 회복에 대응하였음
- ▶ 일본은 지방 이전재원을 대규모 국채 발행을 통해 조달함으로써 코로나19 팬데믹에 대응하였는데, 이는 위기 상황에서 공동체 회복을 실현하려면 평시에 건전한 재정운동을 하는 것이 매우 중요하다는 점을 시사함

5) 국중호·염명배(2018)는 몇몇 기부자가 고액기부를 하는 것보다는 가급적 많은 기부자가 기부하는 것이 바람직하다고 지적하고 있음

참고문헌

- ▶ 국중호·염명배(2018)「일본 고향납세의 기부특성에 관한 연구」『한국지방재정논집』 한국지방재정학회, 제 23권 제2호, pp.73-109.
- ▶ 『日本經濟新聞』 2016년 6월 15일자.
- ▶ 熊本市「熊本城災害復旧支援金」(<https://www.city.kumamoto.jp/kiji00317852/index.html>) 2026년 3월 30일 열람.
- ▶ 総務省(2026)「ふるさと納税のしくみ」.
- ▶ 総務省(2026)「市町村数の推移表(詳細版)」.
- ▶ 総務省(各年度)「市町村税課税状況等の調」.
- ▶ 総務省(各年度)「平成22~30年(2010~2018年)のふるさと納税(寄附)に係る寄附金税額控除の適用状況ついて」.
- ▶ 総務省(各年度)『ふるさと納税に関する現況調査等』.
- ▶ 総務省(各年度)『市町村別決算状況調』.
- ▶ 総務省(各年度)『地方財政統計年報』.

국중호 글로벌 지방행정 리포터

요코하마시립대 경제학 교수

kook@yokohama-cu.ac.jp