

수시과제 보고서

고향사랑기부금제(고향세) 도입과 대전광역시 대응방안

2020. 9.

대전세종연구원
유병선 책임연구위원
이창림 정책협력관

< 요약 >

2017년 대통령선거에서 문재인 대통령후보가 고향사랑기부제 도입을 대선공약으로 제시하였다. 대통령 당선 후 국정기획자문위원회가 이 제도 입법화를 100대 국정과제에 포함시켰고, 정부는 “자치분권로드맵”의 30대 과제로 선정하여 추진하고 있다.

이에 따라 20대 국회(2016.5.30.~2020.5.29.)에 여·야를 막론하고 10여 개의 관련 법률안을 제출하여 논의한 결과 제도도입 취지에는 여·야가 어느 정도 공감하였으나 국회의 사정으로 충분한 심의가 이루어지지 못하여 법률안 통과에는 이르지 못하고 20대 국회 임기만료로 인하여 법률안들은 전부 폐기되었다. 21대 국회(2020.5.30.~2024.5.29.)에 들어서는 2020년 9월 15일 현재까지 5건의 관련 법안이 제안되어 심의를 기다리고 있다.

우리나라에서 도입이 논의되고 있는 고향사랑기부금제도는 일본의 고향(납)세제도를 모델로 한 것이다. 이 제도는 도시에 사는 출향민이 고향에 기부를 하고 기부액의 상당 부분을 납부하여야 할 세금에서 공제받게 된다면 기부자의 부담도 덜게 되고, 고향에 경제적 도움이 되며, 도시와 지방의 재정 격차도 해소될 수 있다는 아이디어에서 출발하였다. 명칭은 故郷稅(후루사토稅)이지만 세금은 아니고 실질적으로는 기부금이다. 후루사토(ふるさと)란 고향을 뜻하는 단어이지만 기부자는 고향 외에 자신이 응원하는 단체 등 복수의 자치단체에 기부할 수 있다.

일본의 고향세는 자신이 선택한 자치단체에 기부할 경우 기부금액 중 자기부담금 2,000엔을 초과하는 부분에 대해서는 소득세와 개인주민세에서 일정 상한선까지 전액이 공제되는 제도이다. 소득세는 국세이고 주민세는 지방세이기 때문에 고향납세로 인한 재정 손실은 국가와 거주지 자치단체가 분담하게 되는데 항상 거주지 자치단체의 재정손실이 국가의 재정손실보다 크게 발생하는 구조이다. 제도도입 초기에는 홍보 부족, 많은 자기 부담액(5,000엔) 등의 이유로 기부액수 및 건수가 그렇게 많지 않았으나 2014년을 기점으로 기부금이 크게 증가하였다. 2019년에는 기부금액 5,127억 엔, 기부건수 2,322만6,000건에 이르고 있다.

일본에서는 기부 받은 자치단체는 법적 근거는 없지만 기부에 대한 보답으로 자치단체의 특산품 등을 답례품으로 기부자에게 주고 있는데 답례품은 기부를 결정하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 자치단체는 기부금 수입확대를 위해서는 다른 지역보다 경쟁력 있는 답례품을 제공하여야 하기 때문에 고가의 답례품을 제공하게 되는 폐단이 발생한다. 이 문제 해결을 위하여 총무성은 2019년 지방세법 개정을 통하여 환금성이 높거나 고가의 답례품을 제공하지 못하도록 한 바 있다.

우리나라에서 고향사랑기부금과 관련하여 최초로 발의된 법안은 18대 국회인 2009년 이주영 의원이 발의한 지방재정법 개정안이었으나 본격적인 논의는 20대 국회에서 시작되었다. 20대 국회와 21대 국회에 제출된 법안의 주요 내용을 살펴보면,

i) 기부자 자신이 거주하는 자치단체에 기부할 수 있는지에 관해서는 이를 긍정하는 법안과 부정하는 법안이 있다.

ii) 기부금을 받을 수 있는 자치단체에 관해서는 기초단체만 받을 수 있도록 하는 법안, 광역단체도 받을 수 있도록 하는 법안, 일정 수준 이하의 재정자주도나 재정자립도를 가진 자치단체만 받을 수 있도록 하는 법안 등이 있다.

iii) 답례품에 관해서는 법률에 규정하지 않고 있는 안과 답례품의 가액범위 한도(기부금액의 30/100 또는 10/100으로 제한)를 규정하거나 답례품으로 줄 수 없는 물품 등을 규정하는 법안 등이 있다.

iv) 세액공제에 관해서는 다수의 법안이 기부액 10만원 미만은 전액, 10만원 초과 2,000만원까지는 기부액의 16.5%(소득세15%, 지방소득세1.5%), 2,000만원 초과분은 기부액의 33%(소득세 30%, 지방소득세 3%)의 공제가 가능하도록 규정하고 있으나 세액공제를 하지 않는 법안도 있고, 세액공제에 관해서는 법률에 직접 규정하지 않고 대통령령으로 규정하도록 하는 법안도 있다.

지난 20대 국회에서는 행정안전위원회 법안심사소위원회에서 이 법안들에 대한 구체적인 심사가 2회 있었는데 제도도입 시 가장 우려되는 점은 기부에 강제성이 개입되고, 자치단체의 공무원들이 동원될 가능성이 있는 것으로 지적되었다.

고향사랑기부금은 지방·농촌의 재정책충과 대도시·수도권지역과의 재정격차를 완화하고자 하는 것이 기본취지이다. 대도시이지만 지방이라는 이중적 위치에 있는 대전광역시도 이 제도의 구체적 입법내용에 따라 오히려 재정손실이 일어날 수도 있다. 구체적인 사례를 보면,

i) 거주지 자치단체에 기부를 인정하지 않는 법안

ii) 기부금을 모집하는 것이 아니라 대도시 및 수도권 거주자가 부동산취득세액의 5% 이내의 금액을 본인이 지정하는 지자체의 세입으로 이전 신청할 수 있도록 하는 법안

iii) 기부받을 수 있는 자치단체의 범위를 재정자립도 또는 재정자주도가 전국 20/100 이하인 지방자치단체로 제한하는 법안

iv) 광역단체는 기부금을 받을 수 없도록 하는 법안 등이 채택된다면 대전광역시는 재정적 손실이 발생할 가능성이 크므로 입법단계에서 지역 의원들과 연계한 적극적인 대응이 요구된다.

이 제도가 도입되면 대전광역시와 같이 특별한 특산품을 갖고 있지 않은 자치단체는 경쟁력 있는 답례품이나 서비스의 제공이 어려워 기부금 모집에 한계가 있을 수 있다. 대전광역시는 다른 자치단체와 비교하면 과학과 문화에서 상대적인 우위에 있다고 보이므로 이를 활용하여 유성온천 숙박과 연계한 계룡산·공주지역 자연문화투어, 대전 1일 시티투어, 대덕연구단지 탐방 및 국립중앙과학관 과학체험, 뿌리공원·오월드·계족산·보문산 등 관광체험, 동춘당·박팽년생가 등 대전전통문화유적 투어, 구 충남도청·대흥동성당 등 근대문화유산투어 등이 방안을 고려할 수 있다.

또한 기부금 수입 확대를 위하여 법적·재정적 제약 때문에 평소 자치단체의 예산으로 하기 힘든 사업을 고향기부금 사업으로 미리 선정하여 공표하는 방안의 도입이 필요하다. 자치단체의 재정 낭비를 우려하거나 기부금의 사용 용도에 동의하지 못하

여 기부를 주저하던 사람들도 사업계획을 보고 기부를 결정하기 때문에 기부의 폭이 확대될 수 있는 장점이 있다. 대전광역시의 경우 대전의 특성에 보다 잘 어울리는 사업, 즉 근대문화거리 조성사업, 중앙시장·유성시장 등 전통시장 관광자원화 사업 등을 그 대상사업으로 검토할 수 있다.

- 목차 -

I. 서론	1
II. 일본의 故郷稅(후루사토稅) 제도	2
1. 도입 배경	2
2. 고향세(고향납세)제도 개요	2
3. 공제절차	3
4. 기업형 고향세(지방창생응원세제)	3
5. 고향납세 현황	4
6. 답례품	5
III. 고향사랑기부제도 입법동향	7
1. 20대 국회 발의 개정안	7
2. 21대 국회 발의안	11
3. 국회에서의 논의 내용	12
IV. 제도도입이 대전광역시 지방재정에 미치는 영향	15
1. 염명배의 연구(2010)	15
2. 임정빈·김성찬·홍근석의 연구(2017)	16
3. 홍근석·염명배의 연구(2019)	17
4. 홍근석·임정빈의 연구(2019)	17
V. 대전광역시 대응방안	19
1. 입법단계에서의 대응	19
2. 고향사랑기부금 확충을 위한 노력	20
<참고문헌>	22

I. 서론

2008년 일본에서 도입된 고향(후루사토)세제도가 농촌의 열악한 지방재정에 일정 부분 효과가 있었다고 평가됨에 따라 우리나라에서도 이 제도의 도입을 위한 논의가 시작되었다. 2017년 대통령선거에서 문재인 대통령후보가 고향사랑기부제 도입을 대선공약으로 제시하였다. 대통령 당선 후 국정기획자문위원회가 고향사랑기부금 제도 입법화를 100대 국정과제 중 제75과제 “지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권”항목에 포함시켰고, 2017년 정부는 “자치분권로드맵”의 30대 과제로 선정하여 추진하기로 하였다.

이에 따라 20대 국회(2016.5.30.~2020.5.29.)에 여·야를 막론하고 10여 개의 관련 법률안이 제출되어 국회에서 논의한 결과 제도도입 취지에는 여·야가 어느 정도 공감하였으나 국회의 사정으로 충분한 심의가 이루어지지 못하여 법률안 통과에는 이르지 못하고 20대 국회 임기만료로 인하여 법률안들은 전부 폐기되었다. 21대 국회(2020.5.30.~2024.5.29.)에 들어서는 2020년 9월 15일 현재까지 5건의 고향사랑기부금법이 의원발의 법안으로 제안되어 심의를 기다리고 있다.

이 제도는 지방재정 확충의 효과와 도시·농촌 간 균형발전의 효과를 기대하고 있다. 그러나 대전광역시의 경우는 지방이면서 동시에 도시에 속하기 때문에 이 제도의 구체적인 내용에 따라 긍정적인 효과가 나타날 수도 있고, 부정적인 효과가 나타날 수도 있다.

이 글에서는 먼저 일본의 고향납세제도를 살펴본 후 제도도입을 위하여 국회에 제출된 법률안들의 내용을 중심으로 우리나라에서 도입될 제도를 설명하고, 국회에서 논의된 내용을 소개하며, 제도도입 시 지방재정에 미치는 영향에 대한 기존 논의를 소개하고, 대전시의 대응방안에 대하여 정책 제안을 하기로 한다.

II. 일본의 故郷稅(후루사토稅) 제도

1. 도입 배경

이 제도는 2006년 후쿠이현(福井県)의 니시카와(西川)지사가 저출산 고령화의 빠른 진행과 인구감소로 소멸위기에 처한 지방을 활성화하기 위한 방안으로 제안하였다.

그의 제안은 다수의 국민이 지방에서 태어나 중·고등학교까지 다니면서 많은 혜택을 받았지만 도시에서 대학진학과 취직을 하게 되어 도시에서 납세가 이루어지므로 도시의 세수는 많아지고, 지방의 세수는 지속적으로 줄어들게 되기 때문에 지금의 납세자를 있게 해준 지방에는 아무런 도움도 줄 수 없게 된다.

만약 도시에 사는 출향민이 고향에 기부를 하고 기부액의 상당 부분을 납부하여야 할 세금에서 공제받게 된다면 기부자의 부담도 덜게 되고, 고향에 경제적 도움이 되며, 도시와 지방의 재정 격차도 해소될 수 있다는 아이디어에서 출발하였다(염명배, 2018). 또한 기부를 하게 되면 실질적으로 세금이 거주지 자치단체에서 고향 자치단체로 이전되는 효과가 있고, 기부를 받은 자치단체는 기부자에게 지역특산품 등 답례품을 제공하면 지역특산품의 홍보 효과를 얻을 수 있는 등 고향납세는 결과적으로 지역활성화로 이루어지게 된다.

니시카와(西川)지사의 제안은 많은 지지를 받았고, 총무성은 2007년 후루사토연구회를 출범시켜 9회에 걸쳐 논의를 하였으며, 논의결과가 “후루사토납세연구회 보고서”로 발간되었다.

논의 과정에서 기부를 하게 되는 주민은 같은 지역에 거주하는 다른 주민에 비해 적은 납세로 동일한 행정서비스를 받을 수 있게 되므로 수익자부담의 원칙에 위배되고, 기부금수입의 확대를 위하여 지방자치단체 간에 과열 경쟁을 초래할 수 있고, 도시지역에서는 세수 부족으로 행정서비스의 질 저하를 야기시킬 수 있다는 등의 문제점이 지적되었다. 그럼에도 불구하고 고향납세제도는 총선을 앞둔 자민당의 지지를 받아 2008년의 지방세법 개정으로 정식으로 도입되었다.

2. 고향세(고향납세)제도 개요

고향납세는 자신이 선택한 자치단체에 기부할 경우 기부금액 중 자기부담금 2,000엔을 초과하는 부분에 대해서는 소득세와 개인주민세에서 일정 상한선까지 전액이 공제되는 제도이다. 부양가족이 배우자만 있는 연수입 700만엔의 급여소득자가 30,000엔의 고향납세를 하면 2,000엔을 넘는 부분인 28,000엔에 대해서는 소득세와 주민세에서 공제된다.¹⁾

1) 日本總務省自治稅務局市町村稅課 자료 (2020.8)

소득세는 국세이고 주민세는 지방세이기 때문에 고향납세로 인한 재정손실은 국가와 거주지 자치단체가 분담하게 되는데 항상 거주지 자치단체의 재정손실이 국가의 재정손실보다 크게 발생하는 구조이다(김진아·이유진, 2017).

기부는 자신이 원하는 자치단체에 직접 신청하거나 고향세 종합사이트에서 원하는 자치단체를 선택하는 방법으로 이루어진다. 명칭은 故郷稅(후루사토稅)이지만 세금은 아니고 실질적으로는 기부금이다. 후루사토(ふるさと)란 고향을 뜻하는 단어이지만 기부자는 고향 외에 자신이 응원하는 단체 등 복수의 자치단체에 기부할 수 있다.

3. 공제절차

납세 신청 후 기부금을 내게 되면 기부받은 자치단체는 기부증명서·영수증 등을 발급하게 되고, 이를 근거로 기부자는 기부한 다음 해 3월15일까지 소득세액을 확정하여 확정신고를 하여야 한다. 확정신고를 하면 소득세와 주민세의 공제액이 결정되는데 소득세분은 기부한 당해연도의 소득세에서 공제되고, 주민세분은 기부를 한 다음 연도의 주민세에서 환급된다.

2015년부터는 확정신고가 불필요한 연 수입 2,000만엔 이하 급여소득자 등은 기부대상 지자체가 5개 단체 이내인 경우에 한하여 고향납세를 한 각 자치단체에 신고특례를 신청하면 다음 해에 확정신고를 하지 않아도 되는 “고향납세 원스톱특례제도”가 시행되면서 기부가 보다 간편해졌다. 이 제도가 시행된 2016년도부터는 기부 건수와 기부금액이 크게 증가하였다.

2019년도에는 전체기부 건수 2,333만 건 중 25.5%인 594만 건, 전체 기부금액 4,875억엔 중 23.9%인 1,166억엔이 원스톱 특례제도를 통하여 납부되었다.

4. 기업형 고향세(지방창생응원세제)

가. 개념

지방자치단체의 요구로 2016년부터는 기업도 고향세를 납부(기부)할 수 있게 되었다. 정식명칭은 지방창생응원세제(地方創生應援稅制)이고 지역재생법의 개정으로 법적 근거가 도입되었다. 지역창생이란 지역재생이란 의미에서 한발 더 나아가 새로운 도시나 지역을 만든다는 의미이다.

이 제도는 대도시에 과도하게 집중된 법인세수의 일부를 지방으로 이전하도록 유도하기 위한 것이다. 따라서 기부받을 수 있는 자치단체에는 재정상태가 좋은 도쿄도 등 지방교부세 불교부단체와 해당 기업 본사 소재지가 있는 자치단체 등을 제외하고 있다. 기부할 수 있는 하한금액은 10만 엔이고 개인이 기부할 때 받는 답례품은 받지 못한다.

일본에서는 법인이 자치단체에 기부할 경우 기부액의 30%를 공제받고 있는데, 법인이 고향세를 기부할 경우 현재 공제받는 30%에 추가하여 30% 공제를 받게 된다.

결과적으로 기부액의 60%에 해당하는 금액을 공제받게 되고 기부를 통하여 해당 지역 내에서 기업의 홍보 효과를 기대할 수 있다.

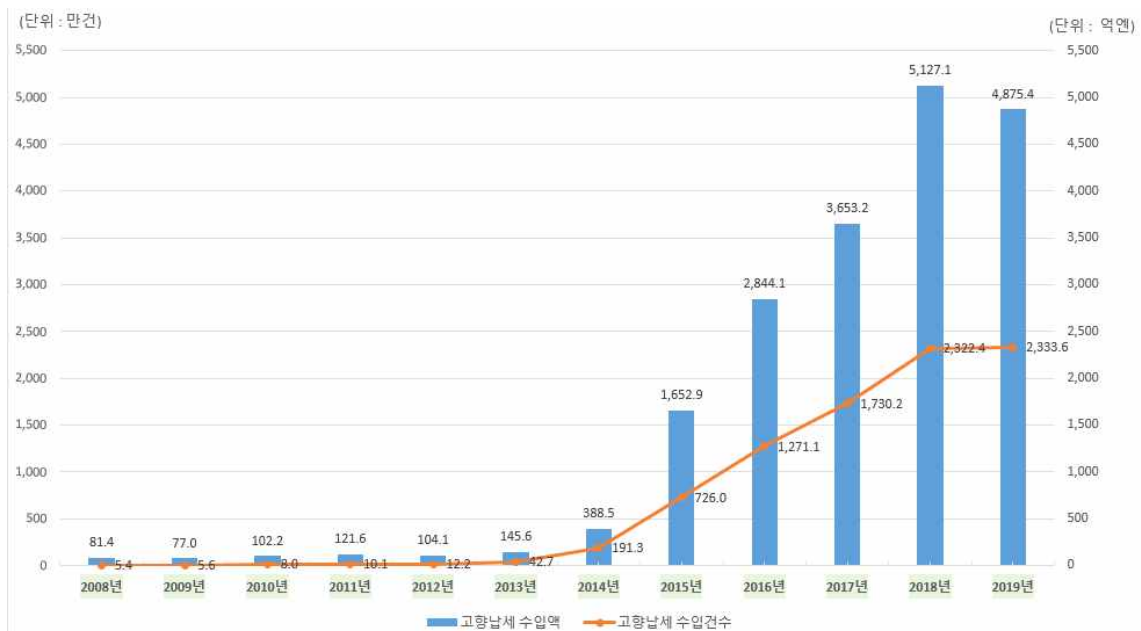
나. 기부절차

자치단체가 먼저 기부금을 어떻게 활용할지를 기획하고 사업계획을 수립하면 기업은 자치단체와 상담하고 기부 여부를 결정하게 된다. 자치단체가 사업을 내각부에 신청하면 내각부가 사업을 인증·공포하게 되고 자치단체가 해당 사업의 사업비를 확정 한 후 기업은 기부를 하게 된다. 이 제도의 특징 중의 하나는 자치단체가 계획한 사업이 인증을 받아 사업비가 확정된 후에만 기부가 가능하므로 기업의 입장에서는 기부금의 사용 용도가 명확하다는 점이다. 따라서 기업이 사용한 기부금은 해당 사업에만 사용된다(조진우, 2020).

5. 고향납세 현황

제도도입 초기에는 홍보 부족, 많은 자기 부담액(5,000엔) 등의 이유로 기부액수 및 건수가 그렇게 많지 않았으나 2014년을 기점으로 기부금이 크게 증가하였다. 기부금 증가의 원인으로는 자기부담액 인하(2011년부터), 답례품 제공(2014년부터) 등을 들 수 있다.

<표1> 고향납세의 기부금액 및 기부건수 추이(2008~2019)



자료 : 고향납세에 관한 현황조사 결과, 총무성자치세무국시정촌세과(2020.8.5.)

제도도입 초기인 2008년에는 기부금액 81억엔, 기부 건수 5만4,000건에 불과하였으나 2019년에는 기부금액 5,127억엔, 기부건수 2,322만6,000건으로 금액, 건수 모두 기하급수적으로 증가하였다.

이렇게 기부가 크게 증가한 것은 2013년경부터 자치단체의 답례품 제공이 시작되어 전국적으로 일반화되면서 기부자는 2,000엔을 부담하더라도 기부를 받은 자치단체로부터 답례품을 받기 때문에 경제적 손실이 크지 않게 되었고, 언론에서 고향납세를 많이 소개하여 국민에게 널리 알려진 것과 신용카드 납부 등 결제환경 개선, 원스톱 특례제도 신설, 자치단체가 지역활성화를 위해 필요한 사업에 목표금액을 설정하고 기부금을 모집하는 크라우드 펀딩형(GCF : Government Crowd Funding) 고향납세제 도입 등 지속적인 제도개선에 따른 것이다. 다만, 2019년에는 기부건수는 전년 대비 소폭(12,000건) 증가하였으나 기부금액은 오히려 252억엔 감소하였다.

6. 답례품

기부받은 자치단체는 법적 근거는 없지만, 기부에 대한 보답으로 자치단체의 특산품 등을 답례품으로 기부자에게 주고 있다. 2016년 총무성이 답례품에 대한 지방자치단체의 인식을 조사한 결과 기부금이 크게 증가한 이유로 전체 자치단체의 41%인 732개 단체가 답례품의 충실을 들었고, 다음으로 신용카드결제, 전자신청을 통한 수납 등 수납환경 정비를 든 단체가 16%였다(김진아·이유진, 2017). 2016년에 실시한 다른 조사에 의하면 기부 자치단체를 선택한 이유에 대해서는 71.8%가 답례품, 20.4%는 지역응원을 들고 있을 정도로(심재승, 2017), 답례품은 기부에 결정적 요인이 되고 있다. 그러나 자치단체는 기부 확대를 위해서는 다른 지역보다 경쟁력 있는 답례품을 제공하여야 하기 때문에 고가의 답례품을 제공하게 되는 폐단이 발생한다.

<표2> 고향납세의 모집에 소요되는 비용

(단위 : 백만엔)

구분	금액	수입액 대비 비율	전년도 결과
답례품 조달비용	137,455	28.2	35.4
답례품 송부비용	37,677	7.7	7.7
홍보비용	3,442	0.7	1.0
결제 등 비용	9,514	2.0	2.2
사무비용 등	39,390	8.1	8.8
합계	227,479	46.7	5.5

자료 : 고향납세에 관한 현황조사39 결과, 총무성자치세무국시정촌세과, (2020.8.5.)

총무성의 자료에 의하면 자치단체는 답례품 구입비용으로 2019년에는 기부금액의 28.2%를, 답례품 송부비용으로 기부금액의 7.7%를 사용하여 답례품 관련 비용으로만

기부받은 금액의 35.9%를 평균적으로 지출하고 있다. 고가의 답례품을 제공하는 폐단이 발생하자 총무성은 2017년4월 답례품의 가액을 기부액의 30%로 한정하는 권고를 자치단체에 시달한 바 있다.

그러나 이는 어디까지나 권고안에 불과하여 많은 자치단체들이 이를 지키지 않고 있고 여전히 기부액의 50%~70%에 해당하는 금액의 답례품을 제공하는 사례가 많이 발견되고 있어서(염명배, 2019), 총무성은 2019년 지방세법 개정을 통하여 상품권, 가전제품 등 환금성이 높거나 고가의 답례품을 제공하지 못하도록 하였고, 2020년 이를 위반한 고치현 나하리정(高知県 奈半利町)을 고향납세 대상단체에서 취소한 바 있다.

Ⅲ. 고향사랑기부제도 입법동향

1. 20대 국회 발의 개정안

가. 개관

이 제도와 관련하여 최초로 발의된 법안은 18대 국회(2008.5.30.~2012.5.29.)인 2009년 이주영 의원이 발의한 지방재정법 개정안이다. 주요 내용은 자신이 선택한 지방자치단체에 기부하는 경우 그 일부를 주민세 소득할에서 세액공제를 하는 고향투자기부금제도를 도입하고, 이를 관리하기 위하여 고향투자기부금특별회계를 설치·운영하는 것이다. 그러나 이 법안은 지방재정법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 규정하고 있기 때문에 고향투자기부금과 같은 지방자치단체의 특정 세입·세출에 관한 규정을 두는 것은 법 체계상 맞지 않는다는 이유 등으로 폐기되었다.

고향사랑기부금에 관한 본격적인 논의는 20대 국회(2016.5.30.-2020.5.29.) 행정안전위원회에서 시작되었다. 국회에서 논의된 고향사랑기부금제의 입법방식에는 네 개의 유형이 있다.

첫째, 고향사랑기부금을 기부할 수 있는 단체, 답례품, 모집방법, 모집한도 등 고향사랑기부금에 관한 사항을 전반적으로 규정하는 법을 새로이 제정하는 방식이다. 이 방식으로는 고향사랑 기부금에 관한 법률안(이개호 의원안), 지역균형발전 기부금에 관한 법률안(정인화 의원안), 고향발전 기부금법안(윤영일 의원안) 등 3건이 제출되었다. 이 중 이개호의원이 실질적으로 정부가 제출한 법안으로 그 내용은 정부의 방침과 동일하다.

둘째, 현행 “기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률”(이하 “기부금품법”이라 한다)에는 자치단체와 그 소속기관 및 공무원의 기부금 모집을 금지하고 있는데, 고향사랑기부금을 자치단체도 모집할 수 있도록 현행 기부금품법 규정에 대한 예외 규정을 만드는 방식이다. 이 방식으로는 안호영 의원안, 전재수 의원안, 강효상 의원안, 김광림 의원안, 김두관 의원안 등 5건이 제출되었다.

위의 두 방식 중 어떤 방식을 택하든 기부금에 대한 세금공제를 위해서는 관련 세법이 개정되어야 하기 때문에 발의 의원들은 별도로 소득세법, 조세특례제한법, 지방세특례제한법 등 개정을 위한 법률안을 제출하였다.

셋째, 수도권외의 세수 일부를 자치단체로 이전하는 방식이 있다. 기부금을 모집하는 것이 아니므로 기부금품법을 개정하지 않고 관련 세법만 개정하게 된다. 이 방식에 의한 법률안에는 수도권(서울·경기·인천)거주자는 소득세액의 10% 이내의 금액을 본인이 지정하는 비수도권 지방자치단체 세입으로 이전할 수 있도록 하는 홍의락의원 발의 소득세법 개정안, 서울·광역시·경기도 거주자는 소득세액의 10% 이내의 금액을 본인이 지정하는 시·군의 세입으로 이전 신청을 할 수 있도록 하는 주승용의원 발의 소득세법 개정안, 지방소득세의 100분의 30 이내의 범위에서 지방소득세 납세자가

아닌 다른 지방자치단체에 납부가 가능하도록 하는 박덕흠 의원 발의 지방세법 개정안, 특별시·광역시·특별자치시 및 경기도 거주자는 본인이 납부할 부동산취득세액의 5% 이내의 금액을 본인이 지정하는 지자체(특별시·광역시·특별자치시 및 경기도 제외)의 세입으로 이전 신청할 수 있도록 하는 이명수 의원 발의 지방세법 개정안이 있다.

넷째, 자치단체가 기부금을 모집하는 것이 아니고 별도로 “농어촌발전공동모금회”를 설립하여 기부금을 모집할 수 있도록 하면서, 기부자가 지정하는 농어촌 지방자치단체에 이를 배분하도록 하는 “농어촌발전을 위한 공동모금 및 배분에 관한 법률안”(황주홍 의원안)이 있다.

위의 방식 중 셋째와 넷째의 방식은 핵심 법률인 고향사랑기부금법 관련 논의경과를 지켜보아야 한다는 이유로 국회에서 심사된 바 없으므로 여기에서 논의는 제외한다. 21대 국회가 개원한 지 아직 5개월도 경과되지 않아 제출된 법안이 많지 않고, 국회 관례상 임기만으로 폐기된 법안들은 다음 대에 동일한 내용으로 다시 제출되는 경우가 많기 때문에 20대 국회에 제출된 법률안들을 중심으로 논의한다.

나. 기부자 및 기부대상 자치단체

<표3> 기부자 및 기부대상 자치단체

법안 명	기 부 자	기부대상 자치단체
고향사랑 기부금에 관한 법률 (이개호의원)	해당 자치단체에 거주하지 않는 자	제한 없음
지역균형발전 기부금에 관한 법률 (정인화의의원)	해당 자치단체에 거주하지 않는 자	제한 없음
고향발전 기부금법 (윤영일의의원)	해당 자치단체에 거주하지 않는 자	제한 없음
기부금품법(전재수의의원)	해당 자치단체에 거주하지 않는 자	재정자립도 또는 재정자주도가 전국 20/100 이하인 지방자치단체
기부금품법(강효상의의원)	해당 자치단체 출생자 및 이에 준하는 대통령령으로 정하는 자	기부자의 출생지 및 이에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체
기부금품법(김광림의원)	해당 시·군·구(세종시·제주도 포함)에 10년 이상 가족관계등록부상의 등록기준지로 등재되었거나, 거주한 사실이 있는 사람	시·군·구 및 세종특별자치시, 제주특별자치도
기부금품법(김두관의의원)	관할 구역(등록기준지 혹은 주민등록지) 출신자	세종특별자치시, 제주특별자치도 및 재정자립도 30/100 이하 시·군·구
기부금품법(안호영의원)	해당 지방자치단체에 등록기준지 또는 주민등록지로 10년 이상 등재되었거나 등재된 사람	제한 없음

3개의 제정안과 전재수 의원안은 누구든지 자신이 현재 거주하고 있는 자치단체를 제외한 모든 자치단체에 기부를 할 수 있도록 하였고, 안호영 의원안, 강효상 의원안, 김두관 의원안, 김광림 의원안은 세부적인 차이는 있지만 자신이 거주하는 자치단체에 기부할 수 있도록 하였다.

기부를 받을 수 있는 자치단체에 관해서는 전재수 의원안은 재정자립도 또는 재정자립도가 전국 20/100 이하인 자치단체만이 기부받을 수 있도록 하였고, 김광림 의원안은 광역단체(제주도·세종시 제외)는 기부받을 수 없도록 하였으며, 김두관 의원안은 기초단체는 재정자립도 30/100이하인 단체만 기부받을 수 있도록 하고, 광역단체는 제주도와 세종시를 제외하고는 기부받을 수 없도록 하고 있다.

다. 답례품

답례품의 금액한도에 관하여 정인화 의원안은 기부금액의 30/100, 윤영일의원안은 10/100을 초과할 수 없도록 하고 있고, 김광림 의원안과 이개호 의원안은 답례품 금액한도를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 그러나 안호영 의원안, 전재수 의원안, 강효상 의원안, 김두관 의원안은 답례품에 관한 법적 근거를 두고 있지 않다.

답례품의 종류에 관하여 이개호 의원안, 정인화 의원안, 김광림 의원안은 지역특산품 등으로 제한하고 있다. 사실상 정부안이라고 할 수 있는 이개호 의원안의 경우 지역특산품 등 해당 자치단체의 관할구역 안에서 생산·제조된 물품, 관할구역 안에서만 통용될 수 있는 상품권 등을 답례품으로 제공할 수 있도록 하고, 현금이나 귀금속류는 제공할 수 없도록 하고 있다.

<표4> 답례품 규정

법안 명	답례품 한도
고향사랑 기부금에 관한 법률 (이개호의원)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대통령령이 정하는 한도 이내에서 제공 가능 - 지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역 안에서 생산·제조된 물품, 관할구역 안에서만 통용될 수 있는 상품권 등 - 현금, 고가 귀금속 및 보석류 금지
지역균형발전 기부금에 관한 법률 (정인화의의원)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기부금의 30/100 이내에서 제공 가능 - 지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역 안에서 생산·제조된 물품, 관할구역 안에서만 통용될 수 있는 상품권 등 - 현금, 고가 귀금속 및 보석류 금지
고향발전 기부금법 (윤영일의의원)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기부금의 10/100 이내에서 제공 가능 - 지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역 안에서 생산·제조된 물품 - 현금, 고가 귀금속 및 보석류 금지
기부금품법(김광림의원)	사·군·구의 농산물, 특산물 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 답례품 제공 가능

라. 세액 공제

1) 개정안의 내용

개정안들은 고향사랑기부금법과는 별도로 조세특례제한법과 지방세특례제한법에 고향사랑기부금에 대한 세액공제 및 손금산입 근거를 신설하고 있다. 내용은 대체로 동일한데 이개호의원 안을 중심으로 설명하면 아래 표와 같다. 공제액 중 국가의 부담은 10/11이고, 자치단체의 부담은 1/11이다.

자치단체의 부담은 개인지방소득세에서 공제가 되는데 개인지방소득세는 특별시·광역시·시·군제이기 때문에 특별시와 광역시에서는 특별시와 광역시가 부담하고, 도에서는 시와 군이 각각 부담한다.

<표5> 이개호 의원안의 국세 및 지방세 세액공제 내용

<p>○ 국세 : 소득세</p> <p>1. 10만원 이하의 금액을 기부한 경우: 고향사랑 기부금 × 110분의 100</p> <p>2. 10만원 초과 2천만원 이하의 금액을 기부한 경우: 10만원 × 110분의 100 + (고향사랑 기부금 - 10만원) × 100분의 15</p> <p>3. 2천만원을 초과한 금액을 기부한 경우: 10만원 × 110분의 100 + 1,990만원 × 100분의 15 + (고향사랑 기부금 - 2천만원) × 100분의 30</p> <p>즉, 10만원까지는 기부금의 100/110을, 10만원 초과 2천만원까지 15%, 2천만원 초과분은 30%를 공제한다.</p> <p>○ 지방세 : 개인지방소득세</p> <p>개인지방소득세 산출세액에서 「조세특례제한법」에서 세액공제하는 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 세액공제</p> <p>즉, 10만원까지는 기부금의 10/110, 10만원 초과 2천만원까지 1.5%, 2천만원 초과분은 3% 공제한다.</p> <p>○ 국세와 지방세를 합하면 10만원 미만은 전액, 10만원 초과 2,000만원까지는 기부액의 16.5%, 2,000만원 초과분은 기부액의 33%의 세액공제를 받게 된다.</p>
--

2) 국가·자치단체와 기부자 간 부담 비교

일본의 경우 기부자는 자기부담액인 2,000엔만 부담하고, 나머지는 국가와 거주지 자치단체가 분담하는데 국가부담분보다 거주지 자치단체부담분이 훨씬 많게 되는 구조이다. 반면 이개호의원 안의 경우 지방소득세율은 소득세율의 10%이기 때문에 거주지 자치단체는 항상 국가가 지는 부담의 10%만 부담하게 되어 국가의 부담이 거주지 자치단체 부담분의 10배에 이르게 된다.

기부자는 10만원 미만은 전액, 10만원 초과 2,000만원까지는 기부액의 16.5%(소득세 15%, 지방소득세 1.5%), 2,000만원 초과분은 기부액의 33%(소득세 30%, 지방소득세 3%)의 세액공제를 받게 되는데 불과하여 기부액이 많아질수록 기부자 부담분이

크게 증가하게 되고, 3,000만원을 기부하였을 때 기부자의 부담분은 77.7%인 2,331만원에 달한다. (표6 참조)

일본과 우리나라의 부담비율을 비교하면, 일본의 경우 연 소득 700만엔인 자가 3만엔 기부 시 기부자는 자기부담분인 2,000엔(6.6%)을 부담하고, 국가는 5,600엔(18.7%)을 부담하며, 거주지 자치단체는 22,400엔(74.7%)을 부담한다. 반면에 우리나라는 이개호의원 안에 의할 경우 연 소득 7,000만원인 자가 30만원 기부 시 기부자는 167,000원(55.7%)을 부담하고, 국가는 120,900원(40.3%)을 부담하며, 거주지 자치단체는 12,100원(4.0%)을 부담하여(육동한·박상현·염명배·전지성,2017), 우리나라의 경우가 국가와 기부자의 부담비율이 일본보다 상당히 높음을 알 수 있다.

<표6> 개정안의 기부액 증가에 따른 부담상황 비교

기부액	국세(국가)	지방세(거주지 자치단체)	기부자
10만원	91%	9.1%	0
50만원	30.2%	3.0%	66.8%
100만원	22.6%	2.3%	75.1%
1,000만원	15.8%	1.6%	82.6%
2,000만원	15.4%	1.5%	83.1%
3,000만원	20.3%	2.0%	77.7%

자료 : 염명배(2017), 재구성

마. 기부한도

일부 법안은 개인이 기부할 수 있는 한도를 규정하고 있다. 전재수 의원안은 자치단체별로 1인당 연간 100만원 한도 내에서만 기부금을 모집할 수 있도록 하고 있고, 김두관 의원안은 1인당 연간 3,000만원 한도 내에서만 기부할 수 있도록 하고 있다. 그러나 다른 법안들은 기부한도에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않다.

2. 21대 국회 발의안

21대 국회에서는 2020년 9월 15일 현재 5건의 관련 법률안이 제안되어 있다.

<표7> 21대 국회에 발의된 고향사랑 기부금에 관한 법률안

의안명	대표발의의원	제안일자
고향사랑 기부금에 관한 법률안	이개호의원	2020.6.3
고향사랑 기부금에 관한 법률안	김태호의원	2020.7.2
고향사랑 기부금에 관한 법률안	김승남의원	2020.7.7
고향사랑 기부금에 관한 법률안	한병도의원	2020.7.23
고향사랑 기부금에 관한 법률안	이원욱의원	2020.8.18

5건의 법률안 모두 제정안으로 20대 국회 발의법안은 기부금의 명칭이 “고향사랑 기부금” “고향발전 기부금”, “지역균형발전 기부금” 등으로 각각 상이하였으나 21대 국회 발의법안은 “고향사랑 기부금”으로 통일되었다.

이 중 이개호 의원안은 20대 국회에 발의되었던 안과 동일한 내용이고 사실상 정부의 입장이다. 김승남 의원안과 이원욱 의원안은 기업(법인)도 고향사랑기부금을 기부할 수 있도록 하고 있고, 세액공제에 관하여 개인 기부자는 개인소득세에서, 법인기부자는 법인세에서 공제받을 수 있도록 하되, 구체적인 내용은 대통령령으로 규정하도록 하고 있고 다른 내용은 이개호 의원안과 동일하다.

한병도 의원안은 고향사랑기부금제도의 핵심인 기부금에 대한 세액공제 내용이 없다는 점이 특징이라 할 수 있고, 다른 내용은 이개호 의원안과 동일하다.

김태호 의원안은 개인이 지방세에 대한 납부세액의 10% 이내의 금액을 해당 지방세의 납세지 외의 자치단체 중 본인이 지정하는 자치단체의 세입으로 신청할 수 있도록 하는 내용으로 도시와 지방간 세수 격차를 줄이는 것을 취지로 한다. 기부자는 답례로 지역사랑상품권을 받을 수 있다. 이 법안에 의하면 도시에서 농촌으로 세수가 이전된다는 근본 취지는 동일하지만 지방세만을 그 대상으로 하기 때문에 국가의 세수는 전혀 변동이 없는 점에서 다른 법안들과 차이가 있다.

3. 국회에서의 논의 내용

20대 국회에서는 고향사랑기부금에 관하여 2018년 9월과 2019년 4월에 두 차례 행정안전위원회 법안심사소위원회가 열렸는데, 논의 요지는 다음과 같다. 21대 국회에서는 아직 법안심사소위원회가 열린 바 없다.

<표8> 행정안전위원회 법안심사소위원회 논의사항

쟁 점	국회의원 토론내용	정부 의견
입법 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재원을 확충하기 위해서는 기부금에 의존하는 것보다 예를 들면, ‘고향사랑세’를 지방세로 신설하는 것과 같은 정상적인 방법으로 접근해야 함 ○ 현재 장학재단 등 민간부문의 비영리단체에서 자발적으로 모금이 이루어지고 있는데 자치단체가 기부금을 모 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정의 어려움을 도와주고 지역경제 활성화를 위해, 또한 일본의 사례를 보면 고향사랑기부금이 많은 도움이 되고 있으므로 고향사랑기부제 도입이 필요함 ○ 제도 도입으로 일반 기부금이 위축되는 결과를 가져오지는 않을지에 대한 우려가 있으나 일본

	<p>금한다면 그 금액의 일부가 자치단체로 옮겨가서 기부금의 총량은 변하지 않을 가능성이 있음. 우리나라 기부문화의 발전을 위해서는 경계해야 할 부분임</p>	<p>의 예를 보면 제도도입 이후 일반기부금액이 줄지 않았음</p>
입법형식	<p>○ 국회에서의 통과 가능성을 높이기 위하여 기부금품법을 개정하는 방안도 고려할 필요</p>	<p>○ 원래 기부금품법은 지자체의 기부금 모집을 원칙적으로 금지하고 있는데 이는 행정기관이 국민에게 부담을 줄 수가 있기 때문임. 지자체의 기부금 수수를 금지하고 있는 것이 기부금품법의 입법 취지이고, 고향기부금은 기부를 활성화해야 하는데 기부금법에 그러한 내용을 담는 것은 어려움. 기부금을 활성화하고 부작용을 방지하기 위한 장치를 충분히 두기 위해서는 별도의 법률을 제정하는 것이 적절함.</p>
기부의 자발성	<p>○ 자치단체가 기부금을 모집한다면 비자발적으로 기부하게 될 가능성이 있고, 기부금의 목표가 설정된다면 목표달성을 위하여 기관·단체에 사실상 기금 납부를 강요하게 되는 부작용 우려. ○ 준조세로서 기능하게 될 가능성이 있음. 기부금 모금에 자치단체의 역할이 집중되고, 공무원이 동원될 우려 있음</p>	
답례품		<p>○ 기부의 대가로 답례품을 주도록 하되, 과열 경쟁 방지 차원에서 비율이든 금액이든 대통령령으로라도 상한선을 두어야 함</p>
기부대상단체	<p>○ 고향에 기부금을 납부하도록 하고 있지만, 그 대상에 광역단체는 제외하고 기초자치단체에 대해서만 기부금을 납부할 수 있도록 해야 함</p>	<p>○ 고향기부금을 모금 할 수 있는 자치단체와 관련하여 등록기준지, 출생지, 거주 기간, 재정자립도 등으로 제한을 둔다면 행정비용이 그만큼 증가하고, 기준이 자주 변경되면 기부자도 혼선이 초래되기 때문에 단순화할 필요가 있으므로 현재 거주하고 있는 자치단체에 대해서만 기부를 할 수 없도록 하고, 나머지 자치단체는 제한 없이 기부금을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직함</p>

	<p>○ 당초 제도로입취지와는 달리 기부 대상 단체가 광범위함. 농촌지역단체에 대해서만 기부할 수 있도록 해야 함</p>	<p>○ 농어촌 지역 또는 지방재정이 열악한 지역 등 기부금을 모집할 수 있는 단체를 제한하는 방법도 고민하였으나 제한을 둔다는 것 자체가 자기 거주지역 외 지역에는 얼마든지 기부할 수 있는 제도로 발전하는 것을 저해할 우려 있음</p>
--	---	--

법안심사소위원회에서 논의 결과, 제도 도입시 가장 우려되는 점은 기부에 강제성이 개입되고, 기부금 모집에 자치단체의 공무원들이 동원될 가능성이 있는 것으로 지적되었다. 제도의 도입 취지에는 법안심사소위 위원들이 충분히 공감하고 있으므로 신속한 법안 통과를 위하여 최소한의 것만을 규정하도록 내용을 정리하여 다시 논의하기로 하였으나 국회 사정으로 그 후에는 심사가 이루어지지 않았다.

IV. 제도도입이 대전광역시 지방재정에 미치는 영향

통상적인 조세는 객관적인 과세자료에 근거하기 때문에 추계가 가능하다. 그러나 고향사랑기부금은 기부자가 어느 정도의 기부를 할지는 전적으로 기부자의 의사라는 주관적 요인에 달려있기 때문에 추계가 쉽지 않다. 또한 기부자의 기부의사에는 일본의 예에서 보는 것처럼 세금공제액과 답례품이 큰 영향을 끼칠 것으로 보이는데 이에 관해서는 아직 정해진 것이 없고, 기초단체별로 거주자의 출생지 등 인구자료와 과세자료가 필요하나 구할 수 없는 실정이기 때문에 정확한 추계는 어렵다.

그러나 어려운 환경속에서도 제한된 가정이기는 하지만 이와 관련한 논의가 몇몇 있었고, 고향사랑기부금제도 도입 시 대응방안을 논하기 위해서는 국가와 자치단체간, 도시와 농촌간 재원이전에 관한 자료가 필요하기 때문에 관련 논의를 소개한다.

1. 염명배의 연구(2010)

가. 기본 가정

우리나라에서 최초로 고향사랑기부금에 대하여 추계한 것은 염명배(2010)이다. 이 연구는 당시 한나라당이 추진하고 있던 고향세 도입방안을 근거로 하여 출향민(출생지 광역자치단체 외의 광역자치단체에 거주하는 자)이 일괄적으로 자신의 고향에 지방소득세의 10%를 기부한다고 가정하고 고향사랑기부금을 추계하였다.

추계를 위한 기본 가정은 “ i) 광역자치단체 내 모든 주민의 소득수준은 동일하다. ii) 고향세는 고향인 광역자치단체에 납부한다. iii) 모든 주민은 동일한 세율(기부율)로 고향에 기부한다. iv) 고향사랑기부금 납부액은 공제한도 없이 전액을 거주지의 지방소득세로부터 세액공제한다” 등이다.

나. 거주지별 출생지 비율

현 거주지별 출생지 비율(2000년 인구총조사 기준)을 조사한 결과 대전시 거주자 중 대전시 출생자 비율은 31.5%에 불과한 것으로 나타났다. 타 지역 출신 인구비율이 높은 광역자치단체는 경기(30.1%), 인천(31.2%), 대전(31.5%)의 순이었고, 출생지 거주민(토박이) 비율이 높은 광역자치단체는 전남(85.8%), 전북(83.6%), 제주(78.4%) 순이었다. 서울은 38.2%였다.

다. 고향기부금 추계 결과

추계결과 지방소득세의 10%를 고향기부금으로 납부할 경우 대전시의 지방소득세는 종전 보다 3.3%인 36억1,500만원이 감소하는 것으로 나타났다. 감소액이 가장 많은 자치단체는 서울시(1,106억8,200만원)였고, 다음은 경기도(525억9,000만원), 인천(73억3,400만원)의 순이었다. 반면, 증가액이 많은 자치단체는 전남(428억7,600만원), 경북

(306억2,200만원), 충남(294억500만원)의 순이었다.

2. 임정빈·김성찬·홍근석의 연구(2017)

가. 분석시나리오

고향사랑기부금 제도 도입에 따른 국가와 자치단체 간 재원 이전에 관해서 보면, 서울시 거주민이 대전시에 10만원을 기부할 경우 대전시는 일단 10만원의 수입이 증가한다. 대신 국가는 소득세수입에서 10만원의 10/11인 90,909원이 감소하고, 기부자가 거주하는 서울시는 지방소득세수입에서 1/11인 9,090원이 감소한다.

지방소득세는 특별시·광역시세, 시·군세이기 때문에 만약 기부자가 경기도 수원시에 거주한다면 경기도의 지방소득세수입이 아닌 수원시의 지방소득세수입이 감소하게 된다. 다음 국가의 수입이 감소하게 되면 내국세의 19.24%중 97%²⁾를 재원으로 국가가 지방자치단체에 교부하는 보통교부세 교부액이 감소하게된다.

즉, 대전시는 고향사랑기부금의 증가액과 보통교부세 교부액이 감소한 만큼의 차액이 증가하게 되고, 서울시³⁾는 고향사랑기부금 공제액 9,090원과 보통교부세 교부액을 더한 만큼 수입이 감소한다. 국가는 소득세 감소액 90,909원과 보통교부금 감소액의 차액만큼 수입이 감소하게 된다.

나. 기부인원 추정

이 연구에서는 주민등록인구 중 출생지와 현 거주지가 동일하지 않은 사람을 출향주민으로 설정하고 출향주민이 자신이 출생한 광역자치단체에 기부금을 기부하는 것으로 가정하였으며, 기부인원 추정을 위하여 2015년 통계청 조사를 인용하여 3개의 시나리오를 사용하였다.

시나리오 1은 경제활동 참여인구 중 모든 출향주민이 자신의 출생지에 기부하는 것으로 가정하였고, 시나리오 2는 경제활동에 참여하면서 근로소득 과세대상인 모든 출향주민이 자신의 출생지에 기부하는 것으로 가정하였으며, 시나리오 3은 현재 경제활동에 참여하는 근로소득 과세대상 중 현금기부를 하고 있는 출향주민이 기부하는 것으로 가정하였다.

다. 기부금액 추정

현재 논의되고 있는 고향사랑기부금과 비슷한 세액공제제도를 채택하고 있고, 정치자금기탁금의 99.8%가 전액 세액공제를 받을 수 있는 10만원 미만의 소액기부로 이루어진다는 점에서 중앙선거관리위원회에서 제시한 2015년 1인당 평균 정치자금 기탁액 91,140원을 기부액으로 설정하였다.

2) 나머지 3%는 특별교부세이다.

3) 서울시가 대표적인 대도시이기 때문에 서울시를 예로 들었으나 서울시는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 계산식에서 보통교부세 증감분은 제외하여야 한다. 2019년 현재 서울시 외에 경기도와 수원, 성남, 용인, 화성시가 불교부단체인데 이는 상대적으로 지방재정이 양호한 단체를 의미한다.

시나리오 1에 의할 경우 자치단체 전체로는 9,924억원, 대전시는 121억원, 시나리오 2에 의할 경우 자치단체 전체로는 6,828억원, 대전시는 82억원, 시나리오 3에 의할 경우 자치단체 전체로는 1,871억원, 대전시는 23억원의 재원확충 효과가 있는 것으로 나타났다.

3. 흥근석·염명배의 연구(2019)

가. 평균지불의사 금액

이 연구는 조건부가치측정법을 통하여 고향사랑기부금액을 추정하였다. 분석결과, 고향사랑기부금을 기부할 의사가 전혀 없는 응답자를 제외한 표본으로부터 추정된 지불의사금액의 중앙값은 1인당 연간 160,091원이고, 이 금액에 전체 표본 중에서 지불 거부자를 제외한 지불의사자의 비율인 61.9%를 곱하여 기부할 의사를 지닌 응답자의 가중치를 반영한 평균지불 의사금액 99,164원을 도출하였다.

나. 고향사랑기부금의 규모

이 금액에 고향사랑기부제도의 모집단을 곱하면 고향사랑기부금의 연간 총 규모를 도출할 수 있는데, 이 연구에 의하면 ① 만 19세~65세의 국민을 모집단으로 파악할 경우 모집단의 인구 수는 약 3,478만명이고, 고향사랑기부금의 연간 규모는 3조4,442억원이며 ② 고향사랑기부금을 기부하기 위해서는 기본적인 소득이나 재산을 보유하고 있어야 한다는 측면에서 납세자를 모집단으로 파악할 경우 모집단의 인구 수는 약 1,727만명이고, 고향사랑기부금의 연간 규모는 1조7,129억원이며 ③ 납세자 중에서도 소득세 세액공제를 받을 수 있는 종합소득세 납세자를 모집단으로 파악할 경우 모집단의 인구 수는 약 690만명이고, 고향사랑기부금의 연간 규모는 6,844억원으로 나타났다.

4. 흥근석·임정빈의 연구(2019)

가. 1인당 기부금액 및 기부인원 추정

1인당 지불의사금액을 추정하기 위하여 흥근석·염명배의 연구(2019)와 동일하게 조건부가치측정법을 사용하였다. 추정결과 기부할 의사가 있는 응답자의 평균지불의사금액은 99,164원이었다. 고향사랑기부금을 기부할 의사가 있는 기부대상 모집단을 흥근석·염명배의 연구(2019)와 유사하게 3개의 집단으로 구분하고 설문조사에서 제시된 지역별 기부비율을 적용하여 기부인원을 추정하였다. 기부대상 모집단 1은 20세 이상 65세 이하인 전 국민으로 설정하고, 모집단 2는 기부하기 위해서는 기본적인 소득이나 재산을 보유하고 있어야 한다는 측면에서 납세자로 파악하고 그 인구 수는 약 1,727만명으로, 모집단 3은 납세자 중에서도 소득세세액공제를 받을 수 있는 종합소득세 납세자로 파악하고 그 인구 수는 약 690만명으로 추정하였다. 이러한 기부대상

모집단에 설문조사를 통해 도출된 지역별 기부지사비율을 곱하면 지역별 기부인원을 추정할 수 있다.

나. 지역별 재원확충효과

각 시나리오 별로 모집단에 지역별 기부지사비율을 곱하고 여기에 다시 평균지불의 사금액(99,164원)을 곱하면 지역별 고향사랑기부금을 추정할 수 있다. 이 금액에 내국세 감소로 인하여 줄어드는 보통교부세 교부액과 거주지 자치단체의 지방소득세 공제액을 빼게 되면 고향사랑기부금으로 인한 지방재정 확충효과를 측정할 수 있다.

분석결과, 대전광역시의 경우 모집단 1의 경우에는 341억원, 모집단 2의 경우에는 164억원, 모집단 3의 경우에는 64억원의 재정확충 효과가 있는 것으로 나타났다.

V. 대전광역시 대응방안

1. 입법단계에서의 대응

가. 논의 배경

고향사랑기부금제도는 아직 법제화 되지 않고 있으나 대통령의 선거공약이고, 여야가 어려운 농촌과 지역을 살리기 위한다는 도입 취지에는 공감하고 있으므로 21대 국회 회기 동안에는 제도화될 것으로 기대된다. 그러나 대도시이지만 지방이라는 이중적 위치에 있는 대전광역시는 입법내용에 따라 오히려 재정손실이 일어날 수도 있으므로 고향사랑기부금 수입을 최대화하고, 지방세수 손실을 최소화하는 방향으로 제도가 도입될 수 있도록 입법단계에서 지역 의원들과 연계한 적극적인 대응이 요구된다.

나. 재원이전 방식

20대와 21대 국회에 발의된 다수의 법안들은 고향사랑기부금을 기부하면 국세와 지방세에서 기부금액의 일부를 공제하는 방식이다. 그러나 20대 국회에서 발의된 이명수 의원 발의 지방세법 개정안은 지방재정 확충을 위하여 기부금을 모집하는 것이 아니라 특별시·광역시·특별자치시 및 경기도 거주자는 본인이 납부할 부동산취득세액의 5% 이내의 금액을 본인이 지정하는 지자체(특별시·광역시·특별자치시 및 경기도 제외)의 세입으로 이전 신청할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 광역시인 대전시는 세수증가 없이 세수손실만 발생하게 된다.

다. 기부 주체

20대 국회 발의법안 중 강효상 의원, 김광림 의원, 김두관 의원, 안호영 의원이 발의한 기부금품법 개정안은 기부대상 자치단체에 거주하는 자의 기부를 인정하고 있으나, 이개호 의원, 정인화 의원, 윤영일 의원이 각각 발의한 3건의 제정법안과 전재수 의원이 발의한 기부금품법 개정안은 기부대상 자치단체에 거주하는 자는 기부할 수 없도록 하고 있다.

거주지별 출생지 비율이 경기(30.1%), 인천(31.2%) 다음으로 낮은 31.5%에 불과한 대전광역시의 경우는 후자의 제도가 도입될 때보다 전자의 제도가 도입될 때 기부금액이 증가하게 된다. 거주지별 출생지 비율을 도입한 염명배의 연구(2010)도 대전광역시의 경우 지방소득세는 3.3%인 36억 1,500만 원이 감소하는 것으로 추계하였다.

라. 기부대상 자치단체

전재수 의원이 발의한 기부금품법 개정안은 기부받을 수 있는 자치단체의 범위를 재정자립도 또는 재정자주도가 전국 20/100 이하인 지방자치단체로, 김광림 의원이

발의한 기부금품법 개정안은 시·군·구 및 세종특별자치시, 제주특별자치도로, 김두관 의원이 발의한 기부금품법 개정안은 세종특별자치시·제주특별자치도 및 재정자립도 30/100 이하 시·군·구로 제한하고 있다. 이 경우 대전광역시도 고향사랑기부금의 기부를 받지 못하게 될 뿐만 아니라 대전시 거주자가 다른 지방자치단체에 기부하는 기부금에 대하여 지방소득세를 공제해야 하므로 재정손실만 발생하게 된다.

2. 기부금 확충을 위한 노력

가. 경쟁력 있는 답례품(서비스) 제공

고향사랑기부금제도가 도입되면 전국적으로 유명한 특산품을 보유하고 있거나 양질의 답례품을 제공할 수 있는 단체가 기부금을 많이 모집할 것으로 보여진다. 대전광역시와 같이 특별한 특산품을 갖고 있지 않은 자치단체는 경쟁력 있는 답례품의 제공이 어려워 기부금 모집에 한계가 있을 수 있다. 물론 다른 지역에서 특산품 등을 구입하여 제공할 수도 있으나 이는 대전광역시에 대한 기부를 일회성으로 그치게 하고, 지역 내 특산품 제공으로 인한 고용창출 등에 따른 지역경제 활성화 효과를 기대할 수 없게 되는 문제가 있다.

대전광역시는 다른 자치단체와 비교하면 과학과 문화에서 상대적인 우위에 있다고 보이므로 이를 활용할 필요가 있다. 지역에서만 사용이 가능한 지역화폐나 숙박권, 관광지·박물관·테마파크 등의 입장권을 답례품으로 제공하는 등 다른 자치단체와 구별될 수 있는 체험형 답례품 개발이 필요하다.

예를 들면 유성온천 숙박과 연계한 계룡산·공주지역 자연문화투어, 대전 1일 시티투어, 대덕연구단지 탐방과 국립중앙과학관 과학체험, 뿌리공원·오월드·계족산·보문산 등 관광체험, 동춘당·박팽년생가 등 대전전통문화유적 투어, 구 충남도청·대흥동성당 등 근대문화유산투어 등을 고려할 수 있다.

이개호 의원안은 답례품의 범위에 지방자치단체가 해당 지방자치단체 관할구역 안에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권, 그 밖에 해당 지역 경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로서 조례로 정하는 것을 포함시키고 있으므로 특산물 대신 이러한 물품이나 서비스를 제공하는데 대한 법적 장애는 없다고 보인다.

나. 매력 있는 기부금 사용 용도의 제시

법적·재정적 제약 때문에 평소 자치단체의 예산으로 하기 힘든 사업을 고향기부금 사업으로 미리 선정하면 해당 사업에 공감하는 사람들이 기부금을 기부하는 방식을 도입할 필요가 있다. 자치단체의 재정 낭비를 우려하거나 기부금의 사용 용도에 동의하지 못하여 기부를 주저하던 사람들도 사업계획을 보고 기부를 결정하기 때문에 기부의 폭이 확대될 수 있는 장점이 있어 일본에서 많이 활용된다.

일본의 사례를 보면 기부자가 후원하는 학교를 지정하면 기부금을 해당 학교의 장학금으로 지급하기 위한 기부금 모집, 지역축제를 활성화하기 위하여 사용되는 기부

금 모집, 야구 명문인 고교를 지원하기 위한 기부금 모집, 지방소멸위험지역의 출생자를 위한 선물에 사용되는 기부금 모집 등이 있다.

대전광역시의 경우 대전의 특성에 보다 잘 어울리는 사업, 즉 근대문화거리 조성사업, 중앙시장·유성시장 등 전통시장 관광자원화 사업, 과학과 예술의 복합문화 조성사업 등이 검토될 수 있다. 이 제도가 성공하기 위해서는 철저한 사전분석을 통하여 다른 지역주민의 관심을 이끌어내기 용이하거나 애향심과 연계된 아이템개발이 필요하다.

<참고문헌>

- 김진아·이유진, 2017, 고향납세제도의 쟁점에 관한 연구, 「한국지방세연구원 정책과제」 2017-38호
- 염명배, 2010, 일본후루사토납세제도에 대한 논의와 한국형 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토, 「한국지방재정논집」, 15(3) : 71-111
- _____, 2017, 우리나라의 고향세제도 법제화 논의와 쟁점사안에 관한 연구, 「한국지방재정논집」, 22(3) : 27-77
- _____, 2018, 「고향사랑 기부제」(고향세)의 성공적 도입방안에 관한 소고, 「지방재정」, 42호(2018.6) : 30-51
- _____, 2019, 성공적인 고향사랑기부제 도입을 위한 정책대안 시나리오 및 정책제언, 한국재정정책학회 「재정정책론집」, 21(3) : 63-109
- 육동한·박상헌·염명배·전지성, 2017, 고향사랑기부제 도입을 위한 정책연구, 「강원연구원 연구보고」 17-10호
- 임정빈·김성찬·홍근석, 2017, 고향사랑기부제도의 도입효과분석, 「현대사회와 행정」, 27(4) : 69-101
- 심재승, 2017, 고향사랑기부제도를 활용한 지방자치단체 활성화의 실행가능성에 관한 연구(일본의 후루사토세제도를 중심으로), 「한국지역정보학회」, 19(3) : 11-124
- 홍근석·염명배·신두섭, 2019, 기부자 인식조사에 기반한 고향사랑기부제도의 성공적 도입방안 연구, 「지방행정연구」 33(4) : 189-222
- 홍근석·임정빈, 2019, 조건부가치측정법을 활용한 고향사랑기부제도의 도입 효과 분석, 「한국정책과학회보」 23(3) : 1-31
- 홍근석·염명배, 2019, 일본 고향납세제도 현황과 우리나라 적용 방안, 「한국지방행정연구원 자체연구」 2019-1호
- 조진우, 2020, 지방재정건전화를 위한 소위 고향세 도입에 관한 연구: 일본 고향세(후루사토납세)를 중심으로, 단국대 「법학논총」, 44(1) : 505-536
- 日本總務省, 2020, ふるさと納税に関する現況調査結果(2020.8.5.)

국회의안정보시스템 (likms.assembly.go.kr/bill/main.do)

일본총무성 고향납세홈페이지

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/080430_2_kojin.html)