

고향기부제도에 대한 비판적 평가

: 일본 고향납세제도의 경험과 지방분권 원리에 기초하여

A Critical Evaluation on Hometown Donation System Based upon the Experiences in Japan and the Principle of Decentralization

주 만 수*

Joo, Man Soo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 일본의 고향납세제도와 우리나라의 기존연구
- III. 고향기부제도에 대한 비판적 평가
- IV. 결론

문재인정부는 지역 간 재정력격차 완화 및 지역경제 활성화를 위한 정책수단으로 일본에서 시행 중인 고향기부제도의 도입을 공약하였다. 이 논문은 고향기부제도를 재정분권의 원리와 일본의 경험을 바탕으로 평가한다. 첫째, 납세자들의 기부 선택이 자치단체의 재정력과 무관하게 이루어지므로 고향기부제도에 의해 지역 간 재정력 격차를 완화하기 어렵다. 둘째, 납세자들은 고향을 떠났더라도 지방재정조정제도를 통해서 재정이 열악한 자치단체에게 세금을 납부하므로 고향에 기여하지 않고 공공서비스만 향유했다는 주장은 오류이다. 셋째, 기부에 대한 답례품 제공으로 지역경제 활성화하려는 것은 자치단체 간 부정적인 경쟁을 유발하고 시장경제의 효율성을 훼손하며 국가전체의 경제활성화 효과는 제한적일 것이다. 넷째, 민간부문은 자치단체의 기부 모집활동을 강요로 받아들여 '제3자 뇌물'을 초래할 가능성이 크다. 다섯째, 고향기부제도는 다른 지역주민들로부터 지방공공서비스 비용을 충당하는 것이므로 지방분권원칙에 부합하지 않는다. 요약하면, 고향기부제도를 통해 추구하는 정책목표의 달성은 어려우면서 다양한 형태의 사회적 비용을 초래할 것으로 평가된다. 따라서 이러한 문제점을 최소화하면서 도입목적의 달성할 방안을 마련할 때까지 제도 도입을 재고하여야 한다.

* 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2017. 8. 7, 심사기간: 2017. 8. 7~2017. 9. 1, 게재확정일: 2017. 9. 1

□ 주제어: 고향기부제도, 일본의 고향납세제도, 재정분권원칙, 시장왜곡

President Moon has promised publicly to introduce the hometown donation system, which is similar to a Japanese policy implemented for mitigating the fiscal disparity among localities and revitalizing local economies. This paper evaluates the system based upon the principle of decentralization and the experience of Japan. First, it would fail to mitigate the fiscal disparities with the system because taxpayers who will choose a locality to donate do not take care of its financial condition. Second, it is wrong to argue that taxpayers have just enjoyed the public services of their hometowns without contributing. They have paid taxes to their poor hometown governments through the intergovernmental transfer system even though they live in other towns. Third, the attempt to promote a local economy by rewarding contributors with regional goodies will cause negative competition among the local governments and distort the efficiency of the market economy. So the economic revitalization effect for the whole country will not occur as expected. Fourth, a local government's recommendation to donate could be considered to force private sector to do, which results in a crime of the third party bribery. Fifth, the system is not compliant with the principle of decentralization because it covers the cost of local public services from other local residents. In summary, it is evaluated that we could not achieve the goals pursued through the hometown donation system while we would pay great social costs. Thus, the introduction of the system should be reconsidered until measures are made to achieve the goals and to minimize these problems.

□ Keywords: hometown donation system, hometown tax payment system in Japan, principle of decentralization, market distortion

I. 서론

문재인정부의 출범 이후 정치경제사회의 모든 분야에서 국가발전의 새로운 방향을 추구하고 있다. 특히 지난 약 10년 동안의 보수정권은 지방분권에 소극적인 입장이었던 반면, 문재인정부는 지방분권형 개헌으로 국가균형발전과 지방분권 시대를 열겠다는 국정목표를 제시한다. 이와 함께 100대 국정과제의 하나로 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 설정하고 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성을 확보하겠다는 목표를 세우고 있다.(국정기획자문위원회, 2017)

재정분권을 향한 정책의지가 매우 중요하지만, 문재인정부의 구체적인 정책내용은 박근혜정부 등 보수정권의 정책내용과 크게 차별화되지는 않는다. 먼저 2015년 결산기준 약 7.7:2.3 수준의 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 국세-지방세 비율을 조정하겠다는 정책의지를 제시한다. 하지만 정책수단은 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면 축소 등으로 이전 정권과 거의 동일하다. 또한 지방재정조정제도의 측면에서 제안하고 있는 국고보조사업 정비는 박근혜정부, 지방교부세율 상향조정은 이명박정부가 공표했던 정책수단이었다.

과거 보수정권의 공약에 포함되지 않은 비교적 신선한 정책은 고향사랑기부제도의 도입이다. 이는 재정이 열악한 지자체에게 기부할 경우 인센티브 제공하는 고향사랑기부제법(가칭)을 제정하여, 지방재정을 보완하고 지역경제의 활성화를 도모하겠다는 것이다. 현 정부가 도입을 추진하는 고향사랑기부제도의 구체적인 내용을 아직 알 수 없으므로 이 논문은 불가피하게 일반적으로 다루어지는 고향기부제도의 목표 및 내용들을 대상으로 분석한다. 이를 위해 일본의 고향납세제도의 내용과 우리나라 19대 국회에서 발의되어 계류 중인 5개의 고향기부 관련 의원 입법안, 그리고 신두섭·염명배(2016)를 포함한 다양한 문헌에서 다른 고향기부제도의 내용을 참고한다.

고향기부제도 논의의 기원은 일본에서 2008년에 도입한 고향납세(ふるさと納税)제도이다.¹⁾ 이는 각 개인이 원하는 지방자치단체에 기부하면, 2,000엔을 초과하는 금액을 중앙정부의 개인소득세와 지방자치단체 소득세인 개인주민세에서 전액 공제하는 제도이다. 이 제도는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 독특한 제도이지만 일본은 2016년부터 기업판 고향납세제도라고

1) 일본의 고향납세제도 도입과정에 대해서는 加藤慶一(2010) 등을 참고하며, 지방창생응원세제에 대해서는 総務省 자료(http://www.soumu.go.jp/main_content/000375027.pdf, 검색일: 2017. 7. 20)를 참고한다. 우리나라에서 이 제도의 명칭을 일본의 사례에 따라 고향납세 혹은 고향세, 그리고 제도의 운영방식에 따라 고향기부제도 혹은 고향사랑기부제도 등으로 다양하게 사용한다. 이 논문에서는 상황에 맞추어 이 명칭들을 혼용한다.

할 수 있는 지방창생응원세제(地方創生応援税制)로 이를 확대하였다. 지방창생응원세제는 중앙 정부로부터 인정받은 지방자치단체 지역재생계획의 구체적인 사업에 대해 개별 기업이 기부하면, 국세인 법인세 및 지방세인 법인주민세에서 기존의 기부금 공제에 비해 2배를 더 공제해줌으로써 지방자치단체에 대한 기업의 기부를 유인하는 제도이다.

우리나라의 기존 문헌들은 대체로 고향납세제도를 도입한 일본의 경험을 소개하며 이 제도를 우리나라에 도입하는 방안을 모색한다. 이들은 일본 고향납세제도의 문제점을 파악하고 이를 완화할 수 있는 개선책을 마련할 수 있을 것으로 생각하여 제도 도입에 대해 비교적 긍정적인 시각을 나타낸다. 반면에 이 제도가 추구하는 정책목표의 달성 가능성을 논리적으로 분석하는데 소극적이면서 '고향 혹은 낙후지역 발전'의 감성적인 기대효과를 중시하는 경향을 보인다. 설명 다양한 문제점을 지적하며 도입에 대해 신중한 입장을 취한 연구에서도 문제점을 줄이는 방안을 찾을 수 있다는 희망으로 결론을 도출한다.

이 논문은 고향기부제도 목표의 달성 가능성 및 그 취지와 내용을 일본의 경험과 재정분권 원칙을 통해 평가한다. 일본의 고향납세제도와 기존문헌 및 의원입법안을 참고하여 도입 가능한 고향기부제도를 다양한 측면에서 비판적으로 평가함으로써, 제도 도입여부를 결정하는 정책결정자를 돕고자 한다. 비판적 평가의 예를 들면, 기존문헌에서 고향기부제도의 장점으로 서술한 지역경제 활성화 효과를 보조금에 의한 시장경제의 효율성 손실이라는 시각도 포함하여 평가하는 것이다. 그 외에 기존연구들이 상대적으로 소홀히 다룬 고향기부제도와 보통교부세와의 관계 등 제도의 복잡성, 그리고 제도 실행에 따른 여러 사회적 비용에 대해서도 논의한다. 이 논문은 제도의 적절성 자체를 평가하므로, 우리나라에 적합한 도입방안을 모색한 기존연구와 차별화된다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 일본의 고향납세제도를 간단히 소개하고 고향기부제도에 관한 우리나라의 기존 문헌들과 국회에 계류 중인 법률안을 정리한다. 일본 제도를 먼저 설명하는 것은 우리나라 고향기부제도 논의의 출발점이 일본의 경험이며 우리나라 제도의 구체적 모습이 아직 드러나지 않았으므로 이 제도의 운영방법을 예시하기 위한 것이다. 제Ⅲ장에서는 기존 문헌에서 언급한 고향기부제도의 쟁점에 대해 논의한다. 특히 지역 간 재정력격차의 완화, 지역경제 활성화 등 기존 문헌이 주장하는 고향기부제도의 장점에 대해 일본의 경험 혹은 경제학적 논리를 이용하여 비판적으로 평가할 것이다. 제Ⅳ장에서 주요 평가결과를 요약한다.

II. 일본의 고향납세제도와 우리나라의 기존연구

1. 일본의 고향납세제도

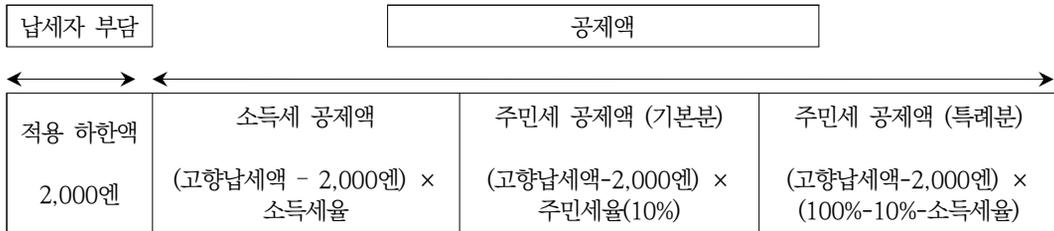
일본의 고향납세제도에 대해 이미 많은 문헌들이 소개하였으므로, 여기서는 일본 総務省(2017c) 등을 이용하여 간단히 설명한다.²⁾ 일본 총무성이 제시한 고향납세제도의 의의를 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.(藤原真史, 2008) 첫째, 납세자가 기부대상을 선택할 때 지출용도를 고려하므로 조세에 대한 의식이 높아지고 납세의 중요성을 인식하게 된다. 둘째, 기부자는 고향 등 자신이 선택한 지역에 감사하는 계기가 될 뿐 아니라 기부대상 자치단체의 인재육성 및 환경보호 등을 지원할 수 있다. 셋째, 자치단체들은 기부를 유치하려고 서로 경쟁하면서 기부자들에게 재정운영에 대한 정보를 충실히 제공하는 등의 자치의식을 진화시킬 수 있다.

일본 고향납세제도는 기본적으로 소득세 납세자가 지방자치단체에 기부할 때, 그 기부금을 소득 관련 조세에서 공제해주는 제도이다. 즉, 각 개인이 고향여부와 관계없이 원하는 지역을 지정하여 그 지방자치단체에게 기부하면, 기부금 중 2,000엔을 초과하는 부분을 국세인 소득세와 지방세인 개인주민세에서 전액 공제해준다. 기부지역을 광역자치체인 도도부현(都道府県)과 기초자치체인 시구정촌(市区町村) 중 선택하는 것이 가능하며 동시에 여러 지역에게 기부할 수도 있다.

구체적인 고향납세제도의 공제방식은 <그림 1>에 제시한다. 개인이 특정 자치단체에게 기부한 도 이내의 금액을 고향납세로 기부하면, 먼저 2,000엔을 초과한 금액을 소득세와 주민세에서 소득공제한다. 이는 일반적인 기부금공제제도와 동일한 방식이므로, 2,000엔 초과 기부액에 각각의 한계세율을 적용한 크기만큼 공제한다. 2,000엔을 초과하는 기부금 중에서 소득공제되지 않은 나머지 전액을 주민세에서 세액 공제한다. 이처럼 주민세 공제는 두 번에 걸쳐 주소지에서 이루어지는데 전자는 기본분, 후자는 특례분이라고 한다. 특례분 주민세 공제가 2009년 도입된 고향납세제도의 가장 큰 특징이다.

2) 원중학(2017), 신두섭·염명배(2016) 등은 일본 고향납세제도의 도입배경과 2015년의 개정과정, 그리고 제도운영방법 및 운영현황을 포괄적으로 설명한다.

〈그림 1〉 고향납세제도의 개요



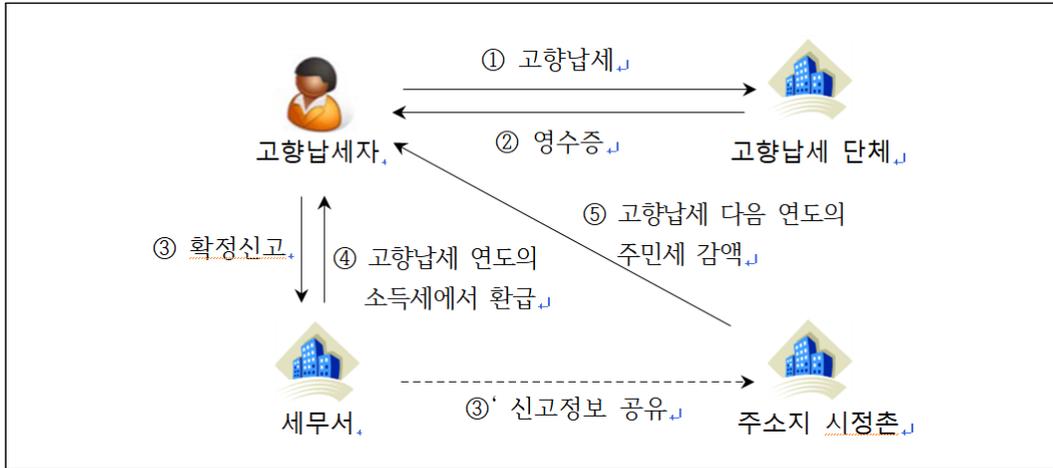
주1: 일본의 개인주민세율은 도도부현이 4%, 시정촌이 6%를 부과함(總務省, 個人住民税の概要, http://www.soumu.go.jp/main_content/000493589.pdf, 검색일: 2017. 7. 20).
 주2: 각 납세자별로 고향납세에 따른 공제한도가 설정되는데, 소득세는 총소득금액의 40%, 주민세(기본분)는 총소득금액의 30%, 그리고 특례분 주민세의 공제한도액은 소득할 주민세의 20%임
 자료: 日本 總務省(2017c)

결과적으로, 한도 이내 금액의 기부를 결정한 납세자는 고향납세액에서 2,000엔을 자신이 부담하며, 나머지 금액은 중앙정부와 지방자치단체가 부담하게 된다. 즉, 중앙정부가 납세자 소득에 적용되는 소득세 한계세율만큼 부담하며, 나머지 공제액은 주소지 지방자치단체가 부담한다. 일본의 소득세 최고세율은 45%이므로 주소지 지방자치단체의 부담이 중앙정부 부담보다 항상 더 크다.³⁾ 즉, 적용되는 소득세 한계세율이 높은 고소득자가 고향납세로 기부할수록 지방자치단체보다 중앙정부의 부담이 증가한다.

〈그림 2〉는 기본적인 고향납세제도의 운영방법을 제시한다. 개인이 특정 자치단체에 기부하고 영수증을 받아서 세무서에 소득세 확정신고함으로써 당해 연도에 소득세 공제금액을 환급받는다. 세무서는 이 정보를 납세자의 주소지 시구정촌과 공유하며 주소지 자치단체는 납세자의 공제액만큼 다음연도의 주민세액에서 감액한다.

3) 중앙정부는 소득세와 함께 부흥특별소득세를 부과하며 이는 원칙적으로 기준소득세액의 2.1%이므로 최고 한계세율은 45.945%이다.
 (일본 국세청, <http://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/2260.htm>, 검색일: 2017. 7. 29)

〈그림 2〉 고향납세제도의 운영방법



자료: 日本 総務省(2017c)

일본정부는 고향납세를 활성화하기 위해 2015년부터 정책을 일부 개편하였다. 먼저 납세자 편익을 증진하도록 고향납세제도 운영방식을 일부 개편하였다. 즉, 소득세 확정신고가 필요없는 급여소득자들이 5개 이내의 자치단체에게 고향납세를 하는 경우에는 납세자들이 납세 자치단체에 특례신청을 함으로써 공제과정을 종결할 수 있는 ‘원스톱 특례제도’를 도입하였다. 둘째, 소득할 주민세 공제한도를 도입 당시의 10%에서 현재의 20%로 인상하였다.

고향납세제도는 이상에서 설명한 공식적인 방법에 의해서만 작동하는 것은 아니다. 三角政勝(2015), 佐藤主光(2017) 등이 지적한 바처럼, 2014년 이후 고향납세에 참여하는 인원과 금액이 급격히 증가한 것은 이들에게 지역특산품 등을 답례품으로 지급하는 자치단체들의 임의적 행위 때문이다.⁴⁾ 답례품 지급행위가 보편화되면서 자치단체들의 답례품을 비교할 수 있는 웹사이트가 개설되거나 서적이 출간되기도 하였다.⁵⁾ 이로 인하여 고향납세의 기부자들은 2,000엔의 자기부담을 초과하는 전액을 공제받고 자기부담을 초과하는 답례품을 ‘쇼핑’함으로써 기부를 하지 않을 때보다 경제적 편익을 얻는다. 결국, 고향납세제도는 기부 받는 자치단체와 기부자 모두에게 이익을 제공하지만 기부자의 주소지 자치단체와 중앙정부가 그 비용을 부담한다.

4) 日本 総務省(2017a)은 총무대신 통지를 통해 기부를 경제적 이익의 무상 공여라고 정의하고 답례품은 기부와 무관한 것으로 해석하여 기부자가 답례품의 가치만큼 별도의 일시소득을 얻은 것이므로 그에 대해 소득세를 과세해야 하는 것으로 파악한다.

5) 웹사이트로는 주식회사 Trustbank가 운영하는 <https://www.furusato-tax.jp>와 주식회사 i-mobile이 운영하는 <https://furusato.jp> 등이 있으며, 서적으로는 ‘고향납세 쉬운 가이드(ふるさと納税らくらくガイド)’와 ‘맛있는 절세, 고향납세 식도락(節税ふるさと納税グルメ)’ 등이 있다.

2. 우리나라에서의 고향납세제도에 대한 논의

1) 고향납세제도에 대한 초기의 소개

우리나라에 일본의 고향납세제도를 처음 소개한 것은 일본에서 입법화되기 직전에 발표된 박균조(2008)로 추정된다. 그는 일본의 고향납세제도 도입배경과 의의, 도입방법 및 중앙정부와 지방자치단체 등 관련 기관의 역할 등에 대해 설명한다. 비록 참고문헌을 전혀 제시하지 않지만 구체적인 도입방안은 당시의 법률안 및 ふるさと納税研究会(2007)를 참고한 것으로 판단된다.

2008년 당시 창조한국당이 고향세 도입을 대선공약에 포함시켰고, 2010년 지방선거를 앞두고 당시 한나라당은 지역균형발전과 지역 간 재정격차 해소 완화를 위해 지방소득세(당시 주민세 소득할)의 최대 30%까지 납세자가 자신의 고향에 납입할 수 있는 일명 ‘고향세’ 도입을 추진하였다.⁶⁾ 하지만 지방선거 공약에서 제외되는 등 진전이 이루어지지 않는 상황이다.

원종학(2010)은 박균조(2008)과 유사하게 일본 고향납세제도의 의의 및 도입배경, 운영방법과 함께 일본에서의 도입에 대한 찬반 논의와 제도의 운영결과가 지역 간 재정력 격차를 해소하는데 기여하지 못했음을 간단히 소개한다. 또한 일본과 유사한 제도를 우리나라에 도입할 때 예상되는 쟁점에 대해서도 논의하는데 이들은 고향을 정의하는 어려움, 조세원칙 및 지방자치원칙과의 충돌, 지방교부세와의 관계 등을 포함한다.

염명배(2010)는 일본 고향납세제도를 상세히 소개하고 2009년의 도도부현별 기부금 수입내역을 재정자립도와 비교하여 살펴봄으로써 재정력 격차 해소에는 도움이 되지 못하였음을 제시한다. 더욱이 우리나라의 시도별 지방소득세와 출생률 자료를 이용하여 지방소득세의 10%를 출생지에 납부하는 정책의 재원배분 효과를 분석하였다. 또한 고향납세제도의 장단점에 대한 일본의 논의내용을 설명하고 이를 기초로 우리나라를 위한 고향납세제도의 도입방안을 제안한다.

2) 고향납세제도에 대한 최근 연구 동향

최근의 우리나라의 고향납세제도에 대한 연구는 초기 연구와 유사하게 일본의 고향납세제도와 그 문제점을 소개하고 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 것이며, 예외적으로 김동영 외(2016)와 김동영(2017)은 고향납세제도가 도입되었을 때 확보할 수 있는 지역별 예상 수입액을 추정하였다. 이 절에서는 기존연구에 나타난 고향납세제도에 대한 시각을 확인하기 위해, 이들의 일본 고향납세제도에 대한 평가와 우리나라에 대한 시사점 혹은 도입방안 등을 정리한다. 물론 유사한

⁶⁾ 동아일보, “여, 고향세 신설 추진”(http://news.donga.com/3/all/20100420/27695954/1, 검색일: 2017. 7. 20).

시점에 발표된 연구들은 고향납세제도에 대해 대체로 유사하게 평가하므로 시사점을 항상 차별화할 수 있는 것은 아니다. 따라서 최근 고향납세제도를 가장 포괄적으로 검토한 신두섭·염명배(2016)의 연구를 먼저 살펴보고 다른 연구들의 시각을 보완하는 방식으로 논의한다.

신두섭·염명배(2016)는 기본적으로 염명배(2010)를 발전시킨 논문이다. 먼저 일본 고향납세제도에 대한 기본적인 소개와 함께, 납세인원 및 납세금액이 2014년 이후 급격히 증가한 현황을 제시하고 그 증가의 핵심 요인을 '답례품 제공'과 '세제 및 세정의 개편'임을 소개한다. 후자는 2015년부터 주민세 공제한도를 소득할액의 10%에서 20%로 상향 조정한 것과 '원스톱 특례제도' 도입 및 편의점에서의 고향납세 허용, 그리고 신용카드 납부 허용 등을 말한다. 신두섭·염명배(2016)는 일본 사례를 자세히 설명하고 성공적이라고 평가하면서도 이 제도의 장단점을 다양한 측면에서 분석하고 우리나라에 적용하기 위해서 고려해야 할 사항을 구체적으로 검토한다.

이러한 검토를 기초로 신두섭·염명배(2016)가 가장 현실성 있다고 주장하는 대안은 이를 조세가 아니라 고향기부금공제제도로 도입하며, 기부금 전액을 공제하되 국세의 소득세에서 일정금액(예를 들어, 10만원)까지 세액공제하고 나머지를 소득공제하며 나머지 금액은 주소지의 지방소득세에서 공제하는 것이다. 또한 적어도 단기적으로는 기부에 대한 답례품은 금지하든가 혹은 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 허용한도액으로 제한할 것을 제안한다. 이와 함께 재정이 열악한 지방자치단체에게 더 많은 기부가 이루어지도록 지역별 재정능력 지표를 개발하여 소득공제비율을 차등화할 것을 주장한다. 이들이 파악한 제도도입의 걸림돌은 기부금 공제로 재정손실이 예상되는 중앙정부와 수도권 자치단체들의 반대이다.

원종학(2017)은 일본 총무성 자료를 인용하여 일본의 고향납세제도 도입과 제도의 구성 및 운영실적에 대해서 자세히 설명한다. 또한 일본의 고향납세제도를 지역균형발전 및 자치의식의 진화라는 측면에서 긍정적으로 평가하는 반면, 기부자 주소지 자치단체의 세수 감소 및 다른 기부대상 비영리단체 등과의 세제상의 불공평성, 그리고 공제한도의 차이로 인해 고소득자에게 유리한 불공평성 등을 부정적으로 판단한다. 그는 우리나라가 고향기부금제도를 도입하면 일본에서와 마찬가지로 긍정적 효과가 나타날 것으로 기대하면서, 다른 기부대상 단체와의 세제상 공평성에 대한 조정의 문제, 세액공제액의 중앙정부와 지방자치단체의 분담문제, 답례품에 따른 경쟁과열 문제 등에 대한 대책의 필요함을 지적한다.

최근의 다른 두 연구는 강원연구원과 전북연구원 등 지역연구원을 중심으로 고향기부제도의 도입을 지지하거나 도입에 따른 지역별 기부금액을 추정하기 위해 수행되었다.⁷⁾ 먼저 강원연구원의 박상현·이원학(2016)은 일본의 고향납세제도를 우리나라에 도입하는 것이 강원도에 도움이 될 것이라고 판단하고 제도의 부작용을 최소화할 방안 마련을 위한 연구회 구성을 제안한다.

7) 광주전남연구원의 김봉진(2016)은 고향납세제도에 대한 광주전남의 대응방안을 탐색한다.

더 나아가 박상현(2017)은 고향의 범위를 확대할 것과 지역특산품을 답례품으로 발굴하되 지역 간 과도한 경쟁을 방지할 대책을 수립할 것 등 일본의 입법과정을 거의 그대로 제안한다. 전북연구원의 김동영 외(2016)는 지역 간 재정여건의 격차를 완화할 수단으로 고향기부제도의 필요성을 주장하면서, 지방자치단체를 기부 수혜기관으로 지정할 때 발생하는 법적적인 제약을 해소하는 방안을 제시한다. 또한 기부액 전액을 국세인 소득세에서 공제하는 등의 비교적 단순한 가정하에 고향기부공제제도 도입의 지역별 재원확충 효과를 추정한다.⁸⁾

이상의 문헌은 기본적으로 고향기부제도의 도입을 전제로 대안모색에 치중한다. 하지만 이러한 논의의 출발점인 우리나라가 고향기부제도를 도입해야 하는 이유에 대해서는 *ふるさと納税* 研究会(2007)에서 제시한 고향납세제도의 장점을 보완하여 설명한 것 외에는 별도로 논의하지는 않는다. 이 논문의 다음 장에서 기존에 주장된 장단점을 비판적으로 재평가한다.

3. 고향기부제도 관련 의원입법안 소개

현재 5개의 고향기부 관련 법안이 20대 국회에서 발의되어 계류 중이다. 이들은 황주홍의원 대표발의(2016.7.13.)의 ‘농어촌발전을 위한 공동모금 및 배분에 관한 법률안’, 안호영의원 대표발의(2016.8.16.)의 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안’, 전재수의원 대표발의(2017.5.15.)의 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안’, 홍의락의원 대표발의(2017.6.1.)의 ‘소득세법 일부개정 법률안’, 강효상의원 대표발의(2017.6.27.)의 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안’이다.

현행 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 ‘기부금품법’)에 따르면, 지방자치단체의 기부금 모집을 원칙적으로 금지하며 자발적으로 기탁하는 기부금도 사용용도와 목적을 정하여 기부심사위원회의 심의를 거치도록 하는 등 예외적인 경우에 한하여 허용하는 것으로 규정한다. 이러한 규정으로 인해 지방자치단체에 대한 기부는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 기부금품법의 개정 등 지방자치단체에 대한 기부가 용이하도록 만들 방안을 제안한다. 자치단체에 대한 기부를 장려하기 위한 실질적인 유인책은 소득세법, 조세특례제한법, 그리고 지방세특례제한법 등에서 규정한다.

8) 그 외에 2016년 국회 황주홍의원실에서 개최한 정책간담회에서 발제된 염명배(2016) 및 다양한 토론문이 있으나 이들은 이미 언급한 그들의 기존 논문내용과 거의 동일하다. 단지 신두섭·하혜수(2017)는 설문문을 통해 비수도권에 고향을 둔 수도권 거주자의 고향에 대한 인식과 기부의사를 조사한다. 이에 따르면, 수도권 거주자들은 고향이 중요하다고 인식하면서도 현재의 거주지를 중시하며, 기부예상액은 고령자 및 가구자 여건의 안전성에 비례하는 것으로 나타났다. 동시에 이들은 고향기부제도의 자치단체에 대한 재원확보 및 지역발전 효과를 긍정적으로 평가하지만 과열경쟁에 대한 우려함을 확인한다.

현재 국회에 계류 중인 법률안들은 지방자치단체의 기부금품 모집 금지 규정을 완화한다는 공통점 이외에는 서로 다른 특성을 갖는데 이를 <표 1>에 정리한다. 먼저 5개 법률안 중에서 일본의 고향납세제도와 가장 유사한 법안은 강효상의원안이다. 누구나 출생지 혹은 시행령에서 규정하는 지역에 기부할 수 있으며 10만원까지의 기부금에 대해서 중앙정부와 납세지 지방자치단체가 전액을 세액공제하는 특별한 유인책을 제공한다. 전재수의원안은 강의원안과 동일한 유인책을 제공하며, 홍의락의원안은 소득세를 지방자치단체로 이전하는 것이므로 기부액 한도까지 기부자의 추가 부담은 전혀 없으므로 가장 강력한 유인책이다.⁹⁾ 반면에 안호영의원안과 황주홍의원안은 고향기부에 대한 별도의 유인제도를 제공하지 않으므로 일반적인 세액공제 이외에는 기부자가 상당 부분을 부담한다.

<표 1> 국회 계류 중인 고향기부금 관련 법률안

구분	강효상의원안	전재수의원안	안호영의원안	홍의락의원안	황주홍의원안
도입 목적	자치단체에 대한 기부의 활성화	자치단체 세원확충 및 지역균형 발전	기부문화 활성화 및 지역균형발전	지역 간 불균형 완화	농어촌발전 및 국가균형발전
기부자 자격	제한 없음	기부 자치단체 관할 구역 밖 거주	10년 이상 거주자	수도권 거주자	제한 없음
기부대상	출생지 혹은 그 외 단체	재정자립도 혹은 재정자주도 전국 20% 이하 단체	제한 없음	비수도권 단체	농어촌 자치단체
연간 기부금 한도	한도 없음	단체당 100만원	단체당 100만원 이상 기부는 심사	소득세액의 10%	한도 없음
기부 유인제도	기부자별 10만원 전액 세액공제	기부자별 10만원 전액 세액공제	없음	기부자 부담 없음 (소득세의 지방 이전)	없음
관련 법률	기부금품법 소득세법 조세특례제한법 지방세특례제한법	기부금품법 소득세법 조세특례제한법 지방세특례제한법	기부금품법	소득세법	농어촌발전을 위한 공동모금 및 배분에 관한 법률 (제정)

자료: 국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 검색일: 2017. 7. 20)

9) 홍의원안은 헝가리 등의 일부 동유럽국가에서 이용하는 일명 ‘퍼센트법’을 응용한 것으로 판단된다. 헝가리의 퍼센트법은 개인이 자신이 납부할 소득세의 1%를 비영리기구에, 그리고 추가적인 1%를 등록 교회 혹은 의회가 결정한 국가적으로 중요한 사업에게 이전할 수 있는 제도이다. 비영리기구는 의회, 중앙정부, 혹은 지방정부가 공익을 위해 설립한 공공기관과 박물관, 도서관 등의 국가기구를 포함한다. 국가적으로 중요한 사업은 홍수 구제 혹은 긴급의료서비스 등을 말한다.(Bullain, 2005)

전재수의원안은 기부금을 모집할 수 있는 자격을 재정자립도 혹은 재정자주도가 전국 20% 이하인 자치단체로 제한한다는 규정을 제외하면 강효상의원안과 매우 유사하다. 홍의락의원안과 황주홍의원안도 전재수의원안처럼 지역 간 재정력격차를 완화하려는 장치를 규정한다. 홍의원안은 수도권거주자가 비수도권 자치단체에게 국세인 소득세의 10% 이내에서 이전할 수 있도록 규정하며 황의원안은 기부자가 누구든지 기부대상 자치단체는 농어촌이어야 한다는 것이다. 반면에 안호영의원안은 강효상의원안처럼 기부대상을 제한하지 않는다. 비록 지역 간 재정력격차의 개선을 제도 도입목적으로 제시하지만, 강의원안과 안의원안은 명시적인 형평화 장치를 설정하지는 않는다.

Ⅲ. 고향기부제도에 대한 비판적 평가

문재인정부의 고향사랑기부제도에 대해 국정기획자문위원회(2017: 112)에 따르면, ‘고향사랑 기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화’ 및 ‘재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공’이라고 표현한다. 재정이 열악한 자치단체에 기부할 때에만 인센티브를 제공한다는 의미에서 전재수의원안이 유사할 수 있다. 또한 이를 통해 ‘지역경제 활성화’를 추구한다는 것은 지역특산품을 답례품으로 제공하는 것을 허용할 수도 있을 것이다. 이제 지방분권의 원리 및 일본 경험에 대한 분석에 기초하여 이 제도를 평가해본다.

1. 지역 간 재정력격차 완화

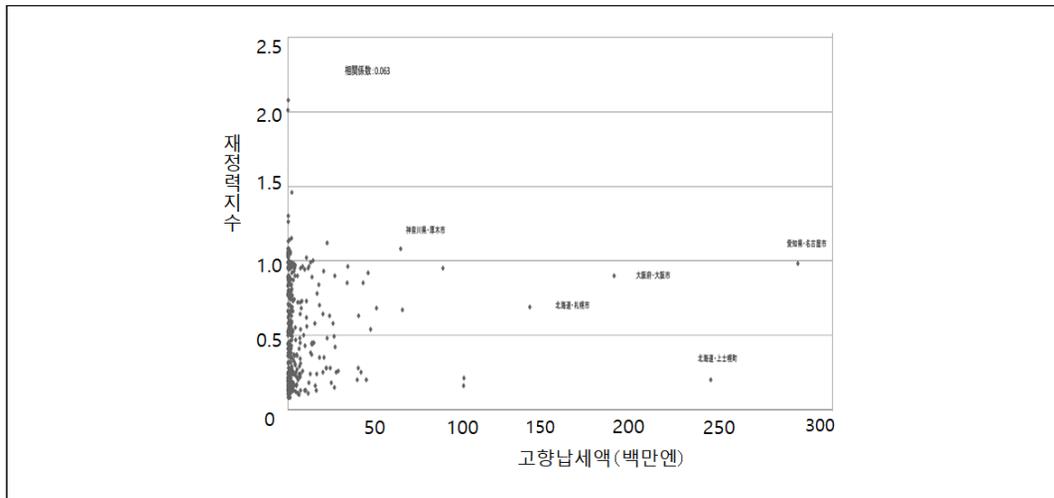
우리나라의 고향기부제도에 대한 논의에서 가장 중요하게 다루는 도입 목적은, <표 1>에 제시한 바처럼, 지역 간 재정력격차의 완화를 통한 지역 간 균형발전이다. 일본의 고향납세제도의 출발점도 삼위일체 개혁 이후 오히려 확대된 지역 간 재정력격차를 완화하는 방안을 모색하기 위한 것이었다. 하지만 논의과정에서 이 제도로 재정력격차를 완화하기 어렵다는 것을 인지한 ふるさと納税研究会(2007)는 도입의의를 설정하면서 재정력격차 완화를 제외시켰다. 加藤慶一(2010)는 고향납세제도 도입 논의에서 가장 중요한 목표이던 지역 간 재정력격차 완화의 달성이 어렵다고 판단하였다면 도입 자체를 재고했어야 하는데 부수적인 의미를 부여하며 도입한 것을 비판한다. 이런 시각은 小笠原誠治(2015)의 칼럼 등에서도 동일하게 유지된다.

실제로 일본에서 고향납세제도의 기부가 재정이 열악한 자치단체에게 집중된다는 증거와 재정이 우수한 자치단체 거주자들이 기부를 많이 한다는 증거는 모두 나타나지 않았다. 일본의

2013~2014년의 2년 간 도도부현 및 시구정촌별 기부금액의 결정요인을 고정효과모형을 이용하여 실증분석한 尾内速斗(2016)에 따르면, 답례품 더미 및 답례품 수는 1%의 신뢰수준에서 유의한 (+) 부호를 갖는 반면, 재정력지수는 전혀 유의하지 않았다. 마찬가지로 고향납세 기부에 따른 거주지 자치단체의 공제액도 재정력지수에 대해 전혀 유의하지 않았다. 이는 일본의 고향납세제도는 지역 간 재정형평화에는 전혀 기여하지 못하였음을 의미한다.

〈그림 3〉은 일본 시정촌의 재정력지수와 개인분 고향납세액의 산포도이다.(橋本恭之·鈴木善充, 2016) 이들의 상관계수는 0.063이므로 재정력지수와 기부액의 상관관계는 거의 나타나지 않는다. 재정력지수가 0.5 미만의 재정이 열악한 자치단체에 대한 기부액이 작은 사례와 재정력지수가 1을 초과하는 부유한 자치단체들에 대한 기부액이 큰 사례를 많이 발견할 수 있다. 이는 尾内速斗(2016)의 실증분석 결과와 일맥상통한다.

〈그림 3〉 일본 시정촌 재정력지수와 고향납세액의 관계



주: 홋카이도, 가나가와, 아이치, 오사카, 후쿠오카의 시정촌을 대상으로 함
자료: 橋本恭之·鈴木善充(2016)에서 재인용

이처럼 고향기부금이 재정력과 관계없이 모집될 것을 우려하여 전재수의원안 등은 기부금을 모집 자치단체를 재정이 열악한 자치단체로 제한할 것을 제안하며 신두섭·염명배(2016)도 새로운 지표의 필요성을 제기한다. 이로 인해 재정이 열악한 자치단체만이 기부금을 받으므로 기부금을 받지 못하는 재정 우수 자치단체와 격차를 평균적으로는 완화할 수 있을 것이다.

하지만 이는 여전히 중요한 두 가지 문제를 해결하지 못한다. 먼저 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이, 재정이 열악한 자치단체들 간 기부액의 격차로 인해 새로운 재정력 격차문제를 초래할 수 있다.

더 큰 문제는 재정이 열악한 단체를 선정하는 방법이 마땅치 않다는 것이다. 우리나라에서 재정력 지표로 사용되는 것은 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등인데 전자의 두 지표는 중앙정부의 지방교부세 및 국고보조금 배분에 의해 지표의 크기가 결정되므로 매우 불안정하다.¹⁰⁾ 재정력지수는 보통교부세 배분을 위해 도출한 것이지만 여전히 중앙정부의 정책의지에 의해 영향을 받는다. 더욱이 이 지표들은 모두 매년 변화할 것이므로 자치단체들이 기부모집을 위한 장기적인 네트워크를 확보하려는 유인을 하락시킬 것이다.¹¹⁾ 결국 재정력격차의 완화가 최우선 목표라면 이는 고향기부제도보다 보통교부세제도가 훨씬 유용하다.

2. 고향사랑, 기부금, 그리고 재정책임성: 지방분권의 원칙

ふるさと納税研究会(2007)는 고향납세제도의 도입취지로서 ‘많은 국민이 시골지역에서 자라지만 진학 및 취업으로 도시로 나가며 그곳에 세금을 지불하므로 자신을 길러준 고향에는 세금을 내지 않으므로 자신이 신세진 지역에 세금을 일부라도 내는 것은 좋은 것’이라고 설명한다. 이러한 취지의 주장은 염명배(2010) 등 우리나라의 도입논의 문헌에서도 자주 언급된다.

이러한 주장은 감정적으로 설득력이 있지만 논리적이지 않으며 지방분권의 원칙과도 어긋난다. 첫째, 어린 시절 교육을 받은 지역에는 대부분 그 부모가 거주하면서 자녀교육 등의 지방공공서비스를 위해 세금을 납부하였다. 더욱이 우리나라의 경우 재정이 열악한 자치단체들은 그 공공서비스를 위한 비용의 대부분을 중앙정부 등 상위정부로부터 보조받는다.¹²⁾ 즉, 어린 시절의 공공서비스를 향유한 것은 부모세대의 세금 혹은 상대적으로 재원이 풍부한 도시지역의 이전재원에 의한 것이다. 따라서 설령 재정이 열악한 지역에서 어릴 때 공공서비스를 제공받았더라도, 해당 지역에 대한 부채의식은 감정적인 것이지 논리적인 것은 아니다.

둘째, 지방분권은 자신이 원하는 공공서비스를 제공받기 위한 비용을 지역주민들과 나누어 지불함으로써 각 지역에 가장 적합한 공공서비스 수준을 결정하는 것이다. 즉, 이상적인 지방분권 체제에서는 각 지역별로 주민들이 원하는 공공서비스를 제공하는 비용을 그들에게 지방세를

10) 만일 특정지역의 재정력이 열악함에도 불구하고 이전재원을 줄인다면 이 지표들은 상승하여 고향기부를 받을 수 없으며, 반대로 재정이 열악함을 해소하기 위해 이전재원을 늘린다면 이 지표는 하락하여 고향기부의 수혜 자치단체로 전환되어 재원 확보가 용이해진다. 이처럼 중앙정부의 이전재원과 고향기부제도가 동일한 방향으로 변화하여 오히려 재원의 격차를 확대하도록 기능할 수 있다.

11) 새로운 지표의 개발은 그 자체가 어려운 과제일 뿐 아니라 지표 관련 이해관계의 조정을 위해 매우 큰 사회적 비용이 소요될 것이다. 더욱이 재정력 기준에 의해 기부 대상을 구별하면, 기부 대상 자치단체와 비대상 자치단체 간 재정력 역전이 초래될 수 있다.

12) 우리나라의 243개 지방자치단체 중 약 63%인 153개의 2017년 재정자립도는 30% 미만이다(행정자치부, 2017).

부과하여 분담시켜야 한다. 이 경우 주민들은 자신들이 지불한 세금의 크기만큼 공공서비스 수준을 향유할 수 있으며, 추가적인 공공서비스를 누리기 위해서는 추가적인 세금을 부담해야하므로 자원의 효율적인 배분이 가능해진다. 지역 간 경제력의 격차 때문에 재정이 열악한 지역은 공공서비스를 위한 총비용을 자체적으로 조달할 수 없는 경우도 발생하겠지만 적어도 한계에서는 지방세의 가격기능이 작동하여야 한다.

하지만 주만수(2008, 2009) 등이 지적하듯이, 우리나라의 지방세제 및 지방재정조정제도는 자체재원에 의한 가격기능이 작동하지 못하도록 설계되어 있다. 지방분권을 정착시키기 위해서는 자체재원의 가격기능을 회복시키는 것이 중요한 과제인데, 고향기부제도는 기존의 이전재원 처럼, 다른 지역주민이 납부한 세금을 자신의 지역에서 사용하겠다는 것으로 결국 지방자치단체의 재정책임성을 약화시켜 국가의 비효율적 자원배분을 초래한다.

ふるさと納税研究会(2007)는 고향납세제도의 의의로서 지방자치단체가 기부금 모집을 위해 기부자에게 재정운영 등에 대한 정보를 제공할 것이라는 의미에서 지방자치를 진전시킬 것으로 기대하였다. 실제로 1,788개의 자치단체 중 58.2%인 1,040 단체가 2016년에 고향납세 수입액의 실적과 활용 사업내용을 공표하며, 24.2%인 433 단체는 기부자에게 기부금으로 진행되는 사업의 진척상황과 성과를 보고하였다.(總務省, 2017b) 하지만 지방자치단체의 공공서비스 제공은 기부자가 아니라 지역 주민의 선호에 부응하여야 하며, 재정정보의 공개도 기부자를 위한 것이 아니라 투표권을 갖는 지역주민을 대상으로 이루어져야 분권원칙에 입각한 재정책임성이 진전되는 것이다.¹³⁾

셋째, 고향기부제도의 도입이 고향사랑의 마음을 키울 것이라는 기대도 달성하기 어렵다. 2010년대 중반 일본의 고향납세제도에 의한 기부금의 증가가 고향사랑에 의한 것인지 회의적이다. 일본의 경우 1994년부터 지방자치단체에 기부할 수 있는 법적 토대를 갖추고 다른 비영리단체와 동일한 기부금소득공제제도를 운영하였으며 일부 자치단체에서 기부금 유치를 위해 노력하였으나 큰 성과를 얻지 못하였다.(藤原真史, 2008) 2008년부터 고향납세제도를 도입하여 2,000엔을 초과하는 기부금 전액을 세액공제하도록 개편하였다. 그럼에도 <표 2>에 제시한 바처럼 동일본대지진 관련 기부금의 증가를 제외하곤 여전히 활성화되지 못하였다. 2013년 이후 기부자에 대한 지방자치단체의 답례품 제공이 본격화되면서 기부가 급증하였다. 이는 납세자의 실질적인 경제적 이득이 고향사랑의 마음보다 기부금 유인에 더 중요한 요인임을 의미한다.¹⁴⁾

13) 일본의 경우 자치단체들은 더 많은 기부금을 유치하기 위해 기부자의 선호에 부응하는 구체적인 사업들을 나열하고 기부자들이 선택한 사업에 그의 기부금을 투입하는 경향이 있다. 따라서 기부자들의 기부금 규모에 의해 실행 사업과 그 사업의 규모가 결정된다. 三角政勝(2015)은 비록 총지출에서 기부금이 차지하는 비중이 적더라도 이러한 실행 사업 결정은 기부를 많이 하는 부자들의 선호를 더 많이 반영하게 될 것이므로 1인 1표의 보통선거 원칙을 위반하는 것임을 우려한다.

〈표 2〉 일본의 고향납세액 추이

(단위: 백만엔, 건)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
수입액	8,140	7,698	10,218	12,163	10,410	14,564	38,852	165,291	284,409
수입건수	53,671	56,332	79,926	100,861	122,347	427,069	1,912,922	7,260,093	12,710,780

자료: 日本 総務省(2017b)

넷째, 일본의 고향납세제도는 자발적인 선택인 기부의 형태를 갖추므로써 지방세 원칙을 훼손하지 않는다는 신두섭·염명배(2016) 등의 주장에 동의한다. 기부란 자기희생을 동반하는 행위이므로 일본은 고향납세제도에 최소 2,000엔의 자기부담을 규정한다. 하지만 野口悠紀雄(2007), 水田健一(2017) 등은 기부의 대가로 제공받은 답례품의 가치까지 고려하면 자기희생이 사라지고 오히려 이익이 발생하므로 기부의 원칙을 훼손한다는 주장한다. 우리나라의 고향기부제도 도입을 위한 방안으로 신두섭·염명배(2016)가 제시하거나 혹은 전재수의원안이 제안한 10만원까지 전액을 세액 공제하는 방안은 기부신청의 서류작업 부담만이 존재할 뿐이고 적어도 금전적인 자기부담이 전혀 수반되지 않으므로 설령 답례품이 금지되더라도 기부의 원칙을 훼손하는 것이다. 더욱이 고향기부를 기존의 다른 기부보다 우대한다면 이는 기부금으로 운영되는 다양한 목적의 비영리단체들과 불공평하여 기부금 배분을 왜곡시킨다.¹⁵⁾

3. 기부금 모집경쟁과 지역경제 활성화

1) 답례품과 지역경제 활성화

고향기부제도가 도입되고 기부금을 국세인 소득세에서만 공제한다면, 자치단체들은 다른 자치단체의 재원에 영향을 미치지 않으면서 기부금만큼의 재원을 추가로 확보할 것이다. 하지만 그 자체가 직접 지역경제 활성화와 연결되지는 않는다. 고향기부제도에 의한 지역경제 활성화 효과를 기대하는 것은 기부자에 대한 지역 특산물 지급이 지역 특산품의 생산 및 판매를 촉진할

14) 三角政勝(2015)에 따르면, 기부하는 이유가 답례품 때문이라는 증거는 다양하다. 예를 들어, 일본경제신문(2015년 4월 20일)의 설문조사(1,000명)에 따르면, 앞으로 고향납세를 하겠다는 51.3%의 응답자들 중에서 77%는 기부하는 이유가 '특산물을 받아서 이득'이라고 응답한 반면, '응원하고 싶은 자치단체가 있어서'라는 응답은 20%에 불과하였다.

15) 비록 우리나라에서 정치자금기부에 대해 전액 세액공제하는 우대방법이 이미 활용되고 있다고 하더라도 이는 정치자금의 투명성을 개선한다는 명분을 갖는 정치적인 입법이었다. 하지만 고향기부에 대한 세제상의 우대는 그런 정도의 합리적인 논거도 갖지 못한다.

것으로 기대하기 때문이다. 더욱이 앞에서 논의한 바처럼, 답례품의 제공은 일본에서 고향기부를 확대하기 위해 가장 중요한 요인이다.¹⁶⁾

기부금을 확충하고 지역경제를 활성화하려면 답례품 제공이 필수적이지만, 답례품 제공을 허용하면 많은 부작용이 초래될 것이다. 먼저 <표 3>에 제시하듯이, 일본에서 지방자치단체 간 답례품 경쟁으로 자치단체들은 기부금 수입액의 약 38%를 답례품 조달비용으로 지출하며 답례품의 배송비용을 포함하면 40%를 상회한다. 이는 기부제도라기보다는 오히려 ‘정부주도의 거대한 할인쇼핑몰’을 운영하는 것과 마찬가지이다. 즉, 납세자의 기부에 따른 자기부담은 2,000엔인 반면, 기부 건당 답례품의 가격은 8,500엔을 초과하므로 납세자들은 기부를 통해 답례품을 약 77% 할인된 금액으로 구입하는 것이다.¹⁷⁾

<표 3> 일본의 고향납세액과 기부 모집 및 운영비용

(단위: 백만엔, 엔, %)

구분	2015년			2016년		
	금액(백만엔) 및 건수	수입액 대비 비중(%)	건당 비용 (엔)	금액(백만엔) 및 건수	수입액 대비 비중(%)	건당 비용 (엔)
고향납세 수입액	165,291	-	-	284,409	-	-
고향납세 건수	7,260,093	-	-	12,710,780	-	-
비용합계	79,258	48.0	10,917	148,513	52.2	11,684
답례품조달비용	63,262	38.3	8,714	109,081	38.4	8,582
답례품 배송비용	4,262	2.6	587	15,021	5.3	1,182
홍보비용	1,412	0.9	194	3,114	1.1	245
결제 관련 비용	1,810	1.1	249	5,159	1.8	406
기타 행정비용	8,511	5.1	1,172	16,138	5.7	1,270

자료: 日本 総務省(2016b, 2017b) 자료를 이용하여 저자 산출

16) 답례품은 재난으로 고통받는 지역에 대한 기부보다 더 강력할 수 있다. 2011년 동일본대지진으로 후쿠시마현(福島県) 지역에 대한 총기부금은 2010년 1.1억엔에서 2011년 2.4억엔으로 증가하였다가 2012년 1.3억엔, 2013년 0.7억엔으로 감소하였다. 하지만 부분적으로 답례품 제공을 시작한 2014년에 2.2억엔으로 증가하였고 답례품 제공이 본격화된 2015년에는 9.5억엔, 그리고 2016년에는 14.4억엔으로 급증하였다.(總務省, 고향납세 포털사이트, “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”, 검색일: 2017. 7. 30) 이는 재해에 의한 기부보다 답례품의 효과가 압도적으로 크다는 사실을 확인한다.

17) 2015년과 2016년의 기부 건당 답례품 가격은 8,714엔과 8,582엔이고 기부자의 자기부담은 2,000엔이므로 2015년 할인율은 $(8,714 - 2,000) / 8,714 = 77.0\%$ 이며 2016년의 할인율은 $(8,582 - 2,000) / 8,582 = 76.7\%$ 이다. 이에 배송비용까지 포함하면, 할인율은 거의 80%에 이른다.

둘째, 일본 자치단체들의 답례품은 농수축산물에서 가전제품에 이르기까지 매우 다양하다. 일본 총무성이 발표한 2016년도 기부액 순위 1위는 약 73.3억엔을 모금한 미야자키현 미야코노조시(宮崎県都城市)이다. 이 도시가 제공한 주요 답례품은 소주와 닭·돼지·소고기이며 답례품 수량이 증가하면서 지역 내에서 이 산업이 활성화되었다.(President Online, 2017) 이처럼 한 지역만을 관찰하면 기부금과 답례품의 조합은 지역의 경제발전에 기여한 것으로 볼 수 있다. 하지만 기부자들의 소비량 자체가 변한 것이 아니라면, 기부자들은 다른 곳에서 구입하던 물품을 특정 자치단체에 기부하여 구입하는 것으로 대체하는 것이다. 이 경우 한 도시에서 특정산업 부문의 제품을 기부금 대비 비율이 높게 답례품으로 제공한다면, 동일한 제품을 생산하면서 답례비율이 낮거나 혹은 아예 답례품에 포함되지 않는 지역의 그 산업부문은 상대적으로 침체하게 된다. 따라서 각 지역에서 답례품으로 제공된 제품의 생산이 증가한 것처럼 보이지만 국가 전체적으로는 거의 변화가 일어나지 않을 수 있다. 더욱이 동일한 제품에 대해 지역별로 기부금 대비 답례품 가치의 비율이 다르다면, 이는 지역별로 답례품 생산 산업에 대해 서로 다른 비율의 보조금을 지급하는 것이므로 생산의 비효율을 초래한다. 또한 답례품 종류별로 서로 다른 보조율을 적용하는 경우에는 기부자인 소비자의 선택을 왜곡시키는 비효율성도 초래한다.

셋째, 佐藤主光(2017)에 따르면, 일부 자치단체들은 답례품으로 인기있는 제품을 조달하기 위해 수산가공품의 공장을 신설하거나 혹은 기존에 구축된 유통망의 판매를 축소한다. 하지만 현재의 기부금 대비 답례비율을 낮추거나 기부자들의 선호가 변화하면, 정부주도로 창출된 수요가 감소하면서 과도한 생산설비에 의해 부채를 떠안거나 혹은 축소된 기존의 민간유통망을 회복하기 어려울 수도 있다. 또한 고향납세에 대한 답례품 제공으로 지역 특산품을 홍보할 수 있다는 의견도 있으나 이렇게 형성된 판매는 관제수요이므로 제품자체의 경쟁력이 없다면 어차피 수요를 지속적으로 유지할 수 없다.

2) 기부금 모집경쟁 관련 비용

일본 고향납세제도의 가장 중요한 과제는 2013년 이후 본격화된 지역 간 과도한 답례품 경쟁문제를 해결하는 것이다. 2016년 약 72.0억엔을 모금하여 기부액 순위 2위인 나가노현 이나시(長野県伊那市)는 상대적으로 고액 기부자가 많았다.(President Online, 2017) 그 이유는 이나시에 올림푸스와 JVC켄우드 등의 공장과 파나소닉 등에 대한 부품공급업체들이 존재하여 답례품에 지역에서 생산되는 디지털카메라, 로봇청소기 등과 영국 다이스 청소기까지 제공하기 때문이다. 이처럼 기부자에 대한 답례품이 지역 특산품의 범위를 벗어나서 다양해지고 고액화되었을 뿐 아니라 자신이 거주하는 주소지의 자치단체 기부하는 등 지역 간 경쟁이 심화되었다. 일본 총무성은 총무대신 통지를 통해 답례품을 합리적 수준에서 통제할 것을 2015년부터 매년 권고하고

있다.(總務省, 2015a, 2016a, 2017a)

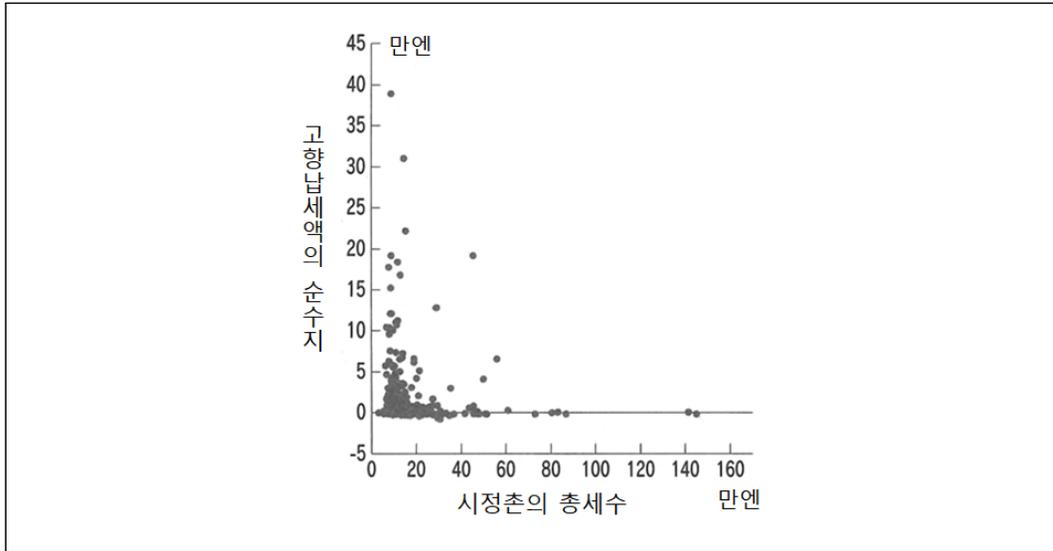
2017년의 총무대신 통지내용을 발췌하여 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기부금은 경제적 이익의 무상 공여이므로 답례품이 기부의 대가로 오해되지 않도록 해야 한다. 이를 위해 고향납세를 모집할 때 ‘답례품의 가격’이나 ‘기부액 대비 답례품 조달가격의 비율(답례 비율)’을 표시하지 않도록 한다. 둘째, 현금 유동성을 갖는 선불카드, 상품권, 전자화폐, 포인트 등과 자산가치가 높은 전기·전자기기, 가구, 귀금속, 보석 장식품, 시계, 카메라, 골프용품, 악기, 자전거 등의 제공을 금지한다. 이는 지역경제 효과가 크거나 전매 방지책이 마련되어도, 그리고 사용가능 지역 혹은 기간이 한정되더라도 제공하지 말아야 한다. 셋째, 답례 비율이 높은 답례품 지급을 금지하며, 그 기준을 기부액의 30% 이내로 제한한다. 넷째, 각 자치단체는 해당 지역 주민에게 답례품을 제공하지 않아야 한다.

일본 총무성의 답례품 규제 내용이 매년 강화되었음에도 불구하고 지방자치단체 간 답례품 경쟁은 치열해져서 답례비율이 80%에 달하는 답례품 제공 자치단체까지 발생하였다.(土居丈朗, 2014) 이러한 기부금 모집노력의 강화로 인하여, <표 3>에 제시한 바처럼, 2016년의 고향납세액은 2,844억엔인데 중앙정부와 지방자치단체가 징수하였을 이 재원의 52.2%가 민간부문으로 유출되었다. 답례품을 소비하는 납세자 편익을 제외하더라도 납세액의 13.9%인 394억원은 고향납세의 징세행정비용 등으로 사용되었다. 더욱이 앞에서 지적한 바처럼, 답례품 제공과정에서 지역별 혹은 제품별로 서로 다른 보조율을 적용하기 때문에 시장의 배분기능을 왜곡시켜 효율성 손실이 발생하였다. 따라서 고향기부제도의 결과는 중앙정부-기부금수혜 자치단체-기부자 주소지 단체-기부자 간의 제로섬 게임이라는 신두섭·염명배(2016), 土居丈朗(2014) 등의 기존문헌들과는 달리 사실상 네거티브섬 게임이다.

고향납세제도는 도시지역의 시구에서 지방의 시정촌으로 기부가 이루어질 것을 기대하였으나 그 효과는 체계적이지 못할 뿐 아니라 고향납세제도의 수지가 적자인 자치단체들도 많이 나타났다. <그림 4>는 시정촌의 2014년 인구 일인당 세수와 2015년 고향납세제도의 일인당 순수지(net balance)를 대비시킨다.(佐藤主光, 2017) 여기서 고향납세제도의 순수지는 각 시정촌의 고향납세 수령액에서 해당 지역 주민들의 다른 자치단체 기부로 인하여 발생한 시정촌분 세액공제를 뺀 금액이다. 이는 많은 자치단체들의 고향납세액 순수지가 적자임을 나타내고 있다. 더욱이 기부금 모집을 위한 답례품의 조달 및 배송, 그리고 각종 징세행정비용을 지출에 반영한다면 순수지는 크게 감소할 것이고, 적자 자치단체 수는 크게 증가할 것이다.¹⁸⁾

18) 더욱이 일인당 세수가 작은(재정력이 약한) 자치단체에서 순수지의 격차가 커짐을 확인할 수 있다. 이는 고향납세제도가 재정력 격차를 체계적으로 교정하는데 성공적이지 못함을 재확인한다.

〈그림 4〉 시정촌의 인구 일인당 세수와 고향납세액 순수지



주: 佐藤主光(2017)에서 재인용: 佐藤主光(2017)은 자료의 원래 출처를 밝히지 않음

지방자치단체들은 순수지 개선을 위해 더 많은 기부금 모집을 추구할 것이다. 이를 위해 답례비율 인상 및 홍보활동 강화가 필요하며 이는 다시 적자를 확대시킬 것이므로 자치단체들은 딜레마에 처할 수 있다. 따라서 국가전체의 시각에서, 고향기부제도는 지방자치단체들의 기부금 모집 경쟁을 초래하므로 자치단체의 재원확보 수단으로 효과적이지 못하다. 설령 개별 자치단체에서 제공되는 답례품의 생산증가를 유발할 수 있으나 이 역시 다른 지역에서 해당 품목의 생산 감소를 비용으로 지불해야 하므로 지역경제 활성화 효과도 제한적이며, 생산 왜곡에 따른 비효율을 초래한다.

더욱이 일본 정부도 답례품을 다루는 방식에서 혼란스런 정책을 발표하고 있다. 답례품은 기부의 대가가 아니라 지방자치단체가 기부자에게 제공하는 일시소득임을 명확히 한다. 즉, 답례품을 복권당첨금, 생명보험 일시금, 손해보험 만기환급금 등과 합산하여 50만엔을 초과하면 종합소득 과세대상으로 분류한다. 이와 함께 자치단체들이 답례품을 제공할 때 그 가격을 표시하지 말 것을 권고한다. 따라서 기부자 입장에서는 일시소득의 크기를 파악할 수 없으므로 정확한 소득신고가 불가능하다. 이런 양립할 수 없는 정책발표의 혼란은 답례품 제공으로 고향납세를 유인하려는 목표와 일종의 부정적인 조세경쟁인 과도한 답례품 제공 경쟁을 억제하려는 목표의 동시에 달성할 수 없는 목표를 설정하였기 때문에 초래된 것이다.

4. 고향기부제도와 부패 가능성

일본의 자치단체들은 고향납세에 따른 기부를 전화하거나 방문하여 권고하지 않으니 기부 강요 혹은 사기를 조심할 것을 안내하고 있다. 또한 일본의 문헌에서 기부금 강요 등 고향납세 관련 부패 가능성을 우려하는 논의는 찾아볼 수 없으며 실제로 그런 뉴스도 발견할 수 없다.¹⁹⁾ 그럼에도 우리나라에 고향기부제도가 도입된다면 기부 강요에 따른 문제 발생의 가능성은 여전히 배제할 수 없다.²⁰⁾

지방자치단체는 각종 인·허가권을 보유하며 관급공사를 발주하는 등 해당 지역주민 혹은 해당 지역에서 사업을 영위하는 사람들의 이해관계에 큰 영향을 미치는 권한을 보유한다. 따라서 지방자치단체의 권한을 두려워하거나 그 권한을 빌리려는 사람들의 기부가 이루어질 수 있다. 특히 지방자치단체장과 지역공무원들의 암묵적인 권고를 이해관계자들이 심각하게 받아들여 기부하면 이는 이른바 ‘선의로 포장된 제3자 뇌물’의 형태를 갖는다.

그러한 가능성은 일본 1,788개 자치단체들의 기부금 모집 전략에 관한 2016년도 설문조사에서 확인할 수 있다. 기부금 모집전략으로 총 1,788개의 자치단체 중 43.4%의 776개 단체에서 동창회 혹은 현인회 등에 요청한 것으로 나타났다.²¹⁾ 우리나라에 기부제도가 도입되면 자치단체들은 동문회와 향우회를 이용하는 전략을 매우 적극적으로 활용할 것으로 판단된다. 특히 답례품 제공을 금지시킨다면, 일본의 가장 많은 자치단체들이 활용하는 홍보의 내실화 전략도 주로 동문회와 향우회를 대상으로 이루어질 것이다. 그런데 동창회와 향우회 회원들은 해당 지역에 거주하거나 사업을 수행하는 경우가 많으므로 선의로 포장된 부패의 발생 위험이 증가한다. 또한 관급공사를 수주한 기업 혹은 지역에 입지한 기업의 임직원을 대상으로 기부를 권유한다면, 그 권유를 기업에서 무시하기 어려울 것이다.²²⁾

19) 加藤慶一(2010)처럼, 현인회(우리나라의 향우회와 유사)에 대한 지나친 홍보활동으로 폐를 끼칠 수 있음을 우려하는 정도의 논의는 존재한다.

20) 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수에서 2016년 176개 국가 중 일본은 20위인 반면, 우리나라는 52위이다.(<https://www.transparency.org>, 검색일: 2017. 7. 27) 박상현(2017)에 따르면, 김진수(2017)도 공무원에 의한 기부금 모집은 직무와 직접적인 대가관계가 없더라도 사실상 공권력의 영향력에 의한 것이라고 주장하였다.

21) 이는 総務省(2017b)이 실시한 복수응답이 가능한 설문조사인데, 위의 응답은 네 번째 순위이며, 인터넷 활용 및 팸플릿 작성 등 홍보의 내실화라고 답한 자치단체가 가장 많은 1,454개로 81.3%를 차지하였다. 두 번째는 충실한 답례품 준비와 광고라고 답한 자치단체로 71.8%인 1,283개, 세 번째는 편의점 납부, 신용카드 납부 등 납부 방법의 편의성이라는 자치단체로 52.3%인 936개였다. 그 외에 고향납세의 사용처를 명확하게 하거나 선택 가능 사업의 충실화가 35.1%, 각종 이벤트에서의 홍보 및 요청이 31.4%를 차지하였다.

22) 일본처럼 기업에게 기부 자격을 부여하면 부패 가능성은 더욱 증가할 것이다.

부패의 가능성은 답례품 제공을 허용할 때 확대된다. 한 지역의 답례품으로 선정된 생산자는 보조금 수혜대상이 되는 것이므로 각 지역의 다양한 특산품 생산자들은 답례품에 포함되기 위해 노력할 것이다. 또한 답례품 생산자는 공무원 간의 협상에서 답례품 조달가격을 높이려고 할 것이다. 그런데 답례품 선정 및 가격 협상과정에서 해당 지역공무원이 생산자에게 우월적 지위를 가지므로 생산자들은 기부를 통해 합법을 가장하여 공무원들에게 로비할 가능성이 높으며 이는 부패를 초래할 것이다.

5. 고향기부제도와 보통교부세제도의 연계에 따른 문제

우리나라의 보통교부세제도는 각 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고, 그 차액인 재정부족액에 일정비율(조정률)을 곱하여 교부액을 결정한다. 재정부족액이 클수록 교부액이 증가하므로 보통교부세는 지역 간 재정력격차를 완화하는 역할을 한다. 고향기부제도에 의해 자치단체에게 기부금이 모금되면, 해당 자치단체의 재정수입이 증가한다. 만일 기부자의 지방소득세 납세지에서 기부액에 대해 지방소득세를 공제해준다면, 납세지 자치단체의 재정수입은 감소한다.

기부받은 단체의 기부금 증가와 공제하는 단체의 지방세 감소라는 자치단체별 상반된 재정수입 변화를 기준재정수입액 산정에서 반영하는 방식은 재정수입의 성격에 의해 결정된다. 전자의 자치단체는 임시세외수입 성격의 기부금이 증가하는 것이므로 기준재정수입액의 증가로 반영하지 않는다. 반면에 후자의 자치단체는 지방세가 감소하는 것이므로 기준재정수입액 감소로 반영한다. 이때 기준재정수입액의 감소 크기는 보통세 수입의 반영비율과 마찬가지로 지방소득세 감소액의 80%가 될 것이다.²³⁾

기준재정수입액 산정에서 기부금 증가는 제외하고 지방세 공제액 증가는 포함시키는 방법은 합리적인 것처럼 보이지만 문제가 단순하지는 않다.(三角政勝, 2015) 한 자치단체의 기부금 수령액과 기부공제에 의한 지방세 감소액이 동일할 때, 기준재정수입액은 지방세 감소액의 일부(일본의 경우 75%)만 반영하므로 실제 재원은 불변이 아니라 증가한다. 그 이유는 추가적인 재정부족액을

23) 일본도 우리나라와 유사한 지방교부세를 갖고 있으므로 이를 반영하는 방법은 동일한 논리를 적용한다. (総務省, 2017c) 즉, 기부금 수혜단체의 기준재정수입액은 기부금을 포함하지 않으므로 기부금 전액이 자치단체의 실질적인 재원 증가로 나타난다. 기부자의 주소지 자치단체의 경우 다른 지방세 반영비율과 마찬가지로 주민세 공제액의 75%만큼 기준재정수입액이 감소한다. 만일 중앙정부가 지방교부세로 기준재정수입액을 전액 보전해준다면, 이 교부단체의 재원 감소 크기는 주민세 감소분의 25%이다. 반면에 불교부단체는 주민세 감소분 전액만큼 재정수입이 감소한다. 특히 기부가 활성화될수록 지방자치단체들의 공제액 규모가 증가하므로 기준재정수입액은 더 감소한다. 지방교부세 재원 규모 등 다른 조건은 일정한데 기준재정수입액이 감소하므로 재정부족액 규모는 증가하며 이로 인해 지방교부세 재원의 부족현상이 심화된다.

보통교부세로 보전해준다면 보통교부세가 기부금 혹은 지방세 감소액의 (1-지방세의 기준재정수입액 반영비율)만큼 증가하기 때문이다. 반면에 보통교부세 불교부단체는 기부금과 공제액이 서로 상쇄되어 실질 재원의 변화가 발생하지 않는다. 보통교부세 교부단체와 불교부단체의 비대칭 문제를 해결하기 위해서는 기부금을 기준재정수입액 산정에 포함시켜야 하는데 이는 기부금 모집 노력을 전반적으로 저해할 것이다. 하지만 이 두 문제를 동시에 해결할 완전한 제도구성은 불가능하다.

더욱이 고향기부금을 보통교부세의 기준재정수입액에 반영하지 않는 것은 자치단체의 재정안정성을 훼손한다. 보통교부세는 개별 자치단체의 재원이 급증하거나 급감할 때 자치단체 재원의 변동을 평탄화하는 위험공유(risk sharing)의 역할을 수행한다.²⁴⁾ 고향기부가 활성화되어 자치단체 수입에서 차지하는 비중이 상당히 커지더라도 보통교부세 조정이 이루어질 수 없다. 하지만 해당 자치단체에 대해 부정적인 사건이 발생하면 기부금은 급감할 수 있으며, 이런 상황에서 보통교부세가 증가하지 않을 것이므로 기부금에 의존하던 자치단체의 재정운영은 큰 어려움에 봉착할 것이다. 따라서 한편에서는 기부금의 활성화를 유인하지만 그 규모가 커지는 것은 재원의 안정성에 관해 문제를 초래할 수 있다.

6. 고향기부제도 관련 기타 고려사항

고향기부제도에 대해 이상에서 논의한 내용 이외에 기존문헌에서 충분히 다루지 않았거나 보완이 필요한 사항들을 다음과 같이 정리한다. 첫째, 고향기부제도는 고향의 개념을 정립해야 한다. 일본의 경우, 기부자들은 실제 고향뿐 아니라 과거에 도움 받은 지역 혹은 지금부터 응원하고 싶은 지역 등 전국의 모든 자치단체(도도부현 및 시구정촌)에게 고향납세를 허용한다. 이처럼 사실상 고향의 의미를 포기한 것은 고향의 정의에 대해 주장이 다양할 뿐 아니라 이에 합의한다고 하더라도 기부공제를 위해 자격요건을 검증하는 행정비용이 과다하게 소요되기 때문이다. 따라서 고향기부제도를 도입한다면 과다한 행정비용과 정확한 고향개념 정립 사이에서 선택하여야 한다. 과다한 행정비용을 우려하여 특정 지역에 대한 기부자의 자격을 제한하지 않는다면 ‘자신을 길러준 고향에 세금을 내도록 하는 고향기부제도의 도입취지를 포기하는 것이다.’²⁵⁾ 결국, 고향기

24) 위험공유에 대한 논의는 Elder and Wagner(2013)를 참고할 수 있다. 일본에서 고향기부금이 지방세수를 압도하는 사례는 흔히 관찰된다. 일본경제신문이 전국 자치단체의 15년도 고향납세 기부액과 14년도 결산기준 지방세수입을 비교한 결과, 10개의 자치단체에서 기부금이 세수를 초과하였다. (日本經濟新聞, “ふるさと納税, 制度のひずみ広がる”, <http://www.nikkei.com/article/DGXZZO99597150T10C16A4000000/>, 검색일: 2017. 7. 30).

25) 고향을 출생지로 정의하더라도 출생 후 바로 다른 지역으로 이주하였다면 고향의 자치단체에서 공공서비스를 누린 적이 없다. 이 문제를 해소하고자 안호영의원안은 ‘10년 이상 거주한 적이 있는 지역’으로 제한한다. 하지만 성인이 된 후 지방세를 납부하면서 10년 이상 거주한 것이라면 고향기부제도 취지의 ‘자신을 길러준 고향에는 세금을 내지 않았다’는 전제조건을 충족하지 못한다.

부제도의 취지에 부합하면서 제도운영의 행정비용도 저렴한 고향의 개념은 존재하지 않는다.

둘째, 일본 고향납세제도의 복잡성은 납세자가 자신이 거주하는 지역에 기부할 때 발생한다. 납세자는 기부액과 동일한 크기의 세액공제뿐 아니라 답례품도 받는다. 동시에 기부금이 자신이 원하는 분야에 지출되도록 지정함으로써 공공지출에 대한 선호를 반영할 수 있다. 비록 総務省(2017a)이 자치단체에게 이를 금지하도록 통보하였지만 자신의 주소지에 기부하는 것이 여전히 불법은 아니다.²⁶⁾ 이러한 제도 하에서는 지방소득세의 주소지 자치단체에게 지방세를 납부하기 보다는 기부하는 것이 납세자에게 유리하므로 조세제도의 근간을 훼손할 우려가 있다. 따라서 고향기부제도를 도입할 때에는 납세자 입장에서 납세와 기부 간의 상대적 이익이 결정되는 구조를 면밀히 고려하여야 한다.

셋째, 우리나라의 고향기부에 대한 지방소득세 공제는 납세지와 관련해서 일본에 비해 훨씬 복잡한 문제를 초래할 수 있다. 일본의 경우 기부자의 주소지 자치단체가 소득할 개인주민세의 납세지이지만 우리나라의 경우 개인분 지방소득세의 납세지는 단순하지 않다. 원칙적으로 지방소득세의 납세지는 주소지이지만, 근로소득과 퇴직소득에 대한 납세지는 근무지이며 이자 및 배당소득의 납세지는 소득의 지급지이다. 이처럼 고향기부를 지방소득세에서 공제하도록 규정한다면, 기부자의 소득유형에 따라 공제 지역이 달라질 수 있으므로 제도가 더 복잡해질 것이다. 더욱이 지방소득세는 특별광역시세이면서 시군세이므로 기부금의 일부를 지방소득세에서 공제할 경우 자치구와 도는 지방세의 감소 없이 기부금을 모집할 수 있다.²⁷⁾ 따라서 지방소득세에서 기부공제를 시행하는 경우에는 자치단체 유형별로 형평성을 유지할 수 없다.

넷째, 고향기부제도 도입은 기부 모집과 기부금 운영 등을 위한 지방자치단체의 관리비용과 별도의 사회적 비용을 초래한다. 먼저 일본 총무성은 고향납세 소개 및 운영현황에 관한 별도의 고향납세 포털사이트를 운영할 뿐 아니라 매년 전문가와 실무자들의 의견을 취합하여 제도를 개선하기 위한 비용을 추가적으로 부담한다. 또한 국세청과 지방자치단체들은 기부와 세금공제에 관련된 추가적인 행정비용을 지불해야 한다. 그 외에 기부자들이 기부 지역을 선정하고 기부공제를 받기 위한 행정절차를 수행해야 하는 등의 순응비용도 무시할 수 없다. 따라서 고향기부제도는 <표 3>의 기부금 모집 및 운영비용이 포함하지 않는 이러한 다양한 사회적 비용을 초래한다.

다섯째, 우리나라가 고향기부제도를 도입한다면 가장 유력한 유인방법은 정치자금기부제도에

26) 단지 시의원 등 정치인이 선거구에 기부하는 것은 공직선거법 위반이다. 효고현 야부시(兵庫県養父市)의 시의원이 고향납세제도를 이용하여 야부시에 1만엔을 기부하고 답례품을 받았으나, 선거관리위원회로부터 공직선거법 위반임을 통보받고 기부를 취소하고 답례품을 반납하며 사과하였다(神戸新聞, <https://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/201706/0010277521.shtml>, 검색일: 2017. 7. 27).

27) 일본의 경우, 도도부현의 광역자치단체와 시구청촌의 기초자치단체가 모두 소득할 주민세를 부과하므로 기부자의 주소지 자치단체의 유형에 관계없이 해당 단체의 주민세에서 공제할 수 있다.

서 시행한 경험이 있으며 신두섭·염명배(2016), 강효상의원안 및 전재수의원안에서 제안하는 기부금 10만원까지 전액 세액공제일 것으로 판단된다. 이 방안은 자기희생의 기부원칙을 준수하지 않을 뿐 아니라 소액기부에 따른 과도한 행정비용을 초래할 가능성이 있다. 일본의 경우 기부자는 최소 2,000엔을 부담해야하지만 ‘10만원 전액 공제’안은 자기부담이 없다. 동시에 정치자금기부제도에서 문제점으로 제기된 ‘1원 혹은 18원 기부’의 정치적 의사표현에 인한 사회적 비용을 감당하여야 한다.²⁸⁾ 따라서 설령 고향기부제도를 도입하더라도 일정 금액의 기부자 부담 여부에 대한 신중한 고려가 필요하다.

IV. 결론

이 논문은 고향기부제도를 재정분권의 원리와 일본 고향납세제도의 경험을 바탕으로 평가한다. 고향기부제도에 대해 체계적인 평가가 필요한 이유는 문재인정부의 대선공약과 100대 국정과제에서 제도도입을 공약하였으므로 도입 가능성이 높기 때문이다. 아직 정부의 구체적인 구상이 발표되지 않았으므로, 일본의 고향납세제도 및 우리나라 국회에 계류 중인 법률안, 그리고 그동안 고향기부제도의 도입방안을 모색해온 연구문헌에 기초하여 평가한다. 구체적으로 지역 간 재정력격차 완화 등 고향기부제도가 추구하는 목표가 달성가능한가, 그리고 고향기부제도가 재정분권 원칙에 부합하는가, 이 제도를 운영하기 위해 사회가 지불해야하는 비용은 무엇인가를 일본의 경험 및 분권원리의 관점에서 논리적으로 평가한다. 주요 분석결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 일본에서 고향납세의 논의를 촉발시킨 지역 간 재정력격차 완화의 목표는 보편적으로 달성할 수 없다. 기부는 납세자들이 자발적으로 이루어지는 것이기 때문에 재정이 열악한 자치단체에 더 많이 기부될 것을 기대할 수 없을 뿐 아니라 동일하게 열악하더라도 동일한 기부가 이루어지는 것도 아니기 때문이다. 기부대상을 재정이 열악한 자치단체로 국한할 수 있지만 재정자립도 등의 기준은 중앙정부의 이전재원 배분정책에 의해 영향을 받아 유동적이므로 설득력 있는 기준설정 자체가 매우 어렵다.

둘째, 고향기부제도 도입의 근거로 자주 언급되는 ‘시골에서 자랐지만 진학·취업으로 도시에 거주하여 자신을 길러준 고향에 세금을 내지 않는다’는 주장은 중첩세대 모형의 시각에서 비논리적이다. 더욱이 재정이 열악한 지역은 중앙정부의 이전재원에 의존하며, 이전재원은 주로 도시지

²⁸⁾ 이에 대해 수많은 기사가 존재하며, KBS의 기사를 예시한다(“18원’에 흔들린 이완영, 간사직 사퇴’, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3394010&ref=A>, 검색일: 2017. 7. 27).

역에 정착한 고향사람들이 납부한 세금에 기초하므로 현재 세대만 고려하더라도 이 주장은 사실이 아니다.

셋째, 기부에 대한 답례품 제공을 허용하지 않는다면, 고향기부제도의 지역경제 활성화 효과는 제한적일 것이다. 답례품 제공을 허용한다면, 기부를 확대할 뿐 아니라 인기 있는 특산품을 보유한 일부 자치단체의 경제를 활성화시킬 수 있지만 동일제품을 생산하면서 이를 답례품으로 채택되지 않은 지역의 생산은 침체되므로 국가전체의 경제 활성화 효과는 크지 않다. 또한 특정 제품이 답례품으로 채택되면 이는 자치단체가 생산자에게 보조금을 지급하는 것이므로 이로 인해 시장경제의 효율성 손실을 초래한다. 더욱이 자치단체 간 과도한 답례품 경쟁으로 거대한 정부주도 쇼핑몰을 중심으로 제품이 유통되면서 답례품의 생산시설이 확충될 것인데, 고향기부에 의한 생산보조를 중단할 때 엄청난 고통이 따를 것이다.

넷째, 각종 인·허가권을 보유하며 관급공사를 발주하는 지방자치단체의 장 혹은 공무원들이 고향기부 모집활동을 적극적으로 수행하게 되면, 기부를 '선의'로 권유하였는데 '강요'로 인식할 수 있으므로 이른바 '제3자 뇌물' 등 부패를 초래할 가능성이 높다. 또한 답례품 제공이 허용된다면, 답례품 채택 및 조달가격 협상을 둘러싼 부패의 가능성도 무시할 수 없다.

다섯째, 고향기부제도를 도입한다면, 고향에 대한 개념 정립 및 보통교부세에 반영여부 등 다양한 제도정비가 필요한데 각각은 모두 참여한 이해관계 조정의 비용을 초래한다. 또한 지방자치단체와 중앙정부의 제도 운영비용과 납세자들의 순응비용도 상당한 수준에 이를 것이다.

여섯째, 고향납세제도의 가장 근본적인 문제는 재정분권 원칙에 부합하지 않는다는 것이다. 고향기부제도의 핵심은 자치단체들이 자기 지역주민이 아니라 다른 지역주민에게서 재원을 조달하여 자기 지역주민의 선호가 아니라 기부자들의 선호 혹은 기부금을 모집한 단체장 등의 선호를 반영하여 재원을 지출하려는 것이다. 이는 주민선호를 반영하여 재정지출 사업을 결정하고 필요한 재원조달을 위해 주민을 설득해야하는 자치단체들의 재정책임성을 약화시킬 것이다. 특히 기부금을 보통교부세의 기준재정수입액에 반영하지 않는다면, 다른 지역 주민의 고향기부금이 지방공공서비스 수준을 결정하는 가격기능을 수행할 것이므로 재정책임성 문제가 더욱 심각해진다.

이상의 논의를 종합하면, 고향기부제도가 추구하는 지역 간 재정력격차 완화, 지역경제 활성화 등의 목표달성은 불가능하거나 제한적이다. 고향기부와 관련된 재원은 납세자, 중앙정부, 기부대상 자치단체, 주소지 자치단체 간 재분배되므로 제로섬 게임처럼 보인다. 하지만 부패위험, 기부금 모집 및 세금공제의 행정절차를 위한 사회적 비용, 제도 도입을 둘러싼 사회적 갈등, 답례품 제공을 허용하는 경우의 시장왜곡에 의한 경제적 효율성 손실 등을 고려하면 고향기부제도는 네거티브 게임이다. 그럼에도 제도 도입을 추구한다면 이상에서 지적한 문제점을 해소할 충분한 정책대안을 도출해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 김동영. (2017). 고향기부제 도입방안 및 지방재정 유입효과 분석. 한국재정정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- 김동영·양성빈·김형오·이중섭. (2016). 고향기부제 도입방안 및 지방재정 유입 효과 분석. 「ISSUE BRIEFING」, 149.
- 김봉진. (2016). 고향세 도입 주요 이슈와 광주전남의 대응방향. 「광전리더스」, 21.
- 김진수. (2017). 고향기부제 도입방안에 관한 소견. 행자부 고향기부제 도입 관련 전문가 자문회의.
- 박균조. (2008). 일본의 지방세법령 개정과 고향세 도입. 「지방재정과 지방세」, 2: 158-168.
- 박상현. (2017). 진화하는 일본의 고향세 운영과 시사점. 「한국재정정책학회 하계학술대회발표논문집」.
- 박상현·이원학. (2016). 일본의 고향세 운영사례와 시사점. 「정책메모」. 강원발전연구원.
- 신두섭·염명배. (2016). 일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점. 「재정정책논집」, 8(4): 145-194.
- 신두섭·하혜수. (2017). 고향발전기부금 제도의 도입 가능성 연구: 기부동기 및 지불의사액 추정. 「지방정부연구」, 21(1): 437-469.
- 염명배. (2010). 일본 '후루사토(故郷)납세' 제도에 대한 논의와 '한국형' 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토. 「한국지방재정논집」, 15(3): 71-111.
- _____. (2016). 고향납세(고향기부세) 도입 가능성 연구. 「국회 고향세법 추진 정책간담회 발표자료」.
- 원종학. (2010). 일본의 고향납세제도와 시사점. 「조세·재정 BRIEF」, 한국조세연구원.
- _____. (2017). 일본 고향납세제도와 시사점. 「재정포럼」, 6: 6-23
- 주만수. (2008). 지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화. 「재정학연구」, 1(4): 105-133.
- _____. (2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.
- 행정자치부. (2017). 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」.
- 尾内速斗. (2016). ふるさと納税制度の意義と実態の乖離について. 「政策研究大学院大学まちづくりプログラム」, MJU15604.
- 小笠原誠治. (2015). ふるさと納税に関するちぐはぐな政府の対応. 「経済ニュースゼミ」.
(<http://blogos.com/article/109557/>. 검색일: 2017. 7. 2).
- 加藤慶一. (2010). ふるさと納税の現状と課題—九州における現地調査を踏まえて—. 「レファレンス」.
日本図書館協会.
- 佐藤主光. (2017). ふるさと納税の是非・返礼品部分 控除対象外に. 日本経済新聞, 経済教室, 2017. 4. 7.

- 總務省. (2015a, 2016a 및 2017a). ふるさと納税に係る返礼品の送付等について. 總務大臣発、各都道府県知事殿.
- 總務省. (2016b 및 2017b). ふるさと納税に関する現況調査結果. 自治税務局市町村税課.
- 總務省. (2017c). ふるさと納税制度について.
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf. 검색일: 2017. 7. 20).
- 土居丈朗. (2014). 謝礼合戦の「ふるさと納税」をどうする?—地方創生の「目玉施策」の問題点と解決策—. 「東洋経済オンライン」. (<http://toyokeizai.net/articles/-/50954>. 검색일: 2017. 7. 2).
- 野口悠紀雄. (2007). ‘ふるさと納税’が招くモラルの低下. 「超」整理日記, No. 386, 「週刊ダイヤモンド」, 95(41): 150-151.
- 橋本恭之・鈴木善充. (2016). ふるさと納税制度の現状と課題. 「会計検査研究」, 54: 13-38.
- 藤原真史. (2008). 地方自治体の歳入確保の現状と課題—法定外税とふるさと納税制度を手がかりに—. 「山梨大学教育人間科学部紀要」, 10: 313-320.
- ふるさと納税研究会. (2007). 「ふるさと納税研究会報告書」.
- 三角政勝. (2015). 自己負担なき「寄附」の在り方が問われる「ふるさと納税」—寄附金税制を利用した自治体支援の現状と課題—. 「立法と調査」, 371. 参議院事務局企画調整室.
- 水田健一. (2017). ふるさと納税制度とその問題点 — 寄附金税制のあるべき姿. 「名古屋学院大学論集・社会科学篇」, 53(4): 57-80.
- Bullain, N. (2005). About Miracles and Misperceptions - Lessons from the 'Percentage Mechanism' in Hungary. mimeo. International Center for Not-for-Profit Law.
- Elder, E. M. and G. A. Wagner. (2013). Revenue Cycles and Risk-Sharing in Local Governments: An Analysis of State Rainy Day Funds. *National Tax Journal*, 66(4): 939-960.
- President Online. (2017). 「ふるさと納税受入額」全国トップ500.
<http://president.jp/articles/-/22654>, 검색일: 2017. 7. 26).

주 만 수: 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 주요 논문으로는 “지방재정과 교육재정의 연계와 지역 간 자원배분에 관한 종합적 분석”(2017), “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”(2014), “Expressiveness and Voting Decision: New Evidence from the Korean Parliamentary Election”(2014) 등이 있다. (msjoo@hanyang.ac.kr)