

고향세 제도 법제화 동향과 쟁점

염명배(충남대)

忠
清

고향세제도 법제화 동향과 쟁점*¹⁾

염명배(Yeom, Myung-bae)**

요 약

본 연구는 제18대 국회에서 발의된 2건 및 특히 제20대 국회에서 발의된 10건의 고향세제도 관련 의원입법안과 문재인 정부에서 「고향사랑 기부제」 실시를 위해 법제화 추진 중인 (잠정적) 정부입법안 내용의 특징을 비교분석하고, 정부입법안에 기초한 고향세제도를 도입할 경우 예상되는 각종 쟁점사안에 대한 논의를 통하여 바람직한 ‘한국형’ 고향세제도 도입방안을 제시하는 것을 연구목적으로 하였다. 일본의 「고향납세제도」에 비해 우리나라의 「고향사랑 기부제」가 가지는 가장 큰 차이점은 기부금에 대한 세액공제 방식의 차이에 기인한다. 일본의 경우 (대도시) 지자체가 가장 많은 부담을 지고 기부자(개인)는 거의 부담을 지지 않는 반면, 우리나라가 도입하려고 하는 「고향사랑 기부제」의 경우 지자체는 거의 부담을 지지 않는 대신 기부자(개인)의 부담이 매우 큰 부담구조를 보이는데, 이는 결과적으로 우리 고향세제도가 일본보다 기부자에게 더 한층 깊은 ‘애향심’을 요구하는 정책임을 시사하는 것이다. 이어 본 연구는 “고향세를 조세로 볼 것인가, 기부금으로 볼 것인가?”, “세액공제 방식을 조정할 필요가 있는가?”, “답례품 제공을 허용할 것인가?”, “기업관 고향세제도를 도입할 것인가?” 하는 등 고향세제도 도입에 따른 쟁점사안을 논의하였다. 결론에서 고향세제도를 너무 단시일 안에 성급하게 확대하려고 서두르기보다는 예상되는 각종 문제점을 보완하면서 고향세제도의 본래 취지와 장점을 제대로 살릴 수 있는 방향으로 차근차근 신중하게 접근할 것을 제의하였다.

주제어 : 고향세, 고향납세제도, 고향사랑 기부제, 지방재정, 소득세 공제, 답례품

I. 머리말

1. 문제의 제기

우리나라에서 고향세제도 관련 논의가 시작된 지 올해로 만 10년이 되었다. 그동안 고향세제도에 대한 찬반론과 함께 이 제도의 도입 여부에 관한 많은 논의와 논란이 있어왔지만 문재인 대통령이 제19대 대통령선거에서 고향세제도(고향사랑 기부제) 도입을 대선공약으로 제시하고 새 정부 들어 국정기획자문위원회가 「고향사랑 기부제법」(가칭) 시행을 100대 국정과제에 포함시키면서 고향세제도의 법제화 움직임이 본격적으로 가시화되기 시작했다.

고향세제도에 대한 논의는 일본에서 먼저 시작되었다. 2006년 3월 「일본경제신문」이 ‘고향세제’라는 용어를 처음으로 기사화한 이후(원종학, 2017), 2006년 10월 일본 후쿠이(福井) 현의 니시카와 잇세이(西川一誠) 지사가 ‘고향 기부금에 대한 공제’를 주창하고 나

* 본 연구의 내용상 하자나 오류는 전적으로 연구자에게 책임이 있음을 밝힙니다.

** 충남대학교 경제학과 교수, Tel: (042)821-5592, E-mail: mbyeom@cnu.ac.kr

서면서부터 고향세제도가 정치적으로 공론화되기 시작하였다(신두섭·염명배, 2016).¹⁾ 이후 2007년 6월에 당시 아베 신조(安倍晋三) 자민당 정부가 선거운동의 일환으로 ‘고향사랑’ 논란에 불을 지폈으며,²⁾ 이후 찬반양론 끝에 2008년 4월 30일 「지방세법 등 일부개정 법률」(법률 제21호)에 의해³⁾ 일본형 고향세제도(「고향(후루사토)납세제도」)가 도입되기에 이르렀다.

우리나라에서도 2007년부터 일본의 고향세제도 도입 취지 및 개념이 소개되기 시작하였는데(한국경제, 2007. 9), 공식적으로 ‘고향세’가 언급된 것은 2007년 12월 제17대 대통령 선거운동 때였다. 당시 창조한국당 문국현 대통령 후보가 “FTA로부터 피해를 입는 농업·농촌·농민을 살릴 수 있는 대안으로 도시민이 내는 주민세의 10%를 고향에 귀속 하도록 하는 ‘고향세’를 만들겠다”고 공약한 것이다(신두섭·염명배, 2016). 또한 이듬해 4월 창조한국당은 총선공약으로 ‘고향세 법제화’를 내세웠으나, 창조한국당이 교섭단체 구성에 실패하면서 이 공약은 무산되었다.

그 이후 국내에서는 고향세제도의 도입에 관해서 지금까지 총 11번에 걸친 ‘의원입법’ 안 법제화 노력이 있었으나, 아직까지 법제화에 성공한 의안은 없다. 한편 정부 측에서도 문재인 대통령의 대선공약 수행을 위해서 행정안전부를 중심으로 고향세제도(「고향사랑 기부제」) 관련 ‘정부입법’안을 준비하고 있는데, 올해(2017년) 관련 법안을 마련해서 2018년 상반기에 국회를 통과하고 2019년부터 시행한다는 계획이다. 이에 그동안 추진되어 온 고향세제도의 법제화 과정을 추적·비교하고 그 내용을 평가함으로써 우리 실정과 여건에 부합하는 고향세제도의 방향을 모색할 필요가 있을 것으로 판단된다.

2. 연구목적 및 내용

본 연구는 염명배(2010) 및 신두섭·염명배(2016)의 후속·심화연구의 성격을 가진다. 본 연구는 그동안 (2017년 9월 말 현재) 제18대 국회에서 2건, 제20대 국회에서 10건 발의된 고향세제도 관련 의원입법안과 문재인 대통령의 대선공약 및 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에 명시된 고향세제도 내용 및 그에 따른 (행정안전부, 기획재정부를 중심으로 한) 정부입법안 내용의 특징을 비교분석하고 이로부터 고향세제도 도입에 관한 정책적 시사점을 도출하는 것을 연구 목적으로 한다. 아울러 우리나라에 고향세제도를 도입함에 있어서 발생할 것으로 예상되는 각종 쟁점사안에 대한 심도 있는 논의를 통하여 바람직한 ‘한국형’ 고향세제도 도입방안을 제시하고자 한다.

연구내용으로는 제I장 머리말에 이어 제II장에서는 우리나라 고향세제도 관련 법제화 논의 과정을 소개하고 각각의 특성을 비교하고자 한다. 이어서 제III장에서는 제20대 국회에서 발의된 ‘의원입법안’과 현재 정부가 구상 중인 (잠정적) ‘정부입법안’의 특징을 평가하고, 제IV장에서는 고향세제도 도입 관련 쟁점사안을 분석함으로써 정책 시사점을 도출하고자 한다. 마지막으로 제V장에서 결론을 맺고 정책방향을 제시할 예정이다.

-
- 1) 그 전에도 일부 정치인이 “지역 발전을 위해 고향에 세금을 내자”고 제안한 적이 있지만 니시카와 지사의 호소를 계기로 고향세 논의가 본격화되었다(동아일보, 2010. 4. 21).
 - 2) 자신의 고향에 자신의 의사로 납세할 수 있는 고향납세제도의 도입 주장은 일본 사회에서 큰 반향을 불러일으켰으며, 매스컴도 이를 적극 보도했다(박균조, 2008).
 - 3) 종전의 지방세법에 기부금 세액공제(제37조의 2)를 추가하여 개인주민세제도를 대폭 확충하는 형태로 도입되었다(원종학, 2010).

II. 고향세제도 관련 법제화 논의 과정

1. 제18대 국회의 법제화 노력

제18대 국회에서는 2009년에 당시 한나라당 소속 이주영 의원이, 그리고 2011년에는 당시 민주통합당 소속 홍재형 의원이 각각 고향세제도에 관한 의원입법안을 대표발의하였다. 그리고 2010년 4월에는 한나라당이 6·2 지방선거 공약으로 ‘향토발전세’ 신설을 검토한 바 있다. 이 제도는 일본의 고향납세제도와 기본 골격을 같이하며, 지역균형발전과 지역 간 재정격차 해소 완화를 위해 지방소득세(주민세 소득할)의 최대 30%를 본인의 고향이나 5년 이상 거주했던 지역에 분할납세(기부)할 수 있도록 했다. 하지만 이 공약은 수도권 지자체들의 반발과 정부 주무부서(기획재정부, 한국조세연구원)의 부정적인 견해로 말미암아⁴⁾ 추진되지 못하고 폐기됐다.

1) 이주영 의원 대표발의 (2009. 3. 13) : 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부 개정 법률안」 <의안번호 : 1804162>

고향세제도 관련해서 우리나라 최초로 발의된 의원입법안은 2009년 이주영 당시 한나라당 의원이 대표발의한 ‘고향투자기부금제도’를 도입하는 내용의 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부 개정 법률안」이다.⁵⁾ 이 개정안의 주요내용은 시·군·자치구인 지방자치단체는 해당 지방자치단체 외에 주민등록이 되어 있는 자로부터 주민의 복리향상과 고향의 투자를 위해 ‘고향투자기부금’을 모집할 수 있도록 하고, 기초자치단체장은 고향투자기부금을 관리하기 위해 ‘고향투자기부금 특별회계’를 설치·운용하고 고향투자기부금의 모금액, 특별회계의 세입세출 등에 관한 정보를 기초자치단체의 공보나 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개토록 하는 것이다.

또한 고향투자기부금을 기부하려는 자는 1개 이상의 기초 자치단체를 지정하여 기부할 수 있도록 하고, 전국 어디에 있든 개인이나 법인이 자신의 고향에 기부하면 해당 과세연도의 주민세 소득할(소득세·법인세액의 10%인 지방세)의 1/10에 해당하는 금액에서 1만원을 뺀 금액까지는 전액 세액공제하고, 이를 초과하는 금액에 대해서는 추가로 소득공제 혜택을 주거나 자영업자의 경우 필요경비에 산입할 수 있도록 하는 방안이다.⁶⁾ 이주영 위원 안은 일본 고향납세제도의 구조와 상당히 유사한 형태를 띠는 것으로 평가된다.

그러나 이 개정안은 ‘특별회계 설치근거가 미약하다’는 이유로 법안심사소위에서 임기만료 폐기되고 말았다.

4) 기획재정부는 윤증현 당시 기획재정부장관이 "고향세 도입이 재정격차 해소에 도움이 되지 않는다"는 부정적인 입장을 피력했으며(연합뉴스, 2010. 8. 22), 한국조세연구원(현 한국조세재정연구원)은 원종학(2010)의 보고서 "일본의 고향납세제도와 시사점"을 통해 "일본의 고향납세제도는 지역(지방)에 대한 관심을 제고시키는 데는 효과가 있었으나 제도의 당초 취지인 지역 간 재정격차 해소에는 기여하지 못하는 것으로 나타났다"고 주장했다.

5) 이주영 의원은 "고향을 떠나 생활하는 많은 국민들이 고향의 발전에 기여하고, 지역과 수도권의 불균형을 해소하기 위해 고향세를 도입할 필요가 있다"고 말했다(조세일보, 2009. 3. 11).

6) 법안 내용은 신두섭·염명배(2016)에서 인용하였음.

2) 홍재형 의원 대표발의 (2011. 7. 7) : 「소득세법 일부 개정 법률안」 <의안번호 : 1812560>

2011년 당시 민주통합당 홍재형 의원이 대표발의한 「소득세법 일부 개정 법률안」은 고향을 떠나 서울·경기·인천 등 수도권에 거주하는 납세자는 본인이 납부할 소득세액의 100분의 10 (10%)이내 금액을 본인이 ‘지정하는 지자체’ (고향)에 납부하도록 하되 서울·경기·인천 등 수도권 지자체는 제외하도록 규정하고 있다. 또한 수도권 납세자가 ‘고향납세 (고향의 세입으로 신청)’를 희망할 경우 국세청에 신청하면 국세청장은 반드시 이를 수용하도록 하는 규정도 담았다.⁷⁾

하지만 이 법안은 세금의 분할에 따른 조세원칙 및 지방자치원칙의 위배,⁸⁾ 국세의 감소, 세수전망 추계 불안정, (타 지역 주민의 의사에 행정 의존 가능성이 커져) 주민자치원칙 훼손 등의 문제를 야기한다는 기재위의 부정적 의견으로 채택이 무산되었다.

<표 1> 제18대 국회의 고향세제도 관련 법안 발의 현황

법안명 (발의일자)	대표발의	제도 특징	운영 특징	소득공제 특징
「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부 개정 법률안」 (2009. 3. 13)	이주영 의원 (한나라당)	·지자체가 ‘고향투자 기부금’ 모집 가능 ·‘고향투자기부금 특별회계’ 설치·운용	·주민세 소득할의 최대 30%를 고향이나 5년 이상 거주했던 지자체에 기부 ·자기부담금 1만원	·(주민세 소득할의 10% - 1만원)까지 : 전액 세액공제 ·초과분 : 추가 소득공제 또는 필요경비 산입 *재원이동 : 지방세 + 개인부담 → 지방세 (10%까지) [수평적형평성 + 민간재원]
「소득세법 일부 개정 법률안」 (2011. 7. 7)	홍재형 의원 (민주통합당)	수도권 지자체(서울·경기·인천) 거주자가 본인이 ‘지정하는 지자체’(고향 : 수도권 제외)에 납부	·소득세액의 10% 이내 금액을 고향세로 이전 (분할납세)	·직접적 납세(소득세) 이전 성격 *재원이동 : 국세 → 지방세 (조세이전) [수직적형평성]

7) 홍 의원은 “수도권의 소득세입 비중이 전국 대비 73.5%에 이를 정도여서 지방재정은 갈수록 허약해지고 있다”며 “수도권 집중현상을 조금이라도 해소하고 지방재정의 불균형을 완화하기 위해 발의하게 됐다”고 설명했다(뉴시스, 2011. 7. 6).

8) 원종학(2010)은 고향세 도입 시 세금의 분할과 지방자치원칙이 충돌할 가능성을 제기했다. 즉, 거주하지 않는 지자체에 과세권을 인정하면 고향세를 선택하는 사람이 체납할 경우 징수 책임을 누가 질 것인가라는 문제가 발생하고, 중앙정부가 지자체 고유권한인 주민세 과세권에 대해 입법을 통해 다른 지방으로 재원을 배분하는 것이 가능한지도 의문시된다고 지적했다. 고향세처럼 납세자의 의사에 따라 조세를 납부하는 곳을 임의로 선택하게 하는 구조는 강제성을 본질로 하는 조세와 모순되며, 주민세의 일부를 분할해 다른 지자체에 납세할 경우 고향세를 선택한 자와 주소지의 지자체에 전액 납세한 자와의 형평성이 문제가 될 수 있다고 분석했다. 따라서 조세의 원칙을 고려할 때 고향세가 세목으로 성립하기 어려우며, 특정 지역의 조세가 다른 지역의 재정에 영향을 미칠 수 있으므로 지방자치원칙과 상충하는 결과를 가져올 수 있다고 이의를 제기했다(세계일보, 2010. 8. 22).

2. 제20대 국회의 법제화 노력

제19대 국회에서는 고향세에 대한 논의가 이루어지지지는 않았다.⁹⁾ 그러던 것이 제20대 국회 들면서 다시 고향세 도입 논의가 활발해져서 2017년 9월 말 현재 10건의 관련 법안 제·개정안이 발의된 상태다. 박근혜 정부 시절(2016년) 발의된 법안이 2건, 문재인 정부 들어(2017년) 발의된 법안이 8건이다.

1) 황주홍 의원 (20인) 대표발의 (2016. 7. 13) : 「농어촌발전을 위한 공동모금 및 배분에 관한 법률안」 <의안번호 : 2000849>

제20대 국회에서 고향세제도 관련 법안을 제일 먼저 발의한 사람은 국민의당 황주홍 의원이다. 황주홍 의원은 2016년 6월 29일 국회에서 『고향세법 추진 정책간담회』를 개최한 직후 7월에 「농어촌발전을 위한 공동모금 및 배분에 관한 법률안」을 대표발의했다.¹⁰⁾ 이 법안은 제20대 국회 제1호 법안으로 발의돼 눈길을 끌었다.

이 법안의 내용은 현행 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」에는 국가나 지방자치단체가 기부금품을 모집·접수하는 행위를 금지하고 있기 때문에¹¹⁾ 우회적인 방법으로 ‘농어촌발전공동모금회’를 설립하고 이를 통해 모금(기부)한 자원(고향세)을 농어촌 지자체에 배분하자는 것이며, 농어촌 지자체를 지정해서 기부할 경우 소득공제 받을 수 있도록 하자는 것이 핵심내용이다.

황주홍 의원 발의안은 고향세를 ‘세금’이 아닌 ‘기부금’ 형태로 내도록 했다는 특징을 가진다.¹²⁾ 이는 2010년 당시 한나라당이 ‘향토발전세’ 신설을 지방선거 공약으로 검토했으나 거주 지자체(수도권)의 지방세를 농어촌지역으로 이전하는 방식으로는 수도권 지자체의 세금이 줄어 들 수밖에 없는 구조이기 때문에 세수감소를 우려한 수도권 지자체의 반발로 성사되지 못했던 경험을 되풀이하지 않기 위해 고향세를 ‘기부금’으로 간주하고 세금 공제도 지방세(지방소득세)가 아닌 국세(소득세)에서 세액공제하는 방식을 채택함으로써 수도권-비수도권 지자체 간 갈등을 최소화하고자 한 것이다.

이 법안은 농해수위 법안소위에 회부(2016. 11. 8)되어 계류 중이다.

9) 그렇다고 고향세에 대한 논의가 완전히 수그러든 것은 아니다. 중앙에서 고향세에 대한 관심이 잠시 주춤하는 사이에, 그 대신 일부 지자체를 중심으로 고향세제도 도입 관련 논의가 활발하게 진행되기 시작했다. 지자체 차원의 고향세 관련 논의는 신두섭·염명배(2016) 참조 바람.

10) 황주홍 의원은 “고향세는 인구감소로 농어촌 재정을 확대하기 위한 방안으로 지자체를 지정해 기부를 하면, 소득공제를 받을 수 있도록 해서 재원이 지자체로 흘러갈 수 있도록 하는 지역균형 발전방안”이라고 밝혔다. 황 의원은 일본의 예를 들어 “지자체는 재정이 탄탄해지고, 답례품을 통해 지역의 농축수산물 소비가 촉진되고, 관광수입으로도 이어져 지역경제가 살아났다”면서 “지금 우리가 고향세를 주목하는 이유”라고 강조했다 (한국농어민신문, 2016. 7. 15).

11) 그 이유는 국가와 지방자치단체는 기업에 비해 각종 인·허가권과 관련된 우월적 지위에 있어 암묵적인 기부 행위, 즉, 준조세가 될 가능성을 차단하기 위한 것이다(김기승, 2016). 현행법으로는 지자체 기부금품 접수가 원칙적으로 제한되고, 목적과 용도가 지정된 자발적 기탁금에 대해서만 기부심사위원회 심의를 거쳐야만 접수가 가능하다. 현행법은 고향발전을 위한 기부금품이 행정목적상 필요한 경우에 해당하지 않아 지자체 기부심 의에서 배제되어 접수자체가 불가능하다(새전북신문, 2016. 8. 2).

12) 황주홍 의원은 “세금감면 방식으로는 도시지역 지자체의 반대가 커 고향세 도입이 쉽지 않다”며 “고향세 도입 필요성에 대한 국민적 지지를 얻으려면 납세가 아닌 기부금 형태로 설계해야 한다”고 주장했다(농민신문, 2017. 5. 24).

2) 안호영 의원 (10인) 대표발의 (2016. 8. 16) : 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」 <의안번호 : 2001604>

황주홍 의원의 법안이 발의되고 난 한 달여 뒤 8월에 더불어민주당 안호영 의원이 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안」을 대표발의했다. 별도 법안을 만드는 (법 제정) 번거로운 절차 없이 ‘기부금품법을 개정’ 해서 법정기부금 형태로 고향세제도(고향기부제)를 도입하자는 취지다.¹³⁾ ‘고향기부제’는 출향민이 지정한 고향에 기부금을 내면 해당 지자체는 기부금을 받아 예산으로 사용하고, 기부를 한 사람은 소득세(+지방소득세)에서 일정 부분 세액공제 혜택을 받는 것을 가리킨다(새전북신문, 2016. 8. 1).

안호영 의원의 발의안은 기부금품법을 개정하여 ‘고향기부금품’이라는 개념을 신설하고, 100만원 이하의 고향기부금품에 대해서는 기부심사위원회의 심의를 생략하고 바로 세액공제 해주자는 것이 핵심 내용이다.

이 법안은 행안위 심사소위에 회부(2016. 11. 7)되어 계류 중이다.

3) 전재수 의원 (32인) 대표발의 (2017. 5. 15) : 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」 등 4건 <의안번호 : 2006881, 2006884, 2006885, 2006886>

2017년 5월 9일 문재인 대통령 당선으로 새 정부가 출범하면서 더불어민주당을 중심으로 여·야 각 당에서 고향세제도를 법제화하려는 움직임이 본격화됐다. 제19대 문재인 정부 들어 가장 먼저 고향세제도의 법제화를 시도한 국회의원은 더불어민주당 전재수 의원이다. 전재수 의원은 5월 15일 재정자립도(또는 재정자주도)가 전국 하위 20% 이하인 지자체가 도시민 1인당 연간 100만원 이하의 고향기부금을 모집·접수할 수 있도록 하고 이를 세액공제에 포함시키는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안」 등 4건의 고향세 관련 법률개정안(「조세특례제한법 개정안」, 「지방세특례제한법 개정안」, 「소득세법개정안」)을 일괄 발의했다.¹⁴⁾

전재수 의원이 제시한 소득세액 공제 등 구체적인 세제혜택 제공 방안은 지자체에 기부하는 금액에 대해 10만원까지는 전액 세액공제(종합소득세 100/110 + 지방소득세 10/110)해주고 10만원을 초과하는 금액에 대해서는 2,000만원까지는 소득세 15%(+지방소득세 1.5%), 2,000만원 초과분에 대해서는 소득세 30%(+지방소득세 3%)를 세액공제 해주는 내용을 담고 있다. 전재수 의원은 “일본의 고향세에서는 지자체 부담 비율이 70%를 훌쩍 넘어 일부 지자체에서는 고향세가 지방세 수입보다 많을 정도”라며 “일본의 고향세와 견줘 지자체의 세금이 많이 줄어들지 않는 제도를 구상했기 때문에 수도권 지자체의 커다란 반발은 없을 것”이라고 설명했다(농민신문, 2017. 5. 24).

전재수 의원 안은 실제로 문재인 대통령의 대선 공약 내용과 거의 일치한다. 따라서 전재

13) 안호영 의원실 관계자는 “제도 도입에 대한 공감대가 형성되고 있는 상황에서 보다 쉽게 제도를 도입하기 위한 방안을 제시한 것”이라고 말했다(내일신문, 2017. 4. 14).

14) 전재수 의원은 “현재 우리나라는 대도시와 농촌 간의 정치·경제·사회적인 불균형이 심각한 실정이다”면서 “특히 경제활동인구의 대도시 집중으로 농촌 지역경제는 붕괴위기를 맞고 있다”고 지적했다. 이어 전 의원은 “저출산·고령화의 진행까지 더해져 상당수 지방자치단체는 자체수입으로 공무원의 인건비조차 충당하지 못하고 있다”며 “지방에서 태어나고 교육을 받았음에도 취업 및 경제활동은 도시지역에서 이뤄지는 경우가 많아 인구가 유출된 지자체의 재정난이 심화되고 있는 것”이라고 주장했다. 아울러 “개정안을 통해 조세특례제한법과 현행법에 고향기부금에 대한 세액공제 등의 특례를 마련함으로써, 지방자치단체의 세원을 확충하고 지역의 균형발전에 기여하려는 것”이라고 입법취지를 밝혔다(세정신문, 2017. 5. 26).

수 의원 안이 대선공약의 기초 역할을 한 것으로 보인다.

이 법안은 행정 및 인사법 심사소위에 직접 회부(2017. 7. 17)되어 계류 중이다.

4) 홍의락 의원 (10인) 대표발의 (2017. 6. 1) : 「소득세법 일부개정법률안」 <의안번호 : 2007155>

전재수 의원 법안발의 보름 뒤인 2017년 6월 1일에는 더불어민주당 홍의락 의원이 「소득세법 일부개정법률안」을 대표발의했다. 홍의락 의원이 대표발의한 법안의 내용은 수도권(서울·경기·인천)에 거주하는 납세자가 원할 경우 자신이 내는 ‘소득세액의 10%’ 이내의 금액을 본인이 지정하는 비수도권 지자체 세입으로 이전할 수 있도록 신청할 수 있고, 이 경우 국세청장은 이에 반드시 응해야 한다는 것이다.¹⁵⁾ 이 발의안의 특징은 고향세를 기부금이 아닌 중앙-지방 간 ‘직접적 조세(소득세)이전’으로 보고 있다는 점이다. 즉, 일종의 ‘국세의 지방세 이양’과 같은 성격을 띠는 것으로 해석할 수 있다. 이는 제18대 국회에서 발의되었던 홍재형 의원 안과 기본 발상에 있어 궤를 같이한다.

같은 당에서 거의 동시에 발의된 두 법안(전재수 의원 안, 홍의락 의원 안)은 고향세의 정의와 납부 방식, 신청 자격, 접수 가능 지역, 한도액 등에서 차이점이 많다. 홍의락 의원 안은 소득세법 하나만 개정하면 된다는 점에서 무려 4개 법안에 걸쳐 있는 전재수 의원 안보다 단순한 편이다. 대신 홍의락 의원 안은 국가(국세)에서 지자체(지방세)로 세수를 바로 이전하는 효과(수직적 형평화)가 훨씬 크고 급진적인 만큼 논란의 소지가 적지 않을 것으로 예상된다(한국경제, 2017. 6. 6).

이 법안은 기재위 전체회의에 회부(2017. 6. 2)되어 계류 중이다.

5) 강효상 의원 (12인) 대표발의 (2017. 6. 27) : 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」 등 4건 <의안번호 : 2007616, 2007619, 2007620, 2007623>

2017년 6월 27일에는 자유한국당 강효상 의원이 고향 경제를 살리기 위해 출향민들의 ‘고향 기부금’을 활성화할 수 있는 법 개정안을 대표발의했다.¹⁶⁾ 강효상 의원이 발의한 법률개정안은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」, 「소득세법 일부개정법률안」, 「조세특례제한법 일부개정법률안」, 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 등 전재수 의원 안과 마찬가지로 4건에 달한다.

강효상 의원이 발의한 법률 개정안의 주요 내용은 전재수 의원 안과 동일하게 지자체 등의 기부금 모집과 접수를 허용하는 것이다. 현행법에 따르면 지자체 대상으로 한 기부금 모집이 원칙적으로 금지되어 있어 출향민이 자신의 고향 지자체에 기부금을 낼 수가 없기 때문에 이번 개정 작업을 통해 고향 기부금에 대한 예외규정을 두고 각 지자체가 기부금을 모

15) 홍의락 의원은 “우리나라에서도 그동안 수도권과 지방의 격차를 줄이고 국가의 균형발전을 이루기 위한 다양한 방안이 논의되어오고 있으나 아직 성과가 매우 미흡한 상황”이라며 “수도권 집중현상에 따른 수도권과 지방의 재정격차를 해소하기 위해서는 ‘고향납세제도’를 도입할 필요가 있고 이에 법 개정을 통해 수도권 납세자 소득세의 10% 이내 금액을 자기 고향의 세입으로 할 수 있도록 하는 제도를 도입해 고향의 재정상황을 개선하고 지역간 불균형을 완화하는데 기여하려는 것”이라고 밝혔다(조세일보, 2017. 6. 1).

16) 강효상 의원은 “현행법에 따르면 대도시권에 거주하는 출향민들은 고향을 돕기 위해 할 수 있는 것이 거의 없다”며 “본 개정안들이 통과되고, 고향세가 정착돼 고향을 향한 수고초심(首丘初心)이 지자체 재정건전성 확보로 이뤄지는 선순환이 창출될 수 있도록 할 것”이라고 밝혔다(뉴스1, 2017. 6. 27).

집할 수 있도록 길을 열겠다는 취지이다.

하지만 강효상 의원 안은 앞서 발의된 전재수 의원 안과는 달리 기부금 접수액과 접수 대상 지자체 재정자립도에 제한을 두지 않은 것이 특징이다. 또한 기부자의 범위를 기부자 출생지 및 이에 준하는 지역으로 한정하여 ‘대통령령으로 정하는 지자체’만을 허용 대상으로 했다는 점에서 전재수 의원 안과 차이를 보인다.

기부금에 대한 소득공제는 전재수 의원 안과 동일하게 기부금 10만원까지는 전액 세액공제(종합소득세 100/110 + 지방소득세 10/110)해주고, 10만원 초과 2,000만원까지는 소득세 15%(+지방소득세 1.5%), 2,000만원 초과분에 대해서는 소득세 30%(+지방소득세 3%)의 세액공제 혜택을 적용하는 내용을 제시하고 있다.¹⁷⁾

이 법안은 행정 및 인사법 심사소위에 직접 회부(2017. 7. 17)되어 계류 중이다.

6) 박덕흠 의원 (10인) 대표발의 (2017. 8. 8) : 「지방세기본법 일부개정법률안」 등 2건
<의안번호 : 2008432, 2008434>

2017년 8월 8일 자유한국당 박덕흠 의원이 「지방세기본법 일부개정법률안」, 「지방세법 일부개정법률안」 등 2건의 고향세제도 관련 법률개정안을 대표발의하였다. 박덕흠 의원은 “최근 수도권으로 인구 및 경제력이 집중되면서 대도시와 중소도시 간 격차가 더욱 심화되고 있고, 지방자치단체의 재정자립도가 약화되어 지역경제 활성화를 위한 방안 마련이 절실한 상황이다, 그러나 교육 및 취업 등이 수도권에 집중됨에 따라, 지방에서 성장하였으나 취업 및 결혼 등은 수도권에서 하게 되는 경우가 많은 실정이다. 따라서 납세의무자가 출생지 또는 장기간 거주한 지역에 대하여 세금을 납부함으로써 열악한 지방재정에 기여하고 싶더라도 근로소득 등 지방소득세의 납세지가 납세자의 거주지, 근무지 등으로 규정되어 있어 출생지 등에 세금을 납부할 방안이 없는 실정”임을 법안 제안이유로 밝혔다.

법안의 주요내용은 납세자가 지방소득세의 100분의 30의 범위에서 현행 「지방세법」에 따른 지방소득세 납세지가 아닌 다른 지자체에 납부할 수 있도록 하고 다른 지자체에 대한 지방소득세 납부액을 해당 지자체의 세입으로 볼 수 있도록 규정하려는 것이다. 이를 통해 수도권과 비수도권의 재정불균형을 시정하고, 지방정부 재정자립도 증가 및 지역 경제 활성화를 유도하자는 것이 목적이다. 박덕흠 의원 안은 (대도시) 지자체의 지방소득세의 30%까지를 (농어촌) 지자체로 바로 이전하는 지자체 간 ‘수평적 납세이전(혹은 분할납세)’의 성격을 띠는 점에서 2010년 4월 한나라당이 6·2 지방선거 공약으로 제시하려다 반발에 부딪혀 포기했던 ‘향토발전세’의 내용과 같다고 하겠다.

여태까지 발의된 12개 의원법안 중에서 지방소득세의 직접 이전을 통하여 지자체 간 수평적 형평성을 제고하고자 하는 법안은 박덕흠 의원 안이 유일하다. 그 이유는 (박덕흠 의원 안과 같은) 지자체 간 지방세 세수이전 방식이 신두섭·염명배(2016)가 지적한 조세원칙·지방자치원칙·납세자형평성원칙 등에 위배된다는 치명적 약점에서 벗어나기 어렵기 때문인 것으로 판단된다.

이 법안은 행안위 전체회의에 회부(2017. 8. 9)되어 계류 중이다.

17) 지자체에 납부한 기부금을 대부분 국세(소득세)에서 공제해주는 제도에 대해서 강효상 의원은 “중앙정부가 의지를 갖고 추진해야 한다”고 못박았다. 그리고 “장기적으로는 기부금에 대한 답례품을 줄 수 있도록 법제 개선을 해야 한다”고 덧붙였다(영남일보, 2017. 6. 28).

7) 김광림 의원 (10인) 대표발의 (2017. 8. 9) : 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안」 <의안번호 : 2008450>

박덕흠 의원 안 발의 바로 다음날인 2017년 8월 9일 자유한국당 김광림 의원이 재원 부족으로 어려움을 겪고 있는 지역 기초자치단체가 ‘고향 기부금’을 모집하고 답례할 수 있도록 하는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안」을 대표발의했다. 등록기준지(옛 본적)나 10년 이상 거주지역을 고향으로 간주해 지역 농산물 및 특산물로 기부자에게 답례할 수 있게 한 것이다.¹⁸⁾ 김광림 의원 안은 기부자가 기부금에 적용되는 세제혜택(소득공제)과 아울러 고향 답례품까지 받을 수 있도록 규정하고 있다(매일신문, 2017. 8. 10).

김광림 의원 안은 향후 30년 내 기초지자체(226개 시·군·구) 중 1/3(77개)이 소멸위기에 놓여 있고 기초지자체 세 곳 중 한 곳은 자체수입으로 공무원 인건비도 해결하기 어려운 상황이며, 수입이 늘지 않는 상황에서 복지지출은 10년 새 3배 규모로 증가하고 기초연금 인상 등 복지사업 매칭지출은 지속적으로 확대되고 있어 재정여력은 이미 그 한계를 드러내고 있는 등 기초지자체의 재정위기를 해소하기 위한 방안으로, 지자체가 기부금을 공개적으로 모집할 수 없는 현행법을 개정하여 SNS나 홈페이지 등을 활용해 출향 인사에게 안내장을 보내 고향세 기부를 독려하거나 지역 특산물 홍보활동도 가능하도록 할 수 있도록 명시하였다.

김광림 의원 안의 두드러진 특징은 그동안 발의된 고향세제도 입법안 중에서 최초로 ‘답례품’ 규정을 명시적으로 표현하였다는 점이다.¹⁹⁾ 즉, 고향세를 기부 받은 지자체는 기부 규모에 따라 기부자에게 답례품을 제공할 수 있도록 허용하되, 10만원 이내에서 고향에 기부할 경우 기초자치단체는 1만원까지, 30만원 이내 기부금에는 1만5천원, 50만원 이내 기부금에는 2만원, 50만원 이상 기부금에는 3만원 정도의 특산물 답례를 허용하는 등 기부금에 따른 답례품 제공의 상한액을 규정하고 있다. 고향세 기부에 대한 세제혜택은 수도권 재정에 영향을 미치지 않고 대도시의 반발을 무마하고자 지방세 이전이 아닌 기부금으로 간주해 법정기부금에 대한 소득세 감면 수준으로 (전액공제 구간 없이) 국세에서 세액공제하는 방안을 제시하였다. 고향에 기부금을 낼 경우 세액공제 혜택을 준다는 ‘고향세’ 취지가 지역특산물로 답례하는 것으로 변화를 주면서 수도권 지방자치단체와의 충돌을 최소화하고 있어 연내 처리 가능성에 청신호가 켜졌다는 분석이다(파이낸셜뉴스, 2017. 8. 10).

이 법안은 행정 및 인사법 심사소위에 직접 회부(2017. 7. 17)되어 계류 중이다.

8) 김두관 의원 (10인) 대표발의 (2017. 9. 14) : 「조세특례제한법 일부개정법률안」 등 4건 <의안번호 : 2009351, 2009352, 2009353, 2009396>

2017년 9월 14일 더불어민주당 김두관 의원이 「조세특례제한법 일부개정법률안」, 「소득세법 일부개정법률안」, 「기부금품 모집·사용법 일부개정법률안」, 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 등 4건을 일괄 발의했다. “우리나라는 산업화 과정에서 수도권을 포함한 대도시권을 중심으로 산업화가 진행됨에 따라 시·군 출신자들의 대부분이 대도시권으로 이동하였고, 교육·문화·경제가 대도시에 집중됨에 따라 이촌향도 현상은 현재까지 지속되고 있고, 이 때문에 상당수 지자체들이 지방세로 공무원 인건비조차 지급할 수 없는 상황에 처해

18) 김광림 의원은 “이번 개정안이 시행되면 지자체 공간을 채우는 길을 트는 것은 물론 시민과 출향인의 참여로 지역현안을 해결하는 새로운 형태의 기부문화가 자리 잡을 것”이라며 기대를 나타냈다(매일신문, 2017. 8. 10).

19) 다만 강효상 의원은 답례품에 대해 목시적 언급을 한 바 있다.

있는 등 지방자치단체 간 재정 불균형이 심각한 실정”이라는 것이 김두관 의원의 주장이다.²⁰⁾

김두관 의원 안의 내용은 지난 5월 4건의 개정안을 발의한 전재수 의원 안과 매우 유사하다. 다만 양 발의안의 차이는 다음과 같다. 첫째는 전재수 의원 안이 재정자립도 20% 이하 지자체를 기부대상으로 한정하는 반면 김두관 의원 안은 재정자립도 30% 이하 지자체로 기부대상 지역을 확대하자는 것이다. 둘째는 전재수 의원 안이 (농어촌) 지자체가 타 지자체 거주민으로부터 모집·접수할 수 있는 고향기부금액을 1인당 연간 100만원 이하로 제한한 데 비해 김두관 의원 안은 1인당 연 3,000만원 이하로 확대하자는 것이다. 셋째는 전재수 의원 안이 기부자의 자격을 제한하지 않은 데 반하여 김두관 의원 안은 해당 지역 출신자(출향민)들로 한정하자는 것이다. 이로부터 김두관 의원 안이 전재수 의원 안에 비해 기부대상 요건은 완화하는 대신 기부자 자격요건은 강화한 법안이라고 평가할 수 있다.

기부금에 대한 세제혜택은 10만원까지는 전액 세액공제이지만, 그 이상의 기부금에 대해서는 여타 법안보다 세액공제 비율이 높아 10만~2000만원은 18.15%, 2000만원 초과분에 대해서는 36.3%를 세액공제한다. 전재수 의원 안에 비해서 세액공제율을 높게 책정했다는 차이점을 보인다.

이 법안은 행안위에 회부(2017. 9. 15)되어 계류 중이다.

9) 이개호 의원 (12인) 대표발의 (2017. 9. 27) : 「고향사랑 기부금에 관한 법률안」 등 4건
<의안번호 : 2009623, 2009624, 2009625, 2009626>

이어서 9월 27일에는 더불어민주당 이개호 의원이 「고향사랑 기부금에 관한 법률안」, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」, 「조세특례제한법 일부개정법률안」, 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 등 4건의 고향세제도 관련 법률안을 대표발의했다. 이개호 의원은 법률안 제안 이유로 “현재 우리나라는 대도시와 지방 간의 정치적·경제적·사회적 불균형이 심각한 상황이고, 특히 경제활동인구의 대도시 집중으로 인해 지방자치단체 간의 세수 격차가 심화되고 있는 실정이다. 대도시는 지속적인 경제활동인구의 유입으로 세수가 증가하는 반면에, 지방의 세수는 갈수록 줄어들고 있어 지방자치단체 3곳 중 1곳이 자체 수입만으로는 공무원 인건비도 충당하고 있지 못하고 있다”며 “고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고, 열악한 지방재정을 보완하며 국가균형발전에 기여하고자 지방자치단체에 기부를 허용하는 등의 내용이 담긴 「고향사랑 기부금에 관한 법률」을 제정하고, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 적용 예외 규정을 마련하려는 것”이라고 입법취지를 밝혔다.

이개호 의원 안은 모든 국민이 자신이 현재 거주하는 지역을 제외한 모든 지자체에 기부할 수 있도록 기부자 및 기부대상 지역의 조건을 완화함으로써 기부 문화 확산을 꾀하면서도 강제 모금이나 부정청탁을 방지하고자 의도하였다. 또한 납세자가 자치단체에 기부를 하면 금품을 받은 지자체에서는 ‘특산물’로 답례를 할 수 있게 함으로써 지역경제 활성화를 도모하기 위한 장치로 활용하고자 하였다. 답례품 제공을 명시화 한 법률안은 김광림 의원 안에 이어 두 번째이다. 하지만 김광림 의원 안과는 달리 기부금액별 답례품 한도를 별도로 정하지는 않았다.

이개호 의원이 제시한 답례품 규정에 따르면 지자체는 기부자에 대하여 대통령령이 정하

20) 김두관 의원은 “일본도 고향세를 통해 애향심을 고취시키고 지자체의 세수를 증대시키는데 상당한 효과를 얻었다”고 말했다(이데일리, 2017. 10. 4).

는 한도를 초과하지 아니하는 범위에서 물품 또는 경제적 이익(“답례품”)을 제공할 수 있는데, 답례품은 지역특산품 등 해당 지자체의 관할구역 안에서 생산·제조된 물품, 또는 지자체가 해당 지자체의 관할구역 안에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권, 그 밖에 해당 지역의 경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로서 조례로 정한 것 등이 포함되며, 현금이나 고가의 귀금속 및 보석류, 지자체의 관할구역 밖에서도 사용가능한 상품권 등 유가증권 등은 답례품 대상에서 제외된다.

또한 지자체는 모금·접수한 기부금의 효율적인 관리·운용을 위하여 기금(“고향사랑기금”)을 설치하여야 하며, 기부금을 재원으로 한 고향사랑기금은 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성·보호, 지역 주민들의 문화·예술·보건 등의 증진, 시민참여, 자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원, 그 밖에 주민의 복리 증진에 필요한 사업의 추진 등에만 사용되어야 한다. 기부금에 대한 세제혜택은 기부금액 10만원까지는 전액 세액공제, 10만~2000만원은 16.5%, 2000만원을 초과하면 33%의 혜택을 준다. 세액공제의 성격은 세금감면을 국가(중앙정부)가 91%를 부담해 사실상 국가 재정의 지방 이전을 가져올 수 있도록 했다.²¹⁾

이 법안은 행안위에 회부(2017. 9. 28)되어 계류 중이다.

10) 주승용 의원 (11인) 대표발의 (2017. 9. 29) : 「소득세법 일부개정법률안」 <의안번호 : 2009751>

이개호 의원 발의 이틀 후인 2017년 9월 29일, 국민의당 주승용 의원이 고향납세제도 도입을 위한 「소득세법 일부개정법률안」을 대표발의했다. 주승용 의원의 발의안은 소득세법 개정안을 통해 고향을 떠나 수도권과 대도시에서 거주하는 납세자가 본인이 납부할 소득세의 10% 한도에서 본인 고향 시·군의 세입으로 직접 이전할 수 있도록 하는 실질적 ‘고향납세제도’의 성격을 지니는 것으로 해석할 수 있다.

주승용 의원 안은 홍의락 의원 안과 마찬가지로 고향세를 기부금이 아닌 중앙에서 지방으로의 수직적 ‘조세(소득세)이전’으로 보고 있다. 그런데 ‘소득세액의 10%’이내의 금액을 고향 지자체로 이전한다는 내용은 홍의락 의원 안과 같지만, 홍의락 의원 안이 수도권(서울·경기·인천) 거주자에 국한하여 고향세를 본인이 지정하는(임의의) 비수도권 지자체의 세입으로 이전하는 것을 요건으로 하는 데 비하여, 주승용 의원 안은 고향세 납세자의 범위를 수도권뿐 아니라 대도시 거주자까지 확대하고 있으며 납세(세입이전) 대상 지자체를 본인의 고향 시·군으로 한정하고 있다는 차이를 보인다. 주승용 의원은 “수도권과 대도시 거주자의 소득세 일부를 본인의 고향 시·군의 세입으로 이전함으로써 지자체 간 재정 불균형 해소와 지역 균형발전을 기대한다”고 법안 취지를 밝혔다(아시아경제, 2017. 9. 29).²²⁾

이 법안은 기재위에 회부(2017. 10. 10)되어 계류 중이다.

이상에서 논의한 제20대 국회에서 발의된 고향세제도 관련 의원입법안 10건의 특징을 비교해보면 아래 표와 같다,

21) 현재 행정안전부 안팎에서는 이개호 민주당 의원이 제출한 법률안이 가장 종합적인 내용을 담은 것으로 평가하고 있다(매일경제, 2017. 9. 28).

22) 주승용 의원은 “현재 국내 농어촌 인구는 지속적으로 감소하고, 청년층의 도시이주와 함께 저출산·고령화의 진행까지 더해져 농어촌과 대도시 간 재정 불균형이 심화되고 있다. 또한 상당수 지방자치단체는 늘어나는 복지재원 부담과 자체수입으로 공무원 인건비도 충당하지 못하는 실정이다. 따라서 지방분권정책의 성공을 위해서 소득세법 개정을 통한 ‘고향세 도입’은 더 이상 미룰 수 없는 과제라면서 고향세 도입을 통해 지방자치단체 간 재정 불균형 해소와 지역 간 균형발전이 기대된다”고 말했다(아시아경제, 2017. 9. 29).

〈표 2〉 제20대 국회의 고향세제도 관련 법안 발의 현황 및 특징 비교

법안명 (발의일자)	대표발의	제도 특징	운영 특징	세제혜택 특징
「농어촌발전전공동모금 공동모금 및 배분에 관한 법률안」 (2016. 7. 13)	황주홍 의원 (국민의당)	농어촌발전전공동모금 회 설립 → 고향세 모금사업 관장	연중 모집 접수, 기부자의 대상지정· 취지에 따른 배분	·현행 기부금품법상 혜 택과 동일 (기부금 합 계액 2천만원까지 16.5%, 초과분 33% 세액공제) *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안」 (2016. 8. 16)	안호영 의원 (더불어민주당)	· 기부금품법 개정(고 향기부금품 신설) → 법정기부금 형태로 고향 세제도 도입 · 기부자 제한 : 해당 지역 출생자 또는 10 년 이상 거주자	100만원이하의 고향 기부금품에 대해 서는 기부심사위원 회 심의 생략	·10만원까지는 전액 세액공제, 초과분은 2 천만원까지 16.5%, 초 과분 33% 세액공제 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안」 등 4건 (2017. 5. 15)	전재수 의원 (더불어민주당)	기부대상 제한 : 재 정여건이 열악(재정 자립도·재정자주도가 20% 이하)한 지자체 대상	1인당 연간 100만 원 이하의 고향기부 금 모집·접수 허용	·10만원까지는 전액 세액공제, 초과분은 2 천만원까지 16.5%, 초 과분 33% 세액공제 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「소득세법 일부개정법률안」 (2017. 6. 1)	홍의락 의원 (더불어민주당)	기부자 및 기부대상 제한 : 수도권(서울· 경기·인천)에 사는 납세자가 타 지역(비 수도권)에 납부 (조 세이전)	소득세액의 10% 이 내 금액을 자신이 지정하는 지자체에 납부 (분할납세)	·직접적 납세(소득세) 이전 성격 *재원이동 : 국세→지 방세 (조세이전) [수직적형평성]
「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안」 등 4건 (2017. 6. 27)	강효상 의원 (자유한국당)	· 기부자 및 기부대상 제한 : 기부자 출생 지 및 이에 준하는 지역으로 한정 (대통 령령) · 재정자립도와 무관	·기부금 접수액 제 한 없음	·10만원까지는 전액 세액공제, 초과분은 2 천만원까지 16.5%, 초 과분 33% 세액공제 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「지방세기본법 일부개정법률안」 등 2건 (2017. 8. 8)	박덕흠 의원 (자유한국당)	기부자 및 기부대상 제한 : 수도권과 대 도시 거주 납세자가 본인의 고향 시·군에 납부 (조세이전)	소득세액의 10% 이 내 금액을 자신의 고향 지자체에 납부 (분할납세)	·직접적 납세(지방소득 세) 이전(분할납세) 성격 *재원이동 : 지방세→ 지방세 (조세이전) [수평적형평성]
「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안」 (2017. 8. 9)	김광림 의원 (자유한국당)	· 기부자 제한 : 본적 (등록기준지) 또는 10년 이상 거주자 · 기부대상 제한 : 기초지자체 (시·군· 구)	·답례품 (지역 농산 물, 특산물) 허용 - 기초자치단체 : 10 만원 이내 1만원 이 하, 30만원 이내 1 만5천원 이하, 50만 원 이내 2만원, 50 만원 이상 3만원	·현행 기부금품법상 법 정기부금 공제혜택과 동일기준 적용 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「소득세법 일부개정법률안」 등 4건 (2017. 9. 14)	김두관 의원 (더불어민주당)	기부자 및 기부대상 제한 : 재정자립도 30% 이하 지자체 출 신자 대상	1인당 연간 3000만 원 이하의 고향기부 금 모집·접수 허용	·10만원까지는 전액 세액공제, 초과분은 2 천만원까지 18.15%, 초과분 36.3% 세액공제 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「고향사랑 기부금에 관한 법률안」 등 4건 (2017. 9. 27)	이개호 의원 (더불어민주당)	·기부자 제한 없음 · 기부대상은 기부자 의 현재 거주 지자체 를 제외한 모든 지자 체로 확대	·기부금 접수액 제 한 없음 ·답례품(지역특산물, 해당 지자체의 관할 구역 안에서 생산· 제조된 물품, 관할 구역 안에서만 통용 될 수 있도록 발행 한 유가증권 등) 허용	·10만원까지는 전액 세액공제, 초과분은 2 천만원까지 16.5%, 초 과분 33% 세액공제 *재원이동 : 국세+ 지 방세+ 개인부담→지방세 [수직·수평적형평성+ 민간재원]
「소득세법 일부개정법률안」 (2017. 9. 29)	주승용 의원 (국민의당)	기부자 및 기부대상 제한 : 수도권과 대 도시 거주 납세자가 본인의 고향 시·군에 납부 (조세이전)	소득세액의 10% 이 내 금액을 자신의 고향 지자체에 납부 (분할납세)	·직접적 납세(소득세) 이전 성격 *재원이동 : 국세→지 방세 (조세이전) [수직적형평성]

* 자료 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 내용을 재구성

이들 10건의 의원입법안이 모두 고향세제도를 도입하고자 하는 취지에서 발의되었다는 공통점을 가지기는 하지만, 구체적 내용에 있어서는 기부 또는 납세(조세이전) 여부, 기부자 범위 및 기부대상 지역, 세액공제 방식, 기부금 한도, 답례품 허용 여부 등에 대해서 상이한 관점을 보이고 있으며, 또한 도입형식에 있어서 현행법을 개정할 것인가 아니면 신규법을 제정할 것인가? 세제혜택을 위해서 소득세법을 개정할 것인가, 지방세법을 개정할 것인가? 등에 대해 이견이 적지 않다는 점에서 가히 ‘10인10색(十人十色)’이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 고향세제도를 하나의 법으로 법제화하는 과정에서 상당한 조율과 조정 작업이 필요할 것으로 전망된다.

3. 문재인 대통령 대선공약 및 문재인 정부 국정운영 5개년 계획

1) 대선캠프 (더문캠 비상경제대책단)

문재인 더불어민주당 대선후보 캠프인 ‘더문캠 비상경제대책단’은 2017년 3월 30일 ‘고향사랑 기부제도’를 대선 공약으로 채택했다. 이 제도는 지자체 간 재정 불균형을 완화하고 출향 인사들의 애향심을 고취하기 위한 방안으로 재정이 열악한 농어촌지역에 도시민이 일정 금액을 기부하고 세금을 감면받는 제도이다(충남일보, 2017. 6. 30),²³⁾ 즉, 출신지 또는 이전에 거주한 적이 있는 지역 등에 일정 금액을 기부하면 연말정산 때 기부자에게 세금을 감면해 주는 방식인 것이다. 기부금을 받은 지자체는 ‘고향사랑 기부금 계정’을 별도로 개설, 기부심사위원회를 통해 투명하게 관리·운영하도록 했다(중앙일보, 2017. 4. 25).

고향세에 대한 세금공제에 있어서는 고향사랑 기부금에 대해서 10만원까지는 전액, 10만원 초과 ~ 2000만원까지는 16.5%, 2000만원 초과분에 대해서는 33%까지 소득세(국세)와 지방소득세(지방세)에서 공제해 주겠다는 것이 골자다. 이는 (대도시) 지자체의 세액공제 부담률이 70%선을 넘는 일본의 고향납세제도와는 달리 세액공제에서 국가(국세)가 더 부담하고 지자체(지방세)는 적게 부담하는 식으로 제도를 설계함으로써 수도권 지자체의 반대 여론을 잠재우면서 고향세를 현실화할 방안을 강구했다는 특징을 보인다. 따라서 대선공약에서 제시한 고향세제도는 일본의 고향납세제도에 비하여 수도권-농어촌 지자체 간 수평적 형평성보다는 중앙-지방 간 수직적 형평성에 더 무게를 두고 있는 제도라고 평가할 수 있다.

문재인 대통령의 고향세(고향사랑 기부제도) 공약 내용은 대선 직후 전재수 의원이 발의한 관련법 개정안에 거의 그대로 반영되어 있다.

2) 국정기획자문위원회 / 청와대

문재인 정부의 인수위원회 역할을 한 국정기획자문위원회는 2017년 7월 19일 청와대 춘추관에서 문재인 정부의 대선공약을 실천하는 내용을 담은 「문재인 정부 국정 운영 5개년 계획」을 발표했다. 이 계획에는 문재인 정부 5년간 수행 예정 100대 과제가 5대 국정목표(‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’) 산하 20대 국정전략에 담겨 발표되었다.

이중 고향세제도 도입 관련 정책은 ‘고르게 발전하는 지역’ 목표 하 ‘풀뿌리 민주주의

23) 김동열 더문캠 비상경제대책단 부단장은 4월 24일 “자치단체 간 재정 불균형을 해소하고 출향 인사들의 애향심을 높이는 취지에서 고향세 도입을 제안했다”고 밝혔다(중앙일보, 2017. 4. 25).

를 실현하는 자치분권' 전략에 포함된 [75번] 과제 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'에²⁴⁾ 명시되어 있다. 즉, 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하기 위한 방안의 하나로 「고향사랑 기부제법」(가칭)을 제정해서 지방재정 보완 및 지역경제 활성화를 도모하며, 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브를 제공하고, 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선을 추진한다는 계획이다(국정기획자문위원회, 2017).

4. 행정부의 법제화 노력

문재인 대통령이 고향세제도(「고향사랑 기부제」)의 도입을 공약하고 국정과제로 명시함에 따라 정부(행정부) 차원에서도 고향세제도 도입에 관한 법제화 절차에 들어갔다. 그동안 국회와 일부 지자체 중심으로 이뤄지던 관련 논의가 정부 내에서도 진행되기 시작하였다는 점에서 적지 않은 의미가 있다는 분석이다(충남일보, 2017. 6. 30).

1) 행정안전부

고향세제도 운영 주무부서인 행정안전부는 대통령 공약 사항인 「고향사랑 기부제」를 2019년부터 시행한다는 계획 하에 현재 법률안을 구상 중에 있다(광주일보, 2017. 7. 26). 행정안전부는 고향세제도를 도입함에 있어서 기존 「기부금품법」을 개정하는 데 그치지 않고 '별도의 법안(「고향기부금품법」(가칭))을 제정할 필요가 있다'는 입장이다. 그 이유는 지자체 대상 기부 허용 및 지자체의 모집활동 인정 측면에서 현행 「기부금품법」 체계와 맞지 않고, 제도 활성화를 위해 '답례품' 제공까지 고려할 수 있다는 점에서 별도의 법률 제정이 바람직한 것으로 판단하고 있기 때문이다. 즉, 「기부금품법」 제3조의 적용제외 법률로 「고향기부금품법」을 추가(제11호 신설)하고, 「조세특례제한법」에 고향기부금에 대한 소득세 세액공제 규정을 추가(조 신설)할 것을 제외하고 있다(행정안전부 내부자료).

행정안전부는 문재인 정부 출범 직후 5월 중 두 차례에 걸친 「고향사랑 기부제」 관련 전문가 자문회의(5. 11; 5. 25)를 개최하여 고향세제도 관련 법안 구성방향 및 기존제도와 연계 등에 대한 전문가 의견수렴을 거쳐 기부주체 및 기부대상, 세액공제 및 답례품 제공 등 세부내용에 대한 (잠정적인) '실무안'을 마련한 것으로 알려졌다. 아직까지 정부안이 최종 확정되지는 않았지만 행정안전부가 구상하고 있는 「고향사랑 기부제」 실무안의 주요 추진 방안(가이드라인) 내용은 다음과 같다.

① 기부주체 및 기부대상 지자체 : 개인을 주체로 한 제도를 우선 도입, 향후 법인까지 주체 확대 검토 ; 재정자립도가 열악한 지역으로 대상을 한정하여 지자체간 재정격차 완화 효과의 극대화 도모²⁵⁾

② 국세와 지방세 간 세액공제 분담비율 및 세액공제 기준 : 국가재정의 지방이전을 통해 지방재정 격차를 완화하고, 대도시와 지방 간 갈등발생을 예방한다는 측면에서 '국세 전액

24) 이 과제의 과제목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성을 확보하는 데 있으며, 주요내용으로는 ① 국세-지방세 구조 개선, ② 이진재원 조정 및 재정균형 달성, ③ 지방재정의 건전성 강화, ④ 고향사랑기부제 활성화, ⑤ 주민참여예산제 확대 등 5가지가 포함되어 있다(국정기획자문위원회, 2017).

25) 최근 행정안전부는 재정자립도를 기준으로 한 기부대상 제한 방침을 폐지하고 자유롭게 기부할 수 있도록 하는 수정안을 고려중에 있는 것으로 전해진다.

부담' 이 바람직 ; 소액기부 활성화를 위해서 10만원까지는 전액공제하고 초과분에 대해서는 「기부금품법」 기준 적용(10만원 초과~2천만원까지는 기부금액의 16.5%, 2천만원 초과분은 33%의 세액공제)하여 타 제도와 의 형평성 도모

③ 답례품 제공여부 및 답례품 제공 방법 : 지역특산물 및 관광서비스 등을 활용한 답례품 제공을 허용하되, 과열경쟁을 방지하기 위해 상한선(기부금 대비 30%) 지정 등 가이드라인 제시

④ 모집·홍보 및 답례품 제공 : 행정안전부에서 모집·홍보·답례품 제공 지침 등을 총괄 관리하되, 효율성·편의성 도모를 위해 ‘한국지역진흥재단’에 위탁, 관리하도록 함 (홈페이지 운영 및 지자체의 기부금 모집·홍보 및 답례품 제공 업무 위탁 운영)

⑤ 사용목적 : 지역공동체 활성화 분야 (지역공동체의 경제적 자립기반 조성, 생활환경·정주여건 개선, 안전·복지, 의료, 교육 등 지역공동체 활성화 관련 분야를 법에 명시) 내에서 기부자에게 기부금 사용처 선택권을 부여하되, 목적을 지정하지 않는 일반 기부도 허용

⑥ 심사위원회 구성 : 기부금 접수여부 심의를 위한 심사위원회 설치 (불법자금 여부 및 지자체 모집의 적절성 등에 대한 통제를 위해 지자체에 설치)

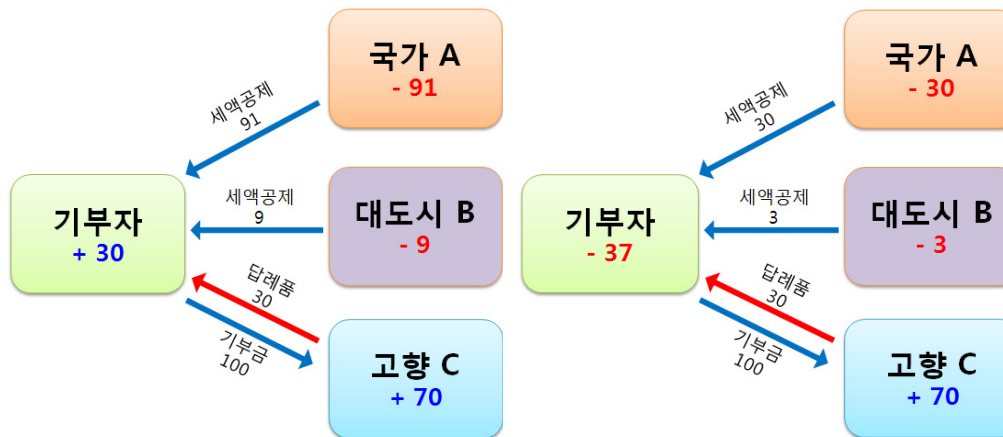
⑦ 별도계정 마련 : 고향사랑 기부금에 대해 별도계정 운영

⑧ 결과 공시 : 기부금 수입 및 지출 실적 공표 의무 (기부금 수입 및 활용실적을 홈페이지에 공표하여 투명성 및 신뢰 확보)

이중에서도 특히 행정안전부가 고심한 흔적이 보이는 것은 고향사랑 기부금에 대한 세제 혜택(세금공제) 부분이다. 우선 “세제혜택을 소득공제로 할 것인가 세액공제로 할 것인가?” 하는 문제에 있어서는 소득공제의 경우 조세부담이 클수록 혜택도 크다는 점에서 납세자간 수직적 공평성을 강화하고 여타 기부금과의 형평성을 유지한다는 취지에서 ‘세액공제’ 방식이 바람직한 것으로 판단하고 있다.

다음은 “국가(국세)가 얼마나 세액공제 부담을 하는 것이 적절한가?”에 대한 판단이라고 하겠다. 현행 기부금 세액공제 체계(국가(소득세)가 100/110, 지자체(지방소득세)가 10/110 부담) 하에서, 예를 들어 대도시(B)에 사는 납세자가 고향사랑 기부금 100을 고향(C)에 기부하고, 국가(A)와 대도시(B)로부터 기부금 세액공제를 받고 고향으로부터 답례품 30을 받는 경우, 기부금이 전액(100%) 세액공제 되는지, 일부(30%)만 공제되는지에 따라 국가, 대도시, 고향, 기부자가 부담하는 부담 상황이 아래 그림에 도시되어 있다.

<그림 1> 고향사랑 기부금에 대한 전액공제와 부분공제 사례



<그림 a> 전액공제

<그림 b> 부분공제

* 자료 : 행정안전부 내부자료(2017. 5)

<그림 a>는 기부금 100이 전액공제되며 국가가 91, 대도시가 9 부담하고 기부자(개인)는 전혀 부담하지 않는 구조이다. 고향(C)은 기부자가 납부한 100을 고향세로 받게 되는데, 그 중에서 기부자에게 30여치의 답례품을 제공할 경우 70의 순수입을 얻을 수 있고 기부자는 답례품 30만큼의 순이익을 얻게 된다. <그림 b>는 기부금의 30%만 국세에서 세액공제하는 경우로서 국가(A)가 30, 대도시(B)가 3만큼의 부담을 지는 반면 나머지 67은 소비자가 부담하는 구조이다. 고향(C)으로부터 받는 30의 답례품까지 이득으로 고려한다면 기부자는 37만큼의 순부담을 지게 된다.

행정안전부의 입장은 고향사랑 기부금에 대한 전액공제는 현실적으로도 어려울 뿐 아니라, 또한 ‘세원의 제로섬 게임’으로 인해 지역 간 갈등 심화와 공공부문 재정 침식 문제를 야기하는 바, 기부금에 대한 (자기부담금 이상) ‘전액공제’를 특징으로 하는 일본의 고향납세제도와는 달리 (기부자에게 상당부분 부담을 지도록 하는) ‘부분공제’ 방식이 바람직한 것으로 보고 있다. 현재 행정안전부가 구상중인 「고향사랑 기부제」 법제화 내용은 의원입법안 중 이개호 의원 안과 가장 유사한 것으로 파악된다.

2) 기획재정부

고향사랑 기부금에 대한 세제혜택이 확정되기 위해서는 세제 주관부서인 기획재정부의 협의를 거쳐야 하며, 이렇게 해서 작성된 정부 세법개정안이 국회의 승인을 받아야 한다. 이에 최근 기획재정부는 (고향세 도입에 많은 효과를 내고 있는) 일본의 사례를 검토하면서 문재인 대통령 선거공약인 고향사랑 기부제 도입에 대한 검토를 시작한 것으로 알려졌다(농민신문, 2017. 6. 14), 지난(2017년) 6월 초 개최된 세제발전심의위원회(세발위)에서 고향세 도입 방안을 논의한 것으로 보도되었다.²⁶⁾

26) 6월 6일 기획재정부 관계자는 “고향세를 올해 세법 개정안에 반영하기 위해 검토 작업을 하고 있다”고 밝혔다. 기획재정부는 6월 초 열린 세제발전심의위원회에서 고향세 도입 방안을 논의한 것으로 알려졌다(한국경제, 2017. 6. 6).

기획재정부 관계자는 “고향세를 올해 세법 개정안에 반영하기 위해 검토 작업을 하고 있다”고 밝힌 바 있다(한국경제, 2017. 6. 6). 하지만 세제발전심의위원회에서 “국내에서 발의된 관련 법안은 대부분 국세를 지방세로 이전하는 구조인데 이는 현실적으로 쉽지 않으며, 고향세가 지자체 간 세입 불균형 문제를 심화시킬 우려가 있어 따져볼 점이 많다”는 조심스런 의견이 개진되었으며(농민신문, 2017. 6. 14), 아울러 민간 전문가들도 “한국 사회 고질병인 지역 연고주의를 부채질할 수 있다”는 등 부정적 의견을 낸 것으로 전해졌다(한국경제, 2017. 6. 6).²⁷⁾

이러한 논란을 반영하듯 지난 8월 2일 발표된 「2017 정부 세법개정안」에는 고향세 관련 세제개편안은 포함되지 않았다. 이로부터 기획재정부가 고향세(고향사랑 기부금)에 대한 소득세 공제 여부 및 그 정도를 아직 확정짓지 못한 채 고심하고 있는 것으로 추측된다. 따라서 고향세제도가 올해 세법개정이 되지 않은 상황에서 당장 내년(2018년)부터 실시되기는 어려울 것으로 보이며, 빨라야 내년 중에 세법개정을 통해 2019년에 가서야 도입될 수 있을 것으로 전망된다.

III. 우리나라 고향세제도의 특징

1. 법제화 추진 중인 고향세제도에 대한 평가

앞에서 살펴본 제20대 국회에서 발의된 9건의 ‘의원입법안’과 문재인 대통령의 대선공약 및 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」, 그리고 행정안전부, 기획재정부 등에서 추진 중인 ‘정부입법안’ 내용 등을 종합해 볼 때, 우리나라의 고향세제도 도입 노력은 (조세이전을 전제로 한 홍의락·박덕흠·주승용 의원 안을 제외하고는) 대체적으로 염명배(2010) 및 신두섭·염명배(2016)가 제의한 정책제안 내용을 상당 부분 수용한 것으로 평가된다.

염명배(2010)는 ① 고향의 개념을 반드시 출생지·연고지만이 아닌 응원하고자 하는 임의 지역으로 확대해서 자유로운 기부를 권장할 것, ② 고향세를 지방세 틀 속에만 가두어 놓을 것이 아니라 국세와 연계해서 세액공제를 지방세가 아닌 국세로부터 공제를 추진하며, 정치후원금과 동일한 세액공제 체계를 도입할 것(10만원 한도 내에서 전액 세액공제), ③ (기부대상 지역을 자유롭게 하기는 하되) 정책효과의 극대화를 위하여(고향세가 놓여준 지자체에서 대도시 지자체로 역류하는 일이 발생하지 않도록) 보다 큰 틀에서 기부대상(수탁) 지역의 조건을 지정할 것(예를 들어 재정자립도 50% 이하 지방자치단체, 혹은 광역지방자치단체 또는 대도시가 아닌 시·군지역 등으로 제한) 등을 제안하였다.

또한 신두섭·염명배(2016)는 ① 지방자치단체도 기부금품을 받을 수 있도록 법을 개정할 것, ② 고향세(고향기부금)에 대한 소득공제를 어떠한 형태로든 국세와 지방세가 분담하는 방안을 모색하되 가급적 국세에서 세액공제 하도록 추진할 것, ③ 행정 간소화 및 제도 활성화를 위해 (일본식) 자기부담금을 폐지할 것, ④ 당분간 답례품 제공을 금지하거나 답례품 가격 상한을 설정할 것, ⑤ 응원지수를 산출하여 기부 대상 지역별 소득공제율을 차등화 할 것 등을 제안한 바 있다.

27) 이에 대해 국회예산정책처는 “거주자가 지자체에 고향기부금을 기부한 경우 이를 종합소득 산출세액에서 세액공제하면 정부수입의 감소가 예상된다”고 분석했다(파이낸셜뉴스, 2017. 8. 10).

제20대 국회에서 발의된 ‘의원입법안’ 과 현재 정부가 구상 중인 ‘정부입법안’ 이 기존 염명배(2010) 및 신두섭·염명배(2016)가 제안한 사항에 대한 수용 현황을 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 3〉 법안 별 기존 제안 수용 현황 비교

	법률안	염명배(2010) 제안	신두섭·염명배(2016) 제안
의원입법안	황주홍 의원 안	① ②	① ② ③
	안호영 의원 안	② ③	① ② ③
	전재수 의원 안	② ③	① ② ③
	홍의락 의원 안	(조세이전)	
	강효상 의원 안	②	① ② ③
	박덕흠 의원 안	(조세이전)	
	김광림 의원 안	② ③	① ② ③ ④
	김두관 의원 안	② ③	① ② ③
	이개호 의원 안	① ②	① ② ③
	주승용 의원 안	(조세이전)	
정부입법안	행정안전부 안 (잠정)	② ③	① ② ③ ④

2. 일본 「고향납세제도」와 비교한 우리나라 「고향사랑 기부제」의 특징

고향세제도에 대한 정부입법안이 아직 확정된 것은 아니기 때문에 미리 속단할 수는 없지만 본 연구에서는 향후 우리나라 고향세제도(「고향사랑 기부제」)의 법제화가 (대선 공약사항을 거의 그대로 반영한) 전재수 의원 안과 (그 내용을 충실히 반영한) 행정안전부 입법안과 크게 다르지 않은 수준에서 이루어질 것으로 전망하고, 이를 중심으로 우리나라 고향세제도의 특징에 대해 논하고자 한다.

1) 수평적 형평성과 수직적 형평성

일본의 고향세제도(「고향납세제도」)와 우리나라 고향세제도(「고향사랑 기부제」)는 공통적으로 (국가 또는 (대도시) 지자체로부터의) 세원이전을 통해 재원이 열악한 농어촌 지자체의 지방재원을 확충하고 지자체 간 세수격차(재정불균형)를 완화하는 데 핵심적 목표를 두고 있다. 다시 말해서 두 나라의 고향세제도 공히 대도시-농어촌 지자체 간 재정의 ‘수평적 형평성(horizontal equity)’을 제고하는(지방세→지방세 이전) 동시에 중앙-지방 간 재정의 ‘수직적 형평성(vertical equity)’을 제고하는(국세→지방세 이전) 기능을 가진다고 하겠다.

하지만 이와 같은 공통적 역할에도 불구하고 이를 구현하는 방법에 있어 두 나라의 고향

세제도가 상당한 차이를 보이고 있다. 즉, 지자체 세수격차(재정불균형)를 완화하는 방식에 있어서 일본의 「고향납세제도」는 보다 ‘직접적’인 지자체 간 수평적 형평성 제고 효과를 도모하고 부수적으로 중앙-지방 간 수직적 형평성을 제고하는 방식을 택하고 있는 반면에, 우리나라 「고향사랑 기부제」는 중앙-지방 간 수직적 형평성 제고를 우선적으로 하고 부수적으로 지자체 간 수평적 형평성 제고를 모색함으로써 ‘간접적’으로 지자체 간 세수 격차를 완화하고자 한다는 차이를 보인다.

다시 말해서 일본은 대도시 지자체의 재원을 직접 덜어서 농어촌 지자체로 바로 이전하는 방식을 택하는 반면, 우리나라는 수도권(대도시) 지자체의 재원을 직접적으로 건드리지 않고 (zero-sum 논쟁 회피) 대신 국세를 덜어서 농어촌 지자체로 이전함으로써 수도권에 피해를 입히지 않으면서 농어촌 재정보강(국세 이전)을 통해 결과적으로 수평적 형평성을 달성하겠다는 취지로 해석할 수 있다.

2) 세금공제 방식 (고향세 부담 분담구조)

고향세를 둘러싼 부담 분담 문제는 3자간 제로섬 게임(3 players' zero-sum game)의 성격을 띤다. 즉, 농어촌 지자체에 고향세를 기부하는 데 따른 부담을 국가(중앙정부), 수도권 및 대도시 지자체, 기부자(개인) 중에서 누가 얼마나 부담하는가 하는 문제로 귀결되는 것이다. 이 부담 비율을 결정하는 핵심 요인이 바로 고향세 기부금에 대한 ‘세금공제 방식’이라고 할 수 있다. 현재 우리 정부가 구상 중인 「고향사랑 기부제」와 일본 「고향납세제도」는 세금공제에 있어서 국가(국세)와 지자체(지방세)가 공동분담 함으로서 재원의 수평적·수직적 형평성을 동시에 제고한다는 공통점을 가지고 있기는 하지만, 세금공제 방식과 분담률에 있어서는 다음과 같은 상이한 양상을 보인다.

첫째는 국세(소득세) 공제방식의 차이이다. 일본은 ‘소득공제’인 반면 우리나라는 ‘세액공제’ 방식을 채택하고 있다. 일본은 소득세의 세율이 5~45%까지 7단계로 되어 있어서 고향납세 기부자의 소득이 얼마인지에 따라서 소득세 공제액이 달라진다. 반면에 우리나라는 고향사랑 기부금에 대한 공제체계는 소득금액(소득수준)이 아니라 기부금액에 초점을 맞추고 있다. 정부의 「고향사랑 기부제」안에 의하면 고향세 기부금 10만원까지는 전액 공제, 10만원 초과 2,000만원까지는 15%, 2,000만원 초과분에 대해서는 30%를 공제해주는 3단계 세액공제 구조로 되어 있다.

둘째는 지방세 공제방식의 차이이다. 일본의 개인주민세 소득할(우리나라의 지방소득세와 유사)은 국세인 소득세와 동일한 과세표준(총소득금액)에 대하여 10%(시정촌 6% + 도도부현 4%)의 독립 세율로 부과됨으로써 2015년 기준 주민세 수입이 소득세 수입의 88.2%를 차지하고 있다. 그래서 고향납세가 전액 공제되는 상한(주민세 소득할액의 20%)은 상당히 큰 금액이며, 이 때문에 국세에서 소득공제된 나머지 기부액 전부를 지방세(주민세)에서 공제하는 것이 가능하다. 그 결과 (대도시) 지자체가 상당 부분(70% 이상) 분담하는 고부담 구조를 가지며, 이에 비해 국가는 중부담, 기부자는 소부담(2,000엔) 하는 구조를 보인다. 이러한 구조는 재원의 수직적 형평성보다는 수평적 형평성에 더 큰 비중을 두고 있다고 하겠다.

반면에 우리나라의 지방소득세율은 소득금액이 아니라 소득세율의 10%로 규정되어 있기 때문에 기부금에 대한 소득세 세액공제율이 15%, 30%인 경우 지방소득세 세액공제율은 기부금의 1.5%, 3%에 불과해서 실제로 고향사랑 기부금에 대한 지자체의 공제 여지 및 자율적 운신의 폭이 매우 작은 편이다. 즉, 현행 법규 상 기부금에 대해 지자체가 지는 부담은

(소득세 세액공제에 따라 자동적으로 소득세 공제율의 10%가 감면되는) 지방소득세 공제뿐이며, 지자체가 그 이상 별도의 추가부담을 질 방법은 없다. 따라서 정부가 구상 중인 「고향사랑 기부제」는 고향세 기부금에 대한 전액공제가 아닌 부분공제를 통해 기부자(개인)에게 상당 정도의 부담을 지우는 구조라고 할 수 있다.²⁸⁾

이러한 특성 때문에 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 일본의 「고향납세제도」는 (대도시) 지자체가 가장 많은 부담을 지고 기부자(개인)는 거의 부담을 지지 않는 반면, 우리나라가 도입하려고 하는 「고향사랑 기부제」의 경우 지자체는 거의 부담을 지지 않는 대신 기부자(개인)의 부담이 매우 크고 국가는 중부담 수준에 그치는 분담구조를 보인다,

<표 4> 고향세 공제부담 분담구조 한·일 비교

구분	일본	한국
	고향납세제도	고향사랑 기부제
국가 (소득세)	중	중
지자체 (지방소득세)	대	소
기부자 (개인)	소	대

다시 말해서 일본의 경우 (자기부담금 이상) 기부금에 대한 국세 소득공제를 해준 나머지는 대부분 지방세에서 공제되는(전액공제) 반면,²⁹⁾ 우리나라의 경우는 국세(소득세) 및 지방세(지방소득세) 공제 후 나머지는 고향세 기부금 납부자가 부담하는 형태(부분공제)로 되어 있다. 따라서 고향세 납부에 대한 부담을 주로 (대도시) 지자체가 지는 일본과 달리 우리는 주로 국가(중앙정부)와 개인(기부자)이 지게 된다. 결과적으로 「고향사랑 기부제」가 「고향납세제도」와 같은 지자체 간 재원의 수평적 형평성 제고보다는 중앙-지방 간 수직적 형평성 제고 또는 민간부문에서 정부부문으로의 재원이전에 상대적 무게를 두게 될 것으로 평가된다.

이를 확인할 수 있는 하나의 실례로 소득 700만엔인 일본 주민이 고향세 3만엔을 기부한 경우와 소득 7,000만원인 우리나라 주민이 30만원을 기부한 경우를 들어 양국의 국가-(대도시) 지자체-기부자 간 분담 내역을 비교하면 아래 표와 같다.

28) 제20대 국회에서 발의된 6건의 의원입법안 중 홍의락 의원 안을 제외한 5건의 입법안과 문재인 대통령의 대선공약 내용, 그리고 현재 추진 중인 「고향사랑 기부제」 정부입법안은 공통적으로 부분공제를 통해 국가-(대도시) 지자체-기부자(개인)가 고향세 부담을 분담하는 형태라고 할 수 있다.

29) 예를 들어 연소득 700만엔의 납세자의 경우, 독신은 108,000엔까지, 무자녀 부부는 86,000엔까지 고향납세 전액을 소득공제 받는다(단, 2,000엔은 본인부담).

〈표 5〉 사례 : 국세-지방세-기부자 부담 상황 비교

	일본 「고향납세제도」	우리나라 「고향사랑 기부제」
소득수준	연간 급여소득 700만엔인 주민이 3만엔 기부 시	연간 급여소득 7,000만원인 주민이 30만원 기부 시
부담상황	<p>① 국세(소득세)에서 5,600엔 공제 [18.7%]</p> <p>②지방세(주민세)에서 기본분+ 특례분 합해서 22,400엔 공제 [74.7%]</p> <p>③ 기부자 개인 부담 2,000엔 (자기부담분) [6.6%]</p> <p>⇒ 자기부담분 이상 기부금 전액 공제</p>	<p>① 국세(소득세) 및 지방세에서 10만원 전액 공제 (소득세 100/110 [90.9%], 지방소득세 10/110 [9.1%])</p> <p>- 국세(소득세) 공제 : 10만원에 대해서 9만900원 + 나머지 20만원에 대해서 15% (3만원) 세액공제</p> <p>⇒ 총 국세 공제액 12만900원 [40.3%]</p> <p>②지방세(지방소득세) 공제 : 10만원에 대해서 9,100원 + 나머지 20만원에 대해서 1.5% (3,000원) 공제</p> <p>⇒ 총 지방세 공제액 12,100원 [4.0%]</p> <p>③ 기부자 개인 부담 : 기부금중 (국세+ 지방세) 공제액(133,000원)을 초과하는 금액 167,000원 [55.7%]</p>

일본 「고향납세제도」의 경우 국세(국가)가 18.7%, 지방세(대도시 지자체)가 74.7%, 기부자가 6.6%를 부담하는 반면, 우리나라 고향사랑 기부제의 경우 국세(국가)가 40.3%, 지방세(대도시 지자체)가 4.0%, 기부자가 55.7%를 부담하는 상황이 된다. 이처럼 일본의 고향납세 제도는 고향세 기부금에 대해서 (2,000엔의 자기부담금을 제외하고는) 전액 정부 간(중앙→지방, 지방→지방) 재원이동을 통해 기부자의 부담을 전액 면제해주는 반면, 우리나라의 「고향사랑 기부제」는 10만원 이상의 기부금에 대해서는 상당 정도 민간에서 정부부문(민간→지방)으로의 재원이전을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다.

고향사랑 기부액이 증가함에 따라 국가(국세)-지자체(지방세)-기부자(개인) 간 부담률이 어떻게 변화할지는 아래 표에 나타나있다.

〈표 6〉 기부액 증가에 따른 분담 상황 비교

기부액	국세	지방세	기부자
10만원	91%	9%	0%
20만원	53%	5.3%	41.7%
30만원	40.3%	4%	55.7%
40만원	34%	3.4%	62.6%
50만원	30.2%	3%	66.8%
100만원	22.6%	2.3%	75.1%
500만원	16.5%	1.7%	81.8%
1000만원	15.8%	1.6%	82.6%
2000만원	15.4%	1.5%	83.1%
3000만원	20.3%	2.0%	77.7%

위의 표로부터 현행 고향사랑 기부제의 세액공제 시스템 하에서 고향세 기부금 2,000만원 이하일 경우 기부금 액수가 증가함에 따라 국세와 지방세의 분담률은 감소하는 반면 기부자(개인)의 분담률은 지속적으로 증가하는 현상을 발견할 수 있다. 고향세 기부금 규모가 2,000만원이 넘더라도 여전히 개인이 70%대 이상의 상당히 큰 부담을 지게 된다. 이로부터 우리나라가 도입하려고 하는 「고향사랑 기부제」는 일본의 「고향납세제도」에 비해서 지자체의 부담을 상당 부분 국가와 개인에게 전가하는 특징을 가진다는 것을 확인할 수 있다.

이처럼 현재 정부가 구상 중인 우리나라의 「고향사랑 기부제」에 있어서 유독 지방세 분담 비율이 낮은 (혹은 국세 분담률이 높은) 이유로는 다음 두 가지 요인을 들 수 있다.

첫째 요인은 앞서서도 보았듯이 우리나라 지방소득세의 구조에 기인한다. 일본의 주민세는 소득세율과 독립적인 세율을 적용함으로써 주민세 수입이 소득세 수입과 엇비슷한 규모인 반면(2015년 기준 : 주민세 15.7조엔, 소득세 17.8조엔), 우리나라 지방소득세는 비록 명목상으로는 독립세라 하더라도 실제로는 국세인 소득세율에 대한 10%의 부가세적 특성을 지니고 있어 지자체가 지방소득세 공제율을 임의로 조정할 수 없는 상황이고 지방소득세수도 소득세수의 21.1% 수준(2015년 기준 : 지방소득세 12.8조원, 소득세 60.7조원)으로 소득세(국세)에 지방소득세(지방세)의 대한 비중이 일본의 1/4에도 채 미치지 못하고 있다. 여기에서 일본과 우리나라의 지방세의 역할 차이가 극명하게 드러나게 되는 것이다.

둘째 요인은 (대도시) 지자체의 반발을 최소화하고자 하는 정치적 의도 때문이라고 하겠다. 즉, 지자체 부담이 큰 일본식 고향세제도 도입을 둘러싸고 수도권 대도시와 농어촌 지자체 간에 발생할 것으로 예상되는 지역갈등을 가급적 회피하고자 하는 의도가 숨어있기 때문인 것으로 해석된다. 2010년 6·2 지방선거를 앞두고 당시 한나라당이 지방소득세의 최대 30%까지를 본인의 고향 또는 5년 이상 거주했던 타 지역에 분할납부할 수 있도록 하는 ‘향토발전세’ 도입을 지방선거공약으로 채택하려고 하였으나, 주민 대다수가 출향민(800만명 추산)인 수도권 지자체들로부터 “지방소득세의 최대 30%까지 줄어들 수 있어 수도권 역차별”이라는 반발에 부딪혀(원종학, 2010 ; 중앙일보, 2017. 4. 25) 무산되었던 상황이 재현되는 것을 원치 않았기 때문이다.

만일 우리나라의 고향세 기부자가 동일한 기부액에 대하여 일본에 비해 세금공제를 덜 받게 된다면 그것은 우리나라 고향세제도가 기부자에게 일본보다 더 한층 깊은 ‘애향심’을 요구하는 정책임을 우회적으로 시사하는 것이라고 하겠다. 따라서 일본에 비해서 고향세(고

향사랑 기부금) 기부자의 충분한 이해와 동의가 선행되어야만 성공할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 지자체 간 수평적 재정형평성보다 중앙-지방 간 수직적 재정형평성에 더 무게중심을 둘 경우 대도시-농어촌 지자체 간 갈등은 줄어들겠지만 대신에 이번에는 중앙(국가)-지방(지자체) 간 갈등이 확대될 것으로 보인다. 실제로 그동안 기획재정부가 여러 가지 측면에서 국세를 지방세로 이전하는 고향세 구조에 대한 반대의견을 지속적으로 개진한 결과 결국 올해 정부 세법개정안에 고향세제도 도입 건을 포함시키지 못한 사례가 그 단적인 증거라고 하겠다.

IV. 고향세제도 도입 관련 쟁점사안

우리나라에서도 조만간 고향세제도(「고향사랑 기부제」)가 도입될 것으로 전망되는 바, 이를 둘러싼 다음과 같은 쟁점사항에 대하여 숙고하고 진지하게 논의할 필요가 있다.

1. 고향세를 조세로 볼 것인가? 기부금으로 볼 것인가?

우선 근본적인 문제로서 고향세를 조세의 분할납부 문제로 볼 것인가, 아니면 기부금에 대한 소득공제 문제로 볼 것인가에 대한 해석이 필요하다.³⁰⁾ 그동안 제18대 및 제20대 국회에서 발의되었던 12개 의원입법안 중에서 홍재형·홍의락·박덕흠·주승용 의원 안은 고향세를 ‘조세이전’ (조세 분할납부)의 성격으로 보는 반면, 이주영·황주홍·안호영·전재수·강효상·김광림·김두관·이개호 의원 안은 모두 고향세를 ‘기부금’으로 간주하고 있다.

그런데, 만일 고향세를 ‘조세’라고 본다면 다음과 같은 문제점에 부딪치게 된다. 납세자의 의사에 따라 조세를 납부하는 곳을 임의로 선택하게 하는 고향세 구조는 ‘강제성’을 본질로 하는 조세의 원칙과 모순되며(원종학, 2010), 특히 납세자가 세금의 용처를 지정하는 것 역시 조세제도의 토대를 흔드는 일이다(동아일보, 2007. 6. 2). 뿐만 아니라 과세권, 조세관할권, 체납징수 책임, 청구권 등 조세 관련 제반 문제도 혼란을 겪을 것이다. 또한 지방소득세 주소지를 1개 지역으로 규정하고 있는 현행 제도를 수정해야 하므로 징세행정 절차가 복잡해지고 지역 간 세금배분 시스템을 구축·운영해야 하는 어려움이 따를 것이다. 이러한 점에서 원종학(2010)은 일반적으로 고향세가 ‘세목’으로 성립하기는 어렵다고 주장한다.

일찍이 일본 역시 이러한 문제에 봉착한 바 있는데, 논의 결과 총무성 산하 「고향납세연구회(ふるさと納税研究会)」(2007)는 고향세(고향납세)를 조세가 아닌 ‘기부금’으로 보기로 한 바 있다.³¹⁾ 비록 이름에 ‘납세’라는 단어가 있으나, 고향납세제도는 고향에 세금을 직접 납부하는 제도가 아니라, 개인이 공헌 또는 응원하고 싶은 지자체에 기부를 하면 그 기

30) 이 부분의 논의에 있어서는 신두섭·염명배(2016)의 내용을 인용하였음.

31) 일본 고향세(고향납세)제도에 대한 이론적 토대 역할을 한 『고향납세연구회보고서(ふるさと納税研究会報告書)』(2007)에는 고향(후루사토)의 개념, 기부금 납부의 유형 및 방법, 지역 주민들이 알기 쉽고 보다 활용하기 쉬운 제도 도입에 대한 고민이 담겨있다. 특히 구체적 논점에서는 ‘세(税)’를 분할하는 방식의 가능성에 있어서 ‘수익과 부담’, ‘과세권’, ‘조세의 강제성’, ‘주민간의 공평성’, ‘기부금 세제의 응용 가능성’ 등에 대한 논점을 심도 있게 다룸으로써 이듬해 고향납세제도 도입에 큰 영향을 미쳤다(신두섭·염명배, 2016).

부금에 대해 세액공제를 해주는 일종의 ‘기부금’ 세액공제로 볼 수 있다는 것이다(원종학, 2017). 따라서 우리도 일본이 겪은 복잡한 고민으로부터 자유로워지기 위해서는 고향세를 조세가 아닌 기부금으로 보는 것이 타당하다고 판단된다. 고향세를 기부금으로 간주한다는 측면에서 전북연구원(김동영외, 2016)은 세금이라는 오해를 불러일으킬 수 있는 고향세제도를 「고향기부제」로 부르자고 제안한 바 있으며, 문재인 정부 역시 「고향사랑 기부제」라고 명명하고 있다.

그런데 우리나라에서 도입하고자 하는 「고향사랑 기부제」가 겉으로 보기에는 일본의 「고향납세제도」와 같이 ‘기부금’의 성격을 가지는 것처럼 보이지만 실제로는 아주 다른 차이를 드러낸다. 「고향납세제도」는 국세 및 지방세 세액공제를 통하여 결과적으로 기부자에 부담을 거의 주지 않은 상태로 (국가 및 (대도시) 지자체에서 (농어촌) 지자체로) ‘조세이전’하는 역할을 함으로써 그야말로 이름 그대로 기부자가 국가와 거주지에 낼 세금을 ‘고향에 납세’하는 역할을 하는 반면, 「고향사랑 기부제」는 기부자에게 상당한 부담을 지우는 순수한 ‘기부금’의 차원에서 벗어나지 못하고 있다. 더구나 정부와 여권에서 구상하고 있는 바와 같이 고향세(고향사랑 기부금)의 전부가 아닌 일부만이 세액공제(환급)되는 경우라면 이것을 결코 ‘조세 이전’으로 볼 수는 없고 당연히 ‘기부금’으로 봐야 할 것이다.

다시 말해 “고향세를 기부금으로 본다”는 것은 현행 우리나라 기부금품법상으로 소득공제 방식을 주로 국세(소득세) 공제에 의존하며 따라서 일본과 같은 전액 세액공제가 불가하다는 것을 간접적으로 암시하는 것이다. 우리나라 현행 기부금제도는 지자체가 기부금을 모집할 수 없도록 규정하고 있기 때문에 기부금에 대하여 지방세에서 별도로 소득공제할 수 있는 조항 역시 없다. 일본 「고향납세제도」의 경우 고향납세에 대해서 일부는 국세(소득세)로부터, 나머지는 지방세(주민세) 기본분과 특례분을 통해 원칙적으로 고향납세 전액을 공제해주는 구조를 가지고 있으나, 우리나라의 경우 기부금에 대한 지방소득세의 독자적 세액공제 문제는 논의되고 있지 않기 때문에 이에 대한 지방세 공제 관련 별도의 법안이 제정되지 않는 한³²⁾ 기부금에 대한 지방세 공제율은 소득세 공제율의 10%에 머무를 것이다.

2. 세액공제 방식을 조정할 필요가 있는가? (국가-지자체-납세자 부담률)

제20대 국회에서 발의된 10건의 고향세제도 관련 법안 중 홍의락·박덕흠·주승용 의원안(조세이전)을 제외한 7건의 의원입법안과 행정안전부가 구상하고 있는 (잠정적) 정부입법안은 고향세 기부금에 대하여 모두 ‘국세(+10%지방세)에서 세액공제’하는 방식을 택하고 있다. 황주홍·안호영·김광림 의원안은 현행 기부금품법에 의한 공제 규정을 그대로 적용하는 방안이고, 전재수·강효상·이개호 의원안은 정치자금기부금(정치후원금) 공제 규정을 따르는 것으로 되어 있으며, 김두관 의원안은 형식은 정치자금기부금(정치후원금) 공제 규정과 같지만 더 높은 세액공제율을 적용하고 있다.

이상의 입법안은 (자기부담금 이상의) 고향세 기부금이 전액 공제되는 일본의 「고향납세제도」에 비하여 지자체가 지는 부담을 기부자(개인)에게 전가시킨다는 문제점이 발생한다.

32) 일본의 경우 「지방세법 등 일부개정 법률」(법률 제21호)에 의해 종전의 「지방세법」에 기부금 세액공제(제37조의 2)를 추가하여 개인주민세제도를 대폭 확충하는 형태로 고향납세제도가 도입되었다(원종학, 2010).

앞의 <표 6>에서 살펴보았듯이 고향사랑 기부금 10만원까지는 전액 세액공제 되어 기부자가 지는 부담이 없지만 20만원의 경우는 40% 이상, 30만원이 넘으면 50% 이상의 높은 부담을 기부자가 감수해야 한다. 이는 일본 고향납세제도에 비해서 기부자의 부담이 과중한 상황으로 판단된다.

따라서 정책적으로 기부자의 부담을 덜어줄 필요가 있다고 판단한다면 그 방법으로는 국가가 더 많이 부담하든지 (소득세 세액공제율 인상), 아니면 (대도시) 지자체가 더 많이 부담하든지 (지방소득세 세액공제율 인상) 해야 할 것이다. 이에 본 연구는 다음 세 가지 시나리오를 제시하고자 한다.

- ① [시나리오 I] : 현 정부안(잠정) (정치자금기부금 기준)
- ② [시나리오 II] : 국세(소득세) 공제율을 추가 10% 인상
- ③ [시나리오 III] : 지방세(지방소득세) 공제율을 추가 10% 인상

[시나리오 I]은 현 (잠정적) 정부안으로 정치자금기부금 기준과 동일하게 10만원까지는 전액 공제하고 10만원 초과~2000만원까지는 국세15%(+지방세1.5%), 2000만원 초과 기부금에 대해서는 국세30%(+지방세 3%)를 세액공제하는 방안이다. [시나리오 II]는 10만원까지는 전액 공제하면서 이를 초과한 기부금에 대해서는 국세 공제율을 추가로 10% 인상(15%→25%, 30%→40%))하여 국세(소득세)로부터의 공제를 더 많이 해 주는 방안이다. 이때 지방소득세 공제비율은 국세의 10%로 변하지 않는다 하더라도 지방소득세 공제액은 국세 공제율이 증가함에 따라서 증가하므로 지방세 부담률도 함께 증가한다. [시나리오 III]은 10만원까지는 전액 공제하면서 이를 초과한 기부금에 대해서는 국세(소득세)는 기부금품법에 의한 공제 규정(15%, 30%)을 따르되 지방세(지방소득세) 공제율을 소득세의 10%에서 20%로 인상함으로써 지방세로부터의 공제를 더 많이 해 주는 방안이다. 이때 국세 공제비율은 변하지 않는다 하더라도 (대도시) 지자체는 고향세에 대한 소득세 공제액의 10%뿐(지방세 환급) 아니라 여타 지방소득세 수입에서부터 추가적인 세액공제(추가 10%)를 해주어야 하므로 상대적으로 지자체의 재정부담이 늘어난다.

[시나리오 II]와 [시나리오 III]은 일반 기부금제도와 차별해서 고향세 기부에 대해서 더 많은 세금공제를 허용하는 것으로 이를 위해서는 국세법 또는 지방세법 개정이 필요한 사안이다.³³⁾ 또한 [시나리오 III]은 지자체가 고향세 기부에 대한 지방세 공제를 추가로 늘린다는 점에서 지방자치원칙과 납세자형평성 원칙을 훼손한다는 지적도 제기될 수 있다.

33) 실제로 일본의 경우 고향납세에 대해서 여타 기부금제도에 비해 특별히 더 많은 공제혜택을 주고 있다(원종학, 2017).

〈표 7〉 고향사랑 기부금 액수에 따른 시나리오별 부담률

구분		10만원	100만원	1000만원	3000만원
시나리오 I	국가 (국세)	9만9백원 (90.91%)	22만5천9백원 (22.59%)	157만5천9백원 (15.76%)	607만5천9백원 (20.25%)
	지자체 (지방세)	9천1백원 (9.09%)	2만2천6백원 (2.26%)	15만7천6백원 (1.57%)	60만7천6백원 (2.03%)
	개인 (기부자)	0원 (0%)	75만1천5백원 (75.15%)	826만6천5백원 (82.67%)	2,331만6천5백원 (77.72%)
시나리오 II	국가 (국세)	9만9백원 (90.91%)	31만5천9백원 (31.59%)	256만5천9백원 (25.66%)	906만5천9백원 (30.22%)
	지자체 (지방세)	9천1백원 (9.09%)	3만1천6백원 (3.16%)	25만6천6백원 (2.57%)	90만6천6백원 (3.02%)
	개인 (기부자)	0원 (0%)	65만2천5백원 (65.25%)	717만7천5백원 (71.77%)	2,002만7천5백원 (66.76%)
시나리오 III	국가 (국세)	8만3천3백원 (83.33%)	21만8천3백원 (21.83%)	156만8천3백원 (15.68%)	606만8천3백원 (20.23%)
	지자체 (지방세)	1만6천7백원 (16.67%)	4만3천7백원 (4.37%)	31만3천7백원 (3.14%)	121만3천7백원 (4.04%)
	개인 (기부자)	0원 (0%)	73만8천원 (73.80%)	811만8천원 (81.18%)	2,271만8천원 (75.73%)

어떠한 시나리오를 채택하든지 10만원 이상 고향세 기부금을 납부하는 개인(기부자)의 부담률이 여전히 일본에 비해서 매우 높게 나타난다. 세 개의 시나리오 중에서 기부자의 부담을 가장 많이 경감시키는 것은 [시나리오 III](소득세 공제율을 10% 더 높이는 것)이다. [시나리오 III](지방소득세 공제율을 10% 더 높이는 것)은 [시나리오 I](정부안)에 비해서 (대도시) 지자체의 부담률은 증가하지만 반면에 국가(국세) 부담률이 감소함으로써 기부자의 실제 부담률은 단지 소폭 감소할 따름이다. 하지만 현실적으로 국세(소득세)와 지방세(지방소득세) 추가 세액공제율을 현행보다 더 높여 기부자의 부담을 줄이는 방안은 현재로서는 중앙정부(기획재정부)와 수도권 지자체의 반발이 워낙 완강해서 두 가지 방안 모두가 실현가능성이 그다지 커보이지는 않는다.

기부자의 부담을 덜어주기 위한 하나의 편법으로 고향세 기부금을 기부 받은 지자체가 기부자에게 답례품을 제공해서 고향세 기부금의 일부를 도로 돌려주는 방안도 생각할 수 있으나 답례품은 어디까지나 ‘감사의 표시’로 제공하는 것이지 기부한 금액의 일부를 현물로 되돌려주는(상환) 것(즉, 물품 매매)은 아니므로, 과연 기부자가 현금을 기부하는 대신에 물품을 받는 것을 더 선호할지 여부에 대해서 면밀히 주의를 기울일 필요가 있다.

3. 답례품 제공을 허용할 것인가?

고향세 기부의 대가로 답례품 제공을 허용할 것인가 하는 문제는 정책목적에 따라 장단점의 상충(trade-off)관계가 발생하는 매우 민감한 사안 중의 하나이다. 답례품 제공이 기부수요를 자극하여 고향세 확대의 기폭제 역할을 한다는 순기능(장점)을 가지는 반면에 이에 못지않게 역기능(부작용)도 만만치 않기 때문이다.

일본 총무성이 지난 6월 발표한 2016년도 전국 지자체의 고향납세 유치실적을 보면 수입액과 수입건수가 2015년과 2016년 2년 연속 큰 폭으로 증가하였는데,³⁴⁾ 총무성은 이처럼 고향납세 기부건수와 기부액이 폭증한 이유로 2015년에 시행된 세제개정(‘원스톱특례제도’ 도입 및 특례공제 한도 상한 두 배 인상)과 더불어 답례품 제공의 활성화·다양화를 주원인으로 들고 있다.³⁵⁾ 일본농업신문의 보도에 따르면 지난해(2016년) 기부를 받은 지자체의 90% 이상이 기부자에게 답례품을 보낸 것으로 집계되고 있으며(농민신문, 2017. 7. 27), 실제로 지역특산물 등을 거의 무료로 제공하는 답례품제도는 매우 강력한 효과를 발휘한 것으로 평가된다(신두섭·염명배, 2016).³⁶⁾

한 예로 2015년과 2016년 2년 연이어 고향납세 기부금 유치(접수액) 1위를 달성한 미야자키현(宮崎県) 미야코노조시(都城市)의 경우 기부금에 대한 답례품 환원률(답례품 생산 및 제공 비용의 비중)이 무려 80% 가까운 것으로 파악된다.³⁷⁾ 또한 2014~2015년 고향납세 유치 상위 10위에 오른 지자체 대부분이 지역 농특산물을 답례품으로 제공했으며, 특히 2015년 기준 고향세 관련 경비 793억엔 가운데 80%에 달하는 633억엔을 ‘답례품 구입’에 지출한 것으로 집계되고 있다(농민신문, 2017. 6. 5).

이처럼 답례품 제공은 ‘양적’으로 고향세기부액 자체를 늘리는 데는 많은 기여를 하였지만 반면에 다음과 같은 세 가지 ‘질적’인 문제점을 드러내고 있다.³⁸⁾

첫째, 답례품제도가 고향세 본연의 도입 취지에서 벗어나 특정 인기 상품 ‘쇼핑 수단’으로 변질될 우려가 있다는 점이다.³⁹⁾ 즉, 답례품을 통한 지자체 간 경쟁이 과열될 경우 ‘고향사랑, 농어촌 지원’이라는 아름답고 순수한 목적의 기부가 아닌 자칫 ‘건물생심(見物生心)’의 부작용을 부추길 가능성이 있으며, 이에 따라 지자체 간 세수격차(재정불균형)의 완화(수평적 재정형평화)라는 원래 취지가 퇴색되고 특정 인기 상품을 제공하는 지자체로 고향세가 쏠리는 또 다른 재정불균형을 초래할 가능성도 있다. 만일 기부자의 관심이 ‘제사보다 젓밥’에 더 쏠릴 경우 ‘꼬리가 몸통을 흔드는(Tails wag the dogs)’ 기현상이 나타날 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 지역의 경제능력을 벗어난 과도한 답례품 경쟁으로 오히려 지자체의 재정수지에 악영향을 미칠 우려도 있다.

둘째, 답례품제도를 허용하자는 근거의 하나로 그것이 향토산업(지역산업)을 촉진시키고

34) 고향납세 수입액은 2015년에는 전년의 388억5천만엔에서 1,652억9천만엔으로 전년 대비 325.5% 증가, 2016년에는 2,844억9백만엔으로 전년 대비 72.1% 증가율을 기록했으며, 고향납세 수입건수는 2015년에는 191만3천건에서 726만건으로 전년 대비 279.5%, 2016년에는 1,271만건으로 전년 대비 75.1% 증가율을 보였다(총무성 홈페이지 : <http://www.furusato-tax.jp>). 기부자 1인이 1건씩 기부하였다고 가정하면 2016년에 일본 국민 1억2,670만명의 10% 이상이 기부에 참여한 셈이다(농민신문, 2017. 8. 2).

35) 이희석(2017)은 고향납세 급증의 가장 큰 요인으로 지자체의 답례품이 잘 정비되었다는 점을 들었다.

36) 일본 조사기관 「하페퍼 구루메리서치센터」가 최근 대도시 주민 1만 4,000여 명을 상대로 설문조사한 결과 전체 응답자의 69%가량이 답례품에 매력을 느껴 고향 지방자치단체에 기부했다고 답했으며, 선호품은 육류(56.4%), 쌀·면·빵(39.8%), 어패류(37.4%), 야채 과일(26%), 과자(15%), 농가공품(12.8%), 술(13.6%), 계란 유제품(5%) 등을 꼽았다고 보도했다(새전북뉴스, 2016. 5. 2). 한편 총무성 조사에 따르면 고향납세자들이 선호하는 답례품(중복응답)은 그 지역에서 생산되는 농특산물(77.1%), 명품쌀(59.3%), 축산물(49.9%), 전통공예품(39.2%), 수산물(36.3%), 농촌체험·지역축제(15%) 등의 순으로 나타났다(농민신문, 2017. 6. 5).

37) 2016년 미야코노조시가 유치한 고향납세 수입은 73.3억엔인데, 그중에서 답례품 관련 비용으로 지출된 금액은 57.2억엔으로 환원률이 78%에 이른다(김철, 2017).

38) 답례품제도에 대한 논의는 신두섭·염명배(2016) 참조바람.

39) 이러한 과당경쟁의 여파로 답례품이 고향세액의 80~90%에 이르는 곳도 있다. 이런 틈을 타 고객행위를 하는 답례품 쇼핑몰도 등장하고 있는 실정이다. 이 때문에 일부에서는 고향세를 자기부담금 2000엔만 내고 고가의 답례품을 받는 수단으로 악용한다는 비판이 대두되기도 했다. 심지어 납세자들이 선호하는 답례품을 제공할 여건을 갖춘 지자체와 그렇지 못한 지자체간의 고향세 유치 양극화 가능성도 제기되고 있다(농민신문, 2017. 6. 9).

지역생산과 지역고용, 지역경제 활성화를 위한 장치로 활용될 수 있기 때문이라는 주장이 있다. 하지만 그러기 위해서는 지역별로 다양하고 차별화된 ‘지역기업’ 혹은 ‘지역산업’이 존재한다는 것을 전제로 해야 한다. 일본의 경우 다양한 지역기업들이 상대적으로 많이 존재하는 반면에 우리나라는 일본에 비해 거의 모든 지자체가 다 자체적인 독특한 향토산업을 가지고 있는 상황은 아니며, 더구나 세수기반이 취약한 지자체가 충분한 자체 생산기반과 노동력을 보유하고 있다고 보기는 더더욱 힘들다.⁴⁰⁾ 따라서 지자체 간 답례품 경쟁이 치열해질 경우 과연 재정이 열악한 지자체가 기부자가 선호하는 매력적인 특산품을 자체 생산할 수 있을지에 대한 의문이 증폭된다. 자체 생산기반이 취약한 지자체가 답례품 경쟁에서 뒤지지 않으려면 부득이 타 지역에서 답례품을 구매해서 제공해야 할 터이고 그렇게 되면 기부금 수입의 상당 부분이 지역생산에 투입되지 못하고 타 지역으로 유출되는 악순환이 발생할 우려가 있다.

셋째, 일본처럼 답례품을 이용한 지역 간 고향세 유치경쟁이 과열될 경우 기부자가 의도했던 원래 목적(용처)에 투입되는 투자금액이 그만큼 감소할 수 있기 때문에 지역발전을 위한 본래 의도가 상당히 훼손될 가능성이 있다는 것이다.⁴¹⁾ 예를 들어 A지역의 어린이 보육을 위해 기부자가 100만원의 고향세를 기부했다고 할 때 그 중에서 70만원만큼을 답례품으로 돌려준다고 하면 실제 어린이 보육에 투자되는 금액은 30만원밖에 되지 않을 것이므로 답례품 경쟁이 격화될수록 그만큼 목적사업에 투자되는 순기부액을 잠식하게 될 것이고 그 결과 당초 기부 취지가 상당히 약화될 우려가 있다. 소위 겉만 번지르르한 ‘속빈 강정’ 또는 ‘외화내빈’ 정책이 될 수 있다는 것이다. 따라서 가급적 기부자의 원래 의도대로 기부금을 목적사업에 투자하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 답례품 제공이 지역산업과 지역경제 활성화에 도움이 되기 때문에 이를 활성화하는 것이 좋다는 의견도 있으나, 기부금 목적사업 달성 여부가 지역경제 활성화와 반드시 같은 방향으로 가는 것은 아니며 때로는 재원의 상충관계를 유발한다는 점에서 양자를 몽둥그려 보지 말고 별도의 차원에서 접근하는 것이 바람직하다.

실제로 일본에서는 최근 답례품을 둘러싸고 과열양상을 보이면서 부작용이 커지자 급기야 2017년 3월 니시카와 티이이치로(西川 太一郎)를 회장으로 하는 동경시 23개 특별구(한국의 자치구와 동일)장회는 총무대신 앞으로 탄원서를 보내 “답례품을 목적으로 한 기부가 늘면서 본래 제도의 취지에서 벗어나고 일부 지자체에 기부가 집중되는 현상이 심화됨에 따라 과도한 답례품 제공으로 경비부담이 증가하고 대도시 세원유출로 인한 행정서비스의 질적 저하가 우려된다”면서 답례품 경쟁을 시정하기 위해 답례품 제한을 설정해야한다고 건의했다. 결국 일본 총무성은 지자체 간 답례품 과열양상을 진정시키기 위하여 지난 4월 1일자로 ‘답례품 한도가 고향납세액의 30%를 넘지 않도록’ 규정하는 문서(총세시책 제28호)를 전국 모든 지자체에 전달하기에 이르렀다.⁴²⁾ 하지만 이 문서는 어디까지나 권고안에 불과해서 일단 불붙은 과열경쟁 속에서 많은 지자체들이 이 권고안을 제대로 지키지 않은 채 여전히

40) 이에 대한 상세한 논의는 신두섭·염명배(2016) 참조바람.

41) 일본농업신문은 지난해(2016년) 답례품을 구비하거나 기부자에게 보내기 위해 사용한 경비가 680억엔으로 기부 총액의 40%를 넘었다고 보도했다(농민신문, 2017. 7. 27).

42) 이 문서에서는 선불카드·상품권·전자화폐·포인트·마일리지·통신요금과 전자제품·귀금속·시계·카메라·골프용품 등의 물품을 고향세 취지에 어긋나는 답례품이라고 적시했다. 이치카와 야스오 총무성 시정총세과 과장보는 “고향세 취지를 살리고 농촌지역 발전에도 도움을 주기 위해 답례품 한도액을 고향세 납부액의 30% 이내로 제한했다”며 “고향세 납부액이 일시적으로 줄더라도 답례품 정비에 적극 나설 것”이라고 밝혔다(농민신문, 2017. 6. 9).

기부액의 50—70%에 달하는 답례품을 제공하는 사례가 발견되고 있다.

그렇다면 고향세제도를 도입하려고 하는 우리나라에서 답례품제도에 대하여 어떠한 정책을 구사하는 것이 바람직할 것인가? 제20대 국회에서 발의된 9건의 고향세제도 관련 의원입법안에는 김광림 의원 안을 제외하고는 답례품 제공 관련 조항이 명시되어 있지 않다. 한편 행정안전부가 추진 중인 정부입법안 내용에 “답례품을 허용하되 상한 제한” 조항이 포함되어 있을 뿐이다. 이에 대한 해석으로 다음 두 가지를 들 수 있다. 답례품 제공에 대한 제한을 굳이 언급하지 않는 경우 당연히 답례품 제공을 자유롭게 허용할 수 있다고 보는 포괄주의적(negative system) 견해와 명시적으로 답례품 제공을 허용하지 않는 경우는 이를 불허한다는 열거주의적(positive system) 견해가 그것이다. 따라서 우선 의원입법안과 정부입법안에 대한 법리적 해석이 필요한 상황이다.

이상의 논의를 다시 요약하자면, 각 지자체가 기부자들에게 지역특산물, 숙박권, 시설이용권 등을 답례품으로 보낼 경우 지역특산물 생산 및 판매, 고용창출, 관광산업 활성화 등 다양한 효과를 통하여 농어촌 주민과 도시민 사이의 새로운 상호협력과 상생의 선순환 관계가 형성되어 농어촌 발전에도 큰 힘이 될 것으로 기대되기는 하지만(신두섭·염명배, 2016), 우리의 현실은 일본과 여건이 달라서 지자체마다 지역기업(향토산업)이 활성화되어 있지는 못한 실정이며, 더구나 일본이 최근 답례품 과열양상의 부작용으로 답례품 비중의 축소를 고심하고 있는 터라 선불리 일본 사례를 그대로 답습하기보다는 답례품제도의 장단점을 면밀히 분석하여 우리의 여건에 맞도록 치밀하게 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

답례품이란 원래 ‘거래’ 대상이 아닌 감사의 표시로 ‘덤’으로 주는 것이므로 답례품 제공 여부는 원칙적으로 지자체가 알아서 결정할 일이다. 하지만 답례품이 감사의 표시로서 사후적으로 제공된다는 본래의 역할에서 벗어나서 지나치게 사전적 유치수단으로 전락해서는 안 될 일이다. 지역 간 답례품 경쟁이 과열됨에 따라 이에 대한 부작용이 적지 않을 경우 어떤 형태로는 답례품제도에 대한 규제가 필요할 것으로 판단된다. 이에 관하여 본 연구는 다음과 같은 네 가지 방법의 정책제안을 제시하고자 한다.

첫째, 당분간은 고향세 기부금을 특산물 답례와 연계시키지 않는 단순(순수)기부를 장려하며, 장기적으로 지역별로 차별적인 자체 생산기반을 갖춘 후에 답례품 제공을 허용하는 방향으로 정책을 완화하는 방안을 생각할 수 있다(신두섭·염명배, 2016). 가장 강력한 규제방안이라고 하겠다.

둘째, 답례품 제공을 허용하되 과당경쟁 방지를 위해 답례품 상한액을 단지 상징적 수준(즉, 현재 논의되고 있는 30%보다 훨씬 낮은 수준)으로 매우 낮게 제한하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 김광림 의원 안과 같이 1~3만원 이내의 저가 답례품을 제공하거나 지역상품권을 발행하여 해당 지자체의 지역상품 쇼핑몰 등에서 사용 가능하도록 하는 방식 등을 생각할 수 있다.

셋째, 답례품 제공을 완전 허용하되 기부금과 답례품 제공 비용(생산비 및 운송비 포함)을 한통(동일 계정)에 묶을 것이 아니라 답례품 제공 비용을 고향세 기부금 수입에서 공제하지 못하도록 기부금 수입과 답례품 제공 비용을 별도 계정으로 분리해서 관리하는 방안을 생각할 수 있다. 고향세 기부금은 기부자가 원하는 목적에 전액 투자하는 것이 옳으며, 그에 대한 답례품 비용은 기부금에서 빼 쓸 것이 아니라 별도 자체예산을 확보해서 답례품 환원을 통한 기부금 누수 현상이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직하기 때문이다.

넷째, 고향세 기부를 통한 지역산업 활성화를 원한다면 굳이 답례품제도를 활용할 것이 아니라 기부 목적에 ‘지역경제 활성화’나 ‘향토산업 육성’, ‘지역고용 증대’ 등을 별

도 명시함으로써 기부자로 하여금 바로 이 목적사업에 직접 기부하게 만드는 방안을 고려할 수 있다.

4. 기업 대상 고향세 납부를 허용할 것인가?

일본은 2016년 4월에 통칭 ‘기업판고향납세’로 불리는 ‘지방창생응원세제’를 도입하였다. 국가의 인정을 받은 「지역재생계획」에 기재된 지방창생 사업에⁴³⁾ 기업이 기부한 경우에는 해당 기부에 대해 우대조치를 받을 수 있다(신두섭·염명배, 2016; 박상현, 2017).⁴⁴⁾ 하지만 기업을 대상으로 한 ‘지방창생응원세제’는 통상 ‘기업판고향납세’라고 부르기는 하지만 원칙적으로는 개인을 대상으로 한 ‘고향납세’와는 근본적으로 취지가 다르고 담당 부서도 다르다. 고향납세제도는 개인을 대상으로 출신 ‘고향에 대한 사랑’을 핵심으로 하는 반면 지방창생응원세제는 고향의 개념과는 무관한 일반적인 ‘지방 활성화’에 주목적을 두고 있다. 관할 부서도 달라서 고향납세는 총무성 소관인 반면 지방창생응원세제는 내각부 소관이다.

개인을 대상으로 하는 고향세제도를 기업으로 확장하는 문제에 있어서는 다음과 같은 사안들을 반드시 고려해야 한다. 첫째, 개인은 고향이 있지만 기업의 고향은 어디라고 해야 하는가? : 기업의 창업지역인가? 기업주 혹은 대표이사의 고향인가? 다수 임원 또는 직원들의 출신지인가? 둘째, 개인은 자율적 의사로 기부를 결정할 수 있지만 기업은 사람이 아니기 때문에 개인기업이 아닌 이상 기부지역과 기부금액을 결정함에 있어서 반드시 (이사회, 총회 등) 집단의사결정 과정을 거쳐야 한다. 바로 이러한 문제들 때문에 일본에서도 개인의 고향납세와 기업의 지방창생응원세제를 분리적용하고 있는 것으로 판단된다.

따라서 우리나라 고향세제도 도입에 있어서 너무 성급하게 목적 달성을 위해 기업을 곧바로 포함시킬 것이 아니라 우선은 「‘고향사랑 기부제」의 취지에 부합하도록 개인 대상 고향세제도를 도입한 후에 그것이 정착되어가는 양상과 추이를 지켜보면서 장기적으로 기업 대상 고향세제도의 추가도입 여부를 신중하게 결정하는 것이 바람직한 방향으로 평가된다. 행정안전부 역시 일단은 개인의 기부금제도를 우선 도입하고 향후 법인까지 확대할지 여부를 검토하겠다는 방침이다.

43) 주요 사업 분야로는 ① 일자리 창출 (지역산업진흥, 관광진흥, 농림수산진흥, 로컬이노베이션, 인재 육성과 확보 등), ② 지방으로 인력 유입 (이주 및 정주 촉진, 생애 활약 마을 등), ③ 일하는 방식 개혁 (저출산 대책, 일하는 방식 개혁 등), ④ 마을 만들기 (작은 거점, 콤팩트 시티 등) 등이다(신두섭·염명배(2016)).

44) 우대조치의 내용은 현행 손금산입조치에 더해 법인주민세, 법인사업세, 법인세 세액공제 조치를 받는 것이다. 기부액에 대한 공제액의 비율은, 법인주민세, 법인사업세, 법인세 합계가 기부액의 30%가 된다. 즉 법인주민세에서 기부액의 20%를 공제하고, 법인주민세로 20%에 미치지 못하는 부분을 법인세로 공제(단, 기부액의 10%가 한도)하며, 법인사업세에서 기부액의 10%를 공제하게 된다. 납세액에 대한 공제액의 상한은 법인주민세 20%, 법인사업세 20%, 법인세 5%이다. 또한 1기업의 1사업 당 기부액의 하한액은 10만엔이다. 단, 기업이 본사가 입지한 지역에 기부한 경우에는 우대조치 대상에서 제외된다. 또한 지방거점강화세제의 지원대상 외 지역인 단체 즉, 동경도, 23특별시, 동경권에 소재하고 있는 불교부단체(18시정(市町))는 지원 대상에서 제외된다. 그리고 기부기업에 대한 지방자치단체의 행위의 제한을 두고 있는데, 지방자치단체는 기부를 한 기업에 대해 기부의 대상(代償)으로 경제적 이익을 주는 다음과 같은 행위를 할 수 없도록 하고 있다. 첫째 기부액의 일부를 보조금으로 공여하는 것, 둘째 입찰과 인허가로 편의를 도모하는 것, 셋째 유리한 이율로 융자하는 것 등이다. 일본 내각부는 2016년 8월(제1차)에 102개 대상 사업(총 323억엔, 이 중 2016년도 47억엔), 11월(제2차)에 총 55개 사업(총 356억엔, 이 중 2016년도 76억엔)을 결정하여 발표하였다(신두섭·염명배, 2016).

V. 맺음말

지난 10년간 제18대 국회에서 2건, 제20대 국회에서 10건의 고향세제도 관련 의원입법안이 발의되었다. 특히 문재인 정부가 「고향사랑 기부제」 도입을 100대 국정과제에 포함시키면서 신정부가 출범한지 5개월도 채 지나지 않아 무려 8건의 고향세제도 관련 법안을 여야가 앞 다투어 발의한 상황이다. 정부 역시 대통령 공약사항을 구현하기 위하여 고향세제도 법제화에 분주한 모습이다. 주무부서인 행정안전부는 「고향사랑 기부제」 법안을 올해(2017년)안으로 마련해서 2018년 상반기에 국회에서 통과시키고 2019년부터 시행한다는 계획 하에 법제화 작업을 추진 중에 있다.

이처럼 국회와 정부가 동시에 고향세제도 법제화 노력을 기울이고 있는 현실에서 조만간 우리나라에서도 고향세제도가 도입될 것으로 예상된다. 이때 우리보다 10년 가까이 먼저 고향세제도를 도입한 일본의 사례를 꼼꼼히 분석해서 장점은 타산지석(他山之石)으로 삼고 단점은 반면교사(反面教師)로 삼아⁴⁵⁾ 이상적인 ‘한국형’ 고향세제도를 정착시키는 일이 중요할 것으로 판단된다. 고향세제도의 정책목적이 ‘농어촌 지자체 재정확충’과 ‘지역 간 재정불균형 해소’에 있다고 할 때 고향세제도가 과연 이 두 가지 목적을 성공적으로 달성할 수 있을 것인가를 제대로 분석해야 할 것이다.

우리나라에 고향세제도(「고향사랑 기부제」)가 도입될 경우 한 가지 분명한 점은 거의 확실하게 농어촌 지자체에 대한 고향세 기부금이 증가하리라는 것이다. 추가적 세액공제 유인이 작용하기 때문이다. 이로써 고향세가 ‘어디로(Where)’ 갈 것인가 하는 방향은 대략 정해진 셈이다. 수도권 및 대도시 지자체에서 농어촌 지자체 어디론가로 흘러갈 것이다. 바로 이 점에서 (재원이 열악한) 농어촌 지자체장들이나 정치권, 언론계가 고향세제도 도입을 한목소리로 적극 주장해 온 것도 사실이다.⁴⁶⁾ 하지만 문제의 핵심은 고향세(기부금)가 전반적으로 어느 방향으로 흘러가는가 하는 거시적 관점이 아니라 그것이 구체적으로(즉, 어떤 농어촌 지역으로) ‘어떻게(how)’ 배분될 것인가 하는 미시적 접근이 필요하다는 것이다.

이러한 점에서 반드시 유념해야 할 것은 고향세 지지자들의 주장처럼 이 제도가 현재 지자체가 안고 있는 모든 문제(세수 부족, 세수 불균등, 지역산업 침체, 고용 및 생산성 감소 등)를 일시에 해결해주는 ‘요술방망이’ 역할을 하는 것은 결코 아니라는 것이다.⁴⁷⁾ 이 중에서도 특히 고향세제도가 재원을 (대도시) 지자체에서 (농어촌) 지자체로 이전시킨다 하더라도 이것이 반드시 ‘지방세수의 형평성을 개선한다’는 보장은 없다는 현실을 인식해야 한다. 다시 말해서 고향세제도가 지역(지자체) 간 세수격차 해소에 어느 정도는 도움을 줄 수는 있을지라도 기부가 조세나 교부세와 같이 ‘강제’가 아닌 어디까지나 개인의 ‘자발적’ 의사에 따라 이루어지기 때문에 사람들이 무조건 재정이 열악한 지자체에 더 많이 기부할 것을 기대하기는 어려우며(주만수, 2017), 이처럼 기부행위가 기부대상 지자체의 재정력과 무관하게 이루어진다고 한다면 고향세 기부금이 세수가 열악한 지자체 순으로 많이 모

45) 고향세제도의 장단점에 대한 논의는 염명배(2010), 신두섭·염명배(2016) 참조 바람.

46) 이에 대한 논의는 신두섭·염명배(2016) 참조바람.

47) 이에 대해 서울경제(2017. 4. 17)는 고향세가 도시와 지방의 세수격차를 줄이는 데 역부족이라는 점에서 보다 근본적인 세제 개혁도 검토해봐야 한다고 주장하였으며, 매일신문(2017. 6. 28)은 고향세가 농·어촌 지자체에 일정 부분 재정적 도움이 될 수 있지만 결코 근본적인 해결책은 아니며 국세 항목의 과감한 지방세 전환 등 보다 더 근본적인 세제 개혁이 필요하다는 점을 강조하였다. 실제로 일본의 경우 2016년에 고향납세 규모가 전년에 비해 두 배 가까이 폭증했음에도 불구하고 주민세 대비 고향납세 비중은 0.73%에 불과해서 고향납세가 지방재정의 판도를 바꾸기에는 매우 미흡함을 시사하고 있다.

금됨으로써 필연적으로 재정형평성을 개선시킬 것이라는 보장은 결코 없다는 것이다.

뿐만 아니라, 재원(세수)이 열악한 지역일수록 대도시에서 성공한 출향인사가 많고 또 그들이 고향에 기부할 의사와 능력이 반드시 더 크다는 보장도 없으며, 지방세수가 열악한 지역일수록 매력적인 지역특산물을 답례품으로 제공해서 고향사랑 기부금을 많이 유치할 수 있다는 보장 역시 없다. 더구나 과열경쟁으로 답례품 제공 비용이 증가한다면 실제로 지역에 투자되는 기부금 순수입 규모는 그만큼 줄어들 것이므로 기부자가 원하는 목적에 기부금이 활용되는 정도가 약화될 것이다.

또 다른 문제점은 우리나라에서 도입하고자 하는 「고향사랑 기부제」가 일본 「고향납세 제도」와는 달리 10만원을 초과하는 기부에 대해서는 상당 부분(40% 이상)을 기부자에게 부담 지우는 구조를 가지는데 기부자들이 과연 이만큼을 선뜻 부담할 정도로 부담의사(애향심)와 실제 부담능력(소득)이 있을 것인가 하는 문제이다. 한편, 고향세에 대해 정치후원금(정치자금기부금)과 동일한 수준의 세제혜택을 제공할 경우 자칫 대체효과로 인해 정치후원금이 줄어들 가능성도 있으며, 그 이상의 특별 공제혜택을 줄 경우 기존의 여타 기부금이 오히려 줄어드는 구축효과(crowding-out effect)가 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

무엇보다도 큰 문제는 고향세제도가 세수 부족에 시달리는 지자체의 재정수입 확충 목적에서 도입되는 것이라고 할지라도 이것이 ‘정규적이고 지속가능한 세입예산의 역할’을 하기는 어렵다는 점이다. 각 지자체별로 고향세가 얼마나 건힐지 사전에 제대로 예측하기 어렵기 때문이다. 기부금은 어디까지나 기부자의 ‘주관적 의사’에 따라 행해지는 것이라 세수전망 추계가 불확실하다는 점에서 불안정적이고 부정확한 재원이라고 하겠다(염명배, 2010). 따라서 고향세를 지자체의 정규 세입원(예산)으로 인정하기에는 미흡한 것으로 판단된다.

이상의 논의로부터 고향세가 “애향심을 높이고 농어촌을 지원한다”는 정서적·감정적 차원에서는 바람직하지만, 이것이 명확한 정책논리와 치밀한 세수예측성에 근거하지 않고서는 제대로 된 하나의 정책수단으로 구현되기가 쉽지 않음을 발견할 수 있다. 특히 한 지역의 (공적인) 세출규모를 다른 지역의 (사적인) 기부자(또는 납세자)가 결정한다는 것은 조세 국가주의 원칙에 정면으로 위배되는 것이므로 매우 신중하게 접근해야 할 문제이다. 고향세제도가 정책적으로 제대로 뿌리내릴 수 있는 토양조건을 정비하지 않은 채 다소 막연하게 ‘국민감정(애향심)’에만 호소함으로써 선불리 제도를 확대했다가는 최근 일본의 사례에서 보는 바와 같이 자칫 소기의 목적을 달성하지 못하면서 새로운 문제점만 키울 가능성이 있다는 점도 염두에 두어야 한다.

따라서 고향세제도는 고향(또는 돕고 싶은 지역)에 주민들이 ‘자발적’으로 기부(혹은 납세)한다는 상징적 의미로서 충분한 것이지 이를 통해 지자체 간 재정격차를 완전히 해소할 수 있을 것이라는 기대를 너무 크게 걸지 않는 것이 좋을 것 같다. 세수가 열악한 지자체에 재원을 더 많이 지원해서 지자체간 재정격차를 해소하는 주된 역할은 원칙적으로 ‘지방교부세’와 같은 지방재정조정제도가 담당해야 할 소임인 것이다.

그러므로 고향세제도 도입 초반부터 단시일에 성과를 내려는 욕심에서 너무 성급하게 무리한 유인책을 쓸 것이 아니라, 상징적 의미에서 일단 기존의 정치후원금(10만원까지 전액 공제) 수준에서 세액공제를 시작하고,⁴⁸⁾ 그 뒤에 다소 시간이 걸리더라도 추이를 보가면서

48) 2016년 기준 17개 광역자치단체 및 비례대표 정치후원금 모금액은 총 535.3억원에 달한다. 이중 자치단체

정책목적 달성 여부 및 정책효과를 면밀하게 분석하여 차후에 장기적으로 조정할 것을 제안하고자 한다. 또 한가지 방안으로는 고향세제도를 일시에 전국적으로 도입할 것이 아니라 일단 소규모 지역(예를 들면, 지방세수 하위권 지역, 출향민 상위권 지역, 인구감소율 상위권 지역, 고령화 상위권 지역, 인기 향토특산물 하위권 지역 등) 몇 군데를 선정해서 시범적으로 우선 실시해보고 거기서 발생하는 장점은 살리고 문제점들을 보완해가면서 차후 전국적으로 확대하는 파일럿테스트(pilot test) 방식을 권고하고자 한다. 그리하여 ‘고향사랑, 농어촌 지원’이라는 좋은 국민정서를 지속적으로 고양하면서 지자체 간 재정 불균형을 해소하고 이를 통해 지역발전을 도모한다는 고향세제도의 본래 취지를 제대로 살릴 수 있는 방향으로 차근차근 신중하게 정책을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

마지막으로, 경쟁에 돌입한 지자체들이 긍정적 차원의 홍보 및 고향세 기부금 유치경쟁 수준을 넘어서서 출향민들에게 기부를 강요·구걸하거나 과도한 금품(답례품)을 미끼로 일종의 호객행위를 하는 등 부정적 행태가 발생하지 않도록 사전에 제도 운영을 철저히 점검하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017. 7.
- 김기승, “고향납세(고향기부세) 도입 가능성 연구 토론문”, 국회『고향세법 추진 정책간담회』 토론자료, 2016. 6. 29, pp.53-56.
- 김동영, “고향기부세 도입방안 및 지방재정 유입효과 분석”, 『2017년 한국재정정책학회 하계학술대회 발표자료집』, 2017. 6. 30, pp.305-320.
- 김철, “일본의 미야코노조시 사례를 통해 살펴본 고향세 도입의 성과와 과제,” 『지역경제보고서』, 한국은행, 2017. 9, pp.86-89.
- 박균조, “일본의 지방세법령 개정과 고향세 도입, 『지방재정과 지방세』. 한국지방행정학회, 제2호, 2008, pp.158-168.
- 박상현, “진화하는 일본의 고향세 유형과 시사점”, 『2017년 한국재정정책학회 하계학술대회 발표자료집』, 2017. 6. 30, pp.283-303.
- 신두섭·염명배, “일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점”, 『재정정책논집』, 제18집 제4호, 2016. 12. 30, pp.145-194.
- 염명배, “일본 ‘후루사토(故郷)납세’ 제도에 대한 논의와 ‘한국형’ 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토”, 『한국지방재정논집』, 제15권 제3호, 2010. 12. 31, pp.71-111.
- 원종학, “일본의 고향납세제도와 시사점”, 『조세·재정 BRIEF』, 한국조세재정연구원. 2010, 7.
- _____, “일본의 고향납세제도와 시사점”, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원. 2017, 6, pp.6-23.

별로는 경기도가 총액의 22.6%를 모금하여 가장 많은 비중을 차지하였고, 다음으로는 서울(16.7%), 부산(6.6%), 경남(5.8%), 경북(5.1%), 인천(4.5%), 대구(4.3%), 충남(3.9%), 충북(3.6%), 전남(3.6%), 광주(3.2%), 전북(3.1%), 대전(2.7%), 강원(2.6%), 울산(2.5%), 제주(1.2%), 세종(0.5%) 순으로 집계되었다(중앙선거관리위원회 정보공개 청구 자료).

이희석, “북해도 유바리시의 재생전략과 고향납세 제도”, 『2017년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표자료집』, 2017. 10. 14, pp.69-83.

주만수, “고향기부제도에 대한 비판적 평가 : 일본 고향납세제도의 경험과 지방분권 원리에 기초하여”, 『지방행정연구』, 제31권 제3호(통권 110호), 2017. 9. 30, pp.245~272.

ふるさと納税研究会, 『ふるさと納税研究会報告書』, 総務省, 2007. 10.

[URL]

総務省 홈페이지 고향(후루사토)납세 포털사이트 (<http://www.furusato-tax.jp>)

국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)