

고향사랑기부제의 재정확충효과 모의실험* - 충청남도를 사례로 -

송영현**

우리나라 지자체 간의 발전격차가 점차 심화됨에 따라 격차를 줄이고 저발전 지자체에 새로운 동력을 불어넣기 위한 노력이 각계에서 이뤄지고 있다. 이러한 노력 중 하나로 등장한 것이 바로 고향사랑기부제이다. 그러나 아직 고향사랑기부제의 정책효과에 대한 깊이 있는 논의가 부족한 실정이며, 특히 개별 지자체들이 큰 관심을 갖고 있는 재정확충효과에 대한 구체적인 검토가 미진하다. 상기 배경에서 본 연구는 충청남도를 대상으로 하여 고향사랑기부제의 재정확충효과에 대한 시나리오를 도출하고 모의실험을 실시하였다. 결과는 다음과 같다. 충청남도는 고향사랑기부제를 실시함으로써 적게는 22.7억원에서 많게는 2,384.1억원에 이르는 재정확충효과를 거둘 것으로 예상되었다. 고향사랑기부금을 기부하는 현실적인 동기인 세액공제의 관점을 추가한 시나리오들에 따르면, 위보다 상대적으로 낮은 수준인 22.7억원에서 783.9억원 사이의 지방재정확충효과가 예상된다. 분석결과를 통해 충청남도를 비롯한 우리나라 지자체들을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 지자체들은 제도의 운영원리와 실질적인 재정확충 규모 파악을 전제로 하여 제도의 활용전략을 마련할 필요가 있다. 이 때 담례품 관련 산업과 기업을 육성하여 지역경제 활성화를 함께 도모하는 방안을 검토해야 할 것이다.

주제어 _ 고향사랑기부제, 재정확충, 지역경제 활성화

* 본 연구는 저자가 충남연구원 전략과제「충남 고향사랑기부제도 활성화를 위한 전략적 운영방안」에 기고한 내용을 전면 수정·보완한 것이다.

** 서울시립대학교 도시행정학과 조교수(주저자, 교신저자)

A Simulation of The Financial Expansion Impact on The Hometown Love Donation Policy – Focusing on the Case of Chungcheongnam-do –

Song, Younghyun*

As the development gap between local governments in South Korea continues to widen, academic and policy sectors are making efforts to reduce the disparity and revitalize under-developed regions. One of the policy initiatives introduced for this purpose is the “Hometown Love Donation Policy”. However, there is still a lack of in-depth discussions regarding the policy’s effectiveness, particularly in terms of its specific financial expansion impact, which is of great interest to individual local governments. Based on the above, this study conducted a policy simulation of the financial expansion impacts of the Hometown Love Donation Policy in Chungcheongnam-do.

The results are as follows : Chungcheongnam-do is expected to bring financial expansion impacts ranging from at least 2,27 billion KRW to as much as 238.41 billion KRW. Depending on policy scenarios that consider realistic motivations for individuals to donate to the Hometown Love Donation Policy, which is tax deductions, the expected financial expansion impacts range from a relatively lower level of 2,27 billion KRW to 78.39 billion KRW.

We derived policy implications for local governments in Korea, including Chungcheongnam-do from the previous analysis. Local governments need to establish strategies for utilizing the policy, based on understandings of the operational principles of the policy and the actual scale of financial impacts. In doing so, it would be necessary to consider fostering industries and companies related to return presents of the policy for the regional economic development.

Key words _ Hometown Love Donation Policy, Financial Expansion Impact, Regional Economic Development

* Assistant Professor, Department of Urban Administration, University of Seoul(Main Author, Corresponding Author)

I. 서론

우리나라 지자체 간의 발전격차가 점차 커지고 있으며 이는 지방소멸이라는 단어가 더 이상 어색하지 않은 최근 상황을 통해 쉽게 설명된다. 지역 간의 발전격차를 줄이고 새로운 동력을 불어넣기 위한 노력이 각계에서 이뤄지고 있다. 인구에 대한 새로운 개념을 적용하여 인구를 증대시키는 방안을 모색하기도 하고, 저발전 지역의 재원을 확충하고 재정격차를 줄이기 위한 창의적인 재원마련 방안을 모색하기도 한다.¹⁾ 이 중 본 연구에서 다루고자 하는 대상은 재정과 관련된 부분이다. 2000년대 후반부터 10여 년간 이어진 논의 끝에, 우리나라는 2023년 1월부터 고향사랑기부제를 전면 시행하였다.²⁾ 이는 특정 지역을 대상으로 한 주민들의 기부를 장려하고, 그에 대한 세액공제와 답례품 제공이라는 혜택을 부여함으로써 지역의 재정확충과 지역 간 재정격차 완화, 지역경제의 활성화를 도모하는 것을 목표로 한다(행정안전부, 2022). 이영주 외(2023)에 따르면 2023년 2월 기준, 전국 243개의 지자체 중 236개의 지자체가 관련 조례를 마련할 정도로 관심이 뜨겁다. 고향사랑기부제는 개인이 자신이 살고 있는 거주지를 제외한 타 지자체의 발전을 위해 연간 500만원까지 기부를 하는 것이며, 기부자는 기부를 한 지자체로부터 기부금의 30% 범위 내에서 답례품을 받게 된다. 이 뿐만이 아니다. 기부자는 국세인 소득세와 지방세인 지방소득세에 대한 소득공제 혜택을 받게 되는데, 기부금액 10만원까지는 전액 공제가 되며, 10만원 초과분부터는 16.5%의 공제가 이뤄진다(행정안전부, 2022). 이 제도의 틀은 일본의 유사제도인 후루사토 납세제에서 기인한 것인데, 시의성과 정책적 의의를 충분히 담보하였음에도 불구하고 후루사토 납세제를 시행한 일본에서는 제도시행의 효과에 대해 서로 다른 입장의 찬반논의가 이뤄지고 있다(남황우, 2017; 신두섭과 염명배; 2016). 이는 곧, 거의 유사한 틀로 제도를 시행하고 있는 우리나라에서도 같은 논쟁이 있을 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 고향사랑기부제를 통하여 특정 지역, 특히 저발전 지역의 재정확충이 일어나고 그로 인한 지역 간 재정 형평화 효과가 나타날 수 있으며, 반대로 그 효과가 미미할 수도 있을 것이다. 또한 위의 두 재정효과 측면 외에도 고향사랑기부제로 인한 지역경제 부흥과 활성화 효과에 대한 기대와 관심도 뜨겁다. 이는 고향사랑기부제가 지역경제 활성화라는 효과를 거둘 수 있는 잠재력이 있는 제도임에도 실제 그 효과를 거둔 경우가 많지 않았다는 의심에서 비롯된다(三角政勝, 2015). 즉, 재정효과와 마찬가지로 지역경제 활성화 효과가 어떨지에 대해서

1) 정부는 2023년부터 시행된 '인구감소지역지원특별법'에 생활인구라는 개념을 법제화하며 저발전 지역의 인구감소문제를 해결하고자 노력하고 있다. 또한 해당 지역의 재정확충과 지역 간 재정격차 해소를 위해 같은 년도부터 고향사랑기부제를 시행하고 있다.

2) 염명배(2021), 주만수(2017)에 따르면 2008년 이후 정계와 학계를 막론하고 고향사랑기부제 도입에 대한 논의가 꾸준히 이뤄져 왔다.

도 의견이 다르게 나타나는 것이다. 위의 쟁점화된 상황에서 고향사랑기부제를 전면 도입하게 된 우리나라의 지자체들이 어떠한 효과를 기대할 수 있을지를 합리적으로 예측하고, 그 결과에 기초하여 발전 방향을 제안하는 것은 매우 중요하다. 신뢰성 있는 가이드라인을 제공함으로써 지자체들이 제도를 안정적으로 정착시키고 실패 확률을 낮추는데 이바지할 수 있기 때문이다. 특히, 지자체들의 보편적이고 평균적인 정책효과를 검토하는 것이 아니라 좀 더 미시적이고 구체적인 단위인 개별 지자체를 대상으로 정책효과를 검토함으로써 실제 제도 운영의 주체인 지자체들이 활용할 수 있는 이정표를 제시하는 것이 중요하다. 상기 배경에서 본 연구는 충청남도를 대상으로 고향사랑기부제의 재정확충효과를 중점 분석해보기로 한다. 재정확충효과는 개별 지자체들이 가장 관심을 가지고 있는 영역이자, 고향사랑기부제를 도입한 가장 중요한 목적 중 하나이기 때문이다. 이때 제도시행 초기인 상황을 감안하여, 정책효과를 실증하는 것이 아닌 시나리오 도출을 통해 예측되는 기대효과를 분석하기로 한다. 즉, 충청남도라는 광역지자체를 대상으로 고향사랑기부제의 재정확충효과에 대한 모의실험을 실시하는 것이다. 이를 위해 우선, 충청남도에 고향사랑기부금을 납부할 수 있는 기부인구와 1인당 기부금을 추정하고 이와 관련한 세 가지의 시나리오를 도출한다. 이후, 고향사랑기부제의 작동원리를 통해 확인한 고향사랑기부금 확보, 보통교부세의 감소, 지방소득세의 유출, 답례품 마련을 위한 재정지출 등을 종합하여 고향사랑기부제를 통해 충청남도가 실제 얻을 수 있는 재정확충효과를 추정해보도록 한다. 한편, 본 연구의 공간적 범위는 우리나라 17개 광역지자체 중 하나인 충청남도이다. 이유는 다음과 같다. 충청남도는 재정확충이 상당히 요구되는 상황이며, 이는 충청남도의 재정자립도를 살펴봄으로써 확인할 수 있다.³⁾ 즉, 충청남도는 고향사랑기부제를 통해 가능한 한 많은 재원을 확보하고자 하며, 확보가능한 수준이 어느 정도인지에 관심이 큰 상황이다. 이러한 관심과 더불어 충청남도는 준 수도권으로서 기능하기도 하고, 소멸의 위험이 있는 지방으로 기능하기도 하는 여러 산하 기초지자체들이 같이 입지하고 있는 곳으로, 고향사랑기부제의 효과를 명확히 예측하기 어려운 지자체 중 하나이다. 수도권 기능이 강하게 나타날 경우 고향사랑기부금을 타 지자체로 내게 될 확률이 높고 타 지자체로부터 받게 될 확률은 적으며, 소멸 위험이 높은 지방의 기능이 강할 경우 그 반대가 될 수 있기 때문이다(남황우, 2017). 따라서 객관적인 데이터와 합리적인 시나리오 하에서 기대 가능한 정책효과를 분석하는 것은, 향후 충청남도가 고향사랑기부제를 어떻게 운영하는 것이 바람직할지에 대한 가늠좌 역할을 할 것으로 판단된다. 또한 경기도, 강원도 등 유사한 상황에 있는 지자체들에게 주는 시사점도 충분할 것으로 기대된다. 한편, 이 연구의 시간적 범위는 2020년이다. 분석에 필요한 데이터를 구득함에 있어 최근 시점이면서도 비교적 완비된 데이터를 구득할 수 있다는 점을 고려하여 시간범위를 2020년으로 정하였다. 단, 자료 구득

3) KOSIS 국가통계포털 자료에 따르면, 2023년 충청남도의 재정자립도는 33.6%로 전국 평균인 45.0%에 한참 못 미치는 수준이다.

의 한계로 인해 1인당 기부금액의 경우 2019년을 기준으로 추정하였다. 또한 상기 분석을 위해 국가통계포털 및 e-나라지표, 2020년도 국세통계연보 등의 공신력 있는 데이터를 종합적으로 활용하였다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

1. 이론적 배경 : 고향사랑기부제의 재정확충효과에 대한 여러 논의

고향사랑기부제가 국내외에서 본격적으로 논의된 2000년대 중반 이후, 이 제도의 정책적 효과에 대한 많은 이론적, 실제적 논의가 이뤄졌다. 이 중 정책효과를 둘러싼 이론적 논의를 살펴보면, 대부분의 논의가 지역의 재정확충과 재정력이 부족한 곳으로의 재정이전, 지역의 경쟁력 강화와 지역경제의 부흥, 재정에 대한 지역의 선택권 확보 등에 초점을 맞추고 이뤄졌음을 확인할 수 있다. 즉, 재정분권과 지방재정조정, 지방세입, 재정정책을 통한 경제활성화라는 현대 지방재정의 주요 주제들이 고향사랑기부제를 통해 어떻게 설명될 수 있는지에 대한 관심이 많았던 것이다. 이 중 특히 많이 논의된 부분은 지역의 재정확충과 이를 둘러싼 재원이전, 지역경제 활성화 분야이다(남황우, 2017; 염명배, 2010; 주만수, 2017; 홍근석과 임정빈; 2019). 지역의 재정확충, 특히 저발전 지역의 재정확충이 중요하며 이들 지자체에 기부하는 고향사랑기부금의 양이 그대로 재정확충으로 이어질 수 있다는 것이 재정확충의 기본적인 논리이다. 그러나 재정확충의 논리는 생각보다 간단하지 않으며, 중앙정부 및 타 지자체와의 관계를 함께 살펴볼 필요가 있다. 저발전 지역이 아닌 타 지자체에 거주하는 고향사랑기부금의 기부자에 대한 국세 세액공제가 발생할 수 있고, 이는 내국세에 일정비율에 의해 총액이 결정되는 보통교부세의 감소로 이어질 수 있다. 이는 곧 저발전 지역의 보통교부세 역시 감소할 수 있다는 것을 의미한다. 이 뿐만이 아니다. 저발전 지역 주민이 타 지역에 고향사랑기부금을 기부하고 그에 수반되는 지방세 공제가 발생할 경우, 저발전 지역의 재정상황은 기존에 비해 악화될 수도 있다. 세액공제에 따라 세수가 기존에 비해 줄어들게 되기 때문이다. 한편, 고향사랑기부제를 통한 재정확충효과와 연계하여 지역경제 활성화에 대해서도 논의해볼 수 있다. 만약 해당 제도 시행으로 인해 궁극적으로 달성할 수 있는 재정확충의 효과가 크지 않거나 해당 효과 외에도 추가적인 정책효과를 획득하고자 한다면, 그것이 과연 무엇인지를 한 번 따져볼 필요가 있다. 지금부터 앞서 언급한 내용들을 구체적으로 살펴보기로 한다.

우선 고향사랑기부제를 통한 지역의 재정확충에 대한 논의를 살펴보도록 한다. 고향사랑기부금을 받게 되는 지자체는 자신이 받는 기부금 액수만큼의 재원을 확보할 수 있다. 즉, 고향사랑기부금을 통한

직접적인 재원확충효과가 발생한다. 이처럼 기부자와 기부금의 확보가 지자체의 재원확충과 직결되는 만큼, 수많은 지자체들이 고향사랑기부금 확보를 위해 노력하고 있다.⁴⁾ 한편, 고향사랑기부제의 재원 확충의 논의는 이 제도에 수반되는 지역 간의 수직 또는 수평적 재원이전과 함께 이해해야 할 필요가 있다. 행정안전부(2022)에 따르면, 고향사랑기부금의 기부자가 연계 되는 소득세와 지방소득세 공제 혜택으로 야기되는 정부의 재정부담을 중앙정부가 91%, 기부자가 주소지를 둔 지자체가 9%로 나눠지게 된다. 이 중 중앙정부가 지게 되는 재정부담은 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 보통교부세의 감소를 야기할 수 있으며, 이는 곧 지자체의 재원감소를 의미하게 된다. 또한 한 지자체가 타 지자체에 거주하는 기부자로부터 받게 되는 고향사랑기부금과 같은 논리로, 해당 지자체의 주민이 타 지자체에 고향사랑기부금을 납부하게 되는 상황을 검토해볼 필요가 있다. 이 때 위 주민이 받게 되는 지방세 공제 혜택은 해당 지자체의 재원을 약화시키게 된다. 세액공제에 따라 지방세수가 줄어들기 때문이다. 즉, 어떤 지자체가 고향사랑기부제를 시행함으로써 실질적인 재정확충 효과가 있는지 알아보기 위해서는 고향사랑기부금 확보로 인한 재정확대뿐 아니라, 수직(중앙정부와 지자체 간) 또는 수평적(기부금을 주고받는 지자체 간) 재정이전에 의해 중앙정부와 해당 지자체가 지게 되는 재정부담의 상충(trade-off)관계를 이해할 필요가 있다(남황우, 2017; 신두섭과 염명배, 2016; 신두섭과 하혜수, 2017). 이 문제의 결과에 대해서는 상반된 의견이 존재한다. 예컨대 尾内速斗(2016)의 연구는 우리나라에 앞서 10여 년간 후루사토(古里) 납세제⁵⁾를 시행해 온 일본을 대상으로 이 제도가 저발전 지자체의 재정확충과 지자체 간 재정형평성 달성에 얼마큼 기여했는지를 검토한 바 있다. 검토결과 실질적인 재정확충과 지자체 간 재정형평성 효과는 없었던 것으로 도출되었다. 일본과 달리 이제 막 제도를 시행한 우리나라의 경우 고향사랑기부제의 효과를 실증한 연구는 없다. 다만 주민의견조사 결과를 바탕으로 여러 재정효과를 추정한 임정빈 외(2017), 홍근석과 임정빈(2019)의 연구는 지자체의 재정확충과 지자체 간 재정형평성 효과를 어느 정도 달성할 수 있을 것으로 예상하였다. 이처럼 상반된 연구결과의 기저에는 앞서 언급한 재정확충과 재정부담 간의 상충관계가 깔려 있으며, 해당 관계의 작동방향에 따라 지자체의 최종적인 재정확충효과와 크기, 유무가 결정됨을 확인할 수 있다.

한편, 고향사랑기부제를 통해 기대할 수 있는 또 다른 효과 중 하나로 지역경제 활성화 효과를 들 수 있다. 지자체가 고향사랑기부금을 통해 확충한 재원을 지역경제 활성화의 용도로 쓰게 될 수도 있으며, 기부자에 대한 답례품을 제공하는 과정에서 관련된 지역산업을 활성화시킬 수도 있기 때문이다(남황

4) 2023년 2월 기준으로 전국 243개 지자체 중 236개의 지자체가 고향사랑기부제 관련 조례를 제정하였다(이영주 외, 2023). 이를 통해 이를 통해 고향사랑기부금 확보에 대한 지자체의 의지를 간접적으로 확인할 수 있다.

5) 일본에서 시행하고 있는 고향사랑기부제의 모태가 된 제도로 제도의 기본 골격이 고향사랑기부제와 거의 유사하다. 여기서 후루사토는 마음의 고향과 같은 의미를 가진다(남황우, 2017)

우, 2017; 충남연구원, 2022). 단 우리나라의 경우, 지역경제 활성화 효과는 제한적으로 나타날 확률이 높다. 우리나라의 중앙정부와 지자체들은 주로 지역주민의 복리증진을 위해 고향사랑기부금을 활용하고자 계획하고 있기 때문이다(행정안전부, 2022; 충남연구원, 2022). 즉, 고향사랑기부금이 지역경제 활성화와 관련된 분야에 쓰일 가능성이 비교적 낮다. 이에 따라 지역경제 활성화 측면에서 실질적으로 기대할 수 있는 것은 지자체가 기부자들에게 제공하는 답례품과 관련된 지역산업의 GRDP, 고용, 소득 등의 증대라 할 수 있다. 답례품을 생산하게 됨에 따라 기존에 비해 해당 산업에 많은 자원이 투입되고 그에 따른 경제적 효과를 기대할 수 있게 되는 것이다. 그러나 답례품이 지역 내 산업영역에 속하지 않는다면 이와 같은 경제적 효과는 크게 기대하기 어렵다(주만수, 2017). 즉, 고향사랑기부제를 통해 경제적 효과를 도모하기 위해서는 위 쟁점에 대한 검토가 선행될 필요가 있는 것이다.

2. 선행연구 검토

그간 우리나라와 일본을 중심으로 고향사랑기부제에 대한 선행연구가 꾸준히 이뤄져왔다. 고향사랑기부제와 관련된 여러 측면이 연구된 바 있으나, 이들 내용을 종합해 보면 크게 두 분야의 연구가 진행되었음을 알 수 확인할 수 있다. 고향사랑기부제에 대한 제도를 분석하는 연구, 정책효과를 검토하는 연구가 바로 그것이다.

우선, 고향사랑기부제의 제도적 측면을 다룬 연구를 살펴보기로 한다. 우선, 염명배(2010), 남황우(2017), 주만수(2017)는 우리나라 고향사랑기부제의 기본적 골격을 제시한 일본의 '후루사토(古里) 납세제'를 중점적으로 분석하고 우리나라에 주는 시사점을 제시하였다. 염명배(2010)의 연구는 후루사토 납세제가 어떤 배경에서 등장하였는지, 제도적 특징은 무엇인지에 대해 자세히 설명하고 우리나라도 한국형 고향세 도입이 필요함을 주장하였다. 남황우(2017)의 경우 후루사토 납세제의 운영특징을 소득세, 주민세, 지방교부세, 기부세제의 연계 측면에서 설명하고, 정부의 강제가 아닌 납세자의 선택을 통한 세수이전이 과연 가능한지, 어떠한 의의가 있는지를 분석하였다. 이 과정에서 대도시의 이해와 협조가 매우 중요하며, 과도한 답례품 경쟁이 없는 제도 추진이 필요함을 역설하였다. 비슷한 시기 현지 제도의 세부적 측면을 다룬 연구들도 있었다. 주만수(2017)의 연구는 위 연구들에 비해 좀 더 세부적인 측면을 집중 검토하였다. 이 연구는 후루사토 납세제가 제도적 흠결이 있으며 지방분권 원리에 부합되지 않을 수 있음을 주장하였다. 또한 三角政勝(2015), 佐藤主光(2017)의 연구는 답례품 제도가 결정적인 기부동기로 이어지는 후루사토 납세제의 제도적 허점을 지적한 바 있다. 일본의 관련 제도를 분석한 위 연구들과 달리, 염명배(2021), 황이경과 김남철(2023)의 연구는 우리나라의 고향사랑기부제의 법제화와 제도운영, 개선방안 등을 검토하는데 초점을 맞추었다. 염명배(2021)의 경우 지난 10여 년간 국내

에서 이뤄진 고향사랑기부제 논의가 어떻게 지속되어 왔는지 그 과정을 추적하고, 과정에서 발견된 쟁점이 어떻게 법제화되었는지를 설명하였다. 또한 법제화 이후 제도의 안착을 위해 시범사업 실시, 홍보 전략 발굴, 운영시스템 구축, 답례품 관련 지도방향 작성 등의 정책과제를 발굴하고 제안하였다. 황이경과 김남철(2023)은 우리나라의 제도가 모금수단, 기부금액 규모, 기부자 및 기부대상 선정 등에 있어서 과도한 규제 하에서 운영되고 있음을 비판하고, 기부자들의 관심을 이끌어낼 수 있는 홍보 전략과 답례품 발굴이 필요함을 역설하였다. 고향사랑기부제의 제도적 측면을 다룬 위 연구들은 제도의 운영 방향과 쟁점을 상세히 설명하고 있다는 점에서 본 연구가 착안할 수 있는 바를 제시한다. 상기 연구들을 검토하며 확인하게 된 고향사랑기부제 운영의 기본적인 틀을 기준으로 본 연구의 모의실험 설계방향을 확립할 수 있기 때문이다.

다음으로 고향사랑기부제의 정책효과를 다룬 연구를 살펴보도록 한다. 고향사랑기부제의 정책효과를 다룬 논문은 주로 고향사랑기부제의 재원확충 및 재정격차 완화의 측면에서 이뤄져왔다. 홍근석과 임정빈(2019)은 고향사랑기부제에 대한 각 지자체 주민들의 지불의사를 물어 기부예상금액을 도출한 후, 우리나라 17개 지자체별로 예상기부인원을 추정하여 재정책확충효과와 재정격차 완화효과를 분석하였다. 임정빈 외(2017)의 경우 역시 유사한 맥락에서 정책 시나리오를 도출하고 그에 따른 지자체별 재정책확충과 재정격차를 연구하였다. 제도 시행 이전의 우리나라 지자체를 대상으로 한 이들 연구는 모두 정책 시나리오를 작성하고 시나리오에 기초하여 예상되는 재정책확충효과와 재정격차 완화효과를 분석하였다는 특징이 있다. 尾内速斗(2016), 佐藤主光(2017)은 일본의 지자체를 대상으로 후루사토 납세제가 지자체의 재정책확충과 지자체 간 재정형평성 달성에 실질적으로 기여하였는지를 실증한 바 있다. 이들의 분석결과는 다소 비관적으로, 해당 제도를 통한 지자체 재정책확충과 지자체 간 재정형평성 효과는 거의 없음을 설명하고 있다. 본 연구는 충청남도를 대상으로 해당 지자체가 고향사랑기부제를 통해 어떠한 재정적 측면의 정책효과를 거둘 수 있는 지 예측하는 것을 목표로 한다. 따라서 제도 시행 후 일정기간이 경과한 다음 정책효과를 실증하는 일본의 연구와 달리, 국내의 선행연구처럼 정책 시나리오에 따라 야기될 수 있는 기대효과를 검토하는 방향을 따른다.

선행연구를 종합적으로 분석한 이후 도출된 선행연구의 한계와 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 선행연구들은 고향사랑기부제의 제도적 측면의 장단점과 보편적인 운영원리를 구체적으로 설명하고 있으며, 설명하고 있는 특징에 따라 제도가 시행될 경우 어떤 결과가 나타날지, 또는 나타났는지에 대해 실증분석을 하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 선행연구들은 대부분 특정 지자체에 초점을 맞춘 것이 아니라 지자체들이 갖는 보편적인 정책효과를 다뤘다는 점에서 다소 한계가 있다. 보편적인 측면에서 살펴본 평균적인 정책효과는 개별 지자체가 가지는 정책효과와는 차이가 있을 수 있기 때문이다. 이에 우리나라의 고향사랑기부제를 특정 지자체에 맞춰서 구체적으로 분석하는 이 연구는 선행연구와의

차별성 및 연구의 의의를 확보하게 된다. 특히, 지자체의 평균적인 재정확충과 재정력 격차라는 대동소이한 주제를 다룬 여러 선행연구들과 달리, 개별 지자체들이 가장 희망하는 정책효과인 재정확충효과를 다양한 정책 시나리오와 함께 논의한다는 점에서 차별성이 있다.

III. 모의실험의 설계

1. 분석개요

지금부터 고향사랑기부제가 시행됨에 따라 충청남도가 얼마만큼의 재정확충효과를 거둘 수 있는지에 대해 추정해보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이, 이 제도는 2023년에 시행되었기 때문에 사실상 축적된 기부액 데이터가 없는 상황이다. 따라서 실측 데이터에 근거한 추계가 불가능한 제도 시행 초기 단계에서는 합리적으로 미래에 일어날 수 있는 시나리오를 도출하고 그 시나리오에 따라 재정확충효과를 따져보는 것이 최선이다. 고향사랑기부제 시행에 따라 얻게 되는 재정확충효과를 추정한다는 것은 몇 명이 기부 의사를 가진 기부자가 될 수 있고, 그들이 어느 정도의 금액을, 어디에 기부하는지를 논리적으로 따져보는 것을 의미한다. 또한 제도가 시행됨에 따라 나타날 수 있는 부수적인 영향, 예컨대 중앙정부로부터의 재원 이전에 미치는 영향에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 그래야 실질적으로 얼마만큼의 재정이 확충되었는지 따져볼 수 있기 때문이다.

이 배경에서 아래와 같이 분석을 실시하기로 한다. 우선 분석의 시간·공간적 대상은 2020년 충청남도로 정한다. 충청남도 산하에 있는 기초지자체의 경우 분석에 필요한 통계데이터를 얻기 용이하지 않아 대상에서 제외하였다. 또한 보다 의미 있는 분석을 위해 비교적 완비된 최신 데이터를 구득해야 한다는 점을 고려하여 2020년으로 시간범위를 정하였다. 단, 자료 구득의 한계로 인해 1인당 기부금액의 경우 2019년을 기준으로 추정하였다. 물론 자료의 시점이 다르다는 것은 분명 연구의 한계가 될 수 있으나, 다음의 이유로 위의 자료를 활용할 수 있다고 판단하였다. 1인당 기부금액의 경우 전체적인 시간범위와 1년의 시차가 존재하나 그 차가 크지 않으며, 2020년의 경우 코로나19로 인해 국내 경제상황이 경색되었음을 고려하면 2019년과 비교하여 2020년의 1인당 기부금액이 크게 증가하였을 것으로 기대하기 어렵기 때문이다.

한편, 분석의 내용적 범위는 다음과 같다. 우선, 충청남도에 고향사랑기부금을 납부할 수 있는 기부인구와 1인당 기부금을 추정한다. 기부인구는 다음과 같이 추정한다. 일정 수준 이상의 경제력이 있으

며 고향사랑 기부금의 가장 직접적 혜택인 세액공제가 가능한 충청남도 외 거주 지역민들이, 충청남도에 얼마나 기부할 의향이 있는지를 근거로 기부인구를 추정하는 것이다. 이 추정법은 현재 가장 보편적으로 이용되는 방법 중 하나이다.⁶⁾ 다음으로, 기부자 1인당 기부금의 경우 지방행정연구원(2019)이 설문조사를 통해 추정한 기부금액을 활용하였다. 위를 통해 충청남도가 확보 가능한 가장 기본적인 재원 확충효과를 파악할 수 있다. 또한, 위와 같은 전제에서 충청남도가 아닌 다른 광역지자체에 기부할 의향이 있는 인원과 금액규모를 산정하였다. 앞서 언급한 것과 마찬가지로 충청남도에 거주하는 주민이 타 지자체에 기부함으로써 나타나는 지방소득세 감액규모도 추정할 필요가 있기 때문이다. 이는 남황우(2017)의 연구가 지적한 것처럼, 고향사랑기부제는 여러 지자체 상호 간의 기점과 종점관계로 이뤄져 있다는 점을 고려한 결과이다. 이 뿐만이 아니다. 고향사랑기부제가 시행되고 국세인 소득세 공제가 같이 이뤄짐으로 인해 중앙정부로부터 이전되는 보통교부세가 감액될 수 있는 바, 충청남도 입장에서의 보통교부세 감소효과를 추정해보도록 한다. 기부자에 대한 답례품 제공이 필수이므로, 이를 마련하기 위한 충청남도의 재원마련 역시 필요하다. 하여 얼마만큼의 답례품 비용이 소요되는 지도 검토하였다. 마지막으로 상기 내용을 종합하여 고향사랑 기부제의 시행을 통해 충청남도가 얻을 수 있는 최종적인 재정확충효과를 추정해보도록 한다. 본 분석은 충청남도에 초점을 맞춘 것이다. 따라서 연구의 의의가 적은 전체 지자체들 간의 재정격차 완화효과에 대해서는 분석하지 않았다.

2. 시나리오 도출 및 기부인원·금액 추정

앞서 수차례 설명한 바와 같이, 시행초기에 있는 고향사랑기부제의 경우 얼마나 많은 주민이, 어떤 지자체에, 어느 정도 규모의 금액을 기부할지 파악하는 것은 쉽지 않다. 이와 같은 상황에서는 여러 가능성을 염두에 두고 일정 수준의 논리와 구체성을 담보한 시나리오들을 작성한 후, 해당 시나리오대로 제도가 활용될 경우 어떤 정책효과가 나타날 수 있는지 따져보는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 본 연구는 통계청 인구총조사, 국세청 국세통계연보, 행정안전부 보통교부세 산정내역 등 공신력을 담보한 여러 데이터를 통해 시나리오를 작성하고, 충청남도를 둘러싼 고향사랑기부금의 기부인원과 기부금액, 보통교부세액, 답례품 구매비용을 추정하였다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

6) 임정빈 외(2017), 홍근석과 임정빈(2019) 등의 연구가 이 방법을 사용한 바 있다. 출향민들의 애향심이 클 것이라는 가정을 전제로, 지자체의 출향민수를 기준으로 한 기부인구를 추정하는 경우도 있으나, 주만수(2017), 남황우(2017) 등의 실증연구에서 해당 기부인구 추정이 유효하지 않음을 설명하였다. 이에 본 논문에서는 출향민수를 기준으로 한 기부인구 추정을 실시하지 않았다.

2.1. 기부인원 추정

우선 경제력을 갖춘 국내 거주 주민 중, 충청남도에 기부 의사를 가진 주민들의 수를 추정해보도록 한다. 선행연구와 전문가 개별조사결과를 바탕으로, 경제력을 갖춘 국내 거주 주민의 기준을 경제력에 대한 경제활동인구, 근로소득 납세인구, 종합소득 납세인구로 선정하였다.⁷⁾ 이는 각 부문 주민들이 일정 수준 이상의 경제역량을 갖추고, 고향사랑기부금 세액공제의 대상자가 될 확률이 높을 경우, 고향사랑 기부금의 납부자가 될 가능성이 클 거라는 가정 하에서 이뤄진 판단이다. 한편, 충청남도가 아닌 타 지자체에 살고 있는 주민들이 충청남도에 가지고 있는 기부 의사에 대한 지방행정연구원(2019)의 조사결과를 활용하였다. 지방행정연구원은 2019년 전국 1,002명의 국민들을 대상으로 고향사랑기부제도의 여러 쟁점에 대해 설문조사를 진행한 바 있다. 설문규모가 다소 적은 편이지만 지자체별 주민기부의향을 검토한 거의 유일한 연구이며, 이 조사결과는 행정안전부를 비롯하여 각 지자체의 고향사랑기부제 시행 준비를 위한 가이드라인으로 활발히 활용되고 있다. 위의 맥락에서 본 연구에서도 지방행정연구원이 실시한 지자체별 기부의향 조사결과를 활용하도록 한다. 마지막으로 앞서 제시한 내용들을 종합하여 경제력을 갖춘 국내 거주 주민 중, 충청남도에 기부 의사를 가진 주민들의 수를 최종적으로 도출한다. 또한 일정 수준 이상의 경제력을 갖춘 충청남도 주민이 충청남도 외 다른 시도에 기부를 하는 경우에 대한 인원추정도 실시하였다. 즉, 충청남도 외 타 시도에 대한 기부인원을 추정하는 것이다. 이는 고향사랑기부제 시행 이후, 충청남도에서 빠져나갈 수 있는 지방소득세 규모를 파악하기 위함이다. 이는 다시 말해, 충청남도의 관점에서 재정유입에 기여하는 기부인구와 재정유출에 기여하는 기부인구를 추정하였다는 것을 의미한다.

위 내용에 따라 최종적으로 세 가지로 분류된 재정유입과 재정유출의 시나리오를 설정하였으며, 구체적인 결과는 아래와 같다.

일정 수준의 경제력이 있으며 고향사랑기부금의 직접적 혜택인 세액공제가 가능한 충청남도 외 거주 주민들이 충청남도에 얼마나 기부할 의향이 있는지, 반대로 일정 수준의 경제력이 있으며 고향사랑기부금의 직접적 혜택인 세액공제가 가능한 충청남도 거주 주민들이 충청남도 외 타 지자체에 얼마나 기부할 의향이 있는지를 근거로 세 가지의 시나리오를 도출하였다. 전자는 충청남도로의 재정유입과 관련한 기부인구에 대한 것이며, 후자는 충청남도의 재정유출과 관련된 기부인구에 대한 것이다. 우선 재정유입과 관련하여 충청남도 제외 전국 경제활동인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수(1안), 충청남도 제외 전국 근로소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수(2안), 충청남도 제외 전국

7) 홍근석과 임정빈(2019)의 연구에서 제안한 내용과 함께, 지방재정분야 교수 및 연구원으로 구성된 전문가 2인을 대상으로 전문가 자문을 실시하여 경제력을 갖춘 주민의 범위를 검토, 확정된 바 있다(자문일 : 2022년 7월 26일).

종합소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수(3안)의 세 가지 안을 마련하였다. 한편 위 세 가지 안에 대응되는 재정유출의 세 가지 안도 마련하였는데, 위와 동일한 전제에서 충청남도 거주 경제활동인구, 근로소득 납세인구, 종합소득 납세인구 중 충청남도 외 타시도에 기부 의향 있는 인구수를 추정하는 것이 바로 그것이다. 이뿐 아니라 이들 세 개 시나리오의 해당하는 주민 100%가 고향사랑기부제에 참여할 것이라는 비현실적 가정을 배제하고 시나리오들의 주민수를 보다 현실성 있게 추정하기 위해 지방행정연구원(2019)의 설문조사 결과를 활용하였다. 해당 설문조사에서 제시한 전체 설문 응답자 대비 충청남도에 고향사랑기부금을 납부하고자 하는 응답자 비율(9.1%)을 기준으로 삼아 10% 이내의 인구수준에서 시나리오들이 적용될 가능성이 크다고 판단하고 해당 범위의 추정과 해석을 실시하였다. 이 범위 안에서 좀 더 구체적이고 세밀한 분석을 실시하기 위함이다. 시나리오별 추정결과는 다음과 같다. 재정유입 측면에서 시나리오 1안의 기부인구 추정결과를 보면, 충청남도 제외 전국 경제활동인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 357,811-3,578,108명이 고향사랑기부제의 참여할 수 있을 것으로 추정된다. 시나리오 2안의 경우, 충청남도 제외 전국 근로소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 117,634-1,176,343명이 이 제도에 참여할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 시나리오 3안의 경우, 충청남도 제외 전국 종합소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 46,160-461,601명이 고향사랑기부금의 기부자가 될 것으로 추정된다.

한편, 재정유출의 측면에서 살펴본 시나리오 1-3안의 기부인원 추정결과는 다음과 같다. 시나리오 1안의 기부인구 추정결과를 보면, 충청남도 거주 경제활동인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 15,067-150,666명이 고향사랑기부제에 참여할 수 있을 것으로 추정된다. 시나리오 2안의 경우, 충청남도 거주 근로소득 납세인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 4,764-47,643명이 고향사랑기부제에 참여할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 시나리오 3안의 경우, 충청남도 거주 종합소득 납세인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 주민수의 1%에서 10%에 해당하는 1,749-17,485명이 고향사랑기부금의 기부자가 될 것으로 추정된다.

결과를 종합하면, 세 개 안 전부 재정유입과 관련된 기부인구수가 재정유출과 관련된 기부인구수보다 많은 것으로 추정되었다. 즉, 순(net) 기부인구수만을 살펴볼 때, 어느 정도 긍정적인 상황을 가정하며 고향사랑기부제를 통한 충청남도의 재정확충효과를 살펴볼 수 있을 것으로 풀이된다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 단순히 기부인구 규모만을 가지고 재정확충효과를 속단할 수는 없다. 보통교부세 감소, 답례품비 지출 등과의 연관관계도 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 한편, 자세한 기부인원 추정규모는 아래의 <표1>, <표2>와 같다.

〈표 1〉 시나리오별 기부인구 추정 : 충청남도 재정유입 시나리오(2020년 기준)

(단위 : 명, %)

| 구분 | 시나리오 1안 | 시나리오 2안 | 시나리오 3안 | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|---------|
| | 충청남도 제외 전국 경제활동인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 인구 | 충청남도 제외 전국 근로소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 인구 | 충청남도 제외 전국 종합소득 납세인구 중 충청남도에 기부하고자 하는 인구 | |
| 전국 경제활동 인구 (충청남도 제외) | 35,781,076 | - | - | |
| 전국 근로소득 납세자 수 ^{주1} (충청남도 제외) | - | 11,763,431 | - | |
| 전국 종합소득 납세자 수 ^{주1} (충청남도 제외) | - | - | 4,616,011 | |
| 시나리오별 기부인구 적용비율 및 비율별 인구수 | 1% | 357,811 | 117,634 | 46,160 |
| | 2% | 715,622 | 235,269 | 92,320 |
| | 3% | 1,073,432 | 352,903 | 138,480 |
| | 4% | 1,431,243 | 470,537 | 184,640 |
| | 5% | 1,789,054 | 588,172 | 230,801 |
| | 6% | 2,146,865 | 705,806 | 276,961 |
| | 7% | 2,504,675 | 823,440 | 323,121 |
| | 8% | 2,862,486 | 941,074 | 369,281 |
| | 9.1% ^{주2} | 3,256,078 | 1,070,472 | 420,057 |
| | 10% | 3,578,108 | 1,176,343 | 461,601 |

자료 : KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 국세청(2021), 지방행정연구원(2019)

주1. 근로소득 및 종합소득 납세자 비율은 결정세액이 있는 사람 중 결정세액이 0원인 사람을 제외한 수치이며, 종합소득 납세자 중 근로소득을 중복하여 납세한 사람은 종합소득 납세자 수에서 제외하여 계산함. 단, 종합소득 납세자 수의 경우 자료 구득의 한계로 결정세액이 0원인 사람을 일부 포함하여 계산함.

주2. 국민 1,002명을 표본으로 한 지방행정연구원(2019)의 연구에 따르면, 충청남도에 고향사랑 기부금을 기부하고자 하는 의사를 가진 설문대상자의 비율이 9.1%로 나타났으며, 이에 따라 해당 수치를 본 분석에 직접 활용함

〈표 2〉 시나리오별 기부인구 추정 : 충청남도 재정유출 시나리오(2020년 기준)

(단위 : 명, %)

| 구분 | 시나리오 1안 | 시나리오 2안 | 시나리오 3안 | |
|---|---|--|--|-------|
| | 충청남도 거주 경제활동인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 인구 | 충청남도 거주 근로소득 납세인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 인구 | 충청남도 거주 종합소득 납세인구 중 충청남도 외 시도에 기부하고자 하는 인구 | |
| 충청남도 거주 경제활동 인구 | 1,506,660 | - | - | |
| 충청남도 근로소득 납세자 수 ^{주1} | - | 476,432 | - | |
| 충청남도 종합소득 납세자 수 ^{주1} | - | - | 174,852 | |
| 시나리오별 기부인구 적용비율 및 비율별 인구수 ^{주2} | 1% | 15,067 | 4,764 | 1,749 |
| | 2% | 30,133 | 9,529 | 3,497 |
| | 3% | 45,200 | 14,293 | 5,246 |

| | | | | |
|---|------|---------|--------|--------|
| 시나리오별 기부인구 적용비율 및 비율별 인구수 ^{주2} | 4% | 60,266 | 19,057 | 6,994 |
| | 5% | 75,333 | 23,822 | 8,743 |
| | 6% | 90,400 | 28,586 | 10,491 |
| | 7% | 105,466 | 33,350 | 12,240 |
| | 8% | 120,533 | 38,115 | 13,988 |
| | 9.1% | 137,106 | 43,355 | 15,912 |
| | 10% | 150,666 | 47,643 | 17,485 |

자료 : KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 국세청(2021), 지방행정연구원(2019)

주1. 근로소득 및 종합소득 납세자 비율은 결정세액이 있는 사람 중 결정세액이 0원인 사람을 제외한 수치이며, 종합소득 납세자 중 근로소득을 중복하여 납세한 사람은 종합소득 납세자 수에서 제외하여 계산함. 단, 종합소득 납세자 수의 경우 자료 구득의 한계로 결정세액이 0원인 사람을 일부 포함하여 계산함.

주2. 단순화된 가정에서 지방교부세 감소액을 추정하기 위해 앞서 제시한 재원유입의 시나리오와 동일한 비율로 재원유출 시나리오별 기부인구 적용비율과 그 비율별 인구수를 구성함

2.2. 기부금액 추정

개인이 지불하는 고향사랑기부금, 즉 1인당 고향사랑기부금을 추정함에 있어 현실적합성과 객관성을 담보하는 것이 매우 중요하다. 고향사랑기부제가 안착하는 데 있어 기부금액의 규모가 큰 것이 보다 바람직할 것이라 누구나 예상할 수 있다. 그러나 만약 해당 금액이 현실을 반영하지 못하고 객관성이 부족할 경우, 잘못된 기부규모 추정에 일조하게 되어 오히려 제도의 안착과 지속성을 저해할 수 있다. 이에 본 분석에서는 임정빈 외(2017), 홍근석·임정빈(2019), 남황우(2017), 행정안전부(2022) 등의 논의를 정밀히 살펴보고 종합하여 1인당 기부금액을 추정해보도록 한다.

우선, 기부금액을 추정함에 있어 현 제도와 유사제도가 어떻게 설계되었는지 살펴볼 필요가 있다. 고향사랑기부금의 경우 10만원 이하에서 기부금 전액이 세액 면제 되고 10만원 이상부터는 초과되는 기부금에 대해 16.5%의 세액이 공제된다(행정안전부, 2022). 우리나라에서 고향사랑기부제와 유사하게 운영되는 것으로 정치자금 기부제도인 정치자금 기탁금 제도가 있다. 정치자금 기탁금 제도 역시 세액공제 혜택을 포함하고 있는데, 10만원까지는 기탁금 전액에 대해 세액공제가 이뤄지고 있으며 그 이상부터 초과금에 대해 차등적으로 세액공제를 실시하고 있다. 임정빈 외(2017)에 따르면 2015년 정치자금 기탁금의 99.8%가 10만원 미만의 금액으로 사실상 전액 세액공제가 가능한 범위에서 기부가 이뤄지고 있다. 일본의 사례를 분석한 남황우(2017)의 연구 역시 비슷한 점을 지적하고 있다. 일본의 경우 우리나라와 세액공제의 범위가 다르기는 하나, 기부자가 세액을 중심으로 답례품의 가격까지 고려하여 경제적으로 손해 보지 않는 범위에서 기부가 이뤄지고 있음을 강조하고 있다. 홍근석·임정빈(2019)이 설문조사를 통해 유추한 1인당 고향사랑기부금 규모 역시 위의 주장들을 뒷받침하고 있다. 위 연구는 조건부가치측정법을 활용하여 1,002명을 대상으로 1인당 고향사랑기부금 규모를 추정하였는데, 해당 금액은 99,146원으로 나타났다. 즉, 일반 시민들 역시 자신이 기부한 금액이 전액 세액공제가 되며, 답례품 등을 감안할 때 경

제적으로 최대한 이익인 구간에서 기부금의 규모를 선정함을 알 수 있는 것이다.

위 사안들을 종합하여 본 연구에서는 홍근석·임정빈(2019)이 제안한 99,146원을 평균적인 1인당 고향사랑기부금액으로 산정하고 충청남도에 대한 전체 기부금액을 추정해보기로 한다. 현재 행정안전부(2022)에서도 개별 지역의 고향사랑기부금 규모 추정에 있어 위 금액을 활용하도록 권고하고 있음을 고려할 때, 본 연구에서 해당 금액을 활용하는 것은 큰 무리가 없다고 판단된다.

3. 실험방법

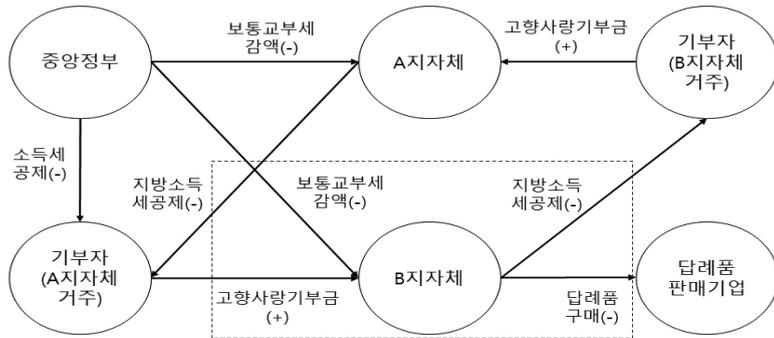
본 연구는 고향사랑기부제를 통해 충청남도의 재원이 얼마나 확충되는 지를 분석하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 우선, 시나리오별 기부인원과 1인당 기부금액을 곱하여 충청남도의 시나리오별 기부금액을 추정하기로 한다. 앞서 도출한 1-3안의 시나리오별로 1인당 99,146원의 기부금액을 곱하여 충청남도에서 확보 가능한 기부금액을 추정하였다.

다음으로 소득세와 지방소득세의 대한 세액공제를 추정해보았다. 현재의 고향사랑기부제는 10만원 미만의 금액에 대해 100%의 세액공제를 보장하고 있으며 그 중 91%가 중앙정부에 납부하는 소득세, 9%가 현 거주지에 납부하는 지방소득세이다. 우선 소득세 공제액의 경우 충청남도가 받게 될 보통교부세를 변화하기 위해 추정해 볼 필요가 있다. 보통교부세는 내국세의 19.24%에 해당되는 금액을 지역 상황에 맞게 안분하게 되는데, 주민들이 고향사랑기부금을 납부함에 따라 내국세에 해당하는 소득세액에 공제되며 결국 지역의 보통교부세가 줄어들게 되는데 일조하게 된다. 고향사랑기부제 시행에 따른 충청남도의 보통교부세 감소액을 추정하기 위하여 우선 전국을 대상으로 소득세 감소분을 측정하였다. 시나리오 1-3안의 경우 전국 경제활동인구 중 고향사랑 기부금 납부를 희망하는 인구, 전국 근로소득 납세인구 중 고향사랑 기부금 납부를 희망하는 인구, 전국 종합소득 납세인구 중 고향사랑 기부금 납부를 희망하는 인구의 4.59%를 대상으로 90,223원(기부금의 91%)의 소득세 공제액을 곱하여 소득세 감소분을 구하였다. 여기서 4.59%는 지방행정연구원(2019) 설문에서 실시한 17개 시도별 기부희망주민 비율의 기하평균치이다.⁸⁾ 이후 각 시나리오에 대해 2020년 내국세 총액에서 소득세 감소분을 뺀 후 19.24%를 곱해 전국 차원의 보통교부세를 도출하였다. 마지막으로 충청남도에 대한 2020년 기준 보통교부세 배분비율과 동일한 비율로 배분을 실시, 최종적으로 감소된 형태의 보통교부세액을 도출하였다. 지방소득세 공제액의 경우, 기부자의 주민등록지 기준으로 지방소득세가 공제되는 현 구조를 감안하여, 시나리오 1-3안의 재정유출 관련 인원들에 대해 8,923원(고향사랑 기부금의 9%)을 곱하여 구하

8) 비율에 대한 평균을 사용하기에 적합한 기하평균을 활용하여 계산하였다.

였다. 마지막으로 충청남도가 재정적으로 감당해야 하는 답례품 구매비용을 추정하였다. 지자체는 자신의 재원을 통해 고향사랑기부금의 기부자에게 기부금 대비 30% 이내의 금액 내에서 답례품을 지급하게 된다. 이때 30%에 최대한 가까운 수준의 답례품을 지급할 확률이 높으며, 이는 타 지자체와의 치열한 기부금 유치 경쟁 하에서 해당 지자체가 택할 수 있는 확률 높은 선택이다. 지방행정연구원(2019)은 일본의 후루사토 납세의 경비 중, 답례품 경비가 가장 큰 비중을 차지하며 이는 답례품 경쟁에 의한 결과임을 설명한 바 있다. 후루사토 납세제를 실시하는 대부분 지자체가 기부자에게 허용 한계치에 가까운 금액의 답례품을 지급한다는 것이다. 충청남도 역시 예외가 아닐 것이며, 관련 전문가 인터뷰를 통해서도 이를 확인할 수 있었다.⁹⁾ 지금까지 언급한 추정기준들은 모두 현행 고향사랑기부제의 기본적인 작동원리에 근거한 것이다. 종합해 볼 때, 충청남도 입장에서는 시나리오별 기부금을 받게 된다는 점에서 재원 확충이 있을 수 있으나, 충청남도에서 타시도로 유출되는 지방소득세와 보통교부세 감소액분, 답례품 구매에 따른 재정감소분도 나타날 수 있다. 즉, 이들을 종합적으로 고려할 때 비로소 고향사랑기부제를 통한 실질적인 재정확충효과를 추정할 수 있는 것이다. 하여 1-3안의 재정유입·유출 관련 기부인구 시나리오에서 동일한 적용비율을 기준으로 기부인구가 도출된다는 것을 가정한 후, 고향사랑기부금 규모와 그에 따른 지자체 재정 증가분, 보통교부세 및 지방교부세 감소분, 답례품 구매에 따른 재정감소분을 계산하였다.¹⁰⁾ 아래의 <그림1>을 통해서 이 구조를 쉽게 이해해 볼 수 있다.

<그림 1> 고향사랑기부제를 통한 재정유출입 구조변화



자료 : 선행연구 및 제도 운영원리 종합하여 저자 재구성

9) 농경계 분야 교수 및 최근 고향사랑기부제를 연구한 연구원으로 구성된 전문가 2인을 대상으로 전화 자문을 실시하여 취득한 의견이다. 이들은 이미 우리나라에 유사한 경쟁이 일어나고 있음을 공통적으로 지적하였다(자문일 : 2023년 6월 9일).
 10) 고향사랑기부제는 지자체 간 서로 다른 방향의 기점과 종점을 가진 제도이므로 한 지자체의 재정유입과 유출의 두 측면을 반드시 고려해야 한다. 그러나 현재 충청남도를 대상으로 재정유입과 유출의 두 측면을 다룬 조사결과는 따로 실시된 바 없으며, 간접적인 준거기준도 딱히 연구된 바가 없다. 이에 따라 본 연구에서는 논의의 단순화에 초점을 맞추어 재정유입·유출 시나리오별로 동일한 적용비율에 의한 기부인구가 도출된다고 가정한다. 이는 분명한 연구의 한계이며 후속연구를 통해 보완될 필요가 있다.

IV. 모의실험 결과

1. 고향사랑기부제 시행에 따른 재원확충효과

앞서 언급한 바와 같이, 본 연구는 충청남도를 중심으로 고향사랑기부제 운영에 따라 도출될 것으로 예상되는 실질적인 재정확충효과를 분석한다. 즉, 충청남도에 유입, 유출되는 고향사랑 기부금(+금액) 및 지방소득세 공제액(-금액), 교부세 감소액(-금액), 답례품 구매비용에 따른 재정 감소분(-금액)을 종합하여 충청남도 입장에서의 순수입 재원이 얼마인지를 알아보는 것이 본 연구의 핵심적인 내용이다. 재정 유·출입 관련 기부인구 추정 시나리오를 토대로 위의 단계를 거쳐 분석을 실시한 결과, 충청남도의 재원확충효과는 다음과 같이 나타났다.

분석 결과, 시나리오 1-3안 모두 순증의 효과를 일으키는 것으로 추정되었다. 시나리오 1안의 경우, 모든 기부인구 적용비율 구간(1-10%)에서 정(+)의 효과가 나타났다. 각 비율구간에서 고향사랑기부금액은 약 354.8-3,547.6억원 규모로 나타났으며, 지방소득세 공제액은 같은 구간에서 1.3-13.4억원 규모로 상당히 미미한 편으로 나타났다. 전 구간에서 동일하게 적용되는 보통교부세 감소액은 약 85.8억원 수준이었으며, 답례품 구매비용은 106.4-1,064.3억원 규모였다. 위 내용들을 종합하여 재원유입·유출금액을 최종적으로 분석한 결과, 1-10%의 기부인구 적용비율구간에서 161.3-2,384.1억원의 재원확충효과가 나타날 것으로 예측되었다.

한편, 시나리오 2안의 경우 역시 1안과 마찬가지로 모든 기부인구 적용 비율구간(1-10%)에서 순증의 재원확충효과가 나타났다. 각 비율구간에서 고향사랑기부금액은 약 116.6-1,166.3억원 규모로 나타났으며, 지방소득세 공제액은 같은 구간에서 0.4-4.3억원 규모로 상당히 적은 편으로 나타났다. 보통교부세 감소액은 약 28.2억원 수준이었으며, 답례품 구매비용은 35.0-349.9억원 규모로 도출되었다. 모든 재원유입·유출금액을 종합한 결과, 1-10%의 기부인구 적용비율구간에서 53.0-783.9억원의 실질적인 재원확충이 일어날 것으로 예측되었다.

마지막으로 시나리오 3안의 경우, 앞서 살펴본 1, 2안과 마찬가지로 모든 기부인구 적용 비율구간(1-10%)에서 순증의 재원확충효과가 예상되었다. 각 기부인구 비율구간에서의 고향사랑기부금액이 약 45.8-457.7억원 규모로 나타났으며, 지방소득세 공제액은 같은 구간에서 0.2-1.6억원 규모로 굉장히 작게 나타났다. 한편, 보통교부세 감소액은 약 9.2억원 수준이었다. 답례품 구매비용은 13.7-137.3억원 규모였다. 모든 재원유입·유출금액을 종합적으로 검토한 결과, 1-10%의 기부인구 적용비율구간에서 22.7-309.6억원의 실질적인 재원유입 효과가 나타날 것으로 예측되었다.

시나리오 1-3안의 분석결과를 통해 적게는 22.7억원에서 많게는 2,384.1억원에 이르는 재원확충효과가 예상되었다. 특히, 충분한 샘플수를 확보하여 설문조사가 이뤄지지 않았다는 한계가 있기는 하나, 만약 지방행정연구원(2019)에서 제안한 연구결과가 그대로 적용되어 시나리오별 기부인구 적용비율이 약 9-10% 수준에 이를 경우, 최소 281억원에서 최대 2,384.1억원에 달하는 재원확충이 이뤄질 수 있을 것으로 예상된다. 충청남도의 2023년 세입예산 중, 자체재원인 지방세와 세외수입 규모는 약 3조 476억원으로, 만약 최대수준으로 재원확충이 이뤄질 경우 자체재원의 약 6.9%에 해당하는 재원을 추가로 마련할 수 있게 된다. 그러나 이와 같은 재원확충효과를 반드시 기대하기는 어렵다고 판단된다. 앞서 기부금액 추정을 할 때 본 것처럼, 고향사랑기부금을 기부하는 현실적인 동기에 세액공제가 포함될 가능성이 크기 때문이다. 이러한 관점에서 살펴볼 때, 시나리오 2안과 3안의 결과가 도출될 가능성이 상대적으로 높다고 판단된다. 즉, 22.7억원에서 783.9억원 사이의 지방재정확충효과를 거둘 가능성이 비교적 높게 예상된다. 자세한 결과는 <표3>을 통해 확인할 수 있다.

<표 3> 충청남도 고향사랑기부제의 재원확충효과(시나리오1-3안)

(단위 : 억원)

| 구분 | 시나리오 1안 | | | | | 시나리오 2안 | | | | | 시나리오 3안 | | | | | |
|--|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------------|-------|
| | 고향 사랑 기부금 (A) | 지방 소득 세액 (B) | 교부 세감 소액 (C) | 담례품 구매비 (D) | 최종 효과 (E=A-B-C-D) | 고향 사랑 기부금 (A) | 지방 소득 세액 (B) | 교부 세감 소액 (C) | 담례품 구매비 (D) | 최종 효과 (E=A-B-C-D) | 고향 사랑 기부금 (A) | 지방 소득 세액 (B) | 교부 세감 소액 (C) | 담례품 구매비 (D) | 최종 효과 (E=A-B-C-D) | |
| 시나리오별 기부인구 적용비율 및 비율별 인구수 | 1% | 354.8 | 1.3 | 85.8 | 106.4 | 161.3 | 116.6 | 0.4 | 28.2 | 35.0 | 53.0 | 45.8 | 0.2 | 9.2 | 13.7 | 22.7 |
| | 2% | 709.5 | 2.7 | | 212.9 | 408.1 | 233.3 | 0.9 | | 70.0 | 134.2 | 91.5 | 0.3 | | 27.5 | 54.5 |
| | 3% | 1,064.3 | 4 | | 319.3 | 655.2 | 349.9 | 1.3 | | 105.0 | 215.4 | 137.3 | 0.5 | | 41.2 | 86.4 |
| | 4% | 1,419 | 5.4 | | 425.7 | 902.1 | 466.5 | 1.7 | | 140.0 | 296.6 | 183.1 | 0.6 | | 54.9 | 118.4 |
| | 5% | 1,773.8 | 6.7 | | 532.1 | 1,149.2 | 583.1 | 2.1 | | 174.9 | 377.9 | 228.8 | 0.8 | | 68.6 | 150.2 |
| | 6% | 2,128.5 | 8.1 | | 638.6 | 1,396 | 699.8 | 2.6 | | 209.9 | 459.1 | 274.6 | 0.9 | | 82.4 | 182.1 |
| | 7% | 2,483.3 | 9.4 | | 745.0 | 1,643.1 | 816.4 | 3 | | 244.9 | 540.3 | 320.4 | 1.1 | | 96.1 | 214 |
| | 8% | 2,838 | 10.8 | | 851.4 | 1,890 | 933 | 3.4 | | 279.9 | 621.5 | 366.1 | 1.2 | | 109.8 | 245.9 |
| | 9.1% | 3,228.3 | 12.2 | | 968.5 | 2,161.8 | 1,061.3 | 3.9 | | 318.4 | 710.8 | 416.5 | 1.4 | | 124.9 | 281.0 |
| | 10% | 3,547.6 | 13.4 | | 1,064.3 | 2,384.1 | 1,166.3 | 4.3 | | 349.9 | 783.9 | 457.7 | 1.6 | | 137.3 | 309.6 |

2. 토론 : 고향사랑기부제를 통한 지역경제 활성화 논의

앞서 도출된 결과는 고향사랑기부제를 통해 충청남도가 수백억원 이상의 재정확충효과를 기대할 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 좀 더 깊게 논의를 해보면 위 수준의 재정확충효과가 생각보다 크지 않을 가능성도 상존한다. 우선, 충청남도를 대상으로 한 재정확충효과는 사실 충청남도 산하의 15개 기초지자체를 포함한 것일 가능성이 크다. 따라서 광역 지자체로서의 충청남도와 기초지자체인 15개 시·군이 재정확충효과를 서로 나누어 가지게 될 경우, 1개 지자체가 향유하는 재정확충효과는 그리 크지 않을 가능성도 있다. 또한 설문조사에 나타난 주민들의 기부 의사가 현실에서 실제 기부행위로 이어지지 않는 경우, 답례품 구매비용 외에 추가되는 각종 행정비용 등을 고려하면 재정확충효과만을 기대하고 이 제도를 적극적으로 펼치는 것보다는, 추가적인 정책효과를 함께 도출할 수 있도록 방안을 모색하는 것이 필요할 수 있다. 이때 적극적으로 모색할 필요가 있는 부수적인 정책효과가 바로 경제활성화 효과이며, 이는 답례품과 관련된 기업 또는 산업을 육성시키는 것을 통해 달성할 수 있다. 앞선 분석결과에서 보듯이 지자체가 지출하는 답례품의 구매비용은 상당한 규모를 자랑한다. 따라서 답례품을 납품하는 기업이나 산업 영역이 지자체에 연고를 두고, 지역민의 소득과 고용창출에 이바지할 가능성이 크다면 지자체가 적극적으로 해당 기업과 산업을 발굴, 육성할 필요가 있다. 일본의 사례를 살펴보면, 많은 지자체들이 답례품 경쟁에 매몰된 결과로 정작 자신이 아닌 타 지자체와 산업적인 연계가 깊은 답례품을 발굴한 바 있다(지방행정연구원, 2019). 충청남도를 비롯한 우리나라의 지자체들이 똑같은 우를 범하지 않도록, 제도 시행 초기부터 지역에 산업적 뿌리를 둔 답례품을 생산하고 이를 지원하는 방안을 검토해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 충청남도를 대상으로 하여 고향사랑기부제의 재정확충효과를 분석하였다. 제도시행 초기인 상황을 감안하여, 시나리오 도출을 통해 고향사랑기부제의 재정확충효과에 대해 모의실험을 실시하였다. 이를 위해 고향사랑기부금을 납부할 수 있는 기부인구와 1인당 기부금을 추정하고 이와 관련한 세 가지의 시나리오를 도출하였다. 이후, 고향사랑기부금 확보, 보통교부세의 감소, 지방소득세의 유출, 답례품 마련을 위한 재정지출 등 재정유·출입 요인들을 종합검토하여 고향사랑기부제를 통해 충청남도가 실제 얻을 수 있는 재정확충효과를 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 충청남도는 고향사랑기부제를 실시함으로써 적게는 22.7억원에서 많게는 2,384.1억원에 이르는 재원확충효과를 거둘 것으

로 예상되었다. 만약 기부규모가 시나리오별 기부인구 적용비용의 최대치인 약 9-10% 수준에 이를 경우, 최소 281억원에서 최대 2,384.1억원에 달하는 재원확충이 이뤄질 수 있을 것으로 예상된다. 이 경우 2023년 기준 충청남도 자체재원의 약 6.9%에 해당하는 재원을 추가로 마련할 수 있다. 그러나 이는 가장 완화된 기준인 경제활동인구를 기초로 마련된 시나리오 분석결과로 실현 가능성이 비교적 낮다고 판단된다. 고향사랑기부금을 기부하는 현실적인 동기에 세액공제가 포함될 가능성이 큰데, 이 점을 반영하지 않았기 때문이다. 세액공제의 관점을 반영한 시나리오들에 따르면, 위보다 상대적으로 낮은 수준인 22.7억원에서 783.9억원 사이의 지방재정확충효과가 예상된다.

한편, 앞선 연구결과를 통해 충청남도를 포함한 우리나라 지자체들을 위한 다음과 같은 시사점을 도출해 볼 수 있다. 일단 지자체들은 제도의 운영원리와 실질적인 재원확충 규모의 파악을 전제로 하여 제도의 활용전략을 마련해야 할 것이다. 앞서 살펴보았듯이 실질적인 재정확충효과를 거두려면 고향사랑기부금 확보와 상충되는 재원유출사항에 대해서도 파악하고 있어야 한다. 이러한 노력 없이 무분별하게 재원확충에만 초점을 맞춘다면, 행정력만 낭비한 채 목표하는 바를 이루지 못할 가능성이 크다. 따라서 지자체들이 바라는 재원확충을 위한 제도홍보 및 합리적인 답례품 마련 등의 정책적 노력이 필요하다. 이와 동시에, 실제 재원확충효과가 크지 않을 경우 어떻게 조치를 취해야 하는지에 대한 방안도 수반되어야 한다. 이 경우 토론부에 언급한 바와 같이, 답례품 관련 산업과 기업을 육성하여 지역경제 활성화를 같이 도모하는 방안을 검토할 수 있다.

마지막으로 본 논문은 제도 시행의 결과를 모의실험을 통해 예측하는 것이기 때문에 많은 제약조건 하에 이뤄졌다는 점, 주요 1차 자료의 부재가 있었다는 점이 한계로 지적된다. 특히, 직접 설문조사를 실시하여 1차 자료를 취득하지 못하고 간접적인 자료를 통해 기부금액과 인원을 추정하였다는 점, 논리의 단순화를 위해 기부의 기점과 종점에 대한 탐구가 부족하였다는 점이 단점으로 지적될 수 있다. 이러한 단점을 보완할 후속연구를 기대해본다.

■ 참고문헌 ■

국세청(2021). 『2020년 국세통계연보』.

남황우(2017). “후루사토납세제도에 있어 기부의 기점과 종점에 대한 연구”, 『지방재정논집』, 22(2) : 191-225.

신두섭·염명배(2016). “일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점”, 『재정정책논집』, 18(3) : 145-194.

- 신두섭·하혜수(2017). “고향발전기부금 제도의 도입 가능성 연구”, 『지방정부연구』, 21(1) : 437-469.
- 행정안전부(2020). 『보통교부세 산정내역』.
- 염명배(2010). “일본 후루사토(故郷)납세 제도에 대한 논의와 ‘한국형’ 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토”, 『한국지방재정논집』, 15(3) : 71-111.
- 염명배(2021). “고향세 논의 10여년 추적과 「고향사랑기부제」 법제화 이후의 과제”, 『경제연구』, 39(4) : 133-181.
- 이영주·장윤주·박선정(2023). “고향사랑기부제 이해와 민간 협력 가능성 모색”, 『아름다운재단』.
- 임정빈·김성찬·홍근석(2017). “고향사랑 기부제도의 도입효과 분석: 재원확충과 재정격차 완화 효과를 중심으로”, 『현대사회와 행정』, 27(4) : 69-101.
- 주만수(2017). “고향기부제도에 대한 비판적 평가: 일본 고향납세제도의 경험과 지방분권 원리에 기초하여”, 『지방행정연구』, 31(3) : 245-272.
- 지방행정연구원(2019). 『일본 고향납세제도 현황과 우리나라 적용방안』, 지방행정연구원.
- 충남연구원(2022). 『충남 고향사랑기부제도 활성화를 위한 전략적 운영방안』, 충남연구원.
- 행정안전부(2022). 고향사랑기부제 지자체 시행 준비 설명회 자료.
- 홍근석·임정빈(2019). “조건부가치측정법을 활용한 고향사랑기부제도의 도입 효과 분석”, 『한국정책과 학회회보』, 23(3) : 1-31.
- 황이경·김남철(2023). “고향사랑기부제 도입에 따른 주요 쟁점과 개선과제”, 『공법연구』, 51(3) : 643-675.
- 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』.
- 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 : 59-73.
- 日本経済新聞(2017.4.7). “ふるさと納税の是非 返礼品部分 控除対象外に”, (2017. 4.7)

<https://kosis.kr> 국가통계포털.

<https://www.index.go.kr> e-나라지표.

송영현 pm1032song@uos.ac.kr

2017년 베이징대학교에서 경제학 박사학위를 받았다. 충남연구원을 거쳐 서울시립대학교 도시행정학과에서 조교수로 재직 중이다. “The spatial spillover effect of technological innovation network in cities: a case of the high-tech industry of Yangtze River Delta”, “지역 차원의 공유경제 정책 방향: 충청남도 사례를 중심으로” 등의 논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 도시 및 지역경제, 도시정책 등이다.