

# 일본 ‘후루사토(故郷)납세’ 제도에 대한 논의와 우리나라에의 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토

염명배 (충남대학교)

## 〈요 약〉

일본에서 현재 시행되고 있고 우리나라에서도 도입을 검토하고 있는 고향세는 지방세 및 지방자치 원칙에 중대한 패러다임의 전환(paradigm shift)을 요구하고 있다. 일본의 후루사토(고향)납세 제도는 납세자에 선택권을 부여하고, 고향의 중요성에 대한 관심을 제고하며, 자치의식의 진화 및 지방경영능력 증진에 기여한다는 긍정적 의의를 가지는 반면, 정치적 논리의 발상이 ‘조세원칙’과 ‘지방자치 원칙’에 위배되고, 지역 간 대립구도 및 갈등을 심화시키고 과열경쟁의 부작용을 유발할 우려가 있으며, 상징성에 비해 실질적 정책효과가 미미하고, 복잡한 신고절차로 인해 납세순응비용 및 세무행정비용이 증대할 가능성이 있다는 등의 다양한 문제점을 안고 있다. 우리나라에서 일본 후루사토납세 방식의 고향세(향토발전세)를 도입할 경우 일본 고향세 제도가 가지는 장단점을 그대로 답습할 것임은 자명하다. 뿐만 아니라 우리나라는 일본의 상황과는 달리 지방재정의 수직적 형평성이 매우 취약하다는 결정적 차이때문에 일본처럼 지방자치단체 간 세수격차만을 시정하려고 노력해서는 당연히 일본보다 만족스럽지 못한 결과를 초래할 수밖에 없을 것이다. 그리하여 본 연구에서는 고향세의 의의는 살리면서 일본식 고향세 제도가 안고 있는 제반 문제점을 피해갈 수 있으며, 나아가서는 우리나라가 직면한 수직적·수평적 재정 불균형 문제까지 동시에 해결할 수 있는 방안으로 지방소득세(지방세) 대신 소득세(국세)를 세액공제하는 이른바 ‘한국형’ 고향세 제도 운영방식을 제시하였다. 즉, 고향세를 단순히 지방세 배분 기능으로만 접근할 것이 아니라 보다 폭넓게 국세(소득세)-지방세(지방소득세) 간 기능 분담 및 구도개편의 차원으로 인식을 확대할 필요가 있다는 것이다. 고향세의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성된다면, 이에 대한 소득세 세액공제 방식은 정치후원금에 대한 세액공제 방식을 그대로 원용하면 된다.

## I. 머리말

### 1. 문제의 제기

‘고향세’에 관한 논의의 시작은 일본에서 2008년 4월 도입되어 2009년부터 시행되고 있는 ‘후루사토(ふるさと : 故郷)납세’(통칭 고향세) 제도에서 그 유래를 찾을 수 있다. 일본

의 후루사토납세(또는 후루사토세)는 지방자치단체가 걷는 개인주민세의 10%를 납세자가 원하면 그가 태어난 출신지역, 과거 주소지, 또는 각자가 생각하는 ‘고향’에 (기부금 형태로) 나눠주자는 취지에서 도입된 세목이다. 일본의 후루사토납세 제도의 도입 배경은 대도시와 농·어촌 간 세수 격차가 커져 지방 주민의 생활의 질이 악화되고 있다는 판단에 근거하고 있다. 당시 (2008년도 결산 기준) 지역 간에 인구 1인당 최대/최소 세수액의 격차는 3.0배에 달했으며, 특히 법인세의 경우 인구 1인당 무려 6.6배에 달하는 지역 간 세수 격차를 보이고 있었기 때문이다.

우리나라에서 고향세에 관한 논의가 일기 시작한 것은 올해(2010년) 4월 하순 한나라당이 6·2 지방선거 공약으로 ‘고향세(향토발전세)’의 신설을 검토하면서부터이다. 한나라당의 제안에 의하면 기본 골격은 일본의 후루사토납세 제도와 궤를 같이 하지만 소득할 주민세(2010년부터는 지방소득세로 명칭 변경)의 30%까지를 본인의 고향이나 5년 이상 거주했던 다른 지역에 낼 수 있도록 하는 안이 구상되었다.<sup>1)</sup> 한나라당의 고향세 도입 방침은 촉박한 일정으로 말미암아 충분한 검토가 이루어지지 않은 관계로 실제로는 6·2 지방선거의 공약사항으로 채택되기까지 이르지 못하는 못하였다. 하지만 이에 대한 논의가 완전히 수그러든 것은 아니기 때문에,<sup>2)</sup> 일본에서 지난 1년여 시행되어 온 후루사토납세 제도의 장·단점을 분석하고 과연 우리나라에서도 이 제도를 도입하는 것이 바람직한가에 대한 구체적 연구가 필요한 상황이라고 판단된다. 더구나 고향세 관련 논의가 학계가 아닌 정치권에서 먼저 제기되었다는 점에서 이 조세의 성격을 학술적으로 규명하고 정책적 효과를 검증하는 작업이 반드시 수행되어야 할 선결요건으로 요청되는 바이다.

## 2. 연구목적 및 내용

본 논문의 목적은 일본 후루사토납세 제도의 장·단점을 분석하고 우리나라에서 고향세(향토발전세)가 도입될 경우 각 지방자치단체의 주민세(지방소득세)의 변화추이를 예측함으로써 이 제도의 정책적 성과를 평가하고자 하는 데 있다. 본 연구에서는 한나라당의 방침에 따라 2010년 지방세법을 개정하여 2011년 고향세를 도입할 경우 지방재정간 소득할 주민세수에 어떠한 변화가 있는지를 진도비 모형을 통해 예측하고, 예측된 소득할 주민세액의 10%, 20%, 30%를 모든 주민이 각각 자신의 고향(출생지)에 고향세로 납부할 경우 지방재정간 어떤 주민세수의 변화가 있는지를 제한된 가정 하에서 추정해 보려고 한다.

이어서 우리나라에도 고향세를 도입할 경우 일본 후루사토납세 제도와 공통적으로 가지

1) 김성조 한나라당 정책위의장은 연내 지방세법 등을 고쳐 내년부터 시행할 계획이라고 밝혔다(동아일보(2010. 4. 20)). 한나라당 이주영 의원은 고향세 관련 내용의 조세특례제한법, 지방재정법, 지방교부세법, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안을 국회에 제출할 계획이라고 밝혔다(조세일보(2009. 3. 11)).

2) 한나라당은 “이번 고향세 관련 법안 추진은 지방선거와 관계없이 의원 입법을 위해 정책위 차원에서 준비하고 있는 것”이라고 고향세 도입 추진의지를 피력하였다(조세일보(2010. 4. 20)).

는 장단점과 함께 우리나라만이 가지는 문제점을 분석하여 고려해야 할 사항들을 지적하고, 이를 통하여 일본식 고향세 제도의 문제점을 해결하는 동시에 우리의 여건에 부합하는 '한국형' 고향세 제도를 모색해보고자 한다.

## Ⅱ. 일본의 후루사토납세 제도 소개 및 평가

### 1. 후루사토(고향)납세 제도의 특성

#### 1) 후루사토납세 제도의 도입배경

일본에서 '후루사토납세'에 대한 논의가 일기 시작한 것은 일본 참의원 선거운동이 한창이던 2007년 6월, 당시 아베 신조(安倍晋三) 총리 정부가 '고향사랑' 논란에 불을 지피면서 부터였다. 집권 자민당이 선거를 한 달 앞두고 후루사토납세 제도를 도입하겠다고 한 것이 발단이였다. 지방자치단체 주민들이 행정서비스에 대한 대가로 내는 주민세(소득할)의 10%까지를 납세자가 원하면 그가 태어난 고향에 나눠주자는 것이 이 제도의 취지이다.

일본은 일찍이 2000년에 '지방분권일괄추진법'을 시행함으로써 기관위임 사무 폐지, 중앙-지방간 상생·협력 관계 설정을 위한 지방재정 개혁의 초석을 마련한 바 있고, 2007년에는 3조엔 규모를 국세(소득세)에서 지방세(주민세)로 이양하는 이른바 '삼위일체개혁'을 추진하였다.<sup>3)</sup> 삼위일체개혁의 목표는 지방분권을 지지하는 지방세 확충 대책으로 지방자치단체의 자립도를 증대시켜 당시(2006년도) 59.7 : 40.3이던 국세 : 지방세 세수구조(이른바 '4할 자치')를 50 : 50까지 개선하며, 지방 간 세수 편재도가 작은 지방세 체계를 구축한다는 것이 주된 내용이다.

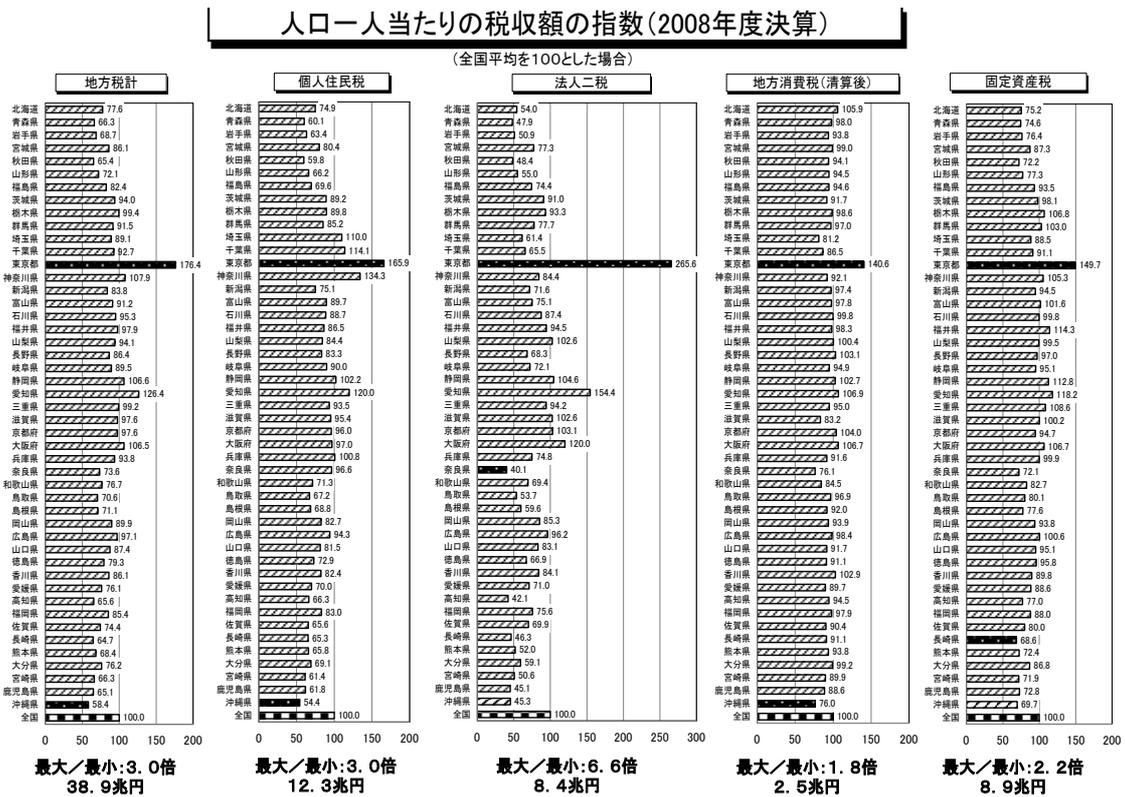
삼위일체개혁의 추진에 따라 지방세 자주재원의 비중은 45%까지 확대되었으나, 지방분권의 일환으로 국고 보조금의 축소·폐지(4조엔), 지방교부세액의 축소(5.1조엔) 등 이전재원은 오히려 감소하는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라 ① 국민건강보험에 대한 지자체 부담 증가, ② 아동 관련 수당 등 국가 부담을 인하, ③ 노인건강보험의 국고 부담을 인하, ④ 의무교육 국고부담금의 1/3 삭감 등으로 인하여 지방은 1조 5천억엔이 넘는 추가부담이 발생하였다. 그 결과 지방 세수이양 규모보다 국고부담 규모가 오히려 감소되어 중앙에서 지방으로 이전되는 재원의 총량이 급감하기에 이르렀다. 이에 따라 지방에 대한 세입보전 차

3) 일본 삼위일체개혁의 발단은 2006년 10월 24일 개최된 경제재정자문회의에서 스가(菅) 총무대신이 "매력있는 지방, 자율적인 지방을 만드는 지방분권 개혁에 대하여"라는 소위 「菅 Plan」을 발표하고 이후의 지방분권 개혁 추진방안을 제시하면서부터이다. 즉, 내각이 일체가 되어 3년간의 지방분권개혁추진법(2006년 12월에 3년간의 한시법으로 법령화)을 제정하고 이에 응하여 보조금, 교부세, 세원이양을 포함한 삼위일체 세원배분 개혁을 행한다는 것이다(박균조(2008, pp.163-164)).

원의 일환으로 ① 산간벽지 지역 지원을 위한 신형 교부세 신설, ② 법정외세 제도의 확대, ③ 후루사토(고향)납세 신설 등 3가지 사업의 추진을 통해 지방재정 확충방안을 제공하기 위한 노력을 기울이게 되었다(행정안전부(2010)).

더구나 삼위일체개혁으로 인하여 중앙-지방간 수직적 형평성은 어느 정도 제고되었다고 볼 수 있으나, 지역 간 세수의 수평적 형평성은 여전히 개선되지 못하고 있었기 때문에 세수의 지역편차를 개선하는 정책이 시급히 필요한 상황이었다. 일본의 자치단체 간 세수 격차는 우리나라만큼 심각한 수준으로 2005년도 결산 기준으로 일본에서 인구 1인당 지방세수가 가장 많았던 도쿄시(東京都)와 가장 적었던 오키나와현(沖縄県) 간의 세수 격차는 3.2배에 달했으며, 법인세만으로는 도쿄도와 나가사키현(長崎県) 간의 세수 격차가 6.5배에 달했다(매일경제, 2007, 9. 6). 2008년도 결산 기준으로 볼 때에도 이 격차는 그다지 개선되지 않아 도쿄도(최대)와 오키나와현(최소) 간의 1인당 지방세수격차는 3.0, 이 중 개인주민세는 도쿄도(최대)와 오키나와현(최소) 간에 3.0배, 법인세는 도쿄도(최대)와 나라현(奈良県)(최소) 간에 6.6배 등의 격차를 보이고 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 일본 자치단체별 인구 1인당 지방세수액 지수 (2008년도 결산 기준)



\* 2008년도 회계연도 : 2008년 4월 ~ 2009년 3월.

\* 자료 : 시즈오카현(静岡県) 經營管理部財務局稅務課 (2010, p.16)

일본이 후루사토납세를 도입하게 된 배경은 일본 역시 한국과 마찬가지로 도쿄를 중심으로 한 수도권 집중화가 심화되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 오사카, 나고야를 포함한 3대 도시권으로도 집중되고 있고, 홋카이도에서는 삿포로, 큐슈에서는 후쿠오카의 집중화가 심화되고 있는 실정이다(권덕희·염명배(2010, p.2)). 도시집중화 현상이 나타나는 이유는 실제로 많은 사람들이 지방의 고향에서 태어나 자라나며 거기에서 교육을 받지만 진학이나 취직을 기회로 도시로 나와 그곳에서 거주하기 때문이다. 이들이 지방세를 납세하는 경우 이들이 살고 있는 도회지는 세수를 얻지만 그들을 기른 고향의 지방자치단체에는 세수가 없다.<sup>4)</sup> 그래서 지금은 도회지에 살고 있어도 자신을 길러준 고향에 대하여 자신의 의사로 얼마든지 납세할 수 있는 제도가 있으면 좋지 않겠는가 하는 발상이 후루사토납세 제도의 도입취지라고 할 수 있다(박균조(2008, p.164)). 이러한 취지에서 일본의 후루사토납세 제도는 조세이론상으로는 지역 간 세수 편차를 시정하고 세수격차 해소를 목표로 하고 있다.

자신의 고향에 대하여 자신의 의사로 납세할 수 있는 후루사토납세의 도입은 일본 사회에서 큰 반향을 불러일으켜 세간의 관심사로 떠오르게 되었다(권덕희·염명배(2010, pp.2-3)). 신세를 진 고향에 가능하면 은혜를 갚고 싶다고 하는 많은 사람들의 심금을 울린 것이다. 대부분 사람들의 공감은 여러 가지 형태로 표명되고 미디어에서도 빈번하게 보도되었다(박균조(2008, p.164)). 이 제도에 대하여 재정이 취약한 지자체들은 크게 반겼다. 하지만 야당인 민주당은 말할 것도 없고 세수가 감소되는 도쿄 등 대도시의 반발은 이만저만이 아니었다. 지자체 간 재정 불균형을 해소하자면 명분이었지만 실은 농촌의 환심을 사서 표를 얻으려는 속셈이라는 비판이 만만치 않았다(서울신문(2010. 4. 21)). 후루사토납세의 취지에는 공감하나 이를 제도화 하는 것에 대해서는 적지 않은 반대의견이 제시되었고, 또한 이러한 단순한 생각을 정식 세제로서 형태를 갖추는 것에 대해 이론적, 제도적, 기술적으로 용이하지 않음이 지적되기도 하였다(권덕희·염명배(2010, p.3)). 이후 도농(都農) 사이에 밀고 당기는 우여곡절 끝에 이 제도는 결국 2008년 4월 30일 개정된 '지방세법 등의 일부를 개정하는 법률'에 의해 개인주민세 기부금제도를 대폭 확충하는 형태로 도입되어 2009년부터 시행되기에 이르렀다(한국조세연구원(2010, p.3)).

## 2) 후루사토납세 제도의 정의 및 성격

후루사토납세 제도에 대한 공식적인 정의는 없다. '후루사토'에 대한 정의 역시 모호하다. 하지만 일반적으로 후루사토납세 제도의 특성을 한마디로 표현하자면 주민이 응원해야겠다고 생각하는 현 거주지 이외의 '후루사토'(시(구)정촌 및 도도부현)에 기부하면 기부금 확정신고 시 일정 한도 내에서 그만큼 소득세(국세) 및 개인주민세(지방세)에서 공제

4) 시골 지역의 지방자치단체들은 “의료 교육 복지 등 다양한 행정서비스를 제공해 어린이들을 키우는 것은 우리다. 하지만 이들이 장성해서 직장을 잡고 세금을 내는 곳은 도쿄다.”라는 한탄을 늘어놓기도 한다.

해주는 제도라고 할 수 있다. 따라서 후루사토납세는 조세라기보다는 기부금의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

일본 총무성이 규정한 후루사토납세 제도의 구체적 내용은 다음과 같다(시즈오카현(靜岡縣)(2010)).

첫째, 후루사토납세자는 ‘개인’만이 해당하며, 기업은 대상에서 제외된다.

둘째, 기부 대상 지역은 광역자치단체(도도부현)나 기초자치단체(시(구)정촌) 어느 곳에나 가능하며, 기부자의 현주소나 출신지 등에 관계없이 자유롭게 선택할 수 있다.

셋째, 기부한 해의 다음 해 2~3월에 주소지에 신고하면 주민세를 세액공제 받게 된다.

넷째, 기부금액은 얼마라도 무방하지만 5,000엔을 초과하는 금액에 대해서는 일정 한도까지 개인주민세로부터 세액공제를 받을 수 있다. 또한 총소득금액의<sup>5)</sup> 30%까지만 주민세 공제대상에 포함되며 30%를 초과하는 기부금에 대해서는 추가공제 되지 않는다.

## 2. 후루사토납세 세액공제 제도

### 1) 세액공제 제도의 의의

일본의 후루사토납세에 대해서 총무성은 자기 거주 지역이 아닌 고향 등 다른 곳에 ‘기부금’을 내면 주민세에서 최대 10%까지 직접 세액공제를 해주는 방식을 취하고 있다.

일본이 후루사토납세 제도를 시행함에 있어 기부금 세액공제방식을 채택한 것을 눈여겨볼 필요가 있다. 기부금 세액공제방식은 납세자가 주민세를 10% 분할 납부하는 것과 동일한 효과를 내면서도 비교적 행정처리가 쉽게 이루어진다는 장점이 있다. 당초 납세자가 주민세를 최대 10%까지 다른 지역에 ‘분할납부’할 수 있도록 하는 방식을 검토한 바 있다, 그러나, 주민세는 기본적으로 현재 살고 있는 자치단체에 납부하는 방식으로 조세행정 시스템 역시 이러한 방식으로 구성되어 있기 때문에, 주민세를 다른 지역에 분할 납부하도록 할 경우 타 자치단체에 세금을 배분하는 시스템은 구축되어 있지 않아 납세 과정에서 많은 어려움이 따르고 징세행정 절차가 복잡해지는 등 문제가 발생할 우려가 있었다. 이에 따라 동일한 효과를 가지는 기부금 세액공제방식을 채택하게 된 것이다(매일경제(2007. 9. 6)). 이러한 기부금 세액공제방식은 현행 기부금 공제의 제약을 완화시키면서 납세자가 납세지를 선택하는 것과 같은 구조로 선진화 되는 방식이라 할 수 있다(권덕희·염명배(2010, p.4)).

### 2) 후루사토납세 공제세액 산정방식

후루사토납세의 경우 소득세(국세 : 소득공제)와 개인주민세(지방세 : 세액공제)가 공제된다. 후루사토납세의 대상은 2008년 1월 1일 이후에 납부된 기부금이 해당되며, 소득세는

5) 근로소득자는 근로소득에서 근로소득공제액을 차감한 금액, 연금소득자는 연금소득에서 공적연금 등을 차감한 금액

당해년도, 주민세는 익년도분에서 공제된다.

후루사토납세에 따른 공제세액의 산정방식은 다음과 같다. 소득세(국세)의 한계세율을  $\alpha\%$ ,<sup>6)</sup> 주민세(소득할)액<sup>7)</sup> Y엔을 납부하는 상황에서 이 중 X엔을 후루사토납세(기부)한 경우 공제세액은 다음 A, B, C의 합계액으로 계산된다.

- A : 소득세 (국세) 공제액 =  $(X\text{엔} - 5\text{천엔}) \times \alpha\%$
- B : 주민세 (지방세) 기본공제액 =  $(X\text{엔} - 5\text{천엔}) \times 10\%$
- C : 주민세 (지방세) 특례공제액 =  $(X\text{엔} - 5\text{천엔}) \times (90\% - \alpha\%)$   
(공제대상은 주민세액(Y엔)의 1할이 한도임)

실제 공제세액을 산정해보기 위해서 소득수준이 다른 갑과 을 두 사람의 경우를 가정하자.

(1) 갑은 급여수입이 700만엔이며 소득세의 한계세율은 10%, 주민세(소득할) 납부액은 24만엔이다.

① 갑이 35,000엔을 기부한 경우 :

- A : 소득세 공제액 =  $(35,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times 10\% = 3,000\text{엔}$
- B : 주민세 기본공제액 =  $(35,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times 10\% = 3,000\text{엔}$
- C : 주민세 특례공제액 =  $(35,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times (90\% - 10\%) = 24,000\text{엔}$   
(특례공제 대상은 주민세 납부액(24만엔)의 1할인 24,000엔이 한도임)

따라서 갑의 총 공제세액은 30,000엔이 되며, 갑이 35,000엔을 기부할 경우 세액공제 후 갑의 실제부담은 5,000엔이 된다.

② 갑이 50,000엔을 기부한 경우 :

- A : 소득세 공제액 =  $(50,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times 10\% = 4,500\text{엔}$
- B : 주민세 기본공제액 =  $(50,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times 10\% = 4,500\text{엔}$
- C : 주민세 특례공제액 =  $(50,000\text{엔} - 5,000\text{엔}) \times (90\% - 10\%) = 36,000\text{엔}$ 이지만 특례  
공제 대상은 주민세 납부액(24만엔)의 1할인 24,000엔이 한도임. 따라서 C =  
24,000엔

6) 일본의 소득세율 체계는 5%~40%까지 6단계로 되어 있다. 1,950천엔 이하의 소득에 대해서는 5%, 3,300천엔 이하의 부분에 대해서는 10%, 6,950천엔 이하 부분에 대해서는 20%, 9,000천엔 이하 부분에 대해서는 23%, 18,000천엔 이하 부분에 대해서는 33%, 18,000천엔 초과 부분에 대해서는 40%의 한계세율이 적용된다. 기초공제와 배우자공제는 각각 380천엔씩이다. 소득세는 당해연도(현년도) 소득금액을 기준으로 부과된다. 2010년 예산 기준 소득세는 13조엔에 달한다.

7) 일본의 개인주민세는 소득할은 도도부현 4%, 시정촌 6%로 합계 10%이며, 균등할은 도도부현 1,000엔, 시정촌 3,000엔으로 가구당 합계 4,000엔이다. 기초공제와 배우자공제는 각각 330천엔씩이다. 소득할은 전년도 소득금액을 기준으로 산정된다. 2010년도 지방재정계획에 의하면 주민세 균등할은 0.2조엔, 소득할은 11조엔으로 예상된다.

결과적으로 갑의 총 공제세액은 33,000엔이 되며, 갑이 50,000엔을 기부할 경우 세액공제 후 갑의 실제부담은 17,000엔이 된다.

(2) 을은 급여수입이 1,000만엔이며 소득세의 한계세율은 20%, 주민세(소득할) 납부액은 63만엔이다.

① 을이 95,000엔을 기부한 경우 :

A : 소득세 공제액 = (95,000엔 - 5,000엔) × 20% = 18,000엔

B : 주민세 기본공제액 = (95,000엔 - 5,000엔) × 10% = 9,000엔

C : 주민세 특례공제액 = (95,000엔 - 5,000엔) × (90% - 20%) = 63,000엔

(특례공제 대상은 주민세 납부액(63만엔)의 1할인 63,000엔이 한도임)

따라서 을의 총 공제세액은 90,000엔이 되며, 을이 95,000엔을 기부할 경우 세액공제 후 을의 실제부담은 5,000엔이 된다. 을의 기부금액이 95,000엔을 초과할 경우 공제대상의 금액(을의 실제부담)이 증가한다.

후루사토납세(기부) 금액이 동일한 상황이라 하더라도 소득세율과 주민세 공제액이 달라질 수 있다. 예를 들어 납세자가 부부이고 부양가족이 1인인 근로소득자 경우 소득수준과 후루사토납세(기부금)액에 따라 공제세액이 다음과 같이 계산된다.

○ 연간소득이 500만엔 경우

기부금	공제금액	세부내역	소득세 한계세율
1만엔	5,000엔	주민세분 4,700엔, 소득세분 300엔	6%
3만엔	17,400엔	주민세분 16,100엔, 소득세분 1,300엔	8%
5만엔	<b>20,400엔</b>	주민세분 18,100엔, 소득세분 2,300엔	13%
10만엔	27,900엔	주민세분 23,100엔, 소득세분 4,800엔	21%

○ 연간소득이 700만엔 경우

기부금	공제금액	세부내역	소득세 한계세율
1만엔	5,000엔	주민세분 4,500엔, 소득세분 500엔	11%
3만엔	25,000엔	주민세분 22,500엔, 소득세분 2,500엔	11%
5만엔	<b>38,400엔</b>	주민세분 33,900엔, 소득세분 4,500엔	13%
10만엔	48,400엔	주민세분 38,900엔, 소득세분 9,500엔	24%

○ 연간소득이 1,000만엔 경우

기부금	공제금액	세부내역	소득세 한계세율
1만엔	5,000엔	주민세분 4,000엔, 소득세분 1,000엔	20%
3만엔	25,000엔	주민세분 20,000엔, 소득세분 2,500엔	25%
5만엔	<b>45,000엔</b>	주민세분 36,000엔, 소득세분 9,000엔	25%
10만엔	82,500엔	주민세분 63,500엔, 소득세분 19,000엔	30%

\* 자료: 행정안전부(2010)

3) 후루사토납세 공제신고

후루사토납세자는 도도부현, 시(구)정촌 중 임의로 선택한 후 기부금신고서를 작성하여 개인소득세의 10% 이내에서 기부금을 납부하면 기부금 수탁 도도부현, 시구정촌은 기부금 영수증 송부하며, 매년 1월 1일 ~ 12월 31일까지 기부한 기부금을 익년 3월 15일까지 세무서 및 주소지 시(구)정촌에 기부금 영수증을 첨부하여 기부금 공제 신고를 하면 소득세 및 주민세에 대한 세액공제를 받을 수 있다. 기부자의 신고가 없는 경우에는 공제가 불가하므로 신고절차가 필수적이다.

3. 후루사토납세 제도 시행 내역 (조세수입 규모)

후루사토납세 제도가 시행된 직후 2008년도 상황을 보면 오사카시(大阪府)가 505건(명) 으로부터 총 1억5,702만엔의 기부금을 모금해서 전국 최고의 실적을 올렸으며, 그 뒤를 가 고시마현(鹿兒島県) 6,212만엔, 후쿠이현(福井県) 2,267만엔 등이 따르고 있다.

〈표 1〉 일본 시(府) 후루사토납세 징수실적 (2008년) (단위: 건수/ 금액)

도시명	건수(건)	금액(엔)
大阪府	505	157,021,235
福井市	472	33,843,175
熊本市	356	19,611,925
神奈川県	52	15,206,969
京都府	226	8,632,504
奈良市	128	6,936,351
千葉市	45	242,931
群馬市	88	1,788,000
山形市	55	3,044,000
岩手市	34	2,049,000
石川市	196	3,750,000
富山市	28	3,710,000

\* 자료: 행정안전부(2010)

2009년도 기준 후루사토납세 상황은 <표 2>에 나타나 있다.

<표 2> 지방자치단체별 후루사토납세 기부금 수입현황 및 재정자립도 비교 (2009년 기준)

都道府縣명	납세건수		납세금액		재정자립도		형평화 효과 (이격도)  B-A
	건수	순위 (29개 都府縣) [47개 都道府縣]	금액 (천엔)	순위 (29개 都府縣) [47개 都道府縣] (A)	재정자립도(기준재정수입액/기준재정수요액)%	순위 [47개 都道府縣] (B)	
大阪府	1,233	2 [2]	117,262	1 [1]	73.4	6	5
神奈川縣	1,280	1 [1]	55,056	2 [4]	94.2	3	1
山梨縣	133	7 [14]	18,213	3 [9]	41.9	28	19
埼玉縣	294	5 [8]	17,008	4 [10]	76.2	5	5
山口縣	194	6 [11]	15,351	5 [11]	43.5	25	14
廣島縣	11	26 [44]	10,264	6 [15]	57.8	16	1
石川縣	1,014	3 [3]	10,012	7 [16]	48.5	20	4
椋木縣	96	10 [20]	9,074	8 [18]	59.9	10	8
香川縣	112	8 [17]	5,465	9 [20]	47.8	21	1
長崎縣	100	9 [19]	4,949	10 [21]	30.3	41	20
鳥取縣	55	12 [26]	3,402	11 [26]	27.8	45	19
茨城縣	42	14 [29]	2,426	12 [27]	63.5	8	19
群馬縣	32	17 [33]	2,145	13 [30]	57.9	15	2
岡山縣	48	13 [27]	2,036	14 [31]	50.6	19	5
秋田縣	31	18 [34]	2,032	15 [32]	29.5	43	11
青森縣	34	16 [32]	1,997	16 [33]	32.0	37	4
富山縣	23	21 [37]	1,985	17 [34]	46.7	22	12
山形縣	69	11 [23]	1,949	18 [35]	33.4	36	1
千葉縣	369	4 [7]	1,856	19 [36]	76.9	4	32
大分縣	31	18 [34]	1,535	20 [38]	35.7	33	5
靜岡縣	38	15 [31]	1,348	21 [39]	71.1	7	32
三重縣	10	27 [45]	1,205	22 [40]	58.2	14	26
岐阜縣	24	20 [36]	1,030	23 [42]	52.4	18	24
愛知縣	12	25 [43]	882	24 [43]	95.3	2	41
沖繩縣	16	23 [40]	852	25 [44]	29.6	42	2
宮城縣	8	28 [46]	808	26 [45]	52.5	17	28
岩手縣	13	24 [42]	552	27 [46]	31.4	39	7
福岡縣	19	22 [39]	1,151	28 [41]	59.1	13	28
東京都	2	29 [47]	60	29 [47]	116.2	1	46
계 (29개 都府縣)	5,343		291,896				
기타지역 계	3,487		390,200				
총계 (47개 都道府縣)	8,830		682,096				
평균 (29개 都府縣)	188		14,513				
평균 (47개 都道府縣)	184		11,031				

\* 자료: 시즈오카현(靜岡縣)(2010, p.10)에서 제작성.

#### 4. 후루사토납세 제도에 대한 평가

일본에서 도입된 후루사토납세 제도에 대한 평가는 크게 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나누어 검토할 수 있다.

##### 1) 긍정적 측면 (의의)

후루사토납세제도의 의의는 경제적, 사회적, 정치적 측면에서 다음 네 가지로 평가할 수 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 납세자에 대하여 선택기능을 부여했다는 점이다. 전통적으로 근대사회에서의 조세는 국가 및 지방단체의 (일방적) 과세권에 기초하여 강제적(국민의 의무)으로 징수되는 것이 근본적 속성인데, 후루사토납세는 납세분의 일부이긴 하나 자신의 의사로 납세액뿐 아니라 납세대상(납세지)까지 선택할 수 있다는 데에 의의가 있다고 하겠다. 경제논리에 비추어 볼 때 선택은 강요에 비해서 확실히 소비자의 만족과 후생을 증대시킬 수 있는 바람직한 방안이 된다. 박균조(2008, p.165)는 선택납세가 실현되면 세제상, 과세논리상 실로 역사적인 의의를 갖는 것이라고 평했다. 자신의 의사로 납세지를 선택할 때 납세자는 다시금 세금의 의미와 의의에 대하여 생각하게 될 것이고, 그것이야말로 국민에 있어서 세금을 자신의 것으로 생각하고 납세의 중요성을 지각하는 귀중한 기회가 될 것이기 때문이다.

둘째, 고향의 중요성을 일깨웠다는 점이다. 후루사토납세 제도는 고향의 중요함을 납세자들이 재인식하는 것을 돕는다는 의의가 있으며, 아름다운 향토를 사랑하고 자신이 태어나고 자신을 길러준 고향에 감사하는 본연의 인간성 회귀를 위한 귀중한 계기가 될 수 있다는 점을 높이 살 수 있다.

셋째, 자치의식의 진화에 기여하였다는 점이다. 후루사토납세 제도는 납세자와 지방단체 사이를 직접 연결하는 고리를 만듦으로써 이들 간에 새로운 관계를 정립하는 계기가 될 것이다. 납세자 본인이 원하는 경우에만 납세액 일부를 고향에 보내는 방식이기 때문에 지방자치단체가 납세자의 의사를 존중하지 않을 수 없을 것이다(동아일보(2007. 6. 2)). 따라서 비록 제한적이기는 하지만 납세를 둘러싸고 납세자와 지방자치단체 간 반대급부(응역성) 인식이 제고되고, 납세자의 뜻에 따라 지방자치단체의 시책이 이루어지도록 함으로써 지역의 활성화가 기대되며, 지방행정에 대한 관심과 참가의식이 높아지게 되면서 납세자와 지방자치단체가 함께 성장해 가는 것이 기대된다(권덕희·염명배(2010, p.3)). 또한 후루사토납세의 의의에 대하여 지방자치 관계자 간에 이해의 폭이 넓어지고 공감대를 형성할 경우, 지역 간 입장 차이에 의한 이해상충 및 갈등문제를 극복할 수 있을 것이기 때문에 후루사토납세 제도는 지방자치의 큰 그림을 그리는 새로운 제도 구축의 시금석이 될 수 있다는 의미를 포함하고 있다.

넷째, 지방자치단체 간의 경쟁을 촉진함으로써 '지방경영시대'의 특성을 발휘할 수 있다

8) 일부 내용은 박균조(2008, pp.163-166)를 참고하였음.

는 점이다. 지방자치시대에서 지방자치단체(지방정부)의 운영은 ‘자율·경쟁·책임’으로 함축되는 민간기업의 운영방식(modus operandi)과 유사성을 보이게 되며, 이러한 면에서 지방자치단체 역시 기업과 마찬가지로 어떠한 형태로든 경쟁은 불가피한 상황이 될 것이다.<sup>9)</sup> 지나친 과열양상으로 치닫지만 않는다면 적절한 경쟁은 오히려 효율적인 지방경영을 위해서 바람직한 현상으로 해석되므로 지역의 특성을 살리는 방향으로 지방자치단체 간 경쟁은 적극 장려할 필요가 있다. 후루사토납세 제도의 시행 후 대도시에 사는 지방 출신자들의 애향심을 자극하기 위한 일본 지방자치단체 간의 경쟁이 뜨겁게 달궈지면서 실제로 홋카이도(北海道) 니세코町の ‘고향 만들기 기부제도’나 나가노현(長野県) 야스오카무라(泰阜村)의 ‘고향을 그리워하는 기금’, 시즈오카현(静岡県)의 ‘후지의 나라 응원기부금’ 등과 같은 슬로건을 내걸고 납세자의 구미에 맞도록 기부금 유치경쟁을 벌이고 있다. 일본의 천년고도 교토시(京都府)는 고향납세제를 통해 들어온 돈을 문화재 보호에 사용기로 하고 유명 사찰과 관광유치단체 등 50개 단체로 지원조직까지 만들었다. 이들 단체는 평소 공개하지 않는 문화재를 고향납세 납부자에게 특별 공개하기로 하는 등 답례용 특전을 검토 중이다. 비도심권인 규슈(九州) 남단의 가고시마현(鹿児島県)은 협회회를 구성하여 공동홍보하면서 도쿄와 오사카(大阪)의 출장사무소에 ‘고향납세과’를 설치하고 각각 5명씩 전담 인력까지 배치하는 등 적극적으로 유치활동을 전개하고 있다. 이와 같은 지역 간 경쟁은 국민들에게 정확하고 효과적인 지역정보를 제공한다는 순기능도 있다.

## 2) 부정적 측면 (문제점)

앞에서 살펴본 긍정적 측면과 동시에 후루사토납세 제도는 다음과 같은 문제점도 함께 지니고 있다.

첫째, 분석적 경제논리에 근거하기보다는 다분히 감성적 ‘정치논리’가 추진동기가 된 제도로서 논리적 필연성의 기반이 취약하다는 단점을 보인다. 2007년 당시 일본 정부와 여당이 후루사토납세를 추진하는 진짜 속내는 아베(安倍晋三) 정권의 명운이 걸린 7월 참의원 의원 선거에서 승패의 열쇠를 진 ‘농촌표’의 환심을 사기 위한 것으로, 이를 위해서 부랴부랴 도입을 추진하였다는 주장이 제기되는 것처럼 고향납세 관련 논의는 면밀한 논리적·경제적 이론에 근거하여 제기된 것이 아니라 “애향심”이라는 국민감정에 호소하면서 정치권에서 먼저 제기된 논의로, 정책의 엄밀성 및 효과성에 의문을 낳는다.

둘째, 후루사토(고향)납세 제도의 논리적 발상이 ‘조세원칙’과 ‘지방자치 원칙’에 위배된다는 중요한 문제점을 내포하고 있다. 납세자의 의사에 따라 조세를 납부하는 곳을 임의로 선택하게 하는 구조는 ‘강제성’을 본질로 하는 조세의 원칙과 모순된다(한국조세연구원(2010, p.9)). 즉, 납세자가 세금의 용처를 지정하는 것은 획기적인 발상일 수 있으나, 분명히

9) 기업경영의 관점에서 지방자치를 다루고 있는 문헌으로는 호소카와 모리히로(細川護熙)·이와쿠니 데쓰도(岩國哲人)(1993), 서원교(1995), 염명배(1995, 1996, 1999, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2003, 2004, 2006, 2010), 설봉식 외(1998), 하야시 요시쓰구(1998) 등이 있다.

조세제도의 토대를 흔드는 일이다(동아일보(2007. 6. 2)).<sup>10)</sup> 또한 주민세는 주소지의 지방자치단체로부터 행정서비스 혜택을 받는 자가 부담해야 하는 일종의 '지역사회 회비'을 성격을 지니는 것이라서(한국조세연구원(2010, p.8)) 해당 지역의 기반시설 조성 및 주민복지에 쓰여야 하는 것이 원칙이며, 한 지역에서 거둔 주민세를 다른 지역에 쪼개내는 것(즉, A 지역에 납부한 세금(또는 기부금)에 대해 B 지역에서 세액공제하는 것)은 조세원칙에 어긋난다는 주장이다(매일신문(2010. 4. 20), 동아일보(2010. 4. 20)). 다시 말해 주민세는 지자체의 행정 서비스에 대한 대가로 주민들이 내는 세금으로, 이를 거주 지역이 아닌 고향 등 다른 곳에 돌리는 것은 '수익자 부담 원칙'에 위배된다는 것이다(권덕희·염명배(2010, p.1)). 또한 동일한 소득을 가진 주민이라도 출신지에 따라 부담하는 주민세 세액이 달라진다는 것(즉, 외지에서 이주해 와서 그 지역의 혜택을 동일하게 받으면서도 주민세를 전액 납세하는 토박이 주민에 비하여 지역에 대한 의무를 다하지 않는 것)은 납세자 간 '형평성'에 어긋난다는 지적이다. 뿐만 아니라 특정 지역의 조세가<sup>11)</sup> 타 지역의 재정에 영향을 미칠 수 있으므로 지방자치 원칙과 상충되는 결과를 야기할 수 있다(한국조세연구원(2010, p.1)).

셋째, 고향납세가 어느 조세처럼 강제적으로 과세되는 것이 아니라 납세자의 '자발적 의사'에 의존한다는 점에서 강제적 조세에 비하여 세수전망 추계가 불안정해지고 이에 따라 세수예측성이 부정확해질 우려가 있다. 더구나, 고향납세 납세가능 개인에 대한 정확한 정보(출생지 및 장기 거주지를 기초자치단체 단위로 파악, 연령(은퇴시기), 소득(근로소득 및 자영, 기타 소득) 등 파악)이 없을 경우에는 세수예측성은 더욱 제한될 것이다.

넷째, 고향납세 제도가 과연 소기의 정책목적 달성할 수 있는지의 여부가 불투명하다는 점이 지적된다. 후루사토납세 제도의 가장 중요한 명분은 지방자치단체 간 세수편차를 개선하여 조세수입의 수평적 불균형을 해소하고자 하는 데 있다고 볼 수 있겠는데, 과연 바라던 목적을 달성하는 방향으로 진전이 되고 있는지(즉, 후루사토납세 제도의 도입으로 인하여 반드시 지방재정 여건이 좋은 지역에서 지방재정 여건이 열악한 지역으로 세원이 이동할 것인지), 아니면 새로운 불평등을 초래하는 것은 아닌지에 대한 의구심이 발생한다. 일본 언론에 따르면 당초 고향납세 제도를 도입한 취지는 도쿄와 오사카 등 대도시의 세금이 농촌지역 등으로 흘러가게 함으로써 세수(稅收) 격차를 줄인다(즉, 수평적 불균형 해소)는 것이었지만, 실제 광역지자체별 실적을 집계한 결과 2008년과 2009년 모두에 걸쳐 오사카시(大阪府)가 고향세의 건수와 금액에서 모두 압도적인 1위를 기록하고 있음을 발견할 수 있다.<sup>12)</sup>

10) 예컨대 소득세와 법인세의 용처를 납세자에게 정하게 하면 빈곤층을 위한 복지예산은 씨가 마를 것이다(동아일보(2008. 8. 8)).

11) 지방자치단체에 대한 기부금의 종류는 도도부현 또는 시(구)정촌이 조례로 지정할 수 있다.

12) 이는 변호사 겸 연예인 출신인 하시모토 도루(橋本徹) 오사카 지사가 일명 '오사카 유신'이라고 불리는 과감한 재정개혁안을 시행하면서 전국적인 화제를 모은 때문으로 보인다. 그는 오사카 전체를 거대한 박물관처럼 꾸미는 구상을 마련해 고향납세 납부를 호소해 왔다(동아일보(2008. 8. 8)).

오사카시는 도쿄 다음 큰 일본 제2의 대도시로서 지방재원이 가장 필요한(열악한) 지역은 결코 아니다. 앞의 <표 2>에서 보는 바와 같이 일본 47개 도도부현 중에서 고향세 수입의 상위(10위권 이내)를 차지한 오사카시(大阪府 : 전국 1위), 카나가와현(神奈川県 : 4위), 사이타마현(埼玉県 : 10위)의 재정자립도(=기준재정수입액/기준재정수요액)가 각각 73.4%(전국 6위), 94.2%(3위), 76.2%(5위) 등으로 재정상황이 매우 양호한 지역이라는 점에 주목할 필요가 있다. 과연 고향세가 재원이 가장 궁핍(필요)한 지역으로 배분되는가를 확인하기 위하여 재정자립도 순위(B)에서 고향세 수입규모 순위(A)를 뺀 이격도(절대값)로써 고향납세 제도의 형평화 효과를 추정해볼 수 있겠는데(즉, 이격도가 클수록 형평화 효과가 큼). 이격도가 47개 지방자치단체 수의 절반에 해당하는 23을 상회하는 지방자치단체의 수가 8개에 불과하다는 점에서 지역 간 세수격차를 줄이기 위한 명분은 그다지 설득력을 얻지 못하는 것으로 판단되므로, 이 제도의 정책효과 및 실효성에 대한 검증이 필요하다. 이상의 결과로 보아 지방자치단체 간 재정의 수평적 형평성 제고가 목적이라면 그 역할을 고향세에 맡기기보다는 보다 적극적으로 교부금(교부세) 기능을 강화하는 편이 더 나을 수도 있을 것이기 때문이다.

뿐만 아니라, 세수 규모가 작아서 세수편차 개선의 실질 효과는 그다지 크지 않을 것으로 예상된다. 2009년 기준으로 47개 도도부현의 후루사토납세 총액은 6억 8,210만엔에 달하는데, 이는 2008년 결산 기준 개인주민세 총액(12.3조엔)의 0.006%, 지방세 총액(38.9조엔)의 0.002%에 불과한 수준이다. 지방자치단체 평균 후루사토납세 세수가 1,103만엔으로 취약하며, 더욱이 상위권 몇 개 지역을 제외하면 대부분 지역이 1,000만엔대 이하의 저조한 세수실적을 보이고 있어, 이처럼 영세한 세수규모로는 아무리 명분이 좋더라도 지자체 간 세수격차를 완화하는 데는 실질적 한계를 드러낸다.

다섯째, 재원이 한정된 상황에서 지방자치단체 간에 주민세 수입을 배분하는 zero-sum 게임 법칙 하에서 zero-sum 게임 하에서 지방자치단체 간 갈등 심화 및 고향세 과열 유치 경쟁(지방세 쟁탈전)의 부작용이 나타날 우려가 있다는 주장도 제기된다(매일신문(2010. 4. 20)).<sup>13)</sup> 실제로 일본의 경우 재정이 취약한 지방자치단체들은 후루사토납세의 도입을 적극 찬성·환영하는 반면, 도쿄(東京) 등 (전입 인구가 많은) 대도시의 자치단체장은 강력히 반대·반발하는 등 지역에 따라 찬반의견이 뚜렷이 구별되었다. 일본의 후루사토납세에 대한 여론조사 결과에서는 찬성 50%와 반대 26%를 보여 찬반이 엇갈렸으며, 도쿄와 오사카와 같은 대도시에서조차 찬성 46%, 반대 33%로 의견이 일치하지 않음을 나타내고 있다.

13) 지자체 간 경쟁이 격화되면서 고액 납세자들에게 특산품 등을 답례로 주는 사례도 늘고 있다. 야마구치(山口 현 하기(萩) 시는 5,000엔 상당의 밀감이나 하기찻잔 등을 답례품으로 내걸었다. 하기찻잔은 임진왜란 때 잡혀온 조선 도공들이 처음 만들고 후손들이 발전시켜 온 것으로, 차 애호가들 사이에서는 명품으로 통한다. 그러나 일부 지자체는 고가의 답례품을 내걸었다가 모금 실적이 예상에 크게 못 미치자 싼 답례품으로 대체하기도 했다. 심지어 국수주의적 감정을 활용하는 지자체마저 있다. ‘다케시마(竹島·독도의 일본식 이름)의 날’을 제정해 독도가 일본 땅이라고 주장하는 데 앞장서는 시마네(島根)현은 “다케시마 홍보를 위해 쓰겠다”는 명분 등을 내걸어 납세자의 주머니를 공략하고 있다(동아일보(천광암 도쿄 특파원)(2008. 8. 8)).

고향납세 제도를 반대하는 의견으로는 비단 대도시의 세원감소를 우려하는 목소리뿐만 아니라 지방분권을 도시와 지방의 대립구도로 바꾸는 것 등에 반발 이유도 있다. 따라서 고향납세 도입을 위해서는 전입 인구가 많은 지방자치단체에 대한 적극적인 설득이 이루어지고 납세자들의 납세의식을 제고시킴으로써, 지자체간 불균등 배분 등을 통한 지방분권의 도시와 지방의 대립과 지역감정의 심화에 미리 대비하여야 할 필요가 있다(권덕희·염명배(2010, p.5)).

여섯째, 납세자의 선택 갈등을 조장하고 납세에 관련된 비용이 증대된다는 점이다. 즉, 주민이 납세지를 선택함에 있어서 내가 현재 사는 지역에 얼마만큼 납세할 것인가, 또는 내가 과거에 살던(태어난) 지역에 얼마나 보낼 것인가를 결정하는 과정에서 명확한 기준 없이 감정에만 의존하기 때문에 갈등을 조장할 가능성이 있다. 또한 고향납세 신고(기부금 납부, 영수증 수령, 기부금 공제 신고) 및 배분 절차 등이 복잡하고 번거로워 납세자나 지방자치단체에 추가적 납세순응비용 및 세무행정비용이 소요될 우려가 있다. 그리고 5천엔의 자기부담이 발생한다는 점, 비영리단체에 대한 기부규모가 축소될 수 있다는 점 등 새로운 문제점이 대두된다.

이상의 논의를 정리해 볼 때 일본의 후루사토납세 제도는 ① 납세자에 선택권 부여, ② 고향의 중요성에 대한 관심 제고, ③ 자치의식의 진화 및 지방경영능력 증진 등과 같은 장점을 가지는 반면, ① 경제논리가 아닌 정치논리에 근거함으로써 논리적 필연성이 취약하고, ② 논리의 발상이 '조세원칙'과 '지방자치 원칙'에 위배되며, ③ 세수전망 및 세수예측성이 부정확해지고, ④ 지역 간 재정격차 해소 등 정책목적 달성 여부가 불투명하고 상징성에 비해 실질 효과는 미미하며, ⑤ 지방자치단체 간 갈등 및 대립구도 심화와 과열경쟁의 부작용이 나타날 우려가 있고, ⑥ 복잡한 신고절차로 인해 납세순응비용 및 세무행정비용이 증대할 가능성이 있다는 등의 문제점을 안고 있는 것으로 요약할 수 있다. 이상에서 분석한 후루사토납세 제도의 장점(의의)으로 꼽히는 요인들은 대체로 포괄적이고 상징적인 반면, 단점(문제점)으로 지적되는 사안들은 상당히 구체적이고 현실적이라는 특징을 보인다.

### Ⅲ. 우리나라의 고향세(향토발전세)에 관한 논의

#### 1. 우리나라 고향세(향토발전세) 논의

##### 1) 고향세 논의의 발단

2008년 4월 일본에서 '후루사토(고향)납세' 제도가 도입된 지 만 2년이 흐른 지난 2010년 4월 20일, 집권 여당인 한나라당이 주민세(2010년부터 (종합소득세분) 지방소득세에 해

당)의 일정액을 자신의 출생지 등 다른 지역에 납부할 수 있도록 하는 ‘고향세(향토발전세)’의 신설을 6·2 지방선거 공약으로 채택하겠다는 계획을 밝힘으로써 우리나라에서도 고향세에 관한 논의가 시작되었다. 재정 형편이 좋은 서울 인천 경기 등 수도권 주민 중 외지에서 전입한 인구가 800만 명에 이른다는 점을 감안할 때 이들의 주민세 일부를 각자 고향에 보내면 재정자립에 다소 도움이 될 것 같다는 취지에서였다(서울신문(2010. 4. 21)).

한나라당 김성조 정책위의장은 이날 기자간담회에서 “재정자치를 지방이 이룰 수 있게 도와줘야 하며, 향토발전세(가칭 고향세)를 도입해 지방에 일정 부분을 기부할 수 있게 하겠다”고 피력하면서, “6·2 지방선거를 앞두고 향토발전세(가칭 고향세) 도입 등 지역발전을 위한 공약을 마련했다”고 밝혔다. 지방공약 개발단장인 백성운 제4정조위원장은 “향토발전세의 비율과 납부 방법 등에 대해서는 향후 법안 개정과정에서 논의될 예정”이라고 설명했다(경남매일(2010. 4. 21)).

이와 같은 한나라당의 고향세 관련 구상은 비록 6·2 지방선거의 공약으로 채택되지는 못하였지만 이에 대한 논의가 수그러든 것은 아니며, 논의를 시작한 한나라당이 집권 여당이 되기 때문에 고향세 문제는 앞으로 보다 본격적으로 거론될 전망이다. 따라서 이에 대한 신중한 분석과 검토가 필요한 시점이라고 판단된다.

## 2) 고향세 내용 구상

고향세 제도의 상세 내역이 국회에서 아직 확정된 것은 아니지만 한나라당이 구상하고 있는 고향세(향토발전세) 방안은 주민세 소득할(2010년부터 지방소득세로 명칭 변경)의 최대 30%까지를 본인의 출생지(고향)나 5년 이상 거주했던 다른 지역에 분할납부할 수 있도록 허용하고, 거주지역 이외의 타 지방자치단체에 기부금을 내면 주민세(지방소득세)의 일부를 세액공제(지방세) 및 소득공제(국세) 해주는 것으로, 일본의 후루사토납세 제도에 비해 기부율 상한이 높을 뿐 세액공제 형태는 동일한 방식을 취하고 있다.<sup>14)</sup>

14) 2009년 이주영 의원이 제시하였던 '고향세' 세액공제 방식은 자신의 고향에 기부를 하면 해당 과세연도의 주민세 소득할(소득세·법인세액의 10%인 지방세)의 1/10에서 1만원을 뺀 금액까지 전액 세액공제하고, 이를 초과하는 금액에 대해서는 추가로 소득공제 혜택을 주는 방안이다. 또한 법인 사업자의 경우에도 고향 기부금 세액공제의 초과 금액에 대해 필요경비에 산입할 수 있도록 했다. 다만 기부금의 세액공제와 소득공제액, 필요경비산입액의 계산 등 구체적 사항은 대통령령으로 정하기로 했다(조세일보(2009. 3. 11)).

〈그림 2〉 고향세의 사례

**부산 서구에서 태어나 서울 마포구에 사는 직장인 A 씨의 주민세 납부금액 및 지역 총 주민세 40만 원.**



연봉 6600만 원인 A 씨(39)가 주민세(40만 원)의 30%를 고향세로 납부할 때.

\* 자료: 동아일보(2010. 4. 20)

### 3) 고향세 제도의 정책 목적 - 수평적 형평성 제고

한나라당이 고향세를 도입하고자 하는 목적은 지역 간 세수격차(재정격차)를 줄이고 지역균형발전을 이루고자 하는 데 있다. 한나라당이 고향세(향토발전세) 도입을 6·2 지방선거의 핵심공약으로 내걸고 추진하려고 한 이유는 중앙정부의 추가부담 없이 재정형편이 열악한 지방자치단체 지원할 수 있는 최적의 대안으로 보았기 때문이다(동아일보(2010. 4. 20)). 즉, 수도권에 집중되어 있는 외지 전입 인구(약 800만명으로 추정)의 주민세 일부를 고향으로 납세토록 하여 재정자립도가 낮은 지방으로 보내서 지방재정이 열악한 곳을 지원하겠다는 목적이다.

<표 3>에는 2009년 예산 기준 광역자치단체 재정자립도의 지역 순위와 그에 따른 2008년 기준 주민세(소득할)이 표시되어 있다. 재정자립도를 보면, 서울(92.0%), 경기(75.9%), 인천(74.2%) 순으로 수도권 3개 지역이 수위를 차지하고 있는 반면, 전남(19.4%), 전북(23.6%), 제주(25.2%) 등 호남·제주권의 재정자립도가 수도권의 1/3선 이하에 머무는 등(최고(서울)와 최저(전남) 지역 간에 4.7배의 큰 격차를 보이고 있음) 지역 간 재정력의 수평적 형평성이 상당히 훼손되어 있음을 알 수 있다.<sup>15)</sup>

고향세 대상으로 거론되는 주민세 소득할을 보더라도 수도권과 지방의 격차가 심각함을 발견할 수 있다. 2008년 주민세(소득할) 세입액은 총 4조 5,059억원인데, 그 중 서울이 1조 9,949억원으로 전체의 44.27%의 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 경기도가 9,583억원으로 21.3%를 점하고 있다. 반면 서울과 경기도를 제외한 나머지 지역 광역단체들의 주민세(소

15) 2010년 기준 기초자치단체의 재정 자립도는 서울 중구가 82.9%인 반면 전남 고흥은 8.6%로 극심한 수평적 불균형 현상을 보이고 있다(중앙일보(2010. 8. 17)).

득할) 비중은 5%에도 근접하지 못해 수도권과 그 외 지역(특히 호남권과 중부권) 간 주민세 수 격차의 심각성을 드러낸다. 인구 1,000만명인 서울의 주민세(소득할) 세수는 2조원에 달하는 반면, 반면 재정자립도 최하위인 전남은 인구 200만명에 770억원에 불과한 상황이다. 서울은 전남에 비해 인구는 5배인데 주민세액은 무려 25배에 이른다(서울신문(2010. 4. 21)). 주민세(소득할) 수입에 있어서 최대(서울)와 최소(제주) 지방자치단체 간 격차는 83.1배의 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3〉 재정자립도(2009년 예산대비 수입 기준), 주민세 납부액(2008년 소득할 기준)

지역	재정자립도(%)	주민세 소득할 (억원)	지역	재정자립도(%)	주민세 소득할 (억원)
서울	92.0	1조9,950	경남	39.4	1,840
경기	75.9	9,580	충남	36.6	1,300
인천	74.2	1,670	충북	33.3	760
울산	67.7	1,020	강원	28.0	720
대전	59.3	960	경북	27.7	1,400
부산	58.3	2,190	제주	25.2	240
대구	54.7	1,260	전북	23.6	760
광주	48.3	650	전남	19.4	770

\* 자료: 동아일보(2010. 4. 20)

지방자치단체 간 지방세수의 수평적 불평등 현상은 2009년 결산 기준 지방세 징수현황을 보더라도 여실히 증명된다. <표 4>에서 보는 바와 같이 지방세수는 최대(서울)와 최소(제주) 징수 지역 간의 격차가 28.8배나 이르며, 주민세는 최대(서울)와 최소(제주) 징수 지역 간에 67.3배의 격차를 보인다. 특히 고향세로 일부 전환하려는 주민세 소득세할(종합소득세할+양도소득세할+농업소득세할+특별징수)의 경우 최대(서울)와 최소(제주) 지방자치단체 간의 세수격차는 무려 76.4배 차이가 난다.

주민 1인당 세수액으로 비교해 볼 때 지방세는 최대(서울)와 최소(전북) 간 2.0배, 주민세는 최대(울산)와 최소(제주) 간 3.7배, 주민세 소득세할은 최대(서울)와 최소(전북) 간 4.8배의 격차를 보이고 있다. 일본의 경우 1인당 지방세수 격차가 도쿄도(최대)와 오키나와현(최소) 간에 3.0, 개인주민세가 도쿄도(최대)와 오키나와현(최소) 간에 3.0배 차이 나는 것에 비하면 특히 우리나라의 주민세수 불평등 상황은 일본에 비해 상대적으로 심각하다고 하겠다.

〈표 4〉 지방자치단체 간 지방세수의 수평적 형평성 (2009년 기준)

지역	지방세 (백만원)	주민세 (백만원)	주민세 소득세할 (백만원)	인구 (천명)	1인당 지방세 (천원)	1인당 주민세 (천원)	1인당 주민세 소득세할 (천원)
서울	11,922,706	2,758,552	1,650,346	10,208	1,168	270	162
부산	2,739,710	389,440	191,700	3,543	773	110	54
대구	1,573,443	204,137	108,795	2,490	632	82	44
인천	2,360,091	277,177	134,172	2,711	871	102	49
광주	976,111	119,565	55,702	1,434	681	83	39
대전	1,000,099	157,001	75,823	1,484	674	106	51
울산	1,060,227	301,808	86,828	1,115	951	271	78
경기	11,905,904	1,461,285	819,809	11,460	1,039	128	72
강원	1,065,003	123,750	58,417	1,513	704	82	39
충북	1,094,931	149,617	65,865	1,527	717	98	43
충남	1,793,495	307,788	119,948	2,038	880	151	59
전북	1,091,309	136,599	62,326	1,855	588	74	34
전남	1,288,287	273,567	66,277	1,913	673	143	35
경북	2,001,879	434,981	141,903	2,670	750	163	53
경남	2,880,091	415,699	171,379	3,250	886	128	53
제주	414,551	40,972	21,594	563	737	73	38
전국	45,167,837	7,551,946	3,830,883	49,773	907	152	77
최대 / 최소 (배)	28.8	67.3	76.4	18.1	2.0	3.7	4.8

\* 자료: 행정안전부(2010, 8), “2009년 14월분 지방세 시도별, 세목별 징수 현황”, 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 동아일보(2010. 4. 20)

이러한 상황에서 고향세를 통해 수도권과 대도시에서 집중되어 있는 지자체 세수(주민세)를 놓여준 지역으로 흘러가게 만들어, 지방자치단체 간 재정 불균형을 해소하겠다는 것이 정책취지이다. 이 계획의 목적은 수도권 주민 중 800만 명에 달하는 외지 전입 인구의 주민세 일부를 재정자립도가 낮은 지방으로 보내자는 것이다. 수도권의 주민세 소득할은 2008년 기준 3조 1,200억원이다. 따라서 계획대로라면 지방은 약 9,300억원 정도의 추가 재원을 얻을 수 있을 것으로 예상되는 바, 많지 않은 액수지만 재정이 한계상황에 놓인 지방에는 상당한 도움이 될 것으로 보인다(매일신문(2010. 4. 20)). 한나라당은 이번 방안으로 재정자립도가 40%에 못 미치는 경북 경남 전북 전남 충북 충남 제주 등에 큰 도움이 될 것으로 보고 있다. 김성조 한나라당 정책위의장은 “고향세만으로 지방 재정난을 모두 해결할 수는 없지만 지방의 재정자립도를 높이는 계기가 될 것”이라고 말했다(동아일보(2010. 4. 20)).

## 2. 고향세 도입에 대한 정책적 평가

한나라당이 제안한 우리나라의 고향세(향토발전세)의 개념 및 세액공제 방식이 일본의 후루사토 납세제도의 그것과 근간을 같이 하고 있기 때문에 일본의 후루사토납세 제도가 가지는 장점 및 약점이 모두 그대로 우리나라의 상황에 적용된다고 볼 수 있다.

우선, 우리나라에서 고향세가 도입될 경우 기대되는 장점으로는 경제적 측면에서는 납세자에 대하여 선택기능을 부여하고, 사회적 측면에서는 고향의 중요성을 재인식할 수 있는 계기를 제공하며, 정치적 측면에서는 자치의식의 진화에 기여하면서 ‘지방경영시대’의 특성을 발휘할 수 있다는 것 등을 들 수 있다.

반면에 예상되는 문제점으로는 ① 경제논리가 아닌 정치논리에 근거함으로써 논리적 필연성이 취약하고, ② 논리의 발상이 ‘조세원칙’과 ‘지방자치 원칙’에 위배되며, ③ 세수전망 및 세수예측성이 불안정해지고, ④ 지역 간 재정격차 해소 등 정책목적 달성 여부가 불투명하고 상징성에 비해 실질 효과는 그다지 크지 않을 것으로 예상되며, ⑤ 지방자치단체 간 갈등 및 대립구도 심화와 과열경쟁의 부작용이 나타날 우려가 있고, ⑥ 복잡한 신고절차로 인해 납세순응비용 및 세무행정비용이 증대할 가능성이 있다는 등 일본 후루사토납세 제도가 드러내는 한계와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

## 3. 우리나라에서 고향세 도입 시 고려사항

우리나라에서 일본 후루사토납세 제도와 유사한 고향세(향토발전세)의 도입을 추진하고 있는 상황에서 일본의 후루사토납세 제도가 가지는 장점 및 약점이 모두 그대로 적용될 것임은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 우리나라의 지방재정 환경이 일본의 그것과 상이한 상황에서 발생하는 추가적 문제점도 고려해야 할 것이다. 일본 후루사토납세 제도와 유사점과 상이점을 포괄하여, 우리나라에서 고향세(향토발전세)를 도입하려고 할 때 신중하게 고려해야 할 사항들을 정리하면 다음과 같다.

### 1) ‘고향(향토)’의 정의 문제

고향의 포괄범위를 결정하는 일이 필요하다. 출생지인지, 과거 일정 기간 거주한 곳인지, 본적지인지, 의무교육을 받은 곳인지, 고등교육을 받은 곳인지, 부모가 거주하고 있는 곳인지, 선산이 있는 곳인지, 배우자나 연인의 연고지인지, 아니면 아무 연고가 없지만 마음속으로 지원하고 싶어하는 곳인지 등에 대한 명확한 해석이 필요하며, 정의를 내리기 어렵다면 납세자의 의사를 존중하여 납세자가 선택하는 어떤 지역도 ‘고향’의 범주에 속하도록 할 수도 있을 것이다(한국조세연구원(2010, p.8)).<sup>16)</sup>

16) 일본 후루사토납세의 경우 이미 ‘고향’에 대한 제한을 완전히 풀어 기부자의 현주소나 출신지 등에 관계없이 각자가 생각하는 ‘고향’을 자유롭게 선택하여 기부할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 조세논리 위배 및 납세자 간 형평성 문제

주민세는 주소지의 지방자치단체로부터 받는 행정서비스에 대한 대가로 주민들이 내는 세금으로, 이를 거주 지역이 아닌 타 지역에 납부한다는 것은 조세원칙에 어긋나며, 출신지에 따라 주민세를 달리 부담하는 것(즉, 외지에서 이주해 와서 그 지역의 혜택을 동일하게 받으면서도 주민세를 전액 납세하는 토박이 주민에 비하여 지역에 제대로 납세하지 않는 것)은 납세자 간 형평성'에 어긋난다는 지적에 대하여 해결방안을 모색할 필요가 있다.

이러한 논란이 발생하는 원인은 지방자치단체 간 조세이전을 국가 차원이 아닌 지역 차원의 문제로 접근하고 있기 때문이다. 즉, 이를 지방자치단체 간의 문제로만 해석한다면 한 지역에서 징수되는 지방세는 반드시 그 지역에서 사용되어야 하며, 지역경계를 넘는 지방세 이전은 인정되기 어려운 것이다.

## 3) 지방자치 원칙과의 충돌문제

지방자치단체의 경계를 넘나드는 지방세 논리의 발상은 '지방자치 원칙'과 충돌할 가능성이 있다. 현재 주민세(지방소득세)의 주소지는 지방자치단체 과세권의 귀속을 결정하고, 납세자의 납세의무를 확정하기 때문에 과세의 중복을 피하기 위하여 1개 지역으로 정하고 있다. 따라서 타 지역에 납부되는 (즉, 지역을 넘나드는) 고향세가 도입될 경우 주소지 지방자치단체로부터 과세되는 납세자와 주소지 외에 고향세가 납부(기부)되는 지방자치단체 사이에 수익과 부담 간의 관계(응익성)가 명확하지 않아, 주소지 외의 지방자치단체에 주민세(지방소득세)의 과세권에 대한 법적 근거를 부여하기 어렵다는 문제에 부딪히게 된다.

거주하지 않는 지방자치단체에 과세권을 인정할 경우, 고향세를 선택한 사람이 체납할 때 징수책임을 어느 지방자치단체가 질 것인가라는 해결하기 어려운 문제가 발생할 것이기 때문이다. 또한 중앙정부가 지방자치단체의 고유권한인 주민세 과세권에 대해 입법을 통해서 다른 지방으로 재원을 배분하는 내용의 제약을 가하는 것이 과연 타당한지에 대한 검토도 필요한 상황이다(한국조세연구원(2010, pp.8-9)).

이러한 논란이 발생하는 원인 역시 앞의 경우와 마찬가지로 지방자치단체 간 조세이전을 국가 차원이 아닌 지역 차원의 문제로 접근하고 있기 때문이다. 한 지역에서 부과되는 지방세는 반드시 그 지역에서 징수되어야 하며, 지역경계를 넘는 타 지역 징수는 인정되기 어려운 것이다.

## 4) 수직적 형평성 제고 문제

일본의 지방재정과 우리 상황 간의 결정적 차이는 일본은 중앙-지방 간에 어느 정도 조세수입의 수직적 형평성이 달성되어 있는 반면, 우리나라의 경우에는 지방자치가 실시된 지 15년이 흐른 후에도 아직까지 수직적 형평성이 개선되지 못하고 있다는 점이다. 일본은 3위일체 개혁에 의해서 지방재정(지방세 비중)이 3할자치 시대에서 4할자치 시대로, 그리

고 곧 5할자치 시대를 눈앞에 두고 있지만(2010년 예산 기준 지방세-국세 비율 47 : 53), 우리나라는 여전히 지방재정이 2할자치 수준에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 따라서 일본은 더 이상 수직적 형평성 문제에 신경 쓸 필요 없이 이제 지역 간 수평적 형평성에 집중할 수 있는 여건이 되었지만, 우리나라는 수평적 형평성뿐 아니라 수직적 형평성까지도 상당히 훼손되어 있어 이에 대한 치유가 시급하다는 차이가 있다.

1995년 민선자치가 출범한 이후에도 국세 : 지방세 비중이 계속 80 : 20 수준에 머물러 국세의 지방세 전환이 지연되면서 지방자치단체의 중앙정부 보조금 의존도는 해마다 높아져서 그 결과 재정자립도가 지속적으로 감소해왔음을 알 수 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 지방자치 실시 첫해인 1995년에는 63.5%이던 평균 재정자립도가 53.6%로 10% 포인트 가량 하락하면서 15년만에 최저치를 기록하였다. 이는 지방재정의 수직적 형평성이 지속적으로 악화되어 왔음을 나타내는 결정적 증거가 된다(중앙일보(2010. 8. 17)).<sup>17)</sup>

〈표 5〉 연도별 재정자립도 전국평균

(단위: %)

	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
평균	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6

올해(2010년) 지방자치단체 전체의 예산이 140조원이지만 이 중 정부 보조(지방교부세+국고보조금)가 55조원에 달한다. 최근 몇 년 째 평균 재정자립도가 최저 수준인 53%대에 머물고 부채가 25조원을 넘어서는 등 지방재정의 궁핍이 갈수록 심해지고 있어서 주민의 복지향상 등은 엄두도 못 내고 있는 실정이다. 정부가 올해부터 국세인 부가가치세 세수의 5%(2조 5,000억원)를 지방소비세로 전환한다지만 재정자립도를 2% 끌어올릴 수 있을 뿐이다(서울신문(2010. 4. 21)). 일본에서는 2007년에는 3조엔 규모를 국세(소득세)에서 지방세(주민세)로 이양하는 이른바 ‘삼위일체개혁’을 단행한 결과 2010년도 현재 개인주민세 소득할(11조엔)이 소득세(13조엔)와 거의 대등한 규모를 보이고 있는 반면, 우리나라의 경우 국세인 소득세에 비해 지방세인 지방소득세(소득할)의 비중이 10%로 일본에 비하여 지나치게 작다.

이처럼 우리나라는 일본과는 달리 수직적 형평성과 수평적 형평성이 동시에 악화되어 있는 상황이라, 일본과 같이 수평적 형평성만 개선하는 정책만을 도입하는 것은 큰 의미가 없으며, 우리에게 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 제고하기 위한 정책이 필요한 실정이다. 따라서 동등한 지방자치단체 간에 한 지역에서 지방세 수입을 떼어내어 다른 지역으로 이전하는 정책을 생각하기 이전에<sup>18)</sup> 지방자치단체의 조세수입 파이 전체를 키우

17) 2010년도 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 전체의 50%가 넘는 137곳에 달한다(중앙일보, 2010. 8. 17).

18) 윤증현 기획재정부장관은 “있는 자에게서 빼앗아 없는 자에게 나눠주는 식으로 친서민 정책에 접근하면 안된다”고 주장했다(중앙일보(2010. 8. 16)).

는 작업이 선행되거나 적어도 동시에 파이를 키우면서 배분의 형평화를 기하는 정책이 병행되어야 할 것이다.

파이를 키우지 않은 상태에서 배분문제만 고려할 경우 자칫 지방자치단체 간 갈등을 증폭시킬 우려가 있기 때문이다. 보다 근원적인 지방재정 문제 해결을 위해서는 일본의 '삼위일체개혁' 같은 획기적 조치를 통하여 국세와 지방세의 비율을 현재의 8 : 2에서 격차를 크게 줄이는 쪽으로 세제 전반을 손봐야 할 것이다(서울신문(2010. 4. 21)).

이러한 전반적 조세개혁 작업이 당장 용이하지 않다면 고향세 틀 안에서라도 수직적 형평성을 동시에 제고하기 위한 국지적 방안을 모색하는 것이 필요하다.

##### 5) 장단기 정책 효율성 문제

첫째, 단기적으로 보더라도 현재 지방세에서 차지하는 주민세 소득할(종합소득세분 지방소득세)의 규모가 영세하고 비중이 지나치게 작기 때문에 고향세의 도입이 상징성에 비해 지방자치단체 간 세수격차를 완화하기 위한 정책효과에 의문이 제기될 수 있다. 일본의 경우 2008년도 결산 기준 지방세수 총액은 38.9조엔, 그 중에 개인주민세는 12.3조엔으로 개인주민세가 지방세 전체에서 차지하는 비중이 31.6%로서 주민세가 지방세 총액의 거의 1/3 수준에 접근하는 상황이지만, 우리나라의 경우 2009년 결산 기준 지방소득세 징수액(774,952백만원)이 지방세수 징수총액(45,167,837백만원)의 1.72%에 불과한 상황이다. 더구나 소득세에서 차지하는 소득할 주민세(지방소득세)의 비중이 일본의 경우는 84.6%(2008년 결산 기준)인 반면, 우리나라는 10%에 불과하기 때문에 우리나라에서 일본의 후루사토 납세 기부한도 10%에 비하여 한도를 아무리 30%까지 높인다고 하더라도 정책효과가 얼마나 커질지 의문이다.

둘째, '고향'의 개념에 의존하는 것은 매우 단기적이고 근시안적인 정책으로, 장기적 관점에서는 정책 효율성이 감퇴할 가능성이 있다. 현재 수도권 거주자 중 800만명이 외지 출신이고 현 세대는 떠난 고향에 대한 향수가 있다고 하더라도 이들이 수도권 정착 후 시간이 흐르면 수도권에서 태어난 이들 자녀(다음 세대)의 고향 개념 정체성에 혼란이 올 수 있다는 것이다. 2010년 현재 서울 인구가 1,046만명이고 수도권 인구가 전국 50%를 차지하고 있으며, 2030년에 가서는 53.9%까지 증대될 것으로 예상되는데, 이들이 과연 부모나 조부모의 고향을 자신의 고향이라 느끼고 있을지 의문이다. 수도권에서 태어난 이들이 자신의 고향을 지방이 아닌 수도권이라고 생각한다면 고향세의 도입이 오히려 지방 파견근무자의 납세를 수도권으로 역류시키는 또 다른 불평등을 야기할 가능성을 배제할 수 없을 것이고, 이에 따라 수도권의 조세수입을 지방으로 이전하고자 하는 정책의도가 퇴색할 우려가 있다.

뿐만 아니라, 인구고령화의 진행에 따라 현재는 소득이 있고 고향납세가 가능하다 하더라도 장기적으로 은퇴한 무소득 계층이 증가함에 따라 고향세 납부 능력은 감소하게 될 것이며, 그 결과 고향납세 제도의 정책 효율성은 더욱 약화될 수 있다.

## 6) 지방자치단체 간 조율 문제

zero-sum 게임 법칙 하에서 한정된 규모의 지방소득세를 지방자치단체에 배분하는 문제를 둘러싸고 지방자치단체 간 대립구도 심화 및 고향세 유치경쟁 과열화, 고향세의 지역간 불균등 배분과 이에 따른 지역감정의 악화 등 적지 않은 부작용이 우려되므로, 고향세의 시행이 장기적으로는 수도권과 지방의 공생을 위한 제도라는 공감대를 형성함으로써 지방자치단체에 대한 적극적인 설득과 조율이 병행되어야 할 것이다. 그런데 이러한 논란이 발생하는 원인 역시 지방자치단체 간 조세이전 사안을 국가 차원이 아닌 지역 간의 문제로만 인식하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이상에서 논의한 고려사항을 토대로 하여 제V장에서 우리나라에서 고향세(향토발전세)를 도입할 경우 우리의 실정에 부합하는 바람직한 정책방향을 제시하고자 한다.

## IV. 고향세(향토발전세) 세수추계

고향세의 대표적 문제점의 하나로 세수예측이 어렵다는 점은 앞에서 지적된 바 있다. 이는 고향세가 객관적·물적 과세표준을 기초로 과세되는 일반 조세와는 달리 주관적·인적 기부의사에 의존하기 때문에 정확한 과세표준을 예측하기가 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 제한된 가정 하에서나마 고향세의 효과를 파악하기 위한 세수예측을 시도해 보고자 한다.

한나라당이 2010년 지방세법을 개정하여 2011년에 고향세(향토발전세)를 도입한다는 계획을 세우고 있으므로,<sup>19)</sup> 2011년에 고향세가 도입될 경우 지방자치단체 간 주민세 소득할(지방소득세)의 재배분에 어떠한 변화가 있는지를 예측하려고 한다. 이를 위해 먼저 2011년 주민세 소득할의 세수를 진도비 모형을 통해 예측하고, 이어서 외지 출신 모든 주민이 주민세액의 10%, 20%, 30%를 각각 자신의 고향으로 기부(고향세 납부)한다고 가정하여 주민세수의 변화에 대한 분석을 수행하고자 한다.<sup>20)</sup>

### 1. 주민세(지방소득세) 소득할 현황 및 추계

아래 <표 6>은 2000년부터 2008년까지 주민세(소득할) 징수 현황을 보여주고 있다. 주민세 징수액의 연평균 증가율을 보면 경기도가 16.2%로 가장 높게 나타났으며 충남이 15.6%로 그 뒤를 이었다. 광역시 중에서는 인천광역시가 11.4%로 가장 높고 대구광역시가 5.3%

19) 김성조 한나라당 정책위의장은 연내 지방세법 등을 고쳐 내년부터 시행할 계획이라고 밝혔다(동아일보(2010. 4. 20)).

20) 본 장의 세수추계 방식은 권덕희·염명배(2010)의 분석결과를 기초로 하여 발전시킨 것임.

로 주민세 소득의 연평균 증가율이 가장 낮았으며, 도 중에서는 경상북도가 7.3%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 6〉 주민세(소득할) 징수 현황

(단위: 백만원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총계	1,995,776	2,185,069	2,207,728	2,347,145	2,696,274	2,909,205	3,567,374	4,358,503	4,505,948	0.11
서울	943,346	1,028,392	1,019,595	1,066,764	1,229,009	1,314,772	1,607,271	1,915,153	1,994,933	0.10
부산	137,055	138,906	129,973	133,664	138,282	144,461	163,955	203,537	218,935	0.06
대구	83,282	78,236	76,875	78,423	83,190	87,749	102,943	122,247	125,622	0.05
인천	70,262	82,307	92,279	95,256	98,756	103,015	128,263	180,644	166,730	0.11
광주	37,017	37,929	41,261	36,463	40,412	40,345	49,669	61,637	65,019	0.07
대전	47,225	45,391	45,722	48,473	56,328	57,409	79,614	84,460	96,086	0.09
울산	43,576	44,856	46,081	49,353	60,951	64,793	75,772	102,734	101,720	0.11
경기	289,045	365,131	385,801	448,845	538,655	593,928	775,552	991,259	958,331	0.16
강원	33,292	37,030	37,665	38,223	43,040	47,455	54,675	62,853	72,219	0.10
충북	33,137	32,687	36,680	39,842	42,441	47,826	59,770	68,796	75,585	0.11
충남	40,767	45,940	50,592	54,204	68,764	86,795	102,619	121,384	129,926	0.16
전북	36,258	40,774	37,621	37,996	44,104	43,734	51,450	59,899	76,218	0.10
전남	36,560	37,913	38,986	40,885	44,309	47,870	53,776	65,668	76,518	0.10
경북	72,928	75,909	68,358	74,324	87,424	99,447	112,240	131,895	139,758	0.08
경남	77,666	78,008	85,033	88,970	103,866	112,699	130,732	163,104	184,213	0.11
제주	14,359	15,661	15,204	15,460	16,742	16,907	19,074	23,233	24,138	0.07

\* 자료: 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

<표 6>의 주민세(소득할) 징수현황을 토대로 하여 2009년, 2010년, 2011년의 주민세수(소득할)를 추계한 결과가 <표 7>에 나타나 있다. 주민세수의 추계는 과거의 세수를 기초로 추계하는 방법인 진도비 모형<sup>21)</sup>을 사용하였다. 진도비 모형은 예측 경제성장률을 그대로 적용하는 접근방식으로, 각각의 경제성장률은 2008년 경제성장률 잠정치 3.6%, 2009년 경제성장률 예측치 4.6%, 2010년 경제성장률 예측치 4.8%를 적용하여 산정하였다.

21) 진도비 모형을 수식으로 표현하면  $T_{t+1} = T_t(1 + g_{t+1}) + \Delta T$  이다. 진도비 모형은 세계경제 및 국가경제 등이 예측 용이한 일반적인 경제 국면일 경우에는 예측 경제성장률의 오차가 적어 세수 예측의 오차도 적을 수 있으나, 실물경기가 대단히 불안정하거나 경제구조가 구조적인 변화를 보이는 시기에는 예측이 어렵거나, 경우에 따라서는 예측 자체가 불가능할 수 있어 모형에 한계가 있다. 그러나 본 연구에서는 일반적인 경제 국면을 가정하여 진도비 모형을 통해 2009-2011 기간 동안의 소득할 주민세수를 추계하였다.  $\Delta T$ 는 세법개정, 부동산 억제정책 등 정책요인으로 본 모형에서는 대폭적인 정책 변화가 없어 그 효과 또한 존재하지 않으므로 세수 증대분을 경상소득의 성장률에 비례하는 것으로 간주하였다.

〈표 7〉 주민세수(소득할) 추계

(단위: 백만원)

	2009년	2010년	2011년
총 계	4,668,162	4,882,897	5,117,276
서울	2,066,750	2,161,821	2,265,588
부산	226,816	237,250	248,638
대구	130,144	136,131	142,665
인천	172,732	180,678	189,350
광주	67,360	70,458	73,840
대전	99,545	104,124	109,122
울산	105,382	110,229	115,520
경기	992,831	1,038,501	1,088,349
강원	74,819	78,260	82,017
충북	78,306	81,908	85,840
충남	134,603	140,795	147,553
전북	78,961	82,594	86,558
전남	79,272	82,919	86,899
경북	144,789	151,450	158,719
경남	190,845	199,623	209,205
제주	25,007	26,157	27,413

추계 결과에 따르면 주민세(지방소득세) 소득할 총액이 2010년에는 4조 8,829억원, 2011년에는 5조 1,173억원에 달할 것으로 예측된다. 2011년 기준 서울의 지방소득세(종전 주민세 소득할)는 2조 2,656억원, 경기도가 1조 883억원, 인천이 1,894억원으로 수도권 세 지역이 전체 주민세 수입의 69.2%를 차지하는 것으로 나타났다.

## 2. 거주지별 출생지 비율

<표 7>에서 추계한 2011년도 지방소득세(종전 주민세 소득할) 세수액을 각 고향(출생지)으로 어떻게 배분하게 되는지를 추정하기 위해서 광역지방자치단체별 출생지 비율을 조사한 결과가 <표 8>에 나타나 있다.

〈표 8〉 현거주지별 출생지 비율 (2000년 인구총조사 기준)

(단위: %)

출생지 현거주지	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
서울	38.2	2.3	1.5	1.2	1.4	0.9	0.3	7.9	4.2	4.0	7.7	8.1	10.8	6.1	3.6	0.5
부산	2.0	44.0	1.4	0.3	0.3	0.3	1.4	0.9	1.7	1.3	1.2	1.8	5.2	10.1	26.0	0.6
대구	1.7	1.8	40.7	0.2	0.1	0.3	0.4	0.9	1.6	1.2	0.9	0.9	0.8	39.8	7.7	0.1
인천	11.7	1.5	0.8	31.2	0.8	0.6	0.2	9.3	5.2	4.0	10.8	5.9	8.9	5.0	2.5	0.3
광주	2.0	0.6	0.2	0.2	34.7	0.2	0.1	0.8	0.5	0.4	0.7	5.1	53.1	0.5	0.6	0.2
대전	5.9	1.5	1.0	0.8	0.6	31.5	0.2	3.1	2.2	10.6	25.8	6.4	3.2	4.1	2.0	0.2
울산	2.4	9.5	2.7	0.4	0.4	0.5	33.6	1.4	4.3	2.7	1.9	2.1	3.2	20.4	13.5	0.4
경기	18.3	1.9	1.2	1.8	1.0	0.8	0.2	30.1	5.7	4.5	8.7	6.8	9.0	5.6	3.1	0.4
강원	5.1	1.1	0.7	0.7	0.3	0.4	0.2	4.2	70.7	3.0	2.2	1.5	2.0	5.3	1.6	0.2
충북	4.5	1.0	0.7	0.7	0.3	1.5	0.2	3.9	5.0	66.6	5.1	1.9	2.0	4.7	1.4	0.1
충남	4.8	1.0	0.5	1.0	0.4	1.9	0.2	4.1	1.9	3.2	70.6	3.3	2.7	2.3	1.5	0.2
전북	2.2	0.5	0.2	0.3	0.8	0.3	0.1	1.1	0.6	0.6	2.3	83.6	5.4	0.7	0.8	0.1
전남	1.5	0.8	0.2	0.2	2.9	0.1	0.1	0.8	0.6	0.5	0.7	2.9	85.8	1.0	1.3	0.2
경북	1.9	2.3	5.2	0.3	0.2	0.3	0.8	1.2	2.4	1.7	1.2	0.9	1.1	76.1	3.8	0.2
경남	1.6	8.3	1.3	0.3	0.2	0.2	0.8	0.9	1.3	0.9	1.0	1.2	2.5	5.0	73.2	0.3
제주	2.7	2.0	0.5	0.4	0.5	0.2	0.2	1.2	0.9	0.6	1.1	1.4	5.7	1.5	1.8	78.4

\* 자료: 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

위 표는 현거주지별 출생지 비율을 나타낸 것으로 2000년 인구총조사를 기준으로 하여 작성한 것이다.<sup>22)</sup> 타 지역 출신 인구비율이 높은 광역자치단체는 경기(출생지 거주율 30.1%), 인천(31.2%), 대전(31.5%), 울산(33.6%), 광주(34.7%) 순이며, 출생지 거주민(토박이) 비율이 높은 지방자치단체는 전남(출생지 거주율 85.8%), 전북(83.6%), 제주(78.4%), 경북(76.1%), 경남(73.2%) 순으로 나타났다. 특히 호남지역 주민의 출생지 거주율(토박이 비율)이 타 지역에 비해 월등히 높은 데도 불구하고 서울시민 중에서 호남지역 출신이 타 지역 출신자에 비해 월등하게 높은 20% 가까이(18.9%)를 차지하고 있다는 점은 흥미롭다.

### 3. 고향세 세수추계 시뮬레이션

앞서 지적한 바와 같이 고향세가 납세자의 '자발적 의사'에 의존한다는 점에서 강제적 조세에 비하여 세수예측성이 부정확하다는 한계를 보인다. 고향세 세수 예측을 보다 정확하게 하기 위해서는 납세가능 개인에 대한 정확한 정보(출생지 및 장기 거주지를 기초자치단체 단위로 파악, 연령(은퇴시기), 소득(근로소득 및 자영, 기타 소득)수준 등)을 제대로 파악해야 할 것인데 이를 위해서는 구체적인 인구·소득통계자료(demographic data)가 필요하다.

22) 2005년 인구총조사에서는 현거주지별 출생지를 설문 문항에 포함시키지 않았기 때문에 자료구득 불가.

이와 같은 상세한 데이터가 없는 상황에서 본 연구는 다음과 같은 매우 단순한 가정에 기초하여 고향세 세수예측을 시도해보고자 한다.

- ① 가정 1 : 광역자치단체 내 모든 주민의 소득수준은 동일하다. 즉, 소득분포는 단일분포(uniform distribution) 형태를 띤다.
- ② 가정 2 : 고향(출생지)은 광역자치단체를 기준으로 한다. 즉, 고향세는 거주지가 아닌 출생지역이 소속된 광역자치단체에 납부한다.
- ③ 가정 3 : 주민의 지역별 출생지 비율은 2000년 인구총조사 당시의 비율과 동일하다.
- ④ 가정 4 : 모든 주민은 동일한 세율로 자신의 고향(출생지)에 납세(기부)한다.
- ⑤ 가정 5 : 고향세 납부액은 공제한도 없이 전액을 거주지의 주민세(지방소득세)로부터 세액공제한다.

한나라당의 방침대로 2011년부터 고향세 제도를 시행한다는 전제하에, 2011년 지방소득세(종전 주민세 소득할) 세수추계를 기초로, 모든 주민이 자신의 고향(출생지)에 각각 10%, 20%, 30%의 고향세를 납부할 경우 2011년에 각 광역지방자치단체의 지방소득세가 어떻게 변화할지를 추정하였다. 그 결과는 <표 9>~<표 11>에서 보는 바와 같다.

<표 9> 고향세 10% 납부 시 지방소득세 세수추계 (2011년)

(단위: 백만원)

지방자치단체	지방소득세 추계 (2011년)	고향세 유출	고향세 유입	고향세 도입 후 세수추계	증감분	증감율
서울	2,265,588	137,164	26,482	2,154,906	-110,682	-4.9
부산	248,638	13,570	11,779	246,847	-1,791	-0.7
대구	142,665	8,335	6,914	141,244	-1,421	-1.0
인천	189,350	12,771	5,437	182,017	-7,334	-3.9
광주	73,840	4,804	5,145	74,181	341	0.5
대전	109,122	7,397	3,782	105,507	-3,615	-3.3
울산	115,520	7,598	1,811	109,734	-5,787	-5.0
경기	1,088,349	74,968	22,459	1,035,840	-52,509	-4.8
강원	82,017	2,330	19,660	99,347	17,330	21.1
충북	85,840	2,835	18,019	101,024	15,184	17.7
충남	147,553	4,268	33,673	176,958	29,405	19.9
전북	86,558	1,390	30,118	115,286	28,728	33.2
전남	86,899	1,207	44,083	129,775	42,876	49.3
경북	158,719	3,701	34,323	189,341	30,622	19.3
경남	209,205	5,419	22,708	226,495	17,289	8.3
제주	27,413	567	1,930	28,776	1,363	5.0

〈표 10〉 고향세 20% 납부 시 지방소득세 세수추계 (2011년) (단위: 백만원)

지방자치단체	지방소득세 추계 (2011년)	고향세 유출	고향세 유입	고향세 도입 후 세수추계	증감분	증감율
서울	2,265,588	274,328	52,964	21,044,225	-221,363	-9.8
부산	248,638	27,139	23,557	245,056	-3,582	-1.4
대구	142,665	16,670	13,827	139,823	-2,843	-2.0
인천	189,350	25,542	10,875	174,682	-14,667	-7.7
광주	73,840	9,608	10,289	74,522	681	0.9
대전	109,122	14,793	7,564	101,892	-7,229	-6.6
울산	115,520	15,195	3,622	103,946	-11,573	-10.0
경기	1,088,349	149,936	44,918	983,331	-105,019	-9.6
강원	82,017	4,660	39,320	116,677	34,660	42.3
충북	85,840	5,669	36,038	116,208	30,368	35.4
충남	147,553	8,535	67,346	206,363	58,811	39.9
전북	86,558	2,779	60,235	144,014	57,456	66.4
전남	86,899	2,414	88,165	172,651	85,752	98.7
경북	158,719	7,403	68,646	219,963	61,244	38.6
경남	209,205	10,838	45,417	243,783	34,578	16.5
제주	27,413	1,134	3,860	30,139	2,726	9.9

〈표 11〉 고향세 30% 납부 시 지방소득세 세수추계 (2011년) (단위: 백만원)

지방자치단체	지방소득세 추계 (2011년)	고향세 유출	고향세 유입	고향세 도입 후 세수추계	증감분	증감율
서울	2,265,588	411,491	79,446	1,933,543	-332,045	-14.7
부산	248,638	40,709	35,336	243,265	-5,373	-2.2
대구	142,665	25,005	20,741	138,402	-4,264	-3.0
인천	189,350	38,313	16,312	167,348	-22,001	-11.6
광주	73,840	14,412	15,434	74,863	1,022	1.4
대전	109,122	22,190	11,346	98,277	-10,844	-9.9
울산	115,520	22,793	5,433	98,159	-17,360	-15.0
경기	1,088,349	224,905	67,377	930,822	-157,528	-14.5
강원	82,017	6,990	58,980	134,007	51,990	63.4
충북	85,840	8,504	54,057	131,392	45,553	53.1
충남	147,553	12,803	101,019	235,768	88,216	59.8
전북	86,558	4,169	90,353	172,742	86,184	99.6
전남	86,899	3,620	132,248	215,527	128,628	148.0
경북	158,719	11,104	102,969	250,585	91,866	57.9
경남	209,205	16,258	68,125	261,072	51,868	24.8
제주	27,413	1,701	5,790	31,502	4,089	14.9

우리나라에서 2011년부터 고향세(향토발전세)를 시행한다고 가정할 경우 모든 주민이 동일한 기부율(10%, 20%, 또는 30%)로 자신의 고향에 고향세를 납부한다면 7개 광역자치

단체(광주를 제외한 6대 도시 및 경기도)로부터는 세수의 순유출이 발생하고, 경기도를 제외한 8개 도와 광주로는 고향세의 순유입이 일어나서 지방소득세가 증가하게 될 것이다. 고향세 도입으로 인해 지방소득세 유출이 가장 큰 지역은 서울, 경기, 인천 순으로 수도권에 해당되고, 고향세 유입으로 지방소득세가 가장 많이 증가하는 지역은 전남, 경북, 충남, 전북 등 재정자립도가 하위권에 있는 도가 이에 해당한다.

지방소득세 대비 고향세 증감율로 볼 때에는 울산, 서울, 경기, 인천 순으로 세수 감소율이 큰 반면, 세수 증가율이 큰 지역은 전남, 전북, 강원 순으로 나타났다.

〈표 12〉 고향세 납부율에 따른 지방소득세 증감율

(단위: %)

	10%	20%	30%
울산	-5.0	-10.0	-15.0
서울	-4.9	-9.8	-14.7
경기	-4.8	-9.6	-14.5
인천	-3.9	-7.7	-11.6
대전	-3.3	-6.6	-9.9
대구	-1.0	-2.0	-3.0
부산	-0.7	-1.4	-2.2
광주	0.5	0.9	1.4
제주	5.0	9.9	14.9
경남	8.3	16.5	24.8
충북	17.7	35.4	53.1
경북	19.3	38.6	57.9
충남	19.9	39.9	59.8
강원	21.1	42.3	63.4
전북	33.2	66.4	99.6
전남	49.3	98.7	148.0

이상의 세수추계 시뮬레이션 결과로 볼 때, 만일 모든 주민들이 동일한 비율로 자신의 고향에 기부할 경우 재정자립도가 70% 이상인 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역으로부터 재정자립도가 30% 미만인 전남, 전북, 경북, 강원 등으로 고향세가 이전될 것으로 예상되어 지방자치단체 간 재정의 수평적 형평성을 증진시키는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 더구나 수도권 및 대도시의 지방소득세 감소율에 비해 재정상태가 열악한 지역의 세수증가율이 매우 크다는 점도 고무적이다. 따라서 이와 같은 결과를 토대로 고향세의 도입은 수도권을 중심으로 큰 반대가 있을 터이지만 세수가 증가할 것으로 기대되는 도 단위 지방자치단체로부터는 큰 환영을 받을 것으로 예상된다.

그러나, 이상의 논의는 모든 주민의 소득수준은 동일하고, 주민의 지역별 출생지 비율이 10년동안 변하지 않았으며, 모든 주민이 동일한 세율로 고향세를 납세(기부)한다는 등의 현실성이 매우 희박하고 극도로 낙관적인 가정에 기초하여 가상적으로 이루어진 것이기

때문에 이론상으로만 타당성이 인정될 뿐 실제와는 상당한 거리가 있음을 밝히는 바이다. 일본에서 2009년 일본 전국에 걸친 후루사토납세자는 모두 8,830명으로 일본인구 1억 2,800만명의 0.00000008%에 불과하며, 후루사토납세 총액이 개인주민세의 0.006%에 불과한 상황을 감안한다면 우리나라 모든 주민이 (특히 수도권에 거주하는 외지인 800만명이) 동시에 동일 비율의 고향세를 납부할 것이라는 가정은 최대한 과장된 매우 비현실적이라 하지 않을 수 없다. 우리나라에서도 일본과 마찬가지로 지역소득세의 0.006%만을 고향세로 납부하는 상황이라면 수도권 3개 지방자치단체(서울, 인천, 경기)에서 빠져나오는 고향세는 1천만원 수준에 불과할 터이므로 세수격차 해소에 거의 기여하지 못할 것이다.

앞으로 장기간에 걸친 납세자의 출신지역, 타 지역 거주기간 및 거주지, 장차 거주 예정지, 연령 및 은퇴시기, 소득수준, 고향관 및 기부의향, 가족관계, 자녀의 출생지 및 고향개념 등에 관한 보다 치밀하고 방대한 통계자료가 구축되어야만이 비로소 고향세 세수추이 예측성의 정확도를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

## V. 우리나라의 고향세(향토발전세) 도입에 대한 정책제언

우리나라는 수도권과 대도시 집중도가 높고 지역 간 지방세 세수편차가 크다는 점에서 일본의 상황과 매우 유사하다고 할 수 있다. 그러나 일본과 결정적으로 차이나는 점은 일본은 삼위일체 개혁을 통하여 지방재정의 수직적 형평성이 어느 정도 충족되어 있는 반면, 우리는 여전히 국세에 대한 지방세의 비중이 매우 취약하다는 것이다. 따라서 일본의 후루사토납세 제도를 여과 없이 그대로 우리나라에 도입하는 데는 적지 않은 문제가 발생할 소지가 있다.

앞에서 고찰한 일본 후루사토납세 제도의 장단점과 우리나라의 지방재정 여건 등을 감안하여 제III장에서 제의한 고려사항을 기초로 본 장에서는 우리나라에서 고향세(향토발전세) 도입할 경우 우리의 사정에 부합하면서 정책효과를 극대화하기 위한 이른바 '한국식 고향세' 제도의 바람직한 정책방향에 대하여 몇 가지 정책제언을 하고자 한다. 본 제언들의 요지는 범국민적으로 지방을 지원하고 고향에 기부하는 풍토의 조성이 바람직한 것으로 판단된다면, 그리고 일본과는 다른 우리의 열악한 지방재정 현실을 고려한다면, 또한 고향세 납부 및 징수·배분 업무를 지방자치단체에 맡김으로써 발생하는 여러 가지 갈등과 문제점을 해소하고자 한다면 고향세(향토발전세)의 시행을 단순히 하나의 지방세 문제로만 인식하고 지방자치단체에만 일임할 것이 아니라 국가(중앙정부)가 적극 나서서 국가 차원에서 도움되는 역할을 수행해야 한다는 것이다.

## 1. 제언 ①

고향의 개념을 임의 지역으로 확대해서 자유로운 기부를 권장할 필요가 있다.

지방에 대한 지원과 고향에 대한 기부가 국가차원에서 바람직하다고 판단된다면 ‘고향’의 개념을 너무 협소하게 규정하지 말고 포괄적으로 광범위하게 보편화할 것을 제의한다. 일본 후루사토납세의 경우 ‘고향’의 대상에 대한 제한을 완전히 풀어 기부자의 현주소나 출신지 등에 관계없이 어느 곳이든 ‘각자가 생각하는 고향’을 자유롭게 선택하도록 하고 있다.

따라서 ‘고향’의 정의를 굳이 출생지(고향)나 5년 이상 거주지 등으로 너무 좁게 국한할 것이 아니라 거주연한, 거주요건 등 일체 제약조건을 없애고 출생지 및 이전 거주지뿐 아니라 부모 연고지, 친구·연인·배우자 연고지, 연고지는 아니지만 동경하는 지역, 정감 가는 동네, 마음의 이상향 등 자신이 후원하고자 하는 ‘임의’의 지방자치단체에 무조건적으로 자유롭게 기부할 수 있도록 어떤 지역이건 고향의 범주에 포함시키는 것이 바람직하다. 즉, ‘고향추억’뿐만이 아니라 ‘고향만들기(고향결연)’까지로 기부대상을 확대하자는 것이다.

## 2. 제언 ②

고향세를 지방세의 틀 속에만 가두어 놓을 것이 아니라 국세와 연계해서 지방소득세(지방세)가 아닌 소득세(국세)로부터 세액공제를 추진함으로써, 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 개선하는 것과 함께 zero-sum 게임 논리로부터 초래되는 제반 문제를 해결할 필요가 있다.

본 제언의 핵심은 고향세의 소득공제 대상을 굳이 주민세(혹은 지방소득세)와 연계할 필요는 없다는 것이다. 일본의 후루사토납세 제도와 같이 지방세로부터 세액공제를 추진할 경우(즉, zero-sum 게임에 의존) 근본적으로는 조세논리(응익성) 위배, 지방자치 원칙과의 충돌,<sup>23)</sup> 납세자 간 형평성 침해, 지역 간 갈등 심화 및 경쟁 과열 등 일본과 공통된 문제점이 발생할 뿐만 아니라, 일본과는 달리 중앙-지방 간 재정의 수직적 형평성이 열악하고 주민세 규모가 영세하며 비중이 지나치게 작은 상황에서는 고향세가 도입되더라도 제대로 정책목적을 달성하기 힘들 것이라는 우리만의 문제점을 드러내게 될 것이다.

이러한 점에서 고향세를 지방자치단체 차원에서 주민세(지방소득세)의 세액공제를 통해 운영하도록 할 것이 아니라, 국가 차원에서 소득세(국세)의 세액공제를 통해 운영하는 것이 앞에서 지적한 여러 가지 문제점을 동시에 해결할 수 있는 가장 바람직한 방안으로 판단된다. 이 방안은 앞서 지적한 고향세의 문제점들을 다음과 같이 해결할 수 있을 것이다.

23) 이러한 문제가 발생하는 원인은 지방자치단체 간 조세이전을 국가 차원이 아닌 지역 차원의 문제로 접근하고 있기 때문이다. 즉, 이를 지방자치단체 간의 문제로만 해석한다면 한 지역에서 징수되는 지방세는 반드시 그 지역에서 사용되어야 하며, 지역경계를 넘는 지방세 이전은 과세권 및 납세의무 차원에서 인정되기 어려운 것이다.

첫째, 고향세가 유출되는 지방자치단체의 주민은 지방세(지방소득세)가 아닌 국세(소득세)로부터 세액공제를 받으므로 총 고향세 납부액만큼 지방자치단체 전체의 파이를 크게 하면서 (국세의 지방세 이양 효과) 지방자치단체 간 자원배분을 재조정할 수 있다는 점에서 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 제고하는 방안이 된다.

둘째, 고향세 세액공제 문제를 지방자치단체 안에서만의 논의에 매달릴 것이 아니라 이로부터 과감히 탈피하여 국가 전체 차원의 해결방안을 모색하는 것이 고향세 제도가 조세 원칙과 지방자치 원칙을 위배한다는 비판으로부터 자유로워질 수 있는 방안이 된다. 소득세 세액공제를 통한 고향세 운영은 지방자치단체 간 자원(지방세)의 이전을 전제로 하지 않으므로(즉, 지방세가 지방자치단체의 경계를 넘나드는 일이 없으므로), 조세논리(주민세의 응의성)에 위배되거나 지방자치 원칙과(과세권 및 납세의무) 상충되지 않으며 납세자 간 형평성을 침해하는 일도 없다. 즉, 지방세의 경우 지방자치단체 간 칸막이가 두터워 지역 간 조세이전이 용이하지 않은 반면, 국세의 경우 이러한 지방 간 칸막이에 신경 쓸 필요 없이 자신이 원하는 어떤 지역으로든 자유롭게 납세이전이 가능할 것이기 때문이다.

셋째, 고향세 납부에 대한 지방소득세(지방세)가 아닌 소득세(국세)로부터의 세액공제 방식은 한 지역의 재원을 빼앗아 다른 지역으로 나눠주는 식의 zero-sum 게임이 아니라, 고향세가 유출되는 지방자치단체의 재원은 감소하지 않는 반면 고향세가 유입되는 지방자치단체의 재원을 증대시킨다. 그러므로 이 방식은 손해 보는 지방자치단체가 없도록 하는 Pareto 우월(개선)적인 게임이다. 따라서 고향세를 둘러싼 대도시의 반발과 지방자치단체 간 갈등(지역감정) 및 대립구도 소지를 완화시키고 지방세 유치를 위한 과도한 경쟁양상을 예방할 수 있다.

고향세(기부금)에 대한 소득세로부터의 세액공제 방안은 언뜻 보기에는 매우 생소한 것처럼 보이지만, 기실 기부금에 대한 소득세 세액공제 사례는 '정치자금법'(제59조(면세))에서 그 근거를 찾을 수 있다.<sup>24)</sup> 따라서 이와 동일한 정책취지에서 고향이나 지방에 대한 후원을 할 경우에도 마치 정치후원금으로 누구를 후원하든 관계없이 10만원 한도 내에서 전액 소득세를 세액공제 해주는 것과 마찬가지로, 고향세(기부)를 통하여 어느 지역을 후원하든 관계없이 일정금액까지(예를 들면 주민세 소득할(지방소득세)의 30% 한도 등)를 소득세에서 세액공제해주는 방안을 얼마든지 모색할 수 있다. 혹 정치후원금에 비하여 고향세라는 명칭이 조세와 같은 느낌을 주어 마땅하지 않다고 판단한다면 명칭을 '고향후원금' 또는 '지역기부금'으로 명칭을 바꾸고 이에 대하여 정치후원금과 동일한 조세혜택(세액공

24) 이 법에 의하여 정치자금을 기부한 자 또는 기부받은 자에 대하여는 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 그 정치자금에 상당하는 금액에 대한 소득세 및 증여세를 면제하되, 개인이 기부한 정치자금에 대하여 10만원까지는 세액을 공제(100/110는 소득세 세액공제, 10/110는 지방소득세(주민세) 공제)하고 10만원을 초과하는 금액에 대하여는 당해 기부자의 소득액에서 공제한다. 다만, 제11조(후원인의 기부한도 등)제3항의 규정에 의한 익명기부, 후원회 또는 소속 정당 등으로부터 기부받거나 지원받은 정치자금을 당비로 납부하거나 후원회에 기부하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제)을 부여할 수 있을 것이다.

고향세 납부에 대하여 주민세(지방소득세) 대신 소득세로부터 세액공제를 할 경우 제IV 장의 세수추계 모형에 따르면 서울, 경기, 인천 등 수도권과 울산, 대전, 대구, 부산 등 대 도시는 주민세(지방소득세)의 순수출이 발생하지 않는 (납세자는 소득세로부터 고향세 납 부액 환급) 반면, 나머지 지방자치단체는 여전히 고향세 순수입을 확보할 수 있다. 앞의 가 정을 그대로 적용하여 모든 주민이 자신의 고향에 일률적으로 주민세(지방소득세)의 10% 를 고향세로 납부(기부)한다고 할 때 <표 13>에서 보는 바와 같이 고향세를 주민세(지방소 득세)로부터 세액공제할 경우에는 7개 지방자치단체(고향세 순수출 지역)에서 총 1,831억 4천만원의 지방소득세가 감소하는 대신 나머지 9개 지방자치단체(고향세 순수입지역)의 지방소득세는 그만큼 증가한다. zero-sum 게임 하에서는 고향세 도입이 지방자치단체 전체 의 지방소득세수에 영향을 미치지 않는다.

한편, 고향세 납세에 대하여 소득세(국세)로부터 세액공제를 할 경우에는 고향세가 순수 입되는 9개 지방자치단체의 지방소득세는 총 1,831억 4천만원 증가하는 반면 고향세가 순 유출되는 7개 지방자치단체의 세수가 감소하지는 않는다. 이 때 수평적 형평성의 개선 속 도는 지방소득세 세액공제방식(zero-sum 게임)에 비하여 다소 느려지겠지만, 총 1,831억 4 천만원에 달하는 국세의 지방세 이전효과(지방세수 순증효과)가 있게 되어 지방재정의 수 직적 형평성까지 동시에 제고되는 정책효과를 기대할 수 있다.

<표 13> 소득세 세액공제의 경우 고향세 납부(10%)에 따른 지방소득세 증감 추계

(단위: 백만원, %)

	지방소득세 추계 (2011년)	지방소득세 세액공제			소득세 세액공제		
		고향세 도입 후 세수추계	증감분	증감율	고향세 도입 후 세수추계	증감분	증감율
서울	2,265,588	2,154,906	-110,682	-4.9	2,265,588	0	0
부산	248,638	246,847	-1,791	-0.7	248,638	0	0
대구	142,665	141,244	-1,421	-1.0	142,665	0	0
인천	189,350	182,017	-7,334	-3.9	189,350	0	0
광주	73,840	74,181	341	0.5	74,181	341	0.5
대전	109,122	105,507	-3,615	-3.3	109,122	0	0
울산	115,520	109,734	-5,787	-5.0	115,520	0	0
경기	1,088,349	1,035,840	-52,509	-4.8	1,088,349	0	0
강원	82,017	99,347	17,330	21.1	99,347	17,330	21.1
충북	85,840	101,024	15,184	17.7	101,024	15,184	17.7
충남	147,553	176,958	29,405	19.9	176,958	29,405	19.9
전북	86,558	115,286	28,728	33.2	115,286	28,728	33.2
전남	86,899	129,775	42,876	49.3	129,775	42,876	49.3
경북	158,719	189,341	30,622	19.3	189,341	30,622	19.3
경남	209,205	226,495	17,289	8.3	226,495	17,289	8.3
제주	27,413	28,776	1,363	5.0	28,776	1,363	5.0

### 3. 제언 ③

정책효과 극대화를 위하여 보다 구체적이고 집중적인 정책수단을 활용할 필요가 있다. 재정자립도가 열악한 지방자치단체를 지원한다는 정책목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 선택과 집중의 정책이 필요하다. 비록 고향에 대한 제약을 풀고 고향의 개념을 일반화하여 어느 지역으로든 기부가 가능하도록 한다손 치더라도 수평적 형평성 제고를 위한 정책효과를 높이기 위해서는 기부금을 보낼 수 있는 대상인 수탁지역의 조건을 지정하여 고향세가 농촌지역에서 대도시로 역류하는 일이 발생하지 않도록 조치할 수도 있다. 기부금을 납부(출연)하는 지방자치단체에는 제약을 두지 않으면서 기부금을 보낼 수 (받을 수) 있는 지역은 조건을 두어 예를 들면 재정자립도 50% 이하 지방자치단체, 혹은 광역지방자치단체 또는 대도시가 아닌 시·군지역 등으로 제한할 수 있을 것이다.

그리고 장기적으로 고향세 세수예측을 가능한 한 정확하게 하기 위해서는 기부자의 출생지, 타 거주지, 장차 거주 예정지 등에 대한 진입·전출 지역별 matrix, 연령 및 은퇴시기, 소득수준, 가족관계, 자녀의 출생지 등에 관한 보다 치밀하고 정확한 demographic data와 함께 본인 및 자녀들의 고향관 및 기부의향을 주기적으로 파악할 필요가 있다.

## VI. 맺음말

일본에서 이미 시행하고 있으며 우리나라에서도 도입을 검토하고 있는 고향세는 지역의 경계를 넘나드는 세원의 허용 및 납세의 선택권 부여와 과세권의 비강제성 인정 등 실로 획기적인 발상에 기초함으로써 지방세 조세논리와 지방자치 원칙에 대한 일대 패러다임 전환(paradigm shift)을 요구하고 있다. 본 연구에서는 일본의 후루사토(고향)납세에 관한 논의와 함께, 우리나라에서 고향세를 도입할 경우 고려해야 할 사항 등에 관해 살펴보았다.

일본 후루사토납세 제도의 정책효과를 평가해 볼 때 이 제도가 고향과 지역에 대한 관심을 제고시키는 효과는 있으나, 제도의 당초 취지인 지역 간 재정격차 해소에는 그다지 기여하지 못하고 있으며, 그 밖에도 조세논리 및 지방자치 원칙과 상충되는 등 중요한 문제점을 내포하고 있는 것으로 판단된다(한국조세연구원(2010, p.1)). 그러므로 우리나라에서 일본식의 고향세를 도입할 경우, 일본 후루사토납세 제도가 가지는 문제점을 그대로 답습할 것임은 자명한 사실이다. 더욱이 일본의 상황과 결정적으로 차이나는 점은 우리나라의 지방재정이 일본의 상황과는 달리 지방자치단체 간의 수평적 형평성뿐 아니라 중앙정부-지방자치단체 간 수직적 형평성도 매우 취약하다는 것이다. 따라서 수직적 형평성 문제를 고려하지 않은 채 (일본처럼) 지방자치단체 간 세수격차만을 시정하려고 노력해서는 (현재까지 그다지 큰 효과를 보지 못하고 많은 문제점을 노정하고 있는) 일본의 상황에 비해 훨씬 만족스럽지 못한 결과를 초래할 수밖에 없을 것이기 때문에 결코 바람직하지 않다.

그리하여 본 연구에서는 고향세의 의의는 살리면서, 일본식 고향세(후루사토납세) 제도가 가지고 있는 문제점과 우리나라가 직면한 지방재정의 수직적 불공평 문제를 동시에 해결할 수 있는 방안으로 지방소득세(주민세)가 아닌 소득세(국세)로부터 세액공제하는 이른바 ‘한국형’ 고향세 제도를 제시하였다. 즉, 현재 거론되는 여러 가지 문제점이 고향세 도입을 지방세(지방자치단체) 안에서만 해결하려고 노력하기 때문에 발생하는 것이라는 판단 하에서, 고향세 도입 관련 제반 문제를 그저 쉽게 지방세 간 zero-sum 논리의 틀 안에서만 접근할 것이 아니라, 보다 근본적이고 넓은 차원에서 국세-지방세 기능 분담 및 구도개편의 문제로 인식을 확대하는 일이 필요하다는 이유에서이다. 다시 말해서 국민들이 자신을 고향을 돌보고 지방을 지원하는 일이 진정 국가(국민정서) 차원에서 장려할만한 일이라고 판단한다면 그 역할을 재원이 부족한 지방자치단체에만 전적으로 맡길 것이 아니라 중앙정부(국가)가 직접 나서서 고향세 납부에 대한 소득세 세액공제 방식을 채택함으로써, 지방재정의 수직적·수평적 형평성을 함께 제고하는 동시에 (zero-sum 논리에 기초한) 일본 후루사토납세 제도의 많은 문제점까지 피해가는 일거양득의 효과를 얻을 수 있다는 것이다.

세액공제 방식은 고향세 납부를 정치후원금과 동일하게 취급하여 정치후원금에 대한 소득세 세액공제 방식을 그대로 원용하면 되기 때문에 별다른 어려움은 없을 것으로 판단된다. 이 때 고향세 납부액 및 납부지역은 지방자치단체 주민(납세자)의 선택 및 결정사안이며, 고향세 징수액은 기탁(납세)받은 지방자치단체의 지방세 수입으로 소속되지만 납세액은 납세주민의 거주지 지방자치단체의 지방세로부터 차감되는 것이 아니라 납세자의 소득세(국세)로부터 세액공제의 형태로 환급되기 때문에 지방자치단체의 입장에서 보면 손해 보는 지역 없이 전체 파이를 키울 수 있어서 Pareto 효율성이 증진된다는 특징을 가진다.

일본식 후루사토납세와 같은 고향세 제도를 도입하려면 일본의 삼위일체 개혁과 같은 대규모(일본의 경우 3조엔)의 국세(소득세)→지방세(주민세) 이전이 선행되어야 할 터이지만 우리의 여건으로 대규모 국세-지방세 이전이 당장에는 용이하지 않다는 점을 감안한다면 고향세에 대한 소득세 세액공제를 통하여 부분적으로나마 조세의 수직적 형평성을 제고하는 데 진일보할 수 있을 것으로 전망한다.

본 연구는 이상의 논의와 분석, 평가 노력에도 불구하고 많은 한계를 내포하고 있다. 무엇보다도 고향세에 대한 논의가 시작된 지 얼마 되지 않아 이에 대한 충분한 논의자료를 구하기 어려웠고, 또 인구통계자료의 부족으로 인하여 명확한 결과를 도출하지 못하였다는 점을 가장 큰 연구의 취약점으로 꼽을 수 있다. 특히 세수추계에 있어서 많은 문제점을 지니고 있는데, 자료구득의 어려움으로 인하여 10년 전 인구총조사상의 출생지 자료를 그대로 사용하는 등 여러 가지 비현실적인 가정에 기초하여 2011년 단년도를 대상으로 광역자치단체 수준의 고향세 세수추계 시뮬레이션을 시도하는 데 그쳤다. 추계 결과 고향세의 도입이 지방자치단체가 어느 정도 수평적 형평성을 개선하는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 여기에서 사용된 가정들이 과도하게 낙관적이고 비현실적이라는 점에서 세수추계 결과에 대해 큰 의미를 부여하기는 힘들 것으로 판단한다.

고향세가 제대로 실시되려면 광역자치단체가 아닌 기초자치단체에 고향세를 납부할 수 있어야 한다. 더구나 지방소득세(주민세)를 대상으로 고향세 제도를 도입하고자 한다면 주민세는 시·군세이므로 배분 시에도 광역단위가 아닌 기초단위(시·군간)로 하는 것이 원칙에 합당하다. 따라서 세수추계를 제대로 예측함으로써 소기의 정책효과를 거두기 위해서는 228개 기초자치단체 주민에 대한 출생지 및 과거 거주지 등 상세한 인구·소득데이터가 구비되어야 한다. 앞으로 출생지와 지역별 전입·전출 통계 이외에도 고향세 납세자(장차 납세자 포함)의 연령 및 은퇴시기, 소득수준, 가족관계, 자녀의 출생지 등에 관한 demographic data와 함께 본인 및 자녀들의 고향관 및 기부의향을 주기적으로 파악해야만 보다 정확한 세수예측이 가능해질 것이다.

요즈음 대기업과 중소기업 간 '상생협력'이 중요한 정책화두로 부상하고 있다. 고향세의 시행은 수도권과 지방의 공생을 위한 제도임은 분명하다고 할 수 있겠으나, 지방자치단체 간의 상생협력뿐 아니라 중앙정부(국가)와 지방자치단체 간 상생협력의 중요성도 인식해야 할 때라고 생각한다. 중앙정부는 지방자치단체를 예하기관(agent)이 아닌 동등한 파트너로 인식하고 고향세의 도입을 통하여 지방재정의 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 제고하면서 국가와 지방이 상생협력할 수 있는 방안을 적극 모색하기를 기대해본다.

## 참고문헌

- 권덕희·염명배 (2010), “고향세 도입이 지자체 소득할 주민세수에 미치는 영향에 관한 연구”, *mimeo*, 6월.
- 박균조 (2008), “일본의 지방세법령 개정과 고향세 도입”, 『지방재정과 지방세』, 제2호, 한국지방재정공제회, pp.158-168.
- 서원교 (1995), 「지방경영 흑자전략」, 비봉출판사.
- 설봉식 외 (1998), 「지방자치의 경영학」, 선학사.
- 염명배 (1991), “우리나라 지방재정의 자주화 방안 검토”, 충남대「경제논집」, 7, 충남대학교 경영경제연구소, 71-106.
- \_\_\_\_\_ (1995), “지방경영시대의 지방세 기능 강화방안”, 충남대「경영논집」, 11(1), 충남대학교 경영경제연구소, 123-135.
- \_\_\_\_\_ (1996), “대전·충남지역의 산업육성방향에 관한 경영전략적 접근”, 충남대「경영논집」, 12(1), 충남대학교 경영경제연구소, 143-162.
- \_\_\_\_\_ (1999), “글로벌라이제이션 시대에 대응한 지방정부와 지방은행의 윈-윈 제휴전략”, 「한국지방재정논집」, 4(1), 한국지방재정학회, 121-138.
- \_\_\_\_\_ (2000), “지방경영시대에 적합한 지방자치단체의 ‘플레이스-마케팅(P-M)’ 전략 연구”, 「공공경제」, 5(1), 한국공공경제학회, 153-185.
- \_\_\_\_\_ (2001a), “지식기반경제(KBE) 시대에 부응한 지방자치단체의 지역특성화 지식기반산업(KBI) 육성전략”, 「한국지역정보화학회지」, 4(1), 한국지역정보화학회, 83-119.

- \_\_\_\_\_ (2001b), “일본 사례로 본 지방자치단체간 「전략적 제휴」의 가능성 모색”, 「한국지방재정논집」, 6(1), 한국지방재정학회, 81-115.
- \_\_\_\_\_ (2001c), “성공적 지방경영을 위한 지방자치단체의 「코퍼티션(Cooperation)」 전략 연구”, 「공공경제」, 6(2), 한국공공경제학회, 171-201.
- \_\_\_\_\_ (2001d), “지방경영시대 주민만족 극대화를 위한 지방정부의 고객관계관리(CRM) 전략 연구”, 「한국지방재정논집」, 6(2), 한국지방재정학회, 21-54.
- \_\_\_\_\_ (2003), “지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의”, 「한국지방재정논집」, 8(2), 한국지방재정학회, 33-65.
- \_\_\_\_\_ (2004), “‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정 - 국세·지방세 재분배 문제를 중심으로”, 「재정논집」, 18(2), 한국재정·공공경제학회, 23-48.
- \_\_\_\_\_ (2006), “일본 지방자치단체의 ‘지역재생’ 프로젝트와 참여정부의 지역특화사업에 대한 지역경영 전략 평가 - 「지역특화발전특구」 및 「신활력사업」을 중심으로-”, 「한국지방재정논집」, 11(2), 한국지방재정학회, 29-275.
- \_\_\_\_\_ (2010), “지역브랜드 가치와 지방재정 - 7대 도시를 중심으로 -”, 「한국지역경제연구」, 16, 한국지역경제학회, 1-35.
- 하야시 요시쓰구 저, 장노순·김생수 역 (1998), 「지방분권의 경제학」, 강원대학교 출판부.
- 호소카와 모리히로(細川護熙)·이와쿠니 데쓰도(岩國哲人) 저, 김재환 역 (1993), 「지방의 논리(원제: 鄙の論理)」, 삶과 꿈.
- 한국조세연구원 (2010), “일본의 고향납세제도와 시사점”, 「조세·재정 BRIEF」, 7월.
- 행정안전부 (2010), “일본의 「후루사토세」 도입배경 및 운영 검토”, 이보환(행3912, 010-7136-1537), 4월 22일.
- 시즈오카현(静岡県) 經營管理部財務局稅務課 (2010), “ふじのくに応援寄附金(ふるさと納税)”, 韓國訪問團セミナー資料, 6월 17일.
- 시즈오카현(静岡県) (2010), “静岡県「ふるさと納税」のご案内”.

언론사 URL

- <http://www.kndaily.com> (경남매일)
- <http://www.donga.com> (동아일보)
- <http://www.imaeil.com> (매일신문)
- <http://www.seoul.co.kr> (서울신문)
- <http://www.joseilbo.com> (조세일보)
- <http://www.mk.co.kr> (매일경제)
- <http://www.joins.com> (중앙일보)

## 토론문

김찬수(경기대학교, 한국지방세협회 사무국장)

- 일본사람들은 2008년부터 고향세를 내고 있다. 지금 자기가 살고 있는 곳이 아닌 고향에 기부금을 내면 나중에 주민세에서 똑같은 액수를 공제받는 방식이다.

일본은 갈수록 대도시와 농어촌 세수 격차가 벌어져 지방주민들의 생활의 질이 나빠지자 지방재정확충, 지역격차 해소의 일환으로 고향세를 도입했다.

우리나라의 경우에도 고향세 도입을 통해 지역균형발전과 지역간 재정격차 해소 완화를 가져오려 하고 있다.

우리 지방재정도 일본과 마찬가지로 지방재정의 궁핍은 갈수록 심해지고 있다.

올해 예산이 140조원이지만 이 중 정부 보조(지방교부세+국고보조금)가 55조원이다. 지난해 전국 16개 광역시·도의 재정자립도가 서울·인천·경기 등 수도권은 평균 80.2%이었지만 비수도권은 40.1%밖에 안되고 있다. 평균 재정자립도가 53%에 불과하고 부채가 25조원을 넘어 복지향상 등은 엄두도 못 낸다. 정부가 올해부터 국세인 부가가치세 세수의 5%(2조 5000억원)를 지방소비세로 전환한다지만 재정자립도를 2% 끌어올릴 수 있을 뿐이다. 고향세로 일부 전환하려는 주민세만 봐도 수도권과 지방의 격차는 심각하다. 인구 1000만명인 서울의 주민세 세수는 2조원(2008년)이다. 반면 최하위인 전남은 인구 200만명에 770억원이다. 서울은 전남보다 인구는 5배인데 주민세액은 무려 25배다.

30여년전만 해도 인구의 70%나 되었던 농촌인구는 이제는 6.4%에 지나지 않는다. 농촌마다 폐교와 폐가가 널려 있으며, 젊은 부부가 없어 아기의 울소리가 그치지 오래인 농촌 지역들이 허다하다. 그런 고향이지만 추석이나 설 명절이면 2,500여만명이 밤샘길을 마다하지 않고 고향을 찾고 있다. 지금 살고 있는 지역주민들의 복지와 편의에 사용하라는 주민세를 떠난 사람들이 고향에 돌려쓰라는 것에 반론을 가지는 사람들도 있다.

그러나 점차 시들어 병들어버린 고향을 살리자는 뜻에 공감할 사람도 많을 것이다.

만약 고향세를 도입하려면 수도권 지자체를 설득해야 하며, 지자체 간 불균등 배분과 이에 따른 지역감정의 심화도 신경 써야 할 대목이다. 시행 1년 동안 장·단점이 드러난 일본의 후루사토세는 좋은 본보기가 될 것 같다. 보다 근원적인 지방재정 문제 해결을 위해서는 국세와 지방세의 비율을 현재의 수준에서 격차를 크게 줄이는 쪽으로 세제 전반을 손봐야 할 것이다.

- 우리나라에 만약 고향세를 도입한다면 정책제언에서 말한 것처럼 고향에 대한 개념

정의를 포괄적으로 하든 제한적으로 하든 명확하게 하여야 한다.

- 우리나라의 기부금 현황에 대하여 보면 다음과 같다.

국세청에 신고된 자료에 의하면 우리나라의 기부금 규모는 2005년에 개인 4.34조원, 법인 2.8조원으로 전체 7.14조원 정도이다.

기부금 규모는 2000년이전에는 법인이 전체의 60~70% 정도를 차지하였으나 2005년에는 개인 기부의 비중이 크게 증가하여 개인 대 법인의 비중이 60.9% : 39.1%로 개인 중심의 기부문화가 정착되고 있는 모습을 보이고 있다. 개인기부금 공제인원을 보면 근로소득자는 310만명, 종합소득자 31만명해서 총 341만명이며 1인당 소득공제대상기부금은 127만원으로 나타나고 있는 실정이다. 이렇게 볼때 전체인구의 아주 적은 사람들만이 기부행위를 하는 것으로 나타났다. 이 통해 볼때 아주 적은 사람들만이 지역에 대한 향수 등 여러 요인들을 생각하며 고향세를 낼 가능성이 있으며, 이는 일본의 사례에서도 나타나고 있다. 그러나 일본의 고향세제도의 경우 농촌지역에 대한 관심을 제고시키는 효과를 가져왔으나. 제도가 가지고 있는 취지인 지역간 지방재정 격차 해소에는 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 우리의 경우도 이와 같을 것으로 생각된다.

- 끝으로 조그만 사례를 들면, 70년대까지만 해도 미국 이민을 갈 수 있는 사람들은 유학생 아니면 의사 정도였다. 이들은 모두 어려웠던 시절에 누구보다 고향의 자원을 이용하여 그 자원과 함께 미국으로 간 사람들이다. 미국은 우수한 두뇌와 돈을 싸가지고 오니 공짜로 굴러들어오는 복이다. 반대로 그들의 고국은 그것을 빼앗긴 것이다. MIT대학의 인도 출신 경제학자 바가와티가 이들에 유엔세를 부과하자고 제안한 것이 70년대이다.

## 토론문

이중동(행정안전부 지방세정책과)

우리나라에서 고향세 논의가 일어나게 된 계기는 2007년 11월 한국농업경영인연합회(한농련) 주최 대선주자 초청토론회에서 문국현 후보가 농업정책 공약을 하면서 “주민세의 10%를 고향이나 자신이 원하는 농·산·어촌으로 돌리는 ‘고향세’를 만들겠다”고 밝힌 바가 있고, 2009년 3월 13일 이주영의원이 고향투자기부금 모집근거 등의 마련을 위해 지방재정법, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 지방교부세법 의원입법(안)이 발의된 바가 있다.

올해 4월 한나라당은 재정 형편이 좋은 서울 인천 경기 등 수도권 주민 중 외지에서 전입한 인구가 800만 명에 이른다는 점을 고려해 고향세를 통해 지방재정이 열악한 곳을 지원하겠다는 취지에서 시군구에 내는 주민세의 최대 30%를 자신의 출생지에 낼 수 있도록 하는 고향세(故郷稅) 신설 방안을 6·2지방선거 공약으로 채택하기로 논의한 바가 있었다.

이에 앞서 일본에서는 2006년 10월 일본 후쿠이 현의 니시카와 잇세이 지사가 ‘고향 기부금에 대한 공제’를 하자는 호소를 계기로 고향세 논의가 본격화되었으며, 일본은 2007년 삼위일체개혁 추진에 따라 중앙과 지방의 세수배분구조는 40:60에서 45:55로 지방세 자주재원 규모는 확대변경되었으나, 개혁이전에 비하여 지방재원은 축소되고(약 6조원) 지방부담은 증가됨에 따라 세입보전차원에서 산간벽지 지원을 위한 신형 교부세 신설, 법정외세제도의 확대, 고향세 신설을 통해 지방재정확충 방안을 제공하였다. 고향세는 도입 당시 “지역 간 심각한 세수(稅收) 격차를 줄여야 한다”는 찬성론과 “주민세의 수익자 부담 원칙에 어긋난다”는 반대론이 맞선 끝에 2008년 4월 도입되었다.

일본의 경우, 농촌을 떠나 도시에 정착한 주민이 떠난 농촌에 고향세를 적극적으로 납부한다면 농촌의 지방재정 확대에 도움이 있으리라 기대된다. 하지만, 주민의 현거주지와 출생지가 다른 지역별 분포는 동경권이 31.9%, 오사카권이 23.6%, 나고야권이 20.8%, 동북지역이 5.3%이고, 2009년 주민세 규모는 12조 1,300억엔이나 실제 고향세 납부실적은 6억 8,210만엔에 불과하고, 오사카에 납부한 고향세가 8,830건 중 1,233건, 납부 세액 중 117,262천엔으로 고향세가 농촌지역 보다는 도시지역에도 납부되는 사실을 알 수 있다.

서울은 인구 1000만명에 2008년 주민세 세수는 2조원에 이르는 반면, 전남은 인구 200만명에 770억원으로 서울은 전남보다 인구는 5배이나 주민세 세수는 25배에 이른다. 현재 수도권과 기타 지역 간 재정 자립도 차이는 너무 크고, 지방의 열악한 재정자립도는 인구 감소와 지방경제 위축 등 악순환을 불러오게 될 것이다. 위와 같은 점을 감안하면, 지방의 재정자립을 도모할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그 방안으로 일본의 고향세제도 타산지석으로 삼아 그 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 서울 인천 경기 수도권 주민 중 외지에서 전입한 인구가 800만명에 이르는 점을 고려할 때 이들이 고향에 고향세를 납부하는 경우에는 수도권 이외지역의 재정자립에 다소 도움이 되리라 예상할 수 있을 것이다.

그런데, 고향세를 도입할 경우에는 일본에서와 마찬가지로 납세자에게 선택권을 부여한다는 점, 애항심을 높일 수 있는 점, 자치의식의 진화와 지방경영능력을 증진할 수 있는 점 등 장점이 있는 반면, 경제논리가 아닌 정치논리에 치우치므로 감성적으로 호를 수 있는 점, 조세원칙과 지방자치원칙이 훼손될 가능성이 있는 점, 지역간 재정격차 해소라는 정책 목적을 달성할 수 있을 지 그 여부가 불투명한 점, 지역간 갈등의 원인이 될 수 있는 점, 세수 유치를 위한 과열경쟁, 세수유치에 따른 행정력 소모 등도 예견할 수 있을 것이다.

그렇다면, 고향세를 도입하기 위한 전제로서 고향세 도입에 따른 긍정적인 측면이 부정적인 측면을 측면을 면밀히 비교형량하여 긍정적인 측면이 부정적인 측면을 압도할 수 있어야 할 것이고, 특히 부정적인 측면 중에서 지역간 갈등 해소가 우선되어야 할 것이다.