

고향사랑 기부제의 재정적 효과 분석

: 지방재정 확충과 지자체 간 재정격차 완화 효과를 중심으로

Analysis of the Fiscal Effects of Hometown Love Donation System

: Focusing on the Effect of Expanding Local Finances and Reducing Fiscal Gap
between Local Governments

전 영 준*·홍 근 석**

Yeongjun Jun·Geunseok Hong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 2023년 한 해 동안 있는 총 526,305건의 실제 기부 정보를 활용하여 고향사랑 기부제의 지방재정 확충과 지자체 간 재정격차 완화 효과를 알아보았다. 우선, 해당 제도의 시행으로 인한 각종 재정변화를 고려할 때, 전국 243개 지자체에서는 약 368억 7,575만 원(기부자 전원이 세액공제 혜택을 받는 경우) 또는 402억 3,608만 원(기부자 중 일부가 세액공제 혜택을 받지 못한 경우)의 재정수입이 발생한 것으로 나타났다. 또한, 이들 지자체를 비수도권과 수도권, 인구감소지역과 비인구감소지역, 재정자립도 상·하위 20%로 각각 나누어 제도 시행에 따른 재정수입 발생분을 산출·비교한 결과, 재정이 비교적 열악하다고 평가받는 곳에서 그 발생분이 더 큰 것으로 드러났다. 구체적으로, 해당 재정수입 발생분은 수도권 대비 비수도권에서 10배 이상 컸고, 비인구감소지역 대비 인구감소지역에서 1.3배 이상 컸으며, 재정자립도 상위 20% 지자체 대비 하위 20% 지자체에서 4배 이상 큰 것으로 확인되었다. 한편, 전국 지자체를 행정구역 단위

* 제1저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원

** 교신저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원

논문 접수일: 2024. 8. 22. 심사기간: 2024. 8. 22. ~ 2024. 9. 11. 게재확정일: 2024. 9. 11.

(시·도, 시, 군, 구)별로 나누어 각 단위에서 고향사랑 기부제의 지자체 간 재정격차 완화효과를 분석한 결과, 총액을 기준으로 한 경우에는 해당 제도의 시행에 따라 모든 단위에서 지자체 간 재정격차가 얼마간 완화되는 양상이 나타났고, 주민 1인당 금액을 기준으로 한 때에는 군과 자치구 단위에서만 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 나타났다. 따라서, 향후 고향사랑 기부제가 현재보다 한층 활성화된다면, 해당 제도는 지방재정을 확충하고 지자체 간 재정격차를 완화하는데 더 큰 효과를 낼 것으로 기대된다.

□ 주제어: 고향사랑 기부제, 정책효과, 재원확충, 재정격차완화

This study examined the effect of the 'Hometown Love Donation' system on expanding local finances and reducing financial gap between local governments in Korea by analyzing 526,305 actual donation records from 2023. First of all, considering various fiscal changes, the implementation of this system generated 36.8775 billion won or 40.236.08 billion won in fiscal income across 243 local governments. In addition, after dividing the local governments into non-metropolitan and metropolitan areas, depopulated and non-depopulated areas, and regions with low and high ratio of self-reliance, it was found that the amount of revenue generated by the implementation of the system was higher in regions that were relatively more financially disadvantaged. Specifically, the amount of fiscal revenue generated was more than ten times greater in non-metropolitan areas compared to the metropolitan areas, over 1.3 times greater in areas with depopulated areas than non-depopulated areas, and more than four times greater in the bottom 20% of local governments in terms of fiscal self-reliance compared to the top 20% of local governments. Furthermore, an analysis of the effects of the system on reducing the fiscal gap between local governments, conducted by dividing the local governments into administrative district units, revealed the following results. When analyzed based on the total amount of donations, the fiscal gap between local governments was somewhat alleviated in all district units, and when analyzed based on the amount per capita, the fiscal gap between local governments was alleviated only in the counties and autonomous districts. Therefore, if the 'Hometown Love Donation' system becomes more activated in the future, it is expected that the system will have a greater impact in expanding local finances and reducing the fiscal gap between local governments in Korea.

□ Keywords: Hometown Love Donation System, Policy Effects, Expanding Local Finances, Reducing Fiscal Gap

I. 서론

고향사랑 기부제는 지역균형발전을 달성하기 위한 한 가지 수단으로서 2023년 1월에 처음 시행되었다. 해당 제도는 특정 개인이 지자체들을 대상으로 연간 최대 500만 원까지의 기부를 할 수 있게 하며, 기부자에게는 일정 금액만큼의 세액공제 혜택과 답례품이 제공된다. 이처럼 흥미로운 제도가 시행된 주요 배경에는 지방소멸 위기의 심화가 자리 잡고 있다. 즉, 저출산 및 고령화에 따른 인구구조 변화와 각종 자원의 수도권 집중 현상으로 인해 사라질 위기에 처한 지역이 많아지고 있다는 것이다. 그 과정으로서, 2015년에 수도권 지역의 GRDP가 비수도권 지역의 GRDP를 역전하였고, 2019년에는 수도권 지역의 인구 규모가 비수도권 지역의 인구 규모를 넘어서는 상황이 발생하였다. 아울러, 그간의 재정분권 노력에도 불구하고 2024년 당초 예산(총계)을 기준으로 전국 지방자치단체(이하 지자체)의 평균 재정자립도는 50%에도 못 미치는바(약 43.3%), 이들은 중앙에 대한 높은 재정 의존성을 나타내고 있다.

우리보다 앞서 지방소멸 위기를 겪고 있는 일본은 2008년에 고향납세제(ふるさと納税)를 도입하여 이를 성공적으로 정착시켜 나가고 있다. 고향사랑 기부제의 모태라 할 수 있는 고향납세제는 개인이 후원하고자 하는 지자체에 고향세를 납부하면 납부액 중 자기부담금 2,000엔을 넘는 부분에 대하여 일정액의 소득세와 주민세를 공제해 주는 제도로서, 대도시권과 그 외 지역 간의 세수 격차를 줄이고 소멸 위기에 처한 지역의 사회·경제적 활력 제고를 그 시행 목적으로 한다. 이를 통해 전국 지자체에서는 제도 시행 첫해(2008년)에 약 81.4억 엔의 고향세를 거둬들였고, 15년이 경과한 2022년에는 해당 모금액이 약 9,654.1억 엔(120배 증가)을 나타내었다.

일본의 고향납세제에 착안하여 도입된 고향사랑 기부제는 작년 한 해 동안 52만 6천여 건의 개인 기부를 통해 약 650억 6천만 원의 모금액을 전국 지자체에서 발생시켰다. 이는 제도 시행 초반 낮은 인지도와 저조한 모금 실적 등으로 인해서 제도의 실패를 예상하던 일부의 우려를 일견 불식시킨 결과이기도 하다. 특히, 이러한 제도 시행 첫해의 모금 실적은 전체 인구가 우리나라보다 약 2배 많은 일본의 것(2008년 모금 실적)과 견주어봐도 결코 적지 않다고 볼 수 있다.

다만, 이 같은 가시적인 성과에도 불구하고, 고향사랑 기부제가 그 시행 목적을 실제로 달성하였는지 살펴보는 일은 정책의 평가 및 환류 차원에서 매우 중요한 일에 해당한다. 즉, 고향사랑 기부제는 개인의 자발적 기부와 지역경제 활성화를 도모하여 궁극적으로는 지역균형 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있는바, 지난 1년 동안의 제도 시행을 통해 해당 목적이 실제 어느 정도 달성되었는지를 파악하기 위한 노력이 필요한 것이다.

따라서, 본 연구에서는 2023년 한 해를 기준으로 고향사랑 기부제 시행에 따른 지자체의 재정확충 수준과 이들 간 재정격차 완화 여부를 살펴보고, 이를 통해 해당 제도의 목적 달성 정도를 가늠하고자 한다. 고향사랑 기부제 시행에 따라 상대적으로 재정상태가 열악하다고 평가받는 지역에서 더 많은 재정수입이 발생하였거나 지자체 간 재정격차가 완화되었다면, “지역균형발전에 이바지”라는 당해 제도의 목적을 일정 부분 잘 달성한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, II장에서는 고향사랑 기부제의 작동원리 및 그에 따른 재정적 효과에 대해서 논의하고, 해당 제도 관련 선행연구를 검토한다. 이어서 III장에서는 본 연구의 분석 대상 및 방법을 제시하며, 이를 통해 IV장에서는 고향사랑 기부제의 지방재정 확충 수준과 지자체 간 재정격차 완화효과를 살펴본다. 마지막 V장에서는 연구 내용을 요약하고, 이를 통한 정책적 시사점을 제시할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 고향사랑 기부제의 재정적 효과

「고향사랑 기부금에 관한 법률」에 따르면, 고향사랑 기부제는 “고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고 지역경제를 활성화함으로써 지역균형발전에 이바지함”을 그 목적으로 한다. 이때, 고향에 대한 건전한 기부문화 조성을 통해서는 1차적으로 지방재정의 확충을 기대할 수 있다. 고향사랑 기부제의 도입 이전 또는 초기에 당해 제도의 효과를 논의한 여러 선행연구들에서도 지방재정 확충을 고향사랑 기부제의 주요 도입 목적으로서 제시한바(주만수, 2017; 임정빈 외, 2017; 홍근석·임정빈, 2019; 송영현, 2023), 기본적으로 고향사랑 기부를 받는 지자체는 그 모금액만큼 추가 재원을 확보하게 된다.¹⁾

한편, 고향사랑 기부제는 수직적·수평적 재원이전이 함께 이뤄지도록 시행되고 있다. 당해 제도는 기부자에게 세액공제 혜택을 주는 특성이 존재하는데, 이때의 세액공제에 대해서는 중앙정부(국세분)와 기부자의 주소지로 등록된 지자체(지방세분)가 약 9대1의 비율로 각각 부담하게 된다. 즉, 개인의 고향사랑 기부에 따라 중앙정부와 기부자의 주소지로 등록된 지자체의 재원이 기부받은 지자체로 이전되는 효과가 발생하는 것이다. 다만, 지자체 간 수평적 재

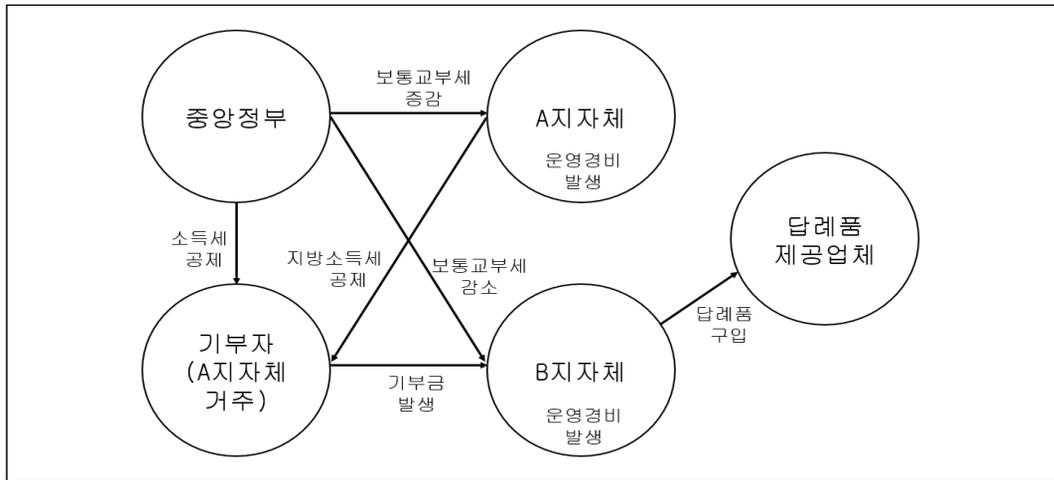
1) 이때, 특정 개인은 자신의 주소지로 등록된 지자체 이외의 곳을 대상으로만 기부를 할 수 있다.

원이전이 더 크게 발생하도록 설계된 일본의 고향납세제와 달리,²⁾ 고향사랑 기부제는 중앙과 지방 간의 수직적 재원이전을 더 많이 발생시키고 있다.

이러한 고향사랑 기부제의 재정적 효과는 그 시행에 따른 주요 행위주체의 재정변화를 살펴봄으로써 보다 상세히 이해할 수 있겠다. 먼저, 기부자는 세액공제 혜택을 받을 수 있는데, 10만 원 이하의 금액에 대해서는 이의 100%만큼이 공제 대상이고, 10만 원 초과분에 대해서는 이의 16.5%만큼 공제가 이루어진다. 또한, 이때의 세액공제는 국세분(소득세) 90.9%와 지방세분(지방소득세) 9.1%로 구성된다. 단, 특정 개인의 산출세액이 적을 경우 당해 제도에서 보장하는 세액공제 혜택을 온전히 받지 못할 수 있다. 다음으로, 기부를 받은 지자체는 고향사랑 기부금 수입이 발생하며, 이때의 기부금 수입은 임시적 세외수입에 해당한다. 반면, 기부자에 대한 세액공제(국세분)로 인해 보통교부세 수입의 감소가 발생하고(보통교부세 불교부단체 제외), 기부자에게 답례품을 제공함에 따라 전체 기부금 수입액의 최대 30% 내에서 답례품 구입비를 지출할 수 있다. 이밖에 제도의 관리·운영에 관한 각종 경비로도 전체 기부금 수입액의 최대 15%까지를 지출할 수 있겠으나, 제도 시행 첫해였던 2023년에는 개별 지자체의 해당 비용이 기부금 수입액과 상관없이 대부분 일반회계에서 지출되었다. 또한, 기부자의 주소지로 등록된 지자체에서는 기부자에 대한 세액공제로 인하여 지방세(지방소득세), 보통교부세(내국세 감소에 기인), 조정교부금(자치구 한정) 등의 수입이 감소할 수 있다. 단, 일부 지자체는 재정부족액이 늘어남(세액공제로 인한 지방세 수입 감소에 기인)에 따른 기여분이 내국세와 조정률이 줄어들에 따른 기여분보다 더 크므로 인해서 보통교부세 수입 규모가 제도 시행 전보다 오히려 증가할 수 있겠다. 한편, 중앙정부의 경우 기부자에게 세액공제 혜택을 부여함에 따라 내국세(소득세) 수입이 감소하게 된다. 이러한 주요 행위주체별 재정변화는 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

2) 일본의 경우 고향납세자에 대한 세액공제에 대해서는 중앙정부(소득세)와 지자체(주민세)가 약 2대8의 비율로 부담하고 있다.

〈그림 1〉 고향사랑 기부제에 따른 주요 행위주체별 재정변화



출처: 임정빈 외(2017: 76)와 송영현(2023: 194)을 바탕으로 재작성함

따라서, 이와 같은 재정변화를 고려할 때, 고향사랑 기부제를 통해 개별 지자체의 재정수입이 실제 증가하였는지에 대해서는 구체적으로 따져볼 필요가 있다. 즉, 단순히 기부금 수입만을 놓고 보면 고향사랑 기부제의 시행에 따라 지방재정이 어렵지 않게 확충될 것으로 생각할 수 있으나, 기부자에 대한 세액공제 혜택 및 답례품 제공 등을 함께 고려할 경우 그 증가 폭이 그리 크지 않거나 해당 제도로 인해 오히려 재정수입이 줄어드는 지자체가 있을 수 있다. 특히, 재정상태가 열악한 지자체의 경우 이를 대상으로 한 고향사랑 기부는 매우 적는데 반해 해당 지자체에 주소지를 둔 자들이 타 지자체에 대해 많은 금액의 기부를 하게 되면, 당해 지자체는 보통교부세와 지방세 수입 등이 되레 줄어들어 재정상태가 더 악화될 수도 있겠다(송영현, 2023). 결국, 고향사랑 기부제를 통해 특정 지자체의 재정수입이 실질적으로 늘어났는지 알아보기 위해서는 기부금으로 인한 세외수입 증대뿐 아니라, 기부자 대상 세액공제에 따른 지방세 및 이전재원 수입의 변화와 답례품 구입비 등 제도 운영을 위한 각종 경비의 발생 정도를 함께 고려할 필요가 있다.

2. 고향사랑 기부제 관련 선행연구 검토

그동안 수행되어 온 고향사랑 기부제 관련 선행연구는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있는바, 하나는 제도의 도입 또는 개선 방안을 연구한 것이고, 다른 하나는 제도의 효과를 분석한 것이다.

먼저, 고향사랑 기부제의 도입 또는 개선 방안에 관한 연구들을 살펴보면, 제도 도입 이전에는 대부분 일본의 고향납세제에 대한 분석·검토를 통해 우리나라에서의 고향사랑 기부제 도입을 위한 시사점을 제공하고 있다. 구체적으로, 염명배(2010)는 일본의 고향납세제에 대한 상세한 소개를 바탕으로 이와 차별되는 한국형 고향세제 도입의 필요성을 주장하였는데, 특히 고향납세제처럼 지방세에 대한 세액공제가 야기할 수 있는 여러 문제점(지자체 간 경쟁과열 및 갈등심화 등)을 들어 국세에 대한 세액공제가 중심이 되는 제도 도입 방안을 제시하였다. 이와 유사한 맥락에서, 신두섭·염명배(2016) 역시 일본의 고향납세제의 주요 성과와 문제점을 살펴보고, 우리나라 실정에 맞는 제도 도입 방안을 역설하였다. 구체적으로, 일본의 고향납세제의 주요 성공 요인을 납세자에 대한 답례품 제공 및 세액공제 혜택으로 보았으며, 해당 제도는 조세원칙, 지방자치 원칙, 납세자 형평성 원칙에 위배되는 구조적인 문제점을 지닌다고 언급하였다. 주만수(2017)의 경우 일본의 고향납세제에 비추어 당시 도입이 추진되던 고향사랑 기부제를 비판적으로 검토하였다. 특히, 해당 제도를 통해서 지역 간 재정력 격차를 완화하기가 좀처럼 쉽지 않고, 지자체 간 부정적인 경쟁이 유발될 수 있으며, 특정 지자체의 기부금 수입은 결국 다른 지역주민들로부터 그들의 공공서비스 비용을 충당하는 것이므로 지방자치의 기본원칙과도 부합하지 않는다고 보았다. 염명배(2021)는 이러한 의견을 포함하여 우리나라에서 그동안 진행되어 온 고향사랑 기부제 관련 각종 논의와 일본의 고향납세제에 대한 검토를 바탕으로, 고향사랑 기부제 도입 이후 개선해야 할 과제를 단기 및 중·장기적 관점에서 모색하였다. 이때, 단기적 과제로는 시범사업을 통한 정책효과의 추정 작업, 제도에 대한 적극적인 홍보 전략, 기부금 유치를 위한 지자체의 독자적 경영전략, 행정·유통 시스템 구축 등의 필요성을 제기하였고, 중·장기적 과제로는 기부 유인의 제고를 위한 세액공제율 및 답례품 제공 한도액 상향 조정과 제도의 성과(재정형평화 등) 창출을 위한 기부 대상 지자체 제한(예를 들어, 재정자립도 30% 이하만 포함) 및 지자체별 세액공제율 차등화 등을 제시하였다.

한편, 2023년 1월 제도 도입 이후에 수행된 연구로서 황이경·김남철(2023)은 고향사랑 기부제가 모금수단, 기부금 상한액, 기부자 및 기부대상 선정 등에 있어서 과도한 제한을 두고 있음을 비판하고, 기부자의 관심과 관계인구를 확대할 수 있는 답례품 발굴의 중요성을 역설하였다. 염명배(2023)의 경우 고향사랑 기부제의 성공적인 정착을 위한 지자체의 잠재 고객(기부자) 파악, 매력적인 기금사업 발굴, 차별적인 답례품 제공 등의 경영전략적 접근방안을 제시하고, 개별 지자체의 자유로운 모금 활동을 촉진하는 중앙정부의 지원 역할을 강조하였다. 이밖에, 유보람 외(2024)는 예비 기부자들에 대한 인식 조사를 바탕으로 고향사랑 기부의 결정요인을 분석하였는데, 내적 동기인 애향심과 외적 동기인 세액공제 혜택 및 제도 인지 여부 등이 기부 결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 같은 결과를 통해서 기부자의 애향심 등 내적 동기를 유발하고, 고향사랑 기부제에 대한 인지도를 높일 수 있는 적극적

인 홍보가 이루어져야 함을 주장하였다.

다음으로, 고향사랑 기부제의 정책효과를 분석한 선행연구들은 모두 재정부문을 중심으로 그 효과를 추정하였다는 특징을 지닌다. 임정빈 외(2017)는 과거 데이터를 활용하여 전국 17개 시·도에 대한 고향사랑 기부자 수와 기부금액을 시나리오별로 추정하고, 이를 통해 고향사랑 기부제의 지방재정 확충 수준과 지자체 간 재정격차 완화효과를 확인하였다. 특히, 해당 제도로 인해서 지자체의 총 재원이 연간 최소 1,386억 원 또는 최대 7,352억 원 증가할 수 있다고 보았다. 홍근석·임정빈(2019) 역시 설문조사를 실시하여 전국 17개 시·도에 대한 고향사랑 기부자 수 및 기부금액을 추정한 후, 이러한 결과를 바탕으로 해당 제도의 지방재정 확충 정도와 지자체 간 재정격차 완화효과를 분석하였다. 당해 분석결과에 따르면, 고향사랑 기부제는 지자체의 총 재원을 연간 최소 3,058억 원 또는 최대 1조 5,917억 원 늘리고, 지자체 간 재정격차도 어느 정도 완화시키는 것으로 나타났다. 한편, 송영현(2023)은 충남도를 대상으로 고향사랑 기부제 시행에 따른 기부자 수와 기부금액을 추정하고, 이로 인한 해당 지자체의 재정확충 수준을 분석하였다. 그 결과, 충남도는 연간 최소 22억 7천만 원 또는 최대 2,384억 1천만 원의 재원을 추가 확보할 수 있는 것으로 드러났다. 또한, 최성은 외(2024)는 경기도의 31개 시·군을 대상으로 하여 고향사랑 기부제를 통한 재정책확 수준을 분석한바, 당해 제도로 인해 이들 지자체의 총 재원은 연간 최대 약 240억 원까지 증가할 수 있는 것으로 확인되었으며, 특정 시나리오에 따라 최소 3백만 원의 재원을 확보하는 지자체와 최대 25억 3천만 원의 재원을 얻게 되는 지자체가 나타날 수 있음을 보였다. 이처럼 고향사랑 기부제의 재정적 효과를 살펴본 선행연구들은 제도 시행에 따른 구체적인 결과(산출물)가 나오기에 앞서서 그것의 도입 효과를 선제적으로 추정하였다는 특징을 갖는다. 특히, 그 분석 과정에서 단순히 각 지자체가 얻게 되는 기부금 수입뿐만 아니라, 세액공제 혜택으로 인한 지방세 및 보통교부세 등의 변화분까지도 함께 고려하여 고향사랑 기부제의 실질적인 지방재정 확충 수준을 파악하기 위해 노력한 모습을 보인다. 이 같은 선행연구들의 특징은 <표 1>과 같이 정리할 수 있겠다.

그럼에도, 이들 선행연구는 개별 지자체에 대한 기부자 수와 기부금액을 어디까지나 추정하고 있음에 따라, 고향사랑 기부제의 실제 효과를 파악하는 데 있어 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 또한, 그 연구 역시 일부 지자체에 한정하여 이루어졌다. 이와 달리, 본 연구는 2023년 한 해 동안 전국 243개 지자체를 대상으로 있는 사실의 기부 정보를 활용하여 고향사랑 기부제의 효과를 분석한다는 점에서 선행연구들과 분명한 차이를 나타낸다. 즉, 분석 과정에서 일부 가정을 내포하겠지만, 전체 기부자와 기부금액 등에 대한 정확한 정보를 바탕으로 고향사랑 기부제가 실제 지방재정을 얼마나 확충하고 지자체 간 재정격차를 완화하는지 그 여부를 보다 정확히 확인할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 주요 선행연구 정리

| 연구자 | 연구목적 | 주요 내용 |
|----------------|------------------|---|
| 염명배 (2010) | 제도 도입 가능성 검토 | - 일본식 제도 도입 시 발생 가능한 문제점 제시 - ‘한국형’ 제도의 도입 방안으로 국세 중심의 세액공제 방식 등을 제안 |
| 신두섭·염명배 (2016) | 제도 도입 방안 제시 | - 일본 고향납세제의 성과와 문제점 제시 - ‘한국형’ 제도의 도입을 위해 중앙-지방, 수도권 대도시-농·어촌 지역 간의 소통을 강조 |
| 주만수 (2017) | 제도 도입에 대한 비판적 검토 | - 제도 도입에 따른 효과가 충분치 않고, 되레 각종 문제를 야기할 수 있음을 지적 - 지자체 간 경쟁 심화, 민간에 대한 기부 강요, 지방자치의 기본 원칙 훼손 등의 문제점을 제기 |
| 염명배 (2021) | 제도 도입 방안 제시 | - 제도 도입 이후 개선해야 할 과제를 단기 및 중·장기적 관점에서 모색 - 시범사업을 통한 정책효과의 추정(단기적 과제)과 세액공제를 및 답례품 제공 한도액 상향 조정(중·장기적 과제) 등의 필요성을 제기 |
| 황이경·김남철 (2023) | 제도 개선 방안 제시 | - 현 제도가 모금수단, 기부금 상한액, 기부자 및 기부대상 선정 등에 있어서 과도한 제한을 두고 있음을 비판 - 기부자의 관심과 관계인구를 확대할 수 있는 답례품 발굴의 중요성을 역설 |
| 염명배 (2023) | 제도 활성화 방안 제시 | - 제도의 성공적 정착을 위한 경영전략적 접근 방안을 제시 - 개별 지자체의 자유로운 모금 활동을 촉진하는 중앙정부의 지원 역할 강조 |
| 유보람 외 (2024) | 기부 결정요인 분석 | - 예비 기부자들에 대한 인식 조사를 바탕으로 고향사랑 기부의 결정요인을 분석 - 내적 동기인 애郷심과 외적 동기인 세액공제 혜택 및 제도 인지 여부 등이 기부 결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타남 |
| 임정빈 외 (2017) | 제도의 도입효과 분석 | - 과거 데이터를 활용하여 전국 17개 시·도에 대한 고향사랑 기부자 수와 기부금액을 추정 - 제도 도입을 통해 해당 지자체의 총 재원이 연간 최소 1,386억 원 또는 최대 7,352억 원 증가할 수 있고, 지자체 간 재정격차가 줄어들 수 있음을 확인함 |
| 홍근석·임정빈 (2019) | 제도의 도입효과 분석 | - 설문조사를 실시하여 전국 17개 시·도에 대한 고향사랑 기부자 수 및 기부금액을 추정 - 제도 도입은 해당 지자체의 총 재원을 연간 최소 3,058억 원 또는 최대 15,917억 원 늘리고, 지자체 간 재정격차도 다소 완화시키는 것으로 나타남 |
| 송영현 (2023) | 제도의 도입효과 분석 | - 충남도를 대상으로 제도 도입에 따른 재정확충 수준을 추정 |

| 연구자 | 연구목적 | 주요 내용 |
|-----------------|-------------|--|
| | | - 해당 지자체는 연간 최소 22억 7천만 원 또는 최대 2,384억 1천만 원의 재원을 추가 확보할 수 있는 것으로 나타남 |
| 최성은 외 (2024) | 제도의 도입효과 분석 | - 경기도 31개 시·군을 대상으로 제도 시행에 따른 재정 확충 수준을 분석 - 이들 지자체의 총 재원은 연간 최대 약 240억 원까지 증가할 수 있는 것으로 확인됨 - 특정 시나리오에 따라 최소 3백만 원의 재원을 확보하는 지자체와 최대 25억 3천만 원의 재원을 얻게 되는 지자체가 나타날 수 있음 |

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상

본 연구는 고향사랑 기부제 시행에 따른 지자체의 재정확충 수준과 이들 간 재정격차 완화 여부를 살펴보기 위해 2023년 한 해 동안 있는 총 526,305건의 모든 기부 정보(기부자의 기부금액 및 등록 주소지, 기부 대상 지자체, 제공받은 답례품 금액)를 활용하였다.³⁾ 따라서, 기본적으로 전국 243개 지자체 모두가 본 연구의 분석대상에 해당한다. 특히, 상대적으로 재정 상태가 열악하다고 평가받는 지역에서 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입이 더 많이 발생했을 경우 “지역균형발전에 이바지”라는 당해 제도의 목적이 일정 부분 잘 달성된 것으로 간주한바, 전국 지자체를 일정한 유형으로 나누어 이들 간의 비교분석을 함께 수행하였다. 즉, 전국 지자체를 비수도권과 수도권, 인구감소지역과 비인구감소지역, 재정자립도 상·하위 20%로 각각 나누어서 이들의 재정수입 발생분을 비교해 보았다.⁴⁾ 또한, 고향사랑 기부제 시행에 따른 지자체 간 재정격차 완화효과를 직접적으로 알아보기 위해 전국 지자체를 행정구역 단위(시·도, 시, 군, 구)별로도 나누어 관련 분석을 진행하였다.

3) 본 연구에서 활용한 정보는 행정안전부가 제공한 2024년 1월 9일자 기준의 것이다.

4) 2023년 당초 예산 기준, 비수도권 174개 지자체의 평균 재정자립도는 16.82%이고, 수도권 69개 지자체의 평균 재정자립도는 31.66%이다. 또한, 인구감소지역 89곳의 평균 재정자립도는 13.07%이고, 비인구감소지역 140곳의 평균 재정자립도는 24.98%(제주시와 서귀포시의 해당 값은 제주도(본청) 것으로 대체함)이다.

2. 분석방법

본 연구에서는 고향사랑 기부제 시행에 따른 개별 지자체의 재정수입 발생분을 기부금에 의한 세외수입(A), 세액공제(기부자 대상)로 인해 감소하는 지방세(B) 및 이전재원 수입(C),⁵⁾ 답례품 구입 비용(D)을 고려하여 아래와 같이 산출하였다.⁶⁾

| | | |
|------------------------------------|---|-------------------|
| 고향사랑 기부제 시행에 따른 각 지자체의 재정수입 발생분 | = | $A - (B + C + D)$ |
|------------------------------------|---|-------------------|

구체적으로, 각 기부자의 기부금액을 알고 있는 경우 해당 기부에 따른 이들의 세액공제액을 도출할 수 있고,⁷⁾ 이는 곧 중앙정부의 내국세(소득세) 수입 감소분 또는 지자체의 지방세(지방소득세) 수입 감소분에 해당한다. 이때, 개별 기부자의 세액공제액을 정확히 파악하기 위해서는 이들의 연간 소득에 관한 정보가 필요할 것이나, 당해 정보가 부재함으로써 본 연구는 2가지 안을 설정하였다. 고향사랑 기부자 대부분은 세액공제 혜택을 바라겠지만, 산출세액이 없거나 적어서 세액공제 혜택을 못 받는 경우가 존재하기 때문이다. 따라서, 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다는 가정(1안)과 기부자 중에서도 세액공제 혜택을 받지 못하는 이들이 존재한다는 가정(2안)을 각각 설정하여 고향사랑 기부제에 따른 지자체의 재정수입 변화분을 산출하였다. 특히, 2안에서의 세액공제액은 국세청의 ‘2023년 국세통계연보’를 바탕으로 연령대별 종합소득세 납부 인구 비율을 구한 후,⁸⁾ 이를 1안에서 도출된 지자체별 각 연령대의 고향사랑 기부에 따른 세액공제액에 곱해주어 산출하였다.

5) 단, 앞서 언급한 것처럼 고향사랑 기부제 시행에 따라 보통교부세 수입이 증가하는 지자체가 있을 수 있다. 실제 본 연구의 분석결과, 세종시, 수원시, 고양시, 용인시, 부천시, 안양시, 평택시, 광명시, 군포시, 인천시, 의왕시, 하남시, 과천시, 전주시에서는 보통교부세 수입이 늘어나는 것으로 나타났다.

6) 고향사랑 기부제의 시행으로 인해 작년 한 해 동안 개별 지자체는 답례품 구입비 이외에도 홍보비, 사무관리비 등 각종 제도 운영경비를 지출하였다. 다만, 본 연구를 위해 저자들이 현재까지 확보한 지출액(경비) 관련 정보는 답례품 구입비로 한정되나, 여기에서는 답례품 구입비만을 고려하여 제도 시행에 따른 지자체의 재정수입 발생분을 산출하였다. 이때, 답례품은 기부금액의 30% 수준에서 거의 모든 기부자에게 제공되기에 그 구입비는 의무적 경비의 성질을 갖는다고 보아도 무방할 것이다.

7) 앞서 언급하였듯이, 기부자별로 10만 원 이하의 기부금액에 대해서는 이의 100%만큼을 공제받을 수 있고, 10만 원 초과분에 대해서는 이의 16.5%만큼이 공제 대상이다. 또한, 이때의 세액공제는 국세분(소득세) 90.9%와 지방세분(지방소득세) 9.1%로 구성된다.

8) 연령별 2022년 종합소득세 확정신고 인구(기타 분류 제외) 가운데 결정세액이 0원보다 큰 이들의 비중(%)으로 산출하였다. 이에 따른 값은 30세 미만 62.7%, 30대 73.2%, 40대 73.3%, 50대 76.1%, 60세 79.7%, 70대 이상 77.5%에 해당한다.

1안) 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다는 가정을 적용

2안) 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못하는 일부가 존재한다는 가정을 적용

아울러, 제도 시행으로 인한 개별 지자체의 이전재원(보통교부세 혹은 일반조정교부금) 수입 증감분을 추정하기 위해서 2023년 기준의 보통교부세 산정 방식과 개별 특·광역시와 일반조정교부금 산정 방식을 활용하였다.⁹⁾ 즉, 2023년 본래의 산정 기준액에 대해 1안과 2안에서의 소득세(국세 및 지방세) 감소액을 각각 적용하여 개별 지자체의 보통교부세와 일반조정교부금 수입액을 산출하고, 이를 기존에 산정된 해당 수입액에서 빼주는 방식을 통해 고향사랑 기부제 시행에 따른 이들 수입의 변화분을 도출해 주었다.¹⁰⁾

한편, 본 연구에서는 지자체 간 재정격차를 지자체별 재원 규모(수입 측면)의 차이로 간주하였고, 이를 2023년도 최종 예산(총계) 기준의 총액과 주민 1인당 금액으로 나누어 알아보았다. 또한, 이러한 지자체 간 재정격차 수준은 변이계수(coefficient of variation)를 통해 분석하였다. 지자체 간 재정격차를 측정하는 관련 선행연구들에서는 변이계수, 지니계수, Atkinson 지수, KP 지수, Entropy 지수 등의 다양한 기준을 활용하고 있는바, 각각의 기준들은 고유한 장·단점을 가지고 있다. 이 가운데 변이계수는 데이터의 상대적인 분포를 나타내는 척도로서, 그 값(0과 1 사이의 값)이 작을수록 분석대상 간 격차가 작음을 의미한다. 특히, 변이계수는 표준편차와 전체 평균값만으로 지자체 간 재정격차를 파악할 수 있게 하며, 인플레이션의 영향을 받지 않는다는 특징을 가지고 있다(남수경, 2007; 홍근석 외, 2016, 임정빈 외 2017). 실제 중앙정부 재정지원금의 재정형평화효과를 분석한 여러 선행연구들도 지자체 간 재정격차를 측정하는 방법으로 변이계수를 활용하였는데, 해당 효과를 판단함에 있어서 변이계수에 따른 분석결과와 다른 기준들을 사용한 분석결과 사이에 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다.¹¹⁾

9) 보통교부세는 지자체의 전전년도 결산자료를 토대로 산출됨으로써, 고향사랑 기부제 시행에 따른 특정 연도(t)의 지자체별 재정변화는 다다음해(t+2)의 보통교부세 산정 시에 일정 부분 반영될 수 있다. 다만, 본 연구는 분석시점상의 제약에 따라 2023년과 2025년 각각의 보통교부세 산정 방식(및 산정분) 사이에 큰 차이가 없는 것으로 상정하였다. 이와 유사한 맥락에서, 특정 특·광역시의 2023년과 2025년(또는 2024년) 각각의 일반조정교부금 산정 방식(및 산정분) 간에도 큰 차이가 없는 것으로 가정하였다.

10) 결국, 앞서 설정한 개별 지자체의 재정수입 발생분 산출식에 따라 때, A와 D는 실제 데이터를 통해 구한 사실 값에 속하고, B와 C는 일정한 가정을 통해 도출한 추정값에 해당한다.

11) 예를 들어, 김미경·라휘문(2001)은 변이계수, Atkinson 지수, Entropy 지수 등을 활용하여 조정교부금의 자치구 간 재정격차 완화효과를 분석한바, 3개의 기준을 각각 통한 분석결과는 모두 유사한 모습을 나타내었다.

IV. 분석결과

1. 지자체의 고향사랑 기부제 운용 현황

2023년 한 해 동안 고향사랑 기부제의 시행으로 인해 전국 243개 지자체에서는 약 650억 6,597만 원의 기부금을 유치하였고, 지자체별로는 평균 약 2억 6,776만 원을 모금하였다. 이를 <표 2>와 같이 17개 시·도 지역(기초지자체 포함)을 기준으로 살펴보면, 가장 큰 모금 실적을 나타낸 곳은 전라남도로서 총 92,761건의 기부를 통해 약 143억 3,568만 원을 모금하였고, 이밖에 경북도, 전북도, 경남도, 강원도 등의 순으로 많은 모금 실적을 나타냈다. 특·광역시 중에서는 서울시의 모금 실적이 가장 큰 것으로 나타났다.

<표 2> 2023년 지역별 고향사랑 기부금 유치 현황

(단위 : 건, 백만 원)

| 지역 | 모금 건수 (비중) | 모금액 (비중) |
|---------|------------------|-----------------|
| 서울특별시 | 27,385 (5.2%) | 2,481 (3.8%) |
| 부산광역시 | 15,354 (2.9%) | 1,274 (2.0%) |
| 대구광역시 | 8,808 (1.7%) | 747 (1.1%) |
| 인천광역시 | 8,629 (1.6%) | 773 (1.2%) |
| 광주광역시 | 12,591 (2.4%) | 1,516 (2.3%) |
| 대전광역시 | 6,441 (1.2%) | 628 (1.0%) |
| 울산광역시 | 9,193 (1.7%) | 985 (1.5%) |
| 세종특별자치시 | 1,587 (0.3%) | 145 (0.2%) |
| 경기도 | 41,009 (7.8%) | 3,906 (6.0%) |
| 강원특별자치도 | 44,293 (8.4%) | 5,295 (8.1%) |
| 충청북도 | 21,922 (4.2%) | 3,112 (4.8%) |
| 충청남도 | 37,758 (7.2%) | 4,317 (6.6%) |
| 전북특별자치도 | 63,625 (12.1%) | 8,481 (13.0%) |
| 전라남도 | 92,761 (17.6%) | 14,335 (22.0%) |
| 경상북도 | 66,001 (12.5%) | 8,999 (13.8%) |
| 경상남도 | 52,340 (9.9%) | 6,248 (9.6%) |
| 제주특별자치도 | 16,608 (3.2%) | 1,823 (2.8%) |
| 계 | 526,305 (100.0%) | 65,065 (100.0%) |

주: 각 시·도 지역의 모금 실적은 개별 기초지자체의 해당 값을 포함한 것임

이 같은 지자체의 고향사랑 기부제 운용 현황을 <표 3>과 같이 행정구역 단위(시·도, 시, 군, 구)별로 살펴보면, 8개 특·광역시(본청)에서는 약 12억 2,158만 원(합산 기준)의 기부금을 유치하였고, 이들 지자체별로는 평균 약 1억 5,269만 원을 모금하였다. 또한, 9개 도(본청)의 기부금 유치액은 약 42억 5,059만 원(합산 기준)으로, 각 지자체에서는 평균 약 4억 7,228만 원을 모금하였다. 기초지자체의 경우, 75개 시에서는 약 218억 2,141만 원(합산 기준)의 기부금을 유치하였고, 지자체별로는 평균 약 2억 9,095만 원을 모금하였다. 아울러, 83개 군의 기부금 수입은 약 312억 4,991만 원을 나타냈으며, 지자체별로는 평균 3억 8,109만을 모금하였다. 이밖에, 69개 자치구에서는 약 65억 2,247만 원의 기부금을 유치하였고, 이들 지자체별 평균 모금액은 약 9,452만 원에 해당한다.

<표 3> 2023년 지자체 단위별 고향사랑 기부금 유치 현황

(단위: 천 원)

| 구분 | 광역시 | | 기초 | | | 전체 |
|----|-----------|-----------|------------|------------|-----------|------------|
| | 시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 | |
| 전체 | 1,221,582 | 4,250,593 | 21,821,414 | 31,249,916 | 6,522,471 | 65,065,977 |
| 평균 | 152,698 | 472,288 | 290,952 | 381,097 | 94,529 | 267,761 |

한편, 2023년 한 해 동안 243개 전국 지자체에서는 총 498,433건의 답례품 구매가 이뤄졌으며, 이를 통해 약 154억 7,782만 원의 구입비가 지출된 것으로 나타났다. <표 4>에서 볼 수 있듯이, 17개 시·도 지역(기초지자체 포함) 중에서는 전남도의 답례품 구입비(약 33억 1,579만 원)가 가장 큰 것으로 확인되었고, 이밖에 경북도, 전북도, 경남도 등의 순으로 큰 규모의 답례품 구입비를 나타냈다. 앞선 시·도 지역의 기부금 유치 현황을 통해 볼 때, 이와 같은 개별 지역에서의 답례품 구입비는 해당 지역의 기부금 유치 규모와 상당 부분 비례함을 알 수 있다.

<표 4> 2023년 지역별 답례품 구입 현황

(단위 : 건, 백만 원)

| 지역 | 답례품 구입 건수 | 답례품 구입비 |
|-------|-----------|---------|
| 서울특별시 | 63,742 | 660 |
| 부산광역시 | 12,020 | 309 |
| 대구광역시 | 4,715 | 154 |
| 인천광역시 | 6,815 | 188 |

| 지역 | 답례품 구입 건수 | 답례품 구입비 |
|---------|-----------|---------|
| 광주광역시 | 10,320 | 333 |
| 대전광역시 | 4,747 | 148 |
| 울산광역시 | 7,584 | 217 |
| 세종특별자치시 | 1,219 | 37 |
| 경기도 | 35,554 | 1,004 |
| 강원특별자치도 | 41,031 | 1,319 |
| 충청북도 | 19,492 | 716 |
| 충청남도 | 35,758 | 1,056 |
| 전북특별자치도 | 56,154 | 1,969 |
| 전라남도 | 83,994 | 3,315 |
| 경상북도 | 53,939 | 2,165 |
| 경상남도 | 46,121 | 1,439 |
| 제주특별자치도 | 15,238 | 439 |
| 계 | 498,443 | 15,477 |

주1: 각 시·도 지역의 답례품 구입 현황은 개별 기초지자체의 해당 값을 포함한 것임

주2: 지자체의 답례품 구입 건수는 기부자의 답례품 선택 건수를 기준으로 파악함

2. 고향사랑 기부제 시행에 따른 지자체의 재정책중 수준¹²⁾

1) 비수도권과 수도권 지역 간 비교

전국 243개 지자체를 비수도권과 수도권으로 구분할 경우, 비수도권에는 174개 지자체가 존재하고, 수도권에는 69개 지자체가 속한다. 우선, 이들 두 지역에서 2023년 한 해 동안 서로를 대상으로 이루어진 고향사랑 기부 규모는 <표 5>와 같다. 구체적으로, 수도권 지역 거주자의 비수도권 지역에 대한 기부(수도권→비수도권)는 총 178,017건을 통해 약 233억 8,256만 원이 이뤄진 것으로 나타났다. 반면, 비수도권 지역 거주자의 수도권 지역에 대한 기부(비수도권→수도권)는 총 13,710건을 통해 약 12억 5,218만 원이 이뤄진바, 수도권 지역 거주자의 비수도권 지역에 대한 기부금액은 비수도권 지역 거주자의 수도권 지역에 대한 기부금액보다 19배 가까이 더 많은 것으로 확인되었다.

12) 본 연구에서 산출한 2023년 고향사랑 기부제 시행에 따른 행정구역 단위(시·도, 시, 군, 구)별 재정수입 발생분은 <부록>을 통해 별도 제시하였다.

〈표 5〉 비수도권과 수도권 지역 간의 기부 규모

| | | 수도권 | |
|------|----------|------------|-----------|
| | | 기부 금액 | 기부 받은 금액 |
| 비수도권 | 기부 금액 | - | 1,252백만 원 |
| | 기부 받은 금액 | 23,382백만 원 | - |

한편, 앞서 설정한 계산식에 따를 때, 비수도권과 수도권 지역 각각에서의 2023년 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분은 〈표 6〉과 같다. 우선, 고향사랑 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우(1안), 전국 243개 지자체에서는 약 368억 7,575만 원의 재정수입이 발생한 것으로 나타났다. 특히, 비수도권 174개 지자체에서의 재정수입 발생분은 약 340억 1,518만 원이고, 지자체별로는 평균 약 1억 9,549만 원의 재정수입이 발생하였다. 반면, 수도권 69개 지자체에서의 재정수입 발생분은 약 28억 6,057만 원이며, 지자체별로는 평균 약 4,145만 원의 재정수입이 발생하는 결과가 도출되었다. 다음으로, 고향사랑 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못한 일부의 존재를 가정한 경우(2안), 전국 243개 지자체에서는 약 402억 3,608만 원의 재정수입이 발생한 것으로 산출되었다. 이때, 비수도권 174개 지자체에서의 재정수입 발생분은 약 367억 2,409만 원이고, 지자체별로는 평균 약 2억 1,105만 원의 재정수입이 발생하였다. 이에 반해, 수도권 69개 지자체에서의 재정수입 발생분은 약 35억 1,199만 원이며, 지자체별로는 평균 약 5,089만 원의 재정수입이 발생하는 것으로 나타났다.

이러한 결과에 따르면, 2023년 고향사랑 기부제 시행으로 인해 비수도권과 수도권 지역 모두에서 재정수입이 증가할 수 있지만(합산 기준), 그 증가분은 수도권 대비 비수도권 지역에서 10배 이상 더 큰 것으로 보인다. 또한, 지자체별 평균액을 기준으로, 개별 비수도권 지자체의 재정수입 발생분은 개별 비수도권 지자체의 그것보다 4배 이상 더 클 수 있겠다.

〈표 6〉 제도 시행에 따른 비수도권과 수도권 지역의 재정수입 발생분

(단위: 천 원)

| 구분 | | 비수도권 (174개 지자체) | 수도권 (69개 지자체) |
|----|---|-----------------|---------------|
| 1안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 57,905,528 | 7,160,449 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 2,294,235 | 2,004,003 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 7,972,389 | 441,764 |

| 구분 | | 비수도권 (174개 지자체) | 수도권 (69개 지자체) |
|----|-----------------------------------|-----------------|---------------|
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 13,623,716 | 1,854,108 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 34,015,188 | 2,860,574 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 195,490 | 41,458 |
| 2안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 57,905,528 | 7,160,449 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 1,694,976 | 1,467,922 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 5,862,745 | 326,424 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 13,623,716 | 1,854,108 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 36,724,091 | 3,511,995 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 211,058 | 50,898 |

2) 인구감소지역과 비인구감소지역 간 비교

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제3조에 따라 2021년 10월 전국 229개 시·군·구(특별자치시 및 일부 행정시 포함) 가운데 89곳이 인구감소지역으로 지정되었다. 이러한 인구감소지역과 비인구감소지역에서 2023년 한 해 동안 서로를 대상으로 이루어진 고향사랑 기부 규모는 <표 7>과 같은바, 비인구감소지역 거주자의 인구감소지역에 대한 기부(비인구감소지역→인구감소지역)는 총 210,714건을 통해 약 300억 3,991만 원을 나타냈다. 반면, 인구감소지역 거주자의 비인구감소지역에 대한 기부(인구감소지역→비인구감소지역)는 총 24,418건을 통해 약 26억 1,715만 원이 이뤄졌다. 이에 따라, 비인구감소지역 거주자의 인구감소지역에 대한 기부금액은 인구감소지역 거주자의 비인구감소지역에 대한 기부금액보다 11배 이상 더 많은 것을 알 수 있다.

<표 7> 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 기부 규모

| | | 비인구감소지역 | |
|--------|----------|------------|-----------|
| | | 기부 금액 | 기부 받은 금액 |
| 인구감소지역 | 기부 금액 | - | 2,617백만 원 |
| | 기부 받은 금액 | 30,039백만 원 | - |

한편, 인구감소지역과 비인구감소지역 각각에서의 2023년 고향사랑 기부제 시행으로 인한 재정수입 발생분은 <표 8>과 같다. 먼저, 고향사랑 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우(1안), 인구감소지역 89곳에서의 재정수입 발생분은 약 218억 6,464만 원이고, 지역별로는 평균 약 2억 4,567만 원의 재정수입이 발생하였다. 반면, 비인구감소지역 140곳에서의 재정수입 발생분은 약 162억 396만 원이며, 지역별로는 평균 약 1억 1,657만 원의 재정수입이 발생하는 것으로 나타났다. 이어서, 고향사랑 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못한 일부의 존재를 가정한 경우(2안), 인구감소지역 89곳에서의 재정수입 발생분은 약 229억 8,184만 원이고, 지역별로는 평균 약 2억 5,822만 원의 재정수입이 발생하였다. 이에 반해, 비인구감소지역 140곳에서의 재정수입 발생분은 약 174억 3,283만 원이며, 지역별로는 평균 약 1억 2,541만 원의 재정수입이 발생하는 결과를 나타냈다.

이 같은 결과를 통해 볼 때, 2023년 고향사랑 기부제 시행에 따라 인구감소지역과 비인구감소지역 모두에서 재정수입이 늘어날 수 있겠으나(합산 기준), 그 증가분은 비인구감소지역 대비 인구감소지역에서 1.3배 이상 더 큰 것으로 추산된다. 아울러, 지역별 평균액을 기준으로, 개별 인구감소지역의 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분은 개별 비인구감소지역의 그것보다 2배 이상 더 클 수 있겠다.

<표 8> 제도 시행에 따른 인구감소지역과 비인구감소지역의 재정수입 발생분

(단위: 천 원)

| 구분 | | 인구감소지역 (89곳) | 비인구감소지역 (140곳) |
|----|-----------------------------------|--------------|----------------|
| 1안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 34,137,828 | 27,424,336 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 460,084 | 2,066,194 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 3,775,099 | 2,580,339 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 8,037,999 | 6,573,835 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 21,864,646 | 16,203,968 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 245,670 | 116,575 |
| 2안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 34,137,828 | 27,424,336 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 341,501 | 1,519,167 |

| 구분 | | 인구감소지역 (89곳) | 비인구감소지역 (140곳) |
|----|---|--------------|----------------|
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 2,776,486 | 1,898,498 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 8,037,999 | 6,573,835 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 22,981,842 | 17,432,836 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 258,223 | 125,416 |

주: 제주시와 서귀포시의 관련 값은 그들의 합산된 결과로서 제주도(본청) 것을 활용함

3) 재정자립도 상·하위 지자체 간 비교

재정자립도(‘23년 당초 예산 기준) 하위 20% 지자체(50개)와 상위 20% 지자체(50개)에서 2023년 한 해 동안 서로를 대상으로 이루어진 고향사랑 기부 규모는 <표 9>와 같다. 구체적으로, 재정자립도 상위 20% 지자체 거주자의 하위 20% 지자체에 대한 고향사랑 기부(상위 20%→하위 20%)는 총 47,250건을 통해 약 69억 9,634만 원이 이뤄졌다. 반면, 재정자립도 하위 20% 지자체 거주자의 상위 20% 지자체에 대한 고향사랑 기부(하위 20%→상위 20%)는 총 1,878건을 통해 약 1억 6,389만 원이 이뤄진바, 재정자립도 상위 20% 지자체 거주자의 하위 20% 지자체에 대한 고향사랑 기부금액은 재정자립도 하위 20% 지자체 거주자의 상위 20% 지자체에 대한 고향사랑 기부금액보다 42배 이상 더 많은 것으로 확인되었다.

<표 9> 재정자립도 상·하위 20% 지자체 간의 기부 규모

| | | 재정자립도 상위 20% | |
|-----------------|----------|--------------|----------|
| | | 기부 금액 | 기부 받은 금액 |
| 재정자립도 하위 20% | 기부 금액 | - | 163백만 원 |
| | 기부 받은 금액 | 6,996백만 원 | - |

한편, 재정자립도 하위 20% 지자체와 상위 20% 지자체 각각에서의 2023년 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분은 <표 10>과 같다. 우선, 고향사랑 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우(1안), 재정자립도 하위 20% 지자체 50개에서의 재정수입 발생분은 약 136억 8,679만 원이고, 지자체별로는 평균 약 2억 7,373만 원의 재정수입이 발생하였다. 반면, 재정자립도 상위 20% 지자체 50개에서의 재정수입 발생분은 약 22억 2,514만 원이며, 지자체별로는 평균 약 4,450만 원의 재정수입이 발생하는 결과가 나타났다. 다음으

로, 고향사랑 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못한 일부의 존재를 가정한 경우(2안), 재정자립도 하위 20% 지자체 50개에서의 재정수입 발생분은 약 143억 3,669만 원이고, 지자체별로는 평균 약 2억 8,673만 원의 재정수입이 발생하였다. 이에 반해, 재정자립도 상위 20% 지자체 50개에서의 재정수입 발생분은 약 33억 4,160만 원이며, 지자체별로는 평균 약 6,683만 원의 재정수입 발생하는 것으로 확인되었다.

이러한 결과에 의하면, 2023년 고향사랑 기부제의 시행으로 인해 재정자립도 하위 20% 지자체와 상위 20% 지자체 모두에서 재정수입이 증가할 수 있지만(합산 기준), 그 증가분은 상위 20% 지자체 대비 하위 20% 지자체에서 4배 이상 더 클 수 있겠다. 아울러, 지자체별 평균액을 기준으로, 재정자립도 하위 20%에 속한 지자체의 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분은 상위 20%에 속한 지자체의 그것보다 4배 이상 더 큰 것으로 보인다.

〈표 10〉 제도 시행에 따른 재정자립도 상·하위 20% 지자체의 재정수입 발생분

(단위: 천 원)

| 구분 | | 하위 20% (50개 지자체) | 상위 20% (50개 지자체) |
|----|-----------------------------------|------------------|------------------|
| 1안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 20,989,248 | 8,572,771 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 263,937 | 2,992,430 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 2,199,389 | 1,218,669 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 4,839,126 | 2,136,524 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 13,686,796 | 2,225,148 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 273,736 | 44,503 |
| 2안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 20,989,248 | 8,572,771 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 195,987 | 2,197,388 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 1,617,436 | 897,252 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 4,839,126 | 2,136,524 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | 14,336,699 | 3,341,607 |
| | 지자체별 평균 발생액 | 286,734 | 66,832 |

3. 지자체 간 재정격차 완화효과 분석

1) 총액 기준

고향사랑 기부제의 재정격차 완화효과를 실증적으로 분석하기 위해 전국 243개 지자체를 행정구역 단위(시·도, 시, 군, 구)로 구분한 후, 지자체별 재정수입1(세외수입), 재정수입2(재정수입1+지방세), 재정수입3(재정수입2+지방교부세+조정교부금), 재정수입4(재정수입3-답례품 구입비) 각각을 대상으로 제도 도입 이전의 변이계수와 제도 시행 결과를 반영한 변이계수를 <표 11>과 같이 도출하였다. 이때, 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우(1안)와 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못한 일부의 존재를 가정한 경우(2안)에서의 개별 분석결과는 거의 동일한 것으로 나타났다.¹³⁾

우선, 재정수입1(세외수입)을 고려했을 때, 모든 지자체 단위에서 고향사랑 기부제 시행에 따라 지자체 간 재정격차가 완화되는 결과가 도출되었다. 구체적으로, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 1.3055나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 1.3049로 감소하였다. 시 단위에서도 기존 변이계수가 0.7683인데 반해, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.7666으로 줄어들었다. 또한, 군 단위의 경우 기존 변이계수는 0.4291이지만, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.4234로 작아진 값을 나타냈다. 자치구 단위에서도 기존 변이계수는 0.6012나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.6003으로 감소하였다.

다음으로, 재정수입2(재정수입1+지방세)를 고려했을 때도 모든 지자체 단위에서 고향사랑 기부제 시행에 따라 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 나타났다. 이를 자세히 살펴보면, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 1.2840인데 반해, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 1.2839로 줄어들었다. 시 단위에서도 기존 변이계수는 0.9282인 반면, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.9276으로 감소하였다. 아울러, 군 단위의 경우 기존 변이계수는 0.7518이고, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.7480으로 작아진 값을 나타냈다. 자치구 단위에서도 기존 변이계수는 0.6268이나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.6265로 줄어들었다.

이어서, 재정수입3(재정수입2+지방교부세+조정교부금)과 재정수입4(재정수입3-답례품 구입비)를 고려한 각각의 분석결과 역시 모든 지자체 단위에서 고향사랑 기부제 시행에 따라 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습을 보였다. 구체적으로, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 1.0256인 반면, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 1.0255(재정수입3과 재정수입4 각

13) 따라서, <표 11>에서는 1안과 2안에 따른 것을 모두 제시하되, 분석결과에 대한 설명은 별도의 구분 없이 하기로 한다.

각에 대한 분석결과)로 감소하였다. 시 단위에서도 기존 변이계수는 0.5425나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.5423(재정수입3에 대한 분석결과) 또는 0.5424(재정수입4에 대한 분석결과)로 줄어들었다. 또한, 군 단위의 경우 기존 변이계수는 0.2508이고, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.2506(재정수입3과 재정수입4 각각에 대한 분석결과)으로 감소한 값을 나타냈다. 자치구 단위에서도 기존 변이계수는 0.3997인데 반해, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.3996(재정수입3과 재정수입4 각각에 대한 분석결과)으로 감소하였다.

〈표 11〉 고향사랑 기부제의 지자체 간 재정격차 완화효과 분석 결과(총액 기준)

| 구분 | | 재정수입1 (세외수입) | | 재정수입2 (재정수입1+지방세) | | 재정수입3 (재정수입2+지방교부세 +조정교부금) | | 재정수입4 (재정수입3-담례품 구입비) | |
|-------------|----|-----------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
| | | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 |
| 시·도 (본청) | 1안 | 1.3055 | 1.3049 | 1.2840 | 1.2839 | 1.0256 | 1.0255 | 1.0256 | 1.0255 |
| | 2안 | 1.3055 | 1.3049 | 1.2840 | 1.2839 | 1.0256 | 1.0255 | 1.0256 | 1.0255 |
| 시 | 1안 | 0.7683 | 0.7666 | 0.9282 | 0.9276 | 0.5425 | 0.5423 | 0.5425 | 0.5424 |
| | 2안 | 0.7683 | 0.7666 | 0.9282 | 0.9276 | 0.5425 | 0.5423 | 0.5425 | 0.5424 |
| 군 | 1안 | 0.4291 | 0.4234 | 0.7518 | 0.7480 | 0.2508 | 0.2506 | 0.2508 | 0.2506 |
| | 2안 | 0.4291 | 0.4234 | 0.7518 | 0.7480 | 0.2508 | 0.2506 | 0.2508 | 0.2506 |
| 구 | 1안 | 0.6012 | 0.6003 | 0.6268 | 0.6265 | 0.3997 | 0.3996 | 0.3997 | 0.3996 |
| | 2안 | 0.6012 | 0.6003 | 0.6268 | 0.6265 | 0.3997 | 0.3996 | 0.3997 | 0.3996 |

주: 1안은 고향사랑 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우이고, 2안은 고향사랑 기부자 가운데 일부가 세액공제 혜택을 받지 못했다고 가정한 경우임

2) 주민 1인당 금액 기준

지자체별 재정수입1, 재정수입2, 재정수입3, 재정수입4 각각을 주민 1인당 금액으로 환산하여, 이들 값을 대상으로 고향사랑 기부제 도입 이전의 변이계수와 제도 시행 결과를 반영한 변이계수를 도출한 결과는 〈표 12〉와 같다. 이때, 앞선 분석과 마찬가지로, 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우(1안)와 기부자 가운데 세액공제 혜택을 받지 못한 일부의 존재를 가정한 경우(2안)에서의 개별 분석결과가 거의 동일한 것으로 나타났다.¹⁴⁾

14) 이에, 〈표 12〉에서도 1안과 2안에 따른 것을 모두 제시하되, 분석결과에 대한 설명은 별도의 구분 없이 하기로 한다.

먼저, 주민 1인당 재정수입1(세외수입)을 고려했을 때는, 군과 자치구 단위에서만 고향사랑 기부제 시행에 따라 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 도출되었다. 구체적으로, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 0.7446인 반면, 고향사랑 기부제 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.7450으로 증가하였다. 시 단위에서도 기존 변이계수가 0.3006인데 반해, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.3013으로 증가함에 따라, 고향사랑 기부제의 시행으로 인해서 시·도 단위 및 시 단위 지자체들 간 재정격차가 각각 다소 커지는 결과를 보였다. 이와 달리, 군 단위 지자체의 경우 기존 변이계수는 0.3731이나, 고향사랑 기부제 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.3691로 작아진 값을 나타냈다. 자치구 단위에서도 기존 변이계수는 0.5856이나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.5851로 감소하였다.

다음으로, 주민 1인당 재정수입2(재정수입1+지방세)를 고려한 결과, 시·도를 제외한 모든 지자체 단위에서 고향사랑 기부제 시행에 따라 지자체 간 재정격차가 완화되는 것으로 나타났다. 이를 자세히 살펴보면, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 0.3833인 반면, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.3834로 증가하여, 고향사랑 기부제의 시행으로 인해서 시·도 단위 지자체들 간 재정격차가 다소 커지는 모습이 도출되었다. 이에 반해, 시 단위에서는 기존 변이계수가 0.2503이고, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.2500으로 줄어든 값을 나타냈다. 또한, 군 단위 지자체의 경우 기존 변이계수는 0.2205나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.2190으로 감소하였다. 자치구 단위 지자체에서도 기존 변이계수는 0.5814인 반면, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.5812로 줄어들었다.

한편, 주민 1인당 재정수입3(재정수입2+지방교부세+조정교부금)과 주민 1인당 재정수입4(재정수입3-담레품 구입비)를 고려한 각각의 분석결과에서는 모두 군과 자치구 단위에서만 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 나타났다. 구체적으로, 시·도 단위의 경우 기존 변이계수는 0.4508인 반면, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.4510(재정수입3과 재정수입4 각각에 대한 분석결과)으로 증가하였다. 시 단위에서도 기존 변이계수는 0.5006이나, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.5007(재정수입3과 재정수입4 각각에 대한 분석결과)로 증감하에 따라, 고향사랑 기부제의 시행으로 인해서 시·도 단위 및 시 단위 지자체들 간 재정격차가 각각 다소 커지는 결과가 도출되었다. 이와 달리, 군 단위의 경우 기존 변이계수는 0.33723이고, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.33719(재정수입3에 대한 분석결과) 또는 0.33720(재정수입4에 대한 분석결과)으로 감소한 값을 나타냈다. 자치구 단위에서도 기존 변이계수는 0.44625인데 반해, 제도 시행 결과를 반영한 변이계수는 0.44621(재정수입3에 대한 분석결과) 또는 0.44622(재정수입4에 대한 분석결과)로 줄어들었다.

〈표 12〉 고향사랑 기부제의 지자체 간 재정격차 완화효과 분석 결과(주민 1인당 금액 기준)

| 구분 | 재정수입1 (세외수입) | | 재정수입2 (재정수입1+지방세) | | 재정수입3 (재정수입2+지방교부세 +조정교부금) | | 재정수입4 (재정수입3-담례품 구입비) | | |
|-------------|-----------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|---------|
| | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 | 기존 | 제도 시행 결과 | |
| 시·도 (본청) | 1안 | 0.7446 | 0.7450 | 0.3833 | 0.3834 | 0.4508 | 0.4510 | 0.4508 | 0.4510 |
| | 2안 | 0.7446 | 0.7450 | 0.3833 | 0.3834 | 0.4508 | 0.4510 | 0.4508 | 0.4510 |
| 시 | 1안 | 0.3006 | 0.3013 | 0.2503 | 0.2500 | 0.5006 | 0.5007 | 0.5006 | 0.5007 |
| | 2안 | 0.3006 | 0.3013 | 0.2503 | 0.2500 | 0.5006 | 0.5007 | 0.5006 | 0.5007 |
| 군 | 1안 | 0.3731 | 0.3691 | 0.2205 | 0.2190 | 0.33723 | 0.33719 | 0.33723 | 0.33720 |
| | 2안 | 0.3731 | 0.3691 | 0.2205 | 0.2190 | 0.33723 | 0.33719 | 0.33723 | 0.33720 |
| 구 | 1안 | 0.5856 | 0.5851 | 0.5814 | 0.5812 | 0.44625 | 0.44621 | 0.44625 | 0.44622 |
| | 2안 | 0.5856 | 0.5851 | 0.5814 | 0.5812 | 0.44625 | 0.44621 | 0.44625 | 0.44622 |

주: 1안은 고향사랑 기부자 전원이 세액공제 혜택을 받았다고 가정한 경우이고, 2안은 고향사랑 기부자 가운데 일부가 세액공제 혜택을 받지 못했다고 가정한 경우임

4. 분석결과에 대한 논의

이상의 분석결과를 통해 고향사랑 기부제 시행에 따른 2023년 한 해의 지방재정 확충 수준과 지자체 간 재정격차 완화 여부를 알 수가 있다. 우선, 해당 제도의 시행으로 인한 각종 재정변화를 고려할 경우, 전국 243개 지자체에서는 약 368억 7,575만 원(1안) 또는 402억 3,608만 원(2안)의 재정수입이 발생한 것으로 나타났다. 나아가 재정이 상대적으로 열악하다고 평가받는 지역에서 더 많은 재정수입 발생분을 보였다. 즉, 비수도권에서 수도권 지역을 대상으로 한 고향사랑 기부보다 수도권에서 비수도권 지역을 대상으로 한 고향사랑 기부가 18배 이상(금액 기준) 더 많았고, 해당 제도 시행에 따른 총 재정수입 발생분도 수도권 대비 비수도권에서 10배 이상 더 큰 것으로 나타났다. 또한, 인구감소지역에서 비인구감소지역을 대상으로 한 고향사랑 기부보다 비인구감소지역에서 인구감소지역을 대상으로 한 고향사랑 기부가 11배 이상(금액 기준) 더 많았으며, 당해 제도 시행으로 인한 총 재정수입 발생분도 비인구감소지역 대비 인구감소지역에서 1.3배 이상 더 큰 것으로 산출되었다. 아울러, 재정자립도 하위 20% 지자체에서 상위 20% 지자체를 대상으로 한 고향사랑 기부보다 상위 20% 지자체에서 하위 20% 지자체를 대상으로 한 고향사랑 기부가 42배 이상(금액 기준) 더 많이 나타났다. 해당 제도 시행에 따른 총 재정수입 발생분 역시 재정자립도 상위 20% 지자체 대비 하위 20% 지자체에서 4배 이상 더 큰 결과가 도출되었다. 한편, 이처럼 본 연구에서 분류한

모든 지역(또는 지자체) 유형에서 그 정도와 상관없이 고향사랑 기부제 시행으로 인해 재정수입이 발생한 것은, 법령에 명시적으로 규정되어 있지는 않으나, 해당 제도의 주요 목적 가운데 하나가 열악한 지방재정을 확충하는 데 있기 때문이다. 즉, 기부자에 대한 세액공제액 구성(국세분 90.9%, 지방세분 9.1%)에도 나타나 있듯이, 재정적 측면에서 고향사랑 기부제의 주요 목적 가운데 하나는 중앙정부 재원을 지방으로 이전하는 것이라고 볼 수 있다.

다음으로, 고향사랑 기부제의 시행으로 인한 지방재정의 확충 수준이 지자체 전반의 수입에 비해 그리 크지 않기 때문에 해당 제도의 재정격차 완화효과는 획기적인 모습을 나타내지 않았다. 그럼에도, 총액을 기준으로 했을 때, 당해 제도로 인하여 모든 행정구역 단위(시·도, 시, 군, 구)에서 지자체 간 재정격차가 얼마간 완화되는 모습이 나타났다. 이는 기존 재정수입 규모가 큰 지자체에서 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분이 음(-)의 값을 나타냈거나, 기존 재정수입 규모가 작은 지자체에서 해당 제도 시행에 따른 재정수입 발생분이 상대적으로 더 크게 나타난 결과라고 볼 수 있다.¹⁵⁾ 다만, 주민 1인당 금액을 기준으로 한 경우, 군과 자치구 단위에서만 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 나타났고, 시·도와 시 단위에서는 오히려 지자체 간 재정격차가 다소 늘어날 수 있음이 확인되었다. 즉, 시·도 또는 시 단위의 경우 기존 재정수입 규모가 작은 지자체에서는 고향사랑 기부제 시행에 따른 재정수입 발생분이 음(-)의 값을 갖거나, 기존 재정수입 규모가 큰 지자체에서 해당 제도 시행에 따른 재정수입 발생분이 상대적으로 더 크게 나타난다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 결국, 현재의 고향사랑 기부제는 특정 행정구역 단위에서 인구 규모를 고려한 지자체 간 재정격차를 오히려 증가시킬 수도 있겠다.

이밖에 본 연구에서 재차 확인한 중요한 점은, 고향사랑 기부제의 실질적인 재정적 효과를 파악하려면 기부금으로 인한 지자체의 재정수입 확대뿐 아니라, 세액공제에 따른 수직적(중앙정부와 지자체 간) 또는 수평적(기부자 주소지와 기부 대상지 간) 재원이전 효과와 지자체가 해당 제도를 운영하는 데 드는 여러 경비 등을 꼭 함께 고려해야 한다는 것이다. 즉, 기부금 수입의 발생에 더해 지방소득세 및 이전재원(보통교부세 또는 조정교부금) 수입의 변화, 답례품 구입비 지출 등을 복합적으로 산정할 때만이 고향사랑 기부제의 순수한 재정책확 효과를

15) 예를 들어, 앞서 본 연구에서 설정한 산출식에 따를 때, 17개 시·도(본청) 가운데 재정수입 규모가 가장 큰 서울시 경우 고향사랑 기부제 시행에 따라 2023년 재정수입이 약 6억 6천만 원 줄어드는 것으로 나타났고, 재정수입 규모가 가장 작은 세종시는 해당 제도로 인하여 당해 수입이 약 8천만 원 증가하는 결과를 나타냈다.

16) 그 예시로, 본 연구에서 설정한 산출식에 따를 때, 17개 시·도(본청) 가운데 주민 1인당 재정수입(국고보조금 제외) 규모가 가장 큰 제주도의 경우 고향사랑 기부제 시행에 따라 2023년 주민 1인당 재정수입이 1,641원 증가하는 것으로 나타난 반면, 주민 1인당 재정수입(국고보조금 제외) 규모가 두 번째로 작은 경남도는 해당 제도로 인해서 당해 수입이 21원 감소하는 결과를 보였다.

파악할 수 있다. 실제 본 연구의 분석결과에 의하면, 2023년 전국 243개 지자체의 고향사랑 기부금 수입(약 650억 6천만 원)과 당해 제도 시행에 따른 각종 수입의 변화분 및 답례품 구입비를 함께 고려한 재정수입 발생분(약 368억 7천만 원 혹은 402억 3천만 원) 사이에는 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한, 고향사랑 기부제의 지역 간 재정격차 완화효과 역시 기부금 수입의 발생만을 고려하는지 또는 제도 시행으로 인한 각종 수입의 변화분 등을 함께 감안하는지에 따라 그 수준이 달리 나타날 수 있다.

V. 결론

고향사랑 기부제는 개인의 자발적 기부와 지역경제 활성화를 도모하여 지역균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 시행되었다. 본 연구에서는 2023년 한 해 동안 있는 총 526,305건의 실제 기부 정보를 활용하여 고향사랑 기부제 시행에 따른 전국 지자체의 재정확충 수준과 이들 간 재정격차 완화 여부를 살펴보았다. 특히, 이를 통해 “지역균형발전에 이바지”라는 해당 제도의 궁극적인 목적 달성 여부를 가늠코자 하였는데, 고향사랑 기부제 시행에 따라 상대적으로 재정상태가 열악한 지역에서 재정수입이 더 많이 발생하였거나 지자체 간 재정격차가 일부 완화되었다면 당해 목적이 일정 부분 잘 달성된 것으로 평가할 수 있겠다.

우선, 고향사랑 기부제 시행으로 인한 각종 재정변화를 고려할 때, 전국 243개 지자체에서는 약 368억 7,575만 원(1안) 또는 402억 3,608만 원(2안)의 재정수입이 발생한 것으로 나타났다. 또한, 이들 지자체를 비수도권과 수도권, 인구감소지역과 비인구감소지역, 재정자립도 상·하위 20%로 각각 나누어 제도 시행에 따른 재정수입 발생분을 산출·비교한 결과, 재정이 비교적 열악하다고 평가받는 곳에서 그 발생분이 더 큰 것으로 드러났다. 구체적으로, 해당 재정수입 발생분은 수도권 대비 비수도권에서 10배 이상 컸고, 비인구감소지역 대비 인구감소지역에서 1.3배 이상 컸으며, 재정자립도 상위 20% 지자체 대비 하위 20% 지자체에서 4배 이상 큰 것으로 확인되었다. 한편, 전국 지자체를 행정구역 단위별(시·도, 시, 군, 구)로 나누어 각 단위에서 고향사랑 기부제의 지자체 간 재정격차 완화효과를 분석한 결과, 총액을 기준으로 한 경우에는 해당 제도의 시행에 따라 모든 지자체 단위에서 지자체 간 재정격차가 얼마간 완화되는 양상이 나타났고, 주민 1인당 금액을 기준으로 분석했을 시에는 군과 자치구 단위에서만 지자체 간 재정격차가 완화되는 모습이 나타났다.

이처럼 재정상태가 상대적으로 열악한 지역에서 더 많은 재정수입이 발생하고, 행정구역 단위별로 지자체 간 재정격차가 다소 완화된 모습의 분석결과를 통해서, 2023년 한 해의 고향

향사랑 기부제는 지역균형발전 달성에 얼마간 이바지한 것으로 볼 수 있겠다. 즉, 해당 제도는 지자체의 모금액 또는 재정수입 발생분으로 대표되는 양적인 측면과 더불어, 궁극적인 정책목표(지역균형발전에 일조)로서의 질적인 측면에서도 일정한 성과를 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다. 이때, 그 성과를 보다 실질적으로 추정하기 위해서는 단순히 지자체의 모금액뿐만 아니라, 해당 제도의 작동원리에 의해 발생하는 각종 재정수입의 변화와 운영비용의 발생까지도 함께 고려해야 함을 앞서 강조하였다.

따라서, 향후 개인의 연간 상한 기부액이 2천만 원으로 상향 조정(2025년 시행 예정)되고, 세액공제 혜택이 더 늘어남으로써 고향사랑 기부제가 현재보다 한층 활성화된다면, 해당 제도는 지역균형발전에 기여하게끔 더 큰 재정적 효과를 낼 것으로 기대된다. 다만, 원활한 제도 운영을 위한 행정력 부족, 모금액에 관한 부익부 빈익빈 현상의 지속 발생, 지자체 간의 지나친 경쟁 등과 같은 제도 활성화에 따른 각종 부작용을 사전에 방지할 필요가 있다. 또한, 현재 모금주체로서 기초지자체와 광역지자체의 역할이 중복되고 기초지자체 대비 광역지자체의 모금 실적이 상대적으로 저조한 상황 등을 고려할 때, 제도의 효율적인 발전을 위해서는 기초지자체에 국한하여 모금을 허용할 필요성이 있어 보인다. 아울러, “지역균형발전에 이바지”라는 고향사랑 기부제의 궁극적인 목표를 한층 잘 달성하려면, 상대적으로 낙후된 지역에 더 많은 기부가 이루어지도록 일정한 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 즉, 수도권 지역의 대도시를 대상으로 한 기부에 대해서는 세액공제 혜택을 축소 또는 현행 유지하고, 인구감소 지역 등 경제상황이나 재정상태가 상대적으로 열악한 지역을 대상으로 한 기부에 대해서는 세액공제 혜택을 늘림으로써, 낙후된 지역으로의 기부를 자연스럽게 유도할 수 있겠다.

한편, 본 연구는 앞선 분석을 수행함에 있어서 2023년에 있는 실제 기부 정보를 활용하였음에도, 기부자의 소득 정보가 부재함에 따라 이들이 받은 세액공제 혜택을 정확히 반영할 수가 없었다. 또한, 지자체가 지출한 각종 제도 운영경비를 모두 고려해 주지 못한바, 이들 경비를 함께 반영할 경우 고향사랑 기부제 시행에 따른 지방재정의 확충 수준은 본 연구가 산출한 결과보다 줄어들 수 있음에 각별히 주의해야 할 것이다. 이 같은 한계는 후속 연구를 통해 보완하기로 한다.

【참고문헌】

- 김미경·라휘문. (2001). 조정교부금의 형평성 제고방향. 「상명대학교 사회과학연구」, 1-19.
- 남수경. 2007. 지방교육재정 교부금 제도의 형평성 평가. 「교육재정경제연구」, 16(1): 31-56.
- 송영현. (2023). 고향사랑기부제의 재정확충효과 모의실험-충청남도를 사례로. 「GRI 연구논총」, 25(3): 179-200.
- 신두섭·염명배. (2016). 일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점. 「재정정책논집」, 18(4): 145-194.
- 염명배. (2010). 일본 '후루사토납세' 제도에 대한 논의와 '한국형' 고향세(향토발전세) 도입 가능성 검토. 「한국지방재정논집」, 15(3): 71-111.
- _____. (2021). 고향세 논의 10여년 추적과 「고향사랑기부제」 법제화 이후의 과제. 「경제연구」, 39(4): 133-181.
- _____. (2021). 고향사랑기부제에 대한 경영전략적 접근: 성공적 제도정착을 위한 지자체의 '3+1 마케팅전략' 제안. 「경제연구」, 41(3): 27-58.
- 유보람·박지영·신두섭. (2024). 고향사랑 기부제 기부 결정요인에 관한 연구: 예비 기부자의 인식 조사를 중심으로. 「한국행정논집」, 36(1): 57-75.
- 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.
- 최성은·노성민·민효상. (2024). 고향사랑기부제 시행에 따른 복지재정 정책효과 분석: 경기도 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 24(2): 59-79.
- 홍근석·임정빈. (2019). 조건부가치측정법을 활용한 고향사랑기부제도의 도입 효과 분석. 「한국정책과학학회보」, 23(3): 1-31.
- 황이경·김남철. (2023). 고향사랑기부제 도입에 따른 주요 쟁점과 개선과제. 「공법연구」, 51(3): 643-675.

전 영 준: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 정책변동 등이다(jyj16@krila.re.kr).

홍 근 석: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방분권 등이다. 최근 연구실적으로는 행정환경 변화에 따른 보통교부세 개편방안(2023), 노인요양시설의 지역 간 격차 분석(2024), 경기북부특별자치도 신설이 지방재정에 미치는 영향 분석(2024) 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

부록

〈부록 표 1〉 제도 시행에 따른 지자체 단위별 재정수입 발생분

(단위: 천 원)

| 구분 | | 광역(본청) | | 기초 | | |
|----|-----------------------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| | | 시 | 도 | 시 | 군 | 자치구 |
| 1안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 1,221,582 | 4,250,593 | 21,821,414 | 31,249,916 | 6,522,471 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 1,840,416 | 34,627 | 1,978,560 | 444,635 | 0 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 602,296 | 1,661,123 | 2,662,787 | 3,089,844 | 398,103 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 308,266 | 1,035,068 | 5,288,172 | 7,280,880 | 1,565,437 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | -1,529,396 | 1,519,775 | 11,891,895 | 20,434,557 | 4,558,931 |
| | 지자체별 평균 발생액 | -191,175 | 168,864 | 158,559 | 249,202 | 66,071 |
| 2안 | 임시적 세외수입(기부금 수입) 발생액 (A) | 1,221,582 | 4,250,593 | 21,821,414 | 31,249,916 | 6,522,471 |
| | 지방세(지방소득세) 수입 감소액 (B) | 1,352,702 | 25,631 | 1,454,923 | 329,643 | 0 |
| | 이전재원(보통교부세 또는 일반조정교부금) 수입 감소액 (C) | 442,010 | 1,222,684 | 1,959,375 | 2,272,511 | 292,589 |
| | 답례품 구입비 지출액 (D) | 308,266 | 1,035,068 | 5,288,172 | 7,280,880 | 1,565,437 |
| | 재정수입 발생액 [A-(B+C+D)] | -881,396 | 1,967,210 | 13,118,944 | 21,366,882 | 4,664,445 |
| | 지자체별 평균 발생액 | -110,175 | 218,579 | 174,919 | 260,572 | 67,601 |

