

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-56호 | 2022년 12월 23일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이연희 원장직무대행 | idp.theminjoo.kr

지역경제 활성화, 고향사랑 기부제를 통해서!

정 상 희 연구위원(경제학 박사)

《 요 약 》

■ 고향사랑 기부제 도입 배경

- 고향사랑 기부제는 수도권과 비수도권간의 심각한 불균형 해소 및 국가균형발전 기여
 - 비수도권에서 수도권으로의 인구유출 심화는 비수도권의 경제활동인구 감소로 이어져 지방재정을 악화시키는 문제 발생
 - 고향사랑 기부제는 기부금으로 마련된 재원을 바탕으로 주민의 복리 증진 및 지역경제 활성화를 통해 국가균형발전에 기여하기 위한 제도

■ 고향사랑 기부제 주요 내용

- (기부자) 개인이 거주지 외 지자체에만 기부가 가능
- (기부금 사용용도) 기부금은 지역의 복리 증진 및 지역공동체 활성화 등으로만 사용가능
- (기부혜택) 10만원까지 전액 세액공제, 기부금의 30% 답례품으로 제공 가능

■ 정책적 제언

- ‘설날’, 수도권 자매결연 지자체 등을 최대한 활용한 고향사랑 기부제 홍보방안 마련
- 기부자 맞춤형 정책 홍보 방안 마련
- 기부금은 사회적경제 생태계 조성 등 지역경제 활성화를 위한 마중물로 활용
- 지역화폐와의 연계를 통한 지역순환 생태계 구축
- 로컬크리에이터 육성 및 답례품의 전국적인 브랜드화 지원
- 기부금 세액공제액 확대 및 기부요건 완화 검토

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 고향사랑 기부제 도입 배경

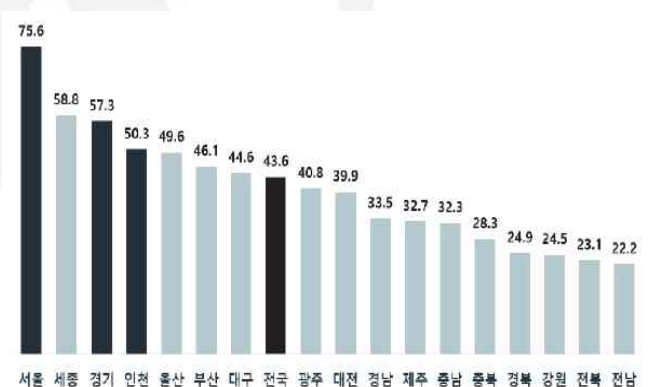
○ 수도권과 비수도권간의 심각한 불균형은 지역소멸에 대한 불안감 가속화

- 비수도권에서 수도권으로의 인구유출 심화로 비수도권은 고령층 비율은 증가하는 대신 경제활동인구비율이 감소하는 불균형 심화
 - 수도권과 비수도권의 인구 비중: 2000년 46.3%, 53.7% → 2020년 50.4%, 49.6%
 - 통계청 인구총조사(2015년)에 따르면 특별시·광역시·경기도 내의 출향인은 1,878만명으로 전체 출향인수의 82%를 차지
 - 65세 이상 인구 비중(2020년): 전국 평균 16.4%, 전남 23.5%, 경북 21.7%, 전북 21.4% 순
- 비수도권의 경제활동인구 감소 즉, 노동력 감소는 지방정부의 세수감소로 이어져 지방재정을 악화시키는 문제 발생
 - 2021년 기준 지자체 평균 재정자립도는 43.6%로, 수도권 지역의 재정자립도는 50% 이상으로 높게 나타난 반면 재정자립도가 가장 낮은 전라남도는 전국 평균의 50% 수준인 22.2%임
 - 간단한 예로, 전체 기초 지자체의 29%(71개)가 자체수입으로 인건비조차 충당하지 못하고 있는 상황임(2018년 기준, 행정안전부)
 - 65세 이상 인구 비중이 상대적으로 높은 지방정부가 재정자립도 또한 낮게 나타남
- 지방재정의 악화는 결과적으로 노동력 유입 및 지역경제 활성화를 위한 지방정부의 투자 감소를 가져오며 이는 다시 지역의 인구유출 등 악순환으로 연결될 가능성이 큼

<수도권과 비수도권 인구 비중추이>



< 시도별 재정자립도 추이(2021년 기준)>



신동철(2022), 고향사랑 기부제의 바람직한 발전방향, 농촌 활성화를 위한 고향사랑기부제 정착 방안 토론회 자료집

○ 고향사랑 기부제 시행을 위한 법적 근거인 고향사랑 기부금에 관한 법률 제정

- 고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고, 고향사랑 기부금으로 마련된 재원을 바탕으로 주민의 복리 증진 및 지역경제 활성화를 통해 국가균형발전에 이바지하기 위한 목적으로 고향사랑 기부금에 관한 법률이 제정됨(2021.10.19.제정)
 - 법 제정 이전 전국시도지사협의회 등을 비롯한 관련 협의체 및 지자체 등을 통해 27건의 고향사

랑 기부금 제도 도입 건의가 있었음(2020년 7월 기준)

- 참고로 2007년 주민세의 10%를 ‘고향납세’라는 이름으로 고향으로 보내어 FTA 등으로 인한 농업과 농민을 보호하자는 제도 도입 논의가 있었지만, 거주지와 기부 지역이 다르다는 조세원칙에 어긋나는 문제 등으로 제도 도입이 지연됨

- 해당 법률에 따라 고향사랑 기부제는 2023년 1월 1일부터 시행

○ 고향사랑 기부제를 통한 지역공간 및 자원의 상품화(Local Branding)로 인구감소 지자체 재활성화¹⁾와 국가균형발전에 기여할 것으로 기대됨

- 인구감소 지자체의 상당수는 매력적인 지역명소와 특산품을 보유하고 있음에도 정주민구는 물론 유동인구 또한 감소하면서 지역경제는 날로 침체해가고 있는 상황
- 최근 들어 기술의 상향 평준화로 기능의 편차가 크지 않은 상황에서 가치에 공감하는 구매 트렌드가 확산됨에 따라 상품에 가치를 부여하는 브랜딩 여부에 따라 명암이 갈리고 있음
- 고향사랑 기부제를 통해 전국의 지자체는 더 많은 기부금 유치를 위해 지역명소와 특산품 등에 대한 브랜딩 작업을 적극 진행할 것이며, 이를 통해 그동안 알려지지 않았던 인구감소 지자체의 장소적 매력과 특산품의 상품적 가치 또한 재조명될 것으로 기대됨

2. 고향사랑 기부제 주요 내용

○ 고향사랑 기부금은 개인이 거주지 외 지자체에만 기부가 가능

- 고향사랑 기부금법에 따르면 해당 지자체 주민이 아닌 사람에 대해서만 기부금을 모집할 수 있도록 하고 있음
 - 고향사랑 기부금법 제4조(고향사랑 기부금의 모금 주체 및 대상) ① 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람에 대해서만 고향사랑 기부금을 모금·접수할 수 있다.
- 즉, 해당 지자체에 거주하지 않는 주민만 기부를 할 수 있으며 해당 법에 따라 법인은 기부 대상에서 제외됨
 - 예: 서울시 관악구에 거주하는 사람의 경우 서울시와 관악구를 제외한 모든 지자체에 기부 가능
- 이와 함께 고향사랑 기부금은 본인 명의로만 해야 하며 타인의 명의로는 할 수 없음

○ 고향사랑 기부금은 지역의 복리 증진 및 지역공동체 활성화 등으로만 사용

- 고향사랑 기부제는 모금홍보(지자체) → 기부(개인) → 접수 및 확인(지자체) → 답례품 제공(지자체) → 답례품 수령, 세액공제 혜택(기부자) → 모금액 사용(지자체) → 결산(기금 심의위원회)의 형태로 운영됨
- 고향사랑 기부금은 사회적 취약계층 지원 및 청소년 육성·보호, 지역 주민의 문화·예술·

1) 『HDP Revolution: 고향사랑기부제와 지방소멸대응』, 한국정책경영연구원 정책자료집(2022.11)

보건 등의 증진, 지역공동체 활성화 지원과 함께 고향사랑 기부금 모집과 운용에 필요한 비용 등으로만 사용해야 함

○ 고향사랑 기부금은 10만원까지는 전액 세액공제, 10만원 초과시 16.5% 세액공제

- 고향사랑 기부금은 다수의 지자체에 기부를 할 수 있으며, 이 때 기부금은 연간 합산 최대 500만원을 초과할 수 없음
- 고향사랑 기부금에 대해서는 세액공제 혜택이 제공되는데 10만원까지는 전액 세액공제가 되며, 10만원을 초과할 경우 10만원 초과분의 16.5%를 세액공제
 - 예: 100만원 기부 시 24.8만원 공제(10만원 + 14.8만원(10만원 초과분인 90만원의 16.5%))

○ 고향사랑 기부금의 30% 한도로 답례품 제공가능

- 고향사랑 기부금의 30% 한도 내에서 해당 지역특산품, 해당 지자체에서만 통용되는 상품권 등을 답례품으로 제공할 수 있음
- 답례품 제공을 통해 기본적으로 10만원을 기부하는 개인은 10만원에 대해서는 세액공제를 받고 답례품이 3만원일 경우 3만원에 해당하는 이익을 받는 효과가 발생하여 기부에 대한 충분한 유인이 발생 가능

○ 정부는 고향사랑 기부제 종합시스템인 ‘고향사랑 e음’을 통해 원스톱 서비스 제공

- ‘고향사랑 e음’은 주민등록시스템과 연계해 거주 주소지에 대해서는 기부하지 못하도록 자동확인 기능, 연간 기부 한도인 500만원 초과 여부에 대한 실시간 조회 등 서비스 제공
- 기부자가 전국 243개 지자체에서 제공하는 답례품을 편리하게 찾아 기부할 수 있도록 다양한 검색기능을 구현하고 답례품 배송 내역도 실시간으로 확인할 수 있도록 편의 제공
- 국세청과도 연계해 기부자가 연말정산시 별도의 신청 절차 없이 기부와 동시에 자동으로 세액공제 가능하도록 함

3. 해외 사례: 일본의 고향납세제도²⁾

○ 고향납세제도는 대도시권과 지방의 재정격차 해소를 위해 시행

- 고향납세제도는 생산가능인구의 유입과 유출로 인한 대도시권과 지방의 재정격차를 해소하기 위한 방안으로 2008년 5월 1일 시행된 제도임
- 기부금액에 대한 한도는 없으며, 해당 제도를 통해 개인이 자치단체에 기부할 경우 소득구간별 상한액 내에서 자기부담금 2천엔을 뺀 금액을 소득세와 주민세에서 전액 공제
 - 예: 연간 급여소득 600만엔인 사람이 3만엔을 기부할 경우 본인부담금 2천엔을 제외한 2만8천엔

2) 고향사랑 기부금에 관한 법률안, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서 참조(2020.9)

에 대해서 국세(소득세) 20%, 지방세(주민세) 80% 공제

- 이와 함께 개인이 거주하는 지자체 또한 기부가 가능하며, 민간기업도 기부를 할 경우 기부금의 일정금액을 공제하는 기업용 고향납세제도 운영(지방창생응원세제)
- 민간기업의 기부는 인구감소지역에 활력을 불어넣기 위하여 민간 기업의 투자금액을 기부금으로 인정하여 그에 대한 세금혜택을 제공

○ 고향납세 모금액은 2018년 기준 5조 1,272억원으로 2008년 대비 63배 증가³⁾

- 고향납세 모금액은 2008년 8억원에서 점진적으로 증가하다가 2015년 1조 6,529억원으로 크게 증가한 이후 2018년 5조 1,271억원을 모금함
- 기부건수 또한 2008년 5.4만건에서 2018년 2,322만건으로 430배 증가
- 2015년 모금액의 증가 원인으로는 공제 한도액 상향(10%→20%), 고향납세 원스톱 특례제도 개선을 통한 신고절차 간소화 시행, 답례품 다양화 등 제도개선 효과에 기인

4. 고향사랑 기부제 활성화를 위한 정책적 제언

○ ‘설날’, 수도권 자매결연 지자체 등을 최대한 활용한 고향사랑 기부제 홍보방안 마련

- 고향사랑 기부제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 해당 제도를 효과적으로 홍보할 수 있는 방안 마련이 필수적임
- 즉, 중앙정부 차원에서 고향사랑 기부제도 전반에 대한 홍보가 필요하며, 지방정부 경우 지역을 최대한 알릴 수 있는 홍보를 통해 기부자 맞춤형 홍보 전략 마련이 필요
- 이와 관련하여 고향사랑 기부제가 시행되는 2023년 1월에는 민족 최대 명절인 ‘설날’이 있어 고향에 대한 관심이 고조되는 시기라고 할 수 있음에 따라, 해당 기간 홍보 관련 예산을 좀 더 많이 배정하여 방송, 옥외매체, SNS 등을 집중적으로 활용
 - 설날을 활용하여 가족, 친지, 친구 등을 통해 고향사랑 기부제가 ‘입소문’을 탈 수 있도록 할 필요가 있을 것임
- 이와 함께 수도권 지자체에서 누리집, SNS 등을 활용하여 자매결연 지자체 지원을 위한 홍보방안을 마련할 수 있을 것임
 - 수도권 지자체도 고향사랑 기부금 대상 지자체이지만 상대적으로 비수도권 지자체에 대한 기부금 모집이 증가할 것으로 예상

○ 기부자 맞춤형 정책 홍보 방안 마련

- 고향사랑 기부제는 기부금 모집에 대한 지자체간 경쟁으로 더 많은 기부금을 모집하기 위해서는 기부자 맞춤형 정책 홍보 방안 마련을 강구해야 함

3) 편의상 100엔=1,000원으로 계산

- 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 전문적인 컨설팅을 통해 홍보 방안 마련 등을 할 수 있을 것임
- 관련해서 일차적으로 해당 지역 출향인에 대한 동향파악 등 관련 정보수집 및 지속적인 조사 실시
- 기본적으로 통계청 인구통계를 통해서 성, 연령 등의 인적정보 등을 확인할 수 있으며 관련된 조사 등을 바탕으로 맞춤형 홍보방안을 마련할 수 있을 것임
- 기부자가 해당 지자체에 대해서 관심을 가질 수 있는 홍보방안 마련 및 식품, 공산품, 여행 등 다양한 범주의 답례품 선정을 통해 기부자풀(pool) 확대
- 지자체 홍보방안을 답례품과 연계할 수 있을 것이며, 최종 답례품 선정은 수요조사 등을 통해서 좀 더 구체화 할 수 있을 것임
- 기부자가 기부금을 활용할 수 있는 용도를 지정하도록 하여 기부자의 관심 제고 및 지속적인 의사소통이 이루어질 수 있도록 소통창구 마련
- 기부자가 기부금의 사용용도를 구체적으로 지정하도록 하거나, 지방자치단체에서 기부자에게 기부금 사용용도에 대한 선택지를 제공하여 기부자가 선택하도록 하여 기부자의 지속적인 관심 제고

○ 기부금은 사회적 경제 생태계 조성 등 지역경제 활성화를 위한 마중물로 활용

- 고향사랑 기부금 가운데 최대 30%까지는 답례품으로 제공할 수 있으며, 답례품이 물품일 경우 기본적으로 해당 지자체에서 생산 및 제조되어야 함
- 답례품 생산 및 제조에 있어서 일부 개인 및 기업을 선정할 경우 공정성 문제가 발생할 가능성이 존재하며, 최대한 공동의 이익을 극대화 하는 방향으로 이루어져야 함
- 따라서 사회적 경제 기업을 중심으로 답례품을 제공할 수 있도록 하여 고향사랑 기부제의 취지를 최대한 살리고 지역 공동체를 활성화의 계기로 활용
 - 사회적 경제는 양극화 해소와 공동체 활성화, 국민 삶의 질 향상과 사회통합, 사회혁신 등 사회적 가치 실현과 공동체 구성원의 이익을 추구하는 개인과 조직의 모든 경제활동⁴⁾
 - 사회적 경제 기업은 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업 활동을 하는 사업조직⁵⁾

○ 지역화폐와의 연계를 통한 지역순환 생태계 구축

- 고향사랑 기부금은 기본적으로 해당 지자체를 중심으로 사용하도록 되어 있음에 따라 지역 화폐와 연동되어 사용할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음
 - 해당 지역화폐는 별도의 할인 발행을 하지 않고 발급할 수 있을 것임
- 관련하여 답례품 비용으로 지불할 기부금 일부를 지역화폐로 사용할 경우 해당 지역에서만 사용할 수 있는 지역화폐의 특징을 최대한 살릴 수 있는 효과를 가질 수 있을 것임

4) 5) 사회적경제 기본법안, 김영배 의원 대표발의, 2020.10.26

- 해당 정책이 활성화될 경우 장기적으로 지역화폐가 개인간 거래, 기업간 거래로 이어질 수 있도록 하여 지역화폐를 중심으로 한 지역순환 생태계 구축의 발판을 마련할 수 있을 것임

○ 로컬크리에이터 육성 및 답례품의 전국적인 브랜드화 지원

- 로컬크리에이터가 지역의 새로운 브랜드 및 문화를 창출할 수 있도록 필요한 지역의 역사, 문화 등 지역자원, 상권 관련 정보 등 다양한 정보제공 및 지원
 - 로컬 크리에이터는 지역의 자원, 네트워크, 첨단기술 등을 활용한 혁신적인 사업을 통해 새로운 가치와 지역문화를 창출하는 사람으로 다양한 업종에서 자신만의 콘텐츠를 만듦으로서 상점가 중심의 새로운 브랜드, 문화를 만드는데 중추적인 역할 수행 가능
- 아울러, 로컬크리에이터 육성 및 지원은 일자리 창출 및 지역경제 활성화와 연계될 수 있는 정책임에 따라 기부금을 활용할 수 있을 것임
- 이와 함께, 답례품 또한 일회성이 되지 않고 기부자가 지속적으로 구매할 수 있는 상품이 될 수 있도록 브랜드화 작업 지원
 - 간단하게, 해당 지역을 언급하면 떠오르는 이미지를 기반으로 한 다양한 답례품을 개발 및 생산할 수 있을 것이며, 해당 작업을 로컬크리에이터와 연계하여 수행할 수 있을 것임

○ 기부금 세액공제액 확대 및 기부요건 완화 검토

- 일본의 사례를 참고하여 기부금에 대한 세액공제액을 점진적으로 확대할 필요가 있음
 - 간단하게 큰 부담 없이 한 달에 1만원씩 자동이체를 통해 기부할 수 있도록 유인한다고 하면 12만원 정도를 전액 세액공제가 가능하도록 할 수 있을 것임
- 아울러 개인의 경우 거주지를 포함한 모든 지자체에 기부할 수 있도록 하고, 기업 또한 기부가 가능하도록 요건을 완화하는 방안 또한 검토 필요
 - 개인의 거주지 기부가 가능할 경우 지자체와 지역주민과의 유착관계가 형성될 수 있는 우려가 있는 반면 개인이 거주지 지자체 정책에 더욱 적극적으로 관심을 가질 수 있다고 할 수 있음.
 - 일본의 경우 인구감소지역을 진흥하기 위한 방안으로 기업의 투자금을 기부금으로 처리하여 세금경감 혜택을 제공한 점을 참고하여 급격한 인구감소가 발생하고 있는 지역을 대상으로 시범적으로 운용할 수 있을 것임
- 특히, 주민참여예산제로 시행되는 사업은 거주지에 기부가 가능할 경우 더욱 활성화될 수 있음에 따라 거주지 기부의 경우 크라우드펀딩형 기부제도 도입을 검토할 수 있을 것임
 - 크라우드펀딩형 기부는 기부금의 사용처에 공감하는 기부자들로부터 기부를 받는 형태