

2016. 2. 12 | 제 528 호

일본의 고향세 운영사례와 시사점

- 박상헌(선임연구위원)
- 이원학(연구위원)

2016. 2. 12 | 제 528 호

일본의 고향세 운영사례와 시사점

- 박상현(선임연구위원)
- 이원학(연구위원)

경제가 어려울수록 수도권으로의 인구집중 현상이 가속화되고 쇼핑, 의료 등의 기반도 수도권으로 집중되어 지역경제는 붕괴를 맞이하고 있다. 최근의 수도권 규제완화로 지역경제는 더욱 악화되고 지역에서는 저출산·고령화의 급속한 진행으로 인구가 감소하면서 마을공동체가 무너지는 현상 또한 현실로 다가오고 있다. 수도권으로 인구 및 경제력이 집중되면서 지방에서는 인력을 양성하여 수도권에 바치는 형태의 정책이 반복되고 있다. 지방자치 20년이 지났으나, 지역분권은 아직도 요원하다. 오히려 지방자치 이후 정치, 경제, 사회 등 모든 기준이 인구논리 중심으로 강화되어 대도시권과 중소도시의 격차가 심화되는 빈익빈 부익부 현상이 고착화되고 있으며, 지역에서는 많은 비용이 수반되는 저출산·고령화대책에 엄두도 내지 못하는 상황이다.

지난해로 지방자치 70년을 맞이한 일본의 경우도 적극적인 분권을 외면하면서 우리와 크게 다를 것이 없지만, 최근에 지방을 살리고 지역의 저출산·고령화를 극복하고자 많은 대안들이 제시되고 있다. 지역을 살리려는 정책의 일환으로 일본에서 8년째 도입하고 있는 고향세(후르사토세)에 대한 취지와 효과를 분석하여 우리나라에서도 지역을 살릴 수 있는 세제 신설의 필요성을 제시하고자 한다. 일본에서는 2008년 고향세를 도입하여 아베노믹스의 한 축을 형성하고 있는 것으로 판단된다. 고향세는 도입 초기에 별다른 성과를 거두지 못하였으나, 적극적인 세제 개혁과 획기적인 대안을 강구하면서 최근에 급속하게 성장하여 지역발전의 전기를 마련하고 있는 세제로 정착되고 있는 것으로 보인다.

강원도와 같이 땅은 넓고 인구가 적은 지역을 활성화하기 위해서는 획기적인 지원대책, 즉 항구적으로 지속될 수 있는 세제를 마련해 주는 것이 필요하다. 강원도에서의 고향세 도입은 지역에 따른 공동화 현상 방지, 귀농·귀촌 유도, 관광산업의 활성화, 지역의 특산물 판매, 고용창출, 150만 출향민의 애향심 고취 등 다양한 분야에서 긍정적 효과로 이어질 것으로 예상된다. 고향세 도입을 위해서는 우선적으로 공론화하고 이슈화하는 과정이 필요할 것이며, 타 지자체와 연계하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이와 함께 제도 도입과 이행에의 시행착오를 최소화하기 위하여 일본의 고향세 사례, 국내 및 강원도 여건 등을 분석하고 논의할 수 있는 연구회의 구성 및 운영을 제안한다.

I. 일본의 고향세 도입 배경과 구조

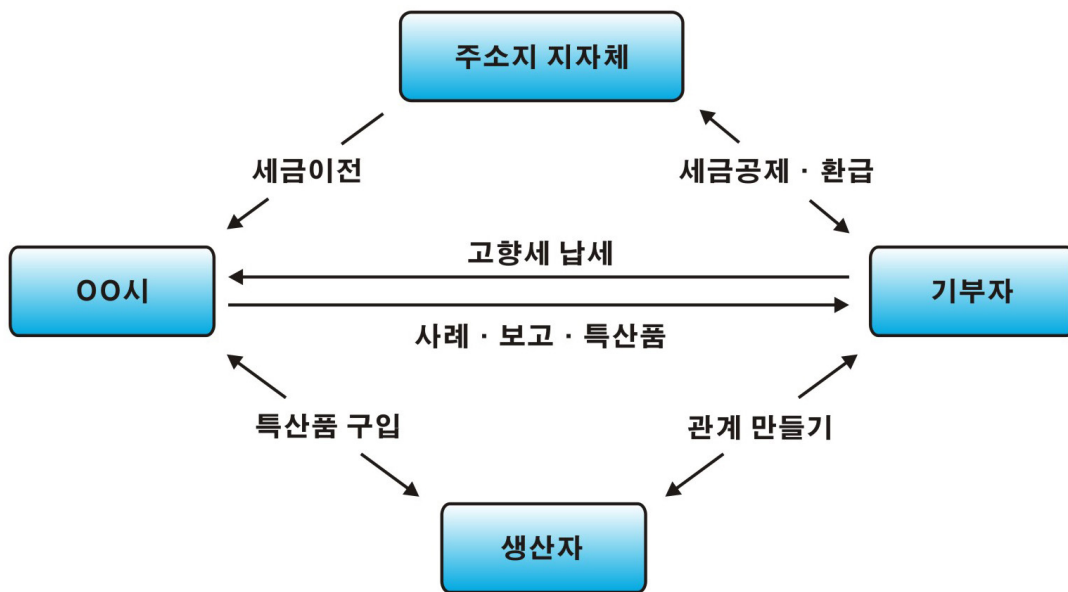
■ 고향세 제도의 탄생 배경과 의의

- 일본도 한국과 마찬가지로 많은 국민이 지방에서 태어나 교육을 받고 자라면서 진학과 취업을 할 때는 도시지역으로 나가서 그곳에서 납세
- 결과적으로 도시지역의 자치단체는 세수가 늘어나지만 이들을 키워낸 고향과 시골의 지방자치단체는 세수 증대가 어려운 실정
- 따라서 도시지역에 살면서도 자기들이 크고 자란 「고향」에 자신의 의지로 얼마라도 세금을 납부할 수 있도록 하는 제도가 탄생

■ 일본의 고향세 흐름과 구조

- 일본에서 실시하고 있는 고향세(일본 명칭 : 후루사토納稅)는 대도시권과 지방의 세금 격차를 줄일 목적으로 2008년 5월 1일 시행
 - 2007년 5월 제1차 아베내각이 구체적 제도설계 지시
 - 2007년 6월 고향세연구회(총무성) 설치
 - 2008년 지방세법 개정을 통하여 제도화하여 현재에 이름
- 고향세는 출신지 및 이전에 거주한 적이 있는 지역, 어떤 형태로든 관련이 있는 지역이나 관심이 있는 지역에 대하여 「자신이 응원하고 싶은」 지자체에 「기부」하는 제도
 - 이렇게 되면 실질적으로 세금이 거주지에서 기부를 받은 지자체로 이전
 - 기부를 받은 지자체는 기부자에게 지역특산품을 제공하여 답례
 - 지역특산품의 홍보 효과와 경제적 효과를 동시에 충족

- 47개 도도부현과 1,741 시구정촌에 기부(고향세)를 하면 기부금 중에서 자기부담금 2,000엔을 넘는 부분에 대하여 일정의 상한까지는 원칙적으로 소득세 및 개인주민세에서 전액 공제되는 시스템
 - 공제된 금액 중 소득세 공제액이 자신의 계좌로 입금
 - 개인주민세 공제액은 주민세로부터 환급



〈고향세의 흐름도〉

■ 국가와 지자체의 공동책임제로 운영

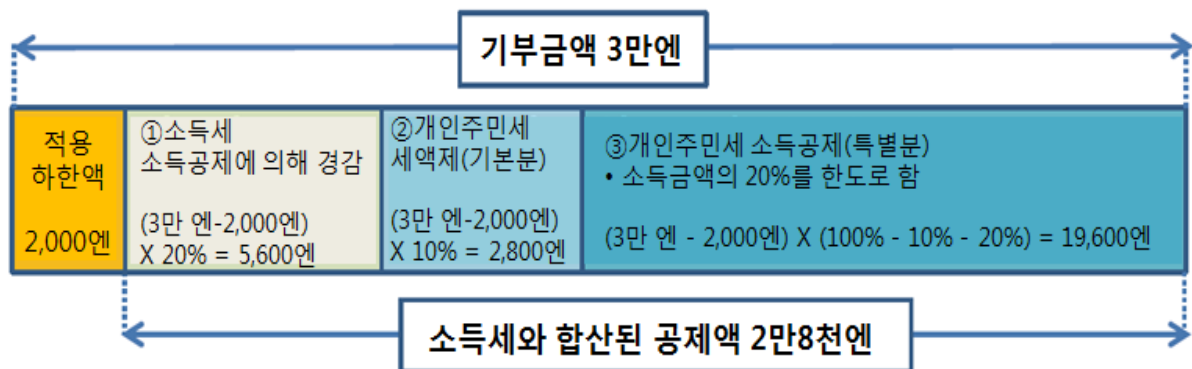
- 고향세는 지방자치단체뿐만 아니라 국가도 스스로 국토정책을 통하여 달성해야 하는 과제이므로 국가도 이에 상응하는 역할을 갖고 응분의 부담을 지는 것이 바람직하다는 ‘고향세연구회’의 연구결과
- 국가와 지방자치단체가 각각 일정 역할을 담당하는 국세인 소득세와 지방세인 개인주민세 쌍방을 대상으로 도입

■ 고향세 제도 개선을 통한 활성화 유도

- 2015년 4월 1일부터 확정 신고가 필요 없는 급여소득자 등에 대하여 고향세 납부가 5단체 이내의 경우는 세무당국에 신고하는 것으로 공제되는 특례(고향세 원스톱 특례 제도) 설치
- 제도 개정에 의하여 2015년부터 공제액이 약 2배로 증가하여 작년에 공제액이 3만 엔이던 사람은 금년은 6만 엔까지 기부해도 실질부담액은 2,000엔으로 나머지 모두 공제 대상

※ 연간 급여소득 700만 엔 및 소득세율 20%일 경우의 사례

- 가족구성 : 부부(자녀 무), 배우자 공제 유(기부금은 최대 10만 8천 엔까지 공제 범위)
- 2014년부터 2038년까지는 부흥특별소비세를 가산한 비율 적용
- 공제산정 방식
 - ① 소득세 : (기부금-2000엔)을 소득공제(소득공제액 × 소득세율(0~45%))이 경감
 - ② 개인주민세(기본분) : (기부금 - 2000엔) × 100%를 세액공제
 - ③ 개인주민세(특별분) : (기부금 - 2000엔) × (100% - 10%(기본분) - 소득세율(0-45%))
→ ①과 ②에서 공제되지 않는 기부금액을 ③에 의해 전액공제(소득의 20% 한도)



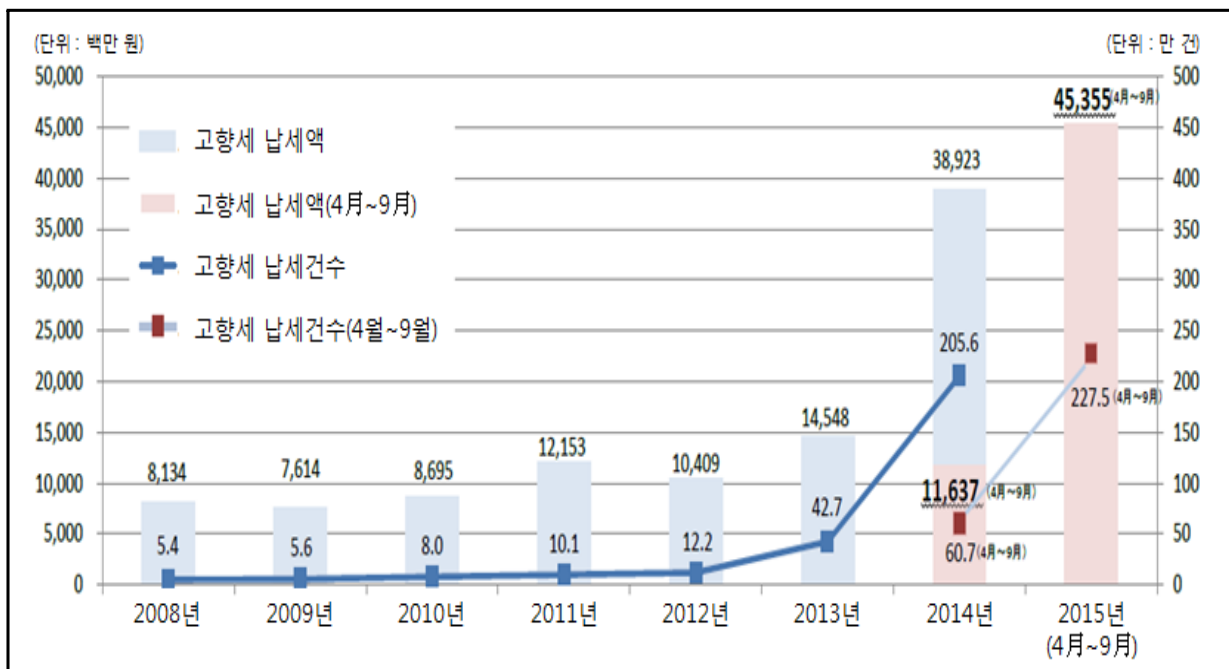
〈일본의 고향세 구조〉

Ⅱ. 일본의 고향세 동향분석

1. 기부금액과 이용자 수의 추이

■ 납세금액과 납세 건수의 증가

- 2008년 고향세가 도입된 초기부터 2012년까지는 미미한 증가를 보였으나 최근 3년 전부터 급격하게 증가하는 경향을 보이고 있음
 - 2011년에는 동일본 대지진의 영향으로 고향세가 전년 대비 약 50% 증가
 - 특히 전술한 바와 같이 고향세 공제 확대, 원스톱특례제도가 도입·운영된 작년 4월부터 9월까지의 실적이 크게 향상
 - 2015년 상반기(4월부터 9월) 실적은 기부금액이 약 453.6억 엔(전년 대비 3.9배 증가), 기부 건수는 약 228만 건(전년 대비 3.7배 증가)을 보임



자료 : 일본 자치세무국시정촌세과(2015년)

〈일본 전국의 고향세 납세금액 및 건수 실적〉

■ 고향세 증가 지자체 및 증가 요인

- 2014년 고향세 납세가 가장 많이 이루어진 지자체는 히라토시(長崎県 平戸市) 1,463백만 엔(36,067건), 겐카이정(佐賀県 玄海町) 1,067백만 엔(49,778건), 카미시호로정(北海道 上士幌町) 957백만 엔(53,783건) 순으로 나타남
- 2015년 상반기(4~9월)에는 미야코노조시(宮崎県 都城市) 1,333백만 엔(101,792건), 텐도우시(山形県 天童市), 1,222백만 엔(74,245건), 이이야마시(長野県 飯山市) 964백만 엔(43,632건)으로 나타나, 고향세 제도 개선 이후 기부금 및 참여가 급격하게 증가
- 최근 들어 고향세가 급격하게 증가한 이유는 기부한 지자체가 감사 표시로 보내오는 답례품의 충실(41%), 신용카드 납부·전자신청 등 납세환경 정비(16%), 고향세 납세 보급 및 정착(15%), 홍보의 충실(13%), 재난재해 지원(6%), 용도 및 사업내용의 충실(4%) 등으로 파악

2. 지자체의 노력 및 사업 전개

■ 고향세 납세자를 위한 편리성 증진

- 고향세 납세자를 모집하는 지자체는 인터넷을 활용하거나 팸플릿을 통한 홍보에 충실하고, 과거에 납부한 기부자들을 대상으로 참여를 독려
 - 이외에도 동창회 및 향우회 등 활용
 - 고향세 납세 용도의 명료화 및 선택사업의 충실, 답례품의 충실 및 홍보, 신용카드 및 동네 편의점 수납 등 납부방법의 편리성 및 다양화를 도모

■ 고향세 납세 목적의 명확화 및 사업 추진

- 고향세 기부자를 모집할 경우 기부자가 기부금의 용도를 선택할 수 있도록 배려하는 지자체가 90% 수준을 차지하고, 이 중 구체적인 사업분야를 선택할 수 있도록 하는 지자체도 72.2%에 이름
 - 사업분야와 구체적인 사업을 선택할 수 있도록 하는 지자체 11.9%
 - 구체적인 사업과 아이템을 선택 가능하도록 하는 지자체 5.1%

- 2013~2014년도에 고향세 납세를 재원으로 실시한 사업을 보면 가장 많은 부문이 교육 및 인재육성사업이었으며, 다음으로 마을만들기 및 시민활동, 건강 및 의료·복지사업, 스포츠 및 문화진흥, 환경정비, 지역 및 산업진흥, 어린이육성, 관광·교류·정주촉진, 안심·안전·방재, 재해지원 및 부흥 등의 순으로 나타남

3. 고향세의 경제적 파급효과

■ 홋카이도 가미시호로정(北海道上士幌町)¹⁾

- 홋카이도 가미시호로정에서 고향세에 의하여 조달된 금액은 2014년 약 10억 엔으로 일본 전국 1,741개 지자체 중에서 3위를 차지하면서, 고용창출은 물론 관광객의 증가도 확연하게 나타남
- 고향세로 거두어들인 10억 엔의 조달금액에 대한 경제적 파급효과는 약 12.2억 엔으로 분석되었으며, 지역내 GDP를 약 6.6억 엔 끌어올렸으며, 고용유발 수는 82명으로 산출
 - 1년간 각종 언론에의 노출에 의한 경제적 가치는 최대 10.4억 엔으로 계산되었으며, 관광객 증가에 따른 소비액은 1,800만 엔으로 분석
- 가미시호로정에서 고향세 기부에 대한 감사 표시로 지역특산품을 제공하고 있는데, 이에 따른 고용증진 및 새로운 설비투자 등 잠재적 수요가 가시적으로 발생
 - 고향세 제도가 지속성을 가질지에 대한 일부의 의문으로 신규고용 또는 설비투자에 적극 임하지 못하는 사례도 발생
 - 하지만, 지속적인 성장을 위해서는 제도의 항구화 및 지속화를 담보하는 시스템이 필요

1) 주간다이아몬드, 2015. 8. 20

〈홋카이도 가미시호로정〉

- 북해도 중앙부의 대설산국립공원 산록에 입지(산림 76%)
- 인구는 5,000명 내외, 주요산업은 쌀과 낙농, 임업 등 1차산업
- 온천 등에 의한 관광업 발달
- 지역에서는 슬로우타운을 이념으로 지역자원을 활용하면서 건강과 환경, 관광 및 교육을 컨셉으로 한 마을만들기를 추진하고 있으며, 강원도의 산간지역을 연상하게 하는 마을임

■ 1,741개 기초지자체 설문을 통한 구체적 사업 및 효과²⁾

- 고향세 납세 1위를 기록한 히라토시(나가사키현)는 답례품을 제때에 발송하지 못할 정도로 활발한 기부행위가 이루어지고 있음
 - 새우, 소라, 굴 등의 해산물을 담은 답례품을 제공하여 새로운 고용창출
 - 인구유출이 지속되던 거리가 활기를 찾고 주민도 밝은 얼굴로 변화
- 고향세 도입 이전에는 고령화가 진행되어 휴경지가 증가하였으나, 기부금 1만 엔으로 20kg의 쌀을 답례하는 고향세를 계기로 쌀의 수요가 급증
 - 휴경지인 논을 다시 경작하는 등 새로운 고용창출의 선순환구조로 정착 (나가노현 아난정)
- 인적교류의 증가, 고향의 연결고리 재인식(359개 지자체)
 - 이주촉진사업을 전개하여 2014년 대비 70명 증가
 - 체험형 이벤트를 통하여 전년 대비 5,000명의 방문객 증가
- 주민 및 직원의 의식 향상(176개 지자체)
 - 지역특산물인 쌀의 브랜드 가치가 상승하고 이는 고향세 납세자들의 구입으로 연결되어 생산자와 직원들과의 의욕이 향상되고 신뢰관계 구축
- 지역 및 향토산업의 활성화(174개 지자체)
 - 고향세 재원으로 지역축제를 개최하여 17,500명이 지역을 찾아 15.4억 엔의 경제적 효과

2) 일본 자치세무국 시정통세과에서 2015년 “고향세 납세에 관한 현황조사 결과”를 참고로 작성

○ 고용창출(64개 지자체)

- 고향세 납세자의 증가로 지자체의 담당직원 및 특산품제휴기업의 신규고용 등 고용창출 효과

4. 고향세 운영 관련 제기되는 문제점

■ 수익과 부담

- 고향세 도입 당시 세금을 거주지와 기부희망 지자체에 분할하여 납부하는 방식도 검토되었으나, 세금분할방식은 행정서비스를 받지 않는 지자체에 세금을 납부하는 형태가 되어 주소지의 자치단체가 부담을 떠안는 것이 되므로 검토에서 제외
 - 본래 행정서비스를 받는 주민이 세금으로 비용을 부담하는 것은 당연
- 고향에 대하여 기여하고 싶은 생각을 실현시키기 위하여 「기부금 제도」로 하여 수익과 부담의 관계를 문제 없이 정리
 - 고향세연구회의 보고서에서 개인주민세는 거주지의 지방단체로부터 행정 서비스를 받고 있는 사람들이 부담하는 것으로 ‘지역사회의 회비’ 성격이 강하므로 세금분할방식은 법적으로 곤란하다는 결론

■ 제도 운영상의 문제점

- 기부를 촉진하기 위하여 다양한 조직이나 방안들을 강구하는 한편 기부자에 대하여 특산품 등의 증여를 약속하는 등 제도를 남용하는 사례에 대비하는 것도 중요
- 고향세 납세 관련 원스톱특례제도 활용시 주민세로부터 전액 공제하는 것은 문제가 있다는 지적, 세수의 감소 및 고향세 납세액의 지자체간의 격차 확대에 대한 문제, 답례품 송부에 대한 지자체간 경쟁 과열 발생 우려

Ⅲ. 강원도에 주는 시사점

■ 제도 도입의 필요성 및 연구회 운영 검토

- 우리나라는 생활인프라의 수도권 집중과 규제완화 속에서 수도권 집중률이 50%에 육박하고 있으며, 일본과 같은 지방붕괴가 우리나라 지방자치단체에서도 현실로 다가오고 있음
 - ※ 일본은 2010년 1,800개 자치단체에서 2040년에는 896개(49.8%)로 50% 이상 감소할 것으로 예상³⁾
 - 896개 지자체 중에는 1만 명 이하의 523개 지자체가 소멸될 것으로 예측
 - 지역 및 지방붕괴 현상이 우려되는 상황에서 특단의 대책으로 고향세 세제 강구
- 강원도와 같이 땅은 넓고 인구는 적은 지역 그러면서도 청정특산물을 많이 가지고 있는 지역을 항구적으로 유지 발전시킬 수 있도록, 세제와 지역특산품을 연계 운영하고 있는 일본의 고향세와 같은 방식의 세제 도입 검토 필요
 - 일본에서 운영하고 있는 고향세는 지역의 매력과 특산품을 홍보하여 관심 유도는 물론 관광 및 특산품 등의 구매로 연결시킴으로 지역활성화 촉진 수단으로 활용 가능
 - 지역 및 지자체의 매력 발산이라는 시각에서 생각하면, 지역특산물의 홍보와 선전, 관광객 유치를 동시에 달성할 수 있는 수단으로 활용하면 효과적일 것으로 기대
- 고향세를 잘 운영하면 관심을 가지고 있는 지방자치단체와 일찍부터 인연을 맺어 납세행위와 함께 장기적으로는 귀농 귀촌으로 연계될 수 있을 것으로 예상되므로 적극 검토가 필요

3) 정책메모 421호, 「인구구조 전망과 대응 -일본, 한국, 강원도-」, 2014. 12. 16 참조

- 일본의 고향세는 강원도만의 문제가 아닌 타 시도와의 연계가 필요하며 공론화, 이슈화 등의 과정이 필수적이므로 “고향세 연구회”를 설치 운영하여 검토
 - 일본의 운영사례를 정밀 분석하여 시행착오나 시사점을 중심으로 분석

■ 도입 초기에는 대도시, 이후에는 중소도시 및 특성화 지역으로 중심 이동

- 47개 광역지자체 중 홋카이도는 고향세 도입 초기부터 상위권을 유지
 - 2008년 도입 초기에는 도쿄도, 오사카부 등 대도시가 활발하게 진행
 - 점차 지방의 중소도시와 특성화 지역으로 고향세 징수액이 증가
 - 홋카이도는 최근 3년 연속 상위권을 유지
 - 홋카이도는 강원도와 마찬가지로 청정농산물과 지역특산물이 많아 고향세가 정착될 경우 강원도로서는 유리한 면이 많을 것임
- 일본의 고향세는 어느 특정 지역을 대상으로 도입된 것이 아니고 모든 지자체에 같은 조건으로 실시된 세제이므로 지역특성을 살린 지역 고유의 제도로 정착 시키는 것이 관건

〈대도시에서 중소도시 및 특성화지역으로 고향세 중심 이동〉

구분 순위	2008년			2014년			2015년(4월~9월)		
	도도부현	금액 (백만 엔)	건수	도도부현	금액 (백만 엔)	건수	도도부현	금액 (백만 엔)	건수
1	도쿄도	1,443	489	홋카이도	4,334	248,199	야마가타현	5,051	289,258
2	홋카이도	954	5,222	야마가타현	2,872	208,818	홋카이도	4,281	268,950
3	히로시마현	685	655	미야자키현	2,304	138,263	나가노현	3,508	161,406
4	오오사카부	396	4,956	돗토리현	2,159	151,147	미야자키현	3,316	217,388
5	효고현	319	3,585	나가노현	2,090	102,895	사가현	1,986	85,042
6	나가노현	303	1,925	사가현	1,812	76,289	시즈오카현	1,954	98,913
7	카나가와현	277	712	나가사키현	1,769	46,682	오카야마현	1,858	69,478
8	토치기현	265	596	효고현	1,551	77,642	나가사키현	1,715	63,996
9	아바라기현	236	1,552	도쿄도	1,117	4,222	돗토리현	1,586	104,816
10	치바현	227	490	오오사카부	1,097	41,789	후쿠오카현	1,460	50,143

■ 지역개발의 새로운 수단으로 활용

- 고향세의 효과분석을 통하여 피드백 및 정책개선을 도모하고자 총무성에서 실시한 평가분석 결과를 보면
 - 기부금의 증가
 - 출신지역 이외의 사람으로부터 지역에 대한 관심을 나타내는 사람들도 증가
 - 지역의 정보발신이 활발하게 진행
 - 지역의 매력을 높이는 정책을 적극적으로 실행하게 되는 긍정적인 효과
 - 고향세 제도를 활용한 지역개발의 새로운 수단으로 활용하고자 하는 지자체 증가 및 적극적 홍보 효과
- 특히 지역의 필요한 특화사업에 기부를 통하여 재원을 마련하고, 출향인뿐만 아니라 지역과 연계된 인적 네트워크를 지속적으로 관리함으로써 지역개발 뿐만 아니라 지역인재 양성, 관광객 유치, 지역상품의 고도화와도 연계

■ 법·제도상의 시행착오를 최소화하고 현실에 맞는 제도로의 도입

- 수익과 부담의 원칙에 반하는 측면에 대한 철저한 검토와 해결방안 모색으로 일본에서의 시행착오와 문제점이 반복되지 않도록 주의
- 지자체간 과다경쟁의 지양과 탈세를 위한 고향세 기부 등 제도의 남용을 방지할 충분한 수단과 제도적 장치 마련
- 고향세의 사용처 및 용도를 명확하게 공지하여 부정사용이나 목적 외로 사용되는 일이 없도록 부정사용 억제 장치도 강구
- 지속가능한 발전을 위하여 지역의 역사·풍토·문화에 착안하여 타 지자체와의 차별화·특성화를 도모하는 것이 중요하며, 이러한 특성이 갖추어졌을 때 고향세의 효과를 극대화시키는 것이 가능