인구감소지역 기업형 고향사랑기부제 도입에 관한 연구

신승근*·조경희**

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 187
Ⅱ. 우리나라 지방재정과 지방소멸 대응정책 ····· 190
1. 지방재정을 둘러싼 환경 변화
2. 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드
3. 고향사랑기부금 기부 주체 확대 법안
Ⅲ. 일본 지방재건전략과 기업형 고향납세제 ·· 197
1. 일본의 지방재건전략 : 지방창생
2. 기업형 고향납세제
Ⅳ. 기업형 고향사랑기부제 도입 방안 ····· 209
1. 인구감소지역에 대한 재정 투입 방안
2. 기업형 고향사랑기부제(안) 제안
Ⅴ. 시 사 점 ····· 214

* 공동저자 : 한국공학대학교 교수 · 세무학박사
** 공동저자 : 국회도서관 조사관 · 법학박사
*** 투고일 : 2025. 3. 27. 1차수정일 : 2025. 4. 20. 게재확정일 : 2025. 5. 9.

＜국문초록＞

본 논문은 우리나라 인구감소지역에서 기업형 고향사랑기부제를 허용할 경우 필요한 제도적 개선사항에 대해 고찰하였다.

먼저, 우리나라의 지방재정 현황과 지방소멸 대응정책을 검토하고, 기존의 법인 기부를 허용하고 있는 일본 기업형 고향납세제의 특징을 살펴보았다. 그리고 우리나라에 법인 기부를 허용하는 이른바 '기업형 고향사랑기부제'를 도입할 경우 고려해야 할 사항을 분석했다.

지방재정 현황과 지방소멸 대응정책을 검토한 결과, 저출생・고령화의 심화와 외국인력의 증가는 지역 행정서비스의 수요 변화와 경비 증가를 발생시키고 있으나, 국세 수입의 감소 등의 영향으로 일부 지역은 표준적인 주민 행정서비스조차 제공하기 어려운 여건이어서 새로운 사업을 추진할 수 있는 여력이 부족하다. 우리나라는 인구감소지역을 중심으로 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드를 운용하고 있지만 낮은 집행률, 유사한 소규모 사업의 반복, 제도적 한계 등으로 인해 아직 소기의 성과를 거두지 못하고 있다.

한편, 법인 기부를 가능하게 한 일본 기업형 고향납세제는 정부가 지역・사람・일자리 창생법과 지역재생법에 근거하여 인가한 기부활용사업을 실시하는 지방자치단체만이 기부를 받을 수 있도록 하고, 제도 설계 단계에서 지방자치단체와 기업 간의 부당한 유착관계가 발생하지 않도록 여러 제한 조치를 설정하였다.

이러한 분석을 바탕으로, 우리나라에서 기업형 고향사랑기부제를 도입할 경우는 인구감소지역 등에 한정하여 도입할 것과 현행 개인형 고향사랑기부제와의 연결성을 위해 전액 보전하는 동시에 사업 성과에 따라 보상을 달리하는 보상형 방식을 제안한다.

본 논문은 법인 기부의 허용에 있어서 장애요인이었던 준조세 및 기업과의 유착관계를 극복하기 위해, 최초로 제도 적용대상의 제한, 세액공제 범위 설정, 보상형 자금조달 방식의 적용을 구체적으로 제시한 점에서 의의가 있다.

▶ **주제어 :** 고향사랑기부제, 고향납세제, 지방창생, 지방소멸대응기금, 지역활성화투자펀드

Ⅰ. 서 론

우리나라는 2021년 지역에 대한 건전한 기부문화를 조성하고 지역경제활성화를 통한 지역균형발전을 목표로 고향사랑 기부금에 관한 법률(이하, 고향사랑기부금법)을 제정하여 2023년부터 시행하고 있다.

이 법률 제정 당시 국회에서는 개인뿐만 아니라 법인도 고향사랑기부의 주체로 인정할지를 논하였으나, 법인이 고향사랑기부를 준조세로 인식할 우려가 있고 또한 지방자치단체와 기부 법인 간에 부당한 경제적 거래가 발생할 수 있다는 반대의견이 우세하여, 개인만을 고향사랑기부의 주체로 인정하고 있다.

그러나 낮은 수준의 전액 세액공제와 개인으로 한정된 기부 주체 등으로 인해 고향사랑기부제의 도입으로 예상했던 효과가 달성되기 어렵다고 판단되자, 고향사랑기부 주체로 법인을 포함하자는 법안이 제22대 국회에 다시 제출되어 있다.

한편, 일본은 2008년 도입한 개인형 고향납세제와는 별도로, 2016년부터 법인을 기부 주체로 허용하는 기업형 고향납세제를 실시하고 있다. 기업형 고향납세의 초기 실적은 저조하였으나, 제도 활성화를 위해 세제 혜택을 대폭 확대한 2020년 이후부터는 실적이 크게 향상되어 2023년 기준 기부금액은 2019년에 비해 13.9배 증가한 470억엔(약 4,590억원)에 달하였다. 그리고 참가기업의 수도 6.8배 증가한 7,680개 법인이 되었다.

일본에서 기업형 고향납세제를 도입하게 된 배경에는 인구감소로 인한 지방소멸 위기에 대한 인식이 있었다. 2013년 당시 (전)총무대신 마스다히로야(増田寛也)・인구감소문제연구회는 마스다 보고서[1]에 인구감소 상황과

1) 増田寛也・人口減少問題研究会, “戦慄のシミュレーション2040年, 地方消滅. 極点社会が到来する”,『中央公論』第1561号, 中央公論新社, 2013, 18~31頁.

함께 수도권으로의 인구 집중을 방치한다면 2040년까지 전체 지방자치단체의 절반이 소멸할 수 있다는 충격적인 경고를 담았다. 2014년 일본 정부는 인구위기 극복과 지역재건을 목표로 지역・사람・일자리 창생법(まち・ひと・しごと創生法)을 제정했고, 이를 지원할 목적으로 지역재생법(地方再生法)을 개정하여 소위 기업형 고향납세제라 불리는 지방창생응원세제(地方創生応援税制)를 도입하였다.

우리나라에서도 2016년 한국고용정보원에서 지방소멸 예상지역을 발표하면서 지방소멸 문제가 본격적으로 공론화되기 시작했다. 정부는 국가균형발전특별법(이후 지방분권균형발전법)에 근거하여 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 지정하였고, 인구감소지역 지원 특별법과 지방자치단체 기금관리기본법을 바탕으로 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드를 조성하여 지역에 지속가능한 사업을 추진하고자 노력하고 있다. 그러나 전자는 단기적인 성과에 집중한 사업이 주를 이루고 있으며, 후자는 제도적 특성상 인구감소지역에 대한 투자 유인이 부족하여 사업 추진 지연이 우려된다는 평가가 있다.[2)]

본 논문은 지역 주도의 교육・의료・서비스 인프라의 확충뿐만 아니라 이를 지속적으로 유지할 수 있는 방안을 제안한다. 현재 우리나라는 지방의 교육・의료・서비스 인프라를 확충하기 위해 지방소멸대응기금, 지역활성화투자펀드 등 다양한 정책을 추진하고 있다. 이들 사업은 일정한 성과를 거두고 있으나, 지속가능성이 부족하고 지역 산업과의 연계성이 부족하다는 한계를 드러내고 있다.

일본은 1970년부터 지방소멸 대응 법률인 '과소지역대책 소멸법'이 시행되고 있지만, 법률의 시행 이후에도 전국적으로 인구감소가 발생하면서 특정 지역에 대한 지원 효과는 제한적일 수밖에 없다는 문제의식이 제기되고 있다.[3)] 일본은 이런 상황을 해소하기 위해 2008년 개인형 고향납세제, 2016

2) 안태훈, "인구감소지역 지원사업 평가", 국회예산정책처, 2024, 111~116면.

3) 조경희, "일본의 지방소멸 대응법률과 시사점",『공공정책 : 자치로 공공을 열어가는』

년 기업형 고향납세제를 도입하였고 이들 제도를 활성화시키기 위해 수차례의 제도 개선을 통한 실적 향상을 위해 노력하고 있다.

본 논문은 기업형 고향납세제도에 주목하여 이를 우리나라에 도입하는 방안을 제시하고 있다. 다만, 제도 도입에 있어 가장 큰 쟁점은 기업의 정치자금 기부를 금지하고 있는 기존의 법체계 하에서 기업과 지방자치단체 간의 부정한 경제적 유착을 방지할 수 있는 제도적 장치를 설계할 수 있는지 여부이다.[4] 이와 관련하여, 일본은 다음과 같은 배제 조치를 제도화하고 있다. 즉, 정부 인가 기부활용사업이라는 요건 설정(사업의 제한), 성실신고 대상 기업만 참가 허용(기업의 제한), 지방교부세 미교부지역과 지방거점강화세제 지원 지역에 한하여 시행하고 기업 본점 소재지 지방자치단체는 제외(지방자치단체의 제한), 부정한 제도 활용 단체의 인가계획을 취소(제도 남용 방지)하고 기업의 참여를 유도하면서도 투명성과 공공성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 우리나라도 기업형 고향사랑기부제를 도입하면서 이러한 제도적 장치를 마련한다면 지역균형발전과 지역경제 활성화라는 소기의 목적을 달성하면서 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

이에 본 논문은 법인의 기부를 가능하게 하는 고향사랑기부제가 열악한 지방재정의 확충과 지역경제 활성화를 위한 제도로 거듭나기 위한 방안을 고찰하고자 한다. 첫째, 우리나라 지방재정의 현황과 지방소멸 대응정책으로 운영되고 있는 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드와 국회에 제출된 고향사랑기부금 기부 주체 확대 법안의 주요 내용을 검토한다. 둘째, 일본의 기업형 고향납세제가 지원하는 '지역・사람・일자리 창생 기부활용사업'의 목적과 방향을 규정한 지역・사람・일자리 창생법상 지역・사람・일자리 종합전략과 기업형 고향납세제의 특징을 살펴본다. 셋째, 법인의 기부

통권 제202호, 한국자치학회 공공정책연구원, 2022, 31～33면 ; 立岡健二郎, "過疎法の意義を問い直す",『JRIレビュー』no.5, 日本総合研究所, 2023, 77～98頁.

4) 중앙선거관리위원회, "법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 비교법적 연구"(2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서), 2021, 193～200면.

를 허용하는 이른바 '기업형 고향사랑기부제'를 도입할 경우에 고려하여야 할 적용 대상, 세액공제의 범위, 보상형 자금조달 방식 등의 설계에 대해 분석한다.

Ⅱ. 우리나라 지방재정과 지방소멸 대응정책

1. 지방재정을 둘러싼 환경 변화

국내 총인구는 2020년 5,184만명을 정점으로 계속 감소하였으나, 통계청 2023년 인구주택총조사[5]에 따르면 국내 총인구(외국인 포함 국내 거주 인구)는 2023년 11월 기준 5,171만명으로 전년 동기 대비 8만2천명(0.2%)이 증가하였다. 이러한 증가는 2023년의 내국인 수 감소보다 많은 외국인 수의 증가로 인해 3년 만에 반등한 것이다.[6]

2023년 내국인 수는 4,984만명으로, 0세에서 14세까지의 유소년인구는 전체 인구의 562만명(10.9%), 65세 이상 고령인구는 961만명(18.6%)으로 나타나, 중위연령(총인구를 연령순으로 나열할 때 정중앙에 있는 사람의 연령)은 45.5세로 높아졌다. 이렇게 고령인구의 비중이 증가하면서 의료・요양서비스, 복지・연금서비스, 대중교통서비스 등의 수요가 많아질 것으로 예상된다.

고용노동부는 산업현장의 인력부족 현상을 개선하기 위해 외국인근로자 유입 정책을 추진하고 있다. 2022년 이전에는 매년 약 5만명의 외국인근로

---

5) 통계청, "2023년 인구주택총조사 등록센서스 방식 결과(2024)", https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=203&act=view&list_no=431972(검색일 : 2025. 3. 25.).

6) 통계청, "2023년 인구주택총조사 등록센서스 방식 결과(2024)"에 따르면 국내 총인구는 2020년 5,184만명, 2021년 5,177만명, 2022년 5,167만명, 2023년 5,171만명임. 이 중에서 3개월 초과 체류외국인 수는 2020년 169만명, 2021년 165만명, 2022년 175만명, 2023년 193만명이다.

자를 유입했던 상황을 변경하여 2022년 6만9천명, 2023년 12만명, 2024년 16만5천명으로 확대하고 있고, 유입 가능한 업종과 직종까지도 확장하고 있다. 이러한 정부 정책에 힘입어 2023년 기준 3개월 초과 체류외국인의 수는 193만명이 되었다. 외국인 정착의 지원 역할을 담당하는 지방자치단체에 있어서 외국인력 증가라는 새로운 인구구조의 변화는 경비 증가 원인이 되고 있다.[7]

저출생・고령화의 진전과 외국인력의 증가는 지역사회가 직면하는 공공서비스의 수요 변화와 경비 증가를 발생시키고 있으나, 지역별 재정 여건에 따라 주민에게 제공하는 행정서비스의 수준은 다르다. 국가는 거주지와 관계없이 최소한의 행정서비스를 제공할 의무가 있으므로, 열악한 재정력으로 인해 지역주민에게 표준적인 행정서비스를 제공하기 어려운 지방자치단체에게 지방교부세[8]를 통해 재정 지원하고 있다.

문제는 이러한 지방교부세가 모두 국세 수입과 연동되어 있어서, 국세 수입이 감소하면 지방교부세 또한 감소하게 되어 지역 주민이 제공받는 행정서비스에 영향을 미친다는 점이다.

2022년 우리나라 국세 수입의 실적은 395조원에 이른 후에, 2023년에 당초 예상하였던 400조원보다 56조원이 감소한 344조원이었다. 그리고 2024년에도 당초 예상하였던 367조원보다 31조원이 감소한 336조원이었다.

---

7) 신승근・조경희, “한국과 일본의 단계적 외국기술인력 육성정책 비교”, 『노동정책연구』 제24권 제3호, 한국노동연구원, 2024, 93면.

8) 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세가 있다. 보통교부세와 특별교부세의 재원은 내국세 수입의 19.24%이며, 부동산교부세는 종합부동산세 수입, 소방안전교부세는 담배 개별소비세 수입의 45%를 재원으로 한다. 구체적인 지급기준으로 보통교부세는 지방자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 경비에 비해 일반재원이 부족할 경우의 보전재원이며, 특별교부세는 재난안전 등 특별한 재정수요에 대해 보통교부세로 충당하기 어려운 부분을 보완한다. 부동산교부세는 지방세였던 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 발생한 지방자치단체의 세수 감소분을 보전한다. 소방안전교부세는 지방의 소방 및 안전시설 확충을 지원하는 재원이다.

국세 수입의 감소는 지방자치단체의 지방교부세의 감소로 이어져 2022년 75조원이었던 지방교부세는 2023년과 2024년에 각각 67조원으로 줄었고, 특히 보통교부세의 경우는 2022년 65조원에서 2023년과 2024년에 각각 59조원으로 감소하였다. 결국 이러한 상황은 지역 주민에 대한 지방자치단체의 표준적인 행정서비스 제공에 차질이 발생할 수 있음을 나타낸다.

아래 표에서 보는 바와 같이 우리나라는 일본과 비교하여 상대적으로 자체 재원인 지방세의 비중이 낮아서 부족한 재원을 지방교부세와 국고보조금을 통해 조달하는 상황임을 알 수 있다.

＜표 1＞ 한국과 일본의 지방재정 수입 구조 비교

항목	한국		일본	
지방세	비중	약 35%	비중	약 25%
	주요 내용	주민세, 고정자산세	주요 내용	취득세, 지방소비세
지방 교부세	비중	약 15%	비중	약 20%
	주요 내용	일반재정조정	주요 내용	보통교부세, 특별교부세
국고 보조금	비중	약 20%	비중	약 30%
	주요 내용	지정 용도, 복지・교육 분야 중심	주요 내용	복지, 교육 분야 등 중양정부 정책 연계 지출
지방채	비중	약 10%	비중	약 5%
	주요 내용	중앙정부 승인 필요	주요 내용	중앙정부 승인 필요
기타수입	비중	약 20%	비중	약 20%
	주요 내용	사용료, 기부금 등	주요 내용	사용료, 수수료 등

출처 : 저자 작성

2. 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드

가. 지방소멸의 논의와 지방소멸대응기금의 도입

국내의 지방소멸에 관한 논의는 2016년 한국고용정보원이 마스다히로야・인구감소문제연구회에서 제시한 지방소멸 분석방법을 적용하여 '한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석' 보고서를 발표하면서 본격화되었다.[9] 이 보고서는 2014년을 기준으로 국내 228개 시・군・구 중 79개 자치단체가 '소멸위험지역'에 들어섰다고 분석했다.

행정안전부는 2017년부터 2021년까지 인구감소지역에 대한 지원을 위해 '인구감소지역 통합지원사업'을 실시했다. 이 사업은 지방자치단체가 인구감소 문제의 해결을 위해 지역 특성에 맞춰 청년 창업 및 일자리 공간조성, 보육・문화・복지 등 정주여건 개선, 도시민의 귀촌 사업 등 원하는 사업을 매년 신청하면 지원하는 방식으로 운영되었다. 연도별로 선정된 사업 수는 2017년 9개, 2018년 11개, 2019년 5개, 2020년 10개, 2021년 6개이다.

그리고 2020년에 개정된 국가균형발전특별법에서는 처음으로 인구감소로 인해 지방소멸이 우려되는 지역을 인구감소지역으로 정의했다(현재는 2023년 제정된 지방분권균형발전법에서 정의하고 있다). 행정안전부는 동법에 근거하여 인구 및 재정 관련 8개 지표(연평균 인구증감률, 인구밀도, 고령화비율, 조출생률, 재정자립도 등)를 종합한 인구감소지수를 개발했고, 이를 바탕으로 89개 지역을 인구감소지역으로, 18개 지역을 인구감소 관심지역으로 지정했다(행정안전부 고시 제2021－66호).

또한 2022년 지방자치단체 기금관리기본법 등을 개정하여 지방소멸대응

9) 이상호, "한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석",『지역고용동향브리프』봄호, 한국고용정보원, 2016, https://www.keis.or.kr/keis/ko/proj/401/pblc/rpt/detail.do?categoryIdx=129&reportIdx=3362(검색일 : 2025. 3. 25.).

기금을 도입했다. 지방소멸대응기금은 지역이 주도하는 지방소멸대응사업에 2022년부터 2031년까지 10년간 매년 1조원의 정부출연금을 지원할 목적으로 만들어졌다. 지원 방식은 기초자치단체(인구감소지역과 관심지역을 포함한 107개 단체)에 전체 기금의 75%를 배분하고, 광역자치단체(서울과 세종을 제외한 15개 단체)에 25%를 배분하는 방식이다.

지방소멸대응기금의 구체적인 배분은 행정안전부의 '지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준'에 따른다. 기초지원계정의 경우는 107개 지방자치단체가 지역 여건을 분석하여 투자계획을 수립한 후에 기금심의위원회에 제출하면, 외부전문가로 구성된 평가단이 이를 심사하고, 기금심의위원회의 협의 및 자문을 거쳐 지방자치단체조합 회의에서 최종 배분금액을 결정한다. 광역지원계정의 경우는 별도의 평가 없이 인구와 재정 여건을 고려하여 정액으로 배분한다.

나. 지역활성화투자펀드의 도입

지역활성화투자펀드(이하, 투자펀드)는 비수도권 지역개발사업을 지원하는 전용 프로젝트 펀드로, 기존의 재정의존도가 높은 단발적 및 소규모의 지원 방식에서 벗어나 민간의 창의성과 자본을 활용하여 지역에서 원하는 지속가능한 대규모 융・복합 프로젝트를 추진하려는 지역투자방식이다. 2024년 1월 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령이 개정되면서 지방소멸대응기금을 투자펀드에 출자할 수 있는 근거가 마련되었다.

투자펀드의 지원 대상사업은 공익성 심사와 사업성 심사를 통과한 사업이다. 공익성 심사는 기초자치단체가 지방소멸의 대응과 관련된 지역개발사업을 발굴하여 광역자치단체에 제출하면, 광역자치단체가 동 사업이 공익성이 부족한 사업인지 또는 단순 분양사업인지를 심사한다. 다음으로 사업성 심사는 광역자치단체가 정부에 신청한 사업 중에서 일정 수준 이상의 사업성이 예측되는 사업인지를 모펀드 투자심의위원회가 심사한다.

투자펀드는 모(母)펀드를 조성한 후에 모펀드가 자(子)펀드에 출자하고, 자펀드가 다시 지역개발 프로젝트에 출자하는 방식으로 운영된다. 모펀드는 지방소멸대응기금(광역지원계정) 1천억원, 정부재정 1천억원, 민간투자(산업은행) 1천억원을 포함해 총 3천억원 규모로 조성된다. 모펀드는 광역시 사업의 경우에 자펀드 전체의 최대 30%까지 출자할 수 있고, 도 사업의 경우에 자펀드 전체의 최대 50%까지 출자가능하다. 자펀드는 지역개발 프로젝트 총사업비의 최대 20% 이내에서 출자하거나 대출할 수 있다. 투자펀드의 모펀드 대비 레버리지 효과는 모펀드가 전체 자펀드의 최대 50%이고 자펀드가 전체 프로젝트 총사업비의 최대 20%이므로 최소 10배(50%*20%)가 가능하다. 예를 들면 모펀드에서 1천억원을 출자하면 최대 1조원까지 레버리지 효과가 가능하다.

지역개발 프로젝트의 추진 주체는 지방자치단체, 민간기업, 금융기관으로 구성된 특수목적법인(SPC)이다. 특수목적법인은 각종 인허가 획득, 자펀드 결정, 자금 조달 등 프로젝트 전반을 주도적으로 추진하며, 이때 프로젝트의 재원은 특수목적법인의 출자금과 펀드 및 프로젝트 파이낸싱(PF) 대출로 조달된다.

그리고 정부는 다양한 방식을 적용하여 민간자금의 투자 리스크를 완화하고 있다. 먼저 모펀드 내 민간투자(산업은행)는 자펀드에 선순위 출자, 정부자금은 후순위 출자하도록 설계하고 있다. 이러한 설계는 손실이 발생할 경우에 공공부문은 선순위 투자자의 자금을 먼저 보전한 후에 남은 자금을 회수하므로 민간투자의 리스크를 완화할 수 있다. 다음으로 모펀드는 정부자금(재정, 지방소멸대응기금)의 범위 내에서 자펀드 내 민간투자자 출자분의 최대 20%까지 손실을 부담하고 있다. 그리고 민간대주단(民間貸主團, 여러 금융기관이 결성한 프로젝트 대출 단체)이 지역개발사업에 필요한 자금을 특수목적법인에 저금리로 대출할 수 있도록 하고 자펀드는 민간대주단 대출보다 후순위 대출을 제공하도록 하고 있다.

3. 고향사랑기부금 기부 주체 확대 법안

현행 제22대 국회에는 고향사랑기부금의 기부주체를 법인까지 확대하는 총 3건의 '고향사랑 기부금에 관한 법률 일부개정법률안'이 발의되어 행정안전위원회에 회부되어 있다.

서삼석 의원 대표발의와 이광희 의원 대표발의는 기부 주체를 주사무소(주된 사무소)의 소재지가 해당 지방자치단체에 있지 아니한 '법인 또는 단체'로 정하고 있고, 최은석 의원 대표발의는 주된 사무소의 소재지가 해당 지방자치단체에 있지 아니한 '법인'으로 정하고 있다.

국회 행정안전위원회의 법안 검토보고서는 고향사랑기부금의 기부 주체를 법인 또는 단체까지 확대할 경우 다음의 세 가지를 고려해야 한다고 보았다.[10)]

첫 번째, 법안에서는 기부 주체를 주된 사무소의 소재지가 해당 지방자치단체에 있지 않은 법인 또는 단체로 한정하고 있으나, 법인 또는 단체는 해당 지방자치단체가 아닌 전국적으로 활동할 수 있으므로 법인 또는 단체의 고향사랑기부를 허용할 경우에 법인 또는 단체가 이를 준조세(조세는 아니지만 실질적으로 조세와 같은 성질의 비자발적 부담금)로 인식할 우려가 있다.

두 번째, 법인 또는 단체의 기부를 허용할 경우에 발생가능한 부작용을 방지할 수 있는 제도적 방안으로 지방자치단체, 법인 또는 단체의 모금 대상(사업 등), 세액공제 범위, 기부의 상하한액 등을 검토해야 한다.

세 번째, 법안은 고향사랑기부 주체에 '단체'를 포함하고 있으나, 비법인 사단인 사회단체, 종교단체, 친목단체는 물론이고 정당 또한 고향사랑기부금을 기부할 수 있는 주체로 해석될 여지가 있으므로 이에 대한 논의가 필

10) 국회 행정안전위원회, "고향사랑 기부금에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고, 기부자의 범위 확대 등(2024)", https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2O4M0M8K0M1K1K5S4R8R1P9Q9O4P4(검색일 : 2025. 3. 25.).

요하다.

일본 기업형 고향납세제 도입이 일본에서 검토되었을 당시에도 우리 국회 보고서와 유사한 검토 내용이 있었다.[11] 일본 정부는 개인과 기업의 기부는 그 행동원리가 다르다는 점을 바탕으로 기업형 고향납세제는 개인형 고향납세와 달리 여러 배제 조치를 규정하고 있다.

기업은 본래 이윤을 추구하는 존재이므로 기업이 지방자치단체에 기부할 경우에는 개인처럼 선의로 기부하기 보다는 기업의 이익을 우선으로 한다. 이러한 기업의 행동원리를 고려하여 기부 주체로서 법인을 포함할 경우에는 법인 측이 기부금을 준조세로 보고 그 반대급부로 지방자치단체에게 불공정한 경제적 이익을 요구할 수 있다는 점을 검토해야 한다. 일본정부는 기부 주체로 기업을 인정하는 대신에, 그 대상을 청색신고 확인대상 법인(우리나라 성실신고법인)으로 제한하고, 도쿄도 등 재원이 풍부한 자치단체나 기업의 본점이 입지하고 있는 자치단체에는 제도 적용을 배제하고 있다. 구체적인 내용은 'Ⅲ. 일본의 지방재건전략과 기업형 고향납세제'에서 적는다.

Ⅲ. 일본 지방재건전략과 기업형 고향납세제

1. 일본의 지방재건전략 : 지방창생

가. 인구감소와 지방소멸의 우려

2012년 출범한 제2차 아베신조(安倍晋三) 정부의 최우선 과제는 20년 넘게 지속된 경기침체로부터 벗어나는 것이었다. 아베 정부는 '아베노믹스'라

11) 溝口洋・高野一樹(内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部), 『10万円からできる! 使える! 企業版ふるさと納税Q&A』, 第一法規, 2018, 1~3頁.

고 불리는 세 가지 경제정책인 과감한 통화정책, 기동성 있는 재정정책, 민간투자를 촉진하는 성장전략을 추진하며 경제 회복을 도모했다.

이런 가운데 2012년 일본 국립사회보험・인구문제연구소는 일본 인구가 2008년 1억 2,808만명의 정점을 지나 2060년 8,674만명, 2110년 4,286만명까지 급격히 감소할 것으로 추계하였다.[12] 그리고 2014년 (전)총무대신 마스다히로야는 '마스다보고서(増田レポート)'[13]에서 정부가 별도의 대책을 마련하지 않으면 인구감소와 지역 인구의 수도권 이동으로 인해 2040년쯤에는 일본의 전체 기초자치단체 1,718곳 중에서 896곳(약 52%)이 소멸할 것이라고 경고했다. 이 두 보고서는 일본 사회에 커다란 반향을 일으켰다.

아베 정부는 2014년 지방재건을 위한 핵심전략으로 '지방창생(地方創生)'을 제시하였다. 지방창생은 지역・사람・일자리 창생의 줄임말로, 국민이 희망을 가지고 윤택하고 풍요로운 생활을 영위할 수 있도록 지역에 다양하고도 매력적인 일자리를 만들고(일자리), 지역사회를 책임질 수 있는 개성 넘치는 인재를 확보하여(사람), 지역사회를 활성화(지역)하는 정책이다. 이 지방창생을 법적으로 뒷받침하기 위해 같은 해에 지역・사람・일자리 창생법(まち・ひと・しごと創生法)을 제정하였다.[14]

나. 지역·사람·일자리의 선순환

지역・사람・일자리 창생법은 기존의 지역발전정책과 달리 인구감소와 도쿄권 인구집중현상을 정면으로 직시하고 이를 해소하기 위해 지역재생법에서 지원하는 정부의 지역・사람・일자리 창생 종합계획(정부창생종합전략), 광역자치단체와 기초자치단체의 지역・사람・일자리 창생 종합계획(지

12) 国立社会保障・人口問題研究所, "人口問題研究(2014)", 512頁, https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/j291.pdf(검색일 : 2025. 3. 25.).

13) 増田寛也・人口減少問題研究会, 前掲書.

14) 長谷川智, "地域創生の推進 まち・ひと・しごと創生法",『時の法令』第1978号, 朝陽会, 2015, 4～15頁 ; 이정환, "일본 지방창생(地方創生) 정책의 탈지방적 성격",『국제・지역연구』제27권 제1호, 서울대학교 국제학연구소, 2018, 1～32면.

역창생종합전략)을 각각 규정하고 있다.

정부창생종합전략은 지역・사람・일자리 창생의 목표, 관련 시책의 기본 방향 및 기타 시책 실시에 필요한 사항을 정하고 있다. 지역창생종합전략은 정부창생종합전략을 바탕으로 해당 지역의 실정에 맞는 지역・사람・일자리 창생종합전략을 정하는 것이며 노력의무로 규정되어 있으나 대부분의 지자체에서는 지역창생종합전략을 수립하고 있다.[15] 정부는 이들 전략의 지역・사람・일자리의 선순환 이행 정도를 인구 상황을 반영한 객관적인 지표(개별 KPI)를 통하여 주기적으로 점검하고 있다.

지역재생법은 지역경제 활성화와 고용기회 창출을 목적으로 지역이 수립한 재생계획을 정부가 인가한 경우에 그 계획상의 사업을 재정 및 금융 등으로 지원하기 위해 2005년 제정된 법률이며, 2014년부터 지방창생의 촉진을 지원하기 위해 여러 차례 개정되었다. 특히, 2016년 개정 지역재생법은 지역재생계획상의 사업 중에 기업형 고향납세제의 대상사업인 '지역・사람・일자리 창생 기부활용사업[16]'을 포함하고 있다.

그리고 정부가 인가한 지역재생계획의 지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 기업이 기부할 경우에 지방세법과 조세특별조치법에서 정한 과세특례를 적용한다.[17] 지방세법은 인가지방자치단체의 기업형 고향납세 활용사업에 기부한 청색신고(우리나라 성실신고에 해당) 확인대상 법인에 대해 법인주민세 세액공제와 법인사업세 세액공제를 적용하며[18], 조세특별조치법은

---

15) 谷口健次郎, "地方創生推進交付金, 企業版ふるさと納税の創生と生涯活躍の推進",『時の法令』第2011号, 朝陽会, 2016, 31～46頁.

16) 기업형 고향납세 활용사업은 지방자치단체가 실시하는 지방창생 활동으로 그 내용은 청년층의 취업과 결혼 및 육아 지원활동, 수도권 집중 시정활동, 지역 특성을 살린 지역과제 해결활동으로 규정되어 있다(지역・사람・일자리 창생법 제2조 참고).

17) 지역재생법 제13조의3(지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 대한 과세 특례) 국가가 인가한 지방자치단체의 인가지역재생계획에 기재된 지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 법인이 기부한 경우는 법인의 도부현민세와 사업세, 시정촌민세 및 법인세에 대해 지방세법과 조세특별조치법에서 규정한 과세 특례를 적용한다.

18) 지방세법 부칙 제8조의2의2(법인의 도부현민세 및 시정촌민세의 특정기부금 세액

인가지방자치단체의 기부활용사업에 기부한 청색신고 확인대상 법인에 대해 법인세액 특별공제를 정하고 있다(제42조의12의2)[19].

기업형 고향납세제는 2015년에 4년 한시 조치로 도입됐으나, 2019년에 세액공제 율를 인상하고 적용기간을 5년 연장하기로 결정했다. 그리고 현행 이시바시게루(石破茂) 정부는 2024년에 적용기간을 다시 3년 추가 연장하기로 결정했다.

<표 2> 기업형 고향납세 관련 경과 조치

결정 년도	내 용	시행기간
2015년 12월	지방자치단체의 지방창생 기부활용사업에 기업이 기부를 통해 참여할 수 있도록 기업형 고향납세(지방창생응원세제)를 도입함	2016. 4. ~2020. 3.

공제) ① 법인세법상 청색신고 확인대상 법인이 2016년 개정 지역재생법의 시행일로부터 2025년 3월 31일까지 지역재생법상 인가지방자치단체의 지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 기부금(이하, 특정기부금)을 지출한 경우는 해당 특정기부금을 지출한 날을 포함한 사업연도의 광역자치단체(도부현민세) 법인세할액에서 해당 기부금 지출사업연도에서 지출한 특정기부금액 합계액의 100분의 5.7에 상당한 금액을 공제한다. 이 경우 해당 법인의 기부금 지출사업연도의 도부현민세 법인세할액의 100분의 20에 상당하는 금액을 초과하는 때는 그 공제액은 해당 100분의 20에 상당하는 금액으로 한다.

19) 조세특별조치법 제42조의12의2(인가지방자치단체의 기부활용사업에 대한 법인 기부의 법인세액 특별공제) ① 청색신고 확인대상 법인이 개정 지역재생법의 시행일부터 2025년 3월 31일까지 지역재생법상 인가지방자치단체의 지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 관한 기부금(기부자가 그 기부로 설치된 설비를 전속적으로 이용하거나 기타 특별한 이익이 기부자에게 미친다고 인가되는 단체는 제외한다. 이하, 특정기부금)을 지출한 경우는 그 지출일을 포함한 사업연도 소득에 대한 조정전 법인세액에서 해당 사업연도에 지출한 특정기부금 합계액의 100분의 40에 상당하는 금액에서 특정기부금의 지출에 대해 지방세법에 따라 주민세에서 공제되는 금액으로 시행령으로 정한 금액을 공제한 금액(해당 금액이 해당 사업연도에 지출한 특정기부금액 합계액의 100분의 10에 상당하는 금액을 초과하는 경우는 해당 100분의 10에 상당하는 금액)을 공제한다. 이 경우 세액공제 한도액이 사업연도 소득에 대한 조정전 법인세액의 100분의 5에 상당하는 금액을 초과하는 경우는 100분의 5에 상당하는 금액을 공제 한도액으로 한다.

결정 년도	내 용	시행기간
2019년 12월	기업형 고향납세제를 촉진하기 위해 세액 공제율을 인상하고 운영을 5년 연장함. 그리고 기존 기부활용사업의 개별인정방식을 포괄인정방식으로 전환하여 절차를 간소화함	2020. 4. ~2024. 3.
2024년 12월	기업형 고향납세제의 운영을 3년 연장함. 그리고 기업형 고향납세제의 부적절한 이용을 방지하기 위해 기부활용사업 집행절차 검증 및 투명성 강화조치를 도입함	2025. 4. ~2027. 3.

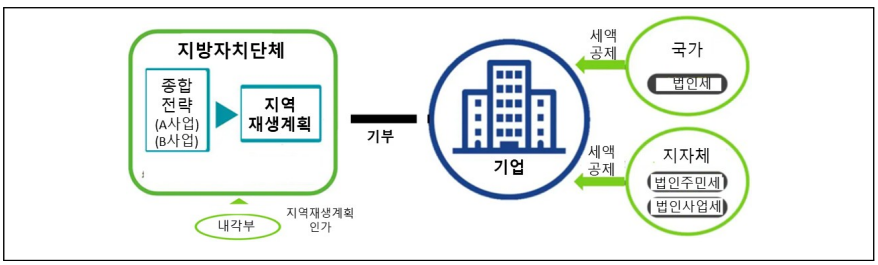
출처 : 일본세제대강[20]을 참고하여 작성

2. 기업형 고향납세제

가. 기업형 고향납세제란

기업형 고향납세제는 정부(내각부)가 인가한 지역재생계획 사업에 기업이 기부할 경우 세제 혜택을 제공하는 제도이다. 지역재생계획은 지역·사람·일자리 창생법에 따른 정부창생종합전략을 바탕으로 각 지역이 수립한 지역창생종합전략에 따른 계획이다. 이 계획은 지역재생법에 따라 내각총리대신의 인가를 받아야 한다.

<그림 1> 기업형 고향납세제의 구조



출처 : 내각부[21]

20) 財務省, “2016年度 税制改正の大綱(2015)”, “2020年度 税制改正の大綱(2019)”, “2025年度 税制改正の大綱(2024)”, https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/index.html(검색일 : 2025. 3. 25.).

기업형 고향납세제는 개인형 고향납세제(2008년 도입)를 참고하여 만들어졌다. 개인형 고향납세제는 개인의 고향이나 응원하고 싶은 지방자치단체에 2천엔(행정비용) 이상을 기부하면 기부금 영수증과 답례품을 받을 수 있는 제도이다. 고향납세자는 기부금 영수증으로 본인의 주민세와 소득세에서 세액 공제를 받을 수 있다. 원래는 법에 답례품 규정이 없었으나, 일부 지방자치단체에서 자발적으로 답례품을 제공하면서 답례품의 제공은 전국적으로 정착되게 되었다.

개인형 고향납세제는 초기의 저조한 실적을 극복하고 2014년부터 활성화되기 시작하였고, 기업형 고향납세제는 개인형 고향납세제보다 9년 늦은 2016년에 도입되었다. 당시 대부분의 지역에서는 정부창생종합전략에 따라 지역창생종합전략을 수립 및 실시하려고 하던 때였다. 정부는 지역의 활동을 지원하기 위한 새로운 제도로 개인형 고향납세제의 운영 방식을 적용한 기업형 고향납세제를 제시하였다. 즉, 수도권에 본사를 둔 보통의 기업(A)은 그 행정서비스를 받는 지방자치단체(ⓐ)에 법인관련세를 납부해야 하고 이에 대해 특별한 공제를 받지 않는다. 그러나 기업형 고향납세제를 적용하고 있는 본사 이외의 지역에 있는 지방자치단체(ⓑ)에 기업(A)이 기부하고 기부금 영수증을 받은 경우, 기업(A)은 그 영수증을 제출하여 지방자치단체(ⓐ)에서 기부금의 상당 부분을 법인관련세 세액공제를 통해 공제받을 수 있다. 일본 개인형 고향납세제 및 일본의 기업형 고향납세제를 비교하면 다음과 같다.

＜표 3＞ 일본의 개인형 및 기업형 고향납세제 비교

구 분	일본		비 고 (우리나라 고향사랑기부제)
	개인형 고향납세제	기업형 고향납세제	
도입 근거	지방세법, 소득세법	지역・사람・일자리 창생법, 지역재생법	고향사랑기부금법

21) 内閣府, “企業版ふるさと納税 仕組み(2024)”, https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/R061115gaiyou.pdf(검색일 : 2025. 3. 25.).

구 분	일본		비 고 (우리나라 고향사랑기부제)
	개인형 고향납세제	기업형 고향납세제	
도입 시기	2008년 5월	2016년 4월	2023년 1월
기부자	개인	법인	개인
기부대상 자치단체	• 거주자치단체 기부 가능 (답례품 제공 불가)	• 정부인가 지방자치단체의 기부활용사업에 기부 가능	• 거주자치단체에 기부 불가
제도 재원	• 주민세에서 대부분 공제 • 일부 소득세에서 공제	• 법인관련세에서 대부분 공제 • 일부 법인세에서 공제	• 소득세에서 대부분 공제함 • 일부 주민세에서 공제
세액 공제	• 개인소득(주민세 20% 이내)에 따라 전액 공제 금액이 다름	• 기부금액의 최대 90%를 법인주민세, 법인세, 법인사업세에서 공제받음	• 기부금액 따라 다름 10만원 이하 : 전액공제 10만원 초과~2천만원 이하 : 기부금액 16.5% 공제[22]
기부 한도액	• 최고 한도액 없음 • 최저 한도액 2천엔	• 최고 한도액 없음 • 최저 한도액 10만엔	• 최고 한도액 2천만원 • 최저 한도액 없음
답례품	• 있음(기부금액 30% 이내) • 지역화폐 사용 불가능	• 없음	• 있음(기부금액 30% 이내) • 지역화폐 사용 인정
부작용 방지조치	• 고향납세 지정제도 운영 • 정부 지정 제외 자치단체 고향납세제 적용 불가	• 기부기업에 대한 자치단체 경제이익 제공 금지 • 지역재생계획 인가 취소된 경우 2년 간 재신청 불가	• 강제모집 · 적극권유 금지 • 불법 고향사랑 기부금 반환 • 형사처벌

출처 : 신승근 · 조경희, 『가슴뛰는 기부혁명』, ㈜나남, 2024, 33면을 참고하여 작성.

22) 기부금액이 10만원을 초과한 경우에는 16.5%를 공제하지만, 「재난 및 안전관리 기본법」 제60조에 따라 특별재난지역으로 선포된 지방자치단체에는 그 특별재난지역 선포일부터 대통령령으로 정하는 기간 이내에 기부할 경우는 33%까지 공제한다.

나. 기업형 고향납세제의 특색

(1) 적용 대상의 제한

기업형 고향납세제는 세원이 풍부한 자치단체와 기업 본점의 소재지 지방자치단체를 적용 대상에서 제외하고 있다. 기업형 고향납세제의 정책목표가 재정이 부족한 지방자치단체의 지역산업 활성화와 일자리 창출에 있으므로, 지방교부세 미교부단체(예 : 도쿄도)와 지방거점강화세제 지원 제외 지역(예 : 도쿄 인근 지역)은 적용 대상에서 배제한 것이다.

그리고 인가지방자치단체의 기부활용사업에 대해 부정한 경제적 유착이 발생할 경우에 해당 지방자치단체를 적용 대상에서 제외하고 있다. 기업은 개인과 달리 이익을 추구하는 존재이므로 기부 과정에서 기업의 이익을 우선할 가능성이 있기 때문에 지방자치단체와 기업 간에 부당한 유착관계가 발생하지 않도록 규제가 필요하다는 취지이다. 또한, 기업형 고향납세제는 지방자치단체가 기업에게 해당 기업의 기부로 설치된 설비를 전속적으로 이용하는 등의 특별한 경제적 이익 제공을 금지하고 있다(조세특별조치법 제42조의12의1).

그러나 2024년 11월 후쿠시마현 구니미정(福島県 国見町)에서 처음으로 기부 기업의 자회사가 기부활용사업과 관련된 수주계약을 부정하게 체결한 사례가 발생했다. 내각부는 지역재생법에 근거하여 해당 지역의 인가 지역재생계획을 취소하여 기업형 고향납세제를 활용할 수 없게 하였다.[23)]

(2) 실시절차

실무상 기업형 고향납세제는 아래 <그림 2>처럼 두 단계를 거쳐 운영되고 있다.

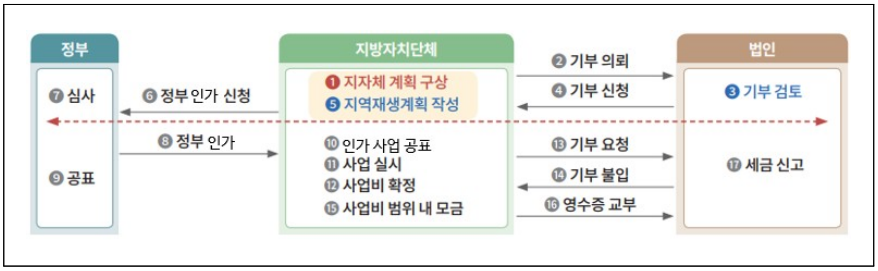
첫 번째, 지방자치단체는 기업과 예상 기부금액을 사전 협의한 후에 지

23) 内閣府, “2024年11月22日, 伊東内閣府特命担当大臣記者会見要旨(2024)”, https://www.cao.go.jp/minister/2411_y_ito/kaiken/20241122kaiken.html(검색일 : 2025. 3. 25.).

역·사람·일자리 창생 기부활용사업의 계획을 수립하여 정부에 사업 인가를 신청한다(①~⑦).

두 번째, 정부가 사업을 인가하면, 지방자치단체는 해당 사업의 시행을 위해 기업에 기부를 요청할 수 있으며, 기업은 지방자치단체로부터 발급받은 기부금 영수증으로 법인관련세를 세액 공제받을 수 있다(⑧~⑰).

<그림 2> 기업형 고향납세제의 실시 절차



출처 : キヤノングローバル戦略研究所[24]를 참고하여 작성

(3) 제도 활성화를 위한 주요 변화

(가) 세제 혜택

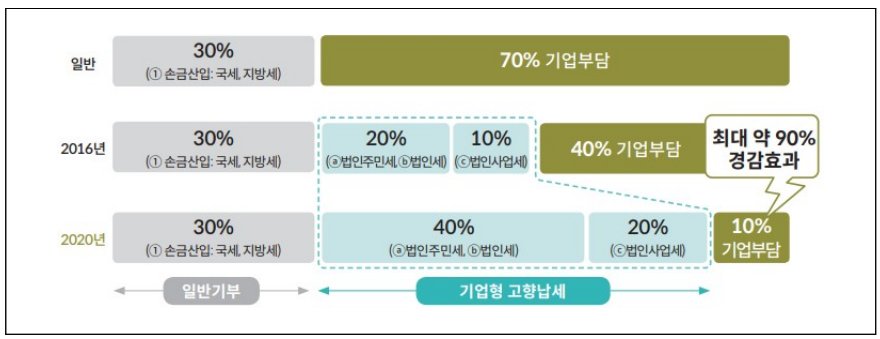
일본에서는 기업이 국가와 지방자치단체에 기부하면 전액 손금산입되어 그 기부금액의 약 30%를 국세와 지방세에서 세액 공제받을 수 있다(법인세법 제37조, 일반조치). 이에 더하여 기업형 고향납세제를 활용하는 기업은 추가 혜택(특별조치)을 받을 수 있다. 2016년 기업형 고향납세제를 도입할 당시는 일반조치 30%에 더하여 특별조치 30%로 최대 60%까지 공제받을 수 있었다. 예를 들면 기업이 1억엔을 기부하면 일반조치 3천만엔과 특별조치 3천만엔을 합하여 최대 6천만엔의 법인관련세를 경감받을 수 있었다.

2020년 기업형 고향납세제를 활성화하기 위해 특별조치 규모를 기부금액의 60%로 확대하였다. 이에 따라 일반조치 30%에 더하여 특별조치 60%로

24) 柏木恵, “企業版ふるさと納税のポイントと課題”,『企業経営』第136號, キヤノングローバル戦略研究所, 2016, 23頁.

최대 90%까지 공제 가능하게 되어 기업 부담은 약 10%가 되었다. 예를 들면, 기업이 1억엔을 기부하면 최대 9천만엔의 법인관련세를 경감받을 수 있어 기업의 부담은 1천만엔이 된다. 이 특별조치로 공제 기부금액의 60% 중에서 기부금액의 40%는 ⓐ법인주민세[25]와 ⓑ법인세[26]에서 공제받으며, ⓐ법인주민세는 법인주민세 법인세할 20%가 한도로 만일 기부금액 40%가 전부 공제되지 못한다면 ⓑ법인세액 5%를 한도로 법인세에서 공제받는다. 그리고 특별조치 기부금액 60% 중에서 기부금액의 20%는 법인사업세액 20%를 한도로 ⓒ법인사업세[27]에서 공제받는다.

<그림 3> 기업형 고향납세제의 세제 혜택 구조



출처 : 内閣官房[28] 등을 참고하여 작성

25) 법인주민세는 법인도 지역사회 구성원이기 때문에 부담하는 비용이다. 법인 소재 도도부현(都道府縣, 광역자치단체)과 시정촌(市町村, 기초자치단체)에 각각 납부한다. 법인주민세 종류로는 법인세할(法人税割)과 균등할(均等割)이 있다. 법인세할은 법인세액에 법인세할세율을 곱하여 계산한다. 균등할은 세율이 아닌 각 지방자치단체가 정한 정액납세액이다.

26) 법인세는 법인소득에 대해 부과되는 국세를 말한다. 법인의 종류와 자본금, 연간소득금액에 따라 세율이 변동되는 것이 특징이다. 법인세 이외에도 법인에 부과되는 세금으로는 법인주민세, 법인사업세, 특별법인사업세 등이 있다.

27) 법인사업세는 법인이 운영하는 사업이 지자체로부터 다양한 서비스를 받고 있어 그 법인사업에 대해 부과하는 세금임. 도도부현에만 납부한다.

28) 内閣官房, “地方創生応援税制 (企業版ふるさと納税) の令和5年度寄附実績について(2024)”, https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/R05_keinen_zisseki.pdf(검

(나) 사원파견 기업형 고향납세제

2020년 10월 일본정부(내각부)는 지방창생 추진에 있어 지식과 경험을 갖춘 전문인력이 필요하다는 점을 고려하여 기업형 고향납세제를 활용한 '사원파견 기업형 고향납세제'의 신설을 각 지방자치단체에 통지하였다.[29)]

사원파견 기업형 고향납세제는 기업 기부금에 인건비를 포함할 수 있도록 허용하여 지방자치단체가 기업의 사원을 채용해서 지역・사람・일자리 창생 기부활용사업에 활용할 수 있도록 한 제도이다. 이 제도의 도입으로 지방자치단체는 전문지식과 경험을 갖춘 기업 인재를 별도의 인건비 없이 기부활용사업에 투입할 수 있고, 또한 지역 내 관계인구(우리나라 생활인구에 해당)도 늘릴 수 있다. 기업도 기부금액에 사원의 인건비를 포함할 수 있으므로 별도의 경비 없이 기업 노하우를 지역 사업에 적용할 수 있을 뿐만 아니라 파견 사원의 교육 및 경험 축적 기회로 활용할 수 있다. 2024년 4월 1일 현재 119개 기업이 이 제도를 활용하고 있으며, 총 157명의 사원이 지방자치단체에 파견되어 있다.[30)]

다. 기업형 고향납세제 실적 현황

기업형 고향납세 실적은 2016년 도입 초기부터 2019년까지는 저조한 실적을 보였으나, 2020년 세제 혜택을 확대한 이후에 크게 증가하고 있다. 기부금액은 2019년 33.8억엔에서 2023년 470억엔으로 13.9배 증가하여 총 누적 기부금액이 1,246억엔이 되었고, 참가기업의 수도 2019년 1,117개사에서 2023년 7,680개사로 6.8배 증가하여 총 누적 참가기업의 수가 20,907개사가

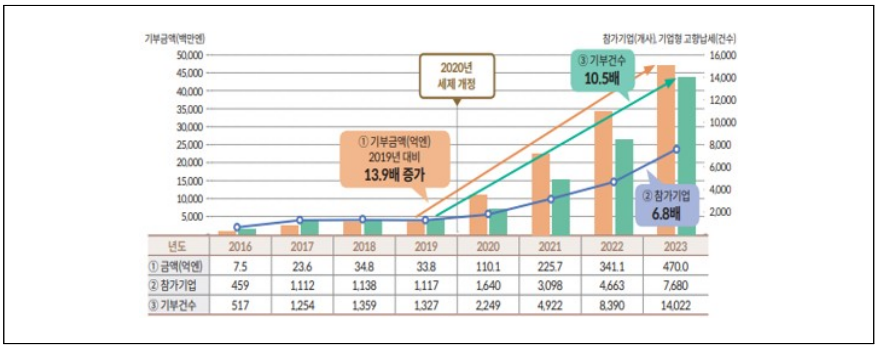
색일 : 2025. 3. 25.).

29) 若林吾朗, "行政通知の読み方・使い方(第23回) 人材派遣を伴う地方創生応援税制(企業版ふるさと納税　人材派遣型)の創設について", 『自治体法務研究』 2021 春号, 地方自治研究機構編, 2021, 84～88頁.

30) 内閣府 地方創生推進事務局, "企業版ふるさと納税, 人材派遣型(2024)", https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/R070226_zinzaihakengata.pdf(검색일 : 2025. 3. 25.).

되었다. 그리고 기부건수도 2019년 1,327건에서 2023년 14,022건으로 10.5배 증가하여 총 누적 기부건수는 34,040건이 되었다.

<그림 4> 연도별 기업형 고향납세 실적



년도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
① 금액(억엔)	7.5	23.6	34.8	33.8	110.1	225.7	341.1	470.0
② 참가기업	459	1,112	1,138	1,117	1,640	3,098	4,663	7,680
③ 기부건수	517	1,254	1,359	1,327	2,249	4,922	8,390	14,022

출처 : 內閣官房[31] 등을 참고하여 작성

기업형 고향납세제의 기부금은 크게 네 가지 분야에서 활용되고 있다. 첫 번째는 일자리 창출로 지역산업진흥, 관광진흥, 농림수산진흥, 지역혁신, 인재 육성이다. 두 번째는 지방으로의 이주 촉진으로 이주 및 정주 촉진사업, 평생주거 지역사업이다. 세 번째는 일하는 방식의 개혁으로 저출생 대응사업과 근로방식 개혁사업이다. 네 번째는 지역개발로 거점개발사업과 콤팩트시티사업(압축도시, 주거나 직장 및 상업 등 도시 기능을 기성시가지로 집중시켜 고밀도 주거 환경과 토지 혼합 이용을 유도하는 도시개발방식)이다.

<표 4> 기업형 고향납세 활용사업 분류

(단위 : 억엔)

사업 분류	2022년	2023년
일자리 창출	192(56.3%)	214(45.5%)
지방 이주	33(9.7%)	45(9.6%)
일하는 방식 개혁	18(5.3%)	29(6.2%)

31) 內閣官房, 前揭書.

사업 분류	2022년	2023년
지역 만들기	97(28.4%)	182(38.7%)
합계	341(100.0%)	470(100.0%)

출처 : 內閣官房,[32] 5頁 등을 참고하여 작성

Ⅳ. 기업형 고향사랑기부제 도입 방안

1. 인구감소지역에 대한 재정 투입 방안

경제 발전에 따라 산업의 중심이 3차 산업으로 이동하면서 수도권 집중 현상이 더욱 가속화하고 있다. 수도권 집중은 산업, 금융, 행정 및 각종 기반을 집적시켜 국가 성장에 긍정적인 영향을 미치는 측면이 있다. 그러나 과도한 집중은 주거비 상승, 육아 환경 악화 등의 문제를 초래하여 저출생의 주요 원인으로 작용하고 있으며 나아가 생산연령인구 감소로 이어지면서, 부족한 노동력을 지방 인력으로 보충하여 지방소멸 위기를 부추기고 있다.

지방소멸 위기를 해소하기 위해서는 지역발전정책을 통해 지역 내에 양질의 일자리를 창출하는 것이 필수적이다. 지역 내 경제활동인구의 감소는 지역경제의 위축과 소비력의 저하를 가져오기 때문에 경제활동인구의 증가는 지역발전정책의 중요한 항목이다. 그리고 지역발전정책은 국가 차원에서의 재정 효율성과 경제성장을 함께 고려하여 국가가 지역에 재정을 투입할 경우 그 효과가 해당 지역에만 국한되지 않고 다른 지역으로 파급되어 국가 전체에 상승효과를 가져올 수 있도록 하여야 한다.

지방소멸대응기금은 지방소멸 문제를 해소하기 위해 최초로 도입된 재정

32) 內閣官房, 前揭書.

지원제도라는 점에서 크게 주목받고 있다. 그러나 낮은 집행률, 소규모 유사한 사업의 추진, 단기 성과 중심의 사업 구조 등의 여러 문제점을 드러내고 있다.[33)]

즉, 2024년 6월 기준으로 전체 배분액 2조 6,406억원 중에서 45.6%만이 집행되어 약 1조 4천억원이 미집행된 상태이다. 그리고 지역사업 평가 결과, 연평균 인구증가율이 낮은 하위 10개 인구감소지역이 추진하는 사업과 상위 10개 인구감소지역이 추진하는 사업이 매우 유사한 것으로 나타났다. 또한 단기성과 위주의 사업이 주를 이루면서, 거점사업의 추진을 통한 규모의 경제를 실현하여 지역 쇠퇴를 근본적으로 해결하고자 했던 지방소멸대응기금의 본래 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 지역활성화투자펀드가 도입되었지만, 투자펀드 자체의 특성으로 인해 인구감소지역에 대한 관심 부족과 사업 추진 미흡 등 새로운 과제가 나타나고 있다. 지역활성화투자펀드 사업으로 2024년 9월까지 총 세 건의 프로젝트가 선정되었다. 충북 단양역 복합관광단지(1,133억원), 경북 구미 1국가산단 구조고도화(1,239억원), 전남 여수 묘도 LNG 터미널(1조 4,362억원) 사업이다. 그러나 이 중 인구감소지역을 대상으로 추진되는 사업은 단양군의 '충북 단양역 복합관광단지 프로젝트' 뿐이다. 이 사업은 단양역 폐철도 부지와 주변 관광시설을 연계해 호텔 및 어드벤처 시설을 조성하는 것이나, 2025년 3월에 이르러서야 겨우 착공식이 진행되는 등 사업 진행이 지연되고 있다.

이처럼 정부와 지방자치단체가 주도하는 정책 추진방식은 인구구조 문제와 지역쇠퇴를 효과적으로 개선하는 데에 한계를 가지고 있다. 따라서 민간부문과의 협력을 통해 지역의 문제점을 직시하고, 이해관계를 초월한 합리적인 의사결정 과정을 거쳐 사업계획을 구상할 필요가 있다. 이러한 구상에서 지역쇠퇴를 극복할 새로운 비전을 도출하고, 이러한 비전을 바탕으로 지

33) 안태훈, 앞의 보고서, 111~116면.

역발전에 대한 실질적이고도 지속가능한 동기를 부여할 수 있어야 한다. 그리고 민관협력방식으로 인구감소지역에 특정사업을 추진할 경우는 성과기준(KPI, 핵심성과지표)을 설정할 필요가 있다. 이 성과기준에는 거점사업 추진을 통한 규모의 경제 실현과 같은 항목을 포함시켜야 하며 이를 통해 특정사업이 해당 인구감소지역을 넘어 인접지역 등 다른 지역의 경제활성화에 기여하고, 국가 전체적으로 지역발전에 효과를 미쳐 정부 지원의 타당성을 확보할 수 있다.

일본은 인구감소로 인한 국가 경쟁력 약화라는 돌이킬 수 없는 상황을 극복하고자 지방창생을 내걸고 지방에 새로운 성장 활력을 불어넣고자 지역의 가치를 제고하고 주민의 의욕을 상승시킬 수 있는 활동을 전개하고 있다. 기업형 고향납세 활용사업 역시 지방자치단체가 전개하는 지방창생 활동의 일환으로, 이 제도를 이해하기 위해서는 '지역・사람・일자리 창생 기부활용사업(기업형 고향납세 활용사업)'에 대한 이해가 필요하다. 기업형 고향납세 활용사업은 청년층의 취업과 결혼 및 육아활동 지원, 수도권 집중 완화, 지역특성을 반영한 과제 해결을 위한 사업으로 규정되어 있다(지역・사람・일자리 창생법 제2조 참고). 기업형 고향납세제는 이들 사업의 재원을 기업으로부터 조달하면서 기업의 창의성을 이끌어내어 지속적인 사업 참여를 유도하고 있다.

기업과 지방자치단체가 지방창생이라는 목표를 위해 협력관계를 형성하면서 성과를 만들어내고 있는 것이다. 이처럼 명확한 목표 설정과 체계적인 사업 구상만이 사업의 지속성을 담보하는 동력으로서 작용할 수 있다는 사실은, 향후 우리나라 지역발전정책의 방향 설정에서도 중요한 시사점을 제공한다.

2. 기업형 고향사랑기부제(안) 제안

우리나라에 기업형 고향사랑기부제를 도입할 경우에 ① 그 적용 지역을 인구감소지역과 관심지역으로 한정하고, ② 정부에서 승인한 사업에 기업이 기부할 경우 기부 금액 전액을 법인세와 법인지방소득세 세액공제로 보전하는 동시에, ③ 최대 30%의 보상을 받을 수 있도록 하는 보상형 자금조달 방안을 제안한다.

첫 번째로, 인구감소지역과 관심지역에 한정하여 고향사랑기부제를 실시하자는 제안은 결코 새로운 것이 아니다. 2023년 개인형 고향사랑기부제를 도입하는 과정에서 이 제도를 인구감소지역에 한정하거나 다른 지역보다 높은 세액공제 혜택을 부여하자는 의견이 제기되었다. 인구감소지역과 관심지역은 다른 지역보다 지역발전의 필요성이 큰 만큼 이들 지역에 대한 추가적인 관심과 정책적 지원이 필요한 상황이다. 이에 대해 기업의 주주의 고향이 각기 다르기 때문에 결과적으로 특정 주주의 고향에만 기부하는 결과가 되어 다른 주주들이 반감을 가질 수 있다는 우려가 있을 수 있으나, 기업형 고향사랑기부제는 개인형 고향사랑기부제와는 달리 단순한 기부행위가 아니라 특정사업에 대한 지방자치단체와 기업의 공감대가 형성되고 이를 정부가 승인하는 사업에 한하여 허용되는 제도이기 때문에 기부자와의 연고는 중요한 고려대상이 될 수 없다.

두 번째로, 우리나라의 개인형 고향사랑기부제는 일정 금액까지 전액 세액공제를 해 주는 방식으로 설계되어 있어 전액 공제제도라는 인식이 깊이 자리 잡고 있다. 그리고 일본의 기업형 고향납세제도 또한 초기에는 최대 60% 세액공제를 제공했으나, 현재는 기부금액의 최대 90%까지 보전하는 방식으로 개선되었다. 이러한 사례를 고려할 때, 시행착오를 줄이고 제도의 효과성을 확보하기 위해서는 기부금액 전액을 보전하는 방식으로 제도를 설계할 필요가 있다.

세 번째로, 기업형 고향사랑기부제(안) 도입에서 개인형 고향사랑기부제와 마찬가지로 기부 기업이 최대 30% 범위 내에서 사업 추진 보상을 받을 수 있도록 보상형 자금조달 민관협력(PPP, Public Private Partnership) 모델의 도입을 제안한다.

민관협력(PPP)은 공적 자금과 민간 재원이 함께 투입되는 협력 모델로, 정부는 공공 자금만으로는 성과 창출이 어려운 사업에 민간 자금을 유치함으로써 고용, 기술, 무역, 투자 등을 촉진할 수 있으며, 민간(기업, NGO 등)은 수익성과 리스크의 불확실성으로 인해 독자적으로 추진하기 어려운 사업을 정부와 협력하여 실행할 수 있다는 장점이 있다.

보상형 자금조달 방식의 민관협력(PPP)은 상대적으로 환경이 열악한 인구감소지역이나 관심지역에 민간 투자를 유인하기 위한 방식으로, 민간에게 최소한의 정상 수익을 보장하면서 공공과 민간 자금이 함께 투입될 수 있도록 설계된 협력 모델이다. 보상형 자금조달 방식의 민관협력(PPP)은 개인형 고향사랑기부제와 다르게 사전에 설정된 사업달성 기준을 초과 달성한 기업에 한해 최대 30%까지 보상금을 지급하며, 기준에 미달한 경우에는 성과 수준에 따라 차등 보상하는 방식을 적용한다.

참고로, 일본의 기업형 고향납세제는 기부 기업이 실질적으로 기부금액의 10%만을 부담하도록 설계된 기부형 자금조달 방식의 민관협력(PPP) 모델로, 민간 참여를 유도하면서 정부의 정책 목표를 실현하고 있다.

<표 5> 민관협력(PPP)에 의한 지역공공사업 추진 방식

구 분	구매형 자금조달	보상형 자금조달	기부형 자금조달
관련 제도	지역활성화 투자펀드	우리나라 기업형 고향사랑기부제(안)	일본 기업형 고향납세제

출처 : 저자 작성

이 경우 사업달성도를 측정하기 위한 성과지표는 정부와 지방자치단체가 협의하여 설정하되, ‘일자리 만들기’, ‘인구감소지역 및 관심지역으로의 이

주', '창업을 통한 지역경제활성화', '관광객 증가에 따른 지역총생산 증대', '환경보전 활동 및 친환경 재생에너지 사용률' 등 지역 사회에 실질적인 변화를 유도할 수 있는 항목을 포함하도록 한다.

Ⅴ. 시 사 점

정부와 지방자치단체는 조세 수입을 통해 행정 운영에 필요한 재원을 조달하고 있다. 그러나 저출생・고령화로 인해 생산가능연령 인구가 감소하고 국가 성장이 저성장 국면에 고착할 경우에는 조세 수입만으로 모든 지방자치단체가 균형 있는 발전을 도모하기 어려운 상황에 직면하게 된다.

이런 상황을 완화하기 위해 우리나라와 일본 모두 고향사랑기부제(일본의 고향납세제)를 실시하고 있다. 그리고 일본은 한 걸음 더 나아가 2016년부터 고향납세제의 기부 주체를 법인까지 허용하는 기업형 고향납세제를 도입하고 세제 혜택 규모를 대폭 확대하여 실적이 크게 향상시키고 있다.

본 논문은 우리나라가 기업형 고향사랑기부제를 도입할 경우에 우선적으로 인구감소지역과 관심지역에 한정하여 도입할 것을 제안한다. 물론 인구감소지역과 관심지역을 대상으로 지방소멸대응기금과 지역활성화투자펀드 제도가 운영되고 있지만, 낮은 집행률과 유사한 소규모 사업의 반복 추진 그리고 제도 자체의 특성으로 인해 인구감소지역에 대한 사업추진 미흡 등의 한계를 노출하여 이들 제도의 사업 목적인 지역격차 해소를 통한 지역균형발전 달성이라는 정책 목표를 충분히 달성하지 못하고 있다.[34)]

그리고 기업형 고향사랑기부제는 현행 개인형 고향사랑기부제와의 연결

34) 류영아, "지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안",『지방세논집』제9권 제2호, 한국지방세학회 2022, 1～23면 ; 김동균, "지방소멸대응기금에 관한 법적 소고",『지방자치법연구』vol.24, no.4, 한국지방자치법학회, 2024, 41～70면.

성을 위해 전액 보전되어야 하며, 동시에 사업 성과에 따른 동기 부여를 강화하기 위해 보상형 방식을 제안한다. 구체적으로는 법인세 및 법인지방소득세 세액공제를 통해 기부금액 전액이 보전되어야 하며, 보상형 자금조달 방식을 추가하여 사전에 설정한 사업 성과기준을 초과 달성한 기업에 대해서는 최대 30%까지 보상을 지급하고, 성과기준을 달성하지 못한 기업에 대해서는 성과 달성 정도에 따라 차등 보상하는 방안을 제시한다.

參 考 文 獻

1. 국내 문헌

신승근 · 조경희, 『가슴뛰는 기부혁명』, ㈜나남, 2024.

김동균, “지방소멸대응기금에 관한 법적 소고”, 『지방자치법연구』 vol.24, no.4, 한국지방자치법학회, 2024.

류영아, “지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안”, 『지방세논집』 제9권 제2호, 한국지방세학회 2022.

신승근 · 조경희, “한국과 일본의 단계적 외국기술인력 육성정책 비교”, 『노동정책연구』 제24권 제3호, 한국노동연구원, 2024.

이정환, “일본 지방창생(地方創生) 정책의 탈지방적 성격”, 『국제 · 지역연구』 제27권 제1호, 서울대학교 국제학연구소, 2018.

조경희, “일본의 지방소멸 대응법률과 시사점”, 『공공정책 : 자치로 공공을 열어가는』 통권 제202호, 한국자치학회 공공정책연구원, 2022.

중앙선거관리위원회, “법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 비교법적 연구”(2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서), 2021.

국회 행정안전위원회, “고향사랑 기부금에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고, 기부자의 범위 확대 등(2024)”, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2O4M0M8K0M1K1K5S4R8R1P9Q9O4P4(검색일 : 2025. 3. 25.).

안태훈, “인구감소지역 지원사업 평가(2024)”, 국회예산정책처, https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/01_01_Board.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_cid1=0&arg_cid2=0&arg_class_id=0&currentPage=0&pageSize=10&currentPageSUB=0&pageSizeSUB=10&key_typeSUB=&keySUB=&search_start_dateSUB=&search_end_dateSUB=&department=0&department_sub=0&etc_cate1=&etc_cate2=&sortBy=reg_date&ascOrDesc=desc&search_key1=&etc_1=0&etc_2=0&tag_key=&arg_id=8546&item_id=8546&etc_1=0&etc_2=0&name2=0(검색일 : 2025. 3. 25.).

이상호, “한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석”,『지역고용동향브리프』봄호, 한국고용정보원, 2016, https://www.keis.or.kr/keis/ko/proj/401/pblc/rpt/detail.do?categoryIdx=129&reportIdx=3362(검색일：2025. 3. 25.).

통계청, “2023년 인구주택총조사 등록센서스 방식 결과(2024)”, https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=203&act=view&list_no=431972(검색일：2025. 3. 25.).

2. 국외 문헌

溝口洋・高野一樹(内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部), 『10万円からできる! 使える! 企業版ふるさと納税Q&A』, 第一法規, 2018.

柏木恵, “企業版ふるさと納税のポイントと課題”,『企業経営』第136號, キヤノングローバル戦略研究所, 2016.

若林吾朗, “行政通知の読み方・使い方(第23回) 人材派遣を伴う地方創生応援税制(企業版ふるさと納税 人材派遣型)の創設について”,『自治体法務研究』2021 春号, 地方自治研究機構編, 2021.

立岡健二郎, “過疎法の意義を問い直す”,『JRIレビュー』no.5, 日本総合研究所, 2023.

長谷川智, “地域創生の推進 まち・ひと・しごと創生法”,『時の法令』第1978号, 朝陽会, 2015.

増田寛也・人口減少問題研究会, “戦慄のシミュレーション2040年, 地方消滅. 極点社会が到来する”,『中央公論』第1561号, 中央公論新社, 2013.

谷口健次郎, “地方創生推進交付金, 企業版ふるさと納税の創生と生涯活躍の推進”,『時の法令』第2011号, 朝陽会, 2016.

財務省, “2016年度 税制改正の大綱(2015)”, “2020年度 税制改正の大綱(2019)”, “2025年度 税制改正の大綱(2024)”, https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/index.html(검색일：2025. 3. 25.).

国立社会保障・人口問題研究所, “人口問題研究(2014)”, https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/j291.pdf(검색일：2025. 3. 25.).

内閣官房, “地方創生応援税制 (企業版ふるさと納税) の令和5年度寄附実績について(2024)”, https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/R05_keinen_zisseki.pdf(검색일：2025. 3. 25.).

内閣府, “2024年11月22日, 伊東内閣府特命担当大臣記者会見要旨(2024)”, https://www.cao.go.jp/minister/2411_y_ito/kaiken/20241122kaiken.html(검색일 : 2025. 3. 25.).

_____, “企業版ふるさと納税 仕組み(2024)”, https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/R061115gaiyou.pdf(검색일 : 2025. 3. 25.).

内閣府 地方創生推進事務局, “企業版ふるさと納税, 人材派遣型(2024)”, https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/portal/pdf/R070226_zinzaihakengata.pdf(검색일 : 2025. 3. 25.).

＜Abstract＞

A Study of the Corporate Version of the Hometown Love Donation System in a Depopulation Area

Shin, Seungkeun* & Cho, KyeongHee**

This paper examines the institutional improvements that would be required if the corporate version of the Hometown Love Donation system in a depopulation area were to be permitted in Korea.

First, the current state of local finances in Korea and policies to counter the disappearance of local governments were examined, and the characteristics of Japan's corporate version of the Hometown Tax Payment system, which allows for corporate donations, were examined. Then, the issues that would need to be considered if a so-called "the corporate version of the Hometown Love Donation system" were to be introduced in Korea, which would allow for corporate donations, were analyzed.

As a result of examining the current state of local finances and policies to counter the disappearance of local governments, the intensification of low birth rates and aging populations and the increase in foreign workers are causing changes in demand for local administrative services and an increase in expenses, but due to the decrease in national tax revenue, some regions are in a situation where it is difficult to provide even standard administrative services to residents, and they lack the capacity to promote new projects. South Korea is operating the Regional Revitalization Investment Fund and the Regional Revitalization Response Fund, which are focused on regions with depopulation, but due to low execution rates, the repetition of similar small-scale projects, and institutional limitations, they have not yet achieved the desired results.

On the other hand, the Japanese corporate version of the Hometown Tax Payment system, which allows corporate donations, only allows donations to be

* Co-author : Professor at Korea Engineering University, Doctor of Tax

** Co-author : Japan Law Research Officer National Assembly Library of Korea, PhD in Law

received by local governments that carry out donation utilization projects approved by the government under the Regional Revitalization Act and the Act on the Creation of Regions, Local People, and Jobs. Various restrictions have been set to prevent unfair collusion between local governments and companies at the design stage of the system.

Based on this analysis, if Korea introduces the corporate version of the Hometown Love Donation system, it should be limited to areas with depopulation and should be linked to the current individual Hometown Love Donation System. It should be fully compensated and should also offer a reward-based system that rewards different levels of performance.

This paper is significant in that it is the first to specifically propose restrictions on the application of the system, the establishment of a scope of tax credits, and the application of a compensation-type financing method in order to overcome the obstacles to the acceptance of corporate donations, which were quasi-taxes and collusive relationships with companies.

▶ Key Words : hometown love donation system,
hometown tax payment system, local revitalisation,
local disappearance response fund,
regional revitalisation investment fund