

2024 조세특례 심층평가(6) 개인기부금 특별세액공제 - 고액기부 세액공제 한시 상황 -

2024 조세특례 심층평가(6)
개인기부금 특별세액공제
- 고액기부 세액공제 한시 상황 -

2024. 9.



2024. 9.

2024 조세특례 심층평가(6)
개인기부금 특별세액공제
- 고액기부 세액공제 한시 상향

2024. 9.

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『개인기부금 특별세액공제 - 고액기부 세액공제 한시 상향』
연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 권성준 한국조세재정연구원 조세재정전망센터 세수추계팀장

공동연구자: 강성훈 한양대학교 정책학과 부교수

이경훈 한국조세재정연구원 재정정책연구실 부연구위원

2024년 9월

한국조세재정연구원

원 장 김 재 진

요 약

1. 연구 개요

- 본 연구는 ‘개인기부금에 대한 특별세액공제’ 조세특례의 타당성 및 효과성을 분석하고, 이를 바탕으로 종합평가, 제도개선방안 등을 제시함
 - 동 제도는 일몰이 없는 제도이나 기부금액 3천만원 초과 고액기부에 대한 공제율을 2024년 인상한 조치는 2024년 12월 31일 일몰이 예정됨에 따라 본 연구는 고액기부에 대한 세제지원의 타당성 및 효과성을 평가하는 데 초점을 둠

- 본 조세특례는 근로소득자를 비롯한 모든 종합소득자에게 기부금특별공제를 인정함으로써 근로소득자와 사업소득자 간 과세형평을 제고하고 사회복지활동에의 참여를 세제상 지원하기 위해 도입됨
 - 필요경비가 없는 근로소득자와 필요경비를 공제받는 사업소득자 간 공제상 형평성 문제를 해결하고자 함
 - 자발적 기부행위를 유도하여 기부문화 및 사회복지활동 참여를 활성화하기 위한 목적도 있는 것으로 보임

- 타당성 분석에서는 정부 개입의 근거와 타당성을 점검하고 지원대상, 지원방법, 지원규모, 다른 제도와의 중복 여부 등 정책목적 달성을 위해 제도가 적절하게 설계되었는지 평가함
 - 기부행위 유도 세제지원의 필요성, 공제대상 기부금 유형 및 유형별 세제지원 규모의 적절성, 고액기부에 대한 공제율 상향의 타당성 등을 검토함

- 효과성 분석에서는 고액기부에 대한 공제율 상향 조정으로 고액기부 활성화라는 목적을 효과적으로 달성 가능한지를 평가함
 - 공제율 상향 조정된 제도변화를 이용하여 공제율 인상이 고액기부 비율, 기부금액 등의 증가를 유도할 수 있는지를 분석함

□ 타당성 및 효과성 분석 결과를 바탕으로 종합평가 및 제도 개선 방안을 제시함

1. 타당성 분석

□ 우리나라의 기부 관련 지표, 사회·경제 분야에 대한 정책 및 재정여건 등을 감안할 때, 기부금 세액공제를 통한 정부 개입의 타당성은 인정됨

- 우리나라의 기부참여율은 2011년 이후 계속 감소하는 추세임
- 최근 우리나라의 세계기부지수는 2010년과 비교하여 소폭 증가하였으나 다른 주요국과 비교하여 낮은 편이고, 기부지수순위는 2010년 대비 오히려 악화됨
- 소득불평등을 나타내는 지니계수와 팔마비율은 최근 감소추세를 보이고 있으나, OECD 회원국과 비교하여 여전히 높은 편이며, 이는 우리나라의 소득불평등도가 여전히 높은 수준임을 의미함
- 우리나라의 상대적 빈곤율은 2011년 이후 하락추세에 있으나 OECD 회원국과 비교하여 상당히 높은 수준이며, 특히 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 두 번째로 높은 수준으로 상당히 심각한 사회 문제임
- 우리나라의 전체 실업률은 4% 미만으로 관리되고 있고 청년 실업률은 최근 하락추세로 바뀌었으나, 노인 실업률은 2013년 이후 계속 증가하고 있고 OECD 회원국과 비교하여 상당히 높은 수준임
- 우리나라의 사회복지지출 수준은 OECD 회원국과 비교할 때 낮은 편에 속하며, 민간부문의 사회복지지출도 공공 사회복지지출을 크게 보완하지 못하고 있음
- 최근 대통령 선거와 국회의원 선거 투표율은 2010년대 이후 상승추세를 보이지만, 지방선거 투표율은 2000년대부터 상승추세를 보이다가 최근 하락함

□ 기부 장려를 위한 정부지원은 조세지출 방식이 재정지출 방식보다 타당함

- 기부를 장려하기 위해서는 다양한 불특정 다수를 대상으로 하는 것이 중요하므로 조세지출이 재정지출보다 적합함
- 조세지출 방식은 기부 신고가 용이하고 특정 수혜자를 선정할 필요가 없으므로 행정비용이 절감되어 장기적인 지원이 가능함

□ 고소득층일수록 고액기부 여력이 존재하므로 2024년 고액기부에 대한 세액공제율

인상은 고소득층에게 기부 유인을 제공할 수 있지만, 높은 소득세 부담은 기부 여력을 감소시키므로 세액공제율 인상 효과를 상쇄할 수 있음

- 고액기부자 중 세부담이 높으면 기부 여력은 낮을 것이며, 이로 인해 세액공제율 인상으로 고액기부가 증가하지 않거나 오히려 감소할 가능성도 존재함
 - 기부액을 줄이더라도 세액공제율 인상으로 기부에 대한 공제혜택 규모는 감소하지 않는 상황이 발생할 수 있음

□ 고액기부는 대체로 고소득집단에서 이루어짐에 따라 형평성 문제가 제기될 수 있으나 기부금이 주로 각종 비영리단체를 통해 취약계층의 사회복지를 위해 사용된다(OECD, 2020)는 측면도 존재하여 양면성이 있음

- 고소득집단은 고액기부 비율이 높고 가격탄력성도 클 가능성이 높으므로 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책은 고소득집단에 대한 세제혜택을 더욱 확대할 수 있어 형평성 논란이 제기될 여지가 있음
- 하지만 기부금은 취약계층에 대한 사회복지 증진에 활용되는 측면이 있으므로 만약 공제율 인상에 따른 기부액 증가가 이에 따른 세제지원 금액보다 크다면 세제지원 정책의 타당성은 존재함
- 다만, 세제혜택의 증가로 고소득자의 기부가 증가한다는 것은 또 다른 관점에서 고소득자가 후원하는 단체에 대한 지원금액이 늘어나 분야별 공공자원의 배분 비중이 변할 수 있음을 의미함
 - 즉, 취약계층 지원 단체가 아닌 다른 목적의 단체에 대한 지원금액이 늘어날 수도 있음

□ 고액기부에 대한 세액공제율 인상으로 추가적인 고액기부가 발생할 수 있지만, 기존의 고액기부액의 규모가 클수록 정부가 부담해야 하는 세액공제 증가액도 커져 재정적으로 바람직하지 않을 수 있음

- 고액기부 증가액은 고액기부 세액공제율 인상으로 인한 편익을 의미하고, 세액공제 증가액은 기회비용의 관점에서 세수손실의 증가액으로 비용에 해당함
- 고액기부에 대한 세액공제율 인상이 재정적 관점에서 타당성을 가지려면 공제율 인상에 의한 고액기부 증가액이 세액공제 증가액(=(기존 고액기부액)×5% + 추가 고액기부액×40%)보다 더 커야 함

- 하지만 기존 고액기부액 규모가 클수록 정부가 추가적으로 부담해야 하는 세수손실비용은 커지는 것으로 분석되며, 이는 세액공제율 인상에 따른 편익이 비용보다 작을 확률이 높아짐을 의미함
 - 최근 세액공제액의 증가율이 기부액의 증가율보다 큰 것으로 나타나는데, 이는 기존 기부액 규모가 작지 않음을 시사함
 - 또한 세액공제율 인상에 대한 세수손실비용이 편익보다 클 수 있음을 시사함
- 한편, 전체 기부액에서 일반기부금 대상 단체가 차지하는 비중이 상당히 높으며, 그중에서도 종교단체에 대한 기부액 비중이 비종교단체보다 더 큼
 - 종교단체 기부는 종교에 대한 신앙과 의무감이 기부의 주요 동기일 수 있으며, 세액공제가 없다 하더라도 기부할 가능성이 높으므로 종교단체 기부에 대한 세액공제율 인상은 세수손실비용을 크게 발생시킬 가능성이 존재함
 - 종교단체 기부 비중이 지나치게 높을 경우 사회 전반적인 공익을 위한 다양한 활동에 기부금이 사용되지 못할 수 있으므로, 장기적으로 다른 유형의 기부를 좀 더 촉진할 수 있는 방안이 필요함
- 2024년 3천만원 초과 초고액기부에 대해 높은 세액공제율을 적용한 조치를 계속 유지하는 것은 신중할 필요가 있다고 판단됨
 - 고소득자의 세부담이 높은 상황에서 고액기부에 대한 세액공제율 인상은 기부에 대한 경제적 유인이 약함
 - 증가하는 기부액 대비 조세지출 규모가 더 커 세수손실비용을 야기할 가능성이 있음
- 우리나라의 개인기부금에 대한 특별세액공제는 주요국에 비해 다소 복잡한 구조를 가지고 있어 중장기적으로 간소화하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 우리나라는 기부금 규모에 따라 적용되는 세액공제율이 다르고 소득원천에 따라 기부금 세제지원 방식이 달라 제도의 구조가 다소 복잡함
 - 반면 주요국에서는 기부금 규모 및 소득원천에 상관없이 모두 동일한 세제지원 방식을 적용함
 - 제도가 복잡할수록 합리적 의사결정을 하는 데 어려움을 줄 수 있고 세제혜택을 제대로 이해하고 활용하지 못할 가능성도 있으므로 기부자가 기부에 대한 세제

지원 제도를 제대로 이해하도록 하기 위해 정부가 지속적으로 정책적 노력을 기울이는 것이 필요함

- 본 조세특례는 정치자금기부금에 대해 세제지원을 한다는 점에서 정당 국고보조금과 유사·중복성이 있으나 두 제도는 서로 상호보완적 역할을 하는 것으로 판단됨
 - 국고보조금은 정당의 기본적 운영에 필요한 재정을 지원한다는 점에서 중요함
 - 정치자금기부금에 대한 세액공제는 자체수입의 안정적 확보뿐만 아니라 납세자의 정치참여를 유도하고 다양한 정치의견을 반영하면서 자율적인 정치활동을 하는 데 기여함

3. 효과성 분석

- 효과성 분석에서는 2018년과 2021년에 있었던 본 조세특례 제도의 변화가 납세자의 고액기부 여부 및 기부금액에 미치는 효과를 분석함
 - 2018년 고액기부 기준금액이 2천만원에서 1천만원으로 하향 조정되면서 기부금 1천만원 초과 2천만원 이하 구간의 세액공제율이 15%에서 30%로 상향조정됨
 - 2021년에는 모든 기부금 구간의 공제율을 5%p 상향 조정함
 - 공제율을 1천만원 이하 기부금에 대해서는 15%에서 20%, 1천만원 초과 고액기부에 대해서는 30%에서 35%로 인상함

- 분석자료는 소득세 신고 자료와 기부금명세서 자료를 결합하여 종단면 자료로 구축하여 사용함
 - 분석기간 동안 소득세 신고를 지속적으로 했던 납세자만으로 균형(balanced) 패널 표본을 구축하여 신규 고액기부 증가 및 감소 효과 분석에 활용함
 - 고액기부 참여 여부는 기부금 1천만원 초과, 2천만원 초과, 3천만원 초과 등 세 가지 경우로 정의함
 - 기부액 증가 효과 또는 내연적 한계(intensive margin) 효과를 분석하기 위해서는 계속기부자만으로 표본을 구축하여 이용함

- 분석은 이중차분모형을 이용하여 수행함

- 처치집단과 통제집단은 소득원천에 따라 기부금 세액공제 적용 가능 여부가 다르다는 사실을 활용하여 구분함
 - 처치집단 1: 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자
 - 처치집단 2: 사업소득이 없는 종합소득 신고자
 - 처치집단 3: 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비율 신고자
 - 처치집단 4: 사업소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비율 신고자가 아닌 신고자
 - 통제집단: 사업소득만 있는 종합소득 신고자
 - 처치집단들은 세액공제를 통해 기부금 공제를 받을 수 있으나 통제집단은 세액공제로 기부금 공제를 받을 수 없고 필요경비 산입을 통해 공제 받을 수 있음

- 2018년 제도변화의 효과는 대부분 통계적으로 유의하지 않게 추정되어 유의미한 효과를 발견할 수 없었음
 - 소득 5천만원 초과 1억원 이하 소득구간에서만 1천만원 초과 고액기부 비율의 증가가 발견됨
 - 기부금 1천만원 초과 2천만원 이하 구간의 공제율이 변화한 제도변화로 일부 소득계층에 한정하여 제한적으로 효과가 나타나는 것으로 보임
 - 기부금액의 경우 종교 외 일반기부금의 증가가 발견되며, 주로 고소득계층에서 이러한 현상이 나타남

- 2021년 제도변화는 고액기부 비율을 높여주는 것으로 나타나지만 그 효과의 크기는 제한적일 것으로 생각되며, 기부금액에 대한 결과는 대부분 통계적으로 유의하지 않게 나타남
 - 기부유형별로 살펴보면 일반기부에 대한 고액기부 비율이 높아지는 것으로 나타나며, 특히 종교단체에 대한 고액기부 비율의 상승이 종교 외 일반기부에 대한 고액기부 비율의 상승보다 크게 나타남
 - 다만, 고액기부 비율이 증가한 정도는 매우 작음
 - 고액기부자의 절대적인 숫자가 적을 것이므로 절대적인 고액기부자 증가 인원도 적을 것으로 생각됨
 - 소득수준별로 살펴보면, 대부분의 소득구간에서 고액기부 비율이 증가하는 것으로 추정되며, 특히 고소득계층의 효과가 더 크게 나타남

- 기부금액에 대한 효과를 소득구간별 살펴보면, 종교 외 일반기부 금액은 통계적으로 유의하게 추정되었는데, 기부금액은 감소하는 것으로 나타남
 - 기부금 세액공제율 인상으로 기부금액을 유지하거나 줄이더라도 세제혜택 수준을 유지하거나 높아지는 경우가 있기 때문에 나타난 현상으로 보임
- 본 보고서의 효과성 분석 결과는 자료 및 방법론상 다음과 같은 여러 한계점이 있으므로 제한적으로 받아들일 필요가 있음
 - 소득세 신고 자료를 활용함에 따라 기부 행태에 영향을 줄 수 있는 다양한 개인의 특성을 통제하기 어렵다는 한계가 있음
 - 이중차분모형의 핵심 가정인 평행추세가정을 확인하기 어려웠다는 한계도 있음
 - 제도변화 주기가 짧아 평행추세가정을 확인할 수 있을 정도로 시계열이 충분히 길지 않을 수밖에 없음
 - 이러한 한계에도 제도변화 2~3년 전 기간에 대한 평행추세가정을 확인해 본 결과, 처치집단과 통제집단 간 평행추세를 발견할 수 없었음
 - 초고액기부 구간 신설에 따른 세액공제율 변화와 같은 제도변화는 현재까지 없었기 때문에 2024년 3천만원 초과 초고액기부에 대한 공제율 인상 정책에 대한 평가는 한계가 있음
 - 따라서 본 보고서에서 수행한 2018년과 2021년 제도변화 효과 분석은 2024년 정책변화에 대해 제한적인 수준의 시사점을 제공함

4. 결론 및 정책시사점

- 우리나라의 기부 관련 지표, 사회·경제 분야에 대한 정책 및 재정 여건 등을 감안할 때 기부금 세액공제를 통한 정부 개입의 타당성은 인정되며, 조세지출을 통한 지원방식도 적절하다고 평가함
- 고액기부에 대해 높은 공제율을 적용하는 정책은 양면적 특성을 가져서 그 적절성 여부를 평가하는 것은 쉽지 않음
 - 일반적으로 고액기부는 고소득계층에 의해 이루어지므로 고액기부에 대한 높은 공제율 적용은 형평성 논란이 제기될 여지가 있음

- 또한 고액기부에 대한 추가 세제지원은 고소득자가 후원하는 단체에 대한 지원금액이 늘어나 분야별 공공자원의 배분 비중이 변하여 취약계층 지원 단체가 아닌 다른 목적으로 운영되는 단체에 대한 지원금액이 늘어날 수도 있음
 - 반면, 일반적으로 기부금은 주로 각종 비영리단체를 통해 취약계층의 사회복지 증진에 활용되는 측면이 있음
- 하지만 2024년에 있었던 3천만원 초과 초고액기부에 대한 공제율 상향 조정과 같이 초고액기부 구간을 신설하여 더 높은 공제율을 적용하는 것은 신중할 필요가 있다고 판단됨
- 초고액기부자는 초고소득자일 가능성이 높고 초고소득자의 세부담은 높은 상황이라 기부 여력 및 경제적 유인 측면에서 초고액기부에 대한 공제율 상향은 기부액을 증가시키지 못하거나 오히려 감소시킬 수 있음
 - 공제율 인상으로 증가하는 기부액 대비 조세지출 규모가 더 커 세수손실비용이 발생할 가능성도 있어 국가재정 측면에서 바람직하지 않을 수 있음
 - 초고액기부 기준(현재 3천만원)을 상당히 초과하는 경우 초고액기부에 대한 공제율이 인상된다면 이미 초고액기부 기준금액을 초과하여 기부를 하고 있었기 때문에 기부금액을 유지하거나 줄더라도 공제율 인상에 따른 추가 세제혜택이 발생할 수 있음
 - 한편, 우리나라는 기부금에서 종교단체에 대한 기부금의 비중이 높다는 점도 고려할 필요가 있음
 - 고액기부 기준금액을 초과하는 경우만 고려해도 종교단체에 대한 기부금 비중이 상당한 규모에 있음을 확인할 수 있음
 - 종교단체 기부는 종교에 대한 신앙과 의무감이 기부의 주요 동기일 수 있으며, 세액공제가 없다 하더라도 기부할 가능성이 높으므로 종교단체 기부에 대한 세액공제율 인상은 세수손실비용을 크게 발생시킬 가능성이 존재함
 - 초고액기부에 대한 공제율을 인상하더라도 고액기부자를 증가시키는 효과는 제한적일 것으로 생각되고, 소수의 고소득자에 대한 세제혜택이 될 수 있어 형평성 논란이 제기될 우려도 존재함
 - 본 연구의 효과성 분석 결과는 세액공제율 인상으로 고액기부 비율의 증가분이 작음을 보여줌

- 고액기부자는 전체 납세자의 극히 일부에 불과하며, 이러한 소수의 고액기부자가 지급한 기부금액은 전체 기부금액에서 상당한 비중을 차지하여 고액기부에 대한 공제율 상향으로 소수의 고액기부자가 추가로 받게 될 세제혜택 수준은 상당할 수 있음

□ 복잡한 기부금 세액공제 제도를 간소화하는 것과 공익활동으로 이어질 가능성이 높은 기부행위에 더 유리한 공제혜택을 적용하는 것을 중장기적으로 검토할 필요가 있음

- 제도가 복잡할수록 합리적 의사결정을 하는 데 어려움을 줄 수 있고 세제혜택을 제대로 이해하고 활용하지 못할 가능성이 있기 때문
- 우리나라는 종교단체 기부금액의 비중이 높다는 특성을 감안할 필요가 있음
 - 종교단체의 기부 비중이 지나치게 높을 경우 사회 전반적인 공익을 위한 다양한 활동에 기부금이 사용되지 못할 수 있으므로, 장기적으로 다른 유형의 기부를 더 촉진할 수 있는 방안이 필요함

목 차

I. 서론	17
II. 제도 개요 및 조세지출규모	21
1. 제도 개요 및 연혁	23
2. 조세지출 규모 및 제도의 위상	28
III. 타당성 분석	33
1. 이론적 검토 및 문헌 고찰	36
가. 정부지원 방식	36
나. 기부에 대한 세제지원과 기부 행위 간 관계	37
다. 기부에 대한 세제지원과 기부 행위 간 관계를 연구한 문헌 고찰	41
2. 정책 여건	47
가. 한국의 기부 수준	47
나. 사회·경제적 여건	49
다. 재정지출 여건	57
3. 제도적 특징	65
4. 제도 현황	72
가. 기부에 대한 세제지원 현황	73
나. 기부유형별 세제지원 현황	77
다. 종합소득자 기부에 대한 세제지원 현황	82
5. 해외사례	85
가. 미국	85
나. 일본	86
다. 영국	86
라. 프랑스	88

6. 제도 간 유사·중복성	89
7. 분석결과 종합 및 평가	92
IV. 효과성 평가	101
1. 분석 표본 구성 및 분석 방법	103
가. 종단면 자료 및 분석기간	103
나. 분석방법	105
다. 변수 구축 및 기초통계	107
2. 분석결과	112
가. 고액기부 참여	112
나. 기부금액	121
3. 소결	124
V. 결론 및 시사점	127
참고문헌	134
부록	137

표 목 차

<표 II-1> 기부금 세액공제 공제한도	25
<표 II-2> 제도 연혁	26
<표 II-3> 조세지출 규모	28
<표 II-4> 기부금 특별세액공제의 조세지출 규모와 비중	29
<표 II-5> 감면액 순위	30
<표 II-6> 수혜자 유형별 조세귀착 규모	31
<표 III-1> 재정지출과 조세지출의 정책 수단으로서의 적정성 판단 기준	36
<표 III-2> 2023년 12월 기준 기부금 세액공제 대상한도 및 세액공제율	65
<표 III-3> 소득세 과세표준 구간 및 한계세율	70
<표 III-4> 근로소득 기준 기부액 및 세액공제액	75
<표 III-5> 연도별 소득세 한계세율	76
<표 III-6> 근로소득 기준 기부금 세액공제의 실효세율 기여수준	77
<표 III-7> 연도별 기부유형별 기부자 수	78
<표 III-8> 연도별 기부유형별 기부액	80
<표 III-9> 연도별 기부유형별 세액공제액	82
<표 III-10> 종합소득 신고자의 기부액	83
<표 III-11> 종합소득 신고자의 기부금 세액공제액과 평균 세액공제율	84
<표 III-12> 연도별 정당의 수입 내역	90
<표 III-13> 연도별 자체수입 및 보조금 비중	91
<표 III-14> 연도별 자체수입 대비 당비 및 기부금 비중	91
<표 IV-1> 기부금 세액공제율의 변화	105
<표 IV-2> 소득원천 유형에 따른 기부금 세제지원 방식	107
<표 IV-3> 기초통계량(전체 분석기간)	108
<표 IV-4> 기초통계량(2016~2020년)	110

<표 IV-5> 기초통계량(2018~2022년)	111
<표 IV-6> 고액기부 참여(2018년 제도변화)	113
<표 IV-7> 고액기부 참여(2021년 제도변화)	114
<표 IV-8> 소득수준별 고액기부 참여(2018년 제도변화)	115
<표 IV-9> 소득수준별 고액기부 참여(2021년 제도변화)	117
<표 IV-10> 처치집단별 고액기부 참여(2018년 제도변화)	119
<표 IV-11> 처치집단별 고액기부 참여(2021년 제도변화)	120
<표 IV-12> 기부금액	122
<표 IV-13> 소득수준별 기부금액	123
<표 V-1> 기부금 3천만원 초과 구간의 평균 기부금액	131
<표 V-2> 종교단체 일반기부금의 비중	131
<표 V-3> 고액기부 비율 및 기부금 합계액 대비 고액기부금 비중	132
<부표 1> 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2016~2020년	139
<부표 2> 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2018~2022년	142
<부표 3> 평행추세가정 검토(기부금액)	145

그림 목 차

[그림 III-1] 기부참여율	47
[그림 III-2] 우리나라의 세계기부지수	48
[그림 III-3] 우리나라의 세계기부지수 순위	49
[그림 III-4] 우리나라의 연도별 지니계수와 팔마비율 추이	51
[그림 III-5] 2022년 또는 최근 연도 OECD 회원국별 지니계수와 팔마비율	52
[그림 III-6] 연도별 빈곤율 추이	53
[그림 III-7] 2022년 또는 최근 연도 상대적 빈곤율	54
[그림 III-8] 연도별 실업률	55
[그림 III-9] 2022년 기준 OECD 국가 실업률	56
[그림 III-10] 연도별 GDP 대비 사회복지지출 비율	58
[그림 III-11] 2019년 기준 사회복지지출	59
[그림 III-12] 2019년 기준 고령층에 대한 사회복지지출	60
[그림 III-13] 2019년 기준 공공 및 사적 사회복지지출에 대한 산포도	61
[그림 III-14] 1990년대와 2010년대 OECD 회원국의 평균 투표율 변화	63
[그림 III-15] 연도별 선거유형별 투표율	64
[그림 III-16] 소득별 기부금액에 따른 세제지원 금액	68
[그림 III-17] 소득별 소득유형별 기부금에 따른 세제지원 금액	71
[부도 1] 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2016~2020년	140
[부도 2] 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2018~2022년	143
[부도 3] 평행추세가정 검토(기부금액)	146

I. 서론



I. 서론

- ‘개인기부금에 대한 특별세액공제’는 근로소득자를 비롯한 모든 종합소득자에게 기부금특별공제를 인정함으로써 근로소득자와 사업소득자 간 과세형평을 제고하고 사회복지활동에의 참여를 세제상 지원하기 위해 1982년 ‘기부금 특별공제’로 신설됨
 - 필요경비가 없는 근로소득자와 필요경비를 공제받는 사업소득자 간 공제상 형평성 문제를 해결하고자 함
 - 자발적 기부행위를 유도하여 기부문화 및 사회복지활동 참여를 활성화하기 위한 목적도 있는 것으로 보임

- 본 제도는 2024년도 조세특례 의무심층평가 대상으로, 본 연구에서는 「심층평가 운영지침」에 따라 제도의 타당성 및 효과성을 분석하고, 이를 바탕으로 종합평가, 제도개선방안 등을 제시
 - 본 제도는 일몰이 없는 제도이나 기부금액 3천만원 초과 고액기부에 대한 공제율을 2024년에 한시적으로 인상한 부분은 2024년 12월 31일 일몰이 예정되어 있어 의무심층평가 대상으로 선정된 것으로 이해됨
 - 「심층평가 운영지침」에 따르면 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항으로 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 경우 의무심층평가 대상이 될 수 있음
 - 2023년 조세특례 자체평가서에서는 고액기부 세액공제 한시 상향으로 2025년 연간 640억원의 조세특례금액이 발생할 것으로 추정함
 - 이에 따라 본 연구는 고액기부에 대한 세제지원의 타당성 및 효과성을 평가하는 데 초점을 둠

- 타당성 분석에서는 정부 개입의 근거와 타당성을 점검하고 지원대상, 지원방법, 지원규모, 다른 제도와의 중복 여부 등 정책목적 달성을 위해 제도가 적절하게 설계되었는지 평가함
 - 정부재정으로 감당하기 어려운 사회적 수요 보완 측면에서 민간의 자발적 기부

- 의 역할을 점검하고 자발적 기부행위를 유도하는 세제지원의 필요성을 검토함
- 공제대상 기부금 유형 및 유형별 세제지원 규모의 적절성, 고액기부에 대한 공제율 상향의 타당성 등도 검토함
- 효과성 분석에서는 고액기부에 대한 공제율 상향 조정으로 고액기부 활성화라는 목적을 효과적으로 달성 가능한지를 평가함
 - 공제율을 상향 조정한 제도변화를 이용하여 공제율 인상이 고액기부 비율, 기부 금액 등의 증가를 유도할 수 있는지를 분석함
- 본 보고서의 구성은 다음과 같음
 - 제Ⅱ장에서는 본 제도의 개요와 현황을 살펴봄
 - 제Ⅲ장에서는 본 특례제도의 타당성 분석을 수행함
 - 제Ⅳ장은 본 특례제도의 효과성 분석을 수행함
 - 제Ⅴ장은 종합평가 후 정책 시사점을 제시함

Ⅱ. 제도 개요 및 조세지출규모



Ⅱ. 제도 개요 및 조세지출규모

1. 제도 개요 및 연혁

- 기부금 세액공제는 거주자의 종합소득산출세액에서 공제되는 것이므로 근로소득자 외에 종합소득자도 이를 적용받을 수 있음
 - 거주자 본인 외에 그 거주자의 기본공제대상자에 해당하는 배우자 및 부양가족으로서 다른 거주자의 기본공제를 적용받지 아니한 자가 지급한 기부금도 거주자 본인의 기부금 공제대상에 해당함
 - 세액공제 대상자에는 사업소득만 있는 경우는 제외되나 연말정산 대상 사업소득자는 포함됨
 - 다만, 사업소득만 있는 경우에는 기부금을 필요경비에 산입하여 공제받을 수 있음
 - 사업소득과 근로소득(또는 사업소득 외 다른 종합소득)이 모두 있는 경우에는 세액공제와 필요경비 산입을 선택적으로 적용할 수 있음
 - 이때 사업소득을 계산함에 있어 필요경비에 산입한 기부금은 세액공제를 적용받을 수 없음

- 세제지원 대상 기부금은 「소득세법」 제34조 제2항 제1호의 특례기부금과 제34조 제3항 제1호의 일반기부금으로 분류됨
 - 특례기부금은 「법인세법」 제24조 제2항 제1호에 따른 기부금으로 다음 항목들을 포함함
 - 국가나 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액
 - 국방헌금과 국군장병 위문금품의 가액
 - 천재지변으로 생기는 이재민을 위한 구호금품의 가액
 - 학교 등에 시설비·교육비·장학금 또는 연구비로 지출하는 기부금
 - 병원에 시설비·교육비 또는 연구비로 지출하는 기부금
 - 사회복지사업, 그 밖의 사회복지활동의 지원에 필요한 재원을 모집·배분하는

것을 주된 목적으로 하는 비영리법인으로서 기획재정부장관이 지정·고시하는 법인에 지출하는 기부금

- 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역을 복구하기 위하여 자원봉사한 경우 그 용역의 가액도 특례기부금으로 분류함
 - 일반기부금은 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익성을 고려하여 대통령령으로 정하는 다음에 해당하는 기부금을 포함함
 - 해당 공익법인 등의 고유목적사업비로 지출하는 기부금
 - 세법상 지정하는 목적으로 지출하는 기부금
 - 사회복지시설 등에 지출하는 기부금품
 - 기획재정부장관이 고시하는 국제기구에 지출하는 기부금
 - 법인으로 보는 단체에 고유목적사업비로 지출하는 기부금
 - 노동조합·교원단체·공무원직장협의회 등의 단체회비, 공익법인 등에 기부될 조건으로 설정한 신탁으로서 요건을 충족하는 신탁에 신탁한 금액, 공익단체에 지출하는 기부금도 일반기부금으로 분류함
- 기부금 세액공제는 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금, 일반기부금 순으로 공제되며 각 기부금 유형별 공제한도가 있음
- 공제한도는 소득금액에 기초하여 설정되어 있음
 - 이때 소득금액은 기부금을 필요경비에 산입하기 전의 소득금액이며 이월결손금을 차감한 금액임
 - 정치자금기부금은 소득금액 범위에서 전액 공제대상 기부금으로 인정함
 - 고향사랑기부금 한도는 소득금액에서 정치자금기부금을 제외한 금액과 500만원 중 작은 금액임
 - 특례기부금 한도는 소득금액에서 정치자금기부금, 고향사랑기부금을 제외한 금액의 100%임
 - 우리사주조합기부금은 소득금액에서 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금을 제외한 금액의 100%임
 - 일반기부금의 경우 종교단체 기부금이 있는지 여부에 따라 한도가 다름
 - 종교단체 기부금이 없는 경우, 소득금액에서 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금을 제외한 금액의 30%임

- 종교단체에 기부한 금액이 있는 경우, 소득금액에서 정치자금기부금, 고향사랑 기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금을 제외한 금액의 20%와 종교단체 외에 지출한 일반기부금 중 적은 금액을 소득금액에서 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금을 제외한 금액의 10%와 합산한 금액임

<표 II -1> 기부금 세액공제 공제한도

기부금 종류	공제대상 기부금 한도	
① 정치자금 기부금	소득금액의 100%	
② 고향사랑 기부금	Min[(소득금액-①)의 100%, 500만원]	
③ 특례기부금	(소득금액-①-②)의 100%	
④ 우리사주 조합기부금	(소득금액-①-②-③)의 30%	
⑤ 일반기부금	종교단체 기부금 있음	(소득금액-①-②-③-④)의 30%
	종교단체 기부금 없음	(소득금액-①-②-③-④)의 10% + Min[(소득금액-①-②-③-④)의 20%, 종교단체 외 일반기부금]

주: 1. 소득금액은 기부금을 필요경비에 산입하기 전의 소득금액이며 이월결손금을 차감한 금액
 2. 사업소득을 계산할 때 필요경비에 산입한 기부금을 제외함
 3. 일반기부금(종교단체 및 비종교단체 포함)은 근로소득금액의 30%를 초과할 수 없음
 자료: 『소득세법』 제59조의4 제4항, 시행령 제81조 제4항, 『조세특례제한법』 제76조 및 제58조
 국세청(2023), 『원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내』

- 기부금 세액공제 공제율의 경우 정치자금기부금과 고향사랑기부금에 대해서는 각각 별도의 공제율을 적용하고 특례기부금, 우리사주조합기부금, 일반기부금 등에 대해서는 동일한 공제율을 적용함
 - 정치자금기부금의 공제율은 10만원 이하 기부금에 대해 100/110, 10만원 초과분으로 3천만원 이하에 해당하는 금액에 대해 15%, 3천만원 초과분에 대해 25%임
 - 고향사랑기부금의 경우, 10만원 이하 기부금에 100/110의 공제율을 적용하고, 10만원 초과분에 대해서는 500만원을 한도로 15%의 공제율을 적용함
 - 나머지 기부금 유형의 경우, 현재 1천만원 이하 기부금에 대해 15%, 1천만원 초과 3천만원 이하에 해당하는 금액에 대해 30%, 3천만원 초과분에 40%의 공제율을 적용함
- 40% 공제율은 2024년에 한시적으로 적용함

- 한도초과로 사용하지 못한 기부금은 10년간 이월하여 공제함
 - 산출세액을 초과하여 공제받지 못한 기부금 세액공제액과 기부금 공제한도를 초과하여 공제받지 못한 일반기부금은 10년간 이월하여 세액공제를 적용함

- 기부금 공제제도는 1982년 도입된 후 많은 제도상 변화가 있었음
 - 중요한 변화 중 하나는 2014년 소득공제 방식으로 운영되던 제도를 세액공제 방식으로 전환한 것임
 - 2014년 이후에는 특례기부금·우리사주조합기부금·일반기부금 등에 적용되는 공제율, 고액기부금 기준 등이 수차례 변화함

<표 II -2> 제도 연혁

시행 일자	주요 변경사항
1982. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘기부금 특별공제’ 신설(『소득세법』 제66조의3) ○ 수혜 대상 및 한도 <ul style="list-style-type: none"> - 거주자 중 종합소득이 있는 자(부동산소득 또는 사업소득이 있는 자 제외)가 국가, 지방자치단체, 구호기금 등에 지급한 기부금에 대해 당해연도의 종합소득금액에서 공제. 대통령령에 의한 지정기부금의 경우 당해연도 종합소득금액에 100분의 5를 곱하여 계산한 금액으로 제한
1990. 12. 31.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 대상 및 제한 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 거주자의 당해연도 소득금액계산 시 국가 및 지방자치단체 등에 지급한 기부금이나 지정기부금을 필요경비로 산입한 경우를 제외한 기부금에 대해 한도 없이 공제
1994. 12. 22.	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘특별공제’로 이관(『소득세법』 제52조) ○ 수혜 한도 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 당해연도의 근로소득금액에 100분의 5를 곱하여 계산한 금액(사립학교에 지출한 기부금이 포함되어 있는 경우 사립학교에 지출한 기부금과 당해연도 근로소득금액에 100분의 5를 곱하여 계산한 금액 중 적은 금액을 추가한 금액)을 한도로 한 기부금(소득금액계산 시 필요경비에 산입된 경우 제외) - 특별공제에 속하는 항목들에 대한 총공제 대상 합계액이 연 240만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 없는 것으로 함
1995. 12. 29.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 한도 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 특별공제에 속하는 항목들의 총공제 대상에 대한 제한 규정 삭제
2000. 10. 23.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 대상 및 한도 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지방자치단체 등으로의 기부와 지정기부금이 함께 있는 경우 국가 및 지방자치단체 등으로의 기부금을 먼저 공제함 - 지정기부금의 경우 당해연도의 합산과세되는 종합소득금액에서 국가 및 지방자치단체 등에 기부된 금액을 공제한 금액에 100분의 10을 곱하여 계산한 금액으로 제한

<표 II -2>의 계속

시행 일자	주요 변경사항
2003. 12. 30.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 한도 개정 - 공제액이 당해 거주자의 당해연도 합산과세 종합소득금액을 초과하는 경우 그 초과한 금액은 이를 없는 것으로 함
2007. 12. 31.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 대상 및 한도 개정 - 지정기부금 중 종교단체에 기부한 금액이 있는 경우 이의 한도액을 [종합소득금액에서 국가 등에 기부한 금액을 뺀 금액의 100분의 10]과 [소득금액의 100분의 10(2009년 12월 31일까지의 지급분에 대하여는 100분의 15)과 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액]의 합으로 계산함 - 종교단체 기부금 이외의 기부금의 경우 소득금액의 100분의 20(2009년 12월 31일까지의 지급분에 대하여는 100분의 15)으로 공제를 제한함
2010. 12. 27.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수혜 한도 개정 - 종교단체 기부금 한도액을 [종합소득금액에서 국가 등에 기부한 금액을 뺀 금액의 100분의 10]과 [소득금액의 100분의 20과 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액]의 합으로 계산함 - 종교단체 기부금 이외의 기부금의 경우 소득금액의 100분의 30으로 공제를 제한함
2014. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득공제에서 세액공제로 전환(『소득세법』 제59조의4④로 조문 이관) - 2014년 귀속 소득분부터 적용 - 근로소득자 등: 세액공제 <ul style="list-style-type: none"> • (공제율) 기부금액* 3천만원(고액기부금 기준금액) 이하분은 15%, 초과분 25% * 기부금을 합한 금액에서 사업소득금액을 계산할 때 필요경비에 산입한 기부금을 뺀 금액 - 사업소득만 있는자: 필요경비 산입만 가능 <ul style="list-style-type: none"> * 추계신고자는 기준경비율 또는 단순경비율에 따라 신고하므로 기부금을 필요경비로 별도 공제 불가
2015. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세액공제 전환 전에 지출한 이월 기부금의 공제방식 변경 - 국가 등에 기부한 금액을 지정기부금보다 먼저 공제하되 2013년 12월 31일 이전에 지급한 기부금을 2014년 1월 1일 이후에 개시하는 과세기간에 이월하여 소득공제하는 경우, 해당 과세기간에 지급한 기부금보다 먼저 공제
2016. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고액기부금 기준금액 하향조정 및 세액공제율 인상 - 고액기부금액 기준: 3천만원 → 2천만원 - 고액기부금액 세액공제율: 25% → 30% <ul style="list-style-type: none"> • 2천만원 이하분은 15%, 초과분 30%
2017. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거주자가 부양가족이 지급한 기부금에 대해 세액공제·필요경비를 적용받기 위한 요건 중 나이요건 삭제 - (나이요건) 기존에는 직계비속의 경우 20세 이하, 직계존속의 경우 60세 이상의 나이 제한이 있었으나 2017. 1. 1. 이후 폐지
2019. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고액기부금 기준금액 하향조정(세액공제 한시 상향) - 고액기부금액 기준: 2천만원 → 1천만원 <ul style="list-style-type: none"> • 1천만원 이하분은 15%, 초과분 30%

<표 II -2>의 계속

시행 일자	주요 변경사항
2022. 1. 1.	○ 한시적으로 2021년까지 기부금을 지급한 경우 세액공제율 5%p 상향 - 소득세법 §59조4의 ④항에도 불구하고 ⑧항 신설(2021. 12. 8. 개정) • 1천만원 이하분은 20%, 초과분 35%
2023. 1. 1.	○ 한시적인 세액공제율 상향 적용 기간 연장 - 세액공제율 5%p 상향 적용 2022년까지 1년 연장
2024. 1. 1	○ 한시적으로 기부금액 3천만원 초과분에 대한 세액공제율 상향 적용 - 세액공제율 10%p 상향하여 40% 적용 - 2024년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 지급한 기부금에 한정

자료: 한국조세재정연구원 내부자료

2. 조세지출 규모 및 제도의 위상

- 개인기부금 특별세액공제로 인한 조세지출 규모는 2015년 이후 지속적으로 증가함
 - 2022년 조세지출 규모는 직전년도 대비 33.3% 증가하여 다른 연도와 비교하여 상당히 큰 수준의 증가 폭을 보임
 - 이는 해당 기간 기부금 세액공제의 공제율이 5%p 상향 조정된 영향으로 보임
 - 2023년에도 전년 대비 조세지출은 증가할 것으로 전망되지만, 한시적으로 5%p 상향한 공제율을 다시 이전 수준으로 조정하면서 2024년에는 전년 대비 감소할 것으로 전망됨

<표 II -3> 조세지출 규모

(단위: 억원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (전망)	2024 (전망)
소득세	7,031	8,546	8,906	9,242	9,972	10,788	10,807	14,401	15,688	13,533
증가율	-	21.5	4.2	3.8	7.9	8.2	0.2	33.3	8.9	-13.7

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 여러 분류 기준에 따른 조세지출에서 기부금 특별세액공제의 조세지출 규모가 차지하는 비중을 살펴봄
 - 2022년 기준 기부금 특별세액공제의 조세지출 규모는 조세특례 분류기준상

‘사회복지 일반’으로 분류된 조세지출의 6.84%에 해당함

- ‘사회복지 일반’에서 차지하는 비중은 2014년 이후 대체로 축소되는 추세임
- 2014년 12.27%에서 2015년 7.48%로 축소된 이후 2016~2018년 7~8% 수준을 유지하다 2019년부터 5~6% 수준을 유지하고 있음
- 2015년 비중이 크게 축소된 것은 기부금 공제방식이 소득공제에서 세액공제 방식으로 전환된 영향으로 보임
- 2022년 기준 소득세 조세지출 중에서는 3.89%의 비중을 차지함
 - 소득세 조세지출에서 차지하는 비중은 2014년 5.64%, 2015년 3.57%를 기록하였고, 2016~2017년에는 4% 초반, 그 이후로는 3%대를 유지하고 있음
- 2022년 기준 모든 세액공제의 조세지출 중에서는 7.93% 비중을 차지함
 - 전체 세액공제 조세지출에서 차지하는 비중은 2014년 19.94%에서 2015년 6.60%로 급감하였다가 2016년에는 6.60%를 기록하였고, 이후 7~8% 수준을 유지해 옴
 - 2015년 비중의 급감은 공제방식의 변화에 기인한 것으로 보임

□ 본 조세특례는 전체 조세지출 항목 중 감면액 규모가 가장 큰 20개 항목에 매년 포함됨

- 2014년 본 제도의 감면액 규모 순위는 13위를 기록하였고 이후 17~19위 수준을 유지하다 2022년에는 16위를 기록함
 - 2015년 순위가 6단계 하락한 것은 공제방식 변경에 의한 것으로 보임
 - 2022년 순위가 2단계 상승하였고 2023년에 다시 2단계 상승할 것으로 전망되는데, 이는 2021~2022년 공제율을 한시적으로 인상한 영향으로 보임

<표 II -4> 기부금 특별세액공제의 조세지출 규모와 비중

(단위: 억원, %)

연도	조세지출 규모				기부금 특별세액공제의 비중		
	기부금 특별세액공제	사회복지 일반	소득세	세액공제 전체	사회복지 일반	소득세	세액공제 전체
2014	9,865	80,391	174,904	49,463	12.27	5.64	19.94
2015	7,031	94,051	196,896	106,472	7.48	3.57	6.60
2016	8,546	98,554	205,821	107,904	8.67	4.15	7.92
2017	8,906	104,170	216,541	111,674	8.55	4.11	7.97
2018	9,242	119,157	246,817	122,814	7.76	3.74	7.53

<표 II -4>의 계속

(단위: 억원, %)

연도	조세지출 규모				기부금 특별세액공제의 비중		
	기부금 특별세액공제	사회복지 일반	소득세	세액공제 전체	사회복지 일반	소득세	세액공제 전체
2019	9,972	173,892	303,540	121,603	5.73	3.29	8.20
2020	10,788	187,173	319,488	127,091	5.76	3.38	8.49
2021	10,807	200,128	345,618	143,394	5.40	3.13	7.54
2022	14,401	210,691	370,352	181,647	6.84	3.89	7.93
2023 (전망)	15,688	229,466	411,855	195,970	6.84	3.81	8.01
2024 (전망)	13,533	247,400	441,287	239,189	5.47	3.07	5.66

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

<표 II -5> 감면액 순위

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (전망)	2024 (전망)
순위	13	19	17	17	18	17	17	18	16	14	17

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 본 제도로 중·저소득자와 고소득자에게 귀착된 조세지출 규모는 2022년 각각 6,694억원과 7,707억원임
 - 중·저소득자에 귀착되는 규모는 2020년 이후 증가해 온 반면, 고소득자에 귀착된 규모는 2021년 감소했다 2022년 크게 증가하는 패턴을 보임
 - 본 제도의 조세귀착 규모가 전체 조세지출의 귀착 규모에서 차지하는 비중은 2022년 기준 중·저소득자의 경우 2.5%, 고소득자의 경우 6.2%임
 - 2020년에는 각각 1.9%, 5.9%, 2021년에는 각각 1.9%, 5.5%로 나타남
 - 이는 세제혜택 측면에서 고소득자가 중·저소득자에 비해 본 제도의 영향이 클 수 있음을 시사함
 - 본 제도는 고소득자에 귀착되는 비중이 큰 것으로 나타남
 - 2020~2022년 중·저소득자와 고소득자에 귀착된 비중은 각각 40%대와 50%대로 고소득자의 비중이 더 큼

<표 II -6> 수혜자 유형별 조세귀착 규모

(단위: 억원, %)

구분		2020	2021	2022
전체 규모	중·저소득자	239,097	257,853	269,883
	고소득자	103,959	104,940	125,080
기부금 특별세액공제 규모	중·저소득자	4,632	5,014	6,694
	고소득자	6,156	5,793	7,707
수혜자 유형별 전체 규모 대비 비중	중·저소득자	1.9	1.9	2.5
	고소득자	5.9	5.5	6.2
기부금 특별세액공제 규모 대비 수혜자 유형별 비중	중·저소득자	42.9	46.4	46.5
	고소득자	57.1	53.6	53.5

주: 중·저소득자는 근로소득이 일정수준(2020년 7,200만원, 2021년 7,600만원, 2022년 7,800만원) 이하인 근로자 및 농어민, 고령자, 장애인 등 취약계층을 의미하고, 고소득자는 중·저소득자를 제외한 경우임

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

Ⅲ. 타당성 분석



Ⅲ. 타당성 분석

- 조세특례는 소득공제, 세액공제 및 면제 등 다양한 형태로 이뤄지는 정부의 간접적인 보조금으로 세부담 경감을 통해 경제주체의 특정 행위를 유도 또는 장려하기 위해 운영되기도 함
 - 일반적으로 소득세를 납부하는 일반 경제주체를 대상으로 시행되며, 세부담이 없는 납세자에게는 조세특례를 통한 경제적 유인이 제공되지 않음
 - 조세지출은 정부지출이 직접적으로 발생하지 않지만 기회비용의 관점에서 재정지출이 이뤄진 것으로 볼 수 있음
 - 여기서 기회비용이란 경제주체의 특정 행동을 유도하기 위해 포기하는 세수입을 의미함

- 개인기부금에 대한 특별세액공제의 궁극적인 목적은 기부로 지급한 금액에 대해 세제혜택을 제공하여 납세자의 기부행위를 장려하기 위한 것임
 - 기부활동의 증가는 각종 사회, 경제, 환경 문제를 완화하는 데 기여할 수 있음
 - 일반적으로 기부는 비영리단체에 지급되며 비영리단체는 빈곤감소, 환경 보호, 재난 구호 및 응급 지원 등의 활동을 함
 - 이러한 비영리단체의 활동은 정부의 재정지원을 보완하여 사회 전체의 복지를 증진하는 데 중요한 역할을 함

- 본 장은 기부금 세액공제의 정책목적·정책대상·정책수단 등의 적절성, 제도 간 유사중복 여부 등을 살펴보고 제도의 타당성을 평가함
 - 특별히 고액기부 기준 초과분에 대한 높은 공제율 적용의 타당성을 분석함
 - 2024년 기부금 3천만원 초과분에 대해서 40%의 공제율을 한시적으로 적용하고 있으며 이는 2024년 말 일몰 예정임
 - 따라서 본 장의 분석결과는 기부금 3천만원 초과분에 대한 공제율 인상의 일몰 여부를 판단함에 있어 중요한 정책 자료로 활용될 수 있을 것으로 판단됨

1. 이론적 검토 및 문헌 고찰

가. 정부지원 방식

- 박노욱(2013)은 조세지출의 도입 판단기준을 크게 ① 수혜자 ② 보조방식 ③ 지원 시기 ④ 행정집행으로 구분하여 제시하고 있는데, 각 구분별로 다음 상황에 조세지출이 재정지출보다 타당성이 더 높음
 - (수혜자) 세금 부담이 있는 일반 계층 다수에게 지원이 필요할 때
 - 세제혜택이 고소득자에게 집중되는지를 판단하여 정책의 형평성과 적절성의 평가가 가능함
 - (보조방식) 보조대상이 단순하여 특정한 요건 없이 일률적 비율을 통해 경제적 유인이 가능할 때
 - 가격탄력성이 높을수록 조세지출의 효과가 클 수 있음
 - (지원시기) 예측 가능하고 안정성이 필요한 상황에서 중장기적이고 지속적인 지원이 필요할 때
 - (행정집행) 재정지출 시 관여기관, 인원, 선정절차, 대상자 선정 등이 매우 어렵고 과다 소비, 부정 사용 가능성 등이 낮을 때

<표 III-1> 재정지출과 조세지출의 정책 수단으로서의 적정성 판단 기준

구분	재정지출의 타당성이 높은 경우	조세지출의 타당성이 높은 경우
수혜자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세금 부담과 무관한 경우 ○ 취약계층, 특정 수혜자에 대한 혜택인 경우 ○ 수혜자의 선택권이 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세금부담이 있는 수혜자 ○ 일반계층 다수에 대한 지원인 경우 * 고소득자에게 집중 여부 별도 고려 ○ 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
보조방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조대상이 다양하고, 보조수준도 달라야 하는 경우 ○ 가격탄력성이 낮은 경우(생필품, 필수 비용 등) ○ 보조수준이 높은 경우 ○ 취약계층에 더 높은 보조율을 적용하고 싶은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조대상이 단순하여 일률적 비율 적용이 가능한 경우 ○ 가격탄력성이 높은 경우(퇴직저축, 건강보험 등) ○ 보조수준이 높지 않은 경우 ○ 효율적인 대상에 더 높은 보조를 하고 싶은 경우
지원시기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시적·한시적 지원(시범사업 성격이거나 지속여부가 불투명한 사업 등) ○ 초기, 사전적 지원에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중장기적·항구적 지원(예측가능성, 안정성이 필요한 경우) ○ 초기 이후 지원에 적합

〈표 III-1〉의 계속

구분	재정지출의 타당성이 높은 경우	조세지출의 타당성이 높은 경우
행정집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집행점검, 결과확인, 대상자 선정 등이 필요하며, 이 경우 행정비용이 많이 소요되는 경우 ○ 과다소비, 부정사용 가능성이 높은 경우 ○ 지원한도를 통제할 필요성이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정지출 시 관여기관, 인원, 선정절차, 대상자 선정 등이 매우 어려운 경우 ○ 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 ○ 소규모 지원으로 정부 재정에 영향이 적은 경우

자료: 박노욱(2013, p. 49) <표 II-1>

- 조세지출을 통한 기부에 대한 지원 방식의 적절성을 판별하기 위해 박노욱(2013)의 조세지출 도입 판단기준을 적용한 결과, 기부 행위를 촉진하기 위해서는 조세지출이 재정지출보다 더 적합한 것으로 판단됨
 - 기부에 대한 지원은 특정계층이 아닌 다양한 소득계층을 대상으로 하므로 조세지출이 적합함
 - 기부 신고도 용이하고 수혜자 선정이 불필요하여 행정비용도 낮음
 - 기부에 대한 지원의 잠재적 수혜자는 주로 세부담을 가진 납세자로 세부담 경감을 통한 지원이 가능함
 - 기부에 대한 지원은 중장기적인 지원이 필요하므로 조세지출을 통한 지원이 적절함
 - 정부가 인정한 공익법인, 비영리단체 등의 기관에 기부한 경우에만 기부금 세액 공제를 받을 수 있어 부정한 방법으로 세제지원을 받을 가능성은 상대적으로 낮을 것으로 생각됨

나. 기부에 대한 세제지원과 기부 행위 간 관계

- 기부금 세액공제는 기부 동기에 따라 그 효과가 달라질 수 있는데, 일반적으로 개인의 기부가 비순수한 이타적 동기를 통해 이뤄진다는 가정하에 도입됨
 - 기부는 다양한 동기에 의해 복합적으로 이뤄질 수 있으며 비순수한 이타적 동기가 강할수록 세제지원 효과가 크게 나타날 수 있음
 - 기부가 순수한 이타적 동기로 이루어진다면 세제지원을 통해서도 기부활동을 촉진할 수 없음
 - 순수한 이타주의는 사회 전체의 복지를 향상시키려는 순수한 욕구에서 기인

하므로 경제적 인센티브에 반응하지 않을 것임

- 비순수한 이타적 동기를 가진 기부자는 기부행위를 통해 얻는 내적 만족감이나 사회적 인정 같은 개인적 보상을 중요하게 여김
 - 이 경우 세제지원과 같은 경제적 인센티브에 더 반응할 유인을 가짐
 - 그리고 기부를 할수록 더 많은 경제적 이득과 개인적 보상을 얻게 됨

□ 개인의 기부는 비순수한 이타적 동기에 의해 이루어진다는 가정하에 이론적 모형을 구축하여 기부에 대한 세제지원과 기부 행위 간의 관계를 살펴보면, 기부 비용이 낮을수록 기부를 더 많이 하려는 유인을 가지는 것으로 나타남

- 모형의 가정은 다음과 같음
 - 개인은 소비를 통해 효용(개인 만족 또는 행복감)을 극대화하는 경제주체임
 - 소비를 할수록, 기부를 할수록 개인의 효용은 증가하지만 1단위 증가에 따른 효용(한계효용)은 체감함
 - 모든 소득은 복합재화 소비와 기부에 사용함
 - 저축은 고려하지 않음
 - 개인은 효용을 극대화하는 방향으로 주어진 소득을 복합재화 소비와 기부에 할당함

$$U = U(c, d) \quad \text{s.t.} \quad Y(1-t) = c + (1-b)d$$

U : 준오목 효용함수(quasi-concave utility function)

Y : 소득

c : 복합재화 소비량이며 복합재화의 가격은 1로 가정

t : 근로소득 실효세율

b : 기부에 대한 세액공제율(여기서, $1-b$ 는 기부 가격을 의미)

- 효용극대화를 위한 최적의 기부수준 d 를 찾기 위해 제약식을 c 로 정리하고 이를 효용함수에 대입한 다음 d 로 미분하면 다음의 등식을 구할 수 있음

$$\frac{\partial U(\cdot)}{\partial c}(1-b) = \frac{\partial U(\cdot)}{\partial d}$$

- 이는 복합재화 1단위 구매에 대한 효용과 1단위 기부에 대한 효용이 동일하게 될 때 최적의 소비와 기부수준이 결정됨을 보여줌

- 위 식을 풀면 기부수준 d 는 기부가격($1-b$)에 의한 함수임

$$d = d(p_d)$$

- p_d 는 기부가격 $1-b$ 를 의미하며, 기부 가격이 낮아질수록 기부 수준이 증가함

- 구체적으로 코브-더글러스(Cobb-Douglas) 효용함수를 가정하고 효용 극대화를 만족하는 복합재화 소비량(c)과 기부 수준(d)을 구하면 다음과 같은 결과가 나타남

$$c^* = \frac{\alpha}{\alpha + \beta} Y(1-t)$$

$$d^* = \frac{\beta}{\alpha + \beta} \frac{Y(1-t)}{(1-b)} = \frac{\beta}{\alpha + \beta} \frac{Y(1-t)}{p_d}$$

- 이는 소비자가 복합재화와 비교하여 상대적으로 기부를 더 선호할수록, 기부 가격($p_d = 1-b$)이 낮을수록 기부를 많이 함을 보여줌
 - β 가 α 보다 크면 기부를 상대적으로 더 선호하는 것을 의미함
 - 즉, 1단위 복합재화에 대한 소비 만족과 기부에 대한 만족의 상대적 크기에 따라 복합재화 소비와 기부의 수준이 결정됨
- 최적기부수준을 기부가격으로 미분하면 다음과 같이 0보다 작게 나타남

$$\frac{\partial d}{\partial p_d} = -\frac{\beta}{\alpha + \beta} Y(1-t) \frac{1}{(p_d)^2} < 0$$

- 이는 기부가격 1단위 하락이 기부수준 증가와 관련이 있음을 보여줌

- Andreoni and Payne(2013)은 이론적으로 기부가격 탄력성이 1보다 클 때 세액공제로 인한 기부가격 하락이 기부수준을 증가시킬 수 있음을 보여줌

- 기부금 d 를 지출하고 $b \times d$ 만큼 공제받는다면 순기부지출액은 다음과 같음

$$D = (1-b)d$$

- 여기서 b 는 세액공제율임
- 기부가격 $p = (1-b)$ 이며, 앞서 살펴본 바와 같이 최적기부수준 d 는 세액공제율 b 의 함수임

- 기부금 D 를 기부가격 p 로 미분하면 다음과 같은 식을 얻을 수 있음

$$\frac{\partial D}{\partial p} = d + p \frac{\partial d}{\partial p} = d + \frac{\partial d}{\partial p} \frac{p}{d} d = d(1 + \epsilon_d)$$

- 만약 $|\epsilon_d| > 1$ 인 경우, $\frac{\partial D}{\partial p} = d(1 + \epsilon_d) < 0$ ($\because \epsilon_d < 0$)

- 따라서 기부가격탄력성이 절댓값 기준으로 1보다 클 경우 세액공제로 인한 기부가격 하락은 기부금 수준을 증가시킬 것임

- 기부에 대한 공제로 돌려받는 금액보다 기부가격 하락으로 기부를 더 증가시킬 때 개인의 기부금액 총액은 더 증가함
- 예컨대, 세액공제율이 15%에서 30%로 증가하였으나, 개인의 기부액이 동일하다면 기부단체가 받은 기부액은 동일하지만, 개인이 실제로 지출한 기부액 (=기부 지출액=기부액-공제액)은 감소함

- 이 결과는 정부가 세제지원을 통해 기부행위를 효과적으로 유도하기 위해서는

- ① 기부 세제지원이 기부 의사결정에 중요한 요인이고 ② 기부자가 기부가격 감소에 민감하게 반응하여 기부액을 증가시키는 경향이 있어야 함을 보여줌

- 기부가격탄력성이 높은 집단에 더 큰 세제혜택을 제공하는 것은 기부행위를 효과적으로 촉진한다는 측면에서 바람직할 수 있음을 시사함

- 본 소절의 이론적 모형을 토대로 고액기부에 대해 높은 세액공제율을 차별적으로 적용하는 정책을 평가하면, 고액기부자의 기부가격탄력성이 높을수록 이러한 정책은 기부촉진 방안으로서 타당성을 가짐

- 고액기부에 높은 세액공제율을 적용하는 정책은 고액기부자의 기부가격탄력성이 높다는 전제하에 이론적으로 타당성이 있음을 의미함

- 고액기부는 주로 고소득층에서 이뤄지며 기존 문헌에서는 고소득자에 대한 기부가격탄력성이 다른 소득계층에 비해 상대적으로 높게 나타남

- 하지만 고액기부액이 전체 기부액에서 차지하는 비중이 작고, 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책으로 인해 고액기부액의 비중이 크게 증가하지 않는다면, 이 정책은 기부촉진 관점에서 타당하지 않을 수 있음

다. 기부에 대한 세제지원과 기부 행위 간 관계를 연구한 문헌 고찰

1) 해외문헌

- 횡단면 또는 시계열 자료를 사용한 초기 연구에서는 기부금에 대한 가격탄력성이 비탄력적으로 추정됨
 - Taussig(1967)는 조세지출을 통한 기부의 인센티브 효과는 약하며, 이 효과는 주로 고소득층에서 관찰됨을 보여줌
 - Schwartz(1970)는 조세지출이 기부행위 증가에 영향을 주지만 그 효과는 크지 않음을 보여줌
 - Schwartz(1970)는 기부행동이 다양한 요인(경제적, 사회적, 개인적 요인(가격, 소득, 사회인식 등))의 영향을 받으므로 기부에 대한 가격탄력성이 낮다고 주장함

- Clotfelter(1980)는 동적패널모형을 사용하여 분석한 결과, 기부금에 대한 단기 가격탄력성은 비탄력적이지만 장기 가격탄력성은 탄력적임을 보여줌
 - 단기 가격탄력성은 -0.333 , 장기 가격탄력성은 -1.549 로 추정됨
 - 이는 세액공제로 인한 기부가격 하락이 단기적으로 기부행위에 큰 영향을 미치지 않지만, 장기적으로는 그 영향이 크게 나타날 수 있음을 보여줌

- Barrett et al.(1997)은 Clotfelter(1980)의 모형을 좀 더 발전시켜 기부습관뿐 아니라 제도 시행 시점에 따른 기부의 수준 및 시기 조정, 소비 평탄화(현재 및 미래소득을 고려한 시간에 따른 소비 조정)를 추가적으로 고려하여 기부에 대한 가격탄력성을 추정하였으며, 그 결과 가격탄력성은 비탄력적으로 나타남
 - 기부습관만 고려하여 추정한 기부에 대한 가격탄력성은 Clotfelter(1980)의 장기 가격탄력성과 유사하게 -1.398 로 탄력적으로 추정됨
 - 하지만 제도 시행 시점을 기준으로 기부를 시간적으로 조절하는 효과와 현재 및 미래 소득에 따른 기부 변화를 고려한 가격탄력성은 -0.417 로 비탄력적으로 추정됨

- Randolph(1995)는 1979년부터 1988년까지의 미국의 IRS 연말정산(Tax Return) 패널 자료를 사용하여 영구적·일시적 가격 변화에 대한 탄력성을 추정하였으며, 그 결과 영구적 가격탄력성은 비탄력적, 일시적 가격탄력성은 탄력적으로 추정함
 - 1986년 미국의 세제개편을 활용하여 기부금에 대한 가격탄력성을 추정함
 - 영구적 가격탄력성은 -0.51 로 비탄력적으로 추정되었으나, 일시적 가격탄력성은 -1.55 로 상대적으로 크게 추정됨
 - 이 결과는 기부자가 장기적인 재정 상태에 따라 기부행동을 결정하고, 기부가격 변화가 일시적이라고 생각할 경우 그에 따른 기부 증가가 즉각적으로 발생하지만 그 영향은 지속적이지 못함을 의미함

- 하지만 Auten et al.(2002)은 Randolph(1995)가 사용한 자료를 좀 더 확장하여 미국 IRS의 1979~1993년 연말정산 패널자료를 활용하여 기부에 대한 가격탄력성을 추정하였으며, 그 결과는 Randolph(1995)의 결과와 반대로 영구적 가격탄력성이 일시적 가격탄력성보다 더 탄력적인 것으로 나타남
 - 이 연구는 Randolph(1995)보다 1986년 세제개편 이후 좀 더 긴 패널을 가지고 있어 장기효과를 좀 더 정확하게 추정했을 것으로 판단됨
 - 이 연구 역시 Randolph(1995)처럼 1986년 미국의 세제개편을 활용하여 기부금에 대한 가격탄력성을 추정함
 - 영구적 가격탄력성은 -0.79 에서 -1.26 으로, 일시적 가격탄력성은 -0.40 에서 -0.61 로 추정됨
 - 이 결과는 장기적인 세제혜택 보장이 기부자가 더 크고 지속적인 지원을 결정하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여줌

- Backus and Grant(2019)는 고소득자가 다른 소득계층에 비해 기부에 대한 조세지출 정책에 더 민감하게 반응함을 보여줌
 - 고소득자(상위 소득 분위)에 대한 가격탄력성은 -1 과 -2 사이로 탄력적으로 추정됨
 - 상위 소득 5% 고소득자의 가격탄력성은 -1.99 로 추정됨
 - 그 외 소득분위에서는 가격탄력성이 -0.25 로 비탄력적으로 추정됨

- Adena(2021)는 독일의 2001~2006년 세무자료를 활용하여 소득별로 기부에 대한 가격탄력성을 추정하였으며, Backus and Grant(2019)의 연구결과와 유사하게 고소득자일수록 가격탄력성이 높게 추정됨
 - 이 연구는 미래 소득과 세율이 완벽하게 예측할 수 있다고 가정한 경우(시나리오 1: perfect foresight)와 세율은 정확하게 예측할 수 있으나 미래 소득은 그렇지 않다고 가정한 경우(시나리오 2: predictable tax change)로 구분하여 장기 가격탄력성을 추정함
 - 전반적으로 시나리오 1의 경우보다 시나리오 2의 가격탄력성 추정치가 좀 더 높게 추정되며 이는 미래 소득에 대한 불확실성이 있을 때 기부행동의 탄력성이 더 높게 나타남을 의미함
 - 경제가 불안정한 상황에서 기부금에 대한 세제혜택 증가 정책은 기부를 증가시키는 데 효과적일 수 있음을 시사함
 - 전체 평균적으로 시나리오 1의 가격탄력성은 -0.59 이고, 시나리오 2의 가격탄력성은 -0.95 로 추정됨
 - 소득 집단별로 가격탄력성 결과를 살펴보면, 중소득 집단에서 가격탄력성이 가장 높게 나타나고, 그다음으로 고소득 집단, 저소득 집단 순으로 높게 나타남
 - 시나리오 1: 저소득 집단의 가격탄력성은 -0.26 으로 비탄력적이지만, 중소득 및 고소득 집단의 가격탄력성은 각각 -1.40 과 -1.0 으로 추정됨
 - 시나리오 2: 저소득 집단의 가격탄력성은 -0.17 로 상당히 낮게 추정되었으나, 중소득 및 고소득 집단의 가격탄력성은 -1.56 과 -1.35 로 추정됨

- Hickey et al.(2019)은 지속 기부자에 대한 가격탄력성이 신규 기부자와 비교하여 더 높게 나타나며, 기부자가 기부에 대한 조세지출 제도를 제대로 이해할수록, 미래 세제지원 금액에 대한 할인율을 낮게 인식할수록 가격탄력성이 높게 추정됨을 보여줌
 - (Intensive Margin) 지속 기부자에 대한 가격탄력성은 -0.13 에서 -1.8 범위로 추정됨
 - (Extensive Margin) 신규 기부자에 대한 가격탄력성은 -0.03 에서 0.44 로 추정됨
 - 할인율이 낮을수록, 세제지원 정책을 제대로 이해하고 있을수록 탄력성이 높게 나타남

- 할인율이 낮다는 것은 기부금에 대한 미래 세제지원 금액이 높게 평가되어 기부시점과 상관없이 기부할 유인이 있음
 - 기부금에 대한 세제지원 정책을 제대로 이해하고 할인율이 5%인 시나리오에서, 지속 기부자의 가격탄력성은 -1.8로 가장 높게 나타나고 신규 기부자의 경우에도 -0.44로 가장 높게 나타남
- Almunia et al.(2020)은 지속 기부자가 신규 기부자보다 기부 가격 변화에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났으며, 소득이 증가할수록 가격탄력성이 높게 추정되었지만, 두 집단 모두 고소득 구간에서 가격탄력성은 비탄력적으로 추정됨
- 영국의 소득세 신고 자료와 2010년 세제개편을 활용하여 기부금에 대한 가격탄력성을 추정함
 - 지속 기부자의 가격탄력성(Intensive Margin)은 -0.16에서 -0.28의 범위로 추정되고, 신규 기부자의 경우(Extensive Margin)에는 -0.09로 추정됨
 - 소득 상위 5% 고소득자에 대한 지속 기부자의 가격탄력성은 -0.22, 신규 기부자의 경우 -0.05로 추정됨
 - 기부에 대한 세제지원을 받기 위해 기부를 신고하는 비율은 11%이지만, 설문조사 결과 전체 인구 중 약 60%가 기부를 한다고 보고함
 - 소득세 신고 과정에서 기부에 대한 세제혜택을 받기 위해 약 47파운드(8만원)의 고정비용이 발생하는 것으로 추정함
 - 이 고정비용이 높을수록 신규 기부자와 지속 기부자가 세제혜택을 받기 위해 기부를 증가시킬 유인이 작아짐
 - 이 연구는 기부금 신고에 대한 고정비용이 기부금 세제지원 효과를 감소시킬 수 있으므로, 기부금에 대한 세제지원 증가를 통해 이러한 고정비용을 상쇄시켜 세제지원의 기부금 유인 정책의 실효성을 제고할 필요성이 있음을 보여줌
- Fack and Landais(2010)는 프랑스의 소득세 신고 자료를 사용하여 2003년과 2005년에 발생한 세제지원 증가가 기부행위에 미치는 영향을 살펴보았으며, 분석결과 기부금에 대한 가격탄력성은 비탄력적으로 추정되었으나, 기부액이 증가할수록 세제지원에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타남
- 기부금에 대한 가격탄력성은 -0.2에서 -0.6으로 추정됨

- 소득 95분위와 99분위에 대한 가격탄력성은 각각 -0.57 과 -0.56 으로 추정됨
- 이 연구는 고액 기부자일수록 세제지원 증가에 더 민감하게 반응하는 것을 보여주지만, 가격탄력성은 여전히 비탄력적이므로 세제지원이 기부 증가에 크게 기여하지 않을 수 있음을 보여줌

2) 국내문헌

- 우리나라의 기부금에 대한 가격탄력성 관련 연구결과는 분석 기간 및 자료, 분석 방법 등에 따라 다르게 나타나므로 아직 합의된 결과가 도출되지 않음
 - 박기백(2010)은 기부금에 대한 가격탄력성이 0.564 로 비탄력적으로 추정되었으며, 이 추정치의 통계적 유의성도 높지 않아 세제지원 정책이 기부유인 정책으로 효율적이지 않음을 보여줌
 - 가격탄력성을 추정하기 위해 이 연구는 재정패널 자료를 사용하여 Tobit 모형을 추정함
 - 송헌재(2013)는 2014년 세제지원 방식 개편을 활용하여 기부금에 대한 가격탄력성을 추정하였으며, 그 결과 가격탄력성은 상당히 높게 추정됨
 - 2014년 세제지원 방식이 소득공제에서 세액공제로 전환되면서 고소득자에 대해서는 세제혜택이 감소하고, 저소득자에 대해서는 세제혜택이 증가하는 경향이 나타남
 - 기부금에 대한 가격탄력성을 추정하기 위해, 분석자료로 재정패널 자료를 이용하였고, 2014년 세제지원 방식 변화를 활용하여 Random Effects Tobit 모형을 추정하였으며, 그 결과 가격탄력성은 7.5에서 9.9로 추정됨
 - 송헌재(2013)는 이 가격탄력성 추정 결과를 통해 공제방식을 세액공제로 전환함에 따라 기부금 규모가 약 12.5% 감소할 것으로 추정함
 - 박정수·김준기(2014)는 재정패널 자료를 사용하되, 송헌재(2013)과 달리 Fixed Effects Tobit 모형을 추정하여 가격탄력성을 추정하였으며, 그 추정치는 -1.8 로 탄력적으로 추정됨
 - Fixed Effect Tobit 모형은 시간에 따라 변하지 않는 개인 고유의 특성을 고려하는 데 유리함
 - 이 연구에서 추정한 가격탄력성은 탄력적으로 추정되었으나, 그 값은 송헌재(2013)와 비교하여 상당히 낮은 수준임

- 박명호·전병목(2016)은 국세청 소득세 신고자료를 사용하여 기부금에 대한 가격탄력성을 추정하였으며, 그 결과 가격탄력성은 -0.12 에서 -0.63 으로 기존 연구와 달리 상당히 비탄력적으로 추정됨
- 또한, 박명호·전병목(2016)은 재정패널 자료를 사용하여 세제지원 방식을 세액공제로 전환한 것에 대한 효과도 분석하였으며, 그 결과 세액공제 전환이 고소득자 및 저소득자의 기부 행위에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타남
 - 세액공제로의 전환은 고소득자에 대한 세제혜택이 감소하고 저소득자의 경우에는 증가함을 의미하지만, 이런 세제혜택 변화에 두 소득집단 모두 통계적으로 유의미한 반응을 보이지 않음
 - 이는 간접적으로 이 두 집단에 대한 가격탄력성이 비탄력적임을 보여줌
- 소득이 높을수록 기부금에 대한 가격탄력성이 소득이 낮은 집단과 비교하여 상대적으로 높게 나타난다는 연구결과가 있음
 - 송은주(2015)는 기부에 대한 가격탄력성을 -3.23 에서 -4.24 로 높게 추정하였으며 고소득자일수록, 종교단체 기부자일수록 가격탄력성이 높음을 보여줌
 - 2007~2011년 재정패널 자료를 사용하여 Random Effect Tobit 모형으로 가격탄력성을 추정함
 - 과세표준 4,600만원 초과 집단의 가격탄력성은 -11.5 로 상당히 높게 추정됨
 - 종교단체 기부금에 대한 가격탄력성은 -5.4 로 종교 외 단체 기부금과 비교하여 상당히 높게 추정됨
 - 홍우형(2020)은 저소득층에 대한 가격탄력성은 비탄력적이지만, 중·고소득층의 경우 탄력적으로 추정되었으며, 이러한 결과는 2014년 세제지원 방식 전환이 기부액 증가에 효과적이지 않았음을 시사함
 - 가격탄력성은 「재정패널조사」 자료 및 2014년 세제지원 방식 개편을 활용하여 동적패널 모형을 통해 추정함
 - 이때 선행연구와 달리 개인의 기부행위에 대한 지속성을 고려함
 - 전체 가격탄력성은 1.2로 탄력적으로 추정되었고, 저소득층의 가격탄력성은 0.581, 중·고소득층의 경우는 1.796으로 추정됨
 - 2014년 세제지원 방식이 소득공제에서 세액공제로 전환되면서 소득수준에 따라 기부에 대한 경제적 유인이 달라짐

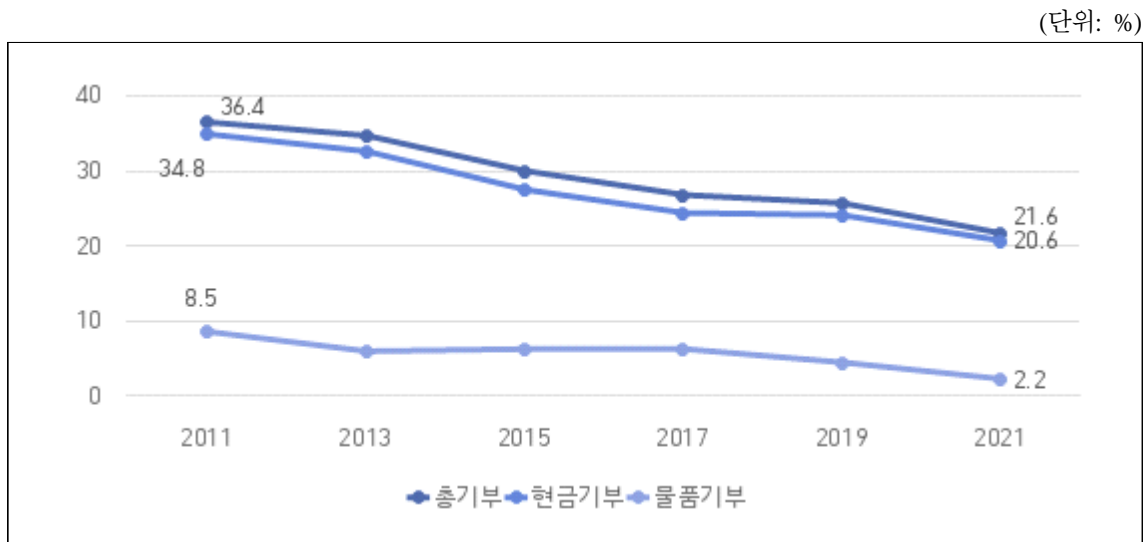
- 즉, 세제지원 방식 전환으로 소득이 높을수록 기부금 세제혜택이 감소하였는데, 이는 기부가격의 상승을 의미함
- 홍우형(2020)이 추정한 가격탄력성 결과는 기부금에 대한 공제방식이 소득공제에서 세액공제로 전환되면서 중·고소득자의 기부가격이 상승함에 따라 기부액이 감소했을 수 있음을 시사함

2. 정책 여건

가. 한국의 기부 수준

- 한국의 기부참여율은 2011년 이후 지속적으로 감소하는 추세임
 - 2011년 기부참여율은 36.4%였으나 2021년 21.6%로 10년 동안 14.8%p 하락함
 - 현금 기부참여율은 같은 기간 14.2%p, 물품 기부참여율은 6.3%p 하락함

[그림 III-1] 기부참여율

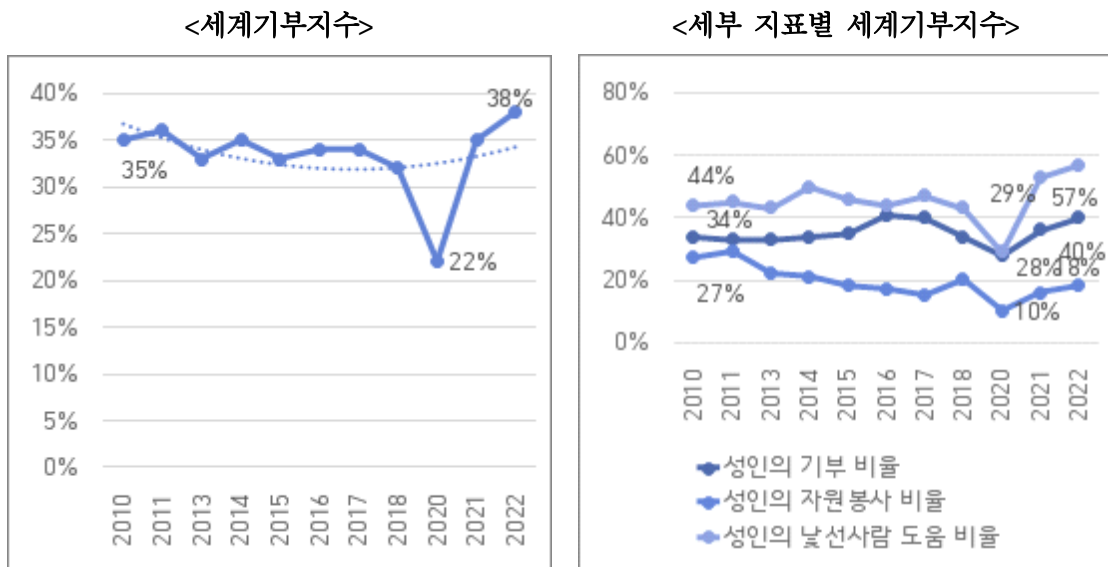


자료: 통계청 「사회조사」 자료를 토대로 저자 작성

- Charities Aid Foundation이 구축한 세계기부지수에 따르면, 한국의 기부지수는 2010년부터 2018년까지 하락 추세를 보이다가, 2020년 코로나19 대유행으로 인해 더 크게 감소, 그 이후 빠르게 회복하여 코로나19 이전 수준을 상회함

- 2022년 세계기부지수는 38%로 이는 2010년과 비교하여 3%p 상승한 수준임
- 세부 지표별로 살펴보면, 2020년 이후 성인의 낯선 사람 도움 비율의 증가가 눈에 띈
 - 2022년 성인의 낯선 사람 도움 비율은 57%로 이는 2010년과 비교하여 16%p 증가한 수준임
- 성인의 기부 비율은 2010년부터 2016년까지 상승하다가 이후 하락했으며, 2020년에는 28%까지 크게 하락하여 역대 최저 수준을 기록했지만, 이후 빠르게 회복함
 - 2022년 성인의 기부 비율은 40%이며, 이는 2010년 대비 6%p 높은 수준임
- 성인의 자원봉사 비율은 2011년부터 2017년까지 지속적으로 하락하다가 2020년 역대 최저치를 기록하였으며, 그 이후 회복되었지만 2018년 수준에는 미치지 못함
 - 2022년 자원봉사 비율은 18%로 다른 세부 지표와 비교하여 가장 낮은 수준이며, 이는 2010년과 비교하여 9%p 낮은 수준임

[그림 III-2] 우리나라의 세계기부지수



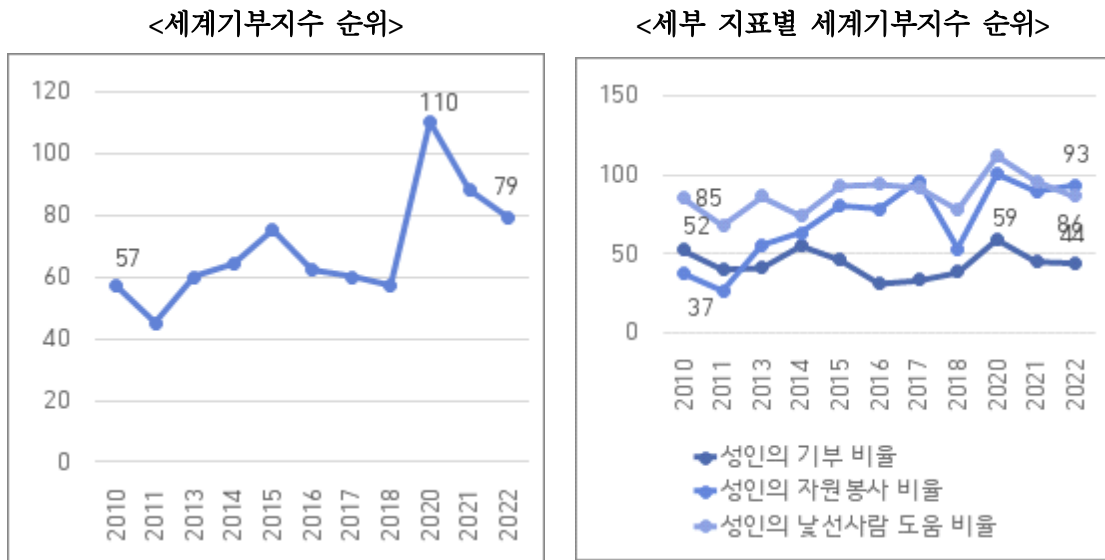
자료: Charities Aid Foundation의 세계기부지수(World Giving Index) 자료를 토대로 저자 작성

□ 우리나라의 세계기부지수는 다른 국가들과 비교했을 때 높은 수준은 아니며, 2010년과 비교하여 순위가 낮아짐

- 2022년 세계기부지수 순위는 137개 국가 중 79위로 평균 이하의 수준임
- 이 순위는 2010년과 비교하여 22단계 하락한 순위임
 - 2020년 코로나19 대유행 시기에 110위까지 악화되었으나 이후 79위까지 회복하였으며, 이 순위는 코로나19 이전 순위보다 높음
- 성인의 기부 비율을 제외한 자원봉사 비율과 낯선 사람 도움 비율 순위는 2010년과 비교하여 낮아짐
- 성인의 기부 비율 순위는 44위로 중간 이상의 수준이지만 여전히 상위권에 속하지는 않음

[그림 III-3] 우리나라의 세계기부지수 순위

(단위: %)



자료: Charities Aid Foundation의 세계기부지수(World Giving Index) 자료를 토대로 저자 작성

나. 사회·경제적 여건

- 소득불평등이 심한 사회에서는 경제적 어려움이 큰 저소득층이 더 취약한 상황에 처할 수 있으며, 이러한 환경에서 기부는 경제적 격차를 완화하고 사회적 연대감을 강화하는 데 중요한 의미를 가짐
 - 기부는 저소득층에게 경제적 자원이 재분배되도록 도와줌
 - 기부는 재난 및 위기 대응, 교육, 지역사회 개발 등 프로그램의 주요 재원으로 사용될 수 있으며 이는 사회구성원 간의 신뢰와 연대를 강화하는 데 기여할 수 있음

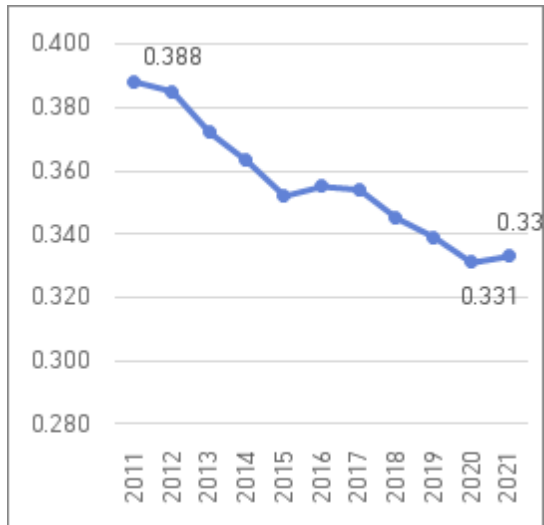
- 소득불평등 수준을 나타내는 지표는 여러 가지가 있으며 대표적으로 지니계수와 팔마비율이 있음

- 우리나라의 소득불평등 수준을 살펴보기 위해 소득불평등 수준을 나타내는 대표적인 지표인 지니계수와 팔마비율을 살펴봄
 - 지니계수의 경우 0은 완벽한 평등, 1은 완벽한 불평등을 의미하므로 지니계수가 높을수록 소득불평등이 심한 것을 의미함
 - 팔마비율은 소득분배에서 상위 10%의 소득과 하위 40%의 소득을 비교하는 지표로, 이 비율이 높을수록 소득불평등이 심한 것을 의미함

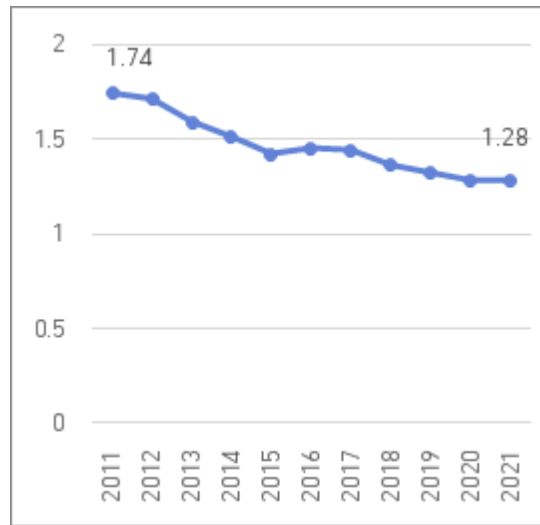
- 우리나라의 지니계수와 팔마비율은 2011년 이후 하락추세를 보이고 있으나 2022년 지표를 보면 여전히 소득불평등 문제가 다른 국가와 비교하여 심각한 수준임을 보여줌
 - 2021년 지니계수는 0.333이며, 이는 2011년과 비교하여 0.055 낮아진 수준임
 - 2022년 또는 최근 연도 기준 우리나라의 지니계수는 OECD 회원국 평균(0.318)과 비교하여 0.015 높은 수준임
 - 이를 기준으로 하면 우리나라는 OECD 회원국 중 12번째로 소득불평등이 높은 국가임
 - 2021년 팔마비율은 1.28이며, 이는 2011년과 비교하여 0.46 낮아진 수준임
 - 팔마비율 1.28은 상위 10%의 소득이 하위 40%의 소득보다 1.28배 더 높음을 의미함
 - 2022년 또는 최근 연도 기준 우리나라의 팔마비율은 OECD 회원국 평균(1.26)과 비교하여 0.02 높은 수준임
 - 이를 기준으로 하면 우리나라는 OECD 회원국 중 10번째로 소득불평등이 높은 국가임

[그림 III-4] 우리나라의 연도별 지니계수와 팔마비율 추이

<지니계수>



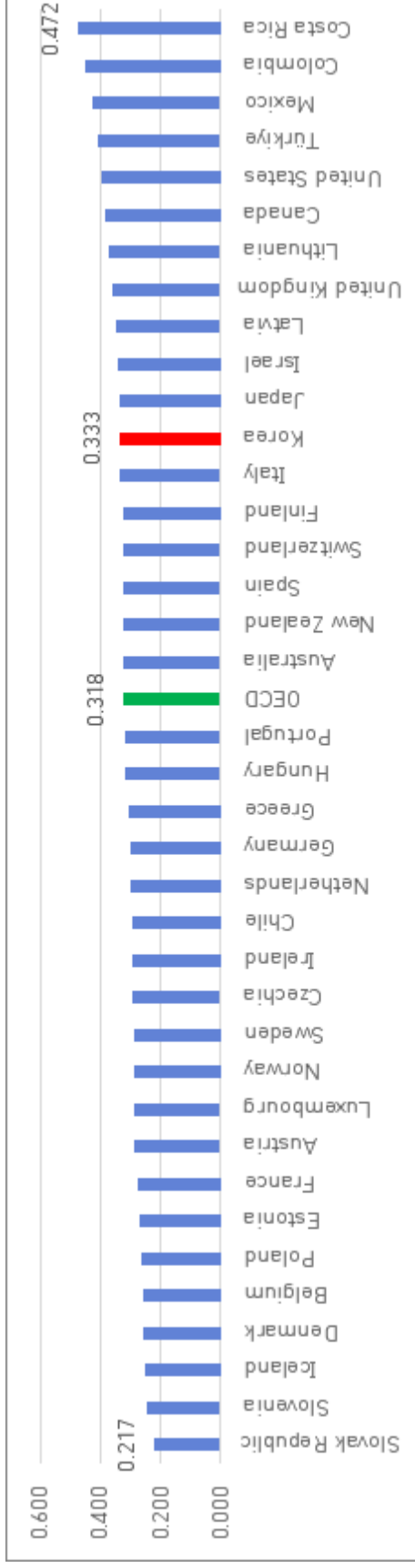
<팔마비율>



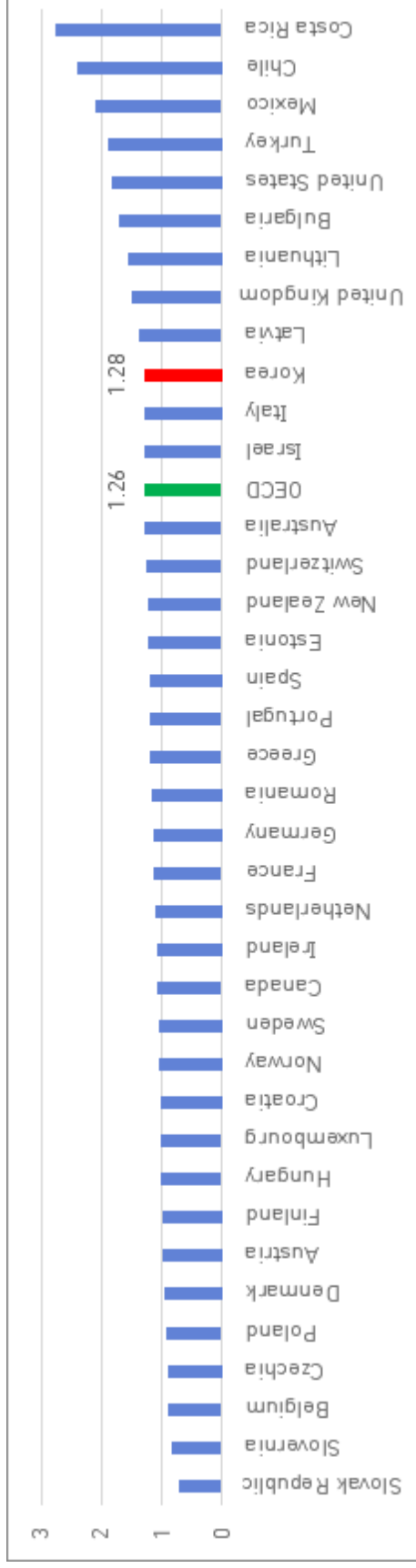
자료: OECD의 지니계수 자료를 토대로 저자 작성

[그림 III-5] 2022년 또는 최근 연도 OECD 회원국별 지니계수와 팔마비율

<지니계수>



<팔마비율>



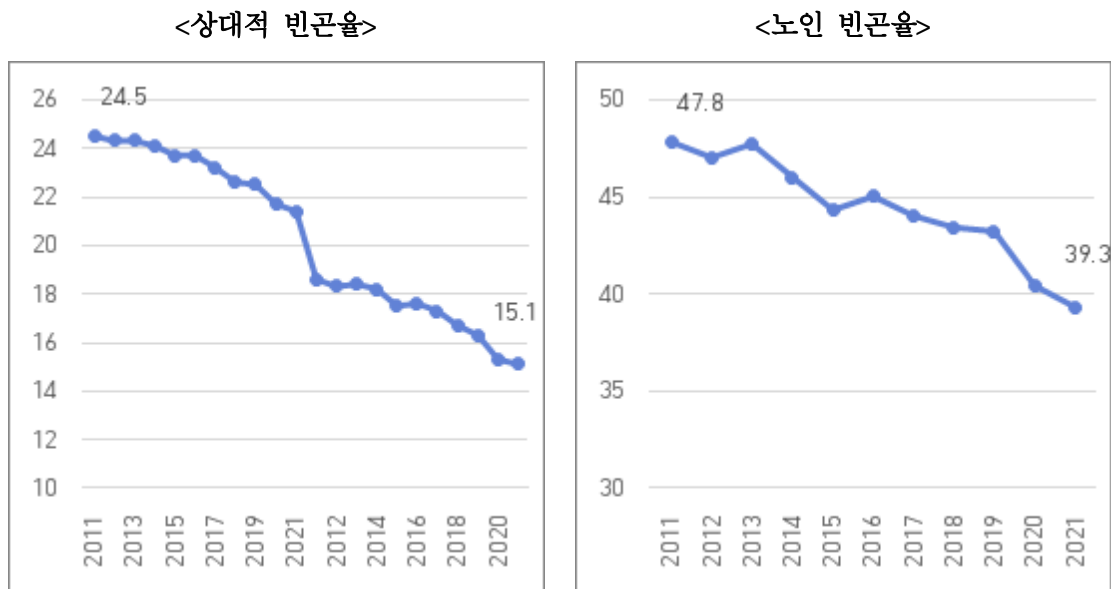
자료: OECD의 Income Inequality 자료를 토대로 저자 작성

- 우리나라의 상대적 빈곤율은 2011년 이후 점진적으로 하락추세에 있음에도 불구하고 2022년 또는 최근 연도를 기준으로 OECD 회원국과 비교해보면 우리나라의 상대적 빈곤율은 여전히 상당히 높은 수준임
 - 2021년 상대적 빈곤율은 15.1%로 이는 2011년과 비교하여 9.4%p 낮은 수준임
 - 2022년 또는 최근 연도 OECD 회원국 평균은 6.9%로 우리나라에 비해 8.2%p 낮은 수준임

- 우리나라의 노인 빈곤율 역시 2011년 이후 하락 추세를 보이고 있지만, 2022년 또는 최근 연도를 기준으로 OECD 회원국 중 2번째로 높은 수준이며, 이는 우리 사회 내에서 노인 계층의 경제적 취약성이 큰 문제임을 나타냄
 - 2021년 노인 빈곤율은 39.3%이며, 이는 2011년과 비교하여 8.9%p 낮은 수준임
 - 2022년 또는 최근 연도 OECD 회원국 평균은 14.9%로 한국과 비교하여 24.4%p 낮은 수준임
 - 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 회원국 중 에스토니아 다음으로 가장 높음

[그림 III-6] 연도별 빈곤율 추이

(단위: %)

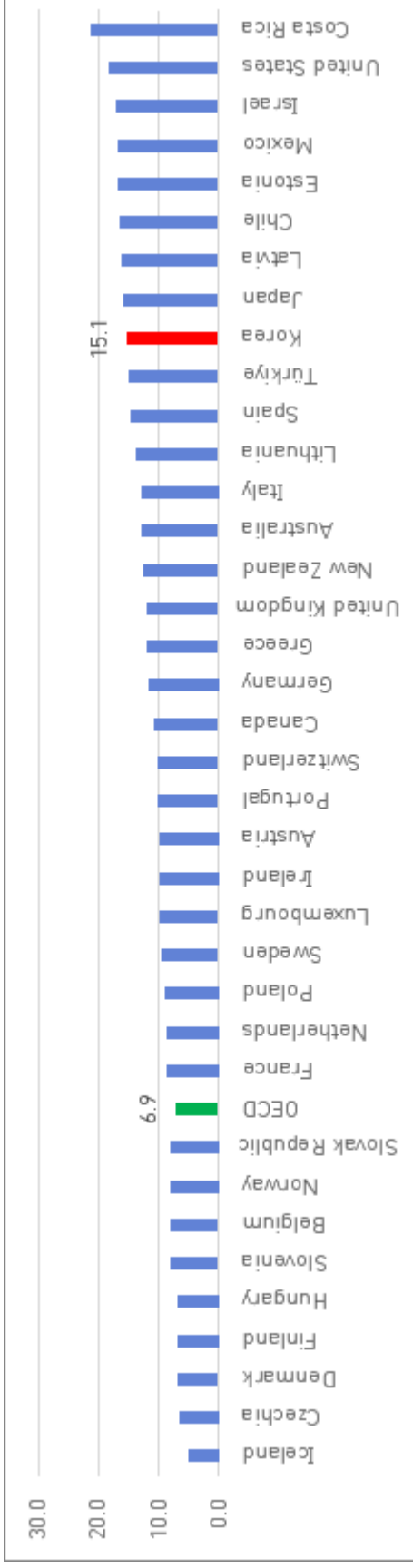


자료: OECD의 빈곤율 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 III-7] 2022년 또는 최근 연도 상대적 빈곤율

(단위: %)

<진체 연령 빈곤율>



<65세 이상 빈곤율>

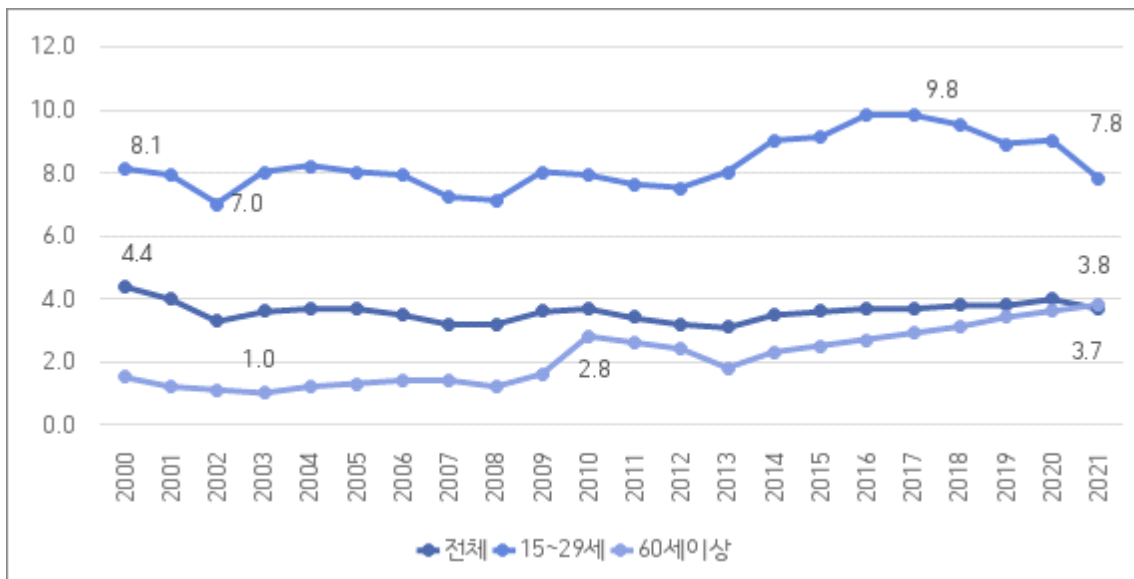


자료: OECD의 빈곤율 자료를 토대로 저자 작성

- 우리나라의 노인 실업률을 살펴보면, 2013년부터 계속 상승하여 2021년 역대 최고치를 기록하였으며, OECD 회원국과 비교하여 상대적으로 높은 수준임
 - 우리나라의 전체 실업률은 2001년 이후 4% 아래에서 큰 변동 없이 유지됨
 - 우리나라의 청년 실업률은 2012년부터 크게 악화되어 2017년 9.8%까지 상승하였으나, 이후 하락추세로 전환함
 - 2021년 기준 청년 실업률은 7.8%로 이는 역대 최고치 대비 2%p 낮은 수준임
 - 우리나라의 노인 실업률은 청년과 비교하여 낮은 수준이지만, 2013년부터 계속 상승하여 2021년 역대 최고치인 3.7%에 이름
 - 2022년 기준 우리나라의 전체 실업률은 OECD 회원국 평균과 비교하여 3.3%p 낮은 수준이며, OECD 회원국 중 5번째로 낮은 수준이지만, 노인 실업률은 OECD 회원국 평균보다 1.1%p 높은 수준임

[그림 III-8] 연도별 실업률

(단위: %)



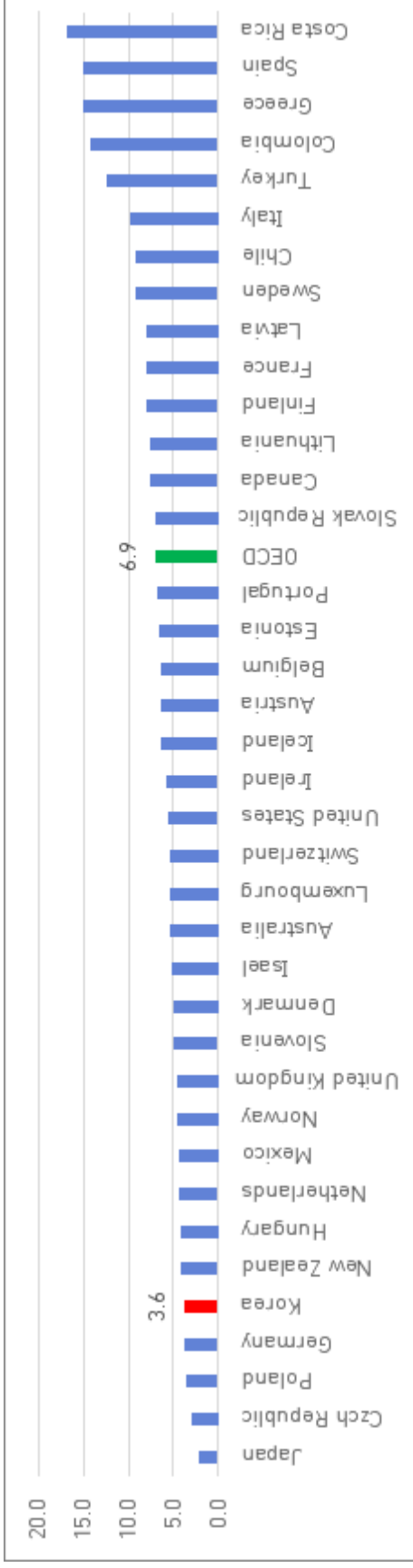
자료: 통계청의 실업자 및 실업률 자료를 토대로 저자 작성

- 우리나라의 높은 노인 실업률은 고령층에 대한 정부의 지원정책이 효과적으로 시행되지 않는다면 노인 빈곤 문제를 더욱 악화시킬 수 있음

[그림 III-9] 2022년 기준 OECD 국가 실업률

(단위: %)

<15~64세 이하>



<65세 이상>



자료: OECD의 사회복지지출 자료를 토대로 저자 작성

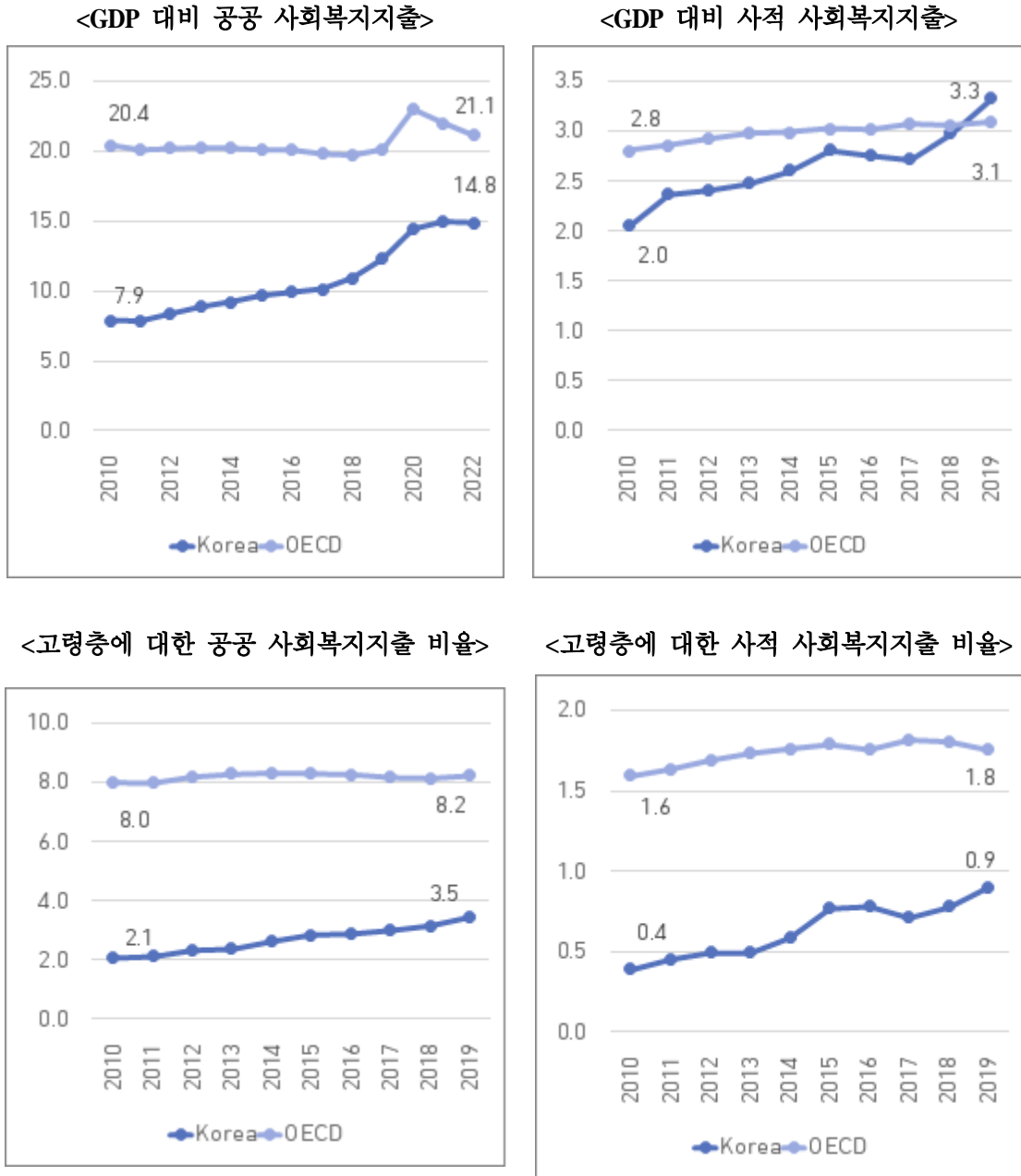
다. 재정지출 여건

- 우리나라는 저성장, 저출생, 고령화 사회로 진입하고 있어 사회복지 분야에 대한 재정수요가 증가하고 있으나, 공공 사회복지지출은 전반적으로 OECD 회원국과 비교하여 낮은 수준임
 - 우리나라의 공공 사회복지지출은 GDP 대비 비율을 기준으로 2012년 이후 매년 증가하고 있으나 OECD 회원국 평균보다 여전히 낮은 수준임
 - 2022년 기준 우리나라의 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율은 14.8%이며, 이는 OECD 평균과 비교하여 6.3%p 낮고 OECD 회원국 평균의 70.1% 정도 되는 수준임
 - 고령층에 대한 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율 역시 2010년 이후 매년 점진적으로 증가하고 있으나 여전히 OECD 회원국 평균보다 낮음
 - 2022년 기준 우리나라의 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율은 역대 최고치인 3.5%인데 이는 OECD 회원국 평균과 비교하여 4.7%p 낮은 수준임

- 우리나라의 사적 사회복지지출은 GDP 대비 비율 기준으로 증가추세를 보이고 있으며 그 속도는 OECD 회원국과 비교하여 빠르지만, 고령층에 대한 사적 사회복지지출은 OECD 회원국 평균의 절반 수준에 불과함
 - 2019년 기준 GDP 대비 우리나라의 사적 사회복지지출 비율은 3.3%이며, 이는 OECD 회원국 평균과 비교하여 0.2%p 높은 수준임
 - 2010년 OECD 회원국 평균은 2.8%로 우리나라보다 0.8%p 높은 수준이었음
 - 2019년 GDP 대비 고령층에 대한 사적 사회복지지출의 OECD 회원국 평균은 1.8%이며, 우리나라보다 0.9%p 높은 수준임
 - OECD 회원국의 고령층에 대한 사적 사회복지지출이 전체 사적 사회복지지출의 58.1%를 차지하지만, 우리나라는 27.2%에 불과함

[그림 III-10] 연도별 GDP 대비 사회복지지출 비율

(단위: %)

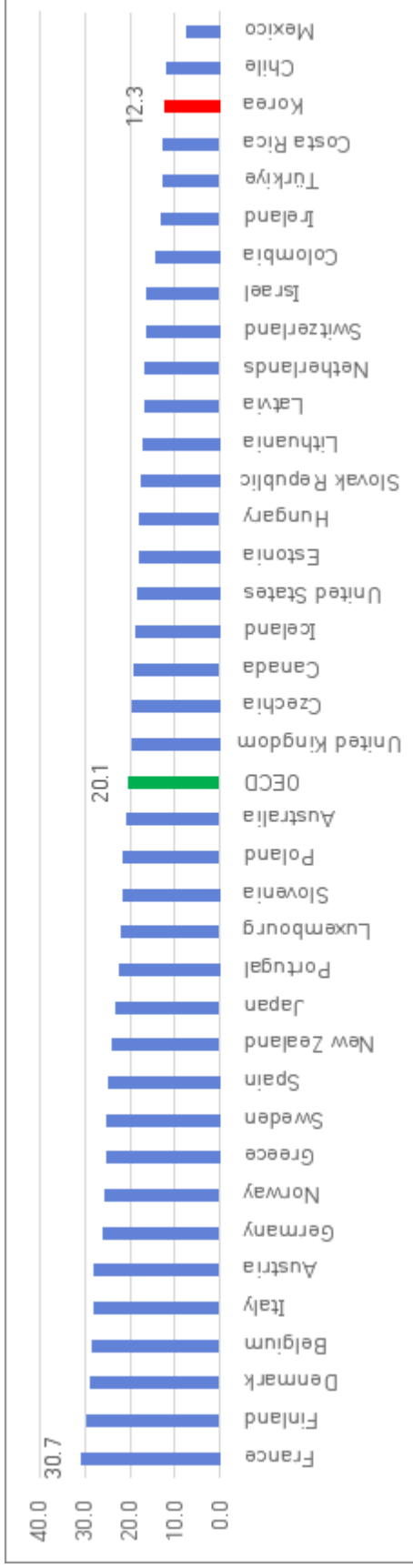


자료: OECD의 사회복지지출 자료를 토대로 저자 작성

[그림 Ⅲ-11] 2019년 기준 사회복지지출

(단위: %)

<GDP 대비 공공 사회복지지출>



<GDP 대비 사적 사회복지지출>



자료: OECD의 사회복지지출 자료를 토대로 저자 작성

[그림 III -12] 2019년 기준 고령층에 대한 사회복지지출

(단위: %)

<GDP 대비 공공 사회복지지출>



<GDP 대비 사적 사회복지지출>

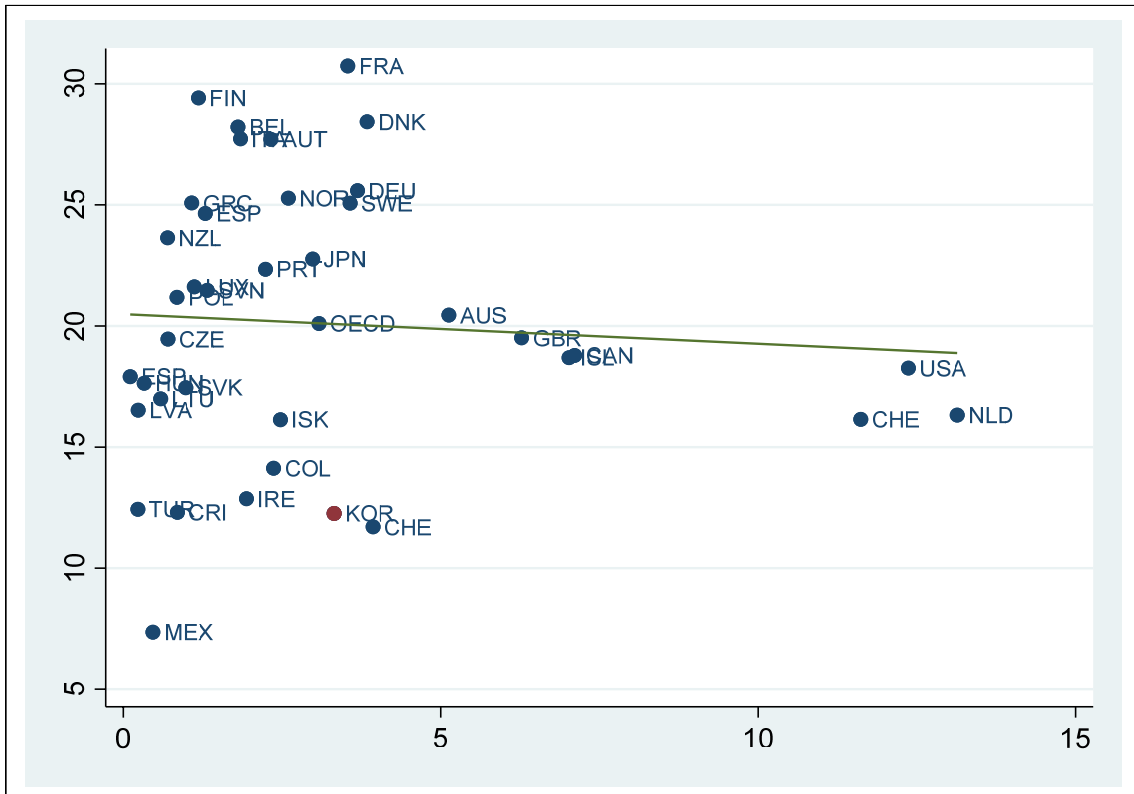


자료: OECD의 사회복지지출 자료를 토대로 저자 작성

- 우리나라의 전체 사회복지지출 수준은 OECD 회원국과 비교하여 낮은 수준이며, 사적 사회복지지출 수준 역시 공공 사회복지지출을 크게 보완하는 수준이 아님
- [그림 III-13]을 보면, 일반적으로 OECD 회원국의 GDP 대비 사적 사회복지지출 비율은 5% 이하임
- 미국, 영국, 네덜란드 등 일부 국가는 이 비율이 5%를 초과하고 있으며, 이 경우 대체로 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율이 약 20%보다 낮음
- 우리나라는 공공 및 사적 사회복지지출 비율 모두 OECD 회원국과 비교하여 낮은 편에 속함
- 사적 사회복지지출은 개인, 민간기업, 비영리단체 등 사회의 사적부문에서 이뤄진 사회복지 관련 지출을 의미하므로, 공공 사회복지지출의 사각지대에 있는 부문을 보완하여 재정수요가 높은 부문의 사회복지 서비스 효율성을 향상시킬 수 있음

[그림 III-13] 2019년 기준 공공 및 사적 사회복지지출에 대한 산포도

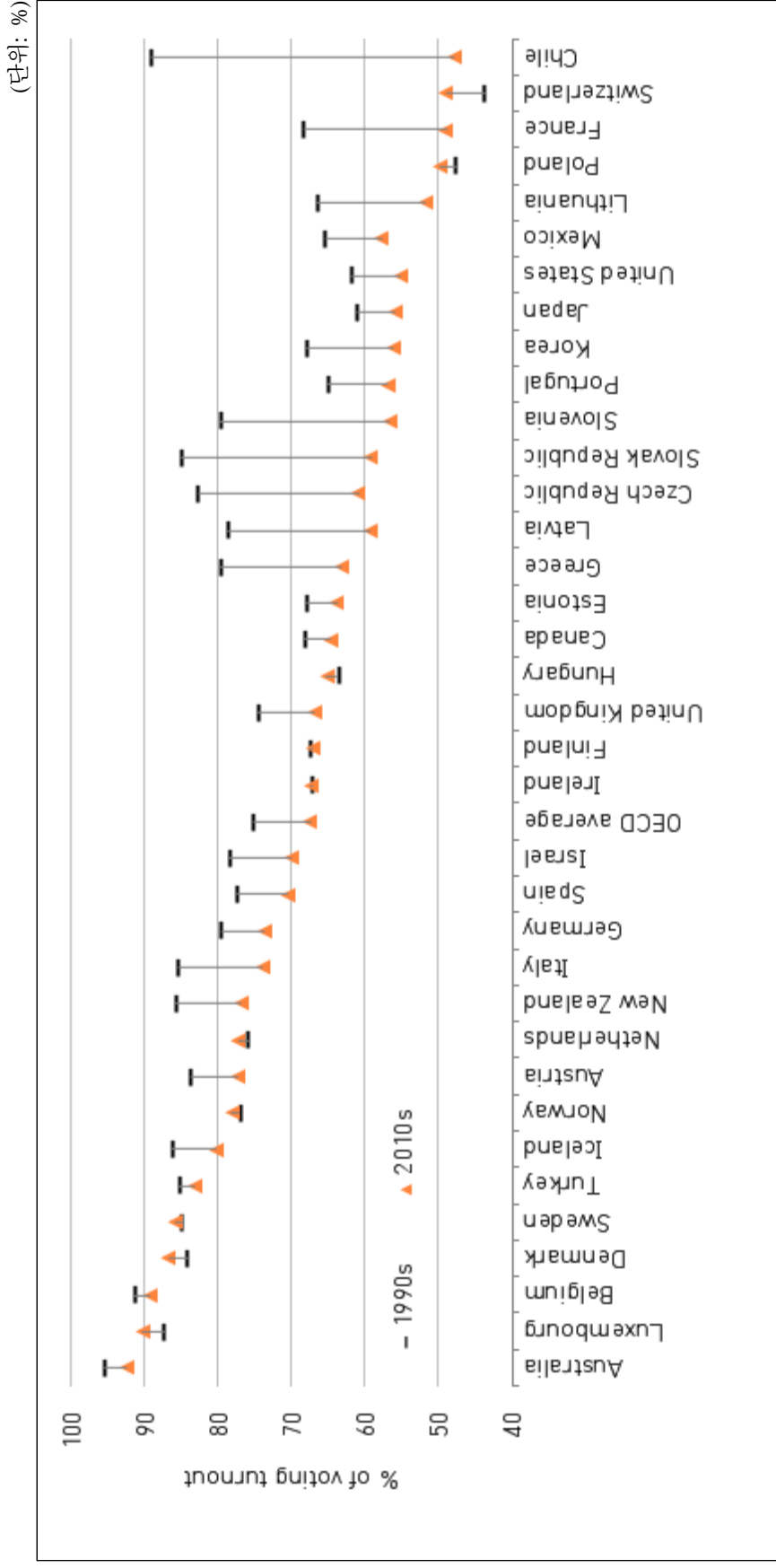
(단위: %)



주: 가로축은 GDP 대비 사적 사회복지지출 비율, 세로축은 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율을 의미함
 자료: OECD의 사회복지지출 자료를 토대로 저자 작성

- 2010년대 우리나라는 OECD 회원국과 비교하여 정치참여가 낮은 집단에 속함
 - 일반적으로 국민들은 선거를 통해 정치적 견해와 요구를 표현하므로 정치참여 수준은 투표율에 어느 정도 반영된다고 할 수 있음
 - 우리나라를 포함한 대부분 OECD 회원국의 2010년대 투표율은 1990년대와 비교하여 하락함
 - 1990년대 OECD 회원국 투표율의 평균은 75%였으나 2010년대에는 68%로 하락함
 - 1990년대 우리나라의 투표율은 68%였으나 2010년대에는 56%로 하락함
 - 2010년대 우리나라의 투표율은 OECD 회원국 평균과 비교하여 12%p 낮음
 - 2010년대 우리나라의 투표율은 OECD 회원국 37개국 중 30위에 해당함

[그림 III-14] 1990년대와 2010년대 OECD 회원국의 평균 투표율 변화

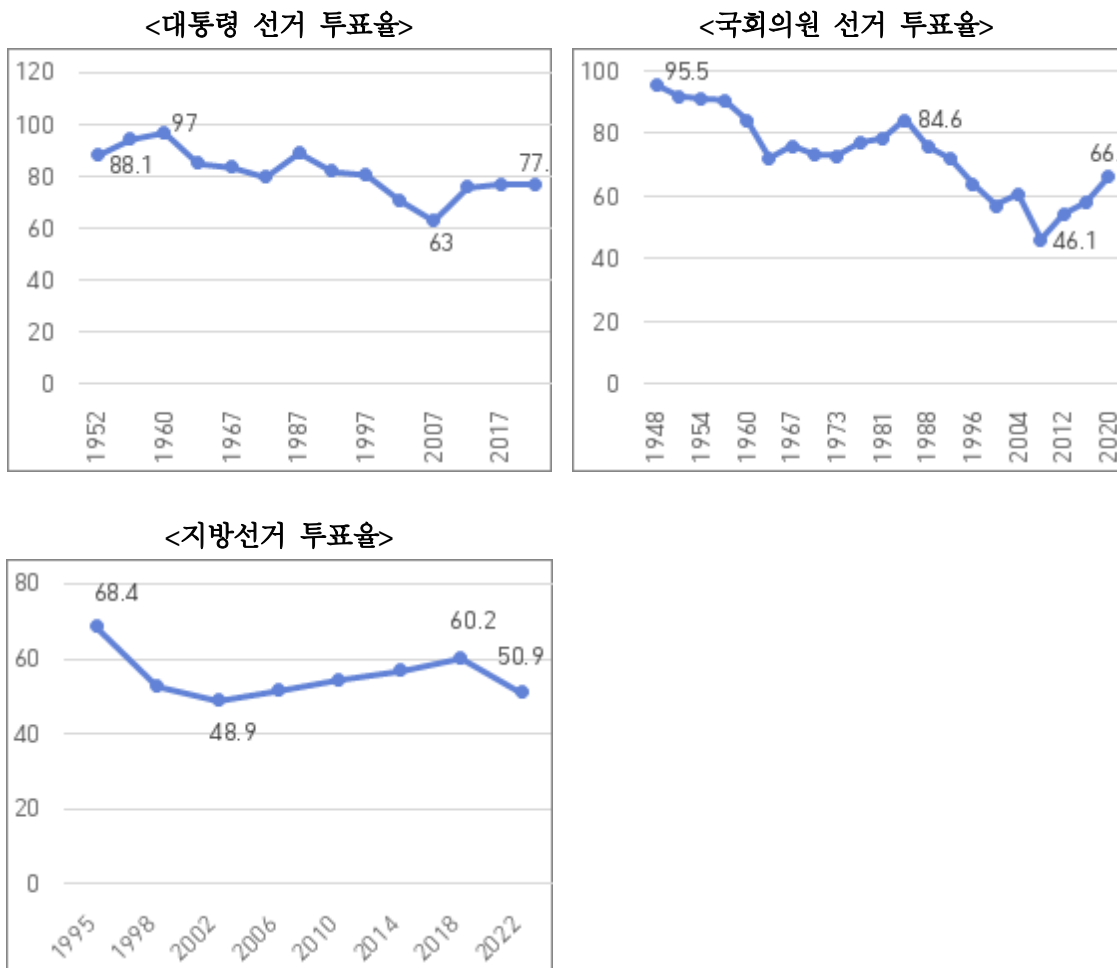


자료: OECD(2019, p. 40) Figure 2.3

- 우리나라의 대통령 선거와 국회의원 선거 투표율은 2010년대 이후 상승추세를 보이고 있으나, 지방선거 투표율의 경우 2000년대부터 상승추세를 보이다가 최근 큰 폭으로 하락함
 - 우리나라는 1980년대까지 투표율이 높았으나 1990년대에 하락추세를 보임
 - 대통령선거 투표율은 2007년 63%로 최저 수준을 보였으나 2022년 77.1%로 회복함
 - 국회의원 선거 투표율은 2008년 46.1%로 최저 수준을 보였으나 2020년 66.2%로 회복함
 - 다만, 지방선거 투표율은 2002년 48.9%로 최저 수준을 보인 이후 계속 상승하여 2018년 60.2%를 기록하였으나 2022년에는 2002년과 비슷한 수준인 50.9%로 하락함

[그림 III-15] 연도별 선거유형별 투표율

(단위: %)



자료: 통계청의 선거 투표율 자료를 토대로 저자 작성

3. 제도적 특징

- 개인기부금에 대한 특별세액공제는 <표 III-2>에 제시한 바와 같이 기부유형에 따라 지원수준이 다름
 - 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금은 근로소득 100% 범위 내에서 기부금의 일정 비율(100/110(=90.9%), 15% 또는 25%)을 세액공제 받음
 - 우리사주조합기부금과 일반기부금(종교단체 및 비종교단체 포함)은 근로소득 30% 범위 내에서 기부금의 일정 비율(15% 또는 30%)을 세액공제 받음
 - 2021~2023년에 지급된 기부금에 대해 한시적으로 세액공제율을 5%p 상향조정하여 적용하였으며, 2024년에는 기부금 3천만원 초과분에 대해 한시적으로 세액공제율을 5%p 상향 조정하여 적용함
 - 기본 세액공제율은 15%로 동일하지만, 고액기부 기준 초과분에 대한 공제율은 우리사주조합기부금, 특례기부금, 일반기부금(종교단체 및 비종교단체 포함)의 경우(30%)가 정치자금기부금과 비교하여 5%p 더 높음
 - 고향사랑기부금은 기부금이 10만원 초과하는 경우 세액공제율이 15%로 동일하므로 고액기부에 대한 세제혜택 우대가 존재하지 않음
 - 세액공제 대상금액 한도가 가장 높은 기부금은 ① 정치자금기부금, 고향사랑기부금, 특례기부금이며, 그다음은 ② 우리사주조합기부금과 종교단체 기부금이 없는 경우의 일반기부금 ③ 종교단체 기부금이 있는 경우의 일반기부금 순으로 높게 나타남
 - 종교단체 기부금이 있는 경우, 지정단체(종교단체 제외) 기부가 없다면 한도액은 (근로소득금액 - ① - ② - ③ - ④) × 10%임

<표 III-2> 2023년 12월 기준 기부금 세액공제 대상한도 및 세액공제율

기부금 종류	세액공제 대상금액 한도	세액공제율	이월 공제
① 정치자금기부금	근로소득금액×100%	10만원 이하: 100/110	
		10만원 초과: 15% 3천만원 초과: 25%	
② 고향사랑기부금	(근로소득금액 - ①)×100%	10만원 이하: 100/110	
		10만원 초과: 15%	

<표 III-2>의 계속

기부금 종류	세액공제 대상금액 한도	세액공제율	이월 공제
③ 특례기부금	(근로소득금액-①-②)×100%	③+④+⑤: 15% 1천만원 초과분: 30% ²⁾	10년
④ 우리사주조합기부금	(근로소득금액-①-②-③)×30%		
⑤ 일반기부금(종교단체에 기부한 금액이 있는 경우)	(근로소득금액-①-②-③-④)×10%+[(근로소득금액-①-②-③-④)×20%와 종교단체 외에 지급한 금액 ¹⁾ 중 적은 금액]		10년
⑥ 일반기부금(종교단체에 기부금이 없는 경우)	(근로소득금액-①-②-③-④)×30%		

주: 1) 당해 및 이월 연도 종교단체 외 일반 기부금을 의미

2) 2021년 1월 1일~2022년 12월 31일 기간 공제율은 한시적으로 5%p 증가함

자료: 국세청(2023), 『원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내』를 토대로 저자 작성

- 현행 제도하에서는 동일한 금액을 기부하더라도 기부유형에 따라 세액공제율과 한도가 달라져 세제 혜택의 크기가 다름
 - 논의의 편의를 위해 다른 소득공제가 없다고 가정하고(즉, 소득 = 과세표준) 소득수준별로 기부금액에 따른 세제혜택이 어떻게 다른지 살펴봄
 - 일반 기부에 대해서는 15%의 세액공제율을 적용하고, 기부유형에 따라 고액기부 기준 초과분에 대해서는 25% 또는 30%의 세액공제율을 적용함
 - 일반기부금과 우리사주조합기부금의 공제한도는 최대 근로소득의 30%이고, 그 밖에 다른 기부유형의 공제한도는 근로소득의 100%임
 - 근로소득 1,000만원, 3,200만원, 6,900만원을 가정하고 기부금액이 증가할 때 기부유형에 따라 세제지원 규모가 어떻게 달라지는지 살펴봄
 - 기부유형은 정치기부금, 일반기부금(종교단체 기부금=0), 종교단체 기부금(일반기부금=0)으로 구분함

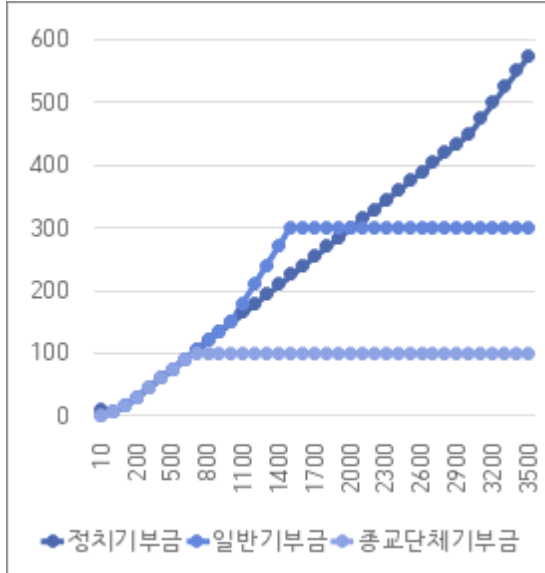
- 시뮬레이션 결과를 살펴보면, [그림 III-16]에서 제시한 것처럼 근로소득이 적을수록 세액공제 한도가 낮아지며 정치기부금, 일반기부금, 종교단체 기부금 순으로 기부금의 임계점이 높게 나타남
 - 기부금 임계점이란 기부금 세액공제액이 한도를 초과하게 되는 시점의 기부액을 의미함

- 기부액이 1천만원을 초과하는 구간 중 세액공제 한도에 미치지 않는 구간에서는 일반기부금의 세제혜택이 가장 크게 나타남
 - 이는 고액기부 기준인 1천만원을 초과하는 기부금액에 대한 세액공제율이 30%로 높기 때문임
 - 일반기부금 한도 내에서는 일반기부금 고액기준은 1천만원으로 정치기부금 고액기준인 3천만원보다 낮으며, 세액공제율은 정치기부금보다 5%p 더 높음
 - 정치기부금의 공제한도는 근로소득의 100%로 일반기부금보다 높기 때문에, 정치기부금에 대한 세제혜택이 일반기부금보다 높은 구간이 존재함
- 기부유형별 공제한도 수준은 기부행위 유인효과를 저해할 만큼 작지 않음
- 소득수준에 따라 공제한도가 달라지므로 소득수준이 낮을수록 한도가 낮아지지만, 근로소득과 기부액 수준을 비교할 때 세액공제 한도가 기부 의사결정에 큰 제약이 되지 않을 것으로 판단됨
 - 일반기부금과 정치기부금 임계점에 해당하는 기부금은 근로소득보다 크므로 세액공제 한도가 기부액을 결정하는 데 제약이 되지 않음
 - 반면, 종교단체 기부금은 세액공제 한도가 비종교단체 기부금의 한도보다 낮은 수준이지만, 이 한도금액이 근로소득에서 차지하는 비중이 상당히 크기 때문에 세액공제 한도가 기부액을 결정하는 데 제약이 되지 않을 확률이 높을 것으로 판단됨
- 세액공제 한도 내에서 기부금 1천만원 초과 구간에서는 일반기부금 세제혜택이 가장 큼
- 일반기부금에 대한 고액기부 기준이 정치자금기부금보다 낮음
 - 정치자금기부금에 대한 고액기부 기준은 3천만원으로 1천만~3천만원 사이에서는 일반기부금에 대한 세제혜택이 더 큼
 - 다만, 정치자금기부금에 대한 세액공제 한도는 일반기부금보다 더 큼
 - 일반기부금에 대한 세액공제 한도는 종교기부금보다 높음

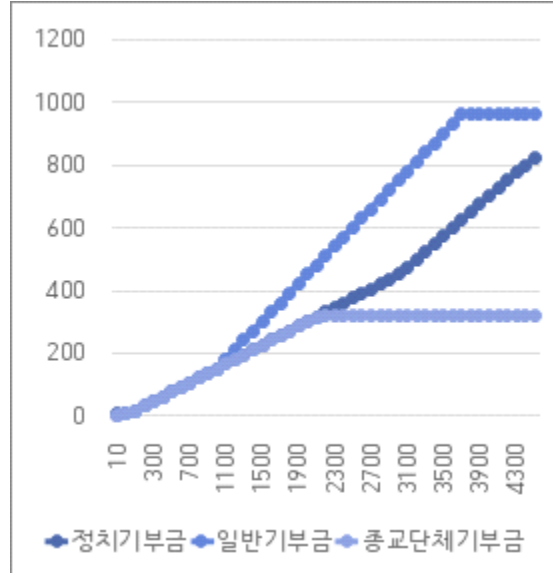
[그림 III-16] 소득별 기부금액에 따른 세제지원 금액

(단위: 만원)

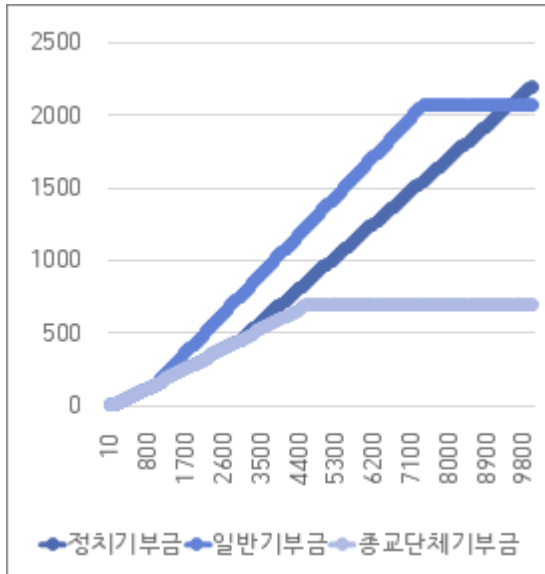
<근로소득: 1,000만원>



<근로소득: 3,200만원>



<근로소득: 6,900만원>



주: 가로축은 기부액, 세로축은 기부금 세액공제액을 나타냄
 자료: 저자 작성

- 근로소득이 낮은 집단은 고액기부 유인 효과가 미미할 것으로 판단됨
 - 저소득층은 전체 소득 대비 고액기부 기준액의 비중이 크므로, 고액기부에 대한 세액공제율 인상은 주로 고소득층의 기부를 유인할 수 있을 것으로 보임

- 사업소득만 있는 기부자는 기부유형에 따라 사업소득의 30% 또는 100% 범위 내에서 기부금을 필요경비로 신고하여 세제혜택을 받을 수 있음
 - 종합소득 한계세율이 세액공제율보다 높을 경우, 사업소득만 있는 기부자의 세제혜택은 근로소득자보다 큼
 - 사업소득과 다른 유형의 소득이 있는 종합소득 신고자는 기부유형에 따라 종합소득의 30% 또는 100% 범위 내에서 기부금을 사업소득의 필요경비로 세제혜택을 받거나 종합소득에 대한 세액공제 혜택을 받을 수 있음
 - 기부자는 어떤 방식으로 세제지원을 받을 것인지 선택할 수 있음
 - 종합소득 한계세율이 세액공제율보다 낮다면 세액공제 혜택을 받을 것이며, 그 반대의 경우에는 기부금을 필요경비로 신고하여 세제혜택을 받을 것임

- 소득세 한계세율과 세액공제율 차이에 따라 사업소득자와 근로소득자에 대한 기부금 세제지원액이 달라짐
 - <표 III-3>에 제시한 것처럼 일반적으로 과세표준 1,400만원 이하 구간에서는 한계세율이 세액공제율보다 낮으므로, 근로소득자가 사업소득자보다 세제혜택 측면에서 더 유리함
 - 과세표준이 1,400만원 초과 5,000만원 이하 구간인 경우에는 한계세율과 세액공제율이 동일하므로, 근로소득자와 사업소득자의 기부에 대한 세제혜택이 서로 무차별함
 - 과세표준 5,000만원 초과 구간에서는 한계세율이 세액공제율보다 더 크므로, 사업소득자가 근로소득자보다 세제혜택 측면에서 더 유리함
 - 하지만 기부액 1,000만원 초과분에 대해서는 세액공제율이 30%(2021~2023년에는 한시적으로 35%)이므로 과세표준 5,000만원 초과 8,800만원 이하 구간에서는 기부액 크기에 따라 근로소득자가 세제혜택 측면에서 더 유리한 상황이 존재함
 - 정치기부의 경우에는 기부액 3,000만원 초과분에 대해 세액공제율이 25%가 적용됨
 - 과세표준 8,800만원 초과 1억 5,000만원 이하 구간에서는 일반적으로 한계세율이 세액공제율보다 더 크므로 사업소득자가 세제혜택 측면에서 더 유리함
 - 최근 기부액 1,000만원 초과분에 대한 세액공제율은 일시적으로 35%로 상향 조정되어 사업소득자와 근로소득자의 고액기부 기준 초과분에 대한 세제혜택은 동일함

- 하지만 기부액 1,000만원 이하에서는 사업소득자에 대한 기부 세제지원액이 근로소득자보다 더 큼
- 따라서 이 과세표준 구간에서는 사업소득자에 대한 기부 세제지원액이 근로소득자보다 더 클 것임
- 과세표준 1억 5,000만원 초과 구간에서는 한계세율이 38~45%이므로 사업소득자의 기부 세제지원액이 근로소득자보다 큼

〈표 III-3〉 소득세 과세표준 구간 및 한계세율

과세표준 범위	한계세율	기부금 세액공제율
1,400만원 이하	6%	15%
1,400만원 초과 ~ 5,000만원 이하	15%	15%
5,000만원 초과 ~ 8,800만원 이하	24%	15%
8,800만원 초과 ~ 1억 5,000만원 이하	35%	15%
1억 5,000만원 초과 ~ 3억원 이하	38%	15%
3억원 초과 ~ 5억원 이하	40%	15%
5억원 초과 ~ 10억원 이하	42%	15%
10억원 초과	45%	15%

주: 1. 2023년 기준 일반 고액기부 1,000만원 초과분에 대해 세액공제율 35% 적용
 2. 정치기부 고액기부 기준 3,000만원 초과분에 대해 세액공제율 25% 적용

자료: 저자 작성

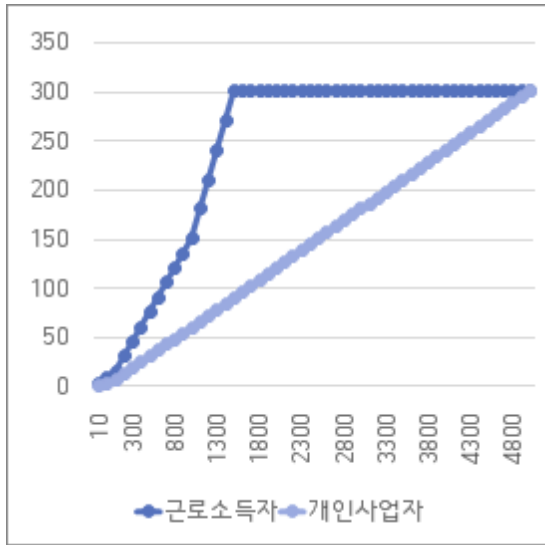
- [그림 III-17]은 소득(=과세표준) 1,000만원, 6,900만원, 9,000만원에 대한 기부액과 세제지원액 간의 관계를 보여주는데, 소득이 높을수록 사업소득자의 기부에 대한 세제혜택이 근로소득자보다 더 유리함을 보여줌
 - 기부금 1,000만원 초과분에 대해서는 세액공제율 30%를 적용하여 세제지원액을 추정함
 - 세액공제율 35%를 적용하더라도 결과에는 큰 변화가 없음
 - 소득 1,000만원인 경우, 근로소득자에 대한 기부 세제지원액이 사업소득자보다 크며, 근로소득자가 세액공제 한도액에 먼저 도달함
 - 소득 6,900만원인 경우, 기부금 2,500만원까지는 사업소득자에 대한 기부 세제지원액이 근로소득자보다 더 크지만, 기부금 2,500만원 이후부터는 역전됨
 - 이는 기부금 1,000만원 초과분에 대한 세액공제율 30%가 한계세율 24%보다 더 높기 때문임

- 소득 9,000만원인 경우, 사업소득자에 대한 기부 세제지원액이 근로소득자보다 크며, 사업소득자가 공제한도액에 먼저 도달함

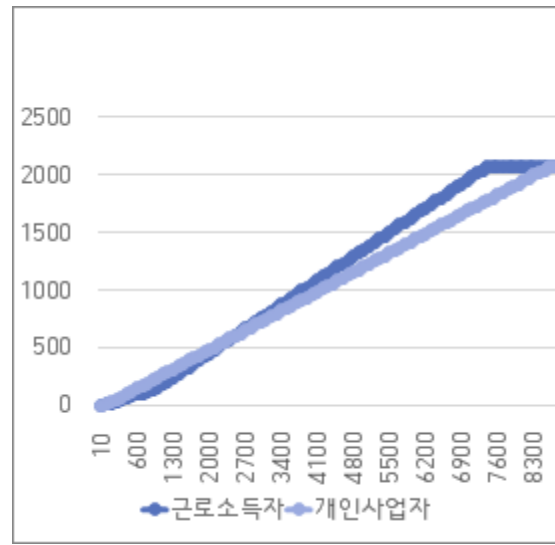
[그림 Ⅲ-17] 소득별 소득유형별 기부금에 따른 세제지원 금액

(단위: 만원)

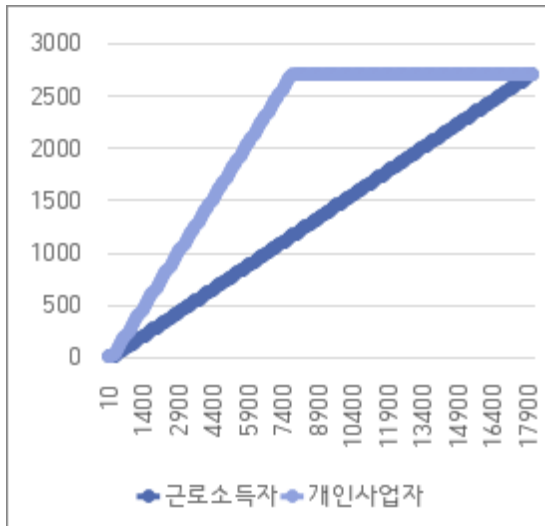
<소득: 1,000만원>



<소득: 6,900만원>



<소득: 9,000만원>



주: 가로축은 기부액, 세로축은 기부금 세액공제액을 나타냄
 자료: 저자 작성

4. 제도 현황

- 기부에 대한 세제지원은 2014년 세제지원 방식을 소득공제에서 세액공제로 전환한 이후 계속 확대되는 방향으로 변화해 옴
 - 기부금 세액공제 제도는 기부금액 규모에 따라 2개의 세율을 적용함
 - 일반 기부에 대해서는 15%의 공제율을 적용함
 - 고액기부 기준액 초과분에 대해서는 30%(정치자금기부금의 경우 25%)의 공제율을 적용함
 - 고액기부 기준액은 하향 조정되어 옴
 - 2014년 3천만원에서 2천만원으로 하향 조정됨
 - 2019년 2천만원에서 1천만원으로 하향 조정됨
 - 단, 정치자금기부의 고액기부 기준은 3천만원을 유지해 옴
 - 2014년에는 고액기부 기준액을 하향 조정하면서 세액공제율을 25%에서 30%로 5%p 상향 조정함
 - 정치자금기부에 대한 공제율은 25%로 변화가 없었음
 - 2021~2022년 한시적으로 세액공제율을 5%p 상향 조정하여 고액기부 기준액 이하 기부금에 대해서는 20%, 고액기부 기준액 초과분에는 35%의 공제율을 적용함
 - 정치자금기부의 경우 고액기부 초과분에 30% 공제율을 적용함

- 2024년에는 한시적으로 기부금 3천만원 초과분에 대해 40%의 공제율을 적용함
 - 즉, 2024년 기부금에 대한 세액공제율은 다음과 같음
 - 1천만원 이하: 15%
 - 1천만원 초과 3천만원 이하: 30%
 - 3천만원 초과: 40%

- 『국세통계연보』 자료를 활용하여 2021~2022년 한시적으로 세액공제율을 인상한 정책 시행으로 기부 신고자 수, 기부액, 세액공제액, 평균 세액공제율이 어떻게 변화하였는지 살펴봄¹⁾

1) 여기서 기부 신고자와 기부액은 『국세통계연보』상 기부금 세액공제대상금액이 있는 자와 기부금 세액

- 세액공제율 인상으로 기부 신고자 수, 기부액, 세액공제액, 평균 세액공제율이 어느 정도 증가하였는지를 살펴봄
- 2021년 이후 고액기부 증감 여부를 살펴보기 위해, 평균 세액공제율과 법정세액공제율 간의 차이를 산출하여 살펴봄
 - 평균 세액공제율과 법정세액공제율 간의 차이는 고액 기부로 인한 세액공제율 인상 수준을 나타내며, 2021년 전후 이 수준이 어떻게 변화하는지를 분석한다면 고액기부 수준 변화를 간접적으로 분석할 수 있음
 - 1천만원 초과분에 대해 높은 세액공제율이 적용되므로, 전체 기부에서 차지하는 고액기부 비중이 클수록 평균 세액공제율은 법정세액공제율보다 크게 나타날 것임
 - 즉, 기부금 1천만원 이하 구간의 세액공제율이 20%로 상승되었으므로, 고액기부가 없다면 평균 세액공제율은 20%이어야 함
 - 하지만 고액기부 기준액 초과분에 대해 35%의 높은 세액공제율이 적용되므로 고액기부 규모가 클수록 평균 공제율은 20%보다 더 크게 나타날 것임
- 『국세통계연보』 자료를 통해 종합소득의 경우 필요경비 산입방식으로 신고한 기부와 세액공제 방식으로 신고한 기부에 대해 기부 신고자 수, 기부액, 세액공제액, 평균 세액공제율 통계를 살펴봄
 - 세제지원 방식별로 2021~2022년 한시적 세액공제율 인상으로 인해 기부 관련 기초통계가 어떻게 변화하였는지를 살펴봄

가. 기부에 대한 세제지원 현황

- 2017년 이후 기부 신고자 수와 총기부액은 매년 점진적으로 계속 증가함
 - 2022년 기부 신고인원은 551만명이며, 이는 2017년과 비교하여 22.8% 증가한 수준임
 - 2022년 기부액은 6조 5,404억원이며 이는 2017년과 비교하여 20.1% 증가한 수준임
- 총세액공제액과 평균 공제율은 2017년 이후 매년 점진적으로 계속 증가하다가, 2021년과 2022년에 큰 폭으로 증가함

공제대상금액을 기준으로 하여 실제 해당연도에 기부한 자 및 기부금액과는 다른 개념일 수 있음

- 2021년과 2022년에 한시적으로 시행했던 세액공제율 5%p 인상으로 세액공제액과 평균 공제율이 크게 증가한 것으로 판단됨
 - 2022년 총세액공제액은 1조 3,506억원이며, 이는 2017년과 비교하여 59.9% 증가한 수준임
 - 2022년 평균 세액공제율 역시 20.7%로 이는 2017년과 비교하여 5.2%p 증가한 수준임
 - 2021년 총세액공제액과 평균 세액공제율은 각각 직전년도 대비 31.2%와 4.1%p 증가하였으며, 이는 기존 연도와 비교하여 큰 상승 폭임
- 총세액공제액 증가율은 기부액 증가율보다 더 크게 나타나며, 이는 재정적 관점에서 세액공제율 인상에 대한 세수손실비용이 기부증가 편익보다 더 클 수 있음을 간접적으로 보여줌
- 기부자가 세액공제율 인상 정책이 실시되지 않더라도 기존 연도 수준만큼 기부를 한다고 가정해보면, 기존 기부액에 5%는 기회비용 관점에서의 세수손실비용임
 - 만약 세액공제율 인상으로 기부가 증가했다면, 기부 증가분은 편익이지만 기존 기부액에 대한 5%와 함께 편익의 5% 역시 세수손실비용임
 - 총세액공제액 증가율이 기부액 증가율보다 크다는 것은 기존 기부액 규모가 작지 않다는 것을 의미하므로 세수손실비용이 편익보다 더 클 수 있음을 보여줌
- 평균 세액공제율과 법정세액공제율 간의 차이는 고액기부에 따른 공제율 인상 수준을 의미하며, 이는 2021년 이후 크게 감소함
- 평균 세액공제율이 법정세액공제율 15% 또는 20%보다 큰 이유는 고액기부 기준액 초과분에 대한 높은 공제율이 적용되기 때문임
 - <표 III-4>에 제시된 평균 세액공제율과 법정세액공제율 간의 차이를 살펴보면, 2021년 이전에는 연평균 0.7%p이었으나, 2021년 이후에는 연평균 0.4%p로 고액기부로 인한 평균 공제율 인상 폭이 평균적으로 감소했음을 보여줌
 - 특히 2021년 평균 세액공제율과 법정세액공제율 간 차이는 0.1%p로 상당히 낮음
 - 여기서 중요한 점은 만약 세액공제율 인상 정책이 없어서 기부가 감소하는 상황이었다면 세액공제율 인상 정책으로 기존 기부 수준을 유지했다는 것은 기부 증가 효과로 볼 수 있다는 것임

- 이를 정확하게 분석하기 위해서는 세액공제율 인상 정책과 기부행위 간의 인과관계를 정확하게 추정하는 것이 필요함
- 2021~2022년 한시적으로 세액공제율을 인상하였으나, 2021년 소득세 최고세율 인상으로 고액기부가 감소했을 가능성이 어느 정도 존재함(<표 III-5> 참조)
 - 소득세 최고세율 인상으로 세부담이 증가함에 따라 기부 여력이 감소했을 가능성이 있음
 - 고액기부자의 경우 기부액을 증가시켜 세액공제 혜택을 추가로 받는 것보다 기부액을 유지하거나 감소시키는 것이 지출 측면에서 더 유리할 수 있음
 - 예컨대, 기부액이 1,100만원인 사람이 기부를 1,100만원으로 유지하면 2021년 세액공제율 인상으로 세제혜택이 55만원(=1,100만원×5%) 증가함
 - 만약 1,110만원으로 기부를 10만원 더 한다면 세제혜택은 58.5만원(1,100만원×5%+10만원×35%) 증가하지만 10만원 추가기부액이 있으므로 순세제혜택은 48.5만원이 되며, 이는 기부를 유지했을 때보다 더 적음
 - 만약 1,090만원으로 기부액을 감소시킨다면 51만원 세제혜택과 기부 지출액 10만원 감소 혜택이 발생하지만, 기회비용의 관점에서 10만원×35% 세제혜택을 포기하는 비용이 발생하므로 순세제혜택은 61만원이 되고, 이는 기부를 10만원 더 했을 때보다 더 큼

<표 III-4> 근로소득 기준 기부액 및 세액공제액

(단위: 명, 백만원, %, %p)

연도	공제대상 기부액		기부에 대한 세액공제액	평균 세액 공제율	일반기부 법정세액 공제율	차이
	인원	기부액				
	A	B				
		C	D=C/B×100	E	D-E	
2017	4,490,337	5,448,044	844,905	15.5	15	0.5
2018	4,685,246	5,696,830	888,037	15.6	15	0.6
2019	4,958,851	5,950,882	940,475	15.8	15	0.8
2020	5,174,117	5,945,973	948,246	15.9	15	0.9
2021	5,271,879	6,198,163	1,244,010	20.1	20	0.1
2022	5,513,012	6,540,404	1,350,639	20.7	20	0.7
평균	5,015,574	5,963,383	1,036,052	17.3	-	-
2017년 대비 2022년 증감률	22.8%	20.1%	59.86%	5.2%p	5%p	0.2%p

주: 결정세액 있는 자를 중심으로 표 작성
 자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

<표 III-5> 연도별 소득세 한계세율

과세표준 범위	2014~2016	2017	2018~2020	2021~2024
1,400만원 이하	6%	6%	6%	6%
1,400만원 초과 ~ 5,000만원 이하	15%	15%	15%	15%
5,000만원 초과 ~ 8,800만원 이하	24%	24%	24%	24%
8,800만원 초과 ~ 1억 5,000원 이하	35%	35%	35%	35%
1억 5,000원 초과 ~ 3억원 이하	38%	38%	38%	38%
3억원 초과 ~ 5억원 이하			40%	40%
5억원 초과 ~ 10억원 이하		40%	42%	42%
10억원 초과				45%

자료: 「소득세법」 제55조를 토대로 저자 작성

- 기부금 세액공제로 인한 실효세율 감소분은 코로나19 시기인 2019~2020년에 감소하였다가 2021년부터 다시 증가하였으며, 이는 2017년 수준보다 높음
 - 2017~2022년 기간에 기부금 세액공제로 인해 실효세율은 0.15~0.18%p 감소함
 - 기부금 세액공제 실효세율 감소 폭은 2017~2018년 0.16%p에서 2019~2020년 0.15%p로 감소하였다가 2021~2022년 0.18%p로 증가함
 - 2021~2022년 실효세율 감소 폭이 증가한 것은 한시적인 세액공제율 인상 효과가 반영된 것으로 보임

- 2014년 이후 소득세 최고세율이 상향 조정되어, 고소득자의 세부담이 증가하였으며, 이는 고소득자를 중심으로 기부 여력이 감소했을 수 있어 세액공제율 인상 효과를 어느 정도 상쇄할 우려가 있음
 - 2017~2022년 기간에 기부금 세액공제 신고자에 대한 실효세율은 점진적으로 증가하는 추세를 보임
 - 기부금 세액공제로 인한 실효세율 감소 수준은 실효세율 증가 수준보다 더 작음
 - 2022년 기준 기부금 세액공제 실효세율 감소 폭 수준은 전체 세부담의 2.32%였으나, 이는 2017년과 비교하여 0.13%p 감소함
 - 소득세 최고세율이 상향 조정되면서 고소득자의 세부담이 증가했으므로, 고소득자를 중심으로 고액기부에 대한 세액공제율 인상 효과가 세부담 증가로 어느 정도 상쇄되었을 가능성이 있음
 - 세부담 증가는 순소득 감소를 의미하고, 이는 기부 여력의 감소를 의미함

<표 III-6> 근로소득 기준 기부금 세액공제의 실효세율 기여수준

연도	과세대상 소득	기부금 공제금액	결정세액	실효세율	기부금 세액공제 실효세율 감소 폭	비중
	백만원	백만원	백만원	%	%p	%
2017	532,717,482	844,913	34,736,523	6.52	0.16	2.45
2018	571,151,468	888,044	38,310,300	6.71	0.16	2.38
2019	612,764,446	940,483	41,103,367	6.71	0.15	2.24
2020	637,800,494	948,258	44,166,185	6.92	0.15	2.17
2021	698,261,914	1,244,021	52,700,671	7.55	0.18	2.38
2022	760,877,537	1,350,647	59,147,881	7.77	0.18	2.32
평균	635,595,557	1,036,061	45,027,488	7.03	0.16	2.32
2017년 대비 2022년 증감률	42.8%	59.9%	70.3%	1.25%p	0.02%p	-0.13%p

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

나. 기부유형별 세제지원 현황

- 모든 기부유형에 대해 전반적으로 기부 신고인원은 증가하는 추세이며, 특히 정치자금기부와 일반기부(종교단체 제외)에서 큰 폭의 증가를 보임
 - 정치자금 기부자 수는 다른 기부유형과 비교하면 가장 빠르게 증가하였으나, 연평균 기부자 수 비중은 3.74%로 낮은 편임
 - 특례 기부자 수는 소폭 감소하였으나, 연평균 기부자 수 비중은 25.6%로 일반기부(종교단체 제외) 다음으로 높은 비중을 차지함
 - 우리사주조합기부는 기부자 수가 꾸준히 증가하고 있으나, 평균 기부자 수 비중은 0.07%로 상당히 낮게 나타남
 - 우리사주조합기부의 경우, 소수의 기부자에 의해 기부가 이뤄지고 있음
 - 일반기부(종교단체 제외)는 기부자 수가 꾸준히 증가하고 있으며, 평균 기부자 수 비중은 51.3%로 가장 크게 나타남
 - 일반기부(종교단체)는 기부자 수가 안정적으로 증가하고 있으며, 평균 기부자 수 비중은 19.4%로 일반기부(종교단체 제외)와 특례기부 다음으로 높은 수준임

- 전년대비 2021년 기부자 수 증감률을 살펴보면, 정치자금 기부자수 증가율이 가장 높고, 그다음은 일반기부(종교단체 제외)와 일반기부(종교단체) 기부자 수의 증가율이 높게 나타남
 - 전년대비 2021년 정치자금 기부자 수 증가율은 8.2%임
 - 일반기부(종교단체 제외)와 일반기부(종교단체) 기부자 수 증가율은 각각 2.1%와 1.9%임
 - 그밖에 다른 기부유형의 기부자 수는 전년대비 10% 이상 감소함

<표 III-7> 연도별 기부유형별 기부자 수

(단위: 백만원)

연도	정치자금 기부	특례기부	우리사주 조합기부	일반기부	
				종교단체 제외	종교단체
2017	266,137	1,954,913	3,681	3,418,931	1,396,367
2018	251,360	1,860,640	4,433	3,606,502	1,446,824
2019	195,091	1,909,297	4,659	3,844,501	1,516,748
2020	274,590	2,105,439	6,384	4,011,709	1,431,574
2021	297,253	1,831,351	5,631	4,096,866	1,458,494
2022	420,288	1,886,954	4,815	4,273,063	1,523,436
평균	284,120	1,924,766	4,934	3,875,262	1,462,241
2017년 대비 2022년 증감률	57.9(%)	-3.5(%)	30.8(%)	25.0(%)	9.1(%)

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

- 일부기부금 규모는 전체 기부액에서 약 90% 이상의 비중을 차지하고 있어 대부분의 기부가 일반기부금 형태로 이루어지고 있음
 - <표 III-7>은 기부유형별 세액공제액과 <표 III-3>의 평균 세액공제율을 사용하여 기부금을 추정함
 - 세액공제액에 평균 세액공제율을 곱해 기부금을 산출하므로 기부유형별 기부액 비중은 세액공제액 비중과 동일함
 - 정치자금 기부액은 감소하였으나, 다른 유형의 기부액은 전반적으로 증가추세를 보임
 - 정치자금 기부금의 비중은 3% 이하를 유지하고 있으며, 2019년 최저점을 기록하고 2022년 다시 증가함

- 특례기부금의 비중은 4.4~5.8%를 유지하고 있으며, 2020년 약간 증가했지만 이후 다시 감소세를 보임
 - 기부금액 증가속도는 우리사주조합기부가 가장 빠르게 나타나며, 그다음으로 일반기부금의 증가속도가 빠르게 나타남
 - 특히 일반기부(종교단체 제외)에서 상당한 증가율이 나타남
 - 우리사주조합기부금의 비중은 0.04~0.07% 사이로 매우 작음
 - 기부금 중 일반기부금(종교단체)의 기부액이 가장 큰 비중을 차지함
 - 매년 소폭의 변동을 보이지만 항상 전체 기부액의 60% 이상을 차지함
 - 그다음으로는 일반기부금(종교단체 제외)의 비중이 크게 나타나며 대체로 23.1~30.2% 수준을 유지함
 - 전반적으로 안정적인 증가추세를 보이며 특히 2021년에 비중이 가장 컸음
- 전년대비 2021년 일반기부(종교단체 제외)와 일반기부(종교단체)의 기부액 증가율은 다른 기부유형과 비교하여 높게 나타남
- 2021년 정치자금 기부액, 법정 기부액, 우리사주조합 기부액은 전년대비 감소했으며, 2022년에 어느 정도 회복하고 있으나 우리사주조합 기부액을 제외하면 모두 2020년보다 낮은 수준임
 - 2022년 우리사주조합 기부액은 2020년과 비교하여 19.1% 증가한 수준임
 - 전년대비 2021년 일반기부(종교단체 제외)와 일반기부(종교단체)의 기부액 증가율은 각각 10.2%와 5.4%이며, 이 증가추세는 2022년에도 계속됨
 - 일반기부(종교단체 제외)는 2022년에도 전년대비 0.6%로 소폭 증가하고 있으나, 일반기부(종교단체)의 증가율은 6.5%로 상대적으로 더 높게 나타남

〈표 III-8〉 연도별 기부유형별 기부액

(단위: 백만원, %, %p)

연도	정치자금기부		특혜기부		우리사주조합기부		일반기부			
	추정액	비중	추정액	비중	추정액	비중	종교단체 제외		종교단체	
							추정액	비중	추정액	비중
2017	161,635	3.0	297,419	5.5	2,186	0.04	1,446,183	26.5	3,540,614	65.0
2018	156,534	2.7	296,069	5.2	2,123	0.04	1,571,304	27.6	3,670,806	64.4
2019	110,099	1.9	275,260	4.6	2,461	0.04	1,656,813	27.8	3,906,249	65.6
2020	150,178	2.5	343,429	5.8	3,856	0.06	1,697,223	28.5	3,751,293	63.1
2021	95,289	1.5	275,432	4.4	3,702	0.06	1,870,545	30.2	3,953,200	63.8
2022	130,465	2.0	313,273	4.8	4,591	0.07	1,881,447	28.8	4,210,628	64.4
평균	134,033	2.3	300,147	5.1	3,153	0.05	1,687,252	28.2	3,838,798	64.4
2017년 대비 2022년 증감률	-19.3%	-1%p	5.33%	-0.7%p	110.0%	0.03%p	30.1%	2.3%p	18.9%	-0.6%p

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

- 기부유형별로 세액공제액은 전반적으로 증가하는 추세를 보이며, 특히 일반기부와
우리사주조합기부의 세액공제액 증가세가 두드러짐
 - 정치자금기부는 세액공제액이 2017년에서 2019년까지 감소했다가 2020년 이후
다시 증가하는 추세를 보이며, 2022년에 가장 높은 수준을 기록함
 - 특례기부의 세액공제액은 전반적으로 증가하는 추세를 보임
 - 우리사주조합기부, 일반기부(종교단체), 일반기부(종교단체 제외)의 경우 세액
공제액이 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2021~2022년 큰 폭으로 증가함
 - 2021년 일반기부(종교단체 제외)와 일반기부(종교단체)의 전년대비 세액공제액
증가율은 각각 38.7%와 32.6%로 상당히 높게 나타남
 - 우리사주조합기부 세액공제액은 다른 기부 유형과 비교하여 가장 빠르게 증가
하며, 그다음으로는 일반기부(종교단체 제외), 일반기부(종교단체), 특례기부,
정치자금기부 순임
 - 2017년 대비 2022년 정치자금기부 증가율은 7.5%, 특례기부 증가율은 40.3%,
우리사주조합기부 증가율은 179.7%, 일반기부(종교단체 제외) 증가율은
73.2%, 일반기부(종교단체) 증가율은 58.4%임
 - 2021~2022년에 한시적 세액공제율 인상 정책으로 2021년 이후 대체적으로 세액
공제액이 증가하고 있는 것으로 보이며, 특히 일반기부의 증가율이 두드러짐

- 2021년 한시적으로 세액공제율을 인상한 정책은 일반기부를 중심으로 기부 증가
에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보이지만, 기부 증가 수준이 세액공제율
인상에 따른 세수손실비용을 상쇄하는 수준이 아닐 가능성이 존재함
 - 일반기부의 기부자 수와 기부액이 상대적으로 크게 증가하고 있으나, 그 증가
속도는 세액공제율 증가속도보다 느린 것으로 나타남
 - 기부자 수 및 기부액 증가율이 세액공제율 증가율보다 낮음
 - 이는 일반기부(종교단체, 종교단체 제외)의 세수손실비용이 세액공제율 인상에
따른 기부 증가 수준보다 크지 않을 수 있음을 간접적으로 보여줌
 - 특히 일반기부(종교단체)의 경우 세액공제율 인상이 아니더라도 기부를 지속
적으로 할 유인이 있으므로 이 경우 세액공제율 인상에 따른 기부액 증가 수
준보다 세수손실비용이 상당히 클 것으로 판단됨
 - 세수손실비용은 기회비용의 관점에서 비용으로, 세액공제율 인상이 이뤄지지
않았다면 발생했을 세수입 수준을 의미함

- 일반기부(종교단체 제외)의 세수손실비용은 일반기부(종교단체)보다 작을 수 있으나, 그 수준이 세액공제율 인상에 따른 기부 증가 수준보다 크지 않을 가능성이 존재함

〈표 III-9〉 연도별 기부유형별 세액공제액

(단위: 백만원)

연도	정치자금 기부	특례기부	우리사주 조합기부	일반기부	
				종교단체 제외	종교단체
2017	25,067	46,125	339	224,280	549,093
2018	24,401	46,152	331	244,939	572,215
2019	17,400	43,502	389	261,842	617,342
2020	23,950	54,769	615	270,668	598,245
2021	19,125	55,281	743	375,430	793,432
2022	26,942	64,693	948	388,532	869,524
평균	22,814	51,753	560	294,281	666,641
2017년 대비 2022년 증감률	7.5(%)	40.3(%)	179.7(%)	73.2(%)	58.4(%)

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

다. 종합소득자 기부에 대한 세제지원 현황

- 전체 기부에서 종합소득 신고 기부자 수와 기부액이 차지하는 비중은 근로소득보다 작지만, 최근 그 비중은 증가함
 - 2017~2022년 기간동안 전체 기부에서 종합소득 신고자에 의한 기부가 차지하는 비중은 증가함
 - 2017년 종합소득 신고 기부자 수 비중은 14.3%였으나, 2022년 22.5%로 증가함
 - 기부액 비중은 2017년 30.3%에서 2022년 38.6%로 증가함
- 종합소득 신고 기부자와 기부액은 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 세액공제대상 기부액의 증가율이 두드러짐
 - 2021년 이후 세액공제 적용 기부자 수와 기부액은 필요경비 산입 기부자 수와 기부액과 비교하여 상당히 크게 증가함
 - 2017년 세액공제 적용 기부자 비중은 57.6%였으나 2022년에는 72.8%로 증가함
 - 2017년 세액공제 적용 기부액 비중은 41.7%였으나 2022년에는 51.0%로 증가함

- 세액공제 적용 기부자는 급격한 증가추세를 보이고 기부액은 지속적인 증가추세를 보이며, 특히 2021년에는 큰 폭으로 증가함
 - 세액공제 적용 기부자 수는 2017~2022년 기간 동안 135.1% 증가하였고, 기부액은 87% 증가함
 - 2021년 세액공제 적용 기부자 수는 전년대비 49.4% 증가하였고, 기부액은 29.1% 증가함
- 기부금을 필요경비로 산입한 기부자는 점진적인 증가추세를 보이며, 기부액은 2021년 큰 폭으로 증가한 다음 2022년에 다시 감소하였으나 그 수준은 2020년 보다 높은 수준임
 - 필요경비 산입 기부자 수와 기부액은 2017~2022년 기간 동안 각각 18.9%와 28.5%로 크게 증가함
 - 2021년 필요경비 산입 적용 기부액은 전년대비 3.6% 증가하였고, 기부액은 29.1%로 크게 증가함
- 2017년에는 필요경비 산입 대상 기부액 비중이 세액공제 대상 기부액 비중보다 16.6%p 더 높았으나 2022년에는 서로 유사해짐

<표 III-10> 종합소득 신고자의 기부액

(단위: 명, 백만원, %)

연도	필요경비 산입 대상		세액공제 대상		합계	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2017	332,658	1,443,038	451,449	1,032,814	784,107	2,475,852
2018	348,096	1,532,538	505,478	1,197,103	853,574	2,729,641
2019	355,480	1,580,082	589,098	1,314,557	944,578	2,894,639
2020	352,745	1,578,012	605,972	1,321,492	958,717	2,899,504
2021	365,309	2,021,800	905,488	1,706,400	1,270,797	3,728,200
2022	395,681	1,853,855	1,061,203	1,931,197	1,456,884	3,785,052
평균	358,328	1,668,221	686,448	1,417,261	1,044,776	3,085,481
2017년 대비 2022년 증감률	18.9%	28.5%	135.1%	87.0%	85.8%	52.9%

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

- 종합소득 신고자의 기부금세액공제 총액은 2017~2020년에 점진적으로 증가하다가, 2021년과 2022년에 큰 폭으로 증가하였고, 평균 세액공제율(=세액공제액/기부액)은

- 2017~2020년 기간에는 비교적 안정적으로 유지되다가 2021년과 2022년에 크게 상승함
- 2021~2022년 기부금세액공제 총액과 평균 세액공제율의 큰 증가 폭은 2021~2022년 한시적으로 세액공제율을 인상한 정책이 반영된 것으로 보임

- 고액기부로 인한 평균 세액공제액 인상 추이를 살펴보면, 2017년부터 증가추세를 보이다가 2021년부터 하락추세가 나타남
 - 고액기부로 인한 평균 세액공제율 인상 수준은 평균 세액공제율에서 일반기부 법정세액공제율을 차감하여 산출함
 - 종합소득 신고자의 고액기부로 인한 평균 세액공제율 인상 수준은 근로소득(연말정산) 신고자의 경우보다 더 크게 나타남
 - 2021년 이전 근로소득자의 고액기부로 인한 평균 세액공제율 인상 수준은 연평균 0.7%p였으며 2021년 이후에는 연평균 0.4%p였음
 - 이는 종합소득 신고자가 근로소득자보다 더 활발하게 고액기부를 하고 있음을 시사함
 - 2021년 고액기부로 인한 평균 세액공제율 인상 폭은 3.5%p에서 2.3%p로 크게 감소하였다가 2022년에 2.5%p로 소폭 증가함
 - 2021년 한시적으로 세액공제율이 인상되어 평균 세액공제율은 크게 증가하였으나, 고액기부는 오히려 감소하여 이러한 현상이 나타난 것으로 판단됨

<표 III-11> 종합소득 신고자의 기부금 세액공제액과 평균 세액공제율

(단위: 명, 백만원, %, %p)

연도	인원	공제액	평균 세액공제율 A	일반기부 법정 세액공제율 B	차이 A-B
2017	448,516	182,477	17.7	15	2.7
2018	502,201	218,009	18.2	15	3.2
2019	585,107	243,380	18.5	15	3.5
2020	601,112	244,464	18.5	15	3.5
2021	899,244	381,240	22.3	20	2.3
2022	1,053,556	434,586	22.5	20	2.5
평균	681,623	284,026	20.0	-	-
2017년 대비 2022년 증감률 또는 증감	134.9%	138.2%	4.8%p	5%p	-

자료: 『국세통계연보』 자료를 토대로 저자 작성

5. 해외사례

- 본 연구는 권성준 외(2021)를 업데이트하여 주요국의 기부금에 대한 세제지원 정책을 살펴봄
 - 미국, 일본, 영국, 프랑스를 중심으로 기부 세제지원 정책을 우리나라와 비교하여 정책적 시사점을 도출함

가. 미국

- 미국은 기부단체를 주요 적격단체와 기타 적격단체로 구분하여 기부에 대한 세제 지원을 하고 있음
 - 주요 적격단체에는 종교단체, 교육기관, 의료기관, 자선단체, 정부기관, 과학 및 문학 기관, 동물보호단체가 포함됨
 - 주요 적격단체 예로 교회, 병원, 의료연구기관, 연방정부·주정부·지역구를 지원하는 자선단체, 국공립 대학을 지원하는 자선단체, 민간운영재단 등이 있음
 - 기타 적격단체는 개인이나 가족이 설립한 자선단체, 주요 적격단체로 분류되지 않았지만 그 성격이 유사한 단체를 의미함
 - 그 밖에 개인의 이익을 위한 단체, 정치단체, 기타 상업적 단체에 대한 기부금 등은 세제혜택을 받을 수 없음
 - 예컨대, 시민리그, 노동조합 및 상공회의소, 로비 단체, 주택소유자협회, 정치 후보자 단체 등

- 미국은 개인 기부에 대해 소득공제 방식으로 세제지원을 함
 - 개인 기부의 경우, 주요 적법단체(50% limit organization)에 대한 기부는 과세대상소득(AGI, adjusted gross income)의 60%를 한도로 기부액 100%를 소득공제함
 - 한도는 2018년 전에는 과세대상소득의 50%였으나 2018년부터 60%로 10%p 증가함
 - 한도를 초과하는 기부금에 대해서는 5년간 이월하여 공제받을 수 있음
 - 기타 적법단체(secondary category of qualified organization)에 대한 기부는 과세대상소득의 30%를 한도로 기부액 100%를 소득공제함

나. 일본

- 일본은 기부에 대한 세제지원 방식으로 소득공제 방식을 채택함
 - 소득공제 대상 기부액은 소득금액의 40%를 한도로 기부액에서 2,000엔을 차감한 금액을 공제함

- 기부에 대한 세제지원을 받을 수 있는 기부단체는 아래와 같음
 - 국가 또는 지방 공공단체
 - 지정단체(공익사단법인, 공익재단법인 및 기타 공익 목적을 가진 법인 등)
 - 특정공익증진법인(교육 또는 과학, 문화, 사회복지 등 분야의 공익증진에 상당히 기여할 것으로 인정되는 법인)
 - 인정 특정 비영리 활동 법인(NPO)
 - 정치단체(정당, 정치자금단체, 특정 공직후보자 단체 등) 등

- 2011년 이후 다음의 단체에 기부한 경우에는 소득공제와 세액공제 중 하나를 선택할 수 있음
 - 정치단체(정당, 정치자금단체, 특정 후보자 단체 등)
 - 인정 특정 비영리 활동 법인(NPO)
 - 공익사단법인 및 공익재단법인

- 세액공제를 선택할 수 있는 기부단체에 대한 세액공제는 소득금액의 40%를 한도로 세액공제율 30% 또는 40%를 적용함
 - 세액공제 대상 기부액은 소득금액의 40%를 초과할 수 없음
 - 정당 등에 대해서는 [기부액-2,000엔]에 30%의 세액공제율이 적용되고, 인정 특정 비영리 활동 법인(NPO)과 공익사단법인의 경우에는 40%의 세액공제율이 적용됨
 - 정당 등 기부의 세액공제액과 인정 특정 비영리 활동 법인(NPO)과 공익사단법인 등 기부의 세액공제액 합계액은 각각 소득세액의 25%를 초과할 수 없음

다. 영국

- 영국에서는 개인이 기프트 에이드(Gift Aid)와 급여 기부(Payroll Giving)을 통해 기부를 할 수 있음

- 개인은 기부에 대한 세제지원을 받기 위해 기프트 에이드와 급여 기부 중 하나를 선택할 수 있음
 - 하지만 지역사회 아마추어 스포츠클럽(CASCs, Community Amateur Sports Clubs)에 대한 기부는 오직 기프트 에이드를 통해서만 할 수 있음
 - 기프트 에이드는 기부자가 기부할 때 자선단체가 기부금의 25%를 추가로 받을 수 있고, 고소득세율 및 최고세율 납세자는 추가적인 세금 환급을 받을 수 있음
 - 급여 기부는 고용주를 통해 기부금이 급여에서 직접 공제되며, 즉시 세금혜택을 받을 수 있음
 - 기프트 에이드 제도에서는 기본세율 납세자의 기부에 대해 추가적인 세제지원을 하지 않는 대신 이 납세자의 기부액 일정 부분만큼 자선단체에 지원함
 - 고소득세율 납세자에게는 납세자 기부액의 25%만큼 자선단체에 지원할 뿐만 아니라 납세자에게도 기부액 일정 부분을 환급함
- 기프트 에이드는 기부자가 기부할 때 자선단체가 정부로부터 추가 지원을 받을 수 있는 방식임
- 영국의 소득세율은 4단계 초과누진구조로 다음의 과세표준 구간에 따라 20~40%의 세율을 가짐
 - 12,571파운드 이하: 0%
 - 12,571~50,270파운드 이하: 20%
 - 50,271~125,140파운드 이하: 40%
 - 125,140파운드 초과: 45%
 - 기본세율(20%)을 적용받는 기부자가 기프트 에이드를 신청하면, 자선단체는 기부금의 25%를 정부로부터 추가 지원을 받을 수 있음
 - 기부자에게는 어떠한 공제혜택도 주어지지 않음
 - 고소득 세율(40%, 45%)을 적용받는 기부자가 기프트 에이드를 신청하면, 기본세율 기부와 마찬가지로 자선단체는 기부금의 25%를 정부로부터 추가 지원을 받고, 이와 더불어 기부자는 기부금의 (소득세율-20%)를 환급받음
 - 만약 기프트 에이드 기부를 통해 기부자가 일정한 대가를 받는다면, 그 대가는 기부금이 0~100파운드라면 기부금의 25%, 101~2,500파운드라면 [25파운드+100파운드 초과금액의 5%]를 초과할 수 없음

- 급여 기부는 소득공제 방식으로 기부에 대한 세제지원을 하며, 기프트 에이드 방식과 중복하여 적용되지 않음
 - 기업 등은 영국 국세청(HMRC)에 승인된 급여 기부 중개기관(Payroll Giving Agency)에 가입해야 함
 - 기업 등 고용주는 급여에서 기부금을 차감하고, 그 기부금은 급여 기부 중개 기관을 통해 자선단체에 전달됨
 - 소득공제 한도는 매년 50,000파운드 또는 과세대상 소득의 25% 중 큰 금액임

라. 프랑스

- 프랑스는 「조세일반법(CGI, Code Général des Impôts)」에서 규정하는 다음의 비영리 단체 기부에 대해 세제혜택을 제공함
 - 자선, 교육, 과학, 복지, 문화유산, 환경, 과학 등 분야에 대해 기여하는 자선단체
 - 공익사업을 영위하는 단체
 - 고등교육 및 예술교육을 위한 비영리기관, 대학재단
 - 종교단체
 - 연극, 뮤지컬, 안무, 영화 또는 서커스 작품 공연, 현대미술 전시회 등을 위한 단체 등
- 프랑스는 기부유형별로 세액공제율을 차등하여 적용함
 - 일반적으로 과세소득의 20% 내에서 66%의 세액공제율을 적용하고 빈민구호단체 등 생활이 어려운 사람을 도와주는 단체에 기부하는 경우 75%의 세액공제율을 적용함
 - 빈민구호단체 등에 대한 기부는 연간 최대 1,000유로(2021년과 2022년)의 기부금 한도를 가지며, 이 한도금액을 초과하는 경우에는 초과분에 대해 66%의 세액공제율을 적용함
- 과세소득의 20%를 초과하는 경우 향후 5년 동안 이 초과분을 이월하여 세액공제 혜택을 받을 수 있음

6. 제도 간 유사·중복성

- 정치자금기부를 제외하면 개인기부금에 대한 세액공제제도와 유사·중복성이 있는 다른 제도는 존재하지 않음
 - 정치자금기부에 대한 세제지원은 정치자금기부 신고를 유인하여 정치자금의 투명성을 확보하고 국민의 정치참여를 유도하기 위한 것임
 - 그런데 우리나라는 정당의 재정 안정성을 확보하여 정당이 원활하게 정치활동을 할 수 있도록 정당 국고보조금 제도를 운영함

- 정치자금 세제지원과 정당 국고보조금의 목적은 유사하지만 그 성격이 상호보완적인 관계를 가지는 것으로 판단됨
 - 기부에 대한 세액공제와 정당 국고보조금은 국민의 정치참여를 확대하고 정당의 정치활동을 지속적으로 할 수 있도록 도와줌
 - 기부금세액공제의 주된 기능은 다음과 같음
 - 세액공제 대상은 납세 의무가 있는 사람들로 불특정 다수의 사람들에게 정치 참여 기회를 제공하고 다양한 의견을 정당이 수렴할 수 있도록 함
 - 세액공제 대상 기부금은 공식적으로 보고되고 영수증이 발급되므로 정치 자금의 투명성을 높여 불법적인 정치자금의 유입을 방지하는 데 도움이 됨
 - 정당 국고보조금의 주된 기능은 다음과 같음
 - 정당이 지속적으로 정치활동을 할 수 있도록 기본 운영에 필요한 비용을 지원함
 - 일정 기준을 충족하는 모든 정당에 국고보조금이 지급되므로 의석 수가 적거나 없는 소수 정당도 일정 기준을 충족하면 보조금을 받을 수 있어 정치적 다양성을 보장함
 - 정당 국고보조금은 정당이 공익적이고 사회적으로 유익한 정치활동을 수행하도록 도와줌
 - 정당 국고보조금은 주로 기본적인 운영에 사용되고 기부금은 정당이 자율성을 가지고 좀 더 다양한 정치활동과 캠페인을 유연하게 수행할 수 있도록 도와줌

- 중앙선거관리위원회 「정당의 활동개황 및 회계보고」 자료를 살펴보면, 정당의 전체 수입에서 기부금이 차지하는 비중은 국고보조금보다 낮은 수준이며, 정당의 국고

보조금 의존을 줄이고 자율적이고 다양한 정치활동을 보장하기 위해 기부에 대한 세액공제 제도를 운영하는 것은 타당함

- 세액공제 대상 기부금(기탁금 포함) 비중은 최근 5년(2017~2021년) 평균 2.84% 이고, 국고보조금의 경우에는 27.17%임
- 자체수입(당비, 기탁금, 기부금)의 비중은 최근 5년 평균으로 27.03%이며, 이는 국고보조금의 경우와 유사한 수준임
 - 자체수입의 대부분은 당비로 자체수입 중 당비의 비중은 최근 5년 평균 88.79%이며, 2021년에는 92.27%로 가장 높은 수치를 기록함
- 당비 총액의 주요 결정요인인 당원 수의 큰 변동성은 정당의 재정 안정성에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 당비에 크게 의존하는 것은 바람직하지 않음
 - 또한 외부로부터 다양한 기부를 받지 못할 경우 정치의 다양성은 저해될 수 있음
- 따라서 정치자금기부에 대한 세액공제는 ① 자금원의 다양성을 확보하여 정당의 재정적 안정성을 추구하고 ② 시민의 정치참여를 유도하며 ③ 정치의 다양성을 보장하면서 자율적인 정치활동이 보장되는 데 기여함
- 우리나라는 정당 자체수입에서 기부금이 차지하는 비중이 상당히 낮으므로, 정치자금원의 다양성 측면에서 정치자금기부에 대한 세액공제를 유지하는 것이 중요할 것으로 생각됨

<표 III-12> 연도별 정당의 수입 내역

(단위: 백만원)

연도	합계	전년도 이월금	당비	기탁금	후원회 기부금	보조금	차입금	기타
2017	399,421	39,181	46,017	4,479	4,859	84,276	88,290	132,319
2018	254,148	24,079	71,631	4,006	4,727	88,411	14,559	46,735
2019	158,720	56,481	44,581	2,051	3,548	43,234	4,752	4,073
2020	311,220	45,278	67,895	962	6,095	90,718	60,154	40,118
2021	196,317	63,628	61,507	775	4,375	46,278	3,970	15,784

자료: 중앙선거관리위원회(2022), 「2021년 정당의 활동개황 및 회계보고」를 토대로 저자 작성

<표 III-13> 연도별 자체수입 및 보조금 비중

(단위: %)

연도	전체 정당수입 대비 자체수입 비중	전체 정당수입 대비 세액공제 대상 기부금 비중	전체 정당수입 대비 보조금 비중
2017	13.86	2.34	21.10
2018	31.62	3.44	34.79
2019	31.62	3.53	27.24
2020	24.08	2.27	29.15
2021	33.95	2.62	23.57

자료: 중앙선거관리위원회(2022), 「2021년 정당의 활동개황 및 회계보고」를 토대로 저자 작성

<표 III-14> 연도별 자체수입 대비 당비 및 기부금 비중

(단위: %)

연도	자체수입 대비 당비 비중	자체수입 대비 세액공제 대상 기부금 비중
2017	16.87	83.13
2018	10.87	89.13
2019	11.16	88.84
2020	9.42	90.58
2021	7.73	92.27

자료: 중앙선거관리위원회(2022), 「2021년 정당의 활동개황 및 회계보고」를 토대로 저자 작성

- 해외사례를 살펴보면, 주요국의 정치자금기부에 대한 세제지원 혜택은 우리나라보다 낮은 수준임
 - 우리나라의 경우 소득의 100%를 한도로 ① 10만원 이하의 거의 전액을 세액공제 받을 수 있으며 ② 10만원 초과분의 경우 15%의 세액공제율이 적용되고 ③ 3천만원 초과 시 초과분에 대해 25%의 세액공제율이 적용됨
 - 미국과 영국은 정치자금기부에 대한 세제지원 정책이 없음
 - 일본은 소득공제와 세액공제를 선택하여 받을 수 있으나, 공제한도는 소득금액의 40%임
 - 소득공제는 [기부금-2천엔]을 공제하고, 세액공제는 [기부금-2천엔]에 30%의 세액공제율을 적용함
 - 프랑스는 66%의 높은 세액공제율을 적용하지만, 공제한도는 과세소득의 20%로 우리나라와 비교하여 상당히 낮음

- 국가마다 정당에 대한 국가보조금 규모, 정치자금 투명성, 국민의 정치참여 수준이 다르기 때문에 국가마다 정치자금기부에 대한 세제지원 방식이 다른 것으로 보임

7. 분석결과 종합 및 평가

- 우리나라의 기부 관련 지표, 사회·경제 분야에 대한 정책 및 재정 여건 등을 감안할 때, 기부금 세액공제를 통한 정부 개입의 타당성은 인정됨
 - 우리나라의 기부참여율은 2011년 이후 계속 감소하는 추세임
 - 최근 우리나라의 세계기부지수는 2010년과 비교하여 소폭 증가하였으나 다른 주요국과 비교하여 낮은 편이고, 기부지수 순위는 2010년 대비 오히려 악화됨
 - 전 세계적으로 세계기부지수가 증가하였으나 그 증가 폭은 나라마다 다름
 - 우리나라의 기부지수 순위가 떨어진 것은 우리나라의 기부지수가 상승했음에도 더 높은 상승률을 보인 나라들이 있었음을 시사함
 - 소득불평등을 나타내는 지니계수와 팔마비율은 최근 감소추세를 보이고 있으나, OECD 회원국과 비교하여 여전히 높은 편이며, 이는 우리나라의 소득불평등도가 여전히 높은 수준임을 의미함
 - 우리나라의 상대적 빈곤율은 2011년 이후 하락추세에 있으나 OECD 회원국과 비교하여 상당히 높은 수준으로 우리나라의 상대적 빈곤율은 여전히 심각한 수준임을 의미함
 - 특히 노인 빈곤율은 OECD 회원국 중 두 번째로 높은 수준으로 상당히 심각한 사회적 문제임
 - 우리나라의 전체 실업률은 4% 미만으로 관리되고 있고 청년 실업률은 최근 하락추세로 바뀌었으나, 노인 실업률은 2013년 이후 계속 증가하고 있고 OECD 회원국과 비교하여 상당히 높은 수준임
 - 우리나라의 사회복지지출 수준은 OECD 회원국과 비교할 때 낮은 편에 속하며, 민간부문의 사회복지지출도 공공 사회복지지출을 크게 보완하지 못하고 있음
 - 우리나라의 공공 사회복지지출과 사적 사회복지지출은 GDP 대비 비율 기준으로 OECD 회원국 중 모두 낮은 편에 속함
 - 최근 대통령 선거와 국회의원 선거 투표율은 2010년대 이후 상승추세를 보이

- 지만, 지방선거 투표율은 2000년대부터 상승추세를 보이다가 최근 하락함
- 투표율을 기준으로 2010년대 우리나라의 정치참여는 OECD 회원국과 비교하면 낮은 편이었음

- 기부 장려를 위한 정부지원은 조세지출 방식이 재정지출 방식보다 타당함
 - 기부를 장려하기 위해서는 다양한 불특정 다수를 대상으로 하는 것이 중요하므로 조세지출이 재정지출보다 적합함
 - 조세지출 방식은 기부 신고가 용이하고 특정 수혜자를 선정할 필요가 없으므로 행정비용이 절감되어 장기적인 지원이 가능함

- 기존 문헌에서는 기부에 대한 가격탄력성 결과가 다소 혼재되어 있으나, 공통적으로 고액기부와 고소득자에 대한 가격탄력성은 상대적으로 높게 추정됨
 - 송은주(2015)과 홍우형(2020)은 우리나라 자료를 사용하여 고소득 기부자에 대한 가격탄력성이 높음을 보여줌
 - 이 결과는 고소득자의 고액기부 비율이 높으므로 고액기부에 대한 가격탄력성도 높을 수 있음을 시사함
 - 하지만 Fack and Landais(2010)는 프랑스 사례를 통해 기부액이 증가할수록 가격탄력성이 높아짐을 보여주고 있으나 추정된 가격탄력성은 여전히 비탄력적인 구간에 있음
 - 이는 기부에 대한 가격탄력성이 프랑스의 경우처럼 비탄력적일 수 있으므로 실제 우리나라 자료를 사용하여 가격탄력성을 추정하는 것은 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책을 검토하는 데 중요할 것으로 보임

- 이런 기존 문헌 결과는 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책이 기부행위에 영향을 줄 수 있지만 그 영향이 어느 정도 수준인지를 파악하는 것이 중요함을 보여줌
 - 즉, 기부에 대한 가격탄력성이 탄력적인지 아닌지를 면밀히 검토하는 것이 필요함
 - 하지만 가격탄력성이 탄력적으로 추정되더라도 고액기부가 전체 기부에서 차지하는 비중을 파악하는 것도 필요함
 - 가격탄력성이 탄력적이라도 이 비중이 작다면 전체 기부에 미치는 수준은 미미할 수 있음

- 고소득층일수록 고액기부 여력이 존재하므로 2024년 고액기부에 대한 세액공제율 인상은 고소득층에게 기부 유인을 제공할 수 있지만, 높은 소득세 부담은 기부 여력을 감소시키므로 세액공제율 인상 효과를 상쇄할 수 있음
 - 저소득층의 경우 전체 소득에서 차지하는 고액기부 기준액 비중이 크므로 고소득자를 중심으로 고액기부가 이루어질 것임
 - 따라서 고액기부의 세제혜택 증가는 주로 고소득자의 기부 증가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 그 수준은 가격탄력성에 의해 결정될 것임
 - 하지만 고액기부자 중 세부담이 높은 경우 추가적인 기부 여력은 낮을 수 있으며, 이로 인해 세액공제율 인상으로 고액기부가 증가하지 않거나 오히려 감소할 가능성도 존재함
 - 기부액을 줄이더라도 세액공제율 인상으로 기부에 대한 공제혜택 규모는 감소하지 않는 상황이 발생할 수 있음

- 『국세통계연보』 자료를 살펴보면, 2021~2022년 세액공제율이 한시적으로 인상되었음에도 불구하고 고액기부에 의한 평균 세액공제율 인상 수준은 2021년 이후 감소추세를 보임
 - 고소득자에 대한 소득세의 최고세율 인상이 고액기부에 어느 정도 부정적 영향을 미친 것으로 보임

- 『국세통계연보』 자료를 살펴보면, 2021년 한시적 세액공제율 5%p 상향 조정 이후 고액기부가 기존 연도에 비해 감소하였을 것으로 추정됨
 - 2021~2022년 세액공제율이 한시적으로 인상되었음에도 불구하고 고액기부에 의한 평균 세액공제율 인상 폭은 감소추세를 보임에 따라 세액공제율 인상 조치가 고액기부 증가로 이어지지 않았을 것으로 추정됨
 - 평균 세액공제율과 기본 법정세액공제율 간의 차이는 고액기부로 인한 평균 세액공제율 인상 폭을 보여줌
 - 고액기부 기준액 초과분이 클수록 초과분에 높은 세율이 적용되므로 평균 세액공제율이 증가함
 - 여기에는 2021년 소득세 최고세율의 상향조정에 따른 세부담 증가도 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 판단됨
 - 실효세율 증가는 순소득의 감소를 의미하므로 기부 여력 감소와 관련이 있음

- 2021~2022년 기간 동안 근로소득 실효세율 증가 수준은 기부금세액공제로 인한 실효세율 감소 수준보다 더 큼
- 2021년 실효세율은 직전년도 대비 0.63%p 증가하였으나, 기부금세액공제로 인한 실효세율 감소 폭은 0.03%p 증가함
- 2022년 실효세율은 직전년도 대비 0.22%p 증가하였으나, 기부금세액공제로 인한 실효세율 감소 폭은 변화가 없음

□ 기부가격탄력성이 큰 집단이 고소득 집단일수록 형평성 문제가 제기될 수 있으나, 기부금은 각종 비영리단체를 통해 주로 취약계층의 사회복지를 위해 사용되는 측면이 존재함(OECD, 2020)

- 고소득자의 고액기부 비율이 높을수록 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책은 형평성 논란을 야기할 여지가 있음
- 하지만 고액기부 증가는 취약계층에 대한 사회복지 증진에 활용되는 측면이 있으므로 기부액 증가가 이에 따른 세제지원 금액보다 크다면 세제지원 정책의 타당성이 존재함
- 다만, 세제혜택의 증가로 고소득자의 기부가 증가한다는 것은 또 다른 관점에서 고소득자가 후원하는 단체에 대한 지원금액이 늘어나면서 분야별 공공자원의 배분 비중이 변할 수 있음을 의미함
- 취약계층 지원 단체가 아닌 다른 목적의 단체에 대한 지원금액이 늘어날 수도 있음

□ 2021~2022년 고액기부에 대한 세액공제율이 5%p 인상되면서 이 기간 동안 기부액과 세액공제액이 크게 증가하였으며 세액공제액의 증가율이 기부액의 증가율보다 더 크게 증가함

- 기부액은 2017년부터 2020년까지 매년 점진적으로 증가함
- 세액공제액 역시 증가추세를 보였으나 2021~2022년 한시적 세액공제율 인상으로 2021년 이후 세액공제액 증가 폭이 2021년 이전과 비교하여 상당히 큼

□ 세액공제액의 증가율이 기부액의 증가율보다 크다는 것은 세액공제율 인상에 대한 세수손실비용이 편익보다 클 수 있음을 시사함

- 특히 일반기부금 대상 단체에 대한 기부액과 세액공제액 증가가 두드러지며, 이 기부액에 대한 세액공제액 증가율은 기부액 증가율보다 더 큼
 - 세액공제율 증가율이 기부액 증가율보다 더 크다는 것은 기존 기부액 규모가 작지 않음도 시사함
 - 세액공제율 인상 정책이 시행되지 않은 상황에서도 이 기부액 규모가 유지되거나 크게 감소하지 않는다면 세수손실비용은 편익보다 클 가능성이 높음
 - 한편, 전체 기부액에서 일반기부금 대상 단체가 차지하는 비중이 상당히 높으며, 그중에서도 종교단체에 대한 기부액 비중이 비종교단체보다 더 큼
 - 전체 기부에서 일반기부가 차지하는 비중이 90% 이상이며, 일반기부 중 종교단체기부가 차지하는 비중은 68% 이상임
 - 종교단체 기부는 종교에 대한 신앙과 의무감이 기부의 주요 동기일 수 있으며, 세액공제가 없다 하더라도 기부할 가능성이 높음
 - 따라서 종교단체에 대한 세액공제율 인상은 세수손실비용을 크게 발생시킬 가능성이 존재함
 - 또한 종교단체에 대한 고액기부 규모가 클수록 2024년 고액기부 기준액 3천만원 초과분에 대한 세액공제율 인상은 재정적인 관점에서 바람직하지 않을 수 있음
 - 종교단체의 기부 비중이 지나치게 높을 경우 사회 전반적인 공익을 위한 다양한 활동에 기부금이 사용되지 못할 수 있으므로, 장기적으로 다른 유형의 기부를 좀 더 촉진할 수 있는 방안이 필요함
- 종합소득 신고자의 기부액에 대한 세제지원 규모가 근로소득(연말정산) 신고자보다 큰 수준은 아니지만 그 비중은 증가추세에 있음
- 2022년 기준 종합소득 신고 기부자 수 비중은 22.5%이고, 기부액 비중은 38.6%임
 - 종합소득 신고자의 경우 필요경비로 산입하거나 세액공제를 적용하여 기부금에 대한 세제지원을 받을 수 있는데, 이 두 방식에 따른 인원 및 기부액은 모두 증가추세에 있음
 - 특히 2021년 이후 세액공제 적용 기부자 수와 기부액의 증가가 크게 나타남
 - 이는 2021~2022년 한시적 세액공제율 인상으로 세액공제를 적용한 경우가 증가했기 때문으로 보임
 - 근로소득 신고자의 경우에도 2021년 이후 세액공제율 인상으로 기부가 증가하고

있지만, 종합소득 신고자의 기부 증가가 근로소득자보다 더 빨랐기 때문에 종합 소득자의 기부 비중이 증가하는 것으로 판단됨

- 고액기부로 인한 종합소득 신고자의 평균 세액공제율 인상 수준은 근로소득 신고자보다 더 크게 나타났으나, 2021년 이후 평균 세액공제율 인상 수준 감소추세는 종합소득 신고자에서도 유사하게 관찰됨
 - 고액기부로 인한 근로소득 신고자의 평균 세액공제율 인상 폭은 1%p 미만이지만, 종합소득 신고자의 경우 2~3%대로 높게 나타남
 - 이는 고액기부에 대한 세액공제율 인상이 종합소득 신고자의 기부행위에 더 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사함
 - 하지만 종합소득 신고자의 기부 비중이 근로소득 신고자에 비해 작으므로 전체 기부 증가 효과는 제한적일 수 있음
 - 2021년 평균 세액공제율 인상 폭은 크게 감소하였고 2022년에 소폭 회복하였으나 그 수준은 2017년보다 낮음

- 고액기부에 대한 세액공제율 인상으로 추가적인 고액기부가 발생할 수 있지만, 기존의 고액기부액의 규모가 클수록 정부가 부담해야 하는 세액공제 증가액도 커져 재정적으로 바람직하지 않을 수 있음
 - 고액기부 증가액은 고액기부 세액공제율 인상으로 인한 편익을 의미하고, 세액공제 증가액은 기회비용의 관점에서 세수손실의 증가액으로 비용에 해당함
 - 고액기부에 대한 세액공제율 인상이 재정적 관점에서 타당성을 가지려면 공제율 인상에 의한 고액기부 증가액이 세액공제 증가액(=(기존 고액기부액)×5% + 추가 고액기부액×40%)보다 더 커야 함
 - 예컨대, 기존 기부액이 5,000만원이고 고액기부 1,000만원 초과분에 대한 세액공제율이 35%에서 40%로 인상되어 기부액이 200만원 증가하였다고 가정하면, 비용이 편익보다 80만원 더 큼
 - 기부 증가액(편익)은 200만원(= 5,200만원 - 5,000만원)임
 - 정부가 추가적으로 부담해야 하는 세액공제 증가액(세수손실비용 증가액, 비용)은 280만원(=(5,000만원 - 1,000만원)×5% + 200만원×40%)임
 - 만약 기존 기부액이 1,500만원이고, 세액공제율 인상으로 기부액이 200만원 증가하였다면, 편익이 비용보다 95만원 더 큼

- 기부 증가 편익은 200만원임
 - 정부가 부담해야 하는 세액공제 증가액(세수손실비용 증가액, 비용)은 105만원
($= (1,500\text{만원} - 1,000\text{만원}) \times 5\% + 200\text{만원} \times 40\%$)임
 - 따라서 기존 고액기부액 규모가 클수록 정부가 추가적으로 부담해야 하는 세수손실비용이 크므로, 세액공제율 인상에 따른 편익이 비용보다 작을 확률이 높아짐
 - 이는 고액기부 문화가 충분히 자리 잡지 않은 상황에서는 고액기부에 대한 세액공제율 인상 정책이 재정적으로 타당성을 인정받을 가능성이 높지만, 고액기부가 어느 정도 자리를 잡은 상황에서는 이러한 정책이 재정적으로 바람직하지 않을 수 있음을 시사함
- 고소득자에 대한 세부담이 높은 상황에서 고액기부에 대한 세액공제율 인상은 기부에 대한 경제적 유인이 약하고, 세수손실비용을 야기할 가능성이 있으므로 2024년 고액기부에 대해 한시적으로 세액공제율을 인상한 조치를 계속 유지하는 것은 신중할 필요가 있다고 판단됨
- 우리나라의 개인기부금에 대한 특별세액공제는 주요국에 비해 다소 복잡한 구조를 가지고 있어 중장기적으로 간소화하는 것을 검토할 필요가 있음
- 우리나라는 기부금 규모에 따라 적용되는 세액공제율이 다르고 소득원천에 따라 기부금 세제지원 방식이 달라 제도의 구조가 다소 복잡함
 - 고액기부 기준액 초과분에 대해 공제율 25% 또는 30%(2021~2023년에는 한시적으로 35% 적용)를 적용함
 - 사업소득만 있는 경우 필요경비 산입 방식, 사업소득이 없는 경우 세액공제 방식으로 기부금에 대한 세제혜택이 제공되고, 사업소득과 다른 소득이 모두 있는 경우 필요경비 산입과 세액공제 방식을 선택적으로 적용할 수 있음
 - 하지만 주요국에서는 기부금 규모 및 소득원천에 상관없이 모두 동일한 세제지원 방식을 적용함
 - 제도가 복잡할수록 합리적 의사결정을 하는 데 어려움을 줄 수 있고 세제혜택을 제대로 이해하고 활용하지 못할 가능성도 있음
 - 앞서 소개한 해외문헌 중 Hickey et al.(2019)의 연구결과에 따르면, 기부금 세제지원 제도에 대한 이해가 높을수록 기부에 대한 가격탄력성이 높게 추정됨

- 따라서 기부자가 기부에 대한 세제지원 제도를 제대로 이해하도록 하기 위해 정부가 지속적으로 정책적 노력을 기울이는 것은 중요함

□ 정치자금기부에 대한 세제지원은 정당 국고보조금과 유사·중복성이 있으나 두 제도는 상호보완적 역할을 하는 것으로 판단됨

- 국고보조금은 정당의 기본 운영에 필요한 재정을 지원한다는 점에서 중요함
- 정치자금기부에 대한 세액공제는 자체수입의 안정적 확보뿐만 아니라 납세자의 정치참여를 유도하고 다양한 정치의견을 반영하면서 자율적인 정치활동을 하는데 기여함

IV. 효과성 평가



IV. 효과성 평가

- 본 장은 기부금 세액공제의 공제율 변화가 납세자의 기부참여, 기부금액 등에 미치는 영향을 분석하여 제도의 효과성을 평가함
 - 특별히 기부금 1천만원 초과 고액기부에 대한 기부참여의 변화를 살펴봄으로써 새로운 고액기부자의 증가나 기존 고액기부자의 이탈에 대해 분석함
 - 제도의 변화가 기존 기부자들의 기부금액에 미친 영향을 분석함
 - 납세자의 소득수준, 기부유형 등에 따른 기부금 세액공제의 이질적 효과를 고려하여 살펴봄

1. 분석 표본 구성 및 분석 방법

가. 종단면 자료 및 분석기간

- 분석자료는 소득세 신고 자료와 기부금명세서 자료를 결합하여 종단면 자료로 구축하여 사용함
 - 분석기간 동안 소득세 신고를 지속적으로 했던 납세자만으로 균형(balanced) 패널 표본을 구축함
 - 소득세 신고 자료의 특성상 소득신고를 하지 않은 연도에 대한 정보가 없음
 - 이렇게 구축한 표본을 신규 고액기부 증가 및 감소 효과 분석에 활용함
 - 고액기부 참여 여부는 기부금 1천만원 초과, 2천만원 초과, 3천만원 초과 등 세 가지 경우로 정의함
 - 기부액 증가 효과 또는 내연적 한계(intensive margin) 효과를 분석하기 위해서는 계속기부자만으로 표본을 구축하여 이용함
 - 분석기간 동안 지속적으로 기부참여를 한 납세자를 계속기부자로 정의함
- 이질적 효과를 분석하기 위해서 소득, 기부유형, 소득원천 등을 기준으로 표본을 나누어 분석함

- 소득은 다음과 같이 5개 그룹으로 설정함
 - 5,000만원 이하
 - 5,000만원 초과 1억원 이하
 - 1억원 초과 3억원 이하
 - 3억원 초과 5억원 이하
 - 5억원 초과
 - 기부유형의 경우 기부금 세액공제 변화의 영향을 받으면서 분석에 있어서 유의미한 관측치 수를 갖는 유형에 대해서만 분석을 진행함
 - 정치자금 기부금은 제도상 변화가 없었으므로 분석에서 제외함
 - 우리사주조합기부금의 경우 일반기부와 기부의 목적 및 성격이 다르고 관측치 수도 매우 적어 분석에서 제외함
 - 다만, 전체 기부참여 여부나 기부금액에 대해 분석할 경우에는 포함함
 - 소득원천에 따른 구분은 다음의 5개로 구분하였는데, 이는 통제집단과 처치집단을 구성할 때도 활용함
 - 처치집단 1: 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자
 - 처치집단 2: 사업소득이 없는 종합소득 신고자
 - 처치집단 3: 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비율 신고자
 - 처치집단 4: 사업소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비율 신고자가 아닌 신고자
 - 통제집단: 사업소득만 있는 종합소득 신고자
- <표 IV-1>에서 확인할 수 있듯이 2014년 이후 기부금 세액공제의 공제율은 세 차례 변화가 있었으며, 본 연구는 2018년과 2021년의 제도변화에 대한 분석을 수행함²⁾
- 2018년 제도변화에 대한 분석에서는 2016~2020년을 분석기간으로 설정함
 - 이때 고액기부에 대한 공제율은 30%로 변화가 없었지만, 고액기부 기준금액은 2천만원 초과에서 1천만원 초과로 하향 조정됨
 - 2021년 제도변화에 대한 분석에서는 2018~2022년을 분석기간으로 설정함
 - 이 기간의 고액기부기준은 1,000만원 초과이고, 세액공제율은 모든 기부금액 구간에 대해 5%p 상향 조정됨

2) 본 연구를 위해 구득한 자료는 2015~2022년 자료인데, 정확한 기부참여 여부 및 기부금액을 파악하려면 전년도 기부에 대한 정보가 필요함에 따라 2015년은 분석기간에 포함하기 어려웠음

<표 IV-1> 기부금 세액공제율의 변화

(단위: %)

기부금액	귀속연도								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1천만 이하	15		15		15			20	
1천만 초과 2천만 이하					30			30	
2천만 초과 3천만 이하	25		30						
3천만 초과					25		30		30

자료: 국세청, 『원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내』, 각 연도

나. 분석방법

- 본 연구는 기부금 세액공제율의 변화를 외생적 변이로 인식하고 이를 이용한 식별 전략을 통해 기부금 세액공제율 인상에 따른 납세자의 기부행태를 추정함
 - 기부금 세액공제율 변화에 영향을 받는 집단과 받지 않은 집단을 구분하여 제도 변화의 효과를 식별하는 전략을 사용함
 - 이는 기부행태에 영향을 미치는 다양한 요인들(개인적인 특성이나 주변 환경, 관측 불가능한 기부와 관련된 요인 등)을 제어할 수 있게 도와줌
 - 납세자의 기부행태 반응은 외연적 한계(extensive margin) 효과인 신규 고액기부 증가 효과와 내연적 한계(intensive margin) 효과인 계속 기부자의 기부액 증가 효과로 구분하여 분석함

- 분석은 다음의 패널 이중차분 모형을 이용하여 수행함

$$C_{it} = \beta T_{it} \times P_{it} + \delta T_{it} + \gamma X_{it} + m_i + \tau_t + \epsilon_{it}$$

- i 는 개별 납세자, t 는 연도를 의미함
- C_{it} 는 고액기부 여부 또는 기부금액을 나타냄
- T 는 처치집단에 대한 더미변수임
- P 는 세액공제율이 인상되었던 이후 기간에 대한 더미변수임
- X 는 통제변수로 소득의 로그변수, 연령, 부양가족 수 등을 고려함
- m 은 개인고정효과로 시간에 따라 변하지 않는 개인의 고유특성을 통제함
- τ 는 시간에 따른 변화와 추세를 고려하기 위한 연도별 더미변수임
 - 더미변수 P 는 이 변수로 통합됨

- ϵ 은 오차항을 나타냄
- 위 회귀식에서 β 는 처치집단과 통제집단의 평균 차이를 세액공제율 인상 전후로 비교한 것을 나타냄
 - 종속변수가 고액기부 여부이면, β 는 세액공제율 인상으로 고액기부 비율이 몇 %p 증가하였는지를 나타냄
 - 종속변수가 기부액이면, β 는 세액공제율 인상에 의한 기부액의 평균적인 증가액을 나타냄
- 처치집단과 통제집단은 소득원천에 따라 기부금 세제지원 방식이 다르다는 사실을 활용하여 구분함
 - 제II장에서 살펴보았듯이 사업소득 여부, 사업소득이 있다면 사업소득 외 다른 소득이 있는지 여부 등에 따라 기부금 세제지원 방식은 달라짐
 - 경비율 신고자를 제외한 사업소득만 있는 납세자는 필요경비 산입을 통해서만 기부금에 대한 공제혜택을 받을 수 있음
 - 사업소득과 함께 다른 원천의 소득이 있는 경우에는 필요경비 산입, 세액공제 방식 모두 적용 가능함
 - 경비율 신고자는 다른 원천의 소득이 있으면 세액공제 적용만 가능함
 - 사업소득이 없는 경우에도 세액공제를 통해서만 기부금 세제지원을 받을 수 있음
 - 이러한 소득원천에 따른 기부금 세제지원 방식의 차이를 이용하면 다음과 같이 납세자를 세 집단으로 구분할 수 있음
 - 집단 1: 세액공제만 가능한 집단으로 사업소득이 없는 납세자와 사업소득 외 다른 종류의 소득이 있는 경비율 신고자가 여기에 포함됨
 - 집단 2: 필요경비 산입, 세액공제 모두 가능한 집단으로 사업소득 외 소득이 있는 경비율 신고를 하지 않은 사업소득자가 여기에 포함됨
 - 집단 3: 필요경비 산입만 가능한 집단으로 사업소득만 있는 납세자가 여기에 포함됨
 - 따라서 기부금 세액공제의 영향을 받지 않는 집단 3을 통제집단, 집단 1과 집단 2를 처치집단으로 활용하는 것을 고려해 볼 수 있음
 - 본 연구에서는 집단 1과 집단 2를 묶어서 한 집단으로 설정하거나, 두 집단을 소득원천을 기준으로 더 세분화하여 분석함

〈표 IV-2〉 소득원천 유형에 따른 기부금 세제지원 방식

소득원천 유형			필요경비 산입	세액공제
사업소득 없음(연말정산 포함)			불가능	가능
사업소득 있음	사업소득 외 소득 있음	경비율 신고 아님	가능	가능(필요경비에 산입한 기부금은 공제대상에서 제외)
		경비율 신고	불가능	가능
	사업소득 외 소득 없음	경비율 신고 아님	가능	불가능
		경비율 신고	불가능	불가능

자료: 저자 작성

다. 변수 구축 및 기초통계

- 기부금액은 정치자금기부금을 제외한 금액을 기준으로 구축함
 - 앞서 언급하였듯이 정치자금기부금은 제도변화의 영향을 받지 않는 기부유형으로 분석에서 제외함
 - 이전 연도에서 공제받지 못하고 이월된 금액이 당해연도 기부금에 포함되지 않도록 변수를 구축함

- 고액기부 여부는 고액기부 기준금액 초과 여부를 기준으로 설정함
 - 고액기부는 기준금액을 1천만원, 2천만원, 3천만원 등 세 가지 경우를 고려함
 - 고액기부 여부 변수 구축 시 정치자금기부금을 제외한 금액을 기준으로 함
 - 기부유형별 고액기부 여부는 각 유형별 기부금액의 고액기부 기준금액 초과 여부로 결정함

- 개인특성으로는 연령대와 부양가족 수, 소득 등을 고려함
 - 자료의 한계로 인해서 다음과 같은 10세 단위 연령대 변수를 사용함
 - 20대 및 그 이하, 30대, 40대, 50대, 60대, 70대 및 그 이상
 - 부양가족 수의 경우 4명 상한으로 변수가 구축되어 있으며, 이 역시 자료의 한계임
 - 소득은 로그를 취하여 변수를 구축함
 - 연말정산 신고자의 경우 총급여액
 - 종합소득 신고자의 경우 종합소득금액에 근로소득공제금액을 합산한 금액

□ <표 IV-3>은 2016~2022년에 대한 분석자료의 기초통계를 보여줌

- 표본에는 총 1,161,955명의 관측치가 있으며 이 중 통제집단은 106,071명, 처치 집단은 1,055,884명의 관측치를 포함함
- 통제집단이 처치집단보다 평균 연령이 더 높고 소득이 더 적은 것으로 나타남
 - 통제집단의 경우 처치집단에 비해 특히 60대 이상 납세자 비율이 높음
 - 이는 통제집단이 사업소득 납세자로만 구성되어 있어 은퇴 후 자영업을 하는 비중이 높을 수 있기 때문으로 생각됨
- 통제집단의 기부비율은 매우 낮은 수준이나 기부자로 한정할 경우 기부금액은 크게 나타남
- 표본을 계속기부자로 제한할 경우 통제집단의 관측치 수는 매우 적어짐
 - 이는 통제집단의 기부비율이 상당히 낮은 것을 의미함
 - 또한 처치집단과의 구조적인(systematic) 차이가 집단 특성에 내재하고 있을 우려가 있음에 따라 분석 결과 해석에 유의할 필요가 있음

<표 IV-3> 기초통계량(전체 분석기간)

구분	(1)		(2)		(3)	
	모든 그룹		통제집단		처치집단	
	mean	sd	mean	sd	mean	sd
<균형 패널 표본>						
20대 이하	0.071	0.257	0.008	0.086	0.077	0.267
30대	0.242	0.428	0.087	0.282	0.258	0.437
40대	0.3	0.458	0.272	0.445	0.303	0.46
50대	0.258	0.438	0.38	0.485	0.246	0.431
60대	0.105	0.306	0.191	0.393	0.096	0.295
70대 이상	0.023	0.151	0.063	0.242	0.019	0.138
여성	0.368	0.482	0.357	0.479	0.369	0.483
부양가족 수	1.09	1.328	1.112	1.225	1.088	1.337
총소득	5379	36870	4599	11010	5457	38520
통제집단	0.091	0.288	1	0	0	0
처치집단 1	0.859	0.348	0	0	0.945	0.227
처치집단 2	0.004	0.064	0	0	0.005	0.067
처치집단 3	0.011	0.105	0	0	0.012	0.11
처치집단 4	0.034	0.182	0	0	0.038	0.191

<표 IV-3>의 계속

구분	(1)		(2)		(3)	
	모든 그룹		통제집단		처치집단	
	mean	sd	mean	sd	mean	sd
<균형 패널 표본>						
기부참여 여부	0.396	0.489	0.003	0.052	0.436	0.496
고액기부 여부 (1천만원 초과)	0.007	0.084	0.000	0.02	0.008	0.087
고액기부 여부 (2천만원 초과)	0.001	0.037	0.000	0.013	0.002	0.039
고액기부 여부 (3천만원 초과)	0.001	0.024	0.000	0.01	0.001	0.025
N	8,133,685		742,500		7,391,185	
<계속기부자 표본>						
총기부금액	182	4628	805	1103	182	4628
특례기부금액	10	798	100	240	10	798
일반(종교 외) 기부금액	52	4321	172	332	52	4321
일반(종교) 기부금액	119	862	488	935	119	862
N	1,742,853		155		1,742,698	

주: 1. 처치집단 1은 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자, 처치집단 2는 사업소득이 없는 종합소득 신고자, 처치집단 3은 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비를 신고자, 처치집단 4는 사업 소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비를 신고자가 아닌 신고자를 나타냄
 2. 소득 및 기부금액의 경우 만원 단위임

자료: 저자 작성

□ <표 IV-4>는 2018년 제도변화 전후 기간에 대한 통제집단과 처치집단의 기초통계를 보여줌

- 고액기부 여부의 경우 두 집단 모두 큰 변화가 관측되지 않았지만, 전체 기부 참여를 보면 통제집단은 감소, 처치집단에서는 증가하는 모습을 볼 수 있음
 - 하지만 고액기부자는 굉장히 소수이기 때문에 정확한 분석을 위해서는 단순 수치비교가 아닌 계량분석이 필요함
- 다만, 기부금액에 있어서 세액공제율 변화 이후 통제집단의 평균 기부금액은 감소했지만 처치집단의 평균 기부금액은 증가함
 - 처치집단의 경우 종교 외 일반기부금액의 증가가 가장 크게 나타남

<표 IV-4> 기초통계량(2016~2020년)

구분	(1)		(2)		(3)		(4)	
	2016~2017				2018~2020			
	통제집단		처치집단		통제집단		처치집단	
	mean	sd	mean	sd	mean	sd	mean	sd
<균형 패널 표본>								
20대 이하	0.015	0.122	0.132	0.339	0.006	0.08	0.076	0.265
30대	0.127	0.333	0.274	0.446	0.088	0.283	0.259	0.438
40대	0.308	0.462	0.296	0.457	0.266	0.442	0.291	0.454
50대	0.355	0.479	0.215	0.411	0.375	0.484	0.249	0.432
60대	0.147	0.354	0.07	0.255	0.199	0.399	0.102	0.303
70대 이상	0.048	0.214	0.013	0.112	0.066	0.249	0.022	0.148
여성	0.367	0.482	0.377	0.485	0.37	0.483	0.376	0.484
부양가족 수	1.184	1.264	1.057	1.348	1.068	1.204	1.048	1.319
총소득	4,108	8,964	4,689	33,670	4,283	10,550	5,241	24,190
통제집단	1	0	0.000	0.000	1	0	0.000	0.000
처치집단 1	0	0	0.95	0.218	0	0	0.944	0.23
처치집단 2	0	0	0.005	0.073	0	0	0.005	0.074
처치집단 3	0	0	0.014	0.116	0	0	0.013	0.111
처치집단 4	0	0	0.031	0.174	0	0	0.038	0.191
기부참여 여부	0.003	0.054	0.397	0.489	0.002	0.049	0.424	0.494
고액기부 여부 (1천만원 초과)	0.000	0.020	0.007	0.081	0.000	0.019	0.007	0.084
고액기부 여부 (2천만원 초과)	0.000	0.012	0.001	0.036	0.000	0.012	0.001	0.037
고액기부 여부 (3천만원 초과)	0.000	0.010	0.001	0.024	0.000	0.009	0.001	0.024
N	263,814		2,328,970		374,145		3,515,031	
<계속기부자 표본>								
총기부금액	918	1,547	163	808	902	1,377	182	6,275
특례기부금액	99	234	9	506	75	209	10	707
일반(종교 외) 기부금액	209	331	41	397	193	372	54	6,016
일반(종교) 기부금액	560	1,321	111	430	595	1,215	116	760
N	77		589,465		111		884,202	

주: 1. 처치집단 1은 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자, 처치집단 2는 사업소득은 없지만 종합소득 신고자, 처치집단 3은 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비를 신고자, 처치집단 4는 사업 소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비를 신고자가 아닌 신고자를 나타냄

2. 소득 및 기부금액의 경우 만원 단위임

자료: 저자 작성

□ <표 IV-5>는 2021년 제도변화 전후 기간에 대한 통제집단과 처치집단의 기초통계를 보여줌

- 2018년 제도변화와 다르게 처치집단의 고액기부 비율이 증가함
 - 2021년에는 특정 기부금액 구간의 공제율만 인상된 것이 아니라 모든 기부금액 구간의 공제율이 5%p 증가했기 때문으로 생각됨
- 평균 기부금액의 경우 통제집단은 감소하였지만 처치집단은 증가하였음
 - 다만, 2018년 제도변화와 가장 큰 차이는 기부유형에 따른 처치집단의 기부금액 변화가 다르다는 점임
 - 2021년 제도변화로 종교단체 일반기부금은 증가하였는데, 종교 외 일반기부금의 경우 약간 감소함

<표 IV-5> 기초통계량(2018~2022년)

구분	(1)		(2)		(3)		(4)	
	2018~2020				2021~2022			
	통제집단		처치집단		통제집단		처치집단	
	mean	sd	mean	sd	mean	sd	mean	sd
<균형 패널 표본>								
20대 이하	0.008	0.091	0.084	0.278	0.003	0.053	0.037	0.189
30대	0.092	0.289	0.263	0.440	0.059	0.236	0.231	0.421
40대	0.271	0.445	0.298	0.457	0.231	0.422	0.294	0.456
50대	0.375	0.484	0.244	0.429	0.390	0.488	0.274	0.446
60대	0.193	0.395	0.094	0.291	0.232	0.422	0.135	0.341
70대 이상	0.06	0.237	0.018	0.134	0.084	0.278	0.030	0.171
여성	0.365	0.482	0.375	0.484	0.371	0.483	0.374	0.484
부양가족 수	1.077	1.211	1.060	1.327	0.961	1.154	1.020	1.289
총소득	4,304	10,740	5,292	24,680	4,658	11,890	5,986	52,670
통제집단	1	0	0.000	0.000	1	0	0.000	0.000
처치집단 1	0	0	0.943	0.232	0	0	0.935	0.247
처치집단 2	0	0	0.005	0.073	0	0	0.005	0.071
처치집단 3	0	0	0.013	0.115	0	0	0.014	0.118
처치집단 4	0	0	0.038	0.192	0	0	0.046	0.209
기부참여 여부	0.002	0.049	0.430	0.495	0.002	0.048	0.433	0.496
고액기부 여부 (1천만원 초과)	0.000	0.019	0.007	0.084	0.000	0.019	0.009	0.092
고액기부 여부 (2천만원 초과)	0.000	0.012	0.001	0.037	0.000	0.012	0.002	0.041
고액기부 여부 (3천만원 초과)	0.000	0.009	0.001	0.024	0.000	0.009	0.001	0.027
N	364,571		3,380,092		224,087		2,272,355	

<표 IV-5>의 계속

구분	(1)		(2)		(3)		(4)	
	2018~2020				2021~2022			
	통제집단		처치집단		통제집단		처치집단	
	mean	sd	mean	sd	mean	sd	mean	sd
<계속기부자 표본>								
총기부금액	733	1,166	169	6,053	705	1,028	181	2,071
특례기부금액	66	202	9	444	45	104	11	1,137
일반(종교 외) 기부금액	124	302	52	5,825	154	242	51	1,019
일반(종교) 기부금액	507	1,061	108	738	465	945	119	1,072
N	121		943,058		74		628,712	

주: 1. 처치집단 1은 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자, 처치집단 2는 사업소득은 없지만 종합소득 신고자, 처치집단 3은 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비율 신고자, 처치집단 4는 사업소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비율 신고자가 아닌 신고자를 나타냄

2. 소득 및 기부금액의 경우 만원 단위임

자료: 저자 작성

2. 분석결과

가. 고액기부 참여

- 이중차분법은 평행추세가정(parallel trend assumption)에 근거함에 따라 제도변화 이전 기간에 대해 처치집단과 통제집단의 고액기부 비율 추세를 살펴봄
 - 자료의 한계와 짧은 제도변화 주기로 인해 제도변화 이전 2~3개년에 대한 추세를 살펴볼 수밖에 없음
 - 평행추세를 판단하기에는 기간이 짧다는 한계가 있음
 - 평행추세가정 검토 결과, 처치집단과 통제집단 간 평행추세가정을 만족한다고 보기는 어려움
 - 두 집단의 특성이 달라 기부행태가 다르게 나타날 가능성이 있음에 따라 분석결과를 해석함에 있어 주의가 필요함
 - 관련 표와 그림은 부록에서 확인할 수 있음

- 2018년 기부금 세액공제 제도변화의 고액기부 참여에 대한 효과를 추정한 결과, 총기부금액 기준으로 고액기부 참여에 대해 통계적으로 유의미한 변화는 발견되지 않았지만, 종교 외 일반기부에 대한 1천만원 초과 고액기부는 늘어난 것으로 추정됨
 - 종교 외 일반기부는 평균적으로 0.006%p 증가하는 것으로 추정되었으며 이는 통계적으로 유의함
 - <표 IV-4>에서 확인할 수 있듯이 제도변화 전(2016~2017년) 1천만원 초과 고액기부 비율은 0.65%임
 - 즉, 2018년 제도변화는 1천만원 초과 고액 종교 외 일반기부의 비율을 1%에도 못미치게 증가시킴
 - 2018년 제도변화는 2천만원 또는 3천만원 초과 고액기부 참여에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 보임
 - 2018년 제도변화의 경우 2천만원 초과 기부자에만 영향을 준다는 점과 2천만원 초과 또는 3천만원 초과 기부자의 비율이 상당히 낮다는 점에서 제도변화의 효과가 제한적이었을 것으로 생각됨³⁾

<표 IV-6> 고액기부 참여(2018년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
1천만원 초과 고액기부	0.00013 (0.00008)	-0.00001 (0.00002)	0.00006** (0.00003)	0.00007 (0.00007)
2천만원 초과 고액기부	-0.00004 (0.00004)	-0.00000 (0.00001)	-0.00001 (0.00001)	-0.00003 (0.00003)
3천만원 초과 고액기부	-0.00001 (0.00003)	-0.00000 (0.00001)	-0.00001 (0.00001)	-0.00000 (0.00002)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,306,575	6,306,575	6,306,575	6,306,575

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

3) 2017년 2천만원 초과 기부자 비율은 0.12%임

- 2021년 기부금 세액공제율의 변화는 고액기부 참여에 유의미한 영향을 미쳤으며, 특히 종교 외 및 종교단체 일반기부금에 대한 고액기부 참여를 증가시킨 것으로 나타남
- 2021년 제도 변화로 1천만원, 2천만원, 3천만원 초과 고액기부 비율은 각각 0.130%p, 0.029%p, 0.010%p 증가하는 것으로 추정됨
 - 2018~2020년 1천만원 초과 일반기부의 비율은 0.71%로 1천만원 초과 기부자 비율은 18% 증가한 것임
 - 2천만원 초과 및 3천만원 초과 기부 비율의 경우 더 높은 증가율을 보임
 - 하지만 고액기부자의 절대적인 수가 매우 적고, 증가인원도 사실상 매우 적기 때문에 제도변화 효과의 크기 해석 시 유의할 필요가 있음
 - 2021년 제도변화의 효과는 일반기부금에서 나타나고 특례기부금에 대한 추정치는 모두 통계적으로 유의하지 않음
 - 1천만원 초과 고액기부의 경우 종교 외 일반기부는 0.009%p, 종교단체 일반기부는 0.113%p 증가를 보였으며, 모두 통계적으로 유의하게 추정됨
 - 2천만원 초과 고액기부의 경우 종교 외 일반기부는 0.004%p, 종교단체 일반기부는 0.021%p 증가하는 것으로 추정되었으며, 모두 통계적으로 유의함
 - 3천만원 초과 고액기부의 경우 종교 외 일반기부에 대한 추정치는 통계적으로 유의하지 않고, 종교단체 일반기부는 0.008%p 증가하는 것으로 통계적으로 유의하게 추정됨
 - 종교 외 일반기부보다 종교단체 일반기부에 대한 고액기부 비율의 증가가 더 큰 것으로 추정됨

<표 IV-7> 고액기부 참여(2021년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
1천만원 초과 고액기부	0.00130*** (0.00009)	0.00003 (0.00002)	0.00009*** (0.00003)	0.00113*** (0.00008)
2천만원 초과 고액기부	0.00029*** (0.00004)	0.00001 (0.00001)	0.00004** (0.00002)	0.00021*** (0.00003)
3천만원 초과 고액기부	0.00010*** (0.00003)	0.00001 (0.00001)	0.00002 (0.00001)	0.00008*** (0.00002)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○

<표 IV-7>의 계속

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,046,270	6,046,270	6,046,270	6,046,270

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

□ 2018년 제도변화의 고액기부 참여에 대한 효과를 소득수준별로 살펴보면, 상대적으로 소득이 낮은 그룹에서 유의미한 변화가 발견됨

- 소득 5천만원 이하에서는 고액기부 비율이 오히려 줄어드는 방향으로 추정됨
 - 1천만원 초과 고액기부 비율은 종교단체 기부, 3천만원 초과 고액기부 비율은 특례기부와 종교 외 일반기부의 경우 줄어들며, 2천만원 초과 고액기부 비율은 모든 기부유형에서 감소하는 것으로 추정됨
- 소득 5천만원 초과 1억원 이하에서는 1천만원 초과 고액기부 비율이 늘어나는 것으로 추정됨
 - 이는 주로 일반기부(종교 외 및 종교단체)에서의 증가로 나타남
 - 2천만원과 3천만원 초과 기부의 경우 추정치가 통계적으로 유의미하지 않음

<표 IV-8> 소득수준별 고액기부 참여(2018년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
A. 1천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	-0.00032*** (0.00006)	-0.00001 (0.00001)	0.00001 (0.00002)	-0.00028*** (0.00005)
1억원 이하	0.00122*** (0.00015)	-0.00002 (0.00003)	0.00019*** (0.00004)	0.00084*** (0.00013)
3억원 이하	0.00029 (0.00052)	0.00003 (0.00016)	0.00000 (0.00015)	0.00055 (0.00045)
5억원 이하	-0.00037 (0.00385)	0.00137 (0.00171)	-0.00034 (0.00196)	-0.00255 (0.00301)
5억원 초과	-0.00515 (0.00529)	0.00028 (0.00308)	0.00171 (0.00368)	-0.00052 (0.00364)

<표 IV-8>의 계속

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
B. 2천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	-0.00009*** (0.00003)	-0.00001*** (0.00000)	-0.00002** (0.00001)	-0.00005* (0.00003)
1억원 이하	-0.00001 (0.00006)	-0.00002 (0.00001)	0.00000 (0.00002)	-0.00000 (0.00005)
3억원 이하	0.00040 (0.00028)	0.00005 (0.00010)	0.00005 (0.00009)	0.00013 (0.00023)
5억원 이하	0.00290 (0.00301)	0.00142 (0.00137)	-0.00100 (0.00132)	0.00031 (0.00229)
5억원 초과	-0.00433 (0.00446)	0.00051 (0.00261)	0.00182 (0.00283)	-0.00209 (0.00309)
C. 3천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	-0.00004** (0.00002)	-0.00001** (0.00000)	-0.00001** (0.00001)	-0.00002 (0.00002)
1억원 이하	-0.00004 (0.00004)	0.00000 (0.00001)	-0.00000 (0.00001)	-0.00001 (0.00003)
3억원 이하	0.00028 (0.00018)	0.00000 (0.00008)	-0.00003 (0.00007)	0.00014 (0.00014)
5억원 이하	0.00163 (0.00234)	0.00081 (0.00111)	-0.00112 (0.00106)	0.00139 (0.00192)
5억원 초과	0.00162 (0.00386)	0.00051 (0.00232)	0.00266 (0.00235)	0.00096 (0.00249)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,306,575	6,306,575	6,306,575	6,306,575

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자작성

- 2021년 제도변화의 경우 소득구간에 따라 약간의 차이가 있지만 대부분 고액기부 비율이 증가하였으며, 특이한 점은 고액기부 기준금액이 높아질수록 상대적으로 소득수준이 높은 구간에서 제도변화의 효과가 크게 나타남
 - 1천만원 초과 고액기부의 경우 소득 3억원 이하 구간에서 모두 고액기부 비율이 증가하는 방향으로 통계적으로 유의하게 추정됨

- 종교 외 일반기부의 경우 소득 1억원 초과 구간에서 모두 고액기부 비율이 증가하는 방향으로 추정됨
- 2021년 제도변화는 모든 기부금액 구간별 공제율을 5%p 인상했기 때문에 모든 소득구간에서 제도변화의 효과가 2018년보다 더 강하게 나타나는 것으로 판단됨
- 3천만원 초과 고액기부의 경우 소득 3억원 초과 구간에서 고액기부 비율이 증가하는 것으로 추정되었고 추정치는 통계적으로 유의함
- 대부분 일반기부의 고액기부가 증가한 것에 기인한 것으로 보임
- 소득 1억원 초과 3억원 이하 구간에서는 종교 외 기부와 종교단체 기부 모두 통계적으로 유의하게 추정됨
- 소득이 3억원 초과 5억원 이하 구간에서는 종교단체 기부만 통계적으로 유의하게 추정됨
- 소득 5억원 초과 구간에서는 종교 외 기부만 통계적으로 유의하게 추정됨

〈표 IV-9〉 소득수준별 고액기부 참여(2021년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
A. 1천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	0.00013* (0.00007)	-0.00001 (0.00001)	-0.00003 (0.00003)	0.00016** (0.00006)
1억원 이하	0.00249*** (0.00015)	0.00004* (0.00003)	0.00013*** (0.00004)	0.00206*** (0.00013)
3억원 이하	0.00489*** (0.00045)	0.00023* (0.00013)	0.00044*** (0.00014)	0.00447*** (0.00039)
5억원 이하	0.00508 (0.00311)	0.00014 (0.00142)	0.00406*** (0.00156)	0.00070 (0.00242)
5억원 초과	0.00741 (0.00454)	0.00284 (0.00272)	0.00788*** (0.00298)	0.00550 (0.00341)
B. 2천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	-0.00001 (0.00003)	-0.00001 (0.00001)	-0.00001 (0.00002)	0.00002 (0.00003)
1억원 이하	0.00025*** (0.00006)	0.00001 (0.00001)	0.00002 (0.00002)	0.00017*** (0.00005)
3억원 이하	0.00203*** (0.00025)	0.00008 (0.00008)	0.00028*** (0.00008)	0.00144*** (0.00020)
5억원 이하	0.00310 (0.00236)	0.00073 (0.00106)	0.00081 (0.00103)	0.00229 (0.00184)
5억원 초과	0.01141*** (0.00379)	0.00216 (0.00235)	0.00647*** (0.00235)	0.00649** (0.00263)

<표 IV-9>의 계속

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
C. 3천만원 초과 고액기부 여부				
5천만원 이하	-0.00002 (0.00002)	-0.00000 (0.00000)	-0.00001 (0.00001)	0.00001 (0.00002)
1억원 이하	0.00003 (0.00004)	-0.00000 (0.00001)	-0.00001 (0.00002)	0.00003 (0.00003)
3억원 이하	0.00073*** (0.00016)	0.00007 (0.00006)	0.00017*** (0.00006)	0.00052*** (0.00012)
5억원 이하	0.00562*** (0.00196)	0.00087 (0.00078)	-0.00016 (0.00093)	0.00408*** (0.00155)
5억원 초과	0.00869*** (0.00328)	0.00297 (0.00200)	0.00674*** (0.00209)	0.00256 (0.00217)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,046,270	6,046,270	6,046,270	6,046,270

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

□ <표 IV-10>과 <표 IV-11>은 처치집단별로 제도변화에 의한 고액기부 비율 변화의 효과를 추정한 결과를 보여주는데, 제도변화의 효과는 처치집단에 따라서 이질적으로 나타남

- 연말정산 신고자의 경우(처치집단 1) 2018년과 2021년 제도변화로 고액기부 비율이 증가함
 - 다만 2018년 제도변화는 1천만원 초과 고액기부에만 통계적으로 유의한 효과가 발견됨
- 사업소득과 다른 소득이 있지만 경비율 신고자가 아닌 경우(처치집단 4)에는 2021년 제도변화에 대해서만 통계적으로 유의하게 고액기부 비율이 증가함
 - 다른 처치집단에 비해 효과의 크기가 크며, 고액기부 기준금액에 따라 차이가 있지만 대체로 일반기부에 대한 고액기부 비율이 증가함
- 다른 두 처치집단의 추정치는 대체로 통계적으로 유의하지 않음
 - 다만 분석에 활용된 표본 수가 적어 분석 결과의 통계적 유의성이 낮을 가능성이 있음

- 다만, 기부유형별 분석 시 일반기부에 대한 고액기부 비율이 증가한다는 결과는 일부 발견됨

<표 IV-10> 처치집단별¹⁾ 고액기부 참여(2018년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ²⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
A. 1천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	0.00016** (0.00008)	0.00000 (0.00002)	0.00006** (0.00003)	0.00008 (0.00007)
처치집단 2	-0.00579*** (0.00199)	-0.00088 (0.00108)	-0.00048 (0.00104)	-0.00142 (0.00153)
처치집단 3	0.00050 (0.00100)	-0.00007 (0.00036)	0.00112*** (0.00040)	0.00028 (0.00079)
처치집단 4	-0.00008 (0.00068)	0.00014 (0.00025)	-0.00032 (0.00031)	-0.00024 (0.00055)
B. 2천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	-0.00002 (0.00004)	-0.00000 (0.00001)	0.00000 (0.00001)	-0.00002 (0.00003)
처치집단 2	-0.00100 (0.00140)	-0.00080 (0.00085)	-0.00071 (0.00090)	0.00024 (0.00088)
처치집단 3	0.00103** (0.00049)	0.00015 (0.00026)	0.00021 (0.00023)	0.00032 (0.00036)
처치집단 4	-0.00074* (0.00045)	0.00001 (0.00020)	-0.00044** (0.00021)	-0.00060* (0.00035)
C. 3천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	0.00000 (0.00002)	0.00001 (0.00001)	-0.00000 (0.00001)	0.00000 (0.00002)
처치집단 2	0.00036 (0.00118)	-0.00085 (0.00077)	0.00032 (0.00067)	0.00107 (0.00076)
처치집단 3	0.00023 (0.00034)	0.00015 (0.00023)	0.00020 (0.00017)	-0.00006 (0.00023)
처치집단 4	-0.00050 (0.00035)	-0.00007 (0.00017)	-0.00038** (0.00017)	-0.00034 (0.00025)
개인특성 ³⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,306,575	6,306,575	6,306,575	6,306,575

주: 1) 처치집단 1은 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자, 처치집단 2는 사업소득은 없지만 종합소득 신고자, 처치집단 3은 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비를 신고자, 처치집단 4는 사업 소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비를 신고자가 아닌 신고자를 나타냄

2) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

3) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

<표 IV-11> 처치집단별¹⁾ 고액기부 참여(2021년 제도변화)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ²⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
A. 1천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	0.00128*** (0.00009)	0.00002 (0.00002)	0.00008*** (0.00003)	0.00110*** (0.00007)
처치집단 2	-0.00047 (0.00245)	-0.00045 (0.00115)	-0.00017 (0.00121)	0.00040 (0.00179)
처치집단 3	0.00169* (0.00101)	-0.00027 (0.00034)	-0.00010 (0.00042)	0.00199** (0.00083)
처치집단 4	0.00184*** (0.00060)	0.00029 (0.00023)	0.00035 (0.00026)	0.00098* (0.00051)
B. 2천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	0.00025*** (0.00004)	-0.00000 (0.00001)	0.00004* (0.00002)	0.00018*** (0.00003)
처치집단 2	-0.00005 (0.00158)	-0.00041 (0.00090)	-0.00191** (0.00086)	0.00134 (0.00095)
처치집단 3	0.00095 (0.00060)	-0.00025 (0.00026)	0.00018 (0.00022)	0.00101** (0.00045)
처치집단 4	0.00116*** (0.00040)	0.00031 (0.00020)	0.00025 (0.00017)	0.00078** (0.00031)
C. 3천만원 초과 고액기부 여부				
처치집단 1	0.00009*** (0.00003)	0.00000 (0.00001)	0.00001 (0.00001)	0.00008*** (0.00002)
처치집단 2	-0.00153 (0.00128)	-0.00023 (0.00075)	-0.00111* (0.00065)	0.00066 (0.00077)
처치집단 3	0.00027 (0.00037)	-0.00014 (0.00019)	0.00026 (0.00019)	0.00007 (0.00026)
처치집단 4	0.00050* (0.00029)	0.00024 (0.00016)	0.00027* (0.00014)	0.00005 (0.00020)
개인특성 ³⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	6,306,575	6,306,575	6,306,575	6,306,575

주: 1) 처치집단 1은 근로소득만을 신고한 연말정산 신고자, 처치집단 2는 사업소득은 없지만 종합소득 신고자, 처치집단 3은 사업소득이 있으며 다른 소득도 있는 경비를 신고자, 처치집단 4는 사업소득이 있으며 다른 소득도 있지만 경비를 신고자가 아닌 신고자를 나타냄

2) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 기준으로 고액기부 여부를 구성함

3) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

나. 기부금액

- 고액기부 참여 분석에서와 유사하게 평행추세가정을 검토하기 위해 제도변화 이전 기간에 대해 처치집단과 통제집단의 기부금액 추세를 살펴봄
 - 기부금액의 경우도 자료의 한계와 짧은 제도변화 주기로 인해 제도변화 이전 2~3개년에 대한 추세를 살펴볼 수밖에 없음
 - 즉, 평행추세를 판단하기에는 기간이 짧다는 한계가 있음
 - 평행추세가정 검토 결과, 처치집단과 통제집단 간 평행추세가정을 만족한다고 보기는 어려움
 - 두 집단의 특성이 달라 기부행태가 다르게 나타날 가능성이 있음에 따라 분석 결과를 해석함에 있어 주의가 필요함
 - 관련 표와 그림은 부록에서 확인할 수 있음

- <표 IV-12>는 기부금 세액공제 제도변화로 계속기부자의 평균적인 기부금액에 변화가 있었는지 추정한 결과를 보여줌
 - 추정결과는 대부분 통계적으로 유의하지 않게 추정됨
 - 통제집단의 표본 수가 매우 적어 통계적으로 유의한 결과를 도출하기 어려웠던 것으로 보임
 - 2018년 제도변화의 종교 외 일반기부 금액에 대한 효과는 통계적으로 유의하게 추정됨
 - 종교 외 일반기부금은 평균적으로 40만원가량 증가한 것으로 나타남
 - 통계적으로 유의하지 않으나 일부 결과는 제도변화로 기부금액이 감소할 수 있음을 보여줌
 - 2018년 제도변화 효과 분석에서 전체 기부유형, 종교기부에 대해서는 음(-)의 효과가 나타남
 - 2021년 제도변화 효과 분석에서는 종교 외 일반기부에서 음(-)의 효과가 나타남

<표 IV-12> 기부금액

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
2018년 제도변화	-29641.9 (787821.7)	122502.8 (125975.4)	396949.3** (196294.5)	-546073.2 (673835.8)
2021년 제도변화	832595.9 (828318.0)	305235.3 (215289.0)	-462179.0 (284992.3)	989346.7 (811320.9)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	1,571,895	1,571,895	1,571,895	1,571,895

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. 본 분석에서는 계속기부자만을 샘플로 구성하여 제도변화의 효과를 추정함

2. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

□ <표 IV-13>은 기부금액에 대한 제도변화 효과를 소득수준별로 추정한 결과를 보여줌

- 대부분 통계적으로 유의하지 않게 추정되었으나 종교 외 일반기부에 대해서는 통계적으로 유의한 결과가 일부 소득구간에서 도출됨
 - 2018년 제도변화의 경우 소득 1억원 초과 5억원 이하 구간에서 종교 외 일반 기부 금액이 증가한다는 결과가 통계적으로 유의하게 도출됨
 - 2021년 제도변화의 경우 소득 5억원 이하 모든 구간에서 종교 외 일반기부 금액이 감소한다는 결과가 통계적으로 유의하게 도출됨
- 2021년 제도변화로 기부금액이 감소하는 효과가 나타난 것은 타당성 분석에서 언급된 바와 같이 세액공제를 상승으로 기부금액을 유지하거나 줄이더라도 세 제혜택 수준을 유지하거나 높아지는 경우가 있기 때문으로 보임

<표 IV-13> 소득수준별 기부금액

구분	(1)	(2)	(3)	(4)
	전체 ¹⁾	특례	일반(종교 외)	일반(종교)
A. 2018년 제도변화				
5천만원 이하	-182555.8 (799883.1)	109585.8 (126362.1)	267977.8 (238201.2)	-559407.8 (673726.2)
1억원 이하	-130246.5 (797874.2)	119804.6 (125991.4)	288941.1 (230753.1)	-537626.2 (673945.3)
3억원 이하	-74846.0 (791881.8)	129453.9 (126274.7)	347511.5* (210918.2)	-545920.4 (673812.2)
5억원 이하	771340.3 (1021000.5)	590582.6 (457208.3)	797610.7** (392960.8)	-616281.1 (708018.8)
5억원 초과	32487805.5 (25427711.1)	612133.0 (1381616.8)	33090888.7 (26171501.2)	-868330.3 (1179059.2)
N	1,473,795	1,473,795	1,473,795	1,473,795
B. 2021년 제도변화				
5천만원 이하	852380.0 (810782.7)	281435.6 (215108.9)	-397779.4* (232232.5)	968590.5 (811162.8)
1억원 이하	823732.1 (816489.1)	288813.3 (215119.6)	-431847.4* (250238.2)	966632.4 (811310.0)
3억원 이하	912240.0 (806962.0)	289582.9 (215313.3)	-373892.9* (218339.8)	996098.6 (811280.3)
5억원 이하	4380733.3 (2868393.6)	3751442.4 (2761861.8)	-524939.1* (308867.9)	1154219.6 (860549.3)
5억원 초과	-8331354.3 (19678849.4)	144118.0 (1067522.4)	-13717539.6 (18126653.6)	5242105.8 (4450958.5)
개인특성 ²⁾	○	○	○	○
개인고정효과	○	○	○	○
시간고정효과	○	○	○	○
N	1,571,895	1,571,895	1,571,895	1,571,895

주: 1) 정치자금기부금을 제외한 기부금에 대해서 기부금 총액을 구성함

2) 개인특성으로는 총소득(로그로 변환), 나이대, 그리고 부양가족 수를 포함함

1. 본 분석에서는 계속기부자만을 샘플로 구성하여 제도변화의 효과를 추정함

2. *은 10%, **은 5%, ***은 1% 유의수준에서 유의함을 의미함

자료: 저자 작성

3. 소결

- 본 장에서는 2018년과 2021년에 있었던 본 조세특례 제도의 변화가 납세자의 고액 기부 여부 및 기부금액에 미치는 효과를 분석함
 - 2018년 고액기부 기준금액이 2천만원에서 1천만원으로 하향 조정되면서 기부금 1천만원 초과 2천만원 이하 구간의 세액공제율이 15%에서 30%로 상향 조정됨
 - 2021년에는 모든 기부금 구간의 공제율을 5%p 상향 조정함
 - 공제율을 1천만원 이하 기부금에 대해서는 15%에서 20%, 1천만원 초과 고액 기부에 대해서는 30%에서 35%로 인상함

- 분석은 소득세 신고 및 기부금명세서 자료를 결합한 자료와 이중차분 모형을 이용하여 수행함
 - 처지집단과 통제집단은 소득원천에 따라 기부금에 대해 세액공제 적용을 받을 수 있는지 여부로 구분하여 설정함

- 2018년 제도변화의 효과는 대부분 통계적으로 유의하지 않게 추정되어 유의미한 효과를 발견할 수 없었음
 - 소득 5천만원 초과 1억원 이하 소득구간에서만 1천만원 초과 고액기부 비율의 증가가 발견됨
 - 기부금 1천만원 초과 2천만원 이하 구간 공제율의 제도변화로 일부 소득계층에 한정하여 제한적으로 효과가 나타나는 것으로 보임
 - 기부금액의 경우 종교 외 일반기부금의 증가가 발견되며, 주로 고소득계층에서 이러한 현상이 나타남

- 2021년 제도변화는 고액기부 비율을 높여주는 것으로 나타나지만 그 효과의 크기는 제한적일 것으로 생각되며, 기부금액에 대한 결과는 대부분 통계적으로 유의하지 않게 나타남
 - 기부유형별로 살펴보면 일반기부에 대한 고액기부 비율이 높아지는 것으로 나타나며, 특히 종교단체에 대한 고액기부 비율의 상승이 종교 외 일반기부에 대한 고액기부 비율의 상승보다 크게 나타남

- 다만, 고액기부 비율이 증가한 정도는 1천만원 초과 고액기부를 기준으로 종교 외 일반기부의 경우 0.009%p, 종교단체 일반기부의 경우 0.113%p로 매우 작음
 - 물론 고액기부 비율 자체가 낮은 수준이므로 고액기부 비율 증가율은 낮지 않은 수준일 수 있으나, 고액기부자의 절대적인 숫자도 적을 것이므로 절대적인 고액기부자 증가인원도 적을 것임
 - 소득수준별로 살펴보면, 대부분의 소득구간에서 고액기부 비율이 증가하는 것으로 추정됨
 - 특히 고소득계층의 효과가 더 크게 나타남
 - 기부금액에 대한 효과를 소득구간별로 살펴보면, 종교 외 일반기부 금액은 통계적으로 유의하게 추정되었는데, 기부금액은 감소하는 것으로 나타남
 - 기부금 세액공제율 인상으로 기부금액을 유지하거나 줄이더라도 세제혜택 수준을 유지하거나 높아지는 경우가 있기 때문에 나타난 현상으로 보임
- 본 장의 분석결과는 자료 및 방법론상 다음과 같은 여러 한계점이 있으므로 제한적으로 받아들일 필요가 있음
- 소득세 신고 자료를 활용함에 따라 기부행태에 영향을 줄 수 있는 개인의 다양한 특성을 통제하기 어렵다는 한계가 있음
 - 연령대, 소득수준, 부양가족 수 등을 통제하고 있지만 기부행태에는 개인의 다른 특성들도 기부행태에 영향을 줄 수 있음
 - 이중차분모형의 핵심 가정인 평행추세가정을 확인하기 어려웠다는 한계도 있음
 - 제도변화 주기가 짧아 평행추세가정을 확인할 수 있을 정도로 시계열이 충분히 길지 않을 수밖에 없음
 - 이러한 한계에도 제도변화 2~3년 전 기간에 대한 평행추세가정을 확인해 본 결과, 처치집단과 통제집단 간 평행추세를 발견할 수 없었음
 - 2024년 3천만원 초과 초고액기부에 대한 공제율 인상 정책을 평가하기 위해서는 초고액기부 구간 신설에 따른 세액공제율 변화와 같은 제도변화를 분석에 활용할 수 있어야 하는데, 이러한 정책변화는 현재까지 없었음
 - 2018년 제도변화는 고액기부 기준 하향 조정한 경우이고, 2021년 제도변화는 모든 기부금 구간의 공제율을 상향 조정한 경우임
 - 따라서 본 연구의 분석결과는 2024년 3천만원 초과 초고액기부에 대한 공제율 인상 정책에 대해 제한적인 수준의 시사점을 제공함

V. 결론 및 시사점



V. 결론 및 시사점

- 우리나라의 기부 관련 지표, 사회·경제 분야에 대한 정책 및 재정 여건 등을 감안할 때, 기부금 세액공제를 통한 정부 개입의 타당성은 인정되며, 조세지출을 통한 지원방식도 적절하다고 평가함

- 고액기부에 대해 높은 공제율을 적용하는 정책은 양면적 특성을 가져서 그 적절성 여부를 평가하는 것은 쉽지 않음
 - 일반적으로 고액기부는 고소득계층에 의해 이루어지므로 고액기부에 대한 높은 공제율 적용은 형평성 논란이 제기될 여지가 있음
 - 또한 고액기부에 대한 추가 세제지원은 고소득자가 후원하는 단체에 대한 지원 금액이 늘어나 분야별 공공자원의 배분 비중이 변하여 취약계층 지원 단체가 아닌 다른 목적으로 운영되는 단체에 대한 지원금액이 늘어날 수도 있음
 - 반면, 일반적으로 기부금은 주로 각종 비영리단체를 통해 취약계층의 사회복지 증진에 활용되는 측면이 있음

- 하지만 2024년에 있었던 3천만원 초과 초고액기부에 대한 공제율 상향 조정과 같이 초고액기부 구간을 신설하여 더 높은 공제율을 적용하는 것은 신중할 필요가 있다고 판단됨
 - 초고액기부자는 초고소득자일 가능성이 높고 초고소득자의 세부담은 높은 상황이라 기부 여력 및 경제적 유인 측면에서 초고액기부에 대한 공제율 상향은 기부액을 증가시키지 못하거나 오히려 감소시킬 수 있음
 - 기부액을 줄이더라도 세액공제율 인상으로 기부에 대한 공제혜택 규모는 감소하지 않는 상황이 발생할 수 있기 때문임
 - 본 보고서의 효과성 분석에서도 2021년 공제율 인상 조치에도 기부금액이 감소하는 결과가 일부 발견됨
 - 공제율 인상으로 증가하는 기부액 대비 조세지출 규모가 더 커 세수손실비용이 발생할 가능성도 있어 국가재정 측면에서 바람직하지 않을 수 있음

- 초고액기부 기준(현재 3천만원)을 상당히 초과하는 경우 초고액기부에 대한 공제율이 인상된다면 이미 초고액기부 기준금액을 초과하여 기부를 하고 있었기 때문에 기부금액을 유지하거나 줄이더라도 공제율 인상에 따른 추가 세제혜택이 발생할 수 있음
- <표 V-1>은 기부금 3천만원 초과 기부자의 평균 기부금액을 연도별로 보여주는데, 평균 기부금액은 3천만원을 훨씬 상회하여 상당수가 기부금 3천만원을 훨씬 상회하는 규모로 기부하고 있음을 시사함
- 한편, 우리나라는 기부금에서 종교단체 기부금의 비중이 높다는 점도 고려할 필요가 있음
 - <표 V-2>는 전체 기부금액 중 종교단체 기부금액이 차지하는 비중을 보여주는데, 고액기부 기준금액을 초과하는 경우만 고려해도 종교단체에 대한 기부금 비중이 상당한 규모임을 확인할 수 있음
 - 종교단체 기부는 종교에 대한 신앙과 의무감이 기부의 주요 동기일 수 있으며, 세액공제가 없더라도 기부를 할 가능성이 높으므로 종교단체 기부에 대한 세액공제율 인상은 세수손실비용을 크게 발생시킬 가능성이 존재함
- 초고액기부에 대한 공제율을 인상하더라도 고액기부자를 증가시키는 효과는 제한적일 것으로 생각되고, 소수의 고소득자에 대한 세제혜택이 될 수 있어 형평성 논란이 제기될 우려도 존재함
 - 본 연구의 효과성 분석 결과는 세액공제율 인상으로 고액기부 비율의 증가분이 작음을 보여줌
 - <표 V-3>에 제시한 바와 같이 고액기부 비율은 전체 납세자의 1%도 안되는 수준이며, 3천만원 초과 초고액기부 비율은 매우 낮은 수준임
 - 그런데 이러한 소수의 고액기부자가 지급한 기부금액은 전체 기부금액에서 상당한 비중을 차지하는 것을 볼 수 있는데, 이는 고액기부에 대한 공제율 상향으로 소수의 고액기부자가 추가로 받게 될 세제혜택 수준도 상당할 수 있음을 시사함
 - 참고로 연말정산 자료에 제시된 부분은 이월된 기부금액이 포함된 공제대상 기부금액을 기준으로 계산되어 과대추정되었을 것으로 판단됨

<표 V-1> 기부금 3천만원 초과 구간의 평균 기부금액

(단위: 만원)

연도	종합소득세	연말정산
2015	25,945	8,090
2016	28,455	5,786
2017	12,622	5,699
2018	12,115	5,669
2019	13,752	7,395
2020	11,257	5,715
2021	10,734	6,591
2022	13,341	7,852

주: 1. 정치자금기부금을 제외한 기부금을 기준으로 계산함
 2. 연말정산은 공제대상 기부금액을 기준으로 계산함

자료: 저자 작성

<표 V-2> 종교단체 일반기부금의 비중

(단위: %)

연도	종합소득세				연말정산			
	전체	1천만원 초과 기부	2천만원 초과 기부	3천만원 초과 기부	전체	1천만원 초과 기부	2천만원 초과 기부	3천만원 초과 기부
2015	60.2	52.8	48.9	47.5	72.9	73.3	64.2	54.3
2016	38.9	22.6	14.4	10.0	77.0	84.2	81.3	77.2
2017	61.2	49.3	38.7	33.7	77.4	86.3	85.0	82.1
2018	64.9	54.9	46.2	42.5	77.4	87.1	85.6	82.8
2019	61.5	46.7	33.8	26.8	73.5	77.3	70.4	62.9
2020	63.3	52.2	41.4	33.9	77.6	89.3	88.8	87.3
2021	65.2	54.3	40.9	32.3	77.5	87.1	85.5	82.9
2022	65.6	54.8	42.0	35.3	73.4	77.9	72.6	66.8

주: 1. 정치자금기부금을 제외한 기부금을 총기부금으로 하여 계산함
 2. 연말정산은 공제대상 기부금액을 기준으로 계산함

자료: 저자 작성

<표 V-3> 고액기부 비율 및 기부금 합계액 대비 고액기부금 비중

(단위: %)

<종합소득세>						
연도	고액기부 비율			고액기부 금액 비중		
	1천만원 초과	2천만원 초과	3천만원 초과	1천만원 초과	2천만원 초과	3천만원 초과
2015	0.25	0.07	0.04	64.3	52.0	47.4
2016	0.33	0.11	0.06	68.2	58.2	54.2
2017	0.33	0.10	0.05	52.8	37.3	31.6
2018	0.33	0.10	0.05	49.0	34.2	28.5
2019	0.35	0.11	0.05	49.6	35.4	29.6
2020	0.34	0.10	0.05	46.9	32.1	26.0
2021	0.37	0.10	0.05	43.6	28.2	22.1
2022	0.39	0.11	0.05	45.8	30.6	25.1

<연말정산>						
연도	고액기부 비율			고액기부 금액 비중		
	1천만원 초과	2천만원 초과	3천만원 초과	1천만원 초과	2천만원 초과	3천만원 초과
2015	0.92	0.28	0.12	41.1	25.4	18.3
2016	0.94	0.30	0.14	39.4	22.6	15.0
2017	1.00	0.33	0.15	40.2	23.4	15.6
2018	1.07	0.36	0.17	42.3	25.3	17.2
2019	1.12	0.39	0.19	46.8	30.5	22.7
2020	1.17	0.42	0.21	46.1	28.8	20.2
2021	1.22	0.45	0.23	49.4	32.7	24.1
2022	1.26	0.49	0.25	52.7	37.0	28.6

주: 1. 정치자금기부금을 제외한 기부금을 총기부금으로 하여 계산함

2. 연말정산은 공제대상 기부금액을 기준으로 계산함

자료: 저자 작성

□ 끝으로 복잡한 기부금 세액공제 제도를 간소화하는 것과 공익활동으로 이어질 가능성이 높은 기부행위에 더 유리한 공제혜택을 적용하는 것을 중장기적으로 검토할 필요가 있음

○ 제도가 복잡할수록 합리적 의사결정을 하는 데 어려움을 줄 수 있고 세제혜택을 제대로 이해하고 활용하지 못할 가능성이 있기 때문

- 우리나라는 종교단체 기부금액의 비중이 높다는 특성을 감안할 필요가 있음
 - 종교단체 기부는 종교에 대한 신앙과 의무감이 기부의 주요 동기일 수 있으므로 세액공제가 없더라도 기부할 가능성이 높음
 - 종교단체의 기부 비중이 지나치게 높을 경우 사회 전반적인 공익을 위한 다양한 활동에 기부금이 사용되지 못할 수 있으므로, 장기적으로 다른 유형의 기부를 더 촉진할 수 있는 방안이 필요함

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- _____, 『원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내』, 각 연도.
- 권성준·송은주·허윤영, 『기부금 조세지원제도에 관한 연구: 기부자를 중심으로』, 세법 연구 21-02, 연구보고서, 2021.
- 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 박기백, 「조세감면이 근로소득자의 기부금에 미치는 영향」, 『세무학연구』, 제27권 제2호, 2010, pp. 143~158.
- 박노옥, 『비과세 감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성』, 「과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언」, 비과세·감면제도 관련 공청회, 한국 조세재정연구원, 2013.
- 박명호·전병목, 『기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향』, 연구보고서 16-09, 2016.
- 박정수·김준기, 「개인 기부, 소득과 한계 세율에 관한 연구: 패널 데이터 분석 기법을 중심으로」, 『행정논총』, 제52권 제3호, 2014, pp. 1~29.
- 송은주, 「조세혜택이 개인의 기부금 지출에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국회계학회』, 기타자료집 제5호, 2015. pp. 1~40.
- 송헌재, 「재정패널의 소득증빙자료를 활용한 근로소득자들의 기부금 가격탄력성 추정」, 『재정학연구』, 제6권 제4호, 2013 pp. 151~178.
- 중앙선거관리위원회, 『2021년도 정당의 활동개황 및 회계보고』, 2022.
- 홍우형, 「기부행위의 지속성을 고려한 기부금 가격탄력성 추정: 소득공제에서 세액공제로의 전환 사례를 중심으로」, 『재정학연구』, 제13권 제4호, 2020. pp. 31~61.
- Adena, M., “Tax-price elasticity of charitable donations - evidence from the German taxpayer panel,” *In The Routledge Handbook of Taxation and Philanthropy*, 2021, pp. 219~235.
- Almunia, M., Gucer, I., Lockwood, B., Scharf, K., “More giving or more givers? The effects of tax incentives on charitable donations in the UK,” *Journal of Public*

- Economics*, 183, 2020, pp. 104~114.
- Andreoni, J., Payne, A. A., “Charitable giving,” *Handbook of public economics*, 5, 2013, pp. 1~50.
- Auten, G. E., Holger, S., Clotfelter, T. C., “Charitable giving, income, and taxes: An analysis of panel data,” *American Economic Review*, 92(1), 2002, pp. 371~382.
- Backus, P. G., Grant L. N., “How sensitive is the average taxpayer to changes in the taxprice of giving?,” *International Tax and Public Finance*, 26(2), 2019, pp. 1~40.
- Barrett, K. S., McGuirk, M. A., Steinberg, R., “Further evidence on the dynamic impact of taxes on charitable giving,” *National Tax Journal*, 50(2), 1997, pp. 321~334.
- Clotfelter, C. T., “Tax incentives and charitable giving: Evidence from a panel of taxpayers,” *Journal of Public Economics*, 13(3), 1980, pp. 319~340.
- Fack, G., Landais, C., “Are tax incentives for charitable giving efficient? Evidence from France,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2), 2010, pp. 117~141.
- Hickey, R., Minaker, B., Payne, A. A., “The sensitivity of charitable giving to the timing and salience of tax credits,” *National Tax Journal*, 72(1), 2019, pp. 79~110.
- Randolph, W. C., “Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions,” *Journal of Political Economics*, 103(4), 1995, pp. 709~738.
- Schwartz, R. A., “Personal philanthropic contributions,” *Journal of Political Economics*. 78(6), 1970, pp. 1264~1291.
- Taussig, M. K., “Economic aspects of the personal income tax treatment of charitable contributions,” *National Tax Journal*, 20(1), 1967, pp. 1~19.
- OECD, *Taxation and Philanthropy*, OECD Tax Policy Studies, No. 27, OECD Publishing, Paris, 2020.
- _____, *Trends Shaping Education 2019*, 2019.

국가법령정보센터, 「소득세법」, <https://www.law.go.kr/법령/소득세법>.

국가법령정보센터, 「소득세법 시행령」, <https://www.law.go.kr/법령/소득세법시행령>.

국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법>.

중앙선거관리위원회, 「대통령선거 투표율 분석」, 「국회의원선거 투표율 분석」, 「전국 동시지방선거 투표율 분석」, 각 연도.

통계청, 「경제활동인구조사」, 성/연령별 실업률, 각 연도.
_____, 「사회조사」, 각 연도.

Charities Aid Foundation, World Giving Index, 각 연도.
_____, Income distribution database, 각 연도.
_____, Income Inequality, 각 연도.
_____, Social Expenditure Database, 각 연도.

부 록



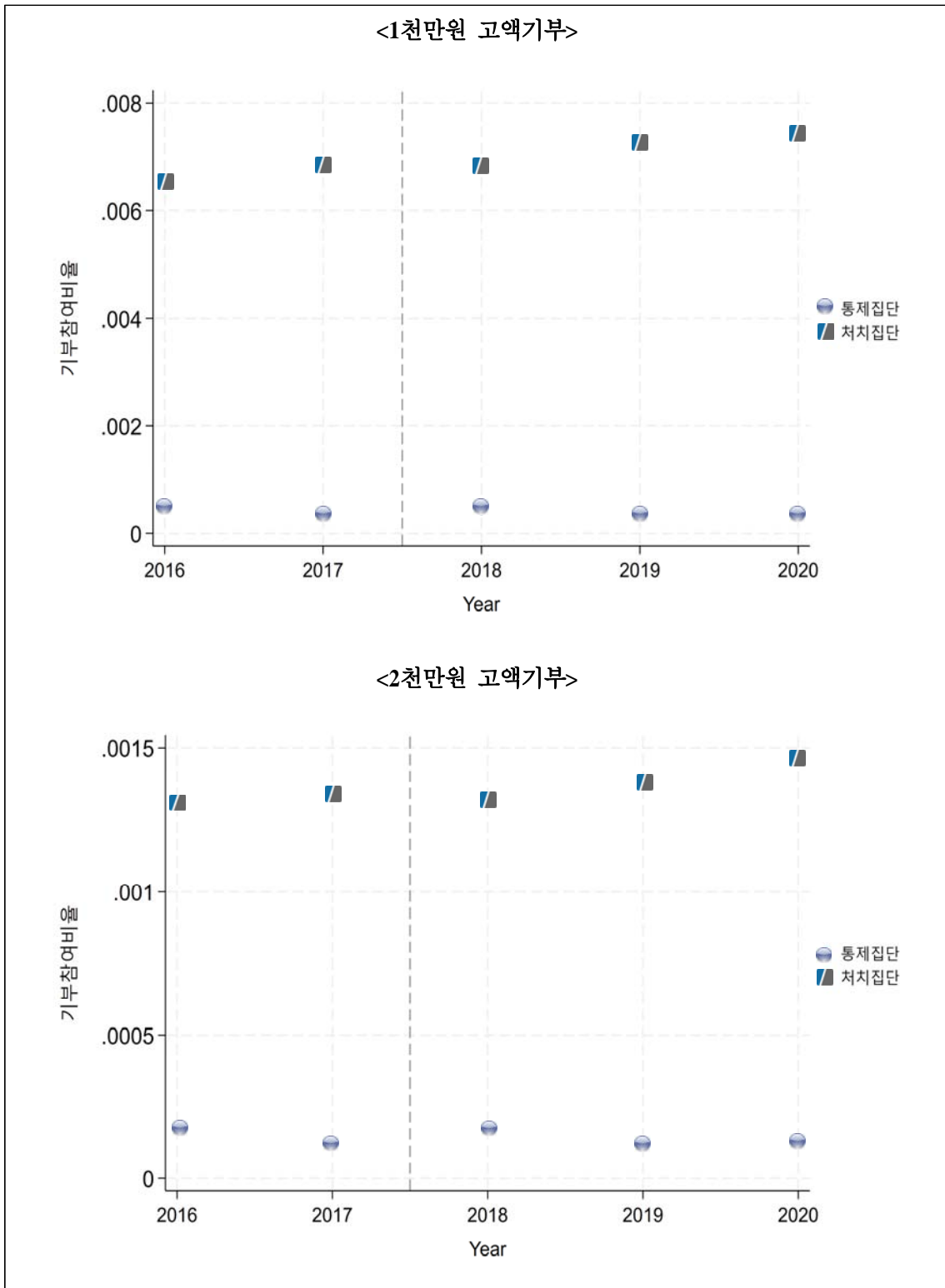
부록

〈부표 1〉 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2016~2020년

구분		(1)	(2)	(3)	(4)
		평균	표준편차	95% 신뢰구간 하한	95% 신뢰구간 상한
A. 1천만원 기준 고액기부 여부					
2016년	통제집단	0.00047	0.00006	0.00036	0.00059
	처치집단	0.0065	0.00007	0.00636	0.00665
2017년	통제집단	0.00035	0.00005	0.00024	0.00045
	처치집단	0.00685	0.00008	0.0067	0.007
2018년	통제집단	0.00043	0.00006	0.00031	0.00054
	처치집단	0.0068	0.00008	0.00665	0.00695
2019년	통제집단	0.00034	0.00005	0.00023	0.00044
	처치집단	0.00722	0.00008	0.00706	0.00737
2020년	통제집단	0.00036	0.00006	0.00025	0.00047
	처치집단	0.00742	0.00008	0.00726	0.00757
B. 2천만원 기준 고액기부 여부					
2016년	통제집단	0.00017	0.00004	0.0001	0.00024
	처치집단	0.00131	0.00003	0.00124	0.00137
2017년	통제집단	0.00012	0.00003	0.00006	0.00017
	처치집단	0.00134	0.00003	0.00127	0.00141
2018년	통제집단	0.00018	0.00004	0.0001	0.00025
	처치집단	0.00131	0.00003	0.00124	0.00138
2019년	통제집단	0.00012	0.00003	0.00006	0.00019
	처치집단	0.00138	0.00004	0.00131	0.00145
2020년	통제집단	0.00013	0.00003	0.00006	0.00019
	처치집단	0.00147	0.00004	0.0014	0.00154
C. 3천만원 기준 고액기부 여부					
2016년	통제집단	0.00012	0.00003	0.00006	0.00018
	처치집단	0.00056	0.00002	0.00052	0.00061
2017년	통제집단	0.00006	0.00002	0.00002	0.0001
	처치집단	0.00056	0.00002	0.00052	0.0006
2018년	통제집단	0.0001	0.00003	0.00004	0.00015
	처치집단	0.00054	0.00002	0.0005	0.00058
2019년	통제집단	0.00007	0.00002	0.00002	0.00011
	처치집단	0.00058	0.00002	0.00054	0.00063
2020년	통제집단	0.00007	0.00002	0.00002	0.00011
	처치집단	0.00064	0.00002	0.00059	0.00069

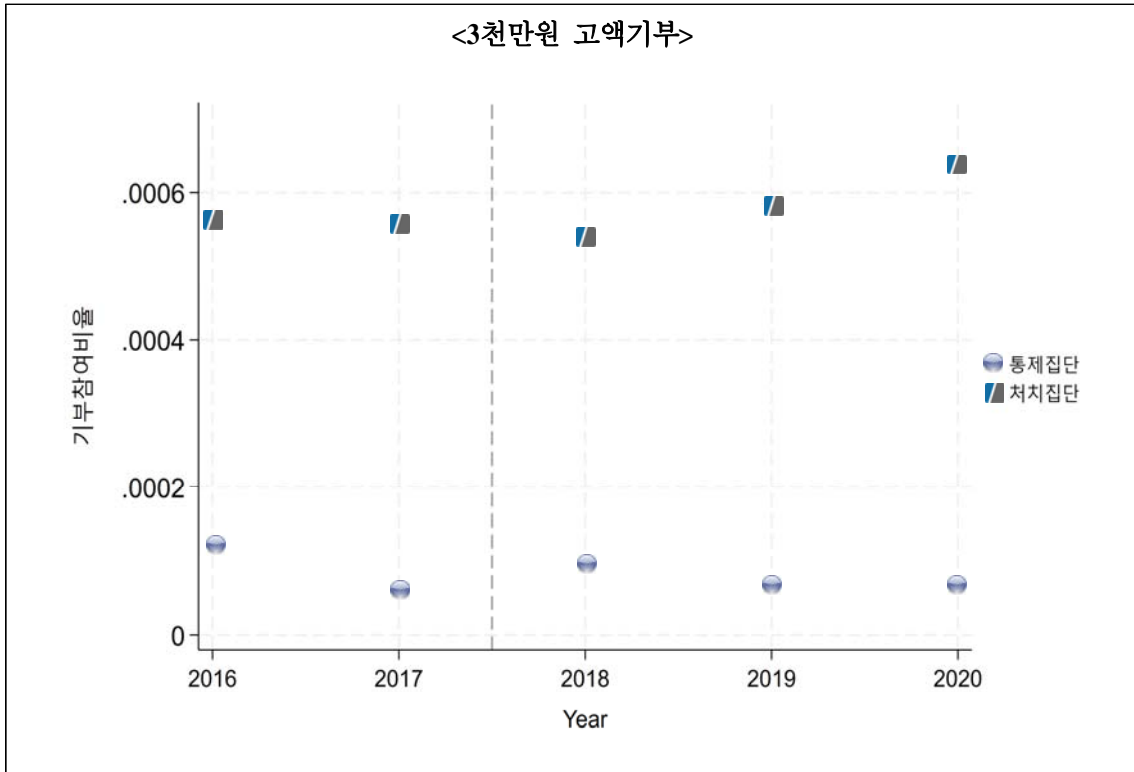
주: 정치자금기부금을 제외한 기부금을 기준으로 고액기부 여부를 설정함
 자료: 저자 작성

[부도 1] 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2016~2020년



[부도 1]의 계속

<3천만원 고액기부>



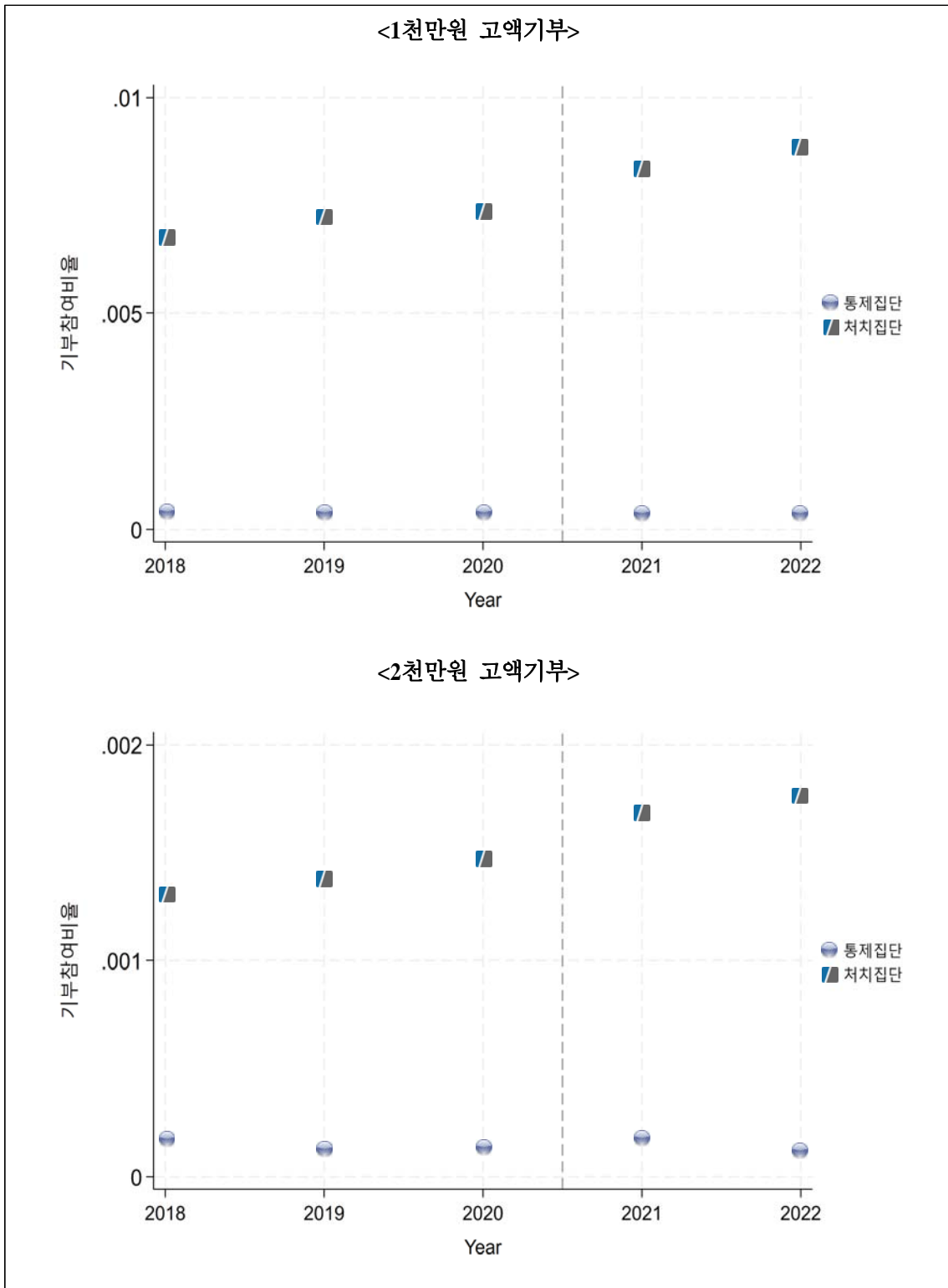
자료: 저자 작성

<부표 2> 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2018~2022년

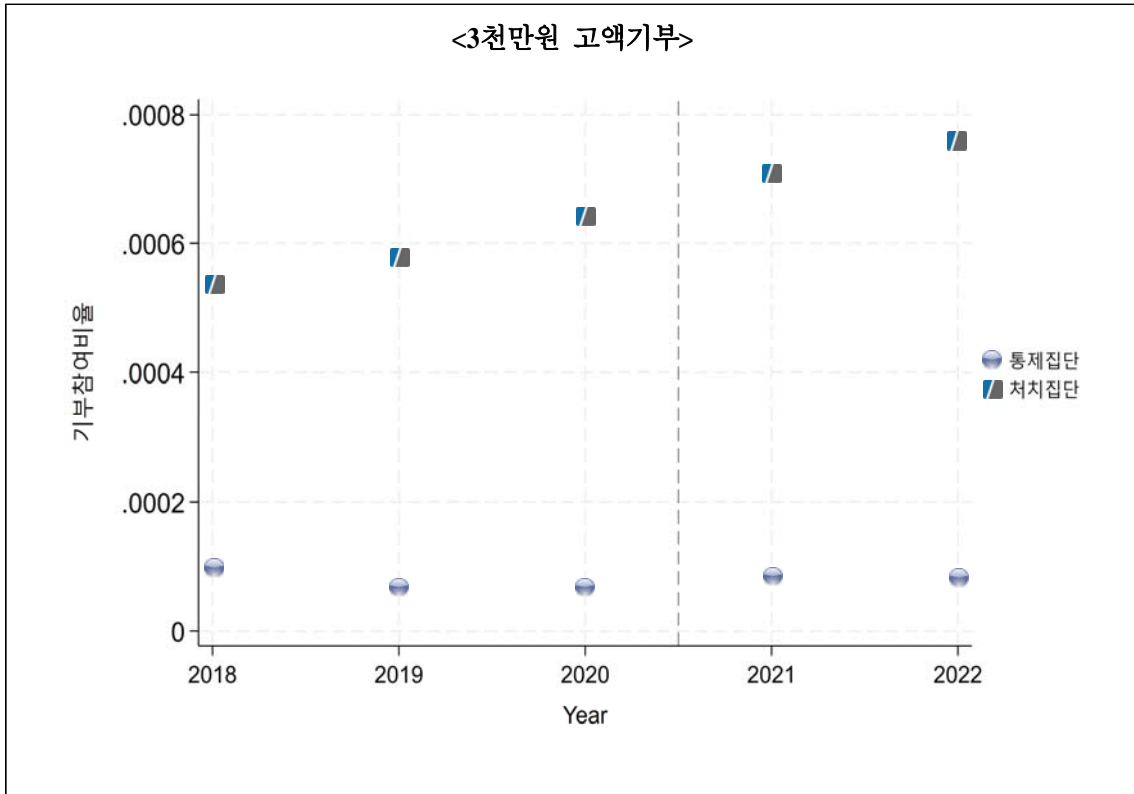
구분		(1)	(2)	(3)	(4)
		평균	표준편차	95% 신뢰구간 하한	95% 신뢰구간 상한
A. 1천만원 기준 고액기부 여부					
2018년	통제집단	0.00043	0.00006	0.00031	0.00054
	처치집단	0.0068	0.00008	0.00665	0.00695
2019년	통제집단	0.00034	0.00005	0.00023	0.00044
	처치집단	0.00722	0.00008	0.00706	0.00737
2020년	통제집단	0.00036	0.00006	0.00025	0.00047
	처치집단	0.00742	0.00008	0.00726	0.00757
2021년	통제집단	0.00035	0.00006	0.00024	0.00046
	처치집단	0.00837	0.00009	0.00821	0.00854
2022년	통제집단	0.00034	0.00006	0.00023	0.00045
	처치집단	0.00888	0.00009	0.00871	0.00905
B. 2천만원 기준 고액기부 여부					
2018년	통제집단	0.00018	0.00004	0.0001	0.00025
	처치집단	0.00131	0.00003	0.00124	0.00138
2019년	통제집단	0.00012	0.00003	0.00006	0.00019
	처치집단	0.00138	0.00004	0.00131	0.00145
2020년	통제집단	0.00013	0.00003	0.00006	0.00019
	처치집단	0.00147	0.00004	0.0014	0.00154
2021년	통제집단	0.00017	0.00004	0.0001	0.00025
	처치집단	0.00168	0.00004	0.00161	0.00176
2022년	통제집단	0.00011	0.00003	0.00005	0.00017
	처치집단	0.00176	0.00004	0.00168	0.00184
C. 3천만원 기준 고액기부 여부					
2018년	통제집단	0.0001	0.00003	0.00004	0.00015
	처치집단	0.00054	0.00002	0.0005	0.00058
2019년	통제집단	0.00007	0.00002	0.00002	0.00011
	처치집단	0.00058	0.00002	0.00054	0.00063
2020년	통제집단	0.00007	0.00002	0.00002	0.00011
	처치집단	0.00064	0.00002	0.00059	0.00069
2021년	통제집단	0.00009	0.00003	0.00003	0.00014
	처치집단	0.00071	0.00003	0.00066	0.00076
2022년	통제집단	0.00008	0.00003	0.00003	0.00014
	처치집단	0.00076	0.00003	0.00071	0.00081

주: 정치자금기부금을 제외한 기부금을 기준으로 고액기부 여부를 설정함
 자료: 저자 작성

[부도 2] 평행추세가정 검토(고액기부 참여 비율), 분석기간: 2018~2022년



[부도 2]의 계속



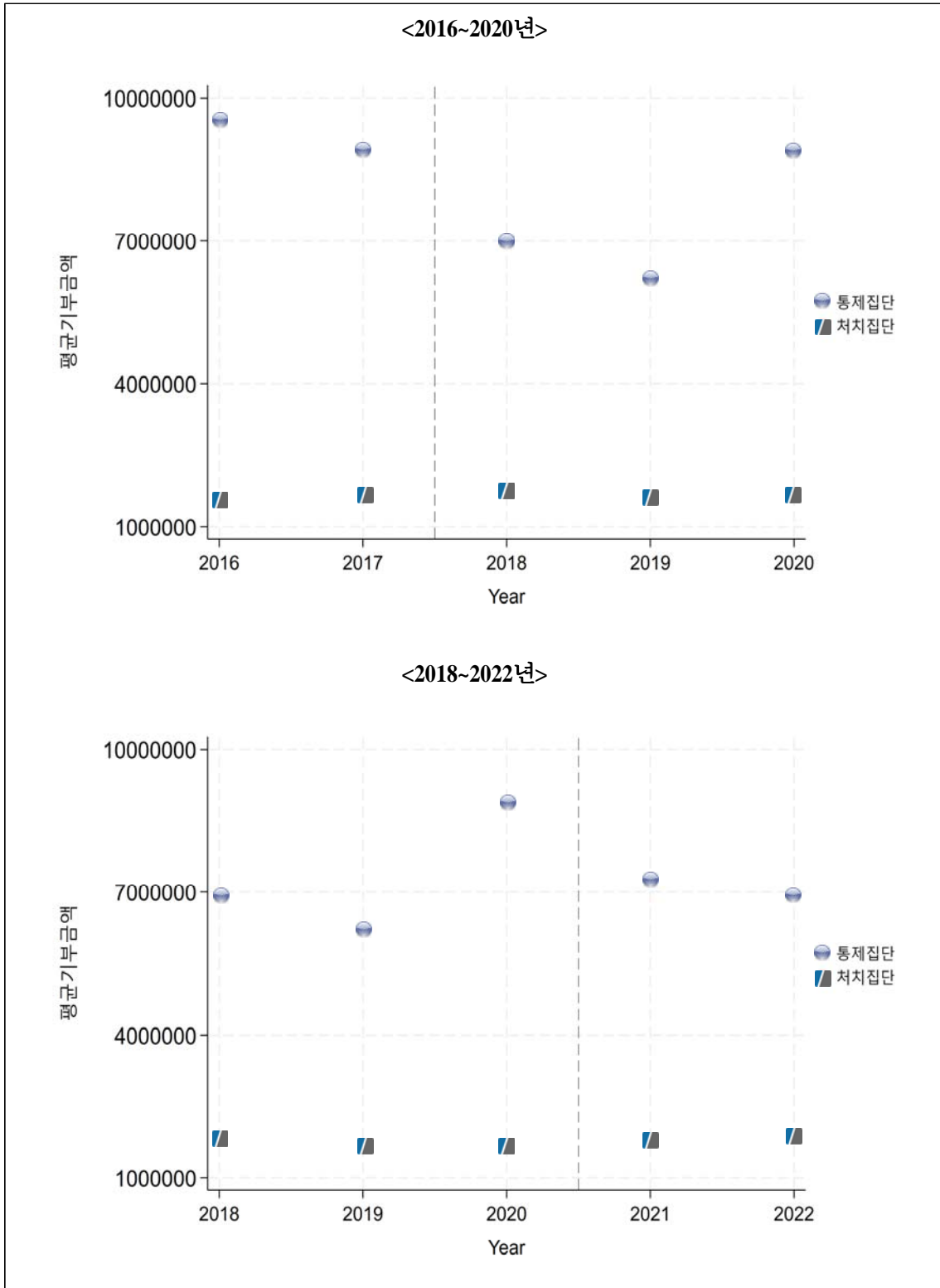
자료: 저자 작성

<부표 3> 평행추세기정 검토(기부금액)

구분		(1)	(2)	(3)	(4)
		평균	표준편차	95% 신뢰구간 하한	95% 신뢰구간 상한
A. 2016~2020년					
2016년	통제집단	9,491,026	2,752,441	3,919,000	15,063,051
	처치집단	1,620,044	14,816	1,591,005	1,649,083
2017년	통제집단	8,859,737	2,223,246	4,355,012	13,364,462
	처치집단	1,637,205	14,937	1,607,929	1,666,481
2018년	통제집단	6,964,146	1,714,343	3,499,330	10,428,963
	처치집단	1,779,482	184,530	1,417,808	2,141,156
2019년	통제집단	6,202,439	1,267,525	3,640,676	8,764,202
	처치집단	1,642,619	23,992	1,595,595	1,689,642
2020년	통제집단	8,893,590	2,423,923	3,986,615	13,800,565
	처치집단	1,656,029	18,341	1,620,082	1,691,976
B. 2018~2022년					
2018년	통제집단	6,964,146	1,714,343	3,499,330	10,428,963
	처치집단	1,779,482	184,530	1,417,808	2,141,156
2019년	통제집단	6,202,439	1,267,525	3,640,676	8,764,202
	처치집단	1,642,619	23,992	1,595,595	1,689,642
2020년	통제집단	8,893,590	2,423,923	3,986,615	13,800,565
	처치집단	1,656,029	18,341	1,620,082	1,691,976
2021년	통제집단	7,172,703	1,652,831	3,820,605	10,524,800
	처치집단	1,791,512	36,673	1,719,634	1,863,389
2022년	통제집단	6,924,324	1,749,451	3,376,273	10,472,375
	처치집단	1,837,724	37,209	1,764,795	1,910,653

주: 기부금액은 원 단위임
자료: 저자 작성

[부도 3] 평행추세가정 검토(기부금액)



자료: 저자 작성