

# 나눔문화 확산을 위한 정책과제

2010. 10

손원익 · 이순태 · 박세경

## 서 언

본 보고서는 『국격 제고 관련 연구』의 일환으로 우리나라 나눔문화의 확산을 위한 정책과제를 발굴하고 바람직한 방향을 제시하기 위해 수행한 연구의 결과물이다. 본 연구는 주제의 성격에 맞추어 경제인문사회연구회 소속 관련 연구기관들의 협동연구로 진행되었으며, 2010년 6월 공개 정책토론회에서 중간결과를 발표하고, 추가적인 작업을 수행하여 최종보고서를 발간하게 되었다.

최근 전 세계를 강타하고 있는 글로벌 금융위기의 여파로 많은 나라의 재정건전성이 훼손되는 등 심각한 국면에 있다. 특히, 그리스, 포르투갈 등 남유럽을 중심으로 재정건전성의 문제가 심각히 제기되고 있다. 우리나라도 유럽국가들 같이 심각한 상황은 아니지만 재정건전성의 제고를 위한 여러 가지 노력을 하고 있다. 이와 같은 상황에서 지속적으로 증가하고 있는 복지수요를 충족하는 데 있어서 정부로서는 한계가 있을 수밖에 없다. 정부의 역할을 일정부분 대행하는 것으로 인식되고 있는 민간 비영리분야의 역할이 그 어느 때보다도 필요한 시점이라 판단된다. 비영리공익활동은 민간기부를 그 재원으로 하고 있으므로 민간부문에서의 자발적인 나눔이 절실히 필요한 상황이라 하겠다. 이러한 시대적 상황에서 우리나라의 나눔문화를 활성화하기 위한 여러 가지 정책과제를 발굴하고, 그 추진방향을 논의하는 것은 시의 적절하고 매우 중요한 연구활동이라 판단된다.

본 보고서는 본원의 손원익 박사가 제2편을, 한국법제연구원의 이순태 박사가 제3편을, 한국보건사회연구원의 박세경 박사가 제4편을 집필하였으며, 총론의 집필과 보고서 총괄은 본원의 손원익 박사가 수고하였다. 이 자리를 빌어 본 보고서의 완성을 위해 노력한 집필진에게

감사의 말씀을 드린다.

본 보고서의 집필진들은 집필 중간단계에서 개최하였던 정책토론회에 참석하여 귀중한 코멘트를 해준 사회자 및 토론자 여러분과, 본 보고서를 위하여 자료수집과 편집에 수고해준 본원의 남 희 연구원과 안상숙 연구행정원에게도 사의를 표하고 있다.

집필진은 본 보고서가 나눔과 관련된 분야의 후속연구에 참고자료가 되기를 희망하며, 우리나라의 나눔문화를 활성화하는 데 도움이 되기를 기대하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 집필진 개인의 의견이며, 집필진이 소속된 연구기관의 공식적인 견해와 차이가 있을 수 있음을 밝혀둔다.

2010년 10월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

# 목 차

제1편 총론 및 요약 .....	13
I. 총 론 .....	15
II. 우리나라의 나눔문화 실태 및 정책과제 .....	18
1. 배경 .....	18
2. 나눔문화 확산을 위한 정책과제 .....	19
III. 나눔문화 확산을 위한 법제 개선 .....	22
1. 도입 .....	22
2. 기부의 모집 등에 관한 법제와 문제점 .....	23
3. 민간공익활동의 주체에 관한 법제 .....	24
4. 공익신탁 관련 제도 .....	25
5. 결론 .....	26
IV. 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 .....	27
1. 도입 .....	27
2. 한국 자원봉사활동의 현황 및 문제점 .....	28
3. 미국 국가봉사조직의 성과와 한계 .....	30
4. 나눔문화 확산을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색 .....	31
제2편 우리나라의 나눔문화 실태 및 정책과제 .....	33
I. 서 론 .....	35
II. 기부관련 국내·외 현황 .....	39
1. 국내 현황 분석 .....	39
2. 외국 현황 분석 .....	58

III. 우리나라의 기부관련 세제 및 법제 .....	73
1. 기부자에 대한 지원제도 .....	73
2. 기부 수혜단체에 대한 제도 .....	78
IV. 주요국의 기부금세제 .....	82
1. 미국 .....	82
2. 영국 .....	94
3. 일본 .....	105
4. 프랑스 .....	117
5. 독일 .....	120
6. 대만 .....	122
V. 주요국의 기부금세제 비교분석 및 시사점 .....	123
1. 주요국의 기부금 세제 비교 .....	123
2. 정책적 시사점 .....	125
VI. 나눔문화 확산을 위한 정책과제 .....	127
1. 부유층 나눔 솔선 유도(주식·부동산 기부에 대한 세금 혜택 인센티브 제공) .....	127
2. 나눔교육 강화 및 개인기부 활성화 .....	128
3. 기부 인프라 확충 .....	129
4. 기부 수혜단체의 투명성 제고 .....	133
5. 공익법인에 대한 규제 완화 .....	133
6. 다양한 기부모델의 개발 및 지원 확대 .....	134
7. 기부금 관련제도의 단순화 .....	137
참고문헌 .....	138

### 제3편 나눔문화 확산을 위한 법제 개선 .....

I. 서론 .....	143
II. 기부의 모집 등에 관한 법제와 문제점 .....	145
1. 기부의 모집 등에 관한 법제 개관 .....	145

2. 기부의 모집 등에 관한 법제의 개선방안 .....	162
Ⅲ. 민간공익활동의 주체에 관한 법제 .....	164
1. 민간공익활동의 주체에 관한 법제 개관 .....	164
2. 민간공익활동주체에 대한 법제의 개선방향 .....	176
Ⅳ. 공익신탁 관련 제도 .....	179
1. 현행 공익신탁제도의 문제점 .....	179
2. 공익신탁제도의 개선방향과 검토 .....	180
V. 결 론 .....	182
참고문헌 .....	184

제4편 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 ..... 185

I. 도 입 .....	187
1. 연구의 배경 및 목적 .....	187
2. 주요 연구내용 .....	190
Ⅱ. 한국 자원봉사활동의 현황 및 문제점 .....	191
1. 자원봉사활동의 개념과 가치 .....	191
2. 자원봉사활동의 실태와 문제점 .....	194
3. 자원봉사활동 지원정책 관련 쟁점 .....	202
Ⅲ. 미국 국가봉사조직의 성과와 한계 .....	207
1. 미국 국가봉사조직 AmeriCorps의 소개 .....	207
2. AmeriCorps의 운영 성과 .....	216
Ⅳ. 나눔문화 확산을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색 .....	220
1. 자원봉사 활성화의 과제 .....	220
2. 한국형 국가봉사조직 설립의 기본 방향 .....	223
3. 한국형 국가봉사조직의 설립 모형 .....	225
참고문헌 .....	230
[부록] 미국 「국가및지역사회봉사신탁기금법」 .....	231

## 표목차

<표 1-Ⅲ-1> 현행법상 민간공익활동 주체 .....	2
<표 2-I-1> 연도별 공공사회복지지출의 GDP 비중 .....	3
<표 2-II-1> 법인과 개인의 연도별 소득공제대상 기부금 .....	3
<표 2-II-2> 우리나라의 기부금 규모 .....	4
<표 2-II-3> 법인의 기부금 신고 현황 .....	4
<표 2-II-4> 업종별 기부금 신고 현황 .....	4
<표 2-II-5> 기업규모별 기부금 신고 현황 .....	7
<표 2-II-6> 기업 사회공헌비용 총지출액 및 평균지출액 규모 추이 .....	48
<표 2-II-7> 매출액 대비 사회공헌 비용 추이 .....	9
<표 2-II-8> 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및 기업기부 지출 규모 추이 .....	49
<표 2-II-9> 분야별 직접운영 프로그램 지출비용 현황 .....	5
<표 2-II-10> 분야별 기부 현황 .....	5
<표 2-II-11> 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이 ..	25
<표 2-II-12> 기부대상별 기부 참여율 .....	3
<표 2-II-13> 유가증권 시장 분석 .....	4
<표 2-II-14> 유가증권시장 업종별 분석 결과 .....	5
<표 2-II-15> 외감법인 이상 기업의 업종별 분석 결과 .....	6
<표 2-II-16> 외감법인 이상 기업의 분석결과 .....	7
<표 2-II-17> 1967-2007 개인기부 GDP 대비 비중 .....	26
<표 2-II-18> 영국의 개인 기부 현황 .....	26

<표 2-II-19> 개인기부 및 법인기부 규모 .....	6
<표 2-II-20> 개인 및 법인의 분야별 기부 규모 .....	6
<표 2-II-21> 수혜자별로 본 기부와 자원봉사(2004년) .....	8
<표 2-II-22> 가계 기부 총계(2005년) .....	9
<표 2-II-23> 주요 기부자별 기부 비율 .....	7
<표 2-II-24> 가계기부의 기부금 수혜 분야(2005년) .....	7
<표 2-III-1> 한국의 기부금 세제 개요 .....	4
<표 2-III-2> 개인 및 법인에 대한 기부금 조세혜택 한도 비교 ..	6
<표 2-III-3> 비영리법인의 손금한도 .....	8
<표 2-IV-1> 미국의 기부금 관련 세제 .....	8
<표 2-V-1> 주요국의 개인기부금 조세지원 개요 .....	14
<표 2-V-2> 주요국의 법인기부금 조세지원 개요 .....	15
<표 2-VI-1> 공정시장가치에 반영하는 요소 .....	18
<표 2-VI-2> 주요 모금기관 모금실적 유형별 비율 .....	11
<표 3-II-1> 허가신청 및 등록신청시 제출해야 하는 서류 및 그 기재내용 .....	154
<표 3-II-2> 기부금품의 모집허가 및 등록의 적부에 대한 의견 ·	15
<표 3-II-3> 재난의 구분 .....	17
<표 3-III-1> 현행법상 민간공익활동 주체 .....	14
<표 3-III-2> 한·일 민법의 법인설립에 관한 규정 .....	15
<표 4-II-1> 주요 국가의 자원봉사활동 참여율 .....	15
<표 4-II-2> 연도별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 수 .....	17

<표 4-II-3> 2010년도 주요 부처별 자원봉사활동 진흥을 위한  
시행계획 ..... 203

<표 4-II-4> 주관부처별 주요 자원봉사활동 관리운영 조직의 특성 .. 208

<표 4-III-1> 미국 국가 및 지역사회서비스 법인(CNCS)의  
사업운영 예산 ..... 213

## 그림목차

[그림 2-I-1] 총소득 지니계수(2인 이상 가구) .....	38
[그림 2-II-1] 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금 .....	40
[그림 2-II-2] 비영리단체로의 이전 중 종교기부금이 차지하는 비중 .....	42
[그림 2-II-3] 미국의 기부금 규모(1968~2008) .....	58
[그림 2-II-4] 미국의 분야별 기부금액 비율(1969~2008) .....	59
[그림 2-II-5] 미국의 기부자별 기부금액(1969~2008) .....	60
[그림 2-II-6] 미국의 기부자별 기부금액의 비율(1968~2008) ..	61
[그림 2-II-7] GDP 대비 기부가 차지하는 비중 .....	62
[그림 2-II-8] 영국의 분야별 월간 기부금액 .....	64
[그림 2-II-9] 기부금액별 Gift Aid를 사용하는 기부자가 차지하는 비율 .....	64
[그림 2-II-10] 연령 및 성별에 따른 평균기부금액과 기부인구의 비율 .....	65
[그림 2-II-11] 각국의 GDP 대비 개인기부금의 비중 .....	71
[그림 4-II-1] 자원봉사활동 참여율 .....	196
[그림 4-II-2] 연도별 등록 자원봉사자 및 활동 자원봉사자 현황 (2009년 기준) .....	198
[그림 4-II-3] 성별, 연령별 자원봉사활동자 현황(2009년 기준) ..	199
[그림 4-II-4] 직업별 자원봉사활동 참여자 현황(2009년 기준) ..	200
[그림 4-II-5] 사회통계조사 결과에 나타난 자원봉사활동분야의 분포 .....	201

[그림 4-II-6] 성별, 연령별 활동자원봉사자의 활동영역 (2009년 기준) .....	201
[그림 4-III-1] 미국 CNCS(Corporation for National and Community Service)의 조직도 .....	212
[그림 4-III-2] AmeriCorps 운영성과 대표 지표 .....	218
[그림 4-IV-1] 한국형 국가봉사조직으로서 (가칭)한국자원봉사 지원재단의 구성 .....	226

# 제 1 편

---

## 총론 및 요약

## I. 총론

1990년대 말 외환위기를 겪으면서 경제적으로 도움이 필요한 계층이 갑자기 증가하여 다양한 사회적 문제가 야기되었다. IMF 구제금융의 조건으로 단행된 여러 가지 정책으로 인하여 기업의 도산, 대량실업, 중산층의 추락 등 매우 어려운 상황이 전개되었다. 그러나 이와 같이 경제적 어려움을 겪고 있는 사회구성원에 대한 사회안전망이 미비하여 심각한 양극화의 문제가 야기되었다. 이에 따라 사회안전망이 충분하지 못해 보호받지 못하는 사회구성원에 대한 대책이 요구되었고, 그 결과 민간의 역할에 대한 사회적 요구가 나타나게 되었다.

외환위기를 극복하는 과정에서 어려움을 겪고 있는 계층에 대한 나눔의 필요성이 제기되었으며, 이를 계기로 우리 사회에서 나눔에 대한 관심이 커지기 시작했다. 기부에 대한 통계를 보면, 외환위기 직후인 1999년에 8,500억원이었던 개인기부가 2001년에 2조 9,800억원으로 크게 증가한 것을 확인할 수 있는데, 이는 외환위기를 극복하는 과정에서 나눔에 대한 관심이 커지면서 그 결과로 나타난 현상으로 해석할 수 있다. 법인의 경우 오히려 1999년 2조 500억원에서 2001년 1조 6,900억원으로 감소하였으며, 이러한 영향으로 2000년을 기점으로 개인기부의 규모가 법인기부의 규모를 사상 처음 추월하게 되었다. 법인기부를 추월한 개인기부의 증가추이는 최근까지도 유지되고 있어 우리나라의 개인기부가 바람직한 방향으로 정착되고 있는 것을 알 수 있다. 나눔에 대한 사회적 관심은 외환위기 이후 지속적으로 확대되어 왔으며, 최근 전 세계를 강타한 글로벌 금융위기를 겪으면서 다시 한번 고조되고 있는 것을 느낄 수 있다.

나눔에 대한 사회적 관심을 반영하여 정부의 정책도 변화되어 왔다.

우선 기부와 관련된 법적 근거와 관련제도가 정비되어 왔으며, 대표적인 사례로 ‘기부금품모집에 대한 법률’을 들 수 있다. 이와 더불어 최근에는 비영리공익법인의 설립을 쉽게 하여 비영리공익활동이 활성화될 수 있도록 하기 위하여 공익신탁에 대한 법제 개선의 노력도 진행 중이다. 기부와 관련된 세제의 경우 2000년과 2007년에 대폭적인 개편이 있었으며, 개편의 핵심은 개인기부에 대한 세제지원을 확대하는 것이었다. 아직 확정은 되지 않았지만 2010년 세제개편안에도 기부에 대한 세제지원을 확대하는 방안과 관련제도를 단순화하는 내용들이 포함되어 있다. 우리나라의 개인기부가 바람직한 방향으로 정착하게 된 데에는 정부의 정책도 중요한 역할을 한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

나눔의 형태 중에는 현금기부가 가장 많이 활용되는 수단이지만, 부동산·주식 등 현물기부도 비중은 크지 않지만 활용되고 있다. 이와 같은 기부수단 이외에도 최근에 와서 자원봉사를 통한 나눔이 빠른 속도로 확대되고 있다. 태안반도의 오염사태를 겪으면서 자원봉사의 중요성과 필요성을 전 국민이 다시 한 번 인식하게 되었다. 그 이후에도 자신의 전문적 지식을 토대로 시간을 기부하는 재능기부와 같은 다양한 형태의 자원봉사활동이 전개되고 있으며, 그 결과 자원봉사에 대한 사회적 관심이 지속적으로 확대되고 있는 것은 매우 바람직한 현상이라고 판단된다.

본 보고서는 모두 3편으로 구성되며, 제2편에서는 “우리나라의 나눔문화 실태 및 정책과제”, 제3편에서는 “나눔문화 확산을 위한 법제 개선”, 제4편에서는 “자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산”을 주제로 논의한다.

제2편에서는 우리나라의 나눔에 대한 현황을 다양한 자료를 토대로 분석하고, 주요국의 현황과 비교하여 우리나라 나눔의 현주소를 파악한다. 또한 나눔과 관련된 제도를 분야별로 정리하고 주요국과의 비교를 통해 시사점을 도출하고 있다. 마지막으로 나눔과 관련된 현황 및 제도에 대한 분석을 토대로 나눔문화 확산을 위한 정책과제를 도출하

고 있다.

제3편에서는 나눔을 위해 필요한 모금활동에 대한 법제의 현황과 문제점을 분석하고, 개선방안을 제시한다. 또한 민간공익활동과 관련된 법제를 개관하고 민간공익활동주체에 대한 법제의 개선방향에 대해서도 논의한다. 마지막으로 최근 정부에서 논의중에 있는 공익신탁과 관련된 제도에 대해서도 바람직한 방향을 제시한다.

제4편에서는 우리나라 자원봉사활동의 현황과 문제점을 지원정책의 관점에서 분석한다. 이를 토대로 자원봉사 활성화를 위한 정책과제를 제시하고, 국가봉사조직 설립의 기본방향 및 모형에 대하여 논의한다. 국가봉사조직의 설립과 관련된 논의는 미국의 AmeriCorps의 운영성과 및 한계를 분석한 결과를 토대로 진행한다.

## II. 우리나라의 나눔문화 실태 및 정책과제

손 원 익 (한국조세연구원 선임연구위원)

### 1. 배 경

사회가 필요로 하는 공익적 활동은 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화되어감에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 되었다. 이와 같은 이유로 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 태동하게 되었고, 그 역할이 지속적으로 확대되어 왔다. 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 민간 비영리단체의 역할은 더욱 커질 것으로 예상할 수 있다.

최근 글로벌 금융위기에 대응하는 과정에서 주요국의 재정건전성 문제가 발생하여 어려움을 겪고 있으며, 우리의 경우도 재정건전성 제고를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 상황에서 비영리분야에 대한 정부지출이 위축될 가능성이 있기 때문에 공익활동에 민간의 적극적인 참여가 요구되고 있다. 민간기부는 비영리단체가 수행하는 공익활동의 주요 재원이기 때문에 민간기부에 대한 정부의 지원이 타당한 것으로 인식되고 있으며, 정부에서도 민간기부를 지원하기 위한 각종 제도를 정비·제공하고 있다.

분배구조에 문제가 있음에도 불구하고, 재정적자가 확대되는 시기에는 사회복지 등 비영리 분야에 대한 재정지출이 위축될 수 있기 때문에 기부라는 민간의 자발적인 재정적 지원에 의해 사회적으로 필요한 공익적 활동이 수행될 수 있는 여건의 마련이 필요하다.

## 2. 나눔문화 확산을 위한 정책과제

첫째, 부유층 나눔 솔선 유도(주식·부동산 기부에 대한 세금 혜택 인센티브 제공)를 위한 모색이 필요하다. 미국의 경우 IRS에서 공정시장가치(Fair market value, FMV)를 통해 기부한 유형자산의 가치를 평가하고 있다. 부유층의 기부를 활성화하기 위해서는 현재 현금 위주로 이루어지고 있는 기부의 형태가 부동산·주식 등 현금 이외의 자산으로 확대될 수 있도록 관련 제도의 정비가 필요하며, 주식·부동산 등 자산 기부에 대한 평가제도 등이 구체적으로 정비되어 있는 미국의 사례를 모색해볼 필요가 있다.

둘째, 나눔교육 강화 및 개인기부 활성화를 도모해야 한다. 나눔에 대한 기본적인 시각이 바르게 정립되도록 사회 각계·각층의 지속적인 노력이 요구되며, 장기적으로는 나눔에 대한 체계적인 교육을 강화하는 것이 필요하다. 기부 주체와 관련된 정부정책의 기본방향은 개인의 기부를 최대한 활성화하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 세제지원의 확대 이전에 기부금 수혜단체의 투명성을 제고하는 제도가 선행되어야 하며, 제도의 정책효과를 검증하기 이전에 추가적인 세제지원의 확대방안을 제시하는 데는 이견이 있을 수 있으나, 개인기부에 대한 추가적인 지원의 여지는 있는 것으로 판단된다.

셋째, 기부 인프라의 확충이 필요하다. 기부 인프라를 확충하기 위해서는 기부단체 연계 및 안내 상담 인프라 구축하고, 전문성 있는 모금기관을 양성하고 이를 활성화해야 한다.

그리고 기부 관련 통계의 체계적 구축 및 공개 확대를 도모해야 한다. 통합적 기부 통계 구축을 위한 방안을 강구하고, 관련부처의 협조를 통해 통계를 생성하는 노력이 필요하다. 미국의 경우 비영리 분야의 통계를 구축하는 국가기관이 있어, 실태 파악은 물론 여러 가지 비영리 분야 관련 통계서비스를 제공하고 있다. 따라서 이러한 기관에 대한 체계적인 검토와 도입 가능성을 모색해야 할 것이다.

넷째, 기부 수혜단체의 투명성을 제고해야 한다. 기부단체에 대한 신뢰성을 제고하는 것이 기부 확산을 위해 시급히 개선해야 할 사항 중의 하나이며, 기부 수혜단체의 투명성을 제고하는 방안을 적극 강구해야 할 것이다.

다섯째, 공익법인에 대한 규제 완화를 검토할 필요가 있다. 비영리 공익활동의 활성화를 위해 주식 기부에 대한 증여세 면제를 미국은 20%, 일본은 50%의 한도를 적용하고 있으므로, 우리도 성실 공익법인의 경우 동일기업 주식에 대한 발행주식총수의 5% 제한과 계열기업 주식에 대한 총자산가액의 30% 제한을 상향조정하는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 또한 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한 범위 역시 중장기적으로 완화하는 것을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 다양한 기부모델의 개발 및 지원의 확대가 이루어져야 한다. 개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 기부모델이 개발되어야 하며, 기부 수단으로 활용되고 있는 모델을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하려는 노력을 기울일 필요가 있다.

공익신탁(charitable trust)은 기부의 의사를 가지고 설립된 번복할 수 없는 신탁을 말하며, 공익신탁은 부유층의 기부를 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 상대적으로 설립이 용이한 기부수단으로서 심도 있는 검토가 필요하다.

기부자조언기금(donor advised fund)은 재단을 설립할 때 필요한 여러 가지 문제에 대한 대안으로 인해 만들어진 시스템으로 민간재단 설립시 발생하는 번거로움 없이 민간재단의 설립과 유사한 혜택을 누릴 수 있다는 측면에서 의의를 지닌다.

일곱째, 기부금 관련제도를 단순화해야 한다. 기부금 제도의 단순화를 위해서는 특례기부금 제도가 우선 정비되어야 할 것이며, 단체의 공익성을 객관적으로 보장할 수 있는 검증시스템을 개발하여 공익성

정도에 따라 세제지원의 수준이 결정되도록 전반적인 시스템의 재정비가 요구된다.

### Ⅲ. 나눔문화 확산을 위한 법제 개선

이 순 태 (한국법제연구원 연구위원)

#### 1. 도 입

일반적이며 전통적으로 공익의 결정과 실현은 국가 내지는 행정주체가 전담하는 것으로 생각되어져 왔다. 그러나 행정현상이 다양화·전문화되면서 한정된 정부의 인적·물적 자원만으로는 이에 대응할 수 없게 되면서, 민간부문의 활력이 강조되면서 민간에서 할 수 있는 부분은 민간이 수행할 수 있는 환경을 조성하고 있다.

국가와 시민사회의 관계변화는 공익을 위한 국민 내지 시민의 역할이 변화될 것을 요청하며, 공동체의 이익을 위한 나눔문화의 확산도 제도적으로 정비될 것을 요청하게 된다. 이러한 요청에 비추어 볼 때, 현재의 나눔문화에 관한 법제는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 공익활동을 수행하려는 민간단체에 대한 “법적 승인”이 용이하게 되어 있지 않다. 둘째, 공익활동 민간단체에 대한 업무의 감독기관이 각 중앙행정기관으로 분산되어 있고(민법 제37조 등), 감독기관이 다원화되어 있다. 셋째, 기부금품 등의 “주고 받는 것”에 관한 법제도를 국민이 알기 쉽게 설계할 필요가 있고, 나눔에 대한 제도적 유인책을 다양화할 필요가 있을 것이다. 넷째, 공익활동을 수행하는 민간단체는 자신의 공익활동에 대해, 정부나 국가기관이 수행하고 있는 정도의 설명책임을 다해야 한다. 즉, 공익활동을 수행하고 있는 단체활동에 대한 “공시”가 제대로 이루어져야 하고, 이에 대한 법제도 설계 내지

감독권한 행사가 적절히 이루어져야 한다.

본고에서는 나눔문화 확산을 위해 기부금품의 모집절차 및 사용방법에 관한 법제와 그 확산주체에 관한 법제를 살펴보면서 개선방향을 제안하고자 한다.

## 2. 기부의 모집 등에 관한 법제와 문제점

공익민간단체가 공익활동을 영위하기 위해서는 재원 확보가 필수적이기 때문에 기부금품 모집의 절차 및 모집된 기부금품의 사용방법에 대한 법제 검토가 필요하다.

‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’은 기부금품 모집금지→모집 규제→모집절차법으로 법의 내용이 변경되어 왔지만, 여전히 모집에 대한 규제법적 성격을 강하게 지니고 있다. 그 밖에도 ‘재해구호법’과 기부와 모집·접수에 관한 규정을 두고 있는 다수 법률이 존재한다. 기부금품법 제3조에 따라 기부금품법의 적용이 배제되는 법률로는 ① 정치자금법, ② 결핵예방법, ③ 보훈기금법, ④ 문화예술진흥법, ⑤ 한국국제교류재단법, ⑥ 사회복지공동모금회법, ⑦ 재해구호법, ⑧ 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, ⑨ 식품기부 활성화에 관한 법률과 같은 법률이 있다. 그리고 기부금품 모집에 관한 규정을 두고 있는 법률에는 ① 재외동포재단법 제18조, ② 태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제16조, ③ 한국국제보건의료재단법 제18조, ④ 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 제20조와 같은 법률이 존재한다.

기부의 모집 등에 관한 법제의 개선방안을 모색해보면, 첫째, 기부금품 모집행위 규제에 관한 법률의 통합이 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 다수의 법률에서 기부금품의 모집 등을 규율하고 있다. 통합법률의 제정은 기부자로 하여금 모집행위에 대한 신뢰성 및 모집된 기부금품의 사용에 대한 투명성 및 예측가능성을 제공함으로써 기부

문화가 확산되는 제도적 기반을 정비할 수 있다고 생각된다. 둘째, 규제법에서 절차법으로의 기부금품법의 변환이 필요하다. 현행 법률의 등록제를 실질적 등록제로 바꾸고, 간략한 사전절차 및 사후규제 중심으로 내용을 개정할 필요가 있다. 그리고 모집등록 대상사업을 통해 규제하기보다는 모집등록 대상이 될 수 없는 사업을 규정하는 방식을 취함으로써 그 밖의 사업은 모두 등록대상으로 하는 규정방식이 모집규제를 완화하는 입법방식이 될 수 있을 것이다. 또한 모집등록 신청시 제출해야 하는 서류 등의 기재사항에 대한 신고·보고의무를 경감하여 등록신청시의 신고·보고의무 준수비용을 경감해야 할 필요가 있다.

### 3. 민간공익활동의 주체에 관한 법제

민간공익활동의 주체에 관한 법제를 살펴보면, <표 1-III-1>과 같다.

민간공익활동 주체에 대한 법제의 개선방향은 첫째, 허가주의에서 준칙주의로의 전환에 대한 모색이 필요하다. 민법상 비영리법인 설립 허가에 주무관청의 재량을 축소하여 일정한 요건을 충족하는 경우, 법인등기만으로 법인이 성립할 수 있도록 하고, 비영리법인 중에서 공익성의 판단을 받고자 하는 법인에 대해 특별한 절차를 두고 이에 대해 공익성에 관한 인정을 한 후 국가의 공익활동에 대한 지원 및 보조, 활동에 대한 공정한 감독을 통해 민간의 공익활동을 촉진하는 방향으로 법제를 개선할 필요가 있다. 둘째, 법인의 공익성 인정을 위한 법시스템을 구축할 필요가 있다. 법인의 공익성 인정을 주무관청의 재량에 두지 않고, 「공익법인법」에 공익성 인정을 위한 심의기관을 두고 그 심의결과에 따라 주무관청이 공익성을 인정하는 제도를 구축할 필요가 있다.

<표 1-III-1> 현행법상 민간공익활동 주제

법적 성격	유형	법적근거	의의
비영리 법인	일반 비영리 법인	민법	학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인
	공익법인	일반 공익법인	재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인
		개별 법상 공익법인	학교법인(사립학교법), 사회복지법인(사회복지사업법), 의료법인(의료법) 등
영리+공익법인	사회적 기업	사회적기업 육성법	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증받은 자
비영리 단체	비영리 민간단체	비영리민간단체지원법	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체

#### 4. 공익신탁 관련 제도

공익활동을 수행할 수 있는 또 다른 단체로 공익신탁을 들 수 있다. 그런데 공익신탁은 공익법인에 비해 거의 이용되지 않고 있다. 가장 큰 원인은 공익법인의 설립근거법에 비해 공익신탁의 근거법인 신탁법 자체의 불명확성에 있다. 또한 신탁법도 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」과 마찬가지로 설립에 있어 허가주의를 채택하고 있기 때문에 공익신탁의 설정에 있어 주무관청의 허가를 받는 것이 현실적으로

어려움이 있다고 볼 수 있다.

공익신탁제도는 다음과 같은 부분을 검토해야 할 필요가 있다. 첫째, 공익법인의 성립·운영에 관한 법률의 전면개정으로 나눔문화 확산을 위해 현행법의 개정이 필요하다면 공익법인의 성립·운영에 관한 법률을 개정하여 다양한 내용을 규정하여 공익법인에 관한 일반적 위상을 가지도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 둘째, 공익성 인정에 대한 재량은 공익성 인정에 대하여 공익위원회에 재량권을 널리 인정하는 것은 오히려 공익성 목적사업의 예시나 객관적인 인정기준의 제시와는 부합하지 않는 면이 있고, 공익성 요건에 해당하면 이를 인정해야 하며, 그 밖의 사정을 들어서 인정을 거부할 수 없을 것이다. 또한 민간의 공익활동을 촉진한다는 측면에서는 사전적 규제를 가능한 한 줄이고, 사후적 관리감독을 통해 공익성 인정을 취소하는 것이 합리적이다. 또한 공익성의 불인정 내지 인정취소에 대한 불복절차를 규정할 필요가 있다.

## 5. 결 론

기부를 통한 나눔문화의 확산을 위해서는 크게 두 가지 방향의 법제 개선을 생각할 수 있다. 첫째로, 기부금품의 “주고 받는 행위”규제를 완화하는 방향으로의 법제 개선방향이며, 둘째로는 공익활동을 수행하면서 시민으로부터 기부금품, 노력, 지식 등을 수탁받는 공익법인의 설립에 관한 법제 개선방향이다.

## IV. 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산

박 세 경 (한국보건사회연구원 연구위원)

### 1. 도 입

자원봉사활동은 적극적 사회참여의 한 형태로서, 지역사회 발전의 토대를 마련하는 동시에 건강한 시민사회의 초석을 다지며, 다양한 사회적 쟁점들에 대한 사회복지적 해결책을 마련하는 첩경으로 그 가치의 중요성을 인정받고 있다. 사회문제를 예방·해결하기 위해 사회적 연대체계를 구축하고, 공공과 민간의 협력을 실현하는 기제로서 핵심적인 민간 복지자원으로 활용할 수 있기 때문이다. 또한 사회경제적 문제들에 대한 공적 복지체계의 대응에 있어서의 경직성과 투입 가능 자원이 임계수준에 이르게 되면서 민간 복지자원의 한 형태로 자원봉사의 가치는 더욱 강조되고 있는 것이다. 자원봉사를 통한 자발적 시민참여는 공적 복지자원의 한계와 불완전성을 보완하면서, 사회통합을 이끄는 주요 기제가 될 수 있다.

개인적 차원에서 자원봉사는 참여의 자발성을 바탕으로 공익을 추구하고 동시에 이타성의 구현을 통해 자아실현을 가능하게 하는 지속적이고 계획적인 활동이다. 사회적 차원에서도 사회구성원들의 자원봉사활동 경험은 공동체 민주주의 정신을 함양하여 실천적 시민의식을 갖춘 구성원으로서 생활할 수 있도록 한다. 자원봉사활동으로 비롯된 나눔의 실천이 사회구성원들의 친사회적 행동을 증가시키고 구성원의 자아를 확장하여 성숙한 공동체를 이끌어가는 원천이 되기 때문이다.

그러나 자원봉사활동에 대한 개인적·국가적 차원의 중요성과 가치에 대한 사회적 공유 및 자원봉사활동의 양적 확장에도 불구하고, 이를 뒷받침하기 위한 제도적 측면의 한계는 여전히 남아 있다. 자원봉사활동의 양적 증가뿐만 아니라 질적 성숙에 대한 통찰과 제도적·정책적 노력이 요구되는 시점이라 할 수 있다. 이의 일환으로 본 연구는 국가적 차원에서 자원봉사를 활성화하고 효과적인 관리방안을 모색하기 위해, 지역사회서비스 중심으로 전개되고 있는 미국 자원봉사 관리·운영조직인 AmeriCorps의 사례를 검토하여 한국적 적용방안에 대해 검토하였다.

## 2. 한국 자원봉사활동의 현황 및 문제점

자원봉사활동에 대한 관심이 높아지고 있음에도 불구하고 전체 국민의 참여율은 주요 선진국과 비교하여 낮은 수준에 머무르고 있다. 통계청의 e-나라지표에 제시된 20세 이상 성인의 자원봉사 참여율은 2003년 3.3%에서 2009년 10.2%로 점진적 증가 추세를 보이고 있다. 주요 국가의 자원봉사활동 참여율에 대한 직접 비교가 용이하지 않으나, 전반적으로 이들 국가의 참여율이 우리나라 수준을 상회하고 있음은 분명하다.

하지만 자원봉사활동의 실태를 파악하기 위한 정보 집적체계가 효율적으로 작동되지 못하고 있어 정확한 참여율을 확인하는 데 어려움이 있다. 국가적 차원에서 자원봉사활동을 촉진하기 위해 제정된 「자원봉사활동기본법(05)」에 근거하여 ‘자원봉사활동 진흥을 위한 제1차 국가기본계획(08~12)’이 수립·추진되고 있으나, 자원봉사 관련 정부시책의 상당부분이 유기적으로 연계되지 못해 정확한 현황 파악이 어려운 실정이라는 분석도 가능하다.

사회복지 부문 자원봉사 통계를 집적·분석한 통계연보의 내용을 세밀히 살펴보면, 자원봉사 참여 실태의 단면이 드러난다. 첫째, 자원

봉사활동에 참여하는 자원봉사자가 꾸준히 증가하지만, 연간 1회(4시간) 이상 참여하는 활동 자원봉사자의 비율은 지속적인 감소 추세에 있다. 이는 등록 자원봉사자에 비해 활동 자원봉사자의 증가율이 크게 미치지 못하고 있기 때문이다. 둘째, 참여자의 대부분이 학생이나 주부 등 특정 인구집단에 편중되어 있다. 여성(주부), 학생, 대기업 등의 봉사활동 참여는 상대적으로 활발하게 이루어지고 있으나 전체 국민의 참여 수준은 저조한 것으로 나타났다. 또한 중고등학생의 자원봉사활동이 의무적·형식적 활동에 치우치고 있다는 지적도 제기되고 있다. 셋째, 자원봉사활동 영역이 특정 영역에 편중되어 있고, 다양하고 전문화된 자원봉사 프로그램의 개발 및 보급이 미흡하며, 봉사활동의 대부분이 일상생활 보조 또는 단순 봉사 수준에 머무르고 있다는 점이다.

한편, 지난 2005년 8월, 국회의 심의·의결을 거쳐 공포된 「자원봉사활동기본법(법률 제7669호)」은 우리나라 자원봉사활동 추진의 근간이 되고 있다. 자원봉사 관련 시책의 전달체계를 단일화하여 행정 낭비와 중복을 방지하고, 지역사회 자원봉사활동을 체계적으로 지원하기 위한 목적으로 제정된 동법에 근거하여 2010년 3월에는 자원봉사진흥위원회를 통해 자원봉사 진흥 시행계획이 심의·확정되었다. 그러나 관련 법령과의 상관관계가 불분명하고, 자원봉사활동의 활성화 및 지원에 관한 내용들이 분산되어 있다는 지적이 있다. 특히 부처별 근거 법령에 따라 상이한 시책을 추진하면서 자원봉사 현장에서 혼란을 초래하고 있다. 이에 따라 이를 조정·연계할 수 있는 정책조정이 미흡하고, 동일 실적이 중복적으로 관리되는 등 행정력 낭비의 가능성이 농후하다는 것이다.

뿐만 아니라 자원봉사활동을 전문적·체계적으로 관리할 수 있는 자원봉사 전문인력의 양성이 미흡한 점도 자원봉사활동 증진의 걸림돌로 작용하고 있다. 의무적·형식적 활동으로 치우치고 있는 학생 자원봉사활동이 평생 봉사학습으로 이어질 수 있도록 하는 부분 또한 아직 정책적 역량이 이르지 못하고 있다. 아울러 자원봉사활동에 대한

인정·보상은 봉사활동의 가치 훼손에 대한 우려와 함께, 참여 경로가 봉사자 중심으로 제공되지 못해 전체 국민의 참여를 유인하는 데 제한적이라는 점 또한 시급히 해결해야 할 과제로 남아 있다.

### 3. 미국 국가봉사조직의 성과와 한계

자원봉사활동이 사회통합의 구심점임과 동시에 공동체에 활력을 불어넣으며, 궁극적으로 민주시민으로서의 자아실현으로 승화시킬 수 있는 기제로서 인식한 미국 행정부는 국가 주도적 자원봉사활동의 장려 및 지원에 관심과 노력을 경주하여 왔다. AmeriCorps는 미국의 대표적인 국가봉사조직으로 이를 통한 국가봉사조직의 참여 경험은 봉사자들의 시민참여 의식을 고양하는 데 강한 긍정적 효과를 보이면서, 혁신적 국가봉사프로그램으로서 위상을 정립하고, 자원봉사활동에 대한 연방 차원의 지원·관리 토대를 구축한 것으로 평가받고 있다.

AmeriCorps 참여자에 대한 활동 경험을 평가한 주요 연구결과들에 따르면, 참여자의 활동영역 관련 취업기술의 향상은 물론 봉사와 사회 참여에 대한 인식의 개선을 실증적으로 확인할 수 있다. 또한 교육수준의 향상과 공공서비스 부문으로 취업유인 효과를 보였다. 이러한 결과는 AmeriCorps의 활동을 통한 자원봉사 참여 경험을 바탕으로 지역 사회 발전을 위한 공익의 추구하고 함께, 개인의 취업능력을 향상시키는 데 효과적인 시도가 될 수 있음을 증명한 것이다. 더불어 AmeriCorps의 활동 경험은 단순한 봉사활동 이외에도 지역사회의 적극적 구성원으로서 참여하는 계기를 제공하는 것으로 평가받고 있다.

한편, 자원봉사활동에 대한 조직적 지원체계에 미치는 영향력도 뚜렷하게 나타나고 있는데, 지역사회서비스를 제공하고 있는 기관 및 유관기관들을 확충·연계하는 데 기여하고, 지역사회 정부·기관/단체-주민 간의 협력 네트워크를 구축하는 데 일조하고 있다. 또한 지역사회 민간자원 확보와 사회적 신뢰수준을 향상하는 데도 효과성이 입증

된 바 있다. 이는 곧 AmeriCorps 프로그램과 활동가들의 지원을 통해 지역사회에 다양한 결사체들이 사회통합과 소통, 협력 증진의 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 특히 기존의 지역단위의 봉사조직인 Boys & Girls Club, Big Brothers and Big Sisters, 적십자 등에 재원을 제공하여, 해당기관의 설립목적 이행에 중요한 역할을 담당하고 있는 것이다. 그러나, AmeriCorps의 자원봉사활동이 청장년에게 교육기간을 연장하는 이유를 제공하거나 생애주기에 걸친 경력개발의 시기를 지연한다는 비판도 설득력을 얻고 있다. 아울러, 자원봉사활동에 대한 대가(보상지급)에 대한 기대감을 높여 봉사활동 참여의 순수성을 퇴색시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

#### 4. 나눔문화 확산을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색

나눔문화 확산의 차원에서 자원봉사 활성화를 위한 접근 전략은 크게 두 가지로, ① 자원봉사활동의 가치를 공유하는 자원봉사 문화의 사회적 지지 확산과 ② 자원 봉사활동의 지원·관리체계를 고도화하고 전문화하는 것으로 정리할 수 있다. 이와 함께 미국 AmeriCorps 운영성과를 바탕으로 착안된 한국형 국가봉사조직의 설립 모형을 제시해 보았다. 한국형 국가봉사조직은 공동체적 가치규범의 상실과 사회경제적 문제 해결을 위해 조직적·체계적인 자원봉사활동을 내실화하는 계기를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 국가봉사조직의 설립은 분절적으로 진행되고 있는 자원봉사활동 정책을 통합적·효율적으로 추진할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

한국형 국가봉사조직의 운영은 자원봉사활동 활성화 및 지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 공익 재단법인 형태로 「(가칭)한국자원봉사지원재단」을 설립할 것을 제안하였다. (가칭)한국자원봉사지원재단은 국가적 차원의 자원봉사활동의 활성화 및 체계적·전문적 관리를 위해 인구집단별 특화된 자원봉사 프로그램을 운영할 수 있도록 청

년 자원봉사단, 노인 자원봉사단, 여성 자원봉사단, 그리고 생활형 자원봉사단으로 구분하였다. 이를 통해 “자원봉사 활성화↔지역사회서비스 확충↔일자리 창출”이라는 시대적 과제를 국가적 차원의 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership)으로 해결하는 것을 기본 방향으로 한다. 동시에 조직·운영 및 활동의 법적인 근거를 확보하고, 이를 지원하기 위한 재원의 마련을 위해 「(가칭)한국자원봉사지원재단의 설립 등에 관한 법률」의 제정을 검토할 필요가 있다.

## 제 2 편

---

# 우리나라의 나눔문화 실태 및 정책과제

손 원 익 (한국조세연구원)

## I. 서론

사회가 필요로 하는 공익적 활동은 과거 경제의 규모가 작았던 시대에는 정부의 역할만으로 충분하였으나, 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화되어감에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 되었다. 그 결과 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리 분야가 태동하게 되었고, 지금까지 그 역할이 지속적으로 확대되어 왔다.

민간 비영리단체가 사회적으로 요구되는 공익활동을 수행하기 위해 필요한 재원은 주로 기부라는 민간의 자발적인 재정지원을 통하여 조달되고 있으며, 민간의 자발적 기부는 공공재 성격의 재화와 서비스를 제공하여 다양한 사회적 요구를 충족시키는 데 활용되고 있다. 따라서 이는 정부가 수행해야 할 역할을 일정부분 대행하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 현상은 민간의 기부가 가장 활발한 미국뿐만 아니라 사회복지에 대한 정부의 역할이 상대적으로 큰 북유럽의 국가들에서도 찾아볼 수 있다.

민간 비영리단체(non-profit organization)는 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등의 분야에서 많은 역할을 수행하여 왔고, 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 민간 비영리단체의 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다.

앞에 설명한 바와 같이 민간기부는 비영리단체가 수행하는 공익활동의 주요 재원이기 때문에 민간기부에 대한 정부의 지원이 타당한 것으로 인식되고 있으며, 정부에서도 민간기부 역할의 중요성을 인식하여 민간기부를 지원하기 위한 각종 제도를 정비·제공하고 있다.

최근 글로벌 금융위기에 대처하는 과정에서 주요국의 재정건전성예 문제가 발생하여 어려움을 겪고 있으며, 우리의 경우도 다른 나라에

비하여 상대적으로 문제의 심각성은 덜하지만 재정건전성 제고를 위해 정부가 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 상황으로 미루어보아 사회복지 등 비영리분야에 대한 정부의 지출이 위축될 가능성이 있기 때문에 사회적으로 필요한 공익활동에 민간의 적극적인 참여가 요구되고 있다.

민간기부는 크게 개인기부와 기업기부로 구분되며, 개인의 기부는 기부자 개인의 자유로운 의사결정에 의해 이루어지는 반면, 기업의 기부는 기부를 결정하는 경영자와 주주 간의 이해관계에 따라 의사결정이 영향을 받게 되는 차이점이 있다.

기업의 기부에 대한 논쟁은 기업의 기부가 주주의 경제적 가치 보호 및 기업의 이윤추구 행위에서 크게 벗어날 수 없는 한계가 있다는 인식으로부터 비롯되었으며, 1970년 밀턴 프리드먼이 기업의 유일한 사회적 책임은 이윤추구에 있다는 주장을 한 후 본격화되었다.

민간기부는 개인기부와 기업기부로 구성되며, 민간기부가 활발한 국가에서는 민간기부의 주체가 기업이 아니고 개인인 것을 확인할 수 있다. 이는 민간기부가 개인에 의해서 주도되는 것이 바람직하다는 인식을 토대로 도출된 사회적 현상의 결과로 이해할 수 있을 것이다. 민간기부를 구성하는 개인기부와 기업기부의 성격상 차이를 고려할 때, 민간기부는 개인에 의해서 주도되는 것이 사회적으로 바람직하다고 인식되고 있다.

우리나라의 경우는 1990년대 초반까지만 해도 기업기부가 민간기부의 대부분을 차지하고 있었다. 그러나 개인기부와 기업기부의 비중이 점점 좁혀지면서 2000년도에 와서는 개인기부와 기업기부의 비중이 거의 비슷해졌고, 그 이후 개인기부의 비중이 기업기부의 비중을 초과하고 있다. 즉, 우리나라에서도 민간기부가 기업의 기부보다는 개인의 기부에 의해서 주도되고 있는 바람직한 현상이 나타나고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 현상은 민간의 기부가 가장 활발한 미국의 경우 두드러지게 나타난다. 미국은 민간기부의 대부분을 개인기부가 차지하고

있으며, 이러한 현상은 이미 오래 전부터 정착되어 왔다.

최근 우리나라는 산업의 고도화에 따라 임금격차의 심화, 비정규직의 증가 등 여러 가지 경제적인 문제가 발생하고 있다. 또한 저출산, 고령화 등 인구사회적인 문제도 배가되어 소득분배를 나타내는 지니계수도 작은 폭이지만 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 대부분의 국가가 공통적으로 겪고 있는 현상으로 이러한 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 정부는 <표 2- I -1>에서 보는 바와 같이 사회복지지출을 꾸준히 늘려 왔다. OECD 자료에 의하면, 정부의 공공사회복지지출의 GDP 비중은 1990년에 2.9%에서 2000년 5.0%로 증가하였고 2001~2005년 기간에도 꾸준히 증가하여 2005년에는 GDP의 약 6.9%에 이르고 있다.

<표 2- I -1> 연도별 공공사회복지지출의 GDP 비중

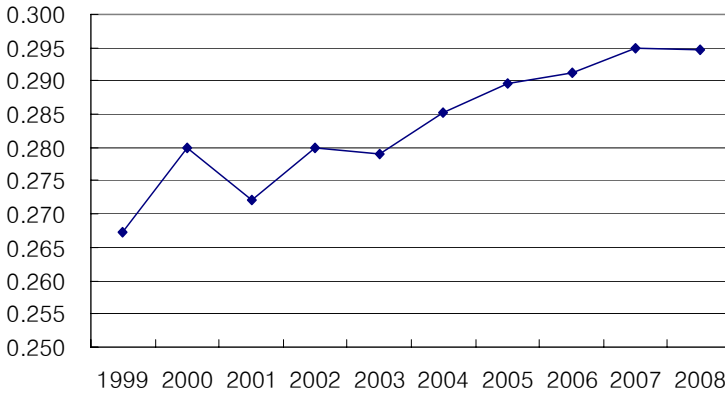
(단위: %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
공공사회복지지출	2.9	3.3	5.0	5.4	5.3	5.6	6.3	6.9
노령	0.6	1.1	1.3	1.1	1.1	1.2	1.4	1.5
유족	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
근로무능력	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6
보건	1.6	1.5	2.2	2.8	2.7	2.8	2.9	3.2
가족	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3
적극적 노동프로그램	0.0	0.0	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
실업	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
주거	-	-	-	-	-	-	-	-
기타	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.7	0.7

자료: 보건복지가족부, 『OECD 사회통계지표』, 2009

그러나 소득분배지표인 지니계수를 이용하여 우리나라의 소득분배 추이를 살펴보면 [그림 2- I -1]에서 보는 바와 같이 정부의 복지지출 증가에도 불구하고 1999년 이후 최근까지 지니계수가 전반적으로 상승하는 추세를 보이고 있어 우리 사회의 분배구조가 조금씩 나빠지고 있는 상황임을 알 수 있다.

[그림 2- I -1] 총소득 지니계수(2인 이상 가구)



자료: 성명재 · 박기백, 2009

이와 같이 분배구조에 문제가 있음에도 불구하고, 재정적자가 확대되는 시기에는 사회복지 등 비영리 분야에 대한 재정지출이 위축될 수 있기 때문에 기부라는 민간의 자발적인 재정적 지원에 의해 사회적으로 필요한 공익적 활동이 수행될 수 있는 여건의 마련이 필요하다.

## II. 기부 관련 국내·외 현황

### 1. 국내 현황 분석

#### 가. 개인 현황

##### 1) 세무자료를 통한 우리나라의 기부금 규모

<표 2-11-1> 법인과 개인의 연도별 소득공제대상 기부금

(단위: 조원, %)

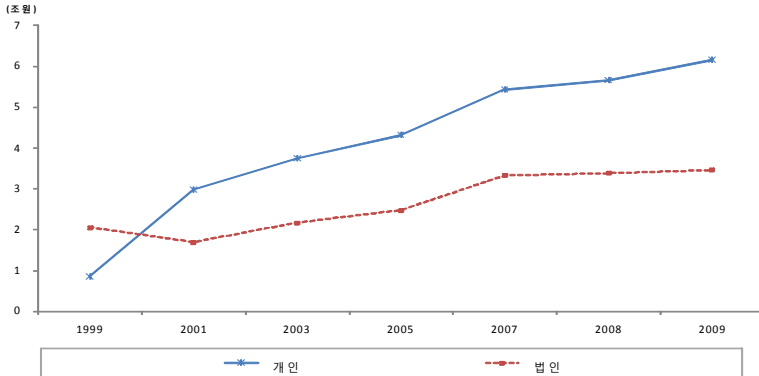
		1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
기부금계		2.90	4.67	5.90	6.79	8.75	9.04	9.61
개인	근로소득자	0.80	2.70	3.20	3.58	4.15	4.27	4.64
	종합소득자	0.05	0.28	0.54	0.74	1.28	1.39	1.51
	소계	0.85	2.98	3.74	4.32	5.43	5.66	6.15
	비율	29.30	63.80	63.40	63.62	62.06	62.61	64.00
법인	금액	2.05	1.69	2.16	2.47	3.32	3.38	3.46
	비율	70.70	36.20	36.60	36.38	37.94	37.39	36.00

자료: 『국세통계연보』, 각 연도

우리나라의 기부금은 그 규모를 정확히 집계한 통계자료가 미비하여 세무자료를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 『국세통계연보』를 통해 2009년 기준 소득공제대상 기부금 총액을 살펴보면, 개인이 6.15조원이고, 법인이 3.48조원으로 총 9.61조원에 이르고 있으며, 개인이 64%, 법인이 36.0%의 비중을 보이고 있다. 세무자료는 소득공제를 신청한 기부금의 규모이며 소득공제를 신청하지 않은 기부자도 있는

것을 고려할 때, 실제 기부금 규모는 세무자료상의 기부금 규모보다는 클 것으로 판단된다.

[그림 2-II-1] 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금



자료: 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 2-II-1]은 국세통계연보를 통해 개인과 법인의 소득공제대상 기부금 총액을 도식화한 그래프이다. 2000년도 이전의 우리나라의 기부문화는 법인의 기부규모가 전체 기부의 70% 정도를 차지하여 법인 중심의 기부문화를 보이지만, 2000년 이후에는 개인의 기부 비중이 증가하였다. 개인과 법인의 기부금 비중을 살펴보면, 2001년에는 63.8%:36.2%로 개인기부의 비중이 대폭 증가하였으며, 2003년에는 63.4%:36.6%로 개인기부의 비중이 더욱 확대되었다. 그리고 2009년에는 64.0%:36.0%로 개인기부의 비중이 다소 확대되었다. 이를 통해 2000년 이후 우리나라의 개인과 법인의 기부금 비율은 약 6 : 4 정도의 비중으로 정착되고 있으며, 2000년 이후 우리나라도 개인 중심의 기부문화가 정착되고 있는 것으로 추정된다.

개인 중심의 기부문화 정착은 각계의 기부문화 확산을 위한 노력과 홍보의 결과라고 평가되며 동시에 기부 관련 세제 개선에 따른 정책효과로 평가된다.

## 2) 가계동향조사를 이용한 우리나라의 기부금 규모

&lt;표 2-II-2&gt; 우리나라의 기부금 규모

(단위: %)

	소득 <sup>1)</sup> 에서 차지하는 비중			비영리단체로의 이전 중 종교기부금이 차지하는 비중
	비영리단체로의 이전 <sup>2)</sup>	종교기부금	회비 및 기타기부금	
2003 <sup>3)</sup>	2.942	0.984	1.959	33.428
2004 <sup>3)</sup>	2.913	0.997	1.916	34.235
2005 <sup>3)</sup>	2.720	1.000	1.720	36.751
2006 <sup>3)</sup>	2.698	1.042	1.655	38.632
2007 <sup>3)</sup>	2.814	1.086	1.728	38.587
2008 <sup>3)</sup>	2.804	1.063	1.741	37.919
2009 <sup>3)</sup>	2.706	1.001	1.705	36.995
평균	2.800	1.025	1.775	36.650

주: 1) 소득: 가구 구성원 전체의 소득

2) 비영리단체로의 이전은 종교기부금과 회비 및 기타기부금으로 구성되어 있으며, 비영리단체로의 이전이란 종교단체, 정당, 종중, 사회운동단체, 자생상조회 등으로 이전된 금액을 말한다. 이 중 종교기부금이란 종교단체에 기부하는 특정되지 않은 금액을 말하고, 회비 및 기타기부금이란 노조, 종중, 상조회 등 비영리단체의 회비를 말한다.

3) 2003년 89,567명, 2004년 88,391명, 2005년 102,837명, 2006년 90,696명, 2007년 86,325명, 2008년 84,908명, 2009년 85,197명

자료: 『가계동향조사』, 각 연도

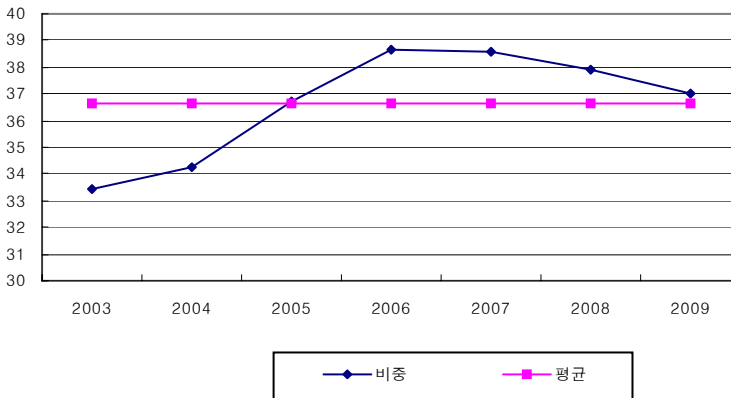
통계청의 가계동향조사를 이용하여 개인기부 현황을 파악하면 <표 2-II-2>에서 보는 바와 같다. 가계동향조사의 가계지출이란 실질적으로 가계의 자산이 감소되는 지출로서 소비지출과 비소비지출로 구성되어 있으며, 비소비지출에는 조세, 공적연금, 사회보험, 비영리단체로의 이전, 가구 간 이전 등이 포함되어있다. 비소비지출 중 비영리단체

로의 이전은 ‘종교기부금’과 ‘회비 및 기타기부금’으로 구성되어 있다.

통계청의 가계동향조사에 따르면, 소득에서 비영리단체로의 이전이 차지하는 비중은 2003년 2.942%, 2009년 2.706%로 2003년부터 2009년까지 큰 변화 없이 유사한 수준을 유지하고 있고, 비영리단체로의 이전에서 종교기부금이 차지하는 비중은 [그림 2-II-2]와 같이 2004년을 기점으로 다소 증가하지만 2003년부터 2009년까지 평균 36.7%의 수준을 유지하고 있다.

2003년부터 2009년까지 비영리단체로의 이전이 소득에서 차지하는 비중은 평균 2.8%이며, 비영리단체로의 이전 중 종교기부금이 차지하는 비중은 평균 36.65%이다.

[그림 2-II-2] 비영리단체로의 이전 중 종교기부금이 차지하는 비중  
(단위: %)



자료: 『가계동향조사』, 각 연도

통계청 가계동향조사에서 비영리단체로의 이전 중 회비 및 기타기부금이란 노조, 종종, 상호회 등으로 이전된 금액을 포함한다. 따라서 회비 및 기타기부금에는 일반적인 기부금의 개념과 벗어나는 영역이 존재하기 때문에 통계청 가계동향조사는 종교기부금이 차지하는 비중

이 과소 추정될 가능성이 있다.

반면, 세무자료의 경우 기부금 명세서 전산자료 제출 대상에 따라 누락될 가능성이 존재한다. 기부금 명세서 전산자료 제출 대상은 2007년 연간 200만원 이상, 2008년 100만원 이상, 2009년 50만원 이상을 기부한 기부자이며, 2010년에는 금액 제한이 폐지되어 모든 기부자가 대상이 된다. 따라서 2008년의 경우에는 연간 100만원 이상인 기부자의 기부금명세서 전산자료만이 세무서 제출 대상이기 때문에 연간 100만원 이하 소액 기부자의 기부금액이 종교단체 기부금 비율 산정시 누락될 가능성이 존재한다.

세무자료에 따른 개인기부금에서 종교단체에 대한 기부금이 차지하는 비중은 2008년 기준 약 86.3%에 이르고 있어 가계동향조사에 의한 38.6%와 매우 큰 차이를 보이고 있다.

## 나. 법인 현황 분석

### 1) 국세통계연보를 통한 법인의 현황 분석

국세청에서 발간한 2009년 국세통계연보를 통해 법인의 기부금 현황을 살펴보면, 2008년 기부금 공제를 신고한 기업의 수는 398,311개이다. 해당연도 법인세 신고를 기준으로 한 기부금 공제 신고법인의 수는 2004년 316,777개, 2005년 333,313개에서 2008년 398,331개로 지속적으로 증가하였다.

국세통계연보에 의하면, 2008년 기부금공제 총액은 약 3.38조원으로 2007년 대비 7% 증가하였다. 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금 중 지정기부금이 1.54조원으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 한 개 기업당 평균 기부금은 2007년 893만 5천원에서 2008년 848만 2천원으로 감소하였다. 기업당 평균 기부금의 감소 원인은 경기변동에 기인하는 것으로 파악된다.

&lt;표 2-11-3&gt; 법인의 기부금 신고 현황

(단위: 개, 백만원)

구분	신고 법인 수 (1)	기부금				기업 한 곳당 평균 기부액 (2=3/1)	전년대비 증가율 (%)
		소계 (3=4+5 +6)	법정 기부금 (4)	특별 기부금 (5)	지정 기부금 (6)		
2004년	316,777	2,158,691	**	**	**	6.815	
2005년	333,313	2,470,266	380,991	1,036,945	1,052,330	7.411	5.2
2006년	352,647	2,795,622	403,534	1,263,670	1,128,418	7.928	5.8
2007년	372,141	3,325,078	833,498	1,139,910	1,351,670	8.935	5.5
2008년	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.482	7.0
법인규모별	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.482	
일반법인	80,300	2,927,919	745,880	963,705	1,218,334	36.462	
중소기업	318,031	450,646	95,801	37,801	317,044	1.417	
상장·비상장	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.482	
상장법인	1,749	1,580,838	365,198	547,426	668,214	903.852	
비상장법인	396,582	1,797,727	476,483	454,080	867,164	4.533	

주: 법인세 신고서 주요 계정명세서상 회사계상 금액임  
 자료: 『국세통계연보』(2009년)

신고법인을 규모별, 상장·비상장기업별로 나누어 살펴보면, 기부금 총액은 중소기업보다 일반법인이 6배 이상 더 많고, 상장법인보다 비상장법인이 더 많다. 기업 한 곳당 평균 기부금은 일반법인이 약 3,600만원으로 중소기업에 비해 약 25.7배 많으며, 상장법인이 약 9억 400만원으로 비상장법인에 비해 200배 정도 높은 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 2-11-4&gt; 업종별 기부금 신고 현황

(단위: 개, 백만원)

구분	신고 법인 수  (1)	기부금				기업당 평균 기부액 (2=3/1)
		소계  (3=4+5 +6)	법정기부금  (4)	특례기부금  (5)	지정기부금  (6)	
업태별	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.5
농·임·어업	3,694	4,624	233	702	3,689	1.3
광업	1,041	16,157	376	13,913	1,868	15.5
제조업	85,209	1,282,306	317,881	244,775	719,650	15.0
전기·가스·수도업	664	247,264	28,491	192,601	26,172	372.4
건설업	75,966	264,891	53,777	61,774	149,340	3.5
도매업	80,750	163,404	41,543	14,161	107,700	2.0
소매업	12,492	59,628	10,846	9,789	38,993	4.8
다식·숙박업	3,350	12,419	4,284	1,860	6,275	3.7
운수·창고·통신업	24,190	179,856	37,526	100,537	41,793	7.4
금융·보험업	13,079	607,008	153,971	250,444	202,593	46.4
부동산업	15,269	207,410	87,973	20,800	98,637	13.6
서비스업	73,384	278,429	63,611	83,692	131,126	3.8
보건업	986	51,916	40,700	4,903	6,313	52.7
기타 업종	8,257	3,253	469	1,555	1,229	0.4

자료: 『국세통계연보』(2009년)

2008년 국세통계연보를 통해 업종별 기부금액을 비교·분석하면 기업당 평균 기부액이 가장 높은 업종은 전기·가스·수도업으로 2위를 차지한 보건업에 비해 약 7배 정도 많은 액수를 기부하는 것으로 파악

된다.

전기·가스·수도업의 기업당 평균 기부액이 높은 까닭은 공공재적 성격이 강한 업종의 특성상 공익적 성격을 지니기 때문인 것으로 추정된다. 여기서 주목할 만한 특징은 일반적으로 지정기부금이 제일 많은 것과 달리 <표 2-II-4>의 전기·가스·수도업의 경우에는 특례기부금이 가장 많은 것을 알 수 있다. 특례기부금이란 문화예술진흥기금, 대학병원, 정부출연연구기관 등에 기부한 기부금을 의미한다.

기업당 평균 기부액이 두 번째로 높은 업종은 보건업으로 한 개 기업당 평균적으로 약 5,200만원을 기부하는 것으로 파악되며, 금융·보험업, 광업, 제조업이 그 뒤를 잇고 있다.

2008년 『국세통계연보』를 통해 기업규모를 기준으로 기부금 총액을 살펴보면, 기업규모의 증가에 따라 기부금액도 증가하는 것으로 파악된다.

수입금액 기준 분류를 통해 살펴보면, 수입액이 1조원을 초과하는 기업의 경우 약 69억 6,800만원을 기부하며, 5천억원 초과 1조원 이하의 기업은 평균적으로 10억 2천만원을 기부하는 것으로 파악된다. 이를 통해 대체적으로 수입금액의 규모가 큰 기업일수록 기부금액도 증가하는 것으로 나타났다.

자산규모가 5천억원을 초과하는 기업은 평균 한 개의 기업당 약 28억 2,200만원을 기부하며, 자산규모 1천억원 초과 5천억원 이하 기업의 경우에는 약 1억 4,900만원을 기부한 것으로 나타났다. 자산의 경우도 수입금액의 경우와 유사하게 기부금 규모가 자산의 규모에 비례하는 모습을 보이고 있다.

&lt;표 2-11-5&gt; 기업규모별 기부금 신고 현황

(단위: 개, 백만원)

구분	신고 법인 수  (1)	기부금				
		소계  (3=4+5+ 6)	법정기부금  (4)	특례기부금  (5)	지정기부금  (6)	기업당 평균 기부액  (2=3/1)
수입금액 규모별	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.5
5억원 이하	190,674	61,331	15,480	3,231	42,620	0.3
10억원 이하	51,379	61,348	4,677	12,656	44,015	1.2
20억원 이하	53,278	32,415	6,736	1,487	24,192	0.6
50억원 이하	55,848	77,869	15,134	4,012	58,723	1.4
100억원 이하	23,740	116,822	17,754	6,754	92,314	4.9
200억원 이하	12,043	118,204	20,392	10,650	87,162	9.8
500억원 이하	6,845	154,248	37,042	22,258	94,948	22.5
1,000억원 이하	2,329	119,774	29,259	23,638	66,877	51.4
5,000억원 이하	1,708	456,312	164,606	72,432	219,274	267.2
1조원 이하	204	208,144	66,907	66,802	74,435	1020.3
1조원 초과	283	1,972,098	463,694	777,586	730,818	6968.5
자산규모별	398,331	3,378,565	841,681	1,001,506	1,535,378	8.5
5억원 이하	195,812	46,228	7,743	12,937	25,548	0.2
10억원 이하	66,263	20,630	5,045	835	14,750	0.3
20억원 이하	51,463	36,907	7,230	2,820	26,857	0.7
50억원 이하	42,882	100,538	14,601	4,450	81,487	2.3
100억원 이하	17,935	113,371	24,389	6,635	82,347	6.3
200억원 이하	8,596	62,493	12,379	8,716	41,398	7.3
500억원 이하	7,610	143,124	42,094	26,548	74,482	18.8
1,000억원 이하	3,764	131,329	45,220	15,347	70,762	34.9
5,000억원 이하	3,210	477,725	143,398	59,863	274,464	148.8
5,000억원 초과	796	2,246,220	539,582	863,355	843,283	2821.9

자료: 『국세통계연보』(2009년)

## 2) 전경련 기업·기업재단 사회공헌백서

<표 2-11-6> 기업 사회공헌비용 총지출액 및 평균지출액 규모 추이  
(단위: 백만원)

	총지출액	평균지출액
2002년 (202개사)	1,086,594	5,379
2004년 (227개사)	1,228,432	5,412
2005년 (244개사)	1,402,510	5,747
2006년 (202개사)	1,804,816	8,979
2007년 (208개사)	1,955,642	9,402
2008년 (209개사)	2,160,141	10,336

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2007, 2008)

전국경제인연합회는 회원사를 대상으로 2008년 기업의 사회공헌활동에 대해 조사하여 『2008 기업·기업재단 사회공헌백서』를 발간하였다. 『2008 기업·기업재단 사회공헌백서』는 기업의 사회공헌활동 현황을 파악하고 촉진하기 위해 매출액 상위 500대 기업을 대상으로 조사되었으며, 조사대상 기업 중 응답기업의 수는 209개 기업(응답률 41.8%)이고 조사기간은 2008년 6월 2일~9월 30일이다.

『2008 기업·기업재단 사회공헌백서』를 살펴보면, 기업의 사회공헌활동 지출규모는 꾸준히 증가하고 있으며, 1개사 평균 사회공헌비용 역시 꾸준히 증가한 것을 알 수 있다. 2008년 조사에 응답한 209개 기업은 사회공헌활동에 총 2조 1,601억 4,100만원을 지출하였으며, 2007년과 비교해볼 때 사회공헌활동에 대한 총지출액은 10.5% 증가하였다. 각 기업별 평균 사회공헌비용은 103억 3,600만원으로 2007년 94억 200만원에 비해 9억 3,400만원 증가한 것으로 분석되었다.

사회공헌활동에 대한 총지출액 및 평균지출액이 꾸준히 증가했음

에도 불구하고, 매출액 대비 사회공헌비용의 비율이 2006년 이후 감소 추세를 보이고 있는 것은 경제상황에 따른 결과로 추정된다.

<표 2-11-7> 매출액 대비 사회공헌 비용 추이

(단위: %)

	매출액 대비 사회공헌비용
2002년 (190개사)	0.2
2004년 (201개사)	0.2
2005년 (197개사)	0.2
2006년 (194개사)	0.3
2007년 (205개사)	0.2
2008년 (208개사)	0.1

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2007, 2008)

<표 2-11-8> 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및 기업기부 지출규모 추이

(단위: 백만원)

	직접운영 프로그램 집행액 추이		기업기부 지출규모	
	(기업)전체 지출비용	평균지출비용	총기부액	평균기부액
2002년 (202개사)	228,100	1,129	858,494	-
2004년 (189개사)	322,591	1,706	686,379	3,632
2005년 (205개사)	395,441	1,929	741,086	3,615
2006년 (200개사)	782,386	3,912	1,022,430	5,112
2007년 (203개사)	858,921	4,231	1,047,832	5,038
2008년 (188개사)	830,888	4,329	938,009	4,990

주: 1. 해당 항목 응답기업 기준

2. 직접운영: 기업이 직접 수행한 사회공헌사업비용, 기업이 직접 수행한 임직원의 봉사활동에 사용된 각종 경비

3. 기부금: 직접운영 프로그램을 제외한 지출액 중 손금산입 등으로 세금혜택을 받는 금액(법인세법상 기부금 인정항목 해당/운영방식의 경우 관련 비용이 세금혜택을 받을 수 있는 부분 모두 해당)

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2007, 2008)

<표 2-II-8>은 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및 기업기부 지출 규모 추이를 나타낸다. 전국경제인연합회의 『사회공헌백서』를 통해 연도별 직접운영 프로그램 집행액과 기업의 기부금 지출 추이를 보면, 2008년 응답기업의 직접운영 프로그램 지출비용은 약 8,309억원으로 평균적으로 43억원을 지출하였다. 2002년부터 2008년까지 직접운영 프로그램의 집행액이 꾸준히 증가하였으며, 응답기업의 기부금 지출은 2006년을 기점으로 다소 감소하였으나 직접운영에 대한 지출액은 꾸준히 증가한 것으로 보아 기업이 점차적으로 직접운영 프로그램을 선호하는 것으로 추정된다. 이를 확인하기 위해 직접운영 프로그램 집행액과 기업의 기부금 지출액의 차이를 살펴보면, 2004년의 경우에는 기부금 지출이 직접 운영프로그램 집행액에 비해 약 19억원가량 더 많았으나 2008년의 경우 약 6억원가량 더 많아 그 차이가 크게 축소된 것을 확인할 수 있다.

<표 2-II-9> 분야별 직접운영 프로그램 지출비용 현황

(단위: 백만원, %)

분야	총집행액	기업평균 집행액	구성비
사회복지	368,185	2056.9	45.2
교육, 학교, 학술연구	85,679	478.7	10.5
문화예술 및 체육	104,529	584.0	12.8
국제구호활동	46,180	258.0	5.7
환경보전	9,423	52.6	1.2
농촌 지원활동	18,975	106.0	2.3
응급 및 재난구호	791	4.4	0.1
의료보전	3,136	17.5	0.4
기타	176,950	988.5	21.7
계	813,848		100.0

주: 해당 항목 응답기업 179개사 기준  
 자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』 (2008) 재구성

기업의 사회공헌(협업)은 과거의 자선적 기부활동에서 기업의 마케팅과 관련된 전략적 사회공헌활동으로 변화하고 있는 것이 국내외적으로 공통된 추세이다. 전략적 사회공헌활동은 기업이 사회공헌프로그램을 직접 운영하는 형태로 이루어지며, 직접운영 프로그램은 기업의 독점적 사업으로 기업의 다른 경영활동인 마케팅 및 홍보와 관련을 가지고 전략적으로 활용할 수 있다는 특징을 지닌다. 이러한 현상은 2008년 전경련 『사회공헌백서』에서도 확인할 수 있다. 따라서 직접운영 프로그램의 비율이 증가한 것은 기업의 고유한 역량과 자원을 활용한 전략적 사회공헌으로 사회공헌활동의 방향이 변화되고 있음을 의미한다.

&lt;표 2-11-10&gt; 분야별 기부 현황

(단위: 백만원, %)

분야	총집행액	기업평균 집행액	구성비
사회복지	322,657	1,844	41.1
교육, 학교, 학술연구	244,066	1,395	31.1
문화예술 및 체육	92,889	531	11.8
의료보건	62,658	375	8.0
기타	25,964	148	3.3
환경보전	17,177	98	2.2
응급 및 재난구호	7,218	42	0.9
국제구호활동	5,134	29	0.7
농촌지원활동	5,086	29	0.6
계	785,849	4,491	

주: 해당 항목 응답기업 175개사 기준

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2008) 재구성

전경련 『사회공헌백서』를 통해 직접운영 프로그램과 기부금의 분야별 기부 현황을 살펴보면, 사회복지, 교육학술, 문화예술 순으로 지출이 발생한 것을 알 수 있다. 기업의 직접운영 프로그램과 기부금 지

출액의 분야별 지출액 순위에는 다소 차이가 존재하지만, 두 부문 모두 1위는 사회복지 영역이고, 2위는 교육·학교·학술연구 영역이며, 3위는 문화예술 및 체육 영역으로 나타난 것으로 미루어보아 상위권을 차지한 분야는 동일한 것으로 확인된다. 직접운영 프로그램과 기부금 지출액의 분야별 지출액이 모두 사회복지 영역에 대한 지출이 가장 많은 까닭은 사회복지 분야에 대한 정부나 사회의 높아진 관심을 반영한 결과로서 사회의 취약 영역에 대한 관심의 증대를 의미하는 것으로 해석된다.

<표 2-II-11> 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이

(단위: %)

분야	2002	2004	2005	2006	2007	2008
사회복지	20.6	40.3	38.4	35.3	25.3	45.2
의료보건	0.7	4.2	5.8	0.3	0.3	0.4
교육, 학교, 학술연구	17.2	6.8	7.2	9.9	10.1	10.5
문화예술 및 체육	22.2	11.3	9.8	8.3	9.7	12.8
환경보건	0.4	5.6	7.9	1.8	3.1	1.2
응급 및 재난구호	0.3	0.8	0.2	0.2	0.3	0.1
국제구호활동	0.1	0.1	0.1	4.4	4.6	5.7
농촌지원활동	-	-	-	3.9	3.0	2.3
기타	38.5	31.0	30.5	35.8	43.6	21.7

주: 1. 직접운영 프로그램 지출 총액 중 각 해당 항목 지출액이 차지하는 비율

2. 해당 항목 응답기업 기준(2002년 202개사, 2004년 201개사, 2005년 208개사, 2006년 200개사, 2007년 198개사, 2008년 178개사)

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2008)

분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이를 살펴보면, 직

접운영 프로그램의 분야별 지출비율에서 가장 많은 영역을 차지한 부문은 사회복지 영역으로 지출 비중은 연도에 따라 증감하지만, 대부분의 기간에서 가장 높은 비중을 차지한다. 이러한 사실로 미루어보아 기업의 직접운영 프로그램이 사회의 취약 영역을 돌보는 일을 보완하고 있는 것으로 추정된다.

분야별 직접운영 프로그램 지출비율을 구체적으로 살펴보면, 2002년의 경우 다른 해와 달리 문화예술 및 체육 분야가 사회복지 분야보다 많은 것을 알 수 있다. 그 이유는 2002년 한일 월드컵으로 인해 문화 영역에 많은 지출이 이루어졌기 때문인 것으로 추정된다. 그리고 2004년에 비해 2005년에 국제구호활동 비중이 크게 증가하였는데, 이는 기업들의 활발해진 해외진출활동과 연관된 것으로 보이며, 국제적인 대형 재난피해에 우리나라 기업이 적극적으로 지원하고 있음을 의미한다.

<표 2-11-12> 기부대상별 기부 참여율

(단위: 참여기업 수 %, 중복응답)

구분	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
자사출연재단(특정공익법인)	38.0	53.9	60.9	28.8	29.6	40.8	38.8	40.0
지정기부금(주요모금단체)	54.3	58.1	58.9	44.2	46.7	78.7	74.1	78.1
국가지방자치단체	63.6	55.0	58.9	33.1	32.2	43.1	71.2	66.3
시민단체 등 NGO	24.0	36.1	36.5	38.5	45.7	50.6	60.6	73.1
기타	74.4	49.2	51.8	37.5	43.7	69.0	74.7	71.3

주: 해당 항목 응답기업 기준

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2008)

2008년 기부대상별 기부 참여율을 살펴보면, 응답기업 중 자사출연재단에 기부하는 기업은 40.0%로 전년도인 2007년과 비슷한 수준이었고, 국가지방단체에 기부하는 기업은 66.3%로 나타났다. 또한 시민단체 등 NGO에 기부한다고 응답한 기업은 상당 수준 증가하여 73.1%를

기록한 것으로 나타났으며, 이는 전년 대비 12.5%p 증가한 수치이다. 따라서 주요 모금단체를 통한 지정기부금이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 보인다.

### 3) 기업 미시 자료를 이용한 기부 현황 분석

본 절에서는 한국신용평가에서 제공하는 기업의 재무자료를 이용하여 기부금 지출현황을 분석한다. 2010년 5월 현재 상장·등록·외감법인을 대상으로 분석을 수행하며, 폐이퍼기업, 매출액이 0인 기업 등 자료의 신뢰성에 의문이 제기된 기업들은 분석대상에서 제외하였다.

#### 가) 유가증권시장 분석

<표 2-11-13> 유가증권 시장 분석

	기부금/매출액 *100	기부금/법인세 차감 전 순이익*100
농업, 임업 및 어업	0.219	1.226
제조업	0.108	1.726
전기, 가스, 증기 및 수도사업	0.072	1.843
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	0.105	1.182
건설업	0.086	3.811
도매 및 소매업	0.077	1.686
운수업	0.133	6.027
숙박 및 음식점업	0.036	0.554
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.371	2.859
금융 및 보험업	0.130	1.741
부동산업 및 임대업	0.239	1.717
전문, 과학 및 기술 서비스업	0.778	2.260
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.070	6.553
교육 서비스업	0.126	1.277
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.808	9.274

&lt;표 2-11-14&gt; 유기증권시장 업종별 분석 결과

	기부금/매출액*100		기부금 / 법인세 비용 차감 전 순이익*100	
유기증권시장 상장기업 평균값	0.224		2.916	
표준산업분류에 따른 분류 중 최대 기부 산업	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.808	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	9.274
표준산업분류에 따른 분류 중 최소 기부 산업	숙박 및 음식점업	0.036	숙박 및 음식점업	0.554

유기증권시장에 속하는 기업들의 매출액 대비 기부금의 규모는 평균값이 0.224%이고, 여가관련서비스업이 0.808%로 가장 높으며, 숙박 및 음식점업이 0.036%로 가장 낮은 기부 비중을 보이고 있다. 기부금이 법인세비용 차감전 순이익에서 차지하는 평균값은 2.916%에 이르고, 가장 큰 비중과 가장 낮은 비중을 보인 산업은 매출액의 경우와 동일하게 나타나고 있다. 그러나 상장기업의 경우 기업의 숫자가 매우 작은 업종이 많아 업종별 평균값의 비교결과에 대한 해석에 어려움이 있다. 따라서 다음 절에서는 상장기업을 포함한 외부감사법인을 대상으로 업종별 현황을 분석한다.

## 나) 외감법인 이상 기업의 기부금 분석

&lt;표 2-11-15&gt; 외감법인 이상 기업의 업종별 분석 결과

(단위: %)

	기부금/매출액 *100	기부금/법인 세비용 차감전 순이익*100
농업, 임업 및 어업	0.110	1.273
광업	0.073	1.540
제조업	0.063	1.265
전기, 가스, 증기 및 수도사업	0.104	1.639
하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	0.108	1.753
건설업	0.064	1.389
도매 및 소매업	0.731	1.779
운수업	0.116	1.367
숙박 및 음식점업	0.123	3.528
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.220	2.410
금융 및 보험업	0.095	0.675
전문, 과학 및 기술서비스업	0.189	1.613
부동산 및 임대업	0.271	0.776
사업시설관리 및 사업지원서비스업	0.112	1.660
교육 서비스업	0.101	2.481
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.287	2.872
협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업	0.154	3.331
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0.028	0.039
보건업 및 사회복지 서비스업	0.019	0.148

&lt;표 2-11-16&gt; 외감법인 이상 기업의 분석결과

(단위: %)

	기부금/매출액*100		기부금/법인세비용 차감전 순이익*100	
평균값	0.156		1.660	
표준산업분류에 따른 분류 중 최대 기부 산업	도매 및 소매업	0.731	숙박 및 음식점업	3.528
표준산업분류에 따른 분류 중 최소 기부 산업	보건업 및 사회복지서비스업	0.019	공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0.039

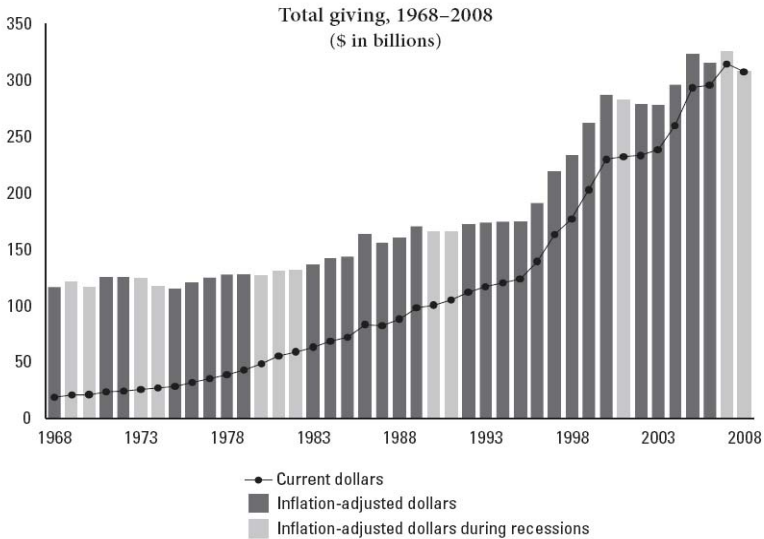
외부감사법인 이상의 범위에 포함하는 기업을 대상으로 기부금 규모를 분석해보면, 매출액 대비 비중의 경우, 도매 및 소매업이 0.731%로 가장 높고, 법인세비용 차감전 순이익의 경우, 숙박 및 음식점업이 3.528%로 가장 높게 나타나 유가증권시장 기업의 경우와 정반대의 현상을 보이고 있다. 기부금의 비중이 가장 낮게 나타난 보건업 및 사회복지서비스업, 공공행정 분야와 국방 및 사회보장 행정 분야는 각각 2개와 1개의 기업만이 분석 대상에 포함되어있고, 또 업종의 특성을 고려할 때 대표성이 있는 것으로 해석하는 데는 무리가 있다. 따라서 이 두 산업을 제외하고 결과를 보면, 매출액 대비 비중의 경우, 0.063의 값을 나타낸 제조업의 비중이 가장 낮으며, 법인세비용 차감전 순이익의 경우, 0.675의 값을 나타낸 금융 및 보험업의 비중이 가장 낮게 나타났다.

## 2. 외국 현황 분석

### 가. 주요국의 기부 현황

#### 1) 미국의 기부 현황

[그림 2-11-3] 미국의 기부금 규모(1968~2008)



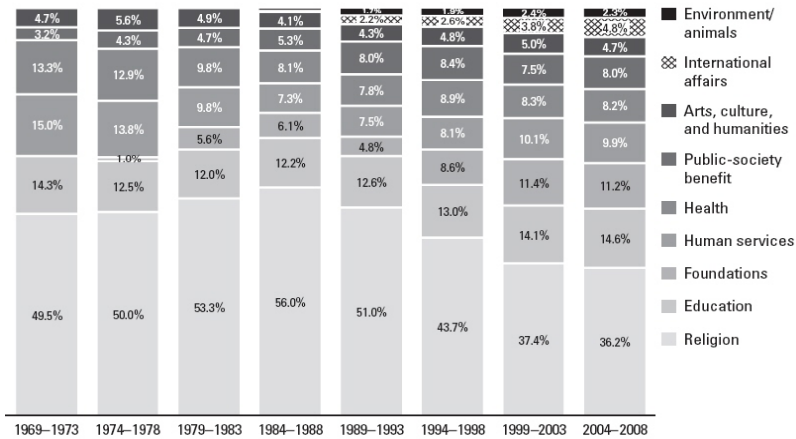
자료: Giving USA 2009

미국은 1973년에 이미 전체 인구의 88%가 기부를 했다고 할 만큼 기부문화가 성숙된 나라이다. 2009 Giving USA를 통해 살펴본 2008년 미국의 기부금 총액은 3,076.5억달러로 2007년의 3,140.7억달러에 비해 감소하였다. [그림 2-II-3]를 통해 1987년부터 2008년에 이르기까지 대체적으로 미국의 기부금 총액은 증가하였으며, 증권시장의 전성기였던 1990년대 후반에 특히 크게 성장한 것을 알 수 있다.

2007~2008년 미국의 경제적 상황은 1973~1974년의 상황과 유사한 불황기로 2007~2008년 다우존스지수는 37% 하락하였고, 개인소득은 0.8% 하락하는 등 미국은 심각한 경제위기의 여파를 겪었다. 그 결과 2008년의 기부금 총액은 2007년과 비교할 때 2%(current dollars) 감소하였다. 이는 Giving USA가 기부금을 관측한 1950년 이래 가장 큰 규모의 감소를 나타낸다.

[그림 2-11-4] 미국의 분야별 기부금액 비율(1969~2008)

Giving by type of recipient as a percentage of total giving, 1969-2008  
(Five-year spans; does not include "unallocated")



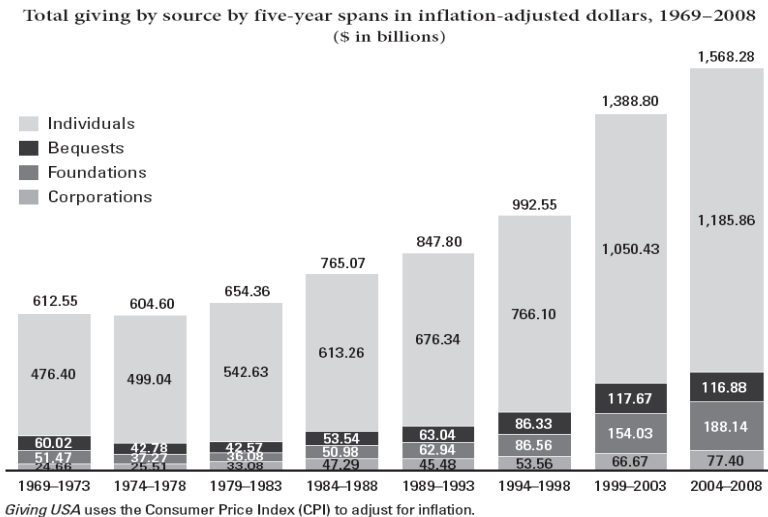
자료: Giving USA 2009

수혜자 유형별 기부금액의 비율을 살펴보면, 전통적으로 종교에 기부하는 금액이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 미국의 경우 1980년대 후반에는 종교분야에 대한 기부의 비율이 50%를 초과했으나 최근에는 36% 정도로 감소하고 있다.

수혜자 유형별 기부금액의 비율을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2008년 종교에 기부한 금액은 1,068.9억달러로 이는 2007년에 비해 5.5% 증가한 수치이다. 교육과 단체(재단), Human Service가 2위부터 4위

를 차지하였으며, 교육에 대한 기부액은 409.4억달러로 전년 대비 5.5% 감소했으며, 단체(재단)에 기부한 금액은 326.5억달러로 19.2% 감소하였고, Human Service에 대한 기부가 258.8억달러로 전년 대비 12.7% 감소하였다. 그리고 건강(216.4억달러, -6.5%), 공공사회복지(238.8억달러, +5.4%), 예술·문화·인문(127.9억달러, -6.4%), 국제구호(133억달러, +0.6%)이 그 뒤를 잇고 있으나 이러한 분야에 대한 기부는 아직 그 비중이 낮다. 이러한 현상으로 미루어보아 미국의 경우 과거에 비해 기부 분야가 점차 다양화되고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-11-5] 미국의 기부자별 기부금액(1969~2008)



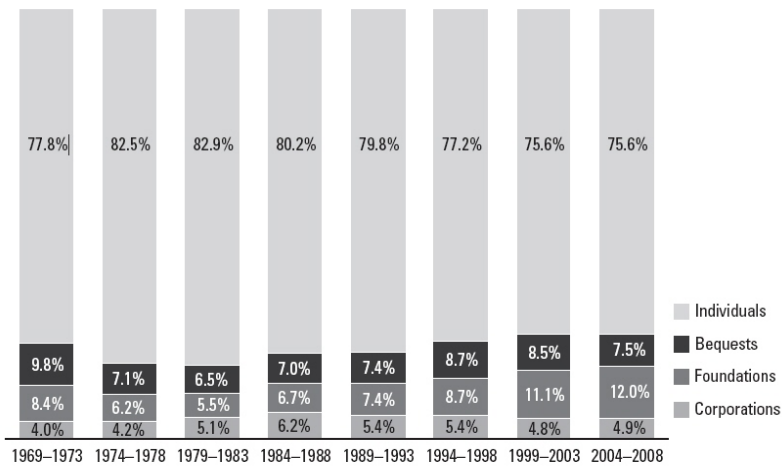
자료: Giving USA 2009

1969년부터 2008년까지 기부자별 기부금액을 살펴보면, 연도별에 따라 비중의 차이는 있지만 개인기부가 가장 많은 영역을 차지하는 것으로 나타난다. 1974년부터 1978년까지 약 86%에 이르던 개인에 의한 기부는 1980년대 중반 이후로 다소 감소하여 2004년~2008년에는

75.6%를 차지하고 있으며, 2008년 개인기부는 2,292.8억달러로 전년도에 비해 2.7% 감소하였지만 여전히 전체 기부 중 가장 높은 비중을 차지한다. 또한 2008년 유증에 의한 기부는 226.6억달러로 이는 2007년 233.1억달러에 비해 전년 대비 2.8% 감소한 수치이며 전체 기부의 7.5%를 차지한다. 기업의 기부는 5% 정도로 미미한 수준이다. 또한 특이한 것은 재단에 의한 기부의 비중이 점차 증가하고 있다는 것이다.

[그림 2-11-6] 미국의 기부자별 기부금액의 비율(1968~2008)

Giving by source: Percentage of the total by five-year spans, 1968-2008



자료: Giving USA 2009

기부라는 측면에서 볼 때 미국 사회가 갖는 특징은 다음과 같다. 첫째, 재단의 수가 많이 있다는 것이다. 2005년 현재 71,000개의 재단이 활동중인 것으로 집계되고 있다. 둘째, 부유층 기부자의 수가 많다. 거액기부자 명단인 '슬레이트 60'에 따르면, 상위 기부자의 최저 기부액은 3천만달러에 이른다고 한다. 셋째, 유산기부의 비율이 높다. 2007년의 경우 유산기부가 총기부금액의 약 7.6%를 차지하고 있다. 넷째, 기

부자가 수혜기관뿐 아니라 기부자 자신에게 돌아올 잠재적 이득의 최대화 및 기부의 순비용 최소화를 고려하는 등 계획적인 기부가 이루어지고 있다.

1967년부터 2007년까지 개인기부의 GDP 대비 비중을 보면, 1967년에 1.6%에서 1980년대 후반에는 1.4%로 줄었다가 2000년대 이후에는 다시 1.7% 수준을 유지하고 있다.

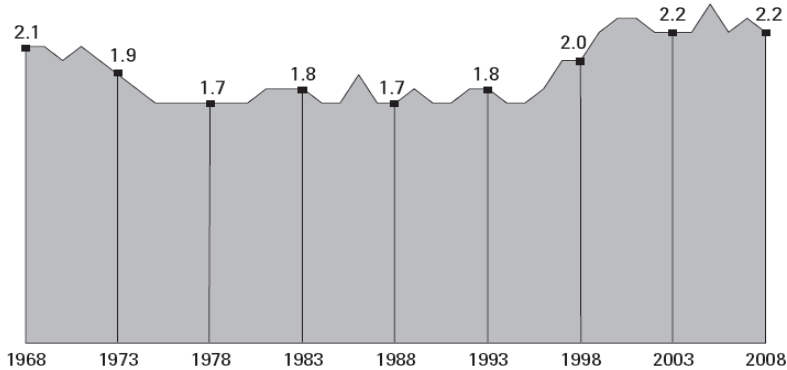
<표 2-11-17> 1967-2007 개인기부 GDP 대비 비중

(단위: %)

	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002	2007
GDP 대비 비중	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.7	1.7

[그림 2-11-7] GDP 대비 기부가 차지하는 비중

Total giving as a percentage of gross domestic product, 1968-2008



자료: Giving USA 2009

2008년 미국의 기부총액은 GDP 대비 2.2%로 추정되며, 이 수준은 2007년의 2.3%와 비교할 때 다소 감소한 수치이다. 1998년부터 2007년까지 미국의 기부금 총액은 평균 2.2%로 1998년이 2.0%로 가장 낮고,

2005년이 2.4%로 가장 높다. 1998년부터 2007년까지 10년은 Giving USA의 40년 역사상 가장 기부금 총액이 높았던 기간으로 1968년부터 1977년까지는 GDP 대비 평균 1.9%이고, 1978년부터 1987년까지, 1988년부터 1997년까지는 평균 1.8%였다.

## 2) 영국의 기부 현황

<표 2-11-18> 영국의 개인 기부 현황

Individual giving in the UK 2006/07 - 2008/09

	2006/07	2007/08	2008/09
Proportion of adults giving(%)	54	56	54
Total number of donors(millions)	26.8	27.7	26.9
Estimated total annual amount donated, inflation adjusted(£ billion)	10.3	11.2	9.9
Mean amount per donor	£29	£33	£31
Median amount per donor	£10	£11	£10

Source : CAF/NCVO

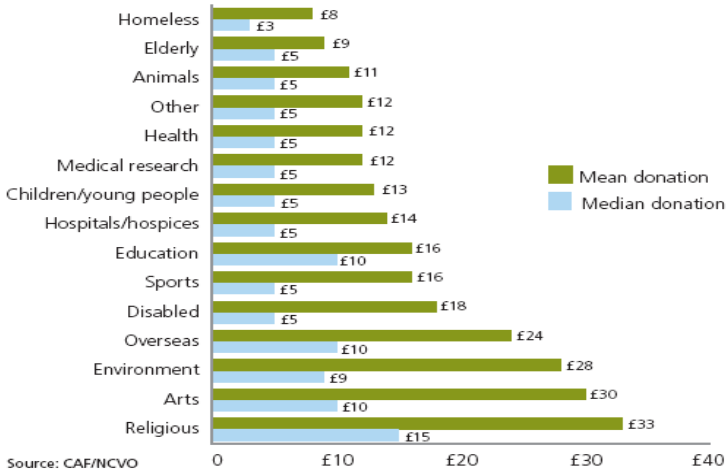
자료: UK Giving 2009

UK Giving 2009에 따르면, 2008/09년 전체 성인 중에서 기부자가 차지하는 비중은 54%로 약 2,690만명이 기부한 것으로 추정하고 있다. 기부인구가 차지하는 비중은 55% 내외로 2008/09년은 경기침체의 효과로 2007/08년에 비해 2% 감소한 것으로 판단되며, 전체 기부액은 99억파운드로 기부자 1인당 평균적으로 31파운드를 지출하고 있다.

2008년 영국의 월평균 기부금 내역을 살펴보면 종교에 대한 기부금이 가장 큰 것으로 나타났으며, 월평균 33파운드를 기부한 것으로 보인다. 그 밖에 예술, 환경, 해외분야, 장애인, 스포츠, 교육의 순서로 기부금을 지출한 것으로 나타난 것으로 보아 영국의 경우 상대적으로 기부금 지출 분야가 다양한 것으로 추정된다.

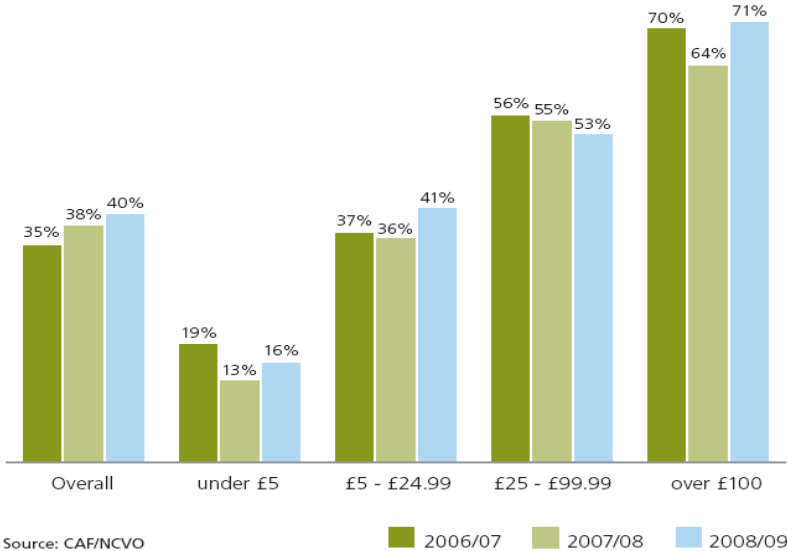
[그림 2-11-8] 영국의 분야별 월간 기부금액

Mean and median monthly donations, by cause, 2008/09



자료: UK Giving 2009

[그림 2-11-9] 기부금액별 Gift Aid를 사용하는 기부자가 차지하는 비율



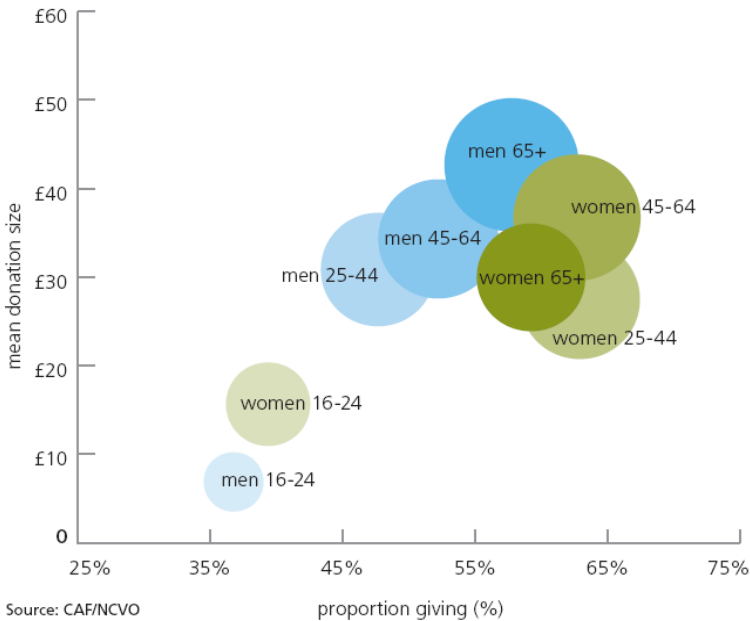
자료: UK Giving 2009

Gift Aid는 자선단체에 대한 기부 촉진을 위해 1990년 도입한 조세 감면제도로써 기부자의 소득공제 혜택을 기부단체가 받으며, 높은 소득세율이 적용되는 기부자의 경우 추가로 소득공제 혜택을 받을 수 있도록 한 제도이다. 기부금액별 Gift Aid를 사용하는 기부인구는 계속적으로 증가하여 2008/09에는 40%를 기록하고 있다.

2008/09 기준 100파운드 이상의 높은 금액을 기부하는 사람들의 경우에는 71%가 Gift Aid를 사용하고 있으며, 거액 기부자들의 경우 상대적으로 더 많은 Gift Aid를 사용하는 것으로 나타났다. 영국의 Gift Aid를 통해 기부를 확산하기 위한 제도의 도입이 고액 기부자의 기부를 촉진할 수 있음을 알 수 있다.

[그림 2-11-10] 연령 및 성별에 따른 평균기부금액과 기부인구의 비율

Average donation size (£), by demographic group, 2008/09



자료: UK Giving 2009

2008/09년 58%의 여성이 기부에 참여하였고, 남성의 경우 49%가 기부하여 남성보다 여성이 기부에 많이 참여하고 있음을 알 수 있다. 그러나 남성의 경우 월평균 32파운드를 기부하여 월평균 30파운드를 기부하는 여성에 비해 많은 금액을 기부하는 경향이 있다.

### 3) 일본<sup>1)</sup>

일본은 미국과 달리 개인기부보다는 법인기부의 비중이 훨씬 높다. 2006년을 기준으로 볼 때, 총기부규모 중 개인기부가 21.7%, 법인기부가 78.3%를 차지하고 있다.

<표 2-11-19> 개인기부 및 법인기부 규모

(단위: 십억엔, %)

		2002	2003	2004	2005	2006
개인	금액	151.0	123.9	151.2	157.2	131.6
	비중	22.9	18.7	25.0	23.8	21.7
법인	금액	509.2	537.7	453.2	503.2	475.6
	비율	77.1	81.3	75.0	76.2	78.3
계	금액	660.2	661.6	604.4	660.4	607.2

개인의 경우 종교 분야에 대한 기부가 20.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 반면 법인은 교육·연구 및 문화에 대한 기부가 각각 26.6%, 25.8%로 큰 비중을 차지하고 있다.

1) 일본, 호주, 네덜란드의 기부금 실태는 기빙코리아 2008 발표자료 'Giving USA, Giving Japan, Giving UK, Giving Australia, Giving Netherlands' 와 『기부문화 선진화 방안』 (한국조세연구원, 2010)의 내용을 요약·발췌 및 재정리한 것임

&lt;표 2-II-20&gt; 개인 및 법인의 분야별 기부 규모

(단위: 백만원, %)

	개인		법인		계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
종교	47,714	20.7	0	0.0	47,714	7.0
기타	33,200	14.4	27,645	6.1	60,845	8.9
사회보장	33,153	14.4	45,319	10.0	78,472	11.5
교육, 연구	22,658	9.9	120,549	26.6	143,207	21.0
법, 정치	21,560	9.4	6345	1.4	27,905	4.1
자선	21,454	9.3	906	0.2	22,360	3.3
개발, 주택	16,031	7.0	46,225	10.2	62,256	9.1
국제구호	12,062	5.2	15,408	3.4	27,470	4.0
문화	11,109	4.8	116,923	25.8	128,032	18.7
건강	10,333	4.5	21,753	4.8	32,086	4.7
환경	730	0.3	52,117	11.5	52,847	7.7
계	230,004	100.0	453,190	100.0	683,194	100.0

Giving Japan(2008) 자료에 의하면, 일본에서 개인 기부가 활발하지 않은 이유로 다음 3가지를 제시하고 있다. 첫째, 기독교인이 전체 인구의 2%에 불과하다. 둘째, 소득재분배는 개인이 아닌 정부의 역할이라는 인식이 있다. 셋째, 기부자에 대한 세금 혜택이 적다. 이러한 이유로 일본 사회에서 기부에 대한 참여는 활발하지 않은 편이며, 일본인의 약 3.7%만이 소득공제를 신청한다고 한다. 자선기부는 대부분 세금혜택이 없는 길거리 소액모금에 의해 이루어지고 있으며 빈곤층에 비해 부자들의 기부 가능성은 높지 않은 것으로 조사되고 있다.

## 4) 호주

호주의 기부규모는 2004년 기준으로 GDP의 0.68%(A\$110억)에 이른다. 개인의 약 87%가 최소 1회 이상 기부하고 기업의 67%가 최소 1회 이상 기부하는 것으로 조사되어 개인과 기업 모두 기부 참여율은 높다고 하겠다. 개인의 기부 규모는 A\$77억이고 기업의 기부 규모는 A\$33억으로, 전체 기부금액 중 개인기부가 70%, 기업기부가 30%를 차지하고 있다.

개인 및 기업의 기부 선호대상을 보면, 개인의 경우 역시 종교기관에 대한 기부가 36.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 보건, 국제구호, 지역 또는 사회복지서비스 분야에 기부하고 있다. 기업의 경우 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 지역 또는 사회복지 서비스이며, 그 다음으로 보건, 스포츠 및 여가 클럽 분야에 기부하고 있다. 따라서 개인과 기업이 공통적으로 지역 또는 사회복지서비스분야에 대한 기부를 선호하고 있다고 할 수 있다. 또한 호주는 기부금액뿐 아니라 개인의 자원봉사에 대해서도 집계를 하고 있는데, 이는 자원봉사 활동 역시 기부의 한 형태로서 인식하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-II-21> 수혜자별로 본 기부와 자원봉사(2004년)

	개인기부 (총기부액 %)	개인자원봉사 (총시간 %)	기업기부 (총기부액 %)
지역 또는 사회복지서비스	12.8	28.3	30.5
교육	6.6	12.2	5.0
보건(의료 연구 포함)	14.2	10.3	18.5
국제구호	13.3	1.4	n.a.
문화예술협회	2.3	3.4	9.3
환경 또는 동물보호단체	4.8	2.6	0.9
종교기관	36.1	15.0	n.a.
스포츠 및 여가 클럽	3.7	19.7	17.7
기타	6.2	7.2	18.1
총계	100	100	100
총 가치	A\$57억	836백만시간	A\$32억

호주의 경우 지난 7년간 기부자의 수는 18%, 기부금액은 88% 증가하여 전체적으로 기부가 증가하는 추세에 있으며, 평균기부금액은 1997년 A\$331에서 2004년 A\$424로 증가하였다. 또한 기업이 명성 유지 및 브랜드 구축 등 전략적으로 기부를 이용함으로써 기업 기부의 비중도 증가하는 추세이다. 호주는 사회안전망이 잘 갖춰져 있어 고액 기부의 필요성은 인식하지 못하고 있으며, 대부분 소액기부에 의존하고 있다.

### 5) 네덜란드

가계기부는 1995년 이후 2003년까지 증가했으나 2003년 이후에는 정체상태를 보이고 있다. 2005년 기준으로 가계기부는 약 18억유로이고 이는 GDP의 약 0.37%에 해당한다.

<표 2-11-22> 가계 기부 총계(2005년)

(단위: 백만유로, %)

		1995	1997	1999	2001	2003	2005
GDP		288,000	322,000	372,000	429,000	454,000	506,000
추정기부 총계	금액	2,279	2,163	3,422	3,615	4,924	4,375
	GDP 비율	0.8	0.7	0.9	0.8	1.1	0.9
가계기부	금액	1,419	1,121	1,414	1,788	1,899	1,854
	GDP 비율	0.49	0.35	0.38	0.42	0.42	0.37

기부자별 기부 비율을 보면, 가계의 기부가 42%, 기업의 기부가 35%로 기업보다는 개인의 기부가 다소 많은 것을 알 수 있다. 그 외에 유증을 통한 기부가 4%이며, 재단을 통한 기부가 10%를 차지하고 있다. 다른 나라와 달리 네덜란드에서는 기부복권을 통한 기부가 9%로서 적지 않은 비중을 차지하고 있다는 점이 특징적이라고 할 수 있다.

&lt;표 2-11-23&gt; 주요 기부자별 기부 비율

(단위: 백만유로, %)

	금액	비율
가계(현금 및 현물)	1,854	42
유증	182	4
재단: 모금재단	159	4
기금재단	272	6
기업(기부 및 스폰서)	1,513	35
기부복권	396	9
계	4,376	100

개인이 가장 많이 기부하는 분야는 역시 종교분야로서 총기부금 규모의 약 38%를 차지하고 있다. 그 다음으로 국제구호와 보건의 비중을 차지하고 있다.

&lt;표 2-11-24&gt; 가계기부의 기부금 수혜 분야(2005년)

(단위: 백만유로, %)

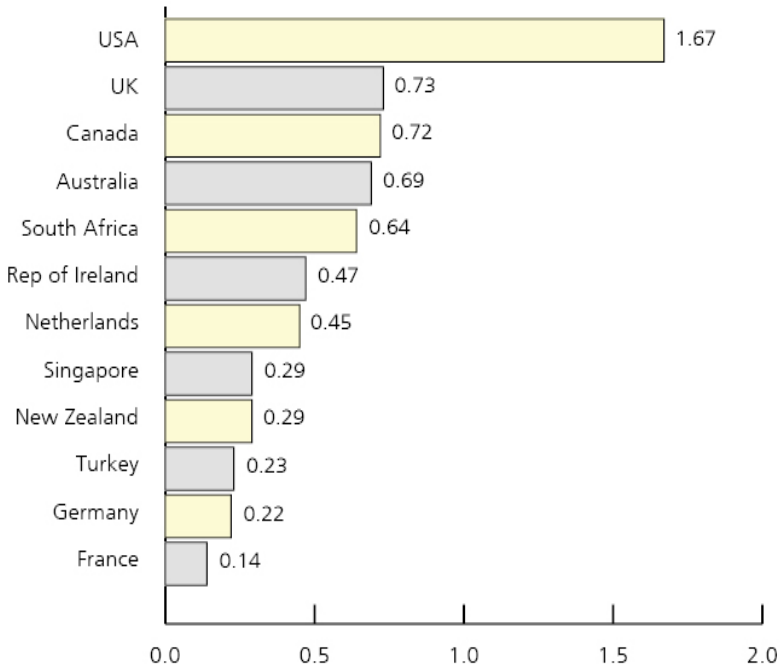
분야	현금 및 현물	비율
종교	704	38
보건	234	13
국제구호	439	24
환경/자연/동물	158	9
교육/연구	33	2
문화	31	2
스포츠/여가	29	2
공익 및 사회적 이익	166	9
기타	61	3
계	1,854	100

### 나. 기부규모의 국제비교

각국의 기부규모를 상호 비교하는 시도는 첫째, 사회 구성원의 다양한 요구에 대한 민간의 자발적 역할 확대가 필요한 시점에서 민간의 자발적 참여도를 측정하는 중요 지표로서의 역할을 할 수 있고, 둘째, 주요국들과의 비교를 통해 객관적인 기부 수준과 기부목표의 측정이 가능하며, 셋째, 국제적 기부가 활성화됨에 따라 조세혜택도 다른 국가들과 형평성을 유지할 수 있도록 조세제도를 수립하는 데 도움이 될 수 있다는 측면에서 매우 중요하다.

[그림 2-II-11] 각국의 GDP 대비 개인기부금의 비중

(단위: %)



자료: CAF, *International comparisons of charitable giving*, November 2006

앞에서 설명한 국제비교의 긍정적 효과에도 불구하고, 관련 통계의 부족으로 기부와 관련한 국제비교를 시도하는 일은 매우 어려운 일이다. 이러한 어려움에도 불구하고 국제비교를 시도한 영국 CAF(Charith Aid Foundation)의 최근 조사결과를 소개하려고 한다.

영국 CAF(Charities Aid Foundation)에서 2006년 발표한 자료에서는 주요국의 개인기부금이 각국의 GDP에서 차지하는 비중을 비교하고 있으며, 각 국가의 비교를 위해 각국에서 수행된 설문조사를 활용하여 상호 비교를 위해 설문조사 결과를 표준화하는 작업을 시도하였다.

조사결과에 의하면, 전체 비교대상국의 GDP 대비 개인기부의 비중은 평균 약 0.5%로 미국이 1.67%로 가장 높고, 그 다음이 0.73%의 영국과 0.72%의 캐나다이며 0.14%의 프랑스가 비교대상국 중에서 가장 낮은 비중을 보이고 있다.

우리나라는 조사대상에 포함되지 않았지만, 앞에서 소개한 국제청신고 자료를 사용하여 비교해 보면, 우리나라 개인기부의 GDP 비중이 0.54%로 CAF에서 수행한 전체 비교대상국 평균 0.5%에 매우 근접해 있음을 알 수 있다. 물론, 우리나라의 통계는 설문조사의 결과가 아니며, 표준화 작업도 거치지 않은 수치이므로 비교결과에 큰 의미를 부여하기에는 문제가 있으므로 해석에 주의를 기울일 필요가 있다.

### Ⅲ. 우리나라의 기부관련 세제 및 법제

#### 1. 기부자에 대한 지원제도

##### 가. 기부금 소득공제제도

<표 2-Ⅲ-1>은 각 기부금별로 개인과 법인에 대한 세제상 지원내용을 나타낸다. 우리나라는 기부금의 종류를 공익성 정도에 따라 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류하여 각각의 소득공제 및 필요경비 산입 한도를 정하고 있다.

##### 1) 법정기부금

법정기부금은 세 가지 유형의 기부금 중 공익성이 가장 크다고 인정되는 것으로 법인의 경우 소득금액에서 이월결손금을 공제한 금액의 50%를 한도로 소득공제하고 있다. 2005년까지는 공제한도가 100%였으나 2006~2008년 기간은 75%, 2009년부터 50%로 점차 축소되었다. 2005년 세법개정 이전까지 법정기부금에 대해 100% 손금산입을 허용하였으나 영리기업이 소득의 전액을 기부한다는 것이 현실적으로 어려운 점을 감안하여 점진적으로 손금한도를 축소하는 방향으로 개정되었다. 또한 개인의 경우에는 소득의 100%를 한도로 비용으로 인정하고 있으며, 법정기부금을 적용받는 대상도 법인보다 광범위하게 구성되어 있다.

##### 2) 특례기부금

특례기부금은 정부의 특정 정책목표 달성을 위하여 인정하는 기부

금으로 법정기부금 공제 후 개인 및 법인 소득의 50%를 한도로 비용으로 인정한다. 특례기부금에 해당하는 것에는 사내근로복지기금, 독립기념관, 특정연구기관, 한국정보화진흥원, 한국교육방송공사, 한국국제교류재단 등이 있으며, 우리사주조합에 지출하는 기부금은 개인에 한해 소득의 30% 범위 내에서 비용으로 인정하고 있다.

### 3) 지정기부금

지정기부금은 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육, 의료 등 민간 비영리단체의 주요 활동분야를 대상으로 하며, 법인은 소득의 5%를 한도로 손금산입을 허용하고 있고 개인은 소득의 20%를 한도로 소득공제를 허용하고 있다. 2007년 세법개정을 통해 2008년부터는 개인에 대한 공제한도가 소득의 15%에서 2010년부터는 20%로 확대되었으며, 종교단체의 경우 최대 10%를 한도로 소득공제가 허용된다.

<표 2-III-1> 한국의 기부금 세제 개요

종 류	손금한도		이월공제	
	법인	개인	법인	개인
- 국가·지자체 기증 금품, 국방헌금 및 위문금품, 이재민 구호금품, 사립학교·외국교육기관·산학협력단 등에 대한 시설비·교육비·장학금·연구비	법정기부금 (50%)	법정기부금 (100%)	1년	1년
- 사립학교병원·국립대병원·서울대병원·서울대치과병원·대한적십자병원, 한국과학기술원 등에 대한 시설비·교육비·연구비	특례기부금 (50%)		1년	
- 사회복지공동모금회, 문화예술진흥기금	지정기부금 (5%)		5년	
- 사회복지시설, 대한적십자사, 불우이웃돕기결연기관을 통한 기부	해당 없음		-	
- 특별재난지역의 자원봉사용역, 국립대학치과병원에 대한 시설비·교육비·연구비, 정치자금기부금	특례기부금 (100%)		1년	
- 대학기부금(『고등교육법』 제2조에 따른 학교에 시설비·교육비·장학금·연구비, 2010.12.31까지)	특례기부금 (100%)	1년		

&lt;표 2-III-1&gt;의 계속

종 류	손금한도		이월공제	
	법인	개인	법인	개인
- 사내근로복지기금, 독립기념관, 특정연구기관·한국생산기술연구원 등·전문생산기술연구소·한국과학창의재단·연구개발특구지원본부·산업안전연구원·한국정보화진흥원, 정부출연연구기관, 한국교육방송공사, 한국국제교류재단, 빈곤층아동 복지증진 비영리법인, 국민신탁법인, 박물관·미술관, 국제행사조직위원회, 휴면예금관리재단, 저소득층생활안정을 위한 비영리법인 등	특례기부금 (50%)		1년	2년
- 공익법인 등에 기부될 조건으로 설정한 신탁			3년	
- 국립암센터에 대한 시설비·교육비·연구비	특례기부금 (50%)	지정기부금 (20%)	1년	5년
- 지방의료원에 대한 시설비·교육비·연구비		해당 없다		-
- 우리사주조합에 지출하는 기부금 (개인 소득의 30% 범위 내에서 비용 인정)	해당 없다	특례기부금 (30%)	-	-
- 지정기부금 단체: 사회복지법인·학교·학술·장학·기술진흥·문화예술·환경단체, 종교, 의료법인, 주무부장관의 추천을 받아 재정부장관이 지정하는 단체(2010.3.말 현재 1,676개), 비영리민간단체(2010.3.말 현재 74개)	지정기부금 (5%)	지정기부금 (20%)  단 종교단체 (10%)	5년	
- 특정 용도 지출 기부금: 학교장이 추천한 개인의 교육비 등, 공익신탁기부금, 영업자단체에 대한 특별회비, 임의단체 회비				
- 노동조합비, 교원단체 회비, 공무원 직장협의회 회비, 공무원 노동조합비	해당 없다		-	5년

&lt;표 2-III-2&gt; 개인 및 법인에 대한 기부금 조세혜택 한도 비교

구분	종류	손금한도
개인	- 법정기부금	- 공제대상 소득금액의 100% 한도 소득공제
	- 특례기부금 ○ 정치자금기부금 ○ 우리사주조합에 지출하는 기부금	- 대상소득의 50% 한도 소득공제 ○ 공제대상 소득금액의 100% 한도 소득공제 ○ 대상소득의 30% 한도 소득공제
	- 지정기부금	- 대상소득의 20% 한도 소득공제 (단, 종교단체만 있는 경우 10%)
법인	- 법정기부금	- 대상소득의 50% 한도 소득공제
	- 특례기부금 ○ 대학기부금	- 대상소득의 50% 한도 소득공제 ○ 공제대상 소득금액의 100% 한도 소득공제
	- 지정기부금	- 대상소득의 5% 한도 소득공제

## 나. 기부 인프라 구축을 위한 제도

### 1) 국민신탁

민간 차원에서 보존가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 매입 또는 기부받아 공유화하고 연구 보전 및 관리하는 “국민신탁운동”의 제도적 기반 마련을 위해 ‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’이 2007년 도입되었고, 동법에 의해 문화유산국민신탁과 자연환경국민신탁이 설립되었다.

국민신탁 회원이나 기부자가 국민신탁법인에 내는 회비나 기부금, 기부한 문화유산 등에 대해 소득공제 또는 손금산입이 허용되며, 개인의 경우 근로소득금액에서 전액공제기부금을 차감한 금액의 50%를

한도로 소득공제가 허용되고, 법인의 경우 이월결손금 차감 후의 소득금액의 50%를 한도로 손금산입이 허용된다. 또한 국민신탁법인의 경우 고유 업무에 직접 사용하기 위해 취득하는 부동산의 취득세 및 등록세, 재산세, 도시계획세 및 공공시설세 등의 지방세 과세가 면제된다.

## 2) 사회환원 기부신탁

사회환원 기부신탁은 기부 방식 및 형태의 다양화를 통해 기부문화를 활성화하기 위한 방안으로 도입되었으며, 신탁자가 사망시 자동적으로 공익법인에 기부되는 조건부 신탁으로 2008.1.1. 이후 설정하는 신탁부터 적용되고 있다.

조세혜택이 주어지는 사회환원 기부신탁의 요건은 첫째, 위탁자 사망 또는 사전에 약정한 기간 이후 공익법인 등에 기부될 조건으로 설정하여야 하고, 둘째, 신탁설정 후에는 계약을 해지하거나 원금 일부를 반환할 수 없음을 약관에 명시하여야 하며, 셋째, 위탁자와 신탁자산이 기부되는 공익법인 사이에 특수관계가 없어야 하고, 넷째, 신탁의 형태는 금전신탁이어야 한다는 것이다. 사회환원 기부신탁은 요건을 충족하는 신탁에 한해 소득금액의 50%를 한도로 위탁자의 종합소득에서 공제하고 3년간의 이월공제도 허용하고 있으며, 위탁자에게 지급되는 신탁수익의 경우 이자 및 배당소득으로 정상과세한다.

## 3) 공익기부펀드

세법개정 이전에는 공익기부펀드에서 지출된 기부금도 투자자에게 귀속된 소득으로 간주하여 과세한 후 기부금 소득공제를 허용하는 방식으로 운영되었지만, 금융상품을 통한 기부 확대를 유도하기 위하여 공익기부펀드의 수익부분을 비과세하는 방식으로 2007년 세법을 개정하였다.

## 2. 기부 수혜단체에 대한 제도

### 가. 지원제도

#### 1) 고유목적사업준비금의 손금산입

지정기부금 대상단체에 해당하는 비영리내국법인은 그 법인의 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 당해 사업연도의 소득금액 계산에 있어서 이를 손금에 산입할 수 있다.

일반비영리법인의 경우 금융소득과 수익사업소득의 50%를 합산한 금액을 한도로 손금산입이 허용되는 반면, 학교, 사회복지법인 등은 수익사업에서 발생한 모든 소득을 한도로 손금산입이 허용되고 있으며, <표 2-III-3>에서 보는 바와 같이 비영리법인의 형태에 따라 고유목적사업준비금을 손금산입할 수 있는 한도가 차별화되고 있다.

<표 2-III-3> 비영리법인의 손금한도

비영리법인	손금한도
일반비영리법인	이자소득, 배당소득, 조합원에게 대출한 용자금에서 발생한 이자소득 및 그 밖의 수익사업에서 발생한 소득의 50%를 합산한 금액
학교, 사회복지법인, 국립대·서울대 병원, 도서관, 박물관·미술관, 문화예술단체(조특령 제70조 제1항), 조직위원회(조특법 제73조 제1항) 등	수익사업에서 발생한 모든 소득
협동조합중앙회(조특법 제74조 제2항)	수익사업에서 이월결손금을 뺀 금액의 60%

#### 2) 상속·증여세 면제

비영리법인이 출연받은 재산은 상속세 및 증여세 납세의무가 있으

나 종교·자선·학술·기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 공익법인 등이 출연받은 재산의 가액은 상속세 및 증여세 과세가액에 산입하지 아니한다. 단, 출연받은 재산을 3년 내 공익목적사업 등의 용도 외에 사용한 경우 등 지정된 규정 위반시에는 면제했던 증여세를 추징하고 있다.

## 나. 규제제도

### 1) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

건전한 기부금품 모집제도 정착을 위해 기부금품의 모집절차 및 사용방법은 법률로 규정하고 있으며, ‘기부금품모집규제법’의 명칭을 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’로 개정하면서 기부금품의 모집을 허가제에서 등록제로 전환하였다. 또한 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인 등의 기부금품 모집 접수를 제한하였으며, 모집자가 모집된 기부금품을 모집비용에 충당할 수 있는 비율을 100분의 2 이내에서 100분의 15 이내로 현실화하였다.

공익성 등을 고려하여 일부 법률에 의한 기부에 대해서는 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’의 적용을 배제하고 있는데, 적용이 배제되는 법률에는 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 식품기부활성화에 관한 법률, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법이 해당된다.

### 2) 공익법인에 대한 주식출연비율의 제한

내국법인의 의결권이 있는 주식 또는 출자지분을 출연하는 경우 당해 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 또는 출자총액의 5%(성실

공익법인 등은 10%)를 한도로 상속세 및 증여세가 면제된다.

공익법인이 특수관계에 있는 내국법인의 주식을 보유하는 경우에 동일종목 주식 5%(성실공익법인 등은 10%) 이상의 보유금지의무에 추가로 당해 공익법인의 총재산가액 중 계열사 주식 등 가액이 30% (성실공익법인 등은 50%)를 초과하여 보유한 경우 그 초과분에 대한 시가의 5%를 가산세로 부과한다.

### 3) 출연재산의 사용의무

출연받은 재산을 3년 내 공익목적사업 등의 용도 외에 사용한 경우 및 출연받은 재산의 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우 등에는 증여세를 부과하고, 출연받은 재산의 운용소득을 직접공익목적사업에 미달(운용소득의 70%)하게 사용한 경우에는 가산세가 부과된다.

### 4) 출연자 등의 이사취임 금지

출연자 또는 그와 특수관계 있는 자가 공익법인 등의 이사 현원의 1/5을 초과하여 이사가 되거나, 이사가 아닌 임·직원으로 되는 경우 지출된 경비 전액을 가산세로 부과한다.

### 5) 전용계좌 개설·사용 의무

종교 관련 사업을 영위하는 공익법인을 제외한 모든 공익법인은 해당 공익법인의 직접공익목적사업과 관련하여 지급받거나 지급하는 수입과 지출의 경우에는 직접공익목적사업용 전용계좌를 사용하여야 하며, 해당 과세기간 또는 사업연도별로 전용계좌를 사용하여야 할 수입과 지출, 실제 사용한 금액 및 미사용 금액을 구분하여 기록·관리하여야 한다.

## 6) 공익법인의 결산서류 등의 공시의무

자산총액이 10억원 이상인 공익법인(종교법인 제외)은 대차대조표, 손익계산서, 기부금 모집 및 지출명세, 해당 공익법인의 대표자·이사·출연자 등 기본사항, 주식보유 현황 등과 같은 결산서류 등을 해당 공익법인의 과세기간 또는 사업연도 종료일부턴 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 게재하는 방법으로 공시하여야 한다.

## IV. 주요국의 기부금세제<sup>2)</sup>

### 1. 미국

#### 가. 개요

<표 2-IV-1> 미국의 기부금 관련 세제

기부 주체	기부받는 단체		소득공제 제한
개인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IRC §170(c)에 속하는 단체이어야 함</li> <li>• 국제조약이 우선 적용되는 특정국가(캐나다, 멕시코, 이스라엘) 자선단체</li> </ul>	Public Charities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% Limit(원칙)</li> <li>• 5년간 이월공제 가능</li> <li>• 자본이득의 경우 30% Limit(예외)</li> </ul>
		Private Foundation 중 operating Foundation <sup>1)</sup>	
법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제조약이 우선 적용되는 특정국가(캐나다, 멕시코, 이스라엘) 자선단체</li> </ul>	Non operating Foundation 중 특정요건 충족시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% Limit(원칙)</li> <li>• 5년간 이월공제 가능</li> <li>• 자본이득의 경우 20% Limit(예외)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위의 경우를 제외한 모든 §170(c)의 단체</li> <li>• 자선단체를 위한 신탁</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부받는 단체별로 소득공제 제한규정의 구분이 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대10%의 소득공제</li> <li>• 5년간 이월공제 가능</li> </ul>

주 : 1) Private Operating Foundation이란, 다른 자선단체들에게 모금 등을 통하여 재정지원 등의 소극적 활동만이 아니라 직접 자선활동을 적극적으로 하는 단체들을 의미(IRC § 170(e)(1)(B)(i))

2) 본장의 내용은 『한국의 민간기부에 관한 연구』(손원익 외, 한국조세연구원, 2008), 『주요국의 기부금 세제지원 현황』(손원익 외, 한국조세연구원, 2007)과 『기부문화 선진화 방안』(한국조세연구원, 2010)의 내용을 요약·발췌·보완한 것임

미국에서의 기부에 관한 소득공제규정은 소득세(Income tax), 유산세(Estate tax), 증여세(Gift tax)로 분류할 수 있다. 그 중 소득세법이 기부에 대한 조세의 기본원칙이 된다. 소득공제 금액은 기부주체, 기부받는 단체, 기부내용 등 여러가지 조건과 제한규정에 따라 달라진다.

기부금과 관련 된 법원(法源)에는 연방세법(Internal Revenue Code)과 판례, 미국재무부의 시행규칙, 그리고 IRS(미국 국세청)의 Public Ruling이 있다.

#### 나. 기부금에 대한 소득공제가 인정되는 단체들의 자격 (IRC §170(c))

IRC(Internal Revenue Code) §170(c)에서 정의하는 단체들에게 기부하는 경우에만 소득공제의 혜택이 인정된다. §170(c)에서 정의하는 단체들이란 우선 미국 내에서 설립되었거나 미국 정부(연방정부, 주정부, 정부소유지, District of Columbia)의 법령에 따라 조직된 단체를 말하며, 공익을 위한 목적으로 만들어진 기부나 기증이어야 한다.

기업, 신탁, 공공모금, 펀드, 재단 등은 미국 내에서 조직되어 미국 법의 통치하에 있어야 하며, 종교, 자선, 교육, 과학, 문학, 국가 발전 및 아동이나 동물학대 방지, 아마추어 스포츠를 육성하는 특정 단체의 목적(international amateur sports competition - but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment)을 위하여 조직된 경우를 말하며, 그 어떤 사적 주주나 개인의 이익을 도모하기 위한 일이 아니어야 한다.

참전용사단체이거나 domestic fraternal societies, orders, and associations operating under the lodge system일 경우에도 해당한다. 그 밖에도 비영리 장묘단체이거나 미국정부나 실질적으로 정부의 역할을 수행하는 산하단체일 경우에도 소득공제의 혜택이 인정된다.

캐나다, 멕시코, 이스라엘의 자선단체들에게 기부한 기부금은 국제

조약에 의하여 예외적으로 소득공제혜택이 인정된다.

#### 다. 자선단체(Charitable Organizations)의 기본개념

기부금이란 자선단체(Charitable Organization)에 gift(기부)하는 돈을 의미하며, 자선단체가 IRC §170(c)에서 규정하는 단체들에 속해야 기부금 관련 세제 혜택이 인정된다.

IRC §170(c)의 자선단체의 범위는 많은 부분이 연방소득세법상 면세가 인정되는 자선단체(Charitable Organization)들과 유사하지만 동일하지는 않으며, 연방세법에서는 Tax Exempt Organization이 나오는 부분과 기부금에 대부분의 연방소득세법상 면세받는 자선단체들은 기부금에 대하여 소득공제 혜택을 받지만, 이에 대한 예외로는 Public Safety Test<sup>3)</sup>가 있다.

기부금에 대한 소득공제가 인정되지만, 연방소득세법상 면세 자선단체에 속하지 않는 단체들도 존재한다. 이러한 단체에는 주정부나 연방정부의 정치적 기관들이 해당하며, 이 경우는 기부금이 공공의 목적으로만 기부된 경우이다(IRC §170(c)(1)). 또한 참전용사단체들과(IRC §170(c)(3)), domestic fraternal society, order 혹은 association(IRC §170(c)(4)), 장묘단체(IRC §170(c)(5))도 면세 자선단체에 속하지 않는다.

미국의 연방세법에서는 자선단체에 대한 연방소득세법상의 면세(IRC §501(c)(3)) 규정과 기부금에 대한 소득공제 부분(여기에서는 Charitable donee들에 대한 자격사항들을 규정하고, 면세단체 중에서 기부금에 대한 소득공제가 인정되는 단체들을 규정함(IRC §170(c)))

---

3) 공공안전에 대한 테스트 업무를 하는 단체에 대하여는 연방소득세법상 tax-exempt을 인정받음(IRC§ 501(c)(3)). 그러나 이러한 Public safety testing organization에 기부한 기부금은 deduction이 인정되지 않음(IRC§ 170).

을 규정해 놓은 부문이 있고, 기부금에 대한 증여세 공제부분으로, 기부금을 받을 수 있는 자격이 되는 단체들을 분류해 놓은(IRC §2522(a)) 규정이 있으며 기부금에 대한 유산세(Estate tax)에 대한 소득공제부분으로, 기부금을 받을 수 있는 자격이 되는 단체들을 분류해 놓은(IRC §2055(a)) 규정이 있다. 미국의 연방세법에서는 이렇게 네 부분에 기부금 관련 규정들이 존재한다.

## 라. Public Charities와 Private Charitable Organization

Charitable Organization은 기본적으로 Private Foundation으로 추정된다. 따라서 모든 Charitable Organization은 기본적으로 Private Foundation으로 추정되며, 해당단체가 Public Charities이거나 다른 예외단체임을 입증하면 Private Foundation이 아닌 다른 단체로 인정된다. Private Foundation에 대한 세제 혜택이 없기 때문에, 대부분의 단체들은 Public Charitable Organization이나 그 밖의 단체들로 인정받아 Private Foundation의 연방세법상의 의무를 경감받도록 노력하는 것이 일반적인 현상이다.

### 1) Public Charitable Organization

Public Charitable Organization은 기부금 혜택을 인정받는 자선단체 중에 가장 많이 이용되는 단체이다. 소득공제 제한한도가 50%이며, Public Charitable의 범위는 IRC §170(b)(1)(A)에서 다음과 같이 규정된다.

- 교회나 교회단체
- 교육기관
- 의료기관이나 의료교육기관이거나 의료연구기관인 경우
- 정부지원을 받고, 대학교를 위하여 자산관리하는 기관

- 미국정부 관련 기관
- 정부 관련 기관이나 일반 공공으로부터 지원받는 조직
- Public Organization들을 지원하는 조직(Supporting Organization)

## 2) Private Foundation

Private Foundation은 공중 다수의 재정지원을 받는 단체가 아닌, 한명 혹은 몇 명의 기부자들의 지원을 받는 자선단체를 의미한다. 보통 한명의 개인 기부자나 가족들, 혹은 회사 자산의 투자 수입을 통하여 재원을 지원받는다.

Private Operating Foundation이란 Private Foundation 중 대부분의 수입과 자산을 직접 자선활동에 사용하는 단체들을 일컫는다. 이 단체들은 기부금의 소득공제한도가 50%까지 인정된다. Private Operating Foundation이 성립되기 위한 충족조건들은 성문으로 규정되어 있다. Private Operating Foundation은 미국 재무부 시행규칙에서 규정하는 Income Test<sup>4)</sup>을 충족하여야 하며, 여기에 추가로 Asset Test<sup>5)</sup>, Expenditures Test<sup>6)</sup>, Support Test<sup>7)</sup>의 세 가지 테스트 중 한 가지를 충족시켜야 한다.

### 마. 기부금에 대한 소득공제

미국의 개인의 기부금에 대한 소득공제 한도는 일반적인 규칙과 그 이외의 규칙 및 특별공제로 나뉘어진다. 일반적인 규칙에 의해 적용을 받는 경우에는 종교 및 종교 관련 협회에 기부하는 경우와 교육 관련

---

4) Treas. Reg. § 53.4942(b)-1(b)(2)

5) IRC § 4942(j)(3)(B)(i)

6) IRC § 4942(j)(3)(B)(iii)

7) IRC § 4942(j)(3)(B)(iii)

기부, 의료기관이나 의료교육기관이거나 의료연구기관인 경우, 정부 관련 기관 등이 있다.

미국의 개인의 기부금에 대한 소득공제 한도는 50%, 30%, 20%로 나뉘어진다. 소득공제 한도의 결정에 영향을 주는 주된 요소는 두 가지로서, 기부하는 자산의 성질(현금 혹은 현물자산)과, 자선단체에 대한 연방세법상 분류가 주된 요소이다. 그러나 어떠한 경우에도 개인의 기부금에 대한 총 소득공제에 대한 한도는 50%를 넘어서는 안되며, 부부가 소득공제를 합쳐서 신고한 경우, 기부금에 대한 소득공제는 배우자 부분이 합쳐지게 되어 부부의 기부금 합계에 대한 한도규정이 적용된다.

다음의 단체에 기부하는 경우, 소득공제 한도액은 총소득의 50%를 넘지 못한다.

- Public Charity Organizations
- Private Operating Foundation
- Private Nonoperating Foundation 중 Conduit Foundation<sup>8)</sup>
- Private Nonoperating Foundation 중 Common Fund Foundation<sup>9)</sup>

30%의 일반제한규정이 적용되는 경우는 50% 제한규정에 해당되지 않는 모든 Qualified Organization에게 기부하는 경우, 개인 총소득의 30%를 넘지 못한다. 그리고 자선단체 사용을 위한(For the use of any organization) 기부<sup>10)</sup>의 경우도 30% 제한규정이 적용된다.

30% 특별제한규정에 해당하는 경우는 세 가지가 존재한다. 자본이 득자산을 50% 제한규정 자선단체에 기부를 한 경우, 30% 한도규정 적용된다. 그러나 기부자가 자산을 판매했다면 장기자본이익이 될 시장공정가액만큼을 감소시키기로 선택한다면, 30% Limit은 적용되지

---

8) IRC §§ 170(b)(1)(A)(vii) and 170(b)(1)(E)(ii) 참조

9) IRC §§ 170(b)(1)(A)(vii) and 170(b)(1)(E)(iii) 참조

10) 신탁의 경우가 대표적인 예

않고, 50% Limit만이 적용된다. 30% Limit은 자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contributions)<sup>11)</sup>의 경우는 미적용된다.

50% 제한 단 체외의 자선단체에 기부하는 경우 그 기부가 자본이득 자산이면 20% 제한규정이 적용된다.

법인(Corporation)이 기부주체인 경우 소득공제한도는 법인 과세소득의 10%이며, 법인의 경우는 개인 기부자의 경우와는 달리 기부대상이나 기부자산에 따른 한도규정이 없다.

#### 바. 이월공제

기부금액이 소득공제 한도규정을 초과하는 경우, 초과액은 5년 동안 소득공제액을 이월하여 공제한다. 이 경우 이월공제금액은 그 해 총 소득의 30%를 초과하지 못하고, 자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)의 경우, 15년 동안 이월공제가 가능하다. 이월공제는 당해 해당 항목에 대한 소득공제 이후에 적용된다.

#### 사. 자격요건을 갖춘 보존목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)

자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)란 자격요건을 갖춘 부동산 권리(Qualified Real Property Interest)를 자격요건을 갖춘 단체(Qualified Organization)에 보존의 목적으로 기부하는 것을 의미한다.

자격요건을 갖춘 보존 목적의 단체(Qualified Conservation Organization)에는 정부 관련 기관이 있고, 대중에게 지원을 받는 자

---

11) 후술되는 ‘사. 자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부’ 참조

선, 종교, 과학, 교육 등을 목적으로 하는 조직이 있다. 위의 정부 관련 기관이나 대중에게 지원을 받는 단체에 지배되고, 위의 단체들의 이익만을 위하여 운영되는 조직도 자격요건을 갖춘 보존목적의 기부에 해당한다.

자격요건을 갖춘 부동산에 관련된 권리(Qualified Real Property Interest)는 부동산에 대하여 광물에 대한 권리를 제외한 모든 권리와 Remainder Interest와 부동산에 설정할 수 있는 사용제한에 대한 권리를 말한다.

보존의 목적이 기부의 목적이 첫째, 레크레이션이나 교육, 그 밖의 공공목적을 위한 보전이거나, 둘째, 물고기나 야생동물, 식물, 그 외의 환경보전을 위한 자연서식지 보호, 셋째, 공공의 중요 이익을 내는 농경지나 산림을 포함한 환경보전이거나, 넷째, 공공의 자연경관을 위한 것이거나, 정부보전 정책을 위한 것이거나, 그리고 마지막으로 역사적으로 중요한 지역이거나 증명된 역사적 건축물인 경우 다음 중 하나이어야 한다.

역사보전 구역에 등록된 건물의 경우, 부동산에 대한 이득권(저당권이나 빌딩 외부에 대한 제한권인 경우)을 기부한 경우는 다음의 세 가지 조건들을 모두 충족하여야 소득공제 가능하다. 첫 번째 조건은 우선 제한권의 경우 빌딩의 외부를 보전해야 하고, 이 때 역사보전의 성격과 불일치하는 외부 변화를 금지하는 내용을 포함하여야 한다. 두 번째 조건은 기부자와 기부금을 받는 단체는 서면으로 다음을 증명하는 합의서 작성하여야 한다. 증명의 내용은 두 가지로 나뉜다. 첫째, 단체는 환경보호, 토지보전, 역사보전을 목적으로 하는 자격요건을 갖춘 단체(Qualified Organization)일 것과 둘째, 그러한 활동을 하기 위한 자원(Resources)과 위원회가 있어야 한다는 것이다.

그리고 세 번째 조건은 2006년 이후 기부하는 경우, 기부자는 신고서 감정서, 건물 외부사진, 건물개발과 관련된 모든 제한과 규제사항들에 대한 설명서를 첨부해야 한다.

자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contribution, 이하 QCC)에 대한 50% 특별제한 규정이 적용된다. QCC에 대한 기부자의 소득공제는 총수입의 50%에서 다른 기부금액전부를 합친 금액을 뺀 금액을 한도로 제한하며, 농업이나 낙농업자들의 QCC의 100% 제한규정은 기부자가 농업이나 낙농업을 하고 있는 경우, QCC의 소득공제는 총수입에서 다른 기부금액 총액을 뺀 금액의 100% 소득공제를 인정한다. 이 경우 농업이나 낙농업 종사자의 자격요건은 기부자의 농업이나 낙농업을 통한 총수입이 당년도 기부자 총수입의 50% 이상인 경우를 말한다.

#### 아. 소득공제제한규정의 적용 순서

기부자가 한 가지 이상의 소득공제 한도규정을 적용받는 경우, 다음의 한도에 따라 소득공제규정을 적용한다.

- ① 기부금이 50% 제한규정에만 해당되는 경우: 기부자의 총수입(Adjusted Gross Income)의 50% 한도까지
- ② 30% 제한규정이 적용되는 기부금의 경우: 다음 중 작은 금액이 제한한도임
  - 총수입(Adjusted Gross Income)의 30% 혹은
  - 총수입의 50% - 50% 제한규정이 적용되는 기관에 기부한 기부금(30% 특별제한규정이 적용되는 자본이득자산 포함)
- ③ 30% 특별 제한규정이 적용되는 자본이득자산(Capital Gain Property)을 기부한 경우: 다음 중 작은 금액이 제한한도임
  - 총수입의 30% 혹은
  - 총수입의 50% - 50% 제한규정이 적용되는 기관에 기부한 기부금
- ④ 20% 제한규정이 적용되는 기부금의 경우: 다음 중 작은 금액이 제한한도임
  - 총수입의 20%,

- 총수입의 30% - 30% 제한규정이 적용되는 기부금액
- 총수입의 30% - 30% 특별제한규정을 적용받는 자본이득자산의 기부금액
- 총수입의 50% - 50% 제한규정을 받는 기관에 대한 기부금 총액과 30% 제한규정이 적용되는 기부금액
- ⑤ 자격요건을 갖춘 보존목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)에 대한 50% 특별제한규정
- 총수입의 50% - 위의 ①부터 ④까지의 기부금액이 한도임
- ⑥ 농부나 낙농업자들의 자격요건을 갖춘 보존목적의 기부 100% 제한규정
- 총소득의 100% - 그 외의 모든 기부금액

#### 자. 소득공제 금액

소득공제 대상은 현금인 기부금액과 기부자산의 공정가액의 합이다.

기부자산의 경우, 500달러가 넘는 소득공제를 원하는 경우 납세자는 신고서에 증명서(감정평가서)를 첨부해야 하며, 감정평가서 수수료는 기부금으로 소득공제는 되지 않지만, 항목별 공제로 공제 가능하다.

250달러가 넘는 기부금의 경우, 수혜단체로부터 기부사실을 증명하는 문서를 받아야 하는데(IRC § 170(f)(8)) 수혜단체는 증명문서에 기부에 대한 급부로서 제공한 상품이나 서비스, 그 가치도 명시해야 한다.

납세자가 자산을 시장가격보다 낮게 기부의 목적으로 자선단체에 판매했다면, 그 차액은 기부금으로서 소득공제가 가능하다. 이 경우 일부는 매매이고 일부는 기부로 인정된다(IRC § 170(e)(2)).

서비스(노무)나 자산의 사용에 대한 기부는 원칙적으로 소득공제되지 않는다. 그러나 서비스 제공을 위해 납세자가 별도로 지출한 비용(Out-of Pocket Expenses)은 공제가 가능하다. 예를 들어 운전중 사용

한 주유비(IRC §170(i) 1마일당 14센트), 주차비 등은 별도로 지출한 비용으로서 공제 가능하다. 그러나 일반적인 자동차 수리비나 감가상각비는 인정되지 않는다.

기부자에게 혜택이 있는 경우, 소득공제 대상이 아니며 이와 관련한 몇가지 판례가 존재한다. 판례에 의하면 납세자인 회사가 소유한 토지 일부를 학교 짓는 데에 기부했지만, 새로 짓는 학교에서 만드는 도로가 그 회사가 소유하는 나머지 토지의 가격을 훨씬 비싸게 올릴 것으로 예상되는 경우. 이 경우 납세자인 회사가 공공에게 주는 이득보다 개인적인 이득이 더 많으므로 소득공제가 인정되지 않는다. 또한 납세자가 대학교에 기부금을 내고, 그 기부금이 납세자에게 해당 대학교의 운동경기 시즌 티켓을 구입하는 권리를 준다면, 기부금의 80%가 소득공제 가능하다. 이 경우에도, 실제 티켓비용은 소득공제대상에서 제외(IRC § 170(l))된다. 그러나 납세자가 기부재단으로부터 자산이나 서비스를 시장가격보다 비싸게 구입한 경우, 그 차액은 기부금으로 인정(a quid pro quo contribution)된다. 이 경우, “a quid pro quo contribution”이 75달러를 넘으면 수혜단체는 기부자들에게 상품이나 서비스 가액을 초과하는 금액부터 기부금액이라는 사실을 설명서를 통하여 알려야 한다(판매유치시나 기부금을 받을 때에). 만약 이러한 설명서를 제공하지 않으면, 매 “a quid pro quo contribution” 제공마다 자선단체는 10달러의 벌금을 내야 하고, 특정한 모금 행사나 메일송부는 5,000달러로 제한된다(IRC §§ 6115, 6714).

### 차. 기부금 공제시기

기부금에 대한 공제가 결정되는 시기에 있어서, 미국연방세법은 기본적으로 소유권(Title)이 이전되는 시기가 기준이 된다. 소유권이 기부받은 자에게 이전되는 시점이 공제시점이다.

현금 기부의 경우에는 현금이 기부받은 단체에게 전달되는 시점이

공제시점이며, 현금은 기본적으로 점유하는 시점에 소유권이 이전된다. 이 경우에는 현금을 기부하겠다는 의도를 알리는 것, 예를 들어 장부에 기입하는 등의 행위만으로는 불충분하며, 공제는 실제로 지불이 되었을 때에 발생된다.

수표의 경우에는 미국에서 가장 많이 발생하는 수표를 통한 기부의 경우에도 소유권이 이전되는 시기가 공제시점의 기준이 된다. 즉, 수표가 기부받는 단체에 전달되는 시점이 공제시점이다.

신용카드는 기부금이 신용카드로 결제되는 경우에는 의무발생시점이 공제시점이다. 즉 기부자가 카드로 기부금액을 결제하는 시점이 공제시점으로 실제로 기부자가 카드금액을 은행에 납부하는 시점이 아님에 유의할 필요가 있다.

전화를 통하여 기부하는 경우도 소득공제가 인정되는데, 전화 기부는 주로 폰뱅킹을 통해서 이루어진다. 이 경우 금융기관을 기부자의 대리인으로 보기 때문에 금융기관이 자선단체에 지불하는 시점이 소득공제시점이다.

유가증권의 경우는 주식이나 채권, 그 밖의 증권들을 기부하는 경우를 말하며 이때, 소득공제 시점은 배서가 적법하게 이루어진 유효한 증권이 기부받는 단체에 전달된 시기를 말한다. 만일 우편으로 송부하는 경우라면, 우편물을 부친 날짜가 공제시점이다.

### 카. 기부금액 산정

가치가 상승한 장기보유자산인 경우는 기부금액 산정에 있어서, 일반적인 경우는 기부시점의 시장가치가 기준이 되지만, 본래 용도에 사용되지 아니하는 유형의 동산에 대하여서는 자산의 원가로 산정한다.

가치가 하락한 자산 혹은 가치가 상승한 자산 중에서 단기보유자산(가치가 상승한 장기보유자산 이외의 모든 자산)의 경우는 기부시점의 시장가치와 자산의 원가 중 적은 금액을 기부금액으로 산정한다.

## 2. 영국

### 가. 개요

기부주체	기부받는 단체	기부방법	조세감면 사항	비고
개인	1. CC(Charities Commission, England와 Wales의 경우)와 OSCR(Office of the Scottish Charity Regulator)에 등록된 Charities	Gift Aid	자선단체에 기부한 기부금은 기본세율로 세금을 차감한 것처럼 처리	2000년 기부금액 한도규정 삭제
		Gift of land, building, shares and security	시장가격과 부수비용을 합친 금액에 기부로 인하여 얻은 이득을 차감한 금액이 조세감면대상	2000년과 2002년 신설제도
		Payroll Giving	근로소득에 대하여 직접 tax relief가 이루어짐	2000년 기부금액 제한규정 삭제
법인	2. “Charities”의 성립요건들은 명문의 규정이 없고 판례로 발전	Gift Aid	“Charge on Income”으로 분류되어 회사의 과세수익에서 제외	2000년 기부금액 한도규정 삭제
		Gift of land, building, shares and security	시장가격과 부수비용을 합친 금액에 기부로 인하여 얻은 이득을 차감한 금액이 조세감면대상	2000년과 2002년 신설제도

### 나. 개인

#### 1) Gift Aid

Gift Aid는 영국자선단체에 현금으로 기부한 금액에 대한 조세감면 제도이며, 1990년에 처음 도입되어 그 당시는 최소금액에 대한 제도가 존재하였다.

자선단체에 기부한 기부금은 기본세율(Basic Rate)로 세금을 차감한 것처럼 처리되고 기부를 받은 자선단체들은 Gift Aid Payment를 청구함으로써 실제 받는 기부금액이 증가된다. 기본세율로 세금을 납부하는 납세자는 여기에서 기부금 관련 문제가 끝나지만, Higher Rate의 납세자는 소득공제시에 Higher Rate 세금 반환을 청구할 수 있다. Higher Rate 납세자가 기부한 Gift Aid에 대하여 자선단체는 기본세율 기준으로만 청구(Reclaim) 가능하다.

2008년 4월 6일부터 영국 소득세의 기본 세율은 20%로 경감되었으며, 이는 감세 이전과 비교할 때 기부단체들이 1파운드당 25펜스를 영국의 납세자에 의해 기부받을 수 있음을 의미한다. 기부액 1파운드당 3.2펜스의 transitional relief가 적용되며, 기부단체가 2011년 4월까지 받을 수 있는 총공제액은 기부액 1파운드당 28.2펜스이다. 따라서 Higher Rate의 납세자는 자선단체에 전달된 총금액에 대한 기부자의 Higher Rate(40%)와 기본세율(20%)의 차이인 20%에 대해 Tax Relief 청구가 가능하다. Gift Aid는 추가적인 비용과 관리상의 번거로움을 최소화시키고 기부의 가치를 극대화시키는 가장 좋은 방법이며, 기금 모금의 가장 효율적인 방법이다.

기부자가 영국의 납세자라면 Gift Aid를 이용할 수 있다. 하나의 신고서로 해당 기부자의 모든 기부에 대해 Gift Aid를 이용할 수 있으며, 장래에 약정한 기부(applying to future donations)뿐만 아니라 과거 4년간의 기부까지(2010년 4월 이전은 6년) 보장한다.

2010년 예산안은 모든 영국의 세금 경감 대상을 비영국인 기부단체까지 확장하였다. 여기서 자격이 있는 기부단체들이란, 반드시 영국과 노르웨이 또는 아이슬란드에 기반을 두고 있어야 하며, 세제상의 이유로 Her Majesty's Revenue and Customs(HMRC)에 등록되어 있어야 한다.

## &lt;사례&gt;

(단위 : 파운드)

기본세율의 납세자의 경우:	
- 기부금	100.00
- 자선단체의 기본세율(20%)의 청구	25.00
- Transitional Relief	3.20
- 자선단체에 전달된 총기부금액	128.20

Higher Rate의 납세자의 경우:	
- 기부금	100.00
- 자선단체의 기본세율(20%)의 청구 (20/80× £100.00)	25.00
- Transitional Relief	3.20
- 자선단체에 전달된 총기부금액	128.20
- 자선단체에 전달된 총금액에 대한 기부자의 Higher Rate의 Tax Relief 청구(£125×Higher Rate인 40%와 20%의 차이인 20%)	25.00
- 자선단체에 전달된 총금액에 대한 기부자의 Higher Rate의 Tax Relief 청구(£125×Higher Rate인 50%와 20%의 차이인 30%) <sup>1)</sup>	37.50

주 : 1) 2010년 4월 기준 50%의 소득세율은 연간 150,000파운드 이상 소득자에게 적용되며, 기부자는 기본세율을 주장하고, 기본세율과 Higher Rate의 소득세의 차액을 주장할 수 있다.

## (가) Gift Aid의 자격요건

Gift Aid의 자격을 얻으려면, 기부자가 반드시 영국의 납세자여야 한다. 그리고 해당 납세자가 그 해에 충분한 소득세와 자본이득세를 납부해야 하며, 소득세와 자본이득세는 적어도 납세자가 기부한 기부단체가 해당 기부금에 대하여 HMRC에 대해 청구하는 액수만큼은 납부되어야 한다.

세무회계의 기간은 4월 6일부터 이듬해 4월 5일까지이며, 기부단체들은 1파운드당 25펜스를 주장할 수 있다. 만약 기부자가 같은 세무회계 기간에 100파운드를 기부했다면, 기부단체는 적어도 25파운드의 추가적 기부금을 신청할 수 있다.

Gift Aid를 이용하는 순서는 다음과 같다.

- HMRC에 HMRC의 기부단체 등록 양식을 이용하여 등록한다.
- 기부자로부터 작성한 Gift Aid 감세 신고서(Declaration)를 받는다.
- 신고서의 기록을 관리한다(전산등록 및 자필 작성 중 선택).
- HMRC에 세금 환급을 요청한다.
- 기부자에게 Gift Aid가 기부자의 기부액을 28%가량 증가시킬 수 있는 쉬운 방법임을 설명하고, 기부자 역시 공제를 받을 수 있도록 한다(높은 세율의 기부자일 경우에만 해당).

#### (나) Gift Aid 신고서(Declaration)

기부금이 Gift Aid로 처리되기 위해서는 구두(orally) 혹은 서면(writing)을 통해 기부자가 신고서를 작성해야 한다. 서면을 통해 작성하는 경우 그 형식은 문서뿐만 아니라 우편, 문자메세지(text message), 팩스, 인터넷(online), 이메일 등이 가능하다. 구두(면대면, 전화)를 이용하는 경우 기부자의 동의하에 대화의 내용을 녹음하거나 대화내용을 기록한 후 기부자의 확인을 받아야한다.

Gift Aid의 신고서에는 기부자의 이름과 자선단체의 이름이 반드시 포함되어야 하며, 기부자의 주소와 우편번호가 기입되어야 한다. 기부하는 신고서와 세율 조건에 의해 보장된다.

기부자는 연속적 기부를 한번의 신고서로써 가능하도록 할 수 있으며 소급 적용도 가능하다. 신고 이후부터 계속 효력이 발생하게 하는 것도 가능하며, 지난 4년의 회기에 대해 소급되어 요청될 수 있다(2010년 4월 이전에는 6년간). 신고서는 모든 기부자들이 그들의 기부단체에 Gift Aid의 지급을 주장할 수 있도록 보장하며, 1회의 신고서

작성으로 미래에 대해서도 세금 반환이 이루어질 수 있도록 보장한다. 따라서 신고서가 가지는 의미는 기부자가 본인이 해당 기부뿐만 아니라 모든 기부에 대해서 지난 4년의 회계 기간과 앞으로의 모든 장래의 기부에 대해서 차후의 언급이 있을 때까지 Gift Aid로 취급될 것을 의미한다.

- 기부자의 이름(성과 이름 또는 이니셜과 성)
- 기부자의 주소와 우편번호
- 세율 조건은 반드시 명확하게 기부자에게 설명되어야 하며, 기부자들은 Gift Aid를 사용할 수 있을 만큼 충분한 세금을 납부해야 한다. Gift Aid의 자격은 동일한 회기 내에 Gift Aid의 사용을 주장하는 자가 소득세와 자본이득세를 적어도 기부단체가 환급을 주장하는 만큼 납부해야 한다.

#### (다) 기부자의 혜택(Benefits to donors)

Gift Aid는 그 구조상 기부자들에게 아무런 이익이 없는 제도로 고안되었으나 제한된 범위 내에서만 기부자에게 혜택을 주는 것이 가능하다.

Gift Aid가 유효한 조세혜택의 범위 안에 있는지 여부를 판단하기 위해서는 우선 기부자나 기부자와 관련된 이해관계인이 기부의 결과로 혜택을 받는지의 여부를 고려하고, 혜택을 받았다면 그 혜택이 규정된 한도를 넘는지의 여부를 고려해야 한다. 여기서 기부자와 관련된 이해관계인이라 기부자의 배우자이거나 친척, 배우자의 친척인 경우를 말한다.

물품이나 서비스를 자선단체나 제3자로부터 기부자나 기부자와 관련된 이해관계인이 기부의 대가로 받은 경우 이를 혜택(Benefit)이라고 한다. 기부자가 기부했다는 사실에 대한 단순한 공지나 자선단체의 재산이나 야생서식지 등을 구경하는 입장권 및 자선단체의 재산을 구경하는 권리 등은 혜택으로 인정되지 않는다.

Gift Aid는 이벤트나 저녁 식사와 같은 재화나 서비스로 구성된 혜택을 이용할 수 없지만, 기부신문이나 낮은 가격의 증정품과 같이 감사 표시의 답례품(small token)은 가능하다. 혜택의 한도는 아래의 표에 나타나 있으며, 각각의 기부자에 따라서 제한액이 존재한다.

기부금액	혜택의 가치
0 ~ 100파운드 101 ~ 1,000파운드 1,001파운드 이상(more than £1,000)	기부금액의 25% 25파운드 기부금액의 2.5% (maximum £500.00)

#### (라) 기부 방법

기부를 하는 방법으로는 현금, 수표, 직불카드, 신용카드, Postal order, Standing Order 등이 가능하다. 외환도 가능하며 자선단체가 Gift Aid Payment를 청구하는 경우 외환이 기부된 날의 환율로 환산하여 청구할 수 있다.

기부는 실제금액을 지불하여야 하며, 채권의 포기나 보증에 대한 권리 등을 포기하는 것으로는 기부가 될 수 없다. 서비스나 권리, 기타 상품 등에 대한 대가로서의 지불은 기부가 될 수 없으며 기부 세제 혜택도 인정되지 않는다. 다음의 경우는 Gift Aid의 범주에 속하지 않는다.

- 특정인에 대한 학비 지불
- 책이나 음식 등의 구입에 대한 비용, 바자회 등에서 구입 비용
- 행사 등에 대한 입장료
- 복권이나 복권식 판매(Raffle)에 대한 구입 비용 (Raffle 티켓 구입비용은 기부가 아니지만, Raffle 행사의 입장권은 기부로 인정. 상을 탈 가능성이 적고 기대가 낮다는 것은 기부금 여부를 결정하는 중요한 사항이 아니며, 상의 가치가 낮다는 것 등도 기부 여부와 무관함)

## 2) Payroll Giving

Payroll Giving이란 근로소득자의 경우, 급여에서 일정금액을 직접 기부금으로 차감하는 제도이다. 종업원이 고용주에게 급여에서 기부금을 차감할 수 있도록 승인하면 고용주가 이 금액을 매월 혹은 매주 급여에서 차감하는 방법으로 이루어진다. 기부금은 Payroll Giving Agency를 통해 기부단체에 납부된다.

Payroll Giving은 근로자소득자의 경우 세금공제 전 순소득에서 기부금을 바로 지불하고, 이에 대해 소득공제의 형태로 조세감면을 받을 수 있도록 고안된 제도이다. 조세감면은 기부자의 최고세율을 기준으로 이루어지는데 2010년의 경우 10파운드의 기부당 5파운드까지 즉시 세금 감면(tax relief)을 받을 수 있으나, Gift Aid의 경우와 달리 자선단체가 국세청에 repayment에 대한 청구를 할 수 없다.

2000년부터 3년 동안, 정부는 Payroll Giving 기부금의 10%를 추가로 자선단체에 지원하기로 하였다. 또한 Payroll Giving 참여를 늘리기 위하여, 각종 캠페인이나 홍보활동을 진행하였다. Payroll Giving은 최근 점차적으로 대중화되었으나 여전히 잠재적인 성장 가능성이 존재한다. 2010년 보고서에 따르면, 2008/09에는 713,000명의 근로소득자들이 Payroll Giving을 사용하였으며, 사용한 기부액은 104백만파운드에 이른다.

세울을 목적으로 HMRC에 등록 된 영국, EU, 노르웨이, 아이슬란드 기부단체에 기부한 기부자라면 즉시 세금 감면을 받을 수 있다.

Payroll Giving의 이점은 기부자가 기부단체에 정기적인 기부를 할 수 있도록 도모함으로써 기부단체의 입장에서 수입의 안정성을 강화하고, 이를 통해 예산을 세울 수 있도록 하는 것이다. 또한 기부자의 경우 즉시 세금 경감을 받을 수 있으며, 소득에서 자동적으로 기부금을 공제함으로써 보다 쉽고 오랜 기간 동안 계속적 기부를 설정할 수 있다.

<사례>

(단위 : 파운드)

Employee donation received by charity	기본세율 납세자의 비용(소득세 20% 경감)		Higher Rate 납세자의 비용(소득세 40% 경감)		Higher Rate 납세자의 비용(소득세 50% 경감)	
	Tax relief	Cost to doner	Tax relief	Cost to doner	Tax relief	Cost to doner
5.00	1.00	4.00	2.00	3.00	2.50	2.50
10.00	2.00	8.00	4.00	6.00	5.00	5.00
20.00	4.00	16.00	8.00	12.00	10.00	10.00
100.00	20.00	80.00	40.00	60.00	50.00	50.00

Payroll Giving의 사용은 기부자들에게 기부에 따르는 비용을 경감시켜주며, 이는 좀 더 많은 기부를 할 수 있음을 의미한다. Payroll Giving은 기부에 있어 단순할 뿐만 아니라 문제의 여지가 존재하지 않는 방법으로 단 한 번의 신청으로 많은 수의 기부단체를 후원할 수 있는 방법이다.

### 3) 지분, 증권과 부동산, 토지의 기부(Gift of Shares, Security, Land and Building)

2000년부터 지분이나 증권, 그 밖의 투자자산 등을 기부하는 경우 세금감면을 인정하였으며, 2002년부터 토지나 건물 등의 부동산을 기부하는 경우 세금감면이 인정되었다.

기부자가 기부단체에 지분을 증여하거나 판매할 때, 기부자들은 소득세 영수증을 통해 자본이득세의 공제액만큼 상당한 감면을 받을 수 있다. 40%나 50%의 높은 소득세율 및 18%의 자본이득세를 납부하는

고세율의 납세자의 경우 상당한 세금 우대조치(tax break)를 받을 수 있다. Payroll Giving과 같이 모든 세금 감면액은 기부자에게 귀결된다. 기부자가 HMRC에 등록된 영국, EU, 노르웨이 혹은 아일랜드 기부 단체에 지분을 기부할 경우 세금 감면이 가능하다.

개인이 토지나 부동산을 기부단체에 기부하면 소득세 경감과 자본이득세의 면세로 인한 이익이 존재한다. 이 때 기부자들은 반드시 기부단체가 기부 자산의 수용에 동의했음을 입증해야 하며, 그 조직은 반드시 세제상의 목적으로 HMRC에 등록되어 있어야 한다. 시장가격과 부수비용을 합친 금액에 기부로 인하여 얻은 혜택(Benefit)의 가치를 차감한 금액이 조세감면의 대상이다.

세금감면은 기부가 이루어진 회계연도의 기부자의 소득세 법적 책임으로부터 공제되어 자산의 시장 가치(market value of the property)에 의해 결정된다. 소득세 감면은 자본이득세의 면제액에 부과되며, 자산의 시장가치는 그것이 팔릴 때의 가치를 의미한다. 그 정도는 다음 요소에 의해 결정된다.

- 자산의 시장 가치(market value of the property)
- 자산의 이전과 관련된 비용(ex: 변호사 비용)
- 판매 절차나 증여의 결과로써 받게 되는 이익의 가치

<사례> 주택을 기부하기로 한 사람이 있고, 그 기부액의 가치는 £100,000이다. 자산의 이전에 대해서 동의했으며, 기부자가 이전 비용을 지불하기로 동의하였다. 기부자는 기부단체로부터 감사의 표시로 £500 정도의 charity ball을 받는다. 이때의 세금 감면액은 다음과 같다.

자산의 시장 가치	£ 100,000
이전비용	£ 3,000
기부자단체로부터 받는 이익	£ 500
소득의 감소	£ 102,500
세금 감면액(Tax Relief)	£ 41,000
Higher Rate Tax 40%라면,	( £ 102,500 @ 40%) £ 41,000
Higher Rate Tax 50%라면,	( £ 102,500 @ 50%) £ 51,250

#### 다. 법인

##### 1) Gift Aid

법인에 의한 Gift Aid의 경우는 신고서(Declaration)가 요구되지 않는다. 법인은 자선단체에 기부한 금액을 모두 조세 혜택으로 받을 수 있다. 자선단체에 기부한 기부금은 ‘Charge on Income’으로 분류되어 과세수익(Taxable Profit)에서 제외한다. 기부금 자체는 세금부과 없이 자선단체에게 전달되고, 개인 Gift Aid의 경우와는 달리 자선단체는 기부금에 대한 세금 반환청구가 인정되지 않는다.

##### 2) 지분의 증여(Gift of Shares)

2000년부터 법인이 지분이나 증권, 그 밖의 투자자산 등을 자선단체에 기부하는 경우 세금감면이 인정된다.

기업은 지분의 증여에 대해 법인세의 감면을 요청할 수 있다. 만약 기업이 지분을 시장가치보다 낮은 가격에 판매했을 경우에도 법인세 감면을 요청할 수 있다. 법인에 의해 기부된 지분의 감면 요건은 개인

기부 지분의 요건과 동일하지만, 기업은 그들이 보유한 지분을 증여할 수 없다는 점(Company cannot give its own shares)에서 한 가지 예외가 존재한다. 회사는 이러한 세금 감면과 함께 부가적으로 지분(shares)·증권(securities)·기타자산(other assets)의 기부에 기인하는 자본이득세로 인한 법인세의 면세 혜택까지 받을 수 있다. 회사는 기부 이루어지는 회계기간 동안의 회사 이익(profits)에 대해서 공제가 이루어진다. 세금 감면 과정은 개인의 경우와 동일하게 전개되며, 지분의 증여가 자영업자에 의해 이루어지거나 partners in a partnership에 의해 이루어졌을 때의 공제는 개인과 동일한 형태로 이루어진다.

### 3) 부동산의 증여(Gift of Land, Building)

2002년부터는 토지나 건물 등의 부동산을 기부하는 경우에도 세금 감면이 인정된다. 시장가격과 부수비용을 합한 금액에 기부로 인해 얻은 혜택을 차감한 금액이 조세감면 대상이 된다.

법인이 토지나 건물 등을 기부하는 경우 법인세의 감면을 요구할 수 있다. 또한 회사는 만약 해당 재산을 시장가치보다 낮은 가격으로 판매할 경우에도 법인세의 감면을 요청할 수 있다. 기부단체는 반드시 기부의 수용에 동의해야 한다. 법인세의 감면을 주장함에 있어서 감면을 위한 자격과 조건의 종류는 개인의 기부와 동일하다. 요구 가능한 감면액의 양도 개인의 경우와 동일하다.

## 라. 기부받는 자선단체(Charities)

### 1) 자선단체(Charities)

‘자선단체(Charities)’란 “자선만을 목적으로 하는 사람들의 조직이나 신탁”을 의미한다. 자선의 목적에 대하여는 전통적으로 판례를 통

하여 정리할 수 있다. The British Museum, the Natural History Museum, the Historic Buildings and Monument Commission and the National Heritage Memorial Fund들은 일반적으로 자선단체가 받는 조세혜택을 인정하므로, 기부금에 대한 조세혜택의 경우도 자선단체와 동일하게 적용한다.

자선단체를 등록하고 관리하는 정부 산하기관으로는 CC(Charity Commission, England와 Wales의 경우)와 OSCR(Office of the Scottish Charity Regulator)을 두고 있다. CC와 OSCR에서는 자선단체로부터 등록신청서를 받아 자선단체로 인정할 것인지를 판단하고 등록한다. 여기에 등록된 자선단체들에게만 기부한 기부금의 경우에 세제상 혜택이 인정된다. 그 밖에 CC와 OSCR에서는 자선단체들을 관리, 규제 하며 자선활동을 지원한다. 자선단체들은 CC와 OSCR에게 매년 필수 사항(활동내역, 재정사항 등)들을 보고하여야 한다.

## 2) 아마추어 스포츠클럽(Community Amateur Sports Clubs)

아마추어 스포츠클럽 커뮤니티(Community Amateur Sports Clubs)로 등록된 스포츠클럽은 2002년부터 다양한 세금경감조치와 자선단체와 유사한 조세혜택이 주어진다. 개인의 Gift Aid의 경우, 자선단체로 취급되어 동일한 조세혜택이 인정된다. 즉, 아마추어 스포츠클럽은 기부한 금액에 대한 기본세율 세금 반환을 국세청에 청구 가능하다.

## 3. 일본

### 가. 기부금 관련 세제

일본은 기부받는 단체에 따라 기부금을 구분하고 있으며 각 기부금의 종류 또는 기부자가 개인인지 법인인지에 따라서도 조세지원제도의

에 차이가 있다. 개인의 경우 국가 및 지방공공단체에 대한 기부금, 지정기부금, 특정공익증진법인에 대한 기부금, 특정공익신탁에 대한 기부금, 인정 NPO에 대한 기부금의 소득공제 한도 금액이 동일하다.

기부금 공제는 소득공제의 방법을 사용하며, 기부금 공제액은 당해 연도에 지출한 특정기부금의 합계액에서 2천엔(2005년 이전분은 1만 엔, 2010년 이전은 5천엔으로 2010년 적용분부터 2천엔으로 개정)을 차감한 금액이다. 특정기부금액의 합계액은 소득금액의 40% 상당액을 한도로 한다.<sup>12)</sup> 따라서 기부금 공제액은 다음 ①, ②의 금액 중 적은 금액에서 2천엔을 차감한 금액이다.

① 당해 연도에 지출한 특정기부금의 합계액

② 당해 연도 총소득금액의 40% 상당액

[특정기부금 합계액 - 2천엔 = 기부금공제액]

특정기부금이란 ① 국가 및 지방공공단체에의 기부금, ② 지정기부금(채무대신의 지정에 의함), ③ 특정공익증진법인에 대한 기부금, ④ 특정 공익신탁의 법인에 대한 기부금, ⑤ 인증 NPO 법인에 대한 기부금, ⑥ 정치활동에 대한 기부금을 말한다.

총소득금액이란 결손금, 잡손실, 기타 각종 손실의 이월공제 후의 총소득금액, 특별공제 전의 분리과세의 장·단기 양도소득의 금액, 주식 등에 관한 양도소득 금액, 선물거래에 관한 잡소득 금액, 산림소득 금액 및 퇴직소득 금액의 합계를 말한다. 일반 NPO법인에 대한 기부금은 소득공제 대상에서 제외된다.

기부금공제가 소득공제인 것과 달리 정당 등 기부금특별공제는 세액공제를 적용한다. 기부금액의 계산 과정은 다음과 같다.

[(정당 등 기부금 특별공제 기부금액 - 2천엔) × 30% = 정당등기부금특별공제액]

위의 계산 과정에서 100엔 미만의 금액은 버린다. 기부금액의 합계 금액은 원칙적으로 40%를 한도로 하고 특별공제액은 연간 소득세액

12) <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/zeisei10/pdf/p14.pdf>

의 25%를 공제한도로 한다. 정당 등 정치자금 등에 기부한 기부금은 기부금공제(소득공제)와 정당등기부금특별공제(세액공제) 중 선택 가능하다.

법인의 경우 회사 등 법인이 지출하는 일반 기부금에 대해서는 그 법인의 자본 등의 금액, 소득금액에 따라 일정한 한도까지 손금에 산입된다. 기부받는 단체에 따라 손금인정 한도를 달리 정하고 있으며 단체 유형별 손금한도는 다음과 같다.

- 국가 및 지방공공단체에 대한 기부금과 지정기부금은 전액 손금 산입
- 일반기부금의 손금산입 한도금액은  
 $\text{소득금액} \times 2.5\% + \text{자본금액} \times (\text{당기의 달} / 12) \times 0.25\%$ 의 50%임
- 특정공익증진법인과 특정공익신탁법인·인정NPO법인에 대한 기부금은 일반기부금의 손금산입한도액과 별도로 일정의 금액을 한도로 손금 산입한다. 1)특정공익증진법인에 대한 기부금의 합계 금액 2)특별 손금산입한도 중 적은 금액을 손금에 산입한다.  
 $\text{소득금액} \times 5.0\% + \text{자본금액} \times (\text{당기의 달} / 12) \times 0.25\%$ 의 50%임
- 정치단체에 대한 기부금은 일반기부금과 동일한 손금산입한도로  
 $(\text{소득금액} \times 2.5\% + \text{자본금액} \times 0.25\%)$ 의 50%임

	기부금 유형	공제 한도
개 인	국가·지방자치단체에 대한 기부금	특정 기부금으로 일정 금액을 소득 공제
	지정기부금	
	특정공익증진법인에 대한 기부금	
	특정공익신탁에 대한 기부금	(기부금액(소득금액의 40% 한도) - 2천엔) 소득공제
	인정NPO법인에 대한 기부금	
	정당 등 기부금 특별공제	(기부금액-2천엔×30%)=정당 등 기부금 특별공제액
	일반기부금 (상기 이외)	공제없음

	기부금 유형	공제 한도
법인	국가·지방자치단체에 대한 기부금	전액 손금산입
	지정기부금	
	특정공익증진법인에 대한 기부금	기부금 공제액은 다음 ①, ②의 금액 중 적은 금액에서
	특정공익신탁에 대한 기부금	1) 특정공익증진법인에 대한 기부금의 합계액 2) 특별손금산입한도액
	인정NPO법인에 대한 기부금	$[자본금액 \times (\text{당기의 달}/12) \times 0.25\% + \text{소득금액} \times 5\%] \times 0.5$
	정당 등 기부금 특별공제	손금산입한도 내에서 손금산입
	일반기부금 (상기이외)	

자료: <http://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/koho/kurashi/pdf/12.pdf>

## 나. 기부금 종류

일본의 경우 기부받는 단체에 따라 기부금을 구분하고 각각의 공제한도를 설정하고 있으며, 기부금을 받는 단체를 기준으로 구분하면 다음과 같다.

- 국가 및 지방공공단체에 대한 기부금
- 지정기부금
- 특정공익증진법인에 대한 기부금
- 인정 NPO법인에 대한 기부금
- 일반 NPO법인에 대한 기부금(일반기부금)

### 1) 지정기부금 대상

지정기부금에 해당하는 것은 민법 제34조의 규정에 따라 설립된 법인, 기타 공익을 목적으로 하는 사업을 행하는 법인 또는 단체에 대한

기부금 중 다음의 요건을 만족하는 것으로 재무대신이 지정한 것을 말한다(법37④二, 영75).

- 널리 일반에게 모집되는 것
- 교육 또는 과학의 진흥, 문화의 향상, 사회복지에의 공헌, 기타 공익의 증진에 기여하기 위한 지출로 긴급을 요하는 것에 충당하는 것이 확실한 것

## 2) 특정공익증진법인

특정공익증진법인이란 다음에 열거하는 법인을 말한다(령 77).

- 독립행정법인통칙법 제2조 제1항에 규정하는 독립행정법인
- 지방독립행정법인 제2조 제1항에 규정하는 지방독립행정법인으로 다음의 업무를 주 목적으로 하는 것
  - 시험연구, 병원사업의 경영, 사회복지사업의 경영
- 특별의 법률에 따라 설립된 법인
  - 자동차안전운전센터, 총합연구개발기구, 일본사립학교진흥·공제사업단, 일본적십자사
- 민법 제34조의 규정에 의해 설립된 법인 중 (재)일본체육협회, (재)무역연수센터, (재)관서문화학술연구도시추진기구, 민간도시개발추진기구, 방송프로그램센터, (재)장수사회개발센터, (재)일본올림픽위원회, 식품유통구조개선촉진기구, (재) 대판만지역개발추진기구, 정신장애자사회복지촉진센터, 학술에 관한 연구를 주목적으로 하는 법인으로 일본육영회법시행령 제9조 제2항 제6호의 지정을 받은 것
- 민법법인으로 교육 또는 과학의 진흥, 문화의 향상, 사회복지에의 공헌, 기타 공익의 증진에 현저하게 기여하는 업무를 주목적으로 하는 것
  - 인문과학에 관한 연구에 대해서는 고도의 전문적 지식경험을

필요로 하는 것 등의 요건을 만족하는 것에 한함

- 사립학교법 제3조에 규정하는 학교법인으로 학교의 설치 또는 학교 및 전수학교 또는 각종 학교의 설치를 주목적으로 하는 것 또는 사립학교법 제64조 제4항에 의해 설립된 준학교법인에서 전수학교의 설치를 주목적으로 하는 것
- 사회복지사업법 제22조에 규정하는 사회복지법인
- 갱생보호사업법 제2조 제6항에 규정하는 갱생보호법인

### 3) 인정 NPO법인

NPO법인 중 일정 요건을 충족하고 각 국세청장의 인정을 받은 NPO법인을 「인정 NPO법인」이라 부르며, 이 인정 NPO법인에 대한 기부금에 대해서는 세제상 우대조치를 하고 있다.

NPO법이 도입될 당시에는 간단한 법인격의 취득과 지원세제를 주로 하여 법정비가 추진되어 왔으나 지원세제의 논의를 보류하고 1998년에 NPO법이 성립되었다. 법이 제정될 당시 「NPO법의 시행 후 2년 이내에 세제를 포함한 NPO제도의 개선」을 행한다고 하는 부속결의가 이루어졌다. 2001년에 시작한 인정 NPO법인제도는 1998년의 NPO법의 부속결의에 근거하여 제정된 것으로, 조세특별조치법의 개정이라고 하는 형식을 거쳐 실시되었다. 또한 2002년의 NPO법 개정에 따라 NPO법에 인정 NPO법인제도가 규정되어, NPO법은 일단 완성된 것으로 보여지나 인정 NPO법인은 매우 요건이 엄격하기 때문에 현재 그 단체 수는 상당히 적은 상황이다.

#### 가) 인정 NPO 법인의 성립 요건

##### (1) public support 테스트

public support 테스트란 NPO법인이 얼마나 많은 지지를 얻는지 수

입 면에서 판단하는 기준이다. 인정 NPO법인의 요건 중 가장 충족하기 어려운 것이라고 말하는 것은 이 public support 테스트의 요건에 있어 실적판정기간에 대해 다음의 기준을 만족해야 하기 때문이다.

- 실적판정기간이란, 신청사업연도의 직전에 종료한 사업연도 종료일 전 2년 이내에 종료한 사업연도 중 가장 오래된 사업연도 개시일부터 당해 종료일까지의 기간을 말하는 것으로 일반적으로 직전 2사업연도를 합한 기간을 말함
- 판단기준: 수입기부금 총액 등 ÷ 총수입금액 등  $\geq 1/5$   
단, 실적판정기간 내의 각 사업연도에 있어서 상기비율  $\geq 1/10$ 을 만족할 필요가 있으며, 상기 기준은 원래 1/3이지만 특례에 의해 1/5로 기준이 완화되었다.

수입기부금 총액 등에 포함되지 않는 것은 다음과 같다.

- 기부자의 이름이 불명확한 기부금, 1인당 연간 1,000엔 미만의 기부금, 1인당 기준한도액을 초과하는 기부금
- 1인당 기준한도액 = 수입기부금 총액  $\times 5\%$

총수입금액 등에 포함되지 않는 것은 다음과 같다.

- 국가, 지방공공단체, 일본이 가입한 국제기관으로부터 보조금 등의 수입
- 국가, 지방공공단체, 일본이 가입한 국제기관으로부터의 위탁사업수입
- 법령에서 규정하는 사업에 관한 국가, 지방자치단체로부터의 부담수입
- 자산의 매각으로 인한 임시적인 수입
- 상속·유증에 의한 기부 중 1인당 기준한도초과액
- 1인당 연간 1,000엔 미만의 기부금
- 기부자 이름이 불명확한 기부금

소규모법인(실적판정기간 내의 각 사업연도의 총수입금액의 평균이 800만엔 미만인 법인)이 실적판정기간에 임원 및 사원을 제외한 50인 이상의 기부자로부터, 1인당 3,000엔 이상의 기부금으로 기부자가 명확한 것을 받는 경우에는 2006년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지의 기간의 신청에 대해 public support 테스트 대신에 다음과 같은 계산식으로 판정할 수 있다.

- $\{(\text{수입기부금 총액} - 1\text{인당 기준한도초과액}) + \text{국가 등의 보조금} + \text{사원의 회비}\} / (\text{총수입금액} - \text{국가 등의 위탁사업수입 등}) \geq 1/3$
- 또한 이 계산식을 적용한 경우에는 각 사업연도의 기준(1/10 이상)은 적용하지 않음

## (2) 공익적인 활동에 관한 요건

단체 구성원만의 이익을 위한 활동이나 특정인의 이익을 목적으로 하는 단체를 배제하기 위하여 설계된 요건으로, 다음의 4가지 요건에 해당하는 사업활동을 합계한 것이 전체의 사업활동의 50% 미만이어야 한다.

- 회원 등에게 재화 및 용역 제공활동(대가를 받지 않는 활동 제외) 및 회원 등 상호교류, 연락, 의견교환 등 회원을 대상으로 하는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율
- 특정 범위의 자에게 편익이 미치는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율
- 특정의 저작물 또는 특정인과 관련된 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율
- 특정인의 뜻에 반하는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율

회원 등이란 법인으로부터 계속적·반복적으로 재화 및 용역의 제공이나 대부를 받는 자로서 그 법인의 장부서류에 이름이 기재되어 있

는 자임과 동시에 그 법인으로부터 재화 및 용역의 제공이나 대부분을 계속적·반복적으로 받는 자를 포함한다. 또한 상호교류, 연락, 의견교환에 참가하는 자로서, 그 법인의 장부서류 등에 이름이 기재된 자, 동시에 실제로 상호교류, 연락, 의견교환에 참가한 자와 임원을 포함한다.

대가를 받지 않는 행위활동 등은 이용자가 전혀 대가를 지불하지 않는 활동과 이용자가 통상의 대가보다도 극히 적은 대가(약 10% 정도)를 지불하는 활동을 포함하고, 법인이 재화 및 용역의 제공에 따라 필요한 비용 중 이용자가 본래 부담할 교통비나 소모품비 등의 어느 것이든 실비상당액만을 이용자가 지불하는 활동과 법인의 재화 및 용역의 제공에 따라 그 비용으로 하여 서비스를 제공하는 자의 최저임금 이하(최저임금법의 규정에 따라)의 금액과 그에 부수하는 실비상당액만을 이용자가 지불하는 활동을 포함한다.

특정 범위의 자에게 편익이 미치는 활동이란 특정 단체의 구성원, 특정 직위의 자, 특정 지역의 자 등을 대상으로 하는 활동을 말한다. 특정 저작물 또는 특정인에 관련된 활동이란 특정의 저작물이나 특정인에 관련하여 보급개발, 광고선전, 조사연구, 정보제공 등의 활동을 말한다.

### (3) 운영조직·경리의 적정성 요건

인정 NPO법인은 운영조직 및 경리에 대해 다음의 모든 요건을 충족하여야 한다.

#### ○ 운영조직에 대하여 다음 조건을 모두 만족할 것

임원 또는 사원 중 친족 등으로 구성하는 가장 큰 그룹의 사람 수  $\leq 1/3$   
임원 또는 사원의 총 수

임원 또는 사원 중 「특정의 법인의 임원 또는 사원인」으로 구성하는

$$\frac{\text{가장 큰 그룹의 사람 수}}{\text{임원 또는 사원의 총 수}} \leq 1/3$$

- 회계에 대해서는 공인회계사의 감사를 받는 것 혹은 청색신고법인과 동일한 거래기록, 장부의 보존을 행할 것
- 부적정한 경리를 행하지 않을 것

#### (4) 사업활동의 적정성 요건

인정 NPO법인은 상시 사업활동에 있어 몇가지 요건을 충족해야 하는데, 첫 번째 요건은 종교활동, 정치활동 및 특정의 공직자 또는 정당을 추천, 지지 또는 반대하는 활동을 행하지 않을 것이며, 두 번째 요건은 임원, 사원종업원 또는 기부자 등에게 특별한 이익을 주지 않을 것과 영리를 목적으로 한 자 등에게 기부하지 않을 것이다. 이러한 요건은 인정 NPO법인이 특정인에게 이익을 부여하는 것을 인정하지 않는다는 것이다.

- 특정비영리활동에 관계된 사업비  $\geq 80\%$  (실적판정기간에 한정함)

#### 총사업비

- 이 비율을 사업비 이외의 지표에 따라 산정하고 신청서를 제출한 경우에도 국세청장이 그 사업비 이외의 지표에 의해 산정한 비율이 합리적이라고 인정되는 경우에는 사업비에 따라 산정한 비율 대신, 사업비 이외의 지표에 의해 산정한 비율에 의해 그 요건의 판정을 행할 수 있다.

- 수입기부금 총액 중 특정비영리활동에 관계된 사업비에 상당한 금액  $\geq 70\%$   
수입기부금 총액

(실적판정기간에 한정함)

- 이 요건은 기부금의 7할 이상을 NPO법인의 본래 목적인 특정비영리활동에 관계된 사업에 충당하지 않으면 안된다는 것이며 기부금을 모집하여, NPO법인의 급여나 관리비에만 충당하는 것을 방지할 목적으로 제정되었다.
- 200만엔 초과 해외송금 등을 행하는 경우는 사전에 그 내용을 기재한 서류를 국세청장에게 제출(화재 등 긴급을 요하는 경우는 사후제출)해야 한다.

(5) 정보공개에의 적정성 요건

인정 NPO법인은 항상 다음의 서류를 주 사무소에 비치하여 열람할 수 있도록 하고 있다.

- 사업보고서 등, 임원명부 및 정관 등
  - NPO법인이 사업연도 종료 후에 일괄하여 관할청에 제출하는 자료를 말하며, 구체적으로는 사업보고서, 재산목록, 대차대조표, 손익계산서, 임원명부, 사원 중 10명 이상의 자를 기재한 명부
- 임원보수 또는 종업원급여의 지급에 관한 규정
- 사업활동의 적정성 요건 중 조성금의 지급 및 해외송금 또는 해외 송금시 국세청장관에 제출한 서류
- 자금에 관한 정보: 수입금액의 원천별 명세, 차입금 명세 등
- 자산의 양도 등에 관한 정보: 판매나 서비스의 제공을 행하는 경우 그 내용, 요금조건 등을 기재한 서류를 말함
- 거래에 관한 정보
  - 수입·지출에 대한 거래 금액의 상위 5위까지의 거래처 이름, 명칭, 주소, 거래금액, 거래내용 등 사업활동의 적정성 요건에서 임원 등과의 거래에 관한 거래처 이름·명칭, 관계, 주소, 거래금액, 거래내용 등을 기재한 서류
- 회원제도에 관한 정보
  - 회원의 자격요건, 회비제도, 회원의 주소 또는 사업소 소재지의

시정촌별 수 등을 기재한 서류

- 기부에 관한 정보
  - 기부금모집에 관한 사항, 수입기부금의 사용, 금액에 관한 사항을 기재한 서류
- 20만엔 이상의 기부자에 관한 사항
  - 20만엔 이상 기부를 한 자의 이름, 명칭, 기부금액, 수령 연월일을 기재한 서류
- 임원보수와 종업원의 급여에 관한 정보
- 지출기부금의 정보
  - 지출한 기부금액, 지출처의 이름, 명칭, 주소, 지출 연월일을 기재한 서류
- 200만엔 이하의 해외 송금 금액 등
- 기부금으로 충당할 예정인 구체적인 사업내용

#### (6) 부정행위 등 금지요건

인정 NPO 법인은 항상 법령위반, 부정행위, 공익에 반하는 사실이 없어야 한다.

#### (7) 설립 후의 경과연수 요건

인정 NPO법인의 신청 시에는 신청서와 제출한 날을 포함한 사업연도 개시일에 있어서 설립 이후 1년이 경과하여야 한다.

#### (8) 관할청의 증명요건

인정 NPO법인의 인정시에는 관할청으로부터 법령 등의 위반 혐의가 없다는 취지의 증명서를 교부받아야 한다.

#### 나) 인정 NPO법인 선택의 장단점

인정 NPO법인 선택의 장점은 기부자에게 세제상 우대조치가 있기

때문에 기부를 모집하기가 일반 NPO법인보다 쉽다는 것이다. 그리고 인정 NPO법인은 간주기부금제도가 인정되므로 법인세법상 수익사업을 행하는 경우 법인세 등이 경감된다. 간주기부금제도란 세법상 수익사업에 속하는 자산으로부터 비수익사업을 위해 지출한 금액에 대해 동일법인의 내부거래임에도 불구하고 수익사업에서 비수익사업으로의 기부금 처리가 가능하므로 외부로 지출한 기부금과 합산하여 기부금 손금산입 한도액 내에서 손금산입하는 것을 말한다. 현실적으로 인정 NPO법인의 인정요건은 상당히 엄격하고 많은 일반 NPO법인에 있어서 그 요건을 만족하는 것은 상당히 어려운 일이므로 인정을 받았다는 사실로 신뢰도가 상승될 수 있다.

인정 NPO법인 선택의 단점은 다음과 같다. 우선 인정 NPO법인은 일반 NPO법인에 비해 운영상의 관리비용·사무비용이 증대한다. 인정의 유효기간이 2년으로 정해져 있기 때문에 인정의 연장이나 갱신이라는 절차가 없고 인정을 계속적으로 신청해야 하며, 운영상의 관리비용·사무비용의 발생·증대뿐만 아니라 20만엔 이상의 기부자(임원 및 사원 또는 그 친족 등에 한해)의 이름 또는 명칭, 임원·종업원(사원 및 임원 또는 사원의 친족에 한함) 개인의 보수액이 열람대상이 된다. 그리고 public support 테스트 요건을 계속 만족하려면 특정의 단체 등으로부터 거액의 기부를 받는 것이 어렵게 된다.

#### 4. 프랑스

프랑스는 2003년 8월 1일 세법 개정으로 과거에 공익성 기부금에 한하여 손금산입하던 방식에서 세액공제하는 방식으로 개정되었다. 개인이 공익단체(public utility organizations, associations of general interest), 종교단체(religious organizations)에 기부한 경우 기부금액의 66%까지 세액공제할 수 있으며 과세소득의 20%를 한도로 한다. 특정 자선단체에 대한 기부는 470유로까지는 75%의 세액공제를 받을 수 있

고, 그 금액을 초과하는 경우 과세소득의 20%까지 66%의 세액공제를 받을 수 있다. 한도를 초과하는 금액은 신고한 후 차기 5년간 이월하여 개인의 세액에서 공제할 수 있다.

법인(legal entities)은 공익협회(public utility associations, general interest associations), 공익재단(public utility foundation) 등에 기부한 경우, 기부액의 60%까지 세액공제할 수 있으며 매출의 0.5%를 한도로 한다. 한도를 초과하는 금액은 신고한 후 5년간 차기로 이월하여 세액 공제할 수 있다.

프랑스에서는 ‘단순한 기부(simple donations)’와 ‘계약에 의한 기부(contractual donation)’를 구분하고 있다. 계약에 의한 기부는 일반적으로 보조금(grant)이나 기부금 수취로 인해 특정 의무가 부과되는 조건부 기부(conditional gift) 같은 기부를 말한다. 유언에 의한 기부도 계약에 의한 기부에 포함된다. 대부분의 비정부기구(NGOs)는 공익단체(public utility organization)가 지급하는 계약에 의한 기부와 단순한 기부를 모두 받을 수 있다. 그러나 다음 단체들은 행정관청의 승인에 따라 공익단체 이외의 단체로부터 계약에 의한 기부를 받을 수 있다.

- 공익단체(public utility organization)
- 종교단체(religious organization)
- accredited federations of family association
- associations carrying out exclusively medical or scientific research or charitable assistance
- associations financing electoral campaigns
- associations financing political parties

계약에 의한 기부(contractual donations)는 다음 단체에 지급된 기부금을 제외하고는 registration fee가 부과된다.

- 수입이 과학·문화·예술, 환경 및 자선, 동물보호에 지출되는 공익단체(public utility organization)
- 수입이 과학 및 의학 연구에 지출되는 협회(association)

- 고등교육과 대중교육의 수행하는 주정부로부터 보조를 받는 공익단체
- 종교단체
- 전쟁기념물 건설을 목적으로 하는 협회

	기부 유형	공제한도
개인	공익단체, 종교단체에 대한 기부	기부액의 66% 세액공제 (과세소득의 20% 한도) 한도초과액: 5년간 이월공제
	특정자선단체에 대한 기부	470유로까지: 기부액의 75% 세액공제 470유로 초과금액: 기부액의 66% 세액공제 (과세소득의 20% 한도) 한도초과액: 5년간 이월공제
법인	공익단체, 공익재단에 대한 기부	기부액의 60%까지 세액공제(매출의 0.5% 한도) 한도초과액: 5년간 이월공제

자료: U.S. International Granting, 2006.

고용인 200인 이상인 기업을 대상으로 조사한 2005년 기부금 실태 조사에 따르면, 200인 이상 고용기업인 6,000여개의 기업 중 18%에 해당하는 기업이 기부를 한 것으로 나타난다.<sup>13)</sup> 2005년 기업기부금 지출액 규모는 10억유로이며, 기부법인의 53%가 세액공제 혜택을 적용받았다. 법인 기부의 52%가 문화분야에 대한 기부이고 31%가 기술지원에 대한 기부였다.

13) 임주연, 한국문화예술회위원회, 웹진 아르코에서 발췌

## 5. 독일

### 가. 개요

기부자	기부받는 단체	조세혜택 사항
개인	공익, 종교 등의 목적을 가지는 경우(일반 비영리단체)	• 소득금액의 5%까지 혹은 매출과 임금합계의 0.2% 중 납세자가 선택하여 소득공제
	과학, 자선, 그리고 국가가 인정하는 문화 목적 등을 가지는 경우	• 소득금액의 10%까지 혹은 매출과 임금합계의 0.2% 중 납세자가 선택하여 소득공제
법인	공익, 종교 등의 목적을 가지는 경우(일반 비영리단체)	• 총소득의 5%까지 혹은 총매출액과 해당 사업연도에서 지출된 임금 및 급여를 합한 금액의 2% 중 기업이 선택하여 소득공제
	과학, 자선, 그리고 국가가 인정하는 문화 목적 등을 가지는 경우	• 소득금액의 10%까지 혹은 총매출액과 해당 사업연도에서 지출된 임금 및 급여를 합한 금액의 2% 중 기업이 선택하여 소득공제

### 나. 소득공제 한도

기부금에 대한 소득공제의 한도는 기부를 받는 단체에 따라 5%인 경우와 10%인 경우가 있다. 개인이나 회사가 기부한 기부금을 받는 단체가 비영리인 경우 소득공제 한도가 5%이고, 소득공제 한도에 있어서 총수입의 5% 혹은, 매출액과 임금을 합한 금액의 0.2% 중 한 가지를 납세자가 선택하여 소득공제를 받을 수도 있다.

개인이나 회사가 기부한 기부금을 받는 단체가 과학, 자선, 그리고 국가가 인정하는 문화 목적 등을 가지는 경우, 소득공제의 한도가 5% 대신 10%로 증가하는데, 총수입의 10% 혹은, 매출액과 임금을 합한

금액의 0.2% 중 한 가지를 납세자가 선택하여 소득공제를 받을 수도 있다.

특정 재단(공법상 재단과 특정 민간 비영리법상재단)에 기부하는 경우 개인과 회사 모두 20,450유로까지 소득공제가 인정된다.

개인기부자가 자격요건을 갖춘 새로 설립된 재단에 기부한 경우, 307,000유로까지 소득공제가 가능하며, 9년까지 이월공제가 가능하다.

#### 다. 이월공제

과학, 자선 그리고 국가가 인정하는 문화 목적을 위한 단체에 기부한 금액이 25,565유로를 넘는 경우 이월공제가 가능하다. 기부자가 개인인 경우 1년 차기이월, 5년 전기이월이 가능하다. 기부자가 회사인 경우에는 6년 차기이월이 가능하다.

#### 라. 기부금세제 개정안

기부금 세제개정안이 의회 표결을 거쳐 2007년 1월 1일부터 소급하여 효력이 발생될 예정이며 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

기부금의 소득공제 한도를 기존의 총소득의 5~10%에서 20%로 인상하고 기부받는 단체에 따라 공제한도가 달랐던 규정을 20%로 단일화하였다. 특정의 자원봉사활동(노인, 환자, 장애인을 매월 20시간 이상 무보수로 돌보는 경우, 혹은 공법상의 법인이나 공공시설에서 근무하는 경우 등)에 대한 세금공제제도를 도입하였다. 부정확한 기부금 증명에 대한 책임 완화, 잘못 사용된 기부금에 대한 법규를 완화하고 법과 행정 절차를 간소화하였다.

## 6. 대만

기부자	기부받는 단체	조세혜택 사항
개인	정부, 국방, 군대후원	소득금액의 100%
	등록된 교육, 문화, 자선, 공공복지	소득금액의 20%
	정당, 공직후보자	NT\$20만(소득금액의 20%) NT\$2만
법인	정부, 국방건설, 군대위문, 정부와 재무부가 허가한 기부금	소득금액의 100% 손금산입
	교육, 문화, 공익, 자선사업 등에 종사하는 단체	소득금액의 10% 손금산입

개인의 경우 정부, 교육, 문화, 공공복지, 혹은 자선단체에 기부하는 기부금은 항목별로 소득공제 한도를 정하고 있다. 정부, 국방, 군대 후원 등에 기부한 경우는 20%의 한도 제한을 받지 않는다. 공식적으로 등록된 교육, 문화, 자선, 공공복지 단체들의 소득공제는 총소득의 20%를 한도로 한다. 정당에 기부한 경우는 총 소득의 20%를 넘지 않고, NT\$200,000를 넘지 않아야 한다. 정치활동을 위하여 출마한 후보자들에게 기부한 경우는 NT\$20,000를 넘지 않아야 하며 사립학교법에서 규정한 사립학교에 기부한 경우는 총수입의 50%를 넘지 않아야 한다.

영리기업이 기부하는 경우, 기부금액은 다음에 따라 손금산입이 인정된다. 국방을 위한 건설, 군대 지원, 그 외의 재무부가 인정하는 목적을 위한 기부인 경우, 한도금액의 제한 없이 손금산입이 허용된다. 공공복지와 관련된 민법 규정과 그 밖의 관련규정에 따라 등록된 교육, 문화, 공공복지, 자선을 목적으로 하는 단체들에게 기부하는 기부금의 경우, 손금산입 한도가 최대 10%까지 인정된다.

## V. 주요국의 기부금세제 비교분석 및 시사점<sup>14)</sup>

### 1. 주요국의 기부금 세제 비교

기부금에 대한 주요국의 조세지원 내용을 비교해보면, 조세혜택이 인정되는 기부금 수혜 단체는 국가별로 요구하는 개별적인 요건들이 다르지만, 대부분의 국가들은 종교, 교육, 보건, 복지, 예술, 문화, 환경, 동물보호 등 모든 분야를 포괄하고 있다.

기부금에 대한 국가별 세제혜택 방법은 소득공제, 세액공제 등으로 분류되는데 이 중 소득공제방식을 사용하는 국가는 미국, 한국, 독일, 일본, 영국, 대만이며, 프랑스만이 세액공제 방식을 사용하고 있다. 소득공제방식을 채택하고 있는 국가들 대부분은 전체 소득금액의 일정 비율을 한도로 정하여 공제를 인정하는 방식을 취하고 있다. 영국의 Gift Aid는 소득공제 금액을 자선단체가 반환받는 독특한 방식이라 할 수 있다.

각 나라의 기부에 대한 문화가 다르고, 비영리단체의 성격 및 구성이 국가별로 차별화되며 사회복지의 책임에 대한 인식이 다른 상황에서 기부금에 대한 세제지원의 국제비교를 위하여 단순히 소득공제율을 기준으로 활용하는 데는 한계가 있다. 그러나 국가별 비교를 기부자와 기부받는 단체의 성격 및 분야를 기준으로 비교하면 어느 정도 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. <표 2-V-1>은 개

---

14) 본장의 내용은 『기부문화 선진화 방안』(한국조세연구원, 2009), 『한국의 민간기부에 관한 연구』(손원익 외, 한국조세연구원, 2008)과 『주요국의 기부금 세제지원 현황』(손원익 외, 한국조세연구원, 2007)에서 요약·발췌·보완한 것임

인기부금에 대한 주요국의 조세지원 내용을 소개하고 있다.

<표 2-V-1> 주요국의 개인기부금 조세지원 개요

소득공제인 경우		세액공제인 경우	
미국	소득금액의 50% 또는 30%	프랑스	기부액의 66% 세액공제 (과세소득의 20% 한도)
영국	기부금액의 20% 또는 40%, 공제한도 제한은 없음		
일본	(기부금액(소득금액의 40% 한도) - 2천엔) 소득공제		
대만	소득금액의 100% 또는 20% 한도		
한국	소득금액의 100~20% 한도(종교단체 10%)		
독일	소득금액의 20% 한도		

주: 한국의 경우, 개인기부금의 공제 한도가 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금에 따라 다름

개인기부금의 조세지원 범위를 비교하면, 소득공제방식으로 사용하는 국가 중에서는 미국이 공제 한도가 가장 크며 우리나라는 대만, 일본 등과 비슷한 수준의 조세지원을 하고 있는 것으로 판단된다.

법인이 기부하는 경우의 조세지원의 범위는 대부분의 국가가 대동소이하다. 대개의 국가들의 경우, 소득의 5~10% 한도 내에서 손금산입을 허용하고 있다. 우리나라의 경우도 5% 한도 내에서 손금산입을 인정하고 있다.

<표 2-V-2>는 법인기부금에 대한 주요국의 조세지원 내용을 소개하고 있다. 법인이 기부하는 경우의 조세지원의 범위는 대부분의 국가가 대동소이한데 소득의 5~10% 한도 내에서 손금산입을 허용하고 있다. 우리나라도 기부받는 단체의 종류에 따라 5~50%까지 소득공제가 차별화되어 제공되고 있으나, 일반적으로 지칭하는 비영리분야(예: 문

화, 예술, 학술, 종교, 자선 등)에 대한 지원의 정도를 비교할 때 다른 국가에 비하여 지원 수준이 크지 않은 상황이다.

<표 2-V-2> 주요국의 법인기부금 조세지원 개요

소득공제인 경우		세액공제인 경우	
미국	소득금액의 10% 한도	프랑스	기부액의 60%까지 세액공제 (매출의 0.5% 한도)
영국	한도 규정 없음		
일본 <sup>1)</sup>	소득 및 자본 금액을 고려하여 한도 결정		
대만	소득의 10% 한도		
한국 <sup>2)</sup>	소득의 50% 또는 5% 한도		
독일	소득의 20% 한도		

주: 1) 일본의 경우, 기부단체에 따라 소득공제 한도가 전액 손금산입, (소득금액 × 2.5% + 자본금액 × 0.25%), (소득금액 × 2.5% + 자본금액 × 0.25%) × 50%로 나뉘어짐

2) 한국의 경우, 법인기부금이 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류되어 공제 한도가 달라짐

## 2. 정책적 시사점

기부에 대한 세제지원의 국제비교를 위하여 단순히 소득공제율을 기준으로 활용하는 방법에는 한계가 있다. 각 나라의 기부에 대한 문화가 다르고, 비영리단체의 성격 및 구성이 국가별로 차별화 되며 사회복지의 책임에 대한 인식이 다른 상황이기 때문이다. 그러나 국가별 비교를 기부자와 기부받는 단체의 성격 및 분야를 기준으로 비교하면 어느 정도 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것이다.

법인기부에 대하여는 주주의 권익침해 또는 기부의 비순수성 등에 대한 논란이 지속되어 왔기 때문에 법인보다는 개인 중심의 기부문화가 정착되는 것이 바람직하며, 정부의 정책도 이와 방향을 같이 해 왔다.

개인이 기부하는 경우 조세지원의 범위는 국가별로 차별화 되며, 미국이 가장 큰 세제지원을 제공하고 있다. 우리나라는 개인의 기부에 대해 기부받는 단체의 종류에 따라 20~100%로 소득공제가 주어지고 있으나, 일반적인 비영리분야를 비교하면 다른 국가에 비하여 기부에 대한 우리의 조세지원 수준이 떨어지는 상황임을 알 수 있다.

주요국의 기부에 대한 세제지원의 내용을 분석하고 국제 비교한 결과와 우리나라 기부의 현실을 고려하여 다음과 같은 정책시사점을 도출할 수 있다. 법인의 경우 기존의 소득공제 수준을 유지하면서 기부 문화가 정착되는 과정을 관찰한 후 다시 검토하는 것이 바람직하다. 또한 개인의 경우 다른 국가에 비하여 세제지원의 수준이 떨어지는 상황이고, 개인 중심의 기부문화를 정착시키는 것이 바람직한 정책방향 이므로 소득공제 수준의 상향 조정을 검토할 수 있을 것이다. 소득공제 수준의 상향 조정은 세수효과 등을 고려해야 하기 때문에 점진적으로 확대하여 그 효과를 확인하면서 재조정을 검토하는 형식으로 추진해야 할 것이다.

## VI. 나눔문화 확산을 위한 정책과제

### 1. 부유층 나눔 솔선 유도(주식·부동산 기부에 대한 세금 혜택 인센티브 제공)

부유층의 기부를 활성화하기 위해서는 현재 현금 위주로 이루어지고 있는 기부의 형태가 부동산·주식 등 현금 이외의 자산으로 확대될 수 있도록 관련 제도의 정비가 필요하며, 미국의 경우 주식·부동산 등 자산 기부에 대한 평가제도 등이 구체적으로 정비되어 있다.

미국의 IRS에서는 공정시장가치(Fair market value, FMV)를 통해 기부한 유형 자산의 가치를 평가하고 있다. 공정시장 가치란 해당 자산을 오픈마켓에서 판매할 때의 가격을 말한다. 공정시장 가치는 구매하고자 하는 자와 판매하고자 하는 자가 모두 관련 요소에 관한 합리적인 지식을 지닌 상태에서 판매하고자 하는 사람과 구매하고자 하는 사람 간의 동의에 의해 형성된 가격을 의미한다. 또한 만약 판매자가 기부한 자산의 사용에 대해 제약을 하고 싶다면, 공정시장 가치는 이 제약을 반영할 수 있다.

공정시장가치에는 가치에 영향을 미치는 모든 요소가 반드시 고려되어야 한다. 이 요소는 첫째, 상품의 원가 또는 판매 가격(cost or selling price), 둘째, 비교할 만한 재산의 판매(sales of comparable properties), 셋째, 대체 비용(replacement cost), 넷째, 전문가의 견해 (opinions of experts)를 말한다.

## &lt;표 2-VI-1&gt; 공정시장가치에 반영하는 요소

IF the factor you are considering is...	THEN you should ask these questions...
<b>cost or selling price</b>	Was the purchase or sale of the property reasonably close to the date of contribution? Was any increase or decrease in value, as compared to your cost, at a reasonable rate? Do the terms of purchase or sale limit what can be done with the property? Was there an arm's-length offer to buy the property close to the valuation date?
<b>sales of comparable properties</b>	How similar is the property sold to the property donated? How close is the date of sale to the valuation date? Was the sale at arm's-length? What was the condition of the market at the time of sale?
<b>replacement cost</b>	What would it cost to replace the donated property? Is there a reasonable relationship between replacement cost and FMV? Is the supply of the donated property more or less than the demand for it?
<b>opinions of experts</b>	Is the expert knowledgeable and competent? Is the opinion thorough and supported by facts and experience?

자료: IRS

## 2. 나눔교육 강화 및 개인기부 활성화

자신의 친인척 및 종교단체를 주요 기부대상으로 여겨왔던 개인기부의 문화가 다양한 공익활동을 대상으로 기부가 이루어질 수 있도록 나눔에 대한 인식이 재정립되어야 하며, 이를 위해서는 어릴 때부터 나눔에 대한 이해와 긍정적인 효과에 대한 교육이 선행되어야 하므로 교과과정에 나눔에 관한 내용을 포함하는 것은 물론이고, 교육대·사범대 및 보수 교육과정에 나눔문화와 관련된 내용을 반영할 필요가 있

다. 이를 통해 나눔에 대한 기본적인 시각이 바르게 정립될 수 있도록 사회 각계·각층의 지속적인 노력이 요구되며, 장기적으로는 나눔에 대한 체계적인 교육을 강화하는 것이 필요하다.

기업의 기부금에 대하여는 ‘주주의 권익에 대한 침해’, ‘기업의 홍보를 위한 기부’ 등 부정적인 시각이 아직도 존재하고 있고, 또 그 규모가 과다할 경우 준조세와 같은 부담으로 작용하여 기업의 성장을 저해할 수 있다는 우려도 있기 때문에 기부 주체와 관련된 정부정책의 기본방향은 개인의 기부를 최대한 활성화하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 또한 기업의 기부에 대한 의사결정이 소유주에 의해서 독단적으로 이루어지지 않고, 투명하게 운영되는 이사회에 의해서 이루어지는 성숙한 기업경영이 가능할 때 기업의 기부를 확대하기 위한 정책적 지원을 고려할 수 있을 것이다.

2007년 세법 개정을 통해 지정기부금의 소득공제 한도를 2008년 15%, 2010년부터 20%로 확대하였다. 세제지원의 확대 이전에 기부금 수혜단체의 투명성을 제고하는 제도가 선행되어야 하며, 제도의 정책 효과를 검증하기 이전에 추가적인 세제지원의 확대방안을 제시하는데 이견이 있을 수 있으나, 개인기부에 대한 추가적인 지원의 여지는 있는 것으로 판단된다(예: 2012년부터 25%로 확대 등).

### 3. 기부 인프라 확충

다양한 형태의 기부가 활성화될 수 있도록 환경을 조성하고 관련제도를 정비함으로써 개인의 기부 참여가 확산되도록 도모하여야 한다.

기부자가 기부수요에 대한 정보 및 기부방법에 대한 정보를 쉽게 구할 수 있도록 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 ‘기부포털’ 등을 구축하고, 다양한 기부 유형을 발굴하고 전략적 모금활동을 추진할 수 있는 전문성 있는 모금기관을 양성하고 이를 활성화함으로써 다양한 형태의 기부를 활성화시킬 필요가 있다. 그리고 기부 관련 통계를 체

계적으로 구축하여 실태를 정확히 분석함으로써 향후 기부와 관련된 정책이 현실을 정확히 반영할 수 있도록 환경을 조성하고, 현금기부뿐만 아니라 현물기부 및 자원봉사활동 등 다양한 형태의 기부 참여를 촉진할 수 있도록 다양하고 체계적인 기부 인프라를 확충할 필요가 있다.

#### 가. 기부단체 연계 및 안내 상담 인프라 구축

개인기부 활성화를 위해서는 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 인프라(예. '사회공헌콜', '기부포털' 구축) 확충을 위한 노력이 필요하다. 복지부 '보건복지콜센터(129)' 등 기존 인프라와의 연계방안 모색 및 복지부 사회공헌정보센터의 DB를 발전시켜 기부를 희망하는 일반시민이 기부의 수요처, 기부방법 등에 대한 정보를 쉽게 접근할 수 있도록 시스템을 정비할 필요가 있다.

#### 나. 전문성 있는 모금기관의 양성 및 활성화

<표 2-VI-2>를 통해 주요 모금기관 모금실적의 유형별 비율을 살펴보면, 각 기관 간 유형별 비율이 상이함을 알 수 있다

2009년 기준 주요 모금기관의 개인에 대한 기부는 평균 62.1%이고, 법인에 대한 기부는 평균 37.9%로 나타난다. 그러나 사회복지공동모금회의 경우 개인 기부가 15.8%(2009년)인 반면, 법인에 의한 기부는 84.2%(2009년)로 다른 기관에 비해 법인에 대한 기부가 월등하게 많은 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 우리나라의 기부문화가 개인 중심으로 전환되어 정착되고 있는 큰 흐름에 역행되는 것으로 개인은 소득의 100%(다른 단체는 20%), 법인은 소득의 50%(다른 단체는 5%)까지 소득공제를 허용하고 있는 현행 세제의 결과로 볼 수 있다. 따라서 사회복지공동모금회의 경우에도 다른 모금단체에 제공되는 것과 유사한 수준의 세제혜택을 적용하여 모금시장에서 공정한 경쟁의 환

경을 조성하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 통해 전문기관의 다양화를 통해 모금기관 간 선의의 경쟁이 이루어진다면, 선의의 경쟁을 통해 전략적인 모금활동 등 다양한 형태의 모금 프로그램을 기대할 수 있을 것이다.

<표 2-VI-2> 주요 모금기관 모금실적 유형별 비율

(단위: %)

구분	기관명	기부유형	2006	2007	2008	2009
법정 모금 기관	사회복지공동모금회	개인	12.7	12.9	13.7	15.8
		법인	87.3	87.1	86.3	84.2
	대한적십자사	* 세대주 대상 기부(90% 이상), 법인기부 미비				
일반 모금 기관	굿네이버스	개인	86	88	89	92
		법인	14	12	11	8
	유니세프	개인	93	91	91	94
		법인	7	9	9	6
	이름다운재단	개인	56	47	60	55
		법인	44	53	40	45
	국제기아대책기구	개인	50.7	47.5	49	53.9
		법인	49.3	52.5	51	46.1
	평균	개인	59.7	57.3	60.5	62.1
		법인	40.3	42.7	39.5	37.9

전략적 모금을 통해 기부 규모를 늘리고, 모금시장 내의 경쟁체제 도입을 통해 모금단체 간의 연계 등 모금기관의 업무방식 개선을 유도할 필요가 있다.

#### 다. 기부관련 통계의 체계적 구축 및 공개 확대

기부의 중요성이 최근 지속적으로 부각되고 있음에도 불구하고 현재 우리나라의 기부 관련 통계는 매우 취약한 형편이어서 이에 대한

방안의 마련이 시급한 상황이다. 비영리공익단체에 대한 인허가 및 관리를 맡고 있는 각 부처의 경우 전혀 통계 구축의 노력을 하지 않고 있으며, 국세청의 경우 소득공제 대상에 해당하는 기부금의 규모만 파악하고 있어서 전체의 모습을 파악하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 실태분석에 매우 중요한 분야별 기부에 대한 내용은 세무신고서식에 포함되지 않아 파악이 되지 않고 있다.

기부 활성화를 위해서는 기부의 규모, 소득수준별 기부실태, 분야별 기부현황 등 관련정보의 공개가 필수적이며, 관련정보의 공개를 통해 우리나라 기부의 현 주소를 알리고 바람직한 방향으로 기부를 유도할 필요가 있다.

기부 수혜단체를 관리하고 있는 각 부처를 통해 기부금 규모 및 성격을 파악하고, 국세청 세금신고서식의 개선을 통해 기부 관련 통계를 파악(예: 기부금명세서 코드 처리로 기부분야별 규모 파악)함으로써 장기적으로는 기부 관련 통계가 체계적으로 축적될 수 있도록 통합적 기부 통계 구축을 위한 방안을 강구하고, 단기적으로는 관련부처의 협조를 통해 통계를 생성하려는 노력이 필요하다.

미국의 경우 비영리 분야의 통계를 구축하는 국가기관에서 비영리 분야에 대한 실태를 파악하는 것은 물론이고 여러 가지 비영리 분야 관련 통계서비스를 제공하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 판단된다.

NCCS(The National Center for Charitable Statistics)는 미국의 비영리 분야에 대한 데이터를 축적하는 국가기관으로 NCCS의 조사영역은 데이터를 수집하는 활동 및 비영리영역의 필요에 부합하기 위해 데이터 및 정보를 발전시키는 활동을 수행하며, 전산화 프로젝트·지출조사 프로젝트·세부영역 분석·모금 효율화 프로젝트·비영리 기부금과 비용의 관리 등 상당히 광범위한 범위의 서비스를 수행하고 있다. NCCS는 비영리영역에 대한 양질의 데이터를 널리 확산·발전시키고 비영리 영역과 정부, 상업적 영역과 시민사회 간의 상호관계에 대한

연구의 도모를 목표로 하는 기관이다.

#### 4. 기부 수혜단체의 투명성 제고

기부를 활성화하기 위해서는 기부단체에 대한 기부자의 신뢰성을 제고하는 것이 가장 시급히 개선해야 할 필수적인 사항 중 하나이다. 즉, 자신이 기부한 기부금이 투명하게 지출되고 있는지를 기부자가 확인할 수 있도록 기부금을 수령하는 단체의 투명성을 제고하는 방안을 적극 강구해야 한다.

개인기부가 가장 활발한 미국의 경우 기부받는 단체의 투명성 확보를 위하여 IRS에서 공익성 검증 테스트를 주기적으로 시행하여 그 기준에 미달하는 단체에 대해서는 면세 자격을 박탈하는 등 단체의 투명성 확보를 위한 제도가 잘 정비되어 있다. 또한 민간부문에서도 Guide Star라는 공공자선단체를 통하여 자발적으로 단체들의 기부금 지출내역을 공개하도록 유도하고 있으며, 이에 대한 단체들의 호응도가 높은 편이어서 투명성 제고를 위한 민간 스스로의 노력이 잘 정착되어 가고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 판단된다.

최근 도입된 정보공개 의무제도는 의무제출 서식 중 중복 신고사항을 축소하고 자산뿐만 아니라 수입도 고려하여 단체 규모에 따른 보고 서식 내용을 개선하여 투명성을 제고할 필요가 있다. 비영리공익단체의 투명성과 관련하여서는 최근의 세법개정을 통해 제도적 보완이 많이 이루어졌으나, 아직도 자발적인 정보공개 등 개선의 여지가 많이 있는 것으로 판단된다.

#### 5. 공익법인에 대한 규제 완화

비영리공익활동의 활성화를 주식 기부에 대한 증여세 면제는 미국은 20%, 일본은 50%의 한도를 적용하고 있으므로, 우리도 성실 공익

법인의 경우 동일기업 주식에 대한 발행주식총수의 5% 제한과 계열기업 주식에 대한 총자산가액의 30% 제한을 상향조정하는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 또한 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한 범위 역시 중장기적으로 완화하는 것을 검토할 필요가 있다.

## 6. 다양한 기부모델의 개발 및 지원 확대

개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 형태의 기부모델이 개발되어야 하며, 이를 뒷받침하는 지원제도를 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간기부가 가장 활성화되어 있는 미국에서 현재 기부 수단으로 활용되고 있는 모델을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하는 노력을 기울일 필요가 있다.

### 가. 유 증

유증은 장래에 유언에 의해 재산을 기부하기로 하는 형태로 한국에서도 이미 시행되고 있으나 그 규모 등 관련정보가 공개되고 있지 않는 실정이다.

Giving USA 2009를 통해 미국의 유증 현황을 살펴보면, 유증은 기부주체별 순위에서 세 번째를 차지하며 활발하게 시행되고 있다. 2008년 미국의 유증에 의한 기부는 226.6억달러로 전체 기부의 7.5%를 차지하고 있는 것으로 조사되어 유증이 기부의 중요한 수단으로 자리잡고 있다

유증에 의한 기부를 확산시키기 위해서는 한국사회의 유증 현황을 면밀하게 검토하여 현황을 파악하는 것이 선결되어야 하며, 유증에 의한 기부 활성화를 위해 이를 유인할 수 있는 제도적 지원책을 더욱 적

극적으로 모색할 필요가 있다. 이를 통해 우리나라도 유증에 의한 기부의 활성화 방안에 대해 재검토 작업이 필요한 것으로 생각된다.

#### 나. 공익신탁(charitable trust)

공익신탁은 기부의 한 방법으로서 기부의 의사를 가지고 설립된 반복할 수 없는 신탁을 말하며, 공익잔여기부신탁(Charitable remainder trusts, CRT)과 공익우선신탁(Charitable lead trusts, CLT)이 존재한다.

공익잔여기부신탁(Charitable remainder trusts, CRT)은 기부자가 재산을 기부하고 생존하는 동안 기부한 신탁에서 나오는 재원을 통해서 생활을 유지한 후 남은 재산을 기부하는 것으로 우리의 사회환원기부신탁과 유사한 기부모델이다. 공익잔여기부신탁은 기부한 금액의 일부를 기부자에게 소득으로 제공하여 기부자가 생존하는 동안 유동성을 제공해줌으로써 생활을 유지시켜줄 뿐만 아니라 이후 기부한 재산에 대해 상속세를 감면해 준다는 측면에서 의의를 지닌다. 이 제도의 특징은 신탁을 설정한 이후에는 이를 반복할 수 없다는 것이며, 은퇴에 대한 계획과 소득분배에 있어 유연성을 제공한다는 점에서 의미가 있다. 반면, 우리나라의 사회환원 기부신탁의 경우 2008년 도입되었으나, 지금까지 활용실적이 미미한 상황이다.

공익우선신탁(Charitable lead trusts)도 고정된 금액이나 신탁의 일정 비율을 기부자에게 지불한다는 점에서 공익잔여기부신탁(Charitable remainder trusts, CRT)과 유사하나, 공익우선신탁은 신탁 기간의 말미에 잔여분을 기부자 또는 상속자에게 되돌려 줄 수 있게 되어 있다.

공익신탁(charitable trust)은 부유층의 기부를 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 설립이 상대적으로 용이한 장점이 있는 기부수단이다. 현재 법무부가 주관하여 도입을 위한 검토 작업이 진행중에 있으며, 기부의 확산을 위해 심도 있는 검토가 필요하다.

#### 다. 기부자조언기금(donor advised fund)

기부자조언기금(donor advised fund)은 재단을 설립할 때 필요한 여러 가지 문제에 대한 대안으로 만들어진 시스템으로 민간재단 설립 시 발생하는 다양한 번거로움 없이 민간재단의 설립과 유사한 혜택을 누릴 수 있다는 측면에서 의의를 지닌다.

기부자조언기금은 가족이나 개인 및 법인 등이 가지고 있는 자산(현금, 뮤추얼 펀드, 채권, 거래 가능한 증권, 부동산 등) 자체를 기부할 수 있도록 형성된 기부의 한 형태로서 번복할 수 없다는 특징이 있으며, 기부자조언기금을 통해 기부를 하게 되면, 기금의 이름 및 자선 단체에 기부되는 시기를 선택할 수 있다. 따라서 민간재단의 설립 및 운용에는 다양한 제약이 존재하지만, 기부자조언기금은 이러한 제약에서 벗어나 직접 민간재단을 설립하는 것보다 쉽고 저렴한 비용으로 민간재단을 운용할 수 있도록 도와준다는 측면에서 의의를 지니며, 기부자는 각종 비용의 절감과 관리의 편리성 및 조세감면 등의 포괄적인 혜택을 받는다.

미국의 기부자조언기금의 현황을 살펴보면, 2003년 82,266개에서 2007년 112,539개로 약 49% 증가하였다. 2007년 기준 미국의 기부자조언기금은 2006년에 비해 12.2% 성장하였으며, 평균 규모는 225.875달러로 전년 대비 8% 성장하여 빠른 성장세를 보이고 있다.

기부자조언기금은 설립시 재단의 설립비용을 감수하지 않아도 되고, 인적·법적 비용을 포함한 관리비용을 부담하지 않을 수 있다. 기부자조언기금의 설립으로 각종 조세 및 재단에 대한 제재를 피할 수 있을 뿐만 아니라 세금공제의 혜택도 받을 수 있다. 최근 기부자조언기금이 빠르게 증가한 원인은 이와 같은 기부자조언기금의 다양한 특혜 때문인 것으로 추정된다.

## 7. 기부금 관련제도의 단순화

현재 기부금 관련제도는 기부자가 개인인지 법인인지의 여부 및 기부 수혜단체의 공익성 정도에 따라 법정, 특례 및 지정기부금으로 구분하고 있고, 유사기능을 수행하는 단체에 대한 기부금의 공제한도가 상이한 점 등은 형평성 제고 및 효율적인 제도 운영을 위하여 개선의 여지가 있다고 판단된다.

기부금 관련제도가 지나치게 복잡한 측면이 있으므로 제도의 단순화를 위한 노력도 요구되며, 제도의 단순화를 위해서는 특례기부금 제도가 우선 정비되어야 하고, 단체의 공익성을 객관적으로 보장할 수 있는 검증시스템을 개발하여 공익성 정도에 따라 세제지원의 수준이 결정되도록 전반적인 시스템의 재정비가 요구된다.

## 참고문헌

- 강철희 · 이민영, 『부유층 기부문화 활성화를 위한 연구』, 부유층 기부문화 활성화를 위한 연구결과 발표 세미나, 아름다운재단 기부문화연구소 기획연구 시리즈 2, 아름다운재단 기부문화연구소, 2009. 4.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- 손원익 · 김진수, 「기부문화 활성화 및 공익법인의 투명성 제고방안」, 기부문화 및 공익법인에 관한 정책토론회 발표자료, 2007. 7
- 손원익 · 김정아 · 송은주, 「주요국의 기부금 세제지원 현황」, 한국조세연구원, 2007.11
- 손원익 · 박태규, 『한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징, 관련 정책방향-』, 한국조세연구원, 2008. 2
- 전경련, 『기업 · 기업재단 사회공헌백서』, 2007 · 2008
- 통계청, 『가계동향조사』, 각 연도
- 한국조세연구원, 「기부문화 선진화 방안」, 한국조세연구원, 2010.
- CAF, “International comparisons of charitable giving,” November 2006
- Guide to Using NCCS Data, August 2006
- GivingUSA foundation, “Giving USA 2009,” 2009
- IRS, “Determining the Value of Donated Property,” Publication 561, April 2007.
- National Philanthropic Trust, “Donor Advised Fund Market - An analysis of the overall market and trends,” November 2008.

UK Giving 2009

<http://www.irs.gov>

<http://nccs.urban.org>

[www.tax-effectivegiving.org.uk](http://www.tax-effectivegiving.org.uk)

[www.mof.go.jp](http://www.mof.go.jp)

<http://www.nta.go.jp>

## 제 3 편

# 나눔문화 확산을 위한 법제 개선

이 순 태 (한국법제연구원)

## I. 서론

일반적이며 전통적으로 공익의 결정과 실현은 국가 내지는 행정주체가 전담하는 것으로 생각되어져 왔고, 따라서 정부는 행정활동을 계획하거나 집행하는 과정에서 독점적으로 공익 판단을 수행하여 왔다.

그러나, 현대에서는 행정작용의 일부가 민간에 위탁될 뿐만 아니라, 협치(거버넌스), 파트너십(PPP) 등으로 공동 집행되는 경향에 있다.

또한, 신자유주의 등으로 민간부문의 활력이 강조되면서, 민간에서 할 수 있는 부분은 민간이 수행할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 또한 개인이 할 수 있는 부분은 개인이 하고, 그 나머지는 지역공동체, 그리고 국가 차원으로 확장되어 가는 ‘보충성의 원칙’, ‘자기결정권’의 존중 등이 강하게 주장되고 있다.

다양한 목적을 가지고 있는 ‘나눔’은 공적 기구를 통한 ‘나눔’을 보충하는 의미에서 또는 더 나아가 개인이나 지역공동체의 ‘나눔’을 기본으로 하는 문화가 일정 정도 필요한 것으로 생각된다. 공동체 이익의 증진을 개인이나 지역공동체에 위임하는 것에 대해서는 ‘정부의 의무를 포기’하는 것이라는 비판이 제기될 수 있으나, 자원의 배분 내지 그 방식에서 개인이나 단체 상호 간의 나눔이 최적인 분야에서 적절한 방법을 사용한다면 그 비판은 적확한 것이라고는 할 수 없다.

현재 다양한 분야에서 민간부문의 활동이 증대되고 있고, 이러한 활동에 대한 중요성의 인식이 확산되고 있으나, 이러한 현상을 법적 제도적으로 뒷받침해 줄 수 있는 법제는 충분히 완비되어 있지는 않다. 특히 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

첫째, 공익활동을 수행하려는 민간단체에 대한 ‘법적 승인’이 용이하게 되어 있지 않다. 공익활동을 수행하고자 법인을 설립하려고 하는

경우, 주무관청의 허가를 받아야 한다(민법 제32조, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조 등).

둘째, 공익활동 민간단체에 대한 업무의 감독기관이 각 중앙행정기관으로 분산되어 있고(민법 제37조 등), 감독기관이 다원화되어 있다. 이에 따라 감독을 받게 되는 민간단체에 있어서는 규제의 형평성 내지 규제차익이 발생한다. 따라서 공익활동을 하는 단체를 통합적으로 관리·지원하는 기구에 관한 논의가 필요할 것이다.

셋째, 기부금품 등의 ‘주고 받는 것’에 관한 법제도를 국민이 알기 쉽게 설계할 필요가 있고, 나눔에 대한 제도적 유인책을 다양화할 필요가 있을 것이다.

넷째, 공익활동을 수행하는 민간단체는 자신의 공익활동에 대해, 정부나 국가기관이 수행하고 있는 정도의 설명책임(accountability)을 다해야 한다. 즉, 공익활동을 수행하고 있는 단체활동에 대한 ‘공시’가 제대로 이루어져야 하고, 이에 대한 법제도 설계 내지 감독권한 행사가 적절히 이루어져야 한다. 공익단체의 직접적 고객인 시민, 특히 기부를 하고자 하는 시민은 자신이 기부한 금품이 공익사업에 제대로 활용되고 있다는 것을 확인할 수 있어야 한다.

이상과 같은 문제점을 확인하고, 아래에서는 나눔문화 확산을 위해 기부금품의 모집절차 및 사용방법에 관한 법제와 그 확산주체에 관한 법제를 살펴보면서 개선방향을 제안하고자 한다. 여기에서 다루지 못한 보다 폭넓고 세밀한 연구 및 구체적 법제 개선은 추후에 다른 논문 또는 보고서에 미루고자 한다.

## II. 기부의 모집 등에 관한 법제와 문제점

기부금품 모집 그 자체가 나눔문화를 확산하는 것은 아니지만, 공익 민간단체가 공익활동을 영위하는 데 재원확보가 필수적이라는 점에서 기부금품 모집은 시민과 공익민간단체의 명확한 상호작용이다. 이러한 상호작용은 모집절차 및 모집된 기부금품의 사용방법, 설명책임의 이행 등에 따라 긍정적으로도 부정적으로도 작용할 수 있다. 이러한 점이 모집활동에 법적 규제의 근거가 되기도 하고, 모집활동에 대한 제도적 지원(예를 들면 각종 세금의 경감과 같은 제도적 지원)의 근거가 되기도 할 것이다.

### 1. 기부의 모집 등에 관한 법제 개관

#### 가. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

##### 1) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 연혁

###### ① 기부금품모집금지법

「기부금품모집금지법」은 1951년 11월 17에 제정법률 제224호로 제정된 법률이다. 이 법률이 제정될 당시에는 '6·25사변 이후 국토의 태반이 전화를 입고 국가의 재정이 곤란하게 된 상황에서 시국대책 또는 멸공구국운동 등의 미명하에 기부금품모집행위가 성행'되고 있었기 때문에, 이러한 '기부금품 모집행위로부터 국민의 재산권과 생활안정을 보장하고, 건전한 사회질서를 확립하고자 하는 목적'으로 이 법률이 제정되었던 것이다.

이 법은 「기부금품모집금지법」이라고 하는 명칭에서도 알 수 있는 바와 같이 기부금의 모집을 사회적으로 바람직하지 않은 것 또는 유해한 것으로 간주하여 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 인정될 수 있는 모집목적을 7개로 한정하고 있을 뿐만 아니라 이에 해당하는 경우에도 행정청의 허가를 얻도록 하고 있었다.

「기부금품모집금지법」(1951. 11. 7. 법률 제224호로 제정되고 1970. 8. 12. 법률 제2235호로 개정된 것) 제3조제1항 본문은 “누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다.”고 하여 기부금품 모집에 대한 원칙적 금지를 규정하고, 그 단서조항에서 “다만, 左의 각 호의 1에 해당하는 경우에 한하여 내무부장관과 도지사 또는 서울 특별시장은 기부심사위원회의 심의를 거쳐 이를 허가할 수 있다.”하여 예외적으로 허용될 수 있음을 규정하고 있다.

예외적으로 허용되는 모집목적으로는 “1. 국제적으로 행하여지는 구제금품, 2. 천재, 지변 기타 이에 준하는 재액을 구출하는데 필요한 금품, 3. 국방기재를 헌납하기 위한 금품, 4. 현충기념시설의 설치와 자선사업에 충당하기 위한 금품, 5. 전국적 규모로 사용할 수 있는 체육시설의 설치를 위한 금품과 올림픽에 참여할 선수의 파견을 위한 금품, 6. 국제적인 반공기관의 설치를 위한 금품, 7. 국제기능올림픽대회에 참석할 선수의 파견을 위한 금품”의 7가지이다.

위 제3조에 대한 위헌제청사건(헌재결 1998.5.28, 96헌가5)에서 헌법재판소는 ‘기부행위의 허가여부를 행정청의 재량행위로 한 것’에 대한 판단에서 다음과 같이 판시하였다<sup>15)</sup>.

“법의 허가가 기본권의 본질과 부합하려면, 그 허가절차는 기본권에 의하여 보장된 자유를 행사할 권리 그 자체를 제거해서는 아니되고 허

15) 기부금품 모집행위의 허가여부를 행정청의 자유로운 재량행위로 한 것의 위헌 여부, 기부금품의 모집목적에 제한하는 허가절차의 위헌성에 관해 헌재결 1998.05.28, 96헌가5 【기부금품모집금지법 제3조 등 위헌제청】 참조.

가절차에 규정된 법률요건을 충족시킨 경우에는 기본권의 주체에게 기본권행사의 형식적 제한을 다시 해제할 것을 요구할 수 있는 법적 권리를 부여하여야 한다.”

“그런데 법은 제3조에 (중략) 어떠한 경우에 행정청이 허가를 할 의무가 있는가 하는 구체적인 허가요건을 규정하지 아니하고, 허가여부를 오로지 행정청의 자유로운 재량행사에 맡기고 있다. 따라서 기부금품을 모집하고자 하는 자는 비록 법 제3조에 규정된 요건을 충족시킨 경우에도 허가를 청구할 법적 권리가 없다. 다시 말하면 법 제3조는 허가를 재량행위로 형성하여 헌법상 부여된 기본권적인 권리의 행사여부를 행정청의 재량에 맡김으로써, 허가관청이 임의로 국민의 기본권적 권리를 처분할 수 있는 길을 열어 놓았다. 그러므로 법 제3조는 기부금품을 모집하고자 하는 국민에게 허가를 청구할 법적 권리를 부여하지 아니 함으로써 국민의 기본권 -행복추구권-을 침해하는 위헌적인 규정이다.”

또한 ‘기부행위 모집목적의 제한한 것’에 대해서는 비례원칙(과잉금지 원칙), 특히 ‘침해의 최소성’ 기준을 적용하면서 다음과 같이 판시한다.

“법이 의도하는 목적인 국민의 재산권보장과 생활안정은 모집목적의 제한보다도 기본권을 적게 침해하는 모집행위의 절차 및 그 방법과 사용목적에 따른 통제를 통해서도 충분히 달성될 수 있다 할 것이므로, 모집목적의 제한을 통하여 모집행위를 원칙적으로 금지하는 법 제3조는 입법목적의 달성하기에 필요한 수단의 범위를 훨씬 넘어 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라 아니할 수 없다.”

헌법재판소의 위헌결정에서 알 수 있는 바와 같이 『기부금품모집금지법』이 의도하는 모집행위의 원칙적 금지는 제정당시의 시대적 상황과는 완전히 다른 사회상황에서는 더 이상 존재할 수 없는 것이었다고 할 수 있다.

## ② 기부금품모집규제법

『기부금품모집금지법』은 1995년 12월 30일에 법률 제5126호로 전부 개정(1996년 7월 1일 시행)되면서 제명이 『기부금품모집규제법』으로 바뀌고, 법의 목적도 “기부금품의 무분별한 모집을 규제하고 기부금품의 모집 및 사용의 투명성을 높이려는 것”으로 수정되면서, 종전의 기본권행사의 ‘여부’에 관한 규제에서 기본권행사의 ‘방법’에 관한 규제로써 공익을 실현할 수 있도록 시도하고자 하였다.

상기 헌법재판소의 결정에서 지적된 ‘모집목적의 제한’에 관한 규정을 보면 제4조제2항에서 기부금품 모집의 목적사업을 4가지로 규정하고 있다. 이는 종전 7가지였던 예외적 모집허가 대상을 오히려 4가지로 줄여서 모집허가 대상이 줄어드는 것과 같이 생각되지만, 그 내용이 구제사업, 구휼사업, 자선사업 등으로서 내용의 포괄성과 추상성이 강화되어 모집허가의 여지가 확장되었다고 할 수 있다<sup>16)</sup>. 다만, 여전히 모집목적의 제한을 통해 원칙적으로 기본권행사의 여부를 제한하고 있다는 점에서 문제가 남아 있다<sup>17)</sup>.

또한 『기부금품모집규제법』은 기부금품의 모집에 대해 허가제를 취하고 있다는 점에서 『기부금품모집금지법』과 차이가 없으나, 그 허가제가 ‘기부행위의 허가여부를 행정청의 재량행위로 한 것’인지 문제된다.

【구 기부금품모집규제법 제15조제1항제1호 등 위헌소원】 사건에

- 
- 16) 현재결 2010.2.25, 2008헌바83 【구 기부금품모집규제법 제15조 제1항 제1호 등 위헌소원】에서 “기부금품 모집을 허가해야 할 사업의 범위를 넓게 규정하면서 일반조항을 통하여 대부분의 공익사업에 대한 기부금품 모집이 가능하도록 하고 있는 점 등을 고려할 때 기본권의 최소침해성 원칙이나 법익균형성 원칙에 반한다고 보기도 어렵다. 따라서 이 사건 허가조항은 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙에 위반하여 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유를 침해하지 않는다.”고 판시하고 있다.
- 17) 위 헌법재판소 결정에서의 조대현 재판관은 “기부금품모집금지법이 기부금품모집규제법으로 전부 개정되면서 기부금품 모집 허가의 대상에서 제외되는 경우(법 제2조 1호 단서)와 허가대상인 공익사업의 범위(법 제4조 제2항 제4호)를 약간 조정하였지만, 기부금품 모집을 일정한 공익 목적에 한하여 허가한다는 기본골격에는 변함이 없다.”고 하면서 법 제4조제1항, 제2항에 대해 위헌의견을 제시하고 있다.

서 헌법재판소는 「기부금품모집규제법」의 입법목적이 「기부금품모집금지법」과 달리 ‘금지’가 아닌 ‘과잉모집 규제와 적정사용’이며, 기부금품 모집의 허가에 관한 행정청의 ‘재량’을 규정한 부분이 삭제되었다는 점을 고려하여, 허가는 일반적·상대적 금지를 전제로 하여 법률상 요건이 충족되면 자연적 자유를 회복시키는 통상의 허가가 이루어지도록 한 규정이라 해석하고, 법상 기부금품의 모집과 관련한 다른 구체적인 허가의 요건에 관한 규정이 없는 이상 허가권자로서는 법 제4조 제2항이 허가의 대상으로 정한 사업에 대하여 기부금품 모집허가 신청이 있는 때에는 이를 허가하여야 할 것이라고 판시하고 있다. 말하자면, 「기부금품모집규제법」의 허가는 기속행위<sup>18)</sup>라고 판단하고 있다.

「기부금품모집규제법」상 허가의 법적 성질을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

기부금품 모집허가의 법적 성질에 관해 헌법재판소의 결정(2008헌바83)에서 참조하고 있는 대법원 1999. 7.23. 선고 99두3690 판결은 기부금품 모집허가는 기본권적 자유를 회복시켜 주는 “강학상의 허가”의 성질을 가진다고 하며, 따라서 특별한 사정이 없는 한 당연히 허가되어야 할 행위로서 판시하고 있다.

다만, 법률의 규정 전체를 살펴보자면, 기부금품의 모집허가를 강학상의 허가, 즉 일반적·상대적 금지의 해제로 보기에 무리가 있다. 「기

18) 헌법재판소 결정문의 다음과 같은 표현을 참조할 것. “법은 그 목적 자체를 ‘금지’가 아닌 ‘과잉모집 규제와 적정 사용’에 두고 있고(제1조), 이 사건 허가조항은 기속적인 기부금품 모집허가를 규정하고 있다는 점에서 구 기부금품모집금지법 아래에서의 허가제와는 법적으로 그 성격을 달리한다.”, 또한 “이 사건 허가조항은 기부금품 모집을 허가해야 할 사업의 범위를 매우 포괄적이고 일반적으로 규정하고 있어, 허가의 대상에서 제외되는 사업은 영리 목적 등 사익을 위한 사업이나 불법행위를 목적으로 하는 사업 등과 같이 제한적인 범위로 한정될 수밖에 없다 할 것이므로, ‘특정한 공익사업’에 한해 허가권자의 재량으로 기부금품 모집을 허용할 수 있도록 하였던 구 기부금품모집금지법 아래의 허가제와는 확연히 구분된다.”, “허가를 요하는 기부금품 모집의 범위가 한정적이고, 넓은 범위의 공익목적 사업에 대하여 허가가 기속적으로 이루어진다는 점을 고려할 때”

부금품모집규제법』은 제명과 입법목적이 각각 ‘금지’에서 ‘규제’로, ‘금지’에서 ‘과잉모집 규제와 적정사용’으로 개정되고, 허가를 규정한 조문의 표현이 개정되었지만, 모집허가 사업대상을 한정하고 있고, 허가 시에는 기부심사위원회의 심의를 받도록 하고 있는 것 등과 같은 구조는 동일하다.

모집허가 대상사업의 범위가 “매우 포괄적이고 일반적으로 규정”되어 있다는 점은 한편으로는 허가의 대상에서 제외되는 사업이 제한적인 범위로 한정될 수밖에 없다고 할 수 있으나, 다른 한편으로는 허가 대상 사업에 해당하는지에 관해서 행정청의 판단여지 내지는 재량이 작용할 수 있다고 할 것이다.

또한 이 허가는 강학상의 허가가 아니라, “예외적 승인(허가)”로서의 성질을 가지고 있다고 볼 수 있는 여지도 있다. “예외적 승인(Ausnahmebewilligung)”이란 사회적으로 有害한(sozialsch adlich) 행위로 인하여 일반적으로 금지된 행위를 예외적으로 할 수 있게 하여 주는 행정행위를 의미한다. 예컨대, 주거지역 내의 주택건축은 “강학상 허가(통제허가)”의 대상이 되는 데 대하여, 개발제한구역 내의 건축은 예외적 승인의 대상이 된다고 보는 것이다<sup>19)</sup>.

기부금품의 모집허가에 관한 규정이 ‘법률상 요건이 충족되면 자연적 자유를 회복시키는 통상의 허가가 이루어지도록 한 규정’이라 해석될 수 있는지 『기부금품모집규제법』, 『기부금품모집규제법시행령』을 살펴보고자 한다.

법률상 요건이 규정되어 있는 것은 모집허가 대상사업에 관한 것이고, 이를 충족했다고 할지라도, 허가권자인 내무부장관은 시·도지사가 모집자의 경력 및 신용정도에 대한 조사를 한 후 기부금품모집허가의 적부에 관한 의견을 참조해야 하고(동 시행령제3조제3항), 국회 내

19) 김남진, 「기부금품모집허가의 성질 등」, 『법률신문』, 2000년 4월 6일, 제2873호; 동, 「寄附金品募集許可의 性質등」再論, 2000년 5월 25일, 제2887호 참조.

무위원회 소속 국회의원이 부위원장이 되는 기부심사위원회의 심의를 거쳐야 하며(동 시행령제7조제2항), 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우(동법 제4조제2항제4호)으로 기부금품모집허가를 하고자 하는 때에는 기부금품의 모집 필요성에 관하여 미리 국무회의의 심의·의결을 거쳐야 한다(동 시행령제3조제4항)고 규정하고 있다.

모집허가에 관한 관련 규정을 살펴보자면, 법률상 요건을 충족하면 당연히 허가권자가 허가를 부여하는 것이 아니라, 시·도지사에 의한 적합의견, 기부심사위원회의 심의결과, 허가대상 사업에 관한 일반규정에 대해서는 국무회의의 심의·의결 결과에 따라 결과가 달라지게 되어 있다는 점을 알 수 있다.

이처럼 「기부금품모집규제법」상의 모집허가도 행정청에 판단여지 내지는 재량을 부여하고 있음을 알 수 있다<sup>20)</sup>.

## 2) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

「기부금품모집규제법」은 2006년 3월 24일 법률 제7908호로 개정되면서 제명이 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」로 바뀌었다. 성숙한 기부문화의 조성과 건전한 기부금품 모집제도의 정착에 기여할 수 있는 방향으로 법률의 내용이 변경되었고, 이에 따라 법률의 제명도 연혁적으로 보자면 「금지법」-「규제법」-「모집 및 사용에 관한 법」으로 전환되었다.

개정된 법률은 기부금의 모집 및 사용에 관한 절차를 보다 상세히 규정하여 기본권행사의 방법을 규제하는 것으로, 주요한 개정내용으로는 기부금품의 모집을 허가제에서 등록제로 전환하고, 기부금품출연강요의 금지에 관한 규정, 모집비용 충당비율의 조정에 관한 규정, 감사보고서의 제출에 관한 규정의 신설이다.

---

20) 예외적 허가(승인)에 대해서는 김동희, 『행정법 I』(제14판), 박영사, 2008, 288~289면 참조; 박균성, 『행정법론(상)』(제8판), 박영사, 2009, 308~309면 참조.

### ① 허가제에서 등록제로의 전환

사업활동 등을 행정적으로 규제할 필요가 있는 경우에는 규제의 중도에 따라 가벼운 규제로 충분한 경우에는 ‘신고제’에 의하지만 통상의 경우에는 ‘허가제’를 규정하여 법률요건을 충족하고 있는지 등을 심사하여 요건을 충족하면 허가하도록 하고 있다. 그러나 허가제와 같은 엄격한 심사가 필요없고, 다만 일정한 자격요건을 갖추었다고 증명할 수 있으면 업무개시를 인정하여도 좋은 경우에는 유연한 시스템으로서 ‘등록제’가 채용된다. 등록제는 신고제와 허가제의 중간에 위치하는 업무감독시스템이다<sup>21)</sup>.

위와 같이 등록제는 허가제가 완화된 업무감독시스템이라고 할 수 있으나, 현행법률의 등록제가 「기부금품모집규제법」에서의 허가제 보다도 완화된 업무감독시스템인지에 대해서는 법령 전체의 취지나 법률효과의 성격 등을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 것이다.

허가제를 취하고 있던 「기부금품모집규제법」에서 “북한어린이를 위한 의약품 지원을 위하여 성금 및 의약품 등을 모금”이 법 제4조제2항 제1호의 ‘국제적으로 행하여지는 구제사업’에 해당하는 이상 그 모집행위를 금지할 만한 다른 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 할 것임에도 단순히 ‘준조세 폐해 근절 및 경제난 극복’이라는 이유를 내세워 이를 불허한 것은 재량권을 일탈하거나 남용한 것으로서 위법하다고 판단한 판결<sup>22)</sup>에서 알 수 있는 바와 같이, 허가라고 하더라도 법률에서 정한 요건에 해당하는 한 그 밖의 재량이 개재될 수 없음을 알 수 있다. 이는 등록제에 있어서도 동일한 것이다.

### ② 등록제의 행정준수비용

기부금품 모집에 대한 등록제를 통해 기본권행사에 대한 규제가 허가제에 비해 완화된 것인지를 검토하기 위한 하나의 방법으로 행정준

21) 최정일, 『행정법의 정석』(행정법 I), 박영사, 2009, 217면 참조.

22) 대법원 1999. 7. 23. 선고 99두3690 판결 참조.

수비용의 경감여부를 살피고자 한다. 특히 등록신청을 할 때에 제출해야 하는 각종 신청서 및 첨부서류의 작성 등에 관한 비용이 허가제에 비해 완화된 것인지를 살펴보면, 실질적 규제완화가 이루어졌는지 확인할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

<표 3-II-1>에서는 등록제를 취하고 있는 현행 법률에서 등록신청시에 제출해야 하는 신청서 및 첨부서류가 허가제를 취하고 있는 「기부금품모집규제법」에서의 허가신청서(그 기재내용 포함) 및 첨부서류와 동일하다는 점이다. 말하자면, 기부금품의 모집을 위해 등록을 신청할 경우에 개인 또는 법인 등이 부담해야 하는 각종 정보제공의무가 양적 및 질적으로 경감되지 않았다는 점이다.

### ③ 경력 및 신용정도와 사업수행능력 유무의 조사

시·도지사는 기부금품 모집등록 신청을 받으면 등록의 적부에 관한 의견을 첨부하여 행정안전부장관에게 보내야 한다. 이 경우에 시·도지사가 행정안전부장관에게 의견을 보내기 위해 조사해야 하는 사항은 <표 3-II-2>와 같다. 조사사항의 구체적 내용을 보면 첫째, 모집자가 개인인 경우에는 그 경력과 신용정도, 둘째, 모집자가 법인이나 그 밖의 단체인 경우에는 그 자산·신용정도와 대표자의 경력·신용정도, 셋째, 모집된 금품으로 하려는 사업의 수행능력 유무이다.

행정안전부장관이 하는 기부금품 모집에 대한 등록을 위해 시·도지사에게 이러한 조사의무를 부여할 수는 있으나, 시도지사의 이러한 조사에 시간적, 금전적 비용이 소요될 것이다. 좀 더 문제가 될 수 있는 것은 시·도지사의 조사의견에 관한 구체적 기준이 법령에는 결여되어 있고, 이에 대해서는 상당한 정도의 재량이 개입될 여지가 있다.

이는 허가에서 등록으로 제도가 바뀐 이후에, 처분의 실질심사권이 여전히 존재하고 있다는 것을 의미한다.

<표 3-11-1> 허가신청 및 등록신청시 제출해야 하는 서류 및 그 기재내용

기부금품모집규제법시행령	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률시행령
<p>제3조(행정자치부장관에 대한 허가신청 절차등) ① 행정자치부장관의 기부금품모집허가를 받고자 하는 자는 다음 사항을 기재한 허가신청서를 시·도지사에게 제출하여야 한다.</p>	<p>제3조(행정안전부장관에 대한 등록신청 절차 등) ① 행정안전부장관에게 기부금품 모집등록을 하려는 자는 등록신청서를 시·도지사에게 제출하여야 한다.</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집자의 주소·성명·생년월일·주민등록번호(모집자가 법인·정당 기타 단체인 경우에는 그 명칭, 주된 사무소의 소재지와 대표자의 주소·성명·생년월일)</li> <li>2. 모집의 목적</li> <li>3. 모집지역</li> <li>4. 모집의 방법</li> <li>5. 모집기간</li> <li>6. 모집금품의 종류, 예정수량 및 보관방법</li> <li>7. 사업계획 및 수지예산</li> <li>8. 모집비용의 예정액 명세와 조달방법</li> <li>9. 법 제7조제3항 단서의 규정에 의하여 방문모집의 허가를 받고자하는 경우에는 그 취지</li> <li>10. 모집사무소의 소재지와 그 대표자의 성명</li> </ol> <p>②허가신청서에는 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집자가 법인·정당 기타 단체인 경우에는 정관이나 당헌 또는 회칙·규약과 법인등기부등본이나 정당등록증 사본 또는 단체신고증등 당해 단체가 공인된 단체임을 증명하는 서류의 사본</li> <li>2. 법 제4조제2항제4호의 규정에 의하여 기부금품모집허가를 받고자 하는 자는 모집된 금품으로 행하고자 하는 사업에 대한 중앙행정기관의 장의 기부금품모집허가추천서</li> </ol>	<p>② 제1항의 등록신청서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집목적, 모집금품의 종류, 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간, 모집금품의 보관방법 등을 구체적으로 적은 모집계획서</li> <li>2. 모집비용의 예정액 명세 및 조달방법, 모집금품의 사용방법 및 사용기간 등을 구체적으로 적은 모집금품의 사용계획서</li> <li>3. 모집 사무소를 두는 경우에는 그 소재지</li> <li>4. 모집자가 법인·정당, 그 밖의 단체인 경우에는 정관, 당헌 또는 회칙·규약과 정당등록증 사본 또는 단체신고증 등 해당 단체가 공인된 단체임을 증명하는 서류의 사본</li> <li>5. 법 제4조제2항제4호아목에 따라 기부금품 모집등록을 하려는 자의 경우 모집된 금품으로 하려는 사업에 대한 중앙행정기관의 장의 기부금품 모집등록추천서</li> <li>6. 기부금품 접수를 위한 금융기관의 예금통장 사본</li> </ol>

<표 3-11-2> 기부금품의 모집허가 및 등록의 적부에 대한 의견

기부금품모집규제법시행령	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률시행령
<p>제3조(행정자치부장관에 대한 허가신청 절차등 )</p> <p>③시·도지사가 제1항의 규정에 의한 기부금품모집허가신청을 받은 때에는 다음 각호의 사항을 조사한 후 기부금품모집허가의 적부에 관한 의견을 첨부하여 이를 행정자치부장관에게 송부하여야 한다. &lt;개정 1999.2.5&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집자가 개인인 경우에는 그 경력 및 신용정도</li> <li>2. 모집자가 법인·기타 단체인 경우에는 그 자산 및 신용정도와 대표자의 경력 및 신용정도</li> <li>3. 모집된 금품으로 행하고자 하는 사업의 수행능력 유무</li> </ol> <p>④행정자치부장관이 법 제4조제2항제4호의 규정에 의하여 기부금품모집허가를 하고자 하는 때에는 기부금품의 모집 필요성에 관하여 미리 국무회의의 심의·의결을 거쳐야 한다. &lt;개정 1999.2.5&gt;</p> <p>⑤행정자치부장관이 기부금품의 모집을 허가한 때에는 모집허가서를 신청인에게 교부하여야 한다. &lt;개정 1999.2.5&gt;</p>	<p>제3조(행정안전부장관에 대한 등록신청 절차 등)</p> <p>③ 시·도지사는 제1항에 따른 기부금품 모집등록 신청을 받으면 다음 각 호의 사항을 조사한 후 기부금품 모집등록을 하는 것이 적합한지에 관한 의견을 첨부하여 행정안전부장관에게 보내야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집자가 개인인 경우에는 그 경력과 신용정도</li> <li>2. 모집자가 법인이나 그 밖의 단체인 경우에는 그 자산·신용정도와 대표자의 경력·신용정도</li> <li>3. 모집된 금품으로 하려는 사업의 수행능력 유무</li> </ol> <p>④ 행정안전부장관은 기부금품 모집등록을 하면 모집등록증을 신청인에게 내주어야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>⑤ 제2항에 따른 등록신청서를 제출받을 때에 담당공무원은 법인등기부등본(법인인 경우에만 해당한다)을 제출받는 것을 갈음하여 그 내용을 「전자정부법」 제36조제1항에 따라 행정정보의 공동이용을 통하여 확인하여야 한다. 다만, 기부금품 모집등록을 신청한 자가 이에 동의하지 아니하는 경우에는 해당서류를 첨부하도록 하여야 한다. &lt;개정 2010.5.4&gt;</p>

④ 동일한 행정형벌

또한, 기부금품 모집의 허가제를 취하고 있었던 「기부금품모집규제법」은 제15조에서 허가를 받지 아니하고 기부금품을 모집한 자에 대해

3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있는데, 등록제로 전환된 「기부금품법」에서도 모집등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집한 자에 대해 동일한 법정형을 규정하고 있는 점을 고려하면, 「기부금품법」에서의 허가제에서 등록제로의 전환은 기부금품 모집에 대한 규제적 성격이 여전히 강하게 남아 있다는 점을 보이면서, 기부금품의 모집행위에 대한 규제가 기능적으로는 거의 동일하게 작동하고 있다고 할 수 있다.

## 나. 재해구호법

### 1) 목적사업의 적용범위

이 법은 이재민에 대한 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 법률로서, 이재민의 보호와 생활안정에 기여함을 입법목적으로 한다(동법 제1조). 아래에서 보는 바와 같이 이 법은 「기부금품법」 제4조에 따라 기부금품법의 적용이 배제되는 법률이기는 하지만, 이 법에서 사용하는 “의연금품”은 반대 급부 없이 취득하는 금전 또는 물품이라는 점에서 「기부금품법」의 기부금품과 동일하나 “재해의 구호”라는 특정한 목적을 위한 것이라는 점에서 구별된다(동법 제2조제5호).

「기부금품법」 제4조제2항제2호에서 기부금품의 모집등록을 할 수 있는 사업으로 “천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난의 구호사업”을 규정하고 있는데, 그 중에 「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해에 대한 구호사업은 제외하고 있으며, 「재해구호법」 제2조에서 “이재민”이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해로 인하여 피해를 입은 사람을 말한다고 정의하고 있다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호는 재난을 자연현상으로 인한 재해, 사고로 인한 피해, 국가기반체계의 마비와 전염병 확산으로

인한 피해로 구분하고 있는데, 동법 제3조제1호가목은 자연현상으로 인한 재해를 정의하고 있다.

<표 3-11-3> 재난의 구분

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호	재난의 구분
가목	태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
나목	화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염 사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해
다목	에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반 체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

“재난의 구휼사업”이라는 사업목적에 한정해서 보자면, 「기부금품법」은 천재지변, 즉, 자연현상으로 인하여 발생하는 재해의 구휼사업에 대해서는 적용이 배제되고, 이에 대해서는 「재해구호법」이 적용되게 된다.

이는 달리 말하자면, 재난 중 「재난 및 안전관리 기본법」 제3호제1호나목, 다목의 재난에 대한 구휼사업은 「기부금품법」의 등록대상사업이 될 수도 있다는 것이다.

또한 이는 「재해구호법」이 「기부금품법」에 대한 특별법으로서의 성격을 가진다는 것이다. 그러면 과연 「재해구호법」의 제3장과 제4장의 의연금품의 모집 및 배분에 관한 규정이 「기부금품법」에 대한 특별법으로서의 성격을 가지는 것이 바람직한 것인지를 검토해 볼 필요가 있다.

특별법의 기능으로서 첫째로, 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황을 전제로 일반법에 대한 특례를

규정하고, 정책의 효율성 증대를 입법목적으로 하는 정책적 기능을 수행한다. 둘째로, 당면한 문제를 규율하기 위한 현실적 필요성에서 국가적 정책 및 공익실현을 위한 조정법으로서의 기능을 담당한다. 셋째로, 법에서 규정하고 있는 내용이 특별한 사항에 한정되어 있기 때문에, 비교적 쉽게 제정 또는 개정할 수 있다는 점에서 입법경제적이라는 점에서 입법경제적 효율성 기능을 가지고 있다. 넷째로, 특정문제를 법으로 해결하기 위하여 기존법률의 적용을 배제하고 우선적으로 적용되는 특별법을 제정함으로써 국가의 강력한 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 알릴 수 있다는 의미에서 상징적 기능을 가지고 있다.

이러한 특별법의 기능도 고려하여, 「재해구호법」이 「기부금품법」의 특별법으로서 기능하는 것이 적합한지 검토되어야 한다.

## 2) 의연금품의 모집 및 배분

### ① 의연금품의 모집 절차

의연금품 또는 기부금품의 “모집”에 대해서는 「재해구호법」과 「기부금품법」에 정의규정이 있는데 그 내용은 유사하다(「재해구호법」 제2조제6호, 「기부금품법」 제2조제2호). 두 법의 정의규정을 종합하면 다음과 같다. 즉, 모집이란 “서신·광고·인터넷 또는 그 밖의 방법으로 의연금품을 내도록 타인에게 의뢰하거나 권유 또는 요구하는 행위”이다.

의연금품을 모집하려는 자는 모집계획서를 작성하여 소방방재청장의 허가를 받아야 하고, 소방방재청장은 모집심사위원회의 심의를 거쳐 허가한다(동법 제17조제1항).

모집심사위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성되는데, 위원장은 소방방재청장이 되고, 부위원장은 소방방재청차장이 된다. 위원은 각 부·처·청의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 소방방재청장이 위촉하는 자가 된다(동법 시행령

제11조). 위원회의 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 사무를 총괄하며, 위원회를 소집하고 그 의장이 된다(동법 시행령 제12조, 제13조).

### ② 의연금품의 배분절차

의연금품의 배분에 관한 사항은 배분위원회에서 심의·의결한다. 전국재해구호협회의 이사회가 배분위원회가 된다(동법 제25조). 모집자는 의연금품의 모집을 마친 후 7일 이내에 모집된 의연금품의 목록을 소방방재청장에게 제출하고, 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 배분을 위하여 개설한 계좌에 즉시 납입하여야 한다. 배분위원회는 의연금품의 배분에 관한 심의·의결을 하여 의연금품을 배분하며, 의연물품은 모집자가 모집목적에 따라 해당 지역구호센터에 전달하여 배분하여야 한다(동법 제26조).

### ③ 의연금품 사용

의연금품은 이재민에 대한 구호금의 지급에 우선 사용되어야 하며, 그 밖에 이재민의 생계 및 생활안정에 필요한 장비·용품의 지원, 주택 피해를 입은 이재민의 임시 주거시설 지원, 그 밖에 소방방재청장이 필요하다고 인정하는 사업에 사용된다.

또한 의연금은 전국재해구호협회의 운영비용으로 사용될 수 있는데, 의연금에서 사용할 수 있는 전국재해구호협회의 운영비용으로는 협회의 인건비, 구호물자 보관창고의 운영·관리비, 통신·인쇄제본·홍보비 및 세금, 회의·세미나·조사·연구·교육훈련비, 세탁차량 등 구호차량 운영비, 그 밖에 이에 준하는 협회의 운영비용이다(동법 제26조제5항, 동시행령 제16조).

### ④ 의연금품의 모집 및 배분에 관한 법제의 문제점

먼저, 의연금품의 운용비용에 대한 사용에 관해 언급하고자 한다. 선행 연구에서 지적하는 바와 같이<sup>23)</sup>, 외국에서는 일반적으로 의연금

품을 모집 및 배분기관의 운영비로 사용하고 있지 않다. 미국의 경우, North Carolina주는 일반적으로 9~10%를 운영비로 사용하고는 있으나, 의연금 전문 모금기관인 United Way of America는 의연금 모금에 있어서 운영비를 제하지 않고 원금이자로 운영비를 사용하고 있다고 하며, 일본의 경우에도 재해성금은 운영비로 사용하고 있지 않다고 한다. 독일의 경우에도 일반적으로 재해성금은 운영비로 사용하고 있지 않으며 주로 국가가 지원하는 보조비로 운영비를 충당하고 있으며, 프랑스의 경우에는 UNOGEP는 재해성금으로 운영비를 사용하고 있지는 않으나, 다른 모금기관에서는 최저 80% 이상을 이재민을 위해 사용하고 있다고 한다.

각국의 사정 및 기관의 성격에 따라 운영비의 사용여부 및 정도에 차이가 있다고는 하나, 우리 「재해구호법」은 배분기관인 전국재해구호협회의 인건비에서부터 통신·인쇄제본·홍보비 및 세금, 회의·세미나·조사·연구·교육훈련비, 세탁차량 등 구호차량 운영비, 그 밖에 이에 준하는 협회의 운영비용까지를 포괄적으로 의연금에서 사용할 수 있도록 규정하고 있는 것은 의연금품의 기부자의 의사를 적확하게 반영하고 있는 것이라고는 할 수 없을 것이다. 따라서 의연금품의 사용은 의연금품의 모집 및 배분에 직접적으로 필요한 경비에 한정적으로 사용되도록 제도설계를 할 필요가 있다.

## 다. 그 밖의 법률

### 1) 기부금품법의 적용배제 법률

기부금품법 제3조에 따라 기부금품법의 적용이 배제되는 법률로서 다음과 같은 법률이 있다. ① 정치자금법, ② 결핵예방법, ③ 보훈기금

23) 이재은·양기근, 「한국의 재해의연금 모금 및 배분 체계 개선방향에 대한 연구」, 『행정논총』, (제44권 4호), 2006, 362~363면

- 법, ④ 문화예술진흥법, ⑤ 한국국제교류재단법, ⑥ 사회복지공동모금회법, ⑦ 재해구호법, ⑧ 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, ⑨ 식품기부 활성화에 관한 법률<sup>24)</sup>

## 2) 기부금품 모집에 관한 규정을 두고 있는 법률

- ① 재외동포재단법 제18조 : 재외동포재단의 기부금품 모집
- ② 태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제16조 : 태권도진흥재단의 성금 및 기부금품 수수(태권도진흥사업 및 공원의 조성·운영에 필요한 재원확보 목적)
- ③ 한국국제보건의료재단법 제18조 : 한국국제보건의료재단의 기부금품 모집
- ④ 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 제20조 : 한국장학재단의 기부금품 모집·접수

그 밖에도 기금의 재원으로서의 기부금에 관한 규정을 두고 있는 다수 법률이 있다.

---

24) 정치자금법 제62조 : 정치자금의 기부, 결핵예방법 제25조: 대한결핵협회가 보건복지부장관의 허가를 받아서 하는 크리스마스썰 모금 등, 문화예술진흥법 제7조 : 전문예술법인의 기부금품 모집, 한국국제교류재단법 제16조 : 국제교류기여금의 모집, 사회복지공동모금회법 제18조 : 사회복지공동모금회는 연중 기부금품을 모집·접수(사회복지사업 기타 사회복지활동의 지원 목적), 재해구호법 제17조 : 소방방재청장의 허가를 받아서 하는 의연금품 모집, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 제22조 : 국민신탁법인의 중앙행정기관장의 승인에 의한 모금(문화유산 및 자연환경자산의 매입·보전·관리 목적), 식품기부 활성화에 관한 법률 제5조 : 기부식품의 모집 및 제공

## 2. 기부의 모집 등에 관한 법제의 개선방안

### 가. 기부금품 모집행위 규제에 관한 법률의 통합

위에서 살펴본 바와 같이 다수의 법률에서 기부금품의 모집 등을 규율하고 있다.

기부금품의 모집절차와 사용방법에 관한 규정이 다수의 법률에 산재되어 있고, 기부금품법의 적용이 배제되는 법률도 다수이다.

기부금품의 기부를 활성화하고, 책임있는 모집행위를 조성하기 위해서는 기부금품의 기부활성화 및 모집행위의 용이화 및 설명책임 이행을 위한 법률을 제정하여 이를 통합적으로 관리할 필요가 있다. 그리고 특수한 목적을 위해 이와는 다른 특칙을 정해야 하는 경우에는 특별법 내지 특례법을 제정하거나, 통합법률에 특칙을 두는 경우도 생각할 수 있다.

통합법률의 제정은 기부자로 하여금 모집행위에 대한 신뢰성 및 모집된 기부금품의 사용에 대한 투명성 및 예측가능성을 제공함으로써, 기부문화가 확산되는 제도적 기반이 정비할 수 있다고 생각된다.

### 나. 규제법에서 절차법으로의 기부금품법의 전환

『기부금품법』은 그 제정 당시 이후에 다수의 개정을 거쳐 지금에 이르렀지만, 그 내용은 여전히 모집행위 규제적 성격을 벗어나지 못하고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 ‘금지’에서 ‘규제’로, ‘규제’에서 ‘모집 및 사용’으로 법령이 바뀌고, 내용도 원칙적 금지에서 예외적 승인으로, 예외적 승인에서 등록으로 바뀌었지만, 실질적 내용은 여전히 규제적 성격을 띠고 있다.

미국, 독일, 일본 등 외국에서는 기부금품의 모집을 사전규제하는 법률은 없는 것으로 알고 있지만, 이미 장기간에 걸쳐 받아들여진 규

범체계를 인정하더라도 현행 법률의 등록제를 실질적 등록제로 바꾸고, 간략한 사전절차 및 사후규제 중심으로 내용을 개정할 필요가 있다. 그리고 모집등록 대상사업을 통해 규제하기보다는 모집등록 대상이 될 수 없는 사업을 규정하는 방식을 취함으로써(포지티브 방식에서 네거티브 방식으로의 전환) 그 밖의 사업은 모두 등록대상으로 하는 규정방식이 모집규제를 완화하는 입법방식이 될 수 있을 것이다.

또한 모집등록 신청시 제출해야 하는 서류 등의 기재사항에 대한 신고·보고의무를 경감하여, 등록신청시의 신고·보고의무 준수비용을 경감해야 할 필요가 있다.

### Ⅲ. 민간공익활동의 주체에 관한 법제

#### 1. 민간공익활동의 주체에 관한 법제 개관

<표 3-Ⅲ-1> 현행법상 민간공익활동 주체

법적 성격	유형	법적근거	의의
비영리 법인	일반 비영리법인	민법	학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인
	공익법인	공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률	재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인
	개별법상 공익법인	학교법인(사립학교법), 사회복지법인(사회복지사업법), 의료법인(의료법) 등	※근거법의 규정 참조
영리+공익법인	사회적 기업	사회적 기업 육성법	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증받은 자
비영리 단체	비영리 민간단체	비영리민간단체 지원법	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체

가. 민법과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

1) 민법 - 비영리법인의 설립 및 허가주의

우리나라의 법인제도는 비영리법인에 대해서는 민법이 기본법이 되고 (민법 제32조), 영리법인에 대해서는 상법이 기본법이 된다(민법 제39조).

① 비영리법인의 설립

우리 민법상 법인개념은 의용민법이 설정한 ‘공익법인’ 개념을 ‘비영리법인’ 개념으로 바꾸어 정의하였다(민법 제32조). 일본민법 제34조는 “제사, 종교, 자선, 학술, 기예 그 밖에 공익에 관한 사단 또는 재단으로서 영리를 목적으로 하지 않는 것은 주무관청의 허가를 받아 이를 법인으로 할 수 있다”고 하여 공익비영리법인의 설립에 관한 규정을 두고 있었으나, 우리 민법 제32조는 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.”고 하여 비영리법인의 설립에 관한 규정을 두어, 일본 민법의 공익법인을 비영리법인으로 바꾸어 규정하였던 것이다.

<표 3-III-2> 한·일 민법의 법인설립에 관한 규정

민법 제32조	학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.
일본민법 제34조	제사, 종교, 자선, 학술, 기예 그 밖에 공익에 관한 사단 또는 재단으로서 영리를 목적으로 하지 않는 것은 주무관청의 허가를 받아 이를 법인으로 할 수 있다

따라서 우리 민법의 법인개념은 비영리법인 중 공익법인뿐만 아니

라 비공익법인도 포섭할 수 있는 포괄적 개념으로 규정되어 있기 때문에, 일본민법이 공익비영리법인에 관한 것을 규정한 결과 발생한 ‘비공익비영리법인’의 설립 가능성 문제는 발생하지 않는다<sup>25)</sup>. 반면에, 우리 민법은 공익법인에 관한 규율 밀도가 낮기 때문에 공익법인의 설립·운영에 관한 사항을 규정하기 위해 별도의 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”이라 한다)이 민법을 보완하기 위해 제정될 필요가 있었다고 할 수 있다. 「공익법인법」은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(「공익법인법」 제2조에서는 이를 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용된다.

## ② 비영리법인 설립의 허가주의

### ㉠ 법인설립에 대한 허가주의의 답습

그러나, 우리 민법도 의용민법이 설정한 설립에 있어서의 허가주의를 모든 비영리법인에 대하여 답습하였다(민법 제32조). 개념상 비영리이면서 비공익법인의 경우, 예를 들면 구성원 내부의 친목, 사교, 상부상조 등을 목적으로 하는 단체에 대해서까지 허가제로 이를 사전규제 해야 할 필요가 있는가라고 하는 점에서 검토가 필요하다. 의용민법의 경우, 공익법인에 대한 행정의 개입을 “주무관청의 허가”라고 하는 것으로 인정한 것은 법인의 활동이 공익(public interest)에 영향을

25) 일본의 경우, 2001년 6월 15일 법률 제49호로 공익을 목적으로 하지 않으면서(비공익) 영리를 목적으로 하지 않는(비영리) 단체를 준칙주의에 따라 법인격을 취득할 수 있도록 하기 위해 「中間法人法」을 제정한 바 있으나, 2008년 12월 1일에 시행된 公益法人制度改革關連三法 중 하나인 「一般社団法人及び一般財団法人に關する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に關する法律の施行に伴う關係法律の整備等に關する法律」로 「中間法人法」을 폐지하고, 기존의 중간법인은 일반사단법인에 흡수되었다. 全國公益法人協議會編, 公益法人制度改革 3法, 全國公益法人協會, 2006 참조.

주는 것이기 때문에, 공익의 수행을 궁극적 목적으로 하는 행정기관이 이에 개입하는 것이 정당화된다는 논리에 입각하고 있는 것이다.

여기서 논의의 전개를 위해 ‘주무관청의 허가’에서 허가의 법적 성질을 잠시 살피기로 한다.

### ㉠ 허가의 법적 성질

위에서도 언급한 바와 같이, 일반적으로 강학상 ‘허가’란 공익보호를 위해 일정한 행위를 사전예방적으로 일반금지하여 두고, 일정한 요건을 충족한 경우에 금지를 개별적으로 해제하여 줌으로써 국민이 원래 가지고 있었던 자유를 회복하도록 하는 것이다. 허가는 그 대상이 건축행위, 운전행위, 영업행위와 같은 사실행위이다. 따라서 법률에서 정하는 허가를 받지 않고 사실행위를 한 경우에는 그 행위는 위법행위가 되고 그 행위에 대해서는 행정강제 및 행정벌이 부과될 수 있다. 또한 일반적으로 허가는 본래적 자유를 회복시키는 것이라는 점에서 어떤 행위가 법률요건을 충족하는 경우에는 금지를 해제하여 이를 적법하게 만들어 주어야 한다.

이에 반해, 강학상 ‘인가’란 본래는 당사자 사이에서 권리의무관계의 발생, 변경, 소멸의 법효과를 발생시키는 것이 가능하지만, 법률에서 정한 행정청의 인가가 없으면 법효과가 발생되지 않도록 하는 형식을 말한다. 따라서 인가가 없으면, 완전한 법효과가 발생하지 않게 된다. 따라서 인가는 법률행위의 유효요건이 될 수 있다(사업양도의 인가, 비영리법인설립, 공공조합설립의 인가 등). 또한 본래적으로 가지고 있지 않던 법적인 힘을 부여한다는 점에서 행정청의 재량이 허가에 비해 상대적으로 널리 인정된다.

따라서 법인설립행위라고 하는 법률행위에 대한 주무관청의 허가는 강학상 인가에 해당하는 것이라 할 수 있고, 법인의 공익성 유무를 불문하고 비영리법인 일반의 성립에 인가를 요구하는 것은 시민사회 활동에 대한 행정의 과도한 개입의 여지가 있다고 볼 수 있는 것이다.

## 2) 일본의 공익법인제도 개혁에서의 주무관청제도의 개정과 준칙주의 채용

### ① 주무관청제에 의한 허가주의의 폐해

현행 일본 민법에서는 공익법인의 설립허가 및 지도감독은 주무관청이 하게 되어 있다. 공익법인의 주무관청은 내각부와 10개의 중앙행정기관을 가리키고, 이들이 설립허가에서부터 지도감독까지를 하는 제도를 일반적으로 '주무관청제도'라고 한다.

종래 주무관청제도는 공익법인이 공익활동을 수행하는 데 있어서 다양한 이점을 부여하여 왔다. 주무관청(내지는 소관관청)의 지시에 따르기만 하면, 보조금 등의 재원이 확보되고, 공익사업도 주무관청으로부터의 위탁이라고 하는 형식으로 수동적으로 받을 수 있었던 것이다. 자율적이고 독립적인 노력 없이도 재원이 확보된다는 것은 서비스 그 자체를 목적으로 하는 공익법인에 있어서는 큰 장점이 되었다고 할 수 있다.

반면에, 주무관청제에 의해 행동이 제한되는 단점도 분명히 존재하고 있었다. 설립시점에서 주무관청으로부터 공익성의 판단에 관한 자문을 받지 않으면 통상의 민간이 새로이 설립허가를 취득하는 데 막대한 시간과 노력이 필요하였다. 주무관청의 재량이 컸기 때문에, 주무관청측이 필요로 하는 공익법인(=관제법인)의 설립이 용이하였다는 문제점도 있었다.

또 공익법인은 일단 설립된 이후에는 소관관청에 의한 감독이 매년 계산서류의 제출 정도로 완화될 수 있었으며, 법인활동의 공익 적합성 여부를 지속적으로 검토하지 않고 장기에 걸쳐 주무관청의 재량에 의한 행정지도가 이루어져 왔다.

공익법인은 세법상의 수익사업 이외에는 비과세, 수익사업이더라도 경감세율을 적용받을 수 있는 특전을 받았기 때문에, 수익사업으로 과다한 내부유보를 축적하는 경우도 있었고, 불투명한 자금의 은닉처로

이용되기도 하였다.

이 점에 관해서는 최근, "공익법인의 설립허가 및 지도감독기준"의 설정이나 출입검사 실시 등으로 공익법인에 대한 감독이 강화되고 있다. 그러나 주무관청제를 중핵으로 하는 공익법인의 기본적인 구조가 바뀌고 있지 않기 때문에 관민유착이나 낙하산 인사 등의 문제가 불식되지는 못하고 있다.

게다가, 주무관청의 감독이 강화됨으로써, 오히려 관청을 위한 활동을 하지 않을 수 없다고 하는 폐해도 발생하고 있다. 공익활동을 목적으로 하는 공익법인이 수익자를 위한 활동보다도 관청을 위해 활동하고 있다면 공익활동으로부터 수익을 받아야 할 국민으로부터 신뢰를 상실하게 될 것이다. 이 점은 공익법인의 존재의의를 위협하게 하는 것이라고 할 수 있다.

## ② 간편한 준칙주의로

위에서 언급한 일본의 공익법인제도 개혁에서는 주무관청제가 가진 폐해를 제거하는 것도 중요사항이었다. 법인격의 유무를 일정한 우대 조치와 분리하고, 공익성의 유무에 관련없는 새로운 비영리법인제도를 창설하는 점, 이 비영리법인제도는 등기에 의해 간편하게 설립할 수 있는 것으로 한 점(=준칙주의)이 중요하다.

준칙주의에 관해서는 이미 비영리법인의 일종인 중간법인의 설립에 있어서도 채용되고 있었다. 준칙주의와 유사한 것으로 인증주의라고 하는 것도 있는데, 이는 소관관청의 인증을 요한다는 점에서 준칙주의 보다는 허가주의에 가까운 것이라 할 수 있다. 특정비영리활동법인(NPO법인)은 이 인증주의를 채용하고 있지만, 원칙적으로 인증이 서면심사로 이루어지고 소관관청이 행사할 수 있는 재량은 여지가 협소하도록 제도가 설계되어 있다. 인증이라고 하더라도 요건을 충족하고 있는지를 검토하는 정도이기 때문에, 허가주의와는 장애물의 높이가 현저히 다르고, 행정의 재량의 여지도 대단히 적은 것이라고 할 수 있다.

공익성의 판단과의 관계에 대해서는 후술하지만, 설립이 등기만으로 끝나버린다면, 이 시점에서의 주무관청의 인허가권한이 사실상 없어지게 되는 것을 의미한다.

이에 관해서는 우리와 유사한 법제를 취하고 있는 일본의 공익법인 제도 개혁에 관해 살펴보고자 한다.

### 3) 일본의 공익법인제도 개혁

일본법상 공익법인은 법인이기 때문에 민법 기타 법률의 규정에 의해 성립되어야 하고, 그 법인의 설립, 조직, 운영 및 관리에 대해서는 민법 기타 법률이 정하는 바에 따르게 되어 있다<sup>26)</sup>. 일반법인이 공익법인이 되려면 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」(公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律, 2006년 6월 2일 법률 제49호, 이하 “공익법인인정법”이라 한다) 제2조제4호에 의하여 별표 각호에서 정한 ‘공익목적사업’을 하는 것으로 행정청에 의해 인정되어야 한다(동법 제4조). 공익목적사업을 하는 일반법인이 공익법인으로 인정받기 위한 절차는 다음과 같다. 첫째, 공익목적사업을 수행하는 일반법인은 공익인정기준을 만족하는 서류를 준비하여 관련 행정청(내각총리대신 또는 도도부현지사)에 공익성에 대한 인정을 신청해야 한다(동법 제4조, 제7조). 둘째, 신청을 받은 관련 행정청은 허인가등의 행정기관이나 경찰청장, 국세청장에게 일정한 사유<sup>27)</sup>에 대

26) 일본 민법 제33조(법인의 성립 등) ①법인은 이 법률 그 밖의 법률의 규정에 의하지 않으면 성립하지 아니한다. ②학술, 기예, 자선, 제사, 종교 기타 공익을 목적으로 하는 법인, 영리사업을 할 것을 목적으로 하는 법인 기타 법인의 설립, 조직, 운영 및 관리에 관해서는 이 법률과 기타 법률이 정하는 바에 의한다.

27) 공익목적사업의 수행을 주요한 목적으로 하는지, 공익목적사업을 수행하는 데 필요한 경리적 기초 및 기술적 능력을 가지고 있는지, 수행하고자 하는 사업이 투기적 거래 등 공익법인의 사회적 신용을 유지함에 있어 부적합하거나 공공질서 및 선량한 풍속을 저해할 우려가 있는지, 정관

해 의견을 청취하고(동법 제8조), 공익성 인정과 관련하여 ‘공익인정등 위원회’ 또는 도도부현에 설치한 합의제기관에 자문을 구하여야 한다. 셋째, ‘공익인정등 위원회’ 및 도도부현에 설치된 합의제기관은 공익인정과 관련한 행정청의 자문에 대해 법인의 공익성에 대한 실질적 판단을 하고, 관련행정청은 이에 따라 공익성을 인정하거나 인정하지 않는다(동법 제43조).

일본의 공익법인 개혁의 가장 특징적인 부분은 공익인정등 위원회와 합의제기관으로 하여금 공익인정에 대한 실질적 판단을 하도록 한 점이다. 즉 행정청이 재량으로 공익법인의 설립을 허가하던 허가주의 원칙을 폐지하고 민간위원으로 구성된 공익인정등 위원회와 합의제기관으로 하여금 실질적인 공익성 인정을 하도록 한 점이다. 일본이 허가주의를 폐지한 점은 발전이라고 볼 수 있지만, 공익인정등 위원회는 행정청(내각총리대신 등)의 자문에 응하여 답신을 발하는 방식으로 작동하고, 공익성 인정이라는 행정처분은 여전히 행정청이 담당한다<sup>28)</sup>.

#### 4) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

##### ① 공익법인의 의의 및 목적사업

공익법인의 설립에 대해서는 민법의 특별법으로서 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이 제정되어 있다. 동법 제2조는 공익법인을 “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”으로 정의하고 있다. 동법 시행령 제2조에서 공익법인의 정의를 좀 더 상세히 하고 있는데 살펴보면 다음과 같다. 학자금·장학금에 관한 사업이란 “명칭에 관계없이 학생 등의 장

---

또는 사업계획서의 내용이 법령 또는 법령에 근거한 처분에 위반하고 있는지 등

28) 이중기, 『공익신탁의 활성화를 위한 법제 개선방안 연구』, 2009 법무부 연구용역 과제보고서, 31~36면 참조.

학을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 설치·운영 또는 제공하거나 지원하는 사업을 포함”하는 사업을 말한다. 연구비의 보조나 지급에 관한 사업이란 “연구비·연구구성비·장려금 기타 명칭에 관계없이 학문·과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 제공하는 사업을 포함하는 사업”을 말한다. 학술에 관한 사업이란 “학문 또는 과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 하는 사업 및 이들 사업을 지원하는 도서관·박물관·과학관 기타 이와 유사한 시설을 설치·운영하는 사업”을 말한다. 자선에 관한 사업이란 “불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업”을 말한다. 그리고 위 사업의 유공자 대한 시상을 행하는 사업을 하는 법인을 공익법인이라 한다.

## ② 비영리법인과 공익법인의 차이점

민법에서의 비영리법인은 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단”이며, 공익법인법에서의 공익법인은 “학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”이라 하고 있다. 두 조문을 단순 비교하면, 민법의 비영리법인에서 공익법인법의 공익법인을 공제하면 ‘종교, 기예, 사교’를 비영리로 하는 법인이 남을 것이다. 또는 비영리법인에는 없고 공익법인에는 있는 목적이 ‘학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급’이다. 즉, 『공익법인법』에서 인정하는 공익목적사업의 종류가 너무나 제한적이라는 점이다. 사회가 다양화되고 각 분야에서서의 민간의 역량이 강화되고 있는 현실에서 행정과 민간이 협력하여 공익을 수행하고 있으며 그 필요성이 한층 강조되고 있기 때문에, 공익목적사업을 보다 폭넓게 인정하고 다양한 분야에서 다양한 목적으로 공익을 위해서 활동하는 법인을 국가가 공익법인으로 인정한다면 공익법인에 대한 국민의 신뢰성이 높아지고 이들 활동에 대한 자발적

기부가 활성화될 수 있을 것이다.

### ③ 공익성의 인정

「공익법인법」은 “법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완”(동법 제1조)하는 법률임을 밝히고 있다. 민법에서는 비영리법인 일반(비영리비공익+비영리공익)을 대상으로 하고 있는 것이지 공익법인만을 대상으로 하고 있지 않기 때문에 「공익법인법」에서는 공익법인의 공익활동 보장 및 지원, 관리·감독에 관한 사항을 규정해야 한다. 「공익법인법」 제4조제1항에서 “주무 관청은 「민법」 제32조에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면”이라고 규정하고 있는 내용을 보더라도 「공익법인법」은 민법의 비영리법인을 공익법인으로 간주하고 있다고 여겨진다. 또한 공익법인으로 허가를 하기 위해서는 비영리법인 중에서 공익법인으로 인정하기 위한 인정기준이 규정되어 있어야 하고, 그 밖에 공익활동을 수행하는 법인이기 때문에 지원해야 하는 지원사항, 관리·감독 사항들이 포함되어 있어야 할 것이다.

공익법인의 인정을 위해서는 먼저, 공익사업의 개념, 유형을 명확히 하고, 공익사업의 객관적 인정기준을 설정해야 한다. 공익단체 인정을 관계 전문가로 구성되는 위원회 등에게 심의·의결하도록 하고 그 의견을 따라 행정청이 인정하는 제도 설계도 필요할 것으로 생각된다. 공익단체 인정기준은 모든 종류의 공익단체의 공익성 심사에 있어 공통적으로 적용해야 하는 기준이다. 따라서 공익성 인정기준은 모든 종류의 다양한 공익사업의 심사에 대해 획일적으로 적용될 수 있는 통일성을 갖추어야 하며, 알기 쉽게 표현되어야 할 것이다<sup>29)</sup>.

## 나. 사회복지공동모금회법

사회복지사업 기타 사회복지활동의 지원에 필요한 재원을 조성하기

---

29) 이중기, 전계 보고서, 56면 참조.

위하여 기부금품을 모집하는 것을 관장하기 위해 사회복지공동모금회를 설립하도록 하고, 국민의 자발적인 성금으로 조성된 재원을 효율적이고 공정하게 관리·운용하기 위한 규정을 두고 있다. 「기부금품법」에 대한 특별법으로서의 성격을 가지고 있는 법률로서 사회복지공동모금회는 모금활동에 대한 특별한 허가를 받지 않고도 연중 기부금품을 모집할 수 있다.

사회복지공동모금은 그 목적이 사회복지사업에 활용된다는 한계를 가지고는 있지만, 사회복지사업의 범위가 매우 넓다는 점에서 조성된 재원의 활용범위가 크다고 할 수 있다.

#### 다. 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법

이 법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리 활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정하고 있다(제1조).

신탁법인의 설립에 관하여 문화유산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 문화유산국민신탁을, 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 자연환경국민신탁을 각각 설립한다(제3조).

#### 라. 비영리민간단체지원법

이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

##### 1) 비영리민간단체의 의의

이 법에서 비영리민간단체라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하

는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것, ⑤ 최근 1년 이상 공익 활동실적이 있을 것, ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것을 요건으로 한다.

즉, 주무관청에 의해 비영리법인으로 허가받지 않은 비영리단체라 하더라도 실질적 공익활동을 수행하는 경우에는 비영리민간단체로 등록되어 행정지원이나 공익사업에 소요되는 경비를 지원받거나 조세감면(제10조), 우편요금을 지원(제11조)받을 수 있다.

## 2) 비영리민간단체 지원의 기본방향

국가 또는 지방자치단체가 비영리민간단체를 지원할 때에는 비영리 민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다(제3조).

이러한 규정은 선언적인 것이라고는 하더라도, 국가 등에 의한 민간 공익활동지원에 대한 방향성을 제시하는 것이라는 점에서 의미가 있다.

## 3) 비영리민간단체 등록

「비영리민간단체 지원법」에서 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간 단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관, 시·도지사에게 등록을 신청하여야 하고, 등록신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 그 등록을 수리하여야 한다(제4조제1항).

주무장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체가 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지하여

야 한다(제4조제2항).

위와 같은 등록은 행정으로 하여금 비영리민간단체에 지원할 수 있는 공익사업의 유형 및 지원금액 등을 파악(제7조 지원사업의 선정 등)할 수 있도록 한다는 점에서 정보를 제공하는 것이며, 이러한 비영리민간단체에 가입하거나 기부하고자 하는 자에 대해서는 공익단체의 성격이나 활동에 대해 정보를 제공할 수 있다는 점에서 능동적으로 참가 및 기부를 유인할 수 있게 된다.

#### 마. 사회적 기업 육성법

이 법은 사회적 기업을 지원하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일 자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조).

사회적 기업이라 함은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증을 받은 자를 말한다(제2조제1호).

사회서비스란 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스, 보육 서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사 지원 서비스의 분야의 서비스와 같은 사회서비스를 말하는데(법 제2조제2호, 시행령 제3조), 이는 공익사업에 해당하는 것으로 볼 수 있어, 사회적 기업도 공익활동의 주체로서 이해될 수 있다.

## 2. 민간공익활동주체에 대한 법제의 개선방향

### 가. 비영리법인 설립의 허가주의에서 준칙주의로의 전환

공익활동의 주체가 될 수 있는 비영리법인의 설립에 관해서는 민법

에서 일반적인 규정을 두고 있음을 위에서 살펴보았다.

우리 민법은 “영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 규정하여 비영리법인 설립의 주무관청 허가제를 규정하고 있다. 비영리법인에는 공익에 관한 사업을 목적으로 하는 공익법인뿐만 아니라 비공익사업을 목적으로 하는 법인도 개념상으로는 포함된다. 공익법인에 관한 운영 및 감독 등에 관한 규정이 민법에는 부족하기 때문에 이를 보완하기 위해 공익법인에 관해서는 「공익법인법」을 별도로 두고 있다.

비영리법인 및 공익법인의 설립 등에 관한 법제는 법인의 공익성 유무 판단을 주무관청의 재량에 위임하고 있고, 주무관청의 허가를 통한 법인의 공익성 판단에 관한 재량권이 공정하게 행사될 수 있도록 할 뿐만 아니라 법인과 주무관청의 유착관계 등을 제거하여 공익법인이 본래의 공익사업을 효과적이며 효율적으로 수행할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

이를 위해 민법상 비영리법인 설립에 대해서는 주무관청의 재량을 축소하여 일정한 요건을 충족하는 경우 법인등기만으로 법인이 설립할 수 있도록 하고, 비영리법인 중에서 공익성의 판단을 받고자 하는 법인에 대해 특별한 절차를 두고 이에 대해 공익성에 관한 인정을 한 후, 국가의 공익활동에 대한 지원 및 보조, 활동에 대한 공정한 감독을 통해 민간의 공익활동을 촉진하는 방향으로 법제를 개선할 필요가 있다.

#### 나. 법인의 공익성 인정을 위한 법시스템 구축

민법에서 비영리법인 일반에 관한 규정을 두고, 민법에서 규정하지 않고 있는 공익법인의 설립·운영에 관해서는 「공익법인법」을 두고 있는 우리 법제에서는 「공익법인법」에 법인의 공익성 인정을 주무관청의 재량에 두지 않고, 공익성 인정을 위한 심의기관을 두고 그 심의 결과에 따라 주무관청이 공익성을 인정하는 제도를 구축할 필요가

있다.

공익법인으로 인정된 법인에 대해서는 다양한 세제상 혜택 및 보조금 지원을 하고, 이를 감독할 수 있는 규정을 정비하는 것이 바람직하다.

이에 관해서는 이미 앞서 살펴본 일본의 관련 법제도 개혁으로부터 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## IV. 공익신탁 관련 제도

### 1. 현행 공익신탁제도의 문제점

우리법상 공익활동을 수행할 수 있는 또 다른 단체로는 공익신탁을 들 수 있다. 그런데 공익신탁은 공익법인과 비교할 때 거의 이용되지 않고 있다. 가장 큰 원인으로는 공익법인의 설립근거법인 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 비해 공익신탁의 근거법인 신탁법 자체에 대한 불명확성에 있다.

또한 신탁법도 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」과 마찬가지로 설립에 있어서의 허가주의를 채택하고 있기 때문에 공익신탁의 설정에 있어 주무관청의 허가를 받는 것이 현실적으로 어려웠다고 볼 수 있다.

공익신탁은 신탁계약으로서 공익사업의 활동방법을 설계할 수 있기 때문에, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 의해 규제가 가해지는 공익법인보다 그 설정이나 운용에 있어 또한 신탁종료 후의 신탁재산의 처분이나 구조조정에 있어 확실히 더 큰 융통성이 있다. 따라서, 공익활동의 매개체로서 공익법인이 아니라 공익신탁을 채용할 실익은 분명히 존재한다. 특히 공익신탁에 대한 감독기관으로서 주무관청제도를 폐지하고 독립된 공익신탁규제기관이 신설되는 경우(영국의 Charity Commission), 공익신탁을 통한 공익활동을 전문으로 하는 공익신탁수탁자가 많이 양성되고, 그 결과 자발적인 공익활동가로 활동하는 공익신탁수탁자 시장이 형성될 수 있다. 현재 신탁업을 영위하는 신탁업자도 상사신탁뿐만 아니라 자신의 평판을 높이기 위해 이러한 공익신탁수탁자로서 활동할 유인이 있다<sup>30)</sup>.

## 2. 공익신탁제도의 개선방향과 검토

### 가. 개선방향

공익신탁제도의 개선방향으로는 공익활동의 지원법제로서의 공익신탁법의 제정을 주장하는 연구가 있다.

주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공익신탁법인이 인정에 대한 준칙주의 채용, 둘째, 비영리법인 및 공익신탁에 대한 통일된 단일 규제기관으로서 행정위원회로서의 공익위원회 설립, 셋째, 공익목적사업의 유형을 예시하고 공익위원회에 대한 공익성 판단의 재량 부여, 넷째, 공익단체 인정기준의 엄격성 완화, 다섯째, 공익신탁의 등록과 공시제도(등록부에 대한 공중의 열람권, 공익신탁등록부와 공익법인에 대한 등록부의 통합), 여섯째, 모금활동에 대한 규제 설정, 모금전문가에 의한 모금활동, 기업에 의한 모금활동 인정 등이 그 내용이다.<sup>31)</sup>

### 나. 검토

#### 1) 공익법인의 성립·운영에 관한 법률의 전면개정

민간의 나눔문화 확산, 즉 공익신탁의 활성화, 기부금품 모금의 활성화를 위해 제기되고 있는 공익신탁법 제정은 그 대부분의 내용이 현행법에 산재되어 있는 것으로 고려된다. 예를 들면, 허가제의 완화에 관해서는 비영리민간단체지원법의 경우 등록제, 사회적 기업 육성법에서는 인증제 등을 취하여 소기의 목적을 달성하고 있다. 물론 법인격 취득에 있어 허가제가 일정한 장애물이 될 수는 있지만 이러한 장애물이 나눔문화 확산을 제약하는 것은 아니라고 생각된다.

30) 이중기, 전계보고서, 48~49면 참조.

31) 자세한 내용은 이중기, 전계보고서 참조.

또한 제기되고 있는 여러 내용은 오히려 공익법인의 활성화에 관한 내용이 주를 이루고 있기 때문에, 나눔문화 확산을 위해 현행법의 개정이 필요하다면 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 개정하여 다양한 내용을 규정하여 공익법인에 관한 일반적 위상을 가지도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 현재의 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 폐지하고 공익신탁법을 제정하는 것은 불합리하고, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 존치하고 공익신탁법을 제정하는 것도 내용의 중복이라 생각된다.

## 2) 공익성 인정에 대한 裁量

공익성 인정에 대하여 공익위원회에 재량권을 널리 인정하는 것은 오히려 공익성 목적사업의 예시나 객관적인 인정기준의 제시와는 부합하지 않는 면이 있고, 관련 판례나 헌법재판소의 결정례에서 보이는 바와 같이 공익성 요건에 해당하면 이를 인정해야 하며, 그 밖의 사정을 들어서 인정을 거부할 수 없을 것이다. 또한 민간의 공익활동을 촉진한다는 측면에서는 사전적 규제를 가능한 한 줄이고, 사후적 관리감독을 통해 공익성 인정을 취소하는 것이 합리적이다. 또한 공익성의 불인정 내지 인정취소에 대한 불복절차를 규정할 필요가 있다.

## V. 결 론

기부의 기능이 사회 일반의 이익을 확산하는 것이라면 이와 같은 기능은 근대국가 성립 이후에 공동체의 유지를 위해 국민이 납부한 조세를 통해 이루어져 왔다. 그러나, 1950년대 이후 복지국가 이념에서의 국가의 생존 배려 내지 급부행정이 국민에 대한 다양한 영역에서의 개입 또한 초래했다고 할 수 있다.

공공거버넌스, 협치, NPM 등을 통해 새로운 행정의 모습이 모색되는 과정에서, 보충성의 원칙 내지는 개인의 자기결정권 존중 등을 제기하며 적극적인 개인의 역할을 요청하기도 한다. 이에 부응하는 시민의 모습은 국가로부터 일정한 거리를 유지하면서 성숙한 시민사회 형성과 공동체 이익 향상을 위해 적극적으로 기여하는 것이라 평가할 수 있고, 그런 점에서 나눔문화의 확산을 위한 고민은 중요한 의미를 가진다고 생각한다. 다만, 국가의 역할을 보충하는 차원에서 이러한 논의가 있어야 한다는 것은 분명하다는 점을 확인해 두고자 한다.

공익활동의 활성화는 부수적으로 일자리 창출에도 많은 효과가 있는 듯하다. 일본의 경우, 2003년 10월 공익법인의 수는 25,825법인(사단법인 12,836, 재단법인 12,989)이며, 그 중에서 중앙행정기관 소관 법인인 7,009개, 광역지방자치단체 소관이 18,987개(합계수가 일치하지 않는 것은 공통소관법인이 있기 때문임)인데, 종업원 총수가 60만명이다. 영국의 경우, Charity Commission의 2008-2009 Annual Report에 의하면, 19만개의 자선단체가 Charity Commission에 등록되어 있는데, 이들의 총수입이 약 £510억에 달하고, 66만명의 유급직원을 고용하고 있다고 한다.

기부를 통한 나눔문화의 확산을 위해서는 크게 두 가지 방향의 법제

개선을 생각할 수 있다. 첫째로, 기부금품의 모집규제를 완화하는 법제 개선방향이며, 둘째로는 기부자로부터 기부금품을 받아들이는 공익법인에 관한 법제개선방향이다.

기부금품의 모집규제에 관한 법제를 개선하기 위해서는 모집에 관한 법제를 기부자인 국민이 개관 가능하도록 만들어서 기부금품의 모집 및 사용에 대한 예측 가능성 및 신뢰성을 높여야 할 것이다. 또한 민간단체에 대해서는 기부금품 모집행위의 사전규제를 완화하여 보다 자유로이 모집활동을 할 수 있도록 하고, 모집된 기부금품의 이용은 사후규제를 통해 관리·감독하도록 해야 할 것이다.

모집행위에 대한 사전규제를 완화하면서 발생할 수 있는 문제를 해결하고, 기부를 받는 자에 대한 기부자의 신뢰 및 지지를 담보하기 위해서는 모집행위 및 기부금수탁자의 공익성을 행정주체가 담보해 줄 필요가 있다. 이를 위해 비영리법인과 공익법인의 구별을 명확하게 하고, 공익법인의 인정 및 사후 관리·감독에 관한 규율 밀도를 높여서 기부자의 모집행위자 및 피기부자에 대한 신뢰와 투명성을 높여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김남진, 「기부금품모집허가의 성질 등」, 『법률신문』, 2000년4월6일, 제 2873호
- \_\_\_, 「寄附金品募集許可의 性質 등」再論, 『법률신문』 2000년5월 25일, 제2887호
- 김동희, 『행정법 I』 (제14판), 박영사, 2008
- 박균성, 『행정법론(상)』 (제8판), 박영사, 2009
- 이재은·양기근, 「한국의 재해의연금 모금 및 배분 체계 개선방향에 대한 연구」, 『행정논총』, 제44권 4호, 2006
- 이중기, 『공익신탁의 활성화를 위한 법제 개선방안 연구』, 2009년도 법무부 연구용역 과제보고서, 2009
- 최정일, 『행정법의 정석』 (행정법 I), 박영사, 2009
- 雨宮孝子, 『カリフォルニア非營利公益法人法』, 信山社, 2000
- 全國公益法人協議會編, 『公益法人制度改革3法』, 全國公益法人協會, 2006
- 田中實, 『公益法人と公益信託法』, 勁草書房, 1980
- 田中實, 『公益信託の現代的展開』, 勁草書房, 1985
- 新公益法人制度研究會編, 『公益法人關連三法』, 商務法務, 2006
- 福島達也, 『すぐわかる!新公益法人制度』, 學陽書房, 2006
- 塩井勝, 『新公益法人制度の實務ガイダンス』, 中央經濟社, 2006
- 市川拓也, 『公益法人制度改革と新たな非營利法人制度』, 財経詳報社, 2005
- 相澤哲·内野宗揮編, 『わかりやすい中間法人法』, 有斐閣, 2002

## 제 4 편

# 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산

박 세 경 (한국보건사회연구원)

## I. 도 입

### 1. 연구의 배경 및 목적

최근 우리 사회는 현대인의 대표적 성향으로 인식되는 개인주의와 이기주의의 만연, 그리고 공동체 의식의 약화와 함께 다양한 신사회 위험(new social risks)에 직면하고 있다. 사회구성원의 고립과 단절, 이에 따른 병리적 사회현상의 증가로 인해 사회적 안녕과 지속발전을 저해하는 심각한 사회문제가 야기되고 있기도 하다. 특히, 압축성장의 이면에서 그에 따른 폐해는 물론 세대 간, 집단 간의 마찰과 갈등을 초래하고 있으며, 이러한 갈등의 해소는 성숙한 사회로 발전하기 위해 반드시 해결해야 할 국가적 과제로 대두되고 있다. 따라서 사회갈등을 해결하기 위해 구성원들의 권리와 책임에 대한 이해를 바탕으로 참여와 협력의 역량을 강화하는 것이 시급한 실정이라 하겠다.

자원봉사활동은 건강한 시민사회의 초석을 다지는 적극적인 사회참여의 한 형태로서 지역사회 발전의 토대를 마련하고 다양한 사회적 쟁점들에 대한 복지적 해결책을 마련하는 첩경으로서 그 가치의 중요성을 인정받고 있다. 현대사회의 경제적, 사회·문화적 환경 변화와 맞물려 발생하는 제반의 사회문제를 공동체적 차원에서 예방·해결하기 위한 민간 비영리활동의 일환으로서 자원봉사활동에 관심이 모아지고 있는 것이다. 또한 사회적 연대체계를 구축하고, 공공과 민간의 협력을 실현하는 핵심 기제로서 자원봉사활동은 매우 중요한 민간 복지자원으로 간주되기도 한다.

자원봉사활동이 공공서비스의 공급에 있어 정부 의존의 한계와 비효율성을 보완하고, 지역사회 중심의 서비스 전달을 실천함으로써, 지

역사회의 유용한 공공자원으로서 가치를 갖고 있음을 많은 선행연구가 확인하고 있다. 즉, 경제발전과 사회 다원화에 따라 사회구성원들로부터 표출되거나, 또는 이들에게 내재되어 있는 새로운 공공서비스에 대한 욕구를 정부가 단독으로 충분히 대응할 것이라고 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 사회경제적 문제들에 대한 공적 복지체계가 대응하는 데 있어 나타나는 경직성과 투입 가능한 복지자원 수준이 인계상황에 이르게 됨에 따라, 구성원들의 자발적이고 적극적인 시민참여의 형태로서 자원봉사의 가치는 더욱 강조되는 것이다. 자원봉사 활동을 통한 자발적 시민참여는 공적 복지자원의 한계와 불완전성을 보완하면서, 사회적 신뢰와 나눔을 바탕으로 사회통합을 이끌어 낼 수 있는 주요 기제로 활용될 수도 있다는 기대감도 여기서 출발한다.

국가복지의 차원에서 자원봉사활동을 비롯한 민간자원의 활용을 강조하는 것이 국가 책임을 축소하기 위한 전략적 접근이라는 우려의 목소리 또한 공존하고 있다. 그러나 자원봉사활동을 계기로 복지국가의 위기를 극복하기 위한 공공-민간의 파트너십을 구축하는 것은 복지재정 부담을 경감하기 위해 정부 부담을 시민사회에 전담시키는 것이 아니라, 정부재정과 시민참여의 결합을 통한 시너지 생산을 의미하는 것이라는 주장이 설득력을 얻고 있다(이성록, 2007). 자원봉사활동은 참여의 자발성을 바탕으로 공공의 이익을 추구함과 동시에 이타성의 구현을 통해 자아실현을 성취하는 지속적이고 계획적인 활동이기 때문이다. 자원봉사활동의 참여자들은 봉사활동의 경험을 바탕으로 자기실현의 기회를 갖게 되기도 하고, 공동체의 민주주의 정신을 함양하여 실천적 시민의식을 갖춘 구성원으로서 생활하게 되기 때문이다. 이러한 이유로 자원봉사활동을 통한 나눔의 실천은 사회구성원들의 친사회적 행동을 증가시키고, 구성원 개개인의 자아를 확장하여 성숙한 공동체를 이끌어가는 원천이 되기도 한다.

자원봉사활동에 대한 관심이 증가하면서 많은 국가들이 자원봉사활동의 활성화를 국가적 정책과제로 채택하고 있으며, 우리나라에서도

지난 2005년에 『자원봉사활동기본법』의 제정 및 ‘제1차 자원봉사활동의 진흥을 위한 국가기본계획(‘08~12)’을 수립하여 추진하고 있다. 아울러 최근에는 민간주도의 지역사회 중심의 자원봉사 패러다임을 선제적으로 이끌어내기 위한 동법의 개정을 위한 노력이 진행되고 있다. 하지만 지난 20여년간의 자원봉사활동에 대한 정부, 학계, 시민사회의 관심에도 불구하고 전체 국민의 참여수준이 상대적으로 저조하고, 지원·관리상의 문제점들이 노정되어 있는 실정이다. 자원봉사활동의 관련 법적 근거가 분산되어 있을 뿐만 아니라 이를 담당하는 행정부처 또한 산발적으로 사업을 실시하면서 부처별 자원봉사 관련 시책들이 난립되어 있다. 그 결과, 자원봉사활동에 대한 통합적·체계적 관리를 어렵게 하고, 이를 추진하는 지방정부의 업무 혼란과 중복 등으로 예산 낭비의 우려가 크다는 지적 또한 끊임없이 제기되고 있다. 이에 효율적인 자원봉사활동 관리를 위한 제도적 장치의 마련이 필요한 상황이라 할 수 있다.

자원봉사활동에 대한 개인적·국가적 차원의 중요성과 가치에 대한 사회적 공유가 확산되는 가운데, 자원봉사활동의 양적 확장에도 불구하고, 이를 뒷받침하기 위한 제도적 측면에서의 한계는 여전히 남아 있다. 따라서 단순한 양적 증가뿐만 아니라 자원봉사활동의 질적 성숙의 문제에 대한 통찰과 제도적·정책적 노력이 요구되는 시점이라 할 수 있다. 자원봉사활동 참여자의 활동과정 전반에 대한 체계적 관리와 이를 바탕으로 자원봉사의 순수성과 자발성을 도모할 수 있어야 하며, 전문적이고 참여적 자원봉사 프로그램의 개발, 참가자 교육 및 자원봉사 관리자 교육 등에 대한 국가표준이 제시될 필요가 있다. 아울러, 우리나라의 국제적 위상에 걸맞은 자원봉사활동의 세계화를 통해 국제사회의 문제에 시민사회의 적극적 참여와 교류를 활성화시켜야 하는 과제가 남아 있다.

이에 따라 본 연구에서는 우리나라 국민의 자원봉사활동 실태를 면밀히 살펴보고, 이를 지원하기 위한 관련 제도와 정책 여건을 분석하

여 자원봉사활동 활성화를 통한 나눔문화 확산 방안을 제시해 보고자 한다. 특히 국가적 차원에서 자원봉사를 활성화하고 효과적인 관리방안을 모색하기 위해, 지역사회서비스 중심으로 운영되고 있는 미국 국가봉사조직 AmeriCorps의 사례를 검토하여 한국에의 적용 가능성을 타진하고자 하였다.

## 2. 주요 연구내용

본 연구의 주요 내용은 다음과 같이 크게 세 부분으로 구성하였다.

첫째, 우리나라 국민의 자원봉사활동 참여 실태를 파악하기 위해 2차 자료를 활용하여 분석하였다. 동 분석결과를 제시하는 과정에서 사용한 2차 자료는 「2008 전국 자원봉사활동 실태조사」 및 「사회복지 자원봉사 통계 연보」이며, 필요에 따라 통계청에서 발표한 관련 사회지표를 활용하였다. 자원봉사활동 참여자의 일반적 특성에 대한 분석과 함께 주요 활동영역에 대한 논의를 주로 전개하면서 자원봉사 활성화의 정책과제를 도출할 수 있는 문제점을 진단하였다.

둘째, 자원봉사활동을 국가적 차원에서 지원·운영하는 다양한 방안이 검토될 수 있겠으나, 본 연구에서는 국가봉사조직의 오랜 역사와 경험을 축적하고 있는 미국 AmeriCorps의 운영사례를 살펴보았다. 조직 운영 현황을 파악하고, 기존에 이루어진 AmeriCorps의 평가 연구 등을 면밀하게 검토하기 위해서 다양한 국내외 문헌을 고찰하였고, 인터넷 자료에 대한 방대한 수집과 검토가 이루어졌다.

셋째, 나눔문화 확산의 일환으로 자원봉사활동을 활성화하는 것을 기본 전제로 하고, 민관 협력에 바탕을 둔 국가봉사조직의 한국적 운용방안을 모색해 보았다. 자원봉사의 순수 자발적 특성을 감안할 때, 국가 개입의 정당성 내지 필요성에 대한 논란의 여지는 많다. 그러나 민간자원을 보다 효율적으로 동원·활용하기 위해서는 공공부문의 지원 활동과 체계는 필요하다고 판단한 것이다.

## II. 한국 자원봉사활동의 현황 및 문제점

### 1. 자원봉사활동의 개념과 가치

자원봉사활동은 사회구성원의 인식과 태도의 변화, 사회참여, 그리고 정부-시장-시민사회의 관계 변동 과정에서 많은 영향을 받는다. 지난 20여년간 우리나라 자원봉사활동의 양적 팽창이 전개되는 과정에서 이러한 특성은 뚜렷하게 나타났다. 즉, 정부 주도적 정책 집행만으로는 지역사회의 다양한 문제를 해결하고 사회적 욕구를 충족시키는 데 한계 상황에 도달하였고, 이 과정에서 나타난 공공서비스 제공의 비효율성의 문제나 제한적 대응성의 문제는 민간자원 활용의 중요성을 부각시키기에 충분하였다. 한편, 정부 역할과 책임에 대한 논의가 활발하게 이루어지는 과정에서 성숙되어진 시민사회의 역량은 정부-시장-시민사회의 다차원적이고 동태적인 상호작용을 유도하였고, 유기적 협력을 통한 지역사회 문제해결의 노력이 자원봉사활동으로 구체화된 것으로 이해할 수 있다.

우리나라의 자원봉사활동기본법 제3조 1항에서는 자원봉사활동을 ‘개인 또는 단체가 지역사회, 국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위’라고 규정하고 있다. 아울러 자원봉사활동의 무보수성과 자발성, 공익성, 비영리성 및 비정파성과 비종파성의 기본원칙이 제시되어 있기도 하다(제2조 1항). Smith(1981)는 자원봉사활동을 ‘특정한 사회적 욕구에 대해 사회적 책임감을 갖고 무보수의 원칙하에 기본적 의무감에 얽매이지 않은 상태로 행동할 것을 자발적 선택에 의해 행해지는 타인 지향적 활동’으로 보았다. 국내 연구에서도 자원봉사활동은 공공복지를 향한 가치이념이면서 동시에

민주적 방법에 의한 자주적, 협력적 실천 노력으로 접근하였다. 즉, 개인이나 집단 또는 지역사회에서 발생하는 제반의 사회문제를 예방하거나 해결할 수 있도록 환경을 개선하기 위한 무보수의 서비스 제공활동으로 정의하였다(김동배, 2005). 이성록(2007)의 연구에서는 자원봉사활동에 대한 개념 정의가 단순하지는 않지만 문제 상황에 대한 사회적 조건을 개선·제거하는 과정으로 보았다. 사회구성원 전체가 행복하게 살아가는 복지사회의 실천을 위해 반대급부에 대한 기대 없이 자발적으로 참여, 또는 협력하는 개인과 조직의 체계적 실천 노력으로 해석한 것이다.

자원봉사활동에 대한 개념적 이해는 사회문화적 환경에 따라 상이하게 설명되기도 한다. 즉, 영국에서의 자원봉사활동은 무보수성과 자발성을 강조하면서 개인의 자유로운 선택에 의해 수행되는 활동으로 정의되고 있다. 미국에서는 개인, 집단, 지역사회에서 발생하는 다양한 사회문제의 영향력을 예방·통제하고 개선하기 위해 존재하는 공공 또는 민간의 조직활동에 대가 없이 자발적으로 참여하는 행위로 정의하고 있다. 아울러 일본에서는 자유로운 개인의 자발적 실천행위 그 자체로서 복지사회를 구현하기 위해 적극적으로 노력하는 의도적이고 계획적인 일상활동으로 정의하면서 생활 속의 연속적 개념을 강조한다.

자원봉사활동에 대한 합의된 개념 정의가 제시되지 못하는 중요한 쟁점 중의 하나는 자원봉사활동에 대한 인정과 보상의 문제 및 참여의 자발성과 강제성에 대한 입장들이 상이하기 때문이다. 무보수성에 대한 논란은 자원봉사활동이 개인의 경제적 이익을 배제하는 것이지만, 자원봉사활동에의 참여 과정에서 개인이 투입한 시간과 노력에 대한 특정 형태의 보상이나 변상은 허용할 수 있다는 접근이 설득력을 갖는다. 즉, 자원봉사활동을 위해 투입한 개인의 비용을 비롯하여, 활동을 준비하거나 또는 활동에 필요한 간접적 비용 유발에 대한 보조의 차원에서 접근하는 것이다(박종삼, 2005).

일례로 미국 해외봉사단인 Peace Corps의 참여 활동자들은 해외에

서 2년의 책임 봉사기간을 종료하는 시점까지 최소한의 생활비를 받고 있다. 또한 AmeriCorps에서 활동하는 자원봉사자들에게도 지역사회 서비스를 제공하는 과정에서 지역이동에 따른 차량 연료비, 주차비, 식비 그리고 기타 관련비용을 상환 받을 수 있다. 이러한 비용은 봉사의 대가적 차원에서 지급되는 것이 아니라, 봉사활동 과정에서 발생한 비용에 대한 처리과정으로 이해해야 한다. 분명한 사실은 이들 자원봉사자들은 노동시장에서 통용되는 일반적 임금수준에 미치지 못하는 보상을 받고 활동에 임하고 있다는 점이다(Ellis & Noyes, 1990).

자원봉사활동에 대한 인정·보상의 문제는 참여 유인 또는 동기를 제공하는 과정에서의 참여의 자발성과 관련지어 접근하기도 한다. 즉, 자원봉사활동이 강제적으로 이루어지는 의무 자원봉사(mandatory volunteering)활동이나 보상적 자원봉사(stipend volunteering)를 순수 자원봉사활동과 구분하는 것이다. 일례로, 의무 자원봉사의 경우 교과과정 중에서 봉사활동 시간의 의무 학점 이수가 그 대표적인데, 봉사학습(service learning)의 측면에서 볼 때, 의무적 참여를 통해서라도 자원봉사활동 자체가 갖는 교육적 의미를 강조하고자 하는 의도가 담겨 있다고 볼 수 있다.

한편, 자원봉사에 관한 주요 선행 연구들에서 자원봉사활동의 가치와 의의에 대한 논의는 주로 자원봉사의 공동체적 의미와 사회적 상보성, 그리고 자원봉사자 개인의 자아실현 등의 측면에 초점을 맞추고 있다. 자원봉사는 도덕적, 감성적, 감정 이입에 의한 동기부여의 성향이 더 많이 나타나며 이런 성향은 이타주의적 성격과 관련이 있는 경우가 많다. 그러나 자원봉사활동의 경우 이러한 이타성의 기저에서 발견되는 자신의 행위에 대한 보상을 되돌려 받기 위한 기대감은 상대적으로 적다(Murnighan, 1993).

사실 자원봉사라는 용어 자체의 개념 규정에 대한 다양한 접근이 이루어지고 있지만, 분명한 것은 이것이 참여자 개인의 자발적 의사결정에 의한 자율적 활동으로서 가치가 강조된다. 개념적으로는 자발적 동

기에 의한 행위로서 활동 자체가 갖는 경제적 가치에도 불구하고 즉각적인 보상을 기대하지 않고 자아실현, 사회참여, 나눔 등 심리적 만족감을 강조하는 무보수성의 특징 또한 부각된다. ILO의 자원봉사활동 측정 매뉴얼에서도 자원봉사가 일반적으로 무보수로 이루어지는 활동으로 간주되지만, 부분적 경비 지원 또는 식비 제공과 같은 보조를 실제 노동의 대가로 이루어지는 보수와 구별할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 자원봉사활동은 개인의 희생과 이타심 등 선의의 가치를 바탕으로 하고 있으며, 이의 사회적 의의를 바탕으로 참여를 권장하는 공동체 규범적 차원에서 공익성이 강조되어 논의되고 있는 것이다.

한편, 우리나라에서는 경제위기의 여파로 실업률이 증가하고 빈곤층이 확대되었으며, 노인인구의 증가에 따른 노인 일자리 수요가 급증하면서 노인일자리사업, 공공근로사업, 유급 자원봉사, 사회적 일자리 사업 등이 정부 주도로 시행되어 왔다. 이러한 과정에서 자원봉사로 수행되어 온 활동 영역과의 경계가 모호해지고 자원봉사의 기본원칙에 대한 훼손 우려가 높아지면서 자원봉사 활동의 인정과 보상에 대한 정책적·실천적 관심이 높아지고 있다. 자원봉사활동의 인정·보상은 자원봉사의 순수가치를 존중하는 동시에 봉사자들이 투입한 시간과 노동에 대한 최소한의 보상 내지 상환의 측면이며, 또한 자원봉사자들이 더 높은 만족감을 갖고 지속적으로 활동에 참여할 수 있도록 유인하는 주요 기제가 될 수 있음을 간과할 수는 없다.

이어서 우리나라 자원봉사활동의 실태 및 자원봉사 활동 지원체계의 현황과 문제점을 짚어보도록 한다.

## 2. 자원봉사활동의 실태와 문제점

자원봉사활동에 대한 관심이 높아지고 있음에도 불구하고 전체 국민의 참여율은 주요 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있다. 통계청의 e-나라지표에 제시된 우리나라 20세 이상 성인의

자원봉사 참여율은 2003년 3.3%에서 2009년에는 10.2%로 점진적 증가 추세를 보이고 있다(그림 4-II-1 참조). 2005년도 이후에는 자원봉사 활동 참여율이 20% 내외를 유지하고 있다. 이러한 참여율은 미국 26.2%(’07년), 영국 59%(’08년), 호주 34%(’06년) 등과 비교하여 상대적으로 낮은 수준이다. 주요 국가의 자원봉사활동 참여율의 조사방법, 조사대상 연령 등의 차이가 있어 직접 비교가 용이하지 않으나, 전반적으로 주요 국가의 참여율이 우리나라 수준을 크게 상회하고 있다.

<표 4-II-1> 주요 국가의 자원봉사활동 참여율

(단위: %)

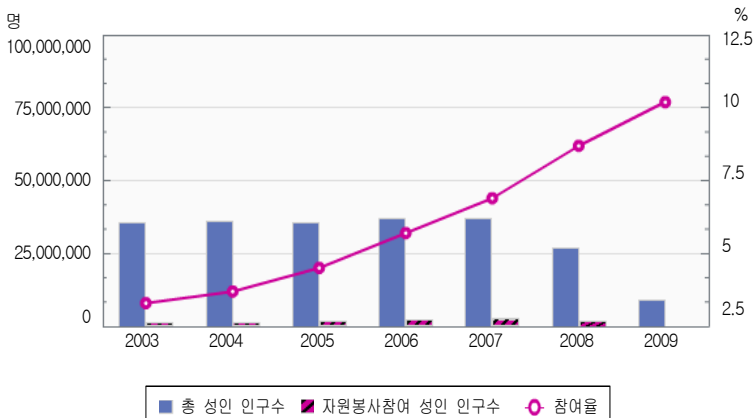
국가	영국	미국	호주	싱가포르	한국
참여율	59	26.2	34	16.0	10.2
(조사 연도)	(2008)	(2007)	(2006)	(2008)	(2009)

주: 영국의 경우에는 16세 이상 인구 중에서 단체 또는 이와 유사한 조직을 통한 공식 자원봉사활동 경험자의 비율임. 미국의 자원봉사자 통계는 Bureau of Labor Statistics에서 발표한 16세 이상의 인구 중에서 등록된 기관을 통한 공식적이고 무보수(활동비용 제외) 활동을 한 사람들의 비율임. 호주 자원봉사 활동 비율은 호주 통계국(Australian Bureau of Statistics)에서 발표한 전체 국민 대비 18세 이상 공식 자원봉사활동자의 비율임. 한국은 통계청 e-나라지표 자료임.

하지만 실제 우리나라 국민의 자원봉사 참여율을 정확하게 집계하는 것은 쉽지 않다. 앞서 통계청의 e-나라지표에 제시된 자원봉사 활동 참여율과 달리, 행정안전부가 의뢰하여 (사)볼런티어21과 한국갤럽이 실시한 조사결과와 상당한 편차를 확인할 수 있다. 제주도를 제외한 전국 15개 시도의 만 20세 이상 일반 국민 중 인구비례확률 추출법에 따라 표집된 1,989명을 대상으로 이루어진 (사)볼런티어21 조사결과, 자원봉사활동 참여율은 20.0%로 나타나고 있다(표본오차  $\pm 2.2\%$ , 95% 신뢰수준). 한편 ‘인구주택총조사’ 조사 대상 가구 중에서 33,000 표본가구를 무작위로 추출하여, 15세 이상 가구원을 대상으로 방문 면

접조사한 통계청의 『사회통계조사』의 자료에 의하면, 2008년도 자원봉사활동 참여율은 19.3%로 나타나고 있다. 이러한 편차는 자원봉사활동 실태를 파악하기 위한 정보 집적 체계가 효율적으로 작동되지 못하고 있음을 반증하는 것이기도 하다.

[그림 4-II-1] 자원봉사활동 참여율



- 주: 1. 자료 출처는 행정안전부의 시도 및 시군구 자료를 근거로 작성되었음.  
 2. 자원봉사 활동 참여 증가율은 전년대비 증가율이며, 20세 이상 성인인구를 기준으로 작성되었음.

자료: 통계청 e-나라지표.

국가적 차원에서 자원봉사활동을 촉진하기 위해 제정된 『자원봉사활동기본법(‘05)』에 근거하여 ‘자원봉사활동 진흥을 위한 제1차 국가기본계획(‘08~‘12)’이 수립·추진되고 있으나, 자원봉사 관련 정부시책의 상당부분이 유기적으로 연계되지 못해 정확한 현황 파악이 어려운 실정에 대한 우려의 목소리도 적지 않다. 실제로 자원봉사자 관리의 대표 부처인 행정안전부 소관의 자원봉사센터에 등록된 자원봉사자의 규모와 보건복지부 사회복지 자원봉사 인증센터에 등록·활동하고 있는 자원봉사자의 중복 여부에 대한 확인이 어려운 실정이다. 원

칙적으로 등록 자원봉사자의 주민등록번호 검색을 통해 ‘사회복지 자원봉사 인증관리 데이터베이스’와 자원봉사센터에의 중복 등록이 불가능하도록 하고 있으나, 중복 여부의 확인이 현실적으로 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

<표 4-11-2> 연도별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 수

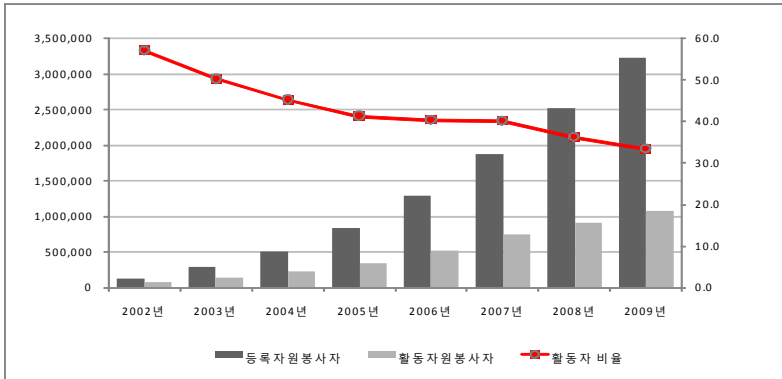
(단위: 명, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
자원봉사 참여성인 인구수	1,157,637	1,333,786	1,621,976	2,103,718	2,548,599	3,294,204	3,879,489
참여율	3.3	3.7	4.5	5.7	6.9	8.7	10.2
참여 증가율	-	15.2	21.6	29.7	21.0	29.0	17.8

자료: 통계청 e-나라지표 통계표 재구성.

<표 4-11-2>에 제시된 바와 같이 2009년 12월 기준으로 전국 자원봉사센터에 등록된 20세 이상의 성인 자원봉사자의 수는 3,879,489명이다. 그런데 보건복지부의 주관으로 사회복지 분야의 자원봉사활동에 대한 체계적 관리·지원 사업의 일환으로 추진되고 있는 ‘사회복지 봉사활동 인증관리 사업(’01~)’을 통해 제시한 2009년도 등록자원봉사자 수는 323만명이었다. 사회복지 분야에서 자원봉사활동에 대한 인증은 전국에 설치된 6,185개소의 자원봉사 관리센터를 통해 전국 통합전산망(www.vms.or.kr)의 ‘사회복지 자원봉사 인증관리 데이터베이스’를 이용하여 관리된다. 그나마 인증관리 데이터베이스에 등록된 등록자원봉사자와 구분하여 연간 1회(4시간 이상) 활동하는 활동 자원봉사자 규모는 108만여명에 불과한 것으로 나타났다(사회복지 자원봉사 통계연보, 2009).

[그림 4-11-2] 연도별 등록 자원봉사자 및 활동 자원봉사자 현황  
(2009년 기준)



자료: 2009 사회복지 자원봉사 통계연보, 보건복지부·한국사회복지협의회.

한편, 사회복지 자원봉사 통계연보에 제시된 자료 및 관련 자료에 대한 2차 분석결과를 살펴보면, 자원봉사 참여 실태의 문제점이 더욱 분명하게 드러난다. 첫째, 앞서 [그림 4-11-2]에서 확인된 바와 같이 등록 자원봉사자는 물론 연간 1회 이상, 자원봉사활동에 참여하는 활동 자원봉사자가 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 활동 자원봉사자의 비율은 지속적인 감소 추세에 있다는 점이다. 이는 등록 자원봉사자에 비해 활동 자원봉사자의 증가율이 크게 미치지 못하고 있기 때문인데, 대부분의 참여자들이 1회성의 부정기적인 행사성 봉사활동에 참여하면서, 자원봉사활동의 지속성을 기대하기 어렵다는 우려를 갖게 한다. ‘사회복지 자원봉사 인증관리 데이터베이스’에 등록된 활동 자원봉사자의 2009년도 평균 봉사시간은 20.28시간이며, 연간 5.63회로 나타났으며, 매월 1회 이상(4시간 이상) 활동한 경우는 전체의 1.84%에 불과한 실정이었다.

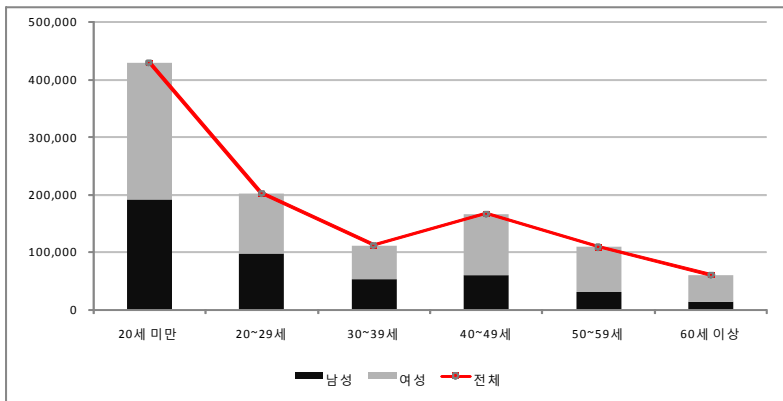
둘째, 자원봉사활동 참여자의 대부분이 학생이나 주부 등 특정 인구 집단에 편중되어 있다는 점이다. 여성(주부), 학생, 대기업 등의 봉사활동 참여는 상대적으로 활발하게 이루어지고 있으나, 장애인, 노인,

제4편 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 199

전문직 등 전체 국민의 일반적 참여 수준은 저조한 것으로 나타났다. 2009년 기준, 남성 활동 자원봉사자는 전체의 45%로 여성 자원봉사자 규모에 비해 다소 적지만, 과거에 비하면 남성들의 참여가 빠르게 증가하고 있다. 연령별로는 학생 자원봉사가 많은 10대와 20대가 가장 많이 참여하고 있으며, 대체로 고연령층의 자원봉사활동 참여가 상대적으로 저조한 실정이다([그림 4-II-3] 참조).

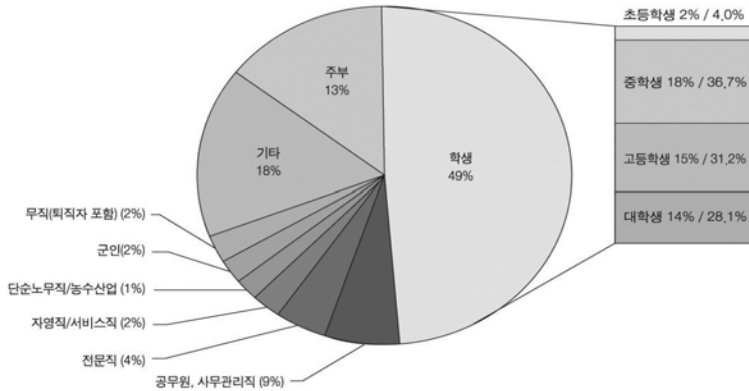
한편, [그림 4-II-4]에 보이는 바와 같이, 전체 자원봉사 활동자의 49%가 초중고 및 대학생이었고, 전문적인 봉사활동을 기대할 수 있는 전문직의 참여 비율은 4%에 머무르고 있다. 2007년도에 발표된 초중고등학생의 봉사활동 운영지침에 의하면, 초등학생은 연간 7~10시간, 중학생은 연간 18시간, 고등학생은 연간 20시간의 자원봉사활동을 권장하고 있으며, 봉사활동 실적을 생활기록부에 기록·보존하도록 하고 있다. 이에 따라 중고등학생의 자원봉사활동이 현행 입시위주 교육환경에서 의무적·형식적 활동에 치우치고 있다는 지적이 끊임없이 제기되고 있는 것이다. 또한 학생 자원봉사자의 역량 개발과 연계할 수 있는 전문적 관리프로그램이 충분히 마련되어 있지 못해, 자원봉사활동의 질적 향상의 걸림돌로 작용하고 있다.

[그림 4-II-3] 성별, 연령별 자원봉사활동자 현황(2009년 기준)



자료: 2009 사회복지 자원봉사 통계연보, 보건복지부·한국사회복지협의회.

[그림 4-11-4] 직업별 자원봉사활동 참여자 현황(2009년 기준)

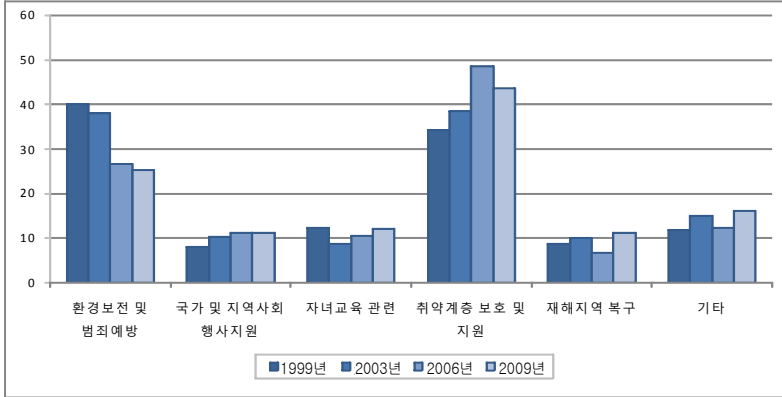


자료: 2009 사회복지 자원봉사 통계연보, 보건복지부·한국사회복지협의회.

셋째, 사회복지 부문 내에서도 자원봉사활동 영역이 특정 영역에 편중되어 있고, 다양하고 전문화된 자원봉사 프로그램의 개발 및 보급이 미흡하여 봉사활동의 대부분이 일상생활 보조 또는 단순 봉사 수준에 머무르고 있다. 『사회통계조사(통계청, 2009)』 결과에 나타난 자원봉사활동 분야 중, 가장 높은 비율을 차지하는 것은 아동, 청소년, 노인, 장애인, 재소자 등 취약계층 지원 및 보호로 전체의 43.7%를 차지하고 있었다. 반면, 환경보전 및 범죄예방 분야의 자원봉사활동 참여는 점진적인 감소 추세가 나타났다([그림 4-11-5] 참조). 아울러, ‘사회복지 자원봉사 인증관리 데이터베이스’에 등록된 활동 자원봉사자들이 가장 활발하게 활동하고 있는 영역은 사회복지시설 봉사로 확인되었다([그림 4-11-6] 참조). 행정안전부의 자원봉사센터에 등록된 자원봉사자들의 주요 활동처를 살펴보면, 1999년도에는 종교단체에서의 활동비율이 높았던 반면, 2002년 이후부터는 사회복지기관에서의 봉사활동이 증가하여, 2008년에는 전체 자원봉사활동자 중에서 28%에 이르고 있다.

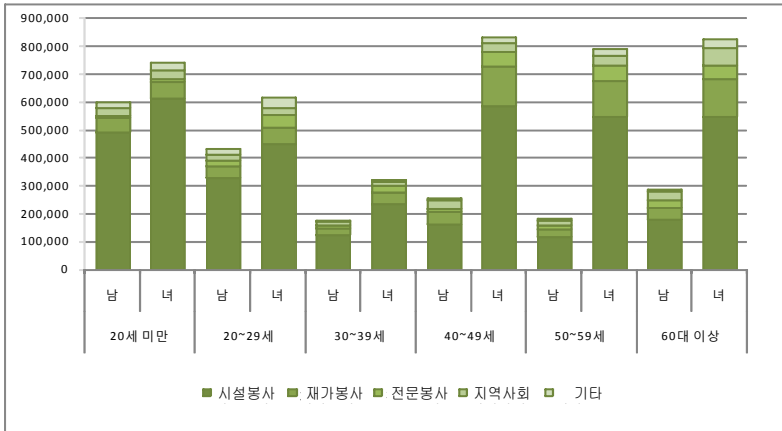
제4편 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 201

[그림 4-11-5] 사회통계조사 결과에 나타난 자원봉사활동분야의 분포



자료: 통계청, 『사회통계조사 보고서』, 각 연도.

[그림 4-11-6] 성별, 연령별 활동자원봉사자의 활동영역 (2009년 기준)



자료: 2009 사회복지 자원봉사 통계연보, 보건복지부·한국사회복지협의회.

### 3. 자원봉사활동 지원정책 관련 쟁점

지난 2005년 8월, 국회의 심의·의결을 거쳐 공포된 『자원봉사활동 기본법(법률 제7669호)』은 우리나라 자원봉사활동 추진의 근간이 되고 있다. 전체 20개 조문 및 부칙으로 구성되어 국가와 지방자치단체의 자원봉사활동을 권장하고 지원하는 책무를 명시하고 있으며, 자원봉사활동에 관한 주요 정책심의를 위해 국무총리실 직속으로 관계 부처 및 민간 전문가로 자원봉사진흥위원회를 설치하도록 규정하였다. 그밖에도 학교와 직장 등의 자원봉사활동을 장려하고, 자원봉사자에 대한 포상과 전국 단위의 자원봉사활동 진흥 및 촉진을 위한 활동 주체로서 한국자원봉사협의회의 설립 근거를 담고 있으며, 국가 및 지방자치단체가 자원봉사센터를 법인으로 운영하거나 비영리법인에게 위탁·운영토록 하고 있다.

자원봉사 관련 전달체계를 단일화하여 인적 자원의 낭비와 중복을 방지하고, 지역사회 자원봉사활동을 체계적으로 지원하기 위한 목적으로 제정된 동법에 근거하여 2010년 3월에는 자원봉사진흥위원회를 통해 중앙부처 39개, 지방자치단체 225개의 세부 추진과제를 포함하는 자원봉사 진흥 시행계획이 심의·확정하였다. 시행계획의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자원봉사활동 관련 주무부처인 행정안전부는 자원봉사를 희망하는 국민 누구나 인터넷을 통해 자원봉사활동을 신청하고 활동분야에 배치받아 활동할 수 있도록 부처별로 분산되어 있는 시스템을 연계하는 자원봉사 통합포털서비스를 제공할 계획이다. 즉, 현재 부처별로 각각 운영하고 있는 자원봉사정보시스템(행정안전부), 사회복지 인증시스템(보건복지부)의 연계를 추진하도록 한다. 둘째, 자원봉사활동 실적 관리의 공정성 및 합리성을 제고하여 바람직한 인정·보상 문화를 확산하기 위한 공통기준을 마련한다. 아울러 G20 정상회의 등 국가적 행사의 성공적 개최를 적극 지원하는 자원봉사단을 구성·운영한다.

제4편 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 203

셋째, 학생 자원봉사를 실질화하기 위해 교육과학기술부는 학생을 포함하여 가족단위로 자원봉사에 참여하는 「가족봉사단」을 전국 2,000개 학교에서 확대 운영할 계획이다. 넷째, 해외자원봉사도 대폭 확대되는데, 외교통상부는 아시아, 아프리카 국가 등에 신규로 1,000명의 해외봉사단을 파견하여 교육, 의료 봉사활동을 전개하며, 교육과학기술부도 대학생 봉사단 2,300명을 20개 국가에 파견하도록 한다. 다섯째, 문화·관광분야 자원봉사활동을 활성화하여 문화관광해설사를 양성하는 사업을 지속적으로 실시하며, 문화재청은 자원봉사자를 활용한 문화재보호를 위해 1문화재 1지킴이 운동을 전개한다. 또한 지자체는 지역실정에 맞는 다양한 사업을 지역 자원봉사센터 및 단체들과 협력하여 추진한다(<표 4-II-3> 참조).

<표 4-II-3> 2010년도 주요 부처별 자원봉사활동 진흥을 위한 시행계획

해당부처	주요 사업계획
교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교육공동체가 함께 하는 자원봉사활동 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>● ‘가족봉사단’ 운영 확대: 학생 사회봉사활동 추진체의 전환(‘개인’→‘가족 단위’)으로 학생봉사활동의 형식화 문제 해소 및 유관기관·단체와의 협력체제 강화로 ‘가족봉사단’ 활동 확대(’10년 2,000개교, 200,000명(’09년 1,152개교, 99,543명))</li> </ul> </li> <li>▶ 대학생 자원봉사활동 지원 육성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대학생 해외 자원봉사활동 지원: ’10년 저개발국가 20여 개국 2,300명 파견 지원(1,927백만원)</li> <li>● 대학생 국내 자원봉사활동 지원: ’10년 의료 및 기술 봉사활동 70여 개교(58백만원), 동아리 봉사활동 40여 개교 지원(30백만원)</li> </ul> </li> </ul>
법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 범죄예방 민간 자원봉사자 전문성 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 매분기별 신규위원 공개모집 및 전문화 교육 강화</li> </ul> </li> <li>▶ 보호관찰 실효성 강화를 위한 범죄예방위원의 참여 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 봉사활동 수요가 많은 보호관찰대상자 지도·감독 보조, 벌금 미납자의 사회봉사 집행감독 지원</li> </ul> </li> <li>▶ 법교육 출장 강연제 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대한변협, 각 대학 등과 협조하여 변호사, 교수 등 법률전문가들로 자원봉사 강사진 구축</li> <li>● 학생, 시민, 특수·소외계층 등 대국민 법교육 강연 실시</li> </ul> </li> </ul>

## &lt;표 4-11-3&gt;의 계속

해당부처	주요 사업계획
문화체육 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 한국BBB운동(언어·문화 통역자원봉사단 운영)               <ul style="list-style-type: none"> <li>● “BBB 통역서비스 제공”을 통해 한국방문 외국인 및 주한 외국인들의 외국어 소통의 어려움 해소</li> </ul> </li> <li>▶ 문화관광해설사 육성사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 우리나라를 방문하는 국내외 관광객에게 그 지역의 문화와 관광자원에 대한 올바른 이해와 인식 제공</li> </ul> </li> </ul>
보건 복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자원봉사 참여경로의 온-오프라인을 통한 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 네이버 해피빈·사회복지 자원봉사시스템(VMS)을 연동 및 사회복지자원봉사 인증센터(6,200여 개소)를 통한 저소득 소외계층 및 사각지대의 봉사일감 발굴</li> </ul> </li> <li>▶ 수요-봉사자 간 연계 강화 및 체계화               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 지자체 사회복지전담공무원, 지역사회협업체 등이 사회복지 통합관리망 및 방문·상담을 통해 수요자를 발굴해 지역봉사단과 연계</li> </ul> </li> </ul>
여성 가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 여성자원봉사활동 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 여대생 자원활동 프로그램 지원(90개 프로그램): 여대생 자원봉사 동아리를 대상으로 자원활동 프로그램 추진</li> <li>● 여성자원봉사자와 함께하는 e-희망날개 교육프로그램 지원(재가 여성장애인 210명): 여성자원봉사자를 학습 멘토로 활용, 재가여성장애인과 1:1로 연계하여 인터넷 활용법 및 생활·취업 정보 등 습득 지원</li> </ul> </li> <li>▶ 청소년 자원봉사활동 및 참여 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 청소년 해외봉사단 파견 및 자원봉사 동아리활동 지원(200개)</li> <li>● 청소년자원봉사활동 전문인력 Pool제 운영(1,000명)</li> </ul> </li> </ul>
기타 부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 해외봉사 사업지원(외교통상부)               <ul style="list-style-type: none"> <li>● KOICA 봉사단 1,000명 신규파견(일반봉사단 820명, NGO단원 180명): 교육, 보건의료, 정보통신분야 등에 아시아 중심 기조 유지, 아프리카 및 중남미 저소득국 협력 확대</li> </ul> </li> <li>▶ 민관협력을 통한 재난관리 활성화(소방방재청)               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 재난안전네트워크 단체 등을 대상으로 재난분야 자원봉사 실천 수범사례 발표대회 개최 및 우수사례 전파</li> </ul> </li> <li>▶ 한 문화재 한 지킴이 운동 전개(문화재청)               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 전국의 문화재 지킴이 활동 지원을 통한 문화재 보호활동 민간 참여 확대</li> </ul> </li> </ul>

자료: 행정안전부 보도자료(10.03.27) 재구성.

자원봉사활동기본법은 법적 근거를 바탕으로 체계적인 자원봉사활동 촉진에 관한 정부정책 추진의 동력을 마련하였으나, 관련 법령과의 상관관계가 불분명하고 자원봉사활동의 활성화 및 지원에 관한 내용들이 파편적으로 분산되어 있다는 지적은 여전히 숙제로 남아 있다. 특히 사회복지사업법 및 시행령, 건강가정기본법 시행령 및 시행규칙, 노인복지법 및 시행령, 국민기초생활보장법 시행령, 재해구호법 및 시행령, 재난 및 안전관리기본법, 청소년활동진흥법 시행령 시행규칙, 저출산고령사회기본법 등 부처별 근거 법령에 따라 자원봉사활동 관련 시책을 추진하면서 유사·중복 기능을 가진 센터가 설치·운영되거나, 동일 사안에 대한 업무기준이 달라 실천 현장에서 혼란을 초래하고 있는 것이다. 이에 따라 자원봉사자의 관리 및 봉사활동의 체계적 지원을 위한 부처별, 지역별 업무의 중복과 이를 조정·연계할 수 있는 정책조정이 미흡하고, 동일 봉사활동의 실적이 중복적으로 관리되는 등 불필요한 행정력 낭비의 가능성이 농후하다.

뿐만 아니라 자원봉사자의 모집과 배치, 교육 및 인정·보상 기준의 마련, 다양한 봉사활동 프로그램의 개발과 봉사자 위기관리 등 봉사활동을 전문적·체계적으로 관리할 수 있는 자원봉사 전문인력 양성이 미흡한 점도 자원봉사활동 증진의 걸림돌로 작용하고 있다. 의무적·형식적 활동으로 치우치고 있는 학생 자원봉사활동이 평생 봉사학습(lifelong service learning)으로 이어질 수 있도록, 자원봉사 관련 교과 과정을 개발·보급하고, 교사대상 훈련 및 교육프로그램 개발하는 부문 또한 아직 정책적 역량이 이르지 못하고 있다. 특히, 자원봉사활동에 대한 인정·보상은 봉사활동의 가치 훼손에 대한 우려와 함께, 참여 경로가 봉사자 중심으로 제공되지 못하여 전체 국민의 자원봉사활동을 유인하는 데 한계가 있어 자원봉사활동의 체계적 관리가 맹점으로 지적되고 있다.

&lt;표 4-11-4&gt; 주관부처별 주요 자원봉사활동 관리운영 조직의 특성

주무부처 구분	보건복지부	행정안전부
조직(센터)명칭	사회복지 자원봉사 관리센터	자원봉사센터
법적 근거	사회복지사업법	자원봉사활동기본법
운영기관	한국사회복지협의회	지방자치단체 / 한국자원봉사협의회
운영형태	민간 위탁운영	직영 및 민간위탁
주요 기능	사회복지 부문 자원봉사 활동 지원	자원봉사자의 모집 및 배치, 자원봉사활동의 지원
운영재원	국비 보조금	국비/지방비
운영형태	민간위탁(한국사회복지협의회)	지자체 직영 또는 민간위탁
센터수	6,185개소('09)	248개소('09) 광역 16개소, 기초 232개소
등록 자원봉사자수	323만명 *108만명(활동자원봉사자)	440만명

### III. 미국 국가봉사조직의 성과와 한계

#### 1. 미국 국가봉사조직 AmeriCorps의 소개

UN의 연구보고서 『Volunteering and Social Activism: Pathways for participation in human development』는 자원봉사활동을 지속 성장과 사회변화에 요구되는 시민의 사회참여를 촉진시키는 주요 기제로 평가한 바 있다(UN, 2009). 자원봉사활동을 사회통합의 구심점임과 동시에 공동체에 활력을 불어넣으며, 궁극적으로 민주시민으로서의 자아실현으로 승화시킬 수 있는 기제로서 인식한 미국 행정부는 국가 주도적 자원봉사의 장려 및 지원에 관심과 노력을 경주하여 왔다. 최근에도 미국 하원의회는 지역사회서비스의 확충을 위해 연방 자원봉사 프로그램을 단일 운영체제로 통합한 AmeriCorps의 민간 자원활동가 지원 규모를 현재 75천명에서 250천여명으로 확대하는 법안(Edward M. Kennedy Serve America Act)을 통과시켰으며, 자원봉사활동은 Obama 대통령 임기 동안 영부인 Michelle Obama의 최우선 과제로 천명한 바 있다(The New York Times, 2009.3.31). 이에 미국의 국가봉사조직 운영 경험을 살펴보는 것은 우리나라 자원봉사 활성화 방안을 마련하는 근거가 될 것으로 생각된다. 본장에서는 대표적인 미국의 국가봉사조직으로서 AmeriCorps의 운영 실태와 그간의 성과를 고찰해 보도록 한다.

역사적으로 미국 행정부는 연방 차원에서 자원봉사 관련법을 제정하거나, 연방정부의 자원봉사 시책 운영의 원칙 및 이념을 명시적으로 표방해 왔다. 미국의 초기 자원봉사활동은 주로 민간영역을 중심으로 진행되었으며, 대공황 이후 연방정부 차원에서의 자원봉사활동의 필요

성이 대두·확산되었다. 특히 케네디 대통령 시절에 제정된 「평화봉사단법(Peace Corps Act)」은 연방정부 차원의 자원봉사활동에 대한 법적·제도적 기반과 재정확보의 계기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 사실 민간 차원의 자원봉사 프로그램을 총괄적으로 지원하고, 관련 부처에서 분산·운영되고 있는 자원봉사활동 관련 시책들을 통합·운영함으로써 보다 체계적으로 자원봉사조직을 관리할 수 있는 계기가 마련된 것은 닉슨행정부 시기까지 거슬러 올라가기도 한다.

자원봉사활동을 지원하기 위한 주요 입법과정과 조직 설립의 사례를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 앞서 언급된 케네디 대통령 임기중의 「평화봉사단법(Peace Corps Act)」과 평화봉사단(Peace Corps)의 창설을 비롯하여 존슨 대통령(1965)의 미국자원봉사단(Volunteer in Service to America, VISTA) 설립은 자원봉사활동과 관련된 연방정부의 역할과 책임을 가시화하는 계기를 마련하였다. 또한 닉슨 대통령 재임 기간중에 제정된 「국내자원봉사활동법(Domestic Volunteer Service Act, '73)」을 비롯하여 부시 대통령의 「전국및지역사회봉사법(National and Community Service Act, '90)」, 그리고 클린턴 대통령의 「전국및지역사회봉사신탁기금법(National Community Service Trust Act, '93)」은 본 연구에서 심층적으로 살펴보고 있는 AmeriCorps의 설립·운영의 근간을 제공하고 있다. 오바마 대통령의 경우에도 「Edward M. Kennedy Serve America Act('09)」를 제정하여 자원봉사활동 지원에 대한 법적 근거를 강화하고, AmeriCorps의 조직과 예산을 대폭 확대할 계획을 발표하였다.

클린턴 대통령은 「전국및지역사회봉사법(National & Community Service Act, '90)」을 개정한 「전국및지역사회봉사신탁기금법(National & Community Service Trust Act, '93)」을 제정하여 국가및지역사회서비스공사(Corporation for National and Community Service, 이하 CNCS)를 설립하였다<sup>32)</sup>. 이 과정에서 클린턴 대통령은 봉사학습(Service Learning)을 통한 지역사회 참여를 국민의 사회적 의무로서

그 가치를 강조하였고, 이를 근거로 국가적 차원에서 자원봉사활동을 활성화시켜 초·중·고 → 대학 → 성인기로 이어지는 평생 자원봉사 학습 및 참여의 기반을 제공하고자 하였다. 미국내 자원봉사활동은 순수 자발적·개인적 봉사 중심에서 지역 중심의 사회서비스 제공 형태로 변모해 왔지만, 클린턴 대통령이 주도적으로 이끌어간 국가봉사조직 및 지역봉사단 활동의 법적 기반 마련은 아동청소년기부터 평생 봉사활동을 실현하기 위한 봉사학습(Service Learning)을 지속적으로 확산시키고 있는 것으로 평가받고 있다.

앞서 소개된 CNCS는 미국 국가봉사조직 AmeriCorps를 비롯하여 Senior Corps, Learn & Serve America 등 주요 국가봉사 프로그램을 관장하는 총괄기구이다. CNCS의 운영은 연방정부, 주정부, 지방정부는 물론 지역사회의 자발적 결사체들이<sup>33)</sup> 상호 협력을 통해 지역사회 주민의 다양한 참여와 봉사를 장려하고, 참여자에 대한 일일액의 현금 보상을 제공하는 것을 주요 사업내용으로 한다. Senior Corps는 지역사회의 다양한 문제해결과 예방, 사회서비스에 대한 욕구충족을 위해 은퇴자의 경륜과 사회경험을 공유할 수 있도록 고령자 일자리 및 사회참여 네트워크를 제공하는 프로그램이다. 2009년 현재 55세 이상의 50만 여명에 이르는 자원봉사자들이 65천여 개소의 지역사회 비영리기관, 공공기관 등에서 활동하고 있다. 한편, Learn and Serve America 프로그램은 지역사회의 학교, 평생교육기관 및 지역사회 욕구 충족을 위해 서비스를 제공하는 조직·단체에 대해 보조금을 지원하는 프로그램이다. 현재 2천여 개의 학교, 평생교육기관, 지역사회 단체에 소속된 약

32) 전국및지역사회봉사신탁기금법(National & Community Service Trust Act)의 주요 내용은 부록으로 제시하였음.

33) 결사체(association): 특정 관심을 추구하며 일정한 목적 달성을 위해 인위적으로 만들어진 집단. 사회집단은 지역사회(communitiy)와 결사체(association)의 두 가지 유형으로 구성됨. 지역사회(communitiy)는 일정 지역 내에서 전개되는 공동생활 전반을 의미하고, 결사체(association)는 지역사회를 기초로 개개인의 공동관심에 따라 인위적·계획적으로 형성된 결합체를 지칭

100만명의 학생들이 지역사회 봉사활동을 제공하는 과정에서 사회참여와 개인적 발달과 성숙을 도모하고 있으며 평생학습과 평생봉사의 이념을 실천하는 주요 프로그램으로 자리매김하고 있다.

CNCS는 케네디 대통령의 해외 자원봉사조직인 평화봉사단(Peace Corps)으로부터 착안되었으나, 1930년대의 대공황 위기에서 청년 실업자에게 6~18개월 간의 국립공원 봉사의 기회를 제공하고 임금을 지급했던 루즈벨트 대통령의 'Civilian Conservation Corps'의 영향력도 있었던 것으로 알려진다.

매 5년마다 중장기 운영전략을 의회에 보고하고 있는 CNCS의 2011~2015년까지의 중장기 전략계획(Strategic Plan 2011~15)은 현재 시안에 대한 다양한 의견수렴 과정을 거치고 있으며, 2010년 10월 중에 발표될 예정이다. 시안에 담긴 향후 중장기 전략의 기본원칙은 지역사회 문제의 근본적 뿌리를 해결하기 위해 ① 해결책으로서 서비스(Service as a Solution), ② 봉사기회의 확대(Expanding Opportunities to Serve), ③ 항구적 지속력의 구축(Build Enduring Capacity), ④ 혁신의 구현(Embrace Innovation) 등이다. 최종 확정안의 공표가 예정되어 있으므로, 직전 중장기 운영전략을 간략히 소개해 본다.

2006~2010년까지 CNCS의 전략계획으로 자원봉사를 통한 삶의 질 향상과 지역사회 역량강화 및 시민참여의 증진(Improve lives, strengthen communities, and foster civic engagement through service and volunteering)을 기관 미션으로 설정하였다. 아울러 중장기 운영 전략에 포함된 운영목표는 첫째, 지역사회의 욕구충족을 위한 직접 서비스의 제공과 봉사활동을 전개하고, 둘째, 지역사회와 지역기반 결사체의 역량을 강화한다. 그리고 셋째, 네트워크와 소통 및 협력을 바탕으로 공동체 의식과 평생 자원봉사 참여의식을 고취하도록 한다. 이와 같은 CNCS의 운영목표 달성을 위한 10대 실행 원칙은 다음과 같다.

- ① 지역사회 욕구를 최우선으로 고려한다.
- ② 모든 프로그램은 궁극적으로 공공-민간의 협력관계를 강화하는 것이다.

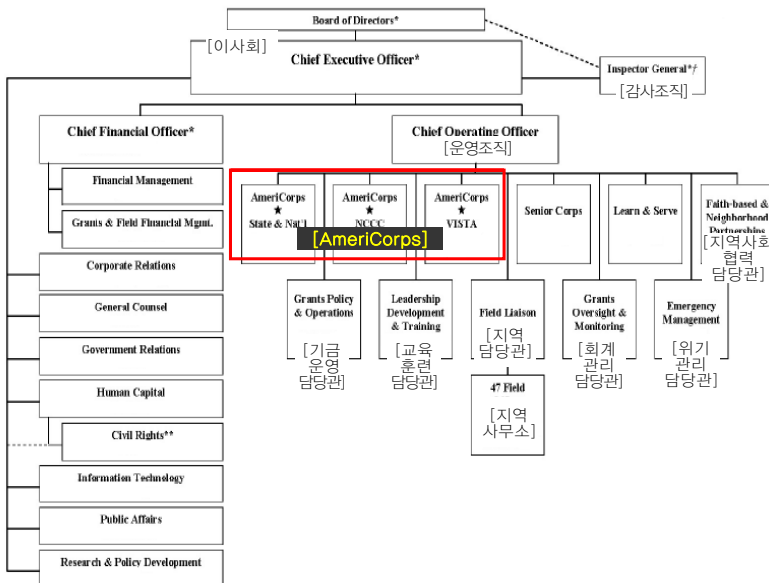
- ③ 강력하고 효율적이며, 지속가능한 지역사회 네트워크를 구축하기 위해 Ameri Corps를 적극적으로 활용한다.
- ④ 서비스 수혜자는 물론 프로그램 참여자, 지역단체들에 대해 보다 효과적인 서비스 제공을 위해 서비스의 품질향상과 성과측정을 지속적으로 진행한다.
- ⑤ 기타 연방사업/프로그램들 간의 연계·협력을 강화한다.
- ⑥ 공공 및 민간자원에 대한 접근성 제고를 위해 농촌지역 및 재정자립이 취약한 지방정부를 지원한다.
- ⑦ 종교단체를 비롯한 다양각색의 지역사회 단체, 장애인 단체, 소수자 단체 등 조직/단체의 다양성을 존중한다.
- ⑧ 평생에 걸친 사회참여를 증진시키기 위해 평생학습의 개념을 도입한다.
- ⑨ AmeriCorps 회원 및 지역 봉사자들의 지속적인 시민참여와 리더십 기술을 배양한다.
- ⑩ 특화된 서비스의 제공 및 서비스 조직·네트워크 운영관리의 우수성을 증명한다.

이러한 CNCS의 사업 추진을 위해 중장기 전략 계획에 포함된 대표적 성과목표들은 다음과 같다. 첫째, 2005년 기준으로 65.4백만명 규모의 자원봉사 활동 참여자를 2010년에는 75백만명까지 확대할 수 있도록 자원봉사활동을 활성화한다. 둘째, 2005년 기준으로 31.8백만명이 연간 12주 이상 자원봉사활동에 참여하는 봉사자 규모를 2010년까지 43백만명으로 확대하여 봉사활동의 지속성을 담보한다. 특히 자원봉사자를 활용하고 있는 비영리단체 및 종교단체의 50%가 보다 효율적으로 자원봉사자의 모집 및 관리할 수 있도록 지원한다.

셋째, 청소년들에게 보다 안정적이고 밝은 미래를 제시하는 인적자본의 개발에 적극적으로 참여한다. CNCS의 자원봉사 프로그램을 통해 빈곤, 학습부진, 십대미혼모, 비행, 정서적·정신적 장애 등 위기청

소년 3백만명에 대한 멘토링 서비스(mentoring services) 제공하도록 한다. 또한 부모가 수감된 20만명의 아동에 대한 멘토링 서비스(mentoring services) 제공과 교육기관의 적극적 참여를 통해 평생봉사 참여의 기반을 구축하고, 학생들의 지역사회 참여를 도모하도록 한다. 이에 따라 2005년 기준, 3.27백만명의 대학생 자원봉사자 규모를 2010년까지 5백만명으로 확대하고, 고등교육기관의 50%에 자원봉사 활동에 대한 관리 및 지원을 위한 담당자 배치하도록 한다. 또한 전체 초중고등학교의 50%에 평생학습과 평생봉사 관련 교과과정을 제공한다. 마지막으로 베이비부머 세대의 능력과 경험을 활용하여 지역사회 발전과 삶의 질을 향상하기 위해 2005년 기준, 25.8백만명에 이르는 베이비부머 세대의 자원봉사자 규모를 3백만명으로 확대한다.

[그림 4-III-1] 미국 CNCS(Corporation for National and Community Service)의 조직도



제4편 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산 213

한편, CNCS의 전체 예산 가운데 AmeriCorp를 비롯한 Senior Corps와 Learn and Serve America 등 3개 핵심사업의 운영예산이 대부분을 차지하고 있다. 특히, AmeriCorps의 사업예산은 CNCS 재단 전체 사업 운영비의 절반 가량을 차지하고 있다('08년 49.0%, '09년 48.6%, '10년 47.51%). AmeriCorps 프로그램 중에서는 지역사회의 자원봉사 기관·단체 및 비영리조직에 대한 운영지원을 목적으로 실시되고 있는 AmeriCorps State and Narrational 사업예산의 비율이 가장 높다(<표 4-III-1> 참조).

<표 4-III-1> 미국 국가 및 지역사회서비스 법인(CNCS)의 사업운영 예산  
(단위: 천달러, %)

회계구분	FY 2008 Enacted	FY 2009 Enacted	FY2010 Enacted
사업운영비(CNCS 재단 전체) <sup>1)</sup>	782,744 (90.5)	811,639 (91.2)	1,054,021 (91.7)
AmeriCorps (전체) <sup>2)</sup>	383,387 (49.0)	394,746 (48.6)	500,621 (47.5)
- AmeriCorps State and National <sup>3)</sup>	265,805 (69.3)	271,196 (68.7)	372,547 (74.4)
- AmeriCorps VISTA <sup>3)</sup>	93,800 (24.5)	96,050 (24.3)	99,074 (19.8)
- AmeriCorps NCCC <sup>3)</sup>	23,782 ( 6.2)	27,500 ( 7.0)	29,000 ( 5.8)
Senior Corps <sup>4)</sup>	213,785 (27.3)	213,785 (26.3)	220,900 (21.0)
Learn and Serve America <sup>5)</sup>	37,459 ( 4.8)	37,459 ( 4.6)	39,500 ( 3.7)
인건비	67,759 ( 7.8)	71,715 ( 8.1)	88,000 ( 7.7)
일반 운영비	5,828 ( 0.7)	6,512 ( 0.7)	7,700 ( 0.7)
전 체	865,331(100.0)	889,866(100.0)	1,149,721(100.0)

주: 1) 각 연도의 ( )안에 제시된 비율은 전체 예산 대비 비율임.

2) 각 연도의 ( )안에 제시된 비율은 사업운영비 대비 AmeriCorps 프로그램 운영예산의 비율임.

3) 각 연도의 ( )안에 제시된 비율은 AmeriCorps사업예산 대비 AmeriCorps 하위 프로그램의 예산 비율임.

4) 각 연도의 ( )안에 제시된 비율은 사업운영비 대비 Senior Corps 운영 예산의 비율임.

5) 각 연도의 ( )안에 제시된 비율은 사업운영비 대비 Learn and Serve America 프로그램 운영예산 비율임.

자료: Corporation for National & Community Service, *Fiscal Year 2010 Congressional Budget Justification*, 2009.

AmeriCorps의 운영을 보다 구체적으로 살펴보도록 한다. 전술된 바와 같이 AmeriCorps는 지역사회 주민의 자발적 참여를 바탕으로 지역 발전을 도모할 수 있도록 조직적으로 서비스를 제공하고 관련 지원활동을 전개하는 연방 차원의 봉사활동 지원조직이다. 독립적 연방정부 기구로서 지역사회 차원의 자원봉사단체에 기금지원 및 협력관계를 구축하는 CNCS의 주력 프로그램이다. AmeriCorps는 자원봉사활동을 통해 전 연령, 전 계층의 사람들이 지역사회에서 나타나는 사회서비스, 교육, 공공안전, 환경 관련 문제의 해결을 위해 자발적으로 참여할 수 있도록 연방차원의 봉사활동 관리·운영 체계를 제공하고 있다.

AmeriCorps 프로그램은 다시 AmeriCorps State and National, AmeriCorps VISTA (Volunteers in Service to America), AmeriCorps National Civilian Community Corps(NCCC) 등 3개 하위 프로그램으로 구성된다<sup>34)</sup>. 이 가운데 AmeriCorps State and National 프로그램은 AmeriCorps의 3개 단위사업 중 예산 규모로서는 최대 프로그램으로, 방과후 학교(after-school tutoring) 봉사, 주거환경 개선 봉사 등 지역사회 서비스 제공을 위해 운영되고 있는 공공 및 비영리조직에 대한 운영지원을 목적으로 한다.

AmeriCorps VISTA(Volunteers in Service to America)프로그램은 1963년 설립된 VISTA 프로그램이 1993년 AmeriCorps로 통합된 것으로, 취약지역의 탈빈곤 관련 서비스 제공을 위해 집중적으로 봉사활동을 전개하고 있다. AmeriCorps VISTA 프로그램에 연간(10개월) 참여한 경우, 기본생활의 보장 이외에 활동기간 완료 후, 교육자금바우처(Education Award \$4,725)를 지원받거나 \$1,200 정도의 현금수당을 선택할 수 있다. 교육자금(\$4,725)은 참여하는 프로그램에 따라 교육 및 직업훈련 비용으로 사용하거나, 교육목적의 대출금 상환목적으로 이용 가능하다. 한편, 11개월 이상 전일제 근무를 하여 연간 1,700시

---

34) <http://www.americorps.org>

간에 이르는 자원봉사 활동자에게는 생활비와 제한된 건강보험, 아동 양육수당을 지급하고 있다.

마지막으로 AmeriCorps National Civilian Community Corps(NCCC) 프로그램은 청년층(18~24세)을 대상으로 팀단위 지역 봉사활동에 참여하도록 하여 숙식을 제공하며, 연중 10개월의 전일제 활동자원봉사자에게 활동비를 제공한다. 환경보호, 청소년 발달, 주거환경 개선, 재난·재해극복 등 지역사회서비스 욕구충족을 위한 다양한 영역에서 활동하고 있으며, 모든 AmeriCorps NCCC 회원은 심폐소생술, 응급처치, 재난구조활동 교육을 이수받아야 한다. 전체 NCCC 회원의 15%는 소방교육을 받고 지역사회에서 부족한 소방방재 요원으로 활동하고 있다. NCCC 활동자들에게도 10개월 활동기간에 대해 \$4,000의 생활비와 \$400의 양육수당, 제한적 의료혜택 등을 지급한다. 또한 활동기간 종료 시점에 1,700시간의 봉사활동을 완수한 경우, AmeriCorps State and National 프로그램과 동일한 \$4,725의 교육자금(Segal Education Award)을 지급한다.

2006년도 기준으로 AmeriCorps의 민간 자원활동가는 75천명 규모이고, 이들이 지역사회 서비스 활동을 수행하기 위해 모집·관리한 자원봉사자 수는 1,376천명이었으며, 총 62.4백만시간의 봉사활동이 이루어진 것으로 집계되고 있다. 본격적 활동이 시작된 1994년 이후 54만명 이상의 자원활동가들이 AmeriCorps 회원으로 지역사회에 참여한 것이다. AmeriCorps에 참여한 자원봉사자들의 주요 활동영역에는 친환경 에너지 관련 활동, 취약계층 아동청소년 교육지원 및 멘토링 서비스(방과후 프로그램 포함), 지역사회 환경 개선 및 공원조성·관리, 취약계층 정보화 교육 및 기술지원, 지역사회 조직역량 강화, 지역 보건의료서비스 개선 및 주거환경 개선사업, 재난지역 구호 및 구조, 그리고 보훈대상자 지원서비스 등이 포함된다.

AmeriCorps 서약

I will get things done for America to make our people safer, smarter, and healthier.

I will bring Americans together to strengthen our communities.

Faced with apathy, I will take action.

Faced with conflict, I will seek common ground.

Faced with adversity, I will persevere.

I will carry this commitment with me this year and beyond.

I am an AmeriCorps member, and I will get things done.

## 2. AmeriCorps의 운영 성과

미국 내에서도 AmeriCorps 활동에 대한 평가는 옹호적 측면과 비판적 측면으로 구분된다. 정부와 결사체들 간의 엄격한 경계를 극복하고, 상호협력을 통해 분열된 사회공동체를 치유하는 새로운 패러다임을 제시한 것으로 긍정적 평가가 이루어지기도 한다. 그러나 여전히 지역 사회의 결사체와 자원봉사활동에 대한 연방정부의 지원 명목으로 봉사정신을 왜곡하고, 결사체의 고유 영역에 대한 침범한 경우로 보면서 “강제된 자원봉사(coerced voluntarism)”라 하여 국가 개입과 자원봉사는 결코 조화될 수 없음이 비판적 측면의 의견을 대변하고 있다.

하지만 AmeriCorps 활동에 대한 성과평가 보고서들을 살펴보면 AmeriCorps를 통한 국가봉사조직의 참여 경험은 봉사자들의 시민참여 의식을 고양하는 데 강한 긍정적 효과를 보이면서, 혁신적 국가봉사프로그램으로서 위상을 정립하고, 전국적인 자원봉사활동 지원·관리의 토대를 구축한 것으로 결론내리고 있다. AmeriCorps 참여자에 대한 활동 경험을 평가한 주요 연구결과들에 따르면, 참여자의 활동영

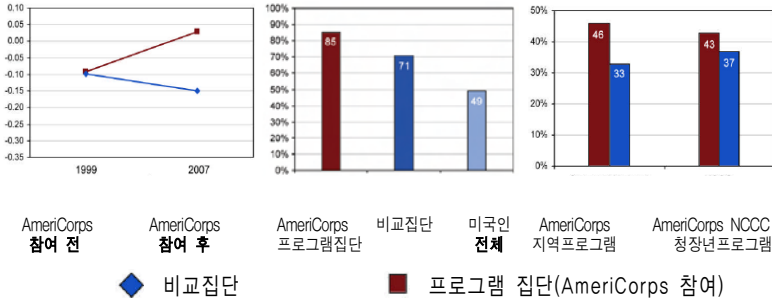
역 관련 취업기술의 향상은 물론 봉사와 사회참여에 대한 인식의 개선이 나타났다. 또한 교육수준의 향상과 공공서비스 부문으로 취업유인 효과를 보였다.

실제로 조사대상자의 90%는 AmeriCorps에 참여하는 과정에서 취업에 유용한 기술을 습득하였다고 응답하였으며, 46%의 응답자는 취업 관련 기술습득이 AmeriCorps에 참여를 결정한 주요 이유였다고 보고하였다. 이러한 결과는 AmeriCorps의 활동 경험 속에서 자원봉사 참여 경험을 통해 지역사회 발전을 위한 공익의 추구하고 함께, 개인의 취업능력을 향상시키는 데 효과적인 시도가 될 수 있음을 증명한 것이다. 한편, AmeriCorps 참여자들의 66%가 활동기간의 종료 이후에 AmeriCorps의 활동경험을 바탕으로 공공·사회서비스 부문에 취업하고 있었으며, 이들의 53%는 공공부문에, 그리고 나머지 47%는 비영리 민간부문에 취업한 것으로 나타났다. 또한 AmeriCorps 활동을 종료한 경우에도, 조사대상자의 80%가 지역사회 활동에 참여하고 있는 것으로 확인되었으며, 이들의 72%는 자원봉사활동에도 적극적으로 참여하고 있었다. 이는 AmeriCorps의 활동 경험은 단순한 봉사활동 이외에도 지역사회의 적극적 구성원으로서 참여하는 계기를 제공하는 것으로 판단하는 근거가 된다.

[그림 4-III-2]에 나타난 바와 같이, AmeriCorps를 통한 자원봉사 활동 참여자의 지역사회 문제에 대한 참여의식은 8년 여의 시간의 경과에 따라 참여 전과 비교하여 크게 향상된 반면 AmeriCorps에 참여하지 않은 비교집단의 지역사회 참여의식은 오히려 감소하였다. 또한 사회적 신뢰수준 또한 AmeriCorps 참여집단이 비교집단에 비해 14%p 높았으며, 미국 전체 국민의 사회적 신뢰수준보다 36%p 높은 것으로 나타났다.

[그림 4-III-2] AmeriCorps 운영성과 대표 지표

지역사회 참여의식      사회적 신뢰(Social Trust) 수준      공공서비스 부문 취업률



주: 프로그램 집단은 AmeriCorps 활동 참여자이고, 비교집단은 프로그램 집단과 인구사회학적 특성은 유사하나 AmeriCorps 활동에 참여하지 않은 지역사회 주민으로 구성되었음.

자료: Corporation for National and Community Service, Office of Research Policy Development, Still serving: Measuring the eight-year impact of AmeriCorps on Alumni, Washington DC, 2008.

AmeriCorps를 통한 국가봉사조직의 운영성과로서 자원봉사활동에 대한 조직적 지원체계에 미치는 영향력도 뚜렷하게 나타나고 있었다. 지역사회서비스를 제공하고 있는 기관 및 유관기관들을 확충·연계하는 데 기여하고, 지역사회 정부-기관/단체-주민 간의 협력 네트워크를 구축하는 데 일조하고 있다. 또한 지역사회 민간자원 확보와 사회적 신뢰수준을 향상하는 데 효과성이 입증되었다. 이러한 성과 창출을 가능하게 하는 데에는 지역 비영리 조직/단체들이 AmeriCorps 활동가들의 지원과 자원봉사자를 파견 받아 조직역량을 강화하였기 때문이다. 이러한 과정 중, 관련 기관에서 활동한 AmeriCorps 자원활동가 및 자원봉사자의 활동내용에 대한 만족도가 매우 높은 것으로 나타났다.

이는 곧 AmeriCorps 프로그램과 활동가들의 지원을 통해 지역사회의 다양한 결사체들이 사회통합과 소통, 협력 증진의 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 특히 기존의 지역 봉사조직인 Boys &

Girls Club, Big Brothers and Big Sisters, 적십자 등에 재원을 제공하여, 해당기관의 설립목적 이행에 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나, AmeriCorps의 자원봉사활동이 청장년에게 교육기간을 연장하는 이유를 제공하거나 생애주기에 걸친 경력개발의 시기를 지연한다는 비판도 설득력을 얻고 있다. 아울러, 자원봉사활동에 대한 대가(보상 지급)에 대한 기대감을 높여 봉사활동 참여의 순수성을 퇴색시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

## IV. 나눔문화 확산을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색

### 1. 자원봉사 활성화의 과제

공동체 가치 규범의 회복을 통해 사회통합과 지속 발전을 담보할 수 있도록 하는 데 있어 나눔문화의 확산은 국가적 아젠다가 될 수 있다. 특히, 우리 사회가 직면한 다양한 사회문제의 해결을 위한 공공-민간의 파트너십을 구현하기 위한 구심체로서 자원봉사활동의 활성화가 필요함은 누차 강조하여도 부족함이 없다. 자원봉사활동을 통해 사회공동체 가치를 증진시키고, 민간자원을 적극적으로 연계·활용하여 지역사회 문제 해결을 위한 공공-민간의 협력체계를 강화함으로써 지역사회서비스의 양적 확충 및 질적 향상을 도모할 수 있을 것이기 때문이다. 이상에서 살펴본 우리나라 자원봉사활동 실태 및 지원체계 운영현황을 바탕으로 자원봉사활동 활성화를 위한 주요 과제들을 제시해 본다. 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 크게 자원봉사활동의 가치를 공유하는 자원봉사 문화의 사회적 지지 확산 노력과 자원봉사활동의 지원·관리 체계를 고도화하고 전문화하는 것으로 요약할 수 있다.

#### 가. 자원봉사 문화의 사회적 지지 확산

자원봉사활동에 대해 개인의 자선적 행위 이상의 가치를 부여하기 위해서는 봉사활동의 가치를 사회적으로 존중하고, 일상적 참여를 유도할 수 있도록 자원봉사활동의 생활화가 필요하다. 자원봉사활동에 참여하는 개인의 선택을 존중하고 일상화 해내는 과정은 신규 참여자

를 유인해 낼 수 있을 뿐만 아니라 봉사활동의 지속성을 유지하도록 함으로써, 자원봉사를 통한 나눔문화의 풍토를 조성하는 데 기반을 제공할 것이다. 연령대별 자원봉사활동 참여욕구가 잠재된 계층의 특성을 고려하여 인구집단별 특화된 자원봉사활동 프로그램을 제공함으로써 전 국민의 참여율을 제고하도록 해야 한다.

또한 자원봉사활동을 통한 나눔문화 형성에 대한 관심과 이를 구축하기 위한 노력이 일시적 유행으로서가 아니라, 우리 사회를 이끌어갈 수 있는 문화로 자리잡기 위해서는 성장기부터 자원봉사활동의 참여를 독려하고, 그 가치를 인정할 수 있는 교육이 필요하다. 자원봉사를 비롯한 나눔에 대한 교육은 자원봉사활동의 활성화를 이끌어가기 위한 실적적 패러다임의 가장 기본적인 초석을 마련하는 작업이 될 것이다. 이를 위해 자원봉사활동의 참여를 강조하는 나눔교육을 제도적으로 확산시킴으로써 지역사회 구성원으로서의 책임과 의무에 대한 관심과 실천을 유도해낼 수 있어야 할 것이다. 나눔교육은 사회구성원의 봉사활동 가치에 대한 이해를 도모하고, 생활 속에서 실천할 수 있는 기회를 제공함으로써 친사회적 행동, 사회적 책임감을 고양시킬 수도 있다.

무엇보다 형식적으로 치우치고 있는 학생 자원봉사활동의 가치를 회복하기 위해 초중고 및 대학의 학교교육 과정에서도 봉사활동을 교과외 활동이 아닌 정규 교과과정의 일환으로 실시하는 등의 제도개선을 통해 체계적이고 전문적인 교육과 현장 실천이 자연스럽게 습득되도록 해야 한다. 아울러 미국의 봉사학습(service learning)의 원칙을 본보기 삼아, 인구고령화에 따른 노인 인구가 급증하고 있는 우리나라에서도 자원봉사활동에 대한 평생 교육적 차원에서 퇴직전 자원봉사 관련 사회교육 프로그램을 보급함으로써 퇴직 후 봉사활동과의 자연스러운 연계를 도모하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다. 이 과정에서 다수의 노인단체 및 노인교육기관의 인식 개선을 통한 노인인구의 자원봉사 참여 유도가 필요하며, 전문직 퇴직자들을 자원봉사활동으로

재배치하도록 제도적 기반을 갖추어야 할 것이다. 한편, 사회문화적으로 노블리스 오블리주(noblesse oblige)의 정신을 강화하여 자원봉사활동 참여의 활성화 방안을 마련해야 하며, 언론매체 등의 지속적 관심과 적극적 참여가 필요하다.

#### 나. 자원봉사활동의 지원·관리 체계 고도화 및 전문화

봉사활동의 지원·관리 체계를 고도화하는 과정에서 지속성 있는 자원봉사 활동처의 발굴 및 효율적 관리가 가능하도록 자원봉사활동과 다양한 지역사회서비스 사업의 연계기반이 마련되어야 한다. 이와 함께 다양한 현장 봉사활동의 지속성을 담보할 수 있도록 지속적·체계적으로 신규 봉사활동자를 양성하고 이들의 활동을 효과적으로 지원할 수 있어야 할 것이다. 아울러 자원봉사단체를 육성하고 민간의 주도적이고 자율적 활동 토대를 마련할 수 있도록 정부와 시민사회의 역할과 책임에 대한 합의가 요구된다.

구체적인 과제들을 살펴보면 첫째, 자원봉사활동과 관련하여 부처별로 산재되어 있는 조직망을 단순 통합하는 것은 오히려 비효율적일 수 있으므로, 봉사활동처와 관리기구들 간의 연계망을 구축하여 정보연계 및 관리업무의 효율성을 제고하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이를 위해서는 자원봉사활동 지원과 관련하여 공공 및 민간부문의 현황과 문제점을 정확하게 파악하고, 관련 법령과 지방자치단체의 조례 정비를 통해 제도적 기반을 공고히 할 필요가 있다. 이와 함께 자원봉사 활동 참여 및 활동시간 관리 등을 목적으로 하는 관련 부처의 유사한 정보 시스템을 통합적으로 개편·운영함으로써 관리업무의 효율성을 제고해야 한다.

둘째, 자원봉사자의 교육 및 배치, 활동 지원과 체계적 관리 등을 위해 자원봉사단체 및 관련 기관에서 활동할 수 있는 전문인력을 양성하고 이들의 전문적 위상을 사회적으로 인정하도록 해야 할 것이다. 자

원봉사 전문 관리 인력들은 개별 자원봉사자들의 봉사활동을 조정하고 지역사회의 필요와 욕구에 조응하는 봉사활동의 전개하는 선도자의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 따라서 지역사회 발전을 위해서도 전문 자원봉사 관리자를 육성할 수 있는 교육·연수 프로그램을 운영할 필요가 있다.

셋째, 봉사활동자의 입장에서 자원봉사활동의 순수성과 자발성, 지속성을 유지하면서 개인적 자아성숙과 경력개발의 가능성을 감안하여 자원봉사자를 양성해 나가도록 한다. 한편, 사회서비스 확충에 따른 필요 인력이 증가하고 있는 상황에서 자원봉사활동 분야의 발굴에 있어 사회서비스 부문에 우선 집중함으로써, 서비스 이용을 희망하는 국민적 수요에 대응하고, 자원봉사활동자의 적성을 발견할 수 있는 진로탐색의 계기와 기술습득의 기회를 제공하도록 한다. 다만, 기존 사회서비스 제공인력과 자원봉사활동에 따른 인력 활용상의 중복 혹은 제도적 충돌이 발생하지 않도록 인력활용의 효율성 및 인력의 전문성 제고·유지 방안이 동시에 모색되어야 할 것이다.

넷째, 고용 취약계층의 자원봉사활동 참여와 이에 대한 인정·보상을 구체화함으로써 사회참여와 봉사의 가치를 확산시키도록 한다. 일례로 호주 연방정부는 GreenCorps 사업을 통해 청소년 개발프로그램의 일환으로 위기청소년들에게 직업훈련 및 자원봉사활동 훈련 기회 및 활동비를 제공하는 프로그램을 시행한 바 있다. 미국의 Senior Corps 프로그램에서도 저소득 노인층에게 자원봉사의 기회를 제공하고 일정 수당을 제공함으로써 자원봉사와 고용창출의 성과를 이끌어 내고 있다.

## 2. 한국형 국가봉사조직 설립의 기본 방향

앞서 논의한 우리나라 자원봉사활동 및 지원체계의 현황과 문제점에 대한 진단, 그리고 자원봉사 활성화를 위한 주요 과제들 대한 제언

에 덧붙여 본절에서는 미국 AmeriCorps 운영성과를 바탕으로 착안된 한국형 국가봉사조직의 설립 모형을 제시해 보고자 한다. 한국형 국가봉사조직을 마련하는 것은 급격한 사회변화 속에서 공동체적 가치규범의 상실과 사회경제적 문제 해결을 위해 조직적, 체계적인 자원봉사 활동을 내실화하는 계기를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 자원봉사활동을 조직적으로 관리하고 유관기관 간의 연계·협력을 위해 구조화된 운영체계의 필요성이 지속적으로 제기되고 있던바, 국가봉사조직의 설립은 분절적으로 진행되고 있는 자원봉사활동 정책을 통합적·효율적으로 추진할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

한국형 국가봉사조직의 운영은 자원봉사 활동 활성화 및 지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 공익 재단법인 형태로 「(가칭)한국자원봉사지원재단」을 설립하여, “자원봉사활성화 ↔ 지역사회서비스 확충 ↔ 일자리 창출”이라는 시대적 과제를 국가적 차원의 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership)으로 해결하는 것을 기본 방향으로 한다. 『(가칭)한국자원봉사지원재단』은 자원봉사활동의 효율적 관리·운영 및 세부 사업추진에 필요한 안정적 재원을 확보하여 공익적 차원에서 자원봉사활동을 지원하기 위한 연계·네트워킹 및 관리 인프라를 제공할 수 있어야 한다. 이를 위해 정부와 기업이 공동으로 공익재단을 지원하는 Paring Scheme 사례(예: 정부-메세나 기업의 문화예술 지원 활동)를 자원봉사활동 분야에 실험적으로 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또는 지역사회 복지공급의 한계를 보완하고 일자리를 만드는 기업의 새로운 사회공헌활동으로서 사회적 기업 육성과 연계하여 (가칭)한국자원봉사지원재단의 운영방안을 모색할 수도 있을 것이다.

한편, (가칭)한국자원봉사지원재단의 조직과 운영 및 활동의 법적근거를 확보하고, 이를 지원하기 위한 재원의 마련을 위해 「(가칭)한국자원봉사지원재단의 설립 등에 관한 법률」의 제정을 검토할 필요가 있다. 법안에는 지원 대상 자원봉사 사업의 범주, 자원봉사활동 및 자원봉사단체의 지원 기준과 방법 및 지원 수준, 자원봉사 지원을 위

한 재원 조성, 재단 운영 및 민관 파트너십을 발굴·활용하기 위해 기업의 사회공헌 활동으로서 공익법인 참여를 촉진하기 위한 법적 근거 등의 내용을 포함하도록 한다. 이는 미국의 AmeriCorps 운영과 관련하여 CNCS 설립·운영의 법적 기반이 되었던 국가및지역사회서비스기금법(National and Community Service Trust Act, '93)의 사례에서 착안해 본 것이다<sup>35)</sup>.

### 3. 한국형 국가봉사조직의 설립 모형

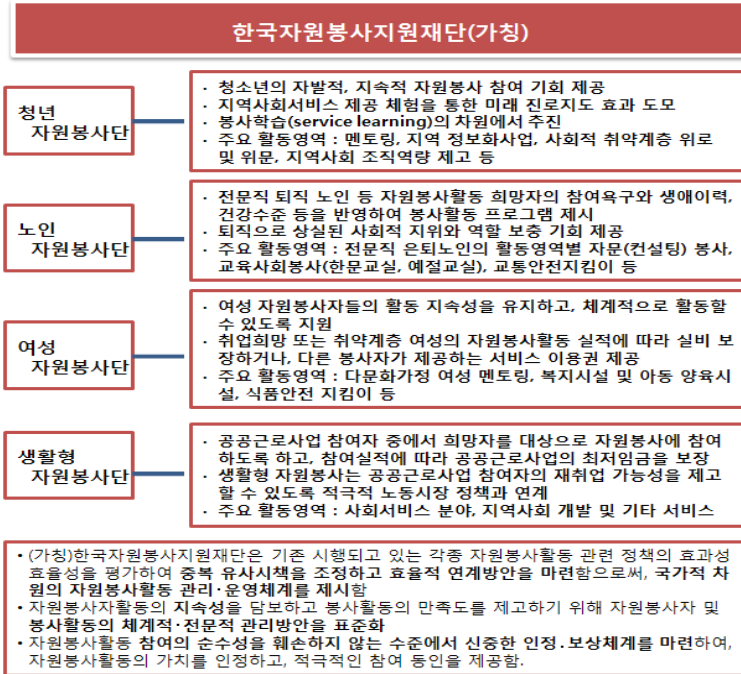
(가칭)한국자원봉사지원재단은 국가적 차원의 자원봉사활동의 활성화 및 체계적·전문적 관리를 위해 4개의 핵심 봉사사업단을 [그림 4-I-9]와 같이 구성·제안하였다. (가칭)한국자원봉사지원재단에는 인구집단별 특화된 자원봉사 프로그램을 운영할 수 있도록 청년자원봉사단, 노인자원봉사단, 여성자원봉사단, 그리고 생활형 자원봉사단으로 구분하였는데, 핵심 봉사사업단의 특징과 주요 활동영역을 제시해 보면 다음과 같다.

(가칭)한국자원봉사지원재단의 청년자원봉사단은 지역사회 서비스 욕구 충족을 위한 사회서비스 확충 기제로 활용하고, 자원봉사활동에 참여하는 청년들에게는 사회서비스 체험을 통한 진로탐색과 관련 취업기술의 습득 등 진로지도 효과를 도모하도록 한다. 아울러 봉사활동에 대한 수당 개념의 실비 지원을 통해 청년의 자발적 자원봉사 참여에 의한 복지서비스 확대 및 학자금 지원을 통한 인적자본 투자의 시너지 효과를 도모할 수도 있다. 한편 성장기 봉사학습(service learning)의 차원에서 자원봉사활동 실적을 누적 관리하여, 진학 및 취업 시 가산점을 부여하는 방안도 동시에 고려해 보도록 한다.

---

35) 법안의 세부 내용을 <부록>으로 제시하였음.

[그림 4-IV-1] 한국형 국가봉사조직으로서  
(가칭)한국자원봉사지원재단의 구성



미국 AmeriCorps의 운영 사례에 나타난 바와 같이, 청년의 자원봉사활동 실적에 따라 학자금 지원방안을 마련하는데, 대학생 학자금 융자사업의 일환으로 자원봉사활동에 대한 보상금을 학비융자금의 상환 목적으로 사용할 수 있도록 제도화할 수 있다. 또한 저소득층 자녀에 대한 대학 학자금 지원사업도 자원봉사사업과 연계하여 적극적인 사회참여의 기회를 제공함으로써 취업 가능성을 높이고 건전한 시민 가치관 형성에 기여할 수 있다. 청년자원봉사단의 주요 활동영역으로는 멘토링 서비스(동급생·하급생에 대한 학습지도, 운동, 레크레이션 지도 등), 지역 정보화사업, 사회적 취약계층 위로·위문, 지역사회 조직역량 강화, 지역사회 복지시설·공공기관 도우미, 지역 환경보전활동

등이 포함될 수 있다.

(가칭)한국자원봉사지원재단의 노인자원봉사단은 고령화에 따른 노인인구 증가 및 평균수명 연장, 그리고 베이비부머 세대의 은퇴 시기 등을 고려하여 노년기 소득보장을 위한 실비보상 차원의 노인 일자리사업과 연계하도록 한다. 실증연구 결과들에 따르면 노인의 자원봉사 참여는 퇴직으로 인해 상실된 사회적 지위와 역할을 보충하고, 노인 개인의 사회적 가치성을 유지·회복하는 데 긍정적으로 평가되고 있다. 따라서 봉사활동 참여 실적에 따라 노인일자리사업의 임금수준을 보장하거나, 향후 치매 등으로 장기요양시설 입소시 본인부담금 차등·면제방안을 검토할 수 있을 것이다. 아울러 전문직 은퇴노인 등 자원봉사 활동 희망자의 활동욕구와 특성, 건강수준 등을 반영하여 차별화된 자원봉사활동 프로그램의 개발 및 보급이 필요하다. 주요 활동영역으로는 노인의, 노인에 의한, 노인을 위한 老老케어, 전문직 은퇴노인을 위한 활동영역별 자문활동(중소기업 운영컨설팅 등), 교육봉사(초·중·고등학교 한문교실, 예절교실 등), 지역사회 노인안전 지킴이(老老케어), 교통안전지킴이, 학교폭력예방·감시, 환경감시단, 문화재 보호 감시단 등을 고려해 볼 수 있다.

(가칭)한국자원봉사지원재단의 여성자원봉사단은 이미 자원봉사활동에 상대적으로 적극 참여하고 있는 주부 등 여성 자원봉사자들이 보다 전문적이고 체계적으로 활동할 수 있도록 다양한 자원봉사활동 프로그램을 시행한다. 특히 저소득층 취약계층 여성(한부모가정 등)의 봉사활동 참여 실적에 따라 생활형 자원봉사 수준의 임금수준을 보장하거나, 다른 자원봉사자가 제공하는 필요한 봉사서비스의 이용권을 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 주요 활동영역으로는 다문화가정 여성 멘토링(가족생활, 양육관련 지원, 말벗하기 등), 어린이집(보육시설), 학교, 복지시설, 사이버 안전감시단, 지역 실태조사, 행정서비스도우미, 취약계층 생활보조 활동(가사도우미) 등이 있을 수 있다.

마지막으로 (가칭)한국자원봉사지원재단의 생활형 자원봉사단은 공공근로사업 참여자 중 희망자를 대상으로 공공근로와 자원봉사활동

의 통합프로그램(생활형 자원봉사)을 실시하는 것이다. 봉사활동 참여 실적에 따라 공공근로사업의 임금수준을 보장하거나, 다른 자원봉사가 제공하는 필요한 봉사서비스의 이용권을 제공하여 시민사회의 호혜성에 기반을 둔 프로그램 운영을 설계해 보도록 한다. 생활형 자원봉사는 공공근로 참여자에게 노동의 사회적 가치를 인정받을 수 있는 기회를 제공함으로써 실업의 고통을 덜어내고, 재기할 수 있는 물질적·비물질적 동인을 제공하여 공공근로사업의 한계에 대한 개선방안이 될 수 있을 것이다. 또한 생활형 자원봉사단을 조직화하는 과정에서 봉사활동 참여자의 재취업 또는 자활·자립 가능성을 높일 수 있는 적극적 노동시장정책과 연계할 필요가 있다. 따라서 자원봉사활동 참여 실적에 따라 특정 영역의 취업활동에 필요한 교육·훈련 기회를 제공하여, (가칭)한국자원봉사지원재단 활동기간 이후에도 관련 영역의 직업능력을 제고하고, 취업 기회를 제공하도록 한다.

한편, (가칭)한국자원봉사지원재단은 기존에 시행되고 있는 각종 자원봉사활동 관련 정책의 효과성·효율성을 평가하여 중복 유사시책을 조정하고 효율적 연계방안을 마련함으로써, 국가적 차원의 자원봉사활동 관리·운영체계를 마련하는 중요한 과제를 품고가야 한다. 이를 위해서는 자원봉사자 활동의 지속성을 담보하고 봉사활동의 만족도를 제고하기 위해 자원봉사자 및 봉사활동의 체계적·전문적 관리방안을 표준화할 필요가 있다. 또한 자원봉사활동을 통해 지역사회서비스를 제공하고 있는 비영리민간 봉사단체에 자원봉사자 및 자원봉사 수요처를 연계하고 활동비 지원하는 등 네트워킹과 컨설팅을 제공하는 기능도 포함하도록 한다.

아울러 동 재단의 역할 가운데 자원봉사활동의 사회적 가치에 대한 공유와 인식의 확산을 위해 교육·홍보사업도 중요한 과제로 부각되며, 자원봉사자의 모집과 지속적 활동을 도모하기 위한 캠페인을 일관되게 추진해 나갈 수 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 자원봉사활동 참여의 순수성을 훼손하지 않는 수준에서 신중한 인정·보상체계의 기준을 마련하여, 자원봉사활동의 가치를 인식하고 적극적으로 참여할

수 있는 동인을 제공하도록 한다. 또한 평생 자원봉사활동의 참여를 촉진하기 위해 봉사서비스 자기적립제도를 실현해 볼 수 있다.

자원봉사활동은 소통과 협력을 바탕으로 사회적 안녕과 발전을 도모하는 신성장 동력의 하나로서, 지속가능한 성장을 담보하기 위한 발판으로 관심을 끌고 있다. 또한 순수 자발성의 가치를 훼손하지 않으면서 자원봉사활동에 대한 합리적이고 효율적인 관리와 활용을 위해 국가의 역할과 책임 또한 명백하게 드러나고 있다. 이러한 상황에서 자원봉사 활성화를 통한 나눔문화의 확산이 한국형 국가봉사조직의 설립·운영으로 그 통로를 마련해 가기를 희망해 본다.

## 참고문헌

- 이성록, 「자원봉사 전문성 강화 및 활성화를 위한 정책제언」, 『국회 자원봉사 정책토론회 자료집』, 2007.07.23.
- 김동배, 『시민사회와 자원봉사』, 학지사, 2005.
- 박종삼 외 공저, 『사회복지개론』, 학지사, 2005.
- 보건복지부·한국사회복지협의회, 『사회복지 자원봉사 통계연보』, 2007, 2008, 2009.
- 통계청, 『사회통계조사』, 2009.
- 행정안전부, 『2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년~2008년 자원봉사 현황 비교)』, 행정안전부, 2009.
- 행정안전부, 『2008 전국자원봉사센터 현황』, 행정안전부, 2009.
- Corporation for National and Community Service, *Office of Research Policy Development*, "Still serving: Measuring the eight-year impact of AmeriCorps on Alumni," Washington DC, 2008.
- Ellis & Noyes, *By the People*, Josse-Bass, 1990.
- Murnighan, J. Keith, Jae Wook Kim, and Richard Metzger, "The Volunteer Dilemma," *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 1993, pp. 515~553.
- Smith, D. H. *Participation in Social and Political Activities in San Francisco*, Jossey-Bass, 1981.
- Smith, D. H. Altruism, "Volunteers and Volunteerism," *Journal of Voluntary Action Research*, 12, 1983, pp.21~36.

## [부록] 미국 「국가및지역사회봉사신탁기금법」 (National and Community Service Trust Act, '93)

- ▶ 「국가및지역사회봉사신탁기금법(National and Community Service Trust Act, 이하 NCSTA)」은 1973년에 제정된 「국내자원봉사활동법(Domestic Volunteer Service Act)」과 「국가및 지역사회봉사법(National and Community Service Act, '90)」의 개정 법령임.
  - 개정의 목적은 국가와 지역사회 봉사 및 자원봉사 프로그램을 재인가하고 개편·재구성하는 것이었음.
  - 다른 한편으로, 국가봉사의 지원을 위해서 국가봉사공단 및 국가봉사기금 프로그램의 수립하고 참여자들에게는 국가봉사와 학자금에 대한 폭넓은 기회를 제공하는 것을 목표로 하였음.
- ▶ 「국가및지역사회봉사신탁기금법(NCSTA, '93)」의 구성은 다음과 같음.
  - 제1편: 프로그램과 관련 조항
  - 제2편: 국가및지역사회서비스공사(CNCS)의 조직
  - 제3편: 관련법의 재인준
  - 제4편: 관련개정
  - 제5편: 농촌지역사회 봉사
  - 제6편: 연방불법행위법

## ▶ NCSTA의 주요내용

구분	법조항 세부 내용
관리운영 공사의 설립 및 운영관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주정부, 지방정부, 인디언부족사회, 공공단체, 비영리민간단체, 대학교육기관 등이 실시하는 풀타임 혹은 파트타임 국가 프로그램에 대한 매칭교부금과 그 외의 조직에서 운영하는 국가봉사에 대한 서브그랜트를 지원하기 위해 국가봉사공단(NCNS)의 설립을 허가한다. [101조]</li> <li>- 국가 및 지역 사회봉사법(1990)을 개정해 인가된 국가봉사 일자리와 관련된 교부금을 할당받기 위해 州 단위의 위원회를 설립해야 한다. [201조]</li> <li>- 헌법령에 따라 국가봉사 프로그램을 집행하기 위해 국가봉사공단을 정부공단으로 둔다. [202조]</li> <li>- 국내자원봉사법1973을 개정, 시행국 국장은 CNS 이사장에게 직접 보고하도록 한다. 이사장은 인적관리실장에게 지시하여 시행국 직원들에게 필요한 지원을 제공한다. [202조]</li> <li>- 국가·지역사회봉사위원회의 기능을 CNS로 이관한다. [202조]</li> </ul>
재원 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NCNS는 협약을 통해 연방정부 기관의 국가봉사 프로그램을 지원할 수 있다. [101조]</li> <li>- 국가봉사 교육자금의 지급을 위해 재무부 내에 국가봉사기금을 설치한다. [102조]</li> <li>- 학교가 운영하는 봉사교육훈련 프로그램과 지역사회에서 실시되는 봉사 프로그램에 대해 보조금을 지원할 수 있다. [103조]</li> <li>- CNS는 특정 공공단체와 비영리민간단체가 봉사교육훈련 정보 센터를 설립할 수 있도록 재정적 지원을 제공하도록 한다. [103조]</li> <li>- \$100,000달러 이상의 교부금이나 계약은 응모경쟁을 통해 결정한다. [330조]</li> </ul>
사업 대상 및 자격기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가봉사 참여자는 17세 이상이어야 한다. [101조]</li> <li>- 풀타임 봉사 참여자는 9개월에서 1년 사이에 최소한 1,700시간을, 파트타임 봉사자는 1년에서 2년 사이의 기간에 최소한 1,700시간을 봉사할 수 있도록 한다. [101조]</li> <li>- 국가시니어자원봉사단의 연령제한을 과거 60세 이상에서 55세 이상으로 낮춘다. [343조]</li> </ul>

구분	법조항 세부 내용
<p>활동에 대한 인정 및 보상</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NCNS가 지원하는 국가봉사 프로그램의 참여자에 대해 국가봉사 교육자금을 지원하도록 한다. [101조]</li> <li>- NCNS는 VISTA나 Civilian Community Corps의 참여자들에게 특별한 경우를 제외하고는 국가봉사 교육자금의 혜택을 주도록 한다. [101조]</li> <li>- 봉사자는 1회의 약정기간 동안 5,000달러를, 2회의 약정기간 총 10,000달러까지 지급받을 수 있다. [102조]</li> <li>- 교육자금은 학자금대출 상환 목적이나 현행 교육비용으로 사용할 수 있다. [102조]</li> <li>- CNS에게 국가봉사 프로그램에 참여하고 있는 견습 코디네이터 등을 위해 지역교육청을 통해 기피보조금을 지급할 수 있다. [103조]</li> <li>- 저소득층 국가노인봉사자에는 일정액 이상의 수당을 지급한다. [345조]</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비저소득층이라도 양조부모 프로그램과 노인말벗 프로그램에 자원봉사자로 참여할 수 있지만, 이 경우 비용에 대한 상환 외의 수당은 지급하지 않는 것을 원칙으로 둔다. [365조]</li> <li>- 1970년의 청년보존단법을 개정해 공유지보존단을 창단하도록 한다. 참여자들에게는 생활비와 국가봉사 교육자금 등이 지원된다. [399조]</li> </ul>
<p>사업의 활성화 근거</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993회계년도 국방사업계획승인법(National Defense Authorization Act)을 개정해 민간지역사회단 시범프로그램의 시행권한을 강화한다. [104조]</li> <li>- 국방성장관은 군대신병모집에 상기 프로그램이 어떤 영향을 미치는가를 검토해 매년 국회에 보고한다. [104조]</li> <li>- 민간의 자원지원, 지역사회 자원봉사 장려, 지방정부 실행능력의 강화 등을 VISTA 프로그램의 목표에 포함시킨다. [321조]</li> <li>- 내무성 장관과 농림성 장관은 국가 및 지역 사회봉사법에 의거해 공유지보존단의 활동에 필요한 지원을 신청할 수 있다. [399조]</li> </ul>

<국문 요약>

## 나눔문화 확산을 위한 정책과제

손원익 · 이순태 · 박세경

본 연구는 나눔문화 확산을 위한 정책적 발전을 모색하기 위해 다양한 차원에서 접근하고 있다. 본 보고서는 글로벌 금융위기의 여파로 많은 나라의 재정건전성이 훼손된 시대적 상황에서 우리나라의 나눔문화를 활성화하기 위한 여러 가지 정책과제를 발굴하고, 그 추진방향을 논의하기 위한 연구이다.

사회가 필요로 하는 공익적 활동은 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화되어감에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 되었다. 이와 같은 이유로 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 태동하게 되었고, 그 역할이 지속적으로 확대되어 왔다. 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 민간 비영리단체의 역할은 더욱 커질 것으로 예상할 수 있다.

본 보고서는 우선 우리나라의 나눔에 대한 현황을 다양한 자료를 토대로 분석하고, 주요국의 현황과 비교하여 우리나라 나눔의 현주소를 파악했다. 또한 나눔과 관련된 제도를 분야별로 정리하고 주요국과의 비교를 통해 시사점을 도출하고 있다. 나눔과 관련된 현황 및 제도에 대한 분석을 토대로 나눔문화 확산을 위한 정책과제를 도출하고 있다.

그리고 나눔문화 확산을 위한 기부금품의 모집절차 및 사용방법에 관한 법제와 그 확산주체에 관한 법제를 분석하고, 개선방향을 제안하였다. 기부를 통한 나눔문화의 확산을 위해서는 크게 두 가지 방향의 법제개선을 생각할 수 있다. 첫째로, 기부금품의 “주고 받는 행위”규제를 완화하는 방향으로의 법제개선방향이며, 둘째로는 공익활동을 수행

하면서 시민으로부터 기부금품, 노력, 지식 등을 수탁 받는 공익법인의 설립에 관한 법제개선방향이다.

마지막으로 우리나라 자원봉사활동의 현황과 문제점을 지원정책의 관점에서 분석했다. 이를 토대로 자원봉사 활성화를 위한 정책과제를 제시하고, 국가봉사조직 설립의 기본방향 및 모형에 대하여 논의하였다. 나눔문화 확산의 차원에서 자원봉사 활성화를 위한 접근 전략은 ① 자원봉사 활동의 가치를 공유하는 자원봉사 문화의 사회적 지지 확산과 ② 자원 봉사활동의 지원·관리 체계를 고도화하고 전문화하는 것으로 정리할 수 있다. 이와 함께 국가적 차원에서 자원봉사를 활성화하고 효과적인 관리방안을 모색하기 위해 미국 자원봉사 관리·운영조직인 AmeriCorps의 사례를 분석하여 한국적 적용방안에 대해서도 검토하였다.

<Abstract>

## A Policy Recommendation for proliferation of Charitable Contribution

Won-ik Son, Soon-tae Lee, and Sae-kyung Park

This research adopts diverse approaches seeking political improvement for proliferation of charitable contribution. After-effects of global financial crisis damaged fiscal soundness of various nations. The paper focuses on new political legislations and discusses ways to vitalize culture of charity.

Growing economy and constant changes in society lead to a phenomenon that public activities which the society requires cannot fulfill different demands of people. As a result, Non-Governmental Organization (NGO) begins to substitute partial functions of government and NGO's role becomes significant. In consideration of current small-government favored attitude, a bigger role of NGO is anticipated.

This paper, first of all, ensures current status of South Korea's charitable contribution based on analysis of diverse resources and comparison with other countries. In addition, the research organizes different legal institutions related to charitable contribution by areas. To promote this sharing atmosphere, authors examine legal issues concerned with procedures of collecting donations and usages and suggest improvements.

For proliferation of sharing culture through a donation or charity,

the government can take two different directions in improvement of legislative system. First, legislation could lower regulation on contribution's "give and take activity." Another idea is legislative reformation in establishment of Non-profit foundation that receives financial supports and human resources from community members.

The study also analyzes South Korea's volunteer activity and its setbacks from a perspective of supporting policy. Based on the analysis, new political issues and setting up a role model of the government driven organization are addressed and proposed. Strategies for enlargement of invigorating voluntary works can be classified into two parts: A) spread of social and cultural supports on volunteer services and B) specialization and enhancement of management system in voluntary activities. To find effective manage methods and to promote volunteer services, a plan for case study of AmeriCorps, a U.S. federal government program which organizes and manages volunteer activities, and its applicability in Korean society is conducted

<著者略歷>

손원익

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석사  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

이순태

부산대학교 법과대학 졸업  
오사카대학 법학연구과 박사학위  
부산대학교 연구교수  
현, 한국법제연구원 연구위원

박세경

현, 한국보건사회연구원 연구위원

나눔문화 확산을 위한 정책과제

---

---

2010년 10월 25일 인쇄  
2010년 10월 29일 발행

저 자 손원익·이순태·박세경  
발행인 원윤희  
발행처 한국조세연구원

138-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 일지사

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-483-7

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원