

## 민간복지자원의 추정과 관련 쟁점들\*

정기원\*\*

### 1. 서론

지난 몇 년간 IMF 구제 금융 프로그램을 통한 외환위기의 극복과정에서 우리 국민들의 사회복지에 대한 욕구는 양적으로 증가되었을 뿐만 아니라 그 내용면에서도 매우 다양해졌다. 대량실업과 소득불평등의 심화로 중산층이 좁어지고 서민층의 생활이 더욱 어려워짐으로써 나타난 경제·사회적 혼란을 수습하기 위해 정부는 사회보장 지출을 늘렸으나 여전히 그 재원은 제한적일 수밖에 없었다. 이와 같은 상황에서 민간 부문에서의 복지자원 개발 및 연계 활동은 이전에 비해 더욱 중요한 의의를 지니게 된다.

민간복지자원의 확충에 대해선 정책입안자 뿐만 아니라 사회복지 관련 학자, 그리고 사회복지 현장의 실무자도 관심을 보인다. 민간 부문이 사회복지에 참여하는 유형은 크게 두 가지로 나뉘어 진다. 하나는 민간 부문이 복지자원을 스스로 생산해 공급하는 것이고, 또 다른 하나는 공공 부문이 제공하는 자원을 이용해 서비스를 전달하는 것이다. 특히 산업사회의 진전과 함께 사회복지에 있어서도 제3 부문의 역할이 뚜렷해지고 있는데, 이는 다양화되는 국민의 복지욕구를 공공부문 만으로 충족시켜 주기에는 한계가 있기 때문이다. 이에 따라 현대사회에 있어서의 복지서비스는 그 재원의 상당부분을 정부

\* 대구가톨릭대학교 사회복지학부.

\*\* 이 논문은 보건복지부의 재정지원과 한국사회복지협의회의 주관으로 강철희 교수(이화여대), 황창순 교수(순천향대), 그리고 발표자가 공동으로 수행한 연구의 결과를 바탕으로 이루어졌음을 밝힌다.

가 부담하면서도 실질적인 서비스의 제공은 전문성을 확보하고 있는 민간에 의하여 이루어지고 있는 실정이다. 서구의 많은 나라들이 복지국가의 위기 이후 겪게 되는 복지제도의 변화—특히 공공과 민간의 협조체계 구축—도 주로 공공서비스의 제공에 있어서 민간조직의 역할이 커지고 있는 현상을 중심으로 나타나고 있으며, 셀러먼(Salaman, 1995)은 공공부문과 민간부문이 지니는 근원적인 한계성에서, 그리고 울만(Ullman, 1998)은 복지국가의 위기가 지니는 두 측면—복지의 위기와 국가의 위기—에서 이러한 변화의 원인을 찾고 있다.

공공서비스의 상당 부분을 민간조직이 전달하는 것과 함께 민간복지자원의 개발과 동원도 복지국가 위기 이후의 중요한 과제로 등장하게 된다. 미국의 경우 개인의 자선적 기부는 꾸준히 증가하고 있으나 사회복지조직에 대한 개인의 기부는 오히려 줄어들고 있는 현상에 사회복지현장의 실무자들과 학자들의 관심이 모아진다. 그레이(Gray, 1997; Marx, 2000에서 재인용)는 미국기금모금단체협회(AAFRC: American Association of Fund Raising Council)의 자료를 이용해 1989년과 1996년의 개인의 기부금 규모를 분야별로 비교하였는데, 종교, 보건, 교육, 그리고 예술 분야에 대한 개인의 기부금 규모는 모두 증가하였으나 사회복지조직에 대한 개인 기부금의 규모는 1989년의 148.4억 달러에서 1996년에는 121.6억 달러로 약 18퍼센트가 줄어들었음을 보여 주고 있다.

우리 나라에서의 민간복지자원에 대한 관심은 우리 사회가 직면하고 있는 복지현실과 밀접한 관계를 지닌 것으로 여겨진다. 지난 40여 년간의 경제성장을 통하여 우리 사회에서 절대빈곤은 어느 정도 퇴치되었으나, 아직까지 소외계층 문제나 상대빈곤 등에 따른 사회갈등은 여전히 남아 있다. IMF 구제 금융 프로그램을 통해 외환위기를 극복하는 과정에서, 그리고 2000년대라는 시대적 상징성이 부각되는 과정에서 복지수요의 총량이 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라 다양한 부문에서 다양한 형태로 복지에 대한 사회적 욕구가 대두되고 있다. 정부의 재정만으로 이러한 욕구에 적극적으로 대응하기에는 한계가 있기 때문에 민간부문의 복지참여는 매우 중요한 정책과제 중의 하나로 등장하게 된다.

민간복지의 참여를 유도하기 위해서는 우선 사회복지의 실현에 있어서의 공공과 민간의 역할분담이 정립되고, 이를 바탕으로 공공과 민간의 협조체계가 이루어져야 할 필요가 있다. 이는 민간복지자원을 동원하는 것이 공공복지의 규모를 축소하거나 또는 사회복지에 대한 국가의 책임을 민간에게 떠넘기는 수단이 되어서는 안되기 때문이다. 민간복지자원의 규모와 관계없이 국가는 사회복지에 대한 일차적인 책임을 감당해야 하기 때문이다. 그리고 민간복지자원의 개발을 위해서는 민간복지자원의 현황이 우선 파악되어야 한다. 이 논문에서는 우리 나라에서 이루어지고 있는 민간복지자원의 총량을 추정하

는 데 첫째의 목적을 두고 있으며, 민간복지자원과 관련한 쟁점들 — 민간복지자원의 추정방법, 기부금 관련 세제, 자원봉사 지원제도, 그리고 기업의 복지참여 등 — 에 관하여 살펴보고자 한다.

## 2. 우리 나라 민간복지자원의 추정

### 1) 추정 방법

민간복지자원의 총량을 추정하는 데에는 복지자원을 공급하는 주체가 얼마의 자원을 어떤 방식으로 어디에 공급하였는지를 파악하거나, 아니면 수요자가 누구로부터 얼마의 자원을 어떤 방식으로 받았는지를 파악하는 방법이 가장 바람직하다. 그러나 이 두 가지의 방법은 전체 인구를 모집단으로 하는 전국 규모의 사회조사를 통해 나타나는 결과를 바탕으로 추정하기 때문에 조사의 비용이 많이 든다. 따라서 이 연구에서 나타나고 있는 민간복지자원의 총 규모는 민간자원 연결매개체 (*funding intermediary*)를 대상으로 한 사회조사의 결과를 바탕으로 추정된 결과이다.

민간부문이 자발적으로 생산하는 자원으로만 한정할 경우의 민간복지자원은 자원봉사 활동 등과 같은 인적자원과 개인의 후원금, 사회복지공동모금, 기업복지재단, 종교단체의 재원 등을 중심으로 하는 물적 자원으로 구성된다. 우리나라에서 민간 부문이 물적자원을 제공하는 유형은 다음의 네 가지로 구분될 수 있다: 첫째, 민간 부문이 사회복지를 위한 공익법인을 설립하여 운영하는 경우; 둘째, 이미 설립되어 있는 사회복지 관련 공익법인에 대하여 기부금 등과 같은 형식으로 재원을 제공해 주는 경우; 셋째, 사회복지공동모금 등과 같은 특정의 모금활동에 기부금을 내는 경우; 그리고 넷째, 결연 사업에 참여해 재정자원을 해주는 경우 등이다. 민간이 제공하는 복지자원은 복지대상자에게 직접 전달되는 경우와 연결매체를 거쳐서 복지대상자에게 전달되는 경우가 있다. 최종 복지대상자에게 직접 자원을 전달하는 주체에는 기업과 개인도 포함되어야 하는데, 기업의 경우는 최종 대상자에게 직접 전달하는 경우가 매우 드물고, 기업마다 규정하는 사회복지에 대한 개념이 다양화되어 있다. 그리고 개인이 직접 최종 복지대상자인 개인에게 자원을 제공하는 경우는 매우 사적인 복지 제공으로 정의될 수 있기 때문에 공공정책의 범위에 포함시키기가 어렵다.

민간복지자원은 일반 국민의 복지증진을 위하여 민간이 제공하는 자원을 말한다. 따라

서 민간복지자원의 개념에는 누가, 무엇을 목적으로, 그리고 무엇을 제공하였는지가 구체적으로 나타나야 한다. 자원의 공급주체를 공공과 민간으로 구분할 경우, 공공에서 제공하는 복지자원을 제외한 모든 자원은 민간에서 제공된다. 그러나 민간에서 제공되는 자원이 모두 복지자원에 포함되는 것은 아니다. 특히 기업마다 규정하는 사회복지에 대한 개념이 다양화되어 있을 뿐만 아니라, 자원봉사의 활동 영역도 환경, 정치 등을 포함하고 있어 일반적인 사회복지서비스의 부문을 넘어서고 있다.

이 연구에서의 조사는 좁은 의미에서의 사회복지서비스를 전달하는 주체를 모집단으로 하였다. 조사를 위해 우선 민간복지자원의 연결매개체를 사회복지관, 사회복지시설, 읍·면·동사무소, 후원금 모금 민간기관으로 한정하였다. 전국의 사회복지관, 사회복지시설, 읍·면·동사무소를 대상으로 조사를 실시해 1999년 1년 동안의 후원금 모금 실태와 자원봉사자 활용 실태를 파악하였다. 그리고 민간기관에는 한국복지재단, 한국장애인복지시설협회, 한국노인복지시설협회, 사회복지공동모금회를 포함시켰다. 사회복지공동모금회의 후원금은 클라이언트에게 직접 전달되는 성격의 후원금이라기보다는 이 연구에서의 대상이 되고 있는 조직들을 포함하는 다양한 단체들에 대한 프로그램 지원 형식이 많기 때문에 그 성격을 규정하는데 어려움은 있으나, 공동모금회의 대부분의 기금이 사회복지시설 또는 기관에 대한 지원금으로 지급되면서도 사회복지시설 및 기관들이 조사에 대한 응답에서 이러한 후원금을 제외하고 있다는 점에서 사회복지공동모금회의 모금액을 민간복지자원의 총량에 포함시켰다. 전국의 읍·면·동사무소 3,500개, 시설 675개, 복지관 446개를 대상으로 2000년 8월1일부터 8월 25일까지 우편조사를 실시했으며, 읍·면·동사무소 390개소(회수율 11.1%), 시설 250개소(37%), 복지관 113개소(25.3%)로부터 설문지를 회수하여 전체 응답률은 16.4%였다. 그리고 민간기관에 대해서는 각 기관이 공식적으로 제공한 1999년도의 후원금 모금통계를 토대로 하였다.

## 2) 추정결과

### (1) 1999년도 민간복지자원 총량

설문에 응답한 시설, 복지관, 읍·면·동사무소의 후원금 접수현황을 기준으로 전체 기관의 민간복지자원 현황을 추정한 결과는 <표 1>과 같다. 우편조사에 응답한 시설, 복지관, 읍·면·동사무소 각 유형에서의 중간값을 기준으로 각 유형의 전체 기관수를 곱하여 민간자원 총량을 추정하였는데, 이는 평균값을 기준으로 할 경우 나타날 수 있는 편의를 줄이기 위한 것이다. 그리고 후원 물품의 환가액은 각 시설이나 기관에서 산정한

〈표 1〉 민간복지자원의 규모-1999년

(단위: 백만원)

구분	시설	복지관	읍·면·동사무소	민간기관	총액
현금후원	18,110	17,404	1,755	37,607	74,876
물품후원	7,188	4,444	772	-	12,404
자원봉사	5,282	13,492	1,931	-	20,705
총액	30,580	35,340	4,458	37,607	107,985

금액을 그대로 적용했으며, 자원봉사에 대한 환가액은 자원봉사활동에 참여한 연인원 (person-days)에 일일사회복지도우미의 평균임금인 22,000원을 곱해서 환산하였다.

사회복지시설, 사회복지관, 그리고 읍·면·동사무소가 1999년 한 해 동안에 민간으로부터 제공받은 복지자원의 총 규모는 704억원(현금후원 373억원, 물품후원 124억원, 자원봉사 환가액 207억원)으로 추정되며, 유형별로는 사회복지관이 제공받은 민간복지자원의 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 그리고 사회복지 관련 기관이 민간으로부터 모금한 후원금의 규모는 376억에 이르며, 이는 전체 사회복지시설, 사회복지관, 그리고 읍·면·동사무소가 민간으로부터 모금한 후원금의 규모와 비슷한 수준이다.

그러나 이러한 민간복지자원의 규모는 추정방법이 지니는 한계점 때문에 과소추정된 경향이 짙다. 특히 민간복지자원의 추정에서 기업의 사회복지에 대한 기부금도 포함되어야 하지만, 해당 연도의 기업 사회공헌활동에 대한 자료가 부족해 〈표 1〉의 추정규모에서는 제외되어 있다. 우리나라의 경우 기업이 민간복지에 기여하는 방식은 크게 세 가지로 나누어지는데, 기업 또는 기업인이 직접적으로 활동을 수행하는 방식, 다양한 형태의 기업연합단체를 통해 간접적으로 활동을 수행하는 방식, 그리고 기업 또는 기업인이 기금을 출연한 재단을 통해 외부지원을 수행하는 방식이 있다(신유근, 1993). 특히 기업의 사회공헌활동 중에서 기업에 의한 직접활동과 재단을 통한 사회공헌활동은 주로 기부 형태로 나타나고 있기 때문에 그 지출액은 민간복지자원에 포함되어야 한다. 기업의 사회공헌활동에 대한 조사에서 조사 대상으로 선정된 366개 일반기업 중에서 141개 기업이 1998년 한해 동안 3,086억원을 사회공헌활동의 일환으로 기부를 한 것으로 응답하고 있으며(전국경제인연합회, 2000), 기업의 사회복지분야에 대한 기부는 약 236억원으로 전체 기부금의 7.6퍼센트를 차지하고 있다. 그 외에도 종교단체에서 제공되고 있는 복지자원, 해외원조를 위한 민간복지자원 등을 추정과정에서 제외하고 있는 점도 민간복지자원의 총 규모가 과소추정되고 있는 주요한 원인들이다.

(2) 현금후원 현황

우편조사에 응답한 사회복지시설, 사회복지관, 그리고 읍·면·동사무소를 분석한 결과를 보면, 시설은 1999년 한 해 동안에 평균 35,269,119원(표준편차 54,617,220원)의 현금후원을 모금한 것으로 나타나고 있으며, 복지관은 39,200,596원(표준편차 41,163,999원), 읍·면·동사무소는 2,028,643원(표준편차 5,969,107원)으로 나타났다. 그리고 현금후원 규모의 유형별 중간값은 시설이 20,440,520원, 복지관이 33,405,370원, 읍·면·동사무소가 500,000원으로 나타나 후원금의 규모에 있어 시설간의 편차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 특히 읍·면·동사무소의 경우 평균과 중간값의 차이가 크게 나타나고 있으며, 이는 읍·면·동사무소의 경우에는 후원금이나 후원물품을 접수하고, 직접 연결하는 업무를 하지 않는 곳이 많아서 그러한 결과가 나타나는 것으로 보인다. 이러한 결과에 기초하여 현금후원 규모의 유형별 중간값을 적용하였을 때, 우리 나라 전체 사회복지시설, 사회복지관, 읍·면·동사무소에 지난 1999년 한 해 동안에 전달된 민간자원 중의 현금후원은 약 373억원으로 추정된다.

〈표 2〉 시설, 복지관, 읍·면·동사무소의 현금후원 규모-1999년

(단위: 개, 천원)

	시설	복지관	읍·면·동사무소
응답 기관수	249	111	371
현금후원 평균값	35,269	39,201	2,029
현금후원 중간값	20,441	33,405	500
전체 기관수	886	521	3,510
현금후원 추정액1)	18,110,301	17,404,198	1,755,000

주: 1) 각 유형의 중간값에 전체 기관수를 곱해서 얻은 값이다.

(3) 물품후원 현황

후원된 물품은 각 기관에서 산정한 가격을 바탕으로 환산되었다. 응답기관이 1999년 한 해 동안에 모금한 물품후원의 평균은 시설 14,462,460원(표준편차 26,849,537원), 복지관 16,018,711원(표준편차 22,918,497원), 그리고 읍·면·동사무소 1,399,644원(표준편차 3,742,732원)으로 나타나 현금후원과 마찬가지로 기관간의 편차가 매우 크다. 물품후원의 추정액도 유형별 응답기관의 중간값을 적용하였는데, 우리 나라 전체 사회복지시설, 복지관, 읍·면·동사무소에 지난 1999년 한 해 동안에 전달된 민간자원 중의 물품후원은 약 124억원으로 추정된다.

〈표 3〉 시설, 복지관, 읍·면·동사무소의 물품후원 현황-1999년

(단위: 개, 천원)

	시설	복지관	읍·면·동사무소
응답 기관수	236	102	372
물품후원 평균	14,462	16,019	1,400
물품후원 중간값	8,112	8,529	220
전체 기관수	886	521	3,510
물품후원 추정액1)	7,187,542	4,443,557	772,200

주: 1) 각 유형의 중간값에 전체 기관수를 곱해서 얻은 값이다.

#### (4) 자원봉사 현황

자원봉사 현황은 조사대상 기관에서 응답한 1999년 한 해 동안 자원봉사활동에 참여한 연인원(*person-days*)을 바탕으로 했으며, 자원봉사 1인·일에 대해 공공근로 중 사회복지도우미의 평균임금인 22,000원을 적용해 환산했다. 자원봉사 인력을 현금의 가치로 환산했을 때, 지난 1999년 한 해 동안에 동원된 자원봉사의 환가액은 사회복지시설의 경우 평균 39,221,502원(표준편차 191,000,000원), 사회복지관은 48,533,035원(표준편차 78,919,795원), 그리고 읍·면·동사무소는 2,541,912원(표준편차 7,083,747원)으로 나타났다. 기관별 편차가 너무 크게 나타나 현금후원이나 물품후원과 마찬가지로 중간값을 적용했는데, 우리 나라 전체 사회복지시설, 사회복지관, 읍·면·동사무소에서 1999년 한 해 동안에 제공받은 자원봉사활동의 환가액은 약 207억원으로 추정된다.

〈표 4〉 시설, 복지관, 읍·면·동사무소의 자원봉사 환가액 현황-1999년

(단위: 개, 원)

	시설	복지관	읍·면·동사무소
응답 기관수	239	110	371
자원봉사환가액-평균값	39,221,502	48,533,035	2,541,912
자원봉사환가액-중간값	5,962,000	25,896,750	550,000
전체 기관수	886	521	3,510
자원봉사환가 추정액1)	5,282,332,000	13,492,206,750	1,930,500,000

주: 1) 각 유형의 중간값에 전체 기관수를 곱해서 얻은 값이다.

### 3. 민간복지자원과 관련한 쟁점들

#### 1) 민간복지자원의 추정방법

민간복지자원의 규모를 늘리는 것이 정책입안자의 입장에서나 사회복지 현장의 실무자 입장에서 중요한 의미를 갖기는 하지만, 아직 우리 나라에서는 민간복지자원이 어느 정도 마련되고 있는지에 대한 현황이 구체적으로 파악되지 않고 있다. 이러한 상황에서 민간복지자원의 개발을 위한 논의는 제한적일 수밖에 없다(강철희 외, 2001:2).

민간복지자원의 총량은 복지자원을 공급하는 주체를 대상으로 그 규모를 파악하는 것이 일반적인 방법이다. 미국과 영국의 경우 공급자를 대상으로 한 사회조사와 세금 관련 자료 등을 바탕으로 민간복지자원의 총량을 파악하고 있는데, 어느 정도 정확한 통계수치를 산출할 수 있다는 장점이 있으나 민간이 제공하는 기부금의 총량을 추정하기 때문에 사회복지부문에만 한정되는 것이 아니라 일반적인 자선기부금의 총액이 추정된다.

미국의 경우 미국기금모금단체협회(AAFRC: American Association of Fund Raising Council)에서 해마다 전년도의 기부금 총량을 추정하고 회귀모형을 이용해 당해연도의 기부금 총량을 예측해 발표하고 있다. 이와 별도로 독립섹터(*Independent Sector*)도 가구 조사를 통해 전년도의 기부금과 자원봉사 참여 실태를 추정해서 발표하고 있다. 기부금 규모의 추정을 위한 기술적 방법, 활용 자료, 그리고 기부금의 영역에 대한 정의 등이 서로 다르기 때문에 기부금과 관련된 추정통계의 신뢰성에 대하여 끊임없는 논란이 있지만, 기부금의 규모에 관한 여러 통계들간의 차이는 10퍼센트의 범위안에 놓여 있다(AAFRC Trust for Philanthropy, 1999:148).

미국기금모금단체협회에서 발표하는 기부금의 총량은 기부금을 내는 주체를 중심으로 파악되는데, 공급자의 범주는 개인, 유증, 재단, 그리고 기업으로 나누어진다. 개인 기부금의 총량은 세금환급 자료와 독립섹터의 가구조사 결과를 바탕으로 추정되고, 유증에 의한 기부는 주로 국세청의 자료를 이용해 추정하고 있다. 재단에 의한 기부금은 지역사회재단, 사적재단, 그리고 운영재단에 의해 지출되는 기부금을 포함하는데, 재단기부금의 총량은 재단센터(*Foundation Center*)가 자체적으로 조사해 수집한 자료를 바탕으로 추정되고 있다. 그리고 기업에 의한 기부금에는 비영리조직에 대한 기업의 직접기부와 기업이 설립한 기업재단에 대한 기부금을 포함하고 있는데, 기부통계센터(NCSS: National Center for Charitable Statistics)의 자료를 중심으로 하고,<sup>2)</sup> 기업의 사회공헌활동에 관한



여러 분석자료를 활용해 기업의 기부금 총량을 추정하고 있다.

미국의 개인 기부금 현황과 자원봉사 참여실태는 주로 독립센터에서 발표하고 있다. 이 자료는 2년마다 표본조사를 실시해 추정하고 있는데, 1999년 조사의 경우에는 18세 이상의 2,553명을 대상으로 실시되었다. 조사의 결과를 바탕으로 독립센터는 전체 가구 중에서 기부금을 내는 가구의 비율, 가구당 평균 기부금, 전체 자원봉사자수와 이들의 1인당 연간 자원봉사 참여 평균시간수 등을 추정해 발표하고 있다(Independent Sector, 1999).

## 2) 기부금 관련 조세제도

민간복지자원을 확충하고 효율적으로 동원하기 위해서는 자선적 기부와 자원봉사의 문화가 시민의 삶에 뿌리 내려서 사회생활의 일부가 되도록 하는 것이 가장 중요하다. 특히 자선적 기부의 활성화를 위해서는 기업이나 가계, 그리고 개인의 기부에 대한 실질적인 유인책을 제시하는 것이 중요한데, 여러 유인책 가운데 가장 핵심적인 것이 바로 조세제도가 된다. 외국의 사례에서 세금공제가 자선적 기부의 규모를 결정하는 중요한 요인 중의 하나로 나타나고 있으며(정기원 외, 2000:111), 우리 나라에서도 기부금과 관련한 조세제도의 문제점과 개선책이 꾸준히 제기되고 있다.<sup>3)</sup>

민간복지자원에 영향을 미치는 세제 가운데 가장 우선적으로 지적할 수 있는 것은 소득세와 법인세의 내용이다. 법인이 기부하는 경우에는 법인세의 내용에서, 그리고 개인이 기부하는 경우에는 소득세의 내용에서 공제의 형태로 지원이 이루어진다. 그리고 기부하는 대상에 따라 법정기부금과 지정기부금으로 나누어지는데, 법정기부금은 국가 또는 지방자치단체에 대한 기부금으로서 결국 조세와 같은 의미를 가지고 있어 전액 손금으로 인정된다.<sup>4)</sup> 지정기부금은 사회복지, 문화, 예술, 교육, 종교 등과 관련한 단체에 제공하는 공익성 기부금을 의미하는데,<sup>5)</sup> 법인이 제공한 기부금은 소득금액에서 결손금

2) 기부통계센터에서는 비영리단체들의 재정 및 활동에 관한 통계자료를 생산해서 일반에게 제공하고 있다(National Center for Charitable Statistics, 2001).

3) 예를 들어, 주노중·조운행(1999)은 일본에 있어서의 기부금세제 개혁을 고찰하면서 우리 나라에서도 기부금 관련 세제에 관한 개혁이 이루어질 필요가 있다고 주장하고 있으며, 손원익(2001)은 미국과 일본의 사례를 바탕으로 우리 나라의 비영리법인 관련 세제도 선진화되어야 한다고 주장하고 있다.

4) 법정기부금의 종류는 법인세법 제24조 제2항(국가, 지방자치단체, 국방헌금, 이재민구호)과 조세특례제한법 제73조 제1항(사립학교법에 의한 사립학교 등에 지출한 시설비 등) 및 조세특례제한법 제76조(정치자금)에 규정되어 있다.

5) 지정기부금의 종류는 법인세법 제24조 제1항(각종 비영리법인 고유목적사업 기부금 등)에 규정되어

을 차감한 금액까지 손금산입하고, 조세특례제한법에 의한 기부금은 이월결손금을 차감한 후 소득금액의 50퍼센트까지 손금산입하고, 한도초과액은 3년간 이월공제한다. 그리고 지정기부금은 소득금액에서 손금에 산입한 법정기부금과 이월결손금을 차감한 금액의 5퍼센트에 상당하는 금액까지 손금에 산입한다(손원익, 2001:84).

개인이 공익법인에 기부하는 경우 소득세법에 의해서 세제상의 지원을 받는데, 사업소득 또는 부동산임대소득에 대한 필요경비로 산입되는 기부금 한도액과 근로소득이 있는 개인의 기부금 공제 한도액으로 나누어진다. 사업소득 또는 부동산임대소득에서 필요 경

〈표 4〉 외국의 기부 관련 세제 현황

국가 및 기부금의 종류	공제한도액	
	개인(소득세)	법인(법인세)
일본		
국가 또는 지방단체에 대한 기부금	기부금(소득의 25% 범위 내) -1만엔	전액
지정기부금, 특정공익증진법인기부금	기부금(소득의 25% 범위 내) -1만엔	(자본 등×0.25% + 소득×2.5%)/2의 한도에서 전액
일반기부금	공제 없음	(자본 등×0.25% + 소득×2.5%)/2의 한도에서 전액
미국		
정부 및 특정 공익단체에 대한 기부금	조정총소득의 50% 한도에서 전액	과세소득의 100% 한도에서 전액
기타 공익단체에 대한 기부금	조정총소득의 300% 한도에서 전액	과세소득의 100% 한도에서 전액
독일		
공익 목적의 모든 기부금	다음 중 큰 금액의 한도 내에서 전액공제 1) 연간총매상과와 지불입금의 합계액의 0.2% 2) 소득의 5% 또는 10%	개인과 동일
프랑스		
공익성이 강한 단체에 대한 기부금(종교단체, 자선단체 등)	조정총소득의 5% 한도에서 기부금액의 40%	연간총매상의 0.2% 한도에서 전액
기타 공익단체에 대한 기부금	조정소득의 1.25% 한도에서 기부금액의 40%	연간총매상의 0.2% 한도에서 전액

자료: 주노충·조운행(1999:1077)의 자료를 재구성하였다.

있다.

비로 산입되는 기부금 한도액의 계산은 법인세상의 한도액 계산과 동일하며, 근로소득에 대한 공제 한도에 있어서는 법정기부금의 경우 전액 당해 연도의 근로소득금액에서 전액을 공제하고, 지정기부금의 경우 근로소득금액의 10%를 한도로 공제한다.<sup>6)</sup> 그러나 이와 같은 기부 관련 세제는 외국의 사례에 비해 매우 제한적인데, 외국의 기부 관련 세제는 <표 5>와 같다.

우리 나라의 기부문화는 아직 정착되지 않은 실정인데, 사회복지와 관련한 자선적 기부에 대한 여러 문제점은 더욱 심각하다. 이는 민간복지단체의 성격에 관한 법적 및 제도적 환경의 문제점에서 비롯된다. 먼저 기부금 대상 단체에 대한 개관적 기준이 모호한 탓에 세제지원의 일관성이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 정당에 대한 후원금의 경우 전액 손금이 인정되면서도 복지단체 등에 대한 후원금은 기부금의 일정부분만 손금인정되고 있어 공익성의 문제가 제기된다(손원익, 2001:85~86).

이러한 문제 외에도 개별 사회복지단체가 기부금을 모집하기 위해서는 기부금품모집규제법의 통제를 받아야 하는 점, 기부금품모집규제법에서 규정하고 있는 모금비용의 비현실성 등도 민간복지지원의 활성화에 걸림돌로 작용하고 있음이 지적되고 있다(정기원 외, 2000:111~120). 그리고 현행의 기부금품모집규제법에서는 모금비용을 전체 모금액의 2퍼센트로 한정하고 있는데, <표 6>에서 보는 바와 같이 외국의 주요 비영리단체들이 기부금의 모금비용을 모금액의 20퍼센트 내외에서 인정받고 있는 것을 고려할 때 너무 낮게 규정되어 있다.

<표 5> 외국 주요 비영리단체들의 기부금 모금비용

단 체	모금액 대비 모금비용
Care International	34.0%
Save the Children, US	22.0%
Oxfam International	20.0%
World Vision United States	20.0%
MSF (Doctors Without Borders)	19.0%
United Way	15.7%

자료: 정기원 외(2000:116)에서 옮겨 왔다.

6) 소득세법의 개정(2000년)으로 개인의 무료 또는 실비로 운영되는 특정사회복지시설에 지급하는 기부금, 불우이웃 결연사업 기관을 통해 결연을 맺은 불우이웃에 대한 기부금은 전액 소득공제를 받을 수 있다.

### 3) 자원봉사 지원제도

자원봉사활동은 복지공동체를 구축하기 위한 인적 자원을 제공한다는 측면에서 매우 중요한 민간복지자원으로 간주된다. 자원봉사는 복지사회로 나아가는 목표를 달성하기 위한 견인차 역할을 할 수 있기에 매우 중요한 의미를 지닌다. 최근에 우리 나라의 자원봉사활동 내용은 크게 변화하고 있다. 다양한 연령층이 참여하고, 여성 뿐 아니라 남성의 참여가 증가하고 있으며, 다양한 동기에 의해 참여를 희망하는 자원봉사 공급자 층도 확대되고 그 수도 증가하고 있다(김준기, 2000). 그러나 아직까지 자원봉사 관리의 전문성과 체계성은 미흡한 상태이다. 자원봉사 참여의사를 가진 사람들의 경우에도 구체적인 방법이나 대상을 몰라서 못하는 경우가 많으며, 이는 자원봉사의 수요와 공급을 효과적으로 연결시킬 수 있는 체계 및 인력이 미흡하기 때문이다. 그리고 자원봉사자의 특성을 고려한 인력활용체계가 미흡한 실정인데, 자원봉사자로 활동할 수 있는 인구의 연령, 전문성 등을 고려한 자원봉사자 관리가 잘 이루어지지 않아 자원봉사 인력자원이 효과적으로 활용되지 못하고 있다.

자원봉사가 활성화되기 위해서는 민간의 자발성, 시민참여의 특성을 살리고, 민간이 주도적으로 우리 사회에 적합한 자원봉사의 기본철학과 이념을 정립하는 일이 필요하다. 자원봉사의 영역이나 분야, 분야별 프로그램, 지원방안의 제도화 및 관련 정책의 개발 등에 대한 연구도 꾸준히 이루어져야 한다. 그리고 중앙 정부나 지방자치단체는 민간의 자원봉사활동에 대한 지나친 개입을 자제할 필요가 있으며, 정부가 직접 자원봉사 조직을 만드는 등 적극적으로 개입하는 것은 자원봉사의 활성화에 오히려 걸림돌이 될 것이다.

지역사회단위에서 자원봉사의 수요와 공급을 연결하고 조정할 수 있는 체계화가 이루어질 필요가 있으나, 현재 지역별로 설립되어 운영되고 있는 자원봉사센터의 경우 이러한 기능을 수행하기에는 여러 가지 한계점을 지니고 있다. 설립주체가 정부인 경우에는 자발적인 시민참여의 장으로서 역할하는 데에는 한계가 있다. 따라서 지역사회 내의 모든 자원봉사활동을 조정하는 중심기관으로서 지역사회의 문제해결을 위한 시민참여와 지도력이 결집되는 협의체의 구성은 하나의 대안으로 제시될 수 있는데, 이는 지역사회내의 사회복지, 환경보전, 교통안전 분야를 모두 포괄하여 자원봉사 수요와 공급을 연결시키고, 자원봉사자 발굴, 모집, 교육, 배치 등을 총괄적으로 조정할 수 있는 기능을 할 수 있기 때문이다. 그리고 지역사회단위의 자원봉사활동을 관리하고 조정할 수 있는 자원봉사 관리조정자도 확보되어야 하며, 자원봉사의 무상성을 해치지 않는 범위 내에서

자원봉사자에 대한 지원제도도 마련되어야 한다. 그리고 자원봉사활동 중에 발생할 수 있는 사고에 대비한 자원봉사보험제도도 도입되어야 한다.

#### 4) 기업의 사회공헌활동

기업은 민간사회복지의 매우 중요한 재원이 된다. 우리 나라 기업들의 사회공헌활동 현황은 전국경제인연합회가 기업에 대한 조사결과를 분석해서 발표하고 있다. 발표 자료에는 지난 1998년 한해 동안에 약 3,327억원을 기업이 사회공헌활동으로 지출한 것으로 나타나고 있는데, 총지출액의 95.6% (약 3,086억원) 를 기부금으로 지출했다(전국경제인연합회, 2000). 기업의 기부는 주로 교육분야에 집중되어 있으며(1,361억원, 전체 기부의 44.1%), 사회복지분야에 대한 기부는 약 236억원으로 전체 기부의 7.6%를 차지하고 있다(〈표 7〉).

기업은 사회공헌활동으로 직접 프로그램을 운영하기도 하는데, 1998년 한해 동안 기업이 사회공헌 프로그램을 직접 운영하면서 지출한 액수는 약 148억원으로 나타났다. 각 분야별 직접운영프로그램 지출현황을 보면, 지역·사회발전 분야에 대한 지출이 37억

〈표 7〉 기업의 분야별 기부현황-1998년

(단위: 백만원, %)

분야	총 집행액	기부비율
교육	136,076	44.1
장학·학술	23,744	7.7
사회복지	23,583	7.6
지역·사회발전	18,049	5.9
예술·문화	9,447	3.1
재해복구	6,925	2.2
스포츠	5,043	1.6
건강·의학	1,996	0.6
국제교류·협력	1,088	0.4
환경보전	918	0.3
유적·전통문화보전	111	0.0
기타	81,659	26.5
계	308,639	100.0

자료: 전국경제인연합회 (2000:42-43).

〈표 8〉 기업의 사회공헌 프로그램 운영현황-1998년

(단위: 백만원, %)

분 야	총 집행액	지출비율
교육	499	3.4
장학·학술	409	2.8
사회복지	2,641	17.9
지역·사회발전	3,772	25.6
예술·문화	1,443	9.8
재해복구	3,143	21.3
스포츠	2,376	16.1
건강·의학	35	0.2
국제교류·협력	32	0.2
환경보전	26	0.2
유적·전통문화보전	-	-
기타	386	2.6
계	14,761	100.0

자료: 전국경제인연합회(2000:51~52)

7,200만원(25.6%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이어 재해복구·예방에 31억 4,300만원(21.3%), 사회복지에 26억 4,100만원(17.9%), 스포츠에 23억 7,600만원(16.1%), 예술·문화 부문에 14억 4,300만원(9.8%)을 지출하고 있다(〈표 8〉). 기업이 직접 운영하는 프로그램 중에서 사회복지분야는 주로 저소득층 청소년을 위한 장학금 지원사업, 사회복지시설 및 기관 지원사업, 장애인 지원사업 등으로 나타나고 있다(전국경제인연합회, 2000).

이와 같이 우리 나라 기업은 다양한 분야에 대해서 사회공헌활동을 활발히 수행하고 있으며, 복지분야는 기업의 사회공헌활동 가운데 중요한 부문 중의 하나이다. 그러나 기업의 사회공헌활동에 대한 분명하고 적극적인 패러다임의 부족, 사회공헌활동의 전문성 부족, 효과성에 대한 평가 부족의 문제가 지적되고 있으며, 사회복지의 영역에서는 사회복지조직의 기업에 대한 파트너로서의 자세가 부족하며 지나치게 종속적인 관계를 맺어 온 것이 문제점으로 지적된다. 기업의 입장에서 볼 때 사회공헌활동이 단순한 경영 외적 활동으로 여유자금의 기부나 가진 자의 자선활동이 되어서는 안 되고, 전략적 경영활동의 한 분야로 인식되어야 한다. 그리고 기업과 사회복지부문의 관계는 기여와 수혜의 불평등적 관계에서 벗어나 지역사회가 안고 있는 사회문제를 함께 해결하는 수평적 협조체계의 관계로 설정되어야 한다.

그리고 많은 기업들이 전문성을 지닌 사회복지조직에 대해 자원을 기부하기보다는 전문성이 없으면서도 사회복지 관련 프로그램을 직접 운영하려는 경우가 있는데, 이는 기업이 사회복지조직들의 지원금 운영에 대해 신뢰를 하지 못하기 때문이다. 따라서 사회복지조직은 기업의 사회공헌활동에서 사회복지부문이 중요한 비중을 차지해야 하는 정당성, 이유, 그리고 증거를 끊임없이 기업과 일반 국민에게 제시해 주어야 한다.

#### 4. 논의 및 결론

민간복지자원은 정책입안자 뿐만 아니라 사회복지 관련 학자, 그리고 사회복지 현장의 실무자에게도 매우 중요한 과제이다. 그럼에도 불구하고 우리 나라 민간복지자원의 총량은 전혀 파악되지 않고 있는 실정이며, 이에 따라 민간복지자원에 관한 정책의 입안이나 연구는 매우 제한적일 수밖에 없었다. 최근에 이르러 정무성(2000)은 수도권 시민 562명을 대상으로, 연세대학교 동서문제연구소(2000)는 전국의 18세 이상 남녀 1,578명을 대상으로, 김준기(2000)는 서울지역의 19세 이상 남녀 1,000명을 대상으로, 그리고 황창순(2001)은 전국의 20세 이상 남녀 1,010명을 대상으로 기부와 자원봉사에 관한 사회조사를 하였으나, 이들의 주된 관심은 개인의 기부 및 자원봉사 행태에 관한 미시적 분석에 그치고 있다.

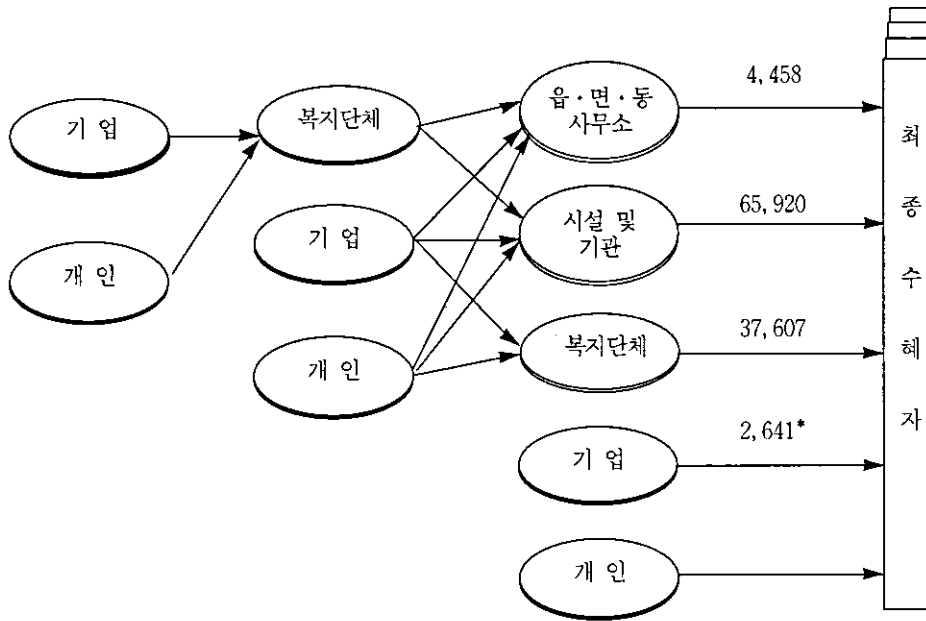
외국의 경우 개인 또는 가구를 대상으로 하는 사회조사의 결과를 바탕으로 국민 전체의 기부금과 자원봉사 규모를 추정하고 있으나, 국내에서 이루어진 연구의 결과들은 조사대상이 되고 있는 표본이 지니는 대표성과 기부에 대한 정의의 차이 등에서 비롯되는 문제점 때문에 우리 나라 전체 민간복지자원의 총량을 추정하는 기초자료로 사용되기에는 한계가 있다.

〈표 9〉 기부 및 자원봉사 현황

	김준기(2000)	동서문제(2000)	정무성(2000)	황창순(2001)
표본	서울 20세 이상 1,000명	전국 18세 이상 1,578명	수도권 시민 562명	전국 20세 이상 1,010명
기부자 비율	47.4%	63%	80.4%	73.7%
자원봉사참여자 비율	20%	16%		17.7%

〈그림 1〉 민간복지자원의 흐름과 그 규모-1999년

(단위: 백만원)



\* : 기업이 1998년 한해 동안에 직접 사회복지 프로그램을 운영하며 지출한 금액이다.

이 논문에서 발표된 민간복지재원의 총량은 그 추정방법이 지니는 문제점 때문에 과소 추정되었을 가능성이 크다. 〈그림 1〉은 민간복지자원이 개인에게 전달되는 경로와 개인에게 전달되는 마지막 단계에서 추정된 민간복지자원의 규모를 보여주고 있다. 읍·면·동사무소, 사회복지시설 및 사회복지관을 통해 전달되는 자원의 규모는 사회조사의 결과를 기초자료로 활용해 추정되었는데, 조사대상의 유형에 따라 11.1퍼센트부터 37.0퍼센트에 이르는 낮은 회수율 때문에 선택편의의 문제가 있다. 그리고 민간단체에서 개인에게 전달되는 복지재원의 규모는 민간단체가 제공한 자료를 바탕으로 추정하였는데, 자료를 제공하지 않은 민간단체의 경우 추정에서 제외되었기 때문에 과소추정의 문제가 제기된다. 이러한 추정과정상의 문제점에도 불구하고 이 연구에서 제시된 민간복지자원의 추정결과는 민간복지재원의 추이를 부분적으로나마 이해하고, 또한 앞으로 민간복지자원을 추정할 수 있는 보다 정교한 방법을 개발하는 데 도움을 줄 수 있다는 데서 의의를 찾을 수 있다.

이 논문에서는 민간복지자원의 규모를 추정하고, 민간복지와 관련한 주요 쟁점을 살펴



보았다. 관련 쟁점으로는 민간복지자원의 추정방법, 민간복지와 관련한 조세제도, 자원봉사지원제도, 기업의 사회공헌활동을 제시했는데, 이 외에도 기부문화의 정착, 공공과 민간복지자원의 역할 분담 등이 주요 쟁점에 포함될 수 있을 것이다. 특히 민간복지자원의 추정방법과 관련해서는 앞으로 많은 연구가 이루어져야 할 것이며, 이는 외국의 사례에서 많은 시사점을 찾을 수 있다. 7) 기부금과 관련한 세제에 대해서도 이 논문에서는 주로 기부금에 대한 소득세 및 법인세의 감면과 기부금 모금에 필요한 운영비의 상향조정에 관해서만 언급하였다. 이 외에도 기부금 모집단체에 대한 회계감사의 문제와 기부금 관련 법률 — 예를 들어 기부금품모집규제법, 비영리민간단체지원법 등 — 간의 조정도 민간복지의 확충과 관련해 심도있게 연구되어야 할 과제이다.

우리 나라 정부의 사회복지재정 지출은 매우 낮아, 중앙정부의 일반회계예산을 기준으로 할 때 협의의 사회복지부문 — 사회보장, 보건 및 인력개발 등 — 에 대한 2001년의 일반회계 세출예산은 GDP 대비 1.5퍼센트에 지나지 않는다(문형표, 2001). 일반회계예산을 기준으로 하는 복지지출규모의 산출방법이 지니는 문제점을 고려해 OECD 분류기준에 맞추어 복지지출규모를 산출할 경우에도 1999년의 복지지출규모는 GDP 대비 7.53퍼센트에 지나지 않으며(문형표, 2001), <표 10>이 보여주는 다른 OECD 국가들의 복지지출규모와 비교할 때 매우 낮다.

이와 같이 매우 열악한 공공부문의 복지상황을 고려할 때 민간으로부터 복지자원을 확충하는 것은 자연스럽고도 당연한 과제가 되며, 민간복지자원의 확충은 정책입안자 뿐만 아니라 사회복지 현장의 실무자들에게도 매우 중요하다. 그러나 민간복지자원을 확충하는 것이 사회복지에 대한 정부의 지출을 축소하거나 또는 사회복지에 대한 국가의 책임을 민간에게 떠넘기는 수단이 되어서는 안된다. 민간복지자원의 규모와 관계없이 사회복지에 대한 정부의 지출은 계속 증가되어야 할 것이다.

7) 몇몇 학자의 개인적 노력으로만 민간복지자원의 총 규모를 추정하기는 어려울 뿐만 아니라, 추정 결과에 대한 신뢰도 낮다. 외국의 경우에도 개인의 기부와 자원봉사에 관한 기초자료를 주로 비영리기관이 생산해 일반에게 제공하고 있으며, 또한 자선적 기부와 자원봉사의 전국적 총 규모의 연도별 추이를 분석하고 있다(Marx, 2000). 그리고 학자들은 일반에게 제공되는 원자료를 바탕으로 기부와 자원봉사의 행태, 기부와 자원봉사의 결정요인, 기부와 자원봉사간의 관계 등을 미시적으로 분석하고 있다. 따라서 한국사회복지학회나 사회복지공동모금회 등에서 우리 나라 민간복지자원의 총 규모를 추정해 공식적인 통계자료로 발표하고, 원자료를 일반에게 공개해 연구자료로 활용될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

〈표 10〉 OECD 국가들의 GDP 대비 복지지출의 비율-1995년

(단위: %)

나라	스웨덴	핀란드	덴마크	프랑스	독일	노르웨이	벨기에	오스트리아	룩셈부르크	이탈리아	영국	스페인	스위스
비율	33.0	31.0	30.7	30.1	28.0	27.6	27.1	26.0	25.2	23.7	22.8	21.6	21.0
나라	아일랜드	체코	뉴질랜드	캐나다	포르투갈	그리스	호주	미국	일본	한국 <sup>1)</sup>	터키	멕시코	
비율	19.4	19.2	19.2	18.3	18.3	16.8	16.1	15.6	14.0	7.5	6.8	3.7	

주: 1) 우리나라는 1999년을 기준으로 한 통계치이다.  
 자료: OECD(1999); 문형표(2001)에서 재인용해 비율순으로 구성하였다.

■ 참고문헌

강철희·정기원·황창순. 2001. "사회복지 부문의 민간복지자원 규모 파악에 관한 연구: 사회복지 시설, 복지관, 읍·면·동사무소를 중심으로." 《한국사회복지행정학》 제4호, pp. 1~29.

김준기. 2000. "기부 및 자원봉사에 관한 실증적 연구." 《한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집 - 새천년의 행정학 패러다임(2)》, pp. 433~457.

문형표. 2001. "우리나라 복지위상에 대한 평가와 개선과제." 《한국사회보장학회 2001년도 춘계학술대회 자료집》, pp. 1~47.

손원익. 2001. "비영리법인 관련 세제의 선진화 방안." 《재정포럼》 2001년 6월호, pp. 83~86.

신유근. 1993. "한국기업의 사회참여와 기업재단의 역할." 《한국기업재단총람》, 전국경제인연합회, pp. 5~21.

연세대학교 동서문제연구원. 2000. 《자선 및 기부활동에 관한 조사》. 연세대학교 동서문제연구원 전국경제인연합회. 2000. 《기업재단 사회공헌백서》. 전국경제인연합회.

정기원 외. 1996. 《민간복지투자 활성화 방안》. 한국보건사회연구원.

정기원·강철희·황창순·류승표. 2000. 《민간복지자원 총량파악체계 구축방안》. 보건복지부·한국사회복지협의회.

정무성. 2000. "비영리조직의 재정 확보를 위한 바람직한 기부문화 활성화 방안: 한국인의 기부행태에 대한 조사 분석을 중심으로." 《바람직한 기부문화를 위한 정부와 민간의 역할: 시민운동지원기금 주관 토론회 자료집》.

주노중·조운행. 1999. "일본의 21세기를 향한 자선활동과 기부금세제의 개혁 고찰." 《1999년도 한국국제경제학회 동계학술발표대회 발표논문집》, pp. 1057~1082.

황창순. 2001. "한국인의 자선적 기부와 자원봉사: 2000년 서베이조사 결과분석." 《아름다운재단 주관 국제기부문화 심포지움 발표자료집》.

AAFRC Trust for Philanthropy. 1999. *Giving USA 1999: The Annual Report on Philanthropy*

- for the Year 1998*. New York: AAFRC Trust for Philanthropy.
- Independent Sector. 1999. *Giving and Volunteering in the United States: Findings from a National Survey*. 1999 edition. <http://www.independentsector.org/GrandV>
- Marx, Jerry D. 2000. "Women and Human Services Giving." *Social Work*, 45(1), Jan. pp.27~38.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ullman, Claire F. 1998. *The Welfare State's Other Crisis: Explaining the New Partnership between Nonprofit Organizations and the State in France*. Bloomington: Indiana University Press.