

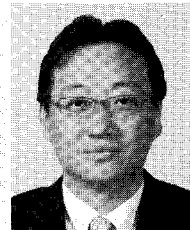
## 특 집

# ○ 우리나라 기부의 현실과 과제

손 원 익

한국조세연구원 선임연구위원

wson@kipf.re.kr

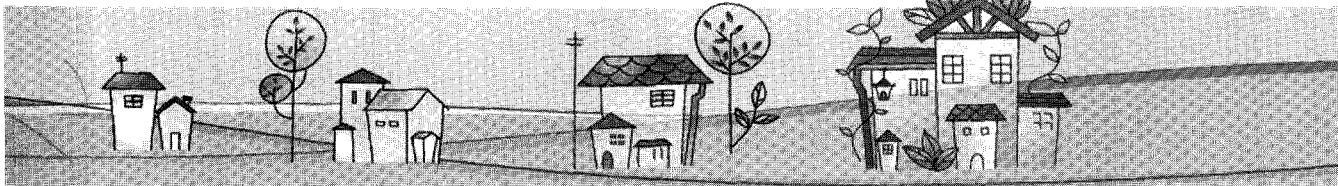


### 1. 기부의 사회적 역할

과거 경제의 규모가 작았던 시대에는 사회를 유지하고 발전을 도모하기 위해 필요한 공익적 활동은 거의 정부의 몫이었다. 그러나 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화되어 감에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 되었다. 이와 같은 이유로 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성되었고, 그 역할이 점점 확대되어 왔다.

민간 비영리단체(non-profit organization)는 「민법」 제32조에서 언급되고 있는 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 예상할 수 있다.

민간 비영리단체가 사회적으로 요구되는 공익활동을 수행하기 위해 필요한 재원은 주로 기부라는 민간의 자발적인 재정지원을 통하여 조달되고 있다. 즉, 민간의 자발적 기부는 공공재 성격의 재화와 서비스를 제공하여 다양한 사회적 요구를 충족시키는데 활용되고 있으며, 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 공통적으로 나타나고 있다.



사회 구성원의 요구가 매우 다양해진 최근에 와서 민간기부의 사회경제적 역할에 대한 인식이 높아지고 있다. 앞에 설명한 바와 같이 민간기부가 비영리단체가 수행하는 공익활동의 주요 재원이기 때문에 민간기부에 대한 정부의 지원이 타당한 것으로 인식되고 있으며, 우리나라의 경우 특히 최근에 와서 민간뿐 아니라 정부에서도 민간기부 역할의 중요성을 인식하여 민간 기부를 지원하기 위한 정책에 관심을 보이고 있다.

도서관의 경우 중앙정부 및 지방자치단체가 설립·운영하는 공립도서관과 민간이 운영하는 사립도서관으로 크게 구분 할 수 있다. 공립과 민간의 비중을 고려할 때 대부분의 시설을 민간이 운영하는 사회복지분야와는 차이가 있으나, 민간의 기부를 활용하여 공공서비스를 제공한다는 측면에서는 거의 유사한 성격이라 볼 수 있다. 과거 경제가 어려웠을 때는 민간의 기부는 거의 사회복지분야에 집중되었으나, 우리의 경제가 발전함에 따라 기부의 수혜분야도 다양해지고 있으며, 특히 최근에 와서 문화·예술분야에 대한 기부가 크게 확대되고 있다. 이와 같은 변화는 앞으로 도서관에 대한 민간기부가 확대될 가능성이 크다는 바람직한 신호로 받아들일 수 있을 것이다.

민간 기부는 크게 개인기부와 기업기부로 구분된다. 개인의 기부는 기부자 개인의 자유로운 의사 결정에 의해 이루어지는 반면, 기업의 기부는 기부를 결정하는 경영자와 주주간의 이해관계에 따라 의사결정이 영향을 받게 되는 차이점이 있다.

기업의 기부에 대한 논쟁은 1970년 밀턴 프리드만이 기업의 유일한 사회적 책임은 이윤추구에 있다는 주장을 한 후 본격화 되었다. 기업의 기부와 관련된 논쟁은 기업의 기부가 주주의 경제적 가치 보호 및 기업의 이윤추구행위에서 크게 벗어날 수 없는 한계가 있다는 인식으로부터 비롯된다. 물론 기업의 기부에 대해 다른 견해를 주장하는 전문가들도 있지만, 이와 같이 개인기부와 기업기부는 그 성격에 있어서 분명한 차이를 갖고 있다. 민간기부를 구성하는 개인기부와 기업기부의 성격상 차이를 고려할 때, 민간기부는 기업보다는 개인에 의해서 주도되는 것이 사회적으로 바람직하다는 결론에 도달할 수 있다. 우리 정부도 이와 같은 인식을 토대로 기부에 대한 제도를 정비하여 왔다. 기부와 관련하여 지난 10년간 가장 큰 제도적 변화는 2000년 「세법」 개정과 2007년 「세법」 개정이라 할 수 있는데, 두 번 모두 개인기부에 대한 소득공제 혜택을 대폭 확대하는 것이 주된 내용이었다.

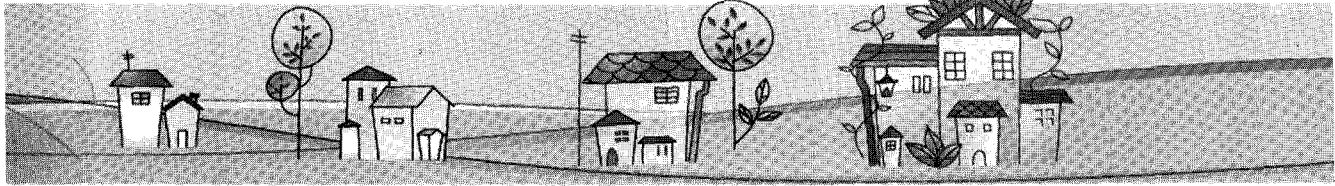
민간의 기부가 활발한 국가에서는 민간기부의 주체가 기업이 아니고 개인인 것을 확인할 수 있으며, 이는 민간기부가 개인에 의해서 주도되는 것이 바람직하다는 인식을 토대로 도출된 사회적 현상의 결과로 이해할 수 있을 것이다. 민간의 기부가 가장 활발한 미국의 경우 민간기부의 대부분을 개인기부가 차지하고 있으며, 이러한 현상은 이미 오래전부터 정착되어 왔다. 우리나라의 경우는 1990년대 초반까지만 해도 기업기부가 민간기부의 대부분을 차지하고 있었다. 그러나 개인기부와 기업기부의 비중이 차이가 점점 좁혀지면서 2000년도에 와서는 개인기부와 기업기부의 비중이 거

의 비슷해 졌고, 그 이후 개인기부의 비중이 기업기부의 비중을 초과하고 있다. 즉, 우리나라에서도 민간기부가 기업의 기부보다는 개인의 기부에 의해서 주도되고 있는 바람직한 현상이 나타나고 있는 것이다. 이와 같은 현상은 과거 기업의 기부가 비자발적으로 이루어져 준조세의 성격을 가졌던 측면도 있고, 기업의 기부는 주주에 대한 권익침해의 소지가 있다는 학문적 비판도 있어서 기업의 기부보다는 개인의 기부를 적극적으로 유도한 정부정책의 효과가 어느 정도 반영된 결과로 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 민간기부의 현황

민간기부의 현황을 알아보기 위해서는 기부와 관련된 정확한 통계의 확보가 필수적이다. 그러나 개인 및 기업의 기부금 규모를 정확히 산출하는 것은 현실적으로 매우 어려운 과제이다. 우선 정확한 통계를 집계하는 기관이 없으며, 정확한 기부금 규모를 파악하기 위해서는 각 개인 및 기업의 실제 기부금 규모를 알아야 하는데 이는 현실적으로 불가능하다. 따라서 차선택적으로 표본을 추출하여 설문조사를 실시하고, 이를 토대로 총 규모를 추산하는 방식으로 전체 기부금 규모를 산출하고 있다. 또 다른 방법으로는 개인 및 기업의 세무신고 내용을 담고 있는 국세청의 자료를 활용하는 것인데, 세무자료의 입수가 여러 가지 이유로 어렵지만, 입수 가능하다면 상대적으로 정확한 기부금의 규모를 산출할 수 있다. 국세청 자료가 설문조사 보다는 상대적으로 정확하지만 각 개인 및 기업의 소득공제와 대응되는 기부금만 신고되기 때문에 세무신고 자료가 갖는 한계도 분명히 있다. 개인과 기업 모두 실제 기부하였으나 한도초과로 소득공제금액에서 제외되는 경우가 있을 수 있으며, 실제 기부하였으나 국세청 신고 시 누락되는 경우도 있을 것이다. 또한 면세점 이하의 개인이나 결손기업이 지출한 기부금은 통계에서 제외될 것이고, 과다 소득공제를 받기 위한 허위 기부금도 있을 것이다. 이와 같은 세무신고 자료의 한계에도 불구하고 자료의 입수가 가능하다면 세무신고 자료가 전체 기부금 규모 및 기부금의 추이를 파악하는데 의미 있는 자료로 사용될 수 있을 것이다.

기부금 관련 구체적인 세무신고 자료가 발표되었던 2005년 귀속 국세청 신고자료를 활용하여 우리나라의 기부실태를 파악한 결과가 <표 1>과 같다.



〈표 1〉 2005년 기부금공제 신청 인원 및 기부금액

		기부금공제 인원	기부금공제 신청 대상 기부금액	1인당(1법인당) 기부금공제 신청 대상 기부금액
개인	근로소득자	310만명	3.6조원	116만원
	종합소득자	31만명	0.74조원	239만원
	소 계	341만명	4.34조원	127만원
법인		3만3천개	2.79조원	8,485만원
합 계		-	7.13조원	-

주: 1. 기부금공제 신청대상 기부금액은 기부금 공제한도를 초과하는 기부금지출액은 포함하지 않으므로 실제 기부금 규모와는 차이가 있음  
 2. 종합소득자의 경우 소득공제 금액 기준

자료: 국세청 신고자료(2005년 귀속)

2005년 기준 개인의 기부금 총액은 4.34조원이며, 법인은 2.79조원으로 개인과 법인을 포함한 기부금 총계는 7.13조원에 이르고 있다. 2005년 기준 근로자 1,190만명 중 26.1%에 해당하는 310만명이 기부금공제를 신청하였고, 기부금공제를 신청한 대상 기부금의 규모는 3.6조원으로 기부한 근로자 1인당 116만원의 기부금 규모를 보이고 있다. 법인의 경우 약 35만2천개 법인 중 9%에 해당하는 약 3만3천개 법인이 기부금공제를 신청하였고, 그 대상이 되는 기부금의 규모는 약 2.8조원에 이르며 기부한 1 법인당 평균 8,485만원을 기부한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉는 기부금공제 대상 기부금 규모의 연도별 추이를 나타내는데 기부금공제 대상 기부금 규모의 추이를 보면 앞에서 언급한 바와 같이 2000년을 기준으로 개인과 법인의 기부금 구성 비중에 큰 변화가 있었음을 알 수 있다.

〈표 2〉 연도별 기부금 공제 대상 기부금액

(단위: 조원, %)

		1999	2000	2001	2003	2005
기부금계		2.9	4.45	4.67	5.9	7.13
개인	근로소득자	0.8	2.0	2.7	3.2	3.6
	종합소득신고자	0.05	0.23	0.28	0.54	0.74
	소계	0.85	2.23	2.98	3.74	4.34
비중		29.3	50.1	63.8	63.4	60.9
법인	금액	2.05	2.22	1.69	2.16	2.79
	비중	70.7	49.9	36.2	36.6	39.1

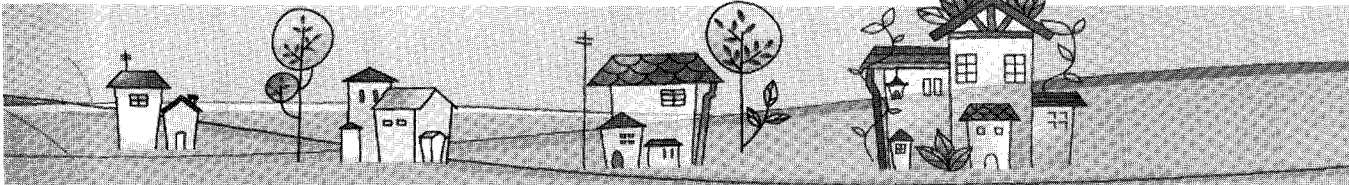
주: 종합소득신고자는 소득공제 금액 기준

2000년 이전에는 법인의 기부규모가 전체기부의 70% 정도를 차지하고 있어서 법인 중심의 기부 문화가 형성되어 있었다. 그러나 2000년 이후에는 개인 대 법인의 기부비중이 2000년에 50.1%:49.9%로 개인기부와 법인기부의 비중이 거의 동일한 수준에 이르렀으며, 2003년에는 63.4%:36.6%로 개인기부의 비중이 더욱 확대되었고, 2005년에는 60.9%:39.1%로 확대된 개인 기부의 비중이 정착되는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 기부 비중의 변화는 개인 중심의 기부문화가 빠르게 정착되고 있는 현상으로 해석할 수 있을 것이다.

개인 중심의 기부문화가 정착된 것은 그 동안 각계의 기부문화 확산을 위한 노력과 홍보의 결과라 평가되며, 동시에 기부관련 세제의 개선에 따른 정책효과라고 평가할 수 있을 것이다. 특히, 2000년 「세법」 개정을 통하여 ‘사회복지시설’, ‘불우이웃돕기’에 대한 개인기부의 경우 지정기부금에서 법정기부금으로 변경됨에 따라 소득공제 한도가 소득의 5%에서 100%로 대폭 확대되었으며, 소득 공제 대상소득도 근로소득 또는 사업소득에서 종합소득으로 확대되었다. 또한 2000년 기부분부터 모든 지정기부금단체에 대한 개인기부의 소득공제 한도를 5%에서 10%로 확대하여 2000년 이후 개인의 기부가 크게 증대되는 데 큰 역할을 하였다. 또한 2007년에는 개인기부의 소득공제 한도를 더욱 확대하는 「세법」 개정이 뒤따랐다.

그러나, 우리나라의 개인기부가 외국에 비하여 아직도 작은 편이고 그동안 활성화되지 못하였던 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 우리나라의 경우 다른 나라와 비교하여 직계가족 또는 친인척간에 부의 이전이 매우 활발한 편이며, 종교단체에 대한 기부도 다른 나라에 비하여 전체 기부에서 차지하는 비중이 매우 큰 편이어서 종교를 제외한 비영리분야에 대한 개인의 기부가 활발하지 못한 우리나라의 문화적 특성이 주요 원인이라 판단된다. 개인의 기부 중 종교단체에 대한 기부의 비중을 보면, 우리나라의 경우 약 80%에 이르러 대부분의 개인기부 대상이 종교단체인 것을 확인할 수 있다. 주요국의 경우 종교단체에 대한 기부가 미국이 35.8%이고 영국이 11%로 우리나라에 비하여 매우 낮은 비중을 보이고 있다. 기부금이 사회의 다양한 요구를 충족시키는 공익활동의 재원임을 고려할 때 개인 기부의 대상이 너무 종교단체에 편중되어 있는 것은 우리나라 개인 기부가 갖고 있는 바람직하지 않은 문제점이라고 지적되고 있다. 둘째, 기부 수혜 단체의 투명성에 의문이 있어 왔고, 투명성 제고를 위한 노력도 실효성이 크지 않아 기부자를 유인하는 데 한계가 있어 개인 기부가 활발해 지지 못한 측면도 있다고 판단된다.

법인 기부의 경우 소득금액 대비 기부금 비중이 5%에 못 미치는 법인이 전체의 85%로 기부 법인의 대부분을 차지하고 있으며, 금액기준으로는 67%를 차지하고 있다. 기부금 규모를 보면, 1천만원 이하로 기부한 법인이 전체 기부법인의 79%에 이르고, 1억원을 초과하여 기부한 법인은 전체 기부법인의 5%에 머무르고 있다. 또한 상위 20개 법인의 기부금이 1.2조원으로 전체 기부금의 44%를 차지하고 있어서 대기업 위주의 기부문화가 정착되어 있는 것을 알 수 있다. 바람직한 기부



문화의 정착을 위해서는 중소기업의 법인이 기부에 참여하도록 유인하는 노력을 경주할 필요가 있을 것이다.

도서관에 대한 기부금의 현황 및 추이는 기부금의 분야별 규모 및 구체적인 기부내역에 대한 통계가 있어야 분석이 가능한데, 현재는 관련 통계가 없어 실태 파악에 어려움이 있다. 매년 각 도서관이 받는 기부금 내역을 시계열로 집계한 자료가 축적된다면 도서관에 대한 기부자의 행태변화를 분석할 수 있을 것이고, 이로부터 기부를 활성화하기 위한 정책방안도 도출할 수 있을 것이다. 한국도서관협회에서 이와 같은 일을 추진하면 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 기부관련 조세지원

우리나라는 기부금의 종류를 공익성 정도에 따라 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류하여 각각의 소득공제 및 필요경비 산입 한도를 정하고 있다.

법정기부금은 세 가지 유형의 기부금 중 공익성이 가장 크다고 인정되는 것으로 법인은 소득금액에서 이월결손금을 공제한 금액의 75%를 한도로 소득공제가 허용되고 있다. 법인의 경우 2005년까지는 공제한도가 100%였으나 2006~2008년 기간에는 75%, 2009년부터는 50%로 점차 축소되어왔다. 2005년 「세법」 개정 이전까지 법정기부금에 대해 100% 손금산입을 허용하였으나 영리기업이 소득의 전액을 기부한다는 것이 현실적으로 어려운 점을 감안하여 점진적으로 손금한도를 축소하는 방향으로 개정된 것이 그 배경이다. 개인의 경우 소득의 100%를 한도로 비용으로 인정하고 있으며 법정기부금을 적용받는 대상도 법인보다 광범위하게 구성되어 있다.

정부의 특정 정책목표 달성을 위하여 인정하는 특례기부금의 경우 법정기부금 공제 후 개인 및 법인 소득의 50%를 한도로 비용으로 인정하는데 특례기부금에 해당하는 것으로는 사내근로복지기금, 독립기념관, 특정연구기관, 정부출연연구기관(과학기술), 교육방송공사, 국립암센터, 한국국제교류재단, 한국과학문화재단 등이 있다. 우리사주조합에 지출하는 기부금은 개인에 한해 소득의 30% 범위 내에서 비용으로 인정하고 있다.

사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등 민간 비영리단체의 주요 활동분야를 대상으로 하는 지정기부금의 경우 법인은 소득의 5%를 한도로 손금산입을 허용하고 있고 개인은 소득의 10%를 한도로 비용으로 인정하고 있다. 2007년 「세법」 개정을 통해 개인의 경우 2008년부터는 공제한도를 소득의 15%, 2010년부터는 20%로 확대되었다. 지정기부금을 받을 수 있는 단체로는 학술·장학·기술진흥·문화예술·환경단체, 종교 및 의료법인 등이 있으며, 구체적인 내용은 <표 3>에서 보는 바와 같다.

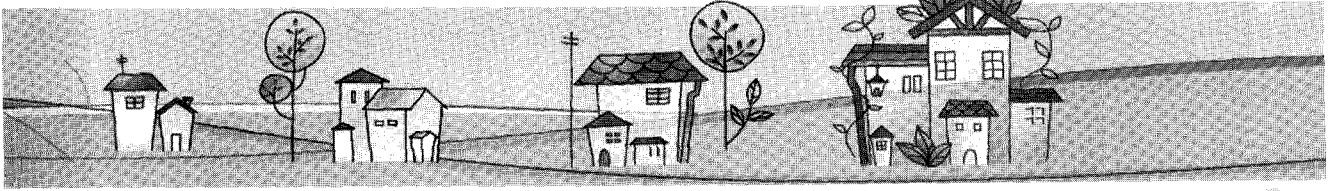
도서관에 대한 기부도 기부 대상 도서관의 성격에 따라 세제상 혜택이 차별화되고 있다. 중앙정부

및 지방자치단체가 운영하는 도서관에 대한 기부와 학교에 대한 기부는 가장 공익성이 큰 것으로 인정되는 법정기부금에 해당하여 개인기부자의 경우 소득의 100%까지 소득공제가 가능하며, 법인 기부자의 경우 소득의 50%까지 소득공제가 허용되고 있다. 그 외의 도서관 중 지방자치단체에 등록된 도서관에 한하여 기부자에게 지정기부금에 해당하는 세제상 혜택이 주어지고 있다. 즉, 법인 기부자의 경우 소득의 5%를 한도로 소득공제가 허용되고, 개인기부자의 경우 금년부터는 소득의 20%까지 소득공제가 허용된다. 한국도서관협회의 경우 과거에는 재정경제부 장관이 지정하는 단체의 범주에 해당하여 지정기부금 수혜단체의 자격을 보유하고 있었으나, 2009년 「세법」 개정으로 지정기부금단체의 목록에 포함되어 보다 안정적으로 기부금을 받을 수 있게 되었다.

〈표 3〉 한국의 기부금 세제 개요

종류	법인(소득한도)	개인(비용한도)
- 국가·지자체 기증 금품, 국방헌금, 위문금품, 이재민 구호금품, 사립 학교·산학협력단·외국교육기관 등에 대한 시설비·교육비·연구비·장학금	법정기부금 (50%, '06~'08 75%, 2009이후 50%)	법정기부금 (100%)
- 사립학교병원·국립대병원·서울대병원·대한적십자병원 등에 대한 시설비·교육비·연구비 - 사회복지공동모금회, 문화예술진흥기금	특례기부금(50%)	
- 사회복지시설, 대한적십자사, 불우이웃돕기결연기관을 통한 기부 - 특별재난지역의 자원봉사용역, 정치자금	지정기부금(5%)  해당없음	
- 소득의 50% 범위 내에서 비용인정하는 단체: 사내근로복지기금, 독립 기념관, 특정연구기관, 정부출연 연구기관(과학기술), 교육방송공사, 국립 암센터, 한국국제교류재단, 한국과학문화재단	특례기부금 (50%)	특례기부금 (50%/30%)
- 개인 소득의 30% 범위 내에서 비용인정: 우리사주조합에 지출하는 기부금	해당없음	
- 지정기부금 단체: 학교·기능대학, 학술·장학·기술진흥·문화예술·환경단체, 종교, 의료법인, 한국보훈복지공단, 한국도서관협회 등 특별법에 의해 설립된 단체, 주무부 장관의 추천을 받아 재경부 장관이 지정하는 단체(2007.3.말 현재 1,123개), 비영리민간단체(개인만 적용, 2007.3.말 현재 42개) - 특정용도 지출 기부금: 사립학교 등의 장이 추천한 개인의 교육비 등, 영 업자단체에 대한 특별회비, 임의단체 회비	지정기부금 (5%)	지정기부금 (10%)
- 노동조합비, 교원단체 회비, 직장협의회 회비	해당없음	





#### 4. 향후과제

이상의 논의를 종합해 보면, 우리나라 개인 및 법인의 기부행태는 바람직한 방향으로 개선되고 있으나, 아직 그 규모 및 기부내역을 볼 때 개선의 여지가 많이 있는 것으로 판단된다.

우리나라 기부의 규모는 아직도 선진국에 비해 작은 편이므로 기부의 규모가 크게 확대될 수 있도록 기부문화가 정책되어야 할 것이다. 기부의 총액규모가 증가되면 모든 분야에서 기부의 규모가 늘어날 것이므로 도서관의 경우에도 기부금의 확대를 기대할 수 있을 것이다. 또한 앞에서 지적한 바와 같이 종교분야에 편중되어 있는 개인기부가 여러 분야로 다양화 될 수 있도록 개인 기부에 대한 바람직한 기부문화를 조성하는 노력도 시급하다고 판단된다.

도서관에 대한 기부가 활성화되기 위해서는 기부자가 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 기부와 연계된 프로그램을 개발하는 노력이 우선되어야 할 것이다. 즉, 기부자의 입장에서 보면, 어디에 기부를 해야 되고, 또 어떤 방법으로 기부를 해야 하는지에 대한 정보의 수집이 어렵기 때문에 이와 같은 정보를 체계적으로 정리하여 잠재기부자에게 수시로 알리는 노력이 필요할 것이다.

사회공헌팀을 운영하고 있는 대기업의 경우에도 기부대상을 발굴하는데 많은 어려움을 겪고 있음을 볼 때, 중소기업이나 개인의 경우에는 그 어려움이 더 할 것이므로 이들이 쉽게 참여할 수 있는 기부프로그램을 개발하는 것 또한 매우 중요하다고 판단된다. 최근 기업의 기부는 과거의 순수 기부에서 기업의 이미지를 살리면서 사회공헌활동을 수행하는 전략적사회공헌으로 변화되고 있는 추세에 있다. 이와 같은 변화를 도서관의 기부프로그램과 잘 연계시킨다면 좋은 결과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 기업메세나 등 문화·예술분야에 대한 기업의 기부가 확대되고 있으므로 도서관에 대한 기부도 확대될 수 있는 사회적 분위기는 긍정적으로 조성되고 있다고 생각된다.

기부가 활성화 되어 있는 주요 선진국에서는 기부받는 도서관에서 기부자의 이름을 남길 수 있는 여러 가지 방안을 강구하여 기부를 유치하는 것이 보편화 되어있으므로 우리도 이러한 사례를 벤치 마킹하여 기부금 유치에 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 도서관에 기부하는 기부자에 대한 현행 조세지원제도는 다른 나라에 비하여 부족하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 다만, 현재는 도서관에 대해서는 현금기부가 대부분이고, 도서 및 자료의 기부는 대부분 기증의 형태이기 때문에 세제지원의 문제가 크게 발생하지 않으나, 도서 및 자료의 기부에 대한 기부가치 산정 등의 방법을 합리적으로 정비할 경우 더 많은 기부를 유인할 수도 있을 것이라 판단된다. 