



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1385호 | 2017년 11월 27일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 기부제도 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안

정 재 환 \*

### 1. 들어가며

최근 ‘어금니아빠 사건’이 언론에 보도되면서 기부단체 관리 부실 문제가 사회적 이슈가 되고 있다.

사실 대부분의 선진국은 복지예산의 가파른 증가와 작은 정부를 지향하는 시대적 요구, 사회적 다양성 확대로 인해 정부의 역할을 보완할 비영리단체의 중요성이 커지고 있다. 우리나라도 마찬가지다.

비영리단체의 활동 증대는 재원의 많은 부분을 차지하는 기부금 확충을 필연적으로 요구하는데, 정부는 2006년, 「기부금품모집규제법」을 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」로 개정하면서 ‘허가제’를 ‘등록제’로 바꾸는 등 규제 위주에서 장려 위주로 정책의 방향을 전환하였고 기부 관련 세제지원도 확대하였다.

이에 따라 2000년대 들어 시민들의 기부에 대한 관심 상승과 함께 기부금의 총규모도 증가하였으나, 2013년부터는 오히려 그 규모가 하락하고 있는 것으로 나타났다.

국세통계연보와 통계청의 사회조사 결과에 따르면, 2000년대 들어 계속 상승하던 우리나라 총 기부금 규모, 기부 참여율 등은 2013~2014년을 기점으로 계속 하락하고 있는 것으로 나타났다.

게다가 올해 8월에 적발된 ‘새희망씨앗’ 사건<sup>1)</sup>과 ‘어금니아빠 사건’으로 인해 시민들의 기부 참여도가 한층 낮아지는 게 아니냐는 우려의 목소리가 많다.

이에 대해 전문가들은 기부 참여도를 높이기 위한 방안으로 기부단체의 신뢰성 제고를 가장 중요하게 본다. 실제 수행된 기부인식 조사<sup>2)</sup>에서도 시민들은 ‘기부 금액의 투명한 운영’을 기부단체 선택 시 제일 먼저 고려할 것이라고 밝혔고, 정부의 역할 중 가장 중요한 것으로 기부단체의 투명성 및 신뢰성 확보 기반 마련이라고 답하였다.

이 글에서는 기부금품 모집 및 사용 관련 현행 제도를 간략히 살펴본 후, 기부제도 운영 및 관리상 문제점을 검토하고, 이에 대한 개선방안을 도출하고자 한다.

### 2. 기부제도 관련 규정

우리나라의 기부제도 관련 규정은 크게 기부금품 모집활동, 기부관련 세제혜택, 기부단체

1) 사단법인 ‘새희망씨앗’의 임원진이 지역 아동에 대한 후원금 명목으로 시민 4만 9,000명으로부터 총 128억원을 모집한 후, 후원금으로는 2억원만 사용하고 나머지는 다른 용도(아파트 구입, 해외 골프 여행 등)로 사용  
2) 보건사회연구원, 「2016 나눔실태 및 인식현황」

의 관리·감독 등으로 구성된다.

기부금품 모집활동은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」과 동법 시행령에 규정되어 있는데, 동법에는 1,000만원 이상의 모집활동을 하고자 하는 자(개인, 단체)는 반드시 행정안전부나 각 시·도에 등록하게 되어 있고, 1억원 이상 기부금품을 모집한 단체는 관련 서류의 공개, 외부감사인의 감사보고서 제출 등의 의무를 부과하고 있다.

기부자 및 기부단체에 대한 세제혜택은 「소득세법」, 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」 및 각 법률의 시행령 등에 규정되어 있다. 이들 법령에서 정한 요건에 해당되는 지정기부금단체, 법정기부금단체, 공익법인 등에게는 소득세·법인세 감면, 상속세 과세가액 불산입, 공익법인에 대한 부가가치세 면세 등의 혜택이 있다.

기획재정부장관이 지정한 지정기부금단체와 자산 5억원 이상인 공익법인 등은 국세청에 결산서류 등을 보고하고, 외부감사인의 회계감사 결과 등을 국세청에 제출할 의무가 있다.

### 3. 기부제도 운영 현황 및 문제점

#### 1) 기부단체 공익성 검증 미흡

기부 단체들에 대한 면밀한 공익성 검증없이 면세혜택을 준다는 지적이 많다.

「법인세법시행령」에서는, 사회복지법인이나 종교법인, 학교, 의료법인, 장학재단, 비영리교육재단 등을 열거하여 지정기부금단체로 자동 지정하고 있고, 법령에 열거된 단체가 아니더라도, 일정한 요건<sup>3)</sup>을 갖추고 주무관청의 추천을 받으면 기획재정부가 지정기부금단체 등으로 지정할 수 있다.

3) 비영리목적일 것, 잔여재산을 국가 등에 귀속한다는 내용과 기부금 사용 내역 홈페이지 공개 사항이 정관에 있을 것 등

그런데, 민법(재단법인, 사단법인)이나 특별법(의료법인, 사회복지법인 등)에 따라 설립 인허가만 받으면, 자동적으로 세제혜택이 부여되는 단체가 대부분이며, 기획재정부가 지정하는 지정기부금단체 등의 경우에도 그 지정 요건(각주4 참조)이 공익성 검증을 담보하기에는 한계가 있어 보인다.

또한, 주무관청의 추천이나 기획재정부의 지정과정에서도 요건이나 자격에 대한 심층적인 검토없이 해당 단체에서 작성한 서류가 적절히 구비되어 있는 지 정도를 점검하는데 그치고 있는 것이 현실인 것으로 보인다.<sup>4)</sup>

#### 2) 기부금 정보 공시의무 단체의 낮은 비율

기획재정부가 지정한 지정기부금단체들은 매년 기부금 모금액 및 활용실적을 다음 연도 3월 31일까지 해당 단체 홈페이지에 공개하여야 하고, 국세청의 인터넷 홈페이지에는 ‘기부금 모금액 및 활용실적 명세서’를 별도로 공시하여야 한다. 그러나, 「법인세법시행령」에서 열거한 사회복지법인이나 종교법인, 학교, 의료법인, 장학재단, 비영리교육재단 등은 공시의무 부과대상이 아니다.

실제로 공시의무가 없는, 법령에서 열거된 단체가 3만여 개<sup>5)</sup>인데 비해, 기획재정부가 지정한 지정기부금단체는 3,480개('17년 6월말 현재)에 불과하여 공시의무 단체의 비율이 너무 낮다는 지적이 있다.

4) 기재부 관계자는 “이미 추천 부처에서 한 번 검토했다고 보기 때문에 서류가 미비한지, 홈페이지를 갖췄는지 정도를 보는 수준”이라고 말했다. 추천 부처의 관계자는 “인력이 충분하지 않아 보통 추천 단계에서 현장 실사까지 나가는 일은 없다”고 말했다(임현석·이은택, 「프리미엄 리포트」세부항목없이 “행사에 지출”신고...서류만 본 뒤 통과, 『동아일보』, 2015.08.03.)

5) 종교법인 18,360개, 사회복지법인 3,537개, 교육법인 1,770개, 학술·장학법인 4,455개, 의료법인 1,001개(국세청 「2015년 국세통계」참조)

한편, 공익법인의 경우에도 기부금의 모집 및 지출내용 등이 포함된 결산서류를 공시할 의무가 부과된다. 자산총액 5억원 이상이거나 수입금액과 해당 사업연도에 출연받은 재산의 합계액이 3억원 이상인 공익법인(종교단체는 제외)은 결산서류 등을 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 홈택스(www.hometax.go.kr)에 게시하는 방법으로 공시하여야 한다.

한국 가이드스타가 분석한 자료에 따르면, 2015년도에 등록된 34,743개의 공익법인 중 공시의무가 없는 종교법인(18,360개)을 제외한 공익법인의 숫자는 16,382개인데, 이 중 공시의무가 있는 단체는 8,584개, 52.3%에 불과하였다. 전체 공익법인 중 25%정도만이 결산서류 등을 공시하고 있어 투명도가 낮다고 하겠다.

### 3) 정보공개시스템의 분산 운용

정부 부처는 소관 업무에 따라 각각 비영리단체들의 정보 공시 시스템을 운용하고 있다. 그러나, 각 부처 시스템에 대한 인지도가 높지 않고, 시민들로서는 기부하고자 하는 단체가 어떤 법적 성격을 지닌 단체인지 모르는 경우가 많아, 실제로 각 부처 시스템을 일일이 조회해 봐야 하는 불편함이 있다.

예를 들어, 한 시민이 사회복지사업을 하는 A 단체로부터 후원(기부) 의뢰를 받을 경우, 동 단체가 기부금품 모집 활동을 할 수 있는 단체인지 여부를 확인하기 위해서는 '1365기부포털'에, 적법하게 등록된 사회복지시설인지 여부를 확인하기 위해서는 '사회복지시설정보시스템'에, 세액공제 혜택을 받을 수 있는지와 기부금 사용 현황 등을 확인하기 위해서는 '홈택스' 시스템에 각각 접속해야 하는 번거로움이 있다.

## 4. 개선방안

### 1) 총괄관리기관 신설

비영리단체와 기부금 제도는 매우 밀접하게 연관되어 있으나, 관련 업무가 여러 부처로 분산되어 있어 총괄적 관리가 필요하다.

기부금품 모집 및 관리는 행정안전부와 시·도가, 기부금 세제 지원 방안은 기획재정부가, 기부금 관련 결산자료의 공시는 국세청이 담당하고 있고, 각 부처에서는 기획재정부에 기부금단체 지정을 추천하는 업무를 담당하고 있다. 또한, 비영리민간단체 공익활동지원 사업은 행정안전부가, 공익법인의 관리·감독은 해당 부처가, 「상속세 및 증여세법」상 공익법인의 업무는 기획재정부가 맡는 등 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 이에 따라, 비영리단체의 설립부터 공익성 인증, 활동의 사후 검증까지 비영리단체와 기부 제도 전반을 책임지는 총괄관리기관의 신설이 필요하다는 지적이 제기되고 있다.

총괄관리기관을 두는 방식은 미국과 같이 국세청으로 일원화하는 방안, 영국의 자선단체위원회(Charity Commission)와 같이 독립된 위원회를 두는 방안, 일본의 공익성검증위원회와 같이 정부산하의 민간위원회를 두는 방안을 생각해 볼 수 있다.

### 2) 효과적인 공익성 검증 체계 마련

철저한 검증없이 세제혜택을 부여하는 현행 방식은 공익법인 등의 과도한 증가를 초래해 사후검증을 어렵게 하고, 조세지원의 타당성을 약화시킬 수 있다.

미국의 경우 조직테스트와 운영테스트라는 두 가지의 까다로운 공익성 검증을 통해 면세단체의 지위를 주고 있고, 일본도 공익인정테스트

(PST), 조직운영·경리의 적정성, 사업활동의 적정성 등 총 8건의 요건을 충족한 법인에 대하여만 인정NPO(Non-Profit Organization)로 지정하여 세제상 우대혜택을 주고 있는 점을 참조할 필요가 있다.

해외 사례를 참조하여 공익법인의 인정요건을 구체적으로 정하여 철저한 공익성 검증을 통과한 단체에 한해 면세 혜택을 부여하는 방안이 제기되고 있다.<sup>6)</sup>

### 3) 정보 공시 기부단체 확대

기부금 모집액이나 사용처 등을 의무적으로 공시해야 하는 단체를 확대할 필요가 있다.

먼저, ‘기부금 모금액 및 활용실적 명세서’ 제출 의무가 있는 지정기부금단체의 범위를 넓히는 방안 모색이 필요하다.

아울러, 결산서류 등의 공시의무가 있는 공익법인의 비율(25%)이 너무 낮다는 지적이 있다. 현재 자산 5억원 이상, 수입금액 3억원 이상인 기준을 낮추어 공시의무 단체의 범위를 더 확대할 필요가 있다. 미국(수입 2만5천 달러, 약 2,783만원)과 영국(자산 5천 파운드, 약 738만원)의 사례<sup>7)</sup>가 참고가 될 것이다.

정보 공시 대상을 확대하는 동시에, 자산가액이나 연간 수입액의 규모에 따라 공시 자료의 수나 서식을 달리 하는 방안도 검토해 볼 만 한다.

### 4) 통합정보공개시스템 구축 등

시민들이 기부를 망설이는 이유 중의 하나는 자신들이 낸 기부금이 목적대로 쓰이는지에 대한 불확실성이다.

기부자들이 해당 비영리단체에 대한 정보들

즉, 관련 법령에 따라 적법하게 설립된 단체인지 여부, 기부금 사용 실태, 회계 투명성, 세제혜택 가능 여부 등 정보를 한 번에 손쉽게 확인할 수 있는 통합정보시스템 구축이 필요해 보인다.

아울러, 사업자등록번호 등과 같은 비영리단체 등록번호를 발급하고, 선진국 사례<sup>8)</sup>와 같이 비영리단체의 활동을 민간영역에서 활발히 평가하여 예를 들어, 별점이나 평가등급을 부여하는 방법 등으로 시민들이 보다 쉽게 해당 단체에 대한 정보를 얻어 기부 선택에 참고할 수 있도록 하는 방안도 검토할만하다.

## 5. 나가며

지금까지 기부단체의 신뢰성 향상을 위해 필요한 여러 가지 제도적 개선 방안에 대해 살펴 보았다.

이러한 제도 개선 외에 기부금을 모집하고 사용하는 비영리단체들이 자발적으로 기부금 사용에 대한 투명성과 책임성을 높이려는 적극적인 모습도 보일 필요가 있다.

또한, 장기간이 소요되는 제도 개선 이전에 단기적으로는 미국 뉴욕주의 ‘Tips for Charitable Giving’<sup>9)</sup>처럼 시민들의 기부피해를 방지하기 위한 홍보나 교육 정책도 검토되어야겠다.

기부는 정부의 손길이 닿기 어려운 곳에서 사회통합을 공고히 하는 역할을 한다. 기부피해로 인해 시민들의 기부의지가 약화되지 않도록 제도 전반의 개선방안에 대해 본격적인 논의가 필요해 보이는 시점이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

6) 서희열, 「비영리조직의 투명성을 통한 기부문화 활성화 방안」, 조세연구 제16권 제1집, 한국조세연구포럼, 2016.4.

7) 임현석, 「‘稅 혜택’ 기부금 12兆 부실관리에 혈세 샌다」, 『동아일보』, 2015.08.03.

8) 미국은 국제청에서 제공한 정보를 바탕으로 가이드스타, 채리티 내비게이터, 채리티 워치 등 여러 민간단체들이 비영리단체의 활동을 별점을 매기는 등의 방법으로 평가하고 있음

9) 뉴욕주 법무부(www.ag.ny.gov), '15.12.01.