

# 公益法人活動促進을 위한 租稅支出制度의 전개 방향에 관한 연구\*\*

吳 然 天\*

目次	
I. 序	세지출에 대한 제시각
II. 公의법인관련 세제감면 의 내용과 한계	IV. 公의법인관련 조세지원제 도의 개편방향
III. 公의법인활동 및 관련조	

## 〈要 約〉

본 연구는 개인·기업의 자발적 사회관련지출을 활성화하기 위해서는 적절한 조세감면의 유지 또는 확대가 진요하다는 전제 하에 공익법인관련 현행 조세지출제도의 개편방향을 다루고자 한다. 이를 위해서 현행 공익법인관련 조세감면의 실태와 한계를 살펴보고, 조세감면의 성격과 조세지출확대와 관련한 찬반 양론, 그리고 재정기능의 재조정방향을 조명한 후, 조세감면 관련 세제의 개편구도를 논의하고자 한다. 특히 본 연구에서는 공익법인에 대한 기부금을 확대하기 위해서는 현행 세법상의 한도를 재조정하고 각종 규제를 완화하는 것이 바람직한 정책 방향이라는 점을 강조하였다.

아울러 공익법인에 대한 조세감면의 확대가 사회적 정당성을 갖기 위해서는 공익법인 활동의 공개와 신뢰회복을 위한 자구적인 노력이 동시에 이루어져야 된다는 점을 지적하였다.

## I. 序

본 연구는 비영리공익법인에 대한 현행 조세제도의 현황과 문제점을 파악하고, 학교법인, 사회복지법인, 장학법인 등 주요 비영리공익법인에 대한 조세감면의 성과를 검토한 후, 공익법인의 활동촉진을 뒷받침하기 위한 관련 세제의 개혁 방향을 탐색하는데 주된 목적이 있다.

한 후 조세정책은 자원배분의 효율성과 공익목적 증진의 관점에서 그 동안 광범위하게 허용되였던 조세감면의 범위를 합리적으로 재조정하고, 기능별 지원

\* 서울大學校 行政大學院 副教授

\*\* 本 연구는 財團法人 產學協同財團의 연구비지원에 의거하여 이루어진 것임.

방식으로 전환하는데 그 중점이 주어져야 할 것이다. 이런 시각에서 본 연구는 장학·사회복지활동 등 공익목적과 직접 연계되어 높은 사회적 편익을 창출할 수 있는 분야에 대해서는 기존의 조세감면을 체계화하는 가운데 민간부문의 사회관련 기관을 보편화하고, 조성된 재원을 소기의 목적에 효과적으로 배분할 수 있도록 관련세제를 효율적으로 정비해야 한다는 정책기조에 입각하여 논의를 전개하기로 한다.

이와 같은 정책기조에 입각하여 당해 연구는 다음과 같은 사항을 집중적으로 탐색하고자 한다.

첫째, 현행 비영리공익법인 관련세제의 실태와 활용成果, 그리고 당면문제점을 소득·법인과세와 상속·재산과세를 중심으로 파악한다.

둘째, 공익법인활동의 공공경제적 성격을 파악하고, 공익법인활동과 관련한 조세기출의 성과에 관한 諸시각을 소개한다.

셋째, 공익법인에 대한 조세감면의 개선 또는 확대가 민간부분의 사회개발 참여를 촉진하고, 공공정책의 목표달성을 효과적인 유인수단의 하나라는 진제하에, 공익법인관련 조세정책의 기본방향을 설정하고, 지정기부금의 개편과제를 서술하기로 한다.

## Ⅱ. 공익법인 관련 세제감면의 내용과 한계

### 1. 공익법인 관련 세제감면의 내용

우선 나라에 있어 공익법인에 대한 세제감면장치는 주요 국가에 견주어 손색이 없을 정도로 비교적 정교하게 설계된 것으로 평가되고 있다.

우선 공익법인의 재원형성의 주축을 이루고 있는 기부금 출연을 촉진하기 위해, 법인세법·소득세법·조세감면규제법 등에서 기부금에 대해 일정 범위내에서 출비 또는 소득공제를 혜용하고 있을 뿐 아니라 일정 요건 하에 상속재산의 공익법인출연시 상속세를 면제해 주고 있다.

현행 법인세법과 조세감면규제법에 따르면 공익성 기부금은 이월결손금이 없는 흑전액 손금산입되는 「법정 기부금」과 일정 범위내에서 손금산입되는 「지정기부금」으로 구분하고 있다. 법정기부금에는 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품, 국방헌금과 흉병금, 천재지변으로 생긴 이재민을 위한 구호금품을 비롯하여 특정연구기관 등에의 출연금 및 위탁교육비, 문화예술진흥기금에 지출하는 기부금, 사립학교의 시설비, 교육비, 연구비, 정치자금 등이

포함되며, 지정기부금은 법인세법 시행령 제 4 조에서 규정하는 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선 등 공익적 성격이 있는 사업에 대한 기부금을 치징한다. 따라서 대다수의 공익법인에 대한 기부금 출연은 지정기부금의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

그동안 일반법인의 지정기부금 손비인정한도를 소득금액의 10%와 자본금의 2%, 그리고 접대비 한도미달액의 합산액으로 설정하고 있었으나, 기업의 준조시적 각종 성금지출을 억제하기 위한 의도에서 1991년부터 손비인정한도가 소득금액의 7%와 자본금의 2%로 축소조정된 바 있다. 비영리공익법인의 경우에는 수익사업소득에서 이월결손금을 제한 금액의 60%를 지정기부금 손금 산입한도로 인정해 주고 있다. 한편 일반비영리법인의 경우에는 수익사업소득의 20%와 자본금의 2%의 한도내에서 손금 산입을 인정하고 있다.

한편 소득세제와 관련한 기부금의 손금 산입방식도 법인세와 동일하게 법정기부금과 지정기부금으로 구분한 가운데 법정기부금에 대해서는 전액 손금 산입해주는 반면에 지정기부금 필요경비 인정범위 역시 1990년 말의 세법개정을 통하여 축소조정되었다. 즉 사업소득과 부동산소득(사업자로 간주)의 경우 종전에 소득금액의 10%와 자본금의 2%, 그리고 접대비 한도 미달액을 합산하던 필요경비 인정범위를 소득금액의 7%와 자본금의 2%로 축소조정하였다. 아울러 사업소득과 부동산소득을 제외한 나머지 소득의 경우, 소득금액의 5% 한도로 지정기부금 특별공제를 허용하고 있다.<sup>1)</sup>

〈그림 1〉 소득세법상 지정기부금의 필요경비 인정범위 개편내용  
[종 전] [개 정]

소득금액의 10%	⇒	소득금액의 7%
+자본금의 2%		+자본금의 2%

이에 덧붙여 상속세제의 경우에 있어서도 공익법인에의 출연을 장려하기 위하여 일정한 요건하에서 면제를 허용하고 있다. 우선 대통령령이 정하는 바에 의하여 운영되는 종교사업, 자선사업, 학술사업, 기타 공익사업에 출연한 재산은 그 재산에서 생기는 이익의 전부 또는 일부가 상속인·피상속인 또는 그 친족에게 귀속되지 않는 한 상속세의 과세가액에 산입하지 않는다. 다만, 공익법인이 내국법인의 주식을 출연받거나 주식외의 재산을 출연받은 후, 그 출연받은 재산으로 주식을 소유하게 되는 경우 당해 내국법인 총발행주식의 20%를 초과

1) 재무부, 『'90 간추린 改正稅法』(1991), p. 99 참조.

하는 두 분에 대하여는 증여세를 과세토록 하고 있다. 이와 같이 공익법인의 주식보유를 제한하고 있는 것은 대기업군이 문화재단 등을 설립하여 계열기업에 영향력을 행사하는 수단으로 활용하는 사례를 억제하려는 의도에서 비롯된 것이다. 서울리 1990년의 세법개정을 통하여 종전에는 유증으로 공익법인에 출연할 경우에만 상속세를 면제하였던 것을 상속인들의 의사에 따라 상속재산을 출연할 경우 일정요건하에서 상속세 면제를 허용토록 함으로써 상속재산의 공익법인 출연범위를 확대하였다. 이 경우 상속세 신고기한(상속 개시후 6개월 이내)내에 출연하여야 할 뿐 아니라 출연한 상속인은 당해 공익법인의 이사가 되거나 중요한 의사결정권한을 행사하지 못하도록 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 공익법인 활동의 한계

장학·연구지원사업을 주된 목표로 하는 비영리공익법인이 당면하고 있는 최대난관은 기금의 조성, 증식, 그리고 활용이 협행 세법체계(특히 조세감면규정)와 공익법인 관리제도하에서는 효과적으로 이루어질 수 없다는 점이다. 즉, 경제발전과 소득수준 상승, 그리고 저축율증대에 상응하는 기금출연의 확산이 이루어지지 못하고 있는 것은 물론이고, 이미 조성된 한정된 기금규모내에서도 공익법인의 기금증식을 제약하는 요소들이 많이 존재하고 있어 공익법인의 원활한 활동을 어렵게 하고 있는 실정이다.

가령 기금의 증식을 예로 들어 설명하면 다음과 같다. 공익법인의 내부적 운영(예, 인건비 등 관리비)에 소요되는 비용이 물가상승으로 증가되고 있는 나머지 자연히 공익법인 본연의 목적에 배분되는 재원규모가 축소되고 있는 양상을 발견할 수 있다. 연구비 지원규모가 1991년 기준으로 인문계 평균 450만원, 자연계 평균 750만원으로 상당기간 동안 고정됨으로써 연구비용 증대에 상응하는 연구지원규모가 확대되지 못하고 있다는 사실이 기금증식의 한계를 단적으로 말해주고 있다.

더 나아가서 1990년도의 세법개정을 통하여 공익법인에 대한 기부금의 조세감면 범위가 다소간 축소되는 가운데 조세감면의 요건과 출연후의 공익법인에 대한 시후관리가 강화됨으로써 조세감면을 전제로한 공익법인에 대한 추가적 기부행복의 확산이 용이하지 않을 것임을 짐작할 수 있다.

우리나라의 공익법인에 대한 기부금 출연에 대하여 여러 형태의 조세감면을 허용해 주고 있으나, 準租稅的 성격을 띤 기부금성 공과금이 기부금의 상당부

2) 上揭書, p. 267.

분을 차지하고 있어 기부금에 대한 광범위한 조세감면이 기업 또는 개인의 자발적인 사회공익법인 출연으로 귀착되지 않는 것으로 평가되고 있다.<sup>3)</sup> 기업(표본기업)의 기부금 내역에 대한 경험적 연구 결과에 따르면 비자발적 기부금이 전체 기부금의 42% 수준에 달하고 있다(〈표 1〉 참조). 이와 같이 비자발적 기부금이 상당 부분을 차지하고 있다는 사실은 지정기부금의 영역에 속하는 공익법인에 대한 기부행위의 범위가 좁음을 말해준다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 한국기업의 기부금 지출내역<sup>1)</sup>

구 분	비자발적 기부금	자발적 기부금
평균 기부금 규모(만원)	23,267	32,184
구 성 비(%)	41.96	58.04
稅前純利益 對比 비율 (%)	1.34	1.85

주 : 1) 1988년의 100개 기업, 1989년의 99개 기업을 대상으로 분석한 결과임.

자료 : 박상용, 「한국기업의 직접 사회봉사」, 『한국기업과 관련재단의 사회봉사활동』, 한국장기신용은행 주최 산학협동 심포지움 자료(1991.5), p. 19.

### III. 공익법인활동 및 관련 조세지출에 대한 제시각

#### 1. 정부기능의 조정과 공익사업에 대한 정부의 개입

공익법인에 대한 조세정책의 방향을 탐색함에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 기준은 정부기능의 수행방식과 재정지출의 설계방식이라고 말할 수 있다.<sup>5)</sup> 사회복지·문화·예술·교육·자선 등 공익법인부문에 대한 정부의 역할은 다양하게 전개되고 있다. 이와 관련하여 정부가 공익부문에 적극적인 개입을 통하여 주도적 역할을 도모할 것인지, 아니면 이를 분야에 대한 정부의 직접개입을 최소한에 머물게 하는 가운데 민간부문의 활동을 촉진하도록 지원적 기능을 수행하는 등 간접적 역할을 중시할 것인지의 두 가지 입장이 존재하고 있다. 그 할 수 있다.

흔히 확대정부론자들의 경우, 정부가 조세지원의 확충에 기초하여 이를 공익사업에 대한 직접지출을 통해 소기의 정책목표를 달성하는 것이 바람직하다고 주장하고 있는 바, 이러한 주장은 자연스럽게 조세감면범위의 축소 또는 징세

3) 이춘근, 『한국기업의 준조세에 관한 연구』, 한국경제연구원 연구총서(1988. 11).

4) 박상용, 「한국기업의 직접 사회봉사」, 『한국기업과 관련재단의 사회봉사활동』, 한국장기신용은행 주최 산학협동 심포지움(1991.5).

5) 拗稿, 「복지재정 전환에 대응한 조세정책의 방향」, 서울대학교 행정대학원, 제37회 국가정책세미나(1990. 6).

노력의 확대와 결부된 정부의 적접지출 확대라는 정책대안으로 귀결된다고 볼 수 있다. 한편, 공익부문에 있어 정부의 적접개입을 축소하고 민간부문의 자율적 역할·확대하는 것이 정부기능 재조정과 자원배분의 효율성 관점에서 바람직하다는 입장에서는 공익부문에 대한 민간활동을 촉진하기 위해서 공익법인에 대한 규제완화와 간접적 재정정책수단(조세감면)의 적극적 활용이 요망된다는 것이다. 재정의 소득재분배기능 정상화와 사회복지지출 확대에 주안점을 둔 우리나라 기부기능 재조정 방향에 비추어 볼 때 정부의 과도한 재정부담을 덜기 위해서도 공익사업부문에 대한 민간부문의 추가적 역할분담이 기대되고 있다는 점에서 「간부문의 자발적 사회관련 지출 확대를 유도할 수 있는 유인장치의 재설계가 긴요하다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 적접지출과 간접지출(조세지출)의 공과

조세감면 범위조정과 관련하여 제기되고 있는 핵심적인 논쟁은 공공목적에 접근하기 위한 정부지출이 「직접지출」을 통하여 이루어지는 것이 바람직한가 아니면 조세감면과 같은 「간접지출」을 활용하는 것이 바람직한가라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

직접지출의 옹호론자들은 조세지출 등 간접지출은 부차적인 유인수단에 지나지 않기 때문에 정부활동은 적접지출을 통한 적극적인 개입이 수반되어야 비로소 소기의 성과를 거둘 수 있다고 주장하고 있다. 이에 비해 간접지출을 통하여 정부활동이 이루어지는 것이 바람직하다는 입장을 견지하고 있는 논자들은 첫째, 긴접지출방식이 적접지출방식에 비해 정책목표 달성을 위한 유인수단으로서 보다 효율적으로 작용하고, 둘째, 민간부문의 공익적 활동에의 적극적 참여를 유도할 수 있을 뿐 아니라 민간부문의 자율적 의사결정을 통해 사회문제를 스스로 해결토록 하는 데 유용하다는 이점을 제시하고 있다. 물론 조세지출제도는 특정 경제부문 또는 특정 사회계층에 혜택을 부여하는 장치로 이용될 수 있고, 사회에 대한 개인이나 기업의 공헌은 조세혜택에 의존하기 보다는 궁

6) 延江清, 「사회개발의 정책과제와 재정의 역할」, 『국가예산과 정책목표』(1987, KDI), 宋大熙, 「복지국가와 재정의 역할」, 『국가예산과 정책목표』(1990, KDI).

7) 조세지출의 성과에 관한 자세한 논의는 다음 논문을 참조할 것. 차병권·최 광, 『조세지출에 산체도와 재정운용』(한국재정학회, 1988. 3); 최 광 편, 『한국세제의 주요 정책과제와 개선방향』(한국개발연구원, 1984); 박승규, 「조세지출에 산의 범위에 대한 고찰」(성균대학교 경영대학원 석사학위논문, 1987); 신승룡, 「조세지출의 개념과 조세지출에 산체도에 관한 연구」(서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1985); 이경성, 「한국에 있어서 조세지원정책의 문제점」, 『한국경제』, 제 7집(성균관대학교, 1979).

극적으로 자신의 소득과 재산을 통해서 이루어져야 한다는 점을 중시하는 입장에서 보면 일정한 한계를 안고 있다.

공공목적에 접근하기 위한 정부지출의 활용방식과 관련하여 어떠한 입장을 취하느냐에 따라 조세감면 범위의 조정과 관련된 정책 방향이 달라지게 된다.<sup>8)</sup> 즉, 직접지출을 옹호하는 입장은 취할 경우 자연스럽게 조세감면을 최소화함으로써 과세기초를 확대하는 정책 방향으로 귀착되는 반면, 간접지출을 옹호하는 후자의 입장에서는 민간부문의 사회관련지출을 촉진하도록 조세감면범위를 확장하는 정책 방향으로 귀착된다고 볼 수 있다.

그러나 현실적으로는 어느 하나의 입장이나 관점이 절대적으로 옳다고 단언하여 말할 수 있는 것은 아니다. 오히려 순수공공서비스나 사회복지서비스 등은 직접지출을 통하여 접근하는 것이 바람직하고, 공공부문과 민간부문이 경합하는 문화·예술·교육·자선 등의 공익부문활동에 대해서는 민간부문의 자발적 활동을 위축시키지 않도록 조세감면을 탄력적으로 운영하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이런 점에서 공공목적을 달성하기 위한 정부지출의 접근방식에 간접지출이 지니고 있는 정책효과를 적절히 활용하는 균형된 정책대안의 모색이 필요하다고 할 수 있다.

### 3. 바람직한 기부금 출연행위에 관한 논쟁

공익법인에 대한 조세감면 범위의 축소 또는 확대조정구상과 관련하여 논의 개개의 쟁점이 되는 사항은 어떤 행태의 지출이 공익법인에 대한 바람직한 출연행위인가에 대한 가치판단이라고 할 수 있다.

여기서 논점은 “경제적 유인에 의해서 기업·개인의 사회관련 지출을 유도하는 것”이 바람직하다는 입장과 “개인·기업의 사회관련 지출은 경제적 유인이 없이도 조세를 포함한 국가적 의무를 수행한 후 자발적으로 이루어지는 것이 망스럽다는 것”이라는 입장으로 대별된다.

전자의 경우, 조세감면과 같은 강력한 유인장치를 통하여 사회관련 지출을 자제할 경우 기업의 사회적 지출 확대로 인한 사회적 편익의 증대는 조세감면이 의한 재정수입의 감소의 결과 정부활동의 축소가 초래하는 사회적 편익의 감소를 현저히 능가한다는 명제하에 사회관련 지출은 기본적으로 조세감면의 도속에서 전개되어야 한다는 것이다. 반면, 후자의 경우 조세감면에 의존하

8) 郭泰元, 「복지지출확대와 국민부담전망」, 『국가예산과 정책목표』(한국개발연구원, 1987).

는 사회 관련 지출의 확대는 그에 상응하는 정부지출을 감소시켜 사회편익이 궁극적으<sup>로</sup> 零合的(zero-sum) 성격을 띠게 된다는 점에서 민간부문의 사회관련 지출은 기본적으로 「稅後所得의 틀」 속에서 이루어지는 것이 소망스럽다는 입장을 평고 있다. 따라서 후자의 입장은 취할 경우 공익법인의 출연에 대한 조세감면은 국가목적사업 등 불가피한 경우에만 허용되어야 한다고 볼 수 있다. 사실상 조세감면에 대한 이같은 견해는 민간부문이 주체가 되는 공익사업의 사회적 성과와 동 사업에 대한 민간부문의 관리능력에 대한 회의적 시각이 이면에 존재하고 있다고 볼 수 있다. 기부금 순금산입 및 공제범위 축소조정과 공익법인에 대한 사후관리강화를 포함하고 있는 최근의 세법개정도 사실상 세제당국의 공익법<sup>의</sup> 활동에 대한 이와 같은 회의적 시각을 반영한 것이라고 해석할 수 있다.

#### 4. 공익법인 활동에 대한 신뢰여부

현재 조세정책 결정과정에서 공익법인에 대한 세제개편의 방향을 좌우하는 非稅制의 요소의 하나는 바로 공익법인활동에 대한 신뢰 또는 불신의 정도라고 말할 수 있다.

단일 공익법인이 당초의 설립목표 추구노력을 등한시 한 채 본래의 활동목적이나 영역을 일탈한 행동(예, 소득은폐, 기업지배 등)에 매진하는 데 기울어져 있다는 사회인식이 팽배하다고 하면 공익법인에 대한 조세감면은 그것이 초래하는 부작용이 부각된 결과, 공익법인 고유의 목적에 접근하기 위한 활동의 사회적 정당성의 기초가 낮아지게 된다. 공익법인에 대한 세제감면의 한도설정과 다양한 형태의 정부규제는 사실상 공익법인 활동에 대한 불신에 기초한 것이라고 해석할 수 있다. 이와 같은 공익법인에 대한 불신은 사회적으로 긴요한 것으로 진주되는 공익활동을 위축시킴으로써 자원의 효율적 배분과 분배구조의 개선을 제약하게 된다.

반면 공익법인의 활동에 대한 사회적 신뢰의 터전이 마련되고 있다면, 공익법인에 대한 세제혜택의 확대는 물론이고 공익법인과 관련한 각종 정부규제가 오히려 불필요한 것이 될 것이다.

현재 우리나라 공익법인 관련 세제지원과 각종 제도적 장치는 공익법인의 활동에 대한 신뢰에 기초해서 그 활동을 촉진시키기 보다는 공익법인 활동에 대한 불신에 기초하여 공익법인 활동이 내포하고 있는 부정적 요인을 방지하기 위한 규제적 측면에서 설계되었다고 볼 수 있다. 이런 점에서 공익법인 활동에 대한

향된 시각을 시정하는 가운데 공익법인 활동의 성과를 객관적으로 평가하려 노력이 세제정책 당국과 공익법인 양자에 의해 공히 전개되어야 할 것이다.

## IV. 공익법인 관련 조세지원제도의 개편방향

### 1. 공익법인의 활동에 대한 기본시각의 정립

공익법인이 수행하는 학술·장학·연구지원 등의 활동은 사실상 상당부분이나 또는 공공단체가 재정기구를 통하여 일차적으로 접근하여야 할 사안이라니 점에서, 비영리공익법인활동을 뒷받침하는 기금의 조성, 기금의 증식, 그리고 기금의 활용과정에서 재정권력에 의거한 세금부과나 정부규제는 최소한도에 무로는 것이 효율적 자원배분의 관점이나 사회후생증진에 부합하다고 할 수 있다.

만일 공익법인의 기금조성과 증식·활용단계에서 보편적 과세와 광범위한 정부개입으로 인해 공익기금의 규모가 축소되거나 활용영역이 축소된다면, 공익법인이 목표로 하는 사업이 활성화될 수 없을 것이기 때문이다. 공익법인의 사업이 활성화되지 못할 경우, 궁극적으로 공익법인이 추구하는 사업목표에 대한 구국적 책임을 지니고 있는 정부의 활동을 통해 보충될 수 밖에 없다는 사실이 과되어서는 안될 것이다.

따라서 공익법인에 대한 과세는 그에 상응하는 만큼 또는 그 이상으로 공익법인의 활동을 위축시킨다고 볼 때 사회전체의 관점에서 零合的(zero-sum) 성격을 띠고 있다고 해석된다. 이런 점에서 과연 공익법인에 대한 과세범위의 확대가 사회적 이익에 기여할 것인가에 대한 대답은 명확해진다. 이와 관련하여 영리법인과 영리법인간에 과세의 균형을 유지함으로써 과세의 중립성과 통일성을 확보해야 한다는 기조하에서 감면범위를 축소하려는 정책구상은 조세정책의 일면만을 고려한 결과라고 할 수 있다. 특히 비영리공익법인에 대한 기금출연 행위는 그 자체가 이미 사회재산의 사회환류를 의미하고 있어, 동 기금이 공익재산화 되어 공익목표에 활용될 수 있을 뿐 재산의 임의처분이나 목적외 임의 활용이 배제되어 있다는 점에서 비영리공익법인에 대한 과세나 정부규제는 영리법인의 그것과는 분명히 구별되어야 한다.

따라서 공익법인의 출연 및 기금운영과 관련하여 공익법인이 당초의 목적과는 달리 사적 목적(예, 모기업에 의한 실질적 기업지배나 상속의 수단으로 활용)을 위해 활용될 수 있다는 비판적 시각에 의거하여 공익법인에 대한 기금출

연과 활동을 엄격히 규제하려는 구상은 우리사회에서 일부 노출되고 있는 공익법인의 바람직하지 않은 측면만을 확대해석하려는 데에서 기인하는 것이라고 설명할 수 있다. 오히려 대다수 비영리공익법인은 영세한 기금규모 내에서도 나름대로 공익활동에 매진하고 있다고 볼 수 있으며, 이들의 사기와 활동을 진작하려는 보다 적극적·전략적 정책입안구상이 마련되어야 할 것이라고 판단된다.

여기서는 장학·학술분야의 비영리공익법인에 대한 조세감면의 개선 또는 확대가 민간부문의 사회개발참여를 권장하고, 공공정책 목표달성을 유인수단으로서 적합할 뿐 아니라 사회문제해결에 있어 법인·개인 등 민간부문의 참여 폭을 넓힐 것으로써 국가 및 사회발전에 기여할 수 있다는 전제하에 논의를 전개하고자 한다.

## 2. 공익법인 관련 조세정책의 전개방향

공익법인 관련 조세제도의 개편은 조세감면이 초래하는 세수결함과 자원배분의 효율성, 공익법인활동이 초래하는 사회적 편익의 수준, 그리고 지하경제의 양성화 등의 제기준에 대한 평가를 기초로 전개되어야 할 것이다. 우리나라의 사회경제적 여건과 정부기능의 재조정 방향에 비추어 공익법인의 활동을 진작시켜야 한다는 데 이의를 제기할 수는 없을 것이다. 따라서 능력있는 법인·개인으로 하여금 부의 사회환원을 촉진함으로써 공익법인출연을 확대할 수 있도록 개인·법인의 공익법인 참여를 개방하고 기부금 한도를 실질적으로 확대할 뿐 아니라 출연에 상응하는 법인운영참여(예, 임원 취임 등)의 폭을 보장할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

특히, 지하경제부문을 양성화하는 과제는 경제정의 실천이라는 우리나라의 당면 경제정책목표에 접근함에 있어 우선적인 과제라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 지하경제부문을 자금의 사용단계에서 공익목표에 매진토록(공익화) 유도함으로써, 결과적으로 지하경제의 양성화와 사회관련지출의 확대를 도모할 수 있는 방안을 획기적으로 마련할 필요가 있다. 이러한 과정에서 공익법인 활동에 대한 신뢰의 부여와 공익법인 활동이 창출하는 사회적 편익에 대한 균형있는 평가노력<sup>10)</sup> 수반되어야 할 것이다.

아울러 비영리공익법인 활동과 관련한 조세행정과 관리방식의 간소화를 통하여 공익법인활동이 집행단계에서 용이하게 이루어질 수 있는 행정제도의 개선

9) 韩 洪, 『한국의 지하경제에 관한 연구』(한국경제연구원, 1987) 참조.

노력이 강구되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

### 3. 지정기부금의 개편과제

기부금이 일정 범위내에서 전액 손비 또는 소득공제되는 법정기부금과 일정 한도내에 둑여 있는 지정기부금을 구분하는 것이 바람직한가의 문제가 제기되고 있다. 현행 세법체계는 국가 목적적 성격이 명백한 기부금(예, 국방현금, 천재지변으로 인한 이재민 구호품, 국가·지방자치단체에의 기부 등)과 정부의 특정정책목표 달성을 위한 기부금(조세감면규제법에 규정된 법정기부금)에 대해서는 사실상 전액 손비인정 또는 소득공제를 혜용하는 과격적인 조세감면을 허용하는 반면, 조세감면규제법에서 규정하고 있는 법정기부금을 제외한 대부분의 사회복지, 문화, 예술, 교육, 자선 등 공익적 사업에 대해서는 지정기부금으로 지정, 일정 한도내에서 조세혜택을 부여하고 있다. 법정기부금을 별도로 구분하여 사실상 전액 조세감면을 혜용하는 것은 기부대상이 되는 활동이 기본적으로 국가활동의 일부를 구성하고 있을 뿐 아니라 일정한 정책목표에 접속하기 위한 광범위한 지원이 필요하다는 판단에 근거한 것이다.

그러나 법정기부금의 대상과 지정기부금의 대상간 세제혜택상 현저한 차이를 두 만큼 대상활동의 공익적 성격 또는 창출한 사회적 편익의 정도가 본질적으로 차이가 있다고 단언하기는 어렵다. 가령 법정기부금의 영역에 속하는 사립 학교의 연구활동, 문예전통기금에 의거한 문예활동, 정치자금에 의거한 정당활동 등이 사회복지, 예술, 교육, 자선, 문화 등 일반공익사업의 활동에 비해 공익적 성격이 현저히 높다고 단언하여 말할 수 있을지는 의문이다. 단지 법정기부금의 영역에 속하는 대부분의 활동이 정부활동의 일환으로 특별법에 입각하니 그 활동이 제정적으로 보장되는 사업인데 비해 지정기부금의 영역에 속하는 공익사업은 그 활동주체가 민간부문이라는 차이가 주종을 이루고 있을 뿐이다.

이러한 점을 감안할 때 지정기부금과 법정기부금을 구분하고 있는 현행 세법 기조의 타당성에 대해서는 두 가지 입장이 존재한다고 볼 수 있다. 하나는 정부의 정책목표를 공공부문의 틀 속에서 보다 효과적으로 달성하면서 세제감면을 필요한 최소한도로 유지하는 것이 바람직하다는 점에 입각하여 기부금을 법정기부금과 지정기부금으로 구분한 상태에서 세제혜택에 차이를 두어야 한다는 입장이며, 다른 하나는 공익법인도 사실상 넓은 의미의 공공정책목표를 추구하

10) 任建植, 「공익법인의 운영실태와 관리행정전략」, 『2000년대를 향한 공익법인의 새로운 도약』(산학협동재단, 1991. 11).

고 있다는 점에서 공익법인에 대한 지정기부금과 법정기부금간의 세제혜택의 차이를 줄이거나 그 구분을 없애는 것이 바람직하다는 입장이다.

세제당국을 비롯한 정부당국이 전자의 입장을 취한다고 볼 수 있는 반면, 공익법인의 수혜자들이나 공익법인의 활동을 적극적으로 촉진해야 한다는 논자들이 후자의 입장을 취한다고 볼 수 있다. 특히 후자의 입장을 취하는 논자들은 동일한 공익목적을 가지고 활동하는 한 정부주도의 공공법인과 민간주도의 공익법인간에 세제상 차이를 두는 것은 기회균등의 관점에서 소망스럽지 않을 뿐 아니라 민간부문의 자율적인 사회관련 지출의 확대를 도모하기 위해서는 오히려 공익법인에 대한 조세지출의 개방이 필요하다고 주장하고 있다.<sup>11)</sup>

#### 4. 조세지원방식의 전환구상 : 주요 국가의 입법례

공익법인에 대한 기부금 출연행위를 장려하기 위한 유인장치의 하나로서 조세지출제도를 활용함에 있어서도 그 지원방식의 진환 문제를 고려해 봄직하다. 즉, 조세유인구조를 설계함에 있어 소득공제나 손금산입 등의 방식보다는 약정체결제도(deed of covenant)의 활용 가능성을 탐색해 볼이 필요하다. 최근 우리나라에서 기업의 준조세부담을 줄이고, 기부나 출연을 빙자한 탈세를 방지하기 위해 목적으로 손금산입되는 기부금한도를 축소조정하는 세법개정을 단행한 바 있다. 그런데, 약정체결제도는 이와 같은 날세통로로 기부금 출연을 이용하는 여지를 방지하는 가운데 장기적이고 실질적인 지원활동을 유도할 수 있는 장점을 지니고 있다.<sup>12)</sup>

약정체결제도는 영국, 아일랜드 등에서 공익법인에 대한 기부금지원 활동을 지원하기 위하여 활용하고 있는 조세지출제도의 한 형태이다. 소득공제제도가 소득서를 납부하기 전에 소득에서 기부금을 공제하는 제도인데 반하여 약정체결제도는 기부자가 납세 후 소득에서 기부금을 받는 단체, 즉 수증단체에 대해 매년 일정액을 기부할 것을 약정하면 수증단체는 정부에 대해 기부자가 이전에 지불한 세금중 기부액에 대한 세금의 환불을 요구할 수 있도록 하는 제도이다.

약정체결제도는 소득공제방식에 비해 다음과 같은 장점을 갖고 있다.

첫째, 약정체결제도하에서는 최소한 일정기간(예, 영국의 경우 4년 이상, 아일랜드는 3년 이상) 지속적인 지원을 계약의 형태로 갖출 경우에만 조세감면혜택을 누리하고 있기 때문에 공익단체에 대한 지원이 체계적이고 지속적으로 이

11) 上揭書, p. 64.

12) 한국문화예술진흥원 문화발전연구소, 『기립의 문화활동실태 및 참여적극화방안』(1989), p. 154.

루나 질 수 있다.

둘째, 약정체결제도는 기부수혜자가 기부금을 원래 표방된 공익사업에 실질적으로 사용하고 있는가를 감독할 수 있는 장치로서 활용할 수 있다. 즉, 정부는 기부금 수혜단체가 원래의 목표에 기부금을 사용하지 않을 경우 원천징수한 세금의 환불을 거부할 수 있다. 또한 기부자가 기부금을 지불하지 않을 경우에도 정부는 기부자에게 반환될 초과세율 만큼의 세금을 환불해 주지 않음으로써 기부를 빙자한 세금 포탈행위를 방지할 수 있으며, 아울러 계약된 기부금 출연 행위가 제대로 시행될 수 있도록 할 수 있다.