



---

아름다운재단 기부문화연구소

# 2021년 기획연구 보고서

- 
- Part 1.** 코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례 연구  
김성주, 정복교, 윤정아
  - Part 2.** 유산기부 활성화를 위한 유연대응신탁의 활용가능성 검토  
강남규, 박 훈
  - Part 3.** 개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의 사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한 탐색적 연구: 비영리 법인 분석에서 질적, 양적 정보 통합의 한 사례  
노법래
  - Part 4.** 비영리법인 이사회의 운영 실태와 개선방안  
김정연



---

아름다운재단 기부문화연구소

# 2021년 기획연구 보고서

---

**Part 1.** 코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례 연구

김성주, 정복교, 윤정아

**Part 2.** 유산기부 활성화를 위한 유연대용신탁의 활용가능성 검토

강남규, 박 훈

**Part 3.** 개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의 사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한

탐색적 연구: 비영리 법인 분석에서 질적, 양적 정보 통합의 한 사례

노법래

**Part 4.** 비영리법인 이사회의 운영 실태와 개선방안

김정연

안녕하십니까?

2022년 새해가 되었습니다. 끝날 것 같은 코로나19가 계속되고는 있지만, 올해는 움츠렸던 2년 동안의 생활이 달라지길 희망해 봅니다.

아름다운재단이 2000년 8월 설립된 후, 2001년에는 아름다운재단 기부문화연구소가 설립되어 2022년 기준 22주년을 맞이하고 있습니다. 기부문화연구소는 한국 최초의 기부문화(philanthropy) 전문 연구소로 사회복지학, 세무학, 회계학, 법학, 사회학, 경영학, 경제학 등 여러 분야의 연구진이 모여 기부, 모금, 비영리운영에 관련된 과학적이고 체계적인 연구를 수행하고 있습니다.

기부문화연구소는 다양한 활동을 하고 있지만, 국내 및 국외의 다양한 연구분야의 연구진을 통해 매년 의미 있는 기획연구를 하는 것도 자랑스러운 활동이라 할 수 있습니다. 또 다른 대표적인 기부문화연구소의 대표활동인 기빙코리아가 2001년 2월 제1회 국제기부문화심포지엄으로 시작된 것과 비교하여, 기획연구는 2008년에 비교적 늦게 시작되었습니다. 2007년 6월 '지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구보고서'가 발간되었지만, 기획연구시리즈로는 "기부 활성화를 위한 세법제도 개선에 관한 연구(기획연구 2008)"가 첫 시작을 알렸고 현재에는 1년에 여러 편의 기획연구가 진행되고 있습니다. 위 2008년 첫 기획연구에 참여했던 저로서는, 감회가 남다른 점도 있습니다.

기부에 대한 다양한 연구가 기획연구라는 이름으로 끊이지 않고 축적되고 있고 그 연구의 성과는 기부문화연구소 홈페이지에서도 쉽게 확인할 수 있습니다. 이러한 연구는 연구에만 그치는 것이 아니라 기부문화의 변화에 실질적으로 기여를 하고 있다고 자부하고 있습니다. 2021년 4개 연구물의 주제만 보아도 이를 알 수 있습니다.

'코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례 연구'의 경우 노스캐롤라이나 주립대학교의 김성주 교수님, 킨대학교 정복교 교수님, 킨대학교 윤정아 교수님께서 코로나19 시대 현재 시민사회와 관련하여 어떠한 변화가 있는지를 보여주고 있습니다. 이 기획연구에서 코로나19 시대에 우리나라만이 아니라 독일, 이스라엘, 오스트리아, 인도, 일본, 영국, 중국, 터키, 헝가리 등 전체 10개국의 모습을 볼 수 있습니다. 코로나19의 상황이 시시각각 변화하고 있어 각국의 대응에 대한 평가는 시간이 필요한 부분이기도 하지만, 비영리분야에서 어떠한 대응을 하여야 할지 다른 나라와 비교를 통해 의미 있는 시사점을 주고 있다고 할 수 있습니다.

‘유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁의 활용가능성 검토’의 경우 법무법인 가온의 강남규 변호사님과 저도 참여를 하였습니다. 법무법인 가온의 여러 변호사님들도 유산기부에 대한 다양한 최근 사례를 수집하는 데 도움을 주었고 여러 차례 내부 회의를 통해 유산기부, 특히 유언대용신탁과 관련한 법적 쟁점을 정리하여 기획연구에 담았습니다. 실제 유산기부를 담당하시는 기부단체 관계자분들에게 도움이 되리라 생각합니다.

‘개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의 사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한 탐색적 연구: 비영리법인 분석에서 질적, 양적 정보 통합의 한 사례’의 경우 노법래 세명대학교 교수님께서 참여하셨습니다. ‘비영리법인 이사회 운영 실태와 개선방안’은 김정연 이화여자대학교 교수님께서 참여하셨습니다. 이들 기획연구를 통해 비영리법인에 대한 또 다른 궁금증을 해결할 수 있으리라 생각합니다. 또한 위 기획연구에서 제시된 비영리법인에 대한 여러 방안은 비영리법인을 긍정적으로 발전시키는 데 기여할 것으로 기대합니다.

위 연구를 수행해 주신 모든 연구자분들께 이 자리를 통해 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한 이 책자가 나오기까지 수고해 주신 기부문화연구소의 여러분들께도 감사드립니다.

아름다운재단 기부문화연구소는 올해도 기빙코리아, 국제연구, 협력 및 네트워킹, 석박사연구지원, 나눔박스 등 다양한 활동을 할 예정이고, 특히 이번과 같은 기획연구를 충실히 또 준비해서 의미 있는 결과물을 전달하도록 하겠습니다.

코로나19 하에서도 건강하고 의미 있는 2022년 되시길 다시금 기원합니다.

2022년 1월  
아름다운재단 기부문화연구소장

박 훈

## Part. 1

코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례

I. 서론	16
II. 코로나19 현황 및 정부 대응 지표	18
III. 연구방법	20
IV. 연구결과	21
1. 독일: 다양한 정부 프로그램과 시민사회의 자발적 대응	
2. 이스라엘: 정부의 강력한 통제 및 시민사회단체에 대한 양가적 입장	
3. 오스트리아: 정부와 시민사회의 위기대응 파트너십	
4. 인도: 정부의 엄격한 통제정책 및 시민사회와의 협력	
5. 일본: 정부와 시민사회의 독립적인 위기대응	
6. 영국: 정부와 시민사회 단체의 지속적인 협력관계를 통한 위기 극복	
7. 중국: 강력한 정부 주도형 위기 대응	
8. 터키: 권위적인 방역당국과 제한적인 시민사회	
9. 한국: 모범적인 방역 전략과 시민사회와의 전략적인 공조관계	
10. 헝가리: 정부와 시민공간의 완전한 합병	
V. 결론 및 함의	44
VI. 참고문헌	49



## Part. 2

### 유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁의 활용가능성 검토

I. 서설	59
II. 국내 유산기부의 현황 및 관련 제도, 해외 사례 소개	62
1. 유산기부의 개요	
2. 국내 유산기부 현황	
3. 해외 유산기부 제도와 사례 소개	
4. 소결	
III. 유산기부 관련 민사법적 쟁점과 동향 - 신탁 활용의 필요성	77
1. 유언대용신탁의 소개	
1. 유언대용신탁을 이용한 유산기부시의 장점	
2. 유산기부시의 문제점과 유언대용신탁을 이용한 해결방안	
IV. 2020년 개정 신탁과세 소개	94
V. 실제 유산기부 사례에서 발생한 법적인 난점 및 신탁을 통한 해결 가능성	98
1. 실제 유산기부 사례	
2. 유산기부 사례의 법적인 난점 유형 및 신탁을 통한 해결 가능성	
VI. 신탁을 통한 유산기부시의 법적 쟁점에 관한 검토(해석론 및 입법론)	111
VII. 결론(입법적 제언)	117

## Part. 3

개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의 사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한 탐색적 연구:  
비영리 법인 분석에서 질적, 양적 정보 통합의 한 사례

1. 서론	125
2. 분석 방법	127
1) 분석 자료	
2) 분석 방법	
3. 분석 결과	132
1) 사업 내용 분류 결과 검토	
2) 회귀분석 결과	
4. 소결	140





## Part. 4

### 비영리법인 이사회의 운영 실태와 개선방안

I. 서연구의 목적과 범위	147
II. 비영리법인 이사회의 구성	154
1. 이사의 선임과 해임	
2. 이사회 의 다양성	
3. 이사의 임기 및 겸직	
4. 이사의 보수	
III. 리더십과 다이나믹스 : 이사회와 사무국의 관계	160
1. 이사회와 사무국 간의 상호 인식과 소통	
2. 이사회 구성 및 운영에 대한 사무국의 관점	
3. 운영위원회 · 상임위원회 · 실무위원회	
4. 이사의 보수	
IV. 비영리법인 이사회는 어떻게 운영되는가	163
1. 이사회 의 소집 주기 및 출석률	
2. 이사회 의 안건	
3. 이사회 의 진행과 운영	
V. 비영리법인 이사의 의무와 책임	168
1. 이사의 의무와 책임에 대한 주관적 인식	
2. 비영리법인 이사의 이익충돌 문제	
VI. 분석과 제언	170
1. 쟁점별 검토	
2. 개선방안	



2021년 기획연구 보고서

## Part. 1

# 코로나19 시대의 정부와 시민사회의 역할에 관한 사례 연구

Case study of the relationship between government and civil society in the era of COVID-19  
: Germany, Israel, India, Japan, England, China, Turkey, South Korea, and Hungary case

책임연구자 **김성주** 노스캐롤라이나주립대

공동연구자 **정복교** 케인 대학

**윤정아** 케인 대학





## 책임 연구원

---

### 김 성 주

아름다운재단 기부문화연구소, 연구위원

North Carolina State University School of Social Work, Assistant Professor

---

### 학력

Mandel School of Applied Social Science, Case Western Reserve University, MSSA.

School of Social Work, Indiana University, Ph.D.

Lilly Family School of Philanthropy at Indiana University, Minor Ph.D.

### 주요경력

Monmouth University School of Social Work, Assistant professor

Indiana University School of Social Work, Adjunct faculty

Lilly Family School of Philanthropy at Indiana University, Research Fellow

### 연구실적

Kim, S. J., & Jeong, B. (2021). University-based nonprofit and nongovernment education in South Korea: Comparative analysis between South Korea and the United States. *Journal of Nonprofit Education and Leadership*. Advanced online publication. DOI: <https://doi.org/10.18666/JNEL-2021-10982>

Cai, Q., Okada, A., Jeong, B., & Kim, S. J. (2021). Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea. *China Review*, 21(1), 107-137.

Lee, L. & Kim, S. J., (2020). The effect of government grants on private giving to East Asian nonprofits: Implications for social work managers. *Advances in Social Work*, 20(1), 95-113.

Kim, S. J., & Jung, J. K. (2019). Korean nonprofit/non-government sector research: A literature review and analysis. *Voluntaristics Review: Brill Research Perspectives*, 4(6), 1-71.

---



## 공동연구원

---

### 정복교

아름다운재단 기부문화연구소, 연구위원

Kean University, School of Criminal Justice and Public Administration,  
Assistant Professor

---

### 학력

University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, Ph.D.  
서울대학교 행정대학원, 정책학 석사

### 주요경력

Rutgers University-Newark, School of Public Affairs and Administration, New Jersey,  
Visiting Assistant Professor

Robert Morris University, Department of Political Science, Pennsylvania, Adjunct  
Faculty

Duke University, Sociology and Public Policy, Visiting Scholar Fellowship

### 연구실적

Jeong, B. & Kim, S. (2021). "NPO/NGO Education in Public Administration in South Korea," *Journal of Public and Nonprofit Affairs*. 7(2), 173-191.

Jeong, B. & Kim, S. (2021). "The Government and Civil Society Collaboration against COVID-19 in South Korea: A Single or Multiple Actor Play?" *Nonprofit Policy Forum*. 12(1), 165-187.

Compion, S., Cnaan, R., Brudney, J., Jeong, B., Zhang, C., and Haski-Leventhal, D. (2021). "Young, Fun, and Free: Episodic Volunteers in Ghana, South Africa and Tanzania," *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 1-16.

Jeong, B., & Kim, S. J. (2019). NPO/NGO Higher Education Programs in South Korea: Social Movement and Entrepreneurial Management Drives. *Journal of Nonprofit Education and Leadership*, 9(1), 39-62.

Jeong, B. (2015). "Developmental state and South Korean social enterprise model," *Social Enterprise Journal*, Special Issue-An International Institutional Framework for Understanding Social Enterprise Country Models: A Critique and Expansion. Vol. 11 (2), pp. 116-137. DOI: 10.1108/SEJ-01-2014-0005.

Jeong, B. & Kearns, K. (2015). "Accountability in Korean NPOs: Perceptions and strategies of NPO leaders," *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 26 (5), pp 1975-2001. DOI: 10.1007/s11266-014-9492-8.

---



## 공동연구원

---

### 윤 정 아

Kean University, School of Criminal Justice and Public Administration,  
Assistant Professor

---

#### 학력

School of Public Affairs and Administration, Rutgers University-Newark, MPA, Ph.D.  
서울대학교 사회학과 석사

#### 주요경력

Rutgers University-Newark, School of Public Affairs and Administration, Adjunct  
faculty  
한국전력공사 근무

#### 연구실적

Yun, J., Hamidullah, M. & McDougale, L. (2020). An Analysis of Gender Differences  
in Public Administration Doctoral Dissertation Research. *Journal of Public Affairs  
Education*, 26(1), 73-95. <https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1565593>

Yun, J., Lee, Y. & Mastracci, S. (2019). The Moderating Effect of Female Managers on  
Job Stress and Emotional Labor for Public Employees in Gendered Organizations:  
Evidence from Korea. *Public Personnel Management*, 48(4), 535-564. [https://doi.  
org/10.1177/0091026019829163](https://doi.org/10.1177/0091026019829163)

Hamidullah, M. F., Yun, J. A., McDougale, L. M., Shon, J., Yang, H., & Davis, A. (2021).  
Exploring individual predictors of variation in public awareness of expressive and  
instrumental nonprofit brands. *International Journal of Nonprofit and Voluntary  
Sector Marketing*, e01710. <https://doi.org/10.1002/nvsm.1710>

Kang, D., Yun, J., & Kim, P. (2019). Gender Diversity and Public Employees' Satisfaction  
and Performance: The Importance of Personnel Policies for Gender Equality in the  
Korean Government. *International Journal of Policy Studies*, 10(2), 317-340.

---

## 요약

2019년 말부터 시작한 코로나19(COVID-19) 대유행은 글로벌화에 따른 국가 간 인적·물적 교류를 통해 전 세계로 급속히 확산되었으며, 심각한 사회적·경제적 피해를 초래하였다. 본 연구의 목적은 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 구축하고 있는 10개국의 코로나19 대응 사례를 통해 정부와 시민사회의 역할을 분석하는 것이다. 본 연구에 포함된 10개국은 유럽연합의 일부(독일, 오스트리아, 헝가리), 중동지역 국가(이스라엘), 동아시아 국가(인도, 중국, 한국, 일본), 그리고 아시아와 유럽 모두에서 독특한 지리적 위치를 차지하고 있는 터키가 포함되었다. 연구 결과, 정부가 대유행 대응 상황에서 개입한 정도와 시민사회와 협력한 유형에서 차이를 확인할 수 있었다. 일부 국가에서는 코로나 대유행에 대한 대응 정책을 통해서 정부의 권한을 강화시키는 계기로 사용하기도 하였으며(터키, 헝가리, 중국), 시민사회와 적극적인 협력을 통한 코로나19 대응을 모색한 나라도 있다(영국, 오스트리아, 한국). 코로나 대유행 상황에서 시민사회와 국가의 상호관계는 대유행 이전 일상 상황에서의 상호관계와 일맥상통하지 않는 경우도 있었다. 코로나19 대응 상황에서 드러난 정부와 시민사회의 관계는 다음과 같은 유형으로 구분되었다. 정부와 시민사회가 상호협력 및 보완적으로 대응한 유형(한국, 영국, 독일, 오스트리아), 정부와 시민사회가 상호 대립 또는 통제된 유형(중국, 터키, 헝가리), 정부와 시민사회가 대체 관계에 있거나 독자적으로 대응한 유형(일본, 인도, 이스라엘) 등이다.

Keywords: 코로나-19, COVID-19, 정부, 시민사회, 국제비교, 사례연구

## I. 서론

세계보건기구(WHO) 비상대책위원회가 2020년 1월 코로나19(COVID-19)<sup>1)</sup> 감염자 수 증가로 국제 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선포한 이후, 2021년 6월 말 현재까지 전세계 220개국 이상이 코로나19 감염 위기를 겪고 있다. 2021년 8월 말 현재 전 세계의 총 감염자 수는 2억 명이 넘었고, 사망자는 총 450만 명을 넘어서고 있다(WHO, n.d.). 백신이 접종되기 시작한 2021년 초부터는 코로나19 감염자 수가 급증했던 유럽과 미국을 중심으로 바이러스 감염증의 확산세가 완화되어 가는 경향을 보였으나, 2021년 5월부터 발생한 인도발 변이 바이러스의 확산으로 인해 코로나 바이러스 감염증은 전세계적으로 다시 확산되는 조짐을 보이고 있다. 국내의 경우, 2020년 1월 20일 첫 환자가 방역당국에 의해서 공식 확인된 이후, 한때 중국 다음으로 세계에서 코로나19 감염 확진자가 가장 많이 발생했으나, 이후 한국 정부의 적극적이고 통합적인 방역정책 및 시민사회와의 유기적인 협력으로 코로나19 확산을 효과적으로 억제해 오고 있다. 2021년 6월 말 현재 한국에서는 총 154,000여 명의 누적 확진자가 발생하였으며, 사망자는 총 2,009명으로 보고되었다(질병관리청, n.d.).

각국의 정부는 코로나19의 자국 내 감염 및 확산을 방지하기 위해 각 나라의 감염 상황과 정치/사회적 역량에 따라 다양한 방식으로 대응해왔다. 과거의 성공적인 방역 및 감염예방과는 달리 코로나 19 위기 상황에서는 오히려 보건 및 방역에 선진국으로 분류되던 유럽국가들(예: 영국, 독일, 이탈리아, 스페인 등)을 중심으로 코로나 바이러스 감염증 확산 방지 실패로 인해 부분 또는 전면적인 국가 봉쇄 정책이 불가피하였으며(박광국 & 김정인, 2020), 국경봉쇄를 실시하지 않은 나라들에서도 엄격한 이동통제, 검역조치 시행, 개인의 활동 및 집합과 대중 서비스 영업 제한 등 사회활동을 제한하는 정책들을 통하여 코로나19 확산을 방지하고자 하였다(류병운, 2020; Connolly, 2020).

1) 본 논문에서는 2020년 2월 11일, 중국 우한에서 최초 확인된 2019 신종 코로나바이러스 감염증을 세계보건기구(WHO)에서 발표한 공식 명칭에 따라, 코로나바이러스 감염증 2019(Coronavirus disease-2019), 줄임말로 코로나19(COVID-19)로 통칭하였으며, 코로나 바이러스, 코로나 바이러스 감염증도 코로나19를 지칭한다.



Triple T(Test, Trace, and Treat)로 명명된 한국의 방역정책은 전면적인 국가 봉쇄령 없이 코로나19 확산을 성공적으로 방어하고 있으며, 확진자 파악과 격리/치료를 위한 충분한 의료 수용시설, 전방위적인 의료계의 참여와 시민사회와의 협력 등 한국이 기존에 구축하고 있는 정치/사회적 인프라가 한국형 방역 모델과 맞물려 효과적으로 감염병 확산을 막아오고 있다(이익학, 2020). 세계보건기구(WHO)의 테드로스 아다놈(Tedros Adhanom) 사무총장은 한국 정부의 코로나19 확산 억제 정책을 통해 코로나 바이러스의 확산은 정부와 시민사회의 공조를 통해 억제할 수 있음을 보여주었으며, 한국 모델로부터 전 세계는 교훈을 얻어야 한다고 강조하였다(Jeong & Kim, 2020).

모든 감염병은 그 자체의 특성이 다르기 때문에 경제적, 정치적, 문화적 특성에 따라 다양한 대응책을 마련해야 하며(Rhodes, 2020), 다른 나라의 코로나19 위기 대응 모델을 이해하고 분석하여 그 나라의 상황에 맞게 적용하는 것은 포스트 코로나 시대에 중요한 연구 주제이다. 특히 감염병 예방에 있어서 정부의 역할뿐만 아니라 시민사회의 참여가 매우 중요한데(박광국 & 김정인, 2020), 방역 전문가들은 신뢰를 기반으로 한 정부와 시민사회의 적극적인 참여와 지원이 코로나19와 같은 전염병을 성공적으로 관리하는 데 반드시 필요한 요소임을 강조하고 있다(Meyer et al., 2020).

본 연구의 목적은 다양한 사회/정치 및 경제시스템을 구축하고 있는 10개국의 코로나19 대응 사례를 정부와 시민사회의 역할의 관점으로 분석하는 데 있다. 총 10개국 중 일부는 유럽의 국가(영국, 독일, 오스트리아, 헝가리), 중동지역 국가(이스라엘), 동아시아/남아시아 국가(인도, 중국, 한국, 일본)를 포함하고 있으며, 아시아와 유럽 모두에서 독특한 지리적 위치를 차지하고 있는 터키가 본 연구에 포함되었다.

## II. 코로나19 현황 및 정부 대응 지표

세계보건기구에 따르면, 전 세계적으로 2021년 8월 27일 기준으로, 214,468,601명의 코로나19(COVID-19) 확진자 및 4,470,969명의 사망자가 발생했고, 2021년 8월 25일 현재 총 4,953,887,422개의 백신이 투여되었다(WHO, n.d.). 대륙별로 보면, 2021년 8월 27일 기준으로, 아메리카 대륙에서 82,868,668명으로 가장 많은 확진자가 발생했으며, 그 다음으로 유럽(64,512,867), 남아시아/동아시아(40,918,552), 중동(14,373,395), 아프리카(5,566,507) 순이었다. 사망자 기준으로, 역시 아메리카 대륙이 2,088,341명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 유럽(1,263,692), 남아시아/동아시아(637,288), 중동(262,066), 아프리카(133,197) 순으로 나타났다. 코로나19는 전세계적으로 예외 없이 모든 대륙, 지역, 국가에 지대한 영향을 미쳐 왔으며, 코로나19 발생시기부터 각 국가들과 시민사회는 이에 대한 대응에 총력을 기울여 왔으나, 사회 모든 분야에서 위기를 야기하였다.

경제개발협력기구(OECD)는 본 위기 상황을 크게 세가지 측면으로 요약해 제시하고 있다(OECD, 2021, May 10). 첫째, 보건위기 상황이다. 보건 위기는 확진 사례 및 사망자 통계 등 관련 상황에 따라, 국가 내의 지역 및 지방 자치 단체에 현저하게 다른 영향을 미치게 된다. 의료 서비스에 대한 접근성, 질병에 대한 취약성의 정도(예: 인구 통계학적 기준) 및 사회경제적 조건의 다양성을 반영하여 국가별로 대유행의 상황이 매우 다르게 전개되었다. 대유행 초기에는 인구 밀도가 높은 도시 지역이 가장 큰 타격을 받았지만 2020년 하반기와 2021년에는 일부 국가를 중심으로 인구 밀도가 낮은 지역으로 코로나19가 더 심각하게 영향을 미쳤다. 둘째, 경제위기의 상황이다. 코로나19 위기는 정도의 차이는 있지만, 전세계 각국 및 지역의 경제에 지대한 영향을 미쳤다. 중소기업과 대기업 사이에 영향에 대처할 능력의 차이가 드러났으며, 중소기업의 비중이 높은 지역에서 위기의 정도가 컸다(OECD, 2021). 특히 디지털 격차는 재택 근무 선택 가능 여부에 영향을 미쳤다. 2020년도 하반기 OECD의 많은 해당 국가에서 2019년 같은 기간에 비해 실업률이 급격히 증가했다. 셋째, 정부의 재정위기이다. 2020년 데이터를 보면 건강 및 경제 위기가 지방 정부 지출 및 수입에 부정적인 영향을 미치고 있다. 단기적으로는 중앙정부의 지방재정 지원으로 지방정부 등이 상황을 유지해 가고 있지

만, 장기적으로 상당한 불확실성이 남아 있다.

앞서 언급한 것과 같이 코로나19의 대유행은 전 세계의 모든 나라에 심각한 위기상황을 초래하였으며, 각국 정부에서는 강력한 대응 전략을 실시하였다. 영국의 옥스포드 대학에서는 코로나19 정부대응 추적시스템(Oxford Covid-19 Government Response Tracker)을 통하여 각국 정부가 취한 코로나19 대응 정책에 대한 다양한 분석자료를 제공하고 있는데, 이 추적시스템의 일환으로 정부대응 인덱스(COVID-19 Government Response Index, GRI)를 제공하고 있다(University of Oxford, n.d.). GRI는 180개 이상의 국가를 대상으로 지난 2020년 1월 1일부터 코로나19에 대응하기 위한 정부의 정책을 23개의 지표를 바탕으로 각국 정부의 대응형태와 정도에 대한 정보를 종합해 제시하고 있다. GRI는 전체 정부 대응 지수는 물론, 세부 지표로서 봉쇄 및 보건지수, 정부 정책의 엄격성 지수, 경제 지원 지수, 개방위험성 지수 등을 포함하고 있다. 이 지수는 정부 대응의 실효성을 나타내는 지표로 해석해서는 안 되지만 각국이 조치한 코로나19 대응 정책의 엄격성을 추적하여 바이러스 발생률 변화에 따라 폐쇄 정책이 어떻게 변화했는지 분석할 수 있도록 한다.

각국 정부는 이들 다양한 정책 요소를 고려하는 가운데 종합 대응책의 수립 및 시행에 총력을 기울이고 있는데, 그 과정에서 각국 정부는 정부 부처 간 상호협력을 도모함은 물론, 민간부문, 시민사회 부문, 개별 시민들과의 관계도 고려하여 코로나19 대응 전략을 수립하고 있다. 코로나19와 같은 국가적 전염병 상황에서 정부와 시민사회와의 역할 분담은 기존의 역사적/사회적 맥락에 따라 형성되기도 하나, 아주 새로운 역할 및 관계 설정이 이루어지기도 한다. 이에 본 연구에서는 코로나19 대유행에 대응하는 정부와 시민사회의 관계 및 유형을 총 10개 나라의 사례연구를 통하여 검토함으로써 비교정치사회학적 관점에서 시사점을 찾고자 한다.

### III. 연구방법

본 연구에서는 코로나19 확산 방지 및 대응을 위한 각국 정부와 시민사회와의 역할을 분석하기 위해서 Nonprofit Policy Forum(NPF)과 China Review 저널에 실린 코로나19 관련 사례연구 논문 자료를 바탕으로 각국의 정부와 시민사회의 역할을 비교 분석하였다. 2021년 NPF 12권 1호(Special Issue)에 발간된 코로나19 대응 정책과 시민사회와의 관계를 분석한 9개 국가들의 사례연구와, The China Review, 21권 1호에 발간된 일본의 사례연구를 포함하여 총 10개 나라의 사례연구를 분석하였다. NPF Special issue에 포함된 나라는 다음과 같다: 독일, 이스라엘, 인도, 영국, 중국, 터키, 한국, 헝가리, 오스트리아. 일본 사례는 The China Review, 21권 1호에 실린 “코로나19 대유행에 대한 시민사회의 대응: 중국, 일본, 한국을 중심으로”라는 논문에서 발췌하였다.

## IV. 연구결과



### 1. 독일: 다양한 정부 프로그램과 시민사회의 자발적 대응

독일의 시민사회는 사회운동에 기반한 정치적 활동주의(political activism)라는 오랜 전통에 기반하여 정치적 성향을 바탕으로 성장하여 왔으나, 오늘날의 대다수의 비영리단체들은 더 이상 정치적으로 편향된 성향을 보이지 않고 있으며, 멤버십에 기반한 자발적 연합(voluntary associations) 형태로 발전되어 왔다(Zimmer & Priller, 2021:p. 46-7). 대다수의 비영리부문 고용은 사회복지와 헬스케어 분야를 중심으로 이루어지고 있고, 비영리부문 자금조달에 있어서 독일 연방정부의 역할은 크지 않으며, 대부분의 독일의 비영리단체들은 사회 건강 보험 수당(allowance)에 의해 운영되고 있다. 그러나 문화, 스포츠, 여가 부문의 비영리단체들의 경우는 지방자치단체의 보조금을 받는 경우도 있다. 독일의 비영리부문과 정부와의 관계는 semi-sovereign state(Katzenstein, 1987)로 특징지어지는데, 특히 스포츠 분야의 경우 정부와 정책 개발과 실행에 있어서 파트너로서 정책 결정 과정에 참여하여왔다(Zimmer & Priller, 2021). 그러나 코로나19 확산 방지를 위한 연방정부의 대응 정책 수립에 있어서 스포츠 분야의 비영리 단체들의 파트너적 협력 관계는 강조되지 않은 것 같다.

독일은 2020년 2월 28일 코로나19 첫 감염자가 발생한 이후 2020년 4월 말까지 약 7천 명에 이르렀으며, 10월 말에는 1만 명이 넘는 사람들이 감염되었다(정문식 & 정호경, 2020). 코로나19에 대처하기 위해 독일연방의회(Bundestag)에서는 단축근로관련 법률, 감염병예방법, 의료기관 재정지원법률 등 코로나 대응에 관련된 일련의 법령을 개정하였다(정문식 & 정호경, 2020). 또한 신분증 지참 및 외출 금지 명령(Ausgangssperren), 예배금지, 집합(Ansammlung) 및 집회금지(Versammlung), 학교 및 상점 등에 대한 폐쇄 명령 등 적극적인 제한정책을 실시하였다(정문식 & 정호경, 2020; Zimmer & Priller, 2021). 이와 동시에 독일의 연방 정부에서는 코로나 방지 통합(Corona Protective Umbrella)이라는 정책을 2020년 5월 도입하였으며, 이 정책은 Bridging Allowance program, short term compensation, Reboot culture 프로그램 등을 포함하는 정책으로 코로나 대유행으로 인한 사회·경제적 손실을 보전하기 위한 재정적 지원을 바탕으로 한 연방정

부 지원 사업들을 포함하고 있다(Zimmer & Priller, 2021). 한편 코로나19 대유행을 통제하기 위해 독일 연방정부에서 실시한 제한 조치들은 반 코로나 시위(anti-corona protest rallies)를 야기하였으며, 다른 유럽국가에서와 같이 도시지역을 중심으로 일어난 이러한 움직임에 국가주의 우익 단체들이 편승하면서 코로나19 확산을 방지하는 정부의 정책에 어려움을 야기하기도 하였다. 특히 극우적 사회운동을 이끄는 단체 및 집단들을 중심으로 반 코로나 분위기(anti-corona-mood)를 형성하면서 코로나 확산 방지를 위한 정책 실행에 어려움을 겪기도 하였다.

독일 연방정부 및 지방정부의 코로나19 확산 방지 대책이 마련되고 실행되는 과정을 분석해 보았을 때, 시민사회 등 섹터 간 협력에 의해 개발된 프로그램은 많지 않았으며, 독일의 비영리단체들이 코로나19 확산 방지 대책 수립 과정에 참여하거나 파트너로서 접근하기가 어려웠다. 그러나, 독일의 시민사회는 자발적인 비공식적인 연대(informal forms of solidarity)를 구성하여 독자적으로 코로나19 확산 방지에 참여하였고, 코로나19로 인한 피해에 대응하기 위해 적극적으로 봉사활동 및 구호 활동을 실시하였다. 특히 젊은 층을 중심으로 이웃의 노인들을 돌보기 위해 장보기, 약 배달, 쓰레기 수거 등 지역사회에 기반한 비영리단체들과 협력하여 적극적인 자원봉사에 참여하였으며, 평소보다 많은 사람들이 봉사활동에 참여하였다(Zimmer & Priller, 2021).

한편 최근의 연구들에 따르면 코로나로 인한 봉쇄조치(lockdowns)로 인해 독일의 시민사회단체가 심각한 영향을 받은 것으로 조사되었다. 멤버십에 기반한 비영리 단체들의 멤버십이 급감하였으며, 문화 및 교육 분야에서도 이러한 서비스 급감으로 인한 수입감소로 일부 단체들은 운영상의 어려움을 경험하고 있다. 사회복지와 헬스케어 분야는 재정적으로는 많이 타격을 입지는 않았지만, 봉쇄조치로 인해 서비스 제한을 경험하고 있다. 교회들도 봉쇄조치에 따라 바이러스 확산을 막기 위해 집회가 금지되어 큰 타격을 받았다. 그러나 코로나19 대유행은 클럽활동에 대한 수요를 오히려 증가시킨 것으로 조사되었으며, 온라인을 기반으로 하는 회원 활동을 강화하는 계기가 된 것으로 조사되었다.



## 이스라엘: 정부의 강력한 통제 및 시민사회단체에 대한 양가적 입장

지난 2020년 2월 27일, 최초의 코로나19 확진자가 이스라엘에서 발생한 이후 4월경에 하루 300-400명의 확진자가 발생하자 이스라엘 정부는 7일 간 국가 봉쇄(lockdown) 등 강력한 국가 통제 정책을 발병 초기에 실시하였다. 그 결과 코로나 바이러스의 확산 속도가 급속히 줄어들었고, 이를 바탕으로 정부는 사회·경제적 제재를 조기에 마감하는 실수를 범하였다. 이동제한령과 경제 및 시장 봉쇄의 빗장이 풀리자 이스라엘의 코로나19 확진자 수는 다시 증가세로 돌아섰고, 지난 2020년 7월 3일에는 이스라엘의 코로나19 확진자 집계 이래 최초로 하루 확진자수가 1,000명을 기록하는 심각한 상황을 맞이하였다(윤주찬, 2020). 한때 이스라엘에서는 인구 수 대비 확진자 수가 세계 최고 수준을 기록하기도 하였다. 이에 이스라엘 정부는 교통신호등 정책(각 도시를 확진자 비율에 따라 빨강, 주황, 노랑, 초록 4개의 색으로 구별하고 색깔에 따라 각 도시의 코로나 관련 규제를 차등 적용하는 정책)을 통하여 코로나19 확산을 막기 위한 강력한 국가 통제 정책을 실시하였다(윤주찬, 2020). 또한 백신이 개발된 이후에는 전국민을 대상으로 빠르게 백신접종을 실시하였으며, 세계 최고의 백신접종률을 통하여 집단 면역 시스템을 구축하고자 하였다.

이스라엘 정부는 코로나19 확산 방지를 위한 강력한 통제 정책을 수립하고 확진자 추적과 이동제한, 국경폐쇄 등 정부의 감시와 통제를 강화하는 정책을 실시하였다. 그러나 한국정부와는 다르게 코로나 감염 관련 정보를 투명하게 일반 대중들과 공유하지 않았으며, 역학조사 실패, 코로나 감염 결과 지연, 마스크 미착용 등 정부의 대응 정책 실패와 국민협력의 부재로 코로나19 확산 대응 정책들은 성공을 거두지 못하였다. 또한 정부의 대응 정책 수립과정 및 집행과정이 일반 대중들에게 공개되지 않아서 정부 정책에 반대하는 반정부 정서가 증가하기도 하였다(윤주찬, 2020; Shmid, 2021).

코로나19 대유행 기간 동안, 이스라엘에서는 실업률이 20%에 달하는 등 사회·경제적 피해가 막대하였으며, 이스라엘의 시민사회단체(civil society organization)들 또한 심각한 경제적 위기를 경험하였다. Civil Leadership이라는 비영리 연합기관의 설문조사(2020년 3월)에 따르면 70%의 비영리기관들이 고용 축소를 경험하였고, 55%는 무급휴가나 해고를 실시하였으며, 정부나 자체 수입감소 및 자원봉사자 수의 감소를 경험하였다(Shmid, 2021).

이번 코로나19 확산방지 대책수립 및 실행과정에 있어서 시민사회단체와의 협력이라는 논제에 대



한 이스라엘 정부의 입장은 양가적 견해를 보였다. 이스라엘의 시민사회단체는 민주주의, 평등, 표현의 자유를 기반으로 소외되거나 배제된 국민들을 대변하고 옹호하는 단체로 인식되지만, 동시에 다른 한편으로 정부와 적대적인 세력으로 딥스테이트(deep state)로 인식되고 있기 때문에 비영리단체들의 합법성에 대한 인식이 부족하였다. 이러한 편견으로 인해 평상시 시민사회단체에 대한 이스라엘 정부의 지원도 충분하지 않았으며, 시민사회단체는 비효율적이고 비효과적이며 비전문적이라는 편견을 가지고 있었다. 이러한 인식은 정부가 사회복지 서비스 계약에 있어서 오히려 영리단체들과 협력하는 경향을 보여왔는데, 코로나19 확산 방지를 위한 이스라엘 정부의 대응책 마련에 있어서도 기존과 마찬가지로 시민사회단체와의 협력은 제한적이었다(Shmid, 2021).

시민사회에 대한 이중적 인식과 더불어 이스라엘에서 활동하는 많은 비영리단체들은 재정의 상당부분을 정부 지원에 의존하고 있기 때문에(연간 예산의 41% 정도), 정부 정책에 대해 비판과 견제의 기능을 수행하기보다는 정부 지원을 계속 받기 위해서 정부의 통제, 규율을 잘 따르는 입장을 고수해왔다. 그러므로 이번 코로나19 확산 방지를 위한 정책을 수립하는 데 있어서도 주체적이고 파트너적인 역할을 수행할 수 없었다(Shmid, 2021).

또한 이스라엘의 시민사회단체는 분절적이고 비효과적인 자원 분배, 비슷한 성격의 기관의 난발 등 이스라엘 시민사회단체의 신뢰 및 협력에 관한 부정적인 인식은 시민사회단체의 활동 기반을 약화시켰으며, 이는 시민사회단체 코로나19 대응에서도 시민사회가 능동적이고 효율적인 역할을 할 수 없게 만들었다.



### 3. 오스트리아: 정부와 시민사회의 위기대응 파트너십

오스트리아의 시민사회단체들은 전통적으로 코포라티즘(corporatist welfare) 국가에 공공서비스를 담당하는 중요한 역할을 수행해왔다. 특히 오스트리아 정당과 교회와 같은 비영리단체들은 사회서비스 제공에 있어서 상호 협력적 관계를 유지해 왔는데, 2013년에 연구에 의하면 사회복지 분야 시민사회단체들의 전체 수입 중 80%가 정부관련 수입이었으며, 그 중 63%는 공기업과의 계약, 17%는 정부 보조금으로, 점차 정부 보조금 형태에서 정부 계약형태로 공공자금의 형태가 변화하고 있는



것으로 조사되었다. 이러한 변화는 지난 20년간 공기업(public authorities)들이 공공입찰 및 계약제도를 도입하여 시민사회단체와 관계를 반시장(quasi-market)의 계약 관계로 발전시켜왔기 때문이다. 이러한 반시장형 계약 관계는 시민사회단체가 보조적 협력관계에서 계약에 기반한 동등한 파트너의 관계로의 변화를 이끌었지만, 동시에 서비스 계약을 체결하기 위한 시민사회단체들 간의 경쟁을 야기하기도하였다.

오스트리아에서는 지난 2008년도의 경제위기와 2015년에 난민(refugee) 위기 때는 재정적인 감소보다는 서비스 수요의 증가가 특징이었던 반면에, 2020년에 코로나19 위기는 시민사회단체의 즉각적인 재정적 위기를 야기하였으며, 이는 공공보건 서비스 제공에 위협이 되었을 뿐 아니라 사회·경제적 위기를 초래하였다. 이러한 위기에 대응하기 위하여 오스트리아 정부는 시민사회단체에게 고정비용 보조금을 지원하는 등 시민사회단체 지원 방안을 마련하였다. 정부의 시민사회에 대한 지원은 시민사회단체가 경제 안정화에 중요한 역할을 한다는 판단에 따른 것이며, 비영리 기금을 만들어 법적으로 안정적이고 많은 자금을 지원함으로써 정부의 코로나 대응 정책을 효과적으로 실시할 수 있었다. 2020년 9월말까지 9,000여 개의 시민사회단체가 연방 비영리기금으로부터 재정지원을 신청하였으며 신청/지원금액은 200백만 유로로 추정된다(시민사회단체 당 약 142,000 유로)(Meyer et al, 2021). 이러한 지원을 통해 오스트리아 정부는 코로나19 확산 방지 및 피해 대책 정책을 수립하는 데 있어서 시민사회의 적극적인 협력을 유도하였고, 시민사회와의 협력을 통해 효과적인 방역 정책을 수행할 수 있었다. 오스트리아의 경우 코로나19 위기상황이 시민사회와 정부의 관계를 상호협력적 관계로의 발전에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보여진다.



#### 4. 인도: 정부의 엄격한 통제정책 및 시민사회와의 협력

인도에서는 지난 2020년 1월 30일, 케랄라(Kerala)주에서 최초의 코로나 감염자가 발생한 이후, 강력한 통제정책으로 인해 확산세가 소강 상태를 보였으나, 지난 7월부터 델타 변이 바이러스로 인한 코로나19 신규 감염자 수가 폭발적으로 증가하였고, 일일 확진자 수가 30만명대를 넘는 등 심각한 상황을 맞이하고 있다. 2021년 8월 현재 세계에서 두 번째로 많은 감염자 수를 보이고 있으며, 사

망물도 급격하게 늘어나고 있다. 현재 인도 정부에서는 코로나 관련 치료 및 방역 물품의 심각한 부족으로 인해 각국에 지원 요청을 하고 있으며, 미국을 포함한 약 40여개 국가들이 각각 코로나19 관련 긴급 물자 공급 등의 지원을 발표하였으나 코로나19 확산은 계속되고 있는 것으로 보여진다.

코로나19가 인도 내에서 확산되자, 인도정부에서는 2005년 제정된 국가 재난 관리법(National Disaster Management Act)에 따라 내무부(Ministry of Home Affairs)의 주도하에 코로나19 상황에 대처해 나갔다. 초기(1~3월)에는 케랄라(Kerala)주에서 발생한 첫 확진자를 격리하고 확산을 막는 데 주력하였다. 그러나 이러한 노력에도 확산이 계속됨에 따라 3월 25일에는 전 세계에서 가장 강력한 국가 봉쇄(lockdown) 정책이 시행되었다. 옥스포드(Oxford) 대학의 코로나19 정부 대응 자료에 따르면, 정부 대응 조치가 많을수록 높은 점수를 매기는 코로나 정부 정책 지표(stringency index)에서 인도는 100점 중 100점을 기록하였다(Tandon 2021). 봉쇄조치 후에는 통금도 상당 기간 시행되었으나 2020년 4~5월 중반에는 국립 의료 연구 협의회(Indian Council of Medical Research, ICMR)에서 인도가 팬데믹 3단계에 진입하였다고 선언하였다. 2020년 4월 첫 주에는 사망자가 100명을 넘어서고 2단계 봉쇄조치가 계속되었으나, 5월 초부터는 방역 성공 정도에 따라 적색존, 녹색존, 오렌지존으로 구분하여 제한 조치를 완화하였다. 경제관련 조치, 현금 인센티브나 식품 지원, 농가 지원, 의료 지원 등도 이루어졌다. 이후 3단계(2020년 5월 중반부터 6월 초) 기간 동안에는 코로나19 확진자 수의 급증에 따라 전국적 봉쇄 조치가 확대되었으며, 지방정부로 향후 봉쇄 조치 관련 상황을 위임하였다(Tandon 2021). 인도 정부는 시민사회와의 상호 협력 아래 자원봉사자들과 지역사회가 정부 요청에 의하여 구호 및 방역활동에 동원되었으며, 기초적 식량, 물, 마스크, 개인보호장비(personal protective equipment), 세정제 등을 지원하였다. 시민사회의 이러한 효과적인 협력은 정부와 시민들에 의해서 높이 평가되었으며, 정부의 사회복지 지원이 미치지 못하는 부분을 시민사회가 채워나갔다.

특히 디지털 격차로 인해, 정보 습득에 취약한 지방, 부족, 가난한 도시지역 공동체에 코로나19 관련 정책과 준수사항을 전달하는 데 시민사회단체의 역할이 지대하였다. 개발도상국가들의 경우 코로나19에 대한 인식(Awareness) 및 정보 부족 때문에, 팬데믹 관련 의료서비스 및 경제적 지원을 취약계층에게 소통하고 전달하는 일이 매우 중요해졌는데 몇몇 지방은 비영리 단체들을 통하여 이러한 인식 개선 및 정보 전달을 위해 메시지 서비스를 제공하였다. 그리고 시민사회단체들은 공중 보건 수

칙들을 전달하고 무료 핫라인 서비스를 개설하여 다중 언어로 관련 정보를 제공하였다. 또한 외국인 노동자들을 위한 센터를 통해 경제적으로 취약한 외국인 노동자들에게 기초적인 서비스를 제공하는 데 시민사회가 적극적으로 참여하였다(Tandon 2021).

코로나19 대유행 기간 동안 인도의 시민사회는 독립적이면서도 중앙, 지방 정부와의 긴밀한 협력 속에서 팬데믹 상황에 효율적으로 대응했으며, 효과적인 상호 협력관계는 열악한 인도의 정부 인프라로 인한 서비스 격차를 보충하는 데 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 보여진다. 하지만 시민사회단체로 직접 지원되던 국내, 국제 기부가 코로나 지원 체계로 몰리면서 기존의 풀뿌리 사회복지 조직들의 서비스나 생존이 어려워졌다. 그리고 코로나19로 인한 피해를 구제하기 위한 정부와 시민사회단체와의 협력에도 불구하고 지방의 가난하고 소외된 사람들에게까지 서비스의 전달이 미치지 못하는 것에 대한 불만들이 발생하고 있으며, 이는 정책설립 및 지원 과정에 대한 의문과 비판으로 이어지고 있다.



## 5. 일본: 정부와 시민사회의 독립적인 위기대응

일본의 시민사회는 중앙집권적인 국가체제로 인해 실질적인 논의와 활동이 이루어지지 못했으나, 1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 주민운동 혹은 시민운동이라 불리는 기존체제에 대한 문제제기가 활성화되면서 전환점을 맞게 된다(Haddad, 2011). 이 시기에 정부와 시민사회는 대립적 관계로 대치되는 경우가 많았다(민현정, 2008, p.292). 1990년대 버블 경제 붕괴에 따른 경제의 공동화로 정부, 시장 실패에 대한 대안으로서 비영리단체 등을 포함한 시민사회의 중요성이 증대되고 글로벌화에 따라 인권, 평화, 환경 분야의 활동이 확산되었다(김영래, 2004). 제도적으로는 1998년 NPO 법 제정과 2008년 신공익법인제도로 인해 임의단체들이었던 시민단체들이 법인화하였다(민병로, 2008). 또한 고령화 사회에 따른 복지정책 및 산업 정책에 대응하여, 지역에 뿌리를 둔 비영리조직들이 활동하고 있으나, 자금조달능력의 한계로 국가 보조 또는 위탁사업에 의존하는 상황이 개선되지 않고 있다(민현정, 2008).

코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역정책 및 구제 정책이 이루어지지

않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하고 취약계층을 옹호하는 두 가지 역할을 선도적으로 수행하였다. 푸드뱅크와 어린이들을 위한 식당(kodomo shokudo)들이 위기 상황에서 음식을 제공하였고, 학교 급식 없이는 굶게 되는 저소득, 한부모 가정의 어린이들은 대상으로 집중적으로 음식서비스를 제공하였다. 또한 일부 시민단체들은 방과 후 돌봄 단체들과 지역의 입주자 단체들이 집에 혼자 남겨진 아이들을 수용하고, 온라인 배움 지원 서비스를 제공하였다. 태블릿이나 와이파이가기를 지원하고 어린이들을 위한 온라인 공간, 학부모들을 위한 상담지원을 제공하였다. 2020년 3월말에는 일본의 일부 시민사회단체들이 고용관련 전화나 온라인 상담서비스를 실시하였으나 일본 정부의 보상지원들은 이보다 두 달이나 지난 5월 이후에나 고용관련 온라인 상담 서비스를 제공하기 시작하였다. 일본의 시민사회단체들은 가정폭력 및 아동 학대 관련 신고와 상담 지원을 지속하였으며, 2020년 4월말 경에 비영리 단체들과 지역단체들은 코로나19으로 인한 복합적인 재난 관련 잠재적 위험들, 특히 2~4월 사이에 지진이나 폭우와 태풍의 위협으로 인한 재난 상황과 코로나 관련 보호대책들(대피소 및 필요설비 지원 등)을 지방정부와 함께 마련하고자 노력하였다. 또한 외국인들과 학생들을 지원하는 사업들도 진행하는 등 적극적인 코로나19 대응 방안을 마련하는 데 총력을 기울였다. 특히 2020년 3월 중순경 시민사회단체들은 설문조사를 실시하고 리포트를 발간하여 언론을 통해 공표하는 등 코로나19 감염증 확산의 심각성을 지적하고 정책적 제안을 해나갔다. 일례로 새로운 코로나 바이러스 관련 지원 단체 사회 연대(Novel Coronavirus Support Organizations Social Solidarity)를 조직하여 코로나 감염의 심각성과 정부 차원의 대안 마련을 촉구하는 활동을 강화하였다.

코로나19 대유행 시기에 일본에서는 시민사회단체들이 주로 정부와는 별개로 독립적으로 활동하였다. 이는 정부의 적극적인 대응이 이루어지지 않았기 때문인데, 정부와 협력하여 실시한 몇몇의 활동을 보면 두 가지의 패턴을 보인다고 할 수 있다. 첫째, 지역 및 입주민 단체들과 지방 정부의 협력을 통해 물자(마스크 등) 배분 및 정보 전달(상담서비스 관련 정부 및 학생 및 비즈니스 관련 상담, 재난 상황관련 대치요령 등)을 하였고, 둘째, 지방정부들이 지역 비영리 단체들에게 서비스 계약을 통해, 재택근무를 위한 기술 지원 및 농촌 밀 복지기관 연결을 통한 매칭 서비스 등을 제공하였다(Cai et al., 2021).



## 6. 영국: 정부와 시민사회 단체의 지속적인 협력관계를 통한 위기 극복

영국에서는 2020년 1월 31일 첫 번째 코로나 환자가 발생한 이후 총 3차례의 대유행 확산을 경험하였으며, 2021년 8월 초까지 612만 명 이상이 코로나19에 감염되었으며, 15만 명 이상의 사망자가 발생하였다(Gov.UK, 2021). 영국정부는 첫 환자 발생 후 영국의 국가보건의료서비스(NHS: National Health Service)와 과학자문단(SAGE:the Scientific advisory Group for Emergency)을 중심으로 코로나 대응 전략을 수립하였고 발생 초기에는 강한 봉쇄정책을 실시하였으나, 행동전략팀의 비판적인 의견을 받아들여, 2020년 3월부터는 지연 전략으로 변경하였다(송은솔, 2021). 한 때 집단감염으로 인한 방역정책을 피력하기도 하였으나, 거센 사회적 비판으로 인해 다시 강력한 봉쇄정책(lockdown)을 실시하였다(송은솔, 2021). 그러나 영국에서는 대응 전략의 일관성이 유지되지 않은 기간 동안 이미 전염병이 확산되었고, 정부의 코로나19 대응 정책에 대한 사회적 불신과 불만이 고조되었다(채민석, 2020).

영국 정부는 코로나19 확산 방지를 위한 방역 정책과 함께 경제관련 주요 지원 대책을 마련하였는데, 코로나 바이러스 고용유지 계획(Coronavirus Job Retention Scheme), 자영업자 지원계획(Self-Employment Support Scheme), 그리고 각종 기업지원 대책(예를 들어, 사업세 면제, 보조금 지원(Discretionary Grant Fund))들을 실시하였다(채민석, 2020). 정부의 지원대책 수립 및 집행 과정에서 영국의 시민단체들은 정부와 적극적인 협력을 지속해 나갔으며, 코로나19로 인한 긴급한 국가 위기 상황에서 정부와 시민사회가 사회복지 서비스 제공자로서, 상호협력적인 관계로 더욱 발전하였다. 특히 이 기간 중에 지방의 시민사회단체들은 지방 위기관리에 참여할 기회가 주어지고 규제가 유연화되어 더 빠르고 유연한 대처가 가능해졌으며, 자원봉사와 기금 지원이 증가하였다.

Harris(2020)에 따르면 영국 시민사회의 코로나19 초기 대응은 첫째, 취약계층에 대한 지역사회 대응이 주로 이루어졌다. 코로나19 초기(2020년 3월) 영국 정부는 약 1.5백만 명의 기저질환이 있는 취약계층(clinically extremely vulnerable)을 국가 의료 제도(National Health Service) 기록을 통해 분류하고 3개월 간 집에 머무를 것을 권고하였다. 지방정부는 자원봉사자들을 모집하거나 지역 비영리단체와의 연계를 통해, 이 그룹 shielded를 위해 무료 식자재를 집으로 배달하고 체크인 콜 등의 사회적 지원을 제공하였다. 취약계층 지원(shielding) 정책은 가장 취약한 계층에게 기초적인 생

존을 보장하기 위한 것이었다. 차상위 계층(second tier), 70대 이상의 당뇨나 심장질환 등과 같은 기저질환이 있는 취약 계층에게도 정부는 사람들과의 접촉을 최소화하도록(식료품이나 처방약을 받기 위해 나가는 것을 삼가도록) 권장하였으나 실질적인 지원을 제공하지는 않았다. 이에 지역 차원에서 개인이나 비공식적인 단체 등 이러한 도움이 필요한 이웃을 돕기 위한 자발적인 활동들이 생겨났으며, 이러한 지역차원의 노력들의 정보를 공유하기 위한 전국적 차원의 네트워크 'COVID-19 mutual aid' 로 이어졌다(Harris, 2020).

또한 코로나19 대유행 기간 동안 영국 시민사회는 자발적인 자선 및 자원봉사활동에 더욱 적극적으로 참여하였다. 앞서 언급한 'COVID-19 mutual aid'는 위기 대응 외에도, 전국 조직인 영국 적십자사나 구세군 및 종교단체에 의해 운영되는 사회 복지 단체들을 중심으로 국가에 의해 지원을 받지 못하는 취약계층을 돕기 위한 비공식적인 자원봉사를 중심으로 한 활동을 강화하였다. 특히 해고 또는 강제휴가(furlough)자들이 자원봉사를 통해 초기 위기상황에 대처하기 위하여 자원봉사에 참여함으로써 자원봉사자가 급격히 늘어나기도 하였다. 그러나 기존 자원봉사 단체들은 새로운 자원봉사자들을 등록하고 배경조사를 하는 기존의 체크 시스템이 갑자기 증가한 자원봉사들로 인해 그 수요를 감당하지 못하는 등 상당한 어려움을 겪은 것으로 보고되었다.

코로나19 대유행 기간 동안 영국의 시민사회에서는 자발적인 자원봉사(spontaneous volunteering)가 증가하였다. 자발적인 자원봉사 현상은 기존의 홍수나 지진 같은 위기 상황에서와 마찬가지로 코로나 위기 상황 초기에 많이 나타났다. 예를 들어 이웃을 위해 요리를 하거나, 봉쇄조치로 집에 머물게 된 아이들이 의료 종사자들을 위해 무지개를 그려서 창문에 걸어두었다. 목요일 저녁 8시에 의료 종사자들을 위해 집 앞에서 박수를 치는 등 감사의 표시로 시민 연대 활동들이 전개되었다. 자발적 자원봉사활동의 예로는 개개인들이 가정용 3D 프린터, 재봉틀을 이용해 의료진들을 위한 물품들을 만들어 제공하였고 보습제를 모으거나 집에서 만든 스낵을 의료진들에게 전달한 일들을 들 수 있다.

정부와 시민사회의 연합(consolidation)이 더욱 강화되었다. 정부는 교육, 고용, 경제 회복에 초점을 맞추어 약 750백만 파운드의 새로운 기금을 코로나 위기 대응을 위해 자선단체들에게 제공하였으며, 시민사회는 정부의 기금을 바탕으로 다양한 구호서비스를 제공하였다. 첫째, 디지털로 촉진된 시민활동(citizen action)에 주목해 볼 필요가 있다. 코로나19 위기상황은 디지털 기술을 이용



한 정보 습득이나 상호교류가 제한된 디지털 기술로부터 배제된 사람들에게 불리한 상황이었다. 따라서 이러한 취약계층을 돕기 위한, 디지털 기술을 이용한 자원봉사활동(예, AgeUK 2020)이 증가하였다. 둘째, 비공식적인 지역기반 단체들의 자선활동들이 상호 지원 네트워크를 통해 위기 대응에 참여하였다. 예를 들어 개별 단체들이 푸드뱅크를 통해 홈리스를 위한 식사를 제공하거나 취약계층(shielder)들에게 제공되는 식재료 중 남은 부분을 필요한 사람들에게 무상 제공하는 서비스가 증가하였다. 셋째, 국가 의료 서비스 종사자들에 대한 ‘폴뿌리’ 지원도 이루어졌다. 앞서 언급된 바와 같이 코비드 병동에서 일하는 의료종사자들을 돕기 위한 활동 등이 자발적 자원봉사 활동 차원에서 이루어졌다. 국가 의료 서비스(NHS)가 정부기관임에도 병원 부속 자선 기금모금 단체를 갖춘 복합적(hybrid) 조직 형태를 갖춘 자선병원(hospital charities)들이 코로나 위기 이후에 주목받기 시작하면서 국가 의료 서비스 종사자들을 지원하기 위한 모금이 2020년 7월까지 130 백만 파운드나 모금되었다(UK Fundraising, 2020). 넷째, 국가의료서비스 응급구조자 지원도 특징적이다. 전국규모의 자선단체들이 국립 의료 서비스 종사자들을 돕기 위한 support the NHS 자원봉사 프로그램을 시작하였으며, 이와 별도로 국가 차원에서는 코로나19 관련 국가 의료 서비스 비입원 환자들을 돕기 위한 GoodSAM 스마트폰 앱을 이용한 자원봉사자 모집이 이루어졌다.

영국에서는 코로나19 확산 방지를 위한 정부 정책 마련에 시민사회의 적극적인 참여를 찾기는 어려웠으나, 코로나로 인해 피해를 보는 사람들에게 대한 기부와 봉사활동은 매우 적극적으로 이루어졌으며, 정부도 이러한 시민사회의 활동을 적극적으로 지원한 것으로 보여진다. 시민사회의 적극적인 참여는 많은 사람들에게 필요한 서비스를 제공하는 계기가 되었으나 여러 가지 부작용도 생겼는데, 예를 들어 GoodSAM 스마트폰 앱을 이용하여 많은 수의 자원봉사자를 모집하였으나, 모집 인원보다 훨씬 적은 사람이 실제로 자원봉사에 참여하였다. 또한 시민사회단체가 제공하던 서비스에 대한 수요가 늘어나, 수요에 따른 비용의 증가에도 불구하고 대면 접촉의 제한으로 모금활동들은 제한되었으며, 예비비(reserve) 없이 연간(year-to-year) 예산으로 운영되는 비영리 단체들의 특성상 어려움이 가중되기도 하였다.



## 7. 중국: 강력한 정부 주도형 위기 대응

코로나19의 발생은 과학적인 역학조사의 진위 여부에 관한 논쟁을 제외하더라도, 2019년 12월 31일 후베이성 우한시에서 최초로 발생한 것으로 볼 수 있다(이양호, 2020; 조영남a, 2020). 중국 우한시의 보고 이후, 세계보건기구(WHO)는 2020년 1월 30일 새로운 코로나 바이러스 감염에 관한 ‘국제 공중보건 비상사태(PHEIC)’를 선포하였으며, 2020년 2월 11일 WHO는 새로운 바이러스를 코로나19(COVID-19)로 공식 명명하고, 3월 11일 전세계에 코로나19 팬데믹을 선언하였다(이양호, 2020).

중국은 코로나19 대유행 초기 대응에 실패하여 코로나19 감염 및 사망자가 폭발적으로 증가하며 감염자와 사망자 급격하게 증가하였으며, 중국 내의 감염뿐만 아니라 국외로의 전파를 막는 데도 실패하였다(Park, 2020). 그러나 중국정부가 코로나19의 국내 확산을 인정하고 팬데믹을 선언한 이후, 도시 봉쇄, 국가봉쇄 등 강력한 통제정책을 통하여, 2020년 4월 이후 감염과 사망 사례는 급격하게 줄어들었다. 2021년 7월말 현재 코로나19가 발생한 총 220여 개 국가 중 누적 감염자 수가 103위 정도로 아주 낮은 수준의 감염자와 사망자가 발생하는 것으로 보고되고 있다(WHO, n.d.). WHO의 코로나19 dashboard에 의하면 2021년 7월 말 현재 9만3천여 명의 감염자와 4,600여 명의 사망자가 중국에서 발생한 것으로 보고되었다.

중국의 코로나19 위기대응에 대한 평가는 발병 초기부터 정부의 초기 대응에 문제가 없었다고 주장하고 있지만, 코로나19에 대한 정보를 국민과 국제사회에 신속하게 알리지 않고, 정보를 축소하고 언론을 통제함으로써 코로나 바이러스로 인한 전 세계적인 대유행을 초래한 것은 사실이다(조영남, 2020b). 중국의 코로나19의 초기 대응 실패 원인을 방역 전문가들은 정부의 정보 통제 및 언론 자유의 부재, 그리고 무사안일한 정부의 대응 자세에 있다고 분석하였다(조영남, 2020b). 우선 정보 통제는 정부 조직에 의해서 체계적이며 강력한 규율에 의해서 통제되었는데, 예를 들어 우한 보건위원회에 새로운 코로나 바이러스의 감염이 보고되었을 때 보건 위원회는 당국의 허가 없이 어떠한 정보도 공개하지 못하게 하였으며(맥물런, 2021 January), 정보를 공개한 사람에 대해서는 엄중한 공권력의 개입이 자행되었다. 예를 들어 우한시 중심병원 의사인 아이펀(艾芬)은 규율을 위반하고 병원 동료 의사들에게 새로운 바이러스의 감염을 알렸다가 심한 문책을 당했으며, 또한 인터넷 소셜 미디어를 통해 코로나19 바이러스의 존재를 알린 안과의사 리원량(李文良, 그의 게시물은 전세계가 코로나



바이러스의 존재를 인식하는 계기가 되었다)은 경찰에 소환되어 혹독한 조사를 받았으며, 결국 그는 코로나19로 인해 사망하였다(조영남, 2020b). 또한 언론에 대한 통제도 강화되었는데 2020년 2월초 까지 코로나19에 관한 온라인 및 오프라인을 통한 보도와 관련된 범죄로 363건이 적발되어 관련자들이 처벌되었다(조영남, 2020b). 언론 및 정보 통제 이외에 발병지인 우한과 허베이 정부의 위기 심각성 인식 부재와 중앙 정부의 안일한 대응은 코로나19 감염병 발생 초기 20일 동안 바이러스의 확산을 방지하는 데 일조하였다(서상민, 2020; 조영남, 2020b).

코로나19에 대한 전면 대응을 결정한 1월 20일 부터 4월 말까지 약 3개월 동안 중국정부는 4조 원칙(四早原則) 즉 조기발견(早期發見), 조기보고(早期報告), 조기격리(早期隔離), 조기치료(早期治療)와 4집중(四集中) 원칙 즉, 집중환자(集中患者), 집중전문가(集中專門家), 집중자원(集中資源), 집중치료(集中救治)를 기반으로 강력한 국가통제 정책을 실시하였다(서상민, 2020; 이양호, 2020). 즉, 4조원칙과 4집중원칙은 도시 폐쇄명령인 평청(封城) 또는 봉쇄식 관리(封鎖式管理) 정책을 바탕으로 실시하였는데, 예외 없는 정책 적용을 함으로써 완벽한 도시 통제를 할 수 있었다(이양호, 2020). 이러한 정책들은 상당히 빠른 시간 내에 코로나19 확산을 막는 데는 성공하였으나, 개인의 자유를 박탈하는 등 시민 불만이 늘어났다. 그러나 중국의 권위주의적 체제와, 강력한 국가 통치 체제 아래에서는 이러한 개인의 권리와 자유에 대한 통제가 국가 위기상황에서 묵인되었으며, 이러한 강력한 정부 통제 정책은 기하급수적으로 늘어나는 코로나19 감염 사항과 사망자 수를 3개월이라는 짧은 기간 내에 성공적으로 통제할 수 있는 요인이다(이양호, 2020; 조영남, 2020b).

중국 중앙 정부의 강력한 국가 주도형 방역정책들이 실시되는 동안 중국 정부는 시민사회와 새로운 협력사업이나 정책을 실시하고자 노력하지 않았고, 통제와 견제를 바탕으로 한 시민사회에 대한 기존 정책들을 그대로 유지하였다(Sidle & Hu, 2021). 이로 인해 코로나19 피해 지원을 위한 시민사회의 역할은 미미할 수밖에 없었다. 2012년 시진핑 지도 체제가 출범한 이후, 중국 정부는 시민사회가 국가 발전을 저해한다고 보고, 시민사회에 대한 통제와 제제를 기본 통치 프레임으로 적용하여 왔다. 이러한 프레임은 코로나19 대유행이라는 국가 위기상황에서도 그대로 유지되었다(Sidle & Hu, 2021). 또한 중국에 있는 국제NGO 단체들에 대한 통제도 코로나19 대유행 상황이 예외는 아니었다. 2016년에 제정된 중국 국제 NGO법(China's Oversea NGO Law)은 중국에 있는 국제NGO (INGO, International NGO)의 활동을 제약하는 법적 근거를 마련하였으며, 이 법에 근거하여 가해지던

ONGO의 규제는 코로나19 위기 상황이라고 예외적으로 적용되지 않았다(Sidle & Hu, 2021).

앞서 말한 것처럼, 코로나19 피해를 지원하기 위한 시민사회단체의 지원활동은 기존 정부의 시민 사회에 대한 규제와 통제 하에서 이루어졌으며(Sidle & Hu, 2021), 그나마 실시되던 시민단체들의 기부 및 봉사활동들도 정부에서 허가한 정부 친화적 비영리조직들을 통해서 중점적으로 이루어졌다. 예를 들어 우한시에서는 시민국(the Ministry of Civil Affairs)에 등록된 5개 기관(후베이성 적십자(the Hubei Red Cross Society), 우한 적십자(the Wuhan Red Cross Society), 후베이성 자선 연맹(the Hubei Charity Federation), 우한자선연맹(the Wuhan Charity Federation), 후베이청년 발전재단(the Hubei Youth Development Foundation))에서만 기부금을 받는 임무를 맡았다(Cai et al., 2021).

State Council Information Office of China(2020)가 발간한 코로나19 퇴치 백서에 의하면, 2019년 말 코로나19가 처음 발병한 이래 2020년 5월 말까지 총 389억 3000만 위안이 기부되었고, 9억9000만 개의 물품이 코로나19 방역을 위해서 기부되었다(Cai et al., 2021). 또한 자원봉사도 대규모로 이루어졌는데, 2021년 5월 말까지 전국에서 881만 명 이상의 자원봉사자가 음식 봉사, 의료 봉사, 온라인 상담 등 다양한 분야의 봉사활동을 실시하였다(Cai et al., 2021).



## 8. 터키: 권위적인 방역당국과 제한적인 시민사회

터키의 코로나19 첫 확진자는 2020년 3월 9일 발생하였으며, 코로나로 인한 첫 사망자는 2020년 3월 17일에 발생하였다(Sahin, 2020). 2021년 7월 말 현재, 코로나19 바이러스 감염자는 약 5.5백만 명으로 미국, 인도, 브라질 등과 함께 세계에서 여섯번째로 많은 감염자 수를 보이고 있으며, 총 사망자는 약 5만1천 명으로, 코로나 감염자가 발생한 총 220개 국가와 지역 중 20위권 안에 들 정도로 많은 사망자가 발생하였다(WHO, n.d). 터키에서는 2020년 11월 1차 유행과 2021년 4월 2차 대유행이 있었으며, 2021년 4월 이후 확진자가 감소하는 경향을 보였으나, 전 세계 다른 나라들과 마찬가지로 2020년 7월 현재 델타변이 등 변이 바이러스로 인한 코로나 확진자가 다시금 증가하는 추세를 보이고 있다.

코로나 대유행 발생 초기, 터키 정부는 발빠른 조치와 성공적인 초기 대응으로 다른 유럽국가와 달리 병상 및 중환자실 부족 현상을 심각하게 겪지 않는 듯 보였으나(DEMİRBILEK et al., 2020), 국경봉쇄, 이동 금지령 등 코로나 확산 방지를 위한 강력한 국가 통제를 피하지는 못하였다. 특히 중앙 정부는 코로나 확산 방지 대책을 통하여 권위주의적 통치를 강화하려는 의도를 보였고, 코로나 통제를 위해서 시민사회 활동을 제한함으로써 정치적 갈등이 고조되었으며, 이러한 정부의 대처는 시민사회와의 갈등을 심화하는 계기가 되었다(Doğan & Genç, 2021).

여기서는 터키 정부 및 시민사회의 코로나위기 대응조치에 관한 사례연구를 시작하기 전에 터키 시민사회에 대한 대략적인 개요를 서술하고자 한다. 이슬람 율법과 문화는 자선(vakif), 이타심(altruism), 그리고 시민사회(civil society)의 역할을 강조함에도 불구하고, 권위주의적 국가의 전통과 오래 군사정권의 경험은 터키에서 서구적 개념의 시민사회의 태동을 방해하였고(Özçetin et al., 2014), 터키 정부는 대체적으로 시민사회 단체를 국가 안보를 위협하고, 정부의 통치를 방해하는 적대적 사회구성원으로 인식하였고(Öner, 2014), 정부의 이러한 시각은 시민사회의 발전을 오랜 시간 동안 방해하였다. 그러나 서구적 개념의 시민사회는 1980년대 이후 몇몇의 역사적 사건들 속에 조금씩 성장하였는데, 1999년 터키의 EU 회원국으로의 승격을 들 수 있다. 유럽연합(EU)은 1999년 헬싱키 정상회의(The Helsinki Summit)에서 터키를 EU 회원국가로 승인하였는데, 이와 동시에 EU에서는 시민사회와 제3섹터 등 비영리 조직을 독립적 사회구성체로서 인정하도록 추천하였고, 이는 터키 내에서 시민사회단체가 합법적으로 발전할 수 있는 계기가 되었다(Öner, 2014). 이외에도 1996년 해비타트 컨퍼런스(the HABITAT Conference), 슈얼룩 스캔들(the Susurluk Scandal in 1996), 1999년 대지진(the earthquake disaster on August 17, 1999) 등, 일련의 역사적 사건들은 터키의 시민사회의 발전을 촉진시키는 계기가 되었다(Özçetin et al., 2014). 아이러니하게도 이런 역사적 사건들은 시민사회의 성장을 유도함과 동시에 정부의 강력한 탄압과 억압을 야기하는 계기가 되었으며, 시민사회 내부에서의 사상적 갈등(예를 들어, 포퓰리즘, 기회주의, 고객주의 등)들이 시민사회 내 공동선을 형성하지 못함으로써 통합된 협력으로 시민사회의 발전을 이끌지 못하였고, 이러한 시민사회 구성원 간의 마찰은 시민사회 전체의 발전을 위해 효과적으로 국가에 대항하는 세력으로 성장하지 못한 원인이 되었다(Yildirim, 2011).

이처럼 성숙하지 못한 시민사회와 권위적인 정부와의 갈등이 공존하던 터키에서 코로나 대유행이

시작되자 터키 중앙 정부는 코로나 감염 첫 확진자가 발행하자마자 이동금지 명령, 국가봉쇄령, 일몰 이후 통행금지, 금요 예배금지 및 집회금지 등 강력한 통제 정책을 실시하였다(DEMİRBILEK et al., 2020; Kirişci, 2020). 터키 정부의 강력한 통제 정책들은 생필품, 방역 제품, 의료기기 등 생활과 방역에 필요한 기본적인 자원에 대한 확보 및 지원 대책이 마련되지 않은 상황에서 실시되었으며, 이는 오히려 코로나 감염 확산과 사망률을 높였다(Doğan & Genç, 2021). 특히 터키 정부는 사람이 많이 모이는 일련의 종교적 행위를 금지하였으나(예, 금요 예배 금지), 정부 요직의 몇몇 인물들이 이에 반하는 행동을 하는 등 정부인사들부터 정책을 지키지 않는 일이 일어나자, 이는 일반 대중들에게 정부 정책에 대한 불신과 불만을 야기하였으며, 이는 코로나 대확산을 가속시켰다(Kirişci, 2020).

더 나아가 중앙정부는 코로나 대확산 억제 정책을 여당 및 시민사회를 통제하는 수단으로 사용하였는데, 이는 터키 내에 정치적 갈등을 고조시키고, 오히려 코로나 감염을 확산하는 원인이 되었다. 예를 들어 중앙 정부에서 실시한 국가의 봉쇄정책은 방역, 치료 및 생활 지원에 관한 지방 정부의 지원 대책과 함께 마련된 것이 아니기 때문에, 야당 성향의 주지사들이 있는 지역을 중심으로 지방정부 차원의 모금 캠페인을 통하여 부족한 재원을 마련하고 긴급 서비스를 제공하고자 하였으나, 터키의 에르도안 대통령(President Erdoğan)은 바로 Biz Bize Yeteriz Türkiyem(자급자족하는 터키)라는 전국적 기금 마련 캠페인을 선포하고, 각 지방 정부의 모금 캠페인을 불법으로 간주하고(Selçuki, April 2020), 지방정부의 재정을 봉쇄하는 조치를 통하여 개별적인 모금 활동을 못하도록 강제하였다(Doğan & Genç, 2021). 이러한 중앙 정부의 조치들은 코로나 구제 방안 마련을 위한 지방정부와 시민사회의 협력을 방해하였고, 터키의 중앙정부는 코로나 대유행을 계기로 인도주의적 차원의 지원 및 코로나 확산을 방지하는데 총력을 기울이기보다는 권위주의적 통제 정치를 강화하였다(Doğan & Genç, 2021).

중앙 정부의 권위적인 통제와 억압 하에 몇몇 지방정부와 터키 사회의 전통 연대 연합(Traditional solidarity networks of Turkish society)에서는 코로나로 인해 어려움에 처해 있는 지역사회를 돕기 위하여 새로운 전략을 고안해내고 코로나 구제 사업을 실시하였다. 예를 들어, 앙카라시(The Ankara Metropolitan) 당국은 2020년 4월 2일 ‘모두를 위한 따뜻한 한끼 캠페인(hot-meal for everyone campaign)’을 실시하여 65세 이상 노인, 의료인력, 수도의 어려운 사람들에게 식사를 제공하는 서비스를 실시하였으며, 자치시의 모금 운동이 중앙 정부에 의해 저지되자, 야당 시장 만수

르 야바(Mansur Yavaş)는 기업, 자선가, 시민사회단체들에게 자치시의 푸드뱅크에 현물기부를 하도록 했다. 또한 ‘An iftar from me’라는 프로그램을 만들어 이슬람의 라마단 기간 동안 이프타르(iftar, 라마단에서의 빠른 저녁 식사)를 하지 못하는 사람들을 위해 기부자와 수혜자를 연결해 주는 사업을 실시하였다. 이 기부 캠페인은 비록 앙카라에서 시작되었지만, 아주 짧은 시간 안에 터키 전역으로 확산되었다. 앞선 예와 같이 코로나로 인해 야기된 사회적 문제를 지원하기 위한 시민사회의 지원 활동은 터키 전역에서 확인할 수 있었으나, 시민사회단체들이 지원을 하던 곳에 중앙 정부 또는 친 정부 조직의 개입이 있으면, 시민사회단체는 제공하던 사업을 중단하고 즉시 철수하는 등 정부와 유기적인 대화 또는 협력이 이루어지지 않은 채 실시되었다(Doğan & Genç, 2021).

비록 코로나 대유행 시대에 터키정부는 비상사태를 이용하여 권위주의적인 부분을 강화하고 코로나 대응 정책을 통하여 시민사회단체를 통제하고자 하였으나, 반정부 성향의 지방정부 및 대부분의 시민사회단체들은 터키의 현실에 맞게 다양한 방법으로 소외된 계층에 대한 서비스를 제공하고자 노력하였다. 특히 저소득층, 노년층, 그리고 난민과 이민자 등 소외된 계층에 대한 지원사업을 집중함으로써 코로나 시대에 가장 어렵고, 가장 소외된 계층에 대한 지원 사업을 터키만의 특성을 고려하여 다양한 전략을 개발하여 제공한 것으로 보여진다.



## 9. 한국: 모범적인 방역 전략과 시민사회와의 전략적인 공조관계

2020년 초부터 몰아 닦친 코로나19 위기는 글로벌화에 따른 국가 간 인적/물적 교류를 통해 감염병의 공포가 전 세계로 확산되었으며, 한국에서도 코로나19 바이러스 감염증이 전 세계로 확산되기 시작한 2020년 초부터 급속하게 증가하였다. 2021년 7월 말 기준으로 한국의 확진자는 184,000명이 넘었으며, 2,063명 이상의 사망자가 발생하였다(WHO, n.d.). 한국 정부는 2020년 1월 20일 첫 감염환자가 발생한 이후, Triple T(Test, Trace, & Treat) 전략을 바탕으로 전염병 발병 초기부터 신속하게 대응하였는데, 드라이브 스루(Drive-Through), 워크스루(Walk-through) 등 창의적이고 광범위한 조기 진단(Test)을 바탕으로 접촉자와 확진자 확인 및 분리(Trace), 신속한 환자 치료(Treat)를 통해 감염병의 확산을 막는 데 노력하였다. 그 결과 서구 유럽이나 중국과는 달리 국경 봉

쇄 또는 도시 봉쇄와 같은 강력한 통제정책 없이 코로나19 확산을 효과적으로 막는 데 성공하였다(권순만, 2020). K-방역 모델은 국내외 연구자료와 해외언론 매체들의 보도자료를 통해서 강조된 것과 같이 모범적인 방역모델로 간주되었고, 세계 각국으로부터 벤치마킹 대상이 되고 있다(권순만, 2020; 복준영, 2020).

감염병에 관한 전문가들은 K-방역 모델이 성공한 이유에는 신속하고 체계적인 정부의 코로나19 대응정책뿐만 아니라, 정부의 코로나19 확산 방지 정책에 대한 시민사회의 적극적 협조가 있었기 때문이라고 강조하고 있다(박광국 & 김정인, 2020; Jeong & Kim, 2021). 전염병 확산 방지에 있어서 시민사회의 참여는 중요한 요소인데 미국의 연구에 따르면 재난 등으로 인한 국가 위기 상황 시 높은 시민의 참여로 이루어진 정부 대책은 정책 신뢰도를 상승시키며, 또한 높은 신뢰도를 바탕으로 형성된 정책은 더욱 효과적으로 재난 등의 위기에 대처할 수 있는 것으로 보고되었다(박광국 & 김정인, 2020).

코로나19 위기 대처에 대한 한국 정부와 시민사회의 협력은 다양한 사례를 통해서 살펴볼 수 있다. 예를 들어 정부의 마스크 착용 지시에 대한 한국 시민의 인식은 마스크를 착용하는 것은 자신으로부터 타인(공동체)을 보호하는 방안으로 여겼으며, 마스크를 착용하는 것이 나 자신뿐만 아니라 공동체를 안전하게 한다는 의식 또는 ‘사회적 넛지(social nudge)’로 인식하였고(박광국 & 김정인, 2020, p.18), 이로 인해 적극적인 참여가 이루어졌다. 이는 정부가 모든 시민들에게 마스크 착용을 의무화하는 것이 개인 자유를 침해하는 것이라고 인식하는 서구 사회와는 다른 한국의 시민문화이며, 한국 시민들의 자발적인 마스크 착용이 코로나19 확진자 수와 사망자 수의 차이를 초래했을 것이라는 해석도 있다(박광국 & 김정인, 2020).

코로나19 대유행 발생 초창기에 마스크 부족현상으로 인해 마스크 보급에 큰 혼란이 있었다. 한국 정부는 시민사회와 적극적인 협력을 통하여 이 문제를 해결하였다. 코로나19 첫번째 유행이 시작된 2020년 초 마스크 등 방역 물품의 품귀현상이 있었고 정부는 전국에 있는 약국을 통하여 공공 마스크를 제공하였다. 그러나 마스크 재고 물량에 대한 정보의 부재로 인하여 마스크를 구매하기 위해 몇 시간을 허비하는 등 큰 혼란이 야기되었다. 이에 정부는 민간이 협력하여 마스크 제공물량의 정보를 제공하는 모바일 앱(예. 굿닥, 똑닥, 웨어마스크, 마이마스크, 콜록콜록마스크 등)을 개발하였다. 모바일 앱에서 제공하는 마스크 재고량 정보의 정확도를 높이기 위해 정부 산하단체(예. 건강보험심사



평가원, 한국정보화진흥원)가 소유하고 있는 공공정보를 민간영역의 IT 회사 및 시민들과 협력하여 마스크 제고 물량의 위치를 알려주는 모바일 앱을 개발하였고, 이러한 모바일 앱들은 마스크 공급과 구매가 원활히 이루어지는 데 큰 공헌을 하였다(Ministry of Science and ICT, 2020). 정부가 민간에게 정부 소유의 정보를 공유하는 것은 매우 이례적인 일로, 신속한 정책 판단과 자발적인 시민사회의 참여가 마스크 대란을 막을 수 있는 원동력이 되었다(BBC News 코리아, 2020 3월).

정부의 각 부처별로 코로나19 대응 전략을 분석해 보면 전체 코로나19 대응 정책의 20.0% 정도는 시민사회단체와의 협력을 통해 기획 및 실행되었으며, 앞서 언급한 마스크 앱 개발과 같이 과학기술 정보통신부(Ministry of Science and ICT)가 시민사회와 협력사업을 제일 많이 실시한 곳으로 조사되었다(Jeong & Kim, 2021).

코로나19 위기 대응에 관한 정부와 시민사회의 협력은 지방정부의 코로나19관련 정책에서도 강조되었다. 서울특별시에서는 전체 코로나19 대응 정책 중에 15.4% 정도의 사업이 시민사회단체와의 협력을 통해서 이루어졌으며, 부산광역시에서도 13%의 사업이 시민사회단체와의 협력을 통해서 이루어졌다. 또한 각 지방정부는 코로나19 위기 대응 대책을 마련하기 위해서 각 지역의 시민사회단체와 전략 수립 및 포스트 코로나시대를 대응하기 위한 정책 심포지엄 및 시민 공청회를 수차례 개최하였으며, 코로나19 위기 대응책 마련을 위한 아이디어 공모전 등 시민의 참여를 적극적으로 공모하였다(Cai et al., 2021).

코로나19 위기 극복을 위한 시민사회의 자발적인 참여가 다양한 활동을 통해서 이루어졌는데, 대표적인 것인 2020년 4월 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 극복하기 위하여 약 540개 단체가 참여한 ‘코로나19-사회경제 위기대응 시민사회 대책위원회’의 발족이다(참여연대, 2020 4월). 참여연대, 한국여성단체 연합, 민주노총 등 한국의 대표적인 시민사회단체가 참여하여 코로나19로 인한 사회경제적 위기를 극복하기 위한 시민사회의 역할과 참여를 위한 방안을 마련하고 실행과정에서의 시민사회의 적극적인 참여를 독려했다.

코로나19 위기 극복을 위한 시민사회의 참여는 코로나19 기간 중 기부된 기부금액의 증가에서도 찾아볼 수 있다. 공동모금회의 코로나19 기부금 동향 분석에 의하면, 2020년 한 해 사랑의 열매 코로나19 특별 모금을 통하여 모금된 금액은 약 1,045억 원이며, 이는 세월호 특별 모금 이후 공동모금회의 모금사업 중 두번째로 많은 기부금이며, 전체 기부자 수는 총 195,181명으로 사상 최고의 기부

자수를 기록하였다(박미희 외, 2021). 모금된 기부금은 코로나19로 인한 격리 및 방역 및 위생관리(50%), 취약계층 생계지원(27%), 복지서비스 공백지원(10.3%), 그리고 의료진, 봉사자 및 확진자 지원(12.6%) 등에 사용되었다(Jeong & Kim, 2021).



## 10. 헝가리: 정부와 시민공간의 완전한 합병

헝가리 정부의 코로나 대유행 대응 정책을 헝가리 시민사회와의 협력의 관점으로 분석해 보기 전에, 현재의 헝가리 정부와 시민사회의 관계를 진단해보면, 헝가리의 시민사회는 1945년 세계 제2차 대전 이후 사회민주주의를 표면적으로 표방하며 시민사회의 역할과 존립을 법적으로 인정함에도 불구하고(이은구, 2013), 소위 4C(협력: Cooperation; 강요: Coercion; 군중화: Crowding out; 창조: Creation) 정책을 기반으로 정부가 일방적으로 시민사회를 지배하는 경향이 있다(Kövér et al., 2021).

세계 제2차대전 이후 헝가리는 핀란드와 더불어 탈사회주의를 선도한 동유럽 국가 중 하나로 정치민주화를 통한 시민사회의 발전을 추구하였으나(이은구, 2013), 다른 동유럽 국가와 마찬가지로 1970년대 말까지 정치 민주화와 시민사회의 성장은 미비하였다(Frentzel-Zagorska, 1990). 그러나 1980년대 말부터는 비영리단체가 정당의 역할을 대신하면서 새롭게 탄생하였으며, 특히 1987년 비영리재단설립에 관한 법(The Law on the Creation of Legal Foundation)과 1989년 집회결사의 자유에 관한 법(The Law on Freedom of Association and Assembly) 등이 제정되면서 시민사회의 발전을 주도하고자 하였다(Éva, 1993; 이은구, 2013). 그러나 국가가 직접 시민사회단체를 재정적으로 지원할 수 있는 법(예. 2003년 국가시민사회기반계획에 관한 법(The Law on the National Civic Basic Program))을 제정하는 등 국가의 시민사회에 대한 적극적 개입이 이루어졌고(이은구, 2013), 그 결과 2000년 후반부터는 헝가리 시민사회는 쇠락하고 있다(Kövér et al., 2021). 이은구(2013)의 연구에 의하면, 헝가리 시민사회의 쇠퇴의 원인을 엘리트 중심의 정치민주화, 시민사회의 정치화 및 급진화, 재정부족 및 내부 역량 부족, 대중적 지지 기반의 약화에서 찾아보고 있다.

2020년 초반부터 전세계에 불어 닥친 코로나 대유행은 헝가리도 피할 수 없었는데, 2021년 7월



현재 총 809,000명 이상이 코로나 바이러스에 감염되었고, 지난 2020년 11월과 2021년 3월, 2차례에 걸친 대량 코로나 감염사례를 통해 30,000명 이상이 사망하였다(WHO, n.d.). 이는 코로나로 인한 인구 일인당 사망률이 세계에서 최고로 높은 것으로서, 헝가리의 코로나 대유행의 심각성을 잘 보여주고 있다. 헝가리 정부는 2020년 3월11일 국가비상사태를 선포하였으며, 의회는 3월 30일 ‘코로나바이러스 법’을 통과시켜 내무부 장관을 위원장으로 하는 초법적인 운영 위원회가 만들어졌다. 코로나 대책을 위한 운영위원회는 총 9명으로 구성되었으며 대부분이 경찰과 군인, 대테러 및 기타 안보를 담당하는 정부조직의 요인들로 구성되었다. 군인들이 병원장을 맡도록 명령받았고, 코로나 대유행에 대응하는 정책 및 시행령은 의학적인 틀 대신에 군사적 해석을 바탕으로 수립되었다. 2020년 3월말부터 실시된 점진적인 국가봉쇄령(lock down)과 통행금지 명령(curfew)은 코로나 유행을 적절히 통제할 수 있었으나, 부족한 보건/의료 시설 및 감염병 통제와 관련된 사회 인프라의 미비로 인하여 높은 사망률을 기록하는 것을 막을 수는 없었다. 2020년 6월 초법적인 위원회의 운영이 종료되었으나 수정된 정책이 지속적으로 유지되는 것을 골자로 하는 과도기 법(Transitional law)으로 대체되었다.

코로나 등 전염병 확산을 방지하기 위해 정부에서는 정부 주도의 강력한 정책지원뿐만 아니라 각 사회부분 간 협력(특히 시민사회와의 협력)을 기반으로 하는 대응 정책 마련이 반드시 필요함에도 불구하고, 헝가리 중앙 정부는 코로나 대유행을 방지하기 위해 오로지 중앙 정부의 자원에 의존하였으며, 각 부문 간 협력을 조직화하려는 시도를 하지 않았다(Kövér et al., 2021). 정부의 이러한 정책은 코로나 감염확산을 방지하는 데 시민사회의 참여를 어렵게 하였는데, 한 예로 코로나 확산 대응 정책 마련 과정에서 헝가리 의료원(Hungarian Medical Chamber, HMC)을 정책적 의사결정 과정에서 배제한 것을 들 수 있다. HCM은 법적으로 보장된 보건 정책 수립의 의사결정 기구임에도 불구하고 헝가리 정부는 코로나 대응 마련을 위한 정책결정 과정에 HCM의 참여를 불허하였으며, 의견 개진의 기회조차 부여하지 않았고, 정치적 역학관계에 따라 정책을 수립하였다. 더 나아가 헝가리 중앙 정부는 코로나 대유행으로 인한 구제 정책들을 마련하는 것을 통해 시민사회를 통제하려 하였다. 예를 들어, 헝가리 정부는 코로나로 인한 소득 손실을 구제하기 위해 정부의 임금보조금 지급 정책을 실시하였는데, 약 166,000명이 고용되어 있는 시민사회단체에 소속된 직원들의 임금 보조는 정부 임금보조금 지급 대상에서 제외하였다. 또한 경제적 어려움, 국가 보건 위기 등의 이유를 들어 기존의 시민사

회 단체에 제공하고 있던 중앙 정부 지원금을 줄이거나 없애기도 하였는데, 특히 정부에 적대적인 움직임을 보였던 시민사회단체를 중심으로 재정지원 철회가 실시되기도 하였다. 예를 들면, 아가즈경기 재단(gazgyöngy Foundation), 암베드카르 학교(the Ámbédkár School), 헝가리 루터교 형제단(the Hungarian Lutheran Brotherhood) 등, 헝가리의 대표적인 저소득층 자녀와 장애아동들에 대해 지원활동을 하는 시민사회단체들을 대상으로 코로나로 인해 긴급 수립된 임금 및 재정 보조에서 제외하거나 기존의 정부 지원금을 줄이거나 삭제하는 정책을 실시하였다. 반면에 정치적인 지지를 보내는 단체들에 대한 지원은 증가하였다(예, the Tennis federation- 헝가리의 전통적 친정부성향의 비영리단체).

코로나19 대유행 기간 동안 시민사회와 중앙 정부의 협력은 없었던 것으로 보이지만, 지역 도시 및 지방 정부들 사이에서는 지역 차원의 자구책을 마련하는 데 시민사회와의 협력을 시도한 경우도 있었던 것으로 조사되었다(Kövér et al., 2021). 예를 들어, 부다페스트 자치정부는 부다페스트를 기반으로 하는 몇몇 주요 시민단체들과 협력하여 환경 및 주택 등에 관한 정책토론에 시민단체의 참여 및 협력을 할 수 있도록 하는 시민령을 발표하였다. 또한 시민사회단체 주도로 지역사회 모금 캠페인이 조직되었으며, 이런 캠페인을 통해 모금된 금액이 지난 해 같은 기간 모금액의 18배가 넘기도 한 것으로 조사되었다. 또한 기부금 모집 이외에 다양한 사회 서비스를 시민단체의 주도로 제공하였는데, 대표적으로 Stay Home Community Initiative and Campaign을 예로 들 수 있다. 일상생활에 필요한 물품을 구매 대행해 주거나, 스테이 홈 페스티벌, 온라인 가이드 박물관 투어 등 다양한 서비스를 코로나 대유행 기간 동안 실시하였고, 정부의 지원이 미치지 못하거나 의도적으로 소외된 계층에게 서비스를 제공하였다.

코로나19 대유행 기간 동안 헝가리 정부와 시민사회의 역할을 Kövér et al.(2021) 연구를 바탕으로 요약하면, 코로나 대유행 기간 동안 헝가리 중앙 정부는 시민사회의 역할을 배제하려 하였고, 더 나아가 전염병 대유행을 정치적 도구로 삼아 시민사회를 통제하려고 하였으며, 국가 사회주의를 강화하는 방향으로 정국을 주도하였다. 이로 인해 헝가리의 많은 시민사회단체가 심각한 존립 위기에 봉착하였으며, 기존의 시민사회의 도움을 받던 소외된 계층의 사람들이 더욱 힘든 시기를 보내게 되었다. 그러나 헝가리의 시민사회단체들은 자발적으로 코로나 대유행으로 어려움을 겪고 있는 사회적으로 소외된 다양한 계층의 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 제공하도록 노력하였다. 이러

한 시민사회의 노력은 제한적이고, 비공식적이며, 코로나로 인한 사회적 요구를 충족하기에 충분한 도움과 서비스를 제공할 수 없다는 사실을 고려할 때 코로나19 대유행과 같은 전염병 확산의 상황에서서는 정부와 시민사회의 협력이 중요하다는 것을 국제적으로 확인시켜주는 경우라 할 수 있다.

## V. 결론 및 함의

본 연구를 통해 코로나19 확산을 방지하기 위한 정부와 시민사회의 역할을 다양한 문화권에 있는 나라들의 사례를 통해 살펴볼 수 있었다. 본 연구의 사례연구를 통해 코로나19 대응 정책 수립에 있어서 정부와 시민사회와의 협력관계를 분석해 본 결과 다음과 같은 세가지 유형의 상호협력 관계를 보인 것으로 분석되었다.

첫째, 정부와 시민사회의 상호협력 모델로서 독일, 영국, 오스트리아, 인도, 한국이 이 모델에 속한다. 예를 들어, 영국에서는 코로나19로 인한 사회적 서비스 수요 증가에 대해 개인들이 자원봉사에 적극적으로 참여하였는데, 이는 기존 임금을 상당 부분 제공해 주는 정부의 재정 지원이 개인으로 하여금 자원봉사에 적극적으로 참여하도록 유도하는 계기를 마련하였다. 그 결과 코로나19 대유행 기간 동안 영국의 비영리단체의 활동을 강화시키는 효과를 가져왔다.

정부와 시민사회의 유기적인 상호협력은 독일과 한국의 경우에서도 확인할 수 있었다. 독일의 사례는 비영리단체들이 개별적 수준에서 활동 지속이 어렵거나 정책 파트너로서 참여가 어려운 상황에서 자발적인 비공식 연대를 통해 이를 보완하고, 서비스 기능을 지속할 수 있음을 보여준다. 독일의 시민사회는 자발적인 비공식적인 연대(informal forms of solidarity)를 구성하여 독자적으로 코로나19 확산 방지에 참여하였고, 코로나19로 인한 피해에 대응하기 위해 적극적으로 봉사활동 및 구호 활동을 실시하였다. 또한 한국의 사례는 대유행이라는 위기 상황 하에서 비영리단체들이 서비스와 대변자 기능을 지속적으로 수행하는 모형을 보여주고 있다. 한국 시민사회의 대변자적 기능은 개별적 단체 수준에서 이루어지기도 했지만, “코로나19-사회경제 위기대응 시민사회 대책위원회”의 활동에서 보듯 조직 간 연합을 통한 대응을 통해서 이루어지기도 하였다. 한국 정부는 대유행 대처 및 방역 수행이라는 기본 원칙 하에, 개별 단체 및 시민 개개인들의 활동뿐만 아니라 조직 간 연합 수준에서의 서비스 및 대변자 기능을 광범위하게 수용하였다. Jeong and Kim(2021)의 연구에 의하면, 한국이 다른 국가들에 비해 방역 및 대유행 관련 정책 집행을 효과적으로 수행할 수 있었던 것은, 시민사회 자체의 자생적인 노력이 있었기에 가능했음은 물론이거니와 시민사회의 협력을 수용하고 공간을 열어둔 정부의 노력이 있었기에 가능했다고 강조하고 있다.

오스트리아와 인도에서도 정부의 시민사회의 유기적인 협력관계를 살펴볼 수 있었다. 오스트리아에서는 전통적인 코포라티즘(corporatist welfare)을 기반으로 한 시민사회와 정부의 상호협력관계가 코로나19 대응에도 이어져, 정부가 보조금 및 지원정책을 통하여 시민사회단체를 지원하고, 시민사회는 적극적으로 서비스를 제공함으로써 정부와 시민사회의 협력관계를 더욱 강화하였다. 오스트리아에서는 정부와 시민사회와의 협력을 통해 효과적인 방역정책을 수행할 수 있었으며, 오스트리아 사례는 위기 상황 하에서는 정부가 시민사회단체들을 지원하고 이들 단체들의 위기 해소를 돕는 형태로 사회 전체의 총체적 위기 대응 능력을 키우면 효과적 방역 정책을 수행할 수 있음을 보여준다.

인도에서는 정부의 강력한 통제정책 아래 시민사회단체가 방역에 필요한 기본 물품을 제공하는 것으로 역할을 하였다. 또한 열악한 사회인프라로 인해 정부와 시민사회의 상호협력이 미치지 못하는 지역에서는 시민사회의 자발적인 지원 활동도 강화된 것으로 조사되었다. 그러나 인도에서 정부와 시민사회의 상호협력은 다른 나라에서의 상호협력과 다른 양상을 보인다는 비판도 있다. 인도에서는 정부가 시민사회를 정책집행 파트너로서 협력을 하였다기보다는 국가의 재정적 지원에 의존하는 비영리기관이 절대적으로 많은 상황에서 코로나19 대유행은 비영리단체들이 단순한 정책 집행 수행기관으로서의 역할을 했다는 비판과 함께 대변자적 기능이 오히려 위축됐다고 평가하는 견해도 있다. 이는 비영리단체들의 독립성과 서비스 제공 자체를 위축시키는 결과를 초래하게 되었다는 평가도 동시에 받고 있다.

둘째, 시민사회가 정부의 강력한 통제하에 소극적인 견제 기능 및 독자적 지원활동을 실시한 유형이다. 정부와 시민사회와의 유기적인 상호협력을 보인 앞선 나라들과 다르게 코로나19와 같은 전염병 대유행 상황에서 국가성과 국가의 권한을 강화하기 위하여 시민사회에 대한 견제 및 통제정책을 실시한 나라들인데, 중국, 터키, 헝가리가 포함된다. 이들 국가들의 경우 기존에도 많이 위축되고, 억압받고 있던 시민사회가 대변자적 기능 등 시민사회의 고유의 역할과 기능이 더욱 통제되는 계기가 되었다.

터키에서는 중앙정부가 코로나 대확산 억제 정책을 여당 및 시민사회를 통제하는 수단으로 사용하였다. 시민사회의 기능 일부를 법적으로 제한하고, 정부의 채널로 활동이 일원적으로 이루어지도록 통제를 강화하였다. 이는 반정부적 영역에서 활동을 지속해온 시민사회 및 비영리단체들에 대한 통제 강화를 위해 코로나19 대유행 상황을 이용하고 있음을 보여준다. 헝가리의 경우, 정부가 코로나

확산 대응을 위한 정책적 의사결정 과정에서 헝가리 의료원 등 시민사회 측을 의도적으로 배제하였고, 코로나로 인한 소득 손실을 구제하는 과정에서도 시민사회단체에 대한 지원을 축소하거나 철회하였다. 중국의 예를 보면, 중국 중앙 정부의 강력한 국가 주도형 방역정책들이 실시되는 동안 중국 정부는 시민사회와 새로운 협력사업이나 정책을 실시하고자 노력하지 않았고, 통제와 견제를 바탕으로 한 시민사회에 대한 기존 정책들을 그대로 유지하였다. 특히 2016년 중국에서 도입한 국제 NGO 법(Overseas NGO Law)에 의한 국제 NGO 단체들에 대한 통제 및 규제가 코로나19 상황에서도 강력하게 유지되었다. 다만, 중국의 경우 정부에서 허가한 정부 친화적 비영리조직들을 통해서 시민단체들의 기부 및 봉사활동은 차별적으로 허용되었다. 이는 중국 정부가 시민사회를 분절화시켜 전략적으로 접근하고, 차등적으로 개입과 통제의 수준을 나누고 있는 것으로 이해할 수 있는 부분이다.

그러나, 코로나19에 대응하기 위해 정부가 시민사회의 역할을 제한한 나라들에서도 시민사회의 자발적인 서비스 제공은 계속되었는데, 헝가리 사례의 경우 중앙정부와의 협력 부재와는 별도로, 지역 도시를 중심으로 지역 차원의 자구책을 마련하는 데 있어 시민사회의 협력이 허용되기도 하였다. 또한 헝가리 시민사회단체들은 정부의 지원철회와 배제 속에서도 대유행으로 어려움을 겪고 있는 소외된 다양한 계층의 사람들을 위해, 다양한 비공식 프로그램을 통해 서비스 제공을 지속해 왔다. 터키에서도 전통적 지역조직 등을 중심으로 자발적인 지역사회 서비스를 제공하였으며, 자발적 네트워크를 만들어 서비스를 필요한 사람들에게 제공하고자 노력하였다.

셋째, 정부와 시민사회가 최소한의 상호 교류 수준에서 각자 역할을 수행한 예(일본, 이스라엘) 등 다양한 형태의 거버넌스가 나타나고 있다. 일본의 사례에서 보듯, 코로나19 대응과 관련하여 일본 시민사회는 정부의 적극적인 방역정책 및 구제 정책이 이루어지지 않은 상태에서 취약계층에 대한 지원서비스를 제공하고 취약계층을 옹호하는 두 가지 역할을 선도적으로 수행하였다. 이는 정부의 적극적 정책집행과 별도로 시민사회의 역할은 취약계층을 중심으로 한 서비스 제공 기능을 수행하고 있음을 보여준다. 정부의 집행 수단이라는 연결 고리를 넘어서서, 시민사회 자체의 독자적 역할 및 존재 의의라는 차원에서 이들 기능수행을 이해할 필요가 있음을 시사하는 사례로 볼 수 있다.

이스라엘의 시민사회는 기존의 정부와의 이중적인 관계로 인해 코로나19 대응에서 능동적이고 효율적인 역할을 수행할 수 없었다. 코로나19 시기의 이스라엘의 시민사회단체는 정부의 정책 집행 수단으로 활용되거나, 정부정책에 반대하는 역할을 수행함으로써 정부와 최소한의 교류 수준에 머물렀

거나, 자발적이고 독자적인 서비스를 제공하는 형태를 유지하였다.

각국의 사례 분석을 토대로 정부와 시민사회의 협력관계를 분석해 본 결과, 코로나19와 같은 전염병 대유행 상황에서 국가성과 국가의 권한이 어떻게 유지, 강화되는가를 파악할 수 있었다. 또한 본 연구의 결과는 국가들의 대응 양상이 대륙별/지역별로 일정 부분 유사한 양상을 띠며 전개되고 있음을 보여주기도 한다. 특히 코로나19 대유행 상황이 국가 통제로의 회귀를 가져오는지 검토할 필요성이 제기된다. 서유럽과 일부 아시아 국가에서는 위기 상황 대응을 위한 정부와 시민사회의 상호 협력 등이 강조되어 논의되어 왔다. 반면 일부 아시아 국가 및 동부 유럽 등의 국가 등에서는 정부의 대시민사회 통제 측면이 부각되었다.

넷째, 본 연구의 사례들을 통해 정부의 정책집행 및 집행수단을 비교하면서 함의를 이끌어 내는 것도 의미가 있을 것이다. 본 사례들을 보면 공통적으로 시민사회 및 비영리단체들의 사회복지 서비스 전달 기능을 보여준다. 가령 한국 및 영국의 사례를 보면, 정부의 지원대책 수립 및 집행하는 과정에서 영국의 시민단체들은 정부와 적극적인 협력을 지속해 나갔으며, 코로나 팬데믹이라는 긴급한 국가 재난 상황에서 시민사회가 사회복지 서비스 전달 기능을 수행했다. 한편 일본, 인도, 헝가리, 터키 등의 사례에서 보듯이, 정부 대책의 직접적인 협력관계가 미흡한 부분이 발생하면 시민단체들이 자신들의 독자적인 역할을 찾아 이를 수행하고 있는 형태를 보여주기도 한다.

또한 코로나19와 같은 전염병 위기 상황에서는 디지털 인프라가 정책 집행을 위한 정보 교류의 채널로 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 영국의 예에서 보듯, 코로나19 관련 국가 의료 서비스 비입원 환자들을 돕기 위한 스마트폰 앱을 자원봉사자 모집 수단으로 활용하였다. 한국의 경우를 보면, 민관이 협력하여 마스크 제공물량의 정보를 제공하는 모바일 앱을 개발 활용하였다. 정부가 민간에게 정부 소유의 정보를 공유하는 것은 매우 이례적인 일로, 신속한 정책 판단과 자발적인 시민사회의 참여가 마스크 대란을 막을 수 있는 원동력이 되었다. 이는 디지털 기반 정책의 효과적인 집행을 위해서는 이 정부와 민간 영역 간의 단순한 기술적 협력을 넘어서서, 상호 신뢰에 기반한 협력이 이루어져야 함을 보여준다. 한편 디지털 시대의 명암을 드러내듯, 대유행 상황 하에서 나라 간, 지역 간, 계층 간 디지털 격차의 이슈를 보여주기도 한다. 영국 및 한국의 사례는 잘 구축되어 있는 디지털 기반이 시민사회와 국민들을 통해 잘 활용된 예이기도 하지만, 디지털 접근을 자유롭게 할 수 없는 계층 혹은 사회 등에서는 이러한 혜택이 제한될 수밖에 없다.



끝으로 정부와 시민사회와의 관계 유형이 대유행 하에서의 일시성을 보여주는 것인지, 아니면 기존에 존재하는 국가와 시민사회 간의 거버넌스 유형의 연장선에서 지속성을 보여주는 것인지에 대한 고찰이 필요하다고 할 수 있다. 본 연구의 후속연구로서 코로나19를 통하여 나타난 정부와 시민사회의 관계가 일시성과 지속성 사이에서 어떤 조합을 나타내는지에 관한 면밀한 문헌 및 사례 검토를 통해 통시적으로 보다 깊이 있는 질적 연구를 수행할 필요가 있다.



## VI. 참고문헌

- 강상욱(2001). 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김영래(2006). 일본 시민사회와 뉴 거버넌스 연구. 한국동북아논총. 38, 271-294.
- 김준기(2006). 정부와 NGO. 서울: 박영사.
- 공석기 & 유지연(2017). 한국비영리섹터 지형 분석. 기부문화심포지엄- 2017 Giving Korea.
- 권순만(2020). 지속가능한 COVID-19 대응 정책을 위하여. 보건학논집. 57(2). 25- 37.
- 류병운(2020). 세계보건기구.WHO의 역할과 한계: 코로나 19 창궐 상황을 중심으로. 홍익법학. 21(4). 91- 119.
- 민병로(2010). 일본 시민사회의 구조와 법인화: NPO 법인 제도를 중심으로. 민주주의와 인권. 10(2), pp.125-160.
- 민현정(2009). 일본 시민사회 성장과 공공성 재편 논의. 민주주의와 인권. 9(2), 281-315.
- 맥클린 제인(2020). 코로나19: 중국의 초기 대응이 다랐다면. 팬데믹의 운명을 결정한 5일. BBC News(검색일 2020. 1. 27)
- 박광국 & 김정인(2020). 포스트 코로나 시대의 정부역할과 시민문화. 한국행정학보. 54 (3). 1-30
- 박미희, 노연희, 이민영, 유승권, 유재윤, 최세봄, 허형섭(2021). 2021 기부 트렌드: 코로나19, 변화의 촉진제가 되었다. <https://drive.google.com/file/d/1AoQNmOAXTiescBWDMc7o08QyI3eyIbli/view> (검색일 2021. 7. 26)
- 복준영(2020). K-방역 모델과 향후 과제 고찰: COVID-19 대응 사례를 중심으로. 한국퍼실리티매니지먼트학회지. 15(1). 5-15.
- 서상민(2020). 중국공산당의 위기관리 정치: ‘코로나19’ 대응의 정치적 논리. 중국 지식 네트워크. 특집호. 81- 137.
- 송은솔(2021). 영국의 코로나19 대응: 과학 자문의 활용을 중심으로 [The UK response to COVID-19: Recusing on the use of scientific advice]. 국제사회보장리뷰. 17. 67- 78.
- 이일학(2020). COVID-19 대유행과 그 대응: 분배정의론이 해결할 과제들. 윤리와 정책. 4(2). 19- 37.
- 이은구(2013). 탈사회주의 이후 헝가리 시민사회에 관한 연구. 세계지역연구논총. 31(1). 1- 22.
- 이양호(2020). 코로나-19 팬데믹과 국가: 중국과 미국의 비교. 민족연구. 76 (special). 28- 61.
- 윤주찬(2020). [기고] 이스라엘은 왜 코로나19 대응에 실패하였나?. KOTRA 해외시장뉴스. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=185227>
- 정문식 & 정호경(2020). 코로나 위기와 헌법국가: 독일에서의 코로나 위기 대응에 대한 헌법적 논의를 중심으로 [Corona crisis and constitutional state: Constitutional discourse over the corona-measures in Germany],

- 헌법재판연구. 7(2), 77-114.
- 조영남(2020a). 중국의 코로나19 대응 분석: 중앙의 지도체제와 선전 활동을 중심으로. 중소기업연구. 44(2), 7- 44.
  - 조영남(2020b). 중국은 왜 코로나19의 초기 대응에 실패했는가?. 한국과 국제정치. 36(2), 105- 135.
  - 질병관리청(2021. 7. 26). 코로나바이러스감염증-19. <http://ncov.mohw.go.kr/>
  - 참여연대(2020, 4. 28). 코로나19-사회경제위기 대응 시민사회대책위원회발족. <https://www.peoplepower21.org/Solidarity/1701903>
  - 채민석(2020). 영국의 코로나19 대응. 국제노동 브리프. 6. 73- 81.
  - BBC News 코리아(2020). 코로나19: 공공마스크, 이제는 앱으로 재고 수량 알 수 있다. <https://www.bbc.com/korean/51830679>
  - Cai, Q., Okada, A., Jeong, B., & Kim, S. J.(2021). Civil society responses to the COVID-19 pandemic: A comparative study of China, Japan, and South Korea, *China Review*, 21(1), 107-137.
  - Connolly K.(2020). 코로나19: 어떤 나라가 방역을 잘하고 있나? BBC NEWS/Korea. <https://www.bbc.com/korean/international-54435054> (검색일 2020. 10. 30)
  - Doğan , E., & Genç, H. D.(2021). Early-responding civil society and a late coming state: Findings from Turkey during the pandemic, *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 127- 146.
  - Esping-Andersen, G ø sta, (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
  - Éva, K. (1993). *Defining the Nonprofit Sector: Hungary*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 13, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
  - Gordenker, L., & Weiss, T. G. (1997). Devolving responsibilities: a framework for analyzing NGOs and services. *Third World Quarterly*, 18(3), 443-456.
  - GOV.UK,(2021). Cases in United Kingdom, <https://coronavirus.data.gov.uk/details/cases>
  - Haddad, M.A,(2011). A state-in-society approach to the nonprofit sector: Welfare services in Japan, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(1), pp.26-47.
  - Harris, M, (2021). Familiar Patterns and New Initiatives: UK Civil Society and Government Initial Responses to the Covid-19 Crisis, *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 25-44.
  - Heper, M., & Yildirim, S.(2011). Revisiting civil society in Turkey. *Southeast European and Black Sea Studies*, 11(1), 1-18.

- Frenzel-Zagorska, J.(1990). Civil society in Poland and Hungary, *Soviet Studies*, 42(4), 759– 777.
- Jeong, B. G., & Kim, S. J.(2021). The government and civil society collaboration against COVID-19 in South Korea: A single or multiple actor play? *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 1–23.
- Kirişci, K.(2020). The coronavirus has led to more authoritarianism for Turkey. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/08/the-coronavirus-has-led-to-more-authoritarianism-for-turkey/> (검색일 2021. 5. 8).
- Kövér, Á., Antal, A., & Deák, I. (2021). Civil society and COVID-19 in Hungary: The complete annexation of civil space. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 93– 126.
- Meyer, M., Millner, R., Pennerstorfer, A., & Vandor, P. (2020). Partnership in times of COVID-19: Government and civil society in Austria. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 65– 92.
- Ministry of Science and ICT. (2021). How we fought COVID-19: A perspective from Science and ICT. [https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_22591/view.do?seq=28&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1&titleNm=](https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_22591/view.do?seq=28&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=)
- OECD (2021, May 10). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government – OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf/>
- OECD (2021). Covid-19 : SME Policy Responses (as of February 2021), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>.
- Öner, S. (2014). Internal factors in the EU’s transformative power over Turkey: The role of Turkish civil society. *Southwest European and Black Sea Studies*, 14(1), 23– 42.
- Özçetin, B., Tol, U, Çal ı şkan M. A., & Özer, M. (2014). Major periods of civil society sector development in Turkey, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 52, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies
- Park, E. C. (2020). Establishment of Ministry of Health: Reform of central government for national disease control and healthcare system. *Health Policy and Management*, 30(3), 265– 269.
- Park, T.-K., Jung, K.-H., Sokolowski, S. W., & Salamon, L. M. (2004). Measuring civil society:

- South Korea. In L. M. Salamon & S. W. Sokolowski (Eds.), *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector* (Vol. 2). Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Rhodes, R. (2020). Justice and guidance for the COVID-19 pandemic. *The American Journal of Bioethics*, 20(7), 163–166.
  - Sahin, M. (2020). Impact of weather on COVID-19 pandemic in Turkey. *Science of The Total Environment*, 728, 1–6.
  - Salamon, L. (1999). *Global civil society*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
  - Salamon, L., Sokolowski, S. W., & Anheier, H. K. (2000). Social origins of civil society: An overview. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Paper.
  - Schmid, H. (2021). Reflections on the Relationship between the Government and Civil Society Organizations during the Covid-19 Pandemic: The Israeli Case. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 189–197.
  - Schneider, S. K. (1998). Reinventing public administration: A case study of the Federal Emergency Management Agency. *Public Administration Quarterly*, Spring, 35–57.
  - Selçuki, C. 2020. COVID-19 donations in Turkey overshadowed by politics. *DUVAR*. English, <https://www.duvarenglish.com/columns/2020/04/18/covid-19-donations-in-turkey-overshadowed-by-politics>
  - Sidel, M., Hu, N. 2021. Party, state, civil society and COVID-19 in China. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 199–211.
  - State Council Information Office of China. 2020. Kangyi xinguan feiyan yiqing de zhongguo xingdong baipishu[White Paper of Fighting COVID-19: China in Action]. <https://covid-19.chinadaily.com.cn/a/202006/08/WS5edd8bd6a3108348172515ec.html>
  - Tandon, R. & Aravind, R. 2021, January. Source of Life or Kiss of Death: Revisiting State-Civil Society Dynamics in India during COVID-19 Pandemic. *Nonprofit Policy Forum*, 12(1), 147–163.
  - University of Oxford (n.d.) Covid-19 Government Response Tracker, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>
  - World Health Organization (n.d.), WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, <https://covid19.who.int/>
  - Young, D. R. 2006. Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In Boris, E. T., and Steuerle, C. E. Eds. *Nonprofits and government: Collaboration and*

conflict, the Urban Institute Press, Washington DC, 37–80.

- Zimmer, A. & Priller, E. 2021. A Patchwork Quilt of Programs, Nonprofit Policy Forum, 12(1). 45–63.



2021년 기획연구 보고서

## Part. 2

# 유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁의 활용가능성 검토

**강남규** 법무법인 가온 대표변호사

**박 훈** 서울시립대학교 세무학과 교수





**책임 연구원**

**강 남 규**

아름다운재단 기부문화연구소 연구위원  
 법무법인 가온 대표변호사  
 국세공무원교육원 송무전문가 양성과정 교육위원  
 관세청 본청 고문변호사  
 서울본부세관 보통징계위원회 민간위원  
 경기도 행정심판위원회 위원  
 주택도시보증공사 고문변호사

**학력**

미국 Northwestern Kellogg LL.M.  
 서울대학교 법과대학원 석사(행정법)  
 서울대학교 사법학과

**주요경력**

- 서울지방국세청 고문변호사
- 기획재정부 국제예규심사위원회 위원
- 기획재정부 세제발전심의회위원회 위원
- 서울본부세관 고문변호사
- 국세청 세무사자격심의회 위원
- 관세청 본청 관세법령해석심의위원회 위원
- 대한변호사협회 세제위원회 위원
- 국세청 본청 고문변호사
- 한국 FPSB (Financial Planning Standards Board) 위원
- 서초세무서/분당세무서 국제심사위원회 위원
- 법무법인(유) 세한 조세그룹 파트너변호사
- 한국 CFA협회 부회장, Advocacy Committee 의장
- 국세청 본청 재산평가심의위원회 위원
- 법무법인(유) 현 파트너변호사
- 금융위원회 자본이득세 과세 TF 전문위원
- 법무법인(유) 율촌 파트너변호사, 소속변호사
- 사법연수원 수료
- 제40회 사법시험 합격

**연구실적**

- 강남규(2018). 2017 소득세법 판례회고, 조세법 연구, 24(1), 275-328.
- 강남규(2015). 기여에 의한 재산가치 증가에 대한 포괄증여 과세의 법적 한계, 조세법연구, 21(1), 217-274.
- 강남규(2014). 비거주자인 원천납세의무자의 경정청구와 입증책임, 조세법연구, 20(3), 163-200.
- 강남규(2014). 2013 국제조세 판례회고, 조세 학술논집, 30(2), 183-225.
- 강남규(2011). 2010 상속세 및 증여세법 판례 회고, 조세법연구, 17(1), 540~586.
- 강남규(2007). 소득금액변동통지의 처분성 인정과 후속처리, 계간 세무사, 여름호, 112-121.
- 강남규(2007). 원천징수제도의 개선방안-원천 징수의무자의 부담완화를 중심으로, 조세법연구, 13(2), 77~113.





## 공동 연구원

### 박 훈

아름다운재단 기부문화연구소 소장  
서울시립대학교 세무전문대학원 원장

#### 학력

서울대 대학원 박사  
서울대 대학원 석사  
서울대 법대

#### 주요경력

재정개혁특별위원회(대통령 직속 정책기획위원회 산하) 위원  
국세청 납세자보호관(개방직 국장)  
기획재정부 세제발전심의위원회 위원  
국무총리실 조세심판원 심판관(비상임)  
법제처 법령해석심의위원회 위원  
일본 동경대 대학원 법학정치학연구과 객원연구원  
미국 UC버클리 로스쿨 방문학자

#### 연구실적

- 박훈 · 채현석 · 허원(2020). 『상속세 증여세 실무해설』. 삼일인포마인.
- 김동수 · 강석훈 · 윤지현 · 박훈(2015). 『세법사례연습1』. 세경사.
- Baistrocchi, E. & Roxan, I.(Eds)(2012). 『Resolving Transfer Pricing Disputes—A Global Analysis』. Cambridge University Press.
- 박훈(2020). 4차산업혁명을 고려한 세정 및 세제의 개선방안 — 인공지능 및 빅데이터를 중심으로 —. 조세와 법, 13(1), 97-125.
- 박훈(2019). 판례에 나타난 세법상 차용개념의 해석론. 법조, 68(3), 511-552.
- 박훈(2019). 공익활동 활성화를 위한 공익법인 과세제도의 개선방안. 조세연구, 19(1), 55-79.
- 박훈. (2016). 상속시 주식 명의신탁 증여의제규정의 적용여부에 대한 소고. 서울법학, 24(3), 253-292



## 유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁의 활용가능성 검토

강남규(법무법인 가온 대표변호사)

박훈(서울시립대학교 세무학과 교수)

### I. 서설

#### 1. 연구목적

기부는 일시적인 소액의 것도 있지만 유산기부처럼 기부자가 자신의 사전적인 계획에 따른 것도 있다. 유산기부는 미국의 경우처럼 기부가 발달된 나라의 경우 오래전부터 대표적인 기부의 형태로 자리잡았고, 우리나라도 재산을 자녀에게만 물려주는 것이 아니라 사회에 환원하고자 하는 사회적 분위기를 반영하여 사회적 관심을 받고 있다. 특히 신탁법 개정으로 다양한 신탁의 유형이 등장하면서 유산기부의 한 방법으로 유언대용신탁이 또한 기부자, 공익법인, 금융기관 등의 관심을 받고 있다. 「상속세및증여세법」이 2020.12.22 개정될 때 상속의 범위에 「신탁법」상 유언대용신탁과 수익자 연속신탁을 추가하여 해당 신탁의 수익은 상속세로 과세함을 명확히 하는 개정이 이루어졌다. 이는 유언대용신탁에 대한 세법상 대표적인 개정이라 할 수 있다.

이러한 상황에서 본고는 유산기부 및 유언대용신탁의 활용도를 높이기 위한 연구라 할 수 있다. 구체적으로 유산기부 및 유언대용신탁, 그리고 세법적인 관점에서 선행연구를 정리하고, 나아가 실제 유산기부 사례에서 맞닥뜨리는 문제들을 분석하여, 이를 신탁을 통해 해결할 수 있는지 검토하며, 신탁을 통해 유산기부를 하는 과정에서 발생하는 과세 이슈를 검토하여 해석론을 세우고자 한다. 이러

한 연구를 통해 신탁을 통한 유산기부와 관련한 실무의 어려움을 해소하고, 나아가 입법적 제언이 필요한 부분을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법

### 가. 문헌조사

유산기부에 대해 특히 법제도에 관한 국내외 논문, 단행본, 판례, 기사 등 여러 문헌을 조사하는 것을 기본적인 방법으로 한다. 특히 유산기부에 대한 현행 신탁제도하에서 어떠한 고려사항이 있고 법해석이나 법개정사항이 있는지를 살펴봄에 있어 우리나라 제도분석에 초점을 맞춘다.

### 나. 인터뷰

유산기부의 활성화와 관련하여서는 세제상 명확성(과세여부와 방법 등) 제고와 혜택의 확대가 필요하다는 점에서 유산기부 관련 신탁제도 중에서도 과세제도는 별도로 법제도적인 분석과 함께 실무적인 애로사항을 파악하기 위해 유산기부를 담당하는 실무자의 심층인터뷰도 병행한다. 유산기부의 실제 사례 소개는 아름다운재단 이영주 팀장님의 도움을 받았다.

법적 검토라는 점에서 신탁 관련하여 전문성을 갖고 있는 법무법인 가온의 변호사님들의 법적 자문도 병행한다. 이때 연구자 이외에 법무법인 가온의 김상훈 대표변호사, 김현정 변호사, 이승준 변호사, 안지영 변호사의 도움을 받았다. 다만 유산기부 관련 실제 사안에 대해서는 해당 기획연구의 결과와 별개로 법적 판단을 받아 보아야 할 것이다. 신탁을 이용한 유산기부의 경우 법적으로 고려할 사항을 본 연구를 통해 제시하기는 하지만, 실제 사례에서 법적으로 어떠한 판단을 할지는 기획연구의 범위를 넘기 때문이다.

### 3. 연구범위

기부단체를 통해 수집된 유산기부 사례는 대부분 부동산에 관한 것이었다. 따라서 본고에서는 유언대용신탁을 활용하여 부동산을 기부하는 방안에 초점을 맞추었다.

신탁을 통해 주식을 기부하는 경우, 일반 유언대용신탁이 아닌 공익신탁을 활용하는 방안 등은 본고의 연구범위에서는 제외하였으나, 유산기부 활성화를 위하여 추후 연구 및 입법개선이 필요한 분야들이다.

## II. 국내 유산기부의 현황 및 관련 제도, 해외 사례 소개

### 1. 유산기부의 개요

#### 가. 의의

기부금을 사전적 정의는 “자선 사업이나 공공사업을 돕기 위하여 대가 없이 내놓는 돈”이다. 현행 세법은 기부금에 대한 세제혜택으로서 필요경비에 산입하도록 허용하여 주거나, 또는 세액공제의 혜택을 부여하고 있다. 세제혜택이 부여되는 기부금은 「소득세법」의 법정기부금과 지정기부금, 「조세특례제한법」의 정치자금기부금과 우리사주조합기부금이 있으며, 세제혜택이 부여되지 않는 기부금은 비지정기부금으로 불린다.<sup>1)</sup>

이와 같은 기부금의 정의에 비추어 유산기부의 의미를 살펴보면, 이는 기부자가 자신의 사후에 남겨질 재산인 유산의 전부 또는 일부를 유언자와 관계없는 공익단체 등 제3자에게 기부하는 것으로 말할 수 있다.<sup>2)</sup>

종래의 유산기부 방식은 주로 민사법적으로 유언 또는 사인증여에 의한 기부 형태를 취하여 왔다. 이외에도 기부 신탁, 기부 보험, 기부 연금 등의 방법이 고려된다. 피상속인이 유산을 공익목적에 위하여 출연하기로 약정하는 단독행위로서 유증에 의한 기부가 이루어질 수도 있으며, 혹은 사인증여의 계약을 체결하는 형태의 유산기부도 가능하다.<sup>3)</sup>

1) 박명호·전병목, “기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향”, 한국조세재정연구원, 2016, 25면.

2) 한국자선단체협의회, 「유산기부에 관한 50문 50답」, 한국자선단체협의회, 2019, 4면.

3) 김진우, “유산기부 활성화를 위한 입법 과제 -유류분 제도 및 공익법인의 지배구조에 대한 규제 완화를 중심으로-”, 「외법논집」 제43권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2019, 3면.

## 나. 유산기부의 방식

### (1) 유언공증에 의한 유산기부

유언의 이용은 가장 선호되는 유산기부의 방식이다. 유언은 유언자의 사망으로 즉시 효력이 발생한다. 다만 우리 민법은 유언의 요식성을 엄격하게 요구하고 있으며, 유언은 법정된 5가지의 방식을 따르지 않으면 효력이 발생하지 않는다(민법 제1060조).

민법이 정하는 5가지의 유언 방식은 1) 공정증서에 의한 유언, 2) 자필증서에 의한 유언, 3) 비밀증서에 의한 유언, 4) 녹음에 의한 유언, 5) 구수증서에 의한 유언을 말한다. 다만 위 다섯 가지의 유언 방식 중 자필증서, 비밀증서 및 녹음에 의한 유언은 상속인 사망 후 가정법원에 유언장 등을 제출하여 유언자의 최종의사를 확실하게 보존하고 그 내용을 이해관계인이 확실하게 알 수 있도록 법원이 유언방식에 관한 모든 사실을 조사한 후 이를 확정하는 ‘유언검인절차’를 거쳐야 한다(민법 제1091조).<sup>4)</sup> 또한 구수증서에 의한 유언도 상속인 사망 이후의 검인절차를 거치지 않을 뿐 급박한 사유의 종료일로부터 7일 내에 검인을 받아야 한다(민법 제1070조).

결과적으로, 검인절차를 요하지 않고 곧바로 유언 내용에 따라 집행할 수 있는 유일한 방식은 ‘공정증서에 의한 유언’ 방식이다. 이처럼 공정증서에 의한 유언은 민법상으로 가장 엄격히 보호받는 확실한 유언의 방식이므로, 유언기부시에도 가장 널리 사용된다.

공정증서 유언은 유언자가 증인 2인이 참여한 공증인의 면전에서 유언의 취지를 구수하고 공증인이 이를 필기낭독하여 유언자와 증인이 그 정확함을 승인한 후 각자 서명 또는 기명날인 하는 것으로 성립한다(민법 제1068조). 미성년자, 피성년후견인, 피한정후견인, 또는 유언으로 이익을 받을 유언자의 배우자와 직계혈족은 유언에 참여하는 증인이 될 수 없다(민법 제1072조). 또한, 유언자는 말로써 유언의 내용을 상대방에게 전달하여야 하며, ‘유언취지의 구수’가 이루어졌는지는 엄격하게 제한

4) 법제처, “찾기 쉬운 생활 법령정보”. (<<https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=234&ccfNo=5&cciNo=1&cnpClsNo=1>>)

하여 해석하고 있다. 그러나 공증인이 유언자의 의사에 따라 유언의 취지를 작성하고 그 서면에 따라 유언자에게 질문을 하여 유언자의 진의를 확인한 다음 유언자에게 필기된 서면을 낭독하여 주었고, 유언자가 유언의 취지를 정확히 이해할 의사식별능력이 있고 유언의 내용이나 유언경위로 보아 유언 자체가 유언자의 진정한 의사에 기한 것으로 인정할 수 있는 경우에는, 위와 같은 ‘유언취지의 구수’ 요건을 갖추었다고 보는 것이 관례의 태도이다.<sup>5)</sup>

## (2) 공익신탁 설정에 의한 유산기부

공익신탁은 기부자가 자신의 재산을 수탁자에게 위탁하여 공익사업을 목적으로 운영, 관리하게 하는 신탁으로, 신탁법 제3조에 따라 법무부장관의 인가를 받은 신탁을 말한다(공익신탁법 제2조). 수탁자는 신탁재산의 운용소득 중 100분의 70 이상을 공익사업에 사용하여야 한다(공익신탁법 제12조). 공익신탁의 수탁자는 신탁재산의 계산으로 신탁의 목적 달성을 위하여 필요한 범위에서 수행하는 공익사업 외의 수익사업을 수행할 수도 있으며, 공익신탁의 회계는 공익사업 수행에 따른 회계와 수익사업 수행에 따른 회계로 구분된다(공익신탁법 제15조).

공익신탁의 인가를 위하여는 몇가지의 요건이 필요하다(공익신탁법 제4조). 그러나 법무부의 인가만 받으면 즉시 공익신탁의 설정이 가능하다는 점에서 시간을 절약할 수 있음은 물론이고, 별도의 조직을 운영할 필요가 없다는 점에서 공익법인을 운영하는 것에 비하여 적은 관리비용이 소요된다.<sup>6)</sup>

공익신탁의 가장 큰 장점은 절차적 투명성과, 기부자의 의사에 따른 운영과 관리가 가능하다는 점이다. 공익신탁의 인가, 취소, 사업계획서, 사업보고서 등 공익신탁의 각종 활동내역은 법무부가 관리하는 공시 사이트에 공시된다. 수탁자가 공익신탁을 법령 및 신탁행위에서의 정함에 맞게 운영, 관리하고 있는지는 신탁관리인에 의하여 상시 감독된다(공익신탁법 제18조). 또한, 신탁재산의 자산총액이 100억원 이상인 경우에는 외부감사의 대상이기도 하다(공익신탁법 제17조).

5) 대법원 2007. 10. 25. 선고 2007다51550 판결: 공증 변호사가 미리 작성하여 온 공정증서에 따라, 의식이 명료하고 언어소통에 지장이 없는 유언자에게 질문하여 유증의사를 확인하고 그 증서의 내용을 읽어주어 이의 여부도 확인한 다음 자필서명을 받은 경우, 위 공정증서에 의한 유언은 민법 제1068조에서 정한 요건을 모두 갖추었다고 한 사례.

6) 법무부, “공익신탁공시시스템”, <<https://www.trust.go.kr/advantage.do>>



### (3) 보험을 이용한 유산기부

종신생명보험에 의한 유산기부는 수익자를 기부하고자 하는 단체로 지정하여 보험에 가입하거나, 혹은 기증자가 이미 가입해 둔 보험의 수익자를 기부하고자 하는 단체로 변경하여 기부하는 것을 의미한다. 보험금 지급사유가 발생하면 보험금이 기부하고자 하는 단체에 기부되지만, 피보험자 사망 이후에 기부가 실현되기 때문에 생전에 지불한 보험료에 대한 기부금공제는 불가능하다.<sup>7)</sup>

### (4) 유언신탁에 의한 유산기부

유언신탁은 유언으로 설정되는 신탁을 말한다. 유언신탁은 유언자의 '사후'에 설정되며, 신탁계약에 의하여 설정되는 것이 아니라 유언이라는 단독행위로 설정되는 신탁이라는 점에서 유언대용신탁과는 차이가 있다. 유언신탁은 유언의 효력 발생으로 설정되는 신탁이기 때문에, 이 역시도 유언의 요건을 전부 갖추어야 한다.

## 2. 국내 유산기부 현황

### 가. 현황

영국 자선지원재단(Charities Aid Foundation; CAF)은 매년 낯선 사람을 돕는 것, 자선단체에의 기부, 자원봉사의 세 항목 수치를 산정해 각국 세계기부지수(World Giving Index; WGI)를 발표한다. 가장 최근에 발표된 WGI 2021 자료에서, 한국은 2020년 한 해 동안 114개국 중 110위에 이르렀다. 이 중 기부금 항목만을 검토하여 보면, 한국은 114개국 중 59위에 그쳤다.

우리나라의 기부액은 매년 소폭 증가하고 있다. 2019년 과세관청에 신고된 기부금 총액은 14조 3,998억원에 달했다. 한국의 전체 기부금 중 유산기부가 차지하는 비중은 0.5%에 달하는 약 5,000억원으로 추정되고 있으며, 이는 다른 기부 선진국들(미국의 경우 전체 기부액의 8%, 영국의 경우 전

7) 한국자선단체협의회, 앞의 책, 20면.

체 기부금의 33%)의 유산기부 비율에 비하면 현저히 낮은 수치이다.<sup>8)</sup>

[표1] 최근 7년간 국내 기부금 현황

시기 <sup>9)</sup>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
법인세 신고 법인 기부금	4,654,495	4,906,292	4,778,202	4,647,156	4,632,262	5,096,288	5,287,634
근로소득 기부금 소득공제액	5,584,169	774,671	292,862	127,412	55,315	20,414	7,375
근로소득 기부금 세액공제 대상금액	23,432	4,372,419	5,115,485	5,506,582	5,726,216	5,986,447	6,259,202
종합소득세 신고 개인 기부금	2,247,192	2,570,758	2,524,481	2,587,321	2,539,862	2,782,955	2,945,661
연도별 기부금 합계	12,509,288	12,624,140	12,711,030	12,868,471	12,953,655	13,886,104	14,499,872
전년도 대비 증가율(%) <sup>10)</sup>		0.92%	0.69%	1.24%	0.66%	7.20%	4.42%

단위: 백만원, 아름다운재단 기부문화연구소 “국내 기부금 총액” 자료<sup>11)</sup>

8) 이상미, “대한민국 유산기부의 날 선포식” 국회서 열려… “유산기부시 상속세 감면해야” 한목소리”, 국회뉴스ON, 2019. 9. 10.

9) 각 연도별 1. 1부터 12. 31.까지의 금액을 말한다. 이를테면, 2019 과세연도의 경우, 2020년에 신고된 금액을 기준으로 하며, 대상기간은 2019. 1. 1.부터 2019. 12. 31.까지이다.

10) 전년도 대비 상승분 비율 = (당해년도 기부금 총액 - 전년도 기부금 총액) / 전년도 기부금 총액

11) 아름다운 재단 아카이브, “국내 기부금 총액”, <<https://research.beautifulfund.org/blog/2021/07/04/1-국내-기부-총액-19992018/>>, 2021. 7. 24.

## 나. 국내 기부 관련 법제 및 세제혜택

### (1) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(공익법인법)

민법 제32조는 비영리법인의 설립과 허가에 관한 내용을 두었다. 「공익법인법」은 위 민법의 규정을 구체화한 것이다. 재단법인이나 사단법인으로서 공익 사업을 목적으로 하는 법인이 「공익법인법」상 공익법인이 된다. 유산기부 시 개인에 대한 기부로 이루어지는 것보다 공익법인에 대한 기부가 고려되는 이유는 절세의 효과가 있기 때문이다. 피상속인이나 상속인이 상속재산 중 공익법인등에 출연한 재산의 가액 또는 공익신탁을 통하여 공익법인 등에 출연하는 재산의 가액은 증여세(상속세 및 증여세법 제48조, 제52조) 및 상속세(상속세 및 증여세법 제16조, 제17조) 과세가액에 불산입하여, 증여세와 상속세 감면이 가능하다.

### (2) 공익신탁법

공익신탁을 설정하는 방법으로 유산기부가 가능하다는 점에 관하여는 앞서의 나.항에서 설명하였다. 공익신탁을 운영하여 발생하는 소득에 대하여는 법인세법 또는 소득세법상의 과세 감면 혜택이 존재한다. 위탁자가 법인인 공익신탁의 경우, 내국법인의 각 사업연도 소득 중 공익신탁의 신탁재산에서 생기는 소득에 대하여는 각 사업연도의 소득에 대한 법인세를 과세하지 않는다(법인세법 제51조). 또한 위탁자가 개인인 경우에도 공익신탁의 이익에 대해서는 소득세를 과세하지 않는다(소득세법 제12조 제1호, 제87조의3).

공익신탁에 재산을 출연하는 자에 대한 세제혜택은 「상속세 및 증여세법」이 규율한다. 다만 상속세 및 증여세법상의 혜택을 부여받기 위하여서는, 「공익신탁법」상의 공익신탁 인가 요건으로부터 한 걸음 더 나아가, 공익신탁의 수익자가 ‘공익법인등’에 해당하여야 한다. 기부자가 생전 공익신탁을 통하여 ‘공익법인등’에 출연하는 재산의 가액은 증여세 과세가액에 산입하지 않으며(상속세 및 증여세법 제52조), 피상속인이나 상속인이 상속재산 중 공익신탁을 통하여 ‘공익법인등’에 출연하는 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않는다(상속세 및 증여세법 제17조). 그러므로 상속세 및 증여세 과세가액 불산입의 세제 혜택을 누리기 위하여서는, 공익신탁의 수익자가 상증세법 시행령에 정하는

‘공익법인등’이거나, 혹은 그 ‘공익법인등’의 수혜자여야 한다(상속세 및 증여세법 시행령 제14조).

### (3) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(기부금품법) 및 관련 세제혜택

일정 단체에 기부금품을 제공하는 형태로의 유산기부도 고려하여 볼 여지가 있다. 기부금품이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다(기부금품법 제2조). 기부금품법은 기부금품의 모집절차와 사용방법에 관한 사항을 정하여, 건전한 기부문화를 조성, 정착시키고자 함에 목적이 있다(기부금품법 제1조). 정부는 사업을 추진함에 있어 법과 제도에 따라 일정한 기준에 기초하여 정책을 수립·집행해야 하는 제약을 갖기 때문에 개별 수요에 대한 세밀한 고려 및 탄력적 대응에 어려움이 있다. 이에 비영리조직(Non-Profit Organization)으로 규정되는 다양한 시민단체 등이 자발적 공익 활동을 통해 정부의 정책 공백을 보완하고 있다. 민간의 ‘기부금’은 이러한 공익단체들의 주요 활동 재원이 된다.<sup>12)</sup> 기부금품 모집 주체는 크게 1) 개인, 2) 비영리단체, 3) 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체 등을 말하지만, 국내에서 모집주체의 대다수는 비영리단체이다.<sup>13)</sup>

다만 기부금품을 모집하는 비영리단체라 하여, 전부 세제의 혜택을 받을 수 있는 것은 아니다. 비영리단체가 법인인 경우에는 「상속세 및 증여세법」상 공익법인의 요건도 충족하여야 한다. 특히 2021년부터는 지정기부금단체 추천 업무가 국세청으로 이관되었다. 이에 종전에 기부금단체로 인정되던 단체들의 경우에도, 국세청의 지정추천 절차에 따라 ‘공익법인’으로 지정을 받는 경우에만 과세상 혜택을 누릴 수 있게 되었다.<sup>14)</sup> 비영리단체가 과세상의 혜택을 받으려면, 법인을 설립하여 상증세법 제12조 제8호,<sup>15)</sup> 제9호,<sup>16)</sup> 제10호<sup>17)</sup> 등의 요건을 충족하는 세법상의 공익법인에 해당하여야 한다.

12) 이송림·한경석, “기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향”, 「입법정책보고서」 Vol.7, 국회입법조사처, 2020. 12. 31., 1면.

13) 이송림·한경석, 위 논문, 5면.

14) 국세청, “2021년 공익법인 등의 추천신청 방법 안내”, 제1~2면. < <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntrnts/cntrntsView.do?mi=12297&cntrntslid=8647> >

15) 「법인세법」 제24조제2항제1호에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업

16) 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호 각 목에 따른 공익법인등 및 「소득세법 시행령」 제80조제1항제5호에 따른 공익단체가 운영하는 고유목적사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.

17) 「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.

그러므로 법인에 기부금을 지급하는 경우에는 세법상의 ‘공익법인등’에 해당하는지가 중요한 확인사항이 되어야 할 것이다.

만일 사업소득이 있는 기부자가 법인이 아닌 「비영리민간단체 지원법」상 등록 단체에 기부금을 지급하는 경우에는, 기부자의 소득세 계산시 기부금액을 필요경비로 산입하여 세금감면의 혜택을 누리도록 하고 있다(소득세법 제34조). 사업소득 이외의 소득이 있는 개인이 지급한 기부금은 소득세 산출세액으로부터 기부금 세액공제를 받는다(소득세법 제59조의4 제4항).

### 3. 해외 유산기부 제도와 사례 소개

#### 가. 미국의 경우

##### (1) 미국의 기부 현황

Giving USA Foundation Headquarters가 발간한 「Giving USA report 2021」에 따르면, 개인(individual)에 의한 기부 3,241억 달러, 유증(bequest)에 의한 기부 411억 9천만 달러, 재단(foundation)에 의한 기부 885억 5천만 달러, 기업(corporation)으로부터의 기부액 168억 8천만 달러를 합해, 2020년 한 해 동안 미국에서 이루어진 총 기부액은 합계 4,714억 4천만 달러에 달한다고 발표하였다.<sup>18)</sup>

##### (2) 기부연금(Charitable Gift Annuities) 제도의 활용

미국은 1800년대 중반 산업화가 이루어지면서 거액의 부를 축적한 계층이 늘어나기 시작했으며, 이들은 경영권 방어와 상속세 등 세금절감 등을 위한 목적으로 재산을 사회에 환원하는 방법(계획기부제도)을 적극적으로 활용하기 시작했다. 이에 미국 정부는 정부역할의 부담을 줄이기 위한 자구책

18) <https://philanthropynetwork.org/news/giving-usa-2021-year-unprecedented-events-and-challenges-charitable-giving-reached-record-47144#:~:text=Giving%20USA%202021%3A%20In%20a%20year%20of%20unprecedented,estimated%20%24471.44%20billion%20to%20U.S.%20charities%20in%202020.>

으로서 공익신탁제도와 공익조직에 대한 감세제도를 적극적으로 활용하였다.<sup>19)</sup> 그 중 하나로, 미국에서는 1843년 ‘기부연금제도’를 최초로 도입하였다.<sup>20)</sup>

미국의 기부연금 규모는 150억 달러(약 17조8500억 원)가 넘는다. 기부자가 연금으로 돌려받는 금액은 기부 금액의 최대 50%다. 연금액은 지급 시점, 수급자의 수와 나이 등에 따라 연금요율을 달리 해 결정된다. 수급자가 적고 고령일수록 연금액이 커진다.<sup>21)</sup> 미국에서 기부연금수급자의 81.6%가 75세 이상이고, 연금수급자의 평균연령이 79세라는 점을 감안하면, 기부연금은 유산을 정리하는 성격을 포함한다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

기부연금계약은 기부자가 공익조직에 기부를 하여 세금혜택을 얻고, 대신 반대급부로 연금을 일정 기간 동안 수급받기로 하는 약정이다. 즉, 기부연금제도는 기부자가 소유하는 재산의 전부 또는 일부를 기부하면서, 종신 또는 특정기간 동안 일부 재산(기부금액의 일정비율)을 본인이나 가족에게 연금 형태로 정기적으로 지급받거나 이용할 수 있는 제도를 말한다.<sup>23)</sup>

미국의 기부연금제도 혜택을 받기 위하여서는, 미국연방세법(Internal Revenue Code; IRC) Sec. 501(c)(3)에서 정한 공익조직에 기부하여야 한다. 기부자는 공익조직과 기부연금계약을 체결하면서, 연금수급자를 기부자 본인이나 배우자, 혹은 제3자로 지정할 수 있다. 기부를 받은 공익조직은 즉시 ‘기부연금신탁(Charitable Gift Annuity Trust)’ 을 설정하여 신탁기관에 이를 이전해야 한다. 일반적으로 공익조직은 기부금의 적립금을 운용하여 약정한 금액을 연금수급자가 사망할 때(또는 약정한 기간)까지 지급한다. 수급자가 사망하면 운영수익을 포함한 기부금에서 지급된 연금총액을 제외한

19) 서종희, “미국의 기부연금제도 – 기부연금법안 도입시 고려해야 할 요소 –”, 『원광법학』 제32권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2016, 72면.

20) 서종희, 위 논문, 77면.

21) 박성민, “취약층 돕고 노후안정… 기부연금 도입 절실”, 동아일보, 2020. 6. 8., <<https://www.donga.com/news/article/all/20200806/102319270/1>>

22) 서종희, 위 논문, 78면.

23) 서종희, 위 논문, 72면.

잔여 금액은 공익조직에 이전되어 공익활동에 쓰이게 된다.<sup>24)</sup>

미국의 기부연금제도는 세제혜택을 제공하기도 하지만, 연금이라는 대가적인 보상도 제공한다.<sup>25)</sup> 이처럼 기부연금제도는 재산 규모와 관계없이 생활비를 확보하면서 선행을 베풀 수 있다는 점에서, 일시금 기부를 유인하는 역할을 한다.<sup>26)</sup> 더군다나 미국의 경우에는 주별로 부부공유재산제와 부부별산제를 달리 선택하고 있으며, 부부별산제를 채택한 주의 경우에는 사망배우자의 유산 일부에 대하여 생존배우자의 유류분을 보장하고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 우리나라에서 유류분반환제도가 문제되는 경우와 달리, 미국에서는 부부별산제를 취하는 주라 하더라도 자녀들에게는 유류분권이 인정되지 않는 바, 기부연금제도를 이용하는 자에게 유류분의 문제가 발생하지 않는다.

그러나 우리나라의 경우에는 기부연금제도로 유산을 기부할 수 있는 법적 장치가 마련되어 있지 않음은 물론이고, 기부연금제 도입 시 유류분반환의 문제로부터 벗어날 수 없기도 하다. 기부연금제도를 국내에 도입하는 경우에 기부연금제도의 법적 성질을 무상처분으로 보는 한, 유류분제도와와의 관계를 간과할 수 없기 때문이다.<sup>28)</sup>

보건복지부는 2013. 1. 『나눔기본법』 제정안을 입법예고하면서, “나눔단체”라 하여, 물적나눔을 실천하는 자가 지정한 사람에게 그 금액의 일부 금액을 연금으로 분할하여 지급하도록 하는 기부연금제도를 발의하였다. 그러나 위 제정안은 제19대 국회의 임기 만료로 폐기되었다. 뒤이은 2016. 1. 행정자치부는 『기부금품 모집 및 사용에 관한 법률(기부금품법)』에 기부연금제도를 포함시키는 개정안

24) Edward N. Polisher · Richard N. Nassau, 69 Pa. B.A. Q. 165(1998), 165-166.

25) 서종희, 앞의 논문, 84면.

26) 신기철, “우리나라 여건에 맞는 기부연금 도입에 관한 연구”, 『사회보장연구』 제29권 제3호, 한국사회보장학회, 226면.

27) 서종희, 앞의 논문, 87면.

28) 서종희, 앞의 논문, 86면.

을 다시금 입법하고자 시도하였으나,<sup>29)</sup> 이 역시도 20대 국회 임기 만료로 폐기되었던 바 있다.<sup>30)</sup>

### (3) 자선공익신탁(Charitable Trust)의 설정

미국의 공익신탁은 수익자가 자선단체인 경우를 말한다. 공익신탁은 통상적으로 자선잔여신탁(Charitable Remainder Trust; CRT)과 자선선행신탁(Charitable Lead Trust; CLT)을 기본으로 한다.

자선잔여신탁은 기부자가 자산을 철회 불가능을 조건으로 수탁자에게 기부하고, 일정기간 동안 신탁자산의 운용수익을 돌려받으며, 기간이 경과한 후의 잔여자산(the principal)을 재단에 귀속하는 형태의 신탁이다. 기부자들은 수익이 거의 발생하지 않는 자산의 매각을 희망하더라도, 자본이득세(capital gain tax)의 부담 때문에 자산을 어쩔 수 없이 보유하기도 한다. 이러한 경우 기부자들은 자산을 자선잔여신탁에 기부함으로써, 기부재산에 대한 공제, 생존 기간 동안의 소득, 자본이득세의 회피와 상속세 절감 등의 혜택을 누리곤 한다.<sup>31)</sup>

자선선행신탁은 기부자가 현금 혹은 수익을 창출할 수 있는 재산(income-producing asset)을 신탁에 기부하여 수탁자는 일정기간 동안 신탁의 수익을 자선단체나 재단에 기부를 하고, 그 기간이 끝나면 그 재산(trust principal)의 소유권은 수익자에게로 귀속되는 형식의 취소 불능 신탁을 말하며, 주로 위탁자 또는 기부자의 가족이 수익자가 된다. 자선잔여신탁과 달리, 자선선행신탁은 신탁재산의 운용으로 발생한 소득에 대하여 납세하여야 하고, 기부자가 자신이 원하는 상속인에게 세금을 이연하거나 감세시키는 형태로 이전할 수 있다는 점에서 유용하게 활용된다.<sup>32)</sup>

29) 한영일, 김성렬 행정부 차관 "기부연금제도 도입 추진할 것", 서울경제, 2016. 1. 27., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1KRDFYBQ7T>>

30) 정경수, 먹고 살만해야 기부?...재산 내놓고 연금받아도 'OK', 헤럴드경제, 2020. 5. 4., <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20200514000467>>; 2017년 유민봉 미래통합당 의원이 발의한 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안', 김관영 무소속 의원의 기부연금법안, 정갑윤 미래통합당 의원의 나눔활성화 및 지원에 관한 법률은 전부 2020. 5. 29. 폐기되었다.

31) 이상신(a), "미국 세법상 계획기부의 과세 쟁점과 그 시사점", 『조세법연구』 제20권 제1호, 한국세법학회, 2014, 64면.

32) 이상신(a), 앞의 논문, 66면.



#### (4) 자선재단(Charitable Foundation)의 설립

재단(foundation)은 기부자 또는 재단 설립자 자신이 실제 자산운용 또는 시설 운영에 참여하는 공공재단(public foundation, operating foundation)과 시설운영에는 참여하지 않고 독립적으로 운영되는 개인재단(private foundation, non-operating foundation)으로 구분된다. 대부분의 고액 기부자들은 개인재단을 설립하여 기부금에 관한 결정권 일체를 누리고는 한다. 개인재단은 주로 자선단체활동을 하기 때문에 그들이 받는 대부분의 수입은 미국연방세법 Sec. 501(C)(3)에 따라 세금이 면제된다.<sup>33)</sup> 재단은 기부금보다는 투자소득으로 운용(funding)되면서, 스스로 프로그램을 운영하기보다는 다른 사람들에게 자선목적으로 금품 등을 지원하는 특징을 가진다.<sup>34)</sup> 개인재단에 생전 또는 사후에 이전되는 자산은 기부자의 재산 일부로 연방상속세(estate tax)가 과세되지 않는다. 개인재단으로 자산이 이전될 경우 별달리 연방증여세(gift tax)가 과세되지도 않는다.<sup>35)</sup> 개인재단은 자선단체이기 때문에 세금 대부분을 면제받지만, 투자소득의 2%를 소득세로 납부하여야 한다.<sup>36)</sup>

#### (5) 자선기금(fund)형 기부상품

자선기금(fund)은 기부자가 일정기간 후 수혜자에게 자산 기부의사를 확정하는 것인데, 그 확정시기가 되기까지의 자산운용을 대리인에게 위탁한 형태를 말한다.<sup>37)</sup> 기부자는 관리 비용을 줄이기 위한 목적에서는 기부자조언기금(Donor Advised Fund; DAF)을 설정하고, 소액으로서 대가가 받는 것이 필요한 경우에는 Pooled Income Fund(PIF)을 설정한다.<sup>38)</sup>

기부자조언기금은 기부자가 펀드를 출연하면서 조세혜택을 받고, 펀드운영수익을 배분하는 과정에 참여하여 기부자가 원하는 곳에 배분할 수 있도록 함으로써 기부자의 의지에 따라 기부가 이루어

33) 오준석, "공익신탁제도에 관한 한국과 미국의 세제상 비교연구", 『조세학술논집』 제32권 제1호, 한국국제조세협회, 2016, 180면.

34) 이상신(a), 앞의 논문, 70면.

35) 오준석, 위의 논문, 181면.

36) 오준석, 위의 논문, 180면.

37) 이상신(a), 앞의 논문, 67면.

38) 이상신(b), "최근의 기부 세제 변화와 전망", 『조세와 법』 제4권 특별호: 김완석 교수 정년기념호, 서울시립대학교 법학연구소, 2012, 50면.

질 수 있도록 한 계획기부 상품이다.<sup>39)</sup> 기부자조언기금의 기부자는 펀드 운용 대상에 대해 통제력을 가지며, 특히 기부자가 펀드의 운용수익을 받지 않는다는 특징이 있다.<sup>40)</sup> 기부자는 기부자조언기금에 현금이나 주식을 기부하여 즉시 공제를 받고, 기부자가 자선기관에 기부하도록 요구할 수 있다.<sup>41)</sup>

PIF는 여러 기부자로부터 현금이나 주식 등을 철회 불가능 조건으로 기부받아, 이를 통합(pooling)하여 자산을 운용하고 기부자에게는 PIF를 통한 수익을 지급하고, 사후에는 기부자의 지분권이 기부단체에 귀속되는 것을 말한다. PIF를 활용하면 기부자가 기부금 공제를 받을 수 있으며, 고정된 수입을 일부 면세로 얻을 수 있고, 자본이득세와 상속세의 감면을 받을 수 있다는 점, 개설비용이 없다는 장점을 누릴 수 있다.<sup>42)</sup>

## 나. 일본의 경우

### (1) 일본의 기부 현황

일본 펀드레이징 협회(Japan Fundraising Association; JFRA)가 발간한 「Giving Japan 2017」에 따르면 2016년 한 해 동안의 일본 개인 기부금액은 7,756억엔, 기업체 기부금액은 7,909억엔, 재단을 통한 기부액은 1,006억엔으로 집계되었다. 일본 내의 기부액은 비슷한 범위에서 점차 상승해 왔으나, 2011년 동일본 대지진 시 대규모의 성금이 이루어져, 개인 기부금액만으로 1조 1,082억원을 달성하였던 적이 있다(동일본대지진 기부금 5,000억엔, 개인 일반 기부금 5,182억엔).

### (2) 기부금 관련 세제

일본은 기부받는 단체에 따라 기부금을 구분하고 있으며 각 기부금의 종류 또는 기부자가 개인인

---

39) 오준석, 위의 논문, 178면.

40) 이상신(a), 위의 논문, 68면.

41) 이상신(a), 위의 논문, 69면.

42) 이상신(a), 위의 논문, 68면.

지 법인인지에 따라서도 조세지원제도에 차이가 있다.<sup>43)</sup>

일본의 기부금은 ① 중앙정부, 지방자치단체에 대한 기부금, ② 지정기부금, ③ 특정공익증진법인에 대한 기부금, ④ 인정NPO법인에 대한 기부금으로 나뉜다. 소득세에 대하여는 위 4가지 기부금에서 2,000엔을 공제하되, 총소득의 40% 상당액을 한도로 한다. 법인세의 경우, 중앙정부, 지방자치단체 및 지정기부금은 전액손금산입하고, 특정공익증진법인 및 인정NPO법인 기부금에 대하여는 일부 상한 범위 내에서 손금 산입하고 있다.

중앙정부, 공익사단, 재단법인, 인정NPO법인 등에 기부하여 해당 공익목적의 사업에 사용하기 위한 재산을 상속, 유증, 증여받는 경우에는 그 재산을 상속세나 증여세의 과세가액으로 포함하지 않는다.<sup>44)</sup> 특히 피상속인이 유언에 의하여 공익사단, 재단법인, NPO법인 등에 기부한 재산에 대하여 상속세를 부과하지 않음이 원칙이다.<sup>45)</sup> 공익 목적 사업을 수행하는 공익법인이 상속, 유증, 증여로 취득한 재산을 공익목적 사업에 사용하면 그 상속재산은 상속세 또는 증여세 과세가액에 산입하지 않으며, 상속이나 유증으로 재산을 취득한 개인이 그 취득재산을 상속세 신고기한 내에 인정NPO법인의 비영리활동 사업에 기부한 경우에는 그 기부금을 상속세 과세가액에 포함시키지 않는다.<sup>46)</sup>

### (3) 고향납세 기부제도

고향납세(후루사토 노제, ふるさと納税) 제도의 과세 근거는, 2008년 4월 30일에 공포된 ‘지방세법 등의 일부를 개정하는 법률’ (법률 제21호)에서 종전의 지방세법에 ‘기부금 세액 공제’ (제37조의 2)를 추가한 데서 비롯되고 있다. 일본은 저출산, 고령화 및 지방 인구유출로 인해 지방재정이 흔들리자, 지역 주민 등의 자발적인 기탁금 또는 기부금을 통해 지방재정 열악성을 해결하기 위한 목적에

43) 손원익·김정아·송은주, “주요국의 기부금 세제지원 현황”, 『세법연구』 07년 05호, 한국조세연구원 세법연구센터, 2007, 40면.

44) 김진수·김태훈·김정아, “주요국의 기부관련 세제지원제도와 시사점”, 『세법연구』 09년 02호, 한국조세연구원 세법연구센터, 2009, 66면.

45) 마쓰오 가즈히코, “일본의 기부금에 대한 세제지원제도”, 『최신 외국법제정보』 2011년 제4호, 한국법제연구원, 2011, 28면.

46) 김진수·김태훈·김정아, 위 논문, 67면.

서 본 제도를 도입하였다.<sup>47)</sup> 납세자가 기부하고자 하는 자치단체는 자신의 출신 고향만이 아니라 응원하고 싶은 자치단체로의 기부도 가능하므로 사실상 모든 자치단체가 고향납세 기부 대상이 된다. 일본의 고향납세 기부 제도는 자신이 선택한 임의의 지방자치단체에 기부할 경우 그 기부액 가운데 2,000엔을 초과하는 금액에 대하여 소득세 및 주민세로부터 세액이 공제한다.<sup>48)</sup>

#### 4. 소결

국내에서의 기부문화가 점점 성숙해져 가고 있음은 객관적인 지표로도 확인할 수 있는 부분이다. 기부 활성화를 위하여 제공되는 유인의 대부분은 국가가 제공하는 세제혜택이라 할 수 있다. 우리나라 역시 기부금에 관하여 각종 특혜를 지원하고 있음에도, 많은 기부자들이 유산 자체의 기부를 꺼리는 것은 민법상 유류분반환청구제도의 존재 때문이라고 볼 수 있다. 이에 이하에서는 유류분반환청구의 제약으로부터 벗어나 유산기부를 할 수 있는 하나의 방법으로, 유언대용신탁을 활용한 유산기부의 방안에 관하여 검토하였다.

---

47) 이승림·한경석, “기부금품 모집사용제도 현황과 개선방안”, 『입법정책보고서』 Vol.71, 국회입법조사처, 2020, 25면.

48) 국중호·염명배, “일본 고향납세 기부 제도의 지방재정 형평화 효과”, 『한국지방재정논집』 제26권 제2호, 한국지방재정학회, 2021, 78면; 우리나라의 경우 논란 끝에 2021. 10. 19 「고향사랑 기부금에 관한 법률」(약칭: 고향사랑기부금법) (시행은 2023. 1. 1) 제정하면서 위 제도를 받아들였다.

### III. 유산기부 관련 민사법적 쟁점과 동향 - 신탁 활용의 필요성

#### 1. 유언대용신탁의 소개

##### 가. 신탁제도 개괄

신탁법 제2조는 신탁을 설정하는 자(위탁자)와 신탁을 인수하는 자(수탁자) 간의 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산을 이전하거나 담보권의 설정 또는 그 밖의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리, 처분, 운용, 개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 ‘신탁’으로 설명하고 있다.

신탁법 제2조는 크게 두 가지 종류의 신탁을 예정하고 있다. 하나는 신탁목적이 수익자의 이익을 위한 것인 ‘수익자신탁’이다. 다른 하나는 ‘목적신탁’으로 수익자의 이익 이외의 특정 목적을 신탁목적으로 하는 신탁이다.

신탁법 제3조 제1항 단서의 ‘목적신탁’이란, 수익자가 없는 특정의 목적을 위한 신탁이다. 목적신탁에서는 수익자가 존재하지 않기 때문에 위탁자와 수탁자 양자의 관계가 중심이 된다.<sup>49)</sup> 법무부장관의 인가와 감독을 따로 받아야 하는 공익신탁법상의 공익신탁을 제외하면, 목적신탁은 신탁계약이나 유언의 방법으로도 설정될 수 있다.<sup>50)</sup> 그러므로 목적신탁은 공익 목적으로도, 비공익 목적으로도 설정할 수 있다.

목적신탁과 달리, 수익자신탁은 위탁자, 수탁자 및 수익자를 각기 필요로 한다.<sup>51)</sup> 수익자신탁은 자익신탁과 타익신탁으로 나뉜다. 일반적으로 ‘자익신탁’은 위탁자가 위탁자 본인을 신탁의 수익자로

49) 최수정, 「신탁법」, 박영사, 2019, 20~24면.

50) 광장신탁법연구회, 「주식신탁법」, 박영사, 2016, 632면.

51) 최수정, 앞의 책, 22면.

정하여, 위탁자와 수익자가 동일한 신탁을 말한다. ‘타익신탁’은 위탁자가 위탁자 이외의 제3자를 수익자로 정하여 위탁자와 수익자가 서로 다른 신탁을 말한다. 본 연구의 주제인 ‘유언대용신탁’은 ‘수익자신탁’의 일종이다.

## 나. 신탁과 관련된 주요 개념 정의

### (1) 위탁자 및 신탁의 설정자

위탁자는 신탁을 설정하는 자이다(신탁법 제2조). 신탁은 설정자가 출연재산을 수탁자에게 이전하고 수탁자로 하여금 수익자를 수익시키게 하기 위한 관계이므로, 신탁에는 목적재산에 관련해 적어도 위탁자(설정자), 수익자, 수탁자 3인이 등장한다.<sup>52)</sup> 위탁자는 신탁재산을 출연하는 자라는 지위와, 신탁의 목적을 설정하는, 신탁행위의 주요 당사자가 된다.<sup>53)</sup> 위탁자는 1) 수탁자와의 계약, 2) 위탁자의 유언 또는 3) 신탁의 목적, 신탁재산, 수익자 등을 특정하고 자신을 수탁자로 정한 위탁자의 선언을 통하여 신탁을 설정한다(신탁법 제3조 제1항).

### (2) 신탁법의 수탁자 및 자본시장법의 신탁업자

수탁자는 신탁재산의 소유명의를 가지고, 신탁을 대표하여 신탁사무를 집행한다. 따라서 수탁자의 적법한 대표행위에 의하여서만 신탁은 권리를 취득하고 의무를 부담하게 되며, 이처럼 수탁자가 신탁재산을 적법하게 관리·처분하여 득하는 재산은 신탁재산에 속하게 된다(신탁법 제19조).<sup>54)</sup>

신탁업은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 ‘자본시장법’이라 한다) 제6조 제1항의 금융투자업 중 하나로 규정되어 있다. 신탁업자란 금융투자업자로서 금융위원회의 인가를 받아, 영업으

---

52) 이증기, 「신탁법」, 삼우사, 2007, 5면.

53) 최동식, 「신탁법」, 법문사, 159면.

54) 이증기, 앞의 책, 삼우사, 384면.

로<sup>55)</sup> 신탁업을 영위하는 자를 말한다(자본시장법 제8조).<sup>56)</sup> 신탁업자는 금전, 증권, 금전채권, 동산, 부동산, 기타 부동산 관련 권리 및 무체재산권만을 신탁재산으로 수탁할 수 있으며(자본시장법 제103조), 선량한 관리자의 주의로써 신탁재산을 운용하고, 수익자의 이익을 보호하기 위하여 충실히 신탁재산의 운용업무를 수행하여야 한다(자본시장법 제102조). 이러한 신탁업자는 종종 ‘신탁회사’로도 칭해진다.

일반적으로 신탁법과 자본시장법은 상호 일반법과 특별법의 관계에 놓여있는 것으로 보기 때문에, 신탁을 ‘영업으로’ 하는 경우에는 자본시장법이 특별법으로서 우선적용되며, 자본시장법이 규율하지 않는 부분에 대하여서만 신탁법이 적용된다고 보아야 한다.<sup>57)</sup>

### (3) 수익자

수익자는 신탁 존속 중에 신탁의 이익을 향유하는 자를 말한다. 신탁행위에 의하거나, 위탁자의 수익자지정권 행사로 수익자로 지정되는 자는 당연히 수익권을 취득한다(신탁법 제56조 제1항). 이처럼 수익권의 취득에는 수익의 의사표시가 필요하지 않다. 위 규정은 수익권 취득시기를 신탁행위의 효력이 발생한 시점으로 정한 것이다.

### (4) 수익권

수익권은 수익자가 가지는 신탁재산 및 수탁자에 대한 각종 권리의 총체를 의미한다고 정의할 수 있을 것이다. 수익권의 성질은 수탁자나 제3자에 대한 수익자의 권리 범위와 효력에 대한 법적 근거를 설명하고, 신탁의 기본구조를 일관성 있게 이해하기 위한 전제가 된다는 점에서 논의의 실익이 있다.<sup>58)</sup>

55) 어느 행위가 상법 제46조의 기본적 상행위에 해당한다고 보기 위한 ‘영업으로 한다’의 의미를 고려하면(대법원 2020. 5. 28. 선고 2017다265389 판결), 신탁업이란 수탁자가 신탁을 영리의 목적으로 삼아, 동종의 행위를 계속, 반복할 의사로 하는 것을 의미한다.

56) 광장신탁법연구회, 앞의 책, 490면.

57) 오영표, “新 신탁법 시행에 따른 자본시장법상의 법적 쟁점”, 『은행법연구』 5권 1호(통권 9호), 은행법학회, 129면.

58) 광장신탁법연구회, 앞의 책, 258면.

수익권의 성질은 신탁재산이 누구에게 귀속하는지를 확정짓기 위한 논의의 기초가 된다. 수익권의 성질에 관하여서는 크게는 수익권이 수탁자에 대한 급부청구권 내지는 양도가능한 채권의 일종인 것으로 보아야 한다는 채권설과, 혹은 수익권이 신탁재산과 운명을 같이 하는 물권적인 성질을 가지는 것으로서 수익자를 신탁재산의 소유자로 볼 것인지에 관한 실질적 법주체성설 및 물적권리설의 입장이 대립한다.<sup>59)</sup> 이외에도 제한적 권리이전설(수탁자가 신탁재산에 관한 완전한 권리가 아닌, 신탁목적에 따른 제한된 권리만 이전받는다는 견해), 수물권설(수익권은 물권이 아니라 신탁재산에 대한 간접지배권인 ‘수물권’이라는 특수한 채권이라는 견해), 병존설(부동산신탁의 경우에는 수익권이 물적 권리이지만, 금전신탁의 경우에는 채권적 권리라는 견해) 등의 견해가 존재한다.<sup>60)</sup>

판례는 신탁법상 신탁재산의 귀속주체는 수탁자이며, 신탁재산 자체에 대하여 수익자가 물권을 가지는 것은 아니라고 보는 ‘채권설’의 입장에 가깝다(대법원 1991. 8. 13. 선고 91다12608 판결, 대법원 2002. 4. 12. 선고 2000다70460 판결).<sup>61)</sup>

## (5) 신탁재산

신탁은 수탁자로 하여금 신탁재산을 관리, 처분하게 하는 법률관계이므로, 신탁재산의 존재는 신탁의 핵심요소인 수탁자 의무의 전제가 된다.<sup>62)</sup> 그러므로 신탁재산이 신탁 성립요건인 것은 아니지만, 수익의 원천이 된다는 점에서도 신탁의 필수적 요소이다. 이에 신탁재산은 신탁목적에 구속되어야 하는 것이며, 수탁자가 신탁재산에 대하여 신탁 목적에 위반하는 법률행위를 하는 경우에는 수익자가 취소권을 행사할 수 있다(신탁법 제75조).

신탁관계는 신탁재산이 수탁자의 명의 하에 놓임에 기초하여 형성된다. 그렇다 하여 신탁재산이 수탁자의 고유재산이 되는 것은 아니며, 타인을 위한 재산관리제도라는 신탁의 본질상 위탁자나 수

59) 최수정, 앞의 책, 113면. 광장신탁법연구회, 앞의 책, 258면.

60) 정순섭·노혁준, 「신탁법의 쟁점. 1 BFL 총서 9」, 소화, 2015, 30~39면.

61) 최수정, 앞의 책, 115면.

62) 이종기, 앞의 책, 104면.



탁자의 고유재산과 신탁재산은 별개로 취급된다.<sup>63)</sup> 이는 신탁재산 특유의 속성인 ‘독립성’을 말한다. 신탁종료 후에 신탁재산에 관한 권리관계를 갖는 귀속권리자는 수익자의 개념에 포함되지 않는다.<sup>64)</sup> 다만 신탁행위로 별도의 정함이 없으면, 수익자가 신탁의 종료로 신탁재산을 이전받을 수 있는 권리자가 된다(신탁법 제101조 제1항).

#### 다. 유언대용신탁의 소개

우리 신탁법은 2011. 7. 25. 전부 개정되면서, 제59조에 유언대용신탁에 관한 규정을 마련하였다. 유언대용신탁은 크게 두 유형으로 나뉘어지는데, 동조 제1항 제1호는 “수익자가 될 자로 지정된 자가 위탁자의 사망 시에 수익권을 취득하는 신탁”을, 제2호는 “수익자가 위탁자의 사망 이후에 신탁재산에 기한 급부를 받는 신탁”의 유형을 정하고 있다. 국내에서는 제1호의 유언대용신탁이 가장 널리 사용된다.

#### [조문] 신탁법 제59조

신탁법 제59조(유언대용신탁) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신탁의 경우에는 위탁자가 수익자를 변경할 권리를 갖는다. 다만, 신탁행위로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.

1. 수익자가 될 자로 지정된 자가 위탁자의 사망 시에 수익권을 취득하는 신탁
2. 수익자가 위탁자의 사망 이후에 신탁재산에 기한 급부를 받는 신탁

② 제1항제2호의 수익자는 위탁자가 사망할 때까지 수익자로서의 권리를 행사하지 못한다. 다만, 신탁행위로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.

유언대용신탁은 생전신탁(living trust)의 일종이다. 이는 위탁자의 생전에 신탁계약의 체결로 신탁을 설정하여 위탁자 생전부터 효력이 발생하는 것이기에 단독행위인 유언과는 구분된다. 유언대용

63) 이계정, 「신탁의 기본법리에 관한 연구 - 본질과 독립재산성」, 경인문화사, 2017, 209면.

64) 이종기, 위의 책, 445면

신탁은 위탁자 사후의 신탁재산 수익 분배와 처분, 재산 승계까지도 정하여 둘 수 있다는 점에서 유언을 대체하면서, 위탁자의 바람대로 신탁재산의 처리를 구체적으로 계획할 수 있다는 장점이 있다. 이를테면 유언대용신탁의 위탁자 생전에는 위탁자에게 신탁의 수익이 귀속되게 하면서, 위탁자 사후에 수익자에게 신탁의 수익이 귀속되게 하는 등 수익자를 시점에 따라 달리 정할 수 있는 것이다.

유언대용신탁의 수익자를 공익법인으로 하는 것을 유산기부의 새로운 방법으로 제안할 수 있다. 이와 같은 방법을 선택할 경우의 장점에 관하여는 뒤이은 대목차 III.에서 논의한다.

## 2. 유언대용신탁을 이용한 유산기부시의 장점

### 가. 유언집행 과정에서의 용이성

유언장만으로는 분쟁을 예방하는 데 부족하고, 유언장의 효력, 내용에 대한 이견으로 오히려 분쟁이 유발되는 경우도 있다. 또한 유언장이 있어도 실무적으로는 예금 지급, 등기 이전 등을 위해 결국 다른 상속인들의 동의가 필요하기 때문에 신속한 상속재산 이전 및 사용에 어려움이 있다. 이에 주요 재산에 대해 유언대용신탁을 설정해두면, 수탁자가 집행자로서 직접 상속재산 분배를 담당하므로, 다른 상속인들의 동의나 협의절차 없이 지정한 기부단체에 신탁재산을 이전하는 것이 가능해진다.<sup>65)</sup> 그러므로 유언대용신탁은 유언 집행 과정에서 발생할 수 있는 상속인들과 기부단체 사이의 분쟁을 방지하는 역할을 수행할 수 있다.

### 나. 유산기부 방식의 다양화, 다각화: 사후 planning에 있어서의 장점

신탁, 그리고 유언대용신탁의 가장 큰 장점은 신탁재산을 관리 운용함에 있어 누릴 수 있는 탄력성이다. 유증이나 사인증여 같은 경우에는 증여자가 일단 증여목적물을 양도하고 나면 더 이상 목적물에 대해 권리를 행사할 수 없으나 신탁에 의한 경우에는 위탁자가 일정한 권능을 보유하게 된다.<sup>66)</sup> 중

65) 박민정, “자산승계 및 자산관리를 위한 신탁의 활용”, 「신탁연구」 제1권 제1호, 2019, 110면.

66) 김판기, “고령화 사회에 있어서 재산관리와 승계수단으로서의 신탁 -유언신탁과 유언대용신탁을 부가하여-”, 「동아법학」 제55호, 동아대학교 법학연구소, 208면

래 고령의 자산가들이 유산기부를 희망하면서도, 생전에 선뜻 기부에 나서지 못했던 이유는, 기부자가 자신의 생전에 자산 상당수를 이전할 경우 그 재산에 관한 모든 권리와 권한을 상실하게 되는 측면 때문이었다고 할 수 있다.

이러한 점에서 전술한 기부연금도 하나의 대안으로 고려되고 있지만, 아직 국내 법제화가 이루어지지 않은 상태이다. 유언대용신탁을 활용할 경우, 위탁자가 생전에는 신탁재산으로부터의 수익을 누리다가, 위탁자 사후 신탁재산 자체를 공익단체에 기부하거나, 혹은 신탁재산을 운용하는 수익을 기부하는 형태의 유산기부 방식을 취할 수 있다. 그러므로 유언대용신탁은 민법상의 유증이나 사인증여에 비하여 탄력적인 제도로서 위탁자의 의사를 보다 적극적으로 반영하여 위탁자의 재산승계를 설계할 수 있는 방안이 된다.<sup>67)</sup>

#### 다. 재산관리와 보호

신탁에 재산을 맡겨두면, 기부자의 사망 전까지 해당 재산을 안전하게 관리할 수 있으며, 이로써 기부자의 희망에 따라 유산이 집행될 가능성이 늘어난다.

(1) 이를테면, 노령의 위탁자가 자신이 치매에 걸리게 될 경우를 대비하여 재산을 유언대용신탁하는 경우를 유산기부에도 활용할 수 있다. 위탁자가 치매에 걸릴 경우 사망시까지 신탁원본은 처분하지 않으면서 신탁수익으로부터 자신의 병원비와 생활비를 사용할 수 있도록 하는 신탁계약을 체결하고, 위탁자 사후에 신탁원본을 유산으로 기부하도록 신탁행위에 정하는 것이다. 이는 위탁자(기부자)가 치매에 걸릴 경우, 주변 지인들이나 자녀들이 위탁자의 재산을 빼돌리는 일들을 미연에 방지하게 하는 방안이다.

(2) 또한 유언대용신탁은 탐욕스러운 자녀로부터 부모의 재산을 안전하게 보호하기 위한 목적에서도 사용되곤 한다. 이에 부모는 생전수익자는 부모 본인으로 하고 사후수익자는 자녀들로 하는 신탁을 설정하면서, 신탁계약을 해지하거나 변경하려면 사후수익자의 동의를 얻도록 하는 신탁계약을 체결

67) 김판기, 위 논문, 217면.

결한다. 이러한 신탁의 내용에 수익자가 공익단체가 되도록 하면, 부모는 자녀의 증여 요구로부터 벗어나, 부모가 원하는 바대로 재산을 관리, 처분할 수 있게 된다.<sup>68)</sup>

### 3. 유산기부시의 문제점과 유언대용신탁을 이용한 해결방안

#### 가. 문제점: 유류분반환청구제도의 존재

대부분의 공익단체는 출연재산으로부터의 수입이나 회비·기부금 등으로 조성되는 재원의 수입만으로 그 사업 및 단체의 운영비용을 충당한다.<sup>69)</sup> 그렇다 보니 재정 마련의 어려움은 공익단체들이 주로 어려움을 겪는 지점이다. 특히 우리 민법의 유류분반환청구제도는, 자신의 재산을 생전에 공익단체에 기부하거나, 또는 유언을 통하여 사후 공익단체에 유증하고 싶어하는 기부자들에게 가장 큰 제약이 되는 제도였다. 공익단체에 증여 또는 유증한 재산은 유류분반환청구에 따라 상속인들에게 반환하여야 할 재산이 될 수 있으며, 더군다나 유류분반환청구제도는 ‘원물’ 자체를 반환하는 것을 원칙으로 하기 때문이다.

일례로 어떤 기부자가 자신의 모든 부동산 재산을 생전 공익단체에 기부하였는데, 기부자의 상속인이 기부자 사후 이에 대하여 자신의 유류분 부족분의 반환을 청구할 수 있다. 위 상속인의 청구가 인용될 경우, 공익단체는 해당 상속인에게 기부받은 부동산 중 유류분 부족분 비율만큼의 공유지분을 ‘원물반환’의 형식으로 이전하여야 한다. 차후 공익단체가 기부 대상 부동산에 대한 독자적인 처분 권한을 획득하려면, 별도로 상속인과 공유물분할청구소송을 통하여 부동산을 분할하는 절차가 선행되어야만 하기 때문에, 쟁송은 끝없이 이어질 여지가 있다.

이처럼 공익단체는 항상 기부자의 상속인들이 제기하는 쟁송의 상대방이 될 걱정을 해야만 했고, 만일 소송이 제기될 경우 장기간의 소송비용과 절차들을 감당하여야만 할 입장에 놓였다. 사정이 이

68) 김상훈, “유언대용신탁의 현황과 과제 -유류분과의 관계를 중심으로-”, 『가족법연구』 제35권 제1호, 한국가족법학회, 2021, 156면.

69) 현소혜, “유산기부 활성화를 위한 유류분 제도의 개선방안”, 『외법논집』 제43권 제2호, 2019, 50면.

러하다 보니, 공익단체들로서는 기부자의 상속인들과 원만한 관계를 유지하며 최대한 쟁송가능성을 낮추는 노력을 하는 것만이 유일한 방편이었다.

그러나 최근, 유언대용신탁을 활용할 경우, 유류분반환청구의 제약으로부터 한 발짝 벗어나 유산 기부를 할 수 있는 가능성이 된 하급심 판결(수원고등법원 2020. 10. 14. 선고 2020나11380 판결)이 있었다. 이에 이하에서는 유류분반환청구 제도에 관하여 간략하게 살펴보고, 유류분반환청구의 기본 법리 하에서 위 하급심 판결의 의미를 살펴본다.

## 나. 유류분반환청구 제도의 개괄

### (1) 유류분 부족액 산정방식

유류분은 피상속인이 상속개시시에 가진 재산의 가액에 증여재산의 가액을 가산하고 채무의 전액을 공제하여 산정한다(민법 제1113조 제1항). 이를 ‘유류분 산정을 위한 기초가 되는 재산’이라 한다. 유류분 부족액은 이하의 산식에 따라 계산한다.

#### [산식] 유류분 부족액의 산정방식

$$\text{유류분 부족액} = [\text{유류분 산정의 기초재산액(A)} \times \text{당해 유류분 권리자의 유류분 비율(B)} - \text{당해 유류분 권리자의 특별수익액(C)} - \text{당해 유류분 권리자의 순상속액(D)}]$$

A = 적극적 상속재산액 + 증여재산액 - 상속채무액

B = 법정상속분의 1/2 (피상속인의 직계비속, 배우자) 또는 1/3(피상속인의 직계존속, 형제자매)

C = 당해 유류분 권리자의 수증액 + 수익액

D = 당해 유류분 권리자가 상속에 의하여 얻는 재산액 - 상속채무 부담액

## (2) 유류분 산정의 기초재산액의 산정

유류분은 피상속인의 상속개시 당시의 재산 가액에 증여재산의 가액을 가산하고 상속채무액을 공제한 금액을 기초로 산정하되, 그 산입되는 증여재산은 상속개시 전의 1년간에 행한 것에 한하고 당사자 쌍방이 유류분권리자에게 손해를 가할 것을 알고 증여한 때에는 1년 전에 한 것도 포함된다(민법 제1114조).

공동상속인 중에 피상속인으로부터 재산의 생전 증여에 의하여 특별수익을 한 자가 있는 경우에는 민법 제1114조의 적용이 배제된다. 그러므로 공동상속인에게 이루어진 증여는 그 증여가 상속개시 1년 이전의 것인지 여부, 혹은 당사자 쌍방이 손해를 가할 것을 알고서 하였는지 여부에 관계없이 전부 유류분 산정을 위한 기초재산에 산입된다.<sup>70)</sup>

유류분 산정의 기초가 되는 ‘증여 부동산’의 가액은 피상속인이 사망한 상속개시 당시의 가격으로 산정한다(대법원 1996. 2.9. 선고 95다17885 판결). 그러므로 증여받은 시점에는 부동산 가치가 미미하였더라도 그 가치로 반영되지는 않는다. 이러한 산정방법은 피상속인으로부터 증여받은 부동산을 처분하여, 실제로 상속인이 현재의 부동산 가치와 비교하여 보았을 때 경제적 이익을 크게 누리지 못했더라도 마찬가지이다.

증여받은 재산이 ‘금전’일 경우에는 그 증여받은 금액을 상속개시 당시의 화폐가치로 환산하여 이를 증여재산의 가액으로 산정한다. 화폐가치의 환산에는 증여 당시부터 상속개시 당시까지 사이의 물가변동률을 반영하는데, 상속개시 당시의 화폐가치는 ‘증여액 × 상속개시 당시의 GDP디플레이터 수치 ÷ 증여 당시의 GDP 디플레이터 수치’로 계산하는 것이 일반적이다(대법원 2009. 7. 23. 선고 2006다28126 판결).

70) 민법 제1118조에 의하여 준용되는 민법 제1008조는 “공동상속인 중에 피상속인으로부터 재산의 증여 또는 유증을 받은 자가 있는 경우에 그 수증재산이 자기의 상속분에 달하지 못한 때에는 그 부족한 부분의 한도에서 상속분이 있다.”고 규정하고 있다. 이는 공동상속인 중에 피상속인으로부터 재산의 증여 또는 유증을 받은 특별수익자가 있는 경우에 공동상속인들 사이의 공평을 기하기 위하여 그 수증재산을 상속분의 선급으로 다루어 구체적인 상속분을 산정함에 있어 이를 참작하도록 하려는 데에 목적이 있는 규정이다(대법원 1995. 6. 30. 선고 93다11715 판결). 그러므로 공동상속인 중에 피상속인으로부터 재산의 생전 증여에 의하여 특별수익을 한 자가 있는 경우에는, 민법 제1114조의 규정은 그 적용이 배제된다. 따라서 그 증여는 상속개시 1년 이전의 것인지 여부, 당사자 쌍방이 손해를 가할 것을 알고서 하였는지 여부에 관계없이 유류분산정을 위한 기초재산에 산입된다(대법원 1996. 2. 9. 선고 95다17885 판결).

### (3) 유류분반환의무의 발생

유류분권리자가 피상속인의 증여 또는 유증으로 인하여 그 유류분에 부족이 생긴 때에는 부족한 한도에서 그 재산의 반환을 청구할 수 있다(민법 제1115조 제1항). 다만 유류분반환청구의 목적인 증여나 유증이 병존하고 있는 경우에는 유류분권리자는 먼저 ‘유증을 받은 자’를 상대로 유류분침해액의 반환을 구하여야 한다. 유증을 받은 자로부터 반환을 받은 이후에도 여전히 유류분권리자에게 유류분침해액이 남아 있는 경우에 한하여, 유류분권리자는 ‘증여를 받은 자’에 대하여도 그 부족분을 청구할 수 있다(대법원 2001. 11. 30. 선고 2001다6947 판결).

유류분권리자가 유류분반환청구를 함에 있어 증여 또는 유증을 받은 다른 공동상속인이 수인일 때에는 민법이 정한 유류분 제도의 목적과 민법 제1115조 제2항의 취지에 비추어, 유류분권리자는 ‘다른 공동상속인들 중 증여 또는 유증을 받은 재산의 가액이 자기 고유의 유류분액을 초과하는 상속인’을 상대로 하여 ‘그 유류분액을 초과한 금액의 비율’에 따라 ‘유류분권리자의 유류분 부족액’을 반환청구할 수 있다(대법원 1995.6. 30. 선고 93다11715 판결).

### (4) 유류분반환의무 발생시의 반환 방법

민법은 유류분제도를 인정하여 제1112조부터 제1118조까지 이에 관하여 규정하면서도 유류분의 반환방법에 관하여 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 그러나 통상적인 반환방법은, 증여 또는 유증대상 재산 그 자체를 반환하는 것이다. 그러므로 유류분권리자가 원물반환의 방법에 의한 유류분 반환을 청구하고, 이에 따라 원물반환이 가능하다면, 달리 특별한 사정이 없는 이상 법원은 유류분권리자가 청구하는 방법에 따라 원물반환을 명하여야 한다(대법원 2006. 5. 26. 선고 2005다71949 판결).

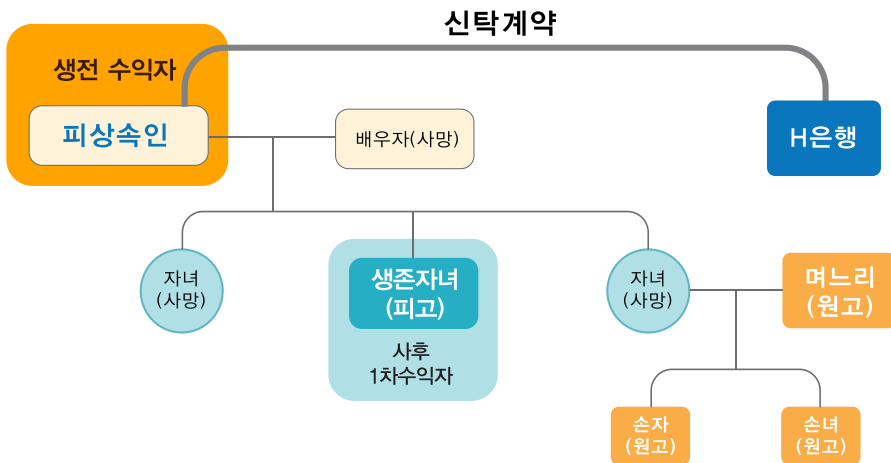
## 다. 유류분반환청구에 따른 원물반환 문제의 해결 가능성: 유언대용신탁과 유류분반환 청구권 판례 소개(수원고등 2020나11380 판결)

(1) 사실관계

피상속인(2017. 11. 11. 사망)은 생전 배우자와 세 자녀를 두었으나, 피상속인 사망 당시에는 세 자녀 중 1인(이하 ‘피고’라 한다)만이 생존 중이었으며, 나머지 두 자녀들은 사망한 상태였다. 따라서 피상속인 상속개시시의 공동상속인들은 생존한 자녀 1인과, 나머지 두 자녀들의 배우자 및 자녀들인 대습상속인들만이 남아있었다.

피상속인은 2014. 4. 29. H은행과 유언대용신탁계약을 체결하고, 생전수익자를 피상속인으로, 사후 1차 수익자를 피고로 하는 신탁계약을 체결하면서, 금전 및 부동산을 신탁재산으로 하여 이를 H은행에 이전하였다. 이에 피상속인 사망 후, 피고는 2017. 11. 23.경 부동산에 대하여는 신탁재산의 귀속을 원인으로 하는 소유권이전등기를 마쳤고, 금전 역시 신탁계좌에서 출금하였다. 이에 대습상속인들(이하 ‘원고들’이라 한다)은 피고를 상대로 이 사건 유류분반환청구의 소를 제기하면서, 이 사건 신탁재산 역시 피고에게 증여된 재산이라고 보아야 한다고 주장하였다.<sup>71)</sup>

[그림1] 사건의 사실관계



71) 김상훈, 앞의 논문, 160면. 위 논문의 내용을 기초로 유의미한 사실관계만 남겨 각색하였다.



(2) 하급심의 판단(수원지방법원 성남지원 2020. 1. 10. 선고 2017가합408489 판결, 수원  
고등법원 2020. 10. 15. 선고 2020나11380 판결)

제1심은 이 사건 신탁재산이 ‘생전 증여재산’ 또는 ‘적극적 상속재산’ 중 어디에도 속하지 않는다고 보았다. 신탁재산은 피상속인 사후에 비로소 피고의 소유로 귀속되었으므로, 이는 신탁재산의 ‘생전’ 증여가 아니기 때문이다. 나아가, 상속개시시점에 신탁재산의 소유자는 수탁자인 H은행이었으므로, 신탁재산의 대내외적인 소유권도 H은행에게 있었다. 이에 제1심은 신탁재산이 피상속인이 사망 당시에 자신의 명의로 보유하고 있던 ‘적극적 상속재산’에도 포함되지 않는다고 보았다.

그러나 상속인이 아닌 제3자에게 증여한 재산 역시도 ‘유류분 산정의 기초’로 산입되는 증여가 될 수 있다. 특히 이러한 증여는, 본래적 의미의 증여계약에 한정되는 것은 아니며, 무상처분도 포함하는 의미로 폭넓게 본다. 이러한 점에서 위탁자가 신탁재산을 상속인이 아닌 수탁자에게 이전하는 것은, 수탁자가 위탁자에게 신탁재산에 대한 대가를 지급한 바 없다는 점에서 성질상 무상이전이며, 이러한 무상이전은 경우에 따라 ‘유류분 산정의 기초재산’에 산입되는 증여로 판단될 수 있다.

단, 민법 제1008조를 유류분에 준용하는 민법 제1118조에 따라, 제3자에게 무상이전한 재산이 ‘유류분 산정의 기초재산’으로 산입되려면,<sup>72)</sup> ① 민법 제1114조의 “상속개시 전 1년간에 행한 증여” 또는 “당사자 쌍방이 유류분권리자에게 손해를 가할 것을 알고 한 증여”에 해당하거나, 혹은 ② 상속인이 수탁자인 경우 둘 중 하나에 해당해야 한다. 그러나 이 사건 신탁계약의 수탁자는 상속인이 아니기 때문에, 제1심은 위 ①의 경우로서 민법 제1114조의 적용대상이 되는지를 검토하였다.

이에 관하여 제1심은, 이 사건 신탁계약 및 그에 따른 소유권의 이전은 상속이 개시된 2017. 11. 11.보다 1년 전(2014. 4. 29.경)에 이루어졌기 때문에 이는 민법 제1114조의 “상속개시 전 1년간에 행한 증여”에 해당하지 않는다고 보았다. 또한 수탁자인 H은행이 이 사건 신탁계약으로 인하여 유류분

72) 민법 제1008조(특별수익자의 상속분) 공동상속인 중에 피상속인으로부터 재산의 증여 또는 유증을 받은 자가 있는 경우에 그 수증재산이 자기의 상속분에 달하지 못한 때에는 그 부족한 부분의 한도에서 상속분이 있다.

부족액이 발생하리라는 점을 알았다고 볼 수도 없기 때문에, 이 경우는 민법 제1114조의 “당사자 쌍방이 유류분권리자에게 손해를 가할 것을 알고 한 증여”에도 해당하지 않는다고 판단하였다.

이를 기초로, 제1심은 위 신탁재산이 ‘유류분 산정의 기초’로 산입될 증여에 해당하지 않는다는 결론을 내려, 원고들 청구 전부를 기각하였다. 또한, 위 쟁점에 관하여 항소심 역시도 동일하게 판단하였다(이하 본 판결을 ‘하급심 판결’이라 한다).

### (3) 학설의 검토<sup>73)</sup>

#### ① 상속재산설:

상속재산설은 유언대용신탁의 ‘신탁재산’ 자체가 유류분 산정의 기초재산이므로, 신탁재산은 상속개시시 피상속인의 재산에 포함된다는 입장에 있다. 그러나 신탁법상 위탁자가 재산을 수탁자에게 이전하면, 그 재산의 대내외적인 소유자가 수탁자라는 것이 대법원의 일관된 입장이다(대법원 2002. 4. 12. 선고 2000다70460 판결). 그러므로 상속재산설의 입장에서 유언대용신탁의 신탁재산이 피상속인이 상속개시시 가진 재산이라고 볼 수는 없다.

#### ② 증여재산설 중 수익자증여설:

증여재산설은 수증자가 누구인지에 따라 수익자증여설과 수탁자증여설로 나뉜다. 증여재산설은 유언대용신탁의 ‘신탁재산’ 자체가 유류분 산정의 기초재산에 해당한다고 보는 점은 상속재산설과 다르지 않다.

다만 증여재산설은 신탁재산을 피상속인이 증여한 재산으로 본다. 민법의 ‘증여재산’ 개념에 따르면 위 증여재산설을 수용하기는 어렵다. 민법 제1113조의 ‘증여재산’이란 상속개시 전에 이미 증여계약이 이행되어 소유권이 수증자에게 이전된 재산을 가리킨다(대법원 1996. 8. 20. 선고 96다13682 판결, 대법원 2012. 12. 13. 선고 2010다78722 판결). 그러나 위탁자가 유언대용신탁을 설정할 때는 물론이고, 상속이 개시되기 전에도 신탁재산은 사후수익자에게 이전되지 않는다. 그렇다면 적어도

73) 김상훈, 앞의 논문, 159-160면의 내용을 재구성하였다.

유언대용신탁의 신탁재산이 위탁자의 수익자에 대한 생전증여재산이라고는 볼 수 없다.

**③ 증여재산설 중 수탁자증여설(하급심 판결의 태도):**

앞서의 하급심 판결은 수탁자 증여설을 취한 경우라고 볼 수 있다. 신탁재산은 위탁자로부터 신탁자에게 증여되었다고 보았기 때문이다. 그러나 신탁재산은 비록 형식상으로는 수탁자의 소유가 되지만 그것은 수탁자의 고유재산과는 구별되는 독자적인 재산으로서의 성격을 갖는다. 따라서 하급심 판결과 같이 위탁자가 재산을 신탁하는 것이 수탁자에 대한 증여라고 보는 것은 신탁재산의 독립성에 반할 여지가 있으므로,<sup>74)</sup> 이와 같은 견해는 신탁의 본질에도 어긋난다.

**④ 수익권증여설:**

수익권증여설은 증여재산을 ‘신탁수익권’으로 보는 견해라는 점에서 앞서의 두 학설과는 차이가 있다.

1) 우선 신탁(생전, 사후)수익권은 상속재산이 될 수 없다. 유언대용신탁의 수익권은 생전수익권과 사후수익권으로 나뉘며, 위탁자의 상속인이 취득하는 것은 오로지 사후수익권만이다. 그러므로 사후수익권은 피상속인이 상속개시시에 가진 적극재산이 아니다. 그렇다 하여 위탁자의 생전수익권을 상속재산이라고 볼 수도 없다. 생전수익권과 사후수익권은 수익의 내용이나 가액, 기간 등에서 차이가 생길 수 있는 법률적으로 별개의 권리이기 때문이다. 그러므로 피상속인이 보유하고 있던 생전수익권이, 피상속인의 사망으로 사후수익권으로 이전되는 것이 아니며, 생전수익권은 피상속인의 사망으로 소멸하고, 신탁에 따라 사후수익권이 발생하여 그것이 상속인에게 귀속된다고 보아야 한다.

또한, 2) 사후수익권이라 하더라도 그것이 피상속인으로부터의 증여재산이 될 수 없다. 유언대용신탁의 위탁자는 신탁행위로 달리 정하지 않는 한 수익자변경권을 가지기 때문에, 사후수익권은 언

74) 신탁재산은 수탁자의 상속재산에 속하지 않으며, 수탁자의 이혼에 따른 재산분할의 대상이 되지 않는다(신탁법 제23조). 또한 신탁재산은 수탁자의 파산재단, 회생절차의 관리인이 관리 및 처분 권한을 갖고 있는 채무자의 재산이나 개인회생재단을 구성하지 아니한다(신탁법 제24조). 그 밖에 신탁재산에 대해 상계와 혼동의 특칙을 규정하고 있는 이유도 신탁재산의 독립성 때문이다(신탁법 제25조, 제26조).

제든지 변경이 가능한 것이다. 따라서 신탁계약시에 사후수익자에게 사후수익권이 명확히 성립했다고 볼 수는 없다. 더군다나 민법 제1113조의 ‘증여재산’이란 상속개시 전에 이미 증여계약이 이행되어 소유권이 수증자에게 이전된 재산을 가리키므로, 신탁에서 사후수익자로 지정되었다는 것을 증여계약이 이행된 것과 동등하게 평가할 수는 없다.

#### (4) 하급심 판결에 관한 평가(유류분반환부정설)

종국적으로, 유언대용신탁에 신탁한 재산을 유류분반환 대상에서 완전히 배제하는 것으로 해석하도록 나아가야 한다(유류분반환부정설). 사후수익자는 유언대용신탁을 통해 신탁계약에 정해진 바에 따라 위탁자 사망시점에 사후수익자 본인의 고유한 권리로써 사후수익권을 취득한다. 위 사후수익권은 위탁자로부터 증여받은 것이 아니다. 이는 전술하였듯이 위탁자가 가지고 있던 위탁자의 생전수익권과는 법률상 별개의 권리이므로, 사후수익권은 위탁자로부터 상속된 재산이 아니다. 뿐만 아니라 위탁자가 사후수익자를 지정하거나 변경하는 행위가 유류분반환대상의 원인행위가 되는 유증이나 증여에도 해당하지 않는 이상, 사후수익권의 귀속을 유류분반환에 있어 고려하여야 할 이 유가 없다.

## 4. 소결

위 하급심 판결만으로, 유언대용신탁에 맡긴 모든 재산이 유류분반환청구의 대상 재산에서 제외된다고 단정짓기는 아직 어렵다. 위 판결은 대법원 판결이 아니며, 위 하급심 판결도 1) 상속개시 전 1년간 유언대용신탁을 설정한 것이었거나, 2) 신탁회사가 유류분 부족액 발생사실을 알았다면, 이 경우에는 유언대용신탁의 신탁재산을 유류분부족액 산정의 기초가 되는 재산으로 산입하여야 한다고 하였기 때문이다.

그러므로 유언대용신탁의 신탁재산마저 유류분 산정의 기초재산으로 산입하는 내용으로 민법 자체의 개정이 이루어지지 않는 한, 위 두가지 요건은 위탁자와 수탁자가 그 요건의 적용을 피해가도록 신탁을 구성할 수 있는 것들이다. 따라서 위 하급심 판결로 인하여, 유산기부에 있어서도 유언대용신탁을 활용하여 기부자의 상속인들과 공익재단 간의 쟁송을 피할 수 있는 잠정적인 방책이 생겼다고

도 볼 수 있다. 그러므로 남은 문제는, 유언대용신탁을 이용하여 유산기부가 이루어지는 경우에, 공익단체와 기부자가 직접 부담하여야 할 각종 세금일 것이다.

## IV. 2020년 개정 신탁과세 소개

### 1. 2020년 개정 전 신탁과세 개요

2020년 세법은 새로운 국면을 맞았다. 신탁업 활성화라는 목적하에, 신탁세제를 전반적으로 개편하였기 때문이다. 신탁세제 개선은 소득세, 법인세, 종합부동산세, 상속세 및 증여세 전반에서 이루어졌다. 이러한 개정 과정에서, 유언대용신탁의 과세 역시도 세제 개편의 한 부분을 차지하였다.

종래의 세법은 크게 신탁소득에 대한 과세와, 신탁재산에 대한 과세로 나누어지는 형태였다. 특히 소득세와 법인세는 신탁소득을 과세하기 위한 세목이었으며, 신탁을 일종의 도관으로 보고 ‘수익자’를 납세의무자로 하여 신탁에서 발생한 소득의 원천별로 과세하는 형태를 취하였다. 반면, 신탁재산에 대한 과세는 ‘위탁자’와 ‘수탁자’로 과세가 혼재되어 있었다.

[표2] 2020년 개정 전 신탁세제의 내용<sup>75)</sup>

구분		과세 방식
신탁소득에 대한 과세	소득세, 법인세	수익자에게 신탁에서 발생한 소득의 원천별로 과세 (신탁은 도관으로 간주)
신탁재산에 대한 과세	양도소득세	위탁자를 양도자로 보아 과세
	상속세, 증여세	위탁자가 상속·증여한 것으로 보아 과세
	종합부동산세	수탁자에게 등기·등록된 재산을 기준으로 과세
	부가가치세	위탁자(예외적으로 담보신탁 등의 경우에는 수탁자)가 재화·용역을 공급한 것으로 보아 과세

75) 기획재정부, “2020년 세법개정안 문답자료”, 2020. 7. 22., 13면.

2020년 개정세법(2021. 1. 1.부터 시행)은 이러한 신탁과세 체계를 전반적으로 개편하였는바, 이 하에서는 그 개정 내용에 대하여 간단히 소개하고자 한다.

## 2. 신탁 소득 관련 개정사항

법인세법 및 소득세법에 관한 2020년 신탁과세 개편의 골자는, 지금까지의 수익자(예외적으로 위탁자)에 대한 도관과세 방식을 유지하되, 일정한 요건을 충족하는 신탁의 경우 “법인과세 방식”을 선택할 수 있도록 한 것이다.

신탁법 제3조에 따른 목적신탁, 동법 제78조에 따른 수익증권발행신탁, 동법 제114조에 따른 유한 책임신탁 중 하나로서, 수익자가 2인 이상으로 구성되고, 위탁자에게 신탁재산에 관한 실질적 통제 권이 없는 경우에는, 수탁자가 법인세 과세방식을 선택할 수 있다. 법인세 과세방식을 선택할 경우, 신탁재산의 소득세 대해 수탁자에게 과세하고(법인세법 제5조, 동법 시행령 제3조의2), 수탁자가 수익자에게 배분 시에 배당소득세를 과세하게 된다(소득세법 제17조 제1, 3항).<sup>76)</sup>

개정법은 2021. 1. 1. 이후 신탁계약을 체결하는 분부터 적용된다.

## 3. 양도소득세 관련 개정사항

양도소득세 관련 2020년 신탁과세 개편의 중요 내용은 두 가지이다.

첫째, 신탁 설정시(즉, 수탁자 앞으로 신탁등기시) 이를 양도로 보아 양도소득세가 과세되는지 여부에 관하여 기존에 아무런 규정이 없었는데, 소득세법 제88조 개정으로 과세기준을 명확히 한 것이다. 이에 따르면, 원칙적으로 신탁설정시에는 양도로 보지 않고 수탁자가 신탁재산을 양도할 때 위탁

76) 국세청, “2021년 개정세법 해설” (2021. 4.), 171-172면

자를 양도자로 보아 과세하나, 예외적으로 신탁 설정으로 신탁재산이 위탁자의 지배를 벗어나는 경우(즉, 신탁계약 해지권, 수익자변경권, 해지시 신탁재산 귀속권 등이 위탁자에게 부여되지 않아, 신탁재산이 수탁자에게 실질적으로 이전된 경우)에 한해 신탁 설정시에 양도소득세를 과세한다. 이 개정내용은 2021. 1. 1. 이후 양도하는 분부터 적용된다.<sup>77)</sup>

둘째, 수익자가 신탁 수익권을 양도하는 경우에 대한 양도소득세 과세근거가 마련되었으며(소득세법 제94조 제104조 등), 이는 2021. 1. 1. 이후 수익권(수익증권)을 양도하는 분부터 적용된다.

#### 4. 상속세 및 증여세 개정사항

종전 「상속세 및 증여세법」에서는 유언대용신탁의 경우 피상속인이 타인에게 수익권을 증여한 것으로 보고 증여세를 과세한 후 상속세 계산시 사전증여재산으로 포함 및 기납부 증여세를 공제하였다. 그런데, 유언대용신탁이 유증 내지 사인증여와 유사한 성격임을 고려하여, 2020년 개정세법에서는 증여세가 아닌 상속세를 과세하는 것으로 과세방식을 명확히 하였다(상증세법 제2조, 제9조)<sup>78)</sup>. 개정규정은 2021. 1. 1. 이후 상속이 개시되는 분부터 적용된다.

#### 5. 재산세 및 종합부동산세 개정사항

종전 지방세법 및 종합부동산세법상 재산세 및 종합부동산세의 납세의무자는 ‘수탁자’였으나, 부동산을 여러 신탁에 분산하는 방법으로 합산 누진과세를 회피하는 문제가 발생함에 따라, 이를 막기 위하여 2020년 세법 개정시 납세의무자를 ‘위탁자’로 변경하되, 위탁자의 체납시 수탁자에게 물적 납세의무를 부여하여, 강제집행의 난점을 해소하였다(지방세법 제106조, 107조, 119조의2; 종합부동산세

77) 국세청, “2021년 개정세법 해설” (2021. 4.), 125면

78) 국세청, “2021년 개정세법 해설” (2021. 4.), 266면; 전영준, “신탁세제 개편내용은?,” *울촌 Tax Analysis 2020 Autumn* (2020. 11. 22.), 6면.



법 제7조, 제7조의2)<sup>79)</sup>. 개정규정은 2021. 1. 1. 이후 납세의무가 성립하는 분부터 적용된다.

## 6. 부가가치세법 개정사항

종전 부가가치세 납세의무자는 원칙적으로 위탁자였다. 그런데 2020년 세법 개정으로 원칙적으로 수탁자를 납세의무자로 하되, 예외적으로 위탁자가 거래 당사자가 되거나 실질적으로 신탁재산을 통제·지배하는 경우 위탁자가 납세의무자가 되었다(부가가치세법 제3조 제2항, 제3항, 동법 시행령 제5조의2). 그에 따라 수익자 등(위탁자, 수익자, 귀속권리자)에 제2차 납세의무를 부과하고(동법 제3조의2, 동법 시행령 제5조의3), 위탁자(수탁자)의 매입세금계산서로 수탁자(위탁자)의 매입세액공제를 허용하게 되었다(동법 시행령 제75조). 납세의무자 전환은 2022. 1. 1. 이후 신탁계약을 체결하는 분부터 적용된다.<sup>80)</sup>

## 7. 개정내용 개괄 및 제언

2020년 신탁과세 개정에서 가장 중요한 개정사항은, 소득과세에서 예외적 법인과세 선택이 가능해졌다는 것과, 재산세 및 종합부동산세의 납세의무자가 위탁자로 변경된 것, 부가가치세 납세의무자가 원칙적으로 수탁자로 변경된 것이다. 신탁업 활성화를 위하여 그 밖에도 과세방식을 명확히 하기 위한 조문들이 다수 도입되었다. 그러나, 실무에서는 아직도 해석 및 적용이 어려운 상황이고, 학계에서도 신탁과세 개선을 위한 논의가 계속 진행 중이다. 이하에서는 기부단체들이 실제 경험한 유산기부 사례를 중심으로 신탁을 통한 해결방안을 검토하고자 한다.

79) 행정안전부, “2021년 시행 지방세법령 개정내용 및 적용요령”, 지방세 개정세법 해설 (2021. 01).

80) 국세청, “2021년 개정세법 해설” (2021. 4.), 311-315면

## V. 실제 유산기부 사례에서 발생한 법적인 난점 및 신탁을 통한 해결 가능성

### 1. 실제 유산기부 사례

아름다운재단 유산기부 담당자 인터뷰 및 한국자선단체협의회 주최 2021년 유산기부 활성화 정책 세미나에서 발표된 유산기부 사례를 취합하여 분석해 보았다. 우선, 신탁으로 유산기부가 성사된 사례와, 그 밖에 유산기부 과정에서 법적인 난점들이 보고된 사례를 차례로 소개한 후, 이를 유형화하여 신탁을 통해 문제를 해결할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

#### 가. 유산기부를 신탁으로 성공한 사례

1	<p><b>하나은행 사례: 상가건물을 신탁으로 기부<sup>81)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사안                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부 사망 후, 80대 노모 기부희망.</li> <li>• 선증여로 자녀들(아들, 딸, 아들)은 여유있는 생활 수준</li> <li>• 생전기부 희망: 부동산 기부 → 사후에도 부동산 유지 희망</li> <li>• 부동산관리는 기부단체에서 하되, 본인 노후자금 보장 희망.</li> <li>• 부동산 적정 활용 여부: 제대로 용적을 활용하지 않은 건물</li> <li>• 부동산 시가 200억원 + 대출 50억원</li> </ul> </li> <li>■ 문제점                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생전기부시 문제: 기부단체의 부동산 관리부담, 기부단체의 대출승계 문제, 기부자에 대한 생활비 지원시 증여 이슈 등</li> <li>• 유언기부시 문제: 자녀들과 분쟁 가능성 (유류분 등)</li> </ul> </li> <li>■ 신탁을 통한 해결                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부자(위탁자)가 하나은행(수탁자)에 신탁</li> <li>• 하나은행(수탁자)은 건물 관리(임차인 접촉, 시설관리), 기부자(생전 수익자)에 일부 생활비 지급 등 노후관리, 세금관리 및 기부처리</li> <li>• 기부자 사후에는 하나은행(수탁자)이 기부단체(사후 수익자)에 기부 집행(소유권 이전 or 매각 및 세금 납부 후 현금 이전)</li> </ul> </li> </ul>
---	---

81) 배정식, “유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁 활용”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 – 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표), 126면.

2	<p><b>서울대학교발전기금-하나은행 사례: 故 홍정희 여사님 유언대용신탁<sup>82)</sup></b></p> <p>■사안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 요양원에 계시던 중, 서울대에 장학금 10억원 기부 위해 유언대용신탁.</li> <li>• 하나은행과 유언대용신탁(2018. 10.)</li> <li>• 홍정희 여사님 별세(2020. 2.)</li> <li>• 신탁재산 서울대 출연(2020. 5.)</li> <li>• 장학금 집행(2021. 3.)</li> </ul> <p>■신탁 구조</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍정희 여사님(위탁자)이 재산을 하나은행(수탁자)에 유언대용신탁.</li> <li>• 하나은행(수탁자)이 신탁재산을 관리, 운용하며 홍정희 여사님(생전 수익자)께 생활비 및 병원비 지급.</li> <li>• 홍정희 여사님 사후에, 하나은행(수탁자)이 서울대발전기금(사후 수익자)에 재산 이관</li> </ul>
3	<p><b>굿네이버스-우리은행 사례: 부동산 유언대용신탁</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부동산을 우리은행(수탁자)에 유언대용신탁함.</li> <li>• 굿네이버스와 우리은행이 협약을 맺어서 수수료를 저렴하게 진행함. (후취수수료만 받음)</li> </ul>

## 나. 유산기부 사례에서 보고된 법적인 난점

1	<p><b>하나은행 사례: 유언 방식의 금전 기부 문제<sup>83)</sup></b></p> <p>■문제점: 은행이 최후의 유언장이라는 것을 확인할 수 없어서, 유언집행인이 유언장을 가지고 은행에 방문해도, 유언 집행이 불가능.</p> <p>■신탁을 통한 해결방안: 생전에 신탁할 경우, 미리 정해둔 대로 사망시 바로 기부 집행 가능.</p>
2	<p><b>서울대학교발전기금 사례: 농지(전, 답, 과수원) 기부 문제<sup>84)</sup></b></p> <p>■문제점: 기부단체는 자경이 불가능해서 농지를 기부받지 못함.</p>

82) 배정식, 위의 발표문, 129면; 주정훈, “서울대학교 유산기부 사례”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표), 114-116면.

83) 배정식, 위의 발표문, 123-134면.

84) 주정훈, 위의 발표문, 103-118면.

3	<p><b>초록우산 어린이재단: 농지 및 건물 공유지분 기부 문제<sup>85)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사안                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2019. 8. 26. 후원상담팀 통해 경상북도 칠곡 소재 토지 및 건물의 지분 기부 문의</li> <li>- 토지는 지목이 답(농지)였음.</li> <li>- 토지와 건물을 8남매가 1/8지분씩 공유</li> <li>- 문의한 후원자가 토지 및 건물 관리 중이었음.</li> </ul> </li> <li>■ 문제점                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지(농지): 농지법 제6조에 의거, 법인이 받을 수 없었음.</li> <li>- 주택 지분: 공유지분에 대해 목적사업 사용 및 처분이 불가하여, 기부받을 수 없었음.</li> </ul> </li> </ul>
4	<p><b>초록우산 어린이재단: 부동산 기부 주요 장애 요인<sup>86)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부동산 취득, 처분 절차 복잡하며 시간이 오래 걸림.                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 취득/처분할 때마다 이사회 및 서울시 승인이 필요함.</li> <li>- 취득/처분 관련하여 주무관청의 재량이 너무 커서 후원자에게 부동산 기부 및 사용에 대한 여부를 신속하고 정확하게 안내하기 어려움.</li> </ul> </li> <li>■ 기본재산 취득 후 3년 이상 사용해야 함.                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년 이상 미사용 시 증여세, 법인세 부과됨.</li> <li>- 후원자가 부동산 기부를 통해 하고자 하는 목적사업으로 사용하기 위해서는 세금을 많이 내거나, 3년 이상 기다려야 하는 경우가 생김.</li> </ul> </li> <li>■ 기타 장애 요인                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 기부연금 관련 문의 응대 어려움.</li> <li>- 대지 외 토지 등 기부 받기 어려움.</li> <li>- 사후 부동산 기부를 추진할 시 가족 간 유류분 침해 가능성이 높아, 유족의 동의가 없으면 받기 어려움.</li> </ul> </li> </ul>
5	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 유류분 문제<sup>87)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사안: 현금 기부한 기부자의 사망, 기부자 사망 후 1년 경과 전 유족의 유류분 요구 발생, 유류분 청구소송 미연 방지를 위해 기부금 일부 유족에게 전달 후 종결.</li> </ul>
6	<p><b>아름다운재단: 유류분 문제<sup>88)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 아름다운재단 사례: 평생 결혼하지 않고 자녀 없이 홀로 사시던 B할머니는 2007년 아름다운재단에 유산 기부 약정을 하시고, 유언 공증도 하셨습니다. 13년간 아름다운재단은 할머니와 관계를 잘 유지하였고, 2020년 할머니가 돌아가실 때 약 4억 원의 유산기부액을 받았습니다. 그런데, 할머니가 돌아가시자 조카와 이복자매들이 유류분을 달라는 소송을 제기하여 현재 할머니의 유언대로 순조롭게 그 뜻이 진행되지 못하고 있는 상황입니다.</li> </ul>

85) 이승엽, “우리의 미래” 아이들을 위한 유산기부 후원자 모임, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표), 75-76면.

86) 이승엽, 위의 발표문, 77면.

87) 신혜영, “세상에서 가장 아름다운 약속 유산기부”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표), 86면.

88) 이지선, “유산기부 실현을 위한 마지막 열쇠는 무엇일까요?”, 서 간사와 계획기부 알아보기, 아름다운재단 홈페이지 (2021. 8. 31), <https://beautifulfund.org/73130/>

7	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 부동산 즉시 기부 후 기부자 생전 사용 희망할 경우<sup>89)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■사안: 본인 사망 후 자택을 유산기부 하였을 때, 관계가 소원한 자녀들의 유류분 청구를 방지하고자 자택을 즉시 기부 처리하고 생전에는 기부자 본인 거주 희망. 모금회 수용 불가 사항</li> </ul>
8	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 기부금으로 보험료를 대납하길 희망하는 경우<sup>90)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■사안: 모금회를 보험 상품 수익자로 설정. 기부자의 기부금으로 보험료 납부 희망. 모금회 보험료 대납 불가에 따른 기부 수용 불가.</li> </ul>
9	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 무연고자 사망 사실 고지받지 못해 기부처리가 불가한 경우<sup>91)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■사안: 무연고자(가족이 없거나 가족이 있어도 왕래가 없는 경우 등)가 모금회를 유언집행자로 설정 후 사망. 시신 발견자가 사망자의 유언 사실 발견 못해 모금회로 고지하지 못할 경우 유언 집행 불가.</li> </ul>
10	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 유언의 요식성 문제<sup>92)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■사안: 유언기부 시 유언장의 사소한 흠결로 유언이 무효가 되는 문제가 발생.</li> <li>■신탁을 통한 해결방안: 신탁계약에 의하므로, 유언과 같은 엄격한 요식성을 요하지 않음.</li> </ul>
11	<p><b>사랑의열매(사회복지공동모금회): 취득세 부담 문제<sup>93)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■비영리 법인이 고유목적 사업을 위해 부동산 증여 받을 시, 취득세 (전액)감면이 필요함. 현재는 주택 취득 시 12%, 주택 외 취득 시 4% 취득세율이 적용됨.</li> </ul>
12	<p><b>초록우산 어린이재단: 신탁보수 문제<sup>94)</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■사안 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2019. 12. 26. 콜센터를 통해 경기도 광명 아파트(3억) 유산 기부 문의</li> <li>- 미리 재단에 증여하길 원하였으며, 증여 후 사망 전까지 아파트에 머물 수 있는지 문의</li> </ul> </li> <li>■검토 방안들 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부 증여계약: 비영리법인 목적사업 사용 불가의 사유로 진행 못함.</li> <li>- 유언대용신탁: 신탁보수 문제로 진행 못함(계약체결 시 기본보수 300만원, 위탁자 사망시 집행보수 500만원, 관리보수 매년 60만원(월 5만원))</li> <li>- 유언공증: 공증비용 지출 및 증인 섭외의 어려움으로 진행 못함.</li> </ul> </li> <li>■결과: 녹화유언 진행</li> </ul>

89) 신혜영, 위의 발표문, 86면.

90) 신혜영, 위의 발표문, 86면.

91) 신혜영, 위의 발표문, 86면.

92) 신혜영, 위의 발표문, 87면.

93) 신혜영, 위의 발표문, 87면.

94) 이승엽, 위의 발표문, 75-76면.

## 2. 유산기부 사례의 법적인 난점 유형 및 신탁을 통한 해결 가능성

### 가. 유산기부 사례의 법적인 난점 유형화

위 실제 유산기부 사례에서 나타나는 법적인 난점들을 아래와 같이 유형화해볼 수 있다.

#### (1) 민법상의 문제: 유언의 요식성, 유류분

유언은 엄격한 요식성을 요구하므로, 민법이 정하는 5가지 방식(자필증서, 녹음, 공정증서, 비밀증서, 구수증서)에 의하지 아니하면 무효가 된다(민법 제1060조). 따라서 유언에 의한 기부를 하는 경우, 사소한 흠결을 이유로 유언이 무효가 되어, 고인의 유지를 관철시키지 못하는 사례가 발생한다.

또한, 유언에 의한 기부를 하는 경우, 법정 상속인이 소멸시효 기간<sup>95)</sup> 내에 유류분을 주장하면 이를 피하기가 어렵다.

#### (2) 상속세법상 내부거래 금지

상증세법은 공익법인등<sup>96)</sup>에 출연된 재산을 상속세 및 증여세의 과세가액에 산입하지 않는(즉, 기부재산에 대하여 상속세 및 증여세를 부과하지 않는) 혜택을 주는 한편(상증세법 제16조 제1항, 제48조 제1항), 이를 이용한 편법증여 등 조세회피를 막기 위한 수단으로, '내부거래 금지' 규정을 두고 있다. 내부거래란, 공익법인이 출연받은 재산(출연받은 재산을 원본으로 취득한 재산, 출연받은 재산의 매각대금 등 포함)을 출연자 및 특수관계에 있는 자가 정당한 대가를 지급하지 않고 사용·수익하는 것을 말하며, 이러한 내부거래를 할 경우 해당 출연재산에 대하여 공익법인에 증여세가 부과된다(동법 제48조 제3항). 상속세에도 같은 취지의 규정이 있다(동법 제16조 제4항).

기부자들은 유류분을 피하기 위해(혹은 또 다른 여러 이유로) 생전에 미리 유산을 기부하기를 원하

95) 유류분 반환의 청구권은 유류분권리자가 상속의 개시와 반환하여야 할 증여 또는 유증을 한 사실을 안 때로부터 1년내에 하지 아니하면 시효에 의하여 소멸한다. 상속이 개시한 때로부터 10년을 경과한 때도 같다(민법 제117조).

96) 절대다수의 기부단체들이 '상증세법상 공익법인등'에 해당할 것이므로, 이하에서는 양자를 엄밀히 구분하지 않고 혼용해서 사용하기로 한다.

는 경우가 있다. 그러나 이 경우 기부자의 생계가 곤란해질 수 있으므로, 거주주택의 경우에는 자신이 사망할 때까지(혹은 자신이 먼저 사망할 경우 자신의 배우자가 사망할 때까지) 그 주택에 거주하게 해달라거나, 자신이 사망할 때까지 기부 부동산으로부터 나오는 임대수익을 받게 해달라거나, 자신이 사망할 때까지 자신의 기부금 일부를 매달 생활비(내지 연금)조로 지급해 달라고 요청하는 사례가 많다.

이러한 기부자들의 요청을 수용할 수 없는 가장 큰 이유가 바로 ‘내부거래 금지’ 규정이다. 기부단체(공익법인등)로서는 위 내부거래 금지 규정으로 인하여, 기부재산(출연재산)에 관하여 기부자(출연자) 및 그 특수관계인에게 어떠한 이익도 제공할 수 없기 때문이다.

### (3) 상증세법, 법인세법, 지방세법 등에서의 직접 공익목적사업 사용기간 규제

앞서 언급한 상증세법 뿐만 아니라, 법인세법, 지방세법(및 지방세특례제한법)에서도 공익법인등에 각종 세제상 혜택을 부여하고 있는바, 이를 이용한 조세회피를 막기 위하여, 출연재산에 관한 각종 사후관리 규정을 두고 있다.

#### ① 상증세법상 규제

상증세법의 경우, 공익법인이 재산을 출연받은 때에는 ① 공익목적사업 외의 용도에 사용하여서는 아니되며, 출연받은 날부터 3년 이내에 직접 공익목적사업 등에 전부 사용하여야 하고, 이후에도 계속하여 공익목적사업에 사용하여야 하며(상증세법 제48조 제2항 제1호), ② 출연재산을 매각한 경우에는 그 매각대금을 공익목적사업에 사용하여야 하고, 매각한 날이 속하는 과세기간 또는 사업연도의 종료일부터 1년 이내 매각대금의 30%, 2년 이내 60%, 3년 이내 90% 이상을 직접 공익목적사업에 사용하여야 한다(동항 제4, 5호). 또한, ③ 출연재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운영하는 경우, 그 운용소득을 직접 공익목적사업에 사용하여야 하며, 그 소득이 발생한 과세기간 또는 사업연도 종료일부터 1년 이내 70%(성실공익법인 80%)에 상당하는 금액을 직접 공익목적사업에 사용하여야 한다(동항 제3, 5호). 이를 위반하는 경우 공익법인에 증여세가 부과된다.

따라서 예컨대 기부자가 거주주택을 기부하면서 자신이 사망할 때까지 계속 거주하게 해달라고 하는 경우, '공익목적사업 외의 용도에 사용해서는 안된다'는 규정에 위반되며, 나아가 3년 내에 사망하지 않는 한 '3년 내에 직접 공익목적사업에 사용해야 한다'는 규정 역시 위반하게 되어 기부단체에 증여세가 부과되는 문제가 발생한다. 또한, 기부자가 부동산을 기부하면서 자신이 사망할 때까지 임대 수익을 받게 해달라고 요청하는 경우에도, '수익용 부동산의 운용소득을 직접 공익목적사업에 사용하여야 한다'는 규정에 저촉되는 문제가 발생한다.

## ② 법인세법상 규제

한편, 법인세법은 법인세법상 비영리법인의 경우 일정한 수익사업에서 생긴 소득에 대해서만 법인세 신고·납부 의무를 부과하고 있다. 유형자산 및 무형자산의 처분으로 인하여 생기는 수입은 원칙적으로 과세대상이나, '원래부터 고유목적사업에 사용하던 유형자산 및 무형자산을 처분일 현재 3년 이상 계속하여 당해 고유목적사업에 직접 사용하고 처분한 경우'에는 해당 자산의 처분으로 인한 수입은 과세제외된다(단, 부동산 임대사업으로 그 운용소득을 직접 공익목적에 사용한 경우에는, 상증세법과 달리, 해당 부동산 자체를 고유목적사업에 직접 사용한 것이 아니라는 이유로 법인세가 과세된다). 이때 과세표준을 계산함에 있어서 양도가액에서 공제하는 취득가액은, 출연일로부터 3년 이내에 양도하는 경우(1년 이상 고유목적사업에 직접 사용한 자산 제외) 자산 출연자가 취득한 가액을 취득가액으로 하기 때문에(법인세법 제62조의2 제4항, 동법 시행령 제99조의2 제3항), 상당한 금액의 법인세가 부과될 수 있다.

요컨대, 출연재산을 즉시 매각하여 매각대금으로 공익목적사업에 사용하고자 할 경우, 앞서 살펴본 것처럼 상증세법상의 증여세는 부과되지 않지만, 그 출연재산 자체를 3년 이상 고유목적사업에 직접 사용하기 전에 처분할 경우 법인세가 부과되며, 특히 고유목적 직접사용 기간이 1년 미만일 경우에는 출연자가 취득한 가액이 취득가액이 되므로 부과되는 법인세액이 커질 수 있다.

이와 같은 이유로, 기부자가 부동산을 기부하면서 즉시 처분하여 그 매각대금으로 공익목적사업을 수행해주기를 바라는 사례에서, 기부단체가 법인세를 많이 부담하거나, 기부자가 1~3년 이상을 기



다려야 하는 문제가 발생하게 된다.

### ③ 지방세법상 규제

마지막으로 지방세 측면을 살펴보면, 기부자가 부동산을 기부하는 경우 이를 즉시 처분하여 매각 대금을 공익목적사업에 사용하는 경우가 대부분일 것이다. 그런데 기부단체는 어차피 바로 처분할 부동산임에도 이를 취득하기 위하여 지방세법상 취득세를 부담하여야 한다. 지방세특례제한법은 공익목적사업에 직접 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여 취득세 및 재산세의 감면을 규정하고 있으나(동법 제6조 내지 제92조의 2, 제177조의 2), 취득일로부터 1년 내에 해당 용도로 직접 사용을 시작해야하고, 직접사용기간 2년을 채우지 않으면 감면된 취득세가 추징된다(동법 제178조).

따라서 기부단체는 기부받은 부동산을 즉시 처분하려고 할 경우 불필요한 취득세 비용이 지출되며, 취득세를 감면받기 위해서는 공익목적사업에 적합하지 않은 부동산일지라도 2년간을 공익목적사업에 직접 사용해야 하는 문제가 발생하게 된다.<sup>97)</sup>

### (4) 비영리법인의 부동산 처분절차의 복잡성: 기본재산 처분에 따른 주무관청 승인 등

기부단체는 비영리법인으로서, 민법, 사회복지사업법, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(이하, ‘공익법인법’이라 한다) 등 설립근거법에 따라서 해당 주무관청의 감독을 받는다. 그런데 기부단체가 부동산을 처분하는 경우에는 설립근거법령에 따라 복잡한 절차를 거쳐야 하므로, 부동산 처분에 많은 시간과 비용이 소요되고 있다.

예컨대, (위 사례들 중 초록우산 어린이재단의 설립근거법인) 사회복지사업법의 경우, 재단이 취득하는 모든 부동산이 기본재산으로 취급되어(동법 제23조 제2항, 동법 시행규칙 제12조 제1항 제1호), 이를 처분(매도·증여·교환·임대·담보제공·용도변경)하려면 이사회 결의 및 감정평가를 거쳐,

97) 이승엽, 위의 발표문, 74면에 소개된 김계자 후원자님은 거주하던 아파트 1채를 초록우산어린이재단에 유증하였는데, 재단은 그 아파트 자체를 재단이 보호하는 아동들을 위한 그룹홈으로 몇 년간 사용한 후에야 비로소 처분하여 매각대금을 공익목적사업에 사용하였다. 이와 같이 기부받은 부동산 자체를 몇 년간 공익목적사업에 활용한 후에야 처분한 데에는, 법인세 및 취득세에 대한 고려가 있었을 것으로 짐작된다.

시·도지사로부터 허가를 받아야 한다(동법 제23조 제3항 제1호, 동법 시행규칙 제14조 제1항).

공익법인법의 경우에도, 기부받은 재산은 원칙적으로 기본재산이 되고, 예외적으로 기부목적에 비추어 기본재산으로 하기 곤란하여 주무관청의 승인을 얻은 경우만 보통재산으로 할 수 있다(동법 제11조 제1항, 동법 시행령 제16조 제1항 제2호). 기본재산을 처분(매도·증여·교환·임대·담보제공·용도변경)하려면, 원칙적으로 총회 또는 이사회 결의, 감정평가를 거쳐, 주무 관청의 허가를 받아야 하고(동법 제11조 제3항 제1호, 동법 시행령 제17조 제1항), 예외적인 경우에만 주무 관청에 대한 신고로 갈음할 수 있다(동법 제11조 제4항).

#### (5) 농지법상 소유제한

그 밖에, 농지법은 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못한다는 ‘농지 소유 제한’ 규정을 두고 있다(동법 제6조 제1항). 자경농민인 기부자가 농지를 기부단체에 기부하려는 경우, 기부단체가 이를 즉시 처분할 계획임에도 농지를 취득할 수 없다.

#### (6) 기타 현실적인 제약들

또한, 유언집행자를 기부단체로 해두어도, 유언기부를 한 무연고자가 사망하는 경우 정작 시신 발견자가 유언장을 발견하지 못하는 경우에는 유언을 집행하지 못하게 된다거나, 기부단체가 유언집행자로서 금전 유증을 집행하기 위하여 유언장을 지참하여 금융기관을 방문해도 금융기관이 그 유언장이 최종 유언장임을 확인할 방법이 없다는 이유로 거절되는 등, 유언집행에 관한 사실상의 한계도 지적되고 있다.

그 밖에, 부동산 공유지분이나 권리관계가 복잡한 부동산 소유권 등, 관리·처분이 어려운 부동산의 경우 기부단체가 수용하지 못하는 사실상의 문제가 지적되었다.

또한, 기부자가 자신의 장례를 요청하는 경우가 많은데, ‘장사 등에 관한 법률’ (이하, “장사법”이라 한다)상 시신에 관한 권리와 의무를 가지는 ‘연고자’는 원칙적으로 가족들이고, 가족이 없거나 가

족이 시신 인수를 거부하는 경우 후순위로 치료·보호·관리하던 기관장, 시신이나 유골을 사실상 관리하는 자에게 순서가 돌아오기 때문에(동법 제2조 제16호), 기부단체로서는 시신을 인수하여 장례를 주관하는 것이 법적으로 불가능하고, 결국 지방자치단체에서 무연고 시신으로 처리하게 된다(동법 제12조).

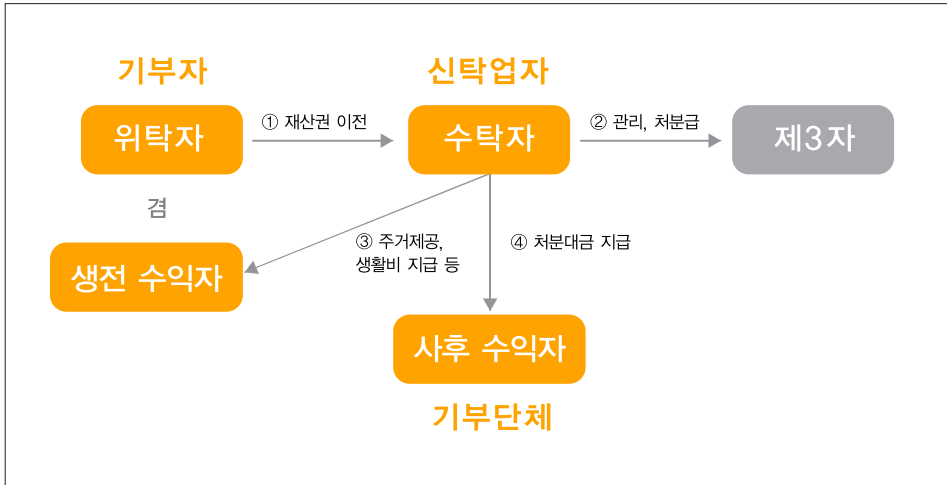
한편, 신탁업자를 수탁자로 하는 신탁의 경우, 신탁계약 체결시의 선취수수료, 매년 발생하는 관리수수료, 기부자 사망시의 후취수수료가 발생하여, 이에 대하여 기부자가 느끼는 부담으로 기부가 좌절되는 현실적인 문제도 있다.

#### 나. 신탁을 통한 해결 가능성

지금까지 유산기부 현장에서 보고된 법적인 어려움들을 유형화하고, 그와 같은 문제가 발생하게 된 법적인 근거를 분석해 보았다. 이하에서는, 앞서 소개한 ‘신탁을 통해 기부 성공한 사례들’과 같은 형태의 신탁으로, 위 문제들을 해결할 수 있는지 검토해 본다.

‘신탁을 통해 기부 성공한 사례들’은 모두 신탁업자를 수탁자로 하는 유언대용신탁이었고, 신탁재산은 부동산인 경우도 있었고, 금전인 경우도 있었다. 이를 도식화해보면 아래 그림과 같다. 기부자(위탁자)가 신탁업자(수탁자)에게 부동산, 금전 등 재산권을 이전하고, 신탁업자(수탁자)는 이를 관리·운영하며 기부자(생전수익자) 생전에는 그에게 생전수익(부동산의 사용권, 임대수익, 생활비 등)을 지급하다가, 기부자 사후에는 잔여재산을(부동산의 경우 환가하여) 기부단체(사후 수익자)에게 지급하는 구조이다.

[그림2] 유언대용신탁의 구조



이와 같은 신탁구조로 앞서 유형화한 문제들을 해소할 수 있는지 살펴본다.

(1) 신탁은 위탁자와 수탁자 사이의 신탁계약을 통해 설정되므로(신탁법 제3조 제1항 제1호), 엄격한 유언 방식을 따를 필요가 없다. 또한, 앞서 소개한 최근의 하급심 판결례에 따르면, 신탁 설정일로부터 1년 이상 경과 후에 기부자가 사망하는 경우에는 유류분 반환청구를 피할 수 있는 여지가 생겼다.

한편, (2) 상증세법상 내부거래 금지는 일단 공익법인등이 재산을 출연받은 이후에 적용되는 것이므로, 기부자가 사망하기 전까지 수탁자로부터 생전수익을 지급받는 것은 내부거래가 아니게 된다.

(3) 같은 이유로,

① 상증세법상 출연재산의 공익목적사업 직접사용 규정들 역시, 공익법인등이 재산을 출연받은 이후에 적용되는 것이므로, 기부자의 사망으로 기부단체가 사후수익을 지급받기 전까지는 위 규정들로부터 자유롭다.

② 다만, 법인세 부분은, 자산의 처분으로 인한 수입(양도소득)에 대하여 부과되는 법인세를 절감하기 위하여 검토된 것인데, 신탁에 관한 소득과세는 원칙적으로 수익자를 납세의무자로 하고 소득원천별로 과세하는 도관과세방식을 택하고 있는 관계로, 기부단체가 납세의무자가 된다. 기부단체가 해당 자산을 직접 공익목적사업에 사용한 기간이 없으므로, 법인세 과세를 피할 수는 없다. 이때 취득가액을 특정하는 방법에 대하여는 VI.항에서 상세히 다루도록 한다.

③ 취득세의 경우, 위탁자로부터 수탁자에게 신탁재산을 이전하는 단계에서는 취득세가 비과세된다(지방세법 제9조 제3항 제1호). 그런데 위탁자의 상속개시일에 사후 수익자인 기부단체가 신탁재산인 부동산을 ‘상속취득’하였다고 보아 기부단체에 취득세 납세의무가 발생하는지 여부에 관하여는 해석상 논란이 되고 있다. 이에 대하여는 VI.항에서 상세히 다루도록 한다.

(4) 신탁재산 자체의 소유권은 수탁자인 신탁업자가 취득하는 것이고, 기부단체는 사후 수익자로서 수익권이라는 채권적 권리를 취득할 뿐이므로, 수탁자가 신탁재산을 처분하는 경우에는 기부단체의 기본재산 처분절차 규정이 적용되지 않고, 이에 따라 처분 절차가 간편해지는 효과가 있다. 이러한 효과는 비단 유언대용신탁뿐만 아니라, 일반적인 부동산 처분신탁을 통해서도 얻을 수 있다.

(5) 그 밖에, 농지법상 소유제한의 경우, 신탁회사는 농업인이나 농업법인에 해당하지 않으므로 신탁회사 앞으로 신탁등기가 불가능하다<sup>98)</sup>. 따라서 농지의 경우에는 자경농민을 수탁자로 해야 하나 이는 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 농지의 신탁은 탈법신탁의 전형적인 사례로서<sup>99)</sup>, “법령에 따라 일정한 재산권을 향유할 수 없는 자는 수익자로서 그 권리를 가지는 것과 동일한 이익을 누릴 수 없다”는 신탁법 제7조에 저촉되어 신탁이 무효가 될 가능성이 높다. 따라서 신탁을 통해 농지를 기부받는 방법은, 농지법 개정 전에는 기대하기 어려워 보인다.

(6) 한편, 신탁을 설정하는 경우, 수탁자가 신탁재산의 소유자가 되고, 신탁재산은 민법상 상속재

98) 등기선례 제7-405호 (2004. 4. 14. 제정); 등기선례 제7-465호 (2003. 10. 6. 제정)

99) 오영걸, 신탁법, 홍문사 (2021), 114면.

산에 포함되지 않는 관계로, 별도의 유언집행 절차 없이 수탁자가 신탁계약의 내용에 따라서 집행하게 되는바, 유언집행에 따르는 사실상의 어려움을 피해갈 수 있다.

장례 문제는, 최근 상조회사와 신탁업자의 제휴로, 신탁재산에서 장례비용을 집행하는 상조신탁 상품이 출시되어 운영되고 있지만, 시신을 인수하여 장례절차를 주관할 가족이 없는 경우에 상조회사가 연고자가 될 수 없다는 문제가 있다. 이 부분은 장사법 개정을 통해, 사망자가 생전에 유언이나 지자체 등록절차 등을 통해 시신을 인수할 연고자를 미리 지정할 수 있는 제도를 신설할 필요가 있다.

신탁보수 부담 문제는, 위 신탁 성공사례 3번(굿네이버스-우리은행 사례)과 같이 신탁회사와의 제휴관계를 통해 후취수수료만 진행하여, 선취수수료에 부담을 느끼는 기부자의 심리적 장벽을 극복하는 것이 현실적인 대안이라 할 수 있다.

## VI. 신탁을 통한 유산기부시의 법적 쟁점에 관한 검토 (해석론 및 입법론)

위와 같은 유언대용신탁에서 거래의 순서대로 문제되는 과세 이슈를 검토해보면 다음과 같다.

### 1. 신탁 설정시의 취득세 및 양도소득세

먼저, 기부자(위탁자)로부터 신탁업자(수탁자)로 부동산 소유권이 이전되는 시점에, 취득세는 비과세이다(지방세법 제9조 제3항 제1호).

양도소득세는, 원칙적으로 신탁 설정은 양도로 보지 않는다. 그런데 2020년 세법 개정으로 예외가 도입되어, 위탁자의 지배를 벗어나는 경우(신탁계약 해지권, 수익자변경권, 해지시 신탁재산 귀속권 등이 위탁자에게 부여되지 않아, 신탁재산이 수탁자에게 실질적으로 이전된 경우)에 한해 신탁 설정 시에 양도소득세가 과세되게 되었다<sup>100)</sup> (소득세법 제88조 제1호 다목<sup>101)</sup>).

그러나 소득세법은 양도를 ‘자산을 유상으로 사실상 이전하는 것’이라고 정의하고 있고(동호 1문), 신탁 설정은 자산이 ‘유상으로’ 이전되는 것은 아니므로, 위 ‘다목’이 없던 구법상으로도 양도소득세 과세대상은 아니었다. 따라서 다목의 규정형식은 지금과 반대로 ‘위탁자에게 실질적 지배통제권이 없는 경우에는 양도로 본다’라고 규정되었어야 하고, 지금과 같은 규정형식으로는, 위탁자에게 지배

100) 국세청, “2021년 개정세법 해설” (2021. 4.), 125면; 전영준, “신탁세제 개편내용은?”, *윌츠 Tax Analysis 2020 Autumn* (2020. 11. 22.), 5면.

101) 소득세법 제88조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “양도”란 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등을 통하여 그 자산을 유상으로 사실상 이전하는 것을 말한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 부담부증여 시 수증자가 부담하는 채무액에 해당하는 부분은 양도로 보며, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 양도로 보지 아니한다.  
다. 위탁자와 수탁자 간 신임관계에 기하여 위탁자의 자산에 신탁이 설정되고 그 신탁재산의 소유권이 수탁자에게 이전된 경우로서 위탁자가 신탁 설정을 해지하거나 신탁의 수익자를 변경할 수 있는 등 신탁재산을 실질적으로 지배하고 소유하는 것으로 볼 수 있는 경우

통제권이 없는 경우에도 양도소득세 과세대상이 아니라는 주장이 가능하여 다툼의 여지가 있다. 더욱이 이 경우 실지거래가액이 없어서 양도가액 특정의 문제도 발생하고(소득세법 제96조), 기부자(위탁자) 사망시에 신탁재산이 상속재산에 포함되어 과세가 가중된다는 점까지 고려하면, 다목을 삭제하거나 보완하는 개정이 필요하다.

## 2. 신탁재산 관리, 운용으로 발생하는 수익에 관한 소득과세

신탁업자(수탁자)가 부동산을 관리, 운용하여 임대수익이 발생할 경우, 신탁재산에 귀속되는 소득은 원칙적으로 수익자에게 귀속되는 것으로 보고(소득세법 제2조의3 제1항), 그 소득의 내용별로 구분하여 과세한다(동법 제4조 제2항).

이때 생전수익자(기부자) 및 사후수익자(기부단체) 중 누가 납세의무자가 되는지가 문제될 수 있다. 위 소득세법 제2조의3 제1항이 “신탁재산에 귀속되는 소득은 ‘그’ 신탁의 이익을 받을 수익자(수익자가 사망하는 경우에는 그 상속인)에게 귀속되는 것으로 본다”고 규정하고 있으므로, 그 임대수익에 관하여 수익을 지급받을 수익자, 즉 생전수익자(기부자)를 납세의무자로 보아야 할 것이다.

## 3. 신탁재산에 관한 보유세 관련

신탁재산 중 부동산에 관하여 매년 성립하는 재산세 및 종합부동산세의 경우, 2020년 세법 개정으로 납세의무자가 수탁자에서 위탁자로 변경되었으므로, 납세의무자는 기부자(위탁자)가 된다.

## 4. 기부자의 사망에 따른 신탁재산에 관한 상속세



유언대용신탁의 위탁자가 사망하는 경우, 종전에는 피상속인이 타인에게 수익권을 증여한 것으로 보고 증여세를 과세하였으나, 2020년 상속세법 개정 이후에는 유증·사인증여와 유사한 성격이므로 증여세를 과세하지 않고 상속세를 과세한다.<sup>102)</sup>

상속재산 중 피상속인이나 상속인이 공익법인등에게 출연한 재산의 가액으로서 상속세 신고기한<sup>103)</sup> (법령상 또는 행정상의 사유로 공익법인등의 설립이 지연되는 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 없어진 날이 속하는 달의 말일부터 6개월까지를 말한다)까지 출연한 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 아니하므로(상증세법 제16조 제1항), 기부단체에의 출연재산을 상속세 과세대상에서 제외하기 위해서는, 상속세 신고기한 전까지 신탁 부동산의 처분 및 수익 지급 절차를 완료하여야 하는 시간적 제약이 있다.<sup>104)</sup>

현행 상속세법 시행령 제13조 제1항은, 신고기한을 넘겨서 출연할 수밖에 없는 ‘부득이한 사유’로 “재산의 출연에 있어서 법령상 또는 행정상의 사유로 출연재산의 소유권의 이전이 지연되는 경우”와 “상속받은 재산을 출연하여 공익법인등을 설립하는 경우로서 법령상 또는 행정상의 사유로 공익법인등의 설립허가등이 지연되는 경우”만을 열거하고 있다. 그러나 부동산의 개별적 특성에 따라 처분까지 6개월 이상이 소요되는 경우는 현실적으로 충분히 존재할 수 있고, 신탁계약의 내용에 따라서는 사후 수익자에 대한 수익지급 시점이 상속세 신고기한 이후 미래의 특정 시점으로 지정되어 있을 수도 있으므로, 시행령상의 ‘부득이한 사유’를 확대하거나, 별도의 특별규정을 도입하는 방안이 필요해 보인다.

나아가 상속재산은 신탁되어 있는 부동산 자체인데, 상속세 신고기한 내라고 하더라도, 기부단체에 그 부동산 자체를 지급하는 것이 아니라 처분대금을 지급하는 경우에도, 상속세 과세가액 산입 제

102) 전영준, “신탁세제 개편내용은?”, *울촌 Tax Analysis 2020 Autumn* (2020. 11. 22.), 6면.

103) 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내(상증세법 제67조 제1항)

104) 공익신탁에 관하여도 유사한 규정이 있다. 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 공익신탁을 통하여 공익법인 등에 출연하는 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않는데(상증세법 제17조), 이를 위해서는 상속세 신고기한까지 신탁을 이행하여야 하고, 다만 법령상 또는 행정상의 사유로 신탁 이행이 늦어지면 그 사유가 끝나는 날이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내에 신탁을 이행하여야 한다는 예외를 두고 있다(동법 시행령 제14조 제2항).

외규정이 그대로 적용될 수 있을지 해석상 논란의 여지가 있다.

생각건대, 기부자(위탁자)가 사망하고, 신탁계약의 내용에 비추어 위탁자 지위가 상속되지 아니함으로써 신탁재산에 대한 실질적 지배통제권이 소멸되는 경우라면, 기부단체는 확정적인 수익권을 취득하므로, 신탁재산인 부동산을 처분하기 전이라거나 기부단체(사후 수익자)에 수익 지급이 이루어지기 전이라도 상속세 과세가액 산입 제외규정을 적용할 수 있도록 하는 입법적 보완이 필요해 보인다.

## 5. 기부자의 사망에 따른 신탁 부동산에 관한 취득세

유언대용신탁에서 위탁자(생전 수익자)의 사망으로 사후 수익자가 신탁재산인 부동산 소유권 자체를 원본 수익하는 경우, 사후 수익자는 '상속개시 시점'에든 '수익지급 시점'에든 취득세 납세의무가 한 번은 성립하는 것이 분명하다.

그러나 사후 수익자가 신탁재산인 부동산 소유권 자체가 아닌, 부동산을 처분한 대금을 지급받는 경우, 사후 수익자에게 취득세 납세의무가 성립하는지 여부가 문제된다.

이에 대하여 최근 서울 강남구청장이 사후 수익자에 대하여 '상속 취득'을 이유로 취득세 부과처분을 시도하여 현재 조세심판원에 계류 중인 사건이 있다. 지방세법이 "취득"의 정의에 '상속'을 포함시키고 있고(동법 제6조 제1호), "상속"의 범위에 관하여 '피상속인이 상속인에게 한 유증 및 포괄유증과 신탁재산의 상속을 포함한다'고 규정하고 있는 점(동법 제7조 제7항)을 과세 근거로 하고 있다.

그러나 민법상 신탁재산은 위탁자의 상속재산에 포함되지 않으므로, '신탁재산의 상속'이라는 표현은 그 의미가 모호하다. 상속세의 경우, '피상속인이 신탁한 재산은 상속재산으로 본다'는 간주규정을 두고 있어(상증세법 제9조 제1항 본문), 신탁재산을 상속재산가액에 산입할 근거가 명확하다. 그러나 취득세의 경우, 부동산 자체가 아닌 부동산 신탁의 수익권을 취득하는 것에 대하여 취득세 과세대상

이 아니라는 판례<sup>105)</sup>가 있어, 단순히 사후수익자가 신탁재산을 ‘취득’한다고 보기 어려운 측면이 있다. 지방세법 제7조 제7항이 “신탁재산의 상속”에 대하여 상속취득세율로 취득세를 과세하겠다고 규정하고 있는 의미를 굳이 찾아보자면, “위탁자 지위의 이전이 있는 경우에는 새로운 위탁자가 해당 신탁재산을 취득한 것으로 본다”는 규정(동법 제7조 제15항)과 같은 맥락으로 이해해볼 수 있다. 즉, 위탁자 지위의 이전이 취득세 과세 대상이므로, 위탁자 지위가 상속되는 경우에 상속인에게 상속취득세율로 취득세를 과세하겠다는 의미로 해석해볼 수 있다.

요컨대, 기부단체(사후 수익자)가 신탁재산인 부동산의 처분대금만 수익으로 지급받는 경우, 기부단체에 취득세 납세의무가 성립하지 않는다는 해석이 충분히 가능하고, 향후 조세심판원 결정 내지 나아가 법원의 판결을 통해 해당 쟁점이 정리될 것으로 예상된다.

## 6. 신탁재산 처분시 양도소득세 및 법인세 과세

기부자(위탁자 겸 생전수익자)가 사망하면, 유언대용신탁 계약 내용에 따라, 신탁업자(수탁자)는 신탁재산인 부동산을 처분하게 된다. 이때 양도차익에 대하여는 기부단체(사후 수익자)를 납세의무자로 하여, 법인세 내지 소득세<sup>106)</sup>가 과세된다.

일반적인 ‘상속 후 양도’의 경우, 상속개시시점의 상증세법상 평가액을 취득가액으로 삼아 양도차익이 비교적 적게 산정된다(소득세법 제97조 제1항 제1호, 동법 시행령 제163조 제9항). 그러나 기부단체를 납세의무자로 한다면, 해당 부동산을 직접 고유목적사업에 사용한 기간이 없으므로 기부자가 당초 취득한 가액을 취득가액으로 삼아야 할 것이다(법인세법 제62조의2 제4항, 동법 시행령 제99조의2 제3항).

105) 서울행정법원 2018. 1. 11. 선고 2017구합65487 판결 (항소기각 및 상고기각으로 확정됨)

106) 기부단체는 부동산 양도시, 법인세 과세방법과 양도소득세 과세방법 중에서 선택할 수 있다(법인세법 제62조의2). 이하에서는 양도소득세 과세방법을 기준으로 설명한다.

그런데 2020년 소득세법 개정으로 기부자(위탁자)가 신탁재산에 대한 실질적 지배통제권을 가지지 않는 경우 신탁설정시 기부자(위탁자)에게 양도소득세 납세의무가 성립하게 되었는데, 위 법인세법 규정에 따라 취득가액을 ‘기부자가 당초 취득한 가액’으로 할 경우, 동일한 소득이 기부자(위탁자)와 기부단체에 이중과세되는 문제가 발생하므로, 이 부분은 신속한 입법개선이 필요하다.

## 7. 기부자의 소득세상 혜택 (필요경비 산입, 세액공제)

마지막으로, 기부자(위탁자)의 신탁재산이 위탁자의 사망 또는 약정한 신탁계약 기간의 종료로 인하여 공익법인등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정한 신탁으로서 일정한 요건<sup>107)</sup>을 모두 갖춘 신탁에 신탁한 금액은, “지정기부금”으로 보아 일정한 범위 내에서 사업소득 필요경비에 산입하고(소득세법 제34조 제3항, 동법 시행령 제80조 제1항 제3호), 종합소득산출세액에서 공제한다(소득세법 제59조의4 제4항 제2호).

이는 미국을 통해 소개된 이른바 ‘사회환원기부신탁’ 제도를 규정한 것인데, 부동산과 주식 등의 자산을 출연할 수 있는 미국과 달리 신탁재산을 “금전”으로 제한하고 있어, 활용도가 떨어진다는 문제가 지적되고 있다.<sup>108)</sup>

본고에서 검토한 ‘신탁을 통한 해결방안’ 사례도 부동산을 신탁하는 경우이므로, 위 소득공제 및 세액공제 혜택을 받기는 어렵다. 이 부분은 소득세법 개정으로 혜택 범위를 확대할 필요가 있다.

107) 소득세법 시행령 제80조 제1항 제3호가 열거하는 요건은 다음과 같다.

가. 위탁자가 사망하거나 약정한 신탁계약기간이 위탁자의 사망 전에 종료하는 경우 신탁재산이 「상속세 및 증여세법」 제16조제1항에 따른 공익법인 등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정할 것  
 나. 신탁설정 후에는 계약을 해지하거나 원금 일부를 반환할 수 없음을 약관에 명시할 것  
 다. 위탁자와 가목의 공익법인 등 사이에 「국세기본법 시행령」 제20조제13호에 해당하는 특수관계가 없을 것  
 라. 금전으로 신탁할 것

108) 이상신, “유산기부 활성화를 위한 세제적 개선방안”, 외법논집 제43권 제2호(2019. 5.), 82면.

## VII. 결론(입법적 제언)

지금까지 유산기부, 유언대용신탁 및 유류분, 2020년 개정 신탁과세, 유산기부 사례검토 및 유언대용신탁을 활용한 유산기부 방안과 그에 관한 세법상 쟁점들을 차례로 검토하였다. 지금까지 검토한 내용 중, 입법적 개선이 필요한 부분을 정리하며 마무리하고자 한다.

(1) 최근의 하급심 판결로, 유언대용신탁을 이용하여 유류분 반환청구를 피할 수 있는 여지가 생겼지만, 이는 어디까지나 잠정적인 임시방편에 불과하다. 궁극적으로는, 개인의 유산 처분의 자유를 존중하는 시대흐름에 맞추어 유류분제도 자체를 폐지하고, 상속인들의 생계곤란 문제는 별도의 사회복지 문제로 다루어야 할 것이다.

(2) 기부받은 부동산을 양도할 때, 기부단체에 양도소득세를 부과할 것인지, 감면한다면 그 범위를 어떻게 설정할 것인지는, 입법정책에 달려있는 문제이다. 기부자의 부동산 보유기간에 증가해온 미실현이익을 기부단체에 부담시켜 공익사업용 재산을 감소시키는 것이, 정책적으로 바람직하다고 생각하지 않는다. 출연 부동산을 직접 공익목적사업에 3년 이상 사용해야 양도소득세를 과세하지 않는다는 현재의 감면범위 설정도, 출연 부동산이 공익목적사업에 적합하지 않은 것일 수도 있다는 점에서, 오히려 공익사업을 활성화를 저해하는 요인이 되고 있다. 세제혜택을 늘리고 유산기부를 활성화시키는 차원에서, 유산기부시의 양도소득세 부담을 비과세하는 것이 타당하다.

(3) 농지법은 제7조 제1항에서 자경농민 외 농지소유를 금지하면서, 제2, 3항에서 그 예외를 열거하고 있고, 제4항에서 “이 법에서 허용된 경우 외에는 농지 소유에 관한 특례를 정할 수 없다.”고 명시하고 있다. 따라서 신탁을 통해서든 곧바로든 기부단체에 농지를 기부하여 곧바로 처분하여 공익사업에 사용토록 하기 위해서는, 농지법 제7조 제2항에 상중세법상 공익법인등에 출연하는 경우, 신탁을 통하여 출연하는 경우를 포함시키는 방안을 제언하고자 한다.

(4) 또한, 무연고자가 유산기부를 통해 기부단체와 인연을 맺고 존엄한 죽음을 준비할 수 있도록,

장사법 개정을 통해, 사망자가 생전에 유언이나 지자체 등록절차 등을 통해 시신을 인수할 연고자를 미리 지정할 수 있는 제도를 신설할 필요가 있다.

(5) 한편, 2020년 소득세법 개정으로 기부자(위탁자)가 신탁재산에 대한 실질적 지배통제권을 가지지 않는 경우 신탁설정시 기부자(위탁자)에게 양도소득세 납세의무가 성립하게 되었는데, 유언대용신탁으로 신탁재산을 사후수익자가 상속하는 경우, 신탁이 없었더라면 양도소득세 없이 상속세만 부담하였을 텐데, 신탁으로 인하여 양도소득세 및 상속세를 이중부담하게 된다는 점에서 조세중립성 관점에서 문제가 있다. 나아가 기부자(위탁자) 사망 후에 수탁자가 신탁재산을 처분하여 처분대금을 기부단체(사후수익자)에게 지급하는 신탁의 경우, 기부단체에 양도소득세가 부과될 때 취득가액이 ‘기부자가 당초 취득한 가액’이 되는데, 이 경우 동일한 소득이 기부자(위탁자)와 기부단체에 이중과세되는 문제가 발생하므로, 시급한 개선이 필요하다.

(6) 신탁재산은 기부자(위탁자) 사망시 상속재산으로 상속세가 과세되는데, 상속세 과세가액에서 제외되기 위해서는 상속세 신고기한 내에 기부단체(사후수익자)에 출연되어야 한다. 신탁재산을 처분, 환가하여 기부단체(사후수익자)에 지급하기 위해서는, 시간적 간격이 발생하고, 또한 상속재산이 다른 물건으로 변경되는바, 이러한 점들로 인하여 상속세 비과세 혜택이 배제되지 않도록, 특별규정을 도입할 필요가 있다.

(7) 마지막으로, 이른바 ‘사회환원기부신탁’의 요건을 규정하고 있는 소득세법 시행령 제80조 제1항 제3호 중, 라목의 ‘금전으로 신탁할 것’은, 기부 목적물을 지나치게 협소하게 제한하고 있어, 유산 기부 활성화에 장애가 되고 있다. 따라서 그 대상을 부동산, 주식 등으로 대상을 확대할 필요가 있다.

## 참고문헌 목록

### 단행본

- 광장신탁법연구회, 「주식신탁법」, 박영사, 2016
- 오영걸, 「신탁법」, 홍문사, 2021
- 이계정, 「신탁의 기본법리에 관한 연구 - 본질과 독립재산성」, 경인문화사, 2017
- 이증기, 「신탁법」, 삼우사, 2007
- 정순섭·노혁준, 「신탁법의 쟁점. 1 BFL 총서 9」, 소화, 2015
- 최동식, 「신탁법」, 법문사, 2006
- 최수정, 「신탁법」, 박영사, 2019
- 한국자선단체협의회, 「유산기부에 관한 50문 50답」, 한국자선단체협의회, 2019

### 논문

- 국중호·염명배, “일본 고향납세 기부 제도의 지방재정 형평화 효과”, 「한국지방재정논집」 제26권 제2호, 한국지방재정학회, 2021.
- 김상훈, “유언대용신탁의 현황과 과제 -유류분과의 관계를 중심으로-”, 「가족법연구」 제35권 제1호, 한국가족법학회, 2021.
- 김진우, “유산기부 활성화를 위한 입법 과제 -유류분 제도 및 공익법인의 지배구조에 대한 규제 완화를 중심으로-”, 「외법논집」 제43권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2019.
- 김진수·김태훈·김정아, “주요국의 기부관련 세제지원제도와 시사점”, 「세법연구」 09년 02호, 한국조세연구원 세법연구센터, 2009.
- 김판기, “고령화 사회에 있어서 재산관리와 승계수단으로서의 신탁 -유언신탁과 유언대용신탁을 부가하여-”, 「동아법학」 제55호, 동아대학교 법학연구소, 2012.
- 마쓰오 가즈히코, “일본의 기부금에 대한 세제지원제도”, 「최신 외국법제정보」 2011년 제4호, 한국법제연구원, 2011.
- 박명호·전병목, “기부금 조세정책이 개인의 자발적 기부행위에 미치는 영향”, 한국조세재정연구원, 2016.
- 박민정, “자산승계 및 자산관리를 위한 신탁의 활용”, 「신탁연구」 제1권 제1호, 2019.

- 배정식, “유산기부 활성화를 위한 유언대용신탁 활용”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최(2021. 9. 16. 발표)
- 서종희, “미국의 기부연금제도 - 기부연금법안 도입시 고려해야 할 요소 -”, 「원광법학」 제32권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2016.
- 신기철, “우리나라 여건에 맞는 기부연금 도입에 관한 연구”, 「사회보장연구」 제29권 제3호, 한국사회보장학회, 2013.
- 신혜영, “세상에서 가장 아름다운 약속 유산기부”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표)
- 오영표, “新 신탁법 시행에 따른 자본시장법상의 법적 쟁점”, 「은행법연구」 5권 1호(통권 9호), 은행법학회, 2012.
- 오준석, “공익신탁제도에 관한 한국과 미국의 세제상 비교연구”, 「조세학술논집」 제32권 제1호, 한국국제조세협회, 2016.
- 이송림·한경석, “기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향”, 「입법정책보고서」 Vol.71, 국회입법조사처, 2020. 12. 31.
- 이상신(a), “미국 세법상 계획기부의 과세 쟁점과 그 시사점”, 「조세법연구」 제20권 제1호, 한국세법학회, 2014.
- 이상신(b), “최근의 기부 세제 변화와 전망”, 「조세와 법」 제4권 특별호: 김완석 교수 정년기념호, 서울시립대학교 법학연구소, 2012.
- 이상신(c), “유산기부 활성화를 위한 세제적 개선방안”, 외법논집 제43권 제2호, 2019.
- 손원익·김정아·송은주, “주요국의 기부금 세제지원 현황”, 「세법연구」 07년 05호, 한국조세연구원 세법연구센터, 2007.
- 이송림·한경석, “기부금품 모집사용제도 현황과 개선방안”, 「입법정책보고서」 Vol.71, 국회입법조사처, 2020.
- 이송엽, “‘우리의 미래’ 아이들을 위한 유산기부 후원자 모임”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표).
- 주정훈, “서울대학교 유산기부 사례”, 2021 유산기부 활성화 정책세미나 - 저출산·고령화 시대: 자선단체 유산기부를 논하다, 한국자선단체협의회 외 공동주최 (2021. 9. 16. 발표).
- 현소혜, “유산기부 활성화를 위한 유류분 제도의 개선방안”, 「외법논집」 제43권 제2호, 2019.



## 웹사이트

- <https://easylaw.go.kr> (법제처, “찾기 쉬운 생활 법령정보”)
- <https://research.beautifulfund.org> (아름다운 재단 아카이브, “국내 기부금 총액”)
- <https://www.nts.go.kr> (국세청, “2021년 공익법인 등의 추천신청 방법 안내”)
- <https://www.trust.go.kr> (법무부, “공익신탁공시시스템”)

## 기타

- 국세청, “2021년 개정세법 해설”, 2021. 4.
- 기획재정부, “2020년 세법개정안 문답자료”, 2020. 7. 22.
- 박성민, “취약층 돕고 노후안정… 기부연금 도입 절실”, 동아일보, 2020. 6. 8.,
- 이상미, “대한민국 유산기부의 날 선포식' 국회서 열려…"유산기부시 상속세 감면해야" 한목소리”, 국회뉴스ON, 2019. 9. 10.
- 전영준, “신탁세제 개편내용은?”, 율촌 Tax Analysis 2020 Autumn, 2020. 11. 22.
- 정경수, 먹고 살만해야 기부?…재산 내놓고 연금받아도 'OK', 헤럴드경제, 2020. 5. 4.
- 한영일, 김성렬 행자부 차관 “기부연금제도 도입 추진할 것”, 서울경제, 2016. 1. 27
- 행정안전부, “2021년 시행 지방세법령 개정내용 및 적용요령”, 지방세 개정세법 해설, 2021.



2021년 기획연구 보고서

## Part. 3

개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의  
사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한  
탐색적 연구: 비영리 법인 분석에서  
질적, 양적 정보 통합의 한 사례

노법래 세명대학교





## 책임 연구원

---

### 노 법 래

아름다운재단 기부문화연구소, 연구위원  
세명대학교 사회복지학과 교수

---

#### 학력

서울대학교 대학원 사회복지학과 박사  
서울대학교 대학원 사회복지학과 석사  
서울대학교 사회복지학과

#### 주요경력

서울대학교 사회과학연구원

#### 연구실적

- 노법래(2020). 기부는 우리를 행복하게 만들까? 인과적 방향성 검토를 위한 종단 경로모형과 교차지연 패널모형의 결합을 중심으로. 보건사회연구, 40(1), 178-205.
- 노법래 · 문영민(2020). 장애인 노동시장 참여의 종단적 패턴은 어떻게 변화했는가? : 노동시장 참여 시퀀스의 코호트 비교를 중심으로. 한국사회복지학, 72(2), 349-371.
- 노법래 · 양경은(2019). 한국 사회 저출산 논의 구조와 그 변환에 관한 텍스트 마이닝 분석 - 2000년 이후 언론 기사문에 대한 토픽 모델링과 토픽 구조의 시계열적 변동을 중심으로. 한국사회복지학, 71(4), 154-176.
- 노법래 · 김소영(2019). 한국의 계층인식과 기부행위: 계층이동 인식의 매개효과 검증. 한국사회복지행정학, 21(4), 145-165.

## 개념 거리 측정을 활용한 비영리 법인의 사업 내용 분석과 수입 구조와의 관련성에 관한 탐색적 연구: 비영리 법인 분석에서 질적, 양적 정보 통합의 한 사례

노법래(세명대학교)

### 1. 서론

본 연구의 목적은 비영리 단체의 사업 내용을 분석하고, 사업 내용에 따라 주요 자원(기부금, 보조금)의 구성에 차이가 있는지 관찰하는 것이다. 본 연구의 목적은 비영리 단체의 운영에 필요한 전략 도출과 방법론적 측면에서 각각 의의가 있다. 우선 비영리 단체의 사업 성격과 자원 간 관련성에 대한 실증적인 검토를 통해 안정적인 사업 운영에 필요한 재무 구조에 대한 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 한편으로 본 연구는 다양하면서도 중첩되는 지점이 많은 비영리 단체의 사업 내용을 데이터에 기반하여 체계적으로 분석하고 그 결과를 단체의 주요 양적 정보와 결합하는 과정을 담고 있다. 이는 비영리 분야와 관련해 흩어져 있는 질적(텍스트) 정보와 정형화된 양적 정보를 결합해 분석하는 시도로서 의미가 있는 것이다.

비영리 법인 운영에 있어 사업의 내용을 근거로 체계적으로 대별하는 연구가 많지 않았고, 이와 같은 분석을 통해 법인의 재무 구조나 조직 특성과 연결지어 분석한 경우는 거의 없었다고 할 수 있다. 본 연구의 시도는 비영리 단체의 활동을 전반적으로 조망하고 그 흐름을 이해하는 데 중요한 의미를 지닐 수 있다.

본 연구는 크게 두 단계를 거쳐 진행하게 된다. 첫 번째 단계는 비영리 법인의 사업 내용에 대한 텍스트 마이닝을 통해 도출된 결과를 통해 사업의 주요 대상(문제)과 그것을 해결하기 위한 방법이 무엇이며, 그 관련성이 어떠한지 기술적 차원에서 검토하는 것이다. 분석의 두 번째 단계는 이전 단계에서 도출된 사업의 내용에 따라 어떤 차이가 있는지 살펴보는 것이다. 여기서는 기부금과 정부보조금을 중심으로 총량적 측면과 양자의 비율을 동시에 검토하고자 한다.

이상의 분석을 위해 본 연구에서는 첫 번째 단계에서는 워드 벡터(word vectors, 혹은, word embedding)를 활용한 개념 간 거리 측정을 수행한다. 두 번째 단계에서는 비영리 법인에 대한 중단 자료 분석을 위해 회귀모형 가운데 하나인 선형혼합효과모형(linear mixed effects model)을 활용할 것이다.

지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 연구 문제를 요약하면 다음과 같다.

연구문제 1: 비영리 법인의 사업 대상(문제)과 실천 방법 사이에 관련성이 있는가?

연구문제 2: 비영리 법인의 사업 내용(대상과 방법)에 따라 수입(기부금, 보조금) 간에 차이가 있는가?

## 2. 분석 방법

### 1) 분석 자료

본 연구에서는 한국가이드스타의 비영리 법인 회계 자료를 확보하여 분석에 활용하였다. 해당 자료에는 법인명, 주요 사업 내용, 설립 근거와 같은 기본 정보와 함께 수입 및 지출에 대한 예산 정보가 포함되어 있다. 다만 본 연구의 목적상 비영리 법인 가운데 사업 내용에서 사회복지(보육 시설, 복지관, 노인 생활시설, 장기요양 시설 등)나 의료 시설, 교육(학교 법인, 산학협력 기관, 장학 단체 등)과 관련해서 직접적인 서비스를 제공하는 경우는 분석 대상에서 제외하였다. 또한 순수한 학술 연구나 정책 개발을 사업 목적으로 하는 연구소(원)와 기타 공공 기관도 분석에서 제외했다.

본 연구의 주된 내용이 사업의 내용을 분석하는 것이기 때문에 지나치게 사업 내용에 대한 설명이 짧은 사례는 분석에서 제외하였다. 사업 내용 설명 길이에 대한 기준점을 달리 적용하여 텍스트 분석 결과의 정확성을 검토하는 과정에서 본 연구는 사업 내용에 대한 설명이 40자 미만인 경우는 분석에서 최종 제외하였다. 법인이 속한 지역의 경우 사전에 제공된 주소 가운데 오류 사례가 다수 있어 법인명을 기준으로 다시 위경도 자료와 정확한 주소지를 추출하는 지오코딩(geocoding) 과정을 수행했다.

분석 자료는 격년으로 세 차례 수집된 자료(2015년, 2017년, 2019년)를 활용하였으며, 법인별로 관측 길이가 다른 언밸런스된(unbalanced) 종단 자료를 구성하여 분석에 활용하였다. 앞에서 언급한 케이스 배제 및 텍스트 정보량에 따른 선별에 의해 최종 분석에 포함된 케이스(법인)는 1,444개였으며, 관측치(observation)는 2,846건이었다.

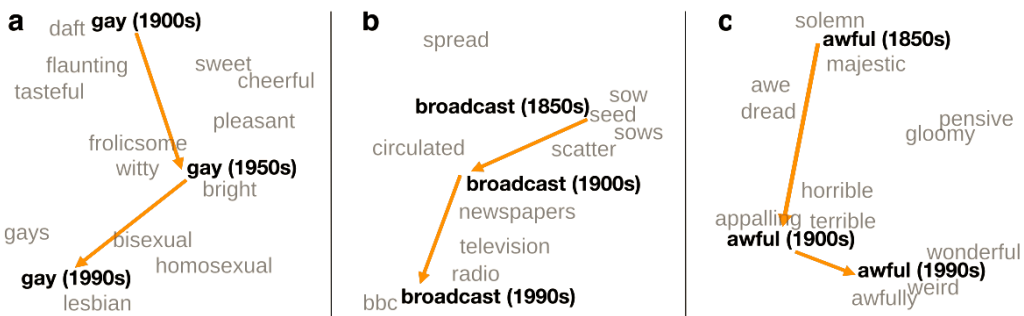
## 2) 분석 방법

### (1) 사업 내용 분석: Word Vector and Conceptual Distance

분석 과정은 크게 두 단계로 나뉜다. 첫 번째 단계는 텍스트 마이닝을 활용한 사업 내용에 대한 분석이다. 본 연구에서는 이를 위해서 단어 벡터(word vectors)를 활용하여 선정된 주제어(key concepts)와의 의미상 거리를 측정하여 사업 내용을 분석하고자 한다. 단어 벡터는 선택된 말뭉치(corpus)에 출현하는 단어의 근접성을 기준으로 단어 간 의미상 유사성과 관련성을 측정하기 위해서 활용된다(Milkolov et al, 2013).

그림 1은 워드 벡터를 활용한 분석 사례를 소개한 것이다. 이 내용은 연구자의 관심 개념(gay, broadcast, awful)이 문헌에서 어떤 단어와 관련성이 높게 포착되고 그 변화가 어떠한지 검토한 결과이다. 각 산점도에서 거리는 워드 벡터로 구현된 의미 공간에서의 관련성의 정도로 이해할 수 있다. 예를 들어, “broadcast”의 경우 1850년대는 주로 농사와 관련된 단어(“씨뿌리기”)로 활용되었으며, 최근 시점인 1990년대에서는 현대적 의미의 방송으로 그 뜻이 변화하고 있음을 살펴볼 수 있다. 본 연구에서는 사업 내용과 관련된 주제어를 선정하고 해당 주제어가 사업 내용에 포함된 단어 간 평균적인 거리를 구하는 방식으로 의미를 파악하는 과정을 거치게 된다.

그림 1. 워드 벡터를 활용한 개념 간 거리 측정 예시(Hamilton et al, 2018)





본 연구에서 활용하는 워드 벡터는 한국어 위키피디아 텍스트에 출현하는 단어의 위치 좌표를 300차원에서 구현한 자료를 활용하기로 한다. 차원이 커질수록 단어 간 거리 측정의 정밀성이 높아질 수 있지만 단어 벡터를 구성하는 시간이 많이 걸리게 된다. 따라서 일반적으로 200~400차원 정도에서 구해진 자료를 활용하는데, 본 연구에서도 일반적으로 많이 활용되는 300차원의 정보를 이용했다.

다음으로 주제어를 선정하는 작업이 필요한데, 본 연구에서는 주요 대상(문제)과 사업 방법이라는 두 영역으로 주제어를 구성하였다. 표 1. 은 법인의 사업 내용을 파악하기 위해 활용된 개념과 구성어를 제시한 것이다. 본 연구에서 대상(문제) 영역은 크게 청소년/청년, 장애, 건강, 노인, 여성/가족, 이민자, 경제적 곤궁, 환경/지역의 8개 영역으로 나누었다. 영역의 세분화는 분석에 활용한 텍스트 정보(사업 내용)의 양에 따라 달라질 수 있는데, 많은 경우 내용이 간략하게 제시되는 경우가 많아 세분화에 한계가 있었다. 특히, 청소년/청년이나 여성/가족의 경우 사업 내용에서 핵심 대상 집단이나 문제 영역에서 일정한 차이가 있는 경우가 있었으나, 자료의 한계로 세분화에 어려움이 있었다. 핵심 문제 영역에 대한 사업 전략을 의미하는 “방법”은 교육, 자활, 연구/정책, 권익/법률, 문화, 상담/치료의 6개 영역으로 나누어 살펴보았다.

주제어를 기준으로 텍스트의 내용과의 거리를 측정할 때 단일한 단어를 활용해도 되지만, 주제어가 담고 있는 의미상의 범위나 문화적 맥락에 따른 핵심적 관계가 있는 단어가 있는 경우 복수의 단어로 구성하는 방법이 타당할 수 있다. 이 경우 개념의 공간에서의 위치는 구성어 전체의 중점(centroid)에 해당된다. 본 연구도 여러 개의 구성어를 활용하여 개념을 포착하고자 하였는데, 표 1.의 마지막 열에는 각 개념별 분석에서 실제 활용한 단어 집합을 제시하였다.

표 1. 사업 내용 분석을 위한 개념 구성

분류	개념	구성어
대상	청소년/청년	청소년, 학생, 아동, 학교, 방과후
	장애	장애, 장애인, 지체장애, 발달장애, 정신장애, 내부장애
	건강	의료, 질병, 중독, 정신건강, 우울, 자살
	노인	노인, 고령자, 노령, 치매, 독거노인
	여성/가족	여성, 가족, 성폭력, 가정폭력, 이혼
	이민자	이민자, 다문화, 외국인
	경제적 곤궁	빈곤, 채무, 신용불량, 저소득, 파산
	환경/지역	환경, 동물, 오염, 재활용, 자연, 보존, 문화재
실천 방법	교육	수업, 교육, 훈련
	자활	자활, 직업, 자격증, 근로, 자립
	연구/정책	연구, 학술, 개발, 정책
	권익/법률	권익, 인권, 법률, 소송
	문화	문화, 예술, 체육, 캠페인
	상담/치료	상담, 치료, 재활

각 법인의 사업 내용은 위에서 제시한 14개 개념과의 거리를 모두 측정하게 된다. 이 경우 문제 영역이나 방법에서 여러 개의 개념과 동시에 가까운 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어, 특정 법인이 다문화 가정에 속한 여성에 대한 사업을 주요 사업으로 제시하고 있는 경우 “이민자”와 “여성/가족” 모두에서 높을 가능성이 있는 것이다. 이에 본 연구는 “대상”과 “방법” 각각에서 가장 거리가 가까운 개념을 대표로 선택하였다. 다만, 복수 개념과의 관련성을 분석에서 다루기 위해서 대상과 방법에서 평균 수준보다 높은 인접성을 보이는 개념이 두 개 이상인 경우(복합형)와 하나인 경우(단일형)로 구분하였다.

## (2) 회귀분석: Linear Mixed Effects Model

분석의 두 번째 단계에서는 앞에서 진행한 사업 내용에 대한 분류 결과를 활용하여 비영리 법인의 수입 규모에 대한 회귀분석을 수행하고자 한다. 본 연구는 종단 자료를 활용하기 때문에 이를 적절하게 다룰 수 있는 통계 모형을 선택할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 최근 가장 많이 활용되고 있는 종단 모형 가운데 하나인 선형혼합효과모형(linear mixed effects model, LMER)을 택하였다. LMER은 본 연구와 같이 분석 케이스의 관측된 시계열에 차이가 많은 불균형(unbalanced) 종단 자료에서 비교적 강건성(robustness)이 높은 추정 결과를 도출하는 것으로 알려져 있다(Hasselmann, 2018). 본 연구에서는 개별 기관의 관측되지 않은 특수성을 무작위 효과(random effects)로 사업 내용을 비롯한 법인과 지역 특성 변인을 고정 효과(fixed effect)로 모형에서 다루었다.

회귀분석에서는 사업 내용과 관련된 개념과의 관련성 정도를 텍스트 마이닝을 활용하여 측정한 연속 변수 값을 그대로 활용하였다. 이를 통해 사업 내용에서 특정 개념과의 거리가 가까워지거나 멀어짐에 따라 수입 구조에서 어떤 변화가 있는지 살펴볼 수 있을 것으로 기대한다. 회귀모형에는 14개 개념과의 거리(관련성)에 대한 정보와 함께 법인의 설립 기간, 위치하고 있는 지역의 규모와 연도를 더미 변수로 투입하였다. 지역의 규모는 시군구 단위를 기준으로 광역시 이상의 단위는 “대도시”로, 그 외 시는 “일반시”로 분류하였으며, 여기에 속하지 않는 지역은 “농어촌”으로 분류하였다. 회귀분석은 R 환경에서 “lme4” 패키지의 관련 함수를 활용하였다(Bates et al, 2015).

### 3. 분석 결과

#### 1) 사업 내용 분류 결과 검토

표 2. 는 대상(문제)별로 관련성이 가장 높은 사업내용을 제시한 것이다. 사업 내용은 원자료에 입력된 내용을 별다른 수정 없이 그대로 제시하였다. 다만 지면을 절약하기 위해 내용을 부분적으로 삭제하였다. 표에서 제시된 관련성은 상대적인 거리가 가까울수록 값이 큰 것으로 해석할 수 있다. 표에서 제시된 바와 같이 전반적으로 보았을 때, 텍스트 마이닝을 활용하여 사업의 주요 대상 영역을 검토한 결과에 일정한 타당성이 있는 것으로 보인다. “단일”은 앞에서 언급한 바와 같이 사업 내용에서 특정 집단에 집중도가 높은 경우를 의미하며, “혼합”은 복수의 대상 집단이 포함된 경우를 의미한다. 예를 들어, “건강”의 첫 번째 사업은 전반적인 내용이 건강 증진과 관련된 내용이지만, “저소득층”과 같이 경제적 곤궁을 경험하고 있는 집단을 포함하고 있어 “혼합”으로 분류되었다.

표 2. 대상별 주요 사업 내용

대상	사업 내용	관련성	단일/혼합
청(소)년	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 재능 발굴 등 청소년 역량강화를 위한 수련 체험활동 사업 2. 청소년 활동 지원사업 ... ..</li> </ul>	3.507	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 경제적 취약계층 청년 및 청소년들의 자립을 지원 1. 학교 밖 청소년 대안교육 시설운영 ... ..</li> </ul>	3.207	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>청소년의 수련활동 및 프로그램 개발 운영 청소년의 문화예술체험 활동진흥 청소년의 자원봉사 ... ..</li> </ul>	2.865	단일
장애	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 활동지원사업 등(심리상담지원사업, 성폭력예방교육, 장애인지원센터운영, 자원봉사자 개발 및 관리 등) ... ..</li> </ul>	3.716	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 복지사업과 지역사회 복지사업을 수행하고 발달장애인의 복지증진에 기여함을 목적 ... ..</li> </ul>	3.416	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금의 운용관리 및 배분평가 장애인 인권 신장 및 인식개선 지원사업 장애인 단체 지원사업 ... ..</li> </ul>	2.843	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 저소득층의료비후원금 2. 의료복지기관후원금 3. 의료복지장학금 4. 이웃 사랑계도실천사업</li> </ul>	4.470	혼합

건강	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 어린이 건강개선 사업, 조선족 어린이 건강개선 사업, 사랑의약품뱅크 사업(의약품 무료지원 사업), 연구사업</li> </ul>	2.007	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>유기동물 및 길동물 그리고 취약계층의 반려동물 치료 지원사업 / 반려동물 인식개선 교육, 캠페인 사업</li> </ul>	1.747	혼합
노인	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 주민의 복지향상과 소외된 노인을 위하여 노인복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.</li> </ul>	2.559	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인복지법에 의한 노인복지사업을 시행하여 지역사회 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.</li> </ul>	2.307	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인들의 다양한 복지요구에 따른 서비스를 체계적이고 복합적으로 제공하여 지역사회 노인복지 증진에 기여</li> </ul>	1.877	단일
여성가족	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 가족생활교육 및 상담지원 2. 가족봉사 3. 가족가치확산 캠페인 및 홍보 4. 가족복지 유관단체사업 및 연구지원 5. 취약가족 경제적 지원</li> </ul>	2.703	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 추모, 선양사업 2. 자료수집, 연구, 발간 및 보급 지원사업 3. 어린이 복지, 교육사업</li> </ul>	2.036	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 여성인적자원 정책 연구와 프로그램 개발 / 2. 여성인력개발정보센터 설치·운영 / 3. 여성인력개발 ... ..</li> </ul>	1.517	단일
이민자	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 노동자 쉼터, 무료급식소 운영 등을 포함한 이주민 인권 신장 및 복지향상</li> </ul>	2.443	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화 이혼여성 및 자녀 자립 쉼터 운영, 다문화가족 사회통합 지원사업, 다문화자녀 및 영유아 보육사업 ... ..</li> </ul>	1.924	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>대한민국과 해외 여러 나라에 있는 한인 변호사 등 간의 네트워크를 수립하고 교류를 촉진하여 세계 한인 ... ..</li> </ul>	1.873	단일
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>취약계층 일자리창출 사회서비스지원통한 삶의 질 향상 국민경제의 균형있는 발전 기여</li> </ul>	3.596	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>저신용, 저소득 금융소외계층의 경제적 자생기반 마련과 사회적경제 활성화를 지원함으로써 서민생활의 안정 ... ..</li> </ul>	2.012	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지제도에서 소외된 저소득 가구의 경제적 자립과 기부문화 확산을 통한 공동체 의식 함양에 이바지함 ... ..</li> </ul>	1.837	단일
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>인근 지역의 자연환경과 생활 환경을 적정하게 관리, 보전함으로써 지역사회의 쾌적한 환경 보전에 기여함 ... ..</li> </ul>	3.098	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연환경 문화보존 관련 정책연구 및 지원사업, 자연환경 문화보존을 위한 시민, 사회운동사업, 토론회 ... ..</li> </ul>	2.979	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경 정책대안(자연생태, 물, 대기, 토지, 에너지, 환경보건 등)개발과 제시 2. 환경관계 조사연구 3. 환경정보센터 운영 ... ..</li> </ul>	2.121	단일

표 3.은 실천 방법별 주요 사업 내용 예시를 제시한 것이다. 여기서도 분류 결과의 타당성을 검토하기 위해 사업 내용은 수정 없이 제시하였다. 전반적으로 보았을 때, 사업 내용을 토대로한 실천 방법 분류가 타당성이 있는 것으로 판단된다. 다만, 표에서 제시되지는 않았으나, 사업 내용에 대한 설명이 지나치게 짧고 모호하게 기술된 경우나 오타가 이어지는 등의 텍스트 질에 따라서 분류 결과가 정확하지 않은 사례가 부분적으로 있어 추가적인 개선이 필요한 것으로 나타났다.

표 3. 실천 방법별 주요 사업 내용

실천 방법	사업 내용	관련성	단일/혼합
교육/훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.청소년 수련활동 및 수련시설의 설치 운영 2.청소년 대안교육과 청소년상담실설치운영 3.청소년 국제교류 및 문화사업 ...</li> </ul>	4,681	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>컴터 운영(이주노동자, 다문화가정), 방과후 학교운영(이주노동자, 다문화가정) 컴퓨터, 한국어교육, 의료지원, 모자원, ...</li> </ul>	3,164	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈 청소년, 청년, 다문화청소년 대상으로 전인교육, 공동체교육 및 통일교육 실시 초/중/고등 교육 실시, 민주시민 교육 ...</li> </ul>	2,906	단일
자활/근로	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직의 정규직화, 청년 일자리 창출, 저소득 근로자의 고용안정 지원 등</li> </ul>	3,605	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동상담지원, 방송업계종사자 조직화 지원, 노동환경개선 추모제 진행, 공간 대관, 방송장비대여등의 법인공관관리 운영사업</li> </ul>	3,024	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적경제네트워크사업, 경제활성화사업, 공동화사업, 경제 동체, 사회적경제 판로지원 및 매장운영</li> </ul>	2,508	단일
연구/정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>고유목적사업 현황 1. 융합기술 연구사업 - 판교제로시티 자율주행 실증단지 조성 ...</li> </ul>	2,331	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 야학의 평생교육정책에 관한 연구 및 정보교환 사업 (연대사업) 2. 회원 국내외 연수 사업 (교육훈련사업) 3. 시민평생교육과정 ...</li> </ul>	2,142	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 중등, 고등 대안교육 사업 2. 청(소)년 대안진로교육 사업 3. 지역 및 사회적 인식확대를 위한 사업 4. 홍보 및 네트워크 연구 사업 ...</li> </ul>	1,645	혼합
권익/법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인, 고령자, 다문화가정 등의 전자정부 정보접근 이용 보장에 관한PC보급 등 지원사업...</li> </ul>	3,203	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인권익증진 및 인식개선 사업 중증장애인직업재활지원 사업 장애인 특별운송 사업 편의시설 설치 시민 촉진단 사업 ...</li> </ul>	1,761	단일

	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 장애여성 인권사안에 대한 상담 및 관련사업 2. 장애여성 성폭력상담소 설치운영 및 피해자 지원사업 3. 장애여성 ... ..</li> </ul>	1,411	혼합
문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 청소년을위한 인권보장활동 2. 청소년을 위한 보호 및 지원 활동 3. 청소년을 위한 상담활동 4. 청소년을위한 문화활동 ... ..</li> </ul>	5,500	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 제주올레 안내소 지킴이 민간위탁사업 2. 제주올레 그린리더 활동사업 3. 제주올레 글로벌 홍보마케팅 사업 4. 길동무 ... ..</li> </ul>	2,775	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리가 전통생활 및 정신문화 연구와 계승발전을 통해 건전한 미래문화 창달을 목적으로 한다.</li> </ul>	2,633	단일
상담/치료	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 자살예방 지원사업 2. 저출산 해소 지원사업 3. 고령화극복 지원사업 4. 생명존중 지원사업</li> </ul>	3,380	혼합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 체계화된 다양한 맞춤형 운동프로그램 및 모바일 웹 개발 및 보급사업 2. 운동처방 재활 활동프로그램 운영 및 운동처방 매뉴얼...</li> </ul>	1,532	단일
	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득암환자지원, 소아청소년 및 저소득 성인 암 환자 심리사회적 지지 프로그램 지원, 국립암센터 국제암대학원대학교 지원, 암 연구... ..</li> </ul>	1,464	단일

표 4.는 법인 사업 내용에서 나타난 주요 영역과 실천 방법의 관련성을 교차표의 형태로 검토한 결과이다. 각 영역별로 가장 큰 비중을 차지하는 실천 방법은 굵게 표시하였다. 표에서 제시된 바와 같이 사업의 주요 대상에 따라서 실천 방법에서 상이한 분포가 관찰됨을 알 수 있다. “건강”과 관련해서는 “상담/치료”가 전체의 24.1%로 가장 큰 비중을 차지했다. 경제적 곤궁과 관련된 “경제”에서는 “자활/근로”가 40.6%를 차지했다. 노인의 경우는 “교육/훈련” (38.1%), “여성/가족”은 “문화” (22.8%), “이민자”와 “장애”는 각각 26.5%와 29.1%로 “권익/법률”이 가장 큰 비중을 차지했다. “청소년/청년”의 경우 “자활/근로”가 21.8%로 가장 큰 비중을 차지하였으나, 근소한 차이로 “교육/훈련”이 21.3%로 뒤를 이었다. 이는 해당 영역이 교육 관련 서비스가 주요한 청소년과 성인기에 접어들어 노동시장 진입과 관련한 욕구가 있는 청년층이 포함되어 있기 때문으로 보인다. 끝으로 환경의 경우 “연구/정책”이 35.1%로 가장 큰 비중을 차지하는 실천 방식인 것으로 나타났다. 교차분석 결과 확률적으로 유의미한 수준에서( $p < .001$ ) 문제 영역과 실천 방법 사이에 관련성이 있는 것으로 나타났다.

표 4. 영역과 실천 방법의 분포

		실천 방법						계
		교육/훈련	권익/법률	문화	상담/치료	연구/정책	자활/근로	
영역	건강	61(19.9)	52(16.9)	52(16.9)	<b>74(24.1)</b>	33(10.7)	35(11.4)	307(100)
	경제	9(7.0)	13(10.2)	24(18.8)	10(7.8)	20(15.6)	<b>52(40.6)</b>	128(100)
	노인	<b>40(38.1)</b>	22(21.0)	17(16.2)	7(6.7)	11(10.5)	8(7.6)	105(100)
	여성/가족	13(7.1)	32(17.4)	<b>42(22.8)</b>	36(19.6)	36(19.6)	25(13.6)	184(100)
	이민자	38(20.5)	<b>49(26.5)</b>	56(30.3)	17(9.2)	6(3.2)	19(10.3)	185(100)
	장애	54(20.4)	<b>77(29.1)</b>	16(6.0)	38(14.3)	16(6.0)	64(24.2)	265(100)
	청(소)년	37(21.3)	12(6.9)	52(29.9)	20(11.5)	15(8.6)	<b>38(21.8)</b>	174(100)
	환경	12(4.5)	19(7.2)	81(30.6)	28(10.6)	<b>93(35.1)</b>	32(12.1)	265(100)

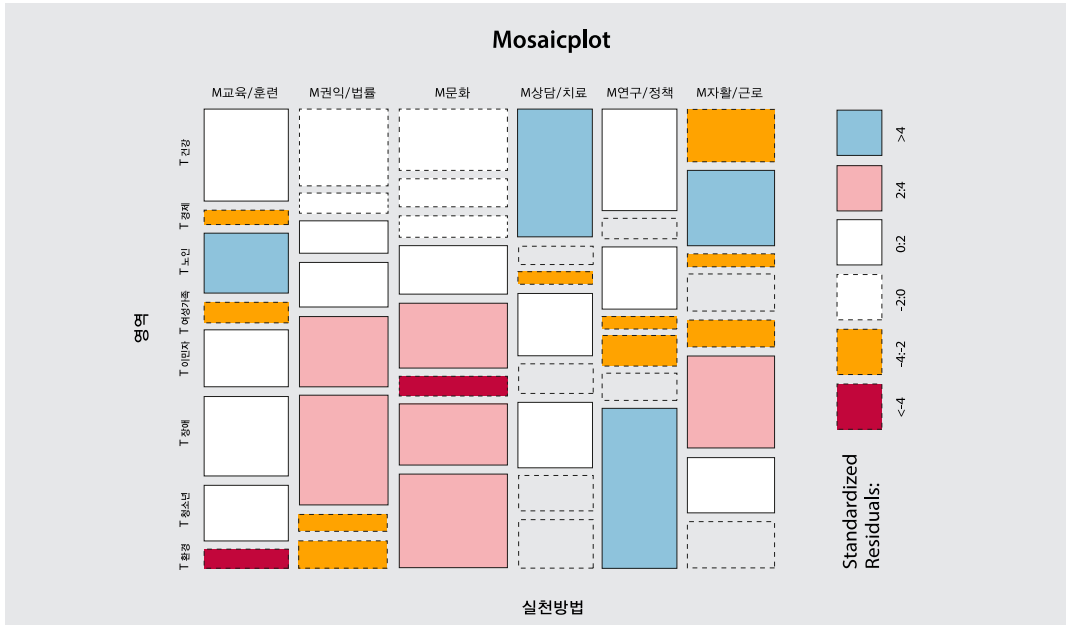
Chi-square(35) = 432.29, p < .001

그림 2.는 모자이크 그림을 활용해 영역과 실천 방법의 분포를 다시 제시한 것이다. 사각형 형태로 제시된 셀의 크기는 상대적인 비중을 의미하며, 실선으로 그려진 사각형의 색이 진해질수록 예측값에 비해 실제값이 큰 경우를, 반대로 점선으로 그려진 사각형의 색이 진해질수록 예측값이 실제값보다 큰 경우를 의미한다. 따라서, 전자의 경우는 확률적으로 유의미한 수준에서 케이스의 크기가 큰 경우이며, 후자는 그 반대로 이해할 수 있다.

그림에서 제시된 바와 같이 “건강” 영역의 경우 확률적으로 유의미한 수준에서 “상담/치료”의 비중이 크지만, 반대로 “자활/근로”는 유의미하게 낮은 비중을 보였다. “이민자”의 경우 “권익/법률”과 더불어 “문화”도 유의미하게 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 앞서 제시한 교차표에서 “환경”의 경우 “연구/정책”이 가장 큰 비중을 차지했음을 보았는데, “문화” 또한 유의미하게 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. “장애”의 경우 앞서 검토했던 “권익/법률”의 실천 전략에서의 중요성과 더불어 “자활/근로” 또한 중요한 비중을 차지함을 알 수 있다.



그림 2. 영역과 실천 방법 분포에 관한 모자이크 그림



## 2) 회귀분석 결과

표 5.는 선형혼합효과 모형을 활용한 회귀분석 결과를 제시한 것이다. 세 모형은 각각 기부금 총액, 보조금 총액, 그리고 두 금액의 합에서 기부금이 차지하는 비율을 각각 결과변수로 투입하였다. 분석 결과 제시의 편의를 위해 기부금과 보조금은 모두 만원 단위로 수정하였다. 앞서 진행한 텍스트 마이닝 결과를 활용한 8개 사업 영역과 6개 실천 방법의 개념별 관련성을 모형에 투입하였으며, 기타 변인으로 법인 설립 기간과 연도, 그리고 지역 규모를 함께 다루었다.

분석 결과 기부금과 보조금의 절대 규모에서 사업 성격에 따른 유의미한 차이가 관찰되지 않았다. 이는 기타 변인도 유사했는데, 보조금을 결과변수로 한 모형에서 설립기간은 유의미한 정적 관련성이 있는 것으로 나타났다.

표 5. 회귀분석 결과

구분	변수	DV = 기부금(A)			DV = 보조금(B)			DV = A / (A+B)		
		b	S.E.	t	b	S.E.	t	b	S.E.	t
지역	(Intercept)	83716.5	58667.9	1.43	27841.5	28959.6	0.96	65.86	1.88	34.99
	청소년/청년	12623.9	93302.3	0.14	-37536.8	35166.5	-1.07	12.74	2.26	5.63
	장애	23272.4	97778.3	0.24	15393.5	36827.6	0.42	0.36	2.37	0.15
	건강	-73503.7	97518.2	-0.75	-26596.7	36899.9	-0.72	-4.07	2.38	-1.71
	노인	6640.4	92107.2	0.07	-29192.9	34851.7	-0.84	-2.63	2.24	-1.17
	여성/가족	732.6	78994.9	0.01	-31946.9	29781.8	-1.07	3.26	1.92	1.70
	이민자	-56974.5	78649.7	-0.72	-46620.3	29897.6	-1.56	10.20	1.93	5.30
	경제	47308.0	82082.5	0.58	32386.2	31114.0	1.04	-1.79	2.00	-0.89
환경/지역	12541.9	78081.4	0.16	23050.4	29416.4	0.78	-1.53	1.89	-0.81	
분야	교육	-86521.7	91819.8	-0.94	12911.3	34696.0	0.37	-11.37	2.23	-5.09
	자활	47909.8	83704.6	0.57	50312.2	31801.6	1.58	-3.86	2.05	-1.88
	연구/정책	-35377.7	96454.6	-0.37	31448.6	36395.8	0.86	3.05	2.34	1.30
	권익/법률	37374.0	77742.4	0.48	8189.5	29214.7	0.28	-2.65	1.88	-1.41
	문화	35302.7	72176.3	0.49	-214.8	27097.1	-0.01	3.43	1.74	1.97
	상담/치료	95337.5	91745.1	1.04	1245.2	34589.0	0.04	-2.43	2.23	-1.09
기타	설립기간	1912.5	2837.3	0.67	4963.7	1219.6	4.07	-0.48	0.08	-6.13
	(ref. = 2015)2017	16074.4	18521.2	0.87	-17813.1	20957.1	-0.85	3.46	1.39	2.49
	2019	30790.4	20472.4	1.50	26956.5	20351.3	1.33	-0.27	1.35	-0.20
	(ref. = 대도시) 일반시	-54003.9	61937.0	-0.87	-28857.5	34958.2	-0.83	-18.34	2.26	-8.11
	농어촌	-17140.3	74790.9	-0.23	-47666.1	56030.1	-0.85	-14.54	3.65	-3.99

전반적인 평균 액수에서 사업 내용 간 유의미한 차이는 관찰되지 않았으나, 개별 법인 별로 수입에서 기부금이 차지하는 비중은 사업 내용에 따라 부분적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. “청소년/청년” 부분의 경우 통계적으로 유의미한 수준에서 기부금의 상대적인 비중이 큰 것으로 나타났다. 이는 “이민자”의 경우도 비슷하게 나타났다. 사업 실천 방식에서는 교육의 경우는 유의미한 수준으로 기부금의 상대적인 비중이 낮은 것으로 나타났다. 이는 교육, (직업)훈련 등의 영역에서는 보조금의 비중이 상대적으로 클 수 있음을 의미한다. 한편, “문화” 영역의 경우는 기부금의 상대적인 비중이 유의미하게 큰 것으로 나타났다.

기타 변인에서도 유의미한 관련성이 포착되었다. 비교적 과거에 설립된 법인일수록 보조금의 상대적 비중이 큰 것으로 나타났다. 기간 효과도 부분적으로 관찰되었는데 2015년을 기준으로 했을 때, 2017년 기부금 비중이 상대적으로 높아진 것으로 나타났다. 그러나 2019년에는 유의미한 차이를 관찰하지 못했다. 지역의 효과도 나타났는데, 광역시 이상의 대도시의 경우 기부금의 상대적인 비중이 더 커지는 것을 확인하였다.

## 4. 소결

본 연구는 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 비영리 법인의 사업 내용을 분석하고, 이를 바탕으로 사업 운영에 필요한 수입 규모와 구성에서 어떤 차이가 있는지 살펴보고자 하였다. 이는 두 가치 차원에서 의의가 있는데, 하나는 텍스트 마이닝과 같은 기법을 활용하여 비영리 법인의 성격을 분석하는 방법론적 시도라는 점과 이렇게 추출한 정보와 법인 특성 요인을 결합하는 과정을 통해 질적 데이터와 양적 데이터를 결합하여 다루고자 했다는 점이다. 본 연구의 시도는 비영리 법인의 사업 목적과 실천 방식에서 드러나는 다양성을 실증적으로 다루고, 질적, 양적 데이터가 다양한 형식으로 축적되어 있는 비영리 분야 연구의 범위를 확대함에 기여가 있을 것으로 판단된다.

분석 결과를 통해 도출할 수 있는 탐색적인 시사는 다음과 같다. 먼저, 사업의 목적과 실천 방법 사이에는 일정한 관계가 있음을 확인할 수 있었다. 건강 증진과 관련된 사업은 직접적인 상담이나 치료 프로그램 운영이 많았으며, 환경이나 지역 사회 개선과 관련된 사업은 연구와 정책 개발 등의 실천 내용이 중요한 비중을 차지하고 있음을 확인했다. 이와 같은 결과는 사업 목적과 방법의 관련성을 실증적으로 검토한다는 점에서도 의의가 있지만, 새로운 사업 영역을 도출하거나 새롭게 주목이 필요한 사업 내용을 구상하는 데 도움을 줄 수 있다.

예를 들어, 그림 2.에서 제시된 바와 같이 청소년/청년 분야의 경우 “문화”와 관련된 사업 내용은 유의미한 규모를 차지하지만, “권익/법률”과 관련해서는 유의미하게 구성비중이 낮은 것을 확인하였다. 많은 청년들이 고용의 불안정성, 직장에서의 갑질 문화 등이 존재하는 상황에서 직장내 차별이나 부당대우를 받을 가능성이 크다. 따라서 청년 노동자들의 노동권을 보호하고 필요한 경우 실질적인 법률 서비스를 제공하는 사업의 확대를 생각해 볼 수 있을 것이다.

또 다른 예로서 “이민자”의 경우 “권익/법률”이나 “문화”와 관련해서 유의미한 수준으로 높은 비중을 차지하고 있음을 확인하였다. 이는 많은 경우 외국인 노동자가 경험할 수 있는 부당한 대우에 대한 법률적 보호나, 다문화 인식 개선 등의 사업이 많기 때문으로 해석된다. 그런데 상대적으로 “연

구/정책”과 관련된 영역이 부족함을 확인하였다. 이는 이민자에 대한 체계적인 조사, 학술 활동, 정책 개발과 관련된 사업 영역이 확대될 필요성을 간접적으로 시사하는 결과라고 해석할 수 있다.

다음으로 사업 내용과 수입 구조와의 관련성을 검토한 회귀분석 결과를 통해 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 우선, 사업 내용에 따라 기부금과 보조금의 규모에서 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 그러나 양자의 비율에서는 사업 성격에 따라서 유의미한 차이가 관찰되는 확인했다. 이와 같은 결과는 비영리 법인의 활동 분야 전반에 걸쳐 재정적인 균형이 존재한다는 탐색적인 시사와 함께, 개별적으로 보았을 때는 사업 성격에 따라서 재원의 성격이 달라질 수 있음을 의미하는 것이다.

“청소년/청년” 분야의 경우 기부금의 상대적 비중이 유의미하게 크게 도출되었는데, 이는 해당 분야의 경우 기부금을 통한 자원 마련이 상대적으로 수월한 체계가 수립되어 있음을 뜻한다. 아동, 청소년 분야는 가장 전통적인 기부 분야이며, 어려움을 경험하고 있는 집단에 대한 사회적 공감대가 수월하게 형성되기 때문으로 보인다. 이와 반대로 실천 전략에서 “교육” 영역은 보조금의 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이는 교육, 훈련 사업 등이 지니는 사회적 투자 성격으로 인하여 기부보다는 정부를 통한 보조금을 통한 운영이 주류를 이루기 때문으로 파악된다. 반대로 “문화”의 경우는 기부의 비중이 상대적으로 높았는데, 인식 개선과 같은 캠페인 활동이나 예술, 스포츠 활동의 경우 기업이나 관심있는 시민들의 자발적 후원이 활발하기 때문으로 보인다.

사업 내용에 따라 수입 구조에서 차이가 생길 수 있다는 본 연구의 결과는 두 가치 측면에서 그 의미를 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 이와 같은 실증 관찰을 바탕으로 비영리 단체의 자원 마련과 사업 성격과의 관련성에 대한 이론 개발에 필요한 시사를 얻을 수 있을 것이다. 비영리 단체의 공익적 활동이 안정적으로 이뤄지기 위해서는 안정적인 자원 확보가 필요하며, 재정적 지속가능성을 높이기 위해 사업의 성격에 따라 어떤 자원 마련 전략이 유용한가를 체계적으로 정리하는 단초가 될 수 있을 것으로 기대한다.

두 번째는 반대로 현재의 수입 구조를 통해 비영리 단체가 지닐 수 있는 취약성에 대한 이해로도

이어질 수 있다는 점이다. 기부금에 대한 의존도가 높은 사업 영역의 경우 기부와 관련된 환경에 따라 재정적 불안정성이 커질 수 있다. 기부와 관련된 환경은 기부 자원 동원에 영향을 미치는 전반적인 경제 상황도 있겠지만, 비영리 단체에 대한 신뢰에 영향을 미치는 사건도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 한편, 보조금에 대한 의존도가 상대적으로 큰 영역의 경우는 정부 정책의 핵심 기조와 사업 내용의 비정합성이나 파트너십에서의 위기로 인해 재정적인 어려움에 빠질 수 있다. 아울러 정부에 대한 재정적 의존은 비영리 단체의 독립적인 사업 운영에 방해물로 작용할 수 있을 것이다.

본 연구는 탐색적 수준의 연구로서 여러 측면에서 개선될 필요성이 있다. 우선, 분석 자료와 관련해서 비영리 단체의 사업 내용에 대한 보다 풍부한 텍스트 정보를 활용할 필요성이 있다. 활용한 데이터 내에서 다수의 법인이 사업 내용을 구체적으로 제시하지 않거나 정보 수준이 떨어지는 형식적인 기술에 그치는 경우가 많아 누락되는 경우가 많았다. 또한 분석에 포함된 케이스도 모호한 기술이나 오타 등이 많아서 정확한 개념 측정에서 어려움이 있었다. 따라서 후속 연구에서는 정관에 명시된 사업의 내용이나 홍보 자료 등을 활용하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

사업 내용에 대한 개념 측정에서도 개선이 필요할 것으로 판단된다. 본 연구에서는 대상(문제 영역)과 실천 방법으로 사업 내용 분석의 틀을 구성하고 각 차원을 구성하는 핵심 개념과 구성 단어를 연구자의 임의적인 판단에 기대어 설계한 측면이 있다. 따라서 후속 연구에서는 이론적 논의에 기반을 둔 분석틀의 구성이나, 토픽 모델링(topic modeling)이나 키워드 추출(keyword extraction)과 같은 정보 축약 과정을 통해 주요 개념과 핵심어를 구성하여 이를 분석에 활용하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다.

이상의 개선 과정을 통해 보다 엄밀하게 비영리 법인의 사업 내용을 분석하고 이를 예산 구조와 결합하여 살펴본다면 더욱 정확하고 풍부한 관찰 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 따라서 현재까지 수행한 본 연구의 결과는 탐색적인 수준으로 이해할 필요가 있다. 그리고 더 나아가 예산 활용의 세부적인 사항을 살펴볼 수 있는 결산서 등의 추가적인 데이터가 확보된다면, 사업의 목적과 예산 집행의 정합성을 평가하는 분석도 가능할 수 있을 것으로 생각한다.

## 참고문헌

- Bates, D., Mächler, M., Bolker, B., and Walker, S. (2015). Fitting Linear Mixed-Effects Models Using lme4. *Journal of Statistical Software*, 67(1), 1–48.
- Hamilton, William L., Jure Leskovec, and Dan Jurafsky. (2016) Diachronic word embeddings reveal statistical laws of semantic change, arXiv preprint arXiv:1605.09096.
- Hesselmann, G. (2018), Applying Linear Mixed Effects Models (LMMs) in within-participant designs with subjective trial-based assessments of awareness—a caveat, *Frontiers in Psychology*, 9, 1–5
- Mikolov, Tomáš, Wen-tau Yih, and Geoffrey Zweig. (2013). Linguistic regularities in continuous space word representations, *Proceedings of the 2013 conference of the North American chapter of the Association for Computational Linguistics: Human language technologies*.





2021년 기획연구 보고서

## Part. 4

### 비영리법인 이사회의 운영 실태와 개선방안

김정연 이화여자대학교 법학전문대학원





## 책임 연구원

### 김 정 연

이화여자대학교 법학전문대학원, 조교수

#### 학력

서울대학교 법학전문대학원 (법학전문박사, 상법)

서울대학교 법학전문대학원 (법학전문석사)

서울대학교 법과대학 (법학사)

#### 주요경력

인천대학교 법학부 교수

김·장 법률사무소 변호사

외교통상부 사무관

#### 연구실적

- 김정연(2017). 『자본시장에서의 이익충돌에 관한 연구』. 경인문화사.
- 박준·정형근·최계영·천경훈·김정연·전종익(2018). 『이익충돌에 관한 법적 연구』. 박영사.
- 김정연(2020). 주식회사의 기부행위에 찬성한 이사들의 손해배상책임. 이화여자대학교 법학논집, 25(2), 293-325.
- 김정연(2020). 옵티머스 펀드의 법적 문제. BFL, (104), 61-70.
- 김정연(2020). 공매도 금지조치의 의의와 개선방안. 상사법연구, 39(3), 143-183.
- 김정연(2020). 공매도 규제의 현황과 과제. BFL, (103), 59-71.
- 김정연(2020). 영국의 회사기회유용 법리. 상사법연구, 38(4), 33-72.
- 김정연(2019). 금융투자상품거래와 전문가의 민·형사상 책임-자본시장법 제178조의 해석을 중심으로-. 증권법연구, 20(2), 239-277.
- 김정연(2019). 새마을금고의 법적성격과 지배구조. 선진상사법률연구, (87), 35-72.
- 김정연(2019). 비영리법인 이사의 이익충돌과 충실의무. 상사법연구, 38(1), 1-48.
- 김정연(2019). 비영리법인 이사의 주의의무에 관한 연구. 비교사법, 26(2), 363-410.
- 김정연(2019). 자본시장법상 영업행위 규칙의 사법(私法)적 의의. 상사법연구, 37(4), 125-170.
- 김정연(2017). 금융상품자문법리 정립을 위한 시론. 서울대학교 법학, 58(1), 365-410.
- 김정연(2017). 증권변호사의 문지기 역할과 책임. BFL, (82), 84-97.
- 김정연(2011). 기업변호사의 문지기 책임에 관한 고찰. 서울대학교 법학, 52(3), 541-593.

## 비영리법인 이사회의 운영 실태와 개선방안

김정연(이화여자대학교 법학전문대학원)

### I. 연구의 목적과 범위

#### 1. 연구의 배경과 목적

비영리법인의 이사회는 법인의 최고 의사결정기구이고, 이사는 그 구성원으로서 법인의 미션과 비전을 공유하며 책임감을 가지고 의사결정에 참여할 것으로 기대된다. 그러나 최근 비영리법인의 운영에 관한 문제점이 여러 차례 제기되면서 비영리법인의 이사가 이러한 기대에 부응하여 책임감 있는 의사결정을 하였는지 의문시되고 있다.

비영리법인의 조직 및 운영에 관한 문제를 해결하기 위한 수단으로서 감독법규의 강화, 회계 및 공시 규칙의 강화 등 외부적 규제 기제를 강화하려는 경향이 관찰된다.

본 연구는 현재의 외부적 감독 및 규제 강화 경향 속에서, 비영리법인 내부의 거버넌스를 개선하는 것이 비영리법인의 조직과 운영에 대한 사회적 신뢰를 확보하는 근본적인 방안이라는 점을 전제하고 있다. 이러한 전제 하에 본 연구는 이사회의 구성원과 이사회의 운영을 지원하는 실무진을 인터뷰함으로써 비영리법인 이사회의 운영 실태를 진단하고 이사회의 구성 및 운영과 관련된 개선방안을 도출하는 것을 목표로 하였다.

단, 본 연구는 이사회의 구성과 운영에 관한 단편적인 에피소드를 발굴하고 전파하는 목적을 가진 것은 아니다. 인터뷰 대상 비영리법인과 해당 법인의 이사, 실무자를 선정하는 단계부터 이사회 구성과 운영 방식을 개선하려는 고민을 가지고 있는 대상과 인터뷰를 진행할 수 있도록 섭외하였다. 본 연구는 이러한 문제의식을 공유하고, 각 법인이 발전을 위하여 수행하고 있는 실험을 객관적 시각에

서 평가할 수 있는 디딤돌이 되는 것을 목표로 한다.

## 2. 연구의 대상 및 방법

### 가. 인터뷰 대상자

인터뷰 대상의 구성은 성별, 연령별, 이사 선임 경로별 다양성을 확보하고자 노력하였다. 인터뷰 대상 중 이사는 남성과 여성이 각각 3명이며, 실무자 및 실행위원은 모두 여성이다. 인터뷰 대상 이사의 출신 배경도 학계 전문가, 해당 분야 실무종사자, 회계/법률 전문가, 기업가, 출연자 등으로 다양하다. 본 연구에서 인터뷰한 대상자는 아래 표1과 같다. 대상자 및 법인 이름은 모두 가명으로 표시하였다.

[표1. 인터뷰 대상자]

구분	인터뷰 대상자	비고
이사(이사장, 상임이사) (6명)	◆ 나○○ A법인	(공익법인)/비상임
	◆ 감○○ A법인	(공익법인)/비상임
	◆ 민○○ B법인	(공익법인)/비상임
	◆ 오○○ C법인 D법인	(사회복지법인)/비상임 (공익법인)/상임
	◆ 신○○ E법인	(사회복지법인)/비상임
	◆ 천○○ F법인	(공익법인)/상임
실행위원 (1명)	◆ 방○○ G법인	(공익법인)
이사회 실무책임자 (2명)	◆ 유○○ E법인	(사회복지법인)
	◆ 진○○ A법인	(공익법인)
총 9명		

## 나. 인터뷰 대상 비영리법인의 선정

인터뷰 대상 비영리법인은 설립연도, 상임이사의 존부, 설립자의 존부, 법적 형태 등에 따라 이사회 구성과 운영 방식에 차이가 나는지 확인하고자 하는 목적으로 다양한 기준을 충족시키는 7개 비영리법인을 선정하였다.

[표2. 인터뷰 대상 비영리법인의 특성]

구분	인터뷰 대상 비영리법인							해당 단체 수	
	A 법인	B 법인	C 법인	D 법인	E 법인	F 법인	G 법인		
설립연도별	신생법인 (설립 후 10년 이내)		✓		✓			2	
	중견법인 (설립 후 50년 이내)	✓				✓	✓	3	
	기성법인 (설립 후 50년 이상)			✓				✓	2
법적 형태 <sup>1)</sup>	재단법인	✓	✓	✓		✓	✓	5	
	사단법인				✓			✓	2
출연자(개인 또는 기업) 의 존부	출연자 있음		✓			✓	✓	3	
	출연자 없음	✓		✓	✓			✓	4
상임이사의 존부	상임이사 있음 <sup>2)</sup>		✓		✓		✓	✓	4
	상임이사 없음	✓		✓		✓			3

기업재단, 즉 기업이 지분 또는 현금을 출자하여 운영하는 비영리법인은 자산 규모나 사업예산 규모에서 상위권을 차지하고 있고, 영리부문에서의 기업문화나 조직운영방식이 비영리부문에 미치는 영향을 관찰할 수 있기 때문에, 유의미한 인터뷰 내용을 제공해 줄 것으로 예상하였다. 이러한 까닭

1) 공익법인의 설립 운영에 관한 법률(이하 "공익법인법") 또는 사회복지사업법에 의거하여 설립, 규율되고 있음.

2) 상임이사가 출연자(설립자)인 경우(F법인), 상임이사가 출연자의 가족으로서 이사장으로 선임된 경우(B법인), 상임이사가 출연자와 인적 관계가 없고 실무를 전담하는 경우(D법인), 법인의 종교적 성격에 따라 정관에서 지정된 상임이사가 임명되는 경우 등으로 다양함.

에, 기업재단 이사 또는 실무자를 인터뷰 대상으로 섭외를 시도하였고, 홈페이지 등을 통해 그 명단이 공개된 기업재단의 이사 및 재단 관계자를 수 회 접촉하였으나 모두 인터뷰를 거절하였다. 대신 익명의 기업출연 비영리법인의 실무자 1인을 면담하여 논의에 전반적으로 참고하였다.<sup>3)</sup>

## 다. 연구의 방법

인터뷰 진행은 2021년 7월~8월 중에 이루어졌다. 대상자 섭외 후 사전 질문지를 전달한 다음 오프라인에서 면접방식으로 인터뷰를 진행하였다.<sup>4)</sup> 대상자와 라포를 형성하고 생생한 진술을 전달받기 위해서 오프라인 면접을 원칙으로 하였으나, 방역상황으로 인하여 두 건의 인터뷰는 온라인으로 진행하였다.<sup>5)</sup>

## 라. 근거 법률 규정

### (1) 민법

이사회 구성과 운영에 관한 민법 규정에서 비영리사단법인 또는 재단법인은 이사를 선임하도록 하지만, 이사회 설치가 필수사항은 아니다(제57조). 단, 이사가 수인일 경우 정관에 다른 규정이 없으면 법인의 사무집행은 이사의 과반수로 결정하도록 하고 있다(제58조 제2항). 이사회의 구성과 운영 등에 관해서 별도의 규정을 두고 있지 않다. 이는 상법상 주식회사는 이사회가 필수기관인 점과 대비된다.<sup>6)</sup> 이사의 자격과 임기에 관해서는 별도의 규정은 없다.

이사의 의무와 책임에 관하여 민법은 비영리법인 이사의 주의의무(제61조), 법인과 이사의 이익상반시특별대리인 선임하여 대표하게 할 의무(제64조), 임무 해태 시 법인과 연대하여 손해배상 책임(제65조)을 규정하고 있다.

3) 기업재단의 설립과 운영에 관한 최근 연구로는 법무법인(유한) 태평양·재단법인 동천 공동편집, 기업공익재단법제연구, 경인문화사 (2021).

4) 비영리법인의 이사회의 구성과 운영에 관한 미국에서의 설문연구인 Board Source, Leading with Intent, 2017 National Index of Nonprofit Board Practice (2017)의 내용을 토대로 질문지를 구성하였고, 국내의 현실을 반영할 수 있도록 수정을 가함. 미국에서의 비영리법인 이사의 의무와 책임에 관한 법제에 관해서는 김태선, 비영리법인 이사의 선관주의의무 연구, 민사법학, 통권 제69호 (2014).

5) 연구자 소속 기관 내 기관생명윤리위원회 승인을 득한 후 인터뷰를 진행함.

6) 단, 자본금 총액이 10억원 미만인 주식회사는 이사회를 두지 않을 수 있다 (상법 제383조 제1항)

## (2) 공익법인법

이사회의 구성과 운영에 관한 공익법인법 규정에서 이사회는 필수설치기관이다(제6조 제1항). 이사의 수는 5명 이상 15명 이하로 하고, 2명의 감사를 두고 있도록 하였다(제5조 제1항). 임기는 정관으로 정하되, 이사는 4년, 감사는 2년을 초과할 수 없으나(제5조 제3항), 연임은 가능하다. 주무관청의 승인을 받으면 상근임직원에게 보수를 지급할 수 있다(제5조 제8항).

공익법인법은 이사회의 기능(제7조), 이사회의 소집(제8조), 의결정족수(제9조)에 관하여 규정하고 있다. 공익법인의 이사회는 공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항(제7조 제1항 제1호), 정관의 변경에 관한 사항, 공익법인의 해산에 관한 사항, 임원의 임면에 관한 사항, 수익사업에 관한 사항 등을 결정한다(제7조 제1항 제1호 - 제6호). 공익법인법에서는 공익법인의 이사회의 필수 개최 주기를 정하고 있지는 않으며, 이사장이 필요하다고 인정할 때 이사회를 소집할 수 있도록 되어 있으나(제8조 제1항), 통상적으로는 정관에서 소집 주기를 정한다. 이사회는 1인 1의결권을 가지며 정관에 특별한 규정이 없으면 재적이사 과반수의 찬성으로 의결하되, 서면결의는 원칙적으로 허용되지 않는다(제9조 제1항 - 제3항)

공익법인법은 이사의 의무와 책임에 관하여 구체적인 규정을 두지는 않고 있으며, 이사장이나 이사가 공익과 이해관계 상반될 때에 그 사항에 관한 의결에 참여할 수 없도록(제7조 제2항) 규정하고 있다. 이사가 임원간의 분쟁, 회계부정, 재산의 부당한 손실, 현저한 부당행위 등으로 해당 공익법인의 설립목적 달성을 못할 우려를 발생시킨 경우에 주무관청은 그 사유의 시정을 요구하고, 시정을 요구한 날로부터 1개월이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에는 이사의 취임승인을 취소할 수 있다(제14조 제2항).

## (3) 사회복지사업법

이사회의 구성과 운영에 관한 사회복지사업법 규정에서 또한 이사회는 필수설치기관이다. 대표이사를 포함한 이사 7명 이상과 감사 2명 이상을 두도록 하였다(제18조 제1항). 이사의 임기는 3년, 감사의 임기는 2년으로 하며 연임이 가능하다(제18조 제4항). 특수관계인은 이사 현원의 1/5을 초과할 수 없다(제18조 제3항).

사회복지사업법에서는 소위 “도가니법”이 2012년부터 시행됨에 따라, 시도사회보장위원회 또는

지역사회보장협의체에서 3배수로 추천한 사람 중에서 이사정수의 3분의 1 이상(이하 “공익이사”)을 선임하도록 하고 있다(제18조 제2항). 각 기관은 이사후보군을 구성하여 공고한다(제18조 제8항). 시·도지사는 임원의 해임명령권을 갖고 있으며(제22조, 제22조의2), 또 사회복지사업법의 적용을 받는 사회복지법인은 이사회 회의록 작성 및 공개 의무(제25조)가 있다.

그밖에 이사의 의무와 책임 등 이사회의 운영에 관해서는 공익법인법을 준용하도록 하고 있다(제32조).

### 3. 연구의 전제 : 비영리법인 이사회의 역할과 기대

비영리법인 이사회는 비영리법인의 최고 의사결정기구로서, 조직의 “비전과 미션을 공유”하면서 책임성 있는 의사결정을 하도록 기대된다. 이러한 역할과 기대를 영리법인(주식회사) 이사회의 경우와 비교해 보자. 비영리법인 이사회도 법인과 위임계약관계에 따라 선관주의의무를 부담하며, 그 일환으로서 다른 이사의 직무집행에 대한 감시의무, 법인에 대한 충실의무 등을 부담한다는 점에서 주식회사의 이사와 본질적으로 다르지 않다.

그러나 비영리법인에서는 주식회사의 주주와 같이 이사의 직무수행을 감시하고 견제하는 이해관계자가 없다. 법적으로는 비영리법인의 경우가 영리법인에 비하여 이사회에 더 무거운 책임이 부과되는 구조라고도 해석될 수 있는 부분이다.<sup>7)</sup> 현실적으로는 이러한 기능을 시민사회, 언론, 정부, 출연자 등이 나누어서 하고 수행하고 있다.

사회복지법인의 경우 이사회 구성원의 선임 시 정부가 적극적으로 개입하는 등 정부의 통제가 더 강한 편이지만 일상적인 직무수행에 관해서까지 감시가 이루어진다고 보기는 어렵다. 사단법인에는 사원총회가 있기는 하지만, 임원의 선임이 주된 기능이며 조직의 근본적 변경에 해당하는 경우를 제외하고는 통상적인 업무집행의 결정권한은 이사회가 갖고 있다.

비영리법인의 이사회가 더 나은 결정을 한다고 해서 그 성과를 계량화하는 것이 사실상 불가능하

7) Henry Hansmann, The Economics of Non-profit Organizations in Klaus Hopt and Thomas Hippel(eds), Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations, Cambridge (2010), pp.60-61



기 때문에 보상과 제재의 기제가 작동하기 어렵다. 결과적으로 비영리법인의 이사회는 조직의 비전과 미션에 충실한 의사결정을 할 필요성이 더 크지만 이를 권장할 인센티브도 없고, 이사들이 직무를 태만히 하는 것을 견제할 통제장치도 없다.

## II. 비영리법인 이사회의 구성

### 1. 이사의 선임과 해임

#### 가. 이사의 선임

인터뷰 대상자가 대상 비영리법인의 이사로 참여하게 된 계기는 다양한 것으로 관찰되었다. 한 인터뷰 대상자는 비영리법인이 어떤 미션을 가지고 만들어졌고, 그러한 활동을 잘 수행하고 있는지를 보고 이사회에 참여하는 결정을 하였다(감○○)고 진술하였다. 재능기부 차원에서 비영리법인의 활동에 참여하다가 인연이 계속 이어지는 경우도 있고(나○○), 인적 네트워크를 통해서 제안을 하거나 제안을 받기도 하고(천○○), 과거의 업무로 인한 인연으로 비영리법인 신설 시 이사로 위촉되기도 하고(민○○), 현장 전문가로서 이사로 선임하고자 한다는 요청을 받기도 하였다(오○○). 사회복지법인의 경우 지방자치단체에서 연락을 받고 이사직을 수락하는 경우도 있었다(신○○).

사단법인은 사원총회에서 이사를 선임하고 재단법인은 이사회에서 선임하는데, 추천 프로세스의 일환으로 사무국과 이사회 멤버가 모두 참여하는 추천위원회를 구성하는 경우도 있었다. 이사의 선임, 임기 만료 등으로 결원이 발생하면 신입이사 선임 추천위원회를 구성하고 이사회규정에서 정해진 추천 절차를 개시한다(A법인). 사무국에서 추천 절차에 적극적으로 참여하기 때문에 현 시점에서 비영리법인이 지향하는 바를 잘 구현할 수 있는 인사를 이사로 선임할 가능성이 높아진다는 평가가 있다(진○○).

출연자 또는 상임이사의 인적 네트워크를 통해서 이사를 선임하는 경우도 있었다(D법인, F법인). 출연자가 있는 경우에는 이사회 구성과 운영에 출연자의 영향력이 절대적이고, 이사회는 출연자의 결심을 승인해주는 기능을 하게 된다(B법인, F법인, G법인). 설립 후 정착단계까지는 출연자 겸 상임이사의 개인적 네트워크로 이사회가 구성되어서 단일성(homogeneity)이 강했으나, 점차 전문가 중심으로 이사회를 구성하고, 충원을 위한 내부적인 추천 프로세스를 마련해야 한다는 고민을 개시하였다(천○○).

출연자가 없고 상임이사가 있는 비영리법인에서는 상임이사의 인적 네트워크와 전문성을 활용하

여 이사회를 구성하였다(D법인). 출연자가 있는 비영리법인에서는 출연자가 이사장으로 선임되는 경우, 상임이사 또는 비상임이사가 되는 경우, 이사 선임에만 관여하고 실무에는 관여하지 않는 경우 등 이사회 구성 및 운영 양상에 개입하는 정도는 비영리법인마다 차이가 있었다. 인터뷰 대상자가 경험한 다른 비영리법인에서는 출연자가 이사를 선임하는 것을 넘어서 명예 이사장이라는 직함으로 이사회에 출석하여 구체적인 결정방향에도 영향력을 행사하는 경우도 있었다(B법인).

사전에 정해진 이해관계 집단에서 일정 비율을 선임하는 경우도 있었다. 예를 들어 C법인이나 G 법인은 종교단체의 영향력이 강하여 종교단체 내·외부 다양한 이해관계 집단을 대표하는 인사들로 이사회를 구성하였다. 인터뷰 대상자들의 평가로는 이미 명성과 평판이 쌓여서 보수화되었기 때문에 이사회 구성에 있어서 새로운 시도를 하기보다는 집단 간 이해관계를 안정적으로 조정하는 데 주안점을 두게 된 것이라고 한다.

사회복지사업법에 따른 사회복지법인의 경우에는 감독기관이 이사 선임 시 개입한다(E법인). 사회복지사업법은 사회복지법인의 이사회 구성원의 일정 비율(1/3) 이상을 감독관청에서 선임하도록 하고 있다(공익이사). 서울시의 경우 담당 부서에서 담당자 한 명이 이를 관리하고 있는 것으로 보이는데, 확보하고 있는 전문가의 범위에 한계가 있기 때문에 소규모 재단의 경우 공익이사를 구하기가 여의치 않다고 한다(신○○). 사회복지법인의 공익이사가 제도가 전문성과 투명성 제고에 좋은 영향을 미쳤다는 공통적 평가 있었다(신○○, 유○○).

최근 들어서는 비영리법인 이사 선임 시 명망가 보다는 ‘전문가’를 선호하는 경향이 있다고 한다. 비영리법인 설립 초기에는 출연자와의 인적 네트워크를 기초로 하거나, 그렇지 않더라도 법인의 사업과 관련된 평판을 제고시킬 수 있는 명망가를 이사로 선임하려는 경향이 있었다면, 사업 성과가 축적되면서 점차 전문가를 이사로 선임하려는 경향이 있다(천○○). 전문가로 통칭하더라도 회계, 법률, 노무전문가, 모금전문가, 사업전문가 등 다양한 범주가 있겠지만, 최근에는 사업과 관련된 전문성을 지닌 인사, 예를 들어 사회복지학 교수를 선임하고자 한다고 한다(천○○). 영리섹터 출신 전문가는 조직문화 혁신의 관점과 모금 증진의 관점에서 이사로 선임되는데(나○○), 비영리섹터가 갖는 특수성을 이해하지 못하는 상태에서 이들이 얼마나 기여할 것인지에 대해서는 생각이 달랐다(유○○, 진○○).

한 인터뷰 대상자(오○○)는 본인이 관여하고 있는 D법인이 설립 후 10년 미만의 비영리법인으로

서 상임이사의 개인적 네트워크로 조직한 이사회 구성이 유지되고 있고, 그러한 구성원 간 유대감이 조직의 안정적 성장에 큰 공헌을 한다고 생각하고 있었다.

## 나. 이사의 사임과 해임

이사의 사임이나 해임은 임기만료 또는 정관·이사회규정상 사임 사유에 해당하는 경우 자발적 사임하는 케이스가 대부분이었다. 비영리법인의 정관 등에서 이사의 정치 활동을 금하는 경우나, 기존의 이사가 새로 취임한 직위에서 겸직을 금하는 경우 등의 사유가 발생하면 임기 만료 전에 자발적으로 사임한 케이스가 있었다(나○○). 이사회 구성원들 스스로 재단의 새로운 비전을 도모하기 위해서 이사진이 새롭게 구성될 필요성을 인식하고 사임한 경우도 있었다(유○○).

인적 네트워크를 바탕으로 이사직에 선임은 하였는데, 충분히 기여를 못하게 되었다고 하더라도 더 이상 연임하지 않도록 하고 이번에 새로운 이사를 선임하겠다는 말을 건네는 것이 인간관계의 측면에서 꺾끄러운 면이 있음을 실토하기도 하였다(천○○).

이사가 비영리법인의 의사결정과 관련하여 물의를 일으키거나 비영리법인의 사업방향, 가치지향과 충돌하여 자발적으로 사임하거나 해임되는 경우는 인터뷰 사례 중에는 없었다.

## 2. 이사회의 다양성

### 가. 이사회의 성별 다양성

비영리섹터 전반적으로 이사회의 성별 다양성은 강화되고 있는 경향이라고 인식하고 있었다. 전원 남성 이사로 구성되고 장기간 운영되어 온 비영리법인이라고 하더라도, 최근 들어 성별 다양성의 중요성이 강조되면서 신규 이사 선임 시에는 전문성과 함께 성별을 주요 요소로 고려하게 되었다(천○○). 성별 다양성이 강화되면서 사무국 또는 이사회 구성원 간에 소통 방식에 유의미한 차이가 관찰되고 있다(진○○). 이사진에 여성이 다수 선임되는 비영리법인도 많아지고 있지만, 그럼에도 불구하고 이사장 등 조직의 장은 남성이 맡는 경우가 많다(감○○).

성별 다양성 강화를 위하여 현 단계에서 별도의 노력을 하지 않는 경우도 있다. 이사장이나 상임이

사가 여성인 경우 이사회 구성 초기단계부터 다양성에 신경을 쓰기도 하기 때문이다. 다른 견해로는 이미 의사결정 과정에 중요한 역할을 차지하는 이사장이나 상임이사가 성별 대표성을 확보했기 때문에 추가적인 노력을 하지 않는 것으로 볼 수도 있다(민○○). 복지 분야와 같이 이미 전문가 pool에 여성 비중이 많은 경우에는 성별 다양성이 이미 충족되고 있다(신○○). 재단의 설립과 운영 과정에 역사적으로 여성들이 주도적으로 참여한 경우(C법인, G법인)에도 그러하였다.

지방자치단체가 공익이사 선임에 관여하는 경우 최근에는 이사회 구성의 성별 다양성을 비롯한 다양성 측면도 어느 정도 신경을 쓰는 것으로 보인다(유○○).

#### 나. 이사회의 연령별 다양성

비영리법인 이사회의 연령별 구성은 대체로 40대 후반에서 70대에 걸쳐 분포하고 있었다. 50-60대가 많은데, 출연자 또는 상임이사 등과 동년배인 점도 작용하고 있는 것 같다(B법인, D법인). 40대 이사가 2명 이상 선임되어 있는 E법인의 경우는 비교적 젊은 단체라고 스스로 평가하고 있었다. A법인은 최근 40대 이사를 선임한 적이 있는데, 이는 연령별 다양성을 갖추기 위한 노력의 일환이라고 자체적으로 평가하고 있다(진○○). 종교 지도자 가운데 이사를 선임하는 경우 연령대가 높아지는 경향도 있다(천○○).

비영리법인의 사업 수행 과정에서 20-30대 또는 더 젊은 세대의 호응과 관심에 부합하기 위하여 그들의 목소리를 반영해야 한다는 문제의식이 생기고 있지만, 그러한 목적을 충족시키기 위하여 이사회 구성원으로 더 젊은 세대의 이사를 선임하자는 논의로 이어지는 것은 아니었다(진○○). 이사의 연령별 다양성은 이사의 임기 및 연임 문제와 맞물려 있다고 생각된다(진○○).

#### 다. 근로자 대표 이사제 또는 근로자 추천 이사제

비영리법인의 이사 선임에 근로자 추천 이사제를 공식적으로 도입하고 있는 곳은 드문 것으로 보인다. 인터뷰 대상 법인 가운데는 사무국 출신의 이사가 취임한 경우는 찾아볼 수 없었다.

기업에도 사내이사와 사외이사가 있는 것처럼 사무국 출신의 인사가 이사회를 구성하는 장점이 분명히 있다(감○○). 사회복지 현장에서 사무국 활동가로 일하면서 전문성을 쌓았고, 이를 바탕으로 다른 재단의 (비상임)이사로 선임되어서 활동하고, 또 그 경험을 바탕으로 신생 재단을 설립하여 상

임이사로서 재단 운영의 실무를 총괄하는 역할을 하고 있는 사례가 있다(오○○).

현재로서는 추천 과정에서 사무국 직원의 목소리가 반영이 될 수는 있어도, 사무국을 대표하는 인사 또는 추천한 인사를 이사의 일정 비율로 선임하자는 논의가 있는 것은 아니다(진○○).

### 3. 이사의 임기 및 겸직

#### 가. 이사의 임기

이사의 임기는 공익법인법의 규율을 받는 경우 4년, 사회복지사업법의 규율을 받는 경우 3년으로 정하고 있으며, 법률상 연임에는 특별한 제한은 없다. 이사의 임기를 정관 등 내부 규정에서 법률 규정보다 더 단기로 정하는 경우는 없었다.

법률에서 연임을 제한하지 않음에도 불구하고 이사를 파송시킨 기관에서의 임기 등과 맞물려 연임이 내부 규정에 따라 제한되기도 한다(C법인). 한 인터뷰 대상자(나○○)가 이사를 겸직하고 있는 일부 기업재단 등에서 연임을 2-3회로 제한하는 경우가 있었다. 이사회 운영을 지원하는 실무진 입장에서는 이사회가 어떤 이들로 구성되는지가 이사회 운영이나 소통에 필수적이라는 생각이 더 강하게 들기 때문에, 임기 제한을 통해서 주기적 교체의 가능성이 있는 것이 중요하다고 생각하였다(유○○, 진○○).

비영리법인 설립 이후 두 번 연임을 한 다음, 연임 제한이 없었음에도 불구하고 이사들 가운데 다수가 '이제 우리 일은 다 했다. 새로운 사람으로 구성하자'는 제안을 하여 스스로 물러나고, 이후 새로운 전문가가 영입되고 이사회 2기가 출범한 사례도 있었다(유○○).

#### 나. 이사의 겸임·겸직

비영리법인 이사의 충실의무를 해치지 않는 한 이사의 겸임·겸직을 막는 법률 규정은 없다. 그러나 사회복지사업법상 복지시설과의 임원 겸직은 금지하고 있다.

한 인터뷰 대상자(나○○)는 동시에 최대 15개까지 비영리법인의 이사를 겸임한 경험을 말하면서, 본인의 이러한 경험이 유일무이한 사례라고 생각되지는 않는다고 하였다. 그러나 이사장을 맡게 되

고 나서부터는 법인의 서류상·실질적 대표자로서 의논하고 결정해야 할 사항이 많아졌기 때문에 적어도 주 2회 정도 사무실에 출근한다고 하였다. 그 결과 시간 자원의 효율적 활용 및 이사장 직무의 충실한 수행을 위해서 다른 몇 개 이사직을 사임한 적이 있다고 한다.

인터뷰 대상자 가운데 대부분의 이사들(나○○, 감○○, 민○○, 오○○, 신○○)은 다른 비영리법인 이사직을 겸임하고 있었다.

사회복지법인의 경우에는 공익이사 추천 pool을 관리하는 지방자치 단체 담당 주무관이 다른 단체 이사로의 선임을 승낙해 줄 것을 요청할 때, 이를 거절하는 사유로서 ‘이미 여러 개의 이사직을 겸임하고 있으며, 요청을 수락하는 경우 다섯 개가 넘는 법인의 이사직을 겸임하게 된다’는 이유를 들면 담당 주무관이 쉽게 단념했던 사례가 있었다고 한다(신○○).

#### 4. 이사의 보수

상임이사의 경우는 법률상 보수를 받을 수 있다(오○○-D법인, 천○○). 비상임이사는 보수가 따로 지급되지는 않고, 매년 회의비 또는 이사회 참석 수당의 명목의 금원을 지급하는 경우가 대부분이었다. 기업재단 또는 기업경영자 개인이 출연한 재단의 경우에는 이사회 1회 당 50만 원에서 최대 200만 원을 지급하는 것으로 알려져 있다(나○○, 민○○). 소규모 사회복지법인 등은 예전에는 전혀 보수를 지급하지 않는 경우가 많았으나 최근에는 이사에게 회의 참석 시 교통비 등 실비 명목으로 5만 원에서 20만 원 정도를 지급하는 경우가 있다(신○○, 오○○, 진○○, 감○○).

비영리법인의 이사직으로 선임되어 활동하는 것은 아는 사람의 부탁에 의한 일종의 재능기부로 생각되는 경향이 있고, 그런 이유로 현재까지도 보수를 지급하지 않기도 하다(F법인). 이사로서의 직무 수행 결과 문제가 발생하고 그에 따른 책임을 물으려면 책임에 맞는 대가도 줘야 합리성이 있다. 그런데도 비영리법인 이사직 수행은 봉사활동이라고만 생각하고 시간과 노력을 들이는 데 대한 대가나 책임을 부과하기 위한 전제로서의 보상은 전혀 이루어지지 않는 경향이 있는 것 같아서 아쉽다(신○○). 보수를 지급받지 않는 경우에도 이사가 그 직위를 이용하여 경제적 이득을 취할 가능성을 배제할 수는 없겠지만, 그 자체를 목적으로 이사직을 수행하는 경우는 별로 관찰되지 않았다.

### III. 리더십과 다이내믹스 : 이사회와 사무국의 관계

#### 1. 이사회와 사무국 간의 상호 인식과 소통

이사회 구성에 관한 사무국의 관여는 제한적일 수밖에 없다. 이사 선임 여부는 이사회에서 결정하고, 출연자가 있는 경우 실질적으로 출연자가 제일 중요한 의견을 표명하기 때문에 사무국이 직접 관여하지는 않는다. 그렇다고 해도 추천위원회를 거치도록 하는 경우나, 출연자의 의사결정을 돕기 위해서나 사무국에서 해당 분야 전문가 리스트를 작성해서 전달하는 역할을 하고 있었다(유○○, 진○○).

이사회 운영에 있어서 사무국의 역할은 출연자의 준부, 상임이사의 준부, 최고운영책임자의 특성에 따라 다르다. 상임이사가 없는 경우에는 이사장과 최고운영책임자<sup>8)</sup>가 이사회 운영과 관련된 공식적 소통창구가 된다(나○○). 상임이사가 있는 경우는 상임이사가 이사회와 사무국간의 소통을 담당한다. 상임이사는 이사회 전담 부서뿐만 아니라 홍보, 사업 등 영역에서 사무국과 직접 소통을 진행한다(천○○, 오○○-D법인).

기업경영자가 사재를 출연한 비영리법인의 경우, 출연자 또는 그 가족이 이사장이 되고 해당 기업을 퇴직한 지 5년이 경과한 전직 임원이 재단의 최고운영책임자가 되어 실무를 총괄하는 양상은 흔히 관찰되는 편이다. 이때는 이사회와 사무국이 각자의 영역과 의제가 있고 이를 바탕으로 소통을 한다기보다는, 사무국이 출연자의 의증을 사업에 반영시키는 통로 역할을 하는 경향이 있다(민○○, 익명의 기업재단 실무자).

#### 2. 이사회 구성 및 운영에 대한 사무국의 관점

이사회에서 어떤 내용을 어디까지 다루느냐, 즉 이사회에서 반드시 결의할 내용의 경계가 어디까

8) 사무총장, 사무국장 등 사무국을 대표하여 이사회와 소통하는 직위를 통칭



지인지에 따라서 이사회와 사무국의 관계가 형성된다(진○○).

이사들이 구체적인 사업의 내용을 잘 이해하지 못한 상태에서 막연하게 아이디어만 제시하는 경우 사무국에 큰 부담이 될 뿐만 아니라 조직 전체의 성과로 연결되지도 못한다. 사무국에서 보기에 일부 이사는 이사회에 출석하는 것만으로 자신의 역할을 다 한다고 생각하는 경우가 많고, 스스로를 비영리법인 조직의 일원이라고 생각하는데 소극적인 편이다. 인터뷰 대상 모든 비영리법인에서 이사들이 법인 활동을 이해하고 참여할 수 있도록 하기 위한 다양한 계기를 만들고자 노력하고 있었다. 이사로 모시게 된 계기가 해당 비영리법인에 필요한 네트워크이든, 사업분야 지식이든, 법률이나 회계 등 전문성이든, 모금 능력이든 뭔가 하나는 있기 때문이었다. 비영리법인에서 그러한 전문성을 필요로 하는 계기가 오면 외부인력보다는 이사들 중에 그런 능력을 갖춘 인사에게 부탁을 하거나 최소한 상의를 하면서 소속감을 높이기도 한다(천○○).

사무국에서는 이사회 담당 부서뿐만 아니라 최고운영책임자의 역할이 중요한데 최고운영책임자가 그러한 역할을 잘 수행하는지는 별개의 문제이다(진○○, 방○○). 최고운영책임자가 외부에서 영입된 케이스도 많고 하다 보니, 이사회 담당 부서에서 이사회 자료, 의사록 작성 등의 실무를 다 책임지고 이사회와의 실질적인 소통에서도 중책을 맡는 경우도 많다(진○○).

비영리섹터에서 흔히 있는 일은 아니라고 알고 있지만, 최고운영책임자가 사무국 출신으로서 내부 승진한 비영리법인에서는 해당 최고운영책임자가 실무적인 쟁점을 파악하고 이사회와 소통을 함에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다(G법인).

### 3. 운영위원회 · 상임위원회 · 실무위원회

인터뷰 대상 비영리법인 가운데 A법인, C법인, G법인은 이사회와 사무국간의 가교 역할을 할 운영위원회 · 상임위원회 · 실무위원회 · 실행위원회를 두고 있었다. 이러한 위원회 구조는 전문성과 책임성이라는 두 목표를 모두 충족시키기 위한 방편으로 최근에 도입하였다. 명칭은 유사하지만 상법상 주식회사 이사회의 하부 위원회와 구성 취지나 구성 방식이 동일한 것은 아니다(나○○).

구체적으로 보면 규정상 동 위원회의 위원장은 이사가 맡도록 하고, 이사 및 외부 전문가, 사무

국 인사를 일정 비율로 선임하여 위원회를 구성하도록 하였다. 비영리법인의 이사의 경우 연임에는 제한이 없지만, 위원회는 좀 더 기민한 대응을 할 수 있는 조직을 지향하고 전문성을 확보할 수 있도록 하기 위하여 연임 제한 규정을 두고 주기적으로 교체되도록 하고 있다(A법인).

인터뷰 대상자가 이사로 참여하는 대규모의 분배형 비영리법인의 경우에도 사무국 실무자와 사업내용 소통을 위해서 소위원회를 운영하고 있다. 오히려 이사로서의 역할보다 소위원회 위원으로서의 역할이 시간적인 측면에서나 업무의 강도의 측면에서나 부담이 더 크게 느껴지는 경우가 있다고 한다(신○○).

인터뷰 대상 비영리법인 중, 이사회와 별개의 OO위원회를 두고 과거 해당 비영리법인에서 자원봉사를 열심히 한 것으로 검증된 회원을 추천하여 총회에서 OO위원회의 구성원으로 선임하고 이사회가 개최되기 전 단계에서 이사회에서 결정할 사업 내용을 논의하고 결정하도록 하는 구조를 둔 사례가 있었다. 이 경우 OO위원회에서 실무적인 내용을 거의 다 결정해 버리기 때문에 이사회는 법적·회계적 리스크만 지적하고, 향후에 법적 문제가 생길 경우에 대비하기 위해서 감시하는 역할만을 한다. 그러다 보면 이사회 구성원들은 비영리법인 차원에서 진행하고 있는 구체적인 사업 내용을 잘 파악하지 못한다는 한계가 명백하다(G법인). 마찬가지로 일부 대규모 비영리법인의 경우 각각 이름은 다르지만 XX위원회를 두고 XX위원도 총회에서 회원이 직접 선출하여 정당성과 책임성을 강화하고, 효율성도 높이려는 시도가 있는데, 그 평가는 양가적일 수밖에 없다. 즉, 이사회의 부담을 줄이고, 실무자들과 함께 사업에 관한 논의를 한다는 장점이 있지만 이사회가 사업에 대한 이해와 책임성에서 멀어진다는 단점을 공유하는 것이다. (방○○, 진○○).

기업이나 기업에서 운영하는 비영리법인인 경우 이사회에는 공익법인법상 및 상증세법상 이해관계인의 선임이 제한된다.<sup>9)</sup> 이러한 제한을 회피하기 위한 방편으로서 운영위원회·실무위원회 등을 두고 이해관계인을 사업 방향에 적극적으로 개입시키는 경우가 있다. 이 경우에는 운영위원회 위원으로 참여하는 데 대한 수당의 명목으로 지급할 수 있기 때문에 이사에게 보수를 지급하기도 더 쉽다(민○○).

9) 공익법인법 제5조 제5항, 상증세법 제16조 제1항 및 제5항, 동법 시행령 제13조 제2항 제1호.

## IV. 비영리법인 이사회는 어떻게 운영되는가

### 1. 이사회의 소집 주기 및 출석률

#### 가. 이사회 소집 주기

이사회 소집주기는 인터뷰 대상 비영리법인마다 달랐다. 몇몇 법인의 이사회 소집 주기는 다음과 같다.

- A법인 : 정관상 분기별 개최, 임시이사회 필요시- B법인 : 정관상 2회 개최, 연말에 1회 추가-  
C법인 : 정관상 5회 개최, 임시이사회 필요 시 2회 정도- E법인 : 정관상 1회 개최, 연말에 1회 추  
가- F법인 : 정관상 3회 개최, 연말에 1회 추가

여러 비영리법인에서 이사직을 맡고 있는 한 인터뷰 대상자(갑○○)는 ‘분기별 1회 정도는 개최해야 심도 있는 논의가 이루어지고 이슈에 대해서 잘 파악하고 있다는 느낌이 든다. 하지만 분기별 2회 정도 되고 논의 시간도 2시간을 넘어가는 경우에는 이사회에서 너무 많은 이야기를 한다는 생각을 피할 수 없다.’고 하였다. 이사회를 자주 소집하기로 유명한 어떤 비영리법인은 월 1회 이사회를 소집하는데, 매우 실무적인 논의까지도 이사회에서 다룬다고 한다(나○○).

#### 나. 이사회 출석률

명망가 중심의 “무거운 이사회”의 경우 자주 소집하고 전원 참석하도록 하는 것이 일정상 사실상 불가능하다(민○○). 출석률은 2/3 정도에서 80퍼센트 이상에 이르기까지 다양하다(A법인, F법인). 출석률이 좋지 않은 이사를 교체할 필요성은 있으나, 이를 강제할 수 있는 규정은 없었다(민○○). 비영리법인 운영 초기에 출석률이 좋지 않은 이사를 교체한 사례도 있었다(B법인).

## 2. 이사회에의 안건

이사회에서 어떤 내용을 논의하는지는 이사회 성격과 직결된 문제다. 공익법인법 또는 사회복지사업법 등 근거 법률에서는 이사회 의결사항을 정해두고 있고, 대부분의 비영리법인은 이와 유사한 내용을 정관에 그대로 규정하고 있으나, 이사회 운영에 관한 별도의 내부 규정을 두고 좀 더 상세하게 이사회에 승인받을 사항과 이사회에 사후 보고할 사항을 정해 둔 비영리법인도 있었다(나○○). 물론 이러한 내부규정에도 불구하고 실무상 이사회와 사무국 일이 명확하게 구별되지 않는 경우도 많다(진○○).

인터뷰 결과 크게 실무형 이사회와 리스크관리형 이사회 등 두 개의 유형으로 나뉘는 경향이 관찰되었다. 각 유형에서도 이사회 역할이 적극적인지, 소극적인지는 이사회 구성, 해당 법인의 특성 및 역사 등에 따라 다르게 나타났다.

재단 운영에 있어서 출연자의 가족이 이사장으로 선임되어 상근으로 근무하고 사업을 주도하는 경우 이사회에서는 리스크를 걸러내는 것을 중심으로 논의가 이루어지는 경향이 있다(B법인). 종교단체 설립한 복지법인으로서 역사가 오래된 C법인의 경우에는 이사회에서 법률과 정관에서 정한 대로 신규사업 결정, 고위직 채용 등 법인운영에 관한 이슈를 보수적으로 논의하나, 사업에 관한 새로운 아이디어를 교류하거나 하지는 않았다(오○○). F법인의 경우에는 이사회에서 사업에 관한 아주 구체적인 논의까지 이루어지지 않고, 각자가 이사에 선임된 이유에 비추어 해야 될 코멘트를 하는 정도였다. 즉 변호사인 이사는 법적 문제에 주안점을 두고, 회계사인 이사는 재정이나 회계 문제에 주안점을 두고 코멘트를 하였다.

실무자가 포진되어 사업에 관한 사전적 검토를 적극적으로 진행하는 위원회를 두는 경우에도 이사회 역할이 소극적, 보수적으로 제한되는 경향이 있었다(G법인). 이사회 전문성이 강한 경우(E법인)에는 사무국에서 이사회에 사업 진행에 관해서 자문을 구하기도 하였다. 개별 사업에 있어서 당부를 검토하는 방식으로 이사회를 진행하는 비영리법인의 경우도 많고, 이런 경우는 매우 빈번하게 이사회를 개최하는 경우도 있다고 하였다(나○○).

이사회에서 펀딩에 관련된 논의가 되는 양상도 비영리법인별로 다 달랐다. 출연자가 있는 비영리법인은 모금에 관한 논의는 잘 하지 않는다(유○○ 국장). 이사들이 모금에 얼마나 기여할 것인지에

대해서는 조직별로, 이사회 구성원별로 다른 생각을 하고 있다(유○○, 진○○). 모금에 관해서 이사에게 어느 정도 압박을 주는 것이 맞는지 판단하기는 어렵지만, 영리섹터 출신의 이사는 그런 역할도 담당해 줄 것이라는 기대를 가지고 선임하는 경우가 많다(나○○). 실제로 영리섹터 출신 이사가 이사회에서 모금에 관한 아이디어를 내는 경우도 많이 있고, 직접 소속 회사를 통해서 기부를 하거나 사회적 여론을 형성하는데 도움을 주기도 한다(나○○).

### 3. 이사회의 진행과 운영

#### 가. 이사회의 자료 준비 및 의제의 공유

사무국의 이사회 담당부서가 자료를 준비하고, 사무국 상임이사 또는 이사장과 사전에 의견을 교환하는 방식으로 이사회 의제가 공유된다. 이사회가 열리기 일주일 전, 늦어도 수일 전까지는 각 이사에게 이메일로 이사회 자료를 보내고, ‘이것만 읽고 들어오시라’는 요약자료까지 만들어서 제공하지만 실제로 얼마나 자세히 읽어보는지는 의문시된다(진○○). 이사들이 논의사항을 숙지하고, 논의 배경을 잘 이해하고 숙고에 기반한 결정(informed decision)을 내리는 것이 이사회가 효율적이고 밀도 있게, 즉 ‘겉돌지 않고’ 진행되기 위한 전제인데, 그 전제가 성립하기에는 현실적인 제약이 많다(진○○). 이사회가 얼마나 효율적이고 밀도 있게 이루어질 것인지는 이사들이 얼마나 숙고에 기반한 결정을 할 수 있는지가 문제라는 점에 대해서는 다른 인터뷰 대상자들도 의견을 같이한다(A법인/익명의 기업재단 실무자, 천○○). C법인은 이사회에서 중요한 결정이 필요한 경우 출연자의 이해관계자인 이사장이 이사를 개별 접촉해서 설득한다고 한다.

## 나. 이사회 운영과 피드백

### (1) 이사회 진행

통상적으로 이사장이 이사회를 진행한다. 최근 비영리섹터에서는 지향하는 가치와 비전이 충돌하는 경우 이를 조정하고 소통하는 문화의 중요성이 강조되고 있다. 사무국뿐만 아니라 비영리법인의 이사회도 가치를 중심으로 뭉친 조직이기 때문에 가치의 충돌이 있을 경우 조직이 흔들릴 수 있고, 이사회를 운영함에 있어서도 이러한 상호 소통과 조정의 필요성이 커지고 있다(갑○○). 출연자가 경영하는 기업의 전직 임직원이 사무국의 최고운영책임자인 경우, 이사회 준비뿐만 아니라 실질적인 진행까지도 해당 인사가 담당하는 비영리법인도 있다(민○○).

### (2) 이사회 진행 시간

이사회 논의 시간도 비영리법인의 성격에 따라 다르다. 이사들이 개별 사업에 대한 관여가 적고 리스크를 점검하는 데 주안점을 두는 비영리법인의 이사회는 논의 시간도 1시간 이내로 짧다(B법인). 연 2~3회 가량 이사회를 개최하고 한 번 이사회가 열리면 2시간 정도 논의가 이루어지는데, 해당 이사가 관여하는 복수의 비영리법인 가운데에서는 가장 횟수가 적다(방○○, 신○○). 사업 전반에 관해서 자세히 논의하는 경우는 최대 3시간 정도까지 이어지는 경우도 있다(A법인).

## 다. 이사회 의사록 작성 및 피드백 프로세스

모든 인터뷰 대상 기관이 의사록을 작성하고, 참석자가 이를 확인 후 서명하는 프로세스를 갖추고 있었다. 이사회에서의 논의 및 의결 내용에 따라 책임 소재가 갈리고, 특히 사회복지사업법의 적용을 받는 비영리법인 경우에는 이사회 의사록을 공개할 의무가 있기 때문에 이사회를 실제로 개최하고 의사록을 작성하는 관행이 자리잡은 것으로 보인다.<sup>10)</sup> 통상 다음 이사회 때 지난 번 이사회에서의 논의사항이 사업 과정에서 어떻게 반영되었는지에 관한 피드백을 전달하는 경우가 많다(A법인). 이사

10) 인터뷰 대상 인사(방○○, 신○○, 오○○-C법인)가 이사를 겸직하고 있는 일부 소규모 비영리법인에서 과거에 실제로 이사회를 개최하여 논의를 진행하는 대신, 서면으로 이사회 의사록만을 작성한 다음 보유하고 있는 도장으로 날인하는 경우도 있었다고 한다.

회 회의 자료에 전차 이사회 회의록을 첨부하여 코멘트를 받고 수정하는 방식을 취하기도 한다(A법인). 다른 비영리법인의 경우에는 회의를 마치고 바로 의사록을 검토하여 인감을 찍는 형식적인 과정을 거치기도 하는데, 이와 관련하여 인터뷰 대상자 신○○는 법에서 정하였기 때문에 이런 절차가 필요하다는 것을 이해하면서도, 실무적으로 무슨 의미가 있는지 모르겠고 번거로운 프로세스라고 생각하고 있었다.

이러한 피드백 환류 과정에서 의제에 대한 이해가 부족한 일부 이사들의 코멘트가 사업 과정을 왜곡시키거나 불필요한 자원을 소진시키도록 하는 경우가 있다. 사무국 입장에서는 이사 본인은 전문성을 토대로 비영리법인의 발전을 위해서 가치 있는 제안을 하려는 취지가 있다는 점을 이해하면서도, 실무를 준비하다보면 부담으로 느껴질 때가 있다. 이는 이사회와 사무국 간의 필수불가결한 긴장 관계이기도 하지만, 심할 경우 이사들에 대한 불신으로 이어질 수 있다(진○○).

## V. 비영리법인 이사의 의무와 책임

### 1. 이사의 의무와 책임에 대한 주관적 인식

이사의 의무와 책임에 대한 이사들의 인식은 모두 다르지만, 잘 모르는 일에 대해서 책임을 질 수 있다는 두려움이나 평판 리스크에 대한 걱정이 있다. 뭔가 잘못되면 이사도 책임을 진다고 하는데, 한편으로는 이사회가 그러한 책임에 상응하는 권한이 있는지 의문을 가진다(민○○).

인터뷰 대상 기관 중에서는 이사 선임 시 이사의 의무와 책임에 관한 별도의 교육 세션을 진행하는 경우는 찾기 어려웠다. 이사들이 자신의 소임을 정확히 이해하는 데 도움이 되고, 비영리법인의 평판 관리 측면에서도 이사로 선임될 경우 행동 준칙(dos and don'ts), 법인의 역사와 가치 등을 종합적으로 교육할 수 있는 패키지의 필요성을 느꼈다(감○○). 인터뷰 대상자(신○○)가 이사직을 수행하고 있는 일부 외국계 비영리법인의 경우에는 이사의 의무와 책임에 관한 교육 및 자료 패키지를 제공하는 경우가 있다고 한다. 이사로 선임되면 상임이사 또는 사무국 담당자가 선임된 이사를 방문하여 해당 비영리법인 및 이사회의 운영 방식, 이사에게 기대되는 역할 등에 관하여 설명을 제공하는 경우도 있었다(신○○). 선임을 수락한 다음에는 바쁘다는 이유로 이사 선임 시 권리와 의무 등을 숙지하기 위하여 별도의 시간을 할애하는 데 소극적이고, 이사회 의사록 서명, 이사회 관련 자료 검토 및 피드백 제공과 같이 이사회 운영과 관련된 기본적인 사항에 관하여 소통하는 데 시간을 내기 어려운 이사의 비중도 높다(진○○).

인터뷰 대상 비영리법인 외에 다른 비영리법인의 이사회를 겸임하고 있는 인터뷰 대상자(감○○, 민○○)는 공식적인 이사회 외에도 친목모임이나 비영리법인에서 개최하는 행사에 참여하는 것도 비영리법인에 대한 소속감과 이해도를 높이는 데 도움이 된다고 했다.



## 2. 비영리법인 이사의 이익충돌 문제

인터뷰 대상 기관 가운데 이사와 비영리법인 간 이익충돌 문제의 해결을 위한 별도로 규정을 두고 있는 곳은 없지만, 그 필요성에 대한 인식이 점차 생겨나고 있었다. 국세청, 공정위 등 규제기관에서는 기업 경영자가 기업의 주식이나 개인재산을 출연한 비영리법인에서 이루어지는 이해관계자와의 거래에 대하여 면밀하게 살펴보고 있다. 비영리법인이 용역을 맡기고 자금을 집행하는 경우 그 자금이 출연 기업으로 다시 흘러 들어가면 문제가 되는 줄 알고 있기 때문에, 자금 집행 때마다 그런 우려가 없는지 검토하고, 꼭 필요한 경우 소명할 수 있도록 근거를 남긴다(B법인).

이사와 비영리법인 간에 직접적인 거래관계가 생기는 경우는 별로 없고, 그 자체가 문제된 경험은 없었다. 단, 비영리법인의 이사 또는 최고운영책임자의 이해관계자에 대해서 용역을 맡기고 비영리법인의 자금이 제공되는 일은 종종 일어나고, 사무국에서 이 점을 문제 삼는 경우도 있기 때문에 리스크 관리 차원에서라도 이해충돌이 발생할 때를 대비한 행위준칙 제정을 검토할 필요성을 느낀다(A법인).

이사가 설립, 운영하는 비영리법인에 대하여 용역을 맡기고 자금을 제공하는 방식으로 오랫동안 사업을 해 온 경험이 있다. 공모 절차를 거치면서 공정성을 의심받지 않을 증거를 남기기는 한다. 사전에 공정성을 확보할 수 있는 규범을 만드는 것이 바람직한 것으로 생각된다(유○○). 이사가 비영리법인이 지원하는 공모사업의 심사위원인 경우 해당 이사는 그 공모사업을 논의하는 안건에서 빠지는 방식으로 이익충돌 문제를 관리하고 있다(유○○).

## VI. 분석과 제언

### 1. 쟁점별 검토

#### 가. 이사회 구성

이사회 구성의 성별 다양성이 강화되고 있는 추세다. 신규 이사를 선임할 때 이사회에서 여성의 비율을 높이는 계기로 삼는 등 이사회 구성의 성별 다양성이 강화되고 있다. 토큰리즘(tokenism)의 문제가 직접적으로 지적되지는 않았으나, 비영리섹터 종사자의 성별 비율 등을 감안했을 때 일정 비율까지만 여성이사를 선임함으로써 다양성 확보의 과제는 달성했다고 보는 비영리법인도 있다. 여전히 여성이 조직의 장을 맡는 데 소극적인 것도 목표 비율 달성을 통하여 다양성 확보에 성공했다고 쉽게 판단하기 어려운 요인이다.

연령별 다양성 확보의 필요성도 대두되고 있다. 이사회의 세대교체 자체가 절대선은 아니다. 비영리법인이 설립되어서 안정적으로 운영될 때까지 사업에 대한 이해를 공유하는 하나의 팀으로서 이사회 멤버십이 유지될 필요성도 있다. 한편으로는 해당 비영리법인이 추구하는 가치를 달성하기 위해서 젊은 목소리가 필요한 경우도 있고, 출연자와 이사들 간에 유착관계가 장기간 지속됨으로 인하여 이사들 간 상호 감시기능이 작동하지 않아서 새로운 인사 유입이 필요한 경우도 있다.

근로자(사무국), 지역공동체 등이 이사회 구성에 직접 영향력을 미치는 경우는 적었다. 이사회에 대한 추천 프로세스가 사전에 확립되어 있고, 내부 규정으로 강제되는 경우에는 추천 과정에서 근로자나 지역공동체, 아니면 서비스 수혜자 등의 의견을 반영할 통로를 만들 가능성이 더 높아진다. 사업을 수행하고 집행하는 주체이자 비영리법인의 구성원으로서 근로자 가운데 일정 비율을 이사회 구성원으로 선임하거나 그에 못 미칠 경우 근로자가 추천하는 인사를 이사회 구성원으로 선임하는 경우는 인터뷰 대상 비영리법인 중에는 없었다. 현재의 근로자들에 대하여 대표성을 확보한다는 측면도 있지만, 비영리분야의 업무경험이 비영리법인에서 가장 중요한 의사결정기구로 참여하는데 필요한 경력으로 인정된다면 비영리분야의 고유한 전문성이 축적될 가능성이 높아진다는 점이 더 중요하다. 인터뷰 대상 비영리법인은 아니지만, 아름다운가게의 이사회는 드물게 지역대표, 간사대표 등 다

양한 이해관계자를 집단의 대표 자격으로 이사로 선임하고 있다는 점을 참고할 만하다.

출연자가 있는 경우 이사회 구성에 절대적인 영향력을 미치고 있었다. 비영리법인의 출연자와의 인적 네트워크를 중심으로 이사가 선임되는 경우의 장점과 한계 각각이 명확하다. 이사들이 자신의 몫을 1/전체 이사수라고 생각하고 책임성 있는 결정을 하기 보다는 특별히 위험이 없는 이상 출연자가 원하는 방향으로 가도록 법률상 필요한 결의를 해 주는 역할 정도라고 생각하고 있다.

이사에 대한 보상과 통제 기제의 미비점이 이사의 적극적이고 책임성 있는 참여를 가로막는 중요한 요인이었다. 비영리법인 이사직으로부터 경제적 대가를 피하지는 않지만, 인센티브와 통제장치가 전혀 없다는 점 때문에 이사직을 잘 수행해야 한다는 동기를 이끌어 내기가 어렵다. 이사직 수행의 대가로 경제적 보상을 지급할 수 없으므로, 비영리법인은 이사직 수행을 위한 시간을 ‘내어줄 것’을 부탁하는 입장에 서게 되고, 이사는 전문성과 평판자본을 획득할 수 있는 계기 정도로 이사직을 생각하는 경향이 있다. 이사의 연임 제한을 포함하여 책임성을 확보하기 위한 견제장치를 마련할 필요성이 있다. 그리고 법 개정이 필요한 사항이기는 하나, 이사직을 잘 수행하는 데 대한 인센티브를 어떻게 마련할 것인지에 대한 고민도 필요하다.

## 나. 리더십과 다이내믹스

상임이사가 있는 비영리법인은 이사회와 사무국 간의 관계에서 적극적이고 원활한 소통이 이루어질 수 있다. 그렇다고 상임이사를 반드시 두도록 하는 것이 이사회와 원활한 운영을 위한 바람직한 해결책이라고 단정적 결론을 내리기는 어렵다. 비영리법인의 재정, 역사, 사업의 성격상 상임이사가 없는 경우도 있는데 그렇다고 하더라도 다른 이사들의 책임이 경감되거나 소극적인 역할이 정당화 될 수는 없기 때문이다. 상임이사와 출연자의 관계가 끈끈하거나, 심지어 상임이사와 출연자가 동일시되는 경우 다른 이사들이 자신의 역할과 책임을 [1/이사회구성원]이라고 인식하지 못할 수 있다. 비영리법인이 새로운 사업에 진출하거나 등 리스크를 부담해야 하는 경우 상임이사가 있는 경우와 없는 경우는 의사 결정 방식에 차이가 크다. 상임이사가 있으면 다른 모든 이사를 설득하는 역할에 적극적으로 나서게 되는 반면, 이사회가 모두 외부자로 구성된 경우 보수적인 선택을 하기 쉽다. 비영리법인의 여러가지 사업에 이사를 참여시키는 데에도 상임이사 또는 출연자의 역할이 중요하게 작용한다. 사무국에서는 최고운영책임자가 이사회와 소통하도록 기대되는데, 최고운영책임자의 경

력 및 채용 경로 등에 따라 역할 수행 방식이 다르게 나타나고 사무국 실무진과 이해의 수준과 방향이 다른 경우도 있다.

이사장, 대표이사 등의 직함으로 대외적으로 비영리법인을 대표하고 이사회 운영을 책임지는 이사의 역할과 기대도 비영리법인 별로 다르게 나타난다.

사무국에서 이사 개인과 이사회에 대해서 갖는 기대가 완벽하게 충족되고 있는 것은 아니지만, 다양한 경로를 통해 비영리법인에 대한 소속감을 갖도록 함으로써 그 간극을 메우려고 노력 중이다. 사무국에서는 이사들이 첫째, 이사회에서 결정해야 할 사항에 관하여 충분히 숙지하고 적극적으로 검토하여 논의하지 않는다는 점과 둘째, 보다 근본적인 문제점으로서 이사들이 비영리섹터의 가치와 경험을 존중하지 않는다는 점을 지적하고 있다.

#### 다. 이사회 운영

이사회 의 개최 빈도와 논의 시간 등은 비영리법인 별로 다르며, 해당 비영리법인에서 이사회에서 결정하도록 기대되는 바의 종류와 성격에 따라 차이가 난다. 실무적인 내용은 사무국에 맡기고 리스크를 점검하는 이사회는 사업 내용과 방향, 재정에 관하여 구체적으로 논의하는 이사회에 비해서 빈도나 논의시간이 적을 수밖에 없다.

이사회 자료 준비는 사무국에서 담당하고, 회의 개최 전에 이사들에게 이메일 등으로 자료를 개별 제공하며 해당 내용을 숙지하고 이사회에 참여할 수 있도록 실무적으로 지원한다. 이사회 담당 부서에서는 원자료, 프리젠테이션 자료, 요약본 등 다양한 수단을 활용하여 이들이 숙고에 기반한 의사결정을 할 수 있도록 자료를 준비하지만, 이사들이 그 내용을 사전에 다 소화하는지에 대해서는 의문이 있었다.

대규모 비영리법인의 경우 이사회와 사무국 간의 가교 역할을 하기 위해서 이사와 외부 전문가, 사무국에서 참여하는 위원회를 두고 전문성과 책임성을 모두 강화하기 위한 시도를 하였다. 이 경우 이사회 의 책임성을 위원회에 전가한다는 비판을 피할 수 없다.

이사회에서 사업·모금·운영과 관련하여 얼마나 자세하게 논의할 것인지는 법인별로 다르고, 이사회 구성 양태에 따라서도 달라지는 경향이 있다.

이사회 의사록의 작성 및 피드백과 같은 절차는 인터뷰 대상 기관에서는 모두 잘 이루어지고 있었다.

## 라. 이사의 의무와 책임

인터뷰 대상 비영리법인은 이사의 의무와 책임과 관련된 별도의 교육 프로그램을 운영하고 있지는 않았다. 일부 외국계 비영리법인과 같이 이사 선임과 동시에 제공되는 교육 패키지가 필요하다는 인식을 공유하고 있다. 출연자·상임이사가 개인적인 네트워크를 활용하여 선임에 영향력을 행사하는 경우에는 어떤 일을 하도록 기대되는지 개별적으로 설명하기도 하지만, 이사회 출석을 포함하며 ‘이것만 하면 된다.’는 식의 단편적인 설명을 넘어서 이사의 의무와 책임이라는 측면에서 충분한 교육이 이루어지는지는 의문이 있다.

이사들이 자신의 의무와 책임에 관하여 얼마나 잘 인식하고 있는지는 일률적으로 평가하기는 어렵다. 인터뷰 대상 이사들은 모두 적극적으로 이사회에 참여하고 있기 때문에 소속 비영리법인의 비전과 미션을 이해하지 못하고 이사회 의결 과정에 소극적으로 임하는 경험을 확인할 수는 없었다.

비영리법인에서도 이사의 자기거래 등 이사와 법인간의 이익충돌과 관련된 문제의식이 생겨나고 있으나, 사전에 이를 저지하기 위한 내부적 규범을 제정하고 실행하는 단계에 이르지 못하는 못하였다.

## 2. 개선방안

### 가. 비영리법인 자체적 거버넌스 개선방안

#### (1) 비영리법인 이사회의 역할과 기능에 대한 인식의 개선

비영리법인의 이사회는 무엇을 지향해야 하는가? 비영리법인의 이사와 이사회는 막중한 책임감을 가지고 조직의 가치와 비전을 공유하고 실현시키기 위하여 적극적인 역할을 하도록 기대된다. 인터뷰 결과를 분석해 보면 비영리법인의 이사회의 구성과 운영방식은 크게 ‘리스크점검형’과 ‘실무형’이 사회로 나뉠 수 있다. 각 모델 안에서도 출연자와의 관계, 상임이사의 존부, 비영리법인의 규모, 비영리법인의 역사 등에 따라 조금씩 차이가 있다.

이사의 책임성이라는 측면에서, 전자 유형은 비영리법인의 사업이나 재정 측면에서 ‘마이너스’가

발생하지 않도록 하는 데 주안점을 두는 반면, 후자 유형은 ‘플러스’를 창출하는데 주안점을 두는 것이 반드시 전자보다 후자가 더 우월한 유형이라고 할 수는 없다. 전자 유형의 단점을 보완하기 위해서 실행위원회/운영위원회/집행위원회 등의 별도 기구를 두고 사무국, 전문가와 이사들이 함께 사업 내용을 논의하고 있는데, 궁극적으로는 이사가 책임성 있는 결정을 해야 한다는 원칙을 무너뜨리지 않는 수준에서 병행되어야 할 것이다.

지난 20-30년 간 비영리 섹터의 고유한 문제 발견과 해결 과정을 거치면서 명망가 중심의 소위 ‘병풍 이사회’가 갖는 한계점에 대해서는 모두 공유하고 있으므로 최근에서는 명망가 대신 ‘사업전문가’, ‘모금전문가’, ‘회계 및 법률전문가’에 대한 이사 수요가 증가하고 있다. 이사로서의 전문성을 평가하는 데 비영리부문에서의 경력이 중요하게 고려되는 것은 아닌 경향이 있다. 근로자 추천 이사제, 근로자 대표 이사제를 비롯하여 비영리부문에서 성장하고 활동한 경험을 이사의 직에서도 구현할 수 있도록 하는 고민이 필요하다.

## (2) 출연자와 이사회에 관계 재정립

비영리법인의 이사회는 출연자와 어떤 관계를 맺어야 할 것인가? 출연자가 있는 경우의 이사회 구성과 운영의 장점과 단점이 분명하게 드러난다. 엄밀히 따지면 이사로 선임된 출연자는 다른 이사와 같이 [1/이사회구성원]의 의사결정권과 책임을 분담하는 것인데, 비영리법인에서는 출연자와 법인의 분리가 완벽하게 이루어지지 않고 출연자가 어떤 방식으로 관여하든지 거의 절대적인 영향력을 행사할 수 있다. 법인은 출연자와 분리된 별도의 조직으로서 이사회 중심의 거버넌스를 구축하기 위해서는 출연자의 영향력을 줄이는 방향과 모든 이사의 의사결정권과 책임을 1/n로 만드는 방향으로의 노력이 모두 이루어져야 한다. 출연자가 상임이사 또는 이사장으로서 실무에 관여하는 경우, 공식적으로 이사에 선임되지 않으면서도 실무에 관여하는 경우, 배후에서 이사 선임에만 관여하는 경우 등과 같이 출연자가 비영리법인 이사회에 관여하는 방식은 비영리법인별로 차이가 있다.

## (3) 신뢰 회복을 위한 자율 규제의 제정

비영리법인 이사회의 책임성을 강화하기 위한 자율 규제가 필요하다. 비상임이사에 대한 보수 제 공 방안 등 일부 법률 개정이 필요한 사항도 있지만, 무엇보다 비영리법인 내부적으로 이사회 규정

이나 이사의 행위준칙을 제정하고 이를 이사들에게 인식시키고 위반 시 적절히 집행이 이루어지도록 하는 것이 우선시 되어야 할 것이다.

비영리법인 자체적으로 보상과 제재의 메커니즘을 작동시킬 시스템을 마련할 필요가 있다. 이사의 직무 수행에 대한 보수를 지급할 수 있도록 입법적 개선이 필요하다. 이사들에게 무상의 재능기부를 요구하는 현실 하에서 이사직을 수행함에 있어서 정보에 기반하여 심사숙고한 의사결정을 하고, 그 결과 비영리법인에 손해가 발생하면 책임을 부담시키는데 한계가 있을 수밖에 없다. 이사의 태만한 직무수행에 대한 제재 방안의 하나로 이사직을 성실하게 수행하지 못하는 경우 이사직의 연임을 제한함으로써 이사직 수행과 본인의 평판 리스크를 연동시키도록 해야 한다.<sup>11)</sup>

이익충돌 문제의 관리를 위한 규범 제정이 필요하다. 비영리법인에서는 이사 또는 출연자가 비영리법인의 이익보다 사익을 우선시하는 이익충돌 문제가 존재한다고 해도, 그로 인하여 취득하는 금전적 대가가 주식회사의 경우보다 크지 않거나 평판과 같은 비금전적 보상에 그칠 수 있다. 그러나 이러한 행위는 비영리법인에 대한 시민사회의 신뢰를 추락시키고 설립목적에 해가 될 수 있으므로 영리법인에 준하는 엄격한 통제가 요구된다.<sup>12)</sup> 인터뷰 결과 일부 비영리법인에서는 이익충돌 문제를 해결하기 위한 규범 제정의 필요성을 인식하고 있는 바, 모델 규범(안)을 만드는 것도 효과적인 것이다.

#### (4) 이사의 책임과 역할에 관한 상시적 교육 실시

이사의 의무와 책임에 관한 교육 패키지 및 내부 가이드라인 제정이 필요하다. 비영리법인 이사가 부담하는 선관주의의무, 감시의무, 충실의무 등과 이를 위반할 때 발생할 수 있는 리스크에 관하여 이사로 취임할 때 제대로 교육할 필요성이 있다. 이사들 입장에서는 ‘어디까지 주의를 기울여야’ 이사로로서의 직무를 태만히 하지 않은 것인지 궁금하고, 불안할 수도 있다. 이러한 관점에서 주식회사 이사에게 판례법리상 적용되는 경영판단의 원칙에 준하는 판단 기준을 제시할 필요가 있다.<sup>13)</sup>

11) 더 강력한 수단으로서 해임 및 직무집행정지의 도입을 주장하는 연구로는 이선희, 비영리법인 이사의 의무위반에 대한 통제-해임과 직무집행정지를 중심으로, 민사법학 통권 제87호 (2019)

12) 김정연, 비영리법인 이사의 이익충돌과 충실의무, 상사법연구 제38권 제1호 (2019).

13) 비영리법인 이사의 선관주의의무와 경영판단의 원칙에 관해서는 김정연, 비영리법인 이사의 선관주의의무에 관한 연구, 비교사법 제26권 제2호 (2019), 399-402쪽; 김진우, 재단법인 이사의 내부책임, 민사법학 통권 제51호 (2010), 24-26쪽.



## 나. 정책적, 법제적 개선방안

### (1) 주무관청 제도의 개편 및 시민공익위원회의 역할 정립

주무관청은 공익법인법 및 사회복지사업법에 따라 설립허가 이후에도 임원취임, 기본재산처분, 수익사업 실시 등을 허가하는 단계에서 각 단체의 지배구조에 개입하게 된다. 법무부에서 공익법인법 관련 기본적인 정책을 관장하기는 하지만, 실제 부처별로 담당 부서도 다르고, 지배구조에 개입하는 방침도 다르고 그 구체적인 내용이 전혀 공시되지 않고 있기 때문에 실제로 어떤 잣대가 적용되고 있는지는 업계의 '구전(口傳)'으로 전달되고 있는 실정이다. 공익법인법에 따른 시민공익위원회가 설치, 운영되더라도 현재의 주무관청 제도가 유지되는 이상 예산을 통한 공익법인의 사업 통제가 강화되고, 공익법인의 지배구조 개선을 위한 통계관리, 가이드라인 마련, 교육 프로그램 연구 등의 지원 기능을 잘 수행할지 의문이다.

지방자치단체는 사회복지사업법에 의거한 공익이사 추천을 담당하기 때문에 해당 비영리법인의 지배구조에 더욱 직접적으로 관여한다. 현재는 각 지방자치단체 담당부서의 담당자가 명단을 관리하면서 업무를 수행하고 있는데, 지방자치단체장 및 지방자치단체의회의 구성 변화에 따라 언제든지 정치적 영향력을 행사하는 수단으로 변질될 가능성도 존재한다.

### (2) 국세청에 의한 지배구조의 과도한 개입의 배제

국세청은 상증세법상 공익법인에 대해서는 이해관계자의 이사 선임 비율, 이해관계자에 대한 급여 지급 등을 엄격하게 감시, 통제하고 최근에는 회계처리 및 공시에 관한 법률 규정을 대폭 강화함으로써 해당 공익법인에 대해서는 실질적인 '감독기관'의 역할을 하고 있다. 상증세법 등 세법 규정은 어디까지나 세무행정의 관점에서 어떤 행위를 하지 말 것을 정하고 있는 것이지, 어떻게 하는 것이 비영리법인의 지배구조를 개선하는데 도움이 되는지에 관한 고민은 없다. 상증세법 및 하위규범상 지나친 규제 강화가 각 비영리법인에 대해서는 불필요한 규제준수 비용을 증대시키고, 실제로 지배구조 개선 및 투명한 운영에 얼마나 도움이 되는지 확인하기 어렵다.

비영리법인의 지배구조 개선을 위해서는 책임성 있는 이사회가 각 법인의 비전과 미션에 부합하는 결정을 할 수 있도록 구성, 운영될 수 있어야 한다. 정부에서도 이러한 점을 뒷받침할 수 있는 다양한



방안을 논의해야 할 것이고, 현재와 같이 주무관청 제도가 유지되는 가운데 세법상 규제만 전방위적으로 강화되는 것은 지배구조 개선을 위해서는 도움이 될 수 없다.

#### 다. 토론 : 기업재단의 거버넌스와 추가 연구의 필요성

본 연구에서는 기업재단이 현금 또는 주식을 출자하여 설립한 재단의 경우 인터뷰 대상자를 확보 하는데 실패하였다. 기업재단의 이사직을 겸임하고 있거나, 겸임한 경험이 있는 본 연구 인터뷰 대상자의 증언 및 기타 공개된 자료를 통해 유의미한 문제의식을 발굴하고, 향후 기업재단의 지배구조와 관련하여 분석이 필요한 지점을 제기하는 것도 의미가 있을 것으로 생각된다.

기업이 현물을 출자하여 기업집단의 의결권 구조에 영향을 미치는 경우뿐만이 아니라, 현금을 출자한 경우라고 하더라도 출자받은 비영리법인은 매년 사업비의 일정 부분을 출자기업에 의존하기 때문에 비영리법인 고유의 정체성을 형성하기 위한 이사회 구성 및 운영이 쉽지 않을 것으로 보인다. 실제로 삼성, 현대차, SK, 롯데그룹이 출자한 비영리재단법인의 경우 이해관계인이 이사회 1/5을 초과할 수 없고, 세법상 이해관계인에 관한 보수는 증여로 의제되어 환수될 수 있다고 하더라도 출연자의 가족이나 전직 임원의 영향력이 절대적일 수밖에 없는 구조일 것이다.

향후 기업재단의 지배구조에 관해서는 별도의 심화연구가 필요하다.<sup>14)</sup>

14) 최근 연구로는 법무법인(유한) 태평양·재단법인 동천 공동편집, 기업공익재단법제연구, 경인문화사 (2021)

## 참고문헌

- Board Source, Leading with Intent, 2017 National Index of Nonprofit Board Practice (2017)
- Klaus Hopt and Thomas Hippel(eds), Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations, Cambridge (2010)
- 김정연, 비영리법인 이사의 주의의무에 관한 연구, 비교사법 제26권 제2호 (2019)
- 김정연, 비영리법인 이사의 이익충돌과 충실의무, 상사법연구 제38권 제1호 (2019)
- 김진우, 재단법인 이사의 내부책임, 민사법학 통권 제51호 (2010)
- 김태선, 비영리법인 이사의 선관주의의무 연구, 민사법학, 통권 제69호 (2014)
- 이선희, 비영리법인 이사의 의무위반에 대한 통제-해임과 직무집행정지를 중심으로, 민사법학, 통권 제87호 (2019)
- 법무법인(유한) 태평양 · 재단법인 동천 공동편집, 기업공익재단법제연구, 경인문화사 (2021)



## 아름다운재단 기부문화연구소 2021년 기획연구 보고서

---

발행일	2022년 2월 15일
발행처	아름다운북
발행인	한찬희
지은이	아름다운재단 기부문화연구소
기획및편집	아름다운재단 기부문화연구소
주소	03035 서울시 종로구 자하문로 19길 6(옥인동)
전화	(02)766-1004
전송	(02)730-1243
웹사이트	<a href="http://www.beautifulfund.org">www.beautifulfund.org</a>
디자인및인쇄	해든디앤피(02-2266-6372)