

아름다운재단 기부문화연구소 세미나

2026. 3 .17.(화)

정진경 | 광운대학교 행정학과 교수

아름다운재단기부문화연구소 부소장

시민참여기본법(안)과 고향사랑기부제 확대 의미와 쟁점

시민참여기본법(안) 토론

1. 철학적 딜레마: 시민 자발성 vs 국가 직접 관여
2. 기능적 딜레마: 포화된 직접정책참여제도 vs 또다른 방법
3. 시대적 딜레마: AI, 초다극화 vs 획일화/표준화
4. 법·제도상 딜레마: 현 법령체계 vs 기본법 위상, 예측되는 제도실행 문제
5. 정책문제와 대안의 딜레마: 개선 절박한 법제와 관리체계 vs 국가시민참여위원회

[물음1] 철학적 딜레마: 국가의 의무와 제도에 기대는 자발적 시민사회?

시민사회의 직조 원리

- 행위자(개인 또는 집단)의 사회적 삶을 빛는 자발적 영역
- 경험적 증거
 - 시민 사회적 책임, 도덕적 의무, 돕는 것의 행복감이 내재화된 국민
 - 민주주의와 사회경제적 위기마다 보여준 시민 연대
 - 공익을 위한 기여방식의 '초다양화'

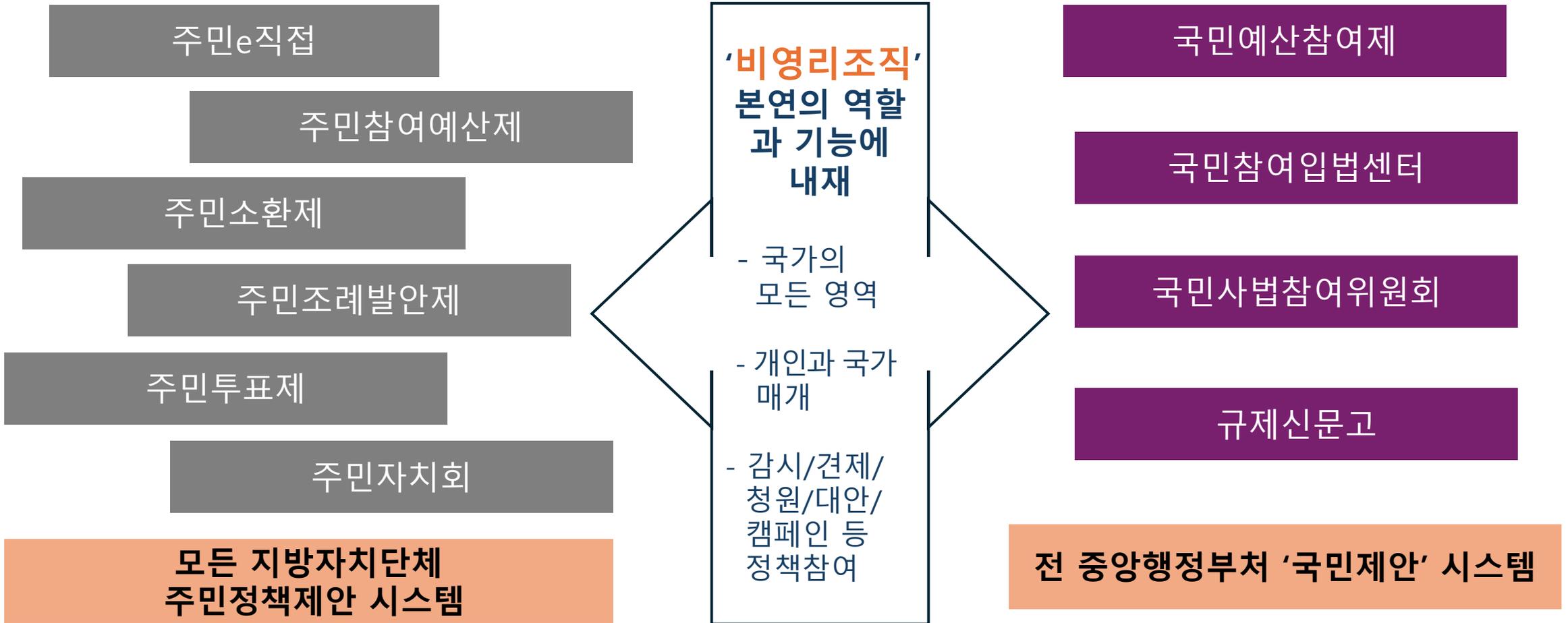
시민참여기본법의 딜레마

- ✓ '입법'을 통해 '국가가 직접 관여'하는 시민참여
- ✓ 제도에 의해 틀 지워질 시민사회 (종합계획, 4대 기능, 교육기관지정, 지원센터 설치 등)
- ✓ 큰 국가-작은 시민사회로의 이행 (행정의 보조금 단체화)

“시민참여 전반을 하나의 기본법으로 묶는 입법”은 국제적으로 보편적인 모델이라고 보기 어렵다!”

정부-시민사회 협약형(영국), 자원봉사 선언·백서형(노르웨이), 시민사회 자율성 존중의 정책형(스웨덴), 국가봉사 프로그램법형(미국), 지원재단·지원체계형(독일), 비영리자원조직관리기구형(호주)

[물음2] 기능적 딜레마: 시민의 직접정책참여 기제가 부족한가?

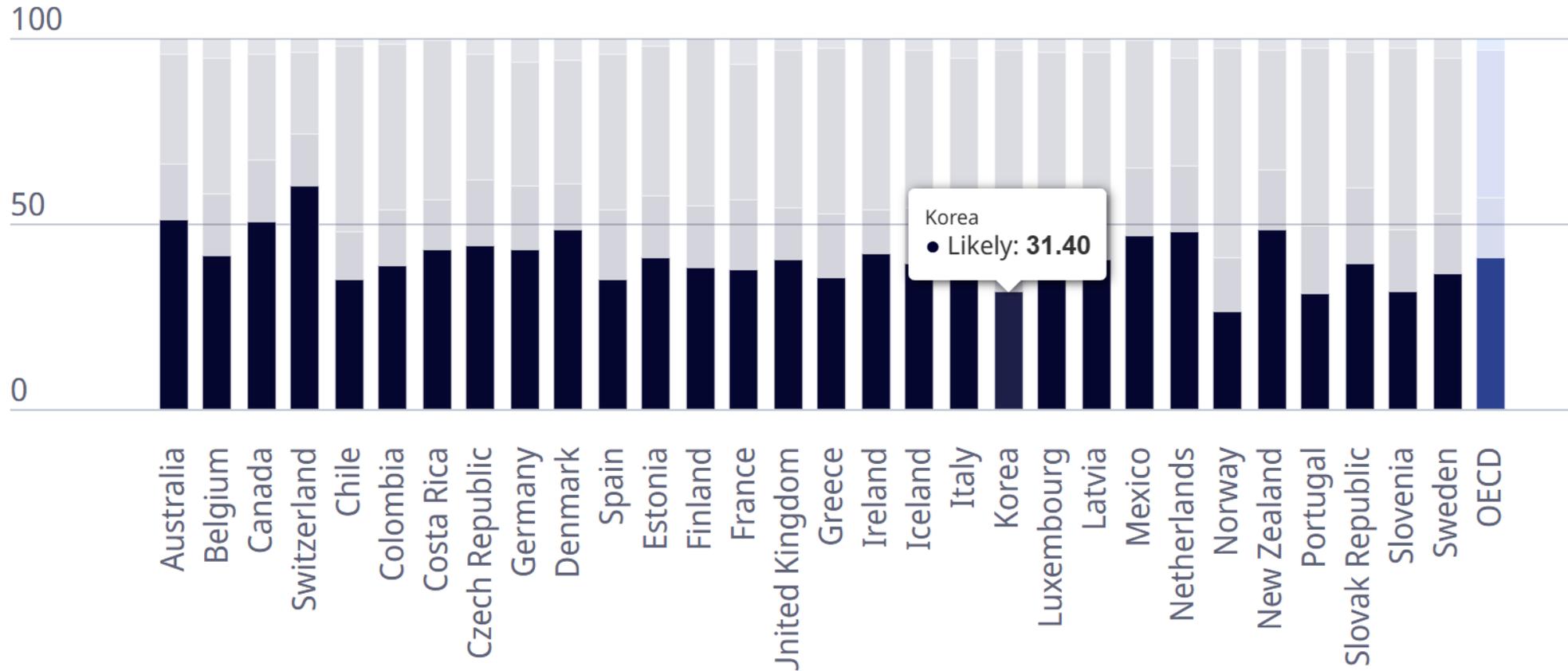


Perceptions of opportunities to influence local decisions

% of respondents who believe they have a say in community decisions that affect their local area, 2023



Legend: Likely (darkest blue), Neutral (medium-dark blue), Unlikely (medium-light blue), Don't know (lightest blue)

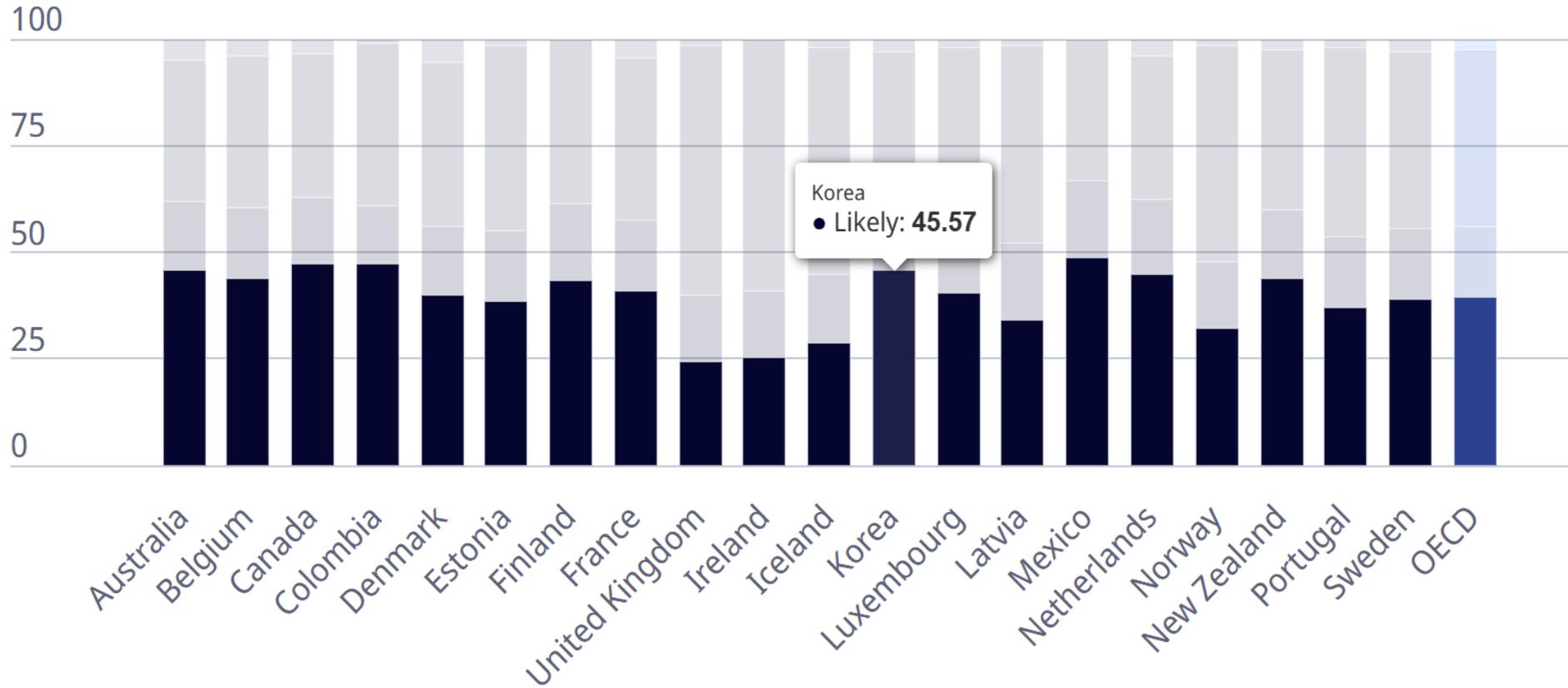


Perceptions of responsiveness to public complaints

% of respondents who believe that a public service would be improved in response to public demand, 2023



Legend: Likely (darkest blue), Neutral (medium blue), Unlikely (light blue), Don't know (grey)



[물음3] 시대요구 정합성: 21세기 시민을 20세기 관점으로 설계?

- AI 네이티브, 알파세대, 디지털 네트워크 시민, 개인화된 공공성, 다극화된 가치, 초연결 세계
- '민주주의 학교'로서 자발적 결사체 비영리조직
- '민주주의 학습의 장'으로서 지방자치
- 사회화(학교), 생활현장, 공익활동, 평생교육 등 사회적 삶에서 지식과 정보 습득하며 민주주의 체화

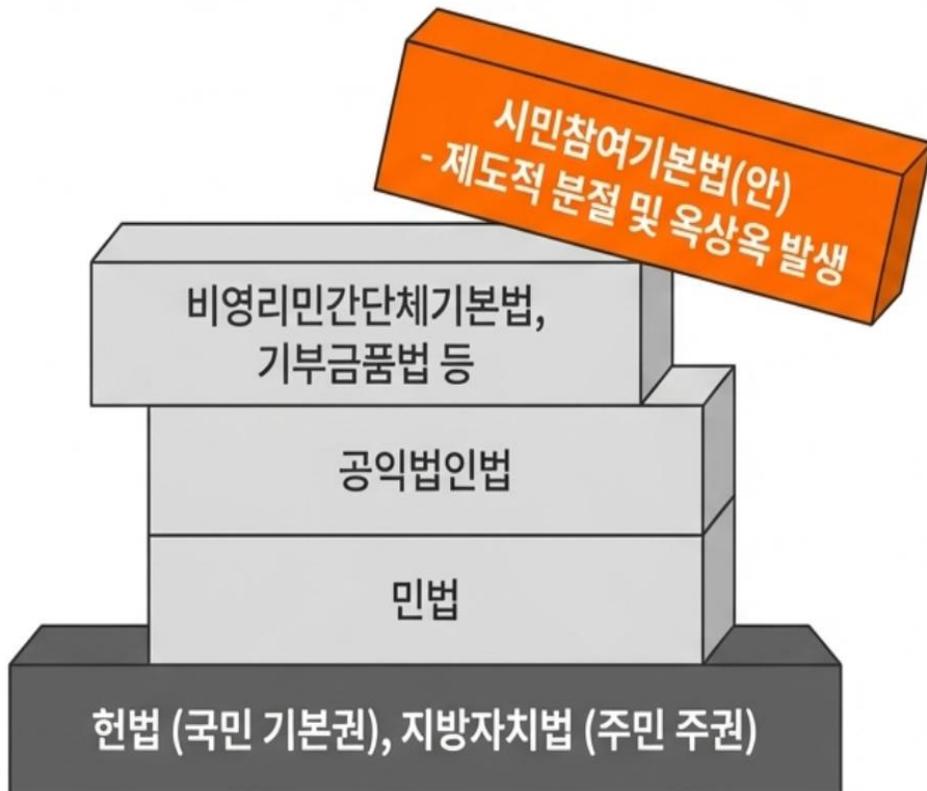
- ✓ 법률로서 민주시민교육을 실시하는 것이 바람직한가?
- ✓ 법률로서 민주시민교육기관을 지정하고, 표준화된 교육매뉴얼 개발하여 교육하는 것이 가능한가?
- ✓ 숙의공론, 반드시 법제가 필요한 것인가?

정치적 관점에서 비영리섹터와 지방자치 현장이 이미 훌륭한 민주주의 학습의 장!
디지털 네트워크 초연결 시대, 80-90년대 프레임에 가두기 어려움

[물음4] 법령 체계와 제도실행 문제: 해소되지 않는 기본법적 위상, 예측가능한 제도실행의 문제

'시민', '권리', '참여' 이 법률에서 정할 수 있는가?

현존하는 법령 체계에서 어떤 기본법적 위상을 가질 수 있는가?



- 핵심 추진기구
 - 국가/광역단위 위원회 조직, 종합계획 수립
 - 광역/기초 지원센터
- 예측되는 제도실행 문제
 - 정권 교체, 지자체장 교체시 조직과 방향 변화
 - 기초 지원센터 설치 자체가 어려운 지역, 설치 이후 운영어렵거나 지대추구, 행정조직화 경향

예측되는 결과: 시민사회 지속가능 지원, 법적 안정성, 나아가 민참여 활성화라는 당초 취지와 달리

- 제도적 제약, 제도적 분절, 혹은 옥상옥 체계 우려
- 시민참여 활성화라는 목적 달성 예측 어려움

[물음5] 문제와 대안의 비정합성: 개선 절박한 법제와 정부관리체계 vs 국가시민참여위원회

누적된 현행 규제체계 개선에 대한 광범위한 합의

설립허가주의, 주무관청제, 이중 허가/등록, 결산/보고체계 중복, 다중 회계감사의무, 인감행정, 조직 운영상 각종 승인(재산/이사회 등), 기업기부 비율 제한, 비영리조직 인건비 사용 규제(모집비용 및 보조금사업비에서 금지)

관련 법제 정비, 정부 통합 기구 설치 및 관련 제도 정비 급선무

Once Only Policy

국가시민참여위원회(가칭)의 설립과 기능은 이러한 문제 해결을 위한 시작이자 대안이 될 수 있음.

“자유로운 시민사회의 공익활동을 촉진하며 비영리조직에 대한 국민의 신뢰를 증진시킬 수 있는 제도적 환경 조성”

- 정부의 대 시민사회(비영리조직/공익법인 조직체와 공익활동 포함) 통합 창구로서 해당 기구의 조직구성, 미션과 핵심 기능, 주요업무 등 재정비 필요

기존 제도의 결함이나 제도의 불비로 인해 광범위하게 고통받는 비영리 섹터의 문제
→ 새로운 입법 혹은 제도 창설 필요성과 타당성

고향사랑기부제 토론

1. 데이터로 읽는 고향사랑기부:
기부 시장의 시너지인가,
비영리 모금의 구축(Crowd-out)인가
2. 정부의 법인기부 허용 등 고향사랑기부제도
확대 방향에 따른 비영리조직 모금 위축을
가능해 보다
3. 지방재원확충-지역복지증진-기부문화조성의
선순환을 위한 과제

<표 1> 사회조사 기부현황 (지난 1년 동안 참여경험)

조사연도	13세 이상 인구	기부참여율	1인 평균 기부액	총 기부금 추정*
2021	4,620만	21.6%	603천원	약 6.0조원
2023	4,625만	23.7%	590천원	약 6.47조원
2025	4,629만	26.1%	583천원	약 7.05조원

연도 \ 기부경로	모금단체	종교단체	대상자에 직접	직장(기업)	언론기관	기타
2021	55.2%	32.7%	16.2%	13.5%	4.6%	1.4%
2023	53.8%	33.6%	14.0%	14.0%	4.9%	2.6%
2025	54.6%	32.0%	14.4%	13.5%	5.7%	1.4%

자료: 국가데이터처. 2021/2023/2025 각 년도 사회조사 보고서. * 총기부금 추정 = 조사연도 13세 이상 인구수 x 참여율 x 1인당 평균기부액

<표 2> 고향사랑기부 모금 실적

연도	모금 건수	총 모금액
2023	526,000건	650.6억
2024	774,000건	879.3억
2025	1,392,000건	1,515억

자료: 행정안전부 보도자료, 2023년 실적(2024.1.10), 2024년 실적(2025.1.22), 2025년 실적(2026.1.2)

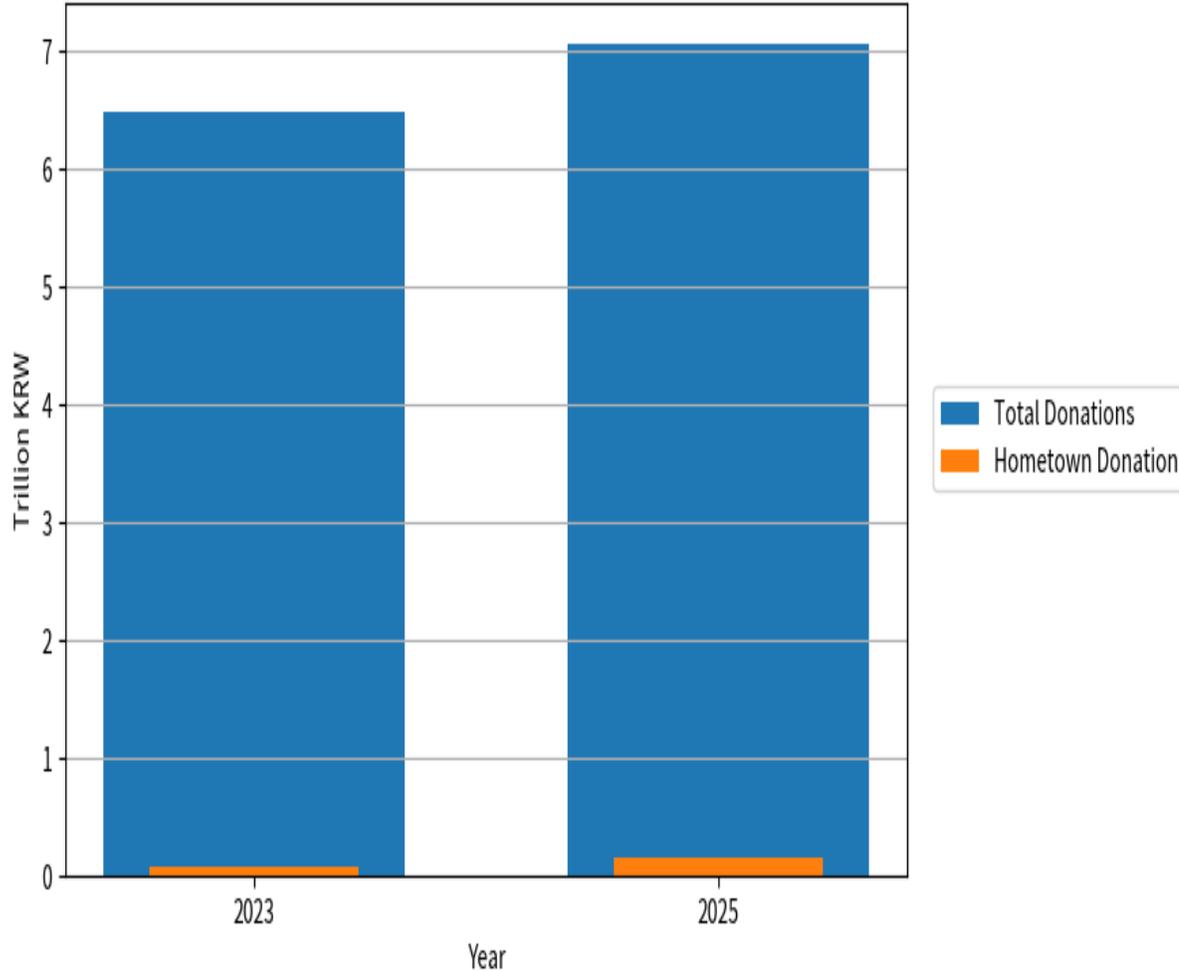
<표 3> 고향사랑 기부와 일반 기부 현황 비교 (2023/2025)

구분		2023	2025	증가율
고향사랑 기부	총모금액	650.6억 원	1,515억 원	+132.9%
	모금건수	526,000건	1,392,000건	+164.8%
사회조사 일반기부	참여율	23.7%	26.1%	+10.1% (2.4%p)
	기부추정액	6.47조	7.05조	+17.5%

<표 4> 일반기부금액 대비 고향사랑기부 모금액의 비중

연도	일반 기부	고향사랑기부	비중
2023	6.47조	650억	약 1.0%
2024	(추정 약 6.7조)	879억	약 1.3%
2025	7.05조	1,515억	약 2.1%

Scale Comparison: Total Donations vs Hometown Donation



자료: AI (ChatGPT5.2) 를 활용하여 시각화

현재 자료만으로는 고향사랑기부제가 전체 기부 증가에 긍정적으로 기여했을 정황을 시사하지만, "단정"하기는 어렵다.

- 동시적 증가이지 인과효과가 아님
- 기부참여율 증가했지만 1인당기부액 감소
- 일반 국민들이 고향사랑기부를 일반 기부와 같은 범주로 인식하는지 알 수 없음
- (사회조사) 기부경로 분류에 '지방자치단체 등 행정기관'이 독립 항목으로 없어 식별하기 어려움.

고향사랑기부가 전체 기부를 늘렸다고 결론내리기는 어려움

법인(기업) 기부 허용 시 비영리조직에게 미칠 부정적 영향을 가늠케 하는 몇가지 데이터

- 2024년 사회복지공동모금회: 법인기부액 비중 약 70% (사랑의 열매 정보공개 플랫폼 <https://csrhub.chest.or.kr/>)
- 2022년 공익법인 전체 모금액의 기부처 비중: 기업 36%, 개인 35%, 기타 18%,
모금단체·재단 11% (아름다운재단 기부문화연구소 *Giving Korea 2024*)
- 2022년 기준 기업기부 총량을 약 4.4조 원으로 놓고(장윤주 외, 2024 데이터로 보는 국내 기부 규모 변화, 아름다운재단 연구사업팀) 그중 1%만 법인형 고향사랑기부로 이동한다고 가정할 경우 약 440억 원, 3%면 약 1,320억 원
(공동모금회의 2024년 법인기부금 5,939억 원의 약 7.4%, 22.2%에 해당)

법인이 한해 기부금 한도를 증액하지 않는 이상

- ✓ 법인의 기부가 고향사랑기부로 이동, '전체 공익재원 순증' 보다 '재원 이동' 위험
(비영리조직 특히 전국단위 대형 모금조직에 상당한 대체효과(crowding-out) 예상)
- ✓ 지역단위 재원 순증 효과 있을 수 있으나, 그렇다면 지방자치단체와 지역사회가 **공동의 공익사업 재원으로 활용**해야 (co-production)

고향사랑기부제의 선순환: 기부에서 지역 발전까지

(국민) 고향사랑기부의 시작

(지자체) 지방재원 보충성의 원칙



국민의 자발적 참여를 통해 지역 활성화를 위한 소중한 재원이 마련됩니다.

기탁된 기부금은 기금으로 관리되어 지역의 부족한 재원을 전액적으로 보충합니다.

기부문화 활성화의 선순환

기부와 성과 공유의 반복을 통해 지역 사회 전체의 나눔 문화가 확산됩니다.



(지자체&지역조직)

성과 공유와 기부자 환류

사업 성과를 기부자와 공유하여 신뢰를 쌓고 지속적인 기부로 이어지게 합니다.



(지자체&지역조직)

주민 복리 및 지역 발전 사업

확보된 재원은 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 경제 발전을 위해 사용됩니다.



연도별 모금 실적 현황