

일본 특정비영리활동법인(NPO법인) 육성정책과 시사점¹⁾

Promotion Programs for NPO in Japan and Implications

김문길 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 머리말

일본의 제3섹터는 정부부문(제1섹터), 영리 민간부문(제2섹터)과 구분되는 비영리 부문으로 규정되는 미국의 그것과는 다른 성격을 가지고 있다. 그리고 그 역사도 비교적 길다. 일본에서 제3섹터는 지방자치단체와 민간의 공동출자로 설립되어 지역개발사업을 추진하는 단체를 일컫는 말로 쓰이고 있다. 전후 고도성장에 따른 과밀·과소문제를 해결하기 위해 설립된 역사적 배경을 가지고 있다. 일본에서 미국과 유럽식의 제3섹터와 가장 비슷한 성격을 가진 조직은 비영리단체(Non-profit organization, NPO)를 대표하는 특정비영리활동법인(이하 NPO법인)과 인정특정비영리활동법인(이하 특정NPO법인)이라 할 수 있다.

본 고에서는 일본의 제3섹터의 주된 영역을 담당하고 있는 NPO법인과 인정NPO법인의 발전과정을 둘러싼 제도적 환경과 재정구조를 비교검토하고 제3섹터(사회적기업) 육성정책에 있어서의 시사점을 도출해보기로 한다.

2. 특정비영리활동법인(NPO)제도의 법적 근거와 제도개혁 내용

일본의 법인제도의 법적근거는 1896년에 제정된 민법으로 거슬러 올라간다. 일본 민법 제34조에서는 공익법인을, 제35조에서는 영리법인을 규정해왔는데, 이 중 특정비영리활동법인(이하 NPO)등의 공익법인에 대한 법적 규정은 100년이 넘도록 변화 없이 지속되어 왔었다²⁾.

1) 본 고는 2010년 한국보건사회연구원 연구보고서 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』(노대명 외) 중 일본사례로 작성된 부분을 재정리한 글임.

2) 우리나라는 민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가)에 비영리법인의 설립과 허가에 관한 내용이 들어있음. 제32조에 따르면 "학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있

그러나 1998년 특정비영리활동촉진법 제정을 시작으로, 2001년 중간법인법 제정, 2006년 신 공익법인제도 관련 ‘개혁3법’ 제정 등의 순으로 공익법인제도 개혁이 진행되었다.

1) 특정비영리활동촉진법³⁾

특정비영리활동촉진법(이하 NPO법)은 비영리활동단체에 간단한 절차에 따라 법인격을 부여함으로써 시민의 자유로운 사회공헌활동으로써의 특정비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익증진에 기여하는 것을 목적으로 제정되어 1998년 12월부터 시행되었다. 동 법에 따라 법인격을 취득한 단체는 단체명의로 계약체결과 토지등기 등의 ‘권리능력의 주체’가 되고, 단체 자신의 명의로 권리의무관계를 처리할 수 있는 권리가 주어진다.

동 법에서 NPO법인이 되기 위해서는 충족해야 하는 요건과 특정비영리활동의 분야를 지정하고 있다. 먼저 충족요건은 ①특정비영리활동을 하는 것을 주된 목적으로 할 것, ②영리를 목적으로 하지 않을 것⁴⁾, ③사원의 자격의 취득과 상실에 관하여 부당한 조건을 부여하지 않을 것, ④임원 중 보수를 받는 자의 수가 임원 총수의 1/3 이하일 것, ⑤종교활동과 정치활동을 주된 목적으로 하지 않을 것, ⑥특정공직자

(후보자 포함) 또는 정당을 추천, 지지, 반대하는 것을 목적으로 하지 않을 것, ⑦폭력단체 또는 그 구성원 혹은 그 구성원이 아니게 된 날로부터 5년이 경과하지 않은 자의 통제 아래에 있는 단체가 아닐 것, ⑧10명 이상의 사원이 있을 것 등이다.

그리고 특정비영리활동은 ①특정비영리활동촉진법 제2조 제1항 ‘별표’에 해당하는 활동일 것(표 1 참조), ②불특정 또는 다수의 이익의 증진에 기여하는 것을 목적으로 할 것이라는 요건을 충족하는 활동을 말한다. NPO법인은 상기의 특정비영리활동에 필요한 자금과 운영경비를 충당하기 위해 특정비영리활동에 지장이 없는 한 특정비영리활동 이외의 사업(기타 사업)을 할 수가 있다. 단, 이 경우에 기타 사업의 회계를 특정비영리활동의 회계와 구분해야 한다.

NPO법인으로 인증을 받은 단체는 정보공개 의무를 진다. NPO법인이 관할청⁵⁾의 허가를 통해 설립되는 것이 아니기 때문에 정부의 감시, 감독으로부터 비교적 자유롭다고 할 수 있다. 그러나 정보공개를 통해 시민의 선택과 감시에 구속된다는 특징을 가지고 있다. NPO법인은 매 사업연도 초의 3개월 이내에 직전 사업연도의 사업보고서, 대차대조표, 수지계산서 등을 작성하여 주된 사무소에 배치하여 이해관계자에게 열람시킴과 동시에 관할청에 제출하여

다”고 되어 있음.

3) ‘내각부, 특정비영리활동촉진법 개요(개정판)’을 참고하여 작성하였음.

4) ‘영리를 목적으로 하지 않을 것’이라는 요건은 단체의 구성원에게 수익을 분배하거나 재산을 환원하는 것을 목적으로 하지 않는다는 것을 말함. 따라서 수익을 목적으로 하는 사업 자체는 인정할 수 있지만, 사업으로 얻은 수익은 특정비영리활동에만 사용되어야 함.

5) 관할청은 원칙적으로 단체의 사무소가 소재한 도도부현의 지사가 되나, 2개 이상의 도도부현에 사무소를 설치할 경우는 내각총리대신이 됨.

일반에 공개해야 한다. NPO제도는 정보공개를 통하여 시민에 의한 느슨한 감독, 혹은 그에 준하는 법인의 자정노력에 의한 개선과 발전을 전제로 한 제도이기 때문에 관할청의 행정적 관여를 적극 억제하고 있다. 하지만 법률을 위반했을 경우에 관할청은 법인에게 보고를 요구하거나 검사를 실시하고, 또한 경우에 따라서는 개선조치를 요구하거나 설립인증을 취소할 수 있다.

2) 인정(認定)특정비영리활동법인(인정NPO법인)

인정NPO법인은 NPO법인 중에서 운영조직과 사업 활동이 적정하고, 공익증진에 기여하는 정도가 큰 법인 중에서 일정요건을 충족할 경우 국제청장관으로부터 인정을 받은 법인이다. 이 제도는 2001년도 세법개정(‘조세특별조치법등의 일부를 개정하는 법률’)에 따라 도입되었다.

NPO법인은 내각부 또는 도도부현으로부터 인증만 받으면 되지만, 인정NPO는 국제청장관의 인정을 받아야 한다. 기부에 대한 세액공제 혜택에서도 차이가 있다. NPO법인과 달리 개

인기부에 있어서도 소득공제를 해주고, 법인기부에 있어서는 NPO법인이 일반기부금과 같이 취급되는데 비해, 인정NPO법인은 일반기부금에 인정NPO법인 등에 대한 기부금에 관한 손금산입을 적용받는다. 상속재산 기부에 있어서도 NPO법인의 경우 상속세 과세대상이 되지만, 인정NPO법인의 경우는 상속세 과세대상에서 제외된다. 그리고 NPO법인에는 없는 기부금간주공제 혜택이 인정NPO법인에게 부여된다. 수익사업에서 얻은 이익을 비수익사업에 사용한 경우에 이를 기부금으로 간주해서 일정범위에서 손금산입이 가능하도록 한 것이다. 그리고 NPO법인은 자체적으로 해산·청산을 하거나 법률 위반시 인증취소가 될 수는 있으나 유효기간은 정해져 있지 않지만, 인정NPO법인은 인정유효기간을 두고 있다⁶⁾.

또한 인정NPO법인은 ①개인이 인정NPO법인에 기부한 기부금에 대한 특례조치⁷⁾, ②법인이 지출한 인정NPO법인에의 기부금에 대한 특례조치⁸⁾, ③상속인 등이 인정NPO법인에 기부한 상속재산 등에 대한 특례조치⁹⁾, ④인정NPO법인의 간주 기부금제도¹⁰⁾ 등 4가지의 세제상 특례조치의 적용을 받고 있다.

6) 인정유효기간은 원래 2년이었으나 2008년 세제개정에 따라 4월 1일부터 5년으로 연장되었음. 2008년 4월 1일 이후에 신청을 한 법인부터 적용을 하였음.

7) 기부금의 공제방식은 당해 연도에 지출한 특정기부금액의 합계액에서 2천 엔을 제한 금액이 기부금공제액이 되는 방식

8) 일반기부금의 손금산입한도액은 별도로 특정공익증진법인에 대한 기부금액과 더불어 특별손금산입한도액의 범위 내에서 손금산입으로 인정

9) 상속 혹은 유산 등의 재산을 취득한 자가 그 취득한 재산을 상속세의 신고기한 이내에 인정NPO법인에 그 인정NPO법인이 시행하는 특정비영리활동에 관한 사업과 관련된 기부를 한 경우에는 그 기부를 한 자 또는 그 친족 등의 상속세 또는 증여세의 부담이 부담하게 감소하는 결과가 될 경우를 제외하고, 그 기부를 한 재산의 가액은 상속 또는 유산과 관계된 상속세의 과세기반에 산입시키지 않음.

10) 인정NPO법인에 대해서는 그 수익사업에 속한 재산 중에서 그 수익사업 이외의 사업을 위해 지출된 금액을 그 수익사업과 관련된 기부금액으로 간주함과 동시에(간주 기부금), 기부금의 손금산입한도액은 소득금액의 20%상당액이 됨.

3) 제도개혁 내용과 함의

(1) 2002년 NPO법 개정

2002년 12월에는 NPO법인의 보다 건전한 발전을 촉진하기 위해서 NPO법 개정이 이루어졌다(2003년 5월 1일 시행). 이 때 개정으로 특별비영리활동사업 분야가 기존의 12개에서 17개로 늘어났다. 이는 시행 후 모니터링 한 활동 실태를 반영한 조치라 할 수 있다.

(2) 2008년 세법개정에 따른 인정NPO법인제도 개혁

2008년 5월에는 인정NPO법인제도와 관련한 의미 있는 개정이 이루어졌다. 세제개편에 따른 조치였는데, 인정유효기간, 공익성 판정, 운영조직 요건에 관한 내용을 담고 있다. 먼저, 인정유효기간을 당초 2년에서 5년으로 연장하였다. 그리고 운영조직 요건 중에서 사원의 친족 및 특정한 법인과와의 관계의 요건을 폐지하였다¹¹⁾. 그리고 당해 개혁의 핵심이라 할 수 있는 공익성 판정과 관련한 요건 변경이 이루어졌다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

공익성 판정 기준은 PST(public support test)다. PST비율은 경상수입액 중에서 기부금 등의

수입액이 차지하는 비율을 뜻한다. 당초 PST비율이 1/10 이상이면 되었던 것이 개정에 따라 1/3로 변경되었다. 소규모법인¹²⁾에게 주어지는 1/5 이상의 특례적용기간도 2011년 3월 31일까지로 3년 연장하였다. 그리고 인정유효기간 연장에 맞추어 실적판정기간¹³⁾도 당초 2사업연도에서 5사업연도로 연장하였다.

그리고 수입기부금총액에서 공제되는 1인당 기준한도초과액은 당초 한 사람의 기부금 합계액 중 수입기부금총액의 5% 상당액을 초과하는 금액에서 수입기부금총액의 10% 상당액을 초과하는 금액으로 변경되었다¹⁴⁾. 그러나 사원의 친족 등으로부터의 기부금은 한 사람의 기부금으로 간주해서 이를 적용하지 않는다.

총수입금액에서 공제되는 보조금 또는 위탁의 대가의 범위가 확대되었다. 개정 전에는 '국가, 지방공공단체 및 일본이 가맹된 국제기관으로부터의 보조금 또는 위탁에 대한 대가'로 한정했는데, 개정 후에는 '이 밖에 일정한 독립행정법인, 지방독립행정법인, 국립대학법인 및 대학공동이용기관법인으로부터의 보조금 또는 위탁에 대한 대가'로까지 확대되었다.

PST비율을 상향조정하는 것은 공익성을 더 강화하기 위한 조치로 이해될 수 있으며, 인정유효기간을 연장한 것은 법인에게 주어지는 혜택을 늘린 것으로 이해될 수 있다. 그리고 경상수

11) 열람사항으로써 각 사원의 친족비율과 특정법인등의 비율 중 각기 가장 높은 것을 소정의 서류에 기재만 하면 되도록 하였음.

12) (실적판정기간의 총수입금액/실적판정기간의 월 수)×12 < 800만엔, 즉 연간 800만원 미만인 기관 또는 실적판정기간 내 받은 기부금의 합계액이 3,000엔 이상인 기부자(임원, 사원은 제외)의 수가 50명 이상인 기관

13) 당해법인이 직전에 종료한 사업연도 종료일 이전 5년 내에 종료한 각 사업연도 중 가장 오래된 사업연도 개시일로부터 당해 종료일 까지의 기간

14) 특정공익증진법인 또는 인정NPO법인으로부터의 기부금에 대해서는 수입기부금총액의 50% 상당액을 초과하는 금액까지 공제

입의 공제대상을 확대한 것은 PST비율이 지나치게 엄격해지는 것을 방지하기 위한 조치로 이해할 수 있을 것이다.

(3) 2010년 인정NPO제도 개혁

2010년에 다시 한 번 인정NPO제도 개혁이 이루어졌다. 먼저, 최초의 신청에 대해서는 실적판정기간의 경과조치특례를 1년 연장하였다. 최초로 인정을 받고자 하는 NPO법인이 2011년 3월 31일까지 신청을 할 경우에는 실적판정기간을 2년(원칙 5년)으로 할 수 있도록 했다. 그리고 실적판정기간이 5년인 법인과 2년인 법인 모두 인정유효기간은 5년으로 하였다.

다음으로 첨부서류가 보다 간결해졌다. 관할청에 제출하는 사업보고서를 다시 국세청에 제출할 필요가 없어졌고¹⁵⁾, 기부자 명부가 인정신청서의 첨부서류에 들어있다는 것이 확인되면 각 사업연도의 보고서에서 제외할 수 있게 되었으며, ‘보수 및 급여를 받는 임원 또는 종업원의 이름 및 그 금액에 관한 사항’, ‘사원의 친족 비율 또는 특정법인 등 비율에 관한 사항’은 각 사업연도의 보고사항 및 열람사항에서 제외되었다. 그리고 두 번째 이후의 인정신청부터는 ‘재산운용 및 사업운영상황 등’의 항목 중 인정유효기간 내의 각 사업연도의 보고

사항과 동 내용의 사항에 대한 기재가 필요 없게 되었다. 그리고 법령 위반사실이 없다는 관할청의 증명서를 법인이 관할청에 신청할 필요가 없어졌다.

마지막으로 중요한 포인트가 소득세의 기부금공제의 적용 하한액을 인하한 조치이다. 개인이 지출한 특정기부금(인정특정비영리활동법인에의 기부금도 포함)과 관련된 소득세의 기부금공제의 적용하한액이 5천엔에서 2천엔으로 인하되었고, 이는 2010년분 이후의 소득세부터 적용된다.

2010년 개혁의 3가지 내용은 모두 법인의 활동과 재정상황을 돕기 위한 조치로 이해될 수 있다. 번거로운 서류작업의 부담을 덜어주는 한편, 기부금 모금을 보다 용이하게 한 조치라 할 수 있다. 인정을 받기 위해 제출해야 하는 서류작업은 상대적으로 인적자본이 풍부하지 못한 NPO법인에게는 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 실제 내각부에서 실시한 실태조사에서 인정신청을 하지 않는 이유 중에서 28.2%가 ‘신청서류가 복잡해서’라고 응답한 것으로부터 확인할 수 있다¹⁶⁾.

15) 사업보고서는 국세청장관이 관할청으로부터 제출받기 때문에 인정신청서의 첨부서류 및 인정유효기간내의 각 사업연도에 관련된 사업연도보고서 중 이미 관할청에 제출한 사업보고서 등에 대해서는 첨부할 필요가 없어졌음. 단, 인정NPO법인이 되기 위한 요건 중 관할청에 사업보고서 등을 제출하는 것이 추가되었음. 이 개정은 2010년 4월 1일 이후에 제출하는 인정신청서 및 2012년 4월 1일 이후에 종료하는 사업연도와 관련된 사업연도보고서부터 적용됨.

16) 이 조사에서 인정을 준비하지 않는 가장 큰 이유는 PST 등 인정요건을 충족하지 못해서(57.1%)인 것으로 나타났고, 다음은 작업스텝이 부족해서(38.8%)였음. 작업스텝이 부족한 것은 신청서류가 복잡해서라는 응답과 일맥상통한다 할 수 있음(内閣府(2009). 特定非営利活動法人の失態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に關する調査報告書).

3. NPO법인과 인정NPO법인의 현황

1) 일반현황

2011년 3월 31일 현재 NPO법인으로 인증을 받은 법인 수는 195,226개소에 달한다. NPO법(제2조 제1항 별표)에서 규정하고 있는 17개 활동분야별 NPO법인수와 그 구성비는 아래 표와

같다. 가장 많은 법인이 활동하고 있는 분야는 보건, 의료, 복지분야로 57.7%를 차지하고 있다. 다음으로 사회교육 분야 46.4%, 아동육성 분야 41.8%, 마을 만들기 분야 41.7%, 학술, 문화, 예술, 스포츠 분야 33.6%, 환경 분야 28.8%의 순으로 파악되고 있다(활동분야 17은 제외).

2011년 7월 1일 현재 인정유효기간 내에 있는 인정NPO법인은 223개소로 확인된다¹⁷⁾. 한 가지 특징은 인정NPO법인의 활동분야가 대부

표 1. 활동분야별 NPO 법인수와 구성비(2011. 3. 31)

(단위: 개소, %)

활동분야	법인수	구성비
1. 보건, 의료 또는 복지증진을 도모하는 활동	24,446	57.7
2. 사회교육의 추진을 도모하는 활동	19,671	46.4
3. 마을만들기의 추진을 도모하는 활동	17,675	41.7
4. 학술, 문화, 예술 또는 스포츠 진흥을 도모하는 활동	14,261	33.6
5. 환경의 보전을 도모하는 활동	12,198	28.8
6. 재해구원활동	2,694	6.4
7. 지역안전활동	4,363	10.3
8. 인권의 옹호 또는 평화의 추진을 도모하는 활동	6,769	16
9. 국제협력활동	8,264	19.5
10. 남녀공동참여사회의 형성 촉진을 도모하는 활동	3,569	8.4
11. 아동의 건전육성을 도모하는 활동	17,724	41.8
12. 정보화사회의 발전을 도모하는 활동	3,921	9.3
13. 과학기술의 진흥을 도모하는 활동	2,198	5.2
14. 경제활동의 활성화를 도모하는 활동	6,373	15
15. 직업능력의 개발 또는 고용기회의 확충을 지원하는 활동	8,862	20.9
16. 소비자의 보호를 도모하는 활동	2,538	6
17. 상기 각호의 활동을 하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조언 또는 원조활동	19,700	46.5
계	175,226	

주: 1) 복수의 활동분야를 가진 법인이 있으므로 구성비의 합이 100%를 초과함.

2) 12에서 16까지의 활동분야는 2003년 법 개정으로 신설된 분야임.

자료: 내각부 NPO 홈페이지(<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>)

17) 일본 국세청 홈페이지, <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm>

분 2개 이상에 걸쳐있다는 것이다. 이들 인정 NPO법인 중 1개의 활동분야에만 집중하는 법인은 10여개 정도에 불과하고, 나머지는 모두 2개 이상의 활동분야에 걸쳐있어 일본의 인정 NPO법인들은 다분히 다면적인 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

내각부 국민생활국이 실시한 NPO법인 및 인정NPO법인 실태조사 결과¹⁸⁾에 따라, 사원과 사원을 제외한 회원수를 기준으로 법인규모의 분포를 살펴보면 <표 2>와 같다. 사원수가 10~19명인 법인이 39.4%로 가장 많고, 100명 이상의 대규모 법인은 9.4%, 사원이 10명 미만의 소규모 법인은 7.3%인 것으로 나타났다¹⁹⁾. 사원을 제외한 회원을 기준으로 보면, 회원이 아무도 없

는 법인이 21.9%로 가장 많고 10명 미만의 법인이 17.5%로 그 뒤를 잇고 있어 대체로 회원수가 소수에 불과한 것을 알 수 있다. 100명 이상의 법인은 8.3% 수준이다.

2) 재정수지 현황

2007년도 NPO법인과 인정NPO법인의 수지 상황은 <표 3>과 같다. 먼저 수입상황을 보면, NPO법인은 사업수입이 72.8%로 수입의 대부분을 차지하고 있고, 다음으로는 보조금·조성금이 15.9%를 차지하고 있다. 기부금은 3.4%에 불과하다. 반면, 인정NPO법인의 경우는 기부금이 61.3%를 차지하고 있고, 보조금·조성금

표 2. 사원, 사원을 제외한 회원 규모의 분포

(단위: 개소, %)

구분	사원		사원을 제외한 회원	
	법인 수	비율	법인 수	비율
0명	15	0.7	491	21.9
1~9명	148	6.6	391	17.5
10~19명	882	39.4	210	9.4
20~29명	283	12.6	122	5.4
30~49명	326	14.6	137	6.1
50~99명	291	13.0	145	6.5
100명 이상	210	9.4	187	8.3
무응답	85	3.8	557	24.9
계	2,240	100.0	2,240	100.0

자료: 내각부(2009). 特定非營利活動法人の失態及び認定特定非營利活動法人制度の利用状況に關する調査報告書.

18) 2009년 1~3월 실시. 전국 특정비영리활동법인 15,000개소(24,619개 중), 인정NPO 92개소(15,000개 중). 유효응답 NPO 2,240개소, 인정NPO 45개소. 2008년 말 기준임(내각부, 2009).

19) 사원이 아무도 없는 법인의 비율이 15개소로 0.7%인 것으로 나타났는데, 이는 사원수가 10명 이상일 것으로 규정하고 있는 인증 기준에 위배됨. 이에 대한 확인이 필요함.

이 20.4%로 그 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 반면에 사업수입은 6.8%에 불과하다.

이로써 NPO법인과 인정NPO법인의 수입구조에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. NPO법인은 사업수입이 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 인정NPO법인은 기부금이 수입의 가장 큰 원천이다. 사업수입은 특정비영리활동사업에 의한 수입과 국가 등의 위탁의 대가로 얻는 수입으로 구성되어 있기 때문에 사업수입의 비중이 큰 NPO법인은 인정NPO법인에 비해 국가 등으로부터의 위탁사업을 많이 수행한다는 사실을 반영한다.

지출측면을 비교해보면, NPO법인은 사업비가 68.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 관리비가 24.0% 수준이다. 인정NPO법인의 경우는 사업

비가 90.8%로 지출의 대부분을 차지하는 반면 관리비는 8.5%로 NPO법인에 비해 그 비중이 크지 않다.

이처럼 지출구조에 차이를 보이는 것은 수입구조와 무관하지 않은 것으로 보인다. NPO법인은 수입의 주된 원천이 특정비영리활동사업이기 때문에 지출의 많은 부분이 사업수행과 그에 따른 관리부문으로 집중되는 반면, 기부금 수입 비중이 큰 인정NPO법인의 경우는 관리비가 많이 소요되지 않아 대부분을 사업비로 지출하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 언급했듯이 NPO법인의 경우는 국가 등으로부터 위탁사업을 수행하면서 관련비용이 많이 소요되기 때문인 것으로 이해할 수 있을 것이다. 국가로부터 사업을 위탁받기 위해 필요한 요건²⁰⁾을 충족하

표 3. 정관상 특정비영리활동사업의 수지상황(2007년 말 기준)

(단위: 천엔, %)

구분	NPO법인			인정NPO법인			
	평균	구성비	중위	평균	구성비	중위	
수입	회비수입	687	3.4	135	2,989	1.9	1,798
	기부금	700	3.4	46	94,688	61.3	8,109
	보조금, 조성금	3,230	15.9	125	31,479	20.4	1,070
	사업수입	14,799	72.8	2,282	10,486	6.8	2,749
	기타수입	922	4.5	19	14,854	9.6	101
	수입계	17,748	100.0	5,582	151,140	100.0	21,425
지출	사업비	13,139	68.8	3,497	157,567	90.8	15,036
	관리비	4,595	24.0	732	14,794	8.5	6,053
	기타지출	1,375	7.2	0	1,105	0.6	0
	지출계	18,131	100.0	5,651	171,093	100.0	20,572

주: 사업수입은 회비, 기부금, 보조금, 조성금을 제외한 특정비영리활동사업에 의한 수입임. 국가 등의 위탁의 대가로 얻는 수입도 포함됨.
 자료: 内閣府(2009). 特定非營利活動法人の失態及び認定特定非營利活動法人制度の利用状況に關する調査報告書.

20) 예를 들어 인원수가 요건이 될 경우 이에 따른 인건비가 수반될 수 있음.

기 위해 관리비가 수반될 수 있기 때문이다.

수입구조를 보다 세부적으로 분석하기 위해 수입구성 항목의 비중별로 법인의 분포를 살펴 보자. 먼저, NPO법인부터 살펴보면, 수입구조에서 기부금이 0%인 법인이 52.5%, 보조금·조성금이 0%인 법인이 48.2%로 NPO법인의 절반정도가 기부금이나 보조금·조성금을 한 푼도 받지 못하고 있다. 한편, 특정비영리활동사업 수입이 90~100%인 법인이 30.6%로 수입의 대부분을 특정비영리활동사업으로 얻고 있는 NPO법인이 많다는 것을 알 수 있다.

한편, 인정NPO법인 중에서 기부금을 전혀 받지 못하는 법인은 없다. 기부금 비중이 10~19%인 법인이 22.5%, 60~69%인 법인이 15.0%, 90~100%인 법인이 15.0%의 순으로 나

타나고 있다. 보조금·조성금이 0%인 법인이 32.5%, 1~9%인 법인이 20.0%로 10% 미만인 법인이 52.5%로 절반을 넘는다. 특정비영리활동사업수입이 20% 미만인 법인이 67.5%로 나타났다.

NPO법인과 달리 인정NPO법인의 기부금 수입비중이 큰 것은 세제혜택과 직접관련이 있어 보인다. 인정NPO법인에 기부하는 기부금에 대해서는 소득세와 법인세에 있어 공제혜택이 주어지기 때문이다. 소득세에서는 특정기부금으로 간주하여 일정금액을 세액공제할 수 있고, 법인세에서는 일반 기부금과 별도의 기준으로 기부금액의 합계액과 특별손금산입한도액 중 어느 쪽이든 적은 금액의 범위 내에서 손금산입이 가능하게 되어 있다²¹⁾.

표 4. 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준)

(단위: 개소, %)

구분	회비수입		기부금		보조금·조성금		사업수입	
	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율
0%	667	34.7	921	52.5	821	48.2	305	16.5
1~9%	610	31.8	432	24.6	229	13.4	127	6.9
10~19%	170	8.8	106	6.0	119	7.0	135	7.3
20~29%	108	5.6	89	5.1	95	5.6	92	5.0
30~39%	70	3.6	47	2.7	67	3.9	84	4.5
40~49%	48	2.5	20	1.1	71	4.2	87	4.7
50~59%	36	1.9	40	2.3	52	3.0	86	4.6
60~69%	46	2.4	20	1.1	69	4.0	96	5.2
70~79%	29	1.5	18	1.0	53	3.1	110	5.9
80~89%	28	1.5	17	1.0	57	3.3	164	8.8
90~100%	109	5.7	43	2.5	72	4.2	568	30.6
전체 ¹⁾	1,921	100.0	1,753	100.0	1,705	100.0	1,854	100.0

주: 1) 무응답 제외

자료: 内閣府(2009), 特定非營利活動法人の失態及び認定特定非營利活動法人制度の利用状況に關する調査報告書.

표 5. 정관상 특정비영리활동사업의 각 수입항목별, 비율별 인증NPO법인수와 구성비(2007년 말 기준)

(단위: 개소, %)

구분	회비수입		기부금		보조금·조성금		사업수입	
	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율
0%	3	7.5	0	0.0	13	32.5	13	32.5
1~9%	23	57.5	3	8.1	8	20.0	6	15.0
10~19%	8	20.0	9	24.3	3	7.5	8	20.0
20~29%	2	5.0	3	8.1	3	7.5	2	5.0
30~39%	2	5.0	4	10.8	4	10.0	4	10.0
40~49%	0	0.0	3	8.1	4	10.0	2	5.0
50~59%	1	2.5	3	8.1	2	5.0	1	2.5
60~69%	1	2.5	6	16.2	1	2.5	3	7.5
70~79%	0	0.0	0	0.0	1	2.5	1	2.5
80~89%	0	0.0		0.0	1	2.5	0	0.0
90~100%	0	0.0	6	16.2	0	0.0	0	0.0
전체 ¹⁾	40	100.0	37	100.0	40	100.0	40	100.0

주: 1) 무응답 제외

자료: 내閣府(2009), 特定非營利活動法人の失態及び認定特定非營利活動法人制度の利用状況に關する調査報告書.

3) NPO법인과 인정NPO법인의 비교

제혜택은 더 크다.

이상의 내용으로부터 NPO법인과 인정NPO법인의 특성을 비교해보면 <표 6>과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 수입규모를 기준으로 재정규모를 살펴보면 NPO법인은 평균 17,748천엔, 인정NPO법인은 평균 151,140천엔으로 인정NPO법인이 약 8.5배 규모가 크다. 수입구조 측면에서 NPO법인은 사업수입 비중이 가장 크고, 인정NPO법인은 기부금 비중이 가장 크다. 인증·인정의 용이성 측면에서 인정NPO법인이 PST 등 공익성 평가를 거쳐야하기 때문에 보다 까다로운 반면, 기부금에 대한 공제 등 세

4. 평가와 시사점

1) 평가

일본은 NPO법을 제정함으로써 시민사회의 사회공헌활동을 보다 용이하게 하는 한편, NPO법인의 공익성을 더욱 강화하였다. 그리고 인정NPO법인제도를 통해 NPO법인 중에서 사업내용과 공익성 측면에서 우수한 법인을 선별하여 세법상의 특례를 부여하였다.

2) 일본 국세청, 『기부금을 납부할 때』, 안내책자

표 6. NPO법인과 인정NPO법인의 특성 비교(요약)

재정규모(수입규모)		작대(평균 17,748,209엔)	크대(평균 151,140,297엔)
수입구조	회비 비중	작다(3.4%)	작다(1.9%)
	기부금 비중	작다(3.4%)	크다(61.3%)
	보조금·조성금 비중	조금 크다(15.9%)	조금 크다(20.4%)
	사업수입 비중	크다(72.8%)	작다(6.8%)
	기타수입 비중	작다(4.5%)	작다(9.6%)
구분		NPO법인	인정NPO법인
기타	인증·인정의 용이성	쉽다	어렵다
	세제혜택의 정도	적다	많다
	공익성 강제	활동분야 규정	활동분야 규정+PST비용

그러나 NPO법 제정 후 10여년 동안 NPO법인의 사회적 역할에 대해서 반성과 우려의 목소리도 들린다. NPO법인의 역할이 사회서비스 제공과 시민성 창조에 있다고 한다면, 과거 10여년 동안 일본 NPO법인은 사회서비스 제공에 집중한 나머지 시민성 창조라는 역할에 있어서는 그리 충실하지 못했다는 비판도 제기되고 있다²²⁾.

이 같은 비판은 NPO법인이 사회서비스 제공에 충실함으로써 시민의 생활향상에 기여를 한 측면은 있지만, 정부나 지방자치단체로부터 사업 등의 대가로 받는 사업비의 비중이 높아 법인의 자율성과 자발성을 침해하는 결과를 야기했다고 보는 관점에서 비롯된다. 앞에서 보았듯이, NPO법인의 주된 수입원은 사업수입(73%)으로 기부금이나 회비와 같이 독자적으로 조성한 수입은 채 10%가 되지 않는다.

이처럼 NPO법인의 수입원에서 사업비의 비중이 크다는 사실은 몇 가지 문제점을 야기할

수 있다. 첫 번째는 정부나 지방자치단체에 대한 의존성이 심화한다는 것이다. 정부나 지방자치단체로부터 사업을 위탁받기 위해서는 필요한 요건을 충족하기 위해 직원을 늘리거나 사업 규모를 확대할 필요가 있다. 이는 운영비 등의 경상비를 늘리게 되고, 늘어나는 경상비를 감당하기 위해서는 또 다른 사업에 참여할 수밖에 없게 된다. 이러한 과정을 겪게 되면 정부와 지방자치단체에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 의존성 심화는 NPO법인의 자율성과 자발성을 위축시킬 수 있다. 두 번째 문제는 위탁사업을 두고 일어나는 NPO법인간의 경쟁의 심화와 이에 따른 재정악화문제이다. 경쟁이 치열할수록 NPO법인이 위탁하는 사업의 가격이 하락하게 되고 이는 다시 NPO법인의 재정악화의 요인이 되는 악순환 고리가 형성된다. 세 번째는 위탁사업에 치중한 나머지 NPO법인 본연의 역할을 다하지 못하게 될 수 있다는 문제이다. 위탁사업은 정부나 지방자치단체 등 발주처가

22) 田中彌生(2009). NPO新時代 - 市民性 創造のために, 明石書店.

개발한 사업이 대부분이기 때문에 지역의 시민 사회를 대표하는 NPO법인이 수동적으로 사업을 수용하게 되는 문제가 있을 수 있다. 경우에 따라서는 지역 시민사회의 이해와 합치하지 않는 사업을 어쩔 수 없이 위탁해서 수행해야 하는 경우도 있을 수 있다. 이 과정에서 NPO법인의 창의성이 위축되고 시민사회에 대한 옹호의 기능이 저하되는 결과가 일어날 수 있다. 또한 계약관계에 입각한 사업의 성격상 자원봉사자의 참여가 제한될 가능성이 있고, 이는 결국 자원시장 확대라는 NPO법인의 본연의 역할을 제약하는 결과를 야기할 수도 있다.

2) 시사점

일본의 제3섹터에서 가장 큰 역할을 하는 것이 NPO법인, 인정NPO법인이라고 한다면 우리나라는 사회적기업이 제3섹터에서 가장 큰 정책적 관심을 받고 있다고 할 수 있다. 일본의 NPO법인이 정부와 지방자치단체에 대한 의존도가 높은 것에 대한 위험성을 지적한 것과 같이 우리나라 사회적기업 또한 이 같은 위험에 직면할 가능성이 있다고 판단된다²³⁾.

정부가 사회적기업 육성에 지방자치단체의 적극적인 참여를 요청하면서 지방자치단체들이 경쟁적으로 사회적기업 육성에 나서고 있

다²⁴⁾. 정부와 지방자치단체에서 사회적기업을 육성하는 것은 분명 바람직한 측면이 있지만, 정책의 방향이 양적인 확대에 맞추어져 있다는 것은 문제가 될 수 있다. 사회적기업의 지속가능성과 사회적 목적 실현이라는 본연의 역할수행 가능성에 대한 우려 때문에 최근 사회적기업 육성정책의 방향이 지속가능성 쪽으로 맞추어지는 것은 환영할 일이다²⁵⁾. 그럼에도 불구하고 우리나라 사회적기업 육성정책은 사회적기업의 정부, 지방자치단체, 공공기관에 대한 의존도를 심화하는 방향으로 향하고 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

사회적기업 육성정책이 주로 인건비 중심의 경상적 지원과 공공조달의 용이성을 높이는 방식의 영업상의 지원에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 두 가지 방식 모두 일본 NPO법인과 마찬가지로 사회적기업의 건전한 발전에 걸림돌로 작용할 소지가 있다. 따라서 일본 인정NPO법인의 발전과정을 참고할 필요가 있다.

인정NPO법인의 기부금 수입비중이 큰 것은 제도상 뒷받침 덕분이다. 앞서도 언급을 했듯이, 일본의 인정NPO법인 제도에서는 법인의 공익성, 회계의 투명성 등 인정 및 자격유지를 위해 엄격한 기준을 요구하는 한편, 기부금 모금을 용이하게 하기 위한 세제상 특례를 지원하고 있다. 엄격한 기준을 준수하고 공익성이 강

23) 물론 NPO법인과 사회적기업이 운영메커니즘과 사회적 목적에 차이가 있기는 하지만 제3섹터의 주요한 부분이라는 측면에서 NPO법인의 사례로부터 시사점을 얻을 수 있을 것임.

24) 2010년 6월 '비상경제대책회의 겸 국가고용전략회의'에서 지방자치단체가 사회적기업 발굴·육성에 앞장서고, 정부가 이를 뒷받침한다는 방향을 제시한 바 있음(노동부, 보도자료, 2010.6.11).

25) 2011년 6월 '제89차 국민경제대책회의 겸 제11차 국가고용전략회의'에서 사회적기업 지원제도 내실화를 통해 사회적기업의 지속가능성을 제고하고 범 국민적 관심과 참여를 높이기 위한 방안을 제시하였음(고용노동부, 보도자료, 2011.6.9).

한 인정NPO법인은 기부자로부터 신뢰를 쌓을 수 있고²⁶⁾, 이 같은 신뢰는 기부확대로 이어질 수 있다. 그리고 기부에 따른 세제상 특례도 기부확대의 중요한 요인임은 말할 것도 없다. 세제상 특례 내용 중에서 기부자에게 기부의 대가가 돌아가는 경우에는 기부금공제를 적용하지 않도록 하는 조치도 주목할 만하다. 이는 기부나 재정지원의 대가가 수입의 배분으로 이어질 수 있는 가능성을 차단하는 조치로 이해될 수 있다. 제3섹터 조직의 지배구조와 관련된 중요한 시사점을 제공한다.

정부와 지방자치단체 등에 대한 의존도 심화로 인한 자율성 침해와 마찬가지로 제3섹터 조직의 모단체로부터의 독립성 또는 의사결정구조에서 모단체와의 적절한 균형도 제3섹터 조직의 건전한 성장을 위해서 중요한 요소이다. 이것은 민간기업과 공공기관 주도의 사회적기업 육성 정책에 대해 시사하는 부분이다. 사업

수입을 주 수입원으로 하는 일본 NPO법인은 지배구조문제를 회피하는 대신 정부와 지방자치단체에의 의존도를 높인 한편, 일본 인정 NPO법인은 기부금의 비중을 늘림으로써 지배구조와 의존성 문제를 잘 회피하고 있다. 사회적기업의 경우 NPO법인과 같이 민간 기부금의 비중을 60%까지 높일 수는 없겠지만 민간의 기부금 조성을 용이하게 하는 제도적 뒷받침이 필요하다고 할 수 있다. 또한 공공과 민간이 공동으로 조성하는 제3섹터 자본시장을 통해 부족한 재원을 조달하고, 사업성과에 따라 이를 배분하는 방식으로 문제를 효과적으로 회피할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해 사회적기업을 위한 자본시장을 활성화 하는 정책이 필요하다. 이를 위해서는 엄격한 자격심사와 기부금 조성을 위한 세제상 지원으로 특정지원지는 일본 인정NPO법인의 발전경로를 참고할 필요가 있다. 

26) 이는 실태조사에서 인정NPO법인이 된 후의 효과를 묻는 질문에 사회적 신용도가 제고되었다는 응답이 34%로 가장 많은 것으로부터 확인할 수 있음.