



아름다운재단  
기부문화연구소

2017  
기획연구  
시리즈10

아름다운재단 기부문화연구소

# 2017년 기획연구 보고서

**Part 1.** 기부금품법 위반 관련 사례 분석 · 박훈

**Part 2.** 준조세의 적절성에 관한 검토 – 국민성금(민간출연금)을 중심으로 · 허원

**Part 3.** 기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구 · 손선옥, 김소영, 노연희

---

아름다운재단 기부문화연구소

# 2017년 기획연구 보고서

---

Part 1.

기부금품법 위반 관련 사례 분석 · 박훈

---

Part 2.

준조세의 적절성에 관한 검토 - 국민성금(민간출연금)을 중심으로 · 허원

---

Part 3.

기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구 · 손선옥, 김소영, 노연희



## 발 간 사

안녕하십니까?

아름다운재단 기부문화연구소에서는 한국사회의 기부문화에 대한 이해도를 높이고 건전한 기부문화 정착을 위해 다양한 연구를 진행해왔습니다. ‘기빙코리아’를 통해 기부문화에 관한 기초데이터를 꾸준히 축적해 왔으며 2009년부터는 모금현장과 사회일반에서 요구하는 주제에 관해 ‘기획연구’를 통해 심층연구를 수행해 왔습니다.

기획연구는 2013년부터 사업을 정기화시키고 주제도 좀 더 다양하게 다루어 연구의 폭을 넓히고자 노력하고 있습니다. 현실적으로 민간연구소에서 기부문화라는 특정주제를 가지고 조사와 연구를 하는 것은 쉽지 않습니다. 그럼에도 불구하고 연구소의 가치와 비전에 뜻을 모으고 어려운 환경 속에서 연구에 힘써주신 기부문화연구소 연구위원 및 비영리 기관 종사하시는 여러분들 덕분에 지금까지도 조사와 연구가 가능해왔습니다. 깊은 감사를 드립니다.

아름다운재단 기부문화연구소는 앞으로도 비영리 현장에 소리에 귀기울이고 현장에서 쓰임이 되는 연구를 발굴하고자 노력하겠습니다. 기획연구 2017은 오랫동안 논의가 되어온 법제도와 확산 중에 있는 지역재단을 살펴보았습니다. ‘기부금품 위반 관련 사례 분석’, ‘준조세의 적절성에 관한 검토’, ‘기초지방자치단체 출연 지역 복지재단의 유형별 역할과 성격 연구’ 등을 통해 기부문화연구소의 연구목적에 부합하고자 하였습니다.

사실상 현장의 소리를 모으고 이를 연구에 녹여내는 과정은 쉽지 않습니다. 그럼에도 불구하고 쉽지 않은 연구를 열정적으로 진행해주신 서울시립대학교 박훈 교수님, 고려사이버대학교 허원 교수님, 서울대학교 사회복지연구소 김소영·손선옥 연구원님, 가톨릭대학교 노연희 교수님의 노고에 감사를 드립니다.

이번 기획연구가 현장 실무자와 더 많은 사람들과의 논의를 통해 우리 사회 문제의 해결을 위한 대안을 발굴해 낼 수 있기를 기대해봅니다.

2017. 11. 7

아름다운재단 기부문화연구소장

박 성 연

# 차례

## PART.1 기부금품법 위반 관련 사례 분석

09

제1장 서론	12
제2장 기부금품법의 제정 및 개정경과	15
1. 기부금품법의 제정의 배경 및 주된 내용	15
2. 기부금품법의 개정경과	16
3. 개정안 논의	17
제3장 기부금품법 위반 논란 사례의 현황	31
1. 헌법재판소 위헌 소원 및 위헌 제청이 들어간 사례	31
2. 모집 절차가 문제된 사례	36
3. 모집자 또는 모집 단체로서의 자격이 문제된 사례	44
4. 기부금품 모집 대상이 문제된 사례	48
5. 기부목적 또는 기부대상이 문제된 사례	53
제4장 기부금품법 위반 논란 사례의 조문별 체계정리	56
1. 현행 기부금품법 및 동법시행령의 기본구조	56
2. 논란 사례의 조문별 현황	58
제5장 기부금품법 위반 논란 사례에 대한 법적 평가	60

제6장 결론	61
1. 사례의 정리	61
2. 법개정사항	62
〈참고문헌〉	63

## **PART.2** 준조세의 적절성에 관한 검토 65

제1장 서론	67
가. 연구배경	67
나. 선행 연구 동향	68
2. 준조세의 범위 및 민간 출연금	74
가. 연구 범위와 목적	74
나. 민간 출연금	76
3. 준조세 운영 현황	79
가. 부담금 제도	79
나. 기금 등 출연금	82
다. 비자발성 - 대중소기업 상생협력기금	89

4. 개선방안	91
가. 부담금 관리 개선방안	91
나. 민간출연금 관련 규정 정비	92
5. 결어	94
〈참고문헌〉	95

## **PART.3 기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구** 97

I. 서론	99
II. 이론적 논의	101
1. 지역재단의 정의에 대한 논의	101
2. 지역재단 현황	103
3. 지역재단의 선행연구	104
III. 연구방법론	106
1. 질적 사례연구	106
2. 사례선정과 자료수집	107
3. 사례특성	108

IV. 연구결과	110
1. 기초자치단체의 주요 기능과 그에 따른 유형	110
2. 유형별 재단의 특성과 성격	117
V. 결론	130
〈참고문헌〉	133



2017년 기획연구 보고서

---

# Part.1

## 기부금품법 위반 관련 사례 분석

박 훈 | 서울시립대 세무학과/세무전문대학원 교수, 법학박사





## 기부금품법 위반 관련 사례 분석\*

박 훈(서울시립대 세무학과/세무전문대학원 교수, 법학박사)

### 국문요약

본 연구는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(약칭: 기부금품법)에 대한 판례, 언론보도 등에 나타난 사례의 분석 및 정리를 통해 기부의 활성화를 위한 법제도의 명확성 확보 필요에 기여하는데 그 목적이 있다.

기부금품법은 1조부터 18조까지, 동법시행령은 1조부터 23조까지 되어 있는데, 조문 자체의 숫자는 많지 않다. 그렇지만 기부금품법 위반시 단순히 과태료뿐만 아니라 형사처벌을 하는 규정을 두고 있기 때문에 기부금을 모집하는 입장에서 보면 법적용과 관련한 사실판단에 어려움을 겪을 수 있고, 판례 및 언론보도 등의 사례에서도 이를 엿볼 수 있었다.

본 연구에서 검토한 기부금품법과 관련한 판례를 기부금품법 제1조부터 제18조까지 조문별로 정리해보면, 제2조가 10건, 제16조는 8건, 제4조는 7건, 제3조와 제5조는 5건, 제1조는 3건, 제11조는 2건이었다.

논란이 된 사례의 경우 무죄가 나왔다 하더라도 그것만으로도 기부금품법을 통한 모집을 위축할 수 있다. 2006.3.24. 기부금품법 개정시 모집허가제가 모집등록제로 바뀐 것이 기부금품 모집을 위한 한 단계의 발전이었다면 기부금품 모집에 따른 제재를 과태료 체계로 전환하는 것은 기부금품 모집에 대한 또 다른 의미의 진흥책이라 할 수 있다. 다만 기부금품 모집을 통한 사기, 횡령에 대해서는 기존 형법 등으로 충분히 처벌할 수 있다는 것이 전제되어야 할 것이다.

\* 본연구는 서울시립대 세무전문대학원 박사과정 문필주 학생이 보조연구원으로 참여하였음.

## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

#### ○ 기부의 활성화를 위한 법제도의 명확성 확보 필요

기부금품모집금지법(약칭: 기부금품법)은 1951.11.17. 제정된 이후, 1995.12.30. 전면 개정되면서 「기부금품모집규제법」로 제명을 변경한 바 있고, 그 이후에도 수차례 개정을 한 바 있다. 현재는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(약칭: 기부금품법)라는 제명으로 2010.6.8. 가장 최근에 개정된 바 있고(2016.2.3. 타법개정된 것은 제외), 이러한 법 개정 등에 따라 기부금품의 모집 및 사용에 대한 내용이 변경되어 왔다.

기부활성화는 현재 한국사회에 필요한 부분이지만 법 개정과 기부금품법에 대한 이해가 필요한 사항이다.

#### ○ 기부금품법 위반에 따른 사전예방의 필요

기부금품법의 규범상 내용 자체를 아는 것 못지않게 실제 위반이 논란된 사례를 통해 기부금품 모집시 유의사항을 적출하는 것이 중요하다. 기부금 모집시 사전에 법적 논란을 최소화할 수 있으며, 논란 자체만으로 기부금 모집에 악영향을 미칠 수 있기 때문이다.

기부금품의 모집 및 사용에 대해서는 기부금품법상 위반시 동법 제16조상 3년 이하의 징역도 가능하다는 점에서 기부단체의 기부에 대한 두려움도 줄 수 있다.

#### ○ 사례 모집 및 분석을 통한 본래의 목적에 부합된 기부금 모집에 기여

구체적인 사례를 분석하는 것은 현행 기부금품법에 대한 이해 제고하고, 기부금 모집시 유의사항을 도출할 수 있다.

## 제2절 연구방법

### ○ 문헌조사가 주된 방법

기부금품 모집사례에 대한 입법자료, 정부자료, 논문, 기사 등 다양한 문헌을 조사한다. 이를 통해 유의미한 사례를 발견하고 정리한다.

### ○ 문헌조사의 한계는 기부금 모집과 관련한 실무자 등의 인터뷰로 보완

실제 기부금품법의 모집과 사용에 대한 의문사항은 문헌 등으로 활자화되기 전 모집 실무자들이 직접 부딪치는 것이 해당 사례를 빨리 그리고 구체적으로 파악할 수 있는 방법일 수 있다. 아름다운재단의 기부문화연구소의 기부금 실무자들과 면담도 도움이 되었다.

## 제3절 연구범위

### ○ 제2장 : 기부금품법의 제정 및 개정경과 정리

기부금품법 위반 논란 사례 분석 전 해당 법령의 개정사항 정리할 필요가 있다. 기부금품에 대한 인식이 변화하는 과정을 파악할 수 있는 과정이며, 개정법을 정확하게 파악하는데 도움이 된다.

### ○ 제3장 : 기부금품법 위반 논란 사례의 다양한 수집

기부금품법 위반 논란이 되었던 사례를 수집하고 다음과 같이 구분하여 요약·정리한다.

- ① 처벌 사례 검색 : 형사 처벌 중 유죄가 나온 경우
- ② 논란 사례 검색 : 형사 처벌 중 유죄가 나온 경우 이외의 판례 및 이와 관련된 기부금품 관련 정 부부처(행정안전부)의 구체적인 Q&A 답변자료
- ③ 온라인상 사례 검색 : 위반 자체에 대한 것도 있지만 기부금품 실무자 등의 질문사항(기부단체, 포탈 등상) 모집

### ○ 제4장 : 기부금품법 위반 논란 사례의 조문별 정리

기부금품법 위반 논란 사례의 출처별 정리를 다시금 기부금품 조문 순서나 중요도, 빈도 등에 따라 재배치한다.

○ 제5장 : 기부금품법 위반 논란 사례에 대한 법적 평가

실제 위반이 되는지 논란만 되고 있다는 것을 알리는 것 이외에 분석 및 평가를 통해 법적으로 의미 있는 의견 제시하고자 한다.

○ 제6장 : 결론부분으로서 사례의 정리 및 법개정사항 제시

## 제2장 기부금품법의 제정 및 개정경과

### 1. 기부금품법의 제정의 배경 및 주된 내용

○ 기부금품의 모집절차, 사용방법 등에 대해 현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(법률 제 13999호, 2016.2.3., 타법개정)(약칭 “기부금품법”이라고 함)에서 규정하고 있다.

○ 기부금품법의 연원을 보면, 1951.11.17. 제정된 「기부금품모집금지법」이 첫 관련법이 시작이라 할 수 있다. 이에 대해 살펴보는 것은 기부금품 모집에 대한 우리나라의 첫 인식과 오늘날의 변화를 파악하는데 도움이 될 것이다.

○ 제정이유

6·25사변으로 국토의 태반이 전화를 입고 국가의 재정이 곤란하게 된 현재, 시국대책 또는 멸공구국운동등의 미명하에 그동안 억제 중에 있던 기부금품모집행위가 성행되고 있어 각종세금의 증액, 국채소화의 강행, 인플레이 등으로 국민생활의 궁핍을 초래하는 원인이 되고 있으므로 이 법을 제정함으로써 국민의 재산권보장과 생활안정에 기여토록 하려는 것이다.<sup>1)</sup>

기부금품모집행위에 대한 규제 성격이 강했다고 할 수 있다.

○ 주요내용<sup>2)</sup>

① 의뢰, 권유 기타의 방법으로 무상 또는 정당한 대가를 지급하지 아니하고 금품을 취득하는 일체의 행위를 이 법에서 모집 금지하는 기부금품으로 한다.

② 누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없으나 국제적인 구제금품, 천재·지변 등의 구휼에 필요한 금품, 국방기재헌납을 위한 금품 등은 내무부장관이 기부심사위원회의 심사를 거쳐 허가할 수 있도록 한다.

③ 내무부장관은 기부단속상 필요하다고 인정할 때에는 기부모집자로 하여금 서류·장부 기타 사업보고서를 제출하게 하며 당해 공무원으로 하여금 임검 기타 실지사무감독을 하게 할 수 있도록 한다.

1) <http://www.law.go.kr> 참조.

2) <http://www.law.go.kr> 참조.

## 2. 기부금품법의 개정경과

○ 기부금품법은 1951.11.17. 제정된 후 수차례 개정을 했지만, 여기에서는 전부개정된 것을 중심으로 그 주된 내용을 살펴보고자 함. 제정 이후 16번이 일부개정(타법개정 포함)이 있었으나, 전면개정된 것은 2번이었다.

### 1) 기부금품모집규제법 [시행 1996.7.1] [법률 제5126호, 1995.12.30., 전부개정]

#### ○ 개정이유

기부금품모집허가 대상을 국제적인 구제사업, 천재·지변 등으로 인한 구휼사업, 불우이웃돕기 등 자선사업 및 국민적 참여가 필요한 사업으로 축소하고, 기부금품의 모집자가 모집을 완료하였거나 모집된 기부금품을 사용한 때에는 그 결과를 공개하도록 하는 등 기부금품의 무분별한 모집을 규제하고 기부금품의 모집 및 사용의 투명성을 높이려는 것이다.<sup>3)</sup>

기부금품 모집에 규제하려는 성격이 법 제명에서 분명히 나타난다. 다만 투명성 제고라는 측면이 함께 강조되고 있다.

#### ○ 주된 내용

이 법의 제명을 「기부금품모집규제법」으로 한다.

### 2) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률[시행 2007.5.11] [법률 제8419호, 2007.5.11, 전부개정]<sup>4)</sup>

#### ○ 개정이유

법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하고, 국민의 언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하려는 것이다.<sup>5)</sup>

기부금품 모집에 대한 구체적 내용의 변경이라기보다는 법률을 알기 쉽게 하기 위한 형식적인 측면의 개정에 불과하다.

---

3) <http://www.law.go.kr> 참조.

4) 일부는 2017.9.30. 시행되었음.

5) <http://www.law.go.kr> 참조.

### 3. 개정안 논의

#### 1) 현재 계류중인 법안

##### ○ 국회 제20대의 기부금품법 개정안 현황

국회의 제20대(2016-2020)에 제안된 “기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률”에 대한 개정안은 2017.10.19. 기준 19건에 이른다.<sup>6)</sup> 정부개정안이 아닌 모두 의원입법안의 형태이다. 타법률개정을 반영한 것도 있고, 기부금품 자체의 내용을 새로이 변경하는 것도 있다. 아래 표의 6번, 7번, 13번의 경우는 상당히 많은 개정내용을 담고 있다. 아래 표에 별도로 음영을 넣어 별도 표시하고, 해당 개정안의 제안이유와 주요 내용을 함께 별도로 소개한다. 일본의 고향세를 반영한 것도 상당수이다 (1번, 11번, 12번, 15번, 16번, 19번).

##### ○ 개정안의 현황을 표로 살펴보면 다음과 같다.

[표1] 국회 제20대의 기부금품개정안의 현황

순번	의안번호	의안	제안자 구분	제안일자	심사진행 상태
1	2001604	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(안호영의원 등 10인)	의원	2016-08-16	소관위접수
2	2002834	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(강석진의원 등 10인)	의원	2016-10-24	소관위접수
3	2003159	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(고용진의원 등 10인)	의원	2016-11-01	소관위접수
4	2003450	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(서영교의원 등 10인)	의원	2016-11-10	소관위접수
5	2004032	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김종석의원 등 10인)	의원	2016-12-01	소관위접수
6	2004113	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 11인)	의원	2016-12-05	소관위접수
7	2005010	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 11인)	의원	2017-01-09	소관위접수

6) <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>

8	2005120	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 11인)	의원	2017-01-17	소관위접수
9	2005605	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박주민의원 등 18인)	의원	2017-02-13	소관위접수
10	2005795	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 14인)	의원	2017-02-24	소관위접수
11	2006881	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(전재수의원 등 32인)	의원	2017-05-15	소관위접수
12	2007616	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(강효상의원 등 12인)	의원	2017-06-27	소관위접수
13	2007953	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(이재정의원 등 10인)	의원	2017-07-12	소관위접수
14	2008012	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김민기의원 등 11인)	의원	2017-07-14	소관위접수
15	2008450	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김광림의원 등 10인)	의원	2017-08-09	소관위접수
16	2009352	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김두관의원 등 10인)	의원	2017-09-14	소관위접수
17	2009497	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김병욱의원 등 13인)	의원	2017-09-20	소관위접수
18	2009505	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김병욱의원 등 16인)	의원	2017-09-21	소관위접수
19	2009623	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(이개호의원 등 12인)	의원	2017-09-27	소관위접수

○ 이들 개정안별로 주된 내용만 발췌정리하면 다음과 같다.

#### (1) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(안호영의원 등 10인)

고향기부 제도를 도입하여 한 지역에 10년 이상 거주하였거나 거주하고 있는 사람 등이 그 지역의 발전을 위하여 자발적으로 기탁하는 경우 지방자치단체가 이를 고향기부금품으로 접수할 수 있도록 하되, 100만원 이하의 고향기부금품에 대하여는 기부심사위원회의 심사를 생략할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 세원(稅源)을 다양화하고 지역 균형발전에 이바지하려는 것임(안 제2조제1호의2 신설 및 제5조제2항제1호).

**(2) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(강석진의원 등 10인)**

현행법에 따르면 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없도록 규정하고 있음.

그러나 인성함양진흥재단은 범국민적 차원의 인성운동을 수행하기 위하여 설립되는 재단법인으로 인성운동을 지속적·안정적으로 추진하기 위해서는 자체적으로 기부금품을 모집하여 필요한 재원을 마련하도록 할 필요가 있음.

이에 「인성함양진흥재단법」에 따른 재단의 기부금품 모집에 대해서는 이 법의 적용을 배제하려는 것임(안 제3조제11호 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 강석진의원이 대표발의한 「인성함양진흥재단법안」(의안번호 제2833호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

**(3) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(고용진의원 등 10인)**

현행법은 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 원칙적으로 기부금품을 모집할 수 없도록 금지하고 있으나, 대통령령으로 정하는 바에 따라 '사용용도와 목적'을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 기부심사위원회의 심의를 거친 경우에 한하여 기부금품을 접수할 수 있도록 허용하고 있음.

이를 근거로 최근 과학기술분야 정부출연연구기관인 한국과학기술연구소(KIST)는 연구목적 수행에 직접적으로 필요한 경우가 아님에도 사회적·정치적 논란이 있는 '박정희 전 대통령 동상'을 기부금품으로 수령하여 설치하는 사례가 발생하여, 현행법의 취지와 목적이 제대로 실현되지 않았다는 문제점이 국정감사에서 지적됨.

이에, 국가기관 및 공공기관 등은 해당 기관의 "행정목적 및 설립목적 수행을 위해 직접적으로 필요한 경우"에 해당하는 기부금품인 경우에만 이를 접수하도록 하여 기부금품 모집에 관한 업무에 더욱 신중을 기울이도록 하려는 것임(안 제5조제2항제1호).

#### (4) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(서영교의원 등 10인)

행위능력에 관하여 금치산 및 한정치산 제도를 폐지하고 성년후견, 한정후견 등의 내용으로 「민법」이 개정(법률 제10429호, 2011. 3. 7. 공포, 2013. 7. 1. 시행)됨에 따라 국민들이 용어에 대한 혼동이 발생할 우려가 있기에, 기부금품 모집등록자의 결격사유에서 “금치산자 또는 한정치산자”를 “피성년후견인 또는 피한정후견인”으로 대체하려는 것임(안 제4조제3항제1호).

#### (5) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김종석의원 등 10인)

최근 기업의 사회공헌활동(CSR, Corporate Social Responsibility)은 결코 강제적으로 이뤄져서는 안 되며 창의적인 경영을 통해 자연스럽게 사회에 기여한다는 의미의 공유가치창출(CSV, Creating Shared Value)개념이 부각되고 있으나 기업 등에 대한 사실상의 기부 강요 행위가 사회적으로 큰 문제가 되기도 하였음.

이에 기부금품의 모집자 뿐만 아니라 국가기관 등 누구든지 기업과 개인 등에게 자신의 지위를 이용하여 부당하게 기부금품 및 법인이 내는 금품 등을 낼 것을 강요할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제6조 및 제16조).

#### (6) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 11인)

##### ○ 제안이유

기부금품 관련법은 기부를 통제하고 규제하기 위한 「기부통제법」(1949. 11. 24.)에서 출발하여 2006년에 기부문화를 활성화하기 위하여 기부금품 모집을 허가제에서 등록제로 개정하여 현재에 이르고 있음.

그러나 현행법도 온라인을 통한 기부금품의 모집, 모금을 전문으로 하는 단체와 해피빈·희망해 등 모집자의 모집을 돕는 온라인 플랫폼의 등장 등 기부환경의 변화에 맞지 않는 측면이 있음.

또한 기부금품 모집단체들로부터 복잡한 등록절차와 과도한 규제에 대한 불만이 제기되는가 하면, 일부 단체들의 기부금품 유용과 불투명한 운영·관리도 문제로 대두되고 있음.

따라서 기부금품 모집과 사용에 있어 투명성과 책임성, 그리고 효과성에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 행정절차에 익숙하지 않은 개인이나 소규모 단체가 법을 지켜 사회적 책무를 이행할 수

있도록 단순 규제보다는 지도와 규제를 병행하도록 하고, 기부금품이 투명하게 사용될 수 있도록 사후관리와 정보공개를 강화하는 등 기부금품의 모집·사용에 대한 투명성 관리를 정부중심에서 기부자가 스스로 할 수 있도록 변화시키려는 것임.

#### ○ 주요내용

- 가. 기부금품 모집방법에 온라인을 포함한 공개된 장소에서의 모금, 방문, 대면접촉 등의 방법을 추가하여 모집방법을 명확히 특정함(안 제2조제2호).
- 나. 모집목표액을 초과하여 모집하거나 모집과정에서 등록대상 금액 이상을 모집하게 된 경우 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 신설함(안 제4조제2항 신설).
- 다. 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).
- 라. 모집자와 일정한 계약을 체결하고 기부금품의 모집을 위한 홍보 및 모집에 필요한 결제 수단을 제공하는 등의 방법으로 기부금품의 모집을 중개하는 자를 모집중개자로 규정하고, 모집중개자의 의무를 규정함(안 제4조의2 신설).
- 마. 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서만 기부금품을 접수할 수 있도록 한 시의성을 상실한 규정을 삭제함(안 제7조제1항 삭제).
- 바. 기부금품의 모집비용 충당비율을 “100분의 15”에서 “100분의 30”으로 높이고, 모집된 기부금품을 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액으로 구분하여 공개하게 함(안 제13조 및 제14조의2 신설).
- 사. 이 법에 따라 모집한 기부금품과 기부할 목적으로 소속원로부터 모은 금품을 함께 사용한 경우 전체 금액에 대한 보고서로 기부금품에 대한 보고서를 갈음할 수 있도록 함(안 제14조제4항 신설).

#### (7) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 전부개정법률안(유민봉의원 등 12인)

#### ○ 제안이유

기부문화 활성화를 위하여 기부재산의 모집등록을 원칙적으로 허용하고, 독립성과 자율성이 높은 일부 기관의 모집등록을 허용하는 등 규제중심으로 운영되어 온 현행 법률 체계를 개편하며, 기부

자가 자신의 재산을 기부하면서 일정기간 동안 금전 등을 지급받을 수 있고, 사전에 기부재산의 모집등록을 하지 아니한 모집자나 모집등록한 모집자에게 사후에 모집등록을 하도록 하는 한편, 기부재산의 사용기한 설정, 모집 및 사용 공개 등 기부재산의 모집과 사용의 투명성을 강화하기 위해 관련 규정을 전부 정비하려는 것임.

## ○ 주요내용

### 가. 통칙 개정 및 기부문화 활성화

- 1) 법률제명을 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에서 「기부문화 활성화 및 기부재산의 모집·사용에 관한 법률」로 변경하고, 기부는 공익목적 실현하기 위하여 재산을 증여 또는 유증하는 행위로 정의함(안 제2조).
- 2) 국가와 지방자치단체는 성숙한 기부문화를 조성하는 데 필요한 시책을 강구하도록 하고, 국가는 기부에 대한 정보통신망을 구축·운영할 수 있도록 함(안 제3조 및 안 제5조).
- 3) 국가는 기부의 날을 지정·운영할 수 있고, 국가와 지방자치단체는 모범 기부자에게 포상을 하거나 적절한 예우 등의 조치를 할 수 있도록 함(안 제6조 및 안 제7조).

### 나. 기부재산 모집 및 사용 개선

- 1) 기부에 관한 주요 정책의 방향을 설정하고, 제도 개선을 위하여 기부심의위원회의 기능을 강화함(안 제4조).
- 2) 영리, 정치 또는 종교 활동을 목적으로 하는 사업, 불법행위를 목적으로 하는 사업, 공공질서, 사회윤리 등을 현저히 침해하는 것을 목적으로 하는 사업을 제외하고는 모집할 수 있도록 함(안 제9조).
- 3) 기부자가 자신이 소유한 재산의 전부 또는 일부를 기부하면서 종신 또는 특정기간 동안 정기적으로 금전 등을 지급받을 수 있도록 함(안 제14조).
- 4) 독립성과 자율성이 높은 일부 기관에 대해서는 기부심의위원회의 심의를 거쳐 기부재산을 모집할 수 있도록 함(안 제15조제3항).

### 다. 기부재산 모집 및 사용의 투명성 강화

- 1) 모집목표액의 미달을 이유로 모집기간을 연장하거나 기부재산을 목적사업에 사용하지 아니하고 계속하여 보유하는 사례가 발생함에 따라 모집기간과 사용기한을 최장 2년 이내와 3년 이내로 제한하고, 사용기한 내에 사용하지 못한 기부재산은 기본재산으로 편입하도록 함(안 제12조 및 제19조제3항).

- 2) 모집자는 기부재산의 모집과 사용현황을 행정자치부장관이 지정하는 인터넷 홈페이지에 항상 공개하도록 하여 투명성이 이루어지도록 함(안 제21조제2항).
- 3) 모집자가 법령 위반 또는 사회적 물의를 일으킨 경우에는 기부심의위원회의 심의를 거쳐 등록청에서 확인할 수 있도록 함(안 제22조).

라. 모집자의 편의성 제고

- 1) 대표자나 상근임원에 대해서만 결격사유를 조회하여 재난 등 긴급한 상황이 발생한 경우 기부재산의 모집이 신속히 이루어지도록 함(안 제10조제2항).
- 2) 기부재산의 모집등록 대상이 아닌 모집자가 1천만원을 초과하여 모집하거나 모집등록한 모집자가 모집목표액을 초과하여 모집한 경우 14일 이내에 변경하도록 함(안 제10조제4항 및 안 제11조)

**(8) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(최운열의원 등 10인)**

○ 제안이유

현행법은 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없도록 금지하고, 이를 위반하여 기부금품을 모집한 공무원 등은 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있음.

그러나 재단법인 미르, 재단법인 K스포츠의 설립과정에서 공무원이 기업들로부터 모금을 출연금의 이름으로 거둬들임으로써 순수한 의미의 기부행위를 위축시키고, 정당한 방식의 기부금품 모집 절차를 사문화시키는 등 폐해가 발생하였음.

이에 공무원 등이 법령을 위반하거나 지위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등을 청탁하는 것을 금지하고, 이를 위반한 경우 처벌을 하도록 함으로써 공무원 등이 기부금품을 모집하는 행위를 근절시키려는 것임.

○ 주요내용

가. 공직자등은 법령을 위반하거나 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등을 청탁하는 것을 금지 함(안 제6조의2 신설).

나. 공직자등이 속한 소속기관의 장은 공직자등이 기부금품의 부정청탁 금지행위를 위반한 사실을

발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하도록 함(안 제9조의2 신설).

다. 강요 또는 부정청탁으로 받은 기부금품을 제공받은 자는 피청탁인으로부터 받은 기부금품을 그 금전 또는 환산한 가액으로 반환하여야 함(안 제9조의3 신설).

라. 공직자등이 기부금품의 출연 또는 제공 등을 부정청탁한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하고, 이 행위를 방조한 사람은 정범에 준하여 처벌하도록 함(안 제15조의2 신설).

#### (9) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박주민의원 등 18인)

「주민투표법」에 따른 청구인대표자, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 소환청구인대표자 및 「국민소환에 관한 법률」에 따른 소환추진위원회의 대표자의 후원회를 통한 기부금품의 모집에 대해서는 이 법의 적용을 배제함으로써 안정적으로 소환투표 등을 진행할 수 있도록 하려는 것임(안 제3조제11호·제12호·제13호 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 박주민의원이 대표발의한 「주민투표법 일부개정법률안」(의안번호 제5611호), 「주민소환에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제5609호) 및 「국민소환에 관한 법률안」(의안번호 제5606호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

#### (10) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 14인)

마을공동체재단이 기부금품을 모집하는 것에 대하여는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 적용을 배제하여 「마을공동체 기본법」의 적용을 받도록 함으로써 기부금품을 효율적으로 모집 및 관리 하려는 것임(안 제3조제11호 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 진선미의원이 대표발의한 「마을공동체 기본법안」(의안번호 제5796호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

**(11) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(전재수의원 등 32인)**

재정자립도 또는 재정자주도가 100분의 20 이하인 지방자치단체로 하여금 100만원 이하의 고향기부금을 모집·접수할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 세원을 확충하고 지역의 균형발전에 기여하려는 것임(안 제5조의2 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 전재수의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제6886호), 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제6885호) 및 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 제6884호)과 관계있으므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

**(12) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(강효상의원 등 12인)**

기부자의 출생지 및 이에 준하는 지방자치단체가 모집하는 기부금의 경우에는 기부금품을 모집 또는 접수할 수 있도록 함으로써 지방재정을 확충함과 동시에 고향에 대한 기부문화를 활성화하려는 것임(안 제5조제1항 개정, 제5조제2항제4호 신설)

- 참고사항 : 법률안은 강효상의원이 대표발의한 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 제7619호), 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제7623호) 및 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제7620호)의 내용과 같은 취지의 법률안이므로 함께 심의할 필요가 있음.

**(13) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(이재정의원 등 10인)**

## ○ 제안이유

현행법은 기부금품 모집을 규제하고 통제하기 위한 「기부금품모집금지법」(1951년)에서 출발하였고, 2006년에는 기부문화 활성화를 위하여 기부금품 모집을 허가제에서 등록제로 변경하는 등 관련법 개정이 기부문화를 확대하기 위한 방향으로 지속적으로 이루어져 왔음.

그러나 현행법상 기부금품 모집단체는 복잡한 등록절차를 따라야 하고, 각종 의무가 부과되며, 기부금품을 공개된 장소에서 접수해야 하는 등 과도한 규제에 인하여 기부금품 모집뿐만 아니라 기부 참여도 어렵게 하여 기부문화를 심각하게 위축시키고 있다는 지적이 있음.

한편, 현행법은 온라인을 통한 기부금품의 모집 등을 전문으로 하는 단체의 증가와 기부금품 모집

을 돕는 온라인 플랫폼의 등장 등 최근의 기부환경의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다는 측면이 있음.

아울러 현행법에 위법한 기부금품 모집 행위에 대한 처벌이 과다하여 기부문화 활성화가 저해된다는 의견도 있음

이에 기부금품 모집에 있어 과도한 규제를 해소하고, 기부금품 모집과 사용에 있어 투명성을 높이며, 위법한 기부금품 모집에 대한 처벌을 과태료로 전환하는 등 현행법의 미비점을 보완함으로써 시민들의 사회참여를 넓히고 기부문화를 진작시키려는 것임.

### ○ 주요내용

- 가. 기부금품 모집방법에 정보통신망을 포함한 공개된 장소에서의 모집, 방문, 대면접촉 등의 방법을 추가하고, 기부금품을 접수하는 행위를 기부금품의 모집에 포함함(안 제2조제2호).
- 나. 등록 대상 기부금품의 금액을 1천만원 이상에서 3천만원 이상으로 확대하고, 기부금품의 모집 계획을 모집기간에 끝낼 수 없는 사유가 발생한 경우에는 1년의 범위에서 한차례만 연장할 수 있으며, 모집금품 사용계획의 경우 사용기한은 3년 이내로 하되, 사용기한까지 모집된 기부금품을 사용할 수 없는 사유가 발생한 경우에는 3년의 범위에서 연장할 수 있도록 함(안 제4조제1항).
- 다. 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였으나 등록대상 금액 이상을 모집한 자 또는 모집목표액을 초과하여 모집한 자는 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 둠(안 제4조제2항 신설).
- 라. 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).
- 마. 모집자와 일정한 계약을 체결하고 기부금품의 모집을 위한 홍보 및 모집에 필요한 결제 수단을 제공하는 등의 방법으로 기부금품의 모집을 중개하는 자를 모집중개자로 규정하고, 모집중개자의 의무를 규정함(안 제4조의2 신설).
- 바. 공익법인과 비영리민간단체로서 행정자치부장관의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 법인은 이 법에 따른 기부금품 모집 및 등록 절차에 따르지 아니하고 기부금품을 모집·사용할 수 있도록 특례를 규정함(안 제4조의3 신설).
- 사. 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서만 기부금품을 접수할 수 있도록 하는 규정을 삭제함(안 제7조제1항 삭제).

- 아. 기부금품의 모집비용으로 사용할 수 있는 금액을 모집된 기부금품 금액의 “100분의 15”에서 “100분의 30”으로 높이고, 모집된 기부금품을 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액으로 구분하여 공개하도록 함(안 제13조, 제14조의2 신설).
- 자. 형벌과 양벌규정을 삭제하고, 형벌에 규정된 사항을 과태료로 전환함(안 제16조 및 제17조 삭제, 제18조).

#### (14) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김민기의원 등 11인)

교육청에 접수된 자발적 기부금품에 대해서도 시·도에 두는 기부심사위원회의 심의를 거쳐야 하므로 교육의 특수성이 고려되기 어렵고, 심의과정에 많은 시간이 소요되어 재능기부 등을 하는 경우 능동적으로 대처하기 어려운 문제가 있다는 지적이 있음.

이에 시·도 교육청에도 기부심사위원회를 설치할 수 있도록 함으로써 교육기부에 대한 민간의 참여를 활성화시켜 기부문화 확산에 기여하려는 것임(안 제5조제3항).

#### (15) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김광림의원 등 10인)

기초지자체(시·군·구)는 해당 지자체에 10년 이상 거주하였거나 거주하고 있는 사람으로부터 고향기부금을 모집·접수할 수 있도록 하는 한편, 고향기부금을 자발적으로 기탁한 사람에게 농산물, 특산물 등을 제공할 수 있도록 함으로써 애乡심을 고취함과 아울러 지방자치단체의 세원을 확충하는 데 기여하고자 함(안 제5조의2 신설).

#### (16) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김두관의원 등 10인)

재정자립도가 30% 이하인 지방자치단체들로 하여금 해당 지역 출신자들에게 1인당 연간 3천만원 이하의 고향사랑기부금을 모집할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 재정을 확보하고 출향인들의 애乡심을 높이는 데 기여하려는 것임(안 제5조의2 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 김두관의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제9396호), 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제9351호) 및 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 제9353호)의 의결을 전제로 하므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우

에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

### (17) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김병욱의원 등 13인)

#### ○ 제안이유

현행법은 환영금품·축하금품 등 명칭이 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 기부금품으로 정의하고 있으나, ‘기부자’에 또는 ‘회원’에 관한 정의가 없어 어떠한 자가 기부자 또는 회원인지 명확하게 구분이 되지 않고 있음.

기부자와 회원은 의무와 혜택이 다름에도 불구하고 현재 많은 기부 및 모금단체에서 기부금을 모집함에 있어 사실상 회원이지만 기부자로 오인될 수 있는 후원회원·준회원이라는 용어를 관행적으로 사용하고 있어 기부금의 사용과 신고의무에 혼란이 있다는 지적이 있음.

이에 기부자와 회원을 명확히 구분하여 정의하되 후원회원이나 준회원은 기부자에 포함시키고, 모집자 등은 기부를 하려는 자에게 기부자와 소속원인 회원을 구분하여 표시하도록 함으로써 기부자와 회원간의 의무와 혜택을 명확히 하려는 것임.

#### ○ 주요내용

가. 기부자는 금품을 법인이나 단체에 제공하는 불특정 다수의 사람이나 법인 및 단체로 정의하고, 소속원은 정관·규약 또는 회칙 등에 따라 사원·당원 또는 회원 등으로 가입되어 있는 자로 하되 후원회원과 준회원은 제외함(안 제2조).

나. 모집자나 모집중개인은 기부금품을 모집하는 경우 기부를 하려는 자에게 기부자와 소속원이 구분될 수 있도록 표시하도록 하여야 하고, 소속원은 이 법의 적용을 받지 않는다는 사실을 알리도록 하며, 이를 위반한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(안 제4조의2 및 제18조 제1항제1호 신설).

### (18) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김병욱의원 등 16인)

#### ○ 제안이유

현행법은 기부금품 모집을 규제하고 통제하기 위한 「기부금품모집금지법」에서 출발하여 기부문화를 활성화하기 위하여 기부금품 모집을 허가제에서 등록제로 변경하는 등 기부문화를 확대하기 위

한 방향으로 법 개정이 이루어져 왔음.

그런데 현행법은 온라인을 통한 기부금품의 모집 등을 전문으로 하는 단체와 기부금품 모집을 돕는 온라인 플랫폼의 등장 등 기부환경의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 있어 왔음.

이에 정보통신망을 통한 기부금품 모집이 가능함을 명확히 규정하고, 온라인 플랫폼의 모집중개인의 의무를 규정함으로써 기부금품 모집과 사용에 있어 투명성과 책임성을 높여 시민들의 기부문화를 진작시키려는 것임.

### ○ 주요내용

가. 기부금품 모집방법에 정보통신망을 이용한 모집방법을 추가함(안 제2조제2호).

나. 모집자와 일정한 계약을 체결하고 기부금품의 모집을 위한 홍보 및 모집에 필요한 결제 수단을 제공하는 등의 방법으로 기부금품의 모집을 중개하는 자를 모집중개인으로 규정하고, 모집중개인의 의무를 규정함(안 제2조제5호 및 제4조의2 신설).

### (19) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(이개호의원 등 12인)

고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고, 열악한 지방재정을 보완하며 국가균형발전에 기여하고자 지방자치단체에 기부를 허용하는 등의 내용이 담긴 「고향사랑 기부금에 관한 법률」을 제정하고, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 적용 예외 규정을 마련하려는 것임(안 제3조제11호 신설).

- 참고사항 : 이 법률안은 이개호의원이 대표발의한 「고향사랑 기부금에 관한 법률안」(의안번호 제9626호), 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제9624호) 및 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제9625호)의 의결을 전제로 하므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

## 2) 최근의 개정논의

○ 2016년, 2017년 최근 2년간 기부금품 모집과 관련된 주제의 학술논문들에서 제시하고 있는 기부관련 법에 대한 개정 논의를 정리하였다.

○ 정은주, 최성현(2016)<sup>7)</sup>은 기부관련법을 통해 기부자의 법적지위에 관하여 연구하였으며, 그 결과 기부관련법에 기부자의 법적권한이나 지위를 규정하는 내용이 없음을 지적하여 규정마련을 방안으로 제시하였고, 기부관련법이 여러 부처 소관으로 각각 운영되어 복잡함을 지적하고 간소화 방안을 제시하였다.

○ 김진우(2016)<sup>8)</sup>은 기부금품법에 대한 다음의 개정방안을 제시하였다.

- ① 기부개념의 정의규정 신설, ② 기부금품 개념의 기부재산 개념으로의 대체, ③ 모집관리비용의 비율 확대, ④ 기부재산의 모집등록 사업 확대, ⑤ 기부재산 모집기관의 확대, ⑥ 기부심의위원회의 신설

○ 신두섭, 염명배(2016)<sup>9)</sup>은 일본의 고향납세제로부터의 시사점을 연구하였으며, 우리나라의 고향납세제도 도입과 관련하여 다음의 개정방안을 제시하였다.

- ① 지방자치단체가 기부금품을 받을 수 있도록 법을 개정할 것, ② 고향세(고향기부금)에 대한 소득공제를 국세와 지방세가 분담하되 가급적 국세로부터의 공제비율을 높이는 방향으로 추진할 것, ③ 정책효과를 높이고 행정비용을 줄이기 위해 자기부담금을 폐지할 것, ④ 지역 간 과열경쟁을 피하고 불균형적인 지역산업 구도가 충분히 개선될 때까지 당분간 답례품 제공을 금지하거나 가액 상한을 설정할 것, ⑤ 지역별 응원지수를 산출하여 기부대상 지역 간 소득공제율을 차등화 함으로써 고향세(고향기부금)제도의 효과를 극대화시킬 것

○ 정진경(2017)<sup>10)</sup>은 기부금품 모집제도의 운영 및 비영리조직 활용에 대한 분석을 통해 제도의 개선방안을 제시하였다.

- ① 기부금품모집제도와 유사한 ‘공익법인 공시제도’와 ‘법정·지정기부금단체 공시제도’의 연계, ② 정부 및 지자체의 기부금품모집 및 사용등록서의 정보공개와 모니터링 및 사후조치에 대한 정보공개, ③ 새로운 유형의 모금전략들을 포괄하면서 보고양식과 절차적 수단을 간명하게 하는 제도적 정비 필요

7) 정은주·최성현, “기부관련법의 구조와 기능을 통해 본 기부자의 법적지위에 관한 탐색적 연구”, 『사회복지법제연구』 제7권 제2호, 2016.11., pp.197-234.

8) 김진우, “기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안”, 『한양법학』 제27권 제4집, 2016.11., pp.289-312.

9) 신두섭·염명배, “일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점”, 『재정정책논집』 제18집 제4호, 2016.12., pp.145-194.

10) 정진경, “정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구”, 『시민사회와 NGO』 제15권 제1호, 2017, pp.405-452.

## 제3장 기부금품법 위반 논란 사례의 현황

○ 대한민국 법원 종합법률정보( <http://glaw.scourt.gov.kr> ) 등에서 ‘기부금품’ 을 키워드로 하여 검색한 29개의 판례 중 유의미한 것을 추려 정리하였다. 여러 가지 쟁점들이 있는 사례에 대해서는 기부금품과 관련 있는 쟁점만을 추려 정리하였다.

○ 각 사례들의 쟁점들 중 공통적인 쟁점들 몇 가지를 추려 사례들을 유형화하였다. 유형화의 하위분류로 유죄가 나온 경우(처벌사례), 그 이외의 사례(논란사례), 인터넷 자료로 구분하였다. 실제 형사 처벌이 이루어진 경우와 그렇지 않은 경우를 구별함으로써 기부금품 모집 시 특히 주의의 정도를 달리 제시해 보기 위해서이다.

○ 유형화의 하위 항목으로 실생활에서 보다 익숙한 뉴스 또는 신문기사 등에서 기부금품 모집 위반·처벌 사례를 살펴보기로 한다. 해당 유형과 유사한 유형의 사례를 요약하여 제시하였다.

○ 2015년 1월 1일부터 2017년 9월 30일까지의 기사 중 ‘기부금품·모집·불법’ 세 단어를 키워드로 하여 경향신문, 한국일보, 문화일보, 매일경제 등 기부금품 모집 관련 불법 사례를 검색하였다. 수많은 기사들이 검색되어 나오지만 유사한 사례들을 유형화하여 대표적인 유형 몇 가지를 제시해보고자 하였다. 판례에서 다루었던 사안이 기사로 나온 경우는 중복되므로 제외하였다. 언론기사라는 점에서 최종적인 법원의 판단 등은 실제로 다를 수 있다.

### 1. 헌법재판소 위헌 소원 및 위헌 제청이 들어간 사례

1) 구 기부금품모집금지법 제3조에 대한 위헌제청 (허가제에 문제 제기) [헌법재판소 1998. 5. 28. 자 96헌가5 결정]

○ 사실관계

제청신청인은 노동쟁의조정법위반 등의 사건으로 피고인으로 재판에 계류 중인 자다. 서울특별시

장의 허가를 받지 않고 기부금품을 모집하여 기부금품모집금지법(1951. 11. 7. 법률 제224호로 제정되고 1970. 8. 12. 법률 제2235호로 개정된 것) 제3조 및 제11조를 위반한 것이 문제가 되었다. 이에 제청신청인은 법 제3조 및 11조 중 제3조에 관한 부분에 대하여 위헌제청을 신청하였고(96초 210), 서울지방법원은 제청신청인의 신청을 받아들여 헌법재판소법 제41조 제1항에 의하여 1996. 2. 7. 헌법재판소에 위헌법률심판제청을 하였다.

○ 헌법재판소의 판단(위헌결정)

헌법재판소는 구 기부금품법 제3조에 대해 위헌결정을 내렸다. “모집목적에 대하여 원칙적으로 제한을 두지 않으면서, 공공의 안녕과 질서를 침해할 위험이 없고 모집행위의 합법적인 시행과 모집목적에 따른 기부금품의 사용이 충분히 보장되는 경우에는 허가를 해주는 질서유지행정 차원의 허가절차를 통해서도 충분히 법이 의도하는 목적을 실현할 수 있다. 따라서 법이 의도하는 목적인 국민의 재산권보장과 생활안정은 모집목적의 제한보다도 기본권을 적게 침해하는 모집행위의 절차 및 그 방법과 사용목적에 따른 통제를 통해서도 충분히 달성될 수 있다 할 것이므로, 모집목적의 제한을 통하여 모집행위를 원칙적으로 금지하는 법 제3조는 입법목적에 달성하기에 필요한 수단 범위를 훨씬 넘어 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이다.”고 판단하였다.

○ 심판대상 조문

기부금품모집금지법(1951. 11. 7. 법률 제224호로 제정되고 1970. 8. 12. 법률 제2235호로 개정된 것) 제3조(모집의 금지와 허가) ① 누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다. 다만,左의 각 호의 1에 해당하는 경우에 한하여 내무부장관과 도지사 또는 서울특별시장은 기부심사위원회의 심의를 거쳐 이를 허가할 수 있다.

1. 국제적으로 행하여지는 구제금품
2. 천재, 지변 기타 이에 준하는 재액을 구휼하는데 필요한 금품
3. 국방기재를 헌납하기 위한 금품
4. 현충기념시설의 설치와 자선사업에 충당하기 위한 금품
5. 전국적 규모로 사용할 수 있는 체육시설의 설치를 위한 금품과 올림픽에 참여할 선수의 파견을 위한 금품

6. 국제적인 반공기관의 설치를 위한 금품

7. 국제기능올림픽대회에 참석할 선수의 파견을 위한 금품

② 전항의 도지사 및 서울특별시장의 모집허가와 기부심사위원회에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

기부금품모집금지법(1951. 11. 7. 법률 제224호로 제정되고 1970. 8. 12. 법률 제2235호로 개정된 것) 제11조(벌칙) 제3조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 기부금품의 모집을 행한 자 또는 제4조의 규정에 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 이백만원 이하의 벌금에 처한다.

#### ○ 위헌결정의 취지와 당시의 법률

헌법재판소 1998. 5. 28. 자 96헌가5 결정이 있기 전 기부금품법이 전면개정하면서 허가를 전제로 기부금품 모집이 가능한 것으로 기본 틀을 바꾸었다. 위 헌법재판소는 원칙적으로 기부금품 모집이 금지되고 예외적으로 허가를 전제로 허용하던 그 이전 법에 대한 판단이었다.

기부금품모집규제법 (약칭: 기부금품법) [시행 1996.7.1.] [법률 제5126호, 1995.12.30., 전부개정] 제4조 (기부금품의 모집허가) ①기부금품의 모집을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 내무부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 "허가권자"라 한다)의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

②제1항의 규정에 의한 기부금품의 모집허가는 다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 한한다.

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업
2. 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구휼사업
3. 불우이웃돕기등 자선사업
4. 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업

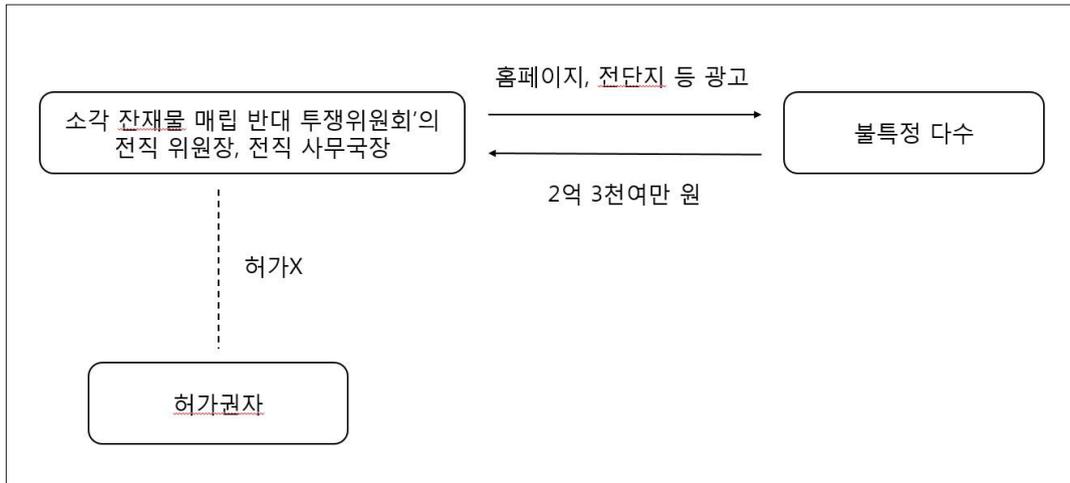
#### ○ 기부금품 모집의 허가제를 등록제로 전환을 통한 헌법재판소 결정의 반영

2006.3.24. 일부개정시 1천만 원이 넘는 금액으로서 대통령령이 정하는 금액 이상의 기부금품의 모집을 하고자 하는 때에는 모집·사용계획서를 작성하여 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 등록하도록 바뀌었다.

2) 구 기부금품모집규제법 제4조 제1항 제2항, 구 기부금품모집규제법 제15조 제1항 제1호에 대한 위헌소원 [헌법재판소 2010. 2. 25. 자 2008헌바83 결정]

○ 사실관계

[그림1]



○ 법원의 판단(합헌결정)

청구인은 허가를 받지 않고, 인터넷 홈페이지 및 전단지 등에 광고를 하여 투쟁위원회의 투쟁기금을 모집하였다. 불특정 다수의 지역주민과 상가 입주자들로부터 2억 3천여만 원의 기부금품을 모집하여 기소되었고 유죄판결을 선고받았다. 기부금품 모집에 허가를 받도록 규정한 구 기부금품모집규제법 제4조 제1항, 제2항은 과잉금지원칙에 위반하여 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유를 침해하지 않는다. 또한 미허가 기부금품 모집을 형사처벌하는 구 기부금품모집규제법 제15조 제1항 제1호는 과잉재제를 규정하고 있지 않다고 실시했다.

○ 심판대상 조문

구 기부금품모집규제법(1999. 1. 18. 법률 제5631호로 개정되고, 2006. 3. 24. 법률 제7908호로 개정되기 전의 것) 제15조 (벌칙)

① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조 제1항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 기부금품을 모집한 자

제4조 (기부금품의 모집허가) ① 기부금품의 모집을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “허가권자”라 한다)의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 제1항의 규정에 의한 기부금품의 모집허가는 다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 한한다.

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업

2. 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구휼사업

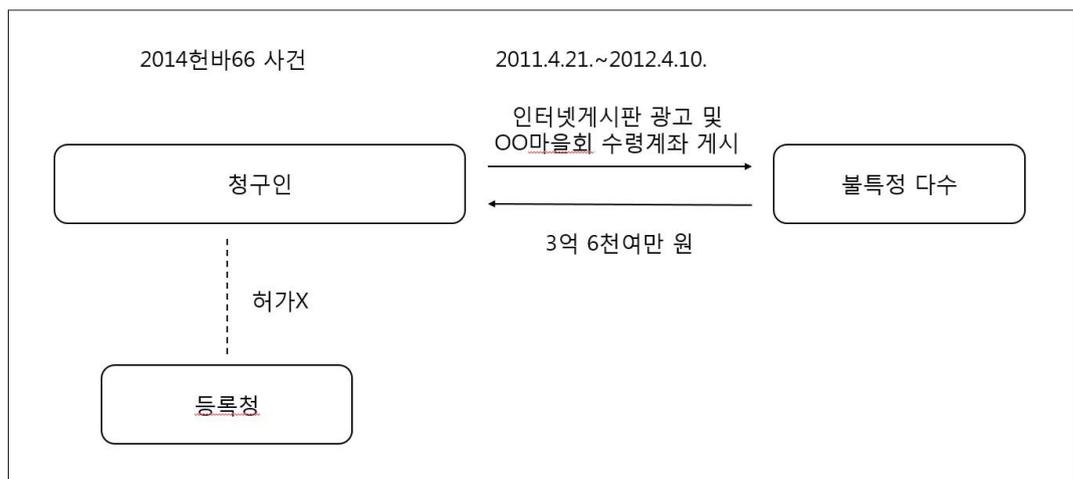
3. 불우이웃돕기 등 자선사업

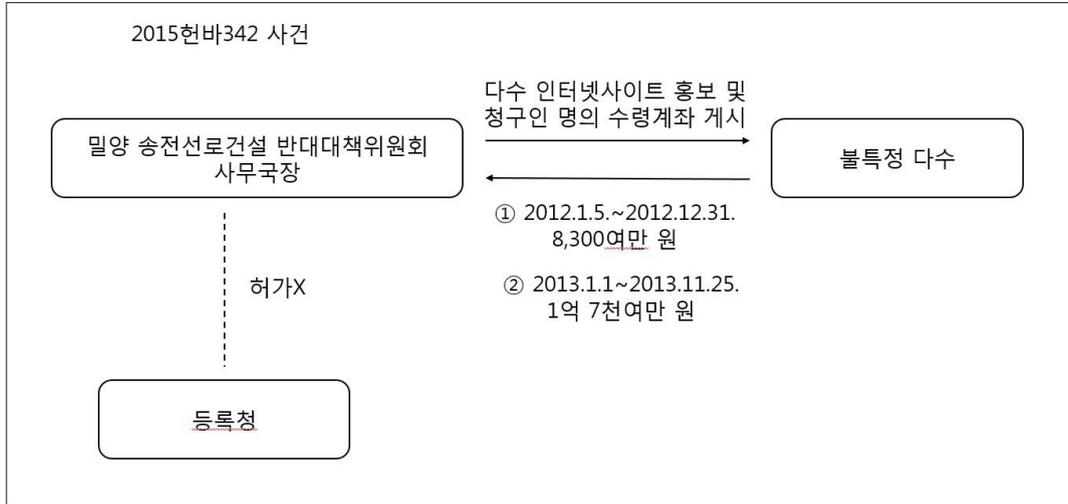
4. 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업

3) 구 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 제4조 제1항, 제2항 및 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 제16조 제1항 제1호에 대한 위헌소원 [헌법재판소 2016. 11. 24. 자 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정]

○ 사실관계

[그림2]





○ 법원의 판단

청구인들은 미등록 상태로 인터넷에 기부금품 모집광고를 하여 불특정다수를 상대로 기부금을 모집하였다.

구 기부금품법 제4조 및 기부금품법 제16조 제1항 제1호는 명확성원칙에 위배되지 않으며, 일반적 행동의 자유를 침해한다고 보기 어렵다고 판시했다.

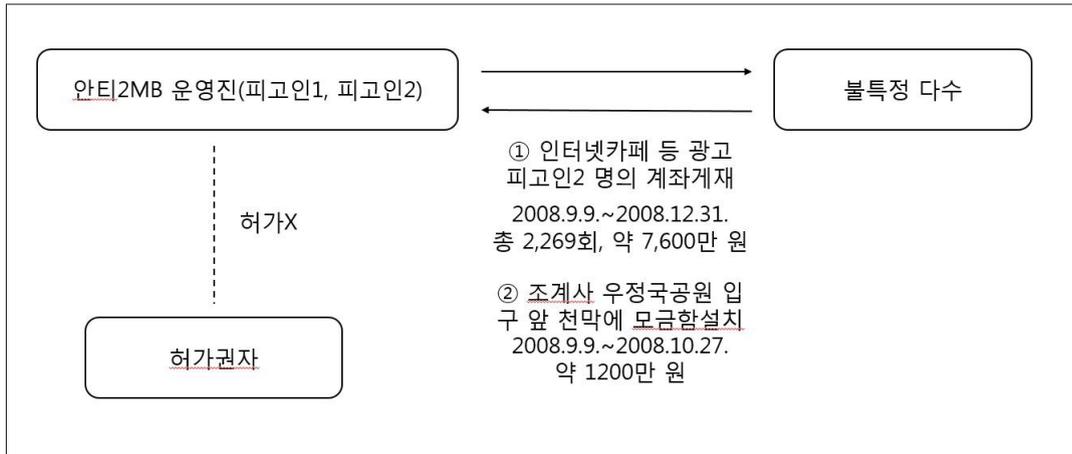
## 2. 모집 절차가 문제된 사례

### 1) 처벌 사례

기부금품의 금액이 1년 단위 1천만 원 초과하는 경우 위법 여부, 1년 내 수회 모집행위의 포괄일죄 여부, 법 제2조 제1호 단서 각 목의 사회단체 또는 친목단체에 해당하기 위한 요건 [대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결]

○ 사실관계

[그림3]



- 이명박 탄핵을 위한 범국민운동본부(이하 '안티2MB' 라 한다)의 “조계사 회칼테러 부상자의 병원비 모금”과 안티2MB 회원들을 상대로 한 모금 등이 문제되었다.
- “조계사 회칼테러 부상자의 병원비 모금”은 다양한 방법으로 이루어졌다. 먼저 피고인 1, 피고인 2 는 ‘안티2MB’의 운영진으로 활동하는 사람들로서, 2008. 9. 9.경 서울 종로구 견지동에 있는 조계사 앞 우정국 공원에서 집시 및 시위에 관한 법률 위반 혐의로 체포영장이 발부되어 조계사로 도피한 피고인 1의 사수대로 활동하던 안티2MB 소속 회원인 공소의 1 등이 공소의 2가 휘두른 회칼에 의하여 상해를 입는 사건이 발생하자, 같은 날 위 안티2MB 사무실에서 안티2MB 운영진과 공모하여 위 부상자들의 병원비 등을 모금하기로 한 후, 기부금품 모집 등록 없이 2008. 9. 9.경부터 2008. 12. 31.경까지 다수의 인터넷 카페에 모금을 독려하는 취지의 글과 함께 피고인 2 명의 농협 계좌를 게재하여 블특정 다수의 네티즌들로부터 총 2,269회에 걸쳐 합계 75,755,363원을 위 계좌로 송금받았다. 또한 기부금품 모집 등록 없이 2008. 9. 9.경부터 2008. 10. 27.경까지 위 조계사 우정국공원 입구 앞 천막에 모금함을 설치하여 합계 12,156,660원을 모집하였다.
- 피고인 1, 피고인 2가 정관에 따라 운영위원회의 의결을 거쳐 이 사건 모금을 전개하였고 그중 일부는 안티2MB 회원들을 상대로 모금한 부분도 있다.
- 횡령과 정치자금법 위반도 논란이 되었으나 이 부분은 무죄가 나왔다.

○ 법원의 판단

- 관할 관청에 등록하지 않은 채, 단일모집계획 하에 수회에 걸쳐 1년 이내 1천만 원 이상의 기부금품을 모집한 경우 법률 위반에 해당한다고 판시하였다. 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결 등 종전 판례의 입장을 확인한 것이다. 다만 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결은 “환경단체의 대표가 관할관청에 등록하지 아니하고 1천만 원을 초과하여 기부금품을 모집하였다는 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 위반의 공소사실에 대하여, 소속 회원이 아닌 사람들로부터 1년에 1천만 원을 초과하여 모집하였다고 인정할 증거가 없다는 이유로 무죄를 선고한 원심판단을 수긍”한 사례이다. 이에 반해 대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결은 유죄를 인정하고 있다.

- 단일한 모집계획 아래 등록 없이 수회에 걸쳐 1년 이내에 모집한 기부금품의 합계액이 1,000만 원 이상인 경우에는 그 각 모집행위는 포괄하여 기부금품법 제16조 제1항 제1호 위반의 1죄가 성립한다고 판단하였다. 원심에서는 “조계사 회칼테러 부상자의 병원비 모금”의 여러 행위와 관련한 공소장 변경을 허가하지 않았는데 이 부분은 “원심판결에는 기부금품법 제16조 제1항 제1호 위반죄의 죄수에 관한 법리를 오해하거나 공소장변경에 있어 공소사실의 동일성에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.”고 판단하여 파기 환송하였다.

- 법 제2조 제1호 단서 각 목의 사회단체나 친목단체의 기부금품 모금활동을 기부금품에서 제외하는 이유는, “금품의 모집이 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 또는 적절한 사용이 담보될 수 있을 것으로 보이기 때문”이고, 위의 사회단체 또는 친목단체에 해당하기 위한 요건으로 다음의 세 가지를 판시하고 있다.

① 조직·구조·운영에 있어서 그 구성원 개인의 활동으로부터 분리되어 어느 정도 단체 독자의 활동을 영위

② 단체의 설립목적·조직·운영 및 구성원의 권리·의무 등에 관한 기본적 규칙의 존재

③ 구성원의 가입이나 탈퇴에 의하여 그 동일성을 잃지 않아야 함

본 사례에서는 “안티2MB의 의사 결정 체계, 사회적 활동 내역, 구성원 확정절차 등에 비추어 안티2MB는 정치·사회적 의견을 함께하는 사람들이 모여 일정한 조직체를 이룬 것으로 볼 수 있거나 최소한 친목 도모를 목적으로 한 조직체로서의 실체를 갖추었다고 평가되므로 기부금품법 제2조 제1호 단서 각 목의 ‘사회단체’ 또는 ‘친목단체’에 해당할 뿐 아니라, 피고인 1, 피고인 2가 정관에 따라 운영위원회의 의결을 거쳐 이 사건 모금을 전개한 것이므로, 이 사건 모금액 중 안티2MB 회원들을 상대로 모금한 부분은 불법적인 기부금품의 모집에 해당되지 아니한다”고 판단하였다.

○ 사회단체 또는 친목단체 관련 내용으로 다음의 행정안전부 질의응답<sup>11)</sup>과 같은 내용을 설명하고 있다.

Q. 인터넷 카페 회원들을 대상으로 하는 기부금품의 모집도 등록을 해야 하는지?

A. 단체(인터넷 카페)의 설립 목적 및 회칙에 찬동하여 일정한 회원절차를 거쳐 가입된 회원들을 대상으로, 회원들의 공동 목적을 위해 기부금품을 모집하였다면 동 법의 적용 대상이 아님.

☞ 소속원으로 인정할 수 있는지의 여부는 당해 사이트의 성격, 개설목적, 운영 형태, 회칙, 회원의 가입절차 및 회원의 활동범위 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 함. 다음이나 네이버 등 인터넷 포털의 경우는 일정한 회원가입 절차를 거쳤다고 할지라도, 이는 회원이 아닌 사용자(user)에 해당되므로, 특정 카페가 아닌 인터넷 포털게시판을 통한 일천만원 이상의 기부금품의 모집은 반드시 등록을 해야 함.

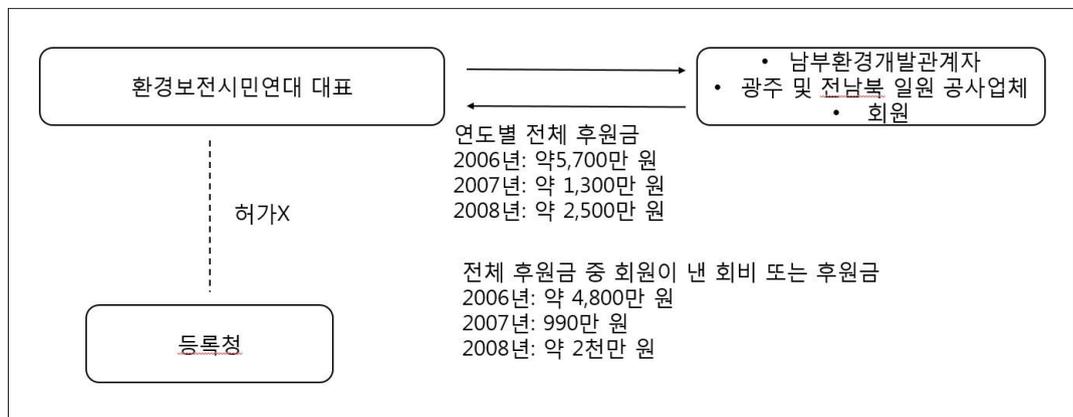
## 2) 논란 사례

### (1) 1년 단위 1천만 원 초과 판단기준에 대한 사례

[대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결]

○ 사실관계

[그림4]



11) 행정안전부, 「기부금품 모집제도 해설서」, 2012, 111면.

○ 법원의 판단

환경단체의 대표가 법 제4조 제1항 제2호에 따른 모집·사용계획서를 관할관청에 등록하지 않은 채 기부금품을 모집한 사안에서, 해당 금액이 회원들이 자발적으로 납부한 회비 또는 후원금을 제외하고 1년에 1천만 원을 초과하지 않으면 무죄에 해당한다.

○ 동일한 쟁점의 사례로 다음의 판례가 있다.

광주지방법원 2010. 4. 27. 선고 2009노2861 판결

○ 1년 단위 1천만 원 미만에 대한 내용으로 다음의 행정안전부 질의응답<sup>12)</sup>과 관련성이 있다.

Q1. 일천만원 미만의 기부금품은 어떤 법률에 따라야 하는지?

A. 기부금품법에서는 일천만원 이상의 기부금품 모집에 대해서만 등록의무를 부과하고 있으므로, 일천만원 미만의 기부금품 모집은 기부금품법의 적용대상이 아님(등록 없이 모집 가능)

그러나, 이는 등록의무가 제외된다는 것이 목적 외로 자유롭게 사용할 수 있다는 것은 아니며, 일천만원 미만의 경우에도 모집 목적대로 사용하지 아니한 경우에는 형법에 의한 사기죄나 횡령죄 등으로 처벌을 받게 됨.

☞ 1천만 원 미만의 기부금품 모집을 등록대상에서 제외한 것은 민간의 소액 기부 행위 활성화를 위한 규제완화 차원임.

Q2. 1천만 원의 기준은 1회 모집금액인지? 만약 1천만 원 미만을 모집 목표액으로 하여 등록 없이 모금하였다가 실 모집액이 1천만 원이 넘는 경우는 어떻게 해야 하는지?

A. 1천만 원은 특정한 모집목적으로 1년 이내의 기간 중에 모집하려는 모집 목표액의 총액을 말함. 모집자는 모금액이 당초 목표액에 도달하는 즉시 모집을 중단해야 하며, 실 모집액이 1천만 원 이상이 된 경우는 초과분을 즉시 기부자에게 반납해야 함.

---

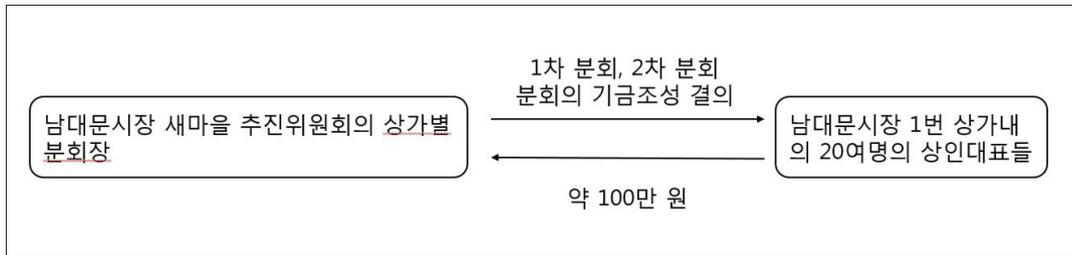
12) 행정안전부, 「기부금품 모집제도 해설서」, 2012, pp.111~112.

(2) 기부금품의 의미를 밝힌 사례

[대법원 1982. 6. 22. 선고 81도3372 판결]

○ 사실관계

[그림5]



○ 법원의 판단

“기부금품의 모집이라 함은 무상으로 취득한 금품이 기부금품 모집자나 다른 특정한 사람 또는 기관에 귀속되는 관계에 있어서 금품을 모집함으로써 금품 피각출자의 재산권을 침해하고 그 생활안정을 해치는 행위를 말하는 것이고, 동일한 지위에서 상호간의 공동이익을 위하여 스스로의 의사에 따라 금전을 각출하는 행위는 이에 해당하지 아니한다.”

새마을분회회원들이 공동이익의 도모를 위하여 스스로 기금조성을 위한 금전을 거출한 것은 기부금품 모집에 해당하지 않음

현행 법 제2조 제1호 가목에 해당하는 경우 기부금품에서 제외하는 것과 일맥상통한다 할 수 있음

○ 동일한 쟁점의 사례로 다음의 판례들이 있다.

대법원 1971. 7. 27. 선고 71도936 판결, 대법원 1983. 10. 11. 선고 82도2584 판결, 서울동부지방법원 2011. 8. 18. 선고 2011가합3204 판결

○ 기부금품의 의미와 관련된 측면에서 다음의 행정안전부 질의응답<sup>13)</sup>과 관련성이 있다.

13) 행정안전부, 「기부금품 모집제도 해설서」, 2012, 112면.

Q. 지역 독거노인 지원을 위해 아파트 단지 주민들을 대상으로 바자회를 개최하는 경우도 기부금품 모집 등록을 해야 하는지?

A. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제2조에서 정의하는 기부금품이란 명칭 여하를 불문하고 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말함.

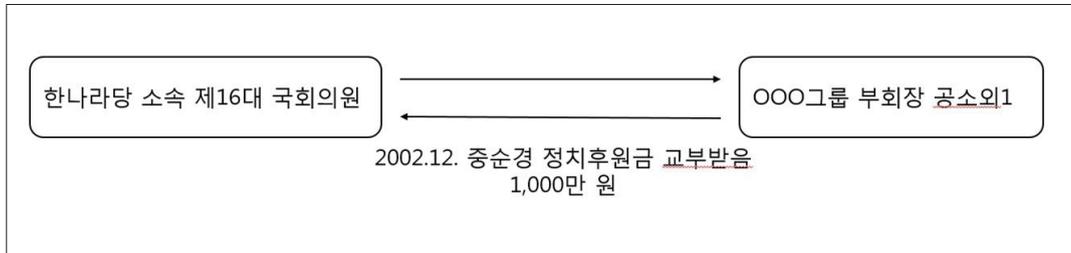
즉, 바자회나 일일찻집 등의 경우와 같이 통상 금전의 가치에 상응하는 물건이나 음식이 제공되는 경우는 동 법의 적용대상이 아님

☞ 아파트 주민들을 대상으로 반대급부 없이 불우이웃 돕기 등을 위한 금전이나 물품을 모집하기 위해서는 기부금품 모집 등록을 하거나, 1천만 원 미만으로 모집을 해야 함.

**(3) 국회의원이 자금 수수 당시부터 후원회에 모집금품으로 처리하려는 의사가 분명한 상황에서, 후원회 회원외의 사람에게서 정치자금을 받고 단순히 영수증을 주지 않은 경우는 위법하다고 볼 수 없음 [서울고법 2006. 4. 7. 선고 2005노1357 판결]**

○ 사실관계

[그림6]



○ 법원의 판단

아래의 상황을 종합해볼 때 피고인에게 영수증을 발행하지 않는다는 범의가 있었다고 보기 어려우므로 무죄를 선고하였다.

- ① 피고인의 후원회 수입은 법률에 의해 국회의원 후원회가 모집할 수 있는 연간 한도액에 한참 미달한 상태
- ② 후원금을 자기앞수표로 받아 자금추적이 가능한 점
- ③ 이 사건 이전 후원금에 관하여 영수증을 발급했던 점

- ④ 이 사건 후원금을 지구당 운영경비로 사용한 점
- ⑤ 피고인은 회계책임자인 공소의 3에게 수표를 넘겨주었으나 공소의 3이 사후에 영수증을 발행했고 피고인은 이 사실을 모르고 있는 점

### 3) 인터넷 사례

#### (1) 불법 후원금으로 개인 채무 변제에 사용한 사례<sup>14)</sup>

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제4조

○ 요약

세계평화봉사사절단 단장은 불법으로 모금하여 얻은 기부금을 개인 채무변제에 사용하였다. 등록 없이 1년 동안 단체 명의의 계좌로 5억 3천여만 원의 기부금품을 모집한 사례이다.

#### (2) 탈북난민인권연합 대표가 기부금을 불법 모금한 사례<sup>15)</sup>

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제4조

○ 요약

탈북난민인권연합 대표가 정부 보조금을 빼돌린 혐의로 재판에 넘겨졌으며, 2012년 1월부터 2015년 3월까지 등록하지 않은 채 약 1억2015만원의 기부금을 모금해 온 혐의도 받고 있는 사례이다.

#### (3) 기부금을 모아 횡령한 사례<sup>16)</sup>

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제12조

14) 매일경제, 불법 후원금 받아 빚 갚은 봉사단체 대표 기소, 2015.7.3. 기사.

15) 매일경제, 탈북민 정착 지원 정부보조금 빼돌린 탈북인 대부, 2017.4.12. 기사.

16) 매일경제, 새희망씨앗, 결손아동기부금 128억 빼돌려 호의호식, 2017.8.11. 기사.

○ 요약

주식회사 사단법인 새희망씨앗의 운영진은 아이들의 교육컨텐츠를 후원하는 명목으로 콜센터를 이용, 약 5만 명에 후원요청 전화를 하여 약 128억 원을 기부 받은 뒤, 주식회사에서 모집한 것을 감추기 위해 사단법인 명의로 영수증을 발급하기도 했다. 128억 원 중 약 2억 원만 목적에 맞게 후원금으로 사용하고 126억 원은 아파트 구매, 해외 골프여행 등 호화생활에 사용한 사례이다.

### 3. 모집자 또는 모집 단체로서의 자격이 문제된 사례

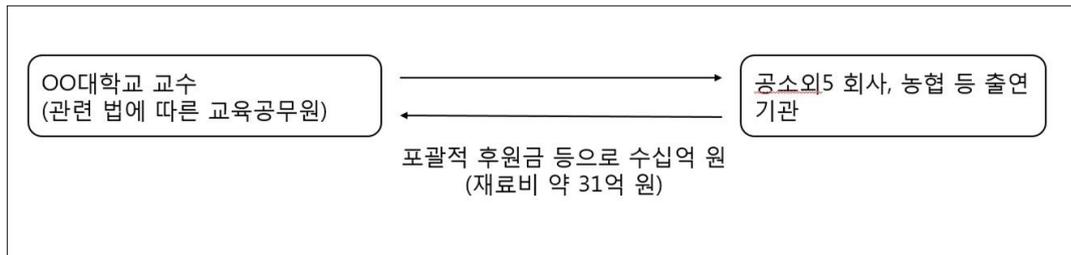
#### 1) 처벌 사례

##### (1) 교육공무원의 후원금 수수행위는 위법

[서울고등법원 2010. 12. 16. 선고 2009노3100 판결]

○ 사실관계

[그림7]



○ 법원의 판단

피고인은 대학 교수로서 교육공무원법 및 고등교육법 각 규정에 의한 교육공무원의 지위에 있다. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제5조에서는, 법령에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원은 기부금품을 모집할 수 없고, 이를 위반한 경우 처벌 규정까지 마련하고 있다. 따라서 피고인이 출연기관들로부터 직접적으로 포괄적 후원금을 수수한

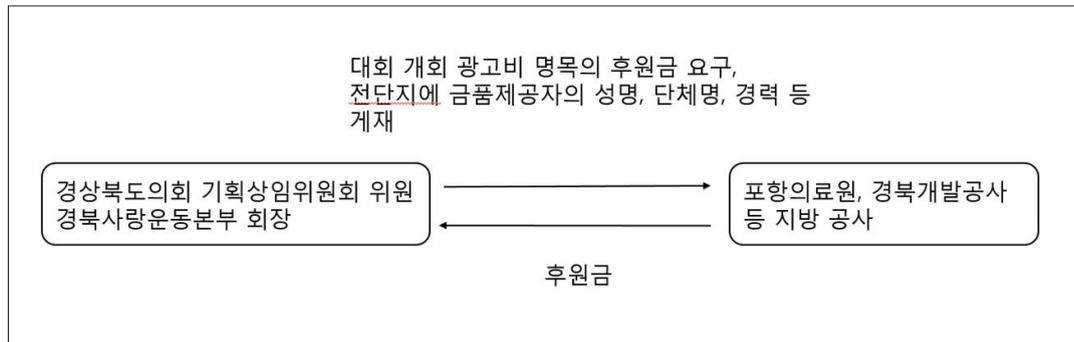
행위는 법률상 허용될 수 없다.

**(2) 도의회 의원의 기부금품 모집행위는 위법함**

[대법원 2007. 10. 25. 선고 2005도1991 판결]

○ 사실관계

[그림8]



○ 법원의 판단

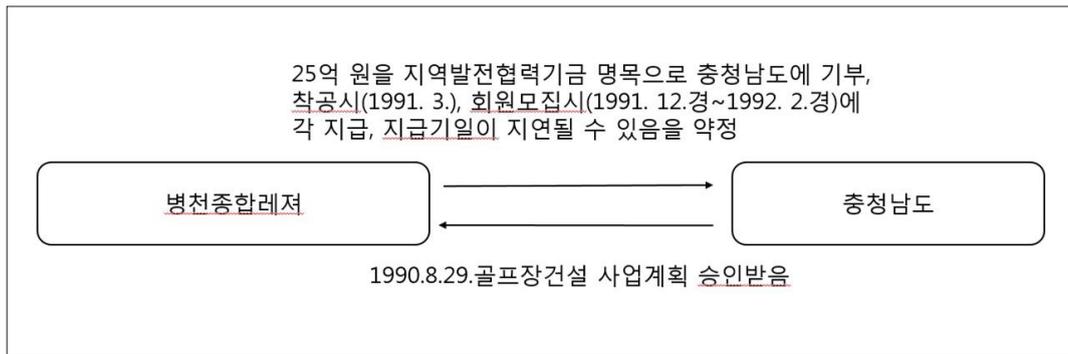
도의회 의원이 도내행사를 개최하며 지방공사 등으로부터 광고비 명목의 금품을 받고 전단지에 금품제공자의 정보 등을 게재한 사안에서, 이러한 게재행위는 일반적이고 당연히 이루어지는 것이며, 기부금품의 접수사실을 장부에 기재하고 영수증을 교부하는 등의 행위도 없었으므로 전단지에 금품제공자의 정보를 기재하는 것은 반대급부에 해당하지 않는다. 따라서 구 기부금품모집 규제법 제2조 제1호의 금품제공에 대한 반대급부로 볼 수 없어 같은 법 위반죄 성립을 인정한다고 판시하였다.

**2) 논란 사례**

(1) 국가 또는 지방자치단체에 대한 대가관계 없는 기부행위, 지방자치단체가 골프장사업계획승인과 관련하여 사업자로부터 기부금을 지급받기로 한 증여계약 [대법원 2009. 12. 10. 선고 2007다63966 판결]

○ 사실관계

[그림9]



○ 법원의 판단

구 기부금품모집금지법 제4조는 공무원의 기부금 모집을 금지하고 있고, 제5조도 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원은 기부금품의 모집을 할 수 없고, 자발적인 기탁 금품도 원칙적 접수할 수 없음을 규정하고 있다. 외관상 대가관계가 없어 보이더라도, 공권력의 영향력 또는 그러한 의심을 자아내는 것을 경계하여 직무 관련 여부와 관계없이 이를 금지하는 것이다.

“지방자치단체가 골프장사업계획승인과 관련하여 사업자로부터 기부금을 지급받기로 한 증여계약은 공무수행과 결부된 금전적 대가로서 그 조건이나 동기가 사회질서에 반하므로 민법 제103조(반사회질서의 법률행위)에 의해 무효”라고 판시했다.

○ 동일한 쟁점의 사례로 다음의 판례가 있다.

대법원 2010. 1. 28. 선고 2007도9331 판결

(2) 기부금품모집규제법상 기부금품모집허가의 법적 성질, 북한주민을 위한 구제 사업이 ‘국제적으로 행하여지는 구제사업’에 해당하는지 여부

[대법원 1999. 7. 23. 선고 99두3690 판결]

○ 사실관계

북한어린이살리기 의약품지원본부는 북한주민을 위한 구제 사업을 행하는 단체이다.

## ○ 법원의 판단

기부금품모집규제법 제4조 제2항 제1호 소정의 ‘국제적으로 행하여지는 구제사업’에서 유독 북한 주민을 위한 구제 사업만을 제외할 이유는 없다고 판시하여 ‘국제적으로 행하여지는 구제사업’에 해당한다고 보았다.

“기부금품모집규제법상의 기부금품모집허가는 공익목적에 위하여 일반적·상대적으로 제한된 기본권적 자유를 다시 회복시켜주는 강학상의 허가에 해당하는 만큼 그에 대한 허가절차는 기부금품을 자유로이 모집할 수 있는 권리(이는 헌법상의 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권에 속한다) 자체를 제거해서는 아니되고, 허가절차에 규정된 법률요건을 충족하는 경우에는 국민에게 기본권 행사의 형식적 제한을 다시 해제할 것을 요구할 수 있는 법적 권리를 부여하여야 하므로, 같은 법이 비록 기부금품의 모집허가 대상사업을 같은 법 제4조 제2항 각 호에 규정된 사업에 국한시킴으로써 위 규정에 열거한 사항에 해당하지 아니한 경우에는 허가할 수 없다는 것을 소극적으로 규정하고 있다 하더라도 기부금품모집허가의 법적 성질이 강학상의 허가라는 점을 고려하면, 기부금품 모집행위가 같은 법 제4조 제2항의 각 호의 사업에 해당하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 모집행위를 허가하여야 하는 것으로 풀이하여야 한다.”

## 3) 인터넷 사례

(1) 경기도의회가 ‘독도 평화의 소녀상’ 건립과 관련한 모금운동 주체를 민간으로 전환한 사례<sup>17)</sup>

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제5조

## ○ 요약

경기도 도의회 동호회인 독도사랑·국토사랑회는 독도와 도의회에 소녀상을 건립할 목적으로 16일 도의회 로비에 모금함을 설치하고 7000만 원을 목표로 모금운동을 시행했다가 위법 시비로 사흘 만에 중단한 상태다. 1월 18일 행정자치부로부터 공무원에 도의원이 해당하므로 모금운동이 법에 저촉될 수 있다는 통보를 받은 경기도의회는 모금운동 주체를 민간으로 전환하기로 했다.

17) 경향신문, 경기도의회 "독도소녀상" 공감대 없으면 무리하게 추진 못해, 2017.1.14. 기사.

## (2) 공무원이 사업 추진을 위하여 민간업체에게 후원금을 요구한 사례

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제5조

○ 요약

강남구청장이 태극기를 활용한 ‘안보 1번지 강남’ 사업을 민간업체 후원금을 이용하여 추진한 것으로 드러났다. 2015년 2월부터 2016년 6월까지 민간업체 50곳에 전화를 걸어 태극기 업체 1곳에 기부금을 보내줄 것을 요청한 혐의로 강남구청 구청 직원 5명이 불구속 입건되었다. 태극기 제작업체에 기부된 금액은 약 1억 3천만 원에 해당한다.

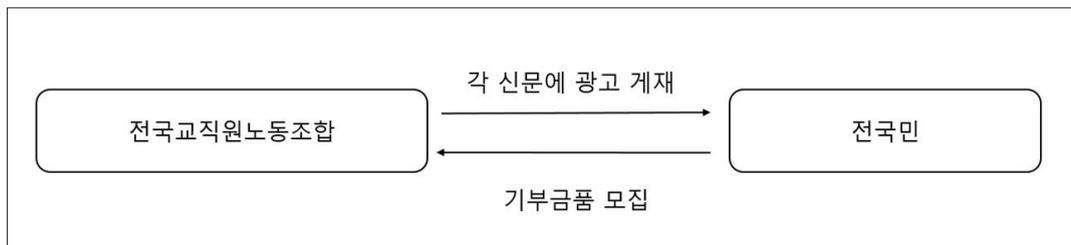
## 4. 기부금품 모집 대상이 문제된 사례

### 1) 처벌 사례

(1) 교사뿐만 아니라 전 국민을 상대로 신문에 광고를 게재하여 전국교직원노동조합 결성을 위한 투쟁기금을 모집한 행위가 기부금품모집금지법 제11조, 제3조 제1항의 범죄를 구성하는지 여부 [대법원 1990. 8. 14. 선고 90도870 판결]

○ 사실관계

[그림10]



## ○ 법원의 판단

금품모집의 이해관계 및 행위에 있어서, “주체 및 객체의 구별이 없고 동일한 지위에 있는 자들이 공동이익을 위하여” 자진해서 해당 기금조성을 위한 금품을 각출하는 것은 피각출자에게 재산권 및 생활안정의 침해가 없다할 수 있다. 하지만 본 사례의 경우 전국교직원노동조합을 결성하려는 사람들  
과 피각출자 사이에 “주체 및 객체의 구별이 없다 할 수 없을 뿐만 아니라 동일한 지위에서 상호  
간의 공동이익을 위하여 위 기부금품을 각출한 것이라고도 보기 어렵다.” 따라서 이 사건 기부금품  
모집행위는 기부금품모집금지법 제11조, 제3조 제1항의 범죄를 구성한다고 판시했다.

## ○ 동일한 쟁점의 사례로 다음의 판례가 있다.

광주지방법원 순천지원 2009. 11. 19. 선고 2009고단272 판결

○ 불특정 다수에게 공개되는 방식의 후원 광고라는 점에서 다음의 행정안전부 질의응답<sup>18)</sup>과 같은 쟁  
점에 해당한다.

Q. 단체의 인터넷 홈페이지 메인화면에 후원안내 팝업을 게시하는 경우에도 기부금품 모집 등록  
을 해야 하는지?

A. 단체의 메인화면에 후원안내 문구와 후원계좌를 게시하는 것은 회원이 아닌 불특정 다수인에게  
도 공개되므로 동법의 적용 제외 대상인 소속원·회원을 대상으로 하는 기부금품의 모집으로는 볼  
수 없으나, 통상 검색을 통해 단체 홈페이지를 방문하는 사실에 비추어 볼 때 동 내용은 이미 자발  
적 기탁의 의사가 있는 특정인들을 대상으로 한 단순 안내 행위에 해당하는 것으로도 볼 수 있음.

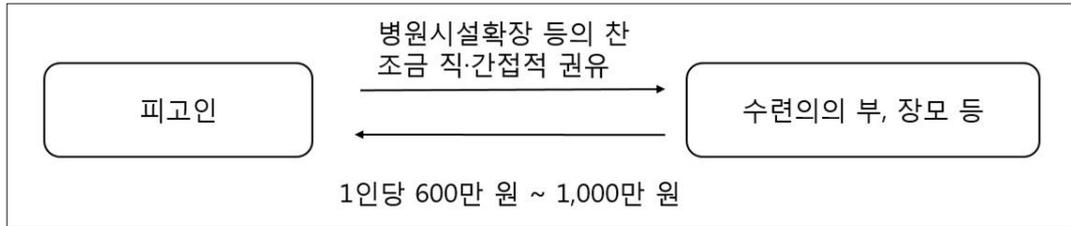
이러한 내용은 각각의 구체적 사실관계에 따라 해석이 달라 질 수 있으므로 명확한 답변이 어려우  
나, 홈페이지 메인화면에는 후원안내 배너만 올리고 배너클릭 후 간단한 후원회원 가입 절차 등을  
통해 후원계좌가 별도로 노출되는 경우는 등록 없이도 가능할 것임.

(2) 채용된 수련의의 부, 장모 등에게 병원시설확장 등 명목으로 기부금품을 수취하는 행위는 위법  
함 [대법원 1986. 10. 28. 선고 84도693 판결]

18) 행정안전부, 「기부금품 모집제도 해설서」, 2012, 113면.

○ 사실관계

[그림11]



○ 법원의 판단

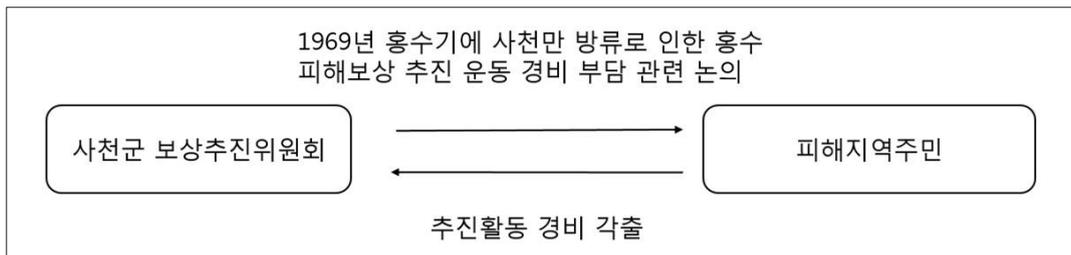
채용된 일부 수련의의 부, 장모 등 관계인에게 병원시설확장 등의 찬조금을 직·간접적으로 권유한 사실이 인정되고, 해당 기부금품이 수련의 채용에 대한 반대급부적 대가에 해당하지 않을 뿐만 아니라 오히려 채용을 이유로 기부금품 모집에 불응하기 어려운 사정하에 모집에 응한 사실이 인정된다. 병원시설확장이 수련의들의 직접적인 공동이익이 된다고도 할 수 없고, 모집액수도 1인당 600~1,000만 원에 달하여 금품피거출자의 재산권이 침해되고 생활안정을 해치는 행위이므로 기부금품모집금지법 제3조를 위반한 것에 해당한다고 판시하였다.

2) 논란 사례

(1) 해수 침수 피해지역 주민들이 조직한 보상추진위원회의 보상추진활동경비 마련을 위한 피해지역 주민들의 금전 각출은 기부금품모집금지법에 저촉되지 않음 [대법원 1973. 2. 28. 선고 72도2281 판결]

○ 사실관계

[그림12]



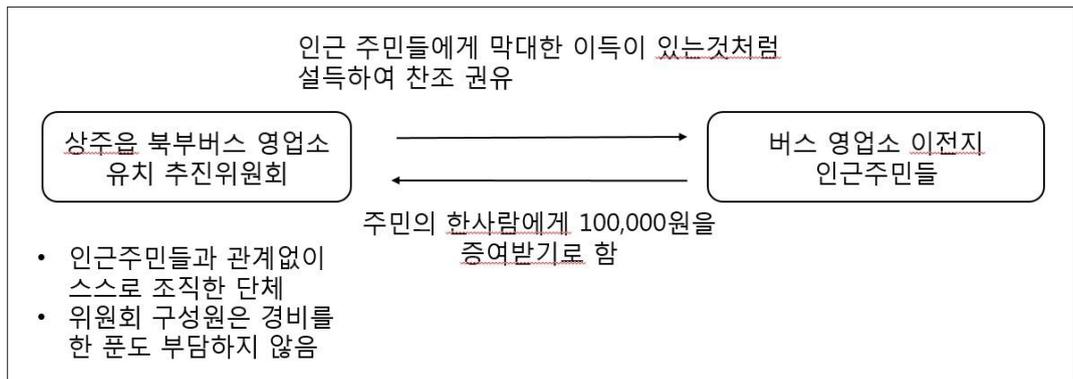
○ 법원의 판단

피고인들을 포함한 피해지역 주민들이 공동목적을 추진키로 결의하고 해당 추진활동 행위를 피고인들에 위임하여 해당 추진활동에 소요되는 비용은 피고인들을 합한 피해 주민들 전원이 부담하기로 하였다. 이에 대하여 국가로부터 받을 피해 보상액의 비례에 따라 안분 비례로서 부담하기로 한다는 결의를 하였고, 결의에 의해 피고인들이 위의 금전을 보상추진활동 경비로서 수령한 것이기 때문에 이를 법률 사무취급 단속법에 저촉된다고 할 수 없을 뿐 아니라 기부금품 모집금지법에도 저촉된다고는 해석할 수 없다고 판시했다.

(2) 버스영업소 유지추진위원회가 그 구성원 아닌 인근주민들로부터 찬조금을 모집하는 것은 기부금품 모집 금지법에 위배된다. [대법원 1972. 11. 14. 선고 72다1695 판결]

○ 사실관계

[그림13]



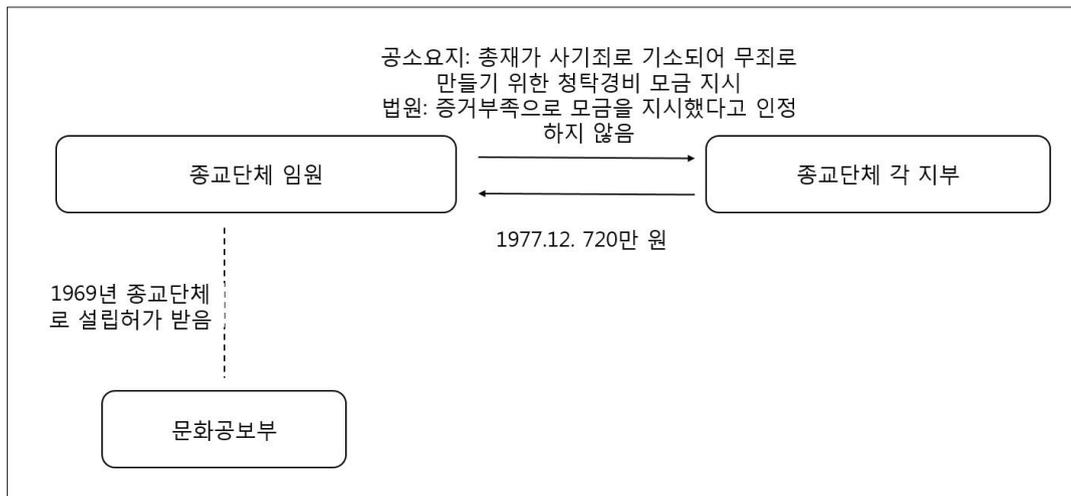
○ 법원의 판단

버스영업소 유지추진위원회는 인근주민들과는 관계없는 조직이고, 그 경비는 찬조금으로 충당하여 운영된다. 또한 위원회는 그 찬조금을 버스영업소이전지의 인근주민들에게 찬조하도록 권유하여 모집하기로 결의하였고, 위원회의 구성원은 해당 경비를 부담함이 없다. 위원회는 “마치 위 버스영업소가 설치되면 인근주민들에게 막대한 재산상의 이득이 있는 것처럼 설득 권유하여 찬조금을 모집”하였고, 그 주민의 한사람인 피고로부터 찬조금 100,000원을 증여받기로 하였다. 이는 기부금품모집금지법 제3조에 위배된 것이라고 판시하였다.

(3) 종교단체의 교주가 그 종교적 목적을 위하여 금품을 징수한 행위로 인하여 사기죄로 판결을 받고 있는 상황에서, 그 종교단체의 임원이 교주 변호를 위한 변호사비용등을 단체 내에서 모집한 것은 기부금품모집금지법을 위반한 것이 아님 [서울형사지방법원 1987. 12. 10. 선고 86노6202 제5부판결]

○ 사실관계

[그림14]



○ 법원의 판단

피고인은 협회의 임원(총무부장)으로서 협회 내부적으로 총재에 대한 형사사건을 해결하기 위하여 청탁한 것이므로 “타인의 사건 또는 사무에 관한 청탁이라고 볼 것은 못되고, 구 변호사법(법률 제 1047호) 제54조에서 말하는 사건 또는 사무란 타인의 사건 또는 사무만을 뜻하는 것이므로” 결국 위 공소사실은 범죄가 아니라고 판결하였다.

○ 다음의 행정안전부 질의응답<sup>19)</sup>과 같은 쟁점에 해당한다.

Q. 불미스런 사건에 연루되어 퇴직한 직원의 소송을 돕기 위해 직원들을 대상으로 하는 기부금품 모집이 가능한지?

19) 행정안전부, 「기부금품 모집제도 해설서」, 2012, 113면.

A. 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 소속원으로부터 모은 금품은 기부금품법의 규제 대상이 아님. 즉, 이해관계 및 행위에 있어서 주체 및 객체의 구별이 없고, 상호 동일한 지위에서 공동목표 또는 이익을 위해 스스로의 의사에 따라 금전을 각출한 행위는 기부금품법의 적용을 받지 않음.

### 3) 인터넷 사례

#### 불특정다수에게 행사 후원금을 걷어 가로챈 사례<sup>20)</sup>

○ 위반 조항: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제4조

○ 요약

정수코리아 대표 김회장은 2013년 5월 재외동포지원을 목적으로 회사를 설립하였다. 같은 해 10월 '파독 50주년 기념 광원 및 간호사 모국방문행사'를 추진하면서 4명에게 1800만원을 받아 가로챈 혐의로 기소되었다. 같은 해 6월부터 카카오톡 단체 대화방을 통해 불특정 다수로부터 후원금을 모집한 혐의도 받았다.

행사를 기획해 해외 거주 파독 광부와 간호사 200여 명이 입국했다. 하지만 정수코리아는 예약했던 숙소 대금을 지급하지 않았고 파독 광부와 간호사들이 노숙하게 생겼다는 경찰에 호소하여 큰 사회문제가 된 바 있다. 당시 호텔 측 등의 배려로 노숙하는 불상사는 면했다.

## 5. 기부목적 또는 기부대상이 문제된 사례

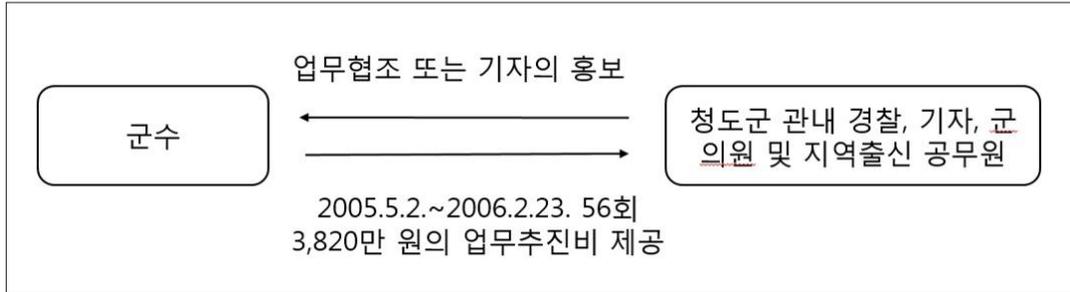
### 1) 처벌 사례

군수가 업무추진비로 군 관내 경찰, 기자 등에게 사례금 명목으로 지급한 현금이 일종의 의례적 행위나 직무상의 행위로서 사회상규에 위배되지 않는 것인지 여부 [대구고법 2007. 1. 11. 선고 2006노569 판결]

20) 세계일보, 파독광부 간호사 초청행사 사기극 벌인 정수코리아대표, 벌금 1000만원, 2015.9.2. 기사.

○ 사실관계

[그림15]



○ 법원의 판단

피고인의 행위가 일반적인 직무상의 행위로 보기 어렵고 빈번하게 이루어졌을 뿐만 아니라 10개월 동안 지급한 액수가 약 3,800만원에 이르는 점, 구 기부금품법과 공직선거법 등에 위반됨을 알 수 있었던 점, 전임군수가 같은 행위로 주의처분을 받은 선례를 알고 있었던 점을 종합하여 볼 때, 직무상 행위 또는 의례적인 행위로서 사회상규에 위배된다고 보았다.

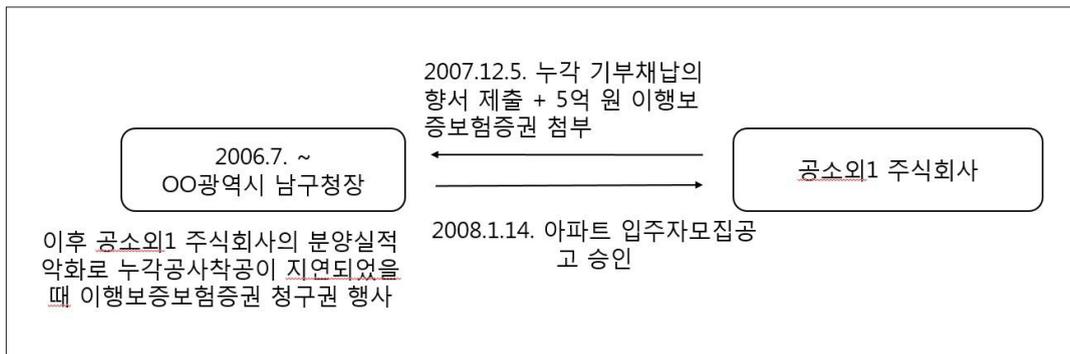
2) 논란 사례

**부동산의 기부채납은 기부금품모집범위에 해당하지 않음**

[부산고등법원 2010. 9. 8. 선고 2010노495 판결]

○ 사실관계

[그림16]



## ○ 법원의 판단

물품관리법은 부동산 등 공유재산에 편입될 재산의 기부채납을 허용하고 있다. 피고인은 공소의 1 주식회사의 교섭과정에서 누각의 기부채납을 권유했고, 그 교섭이 성사된 후에는 “권리자인 남구청의 대표자로서 기부채납에 따른 권리확보조치의 일환으로 이행보증보험금을 청구, 수령하여 공소의 2 주식회사에 지급한 것일 뿐” 이를 약 5억 원의 대금을 모집한 것이라 볼 수 없다. 법상 허용되는 기부채납을 권유하는 행위 등을 기부금품모집법 위반죄로 처벌할 수 없다고 판시했다.

## 3) 인터넷 사례

**여수시의 해상케이블카를 운영하는 업체가 기부금을 체납한 사례<sup>21)</sup>**

## ○ 위반 조항: 명확하지 않음

## ○ 요약

여수시와 업체는 “2014년 11월 오동도 앞 자산공원~돌산읍 돌산공원 1.5km 구간 임시 운행 허가를 앞두고 여수시와 ‘유료 입장권 매출액의 3%를 공익기부한다’ 는 약정”을 체결했다. 운영 첫해는 약 속대로 2015년분 기부금 약 8억3400만 원을 납부했지만, 정식 운행허가가 난 2016년 5월부터 기부금 납부를 미루다가 2016년 10월 ‘100억 원 장학재단 설립’으로 기부금 납부를 대신하겠다는 통보를 해왔다. 이후 기부금을 계속 체납한 상태다.

업체는 ‘공익기부이행각서’가 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’에 위반되고, 공익기부 약정이 자발적인 의사로 체결된 것이 아니라는 주장을 하고 있다. 여수시는 법적 하자가 없고 서로 간 협의 하에 약정이 체결되었다는 주장이다. 이에 법원이 나서 업체는 약정대로 기부금을 납부해야 하며, 이를 어길시 매일 100만원씩 더해 지급해야 한다고 판결하였다.

21) 경향신문, 대박 난 국내 첫 해상케이블카의 ‘황당한 갑질’ ... 여수시민들 “자존심 상처” 격양, 2017.2.21. 기사.

## 제4장 기부금품법 위반 논란 사례의 조문별 체계정리

### 1. 현행 기부금품법 및 동법시행령의 기본구조

#### ○ 기부금품법의 기본구조

- 법률 제14839호로 2017.7.26.에 개정된 것이 현행 법률이다.
- 1조부터 18조까지, 부칙 등 조문 구성은 다음과 같다.

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(다른 법률과의 관계)

제4조(기부금품의 모집등록)

제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등)

제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)

제7조(기부금품의 접수장소 등)

제8조(기부금품의 모집에 관한 정보의 공개)

제9조(검사 등)

제10조(등록의 말소 등)

제11조(청문)

제12조(기부금품의 사용)

제13조(모집비용 총당비율)

제14조(공개의무와 회계감사 등)

제15조(권한의 위임)

제16조(벌칙)

제17조(양벌규정)

제18조(과태료)

부칙(정부조직법) (제14839호, 2017.7.26)

## ○ 기부금품법시행령의 기본구조

- 대통령령 제28211호로 2017.7.26.에 개정된 것이 현행 시행령이다.
- 1조부터 23조까지, 부칙 등 조문 구성은 다음과 같다.

제1조(목적)  
 제2조(모집 등록청)  
 제3조(행정안전부장관에 대한 등록신청 절차 등)  
 제4조(시·도지사에게 대한 등록신청 절차 등)  
 제5조(등록사항 변경등록)  
 제6조(기부심사위원회의 구성)  
 제7조(위원장의 직무 등)  
 제8조(회의)  
 제9조(의견청취 등)  
 제10조(수당 등)  
 제11조(운영 세칙)  
 제12조(지방자치단체 기부심사위원회의 구성·운영)  
 제13조(국가 등 기부금품 모집 제한)  
 제14조(용도가 지정된 자발적인 기탁금품의 접수)  
 제15조(위문금품 접수 기부심사위원회 구성·운영)  
 제16조(검사 등)  
 제17조(모집중지 등으로 인한 기부금품의 처분)  
 제18조(모집비용 총당비율 적용)  
 제19조(장부·서류의 비치 및 공개 의무)  
 제20조(회계감사의 의무화 등)  
 제21조(모집등록 등의 공고)  
 제22조(과태료의 부과기준)  
 제23조(규제의 재검토)  
 부칙(행정안전부와 그 소속기관 직제) <제28211호, 2017.7.26>

## 2. 논란 사례의 조문별 현황

- 기부금품법 제1조부터 제18조까지 조문별로 정리해보면, 제2조가 10건<sup>22)</sup>으로 가장 많았고 그 뒤 순서대로 제16조 8건<sup>23)</sup>, 제4조 7건<sup>24)</sup>, 제3조<sup>25)</sup>와 제5조<sup>26)</sup> 5건, 제1조 3건<sup>27)</sup>, 제11조 2건<sup>28)</sup> 이었다.
- 나머지 조문들과 관련된 판례는 검색되지 않았다. 한편 기부금품법 위반이 논란이 되었으나, 판단 시에 참조조문에 기부금품법이 없는 사례도 있었다.<sup>29)</sup>
- 제2조가 문제되었던 사례들의 다수는 사회단체 또는 친목단체의 해당여부가 쟁점이 되었던 사례나 단체의 구성원이 부담한 기부금품의 산정 등이 문제가 되었던 사례들이었다.
  - 제2조 제1호는 “기부금품”의 정의에 대한 것으로, 이에 포함되는 경우에는 이후 벌칙(제16조), 양벌규정(제17조), 과태료(제18조)의 적용여부가 문제될 수 있고, 이에 포함되지 않는 경우에는 이러한 벌칙 등 규정이 적용되지 않기 때문에 형사사건에서는 특히나 중요한 쟁점이 될 수밖에 없다.
  - 한편 제3조에서는 기부금품법과 다른 법률 10가지의 관계에 대해 규정하고 있다. 이는 제2조에 해당하더라도 다른 법률이 적용될 수도 있고, 제2조에 적용되지 않더라도 다른 법률 적용을 통해 기부금품 모집에 대한 허용 및 제한이 있을 수 있다는 것을 보여준다. 기부금품법상 벌칙 등 조항이 적용되지 않더라도 사기, 횡령 등 형법상 처벌이 될 수도 있다.

22) 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결, 대법원 1982. 6. 22. 선고 81도3372 판결, 대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결, 대법원 1971. 7. 27. 선고 71도936 판결, 대법원 1972. 11. 14. 선고 72다1695 판결, 대법원 1990. 8. 14. 선고 90도870 판결, 대법원 1983. 10. 11. 선고 82도2584 판결, 대법원 2007. 10. 25. 선고 2005도1991 판결, 광주지방법원 2010. 4. 27. 선고 2009노2861 판결, 서울형사지방법원 1987. 12. 10. 선고 86노6202 제5부판결.

23) 헌법재판소 2010. 2. 25. 자 2008헌바83 결정, 헌법재판소 2016. 11. 24. 자 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정, 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결, 대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결, 서울고등법원 2010. 12. 16. 선고 2009노3100 판결, 부산고등법원 2010. 9. 8. 선고 2010노495 판결, 광주지방법원 2010. 4. 27. 선고 2009노2861 판결, 광주지방법원 순천지원 2009. 11. 19. 선고 2009고단272 판결.

24) 헌법재판소 2010. 2. 25. 자 2008헌바83 결정, 헌법재판소 2016. 11. 24. 자 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정, 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결, 대법원 1999. 7. 23. 선고 99두3690 판결, 대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결, 광주지방법원 2010. 4. 27. 선고 2009노2861 판결, 광주지방법원 순천지원 2009. 11. 19. 선고 2009고단272 판결.

25) 헌법재판소 1998. 5. 28. 자 96헌가15 결정, 대법원 1982. 6. 22. 선고 81도3372 판결, 대법원 1972. 11. 14. 선고 72다1695 판결, 대법원 1990. 8. 14. 선고 90도870 판결, 대법원 1983. 10. 11. 선고 82도2584 판결.

26) 대법원 2009. 12. 10. 선고 2007다63966 판결, 대법원 2010. 1. 28. 선고 2007도9331 판결, 서울고등법원 2010. 12. 16. 선고 2009노3100 판결, 부산고등법원 2010. 9. 8. 선고 2010노495 판결, 대구고법 2007. 1. 11. 선고 2006노569 판결.

27) 대법원 1982. 6. 22. 선고 81도3372 판결, 대법원 1990. 8. 14. 선고 90도870 판결, 대법원 1983. 10. 11. 선고 82도2584 판결.

28) 대법원 1971. 7. 27. 선고 71도936 판결, 대법원 1990. 8. 14. 선고 90도870 판결.

29) 서울고법 2006. 4. 7. 선고 2005노1357 판결, 서울동부지방법원 2011. 8. 18. 선고 2011가합3204 판결.

- 제4조와 제16조, 제5조와 제16조가 함께 문제되는 경우가 많았다. 이는 기부금품 모집등록을 안하거나 국가 등이 기부금품을 모집하여 문제가 되는 경우 벌칙까지 이어지는 사례가 많기 때문인 것으로 보인다.

## 제5장 기부금품법 위반 논란 사례에 대한 법적 평가

○ 초창기 기부금품의 의미를 밝힌 사례부터 1년 동안 1천만 원 기준에 대한 사례, 구성원이 아닌 불특정 다수에게 모집행위를 하여 문제가 된 사례, 구성된 자발적 모집행위는 문제되지 않는다고 밝힌 사례까지 다양한 양상이다.

○ 처벌 사례가 논란 사례와 비교했을 때 두드러지는 차이점은 처벌 사례의 경우 관청에 등록하지 않은 채 모집활동을 하는 경우가 많다는 것이다.

○ 눈에 띄는 사건으로는 구속된 소속단체 대표의 변호비용을 마련하기 위하여 단체 구성원들에게 모집행위를 한 것은 기부금품법에 저촉되지 않는다는 사례와 기부채납이 기부금품법 위반에 해당하지 않는다는 사례였다.

○ 기부채납 문제는 법령해석 사안으로, 인터넷 기사로도 유사 사례를 찾을 수 있었다. 기부채납이 기부금품법에 위반하지 않는데 반하여 국가 등에 대가관계 없이 한 기부행위는 기부금품법상 위반에 해당한다는 사례가 있었다. 기부채납의 정의를 생각해보면, 둘에 대한 판단이 상충되는 것은 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다.

## 제6장 결론

### 1. 사례의 정리

○ 본 연구에서 검토한 기부금품법과 관련한 판례를 기부금품법 제1조부터 제18조까지 조문별로 정리해보면, 제2조가 10건, 제16조는 8건, 제4조는 7건, 제3조와 제5조는 5건, 제1조는 3건, 제11조 2건 이었다.

○ 기부금품법 자체의 위반은 과태료(제18조) 뿐만 아니라 3년 이하의 징역이나 3천만 이하의 벌금(제16조 제1항), 1년 이하의 징역이나 1천만 원 이하의 벌금(제16조 제2항), 양벌규정을 통한 법인 또는 개인에 대한 벌금형 병과 등이 문제될 수 있다.

○ 기부금품법 제2조는 정의규정이기는 하지만 해당 법률에 해당하는지 여부에 대한 “기부금품”의 법률적 해석, 사실판단 등이 이러한 처벌규정이 되는지 여부를 결정 짓는다고 할 수 있다. 기부금품법에서 아래의 제2조를 정확하게 아는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기부금품”이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것은 제외한다.

가. 법인, 정당, 사회단체, 종친회(宗親會), 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품

나. 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품

다. 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품

라. 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품

2. “기부금품의 모집”이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다.
3. “모집자”란 제4조에 따라 기부금품의 모집을 등록한 자를 말한다.
4. “모집종사자”란 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 기부금품의 모집에 종사하는 자를 말한다.

## 2. 법개정사항

○ 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 시행령 등과 관련하여 현행 제도의 변화를 꾀하는 법개정에 대한 요구는 꾸준히 있었다.

○ 기부금품법은 1조부터 18조까지, 동법시행령은 1조부터 23조까지 되어 있는데, 조문 자체의 숫자는 많지 않다. 그렇지만 기부금품법 위반시 단순히 과태료뿐만 아니라 형사처벌을 하는 규정을 두고 있기 때문에 기부금을 모집하는 입장에서 보면 법적용과 관련한 사실판단에 어려움을 겪을 수 있고, 판례 및 기사의 사례에서도 이를 엿볼 수 있었다.

○ 기부금품 모집과 관련한 여러 절차상 단순한 과실은 과태료로 처벌하고, 기부금품 모집을 통한 사기, 횡령 등이 문제는 형법의 문제로 삼는 것이 더 타당할 수 있다. 기부금품법 제16조, 제17조의 과태료 규정으로 전환은 기부금품법이 기부금 모집에 대한 규제법이 아닌 진흥법으로 역할을 하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 본 연구에서 유죄판결이 나온 사례의 경우 충분히 사기 및 횡령으로 바람직하지 않은 기부금 모집을 통한 규제가 가능하였다고 볼 수 있다. 논란이 된 사례의 경우 무죄가 나왔다 하더라도 그것만으로도 기부금품법을 통한 모집을 위축할 수 있다. 2006.3.24. 기부금품법 개정시 모집 허가제가 모집등록제로 바뀐 것이 기부금품 모집을 위한 한 단계의 발전이었다면 기부금품 모집에 따른 제재를 과태료<sup>30)</sup> 체계로 전환하는 것은 기부금품 모집에 대한 또 다른 의미의 진흥책이라 할 수 있다. 다만 기부금품 모집을 통한 사기, 횡령에 대해서는 기존 형법 등으로 충분히 처벌할 수 있다는 것이 전제되어야 할 것이다.

30) 이재정 의원 등 10인, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안, 제20대 국회 개정안.  
자. 형벌과 양벌규정을 삭제하고, 형법에 규정된 사항을 과태료로 전환함(안 제16조 및 제17조 삭제, 제18조).

## 참고문헌

### 논문 및 기타자료

- 김진우, “기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안”, 『한양법학』 제27권 제4집, 2016.11.
- 신두섭·염명배, “일본의 고향납세제도 도입 성과와 한국에 대한 시사점”, 『재정정책논집』 제18집 제4호, 2016.12.
- 이재정 의원 등 10인, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안, 제20대 국회 개정안.
- 정은주·최성현, “기부관련법의 구조와 기능을 통해 본 기부자의 법적지위에 관한 탐색적 연구”, 『사회복지법제연구』 제7권 제2호, 2016.11.
- 정진경, “정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구”, 『시민사회와 NGO』 제15권 제1호, 2017.
- 행정안전부, 『기부금품 모집제도 해설서』, 2012.

### 인터넷 사례

- 경향신문, 경기도의회 "독도소녀상" 공감대 없으면 무리하게 추진 못해", 2017.1.14. 기사.
- 경향신문, 대박 난 국내 첫 해상케이블카의 '황당한 갑질' ... 여수시민들 "자존심 상처" 격앙, 2017.2.21. 기사.
- 매일경제, 불법 후원금 받아 빚 갚은 봉사단체 대표 기소, 2015.7.3. 기사.
- 매일경제, 탈북민 정착 지원 정부보조금 빼돌린 탈북인 대부, 2017.4.12. 기사.
- 매일경제, 새희망씨앗, 결손아동기부금 128억 빼돌려 호의호식, 2017.8.11. 기사.
- 세계일보, 파독광부 간호사 초청행사 사기극 벌인 정수코리아대표, 벌금 1000만원, 2015.9.2. 기사.

### 인터넷 홈페이지

- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 국회정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>



2017년 기획연구 보고서

---

# Part.2

## 준조세의 적절성에 관한 검토 국민성금(민간출연금)을 중심으로

허 원 | 고려사이버대학교 세무·회계학과 교수





# 준조세의 적절성에 관한 검토

## - 국민성금(민간출연금)을 중심으로 -

허 원(고려사이버대학교)

### 1. 서론

#### 가. 연구 배경

우리나라의 기부문화는 1980년대까지 비자발적인 준조세적 성격이 강하였으나 1990년대 민간 주도의 기부활동으로 민간의 자발적인 기부문화가 확산되기도 하였으며 2000년대 이후에는 기업의 사회공헌활동과 개인 기부의 확대로 기부방식이 다양화되었다.

이러한 기부 문화의 발전에도 불구하고 최근 자발적인 기부가 준조세의 형태로 전개되는 등 사회적 문제로 대두되고 있다. 특히 기업의 준조세 부담 증가는 기업 경영의 예측가능성 및 글로벌 경쟁력 저하를 초래할 수 있다는 점에서 기업 기부의 긍정적 효과를 극대화하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

우리나라는 그동안 방위성금, 평화의 댐 건설기금 모금, IMF 금모으기 운동 등 국가주도의 모금이 국민적 성원에 힘입어 성과를 나타내기도 하였다. 그러나 정부 주도 기부금에 대한 인식이 아직 정립되지 못하고 있을 뿐 아니라 기부금에 대한 재정학적 검토가 미비하여 국가예산으로 집행되어야 할 사업, 원인자 또는 수익자가 부담해야 하는 사업, 국민의 자발적 참여 유도가 필요한 사업에 대한 명확한 기준 없이 기부금의 형태가 보편적으로 활용되고 있다.

대표적인 사례로 정부는 기금 등의 재원에 기부금의 성격이 있는 민간출연금 등을 광범위하게 활용하여 재정사업을 수행하고 있는 점을 들 수 있다. 민간출연금의 경우 사후 관리 등이 미흡한 상황에서 진행되고 있으며 이로 인한 비자발성 문제가 준조세로 확대되고 있다. 특히 최근 미르재단, K스포츠험리티 재단 문제 등으로 인해 준조세 관련 논의가 확대되고 있는바, 기부금을 통한 순수한 사회공헌 사업을

활성화하기 위하여 민간출연금 등을 재정사업의 기부금 활용에 대한 기준 마련을 통해 부정적 효과를 최소화할 필요가 있다.

그러므로 본 연구에서는 기존의 준조세에 대한 선행 연구를 검토하고, 민간출연금의 성격 및 정부가 민간출연금을 활용한 재원을 통한 재정사업을 운영하고 있는 현황을 파악하였다. 이러한 과정을 통해 정부가 활용할 수 있는 민간출연금을 제한하고 이를 합리적으로 활용할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다.

## 나. 선행 연구 동향

준조세에 대한 논의는 최근 미르재단, K스포츠재단 등의 문제로 활발히 전개되고 있다. 그동안 한국 사회의 준조세 부담의 가중이 기업의 글로벌경쟁력과 투자의욕을 저하시키는 등 많은 부작용이 발생하고 있는 점이 지적되기도 하였으며, 이에 대한 다양한 해결방안들이 제시되기도 하였다.

준조세 관련 논의가 활발히 전개되고 있음에도 불구하고 이에 대한 학문적인 접근을 통한 연구 성과는 비교적 제한적으로 진행되고 있다. 이는 준조세의 경우 법정용어가 아니며 학문적으로 합의된 개념이 존재하지 않은 채 다양한 개념으로 사용되고 있을 뿐 아니라 그 규모를 명확하게 파악하기 어렵기 때문인 것으로 분석되고 있다.

부담금의 경우 법률에 의해 부과되고 있다는 점에서 정부가 부담금을 준조세에 포함하는데 신중론을 제기하고 있으며, 기부금의 경우 비자발성을 준조세의 요건으로 한다는 점에서 자발성의 명확한 기준을 설정하기가 어렵다는 점 또한 준조세 연구를 제약하는 요인이 되고 있다.

이러한 연구의 제약에도 불구하고 준조세와 관련된 대표적인 논의는 손원익(2010), 신영수(2013), 오정근(2016) 등이 대표적이다.

손원익(2010)은 기업이 부담하고 있는 조세 이외의 부담에 해당하는 준조세의 규모를 분석하고 준조세의 범위를 광의와 협의로 구분하여 그 규모를 2009년을 기준으로 산출하였다. 그리고 준조세가 GDP 및 세수에서 차지하는 비중과 그 변화추이를 분석하였으며 준조세가 법인세수 및 당기순이익에서 차지하는 비중도 분석하여 기업들이 실질적으로 부담하는 준조세의 부담규모를 파악하였다.

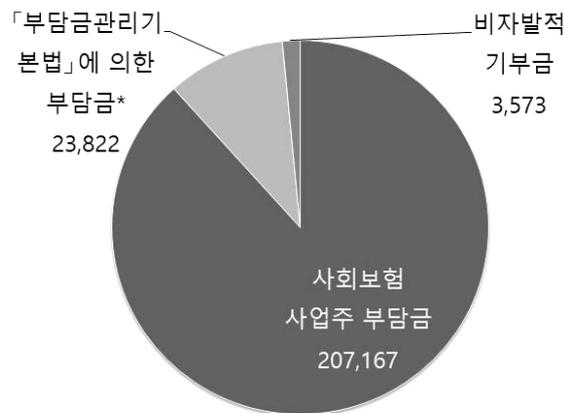
조세 이외의 모든 부담을 포함하는 광의의 준조세는 사회보험의 사업주 부담분, 부담금 및 비자발적인 기부금으로 구성되며, 협의의 준조세는 1) 사업자의 부담이 사업자가 받게 되는 이득에 대한 보상이 아니며, 2) 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것으로 분류하였다.

이 기준을 적용할 경우 협의의 준조세는 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것, 사회보험료 중 기업의 부담금, 비자발적 기부금 등이 포함되며, 규모는 부담금 2조 3,822억 원, 사회보험 사업주 부담금 20조 7,167억 원, 비자발적 기부금 3,573억 원으로<sup>1)</sup> 총 23조 4,562 억 원인 것으로 분석되었다.<sup>2)</sup>

그리고 GDP 대비 준조세의 비중을 보면, 광의 및 협의의 준조세 모두 지속적으로 증가하는 것으로 파악되었으며, 2009년에는 광의는 약 3.04%, 협의는 약 2.17%의 비중을 나타내었다. 법인세수 대비 준조세의 비중은 법인세수의 등락에 따라 변동하는데 광의의 경우 2007년 93.64%로 가장 높은 비중을 보여 조세 이외의 부담이 거의 법인세수와 유사한 규모에 해당하는 것으로 분석되었다.

〈그림 1〉 협의의 준조세 규모

(단위: 억 원)



\* 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것

1) 기업이 기부한 기부금 중 설문조사 결과 비자발적으로 나타난 비중에 해당하는 준조세성 기부금의 규모는 비자발성의 범위에 따라 943억 원 또는 3,573억 원에 이르는 것으로 조사되었다.

2) GDP 대비 준조세의 비중을 보면, 광의 및 협의의 준조세 모두 지속적으로 증가하는 모습을 보이며 2009년에는 광의는 3.04%, 협의는 2.17%의 비중을 보인 것으로 분석되었다.

〈표 1〉 협의의 준조세 종류

종류	세부내용
「부담금관리법」에 의한 부담금	「부담금관리기본법」에 의한 부담금(부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등) 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것
사회보험료	국민연금, 고용보험, 산재보험, 국민건강보험, 장기요양보험의 고용주 부담분
강제적기부금, 성금	법정기부금, 지정기부금, 강제성을 띤 정치자금

자료: 손원익, 「우리나라 준조세 실태 및 정책방향」, 한국조세재정연구원, 2010

신영수(2013)는 준조세의 징수 및 귀속, 집행 등 운용 전반에 대한 현황을 파악하고 운영 투명성 제고방안을 제시하였다. 이를 위해 과징금, 과태료 등 행정제재금, 사회보험료 등을 준조세의 범위에서 배제하고, 행정수수료, 사용료 등 행정요금과 기부금의 경우는 준조세의 범위에 포함하여 분석하였으며.<sup>3)</sup> 준조세 운영기준에 대한 문제점으로 부과절차 및 요건의 미비, 설치 근거의 미비, 부과근거의 하위규범 위임, 준조세 사용용도의 불명확성, 사후감사 및 통제의 부족, 분할납부 및 가산금부과의 자의성, 중복과세의 문제 등을 지적하였다. 그리고 준조세 통제규범의 개선방안으로는 일정 수준의 한계<sup>4)</sup>는 있으나 ‘준조세관리기본법’과 같은 통일적 규율방안을 제안하였으며, 부담금, 수수료, 기부금, 지방자치단체 부과 준조세 등 개별 준조세별 개선방안을 제시하였다. 구체적으로 부담금의 경우, 부담금의 지속적 축소, 부담금 부과대상 및 요율의 법적 근거 명확화, 유형별 운용상의 일관성 제고 등으로 강조하였다.

3) 행정요금의 경우 대가적 성격이 강해 준조세의 범위에 포함되지 않아야 하나 운용상 투명성 측면에서 미흡하여 준조세에 포함되며, 기부금의 경우 비자발적인 경우에 한하여 준조세에 포함시키는 것이 타당하나 현실적으로 강제성이 법률에 규정되지 않으며 법령에 정해져 있지 않더라도 실질적으로 비자발적 성격의 기부금이나 성금이 활용되고 있어서 외형적으로 이를 구분하기 어려운 관계로 준조세의 범위에 포함된다(신영수, 2013, 406).

4) 준조세의 개념을 일의적으로 설정하기가 쉽지 않으며, 강제성을 요건을 명확히 하기 어려우며, 무대가성을 요건으로 할 경우 수수료를 포함하기 어려운 한계가 있다(신영수, 2013, 422).

〈표 2〉 준조세/법인세, 준조세/GDP 비율

(단위: 억 원, %)

연도	준조세 (사회보험료 제외)	법인세	준조세/법인세	준조세/GDP
2009	111,466	352,514	33.3	1.02
2012	131,348	459,318	28.6	0.95
2013	140,322	438,548	32.0	0.98
2014	146,174	426,503	34.3	0.98
2015	164,071	450,295	36.4	1.05

자료: 오정근, 「기업준조세의 문제점과 개선방안」, 『심재철 국회의장실·한국금융IC융합학회 공동주최 세미나』, 2016. 12. 6.

오정근(2016)은 손원익(2010)의 준조세 개념, 포괄범위 등을 대체로 인용하여 2015년 기준 사회보험료 제외 준조세의 규모를 분석하였다.

기업의 부담 중 강제성 및 직접적 반대급부의 여부를 준조세 판단의 기준으로 제시하고 「부담금관리 기본법」에 의한 부담금, 사회보험료, 강제성을 띠는 기부금·성금 등을 준조세의 범위에 해당하는 것으로 파악하였다.

준조세의 규모는 사회보험료 제외 준조세의 경우 2015년 16.4조원을 기록해 법인세 대비 36.4%, GDP 대비 1.05%를 기록하는 등 최근 들어 확대되고 있음을 확인하고 준조세 규모를 축소할 수 있는 다양한 방안을 제시하였다. 이를 위해 기금과 특별회계의 상시 평가 및 통폐합·단순화를 통해 준조세를 원천적으로 줄일 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있으며, 법정준조세의 징수내역·사용내용 등을 국회에 보고하고, 국민부담률 총량제<sup>5)</sup> 도입 등을 제시하였다. 그리고 음성적 기부금 청탁을 근절하기 위하여 「준조세청탁금지법(가칭)」을 제정하여 불손한 정치적 목적이나 의도로 기부금이 각출되거나 운용되지 않도록 제도화 할 필요성을 강조하였다.

한편, 제20대 국회에서는 준조세 문제 해결을 위한 입법 활동이 활발히 진행되고 있다. 미르재단, K스포츠재단에 대한 기업의 자금 출연 과정에서 공직자의 기부금품의 출연을 부정청탁한 정황이 드러나면서 기업 준조세에 대한 사회적 관심이 급증하게 되면서 이를 효과적으로 규제하기 위한 개정안이 발의되고 있다.

5) 여유자금이 과다한 기금들에 귀속되는 부담금은 부과요율을 하향조정하고 개별부담금 뿐만 아니라 부담금 총액이 일정 수준 이상을 넘지 않도록 조정하는 제도이다.

우선, 공직자가 민간인이나 민간 기업을 상대로 기부금 출연, 인사 청탁 등 부정한 청탁행위를 하는 행위를 현행법상 공직자를 상대로 한 부정청탁 금지와 동일한 차원에서 규제함으로써 부당한 기업준조세 요구를 근절하는 내용을 포함한 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안(심재철의원 대표발의, 의안번호: 2004860)」이 국회정무위원회에서 심사 중이다.

그리고 공무원 등이 법령을 위반하거나 직위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등을 청탁하는 것을 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하도록 함으로써 공무원 등이 기부금품을 모집하는 것을 근절하기 위한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(최운열의원 대표발의, 의안번호: 2005120)」이 국회행정안전위원회에서 심사 중이다. 동 법률안은 소속기관의 장은 공직자 등이 기부금품의 부정청탁 금지행위를 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하도록 하고, 강요 또는 부정청탁으로 받은 기부금품을 제공받은 자는 피청탁인으로부터 받은 기부금품을 그 금전 또는 환산한 가액으로 반환하며, 공직자등이 기부금품의 출연 또는 제공 등을 부정청탁한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고, 이 행위를 방조한 사람은 정범에 준하여 처벌하도록 하는 내용을 포함하고 있다.<sup>6)</sup>

끝으로, 최운열의원안과 유사한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김종석의원 대표발의, 의안번호: 2004032)」의 경우, 기부금품의 모집자 뿐만 아니라 국가기관 등 누구든지 기업과 개인 등에게 자신의 지위를 이용하여 부당하게 기부금품 및 법인이 내는 금품 등을 낼 것을 강요할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용을 포함하고 있다.

6) 동 법률안에 대해 국회 행정안전위원회 수석전문위원은 공직자등이 법령에 위반하여 직·간접적으로 기부금품의 출연 또는 제공을 요구하는 행위는 그 자체 법령에 위반한 공직자등의 요구행위일 것을 전제로 하고 있다는 점에서 해당 법령에 따라 제재하는 것이 타당해 보이고, 법령에 따라 부여받은 공직자등의 지위·권한을 이용하여 이루어지는 기부금품 출연 또는 제공 요구나 이에 따른 출연 또는 제공행위의 경우 위력에 의한 강요 또는 직권남용이나 뇌물의 문제로 규율될 수 있을 것으로 보이는데, 이를 공직자등이 주체가 되는 부정한 “청탁”의 문제로 보아 별도로 규율하는 것이 적절한지 의문이 제기될 수 있다는 검토의견을 제시하였다.

〈표 3〉 준조세 관련 입법 활동

대표 발의	법률안	주요내용
심재철 의원	「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자등이 지위 및 권한을 이용하여 개인, 법인, 법인이 아닌 단체 등(이하 '민간인 등' 이라 한다)에 기부금품의 출연을 요청하거나, 인사청탁을 하는 등 부정청탁행위 금지 규정을 신설</li> </ul>
최운열 의원	「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자등은 법령을 위반하거나 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등 청탁 금지</li> <li>- 공직자등이 속한 소속기관의 장은 공직자등이 기부금품의 부정청탁 금지행위를 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치</li> <li>- 강요 또는 부정청탁으로 받은 기부금품을 제공받은 자는 피청탁인 으로부터 받은 기부금품을 그 금전 또는 환산한 가액으로 반환</li> <li>- 공직자등이 기부금품의 출연 또는 제공 등을 부정청탁한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고, 이 행위를 방조한 사람은 정범에 준하여 처벌</li> </ul>
김종석 의원	「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기부금품의 모집자 뿐만 아니라 국가기관 등 누구든지 기업과 개인 등에게 자신의 지위를 이용하여 부당하게 기부금품 및 법인이 내는 금품 등을 낼 것을 강요할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처함</li> </ul>

자료: 국회 의안정보시스템

## 2. 준조세의 범위 및 민간 출연금

### 가. 연구 범위와 목적

선행 연구에서 보는 바와 같이 준조세에 대한 연구는 주로 준조세의 범위 및 준조세 규모를 파악하는 방향으로 전개되었다. 선행 연구의 경우 준조세가 명확한 개념 정립 없이 다양한 용어로 사용되고 있는 현실을 반영하여 분석 대상을 명확히 하고 준조세 규모를 객관적으로 파악함으로써 입법 및 개선 방안 등 향후 연구의 방향을 설정하는 데 활용할 수 있다는 의의가 있다.

그러나 선행연구의 경우 준조세의 범위를 지나치게 부담금 중심으로 분석함에 따라 준조세를 우리나라 재정 전반에 대한 문제로 확대하지 못하였으며, 개선방안 역시 부담금 제도에 국한되어 근본적인 해결 방안을 제시하지 못했다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 그리고 손원익(2010)의 준조세 정의에서 보듯이 준조세를 기업의 지출 중심으로 파악한 결과, 준조세를 정부 재정의 관점에서 분석하지는 못하였다.

준조세라는 용어에서 보듯이 그동안 준조세는 일정 부분 조세의 성격을 가지고 있는 것으로 해석되고 있으며, 이러한 이유로 기부금 등의 준조세를 정부의 수입으로 파악하는 경향이 있는 점에 비추어 준조세 연구의 관점을 기업의 지출 중심에서 정부의 수입 중심으로 분석 대상을 확대할 필요가 있다. 예컨대 우리나라의 기금 등의 근거 법률에는 민간출연금, 기부금의 형태의 준조세를 재원으로 활용하는 사례가 다수 존재하는 것으로 파악되고 있다.

본 연구에서는 선행연구의 부담금 중심의 준조세 분석에서 분석 대상을 확대하였다. 우선, 부담금 중심의 분석에서 정부가 운영하는 기금을 준조세 분석 대상에 포함하였다.

「국가재정법」 제5조는 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금을 재원으로 할 수 있다는 의미의 규정이 마련되어 있다. 기금은 국가의 일반적 재정활동을 위해 설치·운영되고 있는 일반회계와 특정사업운영 등을 위해 설치·운영되고 있는 특별회계와는 차이가 있다.

〈표 4〉 기금과 예산의 비교

구분	일반회계	특별회계	기금
설치목적	국가의 일반적 재정활동	특정사업운영 특정자금보유운용 특정세입을 특정세출 총당	특정목적을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우
재원조달 운용형태	공 권력에 의한 조세수입과 무상급부가 원칙	일반회계와 기금의 운용형태 혼재	출연금, 부담금 등 다양한 수입원을 토대로 용자사업 등 유상적 급부를 제공하는 경우가 많음
수입지출 연계	연계배제	연계	연계

자료: 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강사, 2007, p. 115

그러므로 기금의 경우 조세수입과 더불어 정부와 지방자치단체 출연금 및 민간부담금에 해당하는 민간출연금, 기부금, 부담금 등을 주요 재원으로 하여 특정 목적의 사업을 추진하므로 기금 수입에 준 조세의 성격을 지닌 재원이 존재할 수 있다.

#### 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

한편 「국가재정법」 제95조는 국가가 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있도록 규정하고 있다. 동 자금의 경우 특별한 목적을 위해 설치된다는 점에서 기금과 동일하나, 운용 및 관리가 「국가재정법」에서 정하고 있는 바에 따르지 않는 점에서 기금과 차이가 있다.

「국가재정법」은 기금의 경우 신설에 대한 심사 및 통합·폐지(제14조 및 제15조), 기금운용계획안의 수립 및 국회제출(제66조~제68조), 중장기기금재정관리계획 수립(제73조의2) 등 기금관리 규정을 마련하고 있으나, 「국가재정법」제95조에 근거하여 설치되는 자금의 경우 해당 부처에서 자율적으로 관리되고 있다. 특히 자금은 실제로는 기금, 자금 등 다양한 용어로 사용되고 있으며, 통합적으로 관리되

지 못하고 있어 규모를 파악하기 못하고 있다.

「국가재정법」 제95조에 근거하여 설치되는 자금의 경우도 「국가재정법」 제5조에 근거하여 설치되는 기금과 마찬가지로 민간 출연금, 기부금 등을 재원으로 규정한 경우가 다수 존재하는 것으로 파악되고 있는바, 본 연구에서 준조세의 범위에 포함하였다.

#### 「국가재정법」

제95조(자금의 보유) 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

그러므로 본 연구에서는 준조세의 범위를 「국가재정법」 제5조와 제95조에서 규정하고 있는 기금과 자금으로 확대하여 우리나라 재정 전반에 걸친 준조세의 현황에 대한 문제를 제기하고 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다. 특히 법령상 근거를 마련하고 있으나 민간의 비자발적인 출연금으로 운영되는 사례를 통해 부담금 등 법령상 근거를 마련하고 운영되는 준조세에 대해 분석하였다. 그리고 준조세의 비자발성을 분석하기 위하여 ‘대·중소기업 상생협력기금’을 활용한 사례 분석을 수행하였다.

## 나. 민간 출연금

「국가재정법」 제12조(출연금)<sup>7)</sup>는 출연금을 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우 가능한 것으로 규정하고 있다. 즉, 국가가 해야 할 사업이지만 여건상 정부가 직접 수행하기 어렵거나 또는 민간이 이를 대행하는 것이 보다 효과적이라고 판단될 경우 국가가 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대급부 없이 재정상의 원조를 의미한다. 이러한 의미에서 행정주체가 아닌 민간이 출연금은 명확한 성격을 규정하기는 어려우나 대체로 반대급부가 없이 행해지는 기부<sup>8)</sup>로 보는 것이 일반적이다.

7) 제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

8) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제2조는 기부금품을 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품으로 정의하고 있다.

출연금이 행정주체가 법적 근거에 의해 수행되며, 기부금은 행정주체가 아닌 개인 또는 법인이 법적 근거가 없이도 가능하다는 점에서 차이가 있고 우리나라 경우 국제교류기금, 문화재보호기금, 석면피해구제기금, 범죄피해자 보호기금 등 기금 근거 법률에 출연금과 기부금을 구분하여 사용하고 있다는 점에서 양자의 구별이 인정될 수 있다.

그러나 대외경제협력기금의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」<sup>9)</sup>에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금을 재원으로 규정하고 있는 것에 비추어, 출연금은 행정주체가 아닌 경제단체도 출연이 가능하다는 것으로 해석되는 등 포괄적으로 해석될 여지가 있다. 그리고 정부외의 자의 출연금만을 재원으로 규정하고, 기부금을 재원으로 규정하지 않고 있는 일부 기금의 경우에도 실제로 기부금을 재원으로 활용하고 있다는 점에서 양자를 엄격하게 구분한 실익은 크지 않다고 할 것이다.

그러나 출연금을 기부금의 성격을 지닌 것으로 해석할 경우 기금 등에서 행정주체의 출연금이 아닌 민간의 출연금을 재원으로 규정하는 것이 가능한 것인지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 특히 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조는 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다는 조항을 마련하고 있으며, 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 기부금의 성격을 가지는 민간출연금을 재원으로 정부 등이 운영하고 있는 기금의 경우 동 조항에 부합하지 않는다는 문제점이 제기될 수 있다.<sup>10)</sup>

특히 동 조항의 경우 국가 또는 지방자치단체의 부당한 성금모금을 지양하기 위하여 2006년 법률을 개정하는 등 연혁에 비추어 민간출연금 제도에 대한 정비가 필요하다고 할 것이다.<sup>11)</sup>

9) 「대외경제협력기금법」

제4조(기금의 재원) 기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.

1. 정부출연금
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금
3. 다른 기금으로부터 받은 출연금
4. 제5조에 따른 장기차입금
5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금(預受金)
6. 기금의 운용수익금

10) 동 법률은 단서 조항을 통해 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체이라 하더라도 기부금품을 모집할 수 있도록 규정하고 있다.

11) 동 법률은 「정치자금법」, 「결핵예방법」, 「보훈기금법」, 「문화예술진흥법」, 「한국국제교류재단법」, 「사회복지공동모금법」, 「재해구호법」, 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 「식품기부 활성화에 관한 법률」, 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 등에 따른 기부금품의 경우 적용되지 아니한다(제3조).

「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」

제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등) ①국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이를 접수할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 기부심사위원회의 심의를 거친 경우
2. 모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우
3. 제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체가 기부금품을 접수하는 경우

③ ~ ⑤ (생략)

### 3. 준조세 운영 현황

#### 가. 부담금 제도

부담금은 중앙행정기관의 장 등 권한을 가진 부과권자가 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 의미한다.<sup>12)</sup> 부담금과 조세는 공익사업 추진을 위한 재원 마련 및 아무런 반대급부없이 부과된다는 점에 유사하며, 특히 권력으로서 국민에게 납부의무를 강제적으로 부과한다는 점이 동일하다.

그러나 부담금은 특정 공익사업의 경비를 충당하기 위한 것인데 비해 조세는 일반수입을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있으며, 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하나 조세는 특정 사업과 관계없이 일반 국민 또는 주민에게 부과한다. 그리고 부담금은 사업소요 경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과하나 조세는 담세능력을 기준으로 부과한다는 점에서 차이가 있다.

부담금을 준조세로 파악하는 것에 대해 기획재정부(2017)는 준조세는 법정용어가 아니고 학문적으로 합의된 개념이 존재하지 않으며 다양한 개념으로 사용되고 있으므로 부담금을 막연히 준조세로 통칭하는 것은 지양해야 한다는 의견을 제시하고 있다. 기업은 생산·판매 활동과 직접 관련이 있는 세금 이외의 모든 비용을 준조세로 간주하는 경향이 있으며, 여기에는 부담금, 사회보험료, 행정제재금, 행정요금, 기부금·성금 등을 포함하기도 한다. 그러나 부담금, 사회보험료, 행정제재금, 행정요금, 기부금·성금은 법률에 의거하여 부과되는 경우와 자발적 의사에 의해 지불되는 경우 등 서로 다양한 목표와 다의적인 개념을 내포하고 있다는 점에서 부담금을 준조세로 파악하는 것은 신중한 접근을 요구된다는 점을 강조하고 있다.

우리나라는 1961년 최초로 보안림수익자부담금이 설치된 이래 각종 공익사업을 추진하기 위한 재원마련 및 사회적으로 바람직한 행위를 유도하는 등의 기능 수행을 명분으로 각종 부담금을 설치·운영하였다. 이후 1980년대 부담금 수입 대부분이 기금이나 특별회계로 관리되므로 해당 행정기관이 안정적으로 사업비를 확보할 수 있는 장점이 부각되고, 1990년대에는 환경, 건설교통 관련 부담금 신설로 부담금수가 급증하여 선진국에 비해 부담금의 규모 및 징수금액이 매우 높은 편이다.

선진국의 경우 부담금은 규모가 크지도 않고, 중앙정부보다는 주로 지방자치단체별로 부담금이 관리·운영되고 있기 때문에 우리나라처럼 체계적으로 관리·공표하지 않는다. 우리나라와 가장 유사한

12) 「부담금관리기본법」 제2조

부담금 제도를 운영하고 있는 일본의 경우도 그 비중이 크지 않아 잡수입에 포함시키고 있으며, 개별 부처 혹은 재무성 차원에서도 이를 구분하여 집계하지 않는 점의 특징이다.

부담금의 규모가 확대됨에 따라 정부는 2002년 무분별한 부담금 신·증설을 억제하고 부담금 운용의 공정성과 투명성 등을 확보하기 위하여 「부담금관리기본법」을 제정·운영하고 있다. 동 법률에 의한 부담금 관리제도의 주요 내용은 부담금을 신·증설하고자 할 경우 부담금운용심의위원회의 심사를 거치도록 하고(제6조), 매년 부담금의 신설 및 폐지현황, 징수실적 등이 포함된 부담금운용종합보고서를 작성하여 국회에 제출하며(제7조), 각 부담금의 부과목적·실태, 부과절차의 공정성 등을 지속 점검·평가(제8조)하는 제도 등을 포함하고 있다.

「부담금관리기본법」

제6조(부담금의 신설 또는 변경에 관한 심사) ① 중앙행정기관의 장은 소관 사무와 관련하여 부담금을 신설 또는 변경(부담금의 부과대상을 확대·축소하는 경우와 부담금의 부과요율을 인상·인하하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하려는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하거나 해당 중앙행정기관의 장이 정하기 전에 기획재정부장관에게 부담금 신설 또는 변경의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

제7조(부담금운용종합보고서의 국회제출 등) ① 부담금의 소관 중앙행정기관의 장은 매년 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

제8조(부담금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 부담금을 적정하게 운용하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성, 부과절차의 공정성 및 존치 필요성 등을 지속적으로 점검·평가하여야 한다. 이 경우 각 부담금의 존치 필요성에 대해서는 3년마다 1회씩 점검·평가하고 그 결과를 제7조제2항에 따른 부담금운용종합보고서에 포함하여 국회에 제출하여야 한다.

② ~ ⑤ (생략)

우리나라의 부담금은 2016년 말 기준으로 총 90개가 운용되고 있으며<sup>13)</sup>, 징수실적은 2016년 19조 6,706억 원 규모에 이르고 있다. 동 수치는 전년대비 2.9%인 5,630억 원 증가한 수준이며, 2016년도 부담금을 운용한 18개 부처별 징수실적을 살펴보면, 산업통상자원부가 가장 많은 4조 9,827억 원으로

13) 2015년과 비교하면 1개의 부담금이 분리·신설(서민금융진흥원출연금)이 지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회출연금에서 분리되었고, 5개 부담금(한강수계 수질총량 초과부과금, 금상수계 수질총량 초과부과금, 낙동강수계 수질총량 초과부과금, 영산강·섬진강수계 수질총량 초과부과금, 대기 총량초과부과금)이 과징금으로 전환되었다.

전체 징수실적의 25.3%를 차지하였으며, 다음으로 금융위원회가 3조 6,910억 원으로 18.8%를, 보건복지부가 2조 9,630억 원으로 15.1%를 차지하였다. 그리고 원자력안전위원회, 행정자치부, 식품의약품안전처는 각각 778억 원, 158억 원, 40억 원으로 다른 부처에 비해 상대적으로 적은 수준이었다.

〈표 5〉 부처별 부담금 징수실적 현황(2016년)

(단위: 억 원, %)

순위	소관 부처	금액(구성비)		순위	소관부처	금액(구성비)	
		금액	구성비			금액	구성비
1	산업통상자원부	49,827	25.3	10	미래창조과학부	3,687	1.9
2	금융위원회	36,910	18.8	11	중소기업청	2,000	1.0
3	보건복지부	29,630	15.1	12	산림청	1,497	0.8
4	환경부	27,080	13.8	13	기획재정부	1,337	0.7
5	농림축산식품부	13,941	7.1	14	해양수산부	858	0.4
6	국토교통부	9,792	5.0	15	외교부	849	0.4
7	고용노동부	7,360	3.7	16	원자력안전위원회	778	0.4
8	문화체육관광부	6,631	3.4	17	행정자치부	158	0.1
9	교육부	4,331	2.2	18	식품의약품안전처	40	0.0
합 계		196,706(100%)					

자료: 기획재정부, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016

〈표 6〉 부담금 현황

(단위: 억 원, 개)

연도	개수	징수규모 및 사용									
		귀속주체별			분야별						
		중앙	지자체	공단 등	산업 에너지	환경	금융	건설 교통	보건 의료	기타	
2001	101	67,683	53,745	6,789	7,149	31,119	11,559	5,905	5,404	99	13,595
2002	102	79,013	59,068	9,760	10,185	27,459	14,282	6,644	5,792	5,109	19,727
2003	100	93,006	67,652	12,193	13,160	22,636	17,843	14,143	6,909	7,020	24,454
2004	102	101,509	75,249	13,311	12,948	25,208	19,591	15,633	8,024	8,061	24,992
2005	102	112,647	89,289	12,628	10,730	29,420	21,526	18,179	8,200	12,921	22,400

2006	100	121,132	94,674	11,643	14,814	31,340	21,046	17,368	9,118	14,940	27,321
2007	102	145,882	109,850	17,825	18,207	33,833	24,259	22,489	14,170	15,486	35,645
2008	101	152,707	120,057	13,663	18,987	35,464	24,323	26,105	9,162	16,369	41,283
2009	99	148,047	117,740	13,277	17,031	36,258	25,323	28,057	10,089	16,380	31,941
2010	94	144,591	125,854	13,947	4,790	40,390	22,842	29,264	8,483	15,848	27,763
2011	97	148,101	128,894	13,732	5,476	40,528	23,571	30,913	8,827	15,689	28,573
2012	97	156,690	135,973	15,073	5,644	43,374	25,025	34,269	8,836	15,497	29,689
2013	96	163,934	106,127	15,775	5,837	45,341	26,171	36,905	9,439	15,333	30,745
2014	95	171,797	149,032	16,533	6,232	47,441	26,330	37,864	8,122	16,284	35,757
2015	94	191,076	165,165	18,671	7,239	51,278	27,649	38,288	8,128	24,782	40,951
2016	90	196,706	169,636	20,090	6,980	49,827	27,080	38,062	9,792	29,670	42,275

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2016년 10월호, 2016

## 나. 기금 등 출연금

### 1) 기금

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치할 수 있다. 기금은 조세수입보다 출연금, 부담금 등을 재원으로 하여 특정 목적의 사업을 추진하므로 수입과 지출의 연계 강화가 특별회계와 유사하나 기금은 계획변경이나 집행절차에 있어서 일반회계나 특별회계에 비해 탄력성이 인정된다는 점에서 예산과 구별된다.<sup>14)</sup>

우리나라는 2017년 기준 「국가재정법」 제5조에 근거하여 설치·운영되고 있는 기금은 총 68개로 운용규모는 615조원 수준이다.

「국가재정법」 제5조를 근거로 운영되는 기금의 경우 민간출연금을 재원으로 규정하고 있는 기금은 총 33개로 조사되었다.

14) 기금운용계획의 확정 및 결산도 예산과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 거친다는 점에 재정운용수단으로서의 차이는 크지 않다.

〈표 7〉 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금

기금	법률	내용
과학기술 진흥기금	「과학기술기본법」 제22조제2항 제2호	정부가 아닌 자의 출연금
국민체육 진흥기금	「국민체육진흥법」 제20조 제1항 제1호	정부와 정부 외의 자의 출연금
근로복지 진흥기금	「근로복지기본법」 제88조 제1항 제1호	국가 또는 지방자치단체 외의 자가 출연하는 현금·물품과 그 밖의 재산
금강수계 관리기금	「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
기술신용 보증기금	「기술신용보증기금법」 제13조 제1항 제3호	제1호(금융회사 등의 출연금) 및 제2호(정부의 출연금) 외의 자의 출연금
낙동강수계 관리기금	「낙동강수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」 제34조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
남북협력기금	「남북협력기금법」 제4조 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금
농어업재해재 보험기금	「농어업재해보험법」 제22조 제1항 제2호	정부, 정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금
대외경제 협력기금	「대외경제협력기금법」 제4조 제2호	「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금
문화예술 진흥기금	「문화예술진흥법」 제17조제1항 제2호	개인 또는 법인의 기부금품
보훈기금	「보훈기금법」 제3조 제2항 제2호 및 제3호	2. 국가유공자등의 자립과 복지 증진을 위하여 기부된 성금 3. 그 밖에 국가유공자등의 보상과 지원을 목적으로 기부된 성금 또는 재산
산업기반 신용보증기금	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제31조 제1항 제2호	제1호(정부 및 지방자치단체) 외의 자의 출연금
산업재해보상보험 및 예방기금	「산업재해보상보험법」 제95조 제2항	정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금을 재원으로 하여 조성한다.

무역보험기금	「무역보험법」 제31조 제1항 제1호	정부와 정부 외의 자의 출연금
언론진흥기금	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제34조 제2항 제3호	개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품
신용보증기금	「신용보증기금법」 제6조 제1항 제2호 제3호 제4호	금융회사 등의 출연금 기업의 출연금 제1호부터 제3호(정부, 금융회사, 기업)까지 외의 자의 출연금
수산발전기금	「수산업법」 제77조 제1항 제3호	정부 외의 자의 출연금 또는 기부금
양성평등기금	「양성평등기본법」 제42조 제2항 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품이나 그 밖의 재산
영산강· 섬진강수계 관리기금	「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
응급의료기금	「응급의료에 관한 법률」 제20조 제1항 제2호	응급의료와 관련되는 기관 및 단체의 출연금 및 기부금
자유무역협정 이행지원기금	「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제14조 제3항 제2호, 제3호	정부 외의 자의 출연금 또는 기부금 한국마사회 특별적립금 출연금
장애인 고용촉진 및 직업재활기금	「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제69조 제1항 제1호	정부 또는 정부 외의 자로부터의 출연금 또는 기부금
중소기업창업 및 진흥기금	「중소기업진흥에 관한 법률」 제64조 제1항 제2호	정부나 지방자치단체 외의 자의 출연금 및 용자금
지역신문 발전기금	「지역신문발전지원 특별법」 제13조 제2항 제3호	개인 또는 법인으로부터의 기부금품
청소년 육성기금	「청소년기본법」 제54조 제1항 제3호	개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품 그 밖의 재산
한강수계 관리기금	「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제21조 제3호	국가 외의 자가 출연(出捐)하는 현금·물품, 그 밖의 재산

국제교류기금	「한국국제교류재단법」 제14조 제1호	정부 또는 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
주택금융 신용보증기금	「한국주택금융공사법」 제56조 제1항 제3호	정부 및 금융기관 외의 자의 출연금
영화진흥기금	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제24조 제2호	개인 또는 법인으로부터의 기부금품
방사성폐기물관리 기금	「방사성폐기물 관리법」 제29조 제3호	정부 외의 자의 출연금 및 기부금
문화재 보호기금	「문화재보호기금법」 제4조 제1항 제2호	정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
석면피해 구제기금	「석면피해구제법」 제24조 제2항 제7호	정부 또는 그 밖의 자의 출연금 및 기부금
범죄피해자 보호기금	「범죄피해자보호기금법」 제4조 제1항 제3호	정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산

자료: 국회법률정보시스템

민간출연금을 재원으로 규정하고 있는 기금이라고 하더라도 실적을 분석한 결과 대부분의 기금에서 관련 실적이 없는 것으로 파악되었으며, 유의미한 실적을 나타낸 기금은 남북협력기금 등 8개 기금인 것으로 조사되었다. 이 중에서 문화체육관광부 소관의 언론진흥기금의 경우 민간 출연금 대부분이 언론진흥재단 전입금이며, 민간 출연금 비중이 높은 금융위원회 소관의 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금 등은 대부분 법정부담금으로 구성되었다.

〈표 8〉 민간 출연금 현황

(단위: 백만 원, %)

기금	2010	2011	2012	2013	2014
남북협력기금	1 (0.00)	2 (0.00)	2 (0.00)	3 (0.00)	- (0.00)
양성평등기금	- (-)	50 (0.03)	50 (0.04)	50 (0.03)	50 (0.03)

언론진흥기금	12,760 (60.0)	12,760 (71.8)	3,159 (24.0)	22,959 (100.0)	3,159 (100.0)
문화예술진흥기금	13,497 (100.0)	14,275 (100.0)	14,275 (100.0)	19,454 (100.0)	21,630 (100.0)
보훈기금	18,300 (10.7)	16,447 (10.5)	13,585 (9.3)	15,533 (11.1)	13,970 (11.6)
신용보증기금	792,301 (16.8)	795,257 (12.6)	856,282 (12.5)	888,316 (13.2)	964,498 (14.0)
기술신용보증기금	459,796 (15.0)	576,988 (21.5)	517,935 (19.0)	491,178 (19.2)	491,171 (17.7)
주택금융 신용보증기금	458,516 (31.5)	483,922 (31.0)	565,398 (25.4)	614,355 (22.8)	643,067 (18.6)

주: ( )은 수입대비 비중  
자료: 소관부처 제출자료

순수 기부금에 의한 민간 출연금으로 재원을 조달하고 있는 기금은 남북협력기금, 양성평등기금, 문화예술진흥기금, 보훈기금 등이며, 문화예술진흥기금을 제외하면 순수 기부금에 의한 민간 출연금 비중은 낮은 수준이었다. 문화예술기금의 경우 기부금에 의한 민간출연금 비중이 높는데 이는 동 기금이 지정 기부 등 민간 출연금 확대를 위한 탄력적인 기금 운용에 기인한 것으로 분석되었다<sup>15)</sup>. 그리고 보훈기금의 경우도 「보훈기금법」에 국가보훈처장이 기부금품의 모집을 담당하는 기관을 지정하여 모집할 수 있으며, 기금품의 모집에 관하여는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」적용을 배제하는 규정<sup>16)</sup>을 마련하고 있음에도 불구하고 보훈공단 전입금, 재향군인회 성금을 제외한 순수 보훈 성금의 비중은 낮은 수준이었다.

15) 「문화예술진흥법」 제17조 제2항 및 제3항은 동 기금을 관리·운용하는 한국문화예술위원회로 하여금 기부금품 및 지정기부가 가능하도록 규정하고 있다.

16) 「보훈기금법」

제4조의2(기부금품의 모집) ① 국가보훈처장은 제3조제2항제2호 및 제3호에 따른 기부금품의 모집을 담당하는 기관(이하 "모집기관"이라 한다)을 지정하여 모집하게 할 수 있다.

② 모집기관의 지정 요건 및 모집 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 기부금품의 모집에 관하여는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

## 2) 「국가재정법」 제95조의 자금

「국가재정법」 제95조는 국가로 하여금 법률이 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있도록 규정하고 있다. 동 조항은 국가가 특별회계나 기금 이외에 특별한 자금을 보유하는 경우에도 법률에 근거해야 함을 명시한 것이나, 자금을 보유할 수 있는 경우를 예외적인 경우로 한정하지 않고 ‘법률로 정하는 경우’ 라고만 규정하고 있는 등 자금의 관리방식에 대해서는 아무런 규정을 마련하고 있지 않다.

국가가 특별한 자금을 보유한다는 것은 본질적으로는 기금과 유사한 것으로 보이나 특별한 자금과 기금은 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 「국가재정법」에서 규정하고 있는 설치 요건 측면에서 차이가 있다. 기금은 「국가재정법」에 ‘국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치한다’고 규정되어 있고, 자금은 ‘국가는 법률로 정하는 경우에 한하여’ 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정되어 있어서 자금을 보유할 수 있는 경우가 기금보다 오히려 더 포괄적이고 제한이 없다고 할 수 있다. 둘째, 설치 근거 측면에서 차이가 있다. 기금은 개별 법률의 근거 뿐 아니라 「국가재정법」도 개정해야 하지만, 특별한 자금을 보유하는 것은 「국가재정법」 개정 없이도 가능하기 때문에 절차적으로 자금이 기금보다 용이하다. 셋째, 관리의 측면에서 차이가 있다. 기금의 경우 기금운용계획안 및 기금결산을 국회에 제출하여 심사를 받지만 자금의 경우 이러한 국회의 통제를 받지 않는다는 점에서 차이가 있다.

기획재정부는 동 조항에 의해 국가가 보유하고 있는 자금의 범위를 명확하게 확정하지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 「국가재정법」 제95조의 자금은 특별회계나 기금처럼 「국가재정법」상의 일반적인 관리를 받지 않고 개별 자금의 근거법에 따른 관리·운용이 이루어지고 있어, 자칫 국가 재정운용의 사각지대로 작용할 수 있는 여지가 있다. 「국가재정법」 제14조<sup>17)</sup>는 특별회계와 기금 신설시 그 타당성을 심사 받도록 하고 있고, 제82조<sup>18)</sup>는 기금에 대해 3년마다 운용 및 존치 평가를 하고 그 결과를 국회

### 17) 「국가재정법」

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

### 18) 「국가재정법」

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

에 제출하도록 하고 있는 반면, 「국가재정법」 제95조의 자금은 신설에 대한 심사나 운용 및 존치여부에 대한 평가를 받지 않고 있어 상대적으로 적절한 관리가 이루어지지 않고 있다고 할 것이다.

그리고 「국가재정법」 제95조의 자금 역시 민간 출연금을 재원으로 운영되는 경우가 적지 않다. 동자금의 운영주체가 정부 또는 정부 등의 출연으로 설립된 기관이라는 점에서 앞서 살펴 본 바와 같이 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에 규정된 기부금품 모집에 제한이 있다는 점을 고려하면 향후 민간 출연금에 대한 정비가 필요하다.

〈표 9〉 「국가재정법」 제95조의 자금 중 민간 출연금

자금	법률	내용
농어촌상생협력기금	「자유무역협정 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법」 제18조의2 제3항	상생기금은 정부외의 자의 출연금 등으로 조성한다.
실업대책사업자금	「고용정책기본법」 제35조 제1항 제1호	정부나 정부외의 자의 출연 또는 보조
학교안전공제 및 사고예방기금	「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제52조 제2항	기금은 공제로 수입, 국가 및 지방자치단체의 보조금, 기금의 운용수익, 적립금, 결산상 잉여금, 차입금, 기부금과 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 이를 조성한다.
학자금대출신용보증계정	「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제26조 제1항 제1호	정부 및 그 밖의 자의 출연금
대회기금	「2015 경북문경세계군인체육대회 지원법」 제5조 제2항 제1호	정부 및 정부외의 자의 출연금·보조금 및 기부금
세계물포럼기금	「2015 세계물포럼 지원 특별법」 제5조 제2항 제1호	정부 및 정부외의 자의 출연금·보조금 및 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 기부금
공사중단 건축물 정비기금	「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제13조 제2항 제1호	정부 또는 정부외의 자의 출연금 또는 기부금
대회기금	「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제8조 제2항 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금품
대회기금	「국제경기대회 지원법」 제12조 제2항 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금

뉴스통신 진흥자금	「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제32조 제2항 제3호	정부, 법인, 단체 또는 개인의 출연재산
대회기금	「포물러원 국제자동차경주대회 지원법」 제6조 제3항 제1호	출연금·보조금·기부금
광주과기원기금	「광주과학기술원법」 제19조 제2항 제1호	정부가 아닌 자의 출연금 또는 기부금
녹색자금	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조 제3항 제1호	정부 외의 자의 출연금
중소기업 공제사업기금	「중소기업협동조합법」 제109조 제1항 제2호	정부, 조합, 사업조합, 연합회, 그 밖의 자의 출연금
발명진흥기금	「발명진흥법」 제55조 제2항 제2호	사용자 등의 출연금 또는 기부금
금융안정기금	「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제23조의2 제2항 제1호~3호	금융기관의 출연금 기업의 출연금 제1호 및 제2호 외의 자의 출연금
방송문화 진흥자금	「방송문화진흥회법」 제13조 제1항 제4호	법인·단체 또는 개인의 출연재산

자료: 국회 법률지식정보시스템

## 다. 비자발성 - 대·중소기업 상생협력기금

민간 출연금이 기금 등의 재원으로 활용되어 건전성 제고에 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되나, 비자발적인 민간 출연금의 사회적 부작용 또한 만만치 않다. 민간 출연금의 비자발성을 확인하는 경우는 쉽지 않으나 대·중소기업 상생협력기금의 사례를 통해 기금 재원 마련 과정에서의 비자발성을 확인하고자 하였다.

대·중소기업 상생협력기금은 대기업이 중소 협력업체 지원 목적으로 대·중소기업 협력재단에 출연한 기금으로 대기업이 지원 대상 중소기업과 지원 과제를 정하면 재단이 출연금을 집행하는 형태로 운영되고 있다. 2016년 7월까지 총 162개 기업이 9,823억 원을 출연하는 협약을 체결했으나, 실적은 156개 기업에서 5,716억 원으로 협약 금액 대비 출연 비율이 58.2%에 그친 것으로 조사되었다.

〈표 10〉 대중소기업 상생협력기금 협약·출연 현황(2016년 7월 말 누적 기준)

(단위: 억 원, 개)

구분	협약				출연			
	대기업	공기업	중견기업	합계	대기업	공기업	중견기업	합계
금액	7,596	1,472	755	9,823	4,593	833	290	5,716
기업	93	19	50	162	91	18	47	156
협약금액 대비 출연비율					60.5%	56.6%	38.4%	58.2%

주: 협약기간은 2011년~2019년 12월까지이고 기업별로 차이가 있음

자료: 산업통상자원부

## 4. 개선방안

### 가. 부담금 관리 개선방안

부담금 관리제도의 개선을 위하여 다음과 같은 방안을 검토해 볼 수 있다. 첫째, 부담금을 조세로 전환할 필요가 있다. 부담금의 조세 전환이 부과금 자체의 감소를 의미하는 것은 아니나 공익사업의 구체성이 낮고 조세적인 성격을 지닌 부담금을 조세로 전환하는 것이 보다 엄격하고 투명한 관리가 가능하다는 장점이 있으며, 준조세 징수의 비자발성을 최소화 할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 특히 예산외로 관리되고 있는 부담금의 경우 일반회계, 기금 등 재정으로 편입하는 등 부담금 규모를 축소하는 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>19)</sup>

둘째, 부담금 운용 평가 기능을 활용하여 부담금 징수에 따른 준조세 문제를 최소화 할 필요가 있다. 정부는 부담금운용의 효율성 제고를 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성, 존치필요성 등 부담금 운용 관련 사항들을 지속적으로 점검·평가하고 있으나, 평가가 대부분 부담금의 존치 여부 위주로 진행되고 있다. 그러므로 부담금 평가 항목에 부담금의 근거가 되는 특정 공익사업의 목적과 범위의 구체성 등을 평가하고, 평가를 통하여 조세적 성격의 부담금은 존속기간을 설정하여 중·장기적으로 폐지 또는 조세로 전환하는 근거로 활용할 필요가 있다.

셋째, 부담금 평가 기능 및 구속력을 강화기 위하여 부담금운용종합계획서와 부담금운용종합보고서 국회 제출시 동 보고서에 평가결과 반영 여부를 포함하도록 하는 방안이 요구된다. 부담금운용종합계획서에는 다음 연도의 부담금 부과 및 사용계획 등이 포함되며(제6조의2), 부담금운용종합보고서는 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된다(제7조). 그리고 「부담금관리기본법」 제8조는 평가 결과를 부담금운용종합보고서에 포함하여 국회에 제출하도록 규정하고 있는바, 평가 결과 반영 계획과 반영 현황을 각각 부담금운용종합계획서와 부담금운용종합보고서에 포함되도록 규정하여 부담금 정비에 대한 평가에 대한 사후관리가 동 보고서에 반영되도록 할 필요가 있다.

19) 정부는 2015년 원자력안전관리부담금, 국제빈곤퇴치기여금 등 4개 부담금을 기금 등 재정으로 편입하였으며, 중독예방치유부담금 등의 경우 법령 개정 등을 추진 중이라고 밝힌 바 있다(기획재정부, 「'14~'16년 제도개선과제 - 이행현황 및 점검결과 및 향후 추진대책」, 2017.3). 오정근(2016) 등은 법정 부담금을 조세화하여 준조세를 낮추고 법인세를 올리자는 의견에 대해서 우리나라의 경우 법정 부담금이 건강, 환경, 에너지 금융 등 분야에 주로 사용되고 있고 이러한 사업과 특별한 관계를 갖고 있는 특정 그룹에 부과되고 있다는 점에서 이를 일반회계로 전환할 경우 일반 기업의 세금부담이 증가를 우려하였다.

## 나. 민간출연금 관련 규정 정비

분석 결과, 기부의 성격이 있는 민간출연금의 경우 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에서 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다는 규정<sup>20)</sup>에도 불구하고 민간출연금을 재원으로 기금 설립이 광범위하게 진행되고 있다는 점을 확인하였다.<sup>21)</sup>

기금의 경우 민간출연금의 규모가 크지 않으나, 기금 설립 근거 법률에 의해 민간출연금을 재원으로 하는 기금이 다수 존재하며, 규모를 파악하기 어려운 「국가재정법」 제95조에 근거한 자금 등의 경우도 민간출연금을 재원으로 활용하는 것이 개별 법령상 근거를 통해 가능하다.

그러므로 민간출연금 활용에 대한 구체적인 기준을 마련하는 방안이 요구되고 있으나, 개별 기금의 성격상 일괄적인 기준을 적용하기가 어려운 점을 감안하여 다음과 같은 방안에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 「국가재정법」 등에 민간출연금에 대한 규정을 정부출연금에 준하여 규정해야 할 것이다. 「국가재정법」 제12조는 출연금을 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우 가능한 것으로 규정하고 있는 등 정부출연금에 대한 근거를 마련하고 있다. 그리고 「국가재정법」 제5조가 정부의 출연금 및 민간부담금을 재원으로 기금을 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제12조에 정부출연금에 대한 구체적인 조항을 마련하고 있으나, 민간출연금에 대한 구체적인 조항은 마련하고 있지 못하는 있는 점을 고려하여 민간출연금에 대해서도 정부출연금에 준하는 규정을 마련할 필요가 있다.

둘째, 기금 설립 및 운영에 있어 민간출연금을 재원으로 하는 경우 그 타당성 심사를 규정하여 민간출연금 규모를 중·장기적으로 축소해야 할 것이다. 이를 위해 「국가재정법」 제14조<sup>22)</sup>에 민간출연금을

20) 동 조항의 단서에 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다고 규정하고 있다.

21) 같은 법 시행령은 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체를 국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체로 규정하고 있다.

22) 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

재원으로 할 경우 기금의 신설에 관한 심사 대상에 포함하도록 하는 방안과 같은 법 제82조<sup>23)</sup>의 기금운용의 평가에 민간출연금 재원 여부에 대한 타당성을 평가항목에 포함하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

셋째, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조가 다른 법령의 규정이 있는 경우를 제외하고 국가 등으로 하여금 기부금품 모집을 제한하고 있는 점에 고려하여 기금 등의 운영에 동 조항과의 연계를 강화하는 방안을 마련해야 할 것이다. 동 법률에서 정하고 있는 법령을 구체화하여 기부금품을 접수하는 국가 등의 기관이 확대되는 것을 방지하고, 정부 등이 기부금의 성격이 있는 민간출연금을 재원으로 할 경우 일정한 기준과 절차를 제시하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

넷째, 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금 및 자금 등의 경우 민간출연금 출연 현황 및 사용내역을 투명하게 공개하고, 「국가재정법」 제95조의 자금의 경우<sup>24)</sup> 기금과 같은 관리절차를 두는 방안을 마련해야 할 것이다. 제19대 국회에서 「국가재정법」 제95조의 자문에 대해서도, 기금과 같이 운용 및 존치에 대한 평가를 받도록 하고, 자금의 집행 및 결산에 대해 기획재정부장관의 감독이 이루어지도록 하는 내용을 담은 「국가재정법 일부개정법률안(김성곤의원 대표발의)」이 제안된 바 있다. 동 개정안은 제95조제2항에서 “법률에 따라 자금을 관리·운용하는 자는 그 자금의 설치목적과 공익에 맞게 자금을 관리·운용하여야 한다”는 의무를 부과하고, 안 제95조제3항에서 법 제82조를 준용하여 자금운용의 평가를 받고 그 결과를 국회에 보고하도록 하며, 법 제99조<sup>25)</sup>를 준용하여 자금의 집행 및 결산에 대해 기획재정부장관이 감독하도록 하는 것이다.

요컨대 민간출연금 확대를 방지하고 민간출연금 출연과정에서 발생하는 문제점을 최소화하기 위하여 민간출연금 활용 절차 및 사후 관리 방안을 모색할 필요가 있다.

23) 제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

24) 「국가재정법」의 법 체계상, 제95조의 “특별한 자금”은 특별회계나 기금 외에 국가가 세입세출예산 외로 운영하는 별도의 자금을 의미하는 것으로 보이는데, 그 개념과 범위가 명확하게 규정되어 있지 않아, 기획재정부는 동 조항에 의해 국가가 보유하고 있는 자금의 범위를 명확하게 확정하지 못하고 있다(국회기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 검토보고서(김성곤의원 대표발의, 의안번호:1907538)」, 2013. 11)

25) 「국가재정법」

제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독) 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

## 5. 결어

본 연구는 준조세에 대한 선행연구를 검토하고 준조세의 범위를 민간출연금으로 확대하여 민간출연금의 성격 및 정부가 민간출연금을 재원으로 운영하는 재정사업의 현황을 파악하였으며, 이를 통해 민간출연금 확대를 방지하고 효과적인 운영방안을 마련하고자 하였다.

분석 결과, 기부금의 성격이 있는 민간출연금의 경우 법령상 명확한 규정을 마련하지 못하고 있으나, 정부 재정을 통해 운영되어야 할 재정사업의 주요 재원으로 활용되는 사례가 확인되었다. 그리고 특정 기금·자금의 경우 비자발적인 성격을 가지는 것으로 분석되기도 하였다.

그러므로 본 연구에서는 민간출연금을 포함한 준조세 문제에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 우선 부담금과 관련해서는, 부담금의 조세 전환 등 부담금 규모를 축소하고 부담금 평가 기능을 강화하여 부담금으로 인해 발생하는 준조세의 문제를 최소화할 필요가 있다. 그리고 민간출연금과 관련해서는 「국가재정법」 등에 민간출연금에 대한 규정을 명확히 할 필요가 있으며, 기금 설립 및 운영에 있어 민간출연금을 재원으로 하는 경우 그 타당성을 심사하는 방안, 민간출연금을 재원으로 하는 기금의 경우 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조와 연계를 강화하는 방안, 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금 및 자금 등의 경우 민간출연금 출연 현황 및 사용내역을 투명하게 공개하고, 「국가재정법」 제95조의 자금의 경우 기금과 같은 관리절차를 마련할 필요가 있다.

본 연구는 준조세의 범위를 민간출연금으로 확대하고 민간출연 중심으로 준조세를 분석했다는 점에서 선행연구와 차별화 되는 등 의의가 있다고 할 수 있으나, 준조세 전체의 규모를 파악하지 못하였으며 개별 기금 등에서 다양한 형태로 운영되는 민간출연금 운영 현황을 분석하지는 못한 점은 한계로 지적될 수 있다. 이는 다음 연구 과제에서 다루어 질 것이다.

## 참고문헌

- 국회기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 검토보고서(김성곤의원 대표발의, 의안번호:1907538)」, 2013. 11.
- 국회안전행정위원회, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(김종석의원 대표발의, 의안번호: 204032)」, 2017. 7.
- \_\_\_\_\_, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(최운영의원 대표발의, 의안번호: 205120)」, 2017. 7.
- 국회정무위원회, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(심재철의원 대표발의, 의안번호: 2004860)」, 2017. 3.
- 기획재정부, 「'14~'16년 제도개선과제 - 이행현황 및 점검결과 및 향후 추진대책」, 2017. 3.
- \_\_\_\_\_, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016.
- \_\_\_\_\_, 「월간 재정동향」, 2016년 10월호, 2016.
- 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강사, 2007.
- 손원익, 「기업의 준조세 실태와 정책방향」, 한국조세연구원, 2010. 12.
- 신영수, 「현행 준조세 통계규범의 문제점과 개선방안」, 『법학논총』 제37권 제1호, 2013.
- 오정근, 「기업준조세의 문제점과 개선방안」, 『심재철 국회의원사무실 · 한국금융IC융합학회 공동주최 세미나』, 2016. 12. 6.
- 국회 법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>)
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)



# Part.3

## 기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구

손선옥 | 서울대학교 사회복지연구소 연구원

김소영 | 서울대학교 사회복지연구소 선임연구원

노연희 | 가톨릭대학교 사회복지학과 교수





# 기초지방자치단체 출연 지역복지재단의 유형별 역할과 성격 연구

손선옥(서울대학교 사회복지연구소)

김소영(서울대학교 사회복지연구소)

노연희(가톨릭대학교 사회복지학과)

## I. 서론

지역 주민의 삶에 밀착한 복지에 대한 욕구는 지속적으로 높아지지만 이를 위한 재원은 언제나 수요에 미치지 못한다. 특히 지난 10여 년간 추진된 주요 복지서비스의 지방이양과 복지서비스 확충, 개별 지역 상황에 맞는 서비스 수요 공급 논의는 지역차원의 복지 대응에 있어 더 많은 역할과 책임을 부여하고 있다. 자연스럽게 지역복지는 한정된 중앙정부의 지원에 의존하거나 나날이 심각해지는 지방재정의 압박만을 타하는 수동적 자세를 벗어던지고 ‘지방의, 지방에 의한, 지방을 위한’ (김미현, 2015) 새로운 물적, 인적 자원을 발굴하고 만들어내야 하는 과제를 안게 되었다.

이러한 상황에서 지난 10년간 지역에서는 광역시도 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 지역재단(community foundation)이라는 새로운 형태의 행위자가 탄생한 것은 주목할 만하다. 국내에서는 2003년 동작구 복지재단이 설립된 이래 광역시도 혹은 기초자치단체가 주도적으로 설립하거나 민간 기업이 설립한 다양한 형태의 지역재단이 약 60여개에 이르고 있다(안상훈 외, 2016).

국내 지역재단의 확산 속에서 지역재단의 관심도 크게 증가하여 왔다. 지역재단은 지역사회 문제나 욕구를 해결하기 위해 기부자로부터 모은 기부금을 지역 단체에 배분하는 역할을 하는 곳이다(WINGS, 2010). 최근에는 지역재단의 모금과 배분 기능을 넘어 지역사회 역량과 리더십 증진의 역할이 더 중요한 요인이라는 견해가 힘을 얻으면서 지역재단의 역할을 규명하려는 노력이 이루어지고 있다(Easterling, 2008).

이처럼 지역사회복지를 활성화시키고 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 지역재단에 많은 관

심과 기대가 모아지고 있음에도 불구하고, 국내 지역재단의 역할과 성격에 대해서는 논의된 바가 적다. 지난 십여년 동안 빠르게 성장한 지역재단의 당면 과제가 역할 정립이라는 선행 연구의 주장은 지역재단에 대한 학문적이고 실천적 논의의 확대의 필요성을 보여준다(전병주, 2014; 한인섭, 김정렬, 2014).

그간의 선행연구들은 지역재단이 지역복지의 장에서 새로운 행위자로 속속 등장함에 따라 이들을 유형화하고 정체성을 탐구하고자 하는 시도를 해왔다(안상훈 외, 2016; 아름다운재단, 2007; 최인수 외, 2016; 김미현 외, 2015). 그러나 이러한 시도들은 각기 다른 성격과 규모를 가지고 있는 지역재단을 한꺼번에 논의의 대상으로 삼아 실효적이고 구체적인 특성을 포착해 내는 데는 한계가 있다.

지역재단을 지역성을 기반으로 포괄적으로 살펴볼 것인지 운영 주체와 설립 주체를 고려하여서 살펴볼 것인가는 현재 한국 지역재단의 논의에서 매우 중요한 이슈이다. 서구의 지역재단의 출현과는 다르게 한국사회 지역재단의 특징 중 하나는 관(官)이 주도하여 설립한 재단이 상당수 차지하고 있다는 것이다. 관주도로 설립된 이들 재단은 민간에서 자생적으로 설립된 재단과는 다른 성격을 지니고 있기 때문에 이들 재단을 하나의 유형으로 구분하는 것은 많은 한계를 지닐 수밖에 없다.

기초지방자치 단체에서 출연한 복지재단을 연구 대상으로 하는 연구들은 제한적으로 확인된다. 이들 연구는 기초지자체 출연 복지재단의 문제점과 그에 대한 개선 방안에 집중하거나(전병주, 2014; 노혜진, 이현옥, 2017), 특정 지역재단의 역할을 모색(김은숙 외, 2016; 원일 외, 2017)하는데 그치고 있다. 이러한 선행연구들은 기초지방자치단체가 설립한 지역재단의 유형과 역할을 규명하기에는 역부족인 상황이다.

본 연구에서는 기초지방자치단체 출연 지역재단을 대상으로 이들 지역재단 간 어떤 차이가 나타나고 있고, 이들 지역재단의 특성과 성격을 탐색적으로 살펴보고자 한다. 이 연구를 통해 지역재단의 역할 정립에 대한 논의의 기반을 제공하고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 지역재단의 특성과 역할은 어떻게 나타나는가?

둘째, 지역재단 유형에 따라 나타나는 지역재단의 특성과 성격은 어떠한가?

## II. 이론적 논의

### 1. 지역재단의 정의에 대한 논의

지역사회의 복잡하고 다양한 욕구는 지역사회 변화라는 새로운 기회와 경험을 요구한다. 이러한 요구로 지역사회를 기반으로 지역사회 문제와 욕구를 해결할 수 있는 핵심적 역할을 가능하게 하는 기관이 요구되었으며, 그 대안으로 지역재단이 등장하였다.

1914년 미국에서 지역재단이 처음 등장한 이래로 현재는 약 70여개 국가에서 지역재단이 운영되고 있다. 지역재단이라는 새로운 형태의 행위자가 탄생한 이래로 많은 국가에서 지역재단이 출현하고 또 빠르게 증가하고 있다는 점은 지역재단의 중요성이 인정되기 때문이다. 지역재단의 영향력과 중요성에 대해서 세계지역재단협회는 지역재단으로 지역사회 시민 참여가 증가되고 지역 내 네트워크가 강화되어 지역사회에 대한 신뢰도가 증가되었다고 자평함으로써 지역재단의 영향력을 설명하고 있다.

지역재단은 전통적 재단과 다르기 때문에 지역재단이 무엇인가에 대한 논의는 우리보다 앞서 지역재단을 설립한 서구의 논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 이들 논의는 지역재단이 무엇인가에 대해서 두 가지 중요한 측면을 담고 있다. 첫째, 많은 지역재단 관련 논의는 지역사회를 기반으로 한다는 점에서 지역성을 중심으로 지역재단을 정의한다(Renz, Atienza, & Altman, 2004). 일례로 미국 지역재단 네트워크 협의회(CCF)는 지역재단은 특정 지역의 지역 문제를 해결할 수 있는 조직이라고 정의한다. 이들은 지역재단의 중요한 특징은 지리적 구분에 있다고 설명한다. 즉, 특정 지역의 문제에만 집중하며, 문제 해결을 위해 주민의 참여가 독려될 필요가 있기 때문에 재단이 문제 해결에 관여하는 지리적 기반 여부가 중요한 특징이 된다. 무엇보다 지역성은 지역사회 대표성을 갖도록 하기 때문에 다른 어떤 특징보다 지역재단의 성격과 역할을 규정하는데 중요한 기준이 된다. 하지만, 지역재단의 오랜 역사와 빠른 증가추세에도 불구하고, 지역재단이 과연 지역사회 복잡한 당면 과제를 해결하여 왔는가는 여전히 명확하지 않다는 지적도 있다(Harrow & Jung, 2016).

두 번째 지역재단의 정의와 성격에는 모금과 배분이라는 특징이 반영되어 있다. 모금과 배분이라는 행위는 지역성과 별개로 논의되지 않지만, 지역의 문제 해결을 위해 주민 스스로 모금의 주체가 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(Graddy & Morgan, 2006). 이러한 논의의 흐름은 국내외에서 동일하게 확인된다. 즉, 세계지역재단협의회(WINGS, 2010)는 지역사회 주민들이 특정 조직의 간섭과 지배를 받지 않고, 지역문제 해결에 주도적 역할을 감당하기 위해서 기부자로 활동하도록 독려하는 것이

지역재단이라고 설명한다. 평택복지재단에서 수행한 연구보고서는 국내 지역재단 실무자들도 지역재단의 핵심 역할은 모금에 있다고 보고한다(평택복지재단, 2016). 즉, 지역재단의 지속가능성은 지역주민 스스로 지역 문제와 욕구를 해결하기 위해 기부할 수 있도록 독려하는 활동에 있다고 봄으로써 지역재단의 정의에 모금 활동을 비중 있게 담아야 할 필요성을 제기한다.

그렇다면 국내 지역재단의 정의는 어떠한가? 국내 지역재단의 정의는 서구의 정의를 사용하고 있지만, 지역재단에 대한 정의의 합의가 이루어지지 않아 여전히 지역재단의 정의와 그에 따른 역할 정립에 모호함이 있다(노혜진, 이현옥, 2017).

국내 지역재단을 논의한 연구자들도 지역재단을 다양하게 정의하고 있다. 이들 연구는 지역재단은 지역의 자발적 나눔을 통해 공동체가 직면한 다양한 문제를 해결하기 위한 지역단위 조직이라는 정의 아래 특정 지역을 기반으로 하는 재단을 지역재단으로 정의하여왔다. 이러한 접근으로 지역재단을 이해하게 되면, 지역재단은 지역을 기반으로 하는 민간주도, 관주도와 기업형 지역재단이 모두 포함되게 된다.

한국적 상황에서 지역재단이 갖는 함의는 지역사회 다양한 구성원의 참여가 가능하여, 지역사회 내 다양한 욕구와 문제를 해결할 수 있는 지역사회 대표성을 갖는 조직이라는 점에 있다(아름다운재단, 2007). 때문에 이러한 정의에 입각하여 보면, 지역재단은 보다 포괄적으로 볼 수도 있지만, 한국적 특수한 지역재단의 형태인 지자체 주도형 지역재단의 역할에 대한 논의에 집중할 필요가 있다. 지역재단이라고 표방하더라도 설립주체에 따라서 지역재단의 기능과 역할이 다르다(안상훈 외 2016). 지역을 기반으로 하는 재단을 지역재단으로 동일선상에 놓고 이루어진 선행연구들의 논의는 실제 지역재단의 역할 정립에는 기여하지 못한 한계가 있다.

더욱이 우리나라는 지난 십년 간 지역재단의 증가 추세에도 불구하고, 지역재단의 역할과 기능에 대한 구체적인 논의가 미흡하였다(노혜진, 이현옥, 2017). 지역재단의 성격, 역할, 특성에 대한 활발한 논의는 재단 운영과 발전에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 지역사회 현안의 문제 해결이라는 측면에서 지역재단의 역할은 결코 작지 않음을 고려하면 지역재단의 운영을 위한 이론적이고 실천적 논의는 중요하다.

이상의 논의를 정리하면, 지역재단은 특정 지역을 기반으로 해당 지역사회의 문제를 해결하기 위해 모금과 배분을 하는 것으로 이해될 수 있다. 하지만, 한국적 특수한 지역재단은 관주도형 지역재단에 대한 관심은 여전히 부족하여서 이들 지역재단의 역할과 유형에 대한 논의가 시급히 요구되고 있다.

## 2. 지역재단 현황

전 세계 약 70여개 이상 국가에서 지역재단이 설립될 만큼, 지역재단은 국내외에서 급격히 증가하여 왔다. 미국에서 처음 시작된 지역재단은 1914년 클리브랜드 재단이 설립된 이래 2002년에는 약 661개, 2014년에는 1,840개로 급격히 증가하여 왔다. 독일을 비롯한 유럽에서도 지역재단의 현저한 성장세가 나타나고 있는데, 독일은 2000년 10개소에서 2010년 약 240개소로 증가하였다.

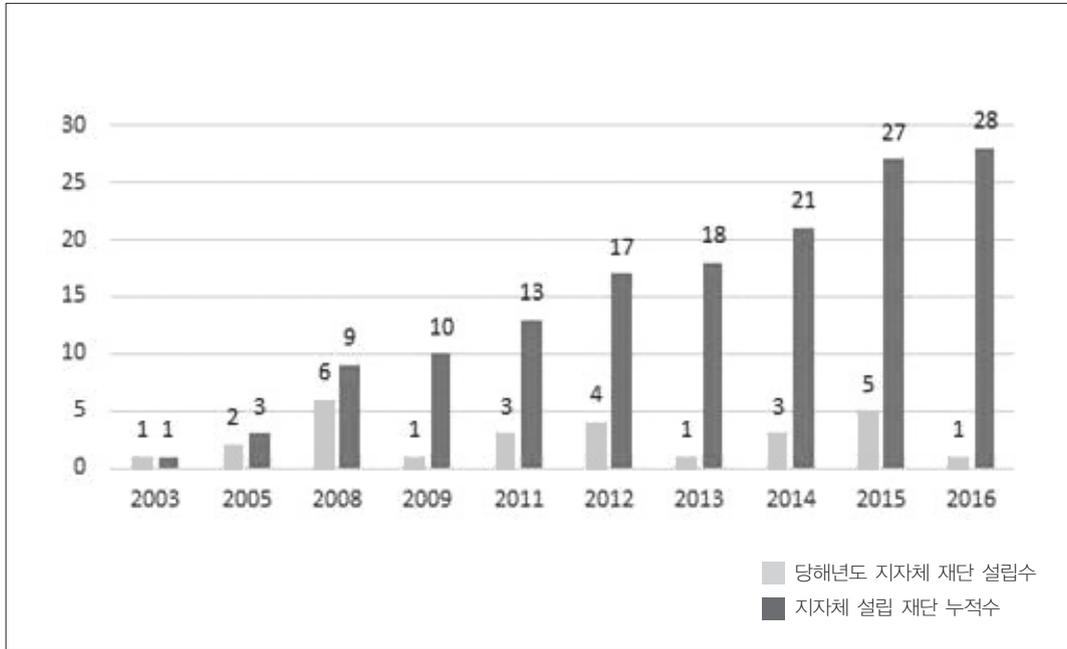
지역재단의 급증은 지역사회 주민들의 욕구의 폭발적 증가에서 그 원인을 찾을 수 있다(Hammack, 1989; 전병주, 2014). 지역사회가 해결해야 하는 욕구가 증가하면서 지역사회의 문제 해결 능력을 갖춘 리더십이 요구된다(Bernholz et al, 2005; Edwards, 2011). 이러한 지역사회의 요구는 중앙집권적인 프로그램과 의사결정으로는 대처의 한계가 발생하기 때문에 보다 지역적 특성을 갖춘 비영리 기관이 요구되기 마련이다. 무엇보다 복잡한 욕구는 범주화된 서비스 체계로는 대처할 수 없기 때문에 다양한 기금 조성을 통해서 새로운 욕구에 기민하게 대처할 수 있는 지역재단이 급증하게 되었다(Carman, 2001; Graddy & Morgan, 2006; 전병주, 2014).

지역재단의 증가 추세는 국내에도 동일하게 적용된다. 특히 다변화하는 복지 환경의 대응은 지자체가 주도한 지역재단의 증가로 나타났다. 지역성을 기반으로 광의로 지역재단을 정의하게 되면, 민간 주도 지역재단과 기업주도형 지역재단이 포함되어 현재 약 60여개 재단이 설립된 것으로 나타난다(안상훈 외, 2016).

한편, 지자체가 주도하여 설립한 한국적 특수한 형태의 지역재단의 설립은 [그림 1]과 같이 2003년 시작으로 2017년 현재 28여개가 설립되었다. 흥미로운 점은 <표1>과 같이 최근 3년 이내 설립된 곳이 가장 많은 것으로 나타나고 있다는 것이다. 또한 수도권이 아닌 지역에서 더 많은 지역재단이 설립되고 있다는 점도 주목할 만하다.

최근 청주시복지재단이 주관한 세미나에서 지역재단 실무자들은 지역재단이 복지전달체계의 틈새를 메우기 위해서 더욱 증가할 것이라는 기대를 나타내고 있다(청주시복지재단, 2017). 이러한 논의와 기대는 늘어가는 지자체 주도의 지역재단에 대한 이론적, 실천적 논의의 중요성을 시사한다.

〈그림1〉 지자체 출연 지역재단의 연도별 설립 현황



### 3. 지역재단의 선행연구

지역재단의 세계적 증가 추세와 관심에도 불구하고, 지역재단에 대한 관심은 서구 사회를 중심으로 이루어져왔다(Wang et al., 2011). 지역재단은 지역사회 다양한 욕구를 해결하기 위해 설립되기 때문에 다양한 지역사회의 특성이 반영된다. 따라서, 서구의 지역재단과 달리 동아시아의 재단들은 그들의 문화와 의사결정 방식이 보다 중앙집권적인 것에 익숙하기 때문에 서구의 지역재단의 역할이 적용되지 않을 수도 있다. 즉, 지역재단의 정의와 역할에 대한 논의는 다양하게 이루어질 필요성이 제기된다(전병주, 2014).

국내 지역재단의 연구는 매우 제한적이지만, 지역재단의 정체성을 규명하려는 시도들이 있었다. 이들 논의는 한국적 지역재단은 무엇이고, 어떤 사업에 주력하고 있는지와 독립성에 대한 문제제기에 관한 것들이다. 지역재단에 대한 연구들은 비교적 최근 집중적으로 나타났으며, 주요 연구를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역재단에 주목한 연구들은 지역재단의 운영 실태를 살펴봄으로써, 지역재단의 문제점을 진단하고 향후 발전 방안들을 제시하고 있다. 한인섭과 김정렬(2014)는 지자체가 설립한 재단들의 운영 실태를 살펴보고, 지역재단의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 지역재단의 역할을 명확하게 정립할 필요성을 제안하였다. 전병주(2014)의 연구도 지자체가 설립한 재단의 운영 실태와 문제점을 파악함으로써, 지역재단의 활성화를 위해서는 지역 주민의 리더십이 보장될 필요성을 제안함으로써 지역재단의 기능과 역할에 대한 정립의 필요성을 제기하였다.

둘째, 지역재단의 급격히 증가함에도 불구하고 지역재단의 정의에 대한 합의가 부재하다는 문제의식에서 출발한 연구들은 지역재단의 역할을 살펴보고, 역할에 따른 유형화가 나타나는가를 살펴본 시도들도 있다. 이들 연구는 지역재단의 설립 및 운영 주체에 따라 유형화를 시도하였다. 안상훈 외(2016)은 전통형과 혁신형으로 구분하였는데, 전통형은 지자체 주도형과 기업주도형으로 구분된다. 혁신형은 다시 광역시도 단위 지역재단과 기초단위 지역재단으로 구분하여 제시하였다. 아름다운재단(2007)은 지자체가 설립한 지역재단을 광역과 기초로 구분하여 제시하였다. 연구 결과는 광역지자체에 의해서 설립된 재단은 해당 지자체의 사회복지정책과 사업에 대한 조사연구를 주로 하는 반면, 기초단위 지자체에 의해 설립된 지역재단은 민간으로부터 자원을 모집하고, 관리하고 배분하는 역할을 하기 때문에 지자체에 의해서 설립된 지역재단도 차이가 있다는 점을 설명하고 있다.

한편 설립주체와 지역의 특성을 혼합하여 지역재단의 모형을 제시하려는 시도들이 있어왔다. 이들 연구는 설립 주체와 도시와 농촌 등의 지역적 특성을 반영하여 다양한 지역재단의 모형을 제시하기도 하고(최인수 외, 2016), 설립 주체와 운영 주체에 따라서 민간형, 공공형, 민관형으로 제시하기도 하였다(김미현 외, 2015).

이와 같이 지금까지의 지역재단에 대한 국내 연구들은 지역재단의 운영 실태와 지역재단의 역할을 규명하려는 시도들로 이루어져왔다. 하지만, 선행연구들이 갖는 한계는 지역재단의 범위가 연구자마다 다르고, 지역재단의 운영에 대한 정보를 홈페이지와 보고서 등에 의존하여 분석함으로써 구체적인 지역재단의 활동을 반영하지 못하였다(노혜진, 이현옥, 2017).

선행연구들이 지역재단의 역할 정립이 재단 운영의 방향을 명확히 할 수 있는 대안이라고 지적하면서 지역재단의 운영에 따른 실질적인 역할 규명에 대한 노력이 부족하였다. 이에 이 연구는 기초지자체가 설립한 지역재단의 특성과 역할을 살펴보고, 재단 유형에 따라 다르게 나타나는가를 탐색적으로 살펴보고자 한다.

---

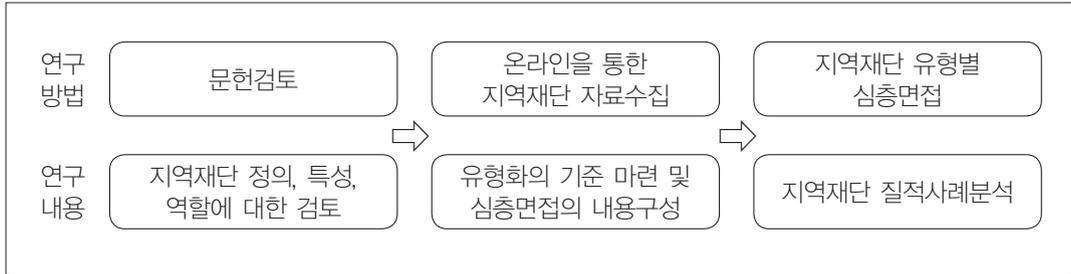
### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 질적 사례연구

본 연구는 기초자치단체 출연 지역복지재단의 역할과 유형, 그리고 그에 따른 특성을 파악하기 위해 질적 사례연구를 수행하였다. 기존의 논의에서 거론되는 지역재단의 특성과는 다른 지자체 출연 재단이라는 독특성에 근거하여 각 사례들이 가지는 공통점과 차이점을 중심으로 유형화와 그에 따른 특성들을 추출하고자 하였다. 본 연구의 대상인 기초지방자치단체 출연 지역재단에 대한 기존 연구가 매우 제한적이기 때문에, 본 연구는 이들 재단들이 어떤 일을 하고 있는지, 어떤 특성을 지니고 있는지를 탐색적으로 살펴보고자 했다. 따라서 본 연구는 지역재단과 관련한 다양한 측면의 반구조화된 질문을 통해 얻어지는 답을 듣고, 공통된 측면과 다른 측면을 유형과 기능에 따라 지속적으로 비교하면서 초점을 잡아나가는 방식을 취하였다. 분석은 각 재단별로 전체적인 인터뷰 질문과 그에 대한 답을 정리하면서 주제별로 정리하는 과정을 거쳤고, 이를 비교 검토하여 유형과 역할에 따른 특성들을 파악하고자 하였다.

이 연구는 <그림2>와 같이 국내외 문헌검토, 온라인을 통한 정보수집, 심층면담 방법으로 수행된다. 첫째, 국내외 문헌 리뷰를 통해서 이론적으로 논의되고 있는 지역재단의 정의와 유형, 지역재단의 특성을 살펴보면서 기존 연구를 검토하고 분석에 대한 기준을 세우고 분석의 요소, 심층면담의 질문 내용 등을 구성한다. 둘째, 국내 지역재단의 특성 및 역할, 현황과 관련된 내용의 정보를 수집하기 위해 구체적으로 재단의 홈페이지, 지역재단들이 발간하는 보고서, 소식지, 정관, 공시자료 등 지역재단의 활동 내용의 전반을 확인할 수 있는 자료들을 다방면으로 수집하고 정리하여 지역재단의 모금 활동, 직간접적인 배분 활동, 이사진 구성 및 운영, 정관 내용 등 현황을 파악한다. 이것은 지역재단의 현황 파악과 아울러 유형화를 위한 작업이 된다. 셋째, 도출된 유형에 따라 유형의 특성을 가장 잘 보여줄 수 있는 대표적 사례를 선정하고, 각 지역재단의 활동에 대해 가장 많은 정보를 제공해 줄 수 있는 실무자 등 관계자와의 심층 면담을 실시한다. 이를 통해 문헌 등의 정보를 통해 수집 정리된 자료를 확인하고, 자료로 확인할 수 없는 지역재단의 성격과 운영, 지역에서의 활동 양상, 추구하는 가치 등 정성적 측면의 내용 등을 파악할 것이다.

〈그림 2〉 연구방법의 구성



## 2. 사례선정과 자료수집

28개 지역복지재단 중 어느 곳을 연구대상지로 선정할지에 대해 지역재단의 명단을 확인하여 기본적인 특성을 파악한 결과, 지역재단이 위치한 지역과 설립시기에 대한 차이점들을 발견할 수 있었고 이와 관련하여 상이한 특성을 가질 것이라는 전제 하에 이 두 기준을 고려하여 다양하게 대상자를 추출하였다. <표 1>에서는 우선 지역과 운영기간을 기준으로 지자체 출연 지역재단을 구분하였다. 이후 표에 제시된 구분점 중 가급적이면 한 칸에 한 군데 정도의 지역재단을 접촉하여 섭외함으로써 다양성을 확보하고자 하였다. 물론 연구 인터뷰를 진행하고 분석하면서 이러한 기준 중 지역재단의 설립 연도에 따른 차이는 그다지 중요하지 않은 것으로 결론 짓게 되었지만 지역의 구분은 지역재단의 차이를 가져오는 중요한 변수 중 하나임을 확인할 수 있었다. 최종 접촉하여 인터뷰를 마친 재단은 총 8개였고, 서울 2곳, 경기 2곳, 그 외 지역의 시 3곳, 군 단위 1곳을 연구대상자로 확보하였다.

인터뷰는 지역재단의 설립과 역사, 사업, 조직, 예산, 등 전반적 운영, 재단의 역할과 성격 등에 대한 전반적 질문이 담긴 반구조화된 공통 질문지를 작성하여 이를 토대로 진행하였다.

인터뷰는 2017년 7월과 8월 두 달에 걸쳐 진행하였고, 각 지역재단을 직접 방문하여 각 재단에서 실질적으로 업무를 관장하고 있고 재단의 현황, 정책과 방향에 대한 의견을 나눌 수 있는 사업팀장이나 연구팀장을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 재단 당 1회 실시하였고, 시간은 약 1시간 반 정도 소요되었다. 본 조사는 가톨릭대 IRB 심의를 받았으며, 연구와 자료 수집은 연구윤리를 준수하며 진행하였다.

〈표1〉 지자체 출연 지역재단 현황 : 지역과 운영 기간

	수도권		그 외 지역	
	서울	경기	시, 구	군
10년 이상(3개소)	동작, 양천	시흥	-	-
6-9년(7개소)	구로	평택	광양, 목포	증평, 신안, 달성
3-5년(8개소)	노원, 강서	김포	유성, 서산, 당진, 거제, 청주	-
3년 미만(10개소)	강남, 용산	가평	천안, 김해, 양산, 진주, 태백	담양, 완도
총 28개소	11개소		17개소	

### 3. 사례특성

지역재단은 한정된 자원에 의존하는 방식을 넘어서는 능동적 행위의 산물로, 지방에, 지방에 의한, 지방을 위한 새로운 물적, 인적 자원의 발굴을 창출하기 위해 만들어졌다(김미현, 2015). 때문에 지역재단의 이해는 지역사회의 특성이 반영되어야 하며, 지역사회복지 환경을 벗어나서 논의될 수 없다. 이 연구에 참여한 지역재단의 특성, 지역특성과 연구 참여자의 특성은 〈표2〉와 같다.

〈표 2〉 연구 대상 지역재단 특성

(단위: 개소, 명, %)

연구 참여 지역재단		A	B	C	D
재단특성	설립연도	2009	2011	2008	2011
	출연금	35억	20억	30억	30억
	직원수	3	7	7	7
	운영비	약 2천 6백	6억	8억	6억
재단특성	공무원 파견	-	0	0	0
	모금배분	0	0	-	0
	수탁사업	0	0	0	0

지역특성	행정단위	구	구	시	시
	인구수	413,759	559,782	469,889	379,672
	재정자립도	26.71	20.79	46.09	51.92
	지역자원	3	8	2	2
연구 참여자 특성	직급	팀장	팀장	팀장	팀장
	근무연수	5년	2년	10년	6년
	주된업무	모금	모금	연구	모금
<b>연구 참여 지역재단</b>		<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>
재단특성	설립연도	2012	2012	2015	2008
	출연금	50억	30억	70억	20억
	직원수	14	5	8	6
	운영비	8억	2억 7천	5억 6천	1억 4천
	공무원 파견	0	0	0	0
	모금배분	-	0	0	0
	수탁사업	-	0	-	0
지역특성	행정단위	시	시	시	군
	인구수	831,917	172,661	618,946	35,601
	재정자립도	40.45	37.57	46.09	19.78
	지역자원	9	1	2	2
연구 참여자 특성	직급	팀장	팀장	팀장	팀장
	근무연수	3년	5년	2년	
	주된업무	모금, 기획	모금	기획, 연구	모금, 기획

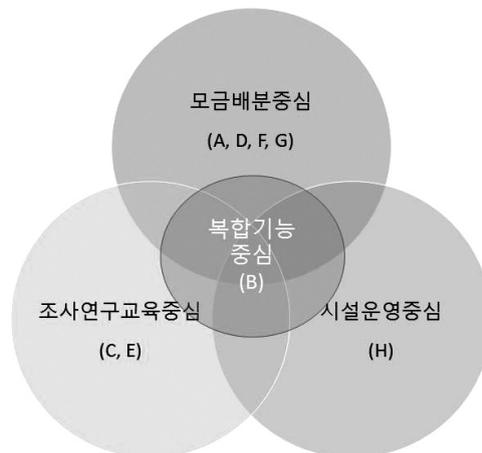
## IV. 연구결과

### 1. 기초자치단체의 주요 기능과 그에 따른 유형

출연 지역재단 유형화의 기준은 현재 출연 지역재단이 실제 어떠한 기능을 핵심적으로 하고 있는가에 따라 구분될 수 있다. 연구 참여자들은 기초자치단체가 출연한 지역재단의 기능은 크게 모금과 배분, 조사연구교육, 시설운영의 역할을 하고 있다고 답하였다. 연구 참여자들이 인지한 지역재단의 역할의 기능은 최근 이루어진 지자체출연 지역재단의 워크숍 자료에서도 확인된다(오민수, 2017). 연구 참여자들의 면접 결과 지자체 출연 지역재단의 3가지 주요 기능은 일부 복합적 기능을 수행하는 유형이 확인되면서 기존 선행연구 결과와는 다른 점을 도출하였다.

〈표 3〉은 지역재단이 세 가지 영역의 기능 중 어떤 것을 수행하는지를 보여주고 있다. 대부분의 지역재단은 모금배분을 수행하고 있으며, 약 60~70% 정도의 지역재단이 시설의 위·수탁도 진행하고 있고 다수의 시설을 운영하고 있는 경우도 많았다. 한편 조사연구를 수행하고 있는 재단은 상대적으로 적었다. 지역재단에서 조사연구를 위한 전담 연구직 인력을 확보한 곳은 C, D, E 등 세 곳에 불과하다. 본 연구에서는 이러한 지역재단의 기능을 고려하여 〈그림3〉와 같이 세 가지 주요 기능을 중점적으로 하는 유형을 각각 1개씩 수립하고, 두 가지 기능을 복합적으로 유사한 비중으로 수행하고 있는 재단의 경우, 복합기능 유형으로 구분하여 총 4개의 유형으로 구분하고자 한다.

〈그림 3〉 지자체출연 지역복지재단의 유형



본 사례연구에 포함된 지역재단의 경우, 세 가지 기능을 모두 가진 재단이 2곳, 모금과 배분만을 하는 곳이 1곳, 주로 위탁만 하는 곳이 1곳, 조사연구만을 하는 곳이 1곳, 두 가지 기능을 가진 곳이 3곳이었다. 그러나 복수의 기능을 가진 곳도 실제로 사업의 비중이나 스스로 어떤 기능을 중점적으로 지역재단이 운영되는가에 대한 질문에서 확실히 비중을 두고 있는 기능이 있는 경우, 해당 기능중점 재단으로 설정하였고 이 부분을 중심으로 유형화를 하였다. 또한 인터뷰에 참여한 타재단이 공통적으로 해당 재단을 어떤 기능을 중심으로 움직이고 있는 재단으로 규정하고 있는 경우, 그 기능을 중점적으로 수행하고 있는 것으로 파악하였다. 그 결과 본 연구의 사례 중 모금배분 중심 기관은 3개소, 조사연구교육 중심 기관은 2개소, 위수탁 중심기관은 1개소, 복수의 기능의 비중이 대등한 곳은 2개소로 분류하였다.

기초자치단체 출연 지역복지재단의 이러한 유형화는 사실 현장의 지역재단들이 스스로를 분류할 때 대체로 공통의 인식을 갖고 사용하고 있는 분류로 볼 수 있었다. 인터뷰에 참여한 연구 참여자 중 다수가 이러한 지역재단의 종류를 직접 언급하며 설명하였다.

(지역재단을) 크게 세 가지로 보면 시설운영, 그다음에 조사연구 하는 쪽에 하나, 그 다음에 저희처럼 모금배분 중점으로 하는 데 이렇게 좀 크게 지역재단은 그렇게 좀 성향을 나눠볼 수가 있을 거 같구요. (D사례)

전국 재단들이 세 가지로 분류가 되는 것 같은데요. 저희 재단, 우리 재단처럼 수탁 시설을 갖고 시설 운영을 중심으로 하는 곳이 있고요. OO복지재단처럼 연구를 목적으로 하는 곳이 있고요. 또 하나는 모금 중심. (H사례)

〈표 3〉 기초자치단체 출연 지역복지재단이 수행하는 주요 기능

	모금배분	조사연구	시설운영		모금배분	조사연구	시설운영
동작	○	×	○(11)	태백	○	×	○(2)
시흥	○	×	×	서산	×	×	○(3)
양천	○	×	○(10)	김포	○	○	○(1)
신안	○	×	×	노원	○	×	○(9)
목포	○	×	×	강서	○	○	○(2)
평택	×	○	○(9)	거제	○	×	○(1)
광양	○	×	○(2)	청주	×	○	×
달성	○	×	○(15)	당진	○	○	○(4)

구로	○	×	○(2)	유성	○	×	×
증평	△	×	○(6)	강남	○	×	×
양산	○	○	×	김해	○	○	○(5)
가평균	○	×	○(11)	천안	○	×	×

자료: 오민수(2017:22) <표6>을 수정 보완하여 제시함

주: 조사연구기능 여부는 ①조직체계상 조사연구를 위한 독립 인력이 확보되어 있거나 ② 전문인력이 없더라도 재단의 이름으로 연구보고서를 발행한 경우를 기준으로 판단함. 위수탁 여부의 괄호 안 숫자는 위수탁 기관의 수를 나타냄. 증평의 경우 최근 모금을 시작했고, 배분은 아직 실시하고 있지 않음.

### 1) 모금배분 기능

주지하다시피 지역재단의 고유 기능은 자원동원(fundraising)이다. 다수의 지자체 출연 지역재단들 역시 핵심 사업으로 모금과 배분 기능을 강조하고 있었다. 이것은 기초자치단체가 지역사회의 증가하는 복지욕구에 직면하지만, 이에 대응하기 위한 공공의 가용자원이 부족하고 추가적인 증액에 한계를 느끼는 현 상황을 반영한다. 민간으로부터 모금과 기부를 활성화시켜 이를 해결하고자 하는 필요가 지역마다 존재한다.

인터뷰에 참여한 지역재단들이 모금을 하는 방식은 크게 세 가지로 나누어졌다. 첫째는 지역재단을 기획재정부의 지정기부금 단체로 등록한 후 제한적으로 지정기탁 후원을 받는 방식을 취하는 것이었다. 두 번째 방식은 공동모금회와 연합모금을 통해 모금을 추진하는 방식이다. 세 번째 방식은 2015년부터 시범사업을 시작된 동보장협의체가 전국규모의 단위로 확대되고 읍면동 단위에서 협의체를 중심으로 모금이 진행되면서 지자체 소속 읍면동의 모금에 대한 정보를 취합하고 이 자원들이 공동모금회로 가는 과정에서 관여하는 방식이다.

*[읍면동보장협의체에서도 모금을 하게 되었지 않습니까? 그것과의 관계는 어떻게 되나요?]  
 같습니다. 그니까 읍면동 모금을 하면요. 저희 통해서 다 모금회로 넘기는 그렇게 시스템을 만들어놔서... (D사례)*

이러한 방식들은 공공기관이 직접 모금을 할 수 없도록 금하고 있는 「기부금품의 모집 및 사용에 관

한 법률」에 따른 지역재단들의 대응방법을 보여준다. 지자체 출자출연 기관인 지역재단 역시 직접 모금을 하는 것이 금지되어 있다. 지역재단이 명시적으로 모금을 가장 우선적인 역할로 삼고 있지만 재단들이 모금을 하는 데는 출자출연이라는 태생적 특수성에서 기인한 여러 가지 제약이 따르는 것이다. 모금을 많이 해야 하지만 모금을 위해 적극적으로 재단을 홍보를 하는 것도, 또 독립적으로 모금활동을 하는 것도 쉽지 않다.

한편 공동모금회를 통한 모금이든 지정기탁 방식의 모금이든 이들의 모금액은 지역성의 원리에 따라 해당 지역에 한정하여 주로 복지 영역을 중심으로 배분되고 있었다. 배분의 대상은 주로 저소득 취약계층, 복지사각지대에 있던 자 등 개인과 지역의 시설, 단체 등 기관지원이 동시에 진행되었다. 이러한 대상자들에게 지원하는 방식은 다양했다. 첫째, 동보장협의체를 통해 혹은 시군구청 등에서 발굴된 대상자에 대한 지원의뢰가 직접 들어오는 경우가 있다. 이 경우 재단에서는 공공기관을 통해 배분의 적정성에 대한 행정전산 정보요청을 통해 적합성 여부를 확인하고 지원한다. 둘째, 모금의 역량이 부족하거나 여력이 되지 않는 영세한 시설의 프로그램을 직접 지원하는 방식이 있다. 셋째, 재단이 공모 사업을 직접 설계하여 공모하거나, 혹은 각 시설이나 기관에서 필요한 프로그램(ex. 우수프로그램)을 선발하여 지원하는 방식이 있다. 넷째, 공적 복지의 체계에서 배제되어 있는 사각지대를 발굴하여 재단 자체 사업의 형태로 지원하면서 공적 복지의 틈새를 매우는 것을 지향하는 방식이다.

개인을 대상으로 한 지원의 경우, 공공기관이 발굴하거나 민간에서 요청한 대상자를 지원하기도 하지만 그러한 지원의 과제를 안고 있는 기관이나 시설을 간접적으로 지원하여 기존 기관과 시설의 자율적 지원의 권한을 확대시키는 방식을 취하기도 하였다. 특히 배분에 있어서 주목할 부분은 특히 개인을 지원하는 경우, 모금회가 가지고 있는 배분 기준에 부합하도록 배분하고자 한다는 것이다. 물론 모금을 공동모금회와 함께 하기 때문에 배분 역시 이 기준에 맞추는 것이 당연할 수 있지만 지역재단이 지정기탁으로 받는 자원 역시 지역재단의 재량에 따라 다양한 계층, 다양한 영역에 지원하지 못하는 경향이 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 지역재단이 적절한 배분에 대한 책임성을 강하게 요구받기 때문에 자율적 기준을 설정하는 것에 소극적으로 대응하고 있기 때문으로 해석된다.

*배분처는 이제 저희가 읍면동. 객관적인 확보를 위해서 읍면동 추천을 받아서 개인한테 그렇게 배분이 되구요. 그리고 이제 사회복지 시설. 시설 이제 공모 사업이나 우수 프로그램 이제 그런 것들 받아서 진행하고, 사회복지 종사자들.. (D사례)*

## 2) 조사·연구·교육 기능

앞서 제시한 대로 지자체출연 지역복지재단 중 조사연구의 전담인력을 갖춘 곳은 총 3곳이며, 전담 인력은 없지만 연구용역 등을 통해 연구보고서를 내고 있는 기관이 1곳으로 총 4곳의 지역재단이 각 지역의 복지관련 연구나 지역재단과 관련된 연구, 매뉴얼 개발 등의 업무를 수행하고 있다.

지역재단이 조사연구교육 기능을 중심으로 특화되는 데는 몇 가지 중요한 요인이 작용한 것을 확인할 수 있었다. 가장 중요한 부분은 지방분권이 점차 강화되고 지역복지가 중요하게 부각되면서 지역에 산재해 있는 다양한 복지자원의 관리와 필요하고 컨트롤타워 역할을 할 주체가 필요하다는 인식이 기초자치단체에 자리 잡았기 때문이다. 이를 위해 가장 핵심적인 역할은 지역재단이 조사연구기능을 하는 것이다.

뿐만 아니라 광역시도가 아닌 기초자치단체의 경우, 그간 개별 지역의 복지 현안에 대한 정보가 집약되지 않고, 복지수요 등에 대한 심도 있는 연구가 없는데 따른 아쉬움이 컸었던 것으로 보였다. 이는 자치단체가 지역에 맞는 복지사업을 수행하기 위해서도 필요한 일이었다. 최근 공공복지는 읍면동 단위까지 내려온 상황이지만 정작 대부분의 복지관련 연구나 조사는 광역 시도 단위로 이루어져왔기 때문에 상당한 공백이 존재해 온 것이 사실이다. 기초자치단체의 경우, 언제나 더 큰 단위의 집합적 자료에 의존할 뿐, 실제 자기 지역의 현황과 문제를 다루지 못했었다.

동시에 조사연구기능은 민간 복지시설과 기관에서도 많은 요구가 있었다. 민간복지기관들로서는 필요한 일이었지만 개별 기관이 충분히 할 수 없는 영역이기도 했기 때문이다. 특히 연구자 중심의 이론적 내용의 복지연구가 아니라 실천현장을 기반으로 한 연구와 현장에 바로 적용할 수 있는 내용의 조사연구가 절실했던 것이 사실이었다. 이러한 요구에 부응하여 현장이 원하는 요구를 조사연구를 통해 충족시킬 수 있는 과정을 만드는 것이 상호 신뢰를 쌓는데 도움이 되기도 한다.

*[지역재단이 조사연구 영역에서 민간과 파트너십을 가질 수 있는 연결고리..] 네. 그럴 수 있는거죠. 이걸 통해서 민간과 좀 서로 신뢰관계를 쌓아가는 한 단계를 나간다고 할 수 있는거죠. (D사례)*

무엇보다도 조사연구 영역은 지역재단만이 할 수 있는 고유한 영역이기 때문에 전략적으로 선택되기도 하였다. 즉, 민간 복지시설과 기관이 이미 지역의 복지자원으로 오랜 시간 포진해 있는 상황에서

후발주자인 지역재단의 출범이 용이하기 위해서는 기존 복지 조직의 역할이나 기능과 겹치지 않는 영역을 찾아내야 하는 과제가 있었다. 설립당시 기존 지역의 기관들의 반발을 최소화하면서 재단을 설립하기 위한 전략적 선택이기도 하였다고 볼 수 있다.

*그래서 저희 재단이 출범 할 당시에 지역에 대한 자원 배분에 대해서 이렇게 어필을 하는 거는 굉장히 한계가 많은 상황이었고 그래서 이제 연구라든지 다른 이제 시 정책적인 방향을 갖고 이제 운영하는 형태로 출범을 하게 된거예요. (C재단)*

특히 조사연구기능에 추가하여 지역의 복지시설과 기관들은 실무자들을 위한 교육, 사회복지사들의 역량을 강화하는 교육을 접근성이 좋은 기초자치단체 단위에서 하는 것을 요구하였다. 동시에 이를 매개로 네트워크를 구축을 위한 안정적인 장을 만들어 주는 것을 선호하였다. 따라서 이러한 활동 역시 지역재단에게 맡겨진 일이라 할 수 있다.

*(우리 재단의) 1차 고객은 OO지역 시민이겠죠? 2차 고객은 사회복지 시설 및 종사자들이 저희의 이차 고객이에요. 근데 이 2차 고객은 특수성이 있잖아요. 시설 아니 시민들과는 달리, 그러니까 네트워크 사업을 좀 하거든요. 협력에 대한 요구가 높기 때문에 네트워크 사업을 하고 있고. (C사례)*

### 3) 시설운영(위탁) 기능

앞서 살펴보았듯이 다수의 지역복지재단은 지역에서 복지시설이나 복지관, 어린이집, 구립 도서관, 청소년시설 등을 위탁 받아 운영하고 있다. 10여개 이상의 산하기관을 운영하고 있는 재단들도 존재한다. 지역재단이 가지는 시설운영은 기존의 민간 복지시설과 기관에서 반대가 많은 영역 중 하나이다. 전통적으로 이러한 복지시설은 민간 사회복지법인이나 비영리단체 등에서 위탁받아 사업을 수행하여 왔기 때문이다. 민간의 영역을 침범하여 공공성을 가진 지역재단이 활동하는 것에 대한 경계가 크다. 그럼에도 불구하고 지역재단들이 시설을 운영하는 경우가 많은 현상은 주로 기초 지자체가 인식하고 있는 필요성에 의한 것이라고 볼 수 있다.

가장 우선적으로 지역재단들이 시설운영을 하게 된 이유는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째 이유는 지역에서의 복지서비스의 공공성 강화와 관련된다. 다양하게 산재되어 있는 기초자치단체 소속(공립) 복지시설들을 책임 있게 관리 운영할 주체가 필요하였기 때문이었다. 가령 기초자치단체가 푸드마켓, 건강가정지원센터, 자원봉사센터, 육아종합지원센터, 국공립어린이집 등 복지 영역을 아우르는 다양한 공립시설들을 많이 보유하고 있는 경우, 이들을 통합적으로 관리 운영할 주체로 지역복지재단을 세우는 경우가 많다.

두 번째 이유는 반대로 특정 지역에 집중되어 있는 공립 시설들을 민간 위탁 방식으로 전환하면서 민간 위탁 이후에도 복지서비스의 책임성과 공공성을 담보하고자 하는 측면에서 지역재단의 설립을 통해 이들의 운영을 담당케 하는 경우도 있었다. 이 두 경우는 최근 기초자치단체가 복지시설 밀집 단지인 복지타운 건설을 추진하면서 복지타운의 관리운영 주체로 지역재단을 설립하는 경우이기도 하다.

근데 (복지)타운은 여러 개의 시설이 들어가 있기도 하고, 운영에 대한 예산에 포선이 커지는 것도 사실이잖아요. 그러면 뭐 지자체 입장에서 그걸 갖다가 그냥 민간 영역에 거기에 주기가 힘들잖아요. 그러다보니까 타운이 형성되어 있는 대부분의 곳에서는 복지재단을 출범한 걸로 알고 있거든요. (C사례)

그래서 저도 이전, 제가 알고 있기로는 그 이 타운이 생기면서 이 건물 종합복지타운이 생기면서 운영주체로써 이거를 민간에 위탁하기는 시에서 부담이었고, 왜 그러냐면 한개 법인에 위탁을 하게 되면 이 안에서 기능하는 각각의 주체들은 또 다 다른데, 이 통합성... (F사례)

세 번째 이유는 기존의 민간 위탁 방식에 대해 기초 자치단체가 가지는 염려와 관련된다. 기초자치단체에 따라 지역의 복지자원은 편차가 크지만 특히 규모가 작은 지자체의 경우, 복지타운, 혹은 규모가 큰 복지관 등의 복지시설을 운영할 수 있는 역량을 갖춘 사회복지법인 등 운영주체를 지속적으로 확보하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 때문에 자치단체에서 민과 관의 성격을 동시에 갖고 있는 지역재단을 수립하여 이 역할을 맡김으로써 이러한 문제점을 해결하였다.

마지막 이유는 공공의 민간복지 운영주체에 대한 불신에 있다. 기존의 위탁 방식의 지역 복지서비스 제공은 지역에서 나름대로 전문성과 책임성을 가지고 진행되어 왔지만 오랜 시간동안 유지되는 민간 위탁방식이 혁신과 서비스 질의 발전을 도모하지 못하고 있어 이에 대한 회의(懷疑)가 존재하는 것도 사실이었다.

날 거 대로 말씀을 드리면, 어 그냥 민간이나 지역에 있는 작은 복지재단은 믿을 수가 없는 거예요. 뭐 열악하기도 하고 보조금의 집행이라든지 이런 부분은 위탁 사무를 하는 이유가 그런 거잖아요. 위탁 심사를 하는 이유도 이 법인이 어 우리가 주는 사무를 제대로 수행할 수 있는지를 판단하는데... 뭐 물론 작은 기관이라도 내실 있고 신뢰로운 재단이라면 줄 순 있겠죠. 근데 그런 기관이 많지는 않거든요. (C사례)

시설운영(위수탁)의 경우, 모금배분이나 조사연구 사업과는 달리 이들이 관리 운영하는 시설의 범위는 훨씬 넓다. 앞서 언급하였던 자원봉사센터나 노인복지관, 장애인복지관, 종합복지관 등은 복지의 영역인 경우이다. 그러나 그 이외에도 청소년수련관, 육아종합지원센터, 청소년수련관, 구립도서관, 심지어 지자체의 추모공원을 지역재단에서 관리 운영하고 있는 경우도 있어 지역의 공공시설 중 서비스 중심의 기관들의 운영을 지역재단에 맡기는 경우도 많았다.

## 2. 유형별 재단의 특성과 성격

### 1) 공통적 특성 : '소민대관(小民大官)'의 성격

지역재단들이 핵심적인 기능으로 무엇을 선택하였든 이론적으로 지역재단에게 요구되는 역할은 전통적으로 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 모금동원자(grant maker)로서의 역할이며, 또 하나는 지역사회의 해결해야 할 이슈를 확인하고 문제를 해결하기 위한 역할을 담당하는 것이다. 그러나 지역재단의 유형별 특성과 역할에 관한 내용을 말하기 전, 지역재단이 가지는 공통적 특성에 대한 논의를 간과할 수 없다. 그것은 지역재단의 '관(官)적 성격'이다. 유형과 관련 없이 재단이 가지고 있는 태생적 특성들이 존재하고 이것이 지역재단의 특성과 역할을 설명하는데 매우 중요한 배경이 되기 때문이다. 흔히들 지역재단은 '반민반관(半民半官)'의 성격을 갖고 있다고 말하지만 사실상 지역재단은 '소민대관(小民大官)'의 성격을 가지고 있었다. 이러한 특성은 크게 지역재단이 가진 태생적 특성과 현황에서 뚜렷하게 그리고 유형이나 재단의 규모, 지역적 특성과 관계없이 공통적으로 나타나고 있었다.

우선 태생적으로 연구참여 지역재단들은 공통적으로 관의 주도로 설립되었다. 최초 지역에서 복지재단의 설립을 논의할 때 논의의 주체, 설립필요에 대한 요구 등은 모두 해당 지자체를 통해 표출되었

다. 이는 복지재단을 설립할 당시 지자체의 상황적 맥락이나 지역의 복지욕구의 정도, 기존자원의 정도에 따라 다르지만 크게 복지 요인과 정치 요인으로 요약될 수 있다. 복지요인의 경우, 지자체가 민간 복지기관들의 주도에 공공의 복지로 이제껏 유지해 온 복지현장에서 지속적으로 제기되던 문제와 관련되었다. G사례(모금배분중심)의 경우, 복잡한 복지전달체계를 개선하고 공공과 민간의 복지를 통해서도 채워지지 않던 복지사각지대를 발굴하고 지원할 수 있는 주체가 필요했고 이를 지역재단의 형태로 해결하고자 하였다. 또한 B사례(복합기능: 모금배분+시설운영)의 경우 역시 이미 지역에 다양한 지역자원과 주체가 활성화되어 있는 상황이었지만 조정과 통합이 필요했고, 구심점 역할을 담당하는 기관이 필요했다. E사례 역시 중복적인 복지 인프라에 대한 교통정리에 대한 필요성이 복지재단 출연의 배경이라 지적하였다. 이러한 지역복지의 문제 진단에 대해 기존과는 다른 주체의 등장에 대한 필요성은 정치적 요인과 만나, 자치단체장 선거 공약사항이나 단체장의 의지로 인해 실질적으로 구체화되면서 실현되는 측면이 강했다. 뿐만 아니라 설립 이후에도 이러한 지역재단은 자치단체장이 자신의 활동을 홍보하고, 모금과 배분을 통한 성과를 보여주며 지역민을 만나기 매우 좋은 접촉지점이기 때문에 호의적인 반응을 지속적으로 유지할 수 있기도 했다. 이러한 정치적 요인 역시 지역재단의 설립과 지속에 무시하지 못할 중요한 요소임을 실무자들은 공통적으로 지적했다.

지금 현재 000 시장님이 이제 시장 선거에 나가시면서 각 계의 의견들을 수렴하잖아요. 거기에 공약사항으로 이제 복지 이틀테면 전달체계가 중구난방이다 라는 얘기들도 나올 거고 뭐 이랬을거 같어요. 그래서 그거를 이제 관에서 못하고 민간에서도 애매하고 한 사업들을 좀 해서 복지사각대를 해소했으면 좋겠다라는 정책공약 중에 이제 그런 복지재단을 설립해서 그런 역할들을 했으면 좋겠다. (G사례)

뭐 할 때 뭐 사진도 찍고, 뭐 지역신문에 나고 뭔가 일을 하는 거를 자꾸 이렇게 보여 주면, 아 이 구청장이, 이 기초 단체장이 이렇게 일도 하고, 그렇구나. 뭐 이렇게 많이 보게 되고. 새로운 구청장님은요. 아무래도, 물론 호의적이죠. 왜냐하면 이런 걸 갖고 있으면, 제 자리에 있어서 이제 많이 지원을 하고, 홍보를 하고, 하는 일을 많이 하는 거 같으니까. 이제 제 생각에는 어차피 선거, 선거를 해야 되고, 민심을 잡아야 되는데, 도움은 되죠. (A사례)

복지 인프라가 이렇게 활발하면 복지 재단이 사실 필요 없잖아요. 그래서 저는 복지재단이 만들어진 배경에는 중복과 누락, 한번 정도는 복지비용에 대한 지출에 뭔가 교통정리가 필요하

지 않아서 만들었을까 그렇게 생각을 한 거죠. 대상별, 유형별, 지역별 그니까 보조되는 어떤 분들이 이제는 지방자치단체장이 제일 힘들어 하는 게 그거잖아요. 복지비용에 대한 부담. (E 사례)

흥미로운 점은 여러 연구참여 재단들에서 재단의 설립이 지역의 '복지타운' 건립이라는 상황과 동시에 진행된 경우가 많았다는 점이다. 8개의 연구참여 재단 중 절반인 4사례(C사례, D사례, F사례, H사례)가 이에 해당되었다. 복지타운의 건설 역시 정치 요인 중 하나로 볼 수 있다. 특히 복지자원이 부족했던 기초자치단체에서의 복지타운 건설은 선거공약으로 매우 매력적이기 때문이다. 물론 복지타운의 건설이 선거공약만으로 진행되지 않는 경우도 있다. C사례의 경우는 지역이 국가정책 상 특수 지역으로 역할을 하면서 중앙정부로부터 복지타운 건립 지원을 약속받아 이행된 측면이 있었다. 복지시설 밀집 지역인 복지타운을 건설하면서 기초자치단체는 이를 책임 있게 관리 운영할 공공의 성격을 가진 새로운 주체가 필요했고 이를 위해 지역재단 설립을 하게 된 것이었다.

그래서 저도 이전, 제가 알고 있기로는 그 이 타운이 생기면서 이 건물 종합복지타운이 생기면서 운영주체로써 이거를 민간에 위탁하기는 시에서 부담이었고, 왜 그러냐면 한개 법인에 위탁을 하게 되면 이 안에서 기능하는 각각의 주체들은 또 다 다른데, 이 통합성... (F사례)

복지타운 건립이 아닌 다른 지역의 정치적 이슈에 따라 복지재단이 설립되는 경우도 있었다. E사례가 그러했다. 이 경우, 지역에서 A시와 인근의 B군의 행정구역 통합이 진행되면서 지역재단의 필요성이 부각되었다. 복지와 관련하여 A시는 다양한 지역복지 자원을 매우 많이 가지고 있었던 데 비해 B군의 지역복지의 현황은 상대적으로 열악하였다. A시로 통폐합 되어 편입된다는 B군이 가진 상대적 박탈감을 회유하고, 부족한 복지서비스를 끌어올려 복지서비스의 균형을 맞추려는 작업을 지역재단에게 부여하였다. 이를 위해 복지재단 설립이 급속히 추진되었다.

그러나 관의 주도로 지역재단에게 부여되게 계획되었던 복지타운 관리 운영이 항상 순조롭게 진행된 것만은 아니었다. D사례가 그러했다. 출범한 지역재단은 그 규모나 역량이 대규모 복지타운을 관리 운영하기에 역부족이었다. 또한 당초 복지타운 건설사업이 지역에서 불발되었다. 또한 몇 개의 복지시설 관리운영 역시 민간의 반대에 부딪혔다. 그래서 지역재단의 중심점을 관리운영에서 모금배분과 조사연구로 전환하면서 지역재단의 정체성을 확보하기도 하였다.

저희도 원래 태동은 지역 안에 있는 복지시설 다 맡아서 컨트롤 타워 역할을 하자고 아마 태동은 그렇게.. 시작은 그랬는데요. 그러니까는 그 지역 안에 있는 직접사업을 하는 복지시설들의 컨트롤타워로 ..그렇죠. 그래서 맡아서 운영을 하게끔 그렇게 처음에는 출발이 됐는데 이제 뭐 지역에서 법인들도 있잖아요 다른 법인들 반대도 있고 막상 여기 이제 뭐 한군데 운영을 해보니까 전체 다 맡아서 할 사이즈는 아닌 거 같아서 일단은 네... 받을 한번 뺀 상태긴 하죠. (D사례)

이러한 기초자치단체 지역복지재단은 자치단체의 의도를 가지고, 임무를 부여받으면서 출발하였기 때문에 사실상 이론적으로 지역재단이 관으로부터, 혹은 출연자로부터, 대상자로부터, 기부자로부터 독립성(자율성)을 유지해야 한다는 원칙은 사실상 지켜지기 어려운 한계를 지닌다.

더군다나 이러한 지역재단의 관의 성격은 지역재단의 현재 상황을 보아도 공통적으로 포착되었던 것이 사실이다. 지역복지재단이 가지는 관의 성격은 재정, 운영, 사업, 평가 등 여러 가지 장치를 통해 지속되었다. 우선 주지하다시피 지역재단은 지자체의 출연금으로 출발한 지자체 출자출연기관으로서 법적으로 공공기관으로 분류된다. 또한 모든 기관들이 인건비를 포함한 재단의 운영비를 시비로 지원 받는다. 당초 여러 재단들은 재단의 지속가능성을 위해 출연금을 많이 보유하여 이를 기금으로 한 이자수입으로 재단을 운영할 것을 계획하였다. 그러나 일반적인 20-30억의 출연금에 대한 이자로 재단 인건비를 댈 수 없는 상황들이 속출하였고, 재단은 시로부터 운영비지원을 받는 곳이 많았다. 건물매입을 통한 임대수의 확보 혹은 출연금의 확대 등 다방면으로 재단의 지속가능성을 타진해 보지만 현실 화되기 어려운 것 역시 사실이었으며, 이것이 재단의 지속가능성을 위협하고 있었고 지역재단이 직면한 가장 큰 어려움 중 하나였다. 더 비중 있는 역할을 지역재단이 하고 싶어도 최소한의 운영비와 사업비로 유지되어야 하는 태생적 한계 때문에 그럴 수 없다고 호소하는 재단들이 많았다. 지자체로부터 운영비를 지급받고 있는 지역재단의 형편에서 지자체 담당부서와 담당공무원의 의향을 살피고, 단체장의 성향에 예민해지는 것은 필연적일 수밖에 없다.

조직에 있어서도 관 중심의 요소는 파악된다. 대표적으로 지역재단 사무국에 지자체 공무원이 파견되어 있거나, 당연직 이사로 지자체의 공무원이 들어가 있는 구조이다. (정도를 확인할 것). 그런데 지역재단의 입장에서 이러한 조직구조는 나쁜 것만은 아니다. 재단의 성격이 관과 긴밀한 협력관계를 유지해야 하기 때문에 관과 원활한 의사소통이 가능해지고 의회감사, 예산확보, 사업의 전개 등에서 적극적으로 활동할 여지를 가지기 때문이다.

공공기관으로서의 성격은 재단의 사업에도 매우 중요한 기제로 작동한다. 대표적으로 모금배분 중

심 재단들이 모금과 배분을 할 때, 관의 협조를 받으며 민간보다 공공의 정보를 활용하거나 전달체계를 더 잘 활용할 수 있기 때문이다. 모금의 경우, 여러 재단들은 지자체 공무원, 동장, 통장 등 공무를 수행하고 있는 주체들의 모금이 중요한 마중물이 되었음을 부인하지 않았다. 또한 지역재단은 지자체 출연재단이기 때문에 모금에 있어서 더 많은 공신력을 얻어 모금이 원활한 측면이 있다. 배분에 있어서도 동주민센터나 지자체의 추천 혹은 지원 의뢰를 받아 배분대상으로 결정하는 경우가 많다. 민간의 지원의뢰 대상자에게 지원을 할 때 역시 모금회의 배분규정 등 일정 정도의 배분 적절성을 담보하기 위해 공공기관에 정보요청을 의뢰하고 이를 기준으로 배분의 여부를 다시 한 번 판단하기도 하였다. 마지막으로 평가와 관련하여 지역재단은 한 해에도 여러 번 지자체에 재단에 대한 보고서를 제출한다. 배분의 경우, 지정기탁을 통해 모금액을 확보한 경우, 배분할 때 시에서 열리는 배분심의위원회의 심의 결정을 통해 배분을 할 수 있게 되어 있다. 또한 매년 시의회나 구의회, 군의회의 감사를 의무적으로 받는다.

〈표 4〉 지역복지재단의 관(官) 성격 유지 요소들

		모금배분 중심				조사연구 중심		시설 운영 중심	복합 기능 중심
		A	D	F	G	C	E	H	B
재정	출연금(관 비중)	○	○	○	○	○	○	○	○
	운영비지원(인건비포함)	○	○	○	○	○	○	○	○
조직	당연직 이사		○	○		○			
	파견공무원				○		○	○	○
사업	공공 정보 활용	○	○		○				
	공공 전달체계 활용	○	○		○				
평가	지자체 보고	○	○	○	○	○	○	○	○
	의회 감사	○	○	○	○	○	○	○	○

예외적으로 다른 재단들과는 달리 관에 대해 독립적이며 자율성을 많이 갖고 있다고 표방한 재단이 한 곳 있었다. B사례가 이에 해당했다. 이 재단은 출연금의 60%를 관이 부담하고 나머지 40%는 민간에서의 기부를 통해 확보하였다. 또한 두드러진 차이점은 이사회와 권한과 기능이 크다는 것이다. 빈번히 이사회가 열렸고, 재단 사업의 세세한 사항에 대해 이사회와 이사장의 주도로 결정이 이루어졌다. 사무국 역시 자율성을 갖고 움직이며 이사회와 신뢰관계가 비교적 잘 구축되어 있다고 설명하고

있었다. 관에 대해 스스로 자율성을 가지고 움직이고 있다는 것에 대해 확신을 가지고 있었다. 물론 정치적으로 이러한 독립성의 확보는 무엇보다도 지자체장의 관여와 의지로 만들어진 환경이라는 측면도 있다. 자치단체장이 지역재단의 자율적 운용과 활동에 대해 의지를 가지고 설립 당시뿐만 아니라 이후 과정에서도 대내외적으로 이를 지역주민과 민간에게 약속한 측면이 있었다. 또한 지역재단의 자율성은 기존에 지역에 두텁게 자리잡고 있는 시민사회조직의 참여와 제언이 중요하다. 또한 지역재단에 대한 민간의 참여 활성화(네트워크 활성화)를 통해서도 담보되고 있었다. 민과 관의 이해관계와 힘이 비교적 대등하게 맞물렸기 때문에 지역재단이 중간적 입장에서 균형을 잡을 수 있었다.

그니까 그런 이해관계, 결정권자들 간에 이해관계가 잘 맞물렸을 때, 그게 가능한거고, 여기는 굉장히 그게 잘 맞물린 곳이고, 그 다음 또 이제 시민운동이나 이런, 그런 풀뿌리 모임이나 이런 단체들이 굉장히 많더라구요. 그런 모임들이 지속적으로 의견을 냈고, 목소리를 냈고, 또 이런 이해관계에 있는 상황 속에서 또 결정권자가 그런 부분들을 굉장히 잘 이해하고 수용한 부분도 실질적으로 제가 봤을 때 있어요. (B사례)

## 2) 유형별 지역재단의 특성

우리나라 기초자치단체 지역재단의 유형별 특성은 앞서 말한 관 중심 성격의 토대 위에서 생각해 볼 수 있다. 일반적으로 지역재단에게 요구되는 대표적인 역할 두 가지, 즉 자원동원(grant maker)의 역할과 지역의 의제를 발굴하고 문제를 해결하는 역할이다. 그런데 우리나라 지역복지재단의 경우, 이 두 역할 이외에도 복지자원의 효율적 관리라는 또 하나의 중요한 역할을 복지재단에게 부여하고 있음을 확인할 수 있었다. 이 세 가지의 역할은 각각 모금중심재단, 조사연구중심 재단, 시설운영중심 재단이 대표적으로 맡고 있음을 확인할 수 있었다.

각 유형별 지역재단의 특성은 이러한 역할(혹은 기능)의 차이를 기준으로 설명될 수 있는데, 이보다 앞서 지역재단이 각자의 역할을 선택하게 된 것은 설립 당시 지자체의 필요와 설립 논의 과정에서 민간과의 타협의 산물이라고 할 수 있다. 대부분의 지역재단을 설립한 지자체의 경우, 지역재단의 설립은 모금배분의 기능과 시설운영의 기능에 초점이 맞춰져 있었던 게 사실이었다. 복지의 영역에서 지자체가 직면하는 가장 큰 어려움은 첫째, 재원의 부족과 그로 인한 사각지대 발생이고 두 번째는 지역에 있는 복지시설, 기관 등 복지자원의 효율적 관리과 부족한 자원의 확충이기 때문이다. 이 둘을 해결할

수 있는 방안은 모금과 배분을 하는 것과 민간 시설의 시설을 관리운영, 혹은 공공시설의 확충과 그 운영으로 잡았던 것이며, 이를 지역복지재단의 설립을 통해 해결하고자 한 측면이 있다. 이것이 앞서 살펴본 바대로 많은 지역복지재단들이 크고 작게 모금배분기능과 시설운영기능을 모두 갖고 있는 사실을 설명해 준다.

그러나 일부의 기능만을 갖고 있는 지역재단들 또한 존재한다. 이는 여러 재단들은 제한된 역량을 가지고 운영을 시작하게 되면서 여러 기능들 중 우선적으로 집중할 한 가지를 선택하게 되는 것으로 볼 수 있다. 기초자치단체의 지역복지재단은 설립부터 여러 논란을 낳으며 많은 민간의 반발에 부딪치는 일이 잦았다. 물론 반대의 논의가 얼마나 강하게 형성되느냐 역시 지역의 기존 자원의 응집 정도나 활성화 정도에 따라 좌우된다. 많은 기존 자원이 활동하고 있는 곳의 경우, 재단의 설립과 역할 설정은 꽤 오랜 시간 난항을 겪게 된다. 그럼에도 불구하고 관 주도의 재단 설립이 진행되면서 의도하였던 여러 기능은 축소되거나 덜 논쟁적인 방향으로 설정되었다.

가장 여러 재단들이 선택하고 있는 모금배분기능 중심 재단들의 경우, 설립 당시부터 민간의 강력한 반발에 직면했던 것이 사실이었다. 비교적 큰 규모의 복지기관에서부터 소규모 시설에 이르기까지 자원의 부족은 공통적 과제였고 이들 역시 각자 민간의 후원금 조성을 위해 애를 쓰고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 공공 기관의 성격을 가진 지역재단이 모금을 주도할 경우, 지역재단에 모금이 몰리게 되면서 민간 기관의 모금에 큰 타격을 줄 것이라는 예상 때문이었다. 지역재단의 역할설정 과정에서 이러한 반대의견은 강력했다. 지역재단들은 모금에 있어서 공신력을 가진 장점을 적극적으로 활용하여 민간보다 더 활발히 주 모금자로 역할을 하고 있었다. 지역의 주요 기업들이 자치단체와 관련이 있는 지역복지재단에 모금토록 하여 기부자의 대외홍보나 지자체의 관계에 긍정적 효과를 불러왔다. 또한 기존에 민간기관에서 쉽사리 접근하지 못했던 공무원, 통반장 등 공공조직 일원의 기부를 이끌어내기도 하였다. 관의 성격을 활용한 모금의 확보에 더해 배분의 경우, 지역의 개인뿐만 아니라 시설에도 부족한 재원을 보충해주는 역할을 하도록 함으로써 기존의 반발을 무마시키며 역할을 유지하고 있었다. 또한 배분 과정에 지역의 복지 기관들을 적극적으로 참여토록 하고 배분의 공정성을 담보함으로써 참여와 신뢰를 이끄는 기제로 사용하기도 하였다.

한편 모금기능을 확보하지 못한 재단들 역시 존재한다. 앞서 살펴본 표에 따르면 4개의 기관들 중 본 연구의 대상으로 선정된 3개의 기관이 모금을 기능을 갖고 있지 않았다. 이 중 H사례의 경우, 군 단위의 지역에 위치하고 있었고 새로 조성된 복지타운 운영을 목적으로 소규모로 만들어졌다. 물론 적은 규모이기 때문에 모금배분사업을 활발히 추진하는 것이 쉽지 않았다. 뿐만 아니라 작은 군단위에서 한정된 자원을 나누기 위해 경쟁하는 구조를 기존의 복지기관들이 원하지 않았기 때문이기도 했다. 군

단위의 지역재단이 모금을 하기 어렵고 시설운영 등에 치중하게 되는 이유라 할 수 있다.

모금 같은 경우도 지금 시작은 했지만 저희가 그건 외부 시설들의 견제도 있고, 이제 원래 설립되면서 만들어진 곳이다 보니까 이제 저희는 추후에 견제를 받게 되는데... 그런 것도 있고, 내부의 견제도 있습니다. 타운 내부에... (H사례)

왜 그러냐면, 노인복지관, 장애인 복지관, 요양원, 그런 곳은 벌써 모금을 하고 있잖아요, 하고 있는데. 그 거보다 큰 주체가 우리가 할 거야 라고 하면서 이렇게 뭐 언론에 얘기를 한다던가 우리가 뭔가 제스처를 딱 취했을 때, 그 쪽은 위축이 되는 거예요. 그리고 OO이라는 곳 자체가 사실은 아까 말씀드렸지만, 면적이 작잖아요. 이게 한계가 있습니다. 면적이 작다보니까. 어, 산업시설이 없습니다. 기존에 큰 기업들이 없어요. 뭐 예를 들면, 이제 지금 OO복지재단(다른 군 단위 기초자치단체 출연 복지재단)이 저희하고 약간 비슷한 그런 저기가 있는데. 그 쪽 그런 농촌지역 복지재단들이 모금사업을 시작을 하려고 하는데, 뭔가가 없는 거예요. (H사례)

다른 두 곳의 경우인 C사례와 E사례는 모두 조사연구중심의 재단을 표방하는 곳이었다. 이들 두 곳에는 박사급 연구 인력과 두 세명의 연구지원 인력을 담당하고 있어 연구팀이 조직화되어 있었다. 이 두 기관의 특징은 지자체 내에서 여전히 연구재단을 둘러싼 역할 논쟁과 견제의 정도가 심한 곳이라는 점이었다. 비교적 풍부한 지역의 기존 복지시설과 행위자가 있었고 이들의 강력한 견제가 상존하고 있었다. 이 두 지역은 앞서 살펴본 대로 정치적 상황에 따른 복지재단의 건립 명분이 비교적 뚜렷했기 때문에 설립에 큰 문제는 없었지만 이후 역할을 설정하는 과정에서 민간의 강한 반발을 불러일으키는 모금의 기능은 가져올 수 없었던 것으로 보인다.

그렇지만 저희가 이런 (모금)사업을 해보고 싶어도 못할 때가 있어요. 시의 영향을 받을 수밖에 없는 게 모금 사업을 다른데도 다 하고 있으니 우리도 (하자고 하고 우리도) 다 하고 싶어요. (그러나) 뭐 지역사회 여론은 언제나 우리에게 부정적이야. (C사례)

그래서 (결연사업과 같은) 실제적이고 체감도가 높은 걸 하기 위해서는 모금 사업을 하고 싶은데, 안되는 경우가 있어요. 그니까 협의, 물론 안돼 라고 얘기하진 않지만 협의 과정에서 어 조금 더 좀 천천히 가보자 이런 식의 권유를 하게 되고, 저희가 또 기존에 사업이 있으니까 이

런 사업을 하려면 인력을 다시 충원 해야되는 부분이기도 하고, 음 그냥 시작하기는 좀 한계가 있죠 실은. (C사례)

때문에 지역의 복지주체들이 개별적으로 수행하기 어려운 분야이지만 여전히 욕구가 있고, 더 나아가 지역 주체들을 이끌고 선도할 수 있는 조사연구 중심의 역할을 설정하였던 것이다. 구체적으로 이들의 조사연구의 내용은 다음과 같은 주제의 연구보고서의 발간을 통해 확인할 수 있다. <표 5>는 조사연구 중심의 한 지역재단이 2016년도에 발간한 연구보고서의 목록이다. 연구보고서의 주제를 통해 확인할 수 있는 것은 주로 지역복지, 기부, 노인·장애인·청소년 등 대상별 욕구와 지원방안에 관한 연구, 사회복지종사자의 처우개선을 위한 연구들이 주를 이루고 있는 것을 확인할 수 있다.

이러한 연구들은 그간 광역시도 중심의 복지연구로 인해 상대적으로 더 작은 단위인 기초자치단체의 복지와 관련한 연구가 미진했기 때문에 관과 민에서 동시에 갈증을 느끼던 분야이다. 또한 지자체에서도 민간 기관에서도 개별적으로 이러한 연구의 주제를 공론화시키고 이를 구체적으로 연구하는 것이 쉽지 않았기 때문에 지역재단이 이러한 공백을 메우는 것은 비교적 견제를 덜 받는 역할이었다.

그럼에도 불구하고 지역재단의 조사연구 역시 비판을 받지 않는 것은 아니다. 민간 복지시설의 관점에서 보았을 때, 지역재단의 연구들은 여전히 다소 정책 중심적이어서 실천 현장의 입장에서는 조사연구 결과의 효용성에 의문을 품게 되는 것이다. 지역의 기관들은 실천 현장에서 유용하게 사용할 수 있는 현장 밀착적인 조사연구를 할 것을 요구하고 있었다.

**<표 5> OO시 지역복지재단의 연간 발간 연구보고서 목록 (2016년)**

- |  |
|--|
| 1. OO시 복지전달체계 개편방안 연구: 읍면동 복지허브화를 중심으로 |
| 2. OO시민의 기부문화실태조사                      |
| 3. OO시 노인인구의 행복지수 향상을 위한 연구            |
| 4. OO시 장애인 생활 및 복지욕구 조사                |
| 5. OO시민 사회·심리적 불안분석 및 대응방안 연구          |
| 6. OO시 다문화가정청소년 사회통합 지원방안 연구           |
| 7. OO시 사회복지사 처우실태조사: 노인복지시설            |
| 8. 기초자치단체 출연 복지재단 발전방안에 관한 연구          |

E사례의 경우, 연구보고서 이외에 사업보고서 발간을 통해 실천현장의 수요에 부응하려는 노력을 기울이고 있었다. 예를 들어, 실천현장에서 사용할 수 있는 매뉴얼 발간(ex. 사회복지 종사자를 위한

이용자 폭력 대응 메뉴얼, 각종 프로그램 사례집 등)을 발간하여 배포하고 있었다. 이러한 조사연구 보고서 발간 이외에도 조사연구 중심의 재단들이 수행하고 있는 역할은 지역의 복지종사자를 위한 집합 교육, 네트워크 활성화 등을 실시하고 있다. 이러한 활동들은 지역재단이 지역의 복지기관들의 중심적 위치에서 논의의 장을 마련하여 이들을 포섭하고 파트너십을 유지하고자 하는 노력으로 볼 수 있었다.

마지막으로 시설운영을 주목적으로 하는 기관 유형의 경우, 설립부터 복지타운의 운영을 주 목적으로 설립된 측면이 있었다. 따라서 초기에는 지역 전체를 아우르는 복지허브로서의 기능을 가진다는 측면보다는 그 역할의 영역 역시 복지타운 내에 존재한다고 보고 있었다. 이 사례의 경우 이러한 방식은 초기 지역재단의 설립을 원활하게 하는 요소로 작용하기도 했다. 지역에 복지타운의 시설들을 위탁 운영할 정도로 기존의 복지시설들의 여력이 없는 경우, 또 외부적으로 타운 밖의 대외활동을 통해 외부 복지주체들과 부딪칠 일이 없는 경우, 상대적으로 지역재단의 설립은 수월했던 것으로 보인다.

처음에는 복지타운 운영을 목적으로 이제 건립된, 또 하나는, 지자체 복지재단은 지역 전체 복지재단이라고 표현을 하지만, 사실은 저희 재단은 OO군에서 출현해서 OO군 복지재단이지만, 약간은 타운 형식, 타운 운영을 위해서 만들어진 곳이기 때문에, 범위 자체가 사실은 OO군 전체가 아니라, OO 보건복지타운 요 내로 사실은 처음에는 그렇게 됐었던 재단입니다. 그러니까 처음에 만들어질 때 그다 그렇게 다른 재단들, 다른 외부 기관들이랑 부딪힐 게 없었습니다. (H사례)

산하 운영기관의 인사권, 예산권을 갖고 있는 경우가 있다. 즉 운영기관의 채용, 승진을 직접적으로 주도하고 예산책정과 의결 역시 재단의 이사회를 통해 승인하고 배분하는 구조를 취하고 있는 경우가 많았다. 이러한 운영방식에 대해 재단은 재단의 이사회, 그리고 산하 기관의 운영위원회에서 두 번 검토하는 작업을 거침으로써 결정사항에 대해 보완하고 시정의 기능, 견제의 기능도 갖게 된다고 긍정적으로 평가하였다. 또한 개별 기관이 해야 하는 사무업무(ex. 인사 등)를 한 곳에서 진행하는데 대한 효율성도 있다고 평가하였다. 그럼에도 H사례의 경우, 3-4년 전까지는 이러한 방식의 시설운영을 진행하였지만, 보건복지부 지침에 의거 법인 산하 기관들에게 인사권의 독립성을 보장하라는 지시에 따라 현재는 산하기관에 많은 권한을 이양한 상황이었다. 물론 이것은 사회복지법인이 산하 기관을 이해당사자들로 채우는 비리를 방지하고자 하는 의도를 갖고 있는 지침이고, 출자출연 공공기관의 성격을 가진 지역재단에는 사실상 맞지 않는 규정이지만 지침이 구체적으로 이를 명시하지 않아 그대로 따를 수 없는 상황이었다며 아쉬움을 표했다. 그러나 H사례에 따르면 또 다른 지역재단의 경우, 오히려 비슷

한 시기에 인사권, 예산권의 결정 권한을 재단이 가져왔음을 언급하는 것을 보았을 때, 시설운영에 따른 역할이 일관되기 진행되는 것 같지는 않았다. F사례는 모금중심 기관이지만 시설운영을 하고 있었는데, 이러한 경우 시설운영은 1년에 한 번 정도 지도점검, 시설관리, 재단 이사장이 채용계획에 대한 보고를 받는 정도로 관여하고 있었다.

근데 이제 저희 같은 경우에는 뭐 출자 출연기관이기 때문에 공공기관에 들어가거든요. 그래서 공공기관, 출자 출연에 의한 공공기관에서 만든 법인은 그런 곳하고 다르기 때문에 그 지침에 나오는 법인의 성격을 정확하게 구분을 시켜주는 게 낫지 않냐 라고 이제 그 쪽에 설명을 했더니, 그 쪽에서도 답변이 온 게 맞대요. 이걸 사실은 개인 법인 중에, 개인 법인 중에 조금 좀 유달리 심한 곳들을 견제하기 위해서 그렇게 해놓은 건데, 어찌 됐거나 그것과 지금 상황에서 공익법인이나 법인 그 공공법인이라고 따로 명시가 안 되어있기 때문에 그렇게 해야 한다, 따라야 된다고 해서. (H사례)

어찌 됐거나 그것과 지금 상황에서 공익법인이나 법인 그 공공법인이라고 따로 명시가 안 되어있기 때문에 그렇게 해야 한다, 따라야 된다고 해서. 사실은 저희는 그렇게 추진을 했고요. 그 당시에 역으로, 3년 전에 역으로 \*\*복지재단은 거꾸로 각 시설에 있었던 인사권을 가지고 왔어요. 그니까 우리랑 정확하게 같은 시기에 반대로 하고 있었던 거예요. 그래서 지금 \*\*은 지금도 그렇게 하고 있어요. 네. (H사례)

그러나 시설운영을 지역재단이 하는 것은 여전히 민간 기관의 반발을 많이 불러일으키는 사안이다. 특히 이미 기존의 지역 복지자원들이 성숙되어 있는 경우, 그러한 반발은 더욱 거세다. 그럼에도 불구하고 운영을 담당하고 있는 지역재단들이 시설운영을 하는 것에 대한 정당성 역시 있는 것도 사실이었다. 기관 위탁과 관련된 한계를 해소하고 사회복지 서비스의 공공성을 확대하는 방편으로 지역재단과 같은 기관이 운영에 관여하는 것도 하나의 방법이지 않은가 하는 조심스러운 전망을 내놓기도 했다.

이제 사회복지 자체에 공공성이 확대되고 있고, 과거에 1세대, 2세대에 이제 위탁사무와 관련되는 그 사회복지기관 이제 위탁과 관련되는 그런 업무들이 바뀌어 가고 있잖아요. 바우처 사업 형태로 서비스의 제공 영역으로 변화하고 있는 시점이고 그래서 복지관이라든지 복지기관에 대한 포지셔닝에 대해서 얘기를 나누고, 나오고 있는 시점이라고 보여 저요. 그렇기 때

문에 과거에 이제 민간 위탁의 시스템으로는 더 이상 시의 복지의 전반을 얘기할 수 없을 거라는 생각이고, 그렇다면 공익성을 가지고 접근할 수 있는 복지재단의 기능이 더 많이 요구되는 상황이라고 보여 줘요. 저는, 이걸 조심스럽기도하고, ... 물론 민간의 저항은 있지만 프레임 바꿔나가야 한다고 생각 하고 있거든요. 민간 법인을 위해서가 아니라 시민이랑 더 많은 사람들에게 복지사업을 확대해 나갈 필요성이 있고, 그렇다면 조금 더 다른 전환적 입장에 복지재단이 놓여 있을 거라고 생각이 들어요. 몰라요. 되면 좋겠습니다. (C사례)

〈표 6〉 지역재단의 주요 역할과 유형, 도전과 해결 전략

	역할 수행 주요 유형	역할부여 주체	수행방법	장애물	해결전략
1. 모금과 배분	모금배분 중심 재단	공공	공신력을 통한 모금/ 배분력 강화	민간의 견제	민간기관에의 지원. 배분 의사결정 참여 확대 및 신뢰구축.
2. 지역복지의 의제 발굴, 문제 해결자 역할	조사연구 중심 재단	지역재단	지역재단의 고유역할로 규정 의제 제시, 평가, 모델개발 등을 통해 민간을 이끌고자 함	민간의 견제	민간의 의견수렴, 네트워크의 장 제공, 현장중심 연구, 복지실무지역량강화 지원
3. 복지자원의 효율적 관리	시설운영 중심 재단	공공	시설에 대한 운영. 민간운영기관의 관리, 감독	민간의 견제	책임성과 공공성 확보전략으로 서비스대상자의 지지를 얻고자 함.

마지막으로 중심 역할을 가지기보다 여러 가지 업무를 복합적으로 하고 있는 재단도 있었다. B재단이 그에 속했다. 이 재단의 경우, 앞서 잠시 언급하였지만 이미 지역에 많은 시민사회와 복지관련 유관기관들이 다수 포진해 있었지만 재단의 출범과 운영은 큰 잡음 없이 지속되고 있었다. 이유는 자치단체장의 지속적인 관심과 지원, 이사회와 독립성을 담보하고자 하는 지역 시민사회의 노력, 기존의 복지시설 등 복지 주체들이 담당하고 있는 영역이 아닌 새로운 업무를 발굴하고자 하는 재단의 노력과 민간의 동의, 이사회와 활발한 활동 등이 배경에 자리하고 있는 것으로 보였다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 업무를 맡고 있는 지역재단이 당면한 어려움은 매우 컸다. 이는 다른 역할을 맡은 지역재단들에서도 공통적으로 나타나는 것이었지만 특히 다양한 일을 담당하는 복합 기능을 가진 지역재단의 경우, 조직이 확대되기 쉽지 않은 상황에서 재단에 부여되는 업무는 매우 부담스러울 정도로 과도했다.

뿐만 아니라 시에서 나오는 인건비 이외의 재단 운영에 관련한 예산을 확보하기가 어려워 실질적으로 재단을 운영하는데 많은 어려움을 겪고 있었다.

저희 재단 사업 서류를 보면 다 놀래세요. 그니까 너무 정말 많아도 너무 많은거죠. 격식도 굉장히 많고, 절차도 많고, 꼼꼼하기도 하고, 이런 업무량에 있어서 그 지금 사업팀이 세 명인데 벽찬 부분이 사실이에요. 업무가 사실 좀 일정 부분 과부하가 걸려 있는 건 사실이구요. 사실적으로 이 정도 규모면 이 인력으로 한다는 것, 저는 객관적으로 좀 말이 안 된다고 생각해요.

(B사례)

재단에 예를 들어서 여기가 모금회로 돈이 다 들어가고 나서 홍보비로는 뭐 홍보비든 아니면 운영비로 돈을 쓰질 않아요, 거의. 그니까 쓰는 돈이 거의 없고, 다 후원금은 거의 99.9% 다 사업비로만 지출이 되는 구조라서, 하다못해 재단 차량 하나 없을 때도, 재단 차량도 사실 다 이사님들이나 이런 분들이 다 십시일반 모아서 해 주신거지.. (B사례)

## IV. 결론

이 연구는 최근 급증하고 있는 지역재단의 유형과 역할을 탐색적으로 살펴봄으로써, 한국적 지역재단의 역할 방안을 논의하고자 이루어졌다. 그동안 지역재단에 주목한 연구들은 지역재단에 합가가 없어서 지역성을 기초로 하는 재단을 통칭하여 지역재단으로 다루고 있다. 하지만, 이 연구는 기초지자체가 출연한 지역복지재단으로 한정하여 전 세계적으로 독특한 형태로 출현된 이 재단의 역할을 살펴 보았다.

2017년 현재 전국에는 약 27개의 기초지자체가 설립한 지역재단이 있다. 이들 중 총 8개 재단을 면접 대상으로 선정하여 2017년 7월부터 8월까지 실무자 면접을 실시하였다. 이를 통해 몇 가지 주요한 연구 결과를 도출하였다.

첫째, 우리나라 기초지자체에서 설립한 지역재단도 서구의 지역재단과 마찬가지로 지역사회의 욕구를 지역사회에서 해결하는 것을 주된 역할로 수행하고 있다. 급증하는 지역복지 수요에 적극적으로 대처하기 위해 설립된 지역재단은 부족한 복지 공급과 재원을 모금을 통해서 해결하려는 노력을 하고 있다. 평택복지재단의 지역재단 역할 수행을 분석한 연구 결과에서도 같은 내용을 확인할 수 있다(평택복지재단, 2016).

둘째, 지역재단의 역할은 지역사회 욕구에 따라 다양한 기능을 요구받고 있다. 지역사회 기관의 의견에 따라서 지역사회 내 유관기관과 충돌되는 역할을 피하기도 하고, 지역사회에 없는 기능을 수행하려는 움직임이 있다. 예를 들면, 지역사회 유관 기관과 기능과 역할 중복을 피하기 위해서 조사 업무만 수행한다든지, 사회복지기관 운영을 할 수탁 기관이 부족한 지역의 경우 지역재단이 복지 업무와 기능을 수탁하는 기능을 자처하고 있다. 최근 들어 지역재단이 지역사회 복지 기능의 컨트롤타워 역할을 하기 위해서는 조사와 연구를 해야 한다는 인식이 높아가고 있다. 이러한 요구와 욕구에 따라서 조사·연구·교육의 기능을 수행하는 재단들이 생기고 있고, 향후 조사연구의 기능이 지역재단의 주된 역할이 될 것으로 예측하기도 한다.

한국적 지역재단의 특성은 관주도라는 점에서 찾을 수 있다. 지역재단이 주민 스스로 지역사회 리더십을 갖추어가는 것이라면, 기초자치단체의 지역재단은 소민대관의 성격을 갖고 있는 것으로 나타났다. 관주도형 지역재단의 장단점은 재단의 정체성 혼란과 맞닿아 있다. 지역재단이 지역사회에서 문제를 해결할 수 있는 리더십을 쉽게 획득하기 위해서 관의 역할이 중요하였지만, 지역재단과 다양한 지역복지기관과 역할 충돌이 생기면서 지역재단의 역할 정립을 수립해야 하는 과제에 직면하고 있다. 최

근 청주복지재단에서 이루어진 ‘기초지자체 주도 지역재단의 역할’이라는 주제로 이루어진 워크숍은 지역재단이 역할과 정체성 혼란에 직면하고 있음을 보여준다.

지속가능한 지역재단 역할은 지역사회의 상황과 요구에 따라서 달라질 수 있다. 선행연구들이 도시 형태와 설립주체에 따라 지역재단의 운영 모형을 제시한 것과 같이 지역사회의 자원, 욕구 등에 따라서 지역재단의 다양한 역할과 기능을 모색할 필요가 있을 것이다. 지역재단의 당면한 도전에 많은 연구 참여자들은 지역복지의 의제를 발굴하고 문제 해결자를 할 수 있는 조사 연구의 역량을 키우는 것이 지역재단의 지속가능성을 보장한다고 생각하는 것으로 나타났다.

상기와 같이 기초지방자치단체가 설립한 지역재단의 역할을 살펴보았다. 기초지방자치단체가 설립하였다는 것으로 통상적으로 인정하는 지역재단이라는 정의에 부합될 수 있는가란 논쟁이 있었다. 분석 결과 기초지방자치단체가 설립한 지역재단도 해당 지역의 복지 욕구를 해결하기 위해 모금과 배분의 역할을 주로 함으로써 서구의 지역재단의 정의와 같은 역할 수행을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 지역재단 스스로도 지역의 다양한 기관과의 협업과 지역사회 리더십을 가질 수 있는가에 대해 회의적이다.

기초지자체가 설립한 지역재단이 등장한 지 10여년이 지난 지금 정체성의 정립에 대한 도전과 과제에 직면하여 있다. 지역재단이 지역이 당면한 복지 욕구를 해결하기 위해 설립되었으나, 관주도라는 태생적 한계로 지역재단의 역할 수행에 어려움에 봉착한다. 하지만, 지역사회라는 개념이 부족한 한국적 상황에서 지역사회 리더십을 발휘하는 데는 관주도 지역재단이 갖는 의미도 있다.

지금까지 지역재단의 논의는 운영 실태와 문제점 해결을 위해서는 지역재단의 역할 정립을 해야 한다는 논의에 머물러 있다. 이제 지역재단의 경험에 대한 깊이 있는 논의를 통해서 지역사회 내 리더십을 발휘할 수 있는 역할과 기능을 모색할 필요가 있다.

지역재단은 지역사회 복지의 사각지대 해소와 지역자원 간 네트워크의 핵심적 역할을 수행하기 위해 설립되었다. 하지만, 민-민, 민-관의 협치는 많은 신뢰와 성공경험을 요구한다. 지역재단을 중심으로 지역사회 유관기관의 협업을 가능하게 하는 성공 요인을 탐색하는 것도 지역재단의 성공 가능성을 확인할 수 있는 중요한 과제일 것이다.

이를 위해서는 지역재단이 독립성과 민주성 확보가 우선적으로 확보되어야 할 것이다. 공무원의 파견 등의 독립성의 장애 요인을 제거하고 지역사회 주민에 의한, 주민을 위한 지역재단 운영과 역할 정립을 위한 혁신적 대처가 요구된다.

이 연구는 기초지자체가 설립한 27개 지역재단 중 8개를 임의적 표본추출로 연구 대상으로 선정하였다. 향후 연구에서는 기초지자체가 설립한 지역재단과 풀뿌리 지역재단을 함께 고려하여 이들 간 차

이에 대해 고찰함으로써 한국적 지역재단의 역할에 대한 논의로 발전시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김미현, 김범용, 박성호, 이형진(2015). 지속가능한 지역재단 운영방안 연구. 서울시복지재단.
- 노혜진, 이현옥. (2017). 지역재단의 운영실태와 문제점. 한국콘텐츠학회논문지, 17(8), 226-240.
- 아름다운재단(2007). 지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구보고서. 아름다운재단.
- 안상훈, 노혜진, 김수완, 김영미, 이현옥, 김윤지, 김희진(2016). 나눔을 둘러싼 사회경제적 환경변화와 모금회의 대응. 사회복지공동모금회 나눔연구소.
- 전병주. (2014). 기초자치단체 복지재단의 실태 및 활성화 방안. 디지털융복합연구, 12(2), 61-67.
- 청주시복지재단(2017). 사회복지서비스공단과 지역복지재단의 역할. 2017년 전국기초자치단체복지재단협의회 세미나 자료집.
- 오민수(2007). 사회서비스 전달체계 변화에 따른 지역복지재단의 역할과 과제. 전국기초자치단체복지재단협의회 세미나 자료집.
- 최인수, 김건위, 양은경(2016). 한국형 지역재단 모델 개발 연구. 한국지방행정연구원.
- 평택복지재단(2016). 기초자치단체 출연 복지재단 발전 방안 연구. 평택복지재단.
- 한인섭, 김정렬. 2014. 지역복지재단의 운영실태와 제도화에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 21(3), 125-148.
- Bernholz, L., Fulton, K., & Kasper, G. (2005). On the brink of new promise: The future of US community foundations.
- Carman, J. G. (2001). Community foundations: A growing resource for community development. *Nonprofit Management and Leadership*, 12(1), 7-24.
- Easterling, D. (2008). The leadership role of community foundations in building social capital. *National Civic Review*, 97(4), 39-51.
- Edwards, G. (2011). Concepts of community: A framework for contextualizing distributed leadership. *International Journal of Management Reviews*, 13(3), 301-312.
- Graddy, E. A., & Morgan, D. L. (2006). Community foundations, organizational strategy, and public policy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(4), 605-630.
- Hammack, D. C. (1989). Community foundations: The delicate question of purpose. *An agile servant: Community leadership by community foundations*, 23-50.
- Harrow, J., & Jung, T. (2016). Philanthropy and community development: the vital signs of community foundation?. *Community Development Journal*, 51(1), 132-152.
- Renz, L., Atienza, J., & Altman, J. (2004). *Foundation yearbook: Facts and figures on private and community foundations*. New York: Foundation Center.
- Wang, L., Graddy, E., & Morgan, D. (2011). The development of community-based foundations in East Asia. *Public Management Review*, 13(8), 1155-1178.
- WINGS. (2010). *Community Foundation Global Status Report*.



2017년 기획연구 보고서

---

## 아름다운재단 기부문화연구소 기획연구 시리즈





아름다운재단 기부문화연구소에서는 2009년부터 기부문화 활성화를 위한 다양한 기획연구를 진행하고 있습니다.

### [2009 기획연구1] 기부문화활성화를 위한 세법제도 개선 연구

#### 연구자

**이상신**(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), **박 훈**(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

첫 번째 기획연구로서, 건강한 기부문화 발전을 위한 바람직한 세법제도 확립과 기부에 대한 사회적 인식 전환의 계기를 마련하고자 기획되었습니다. 개인 기부 활성화를 위한 세법제도 개선 방안을 모색하고 기부에 대한 사회적 인식 전환의 계기를 제공하고자 하였습니다. ‘기부활성화를 위한 세법제도개선 연구’를 통하여 기부관련 세법제도개정안(이월공제기간5년으로 연장\_소득세법 제34조 제3항)이 통과되는 첫 성과를 얻게 되었습니다.

### [2009 기획연구2] 부유층 기부문화활성화를 위한 연구

#### 연구자

**강철희**(연세대학교 사회복지대학원 교수), **이민영**(한국디지털대학교 사회복지학과 교수)

기부문화의 성장과 함께 고액기부에 대한 관심이 높아지면서 고액기부에 대한 연구와 정보에 대한 요청이 높아졌습니다. 부유층의 고액기부에 대한 사회적 이해와 인식을 기부선진국의 수준으로 성장시키려는 목적으로 두 번째 기획연구가 기획되었습니다. 일반적으로 접근하기 어려운 고액 자산가들의 심층 인터뷰를 통해 기부에 대한 인식과 기부형태를 분석하여 향후 건강한 고액기부 활성화를 위한 조건과 개선방안을 모색하는 계기를 제공하였습니다.

### [2010 기획연구3] 계획기부 도입을 위한 연구

#### 연구자

**강철희**(연세대학교 사회복지대학원 교수), **오준석**(숙명여자대학교 경영학부 교수),  
**이상신**(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), **박 훈**(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

2009 기획연구2를 통해 확인된 부유층 기부활성화가 실현되기 위해 계획기부(planned Giving)의 개념과 실행가능성을 모색하는 연구를 기획하였습니다. 전 생애의 라이프사이클과 자산운용, 유산상속을 함께 고려하며 계획적으로 기부를 실행하는 계획기부는 유산기부와 고액자산기부를 포함하는 개념입니다. 매우 다양한 전략과 방법들이 포함되는 계획기부를 개념, 법률, 금융적인 측면에서 검토하여 추후 한국사회에 다양한 기부상품과 제도적 발전을 논의할 수 있는 기본을 제시하였습니다.

### [2011 기획연구4] 고령화 사회를 대비한 계획기부 연구

#### 연구자

오준석(숙명여자대학교 경영학부 교수), 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

2010 기획연구3에 이은 후속연구로 최근 사회적 관심이 집중되고 있는 고령화 사회의 맥락에서 계획기부의 중요성을 확인하고 구체적으로 한국사회에 적용될 수 있는 계획기부의 방식을 모색하고자 기획되었습니다. 미국의 실제 계획기부사례를 분석하고, 한국의 법적 환경에의 적용가능성을 모색하여 향후 계획기부 활성화를 위한 환경과 인프라를 제시하고자 하였습니다.

### [2012 기획연구5] 국내 민간 공익재단 기초연구

#### 연구자

이상민(한양대학교 사회학과 교수), 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

국내 최초로 민간공익재단의 현황과 역할분석을 시도하였습니다. 전국에 산재하여 있는 재단정보를 취합하여 통계적 자료 분석을 통해 공익재단의 사업분야, 설립주체, 설립연도, 등록부서, 자산의 규모 등을 분석하고, 민간공익재단의 설립과 운영을 규율하는 법과 제도가 어떻게 이뤄져 있는지 이들 법과 제도가 지난 40여년의 기간 동안 어떤 배경하에서 어떤 변화과정을 거쳐왔는지를 분석하였습니다. 향후 한국의 민간 공익재단 연구의 기초자료를 제공하고자 진행된 연구입니다.

### [2013 기획연구6] 기부문화 활성화를 위한 기획연구

#### 연구자

박 훈(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), 송헌재(서울시립대학교 경제학부 교수), 노연희(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

‘성실공익법인 지정확인제도 도입에 따른 대응 연구’, ‘국내 민간공익재단에 대한 세법적 규제의 변화 및 기본방향’, ‘기존 나눔통계를 활용한 국내 나눔총량 추계’, ‘국내기부, 자원봉사 관련 조사연구 동향분석’ 을 통해 우리 사회 기부문화 현황과 기부문화 활성화를 위한 제도 개선 및 도입 방안 등을 분석하고자 진행된 연구입니다.

**[2014 기획연구7]****연구자**

**이형진**(성공회대학교 외래교수), **한동우**(강남대학교 사회복지학과 교수)

**강철희**(연세대학교 사회복지대학원 교수), **노연희**(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

**이민영**(고려사이버대학교 사회복지학과 교수), **윤민화**(한림대학교 사회복지학부 BK21+연구원)

**이상신**(서울시립대학교 세무전문재학원 교수), **송헌재**(서울시립대학교 경제학부 교수)

‘필란트로피(Philanthropy)란 무엇인가?’, ‘한국인의 상호부조 행동분석’, ‘비영리조직의 모금활동의 성공과 실패요인 분석’, ‘모금 실무자의 윤리적 딜레마’, ‘고액기부자들의 기부선택을 위한 3가지 제도:법인과 신탁, 그리고 기부자조연기금 비교연구’, ‘가구 유형별 기부행태 및 가구 내 기부결정에 대한 미시적 분석’ 등을 통해 한국적 맥락에서 나눔문화와 모금현장의 목소리를 담아내고 실무자들에게 유익한 정보를 제공하고자 진행된 연구입니다.

**[2015 기획연구8]****연구자**

**조상미**(이화여자대학교 사회복지학과 교수), **최혜지**(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

**이형진**(성공회대학교 외래교수), **이민영**(고려사이버대학교 사회복지학과 교수)

**윤민화**(대구대학교 산업복지학과 교수), **박훈**(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

‘국내 다국적기업의 사회공헌 실태조사’, ‘시민됨과 기부’, ‘재단과 책무성’, ‘비영리조직 모금활동의 윤리적 풍토와 대처에 관한 연구’, ‘공익연계마케팅(CRM)관련 과세제도 연구’ 등을 통해 국내 기부문화에 관해 모금현장과 기부자, 사회일반의 이해와 인식을 높이고자 합니다.

**[2016 기획연구9]****연구자**

**노연희**(가톨릭대학교 사회복지학과 교수), **정진경**(광운대학교 행정학과 교수)

**이민영**(고려사이버대학교 사회복지학과 교수)

‘온라인 모금캠페인의 내용 및 성과 분석’, ‘기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구’, ‘신문자료에 나타난 기부 관련 특성의 변화 양상’에 관한 연구등을 통해 기부문화에 관한 다양한 주제를 다루며 비영리에 관한 깊이 있는 논의를 지속적으로 진행하고자 합니다.

본 기획연구 자료는 기부문화연구소 블로그를 통해 열람하실 수 있습니다.

아름다운재단 기부문화연구소([research.beautifulfund.org](http://research.beautifulfund.org)) 블로그에서는 기부문화연구소의 기획연구와 그 외 다양한 기부관련 정보를 제공하고 있습니다.

2017년 기획연구 보고서

---

## 아름다운재단 기부문화연구소





아름다운재단 기부문화연구소는 한국 최초의 유일한 기부문화전문연구소로서 한국사회에 기부문화가 단단히 뿌리내리도록 기부와 관련된 과학적이고 체계적인 연구, 정확한 통계자료, 기부 선진국의 풍부한 사례들을 제공하는 나눔의 지식창고입니다. 아름다운재단 기부문화연구소는 연구 및 조사, 교육, 출판, 정보 교류를 통하여 기부문화의 질적 향상을 이루고 비영리단체 실무자들의 전문 역량 강화를 위한 초석을 다지고자 합니다.

아름다운재단 기부문화연구소는 다음과 같은 활동을 합니다.

### 기부문화조사 및 심포지엄

격년으로 개인/기업의 기부지수를 조사하여 발표하고, 기부관련 심층 주제에 대해 국내외 최신기부 동향 및 심층분석 내용을 토론하는 기부문화심포지엄을 개최합니다.

- 한국인의 기부지수조사 : 2016년도 새롭게 개편된 연구조사방법을 통해 민간나눔자료로서 국내 기부에 관한 인식과 태도를 파악하여 올바른 기부문화를 조성하고 기부활동과 연구를 바탕으로 관련된 정책방안을 위한 기초자료를 제시하고자 합니다.(짝수년도 격년진행)
- 비영리기관 현황 및 실태조사 : 2017년도 기업기부지수를 개편하고 국내 비영리기관을 대상으로 연구조사를 진행하였습니다. 국세청 공시자료를 통한 기본정보 수집과 다양한 주제를 통한 설문 조사를 진행하여 한국비영리기관에 관한 전반적인 정보를 제공하고자 합니다. (홀수년도 격년진행)
- 기부문화심포지엄 : 국내외 최신 트렌드 및 한국 기부문화발전에 필요한 새로운 개념과 주제를 소개하는 심포지엄을 개최합니다.

### 기획연구

기부문화 활성화를 위해 법제도 개선을 위한 연구, 부유층 기부문화 활성화를 위한 연구, 비영리 조직 활동 및 실무자 연구 등 한국사회에 꼭 필요한 기부문화와 관련된 다양한 주제를 기획연구하여 올바른 정책생산의 방향제시 및 각 현장에서 필요한 지식을 제공하고자 합니다.

## 아름다운재단 기부문화연구소 2017 기획연구 보고서

---

**발행일** 2017년 11월 7일  
**발행처** 아름다운북  
**발행인** 박종문  
**지은이** 아름다운재단 기부문화연구소  
**기획·편집** 아름다운재단 기부문화연구소  
**주소** 03035 서울시 종로구 자하문로 19길 6(옥인동)  
**전화** (02)766-1004  
**전송** (02)6969-5196  
**웹사이트** [www.beautifulfund.org](http://www.beautifulfund.org)  
**디자인·인쇄** 해든D&P

---

아름다운재단 기부문화연구소

# 2017년 기획연구 보고서



값 15,000원



9 788993 842418

ISBN 978-89-93842-41-8  
ISBN 978-89-93842-06-7 (세트)