

# 지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구 보고서

2007. 6. 30



## 1. 연구의 배경

- 시민의 지역사회 문제해결 및 발전에 대한 욕구의 성장
- 정부 재원의 한계
- 민간 기부문화 발전 및 지역 개인기부 활성화의 필요성 증대

## 2. 연구의 목적 및 방법

- 1) **연구목적** : 민간 특히 지역의 개인 기부문화 활성화를 위한 방안으로서 지역재단의 개념과 특징에 대해서 알아보고, 지역재단의 발전과 개인 기부 활성화를 위한 정부역할에 대한 연구
- 2) **연구방법** : 문헌조사, 사례인터뷰, 전문가 간담회

## 3. 지역재단 정의와 개괄

### 1) 지역재단의 정의

지역재단은 지역사회 내 다양한 출처로부터 기금을 모집하며, 지역의 각계각층 인사의 참여를 통해 지역리더십을 발휘하는 비영리 조직으로, 지역 비영리 단체에 대한 "자원의 배분" 및 "주민참여"를 통해 복지, 교육, 환경, 경제 등 지역 사회 광범위한 영역에서의 문제 해결 및 변화를 위한 "매개체" 역할을 수행하는 기관으로 정의할 수 있다.

- ① 지역재단은 특정 지역(지리적 범위를 근거로 한 지역공동체)을 위하여 존재  
(국가 전체를 위한 단체나 다국가를 위한 단체는 지역 재단이 아님)
- ② 지역재단은 특정 종교, 비영리 조직, 개인 및 가족, 기업체, 정부로부터 간섭이나 지배를 받지 않음
- ③ 지역재단은 다양한 기부자들로부터 기부받아 자원 조성
- ④ 지역재단은 기부자의 자선 목적을 만족하도록 다양한 종류의 기금을 조성 운영
- ⑤ 지역재단은 지역의 장/단기적인 문제와 기회가 무엇인지 규정하는 데 주도적인 역할
- ⑥ 지역재단은 지역의 광범위한 분야에 배분
- ⑦ 지역재단은 기부자를 교육하고 소통
- ⑧ 지역재단은 이사회와 별도로 그 지역을 "대표"하는 인사들로 구성된 운영 조직 운영

## 2) 국내 지역재단의 현황

국내에는 스스로를 지역재단(Community Foundation)으로 정의하고 활동하는 재단이 거의 없다는 점, 특정 지리적 범위에서 활동하는 재단들이 있으나 장학재단, 문화재단, 사회복지재단 등 활동범위가 특정분야로 국한되어 있다는 점, 재단의 조직구성과 운영에 있어 대부분 특정 종교, 개인, 기업체, 정부로부터 독립적이지 못하고 지역 대표성을 갖추지 못하고 있다는 점, 재단법에 대한 목적사업과 주무관청의 국한 문제 등으로 인하여 엄밀한 의미에서의 국내 지역재단의 현황제시는 어려움이 있음. (향후 국내 상황을 고려 지역재단의 발전단계에 따른 범위규정과 함께 이에 따른 현황파악 및 연구가 세부적으로 필요)

## 3) 지역재단의 특징

- 지역사회 다양한 구성원의 참여를 통한 소통의 장
- 복지를 넘어선 지역의 다양한 문제 해결 (사회복지공동모금회와의 가장 큰 차이점)
- 기부자에게 세제혜택, 지역문제 안내 등 다양한 서비스
- 이사회 구성 등에 있어 지역의 각 계를 대표하는 인사 구성
- 공정성, 투명성, 지역 대표성의 확보

## 4) 한국사회에 시사점

- 지역 / 개인 기부 문화 확산의 방안
- 다양한 주민참여 활성화 : 지역 시민의식의 성장
- 지역 비영리 단체들과의 협력중대로 지역 단체 성장
- 중앙단체의 지역문제 파악 및 효과적 지원능력의 한계 극복 가능
- 지역사회 문제 해결/지역 복지 지원 포함을 위한 효과적인 장치

## 5) 세계 지역재단의 현황과 역사

- 현황 : 현재 46 개 이상의 나라에서 1175 개의 지역 재단 존재
- 세계 지역재단 발전의 역사

- ① 미국 : 1914년 콜리블랜드 지역재단을 출발로 주로 민간의 노력에 의하여 지역재단이 확산 발전 (700여개)
- ② 영국 : 1980년대 이후 정부가 지역재단 협의회를 구성하여 지역재단 확산 발전 주도 (60여개)
- ③ 한국 : 아직 지역재단의 태동기로서 100% 정확한 지역재단의 모델이라고는 할 수 없으나 민간 주도의 지역재단 유형(아름다운재단, 풀뿌리 희망 재단, 생명나눔재단), 지방정부 주도의 지역재단 유형(동작복지재단, 양천복지재단), 기업 주도의 지역재단 유형(중부재단)이 존재

## 4. 국내 지역재단의 경험 분석

### 1) 현재 국내 지역재단 지향 모델별 SWOT 분석과 활성화 쟁점

	Strength	Opportunity
<b>민간주도</b> (아름다운재단, 풀뿌리희망재단, 생명나눔재단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내의 복지 재단 및 다른 단체와의 연계</li> <li>• 지역의 전 영역에 대한 지원과 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 문제해결과 발전을 위한 민간단체에 대한 수요 충족과 협력</li> <li>• 지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>• 지역 발전의 구심점 역할</li> <li>• 지역 고유의 자원 창출</li> </ul>
<b>기업주도</b> (중부재단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부금(재원)의 안정적 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>• 지역 발전의 구심점 역할</li> </ul>
<b>지방정부 주도</b> (동작복지재단, 양천복지재단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 주민들로부터 대표성 및 공신력 확보</li> <li>• 정부와의 원활한 연계 및 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>• 지역 발전의 구심점 역할</li> <li>• 지역 고유의 자원 창출</li> </ul>
<b>민간주도</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부자에 대한 세제 혜택 미비로 모금이 어려움</li> <li>• 지역 내 대표성 확보 및 인지도 향상에 시간이 오래 걸림</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초기 정착의 어려움으로 지역내 기업 혹은 지방정부 주도 재단 설립시 활동이 어려워질 수 있음</li> </ul>
<b>기업주도</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부자 한정 및 지역대표성, 독립성, 공정성 획득 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지원의 객관성, 공정성, 투명성 훼손의 위험(관련 인사, 기부자의 지나친 영향력)</li> </ul>
<b>지방정부 주도</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불분명한 Mission 과 정체성</li> <li>• 기부자에 대한 세제 혜택 미비로 모금이 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 중립, 공정성, 투명성 훼손의 위험(관련 인사의 지나친 영향력)</li> </ul>
	Weakness	Threat

- ㄱ) 다양한 설립주체들간의 협력모델 모색 : 지역 각 분야의 민간단체, 기업 등 다양한 주체의 참여와 협력에 의한 지역재단 설립/운영 추진
- ㄴ) 인큐베이팅 방안 : 자발성을 훼손하지 않는 범위 내에서의 기금 지원, 교육 지원, 사업 컨설팅 등
- ㄷ) 독립성 및 투명성의 확보방안 마련 : 회계자료 공개, 이사회 등 주요 의사결정 기구의 공정한 구성과 운영 등
- ㄹ) 다양한 주민참여 방안 마련 : 주민 참여가 가능한 다양한 위원회 운영 등

### 2) 국내 지역재단 활성화의 장애요인

- ㄱ) 세법제 문제 : 법인 설립 (목적사업이 포괄적이기 때문에 주무관청 선정이 어려움), 세제혜택 (지정기부금단체의 지위 획득 승인의 어려움 및 세제상 한계)

나) 대표성, 공정성과 투명성 문제 : 이사회 등 주요 의사결정 기구의 구성 및 운영과 관련하여 정보공개 및

공정성/투명성 검증제도의 필요

다) 지역재단에 대한 사회적 인식제고 : 관계 공무원 및 일반 시민들

## 5. 지역재단 활성화를 위한 정부의 지원

### (1) 정부와 지역재단의 장기적인 파트너십 필요성

첫째 파트너십은 정부 정책 논의를 용이하게 하면서 지역재단 설립/확산을 위한 환경 조성에 기여하며, 둘째 책임을 공유하고 효과를 더욱 증대시키는 효과를 가져다주며, 셋째 상호작용을 통해 투명성 및 지향의 통일성을 강화할 수 있고, 넷째 상호 학습 및 역량 강화를 가능케 하고, 다섯째 지역사회를 위한 공동 프로젝트를 더욱 활성화하며, 여섯째 시민사회로부터 신뢰를 얻을 수 있는 기회를 확대

### (2) 정부의 역할 방향

정부의 역할은 크게 네 가지 단계 촉진(facilitating), 파트너링(partnering), 인증(endorsing), 규정 및 명령(mandating)으로 구성, 이중 현재 국내 지역재단 태동기에서는 촉진(facilitating), 파트너링(partnering) 활동에 집중하는 일이 필요. 지역재단에 대한 정보와 정책의 조사/개발, 지역재단의 인지도 향상을 위한 홍보와 캠페인, 지역재단 주체들을 위한 교육 및 연구 지원, 지역재단과 관련된 지역의 다양한 잠재기부자와 이해관계자들에 대한 네트워킹 지원 등이 그 주요 내용

## 6. 정책적 제언

### (1) 지역재단 활성화를 위한 통합적 정책의 목표

- ① 지역재단에 대한 사회적 인식을 제고하고, 기업-정부-시민사회의 각 영역 간 협력을 지원
- ② 지역재단에 대한 정보의 공유를 촉진하고 지역재단의 활동과 관련된 조사 연구 및 지식 개발을 지원
- ③ 지역재단 설립/운영의 증진을 위한 제도적 환경을 정비

### (2) 목표달성을 위한 정책 제언

지역재단 확산의 장애	현 황	대 안	
		제도개선	기타 활동 및 지원
세벌제	· 주무관청 선정의 어려움 · 세제혜택 지위 획득의 어려움(지정기부금 대상단체 지정) · 세제혜택 지위 강화 필요 (현재 지정기부금 단체)	· 지역재단 설립과 관련 지방자치단체를 주무관청으로 함 · 재단법인 설립절차 및 기준 명료화 및 통일 · 세제혜택 지위 획득 기준 구체화/명료화 · 세제혜택 지위의 즉각적 부여 및 사후관리/감독 · 세제혜택 지위강화(지정기부금 대상단체->별정기부금 대상단체)	
대표성, 공정성, 투명성, 독립성 문제	· 공정성과 투명성의 문제 · 지방정부 출연 지역재단의 경우 공무원 등 정부인사가 이사회 구성(독립성, 대표성의 문제)	· 지역재단에 대한 사후관리/감독 방안 개발	· 지역 주민 의사 반영 및 참여 방안의 개발 · 지역 각계인사로 이사회 및 운영위원회 구성 · 재정투명성 확보(회계 공개) · 운영투명성 확보(모금, 배분, 의사결정과정 공개)
지역재단에 대한 사회적 인식제고	· 부처별 담당 공무원의 이해 부족 · 지역주민들의 지역재단에 대한 인식 및 이해부족	· 지역재단 기준 제시 · 지역재단정보센터 설립을 통한 지역재단 홍보	· 지역재단 안내 매뉴얼 제작 · 담당 공무원 교육 및 부처별 정보공유 · 시민에 대한 지역재단 홍보 및 안내
다양한 설립주체들간의 협력모델 모색	· 지방정부에 의한 지역재단 설립과 민간에 의한 지역재단 설립이 개별적으로 추진	· 지역재단의 설립, 확산을 위한 민간, 기업, 지방정부의 협력 · 지방정부 단독에 의한 지역재단 설립 지양 (관련 제도 정비)	· 민간에 의한 지역재단 설립 및 운영의 용이화 지원
인큐베이팅 주체와 방안	· 지역재단 설립과 관련된 정보제공, 설립 및 운영 안내, 교육, 연구의 주체가 미약	· 지역재단정보센터 설립을 통한 지역재단에 대한 정보제공, 교육, 연구, 정책개발	
지역복지서비스전달의 주요 주체로서 재단의 위상과 역할	· 지역단위, 마을단위의 민간 복지기관의 부족 · 민간협력의 부족		· 설립된 지역재단들에 대한 민간협력, 민간협력 촉진
다양한 주민 참여 보장 방안	· 현재 지역재단별로 내외부 전문가 그룹의 구성이 저조		· 지역재단 사업분야별 지역 전문가 그룹 및 지역일반주민 참여 위원회 구성 운영

## 지역기부문화 활성화를 위한 지역재단 연구 보고서 목차

I. 지역재단 연구조사 사업 목적과 개요.....	1
II. 지역재단의 개념과 현황.....	3
(1) 지역재단의 국내 현황.....	3
(2) 지역재단의 정의와 특징.....	5
① 지역재단의 정의.....	5
② 지역재단의 구성.....	6
③ 지역재단의 특징과 장점.....	8
(3) 지역재단의 발전현황과 역사.....	15
① 세계적 현황.....	15
② 지역재단 활성화 국가별 기부금 증가추이.....	17
③ 지역재단의 역사.....	19
④ 해외 지역재단 지원 기구.....	21
(4) 한국사회에서 지역재단의 필요성.....	24
① 시민들의 기부활성화를 위한 기반 마련.....	24
② 지역사회 문제들의 효과적 해결을 위한 장치.....	24
③ 주민참여와 시민의식 성장을 위한 기반.....	25
④ 지역사회 전문 모금기관의 필요성 대두.....	26
III. 국내 지역재단의 경험과 전망.....	28
(1) 국내 지역재단의 경험.....	28
① 민간 주도로 설립된 지역재단.....	29

### ① 제도정비 및 세제 혜택의 확대

#### 가. 재단설립 행정절차의 통일과 지역재단 주무관청 지방자치단체 위임

정부부처별 지역재단법인 설립기준과 절차의 통일, 주무관청을 지방자치단체 위임

#### 나. 정부 부처 간 협력과 통합적인 정보공유

정부부처별 지역재단법인 관련 현황과 사업내용, 실무에 대한 통합적인 정보공유와 관리

#### 다. 지역재단에 대한 세제 혜택 지위 획득 절차 개선과 사후관리

법인 설립후 세제 혜택 지위의 빠른 획득 지원 및 세제혜택 지위 획득 이전 선의의 기부자들에게 대한 세제혜택 장치 마련, 설립 및 운영에서의 공익성 관리체계 마련

#### 라. 지역재단에 대한 세제혜택 강화

세제혜택 확대

(지정기부금 단체-> 법정기부금 단체, 국내 유사 전문모금기관간의 세제혜택 지위 균등화)

### ② 사회적 인식제고, 정보 공유와 지식 개발 지원을 위한 정보센터의 설립

- 설립추진방법

관련 민간 단체 혹은 연구기관에 프로젝트 위탁 (단기) -> 별도 정보센터 설립 (장기)

- 주 사업내용

지역재단에 대한 정보와 정책의 조사개발, 지역재단의 인지도 향상을 위한 홍보와 캠페인, 지역재단 주체들을 위한 교육 및 연구 지원, 지역재단과 관련된 지역의 다양한 잠재기부자와 이해관계자들에 대한 네트워킹 지원 등이 주요 활동

### (3) 결론

민간의 자율성과 자발성을 최대한 보장하면서, 관련 제도를 개선하고 지역재단 관련 다양한 주체들의 촉진 (facilitating), 파트너링(partnering) 활동에 집중하는 일이 필요.

지역재단에 대한 정보와 정책의 조사개발, 지역재단의 인지도 향상을 위한 홍보와 캠페인, 지역재단 주체들을 위한 교육 및 연구 지원, 지역재단과 관련된 지역의 다양한 잠재기부자와 이해관계자들에 대한 네트워킹 지원 등이 그 주요 내용

② 지방정부 주도로 설립된 지역재단.....	34	③ 지역문제 해결에서의 중앙단체의 한계.....	59
③ 기업 주도로 설립된 지역재단.....	38	④ 중앙단체와 지역재단의 협력 필요성.....	59
(2) 국내 지역재단 모델별 발전방향.....	41	⑤ 지역재단 확산의 어려움.....	60
① 각 지역재단 모델별 SWOT 분석.....	41	⑥ 한국사회 지역재단의 바람직한 지향.....	60
② 관 주도 지역재단의 현황과 발전방향.....	43	⑦ 지역재단의 운영효율성.....	61
③ 기업 주도 지역재단의 현황과 발전방향.....	44	⑧ 지역재단의 확산을 위한 민간과 정부의 역할.....	61
④ 민간 주도 지역재단의 현황과 발전방향.....	45		
(3) 지역재단 활성화의 쟁점과 장애요인.....	46		
① 국내 지역재단 활성화의 쟁점.....	46	V. 지역재단 활성화를 위한 정부의 지원.....	63
ㄱ) 다양한 설립주체들간의 협력모델 모색.....	46	(1) 정부와 지역재단의 파트너십 필요성.....	63
ㄴ) 인큐베이팅 주체와 방안.....	47	(2) 지역재단 활성화를 위한 정부의 역할 방향.....	64
ㄷ) 지역복지서비스전달의 주요 주체로서 지역재단의 위상과 역할.....	47	(3) 지역재단의 확산과 발전을 위한 정부지원 가능 형태.....	65
ㄹ) 독립성 및 투명성의 확보방안.....	51		
ㅁ) 다양한 주민 참여 보장 방안.....	52	VI. 정책적 제언.....	67
② 국내 지역재단 활성화의 장애요인.....	53	(1) 지역재단 활성화를 위한 통합적 정책의 목표 .....	67
ㄱ) 주무관청 문제.....	53	(2) 목표달성을 위한 정책 제언.....	67
ㄴ) 세법제 문제.....	55	① 제도정비 및 세제 혜택의 확대.....	68
ㄷ) 대표성, 공정성과 투명성 문제.....	56	가. 재단설립 행정절차의 통일과 지역재단 주무관청의 지방자치단체 위임.....	68
ㄹ) 지역재단에 대한 사회적 인식제고.....	57	나. 정부 부처 간 협력과 통합적인 정보공유.....	70
		다. 지역재단에 대한 세제 혜택 지위 획득 절차 개선과 사후관리.....	71
		라. 지역재단에 대한 세제혜택 강화.....	75
		② 사회적 인식제고, 정보 공유와 지식 개발 지원을 위한 정보센터의 설립.....	78
IV. 라운드 테이블 및 전문가 의견.....	58	(3) 결론.....	81
(1) 주요 논의내용.....	58		
① 지역재단의 필요성과 역할.....	58		
② 지역재단의 가능성.....	59		

그림목차

<그림2-1>지역재단의 구성.....6  
 <그림2-2> 지역재단과 사회복지공동모금회의 역할 관계도.....10  
 <그림2-3> 세계의 지역재단 증가추세.....15  
 <그림2-4> 미국의 기부금 증가 추이.....17  
 <그림2-5> 영국의 기부금(Gift Aid) 증가 추이 .....18  
 <그림2-6> 캐나다의 가구당 평균 기부금 증가 추이.....18  
 <그림2-7> 지역재단 지원기관 사례.....21  
 <그림2-8> 기부를 통해 해결하고자 하는 문제 욕구조사.....24  
 <그림2-9> 기부동기에 대한 조사.....25  
 <그림2-10> 기부참여시 고려사항에 대한 조사.....26  
 <그림2-11> 기부시 고려할 기관특성에 대한 조사.....27  
 <그림3-1> 국내 지역재단 유형별 SWOT 분석.....42  
 <그림3-2> 관 주도 지역재단의 SWOT 분석.....43  
 <그림3-3> 기업주도 지역재단의 SWOT 분석.....44  
 <그림3-4> 민간주도 지역재단의 SWOT 분석.....45  
 <그림3-5> 지역재단의 역할과 위상.....50

표목차

<표2-1> 재단유형별 비교.....8  
 <표2-2> 사회복지공동모금회와 지역재단 비교.....10  
 <표2-3> 국가별 지역재단 현황.....16  
 <표2-4> 지역재단 지원조직 비교 설명.....22  
 <표3-1> 국내 지역재단 유형별 SWOT 분석.....41  
 <표6-1> 미국의 지역 재단 기준 (National Standards).....68  
 <표6-2> 한미 양국의 세계 헤택 지위 획득과 공식성 평가 비교.....72  
 <표6-3> 미국 기부금의 세제.....75  
 <표6-4> 일본 기부금의 세제.....77  
 <표6-5> 지역재단 확산의 장애요인과 대안.....81

I. 지역재단 연구조사 사업 목적과 개요

근래 시민사회에서 화두가 되고 있는 지역재단은 발전하고 있는 기부문화와 증가하고 있는 지역 시민들의 삶의 질 개선에 대한 욕구를 바탕으로, 지역단위에서 기부의 재원과 문제해결을 연계하고자하는 활동으로 모색되고 있다. 즉 지역재단은 주체로서의 시민이 자기재원을 통한 스스로의 문제해결 과정을 안내하고 보조하는 전문 비영리기관으로서 주목받고 있는 것이다. 따라서 지역재단은 시민의 주체성(기부자로서, 문제해결 주체로서, 수혜자로서의 주체성)과 자발성을 최대한 독려하고 권장하는 방향으로 이루어질 때 성공적으로 기능할 수 있는 것이다. 시민들이 직접 문제에 공감하고, 그 해결을 위한 재원조성 및 집행과정에 참여하게되는 지역재단은 정부가 공공재원을 통하여 시민의 욕구와 문제를 대신 해소하고자 하는 활동에 비하여 적은 비용으로 높은 이해와 만족도를 획득할 수 있는 것이다.

이러한 민간기관에 대한 사회적 필요성의 배경을 좀 더 살펴보면, 서구사회에서는 7, 80년대 복지국가의 위기를 겪으면서 정부 공공정책의 한계를 극복하고 성숙한 시민사회의 자원을 효과적으로 활용하기 위한 방안이 많은 관심을 가지고 비영리조직의 활성화를 다양한 방안들과 법적·제도적 장치를 강화하였다. 우리나라의 경우 고도성장과 민주화, IMF위기 등을 겪으면서 복지에 대한 국민적 기대수준이 급상승해왔다. 이와 같이 급증하는 복지수요의 해결에 있어서 가장 핵심적인 제약요인은 복지재원의 조달 문제인데 정부의 복지예산 상승수준은 급증하는 복지수요를 충족시키기에는 역부족인 상황이어서 민간 복지재원 조달의 활성화가 매우 필요한 상황이다. 또한 실제 국민적 욕구는 복지문제의 국한을 넘어 주거, 환경, 교육, 문화, 지역사회 개발 등 다양한 영역에서 빠른속도로 증가하고 있다. 하지만, 지역단위에서 복지분야를 벗어나 포괄적인 지역문제 전반을 다루는 전문 모금기관의 발전은 더디게 진행되고 있다.

최근 우리사회는 나눔의 메시지가 양산되고, 기부금액은 세계에서 가장 빠른 성장세를 보이고 있다. 2000년 이전에는 법인의 기부규모가 전체 기부의 70% 정도를 차지하고 있었으며, 최근에는 개인기부가 증가해 2005년에는 개인기부가 60.9%에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 이는 기부선진국(개인 기부 미국 75%, 일본 70%)에 비하면 다소 낮은 수위기는 하나 우리 사회 기부문화 발전을 보여주고 있는 통계수치라고 볼 수 있다.

기업기부 활성화는 우리 사회 공적재원의 확대라는 긍정적 평가를 할 수 있지만, 이가 지나치게 강조되는 사회에서는 이윤창출과 일자리 창출이라는 기업 본연의 사명에 대한 집중도를 떨어뜨리게 된다. 또한 시민들의 입장에서는 이러한 기업의 사회공헌활동이 정부의 부족한 재원을 보충하거나, 민간영역이라기 보다는 공공영역의 역할을 대신해야하는 것으로 잘못 인식됨으로써, 결국 기업의 사회공헌활동에 대한 기대와 평가에도 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 재원을 필요로 하는 민간단체들에 있어서도 주 재원이 정부지원금과 기업 기부금으로 심화되어 건강하고 독립적인 활동을 하기 어려워지게 된다. 이에 따라 한국사회에서는 발전하고 있는 개인 기부를 지속적으로 활성화하는 방안마련을 통해 시민이 주체적으로 자신의 삶의 터전인 지역사회를 개선해가는 공동체문화를 정착시킬 필요성이 요청되고 있다.

**본 연구의 범위는 지역사회에서의 개인기부활성화를 위한 모델로서 지역재단의 개념과 특징, 그리고 세계적 현황을 살펴보고, 한국사회에서 그 필요성을 살펴본다. 이를 토대로 우리 사회에 적합한 지역재단의 모델을 비교 분석하며, 이의 발전을 위하여 정부가 해야할 역할에 대해서 다루는 것으로 한다.**

1) 기부문화 활성화 및 공익법인의 투명성 제고방안, 2007 한국조세연구원

## II. 지역재단의 개념과 현황

### (1) 지역재단의 국내 현황

미국과 영국 등에서는 지역재단과 관련한 안내<sup>2)</sup>에서 다음의 기능과 요건을 충족하는 단체를 지역재단으로 정의하고 있다.

- ① 지역재단은 특정 지역(지리적 범위를 근거로 한 지역공동체)을 위하여 존재한다. (그러나 국가 전체를 위한 단체나 다국가를 위한 단체는 지역 재단이 아니다.)
- ② 지역재단은 다른 특정 종교, 비영리 조직, 개인 및 가족, 기업체, 정부로부터 간섭이나 지배를 받지 않는다.
- ③ 지역재단은 다양한 기부자들로 부터 광범위하게 지원을 받아 지역재단의 자원을 형성한다.
- ④ 지역재단은 기부자의 자선 목적을 만족하도록 다양한 종류의 기금을 조성 운영한다.
- ⑤ 지역재단은 지역의 장/단기적인 문제와 기회가 무엇인지 규정하는 데 주도적인 역할을 담당한다.
- ⑥ 지역재단은 지역의 다양성을 반영하고 변화하는 요구에 부응하기 위하여, 특정한 소수 분야나 특정 그룹의 이익을 위한 배분이 아니라, 지역의 광범위한 분야에 배분을 한다.
- ⑦ 지역재단은 기부자를 교육하고 지역의 문제 및 지역재단의 사업방향 설정에 대한

2) 본 연구보고서 상의 <표 6-1> 미국의 지역 재단 기준 (National Standards) 참고

소통의 역할을 담당한다.

- ⑧ 지역재단은 그 내부에 자산의 투자, 자원의 분배 등과 관련하여 재단의 규율을 변경하는 조직, 재단의 정책과 배분을 승인하는 조직, CEO와 이사회를 감시하는 기능을 수행하는 조직 등 그 지역을 “대표”하는 인사들로 구성된 운영 조직을 가진다.

이와 관련하여 국내에는 스스로를 지역재단(Community Foundation)으로 정의하고 활동하는 재단이 거의 없다는 점, 특정 지리적 범위에서 활동하는 재단들이 있으나 장학재단, 문화재단, 사회복지재단 등 활동범위가 특정분야로 국한되어 있다는 점, 재단의 조직구성과 운영에 있어 대부분 특정 종교, 개인, 기업체, 정부로부터 독립적이지 못하고 지역 대표성을 갖추지 못하고 있다는 점, 재단법인에 대한 목적사업과 주무관청의 국한 문제 등으로 인하여 엄밀한 의미에서의 국내 지역재단의 현황제시는 어려움이 있다.

지역재단과 관련된 가장 큰 오해는 그 명칭에서 비롯되는데, 특정 지역적 범위를 근거로 활동하는 재단을 지역재단으로 보고자하는 오류이다. 지역재단이 특정 지역적 범위를 근거로 설립 및 운영되기는 하지만, 지역적 범위만이 지역재단을 규정하는 특징으로 볼 수는 없다. 이 때문에 최근 지역재단(Community Foundation)을 ‘Local’이 아닌 ‘Community’의 의미를 살려 ‘지역사회재단’으로 개념화하는 것이 더 적합하다는 의견도 제시되고 있다. 지역적 범위가 해외에서도 지역재단에서 보여지는 특성중 하나라는 점, 그리고, 국내에서 지역재단의 개념에 대한 이해 및 지역재단에 대한 시도가 태동기라는 점에서 지역적 범위를 근거로 활동하는 재단들이 지역재단으로 발전할 가능성을 배제할 수는 없다. 따라서 향후에는 국내 상황에 맞게 지역재단의 발전단계에 따른 범위규정과 함께 이에 따른 현황과약 및 연구가 세부적으로 필요할 것이다.

## (2) 지역재단의 정의와 특징

### ① 지역재단의 정의

**지역 재단이란, 특정 지역 범위 내에서 설립된, 독립적인 이사회를 갖는 독자적인 조직으로서, 불특정 다수의 기부자들로부터 기금을 모집하여, 기본적으로는 자기 이외의 비영리 기관에 대한 재정 지원을 통해 지역사회에 복지, 환경, 교육, 경제 등 광범위한 영역에서 공공의 이익을 달성하고, 지역의 필요에 빠르게 대응하기 위해 지역의 리더십을 발휘하기 위해 설립된 비정부 또는 비영리 기관이다”** (출처 : WINGS)

● 지역재단의 사례

클리블랜드 재단(Cleveland Foundation)은 미국 최초의 지역재단으로 그 역사와 모범적인 운영으로 세계 많은 지역재단의 벤치마킹 모델이 되고 있다. 북부 오하이오지역의 발전을 이끌어 나가는 역할을 하고 있는 클리블랜드 지역재단의 지역사회에 대한 영향력은 클리블랜드내 어느 지역에서든 충분히 확인이 가능할 정도로 활동이 활발하다.

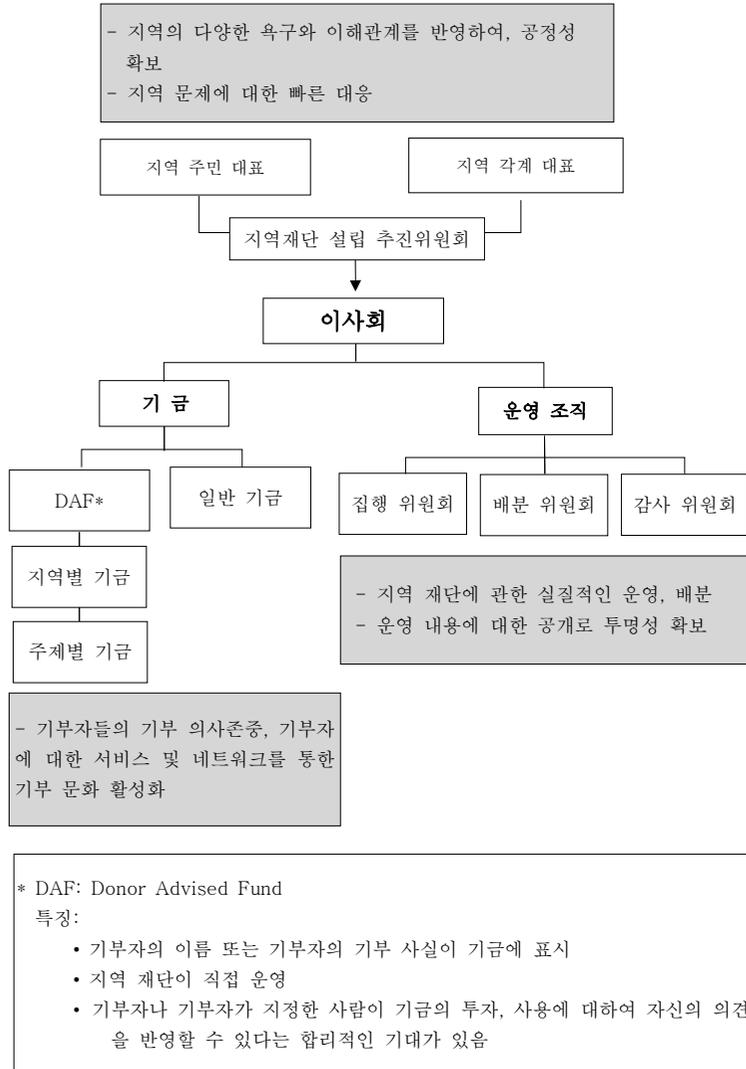
지역재단으로서의 클리블랜드 재단은 미래의 클리블랜드에 대한 비전을 가지고 지역발전의 비전을 제시하면서 보다 바람직한 클리블랜드의 내일을 그려내고, 이를 통해서 지역 주민의 참여를 유도한다. 이러한 실제적 활동을 통해서 클리블랜드 재단은 재단의 물질적인 기여를 이끌어 지역사회의 삶의 증진에 실질적으로 이바지하기도 하고 동시에 지역사회의 소중한 자산으로서의 무형의 큰 보물로 존재하기도 한다.

미국 클리블랜드 재단의 사업은 보다 포괄적이다. 지역의 전반적인 발전을 위한 프로그램들을 갖는다. 지역의 예술과 문화, 시민사회 활동, 낙후된 경제 분야, 교육, 환경, 건강, 그리고 사회복지 서비스 등에 걸친 7개의 프로그램 영역을 갖고 있으며, 특별기금은 지역 경제발전, 유아, 지역사회 주거, 성공적인 노인생활을 위한 활동 등에 사용한다. 클리블랜드 재단은 개인, 가족, 조직과 기업들에 의한 기부로 조성된 800개가 넘는 기금을 운영하고 있다.

이사회 구성은 지역의 비즈니스 부문의 리더들, 지역의 대학 등의 교육기관의 리더들, 공무원 대표 및 시민 대표 등으로 구성되어 있다. 또한 분야별 위원회를 통하여 지역의 해당분야 전문가 및 시민참여를 통하여, 클리블랜드 지역의 리더십을 망라하는 구성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

## ② 지역재단의 구성

<그림2-1>지역재단의 구성



지역재단은 지역 다양한 분야의 욕구와 필요를 반영하기 위해 지역주민, 각 분야 민간 단체 대표로 구성된 협의체들을 갖는다. 이를 통해 지역재단의 이사회는 지역복지를 넘어선 다양한 분야에 발 빠르고 효과적인 대응이 가능한 것이다.

또한 기부자의 기부욕구에 부응하는 다양한 목적과 형태를 지닌 기금조성이 가능하다. 기금의 유형에는 기부자들이 적극적으로 참여하면서 가치 공유 및 자원의 배분에 개입하고 하는 의도에서 구성된 기부자 제안기금(donor advised funds), 특정 단체를 지원하기 위하여 조성된 조직운영기금(supporting organization), 장학기금(scholarship fund), 지역재단에 지원목적 및 배분처를 일임한 일반기금(unrestricted fund), 기부자가 포괄적으로 지원분야를 지정한 지정 기금(designated fund), 그리고 관심분야 기금 등이 존재한다. 또 이러한 기금은 지역재단이 커버하는 지역범위 내에서 좀 더 한정적인 지역범위를 대상으로 한 기금들, 지원영역으로만 구분할 수 있는 기금들로 분류되어질 수 있다. 그리고 이렇게 조성된 기금들은 프로그램 개발, 조사 연구, 지역발전을 위한 새로운 사업을 위해서 지원되는 씨앗기금(seed money), 지역사회를 위한 서비스, 투자/대출금과 관련된 matching이나 challenge 지원 프로그램, 그리고 기술적인 보조와 모금 캠페인 등의 형태를 통해 지원되어진다.

지역재단은 기부자들에 의해 기금 조성과 관련된 개인자산과 라이프 플랜에 따른 세계 혜택 컨설팅을 제공하고, 이를 근거로 기부자들에게 기금사업 및 지역의 필요성들에 대해 소통함으로써, 개인과 지역을 잇는 중개자 역할을 하게 된다. 이러한 지역재단만의 포괄적인 서비스는 기부문화 활성화에도 큰 영향을 미치게 된다.

조성된 기금은 운영조직에 의하여 지역의 욕구를 반영할 뿐 아니라 투명하고, 공정하며, 지역사회 내 파급효과(Community impact) 즉, 지역사회 내에 단순히 배분되는 것이 아니라 지역사회의 발전을 위한 실질적인 파급효과를 낼 수 있는 방향으로 활용되어진다.

③ 지역재단의 특징과 장점

지역재단, 넓게는 비교대상이 되는 재단법인과 관련된 분류는 국가별 사회적/법제적 특성에 따라 다르게 나타난다. 따라서 아래의 분류는 지역재단을 지향하는 재단법인들이 설립된지 5년 내외의 태동기에 있는 한국사회의 특성을 배경으로, 기부금의 주요원천과 설립주체에 따라 그 특성과 한계점들이 두드러지게 도출되고 있기 때문에 적용한 분류이다.

1) 지역재단과 타 재단의 특성 비교

다음은 기부금의 주요원천 및 이에 따른 설립주체의 특성에 따라 재단유형을 분류하여 지역재단의 차별적인 특성을 확인하여 보도록 한다.

<표2-1>재단유형별 비교

재단 유형	개인재단			기업 재단	정부 지원 재단	다수 민간주체에 의한 설립 재단
	가족 재단	종교 재단	개인 회사 재단			
기부금의 원천	개인 기부자, 또는 가족과 같은 일정 집단의 기부자가 재단을 설립하고, 출자.	종교 단체가 매년 기부금을 재단에 전달하는 형태.	설립은 회사가 하지 않았으나, 정기적으로 회사가 재정적 지원, 기부를 하는 형태	기부자가 회사이거나, 회사가 매년, 별도로 설립된 재단에 정기적으로 기부를 함. 재단은 회사의 기부금에 의존함.	지방, 지역, 중앙 정부로부터 최초의 설립금을 지원 받아서 설립하거나, 정부가 정기적으로 기부금을 부여하여, 운영이 되는 형태	기부자들은 목적사업에 공감하는 개인, 기업 등 불특정 다수의 구성원.
기부자 서비스	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택	사업보고, 기부정보제공, 세제혜택, 기부자 의도에 따른 기부자 조언 기금 (Donor advised)

						(fund) 설치 운영
이사회 구성	가족 구성원이나, 그 후손이 이 사회의 다수를 이룸.	종교 단체의 대표자가 이 사회의 구성원이 됨.	이사회는 다수 또는 소수의 일반 시민으로 구성되고, 소수의 이사는 회사의 영향을 받는 사람으로 구성	이사회는 과반수는 기업관계자 또는 기업으로부터 은퇴한 관계자로 구성	이사회는 중외로 구성되고, 그 외의 이사회는 공공 또는 사 부분으로 구성됨.	이사회는 목적사업의 성취와 관련된 각계 대표 인사들로 구성됨.
배분사업	주로 협회, 개인, 비영리 기관에 배분. 개인에게 배분을 하는 경우, 장학금, 상금 등의 형태	종교의 진척을 위한 독자적 프로그램, 사회, 교육 목적의 다른 활동 또는 종교 기관들에 배분하는 형태	자원 배분하거나, 직접 프로그램 운영	자원 배분하거나, 직접 프로그램 운영	자원 배분을 하거나, 직접 프로그램 운영	자원 배분은 목적사업 성취를 위해 관련 사업을 수행하는 비영리 단체에 배분
특성	설립자 개인, 가족의 의도가 강하게 반영	종교 관련성이 강함	설립자 개인 및 회사의 이해와 욕구가 반영	기업의 이해가 반영	정부의도 및 정책, 관련 공무원의 이해가 반영	불특정 다수 시민들의 욕구를 토대로 특정 개인이나 집단의 이해와 무관함으로써 높은 공정성
국내 예시	이종환 장학재단	원불교재단	중부재단	태평양 복지재단	동작복지재단 양천복지재단	아름다운재단 풀뿌리 희망재단 생명나눔재단

지역재단은 특정 개인, 기업, 정부와는 무관한 다수의 민간주체에 의하여 설립된 재단으로 추진될 때, 특정한 개인이나 집단의 욕구 편향에서 벗어나 다수 공중의 이해와 욕구를 반영하여 성공적으로 운영될 가능성이 높다. 지역재단은 포괄하는 지역범위내 모든 주민의 것으로써 운영되어야 하기 때문이다. 이를 위해서는 지역재단의 이사회 구성에서부터 배분사업 등 운영에 지역주민이 참여하여 의사를 반영할 수 있는 구조가 마련되어야 할 것이며, 이러한 조직 및 사업특성에 따라 지역주민 다수의 기부가 이루어질 수 있을 것이다.

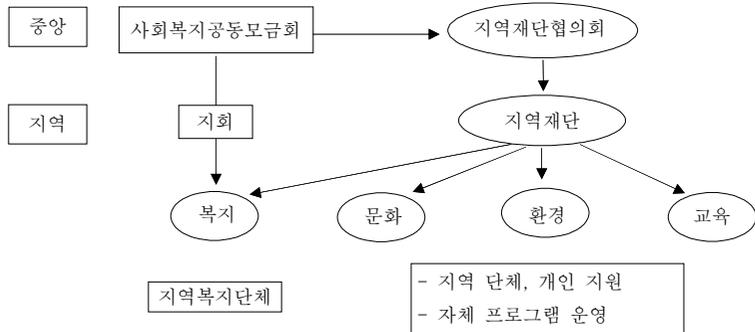
ㄴ) 지역재단과 사회복지공동모금회의 역할 비교

다음은 대표적인 민간복지 지원 기구인 사회복지 공동모금회와의 차이와 지역에서의 역할 관계도를 살펴보고자 한다.

<표2-2> 사회복지공동모금회와 지역재단 비교

구 분	사회복지공동모금회	지역재단
사업 영역	복지	복지 외 문화, 환경, 교육, 경제 등 광범위
자원	모금	모금과 기금의 운용 수익
배분	저소득층 개인 및 사회복지단체	개인 및 민간단체(사회 각 영역)

<그림2-2> 지역재단과 사회복지공동모금회의 역할 관계도



지역에서의 민간기부문화 활성화 및 민간재원 조성/배분이라는 측면에서 사회복지공동모금회와 지역재단은 유사한 역할을 하는 것으로 보인다. 하지만, 사회복지공동모금회의 주된 모금 및 지원영역이 복지라는 영역에 한정되어 있다는 점은 지역재단과 다르

다. 지역재단은 복지영역에서는 사회복지공동모금회와 모금 및 배분에서의 효과성을 위하여 협력적인 관계를 가지지만, 복지 이외의 문화, 환경, 교육, 경제 등 다양한 분야에서 지역의 욕구와 필요를 반영한 사업을 진행함으로써 지역의 발전을 도모한다. 또한 사회복지공동모금회는 현재 전국 광역 시·도에 17개 지회를 구성하여 중앙에서의 통제 및 관리를 통해 사업을 진행하고 있다. 하지만, 현재 국내 지역재단의 동향과 향후 지역재단의 효과성을 살펴볼 때 지역재단은 시·군·구 단위에서 지부의 개념이 아닌 독립적인 기관으로 활성화 될 것이라는 점에서, 지역재단은 훨씬 더 지역밀착성을 갖는 특징을 가지고 있다.

이렇듯, 지역재단은 여타의 민간재단 및 사회복지공동모금회와의 차별적인 특징을 보이면서도 이들과 지역에서의 민간재원 조성/운영/지원에 있어서 협력 및 보충적인 기능을 가지고 있다.

ㄷ) 지역재단의 특징분석

다음은 위에서 살펴본 지역재단의 차별점으로 인한 지역재단만의 장점들에 대해서 세부적으로 논의하고자 한다.

a) 지역사회 복지를 벗어나 광범위한 문제해결과 리더십

지역 내에는 해당 지역만의 특성을 갖는 다양한 문제가 있다. 이 문제는 지역주민, 비영리 민간 단체, 지방정부 등 모두가 함께 협력해서 풀어야 할 복잡한 문제이다. 즉, 지역의 환경, 문화, 교통, 주거, 자연재해 등 다양한 문제에 대한 지역 주민의 지속적인 관심과 참여를 유도하고, 지역주민에 의한 주체적인 해결을 위해서는 지역 사회 내에서 이러한 활동을 조직하고 수행할 비정치적이고, 공정하며, 신뢰성있는 리더십이 필요하다.

지역재단은 지역내 신뢰와 존경을 받고 전문성을 겸비한 다수의 인사들과 주민참여를 통해 운영되는 비영리 민간조직으로써, 지역사회내 리더쉽을 확보하고, 모금과 배분을 통해 지역사회 문제해결을 추구할 수 있는 조직인 것이다.

캘리포니아 지역재단(California Community Foundation)은 LA 지역에 위치한 지역재단으로, LA 지역의 인구 밀집으로 인한 주택의 부족 과 교통 문제를 해결하는 것을 장기적 과제이자 우선적인 과제로 정하고, 이를 위하여 특별 기금을 조성하였다. 그 후, 관련 비영리 조직에 지원을 하고, 정부와 학교와 함께 연구를 하는 등 이 문제 해결을 위하여 지역사회 리더로서의 역할을 담당하고 있다.

미국 동부 컬럼비아 지역은 찰스강의 범람으로 인하여 홍수가 빈번한 지역으로, 이 지역의 지역 사회 재단인 콜롬비아 지역재단(Columbia Community Foundation)은 수해 후 피해자에게 빠른 구호금을 전달하기 위하여, 연중 기금을 조성하고, 수해가 일어난 후에는 발 빠른 모금 운동 및 전달을 통하여, 수해 후 3일 내에 피해자를 지원하는체계를 만드는 등 지역의 문제에 빠른 대응을 보여 주고 있다.

과거 북부 아일랜드 지역의 주민들은 빈번한 폭력과 시위로 정신적 스트레스 및 육체적 상해를 입고 있었다. 북부 아일랜드의 지역 재단은 주민들을 돕기 위하여, 폭력 시위 후 구급약 등의 제공과, 주민들이 스트레스로부터 벗어날 수 있도록 지원하고 있다.

**b) 기부문화 확산**

기업 재단이나 가족 재단은 기부금의 출처가 출연 기업 또는 가족으로 집중 및 한정되어 있는 반면, 지역 재단은 지역의 수많은 개인, 기업 등 다양한 출처를 통하여 기부금을 모금하는 점에 차이가 있다. 기업재단이나 가족재단 등은 특정 기부자나 설립자의 이해와 욕구가 강하게 반영되어 지역의 대표성을 떨 수는 없다. 지역재단은 지역의 문제에 대해서 널리 알리고, 시민들이 이의 해결을 위해 기부하거나 참여할 수 있는 다양한 정보를 제시함으로써 지역 기부문화 확산의 주체적인 역할을 담당하게 된다.

미국은 현재 개인, 가족, 등 지역사회 다양한 구성원들이 자신의 지역사회에 존재하는 지역재단에 기금을 조성하는 것이 기부의 자연스러운 흐름으로 자리

잡았다. 해를 거듭하며 증가하는 이러한 기금들이 해당 지역의 공동체 발전을 위한 토대가 되고, 지역사회 기부문화 활성화의 모범이 되고 있다.

· 개인추모기금  
미국 미시간 주의 소도시 앤아버에 거주하는 로버트 던랩이 94년 사망하자 부인 코니는 앤아버 지역재단(Ann Arbor Area Community Foundation)에 유산을 기부해 남편을 기념하는 기금을 조성했다. 평소 고향을 사랑했던 남편의 뜻을 살려 지역사회를 위한 활동에 지원하도록 한 것이다.

· 커뮤니티 기금  
스포츠를 즐겼던 16세의 베스 모팻이 자동차 사고로 사망하자 부모와 친지, 학교친구와 교사들은 “베스 모팻 기념 장학기금”을 만들어 모교에 여자 체육선수의 대학진학 장학금으로 쓰도록 앤아버 지역재단(Ann Arbor Area Community Foundation)에 지정 기탁했다.

· 기업기금  
“메리 카멜과 토마스 보더 가족기금”은 앤아버 지역재단(Ann Arbor Area Community Foundation)의 단일기금으로는 가장 큰 규모로 전 세계에 걸친 보더스 서점 체인의 소유주였던 보더씨가 90년대 중반 사회 환원을 위해 조성했다.

**c) 지역 비영리 단체들과의 협력과 중앙단체의 한계극복**

지역재단의 세 번째 특징은 지원사업에 있어 지역 비영리단체들과의 협력을 통한 문제해결의 ‘매개체’이자 ‘촉매’로서의 역할이다. 많은 여타의 재단들이 목적인 바를 이루기 위해 특정 개인을 지원하고, 산하 시설을 운영한다. 그러나 지역재단은 모금 및 배분을 위한 전문기관으로서 지역사회 내 전문 비영리단체에 의해 지역의 필요가 충족될 수 있도록 비영리단체를 지원대상으로 한다. 해당 사업영역에서의 비영리단체가 없을 경우, 산하 단체 및 시설을 설립하기 보다는 장기적으로 지역재단과는 별개의 새로운 비영리단체를 인큐베이팅함으로써, 지역의 필요를 충족하고, 발전시키는 ‘매개체’ 역할에 충실하다.

이탈리아의 카리프로 지역재단(Fondazione Cariplo foundation)은 남부 이탈리아 지역 에서 지역 재단 인큐베이팅을 적극적으로 해온 재단이다. 이 재단은 지역 사회 재단이 기존 중앙에서의 "자원 배분" 이 갖는 한계점을 극복할 수 있는 대안이라는 점을 강조하고, 지역의 필요성에 대한 자세한 이해와 시기와 지역의 비영리 단체의 역량에 맞는 효과적인 자원 배분을 위하여, 지역 사회 재단이 필요 하다는 점을 강조한다.

브라질의 사회적투자개발기관(Institute for the Development of Social Investment)은 지역 사회 재단을 민간의 사회 투자 확대의 기회 창출을 위하여, 지역 사회 재단 설립 및 확산 운동을 지원하고 있다.

#### d) 주민참여 활성화

지역재단의 네 번째 특징은 주민참여이다. 지역주민은 자신의 삶의 터전에서의 문제 해결을 위하여 기부함으로써, 실제 해당 문제해결의 과정을 눈으로 확인할 수 있다. 또한 단순한 기부자로서만 머무는 것이 아니라, 지역재단이 지역의 문제로 설정하고 있는 해당 분야를 위해 구성된 위원회 참여 활동을 통하여 의견을 개진하고 문제해결 과정에 직간접적으로 참여함으로써 지역문제 해결의 주체로서 참여하게 된다.

정리하면, 지역재단은 지역사회 내 다양한 출처로부터 기금을 모집하며, 지역의 각계 각층 인사의 참여를 통해 지역리더십을 발휘하는 비영리 조직으로, 지역 비영리 단체에 대한 "자원의 배분" 및 "주민참여"를 통한 지역 문제 해결 및 변화를 위한 "매개체" 역할을 수행하는 기관으로 정의할 수 있다.

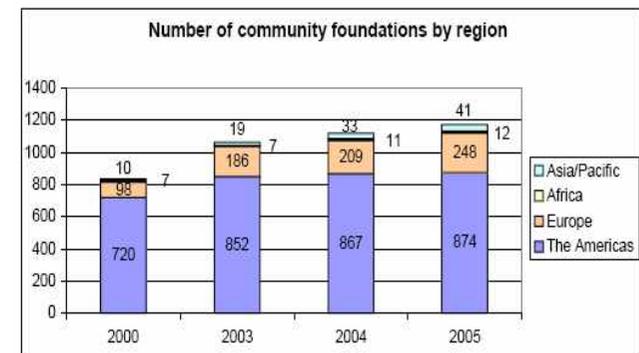
### (3) 지역재단의 발전현황과 역사

#### ① 세계적 현황

첫 번째 지역재단은 앞서 언급한 1914년에 미국 클리블랜드에서 설립된 클리블랜드 지역재단(Cleveland Foundation)이다. 현재 46 개 이상의 나라에서 1175 개의 지역 재단 존재하고 있다. (출처 : Community Foundation Global Status Report (WINGS) )

- 전 세계적으로 지역재단의 수는 연 5% 증가 추세, 존재 국가는 연 9% 증가
- 미국은 20 년 동안 300 % 의 숫자 증가
- 1985년 250 개에서 현재 약 750 개의 지역재단 존재 (30 billion dollars 운용)  
미국에는 약 71,000개의 배분사업을 수행하고 있는 재단이 존재  
(배분사업 수행 재단중 지역재단 비중은 약 1%)
- 전체 재단은 한 해 40.7 billion dollars 모금, 지역재단은 3.7 billion dollars 모금<sup>3)</sup>  
(배분사업 수행 재단중 지역재단의 모금액 비중은 약 9%)

<그림2-3> 세계의 지역재단 증가추세



3) Foundation Yearbook: Facts and Figures on Private and Community Foundations, 2007 Edition

<표2-3> 국가별 지역재단 현황

첫 번째 지역 재단 설립연도	국가	지역 재단의 수	최초 지역재단 이름
1914	US	700 +	Cleveland Community foundation
1921	Canada	144	Community foundation in Winnipeg
1976	UK	60 +	Dacorum Community Trust
1983	Australia	27	Victorian Community Foundation
1991	Japan	2	Osaka Community Foundation
1991	India	3	Bombay Community Foundation
1994	Slovak Republic	12	Healty City Community Foundation
1996	Germany	84	Community Foundation of the City Gutersloh
1998	Poland	21	Snow Mountain Community Foundation
1998	Russia	19	Togliatti Community Foundation
1998	South Africa	7	Uthungulu Community Foundation
1999	Italy	14	Community Foundation of the Province of Lecco
2000	Korea	1	The Beautiful Foundation

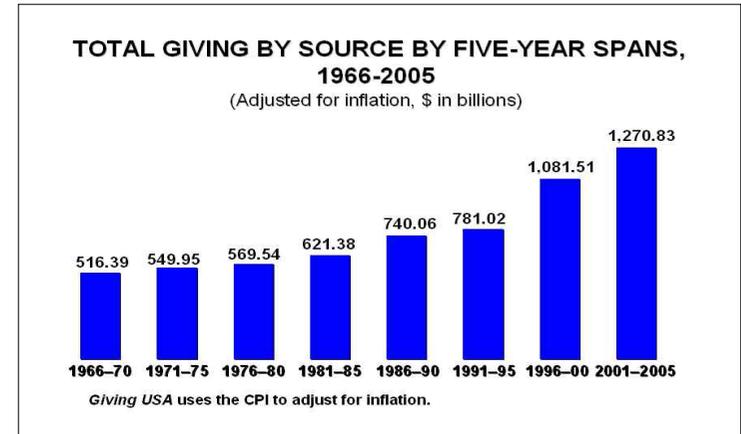
(WINGS global report 2005)

독일과 호주는 예서는 지역 재단의 수가 급증하는 추세이고, 아프리카, 태국, 남동 아시아 지역에서도 지역 재단 움직임 태동하고 있는 상황이다. 네덜란드와 같이 국가의 사회 복지제도가 고도로 발달되어 있는 경우, 지역 재단의 발달이 느린 경향이 있다. 아시아 지역의 경우, 지역 재단 증가 추세이나, 일본은 계속된 경제 정체로 지역 재단의 발전 느리다. 러시아는 기부에 대한 세금 혜택이 없으나, 지역 기금의 필요성에 대해, 기업과 지역 주민을 설득한 결과, 자원이 지역 사회 재단을 위한 자원이 마련되고 있다. 또한, 지역 재단 사이에 국제적인 연계도 활발하여, 전 세계 지역 사회 재단 컨퍼런스 등이 열리고, 영국의 찰스 스투어트 모트 재단(Charles Steward Mott Foundation)이나, 미국의 포드 재단(Ford foundation)과 같은 재단은 아시아나, 동유럽 등의 지역에 지역 사회 재단 설립을 지원하고 있다.

지역 사회 재단이 발전해온 미국이나 영국 등 유럽의 지역 사회 재단 발전과정은 차이를 보이는데, 전자가 민간의 주도로 지역 사회 재단이 활성화 되었다면, 후자는 복지 자원 마련을 위하여, 정부가 지역 사회 재단의 발전을 지원하였다는 점이다.

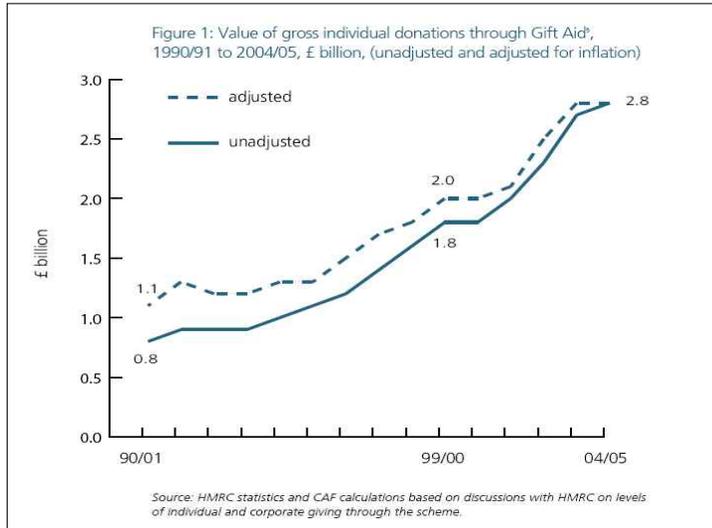
② 지역재단 활성화 국가별 기부금 증가추이 (미국, 영국, 캐나다)

<그림2-4> 미국의 기부금 증가 추이<sup>4)</sup>



4) Giving USA 참고

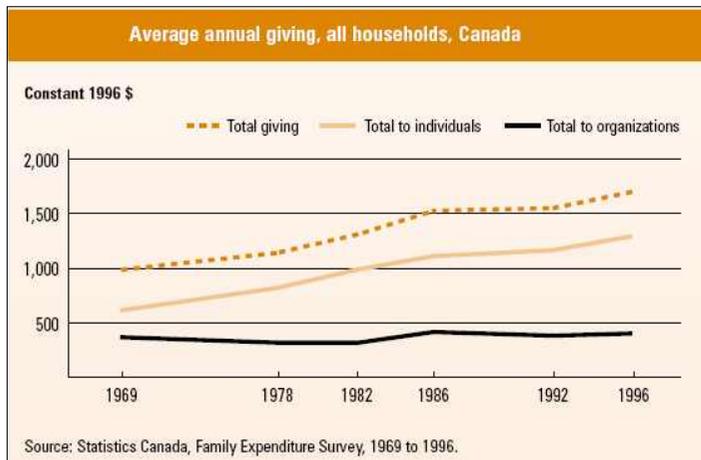
<그림2-5> 영국의 기부금(Gift Aid) 증가 추이<sup>5)</sup>



지역재단이 활성화된 미국, 캐나다, 영국에서의 기부금은 꾸준히 증가하고 있다. 영국의 경우는 기부방식에 따라 Gift Aid, Payroll Giving, 현물기부로 특징지을 수 있다. Payroll Giving은 근로소득자나 연금소득자들의 경우, 급여에서 일정금액을 기부금으로 차감하여 고용주가 Inland Revenue가 승인한 Payroll Giving Agency에 보내 다시 자선 단체에 전달되는 제도이다. 여기서는 기부금의 증가추이를 보기위해 기부주체의 적극성이 강한 Gift Aid의 최근 흐름만을 그래프로 제시하였다. Gift Aid는 자선단체에 개인이 나 기업이 현금으로 기부한 금액에 대한 조세감면제도로 1990년에 도입되었다.

기부금의 증가가 지역재단의 확산에 의해서만 평가될 수는 없다. 다만, 기부금이 증가하는 국가의 경우 지역재단 등 시민사회 구성원들이 자발적으로 기부할 수 있는 기관의 증가나 영국의 Gift Aid에서 볼 수 있듯이 자발적 기부를 독려하는 제도적 장치의 보완과도 관련성이 있음을 추정해 볼 수 있다. 미국을 제외한 국가들의 경우 지역재단의 역사가 길지 않고 태동 및 확산의 단계에 있기 때문에 기부금의 증가와 지역재단의 관련성은 좀 더 세밀한 연구가 필요하다.

<그림2-6> 캐나다의 가구당 평균 기부금 증가 추이<sup>6)</sup>



### ③ 지역재단의 역사 (미국과 영국, 유럽을 중심으로)

#### 가) 미국

미국은 유럽, 남미, 아시아 등 세계 각지에서 이민자들이 자기 문화를 잊지 않고, 새로 이주 하는 이민자들을 돕기 위한 활동이 있어 왔으므로, 전통적으로 지역 사회 단위의 기부 및 자선 활동이 활발한 국가 이다. 1800년 대 말부터, 종교적, 인종별 커뮤니티를 중심으로, 단체가 형성되기 시작한다. 20 세기 초 미국의 경제적 부흥 과 함께 빈부 격차 발생하자 이를 해소하기 위하여, 공공부문에 대한 기대가 높아지게 되어, 공립 도서관, 학교, 병원 등의 설립에 대한 대중의 기대가 커졌는데, 지역 사회 재단은 이러한 기관 설립을 위하여 정부와 지역 사회 간의 매개체 역할을 하였다.

5) Analysis of Giving through Gift Aid January 2006, Charities Aid Foundation

6) Canadian Social Trends 2001, Statistics Canada

카네기, 모간, 록펠러와 같은 기업가도, 새로운 재단을 설립 하였으며, 공동모금회 (United Way)의 전신이라고 볼 수 있는 community giving의 형태도 발달하였던 시기이다. 또한 1914 년 클리블랜드의 은행가인, Frederick Goff가 미국의 첫 번째 지역재단을 설립하게 된다.

특히 1969년 세법의 개정으로 지역 재단이 public charity 로서 지위를 획득하고, 유리한 세제 혜택을 받게 됨에 따라, 지역 재단의 수가 급증하기 시작하였다.

1970년 중반, "public support test" 가 도입 되면서, 지역 사회 재단은 기금 중의 1/3 을 일반 대중으로부터 조달하도록 함으로써, 지역 사회 재단의 모금 활동이 활발해 졌고, 1980년대 연방 정부가 사회 복지 프로그램에 지원을 삭감하고, 1990년대, 경제 부흥과 함께 지역 재단의 성장이 이루어지게 된다.

**나) 영국 및 유럽**

1980 년 이후 지역 재단 설립이 활발히 이루어지고 있는 영국의 경우는, 정부가 지역 사회 재단 설립을 지원한 경우이다. 영국은 "자선 신탁" 의 역사가 오래된 국가로서, 정부와 자선 단체가 상호 보완하여, 민간 복지 요구에 부응을 해 왔다. 그러다가 1980 년 이후 독일 베를린 장벽의 붕괴와 민주주의 정신의 확산으로, 지역 사회 내에서 자치적으로 지역의 문제를 해결하고, 지역의 복지를 지원할 수 있는 지역 사회 재단에 대한 필요성이 대두 되어, 정부가 지역재단 네트워크(Community Foundation Network)와 같은 지역 사회 재단 지원 단체 설립을 지원하고, 이를 통하여, 영국의 지역 사회 재단의 확산 및 발전을 유도하게 된다.

영국의 이러한 움직임과 함께 유럽에서는 유럽의 EFC (European Foundation Center) 이 설립 되었는데, 7개의 재단이 모여서, 재단 협의회로, 벨기에 범 하에서, 비영리 국제 조직이다. 이 EFC 에서는 1990년대에 지역 사회의 기부를 활성화시키기 위하여 CFI (Community Foundation Initiatives)를 구성하여, 지역 재단의 설립 및 운영을 지원하고 있는데, EFC 의 자원 중 정부의 지원이 많은 비중을 차지하고 있다.

**ㄷ) 한국**

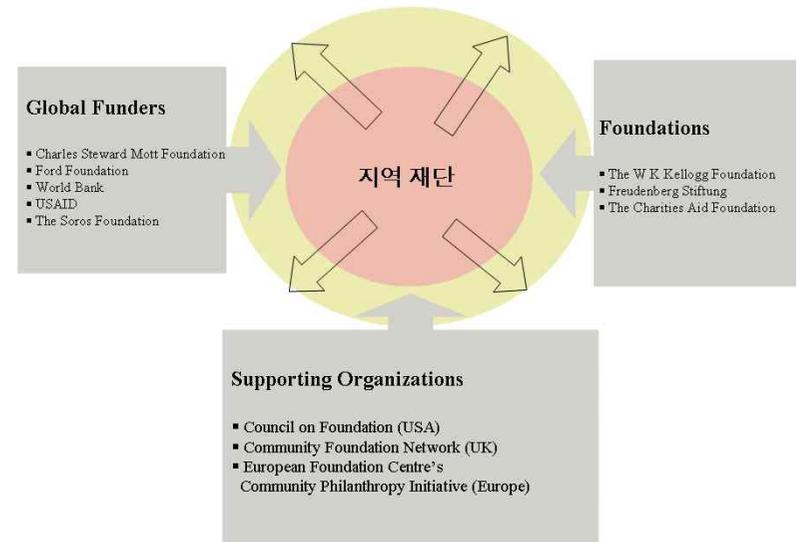
국내에서는 2000년 8월 아름다운재단 설립을 시작으로 시민사회를 기반으로한 천안의 풀뿌리 희망재단, 지방자치단체의 출연을 통한 동작복지재단, 양천복지재단, 시흥시 1%복지재단 등 지역재단과 유사한 모델의 재단들이 설립되었고, 기업을 중심으로는 중부재단 등이 지역재단을 표명 설립, 운영되고 있다.

**④ 해외 지역재단 지원 기구**

**ㄱ) 해외 지역재단 확산을 위한 지원기구**

해외의 경우 지역재단이 발달한 미국의 재단들을 중심으로, 지역재단 확산을 위한 지원사업이 진행되고 있다. 혹은 영국이나 유럽의 경우 지역재단 확산을 위한 지원기구를 구성하여 지원하는 사업이 진행 중이다.

**<그림2-7> 지역재단 지원기관 사례**



ㄴ) 해외 지원조직(Supporting Organization) 사례 비교

<표2-4> 지역재단 지원조직 비교 설명

조직	설립도	설립 배경	목표	자원	운영 프로그램 및 내부 기금
CMF (미국) Council of Michigan Foundation	1975	미시간 지역의 495 개 이상의 지역 재단과 회사가 회원으로 가입	미시간 지역의 기부 문화 활성화	Kellogg 재단과 같은 큰 재단으로부터 자금을 지원 받음.	지역 재단에 자금 지원
					지역 재단을 알리기 위한 마케팅
					지역 재단에 대한 기술 지원
					지역 재단을 대표하여 정부와 법, 세제 관련 논의
					지역 재단 staff 교육 제공
CFN (영국) Community Foundation Network	1991	전 영국 지역의 65 개 이상의 지역 재단이 회원으로 가입	지역 재단의 개념을 널리 알리고, 전 영국에 지역 재단이 확산 되도록 지원	국가, 큰 규모 재단으로부터 자금 지원	회원 지역 재단을 위하여 국가적 차원의 자원과 기금을 지원 받고, 이를 지역 재단에 배분
					지역 재단간의 네트워크 강화 위해 워크샵, 정기회의 등 개최
					지역 재단의 개념을 알리기 위하여 마케팅 및 홈페이지를 통하여, 회원 지역 재단의 이름 및 현황 공개
					국가와 지역 재단 관련 법, 세제 논의
					지역 재단에 자료, 기술, 교육 지원
European Foundation Centre's Community Philanthropy Initiatives European Foundation Centre	1991	Charities Aid Foundation 등 유럽 7개의 leading foundation 이 모여 설립	유럽의 지역 재단 확산과 지역 재단간의 network 강화를 목표로 함.	회원으로부터는 큰 규모의 재단으로부터 지원 받음.	새로 설립되는 지역 재단에 대한 자원 및 시설 지원.
					각 유럽 정부 및 EU 와 법제, 세제 관련 논의
					지역 재단 staff 에 대한 교육, 자료, 정보 제공

이들 중 민관협력에 의한 종합적인 인큐베이팅 활동을 하고 있는 영국의 지역재단네트워크(Community Foundation Network: 이하 CFN)에 대해서 심층적으로 살펴보기로 한다.

영국의 지역재단네트워크(Community Foundation Network: 이하 CFN) 은 지역재단 간의 네트워크를 지원하고, 지역재단 발전 욕구에 대응 하며, 지역재단 운동을 위한 국가적인 홍보 활동을 하는 것을 설립 목적으로 하고 있다. CFN은 2001년 3월 보고에 따르면, CFN의 총 수입은 629, 248 파운드이며, 지출은 564, 110 파운드 (10억 원 - 11억) 초기 10년 동안, CFN은 정부의 지원 이외에도 찰스 스튜어트 모트 재단(Charles Stuart Mott Foundation)의 지원을 받아서, 지역 사회 재단 설립 및 확산을 지원하였다. CFN의 이사는 6 명이 지역 재단들의 직원들 중에서 선임, 6명이 지역재단들의 이사들 중 선임, 4명까지 네트워크 안 밖에서 선임 (신생 또는 작은 지역재단들에서 선임되기도 함. 이들의 목소리를 대변하기 위함) 이사회의 역할은 전략적으로 설립지원계획의 발전모색과

이를 감독하는 역할을 한다. 이 CFN에서는 신생 지역재단 설립을 위해 3000 - 5000 파운드(550만원 - 950만원)를 지원하고 있다. 현재 CFN에는 65개의 지역재단이 회원으로 가입을 하여, CFN 으로부터 지원을 받고 있다. 이 지역재단 회원들은 Associate, Friends, Supporter 로 구별되는데, 신생 지역재단을 Associate라고 하여, 완전히 정착할 때 까지 지원을 하고 있다.

영국에서 지역재단은 1991년 CFN이 찰스 스튜어트 모트 재단(Charles Stuart Mott Foundation)과 공동으로 '적립 기금 조성 프로그램(Endowment program)을 시행하면서 급속도로 증가하기 시작하였다. 찰스 스튜어트 모트 재단(Charles Stuart Mott Foundation)과 CFN 은 1백만 파운드 (약 18억) 를 기금으로 조성하고 그 후 3개의 지역재단을 선정할 후, 각각 666,666 파운드를 지원하기로 하였는데, 이 지원의 대가는 마감시한 전 까지, 1백만3천3백 파운드의 기금을 조성하는 것이었다. 이 프로그램의 목적은 지역재단이 독자적인 자원 마련하도록 하는 것이었는데, 2000년 까지 9개의 지역재단이 3백만 파운드에 해당하는 기금을 조성하였다. 지역재단들의 총 기금을 합하면 9천2백만 파운드에 해당하는 금액이다.

이 운동으로 영국의 지역재단들은 스스로 지역에 영향을 줄 수 있을 기금을 조성할 수 있다는 자신감 획득할 수 있게 되었고, 영국의 지역재단의 수도 꾸준히 증가 하고 있다.

CFN은 지역재단 설립 지원 과 이미 운영 중인 재단 지원 (규모가 작은 지역재단에 자원 지원을 하고 있다. 기금은 3000 파운드와 5000 파운드의 두 형태로 지급되며, 3000 파운드의 경우는, 시설 마련 등과 같은 특정 프로젝트를 위하여 지급하고, 5000 파운드는 지역재단의 전반적인 발전을 위하여 지급하고 있으며, 이 외에도 정기적으로 뉴스레터를 발행하고 지역재단도서관을 조성하여 지역재단들이 쉽게 필요한 정보 접근할 수 있도록 지원하며, 각종 설립/운영과 관련된 매뉴얼 등을 만들어서, 지역재단들이 참고할 수 있도록 하고 있다. 또한, 전국적인 컨퍼런스를 개최하여 지역 재단 임직원들에게 교육의 기회를 제공하고 있다. 이미 설립된 지역재단을 위하여, 정부와 지원금 관련 협상 및 계약을 하고, 정부와 정책 협의를 하고 있다.

#### (4) 한국사회에서 지역재단의 필요성

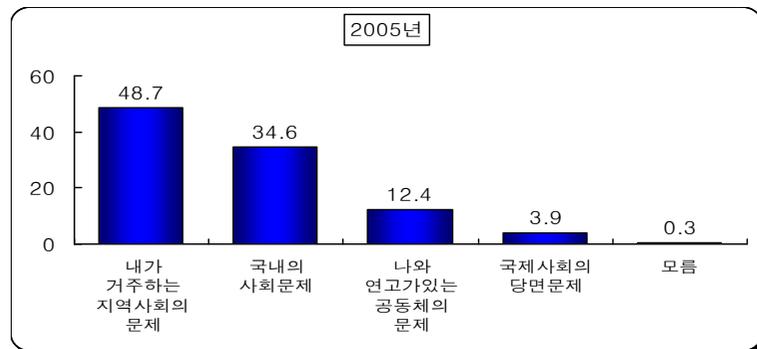
##### ① 시민들의 기부활성화를 위한 기반 마련

“시민 기부문화 활성화”는 우리사회의 주요 의제로 인식되고 있는 중요한 과제이다. 한국사회에서 개인 기부가 활성화될 때 정부는 민간영역과의 역할 분담을 통한 공적 재원 조달의 목적을 실현할 수 있고, 기업은 사회공헌활동의 가치를 적절하게 평가받을 수 있을 것이다. 민간단체는 정부, 시장영역보다는 기부를 통해 조성된 민간 영역에서의 재원을 기반으로 사업을 진행함으로써 독립적이고, 건강하게 활동할 수 있을 것이다.

##### ② 지역사회 문제들의 효과적 해결을 위한 장치

“시민 기부문화 활성화”를 위하여 시민들의 삶의 터전인 지역사회에 관심이 모아지고 있다. 삶의 근거지로서의 지역, 누구나 내가 살고 있는 지역을 더 좋게 만들고 싶은 욕구가 발현되고 있는 것이다. 아름다운재단 기부문화연구소의 연구에 의하면 어려운 이웃을 돕기 위한 욕구 외에도 기부를 통해 지역의 다양한 필요에 대응하고 지역사회의 문제를 해결하고자 하는 욕구도 높게 나타나고 있다.

<그림2-8> 기부를 통해 해결하고자 하는 문제 욕구조사



● 기부를 통해 해결되기를 바라는 문제로는 ‘내가 거주하는 지역사회의 문제’가 48.7%로 가장 높았으며, ‘국내 사회문제’가 34.6%, ‘나와 연고가 있는 공동체의 문제’가 12.4% 순으로 나타남. (출처 : 아름다운재단 기부문화연구소 ‘기빙 코리아 2006’)

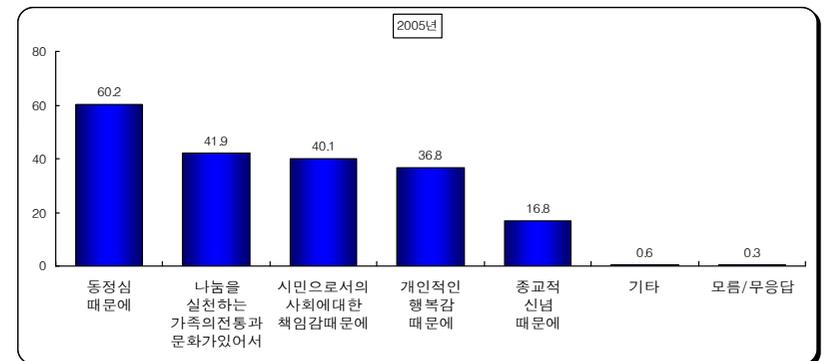
그러나 지역사회에서 시민 기부문화의 확산과 발전을 독려하고, 지역사회 내 문제해결을 지향하는 민간기관이나 제도적 장치는 더디게 발전하고 있다. 지역에 기반을 둔 기업이나 개인들도 그나마 서울에 소재한 주요 모금기관으로 기부하는 경향이 만연해 있다. 해당 지역사회에서의 고유한 문제해결을 위한 기관이 필요한 것이다.

##### ③ 주민참여와 시민의식 성장을 위한 기반

지역주민들이 지역사회문제해결에 관심을 가지고 주체로 참여하는 활동을 통해 기부문화는 확산되고 공동체 문화도 건강해 진다.

과거 우리의 농경문화 속에서는 두레나 향약, 계와 같은 다양한 상부상조와 나눔의 전통이 존재해 왔다. 산업화가 진전된 현대에도 지방 및 농어촌에서는 이러한 전통의 명맥을 찾을 수 있다. 이렇듯 지역의 희망을 만들기 위해서는 지역사회 구성원들의 상호 관심과 참여가 필수적이다. 지역주민 스스로 깨닫고, 스스로 만들어가며 함께 책임지는 변화가 이루어질 때 건강한 공동체가 실현될 수 있다.

<그림2-9> 기부동기에 대한 조사



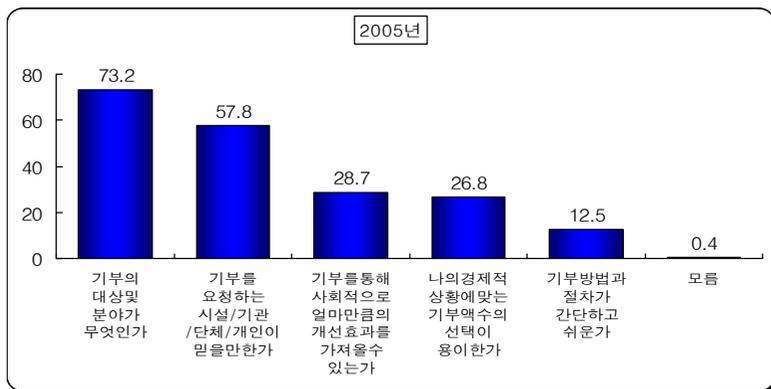
● 기부동기를 묻는 질문에 대하여 2005년의 조사에서 공통적으로 어려운 이웃을 돕기 위한 동기와 나눔의 전통과 문화, 공동체 구성원으로서의 책임이 가장 높게 나타나고 있음. (출처 : 아름다운재단 기부문화연구소 '기빙코리아 2006')

“지역”을 중심으로 한 “시민 기부문화 활성화”는 결국 **지역사회의 민간재원을 결집**하고, 이를 통해 **고유한 문제들을 해결**하며, 그 과정 속에서 “**시민참여**”를 통해 **건강한 이웃 공동체를 실현**하게 되는 것이다.

#### ④ 지역사회 전문 모금기관의 필요성 대두

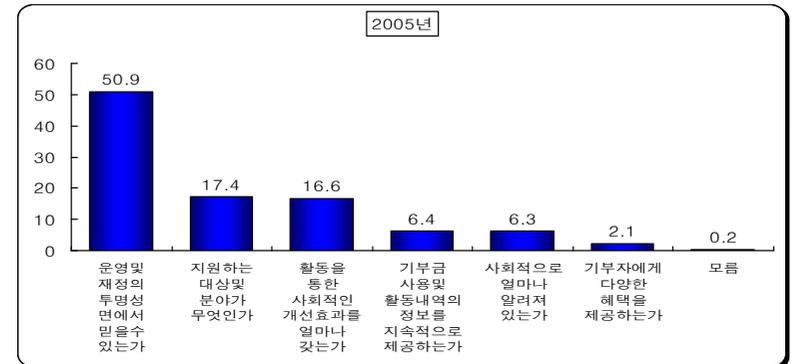
최근 국내 시민사회 및 사회복지 현장에서는 지역에서의 시민 기부문화 활성화 및 지역복지 발전을 위한 대안으로 지역재단에 대한 수요가 높아지고 있다. 우리의 나눔의 전통을 계승하면서, 현대사회에 맞게 기능할 수 있는 기관으로써 지역재단 모델이 조망 받고 있는 것이다. 이는 지역재단 모델이 다양한 사회구성원들이 일상적으로 쉽게 참여할 수 있는 나눔의 기회와 방법을 제공하면서, 우리가 가져야 할 올바른 나눔의 정신과 의미를 확산시키는 역할을 담당할 수 있는 것으로 평가되기 때문이다. 또한 지역에서 누구나 믿고 신뢰할 만한 민간기구로서 지역의 문제해결을 위해 지역의 비영리단체들과 협력하는 모델로서 주목받고 있기 때문이기도 하다.

<그림2-10> 기부참여시 고려사항에 대한 조사



● 기부참여 결정 시 고려할 점으로는 ‘기부금의 대상 및 분야가 무엇인가’(73.2%)가 가장 높았고, ‘기부를 요청하는 시설/기관/단체/개인이 믿을만한가’(57.8%)가 다음으로 높았음. (출처 : 아름다운재단 기부문화연구소 '기빙코리아 2006')

<그림2-11> 기부시 고려할 기관특성에 대한 조사



● 단체/시설/기관 등에 기부할 경우, 가장 많이 고려할 기관의 특성으로는 ‘운영 및 재정의 투명성 면에서 믿을 수 있는가’ 여부가 응답자의 절반 정도인 50.9%로 상당히 높게 나타남. (출처 : 아름다운재단 기부문화연구소 '기빙코리아 2006')

위의 조사를 살펴보면 시민들은 기부의 대상 및 분야, 단체의 신뢰성을 중시한다는 것을 알 수 있다. 지역재단은 지역의 대표적인 인사참여 및 지역기관들과의 네트워크를 통하여 지역 리더십과 대표성을 확보한다는 점에서 높은 신뢰성을 획득할 수 있다. 또한 다양한 분야의 지역문제를 다루기 때문에 시민들에게 기부참여방안을 제공하는데 용이한 모금전문기관이다. 지역재단은 다양한 모금사업을 통하여 해당 지역문제를 다루는 기관을 지원하고, 시민들이 지역재단으로 기부하는 것 뿐만 아니라, 지역의 문제와 사업을 수행하는 단체에 대한 안내를 통해 지역단체에 대한 소개와 직접기부도 독려하는 기능을 한다. 이를 통해 장기적으로는 지역단체들에 대한 모금시장 또한 확대하는 역할을 하게 된다. 이러한 지역사회 전문 모금기관으로서의 지역재단이 요청받고 있는 것이다.

### III. 국내 지역재단의 경험과 전망

#### (1) 국내 지역재단의 경험

이번 연구과정을 통해 국내에서도 지역사회를 근거로 한 다양한 재단들이 이미 존재하고 있거나 시도되고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 지역재단 개념과 관련하여 외국의 사례와 기준에 비추어 볼 때, 엄밀한 의미의 지역재단으로 규정하기 보다는 지역재단의 유사사례 정도로 보는 것이 타당할 것이다. 물론 현재 지역재단을 표방하고 있는 대부분의 재단이 초창기 형성과정에 있기 때문에 명확한 성격 규정 자체가 쉽지 않다는 점도 고려되어야 한다.

이번 연구에서는 다양한 지역재단 모델의 출발배경이 된 시민사회, 지방자치단체, 기업 등을 중심으로 분류를 시도하고, 그 각각의 특징적인 사례 인터뷰와 분석을 통해, 지속가능하고 건강한 지역공동체를 위한 지역재단의 역할과 조건에 대해 모색한다.<sup>7)</sup>

7) 본 장에서 제시되는 유형별 사례는 유일한 사례가 아닌 해당 유형의 특징을 잘 드러내는 대표적인 사례로서 제시하도록 한다.

#### ① 민간 주도로 설립된 지역재단

##### 가). 개요

국내에서 시민사회를 기반으로 지역재단이 시도된 것은 아름다운재단에 이어 천안 풀뿌리희망재단, 그리고 생명나눔재단이 존재한다. 이들은 국내에서 시도되는 지역재단 모델 중 지역사회 내에서의 자원 확보나, 배분의 방식에 있어 서구의 발전된 지역재단 모델에 가장 근접한 형태로 평가 할 수 있다.

##### 나). 현황

###### □ 아름다운재단

###### ○ 법인개요

- 설립목적 : 우리사회에 올바른 기부문화를 확산시키고, 이를 통해 도움이 필요한 소외계층 및 공익 활동을 지원함으로써, 나눔으로 함께 누리고, 함께 성장하는 공동체 발전을 지향
- 대표이사 : 박상증 이사장
- 조 직 : 이사(14명) 감사(2명), 상근자(50명)
- 기본재산 : 3억
- 주무관청 : 행정자치부

###### ○ 주요사업

- 공익기금 조성 사업
- 지원사업 (빈곤, 차별, 대안, 지구사회, 미래세대, 공익인프라, 나눔문화 등)
- 기부문화 확산 캠페인
- 유언컨설팅, 나눔교육
- 기부문화연구소 (개인, 기업 기부지수 조사 / 기부문화 컨퍼런스 개최)
- 공익번호사 그룹 공감 운영
- 재활용 매장 아름다운가게 운영
- 온라인 기부포털 '해피빈' 운영

###### ○ 재단연혁

- 1999. 아름답게 돈쓰기 운동 기획
- 2000. 7. 19 법인설립
- 2000. 8 일본군 위안부 김군자 할머니 첫 공익기금 조성
- 2001. 9. 지정기부금단체 지위 획득

□ 천안풀뿌리희망재단

○ 법인개요

- 설립목적 : 시민사회의 발전을 위해 활동하는 비정치적, 비영리적 풀뿌리 시민단체를 지원하고, 이를 통해 도움이 필요한 공익활동을 지원
- 대표이사 : 이충근((주)조아건설 대표이사, 전 천안YMCA이사장)
- 조 직 : 이사(12명) 감사(2명), 상근자(1명)
- 기본재산 : 3억 3천 3백 7십 만원
- 주무관청 : 충청남도 도청

○ 주요사업

- 풀뿌리시민단체 운영에 필요한 인적, 물적 자원의 연계, 개발
- 풀뿌리시민단체의 창립 지원 및 신규 공익사업 개발
- 풀뿌리시민단체 활동가 교육훈련 지원
- 사회적 취약계층의 삶의 질 향상을 위한 공익사업

○ 재단연혁

- 2005. 9. 5 2005 막사이사이상 수상자(윤혜란) 수상금 5만 달러 기부 사회복지법인 중부재단, 사단법인 충남벤처협회 500만원 릴레이 기부
- 2006. 8. 31 풀뿌리희망재단 창립대회
- 2007. 3. 풀뿌리희망재단 법인허가

□ 생명나눔재단

○ 법인개요

- 설립목적 : 적게 소유해서 행복하고 나눔으로 부자가 되는 발전적 나눔공동체 실현
- 대표이사 : 김윤희 김해중앙병원 선의료재단 이사장
- 조 직 : 이사(11명) 감사(2명), 상근자(3명)
- 기본재산 : 1억4천만원 (주민 모금)
- 주무관청 : 경상남도 도청

○ 주요사업

- 소아암, 난치병 의료지원
- 빈곤아동지원
- 독거장애노인지원

○ 재단연혁

- 2004. 7. 1 준비위원회 구성
- 2004. 9. 1 생명나눔재단 이사회 구성 및 창립총회
- 2004. 10. 16 재단출범식
- 2005. 12. 8 사회복지법인 등록

ㄷ) 분석

- 아름다운재단

2000년 8월에 국내 최초로 지역재단을 지향하며 설립된 아름다운재단은 지원재단으로서의 최초로 투명성, 공정성을 강조하고, 각계 각층의 시민들과 함께 1% 나눔 캠페인, 다양한 맞춤형 기업사회공헌 공동 프로그램을 진행함으로써 국내 기부문화 확산에 큰 영향을 미쳤다.

아름다운재단은 초기 기본자산 3억여원으로 조건부 설립인가(추가 모금 조건)를 받고 설립되었다. 지정기부금단체 지위 획득에도 법인설립후 1년이 걸렸다.

이사회는 기업, 학계, NGO인사 등 다양한 구성원이 참여하고 있다. 지원사업과 관련하여서는 이사회와는 별도로 학계 및 NGO 관련인사들로 구성된 배분위원회가 지원사업의 방향설정과 대상 심사/선정 등을 전문적으로 담당함으로써 지원의 공정성과 독립성을 꾀하고 있다. 또한 매월 수입/지출과 관련된 전체 세부 회계자료를 온라인으로 공개함으로써 단체의 투명성 담보를 위해 노력하고 있는데, 이는 유래가 없는 것으로 시민들의 신뢰성 확보에 큰 도움을 주고 있으며 신생 재단들에도 벤치마킹의 대상이 되고 있다.

다양한 언론매체와 기부문화 확산을 위한 캠페인, 그리고 재단내에 목적성 기금 조성, 기업사회 공헌프로그램의 설계 및 공동진행을 통하여 현재 80여개 공익기금을 조성하였고, 2만7천여명의 기부자들이 참여해 년 100억원의 모금을 하고 있다.

아름다운재단은 개인이 기부영역을 선택할 수 있게 했다는 점, 그리고 언론매체 및 기업, 단체 등 다양한 주체들과 캠페인을 진행함으로써 기부문화 확산과 기금조성에 성공할 수 있었다. 하지만, 아름다운재단은 지역재단을 지향하고 있지만, 전국을 대상으로 모금 및 지원을 하는 단체로서 지역재단의 유사유형으로 보아야 할 것이다.

## - 천안 풀뿌리 희망재단

천안 풀뿌리희망재단은 지난 2006년 8월에 창립했으나, 주무관청 선정 어려움으로 7개월후 2007년 3월에 재단설립인허가를 받았다.

지역적 특성에 기반을 둔 지역재단 설립과 조직구성, 각 이사회, 위원회, 사무국 직원에 대한 교육 및 재단 사업에 있어 벤치마킹에 어려움이 있었다. 국내에서는 아직 지역재단의 선례가 부족하고, 사회적인 이해가 부족하다는 점이 풀뿌리희망재단의 성장에 큰 어려움이 되고 있다.

풀뿌리희망재단의 경우 초기 의도가 지역재단 자체를 상정하기 보다는, 천안 지역에서 활동하고 있는 비영리 풀뿌리 단체 및 그 활동주체인 활동가를 돕는 방안을 모색하는 과정에서 재단의 역할을 주목하기 시작해서, 지역재단으로서 지역사회에 대한 폭넓은 지원과 다양한 시민참여를 위한 모금활동 등은 향후 추구해야할 과제가 되어있다.

이사회 구성에 있어서 지역 기업가, 지역 시민단체대표, 학계 등 다양한 구성을 통하여 신뢰성을 담보할 수는 있으나 지역재단으로서의 대표성 확보는 아직 지속적으로 추구해야 할 과제로 남겨져 있다.

## - 김해 생명나눔재단

생명나눔재단은 지역에서 소아암 환자를 돕기 위한 자구적인 경험들이 누적되면서 안정적인 민간재원의 조성을 위해 재단설립으로 발전된 과정을 보이고 있다. 2000년부터 일시적으로 소아암 환자들을 지원했었는데 조금 더 시스템적으로 제대로 된 지원을 하기 위해 2004년 7월 준비위원회를 구성하면서 본격적으로 재단설립이 추진되었다. 이 과정에서 지역의 의사, 시민운동가, 진교조지회장, 민주노총 등 지역 내 다양한 사람들이 모였다.

2004년에 시작됐지만 법인등록은 2005년 12월에 진행됐다. 사회복지법인 등록을 위해 설립필

요자금 2억 원을 목표로 모금했지만, 1억4000만원이 모였고 이에 대해 도청에서 사회복지법인 등록을 해주었다. 경상남도에서는 지원법인으로는 유일한 경우이다. 경제적으로 열악한 지방, 작은 소도시 김해에서 정부나 특정 기업의 지원 없이 일반 시민을 대상으로한 모금에 기대어 재단을 운영하는 것이 쉽지 않았다. 사무실은 건물 주인의 공간 기부로 무료로 사용하고 있다.

하지만, 지역의 필요를 위해서 모금을 했다는 점이 성공적이었다. 지역문제를 해결하고자 하는 지역주민들의 욕구와 의지를 확인할 수 있었던 것이다. 생명나눔재단은 경남지역의 빈곤아동, 장애아동, 독거장애노인 등 소외계층을 상대로 지원 활동을 펼치고 있다. 주로 의료지원에 집중하고 빈곤아동에게는 교육지원도 하는데 장애인에게는 보청기 지원, 의료용 껌질기 지원 등을 하고 있다. 지역 방송과 연계해 모금과 홍보를 병행하고 찻집, 주점, 거리모금 등을 산발적으로 진행하기도 했으며. 지역에 있는 기업, 종교기관, 행정기관, 학교, 봉사단체, 시민단체, 소비자단체 등 다양한 연대를 통해 모금을 진행했다. 또 지역의 대형마트나 재래시장과도 모금을 함께 진행했다. 지역의 다양한 주체들을 연계해 나감으로써 모금에도 성공한 것이다.

“우리지역의 소외된 이웃”을 돕기위한 모금이라는 것의 효과는 모금액에서 드러난다. 지역의 뇌종양 환아를 위한 모금의 경우 1억5천만원의 성금이 모금되기도 했다. 법인 등록을 위한 모금과 비해서도 큰 모금액을 보여준다. 생명나눔재단은 3년간 총 15억여원의 모금 및 지원사업을 진행하고 있다. 2006년 10월에는 장애 아동을 위한 수호천사 운동을 벌였다. 특수교육을 받는 특수학급의 교구, 화장실 등에 대한 실태조사를 했는데 이들을 위한 화장실은 없는 곳이 많아서 모금과 캠페인을 진행했다. 이를 통해 김해 지역의 29개 특수학급에 비데를 설치하고, 8개소에 장애인 화장실을 개보수하는 사업을 완수했다.

김해 생명나눔재단은 지역의 필요를 스스로 해결하고자 하는 지역주민들의 욕구가 얼마나 생생한지, 또 이를 모금으로 연결하기 위해 지역의 수 많은 주체들을 연결하는 일이 중요한 일임을, 또한 그 성과를 주민들에게 잘 알려내는 일이 소중함을 잘 보여주는 사례다.

② 지방정부 주도로 설립된 지역재단

가) 개요

지방자치단체에서 출연한 지역재단은 서울특별시 동작구, 양천구, 경기도 시흥시 등에서 이미 설립이 되었고, 이러한 모델을 참고하여 구로구, 서초구, 금천구, 목포, 천안, 광양 등에서는 설립을 검토 중이라고 한다.

나) 현황<sup>8)</sup>

<p><b>□ 동작복지재단</b></p> <p>○ 법인개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립목적 : 구민의 다양한 복지수요에 부응하고 복지서비스의 전문성을 증진하여 내실 있는 사회복지 서비스 제공에 기여</li> <li>- 설립형태 : 재단법인(비영리법인)</li> <li>- 대표이사 : 김인환(충신대학교 총장)</li> <li>- 조 직 : 이사회(이사 15명, 감사 2명), 사무국(2팀), 운영자문위원회(모금분과, 사례관리분과, 연구분과)</li> <li>- 기본재산 : 20억 원(동작구청 출연금)</li> <li>- 주무관청 : 보건복지부</li> </ul> <p>○ 주요사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦저소득층을 위한 지원 프로그램 개발             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득층 및 소외계층 돕기 사업의 체계적 관리</li> <li>- 수혜자·독지가 등의 효율적인 관리</li> </ul> </li> <li>◦사회복지 서비스 전달체계 개선             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설별 특성에 맞는 우수 프로그램 개발 및 보급</li> <li>- 복지정보 및 자료의 축적 제공</li> <li>- 조사·홍보 및 시설운영 컨설팅 등</li> <li>- 시설별 보조금 지원 기준 및 수탁자 심사 기준 마련</li> <li>- 복지시설간 연계·교류 및 관련 단체와의 협력 지원</li> </ul> </li> <li>◦사회복지시설 위탁 운영</li> </ul> <p>○ 재단연혁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003. 10. 30 동작구의회 조례(안) 통과</li> <li>- 2004. 7. 22 동작복지재단 설립 허가(보건복지부)</li> <li>- 2004. 11. 30 기부금품 모집 허가(서울특별시)</li> <li>- 2005. 2. 17 운영자문위원회 구성</li> </ul>
---

8) 지방정부주도로 설립된 재단은 이외에도 시흥시 1% 복지재단, 서울복지재단 등 다수가 있으나 그 현황과 세부사업에 따른 재단분류는 추가적인 연구가 필요하다.

<p><b>□ 양천사랑복지재단</b></p> <p>○ 법인개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립목적 : △급격히 증가하고 있는 양천구민의 복지수요에 능동적으로 대처 및 △민간부분 복지자원의 효율적 활용</li> <li>- 대표이사 : 김동배(연세대 사회복지학과 교수)</li> <li>- 조 직 : 이사(11명), 감사(2명), 사무국(2팀)</li> <li>- 기본재산 : 20억 원(양천구청 출연금)</li> <li>- 주무관청 : 보건복지부</li> </ul> <p>○ 주요사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦이웃사랑사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지자원 발굴 및 지원</li> <li>- 복지자원 관리</li> </ul> </li> <li>◦지역사랑사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지시설 운영 우수사례 공모 및 보급</li> <li>- 사회복지종사자 네트워크 구축</li> <li>- 복지시설 운영 컨설팅</li> </ul> </li> <li>◦조사연구사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회 복지정보 DB 구축</li> </ul> </li> <li>◦어르신사랑사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양천 청소년 효작품 공모전</li> <li>- 양천효사랑 페스티벌</li> </ul> </li> </ul> <p>○ 재단연혁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005. 03. 31 재단설립 및 운영에 관한 조례 공포</li> <li>- 2005. 11. 30 설립허가(보건복지부)</li> <li>- 2006. 2. 재단창립기념식</li> </ul>
--

다) 분석

지방자치단체가 출연한 지역재단은 통상 자치단체에서 초기설립 자산으로 20억 원 내외를 출연하고, 사무실 운영비 및 경상비 전액을 보조하는 형태를 취한다. 또 모금하는 전액은 지역사회에 배분하고 있다. 형식적으로는 정부 내 조직이 아닌, 비영리법인이다. 이와 관련해서 동작복지재단이 법제처에 질의한 결과도, 정부조직이 아닌 민간조직으로 결론 내려졌다. 그러나 담당 공무원들이 당연직 이사 등으로 참여하고 있고, 운영비는 구의회의 심의를 받고 있어서, 해당 구청으로부터 직간접적 영향을 받고 있다.

자치단체에서 출연한 지역재단 대부분은 지역복지라는 한정된 영역에 집중하는 경향을 가진다. 다수의 서구 지역재단들이 지역개발, 교육, 환경, 여성 등 보다 다양한 영역의 지역사회 의제들을 다루는 것과는 다른 경로를 보이고 있다. 이는 현 자치단체의 예산 중 상당부분이 복지 관련 예산에 집중되어 있고, 주민 복지에 민감할 수밖에 없는 민선 지방자치체계의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다. 자치단체에서 지역재단을 설립하는 주된 의도는 지역의 민간기부금 조성을 통해 복지서비스 제공에 활용 하고자는 측면과 지역재단을 통한 지원을 통해 지역내 복지기관들의 사업수행을 자치단체의 정책방향으로 유도하고자하는 의도로 요약될 수 있다. 이는 자치단체 입장에서 정책적 효과를 높일 수 있도록 기능할 수 있는 반면, 민간 복지기관들의 입장에서는 기관의 자율성을 침해할 수 있고 자치단체와의 사이에 또 다른 주체의 등장으로 소통의 효율성을 떨어뜨릴 수 있으며 자치단체의 정책 책임성에 대한 부분이 모호해질 수 있는 문제점도 발생할 수 있다.

자치단체에서 출연 설립된 재단들의 활동은 초기에 관련된 선례가 없어서 운영주체들이 어려움을 많이 겪고 있지만, 지역사회에 다양한 긍정적 효과도 미치고 있다. 우선, 나눔의 문화가 지역사회에 자리매김하는데 있어, 지역재단의 역할은 상당히 크다. 사회복지공동모금회나 큰 규모의 재단들의 경우, 언론 등을 통한 대중 모금캠페인을 진행하고 있지만, 지역사회내에서 주민과 좀 더 가깝게 소통하며 좀 더 다양한 시민들의 참여를 확대하는데 있어서는 일정한 한계가 있다. 그러나 지역재단의 경우, 자신들이 살고 있는 지역의 문제이기 때문에 참여의 동기 유발이 보다 쉽고, 관계를 통한 모금권유의 가능성도 높이는 등 새로운 모금처가 될 수 있는 영역이다. 실제로 동작복지재단의 경우, 초기 설립과정에서 기부금품과 관련한 세제혜택도 줄 수 없는 상황임에도 불구하고, 2004년 한해에만 7,000만 원 정도를 모금했다. 소액다수 모금이 주를 이룬 상황을 고려할 때, 상당히 고무적인 결과이다.

또 구청과의 일정한 연계성을 가지는 것도 다양한 장점으로 작용하고 있다. 우선 초기 재단운영의 안정성을 도모하고, 지역대표성과 신뢰성 상승에 도움을 주고 있다. 다양한 지역 내 복지 시설 및 단체들과의 협력관계에 있어서도 긍정적 요인이라고 관계자들은 밝힌다.

무엇보다 지역재단들은 지원의 사각지대에도 같았던 차상위계층에 대한 지원을 확대하고 있고, 배분의 대상을 발굴 및 연계하는데 있어서도 외부의 지원재단 등에 비해 보다 효과적이라는 점이 가장 큰 장점으로 꼽힌다. 또 단순한 지원을 하는 것 외에 지원과정에서 다양한 관계의 공명이 가능한 모델을 적용되고 있다. 아직은 초기이기는 하나, 현재의 지역재단이 시도하는 다양한 모델들은 지역복지영역에 있어 새로운 주체로 자리매김 했다고 평가할 수 있다.

### ③ 기업 주도로 설립된 지역재단

#### 가) 개요

충청도 지역의 도시가스 공급회사인 중부도시가스(주)의 지원과 회장 개인의 출연금이 중심이 되어서 설립된 중부재단은 기업주도로 설립된 지역재단의 형태로 볼 수 있다. 중부재단은 사무실이 서울에 있고, 관련된 이사들도 지역인사이기 보다는 서울 쪽 인사들이 다수이기는 하나, 그 사명에 있어 충청남도 지역의 지역재단을 지향하고 있고, 실제 배분 금액의 90% 이상을 충청남도 지역에 지원하고 있다.

#### 나) 현황<sup>9)</sup>

<p><b>□ 중부재단</b></p> <p>○ 법인개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립목적 : △저소득층 노인.여성.아동.장애인 등 사회 소외계층의 복지증진을 위한 각종 지원사업을 수행함으로써 우리나라 복지증진에 기여 △ 사회적 기회와 자원이 제한된 사람들에게 희망찬 미래를 향해 나아갈 수 있도록 지원하는 것을 미션으로 함</li> <li>- 대표이사 : 이해원(사회복지법인 중부재단 이사장)</li> <li>- 조 직 : 이사(7명), 감사(2명), 2개 팀</li> <li>- 기본재산 : 30억 원(김항덕 중부도시가스 회장)</li> <li>- 주무관청 : 보건복지부</li> </ul> <p>○ 주요사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장학사업 / - 의료 지원사업</li> <li>- 지역사회복지 지원사업 / - 환경문화 지원사업</li> <li>- 실무자 지원사업 / - 기타복지 지원사업</li> </ul> <p>○ 재단연혁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003. 12 법인 설립 인가</li> <li>- 2004. 8 지역사회복지지원사업 &lt;한울타리&gt; 지원</li> <li>- 2005. 8 사회복지실무자를 위한 안식월 지원사업 &lt;내일을 위한 휴&gt; 지원</li> <li>- 2006. 10 아산음봉산동종합사회복지관 중부재단 수탁운영 결정</li> </ul>
---

9) 기업주도로 설립되어 지역사회 중심으로 활동하고 있는 재단은 이외에도 강원랜드복지재단, 경남은행 사랑나눔재단 등 다수가 있다.

### 다) 분석

통상적 지역재단이 지역의 자원을 적극적으로 활용하는데 비해, 중부재단은 모금은 하지 않고 있고, 기본재산의 운영과실금과 중부도시가스로부터의 기부금에 의존하고 있다. 지역재단으로서 지역의 기부문화 확산을 위한 역할을 위해서는 지역사회 내에서 적극적으로 지역재단의 역할을 알리고 주민참여의 통로를 제공하는 것이 필요하다. 비영리단체들에 대한 지원을 통하여 지역사회의 공공 인프라 구축에 공헌하고 있기는 하나 기부문화 확산에서의 역할은 아직 미미하다고 볼 수 있다.

중부재단은 △지역변화를 선도하는 단체의 프로그램 지원을 통해 ‘커뮤니티 임팩트 효과’를 높이는 방향과, △열악한 단체의 인건비 및 운영비 지원을 통해 자생력 강화를 큰 축으로 해서 지원사업을 진행하고 있다. 이는 지역 내 어려운 대상들에 대해 재단이 직접적 지원을 하기보다 관련된 지역 비영리 단체들과의 협력 모델을 시도했다는 측면과 자선적 지원을 넘어 지역사회의 변화와 발전을 시도했다는 측면에서 높이 평가할 부분이다.

중부재단이 인큐베이팅을 지원한 지역공부방이 지역사회내 안정적인 서비스 제공의 역할로 정착하고, 자치단체와의 협력 관계를 쌓아가는 등 지역 내 필요한 단체를 인큐베이팅하는 성과들을 만들고 있다. 또한 시민사회단체를 지원한 영상교육사업 등은 성공적 모델로 평가되어 보건복지부로부터 20억 원을 지원받기도 했다. 이와 같이, 지역재단이 다양한 지역 내 활동을 인큐베이팅하는 주체로 기능하는 것은 긍정적인 평가가 가능하다. 중앙의 재단들의 경우 지역 내에서 정말 필요한 대상영역을 발굴하기 어려운 것에 비해, 지역재단이 사업을 인큐베이팅하고, 이후 자생적인 활동으로 이어지는 구조는 새로운 지원의 전형으로 평가받을 만하다.

중부재단이 운영하고 있는 지원심사 위원회도 참고할 만한 모델 중 하나이다. 중부재단 이사들의 경우, 서울 쪽 인사들을 중심으로 구성되었지만, 지원심사 위원회의 경우에는 전원 지역 내 시민사회단체 관계자 및 관련 전문가 교수들로 구성이 되어 있고, 이들에게 형식적 자문의 기능이 아니라 지원에 대한 판단을 위임하고 있다. 또 사업 전반에 대해서도 이 위원회의

자문을 받고 대부분을 사업에 반영하고 있어서 실질적 기능으로 작동하고 있다. 이와 같이 이 사회 외의 각종 위원회를 활성화 하는 것은 보다 많은 지역민들의 참여를 유도하고, 공정성과 신뢰성을 담보하고자 하는 지역재단의 취지에 부합한다고 볼 수 있다.

## (2) 국내 지역재단 모델별 발전방향

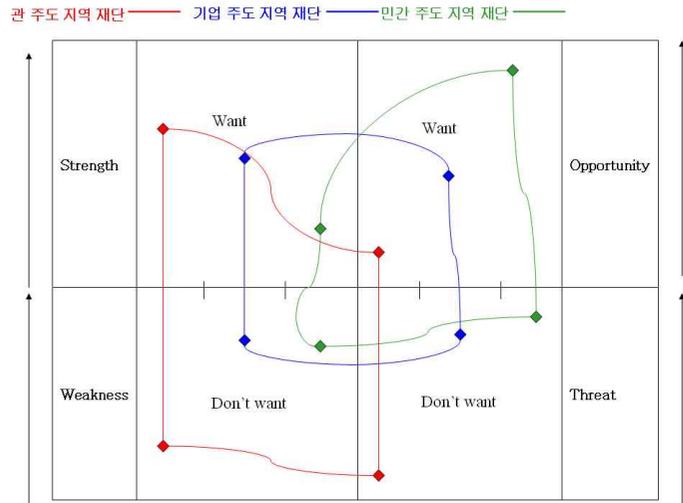
라운드 테이블 논의 내용을 통해 현 한국사회에 생겨나고 있는 지역재단의 SWOT분석 및 각 모델별 발전방향을 검토한다. 지방정부나 기업, 민간단체의 주도하에 나타나고 있는 지역재단의 모델들의 발전방향을 제시하고, 향후 사업과 발전과정을 연구하는 것이 한국사회 적합한 지역재단 모델의 도출에 큰 도움이 될 것이다.

### ① 각 지역재단 모델별 SWOT 분석

<표3-1> 국내 지역재단 유형별 SWOT 분석

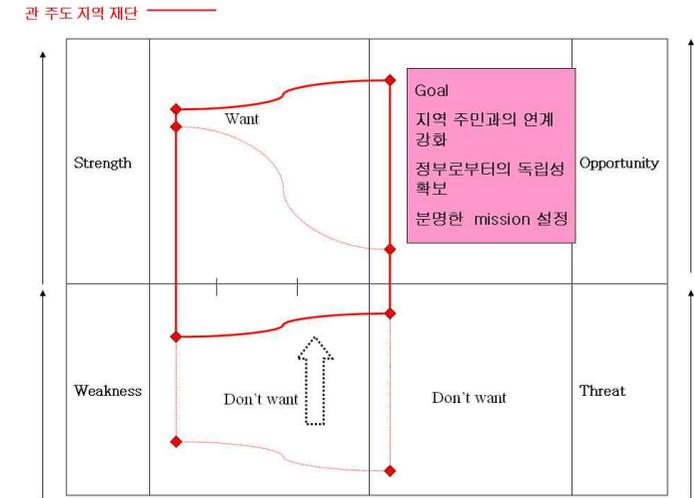
	Strength	Opportunity
민간주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 내의 복지 재단 및 다른 단체와의 연계</li> <li>지역의 전 영역에 대한 지원과 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 문제해결과 발전을 위한 민간단체에 대한 수요 충족과 협력</li> <li>지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>지역 발전의 중심점 역할</li> <li>지역 고유의 자원 창출</li> </ul>
기업주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부금(재원)의 안정적 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>지역 발전의 중심점 역할</li> </ul>
지방정부 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 주민들로부터 대표성 및 공신력 확보</li> <li>정부와의 원활한 연계 및 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 문제에 대한 빠른 대처</li> <li>지역 발전의 중심점 역할</li> <li>지역 고유의 자원 창출</li> </ul>
민간주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부자에 대한 세제 혜택 미비로 모금이 어려움</li> <li>지역 내 대표성 확보 및 인지도 향상에 시간이 오래 걸림</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초기 정착의 어려움으로 지역내 기업 혹은 지방정부 주도 재단 설립시 활동이 어려워질 수 있음</li> </ul>
기업주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부자 한정 및 지역대표성, 독립성, 공정성 획득 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원의 객관성, 공정성, 투명성 훼손의 위험(관련 인사, 기부자의 지나친 영향력)</li> </ul>
지방정부 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>불분명한 Mission 과 정체성</li> <li>기부자에 대한 세제 혜택 미비로 모금이 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 중립, 공정성, 투명성 훼손의 위험(관련 인사의 지나친 영향력)</li> </ul>
	Weakness	Threat

<그림3-1> 국내 지역재단 유형별 SWOT 분석



② 관 주도 지역재단의 현황과 발전방향

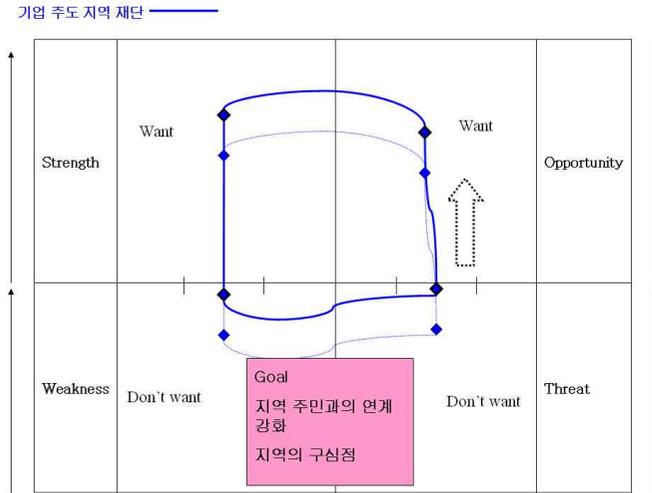
<그림3-2> 관 주도 지역재단의 SWOT 분석



지방자치단체가 출연하여 설립된 관 주도 지역재단은 지역 주민들로부터 공공성 및 공신력 확보, 정부와의 원활한 연계 및 협의를 통하여 지역 문제 해결 가능성에 있어서는 “강점”을 지니고 있지만, 아직까지 단체의 사명이나 사업이 불분명하고, 세제혜택지위 획득에 어려움을 겪고 있다. 또한 민간단체들로서는 지방정부의 연장선 하에 해당 재단을 바라보기 때문에 지역단체들과의 협력을 통하여 지역문제에 대한 빠르고 효과적인 대응에 대한 가능성이 부족하다. 그리고 지방정부나 관련 인사로부터의 독립성에 취약성을 가질 수 있다. 이사회 구성 및 운영비 지원에 있어 많은 부분 지방정부에 기대고 있기 때문에 이로부터 독립할 수 있는 토대와 조직구조 개선이 중요한 과제다. 따라서 강점은 살리되, 분명한 사명설정과 지역주민, 지역 민간단체들과의 협력을 강화하고, 지방정부로부터의 독립성을 확보하는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

### ③ 기업주도 지역재단의 현황과 발전방향

<그림3-3> 기업주도 지역재단의 SWOT 분석

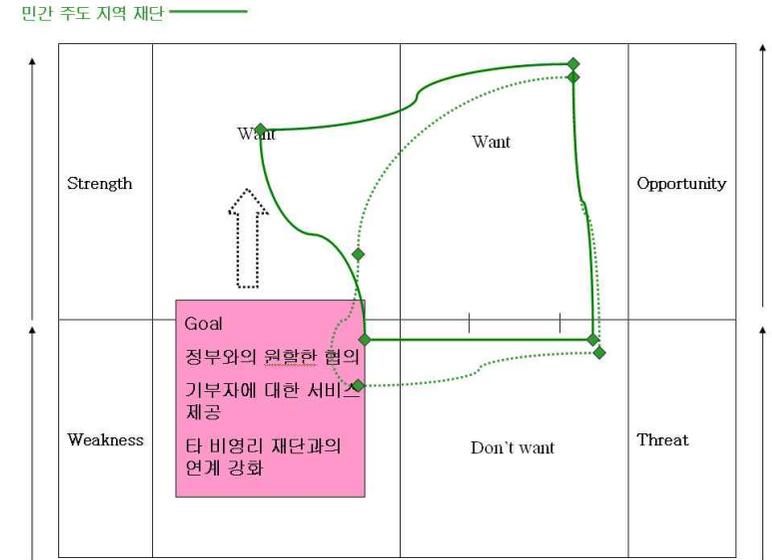


기업주도 지역재단의 경우 기부금 등 재원의 안정적 확보가 가능하고, 복지영역 등 한정된 분야에서의 역량 집중과 지역 내의 복지 재단 및 다른 단체와의 연계가 원활한 장점이 있다. 지역의 문제에 대한 빠른 대처와 지역 발전의 구심점 역할도 수행을 해내고 있다. 하지만, 한정된 복지영역을 벗어나 지역에서 제기되는 다양한 문제들에 대해 대처할 수 있는 능력은 부족하다. 이러한 사업범위의 확장 및 이 과정에서의 다양한 지역 주민들의 참여 강화가 지역재단으로 발전하는데 중요한 지점이 될 것이다.

하지만, 지역 고유의 자원 창출 면에서는 아직 개발이 덜 되어 있고, 기업기부의 안정성으로 인하여 욕구도 크게 없기 때문에 지역재단으로서의 성장 동력이 약하다. 지역의 대표성을 지닌 지역재단으로 발전하기 위해서는 장기적으로는 기업의 자원에만 의존하지 않고, 지역의 기부자원을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 또한 주요 재원을 출연 혹은 설립 기업에 의존하기 때문에 이로부터의 독립성을 확보하기 위한 노력을 진행해야만 지역주민의 자산인 지역재단으로써 기능할 수 있을 것이다.

### ④ 민간주도 지역재단의 현황과 발전방향

<그림3-4> 민간주도 지역재단의 SWOT 분석



민간주도 지역재단의 경우 지역의 민간기관들과의 협력 하에 원활한 사업수행과 효과적인 대응이 가능하다는 장점이 있으나, 지방정부와의 협력이나 주민에 대한 인지도 제고 측면에서는 타 모델들에 비해 약점을 가지고 있다. 세제혜택지위 획득에 여전히 어려움을 겪고 있기 때문에 이 또한 해결해야 할 과제이다. 이사회 구성 등 참여구성원이 다양하게 구성되어 있기 때문에 특정기부자나 지방정부의 개입에 의해 독립성이 훼손될 가능성은 낮다.

### (3) 지역재단 활성화의 쟁점과 장애요인

#### ① 국내 지역재단 활성화의 쟁점

##### ㄱ) 다양한 설립주체들간의 협력모델 모색

지방자치단체가 출연한 지역재단 설립이 확대되고 있고, 시민사회를 기반으로 한 재단설립도 확산의 맹아가 보이고 있다. 이런 흐름은 '지역재단운동'(community foundation movement)으로 표현될 만큼, 민간의 영역을 중심으로 지역재단이 확장되고 있는 서구의 흐름과는 상반된다. 문제는 자치단체가 출연한 지역재단과 시민사회를 기반으로 한 지역재단, 이 두 영역이 상호 협력하고 통합적으로 추진되기 보다는 개별적으로 추진되어 서로 중복되고 그 효과를 배가하지 못 할 가능성이 높다는 점이다.

우선 시민사회를 기반으로 한 재단은 자치단체를 기반으로 한 재단에 비해 주민대표성이나 신뢰성을 확보하는데 훨씬 더 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 지방 기업의 경우에도 다수가 자치단체의 직간접적 영향을 받고 있어서, 자치단체가 출연한 재단에 기부할 가능성이 높다. 따라서 그나마 한정된 지역자원이 자치단체 출연 지역재단으로 쏠릴 경우, 시민사회기반의 지역재단 설립 및 운영은 더 어려워질 가능성이 크다. 하지만, 자치단체에서 설립한 지역재단에 비해 시민사회를 기반으로 한 지역재단은 지역사회에서의 비영리단체 간 네트워크를 통해 사업협력과 효율성을 추구하기에는 용이하다.

국내 여건에서는 결론을 내리기는 어렵지만, 민간에 의해 좀 더 다양한 지역재단에 대한 시도가 가능하도록 정부가 여건을 조성하는 활동이 필요하다. 하지만, 지역재단 설립이 어느 일방에 의하여 개별적으로 추진되기 보다는 지역사회 내에서의 논의를 통하여 각각의 장점을 부각하면서, 민간과 정부가 상호 적절한 역할분담 및 협력을

통해 상승효과를 낼 수 있는 모델에 대해 검토할 필요가 있다.

또 공동으로 기금을 관리해주는 트러스트나, 공동으로 모금하고 분배하는 유나이티드 웨이<sup>10)</sup> 등의 예와 같이 지역 내 다양한 주체들이 함께 지역재단을 꾸려가는 방안에 대해서도 보다 적극적인 고민을 해야 할 것이다.

##### ㄴ) 인큐베이팅 주체와 방안

국내에서의 지역재단은 아직 초기 형성에 있다. 따라서 다양한 형태의 지역재단을 어떤 방식을 통해 인큐베이팅 할 것인지도 장기적으로 주요한 논점이다. 인큐베이팅의 경우, 초기 설립 기금의 전체 또는 일정 부분을 직접 지원하는 방안과 운영방안에 대한 간접적 지원을 하는 방안으로 나뉘볼 수 있다. 외부에서 직접지원을 받아서 설립할 경우, 모금에 대한 훈련부족으로 인해, 설립이 된다고 해도 향후 건강한 운영이 어려울 수 있다. 따라서 외부 지원은 설립 주체들의 자발성을 훼손하는 않는 범위에서 지원이 되어야 한다. 반면, 매칭펀드 방식을 통해, 일정 금액을 모금한 곳에 지원을 하는 방안도 검토 될 수 있다.

##### ㄷ) 지역복지서비스전달의 주요 주체로서 지역재단의 위상과 역할

지역재단은 앞서도 언급했듯이 복지분야를 활동범위로 제한하지 않는다. 교육, 환경, 주거, 문화, 지역개발 등 지역의 다양한 문제를 아우를 때 지역의 문제해결을 위한 민간기관으로서의 대표성과 기능성을 담보할 수 있다. 다만 아래에서는 지역복지서비스전달체계에서의 지역재단의 위상과 역할을 모형화함으로써, 복지를 제외한 타분야에서의 지역재단의 기능과 역할에 대해서도 가능해볼 수 있도록 한다.

복지전달체계는 공공부문(중앙정부→시도→시군구→읍면동), 민간부문(민간복지기관), 민관협력(지역사회복지협의체 등)에 의해 서비스의 중복, 누락 없이 신속하게 수요자에게 전달되도록 하는 것이 핵심이다. 현 복지전달체계상의 문제점은 다음의 다섯 가지를 들 수 있다.

10) 해외의 경우 국내 공동모금회와는 동일하지 않은 다양한 모금 및 배분모델을 가진 공동모금회 모델이 존재한다.

- 수요자 입장에서의 정보부족과 찾아가는 복지의 부재(홍보의 문제점, 시군구 및 읍면동의 사회복지 서비스 효율성의 문제점, 사회복지 전담 공무원의 부족)
- 공급자 입장에서의 조사부족(빈곤/위기가구, 차상위층에 대한 실태과약 부족)
- 민간복지기관의 부족
- 민관협력체계 부족
- 지원현황과약의 부재(대상별 현황과약이 없고, 지원주체 입장에서의 지원현황과약만이 존재, 대상별 지원 중복에 대한 확인이 불가)

서비스전달의 문제점은 공공부문과 민간부문 개별의 노력만으로도 해결할 수 없는 복합적인 문제이며, 특히 민간부문에서의 포괄적인 문제해결자로서의 기관은 더욱 부재한 상황이다. 이러한 점에서 지역 내 주민조직을 육성하고, 다양한 복지주체들에게 민간재원을 분배하는 기능을 담당할 재단은 지역사회복지서비스 전달에서 있어 중요한 축으로서 기능할 수 있다.

지역재단은 지역사회 내의 사회복지 욕구나 해결되지 못한 생활문제를 주민간의 연대, 이를 기반으로한 주체적 참가와 의사반영이라는 구조를 만들어 냄으로서 이를 조기에 발견하고 대응할 수 있다. 지역 민간 단체의 주민조직화 활동은 지역의 특정 사안과 관련한 직접활동에 주민참여를 독려하지만, 지역재단은 지역의 특정 사안은 물론 다양한 지역문제에 대한 이해와 의사개진, 기부참여를 독려하는 활동이다. 지역재단의 경우 이를 위해 다양한 위원회 운영, 기부자 교육, 사업보고 등을 통하여 주민에게 지역문제에 관련된 정보를 제공하며, 아울러 의사개진 방안과 기부방안을 제공한다. 이를 통해 지역재단은 지역 전문가나 지역단체들을 통하여 지역문제에 대한 의사를 수렴할 뿐 아니라 실제 지역주민들의 다양한 욕구도 수렴하고 대응하게 된다. 이 과정에서 지역에서 문제해결 활동을 직접 수행하고있는 비영리 민간단체에 대한 안내 및 이를 통한 기부상담을 통하여 지역의 주민들을 지역재단을 매개로 재단의 사업뿐만이

아니라 및 지역단체의 활동에 참여토록 독려하는 특징이 있다. 그리고 지역의 민간단체들에도 지역주민들의 욕구에 대한 소통과 공동대응방안을 함께 고민하게 된다.

지역재단은 통합적인 정보제공의 주체가 될 수 있다. 서비스 공급자 중심에서 공급의 효율성과 전문성을 내세워 서비스를 분리하여 제공하고 있지만, 이용자 측면에서 보면 이는 부적절하다. 주민의 생활은 분리될 수 없는 것이기 때문이다. 따라서 전문적인 서비스를 제공하는 지역 내 사회복지기관들 간의 연계를 통한 정보제공으로 이용자 측면에서의 통합성에 대한 확보가 가능하다.

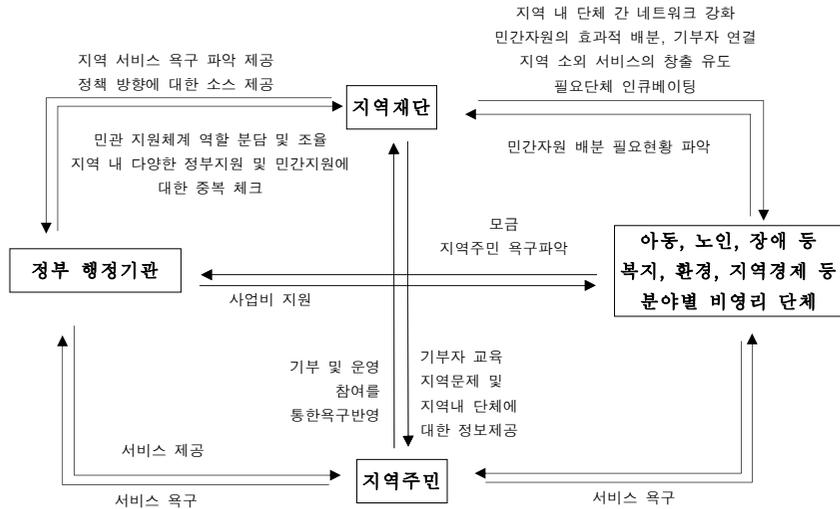
동일 사업영역 내에서의 민간기관간의 네트워크는 활성화되어 있지만, 지역 내에서 다양한 기관간의 네트워크는 아직 부족한 현실에서 이러한 역할을 지역재단이 수행함으로써 정부입장에서도 다양한 부처별 지원의 중복문제, 민간 기관입장에서도 상이한 사업 기관간의 중복과 시너지 문제를 고려할 수 있으며, 주민입장에서도 통합적인 서비스 제공에 대한 가능성이 열릴 수 있는 것이다.

이러한 활동을 통하여, 지역재단이 사업범위로 설정하고 있는 지역 내에서도 부족한 서비스 제공에 대한 수요과약을 통하여, 단순히 지역 내 민간기관에 대한 자원배분의 역할을 넘어서 충족되지 못하는 수요에 대해 이를 담당할 기존 민간복지기관의 새로운 사업범위나 혹은 새로운 주체를 이끌어내는 역할을 할 수 있는 것이다. 즉 주민조직과 지역사회 민간/민관 네트워크의 강화 역할을 주축으로 수행함으로써 지역재단은 현 사회복지전달체계 상의 여러 문제를 해소할 수 있는 것이다.

그러나 지역복지협의체가 존재하고 있는 현 상황에서 지역재단과 상호간에 겹치는 분야는 없는 것인지 등에 대한 검토도 필요하다. 실제로 최근 지역재단이 생겨나고 있는 지역을 살펴보면, 그 동안은 직접 모금을 해 왔던 일선 복지관들의 경우, 동일사업영역과 관련하여 한정된 지역자원이 지역재단으로 집중되고, 이후 그것이 재분배되는 방식에 대해서는 우려의 시선을 보내고 있었다. 또 재단이 일선시설이나 단체를 통하여 지원하기보다, 개인에 대해 직접사업에

나서는 것에 대한 문제도 제기되고 있다. 지역재단의 기능으로서 기존의 지역 비영리단체들이 다루지 못하던 영역을 발굴하고, 또 다양한 복지주체들을 네트워크 시키는 주체로서의 역할 등에 대하여 재검토되어야 할 것이다.

<그림3-5> 지역재단의 역할과 위상



ㄹ) 독립성 및 투명성의 확보방안

지역재단을 일반재단과 구분하는 가장 큰 차이점은 지역사회의 중요성에 대해 주목하고 있다는 점이다. 이는 지역민들의 보다 적극적인 참여를 통해 갈수록 파괴되어 가는 지역 공동체를 회복하자는 당위적 측면으로 이해되고 있다. 결국 지역재단이 여타 재단에 비해 보다 중점을 두어야 할 과제는 주민참여를 어떤 방안을 통해서 활성화 할 것인가이다. 주민참여를 활성화하기 위한 전제로서 지역재단은 일정한 정치세력으로부터 독립적일 것과 투명한 운영의 원칙은 다른 어느 것에 우선적으로 요구되는 요소이다.

자치단체 출연 지역재단의 모델에서 가장 어려움을 겪는 부분이 바로 독립성 문제이다. (실제로 정부로부터 보조금 등을 지원받는 다수의 지역 내 민간단체들의 경우, 이를 둘러싼 잡음이 끊임없는 제기되고 있는 실정이다.) 재단은 통상 재원을 모금하고, 분배하는 기능을 가지고 있어, 지역복지와 관련된 여타 단체들에게 미치는 영향이 크다고 할 수 있다. 따라서 보다 엄격한 독립성을 확보하는 과정이 필요하다.

지역재단은 일반적으로 기부금에 있어서도 최대한 기부자의 의사를 존중하여, 기부자의 관심영역기금이나 기부자조언기금 등을 조성하여 기부자가 참여할 수 있는 여지를 두고는 있지만, 이러한 기금배분에 있어 수정권한(Variance power)을 지역재단이 가짐으로써 해당 영역이나 사업에 있어서의 필요성이 소멸되거나 우선순위에서 후순위로 밀릴 경우 기금지원사업을 수정하여 진행할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지역재단의 이사회, 각각의 위원회, 사무국 구성 등에서부터 특정 분야나 정치적 성향에 편중되지 않도록해 독립성과 공정성에 대한 신뢰를 획득하는 것이 가장 1차적인 과제이다. 이가 전제될 때 정치적 영향력이나, 이익집단의 욕구, 기부자 개인의 사적인 이해관계에서 벗어나 최대한 지역사회의 필요와 우선순위에 충실할 수 있는 독립성을 유지할 수 있는 것이다.

국내 자치단체 출연 지역재단의 경우 구의원과 구청 공무원들이 지역재단의 이사회로 참석하고 있고, 지역 내 복지관계자들의 경우 지역재단을 구청의 대리인으로 인식하는 경향

이 높다. 선관위의 경우에도 선거 시기에 지역재단의 일상적 모금활동외의 대중 모금캠페인을 불허 하는 등 정치적인 문제와 일정한 연계성을 지닌 것으로 판단하고 있다.

물론 이는 양면성을 가진다. 앞서 설명했듯이, 구청의 도움이 지역재단을 통제하기 보다는 활동에 협력, 지원하는 역할도 크다. 또 독립의 전제조건인 안정적 재원을 확보하는 것도 시간을 요하기 때문에 현실적인 문제점도 있다. 그러나 이런 문제들이 선거직인 자치단체장의 교체 시기 등을 전후해서 내용으로 작용할 가능성이 있고, 이는 그동안 지역재단이 공들여서 만들어 놓은 기반과 지역민에 대한 신뢰성을 급격히 위축되는 문제로 이어질 수도 있다. 따라서 현재의 자치단체 출연 지역재단이 보다 지속가능하고, 순기능적 역할을 감당하기 위해서는 현재 설립된 재단은 물론이고, 이후 설립된 재단에 대한 독립성 확보방안에 대해 보다 엄격한 선행 검토 및 적용이 필요하다.

아울러 투명성에 대해서도 보다 엄격한 기준과 잣대를 적용하는 것이 보다 많은 주민들의 신뢰를 회복하는데 있어 큰 도움이 될 것이다. 특정 정치세력으로부터의 독립을 견인해 나가기 위해서라도 재단운영과 관련한 모든 분야가 투명하게 공개되도록 해야 한다. 현재 동작의 경우에는 후원자 및 배분 현황에 대해 홈페이지에 공개하고 있고, 양천의 경우에는 후원자 현황에 대해 공개하고 있다. 이런 시도는 그 자체로 높이 평가되어야 할 것이다. 나아가 아름다운재단의 경우처럼, 기부금 모집 및 배분현황은 물론이고, 재단운영에 필요한 전체의 회계자료를 공개하는 방안에 대해서 지역재단의 경우에는 보다 적극적으로 검토해야 할 것이다. 다만, 재단설립에 대한 근원적 의지 자체를 약화시키지 않고 자율성을 부여하는 방향으로 적절한 수위와 방안에 대한 다양한 고민을 해야 할 것이다.

## ㄱ) 다양한 주민 참여 보장 방안

지속가능하고, 건강한 지역재단의 전제조건 중 하나가 주민대표성을 확보하는 문제이다. 또 기부문화를 보다 활성화하기 위해서라도 보다 다양한 주민참여 방안이 검토되어야 한다.

이사회인 경우, 독립성을 확보하는 방안 외에도 다양한 주민들이 참여할 수 있는 구조를 만드는 것이 지역재단의 특징에 보다 부합하는 방향일 것이다. 지역사회의 다양한 대표성을 세밀하게 분류하고, 그 각각의 주체들이 이사회에 참여할 수 있는 방안에 대해서는 보다 적극적인 고민이 필요하다. 또 이사회 외에도 다양한 위원회를 활성화해서, 많은 지역민들이 지역재단 운영에 참가하고, 의견이 반영될 수 있도록 해야 한다. 특히, 자문의 기능만 하게 되어 있는 현 구조가 위원회 활성화에 걸림돌이 된다는 지적도 있어 이사회에 집중된 권한을 분산하는 구조로 위원회가 운영되어야 한다. 동작복지재단의 경우, △자문개발분과 △사례관리분과 △연구분과 등의 운영자문위원회를 두고 있는 것이 긍정적 사례이나, 아직 초창기로서 활성화 방안 등을 모색 중이라고 한다. 영국 맨체스터 지방의 지역 재단은 배분을 할 때, 지역 주민 250 명이 참여를 하여, 배분을 하게 함으로써, 지역 주민이 그 지역의 문제에 관심을 환기하고 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 이와 같이 주민들이 지역사회 문제 해결의 주체로 참여할 때 지역재단은 건강하게 운영될 수 있고, 기부금의 사용에 대한 주민들의 이해와 만족도도 향상 될 것이며, 결과적으로 기부에 대한 욕구도 증진될 것이다.

## ② 국내 지역재단 활성화의 현황과 장애요인

### ㄱ) 주무관청 문제

- 현황

우리나라의 경우 민법 제32조에 의해 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리가 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 비영리법인으로 할 수 있다. 주무관청 각 부처에서는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 두고 심사를 거쳐 설립을 허가한다. 이 때 주무관청은 해당 목적사업을 주관하는 중앙행정관청으로 하는 것이 원칙이나 설립허가와 관리감독을 시/구청 등에 위임할 수 있다.

<설립허가 신청 시 허가기준><sup>11)</sup>

- ① 법인의 목적과 사업이 실현 가능할 것
- ② 목적하는 사업을 수행할 수 있는 충분한 능력이 있고 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있을 것
- ③ 다른 법인과 동일한 명칭이 아닐 것

법인설립후에 세제혜택 제공을 위한 지위획득을 위해서는 주무관청을 추천을 받아 재정경제부의 승인을 받아야 한다. 주무 관청은 "공익성"을 평가하기 위하여, 예산 결산 자료 등 사업실적, 설립 목적과 활동 등을 토대로 평가를 하고, 재정 경제부 에 추천을 한다.

<지정기부금 대상 단체 승인 기준><sup>12)</sup>

- ① 수입을 회원의 이익을 위하여 사용하지 아니하고 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익을 위하여 사용할 것
- ② 해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 다른 비영리법인에게 귀속하도록 할 것

- 장애요인

사례조사를 통해 인터뷰한 재단들의 경우, 주무관청 선정에 어려움을 겪었다. 목적사업과 소재지에 따른 주무관청 선정의 혼란도 있고, 중앙에서 허가를 하는 것이 타당할지 지방에서 허가를 하는 것이 타당할지에 대해서도 모호함이 있다.

해당 관청의 재단법인 설립 담당 공무원들의 이에 대한 업무노하우와 정보의 공유도도 낮은 편이다. 순환보직제에 따라 담당 공무원들이 바뀔 때마다 해당 공무원은 책임문제로 재단법인설립 허가를 유보하는 경향이 있고, 설립주체들은 반복적으로 어려움을 겪게 된다. 특히 지역재단은 국내의 상황이 초창기이기 때문에 선례가 부족하여 해당 공무원들 역시 이해에 혼란을 느끼게 된다.

11) 각 부처별 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙  
12) 법인세법 시행령 제 36조 제 1항 1호 사목

또한 기부금품모집 지위를 획득하는 문제와 관련하여 주무관청이 재단설립을 허가한 이후 재단운영의 필수 조건인 지정기부금 단체 획득에 대해 엄격한 잣대로 추천을 주저하는 경향도 있는 것으로 인터뷰 결과 나타났다. 세제혜택 지위 획득이 되지 않은 경우 기부자에 대해 소득공제혜택 제공이 어렵기 때문에 지역 내 모금을 하는데 있어 상당한 제약을 받게 된다. 이 기간 동안의 기부자들에게는 선의의 기부에도 불구하고 세제상 혜택을 받을 수 없다. 이 때문에 세제혜택에 민감한 기업기부나 개인 고액 기부는 원천적으로 받아들이기 어려운 문제가 발생하고 있다. 큰 자금출연이 가능한 개인이나 특정기업에 의하지 않고 다수의 시민주체에 의해 형성되는 지역재단의 경우 초기 기본자산 조성도 어렵기 때문에, 기본자산 운용수익도 미미하며 세제혜택을 제공할 수 없는 상황에서는 추가 모금도 어렵다. 이 때문에 지원에 의한 사업실적을 이루기가 더 어렵게 된다. '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'에 근거한 공익법인의 경우 설립과 동시에 출연 자산 및 기부에 대한 세제상 혜택 제공이 가능하나, 그 설립요건이 까다롭기 때문에 일반적인 지역재단은 민법 제 32조에 근거한 비영리 재단법인으로 설립된다.

조사에 따르면 사례별로 편차가 있지만 지정 기부금 단체 지위 획득에 1-3년 정도의 시간이 소요되었다. 평가 기준이 "공익성"인데, 공익성의 평가 시 주무 관청의 재량적인 판단에 많이 좌우되는 경향이 있으며 허가보다는 제한의 특성이 강하다. 또한, 지정 기부금 단체로의 지위를 획득하였다고 할지라도, 5년의 유효기간이 있으므로, 그 이후 재신청을 해야 한다.

ㄴ) 세법제 문제

- 현황

한국의 경우 현행 세법상 기부금은 지정 기부금, 특례 기부금, 법정 기부금으로 구분해 소득공제(개인 기부금) 또는 손비처리 허용(법인 기부금)의 인센티브를 주고 있다. 사회복지·문화·예술·종교 등 공익성을 감안해 지정한 단체에 기부하는 지정 기부금은 개인 소득의 10%(법인 소득의 5%) 내에서 소득 공제되고 사내근로복지기금 출연금이나 독

립기념관, 정부 출연연구기관, 특정연구기관, 국립암센터 등에 지출한 특례 기부금은 개인 소득의 50%(법인 소득의 50%) 내에서 소득 공제된다. 국가·지방자치단체, 국방헌금, 이체민 구호금품, 일부 사회복지시설, 사회복지공동모금회, 사립학교 등에 지출하는 법정 기부금은 개인 소득의 100%(법인 소득의 75%)가 소득 공제된다. 현행 세법상 지역 재단으로 설립되는 재단법인의 경우 지정 기부금 대상 단체로 분류되고 있다.

#### - 장애요인

삼성경제연구소(2002)보고서에 의하면 현재 국내 공익단체에 대한 기부금에 세제혜택을 주는 금액은 개인의 경우 소득의 10%, 법인은 5%인 반면, 미국은 개인이 50%, 기업이 10%에 달하고 일본은 개인과 법인 모두 25%임을 비교하면서 기부금을 늘리기 위해서는 정부의 세법 개정을 통해 공익활동에 대한 기부금을 선진국 수준으로 상향조정해야한다고 하였다. 호주에서는 기부자들의 세금 공제 혜택을 11%로 증가 시킨 후, 131 개의 새로운 비영리 조직이 생성되었다고 한다. 그렇다면, 기부자에게 세제혜택의 제공이 어렵거나 그 정도가 낮은 세법제는 지역 재단 설립 및 활발한 기부 문화 확산을 방해하는 걸림돌이 되고 있다고 할 수 있다.

기업의 기부금은 준조세로 작용해 기업 성장을 저해할 소지가 있다는 우려가 높지만, 개인 기부금을 중심으로 세제혜택을 확대할 필요가 있다. 또한 공익적인 활동을 수행하고 있는 민간단체들에 대한 전반적인 세제혜택 확대가 필요하며, 특히 사회복지공동모금회 등 국내 대표적인 모금전문기관들과 지역재단이 세제혜택의 범위를 균등하게 함으로써 지역의 모금전문기관들을 양성할 필요가 있다.

### ㄷ) 대표성, 공정성과 투명성 문제

지역재단이 발전하기 위해서는 지역주민의 주체적인 기부 및 참여가 활성화 되어야 한다. 그러나 기부자들이 비영리 조직에 대한 신뢰가 부족할 경우 기부를 꺼려하게 된다.

그러므로 지역재단이 발전하기 위해서는 지역사회 내 대표성을 확립하고, 조직의 투명성과 공신력을 보장해 줄 수 있는 장치가 필요 하다. 현재 주무 관청 및 재정 경제부의 지정 기부금 단체로서의 "공익성" 평가 나 기부금품 모집 단체로서의 평가 등으로는 지역재단의 대표성, 공익성이나, 투명성을 보장할 수 없다.

그러므로 "객관성" 과 동시에 재단의 "투명성" 을 보장할 수 있는 제도가 필요하다.

대표성을 확보하기 위해서는 지역사회 내 정부, 기업, 시민사회 각층의 인사가 참여하는 것이 필수적이다. 이는 이사회 구성뿐 아니라 지역재단의 분야별 위원회 구성을 통하여 지역사회 내 다양한 의견이 통합될 수 있는 구조가 기초적으로 준비되어야 한다. 또한 이러한 구조 내에 일반시민들이 개입할 수 있는 구조 또한 반드시 마련되어야 한다.

이에 기반하여 사업의 공정성과 투명성을 담보할 수 있는 의사결정 체계 및 정보공개 정책이 마련되고, 검증제도를 마련하여야 한다.

### ㄹ) 지역재단에 대한 사회적 인식제고

사람들에게 알려 지지 않은 비영리 조직은 사람들로 부터 기부를 받기도 힘들고, 활동영역이 축소될 수밖에 없다. 지역 재단이 활성화되기 위해서는 지역 재단의 존재와 개념에 대하여 사람들에게 널리 알리는 것이 중요할 것이다. 관계부처 공무원들은 물론이고, 지역사회 내에서 활동하는 다양한 주체들이 지역재단의 개념을 이해하고 공감할 때 지역재단은 확산되고 그 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

#### IV. 라운드 테이블 및 전문가 의견

<b>&lt;지역재단 라운드 테이블 참가 전문가&gt;</b>	
1) 관련 연구자	강철희 교수 (연세대 사회복지대학원, 아름다운재단 기부문화연구소 부소장)
2) 지역재단 대표자	윤혜란 상임이사 (천안풀뿌리희망재단) 정찬희 사무국장 (동작복지재단) 공미정 기획운영팀장 (아름다운재단)
3) 관련 시민사회단체 대표	원기준 센터장 (희망제작소 뿌리센터장, 태백 광산지역사회연구소장) 정진옥 본부장 (사회복지공동모금회 기획관리본부)

##### (1) 주요 논의내용

###### ① 지역재단의 필요성과 역할

우리 사회 지역재단의 필요성과 관련하여 문제의 시장과 욕구의 시장이 있다고 볼 수 있다. 복지문제를 넘어 문화, 교육 환경 등 다양한 분야에서 지역의 문제들이 해결해야 할 과제들로 떠오르고 있다. 또한 욕구의 시장이 있다. 지역에서의 시민들이 스스로 지역문제를 해결하고자 하는 욕구들이 증가하고 있다. 이러한 지역사회 환경에서 지역재단은 복지를 넘어 지역사회 다양한 분야를 아우른다는 점, 지역 주민들의 기부와 참여로 자체 문제를 해결해 나가는 구조로 조직된다는 점에서 국내 타 기관들과 차별적인 특성이 있다. 복지 측면에서도 국내 중앙 기관이 파악하거나 지원하기 힘든 분야나 제도적 보장을 받지 못하는 차상위 계층의 발굴과 지원에서 지역재단은 큰 역할을 할 수 있다.

###### ② 지역재단의 가능성

지역적으로도 더 작게 마을재단 혹은 마을기금과 같은 형태에 주목할 필요가 있다. 지역에는 이미 마을 단위에서 작은 공동 기금 등이 운영되고 있으나, 워낙 규모가 작고 경험이 없기 때문에 재단법인 형태로 양성화되어 운영되지는 않고 있다. 철암지역에서도 문화기금 등을 만들어서 지역에서의 지원을 진행하고 있지만, 전문적이지도 못하고 제도화 되어 있지 않기 때문에 어려움이 있다. 모금이나 지원 프로그램 개발도 어렵고, 제도화 되어 있지 않음으로 인해 관련 개인의 유용 등이 문제가 되기도 한다. 이러한 지역의 현존 공동기금들을 양성화하고 발전시키는 방안으로써 지역재단은 효과적일 것이다.

###### ③ 지역문제 해결에서의 중앙단체의 한계

지방자치체에 따라 지방화가 진행되고 있지만, 시민사회는 지방화가 느리게 진행되고 있다. 지역의 작은 단체들이 중앙의 공동모금회나 아름다운재단같은 단체에 재원에 있어서 의존도가 높은 것이 현실이다. 이러한 상황에서 지역재단 활성화가 지역 내에서의 시민사회 발전에 건강한 역할을 할 수 있다. 전국을 대상으로 사업을 하는 중앙단체가 지역의 필요에 따른 의미 있는 사업을 발굴하기도 어렵고, 지역에서도 주민들의 공감에 의한 영속적인 지역 기금조성 등에 문제가 있다. 지역의 작은 단체들이 중앙단체의 지원을 받아서 지원금을 쓰기도 어렵다. 서로의 상황을 잘 모르기 때문에 지원금의 사용에 대한 회계보고나 사업수행에 따른 성과보고 등 실무적인 비효율성이 많이 발생한다.

지역은 작기 때문에 지역 내에서 비영리단체들의 상황을 잘 안다. 그래서 지역재단의 경우 지역의 단체들과 사업을 진행하기에 실무적으로도 효율적이고 효과적일 수 있다. 지역재단이 풀뿌리 자치의 효과적인 수단이 될 수 있다.

###### ④ 중앙단체와 지역재단의 협력 필요성

공동모금회나 아름다운재단과 같은 공신력 있는 중앙모금기관들이 지역재단의 설립, 발전에 지원할 수 있을 것이며, 지역재단이 성장하면서 지역사업과 관련하여 역할분담에 의한 협력사업을 진행할 수 있을 것이다.

### ⑤ 지역재단 확산의 어려움

지역재단이 본격적으로 모금을 할 때 풀뿌리 단체들의 자생적인 모금능력에 타격이 될 수도 있다는 우려가 있다. 지역재단의 미션과 필요성을 지역의 작은 풀뿌리 단체들이 함께 공감하며 만들어가고 주민들에게 홍보하고 확산하는 일이 필요하다. 이러한 지역사회의 현실을 극복하고 긍정적인 방향으로 지역재단을 발전시키기 위해서 지역의 다양한 비영리단체, 이해관계자들의 공감과 협력 하에 설립이 추진되어야 한다. 또한 지역주민, 지역기업가 등 다양한 구성원들의 참여가 함께 이루어져야 한다. 사업범위도 복지나 시민단체 지원을 넘어서 다양한 지역현안을 다루어야 한다.

지역재단의 경우 주민참여를 어떻게 이끌어낼 수 있을 것인가가 중요한 문제다. 지원의 문제를 떠나 주민들이 참여하여 지역문제를 해결하는 도구로서 지역재단이 필요하다.

지역재단의 설립주체에 따라 재단의 형태나 사업이 많이 달라지는 것 같다. 이러한 설립주체에 따라 지역문제에 대한 합의를 이끌어 내거나 지역현안의 우선순위를 정해내는 문제가 중요하다. 이를 건강하게 해내어야 지역의 대표성을 가질 수 있을 것이다.

### ⑥ 한국사회 지역재단의 바람직한 지향

91년에 사회복지공동모금회법에 따라 17개 공동모금회로 출범했다가 1년 만에 16개 지부와 중앙본부로 변경된 것이 지방정부 인사의 사조직화 문제에 대한 우려 때문이었다.

지역재단이 다양하게 시작될 수 있지만, 지자체 지원 모델의 경우 정부의 실질적인 산하기관이나 정부인사의 개인적인 치적이 되는 방향으로 되어서는 안 되기 때문에 독립성과 투명성 마련, 지역의 다양한 주체 참여가 중요하다. 민간단체가 주체가 되어 설립되는 경우도 사업영역을 복지나 지역 풀뿌리 단체 지원과 같은 협소한 범위를 벗어나 포괄적인 지역문제를 다루어야만 지역재단의 본연의 모습으로 기능할 수 있다.

다만, 지역재단이 지역의 모든 욕구를 다 다루고 해결해야만 하는 것은 아니다. 지역마다 우선순위의 문제들이 다르고, 그 해결형태 또한 다를 수 있기 때문에 지역재단 역시 주요 사업에 다양한 분야와 형태가 있을 수 있다. 풀뿌리희망재단의 경우 천안지역의 시민사회의 문제에서 출발하게 되었고, 철암지역의 경우 탄광촌의 특성에서 시작되었다. 결국 지역재단은 지역에 맞는 테마나 중점과제가 다르고 이를 해결하기 위한 수단과 과정으로서 추

구되어야 한다.

이러한 과정을 거쳐 결국 지역재단은 지역의 대표성을 가지고 지역의 다양한 문제를 다루는 기관으로 수렴 발전되는 경향이 해외의 경험들에서 확인되고 있다. 빠른 시간 내에 효율적이고 효과적으로 확산을 하기 위해서는 지역재단의 모델이 만들어질 필요가 있다.

### ⑦ 지역재단의 운영효율성

초기 지역재단의 경우 운영에 있어 비효율성이 발생할 가능성도 있지만 이러한 비효율성은 사업이 안정기에 도달하면 해결될 것이다. 지역의 경우 범위가 작고 사업수행을 할 단체들에 대해서도 서로 잘 알기 때문에 사무국 구성이나 운영비 부분이 중앙단체와 달리 효율적으로 운영될 수 있는 가능성이 크다. 지역재단의 경우 큰 사무국이나 인적상근조직이 클 필요가 없는 것이다.

### ⑧ 지역재단의 확산을 위한 민간과 정부의 역할

지역재단의 경우 사업범위가 포괄적이기 때문에 주무관청 선정과 허가의 어려움을 겪게 된다. 또한 초기부터 지역재단을 지향하며 설립될 수도 있지만, 지역의 복지재단, 문화재단 등이 지역재단으로 발전할 가능성도 배제할 수는 없다. 따라서 지역재단에 대한 이해 및 정보공유와 지역재단의 설립 및 관리감독과 관련된 명확하고 통일된 기준의 수립이 필요하다.

현재 한국사회는 지역재단 발전 초창기로서 결과로서의 사례보다는 과정으로서의 사례를 좀 더 탐색해 보는 것이 필요하다. 정부의 재정적 지원은 억제하는 것이 바람직하다. 지역재단의 교육과 훈련을 아름다운재단이나 공동모금회같은 경험이 많은 중앙의 모금기관에서 수행하는 것이 효과적일 수 있다. 활성화되어있지 않은 지역의 작은 공동기금들을 활성화하는 방안들이 필요하다. 해외의 경우 씨드머니를 지원하는 경우도 많다. 하지만, 씨드머니 지원의 경우 독립성 보장이 전제되는 방식을 모색해야 할 것이다.

우리사회는 기본적으로 모금을 억제하는 제도인데, 모금을 좀 더 자유롭게 할 수 있도록 해주는 것이 필요하다. 영리사업은 사업자등록하면 사업수행에 문제가 없는데, 민간재단의 경우 절차가 어렵고 용이하지 않다. 법인설립부터 운영지원에 있어 제도적 효율성 제고가

필요하다.

또 지역재단에 대해 고민하는 지역의 주체들을 네트워킹 해주는 역할도 필요한 부분이다. 비영리기관들의 경우 중앙단체나 지역재단, 지역단체들이 경쟁자가 아니라 협력관계로 가야 한다. 기존 조직과의 유기적인 협력 등을 통해 자원의 중복을 줄이고 효과성을 높이는 일이 필요하다.

해외의 경우 네트워크 조직의 효과성도 있다. 미국의 경우 매년, 영국의 경우 2년마다 컨퍼런스도 개최하고, 정부와 긴밀한 협력도 한다는 점 등도 주목할 만하다. 정부에서 기금지원을 하는 경우도 있으며, 기업, 로타리 펀드 등 다양한 구성원과 민간기관들이 참여하고 있다.

## V. 지역재단 활성화를 위한 정부의 지원

본 장에서는 지역재단의 확산과 발전을 위하여 정부역할에 대한 필요성을 살펴보고, 이를 통해 한국사회에 적합한 정부지원 방향을 모색해 보고자 한다.

### (1) 정부와 지역재단의 장기적인 파트너십 필요성

시민의식 성장과 경제발전이 따라 지역사회에서 발생하는 새로운 욕구는 공공영역, 민간영역, 시민사회가 지역사회문제 해결과 관련한 의사결정과 행동에 함께 참여하도록 하는 협력(collaboration)의 중요성을 한층 고조시키고 있다. 정부가 다양한 수위의 행정단위(중앙 및 지방 정부)와 기업, 비영리단체와의 파트너십 형성에 보다 적극성을 띠어야 함을 의미하는데, 그 이유는 파트너십이 제공하는 다음과 같은 이점에서 비롯한다.

첫째, 파트너십은 정부의 정책 논의를 용이하게 하면서 지역재단 설립/확산을 위한 환경 조성에 기여하며, 둘째, 책임을 공유하고 효과를 더욱 증대시키는 효과를 가져다주며, 셋째, 상호작용을 통해 투명성 및 지향의 통일성을 강화할 수 있고, 넷째, 상호 학습 및 역량 강화를 가능케 하고, 다섯째, 지역사회를 위한 공동 프로젝트를 더욱 활성화하며, 여섯째, 시민사회로부터 신뢰를 얻을 수 있는 기회를 확대할 수 있다.

국내 지역재단의 유사 경험들에 대한 조사와 인터뷰를 통해 전반적으로 정부의 지원은 지역재단 설립 제도 개선, 세제혜택의 강화, 정보제공 등이 주요한 지원내용이 될 수 있는 것으로 조사되었다. 그러나 이 모든 지원 및 정부의 활동은 민간의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 상호소통과 협력하에 이루어져야함을 강조하고 있으며 정부와 지역재단이 파트너로서 서로를 인식하고 대화를 기초로 한 정보 공유, 정책대안 마련의 과정을 거치는 것이 무엇보다도 중요함이 강조되었다.

정부와 지역재단의 파트너십은 단기적으로는 국내 지역재단의 태동기로서 사례가 많지 않고,

성숙되었지 않다는 점, 이로인한 정보와 역량의 차이, 정부조직과 민간조직의 문화 차이 등 극복해야 할 장벽과 한계를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 지역 민간기부 활성화를 위한 지역재단 활성화를 위해서는 제 영역간의 파트너십에 대한 요구는 증대될 것이며, 정부는 이러한 win-win의 파트너십 형성에 장기적인 안목으로 참여해야 할 것이다.

## (2) 지역재단 활성화를 위한 정부의 역할 방향

정부의 역할을 크게 네 가지 단계, 촉진(facilitating), 파트너링(partnering), 인증(endorsing), 규정 및 명령(mandating)으로 나누어 설명할 수 있다. 이러한 단계는 최대한 민간의 자발성과 주체성을 훼손하지 않고, 이를 성장시키면서 지역재단을 활성화하는 방향으로 설정된 것이다.

정부의 역할 4가지 중 첫 번째 단계는 촉진(facilitating) 기능으로 지역재단이 효과적인 활동을 할 수 있도록 사회적, 환경적인 개선을 위한 지원과 인센티브 제공의 역할이다. 정부는 주요 관계자(key actors)의 관심을 모으고 효과적인 사업모델 구축을 위해 연구를 지원하거나, 사회적 인식 제고 등을 위한 캠페인 실시, 지역재단의 설립/운영과 사례와 관련된 정보의 보급, 훈련 등의 다양한 방법을 동원하게 된다. 그 이외에도 세제혜택, 지역재단 사업모델, 관련 교육과 기술 등을 개발하거나 지원해주고, 벤처마킹, 가이드라인을 제공해주는 역할을 하게 된다.

정부의 역할 두 번째 단계는 파트너링(partnering), 즉 협력관계의 기능은 핵심기능이라 할 수 있다. 전략적 파트너십은 정부와 기업, 시민사회의 보완적 기술들을 통해 복잡한 사회문제, 환경 문제 등을 위해 사용되어질 수 있다는 전제를 하고 있다. 지역의 기부자원의 연계, 이해관계자들 연계 및 소통의 추진 등이 그 방법이다. 지역 기업들과의 전략적 제휴, 공동모금 계획, 지역재단 사업에 매칭/공동사업, 지역재단의 능력 키워주기 등의 형태가 있다.

정부의 역할 세 번째 단계인 인증(endorsing), 즉 승인 또는 인증 기능은 정책적 지원, 홍보 등

을 지원해주는 기능이라 할 수 있다. 지역재단의 활동에 대해 모범사례 발굴 홍보 지원, 공식적 방법을 통한 발표 등의 종류가 있다.

마지막 기능인 규정 및 명령(mandating), 즉 정부가 지역재단에 의무화시키고, 요구하는 역할을 말한다. 즉, 정부는 최소한의 기준을 제시하고, 지역재단은 법적 테두리 내에서 활동을 전개하게 된다. 그러나 이러한 네 가지 역할은 분명하게 나뉘는 성격의 것이 아닐 수 있으며 복합적인 역할 및 기능을 수행하는 경우도 다수 있다.

여기서 주목할 점은 4가지 정부의 역할 중 촉진(facilitating)과 파트너링(partnering)의 형태를 가진 대안들이 주요하게 요청되고 있다는 것이다. 이는 앞서 언급했던 해외사례들을 통해서도 알 수 있듯이 국제적으로도 '지원'과 '협력'의 관계를 정부의 중요한 역할로 보고 있음을 뜻한다고 볼 수 있다.

## (3) 지역재단의 확산과 발전을 위한 정부지원 가능 형태

지금까지의 과정들을 통해 정리될 수 있는 내용들은 다음과 같다. 정부는 크게 네 가지, 활동 증진 및 활성화를 위한 촉진 차원에서의 역할, 시너지 효과 발생을 위한 파트너십 지원 역할, 인정 및 승인을 해줌으로서 홍보효과를 지원해주는 역할, 규제적 성격으로서의 법과 정책 실행의 역할 등의 기능을 할 수 있다는 것이다. 아직 태동기에 있는 우리나라 지역재단의 확산과 발전을 위한 정부의 지원책의 내용은 기본적으로는 선진 국가들에서 보편적으로 실행하고 있는 것에 초점을 두면서 발전시켜야 할 것이다. 또한 정부의 지원형태는 현재 우리 사회의 지역재단의 발전정도과 이에 대한 이해정도를 반영하면서 민간의 자발성을 활성화하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

법안, 보고 등 규제성 또는 강제성이 포함된 정책들(regulatory approaches)은 아직 우리나라에서는 지지적이지 않기 때문에 이해의 확산과 수용을 위한 시간이 마련되어지지 않는 상황에서

는 조심스럽게 접근할 필요성이 있다. 다음으로 정부의 나머지 세 가지 역할인 촉진(facilitating)과 파트너링(partnering), 인증 및 승인(endorsing)과 관련해서는 이러한 정부의 기능이 국제적으로도 공히 활성화되어져 있고 주요 이해 관계자들의 저항에 대한 부담도 적기 때문에 적극적으로 실행을 고려해 볼 수 있다고 생각한다.

이러한 시각을 기초로 본 연구에서는 우리나라 정부의 지역재단 발전을 위한 지원책의 목표를 크게 ① 다양한 이해 주체간의 대화 및 협력 지원, ② 정보 공유 및 개발 지원, ③ 지역재단 활성화를 위한 제도개선, ④ 지역 시민단체 및 복지기관과의 파트너쉽 구축을 위한 역량 구축, ⑤ 사회적 인식 제고 등으로 설정해 보고자 한다.

## VI. 정책적 제언

### (1) 지역재단 활성화를 위한 통합적 정책의 목표

지역재단의 활성화를 위해서 정부 정책은 다음과 같은 세 가지의 목표를 추구한다.

- ① 지역재단에 대한 사회적 인식을 제고하고, 기업-정부-시민사회의 각 영역 간 협력을 지원한다.
- ② 지역재단에 대한 정보의 공유를 촉진하고 지역재단의 활동과 관련된 조사 연구 및 지식 개발을 지원한다.
- ③ 지역재단 설립/운영의 증진을 위한 제도적 환경을 정비한다.

### (2) 목표달성을 위한 정책 제언

이러한 세 가지의 목표를 달성하기 위한 정부의 통합적 정책은 정책 및 제도의 개선, 협의회의 구성 등 다양한 방안의 조합을 통해 마련되어야 하며, 구체적인 정책의 실행과정에는 행정 자치부를 비롯한 정부 부처와 시민사회단체들이 참여해야 한다. 특히 다음과 같은 두 가지의 정책방안은 지역재단의 활성화를 위한 통합적 정책으로 마련될 필요가 있다.

▶ 제도정비 및 세제 혜택의 확대

▶ 사회적 인식제고, 정보 공유와 지식 개발 지원을 위한 정보센터의 설립

다음으로 위에서 제언한 정책방안의 내용에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

① 제도정비 및 세제 혜택의 확대

제도정비와 관련한 주요내용은 다음과 같다.

가. 재단설립 행정절차의 통일과 지역재단 주무관청의 지방자치단체 위임
나. 정부 부처 간 협력과 통합적인 정보공유
다. 지역재단에 대한 세제 혜택 지위 획득 절차 개선과 사후관리
라. 지역재단에 대한 세제혜택 강화

아래에서는 각 항목별로 세부적인 내역을 살펴보도록 한다.

가. 재단설립 행정절차의 통일과 지역재단 주무관청의 지방자치단체 위임

가) 해외참고내용

미국의 경우 지역재단의 네트워크인 지역재단협회(COF)에서 신설 지역재단의 경우 미국 세청의 공익성 테스트에 대비할 수 있게끔 안내하고, 지역재단에 대해서 일반에 정확히 알리기 위한 가이드라인을 만들어 제공하고 있다. (영국의 경우도 CFN에서 지역재단 가이드라인을 제작 안내하고 있다.) 이는 강제기준은 아니나 지역재단의 정의와 시민 인식의 확산, 설립주체의 준비활동에 도움을 주고 있다.

<표6-1> 미국의 지역 재단 기준 (National Standards)

분야	내용
지역 재단의 정의	지역 재단은 세금 면제, 비영리, 자치, 공익 목적의 비종교적인 자선 단체로, 각 기부자들로 특정 지역 내의주민을 위한 다양한 목적의 기부금을 받아, 영구적인 기금을 조성하는 것을 목적으로 하는 단체
지역 재단의 설립 목적	지역 재단은 공익 목적을 위하여 설립 운영되며, 명확한 mission 을 갖고 있다.
지역 재단의 조직과 구조	- 지역 재단은 IRS (미국 세무청) 의 규정인 501 (c) (3) 에 해당하는 공익 목적을 위하여 설립 및 운영되는 조직으로, "세금 면제" 혜택을 받는다. - 지역재단은 IRS 와 재무성의 규율에 따라 "public test" 를 충족한다. (지정기부금 사업자로서의 위치) - 지역 재단은 그 지역을"대표" 하고, 독립적인 운영 조직을 갖고 있다. - 지역 재단의 운영 조직은 자산의 투자, 자원의 분배 등과 관련하여 재단의 규율을 변경할 수 있는 광범위한 권한을 갖고 있다.

	- 지역 재단은 시, county, 주, 광역시 등 특정 지역을 위하여 존재 한다. 그러나 국가 전체를 위한 단체나 다국가를 위한 단체는 지역 재단이 아니다.
지역 재단의 운영 조직	- 조직의 운영, mission, 방향 등에 대하여 책임이 있다. - 지역 재단이 충분한 인적, 재정적 자원을 확보할 수 있도록 하고, 재단의 CEO를 감시한다. - 운영 조직은 잠재적, 실제적인 이해관계의 충돌을 막기 위하여, 재단의 policy를 승인한다. - 운영 조직은 보수를 받지 않는다. - 지역 재단의 운영조직은 다른 비영리 조직, 가족, 기업체, 정부로부터 간섭이나 지배를 받지 않는다. - 운영 조직은 연간 예산을 승인한다. - 운영 조직은 이사회회의 규모, 정기회의, 이사회 구성원의 임기, 구조 등 조직 운영에 관한 사항을 정하고, 문서 보관 - 지역 재단이 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 한다. - 지역 재단이 모든 법과규정을 준수 할 수 있도록 한다. - 모든 "배분" 을 승인한다.
모금	- 지역 재단은 다양한 기부자들로 부터 광범위하게 지원을 받아 지역 재단의 자원을 형성한다. - 지역 재단은 지역 사회의 변화하는 필요에 부응할 수 있는 자원을 확보하는 것을 장기 목표로 한다. - 지역 재단은 기부자의 자선 목적을 만족하도록 다양한 종류의 기금과 기부를 운영한다. - 지역 재단은 기부금과 기금 운영과 관련한 정책을 채택하고, 최소한의 기금 규모, 기금의 종류, 기부금의 유형, 다양한 유형의 자산을 수용할 수 있는 절차와 정책을 마련 - 기부금의 운영 절차에 있어서, 관련된 당사자와 역할을 기부자에게 완전히 공개
Stewardship and Accountability	- 지역 재단은 기부금과 기금을 신중하게 투자하고 관리하며, 정확한 회계 기록을 남겨야 한다. - 지역 재단은 그 지역 에 대하여 지역 재단의 활동에 대하여 설명할 의무가 있으며, 정기적으로 지역 주민에게 정보를 공개하여야한다. - 지역 재단은 각 기금에 대하여 기간, 조건 등에 관한 서면 기록을 남기고, 모든 기록은 누가 기금 운영에 관한 권한을 갖고 있는지에 대하여 언급을 하여야 한다. - 지역 재단은 지역의 필요와 일치하는 자선 목적의 기부자의 뜻을 존중하고, 관련법과 규정을 존중한다. - 지역 재단은 기부자의 권여와 운영 조직의 운영 상이의 균형을 맞추기 위하여 노력하고, 관련 규정과 법을 준수한다. - 지역 재단은 재단의 재정적인 자원이 재단의 mission 을 위해서만 사용될 수 있도록 한다. - 매년 정기적으로 독립한 공공 회계사로 부터 감사를 받고, 지역 주민이 요구할 경우, 이 자료를 공개한다. - 지역 재단은 자산 분배와 spending 과 관련한 가이드라인과 정책이 있어서, 자금의 관리와 투자가 잘 이루어 졌는지 평가할 수 있는 기준이 있어야 한다.
Grantmaking and leadership	- 지역 재단은 한 분야나, 특정 그룹의 이익을 위한 배분이 아니라, 광범위한 분야에 배분을 한다. - 지역 재단은 지역의 변화하는 요구에 대응하기 위하여, 이사회의 재량적인 판단을 통하여 자원을 배분하기도 한다. - 지역 재단은 지역 주민의 참여를 유도하기 위하여, 배분과 관련한 가이드라인을 배포한다. - 지역 재단은 배분이 기부 목적으로 사용될 것을 보증하기 위하여, 신의 성실을 다한다. - 지역 재단은 지역의 문제와 기회가 무엇인지 규정하는 역할을 하고, 인적, 재정적 자원을 이용하여, 단기적, 장기적인 지역의 문제와 기회를 언급하는 데 주도적인 역할 담당
Donor Relations	- 지역 재단은 기부자에게 지역의 문제와 기회가 무엇인지 교육하는 역할을 담당한다. - 지역 재단은 지역 재단의 문제와 기회를 규정하고 이에 대응하는 데 있어서, 기부자들과 긴밀한 관계를 유지한다. - 지역재단은 기부자로 부터의 기부금을 신속하게 수용하고, 인정한다. - 지역 재단은 기부자가 요청할 경우, 기부자에게 기부금 납부 증명서를 발행한다. - 기부자로 부터 얻은 모든 사적인 정보는 비밀로 유지한다.
Communications	- 지역 재단은 지역 주민에게 열려 있다. - 지역 재단은 보고서, 지역 재단의 활동과 재정 운영을 알리는 활동을 통하여, 지역 주민과 의사소통을 한다.

## ㄴ) 개선방안

지역재단과 관련된 가이드 제시를 통해 민관 공히 지역재단에 대한 이해 및 설립안내를 돕는 활동이 필요하며, 재단 설립과 관련된 행정절차를 관청 및 담당 공무원의 재량판단에 따라 차이가 발생하지 않도록 구체화하고 통일하는 것이 필요할 것이다. 또한 법인 설립과 관련된 명료한 승인과 반려의 사유가 일반에 공개된다면, 지역재단을 설립하고자 하는 다양한 주체들에 좋은 안내자료가 될 것이다. 지역재단의 경우 민관 협력 용이성 등을 위하여 주무관청을 관할지역 지방자치단체로 위임하여 관리 감독하는 것이 필요하다.

## ㄷ) 기대효과

주무관청별 재단법인 설립과 관련된 제도나 기준을 통일함에 따라 행정효율화 및 불필요한 행정비용의 감소효과를 가져올 수 있으며, 설립을 준비하고 있는 주체들에게도 명확한 정보제공과 가이드라인 제공이 가능하다.

## 나. 정부 부처 간 협력과 통합적인 정보공유

### ㄱ) 개선방안

각 정부부처간 재단법인의 설립허가 및 관리감독에 대한 정보공유가 필요하며, 관리/감독의 통일성을 위한 부처간 협조체계가 필요하다. 해당 공무원들에 대해서는 정기적인 교육과 통합적인 정보의 공유가 필요하다.

### ㄴ) 기대효과

재단과 관련된 정부 부처간 협력과 통합적인 정보공유 및 관리/감독은 정부의 관리/감독 기능을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라 민간의 운영주체들에게도 불필요한 행정적 소모를 감소시킬 수

있다.

## 다. 지역재단에 대한 세제 혜택 지위 획득 절차 개선과 사후관리

### ㄱ) 해외 사례

#### ④ 미국의 세제혜택지위 획득과 공익성 검증 절차

미국의 경우 지역재단의 설립과 함께 세제혜택지위를 획득할 수 있다. 법인설립은 주정부에 하게 되어 있고, 세제혜택과 관련된 지위는 국세청을 통하여 획득하게 되는데, 재원조달 방법, 모금 프로그램, 이사회 구성, 목적사업 등에 대한 검토를 통해 합당한 조건만 갖추면 사업실적없이 세제혜택 지위를 부여하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 면세 자격을 인정받기 위해서는 미 국세청의 공익성 테스트를 받아야 한다. 미 국세청은 공익성을 검증하기 위해 조직 테스트와 운영 테스트를 실시한다.

조직테스트란 제출된 정관(기관의 설립근거)과 내규(운영지침)에 명시된 내용을 위주로 설립취지를 검토하는 것이다.

#### <미 국세청 조직테스트 기준>

- ① 다양한 면세 목적(자선, 종교, 교육 등)중 적어도 하나, 또는 그 이상의 목적이 포함되어야 하고 동시에 그 기관의 주요 활동으로서 면세 불가한 활동에 가담하는 것을 명시적으로 허용해서는 안 된다.
- ② 기관의 수입을 공익이 아닌 개인의 이익으로 사용해서는 안 된다.
- ③ 기관의 해산 시 그 자산을 면세 목적이나 면세기관에 배분한다.
- ④ 여타의 입법로비, 선거운동 등의 정치적 활동에 실질적으로 가담해서는 안 된다.

운영 테스트는 실질적인 운영 측면에서의 공익성을 검토한다. 개인의 이익을 위한 행위의 금지, 정

<sup>13)</sup> 미국의 지역재단은 public charities에 해당하여 미 연방 세법상 501(c)(3)에 해당하는 면세조직에 해당된다.

치적 활동의 금지를 비롯하여 개인적인 목적보다는 공익적인 것을 추구하기 위한 활동인지 검토한다. 증거자료로 기관 활동의 성격, 지출 성격, 재원, 조직 운영 후원자를 고려하게 된다.

<미 국세청 운영테스트 기준>

- ① 수혜자가 불특정 다수이어야 함
- ② 자선적 지출감시(지출상응 테스트) : 재정 규모에 상응하는 공익적 지출을 하는지 검토  
(privat foundations의 경우 최소한 투자자산의 연평균가치의 5%를 매년 공익적 활동에 지출) 하도록 규정. 또한 면세 기관이 소득을 축적하고 있는 경우에는 그것이 공익적 목적에 지출하기 위한 축적인지 검토)
- ③ 기부 유인능력 검사(후원 비율 테스트) : 비영리법인의 후원 유인능력 검토
- ④ 입법에 영향을 주기 위한 기관이 아니어야함

⑥ 양국의 비교

<표6-2> 한미 양국의 세제 혜택 지위 획득과 공익성 평가 비교

	미 국	한 국
세제 혜택 지위	법인설립과 동시 획득	주무관청의 추천에 따라 재정경제부의 승인심사 후 획득(통상 2-3년 소요)
조직 테스트	① 설립정관에 기관의 목적을 면세목적으로 제한하여야 함. ② 국세청에 면세신청 전에 주정부에 등록 되어야 함. ③ 해산 시 자선목적(501)(c)(3)) 또는 공익목적에 분배하여야 함. ④ 이사, 수탁자 등에 이익분배가 금지 되어야 함. ⑤ 기관의 목적을 정관에 자선적 목적으로 제한하여야 함. ⑥ 정치적 활동 금지 ⑦ 민간재단은 가산세 부과되는 활동 금지	① 정관제출 <sup>1)</sup> ② 주무관청의 허가 <sup>1)</sup> ③ 해산 시 잔여재산은 국가·지방자치단체, 유사한 공익사업을 하는 공익법인에 귀속 <sup>3)</sup> ④ 실현 가능한 목적인지 검토 <sup>1)</sup>
운영 테스트	① 수혜자가 불특정다수이어야 함. ② 자선적 지출 감시 ③ 수입에서 자선적 지출의 비중 ④ 면세 목적 지출 규모가 재정 규모에 상응하는지 측정 ⑤ 실질적인 사업활동이 면세 목적 달성을 위한 것 이어야 함. ⑥ 기부 유인능력 검사 ⑦ 입법에 영향을 주기 위한 기관이 아니어야 함.	① 수혜자가 불특정다수인 이어야 함. <sup>2,3)</sup> ② 사업계획 및 수지예산 제출 <sup>1)</sup> ③ 출연재산의 매각금액 및 운용소득의 공익목적 사용 <sup>3)</sup> ④ 목적사업 수행 재정능력 검토 <sup>1)</sup> ⑤ 회원(기부자)이 불특정다수인 이어야 함. <sup>2)</sup>

주 : 1) 관할부처의 인허가시 기준이 되는 비영리법인의설립및감독에관한규칙에 의한 것임.

- 2) 재정경제부의 지정기부금대상단체 지정기준에 의한 것임.
- 3) 상속세및증여세법의 공익법인 기준에 의한 것임.

양국 공통으로 비영리법인의 설립에 대해서는 과세 당국이 관여하지 않는다는 점은 공통적이다. 그러나 미국의 경우 법인설립과 함께 공익성 테스트를 통해 사업실적 없이 세제혜택 지위 획득이 가능하기 때문에 기부자에게 세제상 혜택을 제공할 수 있다. 우리나라의 경우에는 반대로 세제혜택 지위는 일정한 사업실적을 토대로 지정기부금단체로 승인이 되어야만 획득할 수 있고, 면세자격은 법인설립과 동시에 주어진다.

우리나라의 경우 비영리법인의 인·허가가 각 부처별로 이루어지고 부처 및 담당 공무원의 역량에 따른 유동성이 크기 때문에 부처 간에 인·허가의 일관성이 결여되어 있는 문제가 있고, 세제혜택 제공의 제한으로 선의를 가진 일반 시민 기부자들의 기부를 독려하지 못하고 있다. 또한 미국의 경우 지역재단의 설립 4년후에는 “Public Support Test”<sup>14)</sup>를 통하여 실질적으로 세법 501(c)(3)에 합당한 활동을 수행하였는지에 대한 검증을 통하여 적절하지 못할 경우 private foundations로 지위를 강등하고 있다. 철저한 사후관리와 검증활동을 진행하고 있는 것이다.

즉각적인 세제혜택 지위 부여를 통해 일반 시민기부자들에게는 정당한 혜택을 제공하고 공정하고 객관적인 공익성 검증 시스템의 마련을 통해 비영리법인의 사후 투명성 및 공익성 유지에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

ㄴ) 개선방안

이러한 문제는 설립목적에 근거하여 지정기부금단체로 바로 승인하고 사후 관리를 강화하거나, 혹은 ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’에 근거한 공익법인으로 보아 설립과 동시에 세제혜택이 가능하게끔 되어야 한다. 하지만 이의 해결을 위해서는 공익법인의 기본자산 요건을 완화하는 방안이 추진될 필요가 있다.

14) IRS Publication 557: Tax-Exempt Status for Your Organization.  
미국 지역재단을 비롯하여 세법 501(c)(3)에 해당하는 단체는 세법 170(b)(1)(A)(vi)를 충족하여야 한다.

지정기부금단체 승인과정과 관련하여 신청주체들이 시행착오를 하지 않도록 명확한 기준과 절차를 제시할 필요가 있다. 이를 위해 지정기부금 대상단체의 승인요건 충족 여부 등을 심사하기 위하여 비영리조직에 관한 전문성이 있는 교수, 변호사, 공인회계사, 세무사, 시민운동가 등으로 구성되는 '지정기부금대상단체 심사위원회(이하 "위원회"라 함)'를 설치할 수 있을 것이다. 위원회는 지정기부금 대상단체의 승인요건에 관한 구체적인 기준을 마련하고, 지정기부금 대상단체로 승인 받고자 하는 단체의 신청이 있는 경우에는 요건 충족여부를 즉각 심의한다. 또한 위원회는 지정기부금 대상단체로 승인 받은 단체 중에서 사후에 요건을 충족하지 못하게 된 단체에 대한 지정기부금단체 철회심사도 담당하도록 한다. 지정기부금 대상단체 승인 시나 철회 시에 재정경제부 장관은 위원회의 심의결과에 따라 처분을 하도록 함으로써, 지정기부금 대상단체 승인업무의 독립성을 보장토록 한다. 지정기부금 대상단체는 매년 조직, 운영, 재정에 관하여 일정한 자료들을 관한 지방 국세청장에게 제출하여야 한다. 지방 국세청장은 지정기부금 대상단체의 제출서류를 검토하여 요건을 충족시키지 못한다고 판단되는 단체에 대해서는 재정경제부 장관에게 통보하여야 하며, 재정경제부 장관은 위원회의 심의를 거쳐서 지정기부금 대상단체 승인을 철회할 수 있을 것이다. 지정기부금 대상단체로의 추천 및 승인의 요건이 제시되고, 어떠한 사유가 있을 경우 반려될 수 있다는 정보가 일반에 명확히 공개되고, 안내될 때 지역재단을 만들고자 하는 이들의 불필요한 시행착오와 행정낭비를 막을 수 있을 것이다.

## ㄷ) 기대효과

세제혜택 지위 획득과 관련된 명확한 기준과 안내를 통하여 지역재단을 설립하고자 하는 주체의 시행착오를 감소시키고, 불필요한 행정낭비를 막을 수 있을 것이다.

또한 즉각적인 세제혜택 지위 부여를 통하여 지역재단은 기부자에게 혜택을 제공할 수 있고, 이는 지역의 기업이나 시민들이 기부할 수 있도록 독려하는 인센티브가 될 것이다.

## 라. 지역재단에 대한 세제혜택 강화

### ㄱ) 해외사례

#### ㉠ 미국

세제혜택은 자선활동을 촉진하기 위한 인센티브로서 정부가 펼치는 정책이 있어서 가장 중요한 위치를 차지한다. 자선단체에 기부하는 현금이나 다른 형태의 재산에 대해서는 법인과 개인 모두 연방소득세 공제<sup>15)</sup>를 받는다.

미국의 지역재단은 501(c)(3)를 충족하여 public charities에 해당하는 면세조직이다. 법인설립후 본격적인 활동 이전에 국세청으로부터 501(c)(3)에 해당하는 지위를 획득함으로써 설립후 바로 사업을 개시하면서 기부금에 대하여 세제혜택을 제공할 수 있는 것이다. 개인재단이나 가족재단, 기업재단 등은 privat foundations로 분류되어 더 엄격한 관리감독을 받으며, 세제혜택도 개인에 대하여서는 30%내에서 소득공제 혜택을 제공할 수 있다. (지역재단은 50%<sup>16)</sup>)

<표 6-3> 미국 기부금의 세제

기부금의 종류	공제한도액	
	법인(법인세)	개인(소득세)
특별히 공익성이 강한 단체에 대한 기부금(연방·주정부에 대한 기부금도 포함)	과세소득의 10%	조정 총소득의 50% 소득공제
기타 공익단체에 대한 기부금		조정 총소득의 30% 소득공제

자료 : 손원익, 2000, 「비영리법인 관련 세제의 선진화 방안」, 한국조세연구원, p.101에서 재구성

15) 기부금 지출액 중 소득공제 한도액은 기부금공제 및 배당소득공제 전 과세소득의 10%이며, 다음 기관에 기부 및 증여한 금액에 대하여 소득공제가 적용된다. ①정부기관 및 공익목적의 미국령, ②미국 및 미국령 내에 있는 법인, 신탁, 공공자금, 기금 및 재단으로서 종교, 자선, 과학, 문학 및 교육을 목적으로 하거나 국내 및 국제 아마추어 스포츠대회 육성, 아동 및 동물학대 금지를 목적으로 설립된 기관. 개인의 이익을 위해 순이익이 사용되지 않아야 하고 입법 활동에 영향을 미침으로써 세법 제 501(c)(3)에 의한 면세단체에서 제외되는 조직이 아니어야 함. ③회원이나 회원사의 이익을 위해 장례를 목적으로 하는 공동묘지 회사로서 개인이나 개인 주주의 이익을 위해 운영하지 않는 공동묘지 법인. ④미국 및 미국령에 설립된 퇴역군인단체 및 사회봉사단체로서 순이익을 개인 및 개인주주를 위해 사용하지 않는 단체(손원익 외, 2004).

16) Tax Treatment of Charities "Council on Foundation"

또한 미국정부는 가치평가가 어려운 현물기부에 대해서도 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 미국 기업들의 경우, 사회공헌활동에 현금기부가 가장 큰 부분을 차지하며 그 비율은 약 90% 정도에 달하지만, IBM이나 휴렛팩커드와 같은 컴퓨터 제조업체의 경우는 자사의 컴퓨터 제품을 교육기관에 기부하는 방법을 이용하고 있다. 자사 제품의 기부는 현금기부와 달리 기업의 입장에서 재고물량을 조절할 수 있는 장점을 가진다. 사실 수혜자의 입장에서는 지원 받는 컴퓨터가 비록 중고품이거나 혹은 중고품이어도 없는 것보다 나올 수 있기 때문이다. 이러한 제품기부의 촉진 을 위해 미국에서는 연구목적 위해 교육기관에 제품이나 장비를 기부할 경우에는 10%의 세금 감면이다 더불어 제품의 원가와 시가 사이 차익의 50%가 더 감면된다(이상민 외, 2002, 재인용).

⑥ 일본

일본의 경우 기부금 종류는 성격에 따라 국가·지방공공단체에 대한 기부금, 지정기부금, 특정 공익증진법인에 대한 기부금, 인정 NPO법인에 대한 기부금, 일반기부금의 5가지로 구분할 수 있다. 법인이 지출한 경우 국가나 지방공공단체에 대한 기부금이나 지정기부금은 기부금 전액을 손금산입한다. 국가나 지방공공단체에 해당하는 단체로는 공립학교, 공립도서관 등이 있고 지정 기부금이란 올림픽 개최, 사립학교 교육연구, 국립대학법인의 교육연구 등에 지출하는 기부금을 말한다. 특정공익증진법인에 대한 기부금 특례제도에 의한 특정공익증진법인에 대한기부금은 해당기부금의 합계액과 기부금의 손금산입 한도액<sup>17)</sup> 중 적은 금액이 손금산입된다. 손금산입 한도를 초과하는 부분은 일반 기부금에 포함된다. 인정NPO법인에 대한 기부금특례제도에 의해 인정 NPO법인에 대한 기부금은 특정공익증진법인에 대한 기부금에 포함되어 손금산입 한도액을 계산한다. 특정공익증진법인에 해당하는 것은 일본 적십자가 등의 특수법인, 공익법인 중 과학기술의 시험연구나 학생에 대한 학자금의 지급을 실시하는 법인, 학교법인, 사회복지법인 등이 해당 된다. 인정 NPO법인에 대한 기부금이란 특정 비영리활동을 실시하는 법인으로서 일정한 요건을 만족하고 국세청장관의 인정을 받은 기관에 대한 기부를 말한다. 2001년 10월 1일 이후에 국세청장관으로부터 인정을 받은 인정 NPO법인에 대해서 인정 유효기간 내에 지출한 기부금에 대해 적용된다. 아래의 <표 6-11>은 공익성 기부금 관련 세제 개요이다.

17) 기부금의 손금산입 한도액이란 (소득금액의 2.5%+ 자본 등의 0.25%)×1/2에 상당하는 금액을 말한다.

<표 6-4> 일본 기부금의 세제

기부금 종류	법인세	소득세
국가·지방공공단체에 대한 기부금	전액 손금	
지정기부금		
특정공익증진법인에 대한 기부금	일반기부금과는 별도로 다음을 한도로 손금산입함 (소득금액의 2.5% + 자본 등의 0.25%) × 1/2	[기부금(총소득의 25%한도) - 1만원]을 소득에서 공제
인정NPO법인에 대한 기부금		

주 : 1. 일반기부금이란 법인이 지출하는 기부금 가운데, 나라 등에 대한 기부금, 지정기부금, 특정공익증진법인 및 인정 NPO법인에 대한 기부금 이외의 것으로 (소득금액의 2.5% + 자본등의 금액의 0.25%) × 1/2를 한도로서 손금에 산입한다.  
 2. 피상속인이 유언에 의해 공익법인, NPO법인에 기부한 재산에 대해서는 원칙적으로 상속세는 과세되지 않는다.  
 자료 : 손원익·정재호·김형준·김상현, 2004, 『기업의 준세부담과 정책방향』, 한국조세연구원.

ㄴ) 개선방안

따라서 기부문화 활성화를 위해서는 지역재단에 대한 세제혜택 지위를 강화(법정 기부금 등)하는 것이 필요하다. 특히 기업기부에 비해 상대적으로 저조한 개인기부 활성화를 위해서는 개인 기부에 대한 세제혜택 강화가 요청되고 있다.<sup>18)</sup>

ㄷ) 기대효과

기부자에 대한 세제혜택의 확대는 자연스럽게 기부문화 활성화로 이어질 것이다. 조세감면으로 인한 효과성 측정의 문제가 있기는 하나, 지역 공동체 발전이 의무에 의하지 않고 자발적으로 참여하는 시민의식의 성장에 그 핵심이 있고, 현재 한국사회에 요청되는 바가 자발적인 시민참여라는 점에서 장기적인 안목으로 보면 기부자의 세제혜택 확대가 긍정적인 효과를 발휘할 것이다.

18) 지역재단에 대한 법정 기부금 단체로서의 지위 획득 문제는 지역재단만을 독점적인 지위로 한정하기 보다는 사회복지공동모금회 등 주요 모금단체와 동일한 세제혜택을 제공할 수 있는 지위획득의 문제이다. 여타의 공익적인 활동을 수행하고 있는 민간 단체들에 대한 세제혜택도 확대되는 것이 기부문화 확산에 필요한 과제이겠으나, 본 연구에서는 지역기부문화 활성화의 관점에서 지역재단의 세제혜택 지위 확대 관점에서 검토하도록 한다.

## ② 사회적 인식제고, 정보 공유와 지식 개발 지원을 위한 정보센터의 설립

### ㄱ) 필요성

지역재단의 활동이 효과적으로 이루어지기 위해서는 지역재단 활동과 관련된 기술과 노하우가 개발되어야 하며, 관련된 정보가 정부나 시민사회 등의 이해 관계자들에게 공유되어야 한다. 따라서 지역재단을 설립하고자 하는 다양한 주체들에게 지역재단에 대한 보다 전문적인 정보를 제공하고 사업아이템 개발, 기업 및 지역 사회복지, 시민단체 등 관련 조직 사이의 파트너십 형성 지원, 모범사례 전파를 위한 지원조직이 필요하다. 지역재단 정보센터는 이러한 역할을 담당하기 위해 필요하다. 하지만, 이는 지역재단과 관련된 제도적 정비후에 지역재단 정보센터에 대한 욕구가 확대되는 상황에 따라 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

지역재단을 설립하고자 하는 지역 및 주체들은 각 지역의 특성에 적합한 지역재단의 사업 영역을 발굴하거나 실질적인 설립 및 운영의 노하우를 획득하는데 어려움을 느끼고 있다. 따라서 지역재단 활동과 관련된 다양한 지식을 수집, 개발, 유통시킬 수 있는 매개체가 필요하다.

본 연구의 전문가 간담회에서도 지역재단의 활동의 가이드와 지역재단의 일반적인 모델제시(발전단계별)의 필요성이 논의되었다. 특히 초기 설립단계에서의 설립 지원 안내나 설립 후 지역재단 운영주체들에 대한 교육지원, 지역별 특성 및 설립 지역재단의 여건에 맞는 사업모델의 구성에 대한 연구 지원의 필요성이 제기되었다.

공급측면에서 지역별로 지역재단의 설립 주체 및 추진내용에 대한 정보나 지역재단의 지원 필요성, 즉 수요에 관한 정보가 정확하게 전달되지 않으면 자원이 통합되지 않고 중복되거나 비효율적으로 배분되는 결과가 초래될 수 있다.

지역재단의 설립주체나 사무국 등 관련 담당자들에 대한 체계적인 교육과 네트워킹은 지역재단의 활성화 및 발전을 위해 필수적으로 요구되는 과업이다.

### ㄴ) 지역재단 정보센터의 사례들

- ① 미국 : 미국의 지역재단센터는 지역재단에 대한 DB구축과 관련 연구 및 정보제공, 지역재단 관계자들에 대한 교육 프로그램을 통하여 지역재단 발전에 기여하고 있다.
- ② 영국 : 영국의 경우 CFN에서 지역재단도서관을 설립하여 지역재단과 관련된 정보를 제공하고 실무와 관련된 매뉴얼 연구 제작해 배포하고 있다.

### ㄷ) 지역재단 정보센터의 조직형태

정보센터의 조직형태는 공조직 형태 혹은 민간조직의 형태로 구성될 수 있다. 따라서 어떤 조직형태를 선택할 것인가가 먼저 결정되어야 하나, 지역재단의 태동기에 있는 한국사회의 현실에서는 단기적으로는 기존 관련 민간조직이나 연구기관에 의해 프로젝트 형태로 사업을 진행하고, 장기적으로는 공조직이나 민간조직으로 신설하는 방안을 검토하는 것이 타당할 것이다.

#### ① 공조직

공조직형태는 총리실, 혹은 행정자치부 산하의 사업단 형태로 지역재단 정보센터를 설치하는 것인데, 인력을 개방형으로 민간 전문가를 영입함으로써 전문성을 살릴 수 있다.

#### ② 민간조직

민간조직으로 민법상 재단을 설립하는 방안이나 민간조직에 위탁 운영하는 방안이 있다. 민간조직으로는 독립된 조직으로 운영된다는 장점이 있으며, 민간조직으로 전문가의 영입이나 시민사회의 요구에 부응하기 용이하다.

### ㄹ) 지역재단 정보센터의 설치 및 운영의 방법

지역재단 정보센터는 (가칭)지역재단 활성화법에서 그 기능과 설치운영 및 행정지원등에 대한 규정을 둘 수 있다. 또한 이의 설립 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있을 것이다.

ㄱ) 지역재단 정보센터의 기능

- 정보제공: 지역재단의 활동과 관련된 정보의 수집 및 전파
  - 지역재단 활동에 관련된 정부정책의 수집 및 전파
  - 해외의 지역재단 활동에 대한 정보 수집 및 번역
  - 지역재단 활동의 적소 파악 및 정보 제공
  - 지역재단 모범사례 발굴 및 확산
- 정책개발: 지역재단 활성화를 위한 정책개발
  - 주요 지역재단에 대한 조사 및 모델 개발
  - 지역재단 활성화를 위한 제도개선 방안 마련 등
- 지역재단 활성화를 위한 사회적 인식제고
  - 지역재단 안내 가이드 제작, 배포
  - 미디어를 통한 지역재단 활동 홍보
- 네트워킹 및 교육훈련
  - 교육에 관한 정보교류 및 프로그램 개발
  - 지역재단 관계자들에 대한 네트워킹 지원

(3) 결론

<표 6-5> 지역재단 확산의 장애요인과 대안

지역재단 확산의 장애	현 황	대 안	
		제도개선	기타 활동 및 지원
세법제	· 주무관청 선정의 어려움 · 세제혜택 지위 획득의 어려움(지정기부금 대상단체 지정) · 세제혜택 지위 강화 필요(현재 지정기부금 단체)	· 지역재단 설립과 관련 지방자치단체를 주무관청으로 함 · 재단법인 설립절차 및 기준 명료화 및 통일 · 세제혜택 지위 획득 기준 구체화/명료화 · 세제혜택 지위의 즉각적 부여 및 사후관리/감독 · 세제혜택 지위강화(지정기부금 대상단체->법정기부금 대상단체)	
대표성, 공정성, 투명성, 독립성 문제	· 공정성과 투명성의 문제 · 지방정부 출연 지역재단의 경우 공무원 등 정부인사기사회 구성(독립성, 대표성의 문제)	· 지역재단에 대한 사후관리/감독 방안 개발	· 지역 주민 의사반영 및 참여 방안의 개발 · 지역 각계인사로 이사회 및 운영위원회 구성 · 재정투명성 확보(회계 공개) · 운영투명성 확보(모금, 배분, 의사결정과정 공개)
지역재단에 대한 사회적 인식제고	· 부처별 담당 공무원의 이해 부족 · 지역주민들의 지역재단에 대한 인식 및 이해부족	· 지역재단 기준 제시 · 지역재단정보센터 설립을 통한 지역재단 홍보	· 지역재단 안내 매뉴얼 제작 · 담당 공무원 교육 및 부처별 정보공유 · 시민에 대한 지역재단 홍보 및 안내
다양한 설립주체들간의 협력모델 모색	· 지방정부에 의한 지역재단 설립과 민간에 의한 지역재단 설립이 개별적으로 추진	· 지역재단의 설립, 확산을 위한 민간, 기업, 지방정부의 협력 · 지방정부 단독에 의한 지역재단 설립 지양 (관련 제도 정비)	· 민간에 의한 지역재단 설립 및 운영의 용이화 지원
인큐베이팅 주체와 방안	· 지역재단 설립과 관련된 정보제공, 설립 및 운영 안내, 교육, 연구의 주체가 미약	· 지역재단정보센터 설립을 통한 지역재단에 대한 정보제공, 교육, 연구, 정책개발	
지역복지서비스전달의 주요 주체로서 재단의 위상과 역할	· 지역단위, 마을단위의 민간 복지기관의 부족 · 민관협력의 부족		· 설립된 지역재단들에 대한 민관협력, 민관협력 촉진
다양한 주민 참여 보장 방안	· 현재 지역재단별로 내외부 전문가 그룹의 구성이 저조		· 지역재단 사업분야별 지역 전문가 그룹 및 지역일반주민 참여 위원회 구성 운영

앞서 살펴본 해외 사례를 살펴보면, 지역재단의 오랜 역사를 지닌 미국의 경우 민간주도로 지역재단이 확산, 성장하여 왔다. 이는 이민사회로서의 미국의 민간 기부문화의 발전과도 연관성이 깊다. 영국의 경우는 민간과 정부가 협의회를 조직하여 공동으로 지역재단을 확산시켜온 경우이다. 우리 사회의 경우 지역재단 확산을 위한 정부역할 고려에 있어서 한국사회의 현실 및 경험에 대한 면밀한 검토가 전제되어야 한다.

국가적인 위기였던 IMF 당시 금모으기 운동 등 국민적인 성금이 기반이 되어 조성되고 발전한 실업극복국민재단의 사례가 이러한 고민지점을 제공한다. 실업극복국민재단의 전신으로서 대량실업 직후 조성된 1,200억의 민간실업기금을 운영하는 민간대책기구가 '실업극복국민운동위원회'였다. 민간단체들로 구성되기는 했지만, 기금이 근로복지공단에 포함되어 있으면서, 실질적인 기금의 운용은 정부주도로 이루어졌다. 실업극복국민운동은 대량실업 초기 다양한 구호사업에 기금을 지원했으며, 2000년 전국에 100개의 실업자종합지원센터에 재정을 지원했다. 그러나 2001년 센터사업의 중단과 실업극복국민운동의 해소논의를 거쳐 2003년 해소하게 된다. 이러한 과정에서 실업자종합지원센터의 의사반영이 제대로 되지 못했던 점, 그리고 지원중단문제로 인한 민관 갈등이 큰 문제가 되었으며, 기금이 실업극복국민재단으로 민간화된 이후에도, 정부와 민간단체 및 실업극복국민재단과 민간단체간의 갈등이 장기화 된 것이다. 민간의 자율성과 자발성에 의하여 추진되지 않고 정부개입을 거쳐 민간화하는 과정의 어려움을 잘 보여주고 있다.

더 가깝게는 앞서 언급하였던 지방정부주도로 설립된 지역재단의 경우 재단의 형식적인 구성 측면이나 실질적인 지배와 사업의 내용적인 측면에서도 민간화하는 어려움을 잘 보여주고 있다. 지방정부의 출연에 의해 설립되는 지역재단의 경우 여러 가지 장점도 존재하지만 국민의 세금으로 조성된 정부재원이 거꾸로 다시 민간화하는 문제가 발생한다. 정부와 민간의 경계가 흐려지고, 재원사용의 문제나 이를 통해 조성된 지역재단의 성격에도 문제가 발생한다. 이 때문에 지방정부가 아무리 공익적인 목적으로 시도했다 할지라도 이렇게 설립된 재단의 경우 세금의 오용이나, 자치단체장 등 관련 공무원들의 정치나 사익의 문제로부터 끊임없이 의혹을 사게 된다. 또한 이러한 지역재단의 경우 초기 의사결정과정에서 지방정부 인사 및 관계 공무원이 깊숙이 개입하면서 민간의 형식을 갖춘 관치 및 정부사업의 형태로 사업이 진행된다. 이 과정에서 직간접적으로 지역 공무원들도 재단의

모금사업에 관여하게 됨으로써 문제의 소지가 발생할 수 있다. 또한 민간참여 부족으로 사업설계나 실행에 있어서 지역단체들과 협력적인 모델의 구축에도 어려움을 겪게 된다. 향후에는 이러한 지방정부 주도의 지역재단 설립을 지양하고, 지방정부 재원을 지역 민간단체들 및 지역 기업등과의 협력적인 모델구축과 사용방안 모색을 통하여 지역문제해결에 사용하는 것이 더 효과적일 것이다. 오히려 이러한 과정을 거쳐서 민간단체들간의 협력도 강화될 것이며, 이러한 경험을 토대로 자연스럽게 지역재단의 설립이 모색될 것이다.

따라서 정부는 지역재단에 대한 선부분 자금지원이나 적극적인 인큐베이팅 활동 모델인 지역재단협의체 모델(영국의 CFN)은 지양하고, 민간에 의하여 좀 더 풍부한 지역재단들에 대한 시도와 경험이 축적될 수 있도록 제도적인 틀을 보완하는 작업에 집중해야 할 것이다.

중기적으로 민간의 자율성과 자발성을 최대한 보장하면서, 지역재단 정보센터의 설립을 통해 지역재단 관련 다양한 주체들의 촉진(facilitating), 파트너링(partnering) 활동에 집중하는 일이 필요하다. 지역재단에 대한 정보와 정책의 조사/개발, 지역재단의 인지도 향상을 위한 홍보와 캠페인, 지역재단 주체들을 위한 교육 및 연구 지원, 지역재단과 관련된 지역의 다양한 잠재기부자와 이해관계자들에 대한 네트워킹 지원 등이 그 주요 내용이다.

민간에 의한 자율적이고 자발적인 지역재단 활성화를 위해 제도적인 개선외에도 정부의 지원은 필요로 한다. 앞서 언급한 김해 생명나눔재단의 경우와 유사하게 정부가 지역재단을 위한 사무공간을 무상으로 제공하는 방안도 지역재단 활성화의 간접적인 지원방법이 될 수 있다.

지역재단은 이미 그 자체로서 세계적인 운동이 되고 있으며, 국내에서도 다양한 주체들이 설립을 추진하고 있다. 지역재단은 지역의 다양한 주체들이 지역문제를 해결하고자하는 욕구의 실현 과정에서 나타나며, 이를 기반으로 자발적으로 생겨날 때 건강하게 성장할 수 있다. 즉, 지역재단의 외적성과로서 표출되는 것은 민간자원의 모집과 지원에 따른 지역사회의 발전이지만, 실질적인 성과는 지역의 다양한 주체들의 자발적인 공동체 참여에 있는 것이다.

본 연구조사는 짧은 기간과 한정된 재원으로 인해 주로 국내 탐방 및 인터뷰, 해외자료는 문헌조사에 많이 의존했다. 라운드테이블 참석자등 지역재단 관계자나 전문가들은 국내 지역재단 활성화를 위해서는 해외 지역재단 사례에 대한 심층조사 및 정보가 필요하다는 의견을 많이 제시하였다. 실제 해외에서 지역재단이 새로 생겨나고 발전하는 과정과 해당 지역에서 시민들의 참여와 개입, 지역비영리단체와의 협력, CFN과 같이 지역재단 지원 민관협의체의 운영 등에 대한 연구는 문헌조사만으로는 많은 한계를 갖는다. 따라서 이번 연구를 토대로 지역 기부문화 확산과 주민참여에 의한 지역재단 운영 등 한국사회에 적용시 실질적으로 고려할 부분들에 대해서 해외 사례를 좀 더 심층적으로 연구될 수 있기를 바란다.

## <참고자료>

1. Case Studies of Grantmaker Associations Around the World  
 Publisher: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support - Community Foundations (WINGS-CF) (Brussels)
2. 2005 Community Foundation Global Status Report , by Eleanor W. Sacks, 2005  
 Publisher: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support - Community Foundations (WINGS-CF) (Brussels)
3. Community Foundations: Symposium on a Global Movement , by Eleanor W. Sacks, 2005  
 Publisher: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support - Community Foundations (WINGS-CF) (Brussels)
4. Community Catalyst  
 Publisher: James Irvine Foundation (Los Angeles)
5. National Standards for U.S. Community Foundations , 2005  
 Publisher: Council on Foundations (Washington, DC)
6. On the Brink of New Promise  
 The Future of U.S. Community Foundations  
 by Lucy Bernholz; Katherine Fulton; Gabriel Kasper, 2005  
 Publishers: Blueprint Research & Design, Inc. (San Francisco); Monitor Institute (Cambridge, Mass);

7. Promoting Philanthropy: Global Challenges of Approach  
by Paula D Johnson; Stephen P Johnson; Andrew Kingman, 2004  
Publisher: International Network on Strategic Philanthropy (INSP)
8. Donors of the Future: Scanning Project Report, 2006  
Publishers: Council on Foundations (Washington, DC); NewVentures in Philanthropy, an Initiative of the Forum of Regional Associations of Grantmakers (Washington)
9. Community Foundation Network : WINGS Peer Learning Meeting 20-22 May 2005 [Implementation and monitoring adherence] by Clare Brooks, 2005  
Publisher: Community Foundation Network (London)
10. International Connections: resources that support the growth and development of community foundations... , by Eleanor W. Sacks, 2005  
Publisher: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support - Community Foundations (WINGS-CF) (Brussels)
11. Community foundations in Europe, German-Italian Conference of the Maecenata Institute and Fondazione Cariplo, 2006  
Publisher: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support - Community Foundations (WINGS-CF) (Brussels)
12. Governance and Management for Canadian Community Foundations , 2006  
Publisher: Community Foundations of Canada (Ottawa)
13. Russian Community Foundations: Study Report (Russian), by Monica Patten, Alexey Kuzmin, Vladimir Balakirev, 2006  
Publisher: Russia Donors' Forum (Moscow)
14. Annual Checklist and Board Resolution on Criteria for Membership in Community Foundations..., 2005  
Publisher: Community Foundations of Canada (Ottawa)
15. Assisting Community Foundations with Branding, Standards, and Marketing : Lessons Learned , by Karin E. Tice, 2005  
Publisher: Council of Michigan Foundations (Grand Haven)
16. Community funding for long-term, post-tsunami rehabilitation , Infochange, by Pushpa Sundar, 2005
17. Corporations, Community, Private-Public Sector Partnerships (PPPs) and Community Foundations: the South African... , by Fikile B. Kuhlase, 2005  
Publisher: Center on Philanthropy and Civil Society, CUNY (New York)
18. Michigan Community Foundation Federal and State Filing Checklist , 2005  
Publisher: Council of Michigan Foundations (Grand Haven)
19. The Power of Rural Philanthropy, by Alan McGregor; Bethany Chaney, 2005  
Publisher: New Ventures in Philanthropy, an Initiative of the Forum of Regional Associations of Grantmakers (Washington)
20. National Standards for U.S. Community Foundations : Guide to Confirmation of Compliance , by Council on Foundations, 2004  
Publisher: Council on Foundations (Washington, DC)

21. Making community philanthropy work : overcoming legal and regulatory barriers facing community foundation in Australia, by Catherin Brown  
 Publisher: Foundation for Rural and Regional Renewer
21. 손원익, 2000, 『비영리법인 관련 세제의 선진화 방안』, 한국조세연구원, 2000.
22. 이상민 외, 2000, “나눔의 경제 - 공동체를 위하여”, 삼성경제연구소
23. 김교성, 강철희, 김연명, 홍경준, 2005, “기업 사회공헌 활성화를 위한 민·관 파트너십 강화 방안”
24. The World Bank, 2002, “Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility : A Baseline Study”.
25. Convergence & Competition : United Ways & Community Foundations, by Nancy Ragey with Jan Masaoka and Jeanne Bell Peters  
 Publisher: CompassPoint
26. 서희열, 2005, “세계혜택이 기업기부에 미치는 영향분석”, 기빙코리아 2005