

2016년 기획연구 보고서

Part2

기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구 : 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?

광운대학교 행정학과 교수
정진경



I. 서론

1. 연구의 필요성과 연구목적

「2015 한국 공익법인 백서」(한국가이드스타·사회복지공동모금회, 2016)에 의하면, 2015년 11월말 기준 우리나라의 비영리법인은 총 21,768개 단체로 파악되며, 이중 국세청 의무공시 대상 공익법인은 7,484개(34%)가 해당된다. 이들 공익법인이 2014년 말을 기준으로 국세청에 신고한¹⁾ 총 기부금액은 5조2천61억원이며, 이 가운데 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'에 의한 모금액은 6천2백11억원으로 전체 기부금 중 11.9%를 차지하고 있다.

현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 기반 한 기부금품 모집제도의 역사는 1951년 '기부금품지법'으로 거슬러 올라간다. 60여년이 넘는 기간 동안 우리나라의 비영리섹터는 활동의 영역과 조직적 인프라 및 제도적 측면에서 확장과 정비를 거듭하여 왔다. 다양한 성격의 비영리조직의 출연과 양적·질적 성장, 개인에서부터 기업에 이르는 기부와 자원봉사 등 민간 자원의 팽창, 그리고 사회복지공동모금제도의 정착 등이 그 예이다. 이러한 비영리섹터의 성장은 이 분야에서의 수 많은 학술연구와 정책연구를 배태하는 큰 장이 되어 오기도 하였다.

하지만 이에 비해 유독 기부금품 모집제도에 대해서는 기본적인 실태 조사나 정책과제가 전혀 수행되지 않았으며, 학술연구의 대상으로도 관심조차 받지 못하였다. 나아가 본 제도의 적용범위가 매우 광범위함에도 불구하고 제도를 실행하는 정부부처나 지자체 및 폭넓은 민간단체로부터의 정책적 주목도 크게 받지 못하였다. 다만 기부금품법의 개정을 위한 의견 수렴이나 기부금품법 위반을 둘러싼 현장의 법적 이슈가 있을 때 간헐적으로 주요 민간단체를 중심으로 한 시민사회 현장에서의 발표(이상신, 2012; 서경원, 2015)와 토론이 있어 왔을 뿐이다.

기부금품모집법과 그 제도는 헌법소원 청구나 특정 모금행위의 법 위반 여부를 둘러싼 법적 쟁송의 원천을 제공하면서 자율적인 비영리조직의 모금사업에 커다란 장애요인으로 비판되고 있다. 구체적으로 우리나라의 기부금품법은 법률 자체의 헌법적 정당성에 대한 문제제기를 비롯하여 회원기부와 자발성의 모호성, 모집기간 1년 이내와 1천만원 이상 모집액 기준의 모호성, 목적사업 해당 여부에 대한 등록청의 자의적 결정 가능성 등과 같은 법규의 불명확성, 제도적 수단과 입법목적의 부적합성, 구시대적인 규제조항, 실제 등록률의 저조 등으로 인해 사문화의 길을 걷고 있다고 주장되고 있다(서경원, 2015).

1) 2015년 국세청 의무공시에 의한 신고는 2014년 개시 사업에 대한 것이다. 의무공시대상 공익법인 7,484개에서 신고한 5조2천60억원의 기부금의 원천별 현황은 ① 기부금품법에 의한 모금액 6천2백11억원(11.9%), ② 개인기부금 1조2천595억원(24.2%), ③ 행사모금액 224억원(0.4%), ④ 기업·단체 기부금 2천4백93억원(46.2%), ⑤ 모금단체·재단의 지원금 2천178억원(4.2%), ⑥ 기타 기부금 6천760억원(13%)이다(2015 한국 공익법인 백서:53).

한편, 영국의 경우 모금 규제와 관련된 다양한 개별 법률과 시민사회청의 위원회(Fundraising Regulation Standard Board, 2006) 등이 있으며, 이러한 제도적 틀 안에서 시민사회청(Office of Civil Society)이 설립기금을(seed money) 지원하고 자선단체들을 회원으로 한 민간모금 자율장치 기구로서 “Fundraising Regulator”가 2016년 7월에 출범하였다(<https://www.fundraisingregulator.org.uk/>). 미국 역시 최근 IRS 양식(Form 990) 개정을 통해 주정부에 등록하는 의무를 강화하는 경향이 발견되고 있다(Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50-State Digital Guide, <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/fund-raising-registration-does-nonprofit-need-33598.html>).

규제의 방식은 각기 다른 형태로 변화되고 있다 해도 기부 선진국이라 할 수 있는 나라에서도 비영리 민간단체의 모금행위에 대한 정부의 법적 제도적 규제장치는 운용되고 있음을 알 수 있다.

2016년 3월 기부금품법의 주무부처인 행정자치부는 다시 한 번 법 개정의사를 밝혔다(행정자치부 내부자료)²⁾. 그러나 점증적이며 귀납적인 형태로의 법개정 변화와 제도의 경로의존성 및 관료적 정책 집행 행태 등으로 설명되는 우리나라의 법·제도적 특성을 감안할 때 과연 지난 수십 년 간 지적되어온 기부금품 모집제도의 문제를 해결할 수 있을 정도의 혁신적인 법 개정이 가능할 것인가? 비영리민간단체가 제기하는 구시대적인 규제라는 비판과 정부가 제시하는 규제 완화의 방향으로 법 개정이라는 주장의 근거는 무엇인가? 현재의 시점을 기준으로 법 개정안 자체를 둘러싼 쟁점을 논의하는 것만으로는 이러한 물음에 답을 찾는 것이 제한적일 것이다. 이에 1951년 ‘기부금품금지법’에서 시작되어 ‘기부금품모집규제법’에서 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’로 개정되어 온 과정에서 변화되었거나 유지되고 있는 법 규정 조항에 대해 구체적이며 치밀하게 분석할 필요가 있다.

기부금품법 규정의 역사적 변화내용에 대한 분석 뿐 아니라 현재 기부금품모집등록 현황에 대한 정보와 내용 역시 체계적으로 분석된 연구는 없다. 기부금품모집 등록청은 등록 현황에 대한 정보를 공개하도록 되어 있으나 행정자치부 등록 현황만 부처 홈페이지에서 제공되고 있을 뿐이다. 행정자치부 뿐 아니라 전국 17개 광역시도에 매년 몇 개의 단체가 몇 개 사업에 대해 어느 정도의 모금액을 목표로 모집등록을 하였는지에 대한 현황조차 파악되지 않았다는 것이다. 이러한 상황에서 어떠한 특성의 단체들이 기부금품모집등록을 하였는지, 모집등록 경험이 있거나 앞으로 잠재적 적용대상인 비영리민간단체들이 기부금품법과 제도운용에 대해 어떠한 평가적 인식을 하고 있는지에 대한 조사 역시 이루어지지 않았다.

2) 기부문화 활성화의 걸림돌로 지적되는 목적사업에 대한 사전규제를 완화하고(기부금품 모집사업을 포지티브에서 네거티브 방식으로 제시, 국가 및 지자체에서 출자 출연한 기관의 모집등록 일부 허용 등 모집등록 단체 확대, 연합체를 통한 모집방법 허용과 기부금품 사용기한을 2년 이내로 연장, 모집단체 대표의 신원조회 간소화 및 사후등록 신청을 허용), 사후 모니터링은 강화하는 등(기부금품 사용행위에 대한 검사권을 신설, 행정부 장관이 지정한 인터넷 홈페이지 나눔포털에 기부금품 모집 및 사용현황 정기적 공개) 기부금품 모집의 투명성과 성숙한 기부문화 조성을 제고하겠다는 방안이다.

다만, 2016년도 아름다운재단 Giving Korea의 모금실무자를 대상으로 한 조사(노연희, 2016)에서 본 기획연구와 연계하여 기초적인 질문을 하였는데, 분석결과에 의하면 기부금품모집제도에 대한 인지 여부와 관련하여 총 207명 중 144명(69.6%)이 ‘알고 있다’고 하였으며 63명(30.4%)은 ‘알지 못한다’고 응답하였다. 또 기부금품모집제도를 알고 있다는 응답자 144명중 기부금품모집 등록을 한 경험이 있는 응답자가 84명(40.6%)으로 나타났다.

법과 제도는 역사적 경로에서 크게 자유롭지 못하다 해도 시대적인 환경 변화와 그것이 적용되고 운용되는 현장으로부터의 요구에 의해 개선되어져 왔다. 지난 60여년간 법의 내용은 어떠한 변화를 거쳐왔으며 현재 기부금품법이 제도적으로 운영되는 현황과 현장의 인식은 어떠한가가 본 연구의 물음이다. 이에 본 연구는 기부금품법 및 제도를 둘러싼 가장 기본적인 종합적인 접근으로서의 성격을 갖는다.

본 연구의 일차적 목적은 기부금품법의 역사적 변화 내용과 제도의 운용 현황을 분석하고 비영리단체의 기부금품모집제도 활용 및 인식을 조사함으로써 기부금품법과 제도의 규범적 및 실효적 타당성에 대한 심도 있는 정보를 제공하고자 하는 것이다. 나아가 기부금품법과 제도를 운용하는 정부로 하여금 현 제도를 진단하고 향후 개선방안을 마련하는 토대로서 기여하고자 한다.

2. 연구의 내용과 연구방법

본 연구에서 다루어지는 내용은 크게 세 가지 상호 연결된 부문으로 구성된다.

첫째, 기부금품법 규정의 역사적 내용적 변화를 분석하는 것이다. 분석 시기의 구분은 법제의 명과 제·개정이유를 중심으로 금지법 시기(1951.11~1995.12), 규제법 시기(1995.12~2006.3), 그리고 사용법 시기(2006.3~2016 현재)로 구분한다. 분석 자료는 각 시기에 해당하는 최초 제정(또는 최초 개정 법률)과 개정 직전(혹은 가장 최근의 법률)의 2개 법률씩 총 6개 법률을 대상으로 하였다. 분석 방법은 ‘법의 목적’, ‘용어의 정의’, ‘적용대상’, ‘모집절차 및 사용절차’, ‘행정감독 및 조치’를 분석 영역으로 하여 해당 시기 법조문들에 대한 내용분석을 실시한다. 내용분석을 토대로 입법목적과 그에 따른 수단적 규정의 변화를 총합하여 시기별 특징을 제시한다.

둘째, 최근 2년간 기부금품 모집등록 현황을 분석하는 것이다. 분석 자료는 행정자치부에서 제공한 2015년 및 2016년 6월 기준 행정자치부 등록 71개 사업과 16개 광역시도 등록 374개 사업의 등록 현황자료이다. 분석의 방법은 행정자치부와 광역시도 등록 자료에 대해 각각 년도 별로 일반현황(등록 단체 수와 등록사업 수 및 등록사유, 모집목표액)과 모집목표액 규모별 및 모집기간·사용기간에 따른 등록현황에 대해 기술 분석을 수행한다.

셋째, 비영리민간단체의 기부금품 모집제도 활용실태와 제도에 대한 인식 조사이다. 조사 대상은 위

최근 2년간 행정자치부와 광역시도를 등록청으로 하여 기부금품 모집등록 경험이 있는 '단체'와 위 2016년 아름다운재단 기빙코리아 연구로 수행된 '모금실무자' 대상 설문조사에 참여한 '단체' 중 응답 참여 의사와 이메일주소가 파악된 243개 단체이다. 조사의 내용은 조직의 일반적 특성, 기부금품 모집제도 활용경험과 평가적 인식, 현행 기부금품 모집제도에 대한 인식과 제도개선에 대한 의견이며, 온라인 설문조사(Survey Monkey)에 의해 수집하였다.

Ⅱ. 기부금품모집법의 역사적 변천내용 분석

현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 2006년 3월에 제정된 것으로 동법 시행령과 행정자치부 지침의 형태인 ‘기부금품 모집제도 해설서’(2012)의 형식적 법체계를 띠고 있다. 법률을 기반으로 2013년 ‘서울시 중랑구 기부자 예우에 관한 조례’를 비롯하여 ‘서울특별시 기부자 예우 및 지원에 관한 조례’(2015), ‘경기도 기부자 예우 및 기부심사위원회 운영에 관한 조례’(2016), ‘부산광역시 기부자 예우에 관한 조례’(2016), ‘가평군 기부심사위원회 구성 및 운영 조례’(2014) 등 현재 16개의 자치법규가 제정되어 시행되고 있다(www.law.go.kr). 자치법규의 목적은 주로 법률 시행을 위한 광역 시도 또는 시군구 내 기부심사위원회 운영이나 기부자 예우를 위한 것으로 나타나고 있다.

법률은 헌법이 정한 국민의 기본권 보장과 국가의 책임을 구체적으로 실현하고자 하는 집행법인 동시에 하위 법 체계를 지휘하는 일반법으로서 법 체계에서 매우 중요한 위치에 있다. 그런데 1951년 기부금품금지법 제정 이후 현재까지 두 건의 현재결정이 있었으며, ‘기부금품모집금지법’ 제3조 위헌 결정(96헌가5, 1998.5.28.결정) 및 ‘기부금품모집규제법’ 제15조제1항 제1호 합헌결정(2008헌바83, 2010.2.25.결정)이 그것이다. 헌법재판 뿐 아니라 기부금품법 위반을 둘러싼 행정소송은 17건(최초 1970년 기부금품모집금지법 위반), 행정심판은 2건이었으며, 법령 해석례도 아홉 건에 달하고 있다(법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr).

현행 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」은 역사적으로 1951년 11월 17일 제정된 ‘기부금품모집금지법’에서부터 기원한다. 법은 특정 시대의 정치경제적 및 사회적 상황을 반영한 고유의 법문화를 형성하며, 65년에 이르는 역사적 격동기를 거치면서 기부금품모집법 역시 변화를 거쳐왔다. 이에 법률의 명칭과 법 규정내용은 결국 시대적 상황이 반영된 정책결정의 산출물이라 할 수 있다.

본 장에서는 법의 역사적 변천에 영향을 미친 외부적 요인을 규명하기보다 법규정 내용의 변화에 주목한다.

1. 시기의 구분

기부금품모집법의 역사적 변화를 분석하기 위해 본 연구에서는 법의 제·개정 연혁(www.moleg.go.kr)에서 나타난 법률 명칭과 제·개정이유를 면밀히 검토하여 다음과 같이 구분하였다.

1) 기부금품모집 금지법 시기 : 1951.11.~1995.12.

이 시기는 「기부금품모집금지법」이라는 법의 제명 하에 최초 제정된 1951년부터 기부금품모집규

제법으로의 개정 이전인 1995년 12월까지 44년간의 시기에 해당한다.

“금지법 시기”의 핵심 특징은 ‘국제적인 구제금품’, ‘천재지변 등의 구휼 금품’, ‘국방기재헌납, 반공 기구 설치, 상이군경 위문과 현충기념시설을 위한 금품’, ‘전국적 체육시설 설치 및 올림픽 참가 선수 파견’ 지원을 위한 모집을 제외하고 ‘누구든지’ 기부금품 모집을 할 수 없도록 하는 ‘금지의 목적’ 이라는 점이다.

이 시기 동안 두 번의 일부개정이 있었으며, 내용분석을 위한 법률의 선정은 1951년 제정 법률(법률 제224호)과 기부금품모집규제법으로의 개정 전까지 유지된 법률(법률 제2236호, 1970년 개정) 두 개의 법률로 한다.

2) 기부금품모집 규제법 시기 : 1995.12.~2006.3.

이 시기는 「기부금품모집규제법」 제명 하에 기부금품모집금지법을 전부 개정한 1995년부터 「기부금품모집 및 사용에 관한 법률」로의 개정 이전인 2006년 3월까지 해당하는 11년 간의 시기이다.

“규제법 시기”는 기부금품 모집 대상을 국내외 구제사업 및 자선사업 등으로 축소하는 한편 모집허가제를 핵심으로 한다. 기부금품의 무분별한 모집을 ‘규제’하고 기부금품 모집 및 사용의 투명성을 높이라는 방향으로의 제도들이 강화되었다.

이 시기 동안 한차례의 개정만이 있었으며, 내용분석을 위한 법률로 1995년 기부금품모집규제법(법률 제5126호)와 기부금품모집 및 사용에 관한 법률 개정 이전까지 유지되었던 1999년 개정법률(법률 제5631호) 두 개의 법률을 대상으로 한다.

3) 기부금품모집 사용법 시기 : 2006.3. ~ 2016. 현재

이 시기는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제명 하에 기부금품모집규제법을 개정한 2006년부터 2016년 현재까지 10여년간 유지되고 있는 시기이다.

“사용법 시기”의 핵심 특징은 기존의 모집허가제를 ‘모집등록제’로 전환하는 한편, 국가 또는 지자체 출연 법인의 모집을 제한하고, 모집비용 충당비율을 현실화하는 등 제도 운영상의 미비점을 개선 보완한다는 것이며 제도적으로는 ‘모집’에 대한 규제를 완화하였다는 것이다. 성숙한 기부문화 조성 과 건전한 기부금품 모집제도의 정착이라는 목적이 명문화되기 시작했다. 한편 공인회계사 등이 작성한 감사 보고서 제출, 기부자에 대한 기부금품모집 및 사용결과 공개, 등록청의 의무적 검사와 같은 기부금품 사용에 대한 감독과 규제는 더 강화되는 규정이 증가하였다.

이 시기 동안 다섯 차례의 개정이 있었으며, 내용분석을 위한 자료로 2007년 전부 개정된 법률(법률 제 8419호)과 2016년 개정되어 현재 적용되고 있는 법률(법률 제13999호) 두 개의 법률을 대상으로 한다.

2. 법률 내용의 시기적 변화 분석

1) 법의 목적

모든 법률은 저마다 그 법률을 통해 실현하고자 하는 바, 즉 법의 목적을 명확히 밝히고 있다.

금지법 시기(1951.11~1995.12)의 기부금품법의 목적은 ‘기부금품 모집을 금지하여 국민의 재산권 보장과 생활안정에 기여함’을 제시하고 있다. 이 시기 법의 기능은 ‘행위의 금지’에 초점을 두었다고 할 수 있다.

법률명이 기부금품금지법에서 ‘기부금품모집 규제법’으로 변경된 시기에 해당하는 **규제법 시기**(1995.12 ~2006.3)의 법률에서 밝히고 있는 목적(제1조)은 기부금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 ‘무분별한 기부금품 모집을 규제하고 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함’이다. 법의 기본적 기능은 ‘행위의 규제’에 있었다고 볼 수 있다.

‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’로 제명이 개정된 2006년3월부터 현재에 이르는 **사용법 시기**의 법률에서는 규제법 시기와 마찬가지로 법률이 규율하고 있는 내용은 기부금품의 모집절차와 사용방법 등에 필요한 사항을 규정하는 것이다. 다만 이러한 규율을 통해 달성하고자 하는 목적은 규제법 시기와 달리 제시되고 있는데 ‘성숙한 기부문화 조성’과 ‘건전한 기부금품 모집제도의 정착 및 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있도록 함’이 그것이다. 사용법 시기 법의 기능은 기부금품의 적정 사용 감독 이외에 ‘모금제도와 기부문화의 촉진’이라는 법의 지향점을 갖고 있다는 것이다.

2) 용어의 정의

법률에서 정의하는 용어는 사회적으로 통용되는 일반적 의미나 사전적 용어, 혹은 학문적 개념정의에서 의미하는 바와 반드시 일치되지만은 않는다. 해당 법률에서 규율하고자 하는 ‘대상 범주’를 명확히 하는데 보다 초점을 두기 때문이다. 따라서 법률에서 정의한 용어를 어떻게 해석하느냐에 따라 법의 적용대상이 되거나 그렇지 않거나 하기 때문에 법률의 용어 정의는 매우 중요하다.

금지법 시기의 법률에서는 ‘기부금품의 모집’에 대한 정의만 발견된다(제2조). 즉 의뢰나 권유 기타의 방법으로 무상 또는 정당한 대가를 지급하지 않고 금품을 취득하는 일체의 행위를 말한다. 다만, ① 법인, 정당 기타 등록된 단체에서 정관이나 규약에 의하여 소속원으로부터 가입금, 일시금, 정기적 회비의 경우와 ② 사원, 교회 기타 공인된 종교단체의 신도로부터 금품의 취득, 그리고 ③ 학교기성회, 후원회 또는 장학회 등에서 학교의 설립이나 유지에 담당하기 위한 금품의 각출은 이 법이 정한 ‘기부금품의 모집’에서 제외하였다. 따라서 이 세 가지에 해당하는 경우 ‘기부금품모집금지법’에서 금지하는 대상에서 제외되는 것이다.

1996년 **규제법 시기**의 법률에서부터는 금지법 시기의 법률에 비해 한 층 더 정교한 체계와 내용으로 변모하기 시작하여 현재의 사용법 체계의 기본틀이 되었으며 이는 용어의 정의에서부터 발견된다. 기부금품모집규제법 제2조에서 ‘기부금품’을 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭여하에 불구하고 반대급부 없이 취득하는 금전 또는 물품으로 정의한 것이다. 그러나 본 법에서 지칭하는 기부금품에는 ① 법인·정당·사회단체·종친회·친목단체 등이 정관이나 규약, 회칙 등에 의해 소속원으로부터 가입비·일시금·회비 또는 구성원의 공동이익을 위해 각출하는 금품과 ② 사찰·교회·향교 기타 종교단체의 고유활동에 필요한 경비를 충당하기 위해 신도로부터 각출하는 금품 및 ③ 국가·지자체·법인·정당·사회단체·기타 친목단체 등이 소속원 또는 제3자에게 기부할 목적으로 소속원으로부터 각출하는 금품, ④ 학교기성회·후원회·장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지등에 필요한 경비를 충당하기 위해 각출한 금품은 제외하였다. 금지법 시기 법률에서 제외시킨 기부금품의 범위와 유사한 맥락이며, 다만 정부기관과 민간단체의 자발적 기부 목적에 의한 구성원들로부터의 각출을 본 법이 적용하는 기부금품에서 제외하였다는 차이가 있다.

규제법 시기에 정의된 기부금품의 법적 정의와 제외되는 기부금품의 종류는 현재의 사용법 시기까지 동일하게 정의되고 있다.

금지법 시기에는 기부금품과 모집에 대한 법적 정의를 분리하지 않았던 것에 비해 규제법 시기는 기부금품 ‘모집’에 대한 정의를 신설하였다. 즉 서신, 광고 기타방법으로 기부금품 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위이다(제2조 2호). 나아가 모집자는 본 법에 의해 기부금품모집 허가를 받은 자로, 모집종사자는 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 모집에 종사하는 자로 분리하여 정의하였다. 이로써 본 법의 적용대상은 ‘개인’ 차원이며, 모집자는 단체의 대표자를, 모집종사자는 단체의 직원 또는 모집을 위해 활동하는 자원봉사자까지 포함되는 것으로 유추할 수 있다.

이와 같은 규제법 시기의 기부금품 모집과 모집자 및 모집종사자에 대한 법적 정의는 **사용법 시기** 법률에도 유지되고 있으며, 다만 사용법 시기의 모집자는 기부금품 모집 허가를 받은 자 대신 기부금품의 모집을 ‘등록한 자’로 개정된다.

3) 법 적용 대상

기부금품법에서 법 적용의 대상이라 함은 법에 의해 금지나 제한, 혹은 허가나 등록의 대상이 되는 기부금품을 모집하려고 하는 자(또는 단체)를 의미한다. 앞서 살펴본 ‘기부금품’에 대한 법적 정의에서 제외된 금품의 모집은 이 법 적용대상이 아님을 알 수 있다. 즉, 당초부터 법에 의한 금지나 제한, 허가나 등록의 대상이 아니라는 것이다.

법 적용 대상에 대한 규정은 법의 목적에 따라 각기 다른 방식으로 기술된다.

금지법 시기의 법은 모집을 금지하기 위한 목적이기 때문에 법 적용대상은 바로 ‘모집금지의 대상이

누구인가'이며, 이 시기 법률들은 '누구든지' 기부금품을 모집하는 것을 금지하였다(제3조)³⁾. 국제기관이나 공무원의 환영금, 전별금 기타 축하금 역시 금지의 대상이었다.

금지법임에도 불구하고 단서조항을 통해 모집을 허가하는 것이 법 적용의 예외대상이었던 시기이다. 금지법 시기 예외적인 모집허가 대상은 1970년 이전까지는 국제적 구제금품, 천재지변에 의한 구휼, 상이군경이나 원호 위문, 자선사업을 목적으로 한 사업이었다. 1970년 개정시에는 현충기념시설 설치, 전국규모의 체육시설 설치나 올림픽 참가선수 지원, 국제적 반공기구 설치, 국제기능올림픽대회 선수파견을 위한 사업에 대해 모집 허가 대상으로 인정하였다. 이들 민간으로부터의 모금을 허가한 사업들의 대부분은 국가적 재정투입 사업이 주를 이루었던 시기임을 관찰할 수 있다.

규제법 시기의 법적용 대상은 '기부금품 모집 허가를 받아야 하는 대상이 누구인가'이다. 허가대상이 되는 모집사업의 목적은 국제적 구제사업, 천재지변 구휼사업, 불이웃돕기 등 자선사업과 같이 초기 금지법과 유사한 사업이었다. 다만 규제법 시기에는 공익을 목적으로 국민참여가 필요한 사업으로의 모집 허가대상을 확대하였다. 한편, 규제법 시기 법적용 대상 규정에서 나타나는 특징은 이 법의 적용을 받지 않고 개별법에 의해 모집이 허용되는 '법적용 제외' 대상에 해당하는 법률들을 열거한 것이다. 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국구제교류재단법 등 5개 법률이 그것이며 이러한 개별법률에 의한 모집은 기부금품모집규제법의 적용을 받지 않는 것이다. 반면, 국가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 모집은 원칙으로 금지하는 규정을 유지하였다.

사용법 시기의 법적용 대상은 '기부금품 모집 등록을 해야 하는 대상이 누구인가'를 의미한다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」을 통해 1천만원 이상의 금액으로 법률에서 열거한 목적사업을 위해 기부금품을 모집하려는 자가 법 적용의 대상이 된다. 여기에서 등록대상 목적사업에 해당하는 것은 규제법 시기 허가대상 목적사업과 동일하게 국제적 구제사업, 천재지변 구휼사업, 불이웃 돕기 등 자선사업을 포함하고 있으며, '공익을 목적'으로 하는 사업의 범위를 보다 구체적으로 열거하여 규정하였다. 즉 '영리 또는 정치·종교활동을 목적으로 하지 아니하는 사업 중, ① 교육·문화·예술·과학 등 진흥, ② 소비자보호 등 건전한 경제활동, ③ 환경보전, ④ 사회적 약자 권익신장, ⑤ 보건·복지증진, ⑥ 남북통일·평화구축 등 국제교류·협력, ⑦ 시민참여·자원봉사 등 건전한 시민사회구축 등 일곱 가지 사업영역을 열거하였고 ⑧ 그 밖의 공익 목적에 해당하는 사업은 대통령령으로 위임하였다.

한편, 사용법 시기에도 이 법 적용의 제외 대상에 해당하는 법률들은 크게 증가하였다. 규제법 시기 법적용 제외 대상인 5개 법률에 더하여, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 문화유산과 자원환경자산에 관한 국민신탁법, 식품기부활성화법, 한국장학재단설립법 등 5개 법률이 추가되어 총 10개의 개별법에 의한 모금은 본 법에 적용되지 아니하게 되었다.

3) 이 조항은, 기부행위의 모집목적을 과도하게 제한하여 모집행위를 원칙적으로 금지하는 것으로 입법목적을 달성하기 위해 필요한 수단의 범위를 훨씬 넘어 국민의 기본권(행복추구권)을 침해하는 위헌규정이라는 헌법재판소의 판결(96헌가5, 1998.5.28.)이 있었다.

사용법 시기에도 국가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 모집을 금지하는 원칙은 유지하였다. 다만 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 기부심사위원회의 심의를 거쳤거나 모집자의 의뢰에 의해 단순히 기부금품을 접수하여 전달하는 경우는 허용하는 방향으로 규제를 완화하였다. 나아가 시행령(제 13조) 을 통해 국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직 원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있도록 규제를 완화하였다.

4) 기부금품 모집절차 및 사용방식

앞서 법 적용대상에서 살펴본 기부금품모집 금지의 예외대상이거나 허가 또는 등록대상이 되는 사업을 위한 모집 시에는 일정한 절차를 거쳐 모집이 허용되었으며, 사실상 본 법의 핵심적 정책수단에 해당하는 규정이라 할 수 있다.

금지법 시기에는 ‘허가제’ 방식으로 허가의 주체는 내무부장관과 도지사·특별시장이며, ‘기부심사위원회’의 심사를 거쳐 허가가 결정되었다. 모집시에는 허가지령서 또는 사본을 제시하여야 한다. 한편 금지법 시기에는 모집방식에 있어서 금지규정을 두고 있었으며, 허위 또는 과대한 언사에 의한 강요 금지 및 고지서와 유사한 문서에 의한 모집방식을 금지하였다. 모집된 기부금품을 모집비용 충당에 사용하는 것 역시 금지되었으며, 다만 내무부장관 인정시 모집금품의 100분의 5를 초과하지 않는 범위에서는 충당이 가능하였다. 금지법 시기 기부금품의 사용에 대한 별도의 명확한 규정은 없었으나, 모집을 중지하고 모집된 금품을 처분하려 할 때는 내무부장관의 허가를 받도록 하였다.

규제법 시기 역시 ‘허가제’ 방식을 취하였다. 기부금품 모집 허가 대상 목적사업을 위해 모집하고자 하는 자는 내무부장관 또는 특별시광역시도지사(허가권자)의 허가를 받아야 하며, 허가권자는 허가를 함에 있어 미리 ‘기부심사위원회’의 심의를 거치도록 하였다.

규제법 시기에는 모집방식과 절차에 대한 규정이 눈에 띄게 증가하였다. 기부금품 접수장소를 국가 기관·지자체·언론기관·금융기관 기타 공개된 장소로 규정하였으며, 접수된 기부금품은 장부에 기재하고 기부자에게 영수증을 교부해야 한다는 규정 등이다. 또한 모집 시에는 모집허가서 또는 사본을 제시하고, 정기간행물이나 방송을 통한 모집광고 시 허가일자와 허가번호, 허가권자를 나타내도록 하였다. 모집기간이 만료되었거나 모집중단 또는 모집종료시에는 7일 이내에 허가권자에게 상황과 결과 등을 ‘신고’하여야 하는 등 모집의 허가에서부터 과정 및 결과에 이르는 구체적인 모집행위에 대해 규정하고 있다. 나아가 법률로서 금지하는 모집방식도 추가되었는데, 집집마다 방문하여 모집하거나 모집액을 지역별 또는 집단별로 할당하거나, 허위사실 혹은 위협적인 기부강요, 고지서 또는 유사문서 발부에 의한 모집방식 등 4개의 방식을 금지하였다. 기부금품의 모집비용 충당과 관련하여서는 금지

법 시기와 마찬가지로 금지를 원칙으로 하였다. 다만 허가권자의 허가시 모집비용 충당을 허가하였으나 그 규모는 금지법 시기 보다 더 낮은 100분의 2 이내로 제한하였다.

규제법 시기에 들어 기부금품의 사용에 관한 규정이 신설되었으며, 모집목적 이외의 용도로 사용하는 것을 금지한다는 원칙이다. 모집목적을 달성할 수 없거나 사용 후 남은 금액에 대해서도 허가권자의 '허가'를 얻어 모집목적과 유사한 용도로 사용하도록 하였다. 나아가 모집자로 하여금 모집상황과 사용내역을 나타내는 장부 서류 등을 비치하여야 하며 그 결과를 공개하도록 하는 규정을 통해 모집자의 의무사항을 강화하였다.

규제법 시기는 금지법 시기에 비해 기부금품 모집 허가 대상 목적사업의 범위를 좀 더 확대했다는 것 외에 모집 및 사용에 대한 규제는 한층 강화된 특성을 발견할 수 있다.

사용법 시기에서 가장 큰 변화는 모집 허가제에서 모집 '등록제' 방식으로 변화되었다는 것이다. 규제의 강도가 완화된 방식과 더불어 1천만원 이상의 금액에 대해 8개 항목에 해당하는 목적사업으로 확장했다는 측면에서 완화된 규제의 형식을 보이고 있다. 규제법 시기와 달리 '기부금품 출연 강요의 금지' 규정을 제외하고 특정한 모집방식에 대한 법률적 금지규정도 삭제되었다. 모집비용의 충당비율 역시 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15이내의 범위로 확대하였다. 즉 기부금품의 모집과 관리, 운영, 사용 및 결과보고 등에 소요되는 비용을 충당할 수 있도록 하여 그간의 모집비용 충당금지 원칙에서 그 제한 수준이 매우 완화된 방향으로 변화되었다.

그러나 이와 동시에 모집등록 뿐 아니라 모집목표액이나 모집기간 및 사용기간 변경시에도 동일하게 등록을 하여야 하며, 모집등록자의 자격 금지 요건 규정을 신설하였고, 모집기간을 1년 이내로 제한하였으며, 기부금품 접수 장소와 모집과정에서의 의무행위는 규제법 시기의 내용을 계속 유지함으로써 모집행위 자체에 대한 규제까지는 완화되지 않았다.

나아가 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하여야 하며, 모집기간이 끝나거나 모집 중단시 중단한 날부터 30일 이내에 기부금품 모집 완료보고서를 등록청에 제출하도록 규정(시행령 제19조 제4항)함으로써 모집자에 대한 행정상의 부담은 더 추가되었다.

나아가 기부금품의 사용에 대한 규정에 있어서도 등록신청시 제출한 계획대로 기부금품을 집행하고 집행 내역을 장부에 기재하는 것을 포함해 규제법 시기의 맥락을 그대로 유지하고 있다. 여기에 기부금품의 사용이 끝나거나 사용기한이 완료되면 60일 이내에 등록청에 기부금품 사용완료보고서를 해야 하며, 이 때 사용내역보고서와 회계감사보고서, 모집 및 사용내역의 홈페이지 공개 증명 자료를 첨부하여야 한다(법 제14조 및 시행령 제20조 제2항).

사용법 시기 규제 완화의 방향에도 불구하고 실제 모집 및 사용 행위와 관련된 행정상의 부담은 더 증가하게 된 것이다.

5) 행정감독 및 조치

금지법 시기 내무부장관은 기부단속상 필요하다고 인정할 때 기부모집자로 하여금 서류, 장부 기타 사업보고서를 제출케 하며 당해 공무원이 실지 사무감독을 하도록 하였다. 허가조건의 위반 시 모집허가를 취소하는 것은 물론 모집금품의 반환을 명령할 수 있도록 규정하였다.

규제법 시기에도 마찬가지로 허가권자가 모집자 또는 모집종사자로부터 관계서류 장부나 사업보고서를 제출하게 하고 소속공무원이 모집장소를 출입하여 검사하도록 하였다. 금지법 시기와 마찬가지로 모집자의 위법행위시 허가를 취소하고 모집금품 반환을 명령하도록 하였다.

사용법 시기에서 가장 달라진 변화는 '기부심사위원회'의 역할이라 할 수 있다. 금지법과 규제법 시기에 허가여부를 심사하기 위한 기능을 기부심사위원회에서 담당했다면 사용법 시기는 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지자체에서 출자 출연하여 설립된 법인 단체가 자발적으로 기탁하는 금품의 접수 여부를 심의하는 기능을 담당하도록 하였다.

그리고 광역시도가 등록증을 교부한 때에는 행정자치부장관에게 통보해야 하며, 등록청은 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하도록 하였다.

등록의 말소 규정을 보다 상세하게 하였는데, 속임수 기타 부정한 방법에 의한 등록, 동일 사업에 대해 2개 이상 등록청에 모집 등록한 경우, 모집자의 등록자격 제한조건에 해당시, 등록청의 검사를 거부하거나 기피·방해한 경우, 모집목적 이외의 용도로 사용하거나 승인을 얻지 않고 유사용도로 사용할 경우, 공개의무를 이행하지 않거나 허위 공개 시에 등록을 말소할 수 있도록 한 것이다.

〈표 1〉 기부금품모집법 규정의 역사적 변천 내용

구분	금지법 시기 (1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
목적	기부금품모집 금지하여 국민의 재산권 보장 및 생활안정에 기여	기부금품의 무분별한 모집의 규제 및 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함	성숙한 기부문화 조성과 건전한 기부금품 모집제도 정착 및 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함
용어정의	<ul style="list-style-type: none"> • (기부금품모집) 의뢰, 권유 기타의 방법으로 무상 또는 정당한 대가 지급하지 않고 금품을 취득하는 일체의 행위 • (기부금품 제외) <ul style="list-style-type: none"> - 법인과 정당을 제외한 단체의 각출에 있어 일단수속 완료한 자 - 인민, 년간친원까지 - 사원교회 등 공인된 종교단체에서 신도로부터 금품 취득하는 경우 - 학교기성회·후원회 또는 정학회에서 학교설립, 유지 위해 금품 각출 	<ul style="list-style-type: none"> • (기부금품) 환영, 축하, 친조금품 등 명칭여하 불구 반대급부 없이 취득한 금전 또는 물품 • (기부금품 제외) <ul style="list-style-type: none"> - 법인·정당·사회단체·종친회·친목단체 등 정관·규약, 회칙 등에 의해 소속원으로부터 가입금·일시금·회비 또는 구성원의 공적이인 위해 각출하는 금품 - 사찰·교회·향교 기타 종교단체의 고유활동 위해 신도로부터 각출하는 금품 - 국가·지자체·법인·정당·사회단체 친목단체 등 소속원 또는 제3자에게 기부할 목적으로 소속원으로부터 각출하는 금품 - 학교기성회·후원회·정학회, 동창회 등 학교의 설립과 유지 위해 구성원으로부터 각출하는 금품 • (기부금품 모집) 서신, 광고 기타방법으로 기부금품 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위 • (모집자) 기부금품모집자가 받은 자 • (모집처사자) 모집자로부터 지시·외탁받아 모집에 증시하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> • (기부금품) 좌동 • (기부금품 제외) 좌동 • (기부금품 모집) 좌동 • (모집자) 기부금품의 모집을 등록한 자 • (모집처사자) 좌동
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • (모집금지) 누구든지 금지, 의뢰, 국제기관 또는 공무원의 환영금, 전별금 기타 축하금 등 금지 • (허가대상 모집사업) 국제적 국제금품, 천재지변 구호사업, 헌납, 상이군경 및 원호 위문, 자선사업 - (1970) 현충기념시설설치, 전국규모 체육시설설치 및 올림픽 참가선수, 국제적 반공기구 설치, 국제기능올림픽대회 선수파견 위한 금품모집 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • (모집허가) 허가대상 사업 목적으로 기부금품 모집하고자 하는 자 • (허가대상 모집사업 목적) 국제적 국제사업, 천재지변 구호사업, 불우이웃돕기등자선사업, 공익목적의 국민참여 필요한 경우 • (모집금지) 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관과 공무원 모집 금지. • (법적용 제외) 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법 등 5개 법률에 의한 모집은 제외 	<ul style="list-style-type: none"> • (모집등록) 1천만원 이상의 금액으로 아래 사업 목적으로 기부금품 모집하려는 자 • (등특대상 모집사업 목적) 국제적 국제사업, 천재지변 구호사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 영리 또는 정치·종교활동 아닌 사업으로 다음 해당사업 : 교육·문화·예술·과학 등 진흥, 소비자보호 등 건전한 경제활동, 환경보전, 사회적약자 권익신장, 보건·복지증진, 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력, 시민참여·자선봉사 등 건전한 시민사회구축, 그밖에 공익 목적의 대동행등이 정하는 사업 • (모집처사제외) 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관과 공무원 모집 금지, 다만, 기부금사업위원회의 승인 경우, 모집자의 의뢰에 의해 단순히 기부금품 접수하여 전달하는 경우는 허용 • (기부금사업위원회의) 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회, 행정자치부 및 대통령이 정하는 기관, 기부금사업의 구성운영 관련 대통령령 및 조례로 정함 • (법적용 제외) 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 식량기부활동법, 한도정책재단설립법(2010) 등 10개 법률에 의한 모집은 등록대상 제외

구분	금지법 시기 (1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
모집절차	<ul style="list-style-type: none"> (허가제) 허용되는 목적사업을 위한 모집시 내부부정관과 도지사, 서울특별시장의 '거부심사위원회의' 심사를 거쳐 '허가' → 허가제 실시 또는 사본 제시하여 모집 	<ul style="list-style-type: none"> (허가제) 허가 또는 목적사업 위해 모집하고자 하는 자는 내부부정관 또는 특별시광역시도지사의 허가 (거부심사위원회의) 모집허가 및 허가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 자별적 기탁하는 경우 심사 (거부품점 접수) 허가권·지자체·인원·금용·기간 기타 공개된 장소, 접수된 거부품점 접수 기재, 거부자에게 영수증 교부(인원기부 제외) (모집장 의무) 모집종사자가 모집중단 또는 종료 후 5일 이내 모집자에게 접수내역과 금품 인계, 모집시 모집허가서 또는 사본 제시, 정기 간행물 또는 방송 통한 모집광고시 허가인력·허가번호·허가권자 나타 내야 함, 모집기간만료·모집중단 또는 종료시 7일 이내 허가권자에게 상황과 결과 등 '신고' (금지 모집방식) 장담마다 방문하여 모집 금지(허가시 제외) 모집액 지 역별/집단별 활동·허위서신 적시·위험적 거부강요/고지서 또는 유사 문서 발부 금지 	<ul style="list-style-type: none"> (등록제) 1천만원 이상 금액 모집의 경우 모집·사용계획서 작성하여 행정자치부장관 또는 특별시광역시도에 등록, 변경의 경우에도 등록 (등록자격 제한) 모집자(모집종사자) 미성년자, 금치산, 한정치산자, 파산자, 금고이상 실형 종료전, 집행유예기간 중, 등록일소 후 1년경과 미만, 대표자가 위사행에 해당하는 법인/단체 (거부품점 접수) 좌동. (모집장 의무) 모집기간 1년 이내, 거부품점출연장소 금지, 모집종사자가 모집중단 또는 종료 후 5일 이내 모집자에게 접수내역과 금품 인계, 모집상황 장부·서류 비치, 공개인문
사용절차	<ul style="list-style-type: none"> (모집비용 총액금지) 거부품점 모집비용 총액 금지 원칙, 단, 내부부정관 인장시 모집금품의 100분의 5 초과하지 않는 범위에서 총액 (금품채용 허가) 모집종지 및 금품 채분시 내부부정관의 허가 받아야 함 	<ul style="list-style-type: none"> (모집비용 총액금지) 거부품점 모집비용 총액 금지원칙, 단, 허가권자 허가시 모집금품의 100분의 2 초과하지 않는 범위에서 총액 (거부품점 사용) 모집목적 이외 사용금지 원칙, 단, 모집목적 달성할 수 없거나 사용 후 남은금액에 대해 허가권자의 허가 없이 모집목적 과 유사한 용도로 사용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> (모집비용 총액제한) 거부품점 규모에 따라 100분의 150 이내 범위에서 거부품점 모집관리, 운영, 사용 및 결과보고 등에 소요되는 비용 총액 (거부품점 사용) 모집비용 총액 제외하고 모집목적 이외 사용금지 원칙, 단, 모집목적 달성할 수 없거나 사용 후 남은금액에 대해 등록청의 승인·인여 모집목적과 유사한 용도로 사용 가능, 사용내역 장부·서류 비치, 사용원로시 사용내역보고서에 회계감사보고서 첨부하여 제출.
행정감독	<ul style="list-style-type: none"> (사문감독) 거부모집자의 서류, 장부, 사업보고서 제출하여 감독 (허가 취소 등 허가포기 위반 시) 모집허가 취소 및 모집금품 반환 명령 	<ul style="list-style-type: none"> (검사) 허가권자는 모집자 또는 모집종사자로부터 관계서류 장부·사업 보고서 제출, 소속공무원 모집장소 출입 검사 (장부의 비치 및 공개) 모집자는 모집상황과 사용내역 나타내는 장부·서류 등 작성 비치, 결과공개 (허가취소 등) 모집자의 위반시 허가 취소 및 모집금품 반환 명령 	<ul style="list-style-type: none"> 광역시도도 등록청으로부터 행정자치부장관에게 통보해야 함 등록청은 거부품점의 모집과 사용에 관한 정보 공개해야 함 (검사) 등록청은 거부품점 모집 접수행위의 범위만 여부 확인 위해 필요할 경우 모집자로 하여금 관계서류, 장부, 사업보고서 제출, 소속공무원 (종교 제치)이 모집장소 출입 검사 (등록금품) 수입수 기타 부정한 방법에 의한 등록금, 동일사업 2개 이상 등록청에 모집등록 한 경우, 등록지자체간간에 해당시 등록청의 검사를 거부 기피 방한한 경우, 모집목적 이외 용도 사용이나 승인 없이 사용도 사용의 경우, 공개업무 미이행 또는 허위공개
벌칙	<ul style="list-style-type: none"> 단속공무원 및 허가받지 않은 모집자에 대한 징역 또는 벌금형 	<ul style="list-style-type: none"> 모집자의 범 위위시 3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금, 양벌규정(행위자 및 범인)과 동등한 개인, 과태료(500만원 이하) 	<ul style="list-style-type: none"> 좌동. 양벌규정 안화(상당한 주의와 감독 과태료 이내한 경우) 제3조 항(소양형, 13조, 12항 위반시 1년이하 징역 또는 천만원이하 벌금
기타	<ul style="list-style-type: none"> 법제3조 (모집금지) 누구든지 금지 원칙, 헌법위반 한재판정 	<ul style="list-style-type: none"> 1999년 개정시 모집장 의무규정(제7,8,9조) 및 과태료 적용대상 (제17조2,3,4호) 삭제되며 규제완화 	

Ⅲ. 정부·지자체 기부금품 모집등록 현황 분석

본 장은 기부금품모집 및 사용에 관한 법률에 기반 하여 실제 이 법에 의해 행정자치부 및 광역시도에 모집 등록된 현황을 살펴보기 위한 장이다. 법 제4조 제5항은 광역시도가 등록증을 내준 경우 지체 없이 행정자치부장관에 알려야 하며, 제8조는 등록청으로 하여금 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 따라 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 ‘공개’하도록 되어 있다.

이에 분석을 위한 자료는 행정자치부 홈페이지와 행정자치부 담당부서에 직접 의뢰하여 엑셀자료의 형태로 수집하였다. 행정자치부에 모집 등록한 현황(모집목표액 10억원 이상 대상) 자료의 경우 행정자치부 홈페이지에 공개된 「기부금품 모집등록 현황」 2015년 자료와 2016년 6월30일 기준 자료이다. 광역시도에 등록된 「기부금품 모집등록 현황」 자료 역시 2015년과 2016년 6월 기준 자료로서 행정자치부에서 제공한 자료를 분석대상으로 하였다.

분석의 내용은 자료의 형태 및 정보의 내용과 수준에 의존할 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 기부금품모집법 제4조(기부금품의 모집등록)에서 규정한 모집·사용계획서에서 포함되어야 할 내용을 고려하며 최대한 분류 가능한 범위(모집목표액, 모집기간, 사용기간 등)에서 구성하였고 행정자치부와 광역시·도를 분리하여 분석하였다.

1. 행정자치부 등록 기부금품 모집등록 현황 분석

기부금품모집법 시행령(제2조 1호 및 2호)에 의해 모집금액이 10억원 미만인 경우 모집자의 주소지 관할 광역시·도를 등록청으로 하며 그 외, 즉 10억원 이상의 경우는 행정자치부를 등록청으로 규정하고 있다. 2015년 한 해 동안 행정자치부에 모집등록을 한 사업 수는 30개 단체의 38개 사업이다. 기부금품 모집등록 대상은 ‘사업’ 단위이기 때문에 하나의 단체에서 2개 이상의 모집등록이 가능하며 이에 단체수와 등록사업 수에 차이가 있는 것이다. 가장 많은 빈도로 등록한 단체는 대한적십자사로 3건에 총 230억원의 모집목표액을 등록하였다. 이 외 한번 등록한 단체는 22개, 2회 등록한 단체는 7개였다. 38개 사업에서 목표한 모집목표액 총액은 5천8백50억원에 이르고 사업당 평균 모집목표액은 154억원으로 분석된다. 최대 모집목표액으로 등록한 단체는 (재) 청년희망재단⁴⁾으로 2건에 3,000억원이다. 그런데 2015년 등록한 38개 사업 중 동 기간동안 모집을 계획한 사업에 대한 등록은 27개(71.1%)이

4) (재)청년희망재단은 2015년 9월 박근혜 대통령이 “청년 일자리 문제 해결을 위해 국민들의 자발적 기부로 기금을 만들자”고 제안하며 설립됐다. 박 대통령이 2000만원을 기부해 1호 기부자가 됐고, 이견희 삼성그룹 회장이 200억원, 정몽구 현대자동차그룹 회장이 150억원, 구본무 엘지그룹 회장이 70억원을 내면서 한 달 만에 800억원대가 조성되었다(한겨레 2016.9.26). 청년희망재단은 시급하고 절박한 청년 일자리 문제 해결을 위해 국민들의 자발적 기부와 참여를 통해 청년 일자리 창출 사업을 지원함으로써 청년들의 일자리를 늘리고, 청년들에게 일자리 희망을 주기 위한 설립취지를 밝히고 있다(청년희망재단 홈페이지 <http://www.yhf.kr>)

며, 나머지 11개 사업(28.9%)는 모집기간 및 사용기간 변경 등 ‘변경’을 위한 등록이었다. 보다 구체적으로 ‘변경’ 등록한 11개 사업은 사용기한 연장 변경(7개), 모집기간 연장 변경(6개), 모집목표액 변경(5개), 대표자 변경(2개) 등의 복합적인 사유로 등록한 것이었다. 특히 (재) 푸르메의 경우 2011년 11월, 3백억원을 모집목표로 등록한 이후 2016년 10월까지 매년 모집기간과 사용기한 연장 변경을 등록하여 왔음을 발견할 수 있었다.

2016년(6월말 기준)의 경우 행정자치부에 모집 등록한 사업은 17개 단체 23개 사업으로, 모집목표액 총액은 2천4백30억원이며, 사업 당 평균 모집목표액은 약 105억원이다. 2016년 등록현황에 대한 세부 분석 결과 가장 많은 등록횟수의 단체는 대한적십자사였으며 4건의 사업에 총 330억 원의 모집목표액을 등록하였다. 이외 1회 등록한 단체는 13개, 2회 등록 단체 3개였다. 최대 목표액을 등록한 단체는 (사)전국재해구호협회가 700억원이었으며 2014년 4월 발생했던 세월호 여객선 침몰사고에 의한 재난이재민 구호를 목적으로 사용기간 연장에 따른 등록이었다.

2016년 총 23개 사업 중 해당년도 신규 모집을 위한 등록은 12개 사업(52.1%)에 해당하며, 11개 사업(47.8%)은 ‘변경’ 사항에 대한 등록이다. 구체적인 변경 사항으로는 사용기한 연장 변경(9개), 모집기간 연장 변경(3개), 모집목표액 변경(4개), 대표자 변경(3개) 등의 사유로 등록한 것이었다.

〈표 2〉 행정부 등록 연간 모집등록 현황

구분	등록단체 수	등록사업 수	모집목표액 총액	등록사유	
				모집등록	변경등록
2015	30단체	38개 사업	585,146백만원 (5천8백50억원)	27개사업 (71.1%)	11개사업 (28.9%)
2016.6.	17단체	23개 사업	243,406백만원 (2천4백30억원)	12개사업 (52.1%)	11개사업 (47.8%)

자료: 행정자치부 홈페이지

행정자치부에 등록한 모집계획을 모집목표액 규모별로 살펴보면, 2015년, 2016년 모두 10억원에서 50억원 사이의 모집금액을 목표로 한 사업이 가장 많았고, 500억원 이상의 모집을 목표로 한 사업도 각각 3개와 2개로 나타났다.

〈표 3〉 행자부 등록 연간 모집목표액 규모별 등록사업 수

구분	10억원-50억	50억-100억	100억-500억	500억이상
2015 (38개)	23개 사업(60.5%)	9개 사업(23.7%)	3개 사업(7.9%)	3개 사업(7.9%)
2016.6 (23개)	13개 사업(56.5%)	3개 사업(13%)	5개 사업(21.7%)	2개 사업(8.7%)

한편, 모집기간과 사용기간에 따른 분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 모집기간의 경우 1년 년중 모집, 6개월 미만으로 분류하였으며 모집등록 사업의 모집기간이 ‘년중’으로 분류된 경우가 2015년 28개(73%), 2016년 17개(73%)로 대다수가 년중 모집사업을 등록하였다. 이러한 분석결과와 맞물려 모집 등록한 사업 명을 면밀히 살펴본 결과 모집등록을 하는 사업의 성격이 특정기간 특정사업 수행을 목적인 집중된 모집이라기보다는 등록단체의 고유목적사업 수행을 위한 일반적인 모집이라는 성격이 강하다는 점을 발견할 수 있다.

모집된 기부금품의 사용은 등록 신청 시 제출한 계획대로 기부금품을 집행하고, 당초 승인된 사용기한까지 모집된 기부금품을 사용할 수 없는 특별한 사유가 발생한 경우에는 사용기한 만료 이전에 기부금품 사용기한 연장을 신청해야 한다(행정자치부 2012). 이에 모집 등록 시(변경등록 포함) 신청했던 ‘사용기한’을 중심으로 분석해 보았다. 그 결과 모집 종료 후 사용기한을 1년 이내로 등록한 사업이 가장 많았으며(2015년 17개, 2016년 10개), 6개월 미만 이하의 사용기한을 제시한 사업은 2015년 14개, 2016년 4개 사업이었다. 그리고 사용기간 연장을 등록한 사업은 2015년의 경우 7개 사업, 2016년의 경우 9개 사업으로 나타났다.

〈표 4〉 행자부 등록 연간 모집기간 및 사용기간에 따른 등록사업 수

구분	모집기간			사용기간		
	년 중	6개월미만	모집기간 연장	종료후 1년	6개월 미만	사용기간 연장
2015 (38개)	28개(73%)	4개	6개	17개	14개	7개
2016 (23개)	17개(73%)	3개	3개	10개	4개	9개

2. 광역자치단체 등록 기부금품 모집등록 현황 분석

다음은 모집금액 1천만원 이상 10억원 미만인 사업의 등록청인 광역시도에 모집등록한 최근 2년간의 자료를 분석한 것이다. 2015년의 경우 총 229개 단체에서 229개 사업을 등록하였으며, 등록된 모

집목표액은 총 872억 1,812만원이다. 16개 광역시도 중 서울에 모집등록을 한 사업은 136개 사업에 6백4억7천9백여만원으로 전체 광역시도중 등록사업 수로는 59.3%, 모집목표액으로는 69.3%로 최대 규모를 차지하고 있다. 그 다음은 경기도로 40개 사업에 1백7억4천8백만원이 등록되었으며 전체 광역시도에서 등록사업수로는 17.4%, 모집목표액으로는 12%를 차지하고 있다.

가장 적은 규모로는 울산광역시의 경우 2015, 2016(6월기준) 모두 한 건도 없었으며, 광주가 1건의 사업에 2천만원의 모집목표액을 등록하였다.

2016년 6월 기준으로 등록된 현황을 살펴보면 145개 단체에서 145개 사업을 등록하였으며, 총 모집목표액은 544억7천8백66만원이다. 광역시도별로는 2015년과 동일하게 서울에 가장 많은 사업수(89개, 61.3%)와 모집목표액(411억9천7백만원, 75.6%)이 등록되었다

〈표 5〉 광역시도별 연간 모집등록 현황

(단위: 백만원)

구분	2015년도			2016.6.기준		
	단체수	사업수	모집목표액	단체수	사업수	모집목표액
총합	229개	229개	87,218.12	145개	145개	54,478.66
서울	136	136	60,479.72	89	89	41,197.66
부산	6	6	2,238.00	4	4	675
대구	6	6	1,238.00	2	2	770
인천	5	5	1,827.00	6	6	759
광주	1	1	20	1	1	22
대전	2	2	200	2	2	90
울산	-	-	-	-	-	-
경기	40	40	10,748.90	22	22	6,412
강원	6	6	1,020	5	5	650
충북	3	3	1,100	2	2	500
충남	2	2	1,200	1	1	230
전북	6	6	1,630	3	3	500
전남	6	6	2,146	2	2	298
경북	1	1	990	1	1	990
경남	5	5	310	3	3	235
제주	4	4	2,070	2	2	1,050

* 결측치는 (-)로 표기함.

다음은 광역시도에 등록된 사업을 모집목표액 규모별로 2015년과 2016년을 기준으로 하여 각각 분석한 결과이다. 2015년의 경우 1개 사업당 평균 모집목표액은 3억8천8백7십만원이며, 1억원 이상에서 5억원 미만의 모집금액을 등록한 사업이 가장 많은 79개(34.5%)로 나타났다.

그 다음은 5억원 이상-10억원 미만이 59개(25%), 5천만원 이상-1억원 미만 37개(16.1%), 1천만원 이상 5천만원 이하는 26개(11.3%) 순이었다. 사업당 평균 모집목표액이 가장 높은 곳은 한 개의 사업이 등록된 경북(사단법인 우리문화재찾기운영본부)으로 9억9천만원, 2개 사업이 등록된 충남의 사업당 평균 모집목표액은 8억원이었다. 광역시도 등록 사업 대상이 1천만원이상 10억원 미만이라는 시행령 기준을 고려해 본다면 최소금액과 최대금액이 자동적으로 예상되며, 광역시도간 등록사업수와 목표액의 편차가 매우 크기 때문에 사업 당 평균 모집목표액을 광역시도별로 비교하는 것은 큰 의미가 없을 것으로 판단된다.

그런데, 행정자치부에서 제공한 광역시도별 등록현황에서는 목표액이 10억원인 사업이 상당수이며 2015년의 경우 28개 사업이 발견되었다. 2016년에도 10억원 이상 목표액을 제시하면서 등록한 사업도 15개에 이르고 있다. 시행령 규정대로라면 이들 28개 사업은 행정자치부에 등록하는 것이 적법한 것이다.

2016년의 경우 사업당 평균 모집목표액은 3억7천5백71만원이며, 2015년과 유사한 분포로 1억 이상-10억 미만이 51개(35.1%), 5억 이상-10억 미만이 36개(24.8%), 1천만원 이상-5천만원 미만이 23개(15.8%), 5천만원이상-1억미만 20개(13.8%) 순이었다.

〈표 6〉 2015년도 광역시도별/모집목표액 규모별 등록사업 수

N = 229개(100%)

구분	1천이상-5천미만	5천이상-1억미만	1억이상-5억미만	5억이상-10억원 미만	10억원	사업당 모집목표액 평균 (백만원)
총계	26(11.3%)	37(16.1%)	79(34.5%)	59(25%)	28(12.2%)	380.87
서울	14	18	43	47	18	444.70
부산	-	1	3	1	1	373
대구	-	2	2	1	-	206.33
인천	-	-	3	1	1	365.50
광주	1	-	-	-	-	20
대전	-	-	2	-	-	100
울산	-	-	-	-	-	-
경기	7	10	12	3	5	268.72
강원	-	1	5	-	-	170
충북	-	-	2	1	-	366.67
충남	-	-	1	1	-	800
전북	-	1	4	1	-	271.67
전남	2	-	1	2	1	357.67
경북	-	-	-	1	-	990
경남	1	3	1	-	-	62
제주	1	1	-	-	2	517.56

〈표 7〉 2016년(6월 기준)도 광역시도별/모집목표액 규모별 등록사업 수

N = 145개(100%)

구분	1천이상-5천미만	5천이상-1억미만	1억이상-5억미만	5억이상-10억원 미만	10억원	사업당 모집목표액 평균 (백만원)
총계	23(15.8%)	20(13.8%)	51(35.1%)	36(24.8%)	15(10.3%)	375.71
서울	15	5	26	30	13	462.90
부산	1	1	1	1	-	168.75
대구	-	1	-	1	-	385
인천	3	1	2	-	-	126.50
광주	1	-	-	-	-	22
대전	1	1	-	-	-	45
울산	-	-	-	-	-	-
경기	2	6	10	3	1	291.45
강원	-	2	3	-	-	130
충북	-	-	2	-	-	250
충남	-	-	1	-	-	230
전북	-	-	3	-	-	166.67
전남	-	1	1	-	-	149
경북	-	-	-	1	-	990
경남	-	1	2	-	-	111
제주	-	1	-	-	1	525

다음은 각 년도 별로 모집기간 및 사용기간을 중심으로 분석한 결과이다.

2015년 229개 등록사업의 경우 동 기간 모집기간 연장 변경의 사유로 등록된 사업이 20개(8.7%)가 포함되어 있으며, 년중 모집기간은 169개 사업(73.8%)로 대다수를 차지하고 있고, 6개월 미만의 모집기간으로 등록된 사업은 60개(26.2%)로 나타났다. 사용기간에 있어서는 사용기간 연장 변경등록 사업 15개(5%)가 포함된 가운데, 모집종료 후 6개월 미만으로 사용기간이 제시된 사업은 103개(45%)이며 종료 후 1년 이내 사용기간을 제시한 사업은 126개(55%) 였다.

2016년 145개 등록사업의 모집기간에 따른 분석결과, 모집기간 연장 변경등록을 한 사업이 25개(17.2%)가 포함되어 있는 가운데, 년중 모집기간이 113개(77.9%), 6개월 미만이 32개(22%)로 나타났다. 사용기간에 따른 분석 결과 전체 145개 사업 중 사용기간 연장 변경등록을 한 사업이 25개(17.2%)인 가운데, 모집 종료 후 1년 이내 사용기간을 제시한 사업은 79개(54.5%), 6개월 미만이 66개(45.5%)로 나타났다.

〈표 8〉 2015년도 광역시도별 모집기간 및 사용기간에 따른 등록사업 수

N = 145개(100%)

구분	모집기간			사용기간		
	년 중	6개월미만	모집기간 연장*	종료후 1년	6개월 미만	사용기간 연장*
총계	169(73.8%)	60(26.2%)	20	126(55%)	103(45%)	15
서울	107	29	12	94	42	6
부산	3	3	-	1	5	1
대구	4	2	-	1	5	-
인천	3	2	2	2	3	2
광주	0	1	-	-	1	-
대전	1	1	-	1	1	-
울산	-	-	-	-	-	-
경기	26	14	3	22	18	4
강원	4	2	-	1	5	-
충북	3	-	-	-	3	-
충남	2	-	2	-	2	-
전북	5	1	-	-	6	-
전남	6	-	1	1	5	1
경북	-	1	-	-	1	-
경남	4	1	-	-	5	-
제주	1	3	-	3	1	1

* 2015년도 전체 229개 등록사업수 중 모집기간 연장 및 사업기간 연장 변경등록한 사업수

〈표 9〉 2016년도 광역시도별 모집기간 및 사용기간에 따른 등록사업 수

N = 145개(100%)

구분	모집기간			사용기간		
	년중	6개월미만	모집기간 연장*	종료후 1년	6개월 미만	사용기간 연장*
총계	113(77.9%)	32(22%)	25	79(54.5%)	66(45.5%)	25
서울	69	20	13	62	27	13
부산	3	1	-	-	4	-
대구	1	1	-	-	2	-
인천	5	1	-	-	6	-
광주	-	1	1	1		1
대전	-	2	-	-	2	-
울산	-	-	-	-	-	-
경기	18	4	9	23	10	9
강원	4	1	-	2	4	-
충북	2	-	1	-	2	1
충남	1	-	-	1	-	-
전북	3	-	1	-	3	1
전남	2	-	-	1	1	-
경북	1	-	-	-	1	-
경남	2	1	-	1	2	-
제주	1	-	-	-	2	-

* 2016년도 전체 145개 등록사업 수 중 모집기간 연장 및 사업기간 연장 변경 등록된 사업 수

IV. 비영리조직의 기부금품 모집제도 활용 및 인식 조사

1. 조사의 개요

1) 자료수집 방법

본 조사의 모집단은 2015-2016 전국 17개 시도 및 행정자치부에 기부금품모집을 등록한 단체 289개 가운데 본 업무 담당자와 전화연락을 통해 이메일주소가 파악된 148개 단체와 아름다운재단 '2016년 기빙코리아 연구' 중 모금실무자 조사에서 향후 조사 참여의사를 밝힌 165명의 개인을 우선 조사대상 모집단으로 설정하였다. 모집단 추출 범위를 두 개로 한 이유는 첫째 본 연구의 내용이 기부금품모집등록 경험이 있는 단체들의 본 제도 활용에 대한 구체적인 방식과 평가적 의견을 조사하는 한편, 둘째, 기부금품 모집등록 경험은 없으나 잠재적 법 적용대상인 비영리조직과의 비교를 통해 제도의 목적과 수단적 적합성 및 제도의 한계에 대한 인식을 보다 명확하게 파악하기 위함이다.

본 조사의 분석단위는 '조직'이기 때문에 위 모집단 리스트 중 중복단체와 한 단체에 2명 이상의 개인이 있는 단체 등을 조정하여 총 243개 단체를 선정하였다. 조사의 방법은 온라인 설문도구인 서베이 몽키를 활용하였으며 조사기간은 2016년 10월 10일부터 10월 27일까지였다. 최종적으로 분석에 포함된 사례는 86개(35.8%) 단체이며, 분석은 SPSS 19.0을 활용하였다.

2) 조직의 일반 현황

본 조사에 응답한 86개 단체에 대한 일반적 특성을 살펴보고자 단체의 설립지위와 주된 목적사업, 단체의 운영기간 및 상근인력과 회원의 수를 분석하였다.

설립지위로는 사단법인 40.2%, 재단법인 26.7%, 사회복지법인 14%, 법인이 아닌 비영리민간단체로 등록된 단체 11.6%의 순이었고 기타 의료법인이나 개인 병원 등이 7%였다. 단체의 최초 설립년도를 기준으로 하여 2016.8월 기준까지의 운영기간을 보면 최소 1년에서 최대 68년인 단체가 응답에 참여하였으며, 중위수는 12년이었다. 이들 단체들의 주된 목적사업을 2개까지 응답하도록 하였는데 가장 많은 영역은 '국내 사회복지 또는 자선분야'로 전체 응답단체 중 52.3%가 이 분야의 사업을 수행하고 있다. 그 다음은 '해외 구호분야' 25.6%, '교육분야' 12.8% 순이었으며, 기타 목적사업 분야(14%)로 역사인식, 재외동포권의 향상, 독도, 채무자 조정, 자살예방, 공익활동 전반 등이 제시되었다.

상근인력(paid staff)의 수와 회원의 수는 조직의 규모를 가늠할 수 있는 주요 지표라 할 수 있다. 응답 단체들 중 상근인력이 최소 1명에서 최대 2,500명까지 근무하는 단체가 있었으나, 중위수를 기

준으로 하면 한 단체 당 10명의 상근인력이 근무하는 것으로 분석되었다. 규모별로 살펴보면 10명 미만의 상근인력이 있는 단체가 전체의 46.5%로 가장 많았고, 그 다음은 50명 이내가 37.2% 이었으며, 50명 이상의 단체는 16.3%로 분포되어 있다.

회원 수의 경우 지난 1년간 '회비를 납부한 회원'을 기준으로 응답케 하였으며, 최소 2명에서 최대 57만여명의 회원이 있는 단체가 포함된 가운데, 중위수를 기준으로 한 단체 당 1천명의 회비 납부 회원이 있는 것으로 분석되었다. 중위수를 기준으로 1천명 이상의 회원이 있는 단체가 58.6%, 1천명 미만의 회원이 있는 단체는 41.4%로 분포되어 있다.

〈표 10〉 단체의 일반 현황

구 분	빈도 (%)	기술통계치
1. 설립지위 사단법인 재단법인 사회복지법인 (법인 아닌)등록 비영리민간단체 기타 : 의료기관 등	35(40.2) 23(26.7) 12(14.0) 10(11.6) 6(7.0)	
2. 조직의 나이 5년 미만 5-10년 미만 10년-50년 미만 50년 이상	17(19.8) 18(20.9) 46(53.5) 5(5.8)	최소 1년 최대 68년 평균 15.8년 중위 12년
3. 주된 목적사업(2개 중복응답) 국내 사회복지 또는 자선분야 해외 구호분야 초중고대학 등 교육분야 병원 등 의료분야 문화예술스포츠분야 사회권익증진 분야 환경, 동식물보호, 유물보존 분야 지역개발, 주거, 자원봉사분야 법률, 정치 분야 기타	45(52.3) 22(25.6) 11(12.8) 8(9.3) 7(8.1) 9(10.5) 5(5.8) 3(2.6) 2(2.3) 12(14.0)	기타목적사업: 역사, 재외동포권익, 독도, 채무자조정, 자살예방, 사회혁신, 공익활동 전반 등
4. 상근인력 10명 미만 10-50명 미만 50-100명 미만 100명 이상	40(46.5) 32(37.2) 4(4.7) 10(11.6)	최소 1명 최대 2,500명 평균 88명 중위 10명
5. 회원 수(회비 납부 기준) 100명 미만 100 - 500명 미만 500 - 1,000명 미만 1,000-5,000명 미만 5,000명 이상	9(12.0) 17(22.7) 5(6.7) 22(29.3) 22(29.3)	최소 2명 최대 571,486명 평균 34,179명 중위 1,000명

단체의 년간 수입규모 역시 조직의 규모를 가늠케 하는 지표로서 86개 응답 단체의 2015년 공시기준 연간 수입규모와 수입 재원의 구성을 살펴보았다. 연간 수입규모의 경우 최소 370만원에서 최대 2천5백억원에 이르는 큰 편차를 보이는 가운데, 중위수 기준으로 단체 당 평균 년수입규모는 10억원으로 분석되었다. 수입규모의 분포를 보면 5억 미만이 31.3%로 가장 많았고, 100억 이상의 단체도 24.1%를 차지했으며, 10억에서 50억미만(20.5%), 5억에서 10억 미만(18.1%)의 순이다.

이들 수입의 주요 재원을 살펴본 결과, 단체의 전체 수입규모에서 가장 높은 비율을 차지하는 것은 '모금 및 기부금'(67.99%) 이었으며, 그 다음은 '회원의 회비 수입'이 45.68%이었고, 정부보조금(38.73%), 수익금(31.87%)의 순으로 각각 전체 수입의 재원을 구성하고 있다.

단체의 설립형태나 설립지위에 따라 감독기관은 다양한 형태로 존재할 것이며, 비영리민간단체를 규율하고 있는 다양한 법제에 따라 단체에서 의무적으로 보고해야 하는 대상과 방식도 다양하게 존재한다. 이에 단체들의 '예·결산의 보고와 공개방식'에 대해 질문해 보았다.

분석결과 한 단체 당 적게는 1회, 많게는 5회 이상의 예결산 보고와 공개를 하고 있으며, 단체당 평균 3개의 방식으로 이행하고 있다. 가장 많은 방식은 단체가 등록된 지방자치단체나 중앙부처에 제출하는 연간보고의 방식(79.1%)이며, 그 다음은 단체의 홈페이지를 통한 공개(77.9%)의 방식이다. 국세청의 공익법인 공시에 의한 보고도 66.3%로 높고, 6년마다 한차례씩 해야 하는 지정기부금단체로서의 갱신을 위한 기획재정부 보고가 32.6%, 단체 자체의 연간 보고서(Annual Report) 발간 형태가 37.2%의 순이다.

<표 11> 단체의 수입규모와 재원의 출처 및 보고방식

구 분	빈도 (%)	기술통계치	
1. 년 수입 총규모(2015 공시기준)			
5억 미만	26(31.3)	최소	370만원
5억~10억 미만	15(18.1)	최대	2,500억원
10억~50억 미만	17(20.5)	평균	16.9천만원
50억~100억 미만	5(6.0)	중위	10억원
100억 이상	20(24.1)		
2. 주요 수입재원 비율			
정부보조금	38.73%		
회원의 회비 수입	45.68%		
모금 및 기부금	67.99%		
수익금	31.87%		
기타: 전년도이월, 연구용역비, 은행이자 등	29.56%		
3. 예·결산의 보고와 공개방식(중복응답)			
등록 지자체/부처 연간보고	68(79.1)	1개	15(17.4%)
지정기부금단체 갱신 위한 기획재정부보고	28(32.6)	2개	16(18.6%)
단체 홈페이지 공개	67(77.9)	3개	23(26.7%)
국세청 공익법인 공시	57(66.3)	4개	19(22.1%)
연간 보고서(annual report) 발간	32(37.2)	5개이상	13(15.1%)
기타: 프로젝트 발주처, 회계보고서, 세무서 등	7(8.1)	평균 3개 방식활용	

2. 기부금품 모집제도 활용 경험에 대한 분석결과

1) 기부금품모집등록 경험 및 사유

비영리조직은 기부금품 모집제도의 직간접적 적용 대상으로 실제 모집등록 경험의 유무와 상관 없이 본 제도에 대해 알고 있을 필요가 있다. 이에 우선 ‘기부금품 모집제도에 대한 인지 정도’를 질문하였으며(81명 응답), ‘잘 모른다’가 16명 (19.8%), ‘대강의 내용만 알고 있다’가 48명(59.2%), ‘비교적 잘 알고 있다’는 응답은 17명(21.0%) 으로 본 제도에 대해 충분하고 상세한 정도로 알고 있는 경우는 미흡하다고 할 수 있다.

다음은 최근 2년 이내(2015.1-2016.6)에 기부금품모집 및 사용에 관한 법률에 따른 모집등록을 해본 적이 있는지에 대한 분석결과로, 86개의 응답 중 모집등록 경험이 있는 단체는 50개(58.1%), 모집등록 경험이 없는 단체는 36개(41.9%)로 나타났다.

최근 2년 이내 모집등록 경험이 있는 단체들의 등록 횟수를 알아본 결과 2회가 46%, 1회가 40%였으며, 3회 이상 등록경험이 있는 단체도 14%였다.

한편, 모집등록 경험이 없는 경우 그 이유에 대해 질문한 결과, ‘회원의 회비 납부’(36.1%)와 같이 기부금품모집법에서 제외하고 있는 기부금품의 대상이거나, ‘모금 규모가 1천만원 미만’ (16.7%)으로 모집 등록 대상에 해당하지 않기 때문인 것을 발견할 수 있다.

그러나 ‘본 제도에 대해 잘 몰라서’ 등록하지 않았다는 응답도 36.1%에 달하고 있으며, ‘공시제도나 감독관청에 유사보고가 많다’는 이유 (11.1%)와 ‘강제성이 없다’고 생각해서(11.1%) 라는 응답을 통해 기부금품모집 등록 제도를 둘러싼 인지도, 법 적용 및 관리, 제도의 효율성 등에 있어서 나타나는 문제점을 짐작할 수 있다.

〈표 12〉 기부금품모집등록 경험 여부 및 현황

모집등록 경험 있음		모집등록경험 없음	
50 (58.1%)		36 (41.9%)	
등록 횟수		모집등록 않은 사유	
1회	20(40.0%)	법 적용 제외대상(회원 회비)	13 (36.1%)
2회	23(46.0%)	등록 대상 아님(모금 규모 1천만원 미만)	7 (16.7%)
3회 이상	7(14.0%)	공시제도 및 감독관청에 유사보고 많기 때문	4 (11.1%)
		강제성이 없다고 생각해서	4 (11.1%)
		본 제도에 대해 잘 몰라서	13 (36.1%)
		기타(기등록,법정기부금단체,사업축소 등)	6 (16.6%)

5) 기부금품모집등록 경험이 있는 단체(50개)의 조직특성을 추가로 분석한 결과, 상근인력이 중위수 기준 11.5명, 회비를 납부하는 회원 수는 중위수 기준 1,360명이며, 조직의 나이는 평균 10년이였다. 회원수입이 조직의 전체 수입에서 차지하는 비중이 평균 20.9%(중위 4.0%)이며 모금이나 기부금이 차지하는 비중이 평균 51.25%(중위수 기준 60%)를 차지하고 있다.

2) 기부금품 모집등록에 따른 모집현황

기부금품 모집등록을 한 경험이 있다고 응답한 50개 단체를 대상으로 실제 어떠한 내용으로 모집등록을 하였는지에 대해 살펴보았다.

먼저, 주된 모집의 방식으로는 단체 홈페이지나 SNS 등을 활용한 ‘온라인 모금’ 방식(38.4%)을 가장 많이 활용하였고, 그 다음은 바자회나 이벤트 등 ‘행사모금’(14%)을 많이 활용하였다. 이외 거리모금과 우편모금 및 전화모금, 미디어와 옥외광고 등 다양한 방식을 활용하였으며, 직접방문 모금과 모금함이나 저금통설치, 기부상품 판매와 같은 방식 등을 활용하고 있다.

기부금품 모집등록 경험이 있는 단체들이 제시한 모집목표액의 평균은 1억4,400억원이다. 그리고 실제 모금액은 평균 1억원으로 모집목표액 대비 평균 69.4%에 그치고 있다.

〈표 13〉 기부금품 모집등록에 따른 모집현황

(등록경험 단체 N=50)

구 분	기술통계치	
1. 주된 모집 방식 (2개 중복응답) 거리모금 전화모금 미디어/옥외광고 모금 온라인 모금(홈페이지, SNS 등) 직접방문 모금 우편모금(서신/지로 등) 행사모금(바자회, 이벤트 등) 기타(저금통 설치 등)	6(7.0) 5(5.8) 3(3.3) 33(38.4) 3(3.5) 6(7.0) 12(14.0) 7(8.1)	기타 방식: 저금통설치, 주민센터 모금함, 동전모으기, 기부상품판매, 기부카드단말기 등
2. 모집목표액	평균 1억4,400억원 중위 2억2,400억원	실모금액/목표액 평균액 기준 69.4% 중위수 기준 59.8%
3. 실제모금액	평균 1억원 중위 1억3,400억원	

3) 등록에 따른 기부금품 모집 및 사용의 문제점

기부금품모집법 및 제도 운용의 실제적인 문제점은 무엇보다 제도가 실행되는 현장에서부터 발견될 수 있으며, 이에 기부금품모집 등록에 따른 모집과 사용상에서 겪었던 어려움에 대해 조사하였다. 가장 많은 응답으로 기부금품모집 등록 대상이 되는 모집의 목적이나 모집방식의 범위 등을 비롯하여 법령해석의 모호성을 꼽았다(26.7%). 또한 법령과 제도에 대한 교육 및 가이드라인 제공 미흡 등으로 인해 본 제도에 대한 세부내용을 파악하기 어렵다는 응답(22.1%)도 많았다.

이는 법령 자체의 명확성 문제와 제도에 대한 안내의 미흡으로 평가될 수 있다.

한편, 등록 및 변경등록 절차가 번거롭고 무엇보다 등록청의 처리기간이 오래 걸리는(15.1%) 등의 행정상의 비효율과 담당공무원의 행태적 문제도 발견되며, 비영리단체의 행정부담이 과중(12.8%)되는 문제도 발견된다.

나아가 모집액 초과시 모집을 중단하거나 모집목표액 변경을 등록해야 하는 어려움과 모집비용의 총당금 비율 제한 및 모집액 사용기한을 1년 이내로 제한하여 기간을 연장해야 할 경우 다시 변경등록을 해야 하는 등과 같은 비영리단체 측면에서의 실행성 문제 역시 발견되고 있다.

〈표 14〉 기부금품 모집 및 사용 경험의 어려움

(50개 등록경험 단체에 한해 2개 중복응답)

구 분	빈도 (%)
(명확성) 등록대상 모집사업 및 모집방식 등 법령해석의 모호성	23(26.7)
(인식성) 법령과 제도 교육, 가이드라인 제공 미흡 세부내용파악 어려움	19(22.1)
(효율성) 등록 및 변경절차가 번거롭고 등록청의 처리기간 오래걸림	13(15.1)
(규제성) 비영리단체의 행정부담이 과중함	11(12.8)
(실행성) 모집액 초과시 모집중단 또는 변경등록 해야 함	6(7.0)
(실행성) 모집비용 총당금 비율 제한(모집액의 15% 이내 총당)	5(5.8)
(실행성) 모집액 사용기간 제한(1년 이내) 또는 사용기간 연장 등록	7(8.1)
(기타)	2(2.3)

3. 기부금품 모집제도에 대한 평가 및 개선에 대한 인식 분석결과

1) 기부금품 모집제도의 정책목적 달성 기여도 인식

기부금품 모집제도는 법률의 개정을 거치며 기부금품모집자에 대한 정부의 허가제에서 등록제로 변화되어 왔으며 나아가 기부문화 촉진을 위한 제도로써 고찰되기도 하였다. 그러나 그간 기부금품 모집 제도는 정부의 규제정책으로 인식되어 왔다. 제도가 밝히는 목적과 방향 및 실제 제도가 취하고 있는 정책수단이 행위에 미치는 강한 규제에서 나타나는 괴리로도 볼 수 있다.

과연 비영리민간단체는 본 제도의 정책적 성격을 어떻게 보고 있는가? 전체적으로는 본 제도가 취하고 있는 기부금품모집 ‘등록’의 방식에도 불구하고 비영리단체는 실제 허가제와 다를 바 없이 정부의 비영리단체의 모집 및 사용행위에 대한 규제정책으로 인식하는 경향이 높았다(50%).

법률에 근거한 비영리단체의 기부금품 모집 및 사용현황에 대한 행정부의 단순 관리행정으로 보는 경향도 36.3%였다. 그러나 본 제도가 비영리단체의 모집 및 사용 투명성 증진을 통해 기부문화를 촉진하는 촉진정책으로 인식하는 경향은 매우 낮은 수준이었다(11.3%).

이러한 응답 경향은 기부금품 모집등록 경험 유무나 제도에 대한 인지 정도에 따라 유의미한 차이를 보이지 않고 있다.

〈표 15〉 현행 기부금품 모집제도의 정책적 성격에 대한 인식

구 분	N (%)	모집등록 경험유무			제도인지 여부		
		유 경험	무 경험	χ^2	미흡인지	상세인지	χ^2
비영리단체의 모집 및 사용행위에 대한 정부의 규제(허가)	40(50.0)	20	20	2.8	31	9	3.7
비영리단체의 모집 및 사용현황에 대한 관리적 성격(등록관리)	29(36.3)	20	9		21	8	
비영리단체 모집 및 사용투명성 증진을 통한 기부문화 촉진정책	9(11.3)	6	3		9	0	
국가 및 지방자치단체의 기부금품모집행위 금지제도	2(2.5)	1	1		2	0	

현행 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률은 2006년 개정부터 ‘기부금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적’(법 제1조)으로 밝히고 있다. 제도가 시행된 지난 10여년 동안 본 제도가 이러한 법의 목적을 달성하는데 어느 정도 긍정적인 영향을 미쳤는지를 조사함으로써 전반적인 제도의 성과를 평가할 수 있을 것이다.

전반적으로 현행 기부금품 모집제도가 ‘모금투명성 향상’, ‘기부금품의 적정사용’, ‘모금단체 신뢰도 향상’, ‘기부문화 활성화’에 대한 기여 정도에 대해 ‘별로 기여하지 않았다’는 응답이 일관적으로 가장 많았다. 특히 본 제도의 기부문화 활성화에 대한 기여 정도에 있어서는 가장 낮게 평가되었다. 이러한 점은 기부금품 모집제도의 구체적인 정책수단들이 목적달성에 어느 정도 부합하느냐에 대한 평가적 인식이 낮게 나타난 것과 맥을 같이 한다.

그런데 본 분석결과에서 유념할 것은 본 제도가 각각의 정책 목적에 기여한 바를 ‘크거나 매우 크다’고 인식하는 비율이 무시하기 어려운 정도로 나타나고 있다는 것이다. 모금투명성 향상에 대한 기여 정도는 응답자의 29.7%가, 기부금품의 적정사용에 대한 기여 정도는 응답자의 28.4%가, 모금단체의 신뢰도 향상에 대한 기여 정도에는 가장 많은 응답자인 39.6%가 본 제도의 목적달성에 크게 기여하고 있다고 평가하고 있는 것이다.

그간의 기부금품 모집제도가 법에서 제시하는 목적 달성에 어느 정도 기여하고 있으며 제도적 수단이 목적달성에 얼마나 부합하는가에 대한 응답의 경향은 기부금품 모집등록 경험 유무와 관련 없이 ‘별로 없다’는 응답이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

다만, 목적달성 기여도가 크거나 매우 크다고 응답한 비율은 모집등록 경험이 있는 단체가 그렇지 않은 단체에 비해 긍정적으로 인식하는 비율이 다소 높게 나타나고 있다.

이러한 분석결과는 본 제도에 의해 모금단체의 신뢰도 향상을 비롯하여 모금의 투명성이나 기부금

품 사용의 적정성 향상을 위해 일정 부분은 기여하고 있다고 해석될 수 있으며, 반면 정부의 기부금품 모집제도가 전혀 불필요한 것으로 판단하기에는 무리가 있다 하겠다.

〈표 16〉 기부금품 모집제도의 정책목적 기여도 인식

N = 81(100%)

구 분	전혀없다	별로없다	크다	매우크다	잘모르겠다
모금투명성 향상에 기여	5(6.2)	39(48.1)	22(27.2)	2(2.5)	13(16.0)
기부금품의 적정사용에 기여	7(6.6)	35(43.2)	20(24.7)	3(3.7)	16(19.8)
모금단체 신뢰도 향상에 기여	4(4.9)	33(40.7)	25(30.9)	7(8.6)	12(14.8)
기부문화 활성화 기여	7(8.6)	46(67.8)	12(14.8)	2(2.5)	14(17.3)
정책수단의 목적달성 부합정도	6(7.4)	39(48.1)	36(44.4)	-	-

〈표 17〉 모집등록 경험유무에 따른 기부금품 모집제도의 정책목적 기여도 인식

구 분	모집등록 유경험				모집등록 무경험			
	전혀 없다	별로 없다	크다	매우 크다	전혀 없다	별로 없다	크다	매우 크다
모금투명성 향상에 기여	3(6.4)	23(48.9)	15(31.9)	2(4.3)	2(5.6)	16(47.7)	7(20.6)	-
기부금품의 적정사용에 기여	5(10.6)	21(44.7)	15(31.9)	3(6.4)	2(5.9)	14(41.2)	5(14.7)	-
모금단체 신뢰도 향상에 기여	3(6.4)	21(44.7)	15(31.9)	3(10.6)	1(2.8)	12(35.3)	10(29.4)	2(5.9)
기부문화 활성화 기여	5(10.6)	28(59.6)	7(14.9)	2(4.3)	2(5.9)	18(52.7)	5(14.7)	-
정책수단의 목적달성 부합정도	4(8.5)	23(48.9)	20(42.6)	-	2(5.6)	16(44.4)	16(44.4)	-

* 참고: 본 표에서 '잘모르겠다'는 응답 빈도는 제시하지 않았으며 이에 문항별 응답수가 100%에 못미침.

2) 기부금품 모집제도의 개선에 대한 의견

앞서 분석결과들은 기부금품 모집제도에 의해 실행되는 구체적인 수단들이 목적달성에 기여하는 정도가 별로 없거나 수단적 적합성이 크게 부합하지 않다는 평가가 우세하였다. 그리고 하나하나의 세세한 제도적 수단에 대한 비판적 견해가 비영리민간단체에서 상당히 제기되어 오기도 하였다. 이에 그동안 빈번히 제기되어 왔던 제도 운영의 한계 내지 문제점 중 어떠한 것이 가장 대표적인 것으로 인식되고 있는지를 조사하였다.

분석결과, 등록해야 할 모집행위를 어디까지 봐야 하는지에 대한 불명확함(19.8%) 등 여전히 기부

금품모집 등록 대상에 해당하는 기부금품의 종류와 등록해야 할 혹은 등록에서 거절될 소지가 있는 모집목적의 범위가 어디까지인지(9.9%)와 관련된 제도의 적용 대상에 대한 명확성 문제가 가장 큰 문제로 발견되고 있다. 그 다음은 비영리단체의 모금행위에 대한 과도한 제약(18.5%)과 등록청 담당공무원의 자의적 판단으로 인한 등록거부 등과 같은 불합리한 규제의 문제(6.2)가 제기되었다. 나아가 등록증을 발급 받아도 일반 국민의 인지도와 단체 신뢰에 미치는 긍정적 영향은 없다는 문제(14.8%)도 지적되었다.

반면 등록하지 않고 모금을 하는 자(단체)에 대한 실질적인 관리감독이 불가능하거나(12.3%), 새로운 모금환경에서 등장하는 클라우드 펀딩 등 다양한 모금방식을 제도로 포괄하지 못하는 한계(14.8%)도 지적되고 있다.

<표 18> 현행 기부금품 모집제도 운영의 한계

N=81(100%)

구 분	빈도 (%)
(명확성) 등록해야할 모집행위 어디까지 봐야 하는지 불명확함	16(19.8)
(명확성) 모금허용 공익사업 판단의 문제	8(9.9)
(규제성) 비영리단체 모금행위에 대한 과도한 제약	15(18.5)
(규제성) 담당 공무원의 자의적 판단으로 등록거부 등 불합리한 규제	5(6.2)
(실효성) 등록하지 않은 개인/단체에 대한 실질적 관리감독 불가능	10(12.3)
(포괄성) 클라우드 펀딩 등 새로운 다양한 모금방식 적용에 한계	11(13.6)
(대중성) 등록증 발급받아도 일반국민의 인지도와 단체신뢰도 영향없음	12(14.8)
(기타)	4(4.9)

현행 기부금품 모집제도의 운영상의 한계 및 문제점에 대한 응답 단체들의 의견과 별도로, 최근 기부금품법 개정을 둘러싸고 제도 개선에 대한 다양한 의견들이 제시되고 있는 가운데 어떠한 내용에 가장 많이 동의하고 있는지를 조사하였다.

일단 기부금품모집법과 제도 자체를 폐지하는 주장에 대해 86개 응답단체 중 12개 단체인 14%가 동의하였으며, 기부금품 등록경험 유무와 관계없이 동일한 응답경향이다. 현행 법과 제도를 폐지하여야 한다는 주요 이유로는 ‘국세청 공시제도 등 기존 제도로도 가능’하다는 의견, ‘지나친 규제로 민간자원의 자율성을 저해’ 하기 때문이라는 의견, 그리고 실효성을 전혀 느끼지 못하기 때문이라는 의견이 제시되었다.

다음은 법 적용 대상에 대한 개선 의견으로서 첫째, 기획재정부의 지정기부금 단체들의 기부금품 모집은 현행 기부금품 모집제도에 의한 등록대상에서 제외하여야 한다는 방안(27.9%)과 둘째, 기부금품 모집을 할 수 없는, 즉 등록 신청을 한다 해도 받아들여지지 않을 공익사업이 아닌 범위를 명확히 규정(32.6%) 해야한다는 의견이다.

가장 많은 동의를 얻고 있는 개선 의견은 현행 법을 유지하되 서류나 절차를 간소화(41.9%)해야 한

다는 것이다. 등록대상 모집금액을 상향 조정해야 한다는 의견에 대해서는 5.8%만이 동의하였다. 기부금품 모집제도 개선에 대한 의견을 단체의 수입규모와 회원수 규모에 따라 어떠한 응답경향의 차이가 나타나는지를 분석해 보았다. 법률 및 제도의 폐지에 대한 의견은 10억미만, 회원 1천명 미만의 단체에서 동의하는 비율이 높았으며, 지정기부금 민간단체에 대한 기부금품 등록대상 제외에 대한 의견은 1천명 이상의 회원이 있는 단체에서 동의하는 비율이 높았다. 현행 법을 유지하되 서류나 절차를 간소화해야 한다는 의견에 대해서는 10억원 이상의 단체, 회원 1천명 미만의 단체에서 동의하는 비율이 높았다.

〈표 19〉 기부금품 모집제도 개선 의견 (2개 중복응답)

구 분	N(%)	기부금등록경험 여부	
		유경험	무경험
법률 및 제도의 폐지 <i>국세청 공시제도 등 기존제도로 가능 지나친 규제로 민간자원 자율성 저해 실효성을 느끼지 못함</i>	12(14.0) 6 4 2	6	6
지정기부금 민간단체에 대한 모집등록 대상 제외	24(27.9)	18	6
모집 불가능한 사업에 대한 명확한 규정	28(32.6)	13	15
현행 법 유지하되 등록대상 모집금액 상향 조정	5(5.8)	2	3
현행 법 유지하되 서류 및 절차 간소화	36(41.9)	22	14
기타	4(4.7)	2	2

〈표 20〉 단체 규모에 따른 기부금품 모집제도 개선 의견 (2개 중복응답)

구 분	수입규모(M=83)		회원수 규모(N=75)	
	10억미만 (N=41)	10억이상 (N=42)	1천명미만 (N=31)	1천명이상 (N=44)
법률 및 제도의 폐지	7(17.1)	5(11.9)	5(16.1)	7(15.9)
지정기부금 민간단체에 대한 모집등록 대상 제외	10(24.4)	6(19.4)	6(19.4)	14(31.8)
모집 불가능한 사업에 대한 명확한 규정	15(36.6)	12(38.7)	12(38.7)	13(29.5)
현행 법 유지하되 등록대상 모집금액 상향 조정	2(4.9)	1(3.2)	1(3.2)	2(4.5)
현행 법 유지하되 서류 및 절차 간소화	16(39.0)	17(54.8)	17(54.8)	13(29.5)

기타 기부금품법 개정 안의 하나로 제시되고 있는 ‘지자체 및 정부출연기관의 모금금지 원칙 완화’에 대해서는(80개 단체 응답), ‘민간기부의 자율성 보호를 위하여 금지원칙이 강화’되어야 한다는 의견이 38개(47.5%), ‘공익성이 있다면 제한적으로 허용할 수 있다’는 의견이 37개(46.3%), ‘복지예산 확보를 위해 금지원칙을 폐지해야 한다’는 적극적 의견은 4개(5.0%)로 나타나 모금금지 원칙을 완화하는 방향으로의 동의가 미세하게 많았다.

IV. 결론 및 제언

1. 연구결과의 시사점

본 연구의 목적은 기부금품모집법과 제도운영의 규범적 및 실효적 타당성에 대한 경험적 연구를 통하여 본 제도를 보다 깊이 있게 이해하고 진단하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 세 가지 부문에서의 연구내용을 수행하였으며, 각 분석결과로부터 얻을 수 있는 시사점과 종합적인 함의를 제시하고자 한다.

1) 기부금품법 규정의 역사적 내용변화 분석

1951년부터 2016년 현재까지 기부금품법의 내용적 규정에 대한 변화를 분석하기 위해 법제의 명과제·개정 이유를 바탕으로 금지법시기(1951.11~1995.12)와 규제법시기(1995.12~2006.3) 및 사용법시기(2006.3~2016.8)로 구분하여 분석하였다.

법의 합목적성 측면에서 규범적 타당성을 살펴보면 첫째, 1998년도에 있었던 위헌결정을 통해 40여년이 넘는 기간에 걸친 금지법시기 동안 운영되었던 제도에 대해서는 이미 규범적 타당성을 상실한 것으로 판단할 수 있다. 둘째, 규제법과 사용법 시기에 밝히고 있는 법의 목적은 무분별한 기부금품 모집에 대한 규제와 기부금품의 적절한 사용을 통해 건전한 기부금품 모집제도를 정착시킨다는 것이다. 2010년에 있었던 합헌결정으로 입법목적의 정당성이 인정된 바 있으며, 정부가 제도적 규제를 통해 이루고자 하는 이와 같은 목적 자체에 대해 그 타당성을 의심하기는 어렵다.

그런데 표현된 법의 목적에서 밝히는 바와는 달리 이 법의 적용 제외대상을 어떠한 범위로 규정하느냐에 따라 본 제도가 실제 활용되는 방식에 대한 타당성에는 상당한 의구심을 가질 수 밖에 없다. 즉 법에서 규정하는 제도적 수단들이 과연 법의 목적달성에 적합한 것이냐의 측면에서 제기되는 타당성 문제이다.

첫째, 적용대상의 측면에서이다. 금지법 시기 현충기념시설이나 전국규모 체육시설설치 및 올림픽 참가선수 지원, 국제기능올림픽대회 선수과전 지원 등을 위한 모금사업은 모집금지의 대상에서 제외하였고, 규제법 시기에도 공익목적의 국민 참여가 필요한 사업에 대한 모집을 허가 대상으로 포함하였다. 나아가 규제법 시기 본 법의 적용에서 제외하는 5개 법률을 구체적으로 명시하기 시작했으며, 사용법 시기에 이는 10개로 증가하게 된다. 적용대상 또는 적용제외 대상에 무엇을 포함하느냐에 따라 기부금품모집법은 정부의 재정적 책임으로 시행하여야 하는 사업을 민간의 모금재원으로 충당하거나

법 개정시 마다 본 법의 적용제의 법률로 포함시켜줄 것을 요구하는 정치적 이해관계의 수단으로 변질될 우려가 있다.

둘째, 본 법의 핵심적 수단은 기부금품의 모집 절차에 대한 규제의 수단에 있다. 금지법 시기의 허가제는 ‘금지의 원칙’에 기반 한 허가제였고, 규제법 시기의 허가제는 ‘4개 유형의 허가대상 모집사업’에 한한 허가제였으며, 사용법 시기의 등록제는 ‘8개 유형의 등록대상 모집사업’에 기반 한 것이었다. 모집을 하고자 하는 자에 대한 진입규제의 강도 측면에서 본다면 매우 완화된 변화라 할 수 있다. 또한 규제법 시기 허가대상 모집사업을 ‘공익목적의 국민참여가 필요한 경우’라는 매우 포괄적이며 추상적인 규정에서 사용법 시기 등록대상 모집사업에서는 8개 조항에 걸쳐 광범위한 영역에 걸친 구체적인 사업분야를 열거하는 방식으로 변화되었다. 이것이 갖는 장점은 규제법 시기의 규정만으로는 모집 허가대상 사업인지에 대한 판단이 허가결정권자의 재량과 자의적 판단에만 의존할 수 밖에 없었다면, 사용법 시기에는 모집자 스스로도 등록 대상 사업에 해당하는지 여부를 판단할 수 있게 되었다는 것이다. 그러나 법률에서 명시적으로 열거된 사업 외에 다양한 목적의 모집이 증가하고 있으며, 이러한 사업영역을 법률로 계속해서 열거할 수 있는지의 문제와 사용법에서 규정한 ‘그 밖에 공익 목적’에 해당하는지의 여부를 누가 어떠한 기준으로 판단할 것인가에 대한 문제는 여전히 남아있다.

셋째, 모집 진입에 대한 형식적 규제 수단은 완화되고 있는 것처럼 보이나 실제 진입의 요건은 좀더 강화되고 있다. 규제법 시기에는 직접 방문모집이나 지역별·집단별 할당, 고지서 발급 등 구체적인 모집방식에 대해 ‘금지’조항을 신설하기도 하였으며, 사용법 시기에는 모집자 및 모집종사자 자체에 대한 ‘등록자격 제한’ 규정을 신설하는 형태로 강화된 것이다. 기타 모집장소에서부터 모집과정 및 모집종료에 이르는 전 과정에서 모집상의 의무 규정 역시 세부적으로 강화되었다.

또한 사용절차에 대한 규정은 모집목적 이외의 사용금지에 대한 원칙을 유지하면서 사용법 시기에 들어 사용내역에 대한 기록과 사용완료에 따른 보고 및 공개, 회계감사 등의 의무를 보다 구체화하였다. 모집비용의 총당비율은 사용법 시기에 보다 증가되었다.

현재의 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 기부금품금지법의 개정을 통해 체계화되기 시작한 1995년 「기부금품모집규제법」의 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 내용적 측면에서 보면 기부금품과 기부금품 모집에 대한 정의는 동일하게 유지되어 오고 있으며, 등록대상 모집사업의 목적, 등록대상 기준(1천만원 이상 모집), 모집등록자의 자격제한, 기부심사위원회의 역할 규정에 해당하는 내용상의 변화가 있었을 뿐이다.

기부금품모집법의 역사적 변화과정에 대한 분석을 통해 가장 의미 있게 얻은 통찰력은 기부금품모집법의 성격에 대해 보다 정확하게 이해할 수 있었다는 것이다. 즉, **기부금품모집법은 비영리민간단체의 모금을 촉진하고 활성화하는 것을 직접적인 목적으로 하는 지원법이 아니라, 비영리단체의 모금과 사용의 투명성 및 적절성을 제도적 장치를 통해 강화하기 위한 규제법**이라는 것이다.

2006년 사용법 시기부터 제시된 ‘성숙한 기부문화 조성’과 ‘건전한 기부금품 모집제도의 정착’이라는 목적은 위와 같은 법의 직접적 목적 달성을 통해 실현하고자 하는 법의 이념적 지향을 표현한 것으로 이해해야 한다. 금지에서 규제로, 규제완화에서 성숙한 기부문화 조성으로 라는 변화는 단지 합법적인 제도 안에서 기부금품을 모집할 수 있는 사업의 영역과 그 대상을 확대하였다는데 있을 뿐이며 이것이 어떠한 제도적 규제 없이 자율적인 모금과 사용에까지 허용한다는 것을 의미하지는 않는다는 것이다.

종합하면, 기부금품모집법은 보다 많은 비영리민간단체들이 다양한 사업영역에서 모금활동을 할 수 있도록 하는 방향으로 확장되어 온 한편, 실제 모금 진입에서 부터 과정 및 모집금의 사용 및 그 결과에 이르는 절차에 대해서는 의무 규정을 강화하는 방향으로 변화되었다고 할 수 있다.

2) 2015-2016 기부금품모집등록 현황 분석결과

법 규정만으로 실제 제도가 어떻게 적용되고 운영되는지를 알 수는 없다. 현행 기부금품모집제도에 기반하여 실제 행정자치부와 지방자치단체를 등록청으로 하여 기부금품모집 등록을 한 사업에 대한 분석을 수행하였으며, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 행정자치부 등록 기부금품모집사업의 평균 목표액은 2015년 기준 38개 사업에 154억여원, 2016.6월 기준 23개 사업에 105억여원이며, 지방자치단체 등록 사업의 평균 목표액은 2015년 기준 229개 사업에 평균 약 3억8천여만원, 2016년 기준 145개 사업에 약 3억7천여만원으로 행정부 등록 기부금품모집사업 규모는 지자체 등록사업에 비해 약 27.6배의 모집목표액이 많은 큰 규모의 사업임을 알 수 있다.

둘째, 또한 등록된 모집기간의 분포의 경우 ‘년 중’ 모금이 행정부와 지자체 모두 73%~78%를 차지하고 있다. 이는 현행 기부금품모집법에 의한 ‘등록 대상 모집사업’ 이 특정기간 특정목적에 국한된 모집사업인지, 이 영역에 해당하는 단체의 설립목적을 위해 수행하는 일반사업 모두에 해당하는 사업인지가 불분명함을 의미한다. 현황 분석결과를 보면 대부분 특수목적사업을 위한 모금이라기 보다 단체의 전반적 목적사업을 위한 모집이 다수라고 판단된다.

위와 같은 두 가지 분석결과는 등록의무 대상 사업의 구체적 범위가 어디까지인가에 대한 모호성과 함께 모집목표액 1천만원 이상 기준이 적절한 것인가에 대한 문제가 제기된다.

셋째, 기부금품모집등록의 사유를 보면 모집기간 연장, 사용기간 연장, 모집목표액 변경 등의 사유

로 등록한 경우가 다수 발견되며 변경 사유 발생 때 마다 건건이 등록해야 하는 행정상의 비효율 문제를 유추할 수 있다.

넷째, 기부금품모집등록을 통해 실제 어떠한 관리가 이루어지고 있는가에 대해서는 본 자료를 통해서도 또 본 연구를 통해서도 알 수가 없다. 다만 조사과정에서 발견된 사실중 하나는 등록신청서에 따라 대표자이름과 대표전화만 기재되어 있으며, 실제 담당자 연락처는 알 수가 없다는 것이다. 등록을 받아 자료를 정리 취합하여 행정자치부에 보고 또는 공개하는 것 이외에 어떠한 관리가 행해지고 있는지, 수 십년간 쌓였을 등록 데이터는 어떻게 관리되고 있는지 파악할 수 없는 상황이다. 나아가 본 연구에서는 모집금품의 사용결과 보고에 대한 자료를 확보할 수 없었기 때문에, 사용결과에 대한 관리 실태 역시 파악할 수 없다.

3) 비영리단체의 기부금품모집제도 활용실태와 인식조사 결과

법 규정과 제도의 운용상 문제는 실제 제도가 작동하는 현장에서 찾아질 수 있으며 이에 본 제도의 실질적 적용대상인 비영리민간단체를 대상으로 기부금품모집제도의 활용과 평가적 인식에 대해 조사하였다. 분석결과를 통해 다음과 같은 시사점과 논의사항을 도출할 수 있다.

첫째, 법규의 내용과 제도운영에 있어 가장 대표적인 문제점으로 나타난 것은 ‘명확성’ 과 관련된 것이다. 즉, 등록대상 모집사업과 모집행위에 대한 규정의 모호성으로 비영리단체 입장에서는 어떤 모집활동을 등록해야 하며 혹은 등록하지 않아도 되는지, 또는 법에서 제한하는 모집활동은 무엇인지 등에 대해 명확한 판단을 하기 어렵다는 것이다. 이러한 명확성의 문제는 등록청의 공무원에게 모금이 허용되는 공익사업에 대한 판단을 자의적으로 맡기게 되는 문제와 연결된다.

둘째, 규제성과 관련된 것으로, 영국의 비영리모금규제 가이드라인에서도 과도한 규제를 금지하고 있는데, 비영리민간단체의 모금행위에 대한 과도한 제약이라는 인식과 비영리단체의 행정부담을 과중시키는 문제가 발견된다.

셋째, 실행성의 문제이다. 등록이나 변경의 절차가 번거롭고 등록청에서의 처리기간이 오래 걸리며, 모집액 사용기간을 1년 이내로 제한하거나 사용기간을 연장등록해야 하는 등의 문제가 제기되고 있다.

넷째, 더 근본적으로는 본 제도의 실효성에 대한 문제로, 본 제도를 통해 클라우드 펀딩 등 새로운 다양한 모금방식에 까지 적용할 수 있을지, 이 제도에 의해 등록하지 않고 모금하는 개인이나 단체에 대해서는 정작 실질적인 관리감독이 불가능하다는 문제를 크게 지적하고 있다.

다섯째, 인지도와 관련된 것으로, 비영리단체에서는 본 제도와 관련된 교육이나 가이드라인이 제공되지 않아 세부적인 내용을 파악하기 어렵다는 점이고, 본 제도에 따라 모집등록에 따른 등록증 발급과 공개를 하더라도 실제 일반국민의 인지도와 단체의 신뢰도 향상에는 큰 영향이 없다는 것이다.

위와 같은 현행 기부금품모집제도에 대한 비영리민간단체가 인식하는 문제점에 비추어 본다면 본 제도가 당초 목적하고자 하는 바를 실현시키는데 크게 기여하지 못할 가능성이 크다. 실제 응답 단체의 50%가 본 제도를 비영리단체의 모집 및 사용행위에 대한 정부의 규제정책으로 인식하는 가운데, 본 제도가 모금의 투명성 향상이나 기부금품의 적정사용 및 모금단체의 신뢰도 향상에 전혀 기여하지 못하거나(4.9%~6.2%) 별로 기여하지 못한다고 평가(40.7%~48.1%)하는 경향이 우세하다.

그렇다면 정부의 기부금품모집제도는 전혀 무용지물이며 폐지되어야 하는 것인가? 이에 대해 자신 있게 답하기는 어렵다. 왜냐하면 기부금품 모집제도가 정책목적에 기여하는 정도에 대한 부정적인 인식에도 불구하고, 어느 정도 기여하고 있다는 응답(28.4%~39.9%)이 무시하기 어려운 수치로 나타나고 있으며, 실제 이 제도를 폐지해야 한다는 의견에 대해서는 14%만이 동의하였다.

오히려 현행 법을 유지하되 서류나 절차의 간소화(41.9%), 모집 불가능한 사업에 대한 명확한 규정 제시(32.6%), 지정기부금단체에 대한 모집등록 대상 제외(27.9%) 등과 같이 현재의 법과 제도 내에서의 개선 의견에 동의하는 비율이 높게 나타났다.

2. 정책적 제언

본 연구의 수행과정과 분석결과를 바탕으로 기부금품모집제도의 개선에 대한 방향을 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 기부금품모집제도를 포함하여 비영리단체의 재정 및 회계 투명성 강화를 위한 유사 제도간의 합리적 조정을 통해 투명성을 더 명확히 하는 한편 비영리단체에 대한 중복적인 행정규제를 제거하는 방향이다.

현행 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률은 기부금품 모집의 투명성과 사용의 적정성을 직접적인 목적으로 하여 1천만원 이상의 기부금품모집을 하고자 하는 자의 모집등록과 사용결과보고(회계감사보고 및 공개 포함)를 핵심 수단으로 한다. 그런데 이러한 동일한 목적을 위해 유사한 제도가 존재하며 바로 '공익법인 공시제도' 와 '법정·지정기부금단체 공시제도' 이다.

국세청 시스템을 활용하는 공익법인 공시제도는 단체의 고유목적사업 수행의 투명성 확보를 위한 자동제어장치이다. 자산총액 5억원 이상이거나 수입금액과 해당 사업연도에 출연받은 재산의 합계액이 3억원 이상으로서 종교단체를 제외한 공익법인이 사업연도 종료일로부터 4개월 이내에 공시하여야 하는 의무공시제도와, 자산총액 5억원 미만인 반면 수입금액과 해당 사업연도에 출연받은 재산의 합계액이 3억원 미만인 공익법인과 종교단체인 경우에도 자율적으로 결산서류 등을 공시할 수 있는 자율공시로 구성된다(국세청 홈페이지).

- 이 공시제도에 의한 제출 및 공개서류에는 기부금 모집 및 지출명세가 포함되어 있다는 점,
- 기부금품모집 단체의 모집목적이 고유목적사업을 위한 일반적인 모금으로 년중 모집이 70% 이상을 차지하고 있다는 점,
- 10억원 이상의 모집목표액은 행자부 등록 대상으로 모두 공익법인 공시제도의 적용대상이 되며, 지자체 등록 평균 모집목표액 역시 3억원 이상으로 자율공시의 대상이 된다는 점,
- 비영리단체의 입장에서 본다면 연간 예결산 보고를 단체 당 다수의 방식으로 보고 또는 공개를 해야 하는 점 등에서 그 이유를 찾을 수 있다. 반면 다수의 관할 부처와 다수의 규율 제도가 존재하고 있으나 단순한 형식적 등록 또는 관리 이외에 어떠한 실질적 모니터링과 감독 및 사후조치가 이루어지고 있는지 알 수 없으며, 오히려 관리의 부실과 서로 다른 보고양식으로 부당하게 초래되는 비영리법인의 투명성에 대한 오해를 유발할 수 있기 때문이다.

둘째, 첫 번째의 제언에도 불구하고 기부금품모집법과 제도를 단 기간내 폐지하기는 어려울 것으로 판단하며, 그러나 법 적용에 대한 정의와 범위를 비롯하여 몇 가지 구체적인 제도적 수단에 대해서는 상당한 개선이 필요하다.

- 본 연구결과, 약한 수준에서라도 본 제도가 비영리단체의 모금투명성과 적정사용에 기여하고 있다고 인식한다는 점, 현행 법을 유지하는 하에서의 명확성과 간소화 방향으로의 개선 의견이 다수인 점, 제정 법의 완전 폐지라는 헌법적 및 합목적적 명분이 미약하다는 점에서 이유를 찾을 수 있다.
- 또한 법인이 아닌 비영리민간단체나 자산규모 3억원 미만, 기재부의 지정기부금단체가 아닌 비영리민간단체, 당해 연도 특정 목적을 위한 특정기간의 모금과 사업수행을 위한 모금은 위 공익법인 및 지정기부금단체 공시제도에서 제외되며, 이에 해당하는 단체들에 적용되는 법· 제도는 존재할 필요가 있기 때문이다. 만약 이러한 경우에 해당하는 단체들 중 위법적인 모금이나 부당한 사용이 신고 될 경우 관련된 법과 제도의 마련이 필요하다는 주장이 제기될 것은 자명하다.
- 기부금품모집법에 의한 기부금품의 정의는 학술적 및 국제사회적으로 통용되는 보편적인 의미로 정의될 필요가 있으며 다만, 본 법에 의해 등록해야 할 기부금품의 범위는 보다 명확하게 재정의 될 필요가 있다.
- 현행 등록대상 모집목적사업은 열거방식이건 네거티브 방식으로의 개정이건 결국 ‘공익적 사업’ 이냐의 판단여부에 달려있다. 문제는 이러한 판단을 현 제도에서는 등록청의 담당 공무원 개인이 한다는 것이다. 기부금품모집법의 역사적 내용분석에서 발견되는 ‘기부심사위원회’의 역할변화에 주목하며 민간 공익 부문의 위원이 다수 참여하는 기부심사위원회의 역할에 대해 제고할 필요가 있다.

- 본 제도의 내용에 대해 지역의 비영리민간단체들도 상세히 알 수 있도록 가이드라인이나 지침을 제공하고, 주요 민간단체나 협의체 기구 등을 통해 지속적으로 알릴 필요가 있다. 이는 정부의 역할이며 본 제도에 대해 알지 못해서 모집등록을 하지 않았다는 사례가 나오지 않도록 하여야 한다. 또한 지자체 및 행사부 등록 모집사업과 단체에 대한 정보가 공개되어야 하며, 사용결과에 정보 역시 공개될 필요가 있다.
- 제한된 연구의 범위와 연구자료로 인해 행정자치부와 지방자치단체에서 실제 기부금품 모집등록 및 사용결과 등록에 대한 관리, 국가 및 지자체의 기탁된 기부금품 처리와 기부심사위원회 운영 현황 등에 대해서는 파악하지 못하였으며 이는 향후 수행해야 할 정책연구과제로 제안한다.

셋째, 회비와 기부금을 주된 재원으로 하는 비영리단체가 가져야 할 투명성은 정부로부터가 아닌 국민에 대한 책임성에서부터 비롯된다. 정부는 국민의 비영리단체에 대한 투명성을 신뢰하도록 하는 방향에서의 제도적 장치를 통해 견인할 수 있을 것이다. 정부의 관리적 입장에서가 아닌 국민의 입장과 정책대상인 비영리단체의 입장에서 통합적인 시스템을 통한 제도적 장치를 의미한다. 이미 영국과 호주, 미국 등이 우리나라와는 상이한 방식이지만 총괄 정부기구와 통합된 법적 제도적 시스템 및 자율규제 기구를 통해 접근하고 있다.

비영리민간단체의 모금규제와 관련된 외국의 제도에 대한 깊이 있는 정책연구가 아직 수행되지 않고 있으며 이 역시 향후 연구과제로 제시한다.

본 연구는 구체적인 법 규정의 개정 내용과 표출된 이슈에 대한 대안의 제시를 직접적인 목적으로 하지는 않고 있으며, 연구의 범위와 자료수집의 범위도 제한적이라는 한계가 있다. 향후 수행되어야 할 더 많은 연구과제 역시 남기고 있다.

그럼에도 본 연구는 60여년간 지속되어 온 기부금품모집법의 변화과정에서 나타난 역사적 제도의 경로의존적 성격과 본 법의 성격에 대한 명확한 인식을 가능케 하였으며, 현행 법 제도의 운용 현황을 정부의 자료와 비영리단체의 조사를 통한 객관적 자료를 기반으로 이해할 수 있었다는데 의의가 있다. 본 연구에서 제시되는 새로운 정보와 분석결과의 총합을 근거로 기부금품모집제도의 전반적 개선 방향과 구체적 개선방안을 마련하는데 깊이 있는 자료로 활용되기를 기대된다.

참고문헌

- 노연희(2016). “일반 시민과 모금실무자의 기부에 대한 인식비교- 모금실무자 조사(일반인 VS 모금실무자)”. 제16회 기부문화심포지움 Giving Korea 2016 자료집. 아름다운재단.
- 서경원(2015). “시민사회 성장과 발전을 위한 제도 개선” 시민사회 재정역량 강화에 영향을 미치는 기존 법률을 중심으로. 서울시NPO지원센터 토론회 자료집:49-62.
- 이상신(2012). “기부활성화를 위한 법제 개선안”. 2012 기부문화연구소 법제연구. 기부 활성화를 위한 법제 개선안 연구 발표회 자료집. 아름다운재단.
- 이중기(2014). “공익단체의 공익성 인정기준 등의 다양성과 통합필요성”. 홍익법학 15(2): 385-414. 홍익대학교 법학연구소.
- 조성혜(2014). “개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제”. 사회법연구 22:97-138.
- 참여연대(2012). 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안에 대한 의견. 보고서.
- 하승수(2006). “기부금품모집규제법 개정의 경과와 법제도적 함의”. 한국비영리연구 5(2):25-54.
- 한국모금가협회(2014). 투명한 모금활동을 위한 필수 법률.
- 한국가이드스타·사회복지공동모금회(2016). 2015 한국공익법인 백서.
- 행정안전부(2012). 기부금품 모집제도 해설서.
- 국회 안전행정위원회 수석전문위원(2013). “기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정 법률안 검토보고서”.
- Breen, B. Oonagh(2012). “The Perks and Perils of Non-Statutory Fundraising Regulatory Regimes: An Angle-Irish Perspective”. *Voluntas*(23) :763-790. Fundraising Regulator. 2017. Code of Fundraising Practice. U.K.
- 한겨레. 2016.9.26.일자 기사.
- 국가법령정보센터 www.law.go.kr
- 국세청. <https://teht.hometax.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/sf/a/c/UTESFACI01.xml>
- 법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr
- 청년희망재단 홈페이지 <http://www.yhf.kr>
- <https://www.fundraisingregulator.org.uk/>.
- Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50-State Digital Guide, <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/>

부 록 설문지

기부금품 모집제도에 대한 인식과 활용에 대한 조사

안녕하십니까?

본 설문은 「아름다운재단 2016년 기획연구과제」 중 하나인 “기부금품 모집제도에 대한 인식과 제도 활용 실태”를 조사하고자 하는 것으로, 여러분의 의견은 연구를 위한 기초자료로 귀중하게 활용될 것입니다.

응답하신 모든 내용은 비밀이 보장되고 순수하게 통계처리에만 이용되며, 연구 목적 이외에는 절대 사용하지 않을 것을 약속드립니다.

설문에 응해주신 분들께는 소정의 기프티콘을 발송해드리겠습니다.

바쁘신 가운데 설문에 응답해주셔서 진심으로 감사합니다.

조사주관 : 아름다운재단 · 광운대학교 행정학과 정진경 교수

A. 조직관련 사항

1. 귀 기관에서 근무하는 상근인력(paid staff) 은 몇 명입니까? _____ 명
2. 귀 기관에 지난 1년 동안 회비를 납부하신 회원은 몇 명입니까? _____ 명
3. 귀 기관의 설립년도는 언제입니까? _____ 년도
4. 귀 기관의 설립 지위는 다음 중 어디에 해당합니까?
① 사단법인 ② 재단법인 ③ 사회복지법인 ④ (법인 아닌)등록 비영리민간단체 ⑤ 기타
5. 귀 기관의 주된 목적사업의 영역은 다음 중 어디에 해당합니까? (2개까지 응답)
① 국내 사회복지 또는 자선 분야 ② 해외 구호 분야(의료, 성금, 재해지원 등)
③ 초/중/고/대학 등 교육 분야 ④ 병원 등 의료 분야

- ⑤ 문화예술스포츠 분야(미술, 음악, 박물관, 스포츠 지원 등)
- ⑥ 사회권익증진 분야(인권, 소비자, 소수자, 정책감시 등)
- ⑦ 환경, 동식물보호, 유물보존 분야 ⑧ 지역개발, 주거, 자원봉사 분야
- ⑨ 법률, 정치 분야 ⑩ 기타 _____

6. 귀 기관의 2015년 한 해 동안 총 수입규모(공시기준)는 얼마입니까? _____ 원

6-1 귀 기관 수입의 주된 출처에 따른 재원의 구성은 어떠합니까?

- ① 정부보조금 _____ %
- ② 회원의 회비 수입 _____ %
- ③ 모금 및 기부금 _____ %
- ④ 수익금(이윤, 참가비 및 수수료, 임대수입 등) _____ %
- ⑤ 기타(_____) _____ %

7. 지난 2년 이내 귀 기관은 예·결산 보고를 어디에 하셨습니까? (모두 선택)

- ① 등록지자체/부처 연간보고 ② 지정기부금단체 갱신을 위한 기획재정부 보고(6년마다)
- ③ 단체 홈페이지에 공개 ④ 국세청 공익법인 공시
- ⑤ 애뉴얼 리포트 발간 ⑥ 기타(별도법, 정부 프로젝트 관련 등) _____

B. 기부금품 모집제도 활용 경험에 대한 사항

8. 귀 단체는 최근 2년 이내 (2015.1~2016.6기준) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 모집등록을 해 본적이 있으십니까?

- ① 1회 ② 2회 ③ 3회 이상 ④ 없음 문12으로

9. 모집등록에 따른 주된 모집 방식은 무엇이었습니까? (2개까지 응답)

- ① 거리 모금 ② 전화 모금 ③ 미디어/옥외광고 모금
- ④ 온라인 모금(홈페이지, SNS등) ⑤ 직접 방문 모금 ⑥ 우편 모금(서신/지로발송 등)
- ⑦ 행사 모금(바자회, 이벤트 등) ⑧ 기타방식(저금통 설치 등 _____)

10. 등록 당시 모금목표액과 실모금액은 얼마였습니까? (2회 이상 등록 시 목표액이 가장 많은 회차 기준)

목표액: _____ 원 실모금액: _____ 원

11. 등록에 따른 기부금품 모집 및 사용 경험을 통해 가장 어려웠던 점은 무엇입니까? (2개까지 응답)

- ① 등록 대상 모집행위의 범위 등 법령의 모호성과 해석의 여지가 많음
- ② 법령과 제도에 대한 교육 및 가이드라인이 제공되지 않아 세부내용파악 어려움
- ③ 등록 및 변경절차가 번거롭고 등록청의 처리기간이 오래 걸림
- ④ 비영리단체의 행정부담이 과중함
- ⑤ 목표액 초과시 모집 중단 또는 변경해야 하는 문제
- ⑥ 모집 비용제한(모집액의 15%이내 총당)의 문제
- ⑦ 모집액 사용기간 제한(1년 이내 사용기간 제한)의 문제
- ⑧ 기 타 ()

12. 기부금품모집법에 따라 모금등록을 하지 않은 이유는 무엇입니까? (2개까지 응답)

- ① 회원들의 회비 납부에 의한 것으로 본 법상 제외대상이었기 때문
- ② 공시제도 및 감독관청에 유사한 보고가 많았기 때문
- ③ 회비 이외 모금 규모가 1천만원 미만으로 등록 대상 사업이 아니었기 때문
- ④ 강제성이 없다고 생각해서
- ⑤ 본 제도에 대해 잘 몰라서
- ⑥ 기타 ()

C. 현행 기부금품 모집제도에 대한 인식

13. 귀하는 현행 기부금품 모집제도에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

- ① 잘 모른다 ② 대강의 내용만 알고 있다 ③ 비교적 잘 알고 있다

14. 현행 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」에서는 본 제도의 목적을 다음과 같이 밝히고 있습니다.

제1조(목적) 이 법은 기부금품(壽附金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다.

14-1 본 제도가 모금 투명성을 높이는 데 미치는 효과는 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 크다 ④ 매우 크다 ⑤ 잘 모르겠다

14-2 본 제도가 단체에서 모집한 기부금품을 적정하게 사용될 수 있도록 하는 효과는 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 크다 ④ 매우 크다 ⑤ 잘 모르겠다

14-3 본 제도가 모금 단체의 신뢰도 향상에 기여하는 바는 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 크다 ④ 매우 크다 ⑤ 잘모르겠다

14-4 본 제도가 우리 사회 기부문화 활성화를 위해 기여하는 바는 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 크다 ④ 매우 크다 ⑤ 잘모르겠다

15. 비영리조직에 대한 현행 기부금품 모집 및 사용에 관한 제도는 주로 다음과 같은 방식(수단)으로 적용·운용되고 있습니다.

- ① (대상) 1년 이내 공익을 목적으로 한 사업을 위해 1천만원 이상 모집하려는 자
* 소속원의 가입비, 일시금, 회비 등으로 부터 모은 금품은 제외
- ② (등록) 기부금품모집계획서 및 사용계획서 등록(광역시도 및 10억원 이상은 행정자치부) / 등록증 발급
- ③ (모집) 공개된 장소에서 접수, 기부금 영수증 발급, 모집등록 변경시 신청서 제출
- ④ (모집완료) 모집기간 종료시·모집목표액 달성시 모집 중단, 기부금품모집 완료보고서 제출
모집결과 공개(홈페이지)
- ⑤ (기부금품 사용) 계획대로 집행 및 집행내역 장부 기재(기부모집금출납부, 기부모집물품출납부)
사용기간 초과시 사용기한 연장 신청, 목적사업 달성불가 또는 모금액 남는 경우
기부금품처분사용계획서 제출.
- ⑥ (사용완료) 기부금품모집 및 사용내역 보고서 제출, 회계감사 보고서 제출
- ⑦ (제제수단) 국가 및 지방자치단체의 기부금품 모집 접수 제한, 기부금품 출연 강요 금지,
등록청의 검사, 미등록 또는 속임수/부정방법에 의한 모집시 등록말소 및 기부금
반환, 벌칙(3년 이하 징역이나 3천만원 이하 벌금), 과태료 부과 등

15-1 이와 같은 기부금품모집제도의 수단이 법의 목적과 취지를 달성하는데 어느 정도 부합한다고 생각하십니까?

- ① 전혀 부합하지 않음 ② 대체로 부합하지 않음 ③ 부합함 ④ 매우 부합함

15-2 이와 같은 기부금품모집제도를 운영함에 있어 가장 크게 나타나는 한계는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 등록해야 하는 모집행위를 어디까지로 봐야 하는지에 대한 불명확성
- ② 모금을 하고자 하는 사업의 공익성 여부 판단의 문제
- ③ 비영리단체 모금행위에 대한 과도한 제약
- ④ 담당 공무원의 자의적 판단으로 인한 등록 거부 등 불합리한 규제로 작용
- ⑤ 등록하지 않고 모금하는 개인/단체에 대한 실질적 관리감독 불가성
- ⑥ 크라우드 펀딩 등 새롭게 등장하는 다양한 방식의 모금형태를 반영하지 못함
- ⑦ 등록증 발급받아도 일반 국민의 인지도와 단체에 대한 신뢰도에 영향 없음
- ⑧ 기타 :

D. 기부금품 모집 제도 개선에 대한 의견

16. 지금까지 기부금품 모집제도의 주요한 사항을 총괄해서 볼 때, 본 제도의 성격은 어느 측면에 더 가깝다고 보십니까?

- ① 비영리단체의 모집 및 사용행위에 대한 정부의 규제(허가제 성격)
- ② 비영리단체의 모집 및 사용현황에 대한 정부의 관리(등록 관리)
- ③ 비영리단체 모집 및 사용 투명성 증진을 통한 정부의 기부문화 촉진정책
- ④ 국가 및 지방자치단체의 기부금품 모집행위에 대한 금지제도

17. 「기부금품모집 및 사용에 관한 법률」의 개정 방향 및 제도개선에 대한 다양한 의견들 중 선생님께서 가장 동의하시는 것은 무엇입니까? (2개까지 응답)

- ① 법률 및 제도의 폐지 문 17-1
- ② '기부금대상 민간단체' 지정 단체에 대해서는 모집등록 대상에서 제외
- ③ 모집 불가능한 사업에 대한 명확한 규정
- ④ 현행 법 유지하되 등록대상 모집금액 상향 조정
- ⑤ 현행 법 유지하되 서류 및 절차 간소화
- ⑥ 기타 자유롭게 기술()

17-1. 기부금품모집 및 사용에 관한 법률 및 제도의 폐지를 생각하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 국세청 공시제도 및 기부금대상 민간단체 지정 등 기존제도로 가능하기 때문
- ② 지나친 규제로 민간 자원의 자율성을 저해하기 때문
- ③ 실효성을 느끼지 못하기 때문
- ④ 기타()

18. 기부금품모집법은 지자체 및 정부출연기관의 모금을 원칙적으로 금지하고 있습니다. 이 원칙을 완화하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 민간 기부의 자율성 보호를 위해서 금지원칙이 강화되어야 함
- ② 공익성이 있다면 제한적으로 허용할 수 있음
- ③ 복지예산 확보를 위해 금지원칙을 폐지해야 함
- ④ 기타()

◆ 응답자의 현 소속 기관 직급은 어디에 해당하십니까?

- ① 실무자 급 ② 관리자 급 ③ 기관장(대표) 급

◆ 설문에 응해주신 분들께 소정의 스타벅스 기프트콘을 발송해 드릴 예정이오니 받으실 휴대폰 번호를 기재해 주십시오.

(휴대전화번호 :)