

한국의 재단 I ¹

2013.2.16

손유진

University of Southern California

Sol Price School of Public Policy

Ph. D. Candidate

I. 들어가는 말

2000년대 이르러 설립된 아름다운재단, 환경재단 등, 여러 공공재단(public foundation)²들이 많은 주목을 끌면서, “재단”에 대한 관심이 상승한 추세이다. 공익적인 목표를 추구하는 이러한 재단들은 비영리·NGO 섹터에서 하나의 중요한 축을 담당하고 있다. 그러나 공공재단들에 대한 많은 관심에도 불구하고, 실제로 재단의 더 전통적이고 보편적인 모델은 사립재단(private foundation), 즉 개인·가족·기업재단이다. 최근 뜨거운 관심을 받고 있는 청계재단이나 안철수재단이 여기에 속한다. 재단은 많은 경우 미국적인 모델로 이야기되어지는데, 미국에서 가장 보편적이라고 할 수 있는 재단에 관한 정의를 소개하자면 다음과 같다.

자기 자신의 독립적인 기금(보통 하나의 출처, 즉 한 개인·가족 혹은 기업으로부터 출연되는)과 독립적인 이사회를 갖고 있으며, 기본적으로는 자기 이외의 비영리기관에 대한 재정 지원을 통해 공공복지에 기여할 수 있는 교육·사회·자선·종교 및 기타 분야의 활동을 지원하기 위해 설립된 비정부·비영리 기관이다. (Renz et al., 1997, p.11; 안하이어 & 퇴플러, 2002, p.32)

공익적인 목표를 이루기 위한 재단 재정의 출처가, “보통” 하나의 출처에서 온다는 것은, 많은 것을 시사한다. 개인이나 개인의 확장일 수 있는 가족, 가문이 자신의 뜻을 오래도록 반영하기 위한 영구기금(endowment)을 출연하게 되거나, 혹은 개인에게 종속되지는 않지만 이익을 추구하는 이해관계자들의 집합체인 기업이 기금을 지원하게 된다는 것이다. 하물며 공공재단에 돈을 내어 놓는 기부자들 역시 그 기부금 안에 자신만의 기부 동기와 사적 권리를 담게 된다. 사실 재단이라는 조직체는, 많은 여타 조직체가 그러하듯 매우 이질적인 것들의 융합인 것은 물론이고, 독특하게는 공익과 사익 혹은 공공성과 개인성이라는 두 대척점이 팽팽한 긴장 속에서 공존할 수 있는 곳이다.

¹ 이 글은 손유진의 박사논문(출간예정)의 일부임을 밝힙니다.

² 여기서 공공재단이라 함은 최근까지 종종 쓰여지는 공익재단과 구별하기 위함이다. 대부분의 재단들의 목적은 공익(public interest)에 있다고 할 때, 공공재단들은 출처가 되는 기부금이 공공(public)으로부터 온다는 것을 강조한다. 미국에서는 public foundation로 칭해지며, 대중으로부터 모금(fundraising) 활동을 하게 된다.

또 한 가지, 위의 채택된 정의에서 볼 수 있는 주요한 특징은 자기 이외의 비영리 기관에 재정 지원을 한다는 것이다. 이 기금배분(grantmaking)이라는 활동을 한다는 것이 재단을 독특한 위치에 자리매김시킨다. 즉 기부자와 수혜단체를 “매개”하는 기관이라는 것이다. 물론 직접사업을 하는 재단들도 찾아볼 수 있지만, 단체들로의 기금배분 활동을 하는 재단을 더 일반적인 형태로 본다는 의미이다.

그렇다면 한국 재단도 이러한 일반적 형태로 개념화할 수 있는가? 한국 재단의 역사는 한국 기부문화의 발전과 그 궤적을 같이 하고 있다. 한국의 기부문화라는 것은 예상할 수 있듯이, 한국의 압축적 근대화·산업화, 이 과정에서의 국가의 역할, 비영리 섹터·시민단체들의 비약적 발전, 이 모든 역사적 맥락과 얽혀있다고 볼 수 있다. 이 글은 재단이 위치한 역사성을 간략하게나마 추적하는 동시에, 매우 미국적 모델이라는 재단의 원천적 맥락과 비교하며 검토해보는데 그 의의를 가진다.

보통의 비교연구의 장점은, 자신의 역사적 맥락 속에서 대상을 객관화하는 것이다. 비교를 통해 자신의 경로가 어떤 부분은 독특했고, 또 어떤 부분은 거대한 역사의 흐름을 타고 함께 진화해가고 있는지를 살펴볼 수 있다. 한국의 재단도 이러한 비교과정을 통해 한국적 재단의 의미와 구분체계를 정립하는 것을 시도해볼 수 있을 것으로 기대한다.

II. 한국 재단의 간략한 역사

1. 초기 소수 장학재단, 기업재단

많은 기록에서 합의하는 바, 한국의 최초 민간재단이자 기업재단은 삼양사의 “양영회”라고 한다. 1939년, 삼양사의 창업주였던 고 김연수 회장이 설립하여, 경제적으로 곤궁한 학생들에게 장학금을 지원하는 활동을 했던 것이 한국 재단의 공식적 기원이라고 볼 수 있겠다 (박태규, 황창순, 2008).

2012년 아름다운재단의 “국내 민간 공익재단 기초연구” 발표에 따르면, 1960년대까지 양영회와 같은 장학회들이 계속적으로 등장하였다. 이들은 일제 강점기나 6.25전쟁 등의 어려운 상황에서 고학생들에게 직접적인 교육을 지원하고 인재를 길러내기 위한 의미있는 사회적 기능을 담당하며 양적 성장을 하고 있었으나, 또 다른 측면에서는 재산을 도피시키기 위한 도구로서 존재했다는 비판의 대상이었다(이상민, 2012). 특히 부의 사회적 환원이라는 개념이 소개되었던 1970년대에는, 당시까지의 경제개발의 과정에서 탄생한 재벌기업들이 재단을 적극적으로 설립하기 시작한 것으로 볼 수 있다(이형진, 2004). 아름다운재단 연구 자료에서 예를 들고 있듯이, 56개의 재단이 이 시기에 만들어졌으나, 이들의 공익적 활동이 거의 눈에 띄지 않았고 도리어 세금납부를 회피하기 위한 역할을 하고 있었다 (이상민, 2012). 이러한 측면에서 한국의 초기 재단 역시 어느 사회에서 볼 수 있는 재단에 대한 “전통적” 악평을 피해갈 수는 없었다. 절대적인 경제적 궁핍이 있던 시기 이면서, 또한 정부의 간섭이 체계적으로는 존재하지 않았던 시기의 이야기이다.

2. 1980년대부터의 정부의 관변주도적 기부문화

조세를 정당하게 납부하지 않은 채 기업 지배구조 유지, 재산 관리 등을 위한 방편으로 재단을

설립하고 활용하는 기업들이 늘어나며 비난의 대상이 되고 있었던 시기, 정부의 감시와 처벌도 수위가 높아지고 있었다. 특히 1979년 쿠데타를 통해 정권을 획득한 신군부는 정당성이 결여된 자신들에 대한 민심을 수습하기 위해 복지국가건설을 주창하였고, 실제 이들의 수습책은 정부의 예산배정이 아닌 기업에 대한 압박이었다 (이형진, 2004). 당시의 정경유착의 관습이 있었던 산업화 과정에서 많은 기업들은 정부의 이러한 압박에 여러 가지 방편으로 응답하고 있었는데, 그 중에 하나가 재단을 설립한다거나 정부 보건복지부 산하에 속해있는 기금에 기부하는 것이었다. 이것들은 기업들의 입장에서는 여러 정치자금과 함께 “준조세”로 인지되었으며, 이것에 대한 의무를 다 하지 않는다는 것은 정부로부터의 정치적 페널티도 불사한다는 의미일 수 있었다.

이러한 기업의 기부 활동은 1990년대 이후 설득력을 얻기 시작한 기업의 사회적 책임에 대한 적극적 관심에서 비롯되는 것과는 다른 방향으로 시작된 기업의 활동들이라고 볼 수 있다. 즉, 1980년대 기업들은, 세제적 장치, 대중으로부터의 비판 여론, 더불어 비공식적 정부의 압박에 대응하는 수준에 그쳐 기업들이 다양한 방면에 활동하지 못하는 한계를 가지고 온 측면이 있다. 즉, 장학, 학술이라는 제한된 영역에 기부활동이 몰린 것은 물론, 기업의 적극적 사회적 책임성으로 논의가 나아가지 못했다.

앞에서 언급되었듯이, 재단을 설립하지 않은 기업들의 경우는, 사회복지사업기금과 같은 정부 주도의 민간성금 모집에 참여하였다. 이것의 문제점은 2010년의 사회복지공동모금회 연구 “한국 공동모금제도의 사회적 성과와 발전과제”에서 지적되었듯, 정부가 자신들의 복지에선으로 집행해야 할 부분을, 민간의 기부금을 불투명하게 관리하면서 대체했다는 것이다. 성민선, 김범수, 이창호, 강철희(1997)는 정부와 지자체 등이 선거 등에 활용을 위해, 선심성 행정 차원에서 이 기부금을 원칙없이 활용할 수 있다는 위험성을 지적하기도 하였다(사회복지공동모금회, 2010). 결국 사회복지사업기금은 1996년 감사원의 지적을 받아 그 시정의 필요성이 제기되고, 1998년 사회복지공동모금회라는 민간 조직으로 설립되어 그 기금이 이양되는 것으로 공식적인 관행은 수정될 수 있었다.

요약하자면, 이러한 정부와의 관계가 한국의 1990년대 초반까지의 재단에 준 영향력은 다음과 같다. 첫 번째, 기부자의 자발성이 격려되지 못하였으며, 결과적으로 한정된 영역과 활동을 가져온 면도 있다. 장학, 학술 영역은 학생, 연구자에게 지원금을 수여하는 직접사업으로 대부분 가능하였으며, 혁신적이거나 모험적인 활동이기 어려웠으며, NGO단체 등과의 파트너십을 굳이 요구하지 않았다. 두 번째, 일반 국민들이 부의 정당성에 대해 긍정적으로 여기기 어려워졌다. 압축적 근대화의 역사적 배경이 이미 한국 사회에서 부를 취득하는 과정에 대한 의심을 갖게 하고 있었던 바, 통제지향적정책 혹은 정치적 페널티로서 이루어지는 회계감사들은 주로 “기업재단”의 추악한 모습들을 포착했고, 부자들이 “재단”을 운영한다는 것, 기부를 한다는 것에 대한 부정적 선입견을 떨쳐내기 어렵게 했다.

3. 기부문화의 격변기 1990년대-2000년대

1980년대까지 설립된 재단들은 앞에서 살펴본 바와 같이 많은 경우, 기업재단이나 개인재단의 형태가 대부분이었다. 이 시기 이후에 새롭게 붐을 일으킨 재단의 형태가 바로 공공재단이었다. 아름다운재단, 환경재단, 여성재단 등, 새로운 분야와 새로운 주인을 표방하는 재단들이 그 주인공이다.

한국의 시민단체들이 낙선운동, 환경운동 등으로 제도권 내에서도 성공을 거두기 시작했던 당시, 재단이라는 것이 기존의 돈있는 사람, 기업들의 전유물이라고 여겨졌던 기존 관점에 대해 새로운 패러다임으로 제시된 것이 공공재단이라고 할 수 있겠다. 이전 재단들의 기금의 출처가 하나의 개인이나 가족, 기업, 혹은 정부라면, 이들 공공재단들은 “시민”을 그 주인으로 삼는다고 이야기하고 있다. 즉 모금(fundraising)을 대중으로부터 하겠다고 처음부터 선언했으며, 이것은 당시에 신선한 시도로 “기부”에 사회운동적 의미를 부여하고 “나눔문화”를 설파하고 대중화시키는 역할을 하였다.

이전의 재단들과의 또 하나의 차별성은 NGO단체들을 지원하는 것을 주요사업으로 내걸고 있다는 점이다. 서론에서 언급되었듯이, 미국의 경우 기금배분(grantmaking)을 하는 재단이 일반적인 형태라고 이야기한다면, 한국은 많은 재단들이 전통적으로 직접사업을 해왔다고 볼 수 있다. 장학, 학술영역에 몰렸던 재단의 활동들은, 특별히 NGO단체들을 파트너로 삼는다고 보다는 직접대상자를 찾아내고 기부금을 수여하는 형식이었다. 최근 “기업사회공헌” 차원에서 확장되고 있는 사회복지의 영역 역시 단체들에 대한 지원으로 궁극적으로 확대되었다고 결론내릴 수 있을지 여전히 미지수이다. 그 이유는 기업들이 신규 사업의 모색·실행 단계에서만 단체들과 파트너십을 유지하고, 이후 독자적으로 사회공헌 프로그램의 형태로 정착시키는 경향이 발견되고 있기 때문이다.

그러나 이 시기에 설립된 몇몇 공공재단들은 여러 NGO단체들에게 자신들의 기금을 배분하고자 하는 새로운, 그러나 적어도 미국의 기금배분의 관점으로 볼 때는 더 전통적인, 목적을 가지고 있었다.³ 또한 이전 재단들의 활동과 비교하여 지원하고자 하는 영역 역시 다각화되었고, 지역에 대한 관심이 풀뿌리단체에 대한 지원과 연관되기 시작했다.

특히 아름다운재단의 등장은 기부의 대중적 논의에 있어 시발점이 된 측면이 있다. 아름다운재단은 박원순 시장이 1998년 미국의 지역재단 모델을 접한 후에 한국에서 2000년에 설립한 재단이다. 지역재단 모델을 가지고 들어왔지만, 아름다운재단은 서울에 위치하여 전국적 배분사업을 지원하는 공공재단의 모습이다. 지역재단이 널리 퍼져나가기를 바라는 그가 진단한 지역재단이 한국에서 지지부진한 이유는 다음과 같다. “지역의 변화와 인구의 변화에 의해 한국의 지역은 그 정체성을 많이 상실했다. 따라서 같은 지역에 살고 있다는 것이 중요한 것이 아니라 지역의 현실과 미래를 공유할 수 있는 정체성이 있는가가 더 중요하다. 불행하게도 한국의 지역사회는 일본 강점기, 해방 이후의 분단과 전쟁, 빈곤, 근대화 과정에서 크게 파괴되었다. 인구는 엄청나게 줄었고 많은 농민이 도시로 떠났다. 기업의 이주나 건립에 따라 많은 외지인이 들어왔고 도시화로 이웃 간의 관계는 나빠졌다. 이런 상황에서 공동체의 현실에 대한 문제의식, 지역의 미래를 고민하는 의식 등을 발견하기란 쉽지 않다”(박원순, 2011: p.146)라고 진단한다.

실제로 아름다운재단은 지역재단보다는 공공재단의 활성화에 기여한 것이 사실이다. 공공재단을 가능케 한 기부문화의 변혁을 일으킨 점이 그 공로라고 할 수 있다. 이전의 일회성의 감정적 기부, 수혜자나 재난 등을 앞세운 성금 모금의 지형도를, 정기적, 이성적 기부, 또한 기부자 중심의 여러 기부 방식과 분야를 소개하는 것으로 변화시킨 것이다. 현재까지도 아름다운재단이 제시

³ 물론 이러한 목적이 처음부터 성공을 거둔 것은 아니다. 아름다운재단 역시 설립 초반에 직접사업을 더 많은 비중으로 다루었고, 기부자들의 선택을 존중하는 이상, 장학사업 등에 배분이 쓸릴 수 밖에 없는 현실을 과도기적으로 겪을 수밖에 없었다.

한 나눔이라는 키워드와 모금 기술 등은 많은 재단과 단체들에게 강한 영향력을 행사하고 있으며, 투명성이라는 담론까지도 가능케했다. 또한 아름다운재단과 별개로 후속적인 실제 지역재단들이, 소수이지만 설립되기도 하였다. 오히려 현재 지역재단들은 민간만이 주도하는 것이 아니라, 지자체가 만드는 지역재단이나 관변 주도의 지역장학재단의 등장으로 새로운 국면을 맞게 되었다.

Ⅲ. 미국재단의 주요 사건

1. 미국재단의 시작: 과학적, 전략적 기부

미국은 알려진 바대로 비영리 섹터의 재단들에게 상당한 세금 감면, 혹은 우대를 제공한다. 큰 세금 수입을 포기하고 이들에게 세금혜택이라는 정책적 독려를 하는 이유는 재단이 가지고 있는 몇 가지 장점 때문일 것이다. Prewitt(2006)이 지적한 바에 따르면, 재단은 정부에 비해 유연성과 상상력의 힘을 가져 효율적인 공익 활동을 할 것으로 기대된다. 또한 자유로운 책임성의 시스템 아래에서 다원주의 사회의 여러 가치들을 모험적이고 혁신적으로 증진시키지만, 여전히 공공선으로서 추구된다는 점이 미덕으로 여겨진다는 것이다.

실제 이러한 측면에서 미국 현대적 재단의 시발점이자 대표주자로 거론되는 카네기 재단(1905년 설립)은 미국의 작은 지역정부와 맞먹는 재산을 소유하였으며, 사회문제를 해결하기 위해서 비효율적인 정부가 아닌 민간이 나설 수 있다고 믿었으며, 재단이 이 과학적 실현을 가능하게 한다고 여겼다. 또 다른 대표 재단인 락커펠러 재단(1913년 설립)은 기존의 시혜적 자선(charity)와 넘어서는 적극적 나눔(philanthropy)을 재단이 지향하여야 하며, 이것은 사회문제의 뿌리를 공략하는 모험적이고, 전문적, 전략적인 활동을 통해서 가능하다고 여겼다. 기업가 카네기와 락커펠러는 미국의 산업화 과정에서 자신들의 기업을 통해 엄청난 부를 축적하였고, 그 과정에는 많은 논쟁의 여지가 존재한다. 그러나 이 두 재단은 작은 정부를 지향했던 미국의 상황에 맞는 모델로 보여지며, 특히 Prewitt(2006)에 따르면, 엄청난 소득세와 재산세 이전의 발명품들이었기에 이후 20세기 말부터 공공연히 세금혜택을 노려 만들어진 재단들과는 차별성을 가진다.

2. 1914년 지역재단의 등장과 1969년 세제개혁

1914년 최초의 지역재단인 클리브랜드 재단과 1969년 세제개혁의 의미는, 앞으로의 한국의 비영리섹터에 많은 시사점을 줄 수 있다. 오하이오 클리브랜드 지역에서 은행들과 신탁회사들의 싹지돈들이 하나의 지역센터에 모여서, 지역의 사회문제를 해결하기 위해 쓰여지기 시작한 것이다.

이 지역재단모델이 미국에서 많은 성장을 할 수 있었던 것은 두 가지 이유에서 그러하다. 첫 번째는 donor-advised fund 즉 기부자 조언 기금을 소개하고 유치하기 위해 노력해왔다는 점이다. 기부자들로부터, 기부금에 대한 어느 정도의 통제력을 유지하면서도, 재단설립과 유지에 따르는 행정비용을 소비하지 않아도 된다는 장점을 인정받았던 것이다. 그러나, 미국의 지역재단들이 현재 직면한 현실은, 지역사회의 문제를 정의하고 아젠다를 만들어가는 지역적 리더십을 상당 부분 상실하고 있다는 점이다. 즉, 지역재단이 활동하기 위해서는 일단 기부금을 많이 모으는 것이 중요하기 때문에, 기부자들의 선호에 맞추어 기금들을 만들어가는 와중에 자신들의 기획력이나 애초의 미션을 반영하는 기금들은 자꾸만 줄어들 수 있다는 위기감이 생겨나고 있다.

두 번째는 1969년 정부의 세제개혁을 통해 지역재단이 public charity, 즉 자선단체로 인정받았다는 것이다. 현 시점에서 미국의 비영리조직들을 위한 세제 중 최고 혜택은, 단체의 기부금이 상당 부분 대중으로부터 온다는 것을 증명하는 public support test⁴를 통과해 자선단체로의 인정을 받을 때 가능하다. 다시 말해, 1969년까지 사립재단(private foundation)과 지역재단(community foundation)은 개념적 차이에 불구하고, 1969년 세제개혁법령(Tax Reform Act 1969, 여기서부터 TRA 1969)이 시행되면서 상황은 달라졌다. 이 법령에서는 사립재단을 세금코드 501(c)(3)에 속하는 면세 기관으로 분류하면서도, 그 개념을 명확하게 하였다. 즉, 기금의 출처가 하나의 개인, 기업 등이라면 그 출처가 일반 대중인 자선단체(지역재단 등 공공재단⁵ 포함)와 비교할 때 면세 정도, 세제혜택 등이 작게 되며 반면 더 많은 모니터링을 받는다는 뜻이다. 기부자의 입장에서 따져 보더라도, 자신의 재단을 설립하는 것보다 지역재단에 기부할 때 정부의 감시를 받을 필요가 없는 것은 물론, 더 즉각적이고 많은 면세혜택을 받는다는 점에서 편리한 제도적 장치가 되는 것이다.

이 시행의 배경은 미국 사립재단의 여러 스캔들로, 사립재단들은 설립자 자신들의 부를 영속시키기 위한 꼼수에 불구하다는 비판이 더욱 거세졌기 때문이었다. 결국 정부관료들에 의하여 세제개혁이 제안되었으며, TRA 1969이 시행됨으로서 사립재단은 엄청난 양의 보고의 의무(Form 990과 차별화된 990PF를 작성), 1~2%의 거래세, 상대적으로 적은 면세 혜택, 원칙 위반시의 막중한 벌칙의 부담 등을 지게 되었다. 당시의 사립재단의 양적 성장이 주춤해진 반면 지역재단의 수는 늘어난 이유이다. Frumkin(2006)에 따르면, TRA 1969는 사립재단의 운영구조와 고용행태를 크게 바꾸어 놓았다. 예를 들어 대차대조표(balance sheet)의 강조, 복잡해진 외부관계를 경영하기 위한 새로운 스태프들 영입, 법적·회계적 조언의 일상적 개입, 높은 행정비용 등의 변화가 일어날 수밖에 없었다. 흔히 말하는 전문화, 관료화가 진행되는 것은 미국의 재단에게는 기존의 과오를 수정해가기 위해 피할 수 없는 경로임과 동시에 원래의 취지 - 원래의 기부자가 의도하였던 모험적 시도와 개혁성 등 - 을 잃게 만들 수 있는 함정이 될 수도 있다는 점에서 양가적 의미를 지니고 있었다.

3. 기부의 분절화? 기부자의 열정?

미국의 재단들에게 이슈가 되고 있는 것 중에 하나는 사적 부가 어느 정도까지 공공이 정의하는 선을 위해 의무적 혹은 도구적으로 쓰여야 하는가이다. 재단들의 다양성이 막 분화하기 시작한 한국 사회에서는 낯설게 들릴 수 있지만, 미국의 재단이 지금과 같이 성행할 수 있는 이유는 “도구적(instrumental)” 지향과 “표현적(expressive)” 지향이 나란히 존중받아왔기 때문이다. Frumkin(2002)은 비영리조직들에게 두 지향이 공존한다고 지적하였는데, 재단을 예로 들자면 공공이 규정하는 선, 사회복지를 위해 기금을 배분하는 것만큼이나, 기부자 개인이 열정을 가지는 다양한 영역과 실험적 접근 방식들이 존중되고 있다는 것이다. 후자를 개인의 돈은 개인의 의사에 맞게 써도 된다는 자유민주주의의 정신에 비유한다면, 전자는 복지국가 해체에 따라 정부가

⁴ Foundation Center의 public support test에 관한 설명은 이곳에서 찾을 수 있다.

<http://www.grantspace.org/Tools/Knowledge-Base/Nonprofit-Management/Establishment/Public-support-test>

⁵ 즉 세제적 범주로는, 지역재단이 속하는 공공재단, 즉, public foundation은 미국국세청 IRS 코드에서 public charity, 자선단체로 규정된다. 개념적 범주로는 뒤의 재단 분류 참고.

비영리조직들에게 자신들의 역할을 떠넘기기를 정당화할 수 있다는 점에서, 양쪽 모두 논쟁의 여지가 있다 (Hwang and Powell, 2009). 최근에 생겨나기 시작한, 후자, 표현적 지향에 대한 비판과 이에 대한 대안은 재단 내부 감시단체인 National Committee for Responsive Philanthropy가 2009년 재단들을 위해 발표한 가이드라인 "Criteria for Philanthropy at Its Best"에서도 살펴볼 수 있다. 분절화되고 있는 기금배분을 좀 더 공공의 필요와 사회적 소외계층에 맞추어야 한다는 책임성에 관한 논의로, 이것을 내부적으로 규범으로서 세워보자는 취지이다.

한국사회에서 만약 재단들이 다양한 기부자의 모험적 열정을 실현시키는 방향으로 나아가보려고 이야기한다면, 이것은 기부의 분절화로 인한 결과, 즉 기존의 사회복지의 책임을 다하던 전통을 해치는 것일지 등에 대한 많은 논의를 필요로 하는 대목이다.

IV. 한국 재단의 독특성과 향후 이슈들

1. 재단이란 존재의 무거움? 가벼움? : 재단 공급의 관점

1969년의 세제개혁이 미국재단을 과거에 비해 움직임이 둔한 조직체로 만들어버렸다고 하는 비판을 받고 있다면, 아직 한국의 경우 재단에게로의 여러 가지 요구들이 모호하고 현실의 실정을 반영하지 못하고 있다고 할 수 있다. 정부가 이끌던 기부문화, 기부관련 제도들이 미완된 채 그 주도권이 민간에게도 나누어지면서, 한국의 경우, 미국보다는 여러 측면에서 "재단"이라는 제도적 그릇이 손쉽게 선택되는 세태가 도래할 수 있다. NGO단체와 차이가 불분명한 채, 재단법인이 만들어진다는 뜻이다. 이것의 장점은 일반 시민들, 혹은 규모있는 재정을 확보하고자 하는 사회운동가, 또한 부의 정당성에 대한 고민을 하는 사회적 상층들이 사회를 변화시키고자 하는 희망으로 비영리섹터에 더 모일 수 있다는 점이다. 재단에 대한 담론이 미국과 유사한 방향으로 이끌어진다든 전제 하에, 좌우를 막론하고 시민단체, 풀뿌리단체 등에 재정지원을 고민하는 조직체들이 양적으로 숫자가 많아진다는 점, 이에 따라 재정적인 안정 혹은 조직적 정당성을 위해서라도 단체의 미션과 활동에 대한 소통을 일상적, 적극적으로 할 가능성이 많아진다는 점은 강점이 될 것이다.

반대의 측면이라면, 특별히 재정적 영속성 혹은 향후의 sunseting, 즉 어떻게 조직을 마무리할 것인지에 대해 진중하게 고민하지 못한 채 단순히 재단을 양산하는 형국일 경우, 중국에는 그 목적사안을 현실적으로 달성할 수 없는 "재단"이라는 이름만 난무하게 되는 사회적 낭비가 되고 말 수도 있다는 것이다. 이것은 세제혜택을 제공하고 있는 정부가 사후 적극적으로 관여하게 되는 빌미를 제공하게 될 수도 있다.

2. 사립재단과 공공재단: 재단 내부의 관점

살펴본 바와 같이 미국의 경우, 지역재단과 같은 공공재단(public foundation)과 기업재단, 개인재단과 같은 사립재단(private foundation)에 대한 세제적 혜택 및 사회적 기대가 확실히 구분된다고 할 수 있겠다. 비교했을 때, 한국은 현재 이러한 재단들에 대한 차등적 세제가 불분명하다. 박태규와 황창순(2008)에 따르면, 한국 재단 내에서의 각종세제 감면의 혜택은 공익법인 설립근거법 또는 대통령령에 의해서만 차별적으로 주어진다. 이러한 혜택 차등이 공익활동의 종류에 따라서

일지, 미국과 같이 기(부)금이 어디서 오는가에 따라서 일지 등의 논의가 앞으로 중요한 것은 물론이고, 특히 “한국의 재단”이라는 논의를 할 때 법, 세제 등을 넘어서는 더 큰 범주의 제도화를 염두해둘 필요가 있다. 그 이유는 “재단”이라는 것이 비영리섹터 “내부인”으로서 비영리 정신과 자율성을 그나마 높은 수준으로 보존해줄 수 있는 NGO단체들의 파트너라는 가능성 때문이다. 재단과 단체 내부의 다이내믹 속에서도 권력관계 혹은 재정지원에 따르는 개입들을 무시할 수 없지만, 정부와의 계약관계나 영리조직과의 파트너십과 비교할 때 그러하다는 것이다.

아름다운재단이 2012년에 발표한 재단 연구가 제도화를 논의하기 위한 사례가 될 수 있다. “민간 공익재단”의 연구가 의미있게 발족되었다는 것을 염두할 때, 향후 담론을 어떻게 끌어갈 것인가에 대한 진지한 고민이 필요하다. 예를 들어, 기업재단, 개인재단, 공공재단 등을 한꺼번에 그룹화하여 이 논의를 이끌어가는 것이 좋을 것인가? 이 경우, 개념화한 재단 군집 내에 요구하게 되는 규범들이 그 구성원들에게 공유되고, 정부의 간섭을 최소화시킬 수 있는 자체적인 모니터링이 가능할 것인가? 어떻게 네트워크적 규범을 만들어갈 것인가? 재단 군집 내에서 여러 논의들을 이끌어가기 위한 연합체가 기술적으로 실행가능할 것인가? 등에 대한 전략적 판단이 필요하다는 것이다.

3. 정부와의 관계와 NGO단체와의 파트너십: 재단 수요의 관점

한국이든 미국이든, 정부의 방침과 세제적 지원들은 의도하였건, 의도하지 않았건 간에, 비영리섹터의 제도화 양상에 영향을 미친다. 예를 들어, 한국의 재단들이 많은 경우 직접적인 장학사업에 천착하게 된 이유 중에 하나는 처음에 이 용도로 정부 허가를 받은 이상, “기관”에 기금을 배분하는 것 자체가 용도 변경 등 절차 상의 번거로움이 있기 때문이기도 했다.

궁극적으로 세제혜택을 제공하는 이상, 정부는 자신이 할 수 없는 역할이든, 나누고 싶은 역할이든 재단에게 사회적 기능을 요구하게 될 것이다. 또한, 계속적으로 재단이 늘어나고 진화하는 이상, 재단과 정부와의 관계, 재단에 대한 정책 전반에 대한 초점 역시 더 이슈가 될 수 밖에 없다. 반대 방향의 수요를 언급하자면, NGO단체들 역시 재단의 기금배분에 점점 많은 기대를 걸게 될 것이다. 기대와 별개로, 한국의 재단이 다각화될 경우, NGO단체와의 파트너십이 확장될 가능성이 높다.

정부와의 관계, 비영리단체들과의 파트너십, 세제-정책에의 관여 등 새로운 방향성은, 현재 비영리단체들 사이에서 보여지는 좌/우 진영의 대결구도로도 나타나게 될 것이며, 양측 모두에게 “재단”이라는 기관은 비판의 여지를 제공한다. 예를 들어, 재단이 부자들의 이해관계에 복속하는 자본주의를 영속시키기 위한 시스템이라는 전통적인 비판은 물론, 시민참여, 정책변화, 지역리더십 등의 민주적 가치를 지원하는 배분활동은 정부를 전복시키려한다는 비판 역시 받게 될 것이다. 또한 대부분 사회적 상층들로 구성되는 이사회가 과연 다수를 위한 의사결정을 제대로 하고 있는가에 대한 의심과 절차에 대한 투명성이 요구가 나타나는 동시에, 원래의 기부자의 의도가 전문화되는 스태프 등에 의해 왜곡될 가능성 등도 염려의 대상이 될 것이다.

이러한 논의들은 궁극적으로는 정-반-합으로 가기 위한 과정일 수 있지만, 우리로서는 미국의 기존의 다양한 논의들을 반면교사 삼을 수 있는 후발주자의 장점이 있다.

V. 한국 재단의 재정의와 구분

그렇다면, 한국의 재단 범위는 어떻게 볼 것인가?

아름다운재단의 2012년 기획연구 “국내 민간 공익재단 기초연구”는, 정부관련 재단들은 제외시켰다. 물론 정부 산하, 혹은 부분적 지원을 받는 재단들은 분명 한국의 재단의 범주에 속해있다. 다만 우리가 재단을 “민간 재단”으로 한정할 때에 이러한 재단들은 정부처, 혹은 지자체에서 자유로울 수 없다는 점에서 제외시킬 수 있다. 이것은 미국의 재단을 통칭할 때 소수의 정부 관련 재단이 제외되는 것과 같은 맥락이지만, 유럽의 경우는 정부 관련 재단이 상당한 비중을 차지하고 주요한 분석대상이 된다는 점을 염두해둘 필요는 있다.

정부가 제정한 특별법인 학교법, 의료법인, 사회복지법에 의거하여 설립된 재단들도 우리가 언급해온 사립재단과 공공재단과 구별지을 수 있다. 미국의 경우에도 학교재단, 의료재단들은 501(c)(3)의 보통의 사립재단들과는 다른 자선단체의 범주로 세제혜택을 받는다. 한국에서는 사회복지법에 의거한 재단들은 대부분의 경우 사회복지시설을 운영한다. 이 시스템이 정부법에 의한 위탁운영이기도 하다는 점을 감안할 때, 협소한 의미의 재단에 속하기 어렵다는 점에서 기존의 연구에서는 사회복지법에 의거한 재단들 중에서도 사회복지시설을 운영하지 않는 몇몇 기업재단들만 재단 연구 범위에 포함시킨 것으로 해석된다.

또한 문화재단들을 어떻게 볼 것인가는 논의가 필요한 이슈이다. 문화재단은 미국에서도 “fee service”를 통한 이윤 창출이 재원의 상당 부분을 차지한다는 점에서 단순한 자선단체와도 다르고, 또한 일반적인 사립재단과도 다르다. 특히 많은 문화재단들이 운영재단에 속한다는 점 역시 눈여겨 보아야 한다.

미국에서는 기금배분 재단(grantmaking foundation)과 운영재단(operating foundation)을 구분하고자 하는데, 이것은 단순한 개념 상의 구분이 아니라, 운영재단 자격이 되는 한 세제상의 혜택도 일반 기금배분을 하는 사립재단보다 많다. 운영재단은 미국에서도 다루기 어려운 실체인데, 대중 모금을 하지 않는 사립재단과 직접 사업을 하는 자선단체가 섞여 있는 형태이라는 점(안하이어, 퇴플러, 2002)에서 하이브리드형 재단이기 때문이다. “재단이 수행하는 교육, 자선, 종교 목적의 적극적 수행에 한정적이고 직접적 기부금을 배분하는 곳으로, 다른 조직에 단순히 기부금을 기부하는 곳과는 구별되는 실체”(Internal Revenue Service, 1992, p.31; 안하이어, 퇴플러, 2002, p.275)라고 정의한다. 그러므로 한국의 많은 장학재단이 대부분 운영재단이 아니냐는 반문은 이러한 측면에서 타당한 부분이 있다. 즉, 기금의 출처가 개인, 기업 등이면서 직접 사업을 수행하는 곳이라는 것이다. 다만 기존의 장학재단들이 대학 등 기관에 기금을 내놓는다든지, 단체를 통한 기금배분의 가능성에 언제나 열려있다는 점을 고려한다면, 운영재단의 대표모델로 보는 것에는 어려움이 있다. 미국에서 주로 운영재단의 대표로 이야기하는 곳은 게티 뮤지엄이나 게티 빌라 등을 직접적으로 운영하는 폴 게티 트러스트(The J. Paul Getty Trust)이다.

아래는 위에서 언급한 미국의 분류와 한국의 실정을 통합적으로 반영하고자 만들어본 분류표이다. 일단 대분류는 민간이 만들었는지, 정부산하 혹은 지원으로 만들어졌는지 설립주체에 관한 축과, 기금배분을 하는 재단인지 운영재단인지 하는가의 활동에 관한 축, 두 가지로 만들어졌다. 아름다운재단의 기존 연구가 다루었던 “민간”에 집중한다면, 설립주체가 민간인 경우, 사립인지 공

공인지, 또한 사립 안에서는 개인, 가족인지 기업인지가 분류될 수 있다. 활동에 따라 나누어진 기금배분재단과 운영재단은 모두 지역에 초점을 맞추는지 여부를 따져볼 수 있다. 특정한 지역을 근거지로 두는 재단 형태는 현재로서는 대중화되지 않았지만, 지자체 등 다양한 설립주체들이 택하고 있는 제도적 선택이기도 하다는 점에서, 분류에 포함시킬 필요가 있다. 지역에 초점을 맞추지 않는 경우는, 전국을 포함하거나 더 나아가 해외사업도 진행되고 있다는 점에서 지역에 초월한 형태이다.

이러한 분류에서 염두해둘 부분은 각 범주는 개념화를 위한 것일 뿐, 정형화되지 않는 경우도 존재하며, 개별 조직은 정태적이지 않다는 점이다. 즉, 시간이 지남에 따라 형식적 범주 혹은 내부적 속성이 변화할 수도 있다는 것이다. 예를 들어, 사립재단에서 개인·가족 재단과 기업재단을 분류하였으나, 개인재단과 기업재단은 분류가 모호해지는 경우가 있는데, 개인이 설립한 재단이라도 기업 내부에 위치하고 있는 경우도 있고, 기업이 출현하였음에도 불구하고 개인오너가 의사결정체로 드러나는 경우도 많기 때문이다. 또한, 협회 등 사조직이 설립한 재단도 공공재단으로 볼 것인지 사립재단으로 볼 것인지 어려운 중간 지점에서 있다. 마지막으로 개인, 기업이 설립하였지만 공익적 사업을 근거로 대중으로부터 상당 부분이 모금되고 있는 재단들도 이미 출현하고 있고, 혹은 공공재단으로 출발했으나 기부금의 큰 비중을 차지하는 주요기부자가 과도하게 의사결정에 개입하는 경우도 나타날 수 있다. 그러므로 이러한 분류 자체가 정태적인 특성만을 잡아내고 있다면, 설립 이후의 조직의 모금·배분 내용, 거버넌스 방식, 이사회 구성 등의 변화, 즉, 각 사례 내부의 역학을 살펴보는 것이 요구된다고 할 수 있다.

표 1. 한국 재단 분류표

활동 - 직·간접배분 - 지역초점 여부	주체	민간		공공	정부산하·지원 정부
		사립			
		개인 및 가족·가문	기업		
기금배분	관정이중환재단, 현대차정몽구재단	LG복지재단, 교보생명교육문화재단	아름다운재단, 여성재단, 환경재단	한국연구재단, 국제문화교류재단	
기금배분-지역초점	지역장학재단	울산복지재단(에스오일)	천안풀뿌리희망재단, 김해생명나눔재단	동작복지재단, 양천사랑복지재단	
운영	사립박물관재단	삼성문화재단	아름지기재단	동북아역사재단, 국립박물관문화재단	
운영-지역초점	(원주)토지문화재단(박경리)	(여수)GS칼텍스재단	(인천)새얼문화재단	서울시여성가족재단, 정선아리랑재단	

참고문헌

- 박원순. 2011. 『지역재단이란 무엇인가 – Guidebook for Community Foundation』. 아르케.
- 박태규, 황창순. 2008. “공익재단의 역할과 발전방향.” 양영재단보고서.
- 사회복지공동모금회. 2010. “한국 공동모금제도의 사회적 성과와 발전과제.” 사회복지공동모금회 연구센터.
- 성민선, 김범수, 이창호, 강철희. 1997. “공동모금회의 운영 및 기능에 관한 연구.” 한국사회복지협의회.
- 안하이어, 헬무트·퇴플러, 슈테판, 재단연구회. 2002. 『재단이란 무엇인가: 세계의 재단과 민간기부』. 아르케
- 이상민. 2012. “국내 민간 공익재단 현황연구” 아름다운재단 기부문화 연구소. 『국내 민간 공익재단 기초연구』. 기획연구시리즈5
- 이상신. 2012. “국내 민간 공익재단에 대한 법적 규제의 변화 및 기본 방향” 아름다운재단 기부문화 연구소. 『국내 민간 공익재단 기초연구』. 기획연구시리즈5
- 이형진. 2004. “새로운 대안, 공익재단.” 고대대학원 신문. <http://npngo.tistory.com/3Frumkin>, 2002.
- Frumkin, Peter. 2002. *On Being Nonprofit: A Conceptual Policy Primer*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Frumkin, Peter. 2006. *Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy*. Chicago: University of Chicago Press
- Hwang, Hoky, and Powell, W. Walter. 2009. “The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector.” *Administrative Science Quarterly*, 54, 268-298
- National Committee for Responsive Philanthropy, 2009. “Criteria for Philanthropy at Its Best.” http://www.ncrp.org/files/publications/paib-fulldoc_lowres.pdf
- Prewitt, Kenneth. 2006. “Foundations.” in W.W. Powell and R. Steinberg (eds.), *The Nonprofit Sector*, 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press. 235-520.