

한국 공익재단의 사회적 구성: 역사적 발전과정을 중심으로

이 상 민*

전 세계적으로 국가마다 상이한 문화와 정치경제적 풍토를 가짐에 따라 독특한 제도적 틀로부터 배태된 각각의 재단 발달 모형이 발달하여 왔다. 결국, 재단도 그 사회와 현존하는 사회적 관계 속에 어떻게, 얼마만큼 제도적으로 배태되어 있는가에 따라 그 모습과 양태가 상이하게 결정된다. 본 연구는 재단이 가지는 이론적 배경을 경제사회학적으로 재구성하기 위해 재단의 '사회적 구성'이라는 분석틀을 도입하여 재단의 형성 및 자리매김의 과정을 분석하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 논의의 초점을 국내 재단에 맞추어 이들의 역사적 발전과정을 시기별로 나누어 분석하였다. 본 연구결과, 20세기 초 미국의 재단 설립 시기에 나타났던 것과 마찬가지로 국내의 기업가나 부자들도 사회적 비판에 대응하는 차원에서 재단을 설립한 것으로 나타났다. 이는 국내에서도 과도한 부의 집중 문제를 해결하기 위해 만들어진 하나의 제도적 해결책으로 재단 설립이 활용되었다는 의미이다. 또한 본 연구는 국내에서 재단이 사회적으로 구성되는 과정에 역사적 사건들의 부침과 재벌체제라는 제도적 환경이 큰 영향을 미쳤음을 발견하였다.

주제어 : 재단, 기업재단, 사회적 구성, 제도적 틀, 재벌

* 한양대학교 사회학과 부교수

1. 문제제기

전 세계적으로 공익재단들이 국가나 시장에 의해 해결되지 못하거나 관심을 덜 받는 문제들에 중요한 역할을 수행하고 있다. 재단이란 비영리조직의 법적인 형태를 말하는 것으로서 일반적으로 공익적(또는 자선적) 목적을 가지고, 공익활동을 수행하는 다른 비영리 조직을 재정적으로 지원하거나 재단이 직접 공익활동을 수행하는데 소요되는 재원을 제공하는 조직이다(International Encyclopedia of the Social Sciences, 2007). 재단은 넓은 의미에서 공익적 활동을 수행하기 위해 필요한 재정적 지원을 직간접적으로 지원하기 위한 비영리 조직이라는 공통적 특징을 가지고 있다.

재단에 대한 기본적인 발상은 출연자 혹은 기부자의 재산을 독립된 기관으로 전환한다는 데로부터 출발한다. 즉, 출연한 재산 혹은 이를 토대로 하여 얻어진 수익을 한정되지 않은 기간 동안에 특정한 목적을 위해 사용해야만 하는 의무를 가진다. 이러한 과정은 재산권의 이동 및 전환과 관계가 있기 때문에 대부분의 국가에서는 일정한 규제의 틀을 마련하고 있으며, 이러한 이유로 해서 재단에 대한 일정한 개념과 정의의 준거를 마련하고 있다. 따라서 재단에 대한 개념과 정의의 차이는 국가마다 갖고 있는 법률과 전통을 반영한다.

한국, 일본, 독일, 이태리 등과 같이 민법을 갖는 나라에서는 재단은 법적인 지위를 갖게 되며 재단 법인의 지위를 가지고 공익적 사업을 수행하게 된다. 반면, 미국, 영국, 캐나다 등 관습법을 채택하고 있는 나라들 중 미국을 제외하고는 법적인 형태가 아닌 재산과 위탁인(trustee)의 관계인 신탁(trust)의 형태를 취하고 있다. 그러나 미국에서의 재단은 세법(Internal Revenue Code)에서 규정하는 공익적 활동을 수행하는 면세조직으로 분명하게 규정하고 있다. 미국의 세법에서는 대

부분의 재원을 기부자에게서 기증받고 기부자에 의해 운영되는 조직을 자선조직으로 규정하고 있다(이상신, 2012).

재단은 일반적으로 공익활동을 수행하는 비영리 조직이기는 하지만 보다 구체적으로 공익재단이 되기 위해서는 재단이 수행하는 활동이 공익적 성격을 가져야 한다. 재단의 활동이 사적인 이익을 위한 경우에는 공익재단으로 구분할 수 없으며 공익재단의 공익활동은 대체로 각 나라마다 관련 법 또는 세법에서 규정하고 있다. 재단이 일반적으로 공익적 사업을 직접 수행하거나 공익적 사업을 수행하는 제 3의 비영리 조직에 재정적 지원을 하는 것을 통칭하고 있다면, 재단은 다시 ‘재원의 출처,’ ‘재단 공익사업의 수행방법’ 등에 따라 분류할 수 있다.

우선 재단이 공익사업을 수행하는데 기반이 되는 재원의 출처에 따라 (정부가 설립한 정부재단 또는 공공부문이 설립한 준정부재단을 제외한) 순수한 민간재단은 독립재단(independent foundation)과 기업재단(company-sponsored foundation)으로 분류된다. 다음으로 재단은 공익적 사업을 직접 수행하는 재단인지 아니면 공익사업을 수행하는 비영리 조직에게 재정적 지원을 수행하는지에 따라 운영재단(operating foundation)과 조성재단(grant-making foundation)으로 구분된다.

일찍이 해외에서는 비영리조직 혹은 제3섹터에 대한 연구의 일환으로 공익재단에 대한 연구가 활발하게 이루어진 반면, 국내에서 재단에 대한 연구는 그동안 크게 활성화 되지 못하였다. 공익재단 혹은 공익법인에 대한 연구들이 대부분 그 정의와 범위를 구분하는 작업(황창순, 1998)에 집중하거나, 공익법인에 대한 조세 지원제도(손원익, 1996; 박정우, 육윤봉, 윤주영, 2004; 김진수, 2007)와 법적 규제/제도(박찬주, 2007; 김기진, 2008; 제철웅, 2008), 그리고 해외재단에 대한 소개(정구현, 1995; 재단연구회, 2002) 등에 치중되어 왔다. 특히 공익재단 중에서도 특정 기업재단에 대한 사례연구 혹은 기업의 사회적 책임과 관

련한 활성화 방안(정기성, 1995; 한정화, 1995; 황창순, 1998; 박태규, 황창순, 2008) 등에 많은 부분이 할애되어 온 것이 특징이다.

하지만 국내의 경우에도 재단의 형태를 갖춘 조직으로 최초의 장학재단이면서 최초의 공익재단인 양영재단이 설립된 지 70년이 되었다. 그 동안 우리 사회에서도 장학재단을 위시한 많은 재단들이 설립되고 활동하고 있지만 아직 재단의 사회적 역할과 기능에 대한 사회적 이해가 높지 못한 형편이다. 그 동안 기업재단의 경우에는 전경련의 조사를 통해 규모와 역사, 자산규모 등에 있어 그 대략적인 현황 정도는 파악할 수 있었지만, 기업 이외의 주체가 설립한 재단들의 경우 그 실체조차 파악하기 어려웠던 것이 사실이다. 더욱이 기업재단 백서의 경우에도 그 수치가 의미하는 사회적 맥락에 대한 거시적 분석이 결여된 채 단순히 대략적인 통계치를 기술하는 수준에 그치는 경우가 많았다. 이는 재단에 대한 낮은 사회적 이해에도 그 원인이 있겠지만 무엇보다도 우리 사회의 재단에 대한 기초적인 차원의 데이터의 부족으로 말미암아 정확한 현황 분석에 장애요인이 되고 있는데 기인한다.

이렇듯 국내 재단에 대한 기초적인 정보의 부재는 우리 사회에서 재단이 어떠한 기능을 하고 있으며 상대적 중요성은 무엇인가 등에 대한 많은 의문을 불러 일으켜 왔다. 따라서 우리 사회에서 재단이 사회 발전을 위한 역할을 담당하는 비영리 민간기구로서의 역할을 수행하기 위해서는 국내 재단의 현황을 체계적으로 파악하는 작업의 필요성이 제기되어 왔다. 이런 필요에 의해 본 연구는 1차적으로 국내 재단의 개괄적 현황을 조사하고 그 역사적 발전과정을 분석하는 것을 주목적으로 한다. 이는 국내 공익재단에 대한 체계적 연구가 향후 미시적, 심층적 분석으로까지 확장되어지기 위해서는 본 연구와 같은 거시적 기초자료 조사가 필수적으로 선행되어야 하기 때문이다.

더불어 본 연구는 수집된 기초 자료의 수치를 해석하고 국내 재단

이 시기별로 사회적으로 형성되는 그 역사적 배경과 사회적 맥락을 제시하고자 한다. 특히 본 연구는 국내에서 재단에 대한 사회적 인식이 부정적으로 자리 잡게 되는 역사적 사례들과 그 맥락에 주목을 하고자 한다. 이는 해방 이후 현재에 이르기까지 재단이 설립되고 운영되는 과정에서 순수한 설립 의도와 배치되는 설립자의 사익극대화의 모습이 자주 드러났기 때문이다. 국내 공익재단에 대한 이러한 부정적 인식은 앞서 언급한 기초자료의 부재와 더불어 재단연구의 학술적 확장에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 사실이다. 따라서 본 기초 조사 자료를 활용하여 국내 재단에 대한 부정적인 사회적 인식이 역사적으로 만들어지는 과정을 대입해 봄으로써 향후 재단연구의 질적 확산에 기여하고자 한다.

2. 이론적 논의: 제도적 배태

이 장에서는 국내 공익재단이 사회적으로 형성되는 과정을 살피기 위해 사전 분석틀로 신제도주의학파의 제도적 배태 개념을 사용한다. 이를 통해 본 연구는 국내 공익재단들과 다른 국가들의 재단들 사이에 구별되는 국가적 특성이 도출되는 거시적 배경을 살펴볼 것이다.

신제도주의에서 개인의 행위는 제도에 의해 지배될 뿐만 아니라 제도도 문화나 사회구조와 같은 더 거시적인 변수에 의존하고 있다. 특히, 개인 행위를 제약하는 사회적 맥락으로서 공식적, 비공식적인 제도의 영향력을 강조하며, 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다(Immergut, 1998). 특히 신제도주의 시각은 각국 특유의 제도적 틀(institutional frame)을 강조한다(Hall and Soskice, 2001; Streeck and Yamamura 2003). 각국은 독특한 국가적 제도들을 유지하며, 각국

의 제도적 틀은 그 나라만의 특유한 비교우위를 형성하는 ‘제도적 배태(institutional embeddedness)’로 나타난다(Baum and Oliver, 1992; Brinton and Kariya, 1998). 따라서 모든 국가에는 역사적으로 배태되어온 그들만의 독특한 정치, 금융, 교육·노동, 그리고 문화 등의 체제로 구성된 하나의 커다란 제도적 틀이 존재하는데 본 연구의 대상인 공익재단의 형성 역시 많은 부분 이로부터 영향을 받는다.

이에 따른다면, 재단의 속성을 이해하기 위해서도 한 국가의 사회·문화적 전통에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그 이유는 한 사회에서 이해당사자들 사이의 관계와 이들이 서로 상대방에게 가지는 기대감은 문화적 맥락 속에 배태되어져 있는데, 이러한 국가적 전통이 이해당사자들의 영향력을 정치적으로 형성시키기 때문이다. 따라서 한 국가에서 발현되는 재단의 특징은 그 사회 내에서 기업이나 기업가의 역할, 정부의 역할, 그리고 다른 사회적 이해관계자들의 역할을 이해하는 것으로부터 시작된다. 따라서 정부의 복지정책의 주도 정도, 기업의 지배구조, 반(反)기업 정서의 여부, 일반 국민의 기부에 대한 관심 등과 같이 한 국가 내에서 역사적, 제도적으로 배태되어져 온 다양한 요소들이 결합하여 각국 재단의 특성을 결정짓는 것이다.

예를 들어, 본격적으로 현대적인 의미의 공익재단이 설립된 미국의 역사적 배경에는 19세기 경제사회사와 밀접한 관련이 있다. 즉, 미국의 19세기는 이른바 ‘악덕 자본가(Robber Baron)들의 시대’로 기록된다. 이 시기는 남북전쟁이 끝난 지 불과 25년 만에 미국이 세계 제일의 산업대국으로 성장한 때였지만, 동시에 악덕 기업주들이 정치적 결탁을 기반으로 전통적으로 농촌을 기반으로 했던 가난한 사람을 착취하고 피해를 입히던 자유방임적 시대였다. 록펠러, 카네기, 밴더빌트 등과 같은 신흥 부유층들은 석유, 철강, 철도회사 등 산업계 전체를 장악하고 그들 중 대부분은 자기들이 새로이 벌어들인 부를 대연회를

개최하여 과시하였다. 하지만 이러한 기업가들의 힘이 최고조에 달하게 되자, 이에 더불어 강력한 반발이 나타나게 된다. 당시 대규모 곡물 거래상들의 등장으로 농산물 가격은 연이어 폭락했고 농민들은 부랑자로 전락하였다. 노동운동은 철저히 탄압을 받았으며, 노동운동 지도자들에 대한 공공연한 린치 등이 끊이지 않았다. 이에 따라 폭동과 파업이 끊이지 않았지만 정부는 이를 묵인하였고 1892년 미국인민당이 창당하기에 이르게 된다.

이러한 호황과 동시에 저항의 시기였던 19세기를 지나 20세기 초에 들어오면서 미국의 기업가들은 사회적 비판으로부터 대응하는 차원에서 포드재단이나 록펠러재단 등과 같은 대규모 재단을 설립하여 체계적이고 조직화된 자선적 기부에 나서게 된다. 이 시기 미국의 재단들은 설립 초창기 당시 축적된 소수 기업가들의 막대한 부를 사회에 재분배하는 장치로 출발하였다(Lindeman, 1988). 이후 미국의 공익재단들은 점차 사회적 문제를 직접적으로 다루는 형태의 공익사업, 즉 예를 들어 빈곤층에 대한 지원 등을 수행해서 사회적 문제를 해소하는데 기여하기 보다는 장기적으로 사회적 문제의 원인을 탐구하고 근본원인을 치유할 수 있는 해결방안을 찾는 것을 목표로 삼았다.

한편, 미국의 재단이 제한적인 수입의 재분배 구조를 가지고 있던 사회에서 과도한 부의 문제를 해결하기 위해 만들어진 하나의 제도적 해결책이었던 반면, 유럽의 재단은 사회서비스 전달 기능에 치중하여 미국과는 일정 부분 구분되는 모습을 보여준다. 예를 들어, 독일의 경우 환자 및 빈곤층을 지원하기 위해 특정 도시 혹은 지역 주민들을 대상으로 설립된 병원재단과 병원 직원용 관사 같은 병원 부속기구가 가장 역사가 깊은 재단의 형태이다. 스웨덴의 경우 재단이라 칭해지는 조직들은 지원기관이라기 보다는 왕조나 가계의 복지기능을 수행하기 위하여 한 집안의 재산을 보유하고 유지, 관리하는 수단이었으며, 네

덜란드 재단의 경우에는 수많은 사회서비스 제공자와 교육기관 그리고 교회와 관련된 신탁기금을 포괄하는 법적 형태로 기능하고 있다. 또한 스위스의 경우 재단의 대부분이 피고용자를 위한 사회보험 및 연기금의 형태를 유지하고 있다(안하이어 & 퇴플러, 2002).

이렇듯 재단은 국가마다 특유한 제도적 환경 속에서 발전되어 왔다. 그렇다면 국내의 재단에 역사적, 제도적으로 배태된 국가 특수적 요소들은 무엇일까? 본 연구는 다음 장에서 반 기업정서 혹은 부자에 대한 부정적인 사회적 인식이 국내 재단의 사회적 구성 과정에 중요한 역할을 하는 과정을 역사적으로 되짚어볼 것이다.

3. 국내 공익재단의 역사적 발전과정

1) 자료

본 연구는 크게 세 가지 유형의 자료(직접 수집 자료, 신문기사 자료, 기관 발행 자료)를 기반으로 하고 있다. 첫째, 직접 수집 자료의 경우 아름다운재단의 지원을 받아 국내 재단에 대한 현황조사가 2011년 10월부터 2012년 2월에 걸쳐 실시되었다. 1차 작업에서는 중앙 정부 부처 산하 비영리기관과 재단법인들의 정보를 취합하고자 각 부처의 홈페이지 공개정보를 통해 그리고 공개정보가 부실할 경우 각 부처에 정보공개를 요청하여 자료를 수집하였다. 2차 작업에서는 지자체와 광역시 정보를 취합하기 위해 도/광역시 홈페이지를 이용하였고 역시 자료가 부실한 경우 정보공개를 요청하여 자료를 수집하였다. 마지막으로 등기부에 등록된 법인들의 리스트를 참조하였다.

본 연구에서 최초로 수집된 재단법인의 수는 총 4,582개로 정부 중

양부처 및 각 지방자치단체에 정보공개 청구를 통하여 제공받은 재단법인 목록 자료를 기초로 파악하였다. 재단법인 중 사회복지법인법, 사립학교법, 의료법에 근거해 설립된 재단을 제외한 순수한 공익재단의 수는 4,389개였는데, 사회복지법인법에 의해 설립된 재단법인 중 직접 시설을 운영하지 않고 다른 단체를 지원하는 지원법인도 공익재단으로 인정하여 193개를 포함시켜 모두 4,582개가 취합되었다. 한편 사회복지법인의 경우 운영법인을 제외한 지원법인만을 포함하였으며, 그 중 지역별 사회복지협의회 및 공동모금회 같은 단체는 제외하였다. 따라서 본 연구를 위해 최종적으로 추려진 민간재단의 수는 총 1,209개였다. 공익재단 중 부처별 특별법이나 지자체 조례를 통해 설립되었거나, 출연자에 정부가 포함되어 있는 재단을 제외하여 민간 공익재단을 추려내었다. 여기에서 관련정보를 찾을 수 없는 경우는 불가피하게 제외시켰다. 따라서 이 수치는 정부 중앙부처 및 각 지방자치단체에 정보공개 청구를 통하여 제공받은 재단법인 목록 자료를 기초로 파악된 총 4,582개 재단 중 정부출연 또는 출연자가 불명확한 재단, 그리고 특별법과 조례에 의해 설립된 재단을 제외한 수치이다.

둘째, 본 연구는 앞서 기초 현황조사의 수치가 의미하는 바를 해석하기 위해 다양한 신문기사 자료를 추적하여 국내 재단 형성 과정의 시기별 특성을 도출하고자 하였다. 해당 시기의 신문기사들은 국내 재단들이 사회적으로 구성되는 구체적인 사례들을 제공하여 주었고, 특히 국내재단에 대한 부정적인 사회적 인식이 자리 잡게 되는 구체적 사건들을 발견할 수 있었다.

마지막으로, 본 연구는 기업재단의 경우 보다 심층적인 분석을 위해 수집된 기초자료 이외에 전경련에서 발행한 기업재단 관련 자료를 추가하여 사용하였다. 이는 수집된 기초자료가 기업재단만을 대상으로 한 것이 아니기 때문에, 보다 더 구체적인 기업재단만의 자료 확보를

위해 전경련이 매년 발행하는 ‘기업·기업재단 사회공헌백서’에서 기업재단 부분의 자료를 사용하였다. 여기에는 설문에 응한 기업재단들의 일반현황, 자산현황, 사회공헌활동 현황 및 추이 등에 대한 정보가 포함되어 있다.

2) 재단 발전의 역사적 과정

본 연구의 기초조사로부터 확인 가능한 국내 공익재단의 수는 모두 1,209개이다. 1장에서 제시한 재단 유형별 분류를 따른다면, 이 수치에는 재원의 출처에 따른 재단 분류의 경우 정부재단을 제외한 민간재단(독립재단/기업재단)만이 포함되어 있다. 또한 공익사업 수행 방법에 따른 분류를 따를 경우, 사업을 직접 수행하는 운영재단과 공익사업을 수행하는 비영리 조직에게 재정적 지원을 수행하는 조성재단이 함께 포함되어 있다. 아래 <표 1>에서 보듯이, 이를 시기별로 살펴보면 1970년대까지만 해도 재단법인의 설립은 미미하였지만 이후 1990년대 들어와서 그 증가세가 급증하는 추세를 보여준다.

<표 1> 설립연도별 재단 설립 추세 현황

(단위 : 개, %)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유효	1960년 이전	11	.9	.9	.9
	1960년대	20	1.6	1.7	2.6
	1970년대	56	4.6	4.6	7.2
	1980년대	169	13.9	14.0	21.2
	1990년대	379	31.1	31.3	52.5
	2000년 이후	574	47.1	47.5	100.0
	합계	1209	99.3	100.0	
결측	시스템 결측값	9	.7		
	합계	1218	100.0		

(1) 재단 설립의 태동과 혼란: 해방 후~1960년대

국내에서 재단법인이 최초로 설립된 시기는 일제 강점기인 1930년대 말이다. 국내 재단법인의 효시는 1939년 삼양사 창업주인 김연수에 의해 설립된 양영회(養英會)이다. 김연수는 창업 15년째인 1939년 6월 사재 34만원을 출연, 가난한 학생들에게 장학금을 지급하기 시작했다. 양영회의 장학 사업은 6·25전쟁으로 기금수입이 고갈되어 1962년까지 중단됐지만 그 해 2월부터 장학 사업을 다시 재개하여 현재까지 양영재단으로 이름을 바꿔 그 명맥을 이어 오고 있다(삼양사, 2012). 양영회가 출범한지 2개월 뒤인 그해 8월 (주)경방의 창업주인 김용완이 삼양동제회(三養同濟會)를 설립하였다. 삼양동제회는 1974년 그 명칭을 경방육영회로 바꾸었는데 양영회와 마찬가지로 장학 사업에 주력하여 오고 있다(경방, 2012). 양영회와 경방육영회 설립 이후 은성장학회(1940년 5월)와 영신아카데미(1941년 1월)가 설립되었다.

이렇듯 해방 이전까지 국내에서 설립된 재단법인은 4개에 불과했다. 하지만 이후 해방과 6.25전쟁을 겪으면서 기업인이나 유지들의 재산이 고갈됨에 따라 재단 설립은 매우 더디게 진행되었다. 실제로 본 연구 자료에 따르면 1960년대까지 설립되어 현재 시점에서 확인 가능한 국내 재단법인의 수는 31개에 불과하다. 하지만 당시에 존재했던 실제 법인 수는 이보다 훨씬 많았던 것으로 추정된다. 당시 신문 보도 내용을 보면 6.25전쟁 이후 1960년대까지 재주는 있지만 집안형편 상 진학하지 못하는 가난한 학생들에게 중등학교 이상에서 공부를 할 수 있게 하자는 취지로 많은 소규모 육영장학단체들이 설립되었다.

이 시기의 육영사업은 두 가지로 나뉘었는데, 그 하나는 자치체(自治體)의 공비(公費)를 가지고 하는 공비장학시설 즉 일반사립학교들이 그것이고, 또 하나는 개인이나 유지 또는 단체의 비용으로 학교 외부에 설치하는 장학시설, 즉 학교경영이 아닌 육영, 장학사업 단체이다.

현재 재단법인을 의미하는 육영사업은 후자를 지칭하며 대표적으로 성재육영회, 가목장학회, 양영회, 남강육영회, 우남장학회가 있었다(동아일보, 1957.4.1).

1960년대까지 이러한 소규모 육영, 장학사업 단체들의 설립이 붐몰을 이루었는데 여기에는 다른 부정적 의도와 배경이 자리 잡고 있었다. 실례로 1957년 현재 문교부에 등록된 이러한 단체들이 100여개가 넘었는데 이들은 모두 육영, 장학만이 사업의 목적이 아니라 종교유지(宗敎維持), 계몽교화, 문묘유지, 문화선전 등의 명목을 가지고 있었다. 당시 이들 단체가 존재하는 사회적 근거는 법률에 의하여 정해졌는데, 개인 또는 유지가 재산을 기부하여 설립한 재단법인은 일정한 목적행위를 작성한 정관에 의하여만 사업을 하게 하였고 여기에 세금을 면제해주었다. 하지만 이들 중에는 육영, 장학사업과는 거리가 먼 다른 목적을 가지고 설립된 단체가 많이 존재하였다. 즉, 해방 전 부자들이 가지고 있던 부동산(토지)을 해방 후 농민들에게 싼 가격에 분배되는 것을 피하려 그것을 재단법인으로 옮겨서 계속 보유하려는 이익극대화 논리에 기반하여 만들어진 허울뿐인 단체들이 난립하였다(동아일보, 1957.4.1).

해방 이후 국내에서 설립된 소수의 재단들이 주로 장학사업에 치중하는 공익적 성격을 가졌다면, 6.25 이후 1960년대까지 많은 재단들은 4.19와 5.16 등 혼란과 재건기를 틈타 설립자의 재산을 부당하게 이전하는 수단과 장소로 사용되었다. 이는 제도적 배태의 개념으로 접근할 경우 한국의 재단이 부정적인 사회적 시각이 비등한 상태에서 형성되었음을 시사한다. 이는 해방 후 단기간 내에 경제가 성장하는 과정에서 상당기간 동안 자본주의적 경제 질서의 미성숙과 시장기구의 불안정성으로 인해 기업이나 부자들이 자본을 축적하는 데 파행성을 띄게 되었기 때문이었다. 이 기간 동안 미국의 원조경제와 정부의 특혜를

중심으로 한 정경유착이 가장 큰 자본축적의 계기가 됨에 따라, 기업
가나 부자는 성장 초기부터 부정적 이미지로 점철되었고 이러한 배경
은 이후 국내 재단에 대한 일반인들의 냉소적 인식을 심어주는 계기
로 작용하게 된다.

(2) 재벌기업의 성장과 재단의 파행적 운영: 1970년대

1970년대 들어와 급격한 산업화 과정에서 급성장한 일부 대기업들
의 존재가 부각되기 시작하면서 이들이 설립한 공익재단의 존재는 재
벌 문제와 밀접하게 관련되기 시작했다. 재벌기업들이 문화재단이나
학교법인 등을 설립하여 이 재단에 재산을 증여하고 증여된 재산을
본래 목적과 다른 데 유용하는 사례가 문제가 되는 것도 1970년 대 들
어서다. 이 시기 일부 기업인들이 재산을 부정한 방법으로 상속하거나
탈세를 목적으로 재단을 이용하는 사례가 늘어 재단법인은 재산도피
처로서의 오명을 낳았다. 예를 들어 1974년 10월 정부는 국세청과 감
사원을 동원하여 삼성문화재단에 대한 대규모 정밀 세무조사를 실시
하였는데, 이는 이 재단이 당초 설립 목적과 달리 산하 계열사의 사실
상 지주회사로 기능하고 있었고 부의 탈세와 변칙상속의 방법으로 운
영되었다고 판단하였기 때문이다(동아일보, 1974.10.3).

이렇듯 1970년대 공익재단의 폐해가 언론에 많이 노출되면서 ‘공익
법인의 설립 및 운영에 관한 법률’의 제정으로까지 이어지게 되었다.
실례로 정부는 8개 재벌에 대한 상속세 누탈 특별조사를 실시하였는
데 탈세 수법 중 첫 번째로 거론된 것이, 문화육영 등 공익법인을 설
립하여 재산을 우선 상속세 대상에서 이탈시킨 후 면세 혜택을 받으
면서 영리를 목적으로 재산과 자금을 변칙 운영하는 방법이었다(경향
신문, 1974.10.29). 또한 일부 문화재단의 실태를 알면 사회가 동요할
것이라거나, 문화재단의 수가 200여 개에 이르는 것은 하지만 그 중에서

몇 개의 소수를 제외한 대다수는 일종의 허구가 아니면 부당한 탈세 등을 일삼은 끝에 재단의 설립목적과는 아랑곳없이 모리(謀利)행동의 음습지대(陰濕地帶)가 되었다는 내용의 기사가 나오기도 하였다(동아일보, 1975. 12.10a). 또한 문화재단의 기본재산으로 편입된 면세된 수익 원의 저택을 이신동체(異身同體)적인 문화재단에 불과 기만원의 임차료만 내고 출연자 자신이 사용하고 있는 사실, 임직원에게 줄 수익금을 일단 자회사적인 문화재단에 기부하여 면세혜택을 받은 후 이를 고스란히 장학금, 학술연구비 등의 명목을 붙여 임직원 또는 그 자녀에게 빼돌려 준 사실, 급료 이외에 상여금, 수당, 특근비, 여비, 복지후생비 등 갖가지 명목으로 목적사업에 비해 관리비를 지나치게 많이 지출해 온 사실 등이 그러한 예로 언급되었는데, 1975년 11월 30일 당시 비영리법인 총수는 1,323개이며 이중 재단법인은 483개, 사단법인 840개로 보도되었다(동아일보, 1975. 12.10b).

더불어 1970년대에는 사후관리가 되지 않는 공익재단이 상당히 많았다. 따라서 정부는 유명무실한 비영리법인을 정리하는 한편 비영리법인의 설립요건을 강화하고자 하였다. 2,508개의 민법에 의한 비영리법인 중 30%가 소재를 알 수 없거나 전혀 활동을 하지 않거나 사업활동이 부진한 법인이어서 그 허가를 취소하거나 통합 권고를 하였고, 특히 법인의 운영을 위한 재원미달, 허가조건 위반, 목적 외 사업 수행, 공익의 유해 행위 등이 허가 취소요건으로 되었다(동아일보, 1972.8.12.). 본 연구 자료에서도 확인되지만 1970년대에만 56개의 재단법인이 설립된 것으로 나타나지만 많은 재단들은 탈세를 목적으로 한 위장 기업재단이거나 설립만 해 놓고 제대로 운영되지 못하고 휴면상태인 채 남아있는 경우 등 실질적 운용 과정에 큰 파행을 겪었다. 이러한 사실 역시 이후 상당 기간 동안 재단이란 존재가 국민들로부터의 강한 불신과 냉소를 낳는 계기가 되었다.

재단에 대한 이러한 부정적 특성은 1970년대 들어 급성장한 가족경영 중심의 재벌기업 체제와 제도적으로 배태되어 불거진 문제였다. 사회 전반의 경제적 기반이 미약하던 당시 본격적으로 재단을 설립하고 운영할 수 있는 여력을 가진 사람들은 주로 기업을 운영하는 재벌 총수들로 제한되었기 때문에 국내 재단은 재벌체제가 지니던 부정적 측면을 그대로 배태한 채 그 몸집을 키워가기 시작했다. 결국 제도적 배태의 측면에서 바라볼 때, 기업 소유주와 재단 설립자가 일치하는 가족경영 지배구조라는 한국적 제도적 틀이 국내 재단의 특성을 나타내는 중요한 지표로 자리 잡게 된 것이다. 미국의 경우 산업화 초기에 산업 전반을 지배하던 기업가들이 재단을 통해 과거 부정한 부의 축재를 반성하는 차원에서 사회적으로 소통하고 나눔을 구현하고자 하였지만, 대다수 국내 재벌들은 그들의 부를 지속적으로 축적하는 통로로 재단을 활용함으로써 공익적 개념이 희석되는 결과를 가져왔다.

(3) 사회적 비판에 대응: 1980년대~1990년대

1980년대 들어 국내기업들의 재단 설립이 증가하는 등 기업의 사회적 책임에 대한 인식이 점차 확산되기 시작하였다. 동시에 1980년대는 국내 기업들의 절대적 규모가 커지고 동시에 창업 1세대들이 2세대로 바뀌기 시작하던 시기였다. 이러한 기업경영의 이양기 과정에서 재단은 또 다시 기업인들의 변칙 상속문제와 관련하여 사회적 논란의 중심에 놓이게 되었다. 이렇듯 반 기업정서와 같은 사회적인 비판이 점차 고조되는 상황에서 당시 새롭게 집권한 신군부는 재벌 길들이기의 일환으로 기업재단에 대한 세무조사의 압박 수위를 높여갔다. 특히 신군부는 정상적인 방법으로 정권을 차지하지 못했기 때문에 국민들로부터의 비난 여론을 해소하는데 있어 대기업 때리기를 고도의 정치행위로 사용하였다.

실제로 정부는 1984년 상속세법을 대대적으로 개정하였는데, 여기에는 기업들의 재단을 통한 탈세를 용납하지 않겠다는 의도가 담겨 있었다. 그해 6월 정부는 재벌과 고소득층들이 상속세법이 정한 공익 사업에 대한 면세규정을 악용하여 문화재단을 설립하여 대부분의 재산을 출연하면서 증여세 등 각종 세금을 내지 않는 행위를 철저히 규제하겠다고 발표하였다. 당시 상속세율은 7%에서 60%까지 15단계로 법체계상으로는 별 문제가 없었지만 문화재단을 만든 재벌기업과 만들지 않은 기업들 간의 상속세액에 큰 차이를 보여 고소득층은 세금을 내지 않으려는 목적으로 문화재단을 설립하는 것이 유행하였다(경향신문, 1984. 6.19).

이 시기 국내 재벌들의 기업재단 설립이 증가하였지만 이는 주로 기업에 대한 사회적 비판에 대응하기 위한 것이 주요 목적이었기 때문에 재단 사업 활동이 자발적이기보다는 사회적 압력에 의해 마지못해 참여하는 경향이 있어왔다. 즉, 1980년대 들어 소득분배의 격차와 부의 정당성에 대한 문제제기가 본격화되고 노사대립, 환경문제 등이 사회적으로 이슈화되면서 기업들도 재단 설립의 실질적 필요성을 인식하게 된 것이다. 하지만 1980년대 전반까지만 해도 기업재단의 사업 내용은 대부분 장학 사업이나 학술 및 문화 활동 지원에 집중되어 있었다.

실제로 아래 <표 2>에서 보듯이, 1970년대 설립된 기업재단 중 사회복지를 목적으로 한 재단은 2~4개 정도에 불과했으나 1980년대 후반부터 1990년대 들어서면서 점차 증가하기 시작하였다(전경련, 1998). 이는 1980년대 후반까지 집권한 군부 권위주의 정권 하에서 기업들이 자신들의 이해관계를 보호하고 외부의 기업환경을 스스로 통제하기 위한 기부에 주로 치중하였음을 보여준다 하겠다.

〈표 2〉 국내 기업재단의 설립년도와 목적

설립년도	주요 설립목적		합계
	교육·문화·언론	사회복지	
1960년대 이전	3	-	3
1960년대	5	-	5
1970년대	22	2	24
1980년대	25	6	31
1990년대	12	9	21

주: 1) 전국경제인연합회의 1996년 9월 조사결과 파악된 84개 기업재단을 대상으로 함
 2) 1970년대 설립된 재단 중 대우재단과 유한재단은 교육·문화 활동 외에 사회복지 지원도 수행
 자료: 전국경제인연합회(1998).

한편, 1990년대 들어서면서 1993년 문민정부 출범 이후 재벌이 출연한 공익재단에 대한 문제 제기가 더욱 강해졌다. 그 계기 중의 하나는 고위공직자 재산공개와 관련이 있었다. 당시 민자당 국회의원 등 고위공직자들의 재산 공개 과정에서 일부 인사들이 상당수의 재산을 재단 등에 출연했다며 그 내용을 밝히지 않아 의도적인 재산의 도피가 아니냐는 의혹이 제기되었다. 특히 일부 의원의 경우 지나친 부동산 보유로 논란이 일자 재단설립 의사를 밝히거나 사학재단을 돈벌이나 땅 투기에 악용하는 등 변칙적인 운영 사례가 드러났다. 이는 재벌 그룹들이 설립, 운영하는 일부 문화재단, 복지재단 등 공익법인들도 사정이 비슷하였다(동아일보, 1993.3.25). 이는 이 시기에도 재단법인의 설립이 순수한 공익목적이 아니라 여전히 재산 도피, 탈세 또는 변칙 상속 등의 이유가 배경에 자리 잡고 있으며, 이러한 것들은 재벌들 뿐만이 아니고 재산을 가진 사회지도층에서도 활용되고 있다는 사실을 보여주었다(경향신문, 1993.4.9; 경향신문, 1993.8.31).

1990년대는 이전 1980년대와 비교하여 재단법인의 설립이 두 배 이상 증가하는 추세를 보여준다. 본 연구 자료에 따르면, 현재 확인 가능한 1990년대 설립된 재단법인의 총 수는 379개에 달했다. 이 시기의

특징으로는 이전 시기와 비교할 때 설립 주체에 있어 기업보다는 일반 개인에 의한 재단 설립이 급증했다는 점이다. 실제로 아래 <표 3>에서 보듯이, 개인이 설립주체인 경우가 1990년대 들어 178개로 급증하고 있다. 이는 기업재단들의 경우 웬만한 규모의 기업들은 이미 1990년대 이전에 재단법인 설립을 마쳤기 때문인 것으로 보인다. 개인 설립 재단에는 출연금 10억 미만의 특정지역을 중심으로 성공한 지역 유지들이 자산을 출연한 향토 장학재단들이거나 문화예술인들이 설립한 개인 미술관 등이 포함되어 있다.

<표 3> 설립연도 및 설립주체별 재단법인 수

(단위 : 개)

		설립연도						전체
		1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	
설립 주체	기업	3	5	10	30	60	108	216
	개인	6	8	23	69	178	266	550
	복합*	2	6	17	53	99	144	321
	기타**	0	1	6	17	42	56	122
전체		11	20	56	169	379	574	1209

주: *‘복합’에 속하는 경우는 개인+기업, 개인+단체, 기업+단체, 개인+기업+단체 등 2개 이상의 범주에서 함께 출연한 경우를 말함.

** ‘기타’는 대학교, 병원, 재단법인, 사단법인, 동문회, 종친회 등의 비영리단체나 모임 등에서 재단법인을 설립한 경우임.

결과적으로 1980년대와 1990년대의 경우 급속한 경제성장 과정에서 불거진 사회 양극화 문제 그리고 재벌기업 체제가 가지는 모순을 완화시키고자 하는 제도적 수단으로 재단의 설립이 급증한 시기였다. 이렇듯 급속한 산업화와 경제성장의 어두운 모습인 사회갈등 문제에 대처하기 위해 기업의 사회적 책임 수행이라는 명분으로 많은 재단이 설립되었지만 동시에 재단은 여전히 기업이나 사회지도층 인사들의 탈세와 상속과정을 용이하게 해주는 주요 수단으로 활용되었다. 따라

서 이러한 사실이 정부나 언론에 의해 드러날 때마다 국민들이 재단에 대해 가지는 시선은 여전히 부정적일 수밖에 없었다.

(4) 사회 현안에 대한 전략적 대응: 외환위기 이후~현재

1990년대 말은 기업의 규모가 커지고 활동영역이 국제화 되면서 사회 복지 체계에서 민간 기업 부문의 역할이 재조명되기 시작되었던 시기였다. 더욱이 1998년 불어 닥친 외환위기의 여파는 대내적으로 사회복지의 수요를 급증시켰다. 대외적으로도 기업들의 해외진출이 증가하면서 지역사회와의 커뮤니케이션을 활성화하기 위해 재단 설립이 필요하다는 기업들의 인식도 증가하였다. 이에 따라 이 시기에 국내 기업들이 설립한 70개 기업재단의 총 자산 규모가 2조1백3억 원에 이르렀다(전경련, 2000).

하지만 외환위기의 영향으로 재단의 사업예산이 대폭 삭감되기도 한 시기였다. 특히 국내 기업재단들의 경우 재원 확보를 기업 소유주와 모기업에 의존하는 경우가 대부분이어서 경기 침체기나 소유주가 바뀌게 되는 경우 재단 역시 그 부침이 심할 수밖에 없었다. 이 시기 불어 닥친 외환위기는 많은 수의 기업들을 도산시켰고 이 와중에서 기업의 소유주 또한 상당수가 바뀌었다. 실례로 1997년부터 1998년까지 2년 동안에 1997년 4월 기준 30대 기업집단 중에서 절반에 가까운 14개가 도산, 법정관리, 화의 또는 금융기관에 의한 재무구조개선작업(workout)의 대상이 되었고 이 과정에서 상당수의 기업 소유주가 바뀌었다(전경련, 2000). 따라서 기업경영 자체가 어려워짐에 따라 기업의 사회공헌사업도 예산삭감 및 기구축소의 일차대상이 되었다. 특히 기업재단의 대규모 기금이 적립되어 있지 않아 매년 예산에서 일부분을 지원해 왔던 기업들의 경우 재단 사업 지원에 대한 대폭적 감축이 이루어지기도 했다.

한편, 외환위기를 거치면서 특혜나 부패, 정경유착, 투기, 탈세, 그리고 부실경영과 같은 기업가에 대한 부정적 시각이 비등하게 된다. 이 시기 경제위기를 초래한 원인 중 하나로 재벌의 방만한 경영이 지적되면서 사회 전반에 전면적인 재벌체제의 변화를 요구하는 사회적 압력이 증가하였고 반 재벌정서로 표출되었다. 더욱이 외환위기 이후 최근까지도 구조조정으로 인한 고용 불안정성이 증대되고 빈부격차가 급격히 확대되면서 기업과 가진 자에 대한 비판적 분위기가 대세를 이루게 된다.

따라서 2000년대 들어와 두드러지는 국내 재단법인의 특성 중 하나는 이들이 펼치는 공익사업의 유형에서 사회복지 부문이 새롭게 급증하고 있다는 점이다. 실제로 본 연구 자료에 따르면, 2000년 이후의 경우 아래 <표 4>에서 보듯이 사회복지를 사업유형으로 하는 재단법인의 설립이 1990년대와 비교할 때 3배 이상을 넘고 있다. 이는 1990년대 말 발발한 외환위기로부터 촉발된 계층 간 소득 양극화 현상이 최근의 글로벌 경제위기와 맞물려 그 여파가 여전히 지속되고 있으며, 이에 대해 국내 재단법인들도 증가하고 있는 사회복지 수요에 전략적으로 대응하고 있음을 의미한다.

〈표 4〉 설립연도 및 사업유형별 재단법인 수

(단위 : 개)

		설립연도						전체
		1960년 이전	1960년 대	1970년 대	1980년 대	1990년 대	2000년 이후	
공익 사업 유형	학술장학	8	12	44	144	264	315	787
	문화	0	4	2	5	27	41	79
	교육	0	1	1	0	9	4	15
	사회복지	1	2	2	11	32	107	155
	의료	1	0	2	5	4	5	17
	기타	0	1	2	3	34	77	117
전체		10	20	53	168	370	549	1170

특히 이 시기의 특징은 이전 시기에 비하여 대규모의 자산규모를 가지고 설립되는 재단법인의 수가 점차 줄어드는 대신, 중소규모의 자산을 가지고 출범하는 재단법인의 수가 상대적으로 증가하고 있다는 점이다. 실제로 본 연구 자료에 따르면, 아래 <표 5>에서 보듯이 1,000억 원 이상의 자산규모를 가진 재단법인의 수는 이전 1990년대보다 1개만 늘어나는데 그쳤다. 반면, 자산규모가 10억 원 이상에서 50억 원 미만인 재단법인들의 경우 그 수가 1990년대는 182개였지만 2000년 이후에는 286개로 급증하고 있다. 이와 관련하여 또 다른 이 시기의 특징은 시민사회의 도래에 발맞추어 다양한 비정부조직(NGO)들이 설립되기 시작했다는 점이다. 이들과 같이 기업 이외의 민간 주체들은 환경이나 인권 등에 대한 사회문제에 관심을 가지고 재단을 설립하기 시작했는데, 1998년 인권재단을 시작으로 1999년에는 아름다운재단이, 그리고 2002년에는 환경재단이 각각 설립되어 본격적인 활동을 시작하였다.

<표 5> 설립연도별 자산규모

(단위 : 개)

		자산규모					전체
		10억원 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상 1000억 미만	1000억 이상	
설립 연도	1960년 이전	0	6	0	3	0	9
	1960년대	2	7	2	6	3	20
	1970년대	4	18	2	22	3	49
	1980년대	4	89	20	26	2	141
	1990년대	6	182	51	67	5	311
	2000년 이후	19	286	66	90	6	467
전체		35	588	141	214	19	997

결론적으로 과거와 구별되는 이 시기의 특징은 사회적 이슈에 전략적으로 대응하는 과정에 국내 재단들이 본격적으로 참여하고 있다는

점이다. 외환위기를 경험하고 최근 세계 경제위기를 겪으면서 많은 재단들이 심화되는 사회 양극화 현상의 완화에 관심을 기울이고 있다. 이는 경제위기 시 위기극복을 위해 재벌기업이나 가진 자들이 일정 부분 고통을 함께 분담해야 한다는 사회적 압력이 증가하는 한국적 특성이 제도적으로 배태되어 있기 때문이다. 이에 따라 과거 많은 국내 재단들이 세금탈루나 부의 상속을 위한 수단으로 활용되어지던 것과 달리, 사회에서 현안으로 대두되고 있는 사안에 재단활동의 초점이 맞추어지고 있다.

이러한 배경에는 과거 정부 주도의 사회복지 체계로부터 민간부문의 비중이 증가하는 제도적 환경 변화가 자리 잡고 있다. 또한 많은 재벌기업들의 경우 시간이 흐름에 따라 창업주로부터 2, 3세대로 경영권이 이양되면서 안정적인 경영권이 확보되었기 때문에 더 이상 과거와 같이 재단을 탈세나 상속을 용이하게 해주는 수단으로만 활용할 여지가 없어졌기 때문이기도 하다. 더불어 시민사회의 도래로 인해 과거와 달리 재벌기업이나 일부 재력가들만이 설립 가능했던 현실을 극복하고 다양한 NGO나 시민들의 참여로 규모는 상대적으로 작지만 건실한 운영을 담보하는 재단들이 등장하고 있다. 결국 이러한 거시적, 제도적 환경 변화가 국내 재단들로 하여금 점차 사회적 책임과 나눔을 수행하는 본연의 기관으로 전환하게 만드는 주요 동인이 되고 있는 것이다.

4. 맺음말

전 세계적으로 국가마다 상이한 문화와 정치·경제적 풍토를 가짐에 따라 독특한 제도적 틀로부터 배태된 각각의 특이한 재단 발달 모형

이 발달하여 왔다. 결국, 재단도 그 사회와 현존하는 사회적 관계 속에 어떻게, 얼마만큼 제도적으로 배태되어 있는가에 따라 그 모습과 양태가 상이하게 결정된다. 20세기 초 미국의 재단 설립 시기에 나타났던 것과 마찬가지로 국내의 기업가나 부자들도 사회적 비판에 대응하는 차원에서 재단을 설립하였는데, 이는 국내에서도 과도한 부의 집중 문제를 해결하기 위해 만들어진 하나의 제도적 해결책으로 재단 설립이 활용되었다는 의미이다. 본 연구결과 국내에서 재단이 사회적으로 구성되는 과정에는 역사적 사건들의 부침과 제도적 환경변화가 큰 영향을 미쳤다.

먼저 국내 재단이 처음 설립되었던 시기인 일제강점기의 경우, 일부 기업가들이 정직하게 돈을 벌고 고통 받는 민족의 앞날에 등불을 켜겠다는 공익적 취지하에 교육과 인재양성을 위한 재단 설립으로 이어졌다. 하지만 이후 해방에서 6.25를 거쳐 1960년대까지의 시기는 극심한 사회혼란과 국가경제 재건이 맞물리던 때였다. 이전 시기와 달리 공익적 성격의 재단 설립은 명분으로 전락하고 대신 그 자리는 재력가들이 새로운 부의 축적이나 유지를 위한 개인적 수단으로 전락하였다. 이는 결과적으로 자본축적이 어느 정도 완성되어진 이후 시기의 국내 재단의 부정적 특성을 배태하는 중요한 역할을 담당하였다.

이후 1970년대는 우리 경제가 고도로 발전하던 압축 성장기였다. 이 시기 재단을 설립하고 운영할 여력이 있던 사람들은 새로이 자본 축적에 성공한 재벌총수 혹은 재력가들이 대다수를 이루었다. 이들은 재단을 공익적 성격보다는 자신들의 개인적 부의 축적을 위한 수단으로 사용했다는 점에서 앞선 시기와 다를 바가 없었다. 표면적으로 재단의 규모는 커졌지만 커진 규모만큼 내부적으로 개인 재산 전용의 규모도 함께 커졌다. 따라서 언론매체에 등장하는 재단 관련 보도에서 대부분 부정적 모습들이 차지하게 됨에 따라 국민들에게 재단은 가진

자의 재산 도피처라는 인식이 자리 잡게 되었다.

1980년대와 1990년대에 들어오면서 우리 사회는 정치 민주화 추세에 맞추어 과거 압축 성장 과정에서 불거진 많은 사회문제에 직면하게 되었다. 이에 대한 반작용으로 재벌기업에 대한 사회적 비판이 거세지게 되고 기업의 사회적 책임 수행을 요구하는 사회적 압력이 증가하였다. 그 결과 사회 전반에 재단 설립이 증가하고 그 규모도 커졌지만 이전 시기와 비교할 때 큰 변화는 찾아오지 않았다. 사회 전반으로부터 기업 비판이 고조됨에도 불구하고 경영권의 이양기를 맞이하여 재단은 여전히 재산을 안전하게 상속할 수 있는 통로로 활용되었다. 이러한 부정적 행태는 정부에게 부정축재를 단죄한다는 공익적 명분을 제공하였고 정권이 바뀔 때마다 재벌 길들이기 수단으로 활용되었다.

한편 1990년대 말 불어 닥친 외환위기의 여파는 이후 2000년대 국내 재단의 특성을 결정짓는 데 큰 영향을 미쳤다. 소득양극화 현상이 심화됨에 따라 사회 전반으로부터 증가한 사회복지 수요는 국내 재단들의 사업영역이 사회적 나눔 분야로 확산되는 계기로 작용하였다. 이 시기는 국내 재단의 사회적 구성에 중요한 역할을 담당했던 총수 중심의 재벌체제가 내부적으로 안정적으로 정착된 때였다. 더 이상 재단을 상속수단으로 활용할 필요가 없게 되었고, 대신 사회적 책임 경영과 지속가능 경영을 위한 표지로 그 역할이 바뀌게 되었다. 더불어 시민 사회 도래에 따라 기업이나 재력이 이외에 NGO들에 의한 다양한 재단 설립이 증가하고 있다.

한편, 사회적 나눔이란 원래 베푸는 측의 자발성과 받는 측의 되갚으려는 의무감이 그 중요한 기준이 된다. 하지만 국내에서는 여전히 베푸는 측은 비자발적이고, 받는 측은 되갚으려 하기 보다는 당연한 것으로 간주하는 측면이 존재한다. 이러한 양자 사이의 기대감의 불일

치는 향후 국내 재단의 지속적 발전에 걸림돌로 작용할 수 있다. 특히 대규모의 기업재단을 제외하더라도 개인재단의 설립 목적이 상속이나 세금탈루와 같은 사적 이익을 취하는 경우가 여전히 많아 재단 등록 후 바로 휴면화 되는 사례가 빈번하다. 재단이란 본래 낯선 사람들에게 자발적으로 베풀기 위해 설립되어야 하고 베품을 받는 이들은 감사함을 느껴야 하지만 현재 국내의 상황은 재단이 하나의 사회적 자본으로서 비중 있는 역할을 수행하고 있지 못하다.

본 연구를 위한 기초 자료 조사 중 발견한 어찌 보면 가장 기본적인 하지만 가장 중요할 수 있는 사실 한 가지가 있었다. 즉, 재단의 자세한 정보를 열람할 수 있는 국세청 공시는 이 중 33.2%만 하고 있었고, 2차로 확인할 수 있는 홈페이지는 36.9%만이 운영하고 있었다는 사실이다. 이는 다시 말하면 국내에서 현실적으로 60% 이상의 공익재단의 운영과 현황에 대해 공식적으로 접근 가능한 자료가 없다는 것을 의미하며, 이는 그 만큼 국내 재단법인들의 운영상 영세함을 나타낸다고 하겠다.

이는 결과적으로 국내 재단 전반에 영향을 미쳐 우리 주위에 재단이 엄연히 존재함에도 불구하고 일반 국민들의 눈에는 보이지 않는 비가시적 지대(invisible field)로 남아있다. 그 결과 학계는 물론 재단들에서도 스스로에 대한 객관적 연구는 물론 현황에 대한 기초 자료조차 부실한 실정이다. 더욱이 대부분 재단들의 경우 자신들의 신상과 관련된 정보의 공개를 극도로 꺼리는 이유로 그들과 관련한 정보의 접근이 엄격히 제한되고 있고 이는 다시 업계 내부에서조차 정보의 상호공유가 이루어지지 않는 상황이다. 이러한 재단 관련 정보의 폐쇄성은 한 재단에만 국한되지 않고 국내 재단 전반의 실질적인 운영 현황 파악을 거의 불가능하게 만들고 있다. 이에 따라 필자는 본 연구가 가지는 많은 한계점을 보완하기 위해 올해 12월부터 본 연구에 이어

지는 후속연구를 계획하고 있다. 이 후속연구에서는 기업재단과 더불어 특히 기업 이외의 주체에 의해 설립된 재단들에 대한 심층연구를 질적방법론을 활용하여 분석할 예정이다.

(2012년 9월 4일 접수, 11월 7일 심사완료, 11월 8일 게재확정)

참고문헌

- 김기진, 2008. “공익재단법인의 설립자와 공익재단법인과의 관계” 『고려법학』. vol. 51: 347-371.
- 김진수, 2007. “공익법인의 투명성 제고 및 활성화를 위한 정책과제.” 한국조세 연구원: 1-64.
- 박정우, 육운봉, 윤주영, 2004. “비영리법인의 과세제도에 관한 연구.” 『세무학 연구』. 21(1): 33-72.
- 박찬주, 2007. “법인 아닌 사단 및 재단에 대한 새로운 이해.” 『법학연구』. 48(1): 819-866.
- 박태규·황창순, 2008. “공익재단의 역할과 발전방향.” 양영재단 보고서 No. 925.
- 손원익, 1996. “비영리법인 관련 세제의 현황과 문제점.” 『동서연구』. vol. 8: 61-91.
- 안하이어, 헬무트 & 퇴플러 슈테판 저. 재단연구회 역. 2002. 『재단이란 무엇인가: 세계의 재단과 민간기부』아르케.
- 이상신, 2012. “국내 민간 공익재단에 대한 법적 규제의 변화 및 기본 방향.” 국내 민간 공익재단 기초연구. 아름다운 재단.
- 전경련, 1998. 『기업사회공헌백서』. 전국경제인연합회.
- 전경련, 2000. 『2000 기업·기업재단 사회공헌백서』. 전국경제인연합회.
- 정구현, 1995. “한국공익재단의 조직화 및 국제화 방안.” 『동아시아 연구논총』.

- 4권: 263-288.
- 정기성, 1995. “기업재단의 유형분석과 사업전략.” 『동아시아 연구논총』. 4권: 233-260.
- 제철웅, 2008. “재단법인법에 관한 비판적 고찰.” 『民事法學』. vol.31: 47-90.
- 황창순, 1998. “한국 공익법인의 성격과 기능: 기업재단을 중심으로.” 『동서연구』. 10(2): 145-170.
- Baum, J. and C. Oliver, 1992. “Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations.” *American Sociological Review*. 57: 540-559.
- Brinton, C. M. and T. Kariya 1998. “Institutional Embeddedness in Japanese Labor Markets.” in Brinton, C. M. and Victor Nee (eds.) *The New Institutionalism in Sociology*: Stanford Univ. Press.
- Hall, P. and D. Soskice, 2001. “An Introduction to Varieties of Capitalism.” in P. Hall and D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Immergut, E. M. 1998. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics & Society*. 26(1): 5-34.
- International Encyclopedia of the Social Sciences. 2007. William A. Darity (Ed.) 2nd edition. New York: MacMillan.
- Lindeman, E. C. 1988 (1936). *Wealth and Culture*. Reprint, Society and Philanthropy Series. New Brunswick, NJ & Oxford, UK: Transaction Books.
- Polanyi, K. 1957 (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Streeck, W. and K. Yamamura (ed.) 2003. “End of Diversity?-Prospects for German and Japanese Capitalism.” *Cornell Studies in Political Economy*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Titmuss, R. M. 1970. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: Allen & Unwin.

경향신문, 1974. “8개 재벌의 누탈사건에 비친 양상 : 속 검은 상속, 탈세도 다양.” 10.29.

경향신문, 1984. “文化財團 위장 財閥脫稅 막는다.” 6.19. 1면.

경향신문, 1993a. “여론 악화에 등 밀린 실사(實査).” 4.9.

경향신문, 1993b. “속출하는 공직자 재단 설립·성금 기탁: 사회환원이나 은닉·축소냐.” 8.31.

동아일보, 1957. “형편 딱한 배움의 길 청소년과 장학회.” 4.1. 4면

동아일보, 1972. “무실(無實)한 비영리법인 정리.” 8.12.

동아일보, 1974. “三星文化財團 稅務조사.” 10.3. 1면.

동아일보, 1975a. “일부 문화재단 실태 알면 사회 동요.” 12. 10.

동아일보, 1975b. “재벌의 탈세·재산유출구 봉쇄: 국회에 제출된 공익법인 설립 법안.” 12. 10. 1면.

동아일보, “공익재단 재산 도피처 의혹 많다”, 1993. 3. 25.자

경방, 2012. 경방육영회. <http://www.kyungbang.co.kr/>

삼양사, 2012. 양영재단. <http://www.samyangcorp.com/>

The Social Construction of Public Foundations in Korea:
Toward a Historical Developmental Process

Sang-Min Lee

A unique model of public foundations has developed according to the specific policy framework that reflects diverse national culture and political-economic context. Ultimately, the appearance and perception of foundations are shaped by how and to what extent they are embedded in the social relations and the policies they reflect. This study seeks to reconfigure the theoretical background of public foundations from the perspective of economic sociology. By incorporating an analytical framework called the ‘social construction’ of foundations, it analyzes the processes of their construction and embeddedness. Based on this, this study focuses on the Korean public foundations in analyzing their historical developmental processes according to different phases. The results indicate that, in Korea, corporate businessmen and the rich have set up foundations in response to social criticisms, which can be interpreted as their attempts to use the foundations as a solution to the problems surrounding the concentration of excessive wealth.

Key Words: public foundation, corporation foundation, social construction, institutional embeddedness, chaebol.

