

일반논문

정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구*

정진경(광운대 행정학과)

본 연구의 목적은 현행 기부금품모집제도의 운영현황과 비영리조직에서의 활용실태 및 제도에 대한 평가적 인식 조사결과를 바탕으로 제도의 개선방안을 제시하는 것이다.

이를 위한 연구수행 내용과 분석자료는 다음과 같다. 첫째, 2015년과 2016년 6월 기준, 행정자치부 등록 38개 및 23개 사업과 광역시·도 등록 229개 및 146개 사업에 대한 2차 자료에 대해 모집목표액, 등록사유, 모집기간, 사용기간별 현황을 분석한다. 둘째, 위 등록단체를 포함하여 243개 비영리조직을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하여 수집된 86개 사례에 대해 모집등록 경험과 제도의 정책목표달성 기여도, 현 제도의 운영문제점 및 제도개선에 대한 의견을 분석한다.

분석결과 등록대상 모집사업 범위의 모호성, 제도운영의 행정상 비효율 및 비영리조직에 대한 과다규제, 정부의 형식적 관리, 비영리조직 및 대중의 낮은 인지도 등의 문제가 발견되었다. 모집등록과 사업보고 등의 정책수단들이 기부금품모집제도의 목적달성에 기여하는 정도에 대해서는 부정적 인식 경향이 발견되었다.

위와 같은 연구결과를 통해 다음과 같은 정책제언을 하였다. 첫째, 기부금품모집제도와 유사한 목적의 제도의 공익법인 공시제도 및 법정·지정기부금단체 공시제도와 연계하여 적용대상을 합리적으로 재조정한다. 둘째, 정부 및 지자체는 모집등록 및 사용완료보고 등록에 대한 정보공개와 함께 실질적인 모니터링과 사후조치에 대한 결과 역시 공개해야 한다. 셋째, 모집사업 범위의 구체성 및 모집가능 공익사업에 대한 판단기준과 새롭게 등장하는 모금전략들을 포괄하는 동시에 보고양식과 절차적 수단을 간명히 하는 방향에서의 제도적 정비 필요하다.

주제어 : 기부금품모집제도, 등록청, 비영리조직, 모금, 기부

* 본 논문은 2016년도 아름다운재단 기부문화연구소 기획연구 발표 내용의 일부분을 학술논문으로 발전시킨 것임.

1. 서론

2015년 11월말 기준 국세청 의무공시 대상인 7,484개 공익법인이 신고한 총 기부금액은 5조2천61억원¹⁾에 달하며, 이중 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’에 의한 모금액은 6천2백11억원으로 전체 기부금 중 11.9%를 차지하고 있다(한국가이드스타·사회복지공동모금회, 2016).

현행 기부금품 모집제도는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 기반하며 그 역사는 1951년 ‘기부금품모집금지법’으로 거슬러 올라간다. 지난 60여년 동안 우리나라의 비영리섹터는 활동의 영역과 조직적 인프라 및 제도적 측면에서 상당한 확장과 정비를 거듭하여 왔다. 비영리섹터의 성장은 이 분야에서의 수많은 학술연구와 정책연구를 배태하는 큰 장이 되어 오기도 하였다.

하지만 이에 비해 유독 기부금품 모집제도에 대해서는 그 적용범위가 매우 광범위함에도 불구하고 제도를 실행하는 정부부처나 지자체 및 민간단체로부터의 정책적 주목을 크게 받지 못하였다. 다만 기부금품법의 개정을 위한 의견 수렴이나 기부금품법 위반을 둘러싼 법적 이슈가 있을 때 간헐적으로 주요 민간단체를 중심으로 한 시민사회 현장에서의 발표(이상신, 2012; 서경원, 2015; 염형국, 2017)와 토론이 있어 왔을 뿐이다. 나아가 학술논문에 있어서도 기부금품법 개정의 의의(하승수, 2006)나 법제 측면에서의 기부금품법의 문제 및 개선과제 또는 개정방안(조성혜, 2014; 김진우, 2016)에 대한 소수의 연구만이

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

발견되고 있다.

기부금품모집등록의 전체적인 현황에 대한 정보와 내용 역시 체계적으로 알려진 바가 없다. 기부금품모집 등록청은 등록 현황에 대한 정보를 공개하도록 되어 있으나 행정자치부 등록 현황만 부처 홈페이지에서 제공되고 있을 뿐이다. 행정자치부 뿐 아니라 전국 17개 광역시·도에 매년 몇 개의 단체가 몇 개 사업에 대해 어느 정도의 모금액을 목표로 모집등록을 하였는지에 대한 현황조차 파악되지 않았다는 것이다. 비영리조직의 모금실무자 역시 본 제도에 대해 알고 있는 경우가 69.6%(144명)이며, 30.4%(63명)는 알지 못하고 있다(노연희, 2016)

기부금품모집 제도를 둘러싼 위와 같은 제한적인 정보와 연구현실에서 어떠한 특성의 단체들이 행정자치부나 광역시·도에 기부금품모집등록을 하였는지, 이 제도의 정책대상인 비영리조직은 본 제도를 어떻게 활용하고 있으며 어떠한 평가를 하고 있는지에 대한 체계적 조사가 이루어지지 않았기 때문이다.

그동안 기부금품 모집제도를 둘러싼 쟁점은 크게 두 가지였다. 하나는 제도 운용의 근거가 되는 ‘기부금품모집 및 사용에 관한 법률’ 폐지에 대한 주장이다(참여연대, 2012). 관련하여 1998년 5월 ‘기부금품모집금지법’ 상 누구든지 모집을 금지하도록 한 규정이 자유권 행사와 최소 침해의 원칙 위반이라는 위헌결정(헌법재판소 전원재판부 1998. 5.25. 96헌가5 결정)이 있었다. 그러나 이후 전부 개정된 ‘기부금품모집규제법’과 현재의 ‘기부금품모집 및 사용에 관한 법률’에 대한 두 건의 헌법재판(헌법재판소 전원재판부 2010.2.25. 2008헌바83 결정; 헌법재판소 전원재판부 2016.11.24. 2014헌바66 결정)에서는 무분별한 기부금품 모집에 대한 규제와 기부금품의 적정한 사용을 통해 건전한 기부금품 모집제도를 정착시킨다는 본 법의 입법목적이 정당하며 이를 위한 수단적 규정인 모집등록 조항이 일반적인 행동의 자유를 침

해하지 않는다고 판결하였기 때문에 법률 폐지 주장은 크게 힘을 받지 못할 것 같다.

두 번째는 제도가 실제로 운용되는 과정과 절차에서 나타나는 문제점 및 그에 대한 해결 방안에 대한 것이다. 기부금품 범위의 모호성, 모집기간 1년 이내 제한과 등록대상사업을 1천만원 이상 모집액으로 정한 기준의 근거, 목적사업 해당 여부에 대한 등록청의 자의적 결정 가능성, 등록해야 할 모집방법의 범위, 제도적 수단과 입법목적의 부적합성, 구시대적인 규제조항, 실제 등록률의 저조 등의 문제점에 근거하고 있다(서경원, 2015). 그런데 이러한 문제제기의 형식은 제한된 사례와 경험에 기반 한 발제 자료에 한정되며 객관성과 포괄성을 띠는 조사에 기반 하지 못하는 한계가 있다.

본 연구 역시 기부금품모집제도의 개선방안을 모색하기 위한 연구이다. 이를 위해서는 무엇보다 공식적 데이터 분석을 통한 제도운용의 정확한 이해가 선결되어야 하며 아울러 본 제도의 직접적 내지 잠재적 정책대상인 비영리조직으로부터의 자료 수집이 선행되어야 할 필요성을 인식하였다.

이에 본 연구에서는 정부의 기부금품 모집제도 운용의 현황과 비영리조직에서의 활용실태 및 제도에 대한 평가적 인식 조사 결과를 바탕으로 현행 기부금품 제도의 실효적 타당성을 진단하고 향후 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구내용은 첫째, 현행 기부금품 모집제도의 주요내용과 제도 개선 관련 국내 주요 선행연구 검토 및 정부의 비영리조직 모금규제와 관련된 해외 연구 동향을 검토한다. 둘째, 현행 기부금품법에 기반 하여 실제 이 법에 의해 행정자치부 및 광역시도에 모집 등록된 현황을 살펴본다. 셋째, 기부금품모집법 적용 대상인 비영리단체로 부터 본 제도의 활용실태 및 정책목적 달성 기여도와 세부 정책수단에 대한 평가적 인식 및 개선방안에

대한 의견을 수렴한다.

2. 이론적 배경 및 연구방법

1) 현행법상 기부금품 모집제도의 주요 내용

기부금품 모집제도의 주요 내용은 현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」과 동법 시행령 및 행정자치부 지침 형태인 ‘기부금품모집제도 해설서’(2012)를 통해 파악할 수 있다.

(1) 제도의 목적

본 제도의 목적은 기부금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 하고 있다(법률 제1조).

(2) 적용범위와 대상

이 제도에 의한 적용범위와 대상은 등록대상 기부금품의 범위, 등록대상 모집사업 및 모집방법, 그리고 모집등록자에 대한 규정 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 현행 기부금품법은 기부금품을 ‘환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭여하에 불구하고 반대급부 없이 취득하는 금전 또는 물품’으로 정의하고 있다(제2조 1호). 여기에서 법인·정당·사회단체 등이 소속원으로부터 각출하는 금품과 종교단체 신도로부터 각출하는 금품, 국가·지자체·법인·정당·사회단체 등이 소속원 또는 제3자에 기부할 목적으로 각출하는 금품, 학교기성회·후원회 등 학교설립이나 유지에 필요한 금품은 이 법이 정한 기부금품에서 제외된다. 한편 국

가나 지방자치단체 및 그 소속기관 공무원과 국가 또는 지자체에서 출자 출연한 법인과 단체는 기부금품을 모집할 수 없다(제5조).

둘째, 등록대상 모집사업은 국제적 구제사업과 천재지변 등 구휼사업, 불우이웃 돕기 등 자선사업, 영리 또는 정치·종교활동이 아닌 사업으로 ①교육·문화·예술·과학 진흥, ②소비자보호 등 건전한 경제활동, ③환경보전, ④사회적 약자 권익신장, ⑤보건복지증진, ⑥남북통일 평화구축 등 국제교류 협력, ⑦시민참여·자원봉사, ⑧그 밖의 공익목적에 해당하는 사업 등 8개의 조항을 통해 범위를 열거하고 있다(제4조 제2항). 이러한 사업 중 모집금액이 1천만원 이상인 경우가 등록대상이며, 모집기간은 1년 이내로 제한하고 있다(제4조 제1항). 본 제도에 의한 기부금품의 모집방법은 ‘서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위’로 규정하고 있으며(제2조 2호) 상세한 모집방법에 대해서는 ‘기부금품 모집제도 해설서’(행정자치부, 2012)에서도 찾아볼 수 없다.

그런데 위에 해당하는 모든 모집사업이 본 제도에 적용되는 것은 아니며, 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 국민신탁법, 식품기부활성화법, 한국장학재단설립법 등 10개 개별 법률에 의한 기부금품모집은 본 제도의 적용을 받지 않는다(제3조).

셋째, 본 제도에 의해 기부금품의 모집 및 사용계획의 등록대상은 단체가 아닌 ‘사업’ 단위이며 모집사업별 건건이 등록한다. 이러한 모집사업을 등록하는 주체는 ‘개인’이며 이때 모집자에 대한 제한 규정이 존재한다. 즉, 모집자가 미성년자, 금치산 또는 한정치산자이거나 파산선거 후 복권되지 아니하였거나 실형을 선고받고 집행이 끝나거나 확정된 날부터 2년이 지나지 않은 경우, 법인이나 단체가 등록 말소된 후 1년이 지나지 아니한 경우에는 등록 할 수 없다(제4조 제3항).

(3) 기부금품의 모집

현행법에 따른 정부의 기부금품 모집제도는 '등록제'이며 이는 기존의 허가제에서 완화된 방식이다. 기부금품의 모집을 위해서는 우선 모집등록절차를 거쳐야 한다. 첫째, 모집금액이 1천만원 이상 10억원 이하의 금액인 경우는 광역시·도를 등록청으로 하며, 10억원을 초과할 경우 행정자치부를 등록청으로 한다(시행령 제2조). 둘째, 등록을 위해선 '모집·사용계획서'를 제출하여야 하며 계획서의 내용을 변경하는 경우에도 등록을 해야 한다. 계획서에 포함되는 내용은 모집자의 성명, 주소, 주민번호 및 연락처, 모집목적, 모집금품 종류와 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간, 보관방법 및 모집금품의 사용계획이다. 셋째, 기부금품 모집의 강요는 금지되며, 기부금품의 접수 장소는 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다. 접수된 기부금품은 접수장부에 기록하고 기부자에게 영수증을 내주어야 한다(제 7조). 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하고 모집이 끝나거나 중단한 경우 30일 이내에 기부금품모집 완료보고서를 등록청에 제출하여야 한다(시행령 제19조 ④항).

(4) 기부금품의 사용

모집된 기부금품은 당초 등록한 모집목적을 위해 사용되어야 하며(제12조), 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15 이내에서 기부금품 모집 및 사용관련 비용을 충당할 수 있다. 기부금품의 사용이 끝나거나 사용기한이 완료되면 60일 이내에 등록청에 기부금품 사용완료 보고를 해야 한다(시행령 제20조). 기부금품 사용완료 보고를 위해서는 기부금품 모집 및 사용명세보고서와 모집금액 1억원 초과인 경우 회계감사보고서를 첨부하여야 한다.

당초 승인된 사용기한까지 모집된 기부금품을 사용할 수 없는 때는

사용기간 만료 이전에 기부금품 사용기한을 연장신청하여야 한다(해설서:29). 이외 기부금품의 모집목적을 달성할 수 없는 경우, 또는 남은 금액이 있는 경우는 등록청으로부터 처분 또는 사용승인을 받아야 한다(시행령 제17조).

위와 같은 내용을 골자로 한 현행 기부금품법은 1995년 12월 제정된 '기부금품모집규제법'을 전면 개정한 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'(2006. 3.)에 기반하는 것이며, 지금까지 이 법의 개정과 제도개선에 대한 연구와 발표가 있어왔다. 조성혜(2014)는 개인기부 활성화 측면에서 현행 기부금품법의 법률명을 '기부활성화에 관한 법률'로 변경할 것을 제안하면서 '기부금품'의 정의는 통계청 및 학술적으로 정의하는 기부의 개념과 동일하고 모집가능 공익사업에 해당하는 사업의 구체화, 국가 및 지자체의 기부금품 접수 금지를 완화하는 방향에서의 개정을 제안하였다. 김진우(2016) 역시 '기부금품'을 '기부재산'으로 하여 기부 개념을 확대하고, 모집비용 충당비용 용어를 '모집관리비용의 비율'로 변경 및 비율의 상향 조정, 모집등록 사업에 대한 열거식 방식에서 네거티브 방식으로의 전환, 공공시설의 기부모집금지 완화 방향으로의 법 개정을 구체적으로 제시하는 한편, 기부관련 제도의 설계와 집행에 대한 컨트롤 타워로서 중앙기부심사위원회 신설을 제안하였다.

한편 염형국(2017)은 주무관청의 허가 또는 등록단체에 대한 모금규제는 기부금품모집법에 의해 행자부 또는 광역시·도에 별도로 사업별 등록을 하는 것이 아닌 소관부처의 사업계획 및 예결산보고에 포함하거나 국세청으로 관리감독을 일원화하여야 한다는 관리감독 체계 개선을 제안하였다. 나아가 기부금품 모집제도에 대한 인지와 본 제도에 의한 단체의 의무이행 사항 또는 제도 활용에 대한 정보를 안내하고

지도해야 한다는 제도운영 개선방안도 제안하였다. 기부금품모집법의 개정 사항으로는 기부금품 모집방법을 명확히 하는 한편 온라인 플랫폼이나 크라우드 펀딩 등 기부금품 모집중재자의 신설을 제안하였다.

2) 비영리조직 모금규제 관련 선행연구 고찰

비영리섹터에 대한 규제정책은 비영리단체가 부담해야 할 행정적·경제적비용에도 불구하고 규제를 통해 정보의 비대칭성과 조직의 투명성을 높여 사회 전반적인 공익을 향상시킨다는 가정에 기반 한다 (Cordery, 2013). 비영리섹터를 전반적으로 규율하는 제도는 나라마다 다른 형태로 발전하고 있다. 영국의 Charity Commission을 비롯하여 호주와 Australian Charities and Not-for-Profits Commission(ACNC, 2012)와 뉴질랜드의 Charities Commission(2005)은 독립적인 정부 규제기구로서 인터넷 포탈을 통해 단체의 등록과 변경 신고, 결산정보 등록을 의무화 하며 이렇게 등록된 정보는 모두 공공데이터로 축적되어 대중에게 공개된다. 미국이나 캐나다는 주요 규제기구를 국세청으로 단일화 하여 비영리조직의 등록과 모니터를 담당한다. 반면, 독일이나 스위스, 네덜란드와 오스트리아 등 비영리섹터의 역사가 오래된 반면 정부의 규제가 약한 국가들은 비영리섹터 자체적으로 자율규제를 발전시키고 있다(Bies, 2010).

비영리조직에 대한 전반적인 감독과 더불어 비영리조직의 모금에 대한 정부차원의 별도 규제장치를 두는 경우도 있다. 영국의 Fundraising Regulation Standards Board(2012)는 모금실천규정(Code of Fundraising Practice)을 통해 모금조직들이 법적·개방적·정직과 존중에 기반 한 모금활동을 하도록 하고 있다. 나아가 2016년 7월에는 시민사회청(Office of Civil Society)이 설립기금(seed money) 지원하고 자선단체들을 회원

으로 한 민간모금 자율규제 기구로서 “Fundraising Regulator”가 출범하였다(<https://www.fundraisingregulator.org.uk/>). 미국 역시 최근 IRS 양식 (Form 990) 개정을 통해 비영리조직의 모금계획을 주정부에 등록하는 의무를 강화하고 있다(Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50-State Digital Guide, <https://store.nolo.com/products/nonprofit-fundraising-registration-subscription-enreg.html>)

이러한 다양한 모금규제 방식에도 불구하고 비영리조직에 대한 정부의 모금규제가 갖는 공통적인 정책목적은 비영리조직의 투명성과 책임성을 향상시켜 국민으로부터 신뢰를 유지하며 보다 공익적 활동에 기여하도록 한다는 것이다. 그런데 이러한 모금규제를 통해 달성하고자 하는 정책목적은 실행과정에서 변형되거나 왜곡되면서 당초 목적을 달성하는데 실패하는 경향이 있으며, 제도의 개선과 변경은 필연적이다(Breen, 2009; Cordery, 2013). 이에 보다 더 성공적인 모금규제가 되기 위해 고려되어야 할 지표들도 발표되고 있는데, 영국 내무성 (Home Office, 2006)의 12개의 지표²⁾가 대표적이다. 나아가 Breen(2012)은 이 지표들이 갖는 추상성과 모호성의 문제를 지적하며 보다 실행 가능한 핵심원칙으로서 ①구체성(Specificity, 규정은 매우 구체적이고 명확해야 함), ②대중성(Publicity, 규정에 대한 기부자와 관련 규제기구들 및 대중적 인지와 참여), ③집행성(Enforceability, 규정 위반 사례에

2) ①포괄성(모금규제에 대한 비영리조직의 자발적 참여정도), ②명확성(모집자에게 요구되는 법률 준수 이상의 대중의 기대), ③인지도(모금규제에 대한 비영리조직 및 대중적 인지), ④투명성(모금활동에 있어서 개방성, 투명성 책임성 증진), ⑤중립성(규제의 적용은 독립적이며 중립적), ⑥비례적 순응(비영리조직의 자체 증명 뿐 아니라 상응하는 모니터링에 순응해야 함), ⑦비례적 제재(순응하지 않는 정도와 성격에 비례한 공정한 효과적 제재), ⑧환류(불만이나 문제 해결 과정에 대한 대중의 접근과 정보제공), ⑨규제자들간 협력(다른 규제장치기구와의 효과적 협력), ⑩보고(상세한 활동 내용을 연간보고서 등을 통해 발간), ⑪정책개선(모금활동의 새로운 경향에 맞춘 유연하고 수용적인 규정의 개선), ⑫규제부담최소화(비영리조직 등 참여자들의 규제부담을 최소화)

대한 대중과 언론의 관심, 문제해결 및 처리과정과 결과에 대한 자료 축적, 공개), ④포괄성(Coverage, 적용대상으로서 기부 및 모금활동이 포괄되도록 함), ⑤지속성(Sustainability, 규제기구의 지속성 및 제도적 모금규제의 맥락과 비영리섹터 자율규제의 작동)을 제안하였다.

이러한 성공적 모금규제의 원칙을 우리나라의 제도에 그대로 적용하기에는 한계가 있겠지만 현행 기부금품 모집제도의 규정과 이 제도가 실제 운영되고 적용되는 현장으로부터의 평가적 인식을 알아보기 위한 기본적 틀을 구성하는데 매우 참고할 만하다.

우리나라의 비영리조직을 규율하는 전반적인 법제도는 단체의 설립과 운영(사업 및 예산 결산 보고) 및 소멸단계에 걸쳐 민법과 공익법인법 및 주무관청의 비영리법인설립감독규칙, 비영리민간단체지원법 등이 적용되며 주된 관리감독은 각 중앙행정기관에 의해 수행된다(김진우, 2015; 정진경·이민영, 2017). 비영리조직의 모금규제와 관련된 제도 역시 상속세 및 증여세법과 법인세법, 그리고 기부금품법에 의해 국세청과 행정자치부 및 광역지방자치단체가 감독기관의 역할을 수행한다.

우리나라의 비영리조직에 대한 모금규제는 다른 나라와 마찬가지로 기부와 모금활동을 억제하는 것이 아닌 성숙한 기부문화 조성을 지향하고 있다. 이를 위한 정책수단으로 기부금품 모집절차와 사용에 대한 등록 및 보고방식을 채택하고 있는 것이며 이를 통해 비영리조직의 모금 투명성과 사용 책임성을 강화하는 것을 직접적인 목적으로 한다. 이러한 제도가 실제 성공적으로 적용되고 운용되고 있는지, 나아가 당초의 정책목적이 달성되고 있는지에 대해서는 아직 국내에서 실증적으로 조사된 바가 없다.

2008년 이후 국내의 어려운 경제적 상황에도 불구하고 국세청에 신고된 민간모금액 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 민간모금

액 상위 1.2%의 기관(사회복지공동모금회 등)이 전체 모금액의 77.3%를 차지하는 등 민간모금기관 간 모금액 격차는 매우 크다(고경환, 2015). 또한 2011년 이후 국민들의 기부참여율은 지속적으로 감소하고 있는 가운데 기부 단체에 대한 신뢰성과 투명성 및 기부액 사용결과에 대한 정보제공이 가장 중요한 기부촉진요인으로 지적되고 있다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2016).

이러한 사실은 현재의 기부금품 모집제도와 국세청 공시제도 등 비영리조직의 모금규제가 비영리섹터 내 정보 비대칭성 문제의 해소와 정보 공개를 통한 투명성 제고라는 규제정책의 공익적 목적이 달성되는 방향으로 작동되지 못하고 있다는 단적인 예라 하겠다. 반면, 비영리조직으로부터는 법 규정의 모호성과 과도한 행정부담 및 변화하는 모금환경을 반영하지 못하는 실효성 문제 등이 제기되고 있다(서경원, 2015; 염형국, 2017).

우리나라의 공익법인 및 비영리민간단체의 수는 지속적으로 증가하고 있다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2016). 이들 비영리조직들은 정부 보조금 축소에 따른 외부 자원 개발의 확대 필요성에 따라 다양한 자원개발 전략을 마련하고 있으며, 이는 비영리조직의 특성에 따라 달리 나타나는 경향이 있다(이윤정, 2012). 즉 시민단체는 회원의 회비와 대중모금의존도가 큰 반면 복지서비스 단체는 기업 및 기업재단의 후원금에 의존하는 경향으로 나타난다는 것이다. 최근에는 모금전문가를 고용하거나 온라인 모금활동 등의 방식을 통해 크고 작은 다양한 사회문제 해결과 공익활동에 대중의 기부를 촉진하는 새로운 전략들이 발전하고 있다.

비영리조직의 재원에서 특정 회계연도 동안 모금으로부터 얻은 수입이 전체 수입에서 차지하는 비중을 의미하는 모금의존(fundraising dependency)이 높아지는 가운데 Zappalà and Lyons(2006)는 호주의 비영

리조직 500개를 대상으로 어떠한 조직적 특성요인이 모금의존도에 영향을 미치는지를 조사하였다. 연구결과, 단체의 목적사업 및 활동분야에 따라 정부지원금이 높은 복지·의료서비스 단체는 모금의존도가 낮은 반면, 국제구호단체와 종교단체들은 모금활동과 모금의존도가 더 높았다. 수입규모가 적은 단체 일수록, 모금전문 직원을 고용하고 모금봉사자를 활용한 경우에도 모금의존도가 높았다.

조직의 나이는 설립이 오래된 조직일수록 수익사업과 투자 등을 통해 재원출처를 다양화 하며 자립적인 반면, 설립 초기 단체일수록 모금에 어려움이 크다는 결과들이 발견된다(정진경, 2002; Guo, 2006). 조직의 규모 측면에서는 규모가 큰 조직일수록 모금수입 역시 클 수 있으나, 정부보조금 및 서비스 이용료 등 다른 수입 출처 역시 다양할 것이기 때문에 작은 규모의 조직에 비해 모금의존도는 낮은 것이라는 견해가 있다(Zappalà and Lyons, 2006).

비영리조직의 조직적 특성 요인에 따라 민간 모금 전략과 모금의존도가 달리 나타날 수 있다는 점에 비추어 비영리조직의 모금활동 및 사용절차를 규율하는 기부금품모집제도에 대한 활용실태와 평가적 인식에도 다른 경향이 나타날 수 있을 것이다. 이와 직접적으로 관련된 국내 선행연구는 발견하기 어려우며, 다만 뉴질랜드의 경우 연간 수입 2백만\$ 미만의 중소규모 300개 단체의 재정보고 결과를 분석한 결과 61%가 양식 기입을 누락 또는 실수하는 것으로 나타났다(Cordery, 2013). 이에 모든 비영리단체에 대한 재무 및 사업보고 시스템을 만들고 양식을 제공하여 비영리조직이 제공하는 정보와 데이터를 개방함으로써 비영리조직의 투명성을 증가시키고자 하는 정책목적을 달성하지 못할 우려가 있으며, 조직규모에 따라 기부금품모집제도에 대한 활용경험 및 인식에 차이가 있을 수 있을 것이다.

3) 연구의 방법

본 연구 수행에 필요한 자료의 수집은 연구대상에 따라 다음 두 가지 방식으로 이루어졌다. 첫째, 최근 2년간 기부금품 모집등록 현황을 분석하기 위한 자료는 행정자치부 홈페이지와 행정자치부 담당부서에 직접 의뢰하여 엑셀자료의 형태로 수집하였다. 행정자치부에 모집 등록한 현황(모집목표액 10억원 초과 사업 단체)은 2015년과 2016년 6월 30일 기준으로 행정자치부 홈페이지에 공개된 「기부금품 모집등록 현황」자료이다. 17개 광역시·도에 등록된 「기부금품 모집등록 현황」자료 역시 2015년과 2016년 6월 기준 자료로서 행정자치부에서 제공한 자료를 분석대상으로 하였다.

분석의 내용은 수집한 2차 자료의 형태 및 정보의 내용과 수준에 의존할 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 기부금품모집법 제4조(기부금품의 모집등록)에서 규정한 모집·사용계획서에 포함되어야 할 내용을 고려하며 최대한 분류 가능한 범위(모집목표액, 모집기간, 사용기간 등)에서 구성하였고 행정자치부와 광역시·도를 분리하여 분석하였다.

둘째, 비영리조직의 기부금품 모집제도 활용실태와 제도에 대한 인식 조사를 위한 자료 수집방법은 온라인 설문조사(Survey Monkey)를 활용하였다. 본 조사의 모집단은 행정자치부로부터 제공받은 2015-2016 전국 17개 광역시·도와 행정자치부에 기부금품모집을 등록한 단체 289개 중 모집등록 업무 담당자와 전화연락을 통해 이메일 주소가 파악된 148개 단체 및 아름다운 재단 ‘2016년 기빙코리아 연구’ 중 모금실 무자 조사에서 향후 조사 참여의사를 밝힌 165명의 개인을 우선 조사 대상 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, 둘

째, 기부금품 모집등록 경험은 없으나 잠재적 법 적용대상인 비영리조직과의 비교를 통해 제도의 목적과 수단적 적합성 및 제도의 한계에 대한 인식을 보다 명확하게 파악하기 위함이다.

그런데 본 조사의 분석단위는 ‘조직’이기 때문에 위 모집단 리스트 중 중복단체와 한 단체에 2명 이상의 개인이 있는 단체 등을 조정하여 총 243개 단체를 조사대상 단체로 최종 선정하였다. 조사기간은 2016년 10월 10일부터 10월 27일까지였으며 세 차례에 걸친 재발송을 통해 102개의 응답을 받았으나 부실응답을 제외하고 최종적으로 86개 (응답률 35.8%) 단체만 분석에 포함하였다. 자료의 분석은 SPSS 19.0을 활용하였다. 분석방법은 기초적인 기술분석과 함께 조직의 설립지위, 조직의 나이, 조직의 규모(상근인력 및 수입규모), 조직의 주 목적사업 분야와 같은 비영리조직의 조직적 특성에 따라 기부금품 등록경험 및 평가적 인식에 어떠한 차이가 나타나는지를 알아보고자 교차분석과 집단 간 평균차이 분석(t-test, ANOVA)을 수행하였다.

〈표 1〉 연구의 주요 내용과 분석자료

구분	『기부금품모집제도』의 현황		비영리조직의 활용실태 및 평가인식
	제도의 내용	모집등록현황	
분석 내용	<ul style="list-style-type: none"> ① 제도의 목적 ② 적용범위와 대상 ③ 기부금품의 모집 ④ 기부금품의 사용 	(행자부 및 광역사도) <ul style="list-style-type: none"> • 등록처별 등록현황 • 모집목표액 규모별 • 모집 및 사용기간별 	<ul style="list-style-type: none"> ① 제도의 정책적 성격 인지 ② 모집등록 경험 및 세부내용 ③ 제도 활용의 어려움 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ① 제도의 정책목표달성 인지 ② 현제도 운영의 한계 인식 ③ 제도개선 의견
분석 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 및 시행령 • “기부금품모집제도안내” (행정자치부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정자치부 제공 자료 (2015 및 2016. 6.기준) 	<ul style="list-style-type: none"> • (행자부 제공) 최근 2년간 등록 경험 단체 및 (아름다운재단) Giving Korea 조사 참여 단체 포함 243개 단체 대상 조사(최종 86개 사례 분석)

3. 정부의 기부금품모집등록 현황 분석

1) 행정자치부 기부금품 모집등록 현황 분석

기부금품 모집제도의 내용에 따라 실제 어떠한 사업들이 행정자치부와 광역시도를 등록청으로 하여 등록하였는가에 대한 현황의 이해는 중요하다. 이에 우선 행정자치부에 등록된 현황자료를 각 년도 별로 분석해 보았다.

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 있다. 가장 많은 빈도로 등록한 단체는 대한적십자사로 3건에 총 230억원의 모집목표액을 등록하였다. 1회 등록한 단체는 22개이며, 2회 등록한 단체는 7개였다. 38개 사업에서 목표한 모집목표액 총액은 5천8백50억원에 이르고 사업당 평균 모집목표액은 154억원으로 분석된다. 최대 모집목표액을 등록한 단체는 (재) 청년희망재단이며 2건에 3,000억원이다.

그런데 2015년 등록된 38개 사업 중 동 기간 동안 모집을 계획한 사업에 대한 등록은 27개(71.1%)이며, 나머지 11개 사업(28.9%)은 모집기간 및 사용기간 변경 등 '변경'을 위한 등록이었다. '변경' 등록된 11개 사업의 구체적 사유는 사용기한 연장 변경(7개), 모집기간 연장 변경(6개), 모집목표액 변경(5개), 대표자 변경(2개) 등의 복합적인 사유였다. 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 등록된 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 단체는 3개였다. 최대 목표액을 등록한 단체는 (사) 전국재해구호협회로 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%)이 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) 등으로 인한 사유였다.

〈표 2〉 행정자치부 등록 연간 모집등록 현황

구분	등록 단체 수	등록사업 수	모집목표액 총액	등록사유	
				모집등록	변경등록
2015	30단체	38개 사업	585,146백만원 (5천8백50억원)	27개사업 (71.1%)	11개사업 (28.9%)
	사업당 평균 모집목표액 : 15,398백만 원(최소 10억/최대 3천억)				
2016.6.	17단체	23개 사업	243,406백만원 (2천4백30억원)	12개사업 (52.1%)	11개사업 (47.8%)
	사업당 평균 모집목표액 : 10,539백만 원(최소 10억/최대 700억)				

한편, 행정자치부에 등록한 모집계획을 모집목표액 규모별로 살펴 보면(<표 3>), 2015·2016년 모두 10억원에서 50억원 사이의 모집금액을 목표로 한 사업이 가장 많았고, 500억원 이상의 모집을 목표로 한 사업도 각각 3개와 2개로 나타났다.

〈표 3〉 행정자치부 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%)

모집기간과 사용기간에 따른 분석 결과는 다음 <표 4>와 같다. 모집기간이 ‘년중’으로 분류된 경우가 2015년 28개(73%), 2016년 17개(73%)로 대다수가 년중 모집사업이었다. 이러한 분석결과와 맞물려 모집 등록한 사업 명을 면밀히 살펴본 결과 모집등록을 하는 사업의 성격이 특정기간 특정사업 수행을 목적인 집중 모집이라기보다는 등록 단체의 고유목적사업 수행을 위한 일반적인 모집이라는 성격이 강하다는 점을 발견하였다.

모집된 기부금품의 사용은 등록 신청 시 제출한 계획대로 기부금품을 집행하고, 당초 승인된 사용기한까지 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〉 행정부 등록 모집기간 및 사용기간에 따른 등록사업 수

구분	모집기간			사용기간		
	년 중	6개월 미만	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 기부금품 모집등록 현황 분석

모집금액이 1천만원 이상 10억원 이하인 사업은 광역시·도를 등록청으로 하며(법률 제4조 제1항 및 시행령 제2조 1호), 광역시·도는 등록사항을 행정자치부장관에게 알려야 한다(법률 제4조 제5항). 아래 <표 5>는 광역시·도에 모집등록한 최근 2년간의 자료를 각 년도별로 분석한 결과이다. 2015년의 경우 총 229개 단체에서 229개 사업을 등록하였으며, 등록된 모집목표액은 총 872억 1,812만원이다. 16개 광역시·도 중 서울에 모집등록을 한 사업은 136개 사업에 6백4억7천9백여만원으로 전체 광역시·도중 등록사업 수로는 59.3%, 모집목표액으로는 69.3%로 최대 규모를 차지하고 있다. 그 다음은 경기도로 40개 사업에 1백7억4천8백만원이 등록되었으며 전체 광역시·도 중 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. 광역시·도별로는 2015년과 동일하게 서울에 가장 많은 사업수(89개, 61.3%)와 모집목표액(411억9천7백만원, 75.6%)이 등록되었다

〈표 5〉 광역시·도별 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

다음은 광역시·도에 등록된 사업을 모집목표액 규모별로 2015년, 2016년 각각에 대해 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-10억원 미만이 59개(25%), 5천만원-1억원 미만 37개(16.1%), 1천만원 이상 5천만원 이하는 26개(11.3%) 순이었다. 사업당 평균 모집목표액이 가장 높은 곳은 한 개의 사업이 등록된 경북으로 9억9천만원, 2개 사업이 등록된 충남의 사업당 평균 모집목표액은 8억원이었다. 광역시·도 등록 사업 대상이 1천만원이상 10억원 이하라

는 시행령 기준을 고려해 본다면 최소금액과 최대금액이 자동적으로 예상되며, 광역시·도간 등록사업수와 목표액의 편차가 매우 크기 때문에 사업 당 평균 모집목표액을 광역시·도별로 비교하는 것은 큰 의미가 없을 것으로 판단된다.

2016년의 경우 사업당 평균 모집목표액은 3억7천5백71만원이며, 2015년과 유사한 분포로 1억 이상-10억 미만인 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 광역시·도별/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 광역시·도별/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 모집기간을 등록한 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 모집기간은 113개(77.9%), 6개월 미만은 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 이내의 사용기간을 제시한 사업은 79개(54.5%)이며, 6개월 미만이 66개(45.5%)로 나타났다.

〈표 8〉 2015년도 광역시·도별 모집기간 및 사용기간에 따른 등록사업 수

N=229개(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

〈표 9〉 2016년도 광역시·도별 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	-

4. 비영리조직의 기부금품 모집제도 활용 및 인식 조사결과

1) 조직의 일반 현황

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

법 형식적 설립지위로는 사단법인 40.2%, 재단법인 26.7%, 사회복지

지법인 14%, 법인이 아닌 비영리민간단체로 등록된 단체 11.6%의 순이었고, 기타 의료법인이나 개인 병원 등이 7%였다. 단체의 최초 설립 연도를 기준으로 하여 2016년 8월 기준까지의 운영기간을 보면 최소 1년에서 최대 68년인 단체가 응답에 참여하였으며, 중위수는 12년이였다. 이들 단체의 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%)로는 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 기준으로 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 년 간 수입규모 역시 조직의 규모를 가늠케 하는 지표로서 86개 응답 단체의 2015년 공시기준 연간 수입규모와 수입 재원의 구성을 살펴보았다. 년 간 수입규모의 경우 최소 370만원에서 최대 2천5

백억원에 이르는 큰 편차를 보이는 가운데, 중위수 기준으로 단체 당 평균 년 수입 규모는 10억원으로 분석되었다. 수입규모의 분포를 보면 5억 미만이 31.3%로 가장 많았고, 100억 이상의 단체도 24.1%를 차지했으며, 10억에서 50억 미만(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 재원이 구성되고 있다.

단체의 설립형태나 설립지위에 따라 감독기관은 다양한 형태로 존재할 것이며, 비영리조직을 규율하고 있는 다양한 법제에 따라 단체에서 의무적으로 보고해야 하는 대상과 방식도 다양하게 존재한다. 이에 단체들의 ‘예결산 보고와 공개방식’에 대해 질문하였다.

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 연간사업결산보고의 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 5억~10억 미만 10억~50억 미만 50억~100억 미만 100억 이상	26(31.3) 15(18.1) 17(20.5) 5(6.0) 20(24.1)	최소 370만원 최대 2,500억원 평균 16.9천만원 중위 10억원
2. 주요 수입재원 비율 정부보조금 회원의 회비 수입 모금 및 기부금 수익금 기타: 전년도이월 연구용역비, 은행이자 등	38.73% 45.68% 67.99% 31.87% 29.56%	
3. 예·결산의 보고와 공개방식 (중복응답) 등록 지자체 부처 연간보고 지정기부금단체 갱신 위한 기획재정부보고 단체 홈페이지 공개 국세청 공익법인 공시 년간 보고서(annual report) 발간 기타: 프로젝트 발주처, 회계보고서, 세무서 등	68(79.1) 28(32.6) 67(77.9) 57(66.3) 32(37.2) 7(8.1)	1개 15(17.4%) 2개 16(18.6%) 3개 23(26.7%) 4개 19(22.1%) 5개이상 13(15.1%) 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 상관없이 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 해 본 적이 있는지에 대한 분석결과로 86

개의 응답 중 모집등록 경험이 있는 단체³⁾는 50개(58.1%), 모집등록 경험이 없는 단체는 36개(41.9%)로 나타났다. 최근 2년 이내 모집등록 경험이 있는 단체들의 등록 횟수를 분석한 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 기부금품법에서 제외하고 있는 기부금품이거나, ‘모금 규모가 1천만원 미만’(16.7%)으로 등록 대상에 해당하지 않기 때문이었다. 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 응답도 상당하여 기부금품모집 등록 제도를 둘러싼 인지도, 법 적용 및 관리, 제도의 효율성 등에 있어서 나타나는 문제점을 유추할 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%)

한편 기부금품모집제도에 의한 모집등록 경험은 조직의 설립지위나

³⁾ 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 10년이었다. 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.

조직의 나이 및 조직의 규모와 유의미한 관련성은 없는 것으로 나타났다. 다만 조직의 주된 목적사업 분야에 있어 국내외 의료·복지·자선 사업 단체가 타 목적사업 분야의 단체에 비해 기부금품 모집등록을 더 많이 한 것을 알 수 있다.

〈표 13〉 비영리조직의 특성에 따른 기부금품모집등록 경험 여부

구분	변수	등록경험 있음 N(%)	등록경험 없음 N(%)	χ^2
설립지위	사단법인	23(65.7)	12(34.3)	3.76
	재단법인	14(60.9)	9(39.1)	
	사회복지법인	7(58.3)	5(41.7)	
	비영리민간단체·기타	6	10	
조직나이	5년 미만	13(76.5)	4(23.5)	4.63
	5년-10년 미만	10(55.6)	8(44.4)	
	10년-50년 미만	23(50.0)	23(50.0)	
	50년 이상	4(80.0)	1(20.0)	
조직규모 (상근인력)	10명 미만	22(55.0)	18(45.0)	0.66
	10명-50명 미만	19(59.4)	13(40.6)	
	50명-100명 미만	3(75.0)	1(25.0)	
	100명 이상	6(60.0)	4(40.0)	
조직규모 (수입규모)	5억 미만	14(53.8)	12(46.2)	4.03
	5억-10억 미만	9(60.0)	6(40.0)	
	10억-50억 미만	9(52.9)	8(47.1)	
	50억-100억 미만	5(100)	-	
	100억 이상	12(60.0)	8(40)	
주사업분야	국내외 의료복지자선	34 (70.8%)	12 (37.5%)	9.067*
	교육문화스포츠	7 (14.6%)	12 (37.5%)	
	권익환경개발	7 (14.6%)	8 (25.0%)	

* P<.05

(2) 기부금품 모집등록에 따른 모집현황 및 애로사항

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 모금이나 모금함 또는 저금통설치, 기부상품 판매와 같은 방식 등을 활용하고 있다. 기부금품 모집등록 경험이 있는 단체들이 제시한 모집목표액의 평균은 1억4,400만원이다. 그리고 실제 모금액은 평균 1억원으로 모집목표액 대비 평균 69.4%에 그치고 있다.

기부금품모집법 및 제도 운용의 실제적인 문제점은 무엇보다 제도가 실행되는 현장에서 발견될 수 있으며, 이에 기부금품모집 등록에 따른 모집과 사용상에서 겪었던 어려움에 대해 조사하였다(<표 15> 참조).

<표 14> 기부금품 모집등록에 따른 모집현황 (등록경험 단체 N=50)

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

가장 많은 응답으로 기부금품모집 등록 대상이 되는 모집의 목적이 나 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 등 비영리단체 측면에서의 실행상 어려움 역시 발견되고 있다.

<표 15> 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)

3) 기부금품 모집제도에 대한 평가 및 개선에 대한 인식

(1) 기부금품 모집제도의 정책목적 달성 기여도 인식

기부금품 모집제도는 법률의 개정을 거치며 기부금품모집자에 대한 허가제에서 등록제로 변화되어 왔으며 나아가 기부문화 촉진을 위한 제도로서 고찰되기도 하였다. 과연 비영리단체는 본 제도의 정책적 성격을 어떻게 보고 있는가? 전체적으로는 본 제도가 취하고 있는 기부금품모집 ‘등록’의 방식에도 불구하고 비영리단체는 실제 허가제와 다를 바 없이 비영리단체의 모집 및 사용행위에 대한 정부의 규제정책으로 인식하는 경향이 높았다(50%). 법률에 근거한 비영리단체의 기부금품 모집 및 사용현황에 대한 행정부의 단순 관리행정으로 보는 경향도 36.3%였다. 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 16〉 현행 기부금품 모집제도의 정책적 성격에 대한 인식

구 분	N (%)	모집등록 경험유무			제도인지 여부		
		유경험	무경험	χ^2	인지미흡	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 기부금품 모집행위 금지제도	2(2.5)	1	1		2	0	

현행 기부금품법은 ‘성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함’을 목적(법 제1조)으로 밝히고 있다. 현 제도가 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. 정책수단이 목적달성에 부합하는 정도에 대해서도 55.5%가 별로 없거나 전혀 없다고 응답하였다.

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.

〈표 17〉 기부금품 모집제도의 정책목적 달성 기여도 인식

N=81(100%)

구 분	전혀 없다	별로 없다	크다	매우 크다	잘모르겠 다	평균* (SD)
모금투명성 향상에 기여	5(6.2)	39(48.1)	22(27.2)	2(2.5)	13(16.0)	2.28 (.59)
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)	-	-	

* 참고: 평균값은 잘모르겠다는 응답을 제외한 1점~4점 사이의 평균임.

이러한 현행 기부금품 모집제도의 목적달성 기여도 인식은 조직의 특성요인과 유의미한 관계가 없었다(<표 18>). 앞선 분석 결과(<표 16>에 비추어 비영리조직의 입장에서는 본 제도를 비영리조직의 모금활동을 제한하는 규제정책으로 인식하는 경향이 강하며 이러한 규제를 통한 공익적 성과에 대한 인식은 부정적임을 알 수 있다.

<표 18> 모집등록 경험유무에 따른 기부금품 모집제도의 정책목적 기여도 인식

구분	변수	N	Mean(S.D)	검정통계량
설립지위	사단법인	26	2.39(.61)	F= .668
	재단법인	19	2.14(.65)	
	사회복지법인	6	2.37(.37)	
	비영리민간단체·기타	8	2.28(.64)	
조직나이	5년 미만	12	2.37(.39)	F=.190
	5년-10년 미만	14	2.32(.80)	
	10년-50년 미만	32	2.24(.60)	
	50년 이상	4	2.18(.23)	
조직규모 (상근인력)	10명 미만	29	2.37(.50)	F=1.815
	10명-50명 미만	22	2.35(.66)	
	50명-100명 미만	4	1.93(.71)	
	100명 이상	7	1.89(.57)	
조직규모 (수입규모)	5억 미만	18	2.38(.37)	F=3.062
	5억-10억 미만	11	2.59(.83)	
	10억-50억 미만	13	2.19(.59)	
	50억-100억 미만	4	2.68(.37)	
	100억 이상	14	1.91(.52)	
주사업분야	국내의료복지자선	34	2.33(.69)	F=1.601
	교육문화스포츠	12	2.00(.43)	
	권익/환경/개발	11	2.38(.35)	
모집등록경험	등록경험 있음	41	2.33(.63)	t= .977
	등록경험 없음	21	2.17(.51)	

(2) 기부금품 모집제도의 개선에 대한 의견

앞서 분석결과들(<표 17>)은 기부금품 모집제도에 의해 실행되는 구체적인 수단들이 목적달성에 기여하는 정도가 별로 없다는 평가가 우세하였다. 이에 그동안 빈번히 제기되어 왔던 제도 운영의 문제점 중 어떠한 것이 가장 대표적인 문제로 인식되고 있는지 조사하였다.

분석결과, 등록해야 할 모집행위를 어디까지 봐야 하는지에 대한 불명확함에 대해 가장 많이 지적되었다(19.8%). 관련하여 기부금품모집 등록 대상에 해당하는 기부금품의 종류와 등록해야 할(혹은 등록에서 거절될 소지가 있는) 공익적 목적의 모집사업 범위가 어디까지인지 제도의 적용 대상에 대한 명확성 문제(9.9%) 역시 지적되고 있다. 다음은 비영리단체의 모금행위에 대한 과도한 제약(18.5%)과 등록청 담당 공무원의 자의적 판단에 의한 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 19> 현행 기부금품 모집제도 운영의 문제 인식

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)

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 때문’이라는 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%) 해야 한다는 의견이다.

가장 많은 동의를 얻고 있는 개선 의견은 현행법을 유지하되 서류나 절차를 간소화(41.9%)해야 한다는 것이다. 등록대상 모집금액을 상향 조정해야 한다는 의견에 대해서는 5.8%만이 동의하였다.

기타 2016년 행정자치부의 기부금품법 개정 안(행정자치부 내부자료)⁴⁾의 하나로 제시되고 있는 ‘지자체 및 정부출연기관의 모금금지 원

⁴⁾ 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 사후 등록 신청을 허용), 사후 모니터링은 강화하는 등(기부금품 사용행위에 대한 검사권을 신설, 행사부장관이 지정하는 인터넷 홈페이지 나눔포털에 기부금품 모집 및 사용 현황 정기적 공개) 기부금품 모집의 투명성과 성숙한 기부문화 조성을 제고하겠다는 방안이다.

칙 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.

〈표 20〉 기부금품 모집제도 개선 의견 (2개 중복응답)

구 분	N(%)	기부금등록경험 여부	
		유경험	무경험
법률 및 제도의 폐지	12(14.0)		
국세청 공시제도 등 기존제도로 가능	6	6	6
지나친 규제로 민간자원 자율성 저해	4		
실효성을 느끼지 못함	2		
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

5. 결론 및 제언

1) 연구결과의 시사점

본 연구에서 수행한 행정자치부와 광역시·도를 등록청으로 하여 기부금품모집 등록을 한 사업에 대한 분석을 통해 기부금품법과 제도적 규정이 실제 어떻게 적용되고 운영되는지를 이해하는 한편 구체적인 문제점을 진단할 수 있었다.

첫째, 등록대상 모집사업 범위의 명확성 문제이다. 현황 분석결과 등록된 모집기간의 분포의 경우 '년 중' 모금이 행정부와 지자체 모두

73%~78%를 차지하고 있다. 이는 현행 기부금품법에 의한 ‘등록 대상 모집사업’ 이 특정기간 특정목적에 국한된 모집사업인지, 단체의 설립 목적을 위해 수행하는 일반사업 모두에 해당하는 사업인지가 불분명하다는 것이다.

둘째, 제도운영의 행정상 비효율 문제를 파악할 수 있다. 기부금품 모집등록의 사유를 보면 모집기간 연장, 사용기간 연장, 모집목표액 변경 등의 사유로 등록된 경우가 다수 발견되며 변경 사유 발생 때 마다 건건이 등록해야 하는 규정으로부터 발생하고 있다.

셋째, 기부금품모집등록에 대한 관리 실효성의 문제이다. 자료수집 및 분석과정에서 발견된 사실중 하나는 모집·사용계획 등록신청서에 따라 대표자이름과 대표전화만 기재되어 있으며, 실제 담당자 연락처는 알 수가 없었다. 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.

한편 비영리조직에 대한 조사결과를 통해 본 제도가 실제 작동하는 현장으로부터 발견되는 문제점을 찾을 수 있었으며 다음과 같은 시사점과 논의사항을 도출할 수 있다.

첫째, 법규의 내용과 제도운영에 있어 가장 대표적인 문제점으로 나타난 것은 ‘명확성’ 과 관련된 것이다. 즉, 등록대상 모집사업과 모집방식에 대한 규정의 모호성으로 비영리단체 입장에서는 어떤 모집활동을 등록해야 하며 혹은 등록하지 않아도 되는지 명확히 판단하기 어렵다는 것이다. 이러한 명확성의 문제는 등록청의 공무원에게 모금이 허용되는 공익사업에 대한 판단을 자의적으로 맡기게 되는 문제와 연결된다.

둘째, 규제성과 관련된 것이다. 영국의 비영리모금규제 가이드라인(FRSB, 2011)에서도 과도한 규제를 금지하고 있는데, 본 조사결과에 따르면 비영리민간단체의 모금행위에 대한 과도한 제약이라는 인식과 비영리단체의 행정부담을 과중시키고 있는 문제가 발견된다. 구체적으로 등록이나 변경의 절차가 번거롭고 등록청에서의 처리기간이 오래 걸리며, 모집기간을 1년 이내로 제한하거나 사용기간 변경 등록을 해야 하는 등의 문제가 제기되고 있다.

셋째, 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 문제가 가장 많이 지적되고 있다. 본 제도에 대한 인지도 측면에서의 문제도 발견된다. 즉 비영리단체에서는 본 제도와 관련된 교육이나 가이드라인이 제공되지 않아 세부적인 내용을 파악하기 어렵다는 점이고, 모집등록에 따른 등록증 발급과 공개를 하더라도 실제 일반국민의 인지도와 단체의 신뢰도 향상에는 큰 영향이 없다는 것이다.

위와 같은 현행 기부금품모집제도에 대한 비영리조직이 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, 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 인식

에도 불구하고, 어느 정도 기여하고 있다는 응답(28.4%~39.%)이 무시하기 어려운 수치로 나타나고 있으며, 실제 이 제도를 폐지해야 한다는 의견에 대해서는 14%만이 동의하였다.

오히려 현행법과 제도를 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 분석결과를 바탕으로 기부금품모집제도의 개선에 대한 방안을 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 기부금품모집제도를 포함하여 비영리단체의 재정 및 회계 투명성 강화를 위한 유사 제도간의 합리적 조정을 통해 비영리단체에 대한 과도한 행정부담을 완화하는 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 미만 이면서 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 있으며, 10억원 이상의 모집목표액은 행자부 등록 대상으로 모두 공익법인 공시제도의 적용대상에 해당한다. 지자체 등록 평균 모집목표액 역시 3억원 이상으로 자율공시의 대상이 된다는 점, 비영리단체의 입장에서 본다면 연간 결산 보고를 개별단체 당 서로 다른 다수의 방식으로 보고 또는 공개해야 하는 행정 부담의 완화가 필요하다라는 점 등에서 제도 간 연계를 통한 합리적인 기부금품 모집제도 개선이 필요하고 또한 가능할 것으로 판단된다.

이러한 기준을 적용해 보면 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 제외되기 때문에, 이에 해당하는 단체 또는 개인이 기부금품모집제도의 적용 대상이 될 것이다.

둘째, 본 제도의 목적 중 하나인 무분별한 기부금품의 모집을 제한하고 적정한 기부금품 사용을 유도하기 위한 제도적 및 실질적 관리체계의 실효적 방안을 마련함으로써 비영리단체의 투명성을 보다 더 강화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 기부금품모집 및 사용등록서와 사용결과보고서를 비롯하여 단체에서 감독기관에 보고해야 할 여러 결산 및 보고양식을 표준화함으로써 행정기관별 서로 다른 보고양식으로 인해 부당하게 초래되는 비영리법인의 투명성에 대한 오해를 해소할 수 있을 것이다. 이러한 표준화 양식의 필요성에 대해서는 김진우(2015) 및 정진경·이민영(2017) 등도 제안하고 있다. 한편 현재와 같이 다수의 관할 부처와 다수의 규율 제도가 존재하고 있으나 단순한

형식적 등록 또는 관리로 인한 관리감독 부실과 부적합한 모금행위의 발견으로 비영리섹터 전체의 신뢰성이 훼손되지 않도록 실질적 모니터링과 감독 및 사후조치를 강화하며 그 결과를 정부는 공개할 필요가 있다. 나아가 지자체 및 행자부 등록 모집사업과 단체에 대한 정보가 공개되어야 하며, 사용결과에 정보 역시 공개될 필요가 있다.

셋째, 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. 한편, 현행 등록대상 모집목적사업은 열거방식이건 네거티브 방식으로의 개정이건 결국 ‘공익적 사업’이냐의 판단 여부에 달려있다. 문제는 이러한 판단을 현 제도에서는 등록청의 담당 공무원 개인이 한다는 것이다. 관련하여 현행 국가 및 지자체와 출연법인 단체에서 자발적으로 기탁하는 금품에 대한 심사를 목적으로 하는 기부심사위원회의 역할을 보다 확장하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

결국 정부는 이러한 제도적 장치를 통해 국민의 비영리단체에 대한 투명성을 신뢰하도록 견인할 수 있을 것이다. 한편, 제도개선에 대한 정책적 제언에도 불구하고 비영리단체 차원에서의 구체적 대안 마련과 실천적 노력 또한 필요할 것으로 보인다. 회비와 기부금을 주된 재원으로 하는 비영리단체가 가져야 할 투명성은 정부로부터가 아닌 국민에 대한 책임성에서부터 비롯된다는 점을 다시 한 번 상기하고자 한다.

(2017년 4월 16일 접수, 4월 22일 심사완료, 5월 9일 게재확정)

참고문헌

- 고경환. 2015. “사회복지분야 민간모금기관 간 모금액 격차 현황과 과제”. 『보건복지 ISSUE&FOCUS』. 제315호:1-4.
- 김진우. 2015. “공익법인의 규제와 감독”. 『민사법학』. 70:47-91.
- 김진우. 2016. “기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안”. 『한양법학』. 27:289-312.
- 노연희. 2016. “일반 시민과 모금실무자의 기부에 대한 인식비교- 모금실무자 조사(일반인 VS 모금실무자)”. 제16회 기부문화심포지움 Giving Korea 2016 자료집. 아름다운재단.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2015. 『나눔실태 2014』.
- 서경원. 2015. “시민사회 성장과 발전을 위한 제도 개선” 시민사회 재정역량 강화에 영향을 미치는 기존 법률을 중심으로. 서울시NPO지원센터 토론회 자료집:49-62.
- 염형국. 2017. “시민사회 공익활동 촉진을 위한 제도개선 과제”. 국무총리자문 시민사회발전위원회 주체 시민사회 발전 및 사회통합을 위한 대토론회 (2017.3.31.서울). 자료집:99-113
- 이상신. 2012. “기부활성화를 위한 법제 개선안”. 2012 기부문화연구소 법제연구. 기부 활성화를 위한 법제 개선안 연구 발표회 자료집. 서울:아름다운재단.
- 이윤정. 2012. "비영리조직의 자원개발 전략에 관한 탐색적 연구". 디지털융복합 연구. 10:107-118.
- 이중기. 2014. “공익단체의 공익성 인정기준 등의 다양성과 통합필요성”. 홍익법학. 15(2). 385-414. 홍익대학교 법학연구소.
- 정진경. 2002. "정부지원 NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구". 한국행정학보. 36(2). 231-247.
- 정진경, 이민영. 2017. "사회연대 강화를 위한 정책방향". 기획재정부 주체 중장기전략세미나: 사회자본 확충을 위한 중장기 정책대응방향 자료집:81-100.
- 조성혜. 2014. “개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제”. 사회법연

- 구. 22:97-138.
- 참여연대. 2012. “기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안에 대한 의견”. 서울..
- 하승수. 2006. “기부금품모집규제법 개정의 경과와 법제도적 함의”. 한국비영리 연구. 5(2):25-54.
- 한국가이드스타-사회복지공동모금회. 2016. 『2015 한국공익법인 백서』.
- 행정안전부. 2012. 『기부금품 모집제도 해설서』.
- Barber, Putnam. 2012. "Regulation of US Charitable Solicitations Since 1954". *Voluntas*. 23:737-762.
- Bies, L. Angela. 2010. "Evolution of Nonprofit Self-Regulation in Europe". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 39(6). 1057-1086.
- Breen, B. Oonagh. 2009. "Regulating Charitable Solicitation Practices: The Search for a Hybrid Solution". *Financial Accountability & Management*. 25:115-143.
- Breen, B. Oonagh. 2012. “The Perks and Perils of Non-Statutory Fundraising Regulatory Regimes: An Angle-Irish Perspective”. *Voluntas*.. 23:763-790.
- Cordery, Carolyn. 2013. "Regulating Small and Medium Chrities: Does It Improve Transparency and Accountability?". *Voluntas*. 24:831-851.
- FRSB. (2012). *Code of Fundraising Practice*. U.K.
- Guo, B. 2006. 'Charity for profit? Exploring factors associated with the commercialization of Human Services nonprofits', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(1).
- Home Office, Charities Unit. 2005. Principles for assessing the success of self-regulation of fundraising, A consultation paper.
- Zappalà, Gianni & Lyons, Mark. 2006. "Factors associated with fundraising dependency among nonprofit organisations in Australia". *Australian Journal of Social Issues*. 41(4). 399-417.
- 「한겨레신문」. 2016.9.26.일자 기사.
- 국가법령정보센터 www.law.go.kr
- 국세청. <https://teht.hometax.go.kr/>
- 법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr

청년희망재단 홈페이지 <http://www.yhf.kr>

행정자치부 홈페이지 www.moi.go.kr

Fundraising Regulator 홈페이지 <https://www.fundraisingregulator.org.uk/>

Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50-State Digital Guide 홈페이지

<https://store.nolo.com/products/nonprofit-fundraising-registration-subscription-enreg.html>

A Study on the Status of the government's Fundraising Regulation system and on the Utilization of Nonprofit organizations and System Recognition

Jung, Jin Kyung

The purpose of this study is to suggest ways to improve the system based on the present status of fundraising regulation system, and the utilization status in non - profit organization.

The research contents and analysis data are as follows. First, as for the second data of 38 and 23 projects administrative registration and metropolitan city registration 229 and 145 projects as of 2015 and June 2016, the target value for registration, reason for registration, Respectively. Second, for 86 cases collected through online surveys of 243 nonprofit organizations including the above registrants, difficulties in recruitment registration and system utilization, nature of the system and contribution of the system to achieve the policy goal, And to analyze the opinions on the operational problems and institutional improvement.

As a result of the analysis, problems such as the ambiguity of the scope of the registration project, the administrative inefficiency of the system operation and the redundant regulation on the nonprofit organization, the formal management of the government, the nonprofit organization and the low public recognition were found. Based on the results of the analysis, it is suggested that the proposed system does not contribute much to the achievement of the fundraising regulation system.

First, in conjunction with the disclosure system of the public corporation, which is a system similar to the system for collecting donation

money, and the system of public disclosure of statutory and designated donations, the object of the application is rationally reorganized. Second, governments and municipalities should strengthen the practical monitoring and follow-up measures, together with the disclosure of information on enrollment registration and use completion report registration. Third, the government 's criteria for public interest projects and the self - regulation system of nonprofit organizations are also needed.

Despite the limitations of the research scope and data collection, this research has significance as an empirical study of data base on fundraising regulation system.

key Words: fundraising regulation system, registration office, nonprofit organization, fundraising, donation