

시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제

기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안 공청회

—

- 일 시 _ 2016년 8월 23일(화) 오후 2시~5시
- 장 소 _ 국회 의원회관 제9간담회실
- 주 최 _ 더불어 민주당 박주민 의원, 시민정치포럼,
사단법인 시민, 시민사회단체연대회의
- 주 관 _ 시민사회활성화법제개선위원회

목 차

- 목차 2

- 프로그램 3

- 환영사 4
박주민 국회의원

- 축사 5
유재중 안전행정위원장
진선미 국회의원
원혜영 국회의원

- 법안 제안과 설명 9
‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 개정방향 및 개정안
_염형국 공익법인 공감 상임이사. 변호사

- 지정토론 34
토론사회 : 염형철 (시민사회단체연대회의 운영위원장)
박준서 (아름다운재단 사무총장)
박차옥경 (한국여성단체연합 사무처장)
박근용 (참여연대 사무처장)
김학홍 (행정자치부 민간협력과장)

프로그램

사 회 _정명근 사단법인 시민 사무처장

- 입장 13:40-14:00
- 환영사 14:00-14:10
- 축사 14:10-14:30
 - 유재중 안전행정위원장
 - 진선미 국회의원
 - 원혜영 국회의원
 - 정현백 사단법인 시민 이사장
- 발표 14:30-15:00
 - ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 개정방향 및 개정안
 - _염형국 (공익법인 공감 상임이사. 변호사)
- 지정토론 15:00-16:00
 - 토론사회 _염형철 (시민사회단체연대회의 운영위원장)
 - 박준서 (아름다운재단 사무총장)
 - 박차옥경 (한국여성단체연합 사무처장)
 - 박근용 (참여연대 사무처장)
 - 김학홍 (행정자치부 민간협력과장)
- 질의응답 16:00-16:15
- 정리 16:15-16:20
- 닫는인사 16:20-16:30

환영사



박주민 국회의원
(더불어민주당 서울 은평갑)

반갑습니다. 더불어민주당 서울 은평갑 지역 국회의원 박주민입니다.
우선 무더위와 바쁜 일정에도 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다.

또한 공청회를 공동주최하는 ‘시민정치포럼’, ‘사단법인 시민’, ‘시민사회단체연대회의’,
행사를 주관하는 ‘시민사회발전법제개선위원회’ 에도 깊은 감사를 드립니다

기부는 자신이 가진 것을 다른 사람을 위해 아무 대가 없이 주는 아름답고 의미 있는 행위
가운데 하나입니다. 기부를 통해 모인 재원은 다양한 사회문제에 대응하는 여러 시민사회단체
의 활동에 필요한 자산이 되고 있습니다.

아쉽게도 현재 한국의 법체계에는 바람직한 기부문화의 확산과 시민사회의 성장을 가로막는
문제점들이 있습니다. 이미 법적인 절차를 통해 운영을 투명하게 밝히고 있는 단체에 대해 이
중으로 공개 의무를 지우는가 하면, 행정부처의 편의를 위해 만들어진 규정이 시민단체를 과도
하게 얽매기도 합니다. 우연한 계기로 시민들의 기부금을 많이 받았다는 이유만으로 모금자가
형사 처벌 받기도 합니다. 모금자를 처벌하기 위해 기부하는 시민들은 없을 것입니다. 적극적
인 기부와 기부 장려행위가 모금자를 처벌하게 만든다면 법 제정 취지에 맞게 바로 잡아야합
니다.

이번 토론회는 기부금품법 개정의 방향에 대해 가감 없이 의견을 나누고 종합하여 개정안에
반영하기 위해 마련하였습니다. 시민단체들이 더욱 활발한 활동을 펼칠 수 있는 환경을 마련하
는데 보탬이 되기를 기원합니다.

함께 해주신 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

2016. 8.

국회의원 박 주 민

축사



유재중 안전행정위원회 위원장
(새누리당 부산 수영구)

안녕하십니까, 국회 안전행정위원회 유재중 위원장입니다.

우리사회에 기부문화를 활성화하고, 나아가 건전한 시민사회 활동을 장려하기 위한 법제 개선 방향을 논의하는 ‘기부금품모집법 개정을 위한 공청회’가 개최됨을 진심으로 축하드립니다.

최근 온라인을 중심으로 다양한 형태의 기부문화가 등장하고 있습니다. 과거 소수에 의한 고액 기부가 중심이었다면, 이제는 다수에 의한 소액 기부가 활성화되는 등 기부에 대한 사회적 관심이 크게 늘어나고 있습니다. 하지만 여전히 선진국에 비해 개인 기부가 활성화되지 못하고 있는 것이 현실입니다.

건전한 기부문화 장려를 위해서는 다양한 형태의 기부를 확산시킬 수 있는 제도적 뒷받침이 필요함에도, 현재 법률은 복잡한 기부금품 모집 단체 등록절차 등 규제위주로 이루어져 제약이 많다는 지적이 이어지고 있습니다. 이러한 시점에 기부금품모집법 개정을 위한 바람직한 개선 방향과 대안을 논의하는 공청회가 개최되어 더욱 의미 깊다고 생각합니다.

오늘 개최되는 공청회가 우리 사회에 다양한 기부 참여의 기회를 제공하고, 기부에 대한 인식을 고취시키는 계기가 될 수 있길 기대합니다. 저 또한 국회 안전행정위원장으로서는, 기부문화 발전을 위한 정부의 정책적 비전 제시 및 적극적인 지원이 이어질 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다. 감사합니다.

축사



진선미 국회의원
(더불어민주당 서울 강동구갑)

안녕하세요. 더불어민주당의 국회의원 진선미입니다. <기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률> 개정안 공청회 개최를 위해 힘쓰신 모든 분들께 깊은 감사 인사를 드립니다. 오늘 토론회를 함께 제안해주신 시민사회단체연대회의, 시민사회활성화법제개선위원회, 사단법인 시민 관계자 여러분들의 노고에 감사합니다.

모든 국민은 자신이 지지하는 활동을 위하여 기부할 자유도 가지고, 필요한 자금을 기부받을 자유도 가지며, 이러한 자유는 헌법상 기본권으로 보장되어있습니다. 그러므로 기부금품을 모집하는 목적이 범죄행위가 아니라면, 기부금품의 모집행위나 기부행위 그 자체는 사회적으로 해로운 행위라고 보기 어려우므로 기부금품의 모집 여부나 기부의 여부는 원칙적으로 모집자나 기부자의 자율적인 판단에 맡겨야합니다.

그러나 현행 기부금품모집법은 아름다운 기부문화를 위축시키고 있습니다. 또한 복잡하고, 과도한 규제로 시민들의 불만을 야기하고 있으며 현재 온라인으로 모금을 모집하는 기부환경의 변화에 맞지 않습니다.

기부금품이 기부한 사람의 뜻에 맞게 투명성과 책임을 가지고 사용될 수 있도록 하는 것은 시민들의 사회참여 활성화에도 큰 기여를 하게 될 것입니다.

오늘 이 공청회에서 우리나라 기부문화를 진작하는 계기가 되길 바랍니다. 또한, 앞으로 이어질 토론회에서도 우리 국민들이 신뢰할 수 있는 건강한 대안들이 많이 도출되었으면 합니다. 감사합니다.

축사



원혜영 국회의원
(더불어민주당 부천시오정구)

존경하는 내외귀빈 여러분,
국회기부문화선진화포럼 공동대표, 국회의원 원혜영입니다.

먼저 기부금품모집법 개정을 위한 공청회가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며, 항상 시민사회의 권익 보호를 위해 많은 노력을 해 주시면서 오늘 이 귀한 자리를 마련해 주신 박주민 의원님의 노고에 깊이 감사드립니다. 또한 공청회를 공동주최하는 ‘시민정치포럼’, ‘사단법인 시민’, ‘시민사회단체연대회의’, 행사를 주관하는 ‘시민사회발전법제개선위원회’에도 깊은 감사를 드립니다.

특히 오늘 더위가 마지막 기세를 부리고 있는데도 불구하고, 공청회에 귀한 발걸음을 해 주신 발제·토론자분들과 내외귀빈 여러분께도 감사의 말씀을 전합니다.

지금 대한민국은 오랜 경기침체에 빠져있고 많은 국민들이 하루하루 힘들게 고군분투 하고 있습니다. 하루 빨리 경제성장의 돌파구를 찾아야 합니다. 저는 그 돌파구가 바로 기부와 나눔의 활성화, 그로인한 시민사회·비영리 분야의 성장에 있다고 봅니다.

그런데 현재 우리나라의 기부와 관련된 법과 정책은 후진적 수준을 벗어나지 못하고 있습니다. 현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 그 명칭이 1951년 「기부금품모집금지법」으로 시작해 1995년 「기부금품모집규제법」을 거쳐 2006년 현재의 이름을 갖게 되었습니다. 법률의 이름에서도 알 수 있듯이 이 법은 애초에 ‘규제’를 위한 법이었습니다. 이후 현재까지 여러 차례 개정이 되어 왔음에도 불구하고 여전히 지나친 통제와 규제로 인해 기부문화 활성화를 저해하는 부정적인 결과를 초래하고 있는 법률입니다.

때문에 오늘 이 자리는 우리나라의 기부 문화의 근간을 새롭게 하는 매우 중요하고 의미 있는 자리입니다.

저는 지난 19대 국회에서부터 여야 국회의원들과 시민사회가 함께 하는 ‘국회기부문화선진화포럼’을 만들어 기부문화와 시민사회 성장을 위한 노력들을 해 오고 있습니다. 그 과정에서 가장 힘든 점 중 하나는, 우리나라의 많은 행정 관료들이 기부와 나눔에 대한 인식 수준이 매우 낮다는 것이고, 이러한 관료들과 기부 관련 정책들을 협의하는 것은 매우 어려운 일이었습니다.

이제 시민사회가 주축이 되어야 합니다. 기부의 활성화와 시민사회의 성장을 위해 오늘 참석하신 분들께서 지혜와 힘을 모아주시면 감사하겠습니다. 이제 막 새로 출범해 왕성한 활동을 시작한 20대 국회가 여러분과 함께하겠습니다.

그런 의미에서 오늘 공청회는 국회와 시민사회가 힘을 합치는 계기가 되고, 대한민국의 기부 문화의 기초를 새롭게 다지는 매우 중요한 계기가 될 것으로 기대합니다.

다시 한 번 오늘 공청회의 개최를 진심으로 축하드리며, 함께 해주신 모든 분들의 건승과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2016.8.

국회기부문화선진화포럼 공동대표

국회의원 원혜영

기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정 방향 및 개정안

연형국 공익법인 공감 상임이사. 변호사

1 개정 방향

1. 현행 기부금품모집법의 개요

□ 기부금품 및 모집 개념

○ “기부금품”이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것은 제외한다.

가. 법인, 정당, 사회단체, 종친회(宗親會), 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품

나. 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품

다. 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품

라. 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품

○ “기부금품의 모집”이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다.

□ 기부금품 모집 등록 개요

○ 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라

1,000만원 이상의 기부금품을 모집하는 법인, 단체 등은 행정자치부 또는 시도지사에게 기부금품 모집 등록을 하여야 함

□ 기부금품 모집 등록청(모집목표액에 따라 구분)

○ (모집목표액) 1천만원 이상~10억원 이하 : 시도

○ (모집목표액) 10억원 초과 : 행정자치부 민간협력과

- 기부금품 모집 등록서류(구비서류 별첨) - 등기로 제출(서울시청 민관협력담당관)
 - 기부금품 모집등록(변경)신청서, 모집계획서 및 사용계획서, 임원명단(성명, 주민번호, 등록기준지 포함), 단체 정관 또는 회칙, 기부금 접수 전용통장사본(반드시 해당사업의 기부금 모집용 별도 계좌일 것, 잔액은 0원), 법인등기부등본, 대표자 이력서
- 기부금품 모집 등록 대상사업
 - 국제구호, 재해구호, 자선사업, 교육문화예술진흥 등 공익사업
- 기부금품 모집 등록자 준수사항
 - 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 의한 제반 준수사항
 - 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 서류 작성 구비
 - 모집결과 및 기부금품 사용결과 공개
 - 모집완료보고 (모집기간 완료 후 30일 이내)
 - 사용완료보고 (사용기간 완료 후 60일 이내)
- 기부금품 출연강요의 금지 등(법률 제6조)
 - 모집자 또는 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품 출연을 강요해서는 아니되며, 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시해야 합니다.
- 기부금품의 접수 및 공개, 보고서 제출 의무
 - 기부금품은 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 합니다.
 - 모집자와 모집종사자는 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 장부서류등을 작성하고 갖추어 두어야 합니다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 시행령」 별지 제5호 부터 별지 제7호까지의 서식에 의한 장부를 기부금품 모집장소에 비치하여야 합니다.
 - 모집자나 모집종사자는 모집금품을 출납하면 법 제7조제2항 및 제14조제1항에 따라 영수증이나 그 밖에 그 사실을 증명하는 증빙서류를 작성·보관하여야 합니다.
 - 모집자나 모집종사자는 기부금품의 접수사실을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 건수와 금액은 정확히 관리하여야 합니다.
 - 모집종사자는 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 후 5일 이내에 모집자에게 접수명세와 접수금품을 인계하여야 합니다.
 - 모집자는 모집기간이 끝나거나 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하여야 하며, 중단한 날부터 30일내에 동법 시행령 별지 제8호 서식에 의한 기부금품모집 완료 보고서를 제출하여야 합니다.
 - 모집 및 사용내역 등을 모집자의 인터넷 홈페이지에 공개하여 기부자 등이 모집상황에 대해 수시로 알 수 있도록 하여야 하며, 모집을 중단 완료한 때 및 모집된 기부금품을 사

용한 때에는 동법 시행령 제19조제3항 각호의 사항을 등록시 명기한 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게시하여야 합니다.

○ 모집자는 기부금품의 사용을 끝낸 날부터 30일 이내에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록한 공인회계사 또는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인에게 회계감사를 의뢰하여야 합니다.

○ 기부금품의 사용을 끝낸 날부터 60일 이내에 동법 시행령 별지 제9호서식에 의한 기부금품 모집 및 사용내역보고서에 회계감사기관이 작성한 회계감사보고서를 첨부하여 제출하여야 합니다. 다만, 모집금액이 1억원 이하인 경우에는 회계감사보고서를 생략하되, 기부금품 사용에 따른 영수증 등 지출증빙서류를 첨부하여야 합니다.

□ 기부금품의 사용

○ 모집된 기부금품은 등록신청시 제출한 사용계획서에 의거, 등록된 모집목적 이외의 용도로 사용할 수 없습니다.

○ 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용 및 결과보고 등에 소요되는 모집비용 총당비율은 동법 시행령 제18조 별표1에 규정한 비율을 초과해서는 아니 됩니다.

□ 벌칙

○ 등록을 하지 아니하였거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 기부금품을 모집한 자 등 기부금품법상 위반행위를 한 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처함.

2. 기부문화 싹을 자르는 기부금품모집법

A단체가 불법모금을 하게 된 사정

저소득 아동지원을 주로 하는 A단체는 제법 규모도 크고 인지도도 높습니다. 재난구호가 주요 사업은 아니지만, '쓰나미'같은 큰 재해가 나자 사람들이 그나마 알고 있던 A단체에 전화를 걸어 재난지역에 기부금을 보내고 싶다고 물어옵니다. 급박한 시기, 재해전문단체를 일일이 소개해주기 어려워 A단체가 기부금을 받아 일괄 전달하기로 합니다. 전용계좌를 열고 계좌번호를 홈페이지에 공개했습니다. 이틀 만에 입금액이 천만원이 넘고 매우 빠른 속도로 모금이 되고 있습니다. 알아보니 유명인이 트위터에서 A단체 계좌번호를 홍보해주었다고 합니다.

A단체는 부랴부랴 모금등록서류를 꾸며 제출합니다. 그러나 제출된 등록서류가 접수되고 등록이 완료되는데 14일이 소요된다는 답변을 받습니다. '어? 그럼 지금 막 기

부금이 들어오는데 어떻게 하지요?’ 지자체 담당자가 답변합니다. ‘일단 모금을 중지하셔야지요. 현재 시점에서 천만 원 넘는 금액은 기부자에게 돌려주세요’. 홈페이지에서 계좌번호를 내립니다. 그러자 다시 문의전화가 빗발칩니다. 트위터에서 계좌번호는 들고 있기 때문에 입금은 계속 되고 있습니다. 국민은행 종로지점에서 오만원 입금하신 입금자명’김아름’님을 어떻게 찾아서 돈을 돌려드릴 수 있을까요.. 입금자명’쓰나미 피해자 힘내세요’님은 또 누구신가요? 이미 계좌에 일억 가까운 돈이 모이고 있는 A단체는 현재 불법모금 중입니다.

- 어느 모금단체 홈페이지에 게시된 사례

기부는 함께 사는 세상을 만들기 위한 인간의 가장 아름다운 행위 중의 하나로 자신의 재산을 스스로 다른 사람에게 아무런 대가없이 기부하는 행위는 선행으로서 사회공동체의 유지, 발전을 위하여 바람직하고 적극 장려되어야 할 행위이다. 우리나라에서도 해마다 기부금이 늘어나면서 기부 문화가 확산되고 있다. 기부를 통해 ‘나눔과 공유’라는 가치를 경험하고 공공영역이 미처 감당하지 못했던 많은 사회문제에 대한 해결의 실마리를 찾기도 한다. 이 과정에서 기부 관련 재단이나 단체들의 역할도 절대적이다.

이들 재단이나 단체는 대부분 주무관청으로부터 허가를 받은 법인 형태이거나 비영리민간단체로 등록을 하여 기획재정부로부터 지정기부금 단체(또는 기부금대상 민간단체)로 지정되어 있다. 이들 법인 및 등록단체들은 소관부처에 매년 사업계획과 예·결산을 포함한 단체 운영과정 전반에 대해 보고하고 국세청에 재무결과를 공시하고 있으며 5년마다 지정기부금단체 자격을 별도로 심사받고 있다. 또한 지정기부금 단체 및 기부금 대상 민간단체의 경우 회계 전반을 홈페이지에 공개해 모금활동 및 사용처의 투명성을 도모하고 있어 불법·부정 소지가 원천적으로 차단되어 있다. 이러한 상황에서 기부금품법의 준수를 위해서는 특정 기부금품 모집행위를 별도로 소관부처가 아닌 다른 기관에 등록하고 보고해야 하는 등 불필요한 행정비용이 소요되어야 하는 상황이다. 예컨대 B법인의 1년 예·결산이 1억인데 이중 회원이 아닌 사람들이 3천만 원을 기부하였다고 가정해보자. 이러한 경우에 B법인은 해당 법인의 1년 사업내용 및 1억 원에 해당하는 예산·결산에 대해 소관부처로부터 사업감사 및 회계감사를 받아야 하고, 이 중 회원이 아닌 사람이 기부한 3천만원은 별도로 B법인을 관할하는 시도에 모집등록을 하고서 3천만원의 사용내역을 별도로 구분해내서 장부를 쓰고 감사를 받아야 한다.

현행 기부금품모집법은 회원 기부가 아닌 캠페인 사업의 경우, 이런 법인들을 포함한 모든 단체들에게 별도의 등록절차를 거치도록 하고 있다. 이는 불필요한 중복 규제이다. 주무관청에 모금을 위한 사업계획과 결과보고, 사후정산까지 철저히 하고 있는 법인·단체들은 이미 기부

금품모집법의 입법 취지를 달성한 것이다.

최근 들어 일부 시민단체와 모금단체를 상대로 기부금품모집법 위반이라는 이유로 고발하여 수사기관에서 조사를 받는 일이 잦아지고 있다. 지정기부금단체라도 불특정 다수를 상대로 모금 캠페인사업을 하거나 회원의 회비 형태가 아닌 기업기부의 경우에 기부금품모집법에 따라 등록을 해야 하는데 이를 위반하였다는 것이 그 이유이다. 이미 검찰로부터 무혐의 결정을 받은 단체도 있지만 기부금품모집법을 위반했다고 고발된 단체가 수십 곳에 달한다. 선량하고 투명하게 활동해온 기부단체 관계자들을 범죄자로 만들어 '교각살우'의 우를 범하지 않을지 걱정스럽다.

기부금품 모집 중 사기·공갈을 하거나, 모집 기부금을 아무렇게나 써버리는 행태는 형법상 사기·공갈·횡령죄 등의 범죄행위로 처벌받는다. 현행 기부금품모집법이 요구하는 '등록'은 결국 행정관청의 편의를 위한 것일 뿐이다. 행정 절차에 불과한 등록을 하지 않았다고 형사 처벌까지 받는다면 이는 정도를 벗어난 것이다.

이처럼 불합리한 기부금품모집법을 폐지해야 한다는 논란이 10년 넘게 지속되고 있다. 우리나라 기부금 총액은 연간 12조원으로 비영리단체(NPO) 숫자만 1만8000개가 넘는다. 반면, 행자부 자료에 따르면 국세청에 보고된 기부금 중 1%만 기부금품모집법에 의한 등록이 이루어지고 있다고 한다.¹⁾ 불필요한 중복규제 탓에 대부분의 단체에서 회원들의 기부가 높은 비중을 차지하고, 1천만 원 불특정 다수에게 요청해서 모금하는 경우는 흔치 않다. 게다가 등록을 하고 있는 단체들로서는 불필요한 행정절차만 많아졌을 뿐, 단체의 모금이 투명해지지도 활성화되지도 않는다고 평가하고 있다. 기부금품모집법에 따라 등록한 단체수도 20여개에 불과하다.

현실이 이렇다면 법률이 시대흐름을 쫓아가지 못하고 있고, 더 나아가 기부문화의 싹을 자르고 있는게 아닐까 생각된다. 실은 기부금품모집법은 기부단체 종사자들에게도 낯설다. 행정관청에 물어봐도 자기 소관이 아니라고 하거나 나중에 책임질 일이 두려워 공문 형태의 답변을 주지

1) 행정안전부 2011. 7. 28.자 보도자료 중
□ 기부금품 모집 등록 현황(*'06.3. 허가제→등록제)

구 분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
건 수	604	25	30	23	29	47	56	67	63	75	92	97
등록액 (억원)	19,989	1,915	1,038	2,476	3,101	2,518	3,287	1,349	815	818	1,527	1,145

* '09년도 연간 기부금 총액은 9.5조원인데 반하여, 모집 등록액은 1000억 수준으로 행정청에서 관리·감독하는 기부규모는 전체 모집시장의 1% 정도 수준

않으려 한다.

3. 시민사회 활동을 옥죄는 기부금품모집법

가. 제주 강정마을의 해군기지 건설 반대활동

2007년 국방부와 제주도에 의해 해군기지 후보지로 느닷없이 '선정'된 이래 제주 강정마을의 주민들은 환경보전과 공동체 유지를 주장하며 강정마을에 해군기지 건설이 일방적으로 추진되는 것에 반대운동을 벌여왔다. 지역주민의 민주적 의사결정을 무시하고 생존권을 짓밟으면서 얻고자 하는 국가안보가 과연 누구를 위한 것인지를 물으며 결사항전으로 해군기지 건설공사를 반대한 결과 2011년 50여 명의 주민이 각종 고소, 고발로 연루되어 5000여 만 원의 벌금을 물어야 할 상황이 되었다.

제주강정마을회는 2011년 4월 인터넷 강정마을 카페와 각종 인터넷 게시판에 '해군기지 문제로 고통 받고 있는 강정마을의 아픔을 함께 보듬고 상처를 나누는 일에 함께 해주시길 바란다' 는 내용을 올려 모금을 하기 시작하였다. 그러자 경찰은 제주 강정마을회의 기부금품법위반에 관해 수사를 개시하였고, 기부금품법 위반을 이유로 경찰 수사가 시작된 후에야 기부금품법의 '존재'를 알게 된 강정마을회는 뒤늦게라도 합법적인 기부금품모집을 하려고 2012년 6월 제주도지사에게 기부금품모집 등록신청을 하였다.

이에 관해 제주특별자치도는 안전행정부에 "강정마을회에서 신청한 해군기지 건설 반대활동을 위한 기부금품 모집이 법 제4조 제2항의 기부금품 모집등록사업에 해당하는지 여부"를 질의하였다. 당시 안전행 정부는 "기부금품법 제4조 제2항에 따라 공익사업에 한해 기부금품 모집이 가능하다. 다수의 이익에 합치되고 대다수가 찬성하는 경우에 등록이 가능하나, 주민들 간에 의견이 첨예하게 갈리는 사업에 대한 일방의 기부금품 모집등록은 부적절"이라고 회신하였다.

2013년 1월 검찰이 기부금품법위반 등에 관해 기소하였고, 1심 재판 진행 중에 해당 변호인은 등록하지 않은 채 기부금품을 모집하는 행위를 처벌하는 기부금품법 조항에 대해 위헌법률심판제청신청을 하였다. 법원이 이를 기각하자 헌법소원청구를 제기하기에 이르렀다.

나. 밀양 고압송전탑 건설 반대운동

2005년 정부가 일방적으로 밀양 765kV 송전탑 건설을 추진하는 것에 반대하여 송전선로 주변 마을 주민들은 반대 투쟁을 시작하였다. 밀양 765kV 송전선로 건설 반대 대책위원회(이하 “밀양 대책위” 라 합니다)가 여러 활동을 하기 위해서는 자금이 필요하였고, 송전선로 건설에 반대하는 시민들의 자발적인 기부가 절실하였다. 밀양 대책위는 인터넷 카페 등을 통해 모금활동을 벌였고, 다행히도 많은 시민들이 밀양 대책위 활동에 공감하여 후원을 해주었다.

2012년 여름 경 후원금이 1천만 원이 넘어 제법 규모가 커져갈 무렵, 밀양 대책위 측은 1천만 원이 넘는 후원금에 대해서는 관할관청에 신고를 해야한다는 사실을 알았고, 곧바로 경상남도청에 기부금 등록서류를 접수하였다. 그러나 도청은 모금기간이 특정되지 않았고, 공익성이 확인되지 않았다고 하면서 등록을 반려하였다. 경상남도청 담당자는 밀양 대책위에게 “법정단체가 아니면 기부금품 모집등록을 할 수 없다. 갈등이 진행 중인 사안에 대해 비영리민간단체의 등록을 받아준 전례가 없다” 며 기부금품모집등록신청을 포기하게 만들었다. 이후 모금기간 등을 보완하여 기부금품모집등록을 재차 신청하였으나 또다시 반려하였다. 경찰은 밀양 대책위 측의 기부금품법위반에 관해 수사를 개시하여 기소하였고, 아직 재판이 계속 중이다.

다. 자의적인 '공익' 개념으로 기부금품 모집행위 규제

기부금품모집법은 오로지 법에서 인정한 경우에 한하여 행정자치부장관 등에게 등록을 하여야만 모집행위를 할 수 있도록 모집기회를 제한하고, 등록을 하지 아니하고 기부금품의 모집행위를 한 경우에는 형사처벌을 하도록 규정하고 있다. '기부금품 모집등록' 대상을 한정된 법 제4조 제2항은 구체적 사업을 열거한 후, 제4호의 아목에서 “그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업” 을 규정하고 있다.

놀라운 것은 법 제4조 제2항 제4호의 아목에서 “그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업” 에 관해 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음에도 그에 관해 대통령령에서 아무런 것도 정한 것이 없고 등록신청을 받은 행정청과 안전행정부의 기부금품 담당자가 “공익을 목적으로 하는 사업” 인지 여부를 전적으로 판단하도록 한 것이다. 공익을 목적으로 하는 사업에 해당하지 않는다고 판단하여 등록을 거부한 때에는 바로 미등록 모집으로 처벌받게 된다. 한편 애초에 1천만 원 모금할 계획이 없어서 등록 없이 후원 요청을 했던 경우에 우연히 타인이 그 후원요청사항을 널리 알림으로써, 혹은 누군가가 우연히 커다란 선행을 베풀게 됨으로써 기부금의 액수가 불시에 1천만원을 넘긴다면 현행법에 따라 여지없이 형사처벌을 받게 된다. 모금자를 처벌받기 위해 기부하는 사람은 한 사람도 없음에도 결과적으로 적극적인 기부행위와 기부홍보행위가 모금자를 처벌하는 꼴이 되어버리는 것이다.

막연한 '공익' 개념을 구성요건요소로 삼아서 기부금품 모집행위를 규제하고, 나아가 형벌을 부과하는 이 사건 법률조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되는 것이다. 등록하지 아니하고 기부금품모집행위를 한 자에 대하여 오로지 등록하지 않았다는 이유만으로 형사처벌을 하도록 규정하고 있는 것은 명백히 과잉금지원칙에 위배된다. 왜냐하면, 사인의 일정한 행위에 대하여 행정관청에 등록하도록 하는 것은 그러한 행위가 아무런 통제 없이 허용됨으로써 발생할 수 있는 부작용과 폐해를 사전에 예방하고자 하는 것이지 행위 자체를 아예 금지하고자 하는 것이 아니며, 원칙적으로 기부금품의 모집행위 그 자체는 타인의 법익·사회적 법익을 침해하는 행위이거나 사회 해악을 끼치는 행위가 아니어서 이를 범죄로 규정하여 금지해야만 할 필요성이 없기 때문이다.

4. 해외 주요 국가들의 사례

미국, 영국, 일본의 경우 우리의 기부금품법과 같은 민간모금 규제법이 없다. 즉 매 사안마다 정부가 사전심의를 통해 허가하는 법이 없다. 대신 미국에서는 대다수의 주에서 <모금법>(Solicitation Act)를, 영국은 <자선법>(The Charity Act)을 가지고 있다. 그러나 우리의 기부금품모집법과 달리 모금등록은 하되 매 사안별이 아닌 첫 등록 후 영구히 허용하는 형태이고 사후회계는 철저히 관리감독하는데 주력하고 있다. 이는 모금관계법이라기보다는 우리나라의 법인세법 지정기부금단체 관련법이라고 이해하는 편이 좀더 타당할 듯하다.

이들 국가가 민간의 자유로운 모금을 허용하는 것은 특히 민간단체들이 그 같은 모금활동과 사업실적을 통해 보다 튼튼한 단체로 발전하라는 육성 의도가 깔려 있기 때문이다. 사실 미국 대다수 주의 경우 정부는 민간단체가 처음 등록만 하면 곧바로 연중 모금을 허용한 뒤 이후 몇 개의 단계를 거치게 하면서 튼튼한 단체로 육성을 하고 있다.

가. 미국의 사례

미국은 민간단체의 모금과 등록(법인인가)을 각기 별도의 법으로 규정하고 있고 또 그들 법에서도 세제혜택에 대한 규정은 별도로 규정하고 있다. 비영리단체를 구성할 경우 우선 주 비영리법에 따라 주 국무성에 등록한다. 이때 요건만 갖추고 일정한 수수료만 내면 법인체허가 나온다. 해당 단체는 또 주 모금법 및 주 자선신탁법 등에 따라 주 국무성 관계 과(課)에도 등록을 해 모금허가를 받는다. 이후 회원 및 일반시민들로부터 기부금품을 모집, 목적사업에 대

한 재원을 충당하고 연간사업 및 결산보고서에 대한 사업 및 회계감독을 받는다.

이어 성실하게 목적사업을 진행, 실적을 쌓아간 뒤 어느 정도 때가 되었다 싶으면 연방 국세청(International Revenue Service)의 세법 501(3)(c)에 해당하는 공익단체로 면세(Tax Exempt)자격을 신청, 자격을 취득한다. 이때부터 해당 단체는 각급 정부를 비롯, United Way 등 각종 민간 및 기업재단들에게서 본격적으로 재정지원을 위한 사업신청서를 제출하게 된다.

나. 영국의 사례

이 같은 민간단체 육성과정은 영국도 마찬가지이다. 영국은 자선단체 법인허가의 경우 자선신탁법인법에 따라 내무성 자선위원회(Charity Commission)가 부여하며 모금허가 역시 자선위원회가 주지만 별도의 자선법(The Charity Act)에 따라 다른 등록 개념 하에 허가해 주고 있다. 영국의 자선위원회는 오랜 역사와 전통을 가지고 있고, 공익자선법에 의해 운영되고 있는 기관으로서 잉글랜드 및 웨일즈에 속해 있는 자선단체들에 대해 지도, 홍보, 정보공개 등의 업무를 관리·감독한다. 스코틀랜드와 북아일랜드에 속해 있는 자선단체들은 자신들이 속해 있는 지역의 공익자선법령에 의해 관리·감독을 받고 있다. 영국 잉글랜드와 웨일즈 지방의 경우 모든 민간 자선단체의 대리인(Trustee)들은 내무성 자선위원회에 법인체로 등록, 법인의 자격을 획득한 뒤 자선법에 따라 역시 모금활동을 하고 단체를 키워간다. 그리고 때가 되면 내국세법(Inland Revenue Act)에 따라 세제혜택을 받는다.

자선위원회에 등록하려는 모든 자선기관은 기관정보(Part A)를 작성, 제출하여야 하며, 회계연도별 결산 규모에 따라 동 위원회에 제출하는 필수 서류가 달라진다. 이러한 제도는 소규모 자선단체와 대규모 예산을 운영하는 기관과의 차등을 통해, 소규모 기관의 행정력을 고려한 필수 서류 제출을 간소화하였다. 따라서 연간 총수입 금액이 5천 파운드 이하인 기관은 위원회에 등록할 필요가 없으며, 1만 파운드 이하인 기관에 대하여는 보고를 생략하도록 규정되어 있다.

연간 수입이 1만 파운드를 초과하는 기관에 대하여는 수입 규모별로 제출 서류를 다르게 하여, 수입 금액이 많을수록 제출 서류와 정보공개 의무를 부여하고 있다. 특히 총 수입이 1백만 파운드(약 17억 원)를 초과하는 자선기관에 대하여는 위원회의 홈페이지에서 기관의 상세 정보를 항상 공개하도록 되어 있다. 이와 같이 영국 자선위원회는 연도별 총 수입금액을 3등급으로 나누어 수입금액별 필수제출서류를 구분하여 관리·감독하고 있다.

다. 일본의 사례

일본 정부는 1996년 고베 대지진후 각종 자원봉사 비영리단체들에게 법인격을 주는 <특정비영리활동촉진법>(일명 “NPO법”)을 추진, 1998년 3월에 통과시켰다. 일명 NPO법이라는 단체등록법을 제정, 단체들이 각 도도부현지사나 경제기획청 장관(활동이 2개 이상의 도도부현에 해당할 때)에 법인을 신청, 허가를 받고 목적사업에 따른 소득의 경우 법인세 면세의 세제혜택까지 받도록 하고 있다. 일본은 미국이나 영국과 달리 모금법이 없으므로 어느 단체든 자유롭게 모금을 할 수 있다.

〈해외 주요 국가들의 법체계〉

구분	모금	단체등록	세제혜택
미국	별도법 주모금법(Solicitation Act)	별도법 주 Not-For-Profit Act	별도법 IRS, 주 세법 등
영국	별도법 자선법(The Charity Act)	별도법 자선단체신탁법인법 (Charitable Trustee Incorporation Act)	별도법 내국세법 (Inland Revenue Act)
일본	없음	NPO법, 민법 등	NPO법, 세법 등

5. 바람직한 기부금품법 개정방향

가. 모금단체 등록과 개인의 기부금품 모집의 분리

외국의 사례를 보면 우리의 기부금품모집법과 달리 단체의 경우에 모금등록을 하되 사업별로 매년 기부금품 모집을 별도로 하지 않도록 일원화하여 기부문화 활성화를 도모하고 있다. 주무관청으로부터 허가를 받은 법인이거나 비영리민간단체로 등록을 한 경우에 기획재정부로부터 지정기부금 단체(또는 기부금대상 민간단체)로 지정을 받고, 이들 법인 및 등록단체들은 소관부처에 매년 사업계획과 예·결산을 포함한 단체 운영과정 전반에 대해 보고하고 국세청에 재무결과를 공시하고 있으며 5년마다 지정기부금단체 자격을 별도로 심사받고 있다. 그렇기 때문에 회원이 아닌 사람을 대상으로 한 모금에 대해서도 소관부처 및 국세청·기획재정부로부터 2중3중의 관리와 감독을 받고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 특정 기부금품 모집행위를 별도로

소관부처가 아닌 다른 기관에 등록하고 보고하도록 하여 불필요한 행정비용을 발생시킬 하등의 이유가 없다.

따라서 주무관청의 허가를 받거나 등록을 한 단체의 경우에는 모든 모금행위에 대해 소관부처와 국세청·기재부의 관리감독으로 일원화시키고, 그러한 관리감독을 받지 않는 개인 또는 단체가 기부금품을 모집하고자 하는 경우에 그러한 모집행위는 등록을 하도록 하여 기부금품 모집 및 사용에 대해 관리·감독하는 것으로 하여야 한다.

나. 기부금품 모집법 대상에서의 효과성, 명확성 확보

1) 기부금품 모집 방법의 명확화

현행 법 제2조 2호에서 정의하는 ‘기부금품의 모집’이란 시민사회 및 복지단체들이 일상적으로 행하는 단체 활동을 포괄한다. 특히 ‘서신, 광고, 그 밖의 방법 등’ 모집행위에 대한 해석을 행정관청의 재량에 맡길 수 있도록 지나치게 포괄적으로 규정을 해 놓음으로써 모집행위에 대해 실질적인 규제조항으로 작용하고 있다. 모집행위에 대한 규제는 모집과정에서 타인에 대한 피해나 공공의 안녕과 질서에 대한 침해가 우려되므로 그러한 이유에서 그에 대한 제한과 규율의 필요성이 있을 뿐이다. 따라서 단체의 자율적인 모금행위를 지나치게 규제하거나 통제하는 방식이어서는 안 될 것이다.

다른 일로 만나서 이런저런 이야기를 나누다 기부를 받게 되었을 때 모금요청이라는 모집행위에 의한 것인가 아닌가의 여부를 어떻게 볼 것인가에 따라서 어떤 단체도 ‘불법모금’을 하고 있을 수도 있다. 모집행위에 대한 규제가 강요나 사기, 갈취 등 모집행위에 의한 폐해나 부작용을 사전에 방지하기 위한 것이라면 그 취지에 걸맞게 악용될 소지가 있는 모집행위만을 제한하거나 모집절차에 대한 세부규정을 통하여 얼마든지 모집과정에서 발생할 수 있는 폐해를 사전에 방지할 수 있다. 따라서 기부금품의 모집에 있어 타인에 대한 피해나 공공의 안녕과 질서에 대한 침해가 우려될 수 있는 서신, 광고, 공개장소에서의 모금행사, 방문, 대면접촉의 방법으로 기부금품의 출연을 불특정 다수에게 의뢰 또는 요구하여 이를 접수하는 행위로 모집방법을 명확히 특정할 필요가 있다.

2) 기부금품 모집중개자 신설

SNS시대의 기부는 누구라도 제안하고 어떤 방식으로든 참여할 수 있는 매우 역동적인 형태로

가고 있다. 2000년 이후로는 연중으로 모금을 전문적으로 하는 전문단체들이 생겨났고 여러 단체의 모금을 돕는 온라인 플랫폼(네이버 해피빈, 다음 희망해), 심지어 요즘은 팝펀딩, 개미스폰서 같은 클라우드 펀딩도 활성화되고 있다. 이런 구조에서는 이슈가 관심을 끌면 폭발적인 모금이 되기도 한다. 그러나 이러한 온라인 플랫폼에 대한 규정이 현행법에는 존재하지 않아 누가 기부금품의 모집자인지 불확실한 경우가 많고, 플랫폼 제공자의 권리의무가 어디까지인지 불명확하다.

따라서 기부금품법의 정의조항에 기부금품의 모집을 중개하기 위하여 그 홍보와 결재를 위한 수단을 제공하는 자를 모집중개자로 정의하고, 모집중개자에게 모집자에 관한 정보(모집자의 법적지위 및 이 법에 따른 등록여부를 포함한다) 및 모집자와의 계약내용과 자신이 제공하는 결재수단을 통해 모집되는 기부금품의 명세 및 가액, 그에 따른 수수료 및 접수 시기에 대한 정보를 공개할 의무를 부과하는 등 모집중개자의 역할을 명확히 설정할 필요가 있다.

3) 기부금품 등록 사업 제한

기부금품 모집행위는 행복추구권에서 파생되는 일반적인 행동자유권이므로 최대한 보장해야 함에도 불구하고 기존 기부금품법은 시민사회가 추구하는 이성적이고 합리적인 기부문화와 나눔의 선순환을 통한 풍요로운 공동체를 지향하는 목적과는 상반되는 규제 중심의 법이다. 기부금품 모집과 관련하여 법에서는 현재 국제구제사업, 재난구호사업 등 11개 분야의 사업에 대해서만 모집등록이 가능하도록 되어 있다.

기부금품의 모집에 대한 폐해나 부작용이 우려된다면, 그러한 폐해가 가장 우려되는 모집형태를 원칙적으로 금지하고, 모집방법을 엄격한 요건 하에서만 예외적으로 허용한다든지 또는 모집장소를 제한하는 등 모집절차에 대한 통제를 통하여 얼마든지 모집과정에서 발생할 수 있는 폐해를 사전에 방지할 수 있다. 또한 행정청의 감독권한을 통하여 모집된 기부금품을 모집의 목적에 맞도록 사용하게끔 통제함으로써 모집의 목적과 다르게 사용하기 위한 모집행위를 처음부터 차단하여 무분별하거나 사기적인 모집행위를 방지할 수 있다. 국민의 지지를 받지 못하는 목적을 위한 모집행위는 모집절차와 사용용도의 통제로 말미암아 아무런 성과를 거두지 못할 것이 확실히 예상되므로 이러한 방법을 통하여 자연히 국가에 의한 것이 아니라 국민에 의한 모집목적의 제한을 가져올 수 있다.²⁾ 따라서 기존에 기부금품 등록사업을 열거하여 그 외에 사업의 경우에는 모집등록 자체를 하지 못하도록 하였던 것을 기부금품 등록사업의 제한을 폐지하여 자유로이 기부금품 등록을 할 수 있도록 하고 기부를 할지 여부를 일반 국민들에게

2) 헌법재판소 1998. 5. 28. 선고 96헌가5 결정

맡기도록 하는 것이 적절하다.

다. 등록에 대한 주무부처의 지도절차 신설

현행법에서는 불특정 다수인들을 대상으로 하는 1천만 원의 기부금품 모집에 대해서는 등록을 통해서만 모집이 가능하도록 규정하고 있다. 1천만 원 정도의 소액 모금행위까지 건별로 등록해야 한다면 사실상 모든 기부금품 모집행위를 등록하도록 한다는 것이다. 이는 결국 일상적인 단체의 활동과 개인의 다양한 기부행위를 모두 등록하도록 하는 비현실적인 법안이다. 개별 모금캠페인들은 1천만 원 이하씩 모금되었는데 1년을 합쳤을 때 1천만원이 넘을 경우 이 모금캠페인들을 하나의 사업으로 볼 것인가의 여부도 문제이다.

민간에서 이루어지는 모든 모금행위를 법률이 정한 절차와 요건에 맞추어 등록하도록 하고 관리 감독하는 것은 행정력의 낭비이며 오히려 법취지인 ‘성숙한 기부문화 조성’을 제약하는 것이 될 것이다. 이는 법률에 의해 등록하여 관리 감독받아야 할 ‘기부금품 모집행위’가 최소한의 것이 되어야 한다는 [법률 주무부처의 입법취지에 대한 해석]과도 상반된 것이며, 이는 여전히 민간의 자율적인 기부금품 모집행위를 국가가 규제하려는 것이다.

한국의 기부문화는 2000년 이후 매우 급속도로 성장하고 있고 높아진 시민의식과 온라인 인프라로 매우 다양한 방식으로 급성장하고 있다. 그러나 현재의 ‘기부금품법’은 특정기간 동안 거리에 나가서 모금함을 들이민다거나, 모금을 위한 행사를 연다던가 하는 모금과 같이 전통적인 기부금모집행위만을 염두에 두고 있는 것처럼 보인다. 이런 것들은 연초에 계획을 세우니 사전에 시간을 두고 등록도 할 수도 있겠지만, 사람들의 호의에 기대는 모금에 목표를 세우고 그것을 제대로 지키는 일은 극히 어렵다. 현재 ‘기부금품법’에서는 등록한 금액을 넘으면 수정등록을 해야 하고, 등록한 금액만큼 모금하지 못하면 모집비용 한도를 넘게 지출한 금액에 대해 책임을 지기도 어렵다.

기부금품 모집과정에서 1천만 원이 넘었을 경우에 일정기간 내 등록할 수 있게 하여 모집행위를 중단하지 않고 등록할 수 있게 하여 등록의 편의성을 높일 필요가 있고, 법에 대한 인지가 없었을 경우 주무부처로부터의 사후 요청에 의해서 등록할 수 있게 하여 처벌을 통한 규제보다 지도를 통한 규제를 하여야 한다. 또한 기부금품법 관련 의무를 이행하지 않았을 경우 주무부처가 시정명령을 내린 후 지속적으로 지켜지지 않을 경우 처벌하도록 하여 처벌보다는 지도하여 기부금품 모집단체가 사회적 책무를 이행할 수 있도록 유도하여야 한다.

라. 기부금품의 접수장소 제한 삭제

불필요하고 시의성을 상실한 기부금품의 접수장소에 관한 조항을 삭제하여 접수장소에 대한 제한을 없앨 필요가 있다. 현행법에 의하면 공개된 장소에서만 기부금품의 모집과 접수가 가능하다. 그러나 최근 온라인기부, 스마트폰 기부, 포인트 기부 등 방법이 다양해졌기 때문에 이러한 기부금품 접수장소 제한은 더 이상 의미를 갖지 못하면서 불필요한 혼선만 야기하는 조항이다.

마. 기부금품 모집비용의 문제

현행법은 모집비용을 기부금품의 규모에 따라 ‘100분의 15이내의 범위’로 규정하고 제한하고 있다. 그러나 이는 개별 단체의 여건과 현실을 반영하지 못한 일률적 규정으로서, 모금행위를 제한하는 요소이자 모금행위자들이 동법에 등록을 꺼리는 요인으로 작용하고 있다. 모집비용의 비율에 대해 규제하는 외국의 입법례도 없는 상황에서 이러한 규제를 존속시키는 것은 합당하지 않다. 모집비용은 기본적으로 투명하게 공개하면 되고 비율을 규제할 문제가 아니다. 모금액 중에서 모집비용을 얼마나 썼는지를 정부가 규제할 것이 아니라, 기부자가 기부를 할 때 판단자료로 사용할 수 있도록 권유하면 된다.

일반적으로 단체들은 모금규모, 단체규모, 단체 사업성격에 따라 모집비용(운영비재원)의 구성이 달라진다. 예를 들어 정부보조금을 받지 않거나 수익사업을 하지 않는 단체의 경우 운영비를 전적으로 기부금에서 충당할 수밖에 없으므로 모집비용이 높을 수밖에 없다. 정부보조금이거나 수익사업 등 기타수입을 통해 운영비 재원을 확보하는 단체와 순수 모금액으로 운영비 재원을 확보하는 단체와 동일한 기준을 적용하는 것 역시 문제가 될 수 있다.

모집비용의 항목 역시 문제가 될 수 있다. 현행법에서는 모집비용을 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등의 비용으로 한정하고 있는데 이는 날로 다양해지는 비영리공익사업의 흐름을 따라가지 못하는 법률을 한계를 드러내고 있다. 예를 들어 모금액의 사용용도가 교육사업일 경우, 고유목적사업 자체가 인건비 또는 교육진행비로 구성되는데 이 경우 현행법에 의한 모집비용은 타당하지 않다. 또한 기부금품법이 정의하는 모집비용과 기타 상증세법 및 법인세법 등이 정의하는 관리비용이 맞지 않아 관련 다른 법률과의 상충이 발생하는 것도 문제점이다. 동일한 사업을 진행하는데 세법상 적법한 관리비용이 기부금품법에서 위법사항이 될 수도 있다. 한편 현행법에 따르면 단체 운영비 등은 법 제4조 2항에 따른 모집행위를 할 수 없으므로 순수 모금단체는 부족한 운영경비를 확보할 방법이 없다. 따라서 이러한 모집비용의 규제는

모든 기부금품 모집행위를 불법으로 만들게 할 가능성을 안고 있다.

따라서 기부금품 모집의 성격과 사업에 따라 달라질 수밖에 없는 기부금품 모집비용에 대한 총당비율 조항을 삭제하고, 모집비용에 관한 공시를 의무화하여 기부자 스스로 기부금품 모집 단체의 공익성에 대한 판단을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

바. 기부금품 모집상황과 사용명세에 대한 공개의무 및 회계감사의무

공개의무와 관련하여 모집자의 기부금품 모집상황과 사용명세에 대한 공개의 방법을 보다 구체화할 필요가 있고, 회계감사의 대상을 모집금액에 따라 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있다. 한편 모집행위를 통한 모집금액과 회원회비가 함께 사용될 때, 전체 결산으로 갈음할 수 있는 방법도 마련될 필요가 있다.

현재 가장 문제가 되는 것이 1억 원 이상 10억원 미만의 기부금이다. 10억 원 미만의 금액에 대해 1천만원대의 비용이 소요되는 별도의 회계감사를 의무화하는 것은 행정비용과다의 문제를 야기할 수 있다.

6. 결론

기부금품법은 국민의 기본권을 지나치게 제약하던 본래의 모습을 벗어나 시민들의 사회참여를 넓히고 기부문화를 진작하는 방향으로 조금씩 개정되어왔고, 앞으로도 그와 같은 방향의 내용을 담아 개정되어야 한다. 현행 기부금품모집법과 같이 기부금을 모집하는 것도, 기부에 참여하는 것도 매우 곤란하게 하고 선량한 범법자를 양산할 수 있도록 하는 것은 아름다운 기부문화의 심각한 위축을 야기할 수 있다.

기부를 통해 세금으로 메워지지 못하는 사회의 그늘을 보듬고 함께 할 수 있다. 창조경제를 실현하고, 선진국으로 발돋움하기 위해서도 꼭 필요한 것이 기부문화의 확대와 장려임에도 지금 우리의 현실은 안타깝게도 기부문화가 확대되고 장려되기보다는 기부에 대한 통제와 규제가 우선시되고 있다. 기부는 '함께 사는 세상'을 위한 가장 아름다운 행위 중 하나다. 세금으로 메우지 못한 사회 그늘을 보듬어주는 것도 기부다. 창조경제를 실현하고 선진국으로 발돋움하기 위해서도 기부 확대가 절실하다. 기부문화의 싹을 잘라서는 안된다. 현행 기부금품모집법은 “성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적

정하게 사용될 수 있게 함” 을 목적으로 선언하고 있다. 기부금품모집법은 그러한 목적에 부합 되도록 작동되어야 한다.

2 개정안

• 제안이유

현행 기부금품모집법은 기부금을 모집하는 것도, 기부에 참여하는 것도 매우 곤란하게 하고 선량한 범법자를 양산할 수 있도록 하는 것은 아름다운 기부문화의 심각한 위축을 야기할 수 있음. 또한 기부금품 모집단체들로부터 복잡한 등록절차와 과도한 규제에 대한 불만이 제기되고 있으며, 온라인을 통한 기부금품의 모집, 모금을 전문으로 하는 단체와 해피빈·희망해 등 모집자의 모집을 돕는 온라인 플랫폼의 등장 등 기부환경의 변화에 맞지 않는 측면도 있음. 기부금품법은 국민의 기본권을 지나치게 제약하던 본래의 모습을 벗어나 시민들의 사회참여를 넓히고 기부문화를 진작하는 방향으로 조금씩 개정되어왔고, 앞으로도 그와 같은 방향의 내용을 담아 개정되어야 함.

따라서 기부금 모집단체들에 대한 과도한 중복규제를 해소하고, 기부금품 모집과 사용에 있어 투명성과 책임성, 그리고 효과성을 높이며, 단순 규제보다는 지도와 규제를 병행하도록 하고, 기부금품이 투명하게 사용될 수 있도록 사후관리와 정보공개를 강화하는 등 기부문화를 진작하는 방향으로 개정하려는 것임.

• 주요내용

가. 기부금품 모집방법에 온라인을 포함한 공개된 장소에서의 모금, 방문, 대면접촉 등의 방법을 추가하여 모집방법을 명확히 특정함(안 제2조제2호).

나. 모집목표액을 초과하여 모집하거나 모집과정에서 등록대상 금액 이상을 모집하게 된 경우 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 신설함(안 제4조제2항 신설).

다. 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).

라. 공익법인 등의 기부금품 모집등록절차를 일원화하여 기부금품 모집·사용에 있어서의 불필요한 중복규제를 해소함(안 제4조의2 신설)

1. (생략)

2. 모집목적, 모집금품의 종류와 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간, 모집금품의 보관방법 등을 구체적으로 밝힌 모집계획. 이 경우 모집기간은 1년 이내로 하여야 한다.

3. 모집비용의 예정액 명세와 조달방법, 모집금품의 사용방법 및 사용기한 등을 구체적으로 밝힌 모집금품 사용계획 <후단 신설>

4. 5. (생략)

<신설>

②제1항에 따른 등록은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 경우에만 할 수 있다. 이 경우 같은 사업을 위하여 둘 이상의 등록청에 등록하여서는 아니 된다.

1. 국제적으로 행하여지는 국제사업

1. (현행과 같음)

2. 모집목표액, 모집방법, 모집기간 등을 하되, 모집기간에 모집을 끝낼 수 없는 사유가 발생한 경우에는 1년의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다.

3. 이 경우 사용기한은 3년 이내로 하되, 사용기한까지 모집된 기부금품을 사용할 수 없는 사유가 발생한 경우에는 연장할 수 있다.

4. 5. (현행과 같음)

② 제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였으나 등록대상 금액 이상을 모집한 자 또는 같은 항에 따른 모집목표액을 초과하여 모집한 자는 각각 그 날부터 14일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 준하는 등록을 하여야 한다. 이 경우 등록청은 모집자가 등록대상임을 알게 된 경우 14일 이내에 등록할 것을 명할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 등록은 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 「공직선거법」 제2조에 따른 선거의 후보자를 지지·지원할 목적의 사업에 대하여는 할 수 없으며, 같은 사업을 위하여 둘 이상의 등

2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난
(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제
1호가목에 따른 재해는 제외한다)의 구
휼사업(救恤事業)

3. 불우이웃돕기 등 자선사업

4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으
로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하
는 사업

가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을
위한 사업

나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관
한 사업

다. 환경보전에 관한 사업

라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업

마. 보건·복지 증진을 위한 사업

바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력
에 관한 사업

사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사
회 구축에 관한 사업

아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으
로서 대통령령으로 정하는 사업

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는
제1항에 따른 등록을 할 수 없다.

1. 2. (생략)

3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이
끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우
를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기
로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한
자

4. 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에
있는 자

등록에 등록하여서는 아니 된다.

④-----
-----제1항 및 제2항에-----
-----.

1. 2. (현행과 같음)

3. 「형법」 제39장(사기와 공갈의 죄) 및
제40장(횡령과 배임의 죄)의 죄를 범하
여 금고 이상의-----

4. 제3호에 따른 죄를 범하여 집행유예를-----

5. (생략)

6. 대표자나 임원이 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 법인이나 단체

④ 등록청은 제1항에 따른 등록신청을 받은 경우에는 모집·사용계획서의 내용이 제2항에 적합한지와 신청인이 제3항에 따라 등록을 할 수 없는 자가 아닌지를 확인한 후 신청인에게 등록증을 내주어야 한다.

⑤ 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 제4항에 따라 등록증을 내준 경우에는 그 사실을 지체 없이 행정자치부장관에게 알려야 한다.

<신설>

5. (현행과 같음)

6. -----상근임원-----

⑤ -----제1항 및 제2항에-----

-----제3항
에-----제4항에-----

-----14일-----이내
에-----신청인에게-----
-----.

⑥ -----광역시장·특별자치시장-----
-----제5항-----

-----.

제4조의2(공익법인 등의 기부금품 모집등록)

① 「상속세 및 증여세법」 제16조에 따른 공익법인으로서 「법인세법시행령」 제36조에 따라 주무관청의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 법인은 이 법에 따른 기부금품 모집등록절차에 의하지 아니하고 주무관청 및 기획재정부장관의 관리·감독에 따라 기부금품을 모집하고 사용한다.

② 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 비영리민간단체로서 「소득세법시행령」 제80조에 따라 행정자치부장관의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 단체는 이 법에 따른 기부금품 모집등록절차에 의하지 아니하고 행정자치부장관 및 기획재정부장관의 관리·감독에 따라 기부금품을 모집하고 사용한다.

〈신 설〉

제7조(기부금품의 접수장소 등) ①기부금품은 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다.

②모집자나 모집종사자는 기부금품의 접수 사실을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 제14조제2항에 따라 기부금품의 모집 및 사용 결과가 공개되는 사실을 알려야 한다. 다만, 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ (생 략)

제10조(등록의 말소 등) ①등록청은 모집자나 모집종사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제4조제1항에 따른 등록을 말소할 수 있으며, 등록을 말소하면 모집된 금품을 기부자에게 반환할 것을 명령하여야 한다.

제4조의3(모집중개자의 의무) 모집중개자(모집자와 일정한 계약을 체결하고 기부금품의 모집을 위한 홍보 및 모집에 필요한 결제수단을 제공하는 등의 방법으로 기부금품의 모집을 중개하는 자를 말한다. 이하 같다)는 다음 각 호의 사항을 누구나 알 수 있도록 공개하여야 한다.

1. 모집자의 성명 또는 명칭, 등록일자 및 등록번호 등 모집자에 관한 정보
2. 모집자와의 계약내용 및 이에 따른 수수료
3. 기부금품의 모집목적, 모집목표액 및 모집기간
4. 모집금품의 총액·수량 및 사용명세
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제7조(기부금품의 접수) 〈삭 제〉

② -----

----- 제 14 조 의 2 -----

----. 다만, 기부자가 원하지 아니하거나-----

-----.

③ (현행과 같음)

제10조(등록의 말소 등) ①-----

1. (생략)

2. 제4조제2항 후단을 위반하여 같은 사업을 위한 기부금품의 모집을 둘 이상의 등록청에 등록한 경우

3. (생략)

4. 모집자가 제4조제3항 각 호의 어느 하나의 결격사유에 해당하는 경우. 다만, 법인 또는 단체의 대표자 또는 임원 중 제4조제3항제6호에 해당하는 자가 있는 경우에는 해당 등록을 말소할 사유가 발생한 날부터 3개월 이내에 그 대표자나 임원을 개임(改任)한 경우에는 그러하지 아니하다.

5. (생략)

6. 모집자나 모집종사자가 제7조제1항을 위반하여 공개된 장소가 아닌 장소에서 기부금품을 접수한 경우

7. ~ 9. (생략)

10. 모집자가 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 경우

②제1항에 따라 반환명령을 받은 모집자가 모집금품을 기부한 자를 알 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청의 승인을 받아 모집목적과 유사한 용도에 처분하여야 한다. 이 경우 등록청은 모집금

1. (현행과 같음)

2. 제4조제3항-----

3. (현행과 같음)

4. -----제4조제4항-----

-----상근임원 중 제4조제4항제6호에-----
-----상근임원을-----

5. (현행과 같음)

<삭제>

7. ~ 9. (현행과 같음)

10. -----제14조의2-----

②-----

품을 처분하려는 용도가 당초의 모집 목적과 같은 사업(제4조제2항의 구분에 따른 사업을 말한다)에 해당되면 승인을 하여야 한다.

제11조(청문) 등록청은 제10조에 따라 모집자의 등록을 말소하려면 청문을 하여야 한다.

제12조(기부금품의 사용) ①모집된 기부금품은 제13조에 따라 모집비용에 충당하는 경우 외에는 모집목적 외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청의 승인을 받아 등록된 모집목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다.

1. 2. (생략)

②등록청은 제1항 단서에 따라 모집금품을 사용하려는 용도가 당초의 모집목적과 같은 사업(제4조제2항의 구분에 따른 사업을 말한다)에 해당되면 승인을 하여야 한다.

제13조(모집비용 충당비율) 모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용에 충당할 수 있다.

<신설>

----당초에 제출된 모집계획상의 모집목적과 같은 사업에-----
-----.

제11조(청문) -----
----- 말소하려면 「행정절차법」에 따라-----
-----.

제12조(기부금품의 사용) ①-----
-----제13조에 따라 해당 기부금품의 모집·관리·운영 등에 필요한 비용으로 사용하는 경우 외에는-----
-----.

1. 2. (현행과 같음)

②-----

---당초에 제출된 모집계획상의 모집목적과 같은 사업에-----
-----.

제13조(모집비용 충당) 모집자는 모집된 기부금품의 일부를 기부금품의 모집·관리·운영 등에 필요한 비용에 충당할 수 있다. 다만, 모집비용에 충당할 수 있는 금액은 모집된 기부금품 금액의 100분의 30을 초과할 수 없다.

제14조의2(모집상황 등의 공개의무) ① 모집자는 기부금품의 모집기간이 끝나거나 모집

제16조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제1항에 따른 등록을 하지 아니하였거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 기부금품을 모집한 자

〈신 설〉

2. ~ 5. (생략)

6. 제13조에 따른 비율을 초과하여 모집금품을 모집비용에 충당한 자

6의2. 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 자

을 중단한 때에는 제14조제2항에 따른 모집목표액과 모집 금액·수량 및 이에 대한 사용계획 등을 모집자의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 공개하여야 한다. 이 경우 사용계획은 제13조에 따른 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액을 구분하여 공개하여야 한다.

② 모집자는 모집된 기부금품의 사용하거나 제12조제1항 단서에 따라 다른 목적으로 사용한 때에는 제14조제3항에 따른 모집상황과 사용명세 등을 모집자의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 공개하여야 한다. 이 경우 이 경우 사용명세는 제13조에 따른 모집비용으로 사용한 금액과 사업목적에 사용한 금액을 구분하여 공개하여야 한다.

③ 모집자는 제1항 및 제2항에 따라 공개할 인터넷 홈페이지가 없으면 등록청이 지정하는 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

제16조(벌칙) ①-----

-----.

1. 제4조제1항 또는 제2항에 따른-----

1의2. 제5조제1항을 위반하여 기부금품을 모집한 자

2. ~ 5. (현행과 같음)

〈삭 제〉

6의2. 제14조의2-----

7. (생략)

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제5조제1항을 위반하여 기부금품을 모집한 자

2. ~ 3. (생략)

제18조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제6조제2항을 위반하여 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하지 아니한 모집종사자

2. 제7조제1항을 위반하여 공개된 장소가 아닌 장소에서 기부금품을 접수한 자

3. (생략)

② (생략)

7. (현행과 같음)

②-----

-----.

<삭제>

2. ~ 3. (현행과 같음)

제18조(과태료) ①-----

-----.

1. 제4조의2를 위반하여 모집중개자의 의무사항을 이행하지 아니한 모집중개자

2. 제6조제2항을 위반하여 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하지 아니한 모집종사자

3. (현행과 같음)

② (현행과 같음)

입법 목적 실현을 위한 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 개정의 당위성 제고

박준서 아름다운재단 사무총장

제안된 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 일부 개정안의 제안 이유와 그에 따른 관련 조항 개정은 결론적으로 본 법률이 제1조를 통해 천명하고 있는 바람직한 입법 목적 실현을 못하고 있음을 지적하고 있는 것이다.

본 법은 본 법 이전의 규제법 당시 “국민의 행복추구권 침해 및 일반 행동의 자유 제한”의 이유로 헌법재판소에 의해 위헌 판결을 받았던 “허가제”를 “사전등록제”로 전환하였고, 건전한 민간단체마저 불법 단체로 전락시켰던, 2% 모집 비용 비현실적 한도를 15%로 현실화하였고, 대신에 위법, 불법, 부정한 단체들에 대한 법적 책임을 강화함으로써, 입법 목적 실현을 위한 긍정적인 시도를 피하면서 2005년 제정되었고, 아래의 3가지 입법 목적을 천명하였다.

- 가. 성숙한 기부문화 조성
- 나. 건전한 기부금품 모집제도 정착
- 다. 모집된 기부금품의 적정 사용 도모

개정 이후 10여 년의 시간이 흘렀고, 국내 기부시장은 국민 기부총액이 1999년 2조 9,000억 원에서 2013년 현재, 12조 4,900 억 원으로 무려 약 10조 가량 증가하고, 2013년 말 현재, 약 3만여 공익법인과 1만 3천 여 비영리 민간단체가 활동할 정도로, 세계가 주목할 정도로 성장해 있는 현 시점에서 볼 때, 법률의 기부현장 적용 과정에서는 여전히 입법 목적의 실현은 커녕 오히려 역행하는 모습을 보이고 있는 것이 현실이다.

여전히, 등록제의 취지를 무색하게 하는, 허가제의 잔재가 남아있어 기부금품 모집 등록 자체가 불허되거나, 등록 신청 시에 모집등록의 적정성 여부를 행정관청과 다투야하는 사례가 발생하고 있으며, 급변하는 사회 환경 속에서, 발전하는 기부금품 모집 방법의 다양성을 담아내지 못함으로 인해 법률로서의 규율효과가 더 이상 없으며, 비영리 민간 활동의 다양한 영역별 특수성이 고려되지 않고, 단지 일정 비율로 규정된 모집비용한도로 그 단체 활동의 건전성, 적정성을 규정하는 불합리함을 지니고 있다.

제안된 일부 법률 개정안은 위에 언급된 본 법의 실효 한계를 극복하기 위한 최소한의 시도이며, 다음과 같은 내용을 근거로 환영한다.

1. 사전 등록 취지의 현실화

규제법의 위헌 판결의 핵심이었던 “허가제”가 본 법에서는 “사전등록제”로 개선되었다고는 하나, 본 법에서는 한정된 사업들만을 등록요건으로 명시함으로써, 그 외의 다양한 비영리 민간영역 사업을 위한 기부금품 모집 행위 자체를 원천적으로 차단하고 있다. 또한 그 사업들 외의 등록요건 타당성 여부가 여전히 행정관청의 판단에 주어지고 있으므로 인해, 사전 등록제의 의미가 퇴색될 수 밖에 없다. 그러므로 이러한 한계를 극복하기 위해서 일부를 제외한 모든 영역의 사업으로 등록 요건을 확대하고, 기부를 통한 행복추구권을 기부 주체인 기부자가 행사할 수 있게 하는 것이 본 법의 입법 목적을 실현하는데 타당하다고 보인다.

2. 기부금품 모집 방법의 확대를 통한 시의성 확보

본 법은 기부금품 모집을 정의함에 있어 구체적인 일부 모집방법을 적시하고 있으나, 급변하는 사회 환경 변화로 인해 비영리 영역에서의 기부금품 모집 방법은 다양하게 발전해왔고, 앞으로도 새로운 방법이 나타날 것이다. 즉, 전 세계를 놀라게 한 아이스버킷 챌린지 같은 모집 방법을 본 법으로 과연 규율할 수 있는가?는 본 법이 가지고 있는 한계일 수 밖에 없다. 그러므로 제안된 개정안은 모집 방법의 현실성을 반영, 확대함으로써 시의성을 확보한다는 차원에서 그 의미가 있다.

그러나, 앞으로도 계속 새롭게 나타날 모집방법들을 고려할 때, 모집방법의 적시 없이, 단지 기부금품 모집의 정의만 규정함으로써 모집방법의 시의성을 지속적으로 확보하는 것도 고려해볼 직 하다.

3. 기부현장의 다양한 현실을 반영

기부 현장의 현실을 반영하고 있지 못한 본 법의 한계로, 등록을 마치고 실제 기부금품 모집을 하는 현장에서조차 다양한 불합리성을 노출시키고 있는데, 가령 모금 목표액이 초과될 경우, 또는 모금 기간이 지난 후, 또는 지정되지 않은 장소에서는 기부자의 기부 의지에도 불구하고 출연된 기부금품을 돌려줘야하는 등, 모집이 불가능한 경우가 대표적이다. 제안된 개정안을 통해 현실성이 반영되는 것은 환영할 일이나, 기부는 기부자의 의지가 가장 중요하고, 이 또한 기부자의 행복추구권의 행사인 것을 감안할 때, 어떤 형태로든 이를 제한하는 규정의 존재 자체가 지니는 한계는 여전하다 볼 수 있다.

4. 모집비용 충당 비율의 현실성 확보

모집 비용 충당 비율에 한도를 둔 근본적인 목적은 출연된 기부금품의 목적 사업 사용을 법적으로 보장하기 위한 것으로서, 이는 모든 기부금품 모집 단체들이 지켜야할 윤리성, 도덕성을 확보차원에서 바람직하다 할 수 있다. 제안된 개정안의 상향조정은 기부현장의 현실을 반영한

현실성 확보 차원에 의미를 둘 수 있다.

그러나, 고정된 충당비율이 과연 윤리성, 도덕성, 사업 효과성 확보의 기준이 될 수 있는가?는 여전히 의문으로 남아있다. 즉, 복지 영역의 활동의 목표가 더 많은 금전적 수혜가 수혜대상에게 전달하는데 맞춰 있다면, 가능한 한 충당비율을 낮추고, 더 많은 기부금품이 수혜대상에게 전달되도록 노력해야겠지만, 옹호 사업 등, 활동하는 직원이 사업의 핵심인 경우에는 충당비율로 한정 지을 수 없는 또 다른 문제를 낳을 수 있기 때문이다. 실제로 기부가 일상화 되어있는 다른 나라의 경우, 충당비율을 법적으로 한정 짓고 있는 경우는 극히 드물다. 대신에 공시의무 강화를 통해 기부자의 선택에 맡김으로써 민간 내에서의 자율적 조정을 지지하고 있음을 볼 때, 이 규정 자체가 존재하는 것이 과연 입법 목적에 부합한 것인지 여전히 의문을 남긴다.

위의 제안된 개정안에 대한 지지를 떠나서, 과연 본 법의 역할과 기능이 ‘과연 기부문화 성숙, 확산에 도움이 되고 있는가?’ 를 짚어 볼 필요는 여전히 남아있다.

많은 견해가 있을 수 있지만, 성숙한 기부문화를 정의하자면, 사회 구성에 있어, 제3섹터로 분류되는 비영리민간부문의 활동과 역량이 기부를 통해 확대되고 강화되어 제1섹터인 정부와, 제2섹터인 기업들의 손길이 닿지 못하는 소외되고 배제된 영역의 정상화에 더 많은 기여가 이루어지도록 지원하는 시민들의 참여 확산이라 말할 수 있을 것이다.

그렇다면 비영리 민간 활동을 위해 존재하고 있는 여러 관련 법률들이 있고, 기부총량의 단지 1%남짓의 등록된 기부금품에만 적용되는 본 법의 현실을 감안할 때, 과연 본 법의 입법목적이 본 법을 통해서만 실현될 수 있을까?하는 고민은 여전히 남아있다.

미국의 경우, 국세청 법인등록을 통해 법인 지위를 취득한 경우, 지정기부금 단체로 지정됨과 동시에 공시의무와 책임을 지게 되어 있으며, 이를 어길 시에는 곧바로 법적인 제재를 받는 일원화 된 체제로 기부 프로세스가 운영되고 있다.

국내의 경우, 비록 일원화된 체계는 아닐지라도, 법인 설립 관한 법률을 통해 각 행정 관청으로부터 법인 지위를 취득하고, 이를 바탕으로 관련 관청으로부터 지정 기부금 단체 지위를 제공받고, 동시에 공시의무를 지니게 되는 일련의 체계가 존재하고 있으며, 또한 불법, 부정을 저지른 단체들에 대해 구속력을 지니는 법률 또한 존재하고 있다. 이들 관련 법률 및 제도를 제대로 운용한다면, 본 법의 입법목적이 충분히 실현될 수 있다는 점에서, 중복적인 등록과 어떤 형태로든 기부 주체인 기부자의 행복추구권에 대한 제약이 남아있는 본 법 자체의 존재 의미를 찾을 수가 없다.

마지막으로, 현실적인 접근으로서 제안된 개정안에 동의를 표하면서, 본 법의 개정에도 불구하고, 여러가지 해석이 필요한 애매모호한 규정들이 남아있고, 그것들을 본 법을 주관하는 행정 관청이 입법목적과는 다르게 규제지향적인 시각으로 해석한다면, 기부현장을 어렵게 만드는 문

제들이 발생할 수 밖에 없을 것이다. 그러므로, 입법목적이 실현을 위해 법률 적용이 되기를 기대한다.

박근용 참여연대 사무처장

1. 기부금품 모집과 제공 여부의 결정은 전적으로 시민 개개인의 자유의사에 기반을 두어야 하고, 기부를 통하여 만족을 얻을 수 있는 권리가 시민 개개인에게 있음.
2. 국가의 기부금품 모집에 대한 규제가 필요하다면, 이는 기부금품 모집과 관련한 시민(개인/단체 등)과 시민(개인/기업 등)간의 바람직하지 못한 행위를 규제하기 위해, 최소한의 범위에 그쳐야함.
3. 과거 기부금품과 관련한 법제는, 기부금품의 모집과 기부행위를 원칙적으로 허용되는 행위를 보고 이중 바람직하지 못한 행위를 통제하기 위한 것이 아니라, 기부금품 모집행위를 원칙적으로 바람직하지 못하다고 보고 국가의 필요에 의해서만 선택적으로 허용하는 ‘허가제’ 였던 적이 있었음.
4. 이를 1998년에 헌법재판소가 위헌으로 결정한 이후, 완화된 형태의 허가제를 거쳐 현재의 등록제에 이르고 있음. 현행 등록제 자체가 위헌이라는 의견도 있는 반면에, 위헌까지는 아니라는 의견도 있을 수 있음. 그런데 설령 위헌이 아니라고 하더라도, ‘등록강제’의 실질적인 효과가 있는지 의문이며, 더구나 등록을 하지 않았다고 해서 이를 ‘형사처벌’ 하는 것이 합당한 것인지 의문임.
5. 오늘 제안(발제)된 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률(이하 기부금품법) 개정안에 따르면, 기부금품 모집을 불허하는 대상을 현행보다는 좁히려 하고 있는데(현행 법 제4조의 제2항 개정) 긍정적인 방향임. 그리고 현실적으로 ‘모집’ 방법을 명확히 특정하여 법률용어 해석의 불명확함과 혼란을 줄이는 내용도 있음. 또 모금등록을 하지 않고 모금을 시작할 수 밖에 없는 경우가 비일비재하다는 현실을 고려해, 사후등록제도 신설(제4조 제2항 신설)하는 것도 문제점을 개선하는 것이라고 볼 수 있음. 모집비용 문제를 개선하는 것도 긍정적임.
6. 따라서 개별적으로 개정되는 조항 자체를 하나하나 두고 보면 긍정적인 요소들이 많고, 지금 현행 기부금품법을 개선하는 효과가 있다는데 동의함.

7. 그러나 현행 기부금품법에 대해 품고 있는 근본적 의문점들이 있는데, 이는 제안된 개정안에서도 여전히 해소되지 않고 있음.

8. 우선, 왜 등록을 강제하는 것인가? 왜 모든 기부금품 모집자들은 꼭 등록을 해야만 하는 것이며, 이는 누구를 무엇으로부터 보호하려는 것인지 의문임. 현실적으로 엄청나게 많은 기부금품 모집이 이루어지고 있는데, 이를 과연 행정관청(등록청)들이 파악해서 무엇을 어찌겠다는 것인지도 모르겠음. 만약의 ‘불미스러운’ 사건 발생을 막기 위해 절대다수의 등록을 해야 하는 것인지 의문임.

9. 시민사회영역에서 스스로 등록을 강제하는 제도를 유지시켜야 한다고 보는 이유는 무엇인지 더 의문임.

10. 선량한 모집자를 불량한 모집자로부터 보호하기 위함이라면, 강제조항이 아니라, 선택조항으로 두어서 ‘행정관청에 등록된 모집’을 통해 신뢰성을 확보할지 말지를 ‘모집자’가 선택하게 해도 된다고 봄.

11. 더 나아가, 등록의무화를 유지하더라도, 등록의무 위반행위를 왜 형사처벌(법 16조 1항) 대상으로 규정해야 하는지 의문임. 행정관청의 관리감독 기능 보호를 위한 것이라면, 이를 위반했을 때는 행정적 제재조항인 과태료 등만 해도 될 것인데, 형사 처벌해야 할만큼 공익을 위반한 것인지 의문임. 허위사실로 모집을 했다면 이는 모집에 응한 시민의 법익을 침해한 행위가 되어 ‘사기’ 죄로 처벌하면 되는 것임. 즉 행정기관의 행정을 방해한 것이 아니라 기부를 한 기부자를 속인 죄로 처벌하면 되는 것인데, 행정기관의 행위에 지장을 준 것에 대해(실제 지장을 주는 것인지도 의문임) ‘미등록 모금죄’ 또는 ‘허위등록죄’를 두는 것은 부당하다고 봄.

12. 한편, 특정 정당과 선거에 출마한 후보자를 지지, 지원할 목적의 사업으로 한 기부금품 모집 등록을 불허함으로써 해당 기부금품 모집을 금지하고 있는데 왜 금지해야 하는지 모르겠음. 물론 이런 개정은 현행 기부금품법의 관련 조항보다는 개선된 것임. 하지만 후보자를 지원할 목적으로 모인 정치인팬클럽(상시 조직이든 1회성 모임이든)이 팬클럽 회원뿐만 아니라 회원이 아닌 이로부터 일시, 또는 일회성 후원(모금)을 요청할 수도 있을텐데, 이 또한 금지해야 할 이유가 있는가 모르겠음.

이같은 목적에 쓰일 기부금품에 대해 소득공제나 세액공제 등의 혜택을 제공하는 것은 제한하

거나 제외할 수도 있지만, 기부금 모집 자체를 막는 것은 과도하다고 봄.

13. 정보공개를 기부자가 아니라 일반인에게 의무화하는 것도 이해할 수 없음. 소득공제 등의 혜택 또는 지원을 받는 기관이 아닌 이상, 모집자와 기부자간의 관계로 접근해도 되는 것이라고 봄. 그런데 제안된 개정안의 14조의2 조항 신설을 보면, 모집자는 모집기간이 끝나거나 모집을 중단하면, 인터넷홈페이지에 일괄 공개할 것을 ‘의무’ 화 하고 있음. 기부자에게만 공개할 것인가 아니면 누구에게나 홈페이지를 통해 공개할 것인가를 모집자가 선택할 수 있게 하는 것이 문제되지 않는다고 봄. 모집자는 기부자가 요청할 경우에는 자료를 제공해야 한다고만 규정할 수도 있음. 그럼에도 불구하고 ‘홈페이지를 통한 일반 공개 의무화’ 를 법에 정해두어야 할 이유가 있는지 의문임.

14. 다시 한 번 강조하지만, 제안된 개정안은 분명히 현행 기부금품법의 문제점을 완화하는 것으로 생각함. 하지만 여전히 ‘등록강제’, ‘공개의무’, ‘과잉형사처벌’ 등 자율과 선택에 반하는 내용이 곳곳에 살아 있음. 기부금품법에 대한 좀 더 근본적 검토에서 다시 출발하는 것이 필요하다고 봄.

끝.

기부금품법, 과연 목적에 부합하고 있는가?

박차옥경 한국여성단체연합 사무처장

공청회에 참여하면서, ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’을 자세히 살펴보았습니다.

어떤 법이든 ‘목적’ 조항을 꼼꼼히 볼 수 밖에 없습니다. ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 제1조(목적)는 ‘이 법은 기부금품의 모집 절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다.’고 정의하고 있습니다. 되도록 이 목적에 부합하지만, 현장에서 활동하면서 적합하지 않다고 생각하거나 궁금한 지점을 중심으로 토론하고자 합니다.

법 제13조(모집비용 부담비율)는 ‘모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용에 부담할 수 있다’고 규정하고 있습니다. 이 비율이 타당한지, 비율이 필요한지 논의해야 한다고 생각합니다. 기부금 모금을 통해 추진하는 사업내용에 따라 비율은 변경될 수밖에 없기 때문입니다. 다행히 개정안은 현재의 2배인 ‘100분의 30’을 제시하고 있는데, 이것의 구체적인 근거가 무엇인지 궁금합니다.

다른 조항은 모집기간을 1년 단위로, 모집목표액에 따라 등록청이 상이하도록 규정하고 있습니다. 이 기준을 재검토할 필요는 없는 것인지 논의되어야 할 것 같습니다. 다년간 동일사업을 추진할 경우, 동일한 서류를 반복적으로 제출하고, 심사하고 허가받아야 하는 불필요한 과정을 반복하는 것은 아닌지, 금액에 따라 등록청이 상이한 이유도 궁금해 질 수 밖에 없습니다.

이미 법인은 매년 지난해 사업보고와 사업계획, 관련 예.결산서와 기부금품과 관련하여 매 2년마다 지정기부금단체 의무이행보고서를 주무관청에 보고하고 있으며, 매년 ‘연간기부금모금액 및 활용실적명세서’도 국세청에 제출, 의무적으로 공개하고 있습니다. 또한, 매년 6월말까지 ‘전년도 기부금영수증 발급명세서’를 국세청에 제출하고 있습니다. 또한, 지정기부금 단체 자격을 갱신하기 위한 절차도 진행하고 있습니다. 이미 관련 법률에 근거하여 설치, 운영하고 있는데, 기부금품 만을 별도 체계로 행정자치부가 관리하는 것이 어떤 의미가 있는지 점검해 보아야 할 것 같습니다.

국세청에 보고된 기부금 중 1%만 기부금품모집법에 의한 등록이 이루어졌다는 자료를 접한

바 있는데, 이는 여러 수위로 해석이 가능합니다. 기부금품모집에 대한 절차와 과정이 제대로 알려져 있는지부터 살펴봐야 합니다. 일정정도 규모가 큰 단체, 대규모 모금을 하는 단체의 경우 행정절차에 익숙할 수 있지만, 적은 인원이 활동하는 NGO의 경우 행정적 어려움을 경험하고 있는데, 단체 등록 시점부터 이와 관련한 정보가 제대로 제공되고 있는지 점검해야 하며, 행정절차를 간소화하는 것이 필요합니다.

기부자의 입장에서 보면, 기부를 할 때는 본인이 그 단체의 목적이나 특정사업에 동의하여 특정사업에 기부할 수도 있고, 그 단체의 운영비를 지원할 수도 있습니다. 예전에 했던 활동이 본인에게나 사회에 도움이 되었기에 기부하는 경우도 있을 수 있는데, 1천만 원이 넘으면 사전에 서면으로 신고하고, 모집비용에 대한 비율도 살펴봐야 한다는 것이 기부금품을 모집하고 적정하게 사용할 수 있도록 하기 위한 방안인지 의문입니다.

개정안은 현실을 반영한 제도개선 방안을 제시하고 있습니다. 시대가 변화하면서 모금환경의 변화를 반영(안 제2조제2호) 하거나, 중복규제를 해소하고자 하는 등 여러 내용을 포함하고 있습니다. 우선 이를 개정하는 것이 필요하지만, 기부금품법의 기본적인 목표가 적절하게 실현될 수 있는 법 조항에 대한 포괄적인 논의도 필요한 것 같습니다.

지정토론

김학홍 행정자치부 민간협력과장

메모

박주민 국회의원실 (더불어민주당 서울 은평구갑)

07233 서울시 영등포구 의사당대로1, 544호 (국회의원회관)

T. 02-784-8690

H. www.joomincenter.com

E. joomincenter@gmail.com

t. @yeoman6310

f. /joomin.park.739

사단법인 시민 (SIMIN, Civil Society Revitalization Group)

07317 서울시 영등포구 영등포로62길1, 1층 (삼성빌딩)

T. 070-7733-3925

H. www.simin.or.kr

E. simin@simin.or.kr

f. /siminsociety