

리걸 임팩트 연구

2023 - 01

# 공익활동 활성화를 위한 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 개정 방향 연구

인권재단 **사람**

 **Brian  
Impact**

# 공익활동 활성화를 위한 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 개정 방향 연구

연구책임자 : 정민석(재단법인 인권재단 사람 / 사무처장)

연구 원 : 김유리(시민사회활성화전국네트워크 / 정책위원)

신권화정(사단법인 시민 / 사무처장)

정명희(공익네트워크 우리는 / 대표)

정순문(법무법인 더함 / 변호사)

황인형(재단법인 동천 / 변호사)

김경희(재단법인 인권재단 사람 / 모금팀 활동가)

오정민(재단법인 인권재단 사람 / 모금팀장)

본 연구는 재단법인 브라이언임팩트의 “리걸임팩트 법제정 연구 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었습니다.

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
2. 선행연구 검토 .....	7
3. 연구방법 .....	13
II. 기부금품법의 변화와 대응 연혁 .....	15
1. 기부금품법 개정 연혁 .....	17
2. 기부금품법 소송과 시민사회의 대응 .....	22
3. 제21대 국회 발의 기부금품법 개정안의 검토 .....	26
III. 기부금품 모집·등록 실태 .....	31
1. 최근 3년 기부금품 모집·등록 단체 현황 .....	33
2. 기부금품 모집·등록 단체 대상 FGI 인터뷰 결과 .....	38
3. 현행 기부금품법의 실효성에 관한 의문 - 최근 대법원 사건을 중심으로 .....	65
IV. 기부금품법의 개선방안 검토 .....	79
1. 기부금품 모집 규제 일반법의 성격 명확화 .....	81
2. 중복 규제 해소 및 정보통신망을 통한 모집·금품 유사 가상자산으로의 적용영역 확대 .....	87
3. 기부금품법 모집등록 대상 현실화 .....	92
4. 기부금품 등록 사업 기준 완화 .....	95
5. 등록할 수 없는 자의 자격기준에 대한 고민 .....	98
6. 기부금품 접수장소 및 기부금영수증 발급의무 .....	99
7. 기부금품의 목적 외 사용승인제도 개선 .....	102
8. 모집비용에 대한 명확한 정의규정 신설 .....	104

---

9. 모집된 기부금품의 사용기한 명시 .....	107
10. 과도한 처벌규정의 균형성 확보 .....	109
<b>V. 결론 .....</b>	<b>113</b>
1. 법률의 개정방향 .....	115
2. 기부금품법 개정안 제안 .....	118
3. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 .....	125
<b>• 참고문헌 .....</b>	<b>133</b>

〈표 I-1〉 기부금품법 관련 선행 연구 .....	7
〈표 II-1〉 기부금품법 규정의 핵심 변화 요약 .....	17
〈표 II-2〉 21대 국회 기부금품법 관련 개정안 발의 현황 .....	27
〈표 III-1〉 연도별 기부금품 모집·등록단체 건수 .....	33
〈표 III-2〉 기부금품 모집·등록 단체 설립 근거법에 따른 단체 유형 구분 .....	35
〈표 III-3〉 기부금품 모집·등록 단체 공익사업 유형 구분 .....	36
〈표 III-4〉 기부금품 모집·등록 단체 결산 공시 등록 여부 .....	36
〈표 III-5〉 기부금품 모집·등록 단체 세무확인서 보고 여부 .....	37
〈표 III-6〉 기부금품 모집·등록 단체 외부회계감사 여부 .....	37
〈표 III-7〉 국내 공익법인 모집등록 기부금 비중 예시 .....	40
〈표 III-8〉 FGI 참여단체의 특성 .....	41
〈표 III-9〉 공익법인등 의무사항과 기부금품모집 관련 점검 및 제출 서류 비교 .....	60
〈표 III-10〉 2020 ~ 2021 국내 기부총액 중 기부금품 모집완료액 비중 .....	72
〈표 III-11〉 국내 공익법인 모집등록 기부금 비중 예시 .....	75
〈표 IV-1〉 재산별, 민간 모집자 유형별 기부 관리 현황 .....	86
〈표 IV-2〉 모집비용 총당비율(제18조) .....	104

---

## 그림 목차

---

[그림 Ⅱ-1] 1952년 2월 17일자 경향신문 사설 〈기부강모를 금지하라〉 .....	18
[그림 Ⅲ-1] 기부금품법상 모금의 과정 및 절차 .....	46

※ 본 연구에서 행정안전부의 명칭은 사건을 언급할 당시의 명칭으로 표기하였음.  
내무부(1948) → 행정자치부(1998) → 행정안전부(2008) → 안전행정부(2013)  
→ 행정자치부(2014) → 행정안전부(2017)

# I 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 선행연구 검토
3. 연구방법





## 1. 연구의 배경 및 목적

1천만 원 이상의 기부금품을 모집할 때는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(이하 기부금품법)에 따라 행정안전부 또는 지자체(이하 등록청)에 기부금품 모집등록을 먼저 해야 하고, 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금형이 부과될 수 있다. 1949년 기부통제법으로 시작된 이 법이 기부금품모집금지법(1951), 기부금품모집규제법(1995)을 거쳐 현행 기부금품법(2006)의 모습을 갖추기까지 많은 시간이 흘렀지만, 여전히 기부금 모집과 보고에 있어 매우 엄격하고 까다로운 제도를 유지하고 있다. 그 사이 다양한 사회문제를 해결하기 위한 비영리 활동이 활발해졌고 모금환경도 변했지만, 2006년 이후 17년이 지난 지금까지도 주요 쟁점은 개정되지 못했고, 오히려 현행법이 사회변화를 따라가지 못하고 있는 상황이다. 기부금품법 위반 이슈가 있을 때마다 반짝 개정 움직임이 있었을 뿐, 오히려 규제가 더 강화되어 기부금품 등록 단체에 요구하는 사항만 많아지고 있다.

크고 작은 기부금품법 위반 사례가 언론에 보도될 때마다, 기부자 입장에서는 투명하게 기부금이 운영되고 있는지 모금단체를 의심하기 마련이다. 또한, 기부문화 자체를 위축시켜 기부금으로 활동을 이어가고 있는 많은 단체들에게 부정적 영향을 미치고 있기도 하다. 통계청 사회조사<sup>1)</sup> 결과에 따르면 기부문화 확산을 위해 가장 필요한 것이 무엇이라는 질문에 <기부단체의 자금운영 투명성 강화>라고 응답한 비율이 2011년 59.0%에서 2023년 75.1%로 상승할 만큼, 투명성이 기부금을 모집하는 행위를 하는데 있어 매우 중요한 가치라는 사실을 이제는 부인할 수가 없다. 다만 기부가 성숙된 시민 의식이 있을 때 가능하고 자발적인 사회참여 활동 중 하나라는 점, 기부처를 선택하는 것부터 기부방법과 기부금액을 결정하는 모든 행위가 개인의 기부 의사에서 출발한다는 점, 대가없는 자발적 활동이자 사회적 연대감을 바탕으로 기부를 한다는 점 등을 고려해보았을 때 법이 관여하는 방식이 아니라 기부자와 모집자 간에 자율적인 판단과 결정이 우선 존중되어야 하는 것은 아닌지 근본적인 문제의식은 여전히 해소되지 못하고 있다.

공익활동을 사회적 약자 등 시민의 권리 보호와 증진, 사회의 지속가능한 발전 등

1) 통계청, 사회조사, 국가통계포털(KOSIS), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP152R&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=D21D\\_2009&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP152R&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D21D_2009&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE). (2023. 11. 15. 확인)

사회 일반의 이익을 위한 활동으로 정의<sup>2)</sup>하고 있는 만큼, 비영리기관은 다양한 사회적 가치를 창출하는 것은 물론 정부 정책을 보완하거나 정부 지원이 닿지 않는 사회적 약자와 소수자 인권증진을 위해 활동한다. 한국 사회가 더 복잡해지고, 다양한 이슈가 등장하고 있는 만큼 비영리 기관의 역할 또한 더 확대될 수밖에 없다. 이들이 때론 정부가 추진하는 정책에 대해 개선을 요구하거나 협력하기도 하면서 보다 나은 사회를 만들기 위해 최선의 역할을 하고 있음을 부인할 수 없다.

공익활동을 하는 대다수 비영리 기관들은 회비, 기부금 또는 보조금 수입으로 사업을 추진하고 단체를 운영한다. 기부금은 공익활동을 추진하기 위해 꼭 필요한 재원이고, 비영리 기관의 자생적 성장에 기여하고 시민의 참여와 연대에 의한 사회적 자본을 확충한다는 점에서 큰 의미를 가진다.<sup>3)</sup> 기부자는 개인의 관심사에 따라 자발적으로 기부를 결정하지만, 동시에 기부한 기관이 어떤 공익목적을 추구하는지 꼼꼼하게 살펴본다. 공익활동의 의미를 사회적으로 알리고, 모집된 기부금을 목적에 맞게 잘 사용하였는지 알리는 활동은 기부금 모집단체의 책임이기도 하다. 다만 기부금 모집 및 사용에 대해 보고하는 책임이 꼭 법의 울타리 안에서 규제를 받아야 하는지는 생각해볼 필요가 있다. 그동안 비영리 기관에서는 기부가 곧 행복추구권에서 파생되는 일반적인 행동자유권이기 때문에 최대한 보장되어야 하고, 기존 기부금품법은 시민사회<sup>4)</sup>가 추구하는 이성적이고 합리적인 기부문화와 나눔의 선순환을 통한 풍요로운 공동체를 지향하는 목적과는 상반되는 규제 중심의 법임을 지적해 왔다.<sup>5)</sup> 또한, 기부금품 모집과 제공 여부의 결정은 전적으로 시민 개개인의 자유의사에 기반을 두어야 하기 때문에 규제가 필요하다면 최소한의 범위로 그쳐야 한다는 주장 또한 존재한다.

2022년 4월 윤석열 정부 취임 이후 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 대통령령」을 폐지하고, '시민사회 정상화'라는 이름 아래 시민사회 회계를 들여다보겠다는 입장을 고수하는 등 시민사회를 적대시하는 움직임이 계속되고 있다.<sup>6)</sup> 그동안 비영리

2) 「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」 제3조

3) 이송림·한경석, 기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향, 국회입법조사처 입법·정책보고서 Vol.71. (2020). 1.

4) 「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」 제3조(정의)에 따르면 '시민사회'를 사회적 약자 등 시민의 권리보호와 증진, 사회의 지속가능한 발전 등 사회 일반의 이익을 위한 공익활동을 하는 주체(시민, 법인 또는 단체)이자 영역으로 정의하고 있다.

5) 염형국, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정방향 및 개정안, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안 공청회, (2016. 8. 23.). 20.

6) 김치연, 정부가 시민사회 활성화 대통령령 폐지 추진...중단해야, 연합뉴스, (<https://www.yna.co>).

기관을 대상으로 한 보조금 감사<sup>7)</sup>는 물론, 비영리민간단체 전수조사<sup>8)</sup>를 진행했다. 이는 곧 국고보조금이 시민사회ATM로 둔갑했다고 하거나 NGO 적폐를 운운하면서,<sup>9)</sup> 비영리 기관 전체가 마치 회계부정의 온상인 것처럼 여론을 몰아가기 충분했다. 보조금과 기부금이 엄연히 다르고, 어느 비영리 기관에서 보조금 부정수급 문제가 발생했는지 명확하게 드러내지 않으면서 정부가 앞장서서 시민사회 전체를 적대하는 사회 분위기가 계속 형성되고 있어 갈등은 더 격화되고 있다. 시민사회 기부금 관리 감독을 강화하겠다는 것 또한 현 정부의 공약이기도 하다. 윤석열 정부의 120대 국정과제에는 ‘유연하고 효율적인 정부체계 구축’의 하위 목표로서 기부금 수입 및 지출에 대한 국민참여 확인제를 도입하고 비영리민간단체의 회계 투명성·책임성 강화 장치를 마련하겠다는 내용이 포함되어 있다. 심지어 2023년 8월에 공개된 제4차 국가인권정책기본계획(National Action Plan)<sup>10)</sup> 초안 내용에는 인권 관련 국내외 협력 과제 일환으로 기부의 날 등을 마련하고, 전용계좌 제출 및 현장·현금 모금 시 영수증 발급 의무화, 기부통합관리시스템 근거 등을 마련해 투명성을 강화하겠다는 내용을 포함시키기도 했다.

정부의 움직임에 발맞춰 최근 국회 행정안전위원회는 기부금품법 개정을 본격적으로 논의하기 시작했다. 2023년 5월 10일 정부안으로 발의된 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」<sup>11)</sup>을 기초로 하여 2023년 11월 15일 행정안전위원회 법안심사소위와 23일 전체회의에서 현행법 개정 방향에 대해 논의하였고, 큰 쟁점 없이 대안 입법을 하기로 잠정 합의한 상황이다. 하지만 국회 의사록을 검토해보면 그동안 선행연구에서 반복적으로 지적해 왔던 문제점과 비영리 기관이 기부금품 모집 등록 및 사용 보고 과정에서 겪는 어려움 등은 전혀 고려되지 않았음을 쉽게 확인할 수 있다. 근본적인 문제해결이라기보다 쟁점을 모두 피해간 반쪽짜리 개정안이 될 가능성이 커졌다.

kr/view/AKR20220914068900004) (2022. 9. 14.). (2023. 12. 19. 확인).

7) 정인환, 감사원 시민사회 보조금까지 들춘다, 한겨레, ([https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1053973.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1053973.html)) (2022. 8. 8.). (2023. 12. 19. 확인).

8) 박지영, 정부 “회원 개인정보 다 내놔”...보조금 안 받는 시민단체까지 ‘탈탈’, 한겨레, ([https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1083001.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1083001.html)) (2023. 3. 10.). (2023. 12. 19. 확인).

9) 정두현,文정부 5년 동안 국고보조금 ‘시민단체 ATM’으로 둔갑, 국민혈세 ‘빼먹기’, 일요신문, (<https://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=474770>) (2023. 5. 22.). (2023. 12. 19. 확인).

10) 국가인권정책기본계획은 인권 보호와 증진을 위한 범국가적 중장기 행동 계획으로서 범정부 차원에서 5년 단위로 수립하고 있다.

11) [의안번호 2121915] 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박성민의원 등 18인)

기부금품법 개정에 대한 요구는 10년 넘게 꾸준히 있어 왔다. 현행법은 성숙한 기부 문화 조성 등과 같은 입법목적 달성을 할 수 없고, 오히려 공익활동을 활성화하는데 방해하거나 위축시키는 결과로 이어지고 있다고 비판을 받기도 했다. 기부금품법 개정이 필요하다는 입장은 정부도, 시민사회도 여전히 가지고 있다. 다만 공익활동의 가치와 역할에 대한 고려없이, 비영리 기관이 불투명하고 방만하게 재정운동을 하고 있다는 단편적인 시각에서 접근할 경우 기부금품법이 제대로 개정될 수 없다. 따라서 본 연구는 공익활동을 활성화하기 위해 기부금품법이 어떤 방향으로 개정되어야 하는지를 중심에 두고 그동안 지속적으로 지적되어 온 기부금품법 쟁점을 다시 한 번 살펴보고자 했다. 더 나아가 구체적인 기부금품법 개정안을 제시하고, 입법 과정에서 기초자료로서 활용될 수 있도록 하는 것이 본 연구의 목표이기도 하다.

『기부문화 변론(In Defence of Philanthropy)』<sup>12)</sup>의 저자 베스 브리즈(Beth Breeze)는 민주주의 정치제도처럼 기부문화 역시 민주주의의 산물이며, 전체주의 국가에서는 아예 시도되지 않는 자발적인 노력이라고 강조하고 있다. 더불어 민주주의 정치제도도 문제가 많고 때론 유권자의 잘못된 선택으로 나쁜 결과를 낳기도 하는데, 그렇다고 하여 민주주의 정치제도를 없애고 전체주의로 나아가야 한다고 주장하지 않는 것처럼, 기부문화 역시 불미스러운 일이 발생하였다고 하더라도 기부가 불필요하다고 비난하거나 폄하해선 안 된다고 말한다. 기부금 위반 사례가 발생할 때마다 기부문화가 위축되고, 기부금 모집 단체에 불신이 생기는 것은 당연한 결과일지 모른다. 다만 기부문화가 활성화되어야 공익활동 또한 활성화될 수 있기 때문에, 현행 기부금품법이 기부문화 발전에 도움이 되는지 여부는 면밀히 살펴봐야 할 것이다. 기부자의 선의를 악용해 불법적으로 모금하거나 자발성이 결여된 강요에 의한 모금 등은 사라져야 하겠지만, 동시에 사회적 책임과 연대의 마음으로 기부에 동참하는 시민들은 더 많아져야 한다. 기부금품법 개정이 필요한 이유는 바로 기부문화 활성화를 위한 명확한 방향을 제시하고, 입법 목적에 맞게 개편함으로써 사회의 지속가능한 발전이라는 공익활동 목표를 이루기 위해서다.

---

12) 아름다운재단 나눔북스 기부문화외서로 소개되었으며, 현재 번역서가 출간되지는 않았다.  
(<https://nanumbooks.beautifulfund.org/bookstory/16152/>)

## 2. 선행연구 검토

제정된 지 70여 년이 되었지만, 기부금품법과 관련한 선행연구는 많지 않다. 몇 차례의 법 개정이 있었음에도 불구하고 주요 정책과제나 학술연구의 대상이 되지 못한 것은 시대 변화를 쫓아가지 못해 사문화되어 있었던 시기가 길었던 탓도 있다. 그동안 기부금품법의 한계와 개선 방향에 대한 논의는 기부금품 모집 대상이 되는 시민사회 중심으로 이루어져 왔으며, 본 연구에서는 최근 10년 이내 연구 결과와 공청회·토론회 자료집을 중심으로 이전의 기부금품법 개정 논의들을 살펴보고자 한다.

〈표 I-1〉 기부금품법 관련 선행 연구

번호	연구/발표자료 제목	연도	연구자
1	개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제 (사회법 연구 제22호)	2014	조성혜
2	COVID-19 이후 비영리조직의 기부금품 모집 확대 방안에 대한 기초연구: 일반시민의 기부 인식을 중심으로 (한국IT서비스학회지 제21권 제3호)	2022	정희영, 이정재
3	기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로? (아름다운재단 기부문화연구소)	2016	정진경
4	기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로? (국회입법조사처)	2017	정진경
5	정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구 (시민사회와 NGO)	2017	정진경
6	기부금품법 위반 관련 사례 분석 (아름다운재단 기부문화연구소)	2017	박훈
7	기부금품 모집 사용제도 현황과 개선방향 (국회입법조사처)	2020	이송림, 한경석
8	비영리민간단체 기부금 운영 개선 방안 (한국부패학회)	2021	민경선
9	기부문화 인식 실태조사를 통한 기부제도 개선 연구 (한국모금가협회)	2018	노연희 외
10	기부법 제정에 관한 연구 (한국자선단체연합회)	2021	김진우 외
11	나눔·배려문화 확산을 위한 기부관리 투명성 제고 방안 연구	2022	김진우 외
12	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안 공청회 자료집 (시민사회 활성화법제개선위원회)	2016	
13	시민사회 3법 입법 촉구를 위한 시민사회토론회 자료집 (시민사회활성화전국네트워크, 전국민주시민교육네트워크)	2021	
14	전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망 자료집 (국무총리소속 시민사회위원회, 한병도·민형배 의원실)	2021	

## 1) 기부활성화를 위한 개선 과제 연구

「개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제」(조성혜, 2014)에서는 2013년 통계청의 기부통계 등을 통해 경제발전이 따른 우리나라의 개인기부가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 기부금품법은 6.25 전쟁 당시 무분별한 기부금품 모집을 금지하고자 한 기부금품금지법에서 비롯된 것으로서 수십 년이 지난 현실을 반영하지 못한다는 사실을 한계로 짚었다. 기부를 금지하거나 규제하였던 모법의 목적을 과감하게 탈피하여 기부를 활성화하는 방향으로의 전면 개정이 필요하며, 기부에 걸림돌이 되는 불필요한 규제를 삭제해야 한다고 보았다.

「COVID-19 이후 비영리조직의 기부금품 모집 확대방안에 대한 기초연구: 일반시민의 기부 인식을 중심으로」(정희영·이정재, 2022)는 일반 시민 314명의 기부에 대한 인식을 조사하여 COVID-19 이후 비영리조직의 기부금품 모집활동의 방향성 제시를 위한 기초자료를 제공하고자 하였다. 연구결과 디지털 콘텐츠 플랫폼을 활용한 기부방법이 증가하고 있음이 확인되었으며, 시민들이 기부할 때 가장 중요하게 고려하는 것은 기부금의 투명한 운영이었다. 기부금 사용 내역의 투명하고 자세한 공개는 기부자의 신뢰와 만족감을 높이고 기부 지속 의지에 긍정적 효과를 미칠 것으로 보았다.

## 2) 규제완화의 필요성에 대한 연구

「기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구 : 금지에서 규제, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?」(정진경, 2016)는 기부금품법을 금지법시기(1951.11~1995.12), 규제법시기(1995.12~2006.3), 사용법시기(2006.3~현재)로 구분하여 역사적 내용변화를 분석하고, 2015~2016년 행정자치부 등록 기부금품 모집등록 현황과 비영리단체의 기부금품 모집제도 활용실태와 인식조사를 통해 기부금품 모집제도의 개선을 제안하였다. 첫째 비영리단체의 재정 및 회계 투명성 강화를 위한 유사 제도 간의 합리적 조정을 통해 중복적인 행정규제를 제거할 것, 둘째 단기간 내 폐지하기 어려운 기부금품법에 대한 개선 내용 제시, 셋째 비영리단체가 가져야 할 투명성은 정부로부터가 아닌 국민에 대한 책임성에서부터 비롯되는 것이며, 정부의 관리적 입장이 아닌 국민의 입장과 비영리단체의 입장에서 통합적인 시스템을 통한 제도적 장치로서 총괄기구와 자율규제 기구의 필요성을 제시했다.

「기부금품법의 역사적 변화연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?」(정진경, 2017)에서도 앞선 연구에서처럼 법제명의 변화에 따른 기부금품법의 성격을 고찰하여 기부금품법의 수단적 내용의 변화는 보다 많은 비영리민간단체들이 모금활동을 할 수 있도록 확장되어 온 한편, 실제 모금과정 및 모집금품의 사용과 결과에 이르는 행위적 절차에 대해서는 의무 규정을 강화하는 방향으로 변했다고 결론지었다. 기부금품법 개정을 위한 모색으로는 공시제도 등과 중복되는 양식의 통일, 모집허용 대상은 ‘공익사업’으로, 모집 및 등록자는 ‘개인’ 수준에서 다루는 것에서 기인하는 혼란으로부터 명확한 규정과 해설 제시, 온라인 플랫폼 등 새로운 환경 변화에 대응하기 위해 모금중개자에 대한 신설규정과 사후등록 규정 등에 대한 고려가 필요하다고 했다.

「정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구」(정진경, 2017)는 행정자치부와 광역시·도에 기부금품모집 등록을 한 사업 분석과 단체를 대상으로 한 인식조사를 통해 제도적 문제점을 진단하고 개선방안을 제안하였다. 주요 문제점으로는 등록대상 모집사업의 불명확성, 변경사유 발생 시마다 건건이 등록해야 하거나 처리가 오래 걸리는 등의 과도한 행정 비효율성, 제도의 인지도가 낮고 등록하지 않고 모금하는 개인이나 단체에 대해서는 정작 실질적인 관리감독이 불가능하다는 점을 지적했다. 정책적 제안으로는 세법상 공시를 하지 않는 단체 또는 개인만 기부금품 모집 적용 대상이 되도록 조정할 필요가 있다는 것, 감독기관에 보고해야 할 여러 결산 및 보고양식을 표준화함으로써 행정기관별 서로 다른 보고양식으로 인해 부당하게 초래되는 비영리법인의 투명성에 대한 오해를 해소해야 한다는 것, 실질적 모니터링과 감독 및 사후조치를 강화하여 그 결과를 공개할 필요가 있다는 것이다. 나아가 비영리민간단체가 제도의 내용을 상세히 알 수 있도록 가이드라인이나 지침을 제공하는 한편, 현행 등록대상 모집목적사업의 판단을 담당 공무원 개인에게 맡기지 않고, 기부심사위원회의 역할을 보다 확장하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보았다.

「기부금품법 위반 관련 사례 분석」(박훈, 2017)은 기부금품법에 대한 판례, 언론보도 등을 통해 기부금품법의 명확성 부족으로 위반 논란이 되었던 사례를 분석하고 정리하였다. 특히 기부금품법 위반 시 과태료뿐만 아니라 형사처벌 규정을 두고 있어 논란이 된 사례의 경우 무죄가 나왔다고 하더라도 기부금품법을 통한 모집을 위축시킬 수 있다는 점을 들어 기부금품 모집을 통한 사기, 횡령에 대해서는 기존 형법 등으로 충분히 처벌할 수 있다는 전제 하에 기부금품 모집에 따른 제재는 과태료 체계로 전환하는 것

을 기부 활성화를 위한 방안으로 보았다.

### 3) 컨트롤타워의 필요성을 제안한 연구

「기부금품 모집 사용제도 현황과 개선방안」(이송림·한경석, 2020)은 그동안 비영리 조직 및 기부금품 제도 개선 노력은 전통적으로 세법과 기부금품법을 통한 세제지원과 모집행위 규제 중심으로 논의되었는데, 비영리 영역의 역할과 중요성이 커짐에 따라 비영리분야를 총괄하는 컨트롤타워 설치의 필요성을 검토하였다. 현행 기부금품 모집 및 사용 제도의 한계로 중복 규제, 행정부담 가중, 주무관청 분산으로 인한 법집행의 통일성 및 일관성 부족과 관리 공백 발생, 기부금품 모집단체에 대한 공익성 검증 부실, 기부금품법상 규정의 포괄성과 획일적인 모집비용 상한규제 등을 지적하고, 정책 방향으로 공익활동이나 기부행위 모두 선의와 자발성에 기초하고 있으므로, 타율에 의한 규제보다는 민간 기구를 활용한 자정 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음을 제안하였다.

「비영리민간단체 기부금운영 개선방안」(민경선, 2021)은 기부금품법의 규제를 강화하여 비영리민간단체에 대한 신뢰를 제고한다는 내용으로, 기부금품법은 회원대상 모금의 법률 적용제외규정 악용, 미흡한 처벌 및 환수규정, 중소규모 기부금품 모집에 대한 보고서 제출의무 면제로 관리감독 부재, 기부금품 정보공개의 짧은 기간과 통일적 기준 부재, 공익신고자에 대한 보호 및 보상 미흡, 관리감독권한의 산재 등의 문제가 있다고 보았다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 회원 모금액도 기부금품법에 포함하여 관리하고, 처벌 및 몰수규정을 강화하며, 회계감사보고서 적용범위 확대, 기부금품정보화시스템 구축, 공익신고자보호법 개정, 기부자 동의 시 모집비용 상한선 30%로 완화, 회계지원 교육 평가 등을 관리하는 총괄기구 신설 등의 방안이 필요하다고 하였다.

### 4) 기부자 알 권리에 대한 연구

「기부문화 인식 실태조사를 통한 기부제도 개선 연구」(노연희 외, 2018)는 기부 및 자원봉사의 현황 및 인식 실태조사를 통한 정책적 함의를 제시하고 있다. 그 중 기부자 알 권리와 관련해 기부단체가 기부자의 알 권리를 채택하는 것이 기부단체의 투명성 향상에 도움이 된다고 이야기한다. 여기서 기부자의 알 권리란 ‘기부금이 목적에 맞게 사용



되었는지 확인하는 권리'이며, 단체가 기부자와의 소통을 통해 신뢰를 쌓을 수 있는 토대로 보았다. 다만 기부자의 알 권리는 철저하게 자율에 의해서만 작동됨을 강조하였다.

## 5) 기부법에 대한 연구

「기부법 제정에 관한 연구」(김진우 외 4인, 2021)는 모집비용 총당비율을 30%까지 인상하는 것과 행정절차를 일부 간소화하는 것을 제안하고 있지만, 모집액이 일정금액 이상일 경우 내부 통제기관으로 기부재산관리위원회 설치를 의무화, 행안부 및 지자체에 기부금품에 관한 전문위원회를 설치, 1천만 원 미만 모집자도 등록해야 한다는 의견을 담고 있다. 또한, 온라인을 이용하여 불법적인 모집을 할 경우 사이트 차단 또는 폐쇄조치를 취하고, 온라인 신고센터를 운영하는 등 전반적으로 기부금품법 적용을 엄격히 하는 방향을 제시하고 있다. 그 외에 등록의무가 있는 자가 미등록 시 시정명령을 하되, 따르지 않을 경우 형사처벌을 하도록 하고 기부모집 신뢰성 제고를 위해서는 '기부단체 인증제'를 도입하고, 행안부 검증을 거친 단체임을 표시하는 마크를 통해 기부해도 좋은 단체라는 가이드라인을 제공해야 한다는 내용이 포함되어 있다.

「나눔·배려문화 확산을 위한 기부관리 투명성 제고 방안 연구」(김진우·고형석·김현수·이희숙, 2022)은 기부금품법 개정방안으로, <기부의 활성화 및 건전한 기부재산의 모집·사용에 관한 법률>로 법제명을 바꾸고, 기부와 기부목적에 재정의하고 있다. 여기서 '기부'란 기부자가 자신의 재산을 모집자에게 무상으로 제공하는 것으로 지식재산권 등과 같은 무형의 권리를 포함하여 암호화폐 등 다양한 형태의 재산적 가치가 있는 것을 포괄한다. 이에 따라 '기부금품' 대신 '기부재산'이라는 용어를 사용하고, 축의금이나 조의금처럼 반대급부가 존재하지 않지만 사익목적인 경우와 구분하기 위해 기부의 목적을 공익으로 제한하는 것이 바람직하다고 보았다. 중장기 기부금품법 개정방향으로는 기부문화 확산을 위한 총괄 기구 신설, 온라인 플랫폼에서 기부재산 모집, 재능기부와 유산기부를 포함시키는 등 기부금품법과 상증세법 및 법인세법을 연동해 <기부에 관한 기본법>으로 전환을 제안하고 있다.

## 6) 시민사회 토론회 자료

「기부금품법의 모집 및 사용 관한 법률 개정안 공청회 자료집」(2016)은 시민사회

단체의 의견을 수렴한 법안 발의를 목적으로 더불어민주당 박주민 의원, 시민정치포럼, 사단법인 시민, 시민사회단체연대회의가 주최한 공청회 자료집이다. 당시 제안된 기부금품법 개정안 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 기부금품 모집방법에 온라인을 포함한 공개된 장소에서의 모금, 방문, 대면접촉 등의 방법을 추가하여 모집방법을 명확히 특정함. (2) 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. (3) 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함. (4) 공익법인 등의 기부금품 모집등록절차를 일원화하여 기부금품 모집·사용에 있어서의 불필요한 중복규제를 해소함. 이 내용을 담은 법안은 이후 진선미 의원에 의해 대표 발의되었으나 임기 만료로 폐기되었다.

「시민사회 3법 입법 촉구를 위한 시민사회토론회」(2021)는 당시 문재인 정부 국정과제에 포함된 시민사회정책 이행을 촉구하기 위해 시민사회활성화전국네트워크, 전국민주시민교육네트워크가 주최한 토론회 자료집이다. 이 중 〈기부금품법 개정안과 주요 쟁점〉을 발제한 염형국 변호사(국가인권위원회)는 발표자료에서 21대 국회 기부금품법 개정안 발의 현황을 살펴보면, 기부금품법은 기술발전과 민간활동의 변화를 반영하지 못하고, 적용하기 어려운 애매한 조항이 다수이며, 위반 시 지나치게 과도한 형사적 처벌과 법 적용에 있어 형평성이 부족한 점을 들어 “모금을 안 하는 것이 더 낫다”는 주장을 하기도 하였다.

「전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망」(2021)은 시민사회 3법 입법 전략을 논의하기 위해 국무총리소속 시민사회위원회, 한병도 의원실, 민형배 의원실이 주최한 행사자료집이다. 이희숙 변호사(재단법인 동천)는 〈시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제〉 발표자료를 통해 기부금품법이 오히려 기부 활성화를 저해하고 있다며, 등록대상과 사용방법이 제한되는 현재의 사전등록제도를 통해 모금을 규제할 것이 아니라 자유로운 모금을 허용하되, 모금 강요, 정부 기관의 모금 등 모금이 제한되는 주체나 행위 등을 규제하고, 사용계획 고지, 결과보고 등 필요한 절차나 방법을 규정하는 것으로 전면 개정해야 한다고 하였다.

### 3. 연구방법

본 연구는 공익활동을 활성화하기 위한 방안으로서 기부금품법 개정 방향을 제시하는 것을 목표로 한 만큼, 기부금품 모집등록과 사용보고 등의 경험이 있는 비영리 기관 활동가들의 의견을 수렴해 법률 개정의 필요성을 확인하고자 하였다. 현장의 목소리를 듣는다는 것은 법률 개정안을 마련하는데 있어 중요한 기초자료가 되기 때문에, 본 연구에서는 FGI(Focus Group Interview) 그룹 인터뷰 방식으로 다양한 공익활동 영역에서 활동하는 총 14명의 비영리 기관 활동가를 만나 직접 대화를 통해 기부금품법의 적용에 관한 경험과 인식을 조사하였다. 인터뷰 참여단체를 선별하기 위해 최근 3년 동안 기부금품 모집 등록한 단체 현황을 1365나눔포털과 등록청(행정안전부 또는 지자체) 홈페이지를 통해 조사하고, 별도로 목록화하였다.

두번째로 선행연구와 시민사회에서 주최한 공청회, 토론회 자료 등을 검토하였다. 기부금품법 개정에 대한 요구는 꾸준히 있어왔고, 그동안 발표된 연구논문이나 토론회 자료 등에 개정되어야 할 주요 쟁점들이 정리되어 있기 때문에, 선행연구 등을 우선 검토하며 주요 쟁점이 여전히 유효한지 확인하고자 하였다. 또한 본 연구가 기부금품법 개정 활동의 연장선에서 진행되고 있다고 판단했기 때문에, 그동안 시민사회가 기부금품법 개정을 위해 어떤 노력을 해왔는지 대응 연혁을 조사하기도 하였다. 더불어 기부금품법 개정을 위해 오랫동안 노력을 해 온 전문가 4명으로부터 본 연구 결과에 대한 자문 의견을 받아 기부금품법 개정안에 반영하고자 하였다.

세번째로 21대 국회에 발의된 모든 기부금품법 개정안을 검토하였다. 법률 개정 제안이유와 주요내용을 면밀히 살펴보고, 법률 개정안의 동향과 쟁점을 확인하고자 하였다. 특히 2023년 11월 국회 행정안전위원회에서 기부금품법 개정방향에 대해 논의한 의사록과 2023년 2월 기부금품법 위반 사건에 대한 대법원 판결 선고<sup>13)</sup> 결과를 심층적으로 살펴보고 현행법 개정의 의미와 한계를 본 연구에 반영하고자 하였다.

13) 김수연, 대법 “비영리단체 후원회비, ‘기부금품법’ 적용 대상 아니다”, 더나은미래, (<https://www.futurechosun.com/archives/72420>) (2023. 2. 3.). (2023. 12. 19. 확인).



## II

### 기부금품법의 변화와 대응 연혁

1. 기부금품법 개정 연혁
2. 기부금품법 소송과 시민사회의 대응
3. 제21대 국회 발의 기부금품법 개정안의 검토



## 1. 기부금품법 개정 연혁

2023년 11월 현재, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(약칭 : 기부금품법)은 법제명에서도 알 수 있듯이 기부활성화를 위한 법이 아니다. 1949년 「기부통제법」에서 1951년 「기부금품모집 규제법」으로 시작되어 현재에 이르기까지 이 법은 마치 첫 단추를 잘못 끼운 것처럼 건전한 기부문화 조성이 아니라 기부를 위축시키는 방향으로 작용하고 있다. 이 절에서는 기부금품법의 변천사와 시대적 맥락을 통해 기부금품법의 태생적 한계를 확인하고, 시민사회의 개정 노력을 살펴보고자 한다.

정진경(2017)은 기부금품법을 법제명과 제·개정 이유가 뚜렷이 관찰되는 시점을 중심으로 금지법 시기(1951.11~1995.12), 규제법 시기(1995.12~2006.3), 그리고 사용법 시기(2006.3~2016 현재)로 구분하였는데, 여기에서도 이를 차용해 개정 흐름을 살펴보았다.

〈표 II-1〉 기부금품법 규정의 핵심 변화 요약

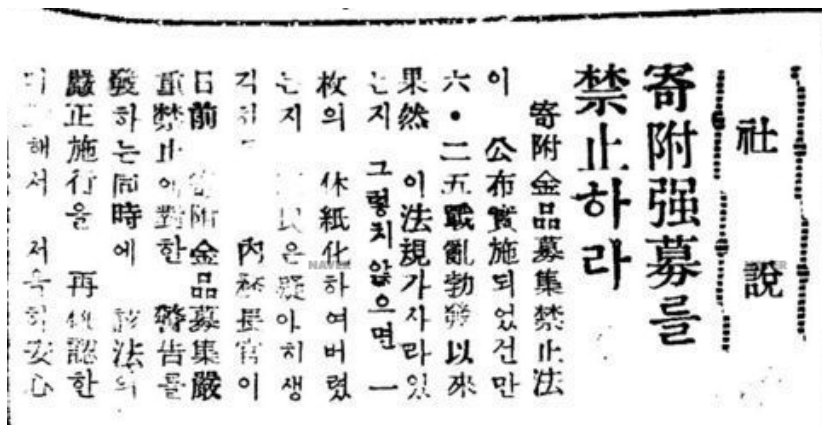
	금지법 시기	규제법 시기	사용법 시기	비고
목적	금지	규제	기부문화조성과 건전한 모금제도 정착	점진적 변화
정의	기부금품모집	기부금품, 기부금품 모집 정의 세분화	규제법 시기와 동일	유지
적용대상	모든 국민	구제, 구휼, 자선 공익목적사업	구제, 구휼, 자선, 영리·종교활동 아닌 8개 분야 공익목적 1천만원 이상	일부 유지 및 점진적 변화 (구체성 및 예외)
예외	구제, 구휼, 자선, 국방 원호 위문	정치자금법 등 5개 법률 모집 예외	기존 5개 포함, 사회복지 공모금회법 등 10개 예외	구제 예외성 증가
적용수단	허가제 (적용예외 사업 대상)	허가제	등록제 (등록제한 및 요건강화)	점진적 변화 (형식적 완화 실질적 요건 강화)
	금지모집방식규정	금지모집방식규정 모집상 의무 신설	삭제 모집상 의무 강화	
	모집비용총당 금지	모집비용총당 금지	모집비용총당비율 상향	

※ 정진경(2017) 재인용

## 1) 기부금품 금지법 시기: 1951.11. ~ 1995.12.

「기부금품모집금지법」이라는 법제명에서 알 수 있듯이 이 법은 한국전쟁이 한창이던 시기, 사회적 혼란기에 상이군인의 갈취, 각종 구국 명분으로 이루어졌던 기부금품 강요로부터 국민재산을 보호하기 위해 만들어졌다. 1951년부터 1995년까지 무려 44년간 유지되었던 이 법은 기부금품 모집을 원칙적으로 금지하고, ‘국제적인 구제금품’, ‘천재지변 등의 구휼’, ‘국방기재헌납, 현충기념, 반공기구 설치’, ‘올림픽 선수 파견’ 등 국가의 수요에 부응하는 예외조항을 신설하는 두 차례의 개정만 이루어졌다.

경제발전과 사회환경이 변화하고 시민사회가 성장하면서 기부금 모집을 허용하라는 사회적 요구도 증가하였다. 당시에 이미 많은 단체들이 후원회비 또는 회비라는 이름으로 모금을 해왔기 때문에 사실상 이 법은 사문화된 것이나 다름없었다. 그럼에도 기부금을 모집하려면 내무부 장관의 허가를 받아야 한다는 조항을 내세워 정부에 비판적인 단체의 모금행위를 문제 삼아 수사·기소하는 등의 조치가 있었는데, 1991년 대검공안부는 전교조가 불법모금을 했다는 진정서를 근거로 수사지시를 하였고, 1995년에는 민주노총 권영길 위원장에 대해 과거의 모금을 문제 삼아 기소하는 일이 있었다.



전쟁 중 군경용사 가족, 화재이재민 구호, 전쟁난민 구제 등 각종 명목으로 모금을 강요하고 있어 기부금품모집금지법이 실시됨. 내무부장관이 엄정시행을 재확인하여 안심된다는 것이 사설의 주요 내용이다. (출처: 네이버 뉴스라이브러리)

[그림 II-1] 1952년 2월 17일자 경향신문 사설 <기부강모를 금지하라>

이에 기부금품모집금지법에 대한 위헌제청 신청이 있었고, 1998년 헌법재판소로부터 위헌판결을 받기도 전에 이 법은 전면 개정되었다.



## 2) 기부금품모집 규제법 시기: 1995.12. ~ 2006.3.

기부금품모집금지법에 대한 비판과 폐지압력이 가중되자, 1995년 당시 집권여당이었던 민자당은 기부금품법 개정안을 제출하였다. 기부금품모집을 허가제로 하되 대상을 국내외 자선, 구호사업 등으로 한정하는 등 기부금품모집금지법에서 기부금품모집 규제법으로 전면 개정되었으나, 이 법 또한 원래의 법 취지와 내용은 그대로인 채 명칭만 바꾼 것에 지나지 않았다. 이 시기 동안 법률은 한 차례만 개정되었는데, 모금액의 2%를 초과하지 못하는 모집비용 조항은 유지한 채 기부금품의 모집자가 모집을 완료하거나 기부금품을 사용한 때에는 공개를 의무화하는 등 투명성을 높이는 제도는 강화되었다. 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속기관과 공무원이 어떠한 명목으로도 기부금품을 모집할 수 없다는 조항도 유지되었는데, 당시에는 국가기관이나 지방자치단체에서 방위성금이나 체육성금 등 각종 행사 시 찬조, 협찬을 관행적으로 요구하거나 연말 불우이웃돕기 성금을 행정조직을 통해 강제적으로 할당하는 일이 있었기 때문이다.

1999년에는 행자부에서 ‘기부금품 등 각종 준조세 정비’를 위해 수년간 해오던 민간 복지단체의 개별 모금허가 신청을 반려했고 언론기관의 ARS모금에 대해서도 제동을 걸었다.<sup>14)</sup> 한 단체 관계자는 “행자부가 돌연 ‘법대로 하자’고 나서, 허가를 얻으려고 행자부와 복지부, 외교부 등을 쫓아다니는 데 세 달을 허비했다”고 말하기도 했다. 까다로운 법 적용으로 수년 간 진행해 온 행사에 제동이 걸린 한국복지재단, 유니세프 한국 위원회 등 국내 87개 민간단체는 <기부금품모집 규제법 폐지 추진위원회>를 구성해 불합리한 기부금품법에 대응하였고, 민주노총, 시민단체협의회 등 노동 시민사회단체와 사회복지공동모금회, 한국사회복지협의회 등 복지단체 역시 기부금품모집규제법 폐지를 주장하는 연대성명서를 발표하였다.

## 3) 기부금품모집 사용법 시기: 2006. 3. ~ 현재

2006년을 거쳐 2007년 세 번째 전면 개정된 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 기존 모집허가제에서 모집등록제로 전환하는 것을 골자로 한다.<sup>15)</sup> 기부금품 모집대

14) 2005년 국정감사자료집을 살펴보면, 당시 월드비전의 ‘기아체험24시간’, ‘연말연시 사랑의 이름으로’, 한국복지재단(현재 초록우산 어린이재단)과 KBS의 ‘사랑의 리퀘스트’, EBS의 ‘효’ 캠페인, MBC ‘어린이에게 새 생명을’ 등 사회적으로 알려지고 좋은 평가를 받은 모금캠페인의 허가신청도 반려되었음을 확인할 수 있다.

상도 ‘공익목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 사업’에서 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 교육·문화·예술·과학 등의 진흥사업과 환경보전, 보건·복지 증진, 국제교류 및 협력, 시민참여·자원봉사 사업 등으로 구체화했다. 또한, 모금액 규모에 따라 10억 원을 초과하면 행자부장관에, 10억 원 미만은 각 시·도지사에게 등록하도록 했고, 모집비용 총당비율도 모금액의 2%에서 최대 15%까지 상향되었다. 그 외 기부금품 사용내역을 회계감사보고서로 제출하도록 하고, 불법 모집 시에만 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금에서 기부금품 출연을 강요한 경우까지 처벌할 수 있도록 벌칙규정을 강화했다.

한편 행정자치부는 ‘2006 기부문화 혁신포럼’을 열어 모금단체 홍보대사들에게 표창을 하고 기부 관련 부스를 설치하는 등 기부문화 활성화를 위한 행사를 진행했지만, 일각에서는 기부금품법 개정으로 기업을 상대로 한 준조세 성격의 기부금 강요가 횡행하는 등 기부풍토에 적지 않은 남용 사례가 발생할 것을 우려하기도 했다. 단체 입장에서도 등록제가 되었지만 등록이 완료되었다는 해당 부처의 답변을 받아야 모금을 시작할 수 있고, 등록이 반려될 경우 모금을 할 수 없기 때문에 실질적으로 허가제와 큰 차이를 느낄 수 없었다.

2011년 정부는 기부금품 모집등록이 가능한 사업 종류를 나열하는 현재의 ‘포지티브 방식’에서 ‘네거티브 방식’<sup>15)</sup>으로 전환하고, 매년 12월 5일을 ‘나눔의 날’로, 기념일로부터 1주일을 ‘나눔주간’으로 지정하여 국가 및 자치단체에 기부문화 활성화를 위한 의무를 부여하는 등 기부금품법 개정안을 마련하였으나 국회를 통과하지는 못했다. 2012년 시민사회단체연대회의, KCOC, 환경재단 등은 ‘기부금품법 관련 국회 입법토론회’를 주관하면서 기부금품모집등록의 자격사항에 공익사업의 종류를 지칭하거나 등록할 수 없는 사업의 종류를 명기하는 것은 헌법에서 제시한 기본권인 ‘표현의 자유’를 침해하는 것이고, 지금의 기부금품법이 개인들의 일상적 기부와 온라인 기부가 활성화된 현실을 전혀 반영하지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

이후 공익인권법재단 공감, 시민사회단체연대회의, 한국여성재단, 인권재단 사람,

15) ‘사회공동모금회법’이나 ‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’, ‘식품기부 활성화에 관한 법률’, ‘재해구호법’ 등 개별 법률에 기부금품 모집과 사용배분에 대한 구체적인 규정이 있는 경우는 적용대상에서 제외되었다.

16) 재난구호, 자선 등 11개 분야에 해당하는 경우에만 기부금품 모집등록을 허용하던 것을, 영리·정치·종교활동, 국가 및 자치단체 정책의 찬성 또는 반대, 재판·수사 중인 사건에 관여, 불법행위 등을 목적으로 하는 사업을 제외하고는 원칙적으로 허용

아름다운가게, 아름다운재단 등은 <기부금품법 연구회>라는 이름으로 총 15회차의 회의를 거쳐 시민사회단체가 제안하는 ‘기부금품법 개정안’을 작성하였다.<sup>17)</sup> 2016년에도 시민사회활성화를 위한 법제 개선을 하려는 시민사회단체들이 모여 기부금품법 개정안을 준비해 국회 공청회를 거쳐 의원 발의까지 진행하였으나 입법까지 가지는 못했다.

2019년 행정안전부에서는 국정과제인 <기부문화 활성화 기반 마련>을 위해 ‘기부 투명성 제고 및 활성화 방안’을 세부추진 과제로 하고, ‘기부자 알 권리<sup>18)</sup> 명시 및 모집자 책임성 강화’에 대한 공론화를 시작했다. 주요 내용은 ‘기부자의 요청이 있는 경우 장부를 공개해야 한다’는 것인데, 단체들은 기부금품은 통상 다수로부터 모금한 기부금품의 특성상 특정인의 기부금이 어떤 용도로 사용되었는지는 확인이 불가능하며, 확인의 실익도 낮다는 점, 기부자가 알고자 하는 것도 본인의 기부금을 포함하여 본인이 기부한 사업 전체 모금액이 어떤 용도로 사용되는지, 사용 목적 및 계획에 따라 사용되는지 여부일텐데, 알 권리 측면에서는 제공될 정보가 상세할수록 좋으나, 타인의 개인정보보호, 단체 활동의 자율성, 행정력의 한계 등이 우려된다는 입장을 전달하였다. 결국 2020년 ‘기부자의 장부 공개 요청이 있을 경우 모집자가 이를 따르도록 노력해야 한다’는 내용으로 시행령이 통과되었다.

2021년에는 시민사회활성화전국네트워크 차원에서 기부금품법 개정을 포함한 시민사회 3법을 제·개정하기 위한 노력이 있었다. 당시 문재인 정부의 기부문화 활성화 등 시민사회 관련 국정과제 이행을 촉구하면서 국회의원 면담과 각종 간담회와 토론회, 온라인캠페인을 진행하였지만 입법으로까지 이어지지 못했다.

2023년에는 대구 모 단체의 기부금품법 위반 건에 대한 대법원 판결이 있었다. 1심과 2심에서 이미 패소하였기에, 이 선고 결과에 따라 단체 회원이 납부한 후원회비조차 기부금품법 적용대상이 되어 대다수의 단체가 ‘기부금품법 위반단체’가 될 위기에 처했다. 이 소식이 전해지자 불과 일주일 만에 1백 건에 달하는 단체 탄원서가 모였고, 대법원은 ‘회원들로부터 납부받은 회비나 후원금은 기부금품법의 규율 대상인 기부금품에서 제외된다’는 판결을 내렸다.

17) 전현경, 기부금품모집법 개정 진행상황과 개정안 소개, 아름다운재단 기부문화연구소, (<https://research.beautifulfund.org/914>) (2013. 2. 3.). (2023. 12. 19. 확인).

18) 기부자가 단체의 기부금이 목적사업에 맞게 사용되었는지 확인할 수 있는 권리

## 2. 기부금품법 소송과 시민사회의 대응

기부금품법 위반 관련 사례는 아름다운재단 기부문화연구소의 기획연구 보고서(박훈, 2017)에서 다양한 사례를 수집하고 이에 대한 법적 평가와 법 개정사항을 정리한 바 있다. 여기에서는 기부금품법 개정에 긍정적이든 부정적이든 유의미한 영향을 미쳤던 사례와 ‘사회단체의 활동을 억제하거나 흠집내기 위한 수단’으로 작용했던 사례, 그리고 시민사회 대응을 다루고자 한다.

### 1) 누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다: 민주노총 위헌제청

1995년 12월, 당시 민주노총 위원장이었던 권영길(17대, 18대, 민주노동당 국회의원)은 노동쟁의조정법 위반, 일반교통 방해, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 위반, 기부금품모집금지법 위반 등 4개 혐의로 기소되었다. 권영길은 ‘누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다’는 당시 기부금품모집금지법 제3조의 조항에 대해 위헌제청을 하였고, 1998년 헌법재판소는 이에 대해 “국민의 기본권-행복추구권-을 과도하게 침해”한다고 위헌 결정을 내렸다. 이 결정이 있기 전 그동안 행정청의 허가 없이는 기부금품을 모집할 수 없었던 기부금품법이 전면 개정되어 허가제로 변경되었으며, 이 건에 한해서는 1심에서 공소 취하되었다.

### 2) 북한 어린이를 위한 사업은 허가할 수 없다:

#### 북한어린이살리기 의약품지원본부

1997년 7월, ‘북한어린이살리기 의약품지원본부’는 북한 주민을 돕기 위한 현금과 의약품을 모집에 대한 허가를 신청하였으나 행정자치부는 “북한 어린이를 위한 구제사업은 기부금품모집규제법에서 허용하고 있는 모금목적이 못되고”, “준조세 근절 및 경제난 극복 등이 요구된다”는 이유로 허가 내주기를 거부했다.<sup>19)</sup> 이에 대해 대법원은 “당시 수재와 기근으로 각종 질병에 시달리던 북한 어린이를 위한 구제 사업이 유니세프 등 국제기구를 통해 진행된 것은 공지의 사실인데도 준조세 폐해 근절 및 경제난 극

19) 최희정, 기부문화가 달라지고 있다, 함께걸음, ([https://www.cowalknews.co.kr/bbs/board.php?bo\\_table=HB03&wr\\_id=8536&page=376](https://www.cowalknews.co.kr/bbs/board.php?bo_table=HB03&wr_id=8536&page=376)) (2007. 1. 4.). (2023. 11. 15. 확인).

복을 이유로 기부금품 모집을 허가하지 않은 피고의 행위는 재량권 남용”<sup>20)</sup>이라며 북한어린이살리기 의약지원본부가 행정자치부를 상대로 한 기부금품모집허가 불허가처분 취소청구소송에서 원고승소 판결을 내렸다.

### 3) 주민 간 의견이 첨예한 모집등록은 부적절하다: 제주 강정마을의 해군기지 건설 반대운동

2011년 4월, 제주 해군기지 반대활동을 하는 강정마을회의 후원계좌를 경찰이 조사하고 나섰다.<sup>21)</sup> 강정마을은 2007년부터 인터넷 카페와 각종 게시판 등을 통해 모은 후원금으로 행정소송 비용과 벌금형을 받은 마을 주민을 지원하는데 사용해 왔는데, 뒤늦게 기부금품법을 인지하고, 제주도지사에게 기부금품 모집등록신청을 하였다. 그러자 제주도는 안전행정부에 “강정마을회에서 신청한 해군기지 건설 반대활동을 위한 기부금품 모집이 법 제4조 제2항의 기부금품 모집등록사업에 해당하는지 여부”를 질의하였고, 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. 이에 따라 2014년 강정마을회와 변호인단은 법률에서 정한 기부금 ‘모집’의 의미가 불명확하고 사업대상의 범위도 제한적이라며 위헌법률심판을 신청했으나 받아들여지지 않았다.

### 4) 이것은 공익이 아니다: 밀양 765킬로볼트 송전탑 반대 대책위원회

2013년 12월, 밀양경찰서는 밀양 765킬로볼트 송전탑 반대 대책위원회(이하 대책위) 사무국장을 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 위반과 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 위반 혐의로 입건하였다. 대책위는 2012년에 기부금품 모집등록을 신청한 바 있으나 경상남도는 ‘영리 또는 정치 종교활동이 아닌 사업으로서 환경보전에 관한 사업으로 보기 곤란하며, 일반적인 공익의 개념에 합치되지 않는다’는 이유로 등록을 반려했

20) 정준영, 법원, “북한어린이돕기 기부금품 모집 정당”, 연합뉴스, (<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004436544?sid=102>) (1999. 1. 27.). (2023. 11. 15. 확인).

21) 제주경찰청은 은행에 금융거래 정보 제출을 요구해 강정마을 계좌로 후원금을 보낸 기부자의 신상 정보를 수집했다.

다.22) 민주사회를 위한 변호사모임은 기부금 모금이 행정기관의 자의적 판단에 의한 허가제로 운영되는 것은 헌법에 명시된 과잉금지원칙에 반해 국민의 기본권을 침해하는 것으로 보고 헌법소원을 제기했으나, 2016년 11월 헌법재판소는 “이 사건 기부금품법 조항은 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유, 표현의 자유 등을 침해하지 않는다”고 합헌 결정하였다.

### 5) 인터넷 카페 회원은 소속원이 아니다: 이명박 탄핵을 위한 범국민운동본부(안티2MB)

2008년 4월, 안티2MB 운영진은 ‘미국산 쇠고기 반대’ 등 당시 이명박 대통령 탄핵 집회를 주도하는 과정에서 시위용품 구입, 부상당한 시위대 병원비 등을 카페와 다음 아고라 등 인터넷 사이트에서 모금을 해 기소당했다. 검찰은 이들이 관할관청에 등록하지 않고 회원이 아닌 네티즌들로부터 기부금품을 모집한 혐의로 기소했고, 2016년 대법원은 온·오프라인 모금활동에 대해 “기부금품법 적용대상에서 예외로 정하는 ‘사회단체’ 또는 ‘친목단체’에 해당한다”며 무죄 판결했다. 2017년 ‘박근혜정권퇴진비상국민행동(퇴진행동)’도 기부금품 모집등록을 하지 않고 모금했다는 이유로 기부금품법 위반(불법 모금) 혐의로 고발됐지만 불기소 처분을 받았다.

### 6) 일단 고발하고 본다: 일반인의 기부금품법 고발 남발

2011년 10월, 아름다운재단은 정 모씨<sup>23)</sup>으로부터 기부금품 모집등록을 하지 않고 모금을 했다고 고발을 당해 몇 년간 검찰 조사를 받고 나서야 무혐의 처분을 받았다. 공익법인(구 지정기부금단체)이라도 캠페인 사업을 하거나 기관 홈페이지에 기부 요청을 할 경우 추가로 기부금품법 모집등록을 해야 한다는 이유에서였는데, 이 과정에서 고액기부자·기업후원자까지 검찰로부터 ‘자발적인 기부가 맞느냐’는 전화를 받아야 했다. 아름다운재단 외에도 참여연대, 희망제작소, 아름다운가게, 민주사회를 위한 변호사모임 등 수십 곳의 기관이 같은 이유로 고발을 당했다.

22) 임채민, 경찰, 밀양 송전탑 관련 표적·과잉 수사 논란, 경남도민일보, (<https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=432296>) (2013. 12. 3.). (2023. 11. 15. 확인).

23) 국가유공신문에서는 그에 대한 일신상의 기사를 올리며 ‘보수진영의 검투사’, ‘진보인사들의 저승 사자’로 칭했다.

2013년에는 평화박물관건립추진위원회가 사무실 압수수색을 당하자, 회원명부와 후원금 내역까지 가져간 검찰과 경찰의 과잉수사를 규탄하는 83개 시민사회단체 기자회견이 있었다. 이와 같은 일은 정씨가 사망할 때까지 이어졌다. 주로 정부정책에 비판적인 목소리를 내는 단체들이거나 노조, 민주당 출신의 정치인 관련 기관, 국회의원이 대상이 되었다. 월드비전 등 대형 사회복지단체들이나 박근혜 전 대통령의 석방을 요구하는 태극기시민혁명국민운동본부 역시도 모금 절차 위반으로 고발당하기도 했다. 시민사회단체연대회의는 이 건과 관련해 ‘모금목적에는 동의하지 않지만, 모금 활동을 등록하지 않았다는 이유로 처벌하는 것에는 반대한다’는 논평을 냈다.

### 7) 투명성의 문제일까?: 새희망씨앗재단과 어금니 아빠 이영학 사기 사건

2017년 결손아동을 후원한다는 명목으로 기관 대표가 127억 원을 가로챈 새희망씨앗재단 사건과 여중생을 살인한 이 씨가 딸 치료비 명목으로 받은 거액의 기부금을 유용한 어금니 아빠 사건은 기부단체 투명성 강화를 강조할 때마다 거론되는 사례이다. 그러나 문제가 밝혀지기 오래전부터 새희망씨앗재단을 온라인상에서 검색해 보면, ‘그 단체 수상하다’는 글을 쉽지 않게 찾을 수 있었으나 제대로 신고해 조사하는 채널은 없었다. 이영학은 방송 출연 9회, 신문사 후원금 모집 광고 29회, 그 밖에 SNS, 온라인 커뮤니티 등 각종 채널을 이용해 등록하지 않은 모금을 10년 넘게 지속했지만, 어느 정부 부처도 적발하지 않았다. 시민사회단체들은 2019년 <기부단체 투명성 확보를 위한 민관협력방안> 국회토론회에서 일부 개인 혹은 단체의 불법 모집·사용 사건이 발생할 때마다 문제가 발생한 지점을 근절하기보다는 기존의 의무를 성실하게 이행하고 있는 기관에 규제를 중복하는 방식으로 해결하는 것에 대한 문제의식을 전달하였다.

### 8) 장례비 개인 모금은 기부금품법 등록대상일까?:

#### 정의기억연대와 윤미향 의원

2020년 9월, 검찰은 정의기억연대와 윤미향 의원을 보조금관리법 및 기부금품법 위반 혐의로 기소했다. 정의기억연대는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 신청등록기간으로 해서 기부금품 모집을 등록하고 모집 완료 보고도 해왔으나 등록절차를 밟으면서 등록증 발급일이 2월 24일이 되었고, 검찰은 발급일 이전에 기부 받은 금액에 대한 모

집행위를 불법으로 보았다. 신청기간과 등록기간이 다르다고 해서 기소가 된 일은 전례가 없었는데, 행안부는 관례상 문제 삼지 않았고 등록증 모집기간에 대한 정정이나 보완 요구를 하지 않았다.

한편 정의기억연대 전 이사장이었던 윤미향 의원은 위안부 피해자 김복동 할머니 장례비를 개인계좌로 모금한 것을 이유로 기부금품법 위반 등의 혐의로 재판 중이다. 윤 의원은 장례비 특성상 사전 등록이 가능하지 않고, 장례위원장으로서 개인계좌로 조의금을 받아서 장례비에 사용하고 남은 비용은 대부분 시민단체에 지원했다고 주장했지만 1심에서 무죄, 2심에서는 유죄선고를 받고 대법원 상고를 준비하고 있다.

### 3. 제21대 국회 발의 기부금품법 개정안의 검토

#### 1) 21대 국회 기부금품법 관련 개정

21대 국회 기부금품법 개정 발의 법안 수는 2023년 11월 기준으로 총 34개에 이르며, 주요 내용은 아래와 같다. 그러나 이 중 법안 처리된 것은 「고향사랑 기부금에 관한 법률」제정에 따른 기부금품법 적용 예외 규정 관련 법안뿐이다. 34개 법안 중 기부통합관리시스템 마련, 기부자 자료공개요청에 대한 공개 의무, 감사보고나 등록청의 검사대상 확대, 현장영수증·익명영수증 발급 의무 등 기부금품 모집·사용에 대한 투명성 강화를 위한 법안(총 14건)과 고향사랑기부금처럼 각종 법률에 근거한 기관의 기부금품법 예외 적용을 주요 내용으로 한 법안(총 15건)이 대부분을 차지하고 있다. 그러니까 기부금품법은 더욱 더 엄격하게 적용하도록 만들고, 한편에서는 이 법에서 예외가 될 수 있는 법안이 발의되고 있는 상황이다.

최근 국회에서는 박성민 의원안을 중심으로 기부금품법 개정안에 대한 논의가 있었고, 행정안전위원회에서는 대안을 만들어 본회의에 부의하는 것을 결정하였다.<sup>24)</sup> 주요 내용은 첫째, 기부환경의 변화를 고려하여 기부금품에 금전이나 물품 외에 유가증권 등 금전적 가치를 가지는 물건 등을 포함시키고 정보통신망을 통한 모집방법 명시, 둘째, 건전한 기부문화 조성을 위해 국가 및 지방자치단체의 책무 규정과 기부의 날, 기부주간, 포상 근거 마련, 셋째, 투명성 강화를 위한 전용 계좌 제출 의무 부여 등이다.

24) 제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제8차 행정안전위원회 회의록. 12.



아직 대안법안이 공개되지 않아 변경 조문을 확인하기는 어렵지만<sup>25)</sup>, 법안소위 회의록을 보면 위 내용 외에 ‘기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률’로 법제명을 변경하고, 공익성을 요소로 하는 ‘기부’ 정의와 ‘소속원’<sup>26)</sup> 규정 신설, 현장모집 시 장부기재, 기부금품 사용연한 연장(2년+2년) 등이 논의되었다.

〈표 II-2〉 21대 국회 기부금품법 관련 개정안 발의 현황

구분	대표발의 의원 (정당, 제안일자)	주요내용
기부금품 모집·사용의 투명성 강화 (11건)	안병길 의원안 (국민, 2020. 6. 5.)	○ 기부금품법 정보화 시스템 구축, 운영 근거 신설 ○ 벌칙 규정 상향(5년 이하 징역, 5천만원 이하 벌금)
	정운천 의원안 (국민, 2020. 6. 5.)	○ 기부자가 사용용도 지정시, 지정용도로만 사용 의무화 ○ 기부자의 자료공개 요청에 대한 모집자의 공개의무 부여
	윤재옥 의원안 (국민, 2020. 6. 16.)	○ 등록청 검사대상에 사용행위 포함(현행은 모집, 접수행위) ○ 모집목표액 10억 초과 단체 검사의무화(현행 50억)
	송연석 의원안 (국민, 2020. 6. 18.)	○ 모집목표액 10억 초과 단체 검사의무화(현행 50억) ○ 모든 모집자 감사보고서 의무제출(현행 1억 이하 생략) ○ 미등록 모집자에게 신고의무 부여, 미신고에 대한 벌칙 부과
	유상범 의원안 (국민, 2020. 6. 18.)	○ 기부자의 자료공개요청에 대해 모집자의 공개의무 부여
	김정재 의원안 (국민, 2020. 6. 29.)	○ 모든 모집자 감사보고서 의무제출(현행 1억이하 생략)
	조경태 의원안 (국민, 2020. 7. 1.)	○ 반환명령 받은 모집자에 대해 기부자의 반환청구권 부여
	한무경 의원안 (국민, 2020. 7. 2.)	○ 기부금품 모집사용 담당 회계책임자 선임 의무화
	윤창현 의원안 (국민, 2020. 8. 14)	○ 기부금 단체 국민참여 확인제도 도입 ○ 현장 영수증, 익명기부의 경우에도 영수증 발급 의무화 ○ 국회의원과 정당 후원금 규정 준용 기부자 명단 공개 ○ 기부통합관리시스템에 수입지출 세분화 ○ 회계부정, 자금유용 등 중대 위반 사항시 행안부가 국세청에 세무조사 의뢰
	김영배 의원안 (민주, 2022. 6. 13)	○ 모집등록 대상을 온라인 정보통신망을 이용한 경우에도 등록대상이 될 수 있도록 규정

25) 2023. 12. 19. 기준 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안」이 발의되지 않았다.  
26) 정관·규약 또는 회칙 등에 따라 사원·당원 또는 회원으로 가입되어 있는 자

구분	대표발의 의원 (정당, 제안일자)	주요내용
	박성민 의원안 ( 2023. 5. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기부금 사용 전용계좌 의무, 헌장 모집시에도 영수증 발급</li> <li>○ 기부통합관리시스템 법적 근거 마련</li> <li>○ 기부문화 국가 책무 규정, 기부の日, 기부주간, 포상 등</li> <li>○ 기부자 알권리 강화</li> </ul>
기부금품 모집자 편의성 제고 (2건)	진선미 의원안 (민주, 2021. 1. 12.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모집계획서 기재항목 축소, 결격사유 완화, 신원조회 간소화</li> <li>○ 사후등록 및 사후변경등록 허용, 모집등록대상 확대</li> </ul>
	이용 의원안 (국민, 2021. 3. 17.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모집방법에 정보통신망의 이용 추가, 사후등록 허용</li> </ul>
투명성 강화 + 모집자 편의성 제고 (3건)	한정애 의원안 (민주, 2021. 1. 4.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기부문화 조성을 위한 국가 및 지자체의 지원방안 마련</li> <li>○ 모집등록 열거사업을 네거티브 방식으로 전환, 사후등록 허용</li> <li>○ 등록청 검사대상에 사용행위 포함(현행은 모집, 접수행위)</li> <li>○ 기부금통합관리시스템 구축, 운영근거 신설</li> <li>○ 기부자에 기부금 모집사용 관련 정보공개요청권한 부여 및 거부시 처벌(1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금)</li> </ul>
	박완주 의원안 (민주, 2021. 3. 26.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모집등록 기준금액 상향(1천만원→2천만원), 사후등록 및 사후변경등록 허용</li> <li>○ 기부금통합관리시스템 구축, 운영 근거 신설</li> <li>○ 등록청 검사대상에 사용행위 포함(현행은 모집, 접수행위)</li> <li>○ 기부자의 자료공개요청에 대한 모집자의 공개노력 의무 부여</li> </ul>
	김형동 의원안 (국민, 2021. 3. 29.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기부금통합관리시스템 구축, 운영근거 신설</li> <li>○ 미등록 모금에 대한 벌칙규정 삭제 및 시정조치에 따르지 않은 자에 대한 벌칙 규정 신설</li> </ul>
국가 · 지자체 등에 기부금품 모집 적용 예외 (15건)	이개호 의원안 (민주, 2020. 6. 3.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고행사랑 기부금에 대한 기부금품법 적용 예외</li> <li>* 고행사랑 기부금에 관한 법률안</li> </ul>
	정춘숙 의원안 (민주, 2020. 7. 10.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국국제보건의료재단에 대한 기부금품법 적용 예외</li> <li>* 한국국제보건의료재단법</li> </ul>
	전재수 의원안 (민주, 2020. 8. 14.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정자립도가 100분의 20 이하인 지자체는 100만원 이하의 고행기부금을 모집·접수할 수 있도록 허용</li> </ul>
	권명호 의원안 (국민, 2020. 11. 23.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용위기지역 등으로 지정된 지자체에 대해 기부할 수 있도록 허용</li> </ul>
	정운천 의원안 (국민, 2020. 12. 15.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대기업 등이 민간기업 등에 기금출연 독려 허용</li> <li>* 자유무역협정 체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법</li> </ul>
	진선미 의원안 (민주, 2021. 1. 19.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 마을공동체재단의 기부금품 모집 허용</li> <li>* 마을공동체 기본법안</li> </ul>
	임호선 의원안 (민주, 2021. 6. 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국립대학병원 및 국립대학치과병원 기부금품법 적용 예외</li> </ul>

구분	대표발의 의원 (정당, 제안일자)	주요내용
	김예지 의원안 (국민, 2021. 8. 3)	○ 장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률 기부금품법 적용 예외
	행정안전위원장 (2021. 9. 24)	○ 고향사랑 기부금에 관한 법률 기부금품법 적용 예외
	강득구 의원안 (민주, 2022. 4. 7)	○ 교육청에 접수되는 자발적 기부금품에 대해 시·도 교육청에 기부심사위원회 설치
	이병훈 의원안 (민주, 2022. 5. 4)	○ 융합문화복지도시 조성 및 발전에 관한 특별법(의결 전제로) 기부금품법 적용 예외
	김승수 의원안 (국민, 2022. 11. 29)	○ 문화재보호기금법 기부금품법 적용 예외
	황보승희 의원안 (무소속, 2023. 3. 3)	○ 지역문화진흥법(일부개정법안 의결 전제로) 적용 예외
	김승수 의원안 (국민, 2023. 4. 3)	○ 민간 기록문화의 보존 및 활용에 관한 법률(의결 전제로) 적용 예외
	김승원 의원안 (민주, 2023. 9. 27)	○ 해외긴급구호에 관한 법률 적용 예외
불법기부금품 등 몰수에 관한 특례법안 (1건)	안병길 의원안 (국민, 2020. 7. 8.)	○ 기부금품 모집시 사가공갈죄 또는 횡령배임죄를 범한 경우 불법기부금품등과 이로부터 유래한 재산까지 몰수 ○ 범인이 취득한 재산이 불법으로 형성되었다고 불만한 상당한 개연성이 있는 경우 입증책임을 완화
기타 (2건)	최형두 의원안 (국민, 2021. 6. 4.)	○ 현행법에 명시된 지방자치단체장에 '특별자치시장' 추가
	정부안 (2022. 9. 30)	○ 행정기관 소속 위원회 정비를 위한 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 등 6개 법률의 일부개정에 관한 법률안

## 2) 기부금품법 개정안 관련 시민사회 의견

21대 기부금품법 개정안과 관련해서는 시민사회활성화전국네트워크에서 검토하고, '시민사회 3법'에 포함시켜 토론회를 통한 논의를 이어왔다. 그러나 기부금품법 개정 논의에서 늘 도돌이표처럼 돌아오는 것은 '기부금품법이 왜 필요한가'라는 질문이다.

기부금품법 모집등록을 하는 단체들은 대부분 주무관청과 국세청의 관리감독을 받는 단체들이고, 기부금품법이 정한 규칙을 따르느라 중복되거나 불필요한 실무를 하고 있다. 개정과 관련한 여러 대안을 검토해왔지만, 그때마다 내린 결론은 이 법이 법 조문

의 골격을 유지한 채로는 기부를 대표하는 법, 기부활성화를 위한 법이 되기에는 어렵다는 것이었다. 기부 현실에 맞지 않는 법 조문을 따르기도 어렵고, 안 따르자니 불안한 상태로 불합리한 조문을 일부 조정하는 선에서 여러 방안을 고민했지만 법 자체의 필요성은 여전히 의문이다.

우선 한정에 의원안 등에서 기부활성화와 성숙하고 건전한 기부문화 조성을 위한 국가·지자체 책무를 부여하고 매년 12월 기부주간을 마련하고 포상하는 등 기부활성화를 위한 조항을 신설하는 것과 관련해서 단체들의 입장은 미온적이었다. 조항이 생겨서 나쁠 것은 없지만 그것으로 기부활성화가 될지는 의문이기 때문이다. 기부활성화를 위해서라면 세제혜택을 늘리고, 불필요한 규제를 완화하는 것이 보다 실효적일 것이다.

박완주 의원안 등에 포함된 사후등록이 가능하도록 하는 내용이나 모집비용 충당비율을 상향하는 안은 시민사회에서 오랫동안 요구해 오던 사항으로 이견이 없으나 모집비용과 관련해서는 15%에서 30%로의 조정이 중요하다기보다 모집비용에 대한 정확한 정의와 공익법인 회계기준<sup>27)</sup>에 따른 모금비용의 정의와 일치시킬 것을 요구하였다. 모집등록 기준금액을 1천만 원에서 3천만 원으로 상향하는 조항도 재정 규모가 작은 단체의 경우에는 기부금품법 적용을 받지 않아도 되어 행정적 부담을 덜 수 있겠지만 단체에 큰 영향이 있을 것 같지는 않다.

김형동 의원안의 모집 미등록 시 시정 조치를 하고 명령에 따르지 아니한 경우 벌칙을 적용하는 것과 관련해서는 최근 유튜브 등 개인 모금이 확대되고 있고, 공익단체들도 기부금품 모집 등록 제도에 대해 정확히 인식하지 있지 못한 경우가 있어 시정 조치 기회를 제공하는 것은 필요하다. 다만 기부금품 목적, 취지를 제대로 설명하고 받은 기부금에 대해 모집자가 등록을 하지 않았다는 이유만으로 형사 처벌하는 것은 과잉규제라 할 수 있다. 거짓말로 기부를 받았을 경우에는 사기죄로 처벌할 수 있으므로, 등록을 강제하기 위한 제재 수단은 과태료가 적절할 것이다.

그 외 윤창현 의원안 등 즉석 모금 시 영수증 발급이나 익명 영수증 등, 개인정보보호에 반하는 기부자 명단 공개, 기부금품법 자료제출 및 검사에서 법 위반 사항이 발견되면 수사기관에 고발 또는 수사를 의뢰해야 한다거나, 단체 규모를 고려하지 않은 감사보고서 작성의무, 과도한 처벌규정 등에 대한 반대의견을 표명한 바 있다.

27) 공익법인 회계기준에서 공익목적사업비용은 활동의 성격에 따라 사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용으로 구분되며, 인력비용(인건비)은 일반관리비나 모금비용뿐만 아니라 사업수행비용에도 포함된다.

# III

## 기부금품 모집·등록 실태

1. 최근 3년 기부금품 모집·등록 단체 현황
2. 기부금품 모집·등록 단체 대상 FGI 인터뷰 결과
3. 현행 기부금품법의 실효성에 관한 의문  
- 최근 대법원 사건을 중심으로



## 1. 최근 3년 기부금품 모집·등록 단체 현황

기부금품 모집 등록 실태를 구체적으로 확인하기 위해 1365 기부포털 통계자료와 등록청 홈페이지에 게시되어 있는 기부금품 모집 등록 단체 정보를 최대한 수집하고자 하였다. 1365 기부포털을 통해서는 최근 5년 동안의 행정안전부와 각 지자체에 등록된 기부금품 모집 등록 건수 등을 확인할 수 있었고, 등록청 홈페이지에 분기마다 게시되는 기부금품 모집 현황 자료를 통해서는 모집자, 모집목적, 모금목표액, 모집기간 등 보다 자세한 정보를 확인할 수 있었다. 다만 등록청 중 행정안전부와 서울시의 경우 관련 정보가 잘 정리가 되어 있는 편이었지만, 등록 건수가 적은 대다수 지자체의 경우 정보가 흩어져 있어 일일이 찾아서 정보를 취합할 수밖에 없었다.

기부금품법 제4조제1항제2호에 따라 모집 기간은 1년 이내로 하여야 하고, 사용 기간은 2년 이내로 준수하라고 등록청에서 제시하고 있으므로, 2021년부터 2023년 1분기까지 최근 3년 동안의 기부금품 모집 등록 단체를 기준으로 세부 현황을 살펴보았다. 2021년, 2022년 등록 건수의 경우 1365 기부포털<sup>28)</sup>을 통해 일괄적으로 확인할 수 있었으나, 2023년 1분기 자료는 등록청 홈페이지에 일일이 방문해 자료를 정리해야 했기 때문에 일부 통계자료는 오차가 발생했을 수 있다. 아쉽게도 모집자, 모집목적, 사업유형, 모집목표액 등이 작성된 방대한 자료량을 본 연구자료에는 담지 못했다.<sup>29)</sup>

〈표 III-1〉 연도별 기부금품 모집·등록단체 건수

구분	2021년	2022년	2023년 1분기	합계	구성비 (%)
행정안전부	30	28	11	69	10.3
서울	154	170	62	386	57.9
부산	4	3	2	9	1.3
대구	4	5	-	9	1.3
인천	4	8	-	12	1.8

28) 행정안전부, 기부통계 - 기부금품 모집등록단체 - 기부 모집실적, 1365 기부포털,

(<https://www.nanumkorea.go.kr/cnst/crrg/viewCntrRcritAcmslt.do>) (2023. 12. 7. 확인)

29) 지난 3년 동안 기부금품 모집 등록한 단체 429곳(중복제외)의 세부 현황을 정리한 자료는 아래 링크에서 확인할 수 있다. (<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ZQX8u8gw172n57DhPNvpeBJktFP2sTA8OgUaHYminV8/edit#gid=1968105770>)

구분	2021년	2022년	2023년 1분기	합계	구성비 (%)
광주	4	3	5	12	1.8
대전	3	1	-	4	0.6
울산	1	1	-	2	0.3
세종	-	-	-	0	0.0
경기	24	34	13	71	10.6
강원	13	17	9	39	5.8
충북	2	3	-	5	0.7
충남	2	4	5	11	1.6
전북	8	2	2	12	1.8
전남	4	5	2	11	1.6
경북	2	1	-	3	0.4
경남	5	5	1	11	1.6
제주	1	0	-	1	0.1
합계	265	290	112	667	100.0

최근 3년 동안 등록청에 기부금품법 모집 등록한 모집자(단체, 개인)는 총 667곳으로 조사되었다. 기부금품 모집등록을 하고자 하는 모집자는 모집금액이 10억 원을 초과하면 행정안전부 장관에게, 1천만 원 이상이면 지자체장에게 모집등록을 해야 하지만 이 중 서울시가 전체 등록 건수의 57.9%를 차지하고 있었다. 서울, 경기지역과 행정안전부를 제외하면 대다수 지역에서 기부금품 등록 건수는 아주 미미한 수준이다.

기부금품 모집은 1년 이내로 해야 하므로, 현행법 기준으로 하면 매년 기부금품 모집 등록을 할 수밖에 없다. 중복된 모집자를 제외하면 총 429곳이다. 연구팀은 국세청 홈택스 공익법인안내 포털을 통해 429곳의 모집자를 일일이 검색하며 설립 근거법에 따른 단체 유형, 결산 공시 여부 등 1365 기부포털과 등록청 홈페이지에서 확인할 수 없는 정보를 추가 수집하였다.



〈표 III-2〉 기부금품 모집·등록 단체 설립 근거법에 따른 단체 유형 구분

구분	등록 건수	구성비(%)
공익법인(공익법인법)	39	9.1
비영리민간단체	13	3.0
비영리법인	247	57.6
사회복지법인	43	10.0
기타 <sup>30)</sup>	25	5.8
임의단체 및 모임 <sup>31)</sup>	59	13.8
개인	3	0.7
합계	429	100.0

설립 근거법에 따른 단체 유형 구분은 결산 공시에 작성된 기본사항을 기준으로 하고 있다. 다만 단체 담당자가 정보를 잘못 기입하는 경우도 있기 때문에 실제 설립 근거법에 따른 유형과 일부 불일치한 정보가 있을 수 있음을 먼저 밝혀둔다.

설립 근거법에 따른 단체 유형에 따르면, 재단법인 또는 사단법인으로 법적 지위를 가진 단체가 247곳으로 이는 전체 등록 건수 중 57.6%에 해당한다. 좀 더 까다로운 보고 의무를 진 공익법인(공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따라 등록된 법인)과 사회복지법인까지 포함하면 등록 건수가 76.9%가 될 정도로 그 숫자가 훨씬 더 늘어난다. 개인은 3건에 불과했다. 이는 곧 기부금품법이 모집 등록대상을 개인으로까지 확대해서 운영하고 있지만, 실제 기부금품 모집 등록하는 주된 모집자는 법인격 이상의 지위를 가진 단체임을 확인할 수 있다.

30) 결산공시 기본사항 설립근거법 항목에 '기타'로 작성한 단체들이다. 특히 기부금품법 모집 등록을 한 대한적십자사 지부(8곳)나 한국자유총연맹 지부(1곳)의 경우 지부 차원에선 결산 공시를 하고 있지 않았지만 본사 기준으로 결산 공시를 하고 있었고, 설립근거법을 기타로 작성하였기에 기타로 구분하였다.

31) 지역축제위원회나 동물 구조 및 치료를 위한 활동을 하는 모임들이 다수 포함되었고 임의단체 및 모임은 결산공시를 작성하지 않고 있다.

〈표 III-3〉 기부금품 모집·등록 단체 공익사업 유형 구분

구분	등록 건수	구성비(%)
교육	11	2.6
학술장학	14	3.3
사회복지	111	25.9
의료	9	2.1
예술문화	19	4.4
종교	2	0.5
기타	180	42.0
공시정보 부재	83	19.3
합계	429	100.0

국세청 홈택스에 등록된 공익법인 결산서류 등의 공시 자료에 따르면 공시 자료가 아예 없는 곳은 83곳으로, 전체 등록 건수에서 19.3%에 해당한다. 그 외 80.7%가 모두 결산서류를 공시하고 있었다. 결산서류 작성 시 기본정보 항목에 공익사업 유형을 작성하게 되어 있는데, 주로 사회복지 또는 기타로 공익사업 유형을 구분한 단체가 많았다.

〈표 III-4〉 기부금품 모집·등록 단체 결산 공시 등록 여부

구분	등록 건수	구성비(%)
간편서식	85	19.8
표준서식	261	60.8
공시정보 부재	83	19.3
합계	429	100.0

기부금품 모집·등록단체 중 결산 공시 자료를 등록한 단체는 80.7%로 간편서식 또는 표준서식으로 작성하고 있었다. 이는 사업연도 내 기부금 모집 및 사용과 관련한 정보를 결산서류 등을 통해 확인할 수 있다는 것이다.

「상속세 및 증여세법」 제50조의3(공익법인등의 결산서류등의 공시의무) 제1항에

따르면 공익법인 등의 과세기간 또는 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 결산서류 등을 국세청 인터넷 홈페이지에 게재하는 방법으로 공시를 해야 한다. 다만, 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조5 제2항에 따라 재무상태표 상 총자산가액이 5억 원 미만이면서 수입금액과 해당 사업연도에 출연받은 재산의 합계액이 3억 원 미만인 공익법인 등은 더욱 간편한 서식으로 작성할 수 있다고 규정하고 있다. 총자산가액이나 출연받은 재산의 규모에 따라 서식을 달리 작성하고 있을 뿐, 자산 및 부채 현황, 수익 현황, 비용 현황, 공익목적사업 사업별 실적 등 주요 내용은 동일하게 확인할 수 있다.

〈표 III-5〉 기부금품 모집·등록 단체 세무확인서 보고 여부

구분	등록 건수	구성비(%)
부	183	42.7
여	246	57.3
합계	429	100.0

기부금품 모집·등록 단체의 결산 자료를 통해 외부전문가 세무확인 여부도 확인하였다. 「상속세 및 증여세법」 제50조(공익법인 등의 세무확인 및 회계감사 의무)에 따라 일정 규모 이상의 공익법인 등은 과세기간별 또는 사업연도별로 출연재산의 운용과 공익목적 사용 여부 등을 2명 이상의 변호사, 공인회계사 또는 세무사 등 외부전문가로부터 세무확인을 받아야 한다고 규정하고 있다. 전체 기부금품 모집 등록 단체 중 57.3% 해당하는 단체는 외부전문가로부터 세무확인을 받고 있었고, 결산 자료를 표준서식을 작성한 단체들은 대부분 해당한다. 이는 공익법인 운영의 투명성을 확보하려는 조치로서 더 엄격히 결산자료를 검토받아야 함을 의미한다.

〈표 III-6〉 기부금품 모집·등록 단체 외부회계감사 여부

구분	등록 건수	구성비(%)
부	289	67.4
여	140	32.6
합계	429	100.0

기부금품 모집·등록 단체의 결산 공시 자료를 통해 외부회계 감사보고서가 첨부되었는지도 확인하였다. 이 결과 전체 기부금품 모집 등록 단체 중 32.6% 해당하는 단체가 외부회계감사를 받고 있었다. 「상속세 및 증여세법」 제50조(공익법인 등의 세무확인 및 회계감사 의무)에 따라 과세기간별 또는 사업연도별로 자산이 100억 이상이거나, 수입 금액이 50억 이상이거나, 출연재산 가액이 20억 이상인 경우 외부회계감사 보고서를 제출해야 한다고 규정하고 있다.

지난 3년 동안의 기부금품 모집단체의 등록 건수와 모집자, 모집목적 등을 조사한 이유는 FGI 인터뷰 참여단체를 선별하기 위해서였지만, 설립 근거법에 따른 단체 유형, 결산 공시 등록 여부, 외부전문가 세무확인 보고 여부, 외부회계 보고서 작성 여부 등을 추가 조사함으로써 기부금품 모집자 상당수가 법인격을 유지하고 있거나 결산서류를 국세청 홈택스에 공시하고 있는 단체들이었고, 이에 반해 결산 공시를 하지 않는 개인 또는 임의단체 및 모임의 등록 숫자가 매우 미미하다는 사실 또한 확인할 수 있었다. 이는 곧 기부금품 모집 등록을 하고 있는 다수의 단체들이 결산서류 등을 통해 기부금 모집 및 사용 실적을 이미 불특정 다수에게 공개하고 있다는 것이고<sup>32)</sup>, 비슷한 업무인 기부금품 모집 등록 및 사용보고까지 하고 있음을 의미한다.

## 2. 기부금품 모집·등록 단체 대상 FGI 인터뷰 결과

### 1) 현장의 목소리를 듣는다는 것

기부금품법 위반 사례가 언론에서 보도될 때마다 '위법'과 '처벌'이라는 단어가 크게 강조된다. 법에 대한 이해가 부족한 상황이라면, 결과만 두고 보았을 때 마치 불법을 저지른 것만 같은 인상이 들 수밖에 없을 것이다. 비영리 기관은 관련 사례가 자신들의 문제가 아님에도 불구하고, 기부에 대한 부정적 인식이 시민들에게 확산되는 것을 우려하며 활동이 위축되기도 하는 등 많은 영향을 받고 있다. 비영리 기관이 마치 기부금을 불투명하게 모집해 사용하고 있다는 잘못된 인식을 심어주는 것은 물론, 단체 운영의

32) 결산서류를 표준서식으로 공시하는 단체는 「기부금품의 수집 및 지출명세서」를 포함해 작성하고 있으며, 간편서식으로 공시하는 단체의 경우도 「연간 기부금 모금액 및 활용실적」을 별도로 작성해 공시해야 할 의무를 가진다.

책무성을 다하고 있지 않다는 평가로도 이어지고 있기 때문이다. 모금의 목적이 무엇인지, 기부자의 자발적 참여로 모금캠페인이 진행되고 있는지 여부는 궁금해하지 않는다. 어떤 절차를 통해 기부금품 모집 등록을 하고 있는지, 현행법에 대해 어떤 문제의식을 가지고 있는지도 잘 알려져 있지 않다. 중요한 판단기준은 모금의 목적 등이 아니라, 기부금품 모집 등록 여부이기 때문이다. 현행 기부금품법이 빠르게 변화하고 있는 모금 환경을 따라가지 못하고 있고, 시민사회 활성화에 걸림돌이 되고 있다는 지적이 있음에도 불구하고, 기부금품 모집 등록을 하지 않은 것 자체가 문제되고 있는 현실은 좀처럼 바뀌고 있지 않고 있다.

현행 기부금품법에 대한 문제의식과 개정방향을 드러내는데 있어 무엇보다 중요한 것은 관련 업무를 실제 해 본 활동가들의 목소리를 직접 듣는 것이다. 기부금품 모집 등록부터 사용 보고까지 등록청 담당자와 소통하고, 관련 서류를 준비해 본 경험은 기부금품법 개정방향을 논의하는데 가장 중요한 근거가 되어야 한다.

## 2) 조사개요

현실적으로 기부금품 모집등록 경험이 있는 비영리 기관의 의견을 모두 수렴하기가 쉽지 않기 때문에, FGI 참여 가능한 단체를 사전에 선별하고자 하였다. 우선 1365 기부포털 홈페이지와 등록청 홈페이지에 게시된 기부금품 모집등록 단체 정보를 수집하였다. 그중 2021년부터 2023년 1분기까지 최근 3년 동안 기부금품 모집 등록한 단체 429곳(중복 제외)을 1차 선별하였고, 공익사업 유형과 활동영역 등을 고려해 연구팀에서 약 20개 단체를 2차 선별, 「기부금품법 개선과제 도출을 위한 시민단체 대상 FGI 계획안」을 직접 전달하여 최종 14개 단체의 참여 의사를 확인하였다.

인터뷰는 FGI(Focus Group Interview) 그룹 인터뷰 방식으로 진행되었다. 참여단체의 기본정보를 확인하기 위해 설문 작성을 사전에 요청하였고, 예상 인터뷰 질문지를 전달해 FGI 진행 흐름에 대해 사전에 인지할 수 있도록 하였다. FGI는 2023년 8월 22일부터 9월 20일까지 총 4회 진행되었고, 연구팀 5명과 3~5단체가 참여하였다. 기부금품 모집 목표금액에 따라 등록청이 달라지는 것을 감안해 행정안전부와 서울시 등록경험이 있는 단체를 구분하였고, 비영리민간단체로 운영되고 있거나 노동조합과 같이 특수한 지위를 가지고 있는 단체와 법인격 단체(사단법인, 재단법인), 사회복지법인 등을 구분하는 등 최대한 비슷한 조건을 가진 단체들을 모아 인터뷰하고자 하였다. 첫번

째 FGI에는 참여자들이 보다 자유롭게 질문하고 답변하는 과정 속에서 사전 질문지를 보완할 수 있도록 기부금품법 개정 연구의 필요성에 동의한 공익네트워크 우리는<sup>33)</sup> 운영위원회 소속 단체로 한정해 진행하였다. 이들 모두 기부금품 모집등록 경험을 가지고 있었다.

FGI는 기부금품 모집 등록한 이유가 무엇이었는지 묻는 것으로 시작해 기부금품 모집 등록부터 사용보고까지 업무 수행 과정에서의 애로사항, 기부금품이 개정된다면 어떤 방향으로 개선되면 좋을지 참여자들의 의견을 묻는 것으로 마무리하였다. 인터뷰는 약 2~3시간 정도 진행되었으며, 연구팀 1명이 모더레이터가 되어 질문하되, 참여자 상호 간에도 궁금한 점이 있다면 자유롭게 질의응답을 할 수 있도록 하였다.

FGI 참여자의 솔직하고 고유한 경험을 듣고자 연구보고서에는 단체 이름을 모두 익명으로 처리하였고, 그 외 활동분야, 단체유형, 결산서류 공시여부 등은 구체적으로 드러내고자 하였다.

〈표 III-7〉 국내 공익법인 모집등록 기부금 비중 예시

일정	단체수	참여단체명	비고
8월 22일	5	A, B, C, D, L 단체	공익네트워크 우리는 운영위원회 소속
9월 7일	3	E, F, G 단체	비영리민간단체, 노동조합
9월 14일	3	H, I, J 단체	행정안전부에 등록경험이 있는 단체
9월 20일	3	K, M, N 단체	지자체에 등록경험이 있는 단체

다만, FGI 참여단체를 서울 외 지역까지 포괄하지는 못했다. 참여단체 모두 서울에 위치하고 있고, 등록청 또한 서울시 또는 행정안전부로 제한되어 있다. 이는 2021년부터 2023년까지 기부금품 모집 등록 현황을 조사한 결과 약 68%가 서울시와 행정안전부에 집중되어 있었고, 14곳의 광역시도는 1년에 단 10건도 등록되지 않은 상황이었기 때문에 서울 외 지역의 경우 참여단체 선정에 어려움이 있었다. 또한 기부금품 제4조(기부금품의 모집등록)에 따르면 법인, 단체이 아닌 개인도 모집자가 될 수 있지만, 그

33) <공익네트워크 우리는>은 NPO 스스로 조직의 사회적 책임과 투명성을 되짚어보면서 시민의 신뢰와 참여를 높이고 변화하는 환경에 능동적으로 대처하기 위해 만든 NPO들의 자발적 네트워크로서 월 1회 운영위원회를 개최하고 있으며, NPO 활동가 150명이 넘게 참여하고 있는 카카오톡 오픈채팅방을 운영하고 있다.

수가 매우 미미했고(3건), 연락처를 확보하는 것조차 어려웠기 때문에 FGI 대상으로 포함시킬 수가 없었다. 따라서, 연구결과가 기부금품 모집 등록을 한 모든 단체의 의견이라고 일반화시키기엔 많은 한계를 가지고 있다. 무엇보다 기부금품 모집 등록을 하고 싶어도 하지 못했거나, 등록청으로부터 모집 등록 반려 경험이 있는 단체의 의견을 수렴했다더라면 기부금품법 개정 방향에 대해 보다 폭넓게 의견을 들을 수 있었겠지만 해당 단체 목록이 별도로 정리가 되어 있는 것이 아니었기에 확인이 쉽지 않았다.

〈표 III-8〉 FGI 참여단체의 특성

단체명	분야/영역	공익사업 유형	설립근거법 상 단체유형	세제 적격단체	결산서류 공시여부	기부금품 모집등록 경험	기부금품 모집 주무관청
A 단체	아동청소년	사회복지	사회복지법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시
B 단체	인권 중간지원조직	기타	재단법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시
C 단체	국제인도주의 국제개발협력	기타	재단법인	공익법인	표준서식	2회	서울시
D 단체	환경/청소년/ 여성	기타	사단법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시
E 단체	노동	기타	기타	-	-	1회	서울시
F 단체	인권	기타	비영리민간단체	공익단체	표준서식	3회 이상	서울시
G 단체 <sup>34)</sup>	노동	기타	비영리민간단체	공익단체	-	2회	서울시
H 단체	동물권	기타	사단법인	공익법인	표준서식	1회	행안부
I 단체	인권	사회복지	사단법인	공익법인	표준서식	1회	행안부
J 단체	국제구호	사회복지	사회복지법인	공익법인	표준서식	3회 이상	행안부
K 단체	시민사회 중간지원조직	기타	재단법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시/행안부
L 단체	환경	기타	사단법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시
M 단체	사회복지	사회복지	사회복지법인	공익법인	표준서식	3회 이상	서울시
N 단체	일자리	기타	재단법인	공익법인	표준서식	1회	서울시

인터뷰 참여자들은 모두 최소 1회 이상의 기부금품 모집 등록 경험을 가지고 있었고, 환경, 사회복지, 인권, 일자리, 노동, 동물권, 국제개발협력, 중간지원조직 등 시민사회 다양한 영역에서 활동하고 있었다. 설립근거법에 따른 단체유형 또한 사회복지법인 3곳, 재단법인 4곳, 사단법인 4곳, 비영리민간단체 2곳, 기타 노동조합 1곳 등으로 다양했다. 이 중 모집 목표금액이 10억 원을 초과해 행정안전부에 모집 등록한 경험이 있는 단체는 4곳이었다.

「상속세 및 증여세법」(이하 상속세법) 제50조의3에 따라 공익법인 등은 결산서류 등의 공시의무를 지켜야 하고, 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 홈페이지 등에 게시해야 한다. FGI 참여단체 중 2곳을 제외한 모든 단체가 표준서식으로 결산서류 등의 공시를 하고 있었고, E 단체(노동조합)를 제외하곤 공익법인, 공익단체로서의 세계 적격단체 지위를 가지고 있었다. 이는 곧 관련 세법에 따라 「연간 기부금 모금액 및 활용실적」을 단체 홈페이지와 국세청 홈페이지에 공개한다는 내용이 정관에 포함되어 있어야 하고, 매년 「기부금 수입 및 지출 명세서」 등도 공시해야 할 의무를 가지고 있음을 의미한다. 결국 결산서류 등 공시 자료를 통해서도 충분히 기부금 모집 및 사용에 대한 내용을 확인할 수 있다는 것이고, 기부금품 등록 및 사용보고 시 제출해야 하는 서류와 거의 중복된 업무를 하고 있기 때문에 과연 「상속세 및 증여세법」 상의 공익법인 등에게도 기부금품 모집 등록 및 사용보고를 하도록 하는 것이 맞는지 판단할 필요가 있을 것이다.

많은 한계가 있었지만, 노동조합으로서 유일하게 기부금품 모집 등록 경험을 가지고 있는 E 단체를 통해 기부금품 모집 등록한 이유와 진행 과정에서의 애로사항과 문제의식을 들을 수 있었고, F 단체와 G 단체와 같이 비영리민간단체이지만 긴급한 현장 대응을 하는 있는 단체를 통해서도 기부금품 모집 등록 및 보고 과정에서의 어려움과 법제도 개선에 대한 제언을 들을 수 있었다는 점에서 의미가 있는 연구 과정이었다.

### 3) 14명 FGI 참여자에게서 듣는 기부금품법의 문제

#### (1) 기부금품 모집 등록을 하게 된 이유

법률에 따르면 정부기관을 제외하고 개인과 단체, 법인 등 모두 기부금품을 모집할 수 있다. 다만 기부금품법 제4조제1항에 의해 모금목표액이 1천만 원 이상이라면

34) G 단체는 2024년 결산공시 의무대상 단체임



모집·사용계획서를 작성하여 등록청에 사전 등록해야 한다. 만약 등록을 하지 않고, 기부금품 모집을 하게 되었을 경우 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금이 부과될 수 있는 만큼 매우 엄격한 처벌 규정을 가지고 있기도 하다.

FGI 참여단체들은 모두 1회 이상 기부금품 모집 등록 경험을 가지고 있었기 때문에 기부금품을 모집하게 된 배경이 무엇이었는지 구체적으로 확인할 수 있었다. 참여자 중 50% 이상은 3회 이상 모집 등록 경험을 가지고 있는 단체로서, 매년 진행되는 익숙한 업무로서 기부금품 모집등록을 하고 있기도 하였고, A 단체와 같이 등록청으로부터 프로젝트성 모금이 아니라 전체 기부금 모금을 등록하라는 제안을 받은 단체도 있었다.

“매년 으레 하니까 예산을 넉넉하게 신고하고 사용하는 일이 루틴하게 진행되고 있습니다.”

(J 단체, 국제구호)

“기부 캠페인 한 건으로 모집 등록을 하고 결과 보고를 했었는데, 등록청에서 전체 사업을 통 등록을 하는 걸 계속 권하셨어요. 단체의 사업비 규모가 거의 20억 원이고 현금 기부금을 등록하지 않는 게 말이 안 된다고요.” (A 단체, 아동청소년)

대다수 참여 단체들은 기부금품 모집 등록을 하지 못한 채 모금을 진행할 경우 불법을 저지르고 있다는 오명을 뒤집어쓰거나, 재정이 투명하게 운영되고 있지 않다는 낙인이 찍힐 수 있다는 우려 때문에 기부금품 모집 등록을 우선 하고 보자는 생각을 하고 있었다. 실제 기부금품 모집 등록 문제로 검찰 조사까지 받은 경험이 있는 단체도 있었다. 당시 단체 활동에 우호적이지 않은 정치 사회적 환경의 영향도 있었겠지만, 이 경험을 통해 관련 법을 준수해야 하는 내부 기준을 강화하는 계기가 되었다고 응답하기도 하였다.

“사회적으로도 그렇고 기부금 모집 등록을 하지 않으면 굉장히 부정직한 일을 하고 있거나 비리가 있는 것처럼 보는 언론 기사들이 많이 나왔던 시기이기도 했거든요. 정의연 사건 이후로요. 저희들도 그거에 대해서 나름의 방어가 필요하다는 생각이 있었어요.” (B 단체, 중간지원조직)

“기부금 모집 등록을 하지 않고 불법 모금하냐는 문제 제기를 당해봐서 최대한 시비가 붙지 않게끔, 돈이 모이지 않더라도 무조건 기부금품 모집 등록을 하자는 주의예요.” (F 단체, 인권)

“불특정 다수를 대상으로 모금을 해야 되는데, 아무래도 그러려면 당연히 신고를 해야 되다 보니까 사실은 그 이유 때문에 하게 됐고요.” (I 단체, 인권)

“저희 같은 경우에는 기부금품 모집 등록으로 한번 호되게 조사를 받은 적이 있습니다. 검찰에 불려가고 그랬던 적이 2010년도 이명박 정부 때 있었죠. 그때 내부 정비를 했어요. (중략) 이후 이 법의 내용을 충분히 파악해서 기준을 확인하고, 그 기준에 맞게 사용을 하고 있고요. (중략) 그런 법 자체가 어떻게 보면 만들어질 때부터 현재까지도 정치적 수단으로 사용하고 있는 걸 너무 잘 알기 때문에 그 수단에 말리지 않기 위해서 잘 대비하고 사용을 한다라는 걸 보여주기 위해서 등록을 하고 있죠.” (K 단체, 중간지원조직)

모금 목표금액이 1천만 원 이상일 경우 기부금품 모집 등록을 해야 하지만, 기부가 꼭 모집 등록을 한 단체에서만 일어나는 것은 아니다. 모금이 필요한 환경은 언제든지 조성될 수 있고, 어떤 사회 이슈냐에 따라 시민들은 지지와 응원의 마음으로 기부하기도 한다. 기부자는 자율적인 판단과 결정에 따라 후원을 하기 때문에 단체가 예상하지 못한 상황에서 모금액이 갑작스럽게 늘어나기도 한다. 이 경우 1천만 원이 넘지 않게 모금을 중단하고, 기부금품 모집 등록을 신속히 진행해야 한다. LG트윈타워에서 근무한 청소노동자 파업 지지 모금을 진행한 경험이 있는 E 단체는 기부금품법에 대한 사전 인지가 없는 상황에서 시민들의 자발적 참여로 모금 목표금액이 1천만 원이 넘어 뒤늦게 기부금품 모집 등록을 한 경험이 있었고, F 단체의 경우 1천만 원이 넘지 않을 거라고 생각하고 모금캠페인을 진행하였으나, 시민들의 자발적 참여와 이슈의 확장성 등으로 모금액이 높아지자, 1천만 원이 넘기 전 스스로 모금을 중단한 경험이 있었다.

“2020년 4월 농성을 시작해 10월에 전면파업을 하게 되었어요. 그런데 농성하면 밥을 계속 사 먹어야 되는데 이게 금액이 만만치가 않은 거예요. 그래서 이걸 어떻게 할 것이냐가 제일 큰 고민이었기 때문에 트위터에 ‘코로나 시기에 청소 노동자들이 안전하게 식사를 하면서 파업을 할 수 있게 한 끼만 연대해 주시면 좋겠다. LG트윈타워 구내식당 밥값이 5,500원이다. 5,500원만 연대해 달라’ 이렇게 올렸어요. 그렇게 올렸는데 그때부터 후원금이 계속 들어오기 시작하더라고요.” (중략) (민주노총법률원에서) 기부금 모집 등록하지 않으면 형사처벌까지 가능한 거기 때문에 지금이라도 등록을 해야 된다고 했어요. 1천만 원 이상이 모집될 줄 사전에 몰랐기 때문에 고의가 부존재해서 지금 상황으로 형사처벌 대상은 아니지만 지금이라도 하지 않으면 문제가 될 수 있다고요.” (E 단체, 노동)

“돈이 모일 거라는 생각은 하지 않고 활동 내용을 홍보한 건데 생각보다 돈이 너무 많이 들어오는 거예요. 갑자기 돈이 한 900만 원까지 차니까 당황하고 있을 때, 어떤 언론사에서 서울시에 기부금품 모집 등록이 되어 있냐고 문의를 했고, 기부금 모집 등록을 하지 않은 불법 모금을 한다고 단독 보도를 낸 거예요. 실제 1천만원이 모금되지 않았지만 활동 홍보 내용 중 ‘현상금 5천 만 원’이라는 내용 때문에 불법의 소지가 생겼다고 했어요.” (F 단체, 인권)

FGI 참여단체 중 2곳(K 단체, N 단체)은 카카오 같이가치나 네이버 해피빈과 같이 온라인 모금플랫폼의 파트너 기관으로 활동한 경험이 있었다. 두 기관이 동일한 기부금 운영 정책을 가지고 있는 것은 아니다. 해피빈의 경우 1천만 원 이상 모금목표를 가진 캠페인을 기획할 때 필수서류로 기부금품 모집등록증을 제출해야 하지만, 카카오 같이가치의 경우 파트너 기관들이 사전에 기부금품 모집 등록을 해야 할 의무를 가지고 있다.

“2017년부터 카카오 같이가치의 파트너 기관으로 선정이 돼서 매년 기부금품 모집 등록을 하고 있어요. (중략) 카카오 측에서는 플랫폼을 통해 모금함 홍보를 진행하고, 저희는 배분하고, 결과 보고하고, 기부금영수증을 발행하는 것으로 분업되어 있고, 기부금품 관련된 모집 등록 업무도 진행하고 있습니다. 이 사업으로 모금되는 규모는 사실 재단의 전체 기부금 총액 규모에서 큰 부분을 차지하지는 않아요. (카카오 같이가치 플랫폼 이외의 재단 단독 모금은) 현재는 없어요.” (N 단체, 일자리)

“해피빈을 같이 공동 운영해 보기도 하고, 카카오 같이가치 파트너 기관이기도 하니 필수적으로 모집 등록을 해야 되는 사안이 있었고요. 자체적으로 재단의 목적 사업을 수행하기 위한 모금도 별도로 모집 등록을 했어요.” (K 단체, 중간지원조직)

이 외에도 불특정 다수를 대상으로 한 모금의 필요성이 단체 내부에서 대두되었을 때 기부금품 모집 등록을 하거나(D 단체), 기업이 고객 대상으로 포인트, 마일리지 등으로 특정 프로그램이나 단체에 대한 후원을 제안할 때 기부받는 단체가 모집 등록을 해야 하는 상황이 발생하기도 하였다.(L 단체)

“모금 활동을 통해서 시민들의 활동을 이끌어내야 된다는 필요성이 강화되면서, 기부금품 모집 등록을 하고 모금 성과를 거두기도 했어요. 올해는 청소년 사업 지원 모금 활동을 하는데 모집 등록을 하는 게 더 안전하고 편하다고 여기고 등록을 하게 되는 것 같아요.” (D 단체, 환경/청소년/여성)

“마일리지를 기부한다, 포인트를 기부한다는 건 다 불특정 다수를 대상으로 한 모금 행위잖아요. 근데 그게 천만 원이 넘을 것 같으면 기부금품 모집 등록을 해야 되는 거예요. 그래서 사실은 이제 저희가 직접 모집 행위를 하기 위해 했다기보다 기업과 협력하는 과정에서 (해야 하는 경우가 있었어요).” (L 단체, 환경)

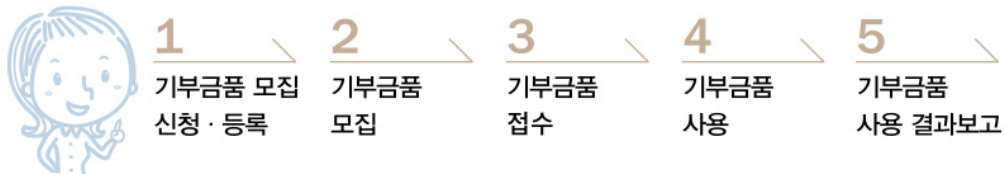
엄격한 처벌 규정이 다양한 영향을 미치고 있음을 확인하기도 했다. 이는 업무 담당자에게 심적인 부담을 주는 것은 물론, 언론의 도마 위에 오르지 않도록 ‘일단 등록하고 보자’는 위험 회피 심리를 만들어내고 있기도 하다.

“확실한 거는 기부금품 모집등록 과정에 심적 부담감이 어마무시하다는 거예요. 일반 사기업 같은 경우에 부가세 신고 잘못하면 가산세 좀 내면 돼요. 수정해서 공시하도록 되어 있는데 여기는 내가 뭔가 실수하고 빠뜨리면 당장 문제가 생길 수 있다는 생각을 해요. 기사화될 수도 있고 그런 위험들을 안고서 하다 보니까 심적 부담감은 너무 커요.” (H 단체, 동물권)

## (2) 기부금품 모집 등록부터 사용보고까지

기부금품법은 기부금품법 모집등록부터 사용보고까지 모집자의 의무이행 규정을 두고 있다. 등록청에 기부금품 모집 등록을 하는 것부터 기부금품을 목적에 맞게 사용한 뒤 결과 보고를 하는 마무리까지, 이 모든 과정을 모집자가 수행해야 한다. FGI 참여자 모두 관련 업무를 수행해 본 경험이 있었기 때문에, 업무를 실제 수행하며 경험했던 애로사항과 개선사항 등이 무엇이 있었는지 구체적으로 확인할 수 있었다. 보고서에는 기부금품 모금 과정 및 절차 순서대로 정리하고자 하였으나, FGI 참여자들이 기부금품 모집신청 등록 단계와 기부금품 사용 결과보고 단계에서의 문제점에 대해 많이 언급한 만큼, 두 단계 중심으로 내용을 정리하였다.

### 「기부금품법」상 모금의 과정 및 절차



[그림 III-1] 기부금품법상 모금의 과정 및 절차

#### ① 기부금품 모집 등록 과정에서의 어려움

모집 등록이 완료되고 등록증을 교부받아야 본격적으로 모금활동을 할 수 있기 때문에 모집자 입장에서선 최대한 빨리 모집등록이 완료되길 바란다. 하지만 모금을 해야 하는 긴급성과 달리, 기부금품 모집 등록이라는 행정절차는 복잡하고, 오랜 기간이 소요된다. 모집자는 모집 등록에 필요한 서류를 준비하고, 등록청 담당자와 소통하며, 보완사항을 체크한다. 서류를 접수받은 등록청은 신청서류를 확인하고 검토한 뒤 20일 이내 모집등록 여부를 처리해야 한다. 하지만 모집등록에 필요한 서류가 많고<sup>35)</sup>, 검토 과정에서 아예 등록처리가 안 되는 경우도 발생하고 있기 때문에 최종 등록 서류를 제출

하기 전 관행적으로 등록청 담당자와 모집 목적 등을 사전 소통하며 의견을 나누는 경우가 있다.

FGI 참여자들은 이 같은 절차를 기한 내 등록을 마무리하고자 하는 마음으로 묵인, 동의하고 있지만, 신청도 하기 전 모집 목적을 사전에 허가받아야 한다는 인상을 주는 것 같다는 평가를 하기도 하였다. 또한 모금을 잘 하고 기부금을 투명하게 사용하는 방법에 대해 고민하기보다, 등록청 담당자의 의견에 따라 모집 등록 여부가 달라질 수 있는 조건이 생긴다는 것 자체가 과연 옳은 상황인지 의문을 제기한 참여자도 있었다.

“등록청 담당자에게 먼저 검토해달라고 하고 문제없으면 그때부터 모집 등록을 진행을 했으니까 더 문제가 없었던 것 같고요. 다만 매년 ‘(담당자가) 바뀌었나’를 불안해 하며 항상 확인했던 것 같아요.” (B 단체, 중간지원조직)

“담당하는 사람이 누구냐에 따라서 굉장히 영향을 많이 받는다는 걸 느꼈어요. 모집 등록을 담당하는 주무관이 안내한 방식으로 진행하다가 중간에 담당 주무관이 바뀌니까 그 담당자가 모르는 거예요.” (G 단체, 노동)

“등록을 할 때 항상 ‘등록이 될까’부터 걱정을 하는데, 등록하는 기준이 모호하고 등록이 되는지 안 되는지에 대한 판단이 결국에는 주무관에 의해 좌우가 되는 상황이에요. 모금이라는 것이 갑자기 해야 되는 순간도 있고 정해진 기한 안에 빨리 처리가 돼야 되는 것도 있는데, 예측 가능성이 너무 떨어집니다. 모금할 때 어떻게 모금해서, 기부금을 투명하게 잘 쓸 것인가를 고민하기보다는 이게 모금을 할 수 있는 일이 맞는가, 아닌가 하는 것에 많은 에너지를 써야 되는 부분이 근본적으로 바뀌어야 한다고 생각합니다.” (F 단체, 인권)

## ② 명확한 가이드 부재로 나타나는 업무 혼란

서울시의 경우 <서울, 기부 길라잡이(2019 개정판)>를 가이드로 안내하고 있다.<sup>35)</sup> 모금환경이 빠르게 바뀌고 있는 만큼 내용이 업데이트되어야 하지만, 가이드는 여전히 개편되지 않고 있다. 따라서 관련 자료에서 확인할 수 없는 내용은 등록청 담당자에게 직접 문의를 해야 하고, 답변을 듣기 전까지 모집등록 진행절차는 잠시 멈출 수밖에 없다. 기부금품 모집등록을 매년 반복적으로 하는 단체 입장에서선 명확한 가이드가 제공되지 않다 보니, 매년 같은 일을 하고 있음에도 불구하고 등록청 담당자의 업무 이해도에

35) 모집등록에 필요한 서류는 기부금품 모집등록서, 기부금품 모집계획서, 기부금품 사용계획서, 등기 사항 전부증명서(법인), 비영리민간단체등록증 또는 법인설립허가증, 고유번호증 또는 사업자등록증, 정관 또는 회칙, 대표자 이력서, 임원명단, 모금계좌 통장사본이다.

36) 해당 문서는 온라인에 공개되어 있다 (<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/511914>).

따라 영향을 받을 수밖에 없다고 평가하였다. 서울시 이외 등록청들은 현재 별도의 안내서를 제공하고 있는지 여부조차 확인되지 않는다.

“모집 등록, 모집 완료 보고, 사용 명세 보고를 해마다 루틴하게 하잖아요. 근데 매년 안내가 똑같이 나오지 않아요. (중략) 그리고 저희에게 똑같은 걸 반복해서 문쵸. (중략) 그래서 옛날에 서울시NPO지원센터에서 발행했던 기부금품 모집등록 가이드가 바이블처럼 돌아다니죠.” (K 단체, 중간지원조직)

“저희도 얼마 전에 현물 기부 대상인지에 대해서 확인이 필요해서 1차로 국민신문고에 문의하고, 그다음 국세청에 질의를 했어요. 전화가 와서 서면질의를 했는데 한두 달 정도 지난 지금도 접수 완료만 되었고 아직도 답변을 기다리고 있어요. 기부자에게도 명확하게 말씀을 드려야 되는데, 쉽지 않더라고요. (중략) 처음에 제가 할 수 있는 건 인터넷에 검색해 보고 국세청 사이트 확인하고, 서울시 기부 길라잡이에서 내용을 찾아보는 건데 명확하게 답이 안 나오는 것들이 많더라고요.” (N 단체, 일자리)

“제가 전에 있던 재단에서 만났던 주무관이란 이 단체에 와서 만난 주무관이 다른데, 모집 등록 때 요구하는 게 좀 다른 거예요. 전에는 기부금 모집 통장을 등록할 때 잔액 0원 통장을 그렇게까지 요구하지 않았었는데, 지금 담당자는 꼭 필요하다고 해요. 그런데 1365사이트에 들어가 봐도 0원인 걸로 꼭 하라고 나와 있지는 않거든요. 통장 사본으로 하기로 나와 있는데.”(I 단체, 인권)

“해마다 각 팀의 목표가 있으니 목표를 달성하기 위해서 ‘(모금 목표액) 1억 원’ 이런 식으로 정리했는데, 등록청에서 좀 낮추라고 하거나, 캠페인 성격이 다르다고 저희는 생각한 사업인데 등록청에서 그냥 묶고 통틀어서 사회복지 서비스로 올리라고 하더라고요. 반력을 시켜버렸으니 저희는 어떻게 할 수가 없으니까. (중략) ‘저희는 그동안 이렇게 해왔고 사업마다 목적도 분명히 다르고, 배분 받는, 수혜 받는 사람도 다른데도 불구하고 왜 이것을 하나로 보고 있느냐?’라고 했더니 ‘자세한 건 자기도 모르겠지만 통합하는 게 좋을 것 같아요’라고 하니가 (어쩔 수 없이 통합해서 제출했어요). (M 단체, 사회복지)

등록청마다 행정처리 기준이 달라 업무 혼란이 발생하는 경우도 있었다. 사업목적에 따라 다르게 모집 등록을 해 온 K 단체의 경우 등록청을 지자체가 아니라 행정안전부로 변경할 때 명확한 기준없이 별건의 모집 등록이 아니라 통합해서 1건으로 모집 등록을 하라는 요청을 받기도 했다.

“모집 등록 분야 범주의 경우, 시민사회 캠페인과 관련된, 시민사회가 참여하고 활동하는 캠페인 같은 경우에는 (기부금품법 제4조 제2항 4호) 사목, 시민참여 자원봉사 시민사회 구축 사업, 이렇게 하고, 사회적 약자 지원과 관련된 한부모 여성 가장이나 열여덟 어른 청년이나 이런 사업은 보건복지 증진을 위한 또는 사회적 약자의 권익 신장을 위한 사업, 이렇게 사업 목적에 맞게 모집 등록을 하고 있거든요. 서울시에 등록할 때는 사업목적별로 모집 등록을 했어요. 한

번도 합쳐서 내라고 한 적이 없어요. (중략) 그런데 행안부는 1개만 내라고 해요. 이번 6월에 행안부 검사를 받으면서 왜 몇 개씩 등록하냐고 하더라고요. 저희가 작년에 모집 변경을 할 때는 이런 이슈가 없었어요.” (K 단체, 중간지원조직)

### ③ 불안정하고, 불편하게 운영되고 있는 1365기부포털

FGI 참여자들은 기부통합관리시스템 '1365기부포털'을 이용하는 과정에서 시스템이 여전히 불안정하고 사용하기 불편하다는 평가를 하였다. FGI를 통해서 확인한 바로는 등록청에 따라 1365기부포털 운영기준이 달라 업무 혼란이 발생하고 있기도 하였다.

“초기에 등록을 했을 때 등록 과정, 등록 허가 과정이 너무 길더라고요. 몇 달은 걸렸던 것 같아요. 초기 과정이 너무 길고. 빨리 등록을 해서 모금을 해야 되는데 시간은 없고.” (D 단체, 환경/청소년/여성)

“온라인으로 원활하게 되는 느낌이 들지 않고요. 양식 같은 경우에도 굳이 출력해서 내용을 일부 입력한 다음에 다시 출력해서 도장을 찍고 스캔해서 올려야 되고, (스캔 파일을 올릴 때) 입력한 내용이 다 잘 인식되지 않아요. 입력을 기껏 해놨는데 손으로 또 써서 도장을 찍어야 되는 것들도 있었고요. (중략) 그리고 모집 등록을 할 때 첨부 파일들이 굉장히 많잖아요. 그 첨부 파일 중에 뭔가 하나만 잘못돼도 반려하고 처음부터 다시 신고를 해야 되더라고요.” (H 단체, 동물권)

“시스템이 만들어진 지 3년 된 것 같은데 파일 올리는 기능만 조금 수정되면 좋겠어요. 지금은 파일을 압축해서 한 번에 올려야 돼서. 파일을 좀 더 올릴 수 있으면 좋을 것 같긴 한데.” (J 단체, 국제구호)

### ④ 등록청 담당자 입맛대로 바뀌는 모집 목적

모집등록 과정에서 참여자들이 가장 문제적이라고 평가한 부분은 기부금품 모집계획서상의 모집목적 작성할 때 등록청 담당자의 판단이 많이 관여된다는 것이고, 이는 등록청의 허가 없이는 모집등록을 할 수 없는 현실을 명확하게 보여주고 있다. 이 과정에서 모집등록을 하지 못하고 반려된 경험을 한 단체들도 있었다. 기부금품법 제4조제 2항에 모집목적 사유를 구체적으로 열거하고 있으나, 열거된 사유 외에도 다양한 주제의 모금캠페인이 펼쳐질 수 있음을 반영하지 못하고 있다. E 단체와 F 단체 등은 모집 목적 내용을 수정해달라는 요청을 받거나, 정치적 캠페인 같다는 이유로 모집 등록에 난색을 표하기도 했다.

“모집 목적을 ‘사회적 약자 LG트윈타워 청소 노동자의 권익 신장을 위한 투쟁 비용’ 이렇게 해서 보냈는데 LG트윈타워를 빼래요. 원래는 더 길었는데 이것도 한번 수정하라고 해서 나온 문

장이거든요. 주무관의 설명으로는 행정안전부가 개발해서 2월 8일부터 오픈될 기부통합관리시스템에 내용이 공개가 되는데 그랬을 때 생길 수 있는 문제를 피하기 위한 거라는 거예요. 이때는 이미 법원에 낸 퇴거 가처분 신청의 결과가 잘 나온 상황이었거든요. 그러니까 이미 법률판계가 끝났는데 (수정을 요청하더라고요).” (E 단체, 노동)

등록청에 직접 제출했을 때 기부금품 모집계획서에 작성된 모집목적은 ‘사회적 약자인 청소노동자의 권익신장을 위한 투쟁비용’이었지만, 1365기부포털 상의 모금 목적에는 ‘사회적 약자인 청소노동자의 권익신장을 위한 모금’으로 작성되어 있다.

“(친일 군인 파묘 운동을 위한 기부금 모집 등록을 했는데) 등록청에서 전화가 와서 이 내용을 자신들이 정치적이지 않은 캠페인이라고 어떻게 이해할 수 있겠냐고 해서 한참 옥신각신한 기억이 납니다. 자기들이 이런 내용으로 모집 등록을 한 적이 없다면서요. 거의 1시간 동안 설명을 해줬고 결국에는 모집 등록을 해줬습니다. ‘친일 군인 이장을 위한 시민 이해 및 참여 홍보 캠페인’이라고 모집 목적을 변경해서요.” (F 단체, 인권)

“현상금을 모으자는 활동이 기부금 모집 등록을 하지 않았다는 점 때문에 문제가 되어, 사후 등록이라도 서울시에 하려고 했어요. 그런데 서울시에서는 ‘현상금 모금이라는 것을 들어본 적이 없다’면서 모금 등록을 받아주기 어려울 것 같다고 했고, 1천만 원이 넘지 않는 상태에서 모금을 더 안 하면 안 되겠냐는 권유를 했어요. 그래서 모금을 중단하고 더 등록 절차를 밟지 않았어요.” (F 단체, 인권)

이 외에도 K 단체와 B 단체는 공익목적 추구를 하는 건축 모금이 반려된 경험을 가지고 있었고, D 단체는 우크라이나 전쟁 관련 지원모금 활동과 후쿠시마 오염수 방류 반대활동 캠페인이 모집등록 대상이 될 수 없다는 통보를 받기도 했다.

“이전에 일본의 우토로 마을 평화기념관 건립 모금을 했어요. 2015년, 2016년에 모집 등록을 할 때 전혀 이슈가 되지 않았었어요. 한국도 아니고, 일본에다가 짓는 거잖아요. 전혀 문제가 없었어요. 반면, 이번에 저희가 지역 사업을 하면서 지역에 공간 조성을 해야 했거든요. 그런데 등록청 담당자가 자산이라서 안 된다고 하더라고요. (저희 입장은) 자산이 아니라 이미 있는 땅에, 우리가 공익사업을 하기 위한 공간을 마련하는 거고, 인프라를 만드는 거라고 했지만 결국엔 (리모델링, 건립이라는 내용은) 뺐어요. 빼고 공익활동 활성화를 위한 인프라 및 공간 마련이라고 사업명을 바꾸고, 지원 내용도 바꾸고. 저희 입장에서는 지원 사업이지만, 어쨌든 돈을 쓰는 목적을 바꾸었어요. (중략) 등록청과 몇 번을 소통하면서 거의 두 달이 걸렸어요. 그래서 자산과 관련한 모집 등록 내용을 다 찾아보았죠. 예를 들면, 종교법인들이 교회 건립하는 건 왜 되냐고 했더니 종교법인, 학교법인은 다 다른 별도 법이라서 이번 모집 등록 건과 다르다고 하더라고요. 왜 시민사회만 안 되는지.” (K 단체, 중간지원조직)



“(인권센터 건축 모금을 기획하는 과정에서) 서울시에 문서를 제출하니 담당자한테 전화가 왔죠. 확인했더니 제출한 문서에 쓴 모집 목적으로 진행할 수 없다고 했어요. 이유가 뭐냐 물으니 자산 취득을 하는 것이어서 안 된다는 것이었어요. 똑같은 내용으로 행안부에서도 전화가 왔어요. 문서가 아닌 전화로 안 된다고 얘기를 했고요. (중략) 건축을 하는 것이 공익 목적에 어떻게 부합하는지 설명할 것을 요청했어야 한다고 생각하는데 그건 아예 없었고요. 건축이라는 이유만으로 안 된다고만 하는 상황이 되니까 (문제라고 생각했어요).” (B 단체, 중간지원조직)

“(기부금품법에서 규정하고 있는) 공익 활동이라고 보기 어렵다고 모집 등록을 반려했어요. 모집 목적의 ‘기타’에 들어가는 활동이라고 해도 서울시에서 승인할 수 있는 항목이 아니고 차라리 행안부로 가라고 했어요. 그런데 이 모금 금액이 1천5백만 원인가 1천만 원인가, 금액이 작았거든요. 그런데 행안부에 모집 등록을 하라고 하면서도 ‘행안부에서 집회를 위한 모집 등록을 승인을 했던 적은 없는 것 같다는 식으로 (말했어요). 사실 반려한다는 말을 돌려 돌려 말한 거죠.” (D 단체, 환경/청소년/여성)

“실제로 (모집 목표) 금액이 너무 작아서 반려되는 걸 보기도 했어요. 1천만 원에 딱 맞춰서 서울시에 등록을 했더니 이 정도 할 거면 하지 마시라고.” (B 단체, 중간지원조직)

등록청 담당자의 재량에 따라 모집등록 여부가 결정이 되다보니, 모집 등록을 빠르게 진행해야 하는 담당자 입장에서선 절차 자체에 문제의식을 가지고 있으면서도 등록청의 요구를 외면할 수 없다고 한 목소리로 이야기하였다. 정치적이거나 예민한 이슈에 대해 회피하고자 하는 등록청 담당자의 태도로 인해 결국 모집 목적 내용은 추상적이고, 두리뭉실하게 표현될 수밖에 없다. 기부자 입장에서선 어떤 사업에 기부금이 구체적으로 쓰이는지 확인하는 것조차 어려운 경우도 있다. 기부금품 모집 등록 경험이 있는 담당자에게도 마치 자기검열처럼 갈등을 피하기 위해 가장 안전한 단어를 선택하게끔 만들고 있는 것 같다고 자조적인 평가를 하기도 하였다.

“공익적인 활동, 프로젝트에 대해서는 등록을 허용하지만 애드보커시 운동이나 (정부정책을) 감시하는 활동의 경우는 반려되는 일이 있죠. 후쿠시마 오염수 방류 반대와 같은 활동은 국가에 반대하는 것이 아니라 환경적이고 또 국민들의 안전을 보호하는 측면이 있는데도 반려가 되니까요. 이런 (모집 등록을 하는)것에 대해서 엄청 눈치를 보는 것 같아요” (D 단체, 환경/청소년/여성)

“저희가 모집 등록을 빨리 해야 되는 이유가 있어서 최대한 안 걸리는 용어들로만 구성을 한 적이 있어요. 예를들면 캠페인 사업이어도 ‘시민 캠페인’이라는 말보다 ‘문화 캠페인’ 이런 식으로요. ‘노동권’ 이렇게 안 쓰지 않고 ‘노동’과 ‘인권’으로 나눠서 표현을 하고요. 좋은 방식은 아닌데 실무적으로는 빨리 등록하기 위해서 자기 검열을 하게 되는 (것 같아요).” (G 단체, 노동)

덧붙여 모금등록 과정에서 수정 보완을 요구받거나, 등록이 어렵다고 통보받는 경우 공문, 이메일과 같이 공식적인 채널을 통해 전달되지 않는다는 점도 함께 문제제기되었다. 구두로 전달되다보니 명확한 근거가 부족하고 책임을 묻기도 애매하다. 이 같은 문제는 모집등록 과정 뿐만 아니라, 기부금품 관련 업무가 수행되는 전 과정에서 발생하고 있다고 평가했다.

“가이드를 정확히 주면 그대로 할게요’라고 말했더니 없는 가이드를 줄 수 없다는 반응이었어요. 그런데 이런 얘기를 할 때 절대 메일로 주고받지 않고요. 공문도 절대 보내지 않아요. 전화로만 해요. 메일로 ‘회신 주십시오’라고 하면 연락이 안 와요. 그러면 이제 전화를 걸죠. 그렇게 전화로 말씀을 주시는 거예요.” (K 단체, 중간지원조직)

“웬만해서는 행정이 이메일로 소통을 해 주면 좋겠다는 생각이 들어요. 저희는 근거가 필요하고 언젠가, 나중에 문제가 될 수 있으니 항상 이메일로 소통하고 싶죠. 예전에 보내드렸던 자료, 모집 명세 보고를 했었다고 해도 자기에게 자료가 없다(고 나오고), 우리 쪽에는 기록이 남아 있는데 왜 없냐고 물으면, ‘미안한데 저장을 잘못했나 봐요. 다시 보내줄 수 있나요?’하고 나오는 경우도 있어요.” (M 단체, 사회복지)

### ⑤ 현실에 맞지 않는 모집비용 총당비율 기준

목표한 기부금을 모집하기 위해서는 그에 따르는 운영, 관리비가 필수적으로 발생할 수밖에 없다. 온라인 홍보나 광고를 할 수도 있고, 기부자를 초대하는 행사를 기획할 수도 있으며, 후원자를 관리하는 비용이나 사업담당자 인건비 등도 당연히 필요하다. 현행 기부금품법 제13조에서는 모집된 기부금품의 100분의 15 이내의 범위에서 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용에 총당할 수 있다고 규정하고 있다. 기부금품 사업계획서를 제출할 때, 모집비용도 어떤 항목으로 사용할 지 구체적으로 작성해야 한다. 15% 이내로 써야 한다는 규정이 적절한가라는 여부를 논의하기 앞서, 모금 목표를 달성하지 못할지도 모르는 상황에서 모집비용을 사전에 지출한다는 것이 쉽지 않고, 〈서울시 기부 길라잡이〉에 따르면 법인자산으로 우선 조달 후 모집된 기부금으로 총당하라고 안내되고 있는 만큼 자부담 지출이 커질 수밖에 없는 문제가 발생한다. FGI 참여자들도 모집비용 총당비율이 현실에 맞지 않다고 지적하고 있다. 모집등록을 할 때는 모집비용 예정액과 구체적인 항목이 무엇인지 작성을 하고 있지만, 증빙처리의 복잡함 등으로 결산보고를 할 때는 결국 사용하지 않았다고 보고하게 된다는 것이다.

“(모집비용을) 10% 정도로 해놓고 모금 설계를 하거든요. 그런데 단체의 재원에는 기부금도 있고 회비도 있고 다른 수입도 있다 보니까, 먼저 법인의 다른 재원으로 모집 비용을 사용하고 이후 정산으로 금액을 맞추고 (있어요).” (J 단체, 국제구호)

“1억 원을 모금하려고 생각해서 1천5백만 원을 미리 썼다가 돈이 안 모이면 문제가 될 수 있잖아요. 그러니까 모집 비용을 사용하기 어렵죠. 실제로는 1억 원 모금을 예상해서 모집비용으로 1천5백만 원을 썼는데 모집된 게 5천만 원밖에 없으면 모금한 금액 대비로 모집 비용은 7백5십만 원밖에 사용할 수 없잖아요. 그렇게 되면 단체 입장에서 난감하니까요. 이런 걸 고민할 바에야 모집비용으로 쓸 수 있는 게 없다고 생각하고 사업을 하는 거 같아요.” (L 단체, 환경)

“모집된 기부금은 사업비를 먼저 지출하는 형태밖에는 안 되고, 인건비를 모집비용으로 쓸 수 있다고는 알고 있지만, 나중에 증빙하는 것이 더 일이 될 것 같으니까 그렇게 안 하고 있어요. (G 단체, 노동)

“모집비용 책정은 거의 안 해요. 계획 당시에는 (모집비용을) 15%까지는 할 수 있다고 해서 포함하기는 하는데, 보고할 때는 거의 0원으로 수렴되더라고요. 저희는 다른 재원에서 모집비용을 좀 더 사용하고, 기부금 모집한 것으로는 온전히 사업으로 사용하고. 그래서 정산할 때 깔끔해요. (중략) 오히려 모집비용을 사용하는 것보다 계좌도 정산할 때 깔끔해서. 모집 등록할 때는 대부분 모집비용을 사용하지 않고 하고 있고요. (M 단체, 사회복지)

“실질적으로 모집비용을 거의 사용 안 하고 있는...” (N 단체, 일자리)

현물기부가 많은 단체의 경우는 홍보비, 인건비 등 모집비용 지출이 발생해도 아예 쓸 수가 없게 되어 처음부터 다른 비용으로 충당할 수밖에 없었고(A 단체), 난민소송을 조력하는 단체 역시 대다수 통역비, 소송지원비 등 인건비성 지출이 많은 상황이지만, 모집비용 충당비율을 최대 15% 이내로 제한하고 있어 대부분의 인건비성 지출을 자부담으로 충당하고 있다고 하였다 (I 단체) 모금목적에 따라 모집비용 지출항목도 다를 수 있는데, 일괄적으로 비율을 정하고 있는 것이 과연 입법목적에 맞는지 의문을 제기 하면서, 모집비용이 단체 규모나 분야에 따라 비율을 달리하면 좋겠다고 제안하기도 하였다.

“저희는 현금이랑 현물을 같이 기부받거든요. 그래서 현물이 많은 경우에 모집비용이 15% 자체를 만드는 것 자체가 어려울 수 있어요. 지금은 현금 기부액의 15% 이내에서 쓰고 있어요. (중략) 현물은 다 배분으로 나간다고 생각하고 있어요” (A 단체, 아동청소년)

“저는 모집비용 기준, 항목이 단체 규모나 모집 분야에 따라 달라야 된다고 생각해요. 저희는 법률 지원 단체이기 때문에 난민분들에게 직접 뭔가 제공하는 게 아니라 법률 지원으로 소송 비용이나 인건비를 쓰거든요. 예를 들면 법원에 증거 서류를 내려면 결국 통역을 해야 하고 그 다음 증거서류를 다 번역해야 하고요. 그런데 그것들을 다 자원봉사자를 구할 수가 없으니 결국 다 인건비를 사용해야 하거든요. 그러니까 비영리 영역별 아니면 규모별로 (모집비용 지출 항목이 달랐으면 좋겠어요).” (I 단체, 인권)

가장 큰 문제는 기부금품법의 모집비용과 공익법인회계기준의 모금비용 적용기준이 달라 업무상 큰 혼란을 초래하고 있다는 점이다. 공익법인회계기준 제27조(사업비용)<sup>37)</sup>에 따르면 사업을 수행할 때도, 인력비용, 분배비용, 시설비용 등을 지출할 수 있도록 하고 있다. FGI 참여단체 중 80.7%가 상증세법상 공익법인 등으로 공익법인회계기준에 맞춰 결산공시를 하고 있다 보니, 이중적으로 보고하고 있는 지금의 제도와 함께 인건비 지출을 모집비용으로만 제한하는 행정 또한 바뀌어야 한다고 목소리를 높이고 있다. 적어도 기부금품 모집 활동에서 발생하는 모든 비용(인건비, 홍보비, 외부회계감사비 등)을 모집비용에 포함할 수 있도록 해야 한다.

이 외에도 모집등록 변경 과정에서의 번거로움, 임원 명부 제공에 대한 부담, 등록청 검사 과정에서의 불편함 등이 모집등록 과정에서의 개선요청 사항으로 언급되었다. 기부금품법 제4조제1항에 따르면 모집등록 변경할 때도 최초 등록할 때와 같은 서류를 다시 제출해야 하는데, 불필요한 행정 낭비와 같다는 지적이 있었다.

“근데 올해처럼 갑자기 지진이 나면 모금액이 신고한 금액보다 증가해 넘어갈 때가 있어요. 그럴 때는 또 변경 신고를 해줘야하는데 모든 서류를 다 새로 제출해야 해서 변경이 아니라 새로 신고하는 것과 같아요.” (J 단체, 국제구호)

또한 국제NGO 지위를 가진 단체의 경우 외국인 임원들이 있는 경우가 있는데, 임원 명부를 제출할 때 본국에서 발급한 신원조회서(아포스티유) 서류까지 제출을 해야 하다 보니 코로나19와 같은 상황이거나, 배송지연 등의 문제가 생기기도 해 모집등록 과정이 더 번거롭다고 평가하였다.

“저희가 외국인 이사님이 한 분 계시는데 이 분을 또 업데이트하기가 또 쉽지가 않은 거예요. 이 부분이 행정적으로 조금 원활했으면 하는 바람이 일단 실무적으로 있고요.” (L 단체, 환경)

37) 공익법인회계기준 (<https://www.law.go.kr/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000104789>)

“아무래도 해외에 임원들이 있으니까 코로나 상황같은 때 해외에서 서류 발행이 지연된다거나 시차나 배송 사고 등으로 서류가 제 때 도착하지 않는 경우도 있어 최종 서류 제출하기까지는 항상 대기 타고 있어야 해요.” (C 단체, 국제개발협력)

FGI 참여단체 중 행정안전부에 모집 등록을 한 단체가 4곳 있었다. 다른 단체와 가장 큰 차이는 등록청 담당자가 직접 단체에 방문해 중간점검과 같이 검사의 경험을 했다는 사실이다. 기부금품법 제9조(검사 등)에 따르면 필요한 경우 소속 공무원이 모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사하도록 할 수 있고, 모집 목표금액이 50억 이상(대통령령으로 정하는 금액)이면 모집기간 중 1회 이상 검사를 받아야 한다. 물론 관련 규정에 따라 진행된 검사이겠지만, 사전에 명확한 안내가 부재하거나 50억 미만의 모집목표금액을 가진 단체임에도 정기검사가 진행되었다는 사실을 인터뷰 과정에서 확인할 수 있었다.

“이번에 행안부 중간 점검을 처음 받았었어요. (중략) 사용보고할 때 제일 주요하게 보시는 게 뭐냐라고 여쭙었어요. 오지출 그러니까 이 통장에서 돈을 사용하나 안 하나 그리고 이 사업에 맞게 돈을 쓰고 있나 아니냐를 보는 게 제일 중요하고, 그 다음에 어떤 대상한테 모금을 하는가를 본다고 하더라고요. (중략) 그런데 지금까지 행안부에 모집등록을 해 왔는데 중간 방문을 온 적이 없었어요. 그래서 “올해만 특별히 하시는 거냐?” 그랬더니 “아니다. 매년 한다. 근데 우리는 처음이다. 재단이 행안부에게 처음 낸 거다.”라고 하더라고요. “그렇지 않다, 이전에도 낸 적이 있다.” 그랬더니 “그때는 난 모른다.” 그런 얘기를 하시더라고요.” (K 단체, 중간지원조직)

### (3) 기부금품 사용완료 보고

기부금품 모집이 완료되면 기부금품 모집완료 보고서, 금융기관 예치증명서, 모집내역서 등을 등록청에 제출해야 하고 단체 홈페이지에 14일 이상 그 결과를 게시해야 한다. 기부금품 모집이 완료된 이후 모집된 기부금품을 사용 목적에 맞게 지출할 수 있으며, 기부금품 사용이 모두 완료되면 종료된 시점부터 60일 이내로 기부금품 모집 및 사용명세 보고서를 등록청에 제출해야 한다. 이 역시 단체 홈페이지에 14일 이상 그 결과를 게시해야 한다. 1억 원 이상인 경우는 회계감사보고서 제출을 해야 하지만, 1억 원 이하의 경우에는 기부금품 사용에 따른 영수증 등 지출증빙서류를 대신 첨부해서 제출해야 한다.

### ① 실무적, 비용적 부담과 명확한 가이드 부재로 드러난 업무 혼란

모집된 기부금품을 사용하는 과정에서도, 사용을 완료하고 보고하는 과정에서도, 다양한 문제가 발생하고 있다. 단체 운영 회계기준과 기부금품 사용보고 지출 기준이 다르다보니 사용명세 보고를 준비하는 과정에서 실무적 어려움이 발생하고 있었다. 또한 1억 이상을 모금했을 경우 외부회계감사 보고서를 제출해야 하는데, 기부금품 사용완료 시점에서 60일 이내 보고를 완료해야 하는 만큼, 법인의 외부회계감사 기간과 불일치하는 경우 회계감사 비용이 또 다시 발생하는 문제가 생기기도 한다.

“기업들도 투명성 부분은 신경 쓰기는 하지만 그 기준이 훨씬 더 명확한데 공익법인들은 기준이 명확하지 않은 거 같아요. 수입과 지출 항목에 포함되는 것과 포함되지 않는 것들의 기준이 명확하지 않아서 이게 맞나 아닌가 찾아봐야 되는 게 되게 많더라고요. (중략) 완료 보고 자체는 그렇게 어렵지는 않은데 문서 작성하는 게 어려웠어요. 문서를 회계 데이터 기준으로 작성하지 못하니까, 저희 회계감사 용도는 정상적인 발생주의로 작성이 되어 있고 사용 완료 부분은 어떻게 보면 수입지출기준으로 되다 보니까 그걸 구분하는 일이 좀 쉽지 않기는 했었어요.” (H 단체, 동물권)

“모집금액 1억을 넘게 되면 외부 회계감사를 받아야 하는데 원래도 공익법인 감사, 외부 회계감사를 받았어요. 그런데 (등록청에서) 모집기간동안의 자료로 감사를 따로 받으라고 하더라고요. 3월부터 내년 3월 이런 식으로 하니까. 보통 공익법인 감사의 외부 회계감사는 1월부터 12월까지인데, 기간이 다르니까 등록청에서는 그 기간이 맞지 않으니 기부금품 모집등록할 때 신청한 그 기간대로 감사를 받으라고 해서 별도 감사를 또 받았었어요. 근데 그 하나 받는데만 비용이 큰데, 등록청에서는 모집등록한 이 사업 안에서 회계감사 비용을 지출하라고 했지만, 감사는 목적사업에 맞게 다 지출하고 나서 받다보니까 자부담이 계속 들어갈 수밖에 없는 구조예요” (M 단체, 사회복지)

또한 기부금 이외 이자 수입에 대한 처리 안내가 명확하지 않아 업무의 혼란을 주기도 하였다.

“(이자 사용에 대해) 어디에도 규정에 써 있지 않아요. 지침도 없고, 규정도 없고. (중략) (카카오 같이가치 모금플랫폼을 활용해 캠페인을 진행한 단체가) 5만 5천 원을 모았으면 5만 5천 원을 보내야지, 5만5500원을 보내드릴 수는 없다, 카카오 같이가치 특성이 그렇다, 그래서 이거는 쓸 수 없는 돈이다”라는 걸 몇 번 설명드리고, 결국 사유서는 사용하지 않았어요. 그래서 저희가 카카오같이가치 사업을 4년 내내하며 모인 이자가 1만 원 정도 되거든요. 그 1만 원은 아무 데도 쓰지 않고 고스란히 그 통장에 있어요. (행정이) 써도 되는지 안되는지 코멘트를 안 줘요 마라. 수익금으로 처리해야 하는지 비용으로 써야 하는지. 서울시나 행안부 모두 요청해도 가이드도 주지 않아요. 그냥 안 쓴 이유에 대한 사유서만 써서 내라고만 해요.” (K 단체, 중간지원조직)

“신고한 계좌에 1만 원이 딱 들어왔다. 그거에 대해서 사용한 것만 쓰라고 하더라고요. 이자는 어떡하나요? 그리고 잘못 오입금 한 거는 또 어떡하나요? 그럼 빼나요? 그랬더니 그거는 놔두세요. 라고 해서 어디에다 두나요? 0원이 되지만 어떻게 할까요? 하면 기타로 해가지고 써달라고 하더라고요. 정산할 때, 1만 원이 들어왔지만 100원의 이자가 생겨서 그 100원은 이자 수입 이렇게 해서 써 가지고.” (M 단체, 사회복지)

이외에도 등록청이 통일된 가이드를 제시하지 않아 업무 혼란이 가중되는 경우도 있었고, 법령에서 명시한 공식적인 제출자료가 아님에도 불구하고 부당한 행정의 요구를 받은 단체도 있었다. 심지어 G 단체의 경우는 사용보고 관련 지출증빙 서류를 등록청에 제출하기 위해 직접 방문했는데, 등록청에서 큰 관심이 없어 담당자로서 왜 이렇게 까지 준비를 했었나 하는 생각을 하기도 했다고 한다.

“저희는 서울시하고 행안부 두 군데 다 모집등록을 했었는데요. (중략) 서울시와 다르게 행안부는 무조건 1365기부포털이에요. 등록도, 사용보고도 기부포털. 그래서 행안부하고 소통을 한번 시작하면 서울시한테 이렇게 했었던 거 왜 기부포털로 하나도 안 옮겼냐는 질문들이 쏟아지더라고요. 서울시는 괜찮다고 했다고 말했죠. (중략) 작년에 10억 이상으로 모집변경하면서 서울시와 행안부의 가이드와 프로세스가 다르다는 걸 처음 알았어요.” (서울시는) 지속적으로 사용 안 내는 하지만. 꼭 반드시 써야 한다고 안내하지는 않았다고 해요. 그런데 행안부는 의무라고 하더라고요. (K 단체, 중간지원조직)

“왜 (행정이) 법에 없는 양식 2개를 내라고 했을까요? 그중 하나가 기부금품 영수증 발급 대장이었어요. 그건 우리가 국세청에 내는 거지, 행안부에 내는 자료가 아니에요. 개인정보를 행안부한테 제출할 의무가 없죠. 사용명세 보고 때 1억을 넘으면 회계감사를 하기 때문에 (지출증빙은) 내지 않는 자료예요. 저희는 여태껏 내본 적이 없어요. 1억이 늘 넘었기 때문에. 지출증빙이라고 하는 건 보통 기안이 있고, 기안 밑에 지출결의서가 있고, 지출결의서에 각종 서류들이 붙잖아요. 그럼 그걸 다 내놓으라는 거냐? 지출 증빙은 단체한테 지출한 배분비용밖에 없는데 그렇게 되면 단체 대표자로만 되어 있는 분이면 단체 대표자며, 대표자의 계좌가 공개되는 거예요. 줄 수가 없잖아요. 그래서 다 비식별 처리를 한 거예요. (중략) 어쨌든 내기는 했는데 이게 시행령에 없는 서식인데 달라고 한 게..” (K 단체, 중간지원조직)

“(기부금품 사용완료 보고 단계의) 막판에는 영수증과 자료를 하나하나 박스에 모아 서울시에 찾아갔는데 담당하던 공무원이 없었어요. 그래서 제가 그럼 이 박스를 어떻게 하나 그랬더니 가져갔다가 다시 가져오라고 했어요. 제출 기한이 엄격하게 있다고 알고 있으니 누군가는 책임지고 받아달라고 했더니, 민원을 받은 공무원이 담당자가 없는데 자기한테 어찌라는 거냐면서 포스트잇 하나 딱 붙여가지고 (담당자 책상) 위에 놓고 그냥 가더라고요. 그래서 이럴 거면 대체 나는 이 자료를 왜 이렇게까지 준비했는가 하는 생각이 들었죠.” (G 단체, 노동)

## ② 중복 규제(보고)에 대한 문제

FGI 참여단체 대다수는 중복보고 문제가 개선되어야 한다고 제안하였다. 기획재정부 고시로 기부금영수증 발행할 수 있는 법적 지위를 가지고 있고, 상속세 및 증여세법 제 50조의3에 따라 결산서류 등의 공시 의무를 다하고 있음에도 불구하고, 기부금품 모집 등록 및 사용보고까지 한다는 것은 행정적 부담이 크고, 왜 그렇게까지 해야 하는지 의문이 든다고 하였다. 이들 단체 모두 매년 비슷한 내용의 공시를 국세청, 주무관청, 기부금품 등록청 등 최소 3곳에 하고 있었고, 사회복지법인들은 여기에 더해 상하반기 후원금품 보고를 별도로 하고 있었다. 이에 FGI 참여자들은 보고 절차나 양식을 통합하거나, 간소화될 필요가 있다고 하였다.

“복지법인 같은 경우에는 상하반기로 후원금 후원물품도 보고를 하게 돼 있어 모집등록으로 한 내역 별도로 하는 건 중복인 것 같아요.” (D 단체, 환경/청소년/여성)

“모금을 하고, 누군가한테 기부를 받고, 기부금을 쓰는 행위는 동일한데, 서식도 다르고, 신청도 따로 해야 되요. 저희는 서울시 3개과에서 보조금을 받기 때문에 1년에 각각 지도 점검을 나와요. 또 사회복지법인이라서 구청 감사를 또 받아야 되고. 그러면 1년 동안 거의 그냥 감사만 받다가 계속 끝나는 거예요. 작년에 저희가 기부금품 모집 등록을 했는데 감사과에서는 “왜 지정 기탁으로 받은 거는 왜 없어?” 라고 하더라고요. “이 법률에 의해서 하는 거는 불특정 다수에 대한 거다. 그렇기 때문에 이걸 안 들어간다.”라고 했더니, “아니야. 너네 그러면 국세청 보고랑 여기 서울시에 하는 거랑 왜 달라?” 이렇게 물어요. 다를 수밖에 없는데도 말이죠. (중략) 저희는 계속 똑같은 말을 반복해야 되고 이 사람에게 맞춰서 또 반복해 줘야 되고 하니까 1년 내내 시달리더라고요.” (M 단체, 사회복지)

“저희는 주무관청이 고용노동부여서, 고용노동부에도 매년 관련 보고를 하고 있고, 공익법인 공시도 하고 또 서울시 관련된 것다 있다보니 다 나눠져 있는데 어쨌든 행정상으로는 통합적으로 하면 좋겠어요” (N 단체, 일자리)

“국세청에 자료가 제출되는 걸 다른 부처에선 못 보나 하는 의문이 들 때가 있는 거예요. 한 번에 했으면 좋겠다. 귀찮은 거를 떠나서 좀 효율성이 떨어지고, 정확하지도 않다는 생각이 좀 들었고요” (G 단체, 노동)

“한번의 지출을 했는데 보고양식은 각각 다 다르니까, 왜 일을 두 번 해야 되지 같은 느낌은 드는 것 같아요.” (F 단체, 인권)

“공익법인 지정할 때 검토하는 서류로 모집등록은 대체할 수 있고 오히려 모금한 돈을 어떻게 썼는지 사용 완료 중심으로 행정에서 보면 좋겠어요. 그래야 사업 결과 보고나 지출보고가 좀 더 의미있을 것 같아요.” (J 단체, 국제구호)



“국세청 결산 공시 기준으로 양식이나 절차가 합쳐지면 좋지 않을까 생각이 듭니다.” (I 단체, 인권)

세제 적격단체 지위를 가지고 있다면 이미 국가로부터 모금을 할 수 있는 단체로 지정받은 것이기 때문에, 기부금품법에서는 적용 대상에서 제외될 필요가 있고, 오히려 개인이나 기부금영수증 발행 지위가 없는 단체나 모임에 초점을 두어야 하는 것은 아닌지 개선 방향에 대한 의견을 주기도 하였다.

“공익법인 지정받고 기부금 영수증을 발행하고 기부자 내역도 공개하고, 공시도 하고 그 결과 세제 혜택을 받는다는 것 자체가 그 단체가 이제 기부 모집 행위를 하고, 할 수 있다는 걸 인정해주는 건데 다시 기부금 모금 신청하라고 하는 자체가 맞지 않는 것 같아요.” (A 단체, 아동청소년)

“나라에서 기부받으라고 지정을 해 준 단체의 모금행위가 모집등록을 하지 않으면 불법모금에 해당한다는 프레임이 문제라고 생각해요. 정부에서도 이 프레임을 적극적으로 어필하는데, 까다로운 과정을 거쳐 공익법인을 추천하고 지정하는데 불법모금이라는 프레임을 적용하려면 추천과 지정한 정부도 함께 책임을 져야 하는 게 아닐까요?” (L 단체, 환경)

공익법인등 의무사항과 기부금품 모집 관련 점검 및 제출 서류 비교표를 살펴보면, FGI 참여자들이 기부금 사용 보고와 관련해 어떠한 서류를 중복적으로 제출하고 있는지 구체적으로 확인할 수 있다. 최근 3년 동안 기부금품 모집등록을 한 단체 중 80.7%가 세법에 따라 기부금품 수입 및 지출명세서, 출연재산 사용명세서 등을 제출하고 있음에도 불구하고, 기부금품법에 따라 기부금품 모집 및 사용명세 보고서를 다시 작성해야 하는데, 이 같이 중복해서 비슷한 서류를 제출해야 상황은 반드시 개선될 필요가 있겠다.

〈표 III-9〉 공익법인등 의무사항과 기부금품모집 관련 점검 및 제출 서류 비교

	공익법인등 의무사항					기부금품법 모집 관련
	결산 공시	출연재산 등 보고	기부금 공개	의무이행 보고	결산 및 수입 보고	
대상	상속세 및 증여세법상 공익법인등 (공익법인, 공익단체)			공익법인	공익단체	불특정다수 대상 1천만원 이상 모금하려는 개인 및 단체
근거법	상속세 및 증여세법	상속세 및 증여세법	법인세법 소득세법	법인세법	소득세법	기부금품의모집및사용에 관한 법률
보고	국세청	국세청	국세청	국세청	국세청, 행안부	주무관청 / 행안부
기본 서식	공시서식 (표준서식, 간편서식)	보고서 서식	<b>연간기부금활 용실적명세서</b>	공익법인등 의무이행여부 보고서	<b>결산보고서 (행안부)</b>	①기부금품모집등록 (변경)신청서 ②기 부금품모집계획서 ③기부금품사용계획 서 ④등기사항전부 증명서(법인) ⑤비 영리법인설립허가증 비영리민간단체등록 증 ⑥고유번호증 또 는 사업자등록증 ⑦ 법인· 단체의 정관 또는 회칙 ⑧의원명 단 ⑨ 모금계좌통장 사본
	<b>기부금품수입 및 지출명세서</b>		(표준서식으로 공시하는 곳은 공시로 대체)		<b>수입명세서 (국세청)</b>	
제출 서류 *유사 항목 동일행	출연자 및 이사 등 주요구성원 현황명세서	이사 등 선임 명세서	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>공익법인(단체) 지정 및 재지정 신청시 제출서류</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익법인(단체) 추천 신청서</li> <li>- 법인설립허가서 (단체 : 비영리민간단체등록증)</li> <li>- 정관 (단체 : 정관 또는 회칙, 규약 사본)</li> <li>- 최근 3년간 결산서 및 해당 사업년도 예산서 (단체 : 전년 수입내역 및 수입상세내역, 전년 수지에결산서)</li> <li>- 향후 3년 동안 기부금 통한 사업계획서</li> <li>- 공익법인등 의무이행준수서약서</li> <li>- 기부금모금 및 지출을 통한 공익활동보고서</li> <li>- 선거운동사실여부확인서</li> <li>- 단체 : 단체명의 통장, CMS자료, 보조금 및 지원금 관련 증빙자료</li> </ul> </li> <li>• <b>그 외 기부금 관련 의무사항</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기부금영수증 발급명세서 제출 (국세청, 6/30)</li> <li>- 전용계좌 개설, 사용, 신고</li> </ul> </li> </ul>			모집 등록
	운용소득사용 명세서	<b>출연재산·운용 소득·매각대금 의 사용계획, 진 도내역서, 사용 명세서</b>				모집 완료 보고
	주식 등의 출 연· 취득·보유 및 처분 명세 서	주식(출자지분) 보유명세서				모집 완료 보고
	(외부회계감사 대상) 회계감사 보고서	(세무확인대상) 세무확인서				모집 완료 보고
	재무상태표					모집 완료 보고
	운영성과표					모집 완료 보고
	주석					모집 완료 보고
	*간편서식 -제출서류 없음	특정기업광고 등 명세서				모집 완료 보고
					①기부금품 모집 및 사용명세 보고서 ② 회계감사보고서③지 출증빙서류 ④모집 자 홈페이지 게재 자료	

### ③ 사용기간 2년 이내 준수 규정 개선 필요

기부금품법 제4조 제1항 제2호에 따르면 모집기간은 1년 이내로 해야 하지만, 모집된 기부금 사용과 관련해서는 모집목적 외 용도로 사용할 수 없다는 내용 외에 언제까지 사용해야 한다는 규정이 별도로 있지 않다. 다만 서울시 기부금품 모집등록 절차 안내서<sup>38)</sup>에 2년 이내 사용할 것을 준수해야 한다는 내용이 포함되어 있을 뿐이다. FGI 참여단체 중 I 단체의 경우 기부금을 법률 지원 부분에 사용하고 싶어도 재판 특성상 2년 안에 사용할 수 없어서, 관련 비용으로 지출할 수 없었다고 한다. 덧붙여 모금목적에 따라 사용기한을 모집자가 직접 지정하면 좋겠다는 제언을 하기도 하였다.

“사업 특성상 재판과 관련된 비용이 발생하는데 재판이라는 게 사실은 딱 2년 안에 끝나는 게 아니라 7년 가는 경우도 있고 그래서 재판 관련 비용으로 사용하기가 좀 애매한 부분이 있어요. 그래서 사업의 성격이 다양하니까 사용기간이 좀 길면 어떨까라는 생각을 해요. 지금까지는 재판 비용으로 지출하지 못하고 배분비용만으로 쓰고 있어요” (I 단체, 인권)

### (4) FGI 참여자들이 말하는 기부금품법 개정 방향

기부금 모집 및 사용에 관한 업무를 수행하는 과정에서 발생하는 다양한 문제를 있음을 FGI 참여자들을 통해 확인할 수 있었다. 명확한 업무집행 안내서도 없고, 등록청과의 소통의 어려움이 반복적으로 발생하는 상황에서도, 각 단체 사정에 맞춰 업무를 잘 수행하고 있다는 사실이 놀랍기도 했다. 다만 기부금품 모집등록을 하지 않으면 ‘불법 모금단체’라는 낙인이 찍히는 현실 속에서 ‘성숙한 기부문화 조성’과 ‘건전한 기부금품 모집제도의 정착’, ‘모집된 기부금품이 적정하게 사용할 수 있도록 한다’는 입법목적이 지금과 같은 ‘규제’와 ‘감시’ 방식으로 달성할 수 있는지 의문을 갖게 되기도 하였다.

마지막으로 FGI 참여자들이 제시한 기부금품법 개정 방향에 대한 의견을 정리해보며, 방어적 입장에서의 기부금 모집 및 사용 업무를 하는 것이 아니라, 기부문화 활성화를 통해 어떻게 하면 시민사회 활동을 촉진할 수 있는지 상상해보고자 한다.

FGI 참여자들은 “기부금품법은 왜 존재해야 하는가”라는 질문을 던졌다. 모금을 활성화하는 것이 아니라 오히려 위축시키고 있는 것 같다는 생각에서 가지게 된 의문이기도 하다. 긴급하게 발생하는 모금의 필요성을 행정의 속도가 따라가지 못하고 있고, 다변화되는 모금환경도 따라가지 못하는 상황에서, 결국 의존할 수 있는 것은 등록청의

38) 서울특별시 시민협력과, 기부금품 모집등록 절차 안내서, (2022. 11.). 6, 26.

판단일 수밖에 없는데 모집목적마저 제한적으로 해석하다보니 기부금품법이 왜 존재해야 하는지 근본적인 질문을 받을 수밖에 없는 상황에 놓여있는 것이다.

“사실 기부금품 모집 등록을 하고 사용 명세 공시하고 그런다고 해서 저 재단이 투명하게 모금을 하고 있다라고 (행정이) 시민들한테 물어는 봤을까 싶어요. 오히려 투명성을 스스로 장악하기 위해서 단체들이 더 열심히 노력하고 있는데, 그런 부분에 공감하셔서 계속 참여를 하고 계신 거고 더 나아진 사회 변화를 봤기 때문에 기부를 하고 있는 거지. 이렇게 등록하고, 사용 보고, 열심히 했다고 하고 있는 거 아니잖아요. (중략) 왜 이 기부금품법이 계속 존재해야 되는가? 사안 사안별로 이렇게 행정 낭비를 해가면서 해야 되는 건 뭔가? 라는 근본적인 의문이 들어요. 이 법 자체가 진짜 기부문화 활성화를 위한 촉진법은 아니다. 규제하고, 금지하고, 그리고 조사하고, 사정하기 위한 법이지, 결코 자율적 모금 환경과 시민이 참여하는 방식을 기대하는 법은 아니라는 걸 모든 행정 과정을 진행할 때마다 느끼는 부분인 거 같아요.” (K 단체, 중간지원조직)

### ① 기부의 자율성이 침해되지 않도록, 모집 목적의 범위는 확장되어야 한다.

FGI 참여자들의 의견처럼 모금이 필요한 환경은 점차 다양해지고 있고, 시민들의 기부 역시 자율적인 판단과 결정에 따라 진행되어야 한다. 하지만 현행 기부금품법은 모집 등록을 하고자 하여도 등록청에게 공익활동 목적인지 아닌지 판단을 맡겨야 하고 이 과정에서 부당한 수정 보완을 요구를 받거나 때로 반려되는 경우도 있어, 기부의 자율성이 침해되지 않는 범위 내에서 모집목적의 범위가 더 확장되도록 개선되어야 한다.

“모금은 상당 부분 외부적 요인의 영향도 크고 우발성도 있어 급박하게 모금이나 후원이 필요한 경우도 있고 때로는 모금을 정부의 정책이나 입장에 반하는 경우에 사용하는 경우도 있다. 그런데 등록과정에 여러 시일이 소요되고 주무관이 모집 내용에 대해 계속 수정을 요구하거나 판단을 하는 거 자체가 말이 등록제지 사실상 허가제나 다름없다. 저는 꼭 필요한 내용을 담은 신고제로 가는 게 맞다고 생각해요. 지금처럼 등록청이 상당한 재량을 가지고 판단하게 하는 것은 맞지 않다고 생각합니다.” (E 단체, 노동)

“모집 등록 과정을 신고를 하게 하는 쪽으로 바꾸되, 반드시 규제해야 된다면 실제로 돈을 집행할 수 없는 내역을 구체적으로 만들어주고, 예를 들면 사익 편취를 한다든가 사행성으로 뭘 한 다든가 이런, 집행할 수 없는 항목들을 구체화해 주는 것이 실제로 사용하는 입장에서 어떻게 써도 되는지, 아닌지 고민할 필요 없이 훨씬 도움이 되지 않을까 합니다.” (F 단체, 인권)

“모집 목적을 더 포괄적으로 가야 할 것 같아요. 근데 우리나라 법의 특성은 몇 가지로 지정하고 있잖아요. 결국에는 그것 외에는 다 안된다는 것인데요. 사람이 상상하는 세계, 더 지향하는 세계로 법이 짜여지는 게 아니라 그 상상을 제한하고 이 안에서만 움직이라고 하고 있죠. 그래야 관리 감독을 할 수 있어야 한다고 하는 형태로 법이 들어 가면, 더 꿈꾸고 더 변화할 수 있는 여지

를 없애는 거라고 생각하거든요. 그래서 저는 이렇게 명시하고 있는 법 형태가 별로 좋은 건 아니라는 생각이 좀 들어요.” (K 단체, 중간지원조직)

## ② 다변화된 모금환경을 반영할 수 있어야 한다.

기부금품을 모집하는 장소는 온라인, 오프라인을 가리지 않는다. 거리모금을 하거나 유튜브나 소셜미디어 등을 통해 모금 제안을 받는 것은 이제 익숙한 풍경이 되었다. 단체들에서는 변동성 자산을 기부하겠다는 제안이 있기도 하고, 현금화시킬 수 있는 카드포인트와 마일리지를 통해 소비자가 직접 기부처를 선택할 수 있는 기부환경이 조성되어 있기도 하다. 하지만, 현행 기부금품법은 ‘반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품’으로 기부금품을 정의하고 있고, 기부금품의 모집방법 및 장소 또한 굉장히 제한적이다. 심지어 기부금품의 접수 사실을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 한다는 규정 또한 존재한다. 기부방법은 매우 다양해졌지만, 이 같은 환경을 반영하지 못한 법 제도라면, 이는 결국 모금을 위축시키는 결과로 이어질 수밖에 없다.

“유튜브를 해서 슈퍼챗 같은 걸로 기부를 받으면 기부금품법을 적용해야 할까요? 카드사 포인트, 게임포인트, 비트코인 등 현금과 현물 뿐만 아니라 다양한 자산들이 기부될 수 있어요. 이런 부분을 기부금품법이 다 담질 못하고 있죠. 지금의 모금 행위나 모금 방식이나 되게 다양해지고 독특해지는데 기부금품법이 쫓아가지 못하는 건 맞는 것 같아요.” (L 단체, 환경)

“인천공항에 모금함이 있었어요. 외화도 많이 들어오고 그러는데 기부금품법엔 장부를 모집장소에 비치하라고 되어 있어요. 장부를 비치할 수도 없는 환경이고 날마다 확인할 수도 없는 상황인데 법엔 그렇게 되어 있죠. 이게 참 안 맞는 방식이 되는 거죠.” (L 단체, 환경)

“시대에 맞춰서 좀 바꿔줘야 되는 부분이 있어요. 최근에 저희도 가상자산 관련해서 기부 의뢰가 와서 행안부 질의를 했었는데 이게 이제 법상으로는 금도 아니고 품도 아니라 안 되고 법적으로 혜택을 받을 수 없다고 해서 고민 중이긴 해요. 저희가 받아서 거래소에서 원화로 바꿔버리면 어떨까 했는데 가상자산은 법인으로는 거래가 안 되더라고요. 자산 부분이 법에 반영이 된다면 가능해 질 여지가 생길 것 같아요.” (J 단체, 국제구호)

## ③ 상증세법상 공익법인은 기부금품법 적용 대상에서 제외할 필요가 있다.

FGI 참여자 대다수 공통적으로 문제 제기한 것 중 하나가, 상증세법상 공익법인 등인 경우 국세청, 주무관청, 기부금품 등록청 등 최소 3곳에 공시 또는 보고 의무가 있고, 공익법인 또는 공익단체라는 세제 적격지위를 얻기 위해서 국세청 또는 행정안전부의 추천을 받고 기획재정부의 지정, 고시가 있어야 하는 등 매우 까다로운 과정을 거쳐

야 한다는 점에 기부금품 등록 및 사용보고 대상에서 제외하거나 결산공시 과정을 통합할 필요가 있음을 제안하였다.

“이거 아니어도 이미 외부 회계 감사를 받고 공시하도록 하는 법이 있잖아요. 저희는 한 4~5개 기준으로 회계 업무를 철저히 하고 있어요. 공익법인 납세 의무, 출연재산 사후 관리 현황 보고하고 있고, 공익법인 지정 받기 위해서 해야 되는 모든 이행 단계가 있어요. 이걸 다 이행을 했기 때문에 공익법인으로 기부금영수증 발행할 수 있는 거잖아요. 이런 것들이 이미 세법상 등으로 다 되어 있어서 증빙이 되는데, 왜 이 기부금품 모집이라고 하는 건 계속 존재해야 되는가? 사안 사안별로 이렇게 행정 낭비를 해가면서 해야 되는 건 뭔가?라는 근본적인 의문이 들어요.” (K 단체, 중간지원조직)

“진짜 공익법인 재지정할 때마다 어쨌든 또 계획을 내거든요. 그게 사실은 지금 기부법에서 하는 거랑 비슷하잖아요. 차라리 그걸로 묶어서 한꺼번에 하면 상관없지 않을까 생각이 들었고 뭐든지 규정이 좀 줄면 좋을 것 같고요” (I 단체, 인권)

“기부금품 모집 등록이 불법 모금 같은 걸 막으려고 하는 거라면 기부금영수증 발행할 수 있는 단체가 아니라 공익법인이나 공익단체로 등록되지 않은 그룹에서 모금 행위를 할 때 그 모금 행위를 관리하는 법이 되는 게 차라리 현실적으로 낫지 않나 싶기도 하고요” (L 단체, 환경)

“이미 공익법인으로 공시도 하며 모든 절차들을 지키고 있는데 이것(기부금품 모집 등록 및 사용보고)까지 하는 거는 이 법의 목적이 뭐냐라는 의문점을 갖게 한 것 같아요. 이 법이 없어도 된다고 보지만, 공익법인이 커버하지 못하는 영역들을 위해서라면 기부금품법이 필요하다고 볼 수도 있는데, 지금은 아예 목적을 잃어버렸다는 생각이 들어요” (C 단체, 국제개발협력)

#### ④ 투명하게 운영되고 있는 단체들의 노력들도 알려야 한다.

기부금품법과 관련된 언론보도 내용을 종합해보면 대다수 법을 위반한 사례가 무엇인지, 어떤 처벌을 받을 수 있는지에만 초점이 맞춰져 있다. 기부금품법 입법목적이 성숙한 기부문화를 조성하는 것이고, 그 책임이 국가에 있다면, 투명하게 기부금을 운영하고자 노력하는 사례를 적극적으로 알려야 가능한 것 아닌지 의견을 제시한 참여자들도 있었다.

“기부금품법이 시민단체를 공격하는 구실이 아니라 기부금 모집 등록을 실질적으로 하고 있고 혹은 이제 기부금 영수증을 발행하는 단체로 등록된 곳은 행안부랑 기재부가 철저히 감사를 하고 있기 때문에 이 안에 있는 기관들은 투명합니다라고 오히려 정부에서 이야기를 해야 된다고 생각을 해요. 그래서 만약에 정부에서 관리하고 있는 단체가 문제가 있다면 그건 정부도 잘 못한 것이라 똑같이 책임을 져야 되는 부분이라고 생각을 해요.” (G 단체, 노동)

“어느 법이나 약간 다듬고, 뭔가 보완하는 작업 아니면 전면 개정이 필요하다고 보지만, 그거랑 함께 잘 관리 감독하고, 잘 운영되고 있다는 것들을, 본인들이 만든 법 테두리에서 잘 운영되고 있다는 것도 많이 알려줬으면 좋겠고. 이렇게 잘 운영이 되고 있는 기관도 있으니 기부자분도 그런 것도 꼼꼼히 한번 보고 기부하세요라는 식의 접근 방법도 같이 있어야 되지 않을까라는 생각도 들었습니다.” (N 단체, 일자리)

기부금품 관련 업무를 수행하며 경험한 문제점과 제도 개선 방향을 종합해보면 FGI 참여자들은 기부금품법 일부개정만으로 과연 획기적인 변화가 가능할까 의문을 가지고 있었다. 애초 ‘금지법’에서 출발하였고, 점진적으로 법 개정을 해온 것 또한 사실이지만, 입법목적에도 맞고 업무의 효율성을 꾀하기 위해서는 전면개정 방향으로 나아가야 한다는 의견을 전했다.

“(그 전에) 일부 개정도 했고, 타법 때문에 개정된 것들도 있고, 그리고 전면 개정을 시도했던 적도 있지만 헌법소원이 없었다면 계속 금지법이었겠죠. 전면 개정이 되거나 폐기되고 새로운 법이 만들어지려면 그때처럼 헌법소원처럼 빅이슈가 있지 않고서는 한계가 있을 거 같아요. 개인적으로는 폐지하고 새로 만드는 게 대안이고 일부개정은 답이 되지 않지 않을까라는 생각입니다. 전부개정을 한다면 정말 목적에 맞게 법령 자체도 바뀌어야 된다고 생각하고요. 전부개정이 이 법 자체의 지금 현재 현황을 놓고 봤을 때 답이지 않을까해요. 일부개정으로는 한계가 너무 명확해서. 목적 첫 줄부터 바뀌야 되잖아요.” (K 단체, 중간지원조직)

### 3. 현행 기부금품법의 실효성에 관한 의문 - 최근 대법원 사건을 중심으로

#### 1) 대법원 2023. 2. 2. 선고 2021도16765 사건

##### (1) 공소사실 및 사안의 개요

대구 지역에서 독거노인 및 취약계층 무료급식 등 생활지원개선사업, 자원봉사학생 장학지원사업 등을 목적으로 활동해온 사단법인 A와 대표자 B는, 2013. 4.경부터 2018. 5.경까지 (i)불특정 다수인을 상대로 모집한 기부금품법 소정의 기부금품 중 47%를 직원 인건비, 홍보비 등 모집비용에 사용하여 모집된 기부금품의 15%를 초과하여 모집비용에 충당하고, (ii)모집한 기부금품 중 일정액을 조의금으로 사용한 것을 비롯하여 기부금품 모집목적 외로 사용하고, (iii)법인의 수입내역을 기재하는 현금출납부에 기부금품을 모집하고도 ‘회비’로 거짓 기재하였다는 공소사실로 2019. 7.경 기소되

었다.

사단법인 A는 주로 거리 홍보를 통해 현금을 기부받거나 후원회원 가입 신청을 받아왔다. 법인은 후원회원으로 가입하지 않은 기부자로부터 접수한 현금에 대해서는 기부금품법이 정하는 바에 따라 매년 사전에 모집등록을 완료했다. 법인은 이렇게 모집된 현금을 기부금품 모집등록 신청서에 기재된 모집목적인 빈곤 독거노인 및 취약계층 생활개선 지원 사업, 무료급식소 부식비 지원 사업, 사회복지시설 물품 및 현금 지원 사업, 자원봉사자 장학금 지원 사업 등에 사용하고 모집완료 보고와 사용완료 보고를 해왔다. 이에 따라 검사는 기부금품법 제4조 제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였다는 혐의(제16조 제1항 제1호 위반)는 적용하지 않았던 것으로 보인다.

반면 법인은 후원회원 가입 신청서를 작성하여 제출한 기부자로부터 받는 돈은 기부금품법이 적용되지 않는 ‘소속원’으로부터 모금된 돈이라고 보아, 기부금품법에 따른 모집액에 포함하지 않았다. 법인은 연간 수입의 대부분을 차지하는 후원회원 납부 ‘회비’의 용처를 앞서와 같이 등록된 모집목적에만 한정하지 않고, 법인 직원의 인건비, 홍보비, 기타 사업경비나 운영비에도 일부 지출하였다.

법인의 시각과 달리, 검사는 이 ‘회비’가 실질적으로는 ‘기부금품’에 해당한다고 보았다. 이러한 전제에서라면, 법인은 위 회비 전액에 대해서도 사전에 모집등록을 하였어야 하므로, 모집등록 신청서에 기재된 모집 목표금액을 초과한 것에 대해서는 변경 등록신청을 했어야 하고, 위 회비를 모집목적의 범위 내에서만 사용하여야 하며, 법정 총당비율을 준수하여 모집비용으로 사용하였어야 한다. 따라서 이 사건의 핵심이 되는 쟁점은 사단법인 A의 후원회원들이 정기적으로 사단법인 A에 납부하기로 약정하여 후원해온 ‘회비’가 기부금품법 소정의 ‘기부금품’에 해당하는지 여부다.

또 다른 주요 쟁점은 모집비용의 산정기준에 있다. 검사는 법인의 회계자료상 인건비나 홍보비 지출내역을 모두 취합하여 모집비용으로 하였다. 모집된 돈은 모집목적에 사용하여야 하고 예외적으로 법정 총당비율 내에서 모집비용에 쓸 수 있는 것이므로, 검사는 구체적인 지출의 성격, 경위, 방식이 어떻게 되었든 인건비와 홍보비 일체가 모집목적과는 무관한 부수적 지출이라 판단하여 모집비용으로 포괄하였다고 할 수 있다.

## (2) 1심 (대구지방법원 서부지원 2020. 4. 27. 선고 2019고단1939 판결)

법원은 소위 ‘회원’으로부터 받은 돈은 기부금품 제외 대상(기부금품법 제2조 제1호 단서 가목)에 해당하지 않으며, 소위 ‘회원’은 ‘소속원’(기부금품법 제2조 제1호 단서



다목)으로 볼 수 없다고 판단했다. 구체적인 이유로 법원은 약 20만 명에 이르는 ‘회원’들은 A에 정기적으로 돈을 납부하는 것 외에 단체를 위하여 특별한 활동을 하지 않는다는 점을 들었다. 정기후원이나 정기회원 신청서에 소속 회원의 권리에 대한 내용은 없고, 회원 모집 시 회원의 권리에 대한 설명도 없었으며, 정기회원 신청자들도 법인 소속원이 된다는 인식이 없었다는 점 역시 판단 근거가 되었다.

법원은 ‘회원’이 법인 구성원이라면 법인의 구성에 관여할 수 있는 권리가 부여되어야 한다고 보았다. 이에 반해 A의 정관에 ‘회원’의 임원 선임권에 관한 규정이 없고, 실제로 의결권 행사를 한 적도 없으므로, 정관에 ‘회원’ 규정이 있고 회원신청서를 작성하였다고 법인의 소속원으로 볼 수 없다는 것이다.

모집비용에 관해서도, 법원은 모집비용이 “기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과 보고 등에 필요한 비용”이라는 법문을 인용하고, “홍보비, 인쇄비, 회계감사비, 모집종사자 인건비, 모집종사자 경비, 사용경비 등”이라는 예시를 들었지만, 구체적인 이유의 설시 없이 A가 소위 ‘회원’으로부터 받은 돈을 기부금품에 포함할 경우 모집비용으로 충당 가능한 법정 비율을 훨씬 초과한 비율을 모집비용으로 사용한 사실이 인정된다고 하였다.

기부금품을 모집목적 외 용도로 사용한 점, 장부 허위기재의 점에 관하여서도 구체적인 사유 없이 유죄 판단이 내려졌다. 결국 1심 법원은 공소사실 전부를 유죄로 하여 사단법인 A를 벌금 1,000만 원에, 대표자 B를 징역 1년 및 집행유예 2년에 처했다.

### (3) 2심 (대구지방법원 2021. 11. 16. 선고 2020노1224 판결)

항소심 법원도, A에 정기적으로 돈을 납부한 소위 ‘회원’들은 법인의 소속원이라 볼 수 없고, 이들로부터 회비 등의 명목으로 모은 금품은 기부금품법에서 정한 ‘기부금품’이라 볼 것이어서 기부금품법의 적용대상이 된다고 판단했다. 소속원이라고 하기 위해서는 권리와 의무가 존재하며, 의사결정에 어떤 방식으로든 관여할 수 있어야 하는데, 후원금 납부자들은 의결권, 법인 운영 자료 열람권을 제대로 행사하지 못하였다는 이유였다.

법원은 A가 회원 모집 시 회원으로서의 권리나 의무를 안내하지 않은 점, 회원들이 정기적으로 돈을 납부하는 외에 단체를 위한 별다른 활동을 하지 않은 점 등에서 금품의 모집이 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 모집 및 사용의 적정성이 담보되는 단체로서의 실질을 갖추었다고 볼 수 없다고 평가했다. A의 정관에서 A의 회원

에게 회의에 출석하고, 결의에 참여할 권리를 규정하고 있지만, 총회 참가자격은 제한되어 있고, 실제로 회원들이 총회에 참가한 전례가 없으며, 총회가 아닌 대의원회에서 중요 의결사항을 처리하였다는 점이 함께 지적되었다. 결국 법원은 수십만 명에 이르는 A의 회원은 단지 후원자의 지위에 있을 뿐이며, 총회 참가자격이 배제된 회원은 그 명칭에도 불구하고 법인의 소속원으로 보기 어렵다고 결론 내렸다.

모집비용의 범위에 관해서도 1심보다 더 구체적인 판단이 있었다. 법원은 ‘인건비’와 ‘홍보비’는 모집비용에 해당하며, 모집비용에는 기부금품의 ‘모집’에 필요한 비용만이 아니라 기부금품의 ‘관리, 운영, 사용, 결과보고 등’에 필요한 비용도 포함하므로 법인의 인건비로 사용된 금액은 홍보팀 인건비를 불문하고 모두 모집비용에 포함된다고 했다. 사단법인 A는 인건비를 모집비용으로 포함시키는 경우, 목적사업의 수행을 위한 인건비 지출과 법인 홍보(모금)을 위한 인건비 지출을 나누어 후자의 지출만을 모집비용으로 포함하여야 한다고 주장했지만, 법원은 그 주장을 배척한다는 취지에서 “홍보팀 인건비를 불문하고”라는 설시를 하였던 것으로 보인다.

기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하였다는 점에 관해서, 법원은 A의 활동, 금품의 모집목적은 무료급식이라고 한정하고, 직원·회원·자원봉사자·협력단체에 대한 경조사비, 직원·회원·자원봉사자에 대한 장학금, 직원들의 숙소 비용 지급은 법인의 목적사업에 해당하지 않는다고 봤다.

결국 모집비용 총당비율의 초과, 기부금품의 모집목적 외 용도 사용에 대해서 유죄 판결이 내려졌고, 1심과 같은 형이 선고되었다. 다만 장부 거짓 기재 부분은 무죄로 판단이 변경되었다. 기부금품법의 목적 등을 고려하면 ‘장부에 기부금품의 접수사실을 거짓으로 적는 행위’란 사실과 조금이라도 어긋나게 기재하는 모든 행위를 뜻하는 것이 아니라, 후원자에게 오인이나 혼동을 불러일으켜 성숙한 기부문화의 조성을 방해하고 모집된 기부금품이 당초의 목적과 다르게 유용될 위험을 발생시킬 정도의 거짓 기재를 규율하는 것으로 해석하여야 하는데, 이 사건에서 지목된 기부모집금 출납부는 기부금을 모집한 일자, 각 기부자의 주소와 성명, 기부 받은 금액 및 누적 기부금액 등을 제대로 기재하였으므로, 기부금을 모집·접수하고도 회비로 기재하였더라도 장부를 거짓으로 작성한 것으로 볼 수 없다는 것이다.

이상 1심과 2심의 공통된 취지를 확인할 수 있다. 사단법인 A는 정관에 ‘회원’에 관한 규정이 있고, ‘회원’에게 회의에 참가할 권리를 부여하며, 기부자가 정관에 따라 가입하였다. 하지만 ‘회원’이 총회에 참가하고, 의결권을 행사하고, 법인 운영 자료를 열

람하는 등 실제로 권리를 행사하지 않았다면, 이들은 소속원이 아니게 된다. 하급심 법원은 기부자가 법인이나 단체의 운영 및 감독에 참여할 수 없다면, 그러한 기부자로부터 모금하는 돈에 대해서는 기부금품법이 적용되어야 한다는 시각을 견지하였다.

그러나 실제 법인의 운영 방식, 기부금 등 재원의 관리방법 등에 관한 구체적 사실인정이나 평가 없이, 사단법인 A가 그 후원회원에게 의결권이나 자료 열람권의 행사를 적극 권장하지 않았고 회원이 그러한 권리를 행사한 적이 없어 보인다는 점만을 들어 곧바로 “금품의 모집이 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 모집 및 사용의 적정성이 담보되는 단체로서의 실질을” 갖추지 못하였다고 본 데는 상당한 논리적 비약이 있다. 아래 대법원의 판결도 이를 지적하고 있다.

#### (4) 대법원 2023. 2. 2. 2021도16765 판결 (파기환송)

대법원은 사단법인 A가 ‘후원회원’으로부터 모은 금품이 기부금품법의 적용대상이 될 수 없다고 함으로써 공소사실의 기초 전제가 되는 판단을 배척하고 원심판결을 전부 파기환송하였다. 대법원은 먼저, 기부금품법 제2조 제1호 가.목 및 다.목에서 단체 등의 일정한 모금활동을 그 처벌대상에서 제외하는 이유는, 단체의 자율성을 보장함과 동시에 단체의 구조적 특성, 모금 목적이나 모금 대상 등에 비추어 금품의 모집이 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 또는 적절한 사용이 담보될 수 있을 것으로 보이기 때문이라는 종래 대법원이 확립한 법리를 설시하고(대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결), 한 걸음 더 나아가 그 구체적인 판단기준을 새로이 제시하였다. 대법원 판시를 요약하자면 아래와 같다.

단체가 회원으로부터 수령한 회비 등 명목의 금원이 기부금품법 제2조 제1호 가.목 및 다.목에서 정한 금품에 해당하여 기부금품법의 처벌대상에서 제외되는 것인지는, 단체의 내부 규정을 근거로 하여 단체의 설립 목적과 운영 상황, 회원 가입 자격 및 절차, 회원의 권리·의무, 회비 납부와 관리 등을 구체적으로 심리하여 종합적으로 판단하여야 한다.

A 법인은 기부금품법에 따른 모집등록을 마친 법인으로서 기부금품법에서 정한 내용에 따른 규제를 받고 있다. 수사 과정에서 피고인 법인이 기부금품 모집등록과 모집과정에서 기부금품법을 위반한 사정은 드러나지 아니하였다. 나아가 피고인 법인은 기부금품의 모집과 사용에 관한 장부의 작성, 모집상황과 사용명세 결과 공개, 등록청에 대한 보고서 제출과 공인회계사 작성 감사보고서 제출 의무 등을 준수하여 온 것으로 보이고, 이를 위반한 사정도 드러나지 아니하였다.

A 법인의 지출은 대부분 회원들이 납부한 회비, 후원금을 재원으로 하여 이루어졌고, A 법인의 인건비 및 홍보비는 법인의 목적 수행에 수반되는 비용이다. 한편 피고인 법인이 금품을 모집한 목적 이외의 용도로 지출한 금액은 같은 기간의 모집금액의 0.337% 정도에 해당하고, 이자 등으로 인한 수입 금액에도 미치

지 않는 금액이다.

또한 A 법인은 법인세법, 상속세 및 증여세법 등 법령에 규정된 각종 보고·공시 의무, 외부 회계감사 의무, 주무관청의 점검과 국세청에의 통보 등 다양하고 엄격한 규제에 따라야 하는바, 실제로 기록상 피고인 법인에 대한 관련 법령 위반행위가 드러난 것도 없어 보인다.

A 법인에게 '정기회원신청서' 또는 '정기후원신청서'를 제출하고 매월 정기적인 금액을 납부한 사람들은 '정회원' 또는 '후원회원' 등 회원 자격을 얻게 되고, '정회원' 또는 '후원회원'으로부터 모은 금품은 기부금품법 제1호 가.목 또는 다.목에서 정한 금품에 해당한다. 그리고 법인의 설립 목적, 회비 또는 후원금의 관리 및 사용현황 등을 보면 회비 등의 납부가 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되고, 적절한 사용 또한 담보될 수 있는 경우라고 볼 여지가 상당하다. 따라서 법인이 소속 회원들로부터 납부받은 금원은 기부금품법의 규율대상인 '기부금품'에서 제외된다고 봄이 타당하다.

대법원의 판단에서 주목할 부분은 기부금품법의 적용여부를 판단하는 준거로서 “단체의 내부 규정”을 든 것이다. 단체의 내부 규정이란 정관, 내규, 운영규정 등 단체가 자율적으로 정한 자치법규를 의미한다. 자치법규라는 단어의 뜻이 내포하듯 정관은 단체 내부적으로 법적 구속력을 가진다. 단체가 정관으로 회원의 자격과 가입절차 및 권리·의무를 정하였다면, 이에 따라 단체에 가입한 회원에게는 약속된 권리·의무가 주어진다. 이러한 법률효과의 발생은 개별 회원이 그 권리·의무에 대해서 얼마나 구체적으로 인지하고 있는지, 실제로 그러한 권리를 행사하였는지 여부와 무관하다. 사단법인 A의 일부 회원들이 회의에 참가할 권리 등을 고지 받거나 행사하지는 않았던 것으로 보인다는 점을 들어 기부금품법 제2조 제1호 단서 가, 다 목의 ‘소속원’ 지위를 부정한 원심법원의 판단에 대하여, 대법원은 이처럼 회원 개개인의 주관적이고 개별적인 사정을 단체의 실질을 평가하는 절대적인 기준으로 삼을 수 없고, 내부 규정을 통해 파악되는 통일된 단체법적 법률관계를 우선하여야 함을 분명히 하였다.

그러나 만일 정관 등 내부 규정에 기재된 사항만으로 그 단체의 회비 등 납부가 무분별하게 이루어지지 않고 적절한 사용 또한 담보된다고 본다면, 이는 지나친 형식론이라는 비판을 면할 수 없을 것이다. 이에 대법원도 내부 규정을 근거로 파악되는 회원에 관한 단체 내부 법률관계에 더하여, 단체의 운영 상황과 회비 납부와 관리 등을 종합 심리하여야 한다는 법리를 제시하고 있다. 이 사건에서 대법원은 (i) 사단법인 A의 정관상 회원에 관한 규정, (ii) 기부금품법의 준수 여부, (iii) 지출구조와 비용의 성격, (iv) 세법상 규제의 준수 여부를 종합적으로 검토하였고, 회비 등의 납부가 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되고, 적절한 사용 또한 담보될 수 있다는 결론을 내렸다.

이 사건 후원회원의 회비나 후원금이 기부금품법 적용 대상이 아니라는 대법원의 판

단만으로도 원심판결은 전부 파기를 면치 못하게 되었으므로, 대법원은 ‘모집비용의 범위’나 ‘모집목적 외 사용’의 의미와 같은 후속 쟁점에 대해 더 나아가 판단하지 않았다. 다만 A 법인의 지출구조에 관한 사실인정 부분에는 “A 법인의 인건비 및 홍보비는 법인의 목적 수행에 수반되는 비용”이라는 설시가 있어 모집비용의 해석에 있어 참고할 만하다. 이 판시에 따르면, 무료급식 사업 등 목적사업을 수행하는 인력에 대해 지급된 인건비뿐만 아니라, 홍보(모금) 활동 인건비와 홍보비 또한 법인의 목적 수행과의 관련성이 인정된다고 볼 여지가 있다. 인건비와 홍보비 일체는 모집비용으로서 모집목적과는 무관하다는 원심판결의 결론을 전면으로 뒤집는 판단이다. 그러나 유념해야 할 것은, 이는 어디까지나 A 법인의 활동 방식, 지출 상황에 관한 심리 결과에 근거한 것이고, 모든 단체에 대하여 일률적으로 적용할 수 있는 판시사항이라 단정하기 어렵다는 점이다.

회원으로부터의 모금이 기부금품법의 적용대상인지를 판단함에 있어 기부금품법은 물론 세법상 각종 의무를 준수하였는지를 함께 살펴본 대법원의 판단에도 주목할 필요가 있다. 종전의 기부금품법 관련 판례에서는 세법상 납세협력의무나 출연재산 관리의무를 부담하는 세법상 공익법인등의 특성이 고려된 사례를 찾아보기 어려웠으나, 이 사건을 통해 대법원은 기부금품의 모집자인 공익법인등이 사업 및 지출에 있어 등록청은 물론 주무관청과 국세청의 관리·감독을 받고 있음을 충분히 감안하였다. 다양하고 엄격한 법정 의무를 부담하는 공익법인등이 이를 위반한 특별한 사정이 발견되지 않는다면, 쉽사리 그 단체가 정관상 회원으로부터 무분별하게 기부금을 모집하거나 이를 적정히 사용하지 않을 것이라고 단정할 수 없다. 기부금품법위반죄의 구성요건 해당성을 인정하기 위해서는 문제된 금원이 ‘기부금품’에 해당하고, 그 예외를 규정하는 기부금품법 제2조 제1호 단서 각 목에 해당하지 않는다는 사실에 대한 입증책임은 검사에게 부과된다. “형사재판에서 유죄의 인정은 법관으로 하여금 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도로 공소사실이 진실한 것이라는 확신을 가지게 하는 증명력을 가진 증거에 의하여야 한다(대법원 2006. 3. 9. 선고 2005도8675 판결 등)”는 형사법의 원칙에 의거할 때 대법원의 결론은 타당하다.

## 2) 현행 기부금품법의 적용실태와 대법원 판결이 이에 미치는 영향

### (1) 기부금품법의 태생적 한계

행정안전부의 통계에 의하면, 국내 기부금품 모집등록의 건수는 2021년을 기준으로 265건이고, 이 중 모집목표 금액이 10억 원을 넘어 행정안전부에 모집등록한 경우는 30건, 이에 미치지 못하여 지방자치단체에 모집등록한 경우는 235건이며, 이 중 서울시 등록이 154건이다. 등록에 의하여 모집완료된 기부금품의 총액은 같은 해 1,616억 900만 원 가량을 기록하였고, 그 중 행정안전부 소관이 1,345억 8,600만 원, 지방자치단체 소관이 270억 2,300만 원 가량이다.<sup>39)</sup>

매년 국내에서 이루어지는 기부의 액수를 고려하면 그 비중이 매우 적다. 국내 기부금 총액은 2021년을 기준으로 15.6조 원이라는 분석이 있다.<sup>40)</sup> 이는 국세청에 신고된 개인 기부금과 법인 기부금 액수를 종합한 것으로, 세금 혜택을 받기 위해 신고하지 않은 금액은 포함되어 있지 않으므로 실제 규모는 더 클 것이라 추정할 수 있다. 해당 금액 대비 기부금품법이 적용된다고 보아 등록에 의하여 모집한 금액의 비중은 1%에 불과하다. 유사한 방식으로 파악한 2020년 기부금 총액 대비 기부금품 모집완료 금액의 비중은 더 적다.

〈표 III-10〉 2020 ~ 2021 국내 기부총액 중 기부금품 모집완료액 비중

연도	기부금품 모집 완료액(원) <sup>41)</sup>	국내 기부총액(원) <sup>42)</sup>	기부총액 대비 등록 모집 비중
2020년	850억 7,700만	14조 3,459억 5,300만	0.6%
2021년	1,616억 900만	15조 5,524억 4,100만	1.0%

39) 행정안전부, 기부통계 - 기부금품 모집등록단체 - 기부모집실적, 1365 기부포털, (<https://www.nanumkorea.go.kr/cnst/crrg/viewCntrRcritAcmslt.do>) (2023. 12. 7. 확인).

40) 아름다운재단 기부문화연구소, [기부통계②] 2021년 국내 기부금 총액, (<https://research.beautifulfund.org/13835/>) (2023. 11. 8. 확인).

41) 행정안전부 1365 기부포털을 통해 온라인 공개된 금액으로, 2020년보다 이전의 모집완료액은 확인되지 않는다.

42) 이는 연도별 국세통계 중 3-2-7. 종합소득세 기부금 신고 현황 중 합계, 4-2-1. 근로소득 연말정산 신고 현황 I (총괄) 중 기부금세액공제(공제대상), 8-3-14. 법인세 접대비·기부금 신고 현황 중 기부금 소계를 합한 금액이다. 마지막 확인일(2023. 12. 7.) 기준 2022년도 개인 기부금 신고내역은 집계 전이다.

그 이유는 구체적으로 분석된 바 없다. 하지만 별도의 분석 없이도, 기부금품법은 그 자체로 여러 형태로 이루어지는 기부 중에서도 작은 일부의 것만을 다룰 수밖에 없는 태생적인 한계를 지니고 있음을 알 수 있다. 기부금품법은 기부금품의 ‘모집’ 행위가 있는 경우만을 규율의 대상으로 하고, 위 대법원 판례에서 쟁점이 된 제2조 제1호 단서 각 목의 규정을 통해 기부금품의 범위도 축소 제한하고 있다. 기부금품법은 1951년 최초 제정 당시부터 무분별한 기부금품 모집을 방지하는 데 입법목적을 두어 모집을 원칙적으로 금지하는 사전허가제를 두었고, 이에 대하여 헌법재판소의 위헌 결정(헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가5 결정)이 내려진 이후 현재와 같은 등록제를 도입하였으나 여전히 모집행위의 규제를 중심으로 설계되어 있다.<sup>43)</sup> 법률의 직접적인 정책수단인 모집 및 사용에 관한 규정은 등록제 도입, 모집비용 충당비율 상향 조정 등으로 완화되어온 것처럼 보이지만 실제로는 모집상의 의무와 사용결과에 대한 의무사항이 세분화되고 규제가 강화되어, 기부금품법은 모금 촉진 지원법이 아니라 규제법이라는 타당한 분석도 있다.<sup>44)</sup>

결국 제도의 초점은 모집의 사전등록에 의한 규제, 이를 통해 모집한 한정된 금원의 적정한 사용을 감독하는 것에 한정된다. 이에 따라 부동산이나 주식 등 ‘모집’이 개입되기 힘든 유형의 기부재산, ‘모집’ 없이도 이루어지는 자발적인 재산의 출연, 무분별한 ‘모집’이 일어나리라 보기 어려운, 신뢰관계나 일정한 사회적 관계 또는 공동의 목적을 가지고 있는 집단 내부의 출연금품(제2조 제1호 단서 각 목)은 기부금품법이 규율하기 어렵고, 법은 현재와 같은 제한적인 적용범위를 가질 수밖에 없게 된다.

## (2) 기존의 대법원 판례와 정부의 유권해석에 근거하여 확립된 실무관행

행정안전부는 기부금품 모집자들을 대상으로 단체의 설립 목적 및 회칙에 찬동하여 일정한 절차를 거쳐 가입된 회원들을 대상으로, 회원들의 공동 목적을 위해 기부금품을 모집하였다면 기부금품법의 적용 대상이 아니라는 해석을 오랜 기간 동안 일관되게 해왔다. 행정안전부가 2012년 발간한 기부금품 모집제도 해설서는 기부금품법의 적용대상을 “불특정 다수인들을 대상으로 하는 1천만 원 이상의 기부금품 모집”이라고 명시하

43) 조성혜, 개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제, 사회법연구 제22호(2014. 4.). 117 이하.

44) 정진경, 기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?, 입법과 정책 제9권 제2호(2017. 8.). 393.

기도 하였다.<sup>45)</sup> 이러한 정부의 해석은 일관되어, 행정안전부는 지난 2017년경에도 기부금품법 질의회신 사례를 통하여, 법인이 소속원(후원회원)에게만 국한하여 후원금을 모으는 행위라면 기부금품법의 적용을 받지 않으므로 기부금품에 미해당된다는 공식적인 유권해석을 한 사실이 있다.<sup>46)</sup>

기존 대법원의 법률해석도 행정안전부의 유권해석과 크게 다르지 않았다. 대법원은 “단체 등의 일정한 모금활동을 기부금품법의 적용대상에서 제외하는 것은, 단체의 자율성을 보장함과 동시에 단체의 구조적 특성, 모금목적이나 모금대상 등에 비추어 금품의 모집이 무분별하게 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 또는 적절한 사용이 담보될 수 있을 것으로 보이기 때문이므로, 위 조항에 규정된 사회단체 또는 친목단체에 해당하기 위해서는 조직·구조·운영에 있어서 그 구성원 개인의 활동으로부터 분리되어 어느 정도 단체 독자의 활동을 영위하고, 단체의 설립목적·조직·운영 및 구성원의 권리·의무 등에 관한 기본적 규칙이 정해져 있어야 하며, 구성원의 가입이나 탈퇴에 의하여 그 동일성을 잃지 아니하여야 할 것이다”라고 판시하였다(대법원 2016. 1. 14. 선고 2013도8118 판결).

이 사건에서 피고인들은 이명박 탄핵을 위한 범국민운동본부(‘안티2MB’)의 운영진으로, 안티2MB 소속 회원이 회칼에 의하여 상해를 입는 사건이 발생하자 다수의 인터넷 카페를 통해 불특정 다수의 네티즌들과 안티2MB 회원들로부터 모금을 하여 기부금품 모집 등록 없이 기부금품을 모집하였다는 이유로 기소되었다. 안티2MB 회원들로부터 모금한 부분에 대하여 대법원은 안티2MB의 의사 결정 체계, 사회적 활동 내역, 구성원 확정절차 등에 비추어 안티2MB는 정치·사회적 의견을 함께하는 사람들이 모여 일정한 조직체를 이룬 것으로 볼 수 있거나 최소한 친목 도모를 목적으로 한 조직체로서의 실체를 갖추었다고 평가되므로 기부금품법 제2조 제1호 단서 각 목의 ‘사회단체’ 또는 ‘친목단체’에 해당하고, 안티2MB 회원들을 상대로 모금한 부분은 불법적인 기부금품의 모집에 해당되지 아니한다고 무죄를 선고한 원심을 유지하였다. 즉, 대법원은 ‘불특정 다수’에 대한 모금과 사회단체 내지 친목단체인 ‘안티2MB’ 카페에 소속된 회원에 대한 모금을 구별하고, 전자에 대해서만 기부금품법이 적용된다고 보았다.

이에 따라 국내에서 기부재산을 재원으로 하여 공익 사업을 수행하는 많은 단체나 법인들은 ‘불특정 다수에 대한 모금’이라 평가될 여지가 있는 모금행위에 대해서는 사전

45) 행정안전부, 기부금품 모집제도 해설서 (2012. 1.), 7, 113.

46) 행정자치부, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 질의회신 사례 (2017. 4.).



에 모집등록을 하고, 기부 의사가 있는 사람에게는 가급적 먼저 후원회원으로 가입한 이후에 기부를 하도록 안내하고 있다. 최근 대법원 판례의 사단법인 A 역시 이와 마찬가지로, 기부자 대부분은 후원회원으로 가입하여 정기금을 납부하고 있었다.

공익법인 종합안내포털에 게시된 공시자료와 행정안전부의 1365 기부포털에 등재된 모집완료보고서의 비교를 통해, 다른 단체들의 실태도 이와 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다. 공익법인 종합안내포털이 안내하는 기부금 상위 30개 법인 중 대중모금 활동을 하는 법인 중 대표적으로 사회복지법인 월드비전, 사회복지법인 어린이재단, 사단법인 굿네이버스 인터내셔널의 사례를 살펴보았을 때, 기부금품법의 적용범위는 전체 기부금 수입의 약 5%에도 미치지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 III-11〉 국내 공익법인 모집등록 기부금 비중 예시

법인명	2021년 기부금수익 <sup>47)</sup>	2021년 모집완료액 <sup>48)</sup>	모집등록 기부금 비중
사회복지법인 월드비전	283,425,981,680원	2,365,948,715원	0.8%
사회복지법인 어린이재단	182,875,493,630원	2,652,213,622원	1.5%
사단법인 굿네이버스 인터내셔널	164,668,184,726원	5,608,722,182원	3.4%

기부금품 모집완료보고서 상 적시된 모금방법의 경우, 사회복지법인 월드비전은 ‘대면캠페인’, ‘온라인캠페인’, ‘언론사 및 방송사 캠페인’을, 사회복지법인 어린이재단은 ‘방송(KBS동행 외)’, ‘온라인 크라우드펀딩’, ‘언론 외 오프라인’, ‘기타(이자수익)’을, 사회복지법인 굿네이버스 인터내셔널은 ‘오프라인캠페인’, ‘미디어/언론 캠페인’, ‘온라인 캠페인’을 기재하였다. 해당 법인들은 공통적으로, 기부금품법에 따른 사전등록의 범위를 공개된 온라인 또는 방송 매체를 활용한 모금 캠페인이나 현장 모금행사의 경우처럼 불특정 다수를 대상으로 기부를 권유하는 경우에 한정된 것으로 보인다. 그렇다면 기부금수익의 나머지 90%를 초과하는 부분은 상기 유형의 공개적 모집행위 없이 접수된 기부재산으로 구성되어 있음을 유추할 수 있고, 예를 들어 후원회원이 납입한 정기후원금, 개인·기업 등으로부터의 자발적 출연금, 금전·물품이 아니어서 기부금품법의 적용

47) 각 법인의 2021년말 운영성과표를 기준으로 하였다(2022년 공익법인 결산서류 등 공시).

48) 각 법인의 2021년말 모집완료 보고서를 기준으로 하였다.

이 불가능한 형태의 기부재산 등으로 구성되어 있으리라 짐작할 수 있다.

### (3) 대법원 2023. 2. 2. 선고 2021도16765 판결이 모금 실무에 미치는 영향

이상 살펴본 것처럼 대부분의 모금 단체는 기존의 판례와 행정해석에 근거하여 후원 회원으로부터 지급받는 기부금에 대해서는 모집등록을 하지 않아 왔다. 이에 위 사단법인 A의 사건이 세간에 알려진 이후 현장에서는 상당한 혼란과 우려가 있었다. 대법원 판결에 대한 현장의 관심도 높아 판결 직후 아름다운재단 기부문화연구소 등이 <후원 회원 기부금 대법원 판결 긴급 간담회>를 주최하여 시민사회 종사자들을 대상으로 판결의 내용과 의의를 공론화하기도 했다.<sup>49)</sup>

위 판례의 핵심 취지는 모금단체가 무분별한 모집이 이루어지지 않을 것으로 기대되거나 기부금의 적정한 사용을 담보할 수 있는 단체로서의 실질을 갖추었는지를 판단하여야 하고, 이때 단체의 내부규정을 근거로 하여 운영 상황, 재정 지출 등을 종합적으로 심리하여야 한다는 것이지만, 면밀한 법리 검토 없이 후원회원이 납입한 금원에 대해서는 기부금품법이 적용되지 않는다는 결론만을 취하는 경우도 생길 수 있다. 특히 위 판결에 관한 언론보도만을 피상적으로 접할 경우 그러한 오인의 우려가 크다.<sup>50)51)</sup> 향후 기부금을 모금하려는 단체는 정관상 회원에 관한 규정을 정비하고, 후원회원으로 부터의 모금 비중을 늘려 법률적 위험을 회피하려는 경향이 심화될 가능성이 높아 보인다. 그렇다면 기부금품법은 ‘모집’에 대한 규제 중심의 법률로써 갖는 태생적 한계가 더욱 심화되는 상황에 놓일 수 있다.

49) 아름다운재단 기부문화연구소, 새소식 - 후원회원 기부금 대법원 판결 긴급 간담회,

(<https://research.beautifulfund.org/17702/>) (2023. 2. 3.). (2023. 11. 8. 확인).

50) 우문식, [판결] “후원·기부 단체가 걷는 정기 회비는 기부금 아냐... 운영비로 사용 가능”, 법조신문, (<https://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=26763>) (2023. 2. 9.). (2023. 11. 8. 확인).

박일경, “후원회비는 기부금 아냐”...대법, 조직운영에 회비 쓴 단체에 “무죄”, 이투데이,

(<https://www.etoday.co.kr/news/view/2218635>) (2023. 2. 4.). (2023. 11. 8. 확인).

51) 또한 후원회원의 회비는 기부금이 아니므로 기부금 영수증을 발행할 수 없다고 유추하는 경우가 생길 수 있다. 그러나 위 대법원 판결의 쟁점은 특정 사안에서 회비가 기부금품법상의 기부금품에 해당하는지, 그 판단의 기준은 무엇인지에 한정된다. 따라서 회비가 세법상 기부금에 해당하는지는 별도의 과세상 기준에 따라 사안마다 개별적으로 살펴보아야 하고, 기부금품법의 적용대상이 아닌 회비라 하더라도 세법상 혜택을 받는 기부금이 될 수 있다(박훈, “세법상 기부와 기부금 관계 및 실무”, 후원회원 기부금 대법원 판결 긴급 간담회 발제자료집, 아름다운재단 기부문화연구소 등, (2023. 2.). 53 이하).

### 3) 현행 기부금품법과 발의된 법률개정안의 실효성에 관한 의문

현행 기부금품법은 단체에 기부되는 다양한 유형의 재산을 포괄하지도, 기부재산을 어떻게 관리하고 사용하여야 하는지에 관한 구체적인 지침을 제시하지도 못한다. 무엇보다 그 적용범위가 협소하다는 점이 가장 큰 한계로 작용한다.

모집비용에 관한 규제를 아무리 강화한다 하더라도, 단체는 실제 모집 과정에서 소요된 비용을 기부금품법의 적용 대상이 아닌 재산으로 얼마든지 충당할 수 있다. 이 경우 등록에 의해 모집된 돈은 거의 대부분 모집목적에 쓰이게 되므로 그 나름대로 유익하다는 입장도 있겠으나, 그만큼 다른 기부재산이 소요되는 것이므로 결국 모집목적과 무관한 지출을 줄인다는 법률의 취지는 무색해진다.<sup>52)</sup> 다소 극단적인 예시를 들자면, 사실은 모집자가 모집금액의 100%를 초과하는 모집비용을 지출하면서도 이를 '후원회비'로 전액 충당한다면 기부금품 사용완료 보고 시 모집비용은 '0원'으로 기재하여도 법률 위반은 아니게 된다. 비용의 재원별 할당에 있어 풍선효과가 나타날 수 있는 것이다.

기부금품법은 등록청이 기부금품의 모집과 접수를 검사하도록 하고(제9조), 모집완료 보고, 사용완료보고와 외부회계감사보고서의 제출을 통해 적정한 사용을 감독할 수 있도록 한다(제14조). 하지만 현재 기부금품법의 적용 실태상 이는 전체 재정의 5% 내외에 불과한 금액을 다룰 뿐이어서 모집자의 전체적인 재정 상태나 지출상황을 파악하는데에는 아무런 효용이 없다.

오히려 기부금 관련 전체 법체계에 관한 전문지식이 없는 기부자의 입장에서는, 기부금품의 사용완료보고서에 기재된 모집금액 및 사용액이 어쩌서 공익법인 공시나 단체 홈페이지에 자율 공개된 회계보고 자료상 기부금수익 및 사업비용과 차이가 나는지, 서로 다른 공개정보 간의 관계는 중첩적인 것인지, 전혀 별개의 것인지 이해하기 어렵다. 앞서 FGI 현장 의견에서 여러 차례 확인할 수 있듯이, 유사하지만 각기 다른 보고·공개의무를 부담하여야 하는 모집자 개인이나 단체 실무자에게는 행정부담과 비용이 가중되고, 그만큼 공익목적사업에 전념할 수 없게 되는 사회적 비용도 무시할 수 없다.

기부금품법은 의무를 위반하면 곧바로 형사처벌하는 경우가 많아 단체의 운영에 있어 큰 위험요소인 한편 적용범위가 제한적이고, 사단법인 A의 사례와 같이 기존 행정해석의 입장과는 다른 시각에서 법적용이 이루어져 수사와 기소에 이르는 경우가 충분히

52) 물론 기부재산이 주된 재원인 비영리·공익법인이나 단체가 아니라, 오로지 등록을 통해서만 기부금품을 모집하는 개인이나 영리법인의 경우 모집비용 충당비율은 의미가 있다.

발생할 여지도 있다. ‘모집 규제’를 핵심으로 하는 기부금품법의 한계를 인정하지 않으면, 자칫 기부금품법의 적용 범위를 입법자가 의도한 범위를 넘어서까지 넓히려는 시도가 반복되고, 단 18개의 조문으로 구성된 빈약한 법률의 공백을 메우기 위한 확대해석이나 체계에 맞지 않는 신설 조문의 삽입으로 인해 심히 불합리한 규제 제도로 전락할 위험이 있다. 결국 수범자의 입장에서는 가능하다면 기부금품법의 적용을 최대한 회피하는 것이 합리적이라는 결론에까지 이르는 것이다.

이와 같은 점에서, 현재 국회에 계류 중인 기부금품법의 일부개정안 중 투명성 강화를 골자로 하는 개정법안 내용의 대부분은 실제로 비영리 기관의 재정투명성을 높이는 데 기여하지 못할 것으로 생각된다.

기부금품법 정보화 시스템 구축 및 운영에 관한 근거를 신설하거나(안병길 의원안,53) 박성민 의원안), 기부금통합관리시스템 상 수입과 지출의 내역을 세분화(윤창현 의원안) 하더라도, 이는 전체 재정의 극히 일부를 다룰 수밖에 없고, 앞서 살펴본 바와 같이 모집목적 사업 외 지출은 모두 모집과 무관한 재원으로 충당하는 것이 가능하므로, 실제로는 기관의 재정 현황이나 지출 실태를 파악하는 데 전혀 도움이 되지 못한다. 기부금통합관리시스템이 이미 운영되고 있으므로 그 근거조항을 만드는 것에 관해 적극적인 반대를 표명하지는 않더라도, 실효성이 매우 부족한 정책이라는 점은 부인할 수 없다. 그 시스템의 세부사항을 비영리 기관에 부담이 되는 방향으로 조정하는 것은 특별한 정책적 효용 없이 역효과만 불러올 가능성이 높다.

개정안 중 벌칙 강화(안병길 의원안), 모집금품의 용도 제한 강화(정운천 의원안), 등록청 검사 대상 또는 범위 확대(윤재옥 의원안, 송언석 의원안), 자료 공개의무 부여(정운천 의원안, 유상범 의원안), 일률적인 감사보고서 제출 또는 회계책임자 선임 의무화(송언석 의원안, 김정재 의원안, 한무경 의원안), 현장 기부 및 익명 기부 시에도 영수증 발급 의무화(윤창현 의원안, 박성민 의원안) 등의 법안 또한 기부금품법의 제한된 적용 범위와 법이 실제 작용하는 방식에 대한 이해 없이 제안된 비현실적 대안에 가깝다. 후원회원이나 자발적 기부를 통한 대부분의 재원 조달이 가능한 상황에서, 기부금품법상의 규제가 더욱 강화되어 처벌의 위험이 높아지거나 행정 부담이 커진다면 비영리 기관으로서는 구태여 기부금품법의 적용대상이 되는 모집에 나아갈 필요가 없다. 결국 강화된 통제는 개인이나 소규모·신설 단체의 모금만 어렵게 하고, 새로운 비영리·공익활동의 등장을 막아설 가능성이 높다.

53) 대표발의 의원명만 기재. 이하 같다.

# IV

## 기부금품법의 개선방안 검토

1. 기부금품 모집 규제 일반법의 성격 명확화
2. 중복 규제 해소 및 정보통신망을 통한 모집·금품 유사 가상자산으로의 적용영역 확대
3. 기부금품법 모집등록 대상 현실화
4. 기부금품 등록 사업 기준 완화
5. 등록할 수 없는 자의 자격기준에 대한 고민
6. 기부금품 접수장소 및 기부금영수증 발급의무
7. 기부금품의 목적 외 사용승인제도 개선
8. 모집비용에 대한 명확한 정의규정 신설
9. 모집된 기부금품의 사용기한 명시
10. 과도한 처벌규정의 균형성 확보



## 1. 기부금품 모집 규제 일반법의 성격 명확화

### 1) 쟁점

기부금품법 제1조는 “이 법은 기부금품(寄附金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다”고 규정한다. 기부금품법은 1951년 최초 제정된 「기부금품 모집 금지법」에서 「기부금품 모집 규제법」으로, 나아가 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」로 점진적인 변화를 겪었고 이에 따라 법률의 목적 규정도 변화해왔다. 그러나 이 법이 목표로 하는 ‘성숙한 기부문화를 조성’하고 ‘건전한 기부금품 모집제도를 정착’시키며 ‘모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게’한다는 것은 법률 전체를 두고 보면 엄격한 규제를 통해 공익목적에 표방한 사익수취, 사기적 모금행위를 억지한다는 뜻의 표현에 불과하다.

기부가 사회적으로 유익한 행위임에는 대체로 이견이 없고, 이에 따라 기부금품법의 목적 규정에도 ‘기부활성화’를 명시적으로 포함시키려는 시도가 있다. 또한 금전과 물품 외의 재산에 대해서도 규제가 필요하다는 시각에서 기부금품법을 ‘기부재산’ 일반을 규율하는 법으로 탈바꿈시켜야 한다는 견해도 있어왔다.<sup>54)</sup> 이러한 견해는 지난 2023.5. 경 발의된 박성민 의원 등 18인의 기부금품법 일부개정안의 내용에도 일부 반영되었다.<sup>55)</sup> 그러나 금품 모집의 규제에 초점을 맞추어 오랜 기간 나름의 법리를

54) 김진우 외 4인, 기부법 제정에 관한 연구, 한국자선단체협의회 (2021). 6 이하. 또한 김진우, 기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안, 한양법학 제27권 제4집(통권 제56집), 한양법학회, (2016. 11). 290-295.

기부금품법은 기부의 모집 및 사용에 관한 일반법이라 전제하고, 기부금품법에서 ‘기부’ 개념을 명확히 규정할 때 ‘기부’란 곧 ‘무상 출연’이므로 출연할 수 있는 적극재산은 모두 기부의 대상으로 법률에 포함되어야 한다고 주장하였다.

55) 건전한 기부문화 및 기부자의 명예가 존중받는 사회분위기 조성을 위한 국가 등의 책무를 규정하고, 기부의 날(12월 두 번째 월요일), 기부주간(12월 두 번째 주)을 지정·운영할 수 있도록 하며, 기부자모집자 등에 대한 포상 등의 조치를 할 수 있도록 함(안 제4조 및 제5조). 기부금품법의 기부는 공익목적에 해당함을 명시하여 결혼식 등 사익목적의 금품 모집에 대한 법 적용 논란을 해소하고, 기부금품의 범위(금전, 물품 → 금전, 물품, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것) 및 모집방법(서신, 광고 → 서신, 광고, 정보통신망)등을 현실화하고 사용기간을 명시화(2년)하여 보다 효율적으로 기부금품을 모집·사용하도록 함(안 제2조 및 제6조). 이상 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박성민의원 대표발의)에서 발췌.

형성하고 규제환경을 조성해 온 법률의 목적을 이와 같이 변경하는 데에는 많은 난관이 따를 것으로 예상되고, 법률의 일부개정으로 그러한 난관을 극복하기는 어려울 것이다.

## 2) 기부재산- 일반법으로의 전환에 관한 우려

지난 2023. 1.경 행정안전부는 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안을 마련하고 비영리 기관의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다.<sup>56)57)</sup> 이 당시 정부는 개정안의 법률명을 「기부의 활성화 및 건전한 기부재산의 모집·사용에 관한 법률」로 변경하고, 제1조의 규정 또한 “이 법은 기부재산(寄附財産)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부재산 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부재산이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다”로 개정하고자 하였다. 개정안에 따르면 기부금품법의 적용범위는 단순히 금전과 물품만이 아닌 ‘기부재산’으로 확장되고, 물건, 유가증권 그 밖에 대통령령으로 정하는 것까지 포괄하게 된다.

개정안은 ‘금품 모집 규제’ 중심의 법률 구조를 그대로 유지하고 있으면서 적용대상이 되는 기부재산의 범위를 확장한 것인데 이는 서로 상충하는 측면이 있다. 예를 들어, 부동산, 유가증권 기타 재산의 기부는 모집자의 적극적인 모집행위에 기인하기보다는 기부자의 자발적인 의사에 의해 기부가 이루어지고 있는 것이 현실이다. 당초 기부금품법이 규율 대상을 금전과 물품으로 한정된 것은, 그 유통이 간편하고 즉각적인 출현이 용이하기에 출현 권유행위가 금전과 물품을 대상으로 하는 경우가 대부분이기 때문이다.

부동산 기부에 있어 모집행위가 관여되는 경우(예를 들어 유산기부의 공개적 권유)가 있다고 하더라도, 부동산의 기부는 해당 부동산을 모집자의 필요에 맞게 사용할 수 있는 지목이나 용도를 가지고 있는지, 만일 그렇지 않다면 그 변경을 위한 행정절차를 개시할 수 있는지, 소요 시간은 얼마나 되는지, 부동산의 직접 사용이 어렵다면 이를 어떻게 매각 또는 운용할 것인지, 상속재산으로서의 비중을 얼마나 차지하고, 유류분 청구 가능성은 있는지, 농지로서 취득이 제한되는지 등에 대한 구체적인 파악과 계획을

56) 아름다운재단, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정(안) 검토의견. (2023. 1.).

57) 해당 법률 개정안은 위 박성민의원 대표발의안의 내용으로 대부분 반영되었다.



수반하며 상세한 법률검토를 거쳐야 한다. 주식이나 채권과 같은 유가증권의 경우 양도에 수반하는 법률문제(양도금지 약정, 의무보유기간 유무 등)에 미리 대비해야 함은 동일하다. 이는 기부자와 모집자 양측이 많은 시간과 노력을 들여야 하는 것이어서, 법률이 규제하고자 하는 ‘무분별한 모집’이 이루어질 가능성은 낮다.

부동산이나 유가증권의 경우 ‘모집’보다는 ‘사용’의 관리에 초점을 맞출 수 있다는 반론도 가능하다. 그러나 기부금품법은 모집등록이 선행되지 않으면 ‘사용’에 대해서는 감독청이 감독할 권한이 없다. 부동산이나 유가증권의 공개적인 모집 수요가 없다면 제도가 활용되지 않는 것이다. 또한 금전이나 물품은 ‘사용’이 소비 또는 지출행위를 의미하는 것이라 이해할 수 있지만, 부동산이나 유가증권(예를 들어 주식이나 채권)을 모집목적에 ‘사용’하는 것은 그 의미도 불분명하다. 부동산을 모집목적에 맞게 직접 활용하는 것만을 의미하는지, 부동산을 매각하거나 임대하여 그로부터 발생하는 수익을 지출하는 것도 포괄하는 것인지부터 명확히 해야 할 것이다. 주식이나 채권의 경우에는 모집목적에 맞게 직접 사용하는 행위가 원천적으로 불가능하다. 배당수익이나 이자, 양도대금의 사용에 관한 규정도 상세히 정비하지 않으면 현장에서 혼란이 발생할 수밖에 없다.

한편 기부금품법은 모집기간을 1년 이내로 하도록 하고 있고, 실무상 사용기간은 모집기간의 기산일로부터 2년 이내로 하고 있다. 그러나 부동산 또는 주식의 기부는 그 사례가 드물고, 기부 의사가 있음에도 불구하고 앞서 살펴본 것과 같은 각종 법적·행정적 제약이나 물리적 제약으로 인하여 검토 끝에 실제 기부로 이어지지 않는 경우가 많다. 모집기간을 종전과 같이 1년으로 제한할 경우 모집자로서는 기부가 성사되기를 기다리며 무용한 행정절차를 여러 차례 반복하고 매년 모집 목표금액에 비하여 현저히 부족한 모집실적을 등록청에 보고하며 기부금통합관리시스템에 공개하게 되므로, 결국 부담을 느낀 모집자가 부동산 기부모집을 포기하거나 법률의 우회방안을 모색하도록 유인할 우려가 있다.

사용기간도 현실적이지 않다. 부동산을 모집목적에 맞게 직접 사용하려는 경우, 용도 변경 등 행정절차를 거치거나, 토지를 정비하거나, 건축물을 수리하거나 새로 짓는 등 그 사용의 개시에 소요되는 기간이 상당하다. 검토 끝에 부동산을 시일 내 사용할 수 없어 매각하려는 경우에도, 토지의 시장가치가 부족한 경우나 부동산 시장 전반의 경색이 있는 경우에는 2년의 기간 내에 매각이 불가능하거나, 또는 기부 당시의 시가보다 현저히 낮은 가치에 매각할 수밖에 없어 기부의 효용을 떨어뜨리는 경우도 생길 수 있다.

토지를 개비하거나 건축물을 짓는 과정에서 공기가 늦추어지거나, 공사대금 관련 분쟁이 생기는 등 불확실성도 크다. 이 때 들어가는 비용도 상당할 뿐만 아니라 그 금액을 사전에 예측하는 것도 어려운 일이다. 이처럼 기부 받은 부동산을 사용하기 위해 추가로 단체의 재정을 투입해야 할 때, 이를 모집비용으로 인정할 것인지, 그렇다면 모집비용의 충당비율은 어느 선까지 인정해야 할지에 대해서도 고려가 필요하다.

이처럼 기부금품법을 기부재산에 관한 일반법으로 확장시키고자 하는 경우, 법률의 정비를 통해 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 분명한 것은 금품 모집 규제를 중심으로 짜여 있는 현재의 제도 틀을 유지한 채로 적용의 범위만 넓힐 경우, 이는 모집자의 행정부담을 크게 가중시키는 한편 모집자들로 하여금 기부재산의 모집을 단념하게 하거나 부동산이나 주식 등 기타재산을 환가하여 금전으로 지급받도록 유인하게 함으로써 결국 규제의 취지는 실현하지 못한 채 기부의 다양성을 저해하고, 기부자의 의사도 꺾게 될 가능성이 높다.

### 3) 기부 활성화법 전환의 실효성 미비

앞서 언급한 행정안전부의 기부금품법 개정안은 기부 활성화를 법률의 표제에 삽입하고 제4조에서 국가와 지방자치단체가 기부 활성화 지원방안을 마련하도록 하며, 제5조에서 기부의 날·기부주간을 설정하고, 기부 활성화에 공로가 있는 모집자 등에게 포상을 하거나 적절한 예우 등의 조치를 할 수 있는 규정을 추가하였다. 이와 관련하여 제21대 국회 박성민 의원 대표발의안은 법명을 “기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률”로 변경하도록 하였고, 이 제안은 현재 국회 법안심사제1소위원회의 논의과정에서 별다른 이견 없이 받아들여져 실제 개정으로 이어질 가능성이 높다.<sup>58)</sup>

법률의 이름을 바꾸고 기부의 날이나 기부주간을 설정할 경우 실제 기부 활성화에 도움이 될 것인지는 현재로서는 알기가 어렵다. 다만 이미 여러 법령에 따른 기념일이 난립하고 있고, 특별한 기념일 없이도 연말·연시 기간이나 수시로 발생하는 국제적·지역적 재해 또는 대중의 주목을 받는 특정한 사회적 의제가 있을 때 기부에 대한 자발적 관심이 증가하는 것을 확인할 수 있어, 이에 더하여 설정된 법정 기념일이 큰 정책적 효과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

58) 제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제3차 법안심사제1소위원회 회의록. 41-42.

#### 4) 개선 방안

법률에 기부 활성화의 취지를 담는 것에는 이견이 없다. 그러나 그 방법은 형식적 진흥정책을 부가하는 것으로 그쳐서는 안 된다. 법정책의 방향은 기부재산의 남용에 대한 규제의 실효성을 높이고 모집자의 재정투명성에 관한 신뢰성 높은 정보를 제공하며 기부 절차의 편의를 촉진하는 데 있어야 한다. 이는 현행 기부금품법의 구조 내에서는 불가능하고, 모집자의 재정 전체를 포괄하며 다양한 기부재산의 개별적 특성에 따른 관리 및 사용방법은 물론 각종 수입과 지출의 회계적 분류와 처리 방법까지도 세밀하게 하는 전면개정안을 필요로 한다.

그러나 이러한 수준으로 기부금품법을 전면 개정한다고 하더라도 세법상 공익법인등에 대하여 적용되는 각종 납세협력의무, 출연재산에 관한 준수 의무 규정과 필연적으로 규율 영역이 겹치게 된다. 이는 불필요한 중복 규제로서 모집자의 공익활동을 저해할 공산이 크고, 사실상 이중의 회계처리를 강제하는 결과가 되어 재정 투명성에도 악영향을 미칠 수 있다. 이미 행정의 관리를 받고 있는 기관을 재차 감독하는 것보다, 개인이나 비법인사단 등 별도의 감독을 받지 않는 기관의 기부금품 모집과 사용을 관리하는 것이 기부활성화에 더욱 도움이 될 것이다.

그렇다면 현행 기부금품법의 규율영역을 기부재산 일반으로 확장하거나 형식적인 기부활성화의 취지를 담기보다, 개인 또는 다른 법령에 의한 관리·감독을 받지 않는 단체의 활동 과정에서, 유통이 용이한 금전, 물품, 기타 이와 유사한 형태의 새로운 자산이 무분별하게 모집·사용되지 않도록 감독하는 법률로서 자리매김하는 것이 바람직하고 더욱 현실적인 대안이다. 그렇다면 현행 법률의 목적 규정은 그대로 유지하거나, 오히려 이 법률이 기부금품의 무분별한 모집과 부적정한 사용을 규제하는 일반법으로서 별도의 법령에 의해 기부금품의 관리감독을 받는 단체의 경우에는 적용되지 아니함을 이후의 개별 규정에서 명확히 밝히는 것이 나을 것이다.

〈표 IV-1〉 재산별, 민간 모집자 유형별 기부 관리 현황

기부재산 형태		조직형태	모집 규제 필요성	개인 · 비법인 사단	비영리 법인	주무관청 관리감독 대상 기관구성, 운영 및 사무 감독, 정관변경 허가 기본재산 관리, 사업계획 및 실적·결산 보고	
						세법상 공익법인등 (상증법 §16①, 상증령§12)	
						특례기부금 [법법 §24②(1)]	일반기부금 [법법 §24③(1)]
금전 · 물품	1천만원 미만 모집	×	×	기망행위 시 사기죄 적용	□ 공익법인 납세협력의무 출연재산보고서 등 제출 결산서류 등 공시 (종교법인 제외) 공익법인 의무이행 여부 보고 연간 기부금모금액 및 활용실적 공개 기부금영수증 발급합계표 제출 기부자별 발급명세 작성		
	자발적 후원						
	회비·소속원 대상 모집	△ 개별 판단	사안에 따라 기부금품법 적용 가능 (대법원 판례 참조)	□ 공익법인 주요의무 출연재산 등 직접 공익목적 사용 특수관계인 이사·임직원 취임제한 자기내부거래 금지 주식 출연·취득·보유 제한 특정기업 광고 금지 특정계층 공익사업 혜택제공 금지 공익법인 해산시 잔여재산 국가 등 귀속			
	1천만원 이상 모집	○	[기부금품 모집등록] 모집목적 사용 모집비용 총당비율 준수 전용계좌 사용 영수증 발급 모집·사용완료보고 회계감사보고서 제출 (모집금액 1억원 초과)				
가상자산·전자화폐			기망행위 시 사기죄 적용	모집에 관한 규제 없음	□ 법인 규모별 준수사항 (누적 적용) 자산 5억 이상/수입 3억 이상 - 외부전문가 세무확인서 제출 자산 100억 이상/수입 50억 이상 - 외부회계감사보고서 제출 자산 1,000억 이상 - 주기적 감사인 지정		
어음·수표 등 화폐증권							
채권·주식 등 자본증권	×	×	기망행위 시 사기죄 적용				
선하증권 등 상품증권							
토지·건물·부동산							
건축물, 기계 등 유형자산							
지적재산권, 소프트웨어 등 기타 무체재산권							

## 2. 중복 규제 해소 및 정보통신망을 통한 모집·금품 유사 가상자산으로의 적용영역 확대

### 1) 쟁점

기부금품법은 “기부금품”이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다(기부금품법 제2조 제1호). 다만 (1) 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, (2) 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품, (3) 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품, (4) 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품은 기부금품에서 제외한다(기부금품법 제2조 제1호).

“기부금품의 모집”이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다(기부금품법 제2조 제2호). “모집자”란 제4조에 따라 기부금품의 모집을 등록한 자를 말하고, “모집종사자”란 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 기부금품의 모집에 종사하는 자를 말한다(기부금품법 제2조 제3호, 제4호).

위 규정은 기부금품법의 적용 여부를 결정하는 핵심적인 기준의 역할을 하므로 이와 관련하여 많은 유권해석과 분쟁 사례, 판례가 누적되어 있고,<sup>59)</sup> 이미 기부금품법의 적용 실무는 상당 부분 그에 따라 이루어져 왔다. 그러나 최근에는 새로운 이슈들이 드러나기 시작하였는데, 대표적으로 가상자산 등 새로운 유형의 기부재산이 등장하게 됨에 따라 “금전이나 물품”으로 한정된 기부금품법의 규정의 한계가 드러났다. 또한 앞서 대법원 판례에서 살펴본 것과 같이 기부금품에서 제외되는 금원의 범위에 대한 첨예한 다툼이 있었고, 법률의 적용범위를 더욱 명확히 할 필요성이 부각되었다. 이외에도 크라우드 펀딩이나 온라인 모금 플랫폼을 활용한 기부가 활발해지면서 “서신, 광고, 그 밖의 방법”으로 한정된 기부금품 모집행위가 지나치게 한정적이라는 지적이 있었다. 나아

59) 박훈, 기부금품법 위반 관련 사례 분석, 2017년 기획연구 보고서, 아름다운재단 기부문화연구소 (2017. 11.). 61.

가 이처럼 새로이 등장한 온라인 모금 플랫폼에 법적인 지위를 부여해야 할 필요성도 제기되었다.

## 2) 관련 판례, 선행연구 및 법률개정안

김진우 외 4인(2021)은 ‘기부’란 기부자가 명시적으로 밝힌 용도 또는 공익단체가 기부모집 시 밝힌 용도에 따라 또는 이들이 없을 경우에는 공익단체 정관상의 목적을 실현하기 위하여 기부재산이 사용될 것을 부담으로 하여 이루어진, 부담부 증여라고 보았다. 이에 따라 법률 개정안에도 “기부”란 공익목적 실현을 위하여 재산을 자발적·종국적으로 증여 또는 유증하는 행위를 말한다고 정하고, 당사자가 이와 달리 정한 경우에는 그에 따른 법률관계가 적용되도록 하는 방안을 제시하였다.<sup>60)</sup> 또한 기부금품을 기부재산(금전, 유가증권, 동산, 부동산, 무체재산권)으로 확대하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.<sup>61)</sup>

2023. 5. 10. 제안된 기부금품법 일부개정안(박성민의원 등 18인, 의안번호 2121915)은 기부가 공익목적에 해당함을 명시하고, 기부금품을 금전, 물품, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 확대하는 내용을 담아, 위 김진우 외 4인의 연구가 제시한 사항을 거의 그대로 반영하였고, 국회 논의결과 향후 이와 유사하게 개정될 것으로 보인다.<sup>62)</sup>

그러나 앞서 살펴본 것과 같이 기부모집과 사용이 용이한 금품에 대한 적용을 전제로 구성되어 있는 법률의 구조상 한계로 인하여, 기부재산의 범위를 확대하기 위해서는 법률을 폐기하고 새로 제정하는 수준의 전면적인 개편을 필요로 한다. 설령 기부재산으로 적용범위가 확대되더라도 동일하게 기부재산의 접수와 사용을 규율하고 있는 세법의 내용과 겹치게 된다는 점에서 실효성이 떨어질 우려가 있다.

기부금품에서 제외되는 법 제2조 제1호 각 목의 금원에 관하여, 민경선(2021) 당시 국민권익위원회 사무관은 회원에게 모금한 금품도 기부금품법에 포함하여 관리하여야 한다고 하고, 구체적으로 제2조 제1호 가목에 단서를 추가하여, 지정기부금단체(現 공익법인)가 회원에게서 모집한 금품을 기부금품에 포함하도록 규정할 것을 제안했다.<sup>63)</sup> 김진우 외 4인(2021)은 사단법인의 경우 이른바 ‘운영회원’의 경우 사원으로서

60) 김진우 외 4인, 3-5.

61) 김진우 외 4인, 6쪽; 김진우 외 2인, 기부문화 활성화를 위한 법·제도개선에 관한 연구, 한국외국어대학교 산학협력단 (2016. 6.). 6.

62) 제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제3차 법안심사제1소위원회 회의록 42.

이들로부터 수령한 돈은 ‘회비’로 볼 여지가 있지만, 의결권 등이 없는 ‘후원회원’에게서 수령한 돈은 기부금이므로 법률의 적용대상이 되어야 하고, 한편 재단법인은 사원 개념이 존재하지 않으므로 ‘회비’, ‘후원금’ 등 명목을 불문하고 모두 기부금이라고 하였다.<sup>64)</sup>

그러나 앞서 대법원 판결(2021도16765)에서 확인하였듯이, 기부금품법의 취지를 고려하면 제2조 제1호 각 목의 규정은 모집이 무분별하게 이루어지지 않고 모집 금품이 적정하게 사용될 수 있는 단체로서의 실질을 갖추고 있는지를 종합적으로 고려하여 의미를 파악하여야 한다. 공익법인의 회비라는 형식적 표지만으로 법률의 적용범위를 결정할 경우 이미 국세청의 관리·감독을 받고 있는 단체일수록 더 엄격한 이중 규제를 일률적으로 받는 결과에 이르러 불합리하다. 의결권 등 사원으로서의 권리 행사 가능성만을 기준으로 기부금품 여부를 판단하는 것 또한 지나치게 이론적이고 단편적인 기준임을 위 사건에서 확인할 수 있고, 이에 대법원도 상반된 결론을 내렸다.

기부금품의 모집 방법에 정보통신망을 추가하여야 한다는 점에 대해서는 이견을 찾기 어렵다. 이에 제21대 국회에도 그 내용을 담은 법안이 4건 상정되어 있다.<sup>65)</sup>

그 외에도 기부금품의 모집에 관하여는, “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 행위”로 구체화하자는 시민사회의 제안이 있었다.<sup>66)</sup> 이는 공익단체가 공공장소에서의 모집과 개인주택 또는 사업장의 직접 방문을 통한 모집을 할 경우 허가를 받도록 하는 영국의 제도를 참고한 것으로 보인다(Section 48, 49 of the Charities Act 2006).

염형국은 기부금품 모집중개자 규정을 신설하여 모집중개자에게 모집자와의 계약내용과 자신이 제공하는 결제수단을 통해 모집되는 기부금품의 명세 및 가액, 그에 따른 수수료 및 접수 시기에 대한 정보를 공개한 의무를 부과할 것을 제안하였다. 김진우 외 2인은 모금집중화를 통해 모집비용을 절감한다는 취지에서, 모집목적이 동일한 연합체를 통한 모집등록을 허용하여 제2조 제4호에 공동모집자 개념을 정의하고 제4조의4에

63) 민경선, 비영리 민간단체 기부금 운영 개선 방안, 한국부패학회보 제26권 제4호, 한국부패학회(2021. 12.). 172.

64) 김진우 외 4인, 10-12.

65) 이용의원 등 13인(의안번호 2108838), 박원주의원 등 13인(의안번호 2109165), 김영배의원 등 10인(의안번호 2115901), 박성민의원 등 18인(의안번호 2121915)

66) 염형국, 자율적 기부문화 활성화와 지원 체계를 위한 기부금품법, 시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제 자료집 (2016. 9.). 14.

공동모집에 관한 조항을 신설할 것을 제안하였다.<sup>67)</sup> 이에 관하여 추가로 연구되거나 다른 의견이 제시된 바는 없다.

### 3) FGI를 통해 확인된 문제점

현장의 의견 중에는 ‘유튜브 슈퍼챗’ 등 온라인으로 거래되고 현금화될 수 있는 자산, 카드사 포인트, 게임포인트, 비트코인 등의 자산들에 관한 기부금품법의 규정이 없다는 점에 대한 문제의식이 드러났다.

한편 기부금품은 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품인데, 유사한 용어를 사용하는 고향사랑 기부금 제도가 신설되면서 반대급부인 답례품을 지급하는 것을 허용하고 있어, 사회 일반의 기부금품 개념에 대한 오인이나 제도의 일관성이 떨어지는 점을 우려하는 시각도 있었다.

그 외에도 이미 기부금품법에서 보훈기금법, 사회복지공동모금회법 등 개별 법률에 따른 기부금품의 모집에 대해 기부금품법이 적용되지 않고 있는 점을 감안하면, 이처럼 별도의 규율이 적용되고 있는 세법상 공익법인도 제외 대상으로 하는 것이 타당하다는 의견이 있었다. 재산 사용에 관한 통제, 감독청에 대한 보고, 회계감사 등의 의무가 유사하게 중복되어 불필요한 비용과 부담이 발생한다는 점에 대해서는 과반의 단체가 문제제기를 하였다.

이는 기존에 비영리조직을 대상으로 한 설문조사를 실시하였던 정진경(2017)의 조사 결과와 상당 부분 부합한다. 법 적용 대상에 대한 개선 의견으로 당시 분석대상이 된 최종 응답 86개 중 기획재정부의 지정기부금단체를 등록대상에서 제외하여야 한다는 방안이 27.9%, 국세청 공시제도 등 기존 제도가 있고 지나친 규제로 민간자원의 자율성을 저해하므로 법률을 폐지하여야 한다는 방안이 14%의 응답을 얻어 절반 가까이를 차지하였다.<sup>68)</sup>

### 4) 개선 방안

가상자산의 경우 비교적 간이한 거래가 가능하고 공개적인 모집 및 사용이 용이하여

---

67) 김진우 외 2인, 72.

68) 정진경, 정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용 실태와 제도에 대한 인식 연구, 시민사회와 NGO 제15권 제1호, 한양대학교 제3섹터연구소 (2017). 441.



금전 및 물품과 유사한 성질을 가진다. 실제 가상자산 기부가 국내에서도 활발히 증가하고 있는 점을 감안하면<sup>69)</sup> 가상자산을 기부금품의 범위로 포함할 수 있을 것이다.

이외에도 ‘카카오페이 머니’나 ‘네이버페이 머니’ 등과 같이 온라인 결제시스템 등을 이용하여 선불금 형식으로 결제·적립해두는 선불전자지급수단(전자금융거래법 제2조 제14호), 신용카드사 포인트, 기타 화폐·재화·용역 등으로 교환 가능한 전자적 증표나 전자화폐 등 거래상 특별한 제약이 없고 용이하게 환가할 수 있는 새로운 자산에 대한 기부 모집 수요가 발생할 수 있으므로 법률의 적용대상을 대통령령에 위임해둘 필요성은 있다. 그러나 이 때에도 “금전이나 물품 기타 이와 유사한 것으로서 거래의 형태와 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 것”으로 한정하여야 부동산이나 주식과 같이 기부금품법의 적용이 부적합한 재산까지 포괄하는 일을 방지할 수 있다.

국회에서 2023. 12. 현재 기부금품법 일부개정안의 대안을 마련하는 중인바, 대통령령으로 정하는 것을 추가하는 부분에 있어 “그 밖에 이와 유사한 금전적 가치를 갖는 물건 등 대통령령으로 정하는 것”으로 정하고, 금전적 가치를 갖는 유가증권이 대표적인 포함 사례라는 언급이 있었다.<sup>70)</sup> 그러나 유가증권은 그 종류가 매우 다양하고 주식이나 채권에 관해 앞서 살펴본 것과 같이 법률의 적용이 현실적으로 매우 어렵게 될 것으로 예상된다. 따라서 금전이나 물품과 ‘유사한 가치’를 기준으로 할 것이 아니라, 거래 형태와 특성이 유사함(따라서 적극적인 모집행위가 가능함)을 고려하여 적용범위를 정하도록 하는 편이 더욱 타당하다.

세법상 공익법인은 이미 주무관청과 국세청에 의하여 기부재산 전반의 접수와 사용에 관한 관리·감독을 받고 있고, 통일적으로 공익법인회계기준을 적용하여 공시 및 감사의무를 지고 있으므로, 기부금품에서 제외되는 제2조 제1호 각 목의 규정에는 마목을 신설하여 “「상속세 및 증여세법」 제16조제1항의 공익법인등이 직접 공익목적사업에 사용하기 위하여 접수한 금품 등”을 규정할 필요가 있다. 다만 상속세나 증여세의 추징, 기부금영수증 발급명세의 불비·오발급 사유로 불성실기부금수령단체로 고시된 경우 등 공익법인등의 의무를 위반하여 지정 취소 사유가 발생한 경우는 예외로 하여야 할 것이다.<sup>71)</sup>

기부금품의 모집 방법에 정보통신망을 추가할 필요는 분명히 인정된다. 모집행위의

69) 장운주 외 2인, 블록체인 기반의 기부사례 및 활용 가능성 탐색: 가상화폐와 NFT를 중심으로, 2022 ISSUE PAPER 1, 아름다운재단 (2022. 3.). 7 이하.

70) 제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제3차 법안심사제1소위원회 회의록. 43.

71) 법인세법 시행령 제38조 제8항, 소득세법 시행령 제80조 제2항 참조

개념을 “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 행위”로 제한하는 방안의 경우 더 세밀한 검토를 요한다. 이상의 개선 의견에 따라 공익법인등이 접수하는 재산을 비롯하여 개별 법률에 따른 기부금품의 모집을 점차 제외시켜 나간다면 개인이나 공익법인등이 아닌 단체의 모금에 대해서는 사실상 기부금품법만이 유일한 감독 수단으로 남게 될 것이라는 점에서, 모집 방법에 관한 규정은 가급적 원래대로 두는 것이 타당해 보인다.

모집중개자나 공동모집자 규정의 신설에 관하여는 개별적 제안이 있었을 뿐이므로 곧바로 법안으로 도입하는 것은 시기상조라 보인다. 모집중개자 규정의 경우 온라인 모금 플랫폼 사업자를 대상으로 하는 것을 예정하고 있다. 그러나 기부자에게 모집자의 모금과 자원 배분의 효율성을 객관적으로 평가할 지표를 제공한다는 측면에서는, TV, 라디오, 온라인 광고를 대행하는 자, 거리모금 등 공개적인 모금행위를 대행하는 자들에 관한 정의 규정과 관련 정보의 공개에 관한 모집자의 의무 등을 규정하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다. 공동모집자 규정이 도입되는 경우, 결국 연합체를 대표하여 모집등록을 하는 모집자에게 다른 모집자들이 등록과 보고에 필요한 각종 정보와 서류들을 전달하여야 한다는 점에서 행정의 간소화나 비용 절감 효과가 크다고 보기 어렵다.

### 3. 기부금품법 모집등록 대상 현실화

#### 1) 쟁점

기부금품법 제4조는 기부금품 모집등록과 관련한 절차와 기준에 대해 자세히 규정하고 있다. 우선 제4조 제1항에서는 1천만 원 이상의 기부금품 모집을 하려고 하는 자는 행정안전부 또는 지자체(등록처)에 모집계획서, 사용계획서를 작성하고 사전에 등록을 해야만 기부금품 모집행위를 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 모집, 사용계획서 내용을 변경하려고 해도 동일한 절차를 밟아야 한다. ‘모집을 하려고 하는 자’를 대상으로 하고 있기 때문에, 사전등록을 하지 않고 기부금품 모집행위를 한다면 제16조(벌칙) 제1항에 따라 3년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다.

위 규정에 따르면 개인이든 단체든 상관없이 모두 기부금품법 모집등록 대상이 되고 사전에 인지하지 못하고 기부금품 모집을 했다고 하더라도 엄격한 처벌규정에 따라 제재를 받을 수도 있다. 심지어 단체 홈페이지에 후원계좌를 노출시킨 것만으로도 기부금품 출연을 권유, 요구하는 행위로 보는 현실은 현행법이 얼마나 과잉 적용되고 있는지를 보여주는 대표적인 사례이다. 현행법에서 요구하는 '등록'은 결국 등록청의 편의를 위한 것일 뿐, 행정절차에 불과한 등록을 하지 않았다고 형사처벌까지 하는 것은 기부를 더 움츠러들게 하는 요인으로 작용할 수 있어, 현행법이 유지되는 한 성숙한 기부문화 조성한다는 입법목적 달성이란 어려운 것이다. 또한 이미 기부금품 모집 등록을 완료한 이후 모집 사용계획서를 변경할 때도 동일한 서류를 제출하고 동일한 절차를 밟아야 하는 것은 매우 비효율적인 행정 절차라고 판단된다. 모집등록 기준금액이 1천만 원 이상이고 다소 소액의 금액까지 등록해야 한다는 사실 또한 과연 적정한지 판단할 필요도 있다. 2006년 법 개정 당시 변경된 1천만 원 이상의 모집등록 기준금액이 17년이 지났어도 여전히 같다는 사실 그 자체가 개선의 필요성이 있음을 보여준다.

## 2) 관련 선행연구 및 FGI 결과

이송립·한경석(2020) 연구에서는 비영리법인의 전반적인 사무에 대해서 설립근거법에 따라 주무관청에 의한 포괄적인 관리감독이 이루어지고, 기부금품에 대해서는 특별히 세법 및 기부금품법에 따라 모집 및 사용에 대한 규제가 병행되면서 중복된 규제 성격을 보이고 있다고 하였다. 그리고 이미 세제 적격지위를 지정받은 단체의 경우 세법을 통해 별도의 투명성 확보 방안이 마련되어 있으므로 기타 모집자와 동일하게 기부금품법을 적용할 필요성 및 실익이 크지 않다고 보았다.

FGI 참여자 대다수도 상증세법 상 공익법인 등이 기부금품법 모집등록 대상에 반드시 포함되어야 하는지 의문을 가지고 있었다. 앞서 언급된 바와 같이 주무관청으로부터 허가받은 법인이거나 비영리민간단체로 등록한 경우 기획재정부로부터 공익법인 또는 공익단체로 지정을 받아야 하고, 6년마다 재지정 심사를 받고 있기도 하며, 매년 국세청에 결산공시를 하고 있는 등 이미 이중삼중 관리감독을 받고 있어 또 다시 기부금품 등록청에 또 등록하고 보고하도록 하는 것은 불필요한 행정비용을 낭비하는 것이라고 지적하고 있다. 실제 최근 3년 동안 기부금품 모집등록한 단체 중 결산서류를 공시하고 있는 단체가 80.7%에 해당할 만큼 상당수고, 오히려 결산공시를 제출하지 않거나 관리

감독을 받지 않는 단체나 개인은 극히 드물었다.

또한 FGI 참여단체 중에는 사전에 법령을 이해하지 못한 채 모금을 한 뒤 예상보다 많은 기부금품이 모집되어 뒤늦게 모집등록을 하거나 1천만 원이 넘기기 전 모집을 중단한 사례가 있었다. 이는 오히려 모집등록 절차가 기부활성화에 걸림돌이 된 사례로서 사전등록제의 폐해라고 평가할 수 있겠다. 사후 등록도 가능하도록 현행법이 개정된다면 적어도 기부금품 모집을 포기하는 일은 발생하지 않았을 것이다. 그 외 기부금품 모집등록을 완료한 이후 모집 사용계획서를 변경하고자 했던 단체는 변경 신고 시 모든 서류를 동일하게 제출해야 한다는 사실에 행정낭비를 하면서까지 '새롭게 모집등록 신고를 하는 것 같다'는 평가를 하기도 하였다.

### 3) 개선방안

현행법에 따르면 사전에 반드시 기부금품법 모집등록을 해야 하고, 그렇지 않을 경우 처벌의 대상이 되는 현실을 개선하기 위해서는 시정명령할 수 있는 근거를 두거나 사후 등록도 가능하도록 법 제도 개정이 이루어져야 한다. 법령의 무지로 인해 모집등록하지 않고 기부금품을 모집하거나 탈법행위 없이 기부금품법을 위반했다면 충분히 개선 여지가 있고, 이는 시정명령을 통해 개선을 요구하거나 적정한 기간 내 사후등록을 하도록 안내함으로써 해결할 수 있는 문제들이다.

선행연구와 FGI 결과에서도 확인했듯이 세제적격 지위를 가지고 있고, 상증세법 상 공익법인 등의 지위를 가지고 있는 경우 기부금품법 모집 등록 대상에서 제외할 필요가 있다. 오히려 기부금품법 모집등록 대상을 관리 감독을 받지 않는 개인과 단체로 한정하고 모집된 기부금품을 투명하게 잘 사용하는지 관리 감독하는 것이 입법목적 달성에 더 효과적일 것이다.

기부금품 모집등록 이후 모집, 사용계획서를 변경할 경우엔 절차를 보다 간소화하여 기부금품 모집행위가 계속 이어질 수 있도록 해야 하며, 모집등록 기준금액 상향도 적극적으로 개정할 필요가 있다. 2006년과 비교해 화폐가치의 변화를 소비자 물가상승률<sup>72)</sup>로 계산해보면 약 1.46배 높아진 상황이다. 이는 모집등록 기준금액 최소 14,600,000원 이상으로 상향해야 한다는 의미이며, 21대 국회 발의된 기부금품법 개

72) CPI 소비자물가지수 화폐가치 계산 (<https://kostat.go.kr/mondyValueCalc.es?mid=b70302000000>)

정안 중에서 박완주 의원안<sup>73)</sup>에는 모집등록 기준금액을 현행 1천만 원에서 2천만 원으로 상향하는 내용이 포함되어 있다.

## 4. 기부금품 등록 사업 기준 완화

### 1) 쟁점

기부금품법 제4조 제2항에 따르면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 경우에만 모집등록을 할 수 있다.

기부금품법 제4조 ② 제1항에 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 구제사업
2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해는 제외한다)의 구휼사업(救恤事業)
3. 불우이웃돕기 등 자선사업
4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
  - 가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을 위한 사업
  - 나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관한 사업
  - 다. 환경보전에 관한 사업
  - 라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업
  - 마. 보건·복지 증진을 위한 사업
  - 바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업
  - 사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업
  - 아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

위 규정에 포함되지 못한 사업의 경우 모집등록을 할 수 없다는 의미로서, 이는 등록제의 한계라고 볼 수 있다. 법에서 인정한 경우에만 모집행위를 할 수 있도록 제한하고 있는 것이고, 기부자 입장에서도 모집 목적이 무엇이든지 간에 본인의 자발적 결정에 따라 기부를 할 수 있어야 하는데, 기부처를 선택할 권리를 침해받고 있다고도 해석할 수 있을 것이다. 특히 제4조 제2항 제4호 아목에서 “그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업”에 관해 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는데, 대통령령에서 아무 것도 정한 것

73) [의안번호 2109165] 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박완주의원 등 13인)

이 없고 등록청 담당자가 “공익목적으로 하는 사업”인지 여부를 전적으로 판단하도록 하고 있다. 이는 등록청 담당자에게 과도한 재량권을 부여하는 것으로서, 모집자 입장에서선 모집 등록 과정에서 등록청 입맛에 맞게 모집목적은 수정하거나 소위 정치적이라고 해석할 수 있는 사업의 경우 아예 신청할 수 없게 만든다.

## 2) 관련 선행연구 및 FGI 결과

김진우 외 4인(2021)은 해당 조항이 민간의 자율성·창의성을 침해하는 과도한 사전 규제라는 비판이 제기될 수 있으므로 다양한 형태의 공익활동이 가능하도록 목적 사업을 규제 위주에서 허용 위주로 전환할 필요가 있다고 강조하고 있다. 구체적인 방안으로서 네거티브식<sup>74)</sup>으로 영리목적, 종교활동, 정치활동 또는 법령을 위반하거나 공공질서·공중도덕 또는 사회윤리 이를 현저히 침해할 것으로 우려되는 사업을 제외하고는 포괄적 허용하는 방향으로 법률을 개정하는 것이 필요하다고 제안하고 있다. 특히 공공질서·공중도덕 또는 사회윤리와 같은 불특정 법개념을 행정정책적 관점에서 판단해서는 안 되고, 오늘날 자유주의 다원주의 사회에서 사회통념과 거리가 먼 선구적 목적의 추구나 사회적 소수자의 보호 등을 목적으로 행하여질 수 있다는 점을 충분히 감안해야 한다고 강조하고 있다.

이송림·한경석(2020)은 ‘그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업’이 명시적 위임 규정을 두고 있지만, 시행령은 위임 사항을 별도로 규정하고 있지 않고, 이는 등록청의 재량을 폭넓게 인정하는 것으로서 재량의 오남용으로 인해 사실상 허가제로 운영될 수 있다고 우려하고 있다.

〈기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 개정안 공청회〉(2016)에서 염형국은 기부금품 등록 사업의 제한을 폐지하여 자유로이 기부금품 등록을 할 수 있도록 하고, 기부를 할지 여부를 일반 국민들에게 맡기도록 하는 것이 적절하다고 보았고, 〈시민사회 대토론회 전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망 토론회(2021)〉에서 이희숙은 사전등록제도를 통해 모금을 규제할 것이 아니라 자유로운 모금을 허용하되, 모금 강요, 정부 기관 등의 모금 등 모금이 제한되는 주체나 행위 등을 규제하고, 사후 계획 고지, 결과 보고 등 필요한 절차나 방법 등을 규정하는 것으로 기부금품법이 개정되어야 한다고 보았다.

74) 모집금지대상 사업을 최소한으로 규정하고 그 외 모두 허용하는 방식

과거 사례나 FGI를 통해서도 기부금품 모집등록 과정에서 등록청 담당자의 판단이 과도하게 관여되고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 제주 강정마을 해군기지 건설 반대운동(2011)이나 밀양 765킬로볼트 송전탑 반대 대책위원회 활동(2013)처럼 기부금품 모집등록을 하려고 하였으나, 등록청에서는 ‘주민 간 의견이 첨예하게 갈리는 쟁점이라는 이유’로, ‘일반적인 공익의 개념에 합치되지 않는다’는 이유로 기부금품 모집등록을 반려한 사례도 존재한다. FGI 참여단체 중에는 등록청 담당자로부터 모집 목적 내용을 수정해달라는 요구를 받거나, 모집 목적이 정치적 캠페인과 같다는 이유로 모집 등록에 난색을 표하는 경우도 있었다고 하였다. 심지어 공익목적을 추구하는 건축 모금이나 후쿠시마 오염수 방류 반대활동 캠페인 모금 등은 구두로 반려통보를 받기도 했다. 등록청 담당자의 재량에 따라 등록 여부가 결정되다보니 등록청의 요구를 외면할 수 없어, 정치적으로 해석될 수 있는 내용을 두리뭇실하게 바꾸거나 논쟁을 회피하고 싶어 모집 등록에 무리없는 단어를 선택하기도 한다고 하였다.

### 3) 개선 방안

선행연구와 FGI 결과를 종합해서 검토해보았을 때 현행법에 따르면 등록청의 과도한 재량권이 오남용되어 모집등록이 거의 허가 수준으로 운영되고 있음을 확인했다. 따라서 기부자의 권리가 침해되지 않고, 모집자 역시 자유롭게 모금 제안을 할 수 있도록 네거티브 방식으로 개정하되, 선량한 풍속이나 사회질서를 반하는 사업을 제외하고는 포괄적 허용하는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 최근 기부금품 개정을 논의한 국회 행정안전위원회 의사록을 살펴보면 네거티브 방식으로의 전환에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견만 잠깐 언급되었을 뿐, 세부적으로 논의되지 못했다. 21대 국회 발의된 기부금품법 개정안 중에서 진선미 의원안<sup>75)</sup>과 한정애 의원안<sup>76)</sup>에서는 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용하는 안을 제안하기도 하였다.

75) [의안번호 2107328] 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미의원 등 10인)

76) [의안번호 2107132] 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(한정애의원 등 14인)

## 5. 등록할 수 없는 자의 자격기준에 대한 고민

### 1) 쟁점

기부금품법 제4조 제3항에 따르면, 대표자나 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 기부금품 모집등록을 할 수가 없다. 기부금품 모집등록 할 때 대표자 이력서, 임원명단 등을 신청서류로서 제출해야 하고, 등록청은 접수된 신청서류를 검토하게 되는 과정에서 임원의 결격사유를 조회하게 되어 있다.

- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제1항에 따른 등록을 할 수 없다.
1. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자
  2. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자
  3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 (집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
  4. 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자
  5. 제10조제1항에 따라 등록말소가 된 후 1년이 지나지 아니한 자(법인이나 단체가 등록말소된 경우에는 등록말소사유가 발생한 당시의 대표자나 임원을 포함한다)
  6. 대표자나 임원이 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 법인이나 단체

위 규정에 따르면 대표자 또는 임원 중에 미성년자가 있거나, 파산선고를 받고 복권되지 않은 사람이 있거나, 금고 이상의 범죄를 저질렀던 사람이 있다면 기부금품 모집등록 자체를 할 수 없다. 제3조 제6호에 따르면 ‘대표자나 임원’이 대상이 되지만, 모집등록 절차 과정에선 모든 임원을 대상으로 결격사유가 있는지 여부를 조회하고 있다. 기부금의 특성을 고려한다고 하더라도 신원조회 절차와 요구사항이 과도하고 제한사항이 많은 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있겠다.

### 2) 관련 FGI 및 기부금품법 일부개정안 검토 결과

FGI에서는 외국인 임원이 있는 경우 본국에서 발급한 신원조회서도 제출해야 하므로 시간 상 오래 걸리는 문제, 코로나19와 같이 변수가 생기는 경우 이에 대한 대처가 쉽지 않음이 확인되기도 하였다. 21대 국회 발의된 기부금품법 개정안 중에서는 진선미 의원안에서 제4조 제3항 제3호에서 규정한 내용을 사기와 공갈의 죄(형법 제39장), 횡



령과 배임의 죄(형법 제40장)로 한정하고, 임원은 상근임원으로 변경하는 등 신원조회를 간소화할 수 있는 방안을 제안하고 있기도 하다.

### 3) 개선 방안

우선 민법이 개정됨에 따라 금치산자는 피한정후견인으로, 한정치산자는 피성년후견인으로 변경될 필요가 있다.

이 외에 사기, 공갈, 횡령과 같이 금전과 연관된 범죄로 제한을 두는 것이 아니라 모든 범죄를 적용하는 것이 과연 적절한 규제인지 살펴볼 필요가 있고, 미성년자가 대표자나 임원이 될 경우 기부금품 모집 등록을 할 수 없게 되는데 이 또한 아동 청소년의 권리를 침해하고 있는 것은 아닌지 적극 논의해 볼 필요가 있겠다.

## 6. 기부금품 접수장소 및 기부금영수증 발급의무

### 1) 쟁점

기부금품법은 모집자가 기부금품을 모집하는 경우 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 하고, 익명기부를 제외하고 모집자나 모집종사자는 기부금품의 접수사실을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 같은 법 제14조 제2항7)에 따라 기부금품의 모집 및 사용 결과가 공개되는 사실을 알려야 한다고 규정하고 있다(기부금품법 제7조 제1항, 제2항).

만일 모집자나 모집종사자가 위 조항을 위반하여 공개된 장소가 아닌 장소에서 기부금품을 접수한 경우 기부금품 모집등록이 말소되거나(기부금품법 제10조 제1항 제6호), 500만 원 이하의 과태료가 부과될 수 있다(기부금품법 제18조 제1항 제2호).

위 내용에 의하면, 기부금품 모집등록을 하고 모집 활동을 하는 자는 항상 기부금품을 공개된 물리적 장소를 특정하여 그곳에서만 기부금품을 접수할 수 있고, 현장에서 장부작성 및 기부금영수증을 발행하여야 한다.

77) 제14조(공개 의무와 회계감사 등) ②모집자가 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 때, 모집된 기부금품을 사용하거나 제12조제1항 단서에 따라 다른 목적에 사용한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다.

기부금품법의 이러한 내용이 시대의 변화를 반영하고 있지 못함은 자명하다. 국내에서 이루어지는 모금활동의 상당부분은 물리적 장소가 없는 온라인으로 전환되었고, 특히 네이버 해피빈,<sup>78)</sup> 카카오 같이가치<sup>79)</sup> 등의 온라인 모금플랫폼이 활성화되면서 이러한 경향성은 더욱 가속화되고 있다.

한편, 영수증 발행의무의 경우 법인세법상 전자기부금영수증 발행제도가 보편화되며(법인세법 제75조의4 제2항) 이와 별개로 물리적인 영수증을 발행할 필요성은 크게 낮아지고 있는바, 기부금품법상 영수증 의무발행조항에 대한 현실적 의의가 퇴색된 것으로 보인다. 참고로 전자기부금영수증의 경우 기부금 단체가 기부자의 성명, 주민등록번호 및 주소, 기부금액, 기부일자 등을 확인하여 국세청 홈택스의 전자기부금영수증 발급 시스템에서 전자기부금영수증을 개별 발급하거나 일괄 발급할 수 있으며, 만일 기부금 단체가 전자기부금영수증 발급을 누락한 경우에는 기부자가 홈택스에서 발급을 요청하고, 기부금 단체가 기부 내역을 확인하여 발급할 수 있다(전자기부금영수증 발급방법 등에 대한 고시 제4조).

## 2) 관련 선행연구 및 FGI

김진우 외 4인(2021)도 온라인 모금과 관련하여 모집자의 계좌로 기부금이 입금되는 온라인 모금행위의 경우 모집자의 계좌번호로의 입금이 공개된 장소에서의 접수인가의 논란이 발생할 수 있다고 보았다.<sup>80)</sup> 이러한 점은 기부금품의 모집이 구세군 자선냄비 기부 등 현장 모금의 방식으로 진행될 것을 전제로 하고 있지만, 현재 이루어지고 있는 다양한 기부금품의 모집방식과 일치하지 않는다고 지적한다. 이처럼 기부금품의 접수 방식이 매우 다양함에도 불구하고, 이를 제한함과 더불어 그 위반에 대해 과태료를 부과하는 것은 변화된 환경 및 방식을 충분히 반영하지 못하는 것이므로, 이를 해결하는 방안으로서 법 제7조 제1항을 삭제하거나, 등록신청서에 모집장소 또는 방법을 기재하도록 하고, 기재된 모집장소 또는 모집방법으로 기부재산을 모집하도록 개정하는 방법을 제시하고 있다.<sup>81)</sup>

78) <https://happybean.naver.com/>

79) <https://together.kakao.com/>

80) 이러한 점은 단지 온라인 모금에 국한되는 것이 아니며, 오프라인에서 모금활동을 하면서 그 수령을 금융계좌로 하는 것 역시 마찬가지로 논란이 발생할 수 있다고 보고 있다.

81) 김진우 외 4인, 119-120.

FGI에서도 위와 같은 부분이 지적되었다. 이미 현장에서는 단순 거리모금을 넘어 유튜브나 소셜미디어를 통해 모금이 이루어지기도 하고, 현금화시킬 수 있는 카드 포인트와 마일리지를 통해 소비자가 직접 기부처를 선택하거나 가상자산의 기부까지 논의되는 기부환경이 조성되어 있다. 그러나 이러한 모집행위가 ‘공개된 장소에서의 접수’인지에 대해서 기부금품법은 침묵하고 있다.

### 3) 개선 방안

기부금품법 제7조 제1항이 제정된 취지는 모집자로 하여금 공개된 장소에서만 기부금품을 접수하게 함으로써 기부금품 출연 강요를 예방하고, 기부금품의 투명한 접수 및 사용을 담보하게 하기 위함으로 해석된다.

그러나 기부금품 출연 강요는 기부금품법 제6조<sup>82)</sup> 또는 강요, 사기와 공갈에 관한 형법 제324조<sup>83)</sup>, 제347조<sup>84)</sup>나 제350조<sup>85)</sup>를 통하여 충분히 규율이 가능하고, 기부금품의 투명한 접수와 사용은 동법 제9조상 등록청의 검사권한 및 제14조<sup>86)</sup>에 이미 규

#### 82) 제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)

- ①모집자나 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품을 낼 것을 강요하여서는 아니 된다.
- ②모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하여야 한다.

#### 83) 제324조(강요)

- ①폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ② 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하여 제1항의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

#### 84) 제347조(사기)

- ①사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ②전항의 방법으로 제삼자로 하여금 재물의 교부를 받게 하거나 재산상의 이익을 취득하게 한 때에도 전항의 형과 같다.

#### 85) 제350조(공갈)

- ①사람을 공갈하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ②전항의 방법으로 제삼자로 하여금 재물의 교부를 받게 하거나 재산상의 이익을 취득하게 한 때에도 전항의 형과 같다.

#### 86) 제14조(공개 의무와 회계감사 등)

- ①모집자와 모집종사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 장부·서류 등을 작성하고 갖추어 두어야 한다.
- ②모집자가 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 때, 모집된 기부금품을 사용하거나 제12조제1항

정되어 있는 모집자의 공개의무나 회계감사의무를 통해 충분히 달성이 가능한 것으로 판단된다.

따라서 기부금품법 제7조 제1항은 다른 조항을 통해 입법목적이 충분히 달성되었거나 현 시점에서 의의를 상실한 조항이므로 삭제하는 것이 타당하다고 판단되며, 이 경우 제7조 제1항 위반으로 인한 모집등록 말소가 과태료 부과를 규정한 기부금품법 제10조 제6호, 제18조 제2호가 함께 삭제되어야 할 필요가 있다.

한편 장부의 작성의무는 이미 기부금품법 제14조 제1항에 규정되어 있으므로 제7조에서 이를 중복하여 규정할 실익이 없다. 그리고 기부금영수증 발행의무는 앞서 살펴본 것처럼 대부분 전자기부금영수증으로 대체되어 대부분의 모집등록 사안에서 현실적 의미가 크지 않을 것으로 판단된다. 다만 법인세법이나 소득세법에 따라 기부금영수증을 발행하지 못하는 모집자도 있을 수 있으므로 영수증 발행의무는 존치하되, 다른 법령에 따라 기부금에 대한 영수증 발행이 되었거나 발행이 예정되어 있는 경우에는 기부자의 요청이 있는 경우에 한하여 기부금영수증을 발행하는 것으로 단서조항을 추가하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

## 7. 기부금품의 목적 외 사용승인제도 개선

기부금품법은 모집된 기부금품을 모집비용에 충당하는 경우 외에는 모집목적 외의 용도로 사용할 수 없고, 다만 다음의 어느 하나에 해당하면 등록청의 승인을 받아 등록한 모집목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다고 규정하고 있다(기부금품법 제12조 제1항). 이 경우 등록청은 모집금품을 사용하려는 용도가 당초의 모집목적과 같은 사업(제4조 제2항의 구분에 따른 사업)에 해당되면 승인을 하여야 한다(기부금품법 제12조 제2항).

단서에 따라 다른 목적에 사용한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다.

③모집자가 기부금품의 사용을 끝낸 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 모집상황과 사용명세 등에 대한 보고서에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인이 작성한 감사보고서를 첨부하여 등록청에 제출하여야 한다. 다만, 모집된 기부금품이 대통령령으로 정하는 금액 이하이면 감사보고서의 첨부를 생략할 수 있다.

④특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 제3항에 따른 보고서를 제출받은 경우에는 이를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

- 기부금품의 모집목적은 달성할 수 없는 경우
- 모집된 기부금품을 그 목적에 사용하고 남은 금액이 있는 경우

그러나 법령상 ‘모집목적과 유사한 용도’, 또는 ‘당초의 모집목적과 같은 사업’에 대한 구체적 판단기준이 부재하는 반면, 등록청에 대해서는 단순히 등록에 대한 수리가 아닌 ‘승인’ 권한을 부여한다고 규정하고 있어 모집된 기부금품의 잔액 사용의 범위와 승인기준을 둘러싼 혼란이 발생하고 있다.

구 기부금품법<sup>87)</sup>은 기부금품의 모집 시 모집허가를 받도록 요구하였고, 이에 대하여 헌법재판소는 “기부금품의 과잉모집이나 적정하지 못한 사용을 방지할 목적으로 일반적·상대적 금지를 전제로 하여 법률상 요건이 충족되면 자연적 자유를 회복시키는 통상의 허가가 이루어지도록 한 규정으로 해석함이 상당”하다고 보았다(헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌바83 전원재판부 결정). 이후 기부금품의 모집 시 모집등록을 받도록 하는 현행 기부금품법상 등록제도에 대해서 “헌법재판소는 기부금품의 모집을 원칙적으로 금지한 기부금품모집금지법의 조항에 대하여는 위헌 결정을 내렸지만, 기부금품모집에 대하여 허가제를 규정한 기부금품모집규제법의 조항에 대하여는 합헌결정을 내렸다. 이후 기부금품 모집에 대한 규제는 현재의 등록제로 더욱 완화되었는바, 허가에 있어서 허가요건에 대한 행정청의 심사는 실질적 심사이지만, 등록에 있어서 등록요건에 대한 행정청의 심사는 형식적인 심사에 그친다. 그리하여 기부금품법은 ‘등록청은 등록신청을 받은 경우 모집·사용계획서의 내용이 법 제4조 제2항에 적합한지와 신청인이 위 법상 등록을 할 수 없는 자가 아닌지를 확인한 후 신청인에게 의무적으로 등록증을 내주어야 한다.’라고 규정하고 있다”라고 판시하며(헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정) 현행법상 등록제도에 대해서는 과거의 허가제도와 달리 등록청에서 형식적 심사만 할 수 있다는 것을 분명하게 하였다.<sup>88)</sup>

이처럼 기부금품의 모집허가제도가 모집등록제도로 완화되었음에도 불구하고, 기부

87) 2006. 03. 24. 법률 제7908호로 법제명 변경 및 일부 개정되기 전의 것

88) 허가에 있어서 허가요건에 대한 행정청의 심사는 실질적 심사이지만, 등록에 있어서 등록요건에 대한 행정청의 심사는 형식적인 심사에 그친다. (헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정). 통상적으로 형식적 심사란 신청인이 제출한 서류상의 미비 등 형식적인 요건만 심사하는 것이고, 실질적 심사란 요건과 관련된 사실이나 권리관계 등 실질적 내용까지 심사하는 것을 의미한다.

금품법 제12조에서만 등록청의 ‘승인’을 얻도록 하는 것은 일관성이 부족하다고 판단된다. 승인에 대한 별개의 제도를 두기보다는, 이미 기부금품법 자체에서 등록사항의 변경에 관하여 등록청에 대한 변경등록제도를 마련해놓고 있기 때문에(기부금품법 시행령 제5조), 모집자로 하여금 모집된 기부금품 잔액에 대해서 모집목적과 유사한 범위 내의 변경등록을 통해 기부금품을 사용할 수 있도록 함이 타당할 것이다.

## 8. 모집비용에 대한 명확한 정의규정 신설

### 1) 쟁점

기부금품법은 모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라, 아래 표에서 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용에 충당할 수 있다고 규정한다(기부금품법 제13조, 기부금품법 시행령 제18조).

〈표 IV-2〉 모집비용 충당비율(제18조)

모집금액	적용비율
10억원 이하	모집금액의 15% 이하
10억원 초과 100억원 이하	모집금액의 13% 이하
100억원 초과 200억원 이하	모집금액의 12% 이하
200억원 초과	모집금액의 10% 이하

모집비용을 제한하는 본 조항의 경우 과열된 모집행위를 경계하고 가급적 모집된 기부금을 사업 관련 비용으로 지출하는 것을 유도하기 위한 것으로 해석되는바, 그 입법 취지는 인정된다. 그러나 위 조항을 위반하여 모집비용 충당비율을 초과하는 경우 형사처벌 대상이 됨에도 불구하고(기부금품법 제15조 제1항 제6호<sup>89)</sup>) 모집비용의 정

89) 제15조(벌칙) ①다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금에 처한다.

의가 불명확하여 이하의 판결, 선행연구, FGI에서 살펴볼 것처럼 실무상 혼란이 발생할 뿐만 아니라 사용비율의 비현실성에 관한 논란이 꾸준히 지적되고 있다.

## 2) 관련 판결 및 선행연구

### (1) 대구지방법원 2021. 11. 16. 선고 2020노1224 판결<sup>90)</sup>

피고인들은 이 사건에서 모집비용 총당비율 위반으로 기소되었다. 이 사건 공소사실의 모집비용에는 피고인 법인의 인건비와 홍보비가 포함되어 있는데, 피고인 법인의 인건비에는 목적사업 수행을 위한 인건비가 포함되어 있음에도 이를 모집을 위한 비용으로 보는 것은 잘못이라는 취지로 주장하였다. 특히 피고인 법인에 소속된 홍보팀 직원들은 홍보 업무 외에도 법인의 목적사업인 도시락 배달, 무료급식, 후원 물품 관리 등의 업무를 수행하고 있었으며, 홍보팀 직원들이 법인의 목적사업에 관한 업무를 한 경우에는 이들에 대한 인건비를 모집비용으로 볼 수는 없다고 주장하였다.

이에 대하여 재판부는 이 사건에 적용되는 기부금품법 제13조와 제16조는 ‘모집비용’이라는 용어를 사용하고 있으나, 여기에는 기부금품의 무분별한 사용을 제한하기 위하여 기부금품의 ‘모집’에 필요한 비용뿐만 아니라 기부금품의 ‘관리, 운영, 사용, 결과보고 등’에 필요한 비용도 포함하고 있는바, 기부금품을 모집하여 관리하고 그 모집목적에 사용하기 위한 일련의 행위, 즉 모집과 사용 그리고 결과보고에 이르기까지 기부금품을 모집목적 사업을 진행하기 위하여 필요한 일체의 비용을 포함하는 개념이라고 해석하였다. 그리고 그 예로 원심에서 설명한 바와 같이 홍보비, 인쇄비, 회계감사비, 모집종사자 인건비, 모집종사자 경비, 사용경비 등을 들었다.

따라서 피고인 법인의 인건비에는 목적사업 수행을 위한 인건비가 포함되어 있고, 특히 그 근거로 검사가 모집비용에 포함시킨 돈 중 홍보팀 인건비의 45%는 도시락배달, 급식 지원 등 기부금품 모집과 무관한 업무와 관련한 인건비이므로 그 해당 인건비는 모집비용에 포함되어서는 안 된다는 점을 들고 있으나, 모집비용에는 기부금품의 ‘모집’에 필요한 비용뿐만 아니라 기부금품의 ‘관리, 운영, 사용, 결과보고 등’에 필요한 비용도 포함하고 있어서 기부금품에서 피고인 법인의 인건비로 사용된 금액은 홍보팀 인

6. 제12조의2의 규정에 의한 비율을 초과하여 모집금품을 모집비용에 충당한 자

90) 본 하급심 판결은 앞서 살펴본 바와 같이 상급심인 대법원 2023. 2. 2. 선고 2021도16765 판결로 파기되었으나, 모집비용에 대한 부분은 대법원 판결에서 다루어지지 않았다.

건비를 불문하고 모두 모집비용에 포함되므로 피고인들과 변호인의 이 부분 주장을 받아들일 수 없다고 보았다.

한편 피고인들은 공익법인회계기준 실무지침서를 근거로 인력비용을 사업수행비용, 모금비용, 일반관리비용으로 구분하므로 전시홍보팀의 구체적 활동 내역에 따라 모집과 홍보 활동을 한 시간에 해당하는 급여만 모집비용에 해당한다는 취지의 주장을 하였으나, 기부금품법의 적용을 받는 이 사건에서 모집비용에 관한 의미를 공익법인회계기준 실무지침서에 근거할 이유가 없고, 앞서 본 바와 같이 기부금품법의 규정에 의하면 기부금품의 모집목적에 사용하기 위한 일체의 비용이 모집비용에 해당하고, 따라서 전시홍보팀 직원들에 대한 모든 급여가 모집비용에 해당하므로 이 부분 주장도 받아들여지지 않는다고 하였다.

## (2) 모집비용에 대한 선행연구와 FGI

김진우 외 4인(2021)은 기부금품법상 모집비용 제한은 물가 및 인건비 상승에도 불구하고 모집비용 비율이 2006년과 동일하며, 필요비용의 범위가 불분명하고, 기부금으로부터 발생하는 과실은 포함되지 않는다는 문제가 있다고 지적하였다. 따라서 모집비용 비율을 30%까지 인상하고, 정당한 사유로 인해 모집비용을 초과할 수밖에 없는 경우에는 등록청의 승인을 받아 초과 집행할 수 있는 여지를 규정해야 하며, 기부금품의 사용 목적 제한 방식에 있어 소극적 방식이 아닌 적극적 방식으로 전환할 필요가 있다는 점을 해결책으로 제시하고 있다.<sup>91)</sup>

또한 민경선(2021)은 비영리민간단체의 투명성 개선역량을 지원하기 위하여, 기부금품 중 법인 운영비 사용의 상한선인 15%는 기존대로 유지하되, 기부자의 동의가 있는 경우에는 최대 30%까지 완화해야 한다고 보고 있다.<sup>92)</sup> 이 경우, 모금 시 기부금의 예정된 사용 용도를 반드시 기부자에게 사전 고지해야 한다고 하였다.

한편 FGI에서도 마찬가지로 모집비용 총당비율이 현실과 맞지 않다는 점이 지적되고 있다. 다만 실무상 정산이나 증빙 처리의 복잡성으로 인하여, 다른 재원으로 운영비 등의 모집비용을 지출하고 모집 등록된 금액에서 가급적 모집비용을 지출하지 않는다는 응답이 다수 확인되었다.

91) 김진우 외 4인. 57-59.

92) 민경선, 비영리민간단체 기부금 운영 개선방안, 한국부패학회 (2021). 174.



### 3) 개선 방안

대구지방법원의 판결에서 제시한 논리에 따른다면 기부금품법상 모집비용에는 ‘기부금품의 사용’에 관한 비용이 포함된다. 그런데 ‘기부금품의 사용’에 관한 비용은 문언상, 판결에서 문제가 된 인건비뿐만 아니라 기부금 사용에 관한 모든 사업·운영비가 포함된다는 해석이 가능하며, 이 경우 모든 기부금 지출이 모집비용에 해당되어 항상 모집된 기부금품의 15%까지만 사용이 가능하다는 부당한 결론이 도출된다.

이는 결국 “모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용”이라는 규정이 포괄적이고 의미가 불분명하기 때문에 발생하는 문제라고 판단된다.

관련하여 상속세 및 증여세법에서 결산서류의 공시방법으로 정하고 있는 공익법인 회계기준의 경우 인력비용, 시설비용, 기타비용을 그 용도에 따라 합리적 기준을 정하여 공익목적사업비용, 일반관리비용, 모금비용으로 안분하도록 규정하고, 이 중 모금비용을 “모금 홍보, 모금 행사, 기부자 리스트 관리, 모금 고지서 발송 등의 모금활동에서 발생하는 비용”으로 명확히 정의하고 있다(공익법인 회계기준 제27조 제3항).

당초 모집비용의 상한이 과도한 모금행위를 규제하기 위한 취지로 만들어진 것이라고 한다면, 공익법인 회계기준에 따라 모집비용을 정의하는 것이 오히려 입법 취지에 부합할 것으로 판단된다. 즉, 모금활동과 직접적으로 관계있는 비용으로 모집비용을 구체적으로 정의하는 것이 필요할 것이다. 아울러 위와 같이 모집비용의 정의를 명확하게 한다면, 과도한 모금행위 방지를 위하여 비용 지출에 있어 일정한 상한이 필요할 것이므로 모집비용의 총당비율에 관하여 추가적 조정은 필요하지 않을 것으로 사료된다.

## 9. 모집된 기부금품의 사용기한 명시

### 1) 쟁점

기부금품법은 기부금품을 모집등록하는 경우 모집기간 및 사용기한과 관련하여, 모집기간은 1년 이내로 명시하고 있으나, 사용기한의 경우 사용계획의 제출 시 사용기한을 구체적으로 기재하도록 요구하는 것 외에 특별히 기한의 제한을 두고 있지 않다(기부금품법 제4조 제1항 참조).

관련하여 등록청은 모집등록을 할 때 앞서 살펴본 것처럼 서울시에서 발간한 안내서에 따라 2년 이내 사용할 것을 준수하도록 하는 등 실무상 사용기한을 2년 내외로 설정하도록 요구하고 있다. 기부금품법에서는 모집자가 기부금품의 사용을 끝낸 때에 모집 상황과 사용명세 등에 대한 보고서를 제출하도록 하고 있는바(기부금품법 제14조 제3항), 이러한 기부금품법의 체계로 인하여 적시에 사용내역에 대한 관리감독을 이행하기 위한 취지로 풀이된다.

문제는 위와 같은 내용이 모집등록을 한 기관의 자유를 제한하는 규제가 해당함이 명백함에도 불구하고, 이에 대한 법적 근거는 부재하여 헌법상 법률유보원칙을 위반하고 있다는 점이다.<sup>93)</sup> 또한 획일적인 사용기한 상한으로 인하여 비품이나 자산의 구입이 금지되고,<sup>94)</sup> 불가피하게 리스나 임차비용을 지출할 수밖에 없게 됨으로써 어렵게 모금된 자원의 운용 효율성을 저해하는 문제도 지적될 수 있다.

## 2) 관련 FGI

FGI에서도 위와 마찬가지로 기부금을 법률 지원 부분에 사용하고 싶어도 수년간 계속되는 재판이라는 특성상 2년 안에 사용하기 어려워 부득이하게 다른 비용으로 지출할 수 없었다는 응답이 있었다.

## 3) 개선 방안

따라서 일차적으로는 법률유보의 원칙에 따라 기부금품법에 사용기한에 관한 사항을 명시할 필요가 있을 것이다. 관련하여, 상속세 및 증여세법에서는 출연받은 재산을 3년 이내에 직접 공익목적사업 등(직접 공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우를 포함)의 용도로 사용하고, 3년 이후에도 직접 공익목적사

93) 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(헌법 제37조 제2항).

94) 예컨대, 이러한 규제로 인하여 건물 매입을 위한 기부금품 모집은 불가하며, 건물이 꼭 필요한 경우라면 지자체와 연계해 건물을 '기부채납' 하고 비영리단체가 운영권만 갖는 조건으로만 가능하다는 의견이 있다(박혜연, [어떻게 생각하십니까] 갈 곳 없는 생명 넘쳐나는데... 모금 막는 '기부금품법', 더 나은미래, (<https://www.futurechosun.com/archives/35996>) (2018. 9. 18.). (2023. 12. 29. 확인))

업 등에 계속하여 사용하도록 규정하고 있다(상속세 및 증여세법 제48조 제2항 제1호). 이에 의하면 상속세 및 증여세법에 의한 공익법인 등은 기부를 받은 재산을 3년 이내에 정관에서 정하는 공익목적사업용으로 사용하여야 하고, 소진되는 유형의 자산이 아닌 경우에는 3년 이후에도 공익목적사업용으로 계속하여 사용하여야 한다. 기부금의 적절한 사용을 담보한다는 입법 취지는 기부금품법이나 상속세 및 증여세법이 동일하므로, 세법상의 규제가 기부금품법에서 달라질 이유는 없다고 판단된다. 그렇다면 기부금품법 또한 모집 등록된 기부금품의 사용기한을 일차적으로 3년 이내로 명시하여 사용완료 보고의 기준점으로 삼되, 모집 등록된 기관으로 하여금 그 이후에도 당초의 모집목적에 따라 사용할 수 있도록 계속하여 모집목적에 따른 용도대로 운용할 의무를 법률에 명시하는 방법이 적절할 것으로 사료된다.

## 10. 과도한 처벌규정의 균형성 확보

### 1) 쟁점

기부금품법은 모집등록을 하지 아니하는 등 아래와 같은 동법상 의무사항에 대하여 형사처벌을 하도록 규정하고 있다(기부금품법 제16조).

- ① 다음 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
  2. 제6조제1항을 위반하여 기부금품을 낼 것을 강요한 자
  3. 제10조제1항에 따른 반환명령에 따르지 아니한 자
  4. 제10조제2항에 따른 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록된 모집목적과 유사한 용도로 처분하거나 승인을 받은 내용과 달리 기부금품을 처분한 자
  5. 제12조제1항을 위반하여 기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하거나 등록청의 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록된 모집목적과 유사한 용도로 사용한 자
  6. 제13조에 따른 비율을 초과하여 모집금품을 모집비용에 충당한 자
  - 6의2. 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 자
  7. 제14조제3항에 따른 감사보고서와 모집상황이나 사용명세 등에 대한 보고서를 제출하지 아니한 자
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제5조제1항을 위반하여 기부금품을 모집한 자
  2. 제7조제2항에 따른 장부에 기부금품의 접수사실을 거짓으로 적은 자
  3. 제14조제1항에 따른 장부나 서류 등을 갖추어 두지 아니한 자

위 내용 중 속임수나 부정한 방법으로 등록을 하였거나, 기부금품을 낼 것을 강요하거나, 기부금품 관련 내용을 거짓으로 공개하는 등 고의적인 탈법행위가 있는 경우에는 형사처벌의 당위성이 충분히 인정될 수 있다고 생각된다.

그러나 법령의 무지로 인하여 단순히 모집등록을 하지 아니하였거나 승인 없이 모집 목적과 유사한 용도로 기부금품을 처분한 경우, 공개의무를 이행하지 못하였거나 보고서를 제출하지 않은 경우까지 모두 형사처벌의 대상으로 삼는다는 것은 과도하다는 지적이 이어지고 있다.

## 2) 관련 선행연구

조성혜(2014)는 기부금품법은 불필요하거나 과도한 규제를 통해 기부에 제동을 걸고 있는데(예컨대 등록에 대한 실질심사, 형사처벌, 모집비용 제한), 기부금품모집법의 이러한 문제점은 6.25. 전쟁 당시 무분별한 기부금품 모집을 금지하고자 한 기부금품금지법에서 파생된 데서 비롯된 것이나, 이미 수십 년이 지난 현실을 반영하고 있지 못하다고 지적한다. 따라서 기부금품법은 기부를 금지하거나 규제하였던 과거의 목적에서 탈피하여 기부를 활성화하는 방향으로 전면 개정되어야 한다고 본다.<sup>95)</sup>

김진우 외 4인(2021)은 기부 모집을 하는 소규모 비영리단체는 충분한 인력을 갖추지 못한 경우가 적지 않은데, 단순 과실로 기부금품법이 정한 기간 내에 모집등록을 하지 못하였음을 이유로 벌칙을 적용하는 것은 비영리 활동의 현실을 외면한 과도한 제재라고 할 수 있으므로 먼저 등록청이 시정조치 명령을 내릴 수 있도록 법률을 개정할 필요가 있다고 지적하였다. 특히 현행 기부금품법 제4조 제1항에 따라 등록할 의무가 있는 자가 등록을 하지 않고 있는 경우에 등록청이 미등록 모집자에 대하여 등록을 명할 수 있는지에 대해 현행법은 침묵하고 있으므로, 미등록자로 하여금 등록하도록 명할 수 있는 시정명령에 대한 근거 조항이 신설될 필요가 있고, 벌칙조항도 이러한 시정명령을 따르지 않았을 경우에 한하여 형사처벌을 하는 것으로 개정되어야 한다고 보았다.<sup>96)</sup>

한편 정진경(2017)에서는 직접적으로 벌칙조항을 언급하지는 않으나, 기부금품 모집에 대한 사후등록이 필요하다고 지적하고 있다.<sup>97)</sup>

95) 조성혜, 개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제, 사회법연구(2014). 132-133.

96) 김진우 외 4인. 122-123.

97) 정진경, 기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?, 입법과정정책 (2017). 396.

### 3) 개선 방안

기부금품법이 대다수의 의무위반에 대하여 형사처벌을 규정하고 있는 이유는, 동법의 원형이 기부금품의 모집행위를 금지하는 ‘기부금품모집금지법’이기 때문인 것으로 보인다. 기부금품의 모집을 금지한다는 입법 취지의 당위성은 별론으로, 일단 법에서 금지하는 행위를 한 이상 이에 대하여 형사처벌을 한다는 법률의 내용은 충분히 수공할 수 있다.

그러나 위와 같은 기부금품모집금지법에 대해서 위헌 결정이 선고되었고, 기부금품의 모집등록만을 요구하는 현행법으로 개정된 이상, 이를 위반한 경우의 제재규정도 의무의 수준과 마찬가지로 완화될 필요가 있다. 특히 법령의 무지로 미등록을 하는 등 고의적 탈법행위의 개입 없이 기부금품법을 위반하는 경우 의무불이행의 비난가능성이 그다지 높지 않다는 점에 비추어 볼 때 바로 형사처벌을 한다는 것은 과도한 제재라고 판단된다.<sup>98)</sup>

게다가 인터넷방송을 통한 모금행위가 점차 확대되고 있는 상황에서, 이러한 모금활동을 모두 처벌한다는 것은 현실적인 방안으로 보기 어렵다. 이와 같이 새로운 영역에서 발생하는 미등록 모집행위를 보다 유연하게 기부금품법의 테두리 안으로 포섭해 올 수 있는 감독 및 제재규정이 시급하다.

따라서 의무위반에 대한 제재규정을 과태료 수준으로 완화하거나, 또는 김진우 외 4인(2021)에서 논의한 것처럼 등록청의 미등록자에 대한 시정명령에 관한 근거조항을 추가하고<sup>99)</sup> 이를 불이행한 경우 형사처벌을 하는 것으로 개정할 필요가 있다. 특히 기

98) 다만 헌법재판소는 “기부금품법 제16조 제1항 제1호 중 ‘제4조 제1항에 따른 등록을 하지 아니한 것’에 관한 부분은 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집한 자에 대하여 징역형까지 규정하고 있으나, 벌금형도 아울러 규정되어 있고 형의 하한이 없어 모집목적이나 방법, 모집금액 등을 고려하여 행위자의 책임에 상응하는 형벌이 부과될 수 있도록 하고 있으므로, 위 조항의 법정형이 입법재량의 범위를 넘어 과도한 제재를 과하고 있다고 볼 수 없다”고 보아 해당 부분이 헌법에 위반되지 않는다고 보았다(헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2014헌바66, 2015헌바342(병합) 결정). 다만 과거의 기부금품모집규제법에 대해서는 “절차적 규제를 회피하기 위해 허가 없이 임의로 기부금품을 모집하는 자들에 대해 그 기부금을 적정하게 사용하였는지 사후적으로 감독한다는 것은 매우 어려운 일일 뿐만 아니라, 모집의 주체나 의도, 규모, 목적이나 수단, 방법 또는 반복 빈도에 따라 사회질서에 큰 해악을 초래할 가능성이 있으므로, 허가제의 행정목적에 직접 침해하는 무허가 기부금 모집행위에 대해 행정제재가 아닌 형사처벌로 엄정한 책임을 묻도록 한 입법자의 판단이 현저하게 자의적인 것이라 단정하기 어렵다”고 보았는바(헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌바83 전원재판부 결정), 허가제에서 등록제로 변경되었음에도 불구하고 처벌규정의 합헌성이 유지된다고 본 헌법재판소의 입장은 동의하기 어렵다.

부금품법상 등록청은 등록된 모집행위만 관리할 수 있을 뿐 미등록자에 대하여 직접적으로 제재할 수 있는 수단이 마련되어 있지 않다는 점에서, 시정명령에 대한 근거조항이 입법적으로 마련된다면 기부금품법의 입법목적을 달성하고 법집행 가능성을 현실화하는 데 큰 도움이 될 것으로 보인다.

---

99) 이 경우 시정명령에 따라 사후등록을 한 경우에도 기부금품법 제4조에 따른 모집등록을 한 것으로 간주된다는 규정이 추가될 필요가 있을 것이다.

---

# V

## 결론

1. 법률의 개정방향
2. 기부금품법 개정안 제안
3. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안





## 1. 법률의 개정방향

제21대 국회에 제출된 법률 개정안의 다수를 차지하고 있는 것은 아이러니하게도 기부금품법의 적용 범위를 축소하자는 것이었다. 특히 아래 표에서 확인할 수 있듯이 법률에 근거를 둔 국가나 지방자치단체 또는 공공기관의 사무와 관련하여 기부금을 모집하는 경우에는 기부금품법의 적용을 배제하자는 취지의 법안들이 많았는데, 이는 기부금품법이 기부를 저해하는 요소로 작용한다는 현장의 인식을 반영하는 것이라 보아도 좋을 것이다.

국가 · 지방체 등에 기부금품 모집 적용 예외 (15건)	이개호 의원안 (민주, 2020. 6. 3.)	○ 고향사랑 기부금에 대한 기부금품법 적용 예외 * 고향사랑 기부금에 관한 법률안
	정춘숙 의원안 (민주, 2020. 7. 10.)	○ 한국국제보건의료재단에 대한 기부금품법 적용 예외 * 한국국제보건의료재단법
	전재수 의원안 (민주, 2020. 8. 14.)	○ 재정자립도가 100분의 20 이하인 지자체는 100만원 이하의 고향기부금을 모집·접수할 수 있도록 허용
	권명호 의원안 (국민, 2020. 11. 23.)	○ 고용위기지역 등으로 지정된 지자체에 대해 기부할 수 있도록 허용
	정운천 의원안 (국민, 2020. 12. 15.)	○ 대기업 등이 민간기업 등에 기금출연 독려 허용 * 자유무역협정 체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법
	진선미 의원안 (민주, 2021. 1. 19.)	○ 마을공동체재단의 기부금품 모집 허용 * 마을공동체 기본법안
	임호선 의원안 (민주, 2021. 6. 29)	○ 국립대학병원 및 국립대학치과병원 기부금품법 적용 예외
	김예지 의원안 (국민, 2021. 8. 3)	○ 장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률 기부금품법 적용 예외
	행정안전위원장 (2021. 9. 24)	○ 고향사랑 기부금에 관한 법률 기부금품법 적용 예외
	강득구 의원안 (민주, 2022. 4. 7)	○ 교육청에 접수되는 자발적 기부금품에 대해 시·도 교육청에 기부심사위원회 설치
	이병훈 의원안 (민주, 2022. 5. 4)	○ 융합문화복지도시 조성 및 발전에 관한 특별법(의결 전제로) 기부금품법 적용 예외
	김승수 의원안 (국민, 2022. 11. 29)	○ 문화재보호기금법 기부금품법 적용 예외
	황보승희 의원안 (무소속, 2023. 3. 3)	○ 지역문화진흥법(일부개정법안 의결 전제로) 적용 예외
	김승수 의원안 (국민, 2023. 4. 3)	○ 민간 기록문화의 보존 및 활용에 관한 법률(의결 전제로) 적용 예외
	김승원 의원안 (민주, 2023. 9. 27)	○ 해외긴급구호에 관한 법률 적용 예외

이러한 개정 법안들은 기부금품법이 본래는 국가나 지방자치단체의 기부금품 모집을 금지하고 접수 또한 제한함으로써, 준조세적 성격을 갖는 기부금품의 모집행위가 난립하여 국민의 재산권이 침해되는 상황을 방지하고자 하였던 점에 정면으로 배치된다. 그럼에도 불구하고 이처럼 다수의 관련 법안이 발의되었다는 사실은, 처음부터 금전과 물품의 기부 모집을 금지하는 형태로 출발하여 현재까지도 그 구조를 유지하고 있는 기부금품법이 기부재산에 관한 일반법이나 기부를 촉진하는 법률로서 기능하기에 근본적인 한계를 가지고 있음을 단적으로 드러내는 것이다.

이처럼 국가나 지방자치단체, 또는 정부 정책과 밀접한 관련이 있는 기관에 대해서는 법 적용을 축소하고자 하면서, 정부 개입이 없는 민간 차원에서의 기부금품 모집행위에 대해서는 과도한 이중 규제라는 오랜 기간의 비판에도 불구하고 기부금품법의 적용 범위를 늘리고 ‘투명성’을 명목으로 그 통제를 강화하려는 방향의 모순된 시도가 반복되어 왔던 것이다. 이에 반해 본 연구가 제안하는 기부금품법의 개정 방안은, 다른 개별 법령에 의하여 관리감독이 이루어지지 않는 영역에서의 기부금품 모집행위를 행정적으로 관리하는 근거로서 법률의 역할을 명확히 하는 것이다.

무엇보다 중요한 것은, 다른 법률에 근거하여 국가·지방자치단체·공공기관의 감독권이 미치는 기부에 대해서는 일관되게 기부금품법의 적용을 배제하여야 한다는 점이다. 다른 개별법에 의한 기부금품 모집의 경우와 마찬가지로, 세법상 공익법인등으로 지정된 비영리 기관이 접수하는 금품 등에 대해서는 세법에 근거한, 국세청을 통한 일관된 감독과 규율이 이루어져야 한다. 그것이 국가와 비영리 기관 양측의 행정력 낭비를 줄이고, 감독권한의 분산으로 인해 책임 소재가 불분명해지거나 부처 간 칸막이에 의존한 소극적 행정이 이루어지는 일을 방지하여 기부금품 관리의 투명성을 높이는 데 기여할 것이다. 다만 세법상 공익법인등 지정 취소 사유가 발생한 사실이 확인되는 경우에는 그 시점으로부터 다시 기부금품법이 적용되도록 하는 것이 취지에 부합하고, 법률 준수의 필요성을 더욱 부각할 것이다.

기부금품법의 적용 범위는 종래의 금전, 물품에 더하여 이와 유사하게 유통되는 가상 자산 등으로 확장하는 정도에 그쳐야 할 것이다. 법률의 적용범위를 기부재산 일반으로 확장하고자 한다면 반드시 다양한 기부재산의 특성을 고려하여 관리 및 사용방법에 관한 기준까지 마련하여야 할 것이나, 수변자를 개인이나 세법상 공익법인등이 아닌 단체로 한정할 경우 모집하는 기부재산의 종류가 금품과 유사한 형태를 벗어나기는 어려우므로 그와 같이 대대적인 개정을 할 실익은 적다.

한편 경조사비나 사교·의례 목적의 금품 모집을 목적으로 하는 경우에는 의뢰·권유·요구 등 모집행위가 이루어질 수 있다 하더라도 상호간 밀접한 인적 관계에 근거한 것으로서 행정상의 통제를 요한다고 보기 어려우므로 적용범위에서 배제하는 것이 불필요한 논란을 줄이는 데 도움이 될 것이다.

기부금품 모집등록의 제도는 유지하되, 등록 기준금액을 상향할 필요가 있다. 나아가 모집등록이 가능한 공익사업을 열거하는 방식의 현행 규정은 다변화하는 공익활동을 포괄하기 어려울 뿐만 아니라 기부금품의 모집을 사전에 단념하게 만들 위험이 있으므로, 기부금품 모집이 금지되는 유형만을 정함이 타당하다. 특히 모집목적이 ‘정치적’이라는 이유로 등록을 반려하는 경우가 자주 나타나는데, 이는 ‘정치 활동이 아닌 사업’이라는 종전의 요건이 담당 공무원의 주관에 의해 좌우될 수 있는 모호한 기준이기 때문이다. 이는 사전 검열에 의한 냉각 효과(chilling effect)를 불러오고, 표현의 자유를 억압하는 수단으로 작용하고 있음을 FGI를 통해 확인할 수 있었다. 따라서 금지대상을 이미 정치자금법에 의하여 통제되고 있는 특정 정치인의 후원 사업으로 명확히 할 필요가 있다.

모집비용의 개념은 공익법인 회계기준에서 정의하는 모금비용 개념과 통일적으로 규정하는 것이 현장에서의 혼란을 줄이고, 논란을 우려하여 모집비용을 후원회비 등 별도의 재원에서 충당하는, 결과적으로 기부금품 사용완료보고의 신뢰성을 저해하는 관행을 해소하는 데 도움이 될 것이다. 또한 기부재산의 적절한 사용을 담보한다는 동일한 취지에서 세법이 출연재산을 3년 이내에 직접 공익목적사업에 사용하도록 하고, 그 이후로도 계속 사용하도록 의무를 부과하는 점을 고려하여, 기부금품법에 있어서도 3년 이내 사용의무, 3년 이후 계속 사용 의무를 부과함이 타당하다.

개인이나 공익법인 등으로 지정되지 않은 법인·단체의 경우 행정여력이 부족한 경우가 많으므로, 행정을 간소화할 필요도 있다. 기부금품법의 주된 행정적 통제 수단은 등록을 통한 것이므로, 모집목적 외 사용이 필요한 경우에도 마찬가지로 변경등록을 하면 사용이 가능하도록 규정하는 것이 더욱 간이하고 체계에 부합한다. 또한 다른 법률에 근거하여 영수증을 발행하고 회계를 공개하는 경우 무용한 반복이 이루어지지 않도록 예외 규정을 둘 필요가 있다.

마지막으로 기부금품법상의 의무 위반 시 곧바로 형사처벌을 가하는 것이 비영리 기관으로 하여금 법률의 적용을 회피하고, 오히려 사각지대를 넓히는 주요한 요소 중 하나이므로, 시정명령 제도를 도입하고 위반 시 과태료를 부과하는 것으로 제재의 수준





현행	개정안
<p>업을 위하여 둘 이상의 등록청에 등록하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국제적으로 행하여지는 구제사업</li> <li>2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해는 제외한다)의 구휼사업(救恤事業)</li> <li>3. 불우이웃돕기 등 자선사업</li> <li>4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업                     <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을 위한 사업</li> <li>나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관한 사업</li> <li>다. 환경보전에 관한 사업</li> <li>라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업</li> <li>마. 보건·복지 증진을 위한 사업</li> <li>바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업</li> <li>사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업</li> <li>아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업</li> </ol> </li> </ol> <p>③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제1항에 따른 등록을 할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자</li> <li>2. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자</li> <li>3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 자</li> <li>4. 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자</li> <li>5. 제10조제1항에 따라 등록말소가 된 후 1년이 지나지 아니한 자(법인이나 단체가 등록말소된 경우에는 등록말소사유가 발생한 당시의 대표자나 임원을 포함한다)</li> <li>6. 대표자나 임원이 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 법인이나 단체</li> </ol> <p>④등록청은 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.</p> <p>⑤특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도시사는 제4항에 따라 등록증을 내준 경우에는 그 사실을 지체 없이 행정안전부장관에게 알려야 한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영리사업</li> <li>2. 「정치자금법」상 정치자금의 후원 사업</li> <li>3. 종교의 보급 기타 교화 사업</li> <li>4. 다른 법률이 정하는 사항을 위반하거나 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 사업                     <ol style="list-style-type: none"> <li>가. (이하 각 목 삭제)</li> </ol> </li> </ol> <p>5. (신설) 다른 등록청에 등록된 것과 동일한 사업</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ----, 피성년후견인 또는 피한정후견인</li> <li>2. ~ 6. (현행과 같음)</li> </ol> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ (현행과 같음)</p>

현행	개정안
<p>제7조(기부금품의 접수장소 등) ①기부금품은 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다.</p> <p>②모집자나 모집종사자는 기부금품의 접수사실을 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.</p> <p>③모집종사자는 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 후 5일 이내에 모집자에게 접수명세와 접수금품을 인계하여야 한다.</p>	<p>제7조(기부금품의 접수장소 등) ① (삭제)</p> <p>② 모집자나 모집종사자는 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 제14조 제2항에 따라 기부금품의 모집 및 사용결과가 공개되는 사실을 알려야 한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우</li> <li>2. 다른 법령에 따라 기부금에 대한 영수증을 발행하고 모집자의 회계를 공개 또는 공시하는 사실을 알린 경우</li> </ol> <p>③ (현행과 같음)</p>
<p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모집자가 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제1항에 따른 등록을 한 경우</li> <li>2. 제4조제2항 후단을 위반하여 같은 사업을 위한 기부금품의 모집을 둘 이상의 등록청에 등록한 경우</li> <li>3. 모집자가 제4조제1항에 따른 모집·사용계획서와 달리 기부금품을 모집한 경우</li> <li>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.</li> <li>5. 모집자나 모집종사자가 제6조제1항을 위반하여 기부금품을 낼 것을 강요한 경우</li> <li>6. 모집자나 모집종사자가 제7조제1항을 위반하여 공개된 장소가 아닌 장소에서 기부금품을 접수한 경우</li> <li>7. 모집자나 모집종사자가 제9조제1항에 따른 관계서류 등의 제출명령을 따르지 아니하거나 관계 공무원의 출입·검사를 거부·기피 또는 방해한 경우</li> <li>8. 모집자가 제12조제1항을 위반하여 기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하거나, 승인을 받지 아니하고 기부금품을 모집목적과 유사한 용도로 사용한 경우</li> </ol>	<p>제10조(등록의 말소 등) ① (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. 제4조제2항을 위반한 경우</li> <li>3. ~ 5. (현행과 같음)</li> <li>6. (삭제)</li> <li>7. ~ 10. (현행과 같음)</li> </ol>

현 행	개정안
<p>9. 모집자나 모집종사자가 제14조제1항에 따른 장부·서류 등을 갖추어두지 아니한 경우</p> <p>10. 모집자가 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 경우</p> <p>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 모집금품을 처분하려는 용도가 당초의 모집 목적과 같은 사업(제4조제2항의 구분에 따른 사업을 말한다)에 해당되면 승인을 하여야 한다.</p>	<p>② (현행과 같음)</p>
<p>제12조(기부금품의 사용) ①모집된 기부금품은 제13조에 따라 모집비용에 총당하는 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.</p> <p>1. 기부금품의 모집목적을 달성할 수 없는 경우</p> <p>2. 모집된 기부금품을 그 목적에 사용하고 남은 금액이 있는 경우</p> <p>②등록청은 제1항 단서에 따라 모집금품을 사용하려는 용도가 당초의 모집목적과 같은 사업(제4조제2항의 구분에 따른 사업을 말한다)에 해당되면 승인을 하여야 한다.</p>	<p>제12조(기부금품의 사용) ①----- ----- ----- . (이하 삭제)</p> <p>② (삭제)</p> <p>③ (신 설) 모집된 기부금품은 모집이 완료된 날로부터 3년 이내에 사용하여야 하고, 그 이후에도 계속하여 당초의 모집목적에 따라 사용하여야 한다.</p>
<p>제13조(모집비용 총당비율) 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 총당할 수 있다.</p>	<p>제13조(모집비용 총당비율) ----- ----- -----기부금품의 모집 홍보, 모집 행사, 후원자 관리, 고지서 발송, 결과보고 등 기부금품 모집활동에서 발생하는 비용에 총당할 수 있다.</p>
<p>제16조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제4조제1항에 따른 등록을 하지 아니하였거나, 수입수나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 기부금품을 모집한 자</p> <p>2. 제6조제1항을 위반하여 기부금품을 낼 것을 강요한 자</p>	<p>제16조(시정명령) ① 등록청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 시정을 명할 수 있다.</p> <p>1. ~ 7. (기본적으로 현행과 같으며, 법령의 개정내용에 따라 내용가감 필요)</p>



현 행	개정안
<p>3. 제10조제1항에 따른 반환명령에 따르지 아니한 자                      4. 제10조제2항에 따른 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록된 모집목적과 유사한 용도로 처분하거나 승인을 받은 내용과 달리 기부금품을 처분한 자                      5. 제12조제1항을 위반하여 기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하거나 등록청의 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록된 모집목적과 유사한 용도로 사용한 자                      6. 제13조에 따른 비율을 초과하여 모집금품을 모집비용에 충당한 자                      6의2. 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 자                      7. 제14조제3항에 따른 감사보고서와 모집상황이나 사용명세 등에 대한 보고서를 제출하지 아니한 자</p> <p>②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제5조제1항을 위반하여 기부금품을 모집한 자                      2. 제7조제2항에 따른 장부에 기부금품의 접수사실을 거짓으로 적은 자                      3. 제14조제1항에 따른 장부나 서류 등을 갖추어 두지 아니한 자</p>	<p>② 등록청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 시정을 명할 수 있다.</p> <p>1. (현행과 같음)                      2. (삭제)</p> <p>3. -----따른 장부에 기부금품의 접수사실을 거짓으로 적거나 장부나 서류 등을 -----</p> <p>③ (신 설) 본조의 규정에 따른 시정명령은 서면으로 하되 그 이유를 구체적으로 명시하여 관계 당사자에게 각각 교부하여야 한다. 이 경우 시정명령을 내리는 때에는 시정명령의 내용 및 이행기한 등을 구체적으로 기재하여야 한다.                      ④ (신 설) 본조의 규정에 따른 시정명령을 받은 자는 시정명령을 받은 날로부터 10일 이내에 이의를 제기할 수 있다.                      ⑤ (신 설) 본조의 규정에 따른 자가 시정명령을 받고 그 이행기한 내에 모집등록 등 시정을 한 경우에는 제4조에 따른 모집등록 등을 한 것으로 본다.</p>
<p>제17조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제16조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>(삭제)</p>

현행	개정안
<p>제18조(과태료)</p> <p>①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제6조제2항을 위반하여 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하지 아니한 모집종사자</li> <li>2. 제7조제1항을 위반하여 공개된 장소가 아닌 장소에서 기부금품을 접수한 자</li> <li>3. 제9조제1항에 따른 관계 서류 등의 제출명령에 따르지 아니하거나 관계 공무원의 출입·검사를 거부·기피 또는 방해한 자</li> </ol> <p>②제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청이 부과·징수한다.</p>	<p>제18조(과태료) ① (신 설) 제16조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자에게는 3천만 원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>② (신 설) 제16조제2항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>③ (현행 ①과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. (삭제)</li> <li>3. (현행과 같음)</li> </ol> <p>④ (현행 ②과 같음)</p>

### 3. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안

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

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기부금품”이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품 기타 이와 유사한 것으로서 거래의 형태와 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 것을 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 등
  - 나. 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품 등
  - 다. 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품 등
  - 라. 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품 등
  - 마. 「상속세 및 증여세법」제16조제1항의 공익법인등이 직접 공익목적사업에 사용하기 위하여 접수한 금품 등(법인세법 시행령 제38조제8항제1호부터 제3호 또는 소득세법 시행령 제80조제2항제1호부터 제4호, 제7호에 해당하는 경우는 제외한다.)
  - 바. 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등
2. “기부금품의 모집”이란 서신, 광고, 정보통신망, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다.
3. “모집자”란 제4조에 따라 기부금품의 모집을 등록한 자를 말한다.
4. “모집종사자”란 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 기부금품의 모집에 종사하는 자를 말한다.

**제3조(다른 법률과의 관계)** 다음 각 호의 법률에 따른 기부금품의 모집에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 「정치자금법」
2. 「결핵예방법」
3. 「보훈기금법」
4. 「문화예술진흥법」
5. 「한국국제교류재단법」
6. 「사회복지공동모금회법」
7. 「재해구호법」
8. 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」
9. 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」
10. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」
11. 「고향사랑 기부금에 관한 법률」

**제4조(기부금품의 모집등록)** ① **2천만 원** 이상의 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 기부금품을 **모집하는 자**는 다음의 사항을 적은 모집·사용계획서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “등록청”이라 한다)에게 등록하여야 한다. 모집·사용계획서의 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 모집자의 성명, 주소, 주민등록번호 및 연락처(모집자가 법인 또는 단체인 경우에는 그 명칭, 주된 사무소의 소재지와 대표자의 성명, 주소, 주민등록번호 및 연락처)
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
4. 모집사무소를 두는 경우에는 그 소재지
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기부금품의 모집에 필요한 사항

② **제1항에 따른 등록은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업의 경우에는 할 수 없다.**

## 1. 영리사업

## 2. 「정치자금법」상 정치자금의 후원 사업

## 3. 종교의 보급 기타 교화 사업

## 4. 다른 법률이 정하는 사항을 위반하거나 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 사업

## 5. 다른 등록청에 등록된 것과 동일한 사업

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

1. 미성년자, 피성년후견인 또는 피한정후견인

## 2. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자

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

## 4. 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자

5. 제10조제1항에 따라 등록말소가 된 후 1년이 지나지 아니한 자(법인이나 단체가 등록말소된 경우에는 등록말소사유가 발생한 당시의 대표자나 임원을 포함한다)

## 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 행정안전부장관에게 알려야 한다.

**제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등)** ① 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이를 접수할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 제3항에 따른 기부심사위원회의 심의를 거친 경우

2. 모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우
3. 제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체가 기부금품을 접수하는 경우
- ③ 다음 각 호의 기관이나 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 자발적으로 기탁하는 금품의 접수 여부를 심사하기 위하여 필요한 경우 기부심사위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 구성·운영할 수 있다.
  1. 국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회
  2. 행정안전부 및 대통령령으로 정하는 기관
- ④ 위원회의 위원에는 민간인 위원이 포함되어야 한다.
- ⑤ 제3항 각 호의 기관이나 지방자치단체의 장은 위원회의 구성 목적을 달성하였다고 인정하는 경우에는 위원회를 해산할 수 있다.
- ⑥ 제3항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 대통령령 또는 그 지방자치단체의 조례로 정한다. [시행일: 2024. 2. 17.] 제5조

**제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)** ① 모집자나 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품을 낼 것을 강요하여서는 아니 된다.

② 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하여야 한다.

**제7조(기부금품의 접수장소 등)** ① 모집자나 모집종사자는 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 제14조제2항에 따라 기부금품의 모집 및 사용 결과가 공개되는 사실을 알려야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러지 아니하다.

1. 익명기부 등 기부자를 알 수 없는 경우
2. 다른 법령에 따라 기부금에 대한 영수증을 발행하고 모집자의 회계를 공개 또는 공시하는 사실을 알린 경우

② 모집종사자는 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 후 5일 이내에 모집자에게 접수명세와 접수금품을 인계하여야 한다.

**제8조(기부금품의 모집에 관한 정보의 공개)** 등록청은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다.

---

**제9조(검사 등)** ① 등록청은 기부금품의 모집 또는 접수행위가 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는지를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 모집자나 모집종사자에게 관계 서류, 장부, 그 밖의 사업보고서를 제출하게 하거나 소속 공무원에게 모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사하도록 할 수 있다. 다만, 모집자의 모집목표액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 모집기간 중 1회 이상 검사하도록 하여야 한다.

② 제1항에 따라 검사를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

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

1. 모집자가 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제1항에 따른 등록을 한 경우
  2. **제4조제2항을 위반한 경우**
  3. 모집자가 제4조제1항에 따른 모집·사용계획서와 달리 기부금품을 모집한 경우
  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. 모집자나 모집종사자가 제6조제1항을 위반하여 기부금품을 낼 것을 강요한 경우
  6. 모집자나 모집종사자가 제9조제1항에 따른 관계 서류 등의 제출명령을 따르지 아니하거나 관계 공무원의 출입·검사를 거부·기피 또는 방해한 경우
  7. 모집자가 제12조제1항을 위반하여 기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하거나, 승인을 받지 아니하고 기부금품을 모집목적과 유사한 용도로 사용한 경우
  8. 모집자나 모집종사자가 제14조제1항에 따른 장부·서류 등을 갖추어두지 아니한 경우
  9. 모집자가 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 경우
- ② 제1항에 따라 반환 명령을 받은 모집자가 모집금품을 기부한 자를 알 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청의 승인을 받아 모집목적과 유사한 용도에

처분하여야 한다. 이 경우 등록청은 모집금품을 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)** ① 모집된 기부금품은 제13조에 따라 모집비용에 충당하는 경우 외에는 모집목적 외의 용도로 사용할 수 없다.

② 모집된 기부금품은 모집이 완료된 날로부터 3년 이내에 사용하여야 하고, 그 이후에도 계속하여 당초의 모집목적에 따라 사용하여야 한다.

**제13조(모집비용 충당비율)** 모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 기부금품의 모집 홍보, 모집 행사, 후원자 관리, 고지서 발송, 결과보고 등 기부금품 모집활동에서 발생하는 비용에 충당할 수 있다.

**제14조(공개 의무와 회계감사 등)** ① 모집자와 모집종사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 장부·서류 등을 작성하고 갖추어 두어야 한다.

② 모집자가 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 때, 모집된 기부금품을 사용하거나 **제12조**에 따라 다른 목적에 사용한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다.

③ 모집자가 기부금품의 사용을 끝낸 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 모집상황과 사용명세 등에 대한 보고서에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록한 공인회계사나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인이 작성한 감사보고서를 첨부하여 등록청에 제출하여야 한다. 다만, 모집된 기부금품이 대통령령으로 정하는 금액 이하이면 감사보고서의 첨부를 생략할 수 있다.

④ 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 제3항에 따른 보고서를 제출받은 경우에는 이를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.



**제15조(권한의 위임)** ① 행정안전부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임할 수 있다.  
 ② 제1항에 따라 권한을 위임받은 특별시장·광역시장 또는 도지사는 행정안전부장관의 승인을 받아 위임받은 권한의 일부를 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 재위임(再委任)할 수 있다.

**제16조(시정명령)** ① 등록청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 시정을 명할 수 있다.

1. 제4조제1항에 따른 등록을 하지 아니하였거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 기부금품을 모집한 자
2. 제6조제1항을 위반하여 기부금품을 낼 것을 강요한 자
3. 제10조제1항에 따른 반환명령에 따르지 아니한 자
4. 제10조제2항에 따른 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록한 모집목적과 유사한 용도로 처분하거나 승인을 받은 내용과 달리 기부금품을 처분한 자
5. 제12조제1항을 위반하여 기부금품을 모집목적 외의 용도로 사용하거나 등록청의 승인을 받지 아니하고 기부금품을 등록한 모집목적과 유사한 용도로 사용한 자
6. 제13조에 따른 비율을 초과하여 모집금품을 모집비용에 충당한 자
- 6의2. 제14조제2항에 따른 공개의무를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공개한 자
7. 제14조제3항에 따른 감사보고서와 모집상황이나 사용명세 등에 대한 보고서를 제출하지 아니한 자

② 등록청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 시정을 명할 수 있다.

1. 제5조제1항을 위반하여 기부금품을 모집한 자
2. 제14조제1항에 따른 장부에 기부금품의 접수사실을 거짓으로 적거나 장부나 서류 등을 갖추지 두지 아니한 자

③ 본 조의 규정에 따른 시정명령은 서면으로 하되 그 이유를 구체적으로 명시하여 관계 당사자에게 각각 교부하여야 한다. 이 경우 시정명령을 내리는 때에는 시정명령의 내용 및 이행기간 등을 구체적으로 기재하여야 한다.

④ 본 조의 규정에 따른 시정명령을 받은 자는 시정명령을 받은 날로부터 10일 이내에 이의를 제기할 수 있다.

⑤ 본 조의 규정에 따른 자가 시정명령을 받고, 그 이행기한 내에 모집등록 등 시정을

한 경우에는 제4조에 따른 모집등록 등을 한 것으로 본다.

제17조(과태료) ① 제16조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제16조제2항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제6조제2항을 위반하여 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시하지 아니한 모집종사자

2. 제9조제1항에 따른 관계 서류 등의 제출명령에 따르지 아니하거나 관계공무원의 출입·검사를 거부·기피 또는 방해한 자

④ 제3항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청이 부과·징수한다.

#### 부칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 참고문헌

### 〈논문〉

- 김진우, 기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안, 한양법학 제27권 제4집(통권 제56집), 한양법학회 (2016. 11)
- 김진우 외 2인, 기부문화 활성화를 위한 법·제도개선에 관한 연구, 한국외국어대학교 산학협력단 (2016. 6.)
- 김진우 외 4인, 기부법 제정에 관한 연구, 한국자선단체협의회 (2021)
- 김진우·고형석·김현수·이희숙, 나눔·배려문화 확산을 위한 기부관리 투명성 제고 방안 연구, 한국외국어대학교 연구산학협력단 (2022)
- 노연희 외, 기부문화 인식 실태조사를 통한 기부제도 개선에 관한 연구, 한국모금가협회 (2018)
- 민경선, 비영리민간단체 기부금 운영 개선 방안, 한국부패학회보 제26권 제4호, 한국부패학회 (2021)
- 박훈, 기부금품법 위반 사례 분석, 2017년 기획연구 보고서, 아름다운재단 기부문화연구소 (2017)
- 이송림·한경석, 기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향, 국회입법조사처 입법·정책보고서 Vol.71. (2020)
- 장윤주 외 2인, 블록체인 기반의 기부사례 및 활용 가능성 탐색: 가상화폐와 NFT를 중심으로, 2022 ISSUE PAPER 1, 아름다운재단 (2022. 3.)
- 정진경, 기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?, 2016년 기획연구 보고서, 아름다운재단 (2016)
- 정진경, 기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로, 입법과 정책 제9권, 국회입법조사처 (2017)
- 정진경, 정부의 기부금품 모집제도 운영 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구, 시민사회와 NGO 제15권 제1호, 제3섹터연구소 (2017)
- 정희영·이정재, COVID-19 이후 비영리조직의 기부금품 모집 확대 방안에 대한 기초연구: 일반시민의 기부 인식을 중심으로, 한국IT서비스학회지 제21권 제3호, 한국IT서비

스학회 (2022)

조성혜, 개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제, 사회법연구 통권 제22호, 한국사회법학회 (2014)

### 〈발표자료〉

염형국, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정방향 및 개정안[발표자료], 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 개정안 공청회 (2016.08.23)

염형국, 기부금품법 개정안과 주요 쟁점[발제자료], 시민사회3법 입법 촉구를 위한 시민사회토론회 (2021.04.23)

이희숙, 시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제[주제발표], 전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망 토론회 (2021.05.12)

조상언, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률[토론자료], 아름다운재단 기부문화연구소, 기부활성화를 위한 법제 개선안 연구 발표회 (2012.05.22)

### 〈웹사이트〉

김수연, 대법 “비영리단체 후원회비, ‘기부금품법’ 적용 대상 아니다”, 더나은미래, (<https://www.futurechosun.com/archives/72420>) (2023. 2. 3.). (2023. 12. 19. 확인)

김정호, 대법, 강동균 전 제주 강정마을회장 벌금형 확정, 제주의소리, (<https://www.jejuori.net/news/articleView.html?idxno=191592>) (2017.06.08.). (2023. 12. 19. 확인)

김치연, 정부가 시민사회 활성화 대통령령 폐지 추진…중단해야, 연합뉴스, (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220914068900004>) (2022. 9. 14.). (2023. 12. 19. 확인)

김하늘, 그것이 ‘박근혜석방운동을 벌이는 단체’일지라도 처벌해서는 안돼, 한국NGO신문, (<https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=101101>) (2018. 1. 6.). (2023. 12. 19. 확인)

민주사회를위한변호사모임, 기자회견문: 〈밀양 송전탑 현장의 경찰의 공권력 남용을 규탄한다!〉, 밀양·청도 송전탑 반대 투쟁 아카이브, (<http://my765kvout.org/archive/items/show/587>) (2013.11.25.). (2023. 12. 19. 확인)

- 박일경, “후원회비는 기부금 아냐”…대법, 조직운영에 회비 쓴 단체에 “무죄”, 이투데이, (<https://www.etoday.co.kr/news/view/2218635>) (2023. 2. 4.). (2023. 11. 8. 확인).
- 박지영, 정부 “회원 개인정보 다 내놔”…보조금 안 받는 시민단체까지 ‘탈탈’, 한겨레, ([https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1083001.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1083001.html)) (2023. 3. 10.). (2023. 12. 19. 확인)
- 신종철, 대법원, 안티2MB 회원들 후원금 모금 백은종 기부금품법 무죄, 로이슈, ([https://www.lawissue.co.kr/view.php?ud=AA192218420025295\\_12&mobile=1](https://www.lawissue.co.kr/view.php?ud=AA192218420025295_12&mobile=1)) (2016.01.19.). (2023. 12. 19. 확인)
- 아름다운재단 기부문화연구소, [기부통계②] 2021년 국내 기부금 총액, (<https://research.beautifulfund.org/13835/>). (2023. 11. 8. 확인)
- 아름다운재단 기부문화연구소, 새소식 - 후원회원 기부금 대법원 판결 긴급 간담회, (<https://research.beautifulfund.org/17702/>). (2023. 11. 8. 확인)
- 우문식, [판결] “후원·기부 단체가 걷는 정기 회비는 기부금 아냐... 운영비로 사용 가능”, 법조신문, (<https://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=26763>) (2023. 2. 9.). (2023. 11. 8. 확인).
- 이민우, 정의연 ‘기부금품법 위반’ 기소 무리수 드러나, 뉴스피크, (<https://www.newspk.kr/news/articleView.html?idxno=401213>) (2022. 5. 1.). (2023. 12. 19. 확인)
- 이준목, 흥악범 ‘어금니 아빠’ 이영학은 어떻게 13년을 속였나, 오마이뉴스, ([https://star.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyStar/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002843771&CMPT\\_CD=P0010&utm\\_source=naver&utm\\_medium=newsearch&utm\\_campaign=naver\\_news](https://star.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyStar/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002843771&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news)) (2022. 6. 18.). (2023. 12. 19. 확인)
- 이현웅, ‘윤미향, 여가부 보조금·김복동 할머니 조의금 편취’ 유죄 판단, 문화일보, (<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023092001070921312001>) (2023. 9. 20.). (2023. 12. 19. 확인)
- 전교조, ‘불법모금행위’ 수사 비난, 연합뉴스, (<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0003560947?sid=102>) (1991.11.15.). (2023. 12. 19. 확인)
- 정두현, 文정부 5년 동안 국고보조금 ‘시민단체 ATM’으로 둔갑, 국민혈세 ‘빼먹기’, 일요신문, (<https://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=474770>) (2023. 5. 22.). (2023. 12. 19. 확인).

- 정유진, 후원만 했을 뿐인데 범법자 되다니...기부문화 발목잡는 규제들, 더 나은미래, (<https://www.futurechosun.com/archives/7132>) (2014. 5. 13.). (2023. 12. 19. 확인)
- 정은주, 이것은 '기부'가 아니मु니다, 한겨레21, 제926호, (<https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/550385.html>) (2012. 9. 5.). (2023. 12. 19. 확인)
- 정인환, 감사원 시민사회 보조금까지 들춘다, 한겨레, ([https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1053973.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1053973.html)) (2022. 8. 8.). (2023. 12. 19. 확인)
- 정준영, 법원, "북한어린이돕기 기부금품 모집 정당", 연합뉴스, (<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004436544?sid=102>) (1999. 1. 27.). (2023. 11. 15. 확인)
- 조해수·조유빈, 촛불집회·태극기집회 기부금 어떻게 썼나, 시사저널, 제1782호, (<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=172383>) (2017. 11. 26.). (2023. 12. 19. 확인)
- 참여연대, [기자회견문] 평화박물관 기부금품법 압수수색 규탄 시민사회단체 기자회견, (<https://www.peoplepower21.org/Solidarity/1033982>) (2013. 5. 27.). (2023. 12. 19. 확인)
- 최희정, 기부문화가 달라지고 있다, 함께걸음, ([https://www.cowalknews.co.kr/bbs/board.php?bo\\_table=HB03&wr\\_id=8536&page=376](https://www.cowalknews.co.kr/bbs/board.php?bo_table=HB03&wr_id=8536&page=376)) (2007. 1. 4.). (2023. 11. 15. 확인).
- 통계청, 사회조사, 국가통계포털(KOSIS), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SSSP152R&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=D21D\\_2009&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SSSP152R&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D21D_2009&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE). (2023. 11. 15. 확인)
- 행정안전부, 기부통계 - 기부금품 모집등록단체 - 기부모집실적, 1365 기부포털, (<https://www.nanumkorea.go.kr/cnst/crrg/viewCntrRcritAcmslt.do>). (2023. 12. 7. 확인)
- CPI 소비자물가지수 화폐가치 계산, (<https://kostat.go.kr/mondyValueCalc.es?mid=b70302000000>). (2023. 12. 19. 확인)

〈기타〉

공익법인회계기준 (<https://www.law.go.kr/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000104789>)

서울, 기부 길라잡이(2019 개정판) (<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/511914>)

제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제3차 법안심사제1소위원회 회의록

제21대 국회 제410회 국회(정기회) 제8차 행정안전위원회 회의록





---

공익활동 활성화를 위한  
「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」  
개정 방향 연구

---

발행일 2023년 12월  
발행처 재단법인 인권재단 사람  
전화 (02) 363-5855  
인쇄업체 한학문화  
(02) 313-7593

---

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금함  
본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 재단법인 브라이언임팩트의 공식적인  
의견이 아닌 본 연구진의 견해를 밝혀 둡니다.

공익활동 활성화를 위한  
「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」  
개정 방향 연구

