

기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안에 대한 의견

행정안전부입법예고(공고 제2012-253호)에 대한 의견

차례

요약	3
「개정안」에 대한 검토 의견	5
기부금품 가용기한의 제한에 대한 의견	5
기부금품 모집등록체계 변경에 대한 의견	5
행정안전부의 지정홈페이지를 통한 공개에 대한 의견	6
기부금품법이 가지고 있는 문제점	7
기부활성화에 기여하지 못하는 규제위주의 제도	7
새로운 모금 환경에 부합하지 못하는 제도	7
타 기관 모집·기부행위의 형평에 대한 문제	8
비현실적인 모집비용규제에 관한 문제	8
과잉처벌 규정의 문제	8
개정 방향에 대한 의견	10

기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안 입법예고에 대한 의견

- 본 보고서는 2012년 8월 3일 행정안전부 장관이 입법예고한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률일부개정안」(행정안전부 공고 제2012-253호) (이하 「개정안」)에 대하여, 참여연대가 2012년 9월 11일 행정안전부에 제출한 의견서입니다.
- 참여연대는 「개정안」의 전체적 방향과 내용에 대하여 다음과 같은 의견을 제출합니다.
 - 사용기한을 2년으로 제한하고 1회에 한하여 연장하도록 한 「개정안」은 세법 등 다른 법률과 통일성이 없으며, 연장신청은 모집자의 행정비용을 더욱 증가시킬 가능성이 있음. 또한, 공익활동의 다양성을 일률적으로 제약하는 문제점이 있음.
 - 기부금품 모집등록체계 변경은 사실상 허가제로 운영되는 현행제도의 문제점을 그대로 안고 있으며, 열거한 금지목적사업 또한 등록청의 자의적 해석으로 금지범위의 확대가 가능하여 예측 가능성을 보장하기 어려운 문제점이 있음.
 - 행정안전부의 지정 홈페이지를 통한 사용명세 등의 공개 또한, 현실과 동떨어진 기부금품법의 다른 조항 때문에 현장에서는 투명한 기부금품 모집정보 제공의 역할을 하기 어려울 것으로 판단됨. 현행제도에서는 오히려 행정비용의 증가 등을 가져와 긍정적인 효과는 기대하기 어려움. 또 하나의 비현실적인 행정규제가 될 것임.
- 「개정안」에서는 다루고 있지 않으나 현행 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 기부금품법)에는 다음과 같은 문제점이 있습니다.
 - 기부문화 활성화에 기여하지 못하는 규제 위주의 제도
 - 새로운 모금환경에 부합하지 못하는 제도
 - 타 기관 모집·기부행위의 형평에 대한 문제
 - 비현실적인 모집비용규제에 관한 문제
 - 과잉처벌에 관한 문제
- 참여연대는 이번 「개정안」은 기부문화 활성화에 역행하고 있으며, 이번에 제출된 「개정안」에 대한 찬반논의로는 기부문화 활성화에 기여할 수 없다고 판단합니다. 기부문화 활성화를 위해서는 이번 「개정안」에 대한 세부적 논의가 아닌 기존 기부금품법의 문제점을 해결할 수 있는 근본적인 제도개편이 필요하며, 기부금품법의 폐지를 포함하여 기부금품 관련 제도의 개편을 원점에서 논의하여야 할 것입니다.
- 정부는 이번 개정안의 입법예고 전에 별다른 의견수렴절차를 거치지 않은 것으로 보입니다. 기부문화 활성화를 위해 개정안을 제출했다면서도, 기부금품을 모집하여 활동하는 단체 등의

의견수렴을 하지 않은 것은 이는 기부금품법이 시민사회에 매우 직접적인 영향을 미치는 법이라는 것을 간과한 것으로, 이에 유감을 표합니다.

- 행정안전부는 입법예고 시 9월 11일까지 의견을 제출하도록 공고했으나, 몇몇 단체에는 따로 의견을 제출할 것을 요구하는 공문을 보냈습니다. 공문에 따르면 8월 24일까지 기한을 임의로 정하여 그때까지 의견을 제출하지 않으면 이견이 없는 것으로 간주하겠다고 하였습니다. 이는 입법예고기간까지 의견을 제출할 수 있는 해당 단체의 권리를 일방적으로 제한한 것입니다. 더 큰 문제는 임의의 기한을 제시하고, 이후에는 의견을 반영하지 않겠다는 자세입니다. 입법예고를 형식적으로 하되 제출된 의견을 실제로는 반영하지 않겠다는 것으로 보입니다. 이는 행정안전부는 행정편의를 위해 국민의 행정참여를 위한 제도인 입법예고제의 취지를 전혀 반영하지 못하는 처사입니다. 행정부는 형식적으로 의견을 청취하지 말고, 제도취지에 맞게 이해관계자들의 다양한 목소리를 듣기 위해 노력해야 할 것입니다.

「개정안」에 대한 검토 의견

1. 기부금품 사용기한의 제한(안 제4조제1항제3호 후단 및 제10조제1항제8호의2 신설)에 대한 의견

1) 주요내용

- 기부금품의 사용기한을 2년으로 설정하고 연장할 수 있도록 하되, 연장 승인 없이 사용기한이 지나도록 기부금품을 보유하고 있는 경우에는 등록청이 등록을 말소 할 수 있도록 함.

2) 제도도입에 대한 의견

- 「개정안」은 기부금 사용기한을 기본 2년으로 정하고 있음. 세법의 규정(3년 이내 운용)과 달라 행정의 일관성이 없음.
- 사용연한에 연장신청 등 불필요한 관리/행정비용만 발생시킬 수 있음.
- 기부금품의 사용기간은 기부자와의 협약이나, 기부금 사용처의 현실적인 조건에 따라 다양화될 수 있음. 예를 들어 정부의 허락(대북사업 등)이나 외국정부와의 협약 등에 따라 사업의 기간이 다르거나 모집자가 예상하지 못한 조건 때문에 모집 후에 사업을 진행할 수 있는 여건이 이르기까지 기간이 소요될 수 있음에도 불구하고 법적으로 일괄 적용하는 것은 기부금품 모금·사용 활동에 불필요한 제약을 가하는 것임.

2. 기부금품 모집등록체계 변경(안 제4조제2항)에 대한 의견

1) 주요내용

- 현재 국제구제사업, 재난구호사업 등 11개 분야의 사업에 대해서만 모집등록이 가능하도록 되어 있음.
- 「개정안」에서는 목적사업이 영리·정치·종교 활동을 위한 사업, 법령위반 등 불법행위를 위한 사업 등의 금지목적 사업에 해당하는 경우를 제외하고는 등록을 해주도록 원칙 허용의 체계로 변경.

2) 제도도입에 대한 의견

- 최소한의 규제를 두는 네거티브제로 전환한다고 밝히고 있으나, 현재의 기부금품 모집등록제는 사업내용에 대한 정부가 판단하여 등록 여부를 결정하고, 최종 등록완료 고지를 받아야만 모금활동을 시작할 수 있도록 하여 사실상 허가제로 운영하고 있는 기부금품법의 문제점을 개정안은 전혀 해결하지 못하고 있음.

3) 세부의견

- 영리·정치·종교 활동을 위한 사업의 제한은 너무 넓은 분야를 포괄하고 있음. 정치적인

사안에 대한 의사표현활동이나, 기존활동이 정치적 쟁점이 되었을 때 등 시민사회단체의 활동을 '정치'로 해석하여 기부금 모금 허용 여부에 대한 등록청의 자의적 권한행사가 가능해지는 문제가 발생함.

- 국가 또는 지방자치단체의 정책에 찬성 또는 반대 목적의 활동에 대해 기부금품 모금을 할 수 없도록 한 것은 시민사회운동에 대한 후원을 차단이 목적으로 보임. 특히, 특정 시민사회단체 또는 운동에 소속원으로 결합하지 않더라도 동의하는 활동에 대한 기부·후원을 통해 지지 의사를 밝히거나, 그 활동(기부행위)에 참여하고자 하는 시민들의 참여를 차단하는 것으로 기부문화 활성화·시민참여활성화에 역행하는 것임.
- 재판 또는 수사 중인 사건에 관여할 목적으로 하는 사업에 대한 모금을 금지하는 것도 문제임. 재판 또는 수사 중인 사건에 대한 민간의 모금을 통한 관여 방식은 재판에 드는 비용지원. 상해/재물손실 사건은 피해자에 대한 물질적, 의료적 지원 등의 경우가 다수 있음. 이를 원천적으로 금지하는 것은 거대 기업의 횡포에 대한 공익소송이나 억울한 피해자를 돕기 위한 법률지원 등의 모금과 시민참여를 금지하는 것임.
- 법령위반 등 불법행위를 목적으로 하는 사업의 경우도 등록청이 자의적 권한 남용의 우려가 있음. 어떤 활동에 대하여 법령위반을 목적으로 한다고 등록청이 판단하면 모금등록이 받아들여지지 않음으로 그 행위가 법령의 위반인지 그렇지 않은지에 대해 법원의 판단을 구할 수조차 없이 모금할 수 없어짐. 결국 등록청의 자의적인 판단이 불법행위 여부를 규정하게 되는 것임.

3. 행정안전부의 지정홈페이지를 통한 공개(안 제14조제2항)에 대한 의견

1) 주요내용

- 모집자는 기부금품 사용명세 등 대통령령으로 정하는 사항을 행정안전부장관이 지정하는 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하여 모집금품의 사용이 투명하게 이루어지도록 함.

2) 제도도입에 대한 의견

- 현재 기부금품을 모집하는 단체들은 국세청, 기획재정부 등에 관련 명세 등을 보고하고 있음. 또, 단체별로 후원금의 사용명세를 단체홈페이지 등을 통해 공개하고 있는 경우가 대부분임. 기부금품 모집 부분에 대해서 별도로 지정홈페이지에 공개하고, 이를 위해 관련명세들을 반복하여 준비하는 일 들은 고스란히 모집자의 부담이 되고, 이는 모집비용의 증가로 이어짐. 기부금품의 효율적 사용에도 어긋날 뿐만 아니라 모집비용의 증가로 인하여 모집비용비율 상한 초과로 이어질 수 있음. 또한, 현행 기부금품법은 모집비용비율 등 비현실적인 부분이 많아 사용명세 등의 공개가 기부금품의 모금 및 실제 사용의 현실을 보여준다고 보기 어려울 것임. 이러한 현실에서는 실제 한곳에 집중하여 명세를 공개한다면 행정청과 기부금품법 관련 공무원의 편의는 증진될 수 있으나, 투명성의 보장 등 긍정적 효과를 기대하기는 어려움. 또 다른 행정규제로 작용할 가능성이 큼.

기부금품법이 가지고 있는 문제점

1. 기부활성화에 기여하지 못하는 규제위주의 제도

- 기부금품 모집과 제공 여부의 결정은 전적으로 국민 개개인의 자유의사이며 기부를 통하여 만족을 얻을 수 있는 권리가 있음. 국가의 기부금품 모집에 대한 규제는 기부금품 모집과 관련한 국민(개인/단체 등)과 국민(개인/기업 등)간의 바람직하지 못한 행위를 규제하기 위해, 공익적 차원에서 최소한의 범위에서 이루어져야 할 것임. 그러나 현재 기부금품법은 기부금품 모집의 규제에 초점을 맞추고 있으며, 기부문화 활성화라는 공익적 필요와 모금 환경 및 현실을 반영하지 못하고 있음.
- 과거 기부금품모집금지법은 기부금품의 모집과 기부행위를 원칙적으로 허용되는 행위를 보고 이중 바람직하지 못한 행위를 통제하기 위한 것이 아니라, 기부금품 모집행위를 원칙적으로 바람직하지 못하다고 보고, 국가의 필요에 의해서만 선택적으로 허용하는 허가제로 운영하였음. 이를 헌법재판소가 위헌으로 판단(헌법재판소 98. 5. 28. 선고 96헌가5 결정)한 이후 법 개정을 통해 좀 더 넓은 허가제를 거쳐, 현재의 등록제로 변화하였으나, 실제로는 등록제가 아닌 사실상의 '허가제'로 기능한다는 논란이 끊이지 않고 있음. 현재의 기부금품법 또한, 과거 기부금품모집금지법과 같이 위헌 논란에서 자유롭지 못함.
- 현재 기부금품 모집을 위해서는 국가에 '등록'을 해야 하며, 이 등록은 거부될 수 있음. 또, 등록되더라도 사후적으로 취소될 수 있으며, 등록 자체도 법이 정한 사안에 대해서만 가능하도록 하고 있음. 따라서 현재의 기부금품법은 기부목적에 대한 심사를 전제하고 있어 실상은 허가제로 기능하고 있음. 헌법재판소의 야간집회금지 헌법불합치결정(헌법재판소 2009.9.25. 선고 2008헌가25 결정)에 비추어 보자면 대통령령을 통해 예외적으로 허용하는 것은 명백히 허가제로 기능하여 위헌적 요소가 있다고 판단됨.

2. 새로운 모금 환경에 부합하지 못하는 제도

- 현재의 기부금품법은 특정기간의 거리모금, 모금을 위한 행사 진행 등 전통적인 기부금모집 행위만을 염두에 두고 있는 것으로 보임.
- SNS를 통한 모금, 해피빈·희망해 등과 같은 모금을 돕는 온라인 플랫폼이나, 단체 홈페이지 등을 통한 일상적 모금활동 등 새로운 모금환경을 반영하고 있지 못함.

3. 타 기관 모집 · 기부행위의 형평에 대한 문제

- 정치자금법, 사회복지공동모금회법, 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 등 기부금품법에 적용되지 않는 기부금품의 모집과 관련한 법률은 10여 개에 달함. 대부분 국가주도의 기부금품모집활동, 국가정책에 따른 대규모 기부금을 모금하는 단체가 해당.
- 기부금품법의 입법취지가 준조세적기부, 국가주도의 기부할당 등의 폐해를 극복하고 성숙한 기부문화의 정착을 위한 것인데 실제로는 시민의 자발적 기부행위에 대해서만 규제를 하는 모순이 발생함.
- 기부금품법의 적용을 받는 모집자가 기부금지정 대상단체로 목적사업의 공익성을 검증받는 경우가 대부분임. 이들 단체는 매년 주무관청 사업보고 등을 통해 사후관리를 받고 있으며, 국세청 공시의무를 통해 운영의 투명성을 요청받고 있기도 함. 상증세 및 법인세법 등 관련 세법에 의거 세제혜택의 지위를 부여 등을 위하여 별도로 공익성과 투명성을 검증받고 있음. 이런 경우에도 기부금품 모집행위에 대해 추가적으로 의무를 지는 것은 그렇지 않은 단체들에 비해 불평등대우를 받고 있음.

4. 비현실적인 모집비용규제에 관한 문제

- 기부금품법은 모집비용을 기부금품의 규모에 따라 '100분의 15이내의 범위'로 규정. 이는 개별 단체의 여건과 현실을 반영하지 못한 일률적 규정으로, 모금행위를 제한하는 요소임. 모금행위자들이 기부금품법에 따라 등록하는 것을 꺼리는 요인으로 작용하고 있음.
- 모집비용을 범위를 둘러싼 논란도 여전히 해소하지 못하고 있음. 기부금품법에서는 모집비용을 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등의 비용으로 보고 있는데, 구분이 모호하며 모집자가 사업까지 집행할 때 모집비용을 어디까지로 볼 것인가는 모집자마다 판단이 다를 수 있음. 모집비용에 대해 등록청·관리청의 판단도 다른 것이 현실임.
- 기부금품법이 정의하는 모집비용과 기타 상증세법 및 법인세법 등이 정의하는 관리비용이 맞지 않아 관련 다른 법률과 상충이 발생하는 문제점이 있음.
- 법규의 모집비용비율에 따라 모집비용 지출 계획을 세우고, 계획대로 모금을 진행했더라도 모금 목표액에 실제 모금액이 미달한 경우 기부금법에서 정한 비율을 위반할 수 있음. 또한, 현재 모집비용비율도 현실적이지 않음.
- 모금을 처음 시작하는 모금 기관이나, 새로운 이슈로 모금을 개발한 경우는 현실적으로 모집비용비율이 높을 수 밖에 없는 등, 현재 모금규모의 15%내로 모집비용을 제한하는 것은 현실적이지 않다는 지적이 끊이지 않고 있음.

5. 과잉처벌 규정의 문제

- 기부금품법은 등록을 하지 않은 경우, 모집비용을 초과하여 충당한 경우 등에 3년 이하의 징역이나 3천만 원의 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음.
- 만약 모금의 목적이 기부금법의 취지에 적절하고, 사회에 유익하다 하더라도, 모집등록을 하지 않았거나, 모집비용이 100분의 15를 초과한다면 처벌될 수 있음. 사업의 규모가 영세한 단체들은 등록을 하지 않았거나, 모집비용충당 비율을 지키지 못했다는 이유로 단체의 존폐를 우려해야 하는 상황이 발생할 수 있음.

개정방향에 대한 의견

기부문화의 활성화를 위한 제도개선이 되어야 함.

- 현재의 기부금품법과 개정안은 '기부문화의 활성화'라는 취지를 반영하지 못하고 있음.
- 기부금의 모집과 사용에 대한 규제는 최소화하고, 기부자의 의사를 존중할 수 있는 방향으로 제도개선이 모색 되어야함.
- 기부행위가 시민참여의 새로운 방법으로 활용되고 있음. 모집자의 자율성을 보장하고, 기부금품 모집 및 사용활동이 시민사회의 활성화에 기여할 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것임.
- 모금목적에 대한 행정청의 판단으로 모금행위가 금지되는 모순을 해결하고, 기부자 스스로 자율판단하여 기부행위를 할 수 있도록 해야 할 것임.

현실과 새로운 모금환경에 부합하는 법규가 필요

- 기부금품법은 실제의 기부금품모집이나 기부행위와 동떨어져 있어 실제로는 잘 적용되지 않는 사문화되어있는 법임. 실제 현실에서는 적용되지 않고 있으나, 공익적인 기부금품 모집행위의 상당 부분을 위법한 행위로 규정하고 있음. 따라서 대부분의 기부금품을 모집하여 사용하는 공익적 행위를 행정·사법적 판단에 따라 처벌할 수 있음. 이런 모순을 해결할 수 있도록 제도개선이 이뤄져야 함.
- 기부금품 모집·사용의 규제와 처벌위주에서 벗어나 기부자와 모집자에게 필요한 법규를 중심으로 제도를 재설계 해야 함.
- 행정청의 규제·행정편의를 위해 모집자에게 정보제공을 요구하는 것이 아닌 기부자들의 판단을 돕기 위한 정보제공이 보장되어야 함.

입법예고 개정안에 대한 찬반논의가 아닌 원점에서의 기부금품법 재검토가 필요함

- 이번 개정안은 기부문화 활성화에 역행하고 있음. 현실에 적용 가능하지 않은 기존 기부금품법의 제도들을 대부분 그대로 유지한 상태로 일부 부분에 대하여 개정을 논의하는 것은 의미가 없음.
- 이번 개정안으로는 기부문화 활성화에 기여하지 못하는 것은 물론, 대부분 제도가 현장에서

적용 가능하지 않음.

- 기부문화 활성화를 위해서는 이번 개정안에 대한 찬반을 논하는 것은 의미가 없으며, 기존 기부금품법의 문제점을 해결할 수 있는 근본적 제도개편이 필요함. 현행 기부금품법이 기부행위의 금지·제한을 위한 제도로부터 출발하여 현재에 이르렀고, 위헌논란이 있는 만큼 기부금품법 폐지를 포함하여 원점에서 논의가 되어야 함.

다양한 관계자들의 목소리를 반영한 제도개선활동이 이뤄져야

- 정부는 이번 개정안을 입법예고 전에 의견수렴절차를 거치지 않았음. 기부문화 활성화를 위한 법률이라고 하면서도 관련활동을 하는 단체들에게 의견을 묻거나 공청회를 열지 않은 것은 이해하기 어려움. 이번 법안이 기부금품 모집의 이는 기부금품법이 시민사회에 매우 직접적인 영향을 미치는 법이라는 간과한 것임.
- 행정안전부는 입법예고 시 관련 법규에 따라 9월 11일까지 개인과 단체 등이 의견을 제출하도록 공고하였음. 그러나 경제단체 등을 비롯한 몇몇 단체에는 따로 의견을 제출하라고 요구하는 공문을 보냈음. 행정안전부는 공문에 입법예고 보다 앞선 기한(8월 24일)을 임의로 정하고, 그 때까지 의견을 제출하지 않으면 이견이 없는 것으로 간주하겠다고 하였음. 이는 입법예고기간까지 의견을 제출할 수 있는 해당 단체의 권리를 일방적으로 침해한 것임.
- 더 큰 문제는 행정안전부는 입법과정의 시민의 참여절차인 입법예고제의 취지를 방영하지 못하고 있다는 것임. 임의로 기한을 정하고 이를 넘길 경우 이견이 없는 것으로 간주한다는 것은 실제로 입법예고는 형식에 불과하고, 별도 기한내에 제출된 의견만을 청취하겠다는 것으로 볼 수 있음. 행정안전부는 형식적으로 의견을 청취하지 말고, 제도취지에 맞게 이해관계자의 다양한 목소리를 반영하여야 함. 이런 형식적 의견수렴으로는 다양한 관계자들의 목소리와 현실을 반영한 제도개선이 이뤄질 수 없어 기부문화의 활성화도 요원할 것임. ㉠

참여연대 보고서 제2012-12호 TSr20120911

기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률일부개정안에 대한 의견

발 행 일 2012. 09. 11

발 행 처 참여연대 (공동대표 김균·이석태·정현백·청화)

담 당 장정욱 팀장 02-723-5302 jeonguk@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2012 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



세상을 바꾸는 시민의 힘! 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다

대표전화 02-723-5300

회원가입 02-723-4251

ARS후원 060-7001-060

주 소 110-043 서울 종로구 자하문로9길 16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org
