재난구호성금제도 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Disaster Relief Donation System

성기환* · 김용상** · 유선웅***

Sung, Gihwan*, Kim, Yongsang**, and Yoo, Sunwoong***

Abstract

This study discussed the need for restructuring the disaster relief fundraising system in South Korea. To that end, it examined the management system and characteristics of disaster relief donations. In addition, the study drew implications by comparing domestic and overseas disaster relief donation systems and analyzing important precedents related to disaster relief donations. The analysis revealed that the domestic disaster relief fundraising system is based on the classification of disasters into natural and social disasters, which the study contended is not suitable in the current scenario given the recent trend of large and complex disasters. Overseas disaster donation systems were not found to be based on such a dual classification. Moreover, it was confirmed that various forms of support were being provided to revitalize donations overseas. It may also be unconstitutional for donations to be based on such a classification because the system violates the basic spirit of the Constitution by limiting the right to freedom and pursuit of happiness of donors and charitable organizations participating in disaster relief funding. Historical changes in the donation law have changed the orientation from regulation to promotion of a donation system with a mature donation culture. In this context, the following proposals were made to improve the domestic disaster relief donation system. First, the study recommended the unification of the donation system for natural and social disasters in light of the occurrence of multiple disasters. Second, it advocated a transition away from the current system of monopolistic fund management in order to revitalize various disaster relief fundraising institutions.

Key words : Disaster, Complex Disaster, Relief, Donation

요 지

본 연구는 재난구호성금 모금제도의 변화 필요성에 대하여 논하였다. 이를 위해 먼저 재난구호성금의 성격과 관리체계를 살펴보고자 하였다. 그리고 국내 재난구호성금 사례와 해외 재난구호성금 사례, 그리고 재난구호성금 관련 중요 판례들을 비교분석하여 시사점을 도출하였다. 이를 통해 자연재난과 사회재난의 구분에 따른 재난구호성금 모금제도는 최근의 대형재난 추세인 복합재난에 적용하기에 맞지 않는 제도임을 밝혔다. 해외 재난성금모금 사례들에서도 이러한 이중적 성금제도를 찾을 수 없을 뿐만 아니라 기부금 활성화에 위하여 해외 각국에서는 다양한 지원이 이루어지고 있는 것을 확인하였다. 법의 정신에 비추어 보아도 현 제도는 기부자와 기부모금기관의 행복추구권을 제한하는 것으로 헌법의 기본정신에 위배되는 위헌적 성격을 가지고 있다. 기부금품법의 역사적 변천 또한 규제중심에서 성숙한 기부문화 조성을 위한 기부금품 제도로의 정착으로 변화되어 왔다. 이를 근거로 재난구호성금제도의 개선 방안을 다음과 같이 제안하였다. 먼저 복합재난의 발생에 따른 자연 및 사회재난 재난구호성금제도의 일원화를 주장하였다. 두 번째, 다양한 재난구호성금 모금기관의 활성화를 위하여 현행 독점적 성금관리제도의 개선을 주장하였다.

핵심용어 : 재난, 복합재난, 구호, 성금

*정회원, 서울대학교 사회복지학과 교수(Tel: +82-2-490-7589, E-mail: notwo@seoil.ac.kr)

Member, Professor, Department of Social Welfare, Seoil University

**교신저자, 정회원, 대한적십자사 교육원장(Tel: +82-33-811-0261, Fax: +82-33-811-0279, E-mail: kimyss@redcross.or.kr)

Corresponding Author, Member, Director of Education, Korean Red Cross

***정회원, 대한적십자사 변호사 겸 법무팀장(Tel: +82-33-811-0320, Fax: +82-33-811-0320, E-mail: bachmani@redcross.or.kr)

Member, Lawyer, Head of Legal Affairs Team, Korean Red Cross

1. 서 론

그 동안 재난구호성금 관리에 대한 문제는 지속적으로 제기되어왔다. 수재의연금¹⁾이 재해복구비로 전용되었다든지(Lee, 1999), 국민성금이 정부 쌈지돈이라던지(Kim, 2021), 재난의연금 독점기관의 관리·감독문제(Kim, 2020) 등이 언론을 통해 논란이 되어왔다.

따라서 본 연구는 제기된 문제들을 극복하기 위한 방안으로 재난구호성금(의연금, 기부금) 모금제도의 바람직한 개선 방향을 모색하고자 한다. 재난구호성금의 모금 목적은 재난으로 인한 피해대상자 등에게 신속하고 효율적인 구호를 통하여 피해와 고통을 경감시키고 빠른 일상으로 복귀하는데 있다. 재난구호성금은 두 가지 법에 근거하여 모금이 이루어진다. 먼저 기부금품법¹⁾에 근거한 사회재난 재난구호성금과, 재해구호법에 근거한 자연재난 재난구호성금 즉 의연금이다.

기부는 한 나라의 시민의식을 측정할 수 있는 척도로 성숙한 시민의식과 참여 속에서 가능하다. 특히 재난구호에 있어서 기부나 봉사활동에 국민들의 참여는 피해자들이 빠르게 일상으로 돌아오는데 많은 도움을 준다. 그렇기 때문에 국가는 기부나 봉사활동에 국민들이 적극 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.

한편 최근 발생하는 대형 재난은 단일한 유형으로 단정하기 어려운 복합재난의 양상을 띠고 있다. 재난 발생의 원인에 따른 자연재난과 사회재난으로 구분이 어렵고 혼재되어 발생되고 있는 것이다. 그렇기 때문에 재난구호성금 모금에 있어 혼선이 발생하고 있다. 입법 원칙의 하나인 명확성의 원칙에 근거에서도 이원화된 재난구호성금 제도의 개선이 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 재난구호성금 제도개선을 위하여 재난구호성금의 현황을 분석하고 문제점을 살펴보았다. 그리고 최근 국내에서 발생한 대형재난의 성금모금 사례와 재난구호성금 제도에 있어 민관협력이 가장 활발하게 이루어지고 있는 영미법체계의 미국과 사회권이 발달되어 있는 대륙법체계의 독일, 그리고 빈번한 재난발생으로 재난관리 시스템이 잘 갖추어져 있지만 반봉건주의(半封建主義)가 남아있는 아시아지역 일본의 재난구호성금 관리체계를 검토하였다. 또한 기부금품법과 관계된 헌법재판소 판례를 검토하여 재난구호성금제도의 바람직한 개선방향을 제시하였다. 연구목적 달성을 위하여 이론적 논의와 선행연구를 검토하였다. 연구방법으로는 문헌 분석 방법, 비교사례연구 기법을 활용하였다.

2. 재난구호성금관련 이론적 고찰

2.1 재난구호성금의 성격

2.1.1 재난구호의 의의

재난관리 과정은 예방, 대비, 대응, 복구 등의 4단계로 이루어지는데 재난구호는 주로 재난관리 상 대응 및 복구 과정에 이루어지는 주요 활동이다. 재난구호는 재난으로부터 피해를 입은 사람에 대하여 국가·지방자치단체·민간단체가 재난피해자 등을 도와주는 것이다(Kim, 2017).

재해와 재난을 영어로는 “disaster”로 표현하나 우리나라에서는 개념에 차이가 있다. 두 가지 모두 인간의 생명이나 재산의 보존이 불가능할 정도의 생존 및 생활 질서를 파괴하는 상태를 말한다는 측면에서 공통적이지만 원인, 예측가능성, 피해 가시성, 영향범위 등에 있어 차이가 있다. 특히 구호라는 개념을 통하여 정부가 지원하는 측면에서 차이를 가지고 있다. 원칙적으로 사회재난 피해보상은 원인 책임자 제공이며, 자연재난에 따른 손해는 국가에서 일정부문 책임져야 되는 것으로 구분하고 있다. 물론 신속한 구호를 위해 정부는 먼저 국고를 집행하고 추후 구상권을 청구한다(Han, 2006).

그러나 최근 발생한 대형재난은 자연재난, 사회재난 등이 복합적으로 연계되어 발생하는 복합재난의 성격을 가지고 있다(DHS, 2006; Jeong et al., 2015; Song and Park, 2017; Kim and Youn, 2018; Kang, 2020). 2005년 발생한 미국 허리케인 카트리나는 자연재해이지만 도시기반시설 붕괴, 정유시설 붕괴로 인한 환경오염 등을 유발하여 사회재난으로 확대되었으며, 2011년 동일본 대지진은 지진해일이 원자력발전소 사고를 유발하여 사회재난으로 확대되었다. 2017년 포항지진은 자연재난이 아닌 포항지열발전소의 촉발지진으로 발표되었다(Lee, 2019). 2020년 섬진강 지역 수해도 댐 방류에 따른 인재 논란이 아직도 해결되지 않고 있다(Suh, 2021). 이렇듯 현대사회의 재난은 대형화, 복잡화, 초국경화, 미디어화, 정치화 등으로 재난의 명확한 구별이 어려운 복합재난의 형태로 나타나고 있다.

구호에 대한 영어는 일반적으로 “relief”로 표현하며, 표준국어대사전에서 재해나 재난으로 어려움에 처한 사람을 도와 보호함 또는 병자 부상자를 간호하거나 치료함을 뜻한다. 즉 구호는 재해나 재난으로 어려움에 처해 있는 사람을 도와 보호하는 것으로 정의할 수 있다. 재해구호법 제4조(구호의 종류)에서는 임시주거시설의 제공, 급식 또는 식품, 의류, 침구 그 밖의 생필품의 제공, 의료서비스의 제공, 감염 예방활동 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 심리회복 지원, 그 밖의 대통령령으로 정하는 사항으로 구호의 종류를 정하고 있다. 구호의 영역도 다양하고 광범위한 재난의 출현과 급속한 사회변화로 재난구호 활동영역과 구호대상이 갈수록 변화·확대되고 있다(Kim, 2017). 그렇기 때문에 재난구호영역에서 민관협력이 강화되는 추세이다.

1) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(약칭: 기부금품법)

2.1.2 재난구호성금의 의의

기부금의 사전적 의미는 “자선사업이나 공공사업을 돕기 위해 대가 없이 내놓은 돈”으로 사전에서 정의하고 있다. 이러한 성금 기부는 기부자에게 기쁨을 주고, 지역사회나 국가경제 활성화에도 기여한다. 특히 성금 혜택을 받는 사람에게 심리적 위안과 재난을 극복할 수 있는 동기를 줄 수 있기에 정부는 제도적, 정책적 지원이 필요한 부문이다. 국제청에 신고된 국내 기부금은 2000년 1조, 2010년 11.5조, 2018년 13.9조로 증가하고 있다. 그러나 세계기부지수는 조사대상국 135개국 중 50-60위를 기록하여 경제적 수준에 비하여 낮은 수준을 유지하고 있다(Lee et al., 2020).

재난구호성금은 기부금의 한 종류이다. 기부금의 기본법적 성격을 가지고 있는 기부금품법 제2조에서 기부금품은 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 금품으로 정의하고 있다. 현재 기부금품의 모집과 관련해서 「기부금품모집 및 사용에 관한 법률」을 기본법으로 필요한 사항을 규정하고 있으며 적용에서 배제되는 법률로는 정치자금법, 결핵예방법, 호헌기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 한국장학재단 설립 등에 관한 법률이 있으며, 식품기부의 경우는 「식품기부 활성화에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 현재 기부금 관련법의 기능은 모금제도와 기부문화 촉진에 지향점을 두고 있다. 정부국정과제도 기부문화 활성화를 목표로 하고 있다(NPAC, 2017). 반면 자연재난에 따른 의연금 모집은 이러한 제도에 역행하여 진행되어 왔다.

자연재난 구호성금인 의연금의 사전적 의미는 “사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈”으로 정의하고 있다. 재해구호법에서는 기부금품법에 따른 기부금품 중 재난안전법 제3조의 1호2) 가목에 따른 자연재난으로 인한 피해의 구호를 위하여 반대급부 없이 취득하는 금전 또는 물품으로 정의하고 있다. 즉 의연금은 자연재난에 한해서 모금되는 기부금이다. 특히 2007년 재해구호법 개정과 함께 의연금품을 모집하려는 자는 행정안전부장관의 허가를 받아야하며 의연금의 지급도 정부가 기준을 정하여 고시하고 있다³⁾. 또한 의연금품의 배분에 관한 사항은 전국재해구호협회 배분위원회의 심의 의결을 거치도록 명시하고 있다. 오늘날 성숙한 기부문화를 위한 기부금품법은 전쟁직후 구호단체가 난립하는 것을 방지하기 위하여 1951년 기부금품금지법으로 최초 제정되었다. 그러나 1998년 국민의 기본권을 침해

하는 위헌적 규정⁴⁾으로 현행의 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(기부금품법)으로 변경되었다. 헌법재판소는 국민의 기본권인 행복추구권에서 파생하는 행동자유권을 제한하는 것으로 판단하였다. 법인세법 제24조에서는 기부금을 내국법인이 사업과 직접적인 관계없이 무상으로 지출하는 금액을 말하며 일정한 금액 범위 내에서 손금으로 인정하고 있다⁵⁾. 여기서의 기부금품은 의연금품을 포함하며, 정부는 세제지원을 통하여 기부문화를 장려하고 있다.

2.1.3 선행연구 검토 및 이론적 함의

재난구호성금 제도에 관한 연구는 주로 재난구호 관련 연구 중 한 부분으로 다루거나, 재난구호성금의 배분제도의 문제점에 대한 연구로 제한적으로 연구되어 왔다. 특히 외국은 모금체계가 자연재난과 사회재난으로 이원화 되어 있는 경우가 거의 없어 이에 대한 해외 비교 연구 자료가 부족하다.

주요 연구를 살펴보면, Kwon (2007)은 재난관리체계 운영 현황과 개선방안 연구에서 기부금은 규제 지향적이 아닌 자발적 행위가 활성화 되는 방향에서 민간구호기관이 재해 지역에 사용할 수 있도록 하고, 공정한 배분을 위한 의연금 배분조정위원회의 필요성을 주장하였다. Park (2020)은 대한적십자사 이재민 구호활동 역량 제고방안 연구에서 국민들의 참여기회 확대 및 의연금품 활성화를 위해 모집·배분을 일원화한 재해구호법의 개정 필요성을 지적하였다. Kim (2017)은 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에서 효율적인 기부물품의 관리를 위하여 현장 구호활동 기관의 일원화된 기부물품 관리 및 전국재해구호협회와 대한적십자사 간 업무 협약 필요성을 제시하였다. Bae (2017)은 우리나라 재난피해자 구호의 문제점과 개선방안에서 대형재난 시 심각한 문제로 대두되는 불법모금을 예방할 수 있는 대책의 필요성 및 배분의 혼란을 사전에 예방할 수 있는 사전대책의 필요성을 주장하였다. Lee and Yang (2006)은 미국, 일본, 독일, 프랑스에 대한 비교연구를 통하여

4) 결정요지(헌재결정례, 96헌가5)

1. 허가는 특별히 권리를 설정하여 주는 것이 아니라 공익목적을 위하여 제한된 기본권적 자유를 다시 회복시켜주는 행정행위이다. 따라서 기부금품의 모집행위도 행복추구권에서 파생하는 일반적인 행동자유권에 의하여 기본권으로 보장되기 때문에, 법의 허가가 기본권의 본질과 부합하려면, 그 허가절차는 기본권에 의하여 보장된 자유를 행사할 권리 그 자체를 제거해서는 아니 되고 허가절차에 규정된 법률요건을 충족시킨 경우에는 기본권의 주체에게 기본권 행사의 형식적 제한을 다시 해제할 것을 요구할 수 있는 법적 권리를 부여하여야 한다.
3. 입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다. 기본권을 제한하는 규정은 기본권행사의 ‘방법’에 관한 규정과 기본권행사의 ‘여부’에 관한 규정으로 구분할 수 있다. 침해의 최소성의 관점에서, 입법자는 그가 의도하는 공익을 달성하기 위하여 우선 기본권을 보다 적게 제한하는 단계인 기본권행사의 ‘방법’에 관한 규제로써 공익을 실현할 수 있는가를 시도하고 이러한 방법으로는 공익달성이 어렵다고 판단되는 경우에 비로소 그 다음 단계인 기본권행사의 ‘여부’에 관한 규제를 선택해야 한다.
- 5) 국제청, 2021 공익법인 세무 안내. p177

2) 제3조(정의)

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

3) 의연금품 관리·운영규정(행정안전부고시 제2018-48호)

재해의연금 모금 및 배분체계 개선방향으로 정부 개입의 최소화, 기부자 선택권 보장, 이재민 지원의 다양화를 제시하였다. Lee et al. (2020)은 사회재난 국민성금 모금체계 개선을 위하여 기부금 협의체 구성, 기부금의 신속하고 형평성 있는 지원을 위한 정형화, 개별 이재민 중심 구조, 정부의 기부금 모금 활성화 지원을 제시하였다. 위 연구 관련 해외는 자연재난과 사회재난을 구분하지 않아 관련 연구 자료가 더욱 부족함을 피력하였다.

Lee and Yang (2011)은 재해의연금 지원의 신속성과 공정성의 합리성 달성하기 위해서는 객관적이고 정밀한 피해조사 기준과 피해수준에 맞는 합리적인 지원기준의 필요함을 주장하였다. Choi and Lim (2012)는 재해의연금 배분원칙과 모델링 연구에서 기본원칙, 관리원칙, 배분원칙의 단계별 접근을 위한 연구에서 원칙의 적용이전에 순위나 주부관계 혹은 원칙의 조합비율에 관한 공감대 형성이 무엇보다 필요함을 주장하고 있다.

선행연구는 주로 의연금의 독점적 모금제도에 대한 문제점 및 개선방안, 기부금 모금의 활성화 및 정부의 지원확대 필요성, 의연금의 신속하고 공정한 배분을 위한 연구가 진행되었다. 또한 해외 대부분 나라에서 자연재난과 사회재난 모금의 구분이 없어 모금이 이루어지며, 기부금 모금 및 사용에 있어 정부의 관여를 최소화하고 재난구호 활동기관의 모금 활성화를 지원하는 촉진자로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

2.2 재난구호성금 관리체계

2.2.1 의연금품의 관리

의연금품은 기부금품법 제3조의 7호의 예외 조항으로 재난 및 안전관리기본법 제3조의 1호인 자연재난에 한하여 재해구호법에 근거한 모집 및 관리가 이루어진다. 재해구호법 제 17조(의연금품의 모집허가)에 의연금품을 모집하려는 자는 행정안전부장관의 허가를 받아야 한다. 또한 모집자는 모집비용을 제외한 의연금을 배분위원회가 의연금 배분을 위하여 개설한 계좌에 즉시 납입하여야 하며, 모금액은 배분위원회의 심의·의결을 거쳐 배분하여야 한다.

의연금 관리·운영에 대하여는 행정안전부장관이 전국 재해구호협회의 장과 협의하여 고시토록 하고 있다. 또한 의연금품 관리·운영규정 제7조에는 의연금의 지급 상한액을 규정하고 있다.

자연재난에 따른 의연금품 모집은 행정안전부장관의 허가 사항이며, 의연금품의 사용에 대하여는 특정단체로 단일화하여 의연금의 모집과 배분을 제한하고 있다. 이러한 제한은 기부자가 추구하는 목적을 달성되지 못하게 하여 재산적 희생에 따른 최소한의 도덕적 성취감마저 박탈당하게 된다. 결국 국가에 세금으로 내서 국가에 처분을 맡기는 것과 별 차이점을 느끼지 못해 기부의 심적 동인을 상실시킬 것이다 (Ahn, 2011). 기부자나 모금단체의 모금 목적을 전혀 고려하지

않은 정부의 직접적 관여에 의한 국민 모금액 집행은 반봉건주의 전통이 있는 일본을 제외한 어느 나라에서도 찾아보기 힘든 사례다(Park, 2013). 우리나라의 의연금품 모집체계는 사회 변화와는 다르게 독점적으로 운영되고 있다.

2.2.2 기부금품의 관리

성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적절하게 사용될 수 있기 위한 목적으로 제정된 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률에 근거한 기부금품은 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다. 또한 기부금품을 모집하려는 자는 행정안전부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 등록하도록 규정되어 있다. 자연재난을 제외한 사회재난과 해외에서 발생한 재난지원을 위한 모금은 이 법에 근거한 기부금품 모집이 가능하다.

최근 사회재난으로 인한 구호 확대를 위해 재해구호법을 개정('16.1.7)하여 이재민·일시대피자의 범위를 자연재난 뿐만 아니라 사회재난도 포함하여 구호대상의 범위를 확대하였다. 또한 사회재난의 경우 기부금 모집단체의 자율성을 보장하면서 모금에서 배분까지 장기간 소요되는 기부금의 절차를 보완하기 위하여 모집기관, 민간전문가 등이 참여하는 협의체를 운영하여 기부금의 중복·누락이 없이 이재민에게 신속·공정하게 지원될 수 있도록 하고 있다.

기부금품의 사용에 대하여는 별도의 기준은 없으나 모금기관의 자체적인 배분위원회의 심의·의결에 따른 배분이 이루어지고 있다. 2019년 발생한 강원도 산불 피해 발생시 단체별 성금모금 및 배분이 배분협의회의 구성 및 운영을 통해서 효율적으로 이루어졌다. 또한 코로나 19 모금에서도 전국재해구호협회, 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등의 주요단체와 정부가 협의를 통하여 필요한 구호가 이루어졌다.

2018년 정부는 시민사회와 정부 간 협력을 통한 기부활성화 종합방안을 발표하였다. 기부문화 정착을 위하여 무엇보다 기부금이 기부자의 뜻에 따라 사용된다는 점이 보장되어야 한다. 그래서 선진국도 경제적 효율성이라는 척도와 무관하게 기부가 장려되고 있으며 활성화를 위한 세제상의 혜택을 주는 장치들이 마련되어 있는 것이다. 재난구호는 재난관련 기관, 단체, 시민 등의 협력을 통해서 가능하다. 기부금품 모금의 활성화를 통하여 많은 시민의 참여를 이끌어내고 재난구호기관·단체가 상생 발전 할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

3. 재난구호성금 사례분석

3.1 국내 재난구호성금 사례분석

3.1.1 포항지진

2017년 11월 15일 경상북도 포항시에서 발생하였다. 진앙

은 포항시 북구 북쪽 9 km지점인 흥해읍 남송리이며, 진원지는 지표에서 7 km 떨어진 지점이다. 지진 규모는 M5.4로 2016년 경주지진에 이어 두 번째로 규모가 큰 지진이었다. 이 지진으로 부산, 대구, 울산, 경북에서 135명의 부상자가 발생했으며 시설물 피해로 인한 재산피해는 총 850억 원으로 사유시설 56,622개소 582억 원 및 공공시설 417개소 268억 원의 피해가 발생했다. 특히 주택피해로 인한 이재민이 장기간 구호소 생활을 유지하고 있다. 포항지진 피해 주민을 위한 재난구호성금 모금이 2017년 11월 16일부터 12월 31일까지 실시되었다. 모금액은 3만 1,512건으로 총 377억 원으로 전국재해구호협회에서 297억 원, 사회복지공동모금회에서 80억 원의 모금이 이루어졌다. 자연재난에 따른 제한으로 대표적 구호기관인 대한적십자사 등은 모금활동을 전개하지 않았다. 모금초기 재난구호성금의 조기 지급 필요성과 모금액 전액을 포항지진 피해에 사용해야 한다는 여론이 조성됨에 따라 모금이 종료되기 전인 12월 22일 1차로 성금이 지급되었으나 지급기준을 둘러싸고 일부갈등이 발생하기도 하였다(MOIS, 2018). 재난구호성금 지급은 2018년 2월 14일 기준으로 24,464세대에 주택 피해 규모에 따라 총 256억 원이 지급되었다(MOIS, 2018). 자연재난인 포항지진에서 재난구호성금 지급은 객관적 조사나 갈등으로 모금에서 집행까지 약 135일이 소요되었다. 사회재난인 2019년 강원도 산불 재난의 경우 모금에서 사회재난에 따라 모금된 강원도 산불의 경우 배분까지 110일이(MOIS, 2021) 소요되어 다수 모금기관의 모금·배분이나 단일기관의 모금·배분이나의 문제보다는 피해조사나 민원에 따른 대응으로 신속한 배분이 결정된다고 볼 수 있다.

한편 포항지진은 자연재난으로 규정하여 재난구호기관들의 적극적인 모금이 이루어지지 못하였으며, 특히 주요 모금단체들의 갈등으로 국민안전처는 사회복지공동모금회법에 따른 재난성금모금에 대한 법령해석을 요청하여 자연재난으로 인한 피해의 구호를 위하여 모집·배분하는 경우 재해구호법이 적용된다는 법령 해석을 받았다⁶⁾. 그러나 2년 후 포항 지진 정부조사단(Lee, 2019)은 ‘포항지진이 촉발지진이며 자연지진이 아니다’라고 결론을 내렸다(Lee, 2019). 이렇듯 최근 재난의 경우 복합재난의 양상으로 나타남에도 자연재난에 대한 재난구호성금의 모금·배분 권한의 제한은 입법원칙의 하나인 명확성의 원칙에 반하는 규제라고 볼 수 있다. 특히 규제를 내용으로 하는 기본권 제한 입법에 있어 엄격함이 요구된다고 하였다(Hong, 2008). 포항지진에서 보듯이 자연재난과 사회재난의 종류에 따른 재난구호성금 제도는 법적용의 명확성 원칙 위배, 모금기관 간 갈등 유발, 기부자의 기부선택권을 제한하는 것이다. 또한 실질적으로 현장에서 구호활동을 전개하는 구호기관·단체

의 모금을 제한함으로써 구호활동 역량 강화에도 역행하는 제도이다.

3.1.2 COVID 19

코로나바이러스감염증-19(COVID-19)는 2019년 12월 1일 중국 후베이 성 우한 시에서 최초 발생하여 전 세계로 확산된 급성 호흡기 질환으로 발생 원인과 전파 경로는 정확하게 밝혀지지 않았다. 감염자의 비말이나 바이러스가 붙어 있는 물체와의 접촉 등을 통하여 전파되는데 잠복기는 최소 1일에서 14일이며 평균 4~7일 정도인 것으로 알려져 있다. 전 세계적으로 COVID-19로 인한 질병 확산세가 이어지자 세계보건기구(WHO)는 2020년 3월 11일 감염병 정보를 가장 높은 6단계로 상향 조정하여 세계적 대유행(Pandemic)을 선언했고 2021년 3월 여전히 진행 중이다. 2021년 3월 31일 기준 우리나라는 확진환자 103,088명, 사망 1,731명이 다(KRC, 2020).

Moon (2020)에 따르면 재난구호성금은 COVID-19 확산 기점인 31만 환자가 등장한 2월 18일 이후 본격적으로 모이기 시작했다. 재난구호성금은 전국재해구호협회, 사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 세 곳으로 집중되었다. 2020년 4월 8일 기준 세 기관 모금총액은 2,386억 5,641만원이다. 국내 재난 역사상 최고로 많은 모금이 이루어졌다. 반면 모금액 사용과 관련하여 각종 후원금과 사용처에 대한 논란이 발생하였다. 이후 재난구호성금에 대한 조속한 집행과 투명한 성금관리에 대한 요구가 언론을 통해 집중 제기되었다. 논란이 되자 행정안전부는 가장 큰 피해를 입은 대구 및 경북지역 지방자치단체와 주요 모금단체와 코로나 19 기부협의회를 개최하여 기부금품 모집 현황을 공유하고 지역자치단체로부터 지원과 관련한 건의 사항을 수렴하고 지속적으로 기부협의회를 운영하여 대응하였다. 또한 생활치료센터 입소자, 의료진, 재난취약계층 등을 우선하여 지원하고 있다.

COVID-19 재난구호성금 집행은 신종 감염병 재난으로 재해구호법에 의한 재난구호성금 지급기준에 따른 배분이 어렵다. 모금기관이 지역 현장의 의견을 조율하여 필요한 물품이나 구호금을 지원할 수밖에 없다. 특정단체는 자연재난 모금에 대한 독점적인 권리를 근거로 성금 조기집행과 지역별 편차 개선을 위해 배분 창구의 일원화를 주장하였다(JoongAngIlbo, 2020). 그러나 재난구호성금 조기집행을 위해서는 창구일원화가 아니라 객관적인 피해조사가 중요하다. 지역별 편차개선을 위해서는 기부자의 의도를 우선하면서 중앙단위 모금액으로 보완하면 된다. 그리고 이러한 주장은 기부금 활성화를 목표로 하고 있는 국가정책에도 역행하는 주장이다.

3.1.3 시사점

포항지진과 COVID-19의 재난성금모금사례에서 보듯이

6) 법제처 17-0099·17.4.27. (법령해석례. 국민안전처 - 사회복지공동모금회가 자연재난으로 인한 피해의 구호를 위하여 의연금품을 모집하려는 경우 적용되는 법률)

자연재난과 사회재난의 구별은 의미가 없다. 오히려 재난의 구분은 재난현장의 혼란을 유발할 뿐이다. 특히 포항지진은 촉발지진으로 복합재난 성격을 가지고 있어 재난성금 모금에 지나친 규제가 이루어졌다고 볼 수 있다. 사회재난 COVID-19의 경우 대형모금기관이 다수 참여하여 최고액의 재난성금을 모금하였으며, 모금기관에 대한 언론의 관심으로 각 기관별 재난구호성금의 모집과 신속하고 투명한 집행이 강화되었다.

3.2 해외 재난구호성금 사례분석

3.2.1 미국

미국에서 재난구호성금은 연방정부나 주정부에서 기존의 미국적십자사나 자선기관을 통하여 모집하고 배분하는 것을 권장하고 있다. 자연·사회재난 구별이 없고 재난구호성금 모집과 배분은 등록제이다. 모집기관이 법적 허가사항은 아니지만 국민들은 신뢰 있는 기관을 선택·지정해서 기증하고 있다. 정부 개입에 따른 스캔들 등의 문제발생의 우려가 있어서 연방정부나 주정부는 재난구호성금의 모집이나 배분에 가급적 관여를 하지 않는다. 만일 주지사가 재난성금을 받겠다고 결정을 내리는 데는 정치적 위험을 감수할 수 있어야 한다(Lee and Yang, 2005). 대형 재난구호성금 모금 시에는 모집기관 자체에서 각 주별로 모집된 재난구호성금을 해당 모집기관의 본부로 일단 모였다가 피해지역으로 나누어주는 시스템으로 운영하고 있다. 2005년 허리케인 카트리나의 경우, 각 주별로 미국적십자사가 재난구호성금을 모집하고 이 모집된 재난구호성금이 적십자 본사로 모여진 후 다시 루이지애나 주, 미시시피주 등에 배분하였다.

미국은 재난구호성금 관리에 있어서 다섯 가지 운영원칙을 가지고 있다. 첫째, 주지사의 공공정보 캠페인이다. 재난 발생 시 주지사는 이런 물품이 필요하니 보내 달라 혹은 이런 물품은 불필요하니 보내지 마라 등의 내용을 주지사가 직접 하거나 주지사 공보관이 언론에 캠페인을 한다. 또 재난구호성금은 주정부가 아닌 미국적십자사 등으로 보내 달라는 캠페인을 한다. 주지사의 정치적 영향력이 크기 때문이다. North Carolina는 성금을 걷는 경우 임시적으로 위원회를 구성해서 운영한다. 위원회는 주지사가 주도한다. 주지사가 재난구호성금을 걷는데 중요하고 커다란 역할을 하기 때문에 배분에서도 중요한 역할을 한다. 그러나 각 NGO들이 자체적으로 돈을 걷을 경우에는 자체적으로 배분 등을 결정하게 된다.

둘째, 재난구호성금 관리를 위한 Hotline (Governor's Information Hotline)을 운영한다. 물리적 공간의 개념으로서 Hotline에서는 미국적십자사, United Way, 시민, 자원봉사자 등과의 연락 창구 역할을 수행한다. 이곳에서는 주에서 발생하는 재난에 대한 모든 사항을 알 수 있다. 이곳에서는 상담내용을 컴퓨터에 입력하고(상황실에서도 볼 수 있음), 일처리

를 신속하게 수행할 수 있다. 재난구호성금 기증자에게 어디로 돈이나 물품을 보내는지도 알려주고 재난피해자 역시 필요한 물품이나 서비스를 요청할 수 있다. 셋째, 주정부에 있는 Emergency Operation Center (EOC) 내에 재난구호성금품 관리 조정 팀을 운영한다. 넷째, 재난물품 관리 물류창고를 지원한다. 다만 주정부가 창고를 지어주고 재난구호성금품도 보내주지만 NGO에서 운영하고 있다. North Carolina의 경우 주정부는 창구 역할만 수행하고 주정부와 Adventists Community Services (ACS)가 함께 운영하는 것이다. 민간이 운영하는 물류창고만으로 부족할 수 있기 때문에 주정부에서도 긴급구호물품 등 필수물품을 관리할 창고를 갖고 있다. 마지막으로 지역 재난봉사협의회(VOLAD: Volunteer Organizations Active in Disaster)분배 센터를 지원한다(Lee and Yang, 2005).

이렇듯 미국에서 재난구호성금은 미국적십자사, NGO 등을 중심으로 자체적으로 모집·배분이 이루어진다. 특별한 경우 주에 임시배분위원회를 운영하고 있으나 주지사가 모금에 결정적 영향력 행사했을 경우에 한해서이다. 재난총책임기관인 FEMA나 EMI가 권고하는 것은 첫째 모금기관 NGO에 재난구호성금 배분권을 주는 것이다. 둘째는 정부는 재난구호성금 모금에 관여하지 말라는 것이다. FEMA 홈페이지에서도 기부나 자원봉사를 장려하고 관련단체 목록을 안내하여주고 있다(FEMA, 2021).

미국의 재난구호성금제도는 재난의 구별 없이 NGO중심의 모금과 배분이 이루어지고 있다. 또한 일반 국민들이 신뢰할 수 있는 기관을 선택할 수 있도록 선택권을 보장하고 있다. 정부는 모금기관의 모금활동과 재난피해자들의 서비스요청을 Hotline을 통하여 지원하고 있다. 우리나라의 재난구호성금에 대한 허가제 및 재난성금 창구단일화는 가장 중요한 기부자의 선택권을 제한하고 있으며 기부문화 활성화에도 역행하는 제도이다.

3.2.2 일본

일본의 재난구호성금은 크게 의연금과 활동지원금으로 구분하고 있다. 자연재난이 빈번하게 발생하는 일본의 특성상 사회재난은 재해보험제도를 통하여 원인제공자에게 피해를 청구하는 것이 일반적인 사례이다. 재난구호성금을 자연재해에 대해서만 모집·배분한다는 명시적 규정은 없지만 통상적으로 지진, 풍수해 등 자연재해에 대해서만 모집하는 경우가 많다(Lee et al., 2020). 그러나 사회재난 의연금을 모금할 경우도 배분위원회를 통하여 전액 피해지역 지자체에 제공되며, 지자체에 구성된 배분위원회를 통하여 배분된다(Japanese Red Cross Society, 2021).

일본은 재난구호성금 모집에 대한 근거는 방재기본계획이다. 방재기본계획에 따르면 지방자치단체는 일본적십자사 등의 재난구호성금 모집기관과 배분위원회를 조직하여 재난구호성금 사용에 대하여 충분히 협의한 후 결정한다고

명시되어 있다. 이때 피해가 복수의 도도부현에 걸친 광역재해에는 일본적십자사 등 재난구호성금 모집기관은 지방자치단체에 기탁된 재난구호성금을 신속하게 배분하기 위해 재난구호성금 접수 방법에 대한 대책을 마련하고 배분기준을 미리 정해 두도록 명시하고 있다(CAO, 2020).

재난구호성금의 모집 주체는 비영리단체, 지방자치단체, 언론사, 내각부 등이 창구가 되어 모집하고 있으며 모집완료 후 재난피해를 입은 광역지자체에 송부되어 후생노동성, 일본적십자사, 각 단체관계자, 학계전문가 등이 참여하는 도도부현 재난구호성금 배분위원회를 거쳐 공평하게 배분하고 있다. 대규모 재난으로 복수의 광역자치단체가 재난피해가 발생한 경우 광역지자체에 재난구호성금이 송부되기 이전에 재난구호성금 배분비율 결정위원회를 통하여 각 지자체에 배분될 금액을 결정하며 위원회 사무국은 사회복지 보장 등을 담당하는 정부기관인 후생노동성이다. 한편 미국과 달리 일본은 기부자가 재난구호성금의 용도나 배분대상을 구체적으로 지정하는 것은 불가능하다. 재난구호성금은 유보하지 않고 해당 재난피해자에게 전부 직접 현금의 형태로 배분하는 것이 원칙이며, 한 번에 전부 지급하는 경우보다 여러 차례에 걸쳐 지급하면서 배분위원회에서 재난별로 배분대상, 기준 등을 다르게 설정하는 경우가 많다. 재난구호성금은 모집 관리로 인한 운영비를 공제하지 않고 전액을 배분한다(Lee et al., 2020).

한편 재난구호사업, 재난피해자 지원 사업, 재난구호사업을 수행하는 단체를 지원하는 지자체, 비영리단체 등에 직접 기부하는 활동지원금이 있다. 활동지원금은 재난구호성금과 달리 모집기관이 자율적인 판단에 따라 용도를 지정하여 사용할 수 있다(The Nippon Foundation, 2021). 기부자는 해당 단체의 구호내역 등을 검토하고 단체를 선정하여 해당단체에 기부할 수 있다. 활동지원금은 각 단체가 신속하고 유연하게 사용할 수 있다. 공동모금회의 경우 재난에 대비하여 아카이하네가 공동모금의 3%를 재해 등의 준비금으로 적립하여 재해 자원봉사센터지원, 재난구호성금모집 등의 지원 사업을 수행하고 있다.

일본의 재난구호성금 제도는 자연재난에 집중되어 있다. 또한 재난구호성금 모금에 일본적십자, 자치단체, 언론사, 비영리단체 등이 참여하고 배분위원회 결정사항에 따라 행정기관에서 일괄적으로 배분하고 있다. 기부자의 의도 제한, 모금비용의 불인정, 정부의 모금 및 배분위원회 참여 등 빈번한 자연재난 역사에 따른 정부주도로 재난구호성금을 운영하고 있는 전 근대적 제도라고 할 수 있다.

3.2.3 독일

독일에는 민법에 따라 등록된 자선단체는 합법적으로 모금 활동을 할 수 있으며 재난성금모금을 위한 별도시스템을

운영하지 않는다. 과거 금전적 기부, 현물 기부 등 특정 형태의 모금에 대한 승인요건을 규정하는 모금법(Sammlungsgesetz)이 존재하였으나 행정업무의 경감 및 공식적인 규제의 경감을 위하여 3개주를 제외한 모든 주에서는 누구나 공식 허가 없이 재난구호성금을 모집할 수 있다(DZI, 2016). 이에 따라 기부자들은 다양한 기관의 정보를 통하여 기부금 사용내역과 신뢰할 수 있는 모집기관에 기부금을 전달하고 있다. 독일중앙사회문제연구소(DZI, 2021)는 2003년부터 기부연감을 매년 출간하고 기부모금 단체에 대한 인증 및 조언을 진행하고 있다. 또한 독일기부협회(Deutscher Spendenrat e.V., 2021)는 신뢰할 수 있는 모집기관 및 비영리자선단체에 대한 정보를 제공하고, 기부자 조언 웹 사이트 등을 운영하여 기부자들의 기부단체 선정에 도움을 주고 있다. 또한 회원단체를 대상으로 자체적인 감독과 관리를 위한 시스템을 운영하여 자율적인 관리체계를 운영하고 있다. 협회가 발행하는 기부인증서(Spendenzertifikat)는 해당 비영리 회원 단체가 기부된 성금을 명시된 목표와 규칙에 따라 책임감 있고 투명하게 처리되고 있음을 증명하는 인증서로서 협회의 회원단체를 대상으로 엄격한 검사를 통해 부여하고 있다. 유효기간은 3년이다. 재난구호 성금모금기관·단체는 인증기관 인증을 통하여 투명성과 신뢰성을 높이고 적극 홍보함으로써 기부를 더 많이 유치하는 것이다. 독일의 가장 큰 재난구호성금모금기관인 독일적십자사도 DZI 인증을 홈페이지와 회계보고서에 명시하고 독일기부협회의 회원임을 홈페이지에 제공하고 있다(DRK, 2021).

독일에서 과거 동아시아지진해일 재난구호성금 모금 사례를 보면, 방송사는 자체계좌를 국민에게 알려주고 모금 후 다른 교회나 자선단체에 성금을 전달한다. 국민들은 방송사 계좌로 성금을 보낼지 아니면 직접 자선단체에 보낼지를 결정해야 하며, 민간단체가 방송사를 이용해서 성금을 모으고 싶으면 방송사에 광고비를 내고 홍보해야 한다. 성금기탁자의 경우는 성금의 용도를 지정할 수 있으며 모집기관에 대해 성금의 용도, 사용처에 대하여 문의할 권리를 지니고 있다. 모집기관은 알려줄 의무가 있다(Lee and Yang, 2005).

재난 발생 시 독일의 재난구호성금 배분은 성금 모금한도 내에서 진행한다. 형평성 있는 배분은 정부나 보험회사 차원에서 가능하다고 보고 있다. 민간단체의 지원이 충분하지 않더라도 정부나 보험회사 차원에서 충분한 구호가 이루어지고 있다고 보며, 민간단체는 보조적 재난구호 역할을 수행한다. 그리고 재난발생 시 3개 분야(주정부, 보험회사, 민간자선단체)가 함께 모여 협의회를 구성하는 경우는 대형 재난 시로 최근에는 2002년 엘베강 범람 때 구성이 되었었다(Lee and Yang, 2005). 독일에서 재난구호성금 모집의 경우(특정 목적을 지닌 성금)을 운영비로 쓸 수 없다. 이런 경우 국가에서는 운영비를 지원해준다. 반면 독일적십자사는 재난구호성금의 7-10%를 운영비로 사용하고 있다. 규모가 작은 기관(ASB⁸⁾)은 회비나 주정부의 지원금만으로 기관

7) 공동모금회는 사회복지법에 따라 전국도도부현에 설치된 공동모금회 지부단위로 민간모금인 아카이하네 공동모금을 운영중임

Table 1. Overseas Disaster Relief Donation System

		American	Japanese	German
Classification of Fundraising According to Disasters		×	×	×
Allocation Committee	Operation	×	○	×
	Government Involvement	×	○	×
Use Operating Expenses		○	×	△
Government Support		△	△	○
Major Fundraiser		American Red Cross, United Way	-Japanese Red Cross -Community Chest of Japan -Local government of Japan	-German Red Cross -ASB

운영이 가능하나 독일적십자사는 규모가 크다보니 회비나 주정부 지원금만으로 기관운영이 어렵기 때문에 재난구호성금의 일부를 운영비로 사용할 수 있다(Lee and Yang, 2005).

독일은 재난에 대한 1차적 책임은 국가에 있다고 보고 있다. 민간단체는 보조적 역할로 규정하고 있다. 그렇기 때문에 재난구호성금 모금과 배분은 모금기관에 최대한 자율권을 주고, 기부자가 투명하고 신뢰할 수 있는 단체에 기부할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 재난구호 활동을 수행하고 있는 모금배분기관(독일적십자사, ASB 등)에 운영보조금을 지원하고 있다).

3.2.4 시사점

미국, 일본, 독일의 재난구호성금 제도의 특징은 첫째, 재난의 종류에 따른 구별 없이 성금 모금을 한다는 것이다. 재난구호성금 모금 취지가 재난 피해자를 신속히 돕기 위한 것이지 자연·사회 재난에 따른 구별은 오히려 혼선을 초래할 수 있다. 둘째, 기부자의 선택권을 존중한다는 것이다. 이는 국민들의 기본권인 행동자유권에 부합하는 것이다. 결국 기부를 통하여 성숙한 시민의식을 향상시키는 것이다. 셋째, 재난구호성금 모금에 정부 개입을 최소화하고 모금기관에 모금·배분의 자율성을 주고 있다는 것이다. 일본정부의 경우 예외적으로 배분위원회의 중심적 역할을 하지만 일본은 자치단체가 재난구호성금 모금에 직접 참여하고 있다. 마지막으로 재난구호 모금기관에 대한 정부의 지원이다. 정부의 적절한 지원을 통하여 재난구호성금 모금기관이 성장할 수 있도록 돕고 있는 것이다. 이상을 정리하면 Table 1과 같다. 재난구호성금 모금기관의 성장은 재난구호 역량을 강화할수록 복잡해지는 재난에 대응할 수 있는 회복력(resilience)을 키우는 활동이다.

3.3 재난구호성금 판례분석

3.3.1 재난구호성금 법규의 역사적 고찰

한국 근현대사에서 최초 재난구호성금 모집은 대한민국 상해임시정부 대한적십자회의 의연금 모금에서 유래를 찾을 수 있다. 당시 일본의 만행과 재난으로 고통 받는 동포들을 위한 모금 참여를 호소하는 청원서(請願書)를 한국어, 영어, 중국어로 작성하여 상해 및 미주지역 등에서 동포들과 외국인들에게 배포하여 모금활동을 하였다. 이렇게 모여진 의연금은 독립운동과 동포구제(救濟)에 쓰였다(ShinhanMinbo, 1922). 해방 후 구호성금 모금활동이 점차 확대되었으며 전쟁 중 구호단체가 난립하였다. 이에 정부는 성금모금을 금지하였다. 하지만 정부의 금지 후에도 재난구호성금은 예외적으로 승인되어 모금이 추진되었다.

Jung (2017)은 기부금품 모금의 기본법인 기부금품법의 개정 시기에 따라서 금지법시기, 규제법시기, 사용법시기로 구분하여 규제에서 성숙한 기부문화 조성으로 전진한 기부금품 제도의 정착으로 변화되어 왔다고 보았다. 기부금품법의 주요 변화과정을 살펴보면 재난구호성금을 포함한 기부금품의 모집을 규제하기 위해 1951년 「기부금품모집금지법」이 제정되었다. 이 법은 제3조 본문에서 ‘누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다고 규정하여 원칙적으로 기부금품의 모집을 할 수 없도록 하였으며, 다만 단서 규정을 두어 국제적으로 행하여지는 구제금품, 천재·지변 등을 구호하는 데 필요한 금품, 국방기재를 헌납하기 위한 금품, 상이군경의 위문 또는 원호를 위한 금품, 자선사업에 충당하기 위한 금품 등의 경우에는 예외적으로 그 모집을 허가할 수 있도록 하였다.

1995년 위 「기부금품모집금지법」이 「기부금품모집규제법」으로 전부 개정되면서 기부금품의 모집이 원칙적으로 금지되던 데에서 허가제로 바뀌었고, 기부금품모집의 허가 대상으로 국제적으로 행하여지는 구제사업, 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구호사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로 명시하였다. 이후 국민의 자발적인 사회참여와 자율성에 기초한 기부문화의 조성을 위하여 2006년 위 「기부금품모집

8) ASB(Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.)

9) 프랑스 정부도 100만 개의 재해구호단체에 대해 정부보조금을 지원하고 있음(Lee and Yang, 2005)

규제법」이 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(약칭: 기부금품법)로 개정되면서 기부금품의 모집에 대한 허가제를 등록제로 전환하여 현재까지 기본적인 틀을 유지하고 있다. 반면 기부금품모집규제법의 적용을 받던 자연재난성금은 기부금품법으로 개정될 때 적용에서 제외되었고, 자연재난과 사회재난의 기부금품 관리제도가 이원화되기 시작하였다.

그리고 2007년 「재해구호법」은 의연금품을 모집하고자 하는 자는 소방방재청장의 허가를 받도록 하는 허가제를 실시하였고, 현재까지도 행정안전부장관의 허가를 받도록 함으로써 기부금품법과 달리 허가제를 유지하고 있다. 최근 입법 예고된 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 개정안은 기부금품 모집등록이 가능한 경우를 열거하고 있는 포지티브 방식에서 기부금품 모집등록의 편의성 제고를 위해 기부금품 모집등록이 가능한 사업 범위를 영리·정치·종교 활동 등의 목적 외에는 원칙적으로 허용하는 네거티브 방식으로 변경¹⁰⁾하고 있다. Ahn (2011)은 기부문화가 정착되기 위하여 기부금품이 기부자의 뜻에 따라 사용되어야 하며, 목적증여에 해당하는 기부금품의 기부취지를 관철하기 위해서는 부당이득반환청구권¹¹⁾을 인정해야 함을 제언하고 있다.

3.3.2 재난구호성금 판례분석

헌법재판소는 1998. 5. 28. 96헌가5 사건에서, 기부금품의 모집을 원칙적으로 금지한 기부금품모집금지법 제3조가 일반적 행동자유권을 침해한다고 판시하였다. 즉, ‘우리 헌법 제10조 전문은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”고 규정하여 행복추구권을 보장하고 있고, 행복추구권은 그의 구체적인 표현으로서 일반적인 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권을 포함하기 때문에 기부금품의 모집행위는 행복추구권에 의하여 보호된다. 계약의 자유도 헌법상의 행복추구권에 포함된 일반적인 행동자유권으로부터 파생하므로, 계약의 자유 또한 행복추구권에 의하여 보호된다.’고 판시하고 있다. 반면 재해구호법은 의연금품의 모집허가 등에 관한 사무를 행정안전부장관의 소관사무로 규정하고 있다. 그런데 모집된 의연금의 배분에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 배분위원회를 설치하면서 전국재해구호협회 이사회를 배분위원회로 한다고 규정하고 있다(재해구호법 제25조 제1항). 또한

모집자는 모집한 의연금품을 전국재해구호협회에 납입해야 하고(동법 제26조 제2항), 특정단체가 의연금품 분배 및 관리업무를 독점하고 있도록 규정하고 있다. 이러한 재해구호법의 태도는 기부자와 모집자의 기본권을 침해하는 위헌 소지가 매우 많다.

첫째, 의연금품을 기부한 기부자의 기본권 침해의 문제이다. 기부행위는 사법(私法)영역인 증여계약에 해당하므로 계약자유의 원칙 또는 사적자치의 원칙의 적용을 받는다. 헌법재판소는 ‘계약자유의 원칙이란 계약을 체결할 것인가의 여부, 체결한다면 어떠한 내용의, 어떠한 상대방과의 관계에서, 어떠한 방식으로 계약을 체결하느냐 하는 것도 당사자 자신이 자기의사로 결정하는 자유뿐만 아니라, 원치 않으면 계약을 체결하지 않을 자유를 말하며, 이는 헌법상의 행복추구권 속에 함축된 일반적 행동자유권으로부터 파생되는 것이라 할 것이다’라고 판시하고 있다(전원재판부 89헌마204, 1991. 6. 3.). 기부금품 모집행위와 마찬가지로 기부행위 역시 헌법상의 행복추구권 속에 함축된 일반적 행동자유권으로부터 파생되는 기본권이라고 보고 있는 것이다. 기부자는 자신이 기부행위의 내용을 자기의사로 결정할 자유를 가지고 있으므로 자신이 기부한 의연금품이 누구에게, 어떤 방식으로 사용될 것인지를 스스로 결정할 수 있어야 하고, 이는 행동자유권의 일종으로서 기부행위의 본질적 내용에 해당한다. 이러한 기본권을 법률로써 제한하기 위해서는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지 원칙을 준수해야 함은 물론이다. 그런데 재해구호법은 기부자가 기부한 의연금품의 배분을 기부자의 의사는 전혀 고려치 않은 채 정부와 특정기관이 의연금품 관리·운영 규정을 두고 정부의 예산처럼 관리하고 있다. 재해구호법의 입법목적이 ‘모집자의 난립방지와 신뢰성 확보에 따라 기부문화를 조성하고 의연금의 공평하고 적절한 배분’이라고 하지만 이러한 입법 목적을 달성하기 위해서라도 기본권의 본질적 내용을 침해해서는 안 됨에도 불구하고 재해구호법은 기부자의 자기결정권의 본질적인 내용을 침해하고 있어 위헌의 소지가 많다.

둘째, 모집자의 기본권 침해 소지 역시 다분하다. 재해구호법의 구조를 보면, 우선 기부금품 모집자는 행정안전부장관의 허가를 받아야 한다. 이러한 행정기관의 개입을 통해 헌법상의 행복추구권 속에 함축된 일반적 행동자유권으로부터 파생되는 기본권으로서의 기부금품 모집행위는 법률에 의한 제한을 받는다. 모집자는 등록제 등을 통해 입법 목적을 달성할 수 있음에도 허가제를 유지하고 있는 것에 대한 위헌 소지는 앞서 살펴본 바와 같다. 문제는 이렇게 허가를 얻어 모집한 의연금품을 모집자의 자기결정에 따라 사용·배분할 수 있는 기본권이 다시 제한 당한다는 점이다. 즉 중첩적으로 기본권을 제한하고 있다는 점에서 재해구호법은 위헌의 소지가 많다. 모집자는 ① 모집허가신청자의 성명·주소·주민등록번호 및 연락처, ② 모집목적, 모집금품의 종류 및 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간, 모집금

10) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제4조 제2항을 제6조 제2항으로 이동하면서,

「② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 경우를 제외하고는 제1항에 따른 등록을 할 수 있다.

1. 영리, 정치 또는 종교 활동을 목적으로 하는 사업
2. 법령 위반 등의 소지가 있거나 공공질서·공중도덕·사회윤리를 현저히 침해할 것으로 우려되는 사업」라고 개정하였다.

11) 민법 제741조(부당이득의 내용) 법률상 원인 없이 타인의 재산 또는 노무로 인하여 이익을 얻고 이로 인하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 이익을 반환하여야 한다.

품의 보관방법 등을 구체적으로 밝힌 모집계획, ③ 모집비용의 예정액 명세와 조달방법, ④ 모집비용을 제외한 모집금의 납입방법과 모집물품의 전달방법 등을 구체적으로 밝힌 전달계획 등을 적은 모집계획서를 작성하여 행정안전부 장관의 허가를 받는다. 그런데 허가를 받고 모집한 의연금품을 모집자의 자기결정에 따라 사용하지 못하고 국가기관도 아닌 특정단체에 납입하는 재난 선진국 어디에도 없는 통제 시스템을 운영하고 있다. 계약자유의 원칙은 기부자뿐만 아니라 기부를 받는 모집자에게도 동일하게 적용되어야 하는 대원칙이고, 증여계약(기부행위)의 내용을 자기결정에 따라 정할 수 있다는 것은 기본권의 본질적인 내용에 속한다. 그런데 재해구호법은 이러한 기본권의 본질적인 내용을 이중으로 제한하고 있는 바, 이는 과잉금지원칙에 반하는 것이라 할 것이다.

3.3.3 시사점

헌법재판소의 판결(96헌가5, 1998.5.28.)은 헌법 제10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”에 근거하여 기부금품의 모집행위를 행복추구권에 의하여 보호되어야 하는 행위로 보았다. 행복추구권은 그의 구체적인 표현으로서 일반적인 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권을 포함하기 때문에 기부자는 자신이 기부행위의 내용을 자기의사로 결정할 자유를 가지고 있다. 또한 모집자도 행동자유권으로부터 파생되는 기본권을 갖지만 행정기관의 제한을 받는다. 그러나 이러한 기본권을 법률로써 제한하기 위해서는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지 원칙을 준수해야 한다는 것이다. 상기의 판례에 비추어보면 재해구호법에 근거한 재난구호성금모금은 국민의 기본권인 행동자유권을 지나치게 제한한 위헌적 요소가 있다고 볼 수 있다. 또한 성금모금의 기본 법률인 기부금품법의 개정취지에도 반한다고 볼 수 있다.

4. 재난구호성금제도 개선방안

4.1 재난구호성금제도 일원화

재난구호성금 모금제도는 현재 자연재난과 사회재난에 따라 다르게 운영되고 있다. 사회재난은 기부금품법에 따른 등록제이다 반면, 자연재난은 재해구호법에 근거한 허가제이다. 최근 발생한 국내외의 대형재난은 2005년 허리케인 카트리나, 2011년 동일본대지진, 2014년 세월호 참사, 2017년 포항지진 등이 있다. 재난의 구분은 사회재난의 경우 원인제공자에게 구상권을 청구하기 위한 일반적 사례에서 필요한 것이지 재난구호성금 제도에 영향을 미칠 사항은 아니다. 그렇기 때문에 해외 사례에서 보듯이 자연재난과 사회재난의 구별을 재난구호성금 모금제도와 연계시키고 있지 않다. 최근 포항지진 경우 초기 자연재난에 따른 재난구호성금 모금으로 추진되어 많은 재난구호기관이 모금활동

에 참여하지 못하였으며, 특히 독점적 지위를 가지고 있는 특정단체가 타 기관의 모금에 대하여 강력한 이의제기를 하는 등 모금단체 간의 갈등만 부추기는 경우가 발생하였다. 그러나 2년 후 포항 지진 정부조사단은 포항지진은 촉발지진으로 자연지진이 아니라고 결론을 내렸다. 최근 발생하고 있는 재난은 자연재난과 사회재난이 혼재된 복합재난으로 자연재난에 근거한 규제는 입법원칙의 하나인 명확성의 원칙에도 반한다고 볼 수 있다. 규제를 내용으로 하는 기본권 제한 입법은 보다 더 명확한 엄격함이 요구된다. 또한 미국, 독일, 일본 등 어느 나라에서도 재난의 종류에 따른 재난구호성금 모금제도를 운영하고 있지 않다. 법률적 측면에서 보더라도 재해구호법은 ‘과잉모집 규제와 적정 사용’이라는 입법 목적을 달성하기 위해 모집행위 허가제를 도입하고 있으나, 이러한 입법 목적은 허가제가 아닌 등록제를 통해서도 얼마든지 달성할 수 있다. 기부금품법이 입법목적의 달성을 위해 등록제로 개정한 사실에 주목해야 할 것이다. 기본권 제한을 최소화할 수 있는 방법이 있음에도 행정기관에 의한 기본권제한을 본질로 하는 허가제를 유지하고 있는 재해구호법 개정이 시급하고, 특히 자연재난과 사회재난의 구분이 무의미해진 오늘날 재난구호성금 제도의 일원화는 절실하다 할 것이다. 특히 2016년 재해구호법 일부 개정에서 이재민의 범주를 자연재난 피해자에서 사회재난 피해자까지 포함하는 것으로 개정하였다. 이러한 개정의 취지에 맞추어 재난구호성금제도도 개정되어야 한다.

4.2 재난구호성금제도의 활성화

현재 재해구호법에 근거한 자연재난의 재난구호성금은 모금과 배분이 배타적으로 운영되고 있다. 재난구호분야는 기부나 봉사활동이 활발해야 함에도 2007년 재해구호법 전부 개정 시 개정사유가 모집자의 난립방지와 신뢰성 확보에 따라 기부문화를 조성하고 의연금의 공평하고 적절한 배분을 위하여 배분위원회를 구성 운영하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 이는 기부금품법의 위헌 소송에서 명시한 헌법재판소의 판례(헌재결정례, 96헌가5)와 위배되는 개정이었다라고 할 수 있다. 당시 현재는 국민의 기본권을 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다고 했음에도 재해구호법에서 자연재난 구호성금에 대해 모금은 허가제를 유지하고, 배분은 민간기관인 특정단체에 위탁하였다. 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다. 재해구호법은 의연금품의 모집·관리 및 구호활동 등의 사무를 특정단체에 법정위탁하고 있다. 문제는 국가가 행정사무를 공공기관 또는 특수법인이 아닌 민법상 사단법인에게 독점적으로 법정 위탁하는 것이 적절한 것인가에 있다. 현재 민간위탁 업무에 관한 부처별 현황을 보아도 법정위탁을 민법상 사단

법인에게 하는 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 실무적으로도 재난발생시 활발히 모금활동과 구호활동을 전개하고 있는 사회복지공동모금회나 대한적십자사와 같은 특수법인들도 모금한 의연금품을 모집자의 구호계획에 따라 집행하지 못하고 특정단체에 납입해야 하는 번거로움을 감수해야 하는 실정이다.

자연재난에 따른 재난구호성금 모금·배분에 독점적 지위를 부여한 재해구호법은 기부금품법의 법 개정 취지에 따라 변화되어야 한다. 재난구호기관·단체의 모금과 배분을 제한하는 것은 국가의 재난구호 역량을 약화시키는 것이다. 해외 사례에서도 재난구호성금 모금을 단일화하여 국가가 통제하기 보다는 다양한 재난구호기관단체가 모금과 배분에 참여할 수 있도록 장려하고 있다. 최근 COVID-19 사례에서도 다양한 모금기관·단체들이 참여하여 재난구호성금 모금 역사상 가장 많은 성금을 모금·집행하여 재난구복에 앞장서고 있다. 재난구호성금제도의 활성화는 재난구호분야의 역량을 강화할 것이다.

5. 결 론

본 연구는 재난구호성금 모금제도의 변화 필요성에 대하여 논하였다. 연구의 차별성을 위하여 재난구호성금제도와 관련된 헌법재판소의 중요 판례 분석을 통한 법률적 근거와 국내의 최근 재난사례 및 해외의 재난구호성금 모금제도를 비교 분석하였다. 이를 통한 논의를 요약해 보면, 자연재난과 사회재난의 구분에 따른 재난구호성금 모금 제도는 최근 발생한 대형 재난 시 나타나는 복합재난의 대응에 맞지 않는 제도이다. 이는 입법 원칙의 하나인 명확성의 원칙에 반한다고 볼 수 있다. 또한 재난구호성금에 참여하는 기부자와 기부모금기관의 행복추구권을 제한하는 것으로 헌법의 기본정신에 위배되는 위헌적 성격을 가지고 있다. 특히 행정기관은 기본권을 제한할 경우 헌법 제37조의 제2항의 과잉금지원칙에 합치되어야 한다. 기부금품법은 규제에서 성숙한 기부문화 조성으로 전환한 기부금품 제도의 정착으로 변화되어 왔다. 이에 맞추어 재난구호성금제도도 변화가 필요함을 주장하였다. 첫째, 현대 복합재난의 발생에 따른 자연 및 사회재난 재난구호성금제도의 일원화를 주장하였다. 둘째, 다양한 재난구호성금 모금기관 단체의 활성화를 위하여 특정단체 중심의 모금 및 배분제도의 변화를 주장하였다. 재난구호성금 모금기관·단체의 성장은 결국 현대 재난의 특징인 복잡하고 다양한 재난구호분야에서 민관협력의 역량을 강화할 것이다.

감사의 글

본 논문은 2021년도 서일대학교 학술연구비에 의해 연구되었음.

References

- Ahn, B.H. (2011). Die zweckwidrige Verwendung von Spenden und das Bereicherungsrecht. *Dong-A law review*, No. 51, pp. 241-271.
- Bae, C.J. (2017). Problems and Improvement Measures of Relief for Disaster Victims in Korea. *Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*, Vol. 2017, No. 4, pp. 136-155.
- Cabinet Office Government of Japan (CAO). (2020). *Master Plan for Disaster Prevention*. Central Disaster Prevention Conference.
- Choi, C.I., and Lim, E.Y. (2012). Disaster Contribution Allocation Principles and Modeling. *Korean Public Administration Review*, Vol. 46, No. 2, pp. 315-333.
- Department of Homeland Security (DHS). (2006). *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Washington, D.C. pp. 12-16, 51-64.
- Deutscher Spendenrat e.V. (2021). *Reports*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.spendenrat.de>
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK). (2021). *JETZT SPENDEN*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.drk.de>
- Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI). (2016). *DZI Spenden Tipps*. abgerufen am April 30, 2016, from <https://www.spendenrat.de>
- Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI). (2021). *Für spendende*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.dzi.de/ueber-uns/geschichte>
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2021). *Volunteer and Donate*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.fema.gov/ko/disasters/volunteer-donate>
- Han, D.W. (2006). Disaster Relief System in Korea: Problems and Tasks. *Crisisonomy*, Vol. 2, No. 2, pp. 36-51.
- Hong, W.S. (2008). Regulierungsreform und Gesetzgebungspolitik, *Public Law*, Vol. 36, No. 3, pp. 339-363.
- Japanese Red Cross Society. (2021). *Donations to domestic disaster relief and overseas relief*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.jrc.or.jp/contribute/help>
- Jeong, J.B., Oh, Y.K., and Heo, J.Y. (2015). *A Study on the Establishment of Legal Foundation for Large-Scale Multi-Disaster*. The Korea Institute of Public Administration.
- JoongAngIlbo. (2020). *Warmth poured from Corona...Korea Disaster Relief Association raised 61.7 billions won* (March 6, 2020). Retrieved April 5, 2021, from <https://news.joins.com/article/23723675>
- Jung, J.K. (2017). A Study on the Historical Change of

- the Act On Collection and Use of Donations From 1951 to 2016 in Korea. *Legislation and Policy Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 377-400.
- Kang, H.K. (2020). *A Study on the Operation of Crisis Management System for the Response of Complex Disaster in Korea*. Ph.D. dissertation, University of Suwon.
- Kim, H.Y. (2021). Is national donation a government budget? (January 24, 2021). *JoongAngIlbo*. Retrieved April 5, 2021, from <https://news.joins.com/article/23977223>
- Kim, S.Y. (2020). Disaster donation of 10 billions won is in holdings every year. National Disaster Relief Association is in the oversight blind spot (October 12, 2020). *Newshl*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.newshl.net/news/articleView.html?idxno=50543>
- Kim, T.H., and Youn, J.H. (2018). A Study on the System Improvement for Efficient Management of Large-scale Complex Disaster. *Journal of Korea Academia-Industrial cooperation Society(JKAIS)*, Vol. 19, No. 5, pp. 176-183.
- Kim, Y.S. (2017). *A Study on Activating the Disaster Relief System by Cooperative Governance*. Ph.D. dissertation, Dongguk University.
- Korean Red Cross (KRC). (2020). *Covid-19 Response Activity White Paper*.
- Kwon, H.Y. (2007). *A Study on Managerial State of Disaster Management System & Plan of Improvement*. The Graduate School of Policy Sciences Hankuk University of Foreign Studies.
- Lee, C.H. (1999). The government diverted disaster donations to disaster recovery expenses (August 16, 1999). *Dong-Allbo*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/19990816/7462550/1>
- Lee, E.A., and Yang, G.G. (2011). Promptness and Fairness of the Disaster Relief Donations Support - Focused on Perception of Disaster Victims and Civil Servants of Local Government. *The Korea Contents Society*, Vol. 11, No. 7, pp. 328-334.
- Lee, J.E., and Yang, G.G. (2005). *A plan to establish an efficient fundraising and support system for disaster donations*. Korea Disaster Relief Association.
- Lee, J.F., and Yang, G.G. (2006). A Comparative Study of the Disaster Relief Donations Management Systems in Korea. *Korean Journal of Public Administration*, Vol. 44, No. 4, pp. 339-372.
- Lee, J.H. (2019). Government Investigation Team: Geothermal Power Plants Triggered 2017 Pohang Quake (March 20, 2019). *KBS*. Retrieved April 5, 2021, from <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4161793&ref=A>
- Lee, Y.G., Lim, H.J., Cho, T.J., Choi, N.H., Lee, G.B., Lee, S.M., et al. (2020). *A Plan to Improve the Management System of National Donations*. Ministry of the Interior and Security.
- Ministry of the Interior and Security (MOIS). (2018). *Po-Hang Earthquake White Paper*.
- Ministry of the Interior and Security (MOIS). (2021). *Guideline for the Establishment of Disaster Relief*.
- Moon, L.Y. (2020). People don't know the support targets and execution amounts of the Covid-19 donations (April 14, 2020). *ChosunIlbo Media*. Retrieved April 5, 2021, from <https://futurechosun.com/archives/47879>
- National Planning Advisory Committee (NPAC). (2017). *Moon Jaein five year plan government affairs*.
- Park, J.S. (2020). *Capacity building for relief activities on disaster victims by the Republic of Korea National Red Cross*. Hanyang University
- Park, K.J. (2013). *Ideas and history of social welfare*. Gyeonggi. yswpup.
- ShinhanMinbo. (1922). *Korean Red Cross Donation Request* (August 10, 1922). Retrieved April 5, 2021, from <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00048785182>
- Song, C.Y., and Park, S.H. (2017). Strategy for Improvement of Disaster Response System of Hybrid Disaster in Korea. *Journal of The Korea Institute for Structural Maintenance and Inspection*, Vol. 21, No. 3, pp. 45-53.
- Suh, S.G. (2021). Gurye-gun residents said "The Seomjin River flood is a national disaster that the President must solve (June 2, 2021). *news1*. Retrieved April 5, 2021, from <https://www.news1.kr/articles/?4326119>
- The Nippon Foundation. (2021). *The difference between grants and donations*. Retrieved April 5, 2021, from https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/disaster_fund/infographics

Received	May 26, 2021
Revised	May 27, 2021
Accepted	June 7, 2021