

비영리 민간단체의 기부금 운영상 문제점과 개선 방안

A Study on the Problems and Improvement of the Collection and Use of Donations in Nonprofit Organizations

민 경 선(Min, Kyoung Sun)*

ABSTRACT

Investigations into the collection and use of donations in some nonprofit organizations of South Korea have revealed corruption within these organizations. Since the 1990s, many experts have insisted that the role of the government should be reduced. In response to this belief, the role of civil society has been increased and regulation on nonprofit organizations has been mitigated. A low level of regulation is responsible for generating the corruption of nonprofit organizations. Although it is time to identify methods for reducing corruption in nonprofit organizations, it is not easy to find good studies that address this topic. Only a few studies suggest some plans for improving the collection and use of donations, but their solutions are not comprehensive. What is a method that could enhance the collection and use of donations in nonprofit organizations without corruption? This study examines three viewpoints including that of the government, donors, and leaders of the nonprofit organizations. From the government's viewpoint, it is not easy to audit and guide nonprofit organizations because of loopholes in laws. It is also plausible that operators might misuse donations and subsidies with donors' viewpoint. Moreover, donors often do not know the use of donations due to low levels of transparency. From the leaders' viewpoint, non-corrupt organizations should be distinguished from corrupt organizations. Also, maintaining the organizations is not easy due to the lack of human and material resources. This study suggests several solutions to solve these problems. First, the act on collecting and using donations should be revised to remove the loopholes. Second, the government should build a new information system to collect data on the use of donations and open accessibility of the data to the public. Finally, the government should establish a new agency to help nonprofit organizations in various ways.

Key words: The Act on Collection and Use of Donations, Subsidy, Nonprofit Organization, Civil Society, Information System

* 통일부 감사담당관, 행정학 박사

I. 서론

거버넌스에 있어서 비영리 민간단체의 역할의 중요성을 강조한 지 20년이 넘었다. 비영리 민간단체는 비영리 법인, 비정부 기구, 비정부 조직 등 다양한 용어로 지칭되며, 영어로도 Non-Governmental Organization(NGO), Non-Profit Organization(NPO) 등 여러 용어로 불리우나, 본고에서는 논의의 편의상 비영리 민간단체라는 용어를 사용한다. 정부의 복지정책이 미치지 못하거나 충분한 지원이 이루어지지 않는 복지사각지대에 대해 비영리 민간단체가 정부를 대신하여 복지서비스를 제공할 수 있다는 믿음이 21세기에 널리 받아들여졌다는 점을 부인하기 어렵다. 20세기에 정부는 비영리 민간단체를 관변단체로 인식하거나 중요성이 낮은 조직으로 인식하였으나, 오늘날은 국정운영에 영향을 미치는 중요한 행위자로 인식하고 있다. 거의 모든 행정학 교과서에 정부와 비영리 민간단체의 협업이 언급되고 있으며, 비영리 민간단체에 대한 전문적인 연구를 수행하고 전문가를 양성하는 대학원도 경희대학교, 성공회대학교 등 여러 대학에 개설되어 있다. 비영리 민간단체에 대한 지원과 자율성 보장은 비영리 민간단체의 활성화를 위해 당연히 필요한 요소로 인식되고 있으며, 이러한 인식을 배경으로 우리 사회에서 비영리 민간단체의 영향력과 그 비중은 점점 증가하였다고 할 것이다.

이러한 비영리 민간단체의 성장의 이면에는 어두운 측면도 있다. 최근 재정부업상 문제로 비영리 민간단체의 제정관리 체계의 적정성에 대한 논란이 여러 차례 발생하였다. 불우아동을 지원하겠다는 명목으로 설립된 ‘새희망씨앗’은 2014년부터 2017년까지 약 128억 원의 기부금을 모금받아서 이 중 실제로 기부된 목적으로는 2억 원만 사용하고 나머지는 회장 등의 해외여행, 외제차 구입, 요트파티 등으로 사용되었다(노컷뉴스, 2017). 2020년 7월에는 경기도가 위안부 피해자를 돕는 목적으로 대한불교조계종 불교인권위원회가 설립한 ‘나눔의 집’에서 발생한 인권침해 및 회계부정 사건에 대해 민관합동 현장조사를 착수하였다(연합뉴스, 2020). 2020년 9월에는 서울서부지방검찰청의 수사결과, 여성인권단체로 일본군 위안부 피해자를 돕는 목적으로 설립된 ‘정의기억연대’가 약 3억 원의 보조금을 부정 수령하고 1억 7천만 원의 기부금품을 미등록 모집하였다는 사실이 밝혀졌고 이에 따라 윤미향 전 이사장이 기소되었다(서울서부지방검찰청, 2020).

비영리 민간단체 기부금품 모집 및 운영과 관련한 문제점은 무엇이며, 어떻게 개선해야 하는가? 본고는 이러한 연구질문에 답하기 위해 현황을 분석하고 선행연구를 정리한 후, 문제점과 개선방안을 제시하였다. 기존의 선행연구는 개선방안의 구체성이 미흡하거나 기부자나 관리자 등 어느 일방의 입장에서 문제점과 대안을 모색하는 등의 한계가 있는 것으로 파악되었다. 본고에서는 비영리 민간단체의 문제점을 정부 관리자 측면, 기부자 측면, 모금자 측면에서 접근하여 종합적인 분석을 시도하였고 이에 대한 대안도 구체적으로 제시했다

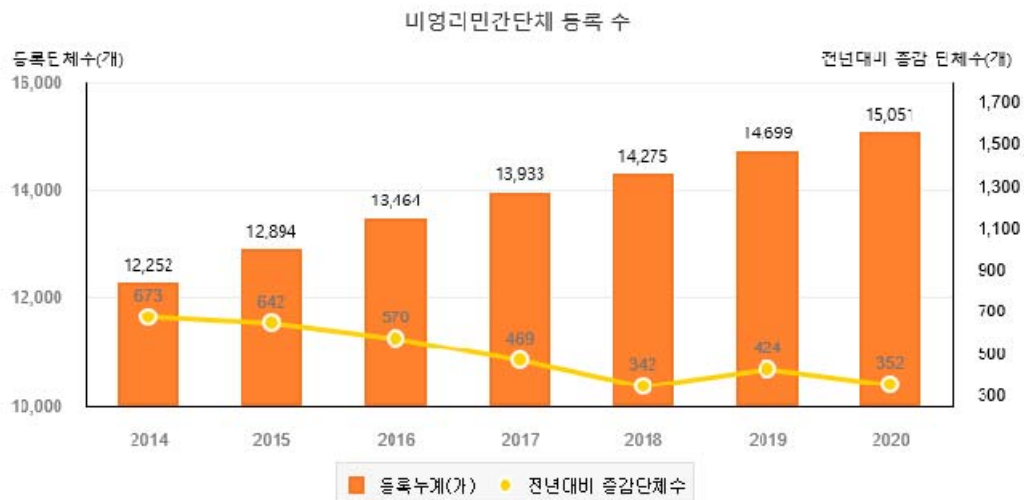
는 점에서 의의가 있다.

이후 본고는 비영리 민간단체의 규모 및 관련 법령 등을 분석하고, 국내외 선행연구를 정리한다. 이후 문제점으로 기부금 등 관리 제도의 사각지대로 인한 도덕적 해이, 실효성 있는 내부 및 외부 통제 미흡으로 인한 운영의 투명성 저하, 규제 중심 정책에 따른 민간의 자율적 투명성 개선 노력 미비를 제시한다. 이에 대한 개선방안으로 회원에게 모금한 금품도 기부금품법에 포함하여 관리하는 등 기부금 등 제도의 관리 사각지대 해소, 감사 예외 및 면제 기준을 엄격하게 하는 등 내부 및 외부 통제의 실효성 확보, 공익회계지원 및 등록 관리를 위한 총괄 기구 신설 등 투명성 개선역량 지원을 제시한다.

II. 현황

1. 비영리 민간단체의 규모

행정안전부에 따르면, 2020년도 기준 「비영리단체지원법」에 따른 비영리 민간단체는 15,051개로 전년 대비 352개가 증가하였으며, 2014년 12,252개와 비교해보면 2,799개가 증가하였다(나라지표, 2021). <그림 1>은 2014년부터 2020년까지의 비영리 민간단체의 등록 수가 나와 있으며, 그 수가 매년 증가하고 있음을 확인할 수 있다(나라지표, 2021). 비록 증가 추세는 2014년부터 2018년까지 감소하여 2020년의 증가 수는 2014년에 비해 약 절반에 불과하나, 단 한 번도 증가세가 감소세로 전환된 시기가 없기에 전체적인 등록 수는 꾸준히 증가하였다.



2. 비영리 민간단체의 구분

비영리 민간단체는 설립근거에 따라 비영리법인, 공익법인, 비영리민간단체로 구분된다. 비영리법인은 「민법」 제32조에 따라 학술, 종교, 자선 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단으로 주무관청의 허가를 받아 설립된다. 공익법인은 「공익법인법」 제2조에 따라 학자금, 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인으로 주무관청의 허가를 받아 설립된다. 비영리 민간단체는 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따라 법인이 아닌 단체로 관련 법령에 따라 행안부나 지방자치단체에 등록된 단체를 말한다. 또한, 비영리 민간단체는 세금관련 적용 법령에 따라 지정기부금단체, 기부금대상 민간단체, 공익법인등으로 구분된다. 지정기부금단체는 「법인세법」시행령 제39조에 따라 비영리법인이 기부금을 내는 개인이나 법인에게 손금산입, 세액공제 등 혜택제공을 위해 관련 법령에 따라 지정받은 단체이다. 기부금대상 민간단체는 「소득세법」시행령 제80조에 따라 비영리 민간단체가 기부금을 내는 개인 또는 개인사업자에게 세액공제, 필요경비 산입 등 혜택제공을 위해 관련 법령에 따라 지정받은 단체이다. 공익법인등은 「상속세 및 증여세법」 제16조 및 제48조에 따라 종교, 자선, 학술 등 공익적인 사업을 하는 법인으로 해당 공익법인등에 상속 및 증여한 재산에 대해서는 상속세 및 증여세가 부과되지 않는 법인이다. 이러한 구분에 대한 자세한 설명은 <표 1>에 정리되어 있다.

<표 1> 비영리 민간단체의 구분

구분기준	구분명	정의	근거법령
설립근거 법령	비영리법인	학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단으로 주무관청의 허가를 받아 설립	민법 제32조
	공익법인	학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인으로 주무관청의 허가를 받아 설립	공익법인법 제2조
	비영리 민간단체	법인이 아닌 단체로 관련 법령에 따라 행안부·지자체에 등록된 단체	비영리민간 단체지원법 제2조
세금관련 적용법령	지정기부금단체	비영리법인이 기부금을 내는 개인이나 법인에게 손금산입, 세액공제 등 혜택제공을 위해 관련 법령에 따라 지정받은 단체	법인세법 시행령 제39조
	기부금대상 민간단체	비영리민간단체가 기부금을 내는 개인 또는 개인사업자에게 세액공제, 필요경비 산입 등 혜택제공을 위해 관련 법령에 따라 지정받은 단체	소득세법 시행령 제80조
	공익법인등	종교·자선·학술 등 공익적인 사업을 하는 법인으로 해당 공익법인등에 상속, 증여한 재산에 대해서는 상속세 및 증여세 미 부과	상속세 및 증여세법 제16조 및 제48조

비영리 민간단체가 기부금을 모집함에 있어서 적용되는 법률은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(이하 「기부금품법」)이다. 1951년에 「기부금품모집금지법」으로 제정되었으나, 1995년에 「기부금품모집규제법」으로 전면개정되었고, 2006년부터 현 법률명으로 개정되었다. 1998년 5월 28일에 선고된 96헌가5 헌법재판소 결정례에서는 단체의 모집행위를 원칙적으로 금지하고 주무관청의 허가사항으로 규율하였던 기부금품모집금지법을 위헌으로 판단하였다. 「기부금품법」의 변화는 기부가 확산됨에 따라 금지 및 규제에서 자율성을 확대하는 방향으로 이루어졌다. 이러한 자율성의 확대는 비영리 민간단체의 활성화에 크게 기여하였지만, 반면 비영리 민간단체에서 부패가 발생할 수 있는 계기를 제공한 측면도 있다. 아직까지 부패라는 용어는 우리나라에서 주로 공공부문에서 사용되고 비영리 민간단체에 대해서는 비리, 회계부정, 비위 등이 용어가 더 많이 사용되고 있다. 외국문헌에서도 비영리 민간단체에 대해서는 사기(Fraud)라는 표현이 광범위하게 사용된다. 하지만 본고에서는 논의의 편의상 비영리 민간단체의 부정, 비위, 사기 등을 통칭하여 부패라고 지칭하기로 한다.

Ⅲ. 선행연구에 대한 검토

1. 비영리 민간단체의 부패에 관한 국내 연구

우리나라의 경우 공공부문의 부패나 사기업의 부정행위에 비해 비영리 민간단체의 부패에 대해서는 상대적으로 연구가 활발하게 진행되지는 못하고 있다. 하지만 2012년 이후에 여러 연구에서는 비영리 민간단체 운영에 있어서 개선방안을 제시하고 있다. 노태일(2016)은 비영리 민간단체의 회계에 있어서 문제점을 지적하고 그에 대한 대안을 제시하였다. 비영리 민간단체의 경우 통일적인 회계기준이 없고 회계전문가를 채용하지 못하여 잘못된 회계관행이 개선되지 못하는 측면이 있다. 또한, 기부금 및 후원금을 투명하게 공개하지 않아 기부자 및 후원자의 신뢰를 얻지 못하는 측면이 있다. 이에 대한 해결책으로 세 가지 개선방안을 제시하고 있다. 첫째, 비영리 민간단체에 맞는 통일적인 회계기준을 만들고 회계교육을 정기적으로 실시한다. 둘째, 기부금 및 후원금을 인터넷 등을 통해 공개한다. 셋째, 자산기준 100억 원 이상인 비영리 민간단체에 대해서는 외부감사를 통해 회계검사를 해야 한다. 노태일(2016)은 회계측면에서 비영리 민간단체가 가지는 문제점을 실무적으로 검토하고 현실적인 대안을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

문순영·강찬현(2012)은 대구지역 사회복지기관 종사자 110명에 대한 설문조사와 4개 기관의 중간관리자, 대표 등을 대상으로한 인터뷰를 바탕으로 대구지역의 사회복지분야 비영리 민간단체의 부패 실태를 분석하였다. 응답자의 97%가 부패 경험이 없다고 하였으며, 예

산의 위법적인 집행경험도 5.8% 정도로 전반적인 부패 경험이 낮은 것으로 나타났다. 응답자들은 부패의 원인을 제도적 측면보다 개인적 속성에 있다고 인식하고 있으나, 부패에 대한 전담인력이나 조직이 없기에 부패사건을 제대로 처리하기에 어려운 측면이 있다고 보았다. 즉, 부패 발생 빈도는 낮으나 부패에 대한 객관적이고 엄정한 처리는 어렵다고 하겠다. 문순영·강찬현(2012)은 부패에 대한 엄정한 처리가 필요하다는 내용 외에 대안은 제시하지 않고 있지만, 비영리 민간단체 관련자가 부패에 대해 어떻게 경험하고 있고 인식하고 있는지를 설문문을 통해 보여주었다는 점에서 의의가 있다.

박성환·이호영·강선아·채수준(2015)은 비영리 민간단체 실무자, 공인회계사, 공무원, 비영리 민간단체의 공시정보를 이용해본 이용자 등 총 382명의 이해관계자를 대상으로 설문조사를 실시하여 이해관계자 입장에서 무엇이 개선되어야 하는지에 대해 정리하였다. 우선, 대부분의 이해관계자들은 내부통제와 외부감사가 모두 중요하다고 인식하였다. 다만, 실무자들은 외부감사로 인한 업무 효율성의 감소와 추가적인 비용의 발생에 대해서도 우려를 제기하였다. 내부통제와 관련하여 감사인을 한국공인회계사회나 정부가 배정하는 방안, 외부통제와 관련하여서는 비교적 규모가 큰 비영리 민간단체에 대해서는 의무적 외부감사를 확대하는 방안을 제시하였다. 또한, 비영리 민간단체 경영진의 투명성에 대한 인식제고가 필요하고 실무자에 대해서는 윤리교육이 중요하다는 점도 강조하였다. 박성환·이호영·강선아·채수준(2015)의 연구는 이해관계자 입장에서 비영리 민간단체 운영에 있어 실질적으로 개선해야 할 사항을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

서희열(2016)은 영국, 미국, 일본 등의 사례를 참고하여 비영리 민간단체의 투명성 제고를 위한 개선방안을 제시하였다. 첫째, 비영리 민간단체에 대한 등록제도를 도입하여 공익성 검증체계를 개선해야 한다. 둘째, 비영리 민간단체의 관리체계를 일원화하고 허위 기부금 영수증 발생에 대해 철저히 관리하며, 비영리 민간단체에 대한 평가기관 설치를 통해 관리체계를 개선해야 한다. 마지막으로 정보공개 대상을 확대하고 외부감사자료 미제출에 대한 강력한 제재 등을 통해 정보공개제도를 강화해야 한다. 서희열(2016)의 연구는 외국의 사례를 검토하여 우리나라에 도입할 수 있는 실효성과 구체성을 갖춘 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

송호영(2019)은 법정정책적 측면에서 개선방안을 검토하였다. 현재 공익법인이 되기 위해서는 주무관청으로부터 허가를 받게 되어 있으나, 공익성을 유지하는지에 대한 관리 및 감독하는 기구가 없고 주무관청이 명확하지 않는 경우가 있다. 따라서 가칭 공익위원회를 설치하여 공익법인의 허가 및 감독업무를 담당하게 할 필요가 있다. 현재는 공익법인의 설립에 대해 주무관청의 허가로 되어 있으나, 결사의 자유를 보장하기 위해서는 인가로 전환하는 방법을 고려할 만하다. 송호영(2019)의 연구는 회계적 관점이 아닌 법적 관점에서 비영리 민간단체의 문제점을 접근했다는 점에서 의의가 있다. 다만, 송호영(2019)의 연구는 비영리 민간단체의 부패보다는 비영리 민간단체에 대한 불합리한 규제와 불편을 유발하는 제도적

한계를 문제점을 보았다는 점에서 다른 연구와 차이가 있다.

전규안(2018)은 비영리 민간단체의 회계에 대한 현황을 분석하고 이에 대한 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 첫째, 비영리 민간단체에 적용할 수 있는 통일된 회계기준이 필요하다. 둘째, 외부감사대상을 규정하고 내부감사 기능을 강화해야 한다. 셋째, 회계정보 공시대상을 확대하고 불성실한 비영리 민간단체와 성실한 비영리 민간단체를 공시하여 기부자에게 충분한 정보를 제공한다. 이러한 개선방안은 규모가 큰 비영리 민간단체부터 점진적으로 적용해 나갈 필요가 있다. 전규안(2018)의 개선방안은 노태일(2016)의 연구에서 제시된 개선방안과 상당히 중첩된다. 회계적 관점에서 현재의 비영리 민간단체의 문제점에 대해 공통된 인식을 가지고 있기 때문으로 보인다. 다만, 전규안(2018)의 개선방안에서는 점진적인 도입을 제안한 측면에서 노태일(2016)의 후속연구로 의의가 있다.

2. 비영리 민간단체의 부패에 관한 국외 연구

외국의 경우에도 비영리 민간단체의 부패에 관한 논문은 정부부패나 사기업의 재산범죄 사건에 관한 연구에 비해서는 현저히 적지만 최근에 나온 연구가 증가하고 있는 추세라고 할 수 있다. 본고는 최근 15년간 나온 비영리 민간단체의 부패에 관한 연구를 중심으로 문헌연구를 진행하였다. 비영리 민간단체의 부패에 관한 중요한 연구는 다음과 같다. Archambeault & Webber(2018)는 부패사건이 발생한 115개의 비영리 민간단체를 추적 연구하여 부패사건이 비영리 민간단체의 존속에 미치는 영향을 밝혔다. 4분의 1에 해당하는 비영리 민간단체가 부패사건이 발생하고 나서 3년 이내에 없어진다는 사실을 확인하였다. 더 나아가서 Archambeault & Webber(2018)는 역사와 전통이 있는 비영리 민간단체가, 규모가 큰 비영리 민간단체가 그렇지 않은 비영리 민간단체에 비해 생존율이 높다는 것을 보였다. 이러한 결과는 부패사건이 없는 비영리 민간단체의 생존율에 비교해볼 때 통계적으로 유의미한 결과라고 할 수 있다. 부패사건의 종류에 따라 생존율이 달라진다는 점도 밝혔다. 비영리 민간단체의 고위직 부패일수록, 부패행위가 대중에게 피해를 주는 것일수록, 그 비영리 민간단체는 생존하기 어렵다. Archambeault & Webber(2018)의 연구는 비영리 민간단체의 부패사건이 비영리 민간단체의 존속에 심각한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 보였다는 측면에서 의의가 있다.

Arshad, Asyiqin, Razali, & Bakar(2015)는 말레이시아의 비영리 민간단체의 부패가 심각하다고 지적하면서, 이러한 민간단체의 사기, 횡령, 배임 등의 부패는 결국 비영리 민간단체에 대한 신뢰를 손상시킨다고 보았다. 비영리 민간단체의 부패를 막기 위해서는 사전에 부패 발생 위험성을 경고 신호(Warning signal)를 통해 인지할 필요가 있다고 주장한다. 경고 신호는 금융적 지표(Financial indicators)와 조직운영, 전략과 같은 비금융적 지표(Non-financial indicators)를 조합하여 구성할 수 있다. Arshad, Asyiqin, Razali, &

Bakar(2015)는 이러한 경고 신호를 활용하여 실제로 비영리 민간단체의 부패를 막을 수 있는 사례나 관련된 통계 등 실증적 증거를 제시하지 못한 점에서 한계가 있다. 또한, 비영리 민간단체의 부패 문제에 대한 해결책으로 구조적인 분석보다 경고 신호를 통한 인지라는 제한적인 방법만 제시했다는 점에서도 한계를 보여준다. 하지만 비영리 민간단체의 부패를 사전 인지할 수 있는 이론적 모형을 제시했다는 점에서는 의의가 있다.

Bradley(2015)는 기존의 연구들이 비영리 민간단체의 부패문제를 접근하면서 구성원의 중요성을 간과하였다고 주장하면서, 비영리 민간단체의 부패를 예방하기 위한 전략으로 구성원의 참여를 강조하였다. 권한을 부여받은 구성원은 부패행위를 자행할 가능성이 낮을 뿐만 아니라, 동료로부터 부패행위에 가담하라는 제안을 받더라도 거절할 가능성이 높다. Bradley(2015)의 연구는 기존에 간과된 조직론적 관점에서의 비영리 민간단체의 부패문제 접근을 제시하여 이론적 모형을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 하지만, 이론에 대한 실증적인 증거를 제시하지 못하였다는 한계가 있다.

Greenlee, Fischer, Gordon, & Keating(2007)은 공인부정조사자협회(ACFE: Association of Certified Fraud Examiners)에서 발간한 설문조사 자료를 토대로 58건의 비영리 민간단체의 부패사건을 분석하여 부패사건을 줄일 수 있는 몇 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 부패사건에 대한 보험을 가입하고 보험회사가 요구하는 회계감사를 매년 실시한다. 둘째, 이사회가 적극적으로 부패행위를 막을 수 있는 긍정적인 직무환경을 만드는 일에 기여해야 한다. 셋째, 감사위원회를 비영리 민간단체 내에 설치해야 한다. 규모가 작은 비영리 민간단체의 경우에는 Greenlee, Fischer, Gordon, & Keating(2007)이 제시한 방안을 적용하기 어려울 것으로 판단하나, 규모가 큰 비영리 민간단체에게는 유의미한 해결책이 될 수 있을 것이라 판단한다.

Holtfreter(2008)는 민간영역의 부패행위에 대한 연구가 증가하고 있지만 주로 사기업을 중심으로 연구가 진행되고 있을 뿐, 비영리 민간단체의 부패행위에 대한 연구는 부족하다고 지적한다. Holtfreter(2008)는 128개의 비영리 민간단체에서 발생한 부패사건을 분석하여 부패사건과 관련된 요소들을 추출하였다. Holtfreter(2008)의 연구에서는 조직이 클수록 부패행위로 인한 피해규모가 적었다. 이는 규모가 클수록 운영되는 자금의 규모가 크다는 점을 생각하면 다소 이례적인 결과이다. 이러한 결과가 나온 이유는 규모가 작은 영세한 비영리 민간단체의 경우에는 내부통제장치가 제대로 작동하기 어렵기 때문인 것으로 보인다. 외부 감사와 익명신고제도의 운영은 부패사건 발생을 예방하는 중요한 요소로 나타났다. 동 연구는 조사관으로부터 얻은 자료를 바탕으로 분석이 시도되었기에 부패행위자의 동기를 분석하지 못한 한계가 있으나, 비영리 민간단체의 규모와 부패행위 발생가능성의 상관관계를 보였다는 점에서 의의가 있다.

Khadra & Delen(2019)은 2009년부터 2015년까지 428개의 비영리 민간단체의 부패사건을 분석하였다. 그 결과 법에 대한 순응(Compliance with the law), 연방정부의 감사, 외부

회계 감사 등이 비영리 민간단체의 부패사건을 감소시키는 요소임을 밝혔다. 즉, 단순한 처벌 강화가 아닌 제도적 장치를 통해 비영리 민간단체의 부패가능성을 낮출 수 있음을 보였다. Khadra & Delen(2019)의 연구는 비영리 민간단체에 있어서 부패사건을 감소시키는 요인을 계량적으로 논증했다는 점에서 큰 의의가 있다.

Lauck & Brozovsky(2018)는 부패사건이 비영리 민간단체의 이미지에 치명적인 영향을 준다고 주장하였다. 비영리 민간단체는 후원금에 크게 의존하고 있으며, 그 후원금은 비영리 민간단체의 긍정적인 이미지에 영향을 받기 때문에 비영리 민간단체의 경우 다른 기관보다 더 많이 부패사건의 부정적인 영향을 받는다. 따라서 단 한 번의 치명적인 부패사건으로 인해 비영리 민간단체가 생존할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 부패사건을 완전히 막을 수 없다면, 부패사건이 발생하더라도 후원자의 후원의지를 약화시키지 않을 수 있는 방안을 채택해야 할 것이다. Lauck & Brozovsky(2018)는 177명의 잠재적 후원자들에 대한 설문을 통해 비영리 민간단체에 설치된 내부 위원회의 감사 기능을 개선함으로써 후원자들의 후원의지를 제고할 수 있다는 점을 실증적으로 제시하였다. 동 연구는 자체감사의 실효성을 계량적으로 입증하였다는 점에서 의의가 있다.

Scheets, Smalls, Wall, & Wilson(2020)은 153명의 사기업 및 비영리 민간단체에 근무하는 종사자들의 내부고발행태에 설문조사한 결과를 분석하여 사기업과 비영리 민간단체 사이에 부패행위에 대한 내부고발이 어떠한 차이가 있는지 연구하였다. 첫째, 사기업 종사자가 비영리 민간단체 종사자에 비해 더 활발하게 내부고발을 하였다. 종사자 간의 친밀도에 서의 차이가 이러한 결과를 야기한 것으로 보인다. 둘째, 사기업 및 비영리 민간단체 모두 더 큰 조직일수록 내부고발이 더 활발하였다. 더 큰 조직일수록 종사자 간의 친밀도가 낮아 지기에 내부고발이 용이했을 것으로 추정된다. 셋째, 사기업일수록 내부고발 절차가 보다 체계화 되어있음을 확인하였다. Scheets, Smalls, Wall, & Wilson(2020)의 연구는 내부고발에 있어서 사기업과 비영리 민간단체를 비교분석하였다는 점에서 의의가 있다.

3. 선행연구의 정리 및 한계

지금까지 살펴본 국내외 연구를 정리하면 <표 2>와 같다. 국내 연구 6건과 국외 연구 8건에 대해 비영리 민간단체의 개선방안 및 주요 내용을 정리하였다. 국내 연구는 통일적인 회계기준 마련, 외부감사대상 기관 확대 등 다양한 개선방안을 제시하고 있다. 국외 연구는 부패행위가 비영리 민간단체에 미치는 영향이나 부패행위 발생에 영향을 미치는 요인 등 개선방안보다는 문제점과 관련된 인과관계를 분석하는 경향이 있다.

선행연구의 한계로는 두 가지를 언급할 수 있다. 첫째, 전반적으로 개선방안의 구체성이 부족하다. 노태일(2016), 서희열(2016), 전규안(2018)의 연구를 제외하고는 국내 연구에서 제시된 개선방안은 구체적이라고 하기 어렵다. 국외 연구는 개선방안에 대해 상대적으로 적

은 관심을 보이고 있으며, 개선방안을 제시하더라도 국내 상황과 맞지 않아 적용이 어려운 측면이 있다. 둘째, 개선방안을 제시하는 관점이 일부 이해관계자의 입장에 한정되어 있다. 노태일(2016), 서희열(2016), 전규안(2018)의 구체적인 개선방안은 주로 비영리 민간단체를 관리의 대상으로 보는 정부 관리자의 입장에서 서술된 측면이 있다. 송호영(2019)은 반면 비영리 민간단체의 입장에서 개선방안을 제시하였다. 본고는 정부 관리자, 비영리 민간단체 근무자, 기부자 입장 등 다양한 시각에서 문제점을 분석하고 각각의 시각에서 확인되는 문제점에 대한 구체적인 개선방안을 제시하고자 한다.

〈표 2〉 선행연구 정리

연구자	개선방안 및 주요 내용
노태일 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 비영리 민간단체에 맞는 통일적인 회계기준 마련 및 정기적인 교육 실시 • 기부금 및 후원금 인터넷 공개 의무화 • 자산기준 100억 원 이상 비영리 민간단체에 대한 외부감사
문순영·강찬현 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 부패에 대한 객관적이고 엄정한 처리 필요
박성환·이호영· 강선아·채수준 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 내부통제와 외부감사의 병행 • 대규모 비영리 민간단체에 대한 외부감사 의무화 • 경영진의 투명성에 대한 인식제고 및 실무자에 대한 윤리교육 강화
서희열 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 비영리 민간단체에 대한 등록제 도입 • 비영리 민간단체 관리체계 일원화 • 허위 기부금 영수증 발생 관리 • 비영리 민간단체에 대한 평가기관 설치 • 정보공개 대상 확대 및 외부감사자료 미제출에 대한 강력한 제재
송호영 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 공익위원회 설치를 통해 허가 및 감독업무 담당
전규안 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 비영리 민간단체에 맞는 통일적인 회계기준 마련 • 외부감사 대상 규정 및 내부감사 기능 강화 • 회계정보 공시대상 확대 및 불성실한 비영리 민간단체 공시
Archambeault & Webber (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 4분의 1에 해당하는 비영리 민간단체에서 부패사건 발생 • 부패사건이 발생한 비영리 민간단체는 3년 이내에 폐업 • 규모가 크고 역사가 오래된 비영리 민간단체의 생존율이 상대적으로 높음
Arshad, Asyiqin, Razali, & Bakar (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 금융적 지표 및 비금융적 지표를 통해 부패 발생 가능성 사전 인지 가능
Bradley (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원의 참여 및 권한부여를 통해 부패 발생 예방

Greenlee, Fischer, Gordon, & Keating (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 부패사건에 대한 보험 가입 및 보험회사가 요구하는 회계감사 실시 • 이사회가 적극적으로 부패행위를 막을 수 있는 직무환경 조성 • 내부 감사위원회 설치
Holtfreter (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 조직이 클수록 부패행위로 인한 피해규모는 감소 • 외부감사와 익명신고제도 운영 필요
Khadra & Delen (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부의 감사 및 외부 회계 감사가 부패사건을 감소시킴
Lauck & Brozovsky (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 부패사건이 비영리 민간단체의 이미지에 치명적인 영향을 줌 • 내부위원회의 감사 기능 개선으로 후원의지 제고 가능
Scheets, Smalls, Wall, & Wilson (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 사기업 종사자가 비영리 민간단체 종사자에 비해 내부고발을 더 활발하게 함 • 조직이 클수록 내부고발이 더 활발함 • 사기업이 더 내부고발 절차가 체계화 되어 있음

IV. 비영리 민간단체의 기부금품 모집 및 사용에 관한 문제점

1. 비영리 민간단체의 문제점에 대한 관점

본고는 비영리 민간단체의 문제점 중 기부금품 모집 및 사용에 관한 부분을 중심으로 분석하고자 한다. 송호영(2019)과 같이 비영리 민간단체에 대한 지원의 체계성을 문제로 보는 견해도 있고, 비영리 민간단체에 대한 규제가 문제라고 보는 시각도 있을 수 있다. 하지만, 본고는 비영리 민간단체의 부패행위를 중심으로 고찰하고자 하기에, 비영리 민간단체의 부패행위와 밀접한 관련이 있는 기부금품 모집 및 사용을 중심으로 문제점을 분석하고자 한다. 앞서 서론에서 언급한 비영리 민간단체의 부패사건은 모두 기부금품의 모집 및 사용과 관련된 것이기에 이러한 문제점의 심각성에 대한 공감대는 우리 사회에 어느 정도 형성되었다고 판단한다.

비영리 민간단체에 있어서 기부금품의 모집 및 사용에 관한 문제점을 정부 관리자 측면, 기부자 측면, 운영자 측면에서 바라볼 필요가 있다. 선행연구를 이러한 관점에서 정리하면 <표 3>과 같다. 본고에서는 보다 구체적으로 개선방안을 제시하기 위해 문제점에 대한 분석을 시도한다. 이에 대한 개략적인 접근방법은 다음과 같다. 첫째, 관리자 측면에서는 기부금품 모집에 있어서 『기부금품법』에서 제외되는 비영리 민간단체가 상당히 많아 체계적인 관리가 어렵다. 이러한 문제점은 서희열(2016)도 지적하고 있다. 둘째, 기부자 측면에서는 기부금품이 혜택이 필요한 사람에게 전달되지 않고 모금자의 사적 유용으로 낭비될 우려를

하게 된다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 정보가 부족하며, 불법 모금자에 대한 적발 및 처벌도 미흡하다. 셋째, 운영자 측면에서는 성실하고 투명하게 비영리 민간단체를 운영한 경우, 그렇지 않고 부패행위를 자행하는 비영리 민간단체와 구분되고 싶다. 그럼에도 불구하고 그러한 구분 없이 특정 사건 발생 이후에 제재만 강화된다면, 회계보고서 작성 비용 증가, 인적 자원의 한계 등으로 운영하기 어렵게 된다. 이러한 부분에 대해 노태일(2016)은 일정 규모 이상의 비영리 민간단체에 대해서만 외부감사를 실시하자고 하지만, 그렇게 되면 결국 규모가 작은 비영리 민간단체는 여전히 부패행위가 발생할 가능성이 상존하게 된다. Archambeault & Webber(2018)의 연구에 따르면 규모가 작은 비영리 민간단체의 경우 생존율이 낮으며, 부패사건이 발생할 경우 비영리 민간단체가 폐업할 확률이 높아진다. 그렇다면 규모가 작은 비영리 민간단체일수록 생존을 위해서 부패행위가 만연한 비영리 민간단체와 달리 취급해달라는 유인이 커지게 된다. 이러한 구분 없이 동일한 수준의 규제는 소규모 비영리 민간단체의 존속을 어렵게 하기에 소규모 비영리 민간단체의 근무자들의 정책 순응성이 떨어지게 된다. 이러한 세 가지 관점에서 문제점을 제시하고 개선방안을 논의하고자 한다.

〈표 3〉 선행연구 재분류

관점	개선방안
관리자 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 부패에 대한 객관적이고 엄정한 처리 필요 • 자산기준 100억 원 이상 대규모비영리 민간단체에 대한 외부감사 • 외부감사자료 미제출에 대한 강력한 제재 • 비영리 민간단체에 대한 등록제 도입 • 허위 기부금 영수증 발생 관리
기부자 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 기부금 및 후원금 인터넷 공개 의무화 • 회계정보 공시대상 확대 및 불성실한 비영리 민간단체 공시
운영자 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 비영리 민간단체에 맞는 통일적인 회계기준 마련 • 경영진의 투명성에 대한 인식제고 및 실무자에 대한 교육 강화 • 공익위원회 설치를 통해 허가 및 감독업무 담당 • 비영리 민간단체에 대한 평가기관 설치 • 비영리 민간단체 관리체계 일원화 • 내부감사 기능 강화

2. 관리자 측면: 기부금 등 관리 제도의 사각지대로 인한 도덕적 해이

먼저 관리자 측면에서 바라본 문제점에 대해 상술하고자 한다. 「기부금품법」 제2조제1호 가목에 의하면 법인의 회원대상 모금행위는 기부금품에서 제외하고 있다. 이러한 규정을 둔

이유는, 일회성인 기부금에 대해서는 「기부금품법」을 적용하되, 상조회 및 동창회와 같은 모임에서 회원이 기부하는 행위에 대해서는 동법이 적용되지 않게 하기 위함으로 판단한다. 하지만, 일부 비영리 민간단체들은 이러한 법의 맹점을 악용하는 경향이 있다. 기부금품 모집할 때에 기부자를 회원으로 등록하게 하고, 정기적으로 후원하게 하여 동법의 제재를 회피한다. 이러한 사례로, ‘케어’라는 이름의 비영리 민간단체는 이전에는 ‘동물사랑실천협회’라는 이름으로 운영되었다. 해당 비영리 민간단체 대표 박00은 2008년부터 2012년까지 회원 519명으로부터 동물 보호소 이전 명목으로 1억 4천여만 원을 모금한 후, 2014년 총회에서 회원들에게 5천 6백여만 원만 모집되었다고 허위로 정산 내역을 보고하였다. 이후 2019년 7월에 허위로 정산 내역을 보고한 사실과 기부금 2억여 원의 횡령사실이 드러나서 검찰에 고발되었다(KBS, 2019).

또한, 미등록 기부금품 모금자의 경우에는 기부금 반환 의무가 없다. 「기부금품법」 제4조는 1천만 원 이상 기부금품 모집자에게는 등록청이 기부금품 모집자로 등록하도록 등록의무를 부과하고 있다. 「기부금품법」 제10조는 등록된 기부금품 모집자가 동법을 위반한 경우, 등록이 말소되고 모집된 기부금품을 기부자에게 반환하도록 되어 있다. 하지만 미등록 모집자는 등록의무 위반에 따른 형사처벌은 받으나, 기부금품의 반환 의무는 없다. 즉, 모집자가 기부금품을 사적으로 유용하더라도 형사처벌 외에 기부금품 회수 등 행정적 제재가 어려운 실정이다. 이러한 사례로, ‘어금니 아빠’로 불렸던 이00은 2005년부터 2017년까지, 「기부금품법」상의 등록을 하지 않고 자녀의 치료비 명목으로 약 12억 원의 후원금을 모금하였으나, 이 중 약 1억 6천만 원만 치료비에 사용하고 나머지는 외제차 구입 등 사적 용도로 유용하였다(국민일보, 2017). 또한, 대전 유성구 장애인 복지시설 대표 A는 등록 없이 기부금품을 모집하고 장애 아동을 전기충격기로 학대하여, 본 건에 대해 2019년 7월, 경찰 수사가 착수되었다(YTN, 2019). 서론에서 언급한 ‘나눔의집’도 2015년부터 2019년까지 기부금품법에 의한 모집등록 없이 약 88억원의 기부금품을 모집한 것으로 드러났다(연합뉴스, 2020).

미흡한 처벌 및 환수 제도가 기부금품의 사적사용을 막지 못했다는 지적도 가능하다. 「형법」상 강요죄는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금이며, 업무상 횡령과 배임은 10년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다. 하지만 「기부금품법」위반에 대해서는 최대 3년 이하의 징역, 3천만 원 이하의 벌금만 규정하고 있어 유사 범죄 대비 처벌이 약하다고 할 수 있다. 또한, 불법적으로 사용된 기부금품의 반환 또는 몰수 조항이 없어, 범죄자들에게 형사처벌만 감수하면 불법적인 이익을 보전할 수 있다는 그릇된 기대를 제공한다. 이러한 사례로, 2020년 6월 서울 북부지방검찰청은 선거감시 시민단체인 ‘시민의눈’ 대표제안자 김00에 대해 2017년 1월부터 12월까지 후원금 2억 6천여만 원을 수령하고도 사용 내역을 밝히지 않고 신고하지 않은 혐의로 벌금 3백만 원의 약식명령을 청구하였다(YTN, 2020).

3. 기부자 측면: 실효성 있는 내부 및 외부 통제 미흡으로 인한 투명성 저하

기부자 측면에서 바라본 문제점에 대해 상술하고자 한다. 소규모 기부금품 모집에 대한 관리 및 감독이 부재하다. 「기부금품법」 제9조 및 동법 시행령 제16조는 모집목표액이 50억 원 이상인 경우 등록청이 모집기간 중 기부금품의 모집 및 접수행위의 적법성 등을 1회 이상 검사하도록 규정하고 있다. 동법 제14조 및 동법 시행령 제20조에 따르면, 모집목표액을 50억 원 미만으로 설정하면 등록청의 검사가 면제되며, 1억 원 이하의 기부금품의 사용은 회계보고서 제출을 면제하고 영수증 첨부로 갈음할 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 기부금품법 상의 모집목표액에 따른 의무

구 분	50억원 이상	50억원 미만 1억원 초과	1억원 이하
등록청 검사 의무	○	X	X
회계보고서 제출 의무	○	○	X

기부금품 모집에 대한 검사 및 보고서 제출 의무의 면제로 인해 일부 비영리 민간단체의 불투명한 회계처리, 신고 누락 등의 문제가 발생하게 된다. 이러한 사례로, 2019년에 ‘녹색연합’은 22억 7천여만 원을 집행하면서 사용처를 제대로 기록하지 않는 등 불투명한 회계처리를 하였다(서울경제, 2020a). 또한 정의기억연대⁴와 ‘한국정신대문제대책협의회’는 2016년부터 2019년까지 여성가족부 등으로부터 총 13억 4천여만 원의 국고보조금을 받았으나, 국세청 공시에는 5억 4천여만 원만 신고하였다(서울경제, 2020b).

기부금품에 대한 정보 공개 기간이 짧고 통일적인 기준이 없다는 지적도 가능하다. 「기부금품법」 시행령 제19조에 따르면, 모집자는 기부금품 사용 내역 공개 및 기부자의 요청에 따른 정보제공의 의무가 있다. 모집 중단 또는 기부금품을 다른 용도로 사용할 경우, 자체 홈페이지에 30일 이상 게시하도록 규정하고 있으나, 그 이상은 의무가 없어 30일만 게시하고 삭제하는 일이 빈번하다. 정보공개에 대해 구체적이고 통일된 기준이 없어 회계에 대한 지식이 없는 일반 기부자의 입장에서는 비영리 민간단체가 목적대로 기부금품을 사용하였는지 확인하기 곤란하다. 이러한 사례로 2015년 5월 부산소재 00중소기업 대표 B는 기장군 C복지법인에 노인복지시설 건립비용으로 8천만 원을 기부하였으나, 기부 이후 2년이 넘도록 기부금 사용에 대한 통보를 받은 적도 없으며 홈페이지에도 관련 내용이 없는 것을 확인하였다(부산일보, 2019).

「기부금품법」 관련 신고자에 대한 보호 및 보상도 미흡한 실정이다. 「기부금품법」은 「공익신고자 보호법」상 신고자 보호대상 법률로 아직까지 지정되지 않아 제보자의 공익신고에 대한 보호 및 인센티브가 없는 상황이다. 물론, 「사회복지사업법」이 「공익신고자 보호법」상

의 신고자 보호대상 법률로 포함되어 있기에, 비영리 민간단체가 사회복지법인인 경우에는 신고자 보호 및 보상이 가능하다. 이러한 사례로, 2020년 8월에 국민권익위원회는 ‘나눔의 집’ 신고자들에 대해 「사회복지사업법」과 「공익신고자 보호법」을 근거로 보호조치 결정을 하였으나, ‘나눔의 집’에서는 보호조치 이행을 거부하였고, 이에 국민권익위원회는 ‘나눔의 집’에 대해 이행강제금 부과 절차를 진행하였다(국민권익위원회, 2020). 하지만, 그 외의 다른 비영리 민간단체에 대한 신고에 대해서는 「공익신고자 보호법」을 통해 보호 및 보상을 할 수 없다.

3. 운영자 측면: 규제 중심 정책에 따른 민간의 자율적 투명성 개선 미비

비영리 민간단체 운영자 측면에서 바라본 문제점에 대해 상술하고자 한다. 소규모 비영리 민간단체의 경우, 열악한 재정 상황으로 기부금품 및 보조금의 부적정 사용에 대한 유혹이 크다. 「기부금품법」 제13조에 따르면, 모집된 기부금품은 최대 15%이내에서 운영비로 사용이 가능하다. 또한 「지방재정법」 제32조의2 제2항에 따르면, 법령에 명시적인 근거가 있는 경우를 제외하고 지방보조금을 비영리 민간단체의 운영비로 사용할 수 없다. 하지만, 일부 비영리 민간단체는 관련 법령을 위반하여 15%이상의 기부금품과 보조금을 운영비로 사용하고 있다. 이러한 사례로, ‘나눔의 집’ 운영진은 후원금을 위안부 피해자를 위해 사용하지 않고 현금과 부동산으로 적립하여, 이러한 내용을 내부고발자인 김00 등이 2020년에 국민신문고 민원으로 제기하고 관련자를 경찰에 고발하였다(연합뉴스, 2020). 또한, ‘나눔의 집’은 법인 산하 역사관 직원 급여 5천3백만 원과 대표이사 건강보험료 735만 6천 원을 후원금으로 지급하였다(연합뉴스, 2020).

통합된 관리 기구가 없어서 비영리 민간단체에 대한 체계적인 지원 및 관리도 미흡하다. 「기부금품법」은 행정안전부 소관이며, 「공익법인법」은 법무부소관, 「상속세 및 증여세법」은 국세청 소관으로 비영리 민간단체의 기부금품 운영에 관한 관리에 있어서 중복되는 측면이 있다. 「기부금품법」에서도 모집 금액에 따라 행정안전부는 10억 이상, 광역지방자치단체에서는 10억 이하를 담당한다. 이상의 내용을 정리하면 <표 5>와 같다. 2020년 5월 미디어SR의 취재결과, 기부금을 용도에 맞게 사용하는지 여부를 검증하고 있는 중앙부처는 없으며 공익법인이 기부금을 유용하더라도 신고할 수 있는 창구조차 없는 사실이 확인되었다(미디어SR, 2020).

또한, 소규모 비영리 민간단체는 현행 법률상 부과된 외부 감사를 받을 수 있는 전담인력과 예산이 부족한 실정이다. 아울러, 성실한 비영리 민간단체와 부실한 비영리 민간단체를 구분할 수 있는 정보가 부족하여, 성실한 비영리 민간단체가 기부금품 모집 등에 있어서 역차별을 당할 가능성이 상존한다. 비영리 민간단체뿐만 아니라, 정부도 관련 인력이 부족하여 비영리 민간단체의 불법행위에 대해 관리감독이 미흡하다. D지방자치단체의 경우, 1,000

개의 체육법인의 관리 및 감독을 공무원 2명이 담당하고 있어 사업 내역 확인조차 어려운 실정이다(미디어SR, 2020).

〈표 5〉 관련법에 따른 소관 기관

구분	행정안전부	시·도	국세청	법무부
기부금품법	O (10억 이상)	O (10억 이하)	X	X
상속세 및 증여세법	X	X	O	X
공익법인법	X	X	X	O

V. 비영리 민간단체의 기부금 운영 개선 방안

1. 관리자 측면: 기부금 등 제도의 관리 사각지대 해소

관리자 측면에서 제기된 문제점에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째, 회원에게 모금한 금품도 「기부금품법」상의 기부금품으로 포함하여 관리해야 한다. 「기부금품법」 제2조제1호가목에 단서를 추가하여 「상속세 및 증여세법」 제48조에 따른 지정기부금 단체가 회원에게 모집한 금품도 기부금품에 포함시키면 된다. 이렇게 하면 상조회, 동창회 등을 제외하고 비영리 민간단체가 회원으로부터 받는 기부금품을 「기부금품법」상의 기부금품으로 관리할 수 있다. 기부금품의 관리는 「기부금품법」을 통해 일원적으로 관리하는 것이 바람직하다.

둘째, 「기부금품법」상 미등록 모집자가 불법으로 모금한 기부금품에 대해서도 반환의무를 부과하도록 법을 개정하는 것이 바람직하다. 등록청에 미등록 기부금품의 반환 명령권을 신설하고, 원칙적으로 미등록 금품은 기부자에게 반환하도록 한다. 다만, 기부자가 특정할 수 없는 경우에는 동법 제10조제2항을 준용하여 등록청의 승인을 받아 모집목적과 유사한 용도로 처분이 가능하도록 조치할 필요가 있다. 2020년 6월에 송언석 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정안도 이와 같은 내용을 담고 있다.

셋째, 불법 기부금품에 대해서는 몰수 및 환수할 수 있는 제도를 도입하고, 형사처벌을 강화할 필요가 있다. 「기부금품법」상에 기부금품불법모집 및 사용죄를 신설하여 불법 모집된 금품의 몰수 근거를 마련한다. 2020년 7월 안병길 의원이 대표발의한 「불법기부금품 등의 몰수에 관한 특례법」에 이러한 내용이 있다. 또한 기부금품 관련 위반행위를 적발한 경우, 보조금 지급을 중단할 수 있는 근거를 마련해야 한다. 「공공재정환수법」상의 보조금 지급 중단 제도를 적용하면 될 것으로 보인다. 형사처벌 강화와 관련하여 「기부금품법」위반에

대해 처벌 상한을 5년 이하의 징역, 5천만 원 이하의 벌금을 상향할 필요가 있다. 2020년 6월에 안병길 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정안도 이러한 내용을 담고 있다. 아울러, 「기부금품법」을 위반한 비영리 민간단체에 대해서는 관련 등록을 말소하거나 허가를 취소하는 규정을 마련할 필요가 있다. 「비영리 민간단체 지원법」, 「사회복지사업법」, 「공익법인법」 등에 등록말소 및 허가 취소 규정을 마련해야 한다.

2. 기부자 측면: 내부 및 외부 통제의 실효성 확보

기부자 측면에서 제기된 문제점에 대해서는 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다. 첫째, 감사예외 및 검사면제 기준을 엄격하게 제한하고 관리감독을 강화한다. 「기부금품법」상 검사가 면제되는 목표모금액 기준을 현행 50억 원 미만에서 10억 원 미만으로 강화한다. 2020년 6월에 윤재옥 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정안에도 이와 같은 내용이 담겨 있다. 회계감사 예외 및 지출영수증 특례 조항을 삭제할 필요가 있다. 2020년 6월에 송연석 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정안도 이러한 내용을 규정하고 있다. 소규모 비영리 민간단체의 회계감사보고서 작성에 따른 부담인력 및 비용 부담문제가 수반될 것으로 보인다. 이러한 문제는 정부가 공익회계 지원을 통해 해결해야 할 것이다.

둘째, 정보화시스템을 구축하여 표준화된 기부금품 정보를 제공해야 한다. 개별 홈페이지가 아닌 기부금품정보화시스템에 관련 정보를 공개하여 기부금품 관련 정보를 기부자가 언제든지 확인할 수 있도록 하면 정보의 비대칭성을 해소할 수 있다. 기부금품정보화시스템을 통해 기부자에게 표준화된 회계정보와 기부금품 사용 결과를 제공할 수 있다. 기부금품정보화시스템은 행정안전부, 법무부 등 관계부처의 협의를 통해 구축해야 할 것이다. 2020년 6월에 정운천 의원이 대표발의한 「공익법인법」 일부개정안은 법무부에 공익법인회계정보시스템을 구축하도록 규정하고 있으며, 2020년 6월에 안병길 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정안은 행정안전부장관이 기부금품정보화시스템을 구축하도록 규정하고 있다.

셋째, 「기부금품법」을 「공익신고자 보호법」 대상 법률로 추가해야 한다. 개정을 통해 「기부금품법」 위반 등 신고에 대해 보상금 및 포상금이 제공될 수 있다. 또한, 신고자 보호조치도 가능해진다. 이러한 조치가 다른 법령의 매개 없이 이루어질 수 있도록 「공익신고자 보호법」을 개정해야 한다.

3. 운영자 측면: 투명성 개선역량 지원

운영자 측면에서 제기된 문제점에 대한 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 기부자의 동의에 따라 기부금품의 운영비를 추가 사용할 수 있도록 허용한다. 기부금품 중 법인 운영비 사용의 상한선인 15%는 기존대로 유지하되, 기부자의 동의가 있는 경우에는 최대 30%까지 가

능하게 하는 방안이다. 즉, 원칙적으로는 기부금품 중 법인운영비 사용은 상한인 15%이내에서 가능하나, 예외적으로 기부자가 동의한 경우, 추가로 15%를 운영비에 사용할 수 있도록 허용한다. 2020년 6월에 정운천 의원이 대표발의한 「기부금품법」 일부개정법률안도 이러한 입장을 담고 있다. 이를 위해서는 모금할 때에 기부금의 예정된 사용 용도를 반드시 기부자에게 사전고지하도록 의무화할 필요가 있다.

둘째, 공익회계지원, 교육, 평가 및 등록 관리를 위한 총괄기구를 신설한다(서희열, 2016; 노태일, 2016). 총괄관리기구는 기부금품정보화시스템 운영을 담당하게 된다. 주요 기능으로는 공익회계지원 및 회계교육이 있다. 소규모 비영리 민간단체 등을 우선으로 공익회계지원을 통해 회계보고서 작성 부담을 경감시키고 외부감사 효과도 거둘 수 있다. 10억 원 이하 모집목표액을 가진 비영리 민간단체부터 공익회계지원을 실시하고 이후 50억 이하로 확대한 후, 추후 모든 비영리 민간단체에 대해 지원하는 것을 목표로 한다. 총괄관리기구가 공통적인 회계 기준을 만들어 비영리 민간단체에게 교육을 실시한다. 2020년 6월 박용진 의원이 대표발의한 「공익법인법」에도 이와 같은 내용이 있다. 총괄관리기구의 또다른 주요 기능은 비영리 민간단체에 대한 운영 가이드라인을 마련하는 것이다. 국민권익위원회가 공공기관을 대상으로 실시하는 부패방지시책평가처럼, 비영리 민간단체 운영 및 기부금품 모집에 대한 가이드라인을 마련하고 준수정도에 대해 평가할 수 있다.

V. 결론

본고는 비영리 민간단체의 부패를 줄이기 위하여 관리자, 기부자, 운영자 입장에서 바라본 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 개선방안을 정리하면 다음과 같다. 관리자 측면에서, 첫째, 회원에게 모금한 금품도 「기부금품법」상의 기부금품으로 포함하여 관리해야 한다. 둘째, 「기부금품법」상 미등록 모집자가 불법으로 모금한 기부금품에 대해서도 반환의무를 부과하도록 법을 개정하는 것이 바람직하다. 셋째, 불법 기부금품에 대해서는 몰수 및 환수할 수 있는 제도를 도입하고, 형사처벌을 강화할 필요가 있다. 기부자 측면에서는, 첫째, 감사예외 및 검사면제 기준을 엄격하게 제한하고 관리감독을 강화한다. 둘째, 정보화시스템을 구축하여 표준화된 기부금품 정보를 제공해야 한다. 셋째, 기부금품법을 「공익신고자 보호법」대상 법률로 추가해야 한다. 운영자 측면에서는, 첫째, 기부자의 동의에 따라 기부금품의 운영비를 추가 사용할 수 있도록 허용한다. 둘째, 공익회계지원, 교육, 평가 및 등록 관리를 위한 총괄기구를 신설한다. 문제점과 상술한 개선방안과 정리하면 <표 6>과 같다.

본고는 개선방안을 제시하였지만, 이러한 개선방안의 현실화는 쉽지 않다. 이미 여러 국회의원들이 본고에서 제시한 개선방안을 일부 반영하여 의원발의를 한 상황이나, 국회에서

통과되어 법제화되는 것은 쉽지 않아 보인다. 다양한 이해관계자가 서로 다른 입장에서 이 문제에 대해 참여하고 있기에 어렵다고 판단한다. 정부 내에서도 부처 간 이견이 첨예하게 대립될 수밖에 없다. 비영리 민간단체 감독 및 관리가 책임과 업무부담만 가중시킨다고 볼 경우, 서로 주관기관이 되기 기피할 것이다. 반면에 총괄기구 설치가 예산과 인력의 증대 기회로 보인다면 서로 주관부서가 되려고 할 것이다. 비영리 민간단체의 입장에서는 본고에서의 개선방안이 과거에 시행되었던 규제 강화로 인식될 수도 있다. 본고에서 제기된 개선방안이 정답은 아니다. 다양한 이해관계자와 전문가의 비판과 제언을 통해 수정되어 보다 실효성 있고 받아들일 수 있는 대안이 나와야 할 것이다.

본고의 한계로 해외 사례에 대한 검토가 부족한 점을 스스로 지적하고자 한다. 미국의 경우, 비영리 법인의 기부금 유용 등에 관한 사례가 상당히 축적되어 있다. 본고는 국내 사례를 중심으로 개선방안을 제시하였는데, 미국의 사례를 통해서도 얻을 수 있는 부분이 있다고 생각한다. 또한, 이론적인 측면에서 심도 있는 논거를 통해 문제점과 개선방안을 다루지 못한 한계가 있다. 이러한 부분은 향후 연구과제로 남겨두고자 한다. 우리 사회에서 지난 20년간 시민사회의 양적 성장은 있었으나, 질적 성장은 아쉬웠다고 판단한다. 개선방안을 통해 비영리 민간단체에 대한 기부자의 신뢰 제고 및 시민사회의 질적 성장을 기대해본다.

〈표 6〉 문제점 및 개선방안 정리

관점	문제점	개선방안
관리자 측면	<ul style="list-style-type: none"> 「기부금품법」에 법인의 회원대상 모금 행위는 기부금품에서 제외 미등록 기부금품 모금자의 경우에는 기부금 반환 의무 없음 미흡한 처벌 및 환수 제도 	<ul style="list-style-type: none"> 회원에게 모금한 금품도 「기부금품법」상의 기부금품으로 포함하여 관리 「기부금품법」상 미등록 모집자가 불법으로 모금한 기부금품에 대해서도 반환의무를 부과 불법 기부금품에 대해서는 몰수 및 환수할 수 있는 제도를 도입하고, 형사처벌을 강화
기부자 측면	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 기부금품 모집에 대한 관리 및 감독이 부재하며 기부금품 모집에 대한 검사 및 보고서 제출 의무의 면제로 인해 일부 비영리 민간단체의 불투명한 회계 처리, 신고 누락 등의 문제가 발생 기부금품에 대한 정보 공개 기간이 짧고 통일적인 기준이 없음 「기부금품법」관련 신고자에 대한 보호 및 보상 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 관리감독을 강화하고 감사예외 및 감사면제 기준을 엄격하게 제한 정보화시스템을 구축하여 표준화된 기부금품 정보를 제공 기부금품법을 「공익신고자 보호법」 대상 법률로 추가
운영자 측면	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 비영리 민간단체의 경우, 열악한 재정 상황으로 기부금품 및 보조금의 부당사용에 대한 유혹 상존 통합된 관리 기구가 없어서 비영리 민간단체에 대한 체계적인 지원 및 관리 미흡하며, 소규모 비영리 민간단체는 현행 법률상 부과된 외부 감사를 받을 수 있는 전담인력과 예산이 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 기부자의 동의에 따라 기부금품의 운영비를 추가 사용할 수 있도록 허용 공익회계지원, 교육, 평가 및 등록 관리를 위한 총괄기구 신설하고, 총괄기구를 통해 소규모 비영리 민간단체가 외부 감사를 받을 수 있도록 지원

참고문헌

- 국민권익위원회 (2020). 국민권익위, 신고자 보호조치 이행 않은 나눔의집 ‘이행강제금 부과’ 강력 대응. 보도자료. 2020.9.28.
- 국민일보 (2017). 이영학, 12억 기부받아...딸 수술비 뺀 10억 빼돌린 정황. 언론보도. 2017.10.24.
- 나라지표 (2021). 비영리민간단체 등록
(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2856). 2021.6.23. (검색일자 2021.12.8.)
- 노태일 (2016). 비영리조직(NPO)회계의 문제점과 개선방안. 『대한경영학회지』, 29(11), 1663-1691.
- 문순영 · 강창현 (2012). 사회복지 비영리조직의 투명성 및 부패 인식에 대한 탐색적 연구. 『한국지역사회복지학』, 42, 51-88.
- 미디어SR (2020). ‘정의연 사태’ 예견된 수순...정부의 공익법인 관리감독체계 ‘엉망’. 언론보도. 2020.5.29.
- 박성환 · 이호영 · 강선아 · 채수준 (2015). 비영리법인 내부통제 현황과 외부감사제도에 대한 이해관계자들의 인식 설문연구. 『국제회계연구』, 62, 189-210.
- 부산일보 (2019). 독지가가 올린 사회복지법인. 언론보도. 2019.7.15.
- 서울경제, “내가 낸 돈 어디 썼나”...감감이 회계 휩싸인 시민단체 기부금 사용 백태. 언론보도. 2020.5.13.
- 서울경제, 13억 국고보조금 받은 정의연, 장부에는 5억만...곽상도 “즉각 수사의뢰해야”. 언론보도. 2020.5.15.
- 서울서부지방검찰청 (2020). 정대협·정의연 관련 고발 수사 결과. 보도자료. 2020.9.14.
- 서희열 (2016). 비영리조직의 투명성을 통한 기부문화 활성화 방안. 『조세연구』, 16(1), 99-132.
- 송호영 (2019). 한국에서의 비영리법인 및 공익법인에 대한 법정정책적 개선방안. 『법학논총』, 43, 275-296.
- 연합뉴스 (2020). 경기도, ‘나눔의집’ 민관합동 현장조사 22일까지 연장. 언론보도. 2020.7.19.
- 전규안 (2018). 비영리조직의 회계제도 현황과 개선방안. 『Korea Business Review』, 22(2), 71-98.
- KBS (2019). 케어 박소연 대표 추가 고발...이번엔 ‘기부금 2억’ 횡령 혐의. 언론보도. 2019.7.16.
- YTN (2019). “전기충격기로 장애 아동 학대” 기부금 불법 모금까지. 언론보도. 2019.7.9.
- YTN (2020). 선거감시 시민대표 제안자, 기부금품법위반으로 재판. 언론보도. 2020.6.24.
- Archambeault, D. & Webber, S. (2018). Fraud survival in nonprofit organizations: empirical evidence. *Nonprofit Management and Leadership*, 29(1), 29-46.
- Arshad, R., Asyiqin, W., Razali, W., & Bakar, N. (2015). Catch the “warning Signals”: the fight against fraud and abuse in non-profit organisations. *Procedia Economics and Finance*, 28, 114-120.
- Bradley, J. (2015). Empowering employees to prevent fraud in nonprofit organizations. *Cardozo Pub. L. Pol’y & Ethics J.*, 13, 711.
- Greenlee, J., Fischer, M., Gordon, T., & Keating, E. (2007). An investigation of fraud in nonprofit

- organizations: occurrences and deterrents. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(4), 676-694.
- Holtfreter, K. (2008). Determinants of fraud losses in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 19(1), 45-63.
- Khadra, H. & Delen, D. (2019). Nonprofit organization fraud reporting: does governance matter?. *International Journal of Accounting & Information Management*, 28(3), 409-428.
- Lauck, J. & Brozovsky, J. (2018). Faud in the nonprofit sector: rebuilding a charitable image. *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, 19(2), 215-256.
- Scheets, A., Smalls, S., Wall, J., & Wilson, A. (2020). Do Employee Fraud Reporting Intentions Differ between for-profit and nonprofit organizations?. *Journal of Governmental & Nonprofit Accounting*, 9(1), 94-117.

투고일자 : 2021. 12. 09

수정일자 : 2021. 12. 17

게재일자 : 2021. 12. 31

<국문초록>

비영리 민간단체의 기부금 운영상 문제점과 개선 방안

민 경 선

최근 비영리 민간단체에 대한 보조금 및 기부금 관련 수사 결과가 언론보도로 알려지면서 각종 비리 및 재정운영상의 문제점이 드러났다. 이는 1990년대 이후 본격적으로 논의된 작은 정부론과 맞물려 진행된 시민사회의 성장에 관한 어두운 부분이라 할 수 있다. 이러한 현상은 그동안 정부의 시민사회에 대한 접근이 지원과 규제완화에만 치우쳐서 발생한 문제라고 판단한다. 비영리 민간단체에 대해 적정한 규제, 규제에 필요한 제도설계, 시민단체에 기부금품을 제공하는 기부자의 권리 보호 등 다각적인 접근이 필요한 시점이다. 현재까지 비영리 민간단체의 투명성을 제고하는 방안 등에 관한 선행연구는 소수에 불과한 상황이다. 비영리 민간단체 기부금품 모집 및 운영과 관련한 문제점은 무엇이며, 어떻게 개선해야 하는가? 본고는 이러한 질문에 답하고자 비영리 민간단체를 관리하는 정부 관리자 측면, 기부금품을 제공하는 기부자 측면, 비영리 민간단체를 운영하는 운영자 측면에서 대안을 모색해 보았다. 관리자의 시각에서 보면 기존 법의 제재에서 면제받는 대상 단체가 상당하여 체계적인 관리가 어려운 상황이다. 기부자 입장에서는 기부금품이 필요한 자에게 전달되지 않고 운영자의 사적 유용으로 낭비될 우려가 있으나, 이에 대한 정보가 부족하다. 운영자 측면에서는 성실하고 투명하게 운영하는 비영리 민간단체와 부패한 비영리 민간단체 간의 구분 없이 동일하게 취급당하고 있으며, 인적 및 물적 자원의 한계로 운영이 어려운 측면이 있다. 비영리 민간단체의 운영에 관련한 다양한 행위자의 시각과 이해관계를 고려하여 제도의 관리 사각지대 해소, 통제의 실효성 확보, 투명성 개선역량 지원으로 구분하여 세부적인 제도 개선 방안을 제시하였다. 회원에게 모금한 금품도 기부금품법에 포함하여 관리, 정보화시스템 구축, 기부자의 동의에 따른 기부금품의 운영비 추가 사용 허용 등을 통해 비영리 민간단체에 대한 국민의 신뢰제고와 시민사회의 질적 성장이 이루어지기를 기대한다.

주제어: 기부금품법, 보조금, 부패, 비영리 민간단체, 시민사회