

비영리조직의 설립 규제와 투명성 관리 체계에 관한 심층 분석

(허가제와 등록제 비교 및 글로벌 모델 연구)

I. 서론

현대 사회에서 비영리조직(NGO, NPO)은 국가의 행정력이 미치지 못하거나 시장 경제가 자발적으로 해결하지 못하는 다양한 사회적, 환경적, 복지적 난제를 다루며 공공의 이익을 실현하는 제 3 섹터로서 중추적인 역할을 수행하고 있다. 과거에는 비영리조직의 존재 자체가 사회적 선으로 인식되며 그들의 활동에 대한 무조건적인 지지와 신뢰가 부여되는 경향이 강했다. 그러나 비영리조직의 규모가 거대해지고, 이들이 운용하는 자본의 규모가 수백억 원에서 수천억 원에 이르게 되면서, 이들 단체에 부여되는 조세 감면 혜택과 공적 권한에 상응하는 투명성 및 책무성의 요구 역시 전례 없이 높은 수준으로 격상되고 있다.¹

비영리조직의 운영과 관리를 논함에 있어 가장 근본적이면서도 격렬한 논쟁을 불러일으키는 지점은 단체의 설립을 통제하는 '진입 규제'와 설립 이후의 투명성을 관리하는 '사후 감독'의 비중을 어떻게 조정할 것인가 하는 문제다. 행정 편의적 관점에서는 비영리조직의 설립 시 국가의 승인을 엄격히 요구하는 '허가제(허가주의)'가 단체를 더 철저히 관리할 수 있을 것이라는 직관적인 믿음이 존재한다. 진입 장벽을 높여 불건전한 목적을 가진 단체의 설립을 원천 차단하겠다는 논리다.

특히 2026년 4월 현재, 비영리법인 설립을 통제하는 현행 민법의 '허가주의'가 헌법상 결사의 자유를 침해하는지에 대한 위헌 심판 논의가 국회와 시민사회에서 긴급 토론회로 다뤄질 만큼, 진입 규제 철폐를 향한 사회적 요구가 임계점에 달해 있다. 실증적인 행정 체계의 작동 방식과 글로벌 선진국의 사례를 심층적으로 분석해 보면, 설립 단계의 진입 장벽을 대폭 낮추는 '등록제(준칙주의)'를 채택하되, 설립 이후의 자금 흐름과 목적 사업의 성과를 철저히 감시하고 통제하는 사후 관리 시스템을 구축하는 것이 비영리조직의 투명성을 확보하고 도덕적 해이를 방지하는 데 매우 효과적이라는 결론에 도달하게 된다.² 이는 진입 규제에 매몰된 행정력이 정작 중요한 사후 감시에 투입될 여력을 앗아간다는 행정학적 한계에서 기인한다.

본 글은 "허가제가 왜 문제인지", "등록제를 통한 엄격한 사후 관리가 왜 더 효과적인지", 그리고 "일반 기업과 대형 및 소형 비영리조직 간의 관리 방식의 차이는 어떠해야 하는지"에 대한 근본적인 해답을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 일반 영리기업과 비영리조직의 법인 설립 제도의 차이를

시작으로, 한국의 현행 비영리법인 설립 허가제가 지닌 구조적 모순을 분석할 것이다. 나아가 주요 선진국의 관리 사례를 비교 분석하고, 민간 중심의 평가 인증 제도 및 세법 개정을 통한 재무적 통제 강화 양상을 고찰하며, 최종적으로 비영리 생태계 강화를 위한 종합적 정책 개선안을 제시하고자 한다.

II. 법인 설립주의의 법적, 역사적 이해

국가가 '법인'이라는 독립된 법적 인격을 단체에 부여하는 방식은 크게 주무관청의 정책적 판단과 승인을 요하는 '허가주의(허가제)'와 법률이 정한 객관적 요건만 갖추면 설립을 인정하는 '준칙주의(등록제/인가제)'로 대별된다. 이 두 시스템은 단체의 궁극적인 목적이 이윤 창출인지 아니면 공익 추구인지에 따라 역사적으로 전혀 다른 궤적을 밟아왔으며, 이러한 차이는 오늘날 조직을 관리하는 철학의 근본적인 차이를 만들어낸다.

2.1. 일반 영리기업의 준칙주의 기반 메커니즘

일반적인 기업, 즉 자본을 투자하여 이윤 창출을 목적으로 하는 영리법인의 경우 상법의 적용을 받으며 확고한 '준칙주의(Normative System)' 체계를 채택하고 있다.³ 준칙주의하에서는 발기인이 자본금을 납입하고 정관을 작성하는 등 법률이 규정한 형식적이고 객관적인 요건을 충족하여 관할 등기소에 등기 절차를 완료하기만 하면 즉각적으로 법인이 설립된다. 국가나 행정청은 해당 기업이 어떤 사업을 할 것인지, 그 사업이 국가 경제에 도움이 될 것인지를 주관적으로 심사하여 설립을 불허할 권한을 갖지 않는다.

기업 설립에 등록제(준칙주의)를 전면적으로 적용하는 이유는, 영리기업의 사후 관리가 국가의 직접적인 행정 통제보다는 '시장 메커니즘'에 의해 훨씬 더 정교하고 엄격하게 이루어지기 때문이다. 일반 기업은 시장에 진입한 순간부터 끊임없이 실적을 내고 성과를 증명해야만 생존할 수 있다. 이윤을 창출하지 못하거나 회계 부정을 저지르는 기업은 주주의 외면을 받아 주가가 하락하고, 채권자로부터 자금 회수 압박을 받으며, 궁극적으로는 자본시장에서 퇴출당하는 시장의 엄격한 평가를 받게 된다. 즉, 국가는 진입을 완벽하게 자유롭게 허용하되, 사후적인 감시와 성과 평가는 주주총회, 공인회계사에 의한 외부 회계감사, 그리고 시장의 가격 결정 기능에 전적으로 위임하는 고도의 효율적 관리 체계를 작동시키는 것이다. 영리기업에 있어 투명성과 성과 창출은 외부의 강제가 아니라 조직의 생존과 직결된 내재적 필요충분조건이 된다.

2.2. 비영리조직의 허가주의와 맹점

반면, 한국의 현행 민법 제 3장 제 32 조는 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 비영리법인(사단법인 및 재단법인)을 설립하기 위한 필수 요건으로 '주무관청의

허가'를 명시하고 있다.³ 대법원의 확립된 판례에 따르면 이러한 법인 설립 허가의 법적 성격은 행정청이 법률적 요건을 기계적으로 심사하는 것이 아니라, 주무관청의 정책적 판단에 따른 전적인 '재량행위'로 해석된다.³ 따라서 설립자가 법률이 정한 모든 서류와 자산 요건을 완벽히 갖추어 신청하더라도, 행정청이 현재의 국가 정책 방향과 맞지 않거나 해당 관청의 관리 여력이 부족하다는 등의 주관적이고 정책적인 이유로 불허가 처분을 내리면, 설립자는 이를 행정소송 등 재판으로 다투어 뒤집기 매우 어렵다는 치명적인 한계를 지닌다.³

비영리법인 설립에 이처럼 강력한 허가주의 원칙을 고수하는 법령은 시민의 자발적인 단체 설립의 자유를 본질적으로 제한하는 규정으로서 법학계와 시민사회로부터 오랜 비판의 대상이 되어왔다.³ 이러한 허가주의는 과거 권위주의 국가 시절, 국가가 시민사회의 형성 및 결사를 통제하고 체제에 비판적인 단체의 등장을 사전에 차단하려는 정치적이고 통제 지향적인 역사적 배경에서 기인한 측면이 크다. 문제는 이러한 통제 중심의 법률이 현대의 다원화된 시민사회와 복잡한 공익 생태계의 요구를 전혀 수용하지 못하고 있다는 점이다.

구분	일반 영리기업 (상법 적용)	비영리법인 (민법 적용)
설립 원칙	준칙주의 (요건 충족 시 등록 및 등기)	허가주의 (주무관청의 재량적 정책 승인)
진입 장벽	매우 낮음 (자유로운 시장 진입 보장)	매우 높음 (관청의 까다로운 인허가 절차 필수)
사후 감시 주체	주주, 자본시장, 이해관계자, 외부 회계감사	소관 주무관청, 후원자
실적 및 성과 평가	재무제표 상의 이윤 창출, 주가, 배당 등으로 직관적 증명	공익목적 달성 여부 (정량적 측정 및 계량화가 어려움)
관리의 양상과 결과	설립은 자유로우나, 생존 경쟁과 시장의 관리는 극도로 엄격함	설립은 까다롭지만, 통과 후의 사후 관리는 상대적으로 약화됨

Ⅲ. 허가제의 역설과 사후 관리의 공백: 등록제 전환의 필요성

3.1. 진입 규제로 인한 행정력 고갈과 사후 관리의 부실

주무관청은 비영리법인의 설립 허가 단계에서 막대한 행정력을 소모하게 된다. 사업 계획의 타당성, 발기인의 이력, 재산의 건전성 등을 일일이 심사하는 과정은 관료 조직에 큰 부담을 준다. 더 큰 문제는 일단 까다로운 심사를 거쳐 설립 허가증을 내주고 나면, 수만 개에 달하는 비영리법인의 일상적인 자금 집행, 회계 장부의 투명성, 초기 목적 사업의 지속적인 수행 여부를 매년 상시 모니터링할 행정적 인력이나 시스템이 정부 내에 절대적으로 부족하다는 사실이다.

즉, 허가제는 진입 문턱을 비정상적으로 높여놓을 뿐, 일단 문을 통과하여 기득권을 형성한 내부자들에 대해서는 통제력을 현저히 상실하게 만드는 '규제의 역설'을 초래한다. 주무관청은 인력 부족을 이유로 일 년에 한 번 형식적인 사업 보고서를 서면으로 접수하는 수준에 그치며, 단체 내부에서 기부금이 횡령되거나 설립 취지와 무관한 수익 사업에 자금이 유용되더라도 이를 적발해 낼 내부 통제 메커니즘을 제대로 가동하지 못한다. 결국 비영리조직의 도덕적 해이는 진입 장벽이 낮아서가 아니라, 들어온 이후에 아무도 장부를 진지하게 들여다보지 않는 사후 관리의 부재에서 잉태된다.

3.2. '법인으로 보는 단체'의 양산과 관리 사각지대

허가제의 높은 장벽은 한국 특유의 기형적인 비영리 생태계를 초래하였다. 시민들이 공익적인 목적으로 단체를 운영하고자 해도 절차와 요건이 너무 까다로워 모든 단체를 정식 법인으로 등록하기에는 현실적인 어려움이 따른다.⁴ 이로 인해 수많은 시민단체들이 관할 주무관청의 허가를 받아 등기소에 등기하는 정식 법인격을 포기하고, 세무서에만 등록하여 고유번호증이나 사업자 번호를 발급받는 우회로를 택하게 된다.⁴

이러한 단체들을 법률적으로는 법인격을 갖추지 않은 비법인 사단으로 분류하되, 세무 행정상 최소한의 법적 지위를 부여하여 단체 명의의 통장을 개설하고 운영하기 쉽도록 간주하는 이른바 '법인으로 보는 단체'라고 칭한다.⁴ 이 제도는 시민단체의 편의를 도모하는 긍정적인 측면이 있으나, 거시적으로는 수많은 비영리조직이 민법상의 주무관청 감독망에서 완전히 벗어나 관리의 사각지대에 놓이게 되는 결과를 낳는다. 이는 국가가 비영리 생태계의 전체 규모와 자금 흐름을 정확히 통계화하거나 통제하지 못하게 만드는 근본 원인이 된다.

3.3. 입법적 대안으로서의 인가주의와 준칙주의

이러한 모순과 행정적 비효율을 해결하기 위해, 설립 행위가 객관적 요건을 갖출 경우 주무관청이 의무적으로 수리해야 하는 '인가주의', 또는 현행 허가 요건을 삭제하고 자유롭게 법인을 창설하는 '준칙주의(등록제)'로의 전환이 강력하게 제안되어 왔다.³ 특히 준칙주의로의 개정은 행정청의 인가

청구권 거부에 대한 다툼을 원천적으로 소멸시키고, 결사의 자유를 온전히 보장하는 장점을 지닌다. 설립의 자유를 대폭 열어주는 대신, 비영리조직의 존속은 시장의 규율, 전문적인 인증 평가, 강력한 세무 조사 등 사후 감시를 엄격히 하자는 것이 이 논의의 핵심이다.

IV. 글로벌 비영리조직의 시스템 비교

세계 주요 선진국들은 비영리조직의 투명성 및 도덕적 해이 문제를 해결하기 위해, 조직의 설립 자체는 헌법적 기본권 차원에서 폭넓게 보장하되 막대한 공적 자금(세금 면제, 기부금 소득 공제)이 투입되는 단계에서는 철저한 검증과 지속적인 사후 관리를 요구하는 이원화된 시스템을 운영한다.

4.1. 독일

독일의 민법 체계는 비영리조직의 법적 성격과 재산의 결합 방식에 따라 설립 규제를 이원화하여 운영하는 매우 합리적이고 정교한 사례를 보여준다.³ 사람들의 인적 결합을 기반으로 하는 비영리 사단법인(Verein) 설립에 대해서는 헌법상 보장된 결사의 자유를 최대한 존중하고 행정청의 자의적인 개입을 배제하기 위해 '준칙주의(등록제) 시스템'을 취하고 있다.³ 다수의 시민이 공익적 목적을 위해 단체(협회/동호회)를 만들고자 할 때 정관을 작성하여 관할 법원에 등록하면 즉시 법인격을 취득하게 된다.

반면, 특정한 목적을 위해 거액의 재산을 출연하여 설립되는 재단법인(Stiftung)이나 이윤을 추구하는 영리 사단법인의 설립에 대해서는 주정부의 승인을 요하는 '인가주의(또는 허가주의 성격)' 원칙에 따르고 있다.³ 이는 자본이 집적된 재단법인의 경우 인적 통제 장치가 취약하여 자금 세탁, 조세 회피, 설립자 일가에 의한 목적 외 재산 유용 등의 경제적 위험성이 월등히 높기 때문이다. 따라서 국가는 막대한 부가 세금 없이 이전되는 것을 방지하기 위해 재단의 설립 단계부터 목적의 적법성과 기본 재산의 건전성을 심사하겠다는 의도를 명확히 하고 있다. 이러한 독일의 입법례는 한국의 법인법 개정 논의에 있어, 모든 단체를 일률적으로 규제할 것이 아니라 단체의 특성(인적 결합체 vs 재산 결합체)에 비례하는 맞춤형 규제를 설계해야 한다는 유용한 참고점이 된다.³

4.2. 일본

일본은 2008년 대대적인 공익법인제도 개혁을 단행하여 종래의 주무관청 허가주의를 전면 폐지하였다. 개혁의 핵심은 '설립'과 '공익성 판단'을 완전히 분리한 것이다. 누구나 요건만 갖추면 등기를 통해 일반사단법인 및 일반재단법인을 쉽게 설립할 수 있도록 준칙주의(등록제)를 전면 도입하여 결사의 자유를 크게 확대했다.

그러나 설립이 자유로워졌다고 해서 세제 혜택까지 자동으로 주어지는 것은 아니다. 세제 혜택을

받는 '공익사단법인' 또는 '공익재단법인'으로 인정받기 위해서는 별도의 민간 전문가들로 구성된 제 3 자 기관인 '공익인정등위원회'의 엄격한 심사를 거쳐야 한다. 행정관청의 자의적인 통제를 배제하고 민간 위원회의 실질적이고 객관적인 공익성 심사에 따라 자격이 부여되는 이원화된 시스템은 투명성과 자율성을 동시에 확보하는 훌륭한 모델로 평가받고 있다.

4.3. 미국

미국의 비영리조직 규제 시스템은 법적인 실체의 확립과 재정적 혜택의 부여를 분리하여 운영하는 이중 필터링 구조를 띠고 있다.⁵

1 단계: 주정부 차원의 법인 설립 (준칙주의/등록제) 미국에서 비영리 단체를 설립하고자 할 때 가장 먼저 거쳐야 하는 관문은 개별 주(State) 정부 차원에서의 법인 설립 절차다.⁵ 설립자는 자신이 속한 주의 주무장관(Secretary of State) 등에게 정관(Articles of Incorporation)과 필수 서류를 제출하고 소정의 수수료를 납부함으로써 비영리 법인이라는 법적 실체를 확립하게 된다.⁵ 이 과정은 주정부가 정책적 판단으로 설립을 거부하는 일이 거의 없는 전형적인 '등록제'의 성격을 띤다. 단, 대중을 상대로 기부금을 모집하려는 경우에는 대부분의 주에서 요구하는 별도의 기금 모금 등록(Fundraising Registration) 절차를 거쳐야 하며, 각 주마다 갱신 주기나 요구 서류가 상이하므로 지속적인 준수 의무가 발생한다.⁵

2 단계: 연방 국세청(IRS)의 501(c)(3) 면세 지위 심사 (인가주의) 주정부에 등록되어 법인격을 취득했다고 해서 그 단체가 자동으로 공익조직으로서의 세제 혜택을 받는 것은 결코 아니다. 해당 단체가 기부받은 수입에 대해 연방 소득세를 면제받고, 더 중요하게는 기부자들에게 소득세 공제 혜택을 제공하여 기부금을 원활히 유치하기 위해서는 반드시 연방 국세청(IRS)에 '501(c)(3) 지위'를 신청하여 승인을 받아야 한다.⁵ 이 신청 절차(Filing for Federal Tax-Exempt Status)는 매우 엄격하게 진행된다.

IRS 는 단체의 설립 정관 자체가 면세 목적(종교, 교육, 자선, 과학 등)에 완벽히 부합하는지 문구 하나하나를 따져보는 '조직 요건 심사(Organizational test)'를 진행한다.⁵ 이와 더불어 단체의 실제 활동이 임원이나 설립자 개인의 이익(Private inurement)을 위해 사용되지 않고 오로지 공익 목적을 위해서만 운영되는지를 현미경 검증하는 '운영 요건 심사(Operational test)'를 동시에 수행한다.⁵ 이 심사를 통과하여 501(c)(3) 자선단체로 지정된 이후에도 단체는 매년 'Form 990'이라는 방대한 분량의 정보 보고서를 IRS 에 의무적으로 제출해야 한다. 이 보고서에는 최고경영자(CEO) 및 주요 임원의 연봉, 특수관계자와의 금전 거래 내역, 기부금의 정확한 출처, 로비 등 옹호 활동(Advocacy)에 지출된 비용 등이 낱알이 공개되어야 하며, 이는 대중에게도 투명하게 공개된다.⁵

4.4. 영국

영국은 사회 지도층의 '노블레스 오블리주'를 바탕으로 1600년대 초반부터 활발한 기부 문화를 발전시켜 온 명실상부한 글로벌 NGO의 종주국이다.² 영국은 설립 자체를 허가제로 묶어매는 우를 범하지 않고, 의회 하원에 직접 보고하는 막강한 독립 규제 기관인 '자선위원회(Charity Commission)'를 중심으로 전면적인 등록제에 기반을 둔 사후 감독 체계를 가동하고 있다.²

현재 영국의 자선위원회에는 연 수입이 5,000 파운드(약 750만 원) 이상인 자선단체 약 17만 개가 의무적으로 등록되어 있다.² 이는 영국의 거의 모든 유의미한 비영리조직이 국가적 데이터베이스 안에 포섭되어 대중의 감시를 받고 있음을 의미한다.² 자선위원회는 독립적인 비장관 정부 부처(independent, non-ministerial government department)로서, 대중이 안심하고 단체를 지원할 수 있도록 단체가 법적 요구 사항을 충족하고 있는지를 심사하고 자선단체 명부(Charity Register)를 정확하게 최신 상태로 유지할 권한을 지닌다.⁶ 설립 목적에 부합하지 않게 된 단체나 더 이상 활동하지 않는 단체는 명부에서 원칙에 따라 삭제된다.⁶

영국 규제 모델의 가장 큰 특징은 사후 관리가 단순한 행정적 서류 검토나 시정 권고에 그치지 않고, 단체의 존립을 결정할 수 있는 준사법적이고 직접적인 집행 권한을 수반한다는 점이다.² 자선위원회는 매년 자선단체가 제출하는 연례 보고서를 검토하는 과정에서, 단체 내부에서 기부금 유용, 부실한 회계 처리, 설립 목적을 위반한 위법 행위 등 사기나 도덕적 해이가 적발될 경우 즉각적으로 해당 자선단체의 은행 계좌를 동결할 수 있는 강력한 권한을 행사한다.² 또한, 비리나 태만에 책임이 있는 부적격한 이사를 이사회에서 직권으로 정직시키거나 해임하는 조치까지 직접 단행한다.⁶

과거 2018년 영국 내 주요 시민단체들에서 직원들이 기부금을 빼돌리거나 유용하는 등 약 785만 파운드(약 118억 원) 규모의 사기 사건이 적발되며 사회적 공분이 일어난 적이 있다.² 이에 자선위원회는 자체 인력 300명만으로는 연간 수천억 원의 수입을 굴리는 거대 NGO들을 감시하기 어렵다고 판단하여, 최고 권위의 영국 공인회계사협회(ACCA)와 정보 공유 업무협약을 맺었다.² 이를 통해 회계 전문가들의 통찰력을 규제에 접목시켜 자선단체의 잘못된 회계 관행을 뜯어고치고 비리를 원천적으로 색출해내는 시스템을 고도화했다.² 영국의 2024-2029 감독 전략에 명시된 기술 혁신 수용 및 데이터 활용 강화 계획은⁶, 영국 모델이 진입(등록)은 넓게 보장하되 부정을 저지르면 단체의 운영을 중단시킬 수 있는 '매우 체계적이고 엄격한 사후 관리 체계'의 표본임을 증명한다.

V. 한국 비영리조직 관리 체계

5.1. 우리나라의 비영리 관련 주요 법령 체계

한국의 비영리조직은 그 설립 목적과 활동 성격에 따라 다원화된 법령의 적용을 받으며 관리된다. 이를 크게 네 가지 주요 법령으로 요약할 수 있다.

- ① **민법 제 3 장 (법인):** 비영리법인 설립의 가장 근간이 되는 일반법이다. 학술, 종교, 자선, 사교 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 단체가 법인격을 취득하기 위해서는 반드시 주무관청의 '허가'를 받아야 한다는 허가주의를 명시하고 있다.
- ② **사회복지사업법:** 사회복지사업을 수행할 목적으로 설립되는 '사회복지법인'에 적용되는 특별법이다. 일반 민법보다 훨씬 구체적인 설립 절차, 임원의 자격 및 이사회 구성, 재무 회계 규칙 등을 요구하여 취약계층을 돌보는 조직의 공공성을 통제한다.
- ③ **공익법인의 설립·운영에 관한 법률 (공익법인법):** 학자금 보조, 학술, 자선 등 사회 일반의 이익에 직접적으로 이바지하는 '공익법인'의 설립과 운영을 규율하는 특별법이다. 기본재산 유지, 임원 취임 시 주무관청의 승인 요구 등 민법상의 비영리법인보다 한층 엄격한 관리와 감독 기준을 적용받는다.
- ④ **기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 (기부금품법):** 1 천만 원 이상의 기부금품을 모집하려는 모든 단체 및 개인에게 등록 의무를 부과하는 법률이다. 모집 한도와 사용 내역 공개 등을 의무화하여 무분별한 모금을 방지하고 기부금이 본래 목적에 맞게 투명하게 사용되도록 규제한다⁸.

과거 한국은 민법의 허가주의에만 의존한 채 실질적인 사후 관리에는 다소 한계가 있었으나, 투명성에 대한 사회적 요구가 커짐에 따라 조세 감면 혜택과 공적 자금이 투입되는 기부금에 대해서는 위 법령들에 더해 엄격한 세법적 통제가 결합하여 적용되기 시작했다.

5.2. 상증세법 개정에 따른 공익법인 외부회계감사 및 공시 의무의 대폭 확대

한국 비영리조직 사후 관리의 가장 실질적인 변화는 국세청을 통한 세법 규제, 구체적으로는 「상속세 및 증여세법」(상증세법)의 지속적인 개정을 통해 공익법인의 회계 투명성을 강제한 데 있다.⁷

기존에는 자산 규모가 수백억 단위인 극소수의 대형 재단들만이 외부회계감사를 받았으나, 상증세법 제 50 조 등의 개정을 통해 그 감시망이 촘촘해졌다.⁷ 2020 년 사업연도 결산부터 모든 공익법인의 결산 서류 홈택스 공시가 전면 의무화되었고, 도입된 '공익법인 회계기준'의 적용 대상과 외부회계감사 대상 역시 자산 100 억 원 이상 등으로 대폭 확대되었다.⁷

더욱 주목할 점은 2023 년 말 개정되어 2025 년 10 월부터 본격 시행에 돌입하는 상증세법 제 50 조 관련 조항들이다. 이 법은 감사 절차의 공정성을 담보하기 위해 외부전문가의 세무확인 보고 절차를 구체화하였고, 감사인 지정 기준과 감리 및 제재 조치에 관한 사항을 대통령령으로 상세히 정하도록 명문화하였다¹⁴. 현재 국세청은 관련 규정에 따라 공익법인이 출연재산을 공익목적에 3 년 내 사용하지 않거나, 운용소득을 기준 미달로 사용한 경우 증여세 및 가산세를 부과하고 있으며, 특히 특수관계인과의 거래를 위반하거나 주식 보유 한도(5% 등)를 초과하는 중대한 규정 위반에 대해서는

최대 200%의 가산세를 부과하는 등 매우 엄격한 사후 컴플라이언스를 적용하고 있다.

5.3. 기부금단체 지정추천 제도의 요건 강화

비영리조직에게 있어 기부자에게 소득공제 영수증을 발급해 줄 수 있는 권한은 단체의 존속과 재정적 자립을 결정짓는 매우 중요한 기반이다. 한국은 과거 각 부처별로 지정되던 지정기부금 단체 제도를 정비하여, 2021년부터는 모든 심사 권한을 국세청(관할세무서)의 엄격한 요건 검토를 거쳐 기획재정부가 최종 심사 및 지정·고시하는 체계로 일원화하였다.

신규 지정을 신청하면 국세청이 정관 내용 및 의무 공개 사항 등을 심사하여 3년간의 지위를 부여한다. 핵심은 지정 이후의 사후 관리와 재지정 심사다. 다시 6년간의 지위를 연장 받기 위해서는 지난 기간 동안 공익 목적 사업을 제대로 수행했는지, 외부전문가 세무확인 및 결산 공시 의무를 성실히 이행했는지 등을 철저히 검증받아야 한다. 이 기간 동안 기부금을 목적 외로 유용했거나, 의무 이행 사항을 위반한 사실이 발견되면 기부금단체 지정이 취소되어 조직의 재정적 자원 확보가 차단된다. 결국 사후 관리가 부실할 수밖에 없는 민법상의 '설립 허가증'보다, 정기적이고 세밀한 세무 당국의 '기부금단체 지정 유지 심사'가 비영리단체의 투명성을 통제하는 실질적인 제도로 작동하게 되었다.

5.4. 비영리민간단체지원법에 따른 행정적 통제와 감시망

정부 부처나 지방자치단체의 예산 지원(보조금)을 받기 위해 등록해야 하는 「비영리민간단체 지원법」 하에서도 투명성을 향한 사후 관리는 강화되고 있다.⁸ 이 법은 제 4 조에 따른 등록을 기반으로 하지만, 정부로부터 자금을 지원받는 순간부터 제 8 조에 따른 세부적인 사업계획서 제출과 제 9 조에 따른 사후 사업보고서 제출 의무가 엄격하게 수반된다.⁸⁸ 입법 과정에서 진입을 위한 규제는 완화하려는 시도가 있었으나, 실질적으로는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」과 결합하여 기부금 모집 비용의 한도, 사용 내역의 공개 등에서 정부의 체계적이고 세부적인 사후 관리가 이어지고 있다.⁸

Ⅵ. 비영리조직 실적 평가 및 인증 체계: 성과 중심적 접근

비영리조직도 영리기업이 시장에서 성과를 내듯, 자본(기부금과 보조금)을 투입받아 '사회적 임팩트'라는 실적(Performance)을 내야만 그 정당성을 인정받을 수 있다. 이를 위해 획일적인 정부 규제를 넘어, 민간 전문 평가기관에 의한 객관적인 '투명성 인증'이 시장 규율과 신뢰도를 담보하는 지표로 부상하고 있다. 다만, 이러한 민간 주도 인증 제도는 긍정적 효과와 더불어 제도적 맹점과 비판적 시각 역시 동시에 존재한다.

6.1. 중대형 비영리조직

수백억 원의 예산을 다루는 대형 NGO 들은 그 규모에 걸맞은 엄격한 기준을 통해 실적과 건전성을 증명해야 한다. 한국에서는 (재)한국가이드스타(Korea GuideStar)가 국내 민간 공익법인 평가 기관으로서 재무 효율성과 투명성에 대한 지표(GSK 4.0 등)를 개발하여 우수 법인에게 별점(Star Rating)을 부여하고 있다.⁹ 이 인증 마크를 획득한 대형 NGO 는 기업의 대규모 ESG 후원금이나 대중의 기부금을 대규모로 유치하는 데 유리한 입지를 선점하게 된다.⁹

그러나 이러한 평가 시스템에 대한 비판적 시각도 존재한다. 평가의 기반이 되는 데이터가 각 공익법인이 국세청 홈택스에 자체적으로 입력한 결산 공시 서류에 절대적으로 의존하고 있어, 수치 자체의 오류나 회계 왜곡을 완벽히 걸러내는 데 한계가 있다는 지적이 제기된다. 또한, 재무적 효율성이나 투명성이라는 계량적 지표에만 지나치게 집중하다 보니 비영리단체가 실제로 현장에서 창출하는 '사회적 가치'를 온전히 측정하지 못하며, 평가 결과가 조직의 본질적 개선보다는 후원자 모집을 위한 일종의 마케팅 수단이나 정책적 수사로 전락할 수 있다는 우려도 공존한다.

6.2. 소규모 단체

수억 원 규모의 대형 프로젝트를 운영하는 조직과 열악한 자원으로 지역사회 서비스를 제공하는 소규모 NGO 를 동일한 회계 잣대로 획일적으로 평가하는 것은 비합리적일 수 있다. 따라서 영세한 소규모 단체를 위해서는 복잡한 외부회계감사나 계량적 지표 대신, 의사결정의 민주성, 이사회 운영, 감사 선임 여부 등 내부 거버넌스가 정상적으로 작동하는지를 묻는 비영리조직평가원(KINE)의 조직건전성 평가(Pass/Fail 방식)가 도입되어 활용되고 있다.¹⁰

하지만 이 평가 방식 역시 맹점을 갖는다. 평가 지표가 비계량적인 요소에 집중되어 있다 보니 평가자의 주관이 개입될 여지가 높으며, 평가를 받기 위해 단체가 소정의 수수료(인증 및 컨설팅 비용)를 직접 지불해야 하는 구조로 설계되어 있다. 이로 인해 열악한 영세 단체를 대상으로 수익을 창출하려는 일종의 상업적 컨설팅 사업으로 변질될 우려가 있다는 비판이 제기되기도 한다.

구분	대형/중견 비영리조직 (가이드스타 등)	소규모 풀뿌리 비영리조직 (KINE 등)
핵심 평가 지표	재무 효율성, 비용 대비 편익, 고도의 회계 투명성	목적 달성 여부, 의사결정의 투명성 (비계량 지표)
검증 메커니즘	공인회계사 외부감사, 국세청	목적 부합성 심사, 내부 통제

	자가 공시 데이터 기반	장치(감사 선임) 확인
평가 결과 산출 방식	별점 부여 (Star Rating 1~3 점)를 통한 등급화	기본 요건 충족 여부에 따른 통과/실패 (Pass or Fail)
시장 파급 효과	인증 마크 획득 시 기업의 대규모 ESG 펀드 유치 등 홍보 효과	최소한의 지역사회 신뢰 획득 및 내부 거버넌스 점검
주요 한계 및 비판점	자가 신고 데이터의 오류 검증 한계, 계량 지표 치증으로 인한 실질적 임팩트 측정 미흡	주관적 평가 가능성, 수수료 구조로 인한 상업적 컨설팅 변질 우려

VII. 투명성 메커니즘과 사회적 책무성

국제적인 연구 결과에 따르면, 비영리조직의 투명성 확보는 행정 관청의 단순한 규제 준수를 넘어서 단체의 생존과 사회적 자본의 형성을 결정짓는 매우 중요한 요인이다.¹

전통적인 의미에서 NGO의 책무성은 단순히 정부나 기부자 등 자금 제공자에게 예산을 규정대로 소진했다는 영수증을 제출하는 하향적 또는 수직적 책무성에만 머물러 있었다.¹¹ 그러나 현대적 관점의 사회적 책무성(Social Accountability)은 근본적으로 진화했다. 자원의 배분과 정책 우선순위를 결정하는 기획 단계에서부터 시민과 이해관계자의 목소리를 투명하게 반영하고, 모금된 자원이 조직의 존립 목적을 달성하는 데 얼마나 효율적으로 쓰였는지를 대중에게 직관적인 데이터로 증명해 내는 것을 의미한다.¹

비영리조직이 국가의 권위주의적 통제에서 벗어나 자유롭게 단체를 설립하고 활동하려면, 역설적이게도 국가가 법률로 강제하는 것 이상의 철저하고 자발적인 정보 공개 메커니즘을 사회에 증명해야 한다. 국제 인권 규범에 따른 국가의 의무 이행을 투명하게 감시하는 영국의 평가지표 사례처럼, 방대한 권고안과 데이터를 주제별로 검색 가능하게 데이터베이스화하여 대중이 쉽게 접근하고 이해할 수 있도록 만드는 시스템 자체가 권력의 오남용을 막는 가장 강력한 통제 도구로 작용하는 것이다.¹² 신뢰는 오직 데이터를 통해서만 구축되며, 투명성이 확보되지 않은 조직은 그 어떤 숭고한 목적을 내세우더라도 사회적 지지를 상실할 수밖에 없음을 명심해야 한다.

VIII. 결론

비영리조직의 행정 규제 체계에 있어 설립 허가제는 결국 관리의 한계를 드러내고, 설립 등록제는 오히려 사후 관리를 더욱 철저하게 만들 수 있다. 주무관청의 자의적인 정책적 판단에 의존하는 허가제는 관청의 행정력을 설립 단계에 과도하게 소모시킴으로써, 정착 조직 생태계의 건전성을 좌우하는 설립 이후의 상시적인 모니터링을 포기하게 만드는 구조적 모순을 초래한다.

자본시장의 일반 영리기업이 상법상의 확고한 준칙주의(등록제)를 통해 누구나 자유롭게 법인을 설립하면서도, 생존을 위한 실적 증명, 공인회계사의 외부감사, 그리고 시장의 엄격한 주가 평가를 통해 철저하게 관리되고 있음을 상기할 필요가 있다. 비영리조직 생태계 역시 통제 지향적인 과거의 유산에서 벗어나, 획기적이고 시장 친화적인 패러다임 전환이 요구된다.

첫째, 장기적으로 한국의 현행 민법 체계는 헌법상 보장된 시민의 결사의 자유를 침해하는 허가주의를 폐기하고, 영리기업의 체계처럼 객관적 요건만 갖추면 설립을 보장하는 '준칙주의(등록제)'로 이행해야 한다. 이를 통해 수많은 비법인 단체들을 양성화하여 제도권 내로 포섭해야 한다.

둘째, 입구를 넓혀 진입을 보장한 만큼 사후 감시망은 매우 세밀하고 엄격하게 구축되어야 한다. 영국의 자선위원회(Charity Commission)나 미국의 연방 국세청(IRS) 모델처럼, 단체의 목적 외 유용, 회계 부정, 임원의 도덕적 해이가 적발될 경우 즉시 은행 계좌를 동결하고 면세 지위와 기부금단체 추천 자격을 박탈하여 조직의 운영을 단숨에 중단시킬 수 있는 독립적이고 실효성 있는 규제 권한이 확립되어야 한다.

셋째, 조직의 규모와 자본의 성격에 부합하는 정교한 실적 평가 체계가 가동되어야 한다. 상증세법 개정으로 확대된 외부회계감사와 더불어, 조직건전성 평가 등 민간 차원의 투명성 인증 제도가 제기되는 비판과 한계점들을 보완하며 합리적으로 발전할 수 있도록 유도해야 한다.

결론적으로, 건강하고 역동적인 공익 생태계를 조성하기 위해서는 국가의 하향식 통제를 넘어선 다각적인 규율망이 필요하다. 시민단체들이 자율적으로 윤리 강령을 준수하는 '동업자 평가(Peer Review)' 방식의 자율 규제 제도를 마련하는 한편,¹³ 비영리단체가 창출한 사회적 성과와 재무 데이터를 디지털 공간에 투명하게 공시하도록 강제해야 한다. 기부자라는 이름의 투자자들과 전문 규제 당국이 객관적으로 평가하고 감시하는 '투명한 성과 중심의 사후 관리 체계'를 확립하는 것만이 비영리조직의 영속성과 도덕성을 지키는 해답이다.

참고 자료

1. Transparency as a Key Element in Accountability in Non-Profit Organizations: A Systematic Literature Review – MDPI, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/14/5834>
2. [취재수첩] 시민단체 투명회계 강조하는 英 – 한국경제, <https://www.hankyung.com/article/2020052134891>
3. 민법상 비영리법인의 설립에서 인가주의와 준칙주의에 관한 시론 – 서울대학교 법학 – KISS, <https://kiss.kstudy.com/Detail/Ar?key=2860812>
4. [단체설립 필요 이유/법인? 비법인?] 비영리와 공익 – YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QvDZd5Z-MGk>
5. How to Start a Nonprofit | National Council of Nonprofits, <https://www.councilofnonprofits.org/running-nonprofit/how-start-nonprofit>
6. About us – The Charity Commission – GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission/about>
7. 공익법인 공시제도 강화가 공익법인의 재공시에 미치는 영향, http://www.kaia-edu.or.kr/bbs/_system/module/upload/down.php?xsite=home&id=sub371&uid=1200&xid=3406
8. 경기시민사회 https://gcsarchive.or.kr/bbs/bbs_download.php?idx=4532&download=1
9. 공익 법인 투명성 평가하는 '한국가이드스타', 사회공헌사업 평가 가이드라인 제시한다 – 디지털조선 TV, https://www.dizzotv.com/site/data/html_dir/2022/03/30/2022033080199.html
10. 비영리조직 운영 및 회계투명성 우수사례 및 국내외 가이드라인, https://kine1004.org/board/bbs_download.php?code=ZGF0YQ==&idx=Nzk=&download=2
11. The Impact of Transparency and Accountability Initiatives – GOV.UK, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08aabed915d622c00084b/60827_DPRGaventaMcGee_Preprint.pdf
12. Holding the UK Government accountable against its international human rights obligations and commitments?, <https://www.universal-rights.org/holding-the-uk-government-accountable-against-its-international-human-rights-obligations-and-commitments/>
13. 민법상 법인 설립절차 합리화 방안 연구
14. 제 50 조(공익법인등의 세무확인 및 회계감사의무) – 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/LSW//lsLawLinkInfo.do?lsJoLnkSeq=900416694&chrClsCd=010202&lsId=001561&print=print>