

목 차

□ 개회사

- 권 영 세 국회의원 1

□ 축 사

- 김 종 인 미래통합당 비상대책위원장 3
- 주 호 영 미래통합당 원내대표 5

□ 발 제

비영리 공익법인 등을 이용한 악용사례와 방지

- 김 경 울 회계사(경제민주주의21 대표) 7

□ 토 론

- 좌장 : 박 태 규 교수(연세대학교 명예교수)

공익위원회의 필요성과 과제

- 김 진 우 교수(한국외대 법학대학원) 15

비영리법인의 통일적 규제 필요성 및 개혁 방안

- 우 인 식 변호사(한변 사무총장) 20

공익법인 투명성 논란의 구조적 원인과 개선방향

- 정 순 문 변호사(재단법인 동천) 26

민주사회 완성 위한 공익법인 진흥과 규제의 조화 위한

독립기구가 필요

- 지 성 우 교수(성균관대 법학대학원) 31

개회사

안녕하십니까.
권영세 의원입니다.



먼저 코로나로 어려운 여건에서도 <제2의 정의연방지를 위한 국민감독위원회 설치 토론회>에 귀한 걸음을 해주신 모든 분께 반가움의 인사를 전합니다.

아울러 함께 준비하며 애써주신 경제민주주의21 김경울 회계사와 박태규 연세대 명예교수님을 비롯한 학계 전문가 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다.

최근 이용수 할머니의 문제 제기를 시작으로 불거진 윤미향과 정의기억연대의 회계부정 의혹 사태는 많은 국민들의 공분을 샀습니다. 이에 정의연만의 문제가 아닌 모든 비영리법인과 단체 등의 회계감사 시스템 자체에 대한 개선 요구가 늘어나고 있습니다.

윤미향 사태를 단순 회계 오류 문제로 단순화해서는 안 됩니다. 시장실패, 국가실패의 대안으로 나왔던 NGO가 투명성 확보 문제로 ‘NGO 실패’란 결과로 이어지는 것을 제도적으로 방지할 필요가 있습니다.

이에 영국의 ‘Charities Act’ 사례를 통해, 모든 비영리법인의 설립부터 검증, 사후관리까지 일원화한 독립된 ‘국민 컨트롤타워’를 만들어야 합니다.

정치적 중립성과 독립성을 제도적으로 보장하는 차원에서 오늘 제기하는 ‘국민감독위원회’는 국가인권위원회와 같이 독립적으로 운영되는 제2의, 그리고 제3의 정의연 사태를 막고 국민의 신뢰를 되찾을 수 있도록 하는 기구가 될 것입니다.

오늘 토론회가 국민감시위원회 설치를 위한 법적 근거 마련에 한 발 더 다가갈 수 있는 의미 있는 공론의 장이 되기를 바랍니다.

함께해주신 모든 분들에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2020년 7월 6일
국회의원 권 영 세

축사

안녕하십니까.

미래통합당 비상대책위원장 김종인입니다.



우선 <제2의 정의연 방지를 위한 국민감독위원회 설치 토론회> 개최를 진심으로 축하드립니다. 비영리 공익법인의 회계 투명성 제고를 위해 뜻 깊은 공론의 장을 마련해주신 권영세 의원님과 발제를 맡으신 박태규 연세대 명예교수님을 비롯한 토론자 및 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다.

최근 윤미향 전 이사장과 정의기억연대의 부실회계 문제가 수면 위로 떠오르면서, 비영리 공익법인의 회계투명성 제고를 위해 많은 개정안이 발의되고 관련 토론회가 잇따르고 있습니다.

이번 사건의 핵심은 정의기억재단이 바로 국민 성금으로 만들어진 재단이라는 겁니다. 국민 한분 한분이 ‘자신의 성의가 조금이라도 좋은 곳에 쓰여지면 좋겠다’ 라는 따뜻한 마음으로 한 선의의 행동을 기만해버린 너무나도 안타까운 사건이 아닐 수 없습니다. 과연 시민단체가 원래 취지에 맞게 기능했는지 의구심을 갖게 합니다. 공정과 정의가 제대로 실현될 수 있는지 냉정한 판단이 요구되고 있습니다.

이번 정의연 회계부정 사태로 30년간 이어진 위안부 문제 해결을 위한 운동이 퇴색되어서는 안 될 일입니다. 지난 수십년간 공익활동에 많은 기여해오신 시민단체 여러분의 노력으로 정착된 기부문화가 경직되어선 역시 안

되겠습니다.

이제는 모든 공익법인의 회계가 전적으로 투명하게 확보되어야 합니다.

또한, ‘제2의 정의연’, ‘제3의 정의연’ 사태를 방지하기 위해 확실한 법적, 제도적 개선이 필요합니다. 그런 점에서 오늘 토론회를 통해 건설적인 기부문화 정착과 비영리 공익법인의 회계 투명성 제고를 위한 실효성 있는 국민감시위원회 설치 방안이 마련될 수 있기를 기대합니다.

오늘 발제와 토론을 맡아주신 전문가와 관계자 여러분과 권영세 의원께 다시 한번 감사와 격려의 말씀을 드립니다.

함께하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2020년 7월 6일

미래통합당 비상대책위원장 김 종 인

축사

반갑습니다.

미래통합당 원내대표 주호영입니다.

오늘 토론회 자리를 마련해 주신 권영세 의원님,
발제와 토론자, 사회자로 애써주시는 전문가 및
관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.



최근 정의기억연대 사태는 많은 국민의 공분을 불러일으키고 있습니다. 불행한 역사의 피해자이신 할머니들의 여생이 편안하시길 바라는 안타까운 마음으로 국민은 정성을 모았습니다. 또한 정부와 지자체 차원에서 국민 혈세로 보조금이 지원되기도 했습니다. 국민들은 할머니들을 위해 기부금이 올바르게 쓰일 것이라는 데에 한 치의 의심도 하지 않았습니다.

그런데 실상은 충격적이었습니다. 회계장부에서 누락돼 용처를 알 수 없고 특정인이 사사로운 용도로 사용된 정황이 드러났습니다. 할머니들을 위한 쉼터에서는 바베큐 파티만 열렸다고 하고, 비싼 금액에 사들인 쉼터를 싼값에 되파는 어처구니없는 일들이 벌어졌습니다.

대다수의 비영리단체와 비영리공익법인은 국민의 혈세와 기부금으로 운영이 되는 만큼 그 어느 기관보다 투명하게 기금을 운용해야 합니다. 자금 출처와 사용처에 대해 1원 단위까지 국민에게 공개하는 것은 지극히 상식적인 일입니다.

하지만 현행법상 민간공익활동에 대한 감독 체계인 주무관청제는 공익목적의 판단이 행정청에 따라 달라질 수 있고, 공익법인에 관한 실태 파악에는 많은 현실적 제약이 따릅니다.

따라서 업무의 효율성과 단체 회계에 대한 투명성을 제고하고 감독을 강화하는 차원에서 민간공익법인의 설립부터 운영, 검증 및 사후관리를 일원화할 필요가 있습니다. 또한, 중립성을 확보하기 위해 국가인권위원회와 같은 독립적인 기구를 설치하는 것도 검토해 볼 수 있을 것입니다.

정의연 사태 이후 공익법인에 대한 무너진 국민 신뢰를 회복하기 위해서는 재정 감시와 투명성 강화 대책 마련이 필요한 만큼 오늘 다양한 논의가 이뤄질 수 있길 기대합니다.

오늘 토론회 자리를 빛내주신 모든 분들에게 다시 한 번 감사드리며, 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

2020년 7월 6일
미래통합당 원내대표 주 호 영



비영리 공익법인 등을 이용한 악용사례와 방지

김 경 울 회계사(경제민주주의21 대표)

비영리 공익법인 등을 이용한 악용사례와 방지

경제민주주의21 대표 김 경 울

공익법인이란? (상속. 증여세법 시행령 §12)

- 법인세법상 비영리법인 중 아래의 공익사업을 영위하는 자
- 공익사업의 종류
 - ① 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업
 - ② 학교 및 유치원을 설립·경영하는 사업
 - ③ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인이 운영하는 사업
 - ④ 「의료법」에 따른 의료법인이 운영하는 사업
 - ⑤ 법정기부금으로 운영하는 사업
 - ⑥ 지정기부금단체, 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업
 - ⑦ 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익목적으로 지출하는 기부금으로서 기획재정부 장관이 지정하여 고시하는 기부금으로 운영하는 사업

성실공익법인이란? (상속. 증여세법 §16②2, 같은법 시행령 §13③)

• 법인세법 시행령 제39조【지정기부금의 범위 등】

⑤ 제1항제1호 각 목의 지정기부금단체등은 지정기간 동안 다음 각호의 의무를 이행해야 한다.

1. 다음의 요건을 충족할 것(기획재정부장관이 지정하는 지정기부금단체에 한함)

(1)정관의 내용상 수입을 공익을 위하여 사용하고 수혜자가 불특정 다수일 것 등

(2)해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체, 유사 공익법인에 귀속하는 내용을 정관에 포함

(3)기부금단체의 홈페이지를 개설하고 기부금을 공개하는 내용을 정관에 포함 등

2. 위 1.(1)의 내용을 이행할 것

3.매년 기부금 모금액과 활용실적을 사업연도 종료일부터 3개월 이내에 단체의 인터넷 홈페이지와 국세청 홈택스에 각각 공개할 것

4.기부금단체 명의 또는 그 대표자 명의로 공직선거법에 따른 선거운동을 한 것으로 권한있는 기관이 확인한 사실이 없을 것

5.각 사업연도의 수익사업 지출을 제외한 지출액의 80% 이상을 직접 고유목적사업에 지출할 것

6.공익목적사업용 전용계좌를 개설하여 사용할 것

7.결산서류를 단체의 인터넷 홈페이지와 국세청 홈택스에 각각 공개할 것

8.공익법인 회계기준에 따라 외부 회계감사를 받을 것

지정기부금단체가 이행해야 하는 세법상 의무(법인령§39⑤)

• 공익법인 중 다음의 8가지 요건을 충족하는 공익법인

① 운용소득의 100분의 80 이상을 직접 공익목적사업에 사용할 것

② 출연자 및 그 특수관계인이 이사 현원의 5분의 1을 초과하지 아니할 것

③ 외부회계감사 이행 ④ 전용계좌 개설 및 사용

⑤ 결산서류 등 공시이행 ⑥ 장부의 작성·비치

⑦ 특수관계인 간 자기내부거래를 하지 아니할 것

⑧ 상증법§48⑩에 따른 광고·홍보를 하지 아니할 것

○성실공익법인에 대한 세제상 혜택

-동일기업의 주식보유 제한비율 완화: (일반공익법인) 5%→(성실공익법인) 10% 또는 20%

-계열회사 주식보유 한도 완화: (일반공익법인) 총자산가액의 30%~50%→(성실공익법인) 제한 없음.

종교단체에 대한 지나친 예외?

▶ 외국환거래규정

제7-45조(신고의 예외거래) ① **거주자와 비거주자간의 다음 각호의 1에 해당하는 거래 또는 행위를 하고자 하는 자는 허가 및 신고를 요하지 아니한다.** <재정경제부고시 제 2007-62호, 2007.12.17. 개정>

21. **종교단체가 해외에 선교자금을 지급하는 경우** <재정경제부고시 제2007-62호, 2007.12.17 신설>
22. **비영리법인이 해외에서의 구호활동에 필요한 자금을 지급하는 경우. 다만, 당해법인의 설립취지에 부합하여야 한다.** <재정경제부고시 제2007-62호, 2007.12.17. 신설>
23. **비거주자가 거주자로부터 상속·유증을 받는 경우** <재정경제부고시 제2007-62호, 2007.12.17 신설>

지정기부금단체(종교단체는 제외)와

대상 법인 | - 모든 지정기부금 단체(종교단체 제외),
 ◦ 지정기부금단체(종교단체 제외)

법인령 §39 ① 1호의 지정기부금단체(**종교단체는 제외**)^{*}는 지정기간 동안 (아래 (4)의 경우에는 지정일이 속하는 연도의 직전 연도를 포함) 다음의 의무를 이행하여야 합니다.

[법인령 §39 ⑤]

지정되는 지정기부금단체도 기부금단체의 의무 이행 (단, 종교단체는 예외)

상속 증여 등에 공익법인을 이용한 사례

이에 공익재단을 통해 오너일가 지배력 강화와 경영승계 발판 마련에 나서고 있는 중외제약과 한진그룹 등이 국세청 타깃으로 거론되고 있다.

중외제약 창업주인 이종호 명예회장이 2011년 설립한 공익재단 '중외학술복지재단'은 지주사인 JW홀딩스 지분 7.46%를 소유하고 있다. 최대주주인 이경하 회장을 제외하고 가장 많은 지분을 소유한 것이다.

중외제약이 JW홀딩스를 통해 JW중외제약과 JW신약, JW메디칼, JW생명과학, JW산업 등 12개사의 핵심계열사를 총괄하고 있다는 점을 감안하면 중외학술복지재단이 오너일가 지배력과 경영승계의 통로로 활용될 여지가 크다는 분석이다.

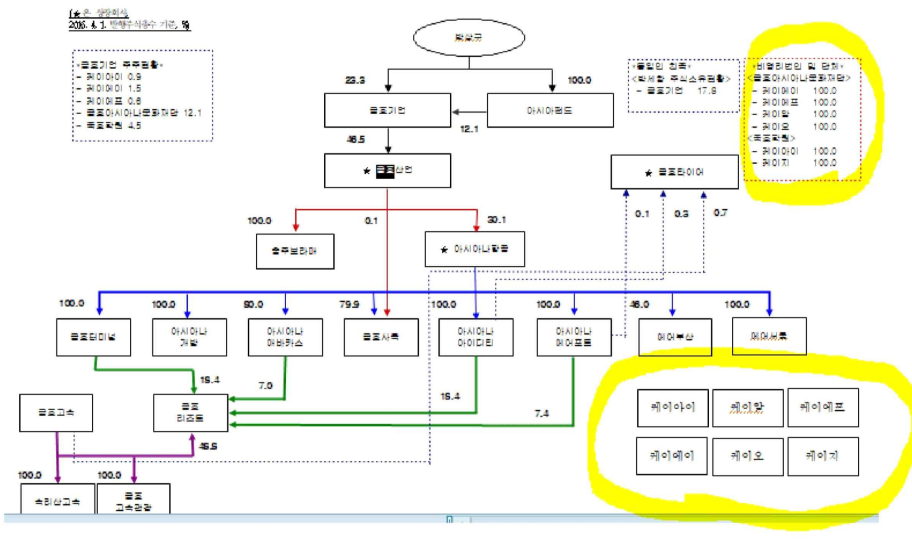
더욱이 중외학술복지재단은 지난 2013년 성실공익재단으로 지정돼 이 명예회장이 출연한 금액에 대한 세금도 단 1원도 내지 않았다. 현행법은 공익재단의 계열사 지분이 5%를 넘으면 초과분에 대해 과세하거나 매각해야 하지만 성실공익재단의 경우 10%까지 적용된다. 사실상 이사장직을 아들인 이 회장에게 넘긴다면 증여·상속세 부담은 덜고 경영승계와 오너일가 지배력 강화라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 구조다.

경영승계 과정이 한창 진행중인 한진그룹 역시 국세청의 사정권에 있다는 분석이 나온다. 한진그룹은 정석인하학원, 정석물류학술재단, 일우재단 등 총 3곳의 공익재단을 두고 있다. 고 조양호 전 회장의 지분을 조 회장 일가가 직접 증여할 경우 수천억 원에 달하는 상속세 부담을 피할 수 없는 만큼 공익재단에 지분을 증여하는 식으로 세부담을 낮출 수 있다는 분석이 제기되고 있어서다.

공익법인의 경우 기업 주식 5%까지 비과세 혜택을 받을 수 있다. 오너일가가 공익재단에 다수 포진해 있는 만큼 상속세 부담을 줄이는 동시에 경영승계와 지배력까지 공고히 할 수 있는 셈이다. [이상 출처 : 2020. 7. 2. 스카이드에일리]

활용 사례

28. 「금호아시아나」 소유지분도



정의기억연대 사례



길원옥 여성인권운동가는 받으신 1억 원의 상금 중 5천 만원을 <길원옥여성평화기금>에 기부하셨습니다. [출처: 정의연 홈페이지]

작성 방법

1. 출연자(기부자)
- 이 서식의 작성대상은 설립시와 해당 사업연도에 출연(기부)한 출연자이며, 재산출연일 현재 해당 공익 법인의 총재산가액(정부가액 기준)의 1%에 상당하는 금액과 2천만원 중 적은 금액을 출연한 자는 제외 합니다.
- 출연재산 종류에는 1. 현금 2. 금융자산 3. 토지 4. 건물(구축물 포함) 5. 주식 등 6. 기타 중에서 선택 하여 적습니다.

(2) 당해 사업연도 출연자(기부자)

성명 (사업자명)	출연재산종류	출연가액	이사장과의 관계
주식회사 [redacted]	현금	659,887,300	부

(2) 당해 사업연도 출연자(기부자)

성명 (사업자명)	주민등록번호 (사업자등록번호)	출연재산 종류	출연가액	이사장과의 관계	비고

정의기억연대 사례

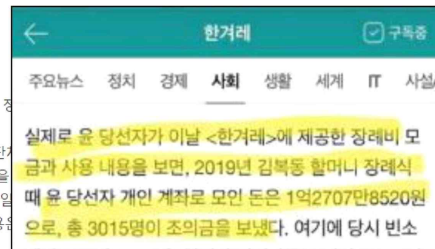
- 현금 거래는 이를 외부적으로 입증하기 어렵고(참고로 과세 당국은 납세자의 현금 거래 주장을 납세자에게 유리한 조건에서는 사실상 받아들이지 않음), 내부적으로 통제하기 어려움.

모금합	5,533,680
-----	-----------

• 차명계좌의 사용

1. 2019년 김복동 할머니 장례 조의금 윤미향 前 대표 계좌사용 관련

2019년 1월 28일 여성인권운동가 일본군'위안부'피해자 김복동 할머니께서 영면에 드셨습니다. 장례를 구성하였고, 윤미향 前 대표는 喪主의 자격으로 장례를 치렀습니다. 정의연은 1월 29일 오전 빈소를 마련하고 시민장례위원회 모임을 진행하는 과정에서 통상 다른 단체를 공개한 것입니다. 시민들은 직접 빈소를 찾아 조의금을 전달하거나 계좌이체를 통해 조의금을 그렇게 喪主의 계좌로 모금된 조의금으로 발인 당일 노제를 포함한 모든 장례를 치르고, 5월 11일 평소 고인의 뜻에 따라 시민단체기부와 장학금전달로 사용되었습니다. 이와 관련한 자세한 내용은 동 시민장 기록집 '나는 희망을 잡고 살아'를 참고해주시기 바랍니다.



* 김복동 할머니 장례조의금과 2018년 안철순 할머니 조의금(상임장례위원장이었음)은, 금원의 성격상 기부금으로 볼 수 없고, 모금된 금액도 1000만원 미만이므로 기부금출발 위법 문제가 없습니다.

5.14 언론보도에 대한 정의연 설명자료

사 례

• 보조금 수입-지출 누락

	정의연(단위: 천원)				정대협(단위: 천원)				
	여가부	서울시	계	공시	여가부	교육부	서울시	계	공시
2016			-	-		16,000		16,000	-
2017			-	-	100,000	20,000	30,000	150,000	-
2018		100,000	100,000	-	330,000			330,000	-
2019	639,000	108,086	747,086	537,965				-	-
2020	545,000		545,000			35,000	42,000	77,000	

그러나 일부 언론은 마치 정의연이 고의성을 갖고 회계 부정을 저지른 것인 양 관련 의혹을 연일 쏟아내고 있습니다. 특히 국고보조금이 일부 공시누락을 마치 보조금 유용인 양 보도하는 일이 지속되고 있습니다.

저희의 미흡함으로 인한 공시 오류에 대해서는 다시 한 번 사과드립니다. 하지만 정의연이 그동안 수행한 국고보조금 사업은 성실하게 집행되고 투명하게 관리되었습니다. 국고보조금 사업은 주무관청의 목적사업 공모를 통해 선정된 것으로 사업계획과 그 집행이 목적사업에 맞게 쓰여지도록 규정되어 있습니다.

일본군'위안부'관련 공모사업은 국고보조금 통합관리시스템(나라도움)을 통해 집행합니다. 보조금 교부부터 집행, 정산까지 예탁기관(한국재정정보원)에 예치하고 중립 검증 후 집행합니다. 예산 항목의 변경이 필요할 시에는 주무관청의 승인을 사전에 받아야 하고 집행 후 남은 사업비 및 이자는 예탁계좌에서 공모사업기관에 반환하도록 되어 있습니다.

또한 <보조금 관리에 관한 법률 제27조, 보조금 관리에 관한 법률 시행령 12조 2>에 따라 3억 원 이상의 공모사업은 별도의 감사인(회계)으로부터 정산보고의 적정성에 대하여 검증을 받아야 합니다.

5.28. 정의연 설명자료

[> 최초문 : 예, 그런데 이제 언론이 나와서 홈페이지를 들어가 봐서 거기 나온 결산서를 한번 봤습니다. 거기에 보니까 손익계산서, 비영리는 요즘 운영성과표라고 표현을 합니다. 거기에 보조금 금액도 있고 그런데 지출 항목에 보조금으로 쓴 금액과 후원금으로 쓴 금액들이 구분이 되어 있어요. 그러니까 그 이야기는 보조금으로 들어온 돈이 이렇게 쓰여졌다, 후원금은 후원금으로 됐다. 그러니까 각각 돈의 고리별로 구분해서 관리가 됐다면 여기서는 유용이라고 이야기하기 어려운 부분이지.

5.28. 뉴스공장

사례

정대협 공시에서 누락된 돈

	① 정대협이 쓰고 남긴 실제 금액	② 정대협이 쓰고 남은 돈이라고 공시한 금액	①-② 공시 자료에서 사라진 돈	
2015년	1억631만3721원	7501만6212원	3129만7509원	<div style="text-align: center;"> <p>총 2억 6286만2613원</p> <p>5.19. 조선일보</p> </div>
2016년	1억4190만4452원	7095만7361원	7094만7091원	
2017년	1억3763만5904원	2872만4144원	1억891만1760원	
2018년	1억2973만9236원	1억101만5092원	2872만4144원	
2019년	2억4518만4159원	2억2220만2050원	2298만2109원	

자료=정대협 공시 자료 및 김경률 경제민주주의21 대표 회계 분석

사례

안성심터 의혹

상중리 토목, 건축공사 내역서(간략)

공사 내용	금 액	비 고
농지전용부담금, 인허가대행비 건축, 토목, 전기, 설계비, 측량비, 기타공과금	28,000,000	
토목공사 보강토공사, 석축공사, 오투수계통물, 정화조, 도시반입 몰탈 200,000원 * 242봉	48,400,000	
대지 242봉 * 500,000원	121,000,000	
주택공사 60봉 * 6,000,000원	360,000,000	
단정(빔스), 대문(단조), 테라스, 차양, 주차장조성	45,000,000	
조경공사 스니무식재, 빗나무, 시형, 철죽, 기타 외	120,000,000	
연못공사 타포기, 방수, 배수로공사, 정자	45,000,000	
기타 회복제, 상수도공사, 전기인입공사, 가스인입공사, 기타	10,000,000	
합 계	777,400,000	

안성심터 매도인이 세무당국에 신고한 취득가액
(토지 취득원가+조성비용+건물 준공비용 + 기타 조경비)이 5.44억원
[출처 : 백분토론 최민희 발언]

공동모금회 관계자는 "지원 대상 단체가 회계 평가에서 F 등급을 받는 건 대단히 드문 일"이라고 말했다. 모금회 측은 "회계 평가의 경우 세금계산서 등 회계 처리를 증명하는 증빙 서류가 제대로 갖춰져 있지 않았다"고 했다. 사업 평가에 대해선 "당초 정대협 측이 제출한 계획서와 달리 위안부 피해 할머니들을 위한 프로그램 운영 등도 미흡했다"고 했다.

5.19. 조선일보

공익법인 회계기준이 2018년에야 만들어졌다?

- '국회'회계기준 있는지? 소상공인 회계처리기준 있는지?
 - 일반적으로 인정되는 회계원칙(GAAP)과 각 단체 혹은 법인의 회계규정에 따르면 되는 것
 - 국세청 공시와 관련하여서는 서식마다 '작성 방법' 이 있어서 그에 따르면 됨
- 영리법인 등의 전자공시 혹은 세무신고 시에는 전산시스템에 검증 장치가 있어서 '오류' 발생시 신고가 되지 않음.
 - 성실 신고에 따른 유인과 불성실 신고에 따른 가산세 부과 등 패널티를 부여하는 등 체계 개선



공익위원회의 필요성과 과제

김진우 교수(한국외국어대학교 법학전문대학원)

공익위원회의 필요성과 과제

김진우 교수

(한국외국어대학교 법학전문대학원)

I. 현행 국가 감독 체계의 문제점

민간공익활동에 대한 현행 감독 체계인 주무관청(민간공익단체의 주된 설립 목적을 관할하는 중앙관청)제는 다양한 문제점을 가지고 있어 근래 식자층과 민간공익단체를 중심으로 주무관청제에 갈음하여 영국이나 호주에서와 같은 공익위원회(Charity Commission) 유사의 통합적 관리·지원기구를 창설해야 한다는 요청이 있어 왔음.

1. 규제 위주의 감독체계

우리 현행법은 성악설(性惡說)적 법인관(法人觀)에서 출발하여 민간공익단체를 억제 대상으로 여기고 규제를 중심으로 대처하고 있음. 비영리(공익)법인의 설립에 관한 허가주의와 기부재산의 모집 및 사용에 관한 엄격한 규제는 그 대표적인 예임.

2. 정치적 비중립성

현행 주무관청제 아래서는 비영리(공익)법인의 설립과정에서 행정청의 호불호에 따라 설립허가 여부가 달라지거나 설립허가가 지연되거나, 감독청이 보조금 등의 지원과정에서 자신의 정책을 주입할 가능성이 상존하여 민간공익단체가 자칫 행정의 연장된 팔 또는 관변단체로 변질될 수 있음.

3. 전문성과 통일성 결여

(1) 주무관청제에 따른 감독은 법령의 해석 및 법적용의 통일성을 기하기 어려움. 주무관청제에서는 행정청 별로 민간공익단체에 대한 감독이 이루어질 수밖에 없어 공익성 내지 공익목적(Public benefit purpose)의 판단이 행정청에 따라 달라질 수 있고 또 관련 자료의 통일적 관리가 곤란함.

(2) 주무관청제에서는 민간공익단체에 관한 전체적인 현황이나 감독의 실태 파악 및 감독에 관한 정보의 공유가 곤란함. 그에 따라 잠재적 추가출연자나 기부자가 어느 민간공익단체에 추가출연 또는 기부할 것인지를 판단하는데 필요한 공신력 있는 정보를 획득하기 어려워 감독청과의 관계에서 정보 비대칭이 발생함.

(3) 주무관청의 공무원은 국가와 관련된 허다한 임무를 수행해야 하는 까닭에 민간공익단체의 관리에 전념할 수 없고, 보다 시급한 현안의 해결에 자원을 집중해야 하는 까닭에 민간공익단체의 관리에 투입할 수 있는 인적·물적 자원도 극히 제한적일 수밖에 없음. 실제로 담당공무원들은 민간공익단체의 감독을 부수적 업무로 취급하고 있음. 여기에 담당공무원의 단기(1-2년, 심지어는 6개월)의 보직순환은 담당공무원의 전문성 확보를 더욱 어렵게 만드는 중요한 요인임.

(4) 주무관청제 아래서는 민간공익단체에 대한 국가의 감독밀도가 대동소이한 감독규칙에도 불구하고 실제로는 행정청에 따라 그리고 심지어 동일한 행정청 내에서도 주무관에 따라 달라질 수 있기 때문에 법인설립단계에서부터 민간공익단체에 대하여 우호적인 것으로 알려진 행정청을 찾는 바람직하지 못한 부처쇼핑이 벌어지기도 함.

4. 관할 문제

(1) 주무관청이 분명치 아니한 새로운 분야의 사업이나 성질상 특정 행정청에 의한 허가나 감독에 친하지 아니한 사업 등에서 행정청 사이에 **평풍게임**이 벌어질 수 있음. 이 경우 민간공익단체는 법인격의 취득이나 공익성을 인정받는데 불필요한 시간을 소모할 수밖에 없음.

(2) 우리나라에서는 공익단체가 성질을 달리하는 둘 이상의 목적사업을 수행하기 위하여 법인 설립을 하려는 경우 목적사업별로 주무관청의 허가가 필요함. 그러나 실무에서는 성질을 달리하는 복수의 목적사업에 대하여는 **설립허가가 나지 않아 목적사업별로 복수의 법인을 설립할 수밖에 없는 실정임.**

(3) 공익단체들은 흔히 **설립이나 등록, 세제혜택단체 지정, 기부금품의 모집과정 등에서 발생하는 중복된 보고의무·서류제출로 비효율이 야기된다는 점**을 지적하면서 지속적으로 제도 개선을 요구하고 있음.

II. 민간공익위원회의 과제

1. 정치적 중립성의 담보

총괄적 관리·감독기구로서의 공익위원회는 기존의 주무관청제와 달리 민간공익단체에 대한 육성·지원 및 감독과 관련하여 상당한 권한을 확보하게 될 것이고, 이러한 기구가 추구해야 할 **최고의 가치와 덕목은 정치적 중립성**임. 이러한 정치적 중립성은 제도적 보장에 의해서만 가능함. 대통령제 아래서 공익위원은 최종적으로 대통령이 임명해야겠지만, 대통령을 비롯한 정부, 그리고 정치인은 공익위원회에 지시나 부당한 압력을 가해서는 안 됨. 제도적으로 이를 어떻게 최적의 상태로 구현할 것인지에 관하여는 **입법이 완료될 때까지 지혜를 모아야 할 것임.**

2. 민간공익단체의 정치적 활동의 허용 범위에 대한 경계획정

공익단체가 광고캠페인에서 입법 예고된 법안을 비판적으로 언급할 수 있는가? 시위나 그 밖의 정치활동 참여가 공익성과 조화를 이룰 수 있는가? 공익단체가 정치 분야에서 적극적으로 로비하는 것이 허용될 수 있는가?

정치적 의견표명이 자기목적(自己目的)이 아니라 정관상의 공익목적 실현을 위한 수단이라면 허용된다고 할 것임. 민간공익활동이 개별사안에서 불가피하게 정치적 목표와 관련되어 있고 정당 및 국가의 의사형성에 대한 직접적인 영향력이 공익목적의 증진을 위한 경우의 정치활동은 공익성에 대하여 해가 되지 않는다고 할 것임. 그러나 구체적으로 어느 범위까지의 정치적 의견표명 또는 활동이 허용될 것인지는 애매한 부분이 있으므로 공익위원회는 지침을 민간공익단체들에게 제공할 필요가 있음.



비영리법인의 통일적 규제 필요성 및 개혁 방안

우인식 변호사(한반도인권과 통일을 위한 변호사모임 사무총장)

비영리법인의 통일적 규제 필요성 및 개혁 방안

우 인 식 변호사

(한반도인권과 통일을 위한 변호사모임 사무총장)

1. 들어가며

최근 정의기억연대(‘정의연’이라고 약칭합니다)와 관계된 일련의 사태는, 그 단체를 그동안 응원하였든 그렇지 않았든 많은 국민들에게 실망을 주기에 충분합니다. 그런데 정의연 사태와 관계없이 비영리법인의 회계투명성 확보 문제는 이미 널리 인식되어 새로운 법령이 단계적으로 시행을 앞두고 있는 상황이었습니다¹⁾. 다만 이번 사태로 그 실천적 개혁의 속도, 방향에서 다양한 논의가 분출되고 있어 이번 세미나는 매우 시의적절하다고 생각합니다. 발표문도 그러한 논의를 종합하고 한편으론 구체화한 것이라고 생각합니다. 아래 토론문에서는 발표문의 취지에 넓게 공감하면서도 구체적인 실천방안 중 우리 처지에서 바람직한 방향에 대한 사견을 밝혀 볼까 합니다.

2. 비영리법인의 회계투명성 보장 및 개혁

민간이 주도하는 비영리법인은 우선 기본적인 자율성이 보장되어야 합니다. 외부 간섭 없이 자율성이 최대한, 긍정적으로 발휘된다면 더 바랄 것이 없습니다만 외부의 감시가 느슨하고 내부통제도 형식적이라면 그러한 공익법인에 투입되는 기부금, 정부지원금은 공익이 아닌 사적 이익추구자들의 좋은 먹잇감이 될 것이 틀림없습니다. 다른 면으로 재정적으로 풍족하지 못한 대부분의 비영리법인은 결국 외부의 기부나 지원이 절실한 운명이므로 조직

1) 문재인 정부 출범부터 100대 국정과제에 시민공익위원회 설립이 제시된 바 있습니다. 2019년부터 세법이 개정되어 지정기부금단체의 효율적 관리와 사후관리 검증을 국세청이 담당하도록 제도적 방향도 그렇습니다.

의 생존을 위해서도 오히려 회계 투명성을 강화하여 그 장점으로 기부를 유도할 수 있다고 생각합니다.

○ 다른 비영리단체에 의한 자율적 규제의 사례- 해외 사례

독일의 경우 시민단체를 감시하기 위한 시민운동이 활성화되어 있어 회계투명성 확보 및 비영리법인 감시에도 민간의 자율이 강조되고 있습니다. '투명한 시민사회 이니셔티브'(ITZ, 국제투명성기구 독일지부에서 운영) 및 '독일사회문제연구센터'(DZI) 같은 단체가 그런 단체들인데, 이 단체들은 각 일반 국민에게 제시해야 할 회계 관련 10가지 기본사항을 제출받아 검증하거나, 자금 사용처 등 비용구조, 기금 지원사업의 효과 등을 분석하고, 비영리단체의 관리와 홍보비용이 모금액의 30%를 넘지 못하도록 규정하는 등 비영리단체를 평가하기 위한 엄격한 기준을 요구하고 그를 바탕으로 평가하고 있습니다. 특히 DZI가 인증하는 시민단체는 공정성 때문인지 몰라도 그 모금액이 상승하는 효과가 생긴다는 것입니다. 미국의 경우도 국세청에서 제공한 정보를 바탕으로 가이드스타, 채리티 내비게이터, 채리티 워치 등 여러 민간단체들이 비영리단체의 활동의 별점을 매기는 방법으로 시민단체가 시민단체를 평가하고 있습니다. 이제는 각 나라의 제도적 상황을 떠나 일반 시민들은 자신이 기부한 돈이 제대로 쓰이는지에 대해 당연히 관심을 가지고 있으며 회계투명성은 기부한 자나 기부를 받아야 자 모두 고려하여야 하는 필수적인 요소가 되었습니다.

○ 강화되고 있는 비영리법인에 대한 규제

우리는 독일, 미국처럼 공신력 있는 시민단체가 시민단체를 자율적으로 평가하는 전통이 없습니다만 최근 회계투명성 문제에 대한 일반의 인식 제고 때문인지는 몰라도 비영리법인에 대한 우리 법제의 감시도 강화되고 있습니다. 그동안 공익법인의 보유자산이 100억 원 이상의 경우만 외부감사 의무 대상이었으나 2019년도에 개정된 상속·증여세법 시행령에 의하면 그 의무 대상이 연간 총수입 50억 원 이상 또는 연간 기부금 20억 원 이상을 받는

시민단체에까지 확대되었습니다. 또한 올해부터는 의무공시 대상 공익법인도 확대하여 기존에는 자산 5억 원 또는 연간 수입금액 3억 원 이상의 법인이었던 것이 모든 공익법인으로 확대(종교법인 제외)되었습니다²⁾. 특히 외부회계감사 대상 공익법인의 경우, 결산서류 등 공시의무 이행 시 회계감사 보고서도 공시해야 합니다.(상속증여세법50의3①) 아울러 2021년부터는 지정기부금단체의 지정 및 관리 관청이 기존 주무관청에서 국세청으로 일원화되는 변화도 생깁니다. 지정기부금단체의 지정요건도 강화됩니다³⁾

○ 법적 관점에서 보는 비영리법인의 성질과 그에 대한 규제의 근거

위와 같이 비영리법인이 상속증여세법의 직접 규제를 받고 그 인가의 주무관청은 국세청으로 일원화된다는 입법 규제에서도 알 수 있듯이 적어도 법적 관점에서는 비영리법인은 납세의 법률관계와 연관되어 파악되는 대상임을 알 수 있습니다. 만약 개인과 개인의 관계에서는 일정한 돈 이상의 재산이 이전된다면 그에 대한 증여세를 부과하는 것이 필수이지만, 해당 공익사업의 성격 때문에 국가는 기부금모집행위를 합법화하는 한편 비영리법인이 납부하여야 할 증여세도 면제하여 주는 것입니다.

복지영역에서 국가는 가장 중요한 실행 주체이지만, 모든 역할을 국가가 도맡을 수 없을 뿐더러 도맡는다 하더라도 오히려 비효율적일 것입니다. 국가의 면세는 달리 말하면 적어도 증여세만큼 공익법인에 재원을 지속적, 규칙적으로 직접 이전하여 주는 효과이므로, 이러한 법익을 향유하는 단체에 대하여 기본적으로 국가에 대한 감시와 간섭은 불가피할 수밖에 없습니다. 만약 해당 공익사업이 국가 역시 동시에 실행할 수 있는 것이라면 이런 경우

2) 다만, 자산 5억 원 미만이고, 수입금액 등이 3억 원 미만인 소규모 공익법인 등은 간편 서식으로 공시 가능(상증법50의3①, 상증령43의3①)

3) 홈페이지 개설요건 강화, 지정기간 이원화(신규지정 3년, 재지정 6년), 지정기부금단체 취소사유 강화('직전 2년간 고유목적사업 지출내역 없는 경우' 추가), 지정기부금단체 등에 대한 통보 변경, 그밖에 공익법인 의무지출제도 확대, 성실공익법인에게만 적용되던 의무지출제도가 기준규모(자산 5억원 이상이거나 수입금액 등이 3억 원 이상) 이상의 공익법인으로 적용 확대(다만, 종교법인, 공공기관 및 법률에 따라 직접 설립된 기관 제외)

비영리법인은 마치 국가의 위탁으로 공익사업을 행하는 행정법상 공무수탁사인(公務受託私人)⁴⁾의 역할이나 지위와도 유사합니다. 그러나 실제 법적 위탁관계가 성립하는 것은 아니므로 본질적으로 위탁관계와 같은 정도의 규제를 할 수는 없지만 국가의 재원이 실질적으로 이전된 이상 국가의 직·간접적 관여 및 규제는 불가피하고 이는 합헌적인 규제입니다. 그러나 이번 정의연 사태에서 드러났듯이 기존 규제나 심지어 개정 법률안의 규제도 분명한 사각지대가 있다는 것이 입증되었습니다. 이런 어처구니없는 사태의 재발을 막고 비영리법인의 회계투명성을 확보하는 시대적 대의에 적합한 새로운 제도를 고안하는 것이 이제는 절실합니다. 구체적으로 국세청이 아닌 비영리법인 시민단체의 통일적인 회계감시 및 관리를 위한 별도 조직의 구성도 이런 이유로 필요하다고 봅니다.

○ 통일적인 규제를 위하여 독립위원회를 만드는 방안

영국, 호주는 비영리법인의 감독을 위하여 자선단체위원회 같은 독립적 위원회를 두고 있습니다. 이 정부에서도 같은 취지의 시민공익위원회를 두는 것이 100대 국정 과제에 들어갈 만큼 주요 정책과제였으나 그러한 내용의 윤호중 의원 법안은 새 입법기가 시작되면서 자동 폐기된 바 있습니다. 권영세 의원도 국민감시(감독)위원회라는 독자적인 독립위원회를 설치하는 법안을 제출한 바 있습니다. 양 법안의 공통점은 비영리법인의 관리감독 권한을 갖는 별도의 위원회를 설치하고 해당 공익사업의 공익성 여부를 평가하고 아울러 회계투명성을 위한 기부금통합관리시스템을 구축하여 운영하는 것입니다.

개인적 사건으로는 우리나라는 미국, 독일과 같이 시민단체의 자율적 통제의 역사가 미흡하고, 한편으로는 블랙리스트 사건에서도 문제되었듯이 이제는 어느 정부든 시민단체에 재원 이전을 무기로 특정 영향력을 행사하려는 행정부의 행위 자체가 사법적 판단으로 위법하므로, 이러한 두 가지 시대적

4) 공무수탁사인이란 국가나 지방자치단체로부터 공권을 부여받아 자신의 이름으로 공권력을 행사하는 사인이나 사법인을 말하는 것인데, 공무를 사인에게 맡김으로써 행정의 분산을 도모하고 효율을 증대하는 데 목적이 있습니다.

요구를 모두 만족하려면 현행 헌법에서 포용할 수 있는 수준의 독립적인 위원회를 출범시키는 것이 가장 바람직하다고 생각합니다. 다만 소속을 국무총리 산하에 두는 것은 오히려 그 위원회의 독립성을 손상시킬 수 있으므로 형식상으로는 국가원수인 대통령에 직속하되 그 위원장 및 위원의 인선은 공수처장의 인선 못지않게 최대한 중립적인 인선 제도를 갖추는 것이 독립규제위원회의 성격에 맞다고 생각합니다. 한편으로는 입법론적으로 단순히 민법을 보완하는 수준에 그치고 있는 공익법인설립·운영에관한법률을 총체적으로 개정하여 위 논의 포함, 합의된 개혁방안을 녹아낸 법률로 만들어야 한다고 생각합니다.

3. 결 론

비영리법인 시민단체 규제에 대한 제도적 대안을 생각하고 실행에 옮길 시기는 지금이 적기라고 생각합니다. 최근 정의연 사태도 그렇고 시민단체 지원에 대한 블랙리스트 사건에서도 알 수 있듯이 회계투명성 확보는 기본 중 기본이고 더 나아가 정부가 시민단체를 이용하여 공익을 자기 맘대로 재단하는 행태는 더 이상 용납될 수 없습니다. 이러한 역할을 수행하기 위하여 최대한의 중립성을 가지고 규제하는 권한을 총괄하는 독립위원회의 출범이 시급해 보입니다. 새로 출범한 국회가 이 문제에 대해서 지혜를 모아주시기 바랍니다.



공익법인 투명성 논란의 구조적 원인과 개선방향

정순문 변호사(재단법인 동천)

공익법인 투명성 논란의 구조적 원인과 개선방향

정 순 문 변호사
(재단법인 동천)

1. 공익법인 회계투명성 논란의 구조적 원인

최근 공익법인¹⁾의 회계투명성이 다시 도마에 올랐다. 회계나 공시 관련 개별 단체의 역량부족은 분명 비판을 받아야 할 지점이다. 그러나 이번 사태의 발생 원인을 그렇게 단편적으로만 해석할 수는 없다.

공익법인의 투명성 논란이 거듭해서 발생하는 이유는 무엇일까.

첫째는 아직도 많은 수의 단체들이 미션을 위한 사업이나 운동에만 신경을 기울이는 나머지 회계나 운영의 책무성, 투명성에 관해서는 부차적인 업무로 취급하는 인식, 이러한 상황을 사실상 강제하는 열악한 재정상태이다.

회계는 이해관계자와 소통하는 가장 기본적인 방식이다. 공익법인은 기부자를 포함한 이해관계자들이 단체 활동을 충분히 파악할 수 있도록 회계정보를 충실하게 작성해 공시할 필요가 있다. 그러나 기부금이 적은 소규모 공익법인의 경우 회계 투명성을 위해 큰 비용을 투입할 경제적 여력을 확보하기 쉽지 않다. 회계사 등 전문가에게 의뢰하기는커녕, 회계만 담당하는 전임직원을 채용할 수 있는 조직도 많지 않다. 사회적 경제조직이나 소상공인의 경우 쉽게 접할 수 있는 전문가 컨설팅 지원정책

1) 본 토론문에서 사용하는 '공익법인'이라는 용어는 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률에 따라 설립된 엄밀한 의미의 공익법인이 아닌, 공익적인 목적의 사업을 하는 비영리법인, 비영리단체 일반을 지칭하는 용도로 사용하였다.

또한 공익법인 영역에서는 찾아보기 어렵고, 지원기관 등을 중심으로 간헐적인 교육만 시행될 뿐이다.

둘째는 공익법인 관리체계의 비효율성과 공시제도의 불합리성이다. 공익법인의 기부금 수령과 지출이라는 하나의 행위에 대하여 현행법은 공익법인의 설립주무관청, 기부금품 등록청, 국세청 세 곳이 각각 검사와 감독을 하도록 설계되어 있다. 문제는 같은 기부금의 수령, 지출행위에 대하여 위 세 곳의 관할관청이 요구하는 보고, 공시내용이 각각 다르고, 이 때문에 현장의 공익법인들이 같은 데이터를 다른 방식으로 여러차례 가공하도록 강제하고 있다는 점이다. 예컨대 모든 비영리법인은 주무관청에 매년 수입·지출 예산서, 당 사업연도의 사업실적 및 수입·지출 결산서, 해당 사업연도말 현재의 재산목록 등을 제출하여야 한다. 그리고 유사한 내용에 관하여 국세청 등에 대해 매년 3월에 법인세법에 따른 자료 제출을, 4월에 상증세법에 따라 공시 및 회계감사를 해야 한다. 나아가 기부금품 모집등록 대상인 경우 행정안전부 또는 광역지자체장에 대하여 사실상 같은 내용인 모집등록, 모집완료, 변경, 사용 완료, 회계감사 등의 보고를 해야 한다.

이와 같이 복잡한 행정요구사항 때문에 법률, 회계 등에 대한 전문역량이 없는 공익법인은 보고서식의 작성에 어려움을 겪고, 공시되는 내용도 서식이나 작성기준에 따라 금액이 달라져 기부자들이 공시자료를 명확하게 이해하기도 쉽지 않다. 각각 입법목적이 다른 규제라면 실무부담이 과중하다고 하더라도 수긍할 수 있겠으나, 기부금의 투명한 사용이라는 동일한 목적달성을 위해 여러가지 법률로 이중, 삼중의 규제를 하는 것은 대단히 비효율적인 관리 체계라고 생각된다. 게다가 감독대상이 중복되다보니 책임소재도 불명확하고, 각 관할관청에서 제대로 역량을 집중시키지 않는다는 실무상의 문제도 있다.²⁾

2) 예컨대 설립주무관청에게 포괄적 감독권이 인정되고 있으나, 위 감독 사무를 담당하는 직원은 소수이거나 변경이 잦아 실질 적인 감독이 이루어지지 못하고, 통일된 실무기준도 없다는 지적이 있다.

한편 상속세 및 증여세법상 ‘공익법인등’으로 분류되는 비영리단체는 2018년부터 공익법인 회계기준을 적용받고 있다. 그런데 이러한 공익법인들이 의무공시하는 수많은 자료 중 공익법인 회계기준이 직접 적용되는 데이터는 매년 4월에 공시하는 재무제표뿐이다.

그 외 재무제표만큼 중요한 정보를 담고 있음에도 작성기준이 불명확해 작성할 때마다 혼란을 빚는 서식도 많다. 기부금품의 수입 및 지출명세서 등의 공시 서식, 검토기준이나 책임범위가 모호한 외부전문가의 세무확인 관련 서식, 공시는 되지 않으나 기재내용이 지나치게 포괄적인 출연재산 등에 관한 보고서 등이 대표적이다. 이러한 자료들은 모두 재무제표와는 별도로 공시·작성의무가 있음에도, 내용이 중복되고 기재방법이 명확하지 않아 작성과 이해가 어려운 부분이 많다.

회계정보는 숫자에 불과하기 때문에 맥락을 모른다면 도리어 오해만 가중시킬 수 있다. 그러한 오해를 줄이기 위해서는 작성기준을 구체화하고 체계화해야 한다. 회계기준과 같은 구체적인 기준을 마련하지 않고, 작성해야 하는 서류를 양적으로만 늘리는 식으로 규제를 강화해서는 투명성이 확보되지 않는다. 오히려 이번 사태와 같이 불필요한 오해를 양산할 위험이 있다.

2. 구조적 원인 해결을 위한 공익법인 전담조직 설립 제안

이번 회계 투명성 논란은 단기적으로는 공익법인 생태계의 위기가 될 수도 있지만, 향후의 대처에 따라 공익법인의 이해관계자들이 각성하는 계기가 될 수도 있다. 그러나 앞서 지적한 공익법인의 열악한 재정상황, 관리체계와 공시제도상의 구조적 문제점은 민간에서 스스로 풀어내기 어려운 과제이다. 이러한 과제를 보다 체계적으로 해결하기 위해서는 장기적으로 비영리단체들과 적극적으로 소통하고 이를 지원하며, 동시에 관련 자원을 관리하고 감독하는 역할을 총괄할 수 있는 정부조직이

필요하다.

이러한 조직으로서 시민공익위원회 등의 도입에 관한 논의가 있었다. 최근에는 국무총리 소속으로 시민사회발전위원회를 설치할 수 있도록 하는 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령령)’이 제정되기도 했다. 앞으로 이를 단초로 삼아 공익법인 및 기부의 활성화와 투명성 확보라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 정부조직이 필요할 것인지, 필요하다면 어떠한 기능과 역할을 부여해야 하는지에 대한 고민과 숙의가 필요할 것이다.

다만 앞서 지적한 문제를 해결하기 위해서는, 새롭게 설립되는 전담조직을 통해 중복규제를 해소하고 감독을 일원화하여 행정효율을 제고한다는 분명한 목표가 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 조직의 권한을 설계하는 과정에서 설립근거법 외에도 세법과 기부금품법의 내용이 고려되어야 한다. 현재 2020 개정 세법은 지정기부금단체의 지정과 사후관리 관련 업무를 국세청에게 완전히 일원화하는 방향으로 설계되어 있다. 기부금단체의 지정과 사후관리는 공익법인 전담조직이 담당해야 할 업무 중 가장 핵심적인 역할인데, 이 부분 업무가 국세청으로 일원화되는 경우 규제의 중복을 해소한다는 당초의 목적을 달성하기 어려울 수 있고 조직의 위상에도 현저한 차이가 발생하는바, 권한의 조정이 필요해 보인다.

아울러, 새로운 전담조직은 공익법인에 대해 적절한 규제와 적시의 감독을 행함과 동시에, 감독에 수준에 걸맞은 지원정책을 수행해야 한다. 열악한 공익법인의 운영 환경에서 기부자들, 이해관계자들에 대한 도덕적 책무성의 준수만 강요하는 방식은 적절한 해결책이 될 수 없다. 사회적경제조직의 경우 사회적경제진흥원이나 기획재정부에서, 소상공인의 경우 소상공인진흥공단에서, 중소기업의 경우 중소벤처기업부와 같은 각 주무부처에서 적극적인 지원 정책을 실시하고 있다. 이를 참고하여 전담조직의 업무 또한 지원과 감독이 균형을 맞춘 형태로 규정될 필요가 있을 것이다.



민주사회 완성 위한 공익법인 진흥과 규제의 조화 위한 독립기구가 필요

지성우 교수(성균관대 법학전문대학원)

민주사회 완성 위한 공익법인 진흥과 규제의 조화 위한 독립기구가 필요

지 성 우 교수
(성균관대 법학전문대학원)

1. 공익(적)법인의 중요성과 사회적 역할

- 비영리법인과 공익법인 등 NGO의 역할은 민주주의 성장 과정에서 권력의 독주를 견제하고 시민들의 목소리를 국정에 반영하는 아주 중요한 역할을 담당하고 있어 국가운영에서 차지하는 역할과 비중에 대한 중요성이 재인식되고 있음. UN에서는 국민계정에 비영리분야에 대한 경제적 규모에 대해 위성계정(satellite account)을 추정하는 매뉴얼을 마련하고 있고, 미국(GDP의 약 2%), 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본 등 선진국에서는 비영리부분에 대한 계정을 마련했거나 준비하고 있을 정도임.
- 최근 언론에 보도되고 있는 공익법인들의 일련의 회계부정사건은 공익법인과 관련된 법·제도가 매우 복잡하고 주무관청과의 관계를 지속하는 과정에서 감사제도가 느슨해진 상황에서 발생한 것임. 따라서 비단 밝혀진 기관들보다 훨씬 심각한 문제를 안고 있는 NGO나 공익법인이 존재할 것이라는 점이 지적되고 있어 관련 제도의 개혁이 필요하므로 권의원님의 이번 관련 입법발의는 매우 시의적절하고 절실한 것으로 사료됨.

2. 현행 제도개편의 근본적인 이념 확립의 필요성

- 공익법인들의 회계적·재정적 문제점이 부각되면서 미국처럼 총괄관리기관(예를 들면 국세청)을 두어 일원화하는 방안, 영국 및 호주의 자선단체 위원회와 같이 독립된 위원회를 두는 방안, 일본의 공익성검증위원회와 같이 정부산하의 민간위원회를 두는 방안 등 다양한 입법방안이 제시되고 있음.
- 그런데 국내에서의 입법 논의는 이 방안들을 모두 공익법인에 대한 규제와 감독이라는 측면에서만 검토하고 있다는 문제점이 있는 것으로 사료됨. 비록 현재 일부 공익법인의 잘못된 활동이나 회계부정사건이 보도되고 있기 때문에 공익법인에 대한 회계감독과 재정투명성의 문제에 주로 논의가 집중되고 있지만, 공익법인에 대한 합리적이고 적절한 규범체계의 대안제시를 위해서는 현행 규제체계의 문제점을 정확히 파악하여 단순히 회계를 바로잡는다는 측면뿐 아니라 “민주사회의 완성을 위한 활동의 진흥과 회계투명성 확보의 조화”라는 이념을 바탕으로 독립성과 효율성을 확보해야 한다는 관점에서 근본적으로 재검토되어야 함.

3. 현행 비영리법인·공익법인 관련 제도의 문제점

- 현행법상 비영리법인의 설립과 관련된 법률 및 규칙은 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 근간으로 하고, 기타 특별법으로 「사립학교법」, 「사회복지사업법」, 「의료법」 등에 의해 규율되고 있음.
- 먼저 「민법」은 법인의 사무를 주무관청이 검사·감독할 수 있도록 규정하고 있어 주무관청은 설립허가권 뿐만 아니라 감독권과 추후 취소권한도 가지고 있음. 또한 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 의하면 주무관청은 민법에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계사실을

조사하여 설립을 허가할 수 있고, 공익법인이 수익사업을 하기 위해서는 정관 규정에 따라 사업마다 주무관청의 승인을 받아야 하며, 정관을 변경하는 경우에도 승인을 받아야 함. 이와 같이 현행법에 의하면 일반비영리법인과 공익법인 모두 주무관청의 설립허가권→감독권→취소권의 대상이 되고 있음.

- 현행 제도는 일반비영리법인과 공익법인 모두 매우 산발적이고 비체계적인 규율체계를 가지고 있어 구조적으로 ① 공익법인을 관리·운영에 있어 신뢰성 및 전문성 확보가 어렵고, ② 법과 제도를 활용한 공익성 보장이 미흡하며, ③ 부처별 허가주의를 채택함으로써 허가 후에는 모니터링이 소홀하게 되고, ④ 부처별로 등록을 해주기 때문에 공익활동이 해당 부처의 특정 영역에 국한되게 됨은 물론이고, ⑤ 세제혜택을 부여함에 있어서도 공익성을 상세히 검증할 기준이 미비할 수밖에 없는 등 다양한 문제점이 나타나고 있음.
- 더욱이 현행 「공익법인법」은 제정된 지 40년이 경과한 법률로 사회 변화를 반영하지 못하고 좁은 범위의 공익법인만 규율하여 부정과 부패가 방치되어 있는 상황임. 그동안 여러 부처의 관여와 산발적인 법률이 공익활동을 하는 비영리·공익법인에 적용되면서 법인의 설립 및 운영에 상당한 행정 부담을 가중시키고 있음. 또한 한편으로는 부처 간 칸막이 행정으로 인하여 법인의 목적사업이 주무관청의 관련 사업으로 제한되는 등 다양한 공익활동의 전개가 오히려 저해되고 있는 문제점도 발생하고 있음.
- 이와 같이 현행 제도로는 모든 주무관청에서 상시 감독체계를 완비하기 위한 조직과 인력을 확보하기에는 한계가 있으며, 민주국가 완성을 위한 권력의 분립·견제 및 시민사회의 발전이라는 공익적 법인 본연의 활동을 더욱 진작하기 위해서는 획기적인 제도의 변화가 절실한 상황임

4. 권영세의원(안)에 대한 입법평가와 향후의 입법과제

○ 입법평가

- 위와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 비영리법인과 공익법인의 ① 설립 → ② 감독 → ③ 취소의 모든 제반 문제를 아우르는 국가위원회와 같은 형태의 정치적으로 독립적인 회의체 형태의 기관이 필요함.
- 권영세의원(안)에 의하면 “(가칭)국민감시위원회”를 독립기관으로 신설하여 기부금통합관리시스템 구축 및 운영 및 공익법인에 대한 전반적인 사항을 감독하도록 하고 있어 매우 합리적이며 필수적인 내용들을 포괄적으로 규정하고 있어 매우 조화로운 내용으로 구성되어 있음.
- 특히 기존의 안들이 정부부처 내에 규제감독기구를 설치하는 내용으로 구성되어 공익법인 관리와 관련해서 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 있는 반면, 당해 법안에서는 “(가칭)국민감시위원회”를 정부부처와 독립적인 기관으로 설치함으로써 독립성을 확보하였다는 점에서 매우 진일보하고 선진국형의 제도를 채택하고 있는 것으로 평가됨

○ 향후의 입법과제

- 향후 일반 비영리법인과 공익활동을 하는 법인 모두에 대해 최대한 자율성을 보장하되 “(가칭)국민감시위원회”의 일원화된 체계 하에 필요한 감독과 진흥활동이 이루어지도록 할 필요가 있는 것으로 사료됨.
- 공익법인 활동의 지원과 활성화를 위해서는 “(가칭)국민감시위원회”의 공익인정신청과 심사를 통해 해당 공익법인을 특정하고, 선정된 공익법인에 대하여는 위원회를 통한 감독을 강화하는 한편, 공익성에 상응하는 지원을 확대하는 방안이 고려될 수 있음
- “(가칭)국민감시위원회”가 공익성 인정, 공익법인 감독, 공익법인 지원 역할을 하게 될 경우, 공익법인에 미치는 영향력이 지대할 것이므로

무엇보다도 공정한 인사들로 위원회를 구성하는 체계와 절차가 필요함.

- 영국의 경우 “공익위원회(charity commission)” 를 설치하고, 심사를 통과하여 등록된 단체에 대해 세제 혜택 등 다양한 혜택을 부여하고 있는 점 등을 참고하여 공익단체에 대한 전반적인 감독권과 진흥기능을 수행하는 독립적인 위원회를 구성·운영할 필요가 있음.
- 또한 이 기관 역시 부패와 회계상의 문제가 발생할 수 있고, 정치적 중립성 위반의 문제 등 사회적 부작용이 발생할 여지가 있으므로 국회에 매년 성과를 보고하고 국정감사의 대상이 되도록 하는 등 영향력에 상응하는 국민에 의한 통제를 받을 수 있는 방안을 강구하여야 할 것임.