

Hansun Brief

발행일: 2020년 11월 24일(통권167호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org



공익법인의 설립 운영에 관한 법률 개정법률(안) 입법예고에 관한 소고

배 원 기
공인회계사, 전 홍대 경영대학원 교수

목 차

1. 비영리 · 공익법인 법률 개정 논의 배경
2. 법무부의 비영리 · 공익법인 관련 법률 개정안의 문제점
3. 공익위원회의 독립성 및 공익법인의 회계 투명성 제고

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

법무부는 지난 10. 21. 공익법인법 전면개정에 관한 입법예고를 하였으며, 이 입법예고에 대한 의견 제출 기간은 11. 30. 까지이다. 법무부는 그 뒤 공청회도 개최할 예정이라고 한다. 이 글에서는 법무부의 입법예고 및 우리나라 비영리 섹터의 전반적인 문제점을 살펴본다.

1. 비영리 · 공익법인 법률 개정 논의 배경

비영리 · 공익법인 관련 법률의 개정("공익법인 총괄기구 설치")은 비영리 · 공익법인 섹터가 20년 이상 국회 및 정부에 건의해 온 이슈이고, 문재인 대통령의 100대 공약중의 하나이기도 하다. 이와 관련하여, 법무부는 문재인 정부의 출범과 함께, 2017년 9월부터 연구용역, 해외 입법례 수집뿐만 아니라, 법무부내에 "공익법인 총괄기구 설치를 위한 법률 개정 태스크 포스"를 만들어, 2018년말에는 관련 법령 개정안을 발표하기로 하였었다. 그런데, 관련 부처간의 합의 미도출 및 반대의견 등의 사유로, 관련법령 개정안의 발표는 계속 미루어지고 있었고, 문재인 정부에서의 비영리 · 공익분야의 개혁은 어려울 것이라는

분위기가 형성되었었다. 그 뒤, 지난 4월부터의 이른바 윤미향 사태로 인하여, 이 이슈가 다시 쟁점화되었고, 이에 따라 법무부도 공익법인법 전면개정안을 입법예고한 것으로 보인다. 그런데, 뒤에서 다시 언급하겠지만, 이번 법무부의 입법예고안은 관계부처와의 협의도 제대로 되지 않은 법령안이 아닐까?라고 의심될 정도로 심각한 문제가 많다. 한편, 그 동안 국회에서의 노력도 잠시 소개하면, 박근혜 정부 시절 미르재단 · K스포츠 재단의 문제가 터진 후, 여야 모두 공익법인법 개정안을 제출했었고, 지난 5월말 제20대 국회 회기 종료로 관련 법령개정안은 모두 폐기되었다. 그리고, 지난 4월말부터 터진 정의연대, 정대협 관련 윤미향 사태로, 6월에 개원된 21회 국회에 제출된 관련법률 개정안건은 약 28개에 달하며, 가장 종합적인 개정안으로서 법사위원장이 윤호중 의원이 대표로 발의한 공익법인법 전면개정안이 있다.

2. 법무부의 비영리 · 공익법인 관련 법률 개정안의 문제점

지난 10. 21. 발표된 법무부의 공익법인법 전면개정안의 주요 내용은 (1) 현행 민법 제32조에 따른 비영리법인의 설립에 관한 각 주무관청의 '허가'제도는 그대로 나 두고, 공익법인 인증을 받으려면, 개정 공익법인법에 따라 신설되는 공익위원회의 '인증'을 받아야 한다는 것 (2) 이를 위해 법무부 산하에 공익위원회 및 각 지부를 신설한다는 것으로 요약된다.

가장 큰 문제점으로서, 공익법인법만 개정해서는 민법 제32조에 따라 설립된 비영리법인(이하 "민법상 비영리법인")의 문제점을 해결할 수 없다는 점이다. 이번 법무부의 공익법인법 전면

개정안이나 지금까지 국회에 제출된 각종 법률개정안은 주로 공익법인법만을 개정하도록 하고 있는데, 민법을 개정하여 민법상 비영리법인의 문제점을 개혁하는 것이 더 중요하고 급하다. 과거의 문제가 되었던 K스포츠 · 미르재단, 어금니아빠, 새희망씨앗, 정의연대 · 정대협은 공익법인법에 의한 공익법인이 아니라, 민법상 비영리법인이다. 다시 말하지만, 공익법인법만 개정해서는, 민법상 비영리법인의 문제점을 해결할 수 없다. 따라서, 공익법인법뿐만 아니라, 민법의 법인관련 조항, 행정안전부 소관 비영리민간단체지원법 및 기부금품 모집에 관한 법률의 문제점을 같이 검토하여, 종합적으로 개정하여야 한다. 최근에 일어난 정의연 · 정대협의 어처구니없는 회계부정 사건도 민법상 비영리법인 대표의 윤리성과 전문성 결여와 지배 · 감시구조의 후진성으로 인한 것이다. 따라서, 공익법인법뿐만 아니라, 민법의 비영리법인 관련 규정을 개정하면서, 비영리법인의 지배구조 개선과 법령위반시의 처벌조항을 신설하는 것이 가장 중요하고 필수적이다.

개정안에서 새로 도입되는 공익인증제도를 살펴본다. 개정안에서 비영리법인의 설립은 현행과 같이 민법 제32조의 규정에 따라 각 주무관청의 '허가'를 받아야 하고, 그 뒤 공익여부의 판정은 공익위원회의 '인증'을 받도록 하고 있다. '인증'이라는 것은 '허가'보다 낮은 수준의 '인가'와 유사한 것이고, 설립보다 공익인증이 더 중요한데, 설립은 '허가'로 하고, 공익판정은 '인증'으로 한다는 것이 거꾸로 된 모순이다. 또한, 법무부의 입법예고가 그대로 입법화되어 시행된다면, 주무관청의 관할 대상인 민법상 비영리법인과 공익위원회 관할 대상인 공익법인의 구분이 애매하여, (1) 민법상의 각 주무관청은 공익위원회로 이관될 공익법

인의 설립허가를 제대로 해주지 않을 가능성이 있고, (2) 공익위원회 관할로 가기 위한 '인가'를 받지 않도록, 비영리법인에게 주무관청이 압력을 넣을 가능성이 있으며, (3) 현행 세법상 공익법인과 민법상 비영리법인간의 세제상의 차이가 없어, 민법상 비영리법인인, 공익위원회 인증을 받을 유인요소가 없어 공익위원회가 관할할 공익법인이 거의 없을 것이라는 문제가 예상된다.

한편, 법무부안은 2017년 6월 기준으로 공익법인법에 의한 공익법인 3,407개와 사회복지법인 중 공익법인으로 전환유인이 있는 사회복지법인의 일부 등 약 3,500여개의 법인을 공익위원회 관할로 이관한다는 것이다. 한편 별도의 법률에 따라 운영되고 있는 학교법인, 의료법인, 사회복지법인 등 이른바 1,775개의 '특수법인'을 제외하고, 민법상 비영리법인 20,414개와 공익법인 3,407개 및 사회복지법인 중 일부 합계 약 25,000개를 공익위원회 관할로 하는 것이 바람직하다. 행안부 관할로 되어 있는 비영리민간단체의 주관부처도 공익위원회로 통합해야 한다. 법무부는 (1) 현행 주무관청제를 대체하는 것에 대한 국민적 공감대가 부족하고, (2) 비영리법인의 형태가 다양하여 각 비영리법인의 특수성을 고려한 관리·감독이 이루어져야 함을 고려할 때 주무관청제 역시 일견 타당하고 (3) 비영리법인에 대한 관리·감독권까지 모두 이관한다면 이에 따른 실무상 혼선 및 소관부처의 반발가능성 등이 예상되어, 개정안과 같이 제안한다고 하고 있으나, 이는 공익신탁법을 전면 개정하여, 공익신탁의 주무관청을 법무부로 집중한 것과 유사한 전형적인 '부처 이기주의'의 발상으로 보인다. 비영리 공익 섹터의 관계자들은 20년 이상 비영리·공익 담당 부처의 통합을 계속 건의해왔다는 점

은 전혀 고려하지 않았다.

3. 공익위원회의 독립성 및 공익법인의 회계 투명성 제고

또 하나의 쟁점은 새로 생기는 공익위원회를 어디 소속으로 할 것인지와 공익위원회 위원구성을 어떻게 할 것인지에 관한 것이다. 윤호중 의원이 지난 6월에 대표발의한 공익법인법 개정안에서는, 국무총리실 산하로 제안하고 있는 반면, 법무부안에서는 법무부 산하로 제안하고 있다. 법무부 산하보다는 국무총리 산하 위원회 형태가 바람직하고, 더 바람직한 형태는 국가인권위원회와 같이 입법부, 행정부 및 사법부로부터 독립된 기관으로 만들어 우리나라의 비영리·공익 분야 감독이 정치권으로부터 영향을 받지 않도록 해야 한다. 공익위원회 제도를 채택하고 있는 영국이나 일본 등의 제도를 보면, 정치권으로부터 독립되도록 세밀하게 만들어 놓은 것을 볼 수 있다. 한편, 법무부나 행안부 또는 기획재정부의 고위 공무원이 공익위원으로서 들어가는 이른바 부처 이기주의는 단연코 배제되어야 한다.

필자의 전공이 회계학인데, 회계학자들의 의견도 충분히 개진되어 회계학 측면에의 비영리·공익법인의 투명성을 제고하는 방안도 도입되어야 한다. 단식부기 방식의 예산·결산서류의 종류가 복식부기 방식의 재무제표(재무제표, 운영성과표 등)로 대체되어야 하고, 특히 1970년대 중반에 일본의 행정명령 형태로 있던 것을 공익법인법에 명문화했던, 기본재산·보통재산제도는 폐지하고 영리회사의 자본금과 유사한 개념이 순자산(순재산) 제도가 도입되어야 한다. 즉, 1975년 현행 공익법인법을 제정하면서, 당시 일본에서 공익법인 제도의 행정지도사항으로 운영하

고 있던 기본재산, 보통재산 개념을 공익법인법에 규정하여 현재에 이르고 있고, 사회복지법 등에서도 현행 공익법인법상의 기본재산 제도를 원용하고 있으나. 이는 시대에 맞지 않는 제도이다. 참고로, 미국의 비영리 비영리·공익법인 제도에 는 기본재산 제도가 없으며, 일본은 2006년 공익법인개혁 3법 개정을 통하여, 기본재산 개념을 없애고, 재단법인에 한하여, 최소 순자산(순재산)의 개념을 도입했다.

마지막으로, 현행 민법상 비영리법인 제도의 가장 큰 문제로서, 19세기 유물의 하나인 비영리법인의 설립에 관한 주무관청의 '허가'제도가 아직 남아 있다는 점과 민법상 비영리법인의 지배구조 및 투명성에 관한 조항이 전혀 없다는 점을 다시 한번 강조하고 싶다.

일본은 10년에 걸쳐서 이를 개혁했는데, '빨리빨리'의 특유성을 가지고 있는 우리는 2-3년내에 관련 법령 모두를 종합적으로 통합하여 개정할 수 있지 않을까 생각된다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.
(한 통 2,000원)**