경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 11-26-01
협동연구 2011-2

비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구 (1년차)

오영호 외

주관연구기관: 한국보건사회연구원
협력연구기관: 한국조세연구원 · 한국교육개발원
서울신학대학교 · 한양사이버대학교

KIHASA
Korea Institute for Health and Social Affairs

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 11-26-01
협동연구 2011-2

비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(1년차)

발 행 일 2011년 12월
저 자 오 영 호 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 예원기획
가 격 26,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-851-1 93510

발간사

사회비영리조직(Non-Profit Organization)은 기업 및 정부와 달리 독립된 제3의 제도부문(the third sector)으로서 정부 및 기업과 보완·대체 관계를 형성하고 있다. 제3부문 조직들은 매우 다양한 유형과 특성을 갖고 있는데, 이는 사회적 변화에 따라 그리고 그 나라의 문화적 배경에 따라 대두되는 비영리부문의 서비스가 다양하기 때문이다. 그런데 시대와 문화 및 사회에 따라 다양하게 요구되는 제3부문의 조직들이 해당 서비스 제공에 있어 경쟁력을 확보하고 있는지, 해당 조직의 목표를 효율적으로 수행하고 있는지에 대해 그동안 끊임없이 문제가 제기되고 있으며, 비영리조직이 담당하고 있는 노인요양서비스 등 일부 사회서비스의 고부가가치성 인정과 노동시장확대의 가능성 등 시장화, 산업화 논의가 활발해지고 있다. 이는 비영리조직에 대한 역할과 기능에 대한 전반적인 재고찰이 요구되는 시점임을 반영하고 있다.

따라서 본 연구에서는 전반적인 비영리법인 조직에 대한 구체적인 실태파악 및 비영리법인 유형별 문제점 분석을 통해 '비영리법인의 역할과 기능을 활성화하고, 조직역량을 강화하는 방안 마련'을 목적으로 하고 있으며, 이러한 일환으로 1차년도 연구에서는 각 부분별 비영리 법인의 법과 제도 그리고 선행연구를 통하여 현황과 문제점을 파악하고, 주요국가의 비영리법인제도의 고찰을 통해 우리나라의 비영리법인들이 안고 있는 문제점에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 또한 2012년에 진행될 2차 연구에서는 1차 연구를 통해 파악된 각 부분별 비영리 법인의

문제점들의 사실여부를 파악하기 위한 실태조사 및 평가사업을 계획하고 있는바, 1차 연구의 연구결과를 2차 연구에서 수행하고자 하는 비영리법인에 대한 실태조사와 평가연구를 위한 기초연구자료로 활용하고자 하였다.

본 연구는 당원 오영호 연구위원 책임 하에 한국교육개발원, 한국조세연구원, 서울신학대학교, 한양사이버대학교 연구진에 의해 수행되었다. 전체 연구진의 노고에 감사드린다. 또한 연구서 작성을 위해 그 동안 많은 조언과 협조를 해 주신 김진수 연구위원과 김성희 부연구위원에게 심심한 사의를 표한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 참여한 연구진들의 개인적 견해이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구”(1차년도)

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
11-26-01	비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(총괄보고서)	한국보건사회연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국보건사회연구원	오영호 연구위원(총괄책임자)	윤강재 부연구위원
협력 연구 기관	한국조세연구원	손원익 선임연구위원	남 희 연구원
	한국교육개발원	황준성 부연구위원	박재윤 석좌연구위원 신지수 선임연구원 (한국교육정책연구소) 이세웅 연구원 한지호 연구원
	서울신학대학교	전광현 교수	
	한양사이버대학교	양재모 교수	

목 차

Contents

Abstract ····· 1

요약 ····· 3

제1장 서론 ····· 81

제1절 연구의 필요성 ····· 81

제2절 연구의 목적 및 내용구성 ····· 83

제3절 연구 범위 및 대상 ····· 85

제2장 이론적 고찰 ····· 95

제1절 비영리조직 ····· 95

제2절 비영리법인 ····· 113

제3장 보건의료부문의 비영리법인 ····· 143

제1절 서론 ····· 143

제2절 선행연구 및 이론고찰 ····· 145

제3절 비영리 의료법인의 현황 및 문제점 ····· 191

제4절 주요국가의 비영리 의료기관의 지배구조 제도 ····· 252

제5절 결론 및 개선방안 ····· 281

제4장 사회복지부문의 비영리법인 ····· 317

제1절 서론 ····· 317

제2절 선행연구 및 이론연구 ····· 326

제3절 사회복지법인제도의 현황과 문제점 ····· 342

제4절 외국의 사례 ····· 421
제5절 결론 및 개선방안 ····· 462

제5장 학교부문의 비영리법인 ····· 489
제1절 서론 ····· 489
제2절 선행연구 및 관련이론 분석 ····· 494
제3절 학교법인제도의 현황과 주요쟁점 ····· 545
제4절 외국의 사례 ····· 587
제5절 주요 사안별 쟁점 및 개선방안 논의 ····· 640
제6절 결론 및 제언 ····· 693

제6장 종교 및 문화부문의 비영리법인 ····· 701
제1절 서론 ····· 701
제2절 선행연구 및 관련이론 분석 ····· 709
제3절 종교법인과 문화예술법인의 현황과 쟁점 ····· 712
제4절 외국의 사례 ····· 739
제5절 종교법인제도와 문화예술법인제도의 문제점과 개선방향 ··· 767
제6절 결론 ····· 805

제7장 비영리법인 조세제도의 문제점과 정책과제 ····· 811
제1절 서론 ····· 811
제2절 선행연구 분석 ····· 813
제3절 비영리법인에 관한 국내현황과 주요 쟁점 ····· 815
제4절 비영리법인에 관한 국외 조세제도 ····· 864

Contents

제5절 기부관련 국내·외 현황 ····· 895
제6절 비영리법인 관련 제도의 개선방안 ····· 906

제8장 비영리기관의 책무성 분석을 위한 모델 ····· 919
제1절 비영리기관의 개념 ····· 919
제2절 책무성 개념 ····· 920
제3절 비영리기관 책무성의 문제 ····· 944
제4절 분석틀 ····· 947

제9장 요약 및 정책방향 ····· 957
제1절 요약 ····· 957
제2절 정책방향 ····· 960

참고문헌 ····· 967

〈표 3-20〉 미국의 민간 비영리병원의 거버넌스 ·····259
〈표 3-21〉 일본 의료법인의 형태 ·····264
〈표 3-22〉 일본의 유형별 의료법인의 연도별 추이 ·····265
〈표 3-23〉 일본 비영리 의료법인의 거버넌스 ·····266
〈표 3-24〉 네덜란드 민간 비영리병원의 거버넌스 ·····281
〈표 4- 1〉 사회복지법인의 전국현황(2010년 12월 현재) ·····363
〈표 4- 2〉 사회복지시설의 종류(2011년 1월 현재) ·····364
〈표 4- 3〉 사회복지 생활시설 현황(2006년 12월 현재) ·····366
〈표 4- 4〉 사회복지 이용시설 현황(2006년 12월 현재) ·····367
〈표 5- 1〉 학교법인 관련 박사학위논문으로서 선행연구물 목록 ····496
〈표 5- 2〉 학교법인 관련 학술지 게재 선행연구물 목록 ·····501
〈표 5- 3〉 학교법인 관련 단행본으로서 선행연구 목록 ·····514
〈표 5- 4〉 학교법인 관련 정책연구보고서로서 선행연구 목록 ·····515
〈표 5- 5〉 제정 사립학교법의 주요 내용 ·····534
〈표 5- 6〉 사립학교 설립현황 ·····551
〈표 5- 7〉 학교법인 현황 ·····552
〈표 5- 8〉 초 · 중등 학교법인 개방이사 선임 현황(2007) ·····561
〈표 5- 9〉 대학(일반 · 전문) 학교법인 개방이사 선임 현황(2007) ···561
〈표 5-10〉 대학(일반) 학교법인 개방이사 선임 현황(2008) ·····562
〈표 5-11〉 대학(일반) 학교법인 개방이사 미선임 학교현황(2008) ·562
〈표 5-12〉 초 · 중등 학교법인 개방이사 선임사유(2007) ·····562
〈표 5-13〉 대학(일반 · 전문) 학교법인 개방이사 선임사유(2007) ·562
〈표 5-14〉 초 · 중등 학교법인에서 임기만료된 전임이사의
개방이사 중임 현황 ·····563

〈표 5-15〉 초·중등 학교법인 개방이사 중 내부인사 비중(2007) ··563
〈표 5-16〉 대학 학교법인 개방이사 중 내부인사 비중(2007) ····564
〈표 5-17〉 대학법인과 직·간접적인 이해관계에 있는
개방이사 현황(2008) ·····564
〈표 5-18〉 대학평의원회(일반·전문) 설치현황(2007) ·····565
〈표 5-19〉 대학평의원회(일반) 설치 현황(2008) ·····565
〈표 5-20〉 대학평의원회 미설치 학교현황(2008, 2010) ·····565
〈표 5-21〉 대학평의원회 구성현황(2007, 2010) ·····566
〈표 5-22〉 학교운영위원회의 지역별 비교 ·····567
〈표 5-23〉 초·중등 학교법인 임시이사 파견 현황
(2009년 8월 현재) ·····576
〈표 5-24〉 대학 학교법인 임시이사 파견 현황(2009년 8월 현재) 577
〈표 5-25〉 임시이사 파견대학 기간별 현황(2009년 8월 현재) ·577
〈표 5-26〉 사립학교 재정결함지원 현황 ·····578
〈표 5-27〉 사립학교 법정부담금 교비회계 대납현황('05~'06) ··579
〈표 5-28〉 2007년 대비 2009년 교육과학기술부 대학재정
지원 금액 비교 ·····579
〈표 5-29〉 델파이 조사 대상자 50명 ·····581
〈표 5-30〉 델파이 1차 조사 결과 ·····583
〈표 5-31〉 델파이 2차 조사 결과(환산점수) ·····584
〈표 5-32〉 델파이 2차 조사 결과(전공별 교차분석) ·····585
〈표 5-33〉 미국 초·중등교육에서 공·사립간 학교수 및 학생수 비교 ···601
〈표 5-34〉 미국 고등교육에서 공·사립간 학교수 및 학생수 비교 602
〈표 5-35〉 독일 사립학교유형별 학생수 현황1) ·····623
〈표 5-36〉 독일 사립학교 학생수 현황 ·····624

Contents

〈표 5-37〉 학교법인 유형별 사립학교 현황 ····625
〈표 6- 1〉 종교별 신도현황 ····722
〈표 6- 2〉 종교별 교단 현황 ····723
〈표 6- 3〉 종교인구변화 ····723
〈표 6- 4〉 지역별 종교법인 현황 ····725
〈표 6- 5〉 시·도별 전통사찰 현황 ····726
〈표 6- 6〉 전통사찰 보존 및 지원에 관한법률 ····730
〈표 6- 7〉 전문예술법인 및 전문예술단체 수와 유형 (2010년 7월말 기준) ····733
〈표 6- 8〉 문화체육관광부산하 소관처 및 관련 법인수 ····734
〈표 7- 1〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙 ····818
〈표 7- 2〉 비영리법인과 공익법인 ····821
〈표 7- 3〉 특별법에 의한 비영리법인 ····826
〈표 7- 4〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙 ····827
〈표 7- 5〉 사업목적별 공익법인 가동 법인 수 ····835
〈표 7- 6〉 법인세 신고 현황 ····835
〈표 7- 7〉 가동비영리법인수 ····836
〈표 7- 8〉 신고비영리법인 수 ····837
〈표 7- 9〉 공익법인 결산서류 등 공시열람 시스템을 통한 공익법인의 현황 ····840
〈표 7-10〉 2011년 기부금 세제 개정 내용 ····842
〈표 7-11〉 한국의 기부금 세제 개요 (2011년 6월 기준) ····843
〈표 7-12〉 법정기부금 지정 단체 ····844
〈표 7-13〉 비영리법인별 고유목적사업준비금 및 지정기부금 회계처리 ····848

〈표 7-14〉 법인으로 보는 단체와 비영리법인의 조세제도 차이 ·····851
〈표 7-15〉 공익법인에 대한 주식출연비율의 제한 ·····855
〈표 7-16〉 비영리법인의 손금한도 ·····861
〈표 7-17〉 일본의 기부금 소득공제 제도 ·····867
〈표 7-18〉 미국의 기부금 관련 세제 ·····883
〈표 7-19〉 법인과 개인의 연도별 소득공제대상 기부금 ·····895
〈표 7-20〉 기업 사회공헌비용 총지출액 및 평균지출액 규모 추이 897
〈표 7-21〉 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및
기업기부 지출규모 추이 ·····899
〈표 7-22〉 2009년 분야별 직접운영 프로그램 지출비용 현황 ····900
〈표 7-23〉 2009년 분야별 기부 현황 ·····900
〈표 7-24〉 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이 ·····901
〈표 7-25〉 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이 ·····902
〈표 7-26〉 기부에 관한 국제비교 ·····906
〈표 8- 1〉 한국 비영리 단체(NPO)의 분류 ·····920
〈표 8- 2〉 행정 책임에 관한 선행연구들의 정리 ·····930
〈표 8- 3〉 공공기관과 비영리기관의 대표적 책무성 관점 ·····934
〈표 8- 4〉 비영리기관에 있어 두 가지 책임성 관계 ·····935
〈표 8- 5〉 책무성의 주요 요소 ·····938
〈표 8- 6〉 비영리기관 책무성의 내용적 특징 ·····944
〈표 8- 7〉 내부적 책무성에 대한 평가항목 및 설문구성 ·····950
〈표 8- 8〉 외부적 책무성에 대한 평가항목 및 설문구성 ·····952

표 목차

〈표 1- 1〉 우리나라 비영리조직의 분류 ····86
〈표 2- 1〉 국제표준산업분류에 의한 비영리 조직 분류 ····107
〈표 2- 2〉 비영리단체의 국제분류(ICNPO) ····108
〈표 2- 3〉 한국 비영리 조직의 분류 ····110
〈표 3- 1〉 설립주체에 따른 의료기관 유형 ····147
〈표 3- 2〉 의료법상 의료기관 설립주체별 성격 구분 ····148
〈표 3- 3〉 우리나라 병원의 설립주체별 분포(2010) ····149
〈표 3- 4〉 병원의 설립주체별 특성 ····151
〈표 3- 5〉 병원 설립형태별 세제관련 비교표 ····152
〈표 3- 6〉 의료법인의 사업 ····153
〈표 3- 7〉 의료법인 병원의 병상수별 분포(2010) ····155
〈표 3- 8〉 특수법인병원의 구분 ····159
〈표 3- 9〉 적용세법에 따른 의료기관의 분류 ····166
〈표 3-10〉 의료기관별 조세혜택 차이 비교 ····167
〈표 3-11〉 비영리법인의 기관구성 비교 ····189
〈표 3-12〉 법인병원의 도산추이 ····198
〈표 3-13〉 전체 병원 도산 추이(1998~2004) ····198
〈표 3-14〉 병원경영 실적 추이(1993~2002) ····199
〈표 3-15〉 의료법인의 주요 재무지표별 경영 현황 ····199
〈표 3-16〉 의료기관 주요 형태별 · 개설주체별 세목현황 ····208
〈표 3-17〉 설립형태별 병원수 및 구성 비율 ····218
〈표 3-18〉 법인병원의 도산추이 ····220
〈표 3-19〉 의료법인의 표준정관(예시) ····230

그림 목차

[그림 3-1] 연도별 전체 병원수, 설립병원수, 도산병원수의 변화(1980~2005) ·····196
[그림 3-2] 각국별 인구 천명당 급성 병상수(2000년 기준) ·····197
[그림 3-3] 미국 설립자별 비영리병원 점유율 ·····254
[그림 3-4] 일본 의료법인의 거버넌스 구조 ·····268
[그림 3-5] 프랑스의 민간비영리병원 조직도 ·····275
[그림 4-1] 일본의 사회복지법인 수의 변화 ·····440
[그림 6-1] 종교인구변화 ·····724
[그림 7-1] 공익법인 결산서류 등 공시시스템 ·····838
[그림 7-2] 공익법인 결산서류 등 공시열람 시스템 ·····839
[그림 7-3] 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금 ·····896
[그림 7-4] 매출액 대비 사회공헌 비용 추이 ·····898
[그림 7-5] 분야별 직접운영 프로그램과 기부의 지출비율 ·····902
[그림 7-6] 각국의 GDP 대비 개인기부금의 비중 ·····904
[그림 8-1] 비영리기관의 책무성 측정 지표 ·····948

Abstract

A Study on the System Improvements of Not-for-profit Organizations

This study is aimed at examining the current state of not-for-profit organizations in Korea, analyzing problems they face and exploring ways to strengthen their roles, functions and capabilities. To this end, the first-year study reviewed the laws and systems, and precedent studies related to not-for-profit organizations, identified their problem situations, and also looked at the systems of not-for-profit organizations in selected countries for implications. For the second year of this study (2012), a practical conditions survey and an evaluation project are planned to examine further the identified problems in the first-year study, utilizing as the basic data the results of the first-year study.

The main problems pointed out as associated with not-for-profit organizations have been those concerning taxation, governance, and organizational capacity. Not-for-profit medical organizations have been criticized as lacking publicness and unable to balance cost and quality. Social welfare organizations have problems related to privatization and human rights issues. As for school organizations, privatization, management, and vulnerability to foreign competition

in terms of capital and contents due to the opening of the education market are main concerns. Religious organizations have problems in fiscal and managerial transparency. Issues such as creating utility both in art and in economic efficiency, dual organizational structure that often results in conflicts between the government and the management, bureaucracy, and labor-managment conflict are the problems culture and arts organizations are facing. As Korea needs a sweeping reform of not-for-profit systems, countries that have already undergone successful reforms in their not-for-profit systems which used to be similar with those of Korea can provide meaningful lessons. In particular, much could be learned from foreign cases in enhancing such values as 'public good' or 'not-for-profit feature' that should continue to characterize Korea's not-for-profit organizations.

요약

1. 필요성 및 목적

□ 연구의 필요성

○ 사회비영리조직(Non-Profit Organization)은 기업 및 정부와 달리 독립된 제3의 제도부문(the third sector)으로서 정부 및 기업과 보완·대체관계를 형성하고 있음. 제3부문 조직들은 매우 다양한 유형과 특성을 갖고 있는데, 이는 사회적 변화에 따라 그리고 그 나라의 문화적 배경에 따라 대두되는 비영리부문의 서비스가 다양하기 때문임.

○ 시대와 문화 및 사회에 따라 다양하게 요구되는 제3부문의 조직들이 해당 서비스 제공에 있어 경쟁력을 확보하고 있는지, 해당 조직의 목표를 효율적으로 수행하고 있는지에 대해 그동안 끊임없이 문제가 제기되고 있으며, 비영리조직이 담당하고 있는 일부 사회서비스(예를 들어, 노인요양서비스)의 고부가가치성 인정과 노동시장확대의 가능성 등 시장화, 산업화 논의가 활발해지고 있음. 이는 비영리조직에 대한 역할과 기능에 대한 전반적인 재고찰이 요구되는 시점임을 반영하고 있음.

□ 연구목적

○ 본 연구는 전반적인 비영리법인 조직에 대한 구체적인 실태파악

및 비영리법인 유형별 문제점 분석을 통해 '비영리법인의 역할과 기능을 활성화하고, 조직역량을 강화하는 방안 마련'을 목적으로 함. 그 일환으로 1차년도 연구에서는 각 부분별 비영리 법인의 법과 제도 그리고 선행연구를 통하여 현황과 문제점을 파악하고, 주요국가의 비영리법인제도의 고찰을 통해 비영리법인제도 개선방안을 모색함에 있어 시사점을 찾고자 함.

○ 2012년에 진행될 2차 연구에서는 1차 연구를 통해 파악된 각 부분별 비영리 법인의 문제점들의 사실여부를 파악하기 위한 실태조사 및 평가사업을 계획하고 있는바, 1차 연구의 연구결과를 2차 연구에서 수행하고자 하는 비영리법인에 대한 실태조사와 평가연구를 위한 기초연구자료로 활용하고자 함.

2. 비영리법인의 이론적 고찰

□ 비영리 조직의 개념

○ 사회에서 비영리단체 혹은 비영리조직의 역할이 증대되고 있지만, 국가마다 개념이 다르고 한 국가 내에서도 통일된 정의가 없는 실정임. 한국에서 비영리 조직은 일반적으로 이윤을 추구하지 않는 영역에서 주로 활동하는 준공공(semi-public) 및 민간(private) 조직을 포괄적으로 지칭하며, 이윤동기에 의하지 않으면서 배분금지 제약을 받으며, 주로 공적 또는 사적으로 재원을 충당하는 모든 법인 및 비법인을 포함한다고 할 수 있음.

□ 비영리 조직의 등장배경

○ 비영리조직의 등장배경은 주로 시장실패와 정부실패라는 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있음. 시장실패의 관점에서는 시장은 의료서

비스와 같은 공공재를 제공하는데 한계가 있으며, 외부효과, 소득 분배의 불공평성, 이윤이 발생하지 않는 분야에 대한 투자제약 등의 문제점을 가지고 있다고 보고, 이러한 시장의 실패로 인해 비영리단체가 등장하게 된다고 주장함. 정부실패 관점에서는 정부가 시장이 제공하기 어려운 공공재를 생산하기는 하지만, 획일적인 서비스로 인해서 국민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 없고, 관료주의로 인한 여러 가지 문제점 등이 나타나기 때문에 이를 해결하기 위해 비영리단체가 등장한다고 봄.

□ 비영리 조직의 역할 및 기능

○ 비영리조직의 역할과 기능은 공공서비스의 제공, 국가 권력과 경제 권력의 견제, 공공가치의 학습과 보존, 사회적 안전과 통합 등이 있음.

□ 비영리법인 근거법

○ 우리나라의 비영리법인은 민법을 근간으로 하고 있으며, 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 토대로 구성되어 있음. 이밖에 의료법, 사립학교법, 사회복지사업법 등의 특별법에 근거하여 설립된 법인도 비영리법인의 지위를 갖게 됨.

□ 비영리 법인과 영리법인의 구분기준

○ 비영리법인과 영리법인의 구분에 있어서 핵심적인 요소는 비영리성이라고 할 수 있으며, 비영리성은 주로 수익사업의 가능여부, 잉여금분배금지의 원칙 유무, 구성원의 지분 유무 등에 의해 규정됨. 우리나라 민법에서는 비영리에 해당하는 사업의 종류만을 규정하고 있을 뿐, 구체적인 내용에 대해 언급하고 있지 않음.

○ 비영리법인에 대해서 법인세, 상속세 및 증여세, 부가가치세 등의 세법에 따라 과세되며, 이외에 지방자치법이나 기부금 관련 과세가 적용됨.

□ 비영리법인의 지배구조의 의미

○ 비영리법인의 지배구조(governance)란 법인이 설립된 목적에 합당한 활동을 하는가를 감독하고, 이에 관한 중요한 결정을 내리며, 또한 여러 이해당사자의 관점을 조정하는 구조라고 할 수 있음. 비영리법인은 기관을 통해 경영이 이루어지며, 의사결정기관, 업무집행기관, 감독기관, 그리고 임의기관이 있음. 이사회는 임의기관이지만, 실제로 비영리법인의 지배구조에 있어서 가장 중요한 역할을 담당하고 있음.

3. 보건의료부문의 비영리법인

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 보건의료 서비스는 순수한 사적 재화라고 보기 어려우며 공공재(public goods)의 성격을 가지고 있음. 우리나라의 경우 민간부문이 많지만 이 중 상당수가 종교기관, 학교, 복지재단 등이 소유하고 있어 비영리조직이 차지하고 있는 비중이 높다고 할 수 있음.

○ 비영리 민간의료기관 중 가장 많은 비율을 차지하는 것이 의료법인임. 우리나라에서 의료법인은 공공성이 강한 대표적인 비영리조직이라고 할 수 있으며, 설립에 대해 허가주의를 채택함으로써 국가에 의한 간접적인 통제의 기제를 마련하고 있음.

○ 현행법상 의료법인의 경우 그 법적 성격은 비영리법인으로 나타남. 이러한 의료법인이 설립한 의료기관도 비영리법인으로서 특성을

갖고 있기 때문에 과세상의 혜택을 누림.

○ 비영리인 국가 또는 지방자치단체가 설립한 의료기관과 개인이 설립한 의료기관의 중간영역에서 어느 정도의 과세상 혜택이 주어져야 하는지 논란이 될 수 있음. 과세상의 문제를 넘어 영리 법인인 의료법인이 설립될 수 있도록 하여 적극적으로 대형화된 의료기관에 대한 지원을 하자는 주장도 있을 수 있음. 이러한 의료법인의 영리성, 과세상 혜택의 정도의 문제는 우리나라 전체의 의료복지를 어떻게 운영할 것인지에 대한 방향성과도 연결되어 있음.

○ 또한 여러 비영리의료법인 중 그 본질을 어디에 가까운 것으로 볼 것인가라는 근본적인 문제, 즉 의료법인의 성격 규명은 의료법인의 소유구조, 조직, 운영양태 등을 결정하여 여러 정책적 지원 여부와 정도가 결정된다고 할 수 있음.

○ 현행법상 나타난 의료법인의 비영리성이라는 특성이 현재의 의료시장과 의료서비스의 상황과는 배치되는 면이 존재하므로 의료법인에 있어서도 영리성의 추구가 필요하다는 주장과 의료시장의 상업화는 영리 병원의 cream skimming을 가져올 것이라는 주장사이의 논의 또한 필요함. 현재 사회문화경제 등 각종 환경의 변화로 인하여 비의료인이나 영리법인에 의한 의료기관의 운영 여부에 대한 논의가 다시 제기되고 있으며, 찬반 의견이 팽팽하게 맞서고 있음.

○ 본 연구에서는 비영리의료법인의 현황 및 문제점을 파악하고, 주요국가의 비영리 의료법인 제도 고찰을 통하여 비영리 의료법인의 역할과 기능을 활성화하기 위한 방안을 모색하고자 함.

□ 비영리 의료법인의 현황 및 문제점

○ 비영리 의료법인의 문제점에 관련해서는 공익성(공공성) 차원, 경

영성과 및 효율성 차원, 과세제도, 세제지원의 정당성 문제, 영리법인제도 도입문제 위주로 살펴봄.

○ 비영리의료법인의 지배구조의 문제를 이사회를 중심으로 살펴보면 첫째, 이사회가 독립성을 갖고 있지 못함. 둘째, 리더십 및 경영능력의 부족 문제. 셋째, 이사의 선출, 임명방식, 자격요건 등의 문제, 넷째는 조직규정이 유연하게 운영된다는 점, 여섯째, 지역이사회(regional boards)가 필요하다는 문제점이 존재.

○ 어떤 조직에서나 합리적인 의사결정과 경영의 투명성을 보장하기 위해서는 조직의 계획-실행-모니터링-평가 기능에 대한 견제와 균형 시스템이 확립되어야 함. 비영리법인 의료기관에서의 이러한 견제와 균형 시스템은 이사회의 독립성과 기능 활성화를 전제로 하고 있음. 따라서 비영리의료법인에서의 거버넌스 문제점을 이사회를 중심으로 봤을 때, 1) 이사회의 독립성 부재, 2) 전문성 및 경영능력 부족, 3) 이사의 장기 재임, 4) 내부 감사 및 주무관청 감독 미흡, 5) 지역주민 참여의 부재로 볼 수 있음.

□ 외국사례

○ 미국

– 보건의료분야는 미국 사회복지시스템 중심에 놓여있는 가장 구별되는 '혼합경제'의 전형임. 즉, 민간의료와 공공의료가 혼합된 제도이지만, 시장지향체계의 대표적인 예로서 의료서비스의 공급 및 의료재원의 조달 등에서 정부의 통제를 최소한으로 하는 것을 원칙으로 하고 있음. 미국은 국민전체를 대상으로 하는 사회보험제도는 존재하지 않기 때문에, 대부분의 사람들은 민간의료보험에 가입하고 있고 보험료 및 진료보수가격도 시장의 자율가격으로 형성되고 있음. 또 병원의 설비투자, 임원, 급여 등도

제한을 두고 있지 않아서 다른 선진국과 비교했을 때 규제가 다소 적은 편이라고 할 수 있음.

- 미국의 민간비영리병원은 크게 공공소유 비영리병원(public owned nonprofit hospital)과 민간비영리병원(private nonprofit hospital)으로 구분됨.
- 미국 비영리의료기관의 주된 역할은 비영리 보건의료서비스의 제공자로서의 역할임. 민간의 자선적 기부가 전체 보건의료비의 상대적으로 제한된 부분을 차지하고 있지만, 그럼에도 불구하고 민간 비영리부문은 의료전달체계에 있어 매우 중요한 역할을 함.
- 미국의 민간비영리병원은 많은 교회, 자선단체가 만든 구빈시설에서 출발함. 이러한 역사로부터 미국의 민간비영리병원은 소유자가 존재하지 않고 이익분배가 이루어지지 않기 때문에 실제로 비영리임.
- 미국병원에서는 감시기관으로서 이사회가 기능하고 있으나 이사장은 친족이 아니며 세습되지도 않음. 이사멤버는 병원이사장, CEO 등 병원내부자, 지역주민(사업가, 자산가 등의 지역명사 또는 지역 사회단체 등)으로 구성되어 있음.
- 모든 병원은 아니지만 면세병원채로 불특정다수로부터 자금조달을 하고 있으며 자격부여 등 회계 면에서도 제3자의 감독을 강화하는 기능을 하고 있음. 병원경영이 법적으로 문제가 없는지, 의료의 질이 보장되는 조직적 구성을 취하고 있는지 등 외부기관에 의해 세밀하게 점검되고 있음. 정보공개나 제3자 평가는 우리나라보다 상당히 진전되어 있으며 경영투명성을 도모하고 있음.

○ 일본

- 일본에서 병원의 설립주체는 국가, 공공 의료기관, 사회보험단체, 비영리의료법인, 그리고 개인 등으로 구분할 수 있음.
- 일본은 비영리부문이 그다지 활성화되어 있지 못하며 사회전반에 있어 시민참여가 활발하지 못함. 일본은 비영리부문 활성화를 위하여 1998년 '특정비영리법인촉진법'을 공포하여 실행하고 있으나 아직 큰 성과를 거두지 못함.
- 영리 또는 완전한 공익을 목적으로 하지 않는 중간법인은 특별법(사립학교법-학교법인, 사회복지법-사회복지법인, 종교법인법-종교법인, 의료법-의료법인)에 의한 경우를 제외하고는 설립할 수 없음.
- 비영리조직은 법인설립허가를 받기 위해 주무관청에 허가를 신청하는데, 이에 대한 결정은 주무관청의 자유재량이며, 목적이 2개 이상일 경우 각 목적과 관련하여 복수허가, 중복감독을 받아야 했음. 이러한 행정적 제약을 해소가기 위해 '특정비영리법인촉진법'을 제정하여 비영리부문이 활성화되도록 제도적 환경을 조성하고 있음.
- 일본의 의료법인은 의료법의 규정에 의해 설립하고, 도도부현지사에게 결산 등의 제출의무가 있음. 의료법인은 의료서비스라는 국민건강유지를 목적으로 한 공익성 있는 서비스를 제공하며 비영리법인으로서 영리성을 부정하고 잉여금 배분(배당)이 금지되고 있음. 그러나 다른 공익법인에게 주고 있는 세제상의 우대조치는 없이 보통법인과 동일한 세율로 법인세가 30% 부과됨.
- 일본의 의료법인은 재단법인과 사단법인으로 구분되고, 사단법인은 지분을 인정하는 법인과 인정하지 않는 법인으로 구분됨. 이들 의료법인은 그 특성에 따라 특정의료법인, 특별의료법인,

사회의료법인으로 구분될 수 있음.

- 일본 후생노동성은 2007년 4월에 양질의 의료를 제공하는 체제 확립을 위하여 의료법 등의 일부를 개정하였는데, 이중 의료법인에 관한 규정도 개정되어 시행되었음.

○ 프랑스

- 프랑스 병원의 설립형태는 공립, 민간비영리, 영리의 세 가지 형태로 존재함.
- 공립병원은 종합병원으로 특히 중증도가 높은 외과수술과 연구에 중점을 두고 있음. 이외에 장기요양 전문병원도 있어서 응급 등 초급성기에서 장기요양까지는 두루 포함하고 있음.
- 민간비영리병원은 공립병원처럼 고도의 의료를 제공하는 것은 아니지만, 민간비영리병원 역시 응급에서 장기요양까지를 커버하고 있음.
- 영리병원은 소수의 상장된 종합병원 등이 있으나 대부분은 단과병원으로서 경미한 외과수술, 산과 등 부유층을 대상으로 서비스를 제공하고 있음.
- 병원과 의사가 조직과 직원으로 연결되어 있지 않고, 외부에 있는 의사가 계약하는 병원과 의사가 상호 감시하는 체계로 되어 있기 때문에 의료종사자의 직업윤리가 보호되기 용이하다고 판단됨. 법률에서도 의사에 의한 진료행위에 경영측의 개입이 없도록 제도적인 장치를 마련하고 있다는 점이 주목할 만함.

○ 독일

- 독일은 공공병원, 비영리병원, 영리병원으로 유형을 명확히 구분하여 운영하고 있는 국가에 속함. 영리병원은 민간보험회사나

대규모 기업이 설립하여 운영하고 있다는 점에서 영리병원이 활성화된 국가로 볼 수 있음.

- 독일의 보건의료제도는 법정질병보험에 의해 전체적 윤곽이 결정된다고 볼 수 있음.
- 독일은 공공병원과 비영리병원에 대해서는 병원의 시설투자비용을 정부가 지원하고 있는데 반해, 민간영리병원은 고정비용은 물론 의료장비 투자비용 등 전반에 대해 비용을 자체적으로 부담해야 하기 때문에 상당한 부담으로 작용하는 시스템임. 이러한 이유로 최근에는 구 동독지역에서 공공병원을 민간에 매각하는 과정에서 민간영리병원이 늘어나고 있음.
- 여러 요소들이 민간영리병원이 성장할 수 있는 오늘 날 독일에서는 많은 공공병원들이 민간병원과 성공적으로 경쟁하고 있음. 그것은 민간 영리병원이 제약을 받을 수밖에 없는 요소가 많기 때문임.
- 독일의 보건의료체계의 문제점으로는 높은 지출에도 불구하고 그에 상응하는 의료의 질이 수반되지 않고, 환자자신이 자신의 입장에서 판단하고, 결정하고, 책임질 수 있게 하여 자신이 할 수 있는 부분을 분담할 수 있게 하는 정보의 부족을 들 수 있음.

○ 네덜란드

- 네덜란드의 병원은 모두 민간 비영리기관임. 공립병원이 소수 존재하였지만 사회적 연대를 유지하면서 시장경제화를 도모하기 위한 정책의 일환으로 모두 민영화되었음.
- 네덜란드 병원의 법인형태는 재단(foundation)임. 네덜란드에서는 실질적인 배당을 금지하기 위한 급여제한에 관해 경영관리자층에 대한 가이드라인이 작성되어 있음. CEO 급여는 일반적으

로 공개되고 있지 않음. 친족지배 금지에 대해서는 법적으로 특단의 규정은 없으나 원칙적으로 소유자가 없으므로 친족지배의 형태는 일반적으로 나타나고 있지 않음. 영리추구 행위에 관한 규율은 법적으로 이익획득이 금지되고 있으며 총액예산제이므로 실제 이익획득에는 한계가 따름.

- 정보공개의 경우 공적으로 네덜란드형 DRG에 기반한 의료활동 내용보고, 재무보고, 설비투자보고가 의무로 되어 있음.

□ 결론 및 개선방안

○ 비영리 병원의 지배구조와 관련하여 외국에서는 논의가 비교적 활발히 진행되고 있으나 우리나라에서는 아직 의료기관의 지배구조(governance)와 관련한 기초연구가 미진한 실정임.

○ 외국의 경우가 우리 여건이나 실정에 부합하지 않는 측면도 있을 것이나 외국의 연구결과와 제도는 우리나라 의료기관의 바람직한 거버넌스의 발전방향을 모색하는 데 다소나마 도움이 될 것임.

○ 지배구조의 발전방향은 다양하게 제안할 수 있으나 우리나라에 적용할 수 있는 방안은 1)이사회의 책임 및 기능 확립, 2)효과적인 이사회 구조 및 구성, 3)감사 기능 강화와 정보공개 4)공익적 의료서비스 제공과 제도 확립 5)지역주민 참여 기제 마련 6)비영리법인과 주무관청과의 관계 정립 7)투자개방형 의료법인 도입 8)특수법인 공공병원의 지배구조 개편을 들 수 있음.

4. 사회복지부문의 비영리법인

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 민간사회복지사업의 핵심 주체인 사회복지법인에 대한 역할과 관

심은 날로 증대하고 있지만 사회복지법인에 대한 정체성의 문제, 다른 민간사회복지 주체와의 차별성, 사회변화에 대한 적응성, 사회복지시설들의 역할에 문제가 있으며 그에 대한 검토가 필요함.

○ 본 연구의 목적은 사회복지법인과 법인이 운영하는 복지사업의 문제 상황과 이를 기반으로 하여 사회복지법인의 새로운 방향과 문제 방지를 위한 여러 가지 방안을 제시하고자 함.

○ 이 연구를 통하여 사회복지사업 운영주체의 다양성에 따른 사회복지법인의 정체성 확보, 사회복지법인에 대한 공공성과 공익성의 확립의 필요 제공, 운영 시설 수 증가로 인한 사회복지법인의 운영관리에 대한 인식 제고, 사회복지법인의 질(質)관리를 위한 정부의 개입방향의 제공이 가능할 것으로 판단됨.

□ 사회복지법인제도의 현황 및 문제점

○ 사회복지법인제도의 필요성

– 사회복지법인이라 함은 법률에 의하여 권리 능력이 인정된 것을 말하는데, 이는 대내적으로 단체의 통일성과 목적달성을 위해 개인의 자유의사와 활동은 억제되고 통제하여 인류사회와 사회복지의 발전에 공헌해야 하기 때문임.

○ 사회복지법인제도의 의의

– 사회복지법인이라고 함은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인을 말함(사회복지사업법 제2조 제2호). 사회복지법인은 민간 사회복지전달체계를 이루고 있는 사회복지시설을 설치, 운영하거나 이를 지원하는 주체로서 역할을 하고, 사회복지관련법에 의하여 사회복지사업을 수행하므로 다양한 특성과 기능을 가지고 있음.

○ 사회복지법인의 개념

– 사회복지는 사회복지를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 기함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 설립된 주체를 말함.

○ 사회복지법인의 특징

– 사회복지법인의 설립 목적이 사회복지 서비스를 제공하는데 있고, 사회복지활동을 위한 자원조달, 사회복지법인에 출연하거나 후원, 기부한 자원에 대한 소유권은 법인에게 있으며 법인의 해산 시에는 국가에 귀속되게 되어 있고, 사회복지법인의 성과측정이 매우 어렵고, 사회복지법인의 특징은 공공적, 사회적이라는 것임.

○ 비영리법인으로서의 사회복지법인의 위치 및 종류

– 정부기능의 한계 및 변화 시장기능의 한계, 다원주의의 확대는 오랫동안 관심 영역의 밖에 머물려왔던 민간 비영리기관에 대하여 크게 주목하게 만들었고, 사회복지사업을 위한 사회복지법인에는 시설법인과 지원법인으로 구분하고 시설법인에는 생활시설과 이용시설이 있고, 지원법인은 사회복지사업을 지원할 목적으로 설립된 사회복지법인을 말함.

○ 사회복지법인에 대한 변화

– 사회복지사업법 제정 전후의 변화

• 사회복지사업법 제정 이전에는 사회복지법인을 포함한 비영리조직은 민법 제32조에 의한 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타, 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 각종 사단법인과 재단법인에서 사회복지에 관한 사업을 수행하였음.

– 사회복지사업법의 제정과 사회복지법인의 입법화

• 1960년 이후 사회복지에 관련된 법률체계의 정비가 요구되면서 이들 사회복지 서비스 관련법들의 기본법이라 할 수 있는 사회복지사업법의 필요성이 대두 되었고 이 법에서 사회복지법인제도, 사회복지사의 자격, 공공복지서비스 전달체계, 민간복지 지원방안, 공공복지와 민간복지 사업의 조정을 위한 사회복지협의회의 법정단체화 등에 관하여 명문화된 규정이 만들어 짐.

– 복지행정 민영화와 사회복지법인

• 비영리공익법인에 대한 국가의 직접적인 지원은 국가로부터 독립성이라는 비영리공익법인제도의 근본취지에 어긋나므로 복지행정기능의 민영화하는 개념을 도입하여 독립부문으로서 비영리법인과 국가 간의 관계를 유지하고 있음.

• 우리나라의 사회복지서비스는 실제적으로 국가와 지방자치단체가 법률에 의해서 자신에게 맡겨진 책임과 의무를 자체적인 시설과 조직, 인력을 통해 수행한다기보다는 서비스 위탁, 경영위탁, 사업위탁이라는 이름으로 공적 책임에 속하는 사업을 민간에게 체계를 굳혀왔는데, 그 핵심적인 제도가 사회복지법인임.

○ 사회복지법인의 설립 및 운영

– 사회복지법인의 종류 및 설립

• 사회복지법인의 종류, 사회복지법인은 사회복지사업법 제2조의 사회복지시설을 설치·운영할 목적으로 설립된 시설법인으로서의 사회복지법인과 사회복지사업을 지원한 목적으로 설립된 지원법인으로 사회복지법인으로 나뉨.

– 사회복지법인의 관리

• 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정과 지방자치단체의 민

간위탁촉진 및 관리조례에 의하면, 설립 허가 및 지도·감독을 실시하고, 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 수탁기관에 대하여 시정조치를 할 수 있고, 관계 임직원에 대하여 인사 조치를 요구할 수 있는데 지도·감독 시에는 사회복지법인의 특성을 충분히 이해하여 그 운영과 자율성, 전문성을 해치지 않도록 해야 됨.

– 사회복지법인의 현황

• 2009년 현재 전국의 사회복지법인은 1,649개가 있으며, 이중 서울 지역이 290개로서 전체 17.6%를 차지하고 있고, 다음으로 경기도가 198개로서 전국에 12.0%, 충남이 161개로서 전국의 9.8%를 차지하고 있음.

○ 사회복지법인제도 운영상의 문제점

– 비영리조직의 투명성

• 정보접근성이 우선적으로 보장, 접근할 수 있는 정보가 진실하고 신뢰할 수 있는 완전한 정보, 필요한 시기에 적절하게 파악할 수 있는 정보가 되어야 투명성이 보장된다고 하고 있음.

– 사회복지법인에서의 투명성의 의의와 결여의 원인

• 비영리조직의 투명성은 그 조직을 평가하는데 관련된 모든 정보의 공개를 말하는데, 이러한 사회복지법인의 투명성 결여의 원인은 지배구조의 비효율성에 가장 큰 원인이 있음.

○ 사회복지법인의 지배구조의 현황과 쟁점

– 비영리법인에서의 사회복지법인의 지배구조

• 비영리조직 이사회의 기능은 기본적으로 내적 기능과 외적 기능으로 나누는데, 내적 기능으로는 조직의 재무, 클라이언트, 직원, 서비스 프로그램 등과 관련한 전반적인 정책을 수립하고 결정하는 기능과 외적 기능으로는 조직과 조직 환경

간의 관계 형성이라는 틀 내에서 조직 환경을 말함.

○ 비영리법인에서의 사회복지법인의 구성

– 제도적 측면에서의 사회복지법인의 지배구조 중에 핵심 구조인 이사회와 감사에 대한 구성과 기능, 시설운영위원회가 있음.

– 사회복지법인의 지배구조와 한계

• 일부 사회복지법인에서 사회복지시설이용자에 대한 심각한 인권침해, 국고보조금 횡령 등 불법·부당집행, 기본재산 임의처분 등으로 사회문제를 야기하고 있음.

– 사회복지법인 지배구조의 관여에 대한 입법형성권의 한계

• 사회복지법인은 설립자의 자발적 의사와 재산출연으로 다양하고 특색 있는 목적을 구현하기 위하여 설립·운영되는 것으로서 독자적인 운영방침에 따라 개성 있는 복지사업을 실시할 수 있도록 그 설립의 자유와 물적·인적시설운영의 자율성의 보장됨.

○ 사회복지법인제도 운영상의 문제점

– 사회복지법인은 자원조달을 정부, 개인, 기업들의 보조나 기부 등에 의하므로 자원의 효율적 활용에 대한 사회적 채무와 수탁책임보고가 강조되나 현실은 그렇게 되지 않음.

– 사회복지법인 재무회계의 특징

• 사회복지법인은 영리기업과 조직의 존재목적, 재무보고 목적, 정보 이용자의 욕구가 상이함으로 인해 근본적인 회계절차에도 여러 가지 차이가 생김.

○ 사회복지법인의 재무회계 원칙과 예·결산

– "사회복지법인재무회계규칙"을 제정하여 시행하고 있고, 재무회계의 일반적 원칙으로는 회계연도 독립의 원칙, 수입의 직접 사용금지, 예산총계주의 원칙임.

○ 사회복지법인 회계제도의 문제점

– 사회복지법인은 사회복지법인·재무회계규칙의 적용으로 회계실무의 통일성과 회계에 대한 관심을 일깨우고 있다. 그러나 이 규칙이 사회복지법인에서의 회계처리의 기준으로서의 역할이 미약할 뿐 아니라 사회복지법인에서의 재무회계 규칙에 대한 보다 적극적인 교육과 홍보가 부족하기 때문.

○ 사회복지 관련법의 재무회계 감사제도 현황

– 사회복지사업법 제18조, 사회복지사업법시행령 제9조에는 법제18조 제2항 등에서 규정하고 있음.

○ 행정기능을 민영화하는데 있어 일반법적인 역할을 하는 근거법령으로는 '정부조직법'과 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'과 '행정자치부의 민간위탁처리지침'을 들 수 있는데, 이는 참여와 협력에 의한 행정이 오늘날 행정개혁의 과제로 등장하고 있으며, 민영화도 이런 행정개혁의 일환으로 이해되어야 함.

○ 사회복지법인과 사회복지사업을 위탁 받은 법인을 여러 다양한 방법으로 사회적 물의를 일으키고 있음. 즉 복지시설에서 생활하는 인원수를 허위로 신고하여 시설운영 관련 보조금을 과다 수령한 후 편취하고, 직원 수를 부풀리거나 직원 출근기록부 허위작성 등의 방법으로 보조금을 부정 수령한 시설장 등이 있음.

□ 외국사례

○ 미국

– 비영리단체가 사회복지를 목적으로 하는 공익단체의 지위를 획득하기 위해서는 첫째, 지원받는 단체와의 관계성 둘째, 조직의 목적에 대한 규정, 셋째, 목적을 수행할 수 있는 정도, 넷째, 부적격자가 의사결정권의 갖고 조직의 의사결정을 통제하는 지 여부 등

○ 일본

– 1938년에 사회사업법이 제정되었음. 법의 제정으로 사회복지법인 제도가 창설되어 이와 전후하여 아동복지법, 신체장애인복지법, 신생활보호법, 정신박약복지법이 성립되고, 그 후 노인복지법, 모자 복지법 등의 성립에 의해 복지 6법 체제가 확립되었고, 이에 기반으로 전쟁 후 사회복지사업 체제가 정비되었음. 이후 2000년 사회복지법 개정까지 이 체제를 크게 무너뜨리는 일없이, 일본의 사회복지사업이 전개되고 나가게 되었음.

□ 결론 및 개선방안

○ 사회복지법인의 투명성을 위한 방법

– 우리나라 사회복지법인 운영에 대한 특수성과 관점에 대한 전환
– 재정관리 차원에서 기금조성 차원에 응답자들의 중요도 인식
– 새로운 사회복지법인을 허가할 경우 법인 관계자들을 대상으로 표준운영 모델에 대한 교육을 실시하는 방안
– 사회복지법인의 회계 투명성 확보
– 사회복지법인의 미션과 비전을 설정하는 작업의 필요
– 합리적인 이사회 운영에 대한 구체적인 대안의 마련
– 법인 업무의 수행을 위해 일정 규모의 법인 사무실 확보와 적정 법인 사무국 직원 확보 및 전문성 향상을 위한 노력
– 법인 홍보활동을 적극적·지속적으로 할 필요성 등임.

○ 사회복지법인이 사회복지사업을 잘하기 위하여서는 사업의 위탁 과정에서도 공정하고, 객관적으로 잘 되어야 함.

○ 사회복지법인이 사회복지사업을 전문적으로 수행하기 위한 방법

– 복지서비스를 효율적으로 생산하고 전달하기 위해서는 정부의 적극적인 역할

- 수입 중에서 법인전입금을 확충하는 방안의 마련
- 지출항목 중에서 관리경비가 차지하는 비중이 큰데, 관리혁신 기법 등을 도입하여 내부관리 효율화를 도모함으로써 불필요한 관리운영비의 축소
- 지방자치단체에 따라서는 정해진 액수의 지방비 보조 외에도, 프로그램의 필요성과 수요의 평가에 따른 예산의 지원
- 사회복지법인이 소재하고 있는 지역별 특성, 해당 지방자치단체의 재정 낙후도 등을 감안하여 지원되어야 하고 아울러 사회복지법인에 대한 적절한 성과평가가 이루어져야 함. 사회복지법인의 예·결산의 공시 의무화, 사회복지법인의 복식부기의 기장, 이사회의 의사 결정 이사 정수의 확대와 감사기능 강화, 시설운영위원회의 기능 확대 강화 등이 되어야 함.

5. 학교부문의 비영리법인

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 비영리조직(Non-Profit Organization)은 각 국가마다 다른 역사적 전통과 문화적 배경을 갖고 나름의 비영리성과 공익성을 강조하면서 사회적 역할을 수행하며 정부 및 기업과는 독립된 제3의 제도 부분으로 발전해 오고 있음.

- 그러나 최근에는 비영리조직의 사회적 효율성 및 경쟁력, 도덕적 해이 등에 대한 문제의식이 커지면서 그 역할과 기능에 대한 전반적인 개선을 요구받고 있기도 함.

○ 학교법인은 사립학교만을 설립·경영하기 위하여 설립·운영되는 대표적인 비영리조직임.

- 특히, 우리나라의 경우 교육에 있어서 사학이 차지하는 비중이

그 어떤 다른 나라보다 크기 때문에 학교법인을 논의하지 않고서는 우리나라의 교육을 이야기할 수 없는 상황이며, 그렇기 때문에 학교법인은 국가·사회로부터 끊임없이 그 역할과 기능에 대한 전반적인 고찰을 요구 받아 왔음.

○ 이 연구는 한국보건사회연구원이 수행하는 '비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구'의 협동과제 일환으로 수행됨.

– 구체적으로 우리나라 학교법인제도의 법적·제도적 현황과 주요국들의 학교법인제도를 분석하고, 델파이 조사를 통해 우리나라 학교법인 제도의 주요 쟁점을 찾아 비영리법인으로서 학교법인의 역할 및 기능 활성화를 위한 개선방안을 모색하고자 하는 목적을 가짐.

○ 학교법인에 관한 선행연구

– 학교법인의 자주성과 공공성 중 어느 것을 더 강조할 것이냐는 문제의식에서 비롯되고 있으며, 그 결론은 시대와 사회의 요구에 따라 다소 다르게 나타나고 있음.

• 다만, 지금까지는 학교법인의 자주성 보다는 공공성을 강조하는 정책을 펼쳐 온 경향이 있으며, 향후에는 사학의 자주성 보장에 초점을 두어야 할 필요성이 있다는 연구가 조금 더 많음.

• 그럼에도 불구하고 아직도 공공성 부분에 있어서도 보완이 필요하다는 연구도 적지 않은 것이 사실임.

□ 학교법인제도의 현황 및 문제점

○ 학교법인은 사립학교를 설치·경영함을 목적으로 하는 비영리 재단법인적 성격을 강하게 갖으며, 「사립학교법」에 설립·운영의 근거를 갖는 특수법인임.

– 반면, 사립학교는 법인격이 없는 시설 즉, 공영조물로서의 법적 지위를 가짐.

○ 학교법인에 대한 기본적 규율은 「사립학교법」에서 이루어지고 있음.

– 「사립학교법」은 우리나라의 '사학제도에 관한 기본법', '사립학교 설치·경영체에 관한 법', '교육을 위한 공익적 출연 제도에 관한 법', '사학운영법', '사학교육활동에 관한 법' 등 의미를 가짐.

○ 현재, 우리나라의 학교법인은 1,699개이며, 이들이 설치·운영 중인 사립학교는 6,030개교임.

○ 「사립학교법」은 사립학교의 설립·운영 주체인 학교법인에 대해서는 별도의 장을 구성하고 통칙, 설립, 기관, 재산과 회계, 해산과 합병, 지원과 감독 등의 6개 절로 구분하여 상세히 규율하고 있음.

– 하지만 학교법인은 민법상의 비영리법인의 성격을 지니고 있기 때문에 민법의 규정을 다수 준용하기도 함.

○ 학교법인제도와 관련하여 현재 가장 중요한 현안이 무엇인가를 살펴보기 위해 전문가 50명을 대상으로 델파이 조사를 실시함.

– 전문가들은 학교법인 제도 및 그 운영과 관련하여 현재 가장 중요한 현안으로 다음의 다섯 가지를 순서대로 꼽음. 다만, 이하의 구분은 쟁점으로 인식하는 여부만을 기준으로 하였고, 문제의식 방향은 고려하지 아니하였음.

  • 개방형 이사제 도입 필요성과 위헌성
  • 학사·인사·재정 등 영역에서의 사학운영의 자율성 범위
  • 학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위
  • 임원선임의 제한 등 이사회 구성 자율권의 규제 범위
  • 대학평의원회 및 학교운영위원회 등 학교 내 의사결정 구조

□ 외국사례

○ 일본

– 기본적으로는 민법상 재단법인의 성격을 가지지만 이와는 또 다른 특징을 갖는 「사립학교법」상의 특수법인이라는 점에서 우리와 같음.

• 학교법인 해산 시 잔여재산 귀속 주체, 임원의 수 및 선임 제한, 평의원회 설치 의무 등에서 민법상 재단법인과 다름.

• 설립·경영자들의 의사를 최대한 존중하는 특징이 있는데, 학교법인의 근본 규칙을 정하는 기부행위에서 법령을 위반하지 않는 선에서 폭넓은 재량권을 가짐. 일례로 학교법인 운영의 핵심이라 할 수 있는 임원의 구성 비율이나 선임, 임명절차 등을 학교법인이 정하도록 하고 있음.

• 우리나라의 경우는 학교법인과 학교의 구분을 엄격히 함에 반하여, 일본은 학교의 장이 이사가 될 수 있음은 물론 기타 교직원도 이사가 될 수 있으며, 평의원회도 학교 소속이 아니라 학교법인 소속의 기관으로 하는 등 학교법인과 학교의 교류를 강조함.

○ 미국

– 학교법인이란 별도의 법인제도를 두고 있지 않으며, 비영리법인, 공익법인, 영리법인, 사업법인 등의 다양한 설립 주체의 유형을 가짐. 일부 사립대학의 경우에는 주 법률에 의해 설립·운영되기도 함.

• 뉴욕 주에서 교육법인이라는 명칭이 있기는 하지만 비영리법인의 목적에 따른 분류의 성격이 강함. 다만, 학교법인 중 비영리법인으로 운영되는 경우가 많기 때문에 우리나라 학교법

인 제도와 비교를 통한 시사점을 얻을 수 있음.

- 미국의 사학은 우리나라와 달리 그 비중이 크지 않은 공교육에 대한 보완적 또는 대체적 성격을 가짐.
- 일반적으로 이사의 선임은 이사회에서 하지만 정관 또는 법인규칙에서 다양한 방법을 채택할 수 있음. 즉, 이사 선임에 대해 설립주체의 의사가 제도적으로 반영될 수 있도록 하여 설립주체의 철학을 반영하는 이사회 구조를 안정적으로 유지해 나갈 수 있도록 하고 있음.
- 미국은 학교법인에 대한 간접적인 방식의 규제를 강조하고 있는데, 면세나 감세 혜택을 받기 위한 법령의 준수를 요구하거나 민간평가인증기관에 의한 평가 결과에 따라 연방이나 주정부의 각종 지원에 불이익을 받도록 하고 있음.

○ 독일

– 학교운영에 있어 최대한의 자율성이 보장되는 대표적인 예임.

- 독일의 경우는 ①공립학교 수준의 교육과정, 교육여건 및 교사의 질 유지, ②교원의 법적인 지위와 신분 보장, ③공공성과 형평성의 원칙에 따른 학교운영이란 3가지의 최소 기준을 충족하는 사학에 대해서는 학생선발과 교사(학교장 포함)의 채용 및 면직, 그리고 교육과정 운영에 자율성이 보장되고, 사립 학교법인 역시 이사진을 자율적으로 구성하는 등의 폭넓은 자율권이 부여됨.
- 반면, 학부모들이 사학 운영에 주도적으로 참여하도록 하고, 법인의 지나친 간섭을 견제하기 위해 학교운영위원회의 권한을 강화하고 있기도 함.

○ 일본, 미국, 독일 등 3개국에 대한 비교 검토를 통해 공통적으로 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.

– 학교법인 이사회의 구성과 그 운영에 있어서 포괄적인 자율권을 부여하고 있음과 아울러 학교운영에 있어서 다양한 주체가 참여하는 민주적 기제 또한 잘 갖추고 있음.

– 즉, 우리나라의 학교법인 제도에 있어서 임원 구성, 학교법인 운영 등에 있어서의 교육행정권한의 과도한 직접적 개입부분은 정비가 필요한 반면에 학교운영에 있어서의 민주적 절차 강화를 위한 학교운영위원회 또는 대학평의원회 제도 개선 등에도 힘써야 함을 확인할 수 있음.

□ 결론 및 개선방안

○ 학교법인제도의 설립 및 운영에 관한 기본 규정을 담고 있는 「사립학교법」의 제정목적은 제1조에 명시되어 있듯이 사학의 특수성에 비추어 자주성을 확보하고 공공성을 앙양하여 사립학교의 건전한 발달을 도모하는 것임. 즉, 「사립학교법」과 학교법인제도 운영의 기본 이념은 '사학의 특수성에 기반을 둔 사학의 자주성과 공공성의 조화'임.

– 실제 「사립학교법」의 내용과 학교법인제도의 운영에 있어서는 사학의 자주성과 공공성의 조화를 둘러싼 다툼이 끊이지 않고 있음.

– 전문가들이 학교법인과 관련된 주요 현안으로 꼽은 것들도 자주성과 공공성의 갈등 문제와 무관하지 않음.

– 이 현안들은 재산 출연자, 학교의 설립·경영자로서 학교법인, 학생·교원·직원·학부모 등 학교의 구성원, 그리고 지도·감독권을 갖고 있는 국가 및 지방자치단체 간의 역할과 힘의 배분 문제이기도 함.

○ 본 연구에서는 전문가들이 선정한 5가지의 현안 사항에 최근 대학 구조조정 문제와 관련하여 이슈가 되고 있는 학교법인 해산에 있어서의 잔여재산 처리 문제를 더하여 총 6가지 쟁점을 대상으로 하였음.

– 첫째, 임원선임의 제한 등 이사회 구성의 합리성과 관련된 주요 쟁점은 '이사회 친인척 비율 제한 문제'임.

• 일반적으로 7인 이상의 이사로 구성되는 이사회와 관련하여 현행 「사립학교법」은 국적 또는 교육경험, 친족관계 등을 이유로 이사 및 감사의 선임을 제한하고 있는데, 이 제한의 적정성이 쟁점이 되는 것임. 특히, 「민법」 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자의 비율을 이사 정수의 4분의 1을 초과하지 못하도록 하고 있는 바 그 비율을 늘리자는 쪽과 줄이자는 쪽의 다툼이 있음.

• 이와 관련하여 본 연구에서는 「사립학교법」 제21조 제2항을 탄력적으로 적용하는 방안을 제안함. 학교법인 이사로서 교육에 대한 충분한 전문적 식견과 능력을 갖춘 자라고 한다면, 이사상호간에 「민법」 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자라고 하더라도 동 규정의 적용을 받지 않도록 하는 것임. 구체적으로 "이사중 적어도 3분의 1이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자"이도록 규정하고 있는 동조 제3항을 "교육경험 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자로" 강화한 후, 이의 조건을 충족시키는 자는 제2항 친인척의 임용 제한규정의 적용을 받지 않도록 하는 것임.

– 둘째, 개방이사제의 도입 필요성 논란과 관련해서 모든 학교법인에 대한 획일적 강제성을 완화시키는 것을 제안함.

• 이사 중 4분의 1은 대학평의원회 또는 학교운영위원회 산하

의 개방이사추천위원회에서 2배수로 추천한 인사 중에서 선임하도록 하는 개방이사제와 관련하여 불가피론과 위헌론의 다툼이 있음은 주지의 사실임.

- 이와 관련하여 개방이사제를 법률로 제도화 시켜놓지만, 그 도입을 법률로 강제하지 아니하고 학교법인의 자율판단에 따라 결정하도록 하여 위헌성의 논란 및 법인 측의 반발을 제거하자는 방안을 제안함. 다만, 금전적 비리, 인사권 남용, 학사에의 부당한 개입 등으로 인하여 분규가 있었던 학교법인에 대하여는 처벌적 조치로 그리고 임시이사체제에서 벗어나 정이사체제로 전환되는 학교법인에 대해서는 경과적 조치로 개방이사제를 강제하는 것은 필요함.
- 현재와 같은 체제를 유지할 경우에, 비록 예외적이지만 관할청이 직접 개방이사를 추천하는 경우를 배제할 것, 추천위원회를 대학평의원회 등 학교 소속이 아니라 학교법인 소속으로 변경할 것, 개방이사의 수가 법정 요건에 미달 시 사유발생 후 첫 이사회에서 우선적으로 개방이사를 선임하는 강제 규정을 두어 법의 실효성을 제고할 것을 함께 제안함.

— 셋째, 학생선발, 학사, 인사 그리고 재정 등 사립학교의 모든 영역에서 공학이 아닌 사학으로서 누릴 수 있는 자율성의 범위에 대한 논란이 이어지고 있음.

- 특히 고등학교 이하 학교급에 있어서 평준화 정책과 관련된 학생선발 및 교육과정 운영의 규제, 교원 임용과 관련된 자율권 등의 확대 또는 축소와 관련된 다툼이 있음. 물론, 재정운영에 있어서도 사학의 특수성이 요구되지만 학교법인이 실질적으로 사립학교 재정운영에 대해 기여하는 바가 크지 않은 현실을 고려하여 재정운영의 자율성 부분은 별도로 논하지 않음.

- 이와 관련하여 무엇보다 건학이념의 보호가 필요하다는 점에서 개별 사학이 갖는 건학이념의 특수성에 맞는 학생선발방식의 특례가 인정되어야 하며 특히 종교계 학교에 있어서 해당 종교의 신자 또는 그 자녀들의 우선 선발권 등을 검토할 필요가 있음. 아울러 고등학교 이하 사립학교에 대하여 획일적으로 평준화 정책을 적용하는 것에 대한 개선이 필요하며 일괄학교제도의 도입, 종교계 사학에서 종교과목의 경우 교원자격증이 없더라도 임용할 수 있는 방법 등의 모색도 요구됨. 궁극적으로 관할청의 직접적 개입은 축소하는 대신에 학교법인과 학교 내의 자주적이고 민주적인 견제 장치를 확대함에 의한 자율적 통제 장치를 확대해 나갈 필요가 있음.

— 넷째, 학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위와 관련해서는 학교법인의 경영권과 학교장의 학교운영권에 관한 구분을 법적으로 명확하게 할 필요가 있음.

- 「사립학교법」 제16조는 '사립학교의 경영에 관한 중요사항'을 학교법인 이사회의 심의·의결 대상으로 규정하고 있는 반면, 동법 제20조의2는 '학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해'하는 경우를 학교법인 임원의 취임승인 취소 사유로 규정하고 있음. 이와 관련하여 학교법인 이사회가 학교의 학사운영 등에 어느 정도 관여할 수 있는지에 대한 다툼이 있음.
- 이와 관련하여 본 연구에서는 이사회의 기능을 규정하고 있는 법 제16조 제1항에 "다만, 법령이 학교 또는 학교의 장의 권한으로 규정한 사항에 대해서는 심의·의결할 수 없다"는 단서조항을 추가함으로써 학교장의 권한에 속하는 사항에 대한 이사회의 심의·의결 자체를 무효화하는 방안을 제안함.

- 또한 교원 인사와 관련하여 임면권 이외의 교원인사권은 학교장의 교유권한으로 명시할 것, 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성으로 학교의 장을 해임할 수 있는 규정을 삭제하여 학교장이 학교법인의 학교운영에 대한 과도한 개입을 실질적으로 견제할 수 있도록 할 것 등을 함께 제안함.

– 다섯째, 대학평의원회 또는 학교운영위원회, 그리고 교사(교수)회, 학생회, 학부모회 등 학교 내 의사결정구조의 강화와 관련된 다툼도 끊이지 않고 있음.

- 특히, 학교운영의 투명성 및 민주화 제고, 학교자치 등의 가치에 근거한 찬성론과 학교법인제도에 있어 설립자의 건학이념 실현권 및 현 학교법인 이사회의 학교경영권 침해 가능성을 근거로 한 반대론이 대립하고 있음.
- 본 연구에서는 먼저 대학평의원회 등의 학내 의사결정기구들은 학교장의 권한을 넘어서는 영역을 자문 또는 심의 대상으로 할 수 없음을 확인한 후, 학교장 권한을 넘어서는 영역에 대한 보다 폭넓은 심의·자문 기능을 부여하기 위해서는 일본과 같이 학교 소속이 아닌 학교법인 소속으로 변경하여야 함을 지적하였음. 또한, 기능을 강화함에 있어서도 법률에 의한 일률적 강제가 아닌 학교법인 스스로의 선택에 의한 강화를 유도하는 방향을 제안함. 아울러 교사(교수)회, 학생회, 학부모회 등의 도입도 법제화를 통해 획일적으로 하는 것보다는 개별 학교법인 차원에서 구성원들 간의 공감대 형성을 통해 자율적 선택에 의하여 정관에 근거하여 구성하는 방안을 제안함.

– 마지막으로 학교법인 해산 시 잔여재산 처리 문제에 대해서는 고등교육시장과 관련하여 사립대학 구조조정의 필요성이 큼을

고려하여 보다 적극적인 정책으로의 전환이 필요함.

- 현행법상으로는 학교법인이 해산할 경우 그 잔여재산은 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자가 아니면 국고 또는 지방자치단체에 귀속되도록 되어 있어, 부실 사학의 자발적인 해산을 가로막고 있다는 문제제기가 있음.
- 이와 관련하여 사립학교에 대한 강제적 구조조정은 사학의 자유는 물론 재산권 침해 등의 헌법적 다툼까지도 유발할 수 있는바, 사학의 자발적 구조조정을 유도하는 차원에서 학교법인을 사회복지법인 등으로 전환하도록 하거나 현행 「사립학교법」 제35조의2의 적용을 사립대학까지 확대하여 재산 중 일부를 환원해 주는 방안을 강구할 필요가 있음. 다만, 이와 같은 잔여재산 귀속 특례는 일시적인 것이어야 하며, 고의 또는 중과실이 있는 부실운영에 의한 해산 시에는 이러한 특례제도의 적용을 배제하여야 할 것임.

○ 학교법인과 관련된 쟁점들의 해소가 어려운 점은 자주성과 공공성이라는 두 이념이 다소 상반되는 가치를 내포하여 상호 간에 조화를 찾기 어렵기 때문임.

– 이러한 문제를 해소하기 위해서는 사학의 자유라는 기본권과 우리 「사립학교법」이 채택하고 있는 학교법인제도의 본질은 지키고 국가·지방자치단체 등의 직접적 관여를 제한하되, 공공성 확보차원에서 구성원들의 학교운영 과정에의 개입을 합리적으로 강화하는 방안을 모색도록 하여야 할 것임.

– 특히, 아무리 좋은 취지를 갖더라도 모든 학교법인에 대한 획일적 강제는 바람직하지 아니하며, 국가와 법은 필요한 제도를 만들어 놓음에 그치고 예외적으로 징벌적 의미에서 강제하는 경우를 제외하고는 개별 사학이 자율적 선택에 의해 제도를 도입하

도록 하는 정책적 방향을 견지할 필요가 있음.

○ 한편, 장기적인 관점에서 현재의 학교법인제도 이외에 영미법계의 교육신탁제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음을 제언함.

– 교육신탁제도는 학교설립을 위하여 출연된 재산을 신탁 관리하는 법인을 두면서도 이와 별도로 사립학교 자체에 법인격을 부여하는 것임. 그리고 출연된 재산에 대하여 신탁 관리하는 법인은 학교의 설치·경영을 위한 신탁재산의 수탁자로서의 책무가 중심적인 기능이 되고, 우리나라 학교법인처럼 학교경영의 전반적인 업무를 수행하지는 않게 됨. 따라서 실제로 상당히 많은 부분의 학교 경영 업무가 법인으로서 학교에 맡겨지게 됨.

– 즉, 교육신탁제도는 재산출연자와 학교의 설치·경영자 사이의 동일성을 줄일 수 있고 아울러 사립학교 자체에 법인격을 부여함으로써 재산출연자와 학교의 설치·경영자의 긴밀함에서 오는 사립학교의 자율성 위축 문제 및 교육의 자주성·전문성·중립성 침해 등의 문제를 비롯한 오늘날 대두된 문제점의 상당수를 해소할 수 있을 것임.

○ 끝으로 차제에 학교법인 운영 실태를 비롯한 학교법인제도 전반에 관한 광범위한 현황 조사를 토대로 주요 쟁점들에 대한 보다 정교한 분석이 이루어질 필요가 있음을 제안함.

– 본 보고서에서 다루고 있는 학교법인제도의 운영 현황은 본 연구를 통해 직접 조사된 것이 아니라 선행연구들을 통해 이루어진 자료들을 재인용한 것들임. 아울러 지금까지의 선행연구들이 담고 있는 학교법인 운영 실태에 대한 현황 자료들이 상당히 제한적임인 것이 사실임.

6. 종교 및 문화부문의 비영리법인

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 민법은 비영리법인이 되기 위한 목적으로 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하여야 한다고 규정하고 있음. 이 중 본 연구가 대상으로 삼고 있는 법인이나 단체가 종교법인, 단체와 문화예술단체, 법인이므로 민법상으로는 종교와 기예를 목적으로 하는 비영리법인이라고 할 수 있음.

○ 종교법인의 경우 명시적으로 민법규정으로 종교라고 규정하고 있지만 문화예술단체의 경우 기예(技藝)의 예(藝)에 해당한다고 할 수 있음. 다만 과거 기(技)로 인정되던 부분도 문화예술범위의 범위로 인정되면서 그 범주가 더욱 확대되고 있어 문화전반의 범위를 포함하는 문제가 발생하고 있음.

○ 학교재단의 경우 교육기본법, 사립학교법 등에 의해 규율되고 있고 사회복지사업법, 사회복지법인 재무·회계 규칙 등에 의해 규율됨. 현재 법인의 내부규율과 육성을 위해 별도의 통합적 법률을 가지고 있지 못하는 분야는 종교와 기예 즉 예술분야라고 할 수 있음. 다만 예술분야의 경우 문화예술진흥법에 일부 진흥규정을 가지고 있음.

○ 종교와 예술분야의 법인과 단체는 우리나라의 경제적 발전과 더불어 규모와 영향력이 급증하고 있음. 그러나 두 분야의 법인과 단체에 대한 법적 규율은 전술한 바와 같이 여러 측면에서 미흡한 점을 가지고 있음.

○ 본 연구는 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)의 현황과 문제점을 분석하고 이를 통해 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)의 발전과 공정성확보 방안을 제시하고자 하는 목적에서 출발함.

– 이를 위하여 서론에서는 연구의 필요성, 목적, 연구방법, 기대효과를 제시하였고, 선행연구 및 관련이론분석에서는 선행연구와 관련이론을 검토함.

– 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)의 현황과 쟁점에서는 본 연구의 대상이 되는 종교와 종교단체, 문화예술법인(단체)의 범위를 확정하기 위하여 종교단체 및 문화예술단체의 개념 및 현황을 살펴보고 각 법인과 단체의 쟁점사항을 검토하기로 함. 특히 종교법인의 경우 몇몇의 종교관련 법률이 존재하였으므로 이를 검토하여 과거의 입법적 태도를 확인하도록 함. 문화예술법인(단체)에 관해서는 현행 문화예술진흥법 중 지원육성에 관한 법률내용을 검토하기로 함.

– 외국의 사례에서는 외국법제의 검토를 통해 각국법의 특성과 장점을 파악. 다만 문화예술법인의 경우 일본의 문화예술진흥법체계와 우리나라의 법체계가 사실상 유사하므로 이를 중심으로 살펴보기로 함.

– 종교법인제도와 문화예술법인제도의 문제점과 개선방향에서는 종교단체 및 문화예술법인의 법적규율제도의 문제점과 개선방향을 통해 정책적 방향을 제시하고자 함. 종교법인의 경우 종교단체를 현행법제로서의 규율이 어려운 이유를 확인하기 위해 종교단체의 법적 성질을 파악할 필요가 있어 이를 검토한 후 종교법인법의 필요성과 규정내용을 제시함. 문화예술단체(법인)의 경우 단체의 특성으로 인한 문제점과 개선방향을 제시함. 결론으로 연구결과를 정리하고 향후발전과제를 제시함.

○ 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)이 다른 법인유형인 학교법인, 의료법인, 사회복지법인과 달리 별도의 법적 규율의 대상이 되고 있지 않고 자유로운 영역에 놓여 있으나 종교법인(단체)의 여러

가지 사회문제에 대응하기 위하여, 문화예술법인(단체)의 경우에는 문화예술분야의 발전과 더불어 보호육성이 필요하다는 점에서 연구의 필요성을 제기함.

○ 선행연구 및 관련이론 분석

– 기존의 연구를 검토하여 보면 종교법인의 경우에는 종교법인의 회계투명성확보를 위한 연구와 종교법인법에 대한 연구가 연구의 중심을 이루고 있음. 양 주제는 다른 것처럼 보이지만 실질적으로 종교재단의 재산적 행위에 대한 투명성을 확보한다는 점에서 동일성을 가짐. 투명한 회계기준을 적용하자고 해도 이를 강제할 수 있는 법 규정이 없다는 아무 의미가 없기 때문임.

– 문화예술법인(단체)의 경우 문화예술법인(단체)의 영세성과 문화예술법인(단체)에 대한 지원의 문제를 다루고 있는 연구가 제기되고 있음. 문화예술법인(단체)의 영세성으로 인해 구성원의 지위보장이 문제가 되고 있고 이러한 영세 문화예술법인(단체)을 보호 육성하기 위한 제정된 전문문화예술법인(단체)지정제도의 성과와 문제점을 분석하고 있음.

– 다만 이러한 연구들이 상당히 오래되어 현실적 적용이 문제점임.

□ 종교법인과 문화예술법인의 현황과 문제점

○ 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)의 현황과 쟁점에서 검토한 종교법인(단체)과 문화예술법인(단체)의 현황을 검토한 결과는 다음과 같음.

– 우선 연구의 대상이 되는 종교단체와 종교법인의 개념을 확정하고 이를 기초로 종교단체는 ① 이념적 이데올로기적 요소(교의) ② 관행적 행위양식적 요소(예식, 행사) ③ 인적·조직적 요소(신자), ④ 물적 도구적 요소(시설)의 네 가지 구성요소가 결합된

복합체라는 사실을 확인할 수 있음.

- 2008년의 자료에 의하면 우리나라인구의 53%가 종교인구로 두 명중 한명은 종교를 가지고 있는 것으로 나타나고 있음. 이 중 기독교(개신교와 천주교 포함)가 55%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 불교가 약 43%를 차지하고 있음. 이어 원불교, 유교순임.
- 문화체육관광부에 등록된 종교법인의 수는 270개로 매우 적은 숫자를 나타냄. 그러나 개별 종교시설의 수가 9만개가 넘는다는 점에서 실제 종교단체로 볼 수 있는 숫자는 훨씬 많을 것으로 추측됨. 이 사실은 종교단체의 상당수가 법인화되어 있지 않다는 사실을 반증하는 것이라고 할 수 있음.
- 2009년을 기준으로 전통사찰의 수는 약 933개, 서원의 경우에는 약 581개임. 이들은 전통사찰보전법에 의해 법인화되어 있음.
- 문화예술법인의 경우 문화예술의 개념을 확정할 수 없기 때문에 현황을 파악하는 것이 쉽지 않음. 따라서 문화체육관광부에 등록되거나 문화예술진흥법에 의해 지정된 법인(단체)을 검토.
- 문화예술진흥법에 의해 지정된 전문예술법인(단체)은 429개이고 문화체육관광부산하 전체법인의 수는 2010년 6월말 현재 1,158개이며 재단법인은 261개, 사단법인은 865개임.

○ 종교법인(단체)과 관련하여 쟁점이 되고 있는 상황으로는 앞선 선행연구에서 밝혔듯이 종교법인법의 제정여부라고 할 수 있음

- 첫 번째 가장 근간이 되는 문제는 종교주재자와 종교재산관리인의 분리문제임. 종교법인(단체)과 관련하여 상당수의 문제는 종교재산의 관리와 관련된 분쟁이라고 할 수 있음.
- 두 번째는 종교법인(단체)의 보호임. 종교법인(단체)은 종교의 자유에 기인하는 단체로 헌법상 자유를 보장받는 단체임. 따라

서 이들 단체가 다른 단체에 비해 보호받을 수 있도록 하는 절차규정이 필요함.

- 세 번째는 종교법인(단체)의 분리문제임. 종교법인(단체)에 관한 대법원 판례의 상당수는 종교단체 내부의 종교교리 등의 원인에 의해 내부적 분쟁이 발생하고 분쟁상대방 중 일방이 종교단체를 분리하고자 하는 내용을 가지고 있음. 이와 관한 절차와 방법의 현실과 동떨어져 있는 관계로 대부분 분쟁을 해결하지 못하고 현실적 폭력과 강제를 유발하는 문제가 발생.
- 네 번째는 종교법인(단체)의 활동에 대한 비과세 등에 대한 법적 보호규정의 필요성. 종교법인(단체)의 종교행위에 대한 과세, 비과세 논쟁은 끊임없이 제기되고 있지만 종교법인(단체)에 대해 비과세의 범위를 명확히 하여 논쟁을 합리적으로 정비하는 것이 필요함.

○ 문화예술법인의 경우 일정한 규모이상의 문화예술단체는 대부분 회사의 형태로 영리성을 추구하고 있고, 순수예술분야 등의 소규모 형태의 단체들이 비영리법인의 형태로 남아있음. 이들을 위해서는 보다 실질적인 보호육성규정이 필요하고 실질적 업무집행이 기관이 필요하다는 점이 제시됨.

□ 외국사례

○ 일본

- 종교법인
  - 구체적으로 일본은 수많은 종교단체를 가지고 있어 메이지유신이후 이를 규율할 법적 방법의 모색이 이루어져 왔으며 많은 시행착오를 거쳐 종교법인법을 제정하고 있음. 종교법인법은 종교단체의 내부관계에 대하여는 정관과 규칙에 따른 자

치성을 재산 등의 문제에 대하여 사법적 해결책을 제시한다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 것임.

- 다만 일본의 종교법인법은 종교적 사항에 관한 범위의 문제에 관한 많은 분쟁이 발생하였는데 예를 들어 종교주재자의 지위와 대표이사의 지위를 겸임하는 경우 종교주재자의 지위 박탈이 문제되면 이것이 종교단체의 전속적 사항인가 아니면 법원의 재판권의 범위에 속하는가가 문제가 되고 있음. 이는 종교법인법 자체의 문제라기보다 종교주재자의 지위와 재산 관리자로서의 지위를 혼동함으로써 발생하는 문제라고 보아야 할 것임.
- 우리나라가 종교법인법을 도입함에 있어서도 유의하여야 할 부분이라고 생각함.

– 문화법인

- 우리나라와 동일한 체계적 특성을 가지고 있음. 일본은 문화예술진흥법에 따라 종교단체의 진흥과 지원을 위한 법체계를 가지고 있고 이점은 우리나라와 매우 유사하다고 할 수 있음.
- 다만 가장 큰 차이점을 보이는 것은 문화예술단체를 지원하는 단체의 범주를 제한하지 않는다는 점과 문화예술법인(단체)의 지원을 위해 독립행정법인인 문화예술진흥회를 두고 있다는 점임.

○ 미국

– 미국의 경우 주법으로 종교법인법을 제정한 뉴욕은 영국국교회, 장로교, 침례교, 감리교 등 26개의 교파마다 개별적 규정을 두고 있음. 이러한 종교법인법의 규정방법은 고유자치의 사고를 반영한 것이라고 할 것임.

– 이외에 다른 주들도 규정을 두고 있으나 종교단체제도는 각주의 전속적 입법사항으로 되어있어 주마다 종교적 전통, 역사적 경위 등에 따라 다르게 규정되어 있음.

○ 러시아

– 러시아의 경우 종교조직으로 등록하기 위해 필요한 서류 중 종교 및 종교조직의 역사를 포함한 종교적 신념, 관련 활동에 대한 정보를 요구하는 서류가 있음. 이에는 구체적으로는 종교조직구성원에 대한 규제, 혼인이나 가족에 대한 입장, 시민으로서의 의무나 권리에 대한 입장, 교육에 대한 종교의 관점 등에 대해 요구하고 있음.

– 이 서류는 종교활동의 위법성여부를 확인하고자 하는 목적이라는 측면에서는 매우 의미가 있는 규정이라고 할 수 있으나 도입 시 종교자유의 침해문제가 발생하지 않도록 조정할 필요가 있어 보임.

○ 종교법인법은 종교단체의 규제를 목적으로 하는 것이 아니라 종교의 자유라는 자율성을 확보하는 것이 목적이고, 다만 불법적 종교단체 행동하는 것을 최소한의 범위 내에서 제한하고자 하는 규정을 두고 있음을 알 수 있음.

□ 결론 및 개선방안

○ 종교법인제도와 실질적인 종교단체간의 불일치내용에 대해 구체적으로 검토하고 이를 인해 발생하는 문제점을 해소하기 위한 방안으로 종교법인법의 제정을 제안하고 종교법인법에 포함되어져야 할 내용을 제시함.

– 주요내용으로 우선 종교의 주재자와 재산관리인을 분리하도록 하고 종교단체의 불법적 기부행위를 방지하기 위한 규정, 종교단체의 분쟁조정규정, 종교등록제도 규정이 필요하다는 점을 제시함.

○ 문화예술법인(단체)과 관련하여서는 문화예술법인(단체)의 보호육성규정이 미흡하다는 점과 문화예술법인(단체)의 소규모성의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 전문예술단체 규정을 확대하고 일반문화예술단체에 대한 지원규정을 신설하며 일본의 문화예술진흥회의 경우처럼 전문지원단체를 구성하는 것이 필요하다는 점을 제기함.

– 우리나라의 경우에도 한국예술문화위원회를 두고 있으나 이는 위원회라는 회의체조직으로 실질적으로 문화예술단체의 지원업무를 하기에는 미흡한 상황임.

○ 본 연구는 종교단체의 성립과 활동에 대한 법적 자율영역을 제시함으로써 일본의 옴진리교테러사건 등 불법적 종교단체의 규율이나 종교단체내부의 불법행위 등에 대한 기준을 제시할 수 있을 것으로 봄. 특히 신흥종교단체에 대한 법적 범주로의 유입은 끊임없이 발생하고 있는 종교관련 불법행위를 사전 규율할 수 있다는 점에서 매우 큰 의미가 있음.

○ 또한 종교단체에 대한 법적 규율이 종교단체에 대한 규제를 위한 것이 아니라 합리적인 발전을 목적으로 한다는 점을 외국법제도를 통해 인식하게 함으로써 법의 영역 안에 존재하는 것 자체를 부인하는 종교단체와 종교법인에 대한 인식개선에도 기여할 것으로 보임.

○ 문화예술법인(단체)과 관련하여서는 문화예술법인(단체)지원이 협소하고 제한적이고 국가공공단체에 의해 설립된 기관에 대한 자기보전적 지원중심체계를 확대하여 일반문화예술법인(단체)가 실질

적으로 지원받을 수 있는 방안을 제시하고 있으며 일본의 문화예술진흥회와 같은 실질적이고 전문적인 지원기구가 필요하다는 점을 제시하여 문화예술법인(단체)의 지원체계확립에 기여할 것임.

○ 법이 종교법인의 특성을 인정한다면 모든 종교단체를 법인으로 강제할 것인가의 문제가 쉽지 않은 논제라는 것을 알 수 있음.

– 만약 종교단체의 법인화를 강제하지 않는다면 합리적 종교단체만이 종교법인화되고 법적 문제를 야기할 수 있는 종교단체들은 법인화하지 않을 우려가 존재함. 그러나 강제를 하는 경우 종교의 자유 등의 문제를 야기할 수밖에 없음.

– 어느 나라도 법인을 강제하지 않는다는 점에서 강제보다는 인센티브의 문제로 접근하는 것이 타당할 것임. 즉 법인화된 종교단체와 비법인종교단체를 법적으로 차별하여 면세나 지원을 한다면 종교법인제도는 보다 쉽게 정착할 수 있을 것임.

○ 문화예술법인제도는 우리 자신의 문화를 지키고 발전시킨다는 문화보존의식을 떠나서 향후 문화산업의 확대에 대비하기 위한 기초토양의 육성이라는 측면에서도 매우 중요한 과제임. 문화예술단체나 법인들이 자신의 능력을 개발하여 보다 충실하고 능력 있는 문화예술법인으로 발전하기 위해서는 민간예술법인에 대한 지원규정이 필요하고 이들을 보다 체계적으로 감독하고 육성할 필요성이 있음.

○ 현재 보고서에서 제기한 문제점은 선행연구 및 국가의 통계, 기타 사회단체 등의 기초자료에 기하여 작성되었으며 직접적인 실태조사에 의한 것이 아니어서 보다 심도 깊은 결론과 방안을 제시하기 위해서는 실태조사와 평가연구가 필요할 것으로 보임.

7. 비영리법인의 조세제도

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 경제의 규모가 크지 않았던 시대에는 사회를 위해 요구되는 공익적 활동은 대부분 정부의 몫이었음.

– 그러나 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화됨에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 욕구를 충족할 수 없게 되었고, 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성됨.

– 민간 비영리법인은 많은 역할을 수행하여 왔고, 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 그 역할은 더욱 커질 것으로 예상됨.

○ 선행연구

– 비영리법인의 세제와 관련하여 경제학 및 법제적 측면에서 접근한 국내의 연구로는 손원익(1995, 2000)의 연구가 대표적임.

• 특별법인에 관한 연구를 살펴보면, 손원익(2003)은 병원산업에 관한 연구로서 이는 손원익(1997) 이후의 조세제도 변화를 포함하여 병원관련 조세제도를 총정리하고 있음.

• 조현선·전수영(2002)은 비영리법인으로서 종교법인의 합리적인 회계기준 제정의 필요성을 모색하고 있음.

– 비영리법인의 활동의 근간을 형성하는 나눔문화 및 기부에 관한 연구로 손원익·박태규(2008)가 있음.

– 최근의 연구는 손원익·이순태·박세경(2010)으로 이 연구는 나눔에 대한 국내·외 현황을 분석하여 우리나라의 현주소를 파악함.

□ 비영리법인의 현황과 문제점

○ 개인차원에서 운영하는 조직은 비영리법인과 달리 법령에 규정 된

권리와 의무가 부과되지 않지만, 법적 보호나 재정적지원도 받을 수 없음.

- 그러나 해당 조직이 법인화가 되면 법령에 규정 된 의무와 권리의 주체가 되며 조세지원 등 각종 혜택을 받게 됨.
- 민법 제31조는 법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못하도록 규정하여 법인의 자의적 설립을 금지하고 있음.

○ 현행 우리나라 법은 법인이 아닌 단체 중 일정한 요건을 갖춘 단체는 법인으로 보아 국세기본법과 세법을 적용하여 등록되지 않은 법인도 일정한 의무와 혜택을 부여함.

○ 비영리법인의 설립과 관련된 법률 및 규칙은 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 근간으로 사립학교법, 사회복지사업법, 의료법의 특별법이 있음.

○ 민법은 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단에 대해 규정.

- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에 대해 규정함.

○ 비영리법인의 설립에 관한 특별법은 학교법인 설립에 관한 사립학교법과 사회복지법인 설립에 관한 사회복지사업법, 의료법인 설립에 대한 의료법이 있음.

- 사립학교법은 학교법인에 대한 설립규정을 정하고 있어 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 정관을 작성하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 함.
- 사회복지사업법에서 규정하는 사회복지법인을 설립하고자 하는 자는 보건복지부장관의 허가를 받아야 하고, 의료법은 의료법인을 의료기관 개설 주체 중 하나로 법률로 규정함.

○ 비영리법인의 운영에 관한과 관련된 법률에는 비영리민간단체지원법과 상속 및 증여세법, 법인세법이 있음.

○ 비영리민간단체란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 말하며, 이러한 비영리단체는 정부 또는 지자체로부터 사업비 또는 보조금을 받아 공익사업을 수행함.

– 비영리민간단체지원법은 지원 대상에 대해 등록 요건을 명시함

- 비영리민간단체는 지원을 받기 위해 주된 공익활동을 주관하는 장관, 특별시장·광역시장, 도지사에게 등록을 신청해야 함.
- 신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 등록을 수리하고, 등록된 경우 관보 또는 공보에 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지해야 함.

○ 상속세 및 증여세법은 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자에게 출연한 재산의 가액으로서 신고기한 이내에 출연한 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않음.

– 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 신탁법에 따른 공익신탁으로서 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 신탁을 통하여 공익법인에 출연하는 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않음.

○ 법인세법에서 비영리내국법인이란 내국법인 중 ①민법에 따라 설립된 법인, ②사립학교법 및 기타 특별법에 따라 설립된 법인, ③법인으로 보는 단체를 말하며, 이는 반드시 사회일반의 이익을 목적으로 하지 않아도 됨.

– 비영리법인은 수익사업에서 생긴 소득에 대하여만 법인세가 과세되며, 비영리내국법인의 소득은 수익사업에서 생기는 소득을 과세대상으로 함.

– 비영리법인이 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상할 경우에는 일정한 범위 내에서 손금산입함.

– 상속세 및 증여세법에서의 공익법인이 공익성을 목적으로 했던 것에 반해 법인세법에서의 공익법인은 공익성을 목적으로 하지 않아도 된다는 측면에서 차별성을 지님.

○ 2009년 기준 사업목적별 공익법인 가동법인의 수는 28,905개로 이 중 종교단체가 17,958개로 가장 많은 비중을 차지하며, 수도권에 밀집되어 있음.

– 2009년 비영리법인의 법인세 총부담세액은 1조 1,552억원에 이르며, 전체 가동비영리법인은 17,003개로 서울지역에 가장 많은 법인이 존재함.

• 업종별로는 서비스업이 5,012개로 가장 많고 금융·보험업이 뒤를 잇고 있으며, 전체 가동비영리법인은 19,203개로 서울지역에 6,259개로 가장 많이 존재함.

○ 공익법인 결산서류 공시시스템은 공익법인이 공시등록을 하도록 하며, 일반인이 그 결과를 열람할 수 있도록 함.

– 그러나 해당 공시현황은 매일 갱신되며, 1개 법인이 중복하여 게시하는 경우가 있고 법인이 결산하는 달에 따라 공시일이 상이하기 때문에 그 결과의 해석에 다소 무리가 있음.

○ 공시열람시스템이 정책 및 학술적으로 널리 활용되기 위해서는 공익법인 규모별 기부실태, 기부의 규모, 공익법인의 종류와 지역적 분포 등에 대한 정보의 공개가 필수적이므로 관련 시스템의 개선 및 보완이 필요함.

○ 공익단체에 대한 조세지원은 공익단체의 소득 및 증여받은 자산에 대한 세금 경감과 공익단체에 기부하는 기부자에 대한 세금 경감

으로 구분됨.

- 비영리법인의 기부금은 공익단체를 운영하는 재정적 기반을 형성하며 활발한 기부는 공익활동이 활성화 되는 토대를 제공함.
- 정부는 기부라는 민간의 자발적인 재정적 지원에 의해 필요한 공익적 활동이 수행될 수 있도록 민간 기부를 지원하기 위한 각종 제도를 정비·제공함.

○ 우리나라는 기부금의 종류를 공익성 정도에 따라 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류하고 있었으나 2010년 법정·지정기부금으로 간소화함.

- 법정기부금은 개인의 경우 소득의 100%를 한도로 인정하며 법인은 50%를 한도로 소득공제함.
- 지정기부금은 2011년부터 개인은 30%, 법인은 10%로 확대됨.
- 종교단체의 경우 현행 제도가 유지되어 10%를 한도로 소득공제가 허용됨.

○ (고유목적사업준비금의 손금산입) 지정기부금 대상단체인 비영리내국법인은 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위해 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 손금에 산입할 수 있음.

- 고유목적사업준비금 손금산입 규정은 법인세법에서 규정하고 있는 비영리내국법인에 대해 제공되며, 법인으로 보는 단체의 경우 규정에 의해 정해진 단체만 이에 해당함.

○ (상속·증여세 면제) 비영리법인이 출연 받은 재산은 상속세 및 증여세 납세의무가 있으나 종교·자선·학술·기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 공익법인 등이 출연 받은 재산의 가액은 상속세 및 증여세 과세가액에 산입하지 않음.

○ (기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률) 건전한 기부금품 모집제도 정착을 위해 기부금품의 모집절차 및 사용방법은 법률에 의해

규정하고 있어 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인 등의 기부금품 모집 접수를 제한함.

○ (출연재산, 출연재산 매각금액, 출연재산 운용소득의 사용의무) 출연 받은 재산을 3년 내 공익목적사업 등의 용도 외에 사용한 경우 및 출연 받은 재산의 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우 증여세를 부과함.

○ (출연자 등의 이사취임 금지) 출연자 또는 그와 특수관계 있는 자가 공익법인 등의 이사 현원의 1/5를 초과하여 이사가 되거나, 이사가 아닌 임·직원이 되는 경우 지출된 직접경비 또는 간접경비에 상당하는 금액 전액을 가산세로 부과함.

○ (전용계좌 개설·사용 의무) 종교법인을 제외한 모든 공익법인은 해당 공익법인의 직접공익목적사업에 관해 지급받거나 지급하는 수입과 지출의 경우 직접공익목적사업용 전용계좌를 사용해야 함.

- 해당 과세기간 또는 사업연도별로 전용계좌를 사용해야 할 수입과 지출, 실제 사용한 금액 및 미사용 금액을 구분하여 기록·관리해야 함.

○ (공익법인에 대한 주식출연비율의 제한) 내국법인의 의결권 있는 주식 또는 출자지분을 출연하는 경우 발행주식총수 또는 출자총액의 5%(성실공익법인 10%)를 한도로 상속세 및 증여세가 면제

- 공익법인의 총재산가액 중 계열사 주식 등 가액이 30%(성실공익법인 50%)를 초과하여 보유한 경우 시가의 5%를 가산세로 부과함.

○ (공익법인의 결산서류 등의 공시의무) 종교법인을 제외한 자산총액이 10억원 이상인 공익법인은 국세청의 인터넷 홈페이지에 공시하여야 함.

○ 상속세 및 증여세법은 일반적인 공익사업뿐만 아니라 종교사업과

학교사업, 사회복지법인이 운영하는 사업, 의료법인이 운영하는 사업 등에 폭넓게 적용되지만, 법인으로 보는 단체는 비영리법인으로 보기 때문에 해당 규정이 적용되지 않음.

- 그러나 상속세 및 증여세법은 시행령을 통해 '법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체 등 및 소득세법 시행령에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업'을 공익법인으로 보아 상속세 및 증여세를 면제
  - 소득세와 상속 및 증여세의 부과에 있어 두 가지 세제 간의 괴리를 방지함.

○ 법인세법은 민법에 의해 설립 된 비영리법인과 특별법에 의해 설립된 비영리법인 및 법인으로 보는 단체까지 비영리법인으로 포함함.

- 비영리법인의 형태에 따라 고유목적사업준비금을 손금산입 할 수 있는 한도가 차별화됨.
- 일반비영리법인의 경우 금융소득과 수익사업소득의 50%를 합산한 금액을 한도로 손금산입이 허용되는 반면, 학교, 사회복지법인 등은 수익사업에서 발생한 모든 소득을 한도로 손금산입이 허용됨.

○ 개인이 운영하는 의료기관이 법인이 되면 이윤을 분배할 수 없고, 청산 시 국고에 귀속된다는 특징이 있음.

- 의료법 시행령 20조는 의료법인과 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료업을 할 때 공중위생에 이바지해야 하며, 영리를 추구해서는 안 된다고 규정하고 있어 의료기관은 법인화와 동시에 비영리법인이 됨.

○ 현행 규정은 세법에서는 의료소득을 영리소득으로 보아 법인세를 과세하는 반면, 의료법은 의료법인을 비영리법인으로 보아 세법과 의료법 사이에 괴리가 존재함.

– 의료서비스를 제공하는 모든 의료기관은 기관의 형태와 무관하게 의료행위를 수행하는 측면에서는 동일함.

○ 의료법과 세법의 괴리를 극복하기 위하여 의료사업으로부터의 수익을 고유목적사업준비금을 통해 의료사업에 재투자 할 수 있도록 해당 조항이 개정되었음.

– 과거에는 의료법인의 고유목적사업준비금에 무의촌진료 등 매우 제한적인 범위만이 포함되었으며, 이에 따라 비영리법인인 의료기관이 의료행위로부터 벌어들인 소득이 거의 사업소득으로 분류되어 법인세 과세대상이었음.

– 2001년 3월 시행규칙의 개정으로 ①병원 건물 및 부속토지와 ②의료기기 일부로 확대한데 이어 2007년 3월 ②의료기기와 ③보건의료정보의 관리를 위한 정보시스템 설비에 이르기까지 범위가 확대되어 의료법과 세법의 괴리로 인해 발생하는 문제가 상당부문 개선되었음.

○ 의료분야를 제외한 다른 비영리 분야에서는 세법과 관련하여 특별한 쟁점사항은 없었음.

– 그러나 고유목적사업준비금 조항의 개정으로 의료법과 세법의 괴리가 상당부분 완화되었지만, 그 본질적인 모순은 여전히 남아 있음.

○ 국내 기부금 현황

– 2009년 기준 기부금 총액은 개인이 6.15조원이고, 법인이 3.46조원으로 총 9.61조원에 이르고 있어 개인이 64.0%, 법인이 36.0%의 비중을 보임.

• 이는 세무자료는 소득공제를 신청한 기부금의 규모로 소득공제를 신청하지 않은 기부자도 있는 것을 고려할 때 실제 기부금 규모는 세무자료상의 기부금 규모보다 클 것으로 판단됨.

- 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금을 살펴보면 2000년 이후 개인 중심의 기부문화가 정착되고 있는 것으로 추정됨.

– 전국경제인연합회의 사회공헌백서를 보면, 기업의 사회공헌활동 지출규모는 꾸준히 증가하여 2009년 총 지출액은 2조 6,517억 5,600만원으로 분석됨.

- 2009년도 사회공헌활동 지출액이 전체 매출액에서 차지하는 비율은 0.2%로 전년 대비 0.1%포인트 증가하였으며, 이는 2009년의 경제불황에도 불구하고 매출액 대비 사회공헌 비용이 증가했음.
- 2004년부터 2009년까지 기업의 직접운영프로그램의 평균지출비용이 꾸준히 증가한 것으로 보아 기업의 사회공헌활동이 고유한 역량과 자원을 활용한 전략적 사회공헌으로 방향이 변화되고 있음을 알 수 있음.

○ 국외 기부금 현황

– 영국의 CAF는 2006년 발표한 자료를 통해 주요국의 개인기부금이 각국의 GDP에서 차지하는 비중을 비교함.

- 사회보장보험을 포함한 정부의 세금이 상대적으로 높은 국가들은 개인기부금 규모가 작고, 사회보장 관련 비용이 낮은 국가들은 개인 기부금 규모가 큼.

– 영국의 CAF(Charities Aid Foundation)는 2010년 「The World Giving Index」를 발간하여 기부문화에 대한 국제비교를 시도.

- 이 보고서는 갤럽에서 2010년 153개 국가를 대상으로 실시한 조사를 기반으로 하며, 조사결과 호주와 뉴질랜드가 공동 1위를 차지함.
- 호주와 뉴질랜드의 뒤를 이어 아일랜드와 캐나다가 그 뒤를

이어 3위를 기록하였고, 이어 스위스와 미국이 공동 5위를 차지함.

□ 외국사례

○ 일본

– 개인의 경우, 개인이 국가 또는 지방자치단체, 특정공익증진법인 등에 대하여 특정 기부금을 지출한 경우에는 기부금 공제로 소득에서 공제됨.

• 일반적으로 (당해 연도에 지출한 특정기부금 합계액) - 2,000엔 = 기부금 한도액으로 계산되며, 기부금 합계액은 소득금액의 40% 상당액을 한도로 하며, 특별공제액은 소득세액의 25%를 한도로 함.

– 법인이 지출하는 기부금은 개인의 기부금에 비해 다양하게 분류되며, 일반기부금 손금산입 한도액은 자본금액 × (당기의달/12) × 0.25% +소득금액× 2.5%) × 50%임.

– NPO법은 민간비영리조직이 간소한 절차로 법인격을 취득할 수 있도록 한 제도로 NPO법이 정하는 것에 따라 설립된 법인을 말함.

• NPO법은 인정기준을 명시하며, 관할 관청이 허가신청이 적합하다고 인정할 때 설립을 인정함

• NPO법인 중 운용조직 및 사업활동이 적정하거나 공익의 증진에 이바지하는 것 중 일정한 요건을 충족하고 각 국세청장의 인정을 받은 NPO법인을 인정NPO법인이라 부르며, 기부금에 대해 세제상 우대조치를 하고 있음.

– 신공익법인제도는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어 있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위해 도입된 제도로 종전의 사단법

인·재단법인과 달리 신공익법인제도는 내각부에 설치되는 공익인정등위원회에서 공익성을 판단함.

- 도도부현에서는 이에 준하는 합의제 기관이 설치되어 공익성을 판단하며, 공익인정등위원회의 위원은 민간위원으로 구성됨.

○ 미국

– 미국세법은 §501(c)에서 연방소득세가 면제되는 비영리 면세단체에 대해 규정하며, 국세청으로부터 §501(c)(3)의 단체로 인정되면 연방소득세 면세뿐만 아니라 기부자들의 기부금을 자선기부금으로 인정함.

– 미국의 개인의 기부금에 대한 소득공제 한도는 50%, 30%, 20%로 나누어지고, 이 중 50%가 적용되는 경우가 가장 일반적임.

- 기부하는 경우 소득공제 한도액은 총 소득의 50%를 넘지 못하며, IRC §170(c)에서 정의하는 단체에 기부하는 경우에만 소득공제 혜택을 받을 수 있음.

– 종교단체가 아닌 면세단체는 Form 990, 990-EZ, 또는 990-PF를 IRS에 제출하거나 Form 990-N를 통해 전자신고를 해야 함.

- 전자신고 의무조항은 2007년부터 총자산이 1천만 달러를 초과하는 면세단체로 확대되었으며, 민간재단과 자선 신탁에 대해 Form 990-PF 신고를 의무화함.
- 그리고 과거에 신고서 제출 의무가 없었던 소규모 면세단체에 대해 2008년부터 매년 Form 990-N을 통한 전자신고를 의무화함.
- 면세자격을 얻기 위해서는 공익성 테스트를 만족해야 하며 이는 조직테스트(Organization Test)와 운영테스트(Operational

Test)로 이루어짐.

- 이를 만족하지 못하면 면세자격을 잃게 됨.

– NCCS(The National Center for Charitable Statistics)는 미국의 비영리 분야에 대한 데이터를 축적하는 민간조직으로 IRS로부터 다양한 통계를 제공받음.

- 미국의 면세단체 분류코드(NTEE-CC)와 같이 국내 비영리단체 분류체계에 대한 연구가 선행되어야하며, '면세코드'를 발급하기 위해서는 비영리조직의 활동 유형분류코드 개발이 선행되어야 함.

□ 결론 및 개선방안

○ (비영리법인 공익성 검증체계의 확립) 비영리법인의 공익성 검증에 대한 신뢰성과 객관성을 증진시키기 위해서는 민간을 포함한 전문성 있는 기관에서 검증작업을 수행해야 할 것임.

– 검증 주기가 돌아왔을 때 해당 단체의 공익성을 근본적으로 재평가해야하며, 그 결과를 당해 단체의 법적 성격에 반영할 필요가 있음.

– 공익성 검증 체계의 실효성을 확보하기 위해서는 담당공무원의 서류심사에서 나아가 운영에 관한 실질적인 정보의 파악이 필요함.

○ (관련 통계의 체계적 구축 및 공개 확대) 기부 활성화를 위해서는 기부의 규모, 소득수준별 기부실태, 분야별 기부현황 등 관련정보의 공개가 필수적임.

– 관련정보의 공개를 통해 우리나라 기부의 현 주소를 알리고 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있음.

○ (성실공익법인에 대한 규제 완화) 성실공익법인의 경우 각종 규제

의 완화를 중장기적으로 검토할 필요가 있음.

- 주식기부에 대한 증여세 면제한도나 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한범위에 대해 검토할 필요가 있음.

○ (기부에 관한 인식 전환) 기부문화가 정착되기 위해서는 일반국민의 기부에 대한 인식의 전환이 필요함.

- 친인척 및 종교단체에 편중되어 있는 개인기부의 대상이 다양한 분야로 확대될 수 있도록 인식의 전환이 필요함.
- 이를 위해서는 나눔의 필요성, 나눔의 긍정적 효과, 국내외 선행사례 등이 지속적으로 홍보되도록 사회 각계각층의 노력이 요구됨.

○ (비영리법인의 투명성 제고) 공시대상 기준 금액을 하향 조정하고 수입 기준까지 병행하여 부과함으로써 장기적으로 모든 공익법인이 회계정보를 공시하도록 개선이 요구됨.

- 종교단체의 특수성을 고려할 때, 정부의 제도적 접근 보다는 사회적 분위기를 통하여 점진적으로 달성하는 것이 바람직함.
- 의무제출 서식 중 중복 신고사항을 축소할 필요가 있으며, 상속세 및 증여세법의 기준에 수입까지 고려 할 필요가 있음.

○ (나눔교육 강화 및 개인기부 활성화) 나눔에 대한 기본적인 시각이 바르게 정립되도록 사회 각계·각층의 지속적인 노력이 요구되며, 나눔에 대한 체계적인 교육의 강화가 필요함.

○ (기부 인프라 확충) 다양한 형태의 기부가 활성화될 수 있도록 환경을 조성하고 관련제도를 정비함으로써 기부 인프라를 확충할 필요가 있음.

- 기부자가 기부수요에 대한 정보화 및 기부방법에 대한 정보를 쉽게 구할 수 있도록 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 인

프라를 구축할 필요가 있음.

- 또한 부유층의 기부를 활성화하기 위해서는 다양한 기부 유형을 발굴해야 하며, 전문성 있는 모금기관의 양성 및 활성화도 추진되어야 할 것임.

○ (다양한 기부모델 개발) 개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 형태의 기부모델이 개발되어야 하며, 이를 뒷받침하는 지원제도를 정비할 필요가 있음.

- 이를 위해서는 민간기부가 가장 활성화되어 있는 미국에서 현재 기부 수단으로 활용되고 있는 유증·공익신탁·기부자조언기금 등을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하는 노력을 기울일 필요가 있음.

8. 비영리기관의 책무성분석을 위한 모델

□ 비영리기관의 개념

○ 광의의 제 3섹터 모델을 적용하여 국가, 시장, 시민사회로 나눌 경우, 국가 영역의 정부와 시장영역의 기업을 제외한 시민사회(비영리섹터)를 NPO(Non profit organization), 비영리 단체라고 정의함. 비영리 단체는 시민사회 내에 있는 모든 결사체를 포함하며, 이를 목적, 조직유형, 활동영역에 따라 분류할 수 있음. 이러한 비영리 단체 가운데 주로 공익을 추구하는 회원들의 단체를 시민단체라고 하며, 공익을 추구하는 조직들의 단체를 비영리기관이라 함.

○ 비영리기관은 활동분야에 따라 의료단체, 교육단체, 복지단체, 예술단체로 나뉘며, 그 단체들은 각각 보건, 연구, 서비스, 문화의 기능을 수행하고 있음. 대표적인 비영리기관에는 정부와 밀접한 관계를

가지고 있는 비영리병원이나 사립학교와 같은 기관이 있음.

○ 본 연구의 목적은 비영리기관의 조직과 그 구성원들에 대한 책무성 분석이므로, 공익을 추구하고, 기관이라는 조직 유형을 가진 비영리단체로 그 범위를 한정함. 그 세부영역은 보건의료 부문, 교육연구 부문, 사회복지부문, 종교 및 문화 부문까지를 범위로 함. 따라서 비영리 단체의 영역 중에서 집단의 이익을 추구하는 집단 이익추구 단체와 회원들로 이루어진 시민 단체의 영역은 제외함.

□ 책무성의 개념

○ 흔히 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)은 상호 교환적으로 사용되는 개념으로 공적 부문을 언급할 때 중요하게 거론되어 옴. 먼저, 책임성은 행위를 하도록 지시할 수 있는 권한, 그 행위를 통제할 수 있는 권력, 옳고 그름의 구별을 판단할 수 있는 합리성·신뢰성 및 일관성을 갖춘 행위를 하는 능력을 의미함.

○ 반면에 책무성이란 자신들의 행위에 대하여 보고하고, 설명하고, 이유를 제기하고, 외부의 판단에 순응하는 행위를 의미함. 이러한 정의에 따르면 책무성은 절차적 부분에 보다 많은 무게를 두는 책임성보다 좁은 개념으로 파악되며, 좁은 개념의 책무성은 누가 누구에게 무엇을 위하여 책임을 가지는가 하는 기본적인 질문에 명확하게 답을 제공함.

○ 이 연구에서는 비영리기관에 한정하여, 책무성을 평가해보고자 함.

○ 그동안 책무성은 정부의 고유한 영역이라고 간주 되었으며 행정책임성의 연구가 활발했던 것이 사실임. 하지만 시민사회 단체의 공익적 활동이 증가함에 따라, 공익의 개념을 실천하는 활동은 국가뿐만 아니라 비영리 법인 또한 주요한 활동내역을 하고 있음. 따라서 비영리법인에 대한 책무성 요구가 사회적으로 확대되고 있는

실정이며, 일부 정부 및 기부 단체로부터 재정적 지원을 받는 비영리 법인에게도 책무성을 요구하는 것이 당연하다는 여론이 일고 있음.

○ 비영리기관의 책무성은 그동안 여러 학자들에 의해 구분되었음. 그 중 큰 흐름은 책무성을 내부적 책무성과 외부적 책무성으로 구분하는 것이며, 이와 연관되어 상향식과 하향식, 전문적과 정치적, 재정성과 목적성 등 많은 구분이 파생되고 있음.

○ 비영리 기관의 책무성에 대한 주요요소는 사회적 목적과 공헌, 민주적 의사결정, 재정의 건전성, 효율적 자원배분, 투명한 회계, 프로그램의 적절성, 사회문제 해결능력, 서비스의 질, 고객에 대한 반응이라는 9가지 주요 요소로 구분하여 정의하고 있음. 이 가운데 민주적 의사결정, 재정의 건전성, 효율적 자원배분, 투명한 회계 등 네 가지 항목은 내부적 책무성에 집중하고 있는 반면, 사회적 목적과 공헌, 프로그램의 적절성, 사회문제 해결능력, 서비스의 질, 고객에 대한 반응 등 다섯 가지의 항목은 외부적 책무성에 집중하고 있는 요소로 분류 될 수 있을 것임.

○ 비영리기관이 수행해야 할 책무성의 내용은 해당 비영리기관이 어떠한 가치를 지향해야 하는가를 의미한다고 볼 수 있음. 일반적으로 행정이 추구하는 이념으로는 민주성, 합법성, 효과성, 능률성 등을 들 수 있음.

○ 첫째, 민주성은 국민주권의 원리에 따라 국민의 참여가 보장되고, 국민의 뜻에 따라, 국민을 위하여 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있음.

○ 둘째, 합법성은 정당한 선거에 의하여 구성된 의회에서 정당한 절차에 의하여 제정되거나 개정된 법령에 부합하는 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있음.

○ 셋째, 효과성은 행정부가 내세운 목표를 어느 정도 달성하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있음.

○ 넷째, 능률성은 일반적으로 투입 대비 산출의 비율로 나타내지며, 행정부가 제한된 자원을 가지고 얼마나 효율적으로 행정을 수행하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있음.

○ 이밖에 행정이 추구하는 가치로는 형평성, 투명성 등을 추가할 수 있음. 형평성은 행정부가 사회구성원 사이의 지역, 성, 계층 간 불평등을 얼마나 해소하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있음. 마지막으로 투명성은 행정부가 일반국민, 언론 등을 대상으로 행정이 수행되는 과정을 얼마나 투명하게 공개하고 있으며, 그로 인해 부정부패가 얼마나 줄어들었는가를 측정하는 척도라 할 수 있음.

○ 이 연구에서는 보다 정확한 책무성 평가를 위하여, 비영리기관이 공익을 대표한다는 측면과 특정 목적을 위한 전문가로 구성되어있다는 점을 반영하여, 앞서 언급된 행정이념에 외부적 책무성인 대표성과 전문성을 더함.

□ 비영리기관 책무성의 문제

○ 비영리 기관의 활동은 책무성의 개념과 밀접히 연관되어 있음. 따라서 비영리 기관의 목적, 조직, 구성원의 행위 등을 책무성 개념에 비추어, 살펴보는 것은 비영리기관을 제대로 평가하기 위해서 반드시 필요한 부분임.

– 내부적 책무성

• 첫째, 목표상의 문제점. 비영리기관은 공익을 위한 다차원적 목적을 가지고 있는데, 이것은 비영리기관의 설립목표이자 운영원리는 경영목표에 따르되, 균형과 형평을 그 과정에서 추구하는 것임. 하지만 목표 자체가 한정적이기 때문에 이러한

상태에서의 혁신과 변화는 제한될 수밖에 없음.

- 둘째, 경영진의 자기 업무 감시구조의 문제점. 비영리기관은 업무를 집행하는 상임이사를 이사회의 구성원이 되게 함으로써, 의결 과정의 합리성과 책임성을 동시에 확보하고자 하였음. 그러나 사실상 대표이사 및 업무 담당이사가 모두 이사회의 구성원이기 때문에 자기 업무를 자기가 감시, 감독하여야 한다는 논리적 모순이 발생함.
- 셋째, 공익과 사회통합 등의 부분에서의 사회적 역할이 미미함. 사실상 비영리기관들의 공익 기여가 충분하지 않음. 장애인 등 사회취약계층의 채용은 법적 요건을 충족시키지 않는 경우가 허다하며, 여성, 기타 사회취약계층 인력의 채용에 별다른 노력을 하지 않는 기관들이 많음. 또한 경쟁의 결여 등의 구조적인 문제로 저렴한 서비스 제공을 위한 최대의 노력을 하고 있지 않아 사회통합에 적극적인 역할을 수행하고 있지 않음.
- 마지막으로, 국민의 신뢰 얻지 못하는 문제점으로 현재 비영리기관들은 공공기관과 더불어, 국민의 신뢰를 얻는데 실패하여 매번 비난과 개혁의 대상으로 논의되고 있음. 비영리기관들은 공익이 목적임에도 불구하고, 국민을 위한 기관이라기보다는 사회자원을 낭비하는 대표적인 기관들로 논의됨.

– 외부적 책무성

- 경영평가에 대해 피평가기관이 가지는 가장 큰 불만 중의 하나는, 그 기관을 잘 모르는 사람이 기관을 평가한다는 점임. 평가자의 연구, 활동실적을 고려하여 별도의 선정위원회를 통하여 공개적으로 평가위원을 선발하고, 공정한 절차를 따를 필요가 있음.

- 현행 비영리기관의 내부 감사는 우선 결산을 한 후 이를 사후적으로 감사하고 있어 감사의 효과성에 문제가 있는 것으로 지적됨. 감사의 본질은 하자있는 회계처리를 사전에 지적하여 재무제표 작성에 반영하도록 하는 데 있음. 현재 우리나라의 비영리기관 감사는 감사과정에서 회계상 오류나 부정사항을 발견한 경우 이를 지적하고 통보하는 식으로 감사가 종료됨. 이는 결국 공익을 목적으로 운영하는 기관들이 제공하는 재무제표에 대한 중요성을 정부가 제도적으로 인정하지 않는 결과를 초래하고 있음.

□ 분석틀

○ 본 연구는 비영리기관 책무성을 내부적 책무성, 외부적 책무성으로 구분하여, 책무성의 수준을 측정하고, 책무성을 제고하기 위한 방안을 모색하고자 함.

○ 앞서 선행연구 및 책무성에 대한 이론적 검토를 정리하면, 내부적 책무성의 경우는 크게 민주성, 투명성, 효율성, 형평성의 요소로 구성된다고 할 수 있으며, 외부적 책무성은 합법성, 대표성, 전문성, 반응성의 요소로 구성됨. 따라서 내부적 책무성과 외부적 책무성을 그 의미에 따라 각각의 요소들을 평가 항목으로 설정함. 보다 명확한 연구를 위해 책무성을 구성하는 내부적 책무성과 외부적 책무성의 평가항목의 개념을 각 요소별로 세분화 할 것이며, 내부적 책무성과 외부적 책무성 중에 무엇이 비영리기관의 책무성을 더 포괄적으로 포함하는 중요한 개념인지 또한 추가적으로 확인해 보고자 함.

○ 궁극적으로 우리나라의 비영리기관 종사자들이 전술한 2가지 유형의 책임성을 비영리기관의 유형에 따라 어떻게 인식하고 있는지를

조사하고, 계층화분석법을 통해 2가지 책무성의 요소 중에서 어떤 책무성을 더 중요하게 인식하고 있는지 또는 각 책무성의 세부요소 중에서 어떤 요소를 중요하게 인식하고 있는지를 분석해보고자 함.

○ 또한 이러한 분석을 통하여 개별 비영리기관에 적합한 책무성 수준을 향상시키기 위한 정책대안이 마련될 것이며, 이러한 개선방안을 통하여 비영리기관의 효율성과 투명성이 제고될 수 있으며 궁극적으로 국민들이 만족하고 신뢰하는 비영리기관으로 거듭날 수 있을 것임.

9. 요약

□ 이론적 고찰

○ 사회에서 비영리단체 혹은 비영리조직의 역할이 증대되고 있지만, 국가마다 개념이 다르고 한 국가 내에서도 통일된 정의가 없는 실정임. 한국에서 비영리 조직은 일반적으로 이윤을 추구하지 않는 영역에서 주로 활동하는 준공공(semi-public) 및 민간(private) 조직을 포괄적으로 지칭하며, 이윤동기에 의하지 않으면서 배분금지 제약을 받으며, 주로 공적 또는 사적으로 재원을 충당하는 모든 법인 및 비법인을 포함한다고 할 수 있음.

○ 비영리조직의 등장배경에 대해서 시장실패와 정부실패라는 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있음. 시장실패의 관점에서는 시장은 의료서비스와 같은 공공재를 제공하는데 한계가 있으며, 외부효과, 소득분배의 불공평성, 이윤이 발생하지 않는 분야에 대한 투자제약 등의 문제점을 가지고 있다고 보고, 이러한 시장의 실패로 인해 비영리단체가 등장하게 된다고 주장함. 정부실패 관점에서는 정부가 시장이 제공하기 어려운 공공재를 생산하기는 하지만, 획일적

인 서비스로 인해서 국민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 없고, 관료주의로 인한 여러 가지 문제점 등이 나타나기 때문에 이를 해결하기 위해 비영리단체가 등장한다고 봄.

○ 비영리법인과 영리법인의 구분에 있어서 핵심적인 요소는 비영리성이라고 할 수 있으며, 비영리성은 주로 수익사업의 가능여부, 잉여금분배금지의 원칙 유무, 구성원의 지분 유무 등에 의해 규정됨. 우리나라 민법에서는 비영리에 해당하는 사업의 종류만을 규정하고 있을 뿐, 구체적인 내용에 대해 언급하고 있지 않음.

□ 보건의료부문의 비영리법인

○ 우리나라 의료법인을 중심으로 한 비영리법인 병원의 경우 설립자인 실질적인 소유주가 명확하고 이들에 의해 법인의 이사회가 좌지우지 되고 있어 그 본연의 기능을 다하지 못하고 있는 실정임. 따라서 비영리법인 병원의 공익적 기능이 소홀하게 되고 의료수익의 증대에만 관심을 갖는 영리병원의 행태를 취하고 있는 실정임. 이에 따라 서울 등 도시지역에만 의료기관이 집중하고 농어촌이나 도서벽지 등에는 의료기관 부족현상이 나타나고, 취약계층에 대한 적정한 진료서비스 제공이 부족하며, 고가의 검사와 시술에 강조점을 두는 진료를 하는 등의 문제점이 지적되고 있음.

○ 우리나라 비영리의료법인의 거버넌스에 있어서 가장 큰 문제는 이사회가 거버넌스의 중심적인 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 점임. 이사회가 독립성을 갖고 있지 못한 경우가 많고, 리더십 및 경영능력이 부족한 경우가 많으며, 이사의 선출, 임명방식, 자격요건 등에 있어서도 많은 문제점을 노출하고 있음. 또한 재정감시가 소홀하게 이루어진다거나 법인자산을 오·남용하는 사례도 종종 발견되고 있음.

○ 비영리법인으로서의 의료기관이 가진 한계점에 대한 대안으로 영리법인의 도입에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있음. 영리법인의 도입에 대해서는 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 매우 첨예하게 대립하고 있으며, 정부부처 간에도 이견이 존재함.

□ 사회복지부문의 비영리법인

○ 사회복지법인제도 운영상의 문제점

– 사회복지법인에서의 투명성의 결여

• 비영리조직의 투명성은 그 조직을 평가하는데 관련된 모든 정보의 공개를 말하는데, 이러한 사회복지법인의 투명성 결여의 원인은 지배구조의 비효율성에 가장 큰 원인이 있음.

○ 사회복지법인의 지배구조와 한계

– 일부 사회복지법인에서 사회복지시설이용자에 대한 심각한 인권침해, 국고보조금 횡령 등 불법·부당집행, 기본재산 임의처분 등으로 사회문제를 야기하고 있는 것도 엄연한 사실임.

○ 사회복지법인제도 운영상의 문제점

– 사회복지법인은 자원조달을 정부, 개인, 기업들의 보조나 기부 등에 의하므로 자원의 효율적 활용에 대한 사회적 책무와 수탁책임보고가 강조되나 현실은 그렇게 되지 않음.

– 사회복지법인은 영리기업과 조직의 존재목적, 재무보고 목적, 정보 이용자의 욕구가 상이함으로 인해 근본적인 회계절차에도 여러 가지 차이가 생김.

○ 사회복지법인 회계제도의 문제점

– 사회복지법인은 사회복지법인·재무회계규칙의 적용으로 회계실무의 통일성과 회계에 대한 관심을 일깨우고 있음. 그러나 이 규칙이 사회복지법인에서의 회계처리의 기준으로서의 역할이 미

약할 뿐 아니라 사회복지법인에서의 재무회계 규칙에 대한 보다 적극적인 교육과 홍보가 부족함.

○ 사회복지법인과 사회복지사업을 위탁 받은 법인을 여러 다양한 방법으로 사회적 물의를 일으키고 있음. 즉 복지시설에서 생활하는 인원수를 허위로 신고하여 시설운영 관련 보조금을 과다 수령한 후 편취하고, 직원 수를 부풀리거나 직원 출근기록부 허위작성 등의 방법으로 보조금을 부정 수령한 시설장 등이 있음.

□ 학교부문의 비영리법인

○ 실제 「사립학교법」의 내용과 학교법인제도의 운영에 있어서는 사학의 자주성과 공공성의 조화를 둘러싼 다툼이 끊이지 않고 있음. 전문가들이 학교법인과 관련된 주요 현안으로 꼽은 것들도 자주성과 공공성의 갈등 문제와 무관하지 않음. 또한 이 현안들은 재산출연자, 학교의 설립·경영자로서 학교법인, 학생·교원·직원·학부모 등 학교의 구성원, 그리고 지도·감독권을 갖고 있는 국가 및 지방자치단체 간의 역할, 힘의 배분 문제이기도 함.

○ '이사회 친인척 비율 제한 문제'

– 일반적으로 7인 이상의 이사로 구성되는 이사회와 관련하여 현행 「사립학교법」은 개방이사제 도입문제를 차치하고도, 국적 또는 교육경험, 친족관계 등을 이유로 이사 및 감사의 선임을 제한하고 있는데, 이 제한의 적정성이 쟁점이 되는 것임. 특히, 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자의 비율을 이사 정수의 4분의 1을 초과하지 못하도록 하고 있는 바 그 비율을 늘리자는 쪽과 줄이자는 쪽의 다툼이 있음.

– 이와 관련하여 본 연구에서는 「사립학교법」 제21조 제2항을 탄력적으로 적용하는 방안을 제안함. 학교법인 이사로서 교육에

대한 전문적 식견과 능력을 갖춘 자라고 한다면, 이사상호간에 '민법' 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자라고 하더라도 동 규정의 적용을 받지 않도록 하는 것임. 구체적으로 "이사중 적어도 3분의 1이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자"이도록 규정하고 있는 동조 제3항을 "교육경험 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자로" 강화한 후, 이의 조건을 충족시키는 자는 제2항의 친인척의 임용 제한규정의 적용을 받지 않도록 하는 것임.

○ 개방이사제의 도입 필요성 논란과 관련해서 모든 학교법인에 대한 획일적 강제성을 완화시키는 것을 제안함.

- 이사 중 4분의 1은 대학평의원회 또는 학교운영위원회 산하의 개방이사추천위원회에서 2배수로 추천한 인사 중에서 선임하도록 하는 개방이사제와 관련하여 불가피론과 위헌론의 다툼이 있음.
- 이와 관련하여 개방이사제를 법률로 제도화 시켜놓지만, 그 도입을 법률로 강제하지 아니하고 학교법인의 자율판단에 따라 결정하도록 하여 위헌성의 논란 및 법인 측의 반발을 제거하자는 방안을 제안함. 다만, 금전적 비리, 인사권 남용, 학사에의 부당한 개입 등으로 인하여 분규가 있었던 학교법인에 대하여는 처벌적 조치로 그리고 임시이사체제에서 벗어나 정이사체제로 전환되는 학교법인에 대해서는 경과적 조치로 개방이사제를 강제하는 것은 필요함.
- 현재와 같은 체제를 유지할 경우에, 비록 예외적이지만 관할청이 직접 개방이사를 추천하는 경우를 배제할 것, 추천위원회를 대학평의원회 등 학교 소속이 아니라 학교법인 소속으로 변경할 것, 개방이사의 수가 법정 요건에 미달 시 사유 발생 후 첫 이사회에서 우선적으로 개방이사를 선임하는 강제 규정을 두어 법

의 실효성을 제고할 것을 함께 제안함.

○ 학생선발, 학사, 인사 그리고 재정 등 사립학교의 모든 영역에서 공학이 아닌 사학으로서 누릴 수 있는 자율성의 범위에 대한 논란이 이어지고 있음.

– 특히 고등학교 이하 학교급에 있어서 평준화 정책과 관련된 학생선발 및 교육과정 운영의 규제, 교원 임용과 관련된 자율권 등의 확대 또는 축소와 관련된 다툼이 있음.

– 이와 관련하여 무엇보다 건학이념의 보호가 필요하다는 점에서 개별 사학이 갖는 건학이념의 특수성에 맞는 학생선발방식의 특례가 인정되어야 하며 특히 종교계 학교에 있어서 해당 종교의 신자 또는 그 자녀들의 우선 선발권 등을 검토할 필요가 있음. 아울러 고등학교 이하 사립학교에 대하여 획일적으로 평준화 정책을 적용하는 것에 대한 개선이 필요하며 일괄학교제도의 도입, 종교계 사학에서 종교과목의 경우 교원자격증이 없더라도 임용할 수 있는 방법 등의 모색도 요구됨. 궁극적으로 관할청의 직접적 개입은 축소하는 대신에 학교법인과 학교 내의 자주적이고 민주적인 견제 장치를 확대함에 의한 자율적 통제 장치를 확대해 나갈 필요가 있음.

○ 학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위와 관련해서는 학교법인의 경영권과 학교장의 학교운영권에 관한 구분을 법적으로 명확하게 할 필요가 있음.

– 「사립학교법」 제16조는 '사립학교의 경영에 관한 중요사항'을 학교법인 이사회의 심의·의결 대상으로 규정하고 있는 반면, 동법 제20조의2는 '학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해'하는 경우를 학교법인 임원의 취임승인 취소 사유로 규정하고 있음. 이와 관련하여 학교법인 이사회가 학교의 학사운영 등에 어

느 정도 관여할 수 있는지에 대한 다툼이 있음. 그리고 실제 이러한 다툼이 사학 분규의 주요 원인이 되고 있는 실정임.

- 이와 관련하여 본 연구에서는 이사회의 기능을 규정하고 있는 법 제16조 제1항에 "다만, 법령이 학교 또는 학교의 장의 권한으로 규정한 사항에 대해서는 심의·의결할 수 없다"는 단서조항을 추가함으로써 학교장의 권한에 속하는 사항에 대한 이사회의 심의·의결 자체를 무효화하는 방안을 제안함.
- 또한 교원 인사와 관련하여 임면권 이외의 교원인사권은 학교장의 교유권한으로 명시할 것, 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성으로 학교의 장을 해임할 수 있는 규정을 삭제하여 학교장이 학교법인의 학교운영에 대한 과도한 개입을 실질적으로 견제할 수 있도록 할 것 등을 함께 제안함.

○ 대학평의원회 또는 학교운영위원회, 그리고 교사(교수)회, 학생회, 학부모회 등 학교 내 의사결정구조의 강화와 관련된 다툼도 끊이지 않고 있음.

- 특히, 학교운영의 투명성 및 민주화 제고, 학교자치 등의 가치에 근거한 찬성론과 학교법인제도에 있어 설립자의 건학이념 실현권 및 현 학교법인 이사회의 학교경영권 침해 가능성을 근거로 한 반대론이 대립하고 있음.
- 본 연구에서는 먼저 대학평의원회 등의 학내 의사결정기구들은 학교장의 권한을 넘어서는 영역을 자문 또는 심의 대상으로 할 수 없음을 확인한 후, 학교장 권한을 넘어서는 영역에 대한 보다 폭넓은 심의·자문 기능을 부여하기 위해서는 일본과 같이 학교 소속이 아닌 학교법인 소속으로 변경하여야 함을 지적하였음. 또한, 기능을 강화함에 있어서도 법률에 의한 일률적 강제가 아닌 학교법인 스스로의 선택에 의한 강화를 유도하는 방향

을 제안함. 아울러 교사(교수)회, 학생회, 학부모회 등의 도입도 법제화를 통해 획일적으로 하는 것보다는 개별 학교법인 차원에서 구성원들 간의 공감대 형성을 통해 자율적 선택에 의하여 정관에 근거하여 구성하는 방안을 제안함.

○ 학교법인 해산 시 잔여재산 처리 문제에 대해서는 고등교육시장과 관련하여 사립대학 구조조정의 필요성이 큼을 고려하여 보다 적극적인 정책으로의 전환이 필요함.

– 현행법상으로는 학교법인이 해산할 경우 그 잔여재산은 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자가 아니면 국고 또는 지방자치단체에 귀속되도록 되어 있어, 부실 사학의 자발적인 해산을 가로막고 있다는 문제제기가 있음.

– 이와 관련하여 사립학교에 대한 강제적 구조조정은 사학의 자유는 물론 재산권 침해 등의 헌법적 다툼까지도 유발할 수 있는 바, 사학의 자발적 구조조정을 유도하는 차원에서 학교법인을 사회복지법인 등으로 전환하도록 하거나 현행 「사립학교법」 제35조의2의 적용을 사립대학까지 확대하여 재산 중 일부를 환원해 주는 방안을 강구할 필요가 있음. 다만, 이와 같은 잔여재산 귀속 특례는 일시적인 것이어야 하며, 고의 또는 중과실이 있는 부실운영에 의한 해산 시에는 이러한 특례제도의 적용을 배제하여야 할 것임.

□ 종교 및 문화부문의 비영리법인

○ 종교법인(단체)과 관련하여 쟁점이 되고 있는 상황으로는 앞선 선행연구에서 밝혔듯이 종교법인법의 제정여부라고 할 수 있음.

– 첫 번째 가장 근간이 되는 문제는 종교주재자와 종교재산관리인의 분리문제임. 종교법인(단체)과 관련하여 상당수의 문제는 종

교재산의 관리와 관련된 분쟁이라고 할 수 있음.

- 두 번째는 종교법인(단체)의 보호임. 종교법인(단체)은 종교의 자유에 기인하는 단체로 헌법상 자유를 보장받는 단체임. 따라서 이들 단체가 다른 단체에 비해 보호받을 수 있도록 하는 절차규정이 필요함.
- 세 번째는 종교법인(단체)의 분리문제임. 종교법인(단체)에 관한 대법원 판례의 상당수는 종교단체 내부의 종교교리 등의 원인에 의해 내부적 분쟁이 발생하고 분쟁상대방 중 일방이 종교단체를 분리하고자 하는 내용을 가지고 있음. 이와 관한 절차와 방법의 현실과 동떨어져 있는 관계로 대부분 폭력과 강제에 의해 문제가 해결되고 있는 실정임.
- 네 번째는 종교법인(단체)의 활동에 대한 비과세 등에 대한 법적 보호규정의 필요성. 종교법인(단체)의 종교행위에 대한 과세, 비과세 논쟁은 끊임없이 제기되고 있지만 종교법인(단체)에 대해 비과세의 범위를 명확히 하여 논쟁을 합리적으로 정비하는 것이 필요함.

○ 문화예술법인의 경우 일정한 규모이상의 문화예술단체는 대부분 회사의 형태로 영리성을 추구하고 있고, 순수예술분야 등의 소규모 형태의 단체들이 비영리법인의 형태로 남아있음. 이들을 위해서는 보다 실질적인 보호육성규정이 필요하고 실질적 업무집행이 기관이 필요하다는 점이 제시됨.

○ 종교법인제도와 문화예술법인제도의 문제점과 개선방향에서는 종교법인제도와 실질적인 종교단체간의 불일치내용에 대해 구체적으로 검토하고 이로 인해 발생하는 문제점 등을 검토함. 이를 해소하기 위한 방안으로 종교법인법의 제정을 제안하고 종교법인법에 포함되어져야 할 내용을 제시. 주요내용으로 우선 종교의 주재자

와 재산관리인을 분리하도록 하고 종교단체의 불법적 기부행위를 방지하기 위한 규정, 종교단체의 분쟁조정규정, 종교등록제도 규정이 필요하다는 점을 제시함.

- 문화예술법인(단체)과 관련하여서는 문화예술법인(단체)의 보호육성규정이 미흡하다는 점과 문화예술법인(단체)의 소규모성의 문제점을 제시하고 그 해결방안으로 전문예술단체 규정을 확대하고 일반문화예술단체에 대한 지원규정을 신설하며 일본의 문화예술진흥회의 경우처럼 전문지원단체를 구성하는 것이 필요하다는 점을 제기함. 우리나라의 경우에도 한국예술문화위원회를 두고 있으나 이는 위원회라는 회의체조직으로 실질적으로 문화예술단체의 지원업무를 하기에는 미흡한 상황임.

□ 비영리법인의 조세제도

○ 공익법인 결산서류 공시시스템은 공익법인이 공시등록을 하도록 하며, 일반인이 그 결과를 열람할 수 있도록 함.

- 그러나 해당 공시현황은 매일 갱신되며, 1개 법인이 중복하여 게시하는 경우가 있고 법인이 결산하는 달에 따라 공시일이 상이하기 때문에 그 결과의 해석에 다소 무리가 있음.

○ 공시열람시스템이 정책 및 학술적으로 널리 활용되기 위해서는 공익법인 규모별 기부실태, 기부의 규모, 공익법인의 종류와 지역적 분포 등에 대한 정보의 공개가 필수적이므로 관련 시스템의 개선 및 보완이 필요함.

○ 현행 규정은 세법에서는 의료소득을 영리소득으로 보아 법인세를 과세하는 반면, 의료법은 의료법인을 비영리법인으로 보아 세법과 의료법 사이에 괴리가 존재함.

- 의료서비스를 제공하는 모든 의료기관은 기관의 형태와 무관하

게 의료행위를 수행하는 측면에서는 동일함.

○ 의료법과 세법의 괴리를 극복하기 위하여 의료사업으로부터의 수익을 고유목적사업준비금을 통해 의료사업에 재투자 할 수 있도록 해당 조항이 개정되었음.

– 과거에는 의료법인의 고유목적사업준비금에 무의촌진료 등 매우 제한적인 범위만이 포함되었으며, 이에 따라 비영리법인인 의료기관이 의료행위로부터 벌어들인 소득이 거의 사업소득으로 분류되어 법인세 과세대상이었음.

– 2001년 3월 시행규칙의 개정으로 ①병원 건물 및 부속토지와 ②의료기기 일부로 확대한데 이어 2007년 3월 ②의료기기와 ③보건의료정보의 관리를 위한 정보시스템 설비에 이르기까지 범위가 확대되어 의료법과 세법의 괴리로 인해 발생하는 문제가 상당부문 개선되었음.

○ 의료분야를 제외한 다른 비영리 분야에서는 세법과 관련하여 특별한 쟁점사항은 없었음.

– 고유목적사업준비금 조항의 개정으로 의료법과 세법의 괴리가 상당부분 완화되었지만, 그 본질적인 모순은 여전히 남아있음.

10. 정책방향

□ 보건의료부문의 비영리법인

○ 비영리법인 병원의 지배구조에서 투명성을 높이기 위해서는 경영자, 조직구성원, 이해관계자 모두가 공동으로 노력해야 함. 관련된 법령체계 상호간에 일관성과 통일성 유지될 수 있도록 정비하여야 하고, 건전한 지배구조가 확립될 수 있도록 이사회 관련 규정을 재정비하여 이사의 독립성과 자율성을 부여하고 감독기능을 강화

해야 함.

○ 일정규모 이상의 비영리법인 병원에 대하여는 상임감사 및 감사위원회를 제도화 하여 감사기능의 실질적 책임과 권한을 강화하고, 이와 함께 전문가를 통한 외부 감사를 강화해야 함.

○ 자발적 내부통제 기능을 위해 구체적인 윤리기준을 제정하고 윤리교육 실시를 의무화 하도록 해야 함. 그리고 주무관청의 감독기능의 효과적인 수행을 위해 회계기준 등 제반 보고기준을 재정비하고, 이를 근거로 세제 혜택 또는 정부 지원의 기준을 삼도록 해야 할 것임.

○ 지역사회 주민의 참여를 촉진시킬 수 있는 장치를 마련하고 비영리법인 병원의 정보도 공개되어야 할 것임. 또한, 의료기관평가인증원에서 의료기관 평가시 이러한 지배구조가 어느 정도 확립되어 있는지를 중점적으로 검토하여 평가점수에 반영토록 해야 할 것임.

□ 사회복지 부문의 비영리법인

○ 사회복지법인의 투명성을 위하여서는 우선 (1) 우리나라 사회복지법인 운영에 대한 특수성과 관점에 대한 전환 (2) 재정관리 차원에서 기금조성 차원에 응답자들의 중요도 인식, (3) 새로운 사회복지법인을 허가할 경우 법인 관계자들을 대상으로 표준운영 모델에 대한 교육을 실시하는 방안, (4) 사회복지법인의 회계 투명성 확보, (5) 사회복지법인의 미션과 비전을 설정하는 작업의 필요, (6) 합리적인 이사회 운영에 대한 구체적인 대안의 마련, (7) 법인 업무의 수행을 위해 일정 규모의 법인 사무실 확보와 적정법인 사무국 직원 확보 및 전문성 향상을 위한 노력, (8) 법인 홍보활동을 적극적·지속적으로 할 필요성이 있음.

○ 사회복지법인이 사회복지사업을 잘하기 위하여서는 사업의 위탁

과정에서도 공정하고, 객관적으로 잘 되어야 함.

○ 사회복지법인이 사회복지사업을 전문적으로 수행하기 위하여서는 첫째, 복지서비스를 효율적으로 생산하고 전달하기 위해서는 정부의 적극적인 역할, 둘째, 수입 중에서 법인전입금을 확충하는 방안의 마련, 셋째, 지출항목 중에서 관리경비가 차지하는 비중이 큰데, 관리혁신 기법 등을 도입하여 내부관리 효율화를 도모함으로써 불필요한 관리운영비의 축소, 넷째, 지방자치단체에 따라서는 정해진 액수의 지방비 보조 외에도, 프로그램의 필요성과 수요의 평가에 따른 예산의 지원, 다섯째, 사회복지법인이 소재하고 있는 지역별 특성, 해당 지방자치단체의 재정 낙후도 등을 감안하여 지원되어야 하고 아울러 사회복지법인에 대한 적절한 성과평가가 이루어져야 할 필요가 있음. 사회복지법인의 예·결산의 공시 의무화, 사회복지법인의 복식부기의 기장, 이사회의 의사 결정 이사 정수의 확대와 감사기능 강화, 시설운영위원회의 기능 확대 강화 등이 되어야 함.

□ 학교부문의 비영리법인

○ 학교법인과 관련된 쟁점들의 해소가 어려운 점은 자주성과 공공성이라는 두 이념이 다소 상반되는 가치를 내포하여 상호 간에 조화를 찾기 어렵기 때문임.

– 이러한 문제를 해소하기 위해서는 사학의 자유라는 기본권과 우리 「사립학교법」이 채택한 학교법인제도의 본질은 지키고 국가·지방자치단체 등의 직접적 관여를 제한하되, 공공성 확보차원에서 구성원들의 학교운영 과정에의 개입을 합리적으로 강화하는 방안을 모색도록 하여야 할 것임.

– 특히, 아무리 좋은 취지를 갖더라도 모든 학교법인에 대한 획일

적 강제는 바람직하지 아니하며, 국가와 법은 제도를 만들어 놓음에 그치고 예외적으로 징벌적 의미에서 강제하는 경우를 제외하고는 개별 사학이 자율적 선택에 의해 제도를 도입하도록 하는 정책적 방향을 견지할 필요가 있음.

○ 장기적인 관점에서 현재의 학교법인제도 이외에 영미법계의 교육신탁제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

– 교육신탁제도는 학교설립을 위하여 출연된 재산을 신탁 관리하는 법인을 두면서도 이와 별도로 사립학교 자체에 법인격을 부여하는 것임. 그리고 출연된 재산에 대하여 신탁 관리하는 법인은 학교의 설치·경영을 위한 신탁재산의 수탁자로서의 책무가 중심적인 기능이 되고, 우리나라 학교법인처럼 학교경영의 전반적인 업무를 수행하지는 않게 됨. 따라서 실제로 상당히 많은 부분의 학교 경영 업무가 법인으로서 학교에 맡겨지게 됨.

– 즉, 교육신탁제도는 재산출연자와 학교의 설치·경영자 사이의 동일성을 줄일 수 있고 아울러 사립학교 자체에 법인격을 부여함으로써 재산출연자와 학교의 설치·경영자의 긴밀함에서 오는 사립학교의 자율성 위축 문제 및 교육의 자주성·전문성·중립성 침해 등의 문제를 비롯한 오늘날 대두된 문제점의 상당수를 해소할 수 있을 것임.

□ 종교 및 문화부문의 비영리법인

○ 종교단체의 성립과 활동에 대한 법적 자율영역을 제시함으로써 일본의 옴진리교테러사건 등 불법적 종교단체의 규율이나 종교단체 내부의 불법행위 등에 대한 기준을 제시함. 특히 신흥종교단체에 대한 법적 범주로의 유입은 끊임없이 발생하고 있는 종교관련 불법행위를 사전 규율할 수 있다는 점에서 매우 큰 의미가 있음.

○ 종교단체에 대한 법적 규율이 종교단체에 대한 규제를 위한 것이 아니라 합리적인 발전을 목적으로 한다는 점을 외국법제도를 통해 인식하게 함으로써 법의 영역 안에 존재하는 것 자체를 부인하는 종교단체와 종교법인에 대한 인식개선에도 기여함.

○ 문화예술법인(단체)과 관련하여서는 문화예술법인(단체)지원이 협소하고 제한적이고 국가공공단체에 의해 설립된 기관에 대한 자기보전적 지원중심체계를 확대하여 일반문화예술법인(단체)이 실질적으로 지원받을 수 있는 방안을 제시하고, 일본의 문화예술진흥회와 같은 실질적이고 전문적인 지원기구가 필요하다는 점을 제시하여 문화예술법인(단체)의 지원체계확립에 기여함.

○ 법이 종교법인의 특성을 인정한다면 모든 종교단체를 법인으로 강제할 것인가의 문제가 쉽지 않은 논제라는 것을 알 수 있음. 만약 종교단체의 법인화를 강제하지 않는다면 합리적 종교단체만이 종교법인화되고 법적 문제를 야기할 수 있는 종교단체들은 법인화하지 않을 우려가 존재함. 그러나 강제를 하는 경우 종교의 자유 등의 문제를 야기할 수밖에 없음. 어느 나라도 법인을 강제하지 않는다는 점에서 강제보다는 인센티브의 문제로 접근하는 것이 타당할 것임. 즉 법인화된 종교단체와 비법인종교단체를 법적으로 차별하여 면세나 지원을 한다면 종교법인제도는 보다 쉽게 정착할 수 있을 것임.

○ 문화예술법인제도는 우리 자신의 문화를 지키고 발전시킨다는 문화보존의식을 떠나서 향후 문화산업의 확대에 대비하기 위한 기초토양의 육성이라는 측면에서도 매우 중요한 과제임. 문화예술단체나 법인들이 자신의 능력을 개발하여 보다 충실하고 능력있는 문화예술법인으로 발전하기 위해서는 민간예술법인에 대한 지원규정이 필요하고 이들을 보다 체계적으로 감독하고 육성할 필요성이

있음.

□ 비영리부문 조세제도의 문제점과 정책과제

○ 비영리법인의 공익성 검증에 대한 신뢰성과 객관성을 증진시키기 위해서는 민간을 포함한 전문성 있는 기관에서 검증작업을 수행해야 할 것임.

– 검증 주기가 돌아왔을 때 해당 단체의 공익성을 근본적으로 재평가해야하며, 그 결과를 당해 단체의 법적 성격에 반영할 필요가 있음.

– 공익성 검증 체계의 실효성을 확보하기 위해서는 담당공무원의 서류심사에서 나아가 운영에 관한 실질적인 정보의 파악이 필요함.

○ (관련 통계의 체계적 구축 및 공개 확대) 기부 활성화를 위해서는 기부의 규모, 소득수준별 기부실태, 분야별 기부현황 등 관련정보의 공개가 필수적임.

– 관련정보의 공개를 통해 우리나라 기부의 현 주소를 알리고 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있음.

○ (성실공익법인에 대한 규제 완화) 성실공익법인의 경우 각종 규제의 완화를 중장기적으로 검토할 필요가 있음.

– 주식기부에 대한 증여세 면제한도나 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한범위에 대해 검토할 필요가 있음.

○ (기부에 관한 인식 전환) 기부문화가 정착되기 위해서는 일반국민의 기부에 대한 인식의 전환이 필요함.

– 친인척 및 종교단체에 편중되어 있는 개인기부의 대상이 다양한 분야로 확대될 수 있도록 인식의 전환이 필요함.

– 이를 위해서는 나눔의 필요성, 나눔의 긍정적 효과, 국내외 선행사례 등이 지속적으로 홍보되도록 사회 각계각층의 노력이 요구됨.

○ (비영리법인의 투명성 제고) 공시대상 기준 금액을 하향 조정하고 수입 기준까지 병행하여 부과함으로써 장기적으로 모든 공익법인이 회계정보를 공시하도록 개선이 요구됨.

– 종교단체의 특수성을 고려할 때, 정부의 제도적 접근 보다는 사회적 분위기를 통하여 점진적으로 달성하는 것이 바람직함.

– 의무제출 서식 중 중복 신고사항을 축소할 필요가 있으며, 상속세 및 증여세법의 기준에 수입까지 고려할 필요가 있음.

○ (나눔교육 강화 및 개인기부 활성화) 나눔에 대한 기본적인 시각이 바르게 정립되도록 사회 각계·각층의 지속적인 노력이 요구되며, 나눔에 대한 체계적인 교육의 강화가 필요함.

○ (기부 인프라 확충) 다양한 형태의 기부가 활성화될 수 있도록 환경을 조성하고 관련제도를 정비함으로써 기부 인프라를 확충할 필요가 있음.

– 기부자가 기부수요에 대한 정보화 및 기부방법에 대한 정보를 쉽게 구할 수 있도록 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 인프라를 구축할 필요가 있음.

– 또한 부유층의 기부를 활성화하기 위해서는 다양한 기부 유형을 발굴해야 하며, 전문성 있는 모금기관의 양성 및 활성화도 추진되어야 할 것임.

○ (다양한 기부모델 개발) 개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 형태의 기부모델이 개발되어야 하며, 이를 뒷받침하는 지원제도를 정비할 필요가 있음.

– 이를 위해서는 민간기부가 가장 활성화되어 있는 미국에서 현재

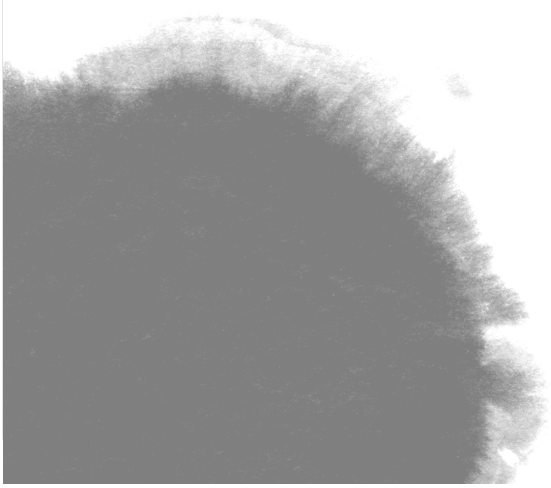
기부 수단으로 활용되고 있는 유증·공익신탁·기부자조언기금 등을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하는 노력을 기울일 필요가 있음.

□ 비영리법인에 대한 실태조사 및 역할 및 기능평가를 통한 새로운 방향설정

○ 선행연구를 통해 파악된 각 부분별 비영리 법인의 문제점들의 사실여부를 파악하기 위한 실태조사가 필요함. 뿐만 아니라 책무성의 관점에서 비영리법인의 역할과 기능에 대한 평가를 통해 현행 주요 공익비영리기관의 제도와 관련하여 각 비영리기관들이 그 분야에서 왜 필요한지, 그리고 각 비영리기관들이 담보해야 할 공익성을 제대로 담보하고 있는지, 만일 그렇다면 그것을 유지·발전시키기 위하여 어떠한 정책적 지원을 해야 하며, 그렇지 않다면, 그들이 적합한 역할을 수행하기 위하여 어떠한 정책적 지원이 필요한지, 혹은 정책적 지원으로 안 된다면 어떠한 정책을 마련해야 하는지 등에 대한 구체적인 개선방안을 모색할 필요가 있음.

01

서론



제1장 서론

제1절 연구의 필요성

어떠한 정치체제를 유지하고 있든 간에, 현대사회는 경제적 빈곤, 노년, 장애 및 불구 등으로부터 개인들을 보호하거나, 기본적인 인권을 보호하며, 소중한 사회적·문화적 가치를 보존하고 증진시키기 위해 특별한 준비가 필요하다는 사실을 확인해 왔다. 사회적으로나 경제적으로 그 복잡성이 더해감에 따라, 이전에는 불완전하기는 하였지만, 자립심과 이웃들의 자발적인 친절함, 가족의 결속 등을 통해 해결할 수 있었던 것들이 이제는 보다 구조적인 대응과 해결책을 요구하게 되었다. 그렇지만, 이러한 대응의 방법과 성격은 그것이 발생한 장소에 따라 다양하게 나타난다. 어떤 나라에서는 정부가 시민들에게 최소한의 수입과 의료, 주택, 문화 등 삶에 필요한 여타의 것들을 보장하는가 하면, 어떤 나라에서는 민간기업 혹은 민간차원의 자선기관들이 이러한 요구에 부응하기 위해 훨씬 많은 부분들을 책임지고 있기도 하다. 또 다른 나라에서는 공공적인 지원과 민간차원의 지원, 공동적인 책임과 개인적인 책임을 혼합한 지원시스템을 운영하고 있기도 하다.

이러한 지원시스템의 하나로서 비영리조직에 대한 중요성이 증대하고 있다. 실질적으로 우리나라 비영리법인의 수는 신고법인 기준으로 1988년에 9,034개로 집계되었으며 1998년에는 12,817개로 10년 만에 41.9% 증가하였다. 이는 지난 10년 동안 비영리법인의 지속적인 증가

가 있었음을 의미하며, 사회에서 비영리분야에 대한 수요가 그만큼 증대되어 왔기 때문이라 할 수 있을 것이다. 특히 최근에 와서 비영리법인의 활동이 매우 활발해지고 있으며 비영리법인의 사회적 역할도 지속적으로 증대되고 있음을 인식할 수 있다. 사회에서 비영리법인의 역할이 커질수록 조세제도를 비롯한 비영리법인의 설립 및 활동과 밀접한 관련제도들에 대한 중요성이 부각되어 왔고, 관련 제도에 대한 사회 구성원의 관심도 크게 고도되어 왔다고 할 수 있을 것이다.[1] 우리나라에서도 비영리법인의 양적·질적 팽창이 목격되고 있다. 특히 급속한 양적 성장으로 인해 그에 따르는 많은 문제점들도 사회의 문제점으로 부각되고 있다. 특히 우리사회의 이곳저곳에서 활동을 하고 있는 비영리조직들의 비영리법인으로서의 역할과 기능, 관련 과세제도, 이사회의 조직과 운영을 포함하는 거버넌스, 그리고 비영리조직의 성장에 장애가 되는 조직의 역량 등을 포함한 제도의 문제점들이 불거지고 있다.

현재까지 국내에서 많지는 않지만 관련연구가 비영리 각 분야별로 수행되었으며, 외국에서도 이 기간 동안 비영리법인 관련 연구가 활발히 진행되어 왔다. 특히 여러 나라의 관련 현황 및 제도를 소개하고 비교하는 연구가 미국을 중심으로 진행되고 있다. 우리나라도 이러한 흐름에 맞추어서 비영리법인 관련 제도에 대한 소개, 평가 및 향후 방향 등에 대한 수요가 크게 증대되고 있는 상황이다. 이 기간 동안에 비영리법인 제도는 지속적으로 발전되어 왔다고 평가할 수 있을 것이나 아직도 개선되어야 할 부분이 많은 것이 현실이다. 특히 공익법인을 포함한 비영리법인의 사회적 역할증대 등 비영리법인과 관련된 환경변화를 고려하기 위한 제도적 정비가 요구되는 시점이다. 본고는 이러한 시대적인 필요성을 인식하고 수행되었다.

1) Salamon, L. M. (1999). "NPO란 무엇인가?" 이형진 역. 아르케.

제2절 연구의 목적 및 내용구성

본고는 위와 같은 필요성에 입각해서 전반적인 비영리법인 조직에 대한 구체적인 실태파악 및 비영리법인 유형별 문제점 분석을 통해 '비영리법인의 역할과 기능을 활성화하고, 조직역량을 강화하는 방안 마련'을 목적으로 한다. 이러한 일환으로 1차년도 연구의 목적은 각 부분별 비영리 법인의 법과 제도 그리고 선행연구를 통하여 비영리 법인의 현황과 문제점을 파악하고, 주요국가의 비영리법인제도의 고찰을 통해 우리나라 비영리법인의 개선방안을 제시하고자 하는 것이다.

이와 함께 2012년에 진행될 2차 연구에서 각 분야별 비영리법인의 역할과 기능을 책무성의 측면에서 평가하고 또한 1차 연구를 통해 파악된 각 부분별 비영리 법인의 문제점들의 사실여부를 파악하기 위한 실태조사 및 평가사업을 계획하고 있는바, 1차 연구의 연구결과를 2차 연구에서 수행하고자 하는 비영리법인에 대한 실태조사와 평가연구를 위한 기초연구자료로 활용하고자 하는 추가적인 목적도 가지고 있다.

이 목적을 위한 본고의 구성은 먼저 비영리부문의 폭넓은 개관과 우리나라의 삶에 있어서 그들의 역할을 제시하고자 한다. 그리고 비영리 기관들이 공통적으로 가지고 있는 것이 무엇인가를 보다 세밀하게 정의하고, 이들 기관들이 가지고 있는 기본적인 이론적 근거를 검토한다. 또한 우리나라의 비영리부문을 구성하는 여러 개의 다양한 유형의 조직들을 검토하고, 특히 공익부문에 대해서는 의료법인, 학교법인, 사회복지법인, 그리고 종교·문화법인 등 주요한 비영리법인의 역할과 규모를 보다 자세하게 살펴본다. 특히 우리나라의 현황은 그 동안 정부조직이 크게 개편되었기 때문에 개편된 정부조직의 틀에 맞게 자료가 새롭게 구성되어 과거의 연구에 비해 큰 변화를 보이고 있다.[2] 이러한 이유로 이들

2) 손원익(2000). 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 한국조세연구원.

비영리법인의 관련 현황 및 비영리법인 관련 제도를 구체적으로 소개·정리 하였다. 또한 이들 하부영역 각각에서 비영리부문이 담당하고 있는 역할을 확인하고 여러 나라의 비영리조직들에 의해서 수행되는 역할을 비교 분석하면서, 최근의 동향에 그 초점을 맞춘다. 더불어 주요선진국의 비영리법인 관련 현황 및 비영리법인 관련 제도를 구체적으로 소개하고 비교·분석하였다. 세제와 관련하여서는 특히 세제가 가장 선진화되어 있다고 인정되는 미국의 관련 세제와 우리와 가장 유사한 세제를 갖고 있는 일본 등의 비영리법인 관련 세제를 소개·정리하였다. 그리고 비영리법인의 역할과 기능, 조세·거버넌스 체계 및 조직의 역량 제고를 위한 제도의 선진화를 위하여 합리성 및 투명성이 결여되어 발생하고 있는 문제를 분석하고 그에 대한 정책방안을 제시하였다. 또한 상술한 주요 공익 비영리기관들이 현재 직면하고 있는 문제점과 도전들을 살펴보고 그에 대한 정책을 제안하였다.

마지막으로 이 연구의 결론부분에서는 현재 제기되고 있는 문제에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 그러나 최종 연구가 마무리되는 3차년도의 연구의 결론에서는 현행 주요 공익비영리기관의 제도와 관련하여 각 비영리기관들이 그 분야에서 왜 필요한지, 그리고 각 비영리기관들이 담보해야 할 공익성을 제대로 담보하고 있는지, 만일 그렇다면 그것을 유지·발전시키기 위하여 어떠한 정책적 지원을 해야 하며, 그렇지 않다면, 그들이 적합한 역할을 수행하기 위하여 어떠한 정책적 지원이 필요한지, 혹은 정책적 지원으로 안 된다면 어떠한 정책을 마련해야 하는지 등에 대한 결론을 도출하고자 한다. 분명 이 정도의 작업으로 비영리부문에 대한 제도 전반을 평가하거나, 지역사회에 대한 기여도 전반을 살펴 볼 수는 없다. 따라서 이 연구의 목적은 비영리법인의 중요성에 걸맞는 양적·질적인 연구가 지속될 수 있는 근거가 되고자 하는 것이다.

제3절 연구 범위 및 대상

비영리법인은 범위가 광범위하고 하나의 기준으로 분류하는데 어려움이 따른다. 그러나 우리나라 비영리조직을 조직 목적에 따라 분류하면 공공서비스를 제고하는 조직(public-serving organization)과 집단의 이익을 추구하는 조직(member-serving organization)으로 구분가능하다.[3] ICNPO[4]의 분류와 활동영역을 고려하여 구분하면 다음의 <표>와 같다. 또한, 우리나라는 민법 제 32조에 따라 비영리법인을 사단법인과 재단법인으로 분류하고 있으며, 법인 등기상으로 특별법에 따르는 특수법인과 집단 이익을 추구하는 조합 이외에 사단법인, 재단법인, 학교법인, 사회복지법인, 의료법인 등으로 구분되고 있다.

비영리법인 중 일정사업을 목적으로 하는 법인을 '공익법인'이라 하여 이를 규율하는 "공익법인의 설립·운영에 관한 법률"이 있다. 동법 제2조에 의하면 공익법인이란 '재단법인 또는 사단법인으로서 사회일반의 이익에 공여하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인'이다. 본래의 목적인 공익성을 유지하여 건전하게 활동할 수 있도록 하기 위해 정관의 기재사항, 주무관청의 설립허가기준, 임원의 자격과 인원수 및 취임요건, 이사회의 운영, 감사의 권한과 의무, 법인재산의 관리, 그리고 주무관청의 감독 등과 벌칙에 관한 자세한 특별규정을 두고 있다.

3) 채은경(2004). 『한국 비영리조직의 거버넌스에 관한 연구: 사회복지서비스 전달조직 사례연구』. 연세대학교 행정학과 박사학위논문, 2004.

4) 비영리조직에 대한 국제적 분류는 ISIC(International Standard Industrial Classification)과 European Statistics Office에서 개발된 NACE(National Classification of Economic Activities), 그리고 미국의 National Center for Charitable Statistics에서 개발된 NTEE(National Taxanomy of Exempt Entities)가 있으며, ISIC와 NTEE의 문제점을 보완하여 ICNPO(International Classification of Nonprofit Organizations)을 제안하고 있다(박상필, 2001). 박상필, 『NGO와 현대사회』, 서울: 아르케. 2001.

〈표 1-1〉 우리나라 비영리조직의 분류

학문적 구분		주요단체	법적구분	
목적	활동영역		민법	법인등기
공익 단체	의료/보건	의료법인, 의료보험조합	사단 법인 / 재단 법인	특수법인 사단법인 재단법인 학교법인 사회복지법인 의료법인 조합 미등록법인
	교육/연구	사립학교법인, 직업학교법인, 연구소		
	복지서비스	양로원, 고아원, 복지관, 모자보호소, 청소년수련회 등의 운영법인		
	예술/문화	박물관, 미술관, 오케스트라, 레크리에이션관련 운영법인		
	환경	환경보호단체, 동물보호단체		
	기금매개	공동모금회, 모금단체, 국제원조단체		
	시민권리옹호	소비자권리보호단체, 여성권리옹호단체		
	종교	종교법인		
집단이익 추구단체	직능단체	전경련, 변호사협회, 의사협회. 노동조합 등		
	친목단체	컨트리클럽, 동창회, 향우회 등		

자료: 채은경, 2004.

전술하였듯이 비영리법인은 분류가 어려울 정도로 다양하고 광범위하기 때문에 이 연구의 논의 범위를 넘어선다. 따라서 본고는 우리사회의 공익과 발전을 위해서 그 역할이 중시되는 4가지 영역 즉, 보건의료부문, 사회복지부문, 학교부문, 그리고 종교·문화 부문에 논의의 초점을 두고자 한다. 따라서 2장에서는 각각의 영역에 대해서 자세한 논의를 하기로 하고, 본 장에서는 각각의 영역에 대해 개괄하기로 한다.

1. 보건의료부문

현대사회에서 건강은 기본권으로서 인식되고 있으며, 건강할 권리와 건강 돌봄을 받을 권리는 그 나라가 지니고 있는 보건의료제도가 어떤지에 크게 좌우된다. 이에 보건의료제도를 구성하는 것은 다양하겠지만, 대표적으로 의료기관이 있을 수 있다. 의료기관의 개설은 현 의료법 제33조 2항의 규정을 통해 제한되어 있다. 위 규정을 통하여 의료기관을

개설 할 수 있는 자는 국가로부터 자격증을 인정받은 자와 국가 또는 지방자치단체, 의료업을 목적으로 설립된 법인, 민법 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인 등이 있다.

의료법 제정 당시인 1962년에는 의료인이 아닌 개인도 의료기관을 개설 가능했다. 또한 의사가 아닌 일반인이나 영리법인(주식회사 등)도 의원이나 병원을 개설하여 의사를 고용하여 의료기관을 경영할 수 있었다. 하지만 1973년 의료법 개정 후 현재와 같이 제한을 두는 형태로 개정 되었고, 현재 사회·문화·경제 등 각종 환경의 변화로 인하여 비의료인이나 영리법인에 의한 의료기관의 운영 여부에 대해 다시 논의가 되고 있다.

보건의료부문의 영리화에 대해서는 찬반이 팽팽히 대립하고 있는 상황이다. 찬성의견으로는 해외 환자 유치 활성화 등 국부 창출이 가능하며, 고급의료서비스 요구에 대한 대응성 강화, 의료기관 자본 조달 강화, 의료기관 경쟁력 강화, 신규 보건의료서비스에 대한 대응성 제고 등이 있다. 한편 반대의견으로는 보건의료체계 부문 및 도입으로 인한 영향요소는 국민의료비의 증가를 야기할 수 있으며, 서비스의 과잉 공급 등이 있다. 특히 사회가 전반적으로 양극화가 심해지고 있는 상황에서 보건의료부문의 영리화 문제는 의료의 양극화로 이어질 수 있다. 이러한 현상은 실질적으로 이미 의료서비스의 지역불균등 혹은 의료기관의 도시 편중 등으로 표현되고 있는 실정이다.[5] 의료기관은 의료서비스 제공을 통하여 지역사회의 건강수준을 향상시키는데 기여하고 고용을 창출하고 공공부문으로서의 역할을 수행하는 등 여러 방면에서 지역사회에 기여를 하고 있는 점과 제한적이지만 의사의 직업수행의 자유권의 직업독점권을 보장해주는 특혜도 받고 있다. 이러한 측면을 고려해 볼 때, 현 상황에서 의료법인의 다각적인 접근과 문제점 및 해소방안 등에 대한 객

5) 오영호·안덕선(2009). "외국의 보건의료분야 전문자격사 제도 연구와 정책방안". 정책보고서. 한국보건사회연구원.

관적인 연구결과를 도출 및 추진방안 마련이 필요하다. 이에 본고는 보건의료기관들의 전반적인 사안을 알아보고, 현황과 기존 문헌의 고찰을 통해 문제점을 제시하고, 향후의 연구계획(주요 내용)을 계획 하고자 한다.

의료기관을 개설할 수 있는 주체들이 다양하다는 사실을 고려하면, 보건의료부문의 경우 연구범위가 다소 복잡해질 수 있다. 즉, 보건의료부문의 연구를 위한 의료기관은 의료법인은 물론이고 학교법인, 사회복지법인, 그리고 종교·문화 법인도 개설할 수 있으며 현재 의료법인 이외의 법인이 설립한 대형· 중소형 병원들의 수가 의료법인이 설립한 병원의 수에 못지않다.[6] 특히 우리나라의 경우 비영리의료법인의 경우에는 국·공립 병원이 대표적이고 대형병원의 경우에는 학교법인이 설립한 경우가 많기 때문에 보건의료부문에 대한 포괄적인 연구를 하기 위해서는 위에 제시한 4개의 전 영역에 걸친 조사가 필요하다.

2. 사회복지법인

우리나라의 사회복지법인은 한국전쟁 이후 신규설립이 증가하였지만 60년대에 들어서면서 감소하고, 1975년을 저점으로 다시 설립건수가 증가하면서 90년 이후부터 현재까지 신규설립건수는 급속히 증가하고 있는 추세이다. 현재 우리나라의 사회복지법인은 2009년 12월 기준 1,660개(시설법인 1405개, 지원법인 255개)에 이르고 있다.[7]

사회복지법인은 국가의 책임으로 수행하여야 할 복지시설 운영 등에 참여하고 취약한 공공 사회복지 환경을 보완하고 발전시키는 중요한 역할을 담당해 왔으며 정부와 사회로부터 복지 공급의 역할을 위임받은

6) 손명세(2001). "의료법인제도 활성화 방안". 보건복지부.
7) 보건복지부 자료 2009년 12월 기준 "사회복지법인 현황", 보육사업 목적의 사회복지법인은 제외된 수치임.

사회복지서비스 전달체계의 중요 주체 중 하나이다. 사회복지법인은 기초생활수급자, 노인, 장애인, 아동 등 사회취약계층 보호 등 비영리 공익사업을 수행하고, 그에 대하여 국가는 운영비를 지원하고 있고, 국민들도 법인을 신뢰하고, 여러 형태의 후원을 통해 사회복지사업을 지원하고 있다. 이처럼 사회복지 법인이 중요한 위치를 점하고 있기 때문에 그만큼 법인의 사회적인 책임성과 투명성이 높게 요구되고 있다. 그러나 특히 최근 들어 제공하는 서비스의 질적 측면, 국가로부터 제공된 자원의 부적절한 사용, 시설 이용자 인권 침해 등과 같은 이슈가 불거짐에 따라 법인에 대한 사회 일반의 신뢰가 저하되고 있는 상황이다. 실질적으로 일부 법인에서 국고보조금 횡령 등 불법, 부당집행, 기본재산 임의처분, 시설 내 인권문제 등이 발생하고 있다. 이로 인해 전체 사회복지법인에 대한 국민의 불신이 확대되고, 정부 재정지원의 정당성을 약화시키고, 민간의 기부 봉사활동 등 사회적 약자 지원을 위한 국민의 복지참여 활동을 저해하는 결과를 초래할 우려가 있다.

따라서 법인의 사회적 책임성, 전문성을 높이기 위해서 사회복지법인과 법인 운영 시설에 대한 현황과 문제점을 파악하여 법인 규제 측면과 사회복지서비스 정책 측면에서의 대안을 강구할 필요가 있다. 이에 본고에서는 우리나라 사회복지 법인에 대한 조사를 통해 사회복지법인의 현황과 문제점을 파악하여 분석결과를 토대로 사회복지서비스 정책 측면의 개선방안을 제시하고자 한다. 그러나 이 장에서의 연구의 범위는 사회복지법인 전반에 걸친 조사보다는 사회복지 기관에 연구의 초점을 두기로 하며, 특히 사회복지법인 내의 사회복지기관을 제외한 다른 영역 즉 의료기관, 학교기관, 그리고 종교·문화 기관에 대해서는 다른 부문에서 자세히 논할 예정이므로 이 장에서는 제외하기로 한다.

3. 학교법인

우리나라는 공공성의 보장과 교육의 평등성 유지를 위해 비영리 법인만을 학교설립의 주체로 인정하는 사립학교법을 1963년 제정하였으며, 지금까지 그 근간이 유지되고 있다. 사립학교법이 제정되고 시행되면서 많은 문제점이 드러나고 있으나 이에 대한 정확한 연구나 개선방안이 제시된 적은 없다.

사립학교는 그 동안 정부의 지원만으로 운영이 이루어져 경영이 방만해 지는 것은 물론 비영리법인에 대한 세제상의 특혜를 받아 설립자의 재산증식의 수단으로 이용되는 경우도 있다. 또한, 시장의 상황에 맞게 변화하지 못하고 있으며 앞으로 교육시장의 세계화·개방화에 맞게 발전을 못 하고 있는 실정이다.

이에 본고에서는 우리나라 사립학교법인에 대한 조사를 통해 법인의 현황과 문제점을 파악하여 분석 결과를 토대로 교육복지 및 학교법인의 정책적 개선방안을 제시하고자 한다. 그러나 사립학교법인의 경우 다른 장에서 논하고 있는 의료기관, 사회복지기관, 그리고 종교·문화 기관의 내용이 중복될 수 있기 때문에, 이 장에서는 사립학교법인 중에서도 학교기관 관련 법인에 대해서 연구의 초점을 두기고 한다. 즉 학교기관 관련 법인의 조직, 거버넌스, 관련세제와 제도 등에 관해 논하고자 한다.

4. 비영리 종교·문화법인

종교법인의 수는 늘어났고 최근에는 이들 법인들의 재정규모 또한 상상을 초월할 만한 성장을 하고 있다. 그러나 제도적인 지원과 규제 등은 이러한 성장세에 상응하지 못하고 있는 실정이다.

특히 관련법의 부재는 심각한 수준이다. 우리나라는 종교 법인이 엄연하게 존재하지만 그에 상응하는 관련법이 없어 이사회 구성이나 예산

결산에 대한 감사나 견제로부터 구속 받지 않고 있다. 이로 인해 종교계가 세습·횡령·배임 등 여러 가지 사회적 문제를 야기 시키고 있다. 예를 들어, 개신교의 경우 세습, 대형화와 물신주의, 대형교회와 소형교회의 양극화 현상, 보수·수구화 등을 문제점으로 볼 수 있다. 또한 불교계의 경우는 금품 수수 및 국가보조금 편취 등 사찰간의 빈부격차 심화 등의 문제가 있다. 이밖에도 한국 종교계의 최고 결정기구들의 대부분이 남성들로 구성되어 있는 것을 제의·신학·조직·제도에서의 성차별로 볼 수 있다. 또한 회계기술도 성장되어야하나 관리체계나 제도의 미흡도 중대한 문제를 야기하고 있다. 예를 들어 각 종교 법인들은 기업회계기준을 준용하거나, 자체의 규정을 제정하여 사용하고 있다. 그러나 현재 종교 법인에게 적용할 만한 일반적으로 인정된 회계원칙이 없다.

문화법인의 경우에도 상황은 마찬가지로 독립적인 활동을 하지 못하고 정부에 예속되어 있다. 표면적으로는 정부기관 산하의 미술관, 박물관, 그리고 무용단 등을 문화재단으로 이전하거나 직접 하던 사업을 문화재단에 위탁하는 등 공공부문의 규모를 줄이고 민간부문을 확대하는 것처럼 보이지만, 실제로 각종 문화재단 산하 기관의 예산은 100% 가깝게 정부로부터 들어오고 있다. 예산편성에서 조직운영까지 핵심적인 부분도 여전히 정부의 지도 감독 하에 놓여있다. 그리고 문화재단 산하의 기관에 근무하는 직원들의 신분은 형식상 공무원이 아니지만, 예산편성 시에 도나 시공무원들의 협의를 거쳐야 하고 재단 정부기관의 이중 감독을 받아야 하는 실정이다. 실제로 민영화가 된다고 해도 문제이다. '전통예술 전승·발전'의 기관목표가 달성되지 않은 상태에서의 민영화는 비고유 사업부문의 기관 역량 편중을 초래하여 공공성 및 전통예술의 보존·전승이라는 극장의 정체성 훼손 우려가 높기 때문이다. 예술성 위기에 대해선 "상업적인 공연 추구 시 순수예술의 존립과 정체성 위기를 초래"한다고 분석되며 법인화 이후에 수익성 우선 경영에 따라

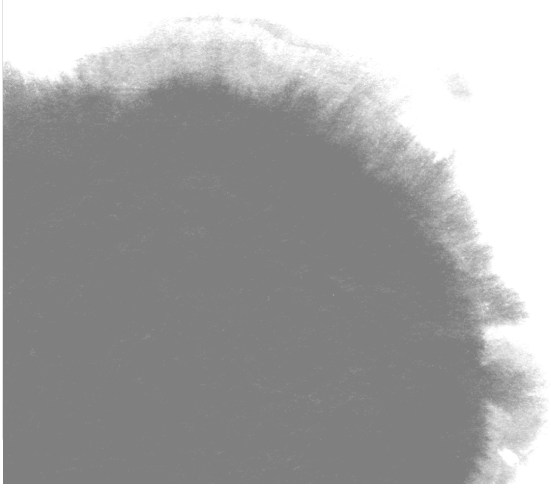
예술의 상업화가 가속화되어 순수예술의 존립이 위태로워질 것이다.

따라서 각 종교·문화의 특성을 고려하여 이들에게 공통적으로 적용할 수 있는 종교·문화법인법을 제정하고 종교·문화 활동을 효율적이고 합리적으로 달성할 수 있도록 발전 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 본고에서는 우리나라의 종교·문화법인의 현황과 문제점을 파악하고 주요선진국의 비영리 종교·문화법인에 대한 비교분석을 통해 우리나라의 종교·문화법인의 활성화를 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 역시 연구대상은 종교·문화 법인 중에서 종교·문화 관련 기관으로 한정해서 종교·문화 관련 기관들의 비영리성의 담보, 조직의 효율성, 관련 세제, 그리고 거버넌스에 대해서 논하고자 한다.

KIHASA

02

이론적 고찰



제2장 이론적 고찰

제1절 비영리조직

1. 개념 정의

현대사회에서 개인은 높은 질적 수준의 다양한 서비스를 원하지만, 국가의 재정은 제한되어 있다. 이에 따라 각종 서비스를 제공하는 비영리단체의 역할이 증대되고 있다. 그러나 비영리조직(NPO : Nonprofit organization) 혹은 비영리단체의 개념은 각 국가의 역사와 사회구조를 반영하고 있어서 나라마다 다를 뿐만 아니라 한 국가 내에서도 통일된 정의가 없는 실정이다. 전 세계에서 비영리조직의 활동과 연구가 가장 활발한 미국에서조차 비영리조직에 대한 용어가 통일되어 있지 않아서, 비영리조직, 자원조직(voluntary organization), 자선조직(charitable organization), 제3섹터(the third sector), 공익조직(public benefit organization), 면세조직(tax-exempt organization) 등 다양하게 불리고 있다. 그러나 이 중에서도 가장 많이 사용되는 용어는 비영리단체이다.[8] 비영리단체는 병원, 요양원, 사립대학, 탁아소, 환경운동단체, 박물관, 컨트리클럽, 종교단체 등 영역이 광범위하다. 미국은 공공 서비스를 제공하는 민간영역이 다른 선진국보다 상대적으로 크기 때문에, 비영리단체

8) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2).

중에서 건강과 교육과 관계된 병원 및 교육·연구기관의 비중이 크다. 규모와 역할이 다양하지만, 미국 비영리단체는 대체로 공식적인 조직, 사조직, 이윤배분 금지, 자율관리, 자원봉사조직, 공익 추구 등 여섯 가지의 특성을 지닌다.

영국의 경우 비영리단체에 대한 명확한 조세법이 없이 자선행위에 비영리단체가 집중하고 있지만, 대체로 미국과 비슷하다. 그러나 전통적으로 중앙집권적이고 사조직보다는 국가를 공익실현의 최고 신뢰단체로 보았던 기타 유럽국가는 비영리단체의 발달이 미국보다 뒤떨어져 있다. 그리고 종교단체가 비영리단체의 중요한 부분을 차지하고 있다. 독일의 경우 사조직은 민법에서 규정하고 공조직은 공법에서 규정하고 있어서 공공의 목적에 봉사하는 사조직인 비영리단체는 그 형태와 기능이 각각 민법과 공법에 규정되어 있다. 민법에서 규정하고 있는 공공의 목적에 봉사하는 사조직에는 상업목적이 아닌 조직 구성원의 집단이익을 추구하는 이상적인 단체연합(정치조직, 유권자그룹, 스포츠클럽 등), 공공의 사명을 지닌 유한회사와 법인(병원), 모금단체가 있다. 독일 조세법에 의하면 민법에 근거한 이런 단체는 면세혜택을 받고 공공의 목적에 봉사하는 공익단체에 주는 기부금은 세금 공제를 받는다.[9] 그러나 목적은 공적이지만, 구조는 사적인 국영방송국, 적십자, 유태인 복지기관, 대부분의 대학, 심지어 가톨릭교회와 신교도교회가 공법에 들어 있어서 정부기관과 같은 취급을 받고 있다. 따라서 독일에서는 비영리단체를 규정할 때 공사의 구별이 명확하지 않다. 독일은 세계에서 가장 큰 사회복지조직인 자유복지연합(Free Welfare Association)이라는 비영리단체를 가지고 있고, 종교단체, 유치원, 탁아소가 전체 비영리 단체의 절반을 차지하고 있다.[10] 복지국가의 전형으로 여겨지는 스웨덴은 정부의 역할이

9) Salamon. L. M. & Anheier. H. K.(1997). Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis. Manchester:Manchester University Press.

10) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2). (재인용-Anheier. 1992)

크고, 소득재분배가 잘 이루어진 구조를 가지고 있다. 따라서 비영리단체의 개념이 제대로 정립되어 있지 않고 이에 대한 규정도 미흡한 상태이다. 스웨덴의 비영리단체에는 대중운동조직, 생활협동조합, 무역노조, 레크리에이션조직 등이 속하는데, 이들 조직들은 사회통합과 정치참여 증진을 목적으로 하기 때문에 서비스 제공보다는 상호지지를 위한 메커니즘과 각 조직의 이해를 정부에 전달하는 역할을 하고 있다. 그러나 이런 조직들이 실정법에 규정되어 있지는 않다.[11] 네덜란드는 유럽에서 독특하고 활발한 비영리단체 체계가 있는 나라이다. 네덜란드는 사회를 정부, 기업, NPO, 가계 네 부분으로 나누고, 정부도 기업도 아니면서 가계에 속하지 않는 단체를 비영리단체로 분류한다. 그러나 네덜란드의 비영리단체는 사조직이라기보다는 공사의 공동 성격이 더 강하다. 이는 네덜란드 정부가 국민총생산의 70%를 배분하고 있는데, 이 중 10% 정도만이 정부가 직접 통제하고 나머지는 비영리단체와 협력하여 배분하고 있다는 사실로도 알 수 있다.[12] 문화적으로 이질적이고 여러 종교세력간의 심각한 갈등을 겪은 네덜란드는 정부가 획일적인 서비스를 제공하는 것이 불가능했기 때문에 비영리단체들은 자신의 문화, 종교, 이념에 맞는 병원, 학교, 양로원 등을 설립하여 각종 서비스를 제공했다. 그러나 비영리단체는 자주적으로 행동하는 것이 아니며, 재정, 의사결정, 내부갈등 해결에 정부의 간섭을 받는다.

일본 역시 비영리단체의 개념이 명확하게 정의되지 않았는데, 대체로 미국의 개념을 원용하여 자선조직, 사회복지법인, 사립학교법인, 종교법인, 의료법인, 기타 공익법인, 자선기금, 생활협동조합 등을 포함하고 있다. 일본은 미국이나 유럽에 비해 비영리단체가 활성화되지 않았을 뿐만 아니라 독립성도 약하다. 비영리단체는 공공서비스 제공을 목적으로 하

11) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2).
12) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2). (재인용-Aquina. 1992)

는 사조직이지만, 공식적인 법인조직은 정부에 의해서 형성되고 재정의 상당 부분을 정부지원에 의존하기 때문에 정부 통제를 받고 있는 것이 대부분이다.

한국에서도 매우 다양한 비영리조직들이 활동하고 있지만, '영리를 추구하지 않는(nonprofit seeking)'이라는 의미를 가진 용어가 '비영리조직'과 같은 광의의 것에서부터 '시민운동단체', '관변단체' 등 협의의 것에 이르기까지 매우 다양할 뿐만 아니라 이들 용어가 분명한 개념규정 없이 종종 호환되어 사용되고 있기도 하다.[13]

비영리조직은 일반적으로 이윤을 추구하지 않는 영역에서 주로 활동하는 준공공(semi-public) 및 민간(private) 조직을 포괄적으로 지칭한다. 따라서 비영리조직은 이윤동기에 의하지 않으면서 '배분금지제약(non-distribution constraint)'을 받는, 주로 공적 또는 사적으로 재원을 충당하는 모든 법인 및 비법인을 포함한다.[14] 비영리조직은 조직운영의 목적이 이윤극대화가 아니라는 점을 특히 강조하고 있기 때문에, 정부가 재원을 지원하지만 민간이 운영하고 있는 단체들도 이 범주에 포함이 된다.

한편, 민간비영리단체(private NPO)는 비영리단체의 하위범주로서 민간에 의해 운영되고 재원이 조달되는 단체를 지칭한다. 따라서 공적으로 재원이 조달되고 운영되는 단체(관변단체)와는 구별되는 개념이며, 국가와 비영리부문간의 제3섹터형 합작사업과도 구별된다. 민간비영리단체가 활동하는 분야가 다양한 만큼이나 이들의 정부와의 관계 또한 매우 다양하나 준공공적 NPO를 제외하기 때문에 비영리단체의 경우보다는 제한적이다.[15] 한편, 2000년 발효된 '비영리민간단체'는 민간에 의해 운

13) 김준기(2000). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 해정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
14) 김준기(2000). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 해정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
15) 김준기(2000). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 해정학회 2000년도 기

영되며, 1)민주적인 사회의 구현 등 공익적 이슈와 관련해 활동하며, 2) 잔여수입에 대한 배분금지의 제약을 받으며, 3)정치적이지도 종교적이지도 않고, 4)공익추구활동에 1년 이상 참여했으면서 회원이 적어도 100인 이상이어야 하며, 5)관련 정부부처나 지방정부에 등록되어 있어야 한다는 특징을 가진 조직으로서 민간비영리단체와는 다른 개념이다. 비영리민간단체는 비영리민간단체지원법의 집행을 위해 정의되었고, 법에 규정된 조건에 부합하는 단체만을 지칭하는 개념이라고 할 수 있다.

본 연구의 관심의 대상인 비영리법인(Incorporated NPO)은 민법 제32조, 사립학교법 제10조, 의료법, 사회복지사업법 등 각종 설립법의 적용을 받는 등록된 공식(허가) 비영리조직을 지칭한다. 민법 제32조는 '학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다'고 규정하고 있으며, 비영리법인에 제공되는 조세혜택을 받고자 하는 조직은 관련 근거법에 의해서만 설립될 수 있고 국세청으로부터 비영리법인으로 인정받아야 한다. 비영리법인은 관련 조세법령을 준수한다는 맥락에서 사용되므로 사립학교, 대학교, 대규모 병원 뿐만 아니라 각종 문화 및 레크리에이션 조직, 연구소, 종교단체, 전문직업인 및 학술단체, 재단이나 협회로서 설립된 사회서비스 제공조직 등도 포함하며, 국세기본법 제13조의 적용을 받는 미등록 비영리단체의 경우도 비영리법인으로 볼 수 있다.

공익법인(PIC: Public Interest Corporation)은 공익법인의 설립·운영에 관한 법률과 상속세 및 증여세법 제12조에 의한 개념이다. 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에서는 법적 근거를 갖고 학술, 자선 및 학문연구를 위한 재원조성(장학금 및 연구 프로젝트) 영역에서 활동하는 재단이나 연합회만 공익법인에 해당되며, 정부로부터 엄격한 감시·감독을

획세미나 발표논문집.

받는다. 상속세 및 증여세법에서 공익법인이란 조세혜택과 관련하여 더 넓은 의미로 정의되어 비영리조직의 하위범주로 이해된다. 여기서 공익법인은 '해당 관청으로부터 허가에 의해 설립된 공익추구 조직'으로 규정되며, 1)교육관련법이나 사립학교법에 의거해 설립된 종교단체나 사립학교, 2)사회복지사업법에 의한 사회복지서비스 조직, 3)의료법 및 정신보건법에 근거를 둔 병원, 4)공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 의한 단체, 5)문화예술 조직, 6)공중보건 및 환경보호에 현저히 기여하는 조직, 7)공원, 기타 공중이 무료로 이용하는 시설을 운영하는 단체, 8)기타 재정경제부령에 의해 공익법인으로 지정된 단체 등이 포함된다. 이러한 공익법인은 일반적으로 정부활동을 보완하면서 국가로부터 재정지원을 받기 때문에 비영리법인보다는 국가와 더 긴밀한 관계를 맺는 것이 일반적이다.

민간단체 혹은 비정부기구(NGO : Non-governmental Organizations)는 1994년 UN에 의해서 처음 사용되었고, UN 헌장 제 71조에 의해 UN의 경제사회이사회(ECOSOC)와 협의적 지위를 갖게 되었다. 이 때 NGO는 정부 이외의 기구로서, 국가주권의 범위를 벗어나 사회적 연대와 공공의 목적을 실현하기 위한 자발적인 공식조직이었다. 즉, 비정부성, 공익성, 연대성, 자발성, 공식성, 국제성의 특성을 가지고 국제사회에서 정부 이외의 단체로서 자문 역할을 한다는 소극적인 개념이었다. 그러나 오늘날 NGO는 시민들의 자발적인 참여와 연대를 통해 각종 국제적인 영역뿐만 아니라 국내 문제를 해결하는 단체로 범위와 역할이 확대되고 있다. 대체로 NGO는 NPO보다는 좁은 개념으로 사용되고 있다. Salamon & Anheier(1997)도 NGO를 주로 개발도상국가에서 NPO의 일부분만 포함하는 개념으로서 일반시민이 경제·사회적 개발 촉진을 목적으로 하는 단체로 보고 있다. 일본에서도 NGO는 NPO의 일부분으로서 개발·환경·인권과 같은 공공의 이익을 추구하는 단체로 보고 있다.[16)]

한국에서 NGO는 주로 비정부적 활동에 참여하는 조직으로서 시민의 자발적인 참여와 연대에 의하여 공공의 이익이나 집단의 공동이익을 추구하는 결사체로 보고 있다.[17] NGO는 자발적으로 옹호(advocacy) 영역 및 비정부적 특성을 요하는 영역에서 집중적으로 활동한다는 점이 특징적이다. 그러나 민간단체에는 advocacy 조직뿐만 아니라 시민단체, 문화예술단체, 종교관련 조직, 기타 사회서비스 조직들도 포함되며, 반면 국가에 대한 의존도가 높은 교육, 의료 등의 단체들은 제외된다. 따라서 민간단체는 국가와는 다소 제한된 관계를 유지하려 하고, 그 결과 국가에 대해 대립적이거나 경쟁적인 활동 양상을 띤다.

2. 비영리조직의 등장배경

비영리법인의 등장에 대해 단일이론으로 설명하는 것은 어렵기 때문에, 여기서는 시장실패와 정부실패라는 두 가지 관점에서 설명하고자 한다.

가. 시장실패

시장은 오랫동안 경쟁을 통하여 자원을 효율적으로 배분하고 각종 재화와 서비스를 제공하는 중요한 메커니즘으로 인식되어 왔다. 소위 자유경쟁시장의 논리가 경제정책을 지배하고 있었으며, 국가의 개입은 비효율적인 것으로 인식되었다. 즉, 합리적 인간의 이기심이 가장 생산적인 경제체제를 자연적으로 생성시킬 수 있다고 생각하였다. 그러나 1929년 대공황을 통해 자본가의 자본축적을 위한 욕구는 전혀 합리적이지 않으

16) 이면우(1998). 일본 NGO. NPO. 이면우 편. 일본의 NGO활동 연구. 세종연구소.
17) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2). (재인용-조명래. 1997)

며 규제되지 않은 시장은 자기파괴력을 지니고 있다는 것이 드러났다.

시장경제가 효율적이 되기 위해서는 세 가지의 조건이 갖추어져야 한다. 첫째, 어떤 경제주체도 시장가격의 형성에 자의적으로 영향을 줄 수 없어야 한다. 즉, 모든 시장행위자는 시장에 대한 동등한 영향력을 가져야 한다. 둘째, 시장행위의 결과는 예측할 수 없는 외부효과가 발생하지 않아야 한다. 셋째, 모든 시장행위자들은 동등하고 완벽한 시장에 대한 정보를 가지고 있어야 하며, 해당 산업에의 진입과 퇴거가 자유로워야 한다.[18]

그러나 대공황 이전의 자유주의 시장경제는 정부의 규제나 개입이 없이는 이러한 조건들이 달성될 수 없다는 것을 여실히 보여주고 있다. 시장정보는 자본가들에 의해 독점되어 있었고, 화폐가 단순히 물물교환의 기능을 하는 것이 아니라 정치적·법적 권력도 살 수 있었기 때문에 자본가들은 시장의 가격결정에 있어서도 다른 집단에 비해 훨씬 높은 영향력을 지니게 되었다. 또한 시장행위는 다양한 외부효과를 발생시켰으며, 공공재는 시장에 의해 생산되지 못하였다. 공공재란 생산되는 즉시 모든 성원들에 의해서 동시에 소비되어지는 재화나 서비스로 국방서비스, 경찰서비스 등이 가장 대표적인 예이다. 공공재는 사유재와는 달리 두 가지 특성을 가지고 있는데 '편익의 비배제성(non-excludability of benefits)'과 '소비의 비경합성(non-rivalry in consumption)'이다. 편익의 비배제성이란 재화의 가격을 지불하지 않은 사람도 재화를 소비할 수 있다는 것을 의미하며, 소비의 비경합성이란 한 사람의 소비행위가 다른 사람의 소비행위에 아무런 영향을 끼치지 않는 것을 의미한다. 비배제성은 각 개인으로 하여금 자신의 진정한 선호를 숨긴 채 남들에 의해 제공된 재화를 공짜로 즐기고자 하는 소위 '무임승차(free-ride)'의 심리를 가지게 만들고, 소비의 비경합성은 배제를 비효율적인 행위로 만

18) 조성한(2006). 정부인가 시장인가 : 선택인가 조화인가. 한국행정학회 2006년 동계학술대회 발표논문집(下).

든다.[19]

이와 같이 시장은 이러한 무임승차 문제로 인해 공공재를 제공하는 데 한계가 있고, 부정적 외부 효과로 인하여 공해와 같이 사회적 불이익을 초래하기도 한다. 그러나 무엇보다도 시장은 소득분배의 불공평성을 초래하고, 이윤이 발생하지 않는 분야에는 투자하지 않는다는 한계를 지니고 있다. 이러한 경우, 비영리단체는 정부를 대신하여 공공재를 생산하고 경제권력을 견제하거나 사회적 약자를 보호하는 역할을 수행하기 위하여 발생한다.

Salamon(1987)은 비영리 단체의 발생을 설명하는 정부 실패와 계약 실패 이론의 문제점을 제기하고, 비영리 단체는 정부 실패가 아니라 시장 실패의 결과로 등장하는 것이며, 비영리 단체가 실패하게 되면 정부가 개입하게 된다고 주장한다. Salamon은 시장실패에 대하여 정부가 아니라 비영리 단체가 응답하게 되는 이유를 거래비용(transaction cost)으로 설명하고 있다. 그에 의하면, 공공재의 부족에 대하여 정부의 응답을 동원하는 것이 자선단체의 행동을 동원하는 것보다 비용이 훨씬 비싸다는 것이다. 왜냐하면 자선단체는 소수의 사람이 행동하거나 외부의 기부금으로써 충분하지만, 정부가 행동을 취하기 위해서는 여론을 형성한 후에 법이 만들어지고 프로그램이 운영되어야만 가능하다는 것이다. 따라서 거래비용이 적은 비영리 단체가 먼저 시장실패에 응답하고, 이러한 비영리 단체의 응답이 불충분할 때 정부가 응하게 된다는 것이다. Salamon의 이러한 논리 추론은 미국 건국 초기의 비영리 단체 발생과 오늘날 정부와 비영리 단체 간의 광범위한 유대가 존재하는 현실을 일부분 설명해 주고 있다. 그리고 1970년대 이후에 시장실패를 치유하기 위하여 정부 개입만이 능사가 아니라 다양한 비영리 단체를 활용해야 한다는 주장이 제기됨에 따라, 시장 실패를 해결하는 정책 수단으로서

19) 김욱(2000). 공공재이론의 관점에서 본 패권안정이론 : 한계와 대안을 중심으로. 국제정치논집. 40(4).

각종 비영리 단체의 발생을 뒷받침하고 있다.[20]

나. 정부실패

1929년의 대공황은 시장실패의 논리를 바탕으로 자유주의시대의 종국을 선언하고 정부 개입의 합리성을 마련해주었다. 정책적 차원의 정부개입은 두 번에 걸친 세계대전이 정부재정을 확충해주는 결과를 낳게 되자 국가의 모든 면에 대한 정부개입으로 급격히 확대되었다. 그러나 사회통합을 바탕으로 한 복지국가의 발전과 정부우위적 시장-정부의 협동 시대는 그다지 오래가지 못했다. 복지국가의 확산을 통한 국가의 재정적 성장과 시장경제에 대한 규제의 강화는 1970년대 오일파동에 의해 '정부실패'라는 새로운 논의를 발전시키게 되었다. 정부실패는 대부분 관료와 정치인들의 정책결정과정에서 보여주는 비효율적, 이기적 행태에 대한 비판으로 이루어져 있다.[21]

정부는 시장이 제공하기 어려운 공공재를 생산하는 중요한 제도이지만 국민의 다양한 욕구를 충족시키기에는 많은 한계를 지니고 있다. 관료들은 자신들의 영향력을 행사하기 위한 정책에만 관심을 가지며, 영향력의 범위를 넓히기 위해 재정의 팽창도 야기한다. 또한 시장에 대한 규제에 있어서도, 규제가 좋은 의도로 만들어지더라도 관료들의 내부성(internalities)에 의해 시장에 폐해를 주게 된다. 뿐만 아니라 관료들은 효율적으로 업무를 수행하고자 하는 뚜렷한 동기도 없기 때문에, 시장에 도움을 주는 정책집행에 있어서도 많은 낭비를 초래하게 된다. 이와 같은 정부실패에 의한 가장 중요한 발견은 '정부행위의 비용' 개념이었다. 시장행위는 그 결과를 통해 시장행위자에게 이윤이 발생하게 되므로 비

20) 박상필(2000). 비영리단체의 발생원인과 발달배경. 현상과 인식. 2000년 봄/여름.
21) 조성한(2006). 정부인가 시장인가 : 선택인가 조화인가. 한국행정학회 2006년 동계학술대회 발표논문집(下).

용은 당연한 것으로 여겨졌다. 그러나 정부의 경우 시장보다 저렴한 인건비로 공공재를 생산하고 공익을 창출할 수 있다고 믿어왔었다. 그러나 정부행동에도 외부성은 발생한다.[22] 즉, 정부가 사적 외부성을 제거하기 위해 정부행동을 취하지만 그 행위 자체로도 외부효과를 발생시키며, 관료들의 내부성에 의한 비용이 시장비용보다 결코 적지 않았다.

또 정부는 다수결의 원칙에 따라 획일적인 서비스를 제공하기 때문에 초과수요와 다양한 수요를 만족시키는 데 한계가 있다. Douglas(1987)에 의하면 정부는 국방, 치안, 수도 사업과 같이 비용지불과 관계없이 모든 사람이 필요한 값비싼 공공재를 제공할 때 성공할 수 있다. 이 때 정부는 강제력을 동원하여 무임승차를 방지할 수 있다. 그러나 민주 정부는 제공하는 서비스가 공평하고, 일치되고, 전국적이어야 한다는 무조건적 제한의 원칙에 구속받는다. 따라서 정부는 다양하고, 실험적이며, 비관료적인 서비스를 제공하는 데 한계가 있기 때문에 정부 실패가 일어난다. 이러한 경향은 한 사회 내에서 다양한 인종, 종교, 언어가 공존하고 있거나 정치적·문화적 성향이 다양한 경우 더욱 그러하다. 이 때 다양한 욕구를 신축적으로 충족시킬 수 있는 비영리 단체가 등장하게 된다. 이러한 경향은 이민에 의하여 건설된 미국과 여러 종파간의 갈등을 겪은 유럽에서 비영리단체가 활발한 사실이 잘 나타내주고 있다.[23]

Weisbrod(1977; 1988)도 중위 투표자(median voters) 이론을 설명하면서 공공서비스 제공에서의 한계를 지적하고 있다. 즉, 정부에 의한 공공재의 생산은 선거라고 하는 집단 선택 메커니즘에 의해 결정되므로 정부는 중위 투표자가 만족하는 정도의 공공재만을 제공하게 된다. 따라서 평균을 넘는 요구를 가진 사람들에게는 만족되지 않은 욕구가 남아 있는데, 사적 분야 중에서 보다 신뢰할 수 있는 비영리 단체가 이러한 나머지 욕구를 충족시키게 된다.[24]

22) 황수연(2006). 시장 실패의 이론과 시장의 재발견. 사회과학연구. 22(2).
23) 박상필(2000). 비영리단체의 발생원인과 발달배경. 현상과 인식. 2000년 봄/여름.

3. 비영리조직의 분류

비영리조직은 사회복지기관, 의료기관 등 다양한 관계로 이루어져있고, 각기 독특한 개념구조를 가지고 있을 뿐만 아니라 조직이 속한 역사적 사회적 배경에 따라 상이할 수 있기 때문에 비영리조직을 분류한다는 것은 쉽지 않다. 여기서는 국제적으로 통용되는 분류방식에 대해서 살펴보고자 한다. 국제적 분류방식은 두 가지로 요약될 수 있는데, 첫째는 유엔의 국제표준산업분류(ISIC: International Standard Industrial Classification)인데, 이는 미국의 표준산업분류체계(Standard Industrial Classification System)에 의거해서 만들어진 것으로 세계 각국의 일관적인 경제통계를 개발하기 위해 만들어졌다. 주요 경제활동에 따라 단체를 분류하는 이 방식은 1948년에 국제적인 기준으로 채택되었다.[25] 이 방식에 의하면 비영리단체는 교육, 건강 및 사회복지, 기타(커뮤니티·사회·개인서비스 활동) 등 세 그룹으로 분류된다. ISIC는 카테고리의 수를 적게 함으로써 자료 수집을 용이하게 하는 경제성, 한 국가의 카테고리가 다른 국가에서도 그대로 통용되는 엄격성, 그리고 많은 국가를 이 방식에 적용할 수 있는 포괄성을 지니고 있다는 장점이 있다. 그러나 모든 비영리단체를 세 가지 카테고리에 묶음으로써 상호 비교를 위한 유용한 수단을 제공하지 못하고 있다.

24) 박상필(2000). 비영리단체의 발생원인과 발달배경. 현상과 인식. 2000년 봄/여름.
25) Salamon. L. M. & Anheier. H. K.(1997). Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis. Manchester:Manchester University Press.

〈표 2-1〉 국제표준산업분류에 의한 비영리 조직 분류

주요활동그룹	하부그룹
교육	초등교육, 중등교육, 고등교육, 성인교육 및 기타
건강 및 사회복지	건강, 수의활동, 사회복지활동
기타 (커뮤니티, 사회, 개인서비스)	위생, 비즈니스 및 전문가 활동, 노조, 종교 및 정치모임, 오락, 뉴스, 도서관, 박물관, 문화, 스포츠 및 레크리에이션

자료 : Salamon & Anheier(1997). 박상필(1999)에서 재인용

둘째는 미국 비영리단체의 전국조직인 독립섹터(Independent Sector)의 한 분과인 국가자선통계센터(National Center for Charitable Statistics)에 의해 개발된 국가면세조직분류(NTEE: National Taxonomy of Exempt Entities) 방식은 미국의 IRS에 의한 분류를 단순화시켜 놓은 것인데, 비영리단체를 교육, 건강, 정신건강, 질병 및 장애 등 경제활동에 따란 26개 주요 그룹으로 분류해놓았다(Salamon & Anheier, 1997). NTEE는 1984년 미국의 United Way International Russy Sumariwalla가 United Way의 목적분류를 위하여 조직분류시스템으로서 고안한 것인데 비영리 보고에 많이 사용되었다. NTEE에 의한 26개 주요그룹은 교육, 건강, 정신건강, 질병 및 장애, 의료연구, 범죄, 고용, 식품 및 영양, 주택, 공공안전 및 재난예방, 레크리에이션 및 스포츠, 청소년 개발, 사회서비스, 예술 및 문화, 환경, 동물보호, 국제원조, 시민권, 커뮤니티 개선, 자선, 과학연구, 사회과학 연구, 기타 사회편의, 종교, 집단이익 추구단체, 알려지지 않은 조직 등이다.[26] NTEE는 ISIC보다 훨씬 더 미세하게 비영리단체를 구분했기 때문에 비교가 쉬운 장점이 있지만, 중요한 분류요소의 하나인 현실을 단순화시킨다는 점에서 문제가 있고, 너무 복잡하고 미세하여 오히려 분류하기에 어려움이 있

26) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2). (재인용-Hodgkinson et al. 1996)

다. Salamon & Anheier(1997)는 ISIC와 NTEE의 문제점을 보완하기 위해 대안적 분류방식인 ICNPO(International Classification of Nonprofit Organizations)를 제안하고 있다. ICNPO는 ISIC에 기초한 것으로 서비스 형태에 따라 12그룹으로 분류하였다.

〈표 2-2〉 비영리단체의 국제분류(ICNPO)

주요 활동 그룹	하부 그룹
문화 및 레크리에이션	문화예술, 레크리에이션, 서비스클럽
교육 및 연구	초등·중등교육, 고등교육, 기타 교육, 연구
건강	병원과 재활병원, 요양원, 정신건강과 위기처방, 기타 건강서비스
사회서비스	사회서비스, 긴급구제, 소득보조
환경	환경보호, 동물보호
개발 및 주택	경제·사회·커뮤니티 개발, 주택, 고용 및 훈련
법률·시민·정치	시민조직, 법률서비스, 정치조직
박애활동 중계 및 자원봉사 촉진	박애활동 중계(모금단체 포함)
국제교류 및 원조	국제교류 및 원조
종교	종교집회 및 연합
비즈니스·직능단체·노동조합	비즈니스·직능단체·노동조합
기타	기타

자료 : Salamon & Anheier(1997). 박상필(1999)에서 재인용

그러나 ISIC와 NTEE 모두 미국의 분류를 토대로 작성된 것이고, 이는 비영리조직 분류방식은 세금을 면제받는 조직을 중심으로 하므로, 우리나라에서 그대로 적용하기는 어렵다.[27] 우리나라의 비영리조직은 집단 구성원의 공동 이익을 추구하는 조직과 공공서비스를 생산하는 공익조직으로 분류된다. 따라서 공동이익을 추구하는 동창회와 같은 조직이 우리나라의 비영리조직의 상당부분을 차지하고 있는 것을 고려할 때, 국제분류방식은 우리나라의 비영리조직을 포괄하지 못하게 된다.[28] 이에

27) 박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2).
28) 이명식(2001). 한·일 비영리단체에 관한 비교연구 : 제도적·운영적 측면을 중심으로. 연세

한국사회를 중심으로 하는 새로운 비영리조직 분류법이 몇몇 연구를 통해 제시되고 있는데, 여기에서는 공적통제력에 따른 분류와 활동영역에 따른 분류를 살펴보고자 한다.

첫째, 공적 통제력 유무에 따라 비영리조직을 분류하면, 공적 비영리조직과 사적 비영리조직으로 나눌 수 있다. 공적 조직이란 수입의 일부를 조세 등 비자발적인 방법으로 얻을 수 있는 조직을 말하는데, 중앙정부와 지방정부 등 모든 행정조직이 이 범주에 속하며, 조세부과를 법적으로 허용 받고 있다.[29] 사적 비영리조직은 민법 제32조의 규정에 의거하여 설립되는 사단법인, 재단법인의 형태가 대부분이지만, 이외에도 상당수가 관련특별법에 의해 설립된다. 사립학교법에 의해 설립되는 학교법인, 의료법에 따른 의료법인, 사회복지법에 의거하여 설립되는 사회복지법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 규정에 의해 설립되는 공익법인 등이 그 예이다.[30]

다음으로 활동영역에 따른 비영리조직을 살펴보면 다음 <표 2-3>과 같다.

대 석사학위논문.

29) 박민서(2009). 비영리조직에서의 BSC의 적용에 관한 연구. 지역발전연구. 8(1).

30) 박문식(2005). 비영리 공연예술조직의 전략경영 도입과 적용을 위한 방안연구. 성균관대 석사학위논문.

〈표 2-3〉 한국 비영리 조직의 분류

구분		주요조직
목적	활동영역	
공익단체	의료/보건	의료법인, 의료보험조합
	교육/연구	초,중, 사립학교법인, 직업학교법인, 연구소
	복지서비스	노인생활시설, 아동양육시설, 복지관, 모자보호소, 청소년 수련원 등의 운영법인
	예술/문화	박물관, 미술관, 오케스트라, 레크리에이션 관련 운영법인
공익단체	환경	환경보호단체, 동물보호단체
	기금매개	공동모금회, 모금단체, 국제원조단체
	시민권리옹호	소비자권리보호단체, 여성권리옹호단체
	종교	불교, 기독교, 천주교 등 각종 종교법인
집단이익 추구단체	직능단체	전경련, 변호사협회, 의사협회, 노동조합, 중소기업협동조합
	친목단체	컨트리클럽, 동호회, 향우회

자료 : 채은정(2004). 한국 비영리조직의 거버넌스에 관한 연구 : 사회복지서비스 전달조직 사례연구.

4. 비영리조직의 역할과 기능

비영리조직이 매우 광범위하고 다양하기 때문에 기능과 역할이 다르고, 국가에 시대에 따라서 중시되는 역할이 달라지기도 한다. 여기에서는 비영리조직의 역할과 기능에 대해 일반적인 수준에서 살펴보고자 한다.

가. 공공서비스의 제공

비영리조직의 가장 중요한 역할은 공공서비스의 제공이라고 할 수 있다. 비영리조직은 정부가 위임한 각종 복지서비스를 생산하거나 정부와 기업이 제공하는 데 한계가 있는 서비스를 제공한다. 비영리조직은 의료, 복지, 교육 등의 분야에서 공공서비스를 제공하는 정부의 중요한 파트너이기도 하며, 자선, 문화, 학술, 종교 등의 분야에서 정부와 기업이 제공하기 어려운 각종 서비스를 제공한다. 비영리조직의 공공서비스 제

공기능은 문화 예술 분야와 같이 고정비용이 높은 분야나 커뮤니티에 제한된 욕구를 충족하는 데도 중요한 역할을 한다. 이는 논쟁적이고 인기 없는 서비스를 제공하거나 새로운 서비스를 실험적으로 실시하는 중요한 수단이 되며, 정부의 혁신을 유도하는 역할도 한다. 또한 비영리조직은 혁신적인 아이디어를 기반으로 공공정책을 개발하기도 하는데, 특히 선거에 의해 구성되는 정부와는 달리 사회문제해결에 장기적인 시각을 가지고 접근하기도 한다.

나. 국가 권력과 경제 권력의 견제

계몽주의 시대 이래로 시민의 자유를 고양하고 자유로운 기업활동을 유지하기 위해 국가권력을 견제하는 것은 시민사회의 중요한 역할 중 하나였다. 이러한 경향은 행정국가와 복지국가가 발달하여 국가의 권한이 확대되고, 시민참여욕구가 증대됨에 따라 더욱 강화되었다. 현재에도 국가권력을 견제하는 것이 시민 단체의 중요한 존립 근거 중 하나인데, 미국에서의 금주운동, 노예폐지운동, 여성해방운동, 복지개혁운동, 환경운동 등이 모두 비영리 영역에서 일어났다. 한국에서도 1980년대 후반까지의 민주화 운동과 최근의 각종 시민운동은 각종 비영리 단체가 주도하고 있다.[31]

경제권력에 대한 비판과 감시 활동은 국가 권력에 대한 견제에 비교했을 때 역사는 짧다. 기업은 본질적으로 이윤을 추구하기 때문에 불평등, 환경파괴와 같은 사회문제를 낳는다. 이에 시민단체는 환경보호, 소비자보호, 경제정의 등의 분야에서 기업의 이기주의를 감시하고, 소비자의 권리를 보호하는 역할을 한다.

31) 박상필(2000). 비영리단체의 발생원인과 발달배경. 현상과 인식. 2000년 봄/여름.

다. 공공가치의 학습과 보존

비영리조직의 중요한 이념 중 하나는 정부에 의존적이거나 종속적이지 않고 스스로 사회문제를 해결해가는 개인주도권의 확장이다. 시민의 자발적 참여와 연대에 의하여 사회문제를 함께 해결해가는 과정에서 개인 주체성이 강화되고, 자유로운 의사소통망이 발달하게 되며, 자원봉사 활동이 활발하게 일어난다. 이것은 개인의 자유, 언론의 자유, 다원주의, 자원주의, 공동체 사회, 능동사회와 같은 중요한 정치·사회적 이념을 학습하고 강화하는 역할을 한다. 또한 시민 사회 영역에서의 활발한 상호교류와 연대는 제도화된 관계를 구축하고 상호 신뢰와 협력이라는 사회자본을 형성하여 경쟁, 이기주의, 집단 갈등과 같은 현대 사회의 문제를 극복하는 것을 용이하게 한다. 이 외에도 각종 공공의 이익을 추구하는 활동 속에서 이타주의와 공민 의식을 고양하고 리더십을 학습할 수 있게 된다. 특히, 비영리 단체의 활동은 여성, 소수인종, 소수종교 신봉자와 같은 사회적 약자와 소수자가 리더십을 학습하고 훈련할 수 있는 기회를 제공한다. 그리고 비영리 단체의 활동은 내부에 활발한 비판과 토론이 이루어지고, 자율적으로 행동하고 상호협력하는 문화가 발달하게 한다. 이 과정은 그 자체가 정치 학습의 장으로서 정치 공동체 속의 자신을 인식하게 함으로써 참여민주주의를 강화한다.

라. 사회적 안전과 통합

비영리조직은 국가와 시장이 미치지 못하는 영역에서 사회적 약자에게 각종 서비스를 제공하는 활동을 한다. 그리고 특수한 믿음이나 전통의 보존과 전승, 종교·비술·신비감의 체험, 사교·우정·친목의 유지, 레크리에이션과 미의 추구, 개인잠재력의 발휘 등과 같은 작지만 중요한 인간적 욕구를 충족시킨다. 이 과정에서 개인의 자율성과 책임이 확장되고

소외된 인간에 대한 관심이 증대하게 된다. 이것은 우리 사회를 열린 사회로 만들고 사회적 통합을 강화한다. 또한 활발한 토론과 연대를 통해 사회문제를 인식하고 다양한 시각을 통합함으로써 사회적 안전을 유지하도록 만든다.

비영리조직은 사회적 갈등과 집단 이익의 충돌 시에 정부를 대신하여 중재·조정자로 나서서 이를 해결하는 역할을 한 뿐만 아니라 정부와 기업 내에서 일어나는 갈등에 대해서도 제 3의 조정자로 나서게 된다. 비영리조직은 또한 정부와 기업에 대하여 부정적 피드백을 제공함으로써 사회 시스템이 한쪽으로 치우치는 것을 막는다.

제2절 비영리법인

1. 비영리법인의 개념

법인은 법률에 의해서 권리능력이 수여된 특정한 목적을 위해서 만들어진 조직체로서 사람들의 집합체인 단체, 독립적 재산에 권리능력이 부여된 재단, 그리고 공법상의 영조물 재단 등으로 구분된다. 이러한 법인은 단체의 구성원이나 제3자의 이익을 보호하기 위하여 법률에 의한 유형강제(Typenzwang)가 이루어진다. 즉, 설립자가 임의로 법인의 유형을 창설할 수 있는 것이 아니라 법률의 규정에 의해 정해진 법인에 한하여 설립할 수 있으며, 민법 제31조에서도 "법인의 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다"고 하여 이 점을 분명히 하고 있다.[32]

우리나라의 비영리법인 설립에 관한 법률은 민법과 민법의 특별법인 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 토대로 구성되어 있으며, 이 밖

32) 고상현(2010). 민법상 비영리법인의 설립에서 인가주의와 준칙주의에 관한 시론. 서울대학교 법학. 51(2).

에 의료법, 사립학교법, 사회복지사업법의 특별법이 있다. 현재 우리나라에서 비영리법인의 설립은 민법을 근간으로 하고 있고, 학자금·장학금 또는 연구비의 보조·지급, 학술 및 자선 분야를 목적으로 하는 경우 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따라 공익법인의 자격이 주어진다. 또한 사립학교법, 사회복지사업법, 의료법 등 특별법에 근거하여 설립된 법인도 비영리법인의 지위를 갖게 된다.[33]

민법 제32조에서는 "학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다"고 규정하고 있다. 여기에서 사단법인은 영리목적과 비영리목적으로 구분되는데 반해, 재단법인은 그 본질상 비영리법인이며, 어떠한 입법례에서도 영리를 목적으로 하는 재단법인을 규정하고 있지 않다.[34] 따라서 민법의 규율대상은 비영리사단법인과 재단법인이라고 할 수 있다. 법인세법 제1조에서는 비영리법인[35]을 민법 제32조에 따라 설립된 법인, 또는 사립학교법이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인, 국세기본법 제13조제4항에 따라 법인으로 보는 단체라고 규정하고 있다. 따라서 민법상 비영리법인으로 성립하기 위한 전제조건으로서 목적의 비영리성이 요구되며, 이에 따라 비영리를 목적으로 하지 않는 법인은 민법상의 설립요건이 아닌 상법상의 요건 등에 따라 설립되어야 한다.[36]

이처럼 영리법인과 비영리법인을 명확히 구별할 때 비영리법인은 원칙적으로 영리행위를 할 수 없으나 많은 경우에 비영리법인임에도 불구하고 영리행위를 하게 된다. 즉, 목적에 반하지 않는 범위 내에서 부수적인 영리행위를 하게 된다. 이 때 어느 정도의 영리행위를 부수적인 것

33) 손원익(2011). 비영리법인 관련 제도의 국제 비교 : 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로. 재정포럼. 2011년 5월호.
34) 윤철홍(2009). 비영리법인 설립에 관한 입법론적 고찰. 민사법학. 47.
35) 법인세법에는 비영리내국법인과 비영리외국법인을 구분하고 있는데, 외국법인은 외국에 본점 또는 주사무소를 둔 법인을 말하는 것으로서 본 연구의 범위에서 벗어나는 것이므로 본 연구에서의 비영리법인은 비영리내국법인을 의미한다.
36) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

으로 간주할 것인가, 혹은 비영리법인의 영리행위를 어떻게 해석할 것인가 등의 문제가 제기된다. 현행법상 비영리법인에 대해 일정사업에 의하여 수익을 얻는 것을 절대적으로 금하는 것은 아니지만 수익사업과 영리성이 차이가 무엇인지, 어느 정도의 수익사업이 비영리성에 해당하는 것인지, 혹은 법인자체의 재산증가는 영리목적에 해당하는 것인지의 여부 등에 대한 명확한 규정이 없는 실정이다. 따라서 민법상의 비영리성의 개념을 명확히 할 필요가 있다.

가. 비영리성의 개념 설정

비영리성에 대한 개념은 일반적이고 보편적인 개념은 아니며 그에 따라 명제의 형태를 띠지 못하고 있어 유형적인 형태로 논의되고 있다. 비영리성의 개념에 대해서 법적 정의, 경제적·재정적 정의, 기능적 정의, 구조적 정의로 나누어 살펴볼 수 있다. 그러나 법적인 정의는 명확하다는 장점이 있으나 각국의 법률이 다양하여 동일한 개념설정을 하고 있는지의 여부가 의문시되며, 한 국가의 법률 내에서도 입법목적 등에 따라 다양한 개념이 설정될 수 있다 등의 문제가 있으며, 경제적·재정적 정의의 경우 수익구조에 맞추어져 있다는 한계를 내포하고 있다. 또한 기능적 정의는 조직의 실질적인 기능이나 목표를 통한 분석이어서 포괄적이라는 장점은 있으나 기능상의 경계선을 긋기 어렵고, 구조적 정의는 수많은 비영리단체의 환경, 역할, 조직 등에 대한 폭넓은 분석에 기초해야 한다는 어려움이 있고, 비영리단체와 영리단체를 구별할 수는 있으나 영리성 그 자체를 파악하는 데는 한계가 있다.[37]

비영리단체의 객관적 활동이나 정관에 기재된 주목적에 의해 영리성을 판단하는 등 현재 비영리성의 정의는 대체로 기능적 정의에 의존하

37) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

고 있다. 그러나 전술한 대로 각각의 정의가 가지고 있는 한계점 때문에 비영리성의 개념은 한 가지 정의가 아닌 법률적, 경제적, 기능적 정의 등을 포괄하는 형태로 파악하는 것이 바람직할 것이다.

나. 비영리성의 구성요소

우리나라에서 비영리법인의 비영리성 판단의 우선적 기준이 되는 것은 민법과 상법이라 할 수 있다. 일반적으로 민법 제32조에 의해 설립된 법인은 비영리법인으로 보고 상법에 의하여 설립된 법인은 영리법인으로 간주한다. 이러한 구분은 법인의 설립목적이나 실질적인 활동과는 상관없이 법의 형식을 중심으로 하는 것이기 때문에 '법 형식에 의한 구분'이라 한다. 그 다음으로는 출연과 출자에 의한 구분이다. 주식회사의 주식매입 등과 같이 출자에 의하여 법인의 자본금이 형성되는 경우에는 영리법인이라 하고 이는 출연에 의하여 법인의 자본금을 형성하는 비영리법인과 명확히 구별된다. 출연이란 기부 또는 증여와 같은 뜻으로 부상으로 재산권을 이전하는 행위이다. 따라서 출연은 반대급부가 없으며 그 출연에 대한 배당이나 잔여재산청구권도 없다. 반면, 출자는 현금 또는 현물의 소유권을 법인에 이전하는 대가로 주식이라는 유가증권을 받는 유상이전을 지칭한다. 이러한 주식의 소유는 배당을 청구할 수 있으며 법인이 해산하면 잔여재산청구권을 행사함으로써 출자에 대한 회수가 가능하다. 위와 같이 자본의 성격으로 구분하는 것은 특별법인의 설립근거가 된 해당 특별법의 규정과 출연 또는 출자의 약관 등에 의하여 판단되어야 한다.[38] 셋째, 잔여재산분배청구권이다. 특별 법인이 해산하거나 합병되어 소멸되는 경우에 출연자 또는 출자자가 잔여재산 청구권을 갖는 경우에는 영리성이 있다고 판단되며, 일반적으로 비영리법

38) 박민(1999). 의료기관의 조세부담에 대한 법리해석 : 의료법인에 대한 법인세 부과 문제를 중심으로. 한국의료법학회지. 6(1).

인의 경우에는 잔여재산을 국고에 귀속시키거나 비슷한 목적을 가진 다른 비영리법인에게 귀속시키는 것이 특별법인의 설립 허가조건이므로 잔여재산청구권을 행사할 수 없다. 잔여재산청구권의 유무도 특별법의 규정과 출연 또는 출자의 약관에 의하여 판단되어야 할 것이다.

비영리성에 관한 정의, 즉 영리법인과 비영리법인의 차이점에 관한 각국의 학설, 이론 등을 종합적으로 검토해보면 크게 수익사업의 가능여부, 잉여금분배금지의 원칙 유무, 구성원의 지분의 유무 등 세 가지로 나눌 수 있다. 미국, 독일, 일본 등은 영리성의 개념에 관하여 일반적으로 잉여금분배금지의 원칙, 잔여재산분배금지의 원칙을 택하고 있으나 이것만으로 영리성을 판단하기는 어렵다. 잉여금분배금지의 원칙은 과거부터 비영리를 판단하는 중요요소이기는 하지만, 잉여금분배금지원칙을 강조할 경우 재단의 경우에는 영리를 목적으로 활동하고 그 이익을 재단의 구성원인 이사 등에게 임금으로 과다지급하는 경우 이를 통제할 방법이 없다. 또한 잔여재산분배금지의 원칙까지 허용하는 경우에는 민법상의 법인제도를 악용하여 공공적 신뢰를 영리추구목적으로 악용하는 결과를 허용하게 된다. 그렇다고 해서 잔여재산분배원칙을 전면적으로 금지하는 경우 다양한 법인형태의 존재를 무시하는 결과를 가져오게 될 것이다.[39]

양재모(2004)는 민법상 비영리성의 개념이 명백하지 않은 이유 중 하나는 민법상 성립할 수 있는 다종다양한 법인의 존재를 무시하고 있기 때문이라고 제시하였다. 즉, 비영리법인의 성립요건으로서 목적의 비영리성이라는 개념만을 두고 있으나 법기술적으로 법인은 공익을 위한 것, 구성원의 이익을 위한 것, 법인이라는 자격의 취득을 인정하기 위한 특정목적 등 다양한 원인으로 성립되게 된다. 특히 공익성의 목적을 가지고 있는 단체와 구성원의 이익을 위한 목적을 가진 단체는 그 성립에

39) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

있어 이미 일정한 차이를 가지고 있다. 즉, 구성원의 이익을 위한 단체는 전체적인 목적에서 비영리적이라고 할지라도 구성원의 이익 그 자체의 개념으로 인해 이익분배가 완전히 배제될 가능성은 전무하다. 따라서 미국과 일본이 법인유형에 따른 법제를 두고 있는 점에 주목해야 할 필요성이 있다.

다. 비영리성에 관한 현행법규정과 학설

1) 민법의 규정과 해석

민법에서는 비영리에 해당하는 사업의 종류만을 규정하고 있을 뿐 그 구체적인 내용에 대하여는 언급하고 있지 않다. 이처럼 영리와 비영리의 구별이 명확하지 못한데도 불구하고 비영리성의 의미에 관해 거의 이론이 존재하지 않은 채 구성원의 경제적 이익을 추구하고 종국적으로 수익이 구성원들에게 분배되는 것이 아닌 사업을 말한다고 하여, 사업을 운영하기 위하여 수익사업을 행하는 것은 비영리목적에 위반되지 않는다고 하였다.[40]

근래에 들어 이러한 논의에 대한 의문점이 제기되면서 영리성의 개념을 제고하자는 논의들이 제기되고 있다. 이은영(2001)은 단체의 주관적 목적과 객관적 활동을 고려하여 단체의 영리성을 판단하자고 주장하였다. 즉, 주목적이 이윤추구에 있는가 또는 이윤추구 이외의 목적에 있는가로 판단하여 영리와 비영리를 구별하고, 단체가 경제활동을 하는 경우에는 단체 목적에 비추어 어떤 것이 중심적인 것인가에 의하여 판단해야 한다는 것이다. 그러나 단체의 주목적이 어디에 있는가 하는 것은 결국 단체의 정관이나 활동에 의해 평가할 수밖에 없는 것이고, 단체의 경

40) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

제활동과 목적 중 어느 것이 중심이 되는가에 대한 것은 의료법인 등의 경우에는 사실상 평가가 불가능하다는 단점이 있으며, 사원의 수익분배라는 측면에 대한 구체적 기준을 제시하지 못하고 있는 것으로 평가된다.[41]

김진우(2003)[42]는 구성원의 이익분배에 대한 통설적 견해에 의문을 제기하고 단체의 영리성과 비영리성의 구별은 법인설립단계와 법인설립 이후의 단계로 나누어서 적용해야 한다고 주장한다. 이러한 견해는 통설이 제기하고 있는 이익분배개념의 모호성을 비판하고 있다는 점에서 매우 의미가 있다. 뿐만 아니라 비영리성의 구별은 법인설립단계와 법인설립이후의 단계로 나누어 기준을 적용해야 한다고 주장하면서 법인설립단계에서는 단체의 정관상의 주목적이 중요한 기준이 되며, 법인설립이후 단계에서는 객관적 활동이 중요한 기준이 되며, 객관적 활동의 하나로 이익분배여부를 지적함으로써 기준의 판정시기를 해석하는 데 있어서 의미 있는 제안을 하였다. 그러나 이익분배 개념의 모호성에 대한 비판이 여전히 존재하는 가운데 이익분배라는 기준을 그대로 사용하는 것이 한계라고 여겨진다.

2) 상법상의 영리성과의 한계

법은 명확해야만 법적 안정성을 가지고 사회생활의 규준으로서의 역할을 행할 수 있게 된다. 모든 법이 이와 같이 명확하다면 법의 해석에 대한 많은 논쟁을 비켜갈 수 있으나 법의 추상성의 한계 때문에 명확성의 원칙은 일정한 한계를 갖게 된다. 비영리법인의 목적인 영리 아닌 사업의 개념 또한 이러한 한계의 하나일 것이라고 생각된다. 법이 규정하고 있는 하나의 개념이 불명확한 경우 그 개념자체를 분석하는 방법에

41) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).
42) 김진우(2003). 영리법인과 비영리법인의 구별에 관한 법비교적 고찰. 비교사법. 10(3).

의해 그 의미를 확정할 수도 있지만 다른 법률규정의 해석과 논리적 전개를 통하여 통일적인 해석을 하는 것도 가능하다.[43]

민법상의 비영리행위의 개념이 불명확하다면 비영리행위와 반대되는 개념으로 인정될 수 있는 영리행위의 개념을 찾고 그 속에서 비영리행위의 개념을 확정지을 수도 있다. 영리개념에 관한 가장 명확한 논리적 해석을 제공하는 것은 상법이라 할 수 있다. 민법은 비영리법인에 대한 일반적 규정을 두고 열리법인에 대해서는 민사회사 등을 두고 있으며 이 경우 상법상의 규정을 적용하도록 하고 있다. 상법상 상인이 되기 위해서는 영리를 목적으로 동종의 행위를 계속 반복하는 것을 요한다고 하고 있다. 여기서 영리는 이익을 목적으로 하는 것을 의미한다는 것이 통설이다. 이익을 얻을 목적이라는 점에서 소비조합이 조합원에게 염가로 물건을 제공하기 위하여 조합원을 상대로 판매행위를 하는 것은 영업으로 볼 수 없다. 이 점만 보자면 상법상 열리성의 개념은 유상성과는 구별되지만 수익성의 개념과는 유사하다고 할 수 있다. 그러나 법인인 회사의 경우에는 이익을 그 사원에게 분배할 것을 영리성의 요건으로 하고 있으므로 수익성이 있다고 영리성이 있는 것은 아니다. 상법이 회사의 경우 이익을 사원에게 분배할 것을 영리성의 요건으로 하고 있다면 영리의 목적으로 일반적으로 논의되고 있는 잉여금(이익)분배금지의 원칙을 채택하고 있는 것으로 민법상의 논의와 크게 차이가 없는 것이 된다. 통설과 달리 영업을 유상성으로 파악하는 경우에는 법인이 행하는 계속반복적인 유상계약은 모두 영업으로 파악되고 그렇게 되면 극히 일부의 경우를 제외하고는 영리성이 인정될 것이므로 받아들이기 어려운 이론이라 생각된다. 다만 영리개념을 유상성으로 파악하더라도 이익을 사원에게 분배하는 것을 요건으로 한다면 문제가 없다.

어느 경우이건 결국 현행의 해석은 법인의 영리성을 이익분배라는 측

43) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

면으로 논의하고 있는 것 같다. 이런 해석은 전술한 영리성의 개념에 대한 일반적 이론의 한계를 벗어나고 있지 못한 것이다.

3) 기타의 법률규정에서의 비영리성

법인세법상 비영리법인이라 함은 민법상의 전체 비영리법인과 법인격 없는 사단·재단, 기타 단체(국세기본법 제13조에서 규정하는 요건을 갖춘 경우)를 포함하는 광범위한 비영리법인 전체를 의미한다. 즉, 법인세법상의 비영리법인은 민법 제32조 등에 의한 비영리법인과 사립학교법에 의한 사립학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 의한 공익법인 등을 포함하고 있다. 법인세법상의 비영리법인에 있어 비영리성이 무엇인가에 관해서는 규정을 두고 있지 않다.

상속세법상의 공익단체는 종교사업·자선사업·학술사업 기타 공익사업을 영위하는 자로 규정하고 있다. 또한 취득세(지방세법 제107조 제1호), 등록세(동법 127조 제1호), 재산세(동법 184조 제1호), 종합토지세(동법 제234조의 12 제2호), 사업소세(동법 245조의2) 등의 경우에 제사·종교·자산·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업에 사용하기 위한 경우에는 비과세 한다고 규정하고 있다. 여기서 말하는 비영리사업자는 ① 종교 및 제사를 목적으로 하는 단체 ② 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교를 경영하는 자 및 평생교육법에 의한 교육시설을 운영하는 평생교육단체 ③ 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인 ④ 양로원·보육원·모자원·한센병자치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 한센복지협회 ⑤ 정당법에 의하여 설립된 정당 ⑥ 영유아보육법에 의한 영유아보육시설을 운영하는 자 등(지방세법 시행령 79조)이다.

우리 조세법의 경우에도 외국의 경우처럼 비영리법인에 대한 규정을 두고 있으나 구체적인 기준이 아닌 예시규정을 통해 한정하고 있어 영리성의 개념을 무엇으로 파악할 수 있는가하는 직접적인 기준을 제시하지는 못하지만 이러한 관련법제의 해석을 통해 영리성에 대한 간접적인 해석을 보여줄 수 있고, 각 예시단체를 유형화하여 내재해 있는 통일적 기준을 제시할 수 있다면 중요한 의미가 있을 것이라고 생각한다.[44]

라. 비영리성에 관한 외국의 입법례

1) 독일에 있어 영리성의 구별

독일민법의 경우에도 영리법인과 비영리법인의 구체적 구별에 대한 규정을 두고 있지 않다. 독일민법 제2초안 제23조는 비영리사단을 "공익, 자선, 사교, 학술, 예술 기타 경제적 사업을 목적으로 하지 아니하는 사단은 관할재판소에 있는 사단등기부에 등기함에 의해 또는 국가의 특허에 의해 법인격을 취득한다."고 규정하고 있었으나 구체적인 이유 없이 비경제적 목적의 예시인 공익, 자선, 사교, 학술 등의 예시규정이 삭제되었다. 이에 따라 현행 독일민법은 제21조에서 비영리사단을 경제적 사업을 목적하지 않는 사단으로, 제22조에서 영리사단을 경제적 사업을 목적으로 하는 사단으로 규정하고 있다.

잔여재산과 관련하여서는 해산 시 정관에서 정한 자에 귀속하나, 정관에서 사원총회의 결의 또는 기타 사단기관의 결의에 의해 귀속권자를 정하는 것도 가능하다. 비경제사단의 경우 정관에 정함이 없어도 사원총회는 잔여재산을 공법사의 재단 또는 공적시설에 귀속시킬 수 있다. 귀속권자를 정하지 아니한 경우에는 비경제사단이 오로지 사원상호간의

44) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

이익을 목적으로 하는 경우에 사원에게 평등하게 귀속시킬 수 있고, 그 외의 경우에는 사단이 주소를 가지고 있는 란트에 귀속한다.[45)]

독일의 경우 경제적 사업목적의 사단인가 비경제적 목적의 사단인가에 따라 사단을 분류하고 있다. Karsten Schmidt는 독일민법의 영리사단을 3 가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째, 기업적 활동을 하는 영리사단 혹은 기업적 사단이며, 둘째, 내적시장에서 영리활동을 하는 사단, 마지막으로 협동조합형 사단이다. 이 세 가지 유형에 포함되지 않는 사단을 비영리사단에 해당한다. 영리사단은 계속적, 지속적으로 유상의 급부를 외부에 공급하는 사단으로 이익을 얻었는지의 여부는 고려의 대상은 아니다. 내적시장에서 영리활동을 하는 사단은 내적 시장 즉, 사단의 구성원을 상대로 계획적, 지속적으로 유상의 급부를 제공하는 경우로 생활협동조합 등의 형태가 이에 해당한다. 협동조합형사단은 할인저축조합, 콜택시단체 등이 이에 해당하는데, 협동조합이 영리사단이 되기 위해서는 일정한 조건을 갖추어야 한다.

2) 일본의 법제

일본의 법인법제는 법인목적에 따른 별개의 법인형태를 두고, 대외관계, 대내관계 및 기관의 분화 등을 규율하는 형태를 두고 있다. 공익에 관한 것으로는 공익법인(일본민법 34조), 사원에 공통하는 이익을 도모하는 때에는 중간법인(중간법인법 제2조1호), 영리목적이 있다면 회사의 형태에 의하게 된다(일본민법 제35조, 상법 제52조, 유한회사법 제1조). 공익법인과 중간법인에 관해서는 영리를 목적으로 할 수 없다고 명문으로 규정하고 있으나 영리성의 명확한 의미에 대한 해석을 두고 있지는 않다. 영리성에 대해 우리나라의 통설처럼 대외적인 활동에서 얻은 이익

45) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2). (재인용-BGB §45. §46)

을 구성원에게 분배하지 않을 것을 의미한다고 해석한다.

판례를 통해 살펴보면, 八幡製鐵株式會社가 자민당에 350만엔을 정치자금으로 기부한 것에 대해 주주가 목적 외의 행위에 해당한다고 대표소송을 제기한 사건으로 이에 대해 최고재판소는 회사는 자연인과 같이 사회를 구성하는 사회적 실재이므로 사회적 작용을 부담할 수 있으므로 일견 정관소정의 목적과 관계가 없는 것 같은 행위라고 하더라도 회사에 사회통념상 기대 내지 요청할 수 있는 한 목적수행상 필요행위로서 당해 행위에 목점 범위 내에 해당한다고 판결하였다. 이는 영리법인의 비영리행위로서 이러한 비영리행위에 해당하는 것으로는 영리법인의 학술단체나 자선단체 또는 환경단체 혹은 지역의 축제에 기부하는 것 등을 포함하고 구체적 사정에 의해 판단되어져야 할 것이다.

비영리법인에 대해서는 南九州稅理士會가 정치자금을 위해 각 회원으로부터 특별회비 5천 엔을 징수할 것을 결의한 것에 대해 한 회원이 이는 법인의 목적 외 행위로서 회비납입의 무부존재확인 등을 요구하는 소를 제기한 사건으로, 이에 대해 최고재판소는 당해행위가 목적의 범위 외의 행위라고 판시하였다.

이상의 판례들은 법인의 목적성에 관한 직접적인 내용을 포함하고 있지 않으나 공익법인(비영리법인)의 영리행위와 비영리행위를 판단함에 있어서 구체적 사정에 따라 파악하고 있다는 점은 의미 있는 내용이라고 할 것이다. 영리법인의 영리행위의 경우에는 이와 달리 객관적이고 추상적인 개념을 설정하고 있다고 할 수 있다.[46]

일본민법 제72조 제1항에서는 우리 민법과 같이 잔여재산의 분배에 관하여 정관에 잔여재산의 귀속자를 정할 수 있도록 하고 있어서 잔여재산을 사원에게 분배하는 것을 취지로 하는 정관이 허용될 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 이에 대한 공적 판단은 이를 부인하고 있는데, 昭和

46) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2).

47년 9월 22일 民事四發 제196호 民事局弟四課長回答에서 각 사원이 출자한 한도에서 사원에게 잔여재산을 분배한다는 정관을 정한 것은 타당치 않다고 하고 있다. 이에 대해 개인이 일정기간 자기재산을 공익목적에 제공한 후에 반환받는 것은 공익목적 내지 비영리목적에 반하지 않는다는 견해가 있다.

3) 미국

비영리법인과 관련된 제도가 가장 선진화되어 있다고 인식되는 미국의 경우 신청절차와 경로가 단일화되어 있고, 법인에 대해 면세코드를 부여함으로써 효과적으로 관리할 수 있도록 구축되어 있다. 면세자격이 있는 비영리단체의 범위를 '종교, 자선, 과학, 공공안전점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제 아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지'라고 규정하고 있다.[47] 비영리법인의 설립에 관하여는 연방차원이 아닌 주법에 위임되어 있고, 세금상의 우대는 연방법의 내국세입법(IRC: International Revenue Code)에 의해 인정되고 있으나 통상 설립과 동시에 세제우대가 인정되고 있다.

비영리법인을 일반법인법과 구별하여 취급하는 주로는 뉴욕 주와 캘리포니아 등이 있는데, 여기서는 캘리포니아 비영리법인법을 중심으로 살펴보고자 한다. 캘리포니아 비영리법인법(California Non-profit Corporation Code of 1978)은 법인격 없는 사단이나 협동조합 등 기타 비영리단체에 관한 법률과 함께 법인법을 구성하고 있다. 비영리법인으로는 비영리공익(公益)법인(Non-profit public benefit corporation), 비영리공익(共益)법인(Non-profit mutual benefit corporation), 비영리종교법인(Non-profit religious corporation) 등이 있다. 비영리공익(公

47) 손원익(2011). 비영리법인 관련 제도의 국제 비교 : 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로. 재정포럼. 2011년 5월호.

益)법인(Non-profit public benefit corporation)은 공익목적으로 설립한 법인이다. 비영리공익(共益)법인(Non-profit mutual benefit corporation)의 목적은 적법하기만 한다면 목적의 내용에 제한이 없고, 다만 법인의 모든 자산이 공익목적에 제공되고, 정관 등에 의하여 잔여재산이 공익목적의 법인에게 귀속하도록 정한 법인은 비영리공익법인으로 할 수 없도록 하고 있다. 두 법인 모두 사원은 이익배당을 받을 수 없고 이익배당을 받은 사원은 반환의무를 부담한다. 다만 비영리공익(共益)법인의 경우에는 일정한 조건하에서 해산시 잔여재산을 분배받을 수 있다. 비영리공익(公益)법인의 경우에는 잔여재산의 분배가 허용되지 않는다. 잔여재산의 분배에 관한 규율은 주마다 따로 있으나 동종의 비영리법인에게 기부하여야 한다는 취지를 정하고 있는 주도 있는데, 뉴욕비영리법인(단체)법 100조 등이 대표적인 예이다.

2. 비영리법인의 과세제도

가. 법인세법상 비영리법인의 과세제도

1) 법인세 과세제도

가) 비영리법인의 과세소득 범위

비영리법인은 수익사업을 목적으로 하지 않고, 목적사업에 부수적인 수익사업만을 영위한다고 가정하여 소득원천설의 입장을 취하고, 법인세법에서 제한적으로 열거된 수익사업에서 생긴 소득을 과세대상으로 한다고 할 수 있다. 법인세법에서 비영리법인의 과세소득으로 열거하지 않은 소득에 대해서는 세금을 부과할 수 없다. 과세소득의 규정방식은 열거주의 방식에 의하면서 과세대상으로 열거되지 않은 소득은 과세제외소득이 된다.

비영리법인은 소득원천설의 입장을 취하여 과세소득의 범위를 제한적으로 열거하고 있는데, 일정한 수익사업에서 생기는 소득을 그 대상으로 하고 있다. 비영리법인은 출연금, 기부금, 헌금, 회비, 등록금(학교법인) 등을 주된 재원으로 하나, 비영리사업의 목적을 달성하기 위해서 필요한 한도 내에서 일정한 수익사업을 하기도 한다. 이와 같은 수익사업에 생긴 소득에 대해서는 각 사업년도 소득에 대해 법인세를 부과하게 된다. 법인세법에서는 수익사업을 제조업, 건설업, 도·소매업, 소매 및 소비자용품수리업, 부동산·임대 및 사업서비스업 등 수익이 발생하는 사업으로서 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 각각의 사업소득 및 이자소득, 배당소득, 주식양도소득 및 고정자산처분이익 등으로 규정하고 있다(제3조 제2항).

나) 수익사업과 고유목적사업의 구분경리

비영리법인의 고유목적사업을 영위하는 과정에서 발생한 수입은 법인세법상 비과세된다. 그러나 비영리법인이 법인세법에서 규정하는 수익사업을 영위하는 경우에는, 그 수익사업부분은 각사업년도 소득에 대한 법인세 과세상 영리법인과 동일하게 취급하여 법인세를 납부하도록 하고 있다. 따라서 비영리법인이 수익사업을 영위하는 경우에는 자산·부채 및 손익을 수익사업과 고유목적사업으로 각각 별개의 회계로 구분경리해야 한다(법인세법 제113조 제1항). 이 때, 수익사업이 비영리법인의 고유목적과 관련성이 있어야 하는 것이 아니므로 해석상 비영리법인은 일반 영리법인과 동일하게 모든 수익사업을 영위할 수 있다.

다) 수익사업소득의 고유목적사업준비금 손금산입

비영리 내국법인이 당해 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위해 고유목적 사업준비금을 손금에 산입한 경우에는 일정한 금액의 범

위 안에서 각 사업년도에 대한 소득금액 계산에 있어서 이를 손금에 산입한다. 이와 같이 신고조정에 의해 손금에 산입한 준비금은 당해 준비금을 익금에 산입할 때 그 적립금을 처분해야 한다. 이 경우 당해 준비금을 익금에 산입하기 전에 그 적립금을 처분한 경우에는 손금으로 계상한 것으로 보지 않는다(법인세법 시행령 제98조 제1항). 여기서 손금으로 계상한 것으로 보지 않는다는 것은 손금으로 계상한 준비금이 아니므로 그 준비금을 손금에 산입한 사업연도의 법인세 과세표준과 세액을 경정해야 한다는 의미이다.

고유목적사업준비금의 범위액은 소득세법 제16조에 의한 이자소득금액, 제17조에 의한 증권투자신탁수익의 분배금, 특별법에 의해 설립된 비영리법인의 일정한 이자금액, 기타의 수익사업소득의 50%에 해당하는 금액을 포함한다. 기타의 수익사업소득이란 당해 사업연도의 수익사업에서 발생한 소득금액에서 이자소득금액, 증권투자신탁의 분배금, 특별법에 의해 설립된 비영리법인의 일정한 이자금액과 이월결손금, 법정기부금을 차감한 금액을 말한다.

당해 금액의 고유목적사업준비금을 손금에 산입한 비영리내국법인은 당해 고유목적사업준비금을 손금에 산입한 사업연도종료일 이후 5년이 되는 날까지 고유목적사업 또는 지정기부금에 사용해야 한다. 손금산입한 준비금을 고유목적사업에 지출 또는 사용했다고 보는 때는 법인세법 시행령 제56조 제6항에 따라 그 준비금이 사용·지출 또는 적립되었을 때이다.

비영리내국법인이 손금으로 계상한 고유목적사업준비금으로 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하는 경우에는 그 지출하는 금액을 먼저 계상한 사업연도의 고유목적사업준비금으로부터 순차적으로 상계해야 한다. 직전 사업연도 종료일 현재의 고유목적사업준비금의 잔액을 초과하여 당해 사업연도의 고유목적사업 등에 지출한 금액이 있는 경우 그 금

액은 이를 당해 사업연도에 계상할 고유목적사업준비금에서 지출한 것으로 본다(법인세법 제29조 제2항).

만약, 고유목적사업준비금을 손금에 산입한 사업연도종료일 이후 5년이 되는 날까지 당해 고유목적사업준비금의 잔액이 존재할 경우, 그 5년이 되는 날이 속하는 사업연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다. 이 경우에는 당해 고유목적사업준비금의 잔액을 손금에 산입한 사업연도에 그 잔액을 손금에 산입함에 따라 발생한 법인세의 차액에 손금에 산입한 사업연도의 다음 사업연도의 개시일부터 익금에 산입한 사업연도의 종료일까지의 기간에 대하여 1일 4/10,000의 률을 곱하여 계산한 이자상당액을 당해 사업연도의 법인세에 가산하여 납부해야 한다(법인세법시행령 제56조 제7항).

고유목적사업준비금을 손금에 산입한 비영리내국법인은 그 사업연도 종료일로부터 5년이 경과되기 전에 앞당겨서 당해 준비금의 잔액을 익금에 환입할 수 있다. 이 경우에도 이자상당액의 가산에 관한 규정이 적용된다. 고유목적사업준비금을 손금에 산입한 법인이 해산, 고유목적사업의 폐지, 법인세법 제56조 제7항에 따라 의제법인으로 승인을 얻은 자가 그 승인이 취소 또는 거주자로 변경된 경우에는 그 고유목적사업준비금의 잔액을 당해 사유가 발생한 날이 속하는 사업연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다. 이 경우에는 이자 상당액의 가산에 관한 규정을 적용하지 않는다.

2) 상속세 및 증여세법상 비영리법인의 과세제도

비영리법인이 수익사업과 관련하여 무상취득한 경우에는 상속세 또는 증여세를 면세하나, 비영리사업과 관련된 무상취득이라면 상속세 또는 증여세를 납부해야 한다. 다만, 상속세및증여세법상 비영리공익법인이

공익사업을 위하여 사용한 경우에는 이를 과세가액에서 제외하도록 하고 있다. 법인에 대한 무상의 자산이전, 즉 상속 또는 증여의 경우 상속세및증여세법상 공익법인에 대하여만 특별하게 법인세, 상속세, 증여세를 납부하지 않도록 하고 있다. 따라서 공익법인에게는 별도의 규정으로 출연시와 출연 이후의 사후관리를 하고 있는 것이다.

공익법인이 보유하고 있는 재산은 공익사업을 목적으로 출연된 재산이므로 공익법인이 공익법인을 종료하고 해산시에는 그 잔여재산을 국가 및 지방자치단체 또는 유사한 공익사업을 영위하는 공익법인에 귀속시키도록 하고 있다. 만약 잔여재산을 국가 등에 귀속시키지 않는 경우에는 귀속시키지 않는 재산에 대해 공익법인에게 증여세가 과세된다. 만약 잔여재산의 귀속자가 있는 경우에는 그 귀속자에 증여세가 과세되고, 귀속자가 영리법인인 경우에는 법인세가 과세된다.

가) 공익법인 등에 출연한 재산에 관한 비과세

비영리법인이 출연 받은 재산은 상속세 및 증여세의 납세의무가 있으나, 종교·자선·학술기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 공익법인에 출연한 재산에 대해서는 상속세·증여세의 과세가액에 산입하지 않는다. 상속세및증여세법상 출연이란 기부, 증여 등의 명칭에도 불구하고 공익사업에 사용하도록 무상으로 재산을 제공하는 행위를 말하며, 그 출연행위에 의해 제공된 재산을 출연재산이라 한다. 따라서 공익법인에게 대가를 수반하여 제공하는 재산은 출연재산으로 볼 수 없다.

공익법인의 이사장 및 이사가 피상속인이거나 상속인과의 특수 관계 유무에 불구하고 출연재산은 상속세가 면제된다. 그러나 상속인이 출연받는 공익법인의 이사이거나 이사의 선임 기타 사업운영에 관한 중요사항을 결정할 권한이 있는 경우에는 상속세가 비과세되지 않는다. 그러나 상속인이 이사를 사임한 후 상속세 신고기한 내에 출연한 경우에는 비

과세된다.

만약 내국인법의 의결권 있는 주식 등을 출연한 경우 그 출연주식과 당해 공익법인 및 특수 관계있는 공익법인이 이미 보유하고 있는 주식의 합계액이 발행주식 총수의 5% 초과분에 대하여는 과세된다. 단, 30대 기업에 속하지 않는 성실공익법인으로 출연자와 특수 관계없는 법인의 주식을 보유하는 경우로서 주무관청이 인정한 경우는 제외한다.

나) 공익법인 등이 출연 받은 재산의 사후관리

공익법인 등이 재산을 출연 받았을 경우, 이 재산의 사후관리에 따라 과세여부가 달라진다. 우선, 출연 받은 재산을 직접 공익목적사업 등 외에 사용하거나 출연 받은 날로부터 3년 이내에 직접 공익목적사업 등에 사용하지 않은 경우에는 공익법인 등이 증여받은 것으로 보아 증여세를 부과한다. 다만, 법령상 또는 행정상의 부득이한 사유로 인해 3년 이내에 전부 사용하는 것이 곤란한 경우로서 주무부장관이 인정하고 이를 공익법인의 보고서 제출시 관할세무서장에게 보고한 경우는 제외한다.

증여세가 부과되지 않는 출연재산의 범위에는 원칙적으로 제한이 없지만, 대기업들이 문화재단 등을 설립하여 계열회사를 지배하는 수단으로 이용하는 사례를 방지하고자 출연 받은 재산으로 내국법인의 주식 등을 취득하는 것을 제한하고 있다. 다만, 공익법인의 주식보유한도를 일률적으로 적용함에 따라 공익사업을 위한 안정적인 재원조달을 위하여 주식을 보유하는 경우까지 주식보유가 제한되는 애로점이 있을 수 있다. 이를 해소하기 위해 상속·증여에 의한 출연으로 인해 내국법인주식을 취득하는 경우 및 출연 받은 재산 등으로 내국법인주식을 취득하는 경우는 30대 기업집단에 속하지 않고, 성실공익법인이고, 출연자와 특수 관계에 있지 않은 내국법인의 주식이면서 주무부장관이 공익법인의 목적사업을 효율적으로 수행하기 위해 필요하다고 인정하는 등의 요

건을 모두 충족하는 경우에 주식출연비율 제한에 예외를 두고 있다. 또한 출연 받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운영하여 그 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우 증여세를 부과한다. 종전에는 출연재산의 운용소득에 사용의무기간 및 사용비율을 정해 이를 위반한 경우 출연재산금액 중 미사용비율에 대해 증여세를 추징하였다. 현재는 추징세액이 과다하고 증여세를 추징한 후에 미사용금액을 공익사업에 계속 사용하도록 유도하기 위해 위반 시 가산세를 부과하는 방식으로 증여세를 과세한다.

만약, 출연 받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운영하여 얻은 운용소득에서 고유목적사업 외에 사용한 금액을 차감한 운용소득 중 그 소득이 발생한 과세기간 또는 사업연도 종료일로부터 1년 이내에 직접 공익목적에 사용한 실적이 수익사업에서 법인세(소득세), 농어촌특별세, 주민세 및 이월결손금을 차감한 금액의 100분의 70에 미달하는 경우에는 가산세를 부과한다. 출연 받은 재산을 매각하고 그 매각대금을 공익목적사업 외에 사용하거나 매각한 날이 속하는 과세기간 또는 사업연도의 종료일로부터 3년 이내에 매각대금 중 90% 이상, 2년 이내 60% 이상, 1년 이내 30% 이상을 직접 공익목적사업에 사용하지 않은 경우 그 미달부분에 대하여는 증여세를 과세한다. 매각대금이란 출연 받은 재산으로 증식된 재산을 포함한 총매각대금에서 국세·지방세를 차감한 것을 말하며, 직접 공익목적사업에 사용한다는 것은 매각대금으로 직접 공익목적사업용 또는 수익사업용재산을 취득하는 경우도 포함한다.

다) 기타

공익법인의 사적화를 방지하기 위해 공익법인의 목적사업이 일부 특정인에게만 혜택을 주는 경우와 출연재산을 특수관계인에게 사용·수익하게 한 경우에는 증여세를 부과한다. 출연자 및 그 특수관계인으로 하여

금 공익법인의 의사결정권한이 있는 이사 및 임직원으로 고용되는 것을 제한하며, 이를 어길 시에는 가산세를 부과한다. 공익법인이 특수관계있는 내국법인을 광고 또는 홍보하는 경우, 그 외 관련된 경비를 가산세로 부과한다.

한편, 공익법인의 지주회사화 방지를 위해 공익법인이 보유할 수 있는 계열기업의 주식보유한도를 총재산가액의 30%를 초과하지 못하도록 금지하는 규정이 있다. 공익법인이 특수관계에 있는 내국법인의 주식을 보유하는 경우에 동일종목의 의결권이 있는 주식 5% 이상의 보유금지 의무에 추가로 당해 공익법인의 총재산가액 중 계열사 주식 등 가액이 30%를 초과하여 보유한 경우 매 사업연도말 현재 그 초과분에 대한 시가의 5%를 가산세로 부과한다.

3) 부가가치세법상과 지방자치법상의 비영리법인의 과세제도

부가가치세법의 경우에는 제12조에 따라 공익목적단체가 공급하는 재화와 용역은 그 공익성을 인정하여 의료보건영역, 교육영역, 도서·신문·잡지·관보·통신 및 방송, 예술창작품·예술행사·문화행사와 비직업운동경기, 도서관·과학관·박물관·미술관·동물원·식물원에의 입장, 종교·자선·학술·구호·기타 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역 등에 대해 면세대상으로 규정하고 있다.

지방세법에서는 공익 등의 사유로 인한 과세 면제 및 불균일 과세를 규정하여 공익부분에 대한 원칙적인 조세우대를 규정하고 있다(지방세법 제8조). 제사·종교·자선·학술·기에 기타 공익을 목적으로 비영리사업자가 사용하는 부동산 등에 대해 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 사업소세 등을 비과세한다. 또한 그 사업의 공익성 등에 따라서 과세면제 및 경감을 별도로 규정하고 있다. 사회복지 및 국민생활안정을 지원하기 위

해 노인정 및 산업체부설 학교 등 사회교육시설에 대해 지방세를 감면 또는 경감하고, 자원 및 환경보전사업자, 국민건강증진사업자, 사회단체 등 공공법인에 대하여도 각종 지방세를 면제하고 있다.

4) 기부금 관련 과세제도

기부금이란 특수관계 없는 자에게 사업과 직접 관계없이 무상으로 지출하는 재산적 증여의 가액을 말한다. 법인으로부터 기부금을 제공받는 상대방은 법인의 특수관계자가 아닌 타인이어야 하나 기부금을 받는 상대방이 특수관계가 없는 자이어야 한다는 요건에 대한 예외로서 법인격이 같은 동일법인내에서 고유목적사업에 사용한 금액을 고유목적사업준비금과 상계하도록 하고 있다. 이는 비영리법인의 목적사업에 필요한 재원을 충당하기 위해 예외적으로 인정하는 것이다. 그리고 사업에 직접 관계없는 것은 그 지출의 목적이 법인의 목적사업 내지 수익사업의 달성에 있는가 또는 그 외의 목적으로 지출되는가의 여부에 달려있다.

기부금에는 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금, 비지정기부금 등 네 가지 종류가 있다.[48]

첫째, 법정기부금은 국가 및 지방자치단체에 기증액, 국방헌금, 정당에의 정치자금, 천재지변에 의한 이재민 구호금품 등을 법정기부금으로 열거된 것을 기준소득금액에서 이월결손금을 차감한 금액의 한도 내에서 전액 비용으로 인정하고 이월공제는 허용하지 않는다. 국가 또는 지방자치단체에 대한 기부금은 결국 조세와 같은 의미를 가지고 있으므로 원칙적으로 전액 손금으로 인정하지만, 법인의 지급능력을 초과하여 인정하는 것은 법인의 재무구조를 악화시킬 수 있으므로 법에서는 단서규정을 두어 손금의 한도를 제한하고 있다.

48) 박정우, 육윤복, 윤주영(2004). 비영리법인의 과세제도에 관한 연구. 조세학연구. 21(1).

둘째, 특례기부금이란 조세특례제한법 제73조 제1항에서 열거하는 문화예술진흥기금 등에 지출하는 경우 당해 과세연도의 종합소득금액에서 공제[49]하거나 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이월결손금을 차감한 후의 소득금액에 100분의 50을 곱하여 산출한 금액의 범위 안에서 비용으로 인정하는 기부금을 말한다.

셋째, 지정기부금은 사회복지, 문화, 예술, 교육, 종교, 자선, 학술 등의 공익성 기부금을 말하는 것으로서 법인세법시행령 제36조 및 소득세법시행령 제80조에서 개별적으로 열거하고 있다. 지정기부금은 재정경제부령으로 고시된 지정기부금 단체에 지출한 기부금을 법인 5%, 개인 10%를 한도로 비용을 인정하는 기부금으로 3년간 이월공제가 가능하다.

마지막으로, 비지정기부금이란 법인세법에서 규정하고 있지 않은 기부금을 말한다. 이것은 기업회계상으로는 비용으로 계상되나 세무상으로는 전액 손금부인되어 익금산입된다. 즉, 법인세법 제24조 제1항, 제2항 및 조세특례제한법에 규정되어 있지 않은 기부금은 전액 손금부인된다.

3. 비영리법인의 지배구조(governance)

비영리법인의 가장 큰 특징은 주주가 없고 또한 이익배당을 하지 않는다는 점이다.[50] 따라서 비영리법인의 지배구조란 법인이 설립된 목적에 합당한 활동을 하는가를 감독하고 이에 관련된 중요한 결정을 내리며, 또한 여러 이해당사자의 관점을 조정하는 구조라고 할 수 있다. 이런 점에서 비영리법인의 지배구조의 핵심은 공익목적의 달성을 확보하는 데 있다고 하겠다.[51]

---

49) 종합소득금액에서 법정기부금을 공제한 금액에 100분의 50을 곱하여 계산된 금액을 한도로 한다.
50) 황창순(1998). 한국 공익법인의 성격과 기능 : 기업재단을 중심으로. 동서연구. 18(2).
51) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권.

비영리법인의 경영은 기관을 통해 이루어지고, 기관은 법인의 종류에 따라 알정하지 않지만 의사결정기관, 업무집행기관, 감독기관의 세 가지 종류가 있고, 이에는 법률상 반드시 두어야 하는 필요기관과 정관 또는 사원총회의 결의에 의해 둘 수 있는 임의기관이 있다.

먼저 의사결정기관을 살펴보면, 사단법인은 사원으로 구성된 단체에 법인격이 부여된 법인이므로 사단법인의 대내적·대외적 활동은 사원의 의사에 따라 결정하게 된다. 따라서 전 사원으로 구성되는 사원총회는 사단법인의 최고의사결정기관이다. 또한 주식회사의 주주총회와 마찬가지로 반드시 두어야 하는 필수기관이다. 재단법인에는 사원이 없으므로 사원총회가 있을 수 없고 법인의 최고의사는 정관에 의하여 정하여진다. 사원총회는 정관의 변경, 법인의 해산 등을 비롯하여 사단법인에 관한 중요한 사항에 대하여 의사를 결정하는 기관이며 정관으로 이사 또는 기타 임원에게 위임한 사항을 제외한 모든 사항에 대한 결정권한이 있다는 점에서 최고의 의사결정기관이라고 할 수 있다. 물론 정관으로 이사 또는 기타 임원에게 위임한 사항이 광범위한 때에는 사원총회는 실질적으로 강력한 기관은 아니라고 할 수 있으나 위임사항이 별로 없는 때에는 법률적으로나 실질적으로도 법인의 최고의 의사결정기관이다.

다음으로 업무집행기관으로는 이사와 이사회가 있다. 민법상 비영리법인의 이사는 대외적으로 법인을 대표하고, 대내적으로는 법인의 업무를 집행하는 상설적 필요기관이다. 사단법인과 재단법인 공히 법인에는 반드시 이사를 두어야 한다. 따라서 집행기관이 존재하지 않는 법인은 있을 수 없을 뿐만 아니라 법인은 이사 이외에 사원총회나 기타 기관이 대표할 수 없다. 이사의 임면방법은 정관의 필요적 기재사항이므로(민법 제40조 제5호, 제43조), 정관에 의해 정해진다. 사단법인의 경우에는 사원총회에서 이사를 선임하는 것이 일반적이다. 이사의 원수는 최저한에 대한 제한이 없고 1인 또는 수인이라도 무방하다(민법 제57조, 제58조

제2항). 정관으로 그 원수를 정할 수 있으나 반드시 정관으로 정하여야 되는 것은 아니다. 그러나 공익법인의 경우는 5인 이상 15인 이하의 이사를 두어야 하며 이사의 원수는 주무관청의 승인을 얻어 증감할 수 있다(공익법인법 제5조 제1항). 이사가 1인인 경우에는 단독으로 모든 업무집행을 처리할 수 있지만, 이사가 2인 이상인 경우에는 이사 간에 의견의 대립이 있을 수 있다. 이 경우에 대비하여 민법은 원칙적으로 다수결의 원리를 도입하여 이사 과반수의 결정에 따라 업무집행을 하도록 규정하고 있다(민법 제58조 제2항). 그러나 집행하여야 할 업무의 성질이나 이사 원수의 다소 등의 사정으로 때로는 이사 전원의 동의가 필요하거나 때로는 이사 과반수의 결정을 필요로 하지 않는 경우도 있을 수 있으므로 이러한 경우에는 정관에 별도로 정할 수 있도록 하고 있다. 이사의 대표권이란 이사의 직무권한 중 대외적인 관계에서 법인을 대표할 수 있는 권한을 말한다. 이사의 대표권은 단독대표를 원칙으로 하므로(민법 제59조 제1항), 이사가 수인인 경우에도 이사 각자에게 대표권이 귀속된다. 법인의 정관에 의하여 이사의 전원 또는 일부에게 공동대표권을 부여한 경우라도 수동대표권은 이사 각자에게 있다(상법 제208조 제2항). 이사의 대표권의 범위에 관하여 민법은 아무런 규정을 두고 있지 않지만, 법인대표도 법인의 사무집행에 다름 아니므로 대표권의 범위는 법인의 사무집행을 위하여 필요한 모든 사항에 관하여 재판상 및 재판외의 행위를 할 수 있는 권한을 가진다. 이 경우 특정의 행위가 법인의 목적 범위 내에 속하는가에 대해서는 거래의 안전보호의 입장에서 그 행위의 객관적 성질에 따라 판단하여야 하고, 행위자의 주관적·구체적 의사에 따라 판단할 것이 아니며, 법인의 목적도 정관에 목적으로서 기재된 개개의 행위에 한정되는 의미는 아니고, 그 목적을 달성하는데 직접, 간접으로 필요하다고 인정되는 전부의 행위를 포함하는 것으로 보아야 할 것이다.[52]

비영리법인의 지배구조에 있어서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 것은 이사회라고 할 수 있다. 이사회는 민법상 필요기관이 아니라 정관의 규정에 의해 설치할 수 있는 임의기관이지만, 실제로는 일정한 사항에 대해 반드시 이사회에 부의하도록 하고 이사는 이사회의 구성원으로서 이사회의 권한에 속하는 사항의 결정에 참여할 뿐, 이사 중에서 특정한 자를 선출하여 그로 하여금 이사장 또는 회장이라는 명칭으로 법인의 사무를 총괄하여 집행하고 법인을 대표하도록 하는 조직형태가 많아서 비영리법인의 핵심적 경영기구라고 할 수 있다. 민법상 이사제도는 회의체로서의 이사회를 예상하고 있지 않으므로 반드시 회의를 개최하여 그 결의에 의하여 의사를 결정해야 하는 것은 아니며 서면결의도 가능하다. 그러나 정관에 이사회의 결의방식에 관해 반드시 회의를 개최해서 결의해야 한다는 특별한 규정이 있는 경우는 예외이다. 특히, 공익법인의 경우 이사회의 결의는 서면결의로 할 수 없다고 규정하고 있으므로(공익법인법 제9조 제3항) 공익법인에 있어서는 반드시 회의를 열어 결의해야 한다. 이사회의 소집권자는 원칙적으로 이사 개개인이지만, 정관에서 소집권자를 정한 경우 그 소집권자의 소집에 의하지 않은 이사회의 결의는 무효이다. 이사회의 소집방법은 원칙적으로 정관에 정해진 절차를 따라야 하지만, 그런 규정이 없는 경우 적당하다고 인정되는 방법으로 통지하면 되고, 회의일 일정기간 전에 회의목적사항을 통지해야 한다는 취지의 통상적인 절차가 정해져있는 경우에도 그런 사항을 알고 있는 이사에게는 통지를 생략해도 무방하다고 본다. 민법상 이사회는 임의기관이므로 이사회의 결의방법에 관한 아무런 규정이 없다. 따라서 정관에 특별한 규정이 없는 경우에는 회의체의 일반원칙에 따라 이사회의 결의는 이사 전원의 과반수가 출석하여 출석이사 과반수에 의해 결정된다고 할 수 있다. 공익법인의 경우 정관에 특별한 규정이 없는 한 재적

52) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권.

이사 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있고(공익법인 제9조 제1항), 사립학교법인의 경우도 동일하다(사립학교법 제18조). 이사회는 법적 권한은 없고, 정관의 규정에 의해 이사회의 결의사항이 정해지게 된다. 그러나 공익법인의 경우는 ①공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득, 처분과 관리에 관한 사항, ②정관의 변경에 관한 사항, ③공익법인의 해산에 관한 사항, ④임원의 임면에 관한 사항, ⑤수익사업에 관한 사항, ⑥기타 법령이나 정관에 의해 그 권한사항을 결정하도록 하고 있다(공익법인법 제7조). 이사회의 가장 핵심적인 역할은 이사장 내지 사장 등의 경영자 선임이다. 경영자는 비영리법인의 여러 이해당사자들 간에 조정과 균형을 도모하면서 경영성과를 올리는 책임을 지게 되며, 그 책임에 대해서 일차적으로 이사회의 감독과 지휘를 받는다. 두 번째는 조직의 존재이유를 점검하고 방향을 설정하는 것이다. 여기에는 조직의 설립목적이 달성되도록 하며 공익성이 보장되도록 하는 역할을 포함한다. 세 번째는 사업계획과 예산을 승인하는 일을 하며, 사업의 결과를 점검하고 필요한 경우 감사를 시행하는 기능도 포함된다. 네 번째 역할은 자원을 동원하는 것, 특히 자금조달이나 모금이 이사회의 중요한 역할이라고 할 수 있다.[53]

민법 제66조에서는 사단법인 또는 재단법인은 이사의 직무수행에 대한 감독기관으로서, 정관 또는 총회의 결의로 1인 또는 수인의 감사를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 민법상 법인의 이사가 포괄적인 대표권을 갖고 있음에도 불구하고 이를 감독하는 기관인 감사를 임의기관으로 둔 이유는 민법상 법인은 영리를 목적으로 하지 않으며, 나아가 법인의 사무는 주무관청의 검사·감독을 통해 법인의 업무상의 폐해를 방지할 수 있다고 보기 때문이라고 생각된다.[54] 그러나 실제로 감사를 두지 않는 법인은 거의 존재하지 않지만 현실적으로 감독자로서의 기능을 충분히

53) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권.
54) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권.

발휘하지 못하는 실정이다. 한편, 공익법인 또는 학교법인의 경우에는 2인 이상의 감사를 두되, 주무관청의 승인을 얻어 그 수를 증감할 수 있다고 규정하고 있으므로(공익법인법 제5조 제1항, 사립학교법 제14조 제1항), 이 경우 감사는 필요기관이라 할 것이다(공익법인법 제3조 제1항 6호, 제 10조).

03

보건의료부문의 비영리법인

제3장 보건의료부문의 비영리법인

제1절 서론

비영리조직(Non-Profit Organization)은 기업 및 정부와 달리 독립된 제3의 제도부문(the third sector)으로서 정부 및 기업과 보완·대체관계를 형성하고 있다. 제3부문 조직들은 매우 다양한 유형과 특성을 갖고 있는데, 이는 사회적 변화에 따라 그리고 그 나라의 문화적 배경에 따라 대두되는 비영리부문의 서비스가 다양하기 때문이다. 시대와 문화 및 사회에 따라 다양하게 요구되는 제3부문의 조직들이 해당 서비스 제공에 있어 경쟁력을 확보하고 있는지, 해당 조직의 목표를 효율적으로 수행하고 있는지에 대해 그동안 끊임없이 문제가 제기되고 있으며, 비영리조직이 담당하고 있는 일부 사회서비스(예를 들어, 노인요양서비스)의 고부가가치성 인정과 노동시장확대의 가능성 등 시장화, 산업화 논의가 활발해지고 있다. 이는 비영리조직에 대한 역할과 기능에 대한 전반적인 재고찰이 요구되는 시점임을 반영하고 있다.

보건의료 서비스는 순수한 사적 재화라고 보기 어려우며 공공재(public goods)의 성격을 가지고 있다. 이에 따라 사회적 개입이 이루어질 수밖에 없는데, 유럽 선진국의 경우 대부분이 국공립 병원이거나 비영리조직으로 구성되어 있고, 우리나라의 경우 민간부문이 많지만 이 중 상당수가 종교기관, 학교, 복지재단 등이 소유하고 있어 비영리조직이

차지하고 있는 비중이 높다고 할 수 있다.

비영리 민간의료기관 중 가장 많은 비율을 차지하는 것이 의료법인이다. 우리나라에서 의료법인은 공공성이 강한 대표적인 비영리조직이라고 할 수 있으며, 설립에 대해 허가주의를 채택함으로써 국가에 의한 간접적인 통제의 기제를 마련하고 있다. 의료법상 의료법인과 민법, 특별법에 따라 설립된 비영리법인이 설립한 의료기관은 비영리이어야 하며, 현행 의료법상 영리의료법인은 비영리의료기관을 설립할 수 없고, 의료법인은 비영리재단법인의 형태로만 존속이 가능하다. 비영리법인은 그 유형에 따라 각기 다른 문제들을 발생시키는데, 특히 비영리 의료기관은 수익구조에 따른 공익성과 경제성 및 의료의 질 문제에 대해 끊임없이 문제제기가 되어 왔다. 크게 세 가지로 살펴볼 수 있는데, 첫 번째는 비영리의료기관의 과세문제, 두 번째는 비영리 의료기관의 지배구조의 문제, 세 번째는 영리법인 의료기관 도입의 효과에 대한 논쟁이다.

현행법상 의료법인의 경우 그 법적 성격은 비영리법인으로 나타난다. 이러한 의료법인이 설립한 의료기관도 비영리법인으로서 특성을 갖고 있기 때문에 과세상의 혜택을 누린다. 이 때 비영리인 국가 또는 지방자치단체가 설립한 의료기관과 개인이 설립한 의료기관의 중간영역에서 어느 정도의 과세상 혜택이 주어져야 하는지 논란이 될 수 있다. 과세상의 문제를 넘어 영리 법인인 의료법인이 설립될 수 있도록 하여 적극적으로 대형화된 의료기관에 대한 지원을 하자는 주장도 있을 수 있다. 이러한 의료법인의 영리성, 과세상 혜택의 정도의 문제는 우리나라 전체의 의료복지를 어떻게 운영할 것인지에 대한 방향성과도 연결되어 있다.

또한 여러 비영리의료법인 중 그 본질을 어디에 가까운 것으로 볼 것인가라는 근본적인 문제, 즉 의료법인의 성격 규명은 의료법인의 소유구조, 조직, 운영양태 등을 결정하여 여러 정책적 지원 여부와 정도가 결정된다고 할 수 있다.

현행법상 나타난 의료법인의 비영리성이라는 특성이 현재의 의료시장과 의료서비스의 상황과는 배치되는 면이 존재하므로 의료법인에 있어서도 영리성의 추구가 필요하다는 주장과 의료시장의 상업화는 영리 병원의 cream skimming을 가져올 것이라는 주장사이의 논의 또한 필요하다. 현재 사회문화경제 등 각종 환경의 변화로 인하여 비의료인이나 영리법인에 의한 의료기관의 운영 여부에 대한 논의가 다시 제기되고 있으며, 찬반 의견이 팽팽하게 맞서고 있다.

따라서 본 연구는 비영리의료법인의 현황 및 문제점을 파악하고, 주요국가의 비영리 의료법인 제도 고찰을 통하여 비영리 의료법인의 역할과 기능을 활성화하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

제2절 선행연구 및 이론고찰

1. 병원의 설립주체

가. 병원의 유형

병원은 지역사회 주민들의 질병예방, 치료 및 재활을 포함하는 포괄적 의료를 행하는 지역사회 의료체계 내에서의 중심기관이다. 병원은 보건의료기관 관계종사자의 훈련과 생물·사회적 연구를 수행하며, 지역사회 각급 의료기관이 효과적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 제반 지원을 수행하는 공익기관으로서의 역할을 수행하고 있음으로써 비영리조직으로서의 기능을 강조하게 된다.

의료기관의 설립은 의료법 제33조 2항의 규정에 따라 ① 의사·한의사·치과의사·조산사, ② 국가나 지방자치단체, ③ 의료법에 의해 의료업을 목적으로 설립된 법인(의료법인), ④ 민법이나 특별법에 따라 설립된 비

영리법인, ⑤ '공공기관의 운영에 관한 법률'에 따른 준정부기관과 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'에 따른 지방의료원, '한국보훈복지의료공단법'에 따른 한국보훈복지의료공단이 개설할 수 있다[55]. 의료법인과 비영리법인은 의료업과 부대사업을 할 때 공중위생에 이바지하여야 하며 영리를 추구하여서는 아니된다라고 동법 시행령 제20조에 규정하고 있다. 특별법에 따라 설립된 비영리법인으로는 사립학교법에 의한 학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 민법에 의한 재단법인과 사단법인 등을 들 수 있다.

일반인이 의료기관을 운영하고자 할 때는 법인을 설립하여 운영하여야 한다. 법인은 자연인 이외의 것으로서 법률에 의하여 권리능력이 인정된 단체, 즉 권리의무의 주체가 될 수 있는 것을 말한다. 법인은 법률의 규정에 의하지 아니하면 성립하지 못하며(민법 제31조) 법인은 그 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다(민법 제33조). 법인의 종류는 매우 다양하지만 설립주체에 따라 공공의 목적을 위해 공법으로 설립되는 공법인과 민법과 상법 등에 의해 설립되는 사법인으로 구분할 수 있으며, 설립목적이 영리추구의 정도에 따라 영리법인과 비영리법인[56]으로 분류하고, 일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 단체인 사단법인과 일정한 목적을 위하여 바쳐진 재산을 그 실체로 하는 재단법인으로 구분할 수 있다. 의료법인은 사법인이면서 비영리 공익법인

55) 의료기관 개설자는 의료법이 개정될 때마다 조금씩 확대되어 왔다. 1951년 제정된 국민의료법에는 의료기관 개설자는 의료인과 비영리를 목적으로 하는 자로 구분되었고, 비영리 의료기관 개설자에 대하여는 그 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있도록 하였는데, 이때 비영리 의료기관 주로 기독교, 가톨릭 등 종교목적의 재단법인과 적십자사 등이었다. 1973년에 의료법인이 규정되면서 의료기관 개설자도 ①의료인, ②국가·지방자치단체, ③의료법인으로 변경되었다. 1975년에는 이들 이외에 ④민법 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인과 ⑤ 정부투자기관이 추가되었고, 1994년에는 ⑥ 지방공사, 한국보훈복지공단이 추가되었다(손명세. 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부 연구개발사업 최종보고서, 2001.5.31).

56) 비영리성에 관한 정의, 즉, 영리법인과 비영리법인의 차이점에 관한 각국의 학설, 이론 등을 종합적으로 검토하면 첫째, 수익사업의 가능여부, 둘째, 잉여금 분배금지의 원칙의 유무, 셋째 구성원의 지분의 유무로 나눌 수 있다(Salamon. 1997; 양재모, 2004).

이며 재단법인의 성격을 동시에 지닌다고 볼 수 있다.

병원은 중앙정부와 지방자치단체가 직접 소유하여 지배하는 국·공립병원, 민법에 의한 비영리법인과 각종 특별법에 의한 비영리법인 및 공익법인병원, 그리고 의료인 개인이 소유 지배하여 실제로 영리를 추구하고 있는 개인병원으로 나눌 수 있다. 대한병원협회에서 구분하는 방법에 따라 이를 보다 구체적으로 구분하면 국공립병원은 국립병원, 시·도립병원, 군립·공립병원, 지방의료원으로 나눌 수 있고, 비영리법인 병원으로 특수법인병원, 학교법인병원, 사단법인병원, 재단법인병원, 사회복지법인병원, 회사법인병원, 의료법인병원, 기타 법인병원으로 구분할 수 있다(표 3-1 참조). 의료법상 의료기관의 설립주체에 따라 병원 성격을 구분하면 <표 3-2>와 같이 요약할 수 있다.

〈표 3-1〉 설립주체에 따른 의료기관 유형

설립주체	설립근거	예시
국·공립병원	정부나 지방자치단체, 공공단체에서 설립	국립경찰병원, 보라매병원
지방의료원	지방자치단체에서 설립	서울의료원, 대구의료원
의료법인	의료법과 민법 32조에 의해 설립	강동성심병원, 차병원
사회복지법인	사회복지사업법을 기초로 설립	서울재활병원, 다일천사병원
재단법인	일정한 목적(선교,자선)을 위해 결합된 재산을 독립된 별개의 실체로 운영하기 위해 법률상 권리능력을 인정받아 설립	서울아산병원, 대구파티마, 기독교계 병원
사단법인	일정한 목적을 위해 결합된 사람들의 집단으로 법률상 권리·의무의 주체를 인정받아 설립	부산해양병원, 늘편한병원
학교법인	사립학교법을 근거로 설립한 학교법인이 운영	고려대의대부속병원, 계명대학교동산병원
특수법인	특별한 법률(예: 국립대학병원 설치법)을 근거로 설립	국립대병원, 적십자병원, 원자력병원, 산재병원
회사법인	특정회사의 직원과 가족진료를 목적으로 설립	두산인프라코어부속병원
개인병원	의료인 개인이 설립한 병원	강남고려병원, 대구삼성병원

자료: 대한병원컨설팅. 의료법인(http://www.dhbc.co.kr/medical) 대한병원협회. 2010 전국병원명부, 2010.6.

〈표 3-2〉 의료법상 의료기관 설립주체별 성격 구분

의료법상 분류(제33조 2항)	법인격 유무	민간여부	영리여부
1. 의사·치과의사·한의사·조산사	개인	민간	영리
3. 의료법인	법인		비영리
4-1. 민법에 따라 설립된 비영리법인			
4-2. 특별법에 따라 설립된 비영리병원			
5. 준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단		공공	
2. 국가, 지방자치단체			

자료: 박훈, 허원. 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 14(2):266-288, 2008.

2010년 현재 2,353개 병원 중에서 개인병원이 1,325개소로 56.3%를 차지하고 법인병원이 907개소(38.5%)로 그 다음이고, 국공립병원은 121개소로 5.1%에 불과하다. 법인병원 중에서는 의료법인병원이 650개소로서 법인병원의 71.7%에 해당되고, 그 다음으로 학교법인 77개소, 재단법인 55개소, 사회복지법인 49개소, 특수법인 34개소의 순이고 사단법인병원은 14개소에 불과하다(표 3-3 참조).

나. 병원의 설립주체별 특성

비영리법인의 목적이 꼭 공익이어야 하는 것은 아니므로, 사회일반의 이익에 공여하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급·학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 비영리공익법인과 그렇지 않은 비영리 비공익법인이 있다. 비영리공익법인은 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'(이하 공익법인법)의 적용을 받으나 그밖에는 양자를 구별할 실익은 크게 없다고 하겠다. 비영리법인에 대해서는 민법 제37조와 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제14조 및 제15조, 그리고 의료법 등에 의해 조세의 감면, 경비의 보조 등의 세법 및 기타 행정법상 특별보호와 더불어 보고, 사무의 검사, 정관변경 또는 임원개선의 명령 등의 감독이 이루어진다[57].

〈표 3-3〉 우리나라 병원의 설립주체별 분포(2010)

설립주체	병원수				병상수			
	종합병원	병원	요양병원	계	종합병원	병원	요양병원	계
국공립병원	34	38	49	121	9,724	11,485	6,430	27,639
국립	3	10	-	13	1,572	6,058	-	7,630
시·도·군립	2	13	42	57	783	3,978	5,669	10,430
공립	-	9	6	15	-	545	681	1,226
지방의료원	29	6	1	36	7,369	904	80	8,353
법인병원	211	374	322	907	105,640	68,286	38,364	212,290
특수법인	26	7	1	34	17,193	2,059	174	19,426
학교법인	64	11	2	77	41,002	862	187	42,051
사단법인	-	3	11	14	-	299	941	1,240
재단법인	20	26	9	55	10,963	2,977	959	14,899
사회복지법인	2	22	25	49	2,161	3,695	2,563	8,419
회사법인	-	2	-	2	-	146	-	146
의료법인	99	301	250	650	34,321	58,116	31,112	123,549
기타법인	-	2	24	26	-	132	2,428	2,560
개인병원	66	847	412	1,325	16,260	91,105	47,713	155,078
합 계	311	1,259	783	2,353	131,624	170,876	92,507	395,007

자료: 대한병원협회. 2010 전국병원명부. 2010.6, p.391-394.

비영리법인 병원으로는 여러 가지로 구분되고 있으나 의료업 목적을 수행하는 대표적인 비영리법인은 의료법인 병원이지만, 사립대학에서 의학교육과 연구를 위해 설립·운영하는 학교법인병원과 사회복지사업의 일환으로 의료업을 행하는 사회복지법인 병원이 각각의 고유의 특성을 가

57) 국세청에서는 법인의 종류를 주식회사, 합자회사, 합명회사, 유한회사 등의 영리법인과 재단법인과 사단법인과 같은 비영리법인, 그리고 외국법인으로 구분하고 있으며 사업목적별로도 공익법인을 구분하고 있는데, 그 현황은 다음과 같다.

	의료목적	사회복지	종교보급	교육사업	학술·장학	예술문화	기타	합계
2005	452	2,505	16,414	1,749	2,732	451	2,214	26,517
2006	478	2,617	17,135	1,858	2,837	493	2,083	27,500
2007	495	2,692	17,591	1,751	2,937	561	1,766	27,793
2008	503	2,693	17,586	1,745	2,960	572	1,752	27,811
2009	610	2,830	17,958	1,749	3,163	673	1,922	28,905

자료: 국세청. 국세통계연보. 2010. p.561.

지고 있다고 하겠다. 비영리법인병원의 유형에 따라 법인의 이사와 감사의 선임에 제한을 두고 있으며, 세제상 혜택이 상이하다(표 3-4, 표3-5 참조).

〈표 3-4〉 병원의 설립주체별 특성

	개인병원	의료법인병원	학교법인		사회복지 법인병원
			교육용병원	수익용병원	
병원성격	의료업을 목적으로 의료인이 설립한 사업체	의료업을 목적으로 의료법 제33조 2항 3호에 의해 설립한 법인이 운영하는 의료기관	의료인력 양성을 위한 교육목적 실습병원	학교법인의 재정을 확보하기 위한 수익사업체	사회복지법인이 목적사업 또는 수익사업을 위해 운영하는 병원
근거법령	의료법	의료법, 민법	사립학교법, 의료법, 민법	사립학교법, 의료법, 민법	사회복지사업법, 의료법, 민법
법인이사·감사 선임제한	없음	• 이사회구성중 특수관계자 수는 1/5 이하 • 감사는 이사와 특별한 관계가 아닌 자	• 이사는 친족관계에 있는 자가 그 정수의 1/4 이하 • 감사는 친족관계가 아닌 자	없음	• 이사회구성중 특수관계자 수는 1/5이하 • 감사는 이사와 특별한 관계가 아닌자
세제상 혜택	• 부가가체세 면세	• 법인세: 소득금액 50%까지 목적사업준비금 인정 • 지방세: 감면 • 부가가치세 면세	• 법인세: 소득금액 전액 목적사업준비금 인정 • 취득세, 등록세: 비과세 • 지방세: 사용용도에 따라 면세 • 부가가치세 면세	• 법인세: 소득금액 전액 목적사업준비금 인정 • 지방세: 감면 • 부가가치세 면세	• 법인세: 소득금액 전액 목적사업준비금 인정 • 부가가치세 면세

자료: 박훈, 허원. 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 14(2):266-288, 2008.

〈표 3-5〉 병원 설립형태별 세제관련 비교표

		개인병원	사단법인	재단법인	의료법인	사회복지	학교법인	공공법인
국세	소득세	o	x	x	x	x	x	x
	법인세	x	o	o	o	o	o	o
	상속세	o	x	x	x	x	x	x
	특별부가세	o	o	o	o	x	x	x
지방세	재산세	o	o	o	x	x	x	x
	종토세	o	o	o	x	x	x	x
	면허세	o	o	o	x	x	x	x
	취득세	o	o	o	x	x	x	x
	등록세	o	o	o	△	△	△	x
	사업소세	o	o	o	o	o	x	x
	도시계획세	o	o	o	x	x	x	x
	공동시설세	o	o	o	x	x	x	x

자료: 대한병원컨설팅. 의료법인(http://www.dhbc.co.kr/medical)
한국조세연구원. 병원관련 조세정책의 현황과 정책방향. 2003.12.

1) 의료법인

의료기관이 대규모로 대형화 되면서 과거와는 달리 경영방식도 개인에 의하여 운영되는 것보다는 법인에 의해 운영되는 것이 더 바람직하게 되었고, 의료의 공익성 때문에 상법상의 회사법인 조직으로 개설·운영되는 것이 바람직하지 않기 때문에 특수한 공익법인으로 의료법인이 구상되어 1973년 2월 의료법 개정으로 제도가 도입되었다[58]. 그 동안 정부 각 부처에서 관리하던 재단법인을 의료업을 주목적으로 하는 의료법인으로 통·폐합하면서 세제, 금융 등의 지원을 하고자 의료법인제도를 신설하였지만, 정부의 경비보조에 관한 사항이 삭제됨으로써 의료법인에 대한 국가의 개입이 축소되기 시작하였다.

의료법인은 의료법이 정하는 바에 따라 의료기관을 개설하고 의료업

58) 보건복지부는 의료법인의 제도도입 목적으로 의료의 공공성 제고와 의료기관의 지역적 편중 해소에 두고 있다(보건복지부. 의료법인 설립 및 운영 안내. 2008.1)

을 시행하는 법인으로서, 의료사업 외에도 의료인·의료관계자이 양성·보수교육이나 의료·의학에 관한 조사연구, 노인의료복지시설의 설치·운영, 장례식장의 설치·운영, 부설주차장의 설치·운영, 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업, 기타 환자 또는 의료기관 종사자의 편의사업 등의 부대사업을 시행할 수 있다(의료법 49조)(표 3-6 참조).

〈표 3-6〉 의료법인의 사업

구 분		사업 내용	비고
의료사업	의료법	• 의료기관 설치·운영	
부대사업	노인복지법	• 노인의료복지시설 설치·운영: 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 • 노인전문병원 설치·운영	국고지원 사업
	장사 등에 관한 법률	• 장례식장의 설치·운영	임대, 위탁 운영가능
	주차장법	• 부설주차장의 설치·운영	상동
	기타(의료법)	• 의료인·의료관계자 양성·보수교육 • 의료나 의학에 관한 조사 연구 • 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업	
		• 휴게음식점 영업, 일반음식점 영업, 제과점영업, 위탁급식영업 • 산후조리업 • 이용업, 미용업 • 소매업: 편의점, 슈퍼마켓, 자동판매기 영업 • 의료기기 암대·판매업, 안경 조제·판매업 • 은행업 • 숙박업, 서점 등	임대, 위탁 운영 가능

그러나 기본적으로 그 설립목적이 의료업을 시행하는데 있다는 점이 민법이나 다른 특별법에 의하여 설립된 법인의 목적과 다른 점이라 할 수 있다. 그러므로 의료법인은 공익성의 추구를 그 사명으로 하고 있으며, 그 근거는 의료법 시행령 제20조에서 의료법인과 비영리법인은 의료업과 부대사업을 시행함에 있어 공중위생에 이바지하고 영리를 추구

하여서는 아니된다라고 규정한데 있다. 즉, 영리추구 금지 규정은 첫째, 의료법인이 의료업이나 부대사업의 결과로 이익을 실현하였을 때 이를 출연자에게 귀속시키지 못하고 그 사업에 재투자하여야 하며, 둘째 의료업이나 부대사업을 시행함에 있어 의료기관의 생존유지나 성장·발전에 필요한 적정이윤의 추구는 인정한다는 의미로 해석할 수 있다.

의료법인은 의료법에 의한 특별법인으로 의료법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다는 의료법 제50조의 규정에 의하여 비영리법인의 하나로 간주된다.[59] 의료법인제도는 사회공익적 성격이 강한 의료행위로서 재산을 축적하여 그 재산을 개인에게 귀속되게 하거나 또 재산처분을 임의로 한다면 사회적 손실이 무척 커서 적극적 사회적 공익을 도모하기 위하여 특수한 공익법인으로 신설되었다고 할 수 있다. 따라서 의료법인은 비영리법인으로서 국민을 위하여 의료를 시행하여 이익은 의료에 재투자하고 청산·처분시에도 잔여재산은 개인에게 귀속되지 않고 의료법 제48조 3항 및 시행령 제21조에 의하여 정부의 허가를 받아야 한다[60].

의료법인제도로 인해 사회적으로 얻는 편익으로는 첫째, 안정적인 의료공급이 가능하다. 즉, 개인병원의 경우는 다른 산업의 자본으로 변환될 가능성이 항상 존재하지만 의료법인 병원은 계속 의료업을 지속하게 되며, 할 수 밖에 없다. 경매 등에 의하지 아니하고는 의료업을 지속하게 된다. 둘째, 예산, 사업계획, 결산보고, 담보제공 등으로 관할청과 공적인 교류를 함으로써 병원운영의 객관성을 유지해야 한다. 관할청의 직접적인 지도, 규제나 간섭이 없다 하더라도 병원자체에서 작성하고

59) 의료법에 의료법인은 민법중 재단법인에 괃한 규정을 준용한다고 되어있으나 보건복지부에서는 의료법인의 임원에 관한 사항 등은 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용하고 있다(상게서).

60) 이용균(2008). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지 2007.5-6:78-95와 박훈, 허원(2008). 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 14(2). 266-288.

보고하는 그 자체로도 객관성 유지에 상당한 영향력을 미치게 된다. 셋째, 의료기관에 재투자하는 경우를 제외하고는 수익을 함부로 사용할 수 없다. 즉, 다른 사업 등에 병원수익을 함부로 전용할 수 없다.[61] 2010년 의료법인 병원은 650개인데, 요양병원이 250개소로 38.5%로 많은 비중을 차지하고 종합병원이 99개소로 15.2%, 병원이 301개소로 46.3%를 차지하고 있다. 그리고 500병상 이상의 대형병원은 전체 의료법인의 2.8%인 18개소에 불과하고, 300병상 미만의 중소병원이 85.6%로 대다수를 차지하고 있다(표 3-7 참조).

〈표 3-7〉 의료법인 병원의 병상수별 분포(2010)

병상수	종합병원	병원	요양병원	합계
< 100	-	97	116	213 (32.8)
100~199	15	98	98	211 (32.5)
200~299	44	59	29	132 (20.3)
300~499	22	32	6	60 (9.2)
500~699	14	11	1	10 (1.5)
700~999	3	2	-	5 (0.8)
1000 ≤	1	2	-	3 (0.5)
합계	99(15.2)	301(46.3)	250(38.5)	650(100.0)

자료: 대한병원협회. 2010 전국병원명부. 2010, p.393.

2) 학교법인

학교법인은 교육의 공공성·안정성을 위해 사립학교법에 의거 사립학교만을 설치·경영하는 목적으로 설립되는 비영리법인이며, 대학학교법인은 교육과학기술부장관의 허가, 초·중등학교법인은 시도교육감의 허가로 설립된다. 학교법인은 학교설립과 운영에 독립적인 지위를 가진다. 학교

61) 손명세(2001). 한국 의료기관 산업의 사회기여도 평가 및 의료법인의 조세부담에 관한 연구. 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부.

법인은 학교의 교육에 지장이 없는 범위내에서 그 수익을 학교경영에 충당하기 위한 수익사업을 할 수 있다. 학교법인의 설립요건에 해당하는 시설, 설비, 재산에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 등 매우 엄격하게 관리되고 있다. 학교법인의 기본재산을 매도, 증여, 교환 또는 용도 변경하거나 담보에 제공할 경우는 관할청의 허가를 받아야 하나 담보제공은 엄격히 제한되고 있으며, 수업료와 납부금은 압류하지 못한다. 국가나 지방자치단체는 학교법인 또는 학교에 대하여 보조할 수 있다. 학교법인의 권리능력, 불법행위능력, 설립, 이사장과 이사, 해산과 청산, 청산인 등은 민법의 규정을 준용한다.

학교법인의 경우 학교부속시설 및 수익사업으로 병원을 운영하고 있다. 특히 사립대학교에 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 보건대학 등 보건의료인력을 양성하는 대학에서는 학생교육과 훈련, 연구를 명분으로 대학부속병원을 설립하여 교육·훈련과 함께 수익사업도 병행하고 있다. 이들 병원들은 법인회계 또는 학교회계와는 구분계리하고 있지만 지배구조상으로 보면 병원 자체가 독자적인 법인체라고는 말하기 어렵고, 학교법인의 소속기관이라 할 수 있다.

3) 사회복지법인

사회복지법인은 사회복지사업법 제2조에서 정한 사회복지사업을 행할 목적으로 동법 제16조에 의거 설립된 법인이다. 사회복지법인에 관하여 사회복지사업법에 규정된 것을 제외하고는 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용한다(사회복지사업법 제32조). 사회복지법인의 법적 성격은 사법인이면서 비영리 공익법인이며, 재단법인의 성격을 동시에 지니고 설립절차는 허가주의(보건복지부장관이 시·도지사에 허가권 위임)이다.

사회복지법은 장애인, 아동, 노인 등을 위한 각종 수용시설, 재활시설,

요양시설 등을 운용하면서 각종 사회복지사업을 수행하고 있다. 사회복지사업에는 취약 계층을 위한 치료, 재활, 정신보건, 요양사업이 포함되기 때문에 사회복지법인이 직접 병원 또는 요양병원을 설립하여 운영하고 있다. 국민건강보험법에는 거의 모든 의료기관은 건강보험의 요양기관으로 당연 적용되고 있지만 사회복지법인이 운영하는 사회복지시설에 수용된 자의 진료를 주된 목적으로 개설된 의료기관은 건강보험의 당연적용 요양기관에서 제외될 수 있다(시행령 제21조). 2009년 현재 사회복지법인은 2,830개이지만 2010년에 사회복지법인병원은 49개소이다.

4) 특수법인

특수법인병원은 고유의 목적을 수행하기 위해 당해 기관의 근거 법령에 의해 설립된다. 따라서 특수법인병원은 공익성을 추구하기 위해 설립되는 공공병원으로 분류된다. 정부가 직접 운영하지는 않지만 경영의 효율성을 추구하기 위해 경직된 구조의 정부기관에서 자율성을 부여한 공공조직인 것이다. 즉, 특수법인병원의 대부분은 당초 국가와 지방자치단체에서 직접 관리하였으나 병원경영의 자율성 부여로 경영의 합리화를 도모하고자 법인병원으로 전환하였다.

국립대학병원 등 국립병원을 법인으로 전환한 것은 운영의 탄력성과 교육관련법, 교육공무원임용령 등에 대한 예외조항을 가져 조직의 효율성을 도모하고자 함이다. 즉, 공무원에 의한 관료조직과 주무장관의 인사권, 예산회계법에 의한 예산운영의 경직성에서 탈피하여 자율적 인사제도, 효율적인 조직운영 및 융통성 있는 예산운영 등을 전제로 하고 있다. 모든 예산 및 결산, 조직에 관한 사항은 이사회의 의결로써 가름되었고, 교육공무원인 교수에 대해서는 대학병원에 겸직이 가능하게 하였고, 대학병원 자체적으로 임상교수 요원을 채용할 수 있도록 한 것이

다. 정부는 이들 특수법인병원에 국유재산이나 지방정부재산을 무상으로 임대하거나 수익사업으로 활동하게 할 수 있으며, 기본시설의 설치를 위하여 필요한 경우 출연할 수 있고, 의학계 교육 및 연구에 소요되는 경비는 이를 보조하고 이들 병원이 운영에 부족이 있을 때는 이를 보조할 수 있다.

특수법인병원은 서울대학교병원 설치법 및 서울대학교치과병원 설치법에 의한 서울대학교(치과)병원, 국립대학병원 설치법 및 국립대학치과병원 설치법에 의한 각 국립대학(치과)병원, 대한적십자조직법에 의한 적십자병원, 암관리법에 의한 국립암센터, 국민건강보험법에 의한 국민건강보험공단 소속의 일산병원, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의해 설립된 한국원자력연구원 소속의 원자력병원, 한국보훈복지의료공단법에 의한 보훈병원, 산업재해보상보험법에 의해 설립된 근로복지공단 소속의 산재병원으로 구분할 수 있다. 그리고 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에 의한 지방의료원도 특수법인병원으로 구분할 수 있다(표 3-8 참조).

이들 병원은 법인병원으로서 형식적으로는 독립성과 자율성이 보장된다고는 하지만 의료수익이 적어 재정상태가 건전하지 못한 병원이 대부분이어서 정부와 지방자치단체의 지원에 의존할 수밖에 없기 때문에 독립성과 자율성을 제대로 갖추고 있다고 하기 어렵다, 따라서 중앙정부 및 지방자치단체의 통제 하에 있음으로써 공공병원으로서의 기능을 수행하고 있다고 하겠다.

〈표 3-8〉 특수법인병원의 구분

병원종류	근거법률	소관부처	기관수	이사장	이사
국립중앙 의료원	국립중앙의료원 설립 및 운영에 관한 법률	보건복지부	1	원장	11명 이내
서울대학교 (치과)병원	서울대학교(치과)병원 설치법	교육과학기술부	2	총장	9명
국립대학 (치과)병원	국립대학(치과)병원 설치법	교육과학기술부	11	총장	9명
국립암센터	암관리법	보건복지부	1	호선	9명 이내
적십자병원	대한적십자 조직법 (사단법인)	보건복지부 (대한적십자사)	6	총재	27명 위원
일산병원	국민건강보험법	보건복지부 (국민건강보험공단)	1	공단 이사장	17명
원자력병원	과학기술분야 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	교육과학기술부 (한국원자력연구원)	1	연구원장	15명 이내
보훈병원	한국보훈복지 의료공단법	국가보훈처(한국 보훈복지의료공단)	5	공단 이사장	11명 이내
산재병원	산업재해보상 보험법	고용노동부 (근로복지공단)	9	공단 이사장	15명 이내
지방의료원	지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률	광역자치단체	34	병원장	6-10명

2. 의료법인의 비영리성에 관한 고찰

보건의료부문 비영리법인은 개설주체의 분류상 비영리의료기관을 의미한다. 비영리의료기관이란 의료법에 따라 의료업을 목적으로 설립된 의료법인과 민법 또는 특별법에 따라 설립된 비영리법인이 개설한 의료기관을 의미한다. 의료법상 의료법인이 아니면 의료법인이나 이와 비슷한 명칭을 사용할 수 없으며(의료법 제48조 제4항), 의료법상 의료법인과 민법이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인이 설립한 의료기관은 비영리이어야 한다(의료법 시행령 제20조).[62] 따라서 현행 의료법상 영리

의료법인은 비영리의료기관을 설립할 수 없고, 의료법인은 비영리재단법인의 형태로만 존속이 가능하다. 의료기관 중 학교법인, 종교법인, 사회복지법인, 의료법상 의료법인과 그 밖의 사단법인, 재단법인 등이 설립하여 법인형태를 지니는 의료기관은 모두 비영리의료기관에 해당한다. 비영리의료기관을 투자형태의 측면에서 보면, 투자지분에 따른 배당이 허용되지 않고, 이익은 의료업과 고유목적사업에 재투자해야 하므로 외부 자금조달이나 이익배당을 할 수 없다는 특징이 있다.[63]

의료법 시행령 제18조에 따르면 비영리법인의 특성상, 이익의 배분은 허용되지 아니하며, 그 목적의 범위 내에서 필요한 영리행위를 할 수 있도록 예외를 두고 있듯이 소정의 부대사업을 할 수 있다. 다만, 부대사업에서 얻는 수익은 법인에 재투자되어야 하며, 투자자 혹은 구성원에게 그 이익이 배분되어서는 안 된다. 이는 의료업이나 부대사업의 결과로 이익이 발생했을 때, 그 사업에 재투자해야만 한다는 의미이며, 또한 의료법인이 의료업이나 부대사업을 시행함에 있어서 의료기관의 생존유지나 성장, 발전에 필요한 적정이윤의 추구는 인정된다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 청산처분시에도 잔여재산은 개인에게 귀속되지 않고 의료법 제 41조 제3항과 동법 시행규칙 제44조에 의하여 정부의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다.

우리나라의 의료법상의 모든 의료법인, 민법상의 법인이 의료업을 행함에 있어서 비영리성을 갖도록 한 것에 대해서는 다양한 해석이 존재

62) 영리의료법인은 현행 우리나라 의료법에서는 허용되지 않는 형태이다. 최근 우리나라에서도 투자개방형 의료법인(자유로운 지분참여 및 이익배당이 가능한 형태의 법인) 도입에 관한 논의가 계속되고 있다. 외국인(또는 외국법인)에 의한 영리병원의 설립은 이미 특별법(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제23조)을 통해 허용된 상태이며, 현재 인천 송도경제자유구역에는 미국계 영리병원인 뉴욕기독장로회병원(NYP Hospital-세브란스 병원)이 건설 중이다. 그러나 내국인의 영리의료법인 설립허용에 관해서는 현재 정부부처간 대립으로까지 논란이 확산되어 제주특별자치도를 제외하고는 도입여부가 결정되지 않은 상태이다(허원. 2011b).

63) 고은지(2007). 해외 사례로 본 영리법인 병원 도입방안. LG Business Insight 958호. LG경제연구원.

하는데, 석희태(2005)[64]는 국민의 생명, 신체에 관한 권리와 보건권 등과 직결되는 의료행위는 국민을 위해 실시되어야 하는 것이므로 의료가 의료인 또는 의료기관의 사적인 영리에 좌우되는 것을 배제시키고자 하는 윤리의식에서 출발한다고 보았다. 또 이용균(2007)[65]은 의료법인제도를 비영리규정의 계기로 보면서 국가가 의료행위를 공공재로 보고 적극적인 사회공익을 도모하게 하기위해 1973년 신설하였다고 제시하였다. 사회 공익적 성격이 강한 의료행위로 재산축적을 하여 재산을 개인에게 귀속되게 하거나 재산처분을 임의로 한다면 사회적 손실이 크다고 보기 때문이다. 의료법인제도의 구상배경에는 의료기관이 대규모, 대형화 해가면서 경영방식이 개인보다는 법인에 의해 경영될 수밖에 없었고, 일반 상법상의 회사법인 조직으로 개설을 허용하게 할 수 없어 특수한 공익법인으로서 의료법인제도를 구상한 것이라고 해석하고 있다. 백경희(2007)[66]는 의료법인이 영리성을 추구할 수 있도록 할 경우 즉, 영리법인 허용이 가져올 수 있는 어려움을 제시하면서 비영리로 규제한 이유를 설명하고 있다. 그에 따르면, 영리법인 허용시의 단점은 건강보험이 미치지 않는 영역에서 의료수가가 규제할 수 없을 정도로 상승할 수 있고, 우수 의료인의 영리법인에의 편중현상과 의료수준의 격차가 발생할 수 있으며, 저소득층의 의료보장과 상대적 박탈감이 발생하여 공익을 저해할 수 있다.

한편, 역사적 흐름 속에서 현재 우리나라 의료에서 비영리성이 가지는 의미를 찾는 연구자도 있는데, 신영전(2010)[67]은 우리나라의 보건의료정책의 형성과정이 식민지 역사와 한국전쟁, 개발독재 맞물려 있으며

64) 석희태(2005). 병원 개설 법인의 지위. 경기법학논총 Issue:3. 경기대학교법학연구실.
65) 이용균(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun.
66) 백경희(2007). 현행법상 의료법인의 비영리성과 문제점.
67) 신영전(2010). 의료민영화 정책과 이에 대한 사회적 대응의 역사적 맥락과 전개. 상황과 복지. 29.

강한 독재정권하에 대중의 요구에 부응하기 위한다기보다 관제정책으로서 정치적 정당성이 약한 정권이 이를 보상하기 위해 시행한 측면이 있었다고 주장한다.

그러나 조병희(1997)[68]는 한국의 경우 '비영리병원'의 개념이 사실상 존재하지 않는다고 평가하면서, 민간자본의 투자로 세워진 민간병원이 종합병원의 대부분을 차지하고 있고 경영집단의 등장을 저지할 수 있는 의료전문직의 세력이 조직화되어 있지 못하기 때문에 병원은 처음부터 이윤지향적일 수밖에 없었다고 설명하고 있다. 1990년 전후 우리나라 병원계는 재벌기업들의 진출과 대학병원들 간의 경쟁이 심화되면서 양적 측면과 규모 측면에서 급격히 팽창하였다. 이 과정에서 의료법인 병원들은 대체로 중소규모 병원으로 전락하여, 지위의 하락과 함께 경영상 어려운 환경을 맞이하였다. 이 같은 상황에 대해 정부와 의료법인은 건강보험 수가로 경영난을 해결하기 어렵다고 보고 부대사업을 확장하는 방식으로 해결방향을 잡았으며, 그 결과 2006년 10월 27일 개정에서 의료법인이 의료업 이외에 부대사업을 할 수 있는 범위를 대폭 확대하였다.[69] 이에 따라 의료법인 등은 그 법인이 개설한 의료기관에서 의료업무 외에 1)의료인과 의료관계자 양성이나 보수교육, 2)의료나 의학에 관한 조사 연구, 3)노인의료복지시설의 설치·운영, 4)장례식장의 설치·운영, 5)부설주차장의 설치·운영, 6)의료업 수행에 동반되는 의료정보시스템 개발·운영사업, 7)휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위한 사업 등의 부대사업을 할 수 있다(의료업 제49조 제1항). 이 중 4), 5), 및 7)의 부대사업의 하려는 의료법인은 타인에게 임대 또는 위탁하여 운영할 수 있다(의료법 제49조 제2항). 의료법인 등 의료기관을 개설한

68) 조병희(1997). 재벌병원과 의료체계의 변화. 보건과 사회과학. 1(1).
69) 김창보(2009). 의료법을 통해 본 '의료법인'의 변천사.

비영리법인은 의료업을 포함하여 부대사업을 할 때도 공중위생에 이바지해야 하며, 영리를 추구해서는 안 된다(의료법 시행령 제20조). 그러나 대부분의 병원들이 영안실, 매점, 식당 등 부대사업을 통해 일정 규모의 이익을 창출하고 있는 것이 현실이다.[70]

3. 의료법인의 성격에 관한 법적 고찰

가. 의료법

의료법인은 다른 비영리법인과 마찬가지로 공공성과 비영리성이 강한 서비스를 제공하고 있기 때문에 법인의 설립과 운영에서 허가주의를 채택하고 있다. 그런 이유로 누구나 의료법인을 설립할 수 있는 것은 아니다. 우리나라의 경우 의료기관의 설립과 절차, 그리고 의료법인의 성격에 관한 사항이 의료법에 잘 나타나 있다. 특히, 의료기관 개설의 주체, 의료법인의 설립 및 허가, 그리고 의료법인의 사명 등에 관해서 의료법, 의료법시행령, 의료법 시행규칙에서 자세히 언급하고 있다.

의료법 제33조 제1항에서는 의료인은 이 법에 의한 의료기관을 개설하지 않고는 의료업을 행할 수 없다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 의료법에 의한 의료기관을 개설할 수 있는 주체를 구체적으로 규정하면서 그 외에는 의료기관을 개설할 수 없도록 하고 있다. 의료기관을 개설할 수 있는 주체는 ①의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사, ②국가나 지방자치단체, ③의료업을 목적으로 설립된 법인, ④민법이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인, ⑤공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 준정부기관, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에 따른 지방의료원, 한국보훈복지의료공단법에 따른 한국보훈복지의료공단으로 제한된다(제33

70) 허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호.

조 제2항). 이 중 의사는 종합병원, 병원, 요양병원 또는 의원을, 치과의사는 치과병원 또는 치과의원을, 한의사는 한방병원·요양병원 또는 한의원을, 조산사는 조산원만을 개설할 수 있다. 의료법 제48조에는 제33조 2항에 따른 의료법인을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관과 그 밖의 서류를 갖추어 그 법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아야 하며, 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설을 갖추는 데에 필요한 자금을 보유하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 의료법인이 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 제49조에는 부대사업에 대한 규정이 있는데, 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 ①의료인과 의료관계자 양성이나 보수교육, ②의료나 의학에 관한 조사 연구, ③노인복지법 제31조 제2호에 따른 노인의료복지시설의 설치·운영, ④장사 등에 관한 법률 제25조 제1항에 따른 장례식장의 설치·운영, ⑤주차장법 제19조 제1항에 따른 부설주차장의 설치·운영, ⑥의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업 중 대통령령으로 정하는 사업, ⑦그 밖에 휴게음식점 영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업 등을 할 수 있고, 이 경우 미리 의료기관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하도록 되어 있다. 의료법인에 대하여 의료법에 규정된 것 외에는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(제50조)고 규정되어 있어 의료법인 역시 민법의 법인설립규정과 거의 비슷하다는 것을 알 수 있다.

한편, 의료법시행령 제20조는 의료법인과 법 제33조 제2항 제4호에 따라 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료업(법 제49조에 따라 의료법인이 하는 부대사업을 포함)을 할 때 공중위생에 이바지하여야 하며,

영리를 추구하여서는 안 된다고 하여 의료법인 등의 사명에 대해 규정하고 있다.

이상의 의료법인의 설립과 법 규정에 따르면 우리나라의 의료법인은 공공성이 강한 대표적 비영리조직이며 특히 민법상 재단법인과 유사한 점이 많이 있다. 또 엄격한 규정에 의한 법인설립의 허가주의를 채택함으로써 부실한 의료법인의 남발을 예방하고 있으며, 이러한 설립의 허가주의는 국가에 의한 공익법인의 간접적인 통제의 기제를 이루고 있다.[71]

나. 세법

법인형태의 병원은 한편으로는 의료기관이지만 다른 측면에서는 넓은 범주의 비영리 법인의 형태를 띠게 된다. 비영리 공익법인의 한 형태로서 의료기관과 관련되는 세목은 크게 세 가지가 있는데, 국세, 지방세, 관세이다. 국세는 구체적으로 소득세, 법인세, 상속세, 특별부가세, 양도소득세 등이 있고, 지방세에는 재산세, 종합토지세, 면허세, 취득세, 등록세, 사업소세 등이 있다. 이러한 세목은 병원의 수익사업을 과세대상으로 하여 부과된다. 의료법인이 행하는 의료업으로 인한 소득에는 법인세가 과세될 수 있으며, 영리의료기관은 소득세의 과세대상이 된다. 비영리의료기관과 영리의료기관은 소득과세의 경우뿐만 아니라 상속세 및 증여세, 지방세 과세에 있어서도 차이가 있으며, 부가가치세 과세에 있어서는 동일하다.

1) 법인세

의료기관의 소득과세에 있어서 의료법상 비영리이어야 하는 법인형태

71) 황창순(2001). 한국의 의료법인 : 비영리조직의 관점. 동서연구. 13(1).

의 의료기관에는 법인세제가, 비영리에 관한 제한이 없는 개인사업자 형태의 의료기관에는 소득세가 적용된다. 법인세법에서는 의료업 자체를 수익사업으로 규정하여 과세함으로써 사실상 일반 영리법인과 동일하게 과세된다고 할 수 있다. 소득에 대해 적용되는 세제와 법인세 과세상 고유목적사업준비금 설정한도에 따라 의료기관을 분류해보면 <표 3-9>와 같이 나누어볼 수 있다.

〈표 3-9〉 적용세법에 따른 의료기관의 분류

적용세법	과세여부	분류
법인세법	비과세	국·공립병원(국립병원, 시립병원)
	과세(고유목적사업준비금 : 수익사업소득의 100% 설정 대상)	학교법인, 사회복지법인, 국립대학병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 국립암센터, 지방공사의료원[1] 등
	과세(고유목적사업준비금 : 수익사업소득의 50% 설정 대상)	의료법인, 사단법인, 재단법인 등
소득세법	과세	개인 병·의원

주 : 1) 지방공사의료원은 설립주체가 지방자치단체이고 경영진을 지방자치단체가 임명하는 형태이기는 하지만 정부가 직접 운영하는 것이 아니라 별도의 인격을 가지고 설립되어 운영하는 병원이므로 법인세의 과세대상이다. 미국에서는 지방공사의료원과 같은 형태의 병원을 정부의료기관의 카테고리에 포함시켜서 일반적인 비영리법인과 달리 취급하지만 우리나라에서는 비영리법인의 성격이다(박두진. 2007).

자료 : 허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구

한편, 동일한 범주의 의료기관 내에서도 설립 근거 법률·관리 정부부처·병원의 성격·법인 운영 형태에 따라 세제상 취급의 차이가 존재하는데, 그 차등 항목을 살펴보면 다음 <표 3-10>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 의료기관의 구분에 따라 조세법 내에서도 손금산입의 허용 및 면세혜택이 다르게 규정되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 의료기관별 조세혜택 차이 비교

구분	개인 병원	사단 · 재단법인 병원	의료법인병원	사회복지법인 병원	학교법인병원, 국립대학교병원, 서울대학교병원
고유목적 사업 준비금	해당 없음	이자소득 등 100% + 수익사업소득 50%		수익사업소득 100%	
기부금 손금산입	해당 없음	(해사업연도 소득금액 - 법정기부금손금용인액-이월결손금)× 5%			당해사업연도 소득금액- 이월결손금
지방세 비과세 혜택	해당 없음	의료업에 직접 사용하는 부동산은 취득·등록세 면제	취득·등록·재산·종합토지세 등 용도구분에 의한 세금면제 혜택		

주 : 1) 지방세 면세혜택 중 개인병원의 경우 의료취약지구에 대해 지방세감면조례에 의해 취득세 및 등록세 면제
2) 지방공사의료원의 경우도 동일
자료 : 손원익(2004). 의료기관 관련 조세정책의 현황과 정책방안

의료법인이 행하는 의료업은 법령 또는 정관에 규정된 의료법인의 고유목적사업이지만 법인세법상으로는 수익사업에 해당된다. 왜냐하면, 비영리법인의 고유목적사업이란 당해 비영리법인의 법령 또는 정관에 규정된 설립목적을 직접 수행하는 사업으로서 법인세법에서 규정하고 있는 수익사업에 해당하지 않는 사업을 말한다(법인세법 시행령 제56조 제5항). 따라서 비영리법인이 수행하는 사업이 동 법인의 법령 또는 정관에 규정된 고유목적사업이라 하더라도 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 것으로 수익이 발생하는 것은 수익사업으로 분류된다(법인세법 제3조 제3항 제1호, 동법 시행령 제2조 제1항). 의료업은 한국표준산업분류표 상의 보건업 및 사회복지 서비스업에 해당한다. 보건업에 인간의 건강유지를 위한 각종 질환의 예방과 치료를 위한 보건서비스를 제공하는 병원, 의원 및 기타 의료기관과 의료관련 서비스를 제공하는 기관이 포함된다고 규정되어 있기 때문이다. 따라서 의료법인이 행하는 의료업으로 인한 소득에는 법인세가 과세될 수 있다. 개인 병·의원은 개인사업자가 운영하는 것이므로 소득세의 과세대상이 되고, 의료

업을 영위함에 따라 얻은 소득은 사업소득으로서 과세된다.

가) 고유목적사업준비금

비영리법인이 그 법인의 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위해 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우에는 일정한 범위 내에서 손금으로 인정한다(법인세법 제29조 제1항). 의료법인의 고유목적사업준비금 손금산입 한도는 개설주체에 따라 달라지는데, 학교법인 등은 의료기관 중에서도 공공성이 더 크다고 보아 그 한도에 특례를 주고 있다(조세특례제한법 제74조 제1항). 동 특례규정의 일몰시한은 2012년 12월 31일까지이다(조세특례제한법 제74조 제1항). 이러한 특례에 따라 고유목적사업준비금을 수익사업소득의 100%한도까지 설정할 수 있는 의료법인은 공공의료기관인 서울대학교병원 등과 비영리의료기관인 학교법인, 사회복지법인 등이다. 의료법상 의료법인과 민법상 사단법인 또는 재단법인 등은 수익사업소득의 50% 한도까지 고유목적사업준비금을 설정할 수 있다.

의료법인의 고유목적사업준비금은 의료기관회계기준규칙에 따라 고정부채로 구분되며, 결산 시 이를 장부에 반영해야 인정된다. 다만, 주식회사 외부감사에 관한 법률에 의해 감사인의 회계감사를 받는 비영리내국법인은 고유목적사업준비금을 잉여금처분에 의한 신고조정으로 손금산입할 수 있다(법인세법 제61조).

법인세법 제29조 제3항에 따르면 비영리법인의 고유목적사업준비금은 동 준비금이 설정된 날이 속하는 사업연도 이후 5년 이내에 고유목적사업 등에 사용해야 한다. 이 때 준비금은 먼저 계상한 것부터 사용한 것으로 보며, 직전연도종료일 현재의 고유목적사업준비금 잔액을 초과하여 고유목적사업 등에 지출한 금액은 이를 당해 사업연도의 고유목적사업준비금으로 계상하여 지출한 것으로 본다.

그런데 법인세법 제29조 제1항에 따르면 고유목적사업준비금은 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위하여 사용한 것만 손금으로 인정되므로, 이 규정에 따르면 의료업이 고유목적사업이자 법인세법상 수익사업에 해당하는 의료법인은 적립한 준비금을 의료업의 운영비용으로 사용할 수 없는 결과가 발생한다(동법 시행령 제56조 제5항). 이러한 점을 보완하기 위해 의료법인이 의료발전회계로 구분경리하면서 의료기기 등을 취득하기 위해 지출하는 금액은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 보도록 규정하고 있다(법인세법 시행령 제56조 제6항, 제10항, 동법 시행규칙 제29조의2).

의료법인의 의료기기 등의 취득에 대한 고유목적사업 사용의제규정은 의료업 시설투자를 촉진하기 위하여 의료법인에 부과한 일종의 과세이연의 혜택이다.[72] 따라서 의료법인은 의료기기 등을 취득했을 때 선택에 의하여 이를 의료발전회계상의 고유목적사업준비금을 사용한 것으로 처리할 수도 있고 일반 유형자산인 감가상각자산을 취득한 것으로 처리할 수도 있다. 만약 의료법인이 고유목적사업준비금으로 취득한 의료기기에 대한 감가상각비를 손금 계상하고 감가상각비 상당액을 의료발전준비금의 환입으로 익금산입한 경우에는 수익사업에서 발생한 소득으로 보아 손금산입할 수 있는 것이다.

고유목적사업을 전부 폐지하거나 해산한 때, 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 사업연도의 종료일 이후 5년이 되는 날까지 고유목적사업 등에 사용하지 않는 등의 사유가 발생했을 때에는 사용하지 않은 고유목적사업준비금의 잔액과 이자상당액을 당해 사업연도의 법인세에 가산하여 납부해야 한다(법인세법 제29조 제3항, 제4항).

72) 김기열. 변영선 외(2008). 비영리법인 회계와 세무 실무. 삼일인포마인(주).

나) 기부금수익·자산수증이익·채무면제이익

기부금을 받는 의료법인의 경우에 기부금에 대한 소득과세 여부가 문제될 수 있다. 의료법에 의한 의료법인이 수익사업 외의 사업을 영위하는 경우 법인세법 제113조 제1항의 규정에 의해 자산·부채 및 손익을 당해 수익사업에 속하는 것과 수익사업이 아닌 기타의 사업에 속하는 것을 각각 별개의 회계로 구분하여 경리해야 한다. 이러한 의료법인이 수익사업을 하여 과세가 될 수도 있겠지만, 고유목적사업을 위하여 타인으로부터 출연받은 기부금은 출연의 목적에 맞게 수익사업의 과세소득에 포함하지 않는 것이 타당하다. 과세실무상으로도 이렇게 처리하고 있다.[73]

그러나 기부금으로 받는다고 모두 수익사업의 과세소득에 포함되지 않는 것은 아니다. 의료법인이 저소득계층의 환자를 진료한 후 기부금단체로부터 해당 진료비를 대신 지급 받은 경우에는 법인세법 제3조 및 동법 시행령 제2조의 규정에 의하여 비영리법인의 수익사업에 해당하므로, 각 사업연도의 과세소득에 포함시켜야 한다. 약품 등을 납품하는 거래처가 준 기부금이 기부금으로 인정되지 않고 접대비로 보아야 한다는 사례와 유사한 경우라고 할 수 있다.

의료기관회계기준규칙에서는 기부금수익을 의료외 수익으로, 자산수증이익과 채무면제이익은 특별이익으로 구분하고 있다(보건복지부 고시 제2008-2호). 그러나 법인세법에서는 기부금수익, 자산수증이익, 채무면제이익을 모두 같은 성질의 소득으로 보므로, 영리법인에서 발생하는 동 소득들은 모두 법인세 과세소득이다. 그러나 비영리법인인 의료법인의 경우, 수익사업과 관련없이 대가성 없는 순수한 증여는 과세소득으로 열거되어 있지 않으므로 과세대상소득으로 보지 않는다.

73) 허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호

다) 청산소득 등

의료법 제51조에 의한 설립허가 취소의 사유가 발생하거나 법원의 해산명령 등으로 인한 해산사유가 발생한 경우 의료법인의 청산절차를 밟게 된다. 의료법인의 청산인이 민법 제80조 제2항에 따라 잔여재산의 처분에 대한 허가를 받으려면 처분 사유, 처분하려는 재산의 종류·수량 및 금액, 재산의 처분방법 및 처분계획서 등을 적은 잔여재산 처분허가 서를 시·도지사에게 제출해야 한다(의료법 시행규칙 제58조). 이 때 의료법인은 비영리법인이므로 잔여재산의 분배절차가 없으며, 이는 모두 유사목적으로 설립된 비영리법인 또는 국가·지방자치단체에 귀속되어 청산소득이 발생하지 않으므로 법인세가 과세되지 않는다.

의료법인의 양도나 합병이 허용되는 경우에는 각각의 과세문제가 발생할 수 있을 것이다. 그런데 양자는 현행법상 허용되지 않는다는 점에서 원칙적으로 과세문제가 생기지 않는다. 다만 현행법을 위반하여 양도나 합병과 같은 결과가 나타나는 경우에는 위법소득과 관련한 과세문제가 생길 수 있다. 의료법인의 양도나 합병에 대한 기본적인 설명은 다음과 같다.

비영리법인은 일반영리법인과 달리 출연자(이사장 등)에게 이익을 분배할 수 없고 경영권 등을 이유로 출연자에게 출연금을 반환해 줄 수 없다. 그러나 현실에서는 재산출연자가 비영리법인의 매수인을 이사로 선임해 주면서 법인재산의 가치만큼 돈을 받는 형태로 투자원리금을 회수하는 불법적인 관행이 존재한다. 이러한 방식의 비영리법인 매매는 사법상 무효일 뿐만 아니라 형법상 배임행위에 해당한다.[74] 따라서 비영리법인인 의료법인을 양도하는 것은 현행법상 불가능하며, 만약 변칙적인 방법으로 매매가 이루어졌다면 이는 사법상 무효이며 형법상 배임행위이다. 그러나 재단법인의 변칙적인 매매행위에 대하여 이를 소득세

74) 이창희(2009). 세법논총(제8판). 박영사.

법상 기타소득에 해당하는 사례금으로 보아 매도인의 종합소득으로 과세하도록 한 대법원의 판결이 있어 논란의 여지가 있다.[75]

현행 의료법에는 의료법인의 기본재산 처분허가 및 법인 해산(청산) 절차만이 규정되어 있으며, 의료법인간 합병 절차가 규정되어 있지 않다. 따라서 의료법인이 경영상 어려움에 처할 경우 해산 외에 다른 청산 절차가 없다. 이는 같은 비영리법인인 사립학교법인과 사회복지법인의 경우 합병 절차를 통해 다른 법인과의 합병으로 경영을 지속시킬 수 있는 점과 대조된다. 의료법인은 합병규정이 마련되어 있지 않아 경영상태가 건전하지 못한 경우에도 부채가 자본을 완전히 잠식하는 파산에 이를 때까지 운영할 수밖에 없는 구조인 것이다. 이로 인해 고가의 장비나 시설이 방치되거나 기존 이용 환자들의 불편을 초래하고 행정비용의 소요를 유발하게 되는 등의 문제점이 지적되면서 의료법 개정법률안에서 의료법인 합병절차가 마련되었다. 개정안에서는 의료법인 간 합병을 해산사유로 인정하거 법인이사 징수 2/3 이상의 동의와 시·도지사의 인가를 얻도록 하고, 합병 후 존속하는 의료법인에게 소멸된 의료법인의 권리와 의무를 승계하도록 규정하고 있다.

2) 상속세 및 증여세

비영리법인이 출연 받은 재산은 상속세 및 증여세 납세의무가 있으나 종교·자선·학술·기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 공익법인에 출연한 재산에 대해서는 상속세·증여세 과세가액에 산입하지 않고 있다(상속세및증여세법 제16조, 제48조). 단, 출연 받는 주식과 당해 공익법인 및 특수관계에 있는 공익법인의 보유주식 수를 합하여 총발행주식

75) 허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호

수의 5%를 초과하여 보유하는 경우에는 5% 초과분에 대하여 상속·증여세를 과세하나, 성실 공익법인의 경우에는 예외로 하고 있다. 또한 과세가액에 불산입한 상속·증여 재산을 당해 공익사업에 사용하지 않거나 그 재산에서 생기는 이익이 상속·증여인과 그의 특수관계에 있는 자에게 귀속되는 등 세법에 정한 사후관리에 위배된 경우에는 그 부분에 대해서는 상속·증여세를 추징한다.

3) 부가가치세

부가가치세법 제12조에 따르면 1)의료보건용역, 2)교육용역, 3)도서·신문·잡지·관보·통신 및 방송(광고 제외), 4)예술창작품, 예술행사, 문화행사와 비직업운동경기, 5)도서관·과학관·박물관·미술관·동물원 또는 식물원에의 입장, 종교·자선·학술·구호 기타 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역, 국가·지방자치단체·지방자치단체 또는 주무관청의 인가를 받고 설립한 단체로서 상속세및증여세법상의 공익사업을 하는 단체와 공익사업을 위하여 주무관청의 승인을 얻어 금품을 모집하는 단체에 무상으로 공급하는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 부가가치세를 면제한다고 규정하고 있다. 교육용역이란 정부의 허가 또는 인가를 받은 학교·학원·강습소·훈련원·교습소 기타 비영리법인 및 청소년기본법에 의한 청소년수련시설에서 학생·수강생·훈련생·교습생 또는 청강생에게 지식·기술 등을 가르치는 것을 말한다. 예술창작품이란 미술·음악 또는 사진에 속하는 창작품을 말하는 것으로 골동품은 제외한다. 예술행사, 문화행사, 비직업운동경기는 모두 영리를 목적으로 하지 않는 것이어야 한다. 종교·자선·학술·구호 기타 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역에 해당하는 것으로는 1)주무관청에 등록된 종교·자선·학술·구호 기타 공익을 목적으로 하는 단체가 그 고유의 사업목

적을 위하여 일시적으로 공급하거나 실비 또는 무상으로 공급하는 재화 및 용역과 학술연구단체 또는 기술연구단체가 학술연구 또는 기술연구와 관련하여 공급하는 재화 및 용역, 2)문화재보호법의 규정에 의한 지정문화재를 소유 또는 관리하고 있는 종교단체의 경내지 및 경내지 내의 건물과 공작물의 임대용역, 3)공익을 목적으로 재정경제부령이 정하는 기숙사를 운영하는 자가 학생 또는 근로자를 위하여 실비 또는 무상으로 공급하는 용역, 4)저작권법 제78조의 규정에 의하여 문화관광부장관의 허가를 받아 설립된 저작권 위탁관리업자로서 재정경제부령이 정하는 사업자가 저작권자를 위하여 실비 또는 무상으로 공급하는 신탁관리용역이 포함된다.

4) 특별부가세

법인세법 제99조에, 시행령 제140조에 의하면 일반적으로 양도차익 계산 시 취득가액은 토지 등을 출연한 자의 당초 취득가액으로 하는 것이 원칙이다. 그러나 상속세 및 증여세법에 의하여 상속세과세가액 또는 증여세과세가액에 산입되지 않은 재산을 출연 받은 법인이 출연 받은 날로부터 3년 이상 보유하거나, 1년 이상 당해 고유목적사업에 직접 사용하다가 양도하는 때에는 출연한 당시의 가액을 취득가액으로 함으로써 특별부가세 부담을 경감해주고 있다.

수익사업을 영위하지 않는 비영리내국법인이 부동산 양도소득이 있는 경우에는 일반영리법인의 신고방법과 양도소득 특례신고방법 중 선택할 수 있다. 일반영리법인의 신고방법이란 법인세 과세표준에 포함하여 신고하고 양도차익에 대한 법인세 및 특별부가세를 납부하는 방법이고 양도소득 특례신고방법은 소득세법에 의한 양도소득세 상당액을 특별부가세로 납부하고 양도차익에 대한 법인세 신고납부의무는 면제하는 방법이다.

사립학교법인의 경우 2003년 12월 31일 이전에 부동산을 양도함으로써 발생한 소득으로 ①기본재산인 토지 등을 교육사업에 사용할 목적으로 양도함으로써 발생하는 소득, ②1985년 12월 31일 이전에 취득한 토지 등을 다른 수익용 재산을 취득하기 위하여 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 특별부가세를 면제하였다. 사회복지법인·종교법인·한국보훈복지공단·한국갱생보호공단 등이 고유목적에 3년 이상 직접 사용하는 토지 등을 2003년 12월 31일까지 당해 법인의 고유목적사업에 사용하기 위하여 양도함으로써 발생하는 소득에 대하여도 특별부가세를 면제하였다. 또한 도서관 및 독서진흥법에 의하여 등록한 도서관, 박물관 및 미술관 진흥법에 의하여 등록한 박물관 또는 미술관을 이전하기 위하여 2003년 12월 31일 이전에 토지 등을 양도하는 경우에도 3년 이상 운영한 것에 대해서는 양도소득세 또는 특별부가세를 면제하였다.

5) 지방세

법인세법에서 비영리법인을 정하고 있지만 지방세법에서는 법인세법과 별도로 비영리사업자를 지정하고 이들 사업자에 대해 각종 지방세 과세상의 혜택을 부여하고 있다. 지방세법에서 규정한 비영리사업자에 대해서는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세를 용도구분에 의해 비과세하고 있다. 지방세법에서 규정하고 있는 비영리사업자의 범위는 ①종교 및 제사를 목적으로 하는 단체, ②초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교를 경영하는 자 및 평생교육법에 의한 교육시설을 운영하는 평생교육단체, ③사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인, ④양로원·보육원·모자원·나환자치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 대한나관리협회, ⑤정당법에 의하여 설립된 정당, ⑥영유아보육법에 의한 영유아보육시설을 운영하는 자 등이다.

가) 취득세

취득세는 부동산·차량·중기·입목·항공기·골프회원권 또는 콘도미니엄 회원권의 소유권 취득시 부과되는 지방세로 취득가액의 2%가 부과된다. 여기서 취득이란 매매, 교환, 증여, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등 원시취득 또는 승계취득과 유상취득 또는 무상취득을 불문하고 일체의 취득을 말한다. 그러나 지방세법에 의한 비영리사업자가 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 사업에 직접 사용하기 위한 부동산을 취득하는 경우 취득세를 부과하지 않는다.

나) 등록세

등록세는 재산권 및 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우에 과세하는 지방세이다. 지방세법에 의한 비영리사업자가 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 사업에 직접 사용하기 위한 부동산을 등록하는 경우 등록세를 부과하지 않는다.

등록세가 면제 또는 감면되는 비영리법인이 해당 자산을 수익사업에 사용하거나 등기 또는 등록일로부터 1년(제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업에 사용하기 위한 부동산에 대한 등기의 경우에는 3년) 이내에 정당한 사유 없이 전부 또는 일부를 그 고유목적사업에 직접 사용하지 않는 경우 또는 사용일로부터 2년 이상 그 용도에 직접 사용하지 않고 매각하거나 다른 용도로 사용하는 경우 그 부분에 대해 취득세의 경우와 같이 등록세를 부과한다. 상속이 아니면서 무상취득한 부동산의 소유권을 등기할 때는 일반적으로 부동산가액의 1.5%가 등록세로 부과되나, 정부에 등록된 종교단체와 민법 제32조의 규정에 의하여 설립된 법인 등이 소유권을 등기할 때에

는 부동산가액의 0.8%가 부과된다.

다) 재산세

재산세는 법인이나 개인이 소유하는 건축물·선박 및 항공기에 대하여 과세하는 지방세이다. 비영리사업자가 그 목적에 직접 사용하는 부동산과 주민공동체소유 건축물, 별정우체국이 공공용으로 사용하는 건축물 등이 재산세 면제 대상이다. 그러나 부동산을 유료로 사용하거나 당해 부동산의 일부를 그 목적에 사용하지 않는 경우에는 그 당해 부동산에 대해서는 재산세가 면제되지 않는다.

라) 종합토지세

종합토지세는 지적법에 의한 모든 토지를 과세대상으로 하고 있으나 비영리사업자가 그 사업에 직접 사용하는 토지에 대해서는 종합토지세가 면제된다. 주민공동체소유 건축물, 별정우체국이 공공용으로 사용하는 건축물 등도 면제 대상이다. 단, 토지가 유료로 사용되고 있는 경우와 그 토지 및 당해 토지의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 않는 경우 그 일부 토지에 대해서는 종합토지세가 면제되지 않는다.

4. 실정법상 비영리 의료법인의 지배구조

사회 민주화의 진전과 투명성, 책임성을 요구하는 시대적 흐름에 따라 법인의 지배구조(governance)가 문제가 되고 있다. 법인의 지배구조의 문제는 법인의 설립목적을 제대로 달성하고 그것을 효율적으로 수행하고 있는가에 있다. 따라서 법인의 지배구조에 있어 쟁점은 법인의 경영기관을 어떻게 구성하고 어떻게 감독할 것인가의 문제로 집약된다. 또한 거버넌스는 이사회가 어떻게 책임을 수행하고 이들의 역할을 집행하는가로도 정의될 수 있다. 효과적인 거버넌스는 중요한 의사결정을

적시에, 적합하게 정당한 과정을 거쳐 수행하는 것으로 정의된다.[76]

비영리법인의 지배구조와 관련해서는 공익적 목적으로 설립된 공익법인의 지배구조가 특히 문제가 된다. 일반적으로 비영리법인에는 구성원 간의 사교를 목적으로 하는 법인도 포함될 수 있지만(민법 제32조) 공익법인이란 적극적으로 공익의 실현을 목적으로 하는 법인을 말한다.[77] 공익법인의 지배구조란 설립된 목적에 합당한 활동을 하고 있는가를 감독하고 이에 관련된 중요한 결정을 내리며, 또한 여러 이해 당사자의 관점을 조정하는 구조로 정의할 수 있다.

비영리법인에서의 지배구조는 특성상 주인이 없고, 주식회사와 같은 시장압력이 존재하지 않기 때문에 경영자를 견제하고 규율할 수 있는 장치는 내부기관인 이사회가 유일하지만 실제적으로는 설립자가 주인행세를 하고 법에서도 어느 정도 설립자의 지배권을 인정하고 있다. 한국의 가족주의, 연고주의는 공익법인의 지배구조에도 투영되어 사실상 주인이 존재하고 친족·친지들에 의한 족벌운영의 문제가 나타나고 있다. 이로 인해 이사회가 제기능을 발휘하지 못해 공익법인이 개인의 사유물처럼 운영되는 경우가 발생하고 설립자가 사익을 추구하는 상황이 발생하고 있다[78]. 예로서 의료법인의 경우는 수익구조에 따라 초래되는 공익성과 경제성 및 의료의 질의 조화 문제, 사회복지법인은 법인의 사유화 및 인권문제, 학교법인은 법인의 사유화 및 경영 문제, 교육시장의 개방흐름에 대응할만한 자본 및 컨텐츠의 취약성 문제, 종교법인은 법인의 운영 및 투명성 문제 등이 제기될 수 있다.

76) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원 (재인용-Alexander. 1990; Kovner. 1990; Pointer & Ewell. 1994)

77) 법인을 때로는 공익법인, 영리법인 이외에 공익도 영리도 목적으로 하지 않는 중간법인(예: 노동조합)으로도 구분할 수 있다(전광수. 1990).

78) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. 사회복지시설 비리문제해결을 위한 사회복지사업법 개정안 토론회, 사회복지시설 비리척결과 탈시설권리쟁취를 위한 공동투쟁단 주최. 2008.4.14.

법인의 지배구조를 다양한 이해당사자간의 이행을 조정하는 메커니즘으로 이해할 수 있다면, 이를 이해당사자 모델(stakeholder model)이라고 할 수 있다. 반면에 법인의 주인을 자본참가자인 주주로 보고 그 경영을 소유로부터 분리하는 법인에서의 지배구조는 주인이 전문경영자를 감독하는 장치로 이해할 수 있다. 이러한 접근방법을 주주모델(shareholder model)이라 한다. 비영리법인에서는 주주와 같은 소유자가 존재하지 않고 이익배당을 하지 않는다.[79] 재단법인의 경우에 분명히 물적 자산을 출연한 사람 또는 기관이 있으나 이들은 법적으로 소유주의 지위를 부여받지 못한다. 공익법인은 면세와 기타 영리조직과는 다른 특혜를 받는 대신에 일단 공익법인에 출연된 재산은 공익목적으로 사회에 기부된 것으로 보며 더 이상 재산권의 행사 대상이 되지 못한다. 따라서 비영리법인은 주인이 없고 이해당사자 모델이라 할 수 있다. 비영리법인의 지배구조란 법인이 설립된 목적에 합당한 활동을 하는 가를 감독하고 이에 관련된 중요한 결정을 내리며, 또한 여러 이해당사자의 관점을 조정하는 구조라 할 수 있다. 이러한 점에서 주식회사의 지배구조의 핵심이 주주의 이익을 보호하는데 있다면 비영리법인의 지배구조의 핵심은 공익목적의 달성을 확보하는데 있다고 하겠다.[80] 따라서 본 장에서는 비영리법인을 중심으로 이들의 지배구조와 관련된 규정, 즉 이사회, 업무집행의 의사결정구조, 감사 및 업무감독 구조 등에 대한 내용을 검토하고 개선방안을 제시해 보고자 한다.

가. 의사결정기관

사단법인은 사원으로 구성된 단체에 법인격이 부여된 법인이므로, 사

79) 황창순(1998). 한국공익법인의 성과와 기능: 기업재단을 중심으로. 동서연구 18(2).
80) 안성포(2004). 비영립법인의 지배구조. 법학논총. 28.

단법인의 대내적·대외적 활동은 사원의 의사에 따라 결정하게 된다. 따라서 전 사원으로 구성되는 사원총회는 사단법인의 최고의사결정기관이며, 주식회사의 주주총회와 마찬가지로 반드시 두어야 하는 필수기관이다. 사원총회는 정관의 변경, 법인의 해산 등을 비롯하여, 사단법인에 관한 중요한 사항에 대한 의사결정기관이며 정관으로 이사 또는 기타 임원에게 위임한 사항을 제외한 모든 사항에 대한 결정권한이 있다(민법 제68조)는 점에서 최고의 의사결정기관이라고 할 수 있다. 물론 정관으로 이사 또는 기타 임원에게 위임한 사항이 광범위한 때에는 사원총회는 실질적으로 강력한 기관은 아니라고 할 수 있으나 위임사항이 별로 없는 때에는 법률적으로나 실질적으로도 법인의 최고의 의사결정기관인 것이다.[81] 사단법인의 이사는 매년 1회 이상 통상총회를 소집하여야 하며(민법 제69조), 필요하다고 인정한 때에는 임사총회를 소집할 수 있으며. 총사원의 5분의 1이상이 회의의 목적사항을 제시하여 청구할 경우에는 이사는 임시총회를 소집하여야 한다(민법 제70조). 총회의 결의은 정관에 다른 규정이 없으면 사원 과반수의 출석과 결의권의 과반수로 하며(민법 75조), 사단법인의 정관변경은 총사원의 3분의 2 이상 동의가 있어야 한다(민법 제42조).

그러나 우리나라 병원의 경우 사단법인병원은 2010년에 14개로 매우 소수이고, 그나마 11개가 요양병원으로서 소규모의 가족병원으로 운영되는 경우가 많아 사원총회가 최고 의사결정기구라고 보기 어려운 점이 있고, 사원총회를 실제로 개최하고 있다고 하더라도 형식적인 요건을 갖추기 위해서이고 설립자의 뜻에 따라 병원경영이 결정된다고 보아도 무리가 없을 것이다. 의료법인과 같은 특별법인을 포함한 재단법인에는 사원이 없으므로 사원총회가 있을 수 없고 법인의 최고의사결정은 정관에 의하여 정하여지는데, 주로 이사회에 의해 결정된다.

81) 안성포(2004). 비영립법인의 지배구조. 법학논총. 28.

나. 업무집행기관

1) 이사

민법상 법인은 이사를 두어야 하고 이사가 법인의 사무를 집행한다(민법 제57조, 제58조). 즉, 비영리법인의 이사는 대외적으로 법인을 대표하고, 대내적으로는 법인의 업무를 집행하는 상설적 필요기관이다. 사단법인, 재단법인을 불문하고 모든 법인에는 반드시 이사를 두어야 한다. 법인은 이사 이외에 사원총회나 기타 기관이 대표할 수 없다.

이사의 임면방법은 정관의 필요적 기재사항이므로(민법 제40조, 제43조), 정관에 의하여 정하여진다. 사단법인의 경우에는 사원총회에서 이사를 선임하는 것이 일반적이다. 이사의 인원수는 최저한에 대한 제한이 없고 1인 또는 수인이라도 무방하다(민법 제58조). 정관으로 그 인원수를 정할 수 있으나 반드시 정관으로 정하여야 되는 것은 아니다. 그러나 공익법인의 경우는 5인 이상 15인 이하의 이사를 두어야 하며 이사의 원수는 주무관청의 승인을 얻어 증감할 수 있다(공익법인법 제5조). 이사가 1인인 경우에는 단독으로 모든 업무집행을 처리할 수 있으나, 이사가 2인 이상인 경우에는 이사 간에 의견 대립이 있을 경우에 대비하여 민법은 원칙적으로 다수결의 원리를 도입하여 이사 과반수의 결정에 따라 업무집행을 하도록 규정하고 있다(민법 제58조). 그러나 집행하여야 할 업무의 성질이나 이사 원수의 다소 등의 사정으로 때로는 이사 전원의 동의가 필요하거나 때로는 이사 과반수의 결정을 필요로 하지 않는 경우도 있을 수 있으므로 정관에 따로 정할 수 있도록 하고 있다.

이사의 대표권이란 이사의 직무권한 중 대외적인 관계에서 법인을 대표할 수 있는 권한을 말한다. 이사의 대표권은 단독대표를 원칙으로 하므로(민법 제59조), 이사가 수인인 경우에도 이사 각자에게 대표권이

귀속된다. 이사의 대표권의 범위에 관하여 민법은 아무런 규정을 두고 있지 않지만, 대표권의 범위는 법인의 사무집행을 위하여 필요한 모든 사항에 관하여 재판상 및 재판외의 행위를 할 수 있는 권한을 가진다. 이 경우 특정의 행위가 법인의 목적 범위 내인가는 거래의 안전보호의 입장에서 그 행위의 객관적 성질에 따라 판단하여야 하고, 행위자의 주관적·구체적 의사에 따라 판단할 것이 아니며, 법인의 목적도 정관에 목적으로서 기재된 개개의 행위에 한정되는 의미는 아니고, 그 목적을 달성하는데 직·간접으로 필요하다고 인정되는 전부의 행위를 포함하는 것으로 보아야 할 것이다.[82] 이사의 대표권에 대한 제한은 등기하지 않으면 제삼자에게 대항하지 못하며(민법 제60조), 법인과 이사의 이익이 상반되는 사항에 관하여는 이사는 대표권이 없고, 이 경우에는 특별대리인을 선임하여야 한다(민법 제64조).

2) 이사회

비영리조직의 이사회는 법적 책임이 있는 조직 최고의 의사결정 및 정책입안체로서 조직의 운영을 이끄는 내적 기능과 함께 조직과 조직환경 사이의 관계를 연결하는 외적 기능을 수행하여 조직이 효과성을 증진시키는데 기여해야 하는 존재이다.[83][84] 즉, 비영리조직 이사회의 내적 기능으로는 비영리조직의 행정가의 임명, 조직활동의 감독, 조직행동전략의 수립, 조직의 장기발전계획의 수립 등이 강조된다.[85] 그리

82) 안성포(2004). 비영립법인의 지배구조. 법학논총. 28.
83) 강철희, 김희성(2001). 복지 비영리조직의 이사회 기능의 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학 44.
84) Soltz BAB(1997). The Board of Directors. in Connors TD(eds). The Nonprofit Handbook: Management. 2nd ed. New York: Wiley.
85) Duca DJ(1996). Nonprofit Boards: Roles. Responsibilities. and performance. New York: Wiley.

고 사회복지조직이나 병원조직과 같은 고객이 있는 경우는 조직의 재무, 고객, 직원, 서비스 프로그램 등과 관련된 전반적인 정책을 수립하고 결정하는 기능을 중심으로 이사회의 내적 기능이 강조된다.[86] 비영리조직 이사회의 역할로 조직 최고의 목적을 정립하는 역할(mission role), 재정계획, 예산분배, 인적 자원, 장기계획과 전략을 수립하는 역할(planning role), 행정가를 고용하고 업무수행을 감독하며 법적 책임을 실행하는 역할(executive director role), 특정프로그램과 서비스를 개발하고 전달하는 일과 연관하여 특정 후원자들로부터 자금을 모으고, 조직을 옹호하고 지역사회와의 관계를 돈독히 하는 역할(community relations role)을 제시하기도 한다.[87]

우리나라 민법에는 법인에 이사회를 두어야 한다는 명문규정이 없기 때문에 법인의 이사회는 임의기관으로써 아무런 법적 권한은 없고 다만 정관의 규정에 의하여 이사회의 결의사항이 정해진다. 그러나 이른바 공익법인법이나 사립학교법인, 특수법인병원 관련법 등에는 이사회를 두도록 명문화되어 있고, 이사회는 ① 공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, ② 정관의 변경에 관한 사항, ③ 공익법인의 해산에 관한 사항, ④ 임원의 임면에 관한 사항, ⑤ 수익사업에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 법령이나 정관에 따라 그 권한에 속하는 사항을 심의 결정하여야 한다고 규정하고 있다(공익법인법 제7조, 사립학교법 제16조).

우리나라 민법에는 각 이사가 별개로 법인을 대표하고 사무를 집행한다고는 하지만 이사가 수인인 경우에는 이사의 과반수로 결정하도록 하고 있어 실제로는 정관의 규정으로 이사들로 구성된 이사회를 설치하고,

86) Harris M(1989). The governing Body Role: Problems and Perceptions in Implication. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 18.

87) Inglis S. Alexander T. Weaver L(1999). Roles and Responsibility of Community Nonprofit Boards. Nonprofit Management and Leadership. 10(2).

일정한 사항에 대하여는 반드시 이사회에 부의하도록 하고 있다. 이사는 이사회의 구성원으로서 이사회의 권한에 속하는 사항의 결정에 참여하는 것에 불과하고, 이사 중에서 특정한 자를 선출하여 이사장, 대표이사 또는 회장이라는 명칭으로 법인의 사무를 총괄하여 집행하고 법인을 대표하도록 하는 조직형태가 많다. 이러한 조직은 민법이 예상하는 이사제도와는 상당히 다른 것이다. 이와 같은 이사회는 민법상 필요기관이 아니라 정관의 규정에 의하여 설치할 수 있는 임의기관이지만, 이른바 공익법인과 학교법인의 경우에는 반드시 이사회를 두어야 하므로(공익법인법 제6조, 사립학교법 제15조) 이런 경우에 이사회는 법률상의 회의체라 할 것이다. 공익법인의 경우 이사장은 정관이 정하는 바에 따라 이사 중에서 호선하고, 이사장이 이사회를 소집하고 이사회의 의장이 된다.

민법상 이사제도는 회의체로서의 이사회를 예상하고 있지 아니하므로 반드시 회의를 개최하여 그 결의에 의해 의사를 결정하는 것은 아니다. 즉, 서면결의도 가능하다. 그러나 정관에 이사회의 결의방식에 관하여 반드시 회의를 개최하여 결의하여야 한다는 특별한 규정이 있는 경우에는 물론 예외이다. 특히, 공익법인의 경우는 이사회의 의사는 서면결의에 의해 처리할 수 없다고 규정하고 있으므로(공익법인법 제9조 제3항) 반드시 회의를 열어 결의를 하여야 한다.[88]

이사회를 소집함에 있어서는 전부의 이사에게 회의에 출석하여 그 의견을 충분히 밝히도록 하기 위하여 정관에 정하여진 절차에 따라 모든 이사에게 소집 통지를 하여야 한다.[89] 그러나 정관에 규정된 소집절차

88) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

89) 판례에 의하면 사회복지법인의 이사회가 특정의 이사에게 적법한 소집통지를 하지 아니하여 그 이사가 출석하지 아니한 채 이사회가 개최되었다면 그 이사회결의는 무효라고 판시한 것이 있고(대법원 1994.9.23 선고, 94다35084 판결), 또 비영리재단법인의 정관에 규정된 이사들에 대한 소집통지절차를 거치지 아니한 관계로 그 소집통지를 받지 못한 이사가 참석하지 아니하였고, 이사회를 개최하지도 않았으면서 의사록만 작성하거나

를 거치지 않았다 하더라고 이사 전원이 이사회의 개최에 동의하여 이사회를 열어 결의를 한 경우에는 그 이사회결의는 유효하다고 보며(상법 제390조 제3항 참조), 나아가 이사회 소집절차에 경미한 하자가 있으나(예컨대 사전통지기간의 부족) 결의의 결과에 영향을 미치지 아니한 때에도 결의는 유효하다고 보아야 할 것이다. 이사회의 소집권자는 원칙적으로 이사 개개인이지만, 정관에서 소집권자를 정한 경우 그 소집권자의 소집에 의하지 아니한 이사회 결의는 무효이다.[90] 이사회의 소집방법으로는 원칙적으로 정관에 정하여진 절차에 따라야 하지만, 그러한 규정이 없는 경우에는 적당하다고 인정되는 방법으로 통지하면 되고, 회의일 일정기간 전에 회의 목적사항을 통지하여야 한다는 취지의 통상적인 절차가 정하여져 있는 경우에도, 그러한 사항을 알고 있는 이사에게는 통지를 생략하여도 무방하다고 본다. 공익법인의 경우에는 이사회의 소집에 관하여 특별한 규정이 있는데, 재적이사 과반수 및 감사의 이사회 소집 요구권과 소집권자의 궐위나 소집기피 시 감독청의 승인에 의한 소집 등에 관하여 규정하고 있다(공익법인법 제8조).

민법상 법인의 이사회는 정관에 의하여 설치되는 임의기관으로서 민법에는 이사회의 결의방법에 관하여 아무런 규정이 없으므로, 그 정관에 특별한 규정이 없는 경우에는 회의체의 일반원칙에 따라 이사 전원의 과반수가 출석하여 출석이사 과반수에 의하여 결정된다 할 것이다.

일부 이사들만이 모여 이사회를 개최한 경우 이러한 이사회결의는 존재하지 아니하는 것이나 당연무효라고 보아야 할 것이며, 이 경우 적법한 소집통지를 받지 못한 이사가 출석하여 반대의 표절을 하였어도 이사회결의의 성립에 영향이 없었다 하더라도 그 이사회결의가 당연무효라는 결론에 지장을 주지 않다고 한다(대법원 1992.7.24 선고, 92다749 판결).

90) 판례(대법원 1992.11.24 선고, 92다428 판결)에 의하면 의료법인의 이사회결의가 법령 또는 정관이 정하는 바에 따른 정당한 소집권자 아닌 자에 의하여 소집되고 적법한 소집절차 없이 개최되었으며, 총원 9인의 이사 중 7인의 이사만이 참석하여 결의를 한 것이라면, 참석하지 아니한 2인의 이사 중 1인은 이미 이사 사임의 의사를 표사한 자이고, 나머지 1인은 이사로서의 권한을 다른 이사에게 위임하였다고 할지라도 그와 같은 이사회의 결의는 부존한 결의로서 아무런 효력이 없다.

공익법인의 경우는 정관에 특별한 규정이 없는 한 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있고(공익법인법 제9조), 사립학교법인의 경우도 마찬가지이다(사립학교법 제18조). 이사는 법인과의 위임 유사의 계약에 의하여 취임한 자로서 선량한 관리자의 주의로 그 직무를 행하여야 하므로(민법 제61조), 법인과 이사의 이익이 상반하는 사항에 관하여는 대표권이 없어(민법 64조) 이사회에서 의결권을 행사하지 못한다(공익법인법 제7조 제2항, 사립학교법 제16조 제2항). 예를 들면 이사에 대한 법인재산의 양도, 임대의 승인 등이 여기에 해당될 수 있다.

특수한 목적을 위해 설립한 특수법인병원, 즉, 국립대학교병원, 국립중앙의료원, 국립암센터, 지방의료원 등에는 반드시 이사회를 두도록 명문규정을 두어 병원의 주요사항을 심의·의결하도록 하고 있다.

3) 경영자

법인의 지배구조에 관심을 갖는 것은 결국에는 조직이 목표를 제대로 달성하고 또 그것을 효율적으로 하는가에 관심이 있기 때문이다. 조직의 목표 달성과 효과는 일차적으로 경영기관의 몫이다.

비영리법인의 지배구조에 있어서 이사회가 중요한 역할을 하고 있다. 민법상 이사가 법인을 대표하고 법인의 업무를 집행하는 상설의 필수기관임에는 분명하지만, 이사의 수에 제한이 없으므로, 대부분의 비영리법인의 경우에 수인의 이사를 선임하는 것은 경영자에 대한 견제의 측면이라는 점에서도 쉽게 예단할 수 있다. 비록 민법상 비영리법인의 이사회가 임의적 기관이지만, 일단 이사회가 구성되면, 공익법인에서와 같은 필수기관으로서의 이사회와 그 기능은 차이가 없다. 또한 민법상 비영리사단법인을 제외한 모든 비영리법인에서 정관의 변경은 이사회의 권한 사항 내지 정관에서 정하도록 하고 있다. 이사회는 성질상 회의체이

기 때문에 이를 주제할 사람이 필요하고 이사회에서 이사장 내지 대표이사 등의 경영자를 선임하게 된다. 경영자는 비영리법인의 여러 이해당사자들 간에 조정과 균형을 도모하면서 경영성과를 올리는 책임을 지게 되며, 그 책임에 대해서 일차적으로 이사회의 감독과 지휘를 받는다, 두 번째는 조직의 존재이유를 점검하고 또한 방향을 설정하는 일이다. 여기에는 조직의 설립목적이 달성되도록 하여 공익성이 보장되도록 하는 역할을 포함된다. 세 번째는 사업계획과 예산을 승인하는 일을 하게 되며, 나아가서는 사업의 결과를 점검하고 또한 필요한 경우에 감사를 하는 기능도 포함된다. 네 번째는 자원을 동원하는 일이다. 특히 자금을 조달하거나 모금을 하는 일이 이사회의 중요한 역할이 될 것이다.[91]

학교법인의 이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장이 될 수 없지만(사립학교법 제23조), 사회복지법인에는 허용하고 있다(법 제21조). 국립대학교병원이 경우는 이사장이 총장으로 병원장과 별개이지만 지방의료원의 경우 원장이 이사장을 겸하도록 하고 있다. 공익법인의 이사장은 이사 중에서 호선하도록 규정하고 있다.

다. 감독기관

사단법인 또는 재단법인은 이사의 직무수행에 대한 감독기관으로서, 정관 또는 총회의 결의로 1인 또는 수인의 감사를 둘 수 있다(민법 제66조). 즉, 감사는 필요기관이 아니라 임의기관이다. 이는 감사가 필요적 상설기관인 주식회사의 경우(상법 제409조)와는 다르다. 민법상 법인의 이사는 포괄적인 대표권을 갖고 있음에도 불구하고 이를 감독하는 기관인 감사를 임의기관으로 둔 이유는 민법상 법인은 영리를 목적으로 하지 않으며, 나아가 법인의 사무는 주무관청의 검사·감독을 통해 법인

91) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

의 업무상의 폐해를 방지할 수 있다고 보기 때문이라 하겠다. 그러나 실제로는 감사를 두지 않는 법인은 거의 존재하지 않지만, 현실적으로 감독자로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하는 실정이다.[92] 민법상 감사가 임의기관이지만 민법 제 67조에 감사의 직무를 규정하고 있다. 즉, ① 법인의 재산상황을 감사하는 일, ② 이사의 업무집행의 상황을 감사하는 일, ③ 그리고 재산상황, 업무집행에 고나하여 부정, 불비한 것이 있음을 발견한 때에는 이를 총회 또는 주무관청에 보고하는 일 ④ 이러한 내용을 보고하기 위하여 필요가 있을 때 총회를 소집하는 일 등으로 규정하고 있다.

한편, 공익법인은 2명의 감사를 두고, 주무관청의 승인을 받아 그 수를 증감할 수 있다고 규정하고 있고(공익법인법 제5조), 학교법인과 사회복지법인은 2명 이상의 감사를 두도록 규정하고 있어 이 경우 감사는 필요기관이라 하겠다(사립학교법 제14조, 사회복지사업법 18). 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제10조에 감사의 직무를 규정하고 있는데, ① 공익법인의 업무와 재산상황을 감사하는 일 및 이사에 대하여 감사에 필요한 자료의 제출 또는 의견을 요구하고 이사회에서 발언하는 일 ② 이사회의 회의록에 기명날인하는 일 ③ 공익법인의 업무와 재산상황에 대하여 이사에게 의견을 진술하는 일 ④ 공익법인의 업무와 재산상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에 이를 이사회에 보고하는 일 ⑤ 보고를 하기 위하여 필요하면 이사회의 소집을 요구하는 일 등이다.

감사는 공익법인의 업무와 재산상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 지체 없이 주무 관청에 보고하여야 하고, 감사는 이사가 공익법인의 목적범위 외의 행위를 하거나 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반하는 행위를 하여 공익법인에

92) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

현저한 손해를 발생하게 할 우려가 있을 때에는 그 이사에 대하여 직무 집행을 유지(留止)할 것을 법원에 청구할 수 있다.

따라서 감사는 감사 상호간 또는 이사와 특별한 관계가 있는 자가 아니어야 하고(사립학교법 제21조 4항, 사회복지사업법 제18조 6항), 감사 중 1인은 공인회계사나 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자여야 한다.. 그리고 감사는 법인의 이사, 법인이 설치한 학교 또는 사회복지시설의 장 또는 그 직원을 겸할 수 없다(사립학교법 제23조, 사회복지사업법 제21조).

지금까지의 내용을 근거로 비영리법인의 기관구성을 비교하면 <표 3-11>과 같다.

〈표 3-11〉 비영리법인의 기관구성 비교

<table>
<tr><th rowspan="2">기관의 종류 / 법률</th><th rowspan="2">정관 변경기관</th><th colspan="2">업무집행결정기관</th><th rowspan="2">감독기관</th><th rowspan="2">비고</th></tr>
<tr><th>업무집행기관</th><th>대표기관</th></tr>
<tr><td rowspan="2">민법
(사단법인)</td><td rowspan="2">사원총회</td><td colspan="2">이사(필요 상설기관)</td><td rowspan="2">1인 또는
수인 감사
(임의기관)</td><td rowspan="2">이사회
(임의기관)</td></tr>
<tr><td>이사</td><td>이사</td></tr>
<tr><td>민법
(재단법인)</td><td>정관에
정함</td><td>상동</td><td>상동</td><td>상동</td><td>상동</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공익법인의
설립·운영에 관한
법률</td><td rowspan="2">이사회</td><td colspan="2">이사회
(5인 이상 15인 이하의 이사)</td><td rowspan="2">2인의 감사
(필수기관)</td><td rowspan="2">주무관청의 감사
민법의 특별법</td></tr>
<tr><td>이사회</td><td>정관결정사항</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사립학교법
(학교법인)</td><td rowspan="2">이사회</td><td colspan="2">이사회(7인 이상의 이사)</td><td rowspan="2">2인 이상의
감사
(필수기관)</td><td rowspan="2">감사중 1인은
공인회계사여야
함</td></tr>
<tr><td>이사장</td><td>이사장</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사회복지사업법
(사회복지법인)</td><td rowspan="2">정관에
정함</td><td colspan="2">이사회(5인 이상의 이사)</td><td rowspan="2">2인 이상의
감사
(필수기관)</td><td rowspan="2">민법과
공익법인법의
특별법</td></tr>
<tr><td>이사회</td><td>대표이사</td></tr>
</table>

자료: 안성포. 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28:289, 2004.

라. 주무 관청

민법 제32조에 비영리법인은 주무관청의 허가를 얻어야 하고, 동법 제 38조에는 법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 공익을 해하는 행위를 한 때에는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있다고 규정하여 주무관청이 허가권과 허가취소권을 갖고 있다. 그리고 정관의 변경도 주무관청의 허가를 얻지 않으면 효력이 없다(민법 제42조)고 규정하고 있어 법인에 대한 주무관청의 권한은 막대하다고 하겠다.

공익법인은 목적달성을 위하여 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무관청의 승인을 받아야 하며, 변경하는 경우도 마찬가지로 승인을 받아야 한다. 공익법인의 임원은 주무관청의 승인을 받아야 하고, 상근 임직원의 수와 상근임직원에 대한 보수 지급도 주무관청의 승인을 받아야 한다. 그리고 공익법인법 제14조에 그 규정은 ① 주무 관청은 공익법인의 업무를 감독한다. ② 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 그 사유의 시정을 요구한 날부터 1개월이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에 이사의 취임승인을 취소할 수 있다. 즉, 이 법 또는 정관을 위반한 경우, 임원 간의 분쟁, 회계부정, 재산의 부당한 손실, 현저한 부당행위 등으로 해당 공익법인의 설립목적을 달성하지 못할 우려를 발생시킨 경우, 목적사업 외의 사업을 수행하거나 수행하려 한 경우이다, ③ 주무 관청은 수익사업을 하는 공익법인에 다음 각 호의 사유가 있다고 인정되면 그 공익법인에 대하여 그 사업의 시정이나 정지를 명할 수 있다. 즉, 수익을 목적사업 외의 용도에 사용할 때, 해당 사업을 계속하는 것이 공익법인의 목적에 위배된다고 인정될 때 명할 수 있다.

주무관청은 감독상 필요하면 공익법인에 대하여 그 업무보고서의 제

출을 명하거나 업무 재산관리 및 회계를 감사하여 그 적정을 기하고, 목적사업을 원활히 수행하도록 지도하여야 하고, 주무 관청은 공익법인의 효율적 감독을 위하여 필요하면 공인회계사나 그 밖에 관계 전문기관으로 하여금 감사를 하게 할 수 있다(공익법인법 제17조).

제3절 비영리 의료법인의 현황 및 문제점

1. 공익성(공공성) 차원

유엔은 세계인권선언(the UN Declaration of Human Rights of 1948)을 통해 보편적 권리로서 인권을 보호하고 신장할 것을 선언하였다. 세계인권선언의 인권 조항은 시민적·정치적 권리(자유권), 경제적·사회적·문화적 권리(사회권)으로 구분될 수 있는데, 인간의 천부적 권리인 인권은 자유권적 기본권과 더불어 사회적 기본권이 보장될 때 완성될 수 있는 것이다. 사유재산권, 계약의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유과 같은 자유권이 국가의 부당한 간섭으로부터 개인의 자유를 보장하는 것이라면, 노동, 교육, 의료, 생계, 주거 등에서 인간다운 생활을 할 권리로 표현되는 사회권은 인간의 존엄성을 실질적으로 보장할 수 있는 국가의 개입을 요구한다. 건강권은 세계인권선언 제 25조에 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적 사회 서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖에 자신의 힘으로 구제할 수 없는 상황에 처하여 살길이 막막해진 모든 사람은 사회나 국가로부터 생계보장을 받을 권리를 가진다.”라고 기술되어 있다. 보건의료는 이러한 건강권을 보장하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 따라서 사회적 제도로서 보건의료는 사회구성원 모두의 권리인 건강권을 실현하려는 공익을

그 목적에 두는 공공성을 핵심으로 한다. 즉, 보건의료가 인간의 기본권인 건강권을 사회구성원에게 보장하는 가장 유력한 수단이라는 점에서 보건의료분야의 여러 주체들의 다양한 사익에 대하여 공익 내지 공공성의 우위가 정당성을 갖게 된다.[93] 공공성이란 사전적으로는 널리 사회 전반에 이해관계나 영향을 미치는 성격 또는 성질이라 하며, 사회적으로는 사회구성원 일반에게 공익(public interest)을 제공하고 그 양을 증가시키는 것을 의미한다. 즉, 한 개인이나 단체의 사익(private interest)을 도모하는 것과 대척점에 있는 개념이라고 할 수 있다.[94]

한 국가의 보건의료체계의 중심은 병원이라고 할 수 있고, 보건의료는 사회구성원의 건강권 실현을 목적으로 하는 공공성을 그 핵심으로 하기 때문에, 병원 또한 공공성을 핵심으로 한다고 할 것이다. 즉, 의료기관의 사익에 대하여 공익 내지 공공성이 우위에 있어 병원의 진료, 교육과 연구, 지역사회 서비스 등 전반에서 국민의 건강권이라는 공익이 우선 실현되어야 할 것이다. 또한 우리나라의 경우 의료법인과 민법이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인이 설립한 의료기관은 비영리이어야 한다(의료법 시행령 제20조)고 규정되어 있기 때문에, 현행 의료법상 영리의료법인은 비영리의료기관을 설립할 수 없고, 의료법인은 비영리재단법인의 형태로만 존속이 가능하다.

특히, 우리나라의 공공의료기관은 민간의료기관과 비교했을 때 비영리의료기관은 1,858개소로 전체 의료기관 중 3.1%, 공공의료기관은 총 3,627개소로 6.1%의 비중을 차지하고 있고[95], 병상수를 기준으로 하더라도 외국의 경우 공공의료부문 비중이 영국 95.7%, 일본 37.2%, 미국 33.2%인데 반해 한국은 15%에 불과한 상황이다.[96] 따라서 민간이

93) 김용익(2002). 보건의료체계 공공성 강화 방안 연구. 국회 보건복지위원회.
94) 문정주 외(2009). 의료기관 공공성 평가 기준 및 지표 개발 연구. 한국보건산업진흥원.
95) 국민건강보험공단(2009). 2009년 건강보험 통계연보
96) 전형준(2007). 의료서비스에 대한 영리의료법인과 민간의료보험 도입의 문제점 및 개선

공급을 전담하고 있는 실정이라고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 비영리의료기관들은 더욱 공공성을 확보하고 의료 서비스를 제공해야 하는 상황이다. 그러나 형식적인 설립 형태만 보면, 대형 병원의 대부분이 비영리법인의 형태를 띠고 있기 때문에 영리추구가 금지되어 있지만, 실제적인 지배구조를 들여다보면 법인이사장이나 재벌 기업의 오너에 의한 개인 또는 재벌가족의 지배적 성격이 매우 강하다. 이는 일반적인 서구의 비영리민간병원과는 매우 다른 특성을 갖고 있다. 서구의 비영리 민간병원은 자선적 성격이 강하고, 대다수가 지역사회에서 공공적 역할을 수행하고 있는데 반해서, 우리나라 민간병원은 비영리법인이라고 하더라도 이윤추구 경향이 매우 강한 모습을 보이고 있다. 이윤을 추구한다고 했을 때는 병원도 일반기업과 마찬가지로 비용이 최소화되고 수익이 극대화된 점인 한계비용과 한계수입이 일치하는 점에서 상품의 생산을 결정하게 된다. 따라서 이러한 복잡한 조합 속에서 자원의 한정으로 전체 의료비가 한정되어 의료비의 가격이 정해질 수밖에 없는 보건의료체계에서 개별 병원이 취할 수 있는 선택을 몇 가지로 좁혀질 수밖에 없다. 즉, 수익을 창출하기 위해 수익성이 있는 상품라인 중심으로 가동하거나 주어진 서비스의 생산원가를 낮추거나, 혹은 환자가 의료비 전액을 부담하는 비급여서비스 판매에 집중하는 것이다. 또한 2006년 10월 27일 개정 의료법에서 의료법인이 의료업 이외에 부대사업을 할 수 있는 범위를 대폭 확대하는 방식으로 경영상 어려움을 해결하는 방향을 잡았다. 이에 따라 노인복지시설, 장례식장, 주차장, 음식점, 이용업, 미용업 등도 할 수 있게 되어 더 이상 의료업에만 의존하지 않고 수익을 창출할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

이처럼 비영리의료기관이 암묵적으로는 이윤극대화를 추구한 결과, 농어촌이나 도서벽지 등에는 의료기관이 부족한데 비해 서울 등 도시지

방향 : 해외사례를 중심으로. 한업경제연구. 20(1).

역에만 의료기관이 집중해 있는 지역간 의료기관 불균형 현상이 나타났다. 또한 저소득층, 의료보호환자, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 적정한 진료서비스 제공이 취약하고, 필수적인 치료서비스와 재활서비스보다는 불필요할 뿐만 아니라 오히려 질을 떨어뜨리기도 하는 고가의 검사와 시술에 강조점을 두는 진료를 하게 되는 것이다. 뿐만 아니라 2000년 의료대란 당시에 본 바와 같이 국가적 재난이나 위기상황 등의 비상시에 대한 대처나 대규모 국가보건정책의 원활한 수행에 있어서 어려움을 겪을 가능성도 배제할 수 없다.

2. 경영성과 및 효율성 차원

의료서비스업에서 공공부문의 역할을 시장실패의 보완이라는 관점에서 보면, 공공재 혹은 가치재로서의 성격을 가지는 의료, 즉 공중보건, 예방, 건강증진 서비스 등은 공공부문이 공급을 담당하는 것이 마땅하다. 설령 시장실패가 없다고 하더라도 형평성이 문제가 된다면 공공부문이 개입을 하는 것이 타당할 것이다. 따라서 여기에는 공공부문의 직접 개입에 의한 의료공급이 불가피하다. 즉, 의료공급 취약지역이나 정신질환자, 장애인, 만성질환자, 저소득층 등의 취약계층에 대한 의료공급 문제는 형평성의 문제를 해결하기 위한 방법으로 다른 수단이 유효하지 않을 경우, 특히 민간부문의 시장실패에 의한 비효율이 예상될 경우 공공부문이 의료를 직접 공급하는 것을 불가피한 선택이라고 할 수 있다.

대부분의 국가에서 국민의 의료서비스에 대해서는 어떠한 형태로든지 정부가 개입하고 있다. 우리나라 역시 재단법인, 학교, 개인이 운영하는 병원이 대다수를 차지하고 있어서 민간이 의료공급을 전담하고 있는 실정이긴 하지만 의료서비스 비용을 건강보험에 의해 국가가 제공하고 있다. 그러나 국민의 의료비 부담을 덜어주기 위해 국가가 의료수가를 통

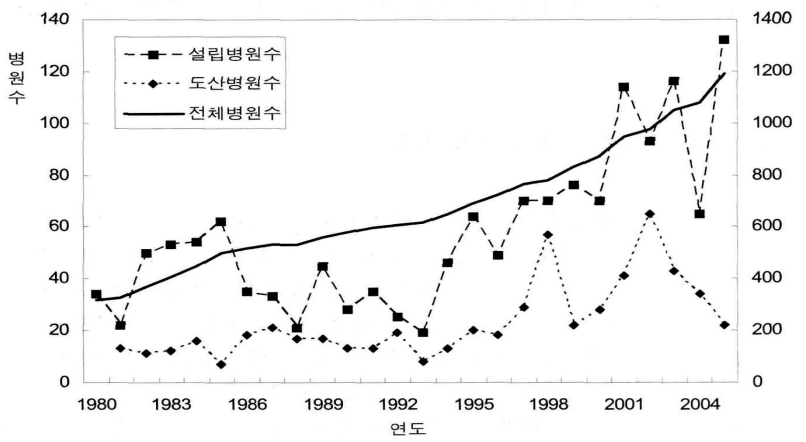
제하다 보니 의료수가를 낮은 수준으로 유지하려는 만큼 의료서비스를 수행하는 병원은 재정운영이 부실하게 되고 이는 의료서비스의 질을 저하시켜 국민복지 향상을 위한 국가정책에도 반하는 결과를 가져올 우려가 있다. 일각에서는 국내 의료서비스 산업이 공공적인 측면이 지나치게 강조되고 있어서 산업으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 지적을 제기하고 있다.

1970년대 말까지 한국의 의료산업은 빈약한 의료수요와 더딘 의료자본 축적으로 인해 크게 성장하지 못했다. 소규모 의원들이 준병원으로 기능하면서 꾸준히 성장하기는 했지만, 보다 전문적인 의료서비스를 제공하는 병원 부문은 일제에 의해 설립된 국공립병원, 일부 종교단체가 설립한 재단병원이 주류를 이루고 있었다. 이후 경제성장과 더불어 의료수요가 점진적으로 증가하면서 1970년대 중반부터 의료산업 내에서 자본을 축적한 의사들이 병원설립에 나서기 시작했으나 그 규모나 시설면에서 의원급 의료기관의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있었다.[97] 병원산업의 본격적인 변화는 경제성장의 성과가 일정 정도 축적되고 의료보험이 제한된 형태로나마 도입된 1970년대 말부터 나타나기 시작했다. 특히 1977년 의료보험제도가 도입된 이후 1989년 전 국민 의료보험이 실시되기까지 의료수요가 폭발적으로 증가하는 양상을 보였고, 이는 병원산업에 새로운 기회구조를 창출하면서 신규병원의 대거 설립을 촉진하게 되었다.[98] 특히 의료보험과 함께 도입된 행위별 수가제도 하에서 수가 항목의 세분화는 동일한 질병에 대해 다양한 수가 항목을 적용하여 의료수입을 늘릴 수 있는 계기를 마련해 주었다. 뿐만 아니라 의료수요의 증가에 따라 양질의 의료서비스에 대한 욕구도 늘어나면서 과거 의원부문이 담당하던 의료서비스의 상당부분이 병원 부문으로 이전되어

97) 정동일(2008). 구조화된 시장과 구성된 시장 : 한국 병원의 설립과 도산.
98) 이규식(1995). 한국 의료산업의 성장에 관한 고찰. 보건경제연구. 1.

병원부문의 성장이 급속도로 빨라지게 되었다. 1980년 전체 300개 남짓이었던 병원 수는 불과 25년 만에 1,200여개로 증가했고, 총 병상 규모는 같은 기간 동안 6배 이상 증가했다.

〔그림 3-1〕 연도별 전체 병원수, 설립병원수, 도산병원수의 변화(1980~2005)

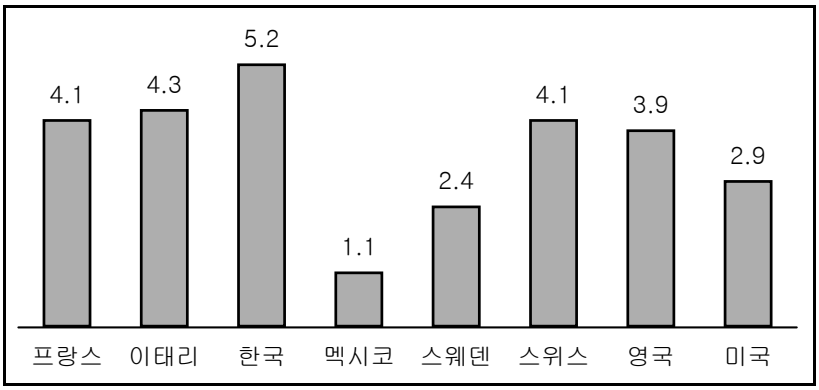


자료 : 정동일(2008). 구조화된 시장과 구성된 시장 : 한국 병원의 설립과 도산.

또한 2004년 OECD 자료에 따르면 인구 천 명 당 급성 병상 수는 5.2명으로 미국 2.9명, 영국 3.9명, 프랑스 4.1명, 이탈리아 4.3명에 비해 훨씬 높은 수치를 보이고 있다. 또한 현재 우리나라 병원급 이상의 병상은 대부분 급성병상인데, 급성병상의 공급이 20.7% 정도 과잉상태인 것으로 추정되고 있다.[99] 또한 병원협회에서도 병원급 이상 급성병상의 수요가 147,587~164,320 병상인데 반해, 공급은 185,893병상으로 약 20%가 과잉공급된 것으로 파악하고 있는 실정이다.[100]

99) 이신호 외(2003). 병상자원정책개발연구. 한국보건산업진흥원.
100) 매경이코노미. 2005년 2월 28일자.

〔그림 3-2〕 각국별 인구 천명당 급성 병상수(2000년 기준)



자료 : OECD health data 2004

병원산업의 급속한 팽창은 경쟁력이 떨어지는 일부 병원들의 도산을 양산하는 계기가 되기도 했다.[101] 1980년대 10여개에 지나지 않았던 연평균 도산병원 수는 1990년대 후반에 들어서는 50개에 육박할 정도로 급증했으며, 그 후 병원산업은 매해 7% 내외의 도산율을 보이는 고위험 산업으로 변모하였다.[102] 최근 통계적으로는 법인병원의 도산율이 2000년도 6.4%에서 2004년도 5.3%로 낮아지고 있지만, 동 기간 동안 한국신용평가의 투기등급 기업의 부도율이 2.45%인 점과 타업종별 제조업의 평균 연간부도율이 1.99%로 서비스(1.79%), 금융(1.26%)인 점을 감안하면 병원의 도산율은 매우 심각한 수준임을 알 수 있다.[103] 종류별로는 중소규모인 병원급이 대형병원인 종합병원보다 높은 부도율을 보이고 있으며, 설립형태별로는 개인병원이 법인병원보다 도산율이 높았다. 그리고 병상규모가 작을수록 도산율이 높은 것으로 나타났으며, 지역별 차이는 두드러지지 않았다. 전체 병원 도산의 약 60%가 경영악화로 인한 도산인 것으로 나타났다.[104]

101) 양동현, 정두채(1998). 도산병원 실태와 대책. 한국병원경영학회 추계학술대회 자료집.
102) 정동일(2008). 구조화된 시장과 구성된 시장 : 한국 병원의 설립과 도산.
103) 이용균(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun.

〈표 3-12〉 법인병원의 도산추이

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
전체	327	333	377	443	394
도산	21	22	27	24	21
비율	6.4	6.6	7.2	5.4	5.3

주 : 도산은 휴업, 폐업한 병원을 포함하며, 법인병원에는 의료법인, 재단법인, 학교법인을 포함함.
자료 : 대한병원협회(2005).

〈표 3-13〉 전체 병원 도산 추이(1998~2004)

(단위: 개, %)

			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
종류별	종합병원	도산	7(2.6)	10(3.1)	9(3.2)	4(1.4)	9(2.2)	7(2.5)	4(1.4)
		전체	268	273	279	278	276	280	284
	병원	도산	22(4.3)	44(7.9)	56(9.4)	80(12.1)	87(12.4)	80(10.4)	84(9.2)
		전체	508	557	596	663	699	769	912
	소계	도산	29(3.7)	54(6.5)	65(7.4)	84(8.9)	93(9.5)	87(8.3)	88(7.4)
		전체	776	830	875	941	975	1,049	1,196
설립형태별	개인	도산	17(4.7)	33(9.5)	45(10.8)	62(13.5)	65(14.7)	31(6.3)	65(11.1)
		전체	361	348	416	459	443	493	586
	법인	도산	12(4.8)	21(7.0)	21(2.4)	22(6.6)	27(7.2)	18(4.4)	21(5.3)
		전체	249	302	327	333	377	405	394
	국공립	도산	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	1(0.6)	-(-)	2(0.9)
		전체	166	180	132	149	155	151	216
병상규모별	100병상 미만	도산	17(4.7)	41(10.5)	47(12.2)	63(15.0)	68(16.3)	60(13.3)	29(5.8)
		전체	359	389	384	421	416	451	502
	100~299 병상	도산	11(4.5)	10(3.7)	15(4.9)	20(6.2)	22(6.1)	25(6.3)	58(12.1)
		전체	244	268	304	323	359	399	480
	300병상 이상	도산	1(0.6)	3(1.7)	3(1.6)	1(0.5)	3(1.5)	2(1.0)	1(0.5)
		전체	174	173	187	192	200	199	214
지역별	특별시/광역시	도산	10(2.7)	27(6.9)	30(7.4)	41(9.3)	38(8.7)	14(3.0)	39(6.8)
		전체	370	389	406	439	439	172	532
	지방	도산	19(4.7)	27(6.1)	35(7.5)	43(8.6)	55(10.3)	34(5.9)	49(7.0)
		전체	406	441	469	502	536	577	664
	소계	도산	29(3.7)	54(6.5)	65(7.4)	84(8.6)	93(9.5)	48(4.6)	88(7.4)
		전체	776	830	875	941	975	1,049	396
도산사유	경영악화		13(44.8)	25(46.3)	29(44.5)	30(35.7)	47(50.5)	34(69.4)	55(62.5)
	경영권양도		3(10.4)	14(25.9)	12(18.5)	14(16.7)	25(26.9)	4(8.2)	9(10.2)
	종별 전환		4(13.8)	7(13.0)	12(18.5)	28(33.3)	14(15.1)	1(2.0)	12(13.6)
	휴업 및 기타		9(31.0)	8(14.8)	12(18.5)	12(14.3)	7(7.5)	10(20.4)	12(13.6)
	소계		29(100.0)	54(100.0)	65(100.0)	84(100.0)	93(100.0)	49(100.0)	88(100.0)

자료: 정상혁(2005). 중소병원 경영위기 타개를 위한 정책 방향. 자료 재정리; 김정덕(2005)에서 재인용

104) 김정덕(2005). 의료법인 활성화를 위한 정책제안.

종합병원의 성장률은 약 8%이지만 대부분의 의료법인이 속해 있는 병원급은 6% 이하인 것으로 분석되고 있다. 특히, 병원급은 1993년부터 입원과 외래 부문의 성장률이 두드러지게 감소하고 있는 것으로 분석된다.

〈표 3-14〉 병원경영 실적 추이(1993~2002)

(단위: %)

		300병상 이상 종합병원	300병상 미만 종합병원	중소병원	전체 연평균
총수익 대비 총비용	총수익	9.0	8.0	6.0	8.4
	총비용	9.2	7.9	5.8	8.5
의료사업 수익 대비 비용	수익	9.0	8.4	5.9	8.2
	비용	10.1	7.7	5.5	8.5
의료수익 대비 환자수	외래	9.8	6.4	4.2	6.7
	입원	8.7	8.5	8.7	9.7
	외래환자수	1.6	0.3	△3.0	△2.4
	입원환자수	△0.6	0.9	△2.0	△0.5

자료: 이윤태(2005). 중소병원 경영 사례, 중소병원학술대회; 김정덕(2005)에서 재인용

〈표 3-15〉 의료법인의 주요 재무지표별 경영 현황

재무지표		전체 병원 평균		의료법인	
		증감량	증가율	증감량	증가율
수익성 지표	총자본순이익률	1.8△	2.7(%)	0.5△	1.9(%)
	자기자본순이익률	3.7△	3.4(%)	2.1△	6.6(%)
	의료이익순이익률	1.6△	1.5(%)	0.2▽	1.4(%)
	인건비 비율	2.8▽	35.9(%)	2.4▽	34.9(%)
	재료비 비율	0.2△	32.4(%)	0.9△	32.0(%)
	관리비 비율	0.5△	21.3(%)	0.2△	22.8(%)
유동성 지표	유동비율	5.8△	104.0(%)	3.5▽	60.2(%)
	당좌비율	2.4△	88.4(%)	3.1▽	54.0(%)
	자금유동비율	1.1▽	23.5(%)	3.3▽	18.6(%)
	의료수익對순운전자본비율	0.5△	6.0(%)	1.0△	5.6(%)
	자본집약도	299(만원)△	3,629(만원)	423(만원)△	3,336(만원)
환자진료 지표	병상이용률	-	76.1(%)	-	74.8(%)
	병상회전율	-	24.5(%)	-	24.1(%)
	응급환자율	-	8.5(%)	-	10.3(%)
	평균재원일수	-	14.3(일)	-	12.8(일)
	병상회전간격	-	5.0(일)	-	5.6(일)
	외래환자입원율	-	5.6(%)	-	5.9(%)
	입원對외래환자비율	-	2.0(%)	-	2.0(%)

주: 1) 증감량: 1998년도를 1997년도와 비교하여 변화된 증감내역을 의미로서 퍼센트포인트의 개념(변화량)
2) 증가율: 1998년도의 최종적인 증감결과의 수치로서 퍼센트의 개념(증가指數)
자료: 손명세 외(2001). 의료법인제도 활성화 방안. 내용재구성; 김정덕(2005) 재인용

수익성 지표는 전체 병원 평균보다 높게 나타나므로 지수상으로는 수익성이 좋은 것처럼 나타나지만, 세부 내용을 보면 수익성이 전반적으로 좋지 않음을 알 수 있다. 특히 자기자본이익률을 증가했으나 의료수익순이익률은 낮게 나타나 의료수익보다는 비의료수익이 더 많음을 단적으로 보여주고 있다. 즉, 인력감축 등 구조조정에 따른 인건비 축소와 비의료수익의 이윤창출의 결과로서 수익성 지수가 좋은 것으로 나타나는데, 이는 바람직하지 않다. 또한 관리비가 상대적으로 높아서 내부경영의 체질 강화가 요청되는 상황이라 하겠다. 유동성 지표는 매우 나쁜 것으로 파악되는데, 의료법인의 단기 채무 지불 능력(유동비율, 당좌비율)이 취약해 부도 등 도산으로 이어질 가능성을 근본적으로 내재하고 있다. 이는 부채 등 외부금융차입에 대한 의존도가 높아서 자기자본이 취약하고, 직원 수가 많은 것에 비해 직원의 생산성이 떨어져 유동성 재무구조가 악화되고 있다. 의료기관에 투입된 자본이 일정기간 동안 활발하게 운영되었는가의 여부를 파악하는 지표인 활동성 지표는 대체로 좋은 것으로 나타났다. 전체적인 자본의 효율성이 높아졌고, 자기자본회전율의 효율성도 매우 좋은 것으로 나타났다. 환자진료 지표상에서는 병상이용률 저조가 의료법인의 경영 악화요인으로 나타나고 있다. 특히, 재원일수가 짧음에도 불구하고 병상이용률이 낮아서 병상운영에 문제가 있는 것으로 분석된다. 생산성 지표는 의료 기기의 효율성 외에는 생산성이 전반적으로 상대적 열세를 보이는 것으로 나타났다. 의료법인의 부가가치 창출성은 전체 병원 평균에 비해 상대적으로 절대 열세에 있으며, 의료법인은 자체 구조조정을 통해 순이익을 증가시키는 실정에 있다. 성장성 지표는 병원 운영 규모만 나타내므로 재무구조와 직결되는 지표는 아니지만, 의료법인의 성장성은 전체 병원에 비해 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 세부지표 중 총자본증가율, 직원 수 증가율, 입원환자 증가율, 외래환자 증가율, 의료수익증가율은 감소했고, 자기자본증

가율과 순이익증가율은 증가한 것으로 나타났는데, 이는 수익보다는 인력 구조조정과 자기자본증가에 따라 순이익이 증가한 결과이다.

2003년, 2004년 2개년의 환자진료실적 및 각종 경영실적자료를 대상으로 의료법인 병원의 경영을 분석한 연구(이용균, 2007)에 따르면 의료법인의 유동비율[105]은 2003년도에 55.9%, 2004년도 51.8%로 전국 민간병원과 비슷한 수준이었지만, 유동성 성격을 가지고 있으면서 보유현금성을 지닌 당좌비율은 낮은 수준인 것으로 나타나 병원경영에 압박을 줄 위험이 있는 것으로 나타났다. 또한 의료수익에 대한 의료이익의 비율을 나타내는 의료수익 의료이익율은 2004년도에 -0.2%로서 공공의료기관의 -5.1%보다는 양호한 편이지만, 전국민간병원의 2.7%보다는 상당히 낮게 나타났다. 이는 병원경영수지의 어려움을 반영하고 있는데, 이와 같은 부의 수익 실현은 의료원가 측면에서 조정환자 1인당 민간병원보다 높은 수준으로 비용을 투입하고 있고, 이는 조정환자 1인당 진료비의 부가가치를 낮추어 장기적인 관점에서 병원경영에 압박요인으로 작용할 위험이 있는 것으로 나타났다.

또 우리나라에서는 설립주체에 관계없이 의료기관의 진료행태는 동일하다. 즉, 국민건강보험 하에서 동일한 의료수가(건강보험, 자동차보험, 산재보험 등)가 적용되는 등 모든 가격이 국가에 의해 정해지고 통제되고 있다. 대학의 경우 사립대학은 국립대학에 비해 등록금이 비싸고 일정 범위 내에서는 자율적으로 결정할 수 있으며, 매년 국가로부터 재정적 보조도 받는다. 또 BK21과 같은 특별한 계획을 통해 국가가 전폭적으로 지원하기도 한다. 그러나 의료의 경우 의료기관의 수준에 무관하게 동일한 보험수가가 적용되므로 경쟁력에 따른 성장·퇴출 등 시장기능의 작동이 어려운 실정이다. 또한 원가에 미치지 못하는 저수가 정책

105) 유동비율이란 유동부채를 유동자산으로 안전하게 상환할 수 있는가를 알아보기 위한 비율로서, 유동비율이 높을수록 지불능력이 높아져서 재무구조가 안전하다고 판단할 수 있다(이용균, 2007).

이 병원 경영난의 본질적인 문제라고 볼 수 있다. 일본의 경우 많은 공공의료서비스기관들이 엄격한 가격통제로 인해 적자상태에 있음에도 불구하고 그 적자가 정부의 보조금으로 메워지고 있기 때문에 경영위기감이 결여되어 있고, 비영리의료법인들은 시장으로부터 자금을 충당할 수 없기 때문에 의료설비를 유지하는 데 어려움을 겪고 있는 실정이다.[106]

또한 중소병원의 경우 의료진 등 우수인력 확보에 있어서도 어려움을 겪을 뿐만 아니라 인건비 비중이 과도하게 책정되어 있다. 지방의 경우 인건비가 50%에 육박하는 수준이다. 소규모 병원들의 경영 역량이 미흡하여 위기 관리 뿐만 아니라 기본 관리 자질도 갖추지 못한 곳이 많이 있다.[107]

이렇듯 병원의 효율성 제고를 위한 자구노력이 어려움을 겪는 상황에서 국가의 조세지원에 있어서 불리한 입장에 있는 형편이다. 가령, 교육에 대해서는 막대한 재정적 지원과 함께 교육을 담당하고 있는 사적 교육기관인 사립학교 법인에는 조세지원제도를 통하여 많은 조세지원을 해주고 있으나 의료에 대해서는 재정적 지원이 빈약하고 민간인이 운영하는 의료기관에는 조세지원에서 불합리한 차등을 두고 있어서 병원의 양질의 의료서비스 제공과 효율적인 병원경영을 가로막아 경영난이 가중되고 있는 병원의 경영수지를 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다. 현행 조세법에는 비영리법인에 대한 조세부과제도는 원칙적으로 비과세제도를 규정하고 있다. 즉, 비영리법인에 대한 법인세와 지방세 규정에는 비영리법인 자체는 비과세 대상이지만 비영리법인이 운영하는 수익사업체 및 수입에서 발생하는 소득에 대해서는 조세를 부과한다고 규정하고 있는 것이다. 그러나 수익사업의 운영주체가 본래부터 비영리 공익사업체라는 점에서 이들에 대한 조세 부과는 부당한 조세정책이라고 할 수

106) 전형준(2007). 의료서비스에 대한 영리의료법인과 민간의료보험 도입의 문제점 및 개선방향 : 해외사례를 중심으로. 한업경제연구. 20(1).

107) 김정덕(2005). 의료법인 활성화를 위한 정책제안.

있다. 학교법인의 교육사업이 비영리공익사업으로 국가가 수행해야 할 공익사업을 대신한다는 입장에서 보상받아야 할 사업이기 때문에 비과세가 타당하다는 논리를 편다면, 의료법인 역시 국민의 건강증진을 도모함으로써 복지를 향상시키고자 하는 공익사업을 수행하고 인간생명 존중과 환자진료라는 의료사업 수행을 주목적으로 하기 때문에 의료법인에 대한 일체의 조세는 비과세 또는 면제되어야 할 것이다.[108] 다만, 비영리법인이 고유목적과는 상관이 적은 수익사업을 영위하고 내부적으로는 영리를 추구하는 영리법인의 형태를 취하면서 과세혜택의 유리함을 이용하여 다른 일반 영리기업과의 불공정을 야기하는 경우와 비영리법인에 대한 재산출연 행위를 개인재산의 상속 및 증여의 수단으로 악용하는 경우는 분명히 방지되어야 할 것이다.

3. 과세제도

손원익(2000, 2001)[109]은 비영리법인 관련세제의 현황 및 정책방향에 대한 연구에서 외국의 조세제도와 우리나라의 비영리법인에 대한 조세제도와의 비교를 통해 개선점을 제시하고자 했다. 비영리법인의 과세제도에 대한 공익성 문제, 비영리법인의 과세제도에 대한 합리성 제고, 그리고 공익법인의 사후관리제도의 합리화 방안을 제시하였다. 하홍준(1997, 1998)[110]은 상속세법과 법인세법을 중심으로 조세법상 비영리법인에 대한 제 문제를 고찰하였다. 비영리법인의 경우 주무관청으로부터 허가받아 법인격을 취득하면 자동적으로 법인세법상 열거된 수익사

108) 손명세 외(2001). 한국 의료기관 산업의 사회기여도 평가 및 의료법인의 조세부담에 관한 연구. 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부.

109) 손원익(2000). 비영리법인의 세제 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2001). 정책연구: 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.

110) 하홍준(1997). 상속세 및 증여세법상 비영리법인재산의 사적유용규제. 조세법연구. 3.
하홍준(1998). 법인세법상 비영리법인의 수익사업. 영남법학. 4.

업에 한하여 법인세가 부과되는 등 특권이 부여되는데, 주무관청이 법인격의 취득과 면세권의 부여여부를 동시에 판단하게 함으로써 세무당국이 아닌 주무관청이 실질적으로 면세판단을 할 수 있도록 위임되어 있는 것이 조세제도상 문제점이라고 지적하였다. 박상임(1994, 1996)[111]은 비영리조직 또는 비영리법인의 세무회계 및 과세제도에 관한 연구에서 과세대상 수익사업 또는 수입의 범위, 이자와 배당에 대한 과세, 영리사업과 비영리사업의 구분경리기준의 합리적 조정, 고유목적사업준비금제도 등의 측면에서의 조세상 문제점과 개선방안을 제시하였다.

의료기관과 관련된 조세제도에 대한 연구로 홍기용·김광윤·전장식(2003)[112]은 의료기관의 조세체계 및 조세특례에 대한 개선방안에 관한 연구에서 의료기관에 대한 조세특례제도가 교육기관에 대한 조세특례제도에 비해 현저히 낮은 조세지원을 하고 있다는 점을 지적하면서 의료업에 대한 조세체계 개선방안을 제시하고 있다. 개선을 위해서는 첫째, 의료법에서는 의료법인을 비영리법인으로 보고 있으면서 세법상 기본적으로 수익사업으로 간주하여 과세하며, 조세특례규정은 극히 제한적으로 인정하고 있기 때문에 의료서비스 향상을 위해 조세제도를 개선해야 한다는 것이다. 둘째, 교육과 의료가 중요한 공공재이지만 현행법상으로는 차등을 두어 과세하고 있으므로 동일한 수준으로 과세하는 것이 필요하다는 것이다. 마지막으로 같은 의료서비스에 대해서도 운영주체에 따라 각종 조세특례를 규정하고 있는데, 조세형평이라는 측면에서 조세제도를 개선할 것을 제안하고 있다. 홍기용 외(2005)[113]는 의료기

111) 박상임(1994). 현행 우리나라 비영리조직의 세무회계에 관한 연구. 생산성연구(생산성논집. 9(1).
박상임(1996). 비영리법인의 과세제도에 관한 연구. 세무학연구. 7.

112) 홍기용, 김광윤, 정장식(2003). 의료기관의 조세체계 및 조세특례 개선방안. 병원경영학회지.

113) 홍기용, 박영규, 금중갑(2005). 우리나라 의료기관에 대한 과세인식에 영향을 미치는 요인에 관한 실증연구병원경영학회지. 9(4).

관의 과세인식이 의료서비스의 공익성 인식, 의료기관의 영리성 인식, 의료기관의 차이구분성 인식에 의해 영향을 받는 사실을 확인하였다. 따라서 국가는 조세정책을 수립할 때 의료기관이 공익성이 있음을 인식하여 조세특례를 더 인정할 필요가 있다. 또 의료법인이 분명히 비영리성이 있음에도 불구하고 국민은 의료기관간의 차이를 잘 인식하지 못하여 영리성으로 인식하는 경우가 있어 조세특례를 인정하려 하지 않는다는 점을 인식하고 이들을 이해시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다고 주장하였다. 의료서비스 증진에 영향을 미치는 조세유인에 관한 김광윤·전장식(1999, 2001)[114]의 연구에서는 국가의 의무, 조세불공평성, 의료서비스의 비영리성이 조세유인에 영향을 줄 수 있는 요인인 것으로 나타났다. 박민(2002)[115]의 연구에서 의료법에서 의료법인은 공익법인 혹은 비영리법인의 형태를 요구하고 있으나 법인세법에서는 의료업을 수익사업으로 분류하여 법인세를 부여하고 있어서 다른 비영리법인과는 차별적인 조세혜택을 적용받는다는 문제를 제기하였다. 이용균(2007)[116]은 중소의료법인 병원들의 경영난이 사회문제화되고 있다고 보고 법인세, 소득세, 재산세, 취득세 등의 감면을 주요 골자로 하는 중소병원육성법(가칭)의 제정, 의무법인 허용, 의료법인 관련 세제의 개선 등을 제안하였다. 박훈·허원(2008)[117] 역시 의료기관 개설주체간 다른 세제상 지원을 지적하면서 차별에 있어서 합리적 기준이 명확하지 않고, 과세상 차이에 대한 세제상 개선이 필요하다고 주장하였다. 한편, 허원(2011a)[118]은 의료법인제도의 과세상 문제점의 해결만으로는 의료법인제도의 제도운영 개선이 어렵고 의료법인의 설립과 운영, 의료용역 제공에 대한 의

114) 김광윤, 전장식(1999). 우리나라의 의료서비스 증진에 영향을 미치는 조세감면수용성에 관한 연구. 한국병원경영학회지. 4(2).
115) 박민(2002). 의료법인세제에 관한 합리적 개편. 조세법연구. 8(1).
116) 이용균(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun.
117) 박훈, 허원(2008). 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 XIV-2.
118) 허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구. 조세법연구.

료수가제도 등 전반적인 제도 개선이 이루어져야 한다고 하였다.

가. 비영리의료법인에 대한 과세상 차별

앞서 살펴본 것처럼 의료법인에 대해서는 고유목적사업준비금의 사용, 기부금의 손금산입 등의 과세혜택에 있어서 일반비영리법인과 달리 법인의 유형별로 차별적인 혜택을 주도록 되어 있다.

1) 세목별 과세혜택의 차이

우리나라의 비영리법인은 설립 근거 및 소관부처에 따라 세제상의 취급이 달라지며, 이러한 세제상 차별 적용은 국세뿐만 아니라 지방세를 포함하여 세제 전반에 폭넓게 자리 잡고 있다.[119] 비영리법인의 소득과세는 영리법인의 소득과세와 달리 소득을 고유목적사업에 의한 소득과 수익사업에 의한 소득으로 분류하여 과세하는 방식으로 되어 있다. 이러한 분류에 따라 비영리법인의 법령 또는 정관에 규정된 고유목적사업으로 인한 소득에 대해서는 법인세가 비과세되고, 수익사업으로 인한 소득에만 과세가 된다. 그런데, 비영리 의료법인의 소득과세에 있어서는 동 법인의 법령 또는 정관에 규정된 고유목적사업이 의료업이라 하더라도 법인세법에서 의료업을 수익사업으로 분류함에 따라 동 사업을 고유목적사업으로 인정받지 못하게 된다. 고유목적사업에 대해 비과세되는 일반비영리법인과 비교해 볼 때 비영리의료법인이 과세상 차별을 받는 부분으로 볼 수 있다. 다만, 의료업이 수익사업으로 분류된다고 하여 의료업에 의한 수익 모두가 바로 법인세가 부과되는 것은 아니다. 비영리의료법인의 의료업으로 인한 소득은 고유목적사업준비금으로 설정함으

119) 손원익(2004). 의료기관 관련 조세정책의 현황과 정책방안. 재정포럼. 한국조세연구원.

로써 일부 과세이연의 혜택을 받을 수 있도록 되어 있다. 그렇지만, 이 역시 의료법인의 의료업으로 인한 소득 모두가 과세이연을 받는 것은 아니라는 점, 그리고 과세이연은 비과세보다 과세혜택이 더 크다고 보기 어렵다는 점 등에서 비영리의료법인은 일반비영리법인과 비교하여 소득과세상 차별이 존재한다.

비영리 의료법인의 경우 의료업이 공익성을 갖는 경우가 있고 공익성을 갖지 않는 경우가 있을 수 있는데, 전자의 경우에는 일반비영리법인과 달리 일부 과세이연만을 허용하는 현행 소득과 세제도가 공익성이 있는 비영리의료법인임에도 일반비영리법인보다 과세상 불이익을 준다는 점에서 합리적인 차별이라 보기 어렵다. 이에 반해 후자의 경우에는 의료업이 영리의료기관과 경쟁관계에 있다는 점에서 일반비영리법인과 달리 취급하는 것이 오히려 합리적이라 할 수 있다. 이러한 경우에는 고유목적사업준비금을 통해 일부과세이연 혜택을 주는 것도 허용되어서는 안 된다. 이처럼 비영리의료법인과 일반비영리법인 간 소득과세 차이는 비영리의료법인의 공익성에 따라 차별의 합리성에 대한 평가가 달라질 수 있다.

그렇다고 해서 비영리의료법인이 일반비영리법인보다 과세상으로 항상 불리한 입장에 있는 것은 아니다. 의료업을 영위한다는 특성 때문에 상속세, 증여세, 재산세, 취득세, 등록세, 종합부동산세, 부가가치세 등에 있어서 과세상 혜택이 더 주어지기 때문이다. 이 중 비영리의료법인이 출연받은 재산을 상속세와 증여세 계산시 과세가액으로 산입시키지 않는 것은 의료법인이 공익법인이기 때문에 주어지는 세제상 혜택이다. 공익법인으로 분류되는 비영리법인이 일반비영리법인에 비해 우대적인 과세혜택을 받는 것은 합리적이라 할 것이다. 그런데 의료법인이 의료법상 비영리법인이라고 해서 이를 모두 공익법인으로 보아 과세혜택을 주는 것은 합리적이지 못하다. 비영리의료법인이 의료업을 영위하더라도

이 것 자체가 공익성이 담보되는 것은 아니기 때문이다. 공익성이 인정되기 위해서는 별도의 기준을 충족하여야 한다. 한편, 부가가치세 과세상 의료보건용역이 면세용역으로 규정되어 비영리의료법인이 일반비영리법인보다 과세상 혜택을 누리는 것은 의료업의 또 다른 특수성을 반영한 것으로 그 합리성이 인정된다. 의료업이 의료보건용역으로서 면세되는 것은 그러한 용역을 제공받는 환자에 대한 지원이라는 과세상 혜택의 근거를 갖기 때문이다.[120]

세법 전반에 나타난 의료기관의 과세여부 및 혜택을 개설주체별, 세목별로 정리해보면 다음 <표 3-16>과 같다.

〈표 3-16〉 의료기관 주요 형태별 · 개설주체별 세목현황

법인 여부	설립주체	국세				지방세						
		소득과세		상속세	종합부동산세	취득세	등록세	도시계획세	공동시설세	재산세	사업소세	면허세
		소득세	법인세									
개인	개인	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○
법인	의료법상 의료법인	×	○	×	×	×	△	×	×	×	○	○
	학교법인	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	사회복지법인	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	민법상 재단 또는 사단법인	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○
	공공의료법인	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×

주 : ○ 과세 △ 일부과세 × 비과세
자료 : 허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구

위의 표에서 보듯이 의료분야의 경우 동일한 비영리분야의 법인임에도 불구하고 등록부처 및 설립근거 또는 설립시기에 따라 세제상의 차별이 크게 나타나고 있다.[121] 즉, 의료기관의 형태가 공공의료기관(공공

120) 허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구. 조세법연구.
121) 손원익(2004). 의료기관 관련 조세정책의 현황과 정책방안. 재정포럼. 한국조세연구원.

의료법인)인지, 비영리의료기관(의료법인)인지, 영리의료기관(개인)인지에 따라 각 세목별 과세여부가 다르게 나타난다. 이 중에서도 비영리의료기관들에 대해서 그 개설주체에 따라 세목별 과세여부가 각각 다르게 적용되고 있음을 알 수 있다. 의료법상 의료법인의 경우 의료업에 직접 사용하기 위하 취득한 부동산에 대해서는 원칙적으로 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세 등이 면제된다. 다만, 특별시, 광역시 및 도청소재지인 시지역에서 취득하는 부동산에 대해서는 등록세가 과세된다.

학교법인, 사회복지법인 등이 설립한 의료법인의 경우에는 그 사업에 사용하기 위해 취득하는 부동산에 대하여 원칙적으로 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세 등이 면제된다. 학교법인, 사회복지법인 등이 설립한 의료법인도 의료법상 의료법인과 마찬가지로 사업에 사용하기 위해 취득한 부동산에 대해 위 세목들의 면세가 인정되지만, 면세요건에 있어서는 일부 차이를 보이고 있다.

그런데 의료법상 의료법인, 학교법인, 사회복지법인 등이 설립한 의료기관 이외에 민법 제32조에 따라 설립된 사단법인 또는 재단법인이 설립한 의료기관의 경우 지방세법 상의 비영리사업자에 해당하는지가 해석상 문제된다. 용도구분에 의한 비과세를 규정하고 있는 지방세법 규정에서는 비영리사업자의 범위를 '제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 대통령령으로 정하는 비영리사업자'로 들고 있다. 여기서 대통령령으로 정하는 비영리사업자에 대해서는 지방세법 시행령 제79조 제1항에서 ① 종교 및 제사를 목적으로 하는 단체 ② 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 학교, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법 또는 기업도시개발 특별법에 따른 외국교육기관을 경영하는 자 및 평생교육법에 의한 교유시설을 운영하는 평생교육단체 ③ 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복

지법인 ④ 양로원·보육원·모자원·한센병자치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 한국한센복지협회 ⑤ 정당법에 의하여 설립된 정당 등으로 열거를 하고 있다. 이는 민법상의 설립된 비영일사단법인 또는 (비영리)재단법인이 '비영리사업자'라는 통상의 용례에는 포함될 수 있지만, 지방세법 및 동법 시행령 해석에 따르면 제외될 수밖에 없음을 의미한다. 결국 취득세를 비롯한 지방세법상 여러 세목의 과세상 혜택이 민법상 비영리사단법인 또는 재단법인에는 적용되지 않는 문제가 발생한다. 이러한 차별은 합리적인 기준에 의한 것으로 보기 어려운 부분이다.

한편 사업소세 및 면허세의 경우에는 민법상 비영리사단법인 또는 재단법인 외의 의료법상 의료법인도 다른 비영리의료법인(개설주체가 학교법인인 경우나 사회복지법인인 경우 등)과 과세상 차이가 존재하는 부분이다. 사업소세 및 면허세의 비과세에 관한 규정이 학교법인이나 사회복지법인이 설립한 의료법인에게는 적용되지만, 의료법상 의료법인에게는 적용되지 않는 것이다. 사업소세 및 면허세의 비과세규정을 적용받기 위해서는 비영리사업자이어야 하는데, 지방세법 시행령상 비영리사업자의 범위에 의료법상 의료법인이 별로도 지정되어 있지 않기 때문이다. 따라서 학교법인이나 사회복지법인이 설립한 의료기관이 용도구분에 의한 사업소세 및 면허세의 비과세혜택을 받을 수 있는데 반해, 의료법상 의료법인과 민법상 비영리사단법인 또는 재단법인은 동 비과세혜택을 받을 수 없다.

지방세 과세에 있어서 이처럼 비영리의료법인들이 개설주체에 따라 각각 다른 과세상 취급을 받는 것이 합리적 차별인지에 관해서 헌법재판소 사례 중 다툼이 된 것이 있다. 이 사안은 의료업을 영위하는 법인 중 민법상 비영일법인만을 지방세의 면제 대상에서 제외하고 있는 舊 지방세법 규정이 조세평등의 원칙이 위배되는지 여부가 문제된 경우이

다. 헌법재판소에서는 조세평등의 원칙에 위배되지 않는다고 결정하였다. 합리적인 차별로 본 것이다. 차별이 있다는 것만으로 비영리의료법인 간 과세상 차이가 조세평등의 원칙 위배가 아님을 보여주었다는 점에서 이 결정에 의의가 있다. 그러나 헌법재판소의 결정이 합리적 차별의 근거로 제시하고 있는 '본질적 차이'의 유무는 본질적 차이가 무엇인지에 대해서 구체적으로 밝히지 못하고 있다는 점에서 타당하다고 보기 어렵다. 따라서 차이가 있다면 그 차이가 무엇인지를 제시하는 것이 차별의 합리성을 확보하는 방법이 될 것이다.

의료업을 영위하는 법인을 모두 비영리법인으로 보면서 과세상 혜택에 있어서는 본질적인 차이에 대한 구체적인 의미나 판단기준 없이 차별적인 혜택을 주는 것은 합리적이라 보기 어렵다. 과세상 혜택을 다르게 주어야 하는 근거인 본질적인 차이를 그대로 수용하더라도 본질적 차이가 있는지를 판단하는 요소로서 '공익성'의 정도를 도입하는 것이 비영리법인 형태로 설립된 의료법인간 과세상 차이를 보다 구체적으로 설명하거나 근거를 제시할 수 있는 방법이 될 것이다.

2) 고유목적사업준비금의 설정한도 차별

법인세법 제29조 제1항에서는 비영일법인의 고유목적사업준비금에 대하여 그 설정범위액을 수익사업소득의 50%, 80% 한도로 규정하고 있는데 반해, 조세특례제한법 제74조 제1항에서는 한시적이지만 일부 법인의 수익사업소득에 대해 80%, 100%의 한도를 적용한다. 비영리의료법인 중 일부는 법인세법의 적용을 받고 일부는 조세특례제한법의 적용을 받는다. 학교법인과 사회보지법인이 설립한 비영리의료법인은 조세특례제한법의 적용을 받아 국립대학병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 국립암센터, 지방공사의료원 등 공공의료기관과 같은 100% 한

도를 적용받는다. 그런데 의료법상 의료법인의 경우에는 조세특례제한법이 적용되지 않기 때문에 법인세법의 적용을 받아 50% 한도를 적용받는다. 의료업을 영위한다는 점에서 보면 학교법이과 사회복지법인이 설립한 병원의 경우와 의료법상 의료법인을 달리 취급할 합리적 기분이 없다. 입법적으로 동일한 과세혜택을 주는 방향으로 개선되어야 한다. 헌법 제11조 제1항의 조세평등의 원칙이 입법개정의 근거가 될 것이다.

고유목적사업준비금 사용단계의 사용단계에서도 일반비영리법인과 비영리의료법인간 차이가 존재하는데, 일반비영리법인의 경우 고유목적사업준비금을 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위해 사용한 것은 손금으로 인정되지만, 비영리의료법인의 경우 의료업이 고유목적사업이자 법인세법상 수익사업에 해당하므로 원칙적으로 적립한 준비금을 의료업의 운영비용으로 사용할 수 없는 결과가 발생한다. 세법상 의료업을 수익사업으로 분류함에 따라 최소한 세법상으로는 의료법인의 정관상 주된 사업목적인 의료업 이외에 고유목적사업이라는 것이 존재하지 않게 되는 것이다. 이는 고유목적사업준비금으로 설정된 금액을 사용할 때 정관상 고유목적사업인 의료업을 세법상 고유목적사업으로 인정받지 못하는 문제로 이어진다. 다만, 의료법인이 의료발전회계로 구분경리하면서 의료기기 등을 취득하기 위해 지출하는 금액은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 의제된다. 결국 비영리의료법인이 설정한 고유목적사업준비금은 직접사용액 중 일부만이 손금산입이 허용된다는 점에서 일반비영리법인과 차이가 있다고 할 수 있다.

비영리의료법인도 비영리법인의 일종이라는 점에서 고유목적사업준비금의 사용에 있어서 차별을 둘 정당성은 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 과세상 차이가 나타나는 이유는 의료업으로 인한 수익을 원칙적으로 고유목적사업에 의한 수익으로 보지 않으면서 설정된 고유목적사업준비금을 사용할 때에는 예외적으로 고유목적사업과 관련짓고 있기 때문이다.

3) 기부금의 분류와 소득공제 또는 손금산입한도 차별

기부금은 기부받는 주체에 따라 법정-특례-지정-비지정 등으로 기부금의 종류가 달라지고, 이에 따라 기부자의 소득공제(또는 손금산입)한도액도 달라진다. 의료법인에 대한 기부금도 기부 받는 단체의 유형에 따라 기부금의 종류가 달라지는데 조세특례제한법 제 73조 제1항 제2호 가목에 의하면, 사립학교가 운영하는 병원에 대한 시설비·교육비 또는 연구비로 지출하는 기부금은 '특례기부금'에 해당한다. 그리고 사회복지법인, 의료법상 의료법인 민법 제32조에 따라 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인(수입과 해산에 대한 별도의 요건을 충족하여야 함)등에 대하여 당해 법인의 고유목적사업비로 지출하는 기부금은 '지정기부금'에 해당한다(법인세 제24조 제1항, 동법 시행령 제36조 제1항 제1호 가목, 바목, 사목).

이와 같이 비영리의료법인 간 개설주체별로 기부금의 종류와 기부자의 소득공제(또는 소금산입)한도에 차별을 두는 것은 그 분류기준에 대한 근거가 분명치 않다는 문제점이 있다. 물론 이는 기부금 세제의 근본적인 문제와 관련되는 것으로 기부 받는 단체의 공익성 또는 공공공의 정도에 따라 법정, 특례, 지정, 비지정 등으로 분류하는 근거가 합리적이지 못하다는 현행 체계의 문제점이기도 한다. 의료법인들의 경우에도 사립학교가 운영하는 병원과 사회복지법인 및 의료법상 의료법인, 민법상 법인이 운영하는 병원 간 경계를 두는 것이 합리적인 기준에 의한 것이라 보기 어렵다. 사립학교가 운영하는 병원에 대하여 공공의료기관과 동일한 과세상 혜택을 주면서 의료법인에게는 그보다 못한 혜택을 주는 것에 대한 합리적 기준이 제시되지 못하고 있는 것이다.

비영리의료법인 간 기부 받는 단체로서 지위의 차이는 기부자의 기부에 대한 과세상 차이를 가져오기도 한다. 이는 다시 비영리의료법인이

기부를 받는데 있어서 차별로 연결된다. 이러한 문제 또는 비영리의료법인에 대한 기부에 있어서만 발생하는 특유의 문제는 아니다. 기부자의 입장에서 볼 때 기부 단체에 따라 기부금 소득공제(또는 손금산입) 한도가 달라져 법령에서 기부받는 단체 간 순위를 매겨놓는 것과 같은 결과를 가져오며 기부세제를 복잡하게 만드는 현행 세제의 근본적인 문제인 것이다. 물론 기부 받는 단체에 따라 소득세법, 법인세법, 조세특례제한법상 이러한 차이를 두는 것이 납세의무자에게 그 유형별로 어느 정도 기부에 따른 과세상 혜택을 누리게 하는지를 명확하게 한다는 점에서 긍정적인 면도 있기는 하다.

이러한 문제점들을 보완하는 방법으로 기부금 분류를 단순화하거나 통합하는 과정의 개선이 있다면, 위에서 지적된 비영리의료법인 간 기부관련 세제상 차별의 문제도 자동적으로 해결될 가능성이 크다. 결국 기부세제 전체의 문제해결방식에 의해 비영리의료법인 간 기부세제의 문제점의 해결방안이 모색될 수 있다.

4) 세제지원의 정당성 문제

비영리법인은 분배가 금지되기 때문에 이윤동기가 없다고 할 수 있다. 비영리법인은 이익분배가 금지되므로 수익사업을 통해 이윤을 얻더라도 고유목적사업에 재투자하는 한, 비영리법인의 본질에 반하는 행위라고 볼 수 없다. 따라서 이러한 행위 자체를 금지하거나 고유목적사업에 대한 세제혜택을 박탈할 수는 없다. 그러나 비영리법인이 우회적인 방법으로 이익분배를 시도할 수 있고, 현실적으로도 그러한 문제들이 나타나고 있다. 그 중 한 가지 방법은 의료용역의 전문성으로 인한 정보비대칭성을 이용해 소비자로부터 자신의 이익증대를 시도할 가능성이 존재한다. 의료용역에 대한 적정한 의료수가에 대해서는 의료보험체계를

통해 통제할 수 있지만, 의료보험이 적용되지 않는 진료행위나 부당한 진료행위를 통해 비영리의료법인의 이익을 적극적으로 증대시킬 수도 있다. 비영리의료법인들이 수익확보를 위해 비급여 의료행위를 확대하거나 부대수익 사업확대에 주력하는 것은 이미 문제로 제기되고 있는 부분이다. 이러한 정보의 비대칭성은 의료기관의 이익극대화라는 문제에 그치는 것이 아니라 의사집단의 이익증대의 문제와도 연결될 수 있다. 의사는 노동강도를 낮추거나 근무시간을 단축하는 방법, 장기휴가제도를 이용하는 방법, 사무실환경을 개선하는 방법 등을 통해 자신의 이익을 증대시킬 수도 있지만, 보다 직접적으로 보수를 과다책정하여 비영리법인의 본래 목적에 맞지 않는 사실상 이익분배를 통한 이익증대를 시도할 우려가 있다.[122]

이익분배가 금지된 비영리의료법인이 우회적으로 이익을 분배하는 또 하나의 방법은 별도의 회사설립을 통해 부당한 이익을 취하는 것이다. 의료법의 이사장 등과 특수관계에 있는 자 등의 명의로 의료기자재 및 의약품 납품업체를 설립한 후, 이를 통하여 독점적으로 납품받거나 통상의 이익률보다 높게 책정된 가격에 납품받는 방식이 그 한 예이다. 최근 을지의료법인의 연합뉴스 TV 투자와 관련하여 국회입법조사의 영리추구행위가 금지된 의료법인이 타법인에 출자하는 것이 적절한지에 대해 적법성 논란이 일었는데, 이에 대해 보건복지부는 의료기관이 직접 그 사업을 하지 않는 것인 만큼 출자를 통해 수익을 얻는 것에는 문제가 없다는 입장이다. 반면, 경실련은 의료법인의 방송사업 출자 허용이 영리행위를 금지한 현행법을 위반한 것이므로 당국이 이를 규제할 것을 주장하고 있다. 실제로 의료법상 영리추구행위 금지에 관한 규정이 타법인에 대한 출자 자체를 제한하고는 있지 않고, 현실적으로는 비

122) 허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호

영리의료기관을 운영하고 있는 의료법인이나 학교법인, 사회복지법인 등이 이미 타 법인의 주식을 출연 또는 유상 취득하여 보유하고 있는 실정이다.[123] 또한 의료법인이 재원조달의 목적으로 주식을 취득·보유하면서 배당수익 등을 얻는다고 하더라도, 이를 고유목적사업준비금으로 전입하여 비과세혜택을 받는 데는 제한이 있으며, 고유목적사업에 사용하지 않는 경우 수익사업에 의한 소득이므로 법인세가 과세된다는 점에서 일견 세제상 문제는 없는 것처럼 보인다. 그러나 타 법인에 대한 출자는 의료법인의 우회적인 이익분배수단으로 이용될 수 있는 가능성이 있고, 이는 동 법인이 비영리법인으로서 받고 있는 세제혜택의 적정성에 대한 논란으로 이어진다는 점에서 면밀히 검토해야 할 부분이다. 이러한 별도의 회사설립을 통한 이익분배는 특수관계에 있는 법인 간 거래를 통한 것으로 부당행위계산부인규정의 적용이나 병원의 직영도매상 소유자체를 금지하는 약사법 개정 등을 통해 제한할 수 있을 것이다. 그리고 사실상 비영리의료법인의 이익분분배가 이루어지는 것에 대한 해결방안의 하나로 비영리공익법인제도의 도입 등이 방법이 될 수 있다. 이는 이익분배가 이루어지는 것이 확인되면 '공익성' 기준을 충족하지 못하는 것으로 보다 종전 비영리법인으로서 주어지던 과세상 혜택을 부인하는 것이다.

비영리법인은 고유목적사업에 의한 수익에 대해서는 비과세 혜택을 받는 등 과세상 혜택을 받고 있지만, 그 자격에 대한 심사나 통제·감독에 관한 법 제도는 충분하지 않은 실정이다. 비영리법인을 설립하는 단계에서 주무관청이 인·허가를 통해 심사하는 방식을 취하기도 하지만, 설립된 이후에도 지속적인 감독을 통한 통제가 이루어지고 있는지에 대해서는 의문스럽다. 비영리의료법인의 경우도 비영리법인으로서 과세상

123) 허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호

혜택을 받지만 이러한 혜택의 전제가 되는 비영리법인으로서의 의무나 역할에 대한 주무관청의 감독이 제대로 이루어지지 않는 것으로 보인다. 고유목적사업준비금 과다설정, 인건비 과다지급, 별도 회사설립 등에 의한 이익분배의 사례 등이 이를 뒷받침하고 있다.

4. 영리법인제도 도입

가. 영리법인제도 도입 배경

<표 3-17>에서 보듯이 우리나라 의료기관 수는 꾸준한 증가세를 나타내고 있다. 이렇게 시장규모도 팽창하고 급격히 의료기관의 수도 늘어나서 의료기관간의 경쟁은 전에 보기 힘들 정도로 매우 치열해졌다. 이 중 의료법에 의해 1976년부터 개설되기 시작한 의료법인 병원은 이후 지속적으로 증가하여 2006년도 기준으로 368개로서 병원 전체의 26.9%를 차지하고 있다. 법인병원의 수를 민간병원들끼리 비교해 보면, 의료법인 병원은 개인병원의 약 절반에 해당되고, 다른 모든 법인형태의 병원들을 합한 수의 2배에 달한다.[124]

124) 이용권(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun.

〈표 3-17〉 설립형태별 병원수 및 구성 비율

구분	병원수(구성비)			
	1981	1990	1999	2006
공공병원	76(23.5)	82(14.3)	104(12.5)	125(9.1)
-국공립	58(17.8)	23(4.0)	39(4.7)	67(4.9)
-공공법인	18(5.5)	59(10.3)	65(7.8)	58(4.2)
민간병원	250(76.7)	491(85.7)	730(87.5)	1,243(90.9)
-의료법인	20(6.2)	92(16.1)	199(23.8)	368(26.9)
-기타법인	94(28.8)	117(20.4)	136(16.3)	162(11.9)
-개인	136(41.7)	282(49.2)	395(47.4)	713(52.1)
계	326(100.0)	573(100.0)	834(100.0)	1,368(100.0)

주 : 공공법인은 지방공사의료원, 특수법인을 포함. 기타법인에는 학교법인, 사단법인, 재단법인, 사회복지법인, 회사법인, 기타법인을 포함하여 산정함(대한병원협회, 2006년도 전국병원명부)
자료 : 이용균(2007). 의료법인 병원의 운영현황과 제도개선 방안

우리나라는 건강보험 및 영리법인 병원을 인정하지 않는 일부 법적, 제도적 장치를 제외하면 전적으로 시장의 논리가 작동하고 있는 의료체계를 갖고 있다. 그러나 '시장은 있으되, 시장메커니즘은 제대로 작동하지 않는' 구조를 가지고 있다. 그 주된 이유는 시장규율 확립을 위해 정부가 적극적인 역할을 하지 않고 있기 때문이다. 국민들은 자신들에게 필요한 질과 가격의 의료서비스를 어디에서 이용할 수 있는지에 대한 정보를 가지고 있지 않아 자신들의 선택권을 적절하게 행사하지 못하고 있다. 이런 정보의 비대칭성을 무기로 공급자는 소비자의 선택을 받기 위해 적극적으로 노력할 필요를 못 느끼게 된다. 현재 소비자는 의료기관을 방문하기 전에는 서비스 비용, 의료진, 진료 결과, 시술 등에 대한 정보를 얻기 어렵다. 이에 따라 소비자는 일반적으로 신인도가 높은 대형병원으로 몰리고 있으며, 공급자는 소비자의 복지를 증진시키기 위해 서비스 가격을 낮추고 품질을 높이기 위해 경쟁하기보다는 몸집 불리기에 치중하고 있는 실정이다.[125]

현재 국내 의료법인은 대표적인 비영리 공익법인으로서의 위치를 차

125) 윤희숙, 고영선(2010). 의료서비스부문 규제환경의 문제점과 개선방안. KDI Focus. 2호.

지하고 있지만, 의료자원의 합리적 사용을 목표로 했던 의료전달체계가 유명무실해지면서 의료전달체계가 오히려 의료자원이 부족한 지역 주민들의 의료접근성을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 구조적 취약성과 공공성 부재가 발생하게 된 이유는 영리추구적 경향이 강한 개인 및 재벌자본의 소유지배구조에서 찾을 수 있다. 형식적인 설립 형태만 보면, 대형 병원의 경우 대부분 비영리법인의 형태를 띠고 있지만, 실제적인 지배구조를 보면 법인 이사장이나 재벌 기업의 오너에 의한 개인 또는 재벌가족의 지배적 성격이 매우 강하다. 이는 일반적인 서구의 비영리 민간병원과 매우 다른 특성을 갖고 있다. 서구의 비영리 민간병원의 경우 대부분 자선적인 성격이 강하고, 대부분 지역사회에서 공공적인 역할을 수행하고 있는 데 반해, 우리나라 민간병원은 비영리법인이라고 하더라도 매우 강한 이윤 추구적인 행태를 보이고 있다. 이렇게 이윤극대화를 추구하기 때문에 의료기관은 서울에 집중되고, 필수적인 치료서비스와 재활서비스보다는 불필요할 뿐만 아니라 오히려 질을 떨어뜨리기도 하는 고가의 검사와 시술에 강조점을 두는 진료를 하게 된다. 특히, 초대형 시설, 첨단장비, 전문화·세분화된 진료팀 구성, 고급화 전략, 보호자 없는 병원 등 서비스 차별화 전략을 앞세운 재벌병원의 시장진입은 이러한 경향을 강화시키고 있다. 국가의 의료시설에 대한 자본투자가 부족한 상태에서 이들 재벌병원의 엄청난 재원 조달 능력은 그 외의 모든 병원을 무기력하게 만들고 있다. 현실적으로 중소 의료법인 병원들의 경영난이 심각한 사회문제가 되고 있다. <표 3-18>에서 보면, 통계적으로 법인병원의 도산율은 2000년도 6.4%에서 2004년도 5.3%로 낮아지고 있지만, 동 기간 동안 한국신용평가의 투기등급 기업의 부도율이 2.45%인 점과 타업종별 제조업의 평균 연간부도율이 1.99%로 서비스(1.79%), 금융(1.26%)인 점을 감안하면 병원들의 도산율은 대단히 높은 위기에 처한 수치임을 알 수 있다(이용균, 2007).[126]

〈표 3-18〉 법인병원의 도산추이

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
전체	327	333	377	443	394
도산	21	22	27	24	21
비율	6.4	6.6	7.2	5.4	5.3

주 : 도산은 휴업, 폐업한 병원을 포함하며, 법인병원에는 의료법인, 재단법인, 학교법인을 포함함.
자료 : 대한병원협회(2005).

국민건강보험에 의해 강제되는 낮은 수가 수준에서 재벌병원이 아닌 일반 공급자들은 공격적인 투자가 불가능하고, 이로 인해 재벌병원과 질적 격차가 심화되면서 기존 병원들의 건강보험제도에 대한 불만이 점차 높아져왔다. 공공성이 지나치게 강조되고 있는 국내 의료서비스 산업에서는 민간의 의료기관이 충분히 제 역할을 수행하는 데 있어서 여러 가지 제도적 한계점을 노출시키고 있다. 원가에 못 미치는 수가 산정과 통제는 병원에게 수익성 확보에 대한 압박을 가중시켜 과잉진료와 부당청구행위를 발생시키고 있다. 결과적으로 늘어나는 본인 부담비용에도 불구하고 환자들은 그에 합당한 수준의 의료서비스를 제공받지 못하고 있어 현재의 보건의료 체계에 대한 불신이 매우 높아져있는 상태이다. 의료기관의 시설이나 인력 기준에 대한 규제는 다양한 형태/기능을 갖춘 병원 설립을 어렵게 하고 있어 소비자들의 만족도를 높일 수 있는 다양한 의료서비스가 원활히 제공되지 못하고 있다. 또한 재벌병원에 대한 제도적 규제 요구는 무시되는 경우가 많고, 수가 인상도 기대하기 어려운 조건에서, 환자들은 재벌병원으로 향하는 상황에 처하게 되자 다른 대안을 적극적으로 요구하기에 이르렀다. 그러한 목소리의 핵심은 영리법인 병원을 통해 투자를 유치하여 고급화, 대형화, 전문화된 공급체계를 구축하고, 건강보험체계 밖에서 민간보험사와의 계약을 통해 의료비를 결정하는 방식으로 가격결정권을 확보하는 것이다.[127]

126) 이용권(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun.

이러한 인식을 기반으로 하여 노무현 정부에서 시작된 영리의료법인에 대한 논의는 사회적으로 상당한 갈등을 유발하였다. 영리의료법인의 실체에 대한 진지한 고민 없이 이념적인 대립상태로 이어지면서 영리의료법인 허용 정책이 유보되었으며, 유보된 상태에서 정권이 교체되었다. 영리병원에 대한 논의는 현 정부에서는 2008년에 3회에 걸친 서비스산업 선진화방안(Service PROGRESS)을 발표하면서 다시 시작되었다. 경제부터 특히, 기획재정부가 주도적으로 의료서비스분야의 무역적자 해소 및 해외환자 유치를 명분으로 의료기관에의 투자자를 다양화, 대형화하여야 한다는 주장을 제기하였으며, 이를 위해 기업에게도 의료기관을 개설할 수 있도록 그 문호를 개방하겠다는 점을 시사하였다. 기획재정부와 달리 보건복지부는 기업이 의료서비스 분야에 진출하는 것에 대해 소극적이다. 기존의 의료법인에 대한 규제 완화가 우선이라는 입장이다. 즉, 보건복지부는 영리의료법인을 전격적으로 도입하기보다는 현재 극심한 경영난을 겪고 있는 중소병원 및 전문병원, 그리고 의원 등에 대한 투자제한규제의 완화를 통한 지원정책이 우선이라는 입장이다.[128]

나. 영리법인 병원 도입 논의

영리법인이란 영리를 목적으로 하는 사단법인을 말한다. 이 때 영리를 목적으로 한다는 것은 해당 법인이 영리적인 사업을 영위하느냐의 판단의 기준이 되는 것이 아니라 구성원인 사원의 이익을 도모하고 해당 법인의 이익을 그 구성원에게 분배를 통해 경제적인 이익을 주느냐의 여부이다. 따라서 법인이 공익적 사업을 목적으로 하더라도 그 사업

127) 박형근(2008). 영리병원 도입 배경과 대응 방향. 복지동향. 2008년 6월호.
128) 임금자(2010). 영리법인 도입의 장단점 및 정책 대안. 대한의사협회지. 53(2).

으로 인하여 발생한 이익을 주주 또는 사원에게 분배함으로써 주주 또는 사원의 이익을 추구한다면 그 법인은 영리법인이라고 볼 수 있다. 따라서 영리법인 병원은 의료서비스를 제공함으로써 이윤극대화를 통해 투자자들의 부를 증가시킬 목적으로 운영되며, 이윤의 일정부분을 투자자에게 배분할 수 있다. 그리고 일반기업과 같이 재산세, 소득세, 판매세를 지불하며 세금혜택이 주어지지 않는다.[129]

영리법인 병원 도입에 찬성하는 입장에서 내세우는 이유는 첫째, 의료서비스의 질 제고 및 의료서비스 산업의 경쟁력 강화를 통한 국부창출이다. 환자 중심적 진료 등 차별화된 서비스의 제공을 통해 고급 의료를 추구하는 소비자 계층의 수요를 충족시키고, 해외 시장에서의 의료 소비를 대체할 수 있는 역할을 할 수 있다. 또한 부가적으로 일자리 창출의 효과도 기대할 수 있다는 것이다.

둘째, 현행 의료법에서 의료서비스 공급기관의 설립제한 규정을 두고 있는 것이 경쟁제한에 따른 비효율성 문제가 심각하다는 것이다. 효율성 측면에서 경쟁원리가 적용되는 의료시장은 이윤추구와 경쟁으로 의료수요에 민감하게 반응하고 최소의 비용으로 의료서비스와 의료공급체계의 효율을 향상시킬 수 있다. 그러나 민간 비영리법인 병원들이 대부분 개인병원이 성장, 규모가 확장된 병원들로서 전문경영인체제가 정착되지 않고 있고, 기타 산업에서 이미 적용되고 있는 최신 마케팅기법이나 인사관리 시스템조차 아직 정착되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 의료서비스 공급기관의 설립 제한 규정의 완화로 국내외 민간자본의 참여가 활발해질 경우 혁신적인 경영관리기법이 병원 경영에 도입됨으로써 병원경영능력을 향상시킬 수 있고 이에 따라 의료산업전반의 효율성을 높일 수 있다는 것이다.

129) 정영호, 고숙자(2005). 비영리병원과 영리병원의 성과차이 분석 : 미국을 중심으로. 보건복지포럼. 2005년 11월.

한편, 영리법인 병원 도입에 반대하는 입장에서는 우수한 의료진이 영리법인으로 집중하여 저소득층에 대한 의료서비스의 질이 저하되고, 의료비 상승으로 의료분야에서의 양극화가 심화되는 등의 부작용을 우려하고 있다. 의료시장의 상업화에 따른 대표적인 문제점의 하나로 영리 병원의 cream skimming 가설을 들 수 있는데, cream skimming이란 이윤창출을 최대목표로 하는 영리추구 병원이 지불능력이 있는 소비자들의 필요와 고수인 의료서비스 분야에 그들의 노력을 집중시키는 현상을 말한다. 일반적으로 영리법인 병원은 의료의 접근성을 향상시켜주지만 지불능력이 없는 환자들을 기피하는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 영리법인병원의 cream skimming은 빈도수가 적지만 사회적으로 필요한 서비스를 기피하거나 이윤을 남기기 어려운 환자를 기피하기도 하고 연구와 교육 프로그램에 대한 투자를 소홀히 하는 등의 형태로 나타나기도 한다.[130]

또한 의료서비스 산업의 발전을 위해 영리법인 병원이 필요하다는 주장에 대해서도 의료서비스산업의 발전이 억제한 것은 의료기관이 비영리기관이어서가 아니라, 수많은 규제가 원인이었기 때문에 이러한 규제정책을 완화하는 것이 해답일 수도 있다는 의견도 있다. 영리법인 병원이 허용된다고 해서 의료서비스산업의 발전이 가속화되는 것도 아니고, 특히 일자리 창출에 있어서는 오히려 반대의 결과가 도출될 수도 있다. 독일의 경우 민간영리병원이 증가하면서 병원업무 중 아웃소싱하는 업무가 증가하고 퇴직 등 자연감소인원에 대한 충원이 이루어지지 않았고, 경영을 지나치게 강조하고 의료를 표준화한 결과 환자의 특성을 고려한 진료에 어려움을 겪는 등의 부작용을 야기했다.[131]

영리병원의 개설이 허용되거나 그에 준하는 정책이 관철될 경우 병원

130) 정영호, 고숙자(2005). 비영리병원과 영리병원의 성과차이 분석 : 미국을 중심으로. 보건복지포럼. 2005년 11월.

131) 임금자(2010). 영리법인 도입의 장단점 및 정책 대안. 대한의사협회지. 53(2).

간 경쟁의 격화와 의료비 상승, 의료이용 및 건강의 불형평성 증가라는 폐해가 발생할 것이다. 공급측면에서 살펴보면, 영리법인을 포함한 의료산업화의 추구는 단기적으로 과잉공급의 문제를 파생시키고 의료기관간의 경쟁을 격화시켜 일부 국내 의료기관의 도산으로 이어질 수 있다.

이렇듯 영리법인 병원의 수용 여부는 의료를 상품(commodity)으로 보는 견해와 공공의 과제(public work)로 보는 시각차, 그리고 자유와 형평이라는 가치관의 차이에 따라 상이한 결론이 도출될 수 있을 것이다. 또 영리법인병원의 허용여부에 대한 정책판단 이전에 영리병원과 비영리병원의 긍정적인 측면과 부정적인 측면 모두에 대한 세밀한 검토가 필요할 것이다.

5. 독점적 지배구조

우리나라 비영리의료법인에 있어서 가장 큰 문제는 이사회가 거버넌스의 중심적인 역할을 제대로 수행하지 못한다는 점이다. 비영리법인 지배구조에서는 이사회가 매우 중요한 기능을 하는데, 비영리법인에 있어서 이사회는 전체적인 조직운영이나 사업과 관련해서 실질적인 의사결정을 내릴 수 있는 유일한 단위이다. 이런 점에서 비영리조직의 이사회의 중요성은 영리기업보다 더 크다고 할 수 있다. 따라서 비영리법인의 이사회는 실질적으로 운영되어야 할 뿐만 아니라 비영리조직이 추구하는 공익이 달성될 수 있도록 설립자 등의 독선과 비리를 감시·견제하는 역할을 해야 한다.[132] 그러나 한국의 가족주의, 연고주의, 집단주의 등의 문제가 비영리법인의 지배구조에도 투영될 수 있어서 사실상 주인이 존재하고, 친족, 친지들에 의한 폐쇄적 족벌운영의 문제가 나타나기도 한다. 또한 이사회가 제 기능을 발휘하지 못할 경우, 법인이 개인의

132) 하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조 현황과 법제도적 개선방안.

사유물처럼 운영되거나, 설립자 또는 연구자가 사익을 추구하는 상황이 발생할 수도 있다.[133]

전통적 의미에서의 이사회 제도 하에서는 이사들은 정식으로 이사회로서 소집되어야만 경영기능을 수행할 수 있고, 이사회는 결정, 확인, 상담, 검토의 네 가지 방법에 의하여 경영의무를 이행하고 법인의 정책결정과 집행에 책임을 지게 된다.[134] 여기서 결정이란 이사회가 경영자에게 권한을 위양할 수 없는 사항에 대해 스스로 문제를 취급·토의하고 결정하는 것을 말한다. 즉, 이사회가 스스로 문제를 취급하고 토의하여 일정한 방향을 설정하고 문제점을 해결하여 결정에 도달하는 것이다. 확인은 이사회의 승인을 필요로 하는 사항에 대하여 경영자가 결정한 것을 이사회가 추인하는 것을 의미한다. 이사회는 경영자가 제출한 안건을 질의하고 이에 대한 효력을 인정하는 것이다. 상담은 주로 이사회의 사외이사가 경영자의 상담역이 되어주는 것을 의미하는 것으로, 정책수립의 초기단계에서 흔히 나타난다. 검토는 이사회가 재무보고서 등의 보고서를 검토함으로써 경영자의 활동성과에 대해 정보를 얻는 것을 의미한다. 이사회는 보고를 받음으로써 경영자의 행위를 묵시적으로 승인하게 된다. 이사회가 합리적인 의사결정을 내리고 투명한 경영을 하기 위해서는 조직의 계획-실행-모니터링-평가 기능에 대한 견제와 균형 시스템이 확립되어야 하며, 이는 이사회의 독립성과 기능 활성화가 전제되어야 가능하다. 만약 이사회가 제 기능을 수행하지 못한다면, 경영자 또는 이사장이 경영업무를 총괄하게 되고, 그들의 능력에 따라 법인의 성패가 결정된다고 할 수 있는데, 이들의 경영역량이나 통찰력이 부족할 경우 의료환경 변화에 적절히 대응하지 못하고 위기를 맞이할 수 있다. 또한 이사장이 조직을 과도하게 통제하고 독단적인 의사결정을

133) 정구현(2003). 비영리조직의 지배구조 : 이사회를 중심으로. 한국비영리연구. 2(1).
134) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권.

하는 경우 의사결정에 있어서의 객관적인 논의가 이루어지기 어렵고, 이사회 자체가 형식적인 기구로 남게 된다. 실제로 법인 운영에 있어서 이사회의 역할은 형식적인 경우가 많고 이사장 또는 이사회를 대신하여 사무책임자에게 실제적인 법인 운영의 권한이 위임되는 경우가 많다. 따라서 상임직으로 있는 사무책임자의 역할이 매우 중요하며, 자격요건의 강화를 통해 전문성과 윤리성을 제고하는 문제가 고려되어야 할 것이다.

비영리의료법인의 지배구조의 문제를 이사회를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이사회가 독립성을 갖고 있지 못하다. 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 의하면 공익법인의 이사회 구성에 특수관계가 있는 자의 수는 이사현원의 1/5를 초과할 수 없도록 하여 공익재단의 공익성을 유지하고자 하고 있다. 그러나 현실적으로 재단운용에 있어서 재단에 출연한 사람의 지인, 친지들이 이사로 참여하고 있어 출연자의 의도대로 사업이 운영되는 경향이 높다.[135]

둘째, 리더십 및 경영능력의 부족 문제이다. 의료 환경의 변화가 그 어느 때보다 빠르고 경영환경의 변화의 영향을 많이 받는 조직에 있어 경영자나 이사장이 경영업무를 총괄하는 상황에서 개인의 역량이 중요한데, 그렇지 못하거나 과도하게 독단적인 의사결정을 한다면 조직의 위기를 초래하는 결과를 낳을 수도 있다.

셋째, 이사의 선출, 임명방식, 자격요건 등의 문제이다. 이사회의 이사장 또는 CEO 등이 이사의 지위를 가지고 있거나 법인 설립과 관련된 이해관계자가 많은 구조적인 문제를 안고 있다. 이사회는 조직의 미션을 수행하기 위해 충분한 전문가를 필요로 한다. 이사회가 너무 작으면 임원들은 업무가 많고 생산성이 떨어지는 반면, 이사회가 너무 크면

135) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원.

모든 임원들이 적극적으로 참여할 기회가 낮아지고 책임성이 약화될 우려도 있다. 따라서 이사회가 실질적으로 깊이 있는 논의가 이루어지기 위해서는 10~15명 정도가 바람직하다. 우리나라 비영리법인의 이사회규모는 작게는 5인(이사장 포함)에서 많게는 15인으로 구성되어 있다. 이사회의 임원은 다른 임원, 대표이사, 관련기록 및 자원 등을 활용하여 조직이 미션에 맞게 운용되도록 할 책임을 지니고 있다. 그러나 우리나라의 경우 출연자의 친인척이나 또는 공익사업과 전혀 무관한 사람들이 이사로 임명되어 이사회의 기능이 축소되고 형식에 그치는 경우도 있다.[136] 장기간에 걸쳐 이사로 재직하면서 이사들간 영향력이 불균형적이 됨에 따라 조직과 의사결정에 영향을 미칠 수도 있다.

넷째, 재정 감시가 소홀하게 이루어지고 법인자산의 오·남용 문제가 많다는 점이다. 이사회의 구성원인 이사에는 이사장이 포함되어 있어서 법인의 경영진과 이사회가 제도적으로 구분되어 있지 않다. 또한 이사회는 법인의 업무를 결정하는 의사결정기관임과 동시에 업무를 감독하는 업무감독기관의 역할을 지니고 있다. 그러나 비영리법인은 대부분의 이사가 사외이사로 되어 있어 독립성과 전문성이 담보되지 않으면 이사회의 감독기능이 제대로 발휘되기가 어렵다.

다섯째는 조직규정이 유연하게 운영된다는 점이다. 비영리법인은 2인의 감사를 두도록 규정되어 있어 내부 조직상의 감사가 존재하긴 하지만, 선임과 해임을 정관의 규정으로 이사회에서 할 수 있기 때문에 이사회에 대하여 감사가 완전한 독립성을 가질 수 없는 구조로 되어 있다. 그리고 감사도 회계감사에 국한되고 업무감사는 거의 시행되고 있지 않다.[137] 또한 주무관청의 감독을 통해 법인의 업무상의 폐해를 줄일 수

136) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원.

137) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원.

있을 것으로 여겨지지만, 주무관청이 설립 후에 지속적으로 비영리법인의 업무를 감사하는 것이 아니기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다.

여섯째, 지역이사회(regional boards)가 필요하다는 문제점이 있다. 외국에서처럼 지역의 대표가 이사회에 포함되지 않는 상황에서 지역주민의 의사를 제도적으로 반영하는 것은 사실상 불가능하다. 보건의료분야에서는 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하여 이들의 삶의 질을 높이기 위한 보건의료서비스 공급방식도 매우 중요하다고 할 수 있지만, 우리나라의 경우 지역이사회를 중심으로 지역주민의 의견이 반영되는 사례는 거의 전무하다.[138]

가. 비영리법인 병원의 유형별 지배구조

1) 의료법인 병원

의료법인은 의료법에 근거하여 설립된 비영리법인이다. 의료법인을 설립하려는 자는 정관과 필요한 서류[139]를 갖추어 소재지 관할 시·도지사의 허가를 받아야 하며, 재산의 처분 및 정관이 변경 시에도 시·도지사의 허가를 받아야 하므로 주무관청은 시·도지사가 된다.[140] 의료법인

138) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원.

139) 의료법인 허가 신청시 구비서류는 다음과 같다. ① 의료법인설립허가 신청서 1부 ② 설립발기인의 성명·주소·약력을 기재한 서류 1부 ③ 설립취지서 1부 ④ 정관 1부 ⑤ 재산목록(기본재산과 보통재산으로 구분) 1부 ⑥재산의 기부신청서(기부자의 인감증명서 및 재산에 관한 증빙서 첨부) 1부 ⑦ 부동산·예금·유가증권 등 주된 재산에 관한 등기소·금융기관 등의 증명서 각1부 ⑧ 사업개시 예정연월일과 당해 사업연도분의 사업계획서 및 수지예산서 1부 ⑨ 임원 취임예정자의 취임승낙서(인감증명서 첨부), 이력서(반명함판 사진 첨부) 및 호적등본 각 1부 ⑩ 설립발기인이 수인인 경우에 대표자에 의하여 신청되는 경우에는 다른 설립 발기인의 위임장 각 1부

140) 의료법 시행령 제19조(구 의료법 부칙 제11조)의 규정에 따라 국가로부터 공공차관을 지원받은 의료법인에 대하여는 차관자금이 종료될 때까지 법인설립허가의 취소, 기본재산처분 또는 정관변경의 허가, 해산 또는 잔여재산처분의 허가 등의 업무를 보건복지부장관이 행하고, 이외 의료법인의 업무소관은 시·도지사가 된다(보건복지부. 의료법인

이 ① 정관으로 정하지 아니한 사업을 한 때 ② 설립된 날로부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 아니한 때 ③ 개설한 의료기관이 의료법 64조에 의해 개설허가를 취소당한 때, ④ 보건복지부장관 또는 시·도지사가 감독을 위하여 내린 명령을 위반한 때, ⑤ 의료법에서 정한 부대사업 이외의 사업을 한 때에는 보건복지부장관 또는 시·도지사가 그 설립허가를 취소할 수 있다.

의료법인에 대하여 의료법에 정한 이외의 규정은 민법 중 재단법인의 규정을 준용하도록 하고 있다(의료법 제50조). 따라서 의료법의 이사, 감사 등의 지배구조는 재단법인과 동일한 구조를 갖는다고 할 수 있다. 민법상 재단법인은 이사, 이사회, 감사 등에 관해 엄격한 기준을 정하지 않고 있으며, 정관에 이사의 임면에 관한 사항을 정하도록 하고, 감사는 정관에 의해 둘 수 있도록 하여 임의기관으로 정하고 있음은 이미 앞에서 기술한 바 있다. 그렇지만 지금까지 의료법인의 이사회 구성은 민법을 보완하는 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률(공익법인법)'에 따라 이사의 수를 5-15인으로 구성하여 이사회를 두고, 2인 이내의 감사를 두어야 하고, 특별한 관계에 있는 자의 수를 이사 현원의 5분의 1을 초과할 수 없도록 하는 규정과 임원의 결격사유 등의 규정을 준용하고 있다.

그런데, 의료법에는 민법 외에 공익법인법을 준용한다는 규정이 없기 때문에 이러한 현실적인 규제는 논란의 대상이 될 수 있다. 공익법인법을 준용하지 않아도 된다면 의료법인은 이사는 두되 이사회를 두지 않아도 되고, 이사회의 구성이 자유로울 수 있다. 그리고 정관에 의해 감사를 두지 않아도 되기 때문에 설립자의 권한이 극대화 될 수 있는 구조를 갖게 된다. 그렇지만 보건복지부에서 제시한 '의료법인 표준정관'(표 3-19)에는 임원 규정과 이사회 규정 등은 대체로 공익법인법에 근거하고 있으나, 표준정관에는 특별한 관계자에 대한 이사의 선임규정은 없다.

설립 및 운영 안내. 2008.1)

〈표 3-19〉 의료법인의 표준정관(예시)

제1장 총 칙

제1조(명칭) 이 법인은 의료법인 ○○○의료재단(이하 "이 법인"이라 한다)이라 한다.
(비고) 1) 다른 법인과의 명칭상의 혼동을 피하기 위하여 다른 법인과 유사하거나 동일한 명칭을 가급적 사용하지 않도록 한다.
2) 의료법인 명칭과 병원명칭을 분리하여 명칭한다.(예 : 의료법인○○의료재단, ○○병원)

제2조(목적) 이 법인은 비영리 의료법인으로서 의료기관을 설치 운영하고 보건의료에 관한 연구개발 등 을 통하여 국민보건향상에 이바지함을 목적으로 한다.
(비고) 당해 법인의 특성에 따라 목적을 개괄적으로 기재한다.

제3조(사업) 이 법인은 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 수행한다.
1. 의료기관의 설치운영
2. 지역영세민 구료 및 무의촌 순회진료
3. 기타 목적달성에 필요한 부대사업
(비고) 설립예정 법인의 설립취지와 목적에 따라 추가할 수 있다.

제4조(사무소) 이 법인의 주사무소는 ○○시(도) ○○구(군) ○○동(면) ○○리 ○○번지에 둔다.
(비고) 사무소의 소재지는 소재지 지번까지 구체적으로 기입하여야 한다.

제2장 재산과 회계

제5조(재산의 구분)
① 이 법인의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분하여 관리한다.
② 기본재산은 법인소유의 부동산과 이사회에서 기본재산으로 취득 또는 편입하기로 의결한 재산으로 한다.
③ 기본재산의 목록과 평가가액은 별표 1과 같다.
④ 보통재산은 제2항에서 규정한 기본재산 이외의 모든 재산으로 한다.
(비고) 기본재산은 반드시 별표 1 기본재산 목록에 등재되어야 한다.

제6조(재산의 관리)
① 이 법인의 기본재산을 매도, 증여, 교환 또는 이를 담보로 제공하거나 기본재산에 관한 의무의 부담 또는 권리의 포기를 하고자 할 때에는 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 시·도지사의 허가를 받아야 한다.
② 보통재산의 유지운영 및 그 관리에 관하여는 이사회에서 정하는 바에 의한다.

제7조(경비의 지출) 이 법인의 목적수행을 위하여 필요한 모든 경비의 지출은 다음 각호의 수입금으로 충당한다.

1. 재산의 과실
2. 사업수입
3. 기부금 및 기타 수입금

제8조(사업계획 및 사업실적)
① 이 법인은 매 회계연도 개시 전에 다음 회계연도에 실시하여야 할 사업계획과 수지예산에 관한 서류를 작성하여 이사회의 의결을 거친 후 시·도지사에게 제출하여야 한다.
② 이 법인은 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 지난 회계연도의 사업실적과 수지예산에 관한 서류를 작성하여 감사의 감사를 받은 후 이사회의 의결을 거쳐 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제9조(회계연도) 이 법인의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

제10조(회계손익금의 처리) 이 법인의 매 회계연도 결산잉여금은 이사회의 의결에 의하여 다음 회계연도에 이월 사용하거나 시설대체 적립금으로 보전하여야 하고 결손금은 다음 회계연도의 세계잉여금으로 충당한다.

제3장 임 원

제11조(임원의 종류와 정수) 이 법인에 두는 임원의 종류와 정수는 다음 각호와 같다.
1. 이사장 1인
2. 상임이사 1인
3. 이사(이사장 포함) 5인이상 15인 이내
4. 감사 2인 이내
(비고) 상임이사가 필요 없을 경우에는 두지 아니하여도 됨

제12조(임원의 선임과 해임)
① 임원은 임기만료 1월전에 이사회에서 선임하고 그 결과를 시·도지사에게 보고한다.
② 이 법인이 이사회의 개최지연 등으로 차기임원을 선출하지 못한 채 임원의 임기가 만료된 경우에는 차기 임원이 선출될 때까지 전임 이사장 및 임원이 이 법인의 업무를 관장한다.
③ 제1항의 규정에 의하여 취임한 임원이 법인 또는 공익을 해하는 행위를 하거나 임원으로서 직무를 정상적으로 수행할 수 없다고 인정되어 임기만료 전에 자신의 의사에 반하여 해임하고자 할 때에는 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상 찬성으로 해임을 의결하고 그 결과를 시·도지사에게 보고하여야 한다.
④ 이 법인의 임원 중 결원이 발생할 경우에는 그 결원이 발생한 날부터 2월 이내에 이사회에서 후임자를 선임하고 그 결과를 시·도지사에게 보고하여야 한다.

제13조(임원의 임기) 이 법인 이사의 임기는 3년으로 하고 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보선에 의하여 취임한 임원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

② 임원은 연임할 수 있다.

(비고) 임원의 임기를 종신직으로 하는 것등은 불가능하다.

제14조(임원의 결격사유) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 이 법인의 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 금치산자 또는 한정치산자
3. 파산자로서 복권되지 아니한 자
4. 금고 이상의 형을 받고 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자

제15조(이사장 및 상임이사의 선출)

① 이사장은 이사중에서 호선하되 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 선출하여 취임하며, 그 임기는 이사로서의 재직기간으로 한다.

② 상임이사는 이사장이 지명하는 이사로서 이사회에서 재적이사 과반수 이상의 찬성을 얻어 이사장이 임명하되 그 임기는 이사로서의 재임기간으로 한다.

(비고) 상임이사가 없을 경우 제2항은 불필요함

제16조(이사장의 직무) 이사장은 이 법인의 업무를 대표하고 법인의 업무를 총괄하며 이사회의 의장이 된다.

제17조(이사장의 직무대행)

① 이사장이 유고 또는 궐위된 때에는 상임이사가 이사장의 직무를 대행하고, 이사장 및 상임이사가 동시에 유고 또는 궐위된 때에는 이사 중 연장자가 이사장의 직무를 대행한다.

(비고) 상임이사가 없을 경우 상임이사의 직무대행 문구는 삭제함

② 이사장이 궐위된 때에는 이사장 직무 대행자는 지체없이 이사장 선임절차를 취하여야 한다.

제18조(임원의 직무)

① 이사는 이사회의 구성원으로서 이사회를 구성하며 법인의 유지운영과 관리 등에 대한 중요업무를 심의 결정하고 이사회 또는 이사장으로부터 법인의 업무에 관하여 수임된 직무를 수행한다.

② 상임이사는 이사로서의 직무 이외에 이사장을 보좌하며 이사회 또는 이사장으로부터 수임된 소관업무를 상근하며 집행한다.

(비고) 상임이사가 없는 경우 제2항은 불필요함

③ 감사는 다음 각호의 직무를 수행한다.

1. 이 법인의 재산상황과 재정집행상황을 감사하는 일
2. 이사회의 운영과 임직원(이사장 및 이사포함)의 업무진행상황을 감사하는 일

3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때는 이사회에 그 시정을 요구하거나 감독관청에 보고하는 일
4. 제3호의 보고를 하기 위하여 필요한 때에는 이사회의 소집을 요구하는 일
5. 이사회에 출석하여 의견을 진술하는 일

제19조(대표권 제한) 이 법인의 이사장을 제외하고는 이 법인을 대표할 수 없다.

제4장 이 사 회

제20조(이사회의 구성 및 구분)
① 이 법인의 최고의결기관으로서 이사회를 두며 이사회는 정관 제12조의 규정에 의하여 선임된 이사로서 구성한다.
② 이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분하며 정기이사회는 매년 2회 개최하되 그 개최시기는 2월과 12월로 하고 임시이사회는 필요에 따라 수시로 개최할 수 있다.

제21조(이사회의 소집 및 절차)
① 이사회는 다음 각호의 1에 해당하는 경우 이사장이 이를 소집 개최한다.
1. 정기이사회 개최시기가 도래되었을 때
2. 이사장이 필요하다고 인정할 때
3. 재적이사 3분의 1 이상이 이사회 소집을 요구할 때
4. 감사가 감사결과를 보고하기 위하여 이사회 소집을 요구할 때
② 이사장은 재적이사 3분의 1 이상이 이사회소집을 요구한 때와 감사가 감사결과를 보고하기 위하여 이사회소집을 요구한 때에는 그 소집요구일부터 20일 이내에 이사회를 소집하여야 한다.
③ 이사회를 소집하고자 할 때에는 늦어도 회의 7일전에 목적과 부의안건, 일시, 장소 등을 명시한 서면에 의하여 각 이사 및 감사에게 소집통지를 해야 한다.
④ 이사회는 제2항의 규정에 의하여 통지한 사항에 한하여 의결할 수 있다. 다만, 재적이사 전원이 참석하고 참석이사 전원이 참석할 때에는 예외로 할 수 있다.
⑤ 소집권자인 이사장이 정당한 이유 없이 이사회 소집을 거절하는 경우에는 재적이사 과반수의 찬성으로 다른 이사가 이사회를 소집할 수 있다.

제22조(이사회의 의결사항) 이사회는 이 법인의 업무에 관한 다음 각호의 사항을 심의 의결한다.
1. 사업계획과 수지예산에 관한 사항과 그 추가경정에 관한 사항
2. 사업실적과 수지결산의 확정에 관한 사항
3. 기본재산의 취득과 처분 및 그 유지관리에 관한 사항
4. 임원의 선임과 해임에 관한 사항
5. 정관의 변경에 관한 사항
6. 법인의 해산에 관한 사항

7. 법인의 유지운영에 필요한 제규정의 제정과 그 개폐에 관한 사항
8. 관계법령 및 정관의 규정에 의하여 이사회의 의결을 필요로 하는 사항
9. 기타 이사장 또는 재적이사 3분의 1 이상의 이사회 의결로서 결정하고자 제안하는 사항

(비고) 법인 특성에 따라서 의결사항의 변동이 있을 수 있다.

제23조(의결정족수) 이사회는 이 정관에서 따로 정한 바를 제외하고는 재적이사 과반수의 출석으로 개회하고 출석이사 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.

제24조(의결제척사유) 이사장 또는 이사가 다음 각호의 1에 해당하게 된 때에는 그 의결에 참가하지 못한다.

1. 임원의 취임 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산에 관한 사항으로서 자신과 법인의 이해관계가 상반할 때

제5장 사 업 기 관

제25조(사업기관의 설치)

① 이 법인의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 이사회의 의결에 의하여 필요한 사업기관을 설치할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 사업기관의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회의 의결을 거쳐 내규로 정한다.

③ 병원과 사업기관의 임직원, 병원장 임명에 관한 사항은 이사회의 의결을 거쳐 내규로 정한다.

④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사업기관을 설치할 때에는 이를 시·도지사에게 보고하여야 한다.

제6장 정관의 변경

제26조(정관의 변경) 이 법인이 정관을 변경하고자 할 때에는 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

제7장 해 산

제27조(해산) 이 법인을 해산하고자 할 때에는 이사회에서 재적이사 4분의 3 이상의 찬성으로 의결하여 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

제28조(잔여재산의 처분) 이 법인이 해산한 때의 잔여재산은 해산 당시의 이사회 또는 청산인회에서 재적인원 4분의 3 이상의 찬성으로 의결하고 시·도지사의 허가를 받아 이 법인의 설립목적과 유사한 목적을 가진 비영리법인에 기증 처분하거나 국가 또는 지방자치단체에 귀속 처분한다.

제29조(청산인) 이 법인이 해산한 때의 청산인은 법인의 임원중에서 해산 당시의 이사회에서 선출하여 시·도지사의 승인을 받아 취임한다.

제8장 보 칙

제30조(공고) 이 법인이 공고하여야 할 사항은 ○○○도(시)에서 발간되는 주요 일간신문 및 법인의 게시판에 공고한다.

자료: 보건복지부. 의료법인 설립 및 운영 안내. 2008.1.

2) 특수법인 병원

특수법인병원은 특별법에 의해 설립된 공익법인으로서의 입법 목적에 따라 기능을 수행하고, 각각의 특별법에 따라 이사회, 이사장, 이사, 감사 등을 두고 이들의 임무를 명시하고 있으며, 주무관청의 기능과 역할을 규정하고 있다. 특별법에 의한 특수법인 병원은 <표 3-8>에서 제시한 바와 같이 다양하지만 여기서는 국립중앙의료원, 국립대학병원, 지방의료원의 지배구조에 대해서만 제시한다.

가) 국립중앙의료원

국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에 의하면 국립중앙의료원은 공공의료의 효율성과 만족도를 높이고 수준 높은 공공보건의료기관으로 육성하여 공공의료를 선도하게 함으로써 국민건강증진과 국가보건의료의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 1958년에 설립되어 보건복지부의 소속기관으로 있던 국립의료원을 2010년 4월에 법인형태의 국립중앙의료원으로 출범하게 되었다. 국립중앙의료원은 ①공공보건의료에 관한 임상진료지침의 개발 및 보급 ② 노인성질환의 예방 및 관리 ③ 희귀난치성질환 등 국가가 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되는 질병에 대한 관리 ④ 전염병 및 만성질환의 예방과 관리 ⑤ 남북의

보건의료 협력과 국제 보건의료 관련 국내외 협력 ⑥ 민간 및 공공보건의료기관에 대한 기술 지원 ⑦ 진료 및 의학계, 한방진료 및 한의학계 관한 연구 ⑧ 전공의의 수련 및 의료인력의 훈련 ⑨ 장기 등 이식에 관한 각종 사업의 지원 ⑩ 응급의료에 관한 각종 사업의 지원 ⑪ 기타 보건복지부장관이 위탁하는 사업을 수행하게 된다.

국립중앙의료원은 공무원 신분을 가진 보건복지부 소속기관에서 법인격의 조직체로서 변화됨으로써 지배구조도 변화되었다. 이사회가 예산 및 결산, 사업계획서, 정관의 변경, 기부금의 관리·운용 및 사용에 관한 사항을 심의·의결하는 최고 의사결정기구가 되었다. 이사회는 원장과 이사들로 구성이 되고 원장이 이사회의 의장이 된다. 임원으로는 원장을 포함한 11명 이내의 이사와 감사 1명을 두고, 원장을 제외한 임원은 비상근으로 한다. 원장은 정관이 정하는 바에 따라 보건복지부장관이 임명하고 임기는 3년이며 1년 단위로 연임할 수 있다. 이사와 감사의 임기는 2년이고 이사는 1년 단위로 연임될 수 있고 감사는 1회에 한하여 연임할 수 있다.

국립중앙의료원의 임원은 원장을 제외하고 모두 비상근로 하고 있음으로써 이사회에 실질적인 권한이 부여되기는 어려울 것으로 보이고, 보건복지부의 임명을 받는 원장이 조직을 통솔하겠지만 보건복지부장관에 운영평가 및 지도권이 있고, 예산 보조를 할 수 있는 권한이 부여되어 있어 주무관청인 보건복지부가 요구하는 방향으로 조직을 관리할 수 밖에 없을 것이다.

나) 국립대학병원

국립대학병원은 고등교육법에 따른 의학 등에 관한 교육·연구와 진료를 통하여 의학 발전을 도모하고 국민보건 향상에 이바지하기 위하여 국립대학병원 설치법과 서울대학교병원 설치법에 의해 설립된다. 서울대

학병원과 국립대학병원은 의학계 학생의 임상교육, 전공의 수련과 의료요원의 훈련, 의학계 관련 연구, 임상연구, 진료사업, 그 밖에 국민보건 향상에 필요한 사업을 행한다.

서울대학병원과 국립대학병원은 법인으로 하고 이사장 1명을 포함한 9명의 이사와 감사 1명을 둔다. 이사장은 관련대학 총장이 되며, 이사로는 해당 대학병원장, 관련대학 의과대학장, 치과병원장, 기획재정부장관 및 교육과학기술부장관 추천 공무원 각 1인, 해당 광역자치단체의 부단체장(이상 당연직 이사)과 이사회의 추천을 받은 자로서 교육과학기술부장관이 임명한다. 감사도 이사회의 추천을 받은 자로서 교육과학기술부장관이 임명한다. 당연직이 아닌 이사와 감사의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.

이사회는 이사장과 이사로 구성되며, 정관의 변경, 사업계획 및 예산·결산, 조직, 재산의 취득과 처분에 관한 사항, 이사회 및 감사의 권한과 운영에 관해 필요한 사항은 정관으로 정한다. 대학병원장은 병원의 업무를 총괄하고 이사회의 추천을 받아 교육과학기술부 장관이 임명한다. 병원장의 임기는 3년이며 한번만 연임할 수 있다.

교육과학기술부장관은 국립대학병원장의 임용권이 있고, 대학병원의 업무에 관하여 지도·감독하며, 업무·회계 및 재산 등에 관하여 필요한 사항을 보고받을 수 있어 실질적인 주인행세를 할 수 있다. 그리고 해당 대학교의 총장이 이사장이기 때문에 원장의 권한은 제한적일 수밖에 없고 이사회는 형식적으로 운영된다고 하여도 무방할 것이다.

다) 지방의료원

지방의료원은 지역주민에 대한 의료사업을 수행할 목적으로 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'에 따라 설립된 의료기관을 말한다. 당초 지방자치단체가 직접 운영하던 시·도립병원을 경영합리화를 위해

지방공기업법에 의한 지방공사 의료원으로 변경하였다가 2005년 7월 별도로 법을 제정하여 지방의료원으로 명칭을 변경하였고 소관부처도 행정안전부에서 보건복지부로 이관되었는데 전국에 34개의 지방의료원이 있다.

지방의료원은 지방자치단체가 설립하고 법인으로 하고, 그 설립·업무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다. 지방의료원은 법 제7조에 규정되어 있는 ① 지역주민의 진료사업 ② 감염병 및 주요 질병의 관리 및 예방사업 ③ 민간 의료기관이 담당하기 곤란한 보건의료사업 ④ 의료인 의료기사 및 지역주민의 보건교육사업 ⑤ 의료지식과 치료기술의 보급 등에 관한 사항 ⑥ 국가 또는 지방자치단체의 공공보건의료 시책의 수행 ⑦ 그 밖에 보건복지부장관 및 지방자치단체장이 필요하다고 인정한 보건의료사업의 수행 관리 등의 사업을 수행한다. 그리고 지방의료원은 다른 의료기관·대학 또는 연구기관과 공동으로 사업을 수행하거나 인력·기술의 지원에 관한 협약을 체결할 수 있다.

지방의료원은 임원으로 이사장 1인, 6인 이상 10인 이하의 이사, 감사 1인을 둔다. 이사장은 상근으로 하고 원장을 겸임하는데, 임원추천위원회의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명하고 임기는 3년이며 연임할 수 있다. 이사는 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 원장이 임명하고 감사는 지방자치단체의 장이 임명하고, 이사와 감사의 임기는 3년이며 1차에 한하여 연임할 수 있다. 이사는 지방자치단체장이 추천한 공무원 2인(1인은 지역의 보건소장), 지역 보건의료계, 소비자 관련 단체, 지방의회가 추천한 각 1인 등은 꼭 포함되어야 한다. 그런데, 보건복지부장관은 지방의료원 운영진단을 실시하여 경영이 매우 부실하거나 공공의료기능을 제대로 수행하지 못하는 경우 지방자치단체의 장이나 원장에게 지방의료원 임원의 해임, 조직의 개편 등 운영개선을 위한 조치를 요청할 수 있고 당사자는 이에 응해야 한다.

이사회는 이사장과 이사로 구성되며, 정관의 변경, 사업계획 및 예산·결산, 조직, 재산의 취득과 처분에 관한 사항, 그리고 인사·보수·복무 등의 규정의 제·개정에 관한 사항을 심의·의결하고, 이사회 및 감사의 권한과 운영에 관해 필요한 사항은 정관으로 정한다. 지방의료원은 이사장인 원장이 실질적으로 업무를 통괄하고 직원을 지휘·감독하고 있으며 이사회는 원장의 의견에 반하는 결정을 하기 어렵다고 하겠다. 그리고 원장과 이사의 임용권 및 승인권이 지방자치단체의 장에게 있고, 운영에 관한 기본적 사항은 조례로 정하게 되어 있으므로 원장이 지방의료원을 경영하는데도 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

특히, 경기도립의료원의 경우는 '경기도립의료원 설립 및 운영 조례'에 따라 종전에 경기도 소속의 지방의료원으로 각각 운영되던 수원의료원, 의정부의료원, 파주의료원, 이천의료원, 안성의료원, 포천의료원 등 6개의 병원이 경기도립의료원으로 통합하고 이들 6개의 병원은 분원으로 되었다. 이에 따라 경기도의료원의 이사회는 법률에 정한 이사회의 심의·의결사항 이외에 병원 간 사업의 투자 우선순위 설정과 협력병원 협약에 관한 사항 등의 내용이 추가되어 있다. 분원인 병원에는 이사회를 따로 두지 않고 있어 병원운영에 있어 경기도지방의료원장이 이사장인 이사회의 의사결정에 따라야 한다.

3) 학교법인 병원

의학교육기관이 있는 사립학교에서 설립한 병원은 대체로 학교법인병원으로 구분된다. 학교법인 병원의 경우 병원장이 병원을 경영하지만 의과대학, 치과대학, 간호대학, 약학대학 등의 교육기관이 있는 경우 병원과 이들 교육기관을 총괄하는 의료원을 두고 의료원장이 이 업무를 관장하기도 하는데, 이 경우 의료원장은 부총장을 겸임하기도 한다. 그

리고 사립학교에서 설립한 병원은 그 기관의 장인 총장, 설립자 또는 이사장의 영향력 아래에 있어 학교법인의 경영방침에서 벗어날 수 없다.

한국의 사립대학은 극히 일부이긴 하지만 사학재단, 관료, 정치인이 음성적으로 결탁된 전근대적인 지배구조 속에서 파행과 왜곡을 경험하였고, 학내 분규가 증가하고 재단의 비리 등이 주목을 받으면서 사립대학 지배구조(governance structure)의 개혁에 대한 논의가 활성화 되었다.[141]그렇지만 전근대적인 철학부재로 근시안적인 정책이 남발되어 왔고, 사학재단의 부패는 방조되어 왔다. 따라서 학교법인이 운영하는 병원에서도 방만한 경영과 수익성을 강조하는 진료의 왜곡현상이 초래될 가능성을 배제할 수 없다.

학교법인의 회계는 학교에 속하는 회계와 법인에 속하는 회계로 구분이 되고 법인회계는 일반회계와 수익사업회계로 구분되고, 학교에 속하는 회계는 교비회계와 부속병원 회계로 구분할 수 있는데, 학교회계는 학교의 장이 집행하고, 법인회계는 이사장이 집행하며, 부속병원의 회계의 집행권을 의료원장에 위임할 수 있도록 하고 있다. 사립학교의 부속병원의 경우 자체적으로 의사 결정하는 기구인 이사회는 없고 법인이사회의 결정에 따르게 된다.

사립학교법에 의한 학교법인의 이사회는 이사로 구성이 되며, ① 학교법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득, 처분과 관리, ② 정관의 변경 ③ 학교법인의 합병 또는 해산 ④ 임원의 임면 ⑤ 법인이 설치한 학교의 장 및 교원의 임면(주로 교원의 임면은 학교장에 위임) ⑥ 법인이 설치한 학교의 경영 ⑦ 수익사업 등의 사항을 심의·결정한다(사립학교법 제15조, 제16조). 학교법인의 이사는 7인 이상으로 하고 감사는 2명 이상을 두고 그 수는 정관으로 정한다. 학교법인은 이사정수의 4분의 1에에 해당하는 이사를 개방이사라 하여 개방이사추천위원회에서 2

141) 이주호. 박정수(2000). 사립대학 지배구조의 개혁의제. 한국행정학보. 34(4).

배수 추천을 인사 중에서 선정하여야 하고, 개방이사추천위원회는 대학평의원회에 둔다. 이사 정수의 반수 이상은 대한민국 국민이어야 하고 이사회의 구성에 있어 각 이사상호간에 친족관계에 있는 자가 그 정수의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다. 그리고 이사 중 3분의 1이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자라야 한다. 임원은 이사회에서 선임을 하고 관할청의 승인을 얻어 취임하며, 임기는 정관으로 정하되 이사는 5년을 초과할 수 없고 중임할 수 있으며, 감사는 3년을 초과할 수 없고 1회에 한하여 중임할 수 있다.

사립학교법은 설립자의 학교운영에 대한 전횡을 막기 위하여 이사 선임에 대한 여러 가지 제도적인 장치를 마련해 두고 있고, 주무 관청인 교육과학기술부의 지도 감독권을 강화하고는 있으나 여전히 학교설립자의 독단적인 운영이 자행되고 있는 경우가 나타나고 있다.

학교법인병원은 병원장이 운영위원회와 인사위원회를 비롯한 제 위원회를 두어 운영하기도 하지만 의료원장에 이러한 권한을 주는 학교법인도 있다. 학교법인병원의 경우 법인 이사장을 비롯하여 학교의 장인 총장, 그리고 보건의료 관련 업무를 총괄하는 의료원장의 지시와 감독을 직접 간접으로 받아야 하므로 자율적인 의사결정을 하기가 어려운 구조적인 문제를 안고 있다. 즉 학교법인의 실질적 설립자가 존재하는지의 여부에 따라 병원장의 권한과 책임의 범위가 달라진다고 하겠다.

학교법인병원의 지배구조는 사립대학의 지배구조와 밀접한 관련성이 있다. 따라서 총장선출제도뿐 아니라 의료원장 및 병원장의 선출방법의 고려와 함께, 대학 구성원들의 역할과 연관 지어 책임과 자율, 그리고 합의와 협력이 함께 고려되어야 한다. 역할분담을 고려하여 이사회, 직원, 교수, 총장, 병원장, 의료원장 등이 상호 견제하고 조율할 수 있는 상대적 자율성의 철학이 적용되어야 한다. 더불어 사립대학 운영에 관한 종합적인 발전안이 제시되어 이에 따라 각 구성원 간의 역할 수행이

효율적으로 운영되어야 한다. 학교법인병원도 사립대학의 발전안에 기초하여 계획되고 운영되어야 할 것이다.

사립대학은 이사회의 구성 등 지배구조에서부터 학사운영에 이르기까지 자율을 부여하는 만큼 책임을 부과할 필요가 있다. 주무 관청에서는 사립학교법 등을 통해 이사회 구성방식, 이사 및 감사의 선발 방식 등에서부터 학사운영까지 세부적인 내용까지도 통제하고 있으므로 대학 자체에 이를 포함한 자율권을 확대하고, 공익에 위배되거나 부정이 발생할 경우 그 책임을 엄격히 물을 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

특히, 사립대학병원인 학교법인 병원의 경우, 그 규모가 크고[142], 직원수도 많으며, 재정 및 예산규모도 방대하여 법인의 간섭이 배제된 지배구조를 유지하도록 해야 한다. 즉, 의료원장이나 병원장에게 최대한 권한을 위임하여 독자적이고 자율적인 운영을 통해 경영목표를 달성할 수 있도록 하여야 한다.

4) 사회복지법인 병원

모든 국민에게 인간다운 생활을 실현하기 위해서는 국가는 사회보장과 사회복지에 대해 책임을 진다. 즉, 국가는 사회복지의 공적인 책임원칙에 따라 사회복지사업을 순수한 민간사업자인 사인에 의해 수행되기보다는 조직성과 공공성, 민주적 운영을 명확히 확보할 수 있는 사회복지법인을 설립하여 사회복지사업에 대한 국민적 신뢰성을 확보함과 동시에 국가의 사회복지증진 의무를 분담토록 하면서 예산지원 및 세제상 혜택 등 각종 혜택을 제공한다. 사회복지법인제도의 발달은 민법상 비

142) 2010년 학교법인병원 77개에 42,051개의 병상을 보유하고 있어 1개소당 평균 546병상에 해당된다(대한병원협회. 2010 전국병원명부).

영리법인으로부터 시작되었지만, 이후 사회복지의 공공성과 전문성에 대한 요구가 증대되어 법인에 대한 기본법인 민법으로는 적용의 한계가 많아 사회복지사업법상의 사회복지법인 규정을 두게 되었다.[143]

사회복지법인은 사회복지사업을 수행할 목적으로 특별히 사회복지사업법에 의해 설립된 법인으로서 민간 사회복지 주체 중 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 사회복지법인은 전문성과 동시에 공공성을 가진 기관으로서 사회복지서비스에 중추적 역할을 하고 있지만 제도적인 미비점과 운영과정에서 많은 문제점을 지닌 채 운영되고 있다. 한국에서는 사회복지법인 지배구조의 투명성, 책임성과 관련해서 많은 문제제기가 이루어지고 있고, 사회복지법인의 부패, 불법행위 등으로 신뢰상의 문제도 제기되고 있다.[144] 또한, 여러 종류의 사회복지법인이 자기역할에 맞는 정체성 확립의 문제와 더불어 서비스 대상자에게 질 높은 서비스를 하지 못하는 문제점도 안고 있다.[145] 한국 사회복지법인의 투명성 제도의 문제점으로는 ① 법체계의 공익성 편중으로 인한 공익성과 자율성의 부조화, ② 이사회 구성의 비합리적 제한, 이사회 감독기능의 미비, 이사에 대한 대우 및 관련 거래 규제 미비 ③ 감사의 감사기능 미비 ④ 자발적 통제기능 미비 ⑤ 주무관청 감독기능 미비 ⑥ 국세청 감시기능 미비 ⑦ 외부감사인 감사기능 미비 ⑧ 인증제도 및 민간 독립감시기관 부존재 등으로 인한 정보 접근성·완전성·적시성 결여 등이 제기되고 있다.[146]

143) 사회복지사업을 하는 민간조직은 사회복지법인 이외에도 학교법인, 종교법인, 비영리 사단법인, 비영리 재단법인 등 다양하게 존재한다. 사회변화에 대처하기 위해 사회복지법인의 종류가 많아지고, 그 사업도 다양화 되었다.

144) 하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조의 현황과 법제도적 개선방안: 사회복지법인을 중심으로. 한국비영리연구 6(2).

145) 김형수(2007). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안. 한국사회복지행정학 9(2).

146) 현상원(2010). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구: 한국의 사회복지법인의 투명성 개선을 중심으로. 숭실대학교 박사학위논문.

사회복지법인의 임원은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 감사 2인 이상을 두어야 하고, 이사회 구성에 있어서 특별한 관계가 있는 자가 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없다. 이사의 임기는 3년, 감사의 임기는 2년이지만 각각 연임할 수 있고 외국인 이사는 이사현원의 2분의 1 미만이어야 한다. 임원을 임면할 경우 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 감사는 이사와 특별한 관계가 아닌 자여야 하고 감사 1인은 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 추천할 수 있다. 보건복지부장관은 법인의 설립허가 및 취소권, 임시이사 선임권, 기본재산 사용에 대한 허가권 등이 있어 사회복지법인에 대한 주무관청으로서의 권리를 행사하고 있다.

사회복지법인에서 설립·운영하는 병원은 학교법인에서 운영하는 병원과 마찬가지로 병원 자체의 이사회가 없고 법인의 직접 통제를 받으며, 병원장과 직원들은 법인 이사장이 임명하는 것이 보편적이다. 사회복지법인 병원은 학교법인 병원에 비해 비교적 병상규모가 작은 편이고[147], 사회복지사업과 직접 관련되는 재활병원, 노인요양병원 등이 대부분이어서 사회복지법인 이사장의 통제 하에서 병원이 경영된다고 보아도 무방하다. 따라서 앞에서 제기한 사회복지법인에서의 문제인 투명성·공익성·책임성의 문제가 병원에서도 그대로 나타나고 있다고 하겠다.

나. 우리나라 비영리병원의 지배구조 문제점

법인의 지배구조 문제는 사회 민주화의 진전, 책임성을 요구하는 시대적 흐름에 따라 제기되고 있다. 지배구조의 문제는 설립목적을 제대

147) 사회복지법인 병원은 2010년 49개 병원에 8,419개 병상을 보유하고 있어 1개소당 평균 172병상이다. 그런데, 1,931개 병상을 보유한 서울삼성병원이 사회복지법인으로 구분되어 있어 이를 제외할 경우 평균 135병상에 불과하다(대한병원협회. 2010 전국병원명부).

로 달성하고 그것을 효율적으로 수행하고 있는가에 있다. 즉, 법인조직의 조직관리, 인사관리, 재무관리 등을 효율적으로 수행하고 외부환경에 적절히 대응하여 미래의 비전을 제시하고 이를 달성하고자 하는 노력이 수반되어야 한다. 이를 위해선 경영기관이 합리적으로 구성되어 제대로 기능하여야 한다.

비영리법인이 효과적인 지배구조를 지니기 어려운 점은 일반 주식회사와 같이 주주 등의 투자자나 채권자의 이해관계를 조정하기 위해 회계감사를 필수적으로 실행하고 이해관계자들에게 정보를 공개하는 등의 시장 규율이 비영리 의료법인에서는 작동하지 않는데서 비롯된다. 그리고 경영책임을 누구에게 귀속시켜야 할지도 애매하며 이를 규율할 제도도 미흡하다. 외국에서는 이사회에 의한 자율통제가 활발히 이루어지고 있으나, 우리나라의 경우 이사로서의 역할 및 기능에 대한 인식이 미흡하고 이를 어떻게 수행해 나가야 하는지에 대한 인식도 부족한 것이 현실이다.

비영리법인의 이사회의 운영상의 특성으로는 첫째, 비영리법인의 이사회는 주주의 이익을 대변하기 보다는 공익성을 대변한다. 둘째 대부분이 봉사직이며 때로는 자비로 참석하기도 하고 스스로 기부를 해야 하는 경우도 많다. 따라서 사명감과 봉사정신을 갖고 있지 않으면 이사회에 이름만 걸어놓고 소홀해 지기 쉽다. 셋째, 비영리조직의 이사의 임기는 제한되는 경우가 많다. 넷째, 비영리법인의 이사회의 기능은 공익보호를 주목적으로 하며 관계기관과의 연결고리 역할을 한다는 것이다.[148] 이러한 운영상 특성이 있음에도 우리나라의 경우 공익을 대변하기 보다는 소유주의 사익을 대변한 경우가 많고, 봉사직으로서의 자세보다는 우월적, 권위적 위치를 점하고 있으며, 임기가 제한되어 있어도

148) 정구현(2003). 비영리조직의 지배구조: 이사회를 중심으로. 한국비영리연구 2(1).
노연희(2003). 비영리조직의 이사회 활동에 관한 탐색적 연구: 사회복지서비스 조직을 대상으로. 한국행정학보 37(3).

연임을 통해 장기적으로 종사하고 있는 문제점이 노정되고 있다.

현상원(2010)[149]은 비영리법인의 지배구조의 투명성과 관련된 문제점으로 이사회구성의 비합리적 제한, 이사회 감독기능의 미비, 이사에 대한 대우 및 관련거래 규제 미비, 감사의 감사기능 미비, 주무관청 감독기능 미비, 국세청의 감시기능 미비, 외부 감사인 감사기능 미비, 인증제도 및 민간독립 감시기관 부존재로 인한 정보접근성·완전성·적시성 결여 등의 문제를 제기하였는데, 비영리 의료기관도 같은 문제점을 지적할 수 있다.

어떤 조직에서나 합리적인 의사결정과 경영의 투명성을 보장하기 위해서는 조직의 계획-실행-모니터링-평가 기능에 대한 견제와 균형 시스템이 확립되어야 한다. 비영리법인 의료기관에서의 이러한 견제와 균형 시스템은 이사회의 독립성과 기능 활성화를 전제로 하고 있다. 여기에서는 우리나라 비영리의료법인에서의 거버넌스 문제점을 이사회를 중심으로 논의하고자 한다.[150]

1) 이사회의 독립성 부재

법인의 이사회는 그 역할에 따라 법적 요건의 충족만을 위한 이사회, 자문기관으로서의 이사회, 합의기관으로서의 이사회, 사회적 기관으로서의 이사회로 유형화할 수 있고, 법적요건의 충족만을 위한 이사회는 소유자의 이사회와 장식적 이사회로 다시 구분할 수 있다(Vance, 1971; 홍복기, 1988, 안성포, 2004). 우리나라 비영리법인 병원, 특히 의료법인, 사회복지법인, 학교법인의 경우 대체로 소유주가 있고 이사회가 장

149) 현상원(2010). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구: 한국의 사회복지법인의 투명성 개선을 중심으로. 숭실대학교 박사학위논문.

150) 정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방향. 연구보고서 2006-02. 한국보건사회연구원. p.183-186의 내용과 안성포(2004). 비영비법인의 지배구조. 법학논총 28. p.277-308의 내용을 주로 참조하였음.

식적으로 운영되는 경우가 많아 이사회는 법적 요건만을 충족하고 있는 것이 대부분이라 하겠다.

법인이 회의체인 이사회제도를 도입하면서 기대한 것은 다수의 이사로 구성된 이사회로 하여금 업무집행의 의사를 신중히 결정하게 하고, 그 집행을 감독하게 함으로써 법인운영의 효율성을 높이기 위한 것이었으나. 이사회가 업무집행기관 내지 경영자인 대표이사와 이사장의 독단적인 결정이나 집행을 견제하지 못하고 지배·예속상태에 놓여 단순 거수기에 불과하다면, 이사회 운영의 결과는 부정적일 수밖에 없다.[151]

우리나라 공익법인법에 의하면 공익법인의 이사회 구성에 특수 관계자 수는 이사 현원의 1/5를 초과할 수 없도록 규정하고 있다.[152] 이는 공익법인이 출연자의 재산도피 수단으로 운영되는 것을 방지하고 공익재단에 대한 출연자의 전횡을 견제해서 공익성을 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이러한 공익법인의 의사결정은 이사회의 심의와 결정에 따라 이루어지기 때문에 이사회의 역할이 가장 중요하다 할 수 있다. 그러나 현실적으로 재단 운용에 있어서 재단에 출연한 사람의 친구 또는 친지들이 이사로 참여하고 있어 출연자의 의도대로 사업이 운영되는 경향이 높다고 볼 수 있다.[153] 법인은 의사결정에 효율 및 효과성을 높이고자 이사회 구성을 구정하고 있으나, 이사회가 업무집행기관 내지는 경영자와 이사장의 독단적인 결정이나 집행을 견제하지 못하고 예속될 경우에는 이사회의 순기능이 달성될 수 없다.

한편, 우리나라 이사회 구성원인 이사에는 이사장이 포함되어 법인의 경영진과 이사회가 제도적으로 분리되어 있지 않다. 이사회는 법인의 업무를 결정하는 의사결정기관임과 동시에 업무를 감독하는 업무감독기

151) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.
152) 특히, 학교법인의 경우는 친족관계에 있는 자가 이사회 정수의 1/4를 초과해서는 안 된다(사립학교법 제21조제2항).
153) 황창순(1998). 한국 공익법인의 성격과 기능: 기업재단을 중심으로. 동서연구 18(2).

관의 역할을 지니고 있다. 그러나 비영리법인은 대부분의 이사가 사외이사로 구성되어 있어 이들의 독립성 및 전문성이 보장되지 않는다면 이사회의 감독기능이 제대로 발휘되기 어려울 것이다.

특히, 내부통제장치가 제대로 구축되어 있지 않고 재정적 감시가 미흡하여 조직구성원의 재정낭비, 자산 오남용, 내부 재정관리 미흡 등의 형태로 나타나고 있다. 고가의 건물이나 가구 등에 많은 재정을 낭비하거나 이사장 등의 경영진의 보수에 상당액을 지불하는 경우를 들 수 있다.

2) 전문성 및 경영능력 부족

전통적인 이사회는 결정(decide), 확인(confirm), 상담(counsel), 검토(review)의 네 가지 방법에 의하여 경영의무를 이행하고 법인의 정책결정과 집행에 책임을 지게 된다.[154] 이러한 전통적인 기능을 수행하기 위해서는 폭넓은 경험과 지식이 요구된다.

모든 이사회는 조직의 미션을 수행하기 위해 충분한 전문가를 필요로 한다. 이사회가 너무 작으면 임원들은 업무가 과장되며 생산성이 떨어지는 반면 이사회가 너무 크면 모든 임원들이 적극적으로 참여할 기회가 낮아지며 책임감이 약화될 우려가 있다.

이사회가 실질적으로 깊이 있는 논의가 이루어지기 위해서는 10~15명 정도가 바람직하다. 우리나라 공익법인법에는 5인(이사장 포함) 이상 15인 이하의 이사로 구성하도록 하고 있으며 2인의 감사를 두되 주무관청의 승인을 받아 그 수를 증감할 수 있다[155].

법인의 업무를 이사회에서 결정하고 이러한 결정된 업무를 경영자가 집행할 때 이사회의 감시 및 감독을 받게 되지만, 이사회의 이사장 또

154) 강정대(1985). 현대경영조직론. 박영사.

155) 미국이나 캐나다의 경우 비영리법인의 이사회는 20명 이상 50명에 이르기도 한다(정구현, 2003).

는 CEO 등의 경영인이 이사의 지위를 가지고 있거나 법인 설립과 관련된 이해관계자라 한다면 우리나라의 가족주의, 연고주의 등에 비추어 볼 때 독립적인 감사를 행사하는 것은 기대하기 어려워 보인다.

최근의 의료시장 구조의 변화, 경쟁 심화 현상을 고려해 볼 때, 전략적 병원관리는 법인 경영에서 필수적인 사항이 되고 있다. 그러나 기업에서 이사회가 제 기능을 원활히 수행하지 못하고 경영자 또는 이사장이 경영업무를 총괄할 경우에는 법인의 성패가 개인의 능력에 좌우된다. 만약 이들의 경영역량이나 통찰력이 부족할 경우에는 의료 환경 변화에 적절히 대응하지 못하고 위기를 맞게 될 우려가 상존하게 된다.

또한, 이사장이 조직을 과도하게 컨트롤하고 독단적으로 의사결정을 할 경우에는 의사결정에 있어서 객관적인 논의가 이루어지기 어렵고 유용한 비평들이 제안되기 힘든 형식을 취할 수 있다. 이러한 결과로 이사회 임원들의 적극적인 참여가 점차 결여되며 형식위주로 전락할 수 있다.

3) 이사의 장기 재임

이사회의 임원으로 참여하는 것은 임원들이 시간, 기술 및 자원을 헌신하고자 하는 법적으로 신퇴를 바탕으로 하는 중요한 책임을 맡는 것이다. 임원들은 다른 임원, 대표이사, 관련기록 및 자원 등을 활용하여 조직이 임무에 맞게 운용되도록 할 책임을 지니고 있다. 그러나 우리나라의 경우 출연자의 친인척이나 공익사업과 전혀 무관한 사람들이 이사로 임명되어 이사회의 기능이 축소되고 형식에 그치고 있다. 또한, 이사의 임기는 대체로 2년에서 5년까지로 정하고 있으나 연임이나 중임규정을 둠으로써 한 조직 내 임원은 장기간에 걸쳐 이사로 재직하는 경우가 많다. 이러한 경우에는 가장 오래 재임한 이사의 영향력이 불균형적으

로 확대되어 조직에 영향을 미칠 수 있는 부작용이 따른다.

한편, 실제로 법인 운영에 있어서 이사회의 역할은 형식적인 경우가 많고 이사장 또는 이사회를 대신하여 사무책임자에게 실제적인 법인 운영의 권한이 위임되는 경우가 많다. 현재 이사회가 원활히 기능을 할 수 있도록 제반 여건을 갖추는 데는 다소 시간이 소요될 것으로 여겨지므로, 우선 상임직으로 있는 사무책임자의 자격요건을 강화할 필요가 있다. 법인의 감사는 회계감사에 국한되어 있을 뿐 업무감사는 거의 시행되고 있지 않기 때문에 사무책임자의 판공비가 과도하게 지출되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 사무책임자의 전문성, 윤리성이 강화하는 문제가 고려되어야 할 것이다.

4) 내부 감사 및 주무관청 감독 미흡

비영리법인에 있어서 업무집행에 대한 감독은 이사회제도에 의한 방법과 감사제도에 의한 방법이 병행하여 행하여지는 형태이다. 이와 같은 형태는 영미식의 일원제 이사회제도와 바탕 위에 독일식을 혼합시킨 절충형의 감사제도라 할 수 있다. 따라서 양 제도의 장점을 반영하는 면도 있지만, 다른 한편으로는 어느 한 쪽에도 충실하지 못하여 양 제도의 단점이 강조될 수도 있다.[156]

우리나라의 비영리의료법인의 내부 조직에 감사를 두고, 감사는 이사와 특별한 관계가 아닌 자여야 한다고 공익법인법에 규정하고 있지만 감사의 선임과 해임을 정관의 규정으로 이사회에서 할 수 있기 때문에, 이사회에 대하여 감사가 완전한 독립성을 가질 수 없는 구조를 지니고 있다. 뿐만 아니라 감사의 전문성에도 문제가 있을 수 있다. 학교법인이나 사회복지법인 등에는 감사의 전문성을 확보하는 방안으로 감사 중 1

156) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

인은 법률 또는 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 임명하도록 하고 있으나 일정규모 이상으로 한정하고 있다[157]. 그런데 의료법인에 대해서는 전문 감사인을 두어야 한다는 규정은 없는 실정이다.

특히, 비영리공익법인은 재단법인 또는 사단법인으로서 설립취지가 사회일반의 이익에 공여하기 위하여 장학금 또는 연구비의 보조 및 지급과 학술, 자선 등에 관한 사업을 목적으로 하고 있어 이러한 공익사업을 수행하는 자는 국가 또는 지방자치단체가 수행해야 할 업무를 대신 수행한다 할 것이다. 이에 따라 정부는 공익사업이 그 고유목적사업의 원활한 수행을 할 수 있도록 공익사업에 출연한 재산에 대하여 재산세나 증여세를 부과하지 않도록 한 것이다. 그러나 아무리 정부가 민간부분의 공익사업에의 재산출연을 장려한다고 해서 아무런 사후장치 없이 출연재산을 상속세나 증여세의 과세 대상에서 제외한다면 일부에서는 공익과 선행을 앞세워 상속세나 증여세를 회피하는 것은 물론 오히려 출연자의 부의 증식 및 세습수단으로 약용할 우려가 없지 않다. 따라서 주무관청의 출연재산에 대한 사후관리제도가 필요하다고 본다. 그러나 세법의 규정만으로는 한계가 있으며, 관리 감독기관의 규제만을 강조하면 민간부분에서의 공익사업에의 출연이 위축될 것이다. 또한 주무관청의 감사는 업무 행정 처리에 대한 일반감사이므로 회계감사와는 구분되며, 회계에 관한 전문지식이 없는 관계공무원들에 의한 감사라는 데 많은 문제점이 제기될 수 있다.

주무관청의 감독을 통하여 법인의 업무상의 폐해를 줄일 수 있을 것으로 여겨지나, 주무관청이 설립 후에 지속적으로 비영리법인의 업무를 감사하는 것이 아니기 때문에 이에는 분명 한계가 따른다고 볼 수 있다.

157) 사회복지법인의 경우, 일정규모 이상의 법인에는 법률 또는 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자를 감사로 선임하도록 하고 있는데, 전문감사인을 두어야 하는 법인을 보조금의 규모로 정하고 있다. 김명연(2008)은 보조금의 지급규모가 아니라 예산총액, 재산액, 규모 등을 기준으로 하여 일부 소규모 사회복지법인을 제외하고는 원칙적으로 전문감사인을 두어야 한다고 주장하고 있다.

5) 지역주민 참여의 부재

보건의료분야에서 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하여 이들의 삶의 질을 높이기 위한 보건의료서비스 공급방식은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 미국, 프랑스, 네덜란드 등 외국의 경우 병원의 이사회에 주민이 적극적으로 참여하고 있으나 우리나라에서는 보건의료분야에 지역 이사회를 중심으로 지역주민의 의견이 반영되는 사례는 거의 전무하다고 볼 수 있다. 분권화와 더불어 지역주민 또는 NGO의 역할이 중요하게 대두되는 시점에서 지역주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 기저가 필요하다. 지역주민을 대상으로 더 나은 보건의료서비스를 제공하기 위해 지방정부, 지역주민, 해당 비영리단체 및 민간비영리 의료기관 등의 협력관계를 형성하는 것이 중요하며 이를 위해 지역 이사회와 같은 평의회가 검토되어야 할 시점으로 여겨진다.

제4절 주요국가의 비영리 의료기관의 지배구조 제도

국가마다 보건의료체계가 다르기 때문에 다른 국가들의 보건의료체계 및 비영리법인 관련 제도를 살펴보는 것은 우리나라의 보건의료부문 비영리법인 제도를 발전시키는 데 있어서 시사하는 바가 클 것이다. 특히, 보건의료체계가 상이한 국가들의 비교가 보다 의미가 있을 것이므로 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 비영리의료기관 사례를 개괄적으로 살펴보고자 한다.

1. 미국

가. 미국 비영리의료기관의 구성

보건의료분야는 미국 사회복지시스템 중심에 놓여있는 가장 구별되는

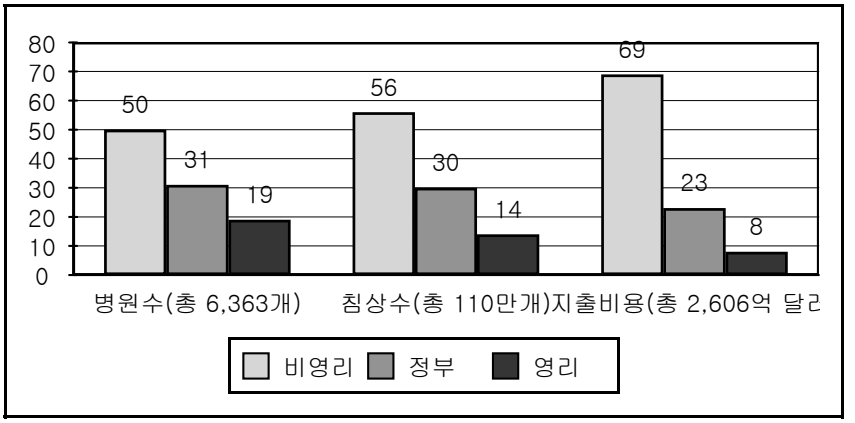
'혼합경제'의 전형이다. 즉, 민간의료와 공공의료가 혼합된 제도이지만, 시장지향체계의 대표적인 예로서 의료서비스의 공급 및 의료재원의 조달 등에서 정부의 통제를 최소한으로 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 미국은 국민전체를 대상으로 하는 사회보험제도는 존재하지 않기 때문에, 대부분의 사람들은 민간의료보험에 가입하고 있고 보험료 및 진료보수가격도 시장의 자율가격으로 형성되고 있다. 또 병원의 설비투자, 임원, 급여 등도 제한을 두고 있지 않아서 다른 선진국과 비교했을 때 규제가 다소 적은 편이라고 할 수 있다.[158]

비록 대다수의 사람들이 영리회사로서 운영되는 병원의 민간의료진을 통해 보건의료서비스에 접근하지만, 대부분의 병원진료는 비영리기관을 통해서 제공된다. 미국 병원은 지역의 사회적 약자를 자선의료로서 적극적으로 대응하는 등 지역지향적인 사고가 강하다. 지역주민 역시 기부, 봉사활동 등의 지원에 적극적인 편이다. 즉, 병원의 지역공헌과 더불어 지역주민의 지원이라는 관계가 자연발생적으로 생성되어 오늘에 이르고 있다. 공적 지원 및 지역주민의 지원으로민간비영리병원이 약 60%를 차지하고 있어서 미국 사회 내에서의 의료제공에 있어서 주요 역할을 담당하고 있다. 최근에는 영리회사가 이 분야에서 점차 큰 영향력을 행사하는 경향이 있지만, 비영리부문은 여전히 병원진료의 거의 반 이상, 외래환자진료의 45%, 요양원보호 및 진료의 거의 30%를 차지한다. 비영리부문은 국가의 보건의료서비스 전달시스템에 있어 중요한 부분을 구성하고 있으며, 최근의 극적인 많은 변화에도 불구하고, 지속적으로 그들의 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다.[159]

158) 정영호(2009). 주요 외국 비영리 의료기관의 거버넌스 보건복지포럼 149.

159) Salamon(1999). America's Nonprofit Sector : A Primer(2nd ed.). 이형진 역(2000). NPO란 무엇인가. 서울.아르케

〔그림 3-3〕 미국 설립자별 비영리병원 점유율



자료 : Salamon(1999).

미국의 민간비영리병원은 크게 공공소유 비영리병원(public owned nonprofit hospital)과 민간비영리병원(private nonprofit hospital)으로 구분된다. 공공소유비영리병원은 시립병원 등 공립병원을 나타내는 것이 아니라 민간비영리병원으로 주민 기부 등을 토대로 설립된 병원이다. 민간비영리병원은 종교관계병원 등이 해당된다.[160]

나. 미국 비영리의료기관의 역할

미국 비영리의료기관의 주된 역할은 비영리 보건의료서비스의 제공자로서의 역할이다. 민간의 자선적 기부가 전체 보건의료비의 상대적으로 제한된 부분을 차지하고 있지만, 그럼에도 불구하고 민간 비영리부문은 의료전달체계에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 미국의 비영리기관의 보건의료부문에서 비영리기관이 지배적 위치를 점하고 있는 4가지 구성요소는 병원진료(hospital care), 요양원보호 및 진료(nursing home care), 입원진료 및 외래환자 진료, 그리고 의료보험(health insurance)이다.

160) 정영호(2009). 주요 외국 비영리 의료기관의 거버넌스. 보건복지포럼 149.

첫째, 병원진료는 미국의 보건의료분야 중 가장 큰 구성요소로서, 비영리기관의 활동이 가장 두드러진 분야이기도 하다. 병원산업에 있어 비영리 대 정부 및 영리부문의 역할은 협동과 분업이 동시에 이루어지는 경향이 있다. 즉 정부는 병원부문과 관련된 비용의 대부분을 지원하는 반면, 대부분의 비영리병원은 서비스를 제공한다. 특히, 무보험 환자(uncompensated care) 서비스 제공, medicaid-covered 서비스 제공, 그리고 특수(specialized) 서비스 제공 등의 서비스는 다른 영역이 못하는 부분을 비영리부분이 제공하는 영역이다. 전체 비영리부분에서 비영리병원이 차지하는 이러한 중요성은 비영리병원이 보이고 있는 실제적인 데이터에서 볼 수 있다. 즉, 미국 병원전체의 약 50%가 비영리기관으로 구성되어 있다. 이들 비영리병원은 전체 침상수의 56%, 총 병원지출의 70%를 차지한다. 비영리병원은 미국 내 병원산업에 있어 중심적 위치를 점하고 있는 전체 종합병원부문에서 특히 두드러진다. 1980년대 병원의 급성장에서 불구하고, 종합병원의 55%는 민간 비영리병원이다. 비영리병원은 종합병원 침상수의 64%, 종합병원 지출비용의 72%를 차지한다. 특수병원의 경우에는 이 보다는 다소 낮아서 병원의 25%와 병원 침상의 15%를 점하고 있다.

둘째, 클리닉과 가정 보건의료 부문이다. 1975년과 1996년 사이에 외래환자 보건의료비 지출은 전체 보건의료비 지출보다 3배나 빨리 성장하였고, 가정보건의료비 지출은 15배나 빨리 성장하였다. 특히 최근 외래환자 진료 분야는 상당히 역동적인 모습을 보여주고 있다. 이에 따라 비영리 서비스제공자들은 많은 영향을 받아왔다. 특히 두 가지 주요한 변화는 최근 외래환자 진료 분야에서 분명해지고 있다. 즉 보건의료비 지출의 빠른 성장과 영리 서비스제공자들의 증가가 그것이다. 이러한 경향은 동시에 발생하고 있다. 이렇게 비록 비영리기관이 최근 영리 서비스 제공기관과 치열한 경쟁을 하고는 있지만, 외래환자서비스 및 가정보건

의료서비스 제공에 있어서는 비영리기관이 여전히 주요한 역할을 담당하고 있다. 가장 최근의 서비스산업센서스를 통해 볼 때, 37,000개의 민간 의료클리닉 가운데 비영리기관은 대략 1/3을 차지한다. 더구나 비영리부문이 1996년 현재 고용인원의 45%, 수입의 44%를 차지함으로써, 평균적으로는 영리부문보다 큰 규모를 갖고 있는 것처럼 보인다.[161]

셋째, 요양원 보호 및 진료이다. 영리부문의 지배적 위치는 오랫동안 요양원 업계의 중요한 특징이 되어왔으며, 여기에서도 마찬가지로 비영리부문은 중요한 역할을 담당했다. 특히 실리적인 동기보다는 사회·종교적인 요구에 부응해 오고 있었던 비영리요양원은 신속하게 성장해 왔다. 이 영역은 1996년 보건의료비 지출의 약 8%인 800억 달러를 흡수했으며, 이 중 60% 이상은 정부에서, 40%는 민간재원으로 충당했다. 이 중 약 2%가 수수료 형태이며, 정부수입의 대부분은 메디케이드(Medicaid)프로그램으로부터 충당한다.

넷째, 의료보험 부분이다. 비영리기관은 보건의료서비스의 전달에 많은 기여를 했을 뿐만 아니라, 역사적으로 보건의료 재정부문에서도 중요한 역할을 담당하고 있다. 더 중요한 것은 비영리기관이 선지불(pre-paid) 의료보험의 창출과 확대를 위해 초기의 매개체적 역할을 해왔다는 것이다. 즉 전체 지역사회에 위험을 분산시킴으로써 병원 진료의 재정에 혁명적인 변화를 가져왔으며, 이를 통해 중산층과 노동자층이 병원 진료를 손쉽게 받을 수 있도록 하고 있다. 이에 힘입어 1930년대에 시작된 블루클로스(Blue Cross)와 블루쉴드(Blue Shield)보험 프로그램은 1940년대와 1950년대에 미국 전 지역으로 확산되었다.[162]

그러나 최근 비영리병원의 이러한 우세한 점유정도가 감소를 보이고 있다. 또한 영리법인 의료기관이 증가함에 따라 비영리의료법인이 누려

161) U. S. Bureau of the Census(1992). Census of Service Industries.

162) Salamon(1999). America's Nonprofit Sector : A Primer(2nd ed.). 이형진 역(2000). NPO란 무엇인가. 서울:아르케.

왔던 정통성과 세금감면혜택 등의 지위에 공격을 받고 있다. 그 원인으로는 병원을 둘러싼 다양한 환경적 변화를 지적해 볼 수 있다. 먼저, 정부, 비영리, 그리고 영리병원이 각기 다른 분야의 다른 역할 때문에 서로 다르게 운영되었으며, 그 상이한 역할 속에서 영리병원은 두드러지게 성장세를 보인 반면 정부와 비영리병원은 대부분 축소되는 과정을 거쳐 왔다. 더욱이 최근에 병원의 전반적인 경향인 진료관리(managed care) 시스템으로의 전환과 병원 손익에 대한 일반화된 압력으로 인해 병원침상 수가 지속적으로 감소해 왔다. 그리고 이것이 정부와 비영리 서비스제공자들의 존재를 약화시키고 영리 서비스제공자들의 존재를 강화시키면서, 병원산업의 기본 구조에 많은 변화를 초래하였다. 또한, 전체적인 병원의 경향이 비영리병원이 재정적 지원을 하기 어려운 값비싼 정보관련 기술에 대해 특별한 가치를 부여하는 쪽으로 기울고 있다. 이러한 여러 가지 요인에 의하여 비영리병원은 종합병원의 침상수를 전반적으로 축소하라는 압력과 신뢰회복을 위해 영리병원으로 지위를 변환하거나 영리병원으로 인수·합병하라는 압력을 받고 있다.

다. 미국 비영리의료기관의 거버넌스

미국의 민간비영리병원은 많은 교회, 자선단체가 만든 구빈시설에서 출발하였다. 이러한 역사로부터 미국의 민간비영리병원은 소유자가 존재하지 않고 이익분배가 이루어지지 않기 때문에 실제로 비영리이다. 미국의 민간비영리병원에서는 급여의 상한에 대해 정해져 있지는 않지만, 과다한 급여지급은 제한되고 있다. 실무적으로 보면 병원은 급여 결정 시 컨설턴트를 활용하여 법외의 급여지급은 제한하고 있다. 컨설턴트는 해당 지역이나 전국의 직업별(CEO, CFO, 의사, 간호사 등) 급여를 수집하여 해당지역의 병원 위치(예, 병상수, share, 수익률, 체인 또는 단독병원 여부)로부터 해당병원의 전략 등을 검토하여 급여가 평균치보다

높은 것이 좋은지 아니면 낮은 것이 좋은지에 대해 조언한다. 의료기관은 컨설턴트회사에 자신의 직업별 급여데이터를 제출하는 대신, 해당지역이나 전국 직업별 평균급여를 참조하는 것이 가능하다. 이와 같이 의료수입과 비교하여 임원 급여가 지나치게 높은 경우는 거의 발생하지 않게 되는 시스템을 지니고 있다.

미국병원에서는 감시기관으로서 이사회가 기능하고 있으나 이사장은 친족이 아니며 세습되지도 않는다. 이사멤버는 병원이사장, CEO 등 병원내부자, 지역주민(사업가, 자산가 등의 지역명사 또는 지역 사회단체 등)으로 구성되어 있다. 이러한 측면에서 우리나라와 크게 다른 점이 있다고 할 수 있다. 외부 이사회 멤버는 보수를 받지 않으며 지위는 명예직이다.

정보공개에 있어서 직접적으로 주민에 대해 수행해야 할 법적 의무는 없다. 다만 501(c) 3개 조직(비과세조직)은 비과세조직단체의 홈페이지상에 간단한 재무내용을 공개해 두어 주민이 자유롭게 열람할 수 있다. 지역주민과의 협의회는 반드시 설치하도록 되어 있으며 회계감사에 관해서도 주(州) 수준에서 의무사항으로 되어 있다. 또한 모든 병원은 아니지만 면세병원채로 불특정다수로부터 자금조달을 하고 있으며 자격부여 등 회계 면에서도 자3자의 감독을 강화하는 기능을 하고 있다. JCAHO(Joint Commission on the Accreditation of Healthcare Organizations)의 인증을 받지 않으면 메디케어로부터 보험상환을 받을 수 없다. 또한 NCQA(National Committee for Quality Assurance)에 의한 민간보험회사 체크에 있어 병원이 데이터를 제출하지 않으면 보험회사와 계약을 맺을 수 없는 등 병원경영이 법적으로 문제가 없는지, 의료의 질이 보장되는 조직적 구성을 취하고 있는지 등 외부기관에 의해 세밀하게 점검되고 있다. 또한 비과세로 되기 위해서는 IRS(Internal Revenue Service)가 인정하는 501(c)3[163]조직으로 인정받아야 하며,

이러한 인정을 받고 유지하기 위해서도 이사장에게 과다한 급여지출 등은 원칙적으로 불가능하도록 구성되어 있다. 이와 같이 정보공개나 제3자 평가는 우리나라보다 상당히 진전되어 있으며 경영투명성을 도모하고 있다. 미국의 민간비영리병원의 거버넌스를 요약하면 <표 3-20>과 같다.

〈표 3-20〉 미국의 민간 비영리병원의 거버넌스

	민간비영리병원
▪ 주기별 배당금지 ▪ 해산 및 탈퇴시 배당금지	있음 없음
▪ 실질배당 방지책 (병원의 중역에 대한 보수 규제)	없음. 단, 컨설턴트에 의한 평가, 지역주민 대표에 의한 거버넌스는 존재
▪ 이사회 임원구성에서 친족 규제	있음
▪ 정보 공개	지역주민대표에 의한 거버넌스 존재 비과세조직협회의 인터넷에 의한 공개
▪ 감사	있음
▪ 영리사업에 대한 규정	없음
▪ 지역주민과의 협의체 구성	있음
▪ 운영비 공적 지원	없음
▪ 책무보증	없음
▪ 우대세제	있음

자료: 정영호 등(2006)

민간비영리병원의 일반적 조직 구성은 다음과 같다. 공공소유 비영리병원 경우는 이사회 구성이 주민 선거로 결정하는 반면, 민간비영리병원의 이사는 이사회에서 자체적으로 결정한다. 이사회(Board of Trustees) 구성원은 지역기업 관리책임자(사장), 대학교수, 회계사 등 지역명사들로 구성되며 무보수를 원칙으로 한다. 이사회 구성원 아래에

163) 비영리법인의 기본적 요건으로 1) 개인이익에 귀속되지 않는 공익사업 수행, 2) 정치활동, 정치 헌납, 로비활동 금지, 3) 자산분배 및 급여 과잉지급 금지, 4) 해산 시 개인자산 배분 금지가 이에 해당된다.

CEO, CEO 밑에 관리부문과 의료부문이 자리하게 된다.

CEO는 이사회에서 선출되는데, 이러한 조직체계에 관한 법적 규제는 없으나 이와 같이 지역주민에 의한 경영감시체제를 구축하는 것이 일반적인 민간비영리병원의 조직구성이라 할 수 있다. 이사회 구성에 있어서는 지역주민과 더불어 자신들이 병원의 주인이라는 의식을 가지고 있는 기부자 및 지원자 등의 지원이 두드러지게 관찰된다. 이러한 이유로 인해 민간비영리병원은 지역주민의 의사를 존중하지 않을 수 없는 구조라 할 수 있다. 미국의 민간비영리병원의 거버넌스가 가지는 가장 두드러진 특징은 지역주민에 의해 거버넌스가 잘 작동되고 있다는 점이다. 지역주민이 항상 임무달성에 대해 감시하고 있다고 할 수 있다.

한편, 민간비영리병원에 근무하는 의사의 상당수는 개업의로서, 이들이 병원과 계약하고 병원에 종사하고 있기 때문에 병원과 의사가 상호 감시하는 체제를 유지할 수 있어, 의료종사자의 직업윤리가 확립될 수 있는 체제라 할 수 있다.

미국 비영리병원의 이사회에 지역사회 대표가 참가하는 형태, 비영리병원에 대한 비과세혜택, 발생한 잔여 이익에 대한 지역 환원 경영의 구조를 취하고 있는 점, 그리고 이사회가 경영 및 운영에 대한 감독을, 관리부문은 경영 및 운영을 실제로 수행하는 역할로서 상호 분리가 되어 경영감시와 경영건전화가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 특히 환자, 병원종사자, 지역대표의 의견을 표명하는 기회를 가질 뿐 아니라 이사회의 일원으로 원장 임명권을 가지며 병원경영에 관한 중요사항에 대해 최종 결정권을 가지게 된다.[164]

164) 윤희숙, 고영선(2009). 의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제. 한국개발연구원 연구보고서 2009-01.

2. 일본

가. 일본의 비영리부문에 대한 정부정책[165]

일본에서 병원이 설립주체는 국가, 공공 의료기관, 사회보험단체, 비영리의료법인, 그리고 개인 등으로 구분할 수 있다. 2006년 현재 전체 병원 중에서 비영리의료법인이 63.7%로서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.[166] 일본의 의료법은 주식회사는 그 국적에 관계없이 병원, 진료소 등을 개설하는 것이 불가능하여 영리목적의 병원개설은 인정되지 않고 잉여금의 배당도 금지하며, 법인세율은 30%이다.

그렇지만 일본은 비영리부문이 그다지 활성화되어 있지 못하며 사회 전반에 있어 시민참여가 활발하지 못하다고 할 수 있다. 일본은 비영리부문 활성화를 위하여 1998년 '특정비영리법인촉진법'을 공포하여 실행하고 있으나 아직 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 국가 주도적 사회·경제 발전을 추구하여 온 일본은 비영리조직에 대한 정부의 시각이 상당히 가부장적이어서 정책집행의 수단으로 이용되는 경향이 강하였다. 따라서 비영리조직의 주요한 특성인 비정부성, 독립성, 자주관리와는 동떨어진 행정주도하의 비영리조직으로 운영되는 경향이 강하다. 비영리조직의 재정부문에 있어서 사회복지의 경우 재정지출의 90% 이상이 정부의 지원을 받고 있으며, 보건의료의 경우 약 65%가 정부의 지원으로 충당된다. 자발성이 강해야할 비영리조직은 기부금에 대한 의존도가 높아야 함에도 불구하고 일본 비영리조직의 경우 전체 재정의 1.3%만이 민간 기부금에 의해 충당하고 있으며 재정지출의 충당금 중 가장 큰 부분은 각종 서비스에 대한 수익자 부담금의 사업소득으로 약 60%를 차지하고 있다.

165) 조성한(2002). 공익법인으로서의 재단 육성 및 규제정책. 한국정책논집. 2:30-47.

166) 2006년 전체병원 8,943개 중에서 국가 3.3%, 공공의료기관 15.1%, 사회보험단체 1.4%, 개인 6.8%, 기타 9.8%였다(후생노동성 백서: http://www.nhlw.go.jp)

'특정비영리법인촉진법'이 발효되기 이전에 비영리법인을 설립하기 위해서는 민법에 의해 재단 또는 사단이어야 했다. 사단법인은 정관을 작성하고 재단법인은 기부행위를 해야 하며, 주무관청의 허가를 얻어 등기하였다. 따라서 영리 또는 완전한 공익을 목적으로 하지 않는 중간법인은 특별법(사립학교법-학교법인, 사회복지법-사회복지법인, 종교법인법-종교법인, 의료법-의료법인)에 의한 경유를 제외하고는 설립할 수 없었다.

비영리조직은 법인설립허가를 받기 위해 주무관청에 허가를 신청하는데, 이에 대한 결정은 주무관청의 자유재량이며, 목적이 2개 이상일 경우 각 목적과 관련하여 복수허가, 중복감독을 받아야 하였다. 이러한 행정적 제약을 해소가기 위해 '특정비영리법인촉진법'을 제정하여 비영리부문이 활성화되도록 제도적 환경을 조성하고 있다. '특정비영리법인촉진법'에 의한 특정비영리법인은 매년 전년도 활동에 대해주무관청에 보고서를 제출해야하며, 보고서에는 당해 사업계획과 예산, 전년도의 예산지출내역, 전년도 사업, 자산목록 등을 포함해야 한다. 법인 활동, 재정, 사업계획, 관리자 명부 등의 내용을 투명하게 공개하기 위하여 매년 당해연도 시작의 3개월 내에 보고서를 작성하여 회원이나 기타 관련인이 열람을 요구할 경우 합당한 사유가 없는 이상 공개하게 함으로써 법인에 대한 통제를 정부통제에만 국한한 것이 아니라 시민의 감시도 포괄하도록 하고 있다.

2004년 5월 규제개혁, 민간개방추진회의에서 주식회사의 참가에 의해 의료기관 사이의 경쟁 촉진, 환자선택의 확대, 자금조달 수단의 다양화 등을 촉진하고 환자위주의 의료서비스 제공을 실현하기 위하여 규제개혁 특별구역법를 개정하여 10월부터 주식회사에 의한 병원경영을 인정하게 되었다. 의료서비스의 진단과 치료는 비영리법인이 수행할 수 있지만 영리기업은 수행할 수 없고 부대수익사업만 영리기업에서 수행할 수 있다.[167]

나. 일본의 의료법인 구성

일본의 의료법인은 의료법의 규정에 의해 설립하고 설립에는 도도부현지사에게 결산 등의 제출의무가 있다. 의료법인은 의료서비스라는 국민건강유지를 목적으로 한 공익성 있는 서비스를 제공하며 비영리법인으로서 영리성을 부정하고 잉여금 배분(배당)이 금지되고 있다. 그러나 다른 공익법인에게 주고 있는 세제상의 우대조치는 없이 보통법인과 동일한 세율로 법인세가 30% 부과되고 있다. 이것은 의료법인제도가 의료기관의 경영에 영속성을 가지도록 하고, 또한 개인 경영에 의한 파행을 억제하기 위함인데, 의료서비스 제공이 충분한 이익을 얻고 있는 것을 전제로 하고 있는 것으로 고려된다.

일본의 의료법인은 재단법인과 사단법인으로 구분되고, 사단법인은 지분을 인정하는 법인과 인정하지 않는 법인으로 구분된다[168]. 이들 의료법인은 그 특성에 따라 특정의료법인, 특별의료법인, 사회의료법인으로 구분될 수 있다(표 3-21 참조).

특정의료법인은 당초부터 인정된 의료법인으로서 ① 재단의료법인과 지분이 정해지지 않은 사단의료법인으로 구분되며, ② 사업이 의료보급 및 향상, 사회복지로의 공헌, 기타 공익 증진에 현저히 기여하며 공적으로 운영되는 것을 말한다. 구체적으로는 정령(조세특별조치법시행령 제39조의 25) 및 대장성령(조세특별조치법시행규칙 제22조의 15)에 정한 기준에 적합한 것, ③ 재무대신의 승인을 얻은 의료법인이다. 특별의료법인은 ① 재단의료법인과 지분이 정해지지 않은 사단의료법인으로 구

167) JETRO(일본경제정보과)(2005). 의료기관 경영에 주식회사 참가에 대하여. Japan Economic Monthly.

168) 지분인정 (사단)의료법인은 퇴사 등에 의해 사원자격을 상실한 자가 그 출자액의 반환을 청구할 수 있는 의료법인. 출자액의 한도액은 정관에서 정하고 사원은 지분권을 가지며 매매, 상속, 증여 등의 대상이 된다. 지분 불인정 (사단)의료법인은 출자액의 반환 청구를 할 수 없는 법인이다.

분되고, ② 법인의 재산이 개인에 귀속되지 않고 사회복지법인과 동일하게 공정 운영이 확보되고 있는 것을 말한다. 사회의료법인은 2007년 4월에 의료법을 개정하면서 도입되었는데, 이 제도의 창설 취지는 벽지의료나 소아구급의료 등 지역에서 특히 필요한 의료 제공을 담당하는 의료법인을 새로이 사회의료법인으로 하여 이러한 의료에 적극적으로 참가시킴으로서 양질의 적절한 의료를 효율적으로 제공하는 체제 확보를 도모한다는 데 있다. 사회의료법인의 도입으로 특별의료법인은 2012년 3월말까지만 존속하게 된다. 이외에도 의사 또는 치과의사가 1인 또는 2인이 상근하는 의료법인인 '1인 의사 의료법인'이 있다.

〈표 3-21〉 일본 의료법인의 형태

					특정의료법인	사회의료법인	그 외 의료법인
의료법인	▪ 의료법(제39조)에 의해 설립 ▪ 설립에는 도도부현지사에 결산등의 제출의무 있음 ▪ 영리목적 개설 불인정 ▪ 잉여금 배당 금지 ▪ 법인세율 30%	재단	▪ 개인 또는 법인이 무상으로 기부한 재산에 의해 설립 ▪ 재산제공자는 운영에는 관여할 수 있으나 지분에 대한 권리는 없음		▪ 조세특별조치법 규정에 의해 설립 ▪ 국세청승인 ▪ 공익증진에 기여 ▪ 법인세율 22%	▪ 2007.4.1시행 ▪ 법인세율 없음 ▪ 특별의료법인은 2012.3말까지 존속	▪ 기타 법인
		사단	▪ 여러 명의 출자자가 출자하여 설립	지분 인정	▪ 출자액한도법인 (신설법인은 강제시행)		▪ 신설법인은 인정하지않음
				지분 불인정	▪ 조세특별조치법 규정에 의해 설립 ▪ 국세청승인 ▪ 공익증진에 기여 ▪ 법인세율 22%	▪ 2007.4.1시행 ▪ 법인세율 없음 ▪ 특별의료법인은 2012.3말까지 존속	▪ 기타 법인

자료: 한국보건산업진흥원. 투자개방형 의료법인 도입 필요성 연구. 2009.11 p.167.

일본 의료법인은 2011년 현재 46,946개소가 등록되어 있는데, '지분 있는 사단의료법인'이 90.7%로 대다수를 차지하고 있으며, 1인의사 의료법인은 83.3%에 해당된다. 그리고 특정의료법인은 393개소, 특별의

료법인 45개소 사회의료법인 120개소이다(표 3-22 참조).

〈표 3-22〉 일본의 유형별 의료법인의 연도별 추이

	의료법인					법인 중 1인의사 의료법인	법인 중 특정 의료법인	법인 중 특별 의료법인	법인 중 사회 의료법인
	계	재단	사단						
			계	지분유	지분무				
1970	2,423	336	2,087	2,007	80	-	89	-	-
1975	2,729	332	2,397	2,303	94	-	116	-	-
1980	3,296	335	2,961	2,875	86	-	127	-	-
1985	3,926	349	3,577	3,456	121	-	159	-	-
1990	14,312	366	13,946	13,796	150	9,451	187	-	-
1995	24,725	386	24,339	24,170	169	19,008	213	-	-
2000	32,708	399	32,309	32,067	242	26,045	267	8	-
2005	40,030	392	39,638	29,257	381	33,057	374	47	-
2006	41,720	396	41,324	40,914	410	34,602	395	61	-
2007	44,027	400	43,627	43,203	424	36,973	407	79	-
2008	45,078	406	44,672	43,638	1,034	37,533	412	80	-
2009	45,396	396	45,000	43,234	1,766	37,878	402	67	36
2010	45,989	393	45,596	42,902	2,694	38,231	382	54	85
2011	46,946	390	46,556	42,586	3,970	39,102	393	45	120

주: 1995년까지는 연도말 기준이고, 그 이후는 3월 31일 기준임.
자료: 일본 후생노동성 조사 (http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/isei...)

다. 일본 의료법인 거버넌스 실태

의료법인의 거버넌스에 대한 실태를 요약하면 <표 3-23>과 같다. 먼저 배당금지에 관해서는, 매주기별 배당은 모든 의료법인에서 금지되고 있지만, 지분 있는 사단의료법인에서는 사원탈퇴시나 해산 시에 재산청구권이 인정되고 있다. 특정·특별 의료법인은 실질배당방지책으로서의 임원보수에 제한을 두고 있다. 사회복지법인의 경우 금액제한은 없으나 업무감사가 있어 많은 액수의 경우는 불가능하게 되어 있다. 한편, '지분 있는 사단의료법인'에서는 규정사항을 가지고 있지 않다.

〈표 3-23〉 일본 비영리 의료법인의 거버넌스

		지분있는 사단의료법인	특정의료법인	특별의료법인	사회복지법인
주기별 배당금지		o	o	o	o
해산/탈퇴시 배당금지		x	o	o	o
실질배당방지책 (중역 보수제한)		x	연 3,600만엔 이하	연 3,600만엔 이하	실무감사
임원구성에서 친족규제		x	o	o	o
정보공개		△ 사원, 채권자에 공개	△ 사원, 채권자에 공개	△ 사원, 채권자에 공개	o -사업보고서 등 비치 -이용자에게 정보 제공 노력 의무
감사		x	x	x	o
영리사업에 대한 규율		x	o	o	o
지역주민과의 협의기관		x	x	x	o
공적지원	보조금	x	x	x	o
	우대세제	x	o	o	o

자료: 全日本病院協會. 全日病ニュースダイジェスト. 2004.12.15.
明治安全生活福祉研究所. 病院經營はじめとした非營利組織の經營に關する調査研究報告書. 2005.3.

임원구성에 관한 친족지배에 있어서는 특정의료법인, 특별의료법인, 사회복지법인에서의 임원 중 1/3 이하로 제한하고 있다. 그러나 지분이 있는 사단의료법인에서는 임원에 대한 친족비율에 대한 규제가 없으며 친족지배에 관한 방지책도 존재하고 있지 않다.

정보공개에 있어서 지분 있는 사단의료법인, 특정의료법인, 특별의료법인은 사원, 채권자에게 공개의무가 있다, 사회복지법인은 사업보고서를 사무소에 비치해두어 이용자가 이용하기 쉽도록 정보공개의무를 부과하고 있다. 감사는 의료법인, 특정의료법인, 특별의료법인에서 어떤 규정도 없으나 사회복지법인에서는 사업, 회계에 관한 행정이 감사되고 있다.

영리사업에 대한 규율에 관해서는 지분 있는 사단의료법인과 사회복지법인의 경우에는 법적으로 특단의 규정은 없다. 다만 사회복지법인의 경우 의료법인 이상으로 사업운용에 대해 엄격한 행정감사가 행해지고 있다고 알려져 있다. 특정의료법인과 특별의료법인의 경우에는 영리사업

에 대한 규율이 정해져 있는데, 자유진료 및 차액병상[169]으로부터의 수익을 억제하기 위해서 사회보험진료에 의한 수입이 전체 수입의 8할 이상이 되도록 하고 있으며, 자비 환자는 사회보험진료와 동일기준으로 회계하도록 하고, 의업수익은 의업비용의 1.5배 범위에 있도록 하고 있어 이익추구에 일정수준의 제한을 정해 놓고 있다.

지역주민과의 협의기구 설정(평의원회 등)에 관해서는 사회복지법인은 평의원회가 설치되어 있다. 모든 사회복지법인에서 평의원회가 설치되어 있으나 지분 있는 사단의료법인의 경우에는 어떤 규정도 없으며, 지역주민 등의 협의기구설치가 독자의 판단에 맡겨지고 있다. 그래서 현재로는 설치이유도 명확하지 않아 대부분 이러한 기구가 설치되어 있지 않다고 볼 수 있다.

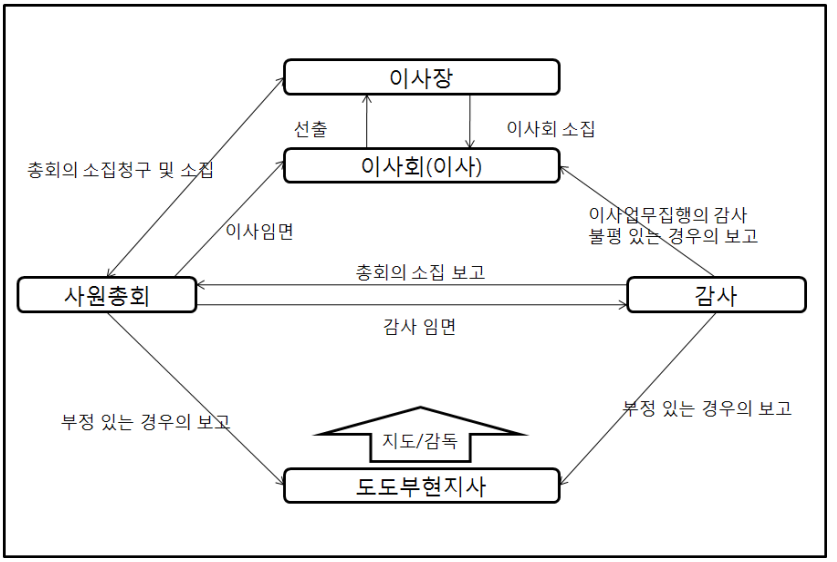
한편, 비영리성과 연관한 공적지원은, 지분인정 사단의료법인에는 보조금이 원칙적으로 없고 우대세제도 없어(영업기업과 동일하게 30%, 상속세는 개인지분에 대해 과세대상) 공적지원이 제공된다고 하기 어렵다. 한편, 특별의료법인과 특정의료법인은 보조금은 없으나 우대세제가 있으며, 사회의료법인은 보조금과 비과세가 주어지고 공적 지원 규모도 크다.

일본 의료법인에서는 이사를 3인 이상, 감사를 1인 이상 두도록 의무를 부여하고 있으나, 이사(회)나 감사 직무, 권한 등이 명확히 규정되고 있지 않고 있다. 의료법인 다수가 사원=이사로 되어 소유와 경영이 일치되어 있으며, 이사장에 권한이 집중된다. 이에 일본은 [그림 3-4]와 같이 사원총회나 감사기능이 강화되거나 실효성 있기 위한 정비를 통하여 기업 거버넌스(corporate governance)를 강화해야 한다는 견해가 제기되고 있다. 구체적으로는 이사회 기능을 높이기 위해서 이사를 친족

169) 특정의료법인에서는 특별요양환경에 관한 병상(차액병상)수가 당해의료시설 병상수의 30% 이하가 되도록 하소 있음.

으로 차지하지 못하도록 하고 상근하고 있는 각 부문의 책임자를 이사로 하며, 지역주민 대표 등 외부 이해관계자를 비상근 이사로 하는 방법이 제기되고 있다. 또한 감사에 있어서도 재무에 관한 지식을 가진 인재를 선임하며, 지역주민 대표, 학식 경험자, 종업원 대표 등으로 구성된 평의원회를 설치하여 기능 분화 또는 감시기능을 높이는 것 등의 방법이 제기되고 있다.

〔그림 3-4〕 일본 의료법인의 거버넌스 구조



라. 의료법인제도의 개정

일본 후생노동성은 2007년 4월에 양질의 의료를 제공하는 체제 확립을 위하여 의료법 등의 일부를 개정하였는데, 이중 의료법인에 관한 규정도 개정되어 시행되었다. 그 개정 내용을 요약하면 다음과 같다.[170]

170) 후생노동성의 의료법인제도에 관한 해설 내용 참조(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/isei)

1) 의료법인의 업무 확대에 대하여

의료법인에 대해 지정관리자로서의 업무를 부과하였다. 의료법인이 지방자치법 규정된 지정관리자로서 공공시설인 병원, 진료소 또는 개호노인보건시설(이하 '병원 등'으로 칭함)을 관리하는 경우, 해당 업무가 의료법인의 본래 업무로서 행해지는 것을 명확하게 하여야 한다. 단, 의료법인이 자신의 병원 등을 개설하지 않고, 지정관리자로서 공공시설인 병원 등을 관리하는 것만을 목적으로 의료법인을 설립하는 것은, 병원 등의 개설을 목적으로 의료법인으로 하는 것이 가능하도록 한 법 규정의 취지에 위반하기 때문에 유의하여야 한다.

의료법인의 부대업무로서, 개정법 및 개정고시에 따라, 사회의료법인에 대해서는 제1종 사회복지사업(특별양호노인홈, 양호노인홈, 구호시설, 갱생시설 및 경비노인홈(A형, B형)을 제외)의 실시 및 의료법인(사회의료법인을 포함)에 대해서는 제2종 사회복지사업(아동가정지원센터 제외)의 실시 및 노인복지법에 규정된 유료노인홈 설치를 추가하여 실시할 수 있게 되었다.

2) 사회의료법인제도 창설에 대해서

의료법 개정으로 인해 사회의료법인제도가 새로 창설되었는데, 이 제도의 창설 취지는 벽지 의료나 소아 구급의료 등 지역에서 특히 필요한 의료 제공을 담당하는 의료법인을 새로이 사회의료법인으로서 자리를 매겨, 이러한 의료에 사회의료법인을 적극적으로 참가시킴으로서 양질의 적절한 의료를 효율적으로 제공하는 체제 확보를 도모할 수 있도록 한다는 것이다. 해당 의료법인이 개설하는 병원 또는 진료소 중 1 이상(2 이상의 도도부현 구역에서 병원 또는 진료소를 개설하는 의료법인은 각각의 도도부현에 1 이상)의 것이, 해당병원 또는 진료소의 소재지의 도

도부현이 작성하는 의료계획에 기재된 구급의료 등 확보사업을 담당하는 업무를 하는 것으로 한다. 즉, 사회의료법인 제도의 목적은 비영리성의 철저화를 통한 의료법인과 관련한 국민의 신뢰를 확립하고, 종래 공공병원에서 담당하고 있었던 의료를 민간 의료법인이 적극적으로 담당하도록 추진하여 효율적이고 투명한 의료경영의 실현에 의한 지역의료의 안정적인 제공에 있다. 의료계획에 의해 계획된 벽지 의료, 소아구급의료 등을 담당하기 위해서이다.

사회의료법인은 일정한 공적조건을 만족하는 의료법인으로서, 세제상의 우대조치, 채권발행 가능, 공적 의료기관 경영으로의 적극적 참가, 수익사업과 복지사업 등 다양한 사업 전개, 의료기능에 따른 의료법인과의 폭넓은 제휴의 추진, 의료계획에 따른 의료제공과 도도부현의 지원 등 많은 혜택을 받을 수 있다.

3) 잔여재산의 귀속자에 대해서

잔여재산을 귀속해야하는 자가, 국가, 지방공공단체 또는 후생노동대신이 인정하는 자로서 의료법인의 비영리성의 철저를 꾀하도록 한다. 후생노동대신이 인정하는 자는, 해당의료법인이 개설하는 병원 등의 소재지에 조직된 도도부현 의사회 또는 군시구 의사회(일반사단법인 또는 일반재단법인에 한함)로서 병원 등을 개설하는 자 또는 병원 등을 개설할 예정인 자를 칭한다. 본 개정에 따라 시행일 이후에 새로운 의료법인의 설립 인가 신청을 하는 경우, 설립 후의 의료법인은 재단의료법인 또는 지분 규정이 없는 사단의료법인에 한정되어 진다. 출자액한도법인을 포함, 지분 규정이 있는 사단의료법인은 경과조치형 의료법인으로 이행할 수 없다. 나아가 합병 전의 의료법인 중의 하나가 경과조치형 의료법인인 경우에는 합병 후에도 경과조치형 의료법인으로 할 수 있다.

4) 의료법인의 관리체제 재검토에 대해서

개정 의료법에는 이사 또는 감사 및 사원총회 또는 평의원회의 각 기능을 명확하게 함으로서 의료법인의 내부관리체제의 명확화를 통한 효율적인 의업경영 추진을 꾀하고 있다. 그리고 사업보고서, 개산목록, 대차대조표, 손익계산서 등의 작성, 도도부현지사(2 이상의 도도부현의 구역에서 병원 등을 개설하는 의료법인에 대해서는 지방후생국장(단, 개정전의 특별의료법인에 대해서는 후생노동대신))에게 신고 및 열람에 관한 규정을 정비함으로서 의료법인의 투명성을 확보를 꾀하도록 하였다. 나아가 의료법인이 작성해야하는 사업보고서 등(사회의료법인채 발행법인이 작성하는 사업보고서 포함)에 대해서는 별도 의정국 지도과장 통지에 따라 다루어지도록 한다.

5) 사회의료법인채의 발행에 대해서

구급의료 등 확보사업을 맡은 사회의료법인에 대해, 공모채인 사회의료법인채 발행에 따른 자금조달을 인정하여 해당 사회의료법인의 재정적 기반의 안정화를 꾀하도록 하였다. 사회의료법인채는 증권취급법에 따라, 정보개시에 필요한 서류의 작성 및 신고가 필요하다. 사회의료법인채 발생법인에는 사회의료법인채를 발행한 뒤(해당 사회의료법인채의 총액에 대해서 상환된 것은 제외)에 사회의료법인의 인정이 취소된 의료법인을 포함한다.

6) 의료법인의 자산요건의 재검토에 대해서

의료법인의 자산요건으로서 정해진 자기자본 비율에 관한 요건을 폐지하도록 하여, 병원, 진료소 또는 개호노인보건시설을 개설하는 의료법

인은 개설하는 병원, 진료소 또는 개호노인보건시설에 필요한 시설, 설비 또는 자금을 가지고 있도록 하였다. 의료법인 시설 또는 설비는 법인이 소유하는 것이 바람직하지만 임대차계약에 의한 경우에도 해당계약이 장기간에 걸친 것이고 확실한 것으로 인정된 경우에는 그 설립을 인가할 수 있도록 하였다. 단, 토지, 건물을 의료법인의 이사장 또는 그 친척 등 이외의 제삼자로부터 임대한 경우에는 해당 토지, 건물에 대해서 임대차 등기를 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 또한 차지차가법(借地借家法)에 의거하여, 토지, 건물의 소유권을 취득한 자에 대한 대항요건을 구비한 경우에는 임대차등기가 없어도 해당 토지, 건물의 임대차를 인정하여도 된다. 그리고 임대료가 근처의 토지, 건물 등의 임대료와 비교하여 월등하게 고액인 경우에는 잉여금배당 금지의 규정에 저촉될 위험이 있기 때문에 유의하여야 한다.

의료법인의 설립을 인가함에 있어서 일정기간 의료시설의 경영실적을 요건으로 하는 것은 바람직하지 않다. 나아가, 새로이 의료시설을 개설하기 위해서 의료법인을 설립하는 경우에는 2개월 이상 운전자금을 가지고 있는 것이 바람직하다. 의료법인의 설립 시에는 현물거출 또는 기부해야 하는 재산이 의료법인에 불가결한 것인 경우에는 그 재산의 취득 또는 확충을 위해 생긴 부채는 해당의료법인의 부채로서 다루어도 된다. 단, 부채가 재산을 종전의 소유자가 당연히 담당하여야 하는 것 또는 의료법인의 건전한 관리운영에 지장을 줄 위험이 있는 것일 경우에는 의료법인의 부채로서 인정하는 것은 적당하지 않기 때문에 설립의 인가에 대해서는 충분하게 유의하여야 한다.

7) 기금제도의 이용에 대해서

의료법인의 비영리성의 철저에 따라, 지분 이 정해져 있지 않는 사단

의료법인의 활동의 원자가 되는 자금의 조달수단으로서 정관에 정해진 바에 따라 기금 제도를 채용하는 것이 가능하도록 하였다. 단, 사회의료법인 또는 조세특별조치법에 규정된 특정의료법인은 해당기금제도를 이용하는 것이 불가능하기 때문에, 기금제도를 이용하고 있는 의료법인으로 사회의료법인의 인정 또는 특정의료법인의 승인을 받으려고 하는 의료법인에서는, 거출자에게 기금을 반환(금전 이외의 개산에 대해서는 거출시의 해당재산 가격에 상당하는 금전을 반환)하여, 정관에서 기금에 관한 규정을 삭제하는 것이 필요하다.

3. 프랑스

가. 프랑스 민간비영리병원의 구성

프랑스 병원의 설립형태는 공립, 민간비영리, 영리의 세 가지 형태로 존재한다. 병상별로 본다면, 공립이 65.5%를 차지하고 있으며, 민간비영리 14.7%, 영리 19.8%로 공립이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 공립과 민간비영리 병원을 합하면 약 80% 정도에 달한다.

공립병원은 종합병원으로 특히 중증도가 높은 외과수술과 연구에 중점을 두고 있다. 이외에 장기요양 전문병원도 있어서 응급 등 초급성기에서 장기요양까지는 두루 포함하고 있다. 민간비영리병원은 공립병원처럼 고도의 의료를 제공하는 것은 아니지만, 민간비영리병원 역시 응급에서 장기요양까지를 커버하고 있다. 이에 비해 영리병원은 소수의 상장된 종합병원 등이 있으나 대부분은 단과병원으로서 경미한 외과수술, 산과 등 부유층을 대상으로 서비스를 제공하고 있다.

프랑스에서는 공적병원활동참가병원(PSPH: establishments participant for service public hospitals)이라는 제도가 있다. 여기서 공적병원활동이란 24시간 응급, 모성보건, 의학교육, 연구, 예방의학 등의 활동을 말하는 것

이다. 공립병원 전체는 공적병원활동참가병원이 되지만, 민간비영리병원도 24시간에 걸쳐 환자를 진료한다는 조건으로 지방병원청에 신청하여 허가를 받을 경우에 한해 공적활동참가병원으로 인정받게 된다. 민간비영리병원의 공적활동참가병원을 포함하면 약 76%가 이에 해당한다. 이와 같이 프랑스 병원의 대부분은 공익성에 대해 명확하게 의무를 부여하고 있다고 볼 수 있다.[171]

나. 프랑스 민간비영리병원의 거버넌스

프랑스 민간비영리병원의 경우 개인 소유권에 대해서 법률로 금지하고 있지는 않지만, 민간비영리병원 대부분이 개인에게 자산이 귀속되어 있지 않다. 배당문제에 있어서 주기별 배당 뿐 아니라 해산 및 탈퇴 시에도 금지되고 있다. 다만, 설립 시 정관에 정해놓을 경우, 해산 및 탈퇴의 경우 출자 상당분을 지급받는 경우도 있으나 대부분은 소유권이 없어서 일반적으로 나타나는 현상은 아니다.

프랑스에서는 급여상한을 설정해두고 있는데, 예를 들어 민간비영리병원의 경영자 층에서 출자자가 경영자로 있는 경우 사회보험료 상한의 3배를 상한으로 설정하고 있다. 한편, 경영에 있어서 친족지배를 규제하기 위한 법률이 별도로 규정되어 있는 것은 아니지만, 대부분 개인소유가 아닌 탓에 친족지배 역시 일반적으로 나타나지 않는다.

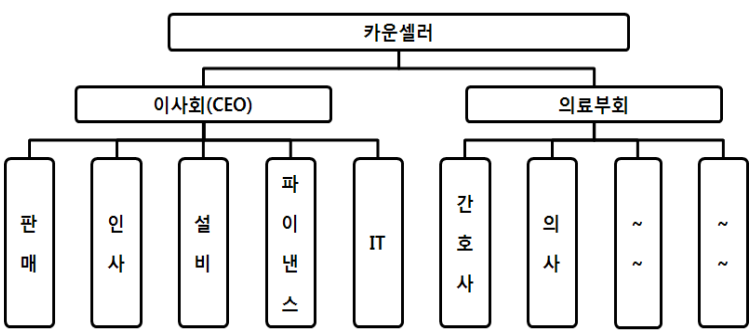
정보공개의무의 경우 프랑스 DRG를 근거로 의무활동내용, 재무내용, 투자계획 등을 의무적으로 제출해야 한다. 주민에 대해 직접 정보를 공개하는 방식은 아니며, 지방병원청이 홈페이지 상에 개별병원별 총액예산, 투자계획, 질병이환율 등을 공개함으로써 주민이 정보에 접근할 수 있는 통로를 마련하고 있다. 또한 지역주민과의 협력기관은 반드시 설

171) 정영호(2009). 주요 외국 비영리 의료기관의 거버넌스. 보건복지포럼 149.

치해야 한다.

프랑스 병원의 일반적인 조직도는 [그림 3-5]에서 보는 바와 같이, 카운슬러 하에 이사회(CEO), 의료부회가 속해있으며, 이사회에 판매, 인사, 설비, 파이낸스, IT가 속해있고, 의료부회 아래에는 의사, 간호사 등의 의료진이 속해 있다. 카운슬러는 최고의사결정기관으로서 CEO 및 이사 선임, 경영감시 등이 주요 기능이다. 카운슬러의 멤버는 지역주민 대표(지역수장, 기업사장, 회계사, 교수 등의 지역명사)로 구성되며, 주로 보수를 받지 않고 자발적으로 운영된다. 이처럼 카운슬러가 지역주민에 의한 프런티어로 무보수로 참여하기 때문에 실제적으로 거버넌스에 실효성이 있는지를 확인하기는 어렵다. 그러나 지역주민 대표의 감시가 포함되기 때문에 지역을 위한 의료기관으로서의 역할, 기능을 의식한 지역밀착경영방침을 선택하는 등의 영향이 있을 것으로 여겨진다.

〔그림 3-5〕 프랑스의 민간비영리병원 조직도



자료 : 정영호(2009). 주요 외국 비영리의료기관의 거버넌스

한편, 병원에서 진료하는 의사의 대부분은 개업의로 병원과는 계약을 맺어 병원을 이용하고 있는데, 이러한 의사 진료에 있어서 공중위생법 전 제6161안 2에 "민간의료기관에서 활동하는 의사는 의료부를 형성하

고 병원 내에 치료상 결정에 있어서는 완전 독자권을 가진다. 병원 내 연간 의료활동회계, 의료정책에 관한 의견을 제공한다. 의료활동회계는 지방병원청에 제출할 의무가 있다."라고 규정되어 있다.

이와 같이 병원과 의사는 조직과 직원으로 연결되어 있지 않고, 외부에 있는 의사가 계약하는 병원과 의사가 상호감시하는 체계로 되어 있기 때문에 의료종사자의 직업윤리가 보호되기 용이하다고 판단된다. 법률에서도 의사에 의한 진료행위에 경영측의 개입이 없도록 제도적인 장치를 마련하고 있다는 점이 주목할 만하다.

4. 독일

독일은 공공병원, 비영리병원, 영리병원으로 유형을 명확히 구분하여 운영하고 있는 국가에 속한다. 영리병원은 민간보험회사나 대규모 기업이 설립하여 운영하고 있다는 점에서 영리병원이 활성화된 국가로 볼 수 있다.[172] 이것은 독일 의료제도에 반영되어 있다. 독일의 의료제도는 자유개업의제와 공적의료보험 방식을 채용하고 있으며, 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 의사가 일반의와 전문의로 나뉘어져 있고, 개업의는 전문의로서의 자격을 갖추어야 한다. 둘째, 보험의는 허가제이고 보험의가 되려면 의사면허 취득 후 보험의 아래서 6개월 이상 지도를 받은 후 허가 위원회에 신청을 하여야 하고, 8개월의 준비기간을 거쳐 일정 지역 내에서 진료할 것을 허가 받아야 한다.

독일의 보건의료제도는 법정질병보험에 의해 전체적 윤곽이 결정된다고 볼 수 있다. 2002년의 경우 전 독일주민의 86.5%가 법정질병보험에, 9%가 민간질병보험에 가입되어 있으며, 나머지는 전혀 보험에 가입

172) 전창배, 윤태호, 고민창, 문성웅(2006). 의료기관 영리성에 관한 연구. 국민건강보험공단 연구보고서 2006-07.

하지 않았거나, 특별한 보호(빈민구제대상자, 전쟁상이연금대상자, 전쟁으로 인한 손해배상 수령자)를 받고 있다. 법정질병 급여의 범위는 질병의 예방, 조기진단, 치료 그리고 재활에 걸쳐 포괄적이며, 생계 보장적이거나 기타의 보충적 급여도 포함되어 있다. 최근의 보건의료 개혁은 2004년 1월 1일부터 발효하는 법정질병보험 현대화법(das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krandenversicherung)으로, 이 개혁은 독일의 법정질병보험을 복지국가의 핵심구성요소로 한다. 이 개혁에 의해서 누구든지 병에 걸리면 나이 혹은 소득에 상관없이 필요한 의료적 급여를 의료의 진보에 상응하는 수준에서 받은 것을 보장받을 수 있다. 그러나 이러한 독일 보건의료체계의 성과가 사회여건의 근본적인 변동과 보건의료체계의 기대에 못 미치는 성과 때문에 더 이상 당연보장이 이루어지지 못하고 있다.[173]

독일은 공공병원과 비영리병원에 대해서는 병원의 시설투자비용을 정부가 지원하고 있는데 반해, 민간영리병원은 고정비용은 물론 의료장비 투자비용 등 전반에 대해 비용을 자체적으로 부담해야 하기 때문에 상당한 부담으로 작용하는 시스템이다. 이러한 이유로 최근에는 구 동독지역에서 공공병원을 민간에 매각하는 과정에서 민간영리병원이 늘어나고 있다. 민간병원으로의 전환이 재정적인 곤란과 병원경영에서의 경험부재로 동독지역에서 많은 문제가 야기되고 있는 실정이다. 현실적으로 오늘날 독일에서 민간영리병원의 비율은 공공병원에서의 대기기간과 상당부분 관련되는 것이 사실이다.[174] 그러나 민영화 원리를 접목하는 것은 지방도시 권역내의 병원들에서 일어나고 있긴 하지만, 여전히 지방도시가 소유권을 보유하고 있다. 또한 일부 병원이 주식을 통해 소유권

173) 오영호 외(2009). 외국의 보건의료분야 전문자격사 제도연구와 정책방안. 정책보고서 2009-07. 한국보건사회연구원.

174) 전창배 외(2006). 의료기관 영리성에 관한 연구. 국민건강보험공단 연구보고서 2006-07.

전환을 추진하지만, 대부분의 주주는 공공기관이 병원의 주식을 취득하는 경향으로 민간이 전적으로 통제하는 것이 제약받는다. 그 결과, 대규모 병원은 공공소유이고, 민간 소규모 병원은 민간 투자자에 의해 소유되는 것이 일반적이다. 현재 병상 수 기준으로 9% 미만만이 민간영리병원의 소유형태를 가지고 있다.

여러 요소들이 민간영리병원이 성장할 수 있는 오늘 날 독일에서는 많은 공공병원들이 민간병원과 성공적으로 경쟁하고 있다. 그것은 민간영리병원이 제약을 받을 수밖에 없는 요소가 많기 때문이다. 그것은 독일이 시행하고 있는 지역 간 의료기관 분표 형평성 의무 때문이다. 이러한 규제 때문에 아무지역에서나 영리법인 의료기관이 개설될 수 없고, 특정지역에 개설된다 하더라도 이미 일정기준의 의료기관이 분포되어 있기 때문에 수익을 보장하지 못한다. 예를 들면, 특정지역에 영리의료기관이 진출하여 수익을 올리려고 해도 이러한 규제 때문에 진출이 제한을 받는 경우가 생긴다. 그럼에도 불구하고, 민간기업의 첨단 경영기법을 신축적으로 도입·운영할 수 있는 이점을 가지고 있는데다, 민간자본을 직접 이용할 수 있는 기전을 가지고 있어 경쟁력을 유지할 수 있다.[175]

독일의 보건의료체계의 문제점으로는 높은 지출에도 불구하고 그에 상응하는 의료의 질이 수반되지 않고, 환자자신이 자신의 입장에서 판단하고, 결정하고, 책임질 수 있게 하여 자신이 할 수 있는 부분을 분담할 수 있게 하는 정보의 부족을 들 수 있다.[176] 이러한 문제점들은 다음과 같은 조치들에 의해 개선중이다. 치료과정의 통합과 조정을 통한 의료의 질 향상을 위한 조치로는 첫째, 일차의료시스템(Hausarztsysteme)이 강

175) 전창배 외(2006). 의료기관 영리성에 관한 연구. 국민건강보험공단 연구보고서 2006-07.

176) 오영호 외(2009). 외국의 보건의료분야 전문자격사 제도연구와 정책방안. 정책보고서 2009-07. 한국보건사회연구원.

조되고 있으며, 질병금고는 이 시스템을 구축할 의무를 지게 되고, 일차의 제도를 이용하는 환자는 경제적 이익을 받도록 되어 있다. 둘째, 병원이 외래부문에서 고도로 전문화된 진료를 할 수 있다. 특히 만성병 환자에게 부분 개방되어 외래와 입원진료를 동일한 의사에게서 받을 수 있도록 한다. 여러 의료공급자들이 치료에 있어 협동할 수 있게 이들이 모여 있는 의료센터(medizinishe Versorgungszentren)를 적극적으로 권장하고, 병원과 의원들은 주어진 질 규정에 의거 자신들의 의료의 질을 검사해야만 한다. 금고의협회는 감독과 개선기능뿐만 아니라 이러한 관련사항들을 발표해야만 하고, 의사는 정기적으로 재교육을 받아 자신들의 치료행위가 의료의 진보에 상응하게 할 의무가 있다.[177]

5. 네덜란드

네덜란드의 병원은 모두 민간 비영리기관이다. 공립병원이 소수 존재하였지만 사회적 연대를 유지하면서 시장경제화를 도모하기 위한 정책의 일환으로 모두 민영화 되었다.

네덜란드 병원의 법인형태는 재단(foundation)이다. 네덜란드에서는 실질적인 배당을 금지하기 위한 급여제한에 관해 경영 관리자층에 대한 가이드라인이 작성되어 있다. 그러나 법적 효력이 없어 실제로 가이드라인 이상의 급여가 지급되고 있다. 또한 CEO 급여는 일반적으로 공개되고 있지 않다. 친족지배 금지에 대해서는 법적으로 특단의 규정은 없으나 원칙적으로 소유자가 없으므로 친족지배의 형태는 일반적으로 나타나고 있지 않다. 영리추구 행위에 관한 규율은 법적으로 이익획득이 금지되고 있으며 총액 예산제이므로 실제 이익획득에는 한계가 따른다.

177) 오영호 외(2009). 외국의 보건의료분야 전문자격사 제도연구와 정책방안. 정책보고서 2009-07. 한국보건사회연구원.

정보공개의 경우 공적으로 네덜란드형 DRG에 기반한 의료활동 내용 보고, 재무보고, 설비투자보고가 의무로 되어 있다. 무진에 대한 정보공개를 행해야 하는 의무는 없으나 주민대표에 의해 경영감시가 행해지고 있다. 지역주민관의 협의기관설치에 관해서는 법적인 규정은 없으나 반드시 설치되고 있다. 회계감사는 의무 사항이다.

공적지원책으로 일상운영비와 설비투자비도 총액예산으로 구매된다. 병원은 모두 비과세의 혜택을 받으나 수익을 창출하는 것은 금지되고 있어 의미 있는 혜택이 되고 있지는 않다. 이외에 병원설비투자에 대한 은행차입에 관해 준공적기관에 대한 채무보증제도 있으며, 병원 기부에 대한 세제 우대제도를 취하고 있다(표 3-24 참조).

병원의 일반적인 조직도는 프랑스와 마찬가지로 카운슬러가 최고의사결정기관이며 주요기능은 CEO선임, 경영 감시 등이다. 멤버는 지역주민대표로, 프론티어로서 무보수로 일한다. 이사멤버는 선출시 의사부 대표, 종업원대표, 이사회대표 등으로 구성된 멤버로 특별위원회가 설치되어 여기서 선출된다. 이사멤버는 주로 MBA취득자 등 경영 전문교육을 받은 사람이나 실무경험자로 구성되고 의사가 이사멤버로 되는 경우도 있다. 그러나 CEO는 의사보다는 경영전문가가 된다. 조직도는 경영관리부문과 의사부문으로 나누어지며 이사회는 경영관리부분을 총괄하고 의사부문을 관리하지는 않는다.

프랑스와 동일하게 카운슬러는 지역주민에 의한 프론티어로 무보수로 활동하고 있으며, 비상임이므로 실효성에 대해 언급하기는 어렵다. 다만 지역주민대표와 감시를 받고 있어 지역을 위한 의료기관으로, 지역 수요를 경영에 반영하는 지역밀착 경영방침이 선택되고 있다. 또한 병원과 의사가 상호 감시하는 체제로 있어 경영측에서 의사진료에 대한 개입없이 의료종사의 직업윤리가 보호되기 쉽다고 판단된다.

〈표 3-24〉 네덜란드 민간 비영리병원의 거버넌스

	민간비영리병원
▪ 주기별 배당금지 ▪ 해산 및 탈퇴시 배당금지	있음 있음
▪ 실질배당 방지책 (병원의 중역에 대한 보수 규제)	가이드라인, 지역주민 대표에 의한 거버넌스는 존재
▪ 이사회 임원구성에서 친족 규제	있음
▪ 정보 공개	있음 지역주민대표에 의한 거버넌스 존재
▪ 감사	있음
▪ 영리사업에 대한 규율	있음
▪ 지역주민과의 협의기관	있음
▪ 운영비 공적 지원	있음
▪ 책무보증	있음
▪ 우대세제	있음

자료: 정영호 등(2006).

제5절 결론 및 개선방안

비영리 병원의 지배구조와 관련하여 외국에서는 논의가 비교적 활발히 진행되고 있으나 우리나라에서는 아직 의료기관의 지배구조(governance)와 관련한 기초연구가 미진한 실정이다. 외국의 경우가 우리 여건이나 실정에 부합하지 않는 측면도 있을 것이나 외국의 연구결과와 제도는 우리나라 의료기관의 바람직한 거버넌스의 발전방향을 모색하는 데 다소나마 도움이 될 것이다. 지배구조의 발전방향은 다양하게 제안할 수 있으나 지금까지의 논의를 기초로 하여 우리나라에 적용할 수 있는 방안들을 중심으로 비영리의료법인의 지배구조 발전방향에 관하여 논의하고자 한다.[178]

178) 비영리법인 지배구조의 발전방향은 학자의 관점에 따라 다양하게 주장할 수 있으나, 여기서는 정영호 등(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방향, 한국보건사회연구

1. 이사회의 책임 및 기능 확립

실제로 법인 운영에 있어서 이사회의 역할은 형식적인 경우가 많고, 자신의 기능 및 역할을 명확히 인지하지 못하는 경우가 있다. 이에, 이사회는 이사회의 책임과 역할을 명확히 하여, 다양한 이해관계자 그룹에게 나타나는 기회주의적 행동을 모니터링하고 조직의 공통 목표 달성이라는 틀 내에서 조직이 유지되도록 조정 및 조화시킬 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 또한 지역사회 내 시민들에 대해 책임성(accountability)를 고려하며, 다양한 관점을 조정하는 등의 역할을 해야 할 것이다.

가. 이사회의 책임

이사회는 조직의 목표 달성 및 전략적 계획이 강조되지만, 보건의료조직이 매우 다양하여 조직의 목표를 달성하기 위해서는 다양한 역할을 수행하도록 요구될 수 있으며, 이사회의 역할에 대해서는 상이한 기대와 견해를 지닐 수 있다. 전략적인 계획 역할은 장기 비전 및 방향설정에 관계하고, 경영에 대한 조언자로서 경영에 많은 임무를 부과한다. 또한 지역사회 내 시민들에 대한 책임성을 고려하며, 다양한 관점을 조정하는 등의 역할을 한다. 보건의료체계 및 병원 이사회는 목적, 관리 성과, 의료의 질, 재정, 그리고 이사회 자체의 책임을 지닌다.

이사회는 조직의 목적을 설정하고 구체화하는 책임을 지닌다. 이를 위해 이사회는 조직을 현재와 미래의 시제로 바라보게 된다. 이러한 책임을 이행하기 위해 이사회는 ① 조직의 미션과 비젼 구축, ② 주요 목표 구체화, ③ 이것이 완성될 경우 미션 및 비젼의 실행 방안 모색, ④

원 연구보고서 2006-02, p.187-202의 내용을 주로 참조하였다.

주요 목표를 달성하기 위한 전략을 구축해야 한다. 그리고 이사회는 수준 높은 관리 성과를 낼 책임을 지닌다. 이를 위해서는 CEO 채용 및 선정, CEO 성과 기대, CEO성과 평가, CEO 보수 결정, 그리고 조직과 CEO의 고용관계를 규정해 두는 것이 필요하다.

이사회는 환자 진료의 질을 보장할 책임을 지닌다. 이를 위해 이사회는 의료진을 신임하고(credential), 필수적인 의료의 질, 이용량, 위험관리 시스템이 적절하게 효과적으로 운영되고 있는지 검토해야 하며, 진료과정 및 결과(outcome)를 평가해야 한다.

이사회는 조직의 재정적 건전성을 확보할 책임을 지닌다. 이를 위해 이사회는 조직의 목표 및 미션을 달성하도록 재정적 목표를 설정하고 재정확보를 위한 계획을 실행하여 효과적으로 자원이 배분될 수 있도록 하며, 재정적 성과 달성, 적합한 감사 실행, 잉여 재원이 신중하게 투자되도록 해야 한다. 그리고 이사회는 이사회 자체, 즉 효과적이며 효율적인 성과에 대한 책임을 지닌다. 이는 구성(configuration)의 적절성, 이사회 평가 및 개발 과정의 적합성, 효과적이고 효율적인 회의 방식, 법적으로 규정된 신뢰의무(fiduciary obligations)가 충족되어야 한다. 이사회가 책임을 다하기 위해서는 정책수립, 의사결정, 감시의 세 가지 역할을 충실히 수행해야 한다.

나. 이사회의 역할

비영리법인에서는 이사회의 역할이나 기능이 매우 중요하다. Kovner(1990)[179]는 이사회 역할을 이해하기 위해 세 가지 이론적 틀을 제안하였는데, ① 전략적 의사결정자로서의 이사회, ② 경영에 대한

179) Kovner AR(1990). Improving Hospital Board Effectiveness: An Update. Frontiers of Health Services Management 6(3).

합리적 조언자로서의 이사회, ③ 지역사회 관리자로서의 이사회가 포함된다. 그리고 전통적 의미에서의 이사회제도 하에서의 이사회는 결정, 확인, 상담, 검토의 네 가지 방법에 의하여 경영의무를 이행하고 법인의 정책결정과 집행에 책임을 지게 된다. 여기서 결정이란 이사회가 스스로 문제를 취급하고 토의하여 일정한 방향을 설정하고 문제에 대해 결정하는 것이며, 확인은 이사회의 승인을 필요로 하는 사항에 대해 경영자가결정한 것을 아사회가 추인하는 것을 말한다. 상담은 이사회의 사외이사가 경영자의 상담역이 되는 것을 말하며, 검토는 이사회가 재무보고서 등의 보고서를 검토함으로써 경영자의 활동성광 대해 정보를 얻는 것을 말한다. 결국, 이사회가 책임을 다하기 위해서는 정책수립, 의사결정, 감시의 세 가지 역할을 수행하게 된다.

정책은 이사회가 조직에 영향을 주는 주요 메커니즘이므로 정책수립은 이사회의 가장 중요한 역할이다. 정책은 의사결정이나 방침을 제시하고 제한하는 의도로 정해진 규정(statement)으로 볼 수 있다. 이는 정책입안자의 가치 및 선호를 반영하고 기대를 전달한다. 정책에는 이사회 책임에 대한 규정, 이사회 정책, 운영정책의 세 가지가 있다.

이사회 책임에 대한 규정은 조직의 목표를 만들고 수준 높은 집행관리 성과를 보장하며, 의료의 질 보장, 재정건전성 보장, 이사회 자체의 효과적 효율적 성과 보장을 위한 이사회 의무의 내용 및 범위를 말한다. 병원은 모든 환자들에게 양질의 의료를 제공해야 하며 병원이 이를 충실히 이행하는지를 보장할 책임이 이사회에 주어진다. 이사회는 궁극적으로 병원의 질 보증에 대한 효과성 및 효율성을 보장할 책임을 지닌다. 그리고 병원의료진의 임상 특권을 부여하거나 제공되는 의료의 질을 개선할 정책을 만들고 병원의 질 보증 시스템의 효과성 및 효율성과 질 관련 지표를 평가, 모니터링 하는 책임도 지닌다.

이사회 정책은 직접적으로 책임에 대한 규정과 연계된다. 이는 이사

회가 경영 및 의료진에 대한 기대 또는 방향을 제시하는 것과 연관된다. 이사회는 무수히 많은 정책을 설정해 둘 수 있지만, 권한을 위임할 경우 이사회는 경영 및 의료진을 어떠한 방식으로 어느 수준으로 통제해야할 지에 대해 언급해야 한다. 이는 이사회와 운영정책 간에 적정한 분리선을 설정하고 또한 거버넌스의 끝과 운영의 시작이 어디인지를 명확히 해야 할 문제이다. 예로서 이사회 정책이 과소하게 정해져 있을 경우에는 이사회는 경영 및 의료진에 대한 책임을 포기하게 되며, 이와 반대로 과다하게 정해져 있을 경우 기관 운영에 대한 임무까지 지니게 되기 때문에 경영 및 의료진의 운영에 대한 자율성이 제한된다.

이사회의 책임의 측면에서 이사회는 어떻게 지시 또는 통제할 것이지를 설정해야 하는데, 이는 '완충지역(comfort zone)'의 개념을 도입할 수 있다. Carver(1991)[180]는 이사회는 정책을 합리적으로 이해할 수 있고 적용 및 실행할 수 있는 시점까지 경영 및 의료진의 자유재량을 계속해서 좁혀나가는 정책을 만들어야 한다고 보고 있다. 예를 들어, 어떤 주어진 책임의 영역에서 이사회는 의료진에게 의사결정을 위임함으로 편안하게 느낄 수 있는 지점에 이를 때까지 정책을 구체화시켜서 만들어야 한다는 것이다. 이렇게 설정된 시점에서 거버넌스는 끝이 나고 경영이 시작된다고 볼 수 있다.

이사회 정책 수립에 관한 몇 가지 제언을 하면, 첫째, 이사회 정책은 조직의 가장 중요한 규정이므로 주의를 기울여 만들어야 한다. 둘째, 이사회 정책은 문서화되어 있어야 한다. 셋째, 명확한 단어로 기술되어야 한다. 이사회는 정확하고 이해할 수 있는 방식으로 기대하고 있는 것을 표현해야 한다. 넷째, 장황하지 않고 간결하게 기술되어야 한다. 바람직한 효과를 낼 수 있는 정책은 쉽게 소화되어야 하므로 많지 않은 분량

180) Carver J(1991). Boards that make a Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

이어야 한다. 다섯째, 간헐적으로 재검토가 필요하다. 환경변화에 적합하지 않은 정책은 변경되는 한편, 이사회의 좋은 제언이 감소되지 않도록 해야 한다.

비영리법인의 이사회의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 여러 소위원회가 구성되어 이사회가 활성화되어야 할 것이다. 이를 위하여 '공익법인 설립 및 운영에 관한 법률'을 개정하여 이사회 내 분과위원회 설치 규정을 삽입하는 것을 검토하여야 할 것이다. 이사회 내 분과위원회의 설치는 이사회 심의기능을 전문화, 조직화 활성화하는데 기여할 것이다.

다. 이사회의 의사결정

의사결정은 거버넌스에 있어서 가장 중심적이고 중요한 역할로 여겨지고 있다. 의사결정은 정책을 기반으로 해야 하며, 이러한 틀이 없을 경우에는 단절되고 비효과적인 위험성이 높아진다. 예를 들어, 지역사회에 제공되고 있는 무료진료서비스를 늘려야 할지에 대해 이사회가 결정해야 할 경우, 이러한 결정에는 시장, 재정, 운영 요인 등에 대한 분석이 요구될 것이나, 병원의 미션 및 목표의 측면도 고려되는 바와 같이, 목표에 관해 만들어진 정책은 의사결정을 유도하는 역할을 하게 된다.

이사회의 의사결정은 두 가지 방식을 따를 수 있는데, 첫째, 이사회는 책임과 연관된 이슈에 관해 권한(authority)을 가질 것인지에 대해 선택할 수 있다. 즉 이사회 규모, 임원 추가, 위원회(committee) 형태 및 수와 연관된 이슈에 대해 의사결정을 한다. 둘째, 이사회는 의사결정 권한을 경영진이나 의료진에게 위임할 것인지를 선택할 수 있다. 이에 대한 권한의 규모는 정책에 의해 구체화된다. 어떤 제한을 설정해 두고 경영진 또는 의료진이 의사결정을 하도록 할 수 있는데, 예를 들어, 천만원 이하의 장비구입은 이사회의 승인 없이 경영진이 결정할 수 있도

록 할 수 있을 것이다. 다만, 이에 대한 결정에는 이사회의 감시(oversight)가 수반된다.

라. 이사회의 감시

이사회의 감시 역할은 이사회의 궁극적인 책임의 측면과 면밀히 연계되고 올바른 감시는 책임을 보증한다. 감시에는 모니터링(monitoring), 평가(assessment), 그리고 피드백의 기능을 수반한다. 모니터링과 평가 기능은 위임된 권한 및 임무가 이사회의 기대를 충족시키는지에 대한 방식으로 수행된다. 피드백 기능은 기존 정책이 수정될 필요가 있는지 그리고 새로운 정책이 도입될 필요가 있는지에 대한 정보를 제공한다.

감시기능을 효과적이고 효율적으로 수행하기 위해서, 이사회는 적당한 거버넌스 정보체계가 있어야 한다. 일반적으로 이사회에 제공되는 정보는 경영진 또는 의료진을 위해 고안된 정보로, 관리자 또는 의사의 업무를 지원하도록 만들어진 경영 또는 임상정보시스템을 통한 결과물을 받게 되지만 이는 이사회에 그다지 도움이 되는 정보는 아니라 할 수 있다. 이사회는 경영진 또는 의료진과는 다른 역할 및 책임을 지니고 있기 때문에, 경영 또는 임상 정보가 아닌 거버넌스 정보시스템이 필요하다.

거버넌스 정보시스템에 포함되는 내용은 이사회 정책 및 의사결정에 관한 것이다. 예를 들어, 이사회의 정책 및 의사결정에 필요한 정보, 정책 및 이사결정이 바람직한 효과를 지니는지에 대해 평가하기 위한 정보와 같은 것이며, 이러한 정보는 다음과 같은 속성을 지녀야 한다. 이사회는 모든 정보를 필요로 하는 것이 아니라 가장 중요한 것, 즉 정책 및 의사결정에 관한 정보만을 필요로 한다. 이러한 정보는 이사회가 기대하고 있는 결과를 달성할 수 있을 것인지를 결정할 때 도움이 될 수

있어야 한다. 또한 명확 간결하고 사용자가 편리하게 사용할 수 있는 것이어야 하며, 유용한 정보를 제공해 주어야 한다. 오류나 오해의 소지가 없는 정확하고 현 상황을 잘 나타내주는 정보이어야 한다. 그리고 많은 분량의 보고서는 이해하기 어려운 점이 있으므로 보유하고 있는 정보를 잘 제시하도록 조직화되고 가능하다면 표나 도표를 활용하여 나타내는 방법이 유용할 것이다. 이와 같이 잘 고안된 거버넌스 정보시스템은 경영 및 임상정보시스템만큼이나 조직의 성공을 위해 중요하다.

마. 이사회의 성과관리 및 부정 방지

좋은 거버넌스는 법, 제도 및 조직 내 규정을 따르는 것뿐만 아니라 최적의 전략 방향, 재정 건전성, 조직의 지속성을 보장하는 것과 연관된다. 이사회가 개인의 성과와 이사회 전체의 성과를 측정하기 위한 도구를 제공하도록 이사회를 위한 성과 측정의 가이드라인이 개발되어야 할 것이다. 그리고 이사회 내에 부정한 또는 소홀히 하는 행위가 지속되지 않게 하기 위해서 개인에 대한 벌칙이 좀 더 강화되어야 한다. 그렇지 않을 경우 노력하더라도 대접을 제대로 받을 수 없다는 인식이 팽배해지게 된다. 한 조직 내에 부정한 또는 소홀히 하는 행위로 인해 손실을 입었다면, 이사회는 이러한 손실에 대해 개인적으로 배상하도록 해야 할 것이다. 이와 함께 자발적 내부통제 기능을 위한 구체적 윤리기준 제정 및 윤리교육 실시의무를 규정하여야 한다.

그런데 김명연(2008)[181]은 회계부정 등으로 임원 해임명령을 하고 당해 행위를 행한 이사만을 해임으로 제도를 운영하는 것은 잘못이라고 지적하고 있다. 즉, 임원의 해임과 임시이사의 선임은 법인설립허가의

181) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. 사회복지시설 비리문제해결을 위한 사회복지사업법 개정안 토론회.

취소에 준하는 것으로서 법인이사회의 인적 구성의 변경을 전제로 하는 제도이므로 임원 해임과 임시이사의 선임에 있어 회계부정 기타 위법행위로 인하여 법인의 운영에 중대한 장애를 야기하고 이로 인해 법인의 설립목적 사업수행을 현저하게 곤란하게 하는 경우가 생긴다. 따라서 회계부정 등을 직접 행하지 않은 이사들도 방조책임을 면하기 어렵다는 것이다. 비영리법인의 이사는 민법에 따라 선량한 관리자의 의무에 따라 다른 이사의 업무집행을 전반적으로 감시할 의무가 있으며, 다른 이사의 업무집행이 위법이라고 인정할 만한 사유가 있음에도 불구하고 이를 방조한 때에는 선량한 관리자의 의무를 위반한 것이 된다. 따라서 비영리법인의 이사가 회계부정 등 중대한 과실이 인정된 경우에는 이사 전원에 대해 임원취임승인을 취소하는 것이 바람직하다고 하였다.[182]

2. 효과적인 이사회 구조 및 구성

가. 이사회의 적정 규모와 대우

이사회는 조직에 지침을 제공하기 때문에 이사회의 구조 및 구성이 기본적으로 중요한 영역을 차지하게 된다. 이사회가 능동적으로 현안에 대해 논의하고 합의를 이끌어내기 위해서는 적정한 수로 구성되어야 할 것이다. 이사회 수가 너무 적을 경우에는 현안을 보는 관점이 협소해질 수 있는 반면, 이사회 수가 지나치게 많을 경우에는 현안에 능동적으로 참여하지 않을 가능성이 높고 합의에 도달하는 과정이 어려울 수 있다.[183] 이사회 규모는 선결된 기준, 예를 들어 조직의 규모에 연계하여

182) 사립학교에서 임시이사를 선임하는 경우 대부분 이사 전원에 대해 임원취임승인을 취소하고 있다.

183) 이사회의 이상적인 규모가 정해져 있는 것은 아니지만, Delbecq(1988)은 조사 과정을 통해 7명으로 구성된 이사회 조직이 이상적인 규모라고 제시하기도 하며, Pointer & Orlikoff(2002)는 9명에서 19명 사이가 적정한 수로 권장하고 있다.

정해져야 할 것이다.

이사회는 조직 운영에서가 아니라 정책을 결정하는데 중심적인 역할을 하기 때문에 이사회 임원은 다양한 경험 및 능력을 보유하는 것이 중요하다. 또한, 이러한 경험 및 능력이 이사회 업무에 적합한 것이어야 한다. 동시에 이사회가 독립적으로 책임을 가지고 실행하도록 이사회 후보자의 적격 여부를 결정할 기준을 개발하는 것이 필요하다.

지배구조의 실패요인 중 하나가 이해관계 대립의 측면이 있다. 조직의 외부 통제를 위해 이사회 임원을 임명 또는 선출하는 메커니즘을 지니게 되는데, 이때에 이해관계가 다양할 경우 임원의 이해보다 고용주의 이해를 대표하도록 유인될 수 있다. 그러므로 이사회 임원은 특정 구성원의 이해가 대표되도록 하는 것이 아니라 조직 전체의 이해가 항상 우월한 위치에 있도록 보장하는 것이 중요하다.

손명세(2001)[184]는 의료법인의 의사결정기구를 공공화 하기 위해서는 이사는 7-15인으로 구성하고 이중 의사(치과의사, 한의사)가 일정비율 포함되어야 하며, 관할 시·도지사가 지정하는 자 1인이 포함되도록 하여야 하고, 감사는 이사회의 의결을 거쳐 지방자치단체의 장이 임명하도록 해야 한다고 주장하였는데, 충분히 고려되어져야 할 사항이라 하겠다.

한편, 만약 비영리 의료법인의 자산, 수입 상황이 상당히 크다면 부적절한 수익배분의 가능성이 발생할 수 있다. 비영리법인의 경우 비록 비상임 이사가 대부분이지만 의료의 비영리성을 확보하기 위해서는 임직원의 보수 등이 부당하게 고액인 경우는 바람직하지 않다. 그렇지만 임직원의 보수 등에 관한 기준을 일률적으로 설계하는 것도 유능한 임직원 확보의 관점에서 보면 문제가 많다. 따라서 자율성을 최대한 존중하면서, 보수 등의 지급규정을 지역사회에 적극적으로 정보를 공개하는

184) 손명세(2001). 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부 연구개발사업 최종보고서.

것도 하나의 방안으로 볼 수 있을 것이다.

나. 이사장 자격요건

비영리법인의 경우 법인의 설립자인 소유자가 이사장이 되거나, 소유자가 경영자로 참여할 경우는 그의 배우자나 가족 등이 이사장으로 선출되는 경우가 많다. 의료법인의 경우, 이사장 자격요건으로 대체로 의사 또는 치과의사로 정해 놓고 있지만 그렇지 않는 경우도 흔하게 나타나고 있다. 현재 병원 경영환경 변화를 고려해 볼 때, 이사장에게 요구되는 자질로서 의료에 관한 지식, 예를 들어 ① 의료법인이 환자에게 제공하는 포괄적인 서비스 형태를 어떻게 할 것인가 ② 양질의 서비스를 유지, 제공하기 위해 거래처와의 관계를 어떻게 할 것인가. ③ 다양한 전문적 직종을 어떻게 조화시킬 것인가 등 경영 근간에 관한 중요한 판단을 행하는 것도 필요한 자질로 제기될 것이다. 의사 및 치과의사인 이사 중에 선출하는 원칙을 유지해나가는 한편, 해당 의료법인이 다양한 인재를 확보하여 선출할 수 있도록 하는 것과 같은 규정을 재검토할 수 있을 것이다.

안성포(2004)[185]는 비영리법인에 있어서 이사장제의 폐지를 주장하였는데, 대표이사제의 폐지의 의미는 정관상 규정하고 있는 이사장의 법인의 대표권과 사무집행에 대한 권한을 박탈하는 것을 의미한다. 이사장제의 폐지는 모든 이사가 공동으로만 업무집행권과 법인의 대표권을 가지는 민법의 원칙에 부합되어야 함을 의미한다.[186] 그러나 설립자

185) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

186) 공동으로 업무집행을 하는데 있어서의 비효율성을 우려하여야 한다면, 이사 아닌 임원을 이사회가 집행임원과 대표임원으로 선임하고, 이사회가 의사결정하는 사항을 이들 임원이 집행하고 이사회는 이를 감독하는 기관구조를 갖추게 되는 것이다. 그러나 경우에 따라 시민단체 또는 모금단체에서는 이미 집행임원 또는 대표집행임원에 해당하는 사무총장에 의하여 업무집행이 이루어지기도 한다.

가 분명한 의료법인이나 학교법인 또는 사회복지법인에서 이사장직을 폐지한다는 것은 현실적으로 실행되기 어렵다 할 것이다.

다. 이사회의 구성

현재 규정에 따르면 이사회 구성에 대해 친족이 차지하는 비율을 이사회 구성 중 4분의 1 이내(학교법인) 또는 5분의 1 이내(공익법인) 등으로 제한하고 있지만, 우리나라의 족벌성, 세습제 풍토를 근본적으로 개정하지 않는 한, 실효성을 기대하기는 어렵다. 이사회 내의 직무상 자격을 보유한 임원은 2명 또는 그 이하로 제한하거나 조직 운영 내부자와 직무상 자격을 보유한 임원은 4분의 1 이내로 제한하는 등의 추가 조치가 마련되어야 할 것이다. 또한 이사회 내의 CEO는 일반적으로 다른 이사회 임원과는 달리 직무 기간에 제한을 두고 있지 않으므로 이들의 영향력이 장기간에 걸쳐 미칠 수 있으므로 이에 대한 검토도 필요하다.

동시에 조직 구성원의 대표자에 의한 임명 관행은 이들의 이해를 대표하는 사람을 선택하기 위한 구성원의 권한을 잠재적으로 파괴하는 것으로 여겨질 수 있어서, 개인의 책임을 약화시키므로, 이러한 관행을 없애도록 해야 할 것이다.

3. 감사 기능 강화와 정보공개

주식회사에 있어서는 주주 등의 투자자나 채권자의 이해 조정을 위해 회계감사가 필요한 것은 당연한 것으로 되어 있고 상법, 증권거래법, 주식회사의 외부감사법의 규정에 의하여 일정한 규모 이상의 회사는 외부감사가 제도화 되어 있다. 비영리 공익법인에도 회계감사가 필요한 것은 당연한 것으로 보인다. 공익법인은 이름 그대로 공적 존재이고, 출연자의 기금, 회원으로부터 기부 받은 회비나 정부나 지방공공단체의 보

조금 등의 공적 자금에 의해서 운영되고 있는 것인 만큼, 자금이 그 제공자의 의도에 따라 적절하게 사용되고 있는가에 대하여 그것을 명확하게 하기 위한 감사가 필요한 것이며, 또한 주식회사의 감사보다도 더 중요한 문제라고도 볼 수 있는 것이다. 따라서 우선 공익법인에 대한 모든 정보는 공개되는 것이 바람직하며 공개되는 내용에는 사업의 내용, 출연재산 및 재무상태, 앞으로의 계획 등 모든 정보가 포함되어야 할 것이다. 공시제도를 정착하는데 있어서는 정보의 정확성, 신뢰성, 유용성의 측면을 고려하여 전문가의 외부감사를 받은 정보를 공시해야 할 필요성이 있는 것이다. 즉, 내부감사를 중심으로 한 과거의 감사제도로부터 외부공시제도를 전제로 한 외부감사제도의 도입이 선결되어야 할 것이다(안성포, 2004).[187]

가. 감사의 전문성 확보

감사는 법인운영의 투명성과 책임성을 높일 수 있도록 실질적 기능을 할 수 있어야 한다. 이를 위해선 감사의 전문성과 함께 독립성의 확보가 중요하다. 감사의 전문성 부족은 감사제도의 실효성을 약화시키는 원인이 되기 때문에 일정규모 이상의 법인에 법률 또는 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자를 감사로 선임하도록 해야 할 것이다(김명연, 2008).

특히, 의료법인에 상임감사를 두어 경영상태에 관해 공인회계사나 감사법인에 의한 지속적인 재무제표 감사를 통해 해당 의료법인의 경영안정성을 판단하는 것이 필요하다. 이를 위해 특히 지역에서 안정적인 의업경영이 요구되는 공익성 높은 의료서비스를 담당하는 의료법인의 경우 일정규모 이상의 의료법인은 공인회계사나 감사법인에 의한 재무제표 감사를 받도록 해야 할 것이다.[188]

187) 안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28.

한편, 이러한 재무제표 감사를 받은 의료법인에 대해서는 추가적인 규제는 적용하지 않는 것이 필요하다. 또한 경영상 필요한 자산에 대해 적정히 관리되고 또는 처분하는 경우에는 적정한 절차를 거친다는 조건하에서 보유하고 있는 현금 등의 예금 거래처에 관한 규제에 적용을 하지 않는 것이 필요하다.

나. 정보공개

의료법인은 행정에 의한 사전규제가 아니라 지역사회에 대해 적극적인 정보공개를 통한 자주적, 자율적인 규율을 기반으로 할 필요가 있다. 의료법인은 재산목록, 대차대조표 및 손익계산서를 작성하여 각 사무국에 비치함으로서, 의료법인의 채권자 등 이해관계자가 서류 관람을 요청할 수 있도록 정보공개 규정이 정비되어야 할 것이다. 공익성 높은 의료서비스를 제공하는 의료법인의 경우에도 사회복지시설을 경영하는 사회복지법인과의 정합성이 있는 대응이 필요할 것이며, 이를 위한 법제상 조치가 검토되어야 할 것이다.

병원경영의 투명성을 위해 의료는 공익성이 강하다는 관점에서부터 의료에 관계하는 부분(의료기관 평가인증 관련 내용, 질병별 수술건수, 평균재원일 수 등)과 회계 정보 공개를 해야 할 것이다. 다만, 획일적으로 전 의료법인에 적용하는 것에 대해서는 비용 등의 면에서도 문제가 있을 것이다. 예를 들어, 1인 개업 의원과 500병상 이상 대규모 병원에 동일한 외부감사를 수행하고 정보공개를 하는 획일적 강제를 하면 소규모 의료기관에는 지나친 것으로 여겨진다. 어떤 수준에서 무엇을 어디까지 요구해야하는 가는 별도 검토가 필요할 것이다. 그러나 대규모 병

188) 김명연(2008)은 사회복지법인의 독립성을 보장하기 위해서는 개방감사제도와 외부감사제도의 도입이 필요하다고 하였는데, 일정규모 이상의 의료법인에 대해서도 개방감사제도와 외부감사제도의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

원, 급성기병원 등 '사회자본성'이 보다 높은 병원은 조속히 경영 투명화를 제도화해야 할 것이다.

의료법인은 공익성, 경영 투명성을 필요로 하는 시대의 흐름에 있으며 향후 스스로 적극적인 제3자 평가를 수행하는 자세가 필요하다. 즉, 의료기관평가인증원의 인증을 받고 ISO 인정을 받는 등 최소한 요구이 부합되도록 노력해야 한다. 의료의 질, 조직체제에 관해서만이 아니라 회계 면에서도 체계적으로 평가와 감사를 받는 등의 전향적인 방안이 검토되어야 할 것이다.

4. 공익적 의료서비스 제공과 제도 확립

가. 공익성 높은 의료서비스

공익적 의료서비스, 즉 응급의료서비스나 취약지역 의료서비스, 재해의료, 정신과 구급의료 등과 같은 서비스는 지금까지 국가나 지방정부의 재정지원에 의해 제공되었다. 그러나 향후 다가올 사회변화를 고려한다면, 행정 관여 하에 의료서비스를 제공하지 않고 민간비영리부문의 의료법인이 스스로 주체적으로 이러한 의료서비스를 담당하도록 하여 지역사회가 요구하는 의료서비스를 충족해 나가는 것도 중요한 방향성이 된다. '관'에 의한 서비스 제공이 아니라 민간의 '공'이라는 관점을 높이는 것이 풍요로운 사회 형태로서 바람직하고 하겠다. 이를 위해서는 행정만이 아니라 의료서비스 제공자, 환자 등이 포함된 지역사회의 참여를 요구하면서, 지역에서는 공익성이 높은 의료서비스를 구체화하는 절차를 정비해야 할 것이다. 객관적으로 평가할 수 있는 구조를 설계하여 민간비영리 의료법인이 자유로운 발상 하에 이러한 의료서비스를 지역을 위해 적극적으로 제공해야 할 것이다.

공익적 의료서비스는 '통상 제공되는 의료서비스와 비교해서, 지속적

의료서비스 제공에 어려움이 따른 것 뿐 아니라 지역사회에서 없어서는 안될 의료서비스'로 정의될 수 있다. 이는 5가지 관점으로 정리될 수 있는데, 첫째, 구명·구급을 위해 상시 의료를 제공하는 것, 둘째, 거주지역이나 병태 정도에 따라 다르지 않는 동등한 의료가 제공되는 것, 셋째, 의료·종사자에게 위해가 미칠 가능성이 높고 낮음에 상관없이 제공되는 것이 필요한 의료, 넷째. 환자나 지역의료기관에 대해 무료로 상담 조언, 보급·개발을 행하는 것, 다섯째, 고도의 의료기술 등 연구개발이나 질 높은 의료종사자 양성으로 과학기술 진보에 공헌하는 것이라 할 수 있다.

공익적 의료서비스는 지역별 시대별로 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 다양한 시점으로 투명성 있는 논의를 통해 확립될 필요가 있다. 첫째, 중앙정부에서는 구체적인 공익성 높은 의료서비스 내용 및 이를 객관적으로 평가할 수 있는 지표를 제시하고, 둘째, 구체적인 공익적 의료서비스의 내용 및 해당 내용을 객관적으로 평가할 수 있는 지표에 대해 국민의 의견(public comment)을 청취하며, 셋째, 국민의 의견을 반영하여 구체적인 공익적 의료서비스 내용에 대해서는 법률에 규정하고, 넷째, 법률에 규정된 공익적 의료서비스 내용에 대해 상시 객관적으로 평가할 수 있는 지표에 의해 지역사회로부터 평가되어야 하며, 다섯째, 구체적인 공익적 의료서비스 내용에 대해 시·도지사는 일정한 절차를 거쳐 별도 구체화할 수 있는 절차를 설계하는 것이 필요하다.

나. 공익적 의료서비스 제공을 위한 지원 방안

공익성이 높은 의료법인 또는 병원에 대해서는, 의료기관 채권 발행 또는 증권거래법을 기반으로 한 기부금세제나 법인세제 등 의료법인에 관한 세제상의 혜택을 부여하는 등 의료서비스가 안정적, 지속적으로

제공할 수 있도록 기반을 조성해야 할 것이다. 또한 공모채 발행이 가능하게 된다면 의료법인은 효율적인 병원 경영을 해야 한다. 해당 법인의 경영실태를 파악하고 경영상황에 대해 객관적 대외적으로 설명책임을 다하는 것이 지역사회로부터 이해와 지지를 얻기 위해 필요하다. 이를 위해 적절한 회계기준을 도입하는 것이 필요하다.[189]

금융기관으로부터 융자를 받는 경우 의료법인의 이사장 또는 경영에 관계하는 자에 대해 연대보증을 요구하는 것이 관례이다. 이사장 등 개인의 연대보증에 대해 ① 융자에 대해 신용보완의 역할이 있을 것 ② 이사장의 경영책임을 담보하는 역할이 있을 것 ③ 의료법인으로부터 이사장 등 개인 자산이 이전된 경우에도 해당자산을 보전하는 역할이 있을 것 등의 사유에 의해 현재 광범위하게 통용되고 있다고 생각된다. 한편, 이러한 개인의 연대보증에 관해 의료법인의 경영 상태와는 관계없이 일률적인 대응이 이루어져 결과적으로 의료법인의 경영에 관계하는 자의 의욕을 저해하는 면도 부인할 수 없다. 향후 공적인 신용보완 제도를 통해 대응하고 있는 중소기업시책을 참고하면서 공익성 높은 의료서비스를 담당하는 의료법인 지역에서 안정적으로 의료서비스를 제공할 수 있도록 지원방책에 대해 검토하는 것이 요망된다.

지방정부나 중앙정부의 의료법인에 대한 관여에 있어서 지금까지는 사전규제를 주로 하였으나, 공익성 높은 의료법인 내부의 거버넌스를 강화하여 법인에 의한 자립적인 감사, 감독기능을 충실히 하고 정보공개를 통해 의료법인 스스로 적극적으로 지역사회에 설명하는 등의 구조로 바꾸어나가야 할 것이다. 한편, 공익성 높은 의료를 제공하는 의료법인은 일반 의료법인의 자주적인 이행을 전제로 한 것으로, 중앙정부 및

189) 박훈과 허원(2008)은 의료법인은 학교법인병원, 사회복지법인병원과 소득세법, 법인세법, 조세특례제한법상 동일한 지위를 부여할 필요가 있다고 하였다. 그리고 의료법인 지원을 위해 기부하는 기부금에 대해서는 세제상 무분별하게 확대할 수는 없고 기부금이 투명하게 사용되는 것이 담보되는 전제하에서 세제상 혜택을 주어야 한다고 하였다.

지방정부에 의해 이행을 강제해서는 안 될 것이다.

손명세(2001)[190]는 의료법인의 공공성을 강화하는 방안으로 ① 의료법인에 대해 국가 또는 지방자치단체는 설립비 또는 개축, 증축비를 예산의 범위 안에서 직접 지원하거나 재정융자 등의 방법으로 지원할 수 있다 ② 의료법인은 관할 기업 및 지역주민으로부터 기금모집의 방법으로 투자비를 조달할 수 있으며, 이는 증여로 보지 아니한다라는 법적 규정이 필요하다고 하였고, ③ 국가 및 지방자치단체는 의료법인의 운영상 적자를 보존하기 위하여 예산을 지원할 수 있다 ④ 의료법인은 보건복지부장관이 정하는 회계기준에 따라 회계해야 하며 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부한 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 관할 시·도지사에게 보고해야 한다는 규정과 함께 ⑤ 의료법인에 대하여는 법인세법, 조세특례제한법, 지방세법 등 조세관련 법령이 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있도록 하는 규정이 필요하다고 하였다[191]. 이 제안 중 운영상 적자 보존을 위한 예산지원은 의료법인의 효율적 경영을 저해할 요소가 크므로 논란의 소지가 있으나 나머지 제안에 대해서는 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

5. 지역주민 참여 기제 마련

지금까지 의료법인은 적극적인 공익성이 요구되지 않아 지자체 설립 병원 등의 공적의료기관이 지금까지 해온 공익적 의료서비스를 민간비영리부문 의료법인에도 실행하도록 하여 지역사회 요구에 대응해 나가도록 하는 것이 필요하며, 새로 공익성 높은 의료법인제도를 구축하여 이러한 요구에 대응할 필요가 제기된다. 현행 의료법에 규정되어 있는

190) 손명세(2001). 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부 연구개발사업 최종보고서.

191) 보건복지부 용역보고서에 의료법인의 정책방향에서 제안한 내용임(손명세(2001). 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부 연구개발사업 최종보고서).

의료법인제도를 재검토하고 공익성을 취하는 구조 또는 공익성 높은 의료를 하는 의료법인의 규율을 새롭게 하여 의료법에 규정함으로써, 이들 의료법인 스스로가 공익적 의료서비스를 일정수준 담당하여 지역에 적극적으로 역할 하도록 하며, 환자나 지역사회로부터 지지받는 위치에 서게 되도록 해야 할 것이다.

비영리 의료법인의 투명성을 확보하기 위한 거버넌스 형태를 검토해 본다면, 제3자의 의견을 반영하는 구조로서 외부 사람을 의료법인 감시기관에 영입하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 예를 들어, 지역주민 대표나 관계자 등으로 구성된 평의원제도를 도입하고 멤버는 병원경영자층과 혈족관계 및 이해관계가 없는 제3자를 가입하도록 하는 등의 방책이다. 평의원회에는 경영상 중요사항은 원칙을 따르나 다만 이사의 선임, 해임사항을 도입해야 할지는 별도로 검토해야 한다. 이는 출자비율에 관계없이 일인일표제하에서 이사의 지위 안전이 불안정하기 때문이다.

의료법인 내부에 평의원회를 설치하지만, 해당 의료법인의 경영 상태나 의료기관의 상태를 지역사회에 알리며 지역사회로부터 참가를 요구하는 것은 공익성 높은 의료서비스를 제공하는 의료법인에게도 이의 이익을 받는 지역사회로부터 폭넓은 지원을 받게 되는 장점이 있다. 또한 지역사회로부터 참가를 요구하여 의료에 대한 지역사회의 이해를 심화시키는 기회를 가질 수 있다. 이를 위해 평의원은 친족으로 구성되어서는 안되는 것을 유의하면서 의료법인에 평의원회를 설치할 수 있도록 의료법 상 명확히 해야 할 것이다. 또한 평의원회에 있어서 이사 정수의 2배가 넘은 수의 평의원회를 가진 조직이 되도록 하며 의료법인의 업무에 관한 주요한 사항은 평의원회의 의결을 거치도록 해야 할 것이다.

6. 비영리법인과 주무관청과의 관계 정립

의료제공체제는 민간비영리부문의 의료법인이 중심으로 되어 있어 중앙정부 및 시·도는 민간비영리부문의 의료법인을 중심으로 지역의 의료제공체제를 생각해야 한다. 이로 인해 향후 공적 의료기관이 담당해 온 기능에 대해 민간비영리부문 의료법인이 적극적으로 담당하는 것도 필요하다. 향후 구급의료 등 수익성이 낮은 의료는 공립병원이 아니라면 실행할 수 없다는 것이 암묵적으로 전제되어 있긴 하지만 향후에는 어떠한 의료서비스도 지역에서 효율적으로 제공되기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋은지에 대한 관점에서 의료제공체제의 형태를 생각해 볼 필요가 있다. 또한 재정적 지원을 행하는 경우는 구급의료나 취약지역 의료 등 지역사회에 없어서는 안 될 공익성 높은 의료서비스 실시를 지원하는 것을 기본으로 생각해야 한다.

이와 같이 향후 민간비영리부문의 의료법인과 시·도와의 관계가 중요하게 되고 있다. 향후 시·도의 역할은 스스로가 지자체 설립병원을 설치하여 직접적으로 의료서비스를 제공하는 역할에서부터 의료서비스 관련 규칙을 조정하는 역할, 의료서비스 안전성이나 접근성을 확보하는 역할 등으로 전환할 필요가 있다. 의료법인을 감독하는 시·도나 의료법인제도를 소관하는 중앙부처에 있어서 첫째, 의료법인 설립인가나 합병 등의 사무에 관해서는 시·도 관할 당국이 행하도록 하고, 설립인가 등에 관한 심사기준 및 심사에 요구하는 기일에 관해서 명확히 정해두어, 행정에 관한 불투명한 재량이 행사되지 않도록 하고, 민간비영리부문의 의료법인이 원활히 사업 전개할 수 있도록 하는 규정을 명확히 해야 할 것이다. 둘째, 민간비영리부문의 의료법인이 향후 효율적으로 경영할 수 있도록 예를 들어, 요양환경 개선을 제한하는 합리적이지 못한 규제에 대해 행정적으로 개선하는 절차를 행해야 할 것이다. 셋째, 의료법인 경영

이 향후에도 투명성이 확보되고 효율적으로 추진되도록 의료법인제도를 개선해야 할 것이다.

7. 투자개방형 의료법인 도입

정부에서는 2005년에 양질의 의료서비스를 제공하고 국제경쟁력을 제고하기 위해 의료제도의 자율성과 효율성을 높이고 의료기술개발을 위한 지원방안을 마련하여 보건의료서비스산업을 육성하는 정책을 검토하면서 의료기관 자본참여의 활성화, 의료기관 개설 기준 및 세제 개선, 의료기관 해외진출 지원체계 구축 및 외국환자의 국내 유치전략 수립 등의 과제를 채택하였다. 특히, 의료기관에 대한 자본참여를 활성화하여 의료기관의 운영 효율화를 위한 방안이 영리법인 의료기관 설립 허용으로 발표되면서 이에 대한 찬반 논쟁을 가열시키게 되었다. 영리법인 병원의 허용여부와 관련하여 지금까지 논의된 찬반 내용을 제시해 보면 영리법인 허용에 따른 긍정적 효과와 부정적 효과를 유추할 수 있고 도입여부를 판단하는데 도움이 될 수 있을 것이다.[192]

먼저, 영리법인 병원, 즉 투자개방형 의료법인이 허용되어야 한다고 주장하는 입장은 대략 다음과 같다. 첫째, 영리법인병원의 허용은 급변하는 의료 환경 변화에 부응하여 의료부문에 대한 민간자본의 투자 유입을 촉진하고, 자금조달의 다양화가 가능하여 병원산업의 성장에 도움이 된다. 또한, 영리법인은 이윤추구와 경쟁원리가 작동하는 의료시장을 형성하게 되고 이로 인해 최소비용으로 양질의 의료서비스를 제공하려는 동기가 부여되어 의료공급체계의 효율을 향상시킬 수 있고 서비스의 질적 수준을 높일 수 있으며, 의료시장에 대한 진입장벽이 제거되어 경

192) 이 내용은 박재용(2005). 의료서비스 육성. 바람직한 방안. 나라경제. 16(7)의 내용을 주로 참조하였음.

쟁을 촉진시킴으로써 병원산업의 효율화를 도모할 수 있다. 둘째, 현재 국내 경제여건상 소득효과를 통한 소비증가를 기대하기 어렵기 때문에 해외수요가 높은 서비스 분야의 육성에 주력해야 하는데, 그 일환으로 의료관련 서비스업의 진입장벽의 철폐, 국제경쟁력 제고와 함께 영리병원이 설립되어야 한다. 또한, WTO 의료시장 개방에 대한 요구가 계속될 것이므로 영리법인 허용을 통해 사전에 대처해야 하며, 해외환자 유치와 국내 고소득층의 해외 의료수요를 흡수하여 의료외유로 인한 의료비의 국외유출을 방지할 수 있다. 셋째, 영리법인의 허용은 고급의료와 쾌적함(amenity)를 추구하는 부유층의 욕구를 만족시킬 수 있다는 점에서 의료제도의 반응성을 높이고 소비자 선택권을 확대하는 효과가 있다. 즉, 다양한 의료소비자의 욕구를 충족시킬 수 있다. 넷째, 영리법인의 허용으로 의료서비스 산업이 활성화되면 민간부동자금의 투자처가 확보되어 경제순환이 원활해지고, 노동집약적인 의료산업에의 고용유발 효과가 크며, 제약·의료기기·생명공학 등 유관 의료산업분야의 발전을 촉진할 수 있으며, 의료서비스 분야에 투명성 확보가 가능하다고 주장하고 있다.[193]

193) 한국개발연구원(KDI)에서는 ① 시장 매커니즘이 소비자를 지향하도록 소비자의 판단능력과 선택수단을 강화시키는 보완장치의 마련이 중요하며, 이러한 조건하에서 공급자들의 자유로운 경영시도와 경쟁을 허용할 필요가 있으므로 영리법인병원의 도입범위를 한정하거나 유형을 제한할 필요성을 찾기 어렵고, ② 공적제도의 내실화와 시장의 건전한 기능 강화라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 의료전책의 패러다임의 변화가 필요하며, 의료시스템에 있어서의 정부개입원칙을 재정립할 필요가 있으며, ③ 공적 기능 강화 및 시장기능 건전 작동을 위한 규제는 강화하되 공급자의 다양한 비즈니스 시도를 억누르고 시장의 불투명성을 조장하면서도 정책목표는 모호한 규제들은 완화할 필요성이 있다고 하면서 영리법인병원을 허용해야 한다고 주장하였다(윤희숙과 고영선, 2009), 또한 김·장 법률사무소의 노경식(2006) 변호사는 기존의 학설과 헌법재판소의 판례를 면밀히 분석한 결과, 영리법인 의료기관 제도를 새로 도입하는 것은 헌법에 반하지 않으며, 이 제도를 도입할 경우 건강보험 강제 지정제를 유지하는 것 자체가 위헌이 아님을 확인하였다. 영리법인 의료기관에 관한 바람직한 입법방향을 도출하기 위하여 많은 관련법을 검토하였고, 의료법 테두리 내에서 새로운 법인을 규정하는 방식이 타당하다는 결론을 도출하였다. 정기택(2006)과 이해종(2004) 등은 의료분야의 민간자본투자 촉진, 의료계 혁신 유도, 의료의 선택의 폭 확대, 영리법인 의료기관 도입에 의한 파급효과 및 경쟁효과를 제시하였다.

반면에 영리법인 병원이 허용되어서는 곤란하다는 입장을 정리하면, 첫째, 인구의 고령화와 함께 공공의료기관의 비중이 10% 정도에 불과한 우리나라의 경우 영리법인병원을 허용하면 대부분의 사립병원이 영리법인화 되어 공공성이 저하된다. 또한 현재 대형병원이 주도하는 급성기 병상의 과잉공급조차 규제하지 못하면서 영리병원을 허용하면 병상 과잉공급에 대한 사회적 규제 장치를 마련하기 어렵다. 둘째, 영리법인의 허용은 의료기관간 경쟁심화 및 사치성 의료서비스의 창출로 인해 국민의료비의 급상승이 초래되고, 수익창출을 위한 과잉 투자 및 진료, 의료서비스의 질적 편중 및 불균형 심화 등의 문제점이 발생하게 된다. 그리고 외국의 값비싼 의료서비스가 국내로 들어와 국부창출보다 유출의 가능성이 크다. 셋째, 영리법인의 허용은 거대 법인의 독주 현상이 일어나고, 저소득층에 대한 상대적인 의료소외 및 박탈감 조성으로 사회적 연대를 해칠 수 있다. 즉, 영리법인으로 인해 값비싼 의료서비스의 사용이 늘어날 가능성이 크며, 방문보건서비스 등이 위축됨으로써 양극화 현상이 심화된다. 넷째, 영리법인의 허용문제는 기존 의료질서의 일대 전환임과 동시에 의료가 의료윤리에 의하지 않고 이윤창출을 목적으로 하는 기업방식에 의해 운영된다는 패라다임의 전환으로 커다란 파장이 예상된다. 즉, 영리법인 의료기관은 환자의 무리한 유치, 건강보험 비급여진료에 치중하는 진료왜곡, 수요가 적은 전문진료과목의 과소공급, 과잉진료로 인한 의료과소비, 투자자의 자본회수 및 이윤배당 등으로 부작용을 초래할 가능성이 크다. 또한, 영리법인을 현재의 건강보험 체제하에서 허용한다면 대체형 민간보험을 도입해야 한다는 주장이 제기되므로 건강보험 시스템에 손상을 가할 수 있다. 다섯째, 주식회사형의 영리법인은 투자자가 투자자금의 회수가능성에 중점을 두어 우량 대형병원에 투자가 집중되고 중소병원의 투자여건은 상대적으로 줄어들어 병원들 간의 부익부 빈익빈 현상이 가속화되어 의료전달체계에 손상을

주게 된다. 투자유치를 위한 이익배당률을 높이게 위해 과잉진료 및 부실경영의 원인이 될 수도 있다. 만약 민간보험회사가 영리병원을 운영할 경우 도덕적 해이 등 의료가 보험회사에 종속됨으로써 발생할 수 있는 문제와 의료기관과 보험사 간의 갈등이 예상된다. 여섯째, 영리법인이 환자의 만족과 경영효율성 면에서 비영리법인보다 특별히 우위에 있다는 보장이 없다. 현재도 민간병원 상호간의 경쟁이 없는 것도 아니며, 환자 만족도가 높고, 효율적인 경영으로 평가를 얻고 있는 병원도 많다. 따라서 의료의 질과 환자만족도를 높이는 일과 영리법인 인정 문제는 별개의 사안이라는 것이다.[194]

이렇듯 찬반 논쟁이 치열하게 전개되면서 투자개방형 병원의 논의는 공식적으로 중단된 상태라 할 수 있으나 다시 불붙을 가능성이 큰 과제이다. 아직까지 투자개방형 병원을 허용하겠다는 내용만 제시되어 있고, 영리의료법인의 허용과 관련된 구체적인 내용이 제시되어있지 않은 상태에서 이의 장단점을 논하기란 쉽지 않다. 구체적으로 도입형태나 허용하는 방법 및 내용에 따라서 영리법인에로의 참여정도, 투자 형태와 규모, 영리법인의 사회경제적 영향, 의료비 지출 정도와 의료서비스의 질 등에 상당한 영향을 미치게 되는데, 이는 병원설립 형태와 병원규모

194) 한국보건산업진흥원(2009)에서는 ① 영리법인 의료기관이 도입될 경우 산업적 측면에서는 기대효과가 있지만 보건의료체계적 측면에서는 영리병원이 미치게될 부정적 영향도 상당한 것으로 분석되었고 ② 이 결과는 '건강보험 당연지정제 유지, 기존 비영리병원의 영리병원으로의 전환불가'라는 전제조건하에 나타나는 것으로 분석되어 그 의미가 더욱 크며, ③ 국내 보건의료체계에 큰 부작용 없이 영리병원이 지닌 소기의 목적·역할을 발휘할 수 있기 위해서는 필수 공공의료 확충, 공적보험 보장성 강화, 의료자원에 대한 관리방안 구축 등 보완정책 과제들을 선결적으로 확립하거나 병행하면서 영리병원이 다양한 유형들을 단계적으로 도입하는 방안을 신중히 추진하는 것이 바람직하다고 하였다. 전창배 등(2006)도 영리병원 형태가 비영리병원보다 더 효율적이고 질적으로 우위에 있다는 것을 실증적으로 입증하기 곤란하고, 영리병원과 비영리병원이 양립하는 것은 바람직하지 않다고 하였다. 그리고 정영호와 고숙자(205)가 미국의 실증연구를 비교한 결과, 비용, 효율성, 수익성, 의료의 질 측면에서 영리병원과 비영리병원 간에 어느 쪽이 더 우세하다고 일관성 있는 결론을 도출할 수 없었고 연구자에 따라 서로 상이한 결론을 보인다고 하였다. 감신(2004)도 이러한 이유를 제시하면서 보건의료체계의 근근을 흔들 수 있다는 이유로 반대하고 있다.

에 따라서도 입장이 달라질 것이다. 따라서 영리법인에 대한 논의를 활발히 하자면 구체적인 내용이 전제되어야 한다.

첫째, 영리법인의 도입형태는 주식회사형, 합자·합명회사형, 생명보험회사의 영리법인 운영형, 대형병원별 프랜차이즈 형 등을 들 수 있는데, 어떤 형태를 인정할 것인지가 전제되어야 한다. 일반적으로 주식회사형을 전제로 영리법인에 대한 논의를 하고 있지만 이외의 다른 방안도 있을 수 있고 이에 따른 효과와 영향은 주식회사형과는 다를 수 있음을 간과해서는 안 된다.[195] 둘째, 영리법인의 설립을 국제자유도시, 경제자유구역 등 특정지역에 국한할 것인지 아니면 전면적으로 허용할 것인지가 전제되어야 한다. 셋째, 영리법인을 병원규모를 정해 허용할 것인지, 특정 병원이나 특정 진료 분야에 국한하여 허용할 것인지가 전제되어야 한다. 넷째, 영리법인을 국민건강보험의 당연지정 요양기관으로 할 것인지 계약제로 할 것인지가 전제되어야 한다. 영리법인을 허용할 경우 요양기관 계약제가 시행될 것을 우려하여 반대하는 입장도 있다. 영리법인을 당연지정제로 할 경우, 영리법인 이용자에 대한 건강보험의 급여범위 및 수가 결정방법을 설정해야 한다. 영리법인이라 하더라도 비영리법인병원과 동일한 보험급여를 할 경우, 현재의 수가체계로서는 영리병원으로 전환할 이유가 별로 없을 것이다. 다섯째, 영리법인이 허용되어도 자본의 직접투자 범위와 방법, 투자자에 대한 수익배당 인정 정도, 이익금의 사용내역 제한 등과 영리법인과 비영리법인간의 세제상의 차이정도에 따라서도 영리법인에의 투자정도와 영리법인화의 결과와 효과는 다르게 나타날 것이다. 여섯째, 영리법인을 허용하면서 대체형 민영보험을 도입할 것인지가 검토되어야 한다. 이 또한 많은 정책논쟁을 야기하게 된다.

195) 손명세(2001), 이용균(2007), 노경식(2006) 등은 변호사법과 공인회계사법에서는 일종의 합명회사형태(영리법인)인 법무법인이나 회계법인의 설립을 인정해 주고 있으므로 의료인에 대해서도 이와 같은 형태의 의무법인을 인정해야 한다고 하였다.

지금까지 영리의료법인 허용여부에 대해 구체적인 도입방법이나 전제가 부족한 가운데 포괄적인 의미에서 자신의 가치와 이념, 그리고 정치적인 성향에 의해 주장해온 경향이 농후하다. 비록, 앞에서 제시한 영리법인의 허용에 따른 긍정적 효과와 부정적 효과 모두 예상할 수 있는 현상이기는 하지만 구체적인 전제조건과 내용에 근거한 실증적 논의가 부족했다고 할 수 있다. 따라서 각각의 대안에 따른 민간투자의 규모, 고용증대 효과, 세수증대 효과, 의료비지출 규모 등 거시경제적 분석과 사회적 영향정도의 분석에 근거한 논의가 필요하다. 그렇지만 현재로선 이 수준에서 벗어나기는 어렵다. 국제적 시대적 조류와 함께 국내의 경제여건 및 의료수준을 감안하면 영리법인이 조만간 허용되어야 한다. 노령화, 기술발전, 소득향상 등의 상황변화로 인해 의료서비스 분야에서의 경쟁은 이제 선택이 아니라 필수이고 규제 일변도에서 탈피해야 한다. 영리법인 병원을 허용하려면 의료서비스분야에의 영리 추구를 위한 제도적 기반 마련이 우선되어야 하고, 영리법인의 도입형태를 허용범위를 분명히 해야 할 것이다.

영리법인의 허용으로 공공성을 포기하는 것은 아니다. 공공의료와 비영리법인, 영리법인이 공존하면서 각자의 기능을 충실히 할 때 의료시장이 균형되게 발전될 수 있고 다양한 의료요구를 충족시킬 수 있을 것이다. 너무 저소득계층에 초점을 맞춘 의료체제는 의료산업의 발전과 의료서비스의 질을 저해할 수도 있기 때문이다. 또한, 영리법인으로 인해 보장성에 영향을 미친다고 보지도 않는다. 영리법인을 허용한다고 하여도 현 건강보험체계 하에서는 모든 민간의료기관이 영리법인으로 전환되지 않을 것이며, 될 수도 없을 것이다. 현재의 병원병상 공급은 과잉되어 있으며 의료수가는 통제되어 있기 때문이다.

영리법인병원을 허용할 경우 비영리법인에 대한 별도의 지원방안도 검토되어야 한다. 즉, 지분 인정 비영리법인의 허용, 지분양도와 투자분에

대한 회수 가능성, 공공성을 전제로 한 비영리법인에 대한 세제혜택과 각종 부대사업 활성화 등을 통한 지원방안이 검토되어야 할 것이다. 영리법인을 허용할 경우 요양기관 계약제와 보충형 민영보험의 확대 실시라는 과제가 제기될 것이므로 이 또한 전향적으로 검토해야 할 것이다.

8. 특수법인 공공병원의 지배구조 개편

특수법인병원은 각각의 특별법에 의해 설립된 병원이기 때문에 특수한 설립목적을 갖고 있다. 그러나 기본적으로 이들 모든 병원은 국민의 건강과 편익을 우선으로 하는 질 높은 의료서비스의 제공과 연구, 교육훈련 등이 목적에 포함된다.

병원은 설립자와 병원경영자, 내부 구성원 및 외부 이용자인 지역주민에 따라 추구하는 바가 다를 수밖에 없다. 병원설립자와 경영자는 설립목적을 달성하고 자본을 보호하면서 경영을 유지하는데 관심을 갖고, 의료제공자를 포함한 내부구성원들은 적절한 근무여건, 만족스러운 인간관계, 의료윤리, 자기발전과 자아실현을 구현할 수 있는지에 대해 관심을 가질 것이고 의료이용자는 만족스러운 서비스, 신속한 업무처리, 쾌적한 환경, 친절한 태도, 저렴한 서비스 등을 추구할 것이다. 그리고 지역사회와 국가는 병원을 통해 지역사회 주민의 의료를 보장하고, 지역의료기관간의 조화와 협동을 유지하며, 의료종사자를 훈련하고, 의학 및 의료기술발전에의 공헌하게끔 하는데 목표를 둘 것이다. 공공병원의 경우 법적으로 정해진 설립목적에 따라 운영될 것이지만 직원인 내부고객과 의료이용자인 지역주민의 요구에 부응하지 못하면 효율적인 경영이 어려울 것이기 때문에 이 모두가 참여할 수 있는 지배구조가 마련되어야 할 것이다.

일반환자를 대상으로 하는 일반적 비영리법인 병원과 마찬가지로 대

부분의 특수법인 공공병원에 있어서의 효과적인 거버넌스를 위해서는 이사회와 병원장의 기능, 그리고 직원과 지역주민의 참여가 무엇보다 중요하다고 하겠다.

가. 이사회 기능 활성화

영리법인뿐 아니라 비영리법인과 공공병원의 거버넌스에 있어서 이사회의 역할과 책임이 중요한 것은 다를 바 없다. 이사회의 역할 및 책임에 대해서는 다양한 견해들이 제시되고 있는데, 이들의 내용에 공통적으로 나타나는 역할은 ① 위기 또는 이행기에는 직접 통제를 행사, ② 병원장 등 CEO의 임면 및 성과평가, ③ 의사결정 검토, ④ 외부인사 선출, ⑤ 경영조언, ⑥ 전략적 계획, ⑦ 조직 명성 향상 등이다.

특수법인 공공병원의 이사회는 전략적 의사결정자, 경영에 대한 조언자의 역할도 중요하지만 지역사회 관리자로서의 이사회의 역할도 중요하다. 즉, 병원의 생존전략과 함께 지역사회의 보건의료 요구를 고려하여야 하며, 이들 병원은 지역사회 내의 병원에서부터 실질적인 지역사회 병원으로 변화되어야 한다. 그래서 공공병원 이사회는 기관의 이익을 유지하는 것에서부터 집단적인 이해를 제공하는 것으로 이행해야 한다고 제시한다.[196] 이외에도 이사회는 의료분야와 행정분야 또는 노조와 같은 기타 다른 그룹간의 이해관계를 조정하는 역할을 해야 한다. 이사회는 이들 그룹에게 다양하게 나타나는 기회주의적 행동을 모니터링하고 조직의 공통 목표 달성이라는 틀 내에 조직이 유지되도록 조정

196) Kovner Ar. Martin J. Chin MJ(1992). Physician Leadership in Hospital Strategic Decision Making. in Samuel Levey ed. Hospital Leadership & Accountability: An Anthropology from Hospital & Health Services Administration. Ann Arbor. Michigan: Health Administration Press.
Pointer DD. Ewell CM(1994). Really Governing: How Health System and Hospital Boards can make more of a Difference. New York: Delmar Publisher.

및 조화시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

비영리법인과 마찬가지로 특수법인병원의 이사회 구성은 조직의 요구를 충족시키기 위해 주기적으로 검토하고 새로 선출되어야 한다. 가장 바람직한 방법은 임원을 새로 선출할 경우 필요한 자격을 갖춘 사람이 명확한 선출기준에 따라 선출되어야 한다는 것이다. 이사회가 능동적으로 현안에 대해 논의하고 합의를 이끌어내기 위해서는 적정한 수로 구성되어야 할 것이다. 이사회는 정책을 결정하는데 중심적인 역할을 하기 때문에 이사회 임원은 다양한 경험과 능력을 보유하는 것이 중요하다. 또한 이러한 경험 및 능력이 이사회 업무에 적합한 것이어야 한다. 이사회내의 직무상 자격을 보유한 임원은 25%수준이 되는 것이 바람직한 것으로 제시되고 있다. 그런데, 우리나라 특수법인 병원의 이사회는 10인 내외로 구성되고 있는데, 이사의 대다수가 주무 관청의 장이 임명하고, 해당 병원과 관련된 보직을 갖고 있는 공무원이 많은 비중을 차지하여 영향력을 발휘하고 있으므로 중립적인 전문가가 참여할 수 있도록 하는 장치가 마련되어야 할 것이다.

효과적이고 전략적인 이사회를 개발하는 것은 보건의료체계 및 병원에서 매우 중요한 이슈가 된다. 이사회는 형식적인 역할을 넘어서 실제적인 운영에 책임을 가지도록 해야 한다. 이를 위해서 이사회 임원들은 전문성으로 지닌 사람으로 구성하여야 함과 아울러 이사회 임원의 재교육프로그램 등이 개발되어 시행되어야 한다.

나. 병원장의 합리적 선출

특수법인 공공병원 관리자의 주요 책임은 병원의 설립목적에 맞게 효율적으로 관리·운영하고, 내부고객인 직원과 외부고객인 환자의 요구를 충족시키면서 만족도를 높여 수용 가능한 결과를 달성하는 것이다. 또한 지역사회에 대한 의무는 정부로부터 보다 많은 재원을 확보할 뿐 아

니라, 병원이 제공된 자원 내에서 최선의 진료를 제공하고 있다는 것을 정부 및 지역사회에 보증하는 것이다.

병원장은 병원의 거의 모든 부문의 업무와 관련되어 있다. 병원장은 병원운영의 일반적인 감독자의 역할을 담당하며, 이러한 책임의 충족을 위해 이사회로부터 권한이 위임된다. 즉, 병원장은 부서장 선발 및 선발 권고의 권한을 갖는다. 병원 내의 고용과 예산의 범위 내에서 개인급여를 정할 권한도 갖는다. 부서장에게 부하직원의 선발권을 위임하는 경우에도, 부서장에게 위임된 의무의 수행에 대해서는 여전히 책임을 진다.[197]

이사회는 병원관리에 있어 그들의 대리인으로 행동하도록 병원장을 선발할 책임이 있다. 이사회는 만족할만한 환자진료 표준을 수립하고 유지하는데 적절한 병원장을 선발해야만 할 것이다. 병원장에 대한 법적 요구가 있을 때 병원장은 적어도 그 요구를 충족시켜야 한다. 복잡한 운영을 해야 하는 병원의 이사진은 최소한의 기준을 뛰어 넘는 자격을 갖춘 자를 병원장으로 임명할 필요가 있다.

우리나라의 특수법인 병원의 병원장은 주무관청의 장이나 이사장이 정하여 이사회에서 형식적으로 결정하는 경우가 많다. 비록 병원장 임원추천위원회가 구성되어 공모 형식을 취해 선발하기도 하지만 임용권자의 의지대로 결정된다고 하겠다. 따라서 임용권자는 엽관주의적 임용에서 벗어나 자질 있는 인사가 병원장이 되도록 지원해야만 특수병원으로서 기능과 역할, 그리고 경영의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

다. 지역주민 참여 확대

특수법인 공공병원의 지역사회에 대한 역할과 지역주민의 참여가 중

197) Miller RD(1996). Problem in Health Care Law. 7th ed. Gaithersburg. MD: Aspen Publishers.

요하다고 이미 전술한 바 있다. 그런데, 우리나라 국립대학교병원 이사회에 주민대표가 참여하는 곳은 한 군데도 없고, 지방의료원에는 소비자 관련 단체가 추천하는 자 1인을 이사에 포함하도록 하고 있으나 실질적인 활동이 되지 않고 있어 이들 공공병원에 주민대표가 이사회에 참여하여 실질적인 활동을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 문옥륜 등(2004)은 지역공공의료기관으로서의 역할을 충실히 하기 위해 지역주민이 대학병원 운영에 참여하는 것에 대해 79.7%가 찬성하는 편이라고 하였다.[198]

또한, 국립대학교병원의 일상적 운영을 심의하는 관리자회의 등에 노동조합이나 평직원을 대표하는 조직의 참여가 배제되어 있는 실정이며, 지역주민이나 환자의 참여가 보장되는 회의체가 있는 국립대학교병원은 없는 실정이다. 일반환자를 대상으로 하는 다른 특수법인병원의 상황도 비슷하다. 현행 특수법인 공공병원의 조직 현황으로는 지역주민이나 환자의 의견을 수렴하거나 정책에 반영하는 의견수렴 통로가 별로 없는 실정이다.

특수법인 공공병원은 지역사회 중심의 경영이 필요하고, 지역주민의 욕구나 수요를 파악하여 협력, 지원을 하지 않으면 충분한 기능을 발취하기 어렵다. 지역주민과의 의견교환, 협의의 장으로서 평의원회와 같은 것을 설치하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 기능과 역할을 가진 평의원회에 공공성 보존을 위한 감시기능을 부여하여야 한다. 당연히 지역주민도 참가하고 있기 때문에 지역정보센터의 역할을 하면서 임무 수행을 하는 경영으로의 전환을 기대할 수 있을 것이다. 다만 이러한 평의원회 등에 관해 주의하여야 할 점은 지역주민 구성원 선출과 평의원회의 기능과 역할에 있다. 지역구성원 선출에 있어서 주민 측면, 병원

198) 문옥륜, 감신, 권순만, 이상이, 윤태호, 김창엽(2004). 국립대학교 병원의 기능개편 방안에 관한 연구. 보건복지부.

측면 양방이 신뢰할 수 있는 기준 등을 설정하는 것이 필요하다. 또한 평의원회는 병원에 있어서 지역정보센터 및 병원경영에 대한 견제력을 행하는 기관으로, 경영의 최고의사결정기관 또는 집행기관이 아님을 명확히 할 필요가 있다.

일반적으로 비영리법인에는 주인이 없거나 시장의 규율이 거의 존재하지 않는 경우가 많아 효과적인 지배구조를 구축하는 데 어려움이 있으며, 많은 비영리법인은 이해당사자가 애매하고 경영책임자를 규율할 제도도 미흡하다. 따라서 이를 규율할 수 있는 거의 유일한 제도가 이사회 제도이다. 그러나 우리나라 의료법인을 중심으로 한 비영리법인 병원의 경우 설립자인 실질적인 소유주가 명확하고 이들에 의해 법인의 이사회가 좌지우지 되고 있어 그 본연의 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 비영리법인 병원의 공익적 기능이 소홀하게 되고 의료수익의 증대에만 관심을 갖는 영리병원의 행태를 취하고 있는 실정이다. 또한, 아직도 이사회에 대한 자율통제의 역사도 짧고, 비영리법인의 이사라는 봉사직에 대한 인식도 약하며, 일반적으로 이사로서의 독립성과 역할에 대한 이사 자신들의 인식도 부족한 것이 현실이다. 비영리법인의 이사회가 제대로 기능하려면, 이사회의 감사기능을 강화하여야 하고, 비영리법인의 이사회 내에 여러 소위원회가 구성되고 활성화되어야 한다. 비영리법인의 이사는 무보수로 봉사하는 자리인 만큼, 자격이 있고 독립성이 있는 이사들을 유치하여 이들이 열심히 봉사하도록 할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

비영리법인 병원의 지배구조에서 투명성을 높이기 위해서는 경영자, 조직구성원, 이해관계자 모두가 공동으로 노력해야 한다. 관련된 법령체계 상호간에 일관성과 통일성 유지될 수 있도록 정비하여야 하고, 건전한 지배구조가 확립될 수 있도록 이사회 관련 규정을 재정비하여 이사의 독립성과 자율성을 부여하고 감독기능을 강화해야 한다. 일정규모

이상의 비영리법인 병원에 대하여는 상임감사 및 감사위원회를 제도화하여 감사기능의 실질적 책임과 권한을 강화하고, 이와 함께 전문가를 통한 외부 감사를 강화할 필요성도 있다. 자발적 내부통제 기능을 위해 구체적인 윤리기준을 제정하고 윤리교육 실시를 의무화 하도록 해야 한다. 그리고 주무관청의 감독기능의 효과적인 수행을 위해 회계기준 등 제반 보고기준을 재정비하고, 이를 근거로 세제 혜택 또는 정부 지원의 기준을 삼도록 해야 할 것이다. 지역사회 주민의 참여를 촉진시킬 수 있는 장치를 마련하고 비영리법인 병원의 정보도 공개되어야 할 것이다. 또한, 의료기관평가인증원에서 의료기관 평가 시 이러한 지배구조가 어느 정도 확립되어 있는지를 중점적으로 검토하여 평가점수에 반영토록 해야 할 것이다.

04

사회복지부문의 비영리법인

제4장 사회복지부문의 비영리법인

제1절 서론

1. 연구의 필요성

세계 2차 대전 후 사회복지증진을 위하여 국가가 복지의 책임자로서 전면에 등장하게 되었고, 가족, 종교적 자선 및 민간의 역할은 줄어들었다. 그러나 1970년대에 복지국가 위기론이 서구에서 쟁점화 되면서 신보수주의의 이데올로기와 복지다원주의의 맥락에서 민간사회복지조직 또는 시장의 역할이 다시 강조되었다. 사회복지서비스의 제공에 있어서 국가와 민간의 역할에 관련하여 논의와 관심의 대상이 되는 것은 사회복지서비스의 직접적인 제공자로서 국가의 역할이 축소되고 민간부문의 역할이 강화되는 방향으로 변화되었기 때문이다. 민간부문의 역할이 다시 강조되면서 복지다원주의 및 민영화의 영향으로 사회복지서비스분야에도 재정조달과 전달주체에 대하여 여러 가지 쟁점이 제기되었다. 이에 대응하기 위하여 우리나라에서는 사회복지서비스관련법이 1970년대에 나타나기 시작하여 1980년대 초에 대량으로 입법화 되었으나, 사회복지서비스 주체로서 국가만이 역할을 하기에는 전문적 기술과 재정적 면에서 크게 부족하다. 즉, 1970년에 사회복지사업법이 제정되면서 그동안 비영리 사단 재단이나 개인이 해오던 사회복지사업을 공익법인인 사회복지법인이 사회복지사업을 전문적으로 담당하게 되었다.

제3의 섹터로서 기업 및 정부의 보완과 대체 기능을 수행하여온 사회복지법인은 사회복지서비스에 대한 국민의 욕구증대와 더불어 그 중요성은 증대되고 있다. 사회복지사업이 갖고 있는 특수성에 의해 민간 사회복지사업은 그 역할이 계속 확대되어 왔다. 따라서 다양한 유형과 사업의 전개는 민간 사회복지사업의 개입에 필수적인 요소가 되었다. 한편 사회복지법인이 실천하는 사회복지사업은 이러한 민간 사회복지사업에서 중요한 부분과 역할을 수행하고 있다.

우리나라의 민간사회복지분야에 있어서 사회복지법인과 같은 비영리부문의 발전은 크게 세단계로 구분할 수 있다. 첫째, 해방 후부터 1970년까지로 비영리법인에 의해 사회복지사업을 수행했던 단계이다. 둘째, 1970년부터 1997년까지로 사회복지사업법 제정에 따라 사회복지법인에 의해 사회복지사업을 수행했던 단계이다. 셋째, 1997년 이후부터 현재까지로 사회복지사업법의 개정에 따라 사회복지법인과 비영리법인에 의해 사회복지사업을 수행하는 단계이다. 역사적 맥락에서 볼 때, 민간사회복지에 있어서 주된 운영주체는 오랫동안 사회복지법인이 담당하여 왔다. 그런데 1997년 8월 사회복지사업법의 개정으로 민간 사회복지운영 주체가 다양화되었다. 즉 사회복지시설의 설치·운영에 있어서 허가제가 신고제로 전환되었고 개인에게도 사회복지시설을 설치·운영할 수 있도록 하였으며, 보건복지부 령이 정하는 시설(정신요양시설, 교호시설)에 대해서는 사회복지법인 또는 비영리법인이 담당하도록 하였다(사회복지사업법 제34조).

한편 작금의 사회복지 현장은 복지의 시장화라고 하는 측면에서 그 다양한 다이내믹이 존재하고 이러한 상황에서 민간의 사회복지사업을 추진하여온 사회복지법인에 의한 사회복지사업도 그 의미와 그 기능에 대한 재정립이 추진되어야 할 과제를 안고 있는 실정이다. 그런데 복지시설을 운영하는 사회복지법인과 사회복지법인 이외의 비영리법인과는

법인운영의 공익성 측면에서 차이가 있는 것이 사실이다. 빈번하게 발생하고 있는 사회복지법인 복지시설의 사유화 경향, 사회복지시설에서 나타나고 있는 인권 침해 및 비민주적 운영 등의 문제를 해결하는데 있어서 어떠한 관점에서 발전방향을 모색하여야 할 것인가가 큰 과제로 대두되고 있다.

또한, 민간 사회복지법인에 대한 정체성의 문제, 다른 민간사회복지 주체와의 차별성, 사회변화에 대한 적응성, 사회복지시설들의 역할에 문제가 있으며 그에 대한 검토가 필요하다고 본다. 따라서 이를 위해서는 사회복지사업을 운영하는 사회복지법인에 대한 효율적 운영을 위한 대안검토와 이들 사회복지법인들이 운영하는 사회복지사업의 효과적 운영원리를 발견하여 적용하는 것이 필요할 것이다.

이를 좀 더 구체적으로 제시하면,

(1) 사회복지법인 운영주체의 다양성에 따른 사회복지법인의 정체성 확보이다. 사회복지법인에 관한 구체적이고 공식적인 언급은 1970년 사회복지사업법이 만들어지면서 이루어졌다. 당시의 사회복지사업법에서는 보건복지부장관이 사회복지법인의 설립을 허가한다는 규정과 사회복지법인이 운영할 수 있는 시설에 대해서만 열거해 놓는 형식에만 그쳤다. 그리고 1983년 사회복지사업법을 개정하면서 사회복지법인에 대한 구체적인 모습을 갖추기 시작했다. 사회복지사업법은 사회복지법인의 설립 운영과 관련하여 구체적인 법인의 정관, 임원, 관리 등에 관한 사항을 기술하였다. 이러한 사회복지법인의 역할에 대한 구체적인 기술을 통해서 사회복지법인은 사회복지시설 운영의 공정성과 공공성을 인정받아 사회복지법인의 정체성을 확보했다고 볼 수 있다. 그리고 1998년부터는 사회복지법인 뿐 만 아니라 비영리법인·재단법인·사단법인·개인 등 누구나 사회복지 시설을 운영할 수 있게 하여(사회복지사업법, 1997), 운

영 주체의 다양성을 도모하였다. 즉, 1997년 사회복지사업법의 개정에서는 사회복지법인 뿐 만 아니라 개인이나 영리법인도 사회복지시설을 설치하여 사회복지서비스를 제공하는 것이 제도적으로 가능하게 되었다. 또한 사회복지 프로그램에 많은 시민단체와 종교계, 자치단체 등에서 사회복지서비스 공급제공자로 참여하면서 사회복지서비스 영역에 운영주체의 다양성을 가져왔다. 실제로 이러한 사회복지시설을 운영할 수 있는 운영주체의 다양성은 사회복지서비스의 내용과 실천방법에 많은 차이를 줄 수 있으며 더 나아가서는 사회복지법인의 정체성에 혼돈을 줄 수 있다고 볼 수 있다. 그리고 사회복지법인의 정체성의 혼돈은 법인의 산하시설에서 제공하는 사회복지서비스의 내용과 질에 많은 영향을 미칠 수 있다.

그러나 지금까지는 사회복지법인의 정체성과 관련하여 운영의 원칙이나 관리를 사회복지법인 스스로에게 맡기거나 혹은 법인을 단순히 시설을 설립하기 위한 무형의 존재로 인식하여 사회복지법인의 운영에 대한 특별한 관심을 가지지 않았다. 그러나 최근에는 많은 기업, 종교단체, 시민단체, 개인 등이 사회복지법인을 설립하여 시설을 운영함으로써 사회복지법인의 운영 주체가 다양해지고 그 숫자도 증가하고 있다. 따라서 사회복지법인의 운영 주체에 따라 시설에서 제공하고 있는 사회복지서비스의 목표, 가치, 내용, 그리고 운영 방법이 달라 질 수 있으며, 이는 사회복지서비스의 질, 사회복지 조직의 성과 등에 영향을 미칠 수 있다.

또한 사회복지법인의 운영에 관한 한정된 정보의 제공으로 인해 새롭게 진입하는 사회복지법인 운영자들은 사회복지법인의 공공성과 공익성에 근거한 정체성 확립에 어려움을 가질 수 있다. 그 결과 사회복지법인의 운영에 있어서 많은 어려움에 직면할 수 있다. 따라서 사회복지 표준 운영모델을 통해서 신생 사회복지법인과 기존의 사회복지법인은

법인의 미션과 가치 그리고 정체성 확보에 대한 정보를 제공받을 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해서 사회복지법인 본부는 법인을 운영하는 데 있어서 시행착오를 줄일 수 있다.

(2) 사회복지법인 산하시설 수 증가로 인한 새로운 법인 운영관리의 필요성이다. 최근 우리나라의 사회복지 조직 환경 변화에 따르면 우리나라 사회복지관의 68%가 단일사회복지복지법인에 의해서 운영되고 있다고 밝히고 있다. 또한 단일사회복지법인이 다수의 시설을 운영함에 따라 사회복지법인 본부와 산하시설 간에 새로운 구조적 특성이 나타나고 있다. 구체적으로 법인과 시설 간의 관계가 느슨한 경우, 법인의 영향력이 다소 있는 경우, 그리고 법인의 영향력이 절대적인 경우 등이다. 이처럼 법인의 구조적 특성에 따라서 법인과 산하시설 간의 관계에 대한 새로운 운영방안이 모색되어 실제적으로 법인 운영에 반영할 법인 운영관리가 관련 학자들에 의해서 진행될 필요가 있다. 단일사회복지법인이 다수의 시설을 운영하게 되는 현상을 위탁운영제도의 보편화로 설명하고 있다. 새롭게 신설되는 복지관이나 시설 혹은 센터는 위탁운영의 형태를 따르고 있으며, 이러한 정부의 위탁 운영체계가 다수의 시설을 운영하는 법인의 등장을 촉진시켰다고 하였다. 실제로 2005년 사회복지관협회의 자료에 따르면 사회복지관의 70%가 2개소 이상의 운영하는 법인의 소속으로 운영되고 있음을 보여주고 있다(한국사회복지관협회, 2005). 실제로 사회복지관을 운영하는 법인들은 다른 사회복지시설을 운영하고 있어 단일 법인이 운영하는 사회복지시설의 수는 더 높을 수 있을 것이다. 한편 다수의 사회복지시설을 운영하고 있는 사회복지법인을 대상으로 한 강영숙(2007)[199]의 연구에서는 법인(본부)이 법인

199) 강영숙(2004). 사회복지기관 운영법인의 경영특성과 조직성공에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.

산하시설에 대해서 정보 및 사업개발에 대한 지원이 적극적일수록, 인사정책에 영향력이 높을수록, 그리고 별도의 물리적 공간을 가지고 법인사무국을 운영하면서 법인을 운영할수록 사회복지법인이 성공적으로 운영하고 있다고 법인관리자들은 인식하고 있었다. 이처럼 법인 산하시설수의 증가는 사회복지법인 관리자들 뿐 만 아니라 사회복지시설의 실무자들에게까지 사회복지법인의 운영과 관리방식에 대한 새로운 고민을 안겨다 주고 있다. 따라서 사회복지법인을 어떻게 운영할 것인가는 사회복지법인의 관리자들에게는 새로운 화두로 대두되고 있다.

(3) 사회복지법인의 질(質)관리를 위한 사회복지법인 운영이 필요하다. 우리나라의 사회복지법인은 1970년도에 사회복지사업법이 제정된 이래 지속적인 확대가 이루어졌다. 구체적으로 1995년에는 전국적으로 660개에 불과하던 법인의 수가 2002년에는 1,616개(보건복지부, 2003)로, 그리고 현재는 약2,000여개의 사회복지법인이 설립되어 사회복지시설을 운영하고 있다(문화일보2007). 즉 사회복지법인의 양적증가는 법인 산하시설에서 제공하는 사회복지서비스에 대한 질에 대해서 새로운 의문을 제기할 수 있다. 물론 2000년부터 전국의 사회복지관을 대상으로 한 평가를 시작으로, 사회복지 관련시설-노인, 장애인, 아동 등-에 대한 평가 작업이 실시되어 어느 정도 사회복지서비스의 질 향상에 긍정적으로 기여했다는 평가를 받고 있다. 그러나 사회복지법인이 운영하고 있는 산하시설은-종합사회복지관, 장애인, 노인, 아동 관련시설-사회복지법인 본부의 재정적, 정책적 지원 혹은 관여 등으로 사업을 진행하고 있기 때문에 사회복지시설 운영에 대한 공신력의 확보는 적정수준의 사회복지서비스의 질을 확보하는데 필요한 부분이라고 볼 수 있다.

한편 우리나라 사회복지법인의 설립허가권이 시·도지사에게 이양되어 현재 사회복지법인의 관리·감독의 업무는 지방정부가 수행하면서 예산

을 집행하고 있다. 그 결과, 수도권에 소재한 다수의 사회복지법인이 사회복지법인의 명칭을 바꾸어 지방에 법인을 설립하고 있어 사회복지법인의 질 관리에 더 큰 어려움을 주고 있다. 또한 지방자치단체의 장이 사회복지법인에 대한 관리를 소홀히 했을 경우에는 개입할 수 있는 방안이 구체적으로 마련되어 있지 않아 사회복지법인의 체계적인 관리에 어려움이 있을 수 있다.[200]

따라서 휴먼서비스를 제공하는 사회복지법인 운영의 최소 기준을 만족시킬 만 한 운영지침서에 대한 마련이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 지금처럼 중앙정부가 사회복지법인의 운영에 직접적인 개입이 어렵고, 오직 지방자치단체 혹은 단체장의 노력과 관심에만 의존해야하는 상황에서 법인의 수만 증가한다면 대외적으로 사회복지법인이 신뢰성을 획득하는데 어려움이 있다. 휴먼서비스를 제공하는 사회복지법인 스스로의 체계적이고 합리적인 관리 운영시스템이 마련되어 있지 않다면 사회복지법인의 산하시설에서 제공하는 사회복지서비스의 질도 보증하지 못한다. 따라서 사회복지법인 운영에 절대적으로 필요한 차원의 운영모델을 제시함으로써 사회복지서비스의 질을 적정 수준에서 관리할 수 있다.

(4) 사회복지법인에 대한 공공성과 공익성의 확립의 필요 제공이다. 즉, 사회복지법인과 법인이 운영하는 사회복지사업의 공공성과 민주성의 확보문제이다. 최근에도 끊이지 않는 사회복지사업의 비리와 인권유린 문제가 제기되고 있다. 이는 사회복지법인 이사회가 시설운영에 대한 전권을 가지고 있으나 이사회의 공공성에 문제가 제기되어 여러 차례 이에 대한 조정이 이루어 졌지만 이사회의 중요성에 대비하여 공공성과 전문성에 대한 문제는 계속적으로 제기되고 있다. 즉 사회복지법인의

200) 강영숙(2004). 사회복지기관 운영법인의 경영특성과 조직성공에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.

시설운영에 있어 공공성을 높이기 위하여 2003년 사회복지사업법 제18조 제2항에서 이사회 구성에 있어 출연자나 이사와 특별한 관계에 있는 자가 이사 현원의 5분의 1을(개정 전에는 3분의 1이었음) 초과할 수 없도록 규정하고 있고, 사회복지시설 생활인의 인권보장에 관한 문제가 있다. 사회복지시설에서 종종 인권침해문제가 발생하고 있다. 사회복지시설들이 시설생활인들에 대한 서비스 제공의 문제가 발생하여 다양한 방안을 제시하고는 있으나 이 또한 보완할 필요가 존재한다. 사회복지사업의 국가 책임 강조의 중요한 배경에는 사회복지에 대한 권리를 국가가 국민에게 보장하고 구축하여야 하는 책임에서 출발하였다고 하면, 이에 대한 구체적인 서비스에서도 이를 구현하여야 할 필요가 제시되고 있다.

따라서 사회복지서비스의 기본적인 출발이 인권을 기반으로 한다면 민간 사회복지서비스의 중요한 주체가 되는 사회복지법인에 의한 사회복지사업도 이를 준수하여야 할 과제가 존재하고, 확인하여야 하는데 우선 사회복지사업의 위탁에 관한 문제이다. 위탁이 사무 처리의 권한을 실질적으로 수탁자에게 이전하지만, 법적으로는 위탁자가 여전히 그 정식의 권한을 유보하고, 수탁자의 사무 처리에 대하여 지휘, 감독하는 특성을 가지고 있다. 그러나 사회복지서비스는 인간을 대상으로 하는 서비스라는 점에서 서비스의 생산·제공자가 누구인가에 따라 서비스의 내용과 질에 많은 차별성을 가지게 되고, 이는 사회복지사업의 위탁운영자인 사회복지법인을 누구로 선정하느냐에 따라 사회복지사업의 운영과 서비스, 기능 등에 많은 차이가 나타날 수 있다는 점에서 사회복지사업의 위탁문제는 중요하다고 할 수 있다. 사회복지사업의 위탁운영을 효과적으로 처리하지 못하면 사회복지행정의 정당성을 훼손할 수 있기 때문이다.

최근 사회복지사업에 대한 다양한 주체가 대두되면서 이를 위탁하는

여러 가지 방법이 존재하고, 특히 지방자치단체가 자신들의 주체를 강조하면서 여러 가지 문제가 발생하여 이에 대한 후유증으로 사회복지사업에 대한 공공성이 훼손되는 경향이 발생함으로서 이를 예방하기 위한 대책이 필요하다. 따라서 사회복지법인의 공공성과 전문성을 확립하고 실현 가능하도록 하는 방안의 모색은 사회복지의 존립과도 연계되어 있기에 이러한 부분과 요소에 대한 연구가 필요하다.

사회복지법인의 운영에 관한 한정된 정보의 제공으로 인해 새롭게 진입하는 사회복지법인 운영자들은 사회복지법인의 공공성과 공익성에 근거한 정체성 확립에 어려움을 가질 수 있다. 그 결과 사회복지법인의 운영에 있어서 많은 어려움에 직면 할 수 있다. 따라서 사회복지 표준 운영모델을 통해서 신생 사회복지법인과 기존의 회복지법인은 법인의 미션과 가치 그리고 정체성 확보에 대한 정보를 제공받을 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해서 사회복지법인은 법인을 운영하는데 있어서 시행착오를 줄 일수 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 이와 같은 배경에서 사회복지법인 운영의 방향을 제시하여 현재 운영되고 있는 사회복지법인이 최소한의 기준을 만족시켜 사회복지법인 운영에 있어서 정체성의 확보와 체계적인 운영 관리를 통해서 질을 관리하여, 사회복지서비스의 신뢰성, 투명성 그리고 책무성을 확보하는데 있다. 따라서 본 연구에서는 사회복지법인이 외부환경에 적응하는데 있어서 사회복지법인의 운영 방안을 제안함으로써 사회복지법인의 운영에 상당 부분 합의를 도출할 수 있을 것이다. 따라서 바람직한 사회복지법인을 이해하기 위하여 관련 국내문헌, 외국문헌, 논문, 학술지, 정부간행물 등을 분석하고 정리하였고, 이 과정에서 사회복지법인에 대한 특수성을 고려하여 사회복지학, 행정학, 법학 등의 학제적인 것도 검

토하였다.

또한, 본 연구는 정부와 사회에서 제기한 문제들— 사회복지서비스의 질 확보, 투명성, 공정성, 책무성 등— 사회복지법인의 정체성 확보, 사회복지법인의 질(質) 관리를 위하여 사회복지법인의 지배구조 개선 등을 제시함으로서 실무적, 경험적, 자료를 종합적으로 분석하여 현실적인 방안을 제시하기 위한 노력을 하려고 한다.

제2절 선행연구 및 이론연구

1. 선행연구

가. 사회복지부문을 포함한 비영리부문의 역할에 대한 연구

우선 비영리부분에 대한 연구동향을 보면, 우리나라 민간사회복지분야에서 비영리부문의 역할에 대한 관심과 분석에 대한 연구가 시작된 것은 1980년대 초반에 노인복지법, 아동복지법, 장애인복지법 등 사회복지사업 개별법 등이 제정되고 비영리 민간조직을 중심으로 사회복지서비스 전달체계의 구축이 강화되기 시작한 때이다. 즉 1990년대에 들어서 사회복지의 각 부문에서 국가와 민간의 역할관계나 역할분담에 관한 연구들이 나타났다. 김인숙(1990)[201]은 우리나라 사회복지법에 대한 분석을 토대로 국가와 민간이 어떻게 역할을 분담하고 있는지를 귀납적으로 밝히고 역할분담관계의 성격규명을 시도하였다. 김태성(1992)[202]

201) 김인숙(1990). 사회복지법상에 나타난 공·사 사회복지실천체계간의 관계. 사회복지학의 이론과 실제: 인석 장인협박사 정년퇴임기념 논문집. 기념논문집간행위원회.

202) 김태성(1992). 사회복지부문에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구. 『사회복지연구』 4.

은 시장실패, 국가실패, 비영리민간실패에 관한 이론을 소개하고 각 이론에 근거하여 국가와 시장, 비영리 민간간의 역할분담에 관하여 연역적으로 제안하였다. 백종만(1994)[203]은 우리나라 사회복지서비스의 공급유형에서 서비스전달의 주체를 정부부문, 비영리부문, 영리부문으로 나누고 재정을 정부재정과 민간재정으로 나누어 9가지 공급유형을 제안하였다. 9가지 유형 중 4번째인 비영리공급과 정부재원, 6번째인 비영리공급과 재정혼합유형에서 비영리부문과 정부의 협력관계를 제시하고 있다.

한편 이혜경(1998)[204]은 새로운 비영리부문 체계유형을 제안한 것이 아니라 앞에서 소개된 살라몬과 안하이어, 기드론 등의 비영리 체계유형을 소개하고 해방이후 1990년대까지 한국의 비영리부문이 성장해 온 단계를 3단계로 구분하였다. 그 3단계는 첫째, 절대빈곤과 외원: 국가가 규제하는 민간지배모형, 둘째, 경제성장과 외원의 철수: 국가주의적 협조 대행자 모형, 셋째, 사회개발과 사회복지제도의 정비: 민간복지부분의 확대와 다원화이다. 이혜경의 분석방법은 살라몬과 안하이어, 기드론 등의 비영리체계유형을 적용하고 있다. 문순영(2000)[205]은 기존연구를 포괄하여 우리나라의 비영리부문과 정부와의 협력관계를 정부 지배유형, 정부·비영리 동반자형, 비영리주도형의 3가지로 나누고 7가지 기준(비영리부문의 서비스 공급기능, 비영리부문의 서비스내용, 정부의 재정지원, 정부 지원금형태, 정부와 비영리의 상호작용수준, 사회복지서비스공급에 대한 지배구조, 비영리체계유형)을 가지고 3가지로 유형화 하고 있다. 김형수(2006)[206]는 민간 사회복지 분야의 다양한 운영 주체들을

203) 백종만(1994). 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적영에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

204) 이혜경(1998). 민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성. 동서연구. 10(2).

205) 문순영. 한국 민간사회복지부문의 구조적 특성에 관한 연구 : 정부와의 관계를 중심으로. 연세대학교대학원 박사학위논문. 2001.

206) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

분석하여 유형화하였다. 기존의 비영리부분에 대한 연구는 외국의 비영리부분의 체계유형분류를 한국 사회에 적용하는 연구를 한데 반하여, 그는 사회복지법인과 비영리법인의 법리적 특성을 규명하고, 객관적인 기준에 의거하여 이용시설과 생활시설을 포괄하는 전체 비영리법인 복지시설을 유형화하였고 유형에 따른 운영원리와 발전방안을 제시하였다. 즉 그는 유형분류에서 정부의 보조금 비율과 공공성(지도, 감독, 직원의 임면보고, 예산보고 및 예산 승인, 비용 수납)을 기준으로 완전 공공모델, 국고적 혼합모델, 수익자 부담형 혼합모델, 수익자 부담모델로 분류하였다. 위의 4가지 유형분류에서 완전공공모델은 정부 보조금 비율이 높고 공공성이 높은 유형이고, 국고적 혼합모델은 정부 보조금 비율은 상대적으로 높으면서 공공성이 높은 유형이다. 수익자 부담형 혼합모델은 정부의 보조금 지원 비율이 상대적으로 낮으면서 공공성은 약간 높은 유형이고, 수익자 부담모델은 보조금이 없거나 낮으면서 공공성이 낮은 유형이라고 설명하고 있다. 그러면서 우리나라는 사회복지시설별로 매우 다양한 특성을 나타내고 있으나, 이러한 특성을 감안하지 않고 일반적이거나 획일적인 운영원리를 적용하는 것에 대한 문제점을 지적하고 있다.

나. 사회복지부문을 포함한 비영리부문의 투명성에 대한 연구

한국에서 사회복지부문을 포함한 비영리부분의 투명성에 관한 연구는 비교적 최근에 시도되고 있다. 즉 경제 규모의 성장에 따라 사회복지에 대한 요구가 증대되었고, 정부의 예산 지원의 규모와 민간 사회복지복지 조직의 활성화로 인하여 사회복지조직의 책임성과 투명성이 요구되었기 때문이다. 이에 대하여 우선 박원순(2004)[207]은 비영리조직과 같

207) 박원순(2004). 비영리단체의 투명성-아름다운재단의 사례를 중심으로-.한국비영리연구.

이 주인이 없는 경우 재정의 공개와 투명성은 가장 중요한 요소인데, 그럼에도 불구하고 투명성과 책임성이 부족하여 비영리단체에 대한 기부행위가 장애를 받고 있음을 지적하고 자율규제와 투명성 유지를 위한 방안을 제시했다. 실제로 몇 개의 투명성 확보가 잘 되었다고 하는 조직의 프로그램을 제시하고 있다. 박은양(2005)[208]은 모금 활동의 보상요인은 투명성에 중요한 영향을 미치고 있다고 하며, 투명성 인지도를 향상시키기 위하여 모금활동 금액에 대한 배분내역 등 구체적인 정보를 제공하는 것을 기본으로 지켜야 함을 강조했다. 또한, 투명한 모금활동은 물론이고 배분활동을 포함하는 전반적 모금행정으로 시민들에게 신뢰를 얻어야 하고 모금의 전 과정에 대한 사용내역의 공개와 홍보가 더욱 적극적으로 이루어져야 한다고 하고 있다. 한편, 주인기(2009)[209]는 공시자료를 분석한 결과 부정확한 자료 공시와 재무제표 양식의 불일치에 문제가 있다고 지적하고 있다. 즉 부정확한 자료 공시의 내용으로는 공시자료의 합계 불일치, 일부 자료의 누락, 재무제표의 세부 내용의 입력미비, 입력 단위의 혼란, 수익사업과 고유목적 사업 중 일부만 입력하는 등의 문제가 있다고 지적하고 있다. 재무제표의 양식의 불일치의 문제점으로는 재무제표의 양식이 표준화가 되어 있지 않고, 손익계산서의 비용 부분의 문제점으로 지적하고, 이를 근거로 하여 투명성 제도 강화를 위한 구체적인 제도 개선과 실천 방안 모색이 필수적이고 조속하게 마련되어야 한다고 제시하고 있다.[210]

3(1).

208) 박은양(2005). 사회복지모금기관의 투명성 인지도 향상방안. 대구대학교 석사학위논문.

209) 주인기(2009). 공익법인의 정보공개 현황 및 결산자료 분석. 2009 기부문화 선진화 토론회.

210) 현삼원(2009). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구. 숭실대학교 박사학위논문.

다. 사회복지부문을 포함한 비영리조직의 지배구조에 대한 연구

지배구조인 법인 이사회에 대한 연구로서 변창남(1986)[211]은 이사회 구성과 운영을 중심으로 한 한국사회복지시설의 사회적 기능강화를 주제로 연구한 바 있다. 이 연구에서는 사회복지시설의 사회적 기능강화를 위해서는 이사회 구성과 운영에 개선이 있어야 함을 강조하였는데, 이사회 정수를 9인 이상으로 하고, 이사 3분의 1을 지역사회인사 중 사회복지사업 발전에 기여가능한 자로 선임하는 방안 등을 제안하였다.

2000년대에 들어서면서 법인 이사회와 이사들에 대한 논의가 이슈화되기 시작했다. 박태룡(2000)[212]은 사회복지법인 이사회는 법인이 설치한 시설과 지역사회를 연계하는 역할을 담당[213]하기 때문에 이사는 이사회 참여 의지, 기관 및 서비스 전달에 대한 관심을 가져야 한다고 하였다. 즉 이사의 헌신성과 지역대표성을 강조하고 있다. 또한 권오균(2001)[214]은 사회복지법인 이사회의 운영에 관한 연구에서 법인업무 담당직원의 배치, 법인 이사수 증가, 공익 이사제 도입, 감사의 회계전문가 구성, 월례 업무보고서 제공, 이사회 회의참석 수당지급, 이사회 임원 중 친·인척 참여비율 감소 등을 주장한 바 있다. 강철희, 김희성(2001)[215]은 사회복지공동모금회를 대상으로 한 연구에서 이사회의 기능효과성을 조직이해기능, 역할이해기능, 대인적 이해기능, 분석적 기능, 정치적 기능, 전략적 기능 등 6가지 하위측면으로 구성하고, 조직성과와의 관계를 분석한 결과 양자의 상관관계는 매우 미약하고 통계적 유의

211) 변창남(1986). 한국사회복지시설의 사회적 기능강화에 관한 연구. 숭실대학교 석사학위논문.

212) 박태룡(2000). 사회복지행정론. 서울: 홍익출판사.

213) 한국사회복지협의회(1998). 사회복지시설표준운영체계.

214) 권오균(2001). 사회복지법인 이사회 운영의 개선방안. 대구대학교 사회개발대학원 석사학위논문.

215) 강철희, 김희성(2001). 복지 비영리 조직의 이사회 기능 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학. 44. 한국사회복지학회.

미성을 갖지 않는 것으로 보고했다.

민간 조직의 특성상 지배구조를 구축하는 일이 영리기업에 비하여 어려움이 많음을 거의 모든 연구에서 지적하고 있는데 우선, 이사 선임에 참고 되는 사항으로 지인, 학계나 단체 추천, 법인 재정기여도, 지역사회기관장 등에 의하여 선임되므로 대구 지역의 사회복지법인 이사회는 연고 관계로 구성되어 있는 것을 지적하고 있고, 이사회 운영의 문제점으로는 형식적 회의, 임원들의 전문성 부족, 정보 및 자료제공의 부족을 지적하고 있다. 정구현(2003)[216]은 '비영리조직의 지배구조-이사회를 중심으로'에서 민간 조직의 지배구조는 이사회제도이며, 따라서 이사회의 책임의 막중함을 지적하고 있으나, 이사회에 대한 자율통제의 역사가 짧고 책임에 대한 인식이 부족한 것이 현실이라고 지적했다. 그런 가운데에서 이사회 기능을 활성화하기 위하여서는 이사회의 역할과 의무에 대한 명확한 이해와 책임자 선임에 대한 중요성 인식, 이사회의 감시기능의 강화, 이사회 내의 소위원회 구성 및 활성화를 제시하고, 아울러 비영리 조직에 대한 정부의 감독 기능의 중요성과 일정규모 이상의 공익법인에 대한 회계감사 수감의무와 일반에 대한 공개 및 투명성을 강화하여야 한다고 하고 있다. 한편 박승일(2005)[217]은 전북지역의 시설을 알아본바, 이사회 운영의 문제점으로 임원들의 전문성 부족과 형식적 회의 등을 지적하고 있다. 노연희, 이용표, 박정수(2006)[218] 사회복지법인의 이사회 운영을 분석하였는데 이를 근거로 하여 시설의 사유화 및 의사결정의 비민주성, 폐쇄성이 있다고 지적하고, 아울러 표면적인 의사결정기구인 법인의 이사회가 특수 관계자들에 의한 형식적 구

216) 정구현(2002). 비영리조직의 지배구조: 이사회를 중심으로. 한국비영리학회. 2002년 가을학술대회.

217) 박승일(2005). 사회복지법인 이사회 구성과 운영에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문.

218) 노연희, 이용표, 박정수(2006) 사회복지시설운영의 합리화를 위한 법제연구. 국가인권위원회.

조로서 한계가 있다고 지적하고 있다. 또 하승수, 김현수(2007)[219]는 사회복지사업법 개정안의 문제점을 중심으로 정리하였는데 우선 한국의 사회복지법인 지배구조의 현황을 살펴 본 다음 지배구조의 입법적 기준을 모색하면서 사회복지사업법 개정을 둘러싼 논쟁을 살피고, 이에 의거하여 바람직한 개정방향을 제안하고 있다. 그 방안으로 사회복지법인의 '공공성'에 대한 요구와 사회복지법인의 '자율성'이라고 하는 두 가지 가치의 조화를 제안했다. 구체적으로는 사회복지법인의 이사회를 효과적으로 감시 견제할 수 있도록, 헌법이 허용하는 테두리 안에서 개방형 이사제와 개방형 감사제 도입의 필요성을 제안하고 동시에 사회복지법인 운영의 자율성을 가능한 존중하는 방식으로 입법되어야 한다고 제시하고 있다. 결론적으로 사회복지법인을 포함한 비영리부분에 대한 연구가 많지 않은 제한점이 있다.

이처럼 여타 비영리법인을 포함하여 사회복지법인에 관한 연구에서 법인의 핵심기관인 이사, 또는 이사회에 대한 연구 보다 재무회계 등에 대한 연구가 선행되고 있고, 또 이사회에 대한 연구조차도 아직 이사회의 실제적 기능 등에 대한 연구가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그 이유는 비영리법인 이사회 운영이 형식적 수준에 머물고 있어 본격적인 관심 대상이 되지 못하였기 때문이다. 또 관심이 있어도 법인의 폐쇄성에 따른 자료접근의 난점 때문인 것으로 추정해 볼 수 있을 것이다.

라. 사회복지부문을 포함한 비영리조직의 회계감사제도에 대한 연구

지금까지 사회복지부문을 포함한 비영리조직의 회계감사제도에 관한 연구를 보면 다음과 같다. 즉 이은주(1997)[220]는 사회복지법인 회계제

219) 하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조의 현황과 법제도적 개선 방안-사회복지법인을 중심으로. 한국비영리연구. 6(2). 한국비영리학회.

220) 이은주(1997). 사회복지법인 회계제도의 개선방안. 동아대학교 경영대학원.

도의 개선방안에서 재무회계규칙의 일반원칙에 대한 제시문제, 재무회계규칙이 보고위주의 행정편의로 규정문제, 회계인식기준과 회계처리기준의 일관성 문제, 원가를 산출할 수 있는 기초적인 회계자료의 부족문제, 재무회계규칙이 전체적인 운영 실태를 파악하기 어려운 문제, 또 고정자산의 회계처리와 감가상각에 관한 규정문제를 제기하고 개선방안을 제시하였다. 사회복지법인 감사제도에 관하여서는 사회복지법인 재무회계 규칙상의 감사관련 규정에 대하여 감사의 목적, 감사인의 적격성, 실시기준, 보고기준의 개선방안을 제시하였다. 권옥희(2001)[221]는 사회복지법인 회계제도의 문제점 및 개선방안으로 회계처리의 인식기준인 발생주의, 부기방법, 원가회계, 고정자산회계, 수익사업의 활성화의 개선을 제시했다. 또 재무회계 처리 규정 중 재무회계규칙의 일반원칙, 보고위주의 재무회계 규칙, 운영실태 파악이 어려운 재무회계 규칙의 개선을, 감사제도의 개선방안으로 내부감사 기능의 강화문제 즉 사회복지법인 재무회계 규칙상 감사규정 '법인의 감사는 당해 법인과 시설에 대하여 매년 1회 이상 감사를 실시하여야 한다'는 규정을 구체적인 내용으로 보완되어야하며, 내부통제와 감사에 관한 구체적인 기준과 지침 제정의 필요성을 기술하고 있으며, 사회복지법인에서는 내부감사와 외부감사의 강화를 기술하고 있다. 한편, 이현희(2004)[222]는 사회복지법인의 회계감사제도에 관한 연구에서 사회복지법인 회계제도의 문제점 및 개선방안으로 재무회계처리의 인식기준에서의 개선방안, 재무회계의 정보처리 및 개선방안, 감사제도의 개선방안을 제시하였다. 감사제도의 개선방안에서 문제점으로는 사회복지법인의 재무회계규칙상 "법인의 감사는 당해 법인과 시설에 대하여 매년 1회 이상 감사를 실시하여야 한다"고 규정되어 있으나 사회복지법인의 경우 내부통제 기능이 취약한 경우가 많

221) 권옥희(2001). 사회복지법인 회계제도에 관한 연구. 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문.

222) 이현희(2004). 사회복지법인의 회계감사제도에 관한 연구. 경운대학교 산업정보대학원.

으므로 감사기능은 내부통제와 견제의 기능을 수행할 수 있도록 감사기능을 강화하기 위해서는 내부통제와 감사에 관한 구체적인 기준과 지침을 제정해야 한다. 특히 사회복지법인에서는 수익사업에 대한 감사가 중요한데 재무회계규칙에서는 이러한 제도가 없으므로 보다 구체적인 내용으로 보완하고 수익사업에 대한 감사 절차도 구체적으로 제정이 필요하다는 것이다.

현행 법인에서는 내부감사와 외부감사를 실시하고 있다. 내부감사는 자체 감사원에서 이루어지는데 신뢰성 문제로 외부의 전문가로부터의 회계감사 필요성을 제기하였고, 외부감사는 행정당국에 의하여 연2회 이상의 지도점검과 수시로 하는 특별점검이 있으나 적발위주의 회계감사와 수탁책임만을 강조하여 회계의 효율적 운영에 기여하지 못하고 있다고 주장한다. 그 개선방안으로 감사대상을 사업 분야와 회계분야로 기능분화를 이루어 행정당국이 지도·감독하되, 회계분야에 대해서는 공인회계사에 의한 외부감사제도로 전환의 필요성을 제기하였다. 이는 법인 운영자의 경영활동상황과 태만과 부주의를 경계하고 더욱 부정행위를 위축하는 효과, 즉 예방적 효과가 있을 것이며 공인회계사에 의한 회계기록의 적정함을 입증할 수 있다는 것이다.

결론으로는 구체적인 회계원칙의 제시, 통합된 회계보고서 작성, 체계적이고 조직적인 회계기준의 마련과 교육, 감사기능의 강화와 수익사업 활성화 방안으로 사회복지기관의 회계제도의 신뢰성 확보가 일반대중의 재무정보욕구에 부흥하고 사회복지기관에 대한 신뢰감의 확보로 복지자금의 출연이 증가하여 국민복지 증진에 기여할 수 있다는 것이다.

2. 관련 이론

가. 사회복지법인 부문에 대한 이론의 특성

앞에서도 언급을 하였지만 사회복지법인 부문을 포함한 비영리 부문은 최근에 와서 고유한 특성을 가진 별도의 중요한 사회영역으로 인식되고 있다. 이 영역은 그것 자체만의 특징적인 형태와 매우 다양한 실체들로 구성되어 있어 일정한 공통점을 가진 하나의 영역으로 이해하기에는 어려움이 없지 않다. 사회복지법인의 부문은 그 구조와 성과 측면에서 크게 변화하고 있으며 공공정책에도 매우 중요한 역할과 영향을 보여주고 있다. 이에 따라 사회복지법인을 포함한 비영리부문의 특성을 이해하기 위한 많은 이론들이 제기되고 있다. 비영리부문에 대한 이론은 주로 그 존재이유, 기능, 역할에 관한 것이다. 교육, 사회복지서비스, 의료 등이 민간비영리, 영리, 정부기관으로 혼합되어 존재하면서 각 부분의 조직들의 상대적 기능과 행위에 관한 연구가 시작되고 있다. 특히 이러한 분야는 대부분이 정부의 보조금을 받기 때문에 정책적 목적에 의해 이 부문에 대한 경제적, 사회복지적 이해가 필요하게 되었다.

나. 사회복지법인 등 비영리 부문에 대한 이론

첫째, 시장실패 이론이다. 시장실패이론 또는 공공재이론의 핵심은 공공재를 생산하는데 있어서 시장은 근본적인 한계를 가지고 있다는 데에서 출발한다.[223] 시장실패 이론은 고전경제이론에서 상징하는 자유시장체계로는 공공재가 충족될 수 없다고 보고 있으며 이러한 공공재의 수요를 만족시켜 주는 정부의 존재를 정당화시켜 준다. 그러나 정부 이외

223) Burton A. Weisbrod(1979). The voluntary nonprofit sector : an economic analysis. Lexington. Mass. : Lexington Books. c1977.

에 비영리부문의 존재는 시장의 실패로 인해 공공재에 대한 만족되지 못한 수요를 충족시키는 기능을 한다. 그러므로 사회복지 부문을 포함한 비영리조직은 공동체 전체가 아닌 공동체의 한 부분에 의해 요구된 일련의 집합적 재화를 공급하기 위해 존재하는 것이다. 시장실패 설명은 시장에서 교환되는 정보가 불완전하고 제공된 서비스에 대한 소비자의 평가가 어려운 경우에는 영리를 추구하는 공급자가 아닌 신뢰할만한 조직이 서비스를 제공하여야 한다는 주장이다. 그렇기 때문에 사회복지를 포함한 비영리기관이 공적 목적을 성취하기 위해 공공자원으로부터 지원을 받아야 한다고 주장한다. 그렇지 않을 경우, 시장과 경쟁하게 되고 결과적으로 공익서비스를 제공하는 원래의 임무가 변질될 수 있다는 것이다.

둘째, 정부실패 이론이다. 시장의 실패는 정부로 하여금 공공재의 생산과 공급을 담당하게 만든다. 그러나 민주주의 제도 하에서 특정한 공공재의 공급은 유권자 다수의 지지에 의해서만 정부가 실행할 수 있기 때문에 어느 공공재가 생산되어야 하는 가에 관해서는 상당한 의견차이가 존재할 수 있다. 이러한 경우 다수의 지지를 유도하기가 어렵기 때문에 결과적으로 공공재에 대하여 불만족할만한 수요가 많이 남게 된다. 한편 사회복지서비스의 특수성에 따라 다양하고 복잡한 인간의 욕구를 충족시켜야 하는 사회복지서비스는 그러한 인간의 욕구를 해결하고 제공하기 위해서는 관료적 성격이 강한 정부 조직으로서는 구체적이고, 적절하고, 즉각적으로 해결해서 인간의 욕구를 충족시킬 수 없는 본질적인 속성 때문에 민간의 속성을 지닌 조직이 참여해야 하는 당위성이 대두되는 것이다. 이러한 정부실패는 인구구성에 이질적인 요소가 많이 존재하여 공공영역에서 생산해야 하는 재화와 용역에 관한 입장의 차이가 클 때 일어나기 쉽다. 이러한 상황에서 국가로부터 담보하지 못한 공공재를 비영리조직에서 찾게 된다. 정부실패 이론의 설명에 따르면,

정부에 의하여 제공되는 서비스는 모든 사람에게 보편적으로 동일하게 제공되어야 한다는 제약이 있으므로 개별적인 차별화가 불가능해서 많은 사람들이 서비스에 불만을 가질 수 있다고 한다.

셋째, 공급측면 이론이다. 공급측면 이론은 시장 또는 국가로부터 담보하지 못한 재화와 용역에 대한 사회의 수요로 인해 비영리영역이 존재한다는 설명과는 반대로 비영리영역이 먼저 재화와 서비스를 생산, 공급함으로서 존재한다는 주장인데, 즉 비영리영역이 그 스스로 존재원인을 제공한다는 주장으로 공급이 수요에 선행한다는 것이다. 사회적(비시장적) 기업가들이 비영리조직을 만들어 만족되지 못한 잠재된 수요를 창출하여 충족시켜주는 것과 자선적 성향을 가진 개인들이 사회복지조직을 만들어 사회복지분야에서 서비스를 제공하는 방식이다. 또한 경제발전으로 인해 여성의 사회참여가 많아지고 여가시간이 늘어나면서 자발적인 사회참여의 기회가 확대된 점과 기업들의 자선적인 재단설립이 증가한 것도 공급을 늘리는 원인이 되었다고 한다. 또한 조세감면이나 기여금의 조세공제조항 같은 정부보조가 비영리조직의 확대에 결정적인 역할을 한다고 보는 견해도 공급측면 이론에 해당된다.

넷째, 계약실패 이론이다. 신용이론이라고도 불리는 계약실패이론은 보육, 아동, 장애인, 노인시설과 같은 특정의 재화와 용역의 경우에는 서비스를 구매하는 사람과 그 재화나 용역을 소비하는 사람이 동일인이 아닌 경우가 많다. 이런 상황에서는 구매자가 계약을 불신할 가능성이 크기 때문에 구매한 재화나 용역이 어느 정도의 질과 양을 가진다는 것을 구매자에게 확신시킬 필요가 있다. 이러한 경우 비영리적 형태, 또는 비영리성 자체가 재화나 용역의 품질을 보증할 수 있는 지표로 제공된다는 것이다. 이익을 추구하는 영리조직과는 달리 비영리조직이 보다 더 자선적 목적을 위해 사업 활동을 할 가능성이 높으며 결과적으로 더욱 믿을 수 있을 것이기 때문이다. 이는 이용료를 청구하는 비영리기관

의 상업적 활동을 전제로 하고 있으며 비영리기관이 제공하는 비영리서비스에 대한 수요가 증가하는 현실을 잘 설명하고 있다. 그러나 이러한 사회적 인식, 즉 비영리기관에 대한 신뢰가 사회와 국민을 배반하게 되면 공익, 공공기관의 실패를 가져오게 된다.[224]

마지막으로 복지국가 이론이다. 경제발전에 따라 국가의 사회복지서비스 제공이 확대되고 국가복지서비스가 확대됨에 따라 비영리영역이 작아진다는 것이다. 그러므로 비영리영역은 한 국가의 복지서비스의 정도에 따라 상당부분 결정된다는 주장이다. 역사적으로 복지국가를 지향해 온 국가들은 그 만큼 공공부문이 확대되어 비영리영역이 축소되는 경향이 있었다. 그러나 복지국가의 위기론, 국민의 복지욕구의 확대, 혼합복지 등과 같이 복지국가의 성격이 변화됨에 따라 복지국가는 오히려 비영리영역을 확대시키는 경향이 증대되고 있다.

다. 사회복지법인 등이 사회복지 실천의 참여에 대한 이론 - 민영화의 관점에서

민영화라는 관점에서 사회복지법인 등이 사회복지 현장에 참여해야 하는 것에 대해서는 크게 두 가지 속성을 보인다. 즉 시민공화주의이론이나 다원주의이론의 경우는 행정의 민영화를 긍정적으로 보고 있으나, 공익이론은 부정적으로 보게 되며, 공공선택이론은 그 동기의 경제성으로 볼 때는 행정의 민영화를 긍정하게 될 것으로 보이나 절차상이나 목적론적으로 볼 때는 민영화를 민간행위자의 이익추구에 목적을 두게 되어 부정적으로 비춰질 가능성이 있다.[225]

224) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

225) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문. 재인용

사회복지 실천의 참여에 대한 이론을 민영화의 관점에서 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 공익(公益)이론이다. 행정법의 공익이론은 행정의 민영화에 회의를 가진다. 즉 정부는 강력한 이익집단의 요구 당파적 압력에 굴복하기 보다는 국가적 이익이나 공공복리를 우선해야 한다는 견해에 따라 제정법을 집행하는데 필요한 재량권을 행사해야 할 책무를 진다는 것이다. 이러한 공익이론은 입법권, 행정권, 재결권을 통합적으로 보유한 집중화되고 전문적인 행정기관은 이론적으로 정치와는 분리되어 있으나, 사회적·경제적인 병폐를 치유할 수 있는 지식과 기술을 체계적으로 운용할 수 있기 때문이다. 또한 행정기관의 질적 우위성은 전문성, 합리성, 비영리성 등에 의해 보장된다고도 한다. 더 나아가 공익을 지키기 위해서는 자신들의 이익에만 급급한 민간단체, 영리단체들이 민영화라는 이름 아래 행정절차에 참여하려는 요구에 맞서야 한다고 한다.

둘째, 시민공화주의(市民共和主義)이론이다. 시민공화주의 이론은 정부의 강요된 가치로부터 개인의 자유를 보장함과 동시에 집단적·공동체적 가치관에 일정한 제약을 가하자는 자유주의와 공화주의의 이론을 배경으로 한다. 행정절차에 있어서 시민공화주의이론은 전문적인 관료들이 공공관련 문제에 대해 심사숙고에 기한 판단을 할 수 있도록 행정기관에게 광범위한 위임을 하여 적정결정을 하려는 것이다. 이는 공동선이라는 외적 관념만을 강조하는 것은 아니며, 또한 소수의 엘리트에 의존하는 것도 아니다. 선량한 정부가 만족해야 할 일반적 기준을 정립하는데 그 이념이 있으며, 사려 깊은 정부는 일정한 규제결정을 하기 전에 어떻게 하는 것이 공동선을 달성하는데 도움을 줄 수 있을 것인지에 대해 공개적 토론을 거치자고 한다. 이러한 공개적 토론을 통하여 민간적 참여가 이루어질 수 있다고 하지만 동시에 파당적 압력도 우려되기 때문에 신중한 행정절차를 강조하게 된다. 사적 압력으로부터 의사결정권

자를 보호하는 일은 행정절차를 적정하게 운영하기 위해 중요한 일이다. 이 이론의 이념을 구현할 수 있는 최적의 기관은 독립규제위원회인 행정기관이다. 그 이유는 행정기관만이 정치적으로 과도한 반응을 보이는 의회와 정치적으로 과도하게 고립되어 있는 법원과의 사이에서 가장 충실하게 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다. 결국 시민공화주의의 현실적 목표는 정책결정 과정상 공개적 접근을 통하여 정치적 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 정부 정책을 결정하게 된다. 이는 규제의사결정권이 실질적으로 국민에게로 되돌아감을 의미하며 동시에 행정의 민영화를 위한 이론적 기반이 확보되어 감을 의미한다.

셋째, 다원주의(多元主義)이론이다. 원래 사회는 여러 독립적인 이익집단이나 결사체로 이루어져 있으므로 권력엘리트에 의해 지배·운영되기보다는 다수의 이익집단의 경쟁·갈등·협력 등에 의해 민주적으로 운영된다고 한다. 사회가 전문화·세분화되어가면서 각 집단영역의 자율성이 보장되고 이들이 서로 경쟁을 통하여 정부의 정책에 영향을 미치게 되고, 이때 정부는 다양한 이익을 조정하고 결정을 내리는 역할을 수행하면 된다는 것이다. 즉 행정법의 목적은 행정의사결정과정에 있어서 광범위하고 다양한 이익을 공평하게 반영하는데 있다고 한다. 다원주의이론은 각각의 이익집단을 자신들의 의견을 피력할 수 있는 능력과 기회를 확보하고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 이익대표가 적절히 구축되면 다원주의적 민주적 가능성이 증가되고, 이에 따라 행정의 민영화도 확대될 것으로 생각한다. 이 경우 행정기관은 공정하게 다양한 이익을 통합하는 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 행정기관이 규칙을 제정하는 경우에도 의회와 사법적 통제의 범위 내에서 위임입법을 해석하고 사적이익도 고려해야 한다. 특히 법원은 이해관계에 있는 모든 사적이익이 참여할 수 있도록 고려되었는지 및 실제로 참여하였는지 등을 고려하여 규제결정과정의 공정성을 담보하여야 한다. 결국 다원주의에 의

하면, 행정의 민영화는 시민공화주의이론에서 진일보하여 행정의 민주화의 차원으로 승화되었다고 볼 수 있다.

마지막으로, 공공선택(公共選擇)이론이다. 이 이론은 시장 이외의 곳에서 이루어지는 의사결정행위를 경제학적으로 이해하려는 것으로, 투표자, 납세자, 국회의원, 이익집단 등과 같은 모든 정치적 행위자들은 자신들의 이익을 최대화하기 위하여 행동하며 이때 그들의 상호간 이익을 교환하기도 한다고 한다. 행정기관들도 마찬가지로 재량권을 행사하는 경우, 자신의 이익을 합리적으로 추구하기 때문에 행정절차를 행정기관에 대한 이익집단의 개입을 촉구하기 위한 의회의 산물로서 행정기관에 대한 통제수단으로 보고 있다. 이렇게 보면 이익집단들은 행정절차를 자신들이 성공적으로 목적을 달성하기 위한 입법적 거래의 수행을 보장하기 위한 도구로서 활용하게 되는 것이다. 공공선택이론은 경제적 모델의 관점에서 의회의원이나 행정기관의 관료의 동기에 관심을 가지는데 비하여 시민공화주의이론은 정치는 규제상의 거래에 있어서 적용되는 외적인 선호를 단순히 응집시켜 놓은 것이 아니라, 공공 지향적 심사숙고의 절차에 따른다고 한다. 행정법이론은 행정의 민영화와 관련해서는 공공선택이론의 견해에 반대한다. 이유는 오로지 자신들의 이익만을 고려하여 이익집단의 주장을 수용하고 처신하는 입법자들과 정부 관료들을 거부하고, 공적행위자와 사적행위자 사이에는 서로 다른 고려가 필요하며 시민적 선의를 추구하는 목적 하에 이익집단 및 정치적 행위자들의 이익이 고려되어야 한다고 생각하기 때문이다. 그러므로 공공선택이론은 민간행위자의 행정참여 또는 행정의 민영화는 매우 위험스러운 일이라고 보게 된다.

이상의 논의는 비영리부문을 주로 종속변수로 간주하여 그 존재와 성장요인을 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 배경에서 설명하는 것이다.

제3절 사회복지법인제도의 현황과 문제점

1. 사회복지법인의 법과 제도, 유형

가. 사회복지법인제도의 필요성

사회복지사업에 대한 국민의 욕구증대와 함께 민간에 의한 사회복지사업의 중요성은 높아가고 있으며, 사회복지법인은 이러한 민간사회복지사업에서 주체적으로 중요한 사회적 기능과 역할을 수행하고 있다. 그러므로 실제적인 사회복지사업을 행하는데 있어서의 구체적인 준거 틀을 제시하는 우리나라의 사회복지사업법은 사회복지법인제도를 도입하여 민간에 의해 행해지는 사회복지사업의 장점을 취함과 동시에 사회복지법인의 순수성과 공공성을 높이고 사회적 신뢰를 확보하도록 하고 있다. 또 사회경제활동에 있어서 개인의 능력이나 재산에는 일정한 한계가 있으므로 사회의 발전에 따라 비교적 대규모 사업이나 안정적, 책임성, 계속적 활동을 위하여 사회복지법인이 필요하게 된다.

사회복지법인이라 함은 법률에 의하여 권리능력이 인정된 것을 말한다. 즉 권리가 귀속하는 주체를 권리주체라 하며, 권리주체에는 모든 살아있는 사람과 그 외에 사람의 집단 및 일정한 목적을 가진 재산의 집단을 인정하고 있다. 그러므로 법인이란 자연인이 아니면서 법률상 권리, 의무의 주체가 되는 것으로 인정하고 있다. 이는 사적 자치로부터 단체 자치가 도출되는 것인데, 단체에 대하여 이를 구성하는 자연인과 독립된 권리능력을 인정한다면, 이에 관하여 생기는 법률관계를 간편하게 처리할 수 있게 된다. 즉 단체는 직접 법률행위를 할 수 있고, 단체에 의하여 취득한 권리와 의무는 그 구성원에게 귀속되었다가 단체에게 귀속되는 것이 아니라 직접 단체의 것으로 된다. 뿐만 아니라 그 단체를 구성하는 자연인의 재산과는 분리, 독립된 단체의 재산이 인정될 수

있다. 이러한 사회복지법인제도의 필요성은 다음과 같이 제시할 수 있다.[226] 즉 역사적인 관점에서 보면 인간의 사회생활은 공동체생활에서 시작된다. 인류사회는 혈족에 의한 원시공동체로부터 점차 분열하여 부락공동체를 거쳐서 가족 공동체에 이르고, 다시 개인을 단위로 하는 이익사회로 발전하였으므로 개인보다 부락이나 가족이 먼저 법률생활의 단위로서 나타났었다. 그러나 개인을 단위로 하는 오늘날의 이익사회에서는 자연인의 인격이 법체계의 중심을 이루고 있으므로 단체에 관해서 사회적 기능을 발휘하는 한도에서 법인격이 인정될 뿐이다. 그렇지만 법인은 개인이 할 수 없는 일을 현실적으로 실천하고 있다. 그러므로 단체는 그를 구성하는 자연인과 독립된 권리능력을 인정할 사회적 가치와 필요성이 있다. 즉, 단체의 법적 거래에 대한 용이성이다. 이는 일정한 사람의 단체 또는 일정한 목적재산에 법인격을 부여하면, 단체 또는 목적 재산이 마치 자연인과 같은 독립된 권리주체로서 활동함으로서 법적 거래가 간편하고 용이하게 이루어질 수 있는 장점이 있고, 책임의 제한성이 된다는 것이다. 법인격이 인정된 법인의 책임은 법인의 행위로 인한 결과에 대해서 그 법인의 재산으로 책임을 지고, 그 구성원은 개인의 재산으로서 책임을 부담하지 않는다는 점이다. 사적 자치로부터 단체 자치가 도출되므로 현대 법에서 사적 자치의 원칙은 법인의 영역에도 인정될 필요가 있다. 다만 법인의 이름으로 책임을 회피하거나 악용하는 것을 방지해야할 문제가 존재한다.

현대사회에서 개인적 독립생활은 사실상 불가능하다는 것이다. 인간의 사회생활은 각종의 단체 속에서 영위되고 있고, 또한 어떤 형태로든 그 사회생활이 단체나 조직의 한 구성원으로서의 존재가 아니면 성립될 수 없다. 오늘날 개인의 의사는 단체의 의사를 앞세워 표출되고 있으며

226) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

행위 자체도 곧 단체의 행동이라고 하지 않을 수 없는 사회구조로 형성되어 가고 있다. 즉 대내적으로 단체의 통일성과 목적달성을 위해 개인의 자유의사와 활동은 억제되고 통제되기 때문에 개인이 발휘하는 힘만으로는 거대한 사회조직의 힘에 대항할 수가 없게 된 것이다. 그러므로 개인이 도저히 달성할 수 없는 문제도 단체를 내세워 목적을 달성함으로서 인류사회와 문화발전에 공헌해 왔다. 이러한 법률생활의 역사적 근원과 현실적인 이익조정을 위해서 법인의 존재 이유와 필요성을 인정할 필요가 있는 것이 법인이다.

나. 사회복지법인제도의 의의

사회복지법인이라고 함은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인을 말한다(사회복지사업법 제2조 제2호). 사회복지법인은 민간 사회복지 전달체계를 이루고 있는 사회복지시설을 설치, 운영하거나 이를 지원하는 주체로서 역할을 한다. 사회복지법인은 사회복지관련법에 의하여 사회복지사업을 수행하므로 다양한 특성과 기능을 가지고 있다. 사회복지법인과 다른 유사 단체와의 혼동을 막기 위하여 사회복지사업법에 의해 설립된 법인이 아닌 자는 사회복지법인이라는 용어를 사용하지 못하도록 규정하고 있다(동법 제31조). 사회복지법인을 설립하고자 하는 자는 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유하여야 하고(동법 제23조), 시·도지사의 허가를 받도록 하였으며(동법 제16조·제52조 제1항, 동시행령제25조 제1호), 기본적인 사항에 대한 정관을 작성해야 하고, 법인의 목적사업의 경비에 충당하기 위하여 설립목적에 지장이 없는 범위 내에서 수익사업을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제28조). 또한 사회복지법인은 국가 또는 지방자치단체로부터 사회복지사업을 수행하는데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조받을 수 있다(동법 제42조).

다. 사회복지법인의 개념

사회복지는 사회복지를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 기함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 사회복지사업이라 함은 다음의 법류(法類)에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지 상담·무료 숙박·지역사회 복지·의료복지·재가 복지·사회복지관운영·정신질환자 사회복귀에 관한 사업 등 각종 사회사업과 이와 관련된 자원 봉사활동 및 사회시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 이와 관련된 사회복지관련 법률은 생활보호법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인 복지법, 영유아보육법, 윤락행위 등 방지법, 정신보건법, 성폭력범죄의 처벌 및 가해자 보호 등에 관한 법률, 일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정 지원법, 사회복지공동 모금법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 가정폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 등이다.

사회복지법인이라 함은 사회복지사업을 행할 목적으로 성립된 법인을 말한다. 즉 사회복지사업을 목적으로 설립되는 법적 실체이다. 사회복지사업을 실체적으로 수행하는 주최가 되는 법인 성립의 법률 근거법에 따른 형태를 보면 개인으로부터 시작하여 각종 사회단체 또는 국가에 이르기까지 여러 가지 형태를 통해서 알 수 있다.

라. 사회복지법인의 특징

우리나라의 사회복지사업은 정부의 적극적인 사회정책과 민간·단체·정부가 협력하여 주도하는 사회복지 사업으로도 이의 효과를 모두 달성하지 못하고 있다. 우리나라의 사회복지 제도는 개인, 가족, 부락 또는 사회단체의 주도에서 국가 주도로 점차 발전되어 가고 있으나 과거 대

부분이 외국의 원조를 발판으로 한 민간 주도형으로 추진되어 왔고, 아직까지도 상당부분의 복지사업이 그 테두리를 벗어나고 있지 못하기 때문에 양과 질의 측면에서 매우 뒤쳐져 있는 실정이다. 정부가 사회복지의 모든 부분을 책임질 수 없는 현실에서 사회복지법인의 사회복지 활동에 대한 역할증대와 활성화가 절실히 필요하다.

오늘날 사회복지사업에 대한 국민의 요구가 증대하고 있고, 민간의 의한 사회복지사업의 중요성이 높아가고 있음에 따라 사회복지법인은 이러한 민간 사회복지사업의 주최로서 중요한 기능과 역할을 수행하고 있다. 그러므로 실제적인 사회복지사업을 행하는데 있어서의 구체적인 준거 틀을 제시하는 사회복지사업법은 사회복지법인 제도를 도입하여 민간에 의해 행해지는 사회복지사업의 장점을 취함과 동시에 사회복지법인의 순수성과 공공성을 높이고 사회적 신뢰를 확보하도록 하고 있다.

사회복지법인은 대표적인 비영리기관으로 회계의 실체인 사회복지법인의 특징을 살펴보면 크게 다섯 가지로 볼 수 있다.

첫째, 사회복지법인은 운용목적이 사회복지 서비스를 제공하는데 있다. 사회복지법인은 재화나 서비스를 제공함으로써 법인의 자원 원천을 거의 만들지 못한다. 또한 사회복지법인은 서비스를 무료나 실비로 제공하므로 자원의 지속적 조달이 중요한 문제가 되면, 지속적으로 자원을 조달하기 위한 제반 노력을 하는 것이다. 이를테면, 정부의 보조금을 지속적으로 받기 위해 예산 및 결산서와 사업계획을 제출해야 하며 개인 및 기업이 기부, 후원이나 후원기증품에 대한 수입 및 사용결과 보고서를 제출해야 하는 것이다.

둘째, 사회복지법인은 사회복지법인의 자원조달 방법에 있다. 정부지원으로 부족한 자원은 일반적으로 사회복지 이용시설의 프로그램 실비 이용의 수납과 수익사업을 통해 조달되고 있으며, 사회복지 수용시설은 민간단체로부터 받은 보조금품이나, 한국복지재단의 후원이나, 후원금에

크게 의존하고 있다. 또한 사회복지법인의 자원조달에 있어서 특이한 사항은 재무적인 후원금(금전, 물품)뿐만 아니라 인적 자원을 무료 또는 시장가치에 훨씬 못 미치는 가격으로 제공받는다는 것이다. 이러한 인적 자원봉사자의 활동은 사회복지법인의 운영에 있어서 매우 중요한 요소가 되고 있다.

셋째, 사회복지법인에 출연하거나 후원, 기부한 자원에 대한 소유권은 법인에게 있으며 법인의 해산시에는 국가에 귀속되게 되어 있다. 사적 소유권의 부재로 지분의 매매, 교환, 상속 등이 이루어질 수 없으며 배당, 잔여재산의 분배, 기타 재산상의 편익을 어느 누구에게도 기대할 수 없다.

넷째, 사회복지법인의 성과측정이 매우 어렵다는 것이다. 사회복지법인의 운영성과는 재무적으로 수치균형이 이루어졌다고 해서 사회복지법인의 성과가 높다고는 판단할 수 없다.

사회복지법인의 성과는 단기에 파악하기 어려운 점도 있으며 서비스 수혜자에 따라서 달라진다. 이러한 성과측정의 어려움으로 인하여 일부 사회복지법인에서는 재무적 요소와 마찬가지로 서비스 수혜자의 만족도를 평가하는 욕구만족조사 평가 등을 통해 사업실적을 보다 적절히 평가하고자 노력하고 있다.

오늘날 복지에 대한 사회의 전반적인 욕구와 수요가 증가함에 따라 양질적인 복지서비스가 요구되고 있지만 사회복지 실천에서 적정한 복지서비스를 공급할 수 있도록 대처하고 있는지는 중요한 문제로 대두되고 있다. 이러한 우리 사회의 분위기와 더불어 사회복지 실천분야에서도 요구되는 양질의 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 "책임성"이며 그 중요성은 사실 오래 전부터 강조되어 왔다.

우리나라는 1997년 사회복지사업법의 개정으로 사회복지 수용시설에 대한 평가의 근거(법 제 43조)가 마련되었다. 특히 사회복지사업법 시

행 규칙 제27조에 따르면, 주무(主務)관청은 법 제43조의 규정에 의하여 3년마다 1회 이상 시설에 대한 평가를 실시해야 하며, 시설의 평가기준으로서 입소정원의 적정성, 시설의 환경, 입소자에 대한 서비스의 만족도, 기타 시설의 운영개선에 필요한 사항을 규정하고 있다(변용찬,1999).

마지막으로, 사회복지법인의 특징은 공공적·사회적이다. 대부분의 비영리 조직이 가지는 공통적인 성격이지만 특히 사회복지법인은 존재 목적이외에도 자원조달 방법으로 인하여 이러한 특징이 강조된다. 따라서 사회복지법인은 운영에 있어 각종 법규의 규제 뿐 만 아니라 법인세 감면 등의 법적 특혜를 받기도 한다. 또한 사회복지법인의 공공적 특징은 회계실무를 규제하게 된다. 참고로 사회복지법인의 운영에 관련된 주요 법규로는 사회복지사업법, 사회복지시행령, 사회복지사업법 시행규칙, 사회복지관 설치, 운영규정, 사회복지사업법 운영지침을 꼽을 수 있다.

마. 비영리법인으로서의 사회복지법인의 위치 및 종류

정부기능의 한계 및 변화, 시장기능의 한계, 다원주의의 확대는 오랫동안 관심 영역의 밖에 머물러왔던 민간 비영리기관에 대해 크게 주목하게 만들었다. 서구 사회에서는 비영리조직은 국가 및 시장에 못지않게 긴 역사를 가지고 있으며, 시장의 발전과 국가의 성장에 따라 특수한 사회적 기능과 역할을 담당하여 왔다. 20세기에 들어와서는 사회적 분화가 심화되면서 비영리부문은 그 범위가 다양하게 커졌고 동시에 복잡해졌다. 민간 비영리 자발적 부문은 역사적으로 종교적 자선단체나 지역공동체조직에서 출발하여 민간 사회복지서비스 기관, 병원 및 의료기관, 대학, 개발기구, 환경단체 등 많은 분야로 발전하였다.

비영리부문은 사회복지, 문화, 예술, 교육, 보건, 시민운동 등 광범위

한 서비스분야에서 공익을 위해 활동한다. 이러한 비영리부문의 규모와 내적인 구성, 구조와 형태, 성격과 사회적 위치는 국가들마다 다양하고, 선진국들 사이에서도 상당한 차이가 발견되고 있다. 비영리부문을 하나의 개념으로 정의한다 하더라도 그 실체는 서로 다른 많은 요소들로 구성되어 있기 때문이다. 비영리조직의 존재와 발전은 역사적으로 어느 사회에나 발견되는 중요한 특징적 요소의 하나임에 틀림없다. 그러나 이러한 비영리부문이 연구 대상으로 관심을 갖게 된 것은 최근 20여년에 불과하다. 이때부터 비로소 자발적, 자선적 조직을 총칭하여 비영리부문, 독립부문 또는 제3부문이라는 용어를 사용하기 시작하였다.

시장과 국가영역 밖에 존재하는 제3의 영역은 갈수록 사회 및 경제활동에서 중요한 주체로 간주되고 있는 것이다. 형식은 민간에 의한 조직이지만 목적상으로는 공적인 조직들인 비영리부문은 그동안 중요한 사회적 기능을 담당하여 왔으며 모든 국가나 사회에서 인간의 삶과 관련된 문제들을 해소하는데 크게 기여하였음에도 불구하고 큰 주목을 받지 못하였다. 이러한 비영리조직들에 대해 최근 들어 관심이 고조되고 있으며 선진국이나 개도국에서 중요한 사회적, 정치적 역할을 담당하고 있다.

비영리부문은 구성의 다양성으로 인해 부문 간의 비교연구가 매우 어려울 뿐만 아니라 비영리부문을 하나의 전체로 이해하는 것도 매우 어려움이 있다.

한편, 한국의 사회복지조직의 비영리부분에서의 분류는 민법과 특별법에 따라서 분류하는데, 민법상의 비영리 사단, 재단법인과 특별법인 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 사립학교법에 의한 학교법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 비영리법인 등으로 분류된다.

일반적으로 사회복지사업을 하기 위해서 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립되는 사회복지법인을 말한다. 사회복지사업을 위한 사회복지법

인에는 시설법인과 지원법인으로 구분하고 시설법인에는 생활시설과 이용시설이 있다. 사회복지서비스를 제공하기 위하여 사회복지시설을 설치·운영하는 시설법인은 사회복지사업법 제2조 제1호의 각각의 사회복지사업을 수행하기 위하여 사회복지시설을 설치·운영할 목적으로 설립된 사회복지법인을 말하며, 사회복지사업의 설치·운영에 필요한 기본재산과 보통재산을 소유하여야 한다(사회복지사업법 제23조, 동법 시행규칙 제12조, 제13조). 사회복지사업을 지원하는 지원법인은 사회복지사업을 지원할 목적으로 설립된 사회복지법인을 말하며 지원법인은 출연된 기본재산으로부터 발생하는 수익으로 인건비, 사업비 등 법인운영경비의 전액을 충당할 수 있는 기본재산을 갖추어야 한다(사회복지사업법 시행규칙 제13조 제2항).

1) 보육사업을 목적으로 하는 사회복지법인

보육이란 6세 미만의 취학 전 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 적합한 교육을 제공하는 사회복지서비스를 말한다. 영유아의 보육을 위한 시설의 종류에는 국·공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설, 부모협동보육시설, 민간보육시설로 나누어져 있다(영유아보육법 제10조). 법인보육시설이란 사회복지사업법에 의한 사회복지법인이 설치·운영하는 보육시설을 말한다.

어린이집 운영을 위한 법인보육시설의 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 1960년대 후반에는 경제개발 5개년 계획의 추진으로 도시화 ·산업화가 진전되면서 보육수요가 늘어남에 따라 시설이 부족하게 되자 1968년 3월 정부는 아동복리법 시행령에 근거한 「미인가 탁아시설 임시 조치령」을 공포하여 민간시설의 설치를 용이하게 하였다. 이를 계기로 종전에 법인만이 설치할 수 있었던 보육시설의 운영주체를 대폭 완화하여

많은 시설을 인가하였고, '탁아소'라는 명칭도 '어린이집'으로 고쳐 부르게 된다. 정부는 보육시설의 질적 향상을 제고하기 위한 조치로 1977년2월 사회복지사업법 시행규칙을 개정하여 보육시설의 법인전환에 많은 편의를 제공하여 모든 시설의 법인화를 장려하면서 1968년의 '미인가 탁아시설 임시 조치령'을 폐지하였다. 그러나 법인화조치는 사유재산의 법인귀속이 수반되므로 오히려 시설운영자들의 법인전환 기피 등으로 보육시설이 수적으로 크게 위축되는 결과를 초래하였다.

한편, 정부는 경제개발정책의 지속적인 추진으로 보육수요가 계속 늘어남에 따라 1978년 4월 23일 「탁아시설 운영개선방안」을 마련하여 보육시설을 일반 아동에게도 개방하는 대신 이들에게 보육료를 받을 수 있도록 하였다. 이에 따라 극빈 저소득층이 아닌 중산층의 아동도 어린이집을 이용할 수 있게 되었다.

한편 1981년 4월 13일「아동복리법」이 「아동복지법」으로 전면 개정됨에 따라 무료탁아시설은 법인 이외의 자도 신고만으로 시설을 설치·운영할 수 있게 되었다. 사회복지법인에서 보육사업을 위하여 사회복지법인을 설립하는 경우는 2가지 방법이 있다. 즉 첫 번째는 일반 사회복지사업을 하기 위하여 설립된 사회복지법인에서 부설로 어린이집을 운영하는 경우이다. 이 경우는 경제적·사회적 활동 등의 사정으로 가정에서 아동을 보호하기 어려운 경우, 저소득층 가정의 영유아를 보호하고 교육하기 위하여 어린이집을 운영한다. 일반 사회복지법인이 보육사업을 목적사업으로 추가하고자 할 때에는 주무관청의 정관변경허가를 받아야 한다. 두 번째로 사회복지법인의 설립허가를 신청할 때 보육사업으로 어린이집 운영만을 위하여 사회복지법인 허가를 받아 어린이집을 운영하는 경우임. 이 경우는 다른 복지사업을 할 수 없고 어린이집만 운영하는 사회복지법인으로 되어야 한다. 보육사업을 목적으로 하는 사회복지법인은 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

사회복지법인의 설립허가요건, 기준, 절차 등에 관한 세부사항은 사회복지사업법, 동 시행령, 동 시행규칙에 의하며 사회복지사업법에 규정되지 않은 사항에 관하여는 민법 중 법인에 관한 조항(민법 제32조 내지 제97조)을 준용하고, 사회복지사업법과 민법에서도 규정되지 않은 사항은 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 준용한다.

2) 지역사회복지를 목적으로 하는 사회복지법인인 사회복지협의회

지역사회복지협의회란 '복지와 보건에 관한 지역사회문제의 해결에 필요한 계획을 수립하고 사업을 추진함에 있어서 주민의 관심과 전문가의 기술을 결합시키는 지역주민과 사회기관들 간의 연합체'라고 한다. 또한 사회복지협의회는 '지역사회복지의 대표적인 협의조정기관이며, 지역주민에 대한 복지서비스 제공뿐만 아니라 지역사회 내의 다양한 사회복지기관들의 욕구를 달성하고 기능을 강화하기 위하여 정보를 제공하고 서비스를 조정하는 역할을 수행하는 민간의 자주적인 조직'이라고 한다.

사회복지협의회 구성으로 중앙에는 한국사회복지협의회, 지역에는 광역자치단체와 기초자치 단체에 사회복지협의회를 둘 수 있다. 각각 별도의 법인으로 설립할 수 있으나 시·군·구의 사회복지협의회는 시·도의 지회로 설립하여 운영되고 있다.

사회복지협의회의 연혁을 간단히 살펴보면, 한국사회복지협의회는 1952년 한국사회사업연합회라는 명칭으로 최초로 설립되었으며 1961년에 사단법인 한국사회복지사업연합회로 명칭을 변경하였고, 1970년에는 사회복지법인 한국사회복지협의회로 되었으며 1983년 사회복지사업법의 개정으로 법정단체가 되었다. 지역사회복지협의회는 1984년부터 조직되기 시작하여 현재에는 16개 시·도에 사회복지협의회조직이 있다. 지역

사회복지협의회는 초기에는 한국사회복지협의회의 정관에 의거하여 조직되어 활동하다가 1998년 사회복지사업법의 개정으로 독립된 사회복지법인으로 인정됨으로써 한국사회복지협의회와 독립된 운영체계로 되었다. 그리고 시·군·구 사회복지협의회는 2003년 사회복지사업법의 개정으로 법적 근거가 마련되어 별도의 사회복지법인으로 설립하게 되었다. 시·군·구 사회복지협의회는 1995년 원주시 사회복지협의회가 가장 먼저 조직되었으며, 2003년 사회복지사업법의 개정으로 시·군·구 사회복지협의회는 2004년까지 대부분의 시·군·구에 설치되고 있다.

3) 지역사회복지자원을 위한 사회복지법인인 사회복지공동모금회

사회복지공동모금회는 공동모금을 통하여 사회복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 국민의 자발적인 성금으로 조성된 재원을 효율적이고 공정하게 관리·운용함으로써 사회복지증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 사회복지공동모금회의 기능은 민간자원의 동원을 통하여 사회복지의 향상에 기여하는 것이다. 시민을 대상으로 하는 모금활동에서 공동체 의식의 개발은 모금의 성공을 위하여 필수적이다. 사회복지에의 참여와 공동체의식이 취약한 우리나라의 경우에 공동모금회의 역할은 매우 중요하다.

사회복지공동모금회의 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라에서 민간모금에 관한 법적 근거는 1951년에 제정된 기부금품모집금지법이다. 이 법은 난립하던 기부금품의 강요로부터 국민을 보호하고 민생을 안정시키는 것이 목적이다. 한편 민간모금행위는 정부의 허가 없이는 금지하여 엄격하게 통제되었다. 1970년에 사회복지사업법이 제정되면서 민간자원의 동원방법으로서 사회복지공동모금에 관한 조항이 포함되어 1971년에 한국사회복지공동모금회가 구성되었다. 그러나 사회경제적 여

건의 미성숙과 홍보부족으로 지속적으로 발전하지 못하고 1983년 사회복지사업법 개정으로 공동모금에 관한 조항이 삭제되었다. 이후 사회복지사업을 수행하기 위한 자원동원의 방법으로 민간주도의 운동보다 정부기관이 주도하는 경향이 나타났다. 1980년 사회복지사업기금법을 제정하여 관주도의 불우이웃돕기운동을 전개하여 기탁된 성금을 국민복지증진을 위하여 사용되고 있다.

그러나 민간의 자발적 성금을 정부가 관리함으로써 민간의 자율성을 저해하였을 뿐만 아니라 공공부문이 담당해야 할 영역에 민간의 성금이 투입되는 문제점과 비민주적이고 불합리한 기금운용이라는 비판을 받고 있다. 이에 따라 민간주도의 사회복지공동모금의 필요성이 다시 제기되어 1997년에 사회복지공동모금법이 제정되어 중앙과 지방이 별도법인으로 설립·운영되었다. 그러나 1999년에는 중앙의 사회복지공동모금회와 시·도의 사회복지공동모금지회로 하는 사회복지공동모금회법으로 개정하여 운영하고 있다. 이 법의 시행으로 정부주도의 모금의 폐지와 함께 민간의 자율성에 기초한 사회복지공동모금이 본격적으로 이루어지게 되었다. 사회복지공동모금회의 설립은 정관을 작성하여 보건복지부장관의 인가를 받아 설립등기를 함으로써 설립된다. 사회복지공동모금회 법인은 일반 사회복지법인과 달리 재산의 출연을 요구하지 않고 있다.[227]

바. 사회복지법인에 대한 변화

1) 사회복지사업법 제정 전후의 변화

우선 사회복지사업법 제정 이전의 변화를 보면, 우리나라의 사회복지

227) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

사업은 민법 제32조에 의한 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 각종 사단법인과 재단법인에서 사회복지에 관한 사업을 수행하였다. 즉, 민법상 비영리법인으로써 존재하게 되었다. 이런 비영리법인도 비영리사업을 목적을 달성하는데 그의 본질에 반하지 않는 정도의 영리행위를 하는 것은 무방하다. 민법상 비영리법인으로서 사회복지법인은 3가지의 특성을 가진다. 첫째는 비영리성으로 비영리법인은 자신이 영리를 목적으로 할 수 없음은 물론 비영리법인의 설립자나 구성원도 영리를 목적으로 할 수 없다. 비영리라 함은 학술, 종교, 자선, 사교, 기타 영리 아닌 사업 등과 같이 목적으로 하는 것과 공익도 아니고 영리도 아닌 사업을 목적으로 하는 것을 말한다. 둘째는, 사법인성으로 민간이 설립한 법인임을 의미한다. 그러나 사법인도 국가권력과 전혀 관계가 없는 것은 아니다. 법인격은 법률을 부여한 것이라고 하더라도 법률이 실체가 없는 가공물에 인격을 부여한 것이 아니며 법관계의 당사자로서 법률에 근거하여 구체적으로 존재하는 법률적인 사회적 능력을 갖는 실체의 존립을 전제로 하고 있다. 셋째, 비영리법인은 사회적 활동의 주체로서 법률에 의해 법인격이 부여되어 자연인과 같은 권리 능력뿐만 아니라 일정한 범위의 행위능력이 인정되어야 한다. 민법은 법인의 권리능력에 관해 법률의 규정에 쫓아 정관으로 정한 목적의 범위 내에서 권리와 의무의 주체가 된다고 규정하고 있다. 즉 법인의 권리능력의 범위에는 성질에 의한 제한과 법률과 목적에 의해서 제한을 받는다. 법인에게 권리능력이 인정됨과 동시에 행위능력까지도 인정되어 활동의 주체로서 역할을 하게 된다(최윤영, 2009).

이와 같이 사회복지운영주체는 민법상의 비영리법인으로 규정한 기존의 법 규정은 한계를 가지고 있다. 사회복지운영과 관련하여 민법상의 일반적 법리를 적용함으로써 사회복지운영상의 특수성을 구체화시키기 못하였다. 이런 문제를 극복하기 위해 사회복지사업법 제정 시 사회복

지운영 주체로 별도의 사회복지법인 규정을 신설 운영하게 되었다.

2) 사회복지사업법의 제정과 사회복지법인의 입법화

1960년 이후 생활보호법과 아동복리법이 제정되고, 윤락행위등방지법에 이어 노인복지법, 장애인복지법, 모자보건법 등 분야별로 법률체계의 정비가 요구되면서 이들 법률체계의 정비가 요구되면서 이들 사회복지서비스 관련법들의 기본법이라 할 수 있는 사회복지사업법의 필요성이 대두 되었다. 사회복지사업의 기본이라 할 수 있는 사항들인 사회복지서비스에 대한 국가의 의무, 사회복지사업의 범위와 한계, 민간사회복지사업의 공공성 확보방안으로서의 사회복지법인제도, 사회복지사의 자격, 공공복지서비스 전달체계, 민간복지 지원방안, 공공복지와 민간복지 사업의 조정을 위한 사회복지협의회의 법정단체화 등에 관하여 명문화된 규정이 요구되었다. 이런 내용을 담은 사회복지사업법이 1970년 1월 1일 공포되어 사회복지사업을 체계적이며 전문적이고 효율적으로 실시하기 위하여 법률을 시행하게 되었다. 이 법이 제정된 이후에 사회복지사업은 사회복지법인을 설립하여 수행하도록 하고 있다.[228)]

이 법은 사회복지사업의 책임을 1차적으로 국가와 지방자치단체에 있음을 명백히 하고, 민간이 경영하는 사회복지사업의 공공성과 공정성을 확보하기 위하여 사회복지법인제도를 설치함으로써 우리나라 사회복지서비스 전달체계의 독특한 민관 관계를 제도화하였다. 사회복지법인은 사회복지사업을 행할 목적으로 사회복지사업법에 의하여 설립된 특수법인의 성격을 갖는데, 이는 민법상의 비영리 공익법인과 비교하여 공공성과 공정성이 요구되므로 설립단계에서부터 엄격하게 규정하고 있다.

228) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

이러한 사회복지법인제도는 일본이 세계대전 이후 민간복지시설의 재정난을 해소하기 위해 정부가 사회복지사업을 수행하는 공익법인을 지원하려는 목적으로 도입한 제도였다. 우리나라에서도 사회복지사업을 수행하는 법인들은 다른 활동을 하는 공익 법인들과는 달리 국가가 보호해야 할 보호자들을 국가 대신 보호하는 것이다. 따라서 국가의 보조금지원이 당연하므로 사회복지법인제도를 따로 두어 이 같은 특별한 관계를 제도화한 것이다.

3) 복지행정 민영화와 사회복지법인

비영리공익법인에 대한 국가의 직접적인 지원은 국가로부터 독립성이라는 비영리공익법인제도의 근본취지에 어긋나므로 복지행정기능의 민영화하는 개념을 도입하여 독립부문으로서 비영리법인과 국가 간의 관계를 유지하고 있다. 사회복지를 민간부문에서 제공할 경우에도 그 재원의 출처는 세 가지 로 구분할 수 있다. 첫째, 재원을 완전히 공공부문에서 충당하는 형태이고, 둘째, 재원조달이 완전히 민간부문에서 이루어지는 형태이고, 셋째, 그 재원을 공공부문과 민간부문에서 부분적으로 충당하는 형태이다. 결국 복지행정을 민영화한다는 것은 재원조달과 서비스 제공의 측면에서 공공부문의 역할을 민간부문으로 이전하는 현상을 말하는 것으로, 공공부문이 조달하는 재원과 공공부문에서 제공하는 서비스의 일부 또는 전부를 민간부문에서 담당하도록 하는 것이다. 이런 복지행정 민영화의 전형적인 방법은 공공부문이 재원조달의 주된 책임을 맡으면서 복지서비스의 생산과 전달체계는 공공부문에서 민간부문으로 이전하는 것이다. 복지행정의 민영화도 여타의 행정기능의 민영화와 마찬가지로 공무수탁사인, 행정보조인 등의 기능 민영화의 법적 수단으로 구현이 가능하다. 1970년 당시만 해도 대부분의 복지시설들이

외원기관에 의존하고 있었으며 정부로서도 이미 언급한 바와 같이 복지 예산이 미미한 수준에 있었기 때문에 사회복지사업법에 민영화적 요소들을 도입하였지만 서비스 비용 등에 관한 정밀한 사항의 규정 없이 단지 민간부문에서의 서비스 제공을 보조하고 지원하는 형식만을 취하고 있었다.

우리나라의 사회복지서비스는 실제적으로 국가와 지방자치단체가 법률에 의해서 자신에게 맡겨진 책임과 의무를 자체적인 시설과 조직, 인력을 통해 수행한다기보다는 서비스위탁, 경영위탁, 사업위탁이라는 이름으로 공적 책임에 속하는 사업을 민간에게 체계를 굳혀왔다. 그 핵심적인 제도가 사회복지법인이다. 사회복지법인은 공공성과 공정성을 요구하므로 설립단계에서 부터 엄격하게 규정하고 있다. 사회복지사업법에 사회복지법인제도를 둔 목적은 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하여 사회복지를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정, 투명, 적정을 기하고 사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지증진을 도모하기 위한 것이다. 정부가 사회복지법인에 서비스를 위탁하는 경우 사회복지법인에게 서비스 비용을 지불할 수 있다. 그리고 사회복지법인에 대해서 행정당국은 보조금이 정당하고 적절하게 사용되고 있는지 특별한 감독을 하게 되고, 그 밖에도 법인이 경영하는 사업, 재산상황, 법령의 규정, 행정기관의 처분, 법인의 정관내용이 지켜지고 있는가에 대해서 감사를 실시하고 있다. 국가는 법인의 설립허가를 취소하거나 임원의 임명을 취소할 수 있는 특별감독권을 행사할 권한을 갖는다.

사. 사회복지법인의 설립 및 운영

1) 사회복지법인의 종류 및 설립

가) 사회복지법인의 종류, 사회복지법인은 사회복지사업법(이하 동법) 제2조의 사회복지시설을 설치·운영할 목적으로 설립된 시설법인으로서의 사회복지법인과 사회복지사업을 지원한 목적으로 설립된 지원법인으로서의 사회복지법인으로 나뉜다.

나) 사회복지법인의 설립요건으로 우선, (1) 설립자의 설립허가 신청이다. 법인을 설립하는 자는 사회복지법인 설립허가신청서 등 관련 구비서류와 주된 사무소를 관할하는 시·군·구청장을 거쳐 시·도지사에게 제출한다. 시·군·구 단위에서는 자산에 대한 실지조사를 하고 그 결과에 따라 법인설립 필요성에 관한 검토 의견서를 작성하여 시·도지사에 제출하면 시·도지사는 서류 검토와 요건 심사 후에 허가를 하게 된다.

다) 목적의 비영리성으로서, 사회복지법인은 사회복지사업을 수행함에 있어 이윤추구를 위한 영리목적이 아닌 사회복지라는 비영리목적으로 존재해야 한다. 법인을 설립하고자하는 자는 수행하고자 하는 목적사업을 구체적으로 확정해서 신청해야 하는데, 이는 허가심사 시에 설립자의 재정능력 및 의도, 목적 사업의 비영리성, 수익사업의 성격 등을 엄격하게 심사하여 조세회피, 의료·교육수익목적의 사업 등 기타 사업을 위한 법인 설립 등 순수하지 않은 법인설립을 미연에 방지하기 위함이다.

라) 설립행위(재산 출연과 정관 작성)로서, 사회복지법인은 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유해야 한다. 재산의 종류는 동산, 부동산 등 다양한 형태가 가능하며, 확실한 것이면 채권도 가능하다. 다만, 출연하고자 하는 재산에 제한물권이 설정되어 있거나 가압류나 가처분 등이 되어 있어 법인이 채무를 부담하거나 재산권 행사가 제한되어서는 안 된다. 법인의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분되는데, 기본재산

은 목적사업 및 수익사업을 위해 기본적으로 필요한 재산으로 부동산, 정관에서 기본재산으로 정한 재산, 이사회의 결의에 의하여 기본재산으로 편입된 재산이 이에 해당한다. 기본재산은 법인이 사회복지시설 등을 설치하는 데 직접 사용하는 기본재산인 목적사업용 기본재산과 법인이 그 수익으로 목적사업의 수행에 필요한 경비를 충당하기 위한 기본재산인 수익용 기본재산으로 다시 나뉜다. 보통재산은 기본재산 이외의 재산을 말한다. 기본재산은 시설법인에서는 시설종류별 설치기준에 적합한 시설과 부지를 갖추거나 갖출 수 있는 목적사업용 기본재산을 갖추어야 하고 시설설치부지는 시설설치가 가능한 지역이어야 한다. 지원법인의 경우에는 출연된 기본재산으로부터 발생하는 수익으로 인건비, 사업비 등 법인운영의 운영경비의 전액을 충당할 수 있는 기본재산을 갖추어야 한다.

마) 시·도지사의 설립허가로서, 시·군·구가 법인설립허가신청서 접수시 출연재산의 소유권 및 사용권이 확실한지의 여부를 담은 자산에 관한 실지조사 결과서와 사업계획서 및 예산서 등의 적정여부, 설립자의 자질 및 재정능력 등에 대한 객관적 의견, 법인 목적사업에 대한 실현 가능성 등에 대한 검토의견을 첨부하여 시·도지사에게 송부하여야 한다. 시·도지사는 법인설립허가 신청내용이 목적사업이 구체적이며 실현가능하다고 인정되는 경우, 출연재산의 수입으로 목적사업을 원활히 달성할 수 있다고 인정되는 경우, 목적사업이 적극적으로 사회복지를 유지·증진하는 것이라고 인정되는 경우에 한하여 허가하게 된다(공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조). 시·도지사는 신청내용이 기준에 적합하다고 하여 반드시 허가할 의무는 없는 재량성을 갖지만, 신청내용이 기준을 충족하지 못했을 경우에는 허가를 하여서는 안 된다.

바) 법인설립등기로서, 시·도지사의 허가를 받은 법인은 주된 사무소 소재지에서 설립등기를 함으로서 성립한다(사회복지사업법 제16조, 민

법 제33조). 법인설립의 허가가 있는 때에는 3주내에 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 한 후, 7일 이내에 시·도지사에 보고해야 한다.

2) 사회복지법인의 관리

우선 (가) 정관변경의 인가 경우에는, 법인이 정관을 변경하고자 할 때에는 정관변경인가 신청서를 시·도지사에게 제출한 후 정관변경에 대한 인가를 받아야 한다. 이때에는 정관변경절차에 관계법령, 정관에 적합한지 여부 등을 검토하고 이사회 회의록에 정관변경의 구체적 내용이 논의되었는지 여부와 참석자 전원의 인감날인 여부를 확인해야 한다. 사업변경 시점, 변경된 사업이 설립자의 법인설립의도, 정관상 법인목적, 비영리사회복지사업의 특성 등과 부합되는지 여부도 엄격하게 심사해야 한다. 그 다음으로, (나) 기본재산 처분의 허가로서, 기본재산을 매도, 증여, 교환, 임대, 담보제공 또는 용도 변경하고자 하는 경우에는 반드시 시·도지사의 처분허가를 받아야 한다. 사회복지법인에 출연된 재산, 즉 기본재산은 바로 법인의 실체인 동시에 법인의 목적을 수행하기 위한 가장 기본적인 수단이므로 이를 처분한다는 것은 법인의 실체가 없어진다는 것을 의미하며, 나아가서는 법인이 그 목적을 수행할 수 없게 된다는 것을 의미하므로, 기본재산처분 신청시 해당 기본재산의 성격, 총 기본재산에서 차지하는 비중, 처분시 목적사업 수행가능성, 처분의 의도, 처분 후 사용용도 등에 대해 종합적이고 엄격한 심사를 수행한 후 신중하게 허가 여부를 결정해야 한다. 그리고 이사회 소집의 적법성 확인과 이사회 회의록에 처분의 구체적 내용이 포함되고 참석 이사 전원의 기명날인 등 결의의 설립 등에 흠이 없는지 등을 확인해야 한다. 법인의 재산이 증가하는 경우에도 재산이 감소했을 경우와 마찬가지로 지체 없이 정관을 변경하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. (다) 사회

복지법인의 조직으로서, 사회복지법인은 임원으로서 이사와 감사를 두고, 법인의 의사결정기관인 이사회를 반드시 두어야 한다. 이사의 임면 방법은 필요적 기재사항이며, 정관에 의해 정해진다. 사회복지사업법에서는 이사의 임면을 주무관청의 승인을 맡도록 하는 것이 아니라 보고로 갈음하고 있다. 이사의 성명·주소 역시 등기사항이며 이를 등기하지 않으면 이사의 선임·해임·퇴임을 가지고 제3자에게 대항하지 못한다. 임원 중 결원이 생긴 때에는 2월 이내에 이를 보충하여야 한다. 법인이 기간 내에 결원보충을 하지 아니하는 경우에는 보건복지가족부장관은 지체 없이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 임시이사를 선임하여야 한다. 이사는 법인이 설치한 사회복지시설의 장을 제외한 당해 시설의 직원을 겸할 수 없고, 감사는 법인의 이사, 법인이 설치한 사회복지시설의 장 또는 그 직원을 겸할 수 없다. 사회복지법인은 감사를 제외한 5인 이상의 이사들로 구성된 이사회를 두고 있다. 이사회는 정관변경, 법인의 합병·해산, 임원의 임면, 수익사업 등에 관한 사항을 관장한다. 사회복지법인은 재단법인의 성격을 가져 사단법인의 사원총회와 같은 의사결정기관이 없으므로 이사회가 의사결정기관의 역할을 한다. (라) 법인의 관리와 감독 법인의 해산과 청산의 감독은 법원이 담당한다. 보건복지가족부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사회복지사업을 운영하는 자에 대한 소관 업무에 관하여 지도·감독을 하며, 필요한 경우 그 업무에 관하여 보고 또는 관계서류의 제출을 명하거나, 소속공무원으로 하여금 법인의 사무소 또는 시설에 출입하여 검사 또는 질문하게 할 수 있다. 이 외에도 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정과 지방자치단체의 민간위탁촉진 및 관리조례에 의하면, 연1회 이상의 지도·감독을 실시하고, 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 수탁기관에 대하여 시정조치를 할 수 있고, 관계 임직원에 대하여 인사 조치를 요구할 수 있다. 지도·감독 시에는 사회복지법인의 특성을 충분히

이해하여 그 운영과 자율성, 전문성을 해치지 않도록 해야 한다.

2. 사회복지법인의 현황과 분포

보건복지부에 등록된 사회복지법인들을 살펴보면 다음과 같다. 2010년 12월 현재 전국의 사회복지법인은 1,718개가 있으며, 이중 서울 지역이 297개로서 전체 17.3%를 차지하고 있어, 전국에 제일 많은 상태에 있으며, 다음으로 경기도가 195개로서 전국에 14.4%, 충남이 166개로서 전국의 9.7%를 차지하고 있다. 이를 시설법인으로 볼 때에도 전체 법인과 같이 서울이 198개소로 가장 많고, 충남이 160개소 그다음이 경기로 150개 순으로 되어 있다. 한편 지원법인의 경우도 서울이 99개소, 그 다음이 경기도가 45개소, 강원이 25개소 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-1〉 사회복지법인의 전국현황(2010년 12월 현재)

구분	합계	시설법인					지원법인				
		계	0~1	2~5	6~9	10 이상	계	5억 미만	5~9억	10~30억	30억 이상
전국	1,718	1,451	1,692	555	98	86	267	118	45	58	47
서울	297	198	50	77	29	42	99	15	23	29	32
부산	138	122	65	52	4	1	16	4	4	5	3
대구	79	73	35	27	5	6	6	1	1	1	3
인천	43	34	12	21	1	0	9	4	2	3	0
광주	52	47	17	25	3	2	5	1	1	1	2
대전	65	58	25	21	4	8	7	5	2		
울산	38	35	1	5	17	12	3	1	1		1
경기	195	150	78	60	7	5	45	31	6	7	1
강원	89	64	45	14	1	4	25	21		2	2
충북	65	51	22	22	6	1	14	11		2	1
충남	166	160	1085	51	4		6	3		3	
전북	101	99	55	37	4	3	2	2			
전남	75	73	34	38	1		2			2	
경북	102	88	41	40	5	2	14	7	4	2	2
경남	169	156	108	44	4		13	12		1	
제주	44	43	19	21	3		1		1		

한편 사회복지법인 위탁을 받아 운영할 수 있는 사회복지시설의 종류를 살펴보면 <표 4-2>에서와 같이 아주 다양하다. 즉 각종법령에 의거하여 노인복지시설, 아동복지시설, 장애인복지시설, 복합노인복지시설, 정신보건시설, 보육시설, 지역자활센터 등등이 있다.

〈표 4-2〉 사회복지시설의 종류(2011년 1월 현재)

관련법	대분류	세부분류		소관부서
		생활시설	이용시설	
사회복지사업법	사회복지관 부랑인·노숙인시설 결핵·한센시설	○부랑인시설 ○결핵·한센시설	○사회복지관 ○노숙인쉼터 ○상담보호센터	보건복지부
노인복지법	노인복지시설	○노인주거복지시설 ○노인의료복지시설	○재가노인복지시설 ○노인여가복지시설 ○노인보호전문기관	
농어촌주민의 보건복지증진을위한특별법	복합노인복지시설	○ 농어촌지역에 한해 노인복지법 제31조 노인복지시설을 종합적으로 배치한 복합노인복지시설을 설치·운영 가능		
아동복지법	아동복지시설	○아동양육시설 ○아동일시보호시설 ○아동보호치료시설 ○아동직업훈련시설 ○자립지원시설 ○아동단기보호시설 ○공동생활가정	○아동상담소 ○아동전용시설 ○아동복지관 ○지역아동센터	
장애인복지법	장애인복지시설	○장애인생활시설 ○장애인유료복지시설	○장애인지역사회재활시설 ○장애인직업재활시설 ○장애인생산품판매시설	
정신보건법	정신보건시설	○정신요양시설 ○사회복귀시설 중 생활(주거)시설	○사회복귀시설 중 이용시설	
국민기초생활보장법	지역자활센터		○지역자활센터	
영유아보육법	보육시설		○보육시설	

〈표 4-2〉 계속

관련법	대분류	세부분류		소관부서
		생활시설	이용시설	
성매매방지및피해자보호등에관한법률	성매매피해지원시설	○일반지원시설 ○청소년지원시설 ○외국인여성지원시설	○자활지원센터	여성가족부
성폭력범죄의처벌·피해자보호등에관한법률	성폭력피해보호시설	○성폭력피해자보호시설	○성폭력피해상담소	
가정폭력방지및피해자보호등에관한법률	가정폭력보호시설	○가정폭력피해자보호시설	○가정폭력상담소	
한부모가족지원법	한부모자복지시설	○모(부)자보호시설 ○모(부)자자립시설 ○미혼모(자)시설 ○공동생활가정 ○일시보호시설	○여성복지관 ○한부모가족복지상담소	
다문화가족지원법	다문화가족지원센터		○다문화가족지원센터	

또 사회복지법인이 운영할 수 있는 시설에는 생활시설과 이용시설로 구별할 수 있는데 그 중에 생활시설의 현황을 <표 4-3>에서 살펴보면 3,050개소의 시설을 약 12만 명이 이용하고 있으며, 이를 돕는 종사자가 약 4만여 명에 달하고 있다.

〈표 4-3〉 사회복지 생활시설 현황(2006년 12월 현재)

시설종류	세부시설 종류		개소(수)	정원(명)	현원(명)	종사자(명)
총 계			3,050	153,523	119,697	40,304
법인운영생활시설 합계			2,100	129,586	103,157	35,193
개인운영생활시설 합계			950	23,937	16,540	5,111
노인복지시설[1]	합 계		1,771	70,898	52,766	21,008
	법인시설	소 계	1,166	53,098	41,143	17,110
		양로시설	145	5,780	4,565	1,114
		실비양로시설	132	2,267	1,869	534
		유료양로시설	74	4,462	2,395	670
		노인요양시설	174	11,546	9,965	3,623
		실비노인요양시설	260	9,099	6,690	2,230
		유료노인요양시설	103	2,381	1,626	719
		노인전문요양시설	184	13,445	11,433	6,606
		실비노인전문요양시설	24	1,518	869	541
		유료노인전문요양시설	70	2,600	1,731	1,073
	개인운영신고시설		605	17,800	11,623	3,898
장애인복지시설	합 계		453	26,618	23,711	10,390
	법인시설	소 계	288	22,867	20,598	9,684
		지체/뇌병변 장애인시설	30	2,621	2,281	1,016
		시각장애인시설	15	1,107	824	407
		청각/언어 장애인시설	12	957	728	296
		정신지체/발달장애인시설	122	9,071	8,408	3,672
		중증장애인요양시설	102	8,709	8,038	4,100
		장애영유아시설	7	402	319	193
		장애인유료복지시설	-	-	-	-
	개인운영신고시설		165	3,751	3,113	706
아동복지시설	합 계		633	28,828	20,975	5,886
	법인시설	소 계	493	27,012	19,684	5,484
		아동양육시설	243	23,558	17,517	4,646
		아동일시보호시설	13	750	391	199
		아동보호치료시설	8	652	436	121
		아동직업훈련시설	3	150	75	33
		자립지원시설	13	411	235	33
		아동공동생활가정	213	1,491	1,030	452
	개인운영신고시설		140	1,816	1,291	402

〈표 4-3〉 계 속

시설종류	세부시설 종류		개소(수)	정원(명)	현원(명)	종사자(명)
부랑인 복지시설	합 계		49	10,678	8,379	898
	법인운영 부랑인시설		38	10,463	8,193	864
	개인운영신고시설		11	215	186	34
정신보건 시설	합 계		139	15,546	13,235	2,021
	법인 시설	소 계	110	15,191	12,908	1,950
		정신요양시설	57	14,224	12,092	1,736
		사회복귀(생활)시설	53	967	816	214
	개인운영신고시설		29	355	327	71
결핵·한센 시설	합 계		5	955	631	101
	법인시설운영 결핵·한센시설		5	955	631	101
	개인운영신고시설		-	-	-	-

주: 1) 노인전문병원, 유료노인복지주택은 통계에서 제외됨.

또 사회복지법인 운영할 수 있는 시설로서 이용시설도 이를 <표 4-4>에서 살펴보면 약 61천개 정도가 있고 이곳에서 활동하고 있는 종사자는 약 32천명 정도가 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-4〉 사회복지 이용시설 현황(2006년 12월 현재)

시설종류	세부시설 종류	개소(수)	종사자(명)
총 계		61,532	32,147
노인복지 시설	소 계	57,197	6,927
	노인복지회관	183	2,314
	경로당	54,848	-
	노인교실	1,099	-
	노인휴양소	3	-
	가정봉사원파견시설	523	1,972
	주간보호시설	409	1,967
	단기보호시설	113	574
	노인보호전문기관	19	100
아동복지 시설	소 계	2,070	8,053
	지역아동센터	2,029	7,907
	아동상담소	39	140
	아동전용시설	2	6
	아동복지관	-	-

〈표 4-4〉 계속

시설종류	세부시설 종류		개소(수)	종사자(명)
장애인복지 시설	합 계		1,444	8,762
	지역사회 재활시설	소 계	1,125	7,461
		장애인복지관	137	4,036
		장애인의료재활시설	26	493
		장애인공동생활가정	358	446
		장애인주간보호시설	274	885
		장애인단기보호시설	69	253
		장애인체육관	25	266
		수화통역센터	107	441
		장애인심부름센터	129	641
	직업재활시설		319	1,301
부랑인복지 시설	소 계		96	426
	노숙인쉼터		89	362
	상담보호센터		7	64
정신보건시설	사회복귀(이용)시설		86	381
지역주민	종합사회복지관		397	6,242
기타	자활후견기관		242	1,356

3. 사회복지법인제도 및 운영상의 문제점

가. 사회복지법인제도 운영상의 문제점 -사회복지법인의 투명성

1) 비영리조직의 투명성 필요

우리 사회의 투명성의 의의와 중요성을 생각할 때, 인간은 불완전한 존재이고 인간이 만들어낸 어떠한 제도 및 이데올로기도 완전하지 않으며 절대 진리는 존재하지 않는다. 따라서 그 절대적인 진리·제도 및 이데올로기를 찾아가는 것은 인간의 몫이라는 것이다. 또한 비판받아야 할 부정적 권위와 왜곡된 전통만이 잘못될 수 있는 것이 아니라 이성과 경험도 그릇될 수 있다는 사실을 간과하여서는 안 된다는 것이다. 따라

서 비판과 토론의 민주적 의사결정 과정을 통해서 인간의 오류를 줄여 나 갈 수 있다. 이러한 사회를 '열린사회'라고 하면 이에 반대되는 사회가 '닫힌사회'라고 할 수 있다. 이러한 두 사회는 극명하게 대비되고 있다. 열린사회와는 달리 닫힌사회에서는 정보의 자유로운 유통과 비판이 허용되지 않는다. 따라서 사회의 정보와 지식, 가치관이 일부 계층에 의해 왜곡될 가능성이 충분하다. 만약 그런 일이 벌어진다면 수많은 문제가 발생할 것이고 그 사회 안에서의 개인의 삶과 죽음 역시 왜곡될 것임이 분명하다. 정보의 통제로 인해 소수의 이익을 위해 다수에 대한 착취가 용인된다는 점이 닫힌사회의 문제점인 것이다. 정보를 통제하고 왜곡 시키는 '닫힌사회'는 그 사회 구성원의 삶을 소외시키고 평등한 관계를 불평등한 관계로 타락시킨다는 것이다.[229] 이러한 열린사회를 구현하는데 있어서, 중요한 요소가 투명성이라고 하는 것이다. 그러기에 투명성(transparency)의 가치는 글로벌 시대 각국 정부가 지향하는 개혁의 중심 가치 중 하나이다. 국제기구, 각국 정부의 투명성 증진을 위한 정책적 노력의 증가 뿐 만 아니라 연구기관, 사회복지운동, 매스미디어 등에 의한 현실적 요구와 강조도 눈에 띄게 늘고 있다. 오늘날의 투명성 가치는 정치행정의 책임과 윤리 영역 뿐 만 아니라 경제사회 거의 모든 분야를 망라하는 하나의 개혁 가치이다. 또한 투명성 개혁의 성격도 국민의 알 권리 책임의 확보 등의 방어적·소극적이었던 것과 달리, 국가 발전, 기업투자, 비영리조직 책임성 등 미래지향적·발전적·목표적·적극적인 것으로 확대되어 이해되고 있다.

투명성 가치의 필요는 본인-대리 인간의 계약적 관계, 전문가와 고객 간의 신뢰관계, 대등한 당사자 간의 협상 등 다양한 상황에서 발생하게 된다. 두 당사자 간의 관계가 대등·독립적인지 수직·의존적인지 또는 특수한 신뢰관계인가 아닌가, 등에 의하여 투명성의 내용과 책임 기준

229) 신중섭(1999). 포퍼의 열린 사회와 그 적들. 자유기업센터.

은 달라진다. 비영리법인의 투명성은 그들의 역할에 대한 사회적 책임과 기대보다 높은 투명성 기준의 적용이 요구된다. 반면 기업 활동의 투명성은 사회적 책임 보장을 위한 것이나 그 수준은 비영리 조직에 비하면 상대적으로 낮다. 사회 현상에서의 투명성은 물질 투명성의 전파나 빛의 통과가 아니라 정보 흐름 자유의 정도이다. 투명성은 '정보의 흐름이 자유롭고 온전한 상태'라는 사전적 해석 외에 추가적으로 '공개의 뚜껑 없는 명료한 정직한 숨김없는 공공연한 공정한'등의 경험적 의미를 적재한 개념이다. 투명성 가치는 이러한 관련 정의나 경험 적용도에 비추어 보면 '밖에서 속 또는 안을 들여다 볼 수 있는 조건이나 상태'로 파악된다. 관찰자는 대상이 투명할 때 그 안에서 무슨 일이 일어나는 일련의 변화와 그 흐름을 추적·확인할 수 있다. 투명성은 결국 이러한 점에서 관찰 대상에 대한 완전한 정보와 그것의 자유로운 흐름에 관한 것이다. '완전한 정보'는 여기서 정확하고 왜곡·거짓이 없으며 모든 의문에 답할 수 있을 만큼의 충분한 정보 즉 정보의 완전성이고 '자유로운 흐름'은 그러한 정보를 필요로 하는 사람은 누구나 방해나 장애 없이 획득할 수 있는 상태 즉 정보의 접근성으로 이해된다.[230]

공익 분야의 경우 투명성은 공공 서비스를 구성하는 법령, 제도, 절차, 관행, 태도, 사고 등이 정직한 정보의 자유로운 유통을 온전히 허용해 시민들이 공익기관의 공익업무 처리과정 전반에 대한 완전한 정보에 막힘이나 거부 없이 자유로이 접근할 수 있을 때 달성될 수 있을 것이다. 사회현상에서 투명성은 조직의 내부에 관한 정보를 제공하는 조직의 기능에 의존한다. 즉 조직 안에서 어떤 일이 일어나는지는 조직이 제공하는 자신에 관한 정보공개의 정도와 수준에 의존한다. 그러나 물질 투명성과 달리 이들은 정보 제공에 자신들의 이해관계를 반영·조작

230) 박홍식(2001). 투명행정을 위한 지방정부의 역할과 과제. 지방행정의 투명성 제고를 위한 세미나. 반부패국민연대.

하는 능력이 있다. 비영리조직 정보의 공개도 다양한 이유로 조작된다. 사회현상에서 불투명성의 발생은 사실 상당 부분 이러한 이유 때문이다. 따라서 정보 제공자가 공개정보의 질에 간섭할 수 있는 경우, 투명성은 정보의 질을 보장하는 추가적 조건 즉, 투명성 보장을 위한 외부감사 등의 제도적 방안을 필요로 하게 된다.

투명성의 구성요소로서, 우선 투명성은 다차원적 속성을 갖는 개념으로 파악된다. 즉 투명성을 접근성(accessibility), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 관련성relevance), 질과 신뢰성(quality and reliability)의 차원으로 설명한다. 투명성 개념은 정보 접근성과 완전성의 크게 두 가지 차원의 구조로 구분된다. 즉 첫째, 정보 접근성의 차원이다. 열린사회를 통한 민주주의의 실현은 일반 대중의 정보 이용 가능성에 근거하는데 접근은 일반 대중이 사회조직의 안을 들여다 볼 수 있도록, 그러한 정보 획득과 이용을 가능하게 하는 제도나 절차라고 할 수 있다. 접근성을 보장하는 제도나 절차는 광범위하고, 공개적이며 공평한 접근을 보장하여야 하며, 접근 채널은 다양하고 또 항상 열려있어 그 이용이 자유로워야하며 편리하고 비용에 부담이 없어야 하고 절차는 간단·단순해야 한다. 둘째, 정보 완전성의 차원으로 투명성은 정보의 양과 질, 즉 많은 정보 보다 나은 정보의 제공을 요구한다. 따라서 투명성은 접근성 보장 외에 이러한 정보 완전성 조건을 추가적으로 요구한다. 완전성의 조건으로서는 정확성, 관련성, 적시성, 신뢰성, 명료성, 평이성과 일관성을 들 수 있다. 첫째 정확성은 공개 자료의 사실과의 일치 여부로 정보 유용성의 핵심이다. 둘째 관련성은 공개 정보가 특정 사건의 이해에 얼마나 도움을 줄 수 있는가의 기준이다. 셋째 적시성은 필요로 하는 정보를 얼마나 신속하게 제공하는 가로 적시성, 최신성은 정보 가치를 결정하는 가장 중요한 변수이다. 넷째 신뢰성은 정보작성 수집 제공의 방법 등이 믿을 수 있어야하며, 정보가 조작되어서는 안 된다. 다섯째 명료성

은 정보의 뜻이 분명하여야 한다. 정보의 양에도 불구하고 그 표현이 불분명하면 투명성은 오히려 저하된다. 여섯째 평이성과 일관성은 정보 수요자가 그 의미를 효과적으로 파악할 수 있도록 평이하고 내용과 형식도 일관성을 유지해야 한다.[231]

이러한 투명성 구성요소에 관한 정의를 종합하여 살펴보면 투명성은 먼저 첫째, 정보접근성이 우선적으로 보장되어야 하며 둘째, 접근할 수 있는 정보가 진실하고 신뢰할 수 있는 완전한 정보이어야 하며 셋째, 필요한 시기에 적절하게 파악할 수 있는 정보가 되어야 투명성이 보장된다고 하겠다. 투명성 수준의 측정이나 개선의 구체적 방안의 마련도 위의 구성 요소의 종합적 접근을 통해서도 될 수 있다.

2) 사회복지법인에서 투명성의 의의와 결여의 원인

비영리조직의 투명성은 그 조직을 평가하는데 관련된 모든 정보의 공개를 말한다. 즉 비영리조직의 투명성은 그 조직의 책임성과 밀접히 연계되어 있으며 조직 활동의 책임성과 관련된 모든 정보의 공개를 의미한다. 다른 한편에서는 비영리조직에 관련된 정보의 투명성은 그 비영리조직이 어떻게 책임성을 보여 주는 것인가라고 하고 있다. 한편 비영리법인은 공익을 목적으로 존재하기 때문에 영리법인 보다 더 높은 도덕적인 기준이 요구된다. 만약 비영리단체의 회계가 불투명하거나 부정의 요소가 있다면 비영리단체는 일반 국민의 신뢰를 받지 못하게 되고 결국에는 존재 이유를 잃게 될 것이다.[232] 사회복지 조직은 사회적 신뢰성을 바탕으로 존재한다. 조직의 신뢰성은 투명성을 전제로 한다. 조직의 모든 행위, 목표설정, 정책입안, 시행운영 과정 모두가 투명하게

231) 박홍식(2001). 투명행정을 위한 지방정부의 역할과 과제. 지방행정의 투명성 제고를 위한 세미나. 반부패국민연대.

232) 현삼원(2009). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구. 숭실대학교 박사학위논문.

공개될 때 그 조직은 신뢰성을 얻을 수 있다. 조직운영의 성과를 측정하여 신뢰성 여부를 판정할 때 조직운영의 모든 과정이 투명하게 공개되지 않고 실체와 다른 이중성이 전달된 경우 신뢰성은 훼손된다. 그러므로 투명성은 신뢰성 확보를 위한 기본전제요건이다. 비영리조직의 투명성을 기능별로 나누어 보면 재정의 투명성, 운영의 투명성, 인사의 투명성으로 구분된다. 또한 투명성은 어느 한 절차에 국한되거나 일회성에 그치는 개념이 아니라 조직운영의 목표설정, 정책입안, 집행보고, 자체평가에 이르기까지 모든 과정에 나타나는 지속적 현상이다.[233] 한편 투명성이 결여되면 조직의 경영자를 포함한 임직원들의 행동을 감시하고 그 타당성을 검증할 방법을 상실하게 된다. 또한 사전예방기능이 마비되어 사후적 처리방법에만 의존하게 되면 이는 해당조직 뿐 아니라 사회전체에 막대한 비용을 발생시키는 요인이 된다. 또한 투명성이 결여되고 신뢰성까지 무너지면 사회복지조직의 기금모금에 악영향을 미치게 되며 종국에는 사회복지조직의 존립에 영향을 미치게 된다.

한편, 조직은 조직의 임무를 맡긴 자와 그 임무를 맡은 자로 구성되어 신탁관계를 형성한다. 사회복지법인에 있어서는 복지예산을 보조하는 국가, 지방자치단체 또한 기업 및 개인기부자, 사회구성원, 복지수혜자 등은 위탁자이고 조직의 경영자는 수탁자라는 관계가 성립된다. 신탁관계가 성립될 경우 일반적으로 수탁인이 관련 정보를 더 많이 소유하게 되며, 이는 힘의 불균형으로 이어져 수탁인의 도덕적 해이 현상과 역선택현상이 나타나게 된다. 조직 운영의 투명성이 결여되면 정보의 비대칭성이 심화되어 도덕적 해이와 역선택현상은 피할 수 없게 된다. 신탁관계의 불균형으로 인하여 투명성이 배제될 경우, 정보는 다양한 형태로 조작될 수 있는 위험을 내포하고 있다. 투명성이 결여되면 정보가

233) 박원순(2004). 비영리단체의 투명성-아름다운재단의 사례를 중심으로-. 한국비영리연구. 3(1).

조작되고 신탁관계의 요체인 수탁인의 책임성은 상실된다. 사회복지법인의 투명성 결여의 원인을 살펴보면 첫째, 사회복지조직의 투명성 결여의 원인은 지배구조의 비효율성에 가장 큰 원인이 있다고 하겠다. 사회복지조직은 영리조직과는 달리 실질적이고 직접적인 이해당사자가 존재하지 않으며, 설립자를 제외하면 조직을 감독할 기구가 거의 존재하지 않기 때문이다. 이로 인하여 수탁인의 도덕적 해이 현상이 발생한다. 기업지배구조와 관련된 논의가 이해관계자의 이익을 보호하는데 초점이 맞추어져 있다면 공익법인의 지배구조와 관련된 논의는 그 조직이 지향하는 공익 목적의 달성에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 그런 점에서 사회복지법인의 지배구조란 사회복지법인이 설립된 목적에 합당한 활동을 하는 가를 감독하고 이에 관련된 중요한 결정을 내리며 또한 여러 이해 당사자의 관점을 조정하는 구조라고 할 수 있을 것이다.[234]

나. 사회복지법인의 지배구조의 현황과 문제점

1) 비영리법인에서의 사회복지법인의 지배구조

사회적 민주화의 진전과 투명성, 책임성을 요구하는 시대적 흐름에 따라 사회복지법인의 지배구조가 문제되고 있다. 사회복지법인의 지배구조의 문제는 법인의 설립목적을 제대로 달성하고 그것을 효율적으로 수행하고 있는가에 있다. 사회복지법인의 설립목적의 달성과 효과는 일차적으로 경영기관의 몫이다. 따라서 법인의 지배구조에 있어 쟁점은 법인의 경영기관을 어떻게 구성하고 어떻게 감독할 것인가의 문제로 집약된다. 한편 기업지배구조의 논의는 재벌문제와 관련해서 지배주주의 전횡·독주를 견제하기 위한 시스템 구축 논의로 이어졌고, 제도적으로는

234) 현삼원(2009). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구. 숭실대학교 박사학위논문.

소수주주권의 강화, 사외이사제도의 법제화, 집중투표제도의 도입, 회계 및 경영투명성의 강화 등이 추진되었다. 사회복지법인의 지배구조란 "설립된 목적에 합당한 활동을 하고 있는가를 감독하고 이에 관련된 중요한 결정을 내리며, 또한 여러 이해당사자의 관점을 조정하는 구조"라고 정의할 수 있다. 이런 점에서 기업지배구조와 관련된 논의가 주주의 이익을 보호하는데 초점이 있다면, 공익법인의 지배구조와 관련된 논의의 핵심은 그 조직이 지향하는 공익목적의 달성을 확보하는데 있다. 이러한 사회복지법인을 포함한 비영리단체의 지배구조의 특징을 보면, 영리법인과 달리 주주(株主)와 같은 주인이 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 공익법인의 지배구조에 있어서는 이사회가 매우 중요한 기능을 한다. 법인에 있어 이사회는 전체적인 조직운영이나 사업과 관련해서 실질적인 의사결정을 할 수 있는 유일한 단위이다. 또한 조직의 임무와 목표를 설정하고, 집행책임자를 임명하고 평가·감독하여, 조직이 제반 법령을 준수하며 운영되도록 하는 등의 광범위한 책임을 진다. 이러한 의미에서 법인의 이사회는 영리기업의 이사회 보다 더 중요한 역할을 수행한다. 따라서 법인의 이사회는 실질적으로 운영되어야 하고, 이사는 선량한 관리자의 주의무로서 당해 공익법인이 추구하는 공익이 달성될 수 있도록 설립자나 다른 이사 등의 독선과 비리를 감시·견제하는 역할을 하여야 한다.[235]

이러한 사회복지법인을 포함한 비영리 조직의 이사회는 법적 책임이 있는 조직 최고의 의사결정 및 정책 입안체로서 조직의 운영을 이끄는 내적 기능(internal functions)과 함께 조직과 조직 환경 사이의 관계를 연결하는 외적 기능(external functions)을 수행하여 조직의 효과성을 증진시키는데 기여해야 하는 존재이다. 즉 비영리조직 이사회의 기능은

235) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. '사회복지사업법' 개정안 토론회 자료.

기본적으로 내적 기능과 외적 기능으로 나누어 이해해 볼 수 있다. 비영리 조직 이사회의 내적 기능으로 비영리 조직 행정가의 임명, 조직 활동의 감독, 조직 행동 전략의 수립, 조직의 장기 발전 계획의 수립 등이 강조된다. 그리고 사회복지 조직의 경우에는 조직의 재무, 클라이언트, 직원, 서비스 프로그램 등과 관련한 전반적인 정책을 수립하고 결정하는 기능을 중심으로 이사회의 내적 기능이 강조된다. 한편 비영리 조직 이사회의 외적 기능으로는 조직과 조직 환경간의 관계 형성이라는 틀 내에서 조직 환경의 주요 구성 요소들에 대해서 조직을 대표하는 것, 조직의 합법성을 외부에 나타내는 것, 조직 간의 연결망을 증진시키는 것, 조직 환경의 위협적 요소들로부터 조직을 보호하는 것, 조직 환경으로부터 필요한 자원을 유입할 수 있게 지원하는 것 등이 강조된다. 그리고 사회복지 조직의 경우에는 특히 민간자원 확보의 중요성이 점차 강조되는 경향과 함께 자원을 유입할 수 있게 지원하는 것과 조직 환경의 위협과 불확실성을 줄이는 것 등을 중심으로 이사회의 외적 기능이 강조된다. 환경과의 관계에서 비영리 조직 이사회의 기능, 즉 외적 기능의 핵심으로 논해지는 것이 조직과 환경의 접합 점에서 조직의 경계를 지키며 연결하는 기능이라고 볼 수 있다. 비영리 조직 이사회 기능에 관한 이러한 내적 기능 시각과 외적 기능 시각을 통합하여 이사회 기능을 정책입안과 전략적 계획, 조직 평가, 재정적 지원과정에 대한 참여, 자금모집 등으로 제시한다.[236] 한편 사회복지법인의 감사는 법인의 재산 상황을 감사하는 일, 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 일을 하며, 법인의 부정과 불미한 것이 있을 경우 주무관청에 보고하는 일과 같은 직무를 수행한다. 구체적인 것은 추후에 제시한다.

236) 강철희, 김희성(2001). 복지 비영리 조직의 이사회 기능 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학. 44. 한국사회복지학회.

2) 비영리법인에서의 사회복지법인의 구성 및 기능

제도적 측면에서의 사회복지법인의 지배구조 중에 핵심 구조인 이사회와 감사에 대한 구성과 기능, 시설운영위원회에 대하여 살펴보면, 우선 이사회에 대하여 앞에서도 잠깐 언급을 했지만 좀 더 알아보면, 이사회란 법인의 운영주체이며, 그 법인이 설치한 시설의 운영방향을 정하는 의사 결정을 책임지고 있다. 또한 이사회는 법인이 설치한 시설과 지역사회를 연계하는 역할을 가지고 있다. 이러한 이사회의 선임과정은 특히 중요한데 만약 임의대로나 기득권을 가진 사람으로 구성한다면 문제가 발생할 가능성이 많다. 이사들이 기관에 대하여 진지한 관심을 가지고 있는 사람이 선발되어야 하고, 아울러 다양한 집단, 다양한 문화, 지역적 안배를 고려하여 선발하는 하는 것이 바람직하다고 하고 있다.[237] 한편 이사회는 경험이 있는 자와 없는 자를 고르게 참여시키는 것도 인상적이라고 한다. 그리고 이사회에서 의결되는 내용은 다음과 같다. 즉 정관의 변경에 관한 사항, 제 규정의 제정 및 개정에 관한 사항, 법인 합병 및 해산에 관한 사항, 임원 선출에 관한 사항, 사업계획 및 실적, 예산결산에 관한 사항, 재산의 취득, 처분 및 관리에 관한 사항, 법인이 설치한 시설 장의 임면에 관한 사항, 법인이 설치한 시설의 운영에 관한 사항, 수익사업에 관한 사항, 그 밖의 법령이나 정관에 의하여 이사회의 권한에 관한 사항이 있다.

사회복지법인이 법인으로서의 구체적인 활동을 하는 것은 실제적으로 자연인인 임원들이다. 사회복지법인은 고도의 공익성이 요구되므로 임원에 대하여서는 구체적으로 규정하고 있다. 즉 법인의 투명한 운영을 위하여 법인의 이사회를 구성하는 임원에 대해서는 다음과 같이 규정을 하고 있다. 첫째, 사회복지법인은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 2

237) 박태룡(2000). 사회복지행정론. 서울: 홍익출판사.

인 이상의 감사를 두어야 한다. 둘째, 이사회의 구성에 있어서 대통령령이 정하는 특별한 관계가 있는 자가 이사 현원의 3분의 1을 초과 할 수 없게 되어 있다. 셋째, 임원의 임기는 이사 3년, 감사 2년으로 하되 각각 연임할 수 있다. 넷째, 외국인 이사는 이사 현원의 2분의 1 미만이어야 한다. 다섯째, 법인은 임원을 임명하는 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 지체 없이 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 여섯째, 감사는 이사와 같이 대통령령이 정하는 특별한 관계가 있는 자가 되어서는 안 되며, 감사 중 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 추천할 수 있다(사회복지사업법 제18조).

임원의 결격사유로서는 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자, 파산자로서 복권이 되지 아니한 자, 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, 금고 이상의 실형 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날로부터 3년이 경과되지 아니한 자 등 사회복지사업 또는 그 직무와 관련하여 아동복지법 제34조, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제40조 내지 42조 또는 형법 제28장, 제40장의 죄를 범하거나 이 법에 위반하여 50만원 이상의 벌금형 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날로부터 7년이 경과되지 아니한 자, 법 제22조 규정에 의한 임원의 해임 명령에 따라 해임된 날로부터 5년이 경과되지 아니한 자 중 어느 하나라도 해당되는 자는 사회복지법인의 임원이 될 수 없다. 또 임원이 이러한 결격사유에 해당 될 때에는 그 자격을 상실한다(사회복지사업법 제19조).

사회복지법인은 이사 또는 감사 중에 결원이 생긴 때에는 2개월 이내에 이를 보충해야 하며, 법인이 결원이사를 선임하지 아니하거나, 시정명령을 받고도 그 기간 내에 명령을 이행하지 아니하는 경우, 보건복지부장관은 지체 없이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 임시이사를 선

임해야 한다(사회복지사업법 제20조). 이해관계인이 법인의 임시이사의 선임을 청구하려면 청구사유와 이해관계임을 증명하는 서류를 법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·도지사에게 제출하여야 한다. 한편 이사는 법인이 설치한 사회복지시설의 장을 제외한 당해 시설의 직원을 겸할 수 없으며, 감사는 법인의 이사, 법인이 설치한 사회복지시설의 장 또는 그 직원을 겸할 수 없다(사회복지사업법 제21조). 또 보건복지부장관은 임원이 다음 각호 1에 해당되는 때에는 법인에 대하여 그 임원의 해임을 명할 수 있는데, 그 각호는 즉 보건복지부장관의 명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니한 때, 회계 부정이나 현저한 불법행위, 기타 부당행위 등이 발견되었을 때, 법인의 업무에 관하여 보건복지부장관에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하였거나, 허위보고를 한 때, 기타 이 법에 의한 명령을 위반한 때이다(사회복지사업법 제22조). 사회복지법인의 이사의 대표권에 관한 사항은 민법의 규정에 준용된다(사회복지사업법 제20조). 따라서 민법의 법인에 관한 규정에 의하면 사회복지법인의 이사는 그 법인의 사무에 관하여 각자 법인을 대표한다. 다만, 정관에 대표권을 특정의 이사에게 제한하여 부여할 수 있다. 1인의 이사에게만 대표권을 부여하는 것이 일반적이다. 이 때, 이러한 제한사항을 등기하지 아니하면 제3자에게 대항하지 못한다(민법 제60조). 그러나 전반적인 권한을 위임할 수는 없다. 또 정관에 금직규정이 있으면 위임하지 못한다. 대표이사나 이사는 선량한 관리자로서 그 직무를 다하여야 한다(민법 제61조).만일 사회복지법인과 이사가 서로 이해가 상반될 때 그 이해 당사자는 대표권이 없다. 대표권을 가진 이사가 법인과 이해가 상반될 때, 또 다른 대표권을 가진 이사가 없을 때, 또는 3분의1 이상의 이사가 법인과 이해가 상반될 때 보건복지부장관이 특별대리인을 선임해야 한다(민법 제64조). 이러한 제도는 법인에 문제가 생겼을 때 사회복지법인 운영의 건전성과 공익성을 담보하기 위한

사후 통제장치라고 볼 수 있다.

한편 2인 이상의 감사를 두어야 하며, 임기 2년이 감사는 법인의 업무와 재산 상황을 감사하고, 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 것, 이사의 부정과 불미스러운 일이 있을 경우에 주무관청에 보고하는 일과 같은 직무를 수행한다. 상기의 내용을 보고하기 위하여 필요한 경우에는 총회, 이사회를 소집을 요구하는 일, 법인의 재산 상황 또는 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 대표이사 또는 총회, 이사회에서 의견을 진술하는 일 등이다. 일반적으로 감사는 다음의 권한을 가진다. 즉 제 장부, 증빙서, 관계물품 및 관계서류의 제출요구 권한, 관계자의 출석과 답변 및 설명요구 권한, 금고, 장부, 물품, 서류를 봉인할 수 있는 권한, 회계 관계 조사 자료의 청구 권한, 감사결과의 문제점에 대한 피감사인의 확인서 청구 권한, 감사결과에 의거한 업무 및 제도 개선 등에 대한 제안과 건의를 하는 권한, 기타 직무 수행에 필요한 사항의 요구와 조치권한 등이 있다. 그리고 시설의 참여를 통하여 간접적으로는 사회복지법인의 운영에 있어서의 비리나 부조리를 견제하는 역할로서 시설운영위원회에 대한 것이 있다.

사회복지법인은 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인이고, 많은 경우에 사회복지법인은 사회복지사업을 실시하고 있다. 이러한 시설은 시설운영의 계획·수립 평가에 관한 사항, 사회복지 프로그램의 개발·평가에 관한 사항, 시설종사자의 근무환경 개선에 관한 사항, 시설거주자의 생활환경 개선 및 고충처리 등에 관한 사항, 시설과 지역사회와의 협력에 관한 사항, 그 밖에 시설의 장이 부의하는 사항을 심의하기 위하여 운영위원회를 두도록 하고 있다(사회복지사업법 제36조). 시설운영위원회는 위원장 및 시설의 장을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성한다. 운영위원회의 위원은 시설거주자 또는 시설거주자의 보호자 대표, 지역주민, 후원자 대표, 관계공무원, 기타 시설 운영에 관하여 전문

적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에게 시설 장의 추천을 받아 관할 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉한다. 위원의 임기는 3년이며, 운영위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다(사회복지사업법 시행규칙 제24조). 그러나 이러한 시설운영위원회는 사회복지법인 운영에 직접 참여하는 것은 아니고 사회복지시설 운영에 대해서만 일부 참여하는 것이지만, 시설 운영의 참여를 통하여 간접적으로 법인 운영에 참여하는 것이 된다.

3) 사회복지법인의 지배구조와 한계

우선 사회복지사업의 공적 책임의 원칙과 사회복지법인의 지위적인 면에서 알아보면, 헌법은 모든 기본권의 이념적 출발로서 그리고 국법체계상 최고의 객관적 규범이며 최고의 헌법적 구성 원리로서 "인간의 존엄과 가치"를 규정하고(동법 제10조), 이러한 인간의 존엄과 가치에 부응하는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다(동법 제34조제1항). 그리고 이를 실효성 있게 보장하기 위하여 사회보장·사회복지증진을 위한 국가의 노력의무(동법 제2항)와 장애인 및 질병·노령 등으로 인한 생활능력이 없는 국민에 대한 국가적 보호(동법 제3항)를 규정하고 있다. 이와 같이 사회복지증진의 책임은 국가에 있는 것이며 사회복지사업법은 국가와 지방자치단체는 사회복지를 증진할 책임이 있다고 규정하여 이를 명백히 하고 있다(동법 제4조). 그러나 해방 이후 한국전쟁을 거치면서 사회복지사업이 민간주도로 이루어져 왔으며, 근대화과정에 있어서도 국가재정의 한계로 인해 민간사업단체와 시설에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 이러한 사정을 감안하여 사회복지사업법은 민간사회복지사업을 지원하고 이들의 조직을 강화하여 그 운영의 공정·적정을 도모하기 위하여 공익법인인 사회복지법인제도를 도입하게 되었다.

즉, 국가는 사회복지의 공적 책임원칙에 따라 사업복지사업을 순수한 민간사업자인 사인에 의하여 수행되기 보다는 조직성과 공공성·민주적 운영을 명확하게 확보할 수 있는 사회복지법인을 설립하여 사회복지사업에 대한 국민의 신뢰성을 제고함과 동시에 국가의 사회복지증진의무를 분담할 것을 기대한 정책적 대응인 것이다. 따라서 국가는 사회복지법인을 지원하고 보호하기 위하여 인건비·운영비·시설보강비 등 사회복지법인에게 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조금을 지급하여 직접적으로 지원하고(동법 제42조제1항), 국·공유재산을 우선 매각하거나 임대하며(동법 제42조의2) 사회복지법인이 운영하는 사업에 출연 또는 기부한 재산은 상속세와 증여세, 법인세 및 지방세가 감면되고, 사회복지법인의 고유한 목적사업에 대하여는 법인세가 면제되는 등 세제상의 간접적인 지원을 주고 있으며, 사회복지관련 법률에 의하여 지급된 금품과 이를 받을 권리는 압류하지 못하도록 되어 있다(동법 제48조, 김명연, 2008). 현행 사회복지사업법은 위에서 보는 것과 같이 사회복지법인의 공공성과 사회복지사업의 적정한 운영을 위한 사회복지법인의 지배구조에 대한 법적 규율을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 사회복지법인에서 사회복지시설이용자에 대한 심각한 인권침해, 국고보조금 횡령 등 불법·부당집행, 기본재산 임의처분 등으로 사회문제를 야기하고 있는 것도 엄연한 사실이며, 이로 인해 한국 사회복지의 건전한 발전에 지대한 공헌을 한 것으로 평가되는 사회복지법인 전체에 대한 국민의 신뢰성을 약화시키는 결과를 초래하고 있다. 그리고 일부 사회복지법인의 문제이지만 이러한 사회복지법인의 문제는 그 시설이용자 등의 사회복지서비스에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 문제의 심각성은 결코 간과할 수 없는 것이다. 이와 같은 사회복지법인 내에서의 회계 부정이나 횡령, 그리고 사회복지법인이 운영하는 사회복지시설 생활자들에 대한 심각한 수준의 인권침해의 발생은 결국 현행 법령상 이를 통제할 수

있는 제도적 장치들이 제대로 작동되지 않는다는 것을 의미한다. 이는 이사회나 감사의 독립성이 부족한 데에도 원인이 있다. 이사회가 감사나 설립자나 대표이사의 부정과 전횡을 감시·견제하지 못하면 현실적으로 사회복지법인 내에서 감시·견제역할을 할 수 있는 주체가 없다. 따라서 현행 규정만으로는 사회복지법인의 건전한 지배구조를 담보하는 데에는 한계가 있다.

한편 사회복지시설의 문제와 법인의 문제는 밀접하게 연결되어 있다. 횡령이나 회계부정은 직접적으로는 시설과 관련하여 발생하기 쉽다. 시설장에 대한 임명권, 감독권을 법인이 가지고 있기 때문에 법인의 문제와 시설의 문제는 상호 불가분적 관계에 있는 것이다. 결국 시설과 관련하여 발생한 인권침해나 횡령의 최종적인 책임은 결국 이사장이나 이사에게 물을 수밖에 없는 것이다. 설사 시설장에게만 직접적인 책임이 있다고 하더라도 시설장에 대한 임면권, 감독권 등을 가지고 이를 행사는 것은 사회복지법인의 책임이기 때문에 최종적인 책임은 사회복지법인 임원에게 돌아갈 수밖에 없는 것이다.[238]

4) 사회복지법인 지배구조의 관여에 대한 입법형성권의 한계

우선 사회복지법인의 운영의 자유에 대한 것이다. 자유민주주의사회는 다양한 가치관과 능력을 가진 사람들의 창의적이고 자발적인 노력이 모여 균형과 조화를 이루는 것을 주요한 특징으로 한다. 사회복지법인은 설립자의 자발적 의사와 재산출연으로 다양하고 특색 있는 목적을 구현하기 위하여 설립·운영되는 것으로서 독자적인 운영방침에 따라 개성 있는 복지사업을 실시할 수 있도록 그 설립의 자유와 물적·인적시설

238) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. '사회복지사업법' 개정안 토론회 자료.

운영의 자율성이 보장된다. 이와 같은 사회복지법인의 운영의 자유는 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 구체적인 한 표현인 일반적 행동자유권으로 보장되는 것이다. 따라서 모든 국민에게는 사회복지법인을 설립할 자유가 보장되고 사회복지법인은 복지사업의 주체로서 이용자들에게 자율적인 복지사업을 행하기 위한 포괄적인 법인운영권을 보장받게 되는 것이다. 또 사회복지법인의 운영의 자유 역시 헌법 제37조 제2항의 공공복리를 위하여 필요한 경우에 제한될 수 있음은 물론이다. 그리고 사회복지법인의 지배구조에 대한 법적 제도들은 기능 부전의 상황에 있으며, 사회복지법인의 설립목적인 사회복지사업의 공공성을 확보하기 위하여 지배구조를 개선할 필요성이 있고, 따라서 사회복지법인의 운영의 자유에 대한 제한의 정당성은 존재한다. 그러나 이와 같이 기본권제한의 정당화 사유가 있다고 하더라도 입법권자는 과잉입법금지의 원칙(목적의 정당성, 방법의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성), 본질적 내용의 침해금지 및 명확성의 원칙 등 기본권 제한의 일반적 한계를 준수하여야 한다.

이와 같이 기본권 제한의 정당성이 있다고 할 때 현실적으로 문제되는 것은 어느 정도의 기본권 침해가 헌법위반이 되는지의 여부(국가권력의 기본권 침해=헌법위반 여부)이다. 이를 판단함에 있어 법인 자체에서 유래하는 '공공성의 강약'에 따라 국가권력 개입의 헌법적 정당화가 달리진다는 것이다. 사회복지법인은 공공성이 매우 강한 공익법인이다. 따라서 밖으로는 국가와 사회와의 관계에서, 안으로는 사회복지사업의 이용자의 관계에서 이에 상응하는 헌법적 책임을 부담하여야 한다. 법인의 공익성이 사회적 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에게는 보다 광범위한 기본권 제한이 정당화된다. 따라서 사회복지법인의 강한 공공성으로 인하여 입법자에게는 사회복지법인의 지배구조에 관여할 수 있는 형성의 여지가 광범위하게 인정된다.

한편 사회복지법인 지배구조에 대한 개입방식에는 사전적 방법과 사후적 방법의 두 가지 방식이 가능하다. 그리고 일반적으로 사전적 규제방식에는 기본권 제한의 한계에 관한 헌법원칙이 보다 엄격하게 적용된다. 그러나 사회복지서비스의 수급자가 사회적 약자이며, 많은 경우 외부로 드러나지 않는 사회복지시설의 폐쇄성 때문에 인권침해가 지속적이며 반복적으로 일어나고 있음에도 불구하고 장기간 방치되고 있는 점이 시설생활인 인권침해의 특징이다. 따라서 사회복지사업의 적정성 확보를 위해서는 사전적 규제방식이 매우 중요하다는 점도 충분히 고려되어야 한다.

다. 사회복지법인제도 운영상의 문제점 - 사회복지법인의 재무 회계적 관점

1) 사회복지 법인의 재무 회계적 관점

사회복지법인은 영리를 추구하지 않는다는 점에서 다른 비영리기관과 마찬가지이지만 특히 사회복지서비스의 제공을 운용목적으로 한다는 점과 절대적인 자원제공자의 보조나, 기부, 기증에 의해 자원을 조달한다는 점에서 병원이나 학교 등과 같은 다른 비영리 기관에 비해 비영리적 성격이 강하다. 이러한 사회복지법인의 공공적 성격과 자원조달의 성격은 수탁(受託)책임의 이행을 강조하게 된다. 특히 국가의 보조를 받을 경우에는 이러한 법률에 의한 수탁자원의 관리와 책임의 이행에 관한 보고가 중시된다. 사회복지법인의 역할과 중요성의 증대에 따른 합리적 운영의 요구를 충분하게 만족시키기 위해서는 사회복지법인 회계의 역할과 기능이 보다 다양해져야 할 것이며, 회계처리를 함에 있어 지침으로서의 체계적인 회계기준이 필요하다. 사회복지법인 회계의 기본방향은 사회복지법인이라는 회계실체의 특징을 살리면서 정보이용자에게 적절

한 정보를 제공하여야 한다. 즉 사회복지법인에 있어서 회계정보가 내부관리자를 포함한 정보이용자에게 유용하게 활용되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 정보이용자는 회계정보를 이용하여 통제의 역할, 수탁책임의 평가, 서비스 원가의 산정을 할 수 있다.

사회복지법인은 자원조달을 정부, 개인, 기업들의 보조나 기부 등에 의하므로 자원의 효율적 활용에 대한 사회적 채무와 수탁책임보고가 강조된다. 특히 국가의 보조를 받을 경우 이는 국민의 납세에 의한 것으로서 경영활동과 회계의 대외적인 공개의무가 강조되고 있다. 사회복지법인의 자원 제공자는 자원 배분에 관한 의사결정시에 사회복지서비스의 제공 능력과 관리자의 수탁책임의 평가에 관한 정보를 필요로 한다. 이러한 정보는 적정한 기준에 의해 작성된 재무보고서와 재무적 자료 이외의 사업실적 보고서 등의 추가 자료를 함께 제공함으로써 전달될 수 있다. 또한 사회복지법인의 회계는 회계 단위별로 이루어지므로 재무보고서의 회계 단위별 뿐 만 아니라 법인 전체적으로 총괄하여 작성·보고하는 것이 필요하다.

2) 사회복지법인 재무회계의 특징

사회복지법인은 영리기업과 조직의 존재목적, 재무보고 목적, 정보 이용자의 욕구가 상이함으로 인해 근본적인 회계절차에도 여러 가지 차이가 생긴다. 사회복지법인이 적용하고 있는 회계는 비영리회계의 한 부분으로 예산회계와 기금회계로 이루어지는 회계실무상의 특징이 있다.[239]

239) 박충환(1990). 비영리법인의 회계. 파주: 법문사.

가) 예산회계

비영리조직에 있어서 예산제도는 다양한 자원의 효과적인 분배, 그리고 자원사용을 통제하기 위하여 일정기간의 추정지출액과 그 지출에 소요되는 자원의 조달방법을 명시한 재무 활동계획이다. 영리기업의 경우, 예산은 기업 내부의 관리와 통제의 목적으로 수립되는 일종의 사업 계획일 뿐 법적 구속력을 가지는 강제적인 절차는 아니며, 재무보고서에 예산회계와 관련된 내용을 보고할 의무도 없다. 그에 반해, 비영리조직에 있어서 예산의 수립과 집행은 법령이나 규정 및 감독관청의 제약과 감독을 받는 강제적인 절차이다. 뿐만 아니라 조직 내에서 자원의 배분과 자원의 조달에도 중요한 요소가 된다. 예를 들면, 정부단위의 예산은 부과되어야 할 세금, 요금 등의 수준과 제공되어야 할 서비스의 수준 그리고 이 두 수준간의 관계를 정하는 데 중요한 역할을 할 수도 있다.

사회복지법인회계에 있어서도 가장 큰 특징 중의 하나는 예산회계이다. 사회복지법인에 있어서 예산은 예산편성- 예산집행- 결산에 이르는 순환과정을 가지며, 자원조달 계획과 자원통제의 역할을 한다. 사회복지법인에 있어서 예산을 편성할 때는 사회복지법인은 사회적 요구가 존재하는 한 장기적으로 운영되어야 하므로 계속성의 원칙을 가정하여야 한다. 그러나 실무에서는 회계기간의 수지균형(收支均衡)에 기초한 단기적 운영에만 치중하고 있으며 예산이 자원의 사용에 대해 적절한 통제기능을 수행하지 못하고 있다. 이러한 예산회계의 문제는 사회복지법인회계가 규정에 얽매여 보고위주로 운영되기 때문에 발생하는 것으로 보이며, 보다 합리적인 예산회계의 운영이 요구되고 있다. 예산은 당해 사회복지기관의 회계적 의사표시로서 모든 회계행위는 이 예산을 준수하여 그 범위 내에서 일방적인 소비, 지출하는 회계이다. 그러므로 예산은 다음과 같이 편성되고 당해 복지사업을 수행하여야 한다.

① 사회복지기관은 합리적인 사업계획을 세워 예산을 편성하고 그 예

산에 따라 사회복지사업을 수행하여야 한다.

② 예산의 편성은 사회복지사업을 수행하는 담당부문에서 책임과 권한을 가지고 그 범위 안에서 명료하게 편성하여야 한다.

③ 사회복지기관은 자산을 보호, 관리하여야 하고 수익사업의 영역 확대로 당해 고유목적사업수행에 필요한 자원을 조달 받음에 있어서, 그 수익사업 회계는 구분·경리하여야 한다.

④ 사회복지기관은 매 회계연도의 소비, 지출을 계속적으로 균형 있게 집행할 수 있도록 재무자원을 조달하여야 하며, 그 예산을 준수하여 관리, 운영하여야 한다.

나) 기금회계

기금회계는 기부자나 외원 단체들이 특정 비영리기관에 기부를 하면서 특정 목적이나 용도를 제한하는 것을 조건으로 했을 때 이같이 목적이나 용도가 제한 된 자원의 개별기록들을 관리하는 독립된 회계실체이다. 비영리기관에 있어 자원의 사용에 대한 특별한 제한이나 제약이 있을 경우가 있는데, 이는 법률에 의해 사용의 제약이 있을 경우도 있으며, 자원제공자가 특정용도에 자원의 사용을 지정할 수 도 있다. 이렇게 자원의 사용에 대하여 제약이 있을 경우 자원의 목적별로 기금을 설정하여 기금별로 별도의 계정을 설정하여 유지하며 각 기금에 대한 독자적인 재무보고서를 작성하게 된다. 따라서 각 기금은 별도의 회계실체가 되는 것이며, 비영리기관의 수탁관리 책임을 수행하고 나타내는데 적합한 수단이 되고 있다.

(1) 기금회계의 실례

기금단위로 회계실체로 이루고 있는 실례를 다음과 같이 알아보고자 한다. 어느 특정사회복지법인의 사회복지사업이 첫째, 아동의 양육 교육,

둘째, 장애아의 의료재활, 셋째, 노인부양의 사업을 하는 경우에는 다음과 같은 4개의 회계단위가 일어날 수 있다.

(가) 재단기금회계

당해 사회복지법인의 설립목적에 따른 재단회계가 있다.

(나) 아동의 양육, 교육 특별회계

아동의 양육, 교육 목적을 받아들인 출연금과 보조금은 당해 아동의 양육, 교육 특별회계에서 사용해야 하는 것이며 이를 장애인의 의료재활이나, 노인부양으로 사용해서는 안된다. 그러므로 기금회계는 그 기금의 전부를 기록하는 일련의 자기평균계정을 가지고 재무 또는 회계실체를 이루고 있는 것이다.

(다) 노인복지특별회계

노인부양으로 출연되거나 받아들인 보조금은 당해 노인의 부양목적으로만 사용해야지 이를 아동의 양육, 교육목적으로 사용해서는 안 된다. 그러므로 노인복지기금은 그 기금의 전부를 기록하는 일련의 자기평균계정을 가지고 재무 또는 회계실체를 이루고 있는 것이다.

(라) 장애아의 의료재활 특별회계

장애아의 의료재활목적으로 출연, 보조된 자원은 당해 의료재활사업에 사용해야하며 이를 고아의 양육, 노인의 부양사업에 사용해서는 안된다. 그러므로 장애아의 의료재활 특별회계 또는 의료재활금으로 독립된 재무 또는 회계실체를 이룬다.

(2) 기금단위 또는 특별회계단위별로 회계실체를 이루는 이유

(가) 특정사업의 수행을 목적으로 하여 조성된 출연이나 보조금은 당해 사업에만 사용하기 때문에 특별회계 또는 특정기금으로 하여 독립된 재무 또는 회계실체를 이룬다.

(나) 수탁자와 사회복지사업의 운영자는 출연자와 보조자의 요구에 따라 당해 사업목적에 그 자원을 사용함으로써 명확하게 그 책임을 다할 수 있는 것이므로 사업목적별로 또는 특정기금으로 하여 독립된 재무 또는 회계실체를 이룬다.

(다) 출손자와 보조자가 요구하는 사업목적별 특별회계 또는 기금 회계에 당해 자원을 사용하여야 계속 출손 또는 보조를 받을 수 있기 때문에 각기 기금단위 또는 특별회계 단위로 분리, 독립된 재무 또는 회계실체를 이룬다.

(라) 수탁자의 회계보고는 위탁자로부터 당해 사업목적의 이행과 그 효과를 평가받기 위하여 사업목적별로 또는 특정기금으로 분리, 독립된 재무 또는 회계실체를 이룬다.

다) 회계처리방법

기업회계의 회계처리는 발생주의에 의한다. 비영리회계도 발생주의 원칙에 따라 처리됨이 바람직하나, 많은 비영리회계가 현금주의를 선호하고 있다. 발생주의는 수입 또는 비용의 인식을 현금의 수지와는 관계없이 그 발생 사실에 기인하여 인식하는 것을 말한다. 그러나 비영리회계에서는 실무상 간편하며 회계처리가 쉽다는 장점 때문에 현금의 유입, 유출시점에서 수익과 비용을 인식하는 현금주의를 적용 하던가 또는 현금주의에 부분적으로 발생주의를 도입한 수정 발생주의를 적용하고 있는 경우가 많다.

사회복지법인의 경우, 거래의 인식기준 및 회계처리는 현금주의에 입

각한 단식부기에서 벗어나고 있지 못한 실정이다. 현금수지에 의한 단식부기의 적용으로는 당해 사회복지법인의 재정, 또는 순 자산을 파악할 수 없어 효율적 자산의 보호, 관리를 기대하기 어렵고, 기간수지의 계산이 적절하지 못하므로 재무상태 및 운영성과를 적절히 파악하지 못한다. 따라서 인식기준에 있어 보다 합리적이라 할 수 있는 발생주의에 의한 인식기준과 복식부기의 적용으로 보다 적절하게 재무상태 및 운영성과를 표시할 수 있도록 할 것이다.

라) 고정자산회계

비영리회계에서 고정자산에 대한 회계처리는 조직에 따라 다르게 처리되어 왔다. 일부 비영리조직에서는 고정자산을 구입한 시기에 전부 상각하거나 지출로서 취급하며, 일부 조직에서는 영리조직과 같이 고정자산을 취득원가로 기록하여 내용 연수에 걸쳐 상각한다. 그러나 대부분의 사회복지기관에서는 자산을 일단 취득한 후에는 회계기록과는 연관이 없어지고, 자산목록에만 기록되게 된다. 단식부기를 채택하고 있는 비영리조직은 근본적으로 고정자산을 회계 상에 자산화 할 수 없는 것이다. 일부 조직에서는 발생주의에 의해 회계처리를 하여 영리기업과 같이 고정자산을 취득원가로 기록하여 내용 연수에 걸쳐 상각한다. 또 다른 조직에서는 대차대조표에 고정자산으로 기록하나 감가상각은 하지 않는다. 발생주의 회계를 적용하면서도 고정자산의 감가상각을 반대하는 경우의 주된 논거는 비영리조직의 비영리 추구 목적과 관계가 있다.

즉, 비영리조직은 이익을 창출하는 것이 목적이 아니므로 비용의 기간적 배분을 통한 기간손익계산이 불필요하다는 것이다.

3) 사회복지법인의 재무회계 원칙과 예·결산

가) 사회복지법인의 재무회계 개요와 규정

(1) 재무회계의 개요

사회복지법인은 "사회복지사업법"에 그 설치운영의 근거를 두고 있고, 사회복지사업운영에 필요한 자산과 그 회계에 관하여 필요한 사항은 "사회복지법인재무회계규칙" 에 제정하여 시행하고 있다. 사회복지사업의 수행에 필요한 경비는 국민의 세금을 재원으로 하여 정부에서 그 대부분을 보조하고 있으므로 이 경비를 직접 집행하고 있는 사회복지법인과 시설은 건전하고 적절하게 운영하여야 한다. 비영리법인의 재무회계는 이윤 획득을 목적으로 하는 기업의 재무회계와는 달리 사업상과의 판단 척도가 손익이 아니고 보호대상자의 복지증진에 있음으로, 사회복지법인·시설 중 일부 직업보조시설을 제외하고는 재화와 용역의 생산보다는 일반적으로 소비 위주의 활동을 대상으로 하고 있다. 이 사회복지법인 재무회계규칙에서 규정하고 있는 회계에 관한 중요한 규정을 보면 다음과 같다.

(2) 재무회계의 일반원칙

재무회계의 일반적 원칙으로는 회계연도 독립의 원칙, 수입의 직접사용금지, 예산총계주의 원칙이 있는데, 이는 국가회계의 수입과 지출에 관한 사항을 규정하고 있는 예산회계법에 근거를 두고 있다.

(가) 회계연도 독립의 원칙

각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로서 지출하도록(예산회계법 제3조)에 규정하고 있는데, 이 규정이 회계연도 독립에 관한 근거로서

현금회계 뿐만 아니라 물품, 채권관리, 국·공유재산에도 공통적으로 사용되는 원칙이다. 이는 일정기간에 해당되는 회계를 다른 기간과 구분하여 정리함으로써 그 기간에 해당하는 회계내용을 명확하게 하기 위한 것이다.

(나) 수입의 직접사용금지 원칙

조세 기타 국가의 모든 수입은 다른 법률에 특별한규정이 있는 경우를 제외하고는 국고에 납부해야 하고 직접 사용을 하지 못하도록 하는 원칙을 말한다(예산회계법 제14조). 이러한 원칙은 수입된 금액을 직접 채무변제에 충당하는 경우뿐 만 아니라 수입을 올릴 수 있는 물품을 지급하여 채무를 변제하는 경우도 포함된다.

(다) 예산총계주의 원칙

세입세출은 모두 빠짐없이 예산에 계산하도록 한 것이 예산총계주의 원칙이다(예산회계법 제18조). 예산이란 일정기간에 있어서 국가의 수입과 지출의 예정적 계획을 말하며, 국가의 주요정책이나 사업계획은 예산을 통하여 구체화 되고 실행에 옮겨지기 때문에 세입세출은 모두 예산으로 편입되고, 그 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이다. 따라서 사회복지법인 재무회계규칙 제8조에도 예산총계주의 원칙을 명시하고 있다. 그러나 회계연도 독립의 원칙 및 수입의 직접사용금지의 원칙은 명시적으로 규정하고는 있지 않으나, 법인·시설도 이 원칙을 따라야 할 것이다.

(3) 예산과 결산

예산과 결산은 제1절 예산 총 12조로, 제2절 결산 총 2조로 구성되어 있으며 주요 내용은 다음과 같다. 1회계 연도의 모든 수입을 세입으

로, 모든 지출을 세출로 하고 세입과 세출은 모두 예산에 계산하도록 하여 예산 총계주의를 채택하고 있다. 법인, 시설, 수익사업 회계에 대한 예산을 편성하여 이사회의 의결을 거쳐 확정하고, 이를 매 회계연도 개시 5일전까지 관할 시장·군수·구청장에게 제출하고 시장·군수·구청장은 예산을 제출 받은 때에는 법인과 시설의 회계별 세입·세출 예산개요를 시·군·구의 게시판에 20일 이상 공고하고, 법인의 대표이사로 하여금 당해 법인과 시설의 게시판에 20일 이상 공고하도록 하고 있으며 예산의 공고는 일간신문 또는 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 규정에 의한 정기간행물에 게재로 갈음하도록 하고 있다. 또한 예산은 세출예산이 정한 목적 외에 이를 사용하지 못하도록 하고 있으며, 관·항·목간의 예산을 전용할 수 있도록 하고 있다.

회계규칙에서 결산서와 관련한 조항은 단 두 조항으로 결산 보고에 관련한 규정이 매우 취약함을 보여주고 있는데 이를 살펴보면, 법인의 대표이사는 법인회계와 시설회계의 세입·세출 결산 보고서를 작성하여 이사회의 의결을 거친 후 다음 연도 3월 31일까지 시장·군수·구청장에게 제출하도록 하고 있고 시장·군수·구청장은 결산 보고서를 제출 받은 때에는 법인과 시설의 세입·세출 결산 개요, 후원금품의 수입 및 사용내역 개요를 시·군·구의 게시판에 20일 이상 공고하고, 법인의 대표이사로 하여금 당해 법인과 시설의 게시판에 20일 이상 공고하도록 하고 있다. 이는 예산과 마찬가지로 일간신문 또는 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 규정에 의한 정기간행물에 게재로 갈음할 수 있도록 하고 있다.

다음으로 결산 보고서에 첨부하여야 할 서류를 규정하고 있는데, 결산 보고서에는 세입·세출결산서, 과목전용조서, 예비비사용조서, 대차대조표, 수지계산서, 현금 및 예금명세서, 유가증권명세서, 미수금명세서, 재고자산명세서, 기타 유동자산명세서, 고정자산(토지·건물·차량운반구·비품·전화가입권)명세서, 부채명세서(차입금·미지급금을 포함한다), 제충

당금 명세서, 기본재산수입명세서, 사업수입명세서, 정부보조금명세서, 후원금수입명세 및 사용결과보고서, 인건비명세서, 사업비명세서, 기타 비용명세서(인건비 및 사업비를 제외한 비용을 말한다), 감사보고서, 법인세 신고서(수익사업이 있는 경우에 한한다)가 첨부되어야 한다. 회계는 법인회계와 수익사업회계에 있어서 복식부기의 필요가 있는 경우를 제외하고는 단식부기로 회계 처리하도록 유도하고 있다.

4) 사회복지법인 회계제도의 문제점

사회복지법인은 사회복지법인·재무회계규칙의 적용으로 회계실무의 통일성과 회계에 대한 관심을 일깨우고 있다. 그러나 이 규칙이 사회복지법인에서 회계처리 기준으로서의 역할이 미약할 뿐 아니라 사회복지법인에서의 재무회계 규칙에 대한 보다 적극적인 교육과 홍보가 부족하기 때문이라고 생각한다. 또한 법인 및 시설의 재정이 영세하여 복잡한 회계문제에 관심을 기울이기 어려울 뿐만 아니라 사회복지 종사자의 처우수준의 미약으로 인한 회계 담당자 및 전문적인 지식이 없는 이유를 들 수 있다.[240]

가) 회계처리의 인식기준에 대한 문제

회계처리가 발생주의 기준에 의하여 이행되면 신뢰성이 더 큰 회계자료가 된다. 따라서 비영리법인의 회계도 발생주의에 기초하여 인식함이 바람직하지만 실제는 현금주의 또는 수정발생주의에 의하여 회계처리가 이루어지므로 이에 대한 발생주의와 수기방법 측면으로 나누어 문제점을 지적하겠다.

240) 최인수(2010). 사회복지법인 회계정보 투명성에 관한 연구. 대불대학교 박사학위논문.

(1) 발생주의의 문제이다.

현행의 회계제도 아래에서 간편성과 법력 등의 제약을 이유로 하여 사회복지법인의 회계에 있어 현금주의나 수정발생주의를 인식기준으로의 사용은 발생주의에 익숙한 이해관계자들의 요구나 불신, 대차대조표 작성불가 등 많은 문제점이 있음에도 불구하고 당연시하여 사용하고 있는 실정이다.

사회복지법인 회계의 소비, 지출 규모의 막대함과 그 기능의 중요성에 비추어 볼 때 합목적성 등을 가지고 다른 회계 기관과도 대비 가능한 발생주의를 인식기준으로 삼아야 함은 당연하다. 그리하면 사회복지법인의 규모 크기에 관계없이 당해 법인의 자산관리와 당해 목적사업의 효과적인 달성을 촉진하는 것이고 당해 법인의 유지, 발전을 위한 회계정보의 유용성이 제고될 것이다.

(2) 회계방법의 문제이다.

사회복지법인의 회계에는 법인회계, 시설회계, 수익사업회계가 있는데 회계방법은 법인회계와 수익사업회계는 복식부기에 의하고 시설회계는 단식부기에 의하도록 하고 규모와 실정에 따라 보건복지부장관이 정하는 법인회계는 단식부기에 의할 수 있다고 규정되었는데 이에 반해 대부분의 사회복지법인의 회계처리는 단식부기를 선호하고 있다. 이는 법인회계는 복식부기를 시설회계는 단식부기에 의하도록 규정하고 있어 회계인식 기준과 회계처리기준의 일관성이 없다. 또한 회계기준이 서로 상이함으로 법인과 시설, 그리고 수익사업을 포함한 법인 전체의 재무상태와 운영 실적을 명확하게 하기 어렵다.

또한 오늘날처럼 현금지출을 수반하지 않는 신용거래가 일반화되고 기부예약 등의 문제가 발생할 경우 단식부기의 적용과 현금주의에 의한 거래인식은 법인의 재무 상태를 재대로 파악할 수 없다. 따라서 복식부

기로 회계처리를 해야만 자산의 보호와 관리에 결함을 줄일 수 있다. 이는 단식부기가 복식부기에 비해 회계적 결점이 많기 때문인 것으로 다음과 같이 알 수 있다.

① 단식부기는 수입과 지출의 기록에만 의하는 것으로 여기서 수입·지출은 현금을 분리하여 생각할 수 없다. 단식부기의 수지(收支) 계산은 현금주의에 기초하고 있어 발생주의에 큰 차이가 난다. 따라서 현금 수지 계산을 중심으로 하는 예산·결산은 그 자체가 바로 현금의 수지를 말하는 것이고 그 잉여금의 잔액도 현금예금의 잔액을 의미한다.

② 단식부기는 현금의 잔액도 현금예금의 잔액을 의미한다. 기간계산은 생각할 수 없는 관계로 채무·채권의 파악이 불가능하다.

③ 단식부기는 현금지출에 의하여 자산을 취득하였으나 지출의 기록으로 처리되므로 취득한 자산이 부외로 관리된다. 이와 같이 단식부기는 복식부기와 같은 '거래의 이중성' 에 기초한 회계처리를 하지 않으므로 대차대조표의 작성이 불가능하다.

④ 단식부기는 복식부기가 거래의 이중성에 의한 '대차평균의 원리' 에 기초한 자동검증기능이 결여되어 있어 회계의 자의적인 행위를 배제하기가 어렵다. 따라서 발생주의에 의한 복식부기가 아닌 현금주의에 의한 단식부기로는 대차대조표의 작성이 불가능하며 당해 법인의 일정 시점에 있어서의 재정 상태를 파악하기 어렵다

⑤ 단식부기는 비용·수익의 계산이 없이 법인의 수익총액과 비용총액을 알 수 없고 법인의 순 손익 발생 원인을 명백히 알 수 없다.

⑥ 단식부기는 손익의 계정과 동산·부동산에 대한 적당한 기록이 없어 복잡한 법인회계에는 부적당하다.

⑦ 단식부기는 기장과 장부를 스스로 검출하는 방법이 없어 기록에 오류를 방지하기 어렵다. 즉, 기장조직이 단순하므로 복식부기와 같이 시산표를 작성해서 대차평균에 의해 원장기록의 장부를 검사하고 또 통

제계정 이용 등의 방법에 의한 내부견제조직을 사용하여 부정과 오류를 사전에 방지하는 것도 불가능하다.

(3) 예산회계의 문제이다.

사회복지법인에 있어서 예산제도는 비영리회계의 가장 뚜렷한 특징으로서 다양한 자원의 조달과 조달된 자원의 효과적인 사용을 위한 사전적인 제도로서 수행에 대한 통제기능도 갖고 있다. 과거에는 재무회칙만을 그 대상으로 하였으나 오늘날에는 사회에 제공할 서비스 까지도 포함하여 점차 그 영역이 넓어지는 추세에 비하여 우리의 예산회계제도를 예산기간과 지출중심 및 자금 개념으로 나누어서 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시한다.

우선 예산기간에 대한 것으로서, 사회복지법인 회계에 있어서 예산은 그 편성 및 평가를 근시적인 1년 기준으로서 1회용에 기초를 두고 있어 다음연도에 계속해야 될 장래가 무시된다. 이것을 보완하기 위해 재무회계규칙에서는 사고이월 및 명시이월을 정하기도 하였으나 사회적인 요구에 따라 사회복지법인의 공익활동에 대한 수혜자의 폭과 범위가 광범위해지므로 공익활동 수행의 시작인 예산의 기간개념이 1년용 개념에서 탈피하여 현실에 맞추어야 한다.

현실을 보면, 경기변동 등에 따라서 부침(浮沈)이 심한 영리기업보다 영속성이 강한 사회복지법인들이 많이 있고, 앞으로는 더욱 그런 현상이 뚜렷할 것이며, 이해관계들에게도 당해 법인에 대해 보다 장기적으로 예측할 수 있는 회계정보가 제공되어야 하고 수탁자들에게도 보다 안정적인 회계정보가 되어야 함은 물론이다.

지출중심에 대한 것으로서 예산에 대한 제한이 전형적인 원가와 비용보다는 지출과 책임의 위임에 기초하였으므로 원가와 비용의 자료가 부족하고 자본거래와 수익거래의 구분이 불분명하기 때문에 예산을 수립

할 때에 원가에 근거하지 못한다. 사회복지법인의 운영도 영리기업과 마찬가지로 희소한 자원의 최소량으로 최대의 효과를 이루어야 함은 당연하다. 원가의 개념이 도입되지 않은 예산은 효율적일 수 없다.

자금개념에 대한 것으로서, 사회복지법인의 회계는 결과적으로 볼 때 공익활동에 사용되는 자금의 수입과 지출 및 그 흐름을 나타내는 것이나, 자금으로 보아 지출을 나타냄과 현금의 확장개념으로 자금을 편성하여 수익성과 미수합금을 가감하여 나타냄은 큰 차이가 있는 것이다.

원가회계에 대한 것으로서, 사회복지법인에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있는 예산의 적절한 편성과 이중서비스 체제로 나아가기 위해서는 서비스의 원가를 파악하는 것이 가장 중요한 문제가 될 것이다. 또한 사회복지법인에 있어 서비스의 질을 일정하게 유지하는 수준에서 비용의 최소화는 중요한 초점이 될 수 있다. 따라서 서비스 원가를 산정하고 비용의 효율을 계산할 수 있도록 회계자료를 산출함이 바람직하다. 그러나 사회복지법인의 회계자료는 이와 같은 목적을 전혀 만족시키지 못하고 있다. 따라서 원가에 기초한 회계자료의 산출 및 이의 활동을 위한 서비스 원가계산기준 또는 지침을 제시하여야 될 것이다.

오늘날의 회계정보는 단순히 법률체계만 좇아서는 안 되고 관리자 및 이해관계자에게도 적합하도록, 지출이 아닌 원가를 기초로 한 회계정보가 되어야 한다. 중요한 원가정보는 비영리법인의 효과적인 관리를 위해서 필수적인 수단이다. 따라서 사회복지법인의 관리자 및 이해관계자들에게 유용한 정보의 제공과 보고를 위하여 조직 전반에 걸쳐서 회계시스템과 통합되도록 개발되어야 한다.

고정자산 회계에 대한 것으로서, 사회복지법인의 경우 설비시설이 중요한 자산으로 일정기준의 자산이 없으면 사회복지법인이 시설을 설치, 운영할 수 없다. 또한 사회복지법인은 성과측정이 매우 복잡하지만 보다 합리적으로 운영 실적을 평가하는 것은 사업실적과 더불어 중요한

문제이다. 오늘날 사회복지법인들의 규모가 커지고 다양화된 서비스로 인해 시설용 토지, 건물 등 부동산에 대해 투자가 높아졌고, 재활 및 보호용 시설에 상당한 금액이 정부로부터 투입되고 있다. 또한 사회복지법인의 운영 실적을 파악하는 중요한 요소로서 적절한 기간성과의 계산과 보다 정확한 원가산정을 위한 보유자산에 대해 복식부기와 발생주의에 따른 감가상각 실시가 반드시 이루어져야 한다.

수익사업의 활성화에 대한 것으로서, 사회복지법인은 그가 행하는 사업에 지장이 없는 범위 안에서 정관이 정하는 바에 의하여 그 사업운영에 충당하기 위한 수익사업을 행할 수 있다. 이 수익용 재산은 그 수익으로 법인이 설치한 시설 등의 운영에 필요한 경비에 충당하기 위한 재산으로 규정되어 있다. 이에 따라 법인은 연간 운영경비를 자부담을 유지할 수 있도록 되어 있으므로 사회복지법인들의 영세성에 대해 사회복지법인 수익사업에 대한 보다 능동적이고 적극적인 자세가 필요하지만 소극적으로 단순히 정부의 지원금만으로 목적사업을 운영하려 하는 법인들이 대부분이나 반면에 수익사업을 통해 자체적으로 운영비를 조성하는 법인들이 늘어가고 있는 추세이다. 사회복지법인들은 건물임대사업, 독서실 운영, 지하철 신문판매업, 보험회사대리점 등 다양한 방법으로 수익사업을 하고 있다. 이러한 수익사업들이 대부분 영세한 규모로 법인들이 목적사업의 운영비에 조달하는 것은 부족한 실정이다.

나) 재무회계 처리규정에 대한 문제

(1) 재무회계규칙의 일반원칙에 대한 문제점으로서 사회복지법인 재무회계규칙의 기본 원칙은 구체적으로 명시됨이 없이 '사회복지법인 설립목적에 따라 건전하게 운영되어야 한다' 라고 개괄적으로 표시하고 있다. 이는 사회복지법인 재무회계규칙의 회계처리가 일반적으로 공정·타당하게 인정되는 회계원칙에 따르도록 하기 위하여 구체적인 회계원

칙의 제시가 필요하다.

(2) 보고위주의 재무회계규칙에 대한 문제점으로서, 사회복지법인의 재무회계규칙은 회계에 명확성, 공정성을 가할 수 있는 구체적인 방법을 제시하지 못한 채 보고위주의 행정편의로 규정되어 있다. 재무회계규칙대로 회계처리를 하고 결산보고를 한다고 해서 그것이 사회복지법인의 합리적인 운영에 기여한다고는 볼 수 없다. 사회복지법인 재무회계규칙이 행정당국에 의해 만들어지기 때문에 보고를 위한 행정편의 위주로 규정되어 있다고 할 수 있다. 특히 예산과 결산에 관련된 규정은 행정기관에 보고위주로만 상세히 규정되어 있다. 사회복지법인에 있어 예산은 이익지표의 부재로 인하여 자원의 배분과정에서 통제의 역할을 한다. 또한 예산의 보고내용과 절차에 관하여는 매우 상세하게 규정되어 있으나 결산에 관한 규정은 단 2개조에 불과하다. 보다 상세하게 결산과정과 절차를 규정하는 것이 필요하다.

(3) 운영실태 파악이 어려운 재무회계규칙에 대한 문제점으로서, 사회복지법인 재무회계 규칙대로 재무보고서를 작성하더라도 정보이용자는 사회복지법인의 전체적인 운영 상태를 파악하기 어려운 것이 현 재무회계 규칙의 문제이다. 이것은 사회복지법인은 법인회계, 시설회계, 수익사업회계로 구분되어 있기 때문에 법인전체의 수지현황과 재무상태가 파악되기 어려운 것이다. 이렇게 구분하여 경리하는 것은 시설회계의 자금이 법인으로 부당하게 유출되는 것을 막고 시설의 건전성을 도모하기 위해 구분관리 된다. 그러나 이러한 회계제도는 업무가 중복되고 재무구조가 복잡해지며 현실적인 통합운영 등으로 상호견제기능을 상실할 수도 있다.

5) 사회복지 관련법의 재무회계 감사제도 현황

가) 사회복지사업법의 감사 관련 규정

사회복지사업법 제18조에는 ① 법인은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 감사 2인 이상을 두어야 한다. ② 이사회의 구성에 있어서 대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자가 이사현원의 5분의1을 초과 할 수 없다<개정 2003.7.30>. ③ 이사의 임기는 3년으로 하고 감사의 임기는 2년으로 하되, 각각 연임 할 수 있다<개정1999.4.30>. ④외국인인 이사는 이사현원의 2분의1 미만이어야 한다. ⑤ 법인은 임원을 임면하는 경우에는 보건복지부 장관에게 보고하여야 한다. ⑥ 감사는 이사와 제2항의 규정에 의한 특별한 관계에 있는 자가 아니어야하며, 그 중 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 추천할 수 있다 <개정1999.4.30> 라고 규정하고 있다. 그리고 사회복지사업법시행령 제9조에는 법제18조 제2항에서 "대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자" 라 함은 출연자 또는 이사와 친족(6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처, 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀, 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀, 처의 3촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자, 배우자 사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다), 입양자의 생가의 직계존속, 출연자의 그 배우자와 출연자 (출연자의 양가의 직계비속, 혼인 외의 출생자의 생모, 2촌 이내의 부계혈족의 배우자의 2촌 이내의 부계혈족), 출연자 또는 이사의 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자(출연자 또는 이사가 출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인의 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자를 포함한다), 출연자 또는 이사의 금전 그 밖의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자 및 그와 생계를 함께 하는 자, 출연자 또는 이사가 재산을 출연한 다른 법인의 이사를 말하며, 제1항 3호에서 출자에 의하여

사실상 지배하고 있는 법인이라 함은 법인의 발행주식 총액 또는 출자총액의 100분의 30이상을 출자자 1인과 그와 제1항 제2호·제4호 및 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자(이하"지배주주"라 한다)가 소유하고 있는 경우, 법인의 발행주식 총액 또는 출자총액의 100분의 50이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주 및 제2호의 법인이 소유하고 있는 경우, 법인의 발행주식 총액 또는 출자총액의 100분의 50이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주가 소유하고 있는 경우를 말한다고 규정하고 있다.

나) 사회복지법인 재무·회계규칙의 감사관련 규정

사회복지법인 재무·회계규칙 제42조에는 ① 법인의 감사는 당해 법인과 시설에 대하여 매년1회 이상 감사를 실시하여야 한다. ② 법인의 대표이사는 시설장과 수입원 및 지출원이 사망하거나 경질된 때에는 그 관장에 속하는 수입, 지출, 재산, 물품 및 현금 등의 관리 상황을 감사로 하여금 감사하게 하여야한다. ③ 제2항의 규정에 의한 감사를 함에 있어서는 전임자가 입회할 수 없는 경우에는 그 전임자가 지정하는 법인의 대표이사가 관계 직원 중에서 지정한 입회인을 입회하게 하여야한다. ④ 감사는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 감사를 한 때는 감사보고서를 작성하여 당해 법인의 이사회에 보고하여야 하며, 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정 또는 불비한 점이 발견된 때에는 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다. ⑤ 제4항의 감사보고서에는 감사가 서명 또는 날인하여야 한다. 라고 규정되어있다.

다) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 감사관련 규정

공익법인설립에 관한 법률 10조에는 ① 감사는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 공익법인의 업무와 재산 상황을 감사하는 일 및 이사에

대하여 감사에 필요한 자료의 제출 또는 의견을 요구하고 이사회에서 발언하는 일 2. 이사회의 회의록에 기명날인하는 일 3. 공익법인의 업무와 재산 상황에 대하여 이사에게 의견을 진술하는 일 4. 공익법인의 업무와 재산 상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에 이를 이사회에 보고하는 일 5. 제47호의 보고를 하기 위하여 필요하면 이사회의 소집을 요구하는 일 ②감사는 공익법인의 업무와 재산 상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 지체 없이 주무관청에 보고하여야 한다. ③감사는 이사가 공익법인의 목적 범위 외의 행위를 하거나 그 밖에 이법 또는 이법에 따른 명령이나 정관을 위반하는 행위를 하여 공익법인에 현저한 손해를 발생하게 할 우려가 있을 때에는 그 이사에 대하여 직무집행을 유지할 것을 법원에 청구할 수 있다고 규정되어 있다.

라) 사회복지사업법의 감사 관련 문제점

내부감사 기능의 강화문제의 문제로서, 사회복지법인 재무회계규칙상 감사규정은 '법인의 감사는 당해 법인과 시설에 대하여 매년 1회 이상 감사를 실시하여야 한다' 라고 규정되어 있으나 보다 구체적인 내용으로 보완되어야 한다. 일반적인 경우, 사회복지법인의 경우, 내부통제 기능이 취약한 경우가 많으므로 감사기능은 내부통제와 견제의 기능을 수행할 수 있는 감사기능을 강화하기 위해서는 내부통제와 감사에 관한 구체적인 기준과 지침을 제정해야 할 것이다. 특히 사회복지법인에서는 수익사업에 대한 감사가 중요하다고 보는데 이를 언급한 재무회계 규칙에서는 이러한 제도가 없다. 그러므로 수익사업에 대한 감사절차도 구체적으로 제정하여야 한다.

현행 법인에서는 내부감사와 외부감사를 실시한다. 내부감사는 자체 감사원에서 이루어지는데 이것은 신뢰성의 문제가 발생할 수 있으므로

외부의 전문가로부터의 회계감사가 요구된다. 현행 감사제도에서 외부감사는 행정당국에 의하여 연 2회 이상의 지도점검과 수시로 하는 특별점검이 있다. 이 행정당국의 지도점검은 주로 국고나 지방비의 수탁책임과 이의 사업에의 적절한 운영을 위한 지침이나 보다 나은 개선안의 마련이 아닌 세세한 규정에 얽매인 관료적인 자세를 버리지 못하고 있다. 또한 외부감사가 행정당국에 의해 지도점검이 행하여지므로 회계감사는 적발 위주의 회계감사와 수탁책임만을 강조하고 회계의 효율적 운영에는 기여하지 못하고 있다.

4. 사회복지법인에 의한 복지실천현장에서의 참여에 대한 쟁점 - 민영화의 관점에서

가. 사회복지사업에서의 민영화의 의의

사회복지의 역사적 전개과정을 살펴볼 때 사회복지사업은 먼저 민간 위주로 성립, 발전되어왔다. 그러나 20세기에 들어와 특히 1930년대의 대공황과 그에 따른 만성적 대량실업과 국민 생활의 파탄으로 민간복지에서 공적 사회복지로의 전환되었다. 그러나 2차 세계대전 이후 팽창되던 복지국가는 1970년대의 지속적인 경제 불황으로 복지국가 위기론이 등장하고 이는 작은 정부, 신자유주의와 이론적 맥락을 같이 하게 된다. 이에 따라 사회복지분야에서도 공공부문과 민간부문간의 역할 분담에 대한 논의가 등장·전개되기 시작하였다. 그리고 복지국가의 위기에서 나타나는 문제들을 해결하기 위해 제시된 방법이 공공부문의 사회복지 기능을 민간부문으로 이양·위탁하는 '민영화'이다. 즉, 공공부문이 사회복지의 지나친 부담으로 인하여 생기는 여러 가지 경제적 비효율성, 정부재정의 적자, 그리고 정부에 대한 신뢰감 상실 등의 문제를 해결하기 위해서는 사회복지 서비스나 재화를 민간부문에서 제공하는 것이 필요

하게 되었다.

이렇게 과거에는 사회복지가 공적 책임에 의하여 일원적으로 전개되어 왔지만, 최근에는 복지욕구의 고도화와 다양화에 의해서 복지행정의 공급방법과 재원조달이 다양하게 되었다. 이에 민간에 의한 사회복지조직의 역할이 중요하게 되었고, 그 주도적인 역할을 법인격을 갖춘 사회복지법인이 하게 된 것이다. 사회복지법인은 민간 사회복지전달체계를 이루고 있는 사회복지시설을 설치·운영하거나 이를 지원하는 주체로서 역할을 한다. 이러한 민영화의 과정에서 행정작용의 공급에 있어서 공공부문의 독점이 이루어져 왔으며, 이러한 독점은 규모의 경제를 도모할 수 있을 뿐 아니라 부당이득과 부정행위의 발생을 감소시킬 수 있는 우월한 방식으로 간주됨으로써 정당성을 확보해왔다. 그러나 행정작용의 공급에 있어 공공부문이 독점 체계를 유지함으로써 시장경쟁체제하에서와 비교하여 서비스의 공급가격이 보다 상승되고 서비스의 질이 저하될 될 뿐만 아니라 행정이 비합리적으로 비대화되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 그리고 행정기관이 개인의 자유와 재산권에 대해 영향을 미칠 수 있는 상당한 재량권을 가질 뿐만 아니라 편익과 부담을 분배하고 모든 경제영역을 실질적으로 형성하는 권한을 가짐에도 불구하고 시민으로부터는 직접적인 책임을 지지 않는다는 문제도 있었다.

이리하여 행정기능의 민영화 논의가 시작된다. 민영화는 국민의 욕구를 충족시킴으로써 정부의 역할 또는 정부에 대한 의존성을 줄이고 사적 사회단체에 대한 의존성을 확대시키는 것이다. 기업이나 공익단체, 민간표준단체, 전문단체, 비영리집단 등을 포함하는 다양한 비정부적 행위자들은 다양한 방법으로 공공적 의사결정에 참여한다. 이런 민관협력에 의한 행정기능의 수행을 공공부문에 대한 민간의 관여정도와 방식에 따라 조직 민영화와 경영 민영화, 기능 민영화, 프랜차이즈, 집행에 있어서의 협조와 임무분담, 민자 유치, 자율규제, 보조금지급, 주민자치,

자원봉사 등으로 나누기도 하고[241], 민간과 정부의 소유권·경영권 배분에 따라 구분하기도 하는 일 등을 하지만 민영화에 대한 일관되고 획일적인 기준이 없다. 그리하여 민영화에 대한 단일한 개념정의를 규정하기는 쉽지 않다.

나. 민영화의 법적 근거

사회복지사업에서의 행정기능의 수행 역시 법치주의에 따라 여타의 행정기능 수행과 마찬가지로 법률에 근거를 가져야 한다. 헌법 제96조는 '행정 각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다' 라고 하고 있으며, 법률 규정에 의한 정부의 업무를 공무원이 아닌 사인이 수행하도록 하기 위해서는 그 근거를 법률에 규정해야 한다고 하면서 사인에 의해 행정기능이 수행되는 것의 가능성을 열어두고 있다.[242]

행정기능을 민영화하는데 있어 일반법적인 역할을 하는 근거법령으로는 '정부조직법' 과 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정' 과 '행정자치부의 민간위탁처리지침'을 들 수 있다. 정부조직법 제6조 제3항에서는 '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'고 하면서 행정작용법상 비권력적 작용만을 그 대상으로 하고 있음을 규정하고 있다. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 위임과 위탁의 의미를 규정하고, 제11조 제1항에서는 구체적으로 ① 단순사실행위인 행정작용, ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③ 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, ④ 기타 국민생활과 직결된 단

241) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

242) 이동수(2004). 미국 행정법상 행정의 민영화. 공법연구 제32집 제5호. 한국공법학회.

순행정사무를 대상사무로 예시하고 있다. 정부조직법 제6조는 행정기관이 소관사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거를 제시하고 있으며, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 이에 민간위탁의 추진체계, 대상사업, 수탁기관의 선정, 업무위탁 방법, 위탁업무 서비스 규격서, 사후관리 등에 대하여 세부절차와 지침을 제시하고 있다.

그리고 행정자치부의 민간위탁처리지침은 ① 단순 집행적인 서비스 제공기능, ② 전문적인 지식과 기술을 요하는 연구·조사 및 검정기능, ③ 공공시설이나 장비 등의 운영·관리 기능, 외부지원 활용으로 서비스 향상, 비용 절감이 기대되는 분야, ⑤ 급속히 발달하는 기술기능 등의 습득이 필요한 사무, ⑥ 정보시스템의 운영 및 유지보수에 관한 사무, ⑦ 현업 기능 및 생산·제작 기능을 민간위탁의 대상으로 하고 있다. 이는 공익과 관련되는 독자적인 재량적 판단이 필요하지 않거나, 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과가 있는 사무가 아닌 단순한 사실행위, 민간에 맡겨 처리하더라도 객관성이 확보되는 경제적 능률성이 중시되는 사무, 그리고 민간의 전문지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무를 의미하는 것으로 판단된다. 그러나 변화하는 행정환경에 맞추어 민간이 행정에 참여할 수 있는 영역을 확대할 필요성이 있을 뿐만 아니라 한계의 기준도 확대하는 방향으로 정립할 필요가 있다.[243] 이 외에도 지방자치법 제104조 제3항에서도 '지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다'고 하고 있다.

243) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

다. 국가기능의 변화와 민영화

국가는 다양하고 복합적인 임무를 부여받고 있다. 그러나 이러한 모든 임무를 국가가 직접 처리하는 것은 불가능하고 비합리적이다. 과학기술과 사회경제적 발전은 민간에 의한 임무수행이 더 효과적인 영역을 대두시키고 있다. 이러한 상황은 국가의 기능과 역할의 변화를 야기하게 되었다. 이런 국가역할의 변화를 경찰국가, 법치국가, 사회국가의 단계를 거쳐 유도국가의 단계로 변화하였다고 설명하는 견해, 관료국가에서 계약국가로의 변화라고 설명하는 견해, 급부국가에서 급부보장국가로의 전환이라고 설명하기도 한다.[244] 이 글에서는 국가기능의 시대적 구분에 따라 자유국가, 복리국가, 사회국가로 나누어 민영화의 등장 배경을 설명하고자 한다. 근대 자유국가가 개인주의·자유주의에 입각하여 사적 자치를 강조하며, 현대 복리국가는 단체주의·공동체 사상을 가미하여 국가주도적인 복리복지실현을 위한 공적 개입을 중시한다면, 사회국가는 이들 단계를 거친 후의 성숙된 사회기반 위에 개인과 기업의 자율과 책임에 가능한 맡긴다는 의미이다. 다시 말해 사회국가란 근대 자유국가와 현대 복리국가의 중용형태로서, 자유방임이나 지나친 공적 개입을 극복하고, 공동체의 기본 틀 안에서는 구성원의 자율과 책임에 맡기되, 한편 이를 상향 조정시키는 두 가지 역할을 국가가 담당하는 개념이다. 사회국가에서는 사회경제적 약자에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하는 한편 모든 국민의 생활조건을 향상시키는 것이 국가의 주요 임무가 된다. 사회국가에서는 작지만 강한 정부가 요구되며, 복리국가와 비교하여 규제완화의 당위성이 인정된다. 그러나 여기서의 규제완화란 맹목적인 규제완화가 아니라, 불필요한 규제는 철폐 내지 완화하되 반드시 필요

244) 이원우(2002). 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제. 공법연구 31(1). 한국공법학회.

한 규제는 철저히 그 실효성을 확보하는 것을 소홀히 하지 않는 다는 의미이다.

우리나라의 경우 일제강점과 광복이후 사적 자치와 개인의 자유보장이 착근되기도 전에, 특히 경제생활영역에 대한 공적 개입이 강조되었지만 그렇다고 사회복지제도가 제대로 도입되지도 못하였고, 그런 와중에 신자유주의 물결 속에 규제완화와 개방이라는 대내외적 압력에 직면해 있으며, 아울러 거버넌스 패러다임과 함께 더불어 사는 사회를 위한 역할분담, 규율 분담이 강조되는 상황이다. 즉, 자유국가, 복리국가의 정착을 경험하지 못하고 사회 국가적 요청을 받게 된 것이다. 그렇다고 맹목적인 규제완화 내지 시장원리로의 회귀여서는 안 된다. 사회경제적 약자나 일반인에 대한 불필요하거나 과도한 규제는 완화 내지 철폐되어야 하지만, 반드시 지켜야 할 공동체구성원으로서의 의무 실현과 더불어 사는데 필요한 제도 마련을 위한 규율 규제는 반드시 치켜져야 한다.[245] 공동체 구성원 모두의 자연권적 자유의 상호존중, 낙오방지를 위한 주거복지·의료복지·교육복지 등의 구현 및 그 향상, 그리고 자율과 책임이 있는 더불어 사는 사회형성을 지향하여야 한다.

즉, 참여와 협력에 의한 행정이 오늘날 행정개혁의 과제로 등장하고 있으며, 민영화도 이런 행정개혁의 일환으로 이해되어야 한다. 국제화, 개방화, 정보화, 민주화, 지방화 등으로 특징되는 오늘날의 행정환경에 있어서는 전 세계적인 개방과 교류의 요청, 시장에서의 자유경쟁과 효율성을 중시하는 신자유주의와 신공공관리론적 원리와 질서의 확산, 인터넷과 각종 통신수단을 중심으로 한 정보통신혁명의 진전, 민주주의의 심화·발전에 따른 절차적·참여적 민주주의의 강화, 지방분권의 확대를 통한 지방자치의 발전과 지역자율성의 촉진 등으로 전통적인 행정권의

245) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

우월적 지위와 권위적 역할이 상대적으로 저하되고, 행정규제의 완화 및 행정의 투명성 강화가 촉진되었으며, 공적 의사결정과정에서 민간참여의 확대, 민간부문과 행정 간의 교섭적 활동과 협력적 대응의 증진, 전통적인 공행정의 민영화 증대 등의 현상이 활발하게 구현되거나 논의되고 있다. 정부의 혁신과 행정기능의 합리화, 정부와 민간부문 또는 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담과 다각적인 협력체제의 구축 또한 시대적 대세가 되고 있다. 즉 신자유주의 경제 질서 하에서 전통적인 정부의 기능과 민간부문의 역할은 전면적인 재검토의 대상이 되었고 이에 따라 규제완화가 이루어졌을 뿐만 아니라, 민간부문에 의한 공익적 기능의 수행에 대한 적극적 관심이 제고되어 정부의 규제에 있어 사적 주체의 협력이 행정법의 새로운 문제로 부상하고 있다. 결론적으로 참여와 협력에 의하여 공적 임무를 보다 더 효과적이고 효율적으로 수행하기 위한 것이 민영화라는 것이다.

라. 헌법상 원리와 민영화

헌법은 국가라는 하나의 공동체가 그 구성원인 국민을 위하여 어떤 모습으로 무슨 일을 하여야 하는가에 관한 기본 틀을 정하는 근본법이다. 민영화에 관한 법 정립에 있어서 헌법이념 및 그 구체화 법체계에 합치되어야 하는 것은 당연하다. 헌법의 개별조항들을 유기적으로 연결시키는 주요 기본원리로는 민주국가원리, 사회국가원리, 법치국가원리 등이 있다. 즉 민주국가원리란 민주주의에 의하여 공동체의 생활관계가 형성되는 국가이다. 민주주의란 공동체 구성원의 다양성을 전제로, 공동체의 의사형성과정에 구성원이 대등한 주체로서 각각의 역할에 따른 참여 속에 상호간의 합의와 이해 조절을 통한 합리적인 공동결정을 도출해 내고 이를 실현함으로써, 궁극적으로는 구성원의 자유와 평등의 최

대한의 실현을 도모하는 것을 그 이념으로 하는 원리이다. 구성원의 다양성 존중·의사형성과 결정과정의 투명성과 공정성, 참여기회의 보장, 차선으로서의 다수결과 소수보호, 다수관계의 가변성, 알 권리의 구현 등이 필수 요소이다.

한편 사회국가원리란 자유국가와 복리국가의 중용형태의 의미이다. 개인주의, 자유주의, 단체주의, 공동체사상 등의 조화를 통하여 더불어 사는 사회를 형성 발전시키는 이해조절적 관점을 중시한다. 한편 법치국가원리란 법치주의에 따라 국가권력이 행사되는 국가이다. 법치주의란 국가가 국민의 자유와 권리를 제한하거나, 국민에게 새로운 의무를 부과하는 때에는 국회가 제정한 법률에 의하거나 법률에 근거가 있어야 하며, 또 법률은 국민만이 아니라 국가권력의 담당자도 그에 따라야 하는 원리로서, 이 원리 역시 실질적으로는 정의의 이념에 근거하여 국가의 구성원인 국민의 자유와 평등을 실현하기 위한 것이다. 오늘날에는 주관적·객관적, 실체적·절차적, 형식적·실질적 법치의 조화가 관건이다. 민주국가원리와는 민주적 법치로, 사회국가원리와는 사회적 법치로 소통한다. 민영화는 민주국가원리에 따라 다양한 의사주체의 기회 균등적· 역할 비례적 참여를 통한 공감대적 합의과정을 거쳐 그 결정에 이르는 것이라야 한다. 사회국가원리에 따라 특히 사회경제적 약자의 생존·생활배려나 공동체 구성원의 자유와 권리가 오히려 내실화·강화되는 것이라야 한다. 그 추진이 민주적 법치, 사회적 법치의 규율 틀로써 담보되어야 한다.246)

그 다음이 경제 질서원리이다. 민영화는 헌법상의 경제 질서와도 밀접한 관계를 갖는다. 현대국가는 다양한 방법으로 경제에 영향을 주고 있다. 국가의 관여방식은 경제 과정에서 조종과 유도뿐만 아니라, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서와 같이 적극적인 참여까지 하고 있

246) 최승원(2008). 공기업 민영화의 법적 기초. 행정법연구 제21호. 행정법이론실무학회.

다. 국가는 국가 활동에 필요한 재원을 확보하기 위하여 경제 분야에서 수단을 행사하여야 하거나 스스로 경제에 참여하여야 한다. 전통적으로 국가는 양자의 방법을 사용하여 왔다. 흔히 언급되는 사회적 시장경제 질서는 중앙집권적 계획경제와 자유방임적 시장경제의 중간 형태로 유지되고 있다. 사회적 시장경제는 민간 기업에 가능한 최대한의 자유경쟁을 보장하나 사회적 형평과 시장질서의 확립을 위하여 필요한 만큼 정부의 시장개입을 허용하는 경제체제이다. 고전적 자유주의에 의하면 경제에 대한 국가의 개입은 무조건 불필요한 것으로 평가되었으나 사회적 시장경제는 건전하고 효율적인 시장기능을 위하여 정부의 개입이 필요하다는 데에서 출발한다. 사회적 시장경제는 경쟁적 시장경제원리에 바탕을 두되 각 경제주체의 경제행위에 동기유발과 시장경제적 활동을 사회발전과 연계하여야 한다는 이념에 그 근간을 두고 있다. 즉, 사회적 목표들, 소위 사회적 안정성, 사회적 공정성 및 사회적 발전간의 조화로운 균형을 달성하는 것이 이 개념 속에 포함되어 있다.[247] 국가와 시장 간의 관계를 이러한 경제체제 속에서 이해하게 되면 민영화의 한계를 설정할 수 있게 된다.

마. 행정과제와 민영화

올바른 사회란 자유보장과 복리구현 그리고 사회적 자율과 책임 시스템 확보라는 3가지 과제를 동시에 달성해내야 한다. 공동체 구성원 모두의 자연권적 자유의 상호존중, 주거복지・의료복지・교육복지 등의 구현 및 그 향상, 자율과 책임 있는 더불어 사는 사회형성, 서로를 존중하고 배려하는 이러한 공동체를 지향할 수 있도록 하는 것이 국가의 책

247) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사 학위논문.

무인 것이다. 오늘날 신자유주의적 규제완화와 함께 공공부문의 비효율 극복을 위하여 사적 부문에 넘겨야 한다는 목소리가 높다. 자유보장과 복리실현, 더불어 사는 사회 시스템 확보가 국가만의 책무나 행정과제만이 아닌 국가·사회·개인의 공동과제임이 오늘날의 상황이라면, 행정과제의 민간화는 이들 상호간 역할분담·규율 분담을 어떻게 할 것인 가와도 관련된다. 민영화의 정도와 유형도 다양하다. 민간화 대상과제에 적합한 유형 선택이 필요하다. 행정법 적으로는 권력행정인가 비권력행정인가, 침해행정인가, 급부행정인가, 질서행정인가 복리행정인가 등에 따라 민간화의 범위와 한계가 달라진다.[248]

한편 침해행정 분야에서 행정은 경제의 고권적 주체로서 명령과 강제를 수단으로 그 활동을 수행한다. 직·간접적인 국가행정은 침해행정에서 엄격한 공법적 구속을 받는다. 민간인은 같은 시민에 고권적인 권한을 행사하는 주체가 아니기 때문에 민영화에 거의 역할이 없다. 행정의 급부작용은 시민에게 질서법적인 조치보다 중요하게 인식되고 있었음에도 불구하고 공법적인 구속을 사법으로 돌릴 수 있다고 믿었다. 또 공공기관의 경제에 직접적인 참여시에도 조달업무와 재산평가업무 등은 공적인 고유경제활동과 구별된다. 국가나 지방자치단체의 이윤 추구적·재정적인 활동은 전통적으로 사법적 활동으로 인정되고 있다. 명백한 공동체적 계획에도 불구하고 공공기관의 사업발주 시에 정책적인 고려에서 경쟁원칙에 반하여 진행하는 것은 경쟁자간의 형평성을 위협한다. 이외에 공공기관의 수익적·재정적 활동의 한계는 지방자치법과 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서 나온다. 국가나 지방자치단체가 시장에 참여하는 형태는 공기업의 방식이다. 공기업은 국가영역과 지방자치단체의 영역에 존재한다. 사실 민영화에 대한 도취는 국가참여를 정당화한 국가운영의 능력, 기간과 기한의 보장에 대한 신뢰, 타인이용으로부터의

248) 최승원(2008). 공기업 민영화의 법적 기초. 행정법연구 제21호. 행정법이론실무학회.

독립성 등과 같은 공공목적을 상실하게 된다. 공기업에 공적인 과제를 수행하여야 한다는 요구는 민영화를 반대방향으로 가게 한다. 국가에 대한 순수한 영리사업은 허용되지 않는다. 국가는 순수한 이윤획득을 목적으로 재화를 생산하고 생존배려를 위하여 직접 또는 간접적으로 이를 획득할 수 있다.[249] 그러나 공기업이 공적 업무를 이행하지 않는다는 입증은 없다. 양자의 동기는 역사적으로 역할을 수행하여 왔다. 단지 국가가 운영하는 기업은 이윤추구가 일차적인 목적은 아니기 때문이다.

그리고 지방자치단체의 자치행정과 민영화를 살펴보면 자치행정이 정치적인 개념이상으로 이해되었던 시기에 자치행정과 국가행정은 상반되는 개념으로 이해되어 왔다. 그러나 법적인 의미에서 자치행정은 과거에 자치단체의 작용범위 내에서 국가하위에 속하는 독립된 단체에 의한 국가업무의 수행으로 이해되었다. 현행 헌법 하에서 지방자치단체는 통치단체로서 파악되고 있다. 지방자치행정은 간접적인 국가행정인 것은 주지한 바와 같다. 이와 상반되는 개념은 국가가 지방자치단체에서 독자적으로 업무를 완수하도록 넘겨주지 않고 스스로 수행하는 사안이다. 자치행정의 업무는 침해행정과 급부행정의 분야에까지 미친다. 지방자치단체의 계획고권은 지방자치의 보장에 중심적인 역할에 속하고 지방자치단체는 경제적인 활동을 할 수 있다. 그러므로 지방자치단체업무의 민영화에 대한 한계는 국가업무의 민영화에 대한 한계와 유사하다. 지방자치단체는 통치단체로 이해되는 외에 공공사업단체로서 기능을 수행한다. 공공사업단체로서 지방자치단체는 특정사업주체, 특별사업주체 및 보통사업주체로 분류될 수 있다. 특정사업주체는 특정한 공공서비스에 대하여 실정법이 지방자치단체만이 사업의 주체로 규정하는 경우에 지방자치단체는 이의 주체가 된다. 즉, 법률이 공공서비스의 주체로서 지

249) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

방자치단체가 하는 사업과 동일한 사업을 할 수 있는 길을 열어두고 지방자치단체에게 특별한 지위를 부여하는 경우를 특별사업주체라고 할 수 있다. 이 경우 해당 법은 사적인 서비스주체를 허용하고 있으며 지방자치단체에 대하여 특별한 지위를 부여함으로써 서비스의 충실을 도모하는 방안이다. 주민의 복리향상과 관련된 사업 분야 도 사적 주체와 동일한 지위에서 서비스시장에 참여하는 시스템이 있다. 이러한 분야에 대한 민영화는 쉽게 될 수 있다.[250] 공공서비스단체로서 지방자치단체는 헌법상의 문제라기보다는 법률상의 문제라고 할 수 있다.

바. 민영화 추진과정에서의 문제점과 쟁점

1) 잠재적 경쟁의 부재

민영화의 유형 중 민간위탁은 특히 정부가 독점적으로 생산하여 제공하던 방식을 서비스 제공을 둘러싸고 민간인들 간의 경쟁을 활용한다는 데 기초하고 있다. 따라서 정부가 위탁 대상 업무로 지정한 서비스를 위탁함에 있어 시장에서 경쟁이 현존하거나 최소한 잠재적으로라도 존재해야 한다. 하지만 정부가 수행하던 대부분의 기능들이 시장실패가 존재하여 정부가 독점적으로 공급하던 것들이어서 현실적으로 시장에서의 경쟁이 기존에 존재하지 않거나 잠재적으로도 경쟁 상태를 조성하기 어려운 점이 장애요소로 작용한다.

2) 공직자의 저항

민영화는 정부가 주민에게 서비스를 직접 생산하여 제공하던 것을 특

250) 최승원(2008). 공기업 민영화의 법적 기초. 행정법연구 제21호. 행정법이론실무학회.

정 사인에게 행하도록 하면서 무엇보다 정부 내 행정기능을 담당하던 조직과 인력을 축소하고, 공급비용을 절감하여 나아가 민간의 전문성을 도입하여 서비스의 질을 향상시킬 것을 의도하고 있다. 하지만 민영화의 가장 기본적인 장점으로 인식되고 있는 정부 내 조직 및 인력의 감축은 현실적으로 민영화의 실현을 저해하는 가장 핵심적인 장애요소로 부각되고 있다. 즉, 정부 내에서 공무원 신분으로 직업의 안정이 보장된 구성원들은 해당 기능의 민영화와 함께 조직은 물론 고용의 필요성이 소멸되기 때문에 민영화를 강력하게 반대하거나 저항할 수 있기 때문이다. 특히 직위분류제가 적용되지 않은 여건에서 대부분 특정 업무에의 근무를 전제로 채용되지 않고 단지 전보과정에서 특정 시점에 민영화 대상 기능 분야에 근무하는 공직자들의 반발은 외국에 비해 더욱 심각해질 수 있다.

3) 법적인 장애

정부가 민간에 대한 서비스 제공을 위해 담당하고 있는 대부분의 기능들은 정부조직법이나 개별법, 직제를 비롯한 하위법령들에 근거하고 있다. 아울러 기능의 수행에 소요되는 인력과 예산 등은 정부 내 예산관계법령이나 조직 및 인력관련법령에 근거하여 제공되고 있다. 따라서 이러한 법제도 하에서 수행하던 기능을 민간에 맡기고자 하는 경우 정부에 의한 직접 공급을 전제로 이루어진 기존의 법제도는 민영화를 실현함에 있어 현실적으로 큰 장애로 작용할 수 있다는 점이다. 예를 들어 특정 기능 내지는 서비스 제공을 과연 민간에 맡길 수 있는지, 예산상 민간공급자에 사업비를 지불 할 수 있는지, 위탁된 기능을 담당하던 조직과 인력을 폐지하거나 감축할 수 있는 지 등이다.

4) 성과수준 규명의 어려움

민간에 행정기능 수행의 임무가 주어지게 된 경우, 사인에 의해 행정기능이 수행되는 과정에서는 상대방으로서의 국민의 선택권은 존재하기 않고 일방적으로, 독점적으로 이루어진다. 이러한 과정에서 폐단을 없애고자 민영화는 국민들에게 제공되어야 할 행정기능 내용 및 수준이 민영화 당시 조건내용에 구체적으로 표현될 것을 전제하고 있다. 하지만 현실적으로 행정기능은 그간 시장에 대한 노출 없이 정부에 의해 제공된 관계로 제공되어야 할 서비스의 내용과 수준, 즉 성과수준을 구체적으로 규명한다는 것은 상당히 어렵거나 경우에 따라서는 불가능하다. 성과수준의 규명을 둘러싼 이러한 어려움이 현실적으로 민영화에 대한 장애요인으로 작용하고 있다.

5) 관리직 지원확보의 어려움

민영화는 기본적으로 국민의 요구에 의하여 이루어진다기보다는 감축관리를 통한 작으면서도 효과적인 정부를 구축하기 위한 정부 내 최고책임자들의 의지에서 비롯된다. 즉, 무엇보다 행정수반이나 기관장을 비롯한 최고관리진의 절대적인 지원이 전제되어야 하는 것이다. 하지만 선거를 의식하는 최고관리자들은 정치적으로 국민들과 잠재적으로 해고에 직면하게 되는 공직자들의 반대를 무시하기가 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 정부 내 기관에서 행정관리를 향상시키기 위해 민영화를 실현하고자 하는 경우 이들 관리진의 지원을 확보하기가 매우 어렵다.

6) 부패의 가능성

일정한 행정기능을 수행하는 것이 이익을 창출하게 되는 경우, 당해

행정기능을 수행할 지위를 부여받은 입장에서 보면 정부로부터 특정 서비스를 제공받던 국민의 절대다수가 자신의 고객으로 확보되는 것이다. 따라서 이런 선정과정에서 가능한 한 이를 확보하고자 노력을 다할 것이다. 이런 과정에서 일반적인 입찰 등에서 볼 수 있는 바와 같이 선정되고자 하는 조직과 선정을 담당하고 있는 공직자들 간에 일종의 뒷거래, 즉 부패가 개입될 소지가 매우 높다. 이러한 부패는 단순히 당사자들의 범법행위로 그 효과가 끝나는 것이 아니라 서비스를 제공받는 수요자들에게까지 피해를 끼치게 된다.

7) 책임성의 확보 문제

정부가 수행하던 행정기능을 민간이 처리하게 하고자 하는 경우 수요자인 국민들이 흔히 제기될 수 있는 문제는 서비스 제공을 둘러싼 책임성이 보장되는가 하는 점이다. 국민의 입장에서 보면 엄격한 의미에서 정부에 납부하는 세금에는 변화가 없는데 자신들에게 서비스를 공급하는 주체는 정부에서 민간공급자로 바뀌는 것이다. 따라서 국민들은 과연 서비스 공급을 둘러싸고 기존 수준의 책임성이 확보될 수 있을지 여부에 대한 의문을 제기하고 민영화 자체를 반대할 수 있는 것이다. 민영화 대상서비스는 대부분 국민들에게 개별적으로 제공·판매된다기보다는 직접적인 대가 지불 없이 제공되기 때문에 모든 주민이 수요자가 될 수 있다. 하지만 민간공급자는 임무의 수행에 따른 비용을 일시에 일괄적으로 내정하게 되기 때문에 적극적인 노력을 통해 해당 서비스에 대한 수요를 확대하는 것은 직접적으로 실익이 없다. 이러한 측면에서 민영화는 내재적으로 수요자인 국민의 수요를 적극적으로 파악하고 이를 충족시켜야 할 유인이나 필요성이 낮거나 없기 때문에 국민에 대한 책임성을 확보하기가 어려워 국민이나 담당 행정주체 구성원들로부터 반발을 받을 수 있다(최윤희, 2009). 즉 행정기능의 민영화는 행정기관의

운영 및 업무수행에 있어서의 효율성 향상, 행정서비스의 질 향상, 민간분야의 활성화와 자율성 신장을 위하여 행하는 것이다. 종래 공공부문에서 수행하던 행정기능을 민간부문에서 행하는 데에는 분명 차이점이 존재할 것이므로 일정한 장애요소가 발생하는 것은 불가피할 것이다. 민영화의 각 단계별로 충족되어야 하는 전제요건을 만족시킴으로써 민영화되어 도래하게 될 부작용들을 미연에 방지해야 할 것이다.

5. 사회복지법인(운영 시설)의 사회적 책임과 문제들

비리가 없는 사회복지법인·시설이 대부분이지만, 비리가 발생한 곳에서 비슷한 유형들이 나타나고 있다. 즉 복지시설에서 생활하는 인원수를 허위로 신고하여 시설운영 관련 보조금을 과다 수령한 후 편취하고, 직원 수를 부풀리거나 직원 출근기록부 허위작성 등의 방법으로 보조금을 부정 수령한 후 시설장 등이 편취하는 방법, 직원급여·퇴직금 등을 임의 사용, 내부 직원의 급여나 퇴직적립금 등을 지급하지 아니하고 임의로 사용 한 사례, 기능보강사업 선정 시 청탁 및 뇌물제공과 복지시설 신축, 증·개축을 위한 기능보강 사업 선정을 관계 공무원 등에게 청탁하고, 그 대가로 뇌물을 제공, 또 사회복지법인 재무·회계규칙을 위배하여 시설보강공사를 수의계약 또는 지명경쟁으로 발주하기도 하고, 단일공사를 분할 발주하고, 하자 검사 미실시, 부실시공 등으로 예산낭비 사례가 나타나고, 아울러 접수받은 후원금을 회계에 편입하지 않고 복지시설 대표 등이 횡령하거나 개인 용도로 사용하고, 후원금을 사용금지 항목인 판공비, 정보비 등으로 사용하거나, 허용범위를 초과한 간접비 사용 등 목적 외로 사용하는 사례가 발생하였으며, 또 건물신축 기능보강사업 등 국고 지원으로 형성된 법인의 기본재산을 이사회가 임의매각, 저당설정 등 임의처분 사례가 있으며, 금융재산인 기본재산을 가장 납입하거나, 이사회가 주무관청의 허가 없이 임의인출 및 유용한 사

례도 생기며, 사회복지법인이 매수, 후원 등 재산 취득 시에는 법인재산에 편입하고 시·도지사에게 보고하여야하나 편입누락 등 관리부실 사례도 발생하고, 사회복지법인의 재산 증감 시에는 정관변경 및 시·도지사의 승인을 받아야 하나 정관변경 및 승인누락 등 법령을 위반하여 부실관리하는 사례가 발생하고, 또 사회복지법인에 의한 비리와 관련하여 공통적인 사항은 재단에 의한 운영비리 및 인권침해 등이 한두 가지 사건이 아닌 복합적인 비리들로 발생한다는 점이다. 다시 말해, 비리가 발생한 법인과 산하의 사회복지시설에서는 또 다른 비리들도 복합적으로 발생해 왔다는 것이다[251].

제4절 외국의 사례

1. 미국의 사례

가. 미국의 사회복지 부분을 포함한 비영리부문의 개념과 지위

미국의 법적 정의에 의한 비영리 조직은 공익을 위한 개인(Trust), 법인(Corporation), 협회(Association) 등 3가지로 구분하여 볼 수 있으며, 사회복지를 목적으로 하는 조직도 이 세 가지 형태로 존재할 수 있다. 공익을 위한 개인(trust)은 타인의 이익을 위해 재산을 사용할 의무가 있다는 것을 조건으로 재산을 소유한 사람이 신용에 의해 획득할 수 있는 자격이다. 주정부의 법률을 따르며 면세 자격을 얻기 위해서는 적

251) 비리가 없는 사회복지법인·시설이 대부분이지만, 비리가 발생한 곳에서 비슷한 유형들이 나타나고 있다. 사회복지법인의 시설 운영과 관련된 수많은 문제들이 대두되고 있는데, 다음에 제시하는 사례들은 한국사회복지협의회(2008)가 조사한 바에 의하면 허위신고로 인한 국가보조금 횡령, 기능보강사업에서의 청탁 및 위법한 공사계약 체결에서의 문제, 후원금 횡령 및 목적 외 사용, 기본재산 불법처분 및 부실관리, 법인 취득재산의 부실관리, 인권침해 등의 문제들이 제기되었다.

법한 절차에 따라 신청하면 된다. 법인(corporation)으로서는 주정부의 법인규정을 따르며, 협회(association)는 특정 목적을 갖고 설립된 것으로 2인 이상이 참여하여 문서화된 협회 회칙을 갖고 있어야 한다. 이것은 주정부의 다양한 법률의 적용을 받는다. 이 3가지 형태의 조직은 미국 국세법 501(c)(3)(Internal Revenue Code §501(c)(3))에 따라 면제 자격을 취득할 수 있으며, 영리를 목적으로 하지 않는다는 점, 공익을 위한 개인인 경우에도 법인과 마찬가지로 설립자와는 법적으로 따로 존재해야 한다는 등의 특징을 갖고 있다. 이 3가지 형태의 조직들이 세금 면제 자격을 취득하기 위해서는 첫째, 세금 면제의 목적(종교, 사회복지, 교육, 공공안전 등)이 무엇인지 , 둘째, §501(c)(3) 조건에 벗어나지 않는지, 셋째, 경영상 조직의 목적을 달성할 수 있는지, 넷째, 특정 개인에게 이익이 되는 것은 아닌지, 다섯째, 특정 후보자를 지지하거나 반대하기 위한 것은 아닌지, 여섯째, 입법을 위한 로비에 관련되어 있지는 아닌지 등 6가지 항목에 대해 검토된다. 이 조건을 충족하면 법적인 비영리단체로 인정되지만, 실제 기부자들에 대한 세제 혜택은 공익단체(public charity)와 민간단체(private foundation)로 분류되어 각각 다르게 혜택이 주어지며, 공익단체에 기부한 기부자들이 민간단체에 기부한 기부자들보다 월등히 많은 세제 혜택을 받을 수 있다.

비영리단체가 사회복지를 목적으로 하는 공익단체의 지위를 획득하기 위해서는 다음 4가지의 사항을 검토 받는다. 첫째, 지원받는 단체와의 관계성(보조금 지급, 지도감독, 협동적 연계 등) 둘째, 조직의 목적에 대한 규정, 셋째, 목적을 수행할 수 있는 정도, 넷째, 부적격자가 의사결정권의 49% 이상을 갖고 조직의 의사결정을 통제하는 지 여부 등이다.

이런 과정을 거치면, 미국의 사회복지사업 주체에 대한 조세 혜택은 국가의 공익증진을 목적으로 하므로 비과세하는 것이 원칙이다. 그러나 비영리법인이 설치 경영하는 수익사업체에 대해서는 영리취득을 목적으

로 하는 경우에 일반 영리법인과 같이 모든 조세가 부과되며, 수익사업체의 목적이 자선사업, 교육사업, 의료사업 등 비영리목적을 가진다면 조세가 부과되지 않는다. 수익사업자체가 비영리목적의 사업을 경영할 경우에도 비영리법인 또는 비영리단체와 같이 법인세, 사회보장세, 소비세, 상속세 및 증여세, 부동산세, 매상세, 담배세, 자본세 등 모든 조세가 비과세된다. 사회복지법인이나 단체는 일체의 조세가 부과되지 않으며, 개인이나 단체에 의한 기부금에 대한 손비처리 비율도 개인인 경우에는 소득금액의 20-50%, 법인인 10% 한도 내에서 손금불산입하고 있다.[252]

미국은 1960년대 정부의 복지역할이 커지는 가운데 자발적 사회복지법인·시설들이 폭발적으로 증가하였고, 이런 가운데 미국 정부가 이들을 사회복지 전달체계로 활용하려는 의지를 보이는 가운데, 정부보조에 크게 의존하는 민간사회복지서비스 시설들과는 달리 종교 조직은 정부보조와는 무관하게 확산되었다. 미국의 사회복지법인·시설들은 전문화와 관료화되어 막대한 정부의 보조를 받아오다가, 레이건 행정부가 정부보조를 대폭 삭감하면서 한정된 재원을 둘러싼 경쟁과 효율성을 강조하며 수익사업에 열중하게 된다. 한편 미국의 경우 개방형 이사제는 영리법인이나 비영리법인에서 일반화되어 있는 실정임이고, 미국에서는 비영리법인에서 사회복지를 담당하며, 법인들은 사회에서 선도적인 역할을 수행하면서 사회보장법의 적용을 받으나 대체로 독립적인 지위를 차지함. 한국과 일본에서는 비영리법인 중에서도 별도의 사회복지법인제도를 운영하고 있는 것이 미국과 다르다. 미국을 비롯한 선진국의 경우는 개방형 이사제의 도입과 함께 국고 보조금 지원 현황과 법인·시설의 사업, 회계정보, 지배구조 등의 운영현황이 웹사이트를 통해 공개됨으로써 공공책임성 확보되는 경향이 있다.[253]

252) 김진숙(2001). 사회복지법인과 관련된 제반규정에 대한 고찰. 사회복지. 봄호. 한국사회복지협의회.

253) 한국사회복지협의회(2008). 사회복지법인 시설의 역할과 공공책임성의 강화와 향후 발

나. 미국의 사회복지 부분을 포함한 비영리부문의 재무회계

1) 사회복지 재무회계의 발전

미국에 있어 최초로 사회복지회계기준이 제시된 것은 1964년 국민보건협의회와 국민사회복지회의의 공동연구를 바탕으로 한 보고서부터이다. 이 보고서는 사회복지단체의 재무제표의 내용과 형식을 명료한 규칙에 따라 확립함에 있어 사회복지단체에 의한 정보공개가 어떤 획일적인 재무보고를 바탕으로 이루어질 수 있도록 하기 위해 제시된 것이다.

이 보고서의 회계원칙은 사회복지단체의 재무보고서가 일반 및 이해관계 집단에 대해 그 회계책임을 반영해야 한다는 개념에 기초하여 작성된 것이다. 여기에는 재무보고를 행하는 사회복지단체가 그 구성원으로부터 획득하고 소비된 화폐는 물론 그 운영효율에 대해서도 회계책임을 부담하여야 한다는 것을 규정하고 있다.

1974년에는 미국공인회계사회(AICPA)가 "자발적 사회복지단체에 있어 감사"라는 업무감사지침을 발표하였다. 이에 따르면 사회복지단체에 있어 채택된 회계시스템은 대학기관과 병원에 의해 채택된 회계시스템을 절충한 것이다. 즉, 유동자금을 사용이 제한된 것과 제한이 없는 것으로 구분하고 있다는 점, 고정자산 구입 시에 조달자원으로서 기부된 금액에 대응하여 투자기금을 누적시키기 위해 설비투자기금계정을 사용하고 있다는 점 등에 대해서는 대학기관의 회계시스템을 적용하고 있으며, 감가상각누계액 등을 포함하여 전체의 원가를 결정하는 발생주의 회계를 채용하고 있다는 점에 있어서는 병원회계시스템과 유사하다.

AICPA의 감사지침은 ①대차대조표 ②보조금, 수익과 비용, 기금잔액의 변동에 관한 보고서(Statement of Support, Revenue and

전방안모색. 연구보고서.

Expenses and Changesin Fund Balances)③ 기능별 비용계산서(Statementof Functional Expenses)의 세 가지 계산 서류를 작성할 것을 요구하고 있다.

미국재무회계기준위원회(FASB)에 의한 사회복지조직의 회계 미국에 있어 비영리조직의 회계는 업종별 감사지침 및 업종별 다양한 처리기준에 따라 실행되었다. 그러나 FASB(Financial Accounting Standards Board)의 설립 후 "비영리조직에 있어 재무회계"라는 제목의 조사보고서를 공표하였다.

가) 재무회계개념보고서(SFAC)의 사회복지조직 회계 재무회계개념보고서(Statement of Financial Accounting Concept:SFAC) 중에서도 비영리조직에 적용된 제4호와 제6호

(1) 비영리조직의 재무보고 기본 목적(SFAC 제4호)

이 개념보고서는 "비영리조직의 재무보고 목적은 기업회계에서와 마찬가지로 정보이용자 및 이해관계자가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 것이다"라고 정의하고 있다. 그 내용을 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다. ① 자원배분 의사결정에 유용한 정보의 제공 ② 서비스 및 서비스 제공능력의 평가에 유용한 정보의 제공 ③ 경영자의 수탁책임 및 업적 측정에 유용한 정보의 제공 ④ 경제적 자원, 채무, 순자산 및 그들의 변화에 관한 정보 제공 등이다.

(2) 비영리조직의 재무제표의 요소(SFAC 제6호)

비영리조직에 관련되는 자산, 부채, 순자산, 수익, 이득, 비용 및 손실이라고 하고, 순 자산은 당해 조직의 자산으로부터 부채를 차감한 잔액으로서 제공자의 자산의 사용에 대해 부여된 제약에 따라 영구사용제약

(permanently restricted),일시제약(temporarily restricted), 무제약(unrestricted) 등세 가지로 구 분된다.

나) 재무회계기준서(SFAS)의 사회복지조직 회계

FASB는 개념보고서에 기초하여 비영리조직에 관련된 개별적인 회계처리기준에 관한 프로젝트에 착수하여 사적 비영리 조직를 대상으로 세 가지의 재무회계기준서(Statement of Financial Accounting Standard:SFAS)를 발표하였다.

(1) 비영리조직의 감가상각의 인식(SFAS 제93호,1987년 공포)

이 기준서는 1990년부터 모든 비영리조직이 감가상각을 비용으로 계사할 것을 요구하고 있다. 그러나 사회복지조직의 경우는 1974년도 감사 지침에 따라 이미 감가상각이 요구되어 있다. 감가상각의 인식이 필요한 것은 SFAS 제 4호에서 주장된 바와 같이 비영리조직에 있어 순자산의 유지, 서비스 제공 능력의 확보, 운영성과를 평가하기 위한 원가의 산정 필요성 등 때문이다.

(2) 기부금 수취와 기부금 제공의 회계(SFAS 제116호,1993년 공포)

이 기준서는 기부금의 인식과 측정의 면에 초점을 맞추고 있다. 기부금은 비영리조직 중에서도 통상 기부금이 중요한 수입원인 사적 사회복지조직에 대해서는 커다란 영향을 미친다.

SFAS 제16호는 기부금기본재산을 포함)이 수령, 제공된 기간에 공정한 가치로 평가하여 수익과 비용으로 인식하고 사업활동계산서에 표시하도록 요구하고 있다. 기부금이 약속된 경우에는 무조건적인가 아닌가에 따라 처리한다.

(3) 비영리조직의 재무제표(SFAS 제117호,1993년 공표).

이 기준서는 외부보고목적으로 작성하는 재무제표 및 이들 재무제표가 최소한 공개해야 할 내용에 대해 기술하고 있다. 재무제표에 관한 SFAS 제117호는 종래의 자금별 보고가 아니라 사적비영리 조직에 초점을 맞추어 다음 세 가지의 제무제표 작성을 하도록 요구하고 있다.

(가) 대차대조표(Statement of Financial Position)

조직 전체에 초점을 맞추기 위해 기금이 아니라 비영리조직의 자산, 부채, 순자산을 합계하여 표시하고, 대차대조표상은 순자산의 부를 SFAC 제6호에서 규정한 세 가지의 사용제한에 따른 구분에 의해 순자산을 구분하여 각각의 총액을 표시하며, 기증자의 구속에 따른 제한에 관해서는 그 성격과 금액의 공개를 주기에 포함한다.

(나) 사업활동보고서(Statement of Activities)

수익, 이득, 기타 보조는 대차대조표와 마찬가지로 사용제한에 따라 구분하여 분류하고 비용은 제약무 구분에 표시하고, 순자산의 변동도 위 세 가지 구분에 따라 표시하며, 순자산의 사용제한에 대해 해제가 있는 경우, 즉 어떤 구분에 속한 순자산의 증가에 의해 다른 구분의 순자산이 감소한 경우에는 수익, 이득, 비용 및 손실과는 분리하여 표시하고, 기능적 분류에 따른 비용에 대한 정보를 사업활동계산서 또는 주기를 통해 제공. 단, 사회복지조직의 경우에는 그 정보를 다른 별도의 계산서에 매트릭스 형식으로 급료, 임차료, 전기료, 이자비용, 감가상각비, 전문직의 보수 등 본질적 분류에 따라 비용 정보를 제공한다.

(다) 현금흐름표(Statement of Cash Flows)

이 기본재무제표는 당해 비영리조직의 현금 및 현금등가물에 있어 변동을 표시한다. 영리기업을 대상으로 한 SFAS 제95호 "현금흐름표"(1987년공표)를 사적 비영리조직에 대해 조성한 것이며 SFAC 제4호의 목적을 달성하는데 역할을 하다.[254]

다. 미국의 사회복지행정 민영화 사례

미국에서는 1930년대 대공황 이후 국가의 사회복지를 통한 시장에 대한 개입이 본격적으로 시작되었고, 1960년대의 위대한 사회(great society) 시기를 거치면서 사회복지체계는 급속한 팽창을 하였다. 취약계층에 대한 사회복지 실천서비스를 공공에서 담당해온 잔여적 복지국가 성격의 미국은 1970년대 후반 경기의 침체가 심화되면서 연방정부의 재정적인 위기를 계기로 사회복지체계의 확대 경향은 정치적인 재평가를 받게 되었다. 그리하여 1970년대 이후 재정압박을 계기로 지속적으로 취약계층에 대한 사회복지분야의 민영화에 관심을 증가시켜오다가 1980년대와 1990년대에 걸쳐서 민영화 경향이 가속화되었다. 1990년대 중반에는 주정부 중심으로 공공복지 분야의 공급 부분이 민간으로 이전하게 되는 민영화가 급속하게 진행되다가 2000년대로 넘어오면서 민영화의 속도는 둔화되었다. 미국에서 사회복지 민영화의 가장 큰 원인의 비용절감과 공공인력의 부족이었다.

미국식 복지국가의 특징은 시장에서 수요·공급이 조절되는 부문에 대해서는 사회복지적 서비스를 시장 메커니즘에 맡기고, 시장에서 수요·공급의 시장적 메커니즘의 형성에 한계가 있는 취약계층이나 특수욕구계층의 사회복지 서비스 욕구는 공공에서 담당해 왔다. 초기에는 이러한

254) 이동규(2006). 사회복지법인의 경영과 회계. 집문당.

취약계층에 대한 사회복지 서비스를 재원과 공급 모든 부문에서 공공부문이 담당해 왔는데. 개혁과정에서 민영화의 주 형식은 재원은 공공부문이 담당하나, 서비스의 공급을 민간에 위탁하는 형태가 가장 많은 민영화의 유형이었다. 그리고 미국의 민간기관은 사회복지서비스를 제공하는데 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 이것은 정부와 비영리조직으로 하여금 독특한 협조관계를 만들어냈는데, 즉 정부가 계약을 통하여 비영리조직으로 하여금 사회복지서비스를 직접 생산하여 전달하게 하고, 정부는 보조금을 통해 재정을 지원하는 형태가 그것이다.[255] 1970년대 후반부터 조세저항과 사회복지서비스에 대한 정부지출 삭감에 대한 논의들이 강해지면서 정책입안자들이 정부 서비스와 재화를 민영화하는 방안을 모색하게 되었고, 그 과정에서 민간비영리조직의 활용이 더욱 확대되었다.

2. 일본의 사례

가. 일본의 사회복지 부분을 포함한 비영리부문의 개념과 지위

일본의 비영리부문에는 NPO와 특수법인이 존재하며, NPO안에 재단법인, 사단법인, 학교법인, 사회복지법인, 소비생활협동조합 그리고 특정비영리법인이 포함되며 특정비영리활동 법인의 범주 안에 볼런티어 단체, 볼런티어 그룹, 자연조직 등이 포함된다. 공식적으로 일본의 민간비영리부문을 구성하는 핵심개념은 공익법인이다. 1896년에 제정된 민법이 국가가 아닌 민간의 공익활동을 규정한 이래 민법의 규정에 의한 공익법인 관련 조항에 의하여 민간비영리활동이 규율되어 왔다. 현행 민법 제33조는 민법 기타 법률규정에 의하여서만 법인이 성립된다고 하

255) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

는 법인법정주의를 명시하여 공익을 위한 재단법인, 사단법인 이외의 비영리목적의 단체에 대해서는 특별법이 없는 한 법인이 될 수 없게 되어 있다. 2차 세계대전 전에는 민법규정으로 가능하였던 병원, 학교, 사회복지시설의 법인화가 2차 세계대전 후에는 각각의 독립된 특별법에 의해 가능해지게 되었다. 민법에 의한 공익법인 외에 사립학교법(1949), 사회복지사업법(1951), 종교법인법(1951)에 의한 사립학교법인, 사회복지법인, 종교법인 제도가 신설되어 민간 비영리활동에 대한 통제와 지원의 틀이 만들어졌다. 또한 1942년 세법에 법인에 의한 기부금이 규정된 이후 공익법인 활동에 대한 국가의 간접적인 규율과 장려가 세법을 통해서 이루어지고 있다. 한편 최근에 만들어 진 NPO법인 특정비영리활동촉진법은 주무관청의 허가와 감독 없는 자율적인 시민공익활동을 법적으로 공식화함으로써 일본 비영리부문을 크게 확대시켰다. 이는 법체계상으로 보면 민법 제34조의 공익법인의 특별법이다.

나. 일본의 사회복지법인의 역할과 변천

1) 사회복지사업법에서 사회복지법인

가) 사회사업법 이전의 사회복지사업

일본의 사회사업의 성립은 1918년 쌀 소동이 계기가 된다. 쌀 소동은 "종래의 전통적인 황실의 시혜정책과 개인적인 자선으로서는 심각한 사회 문제를 해결할 수 없음을 알게 되어, 사회행정의 전환을 도모"(北場 1999) 다됐다 . 즉, "구제 대상이 궁핍한 국민에서 일반 저소득의 경제 보호 (즉 방지 가난)"(北場 2005) 변화하고 그 대상과 목적, 규모가 확대된 것이다. 구체적으로는, 감화, 양육, 빈곤, 양로 사업 외에 경제 보호, 유아 보육, 임산부 보호에 대한 사업 확대이다. 1930년대 후반부터는 "경제 보호 사업은 정체되었다"(北場 2005)로 되어 있지만,

이것은 경제 보호 사업이 사회사업에서 주택 공급, 소비자 보호, 공중 보건 등의 시책으로 변화 해 갔다는 것을 의미하고 있다.

그 동안 사회사업의 경영 주체는 자치 단체, 공익 법인인 재단 법인 및 사단 법인, 그리고 사적 사회사업 시설이다. 재단 법인은 은사 재단 濟生會, 弘濟會, 浴風會 군인 원호 등 소수이며 많은 사적 사회사업 시설 규모가 영세하고 있었다. 예를 들어 1936 년의 경우 사회사업 시설 수는 3,266이다, 그 내역은 재단 법인이 361, 사단 법인이 148, 기타 사적 사회사업이 2,757로 되어 있어 압도적으로 개인 경영이 많아지고 있다 (灘尾 1995). 그러나 양로 사업에 대해서는 재단 법인의 경영이 많은 것도 특징이다. 1933년에 열린 제 1 회 전국 양로 사업 조사에 따르면, 양로사업시설은 전국에서 85 시설이며, 그 내역은, 공립 13, 사립 72가 있었다. 사립 내역은 재단 법인 22, 사단 법인 3, 회원 조직 21, 사회사업 협회와 방면위원회, 종교 단체 경영이 15 개인 11이 되어 있어, 공익 법인에 의한 경영이 많았다 (사회복지조사연구위원회 1994).

사적 사회사업 시설의 대부분은 "사회사업 조성법의 제정을 기대한다"(遠藤 1991)에 볼 수 있듯이 자금난에 빠져 있어, 법적 근거와 함께 지원을 희망하고 있었다. 한편, 공사(公私) 혼동, 경영자 사후의 사유 재산 또는 시설의 미비와 처우 내용의 문제 등 '경영의 불합리 "(北場 2000)도 지적됐다. 또한 위의 "사회사업 조성법의 제정을 바란다"에서는 사적 사회사업은 "대부분 국가의 해야 할 일을 개인이 열심히 하는 있다 '(遠藤 1991)며 사회사업의 공적 책임의 부재도 지적하고 있다.

이 시기의 사회사업 단체는 어떤 목적으로 설립되었으며, 어떻게 운영되고 있었는지는 "노인문제연구 기본 문헌 도쿄 양로원"(小笠原 1992)에 의해 알 수 있다. 도쿄 양로원은 1903 (메이지 36) 년 도쿄시 시타야 구에서 키쿠치가 "도쿄 구호 협회"는 회원 조직을 만들고 60 세 이상 노인을 보호하는 것으로 시작된다. 1904 년 "도쿄 양로원"로

바뀌고 이듬해에는 혼조구에 수용소를 신축하였다. 1910 년 재단 법인 인가를 얻은 후 1913년에 시설을 건설하고, 1945년에 전쟁 재해로 없어 질 때까지 "노쇠자 수용 보호사업"을 실시하고 있었다. 도쿄 양로원은 불교의 종교적 신념에 의해 창설, 운영되고 있고, 또 지원도 받고 있었다.

입소자는 1912년 30명이었지만, 1925년에는 249명 정도이고, 1932년에는 정원을 280명, 1934년에는 정원 310명으로 확대하고 있다. 1938년의 기록에는 "항상 이백 명 정도의 불우한 노쇠자를 수용 구제하고 창립 이래 최근까지 연인원 1,571,499명 정도에 이르고 있다 ". 입소 기준은 "도쿄 시내에 주소가 있고, 60 세 이상의 빈곤, 자활 능력이 없는 노쇠 사람", "도쿄 지역의 희망자는 구호법에 의한 피구호로서 해당 기초자치단체장으로 부터 수용을 위탁받은 사람 "이 되고 있다.

도쿄 양로원의 방침은 "수용한 분들을 최대한 관대한 취급하고, 사무적인 절차 등도 최선을 원만하게 하고 너무 귀찮게 간섭하면 안 되는 등, 어쨌든 늙은 분들의 남아있는 생애를 최대한 편안하게 느긋하게 지내도록 하는 데에 주안점을 두고" 있으며 입소 절차 등도"즐겁고 편안하게 노후를 보낼 수 있도록 배려드립니다 "라고 알기 쉽고, 간결하게 그 운영 방침을 제시하고 있다.

도쿄 양로원은 "양로원이라는 것의 진정한 의미를 밝히기 위해서는 사회사업 자체의 의의를 분명히 할 필요가 있다"며 양로원과 사회사업의 의의에 대해 말했다. 우선, 사회사업에 대해서는 "사회연대사상에 따라 사회조직의 결함에서 생기는 사회적인 질환을 제외하고 혹은 이것을 미연에 방지하는 실천적인 노력에 있어서 그 기원은 종교적인 자비, 사랑 정신에서 출발한 개인 또는 단체적인 노력 ","개인적인 온정주의적 구제 기관은 아니"라고 하고 있다. 그 위에, "양로원은 단순한 자선사업이나 구제사업이 아니라, 사회연대사상에 입각한 사회사업"이라고 그

사회적 의의와 공공성을 강하게 호소하고 있다. 동시에 "사회는 개개인의 연대적인 통일"이며, "결함은 반드시 사회 전체의 힘을 통해 교정해야 못한"라고 하고 있다.

앞에서와 같이, 도쿄 양로원은 개인적인 종교 마음의 발로에서 시작된 사업이었지만, 점차 사회적 의의와 공공성 의식을 강화하고 사회연대의 사상에 기반 사회사업이라는 인식을 가지고 운영하고, 또한 사회의 변혁까지 지향에 이르고 있었음을 알 수 있다. 1938년 창립 35주년에는 자선사업에서 탈피했다는 것을 스스로 선언하고 있지만, 여기에서는 후생성의 설치와 1932년 구호법에 의거하여 양로원 자신이 "국가에 인정된 공공 기관 "이라 적고 있다. 즉, 후생성의 설치와 구호법에 의거하여, 사회사업 실시 단체로의 의식을 강하게 가지고 있는 것으로 추측된다. 또 한편, 구제사업에 대해서는 "자선사업에 비해 훨씬 조직적이고 일반적이긴 했지만 동시에 너무 법률적이기 때문에 거의 완전히 열의도 없고, 힘도 없이 그냥 형식적인 사업이 되어 버린 경향이 있었습니다 "라고 이념 없는 사업의 실시에 대해서도 날카롭게 지적하고 있다.

이러한 상황 아래, 1938년에 사회사업법이 제정되었다. 사회사업법은 주로 민간 사회사업 단체를 조성하고 감독하는 것을 목적으로하고 있었지만, "보조에 대해서는 명확한 규정은 없었고, 세금의 면제는 지방세에만 제한하는 등 불충분성이 나타나고 있는"(熊澤 2002) 등의 문제가 있고, 사회사업을 시작하려면 법인격은 필요 없이 도부현 지사(광역자치단체장)에게 신고를 하면 되는 등 설립을 쉬웠다. 사회사업법에서는 사회사업의 개념을 규정하지 않고, 사회사업의 범위를 열거하고 있다.

사회사업법 제정 시에 후생성에서 제정의 중심에 있던 灘尾弘吉(1995)은 사회사업에 대해 "사회적 약자 보호, 구제를 목적으로 하며", "수익을 목적으로 하는 것은 그 성질과는 다르다"라고 명쾌히 언급을 하고 있고, 그리고 사회사업에 있어서는 "지속적, 조직적, 계획성"이 필

요하다고 하고 있다. 또한 灘尾는 사회사업의 공사(公私)의 역할에 대해 사적 사회사업은 "자유롭고 새로운 사회사업의 분야를 개척하고 또한 지역 실정에 맞게 신축적으로 하는 모든 활동을 하여야 할 것"이라고 그 선구성과 유연성을 기대했다. 그리고 "사업을 실시하는 주체는 물론 국가 수준인 공공 단체와 본질적인 공공성을 지니고 있다고 강하게 내세우고 있다.

사회사업법의 의미는 "부자의 빈자에 대한 시혜에 불과했던 은혜적 자선사업이 새로운 사회사업으로 전환하고 大正 초기의 과도기적 시기를 거쳐 사회사업의 공공성이 인정되게 되었다 "(木村 1951), 즉 사회사업에 대해 그 공익성이 주목되고 공사간의 구별 없이 감독과 보조의 필요성이 인식된 것이다.

北場(2000)은 사회사업법에 대하여, "민간 사회복지사업에 대한 감독 보조의 일반화"고 평하고 있다. 한편, 熊澤(2002)은 사회사업법에 의한 보조는 적고, 감독도 엄격하지 않았다 며 "단지 조성을 하여 간신히 작동했다"고 하고 있다고 하지만 熊澤이 말한 대로, 보조와 감독으로 "사회사업법 간신히 작동했다"고 한다면 국가의 역할을 민간에게 전가했다고 할 수 있다. 앞의 "사회사업 조성법의 제정을 바란다"에서 볼 수 있는 바와 같이 실천자도 "국가의 대체 '라는 의식을 가지고 있다. 灘尾의 강한 이념과는 정반대로, 이미 공사 역할 분담의 모호함이 발생하고 있다.

이상에서 사회사업법 성립 때의 사회사업단체의 역할을 고찰하면 "국가 대신 지역의 사회적 약자 보호 및 구제를 실시하는데 결정인 역할이었다고 할 수 있다.

사회사업법의 제정에 의해 어느 정도 사회사업의 기반이 되었지만, 그 이후 전쟁 때에 국가 체제로 이행하고 사회사업은 전시 후생 사업으로 변화했다. 전시 후생사업에서는 구체적인 사업을 계속하는 단체도 있었지만, 자금난에 빠져 소멸하는 사회사업 시설도 적지 않았다. 그리

고 전쟁 때의 후생사업의 목적은 전시 체제에 협력하여 국가에 봉사하는 것과, 인적 자원을 함양하는 것으로 변해 갔다.

나) 사회복지사업법 성립 시기의 사회복지법인의 역할

제 2차 세계 대전 종료 후 연합 국군 최고 사령관 총사령부(이하 GHQ)가 아닌 군사화와 민주화를 중심으로 정부에지도 지침을 통해 일본의 점령 정책을 모든 분야로 진행하고 있었다.

전쟁 후 국민의 생활은 실업, 식량난 등으로 파탄을 초래하고 이에 대응하기 위해 1945년 9월에 전쟁고아 등 보호 대책 요강, 1945년 12월 생활곤궁자 긴급생활원호 요강이 제정되어 하는 등 응급적인 대책을 갖게 되었다.

1946년 2월 GHQ에서 "사회 구제에 관한 각서"가 나와 공사 분리, 국가 책임의 원칙, 무차별 평등의 원칙, 필요 충족의 원칙 등 3 원칙이 나타났다. 이에 따라 공적부조와 사회복지 제도의 재구축이 시작되고, 1946년 9월에 구생활보호법이 공포되었다.

그리고 1946년 10월 "정부의 사적 사회사업 기관에 대한 보조의 건에 대한 양해 각서 (SCAPIN775)"가 발행되고 민간 복지에 대한 공적 조성이 금지되었다. 이 배경에 대해 北場 (2000)는 동포원호회가 군인원호회를 계승한 경위와 생활곤궁자 긴급생활 원호 요강에서 동포 원호위원회를 정부의 창구 역할을 시키려고 하고 정부 의도에서 GHQ가 "민간사업으로서는 군인 우대를 제거 하자는 비군사 정책이 원활하게 실시되기 어렵다", 또 미국에서의 경험에서 "민간의 사회복지사업은 지속적인 구제를 실시하는데 재정적으로 곤란하다 "는 생각에서 민간 중심의 사회복지사업에 강한 우려를 하였다고 한다. 熊澤(2002)도 그 때의 GHQ의 생각을 "공공 기관을 확충하는 것이며 민간에 책임 전가를 방지하기 위한 것이었다. 따라서 책임 전가의 상징이었던 보조를 폐지

하는 필요가 있었다고 한다. 그리고 민간은 공적이 책임지는 영역과는 다른 분야에서 활동하는 것이 바람직했다 "고한다.

민간에 대한 보조 금지에 따라 일본의 민간 사회사업 단체의 경영난은 더욱 두드러지게 되었다. 여기서 GHQ는 공동모금을 제안 실시하고, 공동모금은 시설사업의 수입원이 되었다. 또한 구생활보호법에 의해 보호시설의 범위가 넓어, 사무비용도 위탁 비용에 포함하도록 되었기 때문에, 시설은 "조치 위탁 비용에 의존하도록"(北場 2000:146)되었다.

그리고 1950년 사회 보장 제도 심의회에서 "사회보장제도에 관한 권고"가 나와 민생 안정 소의 설치와 함께 "사회복지사업의 순수성과 공공성을 확립하기 위해 특별히 마련된 공익 법인" (전국사회복지협의회 1984)이 필요하다고 지적했다. 또한 "공사 사회복지사업의 책임 명확화와 공적부조제도의 확립이 강하게 요청되고, 일본의 전통적인 사회사업의 자의성이 철저하게 변화하고 (중략) 개인 인격의 존중을 확보하기 위해 사회복지사업을 민주화하고 근대화 "(木村 1951)를 목적으로 사회복지사업법의 제정하게 된 것이다.

사회복지법인제도의 창설에 대해서는 헌법 제 89조와 관계도 있다고 한다. 헌법 제 89조는 "공금 기타 공공의 재산은 종교상의 조직 또는 단체 사용, 편익 또는 유지하기 위해 또는 공공 지배에 속하지 않는 자선, 교육 또는 박애의 사업에 대해 이를 지출 하거나 그 이용하여서는 안 된다 "며 종교 조직이나 단체, 공공 지배에 속하지 않는 자선, 교육, 박애사업에 공금의 지출을 금지한 것이다. 이러한 헌법 제 89조의 해석에 대하여, 법학에서도, 교육에서도 많은 연구가 이루어지고 있었다.

학교 교육에서는 "헌법 제 89조 및 이를 따라기 위하여 1949년 사립학교법이 제정되어 학교 법인에 관한 규정을 마련하여 국가와 같은 설립인가, 업무. 회계보고, 예산 변경 임원의 해직에 대한 권고 등 "공적 지배"를 명확하게 하는 것 "(增田, 1998)에 따라서 이뤄졌다.

사회복지사업에서는 1948년 아동복지시설 최소 기준의 도입이 예정되어 있었지만, 많은 시설 기준에 따른 시설 개선 목표가 서지 않는 상황에 있었다. 그들 최저 기준에 미달하는 민간 아동복지시설의 생존을 위한 공공 보조금을 강하게 요구되었다. 또한 그 당시는 민간 아동복지시설이 존재해야 일본의 아동복지사업은 살아나는 상황이었다. 그 결과 사회복지시설도 사립학교법에 의거한 "공공 지배" 아래에서 공적인 보조의 길이 열렸다. 즉, 사회복지사업법의 제정에 의한 사회복지법인제도의 창설이다. "공적인 지배에 속하는 사업에 대하여는 공적으로 보조를 할 수 있다"(木村 1951)고 하였다. 공적 지원을 받기 위해서는 "공적인 지배"가 필수였다. 또한 "공적인 지배"를 전면에 내세워 민간 사회복지시설을 "공적"에 영역에 포함하여, 공사분담·국가 책임의 원칙도 담보할 수 있었다. 사회복지법인제도는 이른바 헌법 제 89조를 피하면서 민간사회복지사업을 지속시키기 위한 "고육지책"이었다고 할 수 있다.

사회복지사업법에 의한 사회복지법인의 설립에 대해 增田(1998)은 다음과 같은 의의를 제시하고 있다.

즉 ① 민간 사회복지사업의 경영 주체의 재산의 기초를 충실을 꽤하여 사회복지사업의 공공성과 순수성을 확보하고 나아가 사회복지사업에 대한 사회적 신용 회복을 도모할 수 있었다. ② 사회복지사업의 민주화와 공정성 확보, ③ 헌법 제 89조 및 그 취지를 감안한 지방자치법 등의 규정과도 도모하여, 민간 사회복지사업에 대한 국가 또는 지방자치단체의 재정적 지원의 길을 열을 것.

또한 北場(2000)은 샤우프 세제 개혁에 의한 공익법인 과세의 관점에서 그 의의를 다음과 같이 제시하고 있다.

즉 사회복지제도는 授産사업이 일으킨 불상사로 인하여 사회복지사업의 사회적 신용을 실추하고, 경영적인 면에서도 새로운 세금의 과세라는 불리한 상황을 초래한 것에 대해 사회복지사업의 사회적 신용을 지

키고, 경영적인 면에서도 유리한 조건을 확보하기 위하여 만들어 졌다고 말하고 있다.

사회복지사업법은 "사회복지사업이 공명하고 적정하게 실시되는 것을 확보하고, 이를 통해 사회복지 증진에 이바지하는 목적"(木村 1951)으로 만들어 졌으며, 사회사업법과 마찬가지로 사업을 열거하여 규정했다. 사회사업법과 크게 다른 점은 사업을 제 1 종과 제 2 종으로 구분하여 제 1 종은 국가, 지방 공공단체, 사회복지법인 등 제한된 단체 밖에 할 수 없는 것으로 되어 있다. 木村은 그 이유를 "사람을 수용하고 생활의 대부분을 그 속에서 영위하는 시설 (중략), 인권 옹호라는 점에서 중요한 공공의 책임이 강조되는 곳"(木村 1951) 그래서 "공공의 책임을 진다고 하는 견지에서 그 경영 주체를 제한"(木村 1951)을 규제하는 것이 필요하고, 공공성의 관점에서도 사회복지법인 설치의 필요성을 강조하고 있다. 한편, 공사(公私)의 책임은 명확하게 공사의 역할 분담 수 있다고 강하게 주장하고 있다.

또한 사회복지법인은 "공적인 사회복지와 협력하는 위치 확보"(전국사회복지협의회 1984)도 기대되었다. 공적 부분과의 파트너로서 말하자면, 공과 사의 두 바퀴로서의 사회복지사업을 추진하기 위해서는 "지속적, 조직적, 계획성"은 필수적이며, 그것을 실시될 수 있는 조직으로 사회복지법인이 요구되었다고 할 수 있다.

이것에서 부터 사회복지사업법 성립 당시의 사회복지법인의 역할을 생각하면, "공적인 지배하에 공과 사가 협력하여 지속적이고, 조직적이고 계획적인 사회복지사업을 추진하는"역할을 기대 할 수 있다. 그리고 그러기 위해서는 사회복지사업에 대한 국민의 신뢰를 얻을 필요가 있었다. 이것이 "공공성"이라고 이해되고, 상징된다고 할 수 있다. 그리고 그 공공성은 "사회복지법인은 사업을 하는 데 필요한 자산을 준비해야 한다"(사회복지사업법 제24조), "해산 시에는 재산은 국고에 귀속한다"

(사회복지사업법 47항)라는 조항이 존재하는 것이고, 이 조문이 에 의해 구현되고 있다.

이처럼 사회복지사업법의 제정으로 사회복지법인 제도가 창설되어 이와 전후하여 아동복지법, 신체장애인복지법, 신생활보호법, 정신박약복지법이 성립되고, 그 후 노인복지법, 모자 복지법 등의 성립에 의해 복지 6법 체제가 확립되었고, 이에 기반으로 전쟁 후 사회복지사업 체제가 정비되었다. 이후 2000년 사회복지법 개정까지 이 체제를 크게 무너뜨리는 일없이, 일본의 사회복지사업이 전개되고 나가게 되었다.

다) 사회복지사업법에서 사회복지법인의 사업 전개

사회복지사업법에서의 사회복지법인은 사회사업법에서의 신고제에서부터 인가제로 변경되었다. 그리고 입소 시설을 중심으로 된 제1종 사회복지사업에 대해서는 국가, 지방공공단체, 사회복지법인 및 한정된 일부 단체만이 할 수 있게 되었으며, 제2종 사회복지사업에 대해서는 실시 주체에 대한 제약은 없지만, 신고제가 되었다.

사회복지사업법에 따라, 사회복지사업은 조치(한국의 보조금 제도)에 따라 실시되었다. 조치제도에서는 행정서비스 실시의 필요 여부와 그 내용, 부담금, 제공 주체를 행정 처분으로 결정하고 서비스를 제공한다. 실제 서비스 제공에 있어서는 행정의 직접 제공이 아니라 민간 사회복지사업자에게 위탁할 수 있었다. 사회복지사업법은 사회복지사업의 실시 주체를 제한하고 있었기 때문에 이 민간 사회복지사업자는 거의 다 사회복지법인을 말한다.

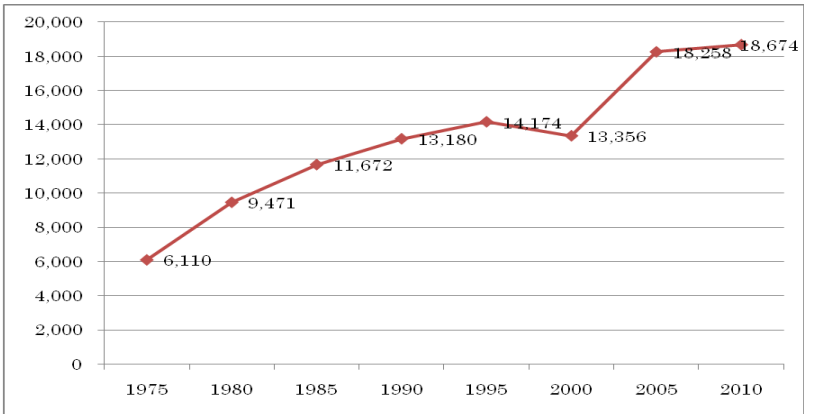
小笠原祐次(1998)는 조치제도가 시설복지와 국민의 복지를 개선하고 왔다고 다음과 같이 평가하고 있다.

"공적 책임과 공적 보증 하에서 안정적으로 공급되고 증가된 사회복지시설이 사회복지 서비스의 기반을 다져왔고, 시설복지 서비스를 확대시켜

많은 요원호 상태에 있는 국민들의 생활을 안정적으로 지원해 왔다."

실제로 사회복지사업법 제정 후 정신박약복지법, 노인복지법, 모자복지법이 차례차례로 제정되어, 국민의 생활구조와 요구의 변화에 따른 시책이 전개되어, 사회복지사업 영역을 확대되어 간다. 또한 국가는 사회복지법인이 시설 정비를 할 때 시설 정비 비용은 물론 사회복지 법인은 서비스 제공 주체로서 행정에서 제공한 서비스를 이용자에게 제공하고, 보조하는 보조금의 교부를 받고, 법인 부담분에 대해서는 저리로 융자를 받을 수 있는 구조를 만들었다. 이와 같은 일본의 사회복지 법인은 [그림 4-1]과 같이 사회복지사업의 확대와 함께 그 숫자를 순조롭게 늘려 간다.

〔그림 4-1〕 일본의 사회복지법인 수의 변화



자료 ; 厚生白書, 厚生労働白書, 社会福祉行政報告

한편 사회복지법인은 서비스 제공 주체로서 행정에서 위탁받은 서비스를 이용자에게 제공하고 행정에서 조치비(보조금)를 요구한다. 조치비(措置費)에 대하여 北場 (2000)는 "민간 사회복지사업에 있어서는, 패전 직후의 경영이 매우 어려운 시대에서 부터 시종 일관 주요 수입원이며 계속 민간사회복지 시설의 경영 안정에 기여하였다 "고 조치비를 사회

복지 법인의 경영을 지원했다고 한다. 그리고 조치제도 아래에서는 위탁을 받는 것을 전제로 사회복지 법인을 설립하여 경영 불안 없이 법인을 운영 수 있는 상황이 되었다. 또한 세제상의 우대 조치도 안정적인 법인 운영에 공헌 하였다.

그러나 다른 한편으로는, 사회복지 법인의 운영은 사회복지사업법, 아동복지법, 노인복지법 등 복지 각 법에 의한 인가기준, 정관 기준, 회계 규정, 시설 설치 기준, 운영비에 관한 국장 통지 등 많은 법률이나 국가, 지방 자치 단체에 의해 제약을 받는다. 예를 들어, 법인 운영에 대해서는 국가 또는 지방에서 설립, 사업 정관 변경에 대한 승인을 받아 매년 현황 보고를 하고 검사·감사지도, 감독을 받는다. 회계에서도 본부 회계와 시설 회계를 분리하고, 감가상각이 없다는 등의 규정이 있어, 일반 기업 회계와는 다른 처리가 요구되었다. 1958 년 후생 백서 (후생성)에서는 민간 사회복지사업의 의의로, “공적 책임이 민간에 이전되지 않도록 하는 것과 공공 기관은 민간의 자율성을 존중하여 부당하게 관여하지 않는 것, 민간 사회복지사업은 지나치게 공공의 재정에 의존하지 않는 것 등등에 의해, 공사 각각 책임을 분명히 하는 가운데 상호 협력하는 것이 필요하다”라고 공사의 역할 분담을 강조하고 있다. 그렇지만 현실적으로 "공적인 지배"의 밑에 감독과 지원을 받으며 사회복지 법인은 조치제도에 의해 거의 독점적으로 사회복지사업을 전개 해왔다.

그리고 1970년 사회복지시설 긴급 정비 5개년 계획이 수립되어, 계획적인 시설 정비가 도모되었다. 또한, 공무원 정원의 억제에서 복지서비스 인력을 지방자치 단체가 직접 고용하는 것이 어려웠다. 1971년 이른바 "46 알림 (사회복지사업단 등의 설립 및 운영 기준에 대하여, 1971년(昭和46) 7월 16일 121호)"가 제시되어, 지방자치 단체에 의하여 사회복지사업단이 설립된다. 또한 시설은 행정이 설치하고 운영은 사회복지 법인이 실시하는 "공설 민영 방식(公設民營方式)"에 의한 시설

운영이 많아지고, 사회복지법인의 증가에 박차를 가하여, 사회복지법인에 의한 독점적인 사업 전개가 진행되고 있다.

그 동안 사회복지 법인은 공적 파트너 공공과의 두 바퀴로 "공공의 지배하에 공공과 협력하여 지속적으로 조직적이고 계획적인 사회복지 사업을 추진하겠다"라는 설립 당시의 역할을 충분히 담당하고 있다. 행정과의 이른바 밀월 시대라고도 할 수 있다. 그리고 사회복지법인은 그 사업 전개를 통해 사회적 신뢰를 획득하고, 이것으로 또한 "공공성"이 높아진다는 선순환 상태에 있다.

그러나 한편, "민간 사회사업은 공공 사회사업과 본질적으로 무엇이 다른 것인가"(鷲谷 1962)에서 지적하는 바와 같이, 민간으로의 독자성은 희박하게 되어, 사회복지법인은 "행정 시책이 제시하는 제도로서의 사회복지로의 틀 '(伊部ら 1987)에서 활동하고 있는데, 이 상태를 다른 말로 말하자면 정부의 하청화되어 있는 것도 사실이다. 이는 사회복지법인에 대한 행정에서 많은 규제와 간여, 재생산성이 부족한 사회복지법인 독자적인 회계 제도, 행정에 준하는 인사 제도와 행정에 의한 인사 간섭 등 사회복지 법인 독자적인 움직임을 저해하는 요인이 많이 있었다는 것도 부정할 수 없다. 그리고 사회복지 법인은 "하청 체질"에서 탈피하지 못한 채 1980년대 후반부터 시작된 일본의 사회복지기초구조개혁에서 역할의 변화를 요구 받게 된다.

다. 사회복지법에서의 사회복지법인

1) 복지 8법 개정에서 부터 사회복지기초구조개혁까지

1990년 복지 8법 개정에서 2000년의 사회복지법 개정까지는 지금까지의 사회복지 체제를 근본적으로 전환하는 큰 변혁의 시기였다. 일반적으로 사회복지기초구조개혁은 1990 년대 후반부터 시작되었다고 하

지만, 여기에서는 사회복지서비스의 공급 체제의 변화라는 관점에서 사회복지법인의 역할 변화를 알아보기 위해 복지 8법 개정에서 사회복지법 성립까지를 보려고 한다.

1989년 사회복지 관계 세 가지 심의회 (즉 중앙사회복지심의회, 신체장애자복지심의회, 중앙아동복지심의회)의 합동 기획 분과회의 "앞으로 사회 복지의 방향에 대해"에 대한 의견을 제시한 것에 따라 1990년에 복지 관계 8법 개정 (즉 노인복지법, 신체장애인복지법, 정신 박약복지법, 아동복지법, 모자 및 과부복지법, 사회복지사업법, 노인보건법, 사회복지의료사업단 법의 각 법)이 이루어졌다. 이 의견의 제시에는 복지 서비스의 일반화 · 보편화, 복지 시책의 종합화, 이용자의 선택의 확대를 관점으로 제시하여, ① 시정촌의 역할 중시, ② 재가복지의 충실, ③ 민간 복지서비스 건전 육성, ④ 복지 · 보건 의료의 연계 강화, ⑤ 담당 인력의 확보, ⑥ 서비스의 종합화와 효율화를 위한 복지 정보 제공 체제의 정비를 제시하였다. 동시의 의견 제시에는 조치제도는 이용자가 시설 선택을 못할 뿐만 아니라 절차의 번잡함이 있다고 조치제도의 문제점을 지적하고 있다.

高澤는 복지의 8법 개정을 "획기적인 선택"(高澤 1998)이며 "재가복지서비스의 시스템 개발이 종래의 사회복지사업의 변화를 가져왔다"(高澤 1998) 라고 하고 있다. 1990년 복지 관계 8법 개정안은 시설복지에서 재가복지로의 전환이며, 복지서비스 공급 주체의 다양화에의 출발점이기도 하다는 견해도 있다. 동시에 보육 분야에서도 조치제도의 재검토 논의도 일어나고 있다. 사회복지법인에 있어서는 운영의 전제이기도 하며 기반이기도 한 "조치제도"자체가 변화하기 시작했다. 또한, 의견 제시에서 언급된 기업 이념을 전제로 한 민간 복지 서비스의 건전 육성과 기존의 민간 사회복지사업의 중추적인 역할을 한 사회복지법인과 이해를 달리하는 것이다. 따라서 이 복지 8법 개정을 가지고, 사회복지법

인과 "공공과의 협동, 공공과의 두 바퀴"는 전환을 맞이하게 되는 결과가 되었다.

복지 8법 개정 후 노인 분야에서는 재가복지서비스를 확대했다. 이것은 복지 8법 개정 전년에 책정된 "고령자 보건 복지 추진 10개년 전략(즉 골드 플랜)"이 내건 구체적인 정비 목표에 따라 시책이 전개되었기 때문이다. 그리고 1994년 골드 플랜이 검토되어 "새로운 고령자 보건 복지 추진 10 개년 전략 (신골드 플랜)"으로 정비 목표가 수립되었다. 특히 재가복지서비스 분야에서 특히 공적인 공급량이 적었던 홈 헬프 서비스는 사회복지협의회, 복지공사, 민간 기업 등 다양한 민간단체에 위탁하여 그 공급량을 증가시켜 나갔다. 다양한 단체에의 위탁은 복지 서비스 공급의 주체인 사회복지법인의 독점 체제가 실질적으로 무너진 것을 의미한다.

1994년 고령자 개호·자립지원 시스템 연구회가 발족하여 "새로운 고령자 개호시스템 구축을 목표로"라는 제목의 보고서를 정리했다. 이 보고서에서는 우선, 복지, 의료 등 개호 관련 현재 시스템에 의한 대응의 한계를 지적한 가운데 고령자 간호의 기본 이념을 "고령자가 스스로의 의사에 따라 자립되는 질 높은 생활을 보낼 수 있도록 지원하는 것, 즉 "고령자의 자립 지원"이다"며 "새로운 기본 이념 아래 관련 제도를 개편하고 새로운 개호 시스템의 창설을 목표로 하는 것이 적당하다"고 제언했다. 새로운 개호 시스템은 노인 자신에 의한 서비스 선택 서비스 수급의 권리성을 보험료 부담 및 서비스 수익과의 대응 관계의 명확성과 수익에 맞는 이용자 부담 (즉 応益負擔)이 기본적인 방향으로 나타났다. 그리고 공적 비용방식보다 사회보험방식에 기초를 둔 시스템이 가장 적절하다고 했다. 즉 개호보험제도의 창설에 대한 제언이다. 개호보험제도의 창설은 전쟁 후 이어온 조치 제도에 의한 복지서비스 공급 체제를 그 근본부터 뒤집는 것이다.

아동복지분야에서는 1997년 아동복지법이 개정된다. 이것을 보육제도에 한해서 보면, 조치의 입소를 "보호자의 신청을 받아 보호하는 구조 = 보육실시제도"에 고쳐 또한 보호자의 선택 신청을 인정한 것이 최대의 개정 요소이다. 보육실시제도는 지금까지 시정촌이 직권으로 하여 온 입소 결정을 부모가 보육을 선택한 후 신청을 받아 실시하는 구조로 변경한 "계약"의 관점을 담은 것이다. 또한 정부의 규제 완화 추진 3개년 계획에 따라 아동복지시설 최소 기준에 미치는 못하는 보육원에 대하여 변화를 주어 대기 아동 해소 등의 과제에 대해 지방자치 단체가 유연하게 대응할 수 있도록 "1999년도 중에 설치 주체 제한을 철폐하는 조치를 추구하며" 2000년 3월 30일 규제 완화책으로 보육 설치에 관한 주체 제한 철폐, 정원 규모 요건 인하, 자산 요건의 완화도 강구했다. 또한 공립보육 시설 운영의 위탁에 관한 제한도 동시에 철폐했다. 즉, 아동복지분야에서는 1997년 시점에서 조치제도가 개정되어 개호보험제도의 시행 전날에는 이미 노인 분야 앞서서 사회복지법인의 독점 체제는 무너졌다는 것이다.

장애인분야에서는 1999년 신체장애인복지심의회와 중앙아동복지심의회의 장애복지부회가 "앞으로 장애 보건 복지 시책의 방향에 대해 (합동 기획 분과회 의견 제시)"를 제출하였는데 이는 이용자의 선택권을 보장하고 또한 이용자와 서비스 제공자 사이의 직접 대등한 관계를 구축하는 등 개인의 존엄성을 중시한 21세기에 어울리는 이용자 본위의 사고방식에서는 새로운 서비스 이용 제도와 필요가 있다 며 "지원비 제도"를 창설된다. 지원비 제도는 이용자 스스로가 복지 서비스를 선택하고 그것을 서비스 제공자와 계약하여 이용하는 제도이며, 그 목적은 "지역에서 생활하는 장애인의 자립을 지원하는"것으로 되어 있다. 즉, 장애인 분야에서도 시설복지에서 재가복지로의 시책 전환이 명확하게 밝혀진 것이다. 그리고 개호보험제도 보다는 뒤 떨어져서, 2003년 지원비

제도가 시작되었다. 지원비제도에서는 모든 복지서비스 사업자는 "사업자 지정"을 받게 된다. 다시 말하면, "사업자 지정을 받으면, 복지 서비스를 제공할 수 있다"이다. 사업자 지정 요구 사항은 인원 기준 운영 기준 설비 기준 등 설치 기준을 충족이며, 재가 개호로 불리는 홈 헬프 서비스는 사업자의 경영 주체를 따지는 것은 아니다. 장애인분야에서도 사회복지법인의 사업 독점 체제는 법적으로 실질적으로 붕괴된 것이다. 그 후 장애인 복지 분야에서는 장애인 자립 지원법이 제정되어 이용자의 10% 부담이 도입되는 등 제도의 격변을 맞이하게 된다. 또한 장애인자립지원법은 장애인 자신들도, 사회적으로도 강한 비판이 제기되어 폐지하는 쪽으로 방향이 정해졌다.

일본의 사회복지의 전반적인 흐름을 보면, 1995년 사회보장제도심의회에서는 "사회보장 체제의 재구축에 관한 권고 즉 안심하고 살아가는 21세기의 사회를 목표로" 정했다. 그 중 일본의 사회보장제도에 대한 기본 개념을 나타낸 것은 사회보장제도심의회의 1950년의 권고였다. 권고 당시의 사회보장의 이념은 최저한도의 생활 보장이었지만 지금은 "모든 국민에게 건강하고 안전한 생활을 보장하는 것"이 사회보장의 기본이념이고 국민의 자립과 사회연대의 생각이 사회보장제도를 지탱하는 기반이 될 것을 강조 하고 있다. 이 권고는 전쟁 후 일본의 사회보장제도를 다시 구축하는 것을 의미하고 있다. 그리고 1998년 "사회복지기초구조개혁 (중간 정리)"이 나타났다. 사회복지기초구조개혁에 대한 당시의 후생성 사회원호 국장이었던 炭谷茂(1998)는 "일본의 사회복지를 근본적으로 검토"것을 목적으로 하여, 개혁의 필요성을 ① 현재의 사회정세와의 괴리, ② 분야별 시책의 한계, ③ 전문성의 미성숙, ④ 복지를 둘러싼 스캔들 등 4가지를 제시하고 있다. 사회복지기초구조개혁의 이념은 아래와 같다.

즉 “개인이 인간으로서의 존엄성을 가지고 가정과 지역에서 장애의

유무나 나이에 관계없이, 각 사람이 안심된 생활을 보낼 수 있도록 자립을 지원하는 것을 구축하고, 사업 주체의 다양화 · 활성화 및 사업운영의 투명성 확보를 도모 종합적인 개혁"이라고 하고 있다. 한편 중간정리된 것을 전체적으로 살펴보면, ① 자기 책임, ② 선별주의에서 보편주의에, ③ 개인의 존엄성 존중, ④ 사회 연대, ⑤ 국가와 지방 자치 단체의 책임 등 5가지를 그 기본 이념으로 하고 있음을 알 수 있다.

그리고 개혁의 기본 방향은 ① 대등한 관계의 확립, ② 지역의 종합적인 지원, ③ 다양한 주체의 참가 촉진, ④ 질과 효율성 향상, ⑤ 투명성 확보, ⑥ 공정하고 정당 부담, ⑦ 복지 문화의 창조 등 7가지로 볼 수 있다. 개혁의 구체적 내용도 ① 사회복지사업의 추진, ② 질과 효율성의 확보, ③ 지역복지의 확립 등 3가지를 알 수 있다.

또한 사회복지기초구조개혁의 의의에 대해서는 "사회 환경의 변화에 따라 전쟁 후 50여년 계속된 조치제도의 제도 피로를 극복하고 새로운 사회복지의 이념 아래, 이용자에 의한 서비스 선택권을 보장하고 사업자의 자주적인 발전을 촉진하는 것 이었다"라고 언급하고 있다.

사회복지기초구조개혁의 내용은 다방면으로 나타나고 있으나 그 중 사회복지법인에 관한 부분을 생각해 보면 다음과 같다. 먼저 사회복지사업의 추진에 있어서는 다양한 서비스 제공을 위해 사업 성격 등에 따라 경영 주체의 범위를 검토하기로 했다 면서, 특히 사회복지법인의 항목을 제시하고 있다. 사회복지법인에 관련된 조문에서 사회복지법인은 저소득, 원호 곤란자를 배려한 사업 실시 등 계속 서비스 제공에 중심적인 역할과 위치에, 민간 기업 등 다른 사업 주체의 적정한 경쟁 조건의 정비를 강조하고 있다. 이것은 "사회복지법인은 저소득자나 지원 곤란자를 대상으로 한 지원을 수행하는 역할을 가진"것, 그리고 그 역할을 영리법인 등 다른 법인과 경쟁 원리에 처하고 있음을 명확하게 나타내고 있다. 그리고 이를 위해 엄격한 회계 구분의 철폐, 이사장 등 경

영 체제의 확립, 법인의 경영 규모의 확대 등에 의한 경영 기반의 확립이 필요하다고 하고 있다. 말하자면 지금까지 회계 제도, 인사 제도에까지 관여해온 행정의 "공공의 지배"를 푸는 대신, 사회복지법인에게는 자립된 "경영"을 요구하고 있다.

지금까지 사회복지법인은 "공공의 지배"와 조치제도 아래에 "공과 협동"으로 복지 서비스의 독점적인 공급 주체로서 사업을 "운영"하고 왔다. 결과 독자성이 희박하여 행정의 하청 역할을 해 왔던 부분은 부정할 수 없는 상태인 것이다. 그러나 이 사회복지기초구조개혁에서 사회복지법인은 자신의 독점적인 지위를 명백하게 상실하였다. 이것은 복지 서비스 공급 체제에서 사회복지법인이 차지하는 지위가 양적으로도 위치적으로도 저하되는 것을 나타내고 있다. 그리고 사회복지법인은 효율적인 사업 운영을 위해 예를 들면 기업과 마찬가지로 "운영"에서 "경영"으로의 전환을 엄격하게 요구받고 있다.

2) 사회복지법하에서 사회복지법인의 역할

사회복지기초구조개혁의 집대성인 "사회복지의 증진을 위한 사회복지사업법 등의 일부를 개정하는 등 법률", 즉, 사회복지법은 2000년 5월 29일에 통과되고 6월 7일 공포되었다. 개정된 사회복지법은 "이용자의 입장에서 사회복지제도의 구축"과 "복지서비스의 질 향상에 관한 제도의 정비", "복지 서비스의 확충에 관한 규정의 정비", "지역복지 추진에 관한 규정의 정비"의 4 가지로 정리된다.

우선 사회복지법 제 1 조에서 사회복지사업의 범위의 재검토가 제시됐다. 사회복지법은 "사회복지사업"보다 넓은 개념이다 "사회복지를 목적으로 하는 사업"의 모든 분야의 공통적인 기본 사항을 정한 "것으로 명기되어있다.

사회복지법에서는 사회복지사업과 사회복지를 목적으로 하는 사업에

대해 명확하게 규정하고 있지는 않지만, 자립생활지원복지 서비스를 광의의 "사회복지를 목적으로 한 사업"으로 생계곤란자나 복지 각 법에 따라 조치에 관련된 사업을 협의의 "사회복지사업"이라고 하는 견해도 있다 (大友 1999:92). 古川孝順(2001:54)은 사회복지사업의 새로운 틀로, "참가 기회, 문호 개방하는 대신, 이용자가 불리한 상황에 빠지지 않도록, 이용자의 권리를 옹호하는 각종 시스템을 마련하고, 서비스 품질에 대해서는 엄격히 규제한다"라고 하고 있다. 이것은 제공되는 서비스가 장애인 자립지원법 및 개호보험법 등 프레임에 있는 경우는 공급주체의 성격은 관계없다는 것이다.

또한 사회복지사업법에서는 "사회복지사업의 공정하고 적정한 실시 확보"에 한정되어 있던 법의 범위가 "사회복지를 목적으로 하는 사업의 건전한 발달"에 있다고 크게 확대하고 있다 . 이것은 사회복지사업법은 "사회복지사업 = 사회복지법인이 실시하는 사업 ⇒ 주로 사회 복지법인을 대상으로 한 법률"이었다면, 사회복지법에서는 "사회복지를 목적으로 하는 사업> 사회복지사업 ⇒ 확인 할 수없는 많은 주체를 대상으로 한 법률 "에 그 성격을 크게 바꾼 것을 알 수 있다. 즉, 사회복지의 사회복지법인의 위치도 크게 변화했다고 할 수 있다.

이어 사회복지법 제 22조 내지 제 59조는 사회복지법인에 대해서 규정하고 있으며, 법령 작성 담당자는 개정의 개념으로 다음과 같이 나타내고 있다.

즉 사회복지법인은 본래 민간사회복지사업 경영자로 있던 자주성 자율성을 회복하여 사회 복지사업에 관한 복지 서비스 공급 확보의 핵심 역할을 할 뿐만 아니라 지역의 다양한 복지 수요에 치밀하게 유연하게 대응 또는 제도의 틈새에 빠져 버린 사람들에게 도움도 창의적인 활동을 거듭한 복지사업에서 실시하는 것으로, 지역복지 수요를 충족 것을 본분과 하는 존재이다. 공공성이 있는 특별법인 유형으로 그 중요성이

증가하고 이러한 역할에 주목하여 세제상의 우대 조치 등의 공적 조성을 하고 있는 것으로 이해해야 한다.

1990년 복지 8법 개정으로 실질적으로 변화를 맞고 있었다, 행정과 사회복지법인과의 관계 "공공과의 협동 관계 = 밀월 시대" 는 사회복지법의 성립에 의해 법적으로 도 바뀌고 있다. 그리고 사회복지법인의 경영의 유연성을 높이기 위해 사회복지법인에 대한 규제를 검토하는 것이 필요하게 되었다.

또한 사회복지법인의 경영 원칙으로 사회복지법 제 24조가 신설되었다. 사회복지법 제 24조에서는 "사회복지법인은 사회복지사업의 주된 담당자로서 적합한 사업을 확실히 효과적이고 적절하게 수행하기 위해 자발적으로 그 경영 기반의 강화를 도모함과 동시에, 그 제공하는 복지서비스 질 향상 및 사업 경영의 투명성 확보를 도모해야한다 "고 하고 있다. 여기에서는 사회복지법인은 다양한 복지서비스 공급 주체의 하나이다. 또한 사회복지법인은 "경영"을 하라고 하는 것은 조치제도를 전제로 법인 운영을 해 온 사회복지법인에 있어서는 그 존속의 근간을 위협하는 것이다.

여기서 사회복지법에서의 사회복지법인의 역할에 대한 논의를 검토하면, 永和良之助(1998)는 사회복지기초구조개혁을 "사회복지법인을 시장원리에 투입하기 위해 규제를 대폭 완화하고 의료 법인이나 기업과 같은 "독립적인 경영체에 어울리는 재정 시스템 설정 "을 촉구하고 있다" 고 했다. 平岡公一 (2004) 는 永和 (2004:91)의 주장에 동의하여, 사회복지법의 이념에 대해, 그 양립은 어렵다는 견해를 다음과 같이 설명했다. "독립적인 경영체"와 그것의 양립이 용하다고 생각되지 않는다" 제도의 틈새에 빠져 버린 사람의 지원"에 어디까지 감당할 수 있는가하는 것은 검토를 필요로 하는 과제이며, 간단하게 법인 개별 독창성에 맡기는 것으로 끝나지 않는다"라고 하고 있다.

당시 사회복지법인의 경영 상황을 감안하면, 사회복지법인은 사회복지법인의 역할 변화와 그 존속의 근간을 위협하는 경영 원칙의 변경에 대해 대비해야 시간도 자산도 인력도 보유하고 있지 않은 곳이 대부분이었다. 왜냐하면 사회복지법인은 조치제도에 의한 보호에 대한 대가로, 회계 제도와 인사 제도까지 행정의 많은 규제와 감독이, 사회복지법인 재량이 적었던 것이다. 예를 들어 회계 제도를 봐도, 시설마다의 회계 구분을 의무 시설 간의 자금 이동도 못했다. 또한 감가상각도 기록하지 못하고, 내부 유보도 할 수 없었다. 사회복지법의 정신이 요구하는 "독창성"을 할 상황은 아니 없다.

伊奈川(2001)은 법학의 입장에서 사회복지법인의 지속성에 주목하고 다음과 같이 말하고 있다. 현재 사회복지법인도 (사회복지법인이) "사회복지사업의 주된 담당자"로 규정되어 있는지에 주목하고 싶다. 복지 분야의 다양한 주체의 참여가 현실화하고 있다. 그런 가운데, 사회복지사업의 "주된 담당자"라는 문구가 단순한 이념의 표명이 아니라고 하면 사업의 지속성 면에서도 사회복지법인을 주된 담당자라고 하는 의미를 다시 확인할 수 필요한 지속성 확보를 위해서는 자금 조달 자금에 의한 사업 전개 등의 자율적인 구조를 내재하고 있는 것이 필요하다.

또한 伊奈川 (2001)은 법 제도에서 요구되는 지속성 확보 조건은 조치 제도 아래에서는 "위탁 사업을 정확하게 집행하는 것"이며, 사회복지법 아래에서는 "법인의 창의력에 의한 법인 운영의 자율성을 확보하는 것 "이라고 한다.

한편 阿部志郎(阿部ら 2001)은 사회기초구조개혁 및 사회복지법에 대한 사회복지법인으로서의 본래 활동을 전개할 수 있는 요건을 다음과 같은 것을 적극적으로 평가한다.

기초구조개혁에서 가장 좋았다고 생각하는 것은 형성 개념입니다. 지금까지 복지는 법과 제도에 의해 주어진 있었다. 게다가 조치라는 실

로 극진한 보호를 받았다. (중략) 어느새 숲의 자세된다. 이것은 노력입니다. 이번 구조 조정은 그것을 공격의 자세로 전환시키는 것입니다. 이것이 복지의 본질 것이라고 생각합니다.

이에 따라 사회복지법 하에서 사회복지법인의 역할을 고찰하면 "세제 혜택 등을 활용하여 경영의 지혜를 수행하여 경영의 자율성을 확보하고 지역의 니드에 자발적으로 해당 역할 '이 기대되고 있다는 것이 있다. 이것은 사회복지사업법 성립 시에 사회복지법인에 예상한 "공적 지원을 받아 공과 두 바퀴로 사회복지사업을 추진하는 역할"은 크게 그 방향을 바꾸고 있다. 하지만 문제는 "양립 불가"라고 할 정도로 어려운 사회복지법의 이념을 실현하는 유일한 힘이 당시 사회복지법인에는 부족했다 것에 있다. 50년 가까운 조치제도와 행정의 지도 감사는 독자성보다 평등성과 균일성이 요구되었다. 따라서 사회복지법인에는 유일성은 요구되지 않고, 사회복지법인은 경영에 대한 노하우의 축적 수 없었던 것이 그 원인이다. 사회복지 법인은 이른바 "오른 사다리를 떼어진" 상태가 갑자기 경영의 자립을 요구해도 그 길을 갈 수없는 것은 당연한 것이다. 平野方紹 (2005)는 "개혁의 취지는 법적 구조 개혁"이며, "운영 실태를 개선하는 노력이 별도 필요하다"고했지만 결국 "운영 실태를 개선하기 위한 노력"은 개별 사회복지법인에 맡게 된 결과, 사회복지기초구조 이후 사회복지법인은 "경영"을 둘러싸고 혼란을 하기로 한다.

사회복지법인의 경영단체이며, 전국사회복지협의회 내에 설치된 전국사회복지시설경영자 협의회는 2003년 2월 "사회복지법인의 본연의 자세 보고서 '를 내고 있는데 이 보고서에서는 사회복지법인을 두고 있는 상황을 분석한데서 "국민의 복지 증진에 중심적인 역할을 가야한다 생각하고 있으며, 사회복지법인 이야말로 그 기대에 대응 가능한 것이라고 자부하고 있습니다 "라는 자신감을 보이고 있다. 사회복지법인의 존재 의의로는 "제도가 되어 있지 않은 복지서비스의 실천이나 보다 높은

서비스를 다른 공급 주체 비해 싸게 제공하는 것 등을 가능하게 하는" 하고 있다. 그리고 그 기본자세로는 ① 투명성 신뢰성의 추구 (= 사회복지법인의 의의를 어필), ② 높은 복지성의 추구와 실천 (= 잠재적인 요구에 대응, 저소득 지원, 복지 인재 육성), ③ 경영의 자유화 · 효율성 추구 (= 자금 용도 제한 완화)를 내걸고 있다.

이 보고서는 사회복지법인 자신이 위기 상황을 인식하고 자신의 방향성을 제시했다는 점에서는 평가할 수 있다. 그러나 사회복지법인에서 제공하는 복지 서비스를 "싸게 제공할 수 있다"라고하고는 있지만 그것이 과연 사회복지법인의 관점으로 올바른가? 또한 그것을 "공공성"으로 좋은 것인지, 복지 서비스는 싼 것이 좋을 것은 없다는 것과 저렴하게 제공하는 것만을 요구하는 것은 아니다. 가격에 초점을 것은 원래 비영리성에 어긋나는 것이다. 이 보고서는 오히려 사회복지법인의 역할을 축소하고 효율성만을 추구하게 연결되는 것은 아닐까 우려한다. 또한 복지 서비스의 대부분은 공정 가격이며 자유롭게 금액을 설정할 수 없기 때문에, 가격 경쟁은 발생하지 않는다.

이 보고서 이후 2004년 12월 사회보장심의회 복지부회는 의견서로 "사회복지법인제도의 재검토"를 정리해 보면, 우선 이 의견서는 복지서비스의 제공에서 사회복지법인의 역할이 크다. 사회복지법인에는 ① 공익적인 활동의 추진 (경영 이념의 표명, 새로운 니드에 대처, 정관의 재검토, 저렴한 사업 제공), ② 경영자의 명확화 (평의원회 이사회의 재검토)와 행정 참여 탄력화가 제시되고 있다. 그리고 사회복지법인 스스로가 언급한 바와 같이, 사회복지 법인의 역할 "무료·저렴 사업", "선진적인 노력"을 분명히 밝히고 있다.

라. 일본의 사회복지법인의 설립과 운영

1) 사회복지법인의 설립과 운영

가) 설립절차

사회복지법인의 설립하기 위해서는 1단계 정관의 작성, 2단계 관할청의 인가, 3단계 설립등기 등의 단계를 밟아야한다. 관할청의 인가를 받기 위해서는 어떠한 복지사업을 수행할 것인지, 당해 사업이 안정적이고 지속적으로 수행할 수 있는 자산의 확보되어 있는지 등을 검토한다.

나) 사회복지법인의 관리와 감독

(1) 이사

이사는 대내적으로 법인 내부의 사무를 처리하고 대외적으로 법인을 대표하며 감사와 함께 필요 상설기관이다. 이사는 관계행정관청의 직원이 취임하는 것을 배제하고 있으며 이사 중 친족이 이사총수의 1/2를 초과 할 수 없도록 제한하고 있고, 이사는 이사 총수의 2/3이상의 동의가 있는 경우 해임이 가능하다.

(2) 감사

감사는 법인의 제반업무를 감사하며 이사와 함께 상설기관이다. 감사의 주된 직무는 이사의 업무집행 상황을 감사하고, 사회복지법인의 재산 상황을 감사한다. 감사의 선임에 있어서도 임원과 친족관계에 있는 경우 제외되며, 감사가 당해 사회복지법인의 이사, 평의원 및 직원 등을 겸임할 수 없다. 감사의 해임도 이사의 해임과 동일한 방법을 따른다.

(3) 평의원회

평의원회는 사회복지법인의 민주적이고 효율적인 사업운영을 도모하기 위해 설치되는 임의기관이다. 이사회와 함께 의결기관에 속한다.

(4) 정관변경

이사 총수의 2/3이상의 동의를 얻은 경우 정관변경을 관할관청에 신청할 수 있다. 정관변경은 법인 등기사항이기 때문에 승인된 날로부터 2주 이내에 변경등기를 하여야한다.

(5) 감독

사회복지법인에 대한 일반적인 감독은 후생부장관, 도도부현(都道府縣, 한국의 광역자치단체에 해당)지사 또는 지정도시의 시장이 수행한다. 관할관청은 일정한 사유에 해당하는 경우 개선명령, 임원해직권고 및 해산명령을 내릴 수 있다.

다) 사회복지법인의 합병과 해산

(1) 합병

합병은 먼저 이사 2/3이상의 동의를 얻고 필요한 경우 평의원회의 의결을 거친다. 합병을 위해서는 법규에 기재한 서류를 관할관청에 제출하고 인가를 받는다. 관할관청으로부터 인가를 받으면 받은 날로부터 2주 이내에 변경등기, 해산등기 또는 설립등기를 하여야 한다.

(2) 해산

해산이란 목적상의 사회복지활동을 정지하고 재산관계를 정리하는 단계로서 이러한 정리 사무를 청산이라고 한다. 해산하여도 청산단계에서는 청산법인으로서 재산 정리목적 범위 내에서 그 법인격이 존속하며 청산 종료

시점에서 법인격이 상실된다. 사회복지법인이 해산하는 경우에는 관할관청에 해산에 따른 서류를 제출하여 해산인가를 받게 되면 2주일 이내에 해산등기를 하여야한다.

2) 사회복지법인의 회계

가) 회계기준

일본사회복지법인 회계기준은 사회복지법인의 자주적인 경영이 가능하도록 2000년에 새로 제정한 것으로 2000년4월부터 적용되고 있다. 이 기준의 골격은 ① 법인단위의 회계 ② 일반회계 내부에 시설과 같은 경리구분의 설치 ③ 손익계산 사고방식의 도입 ④ 감가상각제도 도입 ⑤ 사업활동수지계산서(손익계산서)의 작성으로 사회복지법인 회계기준 구성은 제1장 총칙, 제2장 자금수지의 계산 및 자금수지계산서 등, 제3장 사업활동수지 계산 및 사업활동수지계산서 등, 제4장 대차대조표로 되어있다.

(1) 총칙

사회복지법인은 별도의 규정이 없는 한 기준에서 규정한 바에 따라 회계처리를 하고 계산서류를 작성한다. 기준에서 제시하고 있는 원칙은 ① 진실성 원칙 ② 정규부기의 원칙 ③ 명료성의 원칙④ 계속성의 원칙이다.

(2) 자금수지계산서

자금수지계산서는 사회복지법인의 매 회계연도에 지불자금의 수입 및 지출의 내용을 명확하게 할 목적으로 작성되는 재무보고서이다. 지불자금은 유동 자산 및 유동부채(충당금 제외)로 구성되며 그 잔액은 유동자산이 유동부채를 초과하는 경우에 발생한다.

(3) 사업활동수지계산서

사업활동수지계산서는 사회복지법인의 당해 회계연도 사업활동에 대한 성과를 명확하게 해주는 재무제표이다.

(4) 대차대조표

대차대조표에 기재할 과목은 법인회계기준에 따른다.

(5) 재산목록

재산목록은 사회복지법인의 당해 회계연도 말 현재의 모든 자산 및 부채에 대해 그 명칭, 수량, 금액 등을 상세하게 표시한다. 재산목록의 금액은 대차대조표와 같다.

(6) 주기사항

사회복지법인은 유가증권평가방법,재고자산평가방법,충당금 계상기준, 수입 및 지출의 계상기준 등 계산 서류에 관한 중요한 회계방침 등은 대차대조표 아래에 주기하여야 한다.

나) 사회복지법인 회계 주요내용

(1) 자산평가

자산의 평가는 취득원가를 원칙으로 한다. 그러나 증여에 의해 취득한 경우에는 증여시의 취득에 일반적으로 필요한 가액에 의하여 평가하며, 교환의 경우에는 교환 시의 그 자산의 장부가액으로 평가한다. 자산의 시가가 취득원가에 비교하여 현저하게 낮은 경우에는 그 회복이 가능하다고 인정되는 경우를 제외하고는 시가에 의해 평가한다.

(2) 감가상각회계

감가상각은 고정자산의 취득가액을 비용으로 기간 배분하는 회계처리를 말하며, 손익계산의 기간계산 사고방식을 바탕으로 이루어진다. 따라서 상각대상 유형 또는 무형의 고정자산에 대해서는 시간의 경과나 그 사용으로 가치가 감소되기 때문에 감가상각을 실시하여야 한다. 장부상 표시방법으로 감가상각 누계액을 차감하는 형식으로 기재하는 방법과 감가상각자산에 대해 감가상각 누계 액을 차감한 잔액을 기재하면서 감가상각 누계 액을 주기하는 방법이 있다.

(3) 회수 불가능한 충당금 회계

미수금이나 대여금 등 금전채권 중에서 회수가 불가능하다고 인정되는 금액이 있는 경우, 그 금액을 합리적으로 추정하고 회수 불가능한 금액을 충당금으로 설정하여야 한다.

(4) 퇴직급여충당금 회계

직원이 퇴직할 경우, 퇴직금 규정에 따라 장래 지급할 퇴직금중 당해 회계연도에 부담하여야 할 금액에 대해서는 당해 회계연도의 사업활동수지계산 상의 지출로 보고 그 금액을 퇴직급여충당금(부채)으로 계상한다. 당해 회계연도에 부담할 퇴직금은 각각의 직원이 당해 회계연도 말에 퇴직한다고 가정하는 경우 지급해야 할 총퇴직급여액에서 이미 설정된 퇴직급여중당금을 차감하여 추정한다. 이렇게 추정된 퇴직급여는 당해 회계연도의 사업활동수지계산서에 계상된다.

(5) 기본금 회계

기본금은 사회복지법인이 사업 활동을 계속하기 위해 유지하는 것으로 대차대조표상의 순자산을 구성한다.

3) 사회복지법인의 세무

사회복지법인에 대해 사회복지사업의 보호·육성차원에서 발생한 소득에 대해 법인세·사업세·주민세는 비과세된다. 그러나 세 부담의 형평을 기하기 위해 수익사업에서 발생한 소득에 대해서는 과세된다. 소비세에 있어서는 과세매출액이 3,000만 엔을 초과하면 과세사업자가 된다. 그리고 법인이 직원에 대해 급료 등을 지급할 때에는 당연히 원천징수 의무자가 된다. 그리고 수익사업을 영위하지 않은 사회복지법인이라고 하여도 연간 수입이 8,000만 엔을 초과할 경우에는 수지 계산서를 관할세무서에 제출하여야 한다.

사회복지법인이 수익사업을 영위하는 경우에는 일반 영리기업에 준하여 세금을 납부하여야한다. 세무상 수익사업을 영위하고 있는 경우에는 수익사업에서 발생한 소득에 대한 경리와 수익사업 이외의 사업에서 발생한 소득에 대한 경리를 구분하여 수행하여야 하며 이 경우 소득에 관한 경리는 수익과 비용에 대한 구분경리뿐만 아니라 자산과 부채에 대해서도 구분 경리하여야 한다. 따라서 수익사업에 대해서는 법인세법상의 법인세를 납부하게 된다.[256]

마. 일본의 사회복지행정에서의 민영화

제2차 세계대전 후 일본의 사회복지행정은 이른바 복지육법(福祉六法)이라고 하는 생활보호법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 지적장애자복지법, 노인복지법, 모자 및 과부복지법과 같이 원조의 대상이 되는 대상별로 법률이 제정되면서 출발하였다. 이런 일본의 사회복지법제는 한편으로는 다양한 복지서비스를 제공하는 자의 대부분이 제2차 세계대전

256) 강삼춘(2008). 사회복지법인의 재무회계 감사제도 연구. 동국대학교 석사학위논문. 재인용.

이전부터의 민간복지사업자이고, 행정이 직접 경영하는 복지서비스의 양은 매우 부족하였으나, 다른 한편으로는 일본국헌법(제89조,152)에 의거 '공사분리원칙'을 규정하고 있었다. 이는 종래 일본의 복지서비스가 군인우선이었기 때문에 이러한 복지서비스 시스템이 재현되는 것을 막기 위해 사회복지사업의 실시를 공행정이 부담하고 무차별불평등하게 실시한다고 하는 원칙을 강조했다는 것에 기인한다.

이런 관계 속에서 민간 복지서비스를 활용하기 위해, 행정에 의한 복지서비스 제공 책임을 명확하게 하면서 민간복지서비스 제공자에 대한 공적 통제를 강화하고 공공성의 보장을 확보한 다음, 민간단체라고 하더라도 공공성을 가지는 단체(사회복지법인)에 사회복지서비스의 실시를 위탁하고 비용은 공행정이 부담한다는 방법이 취해지게 되었다. 여기서 사회복지서비스와 관련하여 민간이 사회복지서비스를 제공하는 대표적인 방식이 '조치위탁제도'이다. 본래 이 제도는 일본이 제2차 세계대전 이루 경제적 어려움을 겪게 되었을 때 당시 점령군이 정부가 민간사회복지시설에 대한 공적자금 공급을 제도적으로 지원하기 위하여 실시한 것에서 유래한 것이다. 사회복지사업을 정부가 구입한다는 '민간복지사업 구입이론' 하에 활성화된 것이었다. 이 제도는 자격을 갖춘 민간기관 가운데 시장 혹은 구청장이 허가한 민간기관에게 서비스를 위탁하고 위탁을 맡은 민간기관의 운영 상태가 어렵다고 판단될 경우 보조금을 지급하는 것이다. 따라서 조치위탁제도는 정부가 민간사회복지법인의 서비스를 구매하여 서비스 수요자에게 공급하는 형태를 의미한다. 단, 이 제도는 공적재원으로 국민들에게 필요한 사회복지서비스를 민간 기관들이 전달한다는 차원에서 미국의 계약제도와 같은 개념이지만, 실제적인 운영방식에 있어서는 다소 차이가 있다. 미국의 계약의 형태보다 정부의 개입과 규제·관리·감독이 강하고, 민간사회복지시설과 정부 간에 피조치권자와 조치권자라는 법률적 관계가 형성되고, 또한 민간 기관과

공공부문 간에 상하 수직적 관계가 형성된다. 그러나 앞에서도 언급한 바와 같이 1990년대 이후 일본의 사회복지행정의 모습은 크게 변화된다. 1990년 이래 급속한 고령화와 고령자의 수요의 고도화·다양화 등으로 사회보장과 사회복지를 둘러싼 사회경제적 상황이 급변하고, 이런 변화로 정부 재정 부담 가중으로 인해 일본정부는 2000년 4월부터 '개호(介護)보험'제도를 시행하게 된다. 개호보험은 고령에 따른 요개호자와 요지원자에게 그들이 가진 능력에 따라 스스로 일상생활을 영위할 수 있도록 이용자의 선택에 따라 보험·의료·복지에 걸친 개호서비스를 종합적으로 제공하는 것이다. 일본의 개호보험에서 행정은 피보험자의 인정신청을 받아 보험급부로서의 복지서비스의 수급 자격과 그 정도를 판정할 뿐이고, 구체적인 서비스 수급관계는 피보험자와 서비스제공자 사이의 합의에 따라 설정되게 되었다. 개호보험에서는 복지서비스 제공자가 수급권을 가지는 피보험자에게 제공한 서비스의 개호보수를 사후적으로 보수심사 지불기관을 통해 청구한다고 하는 관계가 된 것 이다. 이는 수급권자로서의 피보험자와 서비스제공자 사이의 사인간의 법적관계가 계약관계로서 명확하게 된다는 장점을 발생시키며, 반면에 피보험자에 대한 서비스를 조달해야 하는 공행정의 법적 책임이 불명확해지는 결과도 초래된다는 점을 주의해야 한다.

한편 일본의 개호보험제도는 재택개호에 관해 서비스제공자자로서 기업의 진입을 인정했다. 개호보험급부에는 재택개호서비스와 시설개호서비스가 있는데 시설개호서비스에 대해서는 종래와 같은 운영주체에 대한 규제가 계속되고 있지만, 재택개호서비스에 대해서는 지정업자가 되기 위한 요건으로 시설, 직원배치, 운영에 대한 최적기준을 충족하고 있을 것과 법인일 것으로 충분하고, 사회복지법인일 필요는 없어졌다. 즉 주식회사 등 영리법인의 진입이 인정되었다. 그리고 이러한 복지서비스 제공자에 대한 기업진입의 허용은 보육법제에도 해당된다. 종래 보육소

의 설치인가에 대해서는 통지로써 사인에 의한 보육소 설치운영은 사회복지법인에 한정시켜왔으나 2000년부터는 사회복지법인 이외의 자의 보육소 설치를 인정하게 되었다. 이는 종래 사회복지행정의 기본구조인 공적 통제 하에 있는 사회복지법인 내지 행정 스스로가 복지서비스를 제공한다고 하는 모습을 크게 변경하는 것이었다. 지방자치단체의 조례를 개정하여 공립보육소를 폐지하고 그 대신에 당해 공립보육소의 건물 및 비품을 민간사업자에게 무상양도하고, 용지에 대해서는 사용료를 징수하여 대여하는 방법으로 민간사업자에게 이관하는 것[257]도 중요하다.

제5절 결론 및 개선방안

1. 사회복지법인의 투명성에서의 개선방안

사회복지법인의 투명성은 그 조직의 책임성과 밀접히 연계되어 있으며, 조직 활동의 책임성과 관련된 모든 정보의 공개를 의미한다. 따라서 사회복지법인은 공공성을 목적으로 존재하기 때문에 영리법인 보다는 더 높은 도덕성을 강조하게 되는 것이다. 만약 비리단체인 사회복지법인의 회계가 불투명하거나 부정의 요소가 있다면 사회복지법인은 국민의 신뢰를 받지 못하게 되고 결국에는 그 존재 이유를 상실하게 되는 것이다. 사회복지조직은 사회적 신뢰성을 바탕으로 존재하는데 그 조직의 신뢰성은 투명성을 전제로 한다. 조직의 모든 행위, 목표설정, 정책입안, 시행운영 과정 모두가 투명하게 공개될 때 조직은 신뢰성을 얻을 수 있다. 조직운영의 성과를 측정하여 신뢰성 여부를 판정할 때, 조직운영의 과정이 투명하게 공개되지 않고 실제와 다른 이중성이 전달될 경

257) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

우 신뢰성은 훼손되기 때문에 투명성은 신뢰성 확보를 위한 기본전제조건이 된다. 비영리조직의 투명성을 기능별로 보면 재정의 투명성, 운영의 투명성, 인사의 투명성으로 나눌 수 있다. 또 투명성은 어느 한 절차에 국한되거나 일회성이 아니라 조직운영의 목표설정, 정책입안, 집행보고, 자체평가에 이르기 까지 모든 과정에 나타나는 영속적인 현상을 말한다.

사회복지법인의 투명성 결여의 원인으로는 지배구조의 비효율성이 커다란 원인이다. 사회복지조직은 영리조직과는 달리 실질적이고 직접적인 이해당사자가 존재하지 않으며, 설립자를 제외하면 조직을 감독할 가구가 존재하지 않기 때문에 이로 인해 도덕적 해이 현상을 발생하게 한다.

한편 사회복지조직의 지배구조의 특징으로는 우선 영리법인과는 달리 주주와 같은 주인이 존재하지 아니 한다는 것이다. 사회복지조직에 있어서의 이사회는 전체적인 조직운영이나 사업과 관련하여 실질적인 의사결정을 내릴 수 있는 유일한 단위이며, 또 비영리조직의 이사회는 조직의 임무와 목표를 결정하고 사무책임자를 임영하고 명가하고, 조직의 활동을 감독하고 조직이 제반 법령을 준수하여 운영되도록 하는 등의 전반적인 책임을 진다. 그러나 이러한 원칙과는 달리 사회복지법인 구조에 가족주의, 연고주의, 잡단주의 등의 문제가 나타날 수 있다. 따라서 이사회가 제 기능을 못할 경우 사회복지법인은 개인의 사유물처럼 운영되는 경우가 발생할 수 있다. 사회복지조직의 지배구조의 두 번째 특징으로는 시장의 자율규제의 부재이다. 영리조직은 시장의 규율에 의하여 운영성과가 측정되며, 자유경쟁으로 인한 경영효율화를 강요받는다. 그러나 사회복지조직은 시장재가 아닌 공공재이므로 자율규제가 되지 않으므로 지배구조가 잘되지 않으면 조직운영에 대한 무능과 부정을 예방하거나 효율적 대처가 어려워지게 된다. 사회복지조직의 지배구조의 세 번째 특징으로는 경영책임의 불투명이다. 사회복지조직은 직접적 이

해당사자가 불투명하다. 따라서 조직의 관리자가 누구에게 책임을 지는가에 대한 것이 불분명하다. 사회복지조직의 지배구조의 네 번째 특징으로서는 정보접근성의 미비이다. 여러 가지 요인으로 인하여 사회복지조직에 대한 정보공개제도가 미비하다. 법인 운영 실태에 대한보고 및 외부공개에 대한 법적 제도가 미미하여 자율적 보고 및 정보공개도 실천되지 않으며, 불이행에 대한 감시기능이 제 역할을 수행하지 못하고 있다.

한국의 사회복지법인의 투명성을 우선 법제도적 관점으로 볼 때, 우선 '공익법인의 설립, 운영에 관한 법률'에서 이사회의 감독기능, 감사의 업무와 재산 상황의 감사기능, 주무장관이 필요할 경우 공익회계사 감사증명, 주무관청의 업무감독, 전문기관에 의뢰 등으로 규제를 하고 있다. 한편 사회복지사업법에 대한 제도적 혜택으로는 출연 및 기부재산에 대하여서는 조세를 감면하고, 고유목적 사업을 위한 수익사업에 대하여서는 법인세를 가면하고, 기부금에 대하여서는 세액 산정 시 혜택을 주며, 복지사업에서는 정부보조금의 지급, 기부후원금 모금활동을 허용하고 있다.

아울러 투명성 확보를 위하여 여러 가지 제도적 장치가 마련되어 있다. 즉 공익법인의 설립. 운영에 관한 법률에서는 이사회의 감독기능, 감사의 업무와 재산상황 감사기능, 주무장관의 필요시 공인회계사 감사증명, 주무관청의 업무감독, 주무관청의 감사실시 또는 전문기관의 의뢰 등을 규정하고 있다. 즉 사회복지사업법(2008)에는 이사 5인 이상, 이사 중 특별한 관계가 있는 자는 1/5를 초과하지 못하도록 되어 있고, 또 2인 이상의 감사를 두어야 하묘 감사는 이사와 특별한 관계가 있어서는 안 되며, 감사 중 1인은 주무 장관이 추천할 수 있으며, 임원은 겸직이 금지되어 있다. 또 사회복지법인의 회계부정 등의 경우에는 보사부장관의 임원 해임 명령 등을 할 수 있게 하였으며, 사회복지법인

재무회계규칙에서는 재무회계의 목적을 명확, 공정, 투명으로 규정하고, 예산의 편성 및 결정, 결산서 작성 제출, 후원금관리의 명확성, 수입 및 사용내용의 보고 및 공개 등을 규정하고 있다.

사회복지법인은 사회복지사업을 위해 설립된 법인이고 많은 법인이 시설을 운영하고 있다. 그런데 이러한 사업을 잘 운영하고 투명하게 운영하기 위하여 시설운영위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 시설운영위원회는 위원장 및 시설의 장을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성되어 있고, 그 운영위원회 위원은 시설거주자(혹은 이용자) 또는 시설거주자의 보호자 대표, 지역부민, 후원자대표, 관계공무원, 기타 시설운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 시설의 장의 추천을 받아 관할 시장. 군수. 구청장이 임명 또는 위촉한다. 위원의 임기는 3년이며, 운영위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하게 되어 있다. 이러한 시설운영위원회는 사회복지법인의 운영에는 직접 참여하는 것은 아니고, 시설의 운영에 대하여서만 참여하는 것이지만 시설운영에 참여하는 것으로 사회복지법인 운영에 전문성과 투명성에 참여하는 기회가 될 것이다.

사회복지법인의 투명성을 위하여서는 우선 ①우리나라 사회복지법인 운영에 대한 특수성과 관점에 대한 전환이 먼저 선행되어야 한다는 것이다 사회복지법인과 시설을 분리하여 보는 관점에서 법인과 시설을 사회복지서비스를 수행하는 동일 조직으로 봐야 한다는 것이다. 지금까지 사회복지 관련 조직에 대한 재정지원은 시설중심으로 이루어지고, 법인은 사회복지시설을 운영하는데 적극적인 역할을 수행하기가 어려워졌다. 현재까지 사회복지법인은 사회복지시설을 운영하는데 있어서 하나의 실체로서 존재하면서 그 법인의 역할 수행에 대한 중요성의 인식이 충분하지 못했다는 것이다. 사회복지법인이 법인으로서의 역할 수행을 충분히 하기 위해서는 사회복지법인을 운영하는데 필요한 표준운영안의 실

행이 필요하다고 생각한다. ② 재정관리 차원에서 기금조성 차원에 응답자들의 중요도 인식이 높았다 실제로 법인 본부가 산하시설과 직원 그리고 법인 관련 업무를 수행하기 위해서는 일정 수준의 재원이 뒷받침되어야 한다. 따라서 그에 대한 정책적 방안으로는 첫째, 세법상의 기부금 비용처리 인정비율 상향 조정한다 둘째, 법인 수익사업을 통한 목적사업의 활성화를 위한 제도적 근거 마련이 필요하다. 대부분의 사회복지법인의 경우 독자적인 수익사업 보다는 기부금이나 후원금을 통하여 사업 재원을 조달하고 있다 따라서 기부·후원하는 자에게 세법상의 비용 처리 인정 비율을 높인다면 기부·후원의 활성화도 기대될 수 있을 것이다 현행 세법에서는 기부금의 종류를 법정기부금, 조세감면규제법상의 특례기부금, 지정기부금, 비지정기부금의 4가지 형태로 복잡하게 규정해 놓고 있다 현재 사회복지법인에 기부금을 낼 경우 법인세법 시행령에 의거하여 지정기부금으로 처리가 된다. 법정기부금으로 처리가 되도록 한다면 후원 활성화를 통한 사회복지법인의 재정적 안정에 어느 정도 기여할 수 있을 것이다 이는 경제적 고려와 세수 등을 다각적으로 검토해야 하는 문제이다. 사회복지법인의 재정적 건전성을 확보하기 위한 중요한 제도적 개선이 요망된다. 우리나라의 경우 기부 문화가 점차 활성화는 되고 있지만 선진국에 비하면 미흡한 상태인 것은 사실이다 따라서 사회복지법인에 대한 안정적인 재원을 자발적 기부에 의존할 경우 손금산입 비율을 높이는 방안은 분명 이런 여건 조성에 기여할 것이다. ③ 새로운 사회복지법인을 허가할 경우 법인 관계자들을 대상으로 표준운영 모델에 대한 교육을 실시하는 방안을 제안한다. 법인 설립 초기부터 표준운영에 대한 인식을 갖고 출발할 경우 법인 허가 과정을 통해 사회복지법인의 질을 통제할 수 있을 것이라고 생각한다. ④ 사회복지법인의 회계 투명성 확보이다 구체적인 대안으로 발생주의를 기초로 한 복식부기의 도입이다 발생주의를 기반으로 한 복식부기의 이용은 대

부분의 기업에서는 일반화 되어있다 그러나 도입 초기에 도입 비용이 많고 전문 인력이 필요하다는 점에서 공공부문이나 사회복지 분야에서는 아직 도입에 망설이고 있다 그러나 여러 전문가들이 일관되게 주장하는 바와 같이 단점에 비해 많은 장점이 있기 때문에 단지 그 적용 시기가 문제일 것이다. 최근 지방재정법시행령이 2005년 12월 개정됨에 따라 서울시는 금명간 사회복지시설의 회계처리 방식의 변경을 추진하고 있다 기존의 단식부기 형태에서 복식부기로의 전환이 불가피하게 되었다 물론 회계의 연계성 문제로 인하여 일정 규모 이상의 사회복지법인도 대상이 되어야 한다고 생각한다. 따라서 기존 회계 전산 프로그램은 사용하지 못하고 새롭게 전면적으로 복식부기 환경에 맞춰 재구축해야만 하는 실정이다. 현재 각 사회복지법인 및 복지시설별로 회계 환경 변화 시 어떤 프로그램을 사용해야 하는지 고민을 하고 있다. 복식부기의 조기 도입 및 안정적 정착을 위해 새로운 프로그램 도입에는 찬성을 하지만 구체적 방법론에 있어서는 적합한 해결책이 없는 실정이다. 일련의 과정에 있어 각 사회복지법인에게 복식부기 회계전산 프로그램의 구축을 맡기지 말고 최적의 소프트웨어업체를 선정하여 그 업체로 하여금 사회복지법인 및 복지시설에 공통 적용 가능한 회계전산 프로그램을 개발토록 하여 보급하는 게 필요할 것이다. 그럴 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다 첫째, 회계시스템의 변경 시점에 사회복지법인 및 복지시설에 동일한 회계전산 프로그램을 배포함으로써 사회복지법인 및 복지시설에 대한 회계 관리의 효과성·효율성 증대를 기대할 수 있다 둘째, 사회복지법인 회계에 관련된 정보를 공표할 경우 모든 시민이 알기 쉽게 요약된 결산서를 제공받을 수 있어 시민의 알권리를 한층 더 충족시켜 줄 수 있다 셋째, 사회복지법인 및 복지시설간의 회계 시스템의 통일로 인한 업무 효율성 증대가 가능하다. 이와 병행하여 새로운 제도 도입에 따른 막연한 불안감과 현 제도하에서도 적

법하게 잘 운영되는데 회계 제도 개선의 필요성에 의구심을 갖는 직원들의 의식을 바꾸는 작업도 필요할 것이다. 네째, 사회복지법인에 적용되는 세무 관련 법규의 복잡성으로 인하여 해당 실무자들은 회계 및 세무 업무 처리에 많은 어려움을 겪고 있다 사회복지법인에 적용되는 법인세, 부가가치세, 상속 및 증여세, 소득세 등은 애매하고 다의적으로 해석되는 경우가 많아 실무자 입장에는 많은 혼돈이 있는 게 사실이다 그런 복잡성으로 인하여 해당 실무자들이 미처 관련 법규를 제대로 인지를 못해 업무를 잘못 처리하는 경우도 종종 있다. 또한, 실제적으로 궁금한 사항이 있어 질의할 경우 자세한 답변을 듣기에도 어렵고, 질의할 대상자를 찾기도 어려운 실정이다. 이런 상기 문제를 해결하기 위해서는 사회복지법인 실무자들이 쉽게 이해할 수 있는 사회복지법인의 회계와 세무에 관련된 자세한 업무 지침이나 매뉴얼 발간 및 관련 교육이 필요하다. ⑤ 사회복지법인의 미션과 비전을 설정하는 작업이 필요하다 이것은 사회복지법인을 운영하는데 있어서의 정체성 확보의 과정이라고 볼 수 있다. 사회복지법인이 공공성과 공익성을 어떻게 확보하고 보급할 것인가에 대한 구체적 논의를 통해서 미션과 비전을 설정하는 일이 각 사회복지법인에서 수행해야 할 과제라고 생각한다. 또한, 사회복지법인이 명백한 미션과 비전을 설정하여 사회에 공표 및 제시하는 것은 급변하는 사회 환경에 더 잘 적응하는 방법일 것이다. ⑥ 합리적인 이사회 운영에 대한 구체적인 대안이 마련되어야 할 것이다. 우리나라의 법인이사회가 충분한 역할을 수행하지 못했다고 볼 수 있다 즉, 지금까지의 이사회의 부정적인 역할 수행 때문인지 이사회가 법인의 운영에 적극적인 역할을 수행하지 않아서 인지는 알기 어렵지만 이사회가 사회복지법인의 운영에 중요한 견제 장치로서 동시에 법인의 운영에 실질적인 역할을 수행한다는 측면에서 효과적인 이사회 역할 활성화를 위한 대안이 마련될 필요가 있다. 이사는 대외적으로 법인을 대표하고, 대내적으

로는 법인의 업무를 집행하기 위해서 필요한 기관이다. 사회복지법인 이사회가 제 역할을 수행하고 발전하기 위해서는 법인사무국에서 신입 이사들을 위한 특별한 프로그램과 정보제공을 필요로 한다. 해당 법인에 대한 역사, 사명, 조직체계, 사업, 정관, 규정 등에 대한 전반적인 사항에 대해 교육이 제공될 때 이사회의 효율성·효과성은 증대될 것이다. ⑦ 법인 업무의 수행을 위해 일정 규모의 법인 사무실 확보와 적정법인 사무국 직원 확보 및 전문성 향상을 위해 노력하여야 한다. 어떠한 연구에서도 법인의 물리적 공간이 확보가 실증적으로 법인 운영에 유의미한 변수로 나타났다. 물론, 법인 사무국 공간이나 직원이 반드시 있어야 하는 규정은 없으나, 시설법인 업무의 효과적 추진을 위해서는 최소의 전담직원 만이라도 있어야 할 것이다. 그리고 적정 법인사무국 직원을 확보하여 산하시설 운영과 산하시설 직원의 지원에 투여되어야한다. 물론 산하시설의 보조금 지원 비율, 공공성 등에 따라 시설유형은 달리 분류가 될 것이고 그에 따른 시설운영을 하는 사회복지법인의 관리 행태도 달라질 것이다. 그러나 법인사무국의 직원은 자체 사업에 만 초점을 두고 운영되는 것이 아니라 산하시설이 법인의 미션과 비전에 맞추어 사업을 진행할 수 있도록 지원을 해주어야 할 것이다. 따라서 현재의 법인사무국의 업무 내용에 대한 재검토가 필요하다. 예를 들어 산하시설 직원과의 의사소통의 활성화를 위한 노력, 법인의 중장기 계획과 단기 계획 등에 대한 사업안 제시, 산하시설에 대한 공식적인 운영규정 마련, 산하시설 종사자들의 교육적 지원 등이 필요하다고 생각한다. ⑧ 법인 홍보활동을 적극적·지속적으로 할 필요가 있다. 최근 사회복지 영역에서도 홍보 활동을 강화하고 있는 사회복지법인은 지역사회로부터 후원금 및 자원봉사자의 확보 등에 있어 용이하다. 그리고 사회복지시설 관리자들이 사회복지법인에게 가장 기대하는 점은 안정적이고 꾸준한 법인의 재정적 지원으로 나타났다. 사회복지법인이 한정적 자원을

가지고 산하시설에 법인 전입금을 지원해 주기 위해서는 사회복지법인의 홍보활동 강화를 통한 인적·물적 자원 동원능력 배양이 특히 중요하다. 사회복지법인이 자체 홍보 전략을 구체적으로 수립하여 지역사회의 사회복지사업에 직·간접적으로 참여하는 것이 필요하다.[258]

2. 사회복지법인에 사업을 위탁하는 과정에서의 개선방안

앞에서도 언급을 하였지만 복지욕구의 다양화, 다원화로 인하여 사회복지사업의 대부분은 법인에 위탁되는 경향이 있다. 따라서 사회복지법인이 사회복지사업을 잘하기 위하여서는 사업의 위탁 과정에서도 공정하고, 객관적으로 잘 되어야 법인이 사회복지사업을 잘 할 수 있기 때문이다.

가. 민영화의 대상·목적의 명확화와 구체화에서의 개선방안

우선적으로 필요한 것은 민영화를 통해 비용을 절감하고 능률성을 배가하고자 하는 것인지, 전문적이고 다양한 복지서비스를 제공함으로써 수혜자들의 만족도를 높이고자 하는 것인지 등 민영화의 목적이 무엇인지를 명확하게 인식해야 한다. 그리고 관례적으로 행하고 있는 민간위탁 방식만을 전제로 할 것이 아니라, 다양한 대안적인 민영화 방식들과 비교·평가하여 목적에 적합하고 효과적인 방식을 선택하는 것이 필요하다. 또한 복지행정 민영화의 구체적인 목표 수준이 불분명하며, 이를 합리적으로 설정할 수 있는 의사결정기구도 없는 것이 문제점으로 지적된다. 따라서 다양한 관련자들이 참여하여 목표를 설정하기 위한 의사결정기구를 설치하여 목표과정의 합리성을 제고해야 한다. 이외에도 달성

258) 현삼원(2009). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구. 숭실대학교 박사학위논문.

한 목표의 내용과 수준이 구체적이어야 한다. 구체적인 목표는 민영화의 목적인 서비스의 질의 향상과 비용절감에 입각하여 설정되어야 한다. 복지서비스는 다른 행정기능과는 달리 성격상 질적인 요소가 중시될 수밖에 없으므로 기대되는 서비스 수준을 설정해야 하며, 양적인 목표의 경우 능률성을 주로 하여 설정해야 한다. 마지막으로 실현가능하고 합리적인 세부실천계획이 수립되어야 한다. 예산확보 방안, 특정지역·계층에 대한 지원 프로그램 방안, 지도·감독 및 성과 평가 방안 등이 구체적인 세부계획서 형태로 마련되어야 한다(최윤영, 2009). 이를 위해서는 사회복지법인과 공공주체들의 업무협조와 정보교환이 원활해야 하며, 계획수립과 정에 공급자와 수요자를 비롯한 관련 당사자들의 적극적인 참여가 필요하다.

나. 개방적이고 경쟁적인 방법을 통한 수탁법인 선정과정

바람직한 선정 환경을 조성하기 위해서는 첫째, 선정에 관한 제반사항을 조례로써 제도화하고 세부내용을 사전에 공개해야 한다. 조례에는 공모기간, 공모방법, 응모자격, 선정기준, 선정절차 등을 명문화하고 사전에 구체적으로 공시하여야 한다. 둘째, 단순하게 관보나 게시판에 게재하는 수준을 넘어 일간지나 인터넷 등에 공지하여 편의성을 더하고 홍보방식을 다원화해야 한다. 그리고 단순히 내용만 공개할 것이 아니라, 특정 사회복지법인을 내정하지 않고 공개적이고 객관적으로 할 것임을 천명하여 책임성을 표명하는 것이 바람직하다. 셋째, 일정한 자격요건을 구비한 법인들에 대해서는 일종의 내부등록제를 통하여 지방자치단체 차원에서 풀(pool)을 형성하여, 수탁기관 선정 시에 이들에게 관련 서류를 발송하거나 이메일을 이용하는 등의 방식으로 다양한 법인들의 참여를 유도하여야 한다. 현재 대부분의 지방자치단체들이 정치적

필요성 등으로 인하여 지역에 연고를 둔 사회복지법인이나 종교단체에 우선권을 주는 것이 관례처럼 되어 있는데 이는 민영화 의지에 역행하는 것이다. 넷째, 하나의 사회복지관을 다수의 법인들이 프로그램별로 특화하여 운영하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이 경우 인력 및 재정은 시·군·구 단위에서 통합적으로 관리한다. 다섯째, 현재 대부분의 사회복지관들이 대형 사회복지법인들에 의해서 운영되고 있는데, 이는 수탁자 선정과정에서 법인의 공신력과 재정부담 능력을 중시하기 때문이다.[259] 그러나 중소 규모의 법인들 중에서도 특화되어 전문성이 높은 사회복지법인들이 있는데, 이들의 전문성과 사업수행능력에 비중을 두어 이들도 임무수행을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다,

다. 구체적이고 호혜적인 계약의 체결

계약서가 구체성과 호혜성을 갖고 제대로 활용되기 위해서는 다음과 같이 작성되어야 한다. 첫째, 계약서의 내용은 모호하지 않아야 하며, 수탁자가 무엇을 해야 할지 분명하게 표시되어야 한다. 이를 위해서는 수탁자가 이행해야 할 서비스의 범위, 서비스 수행에 필요한 조건, 대가 지불, 관리감독 내용, 사고책임의 범위, 계약 불이행시의 조치 등이 구체적으로 담겨있어야 한다. 둘째, 계약서에는 구체적 성과기준이 제시되어야 하며, 달성하지 못할 경우 벌칙도 규정되어야 한다. 그리고 계약기간이 명시되어야 하는데 이는 수행업무와 프로그램, 지역적 특성에 따라 탄력적으로 규정되어야 한다. 일반적으로 계약기간이 너무 장기간이면 업무 혁신에 소홀할 수 있으며, 너무 단기간이면 시설운영의 노하우를 축적하기에 적합하지 않다. 셋째, 투입과 과정을 중심으로 계약서를

259) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사 학위논문.

작성하기보다는 산출과 결과를 위주로 서비스 질에 대한 내용을 담은 계약서를 작성해야 한다. 즉, 계약서에는 어느 정도의 서비스 수준을 달성할 것인지, 성과평가는 어떻게 행할 것인지, 인센티브는 어떻게 할 제공할 것인지 등을 규정해야 한다. 서비스의 질과 관련해서는 수혜자의 만족수준, 만족도 측정방법 등에 대해 합의하여 성과중심의 통제가 가능하도록 해야 한다. 넷째, 계약서에는 민간공급자가 부담해야 할 의무만 기재할 것이 아니라, 공공주체가 부담해야 할 의무와 책임도 명확하게 규정해야 호혜성의 원칙이 지켜진다. 즉, 사회복지법인과 지방자치단체의 계약일 경우, 지방자치단체가 지원해야 할 사항, 예산지원 금액, 책임의 범위, 이의신청의 절차 등이 규정되어야 한다.[260] 그리고 지방자치단체가 제대로 의무를 이행하지 않을 경우 벌칙 조항도 수탁자와 같이 규정해야 한다.

3. 사회복지법인의 공정성과 투명성에서의 구체적인 논의

가. 사회복지법에의 재정 지원

사회복지법인이 사회복지사업을 전문적으로 수행하기 위하여서는 첫째, 복지서비스를 효율적으로 생산하고 전달하기 위해서는 정부의 적극적인 역할, 즉 적절한 예산지원이 필요하다. 현재 사회복지법인 운영과 관련하여 국비 및 지방비를 보조하도록 하고 있는데 실제로는 정해진 비율만큼 지원이 안 되는 경우가 많아 서비스의 질이 저하되고 있다. 따라서 단계적으로 보조금 비율을 인상하되, 당장에라도 최소한 규정된 비율 이상은 지원되어야 할 것이다. 둘째, 수입 중에서 법인전입금을 확

260) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사 학위논문.

충하는 방안을 마련해야 한다. 그러나 실제 사회복지법인의 재정이 대체로 영세하여 당초 예정된 전입금을 납부하기 어려운 사정이 있기 때문에 전입금 수입을 확충하기 위한 다양한 방법을 고려해야 한다. 예를 들면, 사회복지관 운영을 하나의 법인이 아닌 수개의 법인을 대상으로 프로그램별로 컨소시엄을 구성하여 위탁하는 방안, 대학의 예산지원과 같은 방식으로 법인전입금 액수만큼 보조금을 지원해 조는 매칭 펀드(matching fund) 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 지출항목 중에서 관리경비가 차지하는 비중이 큰데, 관리혁신 기법 등을 도입하여 내부관리 효율화를 도모함으로써 불필요한 관리운영비를 줄여야 한다. 줄인 만큼 정부의 보조금 지원 시에 인센티브로 반영할 수도 있겠다. 넷째, 지방자치단체에 따라서는 정해진 액수의 지방비 보조 외에도, 프로그램의 필요성과 수요를 제대로 평가해 보고 나서 예산을 지원해야 한다. 다섯째, 사회복지법인이 소재하고 있는 지역별 특성, 해당 지방자치단체의 재정 낙후도 등을 감안하여 지원할 필요가 있다. 낙후지역에는 보조금 중에서 국비나 지방비의 비중을 높일 필요가 있다.[261]

나. 내실 있는 지도. 감독 체계의 확립

사회복지법인의 서비스 제공에 대한 지도·감독을 효과적으로 하여 민영화의 본질적 목적을 달성하기 위해서는 우선, 지도·감독의 목적을 분명히 하여 서류작성의 하자나 합법성을 점검하는 통제위주의 지도·감독을 하기보다는 수탁자가 업무를 수행하는 과정에서 부족한 부분을 보완하기 위한 합목적성의 관점에서 효과성 위주로 행해져야 한다. 지도·감독의 기준도 서비스 내용, 고객 만족도, 자원봉사자 활용도, 종사자들의

261) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

전문성, 기부금 수입 등을 점검할 수 있도록 적절하게 구성되어야 한다. 이때의 기준이 특정 법 규정에 정해지지 않다면 지도·감독을 받는 법인 입장에서는 법적 안정성을 보장받을 수 없을 것이므로, 각 지역의 특성을 고려하여 조례 차원에서라도 규정이 될 필요가 있다. 그리고 담당 공무원들은 고압적인 지도·감독을 할 것이 아니라 소프트웨어 측면을 중심으로 현장 감독, 이용자 불만 조사 등 다양한 지도·감독 장식을 유연하게 적용해야 한다. 물론 이렇게 되면, 담당 공무원의 업무가 과중하게 될 우려가 있으므로, 전문기관을 따로 지정하여 지도·감독을 위탁하거나, 외부평가단 구성, 주민감사제도 도입 등을 고려할 수 있겠다.[262] 이외에도 지도·감독의 결과는 사회복지법인별, 기초단체별로 성과를 비교하여 차등적인 예산지원을 하는 등의 규정을 마련할 수 있다.

다. 사회복지법인에 대한 적절한 성과평가

효과적인 평가가 이루어져 사회복지법인의 서비스 질을 향상하기 위해서는 첫째, 성과평가 기준을 보다 명확히 하되, 계량지표보다는 질적인 지표를 강화해야 한다. 평가 기준은 행정편의주의적인 평가문항을 축소하고 지역적 특성도 반영하며, 성과를 평가하는데 있어 기본적으로 필요한 것들을 중심으로 단순화되어야 한다. 성과평가의 목적이 사회복지법인의 운영상의 문제점을 파악하고 이를 보완하기 위한 것이라면 적어도 시·도 단위에서는 성과평가기구가 구성되어 지역실정을 반영할 수 있는 심층적인 평가가 이루어져야 한다. 이때 성과평가 주기는 부담을 줄이기 위해 사회복지시설평가와 같이 3년에 1회로 하되 질적인 것을 중심으로 평가하고, 현장평가를 중시해야 한다. 평가는 단지 평가만으로

262) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사 학위논문.

끝나는 것이 아니라 평가결과 상의 문제점을 시정하도록, 기술적인 지원 등을 해야 하고, 평가에 따른 적절한 인센티브가 제공되어야 할 것이다. 평가결과는 복지임무를 담당한 법인을 재선정하는 데에도 반영되어야 할 것이다.[263]

라. 사회복지법인의 예·결산의 공시 의무화

사회복지법인의 회계규칙은 예산의 형성 과정을 제외하고는 결산 회계 등 관련조항이 구체적이지 못하여 회계규칙을 적용하는데 있어 많은 문제가 발생하고 있다. 또한 사회복지법인의 회계규칙에서 시장·군수·구청장은 예산과 결산을 제출받은 때에는 법인과 시설의 회계별 세입·세출 예산개요를 시·군·구의 게시판에 20일 이상 공고하고 법인의 대표이사로 하여금 당해 법인과 시설의 게시판에 20일 이상 공고하도록 하고 있으며 예산의 공고는 일간신문 또는 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 규정에 의한 정기간행물에 게제로 갈음하도록 하고 있는 등 예·결산의 공시를 의무화하고 있다. 이에 대한 개선방안으로 예·결산 보고에 대한 사회 각층의 관심과 예·결산보고에 대한 공시를 하지 않은 경우에는 보조금의 감축이나 어떤 불이익을 주기로 한다면 원만한 공시가 이루어질 수 있으리라 본다.[264]

마. 사회복지법인의 복식부기의 회계기장

영리법인의 재무보고 기준은 사회전반의 지대한 관심을 받고 있다.

263) 최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

264) 강태균, 이성균(2009). 사회복지법인의 효율적인 회계제도에 관한 연구. 국제회계연구. 제26집.

영리법인에 대한 기업회계 관련 기준은 1952년에 제정·공포한 이래로 1999년 말 외환위기 이후 1998년 말에 국제적 수준을 전면 개정 되었다. 이에 비하여 비영리법인의 재무보고에 대하여 관심을 가지기 시작한 것은 최근이다. 또한 비영리법인에 대한 재무보고 기준 및 회계처리 기준 등에 관하여는 영리법인의 기준에 비견할 만 한 기준이나 지침이 없는 실정이다. 사회복지법인은1988년 2월 보건사회부령 제13호 1999년 3월 보건복지부령 제8호의 개정으로 재무·회계규칙을 제정 시행하고 사회복지법인의 재무보고를 기본적으로 단식회계에 의하도록 규정하고 있으며 다만 법인회계와 수익사업회계에 있어서 복식 회계가 필요한 경우 복식회계에 의하도록 하고 있는 실정이다. 이에 대한 개선방안으로 비영리법인인 사학기관의 회계규칙에서 복식부기를 채택하고 있는 것처럼 사회복지법인도 단식부기제도 중심체제에서 벗어나 복식부기를 채택하도록 재무회계규정을 개정하여야 한다(강태균. 이성균, 2009).

바. 이사회의 의사 결정 이사 정수의 확대와 감사기능 강화

사회복지재단 운영의 모든 결정은 이사회에서 한다. 현재 법인의 시설을 운영하는 법인의 회계 및 업무 투명성을 확보하고 언론 자료와 같이 일부 법인에서 불법행위가 지속적으로 발생하고 있어 법인의 사회적 책임성을 높이기 위해서는 이사수를 현 5인에서 7인 이상으로 확대가 필요하다 현재 법인의 이사 수는 5인 이상으로 이 경우 3명 참석에 2명만 찬성하면 법인의 의사결정이 가능하므로 대표이사의 독단에 의한 의사결정이 가능하여 보다 신중한 의사결정을 위해 이사 정수 확대가 필요하고, 이사경력에서도 이사의 1/3이상을 사회복지위원회, 지역사회복지협의체, 시설운영위원회로 다원화하여 법인이 추천권 자를 선택하도록 하여 최소한의 공공성을 확보하기 위하여 이사회 구성이 보다 개방적 이여야 한다. 법인의 운영이 투명하지 않고 법인의 의사결정과정에

서 기본적인 감시·견제장치가 작동하지 않는 법인 일수록 비리와 인권 침해가 발생할 가능성이 높기 때문이다.

또한 이사회의 회의록을 이사 개인의 인권침해가 우려되는 사항은 비공개로 하고 그 외 부분은 공개를 의무화하는 방향으로 개선이 필요하다.[265]

사. 시설운영위원회의 기능 확대 강화

시설운영위원회의 위원 구성에 관하여 시설생활자, 이용자대표, 시설종사자 대표, 후원자 대표, 관계공무원 기타 시설운영 또는 사회복지에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한자 등으로 구성하고, 운영위원회의 위원은 위원장 및 시설의 장을 포함하여 7~15인(현재 5인~10인)으로 확대강화가 필요하며, 운영위원회 구성 시 시설장이 위원을 추천하고 시·군·구청장이 임명·위촉하던 것을 시설장이 구성하여 시·군·구청장에게 보고하는 절차 개정이 필요하다.[266]

아. 유형분류에 따른 사회복지법인의 지원

김형수(2006)[267]는 한국 복지시설의 유형분류모형을 정부의 보조금 지원비율과 공공성에 따라 완전 공공모델, 국고형 혼합모델, 수익자 부담형 혼합 모델, 수익자 부담모델으로 분류하고 이에 따라 운영원리를 만들어야 한다고 하고 있다. 즉 완전공공모델(A형)에 속하는 비영리법인 복지시설은 공공성이 강조되는 시설로 지도 감독을 강화하면서 인건

265) 강삼춘(2008). 사회복지법인의 재무회계 감사제도 연구. 동국대학교 석사학위논문.
266) 강삼춘(2008). 사회복지법인의 재무회계 감사제도 연구. 동국대학교 석사학위논문.
267) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

비와 운영비 등의 보조금지원액도 높여야 할 것이다. 국가의 사회복지서비스의 책임을 민간사회복지주체가 맡아서 운영하지만 국가가 운영하는 것과 동일한 책임을 가지고 국가에서 개입하여야 한다. 이에 맞는 정부의 지도·감독도 강화되어야 한다. 또 국고형 혼합모델(B형)에 속하는 비영리법인 복지시설은 정부의 보조금비율이 상대적으로 높고 공공성이 높은 유형의 시설이다. 보조금지원 비율에 비해 지도, 감독 등 각종 규제를 많이 하여 공공성을 강조하고 있다. 정부는 이 모델에 속하는 시설들은 엄격하게 분류하고 정부의 지원이 약간 낮더라도 공익성이 강한 사회복지서비스를 잘 수행할 수 있는 법인을 선택하여 사회복지사업을 위탁하여야 할 것이다. 따라서 국고형 혼합모델(B형)에 속하는 복지시설에 대해서 정부의 보조금 지원은 완전 공공형 모델보다 적지만 공공성과 공익성이 높으므로 지도 ·감독과 임직원의 임면관리 등은 조례나 내부지침을 만들어 관리하여야 할 것이다. 수익자 부담형 혼합모델(C형)에 속하는 비영리법인 복지시설은 정부의 보조금지원 비율이 상대적으로 낮으면서 공공성은 약간 높은 유형의 시설이다. 이 모델에 속하는 복지시설은 보조금 지원은 적으면서 지도, 감독 등의 규제는 비교적 높아 오히려 서비스의 질을 저하하게 하는 요인이 되고 있다. 이 모델의 복지시설은 규제를 줄여 사회복지운영 주체의 자율성과 전문성을 높임으로써 사회복지증진에 기여할 것이다. 즉 이 경우 공공성의 기준을 국고형 혼합모델(B형)보다 낮게 규정하여 지킬 수 있도록 지도·감독을 하되 자율성과 전문성을 보장해 주어야 할 것이다. 수익자부담모델(D형)에 속하는 비영리법인 복지시설은 정부의 보조금 지원과 지도 감독 등의 규제가 배제된 사회복지운영 주체의 시설이다. 이 모델은 민간지배모형으로 시장적 경제 원리를 바탕으로 자율성을 최대한 보장하여 주어야 한다. 이 모델에 속하는 복지시설은 시민에게 복지서비스를 하는 시설로 자율성을 보장하되 기본적으로 요구되는 공공성을 확보

하도록 하는 한편 최소한 공익성이 추구될 수 있도록 제도적 장치를 마련해주어야 한다. 앞으로 다양한 복지욕구를 해결하기 위해서는 높은 수준의 서비스를 수익자가 부담하는 수익자부담모델이 많이 적용되게 될 것이다. 이 모델에 속하는 비영리법인복지시설은 최대한의 자율성과 전문성이 보장되고 시장원리에 따라 경영이 익을 보장하되 최소한의 공공성은 지킬 수 있도록 모델에 맞는 기준을 설정하는 것이 바람직 할 것이다. 구체적으로 지도·감독의 횟수와 내용을 정해 실시하여야 할 것[268]을 제시하고 있다. 따라서 각 모델에 따라 사회복지법도 개정하여야 한다고 하고 있다. 예를 들면 완전공공모형(A)과 국고형 혼합모델(B)에 속하는 시설을 운영하는 사회복지법인은 투명성과 공공성을 높이기 위하여 이사의 수를 확대하고, 이사 정수 중 일정 수 이상을 시도사회복지위원회에서 추천하는 공익이사를 두며, 이사 정주 중 일정 수 이상을 사회복지 유경험자로 하는 것이 필요하고, 감사는 2인 중 1인을 법률 또는 회계전문가로 해야 한다고 하고 있고, 시설운영위원회 위원수를 확대해야 한다. 또 지도, 감독의 횟수를 높이고, 예산을 승인하고 집행결과를 보고하도록 해야 한다고 하고 있다. 한편 수익자 부담형 혼합모델(C)에 속하는 시설을 운영하는 사회복지법인은 위에서 언급한 사항을 준수하되 지도, 감독의 횟수를 줄이고, 예산보고만 하는 등 전문성과 자율성을 보장해 주는 것이 필요하다고 하고 있고, 수익자 부담모델(D)에 속하는 시설을 운영하는 사회복지법인은 공익이사를 둘 필요가 없이 자율성을 제고하는 방향으로 유도하여야 한다고 하고 있다.

268) 김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.

자. 사회복지법인 지배구조의 개선방안

김명연(2008)[269]은 사회복지법인의 지배구조를 개선하여야 한다고 하며 다음과 같이 주장하고 있다. 개방이사제도가 사회복지법인의 공익성과 투명성을 확보하기 위하여 필요하다고 하고 있다. 즉 추천권자가 2배수의 개방이사를 추천하고 법인이 최종적으로 이를 선택할 수 있도록 한 것은 타당한 입법정책으로 생각된다고 하고 있고, 또한 개방이사의 추천은 당해 법인의 운영에 있어 중요한 이해관계를 갖게 되는 이용자, 이용자의 가족, 근로자의 대표가 참여가 필수적이라는 점에서 당해 사회복지법인의 운영과 법적으로 직접적인 관련성이 없는 사회복지위원회, 지역복지협의체로 다원화하는 것은 타당하지 않으며, 시설운영위원회가 추천권을 갖도록 하는 것이 타당하다. 또 감사의 전문성 확보를 주장하고 있다. 그는 사회복지법인의 감사는 법인운영의 투명성과 책임성을 높일 수 있도록 실질적 기능을 할 수 있어야 한다고 하며, 이사회가 감사를 선임하는 법인의 지배구조 하에서 법인운영의 공정성을 확보하기 위해서는 감사의 독립적 활동을 고도로 보장할 필요가 있다는 점에서 개방감사제도의 적극적 도입을 고려할 필요가 있으며, 의사결정권을 갖는 이사와는 달리 감사를 개방형으로 선임하는 것에 대해서는 위헌의 가능성이 더 적다. 개방감사제도를 도입할 경우 현행법과 같이 관할청이 감사를 추천할 것이 아니라 사립학교법과 같이 시설이용자나 근로자들의 참여에 의한 법인운영의 공정성과 공공성의 확보라는 점에서 시설운영위원회 또는 평의원회에 추천권을 보장하는 것이 타당하다. 아울러 외부감사제도의 도입도 언급하고 있다. 즉 사회복지법인의 건전한 재정 관리의 필요성이 크게 요구되고 있고, 그 중요성은 영리기업에 못

269) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. 사회복지사업법 개정안 토론회 자료.

지않다. 따라서 외부감사제도의 도입도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 즉 보건복지부장관 또는 관할 시·도지사가 필요하다고 인정하거나 법이의 주된 사무소 또는 법인이 운영하는 사회복지시설을 관할하는 시장·군수·구청장의 요청이 있을 때 19세 이상 국민이 300명 이상의 연서로서 외부감사를 요청하는 때에는 외부감사를 실시하는 것이다. 외부감사제도를 도입할 경우 사회복지법인의 협력의무, 외부감사인의 권한과 책무, 감사보고서의 제출 등에 대하여 자세하게 규정할 필요가 있다. 또 이사의 전문성 강화와 비리이사의 이사선임의 제한도 주장하고 있다. 사회복지사업의 경험이 있는 자로 한정하기 보다는 독일의 사회법전이나 시설법에서 보는 것과 같이 이사의 일반적 자격요건으로 '사회복지사업에 대한 열의와 이해를 갖추고 이에 적합한 인격과 신뢰성이 있는 자로서 법인운영의 직책을 수행할 수 있는 자격이 있는 자'로 규정하고, 현재 임원선임 보고제도를 임원취임승인제도로 전환하는 것이 보다 타당하다고 생각하고 있다. 한편 회계부정 등으로 해임되어 임원결격사유에 해당한 자가 일정한 기간이 경과하여 임원의 자격을 획득한 경우 당해 자를 임원으로 선임하는 경우에는 이사 3분의 2 이상의 찬성으로 선임하도록 하여 특별한 합리적 이유가 없는 한 회계부정 등으로 이사에서 해임된 자가 다시 선임되는 것을 제한할 필요가 있는 것으로 생각된다. 마지막으로 그는 시설운영위원회의 구성과 심의사항에 대하여서도 언급을 하고 있다. 즉 시설운영위원회의 구성에 있어 지금과 같이 시설의 장의 추천에 의하여 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉하는 것도 타당하지 않으며 또한 정부제출 안과 같이 시설장이 운영위회원회를 구성하여 관할 지방자치단체의 장에게 보고하도록 하는 것은 더욱 개악된 것으로 타당하지 않다고 하며, 지금의 시설운영위원회가 소기의 기능을 하지 못하는 것은 위원회 구성방법이 중요한 원인 중의 하나로 생각된다. 따라서 시설운영위원회의 구성은 민주적 대의절차에 따라 이용자·

보호자 및 근로자들에 의하여 선출되도록 하고 지역위원이나 전문가위원은 민주적으로 선출된 각 참여주체들에 의하여 선출되도록 하여야 할 것이다. 그리고 시설운영위원회에 관계공무원이 위원으로 참여하는 것도 타당하지 않다. 시설운영위원회는 자치기구이며, 그 기능으로 시설운영과 관련된 중요한 사항을 심의하는 바, 이는 곧 국가가 시설운영에 직접 참여한다는 것을 의미하기 때문이 때문이라고 하고 있다. 한편 사후적 방식에 의한 법인 지배구조의 규제의 구체적인 내용으로 다음과 같이 언급을 하고 있다. 즉 로서 임원 해임 명령과 임시이사제도의 취지에서 임원해임명령과 임사이사제도는 법인설립허가의 취소 사유에 해당함에 불구하고 이를 대신하여 이사의 전원 또는 과반수이상을 해임하여 임원자기보충권을 제한하고 공익이사인 임시이사를 통하여 사회복지법인을 정상화한 후 관할청 또는 임시이사로 하여금 새로운 정식이사를 선임함으로써 사회복지법인 이사회의 인적 구성을 변경하여 법인의 설립목적인 사회복지사업의 지속적 안정적 실현으로 실현할 수 있도록 하는 것에 제도적 의의가 있는 것이다. 또 법인 설립 허가 취소의 보충성과 임시이사의 선임에서, 사회복지법인의 운영에 중대한 장애가 야기된 사유가 사회복지시설 등과 같은 외적 환경이 아니라 법인 운영자인 이사의 비리 등 개인적 귀책사유에 의한 경우에는 공익적 목적에서 즉시 사회복지법인 설립허가 취소를 하는 대신에 법인운영자를 교체하여 정상화함으로써 설립목적의 계속적 실현을 보장하는 것이다. 또 임원해임명령과 임시이사 선임의 제도적 정합성을 확보는 법인운영에 중대한 장애가 야기된 경우에 있어 임원해임명령과 이에 따른 임시이사선임의 선임이 제도적 정합성을 갖추고 있지 못하다는 것을 의미한다. 따라서 임원해임명령이 아니라 관할청이 직접 해임하거나 또는 임원취임승인제도를 도입하여 임원취임승인을 취소하는 것이 제도적 정합성을 확보하는 방안이 될 것이라고 하고 있다. 회계부정 등의 방조와 임원해임에서도,

보건복지부는 회계부정 등으로 임원해임명령을 하고 당해 행위를 행한 이사만을 해임하는 형식으로 제도를 운영하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 임원해임명령 및 임시이사제도의 입법취지를 잘못 이해한 제도운영이다. 임원의 해임과 임시이사의 선임은 법인설립허가의 취소에 준하는 것으로 법인이사회의 인적 구성의 변경을 전제로 하는 제도이다. 따라서 경미한 위법행위를 이유로 임원을 해임하고 임시이사를 선임하는 것은 비례의 원칙을 위반한 위법한 조치가 되는 것이다. 임원해임과 임시이사의 선임은 회계부정 기타 위법행위로 인하여 법인의 운영에 중대한 장애를 야기하고 이로 인해 법인의 설립목적인 사회복지사업의 수행을 현저하게 곤란하게 한 경우에 취해지는 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 임원해임과 임시이사의 선임에 있어 회계부정 등을 직접 행하지 않은 이사들의 방조책임이 문제되는 것이다. 이사는 법인과의 관계는 민법상 위임관계로서 이사는 위임의 본지에 따라 선량한 관리자의 주의로서 위임사무를 처리하여야 한다(민법 제61조·681조). 선량한 관리자의 의무에 따라 이사는 다른 이사의 업무집행을 전반적으로 감시할 의무가 있으며, 다른 이사의 업무집행이 위법하다고 인정할 만한 사유가 있음에도 불구하고 이를 방조한 때에는 선량한 관리자의 의무를 위반하는 것이 된다. 또한 선량한 관리자의 의무는 주의의무이기 때문에 방조에는 과실로 인하여 주의의무를 다하지 못한 방조도 당연히 포함된다(대법원 2004. 12. 10). 이와 같이 이사는 선량한 관리자의 의무에 따라 다른 이사의 직무를 감시할 의무가 있으며, 이러한 주의 의무를 해태하여 법인의 운영에 중대한 장애가 초래되는 것을 방지하지 못한 경우 그 역시 임원해임의 사유에 해당하게 되는 것이다. 사립학교에서 임사이사를 선임하는 경우 대부분의 경우 이사 전원에 대해 임원취임승인을 취소하는 것은 바로 이러한 이유라고 한다. 또 직무집행정지제도에 대하여서도, 임시이사가 선임된 사회복지법인의 정상화에 대하여서도 제

시하고 있다.[270]

4. 결론

복지국가에서 복지사회로 전향되는 과정에서 민간의 사회복지에의 참여는 여러 가지 면에서 의의가 있다. 즉 복지욕구의 다양화, 복잡화되는 과정에서 국가의 직접적인 사회복지사업의 참여는 그 한계가 나타날 수밖에 없기 때문이다. 따라서 민간의 참여가 중시되는 가운데 많은 사회복지법인 출시되었으며, 그러나 그 성질의 다양성으로 인하여 사회복지법인이 가져야 하는 정체성과 공공성과 사회적 책임성에 대한 문제가 대두됨으로 인하여 사회와 정부는 많은 관심을 갖기 시작하였다.

한편 최근의 사회복지법인은 자원을 제공하는 정부와 사회로부터 자원의 효율적 운영과 사회복지법인 산하시설 운영의 책무성에 대한 요구 등 사회복지법인의 합리적 운영에 대한 사회적 욕구가 높아지고 있다. 이는 사회복지에 대한 정부와 사회의 관심은 증대하고 있지만 이에 상응하는 사회복지법인의 운영 시스템의 체계의 미비로 사회복지법인의 신뢰성을 확보하지 못한 것에서 기인한다고 볼 수 있다. 다양한 운영주체의 혼합으로 인한 사회복지법인의 정체성 혼란, 다수의 사회복지법인 산하시설의 증대에 따른 새로운 운영시스템의 필요성, 새로운 사회복지법인의 증가 등의 상황 속에서 지금의 사회복지법인 운영체계로서는 사회적 의무를 다할 수 없는 지경에 이르게 되었다. 따라서 새로운 사회에서의 새로운 사회복지법인의 역할이 강조할 수밖에 없다.

또 사회복지법인은 사회복지법인의 정체성을 확립할 필요가 있고, 또 사회복지법인이 공공성과 공익성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 구

270) 김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. 사회복지사업법 개정안 토론회 자료.

체적 논의를 통해서 미션과 비전을 설정하는 일이 사회복지법인에서 수행해야 할 과제라고 생각한다. 또한, 사회복지법인을 지도 감독하여야 할 정부도 사회복지법인을 부정적으로만 볼 것이 아니라 동반자로서 생각하여 지원하고 지도한 것도 합리적이고 적절한 지원도 이루어 져야 할 것이다.

그러나 본 보고서에서 제시한 문제들은 문헌연구 및 선행연구를 통하여 제기되었기에 직접조사나 사회복지법인에 대한 평가를 통하여 확인할 필요가 있는 것으로 판단된다.

05

학교부문의 비영리법인

제5장 학교부문의 비영리법인

제1절 서론

1. 연구의 필요성과 목적

정부 및 기업과는 또 다른 독립된 제3의 제도부문(the third sector)으로서 비영리조직(Non-Profit Organization)은 각 국가마다 다른 역사적 전통과 문화적 배경을 갖고 사회 전체의 이익(公益) 또는 공동의 이익(共益)을 추구하며 나름의 사회적 역할을 수행하며 발전해 오고 있다. 그런데, 현대 사회에 들어서 비영리조직의 비영리성 또는 공익성은 비영리조직의 사회적 기여와 조직 자체의 발달을 촉진하고 있으며, 이러한 특성은 사회로부터 끊임없는 역할과 기능에 대한 전반적인 재고찰을 요구받는 이유가 되기도 한다. 특히 국가의 힘이 미치지 못하는 그러면서도 시장의 힘에 맡겨둘 수도 없는 영역에 있어서 비영리조직의 적극적인 기여가 강력하게 요구되고 있으며, 이는 결국 비영리조직들에게 사회적 효율성 및 경쟁력뿐만 아니라 도덕성 강화의 필요성 논의로 귀결된다. 그런데 이와 달리 최근에 비영리조직과 관련하여 조직의 효율성뿐만 아니라 도덕성에 대한 의구심까지도 야기할 수 있는 사건들이 종종 발생하고 있는 것 또한 사실이다.

또한, 우리나라의 대표적인 비영리조직들인 의료법인, 사회복지법인, 종교단체 및 법인, 문화예술단체 그리고 학교법인 등은 사회적 기여에

대한 보다 강력한 요구라는 공통된 과제 이외에 운영의 투명성, 인권·기본권 문제, 영리적 요소의 도입 및 사적 성격의 강조와 관련된 정부와의 갈등 등 각각의 독자적인 이유로 조직 전반에 대한 고찰과 변화의 필요성이 대두되고 있는 것이 사실이다.

이러한 추세 속에서 미국, 독일, 일본 등 주요국들은 우리나라와 유사 또는 상이한 비영리법인제도를 갖고 있으면서, 시대적·사회적 요구에 부응하는 비영리법인제도의 대폭적인 개혁을 진행하면서 국가 및 사회발전의 중요한 기제로 활용하고 있다. 이에 우리나라도 비영리조직의 대표적인 영역들에 대한 전반적인 고찰을 통하여 비영리조직들의 문제점과 그 개선방안에 대한 심도 있는 연구를 통해 관련 제도 및 정책의 개선이 요구된다. 이와 관련하여 교육분야의 대표적인 비영리법인인 학교법인에 대한 연구는 빠질 수 없는 중요한 영역에 해당된다고 할 것이다.

학교법인은 사립학교만을 설치·경영하기 위하여 설립·운영되는 비영리법인인데, 우리나라의 경우 특별하게 사학이 차지하는 비중이 그 어떤 다른 나라보다 큰 것이 사실이다. 따라서 학교법인을 논의하지 않고서는 우리나라의 교육을 이야기하기 힘들다. 또한, 그 수가 많은 만큼 영향력도 크며, 이런 저런 사건들로 인하여 학교법인의 실제 운영에 있어서 기본적인 비영리성이 유지되는 것인가에 관한 의구심을 낳기도 한다. 그리고 그 운영 또는 지배구조와 관련하여 가장 논란이 뜨거운 것이 학교법인이기도 하다. 그렇기 때문에 학교법인은 계속되는 사립학교법 개정 논란에서 엿볼 수 있듯이 국가·사회로부터 끊임없이 그 역할과 기능에 대한 전반적인 고찰을 요구 받아 왔다.

이 연구는 한국보건사회연구원이 수행하는 「비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구」의 협동과제 일환으로 수행되는 것으로 우리나라 학교법인제도의 법적·제도적 현황과 주요국들의 학교법인제도를 분석하고, 우리나라 학교법인 제도의 주요 쟁점을 찾아 비영리법인으로서 학교법

인의 역할 및 기능 활성화를 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

구체적으로 이 연구는 다음을 연구의 목적으로 한다.

첫째, 비영리법인의 한 종류로서 학교법인제도와 관련된 직·간적적인 선행연구의 경향을 분석하고, 관련 이론들을 정리한다.

둘째, 학교법인제도의 법적, 제도적 현황을 분석하고, 현재의 중요 쟁점을 도출한다.

셋째, 주요국들의 학교법인 관련 사례를 분석하여 우리나라의 문제점을 해소함에 시사점을 찾는다.

넷째, 현재 쟁점이 되고 있는 학교법인제도의 문제점을 분석하고, 학교법인 역할 및 기능의 활성화를 위한 개선 방안을 마련한다.

2. 연구의 내용

가. 선행연구 및 관련 이론 분석

1) 학교법인제도의 연구 동향 분석
2) 이론적 검토
   가) 학교법인의 법적 지위
   나) 학교법인법으로서의 사립학교법

나. 현황과 쟁점

1) 학교법인제도의 현황
   가) 학교법인의 설립과 해산
   나) 학교법인의 운영
   다) 학교법인에 대한 지도·감독 및 지원
2) 학교법인 제도 및 운영상 쟁점 도출

다. 외국 사례

1) 일본의 학교법인 제도
2) 미국의 학교법인 제도
3) 독일의 학교법인 제도

라. 주요 사안별 쟁점 및 개선방안 논의

1) 임원선임의 제한 등 이사회 구성의 합리성
2) 개방이사제도의 도입 필요성과 위헌성
3) 사학 운영의 자율성 확보
4) 학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위
5) 대학평의원회 등 학교 내 의사결정 구조
6) 학교법인 해산에 있어 잔여재산 처리

3. 연구 방법

가. 자료 및 문헌조사

학교법인과 직접 또는 간접적으로 관련된 각종 선행연구보고서 및 학술논문 등을 대상으로 문헌 분석을 실시한다. 아울러 쟁점 사항에 대한 각종 정부문건, 언론기사, 통계자료 등을 분석한다.

나. 법령 및 판례 분석

사립학교법 및 동법 시행령 등 관계 법령의 구체적 내용들을 분석한다. 학교법인 관련 판례의 태도를 분석한다.

다. 전문가 델파이 조사

학교법인제도 관련 주요 쟁점 도출을 위한 전문가 델파이조사를 실시한다. 특히, 관련 학회 회원 및 선행연구자들 중 50명을 임의표집하여 2차례의 델파이 조사를 실시한다.

라. 전문가협의회

학교법인 관련 외부 전문가, 교육법 전문가 등과 함께 수시로 전문가 협의회를 개최하여 내용의 검토를 받는다.

마. 토론회 개최

델파이 조사에 의해 도출된 주요 쟁점별로 분석한 사항 및 개선방안을 관련학회(대한교육법학회)와 공동토론회를 개최하여 검토하고 수정·보완한다.

4. 연구의 기대효과

본 연구를 통해 정부 및 기업과는 달리 독립된 제3의 제도부분으로서 그 역할이 확대되고 있는 비영리조직 중 사립학교의 설립·운영 주체로 자주성과 공공성의 조화 추구를 요구 받는 학교법인제도의 현황과 문제점을 분석하고 개선방안을 도출함으로써, 미래에 국가·사회의 변화되는 요구를 어떻게 수용하고 발전해나가야 하는가에 대한 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

또한 본 연구의 결과로 나오는 학교법인제도의 법적·제도적·현실적 현황에 대한 기초 자료, 주요국들의 학교법인제도 관련 변화 자료 들은

향후 연구자 및 정책입안 또는 집행자들이 학교법인제도의 문제점과 개선방안을 검토함에 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

제2절 선행연구 및 관련이론 분석

1. 학교법인제도의 연구 동향

학교법인은 법인의 종류에 있어서 출연된 재산을 중심으로 법인격이 형성되는 재단법인의 범주에 속하는 동시에 비영리법인으로 분류된다. 그리고 입법상 정의에 의하면 '사립학교의 설치·운영만을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인'이다. 즉, 학교법인은 학교를 설립하고 건학이념이라는 그 설립목적을 실현하기 위해 학교장 및 교직원을 임용하고, 재정을 지원하며, 교육의 질적 수월성을 책임지는 주체이다. 그렇기에 때문에 학교법인제도에 관한 선행연구에는 학교법인제도와 직접적으로 관계된 연구는 물론 사립학교의 설립·운영, 그리고 그 법적 기준이 되는 사립학교법 등의 간접적인 연구들까지도 포함된다고 할 것이다.

선행연구를 살펴본 결과, 학교법인제도의 운영, 학교법인 회계 및 재정 등 학교법인제도에 관한 거의 모든 연구들의 시작은 학교법인의 공공성을 더 강조할 것이냐 아니면 자주성을 더 추구할 것이냐는 문제의식으로 출발한다. 이러한 학교법인제도의 공공성과 자주성은 사회와 시대에 요구 그리고 정권에 따라 다르게 적용되어 왔다. 연구들을 보면 우리나라는 역사적으로 비영리법인인 학교법인의 공공성을 더 강조한 정책을 펼친 것을 확인하는 동시에 향후에는 사학의 자주성을 좀 더 보장해줘야 한다는 연구가 다소 많음을 확인할 수 있었다.

본 연구에서 분석한 학교법인에 관한 선행연구물은 학위논문, 학술지 게재연구, 단행본 및 연구보고서들로 2000년을 기준으로 이후에 발간된 것들이다.

가. 학위논문

학교법인 또는 학교법인과 밀접하게 관련된 분야의 박사학위논문으로는 총 20편을 찾을 수 있었다. 그 중에서 학교법인의 공공성과 자주성 또는 사학의 자유 등에 대해 직접적으로 연구한 논문(강기찬, 2010; 박경수, 2008; 김은아, 2008; 황준성, 2005; 임광환, 2005)이 가장 많았으며, 그밖에 학교법인 재정(조호식, 2006; 전재근, 2004; 박성수, 2002), 감사(노태일, 2004, 박충환, 2002) 및 회계(최철호, 2009) 그리고 수익용기본재산(길용수, 2010)에 관한 것들이 있었다. 그 이외에도 일부 연구들이 대학의 거버넌스(황홍규, 2010; 송지광, 2005), 사립학교법(김보엽, 2008; 이분화, 2008), 중등사학 운영(김관수, 2008; 박병진, 2004; 김형구, 2002), 종교계 사립학교(김용관, 2009) 등을 주된 내용으로 다루었다.

해당 연구들 중 대표적인 것들을 살펴보면 다음과 같다. 박경수(2008)는 사학의 자주성과 공공성 각각을 조장하는 관련 법령의 준거 및 변화 추이에 대한 분석을 기초로 델파이를 통해 자주성 및 공공성 저해요인을 추출하고 이를 토대로 사학 관련 인사에 대한 인식조사를 실시하였다. 연구 결과 사학의 자주성을 억제하는 요인으로는 이사장 중심의 학교 운영, 재단의 재정자립도 부족, 행정감독의 강화 등을 뽑은 반면에 공공성을 저해하는 요인으로는 학교설립에 대한 권한 제한, 국·사립대학간 재정지원액 차이, 법인 이사회의 구성비율과 감독 등이 문제라고 밝혔다.

〈표 5-1〉 학교법인 관련 박사학위논문으로서 선행연구물 목록

연구자	제목	소속	전공
길용수(2010)	수익용 부동산의 운영성과 영향요인 연구 : 사립대학 학교법인을 중심으로	단국대	부동산학
황홍규(2010)	대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 : 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국	한양대	행정법
강기찬(2010)	사학의 자유에 관한 연구	대전대	공법
최철호(2009)	사립대학 회계제도에 관한 연구 : 특례규칙 실무적용 중심으로	원광대	회계학
김용관(2009)	종교계 사립학교에서의 종교교육에 관한 연구	홍익대	교육학
박경수(2008)	사립학교법상 사학의 자주성과 공공성의 변화추이와 관련 집단의 저해요인 인식 연구	국민대	교육학
김은아(2008)	자주성과 공공성의 측면에서 본 제38차 사립학교법 개정과정 및 내용 연구	영남대	교육학
김보엽(2008)	한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석 : 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로	고려대	교육학
김관수(2008)	중등 사학의 이념적 특성과 미래 발전 방향 탐구	전북대	교육학
이분화(2008)	교육기본권 관점에서의 사립학교법과 학교선택권의 연구	영남대	공법
조호식(2006)	사립대학 재정의 운영건전성과 재무안전성 분석연구	국민대	교육학
황준성(2005)	사학교육에 관한 국민의 자유	홍익대	교육학
송지광(2005)	한국 대학의 거버넌스에 관한 연구 : 의사결정기구의 법제화를 중심으로	경희대	행정학
임광환(2005)	사립대학 부패에 관한 실증적 연구	경기대	행정학
노태일(2004)	사립대학 감사제도의 문제점과 개선방안	성균관대	회계학
박병진(2004)	한국 중등사학의 발전추이 분석	동국대	교육학
전재근(2004)	사학교육재정정책의 법제적 연구	동아대	교육학
김형구(2002)	한국 중등사학의 성격 연구	영남대	교육학
박성수(2002)	사립대학 재정 운영합리화와 재원확보 방안에 관한 연구	동아대	경제학
박충환(2002)	사립대학의 외부감사제도 개선에 관한 실증연구	중앙대	회계학

그리고 황준성(2005)은 사학의 자유를 사학교육을 둘러싼 국민의 기본권의 전반으로 정의내리면서 연혁, 헌법적 근거, 구체적 내용, 법적성격, 효력, 한계 등의 법리를 분석하고, 관련 법령 및 판례, 제도 등을 종합적

으로 분석하였다. 특히 사학의 자유의 구체적 내용으로 학생·학부모 및 문화담당자로서 국민이 주체가 되는 사학교육의 자유(사학선택의 자유, 사학교육 조건조성 청구권, 사학참여권), 국민이 주체가 되는 사학 설립의 자유(설립 그 자체의 자유, 부당한 폐교 조치로부터의 보호, 적법절차의 보장), 학교법인이 주된 주체가 되는 사학운영의 자유(건학이념 형성의 자유, 독자적인 학사형성의 자유, 인사운영의 자유 및 학생선발의 자유, 재정운영의 자유 및 공비조성 청구권)로 구분하여 제시하였다. 아울러 제한된 보장, 폭넓은 한계라는 특징을 보이는 현실에서 사학의 자유 보장 범위 확대를 위하여 거주지 기준 입학제한 정책의 개선, 사립학교 학교운영위원회제도의 개선, 학교법인 설립 준칙주의도입, 해산명령제 개선 및 사립학교심의회 제도의 도입, 사립학교법의 조성법으로의 전환, 사학의 설립·운영 형태의 다양화, 개별 사립학교에 대한 적극적 특례 인정, 사학교원지위에 관한 법률 제정, 사학재정 법정주의 실현 및 사학재정 부담금제도 도입에 관하여 논하였다. 이러한 황준성의 연구는 이후 이분화(2008), 강기찬(2010)의 연구 등에 영향을 주었다.

사립학교법에 관한 연구를 한 김보엽(2008)은 사학정책의 변동 요인과 과정을 밝히기 위하여 국민의 정부 및 참여 정부의 사립학교법 개정 사례(제28차·제37차·제39차 개정 및 2001년 개정 논란)를 분석하였다. 연구결과는 첫째, 의회 지배세력의 교체와 같은 정치지형의 변화는 사학정책변동에 있어서 가장 큰 영향 요인이었다. 민주화의 진행에 따라 사학국본 또는 사학수호본부와 같은 이익집단의 활동도 중요한 영향요인으로 작용하였다. 둘째, 대안의 형성과정은 정책네트워크의 모습에 따라 달랐다. 통합성이 높은 정책공동체의 경우 대안 형성이 점진적이었으며, 통합성이 낮고 안정적이지 못한 이슈네트워크의 경우 이익집단의 개입이 활발하며 대안 형성도 전격적으로 이루어졌다. 셋째, 대안의 흐름이 결합을 주도하는 경우에는 게임의 규칙에 따라 순차적으로 결합하

는 경향을 보였으나 정치흐름이 주도하는 경우는 결합이 인위적 이었다고 하였다.

학교법인 재정을 연구한 박성수(2002)는 사립대학의 교육 정상화와 발전을 위한 방향으로 정부의 대학재정지원 정책의 개선, 재정 운영의 합리화, 안정적 재원 확보를 위한 자구 노력 등이 있다고 밝히고 있으며, 이를 위한 개선책들을 제안하고 있다. 학교법인의 회계에 대해서 연구한 최철호(2009)는 설문조사를 통해 사립대학의 회계이론 체계상 문제를 분석하여 사학기관의 재무·회계에 대한 특례규칙의 내용이 사학의 운영 특수성을 반영하고 있는지를 검토하였다.

학교법인의 감사제도를 연구한 박충환(2002)는 학교법인의 내부감사와 외부감사의 기능의 중복성을 지적하면서 투명하고 신뢰할 수 있는 외부감사제도에 대해 주장하였다. 그러나 그는 연구를 통해 수감자인 대학내부자와 감사인 대학외부자의 감사제도에 대한 입장차가 상당하다는 것을 밝혔으며 이를 위해 두 집단간의 의견 수렴 및 합의가 그 무엇보다도 우선시되어야 한다고 얘기하고 있다. 이와는 다르게 노태일(2005)은 사립학교가 안고 있는 문제들은 대부분 효율적인 감사제도를 통해 해결할 수 있을 것으로 보았다. 이를 위해 실무자들을 대상으로 한 설문을 통해 재무재표와 외부감사의 필요성이 가장 필요하다고 밝혔다. 특히 학교의 감사위원회가 필요하며, 내부감사자의 독립성을 보장해 주어야 한다고 제안하였다.

대학의 거버넌스를 연구한 송지광(2005)은 한국 대학 거버넌스에 관한 실태조사를 통해 이사장과 총장의 권한이 너무 강하며, 대학평의원회의 법제화의 필요성을 강조하였으며, 단과대학별로 자문기구를 제안하였다. 한편, 황홍규(2010)는 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국의 대학제도와 이들 나라들의 대학의 거버넌스를 규율하는 법원과 그 내용, 그리고 이에 따라 개별대학의 거버넌스가 구체적으로 어떤 모습으로 나타나고

있는지 살펴보았다. 그는 연구를 통해 해외의 경우 학교 운영에 있어서 학생의 참여가 확대되고 있고, 학교법인의 사회적 책무성을 법적·제도적으로 담보하려는 경향이 나타나고 있으며, 또한 이사회의 인원수를 축소하고 총장이나 총장단에 권한을 강화하는 것과 같이 거버넌스 체계가 단순화 되어간다고 분석하였다.

중등사학 관련 연구에서 박병진(2004)은 한국 중등사학 정책의 변화와 역사적 흐름을 분석하여 중등사학의 역할과 기능에 대해서 재정립하려고 했다. 그는 역사적 흐름을 통해 학교법인이 정부로부터 통제위주로 운영되어 왔으며, 이 때문에 사학의 교육여건이 개선되지 못했다고 보았다. 특히 규제와 감독 위주의 교육행정으로 인해 사학의 특수성과 자율성이 사라졌다고 얘기하고 있다. 그리고 김형구(2002)는 한국 중등사학의 성격을 살펴본 결과 국가는 학교설립을 사립학교에 의존하고, 사립학교는 재정적 보조를 국가에 의존하는 상호의존적 관계이며, 재정자립도는 낮고, 중등사학의 자주성과 공공성에 있어서 자주성이 주로 통제 되어왔다고 밝히고 있다.

학교법인과 관련된 석사학위논문은 박사학위논문에 비하여 그 양과 범위가 넓은 편이다. 구체적으로 2000년 이후에 나온 학교법인과 직·간접적으로 연관된 연구를 살펴보면, 학교법인의 수익용기본재산에 관한 연구 5편[271], 학교법인의 재정 및 회계제도에 관한 연구 10편[272], 사립학교 재정 및 회계제도에 관한 연구 11편[273], 중등학교 재정 및 회계제도에 관한 연구 6편[274], 학교법인 운영에 관한 연구 7편[275], 학교

271) 김선영(2010), 천희영(2010), 김기열(2008), 주성광(2006), 김봉주(2000)

272) 김원철(2006), 김관중(2005), 홍태화(2005), 이충협(2005), 김정국(2004), 송경련(2002), 박동훈(2002), 이영수(2001), 임채문(2007), 고석근(2004).

273) 김경욱(2008), 한창근(2007), 최덕원(2008), 장일기(2007), 최철호(2006), 김명수(2006), 백상윤(2005), 박채돌(2004), 최길란(2000), 윤종화(2008), 배인구(2006), 임장주(2006).

274) 안복현(2006), 김병호(2006), 이용주(2003), 이승진(2002), 홍성주(2001), 임태수(2000).

275) 은상호(2008), 노진석(2008), 정영재(2004), 김인성(2002), 류동선(2007), 박동기(2008), 김은정(2002), 조순옥(2002), 임채석(2003).

법인 관련 자주성과 공공성에 관한 연구 3편[276] 사립학교법에 관한 연구 6개[277] 등이 있다. 석사논문에서는 많은 연구들이 재정 및 회계제도에 초점을 맞추어져 연구가 되고 있는 것을 알 수 있었다.

나. 학술지

학술지로 나온 학교법인에 관한 연구는 상당히 많은 편이다. 특히 학교법인 혹은 사립학교법의 공공성과 자주성의 측면에서 논의된 연구가 많았으며, 이들 중 다수가 현재 교육관련 정책과 법이 사학의 특수성을 보장·장려하지 못하고 있다고 비판하면서 사학의 자주성을 보다 보장해야 한다는 내용이었다. 그 다음으로 많은 연구가 사립학교법의 개정에 관한 것으로 개정 사립학교법의 위헌성 여부에 대한 연구가 주를 이루고 있으며, 개정과정에 대한 것도 적지 않았다. 그리고 개정 사립학교의 주요 내용 중 하나인 개방형 이사제도, 사학분쟁위원회, 대학평의원회 등에 관한 개별적 연구도 같이 이루어져왔다. 그 이외에 학교법인 재정 및 수익사업에 관한 연구, 사립학교 운영 및 지배구조에 관한 연구, 학교법인 이사회와 이사에 관한 연구, 그리고 이밖에 학교법인의 연대교섭 연구와 재판 청구권 보장 연구가 등이 있었다.

이러한 연구주제들 중에서 일부 대표적인 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 김형구(2005)는 '사립학교법 개정에서 살펴 본 사학의 자주성과 공공성의 관계'라는 연구에서 사립학교법의 개정에 따른 자주성과 공공성 관련 조문을 사회적 배경과 관련지어 분석함으로써 그 관계를 구체적으로 밝히고자 하였다. 이에 광복이후 현재까지를 네 시기 즉, 기반형성기, 양적성장기, 환경조성기, 질적성장기로 구분하여, 각 시기별로

276) 김석원(2007), 서상원(2004), 전재근(2000).
277) 홍용식(2003), 이국형(2001), 장후경(2008), 정봉주(2008), 정재욱(2007), 서용범(2002).

개정된 사립학교법과 그 시기의 정치·사회적 배경을 관련지어 자주성과 공공성의 관계를 분석하였다. 그 결과 사립학교법을 중심으로 한 자주성과 공공성의 관계는 잘못된 관계 즉, 반비례적 관계, 대립적인 것으로 접근되어 왔다고 하였다. 보다 바람직한 관계는 자주성과 공공성이 상생적 관계, 비례적 관계로 공공성을 높이면서 동시에 자주성을 보장하는 것으로 문제인식의 출발에서부터 관계설정을 바람직하게 해야 사립학교에 관련된 문제는 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이라는 주장을 하였다.

〈표 5-2〉 학교법인 관련 학술지 게재 선행연구물 목록

구분	학술지 / 발행처	연구자	제목
학교 법인의 자주성과 공공성	공법연구 / 한국공법학회	박민·이시우 (2011)	사립학교의 공공성과 자율성에 관한 연구
	고려법학 / 고려대 법학연구원	김하열(2009)	사립학교의 자주성과 공공성-학교법인의 사학의 자유를 중심으로
	교육법학연구 / 대한교육법학회	박찬주(2009)	사립학교법 개정 논의의 주요쟁점과 과제
	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	김병주·김은아·우석구(2008)	사립학교의 자주성과 공공성 의식이 제35차 개정 사립학교법 인식에 미친 영향
	동아인문학 / 동아인문학회	김병주·금은아·안장자(2008)	사립학교법에 나타난 사학의 자주성과 공공성에 대한 교육관련 집단의 인식
	교육사회학연구 / 한국교육사회학회	박부권(2008)	사립학교의 자주성과 공공성에 대한 소고
	외법논집 / 한국외대법학연구소	김호정(2007)	개정 사립학교법의 위헌성
	한국교육 / 한국교육개발원	김형구(2005)	사립학교법 개정에서 살펴 본 사학의 자주성과 공공성의 관계
	교육법학연구 / 대한교육법학회	조석훈(2004)	사립학교의 책무성: 자주성과 공공성의 조화
	교육법학연구 / 대한교육법학회	허종렬(2004)	헌법상 사학법인의 자주성과 사립대학의 자율성 법리 연구 - 사립학교법 개정 방향 탐색을 위한 헌법원리적 접근
	교육비평 / 교육비평사	허종렬(2001)	사립학교 교육의 공공성 보장과 그 비판
	교육법학연구 / 대한교육법학회	허종렬(2000)	사립학교의 특수성 법리에 대한 헌법재판 동향의 분석

구분	학술지 / 발행처	연구자	제목
사립 학교 운영	대학원 논문집 / 경기대 연구교류처	임광환(2005)	사립대학 부패의 유형 및 원인에 관한 연구
	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	송지광·한상연 (2005)	한국 대학의 거버넌스 체계 개선방안
	삶과 교육 / 부산교육연구소	박거용(2005)	사립학교 운영의 민주화와 사립학교법 개정 방향
	민주법학 / 민주주의법학연구회	임재홍(2002)	사립학교법 운영원리에 관한 헌법재판소 판례비평
	교육법학연구 / 대한교육법학회	이시우(2001)	사립학교운영과 사립학교법
	한국행정학보 / 한국행정학회	이주호·박정수(2000)	사립대학 지배구조의 개혁의제
학교 법인 이사회	민주법학 / 민주주의법학연구회	김명연(2008)	사립학교법상 학교법인의 정상화에 있어 종전이사의 지위
	비교법학 / 전주대 비교법학연구소	정문성·이대로(2006)	사립대학 학교법인 이사회의 조직과 기능에 관한 연구
	헌법학연구/ 한국헌법학회	이시우(2005)	사립학교법 개정의 헌법적 제문제 -학교법인 및 이사회와의 관계를 중심으로-
	교육이론과 실천 / 경남대교육문제연구소	김성열(2000)	사립학교 학교운영위원회 구성 및 운영 방안 -사학의 자율성과 이사회의 관계를 중심으로-
개방형 이사제도	교육행정학연구/ 한국교육행정학회	손희권(2006)	개정 사학법상의 개방형 이사제의 헌법적 검토
임시 이사 제도	민주법학 / 민주주의법학연구회	임재홍(2008)	사립학교법상 임시이사제도의 법적 성격
	민주법학 / 민주주의법학연구회	임재홍(2007)	사립학교법상 임시이사의 정이사 선임권: 서울 고등법원 2004나30776에 대한 비평
	민주법학 / 민주주의법학연구회	고영남(2007)	상지대 판결과 교육개혁 ; 학교법인 임시이사의 권한 -상지학원 사건을 중심으로
	교육법학연구 / 대한교육법학회	배병일(2005)	사립대학 임시이사의 선임에 관한 연구
학교장	교육법학연구 / 대한교육법학회	손희권(2005)	사립학교 이사장 친족의 교장취임 배제의 위헌성
	교육행정학연구/ 한국교육행정학회	손희권(2005)	사립학교장 임기제 및 연임 제한의 위헌성
설립자	교육법학연구 / 대한교육법학회	배병일(2008)	사립대학 설립자의 법적 지위
사립학교의 법적지위	사회과학논총 / 관동대사회과학연구소	박기병(2004)	사립학교의 헌법적 지위
대학 평의원회 등	민주법학 / 민주주의법학연구회	임재홍(2006)	사립학교법 개정의 의미와 향후 과제 -대학평의원회를 중심으로-

구분	학술지 / 발행처	연구자	제목
	헌법학연구 / 한국헌법학회	허종렬(2005)	학교참여 법리와 사립학교법 개정방안
	교육법학연구 / 대한교육법학회	정순원(2003)	사립학교 학교운영위원회에 관한 헌법재판소 판례 분석
	교육정치학연구 / 한국교육정치학회	김용일(2001)	대학평의원회의 가능성과 한계
	한국교육법연구 / 한국교육법학회	권형준(2001)	사립학교법과 대학의 자율성
사학 분쟁 조정 위원회	법학논총 / 전남대 법률행정연구소	김명연(2011)	사학분쟁조정위원회의 법적 지위와 학교법인의 정상화
	교육법학연구 / 대한교육법학회	조상희(2010)	학교법인의 임원 해임청구 대표소송 도입 검토 -미국의 모델 비영리법인법(NCA 2008)과 영국의 공익자선법(Charities Act 2006)에 비추어 본 사학분쟁조정위원회의 기능과 관련하여
	교육법학연구 / 대한교육법학회	김보엽(2008)	사학분쟁조정위원회 법제화 과정에 대한 역사적 제도적 분석
학교법인 재정 및 수익사업	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	김보엽(2006)	사학재정정책의 쟁점과 과제
	국제회계연구 / 한국국제회계학회	노태일·박연희 (2006)	사립대학 외부감사제도의 실태분석
	조세연구 / 한국조세연구포럼	배병일(2006)	학교법인 수익사업에 대한 과세문제
	회계저널 / 한국회계학회	박태승(2004)	학교법인 과세제도의 개선방안
	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	최준렬(2000)	학교재정의 효율적 운영 방안
	세무회계연구 / 한국세무회계학회	김민철·박영규 (2003)	사립대학 회계제도의 효율적 운영방안
	교육법학연구 / 대한교육법학회	배병일 (2003)	사립대학과 관련된 세금에 관한 연구
	교육법학연구 / 대한교육법학회	배병일 (2003)	사립대학 소유 부동산에 관한 법적 문제점
	교육법학연구 / 대한교육법학회	배병일 (2002)	사립대학 수입사업의 법적 문제점
	교육재정 경제연구 / 한국교육재정경제학회	김태완 외(2001)	중등 사학법인과 학교의 재정운영 현황과 과제
	교육재정 경제연구 / 한국교육재정경제학회	최청일 (2001)	한국 중등사학의 전망과 교육재정적 문제
	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	한문식·원윤희 (2000)	학교법인 조세제도 개선방안 연구

구분	학술지 / 발행처	연구자	제목
사립 학교법 개정	중등교육연구 / 경북대중등교육연구소	김덕근 (2011)	참여정부의 사립학교법 개정과정 분석: Allison Model의 적용을 중심으로
	교육행정학연구 / 한국교육행정학회	이상철 (2006)	사립학교법 개정과정과 주요내용 분석
	법학연구 / 한국법학회	이윤환(2006)	개정사립학교법에 관한 헌법적 검토
	교육법학연구 / 대한교육법학회	표시열 (2006)	개정사립학교법의 헌법적 주요쟁점
	고시연구 / 고시연구사	명재진(2006)	개정 사립학교법의 위헌성
	교육비평 / 교육비평사	송병춘 (2006)	개정사립학교법 위헌 소원에 부쳐 ; 공교육법제 하에서 사립학교의 역할 및 사립학교법 개정의 의의
	교육법학연구 / 대한교육법학회	황준성 (2006)	사립학교법제에 관한 기초 연구
	헌법학연구 / 한국헌법학회	권형준 (2005)	사립학교법의 개정방향에 대한 제언
	헌법학연구 / 한국헌법학회	강경근 (2005)	사립학교 관계법 개정안의 위헌성 연구
	공법학연구 / 한국비교공법학회	신봉기 (2005)	사립학교법 개정안의 위헌 여부
	교육종합연구 / 전주교육종합연구소	육승돈 (2004)	사립학교법 개정 방향 탐색
	헌법학연구 / 한국헌법학회	이시우 (2004)	헌법에 비추어 본 사립학교법 개정의 현황과 과제
	교육법학연구 / 대한교육법학회	박호근 (2002)	사립학교법 변천과정에 관한 연구 : 박정희 정부의 교원 임면제도를 중심으로
	교육법학연구 / 대한교육법학회	박호근 (2002)	사립학교법 개정법률안의 비교연구: 제16대 국회를 중심으로
	교육학연구 / 한국교육학회	이종만 (2002)	사립학교법 분석 및 그 쟁점에 대한 논의
	민주법학 / 민주주의법학연구회	임재홍 (2002)	사립학교법의 위헌성과 교육개혁의 방향
연대교섭	교육법학연구 / 대한교육법학회	김진곤 (2007)	사립학교법인의 연대교섭의무와 헌법적 문제
재판 청구권	교육법학연구 / 대한교육법학회	김용 (2006)	학교 법인의 재판 청구권 보장과 사립학교 교원의 권리 구제
사학조성	교육정치학연구 / 한국교육정치학회	황준성 (2007)	사학조성에 관한 연구
구조조정	비교교육연구 / 한국비교교육학회	김미란 (2009)	일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁 비교교육연구
학교법인 정관	교육법학연구 / 대한교육법학회	박재윤 외(2003)	다양한 학교법인정관 모델 개발 연구

허종렬(2004)은 '헌법상 사학법인의 자주성과 사립대학의 자율성 법리 연구: 사립학교법 개정 방향 탐색을 위한 헌법 원리적 접근'에서 사립대학을 포함한 사립학교의 헌법상 지위와 자유 및 권리, 그 근거가 되는 사립학교 자체의 특수성과 자주성·공공성 법리 및 대학의 자율성 법리, 사립 대학에 적용되는 위의 두 가지 법리와 양자의 관계를 검토하였다. 그 결과 사학의 자주성 및 공공성의 관계에서는 사학이 공교육의 일익을 담당한다는 점에서는 그 공공성이 요청되지만 그것은 최소한에 그쳐야 하며, 사학이 자주성이 최대한 보장되도록 하는 것이 헌법상의 기본권 보장 및 제한 법리에 충실한 해석이라고 주장하였다. 또한 사학의 자주성과 대학의 자율성의 상충 문제에서는 이른바 헌법상 기본권의 상충 문제로 보아서 기본권 상충 문제의 일반적인 헌법적 해석 유형을 적용하여 해결할 것을 제안하였다.

김병주 외(2008)는 '사립학교의 자주성과 공공성 의식이 제35차 개정 사립학교법 인식에 미친 영향'에서 제35차 사립학교법의 주요 내용과 쟁점에 대한 의견조사를 실시하여, 자주성과 공공성 의식이 사립학교와 사립학교법에 대한 인식에 어떠한 영향과 의미를 주는가를 경로분석(Path Analysis)을 통해 분석하였다. 연구결과 자주성과 공공성에 대한 인식이 다를 경우, 사립학교 및 사립학교법에 대하여 강조하는 부분에 있어서 분명한 차이를 보여 주었으며 사립학교에 대한 자주성과 공공성에 대한 인식은 일반적으로 대립되고 있다는 결과를 도출하였다. 따라서 관계를 상쇄할 수 있는 특별한 연구나 협의 없이 어느 한 쪽의 일방적인 주장이나 견해에 근거한 사립학교법이나 사립학교 정책은 바람직하지 않다고 하였다. 과거와는 다른 다원화된 미래 사회의 인재 양성이라는 측면에서 볼 때 사립학교의 자율성에 근거한 사립학교법 및 사학정책이 모색되어야 한다는 주장을 하였다.

박민·이시우(2011)는 '사립학교의 공공성과 자율성에 관한 연구'에서

사립학교법의 변천과정과 현행 사립학교법의 구조 분석을 통하여 사립학교법이 사학의 자주성 보장보다는 통제 중심의 사학 감독 체제를 기조로 하고 있다는 점을 발견했으며, 정책 또한 사립학교의 자주성보다는 공공성이 지나치게 강조되어 왔다고 하였다. 연구자들은 사립학교의 교육은 자주성을 그 생명으로 하여야 하며, 다양하고 수준이 각기 다른 수많은 학생들의 잠재력을 이끌어내고 그를 통하여 우리나라의 발전을 이끌어가기 위해서는 교육의 다양성이 확보되어야 한다고 주장하였다. 따라서 우리 사회의 민주화 정도나 국민의 의식수준 등을 고려하여, 이제는 사립학교법제도가 사학에 과중한 의무와 책임을 부과하는 통제적 방향보다는 사학의 특수성에 따른 자주적 운영과 육성에 중심을 둔 방향으로 개정될 필요가 있다고 하였다.

박부권(2008)은 '사학의 자주성과 공공성의 공방에 대한 소고'에서 사학에 대한 자주성과 공공성에 대한 논란은 사회를 보는 서로 다른 관점에서 비롯된다고 보고 있다. 즉, 사학법인의 영속적 자기계수를 자주성의 본질로 보는 관점과 사학의 자주성을 이사회와 함께 교사, 학부모, 학생 등을 포함하는 구성원의 자치로 보는 관점을 말한다. 논의는 자주성과 공공성에 대한 연원을 살펴보는 것으로 시작해서 이를 상지대학의 대법원 판례로 적용시켜 자주성과 공공성에 대한 공방이 가지는 의미를 분석하였다. 그 결과 사학의 자율성과 특수성에도 불구하고 교육이 가지는 공공성의 중요성에 대해 강조했으며, 향후 관련 법 개정을 통한 공공성 확보보다는 사립학교 법인이 자체적으로 자기 검열 등을 통한 공공성 확보를 할 수 있도록 제도적인 틀 마련을 제안하였다.

학교법인에 관련 된 연구 중 사립학교법은 사학의 자주성을 침해했다는 위헌적인 입장과 공공성·투명성을 강화했다는 찬성의 입장에서 논의되어 왔으며, 특히 개정사립학교법을 중심으로 연구된 것들이 많았다. 먼저, 이윤환(2006)은 개정된 사립학교법에 관한 헌법적 검토에서 입법

취지는 운영의 민주화, 투명화 그리고 교육의 공공적 성격을 강화한다는 점에서 의의가 있지만 사학의 자율성을 침해하는지 여부에 대해 신중을 기할 필요가 있다고 제안했다. 그러나 그는 개정사학법의 분석을 통해 사학의 자율성의 침해가 극히 일부분을 제외하고는 없으며 공공성을 확보했다고 보았다. 반면 김호정(2007)은 개정 사립학교법의 내용 중에서 대학평의원회를 자문기구가 아닌 심의기구로 하는 것은 대학의 자율성과 학교법인의 재산권을 과잉으로 침해한 것으로 위헌의 소지가 있으며, 대학평의원회 등이 추천한 사람들 중에서 개방이사를 선임함은 사립학교의 자율적 운영권을 침해한 것으로 볼 수 있는 등 위헌의 소지가 있으며 사학의 자주성을 해칠 수 있다고 비판하고 있다.

사립학교법 개정 과정에 관한 연구를 살펴보면, 박찬주(2009)는 '사립학교법 개정 논의의 주요쟁점과 과제'에서 사립학교법 개정 논의의 주요 쟁점에 해당되는 핵심적인 내용을 교육의 자주성과 공공성을 바탕으로 분석하였다. 특히 사학의 투명성·공공성 확보 차원에서 도입된 개방이사제도가 재개정 요구에 핵심 쟁점이 되고 있다고 하였다. 지금까지 우리나라 사립학교법은 사학의 공공성 확보 측면에만 과도하게 치중되어 왔으며, 이에 따라 사학정책도 사학의 자주성 조성 보다는 통제적 측면에 치우치고 있다는 시각이 지배적이라고 지적하였다. 사학의 의존도가 다른 나라에 비해 유난히 높은 우리나라의 경우 사학의 자율성 확보는 국민교육 발전에 영향을 미치는 본질적 요소라고 하였다. 현행 사립학교법 시행에 따른 지속적인 갈등을 원만히 해결하기 위해서는 공교육의 질 개선에 관심을 두고 교육의 공공성과 자율성이 조화를 이루는 접점을 찾아야 하며, 통제가 아닌 사학 육성·지원의 시각에서 사학관련 법규 체제를 정비해야 한다고 하였다.

김덕근(2011)은 Allison이 제시한 정책결정모형을 적용하여 참여정부의 사립학교법 개정과정에 대해 분석하였다. 사립학교법 개정과정의 특

징을 보면 첫째, 개정과정은 이익집단들과 정당들이 정치적 이해관계를 가지고 자신들의 의사를 주장하는 일종의 정치적 게임을 통해 정책이 결정되었다. 둘째, 사학정책의 공공성 확보와 자율성 실현이라는 두 가지 정책 목표를 달성하려는 국가적 목표와 다양한 이익집단, 시민사회단체, 정당, 국회 등의 조직목표와 정기국회 기간 내에 사립학교법을 개정하려는 국회의장 직권 상정과 같은 조직 내 지도자들의 개인적 목표가 공유되고 있었다. 셋째, 참여정부의 사립학교법 개정과정은 가능한 대안 중에서 최적대안을 선택한 경우로 볼 수 없다. 정책결정 참여자인 정부, 정당, 이익집단, 시민사회단체 등의 정치적 역학관계와 정치·경제·사회 환경이라는 변수 속에 이들의 영향력과 정치력에 좌우되었다. 따라서 정책결정의 일관성이 매우 약한 '정치모형'의 적용이 가능하다는 결론을 내렸다.

개정 사립학교 내용 중 개방형 이사제도에 관한 손희권(2006)의 '개정 사학법상의 개방형 이사제의 헌법적 검토'에 관한 연구는 개방형 이사제의 헌법적합성 여부를 검토했다. 본 연구 결과 첫째, 개방형 이사제는 이사회의 구성방식에 관한 것이고 출연 재산의 변동을 초래하지 않으므로 학교법인의 재산권을 침해하지 않는다. 둘째, 개방이사제는 종립학교의 건학이념 구현에 장애가 되지 않기 때문에 학교법인의 종교의 자유를 침해하지 않고 교육제도법률주의에 따라 이사회 구성방식 등 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 규정할 수 있으며 개방형 이사제가 모든 사립학교에 적용되므로 종교적 중립성을 근간으로 하는 정교분리의 원칙에 위반되지 않는다. 셋째, 개방형 이사제는 학교구성원의 참여와 자치를 고취시키기 때문에 교육의 자주성 및 대학의 자율성에 위반되지 않는다. 넷째, 대학평의원회의 성격에서 국·공립대학과 사립대학 간에 차별이 발생하고 이는 자의적 차별로서 기본권 제한 요건의 형식 요건, 방법 요건, 그리고 내용 요건을 충족시키지 못하기

때문에 개방형 이사제는 학교법인의 평등권을 침해한다고 하였다.

또한 임시이사제도에 관한 법적 성격에 대한 임재홍(2007)의 '사립학교법상 임시이사제도의 법적 성격'의 연구에서 임시이사의 파견은 법인이 해산사유에 준하는 사유가 있을 때 발해지기 때문에 종전이사들에 대한 의견청취는 당연히 임의적인 것이라고 결론을 내리고 있다. 나아가, 종전이사들의 의견청취가 정보전달의 의미가 강하지만 그들의 학교운영 경험을 통한 조언의 중요성을 간과해서는 안 된다고 제언하였다.

개정 사립학교법의 주요 내용 중 하나인 사학분쟁위원회에 관한 연구 중에서 김보엽(2008)은 사학분쟁조정위원회 법제화 과정을 역사적과 제도적 차원으로 나누어 분석하였다. 특히 정부의 의도와는 달리 임시이사제도 운영에 관한 사항을 다루는 기구로 법제화된 요인을 밝히려고 노력했으며, 분석결과 사학분쟁위원회를 심의기구로 규정하면서도 심의결과를 관할청이 따르도록 강제하는 등의 불합리성을 지적했다. 연구자는 이러한 문제를 해결하기 위해 직무상 독립된 행정위원회로 사학분쟁조정위원회가 역할을 할 수 있도록 법적, 제도적 지원이 필요하다고 제안하고 있다. 한편, 김명연(2011)은 사학분쟁위원회가 현재는 심의사항에 있어서 자문기관의 유형과 유사하지만 의결기관이며 대체적 분쟁해결기관인 독립행정위원회와도 구별되는 기형적 특성을 가지고 있다고 보고, 법적지위에 맞게 부합하기 위해서 명칭이 '사립학교정상화심의위원회'로 변경되어 한다고 제안하고 있다.

조상희(2010)는 '학교법인의 임원해임청구 대표소송 도입 검토: 미국의 모델 비영리법인법(NCA 2008)과 영국의 공익자선법(CharitiesAct 2006)에 비추어 본 사학분쟁조정위원회의 기능과 관련하여'에서 사학분쟁조정위원회는 사립학교법 개정 이전의 교육부훈령에 의한 교육부장관 자문기구로서의 사학분쟁조정위원회와 대통령령에 의한 심의기구로서의 임시이사후보자심의위원회를 법률상 기구로 만들어 독립성을 강화한 것

이라고 하였다. 그런데 현행 사립학교법상의 학교법인의 임원취임승인취소와 임시이사선임과 관련하여 법적 논리의 일관성이 문제되고 있어서, 미국 ABA의 모델 NCA 2008과 영국 Charity Act 2006에서의 공익법인의 임원에 대한 규정 방식을 비교하여 현재의 임원취임승인취소와 사학분쟁조정위원회의 기능을 검토해 볼 때 절차적 규정방식을 전환해야 한다고 주장하였다. 학교법인 임원의 취임승인제도와 취임승인취소라는 행정청 주도의 행정절차적 규제 방식은 사적 영역에서의 학교법인의 임원해임과 임원해임청구, 대표소송의 구조라는 사법절차형으로 전환되어야 하며, 사법절차형으로의 전환이 학교법인이 가지는 종래의 사회적, 정치적 맥락과 행정규제를 벗어나 21세기에서의 다양성 추구와 민간 영역의 기능 확대와 행정규제의 축소, 교육의 정상화를 바라는 사립학교를 둘러싼 이해관계인의 의사반영통로의 확보, 교육분야의 해외교류와 외국인투자의 증대라는 방향으로 나아가기 위한 길이 될 것이라는 의견을 제시하였다.

학교법인과 이사회의 관계에 관해 정문성·이대로(2006)는 사립학교의 이사회는 각 학교법인별로 설립 취지와 목적, 전통 등에 의해서 운영되었다기보다는 국가나 사회에 요구에 의해 역할과 기능이 수시로 바뀌어져 왔으며, 이사회의 기능을 보장하고 사학의 특수성을 살리기 위해서는 이사의 자격기준 완화, 임원의 보고제도 전환, 기본재산 처분 시 허가제도 완화가 필요하다고 제안하였다.

사학에서의 학교운영위원회를 연구한 김성열(2000)은 '사립학교 학교운영위원회 구성 및 운영방안'에서 사학의 자율성과 아사회의 관계를 중심으로 연구하였다. 특히 국·공립학교의 학교운영위원회와 사립학교의 학교운영위원회, 그리고 이사회와 학교운영위원회를 나누어서 연구를 했으며, 이를 통해 학교운영위원회가 법인 이사회 및 학교내 다른 기구들과의 기능 및 역할과 중복이 되고 갈등을 야기해지만 이를 무조건적으

로 비판하기 보다는 적합한 학교운영위원회의 구성과 기능을 모색하여 사학의 자율성을 추구하자고 의견을 제시하였다.

학교법인제도의 과세제도에 관해 연구한 박태승(2004)은 '학교법인 과세제도의 개선방안'에서 학교법인 과세제도의 합리적 개선·운영, 학교법인의 고유목적사업에 대한 지원 확대와 수익사업에 대한 납세의식 고양, 투명한 회계·세무정보 제공함 등을 통한 건전한 기부문화를 정착이 필요하다고 하면서 다음의 제안을 하였다. 첫째, 수익사업과 고유목적사업의 범위를 명료하게 구분할 수 있도록 입법체계상의 미비점을 보완하여 법령에 명문화하고, 수익사업에서 제외되는 교육관련 부대용역의 범위에 대학부설 평생교육원, 창업보육센터 등의 수입을 포함하도록 조정해야 한다. 교육목적지원을 위해 의무적으로 보유하고 있는 수익용부동산의 재산세·종합토지세 등에 대한 지방세 감면확대가 필요하다. 셋째, 외부감사를 확대하여 기부금이 투명하게 사용되도록 해야 하며 세무보고 자료를 일반인이 열람할 수 있도록 공개방법을 구체화하여야 한다고 하였다.

사학의 비리에 관하여 여구한 이주호·박정수(2000)는 '사립대학 지배구조의 개혁 의제'에서 사학운영에 있어서 비분배조건이라는 비영리조직으로서의 당연한 명제가 지켜져야 한다고 주장했다. 이윤이 사용자나 소유자에게 귀속될 수 없으며 조직의 운영을 위해서만 사용되어져야 한다는 조건을 의미하는 비분배 조건이 준수되지 않으면 사학은 비리의 온산이 되고 만다는 것이다. 그러나 우리 사립대학은 법적으로 비영리조직이어야 함에도 불구하고 많은 경우 비분배 조건이 지켜지지 않는 '위장형 비영리조직'이라고 지적하였다. 따라서 사학의 운영 및 지배구조에 관한 논의 중 가장 핵심적인 사항은 바로 비분배조건이 엄격하고 의무적으로 지켜질 수 있도록 하는 제도적인 장치를 마련하는 것이라고 주장하고 있다.

외부 감사제도에 관한 노태일·박연희(2006)의 '사립대학 외부감사제도의 실태분석' 연구는 사학법인의 외부감사를 활성화하고 정착시키기 위해 현재 직면한 문제점을 찾아내고 개선방안을 제시하였다. 연구결과 대부분의 이해관계자들은 대학의 회계정보가 필요하다고 느끼고 있었지만 필요성의 정도나 신뢰하는 정도는 각 이해관계자들 간에 차이가 있었다. 정보 이용자집단에서는 외부감사인의 독립성과 신뢰성에 대해서 부정적인 응답을 하고 있었다. 또한 대부분의 응답자들은 사학법인에 대한 회계기준 및 감사기준의 제정이 미흡한 것은 회계정보의 신뢰성을 감소시키고 사학법인의 외부감사제도를 정착시키지 못하는 가장 큰 원인으로 꼽았다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 제도적 장치로서 감리제도나 감사위원회 제도 등을 도입하는 것이 제안되었다.

끝으로 김미란(2009)은 '일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁 비교교육연구'에서 일본의 사립대학 현황 및 문제점을 살펴보고 이에 대한 일본 정부의 다양한 지원정책 및 성공사례를 분석함으로써 우리나라 사립대학 구조조정에 시사하는 바를 고찰하였다. 일본 역시 사립대학 중심으로 고등교육이 확대되었으나 대부분의 사립대학이 소규모로 동일학교법인이 여러 개의 대학을 소유하고 있는 특이한 발전구조로 인해 참가경영, 사단적 성격, 설립자 지배라는 경영구조상의 특징을 가지고 있었다. 그러나 최근 학령인구의 감소로 입학 정원 미충원 비율이 증가하면서 귀속 수입으로 소비지출을 할 수 없는 경영 악화가 심각해지고 있으며 이사회 지배라는 학교법인 운영의 투명성 및 공공성의 문제가 대두되고 있다. 이에 따라 일본 정부는 사립대학의 공공성의 측면에서 사립 학교법을 개정하여 거버넌스 구조 개혁을 유도하고 경상비 보조 이외의 특별보조 및 세제상의 특례조치를 통해 재정을 지원하고 있다. 또한 사학 경영개선을 위해 경영지도실을 설치하고 경영분석 지표를 만들어 자율을 바탕으로 한 사립대학 경영 재생을 꾀하고 있다. 이러한 일

본의 사례 분석을 통해 공공성의 확립, 사립대학의 건학이념에 따른 대학 특성화, 리더십을 바탕으로 한 경영구조 개선, 정보공개와 자체평가를 통한 혁신사례의 창출, 그리고 대학 및 지역 연계를 한국의 사립대학 구조조정에 대한 시사점으로 제시하였다

다. 단행본 및 연구보고서 등

단행본으로서 학교법인에 관련된 연구는 많지 않은 편이다. 학교법인 관련된 단행본은 총 9편으로 학교법인 회계 및 재정 관련 연구 3편, 사립학교법 관련 연구 3편, 그리고 교원의 권리와 의무를 사례로 접근하여 판례를 바탕으로 실무 능력 향상에 초점을 둔 교원의 징계 및 재임용 관련 연구가 1편, 가톨릭 학교관련 법제를 다루면서 학교법인 및 사립학교법을 다룬 연구 1편, 그리고 '사학'이라는 전문 잡지의 특집글들을 묶어 펴낸 1편이 있다. 많은 연구가 사립학교법과 학교법인의 회계 및 재정 관련 주제에 편향되어 있는 것을 볼 수 있었다. 그 중에서 대표적인 단행본을 중심으로 살펴보면, 주영달(2010)은 학교법인과 사립학교를 운영하는 데 필요한 모든 법령과 해당 법령에 관계되는 판례들을 함께 정리하였으며, 박재윤·황준성(2006)은 전문성과 숙련을 필요로 하는 사립학교에 관련된 법령을 연구하는데 도움이 될 수 있도록 개정된 사립학교법의 내용을 반영하고 2003년판 편람의 오류를 수정하는 작업했다. 이종만(2001)은 사립학교법 전반에 대해 '사실'과 '당위'의 입장에서, 그리고 '체제 유지와 기여도 인정'과 '문제점을 인식하고 그 개선과 개혁을 주장'하는 양극단의 입장에서 벗어나 논쟁점 중심으로 분석하였다.

〈표 5-3〉 학교법인 관련 단행본으로서 선행연구 목록

저자	제목	출판사
박철현(2010)	사립학교 교원의 징계 재임용 교원소청	헴튼
주영달(2010)	사립학교법	세창출판사
박재윤 외(2008)	가톨릭 학교 관련 법제의 현황과 발전방안	가톨릭문화원
박재윤·황준성 (2003, 2006)	사립학교법 편람	한국문화사
대한사립중고등학교장회 (2004)	한국의 교육과 중등사학	한국문화사
박영서(2004)	학교법인, 학교 회계와 세무	조세신보사
이종만(2003)	사립학교법 : 그 제정·개정의 과정 및 현황과 과제	교육과학사
김연수(2001)	(사립학교와) 학교법인의 세무회계	광교TNS
이동규(2001)	사립대학의 경영과 회계	선학사

단행본으로는 학교법인에 관한 연구는 적지만, 정책연구보고서로는 다수를 찾을 수 있다. 특히, 한국교육개발원과 한국사학진흥재단 등의 연구기관에서 많이 연구 되어왔다. 정책연구물 중 학교법인에 관한 가장 많은 연구 주제로 선정된 것들로는 학교법인 재정 및 조세, 학교법인 운영, 사립학교법, 학교법인 정관, 대학 기부금 등이 있다. 그 중에서 대표적인 정책 연구들을 살펴보면, 먼저 사학의 문제를 법적인 시각을 갖고 접근한 연구들이 배병일(2000), 이명균(2001), 제철웅(2001). 박재윤 외(2003) 등이 있다. 배병일(2000)은 학교법인의 기본재산, 회계, 수익사업, 세제에 관한 재정운여의 문제점과 개선방안을 법률적으로 논했으며, 이명균(2001)은 학교법인의 법적 성격과 함께 학교법인의 사적 자유와 한계를 법률적으로 검토하였다. 제철웅(2001)은 사학의 자유에 대한 제한을 국민적 권리의 관점에서 살펴봤으며, 박재윤 외(2003)은 학교법인 정관 실태를 바탕으로 학교법인 정관의 제도의 문제점과 개선방안에 대해서 분석하였다. 그 이외에도 현 조세제도 문제점을 분석하고 개선방안을 제시한 이전오·박정우(2006), 한문식·원윤희(2000) 연구, 대학의 자율과 책무성에 대해 논하고 해외사례를 분석하여 우리

나라의 법인화 정책에 대해 연구한 이필남 외(2010), 사립학교 특성과 성격을 살펴보고, 외국(일본, 미국, 호주)의 사립학교를 분석한 것을 바탕으로 중등사학 정책의 발전 방향에 대한 시사점을 제시한 공은배 외(2003)의 연구 등이 있다.

〈표 5-4〉 학교법인 관련 정책연구보고서로서 선행연구 목록

저자	제목	발행기관
강영혜 외(2008)	「사립학교법」 체제개편 방향 탐색을 위한 예비연구	한국교육개발원
공은배 외(2003)	사학기관 건전육성 대책연구	한국교육개발원
공은배(2007)	한국 교육재정 구조개편 방향 설정 연구	한국교육개발원
김용호 외(2003)	중등사학교원의 법적 지위에 대한 관계법령의 타당성 분석 연구	한국사학교육연구소
김용호·황준성(2003)	'중등사학육성특별법' 제정에 관한 연구	한국사학교육연구소
김윤(2008)	대학경영 선진화를 위한 경영컨설팅 지원방안 연구 : 사립대학을 중심으로	한국사학진흥재단
남궁(2005)	대학의 규제완화를 통한 자율혁신역량 강화 및 구조개혁 방안 연구	교육인적자원부
박영서(2005)	(학교법인·학교)회계·감사와 세무대책	한국행정연구소
박재윤 외(2000)	초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구	한국교육개발원
박재윤 외(2003)	다양한 학교법인 정관 모델 개발	한국교육개발원
박재윤 외(2006)	개정 사립학교법 시행에 관한 연구	한국교육개발원
박재윤(2004)	사학의 운영구조에 관한 검토: 학교법인 정관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로	한국교육개발원
배병일(2000)	사학법인 운영체제 개선방안 연구: 재정 관련 법령 중심으로	교육부
손한기(2004)	사학분쟁조정제도 설치방안에 관한 연구	교육인적자원부
신현석(2004)	사립대학의 책무성 확보를 위한 제도개선 관련 의견조사	교육인적자원부
원영상 외(2008)	사학정책 개혁방안에 관한 연구	한국대학법인협의회
원영상 외(2008)	교육선진화를 위한 사학정책의 개혁방향	한국대학법인협의회
이동규(2006)	사립대학 결산 경영진단 모형에 관한 연구	한국사학진흥재단

저자	제목	발행기관
이동규(2008)	대학의 전략적 재무분석	한국사학진흥재단
이명균(2001)	사립학교 법제 개편방안	한국교원단체 총연합회
이석연·강경근 (2004)	학교법인의 임시이사제도 및 그 운영의 위헌성 연구	한국대학법인협의회
이시우 외(2010)	사학 정책 방향 정립 및 사학 관련 법제 재구조화 방안에 관한 연구	교육과학기술부
이전오·박정우 (2006)	사립대학 조세제도의 개선방안에 관한 연구	한국사학진흥재단
정병수 외(2004)	사학기관 수익용기본재산 개발전략에 관한 연구	한국사학진흥재단
정병수(2010)	교육법령 해설 및 학교법인 재정구조의 이해	한국사학진흥재단
정영환(2004)	헌법정신과 사학이념에 관한 연구	한국대학법인협의회
제철웅(2001)	사립학교의 자율성과 관할청의 감독권한 간의 상호관계 : 사립학교법의 문제점과 그 개정방안을 중심으로	한국사학법인연합회
제철웅(2003)	사립학교의 재정제도 개선방안에 관한 연구	한국사학법인연합회
조동섭 외(2009)	사립학교의 발전을 위한 법령 정비방안 연구	국회
채재은(2008)	외국 영리학교법인 실태조사 및 국내에 미치는 영향 검토 연구	교육과학기술부
한국교육정책연구원 (2005)	사립학교 관련 개정 법률안은 헌법적으로 옳은 것인가	한국교육정책연구원
한국사학진흥재단 (2006)	사학기관 조세관례 및 예규모음	한국사학진흥재단
한국사학진흥재단 (2007)	사학기관 구조조정 실행방안 : 자산관리를 통한 한계사학기관의 구조조정 방안을 중심으로	한국사학진흥재단
한국사학진흥재단 (2007)	학교법인 수익용기본재산 수익극대화에 관한 연구	한국사학진흥재단
한국사학진흥재단 (2008)	대학 기부금 활성화 방안 연구	한국사학진흥재단
한국사학진흥재단 (2008)	사립대학 재무비율 분석	한국사학진흥재단
한문식·원윤희 (2000)	학교법인 조세제도 개선방안 연구	한국사학법인연합회
허종렬 외(2006)	사립대학 재정 지원 실태와 문제점 및 제도적, 법적 개선방안	한국지역대학 연합
황준성·신지수 (2008)	중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구	한국사학교육연구소

끝으로 학술대회 및 기타 자료집에서는 학교법인 관련 주제로 건전 사학 유성 및 지원 방안이, 사립학교법 관련 그리고 임시이사 관련 등 있다. 학술대회 및 기타 토론회, 국정감사자료집의 경우, 사학 운영의 불투명성과 비리 그리고 사학의 특수성 억압 정책과 제도를 비판하면서 개선안을 찾으려는 것들이 다수였다.

<주요 토론회 일람>

- 사립학교법개정과부패사학척결을위한국민운동본부(2000), 사립학교법 개정과 민주적 사항정책 수립을 위한 토론회(2000.10.9. 국회 의원회관).
- 대한사립중고등학교장회(2000). 지식기반사회 구현을 위한 사립학교법 개정방안(2000.6.28. 세종문화회관 컨벤션센터)
- 한국교육재정경제학회(2001). 한국 중등사학의 전망과 재정적 과제(2001.2.23. 교총회관)
- 한국교육개발원(2003). 중등사학 건전 육성 방안(2003.12.22. 서울특별시 교육연수권 대강당).
- 한국교육행정학회·대한사립중고등학교장회(2004), 한국교육의 경쟁력 강화를 위한 사학의 역할(2004.5.25. 프레스센터 기자회견장)
- 최순영의원실(2004). 사립학교법 개정의 방향(2004.7.29. 헌정기념관)
- 이주호의원실(2004). 사립학교법 개정에 관한 토론회(2004.8.4. 국회본청 123호).
- 열린우리당 정책위원회(2004). 사립학교법 개정에 대한 토론회-사립학교법 개정 어떻게 할 것인가?-(2004.9.3 국회도서관).
- 한국기독교학교연맹 외(2004). 사립학교법 개정 반대 및 종교교육의 강화를 위한 세미나(2004.9.9. 한국기독교연합회관 대강당)

– 한국대학교육협의회(2004). 사립대학의 발전과 사립학교법 개정(2004.9.23. 사학연금회관)
– 헌법포럼·한국교육정책연구원(2005). 사립학교 관련 개정법률안은 헌법적으로 옳은 것인가?(2005.2.1. 프레스센터 기자회견장)
– 한나라당 사학법 재개정 특별위원회(2006). 올바른 사학법 재개정을 위한 국민대토론회(2006.2.13. 헌정기념관)
– 사립학교법시행령재정위원회(2006). 개정 사립학교법의 올바른 시행을 위한 사립학교법시행령 개정시안 공청회(2006.3.7. 교원소청심사위원회 대강당)
– 대한교육법학회(2006). 개정 사립학교법에 관한 헌법적 검토(2006.3.11. 한국교육개발원).
– 이주호·자유주의교육운동연합(2006). 사립학교법 재개정! 임시이사 파견 사학 정상화를 위한 대토론회(2006.8.18. 국회 의원회관 소회의실).
– 임해규·자유주의교육운동연합(2006). 사학의 교육경쟁력 제고방안 대토론회(2006.9.28. 전경련회관).
– 자유주의교육운동연합(2008). 사립학교법 대통령시행령에 관한 토론회(2008.2.12. 서울교총 대강당)
– 바른사회시민회의(2008). 사립학교법 사립학교 규제인가 비리근절인가(2008.5.9. 서울역 4층 대회의실)
– 대한교육법학회·대한사립중고등학교장회, 사학규제 개혁을 위한 관련 법령 개정(2008.6.26. 프레스센터 기자회견장)
– 정두언·조전혁·자유교육연합(2008). 임시이사파견제도의 문제점과 대책(2008.12.10. 국회의원회관 대회의실).
– 교육선진화운동(2009). 사학법 폐지! 그 대체입법안은 무엇인가(2009.1.14. 서울시의회별관).

– 대한사립중고등학교장회·한국학교교육연구원(2009). 이명박 정부 사학정책의 진단과 과제(2009.6.5. 한국프레스센터)

<기타 자료집 등>

– 한국사학법인연합회(2000). 사립학교법 개악 움직임에 대한 우리의 반론: "소위 사립학교법 개정과 부패 사학척결을 위한 운동본부"의 주장을 중심으로
– 최순영의원실(2004). 사립학교법 개정! 교육공공성과 민주화를 위한 길입니다.
– 구논회 외(2004). 사립대학의 실태와 개선방안(열린우리당 교육위원 공동자료집1).
– 최순영의원실(2005). 부패사학 박람회.
– 최재성(2005). 임시이사 대학 실태와 개선방안 : 임시이사 설문조사 결과를 중심으로. 국회 국정감사자료집.
– 안민석(2007). (사학의 민주성.투명성 제고를 위한)개정 사립학교법 이행 실태 분석 : 개방이사와 대학평의원회를 중심으로. 국회 국정감사자료집

2. 이론적 검토

가. 학교법인의 법적 지위

1) 학교법인의 개념

'학교법인'이란 사립학교법 제2조 제2항의 정의에 따라, 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인이다. 즉, 학교법인은 공공사업인 학교교육을 위해서 출연된 재산을 관리하게 하

는 법인을 의미하는데, 영미법계에서는 이와 같은 법인제도 대신에 공익신탁제도를 활용한다. 한편, 학교법인이 아닌 사립학교경영자도 사립학교를 설치·운영할 수 있다. 사립학교법 제2조 제2항에 따라 사립학교경영자란 학교법인 외의 법인 또는 사인으로서 사립학교를 설치·경영하는 자를 말하며, 여기서 사인은 자연인을 의미한다.

2) 학교법인 제도의 도입 취지 및 학교법인의 성격

법인제도는 역사적으로 로마법의 독일법으로의 계수 과정을 통해 정립된 된 것으로 본다.[278] 독일을 위시로 한 대륙법계의 대표적 제도의 하나가 법인제도인 것이다. 이와 같은 법인제도는 법기술적으로 자연인이 아닌 가상의 법적 존재를 권리·의무의 통일적인 귀속점으로 하는 방법이다. 그러나 오늘날 법인제도가 점차 중요해지고 있는 것은 한정된 인간의 수명을 극복하여 특정 구성원이나 재산의 변동에 관계없이 동일성을 유지하면서 통일체로서 활동할 수 있는 길을 열어주었다는 것이다. 즉, 설립자로서 자연인은 죽어도 법인이 남아서 특정 목적 및 이에 따른 행위가 영속적으로 유지될 수 있도록 제도화 한 것이 법인제도이다.

학교법인제도가 우리 사회에 도입된 것도 다르지 아니하다. 학교를 설립하기 위해서 재산을 출연하는 행위는 사회적으로 장려되어야 하고, 출연된 재산이 출연자의 출연목적대로 지속적으로 활용될 것임을 보장해주어야 한다. 그리고 출연된 재산은 효율적으로 활용되어 소멸됨이 없어야 하고, 당초의 목적에 따라 합리적이고 투명하게 관리되어야 한다. 학교법인제도는 이와 같이 학교를 설립·경영하기 위해서 출연된 재산을 합리적으로 관리하려는 제도 중의 하나라고 하겠다.

학교법인은 사립학교법에 따라 교육과학기술부장관의 허가를 얻어(제

278) 황적인(1981). 로마법·서양법제사. 216-229. 서울: 박영사.

10조), 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 동법에 의하여 설립되는 법인(제2조 제2항)으로 정의된다. 즉, 학교법인은 민법이 아닌 사립학교법에 의해 그 설립 근거를 갖는 특수법인으로서의 성격을 갖는다.

한편, 법인은 통상적으로 일정한 목적과 조직 아래에 결합된 사람의 집합체인 사단법인과 재산의 집합체인 재단법인으로 크게 구분되는데, 학교법인은 이와 같은 구분에 따를 경우 재단법인에 속함에 이의가 있을 수 없다. 먼저, 사립학교법의 제정 이전에 사립학교의 설립·운영 주체들은 민법 상 재단법인이다.[279] 또한, 학교법인은 재산의 출연을 전제로 하며 출연된 재산이 학교법인의 주요한 실체를 이룬다. 즉, 학교법인은 사립학교법에 의한 특수법인이기 이전에 그 본질은 민법 상 재단법인에 해당한다. 따라서 사립학교법이 별도로 존재하지만 학교법인들도 많은 경우에 재단법인에 관한 민법의 규정들이 준용되고 있다.[280]

그러므로 재단법인의 본질에 대한 학설들을 통해 학교법인의 본체를 살펴보면 다음과 같은 주장이 가능하다. 브린쓰(brinz)가 주장하는 목적재산설에 의하면 학교법인의 본체는 사립학교의 설립과 운영을 위해 바쳐진 재산이 될 것이며, 이예링(Jhering)의 향익자주체설에 의하면 학교법인으로부터 실질적 이익을 얻고 있는 다수의 개인 즉, 학교법인이 설치·운영하는 학교에서 교육을 받고 있는 학생들이 법인의 주체가 될 것이다. 반면, 휠더(Hölder)의 관리자주체설에 따른다면 현실적으로 법인재산을 관리하고 있는 자인 이사회가 학교법인의 본체가 된다. 이와 같이 설립경영주체로서 학교법인과 교육·학문의 중심단위로서 학교 중 어느 단위를 중심으로 할 것인가 또는, 재단의 본질에 관하여 어느 학설

279) 구 교육법시행령(대통령령 제633호, 1952.4.28) 제63조에는 "사립학교의 설립자는 재단법인이어야 한다"고 규정되어 있었고 부칙 제2조 1항에도 이와 관련된 내용이 있었다. 그러다가 1963년 6월 26일 제정된 사립학교법의 부칙 제2조에 의하여 이들 재단법인들이 '학교법인'으로 전환되었다.

280) 실제로 사립학교법 제9조, 제13조, 제27조, 제42조에는 각각 민법의 규정을 준용한다고 명시되어 있다.

을 중심으로 사학운영의 본체를 바라보냐에 따라 사학운영의 중심은 출연재산, 수익자인 학생, 관리자인 이사회로 다양하게 논의되고 있다. 이와 관련하여 우리나라의 사립학교법은 후술하는 것과 같이 사학 운영의 중심으로 이사회를 채택하고 있는 것이다.[281]

한편, 학교법인이 공익법인에 해당하는가에 대한 다툼이 있는데 아래의 질의·회신과 같이 넓은 의미로는 공익법인에 속한다고 할 것이다.

> 학교법인은 사립학교법에 따라 설립되는 특수법인으로서 그 설립 목적 또는 경영하는 사업은 동법의 규제를 받고 있는 바, 동법 제2조 제2항에 의하면 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 하고 있으며, 동법 제6조 제1항에서도 학교법인은 그가 설치·경영하는 학교의 교육에 지장이 없는 한 그 수익을 사립학교의 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 하는 사업을 할 수 있도록 규정되어 있고 학교법인의 설립 취지 또는 경영하는 사업은 영리 아닌 공익을 목적으로 한다 할 것이므로 학교법인은 공익법인 범주에 속한다고 보아도 무방하다(법무 81-154, 74.4.8. 대:경상북도교육위원회).

3) 학교법인의 권리능력 등

사립학교법 제9조는 "학교법인의 권리능력과 불법행위능력에 관하여는 민법 제34조 및 제35조의 규정을 준용한다."고 규정하고 있으며, 민법 제34조는 "법인은 법률의 규정에 좇아 정관으로 정한 목적의 범위내에서 권리와 의무의 주체가 된다"고 명시하고 있다. 이에 따라 학교법인도 권리능력 즉, 법률상 권리의 독자적인 주체가 될 수 있는 지위 또는 자격을 갖는다. 즉, 학교법인은 독자적인 법률상 권리·의무의 주체가 될 수 있다.

다만, 학교법인의 권리능력은 정관에 규정되어 있는 사립학교의 설립·

281) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 151.

경영 및 수익사업과 관련된 범위 내로 제한된다. 대법원은 '정관으로 정한 목적의 범위'와 관련하여 "법인의 권리능력은 법인의 설립근거가 된 법률과 정관상의 목적에 의하여 제한되나 그 목적 범위 내의 행위라 함은 법률이나 정관에 명시된 목적 자체에 국한되는 것이 아니라 그 목적을 수행하는 데 있어 직접, 간접으로 필요한 행위는 모두 포함된다(대법원 2001.9.21. 2000그98 결정, 대법원 1991.11.22. 선고 91다8821 판결)."고 하여 그 범위를 다소 확대하여 보고 있다.[282]

또한, 사립학교법은 민법 제35조를 준용함으로써 학교법인에게 불법행위능력을 부여하여 학교법인의 대표자가 직무를 행함에 있어서 타인에게 끼친 손해를 배상할 책임도 함께 부과하고 있다. 그런데 불법행위능력이란 이른바 책임능력으로 단독으로 완전·유효한 법률행위를 할 수 있는 지위·자격을 뜻하는 행위능력에 대한 책임을 묻는 것으로 행위능력의 향유가 전제되지 않으면 안 된다. 즉, 민법 제35조의 준용에 의해 학교법인은 전술한 권리능력과 함께 그 행사를 가능하도록 하는 행위능력을 부여 받는 것이다.[283]

이와 관련하여 민법 제35조는 제1항에서 "법인은 이사 기타 대표자가 그 직무에 관하여 타인에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 이사 기타 대표자는 이로 인하여 자기의 손해배상 책임을 면하지 못한다."고 규정함에 이어, 제2항에서 "법인의 목적범위 외의 행위로 인하여 타인에게 손해를 가한 때에는 그 사항의 의결에 찬성하거나 그 의결을 집행한 사원, 이사 및 기타 대표자가 연대하여 배상하여야 한다."고 규정하고 있다.

이에 따라 학교법인의 불법행위가 성립되기 위해서는 해당 행위가 이

282) 법인이 설치·운영하는 학교는 학교법인이 설치한 시설물로서의 지위를 갖기 때문에 독자적인 권리능력을 갖지 아니한다.

283) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 155.

사 기타 대표자의 행위여야 한다. 그런데, 민법상 재단법인과 달리 학교법인의 경우에는 이사장 이외의 이사에게는 원칙적으로 대표권을 부여하고 있지 않기 때문에 이사장의 불법행위만이 법인에게 귀속된다고 보아야 한다. 또한, 법인의 불법행위도 일반적인 불법행위 성립요건이 갖추어져야 하므로 대표자의 불법행위에 고의 또는 과실, 위법, 피해자의 손해 발생 등이 수반되어야 한다. 그리고 불법행위에 직무와의 관련성이 있어야 한다. 여기서 직무란 학교법인 정관이 규정하고 있는 학교의 설치·운영 또는 관련된 수익사업과 사회관념 상 관련성을 갖는 것으로 법인의 권리능력의 범주와 대체적으로 유사하다고 할 것이다.[284]

이와 같이 학교법인은 정관이 규정하고 있는 법인의 목적 즉, 사립학교의 설치·운영과 관련된 직무의 범위 내에서만 권리능력을 갖게 되므로 이를 벗어난 행위들에 대한 불법행위능력을 갖지 아니한다. 따라서 학교법인의 권리능력을 벗어나는 행위와 관련하여 타인에게 손해를 끼쳤을 때에는 학교법인이 아닌 해당 행위에 관련된 자들의 사적인 불법행위가 되어 이들이 책임을 지게 된다.

4) 학교법인에 대한 국가 등의 개입

가) 국가 등의 개입 근거

학교법인은 공교육기관인 학교를 설치·경영하는 법인으로서 학교법인의 설립 및 운영 등에 있어 일정한 범위 내에서의 국가와 지방자치단체의 개입을 피할 수 없다.

사학에 관한 국가·지방자치단체의 규제 및 통제에 대한 이론적 근거

284) 대법원은 "행위의 외형상 법인의 대표자의 직무행위라고 인정할 수 있는 것이라면 설사 그것이 대표자 개인의 사리를 도모하기 위한 것이었거나 혹은 법령의 규정에 위배된 것이었다 하더라도 위의 직무에 관한 행위에 해당한다(대법원 1969.8.26. 선고 68다2320 판결)."고 판시한 바 있다.

를 살펴보면 다음과 같은 두 가지로 대변될 수 있다. 하나는 '특허권설'로서 교육은 국가의 전속사업이며, 사립학교는 국가가 행하여야 할 사업을 국가에 대신하여 할 수 있도록 특허한 것이라는 설이다. 따라서 학교법인이 교육사업을 행하는 경우에도 국가적 필요에 의하여 행하여지며, 국가의 특별한 감독에 복종해야 된다고 한다. 다른 하나는 '학교사업 성질설'인데 학교사업의 성질 즉 학교교육이라고 하는 사업 그 자체가 '공(公)의 성질'이 있기 때문에 설립자의 공·사립을 불문하고 학교는 공공성을 가지며 이러한 성격으로 국가·지방자치단체의 지도·감독권은 그 정당성을 인정받을 수 있다는 것이다. 학교사업 성질설은 오늘날 각국이 취하고 있는 공교육제도에서 교육이 갖는 공적 성질이 사학에 대한 국가·지방자치단체의 통제권의 근거가 된다는 것이다.[285] 그런데 전자인 특허권설은 국민의 사학의 자유 특히, 사학설립의 자유를 전면적으로 부정는 것으로 받아들일 수 없으므로 후자인 학교사업 성질설이 타당하다고 할 것이다.

한편, 사학에 대한 국가의 지도·감독은 다음과 같은 교육에 대한 국가의 책임에서도 비롯된다. 첫째, 국가는 일정 수준의 학령층에게 일정 수준의 학업성취에 도달하도록 할 책무가 있다. 이러한 측면에 국한하여 보면 국가는 정규교육과정에 참여하고자 하는 사인, 즉 사립학교에 대해 국가가 설정한 기준을 충족하도록 요구할 권리가 있다. 물론 일정 학령층이 일정 수준의 학업성취도를 달성하는가의 여부는 교육대상(학생), 교육주체(교사, 교수)의 자질에 따라 가변적일 수밖에 없고, 또한 시대적 상황에 따라 가변적일 수도 있다. 그러므로 그때그때의 학령층이 일정 수준에 도달하였는가를 기준으로 하여 사립학교의 교육에의 참여 여부를 결정할 수는 없다. 그러므로 외형적 기준을 설정하지 않을

285) 허재욱(1985). 한국 사립학교법에 관한 연구: 자주성과 공공성을 중심으로. 중앙대학교 박사학위논문. 22.

수 없는 것이다. 달리 말하면 일정 수준 및 자격요건을 갖춘 교사, 교수들에 의해 학교교육이 담당되어야 한다는 것, 일정한 교과목은 필수적으로 일정 시간 교육하도록 하여야 한다는 것 등으로 나타날 것이다. 그렇지 않고 실질적 기준을 적용하는 것은 부적절하고, 자칫 자의적인 판단으로 귀결될 수밖에 없을 것이다. 둘째, 교원들의 학문과 교육의 자유를 보장할 국가의 책무로 인하여 학교법인에 대한 감독이 필요하다. 이를 위하여 교원의 지위를 보장하기 위한 제반의 조치를 하고, 그 위반이 있는지를 감독할 의무가 있다고 할 것이다.[286]

나) 개입 수단

학교법인에 대한 개입은 주로 관할청을 통해 이루어진다. 고등학교 이하를 설치 경영하는 학교법인은 시·도 교육감, 고등교육기관을 설치 경영하는 학교법인(고등교육기관과 함께 고등학교 이하 학교를 설치 경영하는 학교법인 포함)은 교육과학기술부장관이 관할청이 된다. 그리고 관할청을 통한 국가 등의 개입은 학교법인의 설·폐와 관련되는 것, 법인의 인적 구성, 법인의 재정운영 그리고 학교의 학사·인사·재정·시설 등 전 영역에서 이루어진다.

특히 위법·부당한 권한행사를 사전에 방지할 목적으로 이루어지는 법령에 의한 제한 규정, 관할청의 승인·인가·허가 등 사전적·예방적 개입 이외에, 이미 행한 위법·부당한 권한 행사에 대해서 이를 교정 또는 처벌할 목적으로 행하는 취소권·명령권·해산권 등 사후적 개입도 다양하게 이루어지고 있다. 또한, 사립학교법은 개별 사안에 대한 구체적인 법령의 근거 없이 감독청이 재량으로 보고·조사권을 행사할 수 있도록 하고 있다(제48조, 제70조).

286) 제철웅(2001). 사립학교의 자율성과 관할청의 감독권한 간의 상호관계: 사립학교법의 문제점과 그 개정방안을 중심으로. 한국사학법인연합회. 23.

다) 개입 한계

국가와 지방자치단체의 학교법인 운영에 대한 개입은 사학행정의 합리적 전개를 위한 한도 내에서 허용되는 것이 타당하다. 특히 사학에 대한 국가 재정지원의 평가나 모니터링을 위한 개입은 강화될 필요가 있지만 사학 본래의 존재 의의를 근본적으로 부정하는 개입은 타당치 않다. 즉, 국가 등의 개입에도 일정한 한계가 필요하며, 그 한계는 현대 사회에서의 사학의 존재 의의와 헌법에서부터 보장하고 있는 사학의 자유가 될 것이다.

특히, 정부에 의한 사학규제는 사학의 정체성 상실이라는 심각한 문제점을 야기하고 있다. 이는 학교법인의 학교 운영에 있어서 매너리즘 심화 그리고 이로 인한 공학 대비 상대적인 경쟁력 약화와 연계된다. 그리고 이것은 다시 사학의 정부에 대한 의존도 심화로 이어져 현재 많은 사학들의 문제점으로 제기되고 있는 준공립화 현상의 시발점이 되고 있다. 또한, 이는 거시적으로 사학의 존재의의를 상실하도록 하는 것으로서 우리나라 공교육 전체적 측면에서 획일화의 문제로 귀결되고, 궁극적으로는 국민의 교육받을 권리의 향유의 제한 요소가 되고 있는 것이다.[287]

5) 출연자와 학교법인의 관계

학교법인 설립의 토대를 제공한 재산 출연자 혹은 설립자와 학교법인의 관계는 중요하다. 특히 재산출연자와 이사회의 관계가 문제되는데, 대법원은 다음의 판례를 통해 이들 간에 법률상으로는 특별한 관계가 성립되지 않음을 밝히고 있다.

287) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 169.

> 학교법인의 설립자는 일단 학교법인을 설립하고 난 다음에는 비록 사실상으로 그 운영에 영향력을 행사할 수 있다 하더라도 학교법인과는 현재 구체적인 권리 내지 법률관계가 성립될 수 없다(대법원 1989.2.14. 88다카4710).

그러나 실제에는 대다수의 학교법인에 있어서 재산출연자가 설립자가 되고 그 설립자가 학교법인의 이사장으로 취임함으로써 관계를 유지하며, 이사회를 중심으로 학교법인은 물론 학교의 중요 사항에 대해 큰 영향력을 행사하고 있음은 주지의 사실이다.

6) 학교법인과 사립학교의 관계

현행 사립학교법에 의하면, 학교법인은 사립학교를 설치·경영함만을 목적으로 하여 설립되는 법인이며, 사립학교는 학교법인 또는 공공단체 외의 법인이나 사인이 설치하는 학교로서 유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법이 규정하는 학교들을 말한다. 그런데 사립학교법은 제3조에서 초등학교·중학교·고등학교 그리고 대학을 중심으로 하는 고등교육기관 등 통상적인 기간학제의 사립학교들은 오직 학교법인에 의해서만 설치·경영될 수 있도록 함으로써 학교법인제도 중심의 사학제도를 밝히고 있다.

한편, 사학 운영구조의 가장 기본적인 틀은 학교법인과 학교의 관계인데, 우리나라 사립학교법에 의하면 학교법인만이 권리능력을 가져 권리와 의무의 귀속체가 되고, 학교는 법인이 설치한 시설물이라는 지위를 갖는 것에 불과하다. 즉, 재단은 법인격을 갖는 법인(학교법인)으로서, 그 의사는 이사회가 결정하고, 학교는 법인이 설치한 시설로서, 법인으로부터 한정된 의사결정권만을 수임 받는 것으로 되어 있다.[288] 즉, 현행 우리나라의 사립학교 운영구조는 학교법인 중심으로 되어 있다.

288) 이성호, 박재윤, 조석훈, 유용식(1998). 사립학교법의 현황과 개정과제. 사립학교법 연구위원회.

이사장이 대표가 되고 이사회가 최종의결기관이 되는 학교법인이 모든 권리·의무의 주체가 되며, 학교는 학교법인의 시설인 법인격 없는 영조물의 지위를 갖는다. 따라서 사립학교는 독자적인 의사결정권이 없으며 있다 하더라도 법인이 특히 위임한 사항에 한한다. 이와 같은 사실은 다음의 판례에서도 명백히 드러난다.

- 사립학교는 그 설립자에 의해 설립되고, 유지되고, 운영되는 교육시설에 지나지 않는다고 보는 것이 타당하고, 사립학교가 그 자체로서 설립자와 독립하여 독자적인 존재와 활동을 할 수 있는 주체로 보는 것은 타당한 해석이 아니다(대법원 1971. 9.28. 71다424).
- 사립학교는 학교법인이 경영하는 하나의 교육시설에 불과하여 당사자 능력이 없다(대법원 1975.12.9. 75다1048).
- 학교법인이 설치·경영하는 학교는 학교법인과 분리하여 따로 권리의 주체가 될 수 없다는 것이다(대법원 1979.1.16., 76도3026).

그러나 외국의 사례들을 보면 학교법인과 사립학교의 관계가 우리나라와 같지만은 않다. 미국의 주립대학들은 대학 자체가 법인인 경우가 많으며 일본의 국·공립대학들은 2003년에 90여개 모두가 법인이 되었다. 사립대학들도 우리나라와 같이 학교법인만 법인이고 학교는 법인이 아닌 경우는 오히려 드물고 학교 자체가 법인이고 출연된 재산은 그것을 법인이 아니라 신탁(Trust)의 형태로 관리하는 체제로 유지하는 경우가 영국과 미국에는 흔하다.

7) 학교법인제도의 장·단점[289]

우리나라 사립학교법이 선택하고 있는 학교법인제도의 핵심은 학교법인 및 그가 설치·운영하는 학교의 설립목적을 이사회를 통하여 영속적으로

289) 이 부분은 황준성, 신지수(2008)의 157-158의 내용을 옮겨왔음을 밝힌다.

유지할 수 있다는 점에 있다. 즉, 학교법인제도는 설립취지에 동조하는 이 사회의 자가발전적 계승을 통해 출연된 재산을 출연자의 출연의도인 건학 이념에 맞게 출연자의 수명과 무관하게 영구적으로 활용하도록 할 수 있다는 장점이 있다. 이것은 학교법인의 근본규범이 되는 정관에 설립당초의 이사를 명기하도록 함과 아울러 기존 이사들로 하여금 설립취지를 계승할 후임 이사를 선임하도록 하는 이사회 제도가 갖는 장점이다.

또한, 학교법인제도 하에서의 사학운영 구조가 가진 장점으로 사학의 설립·운영에 책임지는 주체를 둠으로써 안정적인 사학의 운영을 기대할 수 있다.[290] 특히, 소송상의 대표자임과 아울러 전반적인 권리·의무의 주체로서 학교법인이 존재함으로써 학교는 법적, 재정적 측면에서 직접적인 부담을 피할 수 있게 됨으로써 보다 안정성을 갖게 되는 것이다.

이에 더하여 전술한 것과 같이 학교법인은 출연된 재산의 집단 그 자체를 중심으로 하여 독립한 권리주체를 창설하는 재단법인의 하나로서 재산은 학교법인에 귀속되어 독자성을 보유하면서, 학교법인 및 학교의 운영에 지출되는 비용은 기본재산을 잠식시키지 아니하고 기본자산의 운용수익금 등으로 충당하게 된다.

즉, 학교법인은 별도의 자본금을 축적하고 거기로부터 나온 수익으로 이를 교육목적에 지출하는 장학재단과 같은 자본금법인이 아니라, 의료법인과 같이 사립학교를 설립하여 경영하는 것을 목적으로 하는 시설물법인이기 때문이다. 시설물법인은 그 시설물의 경영에서 발생하는 수입을 주된 재원으로 하는 것이다.[291] 따라서 학교법인제도 아래에서 출연자산은 장기성·영속성을 갖으며 그 만큼 학교역시 장기성과 안정성의

290) 同旨 : 사학운영의 주체와 객체의 관계라는 유형의 구조가 가진 특징은 학교를 설립하고 책임지는 법인을 둠으로써 안정적인 사학교육이 운영될 수 있도록 할 수 있게 한다는 점이다(이성호 외, 1998: 65).

291) 이석연, 강경근(2004). 학교법인의 임시이사제도 및 그 운영의 위헌성 연구. 한국대학법인협의회. 53.

장점을 갖는다.

그러나 이러한 장점은 단점으로도 제기될 수 있는데 먼저 사학의 운영에 있어 학교법인 이사회로의 권한의 집중은 학교법인제도의 가장 큰 단점이다. 특히 현실적으로 재산의 출연자 및 설립자가 학교법인의 이사장이 되어 출연재산에 대한 관리는 물론 학교운영의 전반에 부정적 영향력을 행사할 수 개연성이 없지 않다. 둘째, 학교법인의 설립에는 막대한 재원이 필요하여 다수의 소액 출연자에게는 적절하지 못하다. 셋째, 사립학교에 재학 중인 학생은 법률관계에 의한 직접적 수익자가 되지 못하고, 타인에 의한 재산출연과 학교설립 그리고 재학관계에 기인하여 간접적으로 혜택을 받는 법적 지위에 불과하다.

나. 학교법인법으로서의 사립학교법[292]

1) 형식적 의미의 사립학교법

형식적 의미의 사립학교법이란, '사립학교법'이라는 제명을 가진 법률을 말한다. 현행 사립학교법은 1961년부터 1963년에 이르는 국가재건최고회의 당시 내각에 의해서 제안되어(1963.2.10), 문교사회위원회의 수정가결 그리고 본회의의 수정가결(1963.6.5)을 거쳐 동년 6월 26일 법률 제1362호로 제정·공포되었다.

가) 입법 취지

정부수립 이후 우리나라의 사학은 사립학교법 제정 이전에는 사학과 관련된 독자적이며 포괄적인 법령 없이 교육법을 중심으로 민법, 교육공

292) 이하 형식적 의미의 사립학교법과 실질적 의미의 사립학교법에 대한 논의는 박재윤·황준성(2006). 사립학교법 편람. 서울: 한국문화사의 내용을 인용 또는 크게 의존하였음을 밝힌다.

무원법 등 관련법령의 적용을 받으면서 설립·운영되고 행정당국의 지도와 감독을 받았다. 그러나 이러한 체제는 사학의 설립·운영과 관련되는 복잡다기한 문제들을 체계적으로 다루기에는 역부족이었으며, 많은 혼란을 야기 시킬 수밖에 없었다. 따라서 교육계에서는 사학의 설립·운영에 관련되는 모든 문제를 포괄하는 새로운 입법의 필요성에 대한 논의가 끊이지 않고 계속되었으며, 결국 1963년 6월 26일 법률 제1362호로 전문 74조 및 부칙 4조로 구성된 사립학교법의 제정으로 귀결되었다.

제정 사립학교법의 제안이유에 의하면, 사립학교와 학교법인 그리고 사립학교 교원의 신분 등에 관해서 당시 법제상 교육법, 교육공무원법 그리고 민법 등에 산발적으로 규정되어 그 적용이 번다(煩多)하고 불확실하여 이를 통합적인 법률로 제정한 것이다. 그 결과 사립학교법은 학교법인, 사립학교, 사립학교 교원의 세 가지 요소를 주요 내용으로 하는 법률이 되었다.

한편, 사립학교법의 제정과 관련하여 이종국(1982)[293]은 사학에 관한 법규의 단일화, 감독청의 지도감독에 관한 법적 근거의 명시, 감독청의 소관한계와 감독한계의 명시, 사립학교교원에 대한 신분보장제도의 확립, 사학조성에 관한 법적 근거의 확립과 같은 다섯 가지를 그 제정 의의라고 밝혔다. 한편 박윤흔 외(1998)[294]는 이종국의 견해를 재정리하여 사립학교법의 제정 의의를 다음의 네 가지로 설명하고 있다.

○ 사립학교에 대한 법규의 단일화 : 사립학교법이 제정되기 이전에는 교육법·교육공무원법·민법 등에 규정되어 있는 각 해당조항에 의하여 집행하던 것을 사립학교법에 종합하였기 때문에 사립학교를 유지하는 학교법인이나 사립학교에 대하여는 사립학교법만으로

293) 이종국(1982). 사립학교법축조해설. 서울: 재동문화사. 28.

294) 박윤흔, 박재윤 외(1998). 학교법인의 법적 위상과 사립학교법의 바람직한 개정 방향에 관한 연구: 대학법인 및 사립대학을 중심으로. 한국대학법인협의회. 38.

충분히 운영할 수 있도록 하였다.

○ 감독청의 행정감독에 관한 법적 근거 명시 : 종전의 재단법인이 민법에 의한 해당 수개 조항만으로 운영되고 상세한 규정이 없어서 혼란을 야기 시켰으며 또한 분규의 원인이 되는 사례가 허다하였으나 사립학교법에서는 이런 폐단을 불식하고 혼란이 야기되지 않도록 규정을 두었으며 또한 감독청의 소관한계와 감독한계를 명시하여 법에 규정하지 아니한 지나친 감독권의 행사를 하지 못하도록 제한한 것이다.

○ 사립학교의 조성에 관한 법적 근거의 명시 : 종전에는 정부에서 사립학교에 대하여 재정적인 보조를 주고자 하여도 법적 근거가 없었으며, 면세조치도 받지 못하는 실정이었으나 사립학교법에서는 국가나 지방자치단체가 사립학교를 조성하는데 적극 노력하도록 규정하였다.

○ 사립학교 교원에 대한 신분보장제도의 확립 : 종전의 사립학교교원의 임용 근거는 민법상 고용계약에 불과하였으므로 재단과 교원의 관계는 고용주와 피고용인의 관계로서 교원의 신분이 보장되지 못하였으나 본법은 사립학교교원에 대한 자격을 규정하고 복무의무를 부과하는 동시에 임명절차와 해임사유를 규정하여 본인의 의사에 반하여 부당하게 해임되는 일이 없도록 하였다.

나) 제정 '사립학교법'의 내용

제정 사립학교법의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

○ 설립 주체의 설정과 학교법인주의의 정립 : 사립학교 설립 주체를 학교법인, 학교법인 이외의 법인과 사인으로 하였고 정규 학교나 고등교육기관은 학교법인만이 설치할 수 있도록 하여 학교법인주

의를 정립하였다.

- ○ 사학 감독 체제 정립 : 국민학교·유치원은 서울특별시장·부산시장·시장 또는 군수가, 고등교육 기관들은 문교부장관이 지휘·감독하도록 하였다.
- ○ 문교부장관에게 학교법인 설립 인가권 부여 : 학교법인의 설립 인가권을 문교부장관에게 부여하였다.
- ○ 학교법인의 이사, 감사, 이사장 제도 설정 : 학교법인의 운영은 이사회를 중심으로 하고 이사장, 이사, 감사 제도를 설정하였다.
- ○ 학교 예산과 법인 예산의 분리 : 학교법인의 예산을 학교 예산과 기타 업무 예산으로 분리하고 학교 회계 예산의 그 이외의 회계로의 전입을 금지하였다.
- ○ 사립학교경영자의 결격 사유 등 규정 : 학교법인이 아닌 사학경영자는 학교법인이 아닌 법인이나 사인으로 하였으며 사인인 경영자의 결격 사유도 규정했다.
- ○ 학교장, 교원 등의 임면 절차 규정
- ○ 교원의 면직·휴직·정직 요건 규정

이상과 같은 제정 사립학교법의 주요 내용을 표로 간단히 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-5〉 제정 사립학교법의 주요 내용

구 분	내 용
제정목적	이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 앙양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 설정하였다(제1조).
사립학교 설립·운영 주체	사립학교를 설립·운영할 수 있는 주체를 학교법인, 공공단체 이외의 법인 및 기타 사인의 3종으로 하며(제2조), 정규학교나 고등교육기관은 학교법인만이 설치할 수 있도록 하여 학교법인주의를 정립하였다(제3조).

구 분	내 용
사학 감독 체제 정립	사립의 국민학교·유치원등은 서울특별시장·부산시장·시장 또는 군수의, 사립의 중학교·고등학교 등은 서울특별시장·부산시장 또는 도지사의, 사립의 대학·전문학교 등은 문교부장관의 지휘·감독을 받도록 하였다(제4조).
사학기본재산의 의무화	학교법인은 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추도록 하였다(제5조).
문교부장관에게 학교법인 설립 허가권 부여	학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 정관을 작성하여 문교부장관의 허가를 받도록 하였다(제10조).
이사회 중심의 학교법인 운영	학교법인에는 임원으로 5인 이상 15인 이내의 이사와, 2인 이상의 감사를 두며, 이사 중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 되어 당해 학교법인을 대표하도록 하였으며(제14조), 이러한 이사회의 기능을 열거하였다(제15조).
학교예산과 법인 예산의 분리	학교법인의 예산은 그가 설치·경영하는 학교예산과 기타의 업무예산으로 구분하여 편성하도록 하고, 학교예산은 당해 사립학교의 장이 집행하도록 하는 한편 학교회계에 속하는 수입은 학교회계 이외의 회계에 전입하거나 유용할 수 없도록 하였다(제29조).
사립학교경영자의 결격사유 등 규정	금치산자나 한정치산자, 파산자로서 복권되지 아니한 자, 금고이상의 형의 집행 등을 받고 2년이 경과되지 아니한 자, 법원의 판결로 자격이 정지 또는 상실된 자 등은 사립학교경영자가 될 수 없도록 하였다(제49조).
학교장, 교원 등의 임면 절차 규정	학교법인인 사립학교경영자가 교원을 임면함에 있어서 그 임면 대상자가 학교의 장이나 그 副책임자인 경우에는 당해 학교장의 제청으로 당해 법인의 이사회의 의결을 거치도록 하며, 또한 개인인 사립학교경영자가 교장·교감·원감 이외의 교원을 임면함에 있어서는 당해 학교장의 제청에 의하도록 하였다(제53조).
교원의 면직, 휴직, 정직 요건 규정	학교법인 또는 사립학교경영자는 교원이 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에 의한 사유에 해당하는 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반한 휴직·정직·면직 기타 부당한 처분을 하지 못하도록 하였다(제56조).

자료 : 김용호·황준성(2003). '중등사학육성특별법' 제정에 관한 연구. 사학연구 제27호. 대한사립중고등학교장회. p.47.

다) '사립학교법'의 개정

전술한 것과 같이 제정 사립학교법은 학교법인, 사립학교, 사립학교 교원의 세 가지 요소를 주요 내용으로 하고 있었는바, 그 후 사립학교법 개정의 주요 쟁점도 자연스럽게 학교법인의 운영 구조, 학교법인과 학교와의 관계, 사립학교 교원에 관한 것 등이 되었다. 이러한 과정 속에서 사립학교법은 2011년 5월 19일 법률 제10637호로 최종 개정되기까지 총 46차례의 개정을 겪었다. 이중 개정의 범위가 크거나 사회적

논의가 심화되었던 것으로는 다음의 것들을 꼽을 수 있다.

- ○「제6차 개정」 법률 제2587호('73.3.10): 학교장 및 학교법인 임원의 취임 결격 사유 신설, 고등학교 이하 교원 임용 시 감독청 승인 절차 신설, 관할청의 해산명령제 신설
- ○「제8차 개정」 법률 제2775호('75.7.23): 사립대학 교수 임기제 적용 및 사학교원의 직위 해임 제도 신설, 학교법인 정관 변경 절차의 간소화
- ○「제12차 개정」 법률 제3114호('78.12.5): 출연자에 대한 생계비 보조 허용
- ○「제13차 개정」 법률 제3373호('81.2.28): 설립자 및 직계 존비속 등의 총장 취임 금지, 대학교직원 임면권의 대학장으로의 위임, 대학재무위원회 신설, 대학 예산의 편성 및 집행과 결산권을 학교장에게 귀속 등
- ○「제16차 개정」 법률 제4226호('90.4.7): 대학 교원 임면권자 변경, 학교장 임명에 관할청 승인 제도 폐지, 재산 임대에 대한 허가제 폐지, 교원인사위원회의 중·고등학교 설치, 임의기구로서 대학평의원회의 신설, 학교장에 대한 임명 승인 취소권 제도 폐지, 이사장 등의 대학교육기관장 취임 제한 폐지, 임시 교원 제도와 교원의 명예퇴직 제도 도입 등 전면 재정비 등
- ○「제21차 개정」 법률 제5274호('97.1.31): 이사수 제한의 완화, 이사의 교육경험 요건 연장, 공인회계사 감사증명서 첨부 요구, 대학교육기관장에 대한 임기중 해임 요건 강화, 사학교원 휴직 요건 확대 등 사학의 자율성과 투명성 제고를 위한 개정 등
- ○「제22차 개정」 법률 제5345호('97.8.31): 대학 시장 개방 및 학생 수 격감 등에 대한 대처 차원에서 외국인 이사 확대 특례, 고

등학교 이하 각급학교 학교법인의 해산 및 잔여재산 귀속 특례 마련

○ 「제26차 개정」 법률 제5638호('99.1.21): 수업료 등에 대한 압류 금지

○ 「제28차 개정」 법률 제6004호('99.8.31): 수익사업신고의무 폐지 등 행정규제기본법에 의한 규제정비, 이사 또는 감사 선임제한 조건 변경, 임시이사의 재임기간 명시 및 정식이사 선임 금지, 대학교원 재임용여부 결정시 교원인사위원회 심의 의무화 등

○ 「제33차 개정」 법률 제7118호('04.1.29): 고등학교 이하 설치·경영 영세 사학의 해산 유도

○ 「제35차 개정」 법률 제7352호('05.1.27): 재임용 탈락 대학교원의 사전·사후구제철차 규정

○ 「제37차 개정」 법률 제7802호('05.12.29): 개방 이사·감사제 도입, 이사취임 승인취소 사유 확대, 임원 직무집행정지권 신설, 임시이사 선임 학교법인 정상화에 관한 규정 신설, 문제임원의 복귀 기간 연장 및 절차 엄격화, 학교장 임기의 제한, 법인 이사장의 배우자 및 직계존비속 등의 학교장 임명 제한, 대학평의원회의 법률 필수기구화, 각급학교 교원 신규채용의 공개전형 의무화 등 사학교육의 공공성 제고 지향적 개정

○ 「제39차 개정」 법률 제8545호('07.7.27): 개방 이사·감사제 선임방식 변경, 학교법인 이사장의 겸직금지의무 완화, 사학분쟁조정위원회 신설, 대학평의원회의 기능 조정, 각급학교의 장의 중임제한 완화, 학교법인 이사장의 배우자 등에 대한 학교의 장의 임명 제한 완화

○ 「제40차 개정」 법률 제8639호('07.10.17): 새로운 사이버대학을 학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교로 규정

○ 「제42차 개정」 법률 제8888호('08.3.14): 미성년자에 대한 성폭력 범죄 행위, 금품수수 행위 등으로 파면·해임된 자의 교원으로의 재임용 원칙적 금지 규정 신설, 사학교원의 고용휴직 사유 확대

2) 실질적 의미의 사립학교법 상 주요 내용

위에서 본 바와 같이 '사립학교법'이라는 실정법을 중심으로 형식적 의미의 사립학교법을 정의하는 방법도 있지만, 실정법의 내용에 구애되지 않고, 사립학교에 관한 법이 가져야 할 내용을 학문적으로 구성하고 그에 관련된 실정법령 및 판례 등을 가지고 사립학교법을 정의하고 그 정의에 따라서 실정법과는 다른 체계를 구성해낼 수 있다. '학문적 의미의 사립학교법' 혹은 '실질적 의미의 사립학교법'이라고 할 수 있는 이 개념 정의방식은 연구자의 관점에 따라서 사립학교법의 개념이 달라질 수 있다.

이 경우 사립학교법의 개념을 사학정책, 사학의 설립과 폐지, 사학의 운영, 사립학교 교직원 인사운영, 사학의 재산관리와 재무 회계, 사학에 대한 재정지원 등에 관한 법으로 정의할 수 있다.

가) 사학 정책과 행정

사립학교는 하나의 제도이며 법은 이 제도에 관한 기본 원칙을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 사립학교의 성격, 설립과 경영의 원칙, 사학의 육성 방향, 사립학교에 있어서 종교 교육의 문제 등과 사학에 대한 행정 체제 관련 법령을 살펴보며, 끝으로 사학에 대한 관할과 감독에 관한 법령이 사립학교법에 포함된다.

나) 사학의 설립 조건

사학을 설립하기 위해서는 일정한 조건을 충족시켜야 하며 그러한 조

건들은 사립학교 설립·경영체의 적합성, 교원의 적합성, 조직의 적합성, 그리고 시설·설비의 구비에 관한 법령에 규정되어 있으므로 이들도 사립학교법에 포함된다.

다) 사학의 설립과 폐지 절차

사학이 설립되기 위해서는 일정한 조건을 갖추고 있어야 할 뿐만 아니라 설립의 신청과 인가라는 절차를 밟아야 한다. 사학의 설립은 구체적으로는 사립학교를 설립하는 것과 사립학교를 설치·경영하는 기구를 설립하는 두 가지 경우가 있다. 학교 설립 절차와 설치·경영체의 설립 절차는 사립학교법의 중요한 요소이다.

라) 사학의 운영 조건

사학이 일단 설립된 후에는 그 경영에 있어서 일정한 기준에 따라야 하는데 경영 기준을 크게 나누면 기본적인 운영의 구조, 사학을 구성하는 여러 단위들(설치·경영체, 교원, 학생 등)의 상호 관계, 그리고 수익사업의 운영 등이다. 따라서 이와 관련된 법령은 사립학교법을 구성한다.

마) 교직원 인사 운영 및 사회 보장

사립학교의 교직원은 국·공립학교 교직원과 여러 가지 면에서 다른 특징을 가지고 있다. 사립학교법은 사학 교원의 임면, 복무, 휴직, 징계 등 인사 운영에 관한 내용으로 구성되며, 교원 이외의 직원의 인사 운영과 교원에 대한 사회보장제도인 연금 제도에 관련된 법령도 사립학교법에 포함된다.

바) 재산관리와 재무·회계의 운영

교육 활동이라는 공익적 사업을 위해서 출연된 재산이 사학의 핵심적

개념의 하나이므로 사학의 재산관리와 재무·회계 관계법은 중요한 의미를 가지고 있다. 이에 따라 예산과 결산, 회계, 재산 관리 등에 관한 법령도 사립학교법에 포함된다.

사) 사학에 대한 재정 지원

사학에 대한 공공 재정 지원은 직접적 지원제도라 할 수 있는 원조 및 보조 제도와 간접적 지원제도라 할 수 있는 사학에 대한 비과세 및 조세 감면 제도도 사립학교법에 포함되며, 전자에 관해서는 사학에 대한 원조와 보조에 관한 일반적 원칙, 사립학교에 대한 경상비 보조와 시설비 보조, 교직원 자녀에 대한 학자금 보조 제도가 포함되고 사학진흥재단에 관한 법제도 사립학교법에 포함된다. 조세에 관해서는 국세와 지방세, 조세 감면의 특례도 사립학교법에 포함된다.

3) 사립학교법의 성격

가) 사학의 성격과 역할에 관한 법

사립학교법의 개념은 사학을 사회적으로 어떤 성격을 가진 존재로 볼 것인가 하는 것과 사학이 어떻게 발전되어야 하는가 혹은 어떻게 육성되어야 하는가를 보는 관점과 관련되어 있다. 이에 대한 체계적 검토가 선행되어야 사립학교에 관련된 제반 법령과 규범들이 유기적으로 조직되고 구조화될 수 있으며 나아가 사립학교법에 대한 체계적인 서술이 가능해질 것이다. 그런데, 사학의 성격과 사학의 발전 방향은 법적으로는 사학의 공공성과 자주성이라는 개념과 관련되어 있으며, 사립학교법 제1조는 '이 법은 사립학교의 자주성을 확보하고 공공성을 앙양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모한다'고 규정하고 있다.

사학의 공공성과 자주성에 대한 생각들은 크게 두 가지로 나눌 수

있다. 그 하나는 공공성과 자주성이라는 용어를 사학이 현실적으로 가지고 있는 어떤 특징들을 지칭하는 것으로 보는 것이고, 다른 하나는 이들을 사학이 지향하는 어떤 이념으로 보는 것이다. 사학의 공공성과 자주성을 사학이 가지고 있는 현실적인 어떤 특징을 지칭하는 것이라고 보는 견지에서는 '사학은 공공성과 자주성을 가지고 있다'고 주장하고, 공공성과 자주성을 이념적인 것으로 보는 견지에서는 '사학은 공공성과 자주성을 제고해야 한다' 혹은 '사학의 자주성은 더 제고되어야 한다'고 한다.

사학이 현실적으로 가지고 있는 특징을 지칭하기 위해서 '사학이 공공성과 자주성을 가지고 있다'고 할 때 '공공성'이 뜻하는 것은 사립학교가 교육 체제 속에서 공적기관으로서 역할과 기능을 한다는 것이다. 이렇게 보면 사학은 분명히 공공성이 있는데 왜냐하면 국·공립학교와 마찬가지로 사립학교도 학교교육을 수행하고 있으며 대부분의 학교 체제는 국·공립학교와 거의 차이가 없기 때문이다. 즉 공공적 역할을 수행하는 것이다. 다만 사학이 '어느 정도의 공공성' 즉 어느 정도로 공적 역할을 수행하고 있느냐 하는 것은 그 상황을 실제로 조사해야 알 수 있다. 한편 사학이 현실적으로 가지고 있는 특징으로서의 '자주성' 혹은 '자율성'이라는 개념은 사학이 그 운영을 국·공립학교와는 구별되는 체제를 통해서 하고 있다는 것을 가리킨다. 공공성과 마찬가지로 사학이 자주성이 있다는 것은 재론의 여지가 없으며, 다만 어느 정도의 자주성이 있는가 하는 것은 조사되어야 알 수 있다. 요컨대 사학은 현실적으로 공공성과 자주성을 모두 가지고 있으며, 이로부터 끌어낼 수 있는 것은 사학이 공공성이 있는가 없는가 하는 문제보다 '어느 정도나 그러한가'라는 문제가 더 중요하다고 보아야 할 것이다.

사학이 가야 할 방향 혹은 사학의 이념에 관한 진술로서의 공공성과 자주성의 내용은 다음과 같다. 먼저 이념으로서의 '사학의 공공성'이라

고 하는 것은 구체적으로 말하면 '공교육에서 사학이 수행하는 역할의 정도를 제고하는 것'을 의미한다. 공교육 기관으로서 역할을 증대시켜야 한다거나 혹은 공교육 기관으로서 부담해야 할 여러 가지 의무를 더 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이는 사립학교법의 입법 방향에 있어서 중요한 선택이다. '자주성'은 사학의 운영에 있어 자율적인 운영을 더 할 수 있도록 해야 한다는 것이며 이것도 사립학교법의 중요한 선택 문제이다. 따라서 이념으로서의 사학의 공공성과 자주성은 사립학교법의 이념과 직결되어 있다.

이와 같은 논의를 전제한다면, 사립학교법은 사학의 역할에 대한 국가 정책의 기본 원칙을 제시하고 사학의 설립 조건을 규제함으로써 사학이 우리 사회에서 해야 할 역할을 제시하는 동시에 사학의 자율적 운영의 구조를 제시하고 이에 필요한 교직원의 인사, 재정, 그리고 공공재정 지원 등에 관한 사항을 규정하고 있는 법이다. 따라서 이러한 의미의 사립학교법은 실정법인 '사립학교법' 뿐만 아니라, 사립학교에 관련된 제반 법령과 판례, 질의회답 등을 모두 포함하게 된다.

나) 사립학교에 관한 기본법

사립학교법이라 함은 우선 문자 그대로 '사립학교에 관한 법률'이라 할 수 있다. 즉, 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 국·공립학교를 규율하는 법령에 대응하는 개념으로 사인(私人)이 설립·운영하는 사립학교를 국가법규의 규율 대상으로 삼고자 하는 법률이 바로 사립학교법이다. 그런데 사립학교법의 제정은 원래 국민 개개인들의 사적자치의 영역이었던 사학교육 관계를 국가적 차원에서 통제, 조성 등의 규율을 행함으로써 공적인 영역으로 확장시킴을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 사립학교법은 사학에 대한 국가의 기본 입장, 국가 체제 내에서 사학의 성격과 역할 등을 담은 '사립학교에 관한 기본법'이

라 할 수 있다(황준성, 2005: 125-126).

다) 사립학교 설치·경영체에 관한 법

사립학교는 '사립학교법' 제2조에 따라, 학교법인 또는 공공단체 이외의 법인 기타 사인이 설치하는 교육법 제81조에 규정된 학교이고 학교법인은 사립학교를 설치·경영하는 것을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인이며, 사립학교경영자는 교육법과 사립학교법에 의해 사립학교를 설치·경영하는 공공단체 이외의 법인(학교법인 제외) 또는 사인이다. 따라서 사립학교법은 사립학교 설치·경영체의 설립, 운영에 관련된 법으로서의 성격을 가진다고 하겠다.

라) 교육을 위한 공익적 출연 제도에 관한 법

사립학교법은 교육을 위한 공익적 출연 제도에 관한 법이라고도 할 수 있다. 어느 나라를 막론하고 공익적인 견지에서 교육을 위하여 재산을 증여하는 행위를 공교육에 소요되는 재원의 확보를 위해서 권장하였으며 이에 따라 출연된 재산을 합리적으로 관리하고 유지하게 하는 법제가 발달하게 되었다. 출연된 재산의 관리에 관련하여 빈번하게 제기되는 문제들은 대개 출연자의 권한 범위는 무엇인가 하는 문제, 출연금을 관리하는 제도적 장치는 어떠해야 하는지의 문제, 출연 재산의 관리에 대한 정부의 감독 범위의 문제, 그리고 출연 재산을 가지고 운영되는 사립학교의 교육기관에 대한 공공지원의 범위의 문제들이며, 따라서 관련 규정을 갖고 있는 사립학교법은 교육을 위한 공익적 출연 제도를 규정하고 있는 법으로서의 성격을 가지고 있다.

마) 사학운영법

사립학교법은 사립학교라는 하나의 조직에 있어서의 운영에 관한 법

률 즉, '사학운영법(私學運營法)'으로서의 의미를 갖는다. 일반적으로 운영법이라 함은 조직의 정책을 결정하고 목표를 설정하며 기타 중요한 문제에 대하여 영향력을 행사하는 데 있어서 관련되는 사항들 예컨대 최종의사결정권을 행사하는 개인 혹은 기구가 누구이고, 그것은 어떻게 구성되며, 어떤 절차를 밟아 그러한 결정권을 행사하는지, 조직의 목표를 어떻게 설정하며 그것을 달성하기 위하여 어떤 수단을 행사하는지, 기타 조직의 여러 문제를 해결하는데 있어서 권한의 배분은 어떻게 되고 있는지 등에 관한 법을 의미한다. 사립학교법도 이러한 운영법의 하나로서 사학이라는 하나의 조직에서 최종의사 결정권자와 기구, 그리고 그 기구의 구성방법, 결정절차 등에 관련된 법을 의미한다.[295]

바) 사학교육활동에 관한 법

사립학교법은 또한 사립학교 내에서 행해지는 교육활동에 관한 법률이다. 사학은 국·공립학교와는 달리 개인의 사적 재산 출연에 의하여 설립된 교육기관으로서 그 설립·운영 주체가 다르며, 독자적인 목적을 갖고 설립된 교육기관이므로 공학과 달리 자율적 교육활동이 보장되어져야 한다. 이와 관련하여 사립학교는 학생 선발, 교사 임용, 교육과정 편성, 수업료 책정 등에서 자율성을 가지며, 이러한 자율성에 대응하는 책무성을 수행하여야 한다. 즉, 사립학교법은 '사학교육활동의 기본법률로서 학교교육법의 특별법'으로서의 의미를 갖는다.[296]

295) 박재윤, 고전, 황준성(1999). 사학 운영의 공공성 제고방안 연구-공익이사제 도입방안을 중심으로-. 한국교육개발원. 8.

296) 황준성(2005). 사학교육에 관한 국민의 자유. 홍익대학교 대학원 박사학위논문. 126.

제3절 학교법인제도의 현황과 주요쟁점

1. 학교법인 제도의 현황

학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 설립되는 법인(사립학교법 제2조 제2항)으로 사립학교법에 따라 설립되는 법인이다. 따라서 학교법인에 관한 기본적인 규율은 사립학교법에서 별도의 장으로 구성하여 통칙, 설립, 기관, 재산과 회계, 해산과 합병, 지원과 감독 등의 6개의 절로 구분하여 상세히 규율하고 있다. 하지만 학교법인은 민법상의 비영리법인의 성격을 지니고 있기 때문에 민법의 규정을 다수 준용하기도 한다.

지금부터 학교법인 제도와 관련된 법제 및 운영 현황을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

가. 학교법인의 설립과 해산

1) 관련 규정

가) 학교법인의 설립

우리나라는 민법은 제31조에서 "법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다."고 규정하여 법인의 자유설립을 부정하고 있고, 제32조에서 "학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다."고 규정하여 비영리법인의 설립에 관하여 허가주의를 채용하고 있다. 따라서 민법상 비영리법인의 하나인 학교법인 또한 관할청의 허가로 이루어진다.

사립학교법상 학교법인의 설립과 관련된 규정은 다음과 같다.

첫째, 학교법인의 목적을 분명히 하도록 하고 있다. 법인설립의 목적은 사립학교의 설치·경영에 두어야하지만(법 제2조 제2항), 이러한 목적을 달성하기 위해 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위 안에서 그 수익을 사립학교 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 사업을 하는 것은 허용하고 있다(법 제5조).

둘째, 학교법인 설립자는 일정한 재산을 출연하고 정관을 작성하게 된다(법 제10조 제1항)[297]. 설립허가를 위한 일정한 재산이라 함은 수익용 기본재산의 10퍼센트 이상에 상당하는 금액으로, 이에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정하도록 하고 있다(동법 시행령 제4조의2). 그리고 법인을 설립하고자 하는 사람은 정관을 작성하는데, 자세한 정관의 기재사항은 ①목적, ②명칭, ③설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, ④사무소의 소재지, ⑤자산 및 회계에 관한 사항, ⑥임원의 정원 및 그 임면에 관한 사항, ⑦이사회에 관한 사항, ⑧수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, ⑨ 정관의 변경에 관한 사항, ⑩해산에 관한 사항, ⑪공고에 관한 사항과 그 방법, ⑫기타 이 법에 의하여 정관에 기재하여야 할 사항 등이다.

셋째, 일정한 재산 출연과 정관을 준비된 후 법인설립 허가를 신청하게 된다. 설립허가 신청 시 첨부해야 하는 서류는 ①설립취지서, ②정관, ③재산목록, ④재산출연증서, ⑤재산출연자의 인감증면, ⑥재산의 소유권증명(건물등기부 등본 및 토지등기부 등본 외의 것), ⑦재산의 평가조서, ⑧재산의 수익조서, ⑨임원의 이력서, ⑩임원의 신원증명서, ⑪임원의 취임승낙서, ⑫임원의 가족관계등록부 증명서, ⑬임원상호간의 관계에 있어서 법 제21조제2항 및 동조 제4항의 규정에 저촉되지 아니함

297) 사립학교법 제10조(설립허가) ①학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 한다. 이 경우 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을 출연하여야 한다.

을 입증하는 각서, ⑭수익사업을 하는 경우에는 설립 후 3년간의 사업계획서(예산서 첨부) 등이다(동법 시행령 제4조 제1항). 첨부서류 중 재산목록은 기본재산과 보통재산으로 구분[298]하여 작성하되 기본재산은 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 구분하여야 하며, 재산평가조서에는 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 감정평가업자의 감정평가서를 첨부하여야 하며, 재산수익조서에는 또한 공인된 감정평가기관의 수익증명 또는 수익을 증명할 수 있는 기관의 증빙서류를 첨부하도록 하고 있다(동조 제2항 내지 제4항).

넷째, 학교법인 설립자는 설립허가 신청 후 교육부장관의 허가를 받은 후 3주일 내에 정관이 정한 법인의 사무소의 소재지에서 소재지를 관할하는 법원에 설립 등기를 하여야 한다(법 제8조). 등기는 법인의 성립요건[299]이므로 학교법인 설립자가 설립 허가를 받고도 설립 등기를 하기 않으면 법인으로 성립될 수 없다. 등기사항은 목적, 명칭, 사무소, 설립허가의 년원일 등이다[300].

학교법인의 설립과 관련한 일반적인 규정을 살펴보았는데, 이러한 학교법인 설립 절차에 의하지 않고 재단법인의 조직변경에 의한 학교법인의 설립도 가능하다. 사립학교법 제3조에서 규정하지 않은 재단법인 또

298) 기본재산과 보통재산의 구분은 사립학교법 시행령 제5조에서 자세히 제시하고 있다.
제5조(재산의 구분) ①학교법인의 재산중 다음 각호의 1에 해당하는 재산은 기본재산으로 한다.
1. 부동산
2. 정관에 의하여 기본재산으로 되는 재산
3. 이사회의 결의에 의하여 기본재산에 편입되는 재산
4. 학교법인에 속하는 회계의 매년도 세계잉여금중 적립금
②학교법인의 자산중 제1항 각호 이외의 재산은 보통재산으로 한다.

299) 민법 제33조(법인설립의 등기) 법인은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

300) 제8조(설립의 등기) ①학교법인은 설립허가를 받은 때에는 3주일내에 다음 등기사항을 등기하여야 한다.
1. 목적 2. 명칭 3. 사무소 4. 설립허가의 년월일
5. 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유 6. 자산의 총액
7. 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법 8. 이사의 성명·주소 9. 삭제<1981.2.28>

는 다른 법인, 개인이 설치·경영하는 학교를 운영하는 사립학교경영자 중에서 재단법인은 그 조직을 변경하여 학교법인화 할 수 있다(법 제50조)는 예외규정을 두고 있기 때문이다. 이러한 경우를 위해서 동법 시행령에서 조직변경 인가신청절차(법 제19조)와 설립등기 절차(법 제20조)를 규정하고, 재단법인의 학교법인으로의 조직변경에 관한 경과조치(법 제30조)를 명시하고 있다[301].

기타 학교법인 설립과 관련된 증여, 유증에 관한 규정의 준용, 출연재산의 귀속시기, 분사무소 설치의 등기, 사무 이전 등기, 변경등기, 직무집행정지 등 가처분의 등기, 등기기간의 기산, 설립등기이외의 등기의 효력과 등기사항의 공고, 재산목록과 사원명부 등의 사항은 민법의 규정을 준용토록 하고 있다(동법 제13조).

나) 학교법인의 해산, 합병

학교법인은 ①정관이 정한 해산사유가 발생한 때, ②목적의 달성이 불가능한 때, ③다른 학교법인과 합병한 때, ④파산한 때, ⑤교육과학기술부장관의 해산명령이 있는 때에 해산하게 된다(법 제34조 제1항). 다

301) 제19조(학교법인으로의 조직변경을 위한 인가신청) ①민법에 의한 재단법인이 법 제50조의 규정에 의하여 학교법인으로 조직을 변경하기 위한 인가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 조직변경이유서 2. 정관(신·구) 3. 이사회회의록 사본
4. 제4조제1항제3호 내지 제14호의 서류(이 경우에 제14호중 "설립후"는 "조직 변경후"로 한다)
② 제4조제2항 내지 제5항의 규정은 제1항의 경우에 준용한다.
제20조(조직변경으로 인한 학교법인의 설립등기) 민법에 의한 재단법인이 법 제50조의 규정에 의하여 그 조직을 변경하여 학교법인으로 되는 경우의 그 학교법인의 설립등기에 관하여는 법 제8조의 규정에 의한다. 이 경우에 법 제8조중 "설립허가"를 "조직변경의 인가"로 한다.
제30조(재단법인의 학교법인으로의 조직변경에 관한 경과조치) ①「민법」에 의한 재단법인이 법 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 학교법인으로 조직을 변경하기 위한 인가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.<개정 2006.6.23>
1. 정관(신·구) 2. 이사회회의록 사본 3. 제4조제1항제3호의 서류
②제4조제2항과 동조제5항의 규정은 제1항의 경우에 준한다.

만 두 번째의 경우는 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻고 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 가능하며(법 동조 제2항), 해산인가신청서에는 ①이사회 회의록 사본, ②재산목록, ③남은 재산의 처분에 관한 사항을 기재한 서류를 첨부해야 한다(동법 시행령 제15조). 또한 교육과학기술부장관의 해산명령은 설립허가조건을 위반하였거나 목적의 달성이 불가능할 때 할 수 있지만, 다른 방법으로는 감독이 목적을 달성할 수 없거나 관할청이 시정 지시를 내리고 6개월이 지났음에도 이에 응하지 않았을 때에 한정하고 있다(법 제47조).

학교법인이 해산한 후 발생하는 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고 청산종결의 신고 시 정관으로 지정한 자에게 귀속된다. 다만, 처분되지 않은 재산 중 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 초등학교·중학교·고등학교 등을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속되도록 하고 있다. 또한 국가나 지방자치단체는 귀속된 재산을 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여, 무상대부, 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용하도록 하였다. 다만, 귀속된 재산을 지원을 위하여 처분하고자 할 때에는 사전에 교육과학기술부장관은 기획재정부장관의, 시·도교육감은 교육인적자원부장관의 동의를 얻도록 하고 있다(법 제35조). 학교법인의 청산에 대한 감독청은 법원이다.

법 제34조에 의한 법인해산 이외에도 1997년 사립학교법의 개정으로 학생수의 급감으로 불가피하게 목적의 달성이 곤란한 때에는 학교법인이 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있도록 특례규정을 두고 있다. 이 경우 학교법인은 3분의 2 이사의 이사들의 동의를 얻어 해산인가신청서에 잔여재산처분계획서를 첨부하여 시·도교육감에게 제출하여야 한다. 다만, 학생수의 변동이란 불가피한 이유로 해산하기 때문에 국가 또는 지방자치단체는 원활한 해산을 위해 해산장려금 지급, 기본재산 중

학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입 등의 지원을 할 수 있도록 하였다(법 제35조의2).

학교법인의 합병은 해산의 경우와 마찬가지로 이사정수의 3분의 2 이상의 동의가 있어야 하며, 교육과학기술부장관의 인가사항이다. 인가신청서에는 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 정관과 기타 대통령령이 정하는 서류[302]를 첨부하여야 한다(법 제36조). 학교법인의 합병 인가를 받은 경우, 인가 통지일로부터 15일 이내 재산목록과 대차대조표를 작성하되 채권자의 이의제기 기간을 공고하고 2개월 이상 권리상실에 대한 의견제시를 재촉해야 한다(법 제37조). 이러한 절차를 거쳤음에도 채권자가 이의제기를 하지 않은 경우는 합병으로 인하여 존속 또는 설립된 학교법인의 채무인수를 승인한 것으로 간주할 수 있으며, 기간 내에 이의를 제기한 경우는 학교법인이 변제하거나 상당한 담보를 제공하도록 하고 있다(법 제38조).

합병의 경우도 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 사무소 소재지에서 등기함으로써 그 효력이 발생한다(법 제41조). 합병으로 설립된 학교법인의 경우 합병에 의하여 소멸된 학교법인의 권리·의무(당해 학교법인이 그가 경영하는 사업에 관하여 교육과학기술부장관의 인가 기타 처

302) 사립학교법 시행령 제16조(합병인가신청) ①법 제36조제3항의 규정에 의한 학교법인의 합병인가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.<개정 1998.11.3>
1. 합병이유서
2. 법 제36조제1항의 규정에 의한 동의를 입증하는 각 학교법인의 이사회회의록 사본
3. 법 제39조의 규정에 의하여 각 학교법인이 선임한 자임을 입증하는 서류
4. 합병약정서
5. 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병으로 인하여 설립되는 학교법인의 정관
6. 삭제<1998.11.3>
7. 합병전의 각 학교법인의 재산목록 및 대차대조표
8. 재산의 소유권을 증명하는 서류
9. 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병으로 인하여 설립되는 학교법인에 대한 제4조제1항제9호 내지 제14호에 게기한 서류(합병후 존속하는 학교법인의 임원으로서 계속 재임되는 임원에 대하여는 제4조제1항제9호 내지 제12호의 서류를 생략할 수 있다)

②제4조제2항 및 동조제5항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

분에 기인하여 가지는 권리·의무를 포함한다)를 승계하도록 하고 있다(법 제40조).

기타 파산신청, 청산절차, 청산과정에서의 채권신고 공고 절차 등(민법 제79조, 제81조 내지 제95조)에 대해서는 민법을 준용한다.

2) 현황

우리나라의 설립된 전체 학교 중 사립학교는 6,030개교로 약 29.8%를 차지하고 있으며, 학교급이 올라갈수록 사립학교 비율이 높다. 특히, 고등교육기관에 있어서는 약 83.7%로 대부분이 사립학교로 운영되고 있다(표 5-6 참조). 이들 사립학교의 설립·운영주체인 학교법인은 서울과 경기 지역에 많이 밀집되어 있고, 그 이외에는 경북, 경남, 부산, 전북, 전남의 순으로 나타나고 있다(표 5-7 참조).

〈표 5-6〉 사립학교 설립현황

(단위: 개교, %)

구분	국립	공립	사립	계
유치원	3(0.0)	4,498(53.6)	3,887(46.3)	8,388(100.0)
초등학교	17(0.3)	5,761(98.4)	77(1.3)	5,855(100.0)
중학교	11(0.3)	2,475(78.7)	658(20.9)	3,144(100.0)
고등학교	19(0.8)	1,335(57.7)	959(41.5)	2,313(100.0)
특수학교	5(3.3)	55(36.7)	90(60.0)	150(100.0)
전문대학	2(1.3)	7(4.7)	140(94.0)	149(100.0)
대학	40(18.0)	2(0.9)	180(81.1)	222(100.0)
대학원	1(2.5)	0(0.0)	39(97.5)	40(100.0)
계	98(0.5)	14,133(69.8)	6,030(29.8)	20,261(100.0)

자료 : 한국교육개발원(2010). 2010 교육통계분석자료집.

〈표 5-7〉 학교법인 현황

(단위: 개)

구분	계	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학	각종학교	기타학교
서울	319	22	20	70	147	3	55	1	1
부산	130	5	4	35	67	2	9	-	8
대구	89	3	2	33	48	1	2	-	-
인천	43	-	5	8	25	1	4	-	-
광주	66	1	1	20	34	3	7	-	-
대전	49	-	1	14	24	1	9	-	-
울산	19	-	-	4	13	1	1	-	-
경기	234	4	2	74	108	3	38	-	5
강원	51	2	3	15	21	3	6	-	1
충북	35	-	-	14	14	-	7	-	-
충남	93	-	-	41	32	2	16	1	1
전북	113	-	-	42	60	2	9	-	-
전남	102	-	3	37	48	1	8	-	5
경북	185	3	5	71	81	2	18	-	5
경남	154	-	2	71	74	1	6	-	-
제주	17	-	-	6	9	1	1	-	-
총계	1,699	40	48	555	805	27	196	2	26

자료 : 한국교육개발원(2010). 2010 교육통계.

나. 학교법인의 운영

1) 관련 규정

가) 임원의 구성

학교법인에는 임원을 두는 데 그 관련 규정이 상당히 상세하게 규정되어 있다. 먼저, 학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두도록 하고 있다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인의 경우에는 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 둘 수 있다(법 제14조 제1항). 이사 중 1인은 정관에 따라 이사장이 되며, 2005년도 사립학교법의 개정으로 이사정수의 1/4에 해당하는 개방이사를 개방이사추천위원회[303]에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하도록 하였다(동조

제2항 내지 제3항).

임원은 이사회에서 선임하게 하지만, 관할청의 승인을 얻어야 취임할 수 있으며 임원들의 임기는 정관으로 정한다. 다만, 이사의 경우 중임은 허용하되 임기는 5년을 초과할 수 없도록 하였고, 감사는 1회에 한하여 중임을 허용하고 임기는 3년을 초과할 수 없도록 제한하고 있다(법 제20조).

이들 임원선임에 있어서는 ①이사정수의 과반수는 대한민국국민, ②이사상호간에 친족관계(8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자)에 있는 자의이사 정수 1/4의 초과 제한, ③이사 중 1/3이상 3년 이상 교육경험자, ④감사는 감사상호간 또는 이사와 친족관계가 아닌 자, ⑤학교법인에 두는 감사 중 1인은 개방이사추천위원회에서 추천하는 자, ⑥감사 중 1인은 공인회계사의 자격자로 하는 제한규정을 두고 있다(법 제21조).

임원의 결격사유는 ①국가공무원법 제33조의 규정에 해당되는 자, ②임원취임승인이 취소된 자로서 5년이 경과되지 않은 자, ③관할청의 해임요구로 해임된 자로 5년이 경과되지 않은 자, ④4급 이상의 교육행정공무원 또는 4급 상당 이상의 교육공무원으로 퇴직 후 2년이 경과하지 않은 자로 되어 있다(법 제22조).

임원들은 겸직을 금지하고 있는데 이사는 감사 또는 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 겸할 수 없지만, 학교장은 가능하다. 감사는 이사장·이사 또는 학교법인의 직원(학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원 포함)을 겸할 수 없도록 하고 있다(법 제23조).

일단 임원에 취임했다 하더라도 취임승인 취소사유를 두어 사후적으

303) 개방이사추천위원회는 대학평의원회 혹은 학교운영위원회에 두되 그 조직과 운영·구성은 정관으로 정하게 된다. 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고, 대학평위원회 또는 학교운영위원회에서 위원의 1/2를 추천하도록 하였다(법 제14조 제4항).

로도 통제하고 있다. 취임승인 취소사유는 ①사립학교법, 초·중등교육법, 고등교육법의 규정을 위반 혹은 명령 불이행, ②임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당 등으로 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때, ③학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때, ④관할청의 학교장에 대한 징계요구에 불응한 때 등이다. 임원취임 승인취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한하여 행사할 수 있도록 하였다. 그러나 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 바로 임원취임 승인취소를 할 수 있도록 규정[304]을 강화하였다(법 제20조의2).

또한 임원의 결원이 생겼을 때에는 2개월 이내에 이를 보충하여야 하며(제24조), 학교법인이 이사의 결원보충을 하지 않아 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 인정될 때는 관할청은 이해관계인의 청구 또는 직권으로 임시이사를 선임할 수 있다(제25조 제1항 제1호).

이들 임원들의 직무를 이사와 감사로 나누어 살펴보면, 다음과 같이 규정하고 있다. 이사는 이사회에 출석하여 학교법인의 업무에 관한 사항을 심의·결정하며, 이사회 또는 이사장으로부터 위임받은 사항을 처리

304) 사립학교법 시행령 제9제의2(시정요구 없는 임원취임의 승인취소에 대한 세부기준)을 통해 권한의 남용이 없도록 하고 있다.
①법 제20조의2제2항 단서에 따라 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 2008.6.5>
1. 관할청이 시정을 요구하여도 요구기한 내에 시정할 수 없는 것이 명백한 경우
2. 임원이 학교법인 및 학교의 회계 등에서 「대학설립·운영 규정」 제7조제1항, 「사이버대학 설립·운영 규정」 제7조제1항 및 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제13조제1항에 따라 확보하여야 하는 당해 학교법인의 수익용기본재산의 30퍼센트 이상(고등학교 이하의 학교법인의 경우에는 50퍼센트 이상)에 대하여 회계부정한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우
3. 임원이 학교법인의 재산을 횡령하거나 교직원 채용 및 시설공사 등과 관련하여 금품을 수수한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우
②법 제20조의2제2항에 따라 관할청이 임원취임의 승인을 취소하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

한다. 감사는 학교법인의 재산상황과 회계, 이사회의 운영 및 업무, 감사 결과 학교법인의 부정 혹은 불비 사항을 발견 시 이사회 소집 요구 및 해당 감사결과를 감독청에 보고, 학교법의 재산상황 및 이사회 운영 등에 대해 의견 진술 등을 할 수 있다(법 제19조).

임원들의 보수에 관해서도 제한을 하고 있는데 정관에서 정한 상근임원이 아니면 무보수를 원칙으로 한다. 다만, 학교법인 기본재산액의 1/3 이상을 출연 또는 기증한 자가 생계가 곤란할 때에는 학교법인의 수익 범위 안에서 생계비·의료비·장례비를 지급하도록 하면서, 생계곤란자의 기준, 생계비 등의 범위 및 지급은 동법 시행령에서 제시하고 있다(법 제26조).

그리고 학교법인에서 사실상 가장 중요한 지위에 있는 이사장에 관해서는 일반적인 임원조항 이외에 별도로 규율하고 있다. 먼저 이사장에 대한 권한부여 규정을 보면 이사장은 학교법인을 대표하며, 사립학교법과 정관에 따라 직무 및 기타 학교법인 내부의 사무를 통할권(법 제19조 제1항)을 부여하며, 이사회를 소집하며 의장으로서 회의를 주재할 권한이 주어진다(법 제15조 및 제17조). 반면 이사장에 대한 제한규정으로는 이사장은 학교법인이 설치·경영하는 사립학교 장을 겸할 수 없도록 하고(법23조)[305], 학교법인의 위반행위 시 이사장에게 징역 또는 과태료 부과하는 등 강력한 제재를 받는다(법 제73조 내지 제74조)[306].

305) 다만 유치원만 설치·경영하는 학교법인의 이사장은 유치원장을 겸임하도록 예외규정을 두었음.

306) 사립학교법에서는 벌칙에 대한 장을 별도로 주어 학교법인의 위반행위에 대해 이사장 또는 사립학교경영자에 벌칙 및 과태료를 부과하는 강력한 제재를 하고 있다.
제73조(벌칙) 학교법인의 이사장 또는 사립학교경영자(법인의 경우에는 그 대표자 또는 이사)가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 1981.2.28, 1990.4.7, 1997.1.13, 1999.8.31>
1. 제46조의 규정에 의한 관할청의 명령에 위반하여 사업을 계속한 때
2. 제28조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반한 때
3. 삭제<1981.2.28>
4. 제48조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 관할청의 명령에 위반한 때

나) 이사회의 구성 및 기능, 절차

사립학교법에서는 학교법인의 최고의사결정기구인 이사회를 필수적으로 두도록 하고 있다. 이사회는 이사로써 구성되며, 이사장은 의장으로서 이사회를 소집하도록 하였다. 감사는 이사회에 출석하여 발언만 할 수 있다(법 제15조).

제73조의2(벌칙) 학교법인의 이사장이나 사립학교경영자(법인인 경우에는 그 대표자 또는 이사) 또는 대학교육기관의 장이 제29조제6항(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반한 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 1990.4.7, 1997.1.13>

제74조(과태료) ①학교법인의 이사장·감사 또는 청산인이나 사립학교경영자(법인인 경우에는 그 대표자 또는 이사)가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 500만원 이하의 과태료에 처한다.<개정 1997.1.13, 1999.8.31, 2008.3.14>

1. 이 법에 의한 등기를 하지 아니한 때
2. 제6조제3항의 규정에 의한 공고를 하지 아니하거나 공고하여야 할 사항을 허위로 또는 누락하여 공고한 때
3. 제13조에 의하여 준용되는 「민법」 제55조제1항의 규정에 의한 재산목록 또는 제32조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다) 및 제37조제1항의 규정에 의한 재산목록 기타 서류를 비치하지 아니하거나 이에 기재할 사항을 허위로 또는 누락하여 기재한 때
4. 제19조제4항제3호·제48조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 보고하여야 할 사항을 허위로 또는 누락하여 보고한 때
5. 제31조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)·제37조제2항 또는 제38조제2항의 규정에 위반한 때
6. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제79조 또는 제93조제1항의 규정에 의한 파산선고의 신청을 하지 아니한 때
7. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제88조제1항 또는 제93조제1항의 규정에 의한 공고를 하지 아니하거나 공고할 사항을 허위로 또는 누락하여 공고한 때
8. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제86조 또는 제94조의 규정에 의한 신고를 태만하거나 부실한 신고를 한 때
9. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제90조의 규정에 위반한 때

②사립학교 교원의 임면권자가 제54조제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위보고를 한 때에는 500만원이하의 과태료에 처한다.<개정 1991.5.31, 1997.1.13, 1999.8.31>

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관할청이 부과·징수한다.

④제3항의 규정에 의한 과태료 처분에 대하여 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 관할청에 이의를 제기할 수 있다.

⑤제3항의 규정에 의하여 과태료 처분을 받은 자가 제4항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 관할청은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 통보를 받은 관할법원은 「비송사건절차법」에 의한 과태료의 재판을 한다.<개정 2008.3.14>

⑥제4항의 규정에 의한 기간 안에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 그 관할에 따라 국세체납처분 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

학교법인의 구체적 기능은 이사회의 기능으로 갈음할 수 있다. 이사회는 ①학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, ②정관의 변경에 관한 사항, ③학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, ④임원의 임면에 관한 사항, ⑤학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항, ⑥학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, ⑦수익사업에 관한 사항, ⑧기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항을 심의·의결한다(법 제16조).

이사회의 소집은 이사장이 필요하다고 인정할 때, 제적이사 과반수이상의 소집 요구 시, 학교법인의 재산상황 또는 이사회 운영과 관련한 부정 등에 따른 감사의 소집 요구 시 이사회를 소집하여야 한다. 이사회를 소집할 때에는 적어도 이사 전원의 집합되고 그 전원이 이사회 개최를 요구한 때를 제외하고는 회의 7일전에 회의의 목적을 명시하여 각 이사에게 통지하여야 한다. 다만, 이사장이 궐위되거나 또는 이를 기피하여 7일 이상 이사회의 소집이 불가능할 때에는 재적이사 과반수 찬성으로 이사회를 소집할 수 있도록 하고 있다. 이사장이 이사회 소집을 기파한 경우에는 관할청의 승인을 얻어야 한다(법 제17조).

이사회의 운영 시 법 제18조에 따라 정관에 특별한 규정이 없는 한 재적이사 과반수의 출석으로 개의하고, 정관이 정한 이사정수의 과반수 찬성으로 의결하게 된다. 이사회를 개최하게 되면 개의·회의중지 및 산회의 일시, 안건, 의사, 출석한 임직원의 성명, 표결수 등을 기재한 회의록을 작성하여, 출석임 원 전원이 자필로 서명하도록 하고 있다. 회의록은 공개를 원칙으로 하나 이사회의 의결로 비공개를 결정할 수 있도록 예외규정을 두고 있다(법 제18조). 이사회 회의록 비공개 대상에 대해서는 동법 시행령 제8조의2에서 개인의 사생활의 비밀 혹은 자유를 침해할 우려가 인정되거나, 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서 비공개대상정보 대상에 해당된 사항으로 한정하고 있고, 제8조의3에서는 이

사회 회의록은 회의일로부터 10일 안에 당해 학교의 홈페이지에 게재하여 3개월간 공개하도록 하며, 공개기간이 경과하였어도 학교의 교직원·학생 및 학부모가 회의록을 청구를 공개할 수 있도록 하는 절차 및 방법을 규율하고 있다.

기타 이사의 대표권, 이사의 주의의무, 이사의 대리인 선임, 특별대리인의 선임, 이사의 임무해태(민법 제59조 제2항, 제61조, 제64조 및 제65조) 등을 학교법인의 이사장과 이사에게 준용하고 있다.

다) 대학평의원회 및 학교운영위원회

학교 내 의사결정기구의 하나로 고등교육기관에는 대학평의원회를 초·중등교육기관에는 학교운영위원회가 있다.

대학평의원회는 사립학교법에서 대학교육기관의 심의·자문기관으로 필수적으로 두도록 하고 있다. 대학평의원회의 심의·자문사항은 ①대학의 발전계획, ②학칙의 제·개정, ③대학헌장의 제·개정, ④대학교육과정의 운영, ⑤추천위원회의 위원 추천, ⑥그 밖의 정관에서 정한 사항 등이다(법 제26조의2). 대학평의원회의 구성에 대해서는 동법 시행령 제10조의6에서 대학평의원회는 11인 이상의 평의원으로 구성하되, 교원·직원 및 학생 중 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하고, 동문 등을 포함할 수 있도록 하였다. 다만 어느 하나의 구성단위의 평의원 수가 전체 평의원 정수의 과반수를 초과하지 않도록 하고 있다.

초·중등교육기관의 학교운영위원회는 사립학교법에서는 관련 규정이 없고, 초·중등교육법 제31조 제1항에서 "학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립 및 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다"고 규정하여, 학교운영위원회를 구성을 강제하고 있다. 학교운영위원회의 위원 정수는 동법 동

조 제3항에서 5인 이상 15인 이내의 범위 안에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령[307]으로 정하도록 하고 있다.

학교운영위원회를 국·공립 및 사립학교 모두에 필수적으로 설치[308]하도록 하고 있으나 그 기능에 있어서는 차이를 가지고 있다. 초·중등교육법 제32조 제1항에서는 국·공립학교의 학교운영위원회는 ①학교헌장 및 학칙의 제·개정, ②학교의 예·결산, ③학교교육과정의 운영방법, ④교과용도서 및 교육 자료의 선정, ⑤교복·체육복·졸업앨범 등 학부모가 경비를 부담하는 사항, ⑥정규학습시간 종료 후 또는 방학기간중의 교육 및 수련활동, ⑦초빙교원의 추천, ⑧학교운영지원비의 조성·운용 및 사용, ⑨학교급식, ⑩대학입학 특별전형 중 학교장 추천, ⑪학교운동부의 구성·운영, ⑫학교운영에 대한 제안 및 건의사항, ⑬기타 대통령령, 시·도의 조례로 정하는 사항의 13가지 심의하도록 하고 있다. 그러나 제2항에서 사립학교의 경우는 위의 13가지 사항을 자문하도록 하고[309], 그 중 "학교헌장 및 학칙의 제·개정"은 학교법인의 요청이 있는 경우에 한하여 자문할 수 있도록 하고 있다. 다만, 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항은 국·공립학교뿐만 아니라 사립학교 두는 학교운영위원회에서 심의·의결하는 권한을 부여하고 있다(동법 동조 제3항).

307) 초·중등교육법 시행령 제58조(국·공립 학교운영위원회의 구성) ①법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)중 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 제62조까지 "국·공립학교"라 한다)에 두는 학교운영위원회 위원의 정수는 다음 각호의 구분에 의한 범위안에서 학교의 규모 등을 고려하여 당해 학교의 학교운영위원회규정(이하 이 절에서 "위원회규정"이라 한다)으로 정한다.
1. 학생수가 200명미만인 학교 : 5인이상 8인이내
2. 학생수가 200명이상 1천명미만인 학교 : 9인이상 12인이내
3. 학생수가 1천명이상인 학교 : 13인이상 15인이내

308) 학교운영위원회 제도의 도입 당시에는 '사립학교에 학교운영원회를 둘 수 있다'고 규정하여 사립학교의 설립·경영자가 설치여부를 자율적으로 결정하도록 하였으나, 1999년 8월 31일 초·중등교육법의 개정으로 사립학교의 학교운영위원회 의무적 설치가 가능하게 되었다.

309) 자문사항 중 초빙교원의 추천에 관한 사항은 교육공무원에 대한 것으로 사립학교에 대해서는 제외된다.

사립학교의 학교운영위원회가 자문기구로 운영되지만 동법 시행령 제63조 제3항 및 제4항에 '학교운영위원회의 자문결과를 최대한 존중'하도록 하고, '학교발전기금의 조정·운용 및 사용에 관해 학교운영위원회의 심의·의결을 거치지 아니하거나 심의·의결 결과와 다르게 시행하는 경우 또는 자문사항에 대해 정당한 사유 없이 자문을 거치지 않고 시행하는 관할청이 시정명령'을 내릴 수 있도록 하여 학교운영위원회의 위상을 보장하고 있다.

그리고 사립학교법 제14조 제4항을 통해 학교법인의 임원 중 개방이사의 선임을 위한 개방이사추천위원회를 대학평의원회 또는 학교운영위원회에 두고 운영하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하되 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 개방이사추천위원회 위원 과반수를 추천하도록 하여 대학평의원회 및 학교운영위원회에 학교법인 운영에 권한을 부여하고 있다.

2) 현황

지금부터 학교법인의 운영과 관련된 현황을 살펴보고자 한다.

먼저, 개방이사 선임 현황을 살펴보면 도입 초기인 2007년도에는 초·중등 사립학교는 58.5%, 사립대학의 경우는 43.5%로 낮은 비율로 선임되었다(표 5-8, 5-9 참조).

2008년도의 개방이사 선임 상황을 살펴보면 전국 4년제 일반대학의 66.2%가 개방이사를 선임하였다. 개방이사 미선임 학교는 20.9%이나, 선임 자체가 불가능한 임기미도래 대학과 임시이사 선임대학을 제외하고 개방이사를 선임해야 함에도 선임하지 않은 학교로 본다면 24%로 그 비율이 조금 올라간다.[310] 그렇다 하더라도 2007년에 비해 많이 낮

310) 안민석 의원실(2008. 10. 6). 교육과학기술부 국정감사 보도자료.

아진 것이며, 현재 시점에는 대부분의 대학에서 선임했을 것으로 예상된다[311](표 5-10 참조).

〈표 5-8〉 초·중등 학교법인 개방이사 선임 현황(2007)

구분	학교법인 수	개방이사 선임 법인수	개방이사수(명)
서울	132	52	104
부산	73	43	84
대구	40	28	56
인천	24	16	33
광주	28	17	34
대전	21	7	14
울산	11	7	15
경기	116	65	127
강원	19	16	35
충북	20	13	28
충남	49	33	65
전북	64	39	79
전남	52	28	56
경북	89	58	107
경남	88	57	114
제주	10	10	23
계	836	489	974

자료: 안민석 의원실(2007). 개정 사립학교법 이행 실태 분석 : 개방이사와 대학평의원회를 중심으로. p.10

〈표 5-9〉 대학(일반·전문) 학교법인 개방이사 선임 현황(2007)

(단위: 개교, %)

구분	자료제출 법인수	개방이사 선임법인	개방이사 미선임 법인	개방이사수
사립대	141	48 (34.0)	93 (66.0)	110
사립전문대	59	39 (66.1)	20 (33.9)	73
계	200	87 (43.5)	113 (56.5)	183

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.31.

311) 본 자료는 안민석 의원실에서 국정감사에서 제출된 학교법인의 자료를 근거로 산출한 자료이기 때문에 단순 비교에는 다소 무리가 있지만, 개방이사 선임경향을 비교할 수 있다고 판단하여 제시한다.

〈표 5-10〉 대학(일반) 학교법인 개방이사 선임 현황(2008)

(단위 : 개교, %)

구분	선임	미선임	임기미도래[1)]	임시이사	계
법인수	98 (66.2)	31 (20.9)	6 (4.1)	13 (8.8)	148 (100.0)

주 : 1) 사립학교법 개정 전에 선임된 이사 임기가 계속되어 개방이사 선임사유가 발생하지 않은 경우임.
자료 : 안민석 의원실(2008. 10. 6). 교육과학기술부 국정감사 보도자료. 재구성

〈표 5-11〉 대학(일반) 학교법인 개방이사 미선임 학교현황(2008)

구분	미선임 학교 (31개교)
학교명	가천의과대, 감리교신학대, 고려대, 수원대, 경희대, 국민대, 용인대, 영남신학대, 한남대, 동덕여대, 극동대, 백석대, 협성대, 성공회대, 성균관대, 호남대, 광주여대, 중앙승가대, 아세아연합신학대, 연세대, 이화여대, 인제대, 장로회신학대, 한국항공대, 서울여대, 대전가톨릭대, 청주대, 한국성서대, 침례신학대, 한양대, 홍익대

자료 : 안민석 의원실(2008. 10. 6). 앞의 자료. 재구성

개방이사 선임사유별로 보면, 초·중등뿐만 아니라 고등교육기관 모두 임기만료가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이사회 정수 조정과 사임 등의 사유의 순으로 나타나고 있다.

〈표 5-12〉 초 · 중등 학교법인 개방이사 선임사유(2007)

(단위: 명, %)

구분	개방이사수	선임사유			
		임기만료	이사회 정수조정	사임 또는 해임	기타
학교수	974	648 (66.5)	215 (22.1)	76 (7.8)	35 (3.6)

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.12.

〈표 5-13〉 대학(일반 · 전문) 학교법인 개방이사 선임사유(2007)

(단위: 명)

구분	개방이사수	선임사유			
		임기만료	이사회 정수조정	사임 또는 해임	기타
사립대	110	84	15	7	4
사립전문대	73	42	19	6	6
계	183	126 (68.9)	34 (18.6)	13 (7.1)	10 (5.5)

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.31.

한편 개방이사 중 내부인사 비중에 대해서 살펴보았는데, 초·중등 학교법인의 경우는 기존 이사가 개방이사로 중임된 경우는 총 337명으로써 전체로 따지면 34.6%나 차지한다. 하지만 중임 자체가 기존 이사의 임기만료를 전제로 하기 때문에 개방이사 선임사유 중 임기만료인 경우를 기준으로 비율을 파악하는 것이 타당하다고 볼 때, 임기만료로 선임된 개방이사 648명 중에서 절반이 넘는 52%가 기존이사가 중임된 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 인천과 광주, 전남은 임기만료로 선임된 개방이사 중에서 기존 이사가 선임된 경우가 70%가 넘었다. 강원, 경남, 제주도 각각 61.9%, 57.5%, 65.0%로서 매우 높은 비중을 차지했다. 서울과 경기도 각각 54.1%, 48.2%로서 상당 비중의 개방이사가 기존이사였음이 밝혀졌다.[312]

〈표 5-14〉 초·중등 학교법인에서 임기만료된 전임이사의 개방이사 중임 현황

(단위 : 명, %)

구분	임기만료로 선임된 개방이사수	개방이사로 중임된 이사수	계
계	648	337	52.0

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.14-15. 재구성

〈표 5-15〉 초·중등 학교법인 개방이사 중 내부인사 비중(2007)

(단위: 명, %)

구분	개방 이사수	전·현직법인 소속 학교장(감) 〈A〉	기존 법인 이사장 또는 이사 〈B〉	전·현직법인 소속학교 행정실장 〈C〉	법인 소속 학교장 +이사(장) 〈D〉	내부인사 개방이사수 〈(A+B+C)-D〉	내부 인사 비율
계	974	182	341	10	66	467	47.9

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.18.

312) 안민석 의원실(2007). (사학의 민주성.투명성 제고를 위한)개정 사립학교법 이행 실태 분석 : 개방이사와 대학평의원회를 중심으로. 국회 국정감사자료집. 14-15.

또한 임기만료를 사유로 선임된 개방이사 사립대에서는 84명 중 21명이 전임이사였다가 개방이사로 다시 선임되었고 사립전문대에서는 42명 중 15명이 재선임되었다. 따라서 전체적으로 볼 때는 임기만료 후 재선임된 임시이사가 28.7%에 이른다. 한편, 총장, 학장 또는 해당법인에서 운영하는 중·고등학교의 교장이 개방이사로 선임되는 경우도 있었는데 전임이사 출신 개방이사를 합하여 내부인사가 개방이사로 선임된 비중으로 환산하면 26.8%로 나타나고 있다.[313] 이러한 경향은 2008년도에도 대학법인과 직·간접적인 이해관계가 있는 개방이사가 85%를 차지하고 있음을 살펴볼 수 있다(표 5-16 참조).

〈표 5-16〉 대학 학교법인 개방이사 중 내부인사 비중(2007)

(단위: 명, %)

구분	개방 이사수 (a)	임기만료 개방이사수 (b)	전임이사 중임		내부인사	
			개방이사수 (c)	비율 (b/c)	개방이사수 (d)	비율 (a/d)
사립대	110	84	21	25.0	32	29.1
사립전문대	73	42	15	35.7	17	23.3
계	183	126	36	28.6	49	26.8

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.32.

〈표 5-17〉 대학법인과 직 · 간접적인 이해관계에 있는 개방이사 현황(2008)

(단위 : 개교, %)

구분	현 이사장 총장, 교수	동일법인	전 총장, 부총장, 교수	전 교육부 관료	타 사학법인	계
법인수	12 (30.0)	16 (40.0)	6 (15.0)	3 (7.5)	3 (7.5)	40 (100.0)

주 : 동일법인, 동일설립자는 동일법인 산하 학교의 교원이거나 동일설립자가 설립한 타 법인 학교의 임원, 교원인 경우임.
자료 : 안민석 의원실(2008. 10. 6). 앞의 자료. 재구성

313) 안민석 의원실(2007). (사학의 민주성.투명성 제고를 위한)개정 사립학교법 이행 실태 분석 : 개방이사와 대학평의원회를 중심으로. 국회 국정감사자료집. 31-32.

다음으로 학교법인 의사결정주체의 하나의 대학평의원회 및 학교운영위원회의 설치와 구성에 대한 현황자료를 살펴볼 것이다.

대학평의원회 역시 1990년도에 도입되었으나 당시에는 임의기구였고, 2005년부터 필수기구화 되었다. 따라서 대학평의원회의 도입 초기인 2007년도에는 61.5%로 구성비율이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 2008년도의 대학평의원회 구성을 봤을 때, 4년제 일반대학의 경우 85.1%로 설치율이 높아졌다. 그리고 2010년 기준으로는 전체 152개 사립대학 중 11개 대학에 대학평의원회가 설치되어 있지 않다.

〈표 5-18〉 대학평의원회(일반 · 전문) 설치현황(2007)

(단위: 개교, %)

구분	자료제출법인수	학교수	대학평의원회 구성	대학평의원회 미구성
사립대	141	160 (100.0)	88 (55.0)	72 (45.0)
사립전문대	59	60 (100.0)	45 (75.0)	15 (25.0)
계	200	220 (100.0)	133 (61.5)	87 (39.5)

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.26.

〈표 5-19〉 대학평의원회(일반) 설치 현황(2008)

(단위 : 개교, %)

구분	설치	미설치	계
4년제 사립대학	126 (85.1)	22 (14.9)	148 (100.0)

자료 : 안민석 의원실(2008. 10. 6). 앞의 자료. 재구성

〈표 5-20〉 대학평의원회 미설치 학교현황(2008, 2010)

연도	미설치 학교
2008	가천의과대, 감리교신학대, 목원대, 경원대, 고려대, 수원대, 용인대, 한남대, 동덕여대, 극동대, 백석대, 성균관대, 영산대, 호남대, 아세아연합신학대, 연세대, 대구예술대, 이화여대, 장로회신학대, 서울여대, 청주대, 홍익대(22개교)
2010	목원대, 고려대, 동덕여대, 백석대, 성균관대, 연세대, 영산대, 우송대, 이화여대, 청주대, 홍익대(11개교)

자료 : 안민석 의원실(2008. 10. 6). 앞의 자료.; 박거용(2010), 사립대학 부정·비리 실태와 개선방안 연구. 국회 교육과학기술위원회 정책연구개발과제. 재구성

대학 내 의사결정을 위해 구성하고 있는 대학평의원회가 구성된 대학의 대학평의원들의 구성현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-21〉 대학평의원회 구성현황(2007, 2010)

(단위: 명)

구분	구성대학	대학평의원수(2007)							
		대학	교원	직원	학생	동문	외부	기타	계
사립대	141	82	352	190	132	81	151	6	994
사립전문대	59	100	133	90	48	27	91	6	495
계	200	182	485	280	180	108	242	12	1,489

구분	구성대학	대학평의원수(2010)								
		대학 본부	법인 관계자	교수	직원	학생	동문	대학 기여자	기타	계
사립대	132	153	11	486	295	192	155	138	68	1,498
비율	-	10.2	0.7	32.4	19.7	12.8	10.3	9.2	4.5	100

자료: 안민석 의원실(2007). 앞의 책. p.28.
박거용(2010). 앞의 책.

학교운영위원회의 경우는 초·중등교육법에서 설치를 의무화하고 있기 때문에 거의 모든 학교에 설치되어 있다. 중앙집권적인 교육행정체제 하에 있는 초·중등학교급의 특성상 교육부 및 시·도교육청의 설치 노력이 고등교육기관 보다는 수월하게 작용할 수 있었던 것으로 평가된다. 다만, 학교운영위원회의 운영에 있어서는 시·도별로 약간의 차이를 보이고 있다(표 5-22 참조)

〈표 5-22〉 학교운영위원회의 지역별 비교

구분	위원임기	위원장임기	최초회의	간사	임기개시일	회의횟수	임시회 소집
서울	2년	1년	임기개시일로부터 15일 이내	행정실장	4월 1일	연 8회 이상 20일 미만	학교장 또는 위원 1/4이상
부산	〃	〃	〃	〃	당해학교 규정으로 정함	연 6회 이상 30일 미만	학교장 또는 위원 1/3이상
대구	〃	〃	〃	〃	1.1/3.1/4.1/9.1 중 규정으로 정함	〃	〃
인천	1년	〃	임기개시일로부터 20일 이내	〃	4월 1일	30일 미만	〃
광주	〃	〃	임기개시일로부터 15일 이내	〃	〃	연 4회 이상 30일 미만	〃
대전	〃	〃	〃	학교장 추천 교직원	〃	연 6회 이상 30일 미만	〃
울산	〃	〃	〃	행정서무책임자 (없을 시 교직원 중 학교장 추천)	당해학교 규정으로 정함	〃	학교장 또는 재적위원 1/4이상
경기	〃	〃	〃	학교장 추천 교직원 중 위원장 위촉	4월 1일	30일 미만	학교장 또는 위원 1/3이상

구분	위원임기	위원장임기	최초회의	간사	임기개시일	회의횟수	임시회 소집
강원	2년	〃	〃	행정실장	〃	〃	〃
충북	〃	〃	〃	학교장 추천 교직원 중 위원장 위촉	당해학교 규정으로 정함	〃	〃
충남	1년	〃	〃	행정실장	4월 1일	〃	〃
전북	2년	〃	〃	〃	〃	연 4회 이상 30일 미만	〃
전남	1년	〃	〃	위원장이 임명 서무책임자	〃	〃	〃
경북	2년	〃	〃	행정실장	1.1/3.1/4.1/9.1 중 규정으로 정함	연 6회 이상 30일 미만	〃
경남	1년 혹은 2년 중 규정으로 정함	〃	〃	행정서무책임자 (없을 시 교직원 중 학교장 추천)	〃	〃	학교장 또는 재적위원 1/4이상
제주	1년	〃	〃	행정서무책임자 (없을 시 교직원 중 학교장 추천)	3월로 하되 학교규정으로 정함	연 4회 이상 30일 미만	학교장 또는 위원 1/3이상

자료: 윤용해(2009). 학교운영위원회에 관한 행정실장의 운영인식 연구. 원광대학교 교육대학원 석사학위논문. pp.12-13. 재구성

다. 학교법인에 대한 지도·감독 및 지원

학교법인에 대한 관할청의 지도·감독은 학교법인 및 학교의 설립, 이사회 운영 등에 관하여 각종 인·허가, 승인 등의 제도를 운영하고, 그밖에 각종 보고의무과 검사권, 시저명령 등을 통하여 이뤄지고 있다. 이는 학교법인에 대한 국가개입의 직접적인 근거이다. 또한 일정부분이긴 하지만 사학에 대한 재정지원에 부수하여 감독과 지원을 함께 하고 있다.

1) 관련 규정

가) 지도·감독·규제

학교법인의 설립허가 및 임원·이사회에 대한 지도·감독은 앞서 상세히 살펴보았기 때문에 간단히 언급한다. 먼저, 학교법인의 설립허가에 있어서 앞서 살펴보았듯이 정관작성 등과 관련하여 교육과학기술부 장관의 허가를 받아야 한다(법 제14조). 정관을 변경할 때에도 교육과학기술부의 인가를 받아야 한다(법 제45조).

또한 이사회의 운영에 있어서 이사장에 의한 소집불능 시 소집승인(법 제17조 제4항), 임원취임 승인(법 제20조 제2항), 임원취임의 승인취소(제20조의2) 등의 감독권을 행사하고 있다.

그리고 관할청은 감독상 필요한 때에는 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보고서의 제출을 명하거나, 장부·서류등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치에 대한 명령권도 가지고 있다(법 제48조).

(1) 임시이사의 파견

학교법인에 있어서 감독권 중에서 눈여겨 볼 것이 임시이사의 파견권이다. 사립학교법 제25조에서는 학교법인의 운영에 있어서 임원의 결원보충이 안되거나, 임원취임 승인이 취소된 때, 파견된 임시이사가 해임

된 때 등에 관할청이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 사학분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사를 선임하도록 하고 있다. 임시이사는 선임사유가 해소될 때까지 재임할 수 있으나 임기는 선임된 날로부터 3년을 초과하지 못하며, 임시이사는 임원으로 선임되지 않도록 하고 있다. 또한 관할청에게 임시이사가 선임된 법인에 대해서는 이사회 소집요구권을 부여하여 지도·감독권을 강화하였다.

또한 관할청은 공무원 임용 결격사유가 있거나, 직무를 태만히 하거나, 임원승인 취소사유에 해당되는 행위를 한 자에 대해서 임시이사의 전부 또는 일부를 사학분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 해임할 수 있는 권한을 갖는다(법 제25조의2). 다만, 관할청은 임시이사의 선임사유가 해소되었다고 인정한 때는 사학분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 지체 없이 임시이사를 해임하고 이사를 선임하도록 하고 있다(법 제25조의 3).

(2) 학교법인의 회계

학교법인은 매 회계연도 개시전엔 예산을, 매 회계연도 종료 후에는 결산을 관할청에 보고하고 공시하도록 하고 있으며, 관할청은 예산 편성 시 법령 등을 위반하였다고 판단될 때는 시정명령을 내일 수 있다(법 제31조 제1항). 또한 학교법인의 회계규칙 기타 예산 또는 회계에 관하여 필요한 사항을 교육과학기술부가 정하도록 하고 있다(법 제33조).

(3) 학교법인의 재원조달을 위한 수익사업

학교법인의 수익사업에 관하여 수익사업의 종류 및 계획을 신고하여야 하며(법 제6조 제2항), 기본재산을 매도·증여·교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 할 때에도 관할청에 허가를 받아야 한다(법 제28조). 또한 관할청은 수익을 경영 목적외로 사용한 때나 학교법인이 설치·경영하는 사립

학교의 교육에 지장이 있다고 판단될 때 수익사업의 정지명령을 내릴 수 있다(법 제46조).

(4) 교원 인사

교원인사에 관하여도 여러 가지 감독수단을 두고 있다. 먼저, 학교법인이 각급학교의 교원을 임면한 때에는 임면한 날부터 7일 이내에 관할청에 보고하도록 하고 있고, 관할청은 사립학교 교원이 사립학교법에 규정된 면직사유 및 징계사유에 해당한 때에는 임면권자에게 그 해직 또는 징계를 요구할 수 있다(법 제54조).

또한 관할청은 학교법인 등에게 사유를 밝혀 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 응하지 않은 때에 한하여 학교장의 해임을 요구할 수 있는데, 이 해임요구를 받은 임면권자는 특별한 사유가 없는 한 이행하도록 강제하고 있다. 해임요구를 할 수 있는 사유는 ①신체 또는 정신상의 장애로 1년 이상 직무를 감당하지 못할 때, ②학생의 입학(편입학을 포함한다)·수업 및 졸업에 관한 당해 학교의 장의 권한에 속하는 사항으로서 교육관계법률 또는 그 법률에 의한 명령에 위반할 때, ③사립학교법 및 다른 교육관계법령에 위반하였을 때, ④학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일을 행하였을 때 등이다(법 제54조의2).

나) 지원·조성

(1) 국가 등의 직접적 지원

교육기본법 제25조는 '사학의 육성'이라는 타이틀 아래에 "국가 및 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특성있는 설립목적이 존중되도록 하여야 한다."고 규정함으로써 국가 및 지방자치단체에게 사학육성 의무를 부과하고 있다. 그러나 실제적으

로 현행 법령체제 특히 '사립학교법'에서 조차 사학에 대한 조성과 지원에 관한 조항은 드물다. 물론 사립학교법 제2장 제6절인 제43조부터 제48조까지가 '지원과 감독'이라는 타이틀을 달고 있으나 실질적 의미의 사학에 대한 지원 규정은 상당히 제한적이다.[314]

그 내용을 살펴보면 국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교교육의 지원을 위하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있도록 하고 있다(법 제43조 제1항). 또한 앞서 언급한 학생 수의 격감으로 인한 학교법인의 해산 시에도 학교법인의 원활한 해산을 위해 지원이 가능하도록 하고 있다(법 제35조의2 제4항). 이러한 지원 규정에 의거하여 학교법인을 지원하고자 할 때는 실업학교를 설치·경영하는 학교법인에게 우선권을 주고 있다(법 제44조).

사립학교법 시행령에 있어 지원·육성과 관련된 조항은 제17조 한 개 조항인데, 이 조항은 법 제43조 제1항의 규정에 의하여 국가가 사립학교교육의 지원을 위하여 행하는 보조 또는 지원의 대상으로 실업학교를 설치·경영하는 학교법인, 국가가 필요로 하는 특수한 학과 또는 학교를 설치·경영하는 학교법인, 천재·지변 기타 재해로 인하여 학교경영에 재정적 곤란을 받는 학교법인, 특수학교를 설치·경영하는 학교법인, 기타 특히 국가의 지원이 필요하다고 인정되는 학교법인을 열거하면서, 그 필요한 사항을 부령으로 정하도록 하고 있을 뿐이다.

반면 재정적 지원에는 지원에 따른 통제권도 부여하기 때문에, 법 제43조 제1항에 의한 지원의 경우는 동조 제2항 및 제3항에서 관할청에 학교법인 또는 사학지원단체로부터의 업무 또는 회계 상황에 대한 보고 징수, 예산운영이 부적당하다고 판단될 시 예산에 대한 변경조치 권고,

314) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 239.

그 지원성과가 저조하여 계속지원이 부적당하다고 인정하거나, 학교법인 또는 사학지원단체가 관할청의 권고에 따르지 아니한 때에 지원 중단 등의 권한을 부여하고 있다.

한편, 우리나라의 사학 특히 중등사학에 대한 지원과 관련하여 가장 실질적인 효력을 갖는 규정으로는 '사립학교 보조와 원조에 관한 건'이 있다. 본 규칙은 전체적으로 5개 조문으로 구성되어 있는데, 이 역시 매우 추상적인 수준에 머무르고 있다. 구체적으로 제2조에서는 '사립학교에 대한 보조의 결정'이라 하여, 교육부장관이 매년도 보조의 대상이 되는 학교법인에 대하여 그 보조 예정을 통지하고 보조신청서를 제출하게 한 후, 제출된 보조신청서에 대하여 그 보조여부를 결정한 후 그 결과를 관계 학교법인에 통지하여야 한다고 규정하고 있으며, 제3조에서의 학교법인에 대한 보조는 국가의 예산집행계획 또는 원조계획에 따라 매년 4기로 나누어 교부한다는 것이 보조에 대한 모든 규정이다. 그밖에 제4조는 보조의 사업 목적 이외의 사용 금지 및 보조금의 반환을, 제5조는 보조에 대한 보고 및 서류와 장부의 감사에 대하여 규정하고 있을 뿐이다. 또한 지방자치단체의 사학에 대한 지원과 관련된 규범으로는 사립학교법 제43조, 지방재정법 제14조 및 동법시행령 제24조 제3항에 근거하여 각 시·도에서 제정한 사립학교 재정지원에 관한 조례들이 있다. 이와 관련하여 한 예로 서울특별시의 관련 조례를 살펴보면, '서울특별시 사립학교 재정지원에 관한 조례'가 제정되어 있는데 그 지원대상 사업으로 재정결함액 지원사업, 특수교육진흥을 위한 사업, 실업계학교의 실험실습 교육지원을 위한 사업, 교육환경개선을 위한 시설사업, 기타 교육감이 지원이 필요하다고 인정하는 사업을 열거하고 있다. 그밖에 서울특별시의 경우에는 사립학교의 재정·회계와 관련하여 서울특별시교육비특별회계에서 보조하는 보조금의 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 '서울특별시 교

육비특별회계 보조금 관리 조례'가 있다.[315]

(2) 한국사학진흥재단을 통한 지원

사립학교의 교육환경개선을 지원함으로써 사학교육진흥에 이바지하게 함을 목적으로 한국사학진흥재단을 설립·운영하기 위한 한국사학진흥재단법이 있다.

한국사학진흥재단법 증 사학진흥기금의 사용과 관련해서 제19조에서 사학기관 교육시설의 개·보수 및 확충에 필요한 자금 융자, 기타 사학기관 교육 환경 개선을 위해 필요한 사업 지원으로 규정하고 있다. 사학진흥기금을 통한 자금의 융자 대상은 사립학교법에 의하여 설치된 학교와 이를 설치·경영하는 학교법인이 된다(동법 시행령 제21조). 사학진흥기금으로부터 자금을 융자하는 경우는 담보 없이 할 수 있으나(동법 제21조), 원리금을 상환기간 내에 상환하지 않은 사학기관에 대하여는 그 원리금이 상환될 때까지 다시 자금을 융자할 수 없도록 되어 있다. 또한, 사학진흥재단은 자금을 융자받은 사학기관이 그 융자금을 융자 목적 외에 사용한 사실을 안 때에는 지체없이 환수하거나 그 시정을 요구해야 하고, 그 사실을 관할청에 통보하도록 되어 있다(동법 시행령 제6조).

(3) 조세 특례에 의한 간접지원

사학에 대한 공적 조성에는 직접 지원 방식 이외에 감세 또는 면세 조치 등을 통한 간접지원 방식도 있다. 그런데 사립학교의 경우에는 사립학교법에 의한 특수법인으로서 학교법인제도가 도입되었음에도 불구하고 세법상으로는 여전히 일반 비영리법인의 하나로 간주되어 각종 조세상의 의무가 수반되고 별도의 법령상 근거를 마련하여야만 예외적으

315) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 241.

로 세제혜택을 받을 수 있게 되어 있다. 즉, 사립학교의 설립·운영 주체인 학교법인에 대한 세법상 과세의 태도는 기본적으로 비영리법인과 같은 맥락에서 이루어진다.

먼저 국세와 관련된 비과세 또는 감면 혜택이 있다. 법인세법 제1조에 의해 학교법인은 비영리 국내법인으로 간주되며, 제3조 및 동법시행령 제2조에 따라 학교 교육사업은 수익사업에서 제외되어, 학교의 운영과정에서 일부 소득이 발생하더라도 이는 비과세의 대상이 된다. 또한, 자산재평가법에 따라 학교법인에 대해서는 자산재평가세를 과세하지 않음을 원칙으로 한다. 종합부동산세법 제6조에 의하여 학교법인이 직접 교육에 사용하는 교육용부동산인 학교건물과 학교토지에 대하여는 종합부동산세가 비과세된다. 한편, 지방세와 관련하여서 지방세법 제107조에 의해 학교법인의 교육용부동산의 취득에 대해서는 취득세가 비과세된다. 또한 제127조에 따라 학교법인이 교육용부동산의 취득에 따른 등록세가, 제186조에 따라 학교법인이 교육사업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세가, 제201조 및 제245조의2에 따라 농업소득세 및 사업소세 등이 부과되지 않는다. 이와 함께 조세특례제한법에 의해 학교법인은 교육 지원을 위한 기부금에 대하여 특례의 대상이 되며, 부가가치세법에 의하여 학교 구내식당은 부가가치세가 면제된다.[316]

2) 현황

학교법인의 감독권의 하나의 임시이사 제도의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 초·중등 학교법인의 경우 2009년도 기준으로 9개 법인에 73명의 임시이사를 파견하고 있다. 출신 직업군별로 봤을 때는 교육계 40

316) 황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 243-4.

명, 법조 10명, 언론 9명의 순으로 나타나도 있다.

〈표 5-23〉 초·중등 학교법인 임시이사 파견 현황(2009년 8월 현재)

구분	법인명(학교명)	임시이사		
		수	출신지역별 인원	출신직업군별 인원
서울	이화예술학원	11	서울 6, 경기 1, 전북 1, 광주 1, 경북 1, 부산 1	교육 7, 법조 2, 언론 1, 기타 1
인천	동산육영회 (동산중·고등학교)	7	인천 5, 경기 2	교육 4, 법조 1, 언론 1, 기타 1(행정 1)
광주	송암학원 (진흥중·고)	9	광주 9	교육 5, 법조 1, 언론 1, 기타 2
대전	학교법인명신학원 (동명중학교)	12	서울 1, 대전 3, 충북 1, 충남 6, 전북 1	교육 8, 법조 2, 언론 2
울산	태화학원 (홍명고)	7	울산 4, 서울 3	교육 3, 법조 1, 언론 2, 기타 1
경기	학교법인영석학원 (영석고)	6	서울 3, 경기 3	교육 2, 법조 1, 기타 3
충남	희용학원 (용강중)	7	충남 7	교육 5, 언론 1, 기타 1
전남	춘당학원	7	전남 7	교육 4, 법조 1, 기타 2
경북	조양학원 (영덕여중·고)	7	경북 6, 서울 1	교육 2, 법조 1, 언론 1, 기타 3
계	9	73	서울 14, 부산 1, 인천 5, 광주 10, 대전 3, 울산 4, 경기 6, 충북 1, 충남 13, 전북 2, 전남 7, 경북 7	교육 40, 법조 10, 언론 9, 기타 14

자료 : 이군현 의원실(2009). 국정감사 요구자료.

사립대학 학교법인의 임시이사 파견현황은 2009년도 기준으로 13개교에 임시이사가 파견되어 있었다. 임시이사 파견 사유로는 '회계 부정 등 기타'가 6개교로 가장 많고, '이사회 부실 운영 등'이 4개교, '임원 간 분쟁 등'이 3개교이다. 임시이사 파견대학의 기간별 현황에서 5년 이상의 학교뿐만 아니라 20년 이상의 학교들도 존재해 사립학교 분쟁이 장기화 되는 경우가 있을 살펴볼 수 있다.

〈표 5-24〉 대학 학교법인 임시이사 파견 현황(2009년 8월 현재)

구분	임원간 분쟁 등	이사회 부실 운영 등	회계부정 등 기타
학교명	·덕성학원(덕성여대) ·감리교학원(목원대) ·대한신학대학원 (대한신학대학원대)	·경북교육재단(대구외대) ·광운학원(광운대) ·영광학원(대구대) ·조선대학교(조선대)	·경기학원(경기대) ·광희학원(한중대) ·대양학원(세종대) ·동원교육학원 (탐라대/제주산정대) ·유신학원(대구예술대) ·상지학원(상지대)
학교수	3개교	4개교	6개교

주 : 감리교학원(목원대)·대양학원(세종대)은 정이사와 임시이사 병존상태
자료 : 안민석 의원실(2009). 국정감사 요구자료.

〈표 5-25〉 임시이사 파견대학 기간별 현황(2009년 8월 현재)

구분	3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10~20년 미만	20년 이상
학교명	목원대('06. 4) 상지대('07. 7) 대한신학대학원대('07. 7)	한중대('04. 8) 대구외대('04.10) 경기대('04.12) 세종대('05. 5),	탐라대('00.12) 덕성여대'01.10) 대구예대 ('04. 2)	대구대('94.2) 광운대('97.2)	조선대('88.2)
학교수	3개교	4개교	3개교	2개교	1개교

자료 : 안민석 의원실(2009). 국정감사 요구자료.

학교법인에 대한 지원은 앞서 살펴보았듯이 법 제42조 제1항에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 지원하거나 기타의 지원을 하도록 하고 있다. 이러한 지원의 직접적인 지원제도가 사학재정결함 보조금 제도에 의한 지원으로 사학 시설 및 설비의 현대화, 사학의 운영비 지원, 교원 관련 경비 등을 포함한다. 사학재정결함보조금제도는 기준재정수입액과 기준재정수요액을 기준으로 그 차액을 정부 또는 지방자치단체가 보전하는 방식[317]을 취한다. 즉, 기준재정수입액이

317) 사학재정결함 지원액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액
- 기준재정수요액 : 인건비(교원, 사무직), 법정부담금, 장학금 및 수업료 면제액, 학교

국·공립학교 수준에 맞추어 산정한 기준재정수요액보다 부족할 경우 이 부족액을 지원하는 방식을 취하고 있다. 여기서 기준재정수입액에는 학생부담의 수업료 등과 법인 전입금 및 기타 수입금이 포함되며, 기준재정수요액에는 인건비와 법인의 각종 법정부담금 및 학교운영비 등이 포함된다.

그러나 이러한 사학재정결함보조금제도 이외에 특별교부금지원, 국고보조사업 등도 초·중등사학에 대한 중요한 조성 및 육성 정책이 된다. 특히 시설 및 설비의 현대화 등과 관련된 지원이 큰 부분을 차지한다.

사립학교 재정결함지원 현황을 자세히 살펴보면 '01년 20,337억원에서 '06년 35,363억원으로 174% 증가하였고, 교육비특별회계 결산에서 차지하는 비중도 8.6%에서 10.7%로 크게 상승하고 있었다. 게다가 '07년도 역시 재정결함 지원액이 늘어나 있는 상황이다.

〈표 5-26〉 사립학교 재정결함지원 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
교특 세출결산(A)	235,564	267,944	290,185	315,573	326,980	329,598	-
재정결함 지원액(B)	20,337	25,811	29,287	32,436	33,216	35,363	37,548
비중(A/B)	8.6	9.6	10.1	10.3	10.2	10.7	-

자료 : 교육인적자원부(2007. 9). 사립학교 재정결함지원 제도개선 방안. p.2

또한 취약한 사학재정 가운데 법정부담금을 학교회계에서 대납하는 경우가 늘고 있고, 이렇게 교비회계에서 대납하고 있는 법정부담금이 77~88%에 이르고 있는 실정이다.

운영비
- 기준재정수입액 : 입학금, 수업료, 법인전입금, 기타 수입

〈표 5-27〉 사립학교 법정부담금 교비회계 대납현황('05～'06)

(단위 : 억원, %)

급별	'05					'06				
	법정 부담금	실제 법인부담		교비회계부담		법정 부담금	실제 법인부담		교비회계부담	
		부담액	비중	부담액	비중		부담액	비중	부담액	비중
초	48	19	39.6	29	60.4	50	21	42.0	29	58.0
중	461	90	19.5	371	80.5	482	98	20.3	384	79.7
고	1,226	276	22.5	950	77.5	1,301	297	22.8	1,004	77.2
합계	1,735	385	22.2	1,350	77.8	1,833	416	22.7	1,417	77.3

자료 : 교육인적자원부(2007. 9). 사립학교 재정결함지원 제도개선 방안. p.3

고등교육기관의 경우 약 90%에 이르는 대학이 사립이기 때문에 전체적인 대학에 대한 재정 지원 현황을 살펴보았다. 대학의 재정 지원사업에 따른 지원액을 총액을 놓고 봤을 때는 2007년도에 비해 2009년도 재정지원이 약 75.4% 증가한 것을 볼 수 있다. 그러나 지역별로 봤을 때는 2007년도에 비해 2009년도에는 수도권에 재정지원이 다소 늘어나고 있는 것으로 분석된다.

〈표 5-28〉 2007년 대비 2009년 교육과학기술부 대학재정 지원 금액 비교

(단위 : 백만원, %)

구 분		대학수 (A)	2007			2009		
			지원액(B)	비율	대학당 (B/A)	지원액(C)	비율	대학당 (C/A)
수도권	서울	39	445,107	41.5	11,413	857,826	45.6	21,996
	서울외	33	65,477	6.1	1,984	128,011	6.8	3,879
	소계	72	510,584	47.6	7,091	985,837	52.4	13,692
지방	광역시	34	210,543	19.6	6,380	317,471	16.9	9,337
	광역시외	83	350,921	32.7	4,228	576,679	30.7	6,948
	소계	117	561,463	52.4	4,840	894,149	47.6	7,642
합계		189	1,072,048	100.0	5,702	1,879,986	100.0	9,947

자료 : 안민석 의원실(2010). 이명박정부 대학 재정지원사업 실태와 개선방안. p.46.

2. 학교법인 제도 및 운영 상의 쟁점

가. 학교법인 제도 및 운영 관련 쟁점 선정을 위한 델파이 조사

1) 조사 방법

가) 조사목적

학교법인 제도 및 그 운영 관련 델파이 조사는 현재 가장 중요한 쟁점 선정에 있어서 보다 객관성과 타당성을 확보하기 위해서 실시되었다. 즉, 다수가 공감할 수 있는 쟁점을 선정하기 위하여 현행 학교법인 제도 및 그 운영과 관련하여 가장 중요한 쟁점이 무엇인지에 대해 전문가 델파이 조사를 실시하였다.

나) 조사 방법 및 과정

학교법인 제도 및 그 운영 관련 델파이 조사는 1, 2차에 걸쳐 모두 이메일을 활용한 설문 발송 및 회수의 방법으로 실시되었다. 1차는 지난 2011년 5월 25일부터 30일 사이에 별도로 선정된 50명의 대상자를 대상으로 완전 개방형의 서술형 문항으로 실시되었고, 2차는 6월 3일부터 7일 사이에 1차 조사 응답자를 대상으로 1차 분석 결과를 토대로 개발된 폐쇄형 문항을 갖고 실시되었다. 특히, 응답을 개인적 희망이 아닌 전문가로서의 판단에 의할 것을 강조하였다.

다) 조사문항 구성

1차 조사는 학교법인, 사립학교, 사립학교법 분야의 전문가에게 학교법인 제도 및 그 운영과 관련하여 현재 가장 중요한 쟁점은 무엇이라고 인식하는지를 보기 및 예시가 없는 상황에서 자유롭게 우선순위에 따라 3가지를 명시하고 그 이유를 함께 기술하도록 하는 개방형 문항으로 구성하였다.

한편, 2차 조사는 1차 조사 응답 결과를 토대로 다음과 같이 가장 많은 응답을 보였던 21개의 학교법인 제도 및 그 운영과 관련된 쟁점을 제시한 후, 제시된 21개의 주요 쟁점 내용의 보기 중에서 현재에 가장 중요하다고 판단되는 3가지의 쟁점을 우선순위에 따라 선택하도록 하는 폐쇄형 문항으로 구성하였다.

라) 조사대상자

조사대상자 선정을 위해 우선 교육법 관련 전문가들의 모임인 대한교육법학회로부터 연구목적으로만 활용할 것을 전제로 받은 회원 명단(370명) 및 연구진이 별도로 수집한 학교법인 및 사립학교 관련 연구(128편)의 저자의 명단을 추가하여 중복부분을 제외한 모집단을 확정하였다. 전체 모집단 중 이메일이 확보된 자를 중심으로 50명을 임의표집하여 조사대상자로 하였다. 최종 델파이 조사 대상자로 선정한 50명의 일반적 특성은 다음과 같다.

우선 전공별로 보면 법학 전공자가 24명(48%), 교육학 전공자가 26명(52%)이었고, 근무기관별로는 대학 34명(68%), 고등학교 이하 학교 6명(12%), 연구기관 5명(10%), 행정기관 5명(10%) 순이었다. 그리고 대한교육법학회 회원이 39명(78%) 이었다.

〈표 5-29〉 델파이 조사 대상자 50명

연번	구분							응답여부	
	소속				전공		대한교육법학회 회원여부	1차	2차
	대학	유초중고	연구기관	행정기관	법학	교육학			
1	○				○			-	-
2	○					○	○	○	○
3	○					○	○	○	○
4	○					○	○	○	○
5	○				○		○	-	-
6	○					○	○	○	○
7	○					○	○	○	○

연번	구분							응답여부	
	소속				전공		대한교육법학회 회원여부	1차	2차
	대학	유초중고	연구기관	행정기관	법학	교육학			
8	○				○		○	○	○
9	○				○		○	○	○
10	○				○		○	○	○
11	○					○		○	○
12	○				○		○	-	-
13	○					○	○	○	○
14	○					○	○	○	-
15	○				○		○	○	○
16	○					○	○	○	○
17	○					○	○	○	○
18	○				○		○	○	○
19	○				○		○	○	○
20	○				○		○	-	-
21	○				○		○	○	○
22	○				○			-	-
23	○				○		○	○	○
24	○					○	○	○	○
25	○				○		○	○	○
26	○				○		○	○	○
27	○				○			○	○
28	○					○	○	○	○
29	○				○		○	○	○
30	○				○		○	○	○
31	○					○	○	○	○
32	○				○		○	-	-
33	○				○		○	○	-
34	○				○		○	○	○
35			○			○		○	○
36			○			○		○	○
37			○			○		○	○
38			○			○		○	○
39			○			○	○	-	-
40		○				○		○	○
41		○				○	○	○	○
42		○				○	○	○	○
43		○				○	○	-	-
44		○			○		○	-	-
45		○				○	○	-	-
46				○	○		○	○	○
47				○		○		○	○
48				○	○		○	○	-
49				○		○	○	○	○
50				○		○		○	○

2) 조사결과

가) 1차 조사 결과

1차 조사에서는 전체 대상자 50명중 40명이 응답지를 보내왔다. 그러나 이 중 2명의 응답은 최종 마감기한을 넘겨서 들어왔기 때문에 분석 대상에서는 제외하여 최종 응답률은 76%였다.

응답결과에 대한 분석은 유효 응답지 38개 중 2회 이상의 중복 응답이 나온 쟁점들을 대상으로 환산점수를 부여하여 순위를 책정하는 방법을 활용하였다. 환산점수는 1순위 응답은 3점, 2순위 2점, 3순위 1점으로 계산하였다. 응답자들이 제시한 주요 쟁점을 정리한 표는 다음과 같다.

〈표 5-30〉 델파이 1차 조사 결과

연번	주요 쟁점 내용	1순위	2순위	3순위	환산점수
1	개방형 이사제도	9명	3명	1명	34점
2	학교법인의 학교운영에 대한 개입	4명	2명	5명	21점
3	학교운영(학생선발,인사,재정)의 자율(자주성)	4명	2명	3명	19점
4	이사회의 구성(임원선임 제한 포함)	2명	4명	3명	17점
5	관할청의 지도·감독 권한의 범위·정도(공공성)	1명	5명		13점
6	학교법인의 자율 운영구조	4명			12점
7	사학분쟁조정위원회 구성·운영 및 기능	1명	2명	3명	10점
8	대학평위원회 및 교사회 등 학교내 의사결정 구조		4명	2명	10점
9	수익용기본재산 및 법인전입금 규모	1명	3명	1명	10점
10	학교법인의 개념과 성격 규명	2명	1명		8점
11	사립학교법(초·중등,고등)의 분리 입법	2명		1명	7점
12	사립학교 설립·경영 주체의 다양화	2명		1명	7점
13	개방형 감사제도	1명	2명		7점
14	학교예산 자율편성과 재정 운영의 투명성		3명	1명	7점
15	준공립화를 유도하는 사학정책	1명		2명	5점
16	법인 해산시 잔여재산 귀속문제	1명	1명		5점
17	임시이사체제에서의 정이사체제로의 전환	1명		1명	4점
18	학교 법인의 자발적 혹은 강제적 해산		1명	2명	4점
19	법인의 수익사업			4명	4점
20	이사장 겸직금지		1명	1명	3점
21	법인회계와 교비회계의 구분			2명	2점

그리고 유효 응답지 중 1회만 응답된 기타 의견으로는 사학진흥육성법(가칭)의 제정 시행, 사학의 자주성과 공공성 조화, 국가차원의 '학교법인 발전 위원회(가칭)' 구성·운영, 상임이사 외 임원의 보수지급 문제, 준공립화 구조에서의 사립학교법인의 국유화, 비리 관련 이사의 재단 복귀 문제 등이 있었다. 조사기간 후 들어온 무효 응답지 중에서도 사학재정결함보조금과 같은 사학재정 지원제도, 학교운영위원회의 심의권, 교원임용의 투명성 제고 등의 의견이 있었다.

나) 2차 조사 결과

2차 조사는 1차 응답자 38명을 대상으로 실시하였는데, 대상자 모두가 응답을 하였다. 그러나 전체응답자 중 1명은 최종 마감기한을 넘겨서 들어왔기 때문에 1차 조사와 마찬가지로 제외하였다.

응답에 대한 분석은 1차 조사와 마찬가지로 환산점수를 부여하여 순위를 책정하는 방법을 활용하였는데, 환산점수는 1순위 응답에 대해서는 3점, 2순위에 대해서는 2점, 3순위에 대해서는 1점을 부여하는 방식으로 부여되었다. 또한 응답자 변인 중 하나인 전공별 성향을 파악하기 위하여 교차분석을 실시하였다. 조사결과는 다음 표와 같다.

〈표 5-31〉 델파이 2차 조사 결과(환산점수)

연번	주요 쟁점 내용	1순위	2순위	3순위	환산점수
1	개방형이사제도	12명	6명	2명	50점
2	학교운영(학생선발,인사,재정)의 자율(자주성)	8명	7명	4명	42점
3	학교법인의 학교운영에 대한 개입	6명	8명	4명	38점
4	이사회의 구성(임원선임 제한 포함)	3명	2명	2명	15점
5	대학평위원회 및 교사회 등 학교내 의사결정 구조	1명	4명	3명	14점
6	학교법인의 개념과 성격 규명	3명	1명	1명	12점
7	사학분쟁조정위원회 구성,운영 및 기능	1명	2명	2명	9점
8	관할청의 지도·감독권한의 범위·정도(공공성)		2명	3명	7점
9	수익용기본재산 및 법인전입금 규모	1명	1명	2명	7점
10	임시이사체제에서의 정이사체제로의 전환	1명	1명	2명	7점
11	학교예산 자율편성과 재정 운영의 투명성		1명	3명	5점
12	학교법인의 자율 운영구조		1명	1명	3점

연번	주요 쟁점 내용	1순위	2순위	3순위	환산점수
13	개방형 감사제도	1명			3점
14	사립학교 설립·경영 주체의 다양화		1명		2점
15	학교 법인의 자발적 혹은 강제적 해산			2명	2점
16	사립학교법(초·중등·고등)의 분리 입법			1명	1점
17	준공립화를 유도하는 사학정책			1명	1점
18	법인 해산시 잔여재산 귀속문제			1명	1점
19	법인의 수익사업			1명	1점
20	이사장 겸직금지			1명	1점
21	법인회계와 교비회계의 구분			1명	1점

〈표 5-32〉 델파이 2차 조사 결과(전공별 교차분석)

연번	주요 쟁점 내용	법학자	교육학자	계
1	개방형이사제도	5 (25.0)	15 (75.0)	20 (100.0)
2	학교운영(학생선발,인사,재정)의 자율(자주성)	8 (42.1)	11 (57.9)	19 (100.0)
3	학교법인의 학교운영에 대한 개입	7 (38.9)	11 (61.1)	18 (100.0)
4	이사회의 구성(임원선임 제한 포함)	3 (42.9)	4 (57.1)	7 (100.0)
5	대학평위원회 및 교사회 등 학교내 의사결정 구조	2 (25.0)	6 (75.0)	8 (100.0)
6	학교법인의 개념과 성격 규명	2 (40.0)	3 (60.0)	5 (100.0)
7	사학분쟁조정위원회 구성,운영 및 기능	3 (60.0)	2 (40.0)	5 (100.0)
8	관할청의 지도·감독권한의 범위·정도(공공성)	4 (80.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
9	수익용기본재산 및 법인전입금 규모	1 (25.0)	3 (75.0)	4 (100.0)
10	임시이사체제에서의 정이사체제로의 전환	3 (75.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
11	학교예산 자율편성과 재정 운영의 투명성	3 (75.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
12	학교법인의 자율 운영구조	2 (100.0)	0 (00.0)	2 (100.0)
13	개방형 감사제도	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
14	사립학교 설립·경영 주체의 다양화	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
15	학교 법인의 자발적 혹은 강제적 해산	1 (50.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
16	사립학교법(초·중등,고등)의 분리 입법	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
17	준공립화를 유도하는 사학정책	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
18	법인 해산시 잔여재산 귀속문제	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
19	법인의 수익사업	1 (100.0)	0 (00.0)	1 (100.0)
20	이사장 겸직금지	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
21	법인회계와 교비회계의 구분	0 (00.0)	1 (100.0)	1 (100.0)

나. 학교법인 제도 및 운영의 쟁점

학교법인 제도 및 그 운영 관련 현재 가장 중요한 쟁점이 무엇인가를 살펴보기 위해 실시한 델파이 조사를 통해서 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다.

전문가들은 학교법인 제도 및 그 운영과 관련하여 현재 가장 중요한 쟁점으로 사학의 기본권한의 침해논란으로 사립학교법 개정 논란의 중심에 있는 '개방형 이사제', 사학의 자주성에 핵심인 '학교운영(학생선발, 인사, 재정 등)의 자율', 사립학교법에서 보장하고 있는 학교운영권에 대한 학교법인의 개입, 학교법인 운영의 자율과 관련된 '이사회의 구성(임원 선임 제한 포함)', 대학평의원회 및 학교운영위원회 등 학교내 의사결정 구조 등의 순서로 결과가 나왔다. 이들 5가지 중 상위 3가지 쟁점은 1차 조사 시 학교법인 제도에 있어서 주요한 쟁점으로 정리된 21가지 가운데에서 압도적으로 높은 환산점수를 보이고 있다(표 5-30 참고).

이러한 델파이 조사 결과는 학교법인 제도의 관련 법제 등의 현황에서 살펴보았듯이, 학교법인 제도에가 기본적으로 관할청에 많은 지도·감독을 받고 있는 상황에서 드러나는 문제의식들에 대한 쟁점을 도출하기에 유용한 결과를 보여주는 것이라 하겠다.

2차 조사에서는 응답자 변인 중 전공별 성향을 분석해 보았는데, '학교운영(학생선발, 인사, 재정 등)의 자율 및 이사회의 구성(임원선임 제한 포함)'은 공통적으로 중요 쟁점으로 나타났다(표 5-31 참고).

전공별 차이를 보면 교육학 전공자들이 중요한 쟁점으로 선택한 것은 주로 사학의 운영에 있어서의 자율성에 관련된 '개방형 이사제도', '학교법인의 학교운영에 대한 개입', '대학평위원회 및 교사회 등 학교내 의사결정구조'의 순으로 나타났다. 반면 법학 전공자들은 '사학분쟁조정위원회의 구성·운영 및 기능', '관할청의 지도·감독권한의 범위·정도'.

'임시이사체제에서의 정이사체제로의 전환', '학교예산 자율편성과 재정운영의 투명성' 등 학교법인 운영 및 사학의 공공성 문제를 중요 쟁점으로 선정하였다.

제4절 외국의 사례

1. 일본의 학교법인 제도

가. 일본 사학의 현황

일본은 한국과 같이 국립, 공립 및 사립의 학교제도를 가지고 있으며, 정규고등교육기관으로는 대학, 단기대학, 그리고 고등학교과정과 단기대학과정을 묶어 5년제로 운영하는 고등전문학교가 있다.

일본의 사립학교의 규모는 1955년 이후 경제가 고도성장함에 따라 크게 증가하였다. 2000년도 통계에 의하면 사립 초·중·고등학교 수는 각각 171개교, 669개교, 1,311개교이며, 고등교육기관 중 단기대학의 경우 전체 585개교 중 85.9%인 503개가 사립이고, 4년제 대학은 전체 622개교 중 457개교로 73.4%가 사립인 것으로 나타났다. 그리고 사립학교에 재학하는 학생비율을 보면 대학 및 단기대학의 약 80%, 고등학교의 약 30%, 유치원의 약 80%, 전수학교 및 각종학교의 경우에는 100% 가까이에 이르고 있는 것으로 보고되고 있다.

이와 같이 학교법인이 공교육에서 담당하는 역할은 중요하며 명실 공히 일본의 교육을 짊어지고 있다고 할 수 있다. 또 점차 진행돼 가는 국제화, 고도정보화 사회에서 각 사립학교는 다양한 수요에 맞추어 특색 있는 교육·연구를 수행하면서 각각의 건학이념에 따라 개성 풍부한 활동을 적극적으로 전개하고 있다.

나. 일본 학교법인의 법적 지위

사립학교법에서 정의하는 학교법인의 개념은 "사립학교 설치를 목적으로 이 법률에서 정하는 바에 따라 설립된 법인"(사립학교법 제3조)이며, 이 때 사립학교는 학교교육법 제1조에서 규정하는 학교를 말한다. 한편, 사립학교진흥조성법은 이런 일본 사립학교 역할의 중요성을 재삼 확인하는 차원에서 학교법인의 의무로 이 법의 목적에 비추어 자주적으로 그 재정기반의 강화를 꾀하며 그가 설치하는 학교에 재학하는 유아, 아동, 생도 또는 학생에 관련된 학업상의 경제적 부담의 적정화를 도모함과 아울러 해당 학교의 교육수준향상에 노력해야 한다는 노력 의무규정을 두고 있다.

학교법인이 공교육에서 차지하는 위상 혹은 그 지위는 사립학교라 하더라도 공교육의 일익을 담당하고 있는 점에서 국·공립학교와 다를 바 없는 "공(公)의 성질"(교육기본법 제6조 제1항)을 갖는다. 이런 관점에서 사립학교에도 공공성이 요구되기에 사립학교법은 사립학교의 공공성을 높이기 위해 이전부터 민법 상 재단법인과 다른 학교법인이라는 특별 법인제도를 마련하여 그 조직, 운영 등에 대해서 민법 상 법인과는 다른 법적규제를 하고 있다. 즉 학교법인의 성격은 재단법인이고 설립에는 일정액 이상의 기본재산의 기부가 필요하며, 법인의 기본규칙은 법인의 정관과 구별하여 기부행위[318]라 한다.

이러한 일본의 학교법인은 법인 해산 시 잔여재산 귀속주체, 임원 선임, 자문, 의결기관 설치에 있어서 일반적인 사단·재단법인 및 공익사단·재단법인과 다르다. 자세히 살펴보면, 학교법인이 해산할 때, 잔여재산

318) 기부행위란 재단인 직업훈련법인, 의료법인, 학교법인과 사립학교법 제64조 제4항에 근거한 법인(전수학교, 각종학교설치만을 목적으로 하는 법인)에서, 법인의 설립자가 그 설립을 목적으로 작성한 그 재단법인의 근본규칙 또는 이를 기재한 문서, 서면을 말한다. 또한, 경우에 따라서는 법인 설립 그 자체를 의미하도 한다.

귀속자는 학교법인 그 밖의 교육 사업을 하는 자(다른 학교법인)가운데에서 선정하도록 하여 잔여재산의 자의적 처분을 막고 있다(동법 제30조 제3항). 또한 학교법인 운영의 공정을 기하기 위해 학교의 장을 포함한 5명 이상의 이사와 2명 이상의 감사를 두도록 법으로 정해두고, 임원이 특정 친족으로 구성되는 것을 금지하고 있다(동법 제35조 제1항, 제38조 제7항). 이사장은 학교법인의 임원으로 학교의 장인 교장과 겸무를 하기도 하지만 본래는 별개의 업무다. 그리고 학교법인의 업무 집행 자문기관 또는 의결기관으로서 평의원회 설치를 의무화하고, 학교법인의 운영에 널리 학교법인의 교직원이나 졸업생 등 의견을 반영하도록 이사의 2배수를 넘는 수로 조직하도록 하고 있다(동법 제41조~제44조, 제46조). 이상의 내용들은 민법상 법인 또는 공익법인(2008년 이후 특별민법법인) 등과는 다른 내용들이다.

위와 같은 다른 점을 제외하고는 학교법인도 재단법인이므로 대표자(대표이사 그 밖의 대표자)가 직무상 행위로 제삼자에게 손해를 입힌 때의 손해배상 책임 등은 일반사단법인의 그것을 준용하는 등(동법 제29조, '일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률' 제48호, 제78조) 유사하다.

다. 학교 법인의 설립과 해산

1) 학교법인의 설립

가) 일반적인 학교법인의 설립 등

학교법인은 그 설치하는 사립학교에 필요한 시설과 설비 또는 여기에 필요한 자금, 설치하는 사립학교 경영에 필요한 재산이 있어야(동법 제25조 제1항)하며, 그 기준은 별도로 법률에서 정하는 바에 따라야 한다. 즉, 학교법인은 사립학교를 설치·운영하는 주체로서, 학교법인을 설립하

려는 자는 기부행위로 그 목적, 명칭, 설치하는 사립학교의 종류와 명칭 등을 정하여 문부과학성령이 규정하는 절차(동법 시행규칙 제2조 등)에 따라 관할청의 인가를 받아야 한다(동법 제30조). 여기서 기부행위란 학교법인의 근본 규칙이 되는 것으로 법인의 현재 및 장래 존재방식을 규제하며 법률에서 정하는 사항(필요 기재사항)외에 법령 규정에 위반하지 아니하는 한, 임의 사항을 정할 수 있다. 기부행위의 변경에는 일부의 신고사항을 빼고는 관할청의 인가가 필요하다(동법 제45조, 동시행규칙 제4조의3).

이 때 사립대학과 사립고등전문학교를 설치하는 학교법인의 관할청은 문부과학대신이고, 사립학교와 사립전수학교, 사립각종학교를 설치하는 학교법인은 도도부현 지사가 관할청이 된다. 그리고 해산명령 등 관할청의 감독권한에 대해서도 법률로 규정하고 있다.

관할청은 학교법인 설립 신청이 있는 때는 해당 학교법인이 설치하는 사립학교에 필요한 시설 설비 또는 여기에 필요한 자금과 그 운영에 필요한 재산이 있는지, 기부행위 내용이 법령 규정에 위반하지 아니한지를 심사하여 인가를 결정한다(동법 제31조). 이때 관할청은 미리 대학설치·학교법인심의회 또는 사립학교심의회의 의견을 들어야 하며, 학교법인의 인가는 학교의 설치인가와 같이 하고, 학교법인은 그 주된 사무소의 소재지에 설립 등기를 함으로써 성립한다.

각 도도부현은 학교법인 인가심사 기준을 정하고 있는데 일반적으로는 다음과 같다.[319]

- 시설, 설비에 대해서는 원칙적으로 자기 소유이어야 하고, 부담부 또는 차용이 아니어야 하며, 설치 경비가 확보되어 있어야

319) http://www.pref.nagano.jp/kyouiku/shigaku/seido/kihushin.pdf#search(나가노현 심사기준)
http://www.pref.mie.lg.jp/SEIKATU/HP/shigaku/ninnka/kifukoui.pdf#search(미에현 심사기준)

한다. 그러나 최근 지방공공단체에서 시설 설비 등을 차용하는 때에도 인정하거나 폐교가 된 공립학교 시설 설비 등을 이용하여 사립학교를 설치하는 사례도 있다.

- 임원 등에 대하여는 다른 학교법인의 이사 등과 겸직하고 있는지, 평의원의 선임이나 규정 정비 등 학교법인으로서 필요한 관리운영체제가 정비되어 있을 것 등이다

나) 구조개혁 특별구역법의 학교교육법 특례

구조개혁 특구 완화조치로 일본은 학교부지 및 건물의 자기 소유 요건을 없애서 학교법인의 설립요건을 완화하였고, 주식회사 또는 비영리법인이 학교 설치 사업을 할 수 있도록 하였다. 또한, 주식회사 또는 비영리법인이 설립하는 학교가 고등학교 이하의 학교인 때는 지방 공공단체의 장이 설치인가 등을 하도록 하였다.

(1) 주식회사의 학교설립의 취지 및 경향

주식회사가 학교를 설립하는 경우는 특구에서 지역특성을 살린 교육을 하거나 지역 산업을 짊어질 인재육성의 필요성 그 밖의 특별한 사정에 대응하기 위한 교육 또는 연구를 주식회사가 설치하는 학교가 담당하는 것이 적절하고 효과적이라고 인정되는 때이다. 이러한 학교가 일본 전국에 2004년에서 2008년까지 고등학교 19개교, 중학교 1교가 생겨났다. 기존의 학교와 다른 점은 교육과정을 자유로이 구성할수 있고, 학교건물 등 시설 조건이 완화되었다는 것이다. 반면에 사학조성금을 받을 수 없고, 학교법인 기부에 대한 세제상의 우대조치를 받을 수 없다는 재정상으로 불리한 점도 있다. 이 때문인지 주식회사가 설립한 학교형식은 한 곳을 빼고 나머지는 통신제 고등학교다. 또 특구제도가 지역 활성화 수단으로 이용되기 때문에 설치된 곳도 지방의 오지에 몰려

있다는 점도 특징이라 할 수 있다.

(2) 비영리법인(Nonprofit Organization: NPO[320])의 학교설립 취지 및 경향

비영리법인의 학교 설립은 등교거부(부등교)학생을 대상으로 한 특별수요에 대응하기 위한 교육을 비영리법인이 설치하는 학교가 담당함으로써 특구에서의 학교교육 목적 달성에 기여한다고 인정된 때이다. 즉, 비영리법인이 설립하는 학교등은 주로 부등교 학생 등을 대상으로 하는 학교에 해당한다.

다) 주식회사 및 비영리법인의 학교설립 요건 및 관련 법률 적용

주식회사와 비영리법인(NPO)을 설립하기 위한 요건으로는 첫째, 학교경영에 필요한 재산이 있을 것 둘째, 학교경영 담당임원은 경영에 필요한 지식과 경험이 있을 것 셋째, 임원은 사회적 신망이 있어야 하며, 비영리법인의 경우에는 특별히 부등교 학생 등을 대상으로 한 활동경력이 있어야 한다.

이외에 갖추어야 할 제도내용으로는 업무와 재무에 관한 정보공개, 특구 인정을 받은 지방공공단체의 학교평가 및 이의 공개이다. 또 학교가 파탄한 때를 대비하여 안전망을 구축해야한다. 이들 학교는 교육법상의 학교로서 관련 규정을 적용하지만, 사립학교법과 사립학교 진흥조성법은 적용되지 않는다.

320) NPO(Nonprofit Organization)법인은 넓게는 비영리단체를 가리키나, 좁은 의미로는 사회공헌활동이나 자선활동을 하는 시민단체이고, 여기서 말하는 NPO는 특정비영리 활동촉진법(1993년 8월 제정)에 따라 법인격이 있는 단체인 특정비영리활동법인을 말한다.

라. 학교법인의 해산

학교법인은 법률에서 정하는 일정한 사유가 발생한 때 해산으로 그 활동을 종료한다. 해산사유를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 이사 3분의 2 이상의 동의 및 기부행위에서 평의원의 의결이 필요하다고 정해진 경우에 있어서 그 의결 둘째, 기부행위에서 정한 해산사유의 발생 셋째, 목적 사업의 성공 불능 넷째, 학교법인 또는 전수학교 또는 각종학교를 설립하는(동법 제64조 제4항)(준)법인과 합병 다섯째, 파산절차 개시 결정, 여섯째 관할청의 해산명령이 있다.

특히 관할청의 해산명령은 학교법인이 법령의 규정을 위반하거나 법령 규정에 따른 관할청의 처분을 위반한 경우, 다른 방법으로 감독 목적을 달성할 수 없는 때에 한정하여 해당 학교법인에 대해서 내려지는 것이다. 다만, 이때 관할청은 해산명령을 내리기에 앞서 사립학교심의회 등의 의견을 들어야 한다(동법 제62조 제1항, 제2항). 또한, 관할청이 해산명령을 내릴 때에는 행정절차법의 규정에 따라 통지를 하는데, 이때 관할청의 청문 대신에 사립학교심의회 등의 의견 청취를 요구할 수 있다는 취지와 그 기일과 장소 및 해당 의견 청취에 관한 사무를 관장하는 조직 명칭과 소재지를 통지하여야 한다. 사립학교심의회 등은 해당 학교법인이 사립학교심의회 등에 의견청취를 요구한 때는 관할청을 대신하여 의견청취를 하여야 한다.

해산한 학교법인의 잔여재산은 합병과 파산절차 개시 결정으로 해산하는 경우를 제외하고 관할청에 청산종료 신고를 할 때는 기부행위가 정하는 바에 따라 귀속해야할 자에게 귀속해야 하며(동법 제51조), 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다. 또, 국가는 국고에 귀속된 재산을 사립학교 교육조성을 위해 학교법인에 양여하거나 무상으로 임대한다. 다만, 국가는 이를 대신하여 해당 재산 가액에 상당하는 금액을 보조금으로써 지출할 수 있다.

마. 학교법인의 운영

학교법인의 운영은 이사회를 중심으로 이루어지는데 이사회는 학교법인의 최종적 의사를 결정하고 이사의 직무집행을 감독한다. 이사회의 임원으로서 이사는 5명 이상, 감사는 2명 이상을 두어야 하며, 학교법인의 공공성을 높이기 위해 각 임원에 대해서 그 배우자 또는 3촌 이내의 친족이 한 사람 이상 포함되어서는 안 된다(동법 제35조). 학교법인의 업무 결정은 기부행위에 별도로 정함이 없을 때는 이사의 과반수로 한다. 일반적으로는 기본재산처분 등 중요사항에 대해서는 이사총수의 3분의 2이상의 특별결의가 필요하다. 또, 중요사항은 미리 평의원회의 의견을 들어야 하며, 특정 사항을 기부행위를 통해 평의원회의 의결을 반드시 거쳐야 할 내용으로 규정할 수도 있다.

1) 임원으로서 이사와 감사

이사는 학교법인을 대표하며 이사장을 보좌하여 학교법인의 업무를 관장한다. 이사가 될 수 있는 자는 첫째, 학교법인이 설정한 사립학교 교장(학장 및 원장 포함)이고 둘째, 학교법인의 평의원 가운데 기부행위에서 정하는 바에 따라 선임된 자(기부행위에 정해진 자를 포함) 셋째, 교장이나 평의원 이외에 기부행위에서 정하는 바에 따라 선임된 자이다. 한편, 기부행위에서 정한 자의 실제는 학식경험자, 학원공로자, 관련 종교법인의 임원 등이 많은 것이 사실이다. 이 구성 비율이나 선발, 임명 절차에 대해서는 각 학교법인에 맡겨져 있다. 또, 근무형태도 법령상 규정은 없고, 비상임 이사가 많다.

그리고 학교법인이 사립학교를 2곳 이상을 설치할 때는 첫 번째의 규정에 구애받지 않고 교장 가운데 1명 또는 여러 명을 이사로 할 수 있으며, 교장 또는 평의원이 그 직을 잃은 때는 이사직을 상실한다. 감

사는 평의원회의 동의를 얻어 이사장이 선임한다. 또, 이사와 감사는 학원관계자 이외의 자가 포함되어야 하며, 학교교육법 제9조[321](교장 및 교원의 결격사유)의 규정은 임원에 준용한다.

또한, 감사는 이사, 평의원 또는 학교법인의 직원을 겸직할 수 없다. 그리고 관할청은 이사의 결원으로 사무가 지체되어 손해가 생길 염려가 있을 때, 이해관계인의 청구 또는 직권으로 임시이사를 선임해야 한다(동법 제40조의 3). 또한, 학교법인과 이사의 이익이 상반되는 사항에 대해 이사는 대리권이 없으며, 이 때 관할청은 이해관계인의 청구 또는 직권으로 특별대리인을 선임해야 한다(동법 제40조의4).

2) 이사회

이사회는 2004년 사립학교법 개정으로 도입된 제도로 학교법인의 업무를 결정하고, 이사의 직무집행을 감독한다. 소집권은 이사장에게 있지만, 이사가 기부행위에서 정하는 바에 따라 이사회 소집을 청구할 때는 이사장은 이사회를 소집하여야 한다.

가) 이사회 제도 전(2004년 법개정 전 이사제도)

이사는 학교법인을 대표함과 동시에 학교법인의 업무를 결정하는 권한이 있는 중요한 기관이다. 일본 민법 제1편 제2장에서 규정하고 있는 법인에서는 1명 이상으로 구성하도록 되어 있으나, 학교법인은 학교의 공공성을 유지하면서 소수 이사의 전단적인 학교운영을 막기 위해 이사

321) 학교교육법 제9조(교장 및 교원의 결격사유) 각 호 어느 하나에 해당하는 자는 교장 또는 교원이 될 수 없다. 1.성년후견인 또는 피보좌인. 2. 금고형 이상의 형을 받은 자. 3. 교직원면허 법제10조 제2호 또는 제3호에 해당하여 면허장 효력상실 날부터 3년이 지나지 않은 자. 4. 교직원면허법 제11조 제1항에서 제3항까지 규정으로 면허장 회수처분을 받고 3년이 지나지 않은 자. 5. 일본국 헌법시행일 이후에 일본국 헌법 또는 이에 따라 성립한 정부를 폭력으로 파괴할 것을 주장한 정당 그 밖의 단체를 결성하고, 또 거기에 가입한 자.

를 5명 이상 두도록 했다. 그 상한 수에 대해서는 법률상의 규정은 없으며 정원은 각 학교법인이 기부행위에서 정하고 있다. 학교법인의 업무는 기부행위에 별단의 정함이 없을 때는 재임 이사 총수의 과반수로 정하도록 되어있다. 이때의 "학교법인의 업무"란 학교법인의 내부사무와 대외적인 사무 모두를 말한다.

모든 이사는 학교법인 업무에 대한 대표권을 가지고 있고, 학교법인의 외부에 대한 의사표시 등의 행위를 하거나 외부에서 학교법인에 대한 의사표시를 받을 수 있다. 다만, 기부행위에서 개개 이사의 대표권을 제한할 수 있고, 학교법인에 따라서는 대표권을 이사장에게만 한정시키고 있는 곳도 있었다.

나) 이사회 제도 제안 논리

사립학교법에는 이사회에 관한 명문의 규정은 없으나 실제 대다수의 학교법인은 기부행위로 이사회를 두고 있다. 대학설치·학교법인심의회 학교법인 분과회 밑에 설치된 "학교법인제도 개선 검토 소위원회"는 현재 청소년 인구 감소로 학교법인 운영을 둘러싼 사회·경제 환경이 크게 변화하고 있어 이에 적확하게 대응하는 안정된 학교운영을 위해서는 학교법인의 관리운영기능을 더욱 충실히 해야 할 필요가 있고, 이를 위해 학교법인의 업무 결정권한을 가진 이사의 기능 강화가 불가결하다고 보았다. 그렇기 때문에 구체적인 대안으로 현실로 존재하는 이사회를 학교법인의 최종의사결정기관임을 법령에 명확히 해두는 것이 적당하다고 결론지었다.

3) 평의원회

사립학교법은 평의원회를 자문기관으로 둘 것인가 또는 의결기관으로 할 것인가를 학교법인의 재량에 맡겨두고 있다. 그러나 이사회의 적극

적 운영을 도모하면서도 운영의 적정성, 공공성을 높이기 위해서는 평의원회의 확인 기능을 높이는 것이 중요하다고 보고 있다. 따라서 학교법인의 관리 운영을 위하여 이사 정원의 2배를 넘는 수로 평의원회를 조직하며, 다음의 경우에는 이사장이 반드시 평의회의 의견을 듣도록 하고 있다(동법 제42조).

① 예산, 차입금(해당 회계년도 내 수입으로 상환할 일시 차입금은 제외)과 중요한 자산처분에 관한 사항
② 사업계획
③ 기부행위의 변경
④ 합병
⑤ 제50조제1항 제1호(평의회의 의결을 필요한 경우를 제외)와 제3호의 사유로 해산할 때
⑥ 수익을 목적으로 하는 사업에 관한 중요사항
⑦ 그 밖의 학교법인의 업무에 관한 중요사항으로 기부행위로 정한 것 등

또한 평의원회는 학교법인의 업무 혹은 재산 상황, 임원의 업무집행 상황에 대해서 임원에게 의견을 말하거나, 그 자문에 답하거나 임원에게 보고를 요구할 수 있고(동법 제43조), 이사장은 평의원회에 결산 등의 보고를 하고 그 의견을 구해야 한다.

한편, 평의원의 선임은 해당 학교법인의 직원 가운데에서 기부행위에서 정하는 바에 따라 선임된 자, 해당 학교법인이 설립하는 사립학교를 졸업한 자로서 연령 25세 이상의 자 가운데에서 기부행위에서 정하는 바에 따라 선임된 자, 그 이외에 기부행위에서 정하는 바에 따라 선임된 자이어야 한다. 그리고 직원으로 평의원인 자는 직원의 지위를 벗어

나면 평의원직을 상실하게 된다.

바. 일본 학교법인의 지도, 감독과 지원제도

1) 지원제도

일본은 사립학교법 제59조에 국가 또는 지방공공단체는 교육진흥상 필요가 있다고 인정될 때에는 별도로 법률에서 정하는 바에 따라 학교법인에 대해 사립학교교육에 관한 필요한 지원을 할 수 있다는 규정을 두고 있다. 별도의 법률인 사립학교진흥조성법에서는 학교법인의 경제적 자립과 교육수준 향상에 노력해야 한다는 노력의무 규정을 두고 있다. 또, 문부과학성은 사립학교 진흥을 중요한 정책과제로서 자리매김하여 그 교육·연구 조건의 유지 향상과 재학하는 학생들의 학업 중 경제적 부담을 덜어주고 경영의 건전성을 높이기 위해(학교법인 의무의 구체적 이행을 위해) 사학지원사업, 공제사업단의 대출사업, 세액공제 그리고 학교법인경영개선과 같은 진흥사업을 하고 있다.

가) 경상비보조를 중심으로 하는 사학지원사업

경상비보조를 중심으로 하는 사학지원사업은 사립학교 등 취학지원금을 제외한 사학조성 예산의 약 78%(2011년도)를 차지하고 있으며, 지원내용은 인건비와 교재비 등이고, 그 구조는 교직원수나 학생수에 따라서 보조하는 일반보조와 학교의 특색 등에 따른 특별보조로 나뉜다. 특별보조에는 수업료 감면제도[322], 국제화 추진보조[323], 맡아두기보육사업보조[324] 등과 같은 것들이 있다.

322) 사립학교가 경제적으로 곤란한 학생에게 수업감면를 보조해주는 제도이다.
323) 사립고교 등이 귀국자녀를 입학시킨 때 또는 외국인교원의 채용을 보조해주는 제도이다.
324) 사립유치원이 맡아 보육을 시행할 때 하는 보조해주는 제도이다.

나) 일본사립학교진흥, 공제사업단의 대출사업

사립학교의 교육충실, 향상과 그 경영 안정 및 사립학교 교직원의 복리후생을 위한 보조금지급, 자금대출 그 밖의 사립학교 교육에 대한 원조에 필요한 업무를 한 문부과학성은 이런 사업과 아울러 각 사립학교에서도 각각의 자구노력으로 경영기반을 유지, 강화해나가고, 교육·연구 내용이나 재무상황에 관한 정보공개를 적극적으로 하는 등 국민적 요구에 답할 수 있도록 개성 넘치는 학교 만들기 사업추진을 시행하고 있다.

다) 세제상의 특례조치

일본은 2011년 세제개정을 통해 다음과 같은 조치를 취했다. 학교법인 등에 대한 개인기부의 세액공제 도입, (기부실정 등에 대한 일정한 요건을 갖춘 법인을 인정하고 이 인정법인에 대한 기분의 경우 기부금액의 40%를 세액공제해줌), 개인주민세에서 기부금세액공제 적용 하한액의 하향조정(5천엔에서 2천엔으로 하향, 2012년 이후 개인주민세에 적용), 일본판 계획기부(Planned Giving) 신탁 창설(학교법인 등에 기부를 목적으로 하는 신탁재산 이자의 비과세), 학교법인의 법인세 인하(22%에서 19%로 인하), 법인의 학교법인에 대한 기부금의 손금처리 한도액 유지(법인세) 등이 있다.

2) 감독

가) 수익사업에 대한 감독

학교법인이 설립하는 사립학교의 교육에 지장을 미치지 않는 한 수익사업을 할 수 있는데(동법 제26조 제1항), 관할청은 수익사업을 하는 학교법인이 아래와 같은 사유가 있다고 인정될 때는 그 사업 정지를 명할 수 있다(동법 제61조)

① 해당 학교법인이 기부행위에 정해진 사업 이외의 사업을 하는 때
② 해당 학교법인이 해당 사업에서 생긴 수익을 그 설치하는 사립학교의 경영 목적 이외에 목적으로 사용되는 때
③ 해당 사업 계속이 학교법인이 설치하는 사립학교 교육에 지장이 있는 때

관할청은 정지명령을 내리려 할 때는 사립학교심의회 또는 대학설립·학교법인심의회의 의견을 들어야 하고, 행정절차법에 따라 관할청에 대한 변명기회 부여를 대신하여 사립학교심의회 등에 변명할 기회를 가질 수 있다는 취지와 변명을 위해 출석해야 할 사립학교심의회 등의 일시 및 장소 그리고 변명서 제출과 제출처, 기한을 통지해야 한다.

나) 학교법인 운영조사위원회의 조사

학교법인 운영조사위원회[325]의 조사제도는 학교법인의 건전한 경영확보에 기여할 목적으로 문부과학성 고등교육국 사학부에 설치된 위원제도이다. 학교법인의 관리운영 조직이나 그 활동상황, 재무상황 등의 실태를 조사하며 필요한 지도, 조언을 한다. 운영조사는 각 학교법인 별로 학교법인 운영조사 위원과 사무관이 서류조사, 실지조사 등의 방법으로 시행하는데 운영조사 사항을 바탕으로 학교법인 운영조사위원회를 개최하고 필요하면 지도, 조언해야 할 사항을 해당 학교법인에 통지한다.

운영조사 사항으로는 첫째, 학교법인의 관리운영조직과 활동사항과 관련하여 임원 및 평의원의 취임상황, 이사회, 평의원회의 개최, 심의상황 등이 있고 둘째, 학교법인의 재무에 관한 것으로는 재무상황, 회계처리상황, 수익사업 시행사항 등이 있다. 마지막으로 그 밖의 학교법인의

325) 이 위원회는 1984년에 만들어졌고, 사립학교 관계자, 공인회계사, 변호사, 언론 관계자 등 30명으로 구성된다.

업무집행 상황에 관한 것으로 업무 집행상황, 제규정의 정비상황, 사무조직 상황 등과 경영방침 등이다.

2. 미국의 학교법인 제도[326]

가. 미국 사학의 현황

미국의 초·중등교육에서 사립학교가 차지하는 비중을 보면 초등은 학교수에서는 24.6%를, 학생수에서는 11.8%를, 중등은 학교수에서는 10.6%를, 학생수에서는 8.5%를 차지한다. 초·중등학생들의 약 10% 정도가 사립학교에서 교육을 받고 있는 것이다.

〈표 5-33〉 미국 초 · 중등교육에서 공 · 사립간 학교수 및 학생수 비교

(단위: 개, 천명, %)

구분		계	공립	사립
학교수 (2007-2008학년)	초 등	88,982	67,112 (75.4)	21,870 (24.6)
	중 등	27,570	24,643 (89.4)	2,927 (10.6)
	Combined	15,156	5,899 (38.9)	9,257 (61.1)
등록학생수 (2008년)	PreK-8	38,860	34,286 (88.2)	4,574 (11.8)
	Grades 9-12	16,375	14,980 (91.5)	1,395 (8.5)

자료 : 1) 학교수는 U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2011). Digest of Education Statistics, 2010 (NCES 2011-015), Table 5.
2) 등록학생수는 위 자료 Table 3.

고등교육(학위수여과정만을 기준으로 한다)에서 사립대학이 차지하는 비중을 보면 2년제는 학교수에서는 39.4%를 차지하나 학생수에서는 4.5%의 미미한 수준으로 미국은 한국의 전문대학에 해당하는 교육을 공공부분이 담당하고 있다고 할 수 있다.[327] 4년제는 학교수에서는

326) '미국의 학교법인 제도'는 연구진이 한양대학교 황홍규 교수님께 의뢰하여 작성된 원고입니다.

76.0%를, 학생수에서는 38.4%를 차지한다. 4년제 대학의 경우에 학교수에서는 사립이 절대적으로 많지만 학생들은 60%이상이 공립에서 수학하고 있음을 알 수 있다. 한편, 미국은 영리적인 고등교육기관을 인정하고 있는데, 2년제는 92개교가, 4년제는 530개교가 영리기관으로 운영되고 있다.

〈표 5-34〉 미국 고등교육에서 공·사립간 학교수 및 학생수 비교

(단위: 개, 천명, %)

구분		계	공립	사립	비영리	영리
학교수 (2008-2009학년)	2년제	1,690	1,024(60.6)	666(39.4)	574	92
	4년제	2,719	652(24.0)	2,067(76.0)	1,537	530
등록학생수 (2007년)	2년제	6,617	6,324(95.5)	293(4.5)	-	-
	4년제	11,629	7,166(61.6)	4,463(38.4)	-	-

자료 : 1) 학교수는 U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2011). Digest of Education Statistics, 2010 (NCES 2011-015), Table 5.
2) 등록학생수는 위 자료 Table 189.

나. 미국 학교법인의 법적 지위

미국에서 교육은 「미국헌법」 수정조항 제10조에 따라 연방의 소관이 아닌 주의 소관이다.[328] 따라서 미국은 교육제도의 설정과 운영에 대해 중앙정부 차원의 통제기구가 없고 각 주가 대학을 포함한 제 교육기관들의 설립·운영·감독 등에 관한 사항들을 관장하고 있다. 주 또한 저마다 독특한 법 문화를 가지고 있어 사립학교의 설립·운영에 대한 관여방식이 주마다 다른 모습을 보이고 있다. 따라서 미국의 사립학교 제도를 일반적으로 설명할 수는 없으며 설사 설명한다하더라도 주에 따라서는

327) 한국은 2010년도 기준으로 전문대학의 재학생 약 496천명중 10천여명만이 국·공립에서 수학하고 있어 전문대학의 교육을 사적 부분이 사실상 전담하고 있다고 볼 수 있다.

328) 「미국헌법」 수정조항 제10조(주와 인민이 보유하는 권한) 본 헌법에 의하여 미국 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에게 금지되지 아니한 권한은 각 주나 인민이 보유한다.

전혀 그 상황이 다를 수 있다.

또한 초·중등교육과 고등교육에 대한 관리방식도 일치하는 것이 아니다. 뉴욕주의 경우 사립 초·중등학교에 대해 평가인증(Accreditation), 등록(Registration), 면허(Licensing), 승인(Approval) 등을 법적으로 강제하지 않고 있지만 학위를 수여하는 고등교육기관의 설립·운영에 대해서는 승인제를 적용하고 있다. 버지니아주도 사립 초·중등학교에 대해서는 특별한 경우에만 평가인증을 하고 원칙적으로 등록 등의 법적 규제를 하지 않고 있는 반면 사립대학에 대해서는 주법인위원회의 법인설립 허가와는 별도로 주고등교육위원회의 운영인가를 받도록 하고 있다.

코네티컷주도 초·중등학교에 대해서는 평가인증이나 승인을 선택적으로 적용하고 있는 반면 사립대학 및 사립대학의 프로그램의 설치·운영에 대해서는 주고등교육위원회의 면허를 받도록 하고 있다.[329] 프로그램에 대한 면허 유효기간은 최대 3년이며, 3년 이내에 갱신을 해야 한다. 승인을 받은 프로그램에서 학위수여를 하고자 하는 경우에는 별도의 평가인증을 받아야 한다. 코네티컷주 외에 뉴잉글랜드주에 속하는 메인주, 매사추세츠주, 뉴햄프셔주, 로드 아일랜드주, 버몬트주와 뉴욕주, 뉴저지주도 사립대학이 새로운 학위프로그램을 개설하고자 하는 경우 면제기관을 제외하고는 당해 프로그램에 대한 수요, 학생선발기준, 모집정원, 교수자격, 교수요목, 당해 기관의 사명과의 부합성 여부, 재정 및 물적 자원 등에 대한 정보를 상세히 제출하여 주정부당국의 면허나 승인을 받도록 하고 있다.[330]

역사적으로 미국의 학교는 영국에서 건너 온 신교도들이 그들의 문화, 종교, 철학적 가치를 대변하는 기관으로서 설립하였다. 그 시절의

329) 「General Statutes of Connecticut」Sec. 10a-34.

330) Terrance Adams ; Legislative Analyst, REGULATION OF INDEPENDENT COLLEGES AND UNIVERSITIES IN SELECTED STATES. 2009, (http://www.cga.ct.gov/2009/rpt/2009-R-0466.htm) 참조

학교는 설립형태는 사립이었으나 그 성격은 가족 및 사회 공동체나 식민지 정부의 이익을 동시에 충족시키는 기능을 수행하는 곳이었기 때문에 공·사립의 개념이 명확하지 아니하였다. 그런데 아일랜드계 가톨릭 교인들이 건너오면서 기존 공교육과는 다른 자신들의 공동체적 가치를 전수할 수 있는 학교를 새로 설립함으로써 공립과 사립 교육의 병존 현상이 나타나기 시작하였다. 19세기 중엽에는 미국에 대거 이주하게 된 독일인들도 사립의 루터교계 학교를 설립하였다. 20세기에는 자유학교, 대안학교, 진보주의 학교 등 대안적 교육 이념을 추구하는 사립학교도 나타났으며, 1970년대와 1980년대에는 기존의 공립학교가 너무 세속화되고 기독교적인 가치를 지니지 못하고 있다는 비난 하에 보수적인 사립학교도 나타났다.[331] 이렇듯 미국의 사립학교는 미국의 다양한 인적 구성과 사상의 산물이라고 할 수 있다.

한편 다트머스대학(Dartmouth College)의 거버넌스에 대한 뉴햄프셔 주 정부의 개입에 제동을 건 1819년의 미국연방대법원 판결을 계기로 수백 개의 종파적 사립대학이 설립되게 되었고, 또한 공립대학의 설립도 촉발하게 되었다. 이는 법적으로 공립과 사립을 구별하는 전기가 되었다.

미국연방대법원은 1925년 2개의 Pierce 소송사건에 대한 판결에서 아동들을 공립학교에 취학시켜야 한다는 오레곤주 법률은 부모의 학교 선택권을 불합리하게 침해하였다며 위헌결정을 하였으며, 사립학교를 운영하는 권리는 하나의 재산권이며 본질적으로 주가 금지할 수 있는 잘못된 사업이 아니라고 판시하였다.[332] 이 판결들은 사립학교에 다닐 권리는 개인의 자유에 속하며, 사립학교의 설립 역시 개인의 재산권 행사

331) 최운실 외(1988). 사학 국제비교 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 88-33. 110-112.

332) Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary, 268 U.S. 510 (1925) ; Pierce v. Hill Military Academy ; George Johnson(저), 안기성외(1999-공역). 미국 교육법제. 청암미디어. 41-42. ; 표시열(2008). 교육법. 박영사. 154.

의 하나라는 개념을 명확히 해 주었다.

그러나 사립학교가 구체적으로 어떤 법적 지위를 갖는가, 어떤 법적 규제를 받는가는 주마다 다르게 나타나고 있다. 하와이주와 콜로라도주에서 사립학교는 비즈니스 사업체로 간주된다. 그래서 하와이주는 상업 및 소비자부(Department of Commerce and Consumer Affairs)로부터 차터와 사업자등록을 받도록 하고 있으며, 콜로라도주도 비공립학교는 소사업(small businesses)으로 간주되어 교육당국으로부터의 승인 절차 등은 없지만 비즈니스 관련 당국으로부터는 운영면허를 받아야 한다.[333] 하와이주는 평가인증이 법적 의무사항은 아니나 평가인증을 받지 아니한 사립 교육기관에 대해서는 소비자 보호차원에서 당해 기관을 안내·홍보하는 모든 자료에 당해 사실을 명기하도록 하는 등 관련 규제를 하고 위반시에는 처벌도 하고 있는데(HRS §446E), 많은 주에서 소비자 보호를 목적으로 사립 교육기관에 대해 다양한 규제를 하고 있는 것을 볼 수 있다.

네바다주는 「Private Elementary and Secondary Education Authorization Act」를 통해 사립학교의 설립·운영을 허가한다. 모든 사립학교는 주교육위원회가 정한 최소한의 기준에 부합되는지에 대해 심사를 받아야 한다. 다만, 교회나 종교기관 등에서 운영하는 사립학교는 이 허가에 대해 면제를 신청할 수 있다.

노스 다코타주는 초·중등교육을 제공하는 모든 비공립학교에 대해 교육당국의 승인을 받도록 하고 있는데, 교육당국은 교사가 자격을 갖추지 아니하거나, 법이 정한 모든 교과를 제공하지 아니 하거나, 학교가 보건·화재·안전 등에 관한 법령을 준수하지 아니하거나 고용과 관련한 범법행위 등이 있는 경우 등에는 승인을 하지 않을 수 있도록 하고 있

333) 이장의 이하의 내용중 별도의 인용 표시가 없는 것은 U.S. Department of Education, 「State Regulation of Private Schools」, 2009,에서 발췌하여 정리한 것이다.

다. 메릴랜드주도 사립학교 운영에 대해 승인을 받도록 하고 있는데, 시설, 입학 및 장학 조건, 교육조건, 프로그램, 인사 관리 등을 확인한다. 매사추세츠주, 미시간주, 뉴햄프셔주 등도 의무교육 또는 공립학교의 출석으로 인정받는 사립학교는 당국의 승인을 받도록 하고 있다.

노스 캐롤라이나주는 학교의 설립·운영시 학교이름, 주소, 학교소유자와 학교장의 성명을 등록하도록 하고 있다. 캘리포니아주, 델라웨어주, 플로리다주, 인디아나주도 비공립학교에 대해 등록하도록 하고 있다. 캔사스주는 평가인증을 받지 아니한 사립학교는 등록을 하도록 하고 있으며, 루이지애나주는 승인을 받지 아니한 비공립학교에 대해 등록하도록 하고 있다.

뉴저지주는 비자선적 기관이나 비종교법인이 운영하는 사립학교, 1920년 이후에 설립된 영리의 기숙학교, 수업료를 징수하는 특정직업교육의 사립학교에 대해서만 등록하도록 하고 있다. 펜실베니아주는 종교기관 등이 운영하는 학교, 대학부설학교, 주정부의 지원을 받는 특수학교, 평가인증기관의 인증을 받은 학교 등을 제외한 모든 사립학교는 면허를 받도록 하고 있다.

캘리포니아주는 아동이 사립학교에서 수학하는 경우에는 공립학교의 출석의무를 면제하고 있는데,[334] 대신 사립학교는 공립학교에서 제공되는 학습영역을 반드시 제공해야 한다. 이러한 규제 외에는 캘리포니아주 교육당국은 사립의 초·중등학교에 대해 승인권 등을 갖고 있지 않다. 다만, 캘리포이나주 교육당국은 교직원들의 범죄기록 제출을 요구할 수 있고, 학교는 특정한 범죄경력자를 고용해서는 아니되며, 지방정부의 보건, 안전, 구역(zoning), 사업면허(business license) 등에 관한 법규의 적용을 받을 수 있다.[335]

334) 「California Education Code」Section 48222

335) http://www.cde.ca.gov/sp/ps/rs/cefprivinstr.asp

뉴욕주는 식민지 시절 이래로 부모가 그 자녀를 독립학교나 종교학교에 보낼 법적 권리를 보유하였고, 1980년대 중반부터는 의무교육의 조건을 만족시키는 경우 홈스쿨링을 할 권리도 갖게 되었다. 뉴욕주는 사립학교에 출석하는 아동들도 보건, 교과서, 컴퓨터 소트프웨어, 학교도서관, 통학, 특수교육 등 주정부 프로그램이나 서비스를 제공받을 수 있다.[336]

한편, 일부 예외가 있으나 대부분의 주에서 학생들이 의무교육에 해당하는 교육을 받는지를 확인하기 위해 사립학교에 다니는 학생들의 명단과 이수 현황 등의 자료를 기록·유지하고, 관련 자료를 주정부에 제출할 것을 요구하고 있다.[337]

다. 미국의 학교법인의 설립 및 해산

1) 개관

미국은 거의 모든 주에서 한국이나 일본과 같이 특수법인 형태의 독자적인 학교법인제도를 두고 있지 않다. 뉴욕주가 2년제나 4년제 대학을 운영하는 비영리법인을 "교육법인"이라 하고 있는데, 이는 비영리법인의 목적사업에 따른 분류의 성격이 강하다. 통상 미국에서 사립의 초·중등학교나 대학은 사업법인, 영리법인, 비영리법인, 공익법인 등의 형태로 설립·운영되거나, 이들 법인이 운영하는 사업체 형태로 설치·운영되고 있다. 개인이나 사적기관의 소유형태로 설립·운영되기도 한다.

일부 사립대학들은 주 헌법이나 법률에 의해 설립되기도 하고, 사적으로 설립되었지만 대학의 운영주체가 주 법률에 규정되어 있기도 하다. 하버드대학은 「매사추세츠주헌법」에, 예일대는 「코네티컷주헌법」에, 스

336) http://www.p12.nysed.gov/nonpub/

337) 미시간주는 사립학교에 대해 학생기록 유지를 요구하는 법률 규정이 없다.

탠포드대학은 「캘리포니아주교육법」에, 코넬대학은 「뉴욕주교육법」에 각각 당해 대학의 법적 지위와 운영주체 등이 규정되어 있다. 매사추세츠 공과대학은 매사추세츠주가 의회 입법형식으로 차터를 발부하고 대학이 이를 수용하는 형태로 설립되었다.[338]

미국의 사립학교가 이렇게 다양한 형태로 설립·운영되고 있는데, 한국의 학교법인 제도와 굳이 비교할 수 있는 제도를 선택한다면 그것은 비영리법인에 의해 설립되고 있는 형태가 적절할 것이다. 따라서 여기에서는 미국의 비영리법인 제도를 살펴보는 것으로 하고자 한다.

2) 비영리법인제도

가) 뉴욕주

뉴욕주는 "교육법인"(education corporation)의 개념을 가지고 있다. 이 "교육법인"은 뉴욕주 교육당국[339]에 의해 차터를 받거나 법인설립인가를 받은 법인 또는 교육을 주된 목적사업으로 하여 뉴욕주대학시스템의 하나로 특별입법에 의해 설립된 법인 등으로서 「영리법인법」의 적용을 받지 아니하는 법인을 말한다.[340] 이 교육법인은 비영리법인으로 설립되는 것이 원칙인데 1973년 9월 1일 이전에 설립된 교육법인 중에는 영리법인으로 설립된 경우도 있다. 이 영리의 교육법인은 이익의 배당과 관련하여서는 「영리법인법」의 적용을 받는다.

「뉴욕주교육법」은 학사학위 이상의 학위를 수여하고자 하는 기관은 해당 학위 프로그램과 교육목표의 성취를 위한 활동을 만족스럽게 담보할 만한 적절한 재원과 그에 따른 자금 공급원을 갖추어야 하며, 그러

338) 황홍규(2010). 대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구. 한양대학교 법학박사학위논문. 131-132.

339) Regents of the University of the State of New York

340) 「New York Consolidated Laws(Education Law)」 §216-a.

하지 못한 경우에는 학위를 수여할 권한을 부여받을 수 없고, 법인격도 부여받을 수 없다고 규정하고 있다.[341] 뉴욕주는 학위를 수여하는 고등교육기관을 운영하고자 하는 경우 반드시 그에 따른 자금을 확보하도록 하고 있는 것을 알 수 있다.

교육법인 등은 다른 법률이나 차터에 달리 규정하지 않는 한 최소 5인에서 최대 25인 이내의 이사를 두도록 하고 있다.

이사직이 1년 이상 공석으로 있거나 공석인 이사의 수가 이사정수의 3분의 1이상이 되는 경우 당해 공석의 이사는 교육당국이 임명할 수 있다. 또한 교육당국은 그가 임명한 이사가 잘못된 행위를 하거나, 능력이 없거나, 직무를 태만히 하는 등의 사유가 있는 경우에는 당해 이사를 해임할 수 있다. 다만 이는 종파에 의해 설치·운영되는 법인에는 적용되지 아니한다.[342] 뉴욕주의 교육법인 등에는 결원 이사를 교육당국이 임명하는 임시이사제도가 있고, 이 임시이사에 대한 교육당국의 해임제도가 있다고 할 수 있다.

한편, 교육당국은 교육법인 등이 더 이상 존속할 가치가 없는 경우에는 당해 법인에 대해 해산을 명할 수 있다. 비영리의 교육법인 등이 해산하는 경우 그 잔여재산은 해산하는 법인의 이사회가 정하고 법원이 승인하는 같은 목적의 교육, 종교, 자선 등의 활동에 귀속된다.[343]

나) 버지니아주

비영리법인에는 하나의 이사회(a board of directors)를 두어야 한다.[344] 법인의 모든 권한은 이사회에 의해 또는 그 권위 아래 행사되어야 한다.

341) 「New York Consolidated Laws(Education Law)」§218.

342) 「New York Consolidated Laws(Education Law)」§226. 1-4.

343) 「New York Consolidated Laws(Education Law)」§220. 4.

344) 「Code of Virginia」§ 13.1-853, 853. A. Each corporation shall have a board of directors.

이사회는 법인규칙에서 특정되거나 정해진 수에 따라 1인 이상으로 구성되어야 한다. 이사는 정관이 정한 바에 따라 선출되거나 지명된다. 당연직 이사를 제외하고 이사는 임기가 만료된 경우에도 후임이사가 선출되어 취임할 때까지 그 직을 계속 수행한다. 따라서 후임이사의 선출 지연으로 인한 이사회의 공백은 발생하지 않는다고 할 수 있다. 법인은 필요한 임원들과 주법이 정한 문서 담당 임원을 두어야 한다.

정관이나 법인규칙에 달리 규정이 없으면 이사회는 하나 이상의 위원회를 두어야 한다. 이사들로 하여금 그 위원회의 직무를 수행하도록 할 수 있으며, 각 위원회는 2인 이상의 이사로 구성한다. 이사회는 다음의 권한과 책임을 가진다.

- 법인의 이름으로 소송의 당사자가 되는 것
- 법인의 인장을 갖고 이를 사용하는 것
- 재산권을 행사하고 채무행위를 하는 것
- 법인의 업무를 수행하고 사무소 위치를 정하며, 법이 부여한 권한을 행사하는 것
- 이사를 선출하고 임원, 직원 등을 임명하며, 그의 임무와 보상을 정하는 것
- 법인의 사업을 관리하고 통제하기 위해 법률과 정관에 일치하는 범위에서 법인규칙을 제정하고 수정하는 것
- 공공복지나 종교, 자선, 학문, 문학 또는 교육적 목적을 위해 기부하는 것
- 법인의 활동을 중단하고 그 특권을 양도하는 것
- 법인이 조직된 목적을 달성하는 데 필요하고도 적절한 권한을 갖고 행사하는 것 등

법인은 법인을 위해 개최된 이사회나 위원회의 회의록, 회의없이 법인의 구성원에 의해 행해진 모든 활동에 대해 기록하여야 하고, 이의

최근 3년분에 대한 기록을 보관하여야 한다. 또한 회계기록을 유지하여야 한다.

법인을 설립하고자 하는 경우 1인 이상의 사람이 정관을 작성하여 이를 주법인위원회(State Corporation Commission)에 제출하여야 한다. 주법인위원회는 작성된 정관이 법이 정한 요건에 부합되고, 소정의 수수료를 납부한 경우에는 법인 인가증을 발급하여야 한다. 법인의 인가증이 효력을 갖게 될 때부터 당해 법인은 존재하게 된다.[345] 버지니아주에 있어 비영리법인의 설립은 법이 정한 요건에만 부합되면 설립인가증을 발급하도록 하고 있어 법인설립 준칙주의를 택하고 있다고 할 수 있다.

따라서 버지니아주에서 사립의 초·중등학교나 대학을 비영리법인으로 설립하고자 하는 경우에는 이와 같이 법인을 설립하면 되나, 대학의 경우에는 주법인위원회의 법인 설립 인가 외에 주 고등교육위원회로부터 대학 운영 인가를 따로 받아야만 정식으로 학교의 기능을 시작할 수 있다. 「버지니아법률」(Code of Virginia)은 버지니아주에서 어떤 기관이 'college'나 'university' 또는 이를 나타내는 약어를 사용하거나, 학생의 등록을 받거나, 학위 또는 학점인정 코스를 제공하는 등의 행위를 하기 위해서는 면제가 허용되는 경우를 제외하고는 반드시 주고등교육위원회의 승인이나 결정을 받도록 하고 있기 때문이다.[346]

비영리법인이 해산하는 경우 그 잔여재산 중 자선, 종교, 교육 또는 이와 유사한 목적으로만 사용이 허용된 재산은 해산 시 이를 반환하거나 양도할 것을 조건으로 하고 있지 않은 한, 해산하는 법인의 목적 활동에 실체적으로 유사한 활동을 하는 법인, 단체 또는 기관 등에 귀속된다. 사용권만 갖는 재산은 해산시 사용권을 허가한 자의 의사에 따라

345) 「Code of Virginia」§ 13.1-801~946 참조.
346) 「Code of Virginia」§ 23-276.4.

반환되거나 이전되고, 소유권을 가진 재산도 기부자가 조건을 정한 경우 당해 조건에서 지정한 자등에게 귀속된다.[347]

다만, 해산하는 법인이 「연방내국세법」 501(c)(3)의 적용을 받는 법인인 경우 잔여재산의 귀속자도 「연방내국세법」 501(c)(3)의 적용을 받는 자이어야 하는 것으로 보인다. 토마스 로드 침례교회가 설립한 리버티대학(University of Liberty)의 정관 제8조는 대학이 해산하는 경우 잔여재산은「연방내국세법」에 의해 세금이 면제되는 기관인 토마스 로드 침례교회에 귀속되며, 당해 교회가 귀속자의 자격을 상실하거나 재산을 받지 아니하거나 받을 수 없을 때에는 「연방내국세법」 501(c)(3)의 규정에 부합되는 목적으로만 조직되고 운영되는 기금, 기관 또는 법인에 귀속되어야 한다고 규정하고 있다.

다) 캘리포니아주

캘리포니아주에서 비영리의 사립학교는 비영리공익법인(Nonprofit Public Benefit Corporations)으로 설립된다.[348] 법인은 하나의 이사회를 두어야 한다. 정관 등에 다른 규정이 없는 한, 이사들은 4년의 범위에서 정관 또는 법인규칙으로 임기를 정해 선출되며, 회원이 없는 법인은 6년까지로 할 수 있다. 정관이나 법인규칙에서 정한 바에 따라 따로 지명되거나 선출되는 이사의 임기는 당해 규정이 정하는 것에 의해 따로 정할 수 있다.

이사는 후임이사가 적법하게 선임되어 자격을 갖출 때까지 이사의 직을 수행한다. 다만, 그가 이사의 직에서 해임된 경우에는 그러하지 아니한다.[349] 이사 중에 이해관계인이 49퍼센트를 넘을 수 없다. 법인은 1인의 의장 또는 대표(president), 또는 둘 다 두어야 하고, 1인의 사무

347) 「Code of Virginia」§ 13.1-907. A. 2, 3.
348) 「California Corporations Code」5120.
349) 「California Corporations Code」5220. (a) ~(d).

총장, 1인의 재무관과 기타의 임원을 두어야 한다.

정관이나 법인규칙에 다른 규정이 없는 한 이사회는 의장, 대표(president), 부대표(vice president) 또는 사무총장과 2인의 이사에 의해 소집될 수 있다. 회의는 법인규칙이나 이사회에서 그 일시와 장소를 특정하는 경우에는 사전통지 없이 개최될 수 있으며, 특별회의(임시회의)는 우편통지의 경우에는 7일 후에, 개인적 또는 전화 통지의 경우에는 48시간 후에 개최되어야 한다. 전화, 화상회의 등의 방법에 의해서도 회의를 개최할 수 있다.[350]

1인 이상의 자연인은 법률의 규정에 따라 정관을 작성하고 관련 당국에 제출함으로써 법인을 창설할 수 있다. 신고주의를 채택하고 있는 것이다. 이외에는 원칙적으로 사립학교의 설립·운영에 관하여 특별한 규제가 없기 때문에 캘리포니아주에서 사립학교의 설립은 자유롭다고 할 수 있는데 최근에 소비자 보호를 위해 규제를 강화해야 한다는 여론도 조성되고 있다.

비영리공익법인이 해산하는 경우 그 잔여재산 중 반환, 양도 또는 전달(conveyance) 등의 조건이 붙은 재산은 당해 조건이 정한 사유가 발생한 경우 당해 조건에 따라 처리한다. 이러한 조건이 없는 잔여재산중 신탁재산은 대법원의 판결에 따라 적법한 귀속자에게 귀속된다.[351]

라. 미국 학교법인의 운영

1) 이사회

사립학교(대학)의 운영주체인 비영리법인에는 하나의 이사회를 두게 된다. 이사회의 명칭은 법률에서는 통상 “a board of directors”로 하고

350) 「California Corporations Code」5211. (a).
351) 「California Corporations Code」6713~6716.

있는데 실제에서는 주로 “a board of trustees”의 용어를 쓰고 있다. 학교 자체가 법인인 경우나 학교가 법인의 사업체 형태로 있는 경우 모두 법인에 이사회를 두게 된다. 이사회의 구성과 운영은 위에서 본 것과 같이 해당 주의 비영리법인에 관한 법률과 당해 법인의 정관 및 법인규칙이 정한 바에 따른다.

이사회의 구성에 있어 한국의 학교법인과 차이가 있는 것은 한국의 학교법인의 경우 이사는 반드시 이사회에서 선임하도록 하고 있지만, 미국의 비영리법인은 이사의 선임에 관한 사항을 정관이나 법인규칙으로도 정할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 따라서 미국은 정관이나 법인규칙에서 이사회 구성에 관해 설립주체의 의사를 제도적으로 반영할 수 있으며, 또한 학교의 특성을 반영하는 이사회 구조를 안정적으로 유지해 나갈 수 있다.

실제 사례를 보면, 존스홉킨스대학은 법인규칙에서 이사회를 당연직 이사(총장, 존스홉킨스병원 이사회 의장, 이사회의 전 의장들, 동문회 회장 및 수석부회장), 49인 이내의 일반이사(6년의 임기로 이사회가 선출하며, 연임 가능), 12인 이내의 동문이사(동문회에서 추천한 자로 선출하며, 6년 이하의 기간 동안 재임), 4인 이내의 젊은 동문이사(선출되기 1, 2년 이내에 졸업한 동문 중에서 선출하며, 임기는 4년 이하로 연임할 수 없음)로 구성하도록 규정하고 있다.[352]

듀크대학의 경우에는 이사회가 36인의 선출직 이사와 당연직인 총장을 포함하여 37인으로 구성된다. 그런데, 법인 정관에서 36인의 선출직 이사중 12인은 미국감리교회 North Carolina Conference에서, 12인은 미국감리교회 Western North Carolina Conference에서, 12인은 듀크대학 동문들에 의해 선출되도록 규정하고 있다.[353]

352) 「By-Laws of the Board of Trustees of Johns Hopkins University」(2009. 10. 26.) Article Ⅰ. 1~9.

353) 「Restated Charter of Duke University」(1992. 5. 15.) Section 3.

버지니아주에 소재한 Alexandria Academy는 미국 초대 대통령인 조지 워싱턴이 기부한 자금이 바탕이 되어 설립되었는데, 이 학교의 설립·운영주체는 비영리법인인 Fund for Classical Education이다. 이 학교는 기금의 이사회가 운영하는 구조이다.[354] 일종의 신탁운영방식이라 할 수 있다. 역시 버지니아주에 소재한 Luther Memorial School도 별도의 운영주체로서 비영리법인인 Bethlehem Lutheran Foundation에 의해 운영된다.[355]

통상 이사회는 학교를 포함한 법인의 재정정책을 수립하고, 연례예산과 자금조달목표 등을 정하며, 재원을 관리·감독하고, 교장(총장)을 선임하고 평가한다. 이사회의 구체적인 권한과 책임은 개별 법인마다 차이가 있으나 법인과 학교의 운영에 대해 최종적이며 최고의 권한과 책임을 진다. 이사회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위해 집행위원회, 건축위원회, 학사위원회, 교육프로그램위원회, 재정위원회 등 그 특성에 따른 다양한 위원회를 두고 있다.

한국의 학교법인은 이사회의 권한과 교장(총장)의 권한이 「사립학교법」과 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의해 명확히 구분되어 있는데, 미국은 비영리법인으로 운영되는 사립학교(대학)에 대한 최종적이며 궁극적인 권한이 이사회에 있고, 교장(총장)은 이사회의 권한을 위임받아 수행하는 위치에 있다고 할 수 있다.

2) 총장(교장)

학교의 운영주체인 비영리법인에 이사회를 두는 것은 법률사항이다.

354) 학교홈페이지를 보면, "The Academy has been founded and is maintained by The Fund for Classical Education, a Virginia nonprofit corporation."고 소개하고 있다. http://www.alexandria-academy.org/html/corporate.html

355) http://luthermemorial.com/about_us.html

그러나 학교에 학교의 장으로서 교장(총장)을 두는 것은 주에 따라서는 법률사항이기도 하고, 관행이나 평가인증기관 등의 요구사항이기도 하다. 노스 캐롤라이나주는 사립의 초·중등학교를 설립하여 운영하고자 할 때에는 교장(chief administrator)의 성명을 등록하도록 하고 있어 학교에 교장을 두는 것은 법률사항이라고 볼 수 있다.

버지니아주의 경우 학교에 교장을 두는 것은 자율적 협회의 요구사항의 하나라 할 수 있다. 버지니아주독립학교협회[356]가 2010년 7월 1일자로 시행하고 있는 구성원 가입 기준(VAIS Standards for Membership)[357]을 보면, 47번에서 52번 항목에서 학교의 행정과 감독에 대한 주요한 책임자로 거버닝보드("이사회"를 말한다)가 선출한 교장을 둔다고 규정하고 있다.

교장(총장)의 권한은 학교의 이사회가 정하는 것이 원칙이다. 그런데 이도 관행이나 평가인증기구 등의 기준이 원용된다고 할 수 있다. 위의 버지니아주독립학교협회의 구성원 가입 기준의 경우 교장은 교직원을 채용하거나 이를 감시(oversee)하며, 학교의 교육과정과 프로그램, 학교의 모든 인사, 시설 및 자원의 유지, 예산 편성, 회계, 학교재정에 대한 연례감사 준비 등을 포함하여 재원의 관리에 대한 감독, 단기 및 장기의 수요에 대한 결정을 포함하여 학교의 조직, 행정 및 시설에 대한 적절한 점검 절차의 수립 등에 대한 책임을 지며, 또한 교장과 거버닝보드는 함께 공정하고 적절한 교직원의 인사, 급여, 연금 정책 등을 개발한다고 규정하고 있다.

듀크대학의 법인규칙에 의하면, 총장은 다음의 권한과 책임을 갖는다.[358]

356) Virginia Association of Independent Schools

357) http://vais.org/AccredDocs/NEW!%20VAIS%20Standards%202011%20modified%20reduced.pdf

358) 「Bylaws of Duke University」 Article XVI. President.

- 총장은 대학의 최고의 교육 및 행정적 임원이다. 총장은 대학을 감독·관리·운영하며, 이사회의 정책을 집행함에 있어 이사회에 대해 책임을 진다.
- 총장은 법인정관과 법인규칙에 부과된 권한과 의무를 가지며, 이사회가 총장에게 위임한 권한과 의무를 행사한다.
- 총장 또는 총장의 지명을 받은 자는 모든 학문적 기능 등을 수행하며, 공중 앞에 대학을 대표한다.
- 총장은 대학교수회의 모든 회의를 주재한다. 총장은 대학교수회나 college 또는 school의 교수회의 결정에 대해 거부권을 행사할 수 있다.
- 총장은 이사회에 다음 회계연도의 연례 예산안을 제출하고, 대학의 상황, 운영 및 필요 등에 대해 매년 보고한다.
- 총장은 이사회에 대학의 임원이 될 인사를 추천한다.

3) 학교자치기구

사립의 초·중등학교나 대학에 교원회, 교수회, 직원회, 학생회, 학부모회, 동문회 등의 자치기구를 두는 것은 대부분 관행이나 평가인증기관 등의 평가기준, 대학협회 등의 권고 사항의 성격을 가진다. 위의 버지니아주독립학교협회의 구성원 가입 기준의 "Community of the School" 항목 8번은 학교의 목적과 목표에 일치하는 범위 안에서 학교의 전체 프로그램을 개발하고 이행하는데 있어 행정, 교원, 학생, 학부모, 동문 및 이사회의 적절한 관여를 위한 규정을 두도록 명시하고 있다.[359]

1960년대 이후 대학 내 의사결정기구에 학생들의 참여가 늘어나고 있다. 이는 미국대학교수연합회, 미국교육위원회, 미국공립대학운영위원

359) Provision is made for the appropriate involvement of administration, faculty, students, parents, alumni, and Board in the development and implementation of the total program, in ways consistent with the purposes and objectives of the school.

회연합 등이 공동으로 학생들이 대학 운영에 책임감 있게 참여하기를 원할 경우에 이는 제한되어서는 안 되며, 대학 운영의 효과성을 제고할 수 있는 차원에서 참여를 허용할 수 있는 다양한 방안들이 모색되어야 함을 강조한 결과의 하나라 할 수 있다.[360]

많은 사립대학은 정관이나 법인규칙으로 동문이사의 선임을 보장하고 있는데, 이 경우 동문이사는 동문회에서 선임하거나 동문회에서 추천한 인사를 이사회에서 선임하도록 하고 있다. 코넬대학과 듀크대학 등은 법인규칙에서 전체대학교수회와 단과대학교수회 등을 두도록 하고 있다.[361] 듀크대학은 또한 법인규칙에서 학생회와 동문회도 두고 있다.[362]

마. 미국 학교법인의 지도, 감독과 지원제도

사립학교(대학)를 설립·운영하는 비영리법인은 통상 회원(member)이 있는 법인(사단법인)이 아니라 회원이 없는 법인으로 설립되고 있는데, 회원이 없는 법인을 바로 재단법인이라고 보기도 어렵다. 왜냐하면 각 주의 비영리법인에 관한 법률 규정을 보면 법인이 확보해야 할 재산에 관한 규정을 찾기 어려운 바, 회원이 없는 법인은 모두 재산을 기초로 설립된 법인이라고 볼 수 없기 때문이다. 다만, Trust, Foundation이라는 이름의 비영리법인은 재산을 기초로 해서 설립되기 때문에 재단법인으로 볼 수 있을 것이다.

그런데 사립의 초·중등학교나 대학의 평가인증기관의 평가기준에 당해 학교의 프로그램을 설치·유지하는데 적절한 시설과 재원 등이 포함되어 있는 것을 볼 수 있는데, 결국 비영리의 사립학교(대학)가 갖추어

360) 유현숙(2004). 미국 고등교육 거버넌스 분석과 시사점. 교육행정학연구 22(4). 278이하.

361) 「By laws of Cornell University」 Article Ⅻ, 「Bylaws of Duke University」 Article XXIII. Faculty.

362) 「By laws of Duke University」 Article XXV. Student body, Article XXVI. Alumni.

야 하는 재산은 평가인증기관의 평가기준에 합격할 수준 정도로 볼 수 있을 것이다. 또한 코네티컷주처럼 프로그램 설치 시에 반드시 주정부의 면허나 평가인증기구의 인증을 받아야 하는 주 또는 뉴욕주처럼 재정 능력을 교육법인 설립의 1차적 기준으로 하고 있는 주에서 사립대학을 설립·운영하고자 하는 법인은 필요한 재원의 조달 능력을 증명해야 하기 때문에 그에 따른 충분한 재원을 확보해야 한다고 볼 수 있다.

「버지니아주법」의 규정에서 보듯 비영리법인은 그 회계기록을 유지하여야 한다. 메인주는 직·간접적으로 주의 자금을 받은 사립중등학교와 수업료를 받는 사립초등학교는 관련당국이 요구하는 정보를 매년 7월 15일전에 보고하여야 하며, 매년 9월 1일까지는 주회계감사관에게 연례 감사보고서를 제출하도록 하고 있다.[363]. 또한 연방정부의 내국세 감면을 받기 위해서는 「연방내국세법」이 정한 바에 따라 당해 법인의 목적사업인 자선적이고 교육적 목적 내에서만 자금과 재산을 사용하여야 하고, 주 헌법이나 법률을 준수하여 학교를 운영하여야 한다. 실제 사립대학의 정관에서 당해 법인은 연방과 주의 법령을 준수한다는 규정을 두고 있는 것을 발견할 수 있다.

조세에 관해 보면 델라웨어주는 주헌법에서 수업료가 면제되는 학교가 사용하는 모든 부동산과 동산에 대해서 면세된다고 규정하고 있으며,[364] 루이지애나주는 전적으로 종교 또는 교육적 목적으로 조직·운영되고, 연방과 주의 소득세가 면제되는 비영리법인의 재산에 대해서는 재산세가 면제된다.[365]

메인주는 학교에 대한 판매, 사립학교·학생회·학부모 및 교사협회에

363) Me. Rev. Stat. Ann. Title 20-A, §2952, §2953. 각주 제38번부터 제43번까지는 U.S. Department of Education, 「State Regulation of Private Schools」, 2009.에서 재인용한 것이다.

364)「Delaware Constitution」, Art X, §3

365) La. Const. Art. VII, § 21.

의해 학생들이나 교사들에게 제공되는 음식물의 판매, 운전교육에 사용된 자동차의 판매에 대해서는 소득세를 면제하고 있으며,[366] 메릴랜드주는 메릴랜드주민의 일반적 복지의 증진을 위해 오로지 자선적 또는 교육적 목적으로만 사용되는 비영리 교육기관이 소유한 재산에 대해 재산세를 면제하고 있고,[367] 매사추세츠주는 사립학교의 재산에 대해 재산세를 면제하고 있다.[368]

한편으로 「매사추세츠주헌법」은 공적으로 소유되지 않고 또한 주정부 공무원의 통제아래 있지 아니하는 초·중등학교에 대해서는 공적인 자금이 배당될 수 없다고 규정하여 원칙적으로 사립학교에 대한 재정지원을 금하고 있다.[369]

바. 미국 학교법인제도의 현황 및 특징

이상에서 미국의 사립학교(대학)의 법적 지위와 비영리법인 제도를 간략하게 살펴보았는데, 그 현황 및 특징을 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 사학의 비중을 보면 초·중등교육에서는 학생들의 약 10% 정도가 사학에서 수학하고 있어 사학은 공교육에 대한 보완적 또는 대체적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 2년제 대학교육에서는 사학의 비중은 미미하여 이는 절대적으로 공공부분이 담당하고 있고, 4년제 대학교육의 경우에는 학교수에서는 사학이 76.0%를 차지하나 학생수에서는 38.4%의 비중을 차지하고 있어 고등교육에서도 사립보다는 공립의 비

366) Me. Rev.Stat. Ann. Title 36, §1760

367) Md. Tax-Property Code Ann. §7-202(b), (c).

368) Mass. Gen. L. Ch. 59, §5. Board of Assessors v. Garland School of Home Making, 6 N.E.2d 374 (1937).

369) Mass. Const. Ann. Amend. Art. 18 §120.

중이 크다고 할 수 있다. 둘째, 사립학교(대학)의 설립 형태가 사업법인, 영리법인, 비영리법인, 공익법인, 사적 소유 형태 등으로 다양하고, 하버드대학, 코넬대학 등 일부 사립대학은 주 헌법이나 주 법률에 의해 설립·운영되고 있다. 대부분의 주에서 한국과 같은 특수법인 형태의 학교법인 제도를 운영하지는 않고 있다. 뉴욕주가 학위를 수여하는 2년제 및 4년제 대학에 대해 "교육법인" 제도를 두고 있으나 이는 비영리법인의 목적 사업에 따른 분류의 성격이 강하다. 다만, 그 설립인가권은 뉴욕주교육당국이 갖고 있다. 2008-2009학년을 기준으로 학위를 수여하는 4년제 대학 2,067개교중 약 74.3%인 1,537개교가 비영리로 운영되고 있어 절대 다수가 비영리법인형태로 설립·운영된다고 할 수 있다.

셋째, 비영리법인으로 운영되는 사립학교(대학)는 각 주의 비영리법인에 관한 법률의 규정에 따라 설립된다. 캘리포니아주는 법인설립 신고주의를 택하고 있는데 법인 설립이 곧 학교설립을 의미한다. 물론 평가인증기관에 의한 인증절차는 별개이다. 법인설립 인가주의를 택하고 있는 버지니아주의 경우에는 법인설립인가 외에 대학운영인가를 별도로 받아야 한다. 법인 설립과 대학 설립은 별개라 할 수 있다.

넷째, 비영리법인으로 설립·운영되는 사립학교(대학)의 운영주체는 법인에 두는 이사회이다. 비영리법인에는 하나의 이사회를 두도록 주 법률로 규정하고 있다. 대부분의 주에서 이사의 선임은 이사회에서 하도록 규정하면서도 정관이나 법인규칙에서 이와 다르게 정할 수 있도록 허용하고 있다. 따라서 정관이나 법인규칙에서 총장 등 특정인을 당연직 이사로 할 수 있고, 이사의 선임주체를 일부는 이사회, 일부는 동창회, 일부는 특정종교 단체 등으로 다양하게 정할 수 있다. 즉, 이사회 구성에 관해 설립자나 설립기관의 의사를 제도적으로 반영할 수 있고, 학교의 특성을 반영하는 이사회 구조를 안정적으로 유지해 나갈 수 있다.

다섯째, 사립학교(대학)에 학교의 운영에 관해 이사회에 책임을 지는

자로 교장(총장)을 두고 있다. 이는 주에 따라서는 법률사항이기도 하고, 관행 또는 평가인증기관에 의한 평가기준에 따른 사항이기도 하다. 교장(총장)은 통상 이사회가 선임하며, 그 권한과 책임도 이사회가 정하는 것이 일반적이다. 이사회와 총장 외에 교수회, 학생회, 동문회 등의 자치기구를 두는 것은 통상 법률 사항은 아니며, 관행이나 평가인정기관의 평가기준, 미국대학교수연합회 등의 권고 사항이다.

여섯째, 다양한 형태의 규제가 있다. 사립학교(대학)에 대해 주의 교육관계법령이나 주 교육당국에 의한 규제 외에도 소비자 보호, 정보보호 및 공개, 소방, 안전, 보건, 환경, 조세, 회계, 연구비 관리 등의 여러 영역에서 다양한 형태의 규제들이 있고, 또한 보조금 지원, 학자금 보조 및 융자 등의 방법을 통해서도 간접적인 방식으로 연방이나 주 정부의 규제가 다양하게 이루어지고 있다. 특히 사립학교(대학)가 비영리 교육기관으로서의 면세나 감세혜택을 받기 위해서는 재산 관리, 회계 운영 등에서 연방, 주 및 지방정부의 조세 및 회계 관련 법령을 반드시 준수하여야 한다.

마지막으로, 민간평가인증기관에 의한 평가가 중시된다. 사립학교(대학)의 설립 및 운영이 비교적 자유롭게 이루어진다 할지라도 민간평가인증기관에 의한 평가가 관행이나 법적 규제 등에 의해 이루어지고 있는데, 이는 외형적으로는 자율규제이지만 실제적으로는 법적 규제 이상의 의미를 가지고 있다. 만약 이 평가에서 합격점을 받지 못한 경우에는 연방이나 주정부의 각종 지원에서 불이익을 받기 때문이다. 따라서 미국의 사립학교(대학) 제도를 바르게 이해하기 위해서는 반드시 민간평가인증기관에 의한 평가의 내용과 실제를 포함하여야 한다.

3. 독일의 학교법인 제도

가. 독일 사학의 현황

1992년에 즈음하여 독일 내 소재한 전체 학교에 대한 조사가 시행되면서, 사립학교 현황도 통계결과에 반영되기 시작했다. 2008~2009학년 사립학교 학생 수는 1992년을 기준으로 구서독 지역 소재의 경우 55%, 구동독 지역 소재의 경우 42%가 증가하였다. 구체적으로 2008~2009학년을 기준으로 유형별 학교 수를 통틀어 독일에 소재한 사립학교는 3,057개교로, 약 700,000명의 학생이 재학 중에 있다. 이는 국·공립학교 재학생 수를 포함한 전체 학생 수 대비 약 7.7%를 차지하는 비중이다(표 5-35, 표 5-36 참조).

〈표 5-35〉 독일 사립학교유형별 학생수 현황[1)]

유형	1992			2000			2008		
	총계	구서독 지역	구동독 지역	총계	구서독 지역	구동독 지역	총계	구서독 지역	구동독 지역
초등학교	27,707	23,342	3,865	41,924	32,777	9,147	78,158	47,954	30,204
일반 직업학교	18,289	18,130	159	20,971	20,700	271	25,452	25,352	100
실업학교	74,270	73,009	1,261	95,263	93,437	1,826	113,623	112,199	1,424
김나지움	199,922	191,583	8,339	237,061	219,223	17,838	273,385	246,521	26,864
발도르프슐레	56,121	52,580	3,541	69,969	63,823	6,146	79,624	71,356	8,268
특수학교	45,430	42,721	2,709	59,749	54,228	5,521	69,914	63,836	6,078
기타	24,289	21,441	2,848	32,667	28,649	4,018	39,364	30,610	8,754
총계	445,528	422,806	22,722	557,604	512,837	44,667	679,520	597,828	81,692

주 : 복수의 교육과정이 개설된 단위학교는 제외함
자료 : Statistisches Bundesamt 2009, S. 154-159 ff.; Weiß, Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland. S. 59 f.

〈표 5-36〉 독일 사립학교 학생수 현황

(단위 : %)

유형	1992						2000						2008					
	총계		구서독 지역		구동독 지역		총계		구서독 지역		구동독 지역		총계		구서독 지역		구동독 지역	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
초등학교	0.8	6.1	0.9	5.5	0.4	16.9	1.3	7.5	1.1	6.4	1.9	19.6	2.6	11.3	1.9	8.0	6.2	33.2
일반 직업학교	1.7	4.1	1.7	4.3	0.4	0.7	1.9	3.7	1.9	4.0	0.8	0.6	3.1	3.7	3.1	4.2	0.9	0.1
복수의 교육과정 개설단위 학교	0.0	0.0	-	-	0.0	0.4	0.5	0.4	0.7	0.1	0.5	4.1	3.7	1.6	2.5	0.3	4.1	10.3
실업학교	7.0	16.7	8.2	17.3	0.8	5.5	7.5	17.0	8.5	18.2	1.1	3.9	9.0	16.4	9.0	18.7	6.9	1.6
감나지움	9.8	44.8	12.3	45.3	1.7	36.6	10.5	42.3	12.5	42.7	3.5	38.2	11.1	39.6	11.5	41.1	8.1	29.5
발도르프슐레	100	12.6	100	12.4	100	15.5	100	12.5	100	12.4	100	13.1	100	11.5	100	11.9	100	9.1
특수학교	12.6	10.2	16.5	10.1	2.7	11.9	14.2	10.7	17.3	10.6	5.2	11.8	17.8	10.1	20.2	10.6	7.9	6.7
기타	2.5	5.5	3.8	5.1	0.7	12.5	3.	5.8	4.1	5.6	1.1	8.6	5.7	5.7	5.7	5.1	5.4	9.6
총계	4.8		6.1		0.9		5.6		6.5		2.3		7.7		7.8		6.9	

주 : 1) A = 국·공립학교를 포함한 전체 학생 수 대비 사립학교 학생 수 차지 비율
2) B = 전체 사립학교 학생 수 대비 유형별 사립학교 학생 수 차지 비율
자료 : Statisches Bundesamt 2009, S. 154-159 ff.; Weiß, Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland. S. 60 f.

독일의 사립학교들은 학교법인 유형에 따라 종파사립학교(konfessionelle Schulen), 독일사립학교협회(VDP: Bundesverband Deutscher Privatschulen) 소속, 연방 발도르프슐레협회(Bund der freien Waldorfschulen) 소속, 연방자유대안학교협회(Bundesverband Freie Alternativschulen) 소속 등으로 구분된다. 이중 가장 높은 비율을 차지하고 있는 학교법인은 종파사립학교로, 이를 다시 세분화하면 가톨릭학교와 개신교학교로 구분된다. 학교급별 현황을 살펴보면, 특히 김나지움에 대한 비중이 높다(표 5-37 참조).

〈표 5-37〉 학교법인 유형별 사립학교 현황

유형별 학교법인	유형별 학교수 및 학생수						직업학교	
	초등학교 일반직업학교 공민학교	실업학교 중등학교 후기학교	김나지움	특수학교	기타[1]	총계	학교	학생수
가톨릭학교 (2002/03)	114 32,064 (10%)	164 71,453 (23%)	207 171,379 (54%)	177 26,644 (8%)	46 18,688 (6%)	708 320,228 (100%)	164 256[2]	30,554 16,436[2]
개신교학교 (2007)	162[3] 20,954 20[4] 2,875 (21%)	47 13,009 (11%)	92 48,863 (42%)	170 19,450 (17%)	47 10,250 (9%)	538 11,392 (100%)	596	52,780
독일사립학교 협회소속 (2009)						410 108,650	638	104,840
연방발도르 프슐레협회 소속(2009/10)						211 82,617		
연방자유대안 학교협회소속 (2010)	초등학교 43개교 전기 및 후기 중등학교 42개교 후기 중등학교 1개교					86 5,400		

주 : 1) 통합중등학교, 야간학교, 콜레(Kolleg), 전문계 고등학교(개신교 계통)
2) 보건학교 3) 초등학교 4) 일반직업학교
자료 : Hompage der Trägerorganisation; Weiß, Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland. S. 61 f.

나. 독일 학교법인의 법적 지위

「기본법(GG: Grundgesetz)」 제7조 제4항의 제1문은 '사립학교설립의 자유(Privatschulfreiheit)'를 법·제도상으로 보장하고 있긴 하지만, 구체적인 수준에서 사립학교를 규제하는 연방수준의 교육관계법이 존재하지는 않는다. 이는 교육 부문에 있어서 입법활동 및 정책추진 시행과 관련하여 주정부의 독자적인 권한 행사가 법·제도상으로 보장되는 '문화고권(Kulturhoheit)'[370]의 오랜 전통에서 연유한다.[371] 따라서 문화고권

370) 'Kulturhoheit'를 '문화고권'이라고 번역하기도 하고 '문화주권'이라고 번역하기도 한다.
371) 이시우(2007). EU 교육법제에 관한 연구(II): 독일. 비교법제연구 07-09. 서울:한국법

에 근거하여 학교급별 운영체제는 16개 주(州)별로 자율성이 보장되어 있다. 이는 사립학교에 대해서도 예외가 될 수 없다.

이러한 배경 하에 사립학교법상 학교법인을 어떻게 정의하느냐는 16개 주(州)별 「사립학교법(Gesetz zur Schule in der freien Trägerschaft)」에 달려 있다. 이때 일부 주의 경우 「학교법(SchulG: Schulgesetz)」 이외에 별도로 「사립학교법」을 제정하여 사립학교를 규제하기도 하며, 다른 일부 주의 경우 「학교법」내 별도의 장(章)에 사립학교 관련 법조항을 신설하여 규제하기도 한다. 다만, 전술한 것과 같이 주(州)별로 사립학교법상의 학교법인에 대한 정의를 각기 내리고 있다 할지라도, 그 맥락은 유사하다. 즉, 학교법인의 자격을 학교 설립·운영에 있어서 전권을 행사하는 민법 및 공법의 적용을 받는 자연인 또는 법인에 한하여 정하고 있다.[372]

사립학교는 국·공립학교에 대하여 종속성(Akzessorietät)이 인정되는 가정 하에, 공익추구를 목적으로 국·공립학교와 비교하여 등가성을 인정받을 경우 '인가(Genehmigung)'를 받게 되며(「기본법」제7조 제4항의 제2문 참조), 이때 해당학교를 대체학교(Ersatzschule)라 하고 그렇지 못한 학교는 보충학교(Ergänzungsschule)로 구분한다.[373]

인가를 받은 대체학교는 입학 및 졸업을 비롯하여 수업과정 운영에 있어서 국·공립학교와 동일하게 인정받기 때문에, 주(州) 헌법이 보장하는 취학의무(Allgemeine Schulpflicht)를 이행할 수 있음은 물론 국가를 상대로 재정보조 청구권을 행사할 수 있다. 단, 국·공립학교와 동일한 수준으로 재정보조 청구권을 행사할 수 있는 것은 아니며, 국·공립학

제연구원. 27.

372) Statisches Bundesamt(2008). Bildung und Kultur: Private Schulen(Schuljahr 2007/08). Fachserie 11 Reihe 1.1. Wiesbaden: Statisches Bundesamt. 14.

373) 독일의 비인가 사립학교(Ergänzungsschule)와 인가 사립학교(Ersatzschule)에 대한 용어 해석을 두고 선행 연구상의 차이를 보이고 있다. 이에 본 연구는 이시우 외(2010: 33)를 참고하여 인가 사립학교는 대체학교로, 비인가 사립학교는 보충학교로 통일하였다.

교 재정보조 수준의 일부로 한정하고 있다. 예컨대, 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 사립학교의 재정보조 청구권 행사의 범위를 국·공립학교의 50%로 제한하고 있다(「노르트라인-베스트팔렌주 헌법(LV NRW: Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen)」 제8조 제4항의 제2문 및 제3문 참조; Bezirksregierung Düsseldorf, 2011: 7).

이와 달리 보충학교는 전술한 대체학교의 법적 지위와 상이하다. 물론 일부 주는 별도의 규정을 두어 비인가사립학교인 보충학교라고 할지라도 정해진 요건을 충족한 경우에는 재정보조를 허용하고 있으나, 이는 예외적인 경우에 한한다.

다. 독일 학교법인의 설립 및 해산[374]

1) 개관

「기본법」 제7조 제4항의 제3문은 사립학교 설립요건을 다음과 같이 정하고 있으며, 이를 충족하는 학교는 대체학교로 국·공립학교와 동등한 지위를 누린다.

- 해당 사립학교의 교육 목적은 물론 교원의 학력·경력이 국·공립학교의 그것과 동일해야 함.
- 사립학교 소속 교원의 경제적·법적 지위를 국·공립학교 교원의 그것과 동일하게 보장해야 함.
- 부모의 재정능력에 따라 학생에 대한 차별대우를 금함. (Sonderungsverbot).

374) 노르트라인-베스트팔렌주의 경우, 별도의 사립학교법(Gesetz zur Schule in der freien Trägerschaft)을 두지 않고 국·공립학교를 규제하는 학교법(Schulgesetz)내 별도의 장(章)에 사립학교 관계 규정을 두고 있어, 본 연구에서 원용되는 법조항은 사립학교법이 아닌 학교법에 근거하고 있음을 밝힌다.

이와는 별도로 「기본법」 제7조 제5항은 사립공민학교(private Volksschule)[375]에 대하여 설립요건을 정하고 있다. 주(州) 정부 산하 상급 주무기관이 판단하기에 특정의 교육학적인 이해를 추구하고 있거나 해당 지역 내 양육권자가 공동체·종교·세계관에 기반한 신규 학교를 설립을 요청하고, 이에 대하여 상급 주무기관이 합당하다 판단을 내릴 경우, 사립공민학교의 설립을 허가하도록 하고 있다.

다만, 사립학교를 설립했다 할지라도, 국·공립학교에 준하는 법적인 지위를 누리기 위해서는 별도의 사립학교 인가 절차를 거쳐야 한다.

2) 노르트라인-베스트팔렌(NRW: Nordrhein-Westfalen) 주

노르트라인-베스트팔렌(NRW: Nordrhein-Westfalen) 주의 경우, 사립학교의 설립 요건의 내용을 정하고 있는「기본법」 제7조 제4항 및 제5항을 주(州) 헌법의 일부로 인정하여 노르트라인-베스트팔렌 주 내의 설립요건으로 인정하고 있다(「노르트라인-베스트팔렌주 헌법」 제8조 제4항의 제1문 참조).

구체적으로 노르트라인-베스트팔렌주의 경우, 2001년 1월 1일부로 사립학교 인가 및 심사, 최종 결정에 대한 권한을 지자체(Bezirksregierung)[376]가 상급 학교감독기관으로서 행사해오고 있다. 인가를 받고자 하는 사립학교는 학교 운영 개시일로부터 최소 7개월 전에 해당 지자체에 필요한 서류를 갖추어 인가 신청을 해야 한다. 인가 심사 기한은 사안별로 다르나 최소 3~4개월 소요된다. 특정 사안에 한해 해당 지자체 상급 학교 감독기관으로 인가에 대한 최종 결정을 내리기 전에 노르트라인-베스트팔렌주의 학교평생교육부(MSW: Ministerium für Schule und

375) 오늘날의 초등학교(Grundschule)와 직업전문학교(Hauptschule)에 해당한다.

376) 노르트라인-베스트팔렌주는 안스베르크, 데트몰트, 뒤셀도르프, 쾰른, 뮌스터 등의 다섯 개의 지자체로 구성된다.

Weiterbildung)에 동의를 구하는 절차를 거친다. 이때, 학교평생교육부에 인가 신청을 한 학교가 다음의 요건을 충족하고 있는지 여부를 검토하도록 요청한다(Bezirksregierung Düsseldorf, 2011: 9).

- 「기본법」제7조 제5항에 의거하여 "특정의 교육학적 이해"를 추구하고 있는지 여부
- 「노르트라인-베스트팔렌주 학교법」제100조 제6항에 의거하여 인가 신청을 한 사립학교가 "대체학교로써 인가를 받을만한 특장점"을 갖추고 있는지 여부
- 「노르트라인-베스트팔렌주 학교법」제25조에 의거하여 시험모델(Schulversuch) 사업 참가 허가를 받았는지에 대한 여부

전술(前述)한 사실관계 확인에 대한 소요 기간은 사안에 따라 다르지만, 최소 6~9개월이 소요된다. 앞서 인가신청 기한을 학교 운영개시일 7개월전이라 밝힌 바 있지만, 인가 신청 및 본안 심사를 포함하여 학교평생교육부의 사실관계 확인까지를 고려했을 때 사립학교가 대체학교로 인가를 받기까지는 최소 2년의 기간이 소요되기도 한다. 이는 보통의 경우에 해당하며, 사안에 따라 5년 이상이 소요되기도 한다.[377]

한편, 인가 신청 당시 제출 서류 요건을 충족하지 못했거나 지자체가 제시한 기한 내에 요건을 충족하지 못했을 시에는 대체학교로 인가를 받지 못한다(「노르트라인-베스트팔렌주 학교법」제101조 제6항 참조).

대체학교로 인가를 받은 사립학교라 할지라도, 해당 지자체로부터 인가를 받은 후 1년 안에 대체학교로서 학교운영 개시를 하지 않았거나, 1년 이상 휴교상태에 놓이게 되는 경우 그 즉시 인가결정에 대한 효력

377) Bezirksregierung Düsseldorf(2011). Information zur Errichtung und Genehmigung privater Ersatzschulen: Genehmigungsverfahren. Düsseldorf: Bezirksregierung Düsseldorf.

은 상실된다(「노르트라인-베스트팔렌주 학교법」제101조 제7항 참조).

사립 학교법인 해산은 학년말에 시행된다. 사립 학교법인 해산은 해당 연도의 학년말을 기준으로 늦어도 6개월 전에 해당 학교에 통보된다. 법인 해산을 집행하는 절차상에서 해당 학교에 재학 중인 학생과 관련하여 주거지를 비롯하여 취학의무이행사항에 대한 사항을 점검하기 위해서 해당학교로부터 학생에 대한 신상정보를 넘겨받는다. 또한 학교법인 해산 시 해당 학교에 재학중인 학생들을 타 학교로 전학시키면서, 수업여건을 해치지 않는 범위에서 학생 전학 수용 범위를 학교별로 배분한다(「노르트라인-베스트팔렌주 학교법」 제104조 제3항 참조).

라. 독일 학교법인의 운영

일정 조건을 충족시킨 독일의 사립학교는 학교운영의 자율성을 최대한 보장받기 때문에 학생 및 교원 선발을 비롯하여 교육과정 운영 등의 학교 운영 전반에 대한 전권을 행사한다. 독일의 사립학교는 최고 의사결정기관인 이사회와 학교 운영에 실질적으로 참여하는 법인 사무국, 그리고 학교 운영의 주 책임자인 학교장과 학교운영위원회 등에 의해 운영된다. 이사회는 "교장과 교원의 임면(교원의 경우 별도의 채용위원회 구성), 학교 재정, 학교 운영 규정 제정, 홍보 및 대외관계, 그리고 정관 변경" 등을 담당한다.[378]

이들 학교법인에 대한 법·제도상의 명시는 주(州)마다 상이할 수는 있으나, 사립학교를 규제하는 상위법인 「사립학교법(Gesetz zur Schule in der freien Trägerschaft)」 또는 「학교법(Schulgesetz)」 내에 사립학교 관련 조항을 살펴보면 운영 전반에 대해서 구체적으로 명시를 해놓지 않고 있다. 따라서 동 법에 명시되어 있지 않은 사항에 대해서는 개

378) 김창환(2006). 독일의 사립학교 경영 동향. 대한사립중고등학교장회. 제117호. 58-62.

별 학교의 정관(Geschäfts- und Schulordnung)을 살펴봄이 타당하다.

몬테소리 사립학교의 경우를 살펴보면 다음과 같다.[379] 「몬테소리 학교법인 조례(Satzung des Montessori-Träagervereins e.V.)」 제10조에 근거하여 최고 의사결정기관으로 기능하는 이사회(Schulbeirat)는 재단(Vorstand) 대표 2인, 학부모이사회(Elternbeirat) 측 대표 2인, 초등학교와 직업전문학교 소속 교원 각 1명, 학교운영위원회 측 대표 1인으로 구성된다.[380]

그리고 학부모 대표 또는 학교운영위원회 대표가 옵서버로 참관이 가능하다. 명예직의 성격이 강한 이사회와는 달리 법인 사무국은 법인 업무의 기획부터 실행에 이르기까지 실질적 업무를 총괄함과 동시에 학교의 책임자와 학교의 행정과 재정에 관련된 주요 업무를 관장한다. 학교운영의 주 책임자인 학교장(Schulleitung)과 교감으로, 학교장은 교육목적이 원래 취지에 맞게 이행되고 있는지 유무를 감독하는 책임이 있으며 교육청과의 접촉 등의 대외업무에 있어서 전권을 행사한다. 그리고 독일 사립학교 운영에서 주요한 역할을 담당하는 것은 학교운영위원회(Schulkonferenz)이다. 학교운영위원회는 학교장·교사대표·학부모 대표·학생 대표 및 법인(이사회) 대표로 구성되며, 주로 교육 목적을 확정하고 학교운영 주요사항을 논의하고 결정한다.[381]

마. 독일 학교법인의 지도·감독 및 지원 제도

독일사립학교의 설립에는 공익성(Gemeinnützigkeit) 추구가 전제된

379) 동 절은 바이에른주에 소재한 Dietramszell 몬테소리 사립학교 정관(Geschäfts- und Schulordnung)의 내용을 살펴보았다.

380) Montessori-Schule Dietramszell(2008). Geschäfts- und Schulordnung der Montessori-Schule Dietramszell. Dietramszell: Montessori-Trägerverein e. V. 9.

381) 김창환(2006). 독일의 사립학교 경영 동향. 대한사립중고등학교장회. 제117호. 60.

다. 이를 제고하기 위한 법·제도상의 보장 내용은 국가의 일반적인 지도·감독 사무와 사립학교를 대상으로 한 재정보조 등으로 구분한다.

「기본법」 제7조 제1항은 전체 학교에 대한 국가의 지도·감독을 명시하고 있다. 이는 사립학교 설립의 자유(Privatschulfreiheit)를 보장함은 물론, 사립학교의 자율권 행사의 범위를 제한하고 있음을 뜻한다. 국가의 지도·감독 업무 수행에서 가장 중요한 것은 사립학교 설립·운영에 관계되는 일반 법규정과 안전 수칙을 준수했는지 여부이다. 또한, 기본법상에 명시되어 있는 사립학교 인가 요건을 충족하고 있는지 여부를 점검한다. 이와 별도로 주(州)정부별 주(州)학교법이 정하고 있는 상급 주무기관은 해당 학교가 인가를 받은 후에도 해당 요건을 지속적으로 충족하고 있는지 여부를 검토한다. 마지막으로 학력인정과 관련하여 사립 대체학교에 한해 학력인정 전반에 관계된 사항이 올바르게 이행되었는지를 심사한다. 여기에는 입학에서부터 수업과정운영 및 시험을 비롯하여 졸업에 이르기까지 관계되는 전체 사항을 포함한다.[382]

다음으로 사립학교를 대상으로 한 재정보조 제도가 운영되고 있다. 사립학교를 대상으로 한 재정보조 제도 운영은 주(州)별로 상이하다. 일반적으로 학교운영 전반에 소요되는 경비에 한해 재정보조 제도가 운영되고 있다. 이와 관련하여 재정보조 지원 대상 학교도 주(州)별로 상이하다. 바이에른주·니더작센주·라인란트-팔츠주 및 작센-안할트주의 경우 인가를 받지 않은 사립학교도 해당 주(州)의 유관 법령이 정하고 있는 요건을 충족한 다면 재정보조의 대상이 되도록 하고 있다. 기타 주의 경우는 일반적으로 사립 대체학교에 한해 재정보조 청구권을 인정하고 있다.[383]

382) Weiß. Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland.. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. 17-18.

383) Weiß. Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland.. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. 20.

일부 주의 경우, 학교운영 경비에 대한 재정보조 청구권 이외에도 학교가 제공하는 추가 급부에 대한 재정보조 청구권을 허용하기도 한다. 예컨대, 교과서대금과 학생등하교지원경비가 여기에 해당한다. 교과서대금의 재정보조와 관련하여 바덴-뷔르템베르크주·바이에른주·베를린시·브란덴부르크주·헤센주·니더작센주·노르트라인-베스트팔렌주·라인란트-팔츠주·자를란트주가 사립학교 재정보조 청구권을 인정하고 이를 지원하고 있다. 학생등하교에 대한 소요경비와 관련하여 바덴-뷔르템베르크주·바이에른주·브란덴부르크주·헤센주·메클렌부르크-포어포머른주·작센주·튀링겐주 등은 사립학교 재정보조 청구권을 인정하고 이를 지원하고 있다.

또한 일부 주의 경우, 학교건축과 관련된 소요 경비에 대하여 사립학교의 재정보조 청구권을 인정하고 이를 지원하고 있다. 예컨대, 바덴-뷔르템베르크주 바이에른주 메클렌부르크-포어포머른주 노르트라인-베스트팔렌주 라인란트-팔츠주 자를란트주 작센주 슐레스비히-홀슈타인주 및 튀링겐주 등이 여기에 해당한다. 헤센주의 경우 학생 1인당 투자비용을 기준으로 사립학교 건축의 소요 경비를 지원하고 있다.[384]

바. 독일 학교법인제도의 주요 현안 및 특징

1) 주요현안

사립학교의 특성상 독일에서는 사학의 재정 문제가 크게 이슈화된 바가 없다. 그러나 최근에 들어 사립학교 설립의 규준으로 작용하는 「기본법」 제7조 제4항의 제3문이 사립학교 재정 문제의 부담으로 작용한다는 문제가 제기되고 있다. 이에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 대략적으로 운영비용의 87~94%를 지원받는 노르트라인-베스트팔렌주 소재의

384) Weiß. Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland.. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. 20.

사립학교를 제외하고, 타 주(州)에 소재한 사립학교가 국가를 상대로 청구하는 재정보조의 수준은 국·공립학교와 비교했을 때, 미미한 편에 속한다. 쾰른경제연구소(IW: Instituts der deutschen Wirtschaft Köln)의 연구에 따르면 국가로부터 정식 인가를 받은 대체학교에 한해 연간 학생 1인당 주정부로부터 지원받는 재정보조액의 수준은 평균 3,800유로로, 학생 1인당 연평균 4,900유로를 지원받는 국·공립학교와 비교하여 1,100유로가 적다. 동시에 전술한 바와 같이 사립학교와 국·공립학교에 대해서 재정보조 원칙을 차등 적용함으로써, 국가는 연간 8억 7,000만 유로를 절감한다고 밝힌 바 있다.

그런데 「기본법」 제7조 제4항의 제3문의 부모의 재정능력에 따라 학생에 대한 차별대우를 금하는 조항(Sonderungsverbot)은 과도한 부담으로 판단이 될 정도의 입학료와 수업료를 책정하는 것을 금하는 것으로 해석되어, 민간 재원에 의존하고 있는 사립학교의 특수성을 감안할 때 학교의 가장 중요한 수입원이 제한받는 결과를 초래한 것이다. 특히, 사립학교 설립 당시 본조항을 준수할 것을 명시하고 있으면서도 유관 법령상에 구체적으로 사립학교 입학료 및 수업료의 상한선 등 기준을 정하지 않고 있어 더욱 큰 혼란을 야기하고 있다는 지적이 있다. 다만, 사법부의 판단으로 대략 사립학교에 따라 130~200 유로가 적합하는 판례만이 있을 뿐이다.[385]

또한 사립학교 설립요건 중의 하나인 "특정의 교육학적인 이해(besonderes pägagogisches Interesse)"를 놓고, 인가 심사 주무관의 해석에 대한 재량권 행사 범위가 문제로 지적되고 있다. 독일사립학교협회 소속 Jürgen Banse는 다음과 같이 말하고 있다. 현행 전체 사립학교의 80%는 종교 단체가 설립하고 있으며, 이들 단체는 인가 절차를 진행하는 과정에서 타 법인과 비교하여 다년간의 노하우를 가지고 있어

385) Röbke. Thomas(2010). Hürdenlauf für Gründer. DIE ZEIT. 11.02.2010 Nr. 07.

국가의 인가를 받는데 문제가 없다. 또한, 발도르프 슐레의 경우 대안학교 부문에서 다년간 쌓은 입지를 토대로 대체학교로 인가받는 과정에서 "특정의 교육학적인 이해(besonderes pädagogisches Interesse)"를 입증하는데 제약이 없다. 그러나 몬테소리슐레의 경우 다르게 해석된다. 몬테소리 교육학의 이념은 이미 일반계 학교에서 많이 차용하여 실제 시행되고 있기 때문에, 발도르프슐레와 마찬가지로 대안학교에 속해있기는 하지만 '특정의 교육학적인 이해'를 입증하기가 어려워 정식인가를 받지 못하는 경우가 비일비재하다. 또한, 사립초등학교의 경우 특정 종파와 연계되어 있지 않은 경우 설립이 어려운 경우도 확인되고 있다.

2) 특징

사학 운영 주체의 노력으로 독일 사립학교 운영에서 자율과 책임이라는 원칙이 작용하고 있다. 정부가 제시한 3가지의 최소 기준을 충족시킨 사학에 대해서는 최대한의 자율성이 부여된다. 첫 번째 기준은 교육과정, 교육여건, 교사의 질이 공립학교의 수준 이하이어서는 안 된다는 것이고, 두 번째 기준은 교원의 법적인 지위와 신분을 보장하여야 하는 것이다. 마지막으로 세 번째 기준은 부자학교로 변질되지 않도록 공공성과 형평성의 원칙에 따라 사립학교가 운영되어야 한다는 것이다. 위의 기준을 충족시킨 사립학교는 학생선발과 교사(학교장 포함)의 채용과 면직, 그리고 교육과정 운영에 자율성이 보장되고, 사립 학교법인 역시 이사진을 자율적으로 구성하는 등의 폭넓은 자율권이 부여된다.

사립학교 설립 주체들은 설립 목적을 구현하기 위하여 막대한 재정을 투입하고 그 운영의 투명성을 확보하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 대표적 사례로 학부모들이 사학 운영에 적극적으로 참여하고, 법인의 지나친 간섭을 견제하기 위하여 학교운영위원회의 권한을 강화하였다. 더불어 법인 이사장과 학교장 등 학교 운영 책임자들에

게 높은 도덕성을 요구하고 있는 것을 들 수 있다. 이러한 노력으로 독일의 사립학교가 공립학교보다 더 우수하다는 평을 받고 있다.

4. 시사점

우리나라의 대표적인 비영리조직인 학교법인 제도의 전반적인 운영에 대한 시사점을 찾아보고자 일본, 미국, 독일의 학교법인 제도에 대해서 살펴보았다.

일본의 경우는 우리나라와 같이 고도의 경제 성장을 하면서 사립학교의 수가 급속히 증가하여 교육에 있어서 많은 부분을 사립학교가 담당하고 있다. 일본은 사립학교법 통해서 학교법인을 규정하고 있는데, 우리나라와 같이 "학교법인은 사립학교 설치를 목적으로 이 법률에서 정하는 바에 따라 설립된 법인"이다. 일본의 학교법인은 민법상의 재단법인과는 다른 특별법인으로 하고 그 조직·운영 등에 관하여 민법의 법인에 관한 규정의 불완전성을 보충함으로써 공공적 성격을 강조하고 있다.

일본 사립학교법에 의한 학교법인의 규율은 우리나라와 몇 가지 다른데, 먼저 학교설립자의 권한이 법적으로 보장되고 있고 관할청의 인가를 받도록 하고 있지만 사학경영자들의 의사를 최대한 존중하고 있다는 점이다. 학교설립자의 기부행위는 사학설립을 위한 재산출현행위인데, 기부행위에 의해서 학교법인의 근본 규칙을 정하게 되고 법령을 위반하지 않는 선에서 임의적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 또한 학교운영의 핵심이라고 볼 수 있는 임원의 구성비율이나 선임, 임명절차 등을 학교법인이 정하도록 하고 있다. 그렇지만 학교법인의 해산 시 잔여재산 귀속자는 학교법인 그 밖의 교육사업을 하는 자(다른 학교법인)으로 지정하도록 하여 잔여재산의 자의적 처분을 막고 있다. 우리나라가 임원 중 개방이사의 강제, 임원의 취임 승인 등의 규정을 두고 있는 것과

는 대별된다.

다음으로 학교운영에 있어서 반드시 평의원회의 의견을 사전에 청취하도록 하여 교육구성원들의 공동의사가 최대한 반영되도록 보장하도록 하고 있다. 반면 우리나라의 경우는 대학평의원회나 학교운영위원회가 구성되어 있으나 학교운영위원회의 경우는 자문기구로 의견청취를 강제하고 있지는 못하다.

미국의 경우는 우리나라와는 달리 사립학교가 차지하는 비중이 매우 낮아 사립학교는 공교육에 대한 대체적인 성격을 지니고 있다. 또한 초·중등교육과 고등교육에 대한 관리방식도 주별로 매우 다르고 일본이나 우리나라와 같이 학교법인이란 별도의 법인제도를 두고 있지 않다. 그렇지만 학교법인 중 비영리법인으로 운영되는 경우가 많고 우리나라의 학교법인 제도와도 대별되기 때문에 비영리법인 제도를 통해 시사점을 얻을 수 있었다.

먼저 비영리법인 운영주체인 이사회에 대한 사항이다. 한국의 학교법인의 경우 이사를 이사회에서 선임하도록 하고 있지만, 미국의 비영리법인은 이사의 선임에 관한 사항을 정관이나 법인규칙으로도 정할 수 있다. 이에 따라 이사 선임에 대해 설립주체의 의사를 제도적으로 반영될 수 있으며, 설립주체의 철학을 반영하는 이사회 구조를 안정적으로 유지해 나갈 수 있다.

또한 학교운영의 책임자로 교장 혹은 총장을 두는데, 통상 이사회가 선임하며, 그 권한과 책임도 이사회가 정하는 것이 일반적이다. 이사회와 총장 외에 교수회, 학생회, 동문회 등의 자치 기구를 두는 것은 통상 법률 사항은 아니며, 관행이나 평가인정기관의 평가기준, 미국대학교수연합회 등의 권고 사항이다. 즉, 학교운영과 관련해서 대부분이 자율적 사항이며 별도의 필수적 법적기구화를 하고 있지는 않지만, 1960년대 이후 대학 내 의사결정기구에 학생들의 참여가 늘어나고 있다.

다만, 미국의 경우는 학교법인에 대한 규제는 간접적인 방식으로 이뤄지고 있다. 우리나라의 경우 학교법의 회계에 있어서 직접적 규제를 하는 반면 사립학교(대학)가 비영리교육기관으로서의 면세나 감세혜택을 받기 위해서는 관계 법령의 법령 준수를 요구함으로써 규제를 하고 있다.

마지막으로 사립학교(대학)에 대한 규제의 또 다른 형태로 민간평가인증기관에 의한 평가가 중시된다는 점이다. 미국의 경우, 사립학교(대학)의 설립 및 운영이 비교적 자유롭게 이루어지지만, 민간평가인증기관의 평가에서 합격점을 받지 못한 경우에는 연방이나 주정부의 각종 지원에서 불이익을 받도록 함으로써 외형적으로는 자율규제이지만 실제적으로는 법적 규제 이상의 효과를 가지고 있다. 우리나라의 행정관청을 통한 통제방식에 있어서 큰 시사점을 준다고 하겠다.

독일의 경우는 미국과 마찬가지로 사립학교가 차지하는 비율이 크지 않고, 사학관련 법제를 보면 연방수준에서 사립학교를 규제하는 관계법은 없어 주별로 학교법인의 정의에 따라서 다르게 규율하고 있다. 그렇지만 학교법인의 자격을 학교 설립·운영에 있어서 전권을 행사하는 자연인 또는 법인에 한정한다는 점에서 그 맥락은 유사하다.

독일 학교법인은 학교운영에 있어 우리나라와 달리 최대한 자율성이 보장되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 독일의 경우는 ①공립학교 수준의 교육과정, 교육여건 교사의 질 유지, ②교원의 법적인 지위와 신분 보장, ③공공성과 형평성의 원칙에 따른 학교운영이란 3가지의 최소 기준을 충족하는 사학에 대해서는 학생선발과 교사(학교장 포함)의 채용과 면직, 그리고 교육과정 운영에 자율성이 보장되고, 사립 학교법인 역시 이사진을 자율적으로 구성하는 등의 폭넓은 자율권이 부여된다. 우리나라는 법인운영 뿐만 아니라 학교운영까지 규제적 법률체계를 유지하고 있다는 점에서 많은 시사점을 준다 하겠다.

다음으로 학교운영에 있어서의 민주적 절차의 강화 부분이다. 독일의 경우 학부모들이 사학 운영에 주도적으로 참여하도록 하고 있고, 법인의 지나친 간섭을 견제하기 위하여 학교운영위원회의 권한을 강화하였다. 학교운영에 주요한 역할을 하는 학교운영위원회는 학교장, 교사대표, 학부모대표, 학생대표, 법인대표로 구성되고 있다. 또한 학교법인의 주요한 의사결정기관인 이사회의 경우도 이사장, 재단 부이사장, 학부모대표, 학교운영위원회대표 등으로 구성하여 교육당사자들의 참여를 보장함으로써 민주적 절차를 확보하고 있다.

일본, 미국, 독일의 경우를 통해 공통적으로 얻을 수 있는 시사점은 학교법인의 공공성을 전제하고 있지만 학교법인의 핵심기구인 이사회의 구성뿐만 아니라 그 운영에 있어서 등 포괄적으로 자율을 부여하고 있다는 점과 학교운영에 있어서 다양한 주체가 참여하는 민주적 절차를 갖고 있다는 점이다. 따라서 우리나라의 학교법인 제도에 있어서 임원구성, 학교법인 운영 등에 있어서의 교육행정권한의 과도한 개입부분은 정비가 필요하고, 학교운영에 있어서의 민주적 절차 강화를 위한 학교운영위원회의 기능 강화, 대학평의원회 제도 개선 등이 필요할 것이다.

또한 미국의 경우와 같이 학교법인의 지도·감독 권한의 행사에 있어서 민간평가기구 및 감세제도 등의 간접적 규제를 검토해볼만 하다.

제5절 주요 사안별 쟁점 및 개선방안 논의

이하의 논의는 앞서 발표된 델파이조사 결과 전문가들이 현재의 학교법인제도 및 운영과 관련하여 가장 중요한 사안으로 꼽은 다섯 가지 주제에, 연구진들이 최근에 새롭게 주요 사안으로 떠오르고 있는 것으로 파악한 '학교법인 해산에 있어 잔여재산 처리'를 더한 총 6가지를 대상으로 한다. 사안별로는 관련법령 등의 현황, 쟁점, 그리고 개선방안 순으로 논의를 진행한다.

1. 임원선임의 제한 등 이사회 구성의 합리성[386]

가. 학교법인 이사회 의미 및 관련 법령 현황

1) 이사회의 개념·기능 및 이사장·이사의 권한

학교법인 이사회(理事會, board of directors)란 '사립학교법' 제15조에 근거를 둔 이사로 구성된 학교법인의 필수기구이다. 이러한 이사회는 정관이 정하는 바에 의하여 이사중 1인으로 선정되는 이사장(제14조 제2항)과 이사로 구성되는데, ① 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, ② 정관의 변경에 관한 사항, ③ 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, ④ 임원의 임면에 관한 사항, ⑤ 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항, ⑥ 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, ⑦ 수익사업에 관한 사항, ⑧ 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항에 대한 심의·의결의 기능을 갖는다(동법 제16조).

386) 여기서는 주로 임원선임 제한과 관련된 논의를 하며, 개방이사제에 관한 논의는 별도로 함.

‘사립학교법’은 이사회의 구성원인 이사장과 이사에 대하여 각각 다음과 같은 직무를 규정하고 있다. 먼저, 이사장에게는 학교법인을 대표하고 동법과 정관에 규정된 직무를 행하며 기타 학교법인 내부의 사무를 통할할 권한을 부여하고 있다. 반면, 이사에 대해서는 이사회에 출석하여 학교법인의 업무에 관한 사항을 심의·결정하며, 이사회 또는 이사장으로부터 위임받은 사항을 처리하도록 하고 있다. 즉, 동법은 이사장에게 학교법인의 대표권, 직무 수행권, 내부 사무 통할권을 부여한 반면에, 이사에게는 이사회 내에서의 심의·의견권과 위임받은 사항에 한한 사무처리권만을 부여하고 있음에 주목할 필요가 있다.

한편, ‘민법’에는 이사회에 관한 직접적 규정이 없고, 법인의 내부적 사무 집행 및 외부에 대하여는 이를 대표하는 필수상설기관으로서 이사에 관해서만 명시되어 있다. 다만, 제58조는 제1항에서 이사는 법인의 사무를 집행한다고 한데 이어, 제2항은 “이사가 수인인 경우에는 정관에 다른 규정이 없으면 법인의 사무집행은 이사의 과반수로써 결정한다”고 규정하고 있는바, 수인의 이사들이 법인의 사무집행을 위해 모이는 회의를 이사회라 할 수 있다. 민법상 법인의 이사는 해당 법인의 사무집행권과 함께 이사 각자가 법인을 대표하도록 하고 있다. 그리고 이러한 이사의 대표권에 대한 제한을 등기하지 아니하면 제3자에게 대항하지 못하도록 하고 있다(제59조, 제60조).

‘상법’ 상 이사회란 이사의 전원으로 구성되어 중요한 자산의 처분 및 양도, 대규모 재산의 차입, 지배인의 선임 또는 해임, 지점의 설치·이전 또는 폐지 등 회사의 업무집행에 관한 법인의 의사를 결정하고, 이사의 직무집행을 감독하는 필요상설기관을 말한다(제393조).

또한, ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’ 제6조는 이사회를 이사 중에서 호선되는 이사장과 이사로 구성되는 필수기구로 명시하면서, 그 기능을 ① 공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득·처분과 관리

에 관한 사항, ② 정관의 변경에 관한 사항, ③ 공익법인의 해산에 관한 사항, ④ 임원의 임면에 관한 사항, ⑤ 수익사업에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 법령이나 정관에 따라 그 권한에 속하는 사항에 관한 심의 결정(제7조)으로 규정하고 있다.

2) 이사회의 구성 및 임원선임의 제한

전술한 것과 같이 사립학교법 제15조 제2항에 의해 이사회는 이사로 구성되는데, 동조 제4항에 의해 감사도 이사회에 출석하여 발언할 수 있다. 즉, 이사회는 제14조가 규정하고 있는 임원 중 이사 그리고 이사중 1명으로서 정관이 정하는 바에 의하여 선임되는 이사장으로 구성된다. 감사는 이사회에 출석·발언을 할 수 있으나 이사회의 구성원은 아니다.

동법 제14조 제1항은 이사의 수를 7인 이상(다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인의 경우에는 5인 이상)으로 하고 있다. 한편, 지난 2005년 12월 개정에 의해 동조 제3항 내지 제6항 등의 신설을 통해 개방이사제가 도입되어 기존의 이사회 구성에 있어 많은 변화를 가져왔는데 이에 대해서는 별도로 논하고 여기서는 제외하고자 한다.

한편, 동법 제20조는 이사, 이사장, 감사 등 임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임하되, 관할청의 승인을 얻어 취임하도록 하고 있다. 그리고 동법은 이사로 선임 또는 취임됨에 있어 결격 사유, 제한 조건 등을 규정하고 있는데 다음과 같다.

먼저, 동법 제22조는 임원의 결격사유를 규정하고 있다. 구체적으로 ① '국가공무원법' 제33조의 규정에 해당하는 자[387], ② 제20조의2의

387) 금치산자 또는 한정치산자/파산선고를 받고 복권되지 아니한 자/금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자/금고 이상의 형을 선고받고 그 집행유예 기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자/금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자/법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자/공무원으로 재직기간 중 직

규정에 의하여 임원취임의 승인이 취소된 자로서 5년이 경과하지 아니한 자, ③ 제54조의2의 규정에 의한 해임요구에 의하여 해임된 자로서 3년이 경과하지 아니한 자, ④ 제61조의 규정에 따라 파면된 자로서 5년이 경과하지 아니한 자, ⑤ 4급 이상의 교육행정공무원 또는 4급 상당 이상의 교육공무원으로 재직하다 퇴직한지 2년이 경과하지 아니한 자 중 하나에 해당하는 자는 학교법인의 임원으로서 이사가 될 수 없다.

제21조는 '임원의 선임 제한'이라는 타이틀 아래에 국적, 친족관계, 교육경력 등과 관련된 이사 구성의 조건을 구체적으로 열거하고 있다. 먼저 제1항에서는 국적과 관련하여 이사정수의 반수 이상은 대한민국 국민일 것을 규정하고 있다(다만, 대학교육기관중 대통령령이 정하는 학교를 설치·경영하는 학교법인으로서 대한민국국민이 아닌 자가 학교법인의 기본재산액의 2분의 1 이상에 해당하는 재산을 출연한 학교법인인 경우에는 이사정수의 3분의 2 미만을 대한민국 국민이 아닌 자로 할 수 있다). 그리고 제4항은 이사중 적어도 3분의 1 이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자일 것을 규정하고 있다. 아울러 제2항은 이사회 구성에 있어서 각 이사상호간에 '민법' 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자(8촌이내의 혈족, 4촌이내의 인척, 배우자)가 그 정수의 4분의 1을 초과하지 못하도록 하고 있다.[388]

또한, 제23조는 '임원의 겸직금지'라는 타이틀 아래에 1) 이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없고(유치원만

무와 관련하여 '형법' 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자/징계로 파면처분을 받은 때부터 5년이 지나지 아니한 자/징계로 해임처분을 받은 때부터 3년이 지나지 아니한 자

388) 동조 제5항은 감사의 경우 감사상호간 또는 이사와 '민법' 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 아니도록 하고 있다. 아울러 제6항은 대통령령(대학·산업대학·사이버대학 및 이들에 준하는 각종학교로서 그 입학정원이 500명이상인 학교를 설치·경영하는 학교법인. 다만, 제14조제3항제1호에 따른 학교법인의 경우에는 그렇지 않다)으로 정하는 기준 이상의 학교법인에서는 감사중 1인은 공인회계사의 자격을 가진 자일 것을 규정하고 있다.

을 설치·경영하는 학교법인 이사장의 경우에는 겸직 가능), 2) 이사는 감사 또는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원(학교의 장은 예외)을 겸할 수 없도록 하고 있다.[389]

나. 관련 규정의 변천

'임원선임의 제한'에 관하여 규정하고 있는 제21조는 지금까지 타법개정에 의한 것 없이 순수한 개정 사항만 총 9회로 '사립학교법' 중에서도 가장 잦은 개정 과정을 거친 대표적인 조문에 속한다.[390] 그만큼 사립학교법 중 대표적인 쟁점 조항이라고 할 것이다.

먼저, 국적 관련 제한을 규정하고 있는 제21조 제1항은 1963년 법 제정 이후 1회의 개정이 있었는데, 학교법인 이사정수의 반 수이상은 우리 국민이어야 하지만, 1998년 8월 단서조항을 새로 신설하여, 대학교육기관 중 대통령령이 정하는 학교(대학·산업대학·사이버대학 및 이에 준하는 각종학교)를 설치·경영하는 학교법인으로서 대한민국 국민이 아닌 자가 학교법인의 기본재산액의 2분의 1이상에 해당하는 재산을 출연한 학교법인인 경우에는 이사정수의 3분의 2미만을 대한민국 국민이 아닌 자로 할 수 있도록 하였다.

다음으로 교육경험과 관련된 제한을 규정하고 제3항은, 제정법부터 계속 이사 중 적어도 3분의1 이상은 교육에 경험이 있는 자가 되어야 함을 규정하고 있다가, 지난 1986년 6월 개정에서 교육경험의 기간을 1년 이상으로 구체적으로 명시하였고, 이어 1997년 1월 개정에서 그

389) 동조 제3항은 감사의 경우 이사장·이사 또는 학교법인의 직원(당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 포함한다)을 겸할 수 없도록 하고 있다.

390) 그밖에 개정이 잦은 조문으로는 제4조 관할청(타법개정에 의한 것 제외하고 9회), 제59조 휴직사유(타법개정 제외하고 9회), 제3조 학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교등(타법개정 제외하고 8회), 제54조의3 (학교의장) 임명의 제한(타법개정 제외하고 8회)이 있다.

기간을 3년으로 높여 오늘에 이르고 있다.

가장 많은 개정 과정을 거친 것은 이사 상호간 민법에 규정된 친족 관계에 있는 자의 상한선을 규정하고 있는 제2항으로 총 4회의 개정이 있었다. 다만, 마지막 개정인 2008년 3월의 개정은 법률명 표기 명칭 변경에 따른 것으로 실제 내용의 수정은 없었다.

사립학교법 [법률 제1362호 1963.6.26, 제정]	이사회의 구성에 있어서 각이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 3촌이내의 혈족관계가 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과하여서는 아니된다.
사립학교법 [법률 제4226호 1990.4.7, 일부개정]	이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 3촌이내의 혈족관계가 있는 자가 그 정수의 5분의 2를 초과하여서는 아니된다.
사립학교법 [법률 제6004호 1999.8.31, 일부개정]	이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과하여서는 아니된다.
사립학교법 [법률 제7802호 2005.12.29, 일부개정]	이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 4분의 1을 초과하여서는 아니된다.

즉, 제21조 제2항은 '민법' 제777조의 친족관계에 있는 자인 8촌이내의 혈족, 4촌이내의 인척, 배우자 등 특정 가문의 친인척이 학교법인 이사진의 일정 비율 이상을 차지하지 못하도록 하고 있는 것인데, 사회적 분위기에 따라 그 비율이 사학의 자주성을 강조할 때에는 늘어났다가, 사학의 공공성을 강조할 때에는 그 비율이 축소되는 등의 변화 과정을 거치고 있는 것이다.

다. 유사사례

현행 '공익법인의 설립·운영등에 관한 법률' 제5조는 임원에 관하여

규정하고 있는데 제4항에서 이사 과반수가 대한민국 국민이어야 함을 규정하면서, 제5항은 "이사회를 구성할 때 대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자의 수는 이사 현원(現員)의 5분의 1을 초과할 수 없다"고 규정하고 있다. 그런데 이 규정은 당초에는 그 한도가 이사정수의 3분의 1이었다가 지난 1995년 1월 개정(법률 제4932호)에서 지금과 같이 현원의 5분의 1로 수정된 것이다.

그리고 대통령령인 동법 시행령 제12조는 특수관계자의 범위에 대하여 규정하고 있는데, 출연자, 출연자 또는 이사의 친족(6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처, 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀, 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀, 처의 3촌이내의 부계혈족 및 그 배우자, 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다), 입양자의 생가의 직계존속, 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속, 혼인외의 출생자의 생모, 2촌이내의 부계혈족의 배우자의 2촌이내의 부계혈족), 출연자 또는 이사의 사용인 기타 고용관계에 있는 자, 출연자 또는 이사의 금전 기타의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자와 생계를 함께 하는 자, 당해 출연자가 재산을 출연한 다른 공익사업을 영위하는 법인의 이사로 규정하고 있다.

라. 쟁점

이사회 구성 특히 이사 선임 제한과 관련하여 가장 쟁점이 되는 것이 '이사회 친인척 비율 제한' 문제이다. 즉, 사학의 공공성을 강조하는 입장에서는 사학의 친족족벌경영을 차단하기 위하여 각 이사 상호간에 친족 등의 허용치를 지속적으로 낮추어야 한다는 입장이다. 특히 문제 및 분규 사학들 대부분이 설립자 또는 이사장의 친인척 임권들과 관련된 것이라는 지적이 있다. 반면에, 사학의 자주성을 강조하는 입장에서

는 사립학교의 특수성과 자주성이 보장되어야 사학이 발전을 할 수 있고, 사학의 설립 및 경영의 자유에 대한 과도한 규제가 되어서는 안된다고 하면서 그 비율을 더 이상 낮추어서는 아니되며 오히려 높여야 함을 주장한다. 특히 이사 정수가 9명인 소규모 학교법인 이사회의 경우 실질적으로 친족 관계의 자가 이사로 들어가는 수가 지극히 적을 수밖에 없음에 문제를 제기하고 있다.

이와 관련하여 일본 사립학교법 제38조의 경우 그 배우자 혹은 3촌 이내의 친족이 1인이상이 되어서는 안된다고 규정하고 있고, 대만 사립학교법 제18조도 배우자 및 3촌 이내의 친인척 관계에 있는자가 전체의 3분의1을 초과할 수 없다고 규정하고 있음에 비추어도 우리의 제한은 과도하다는 주장이 있다(정영환, 2004: 166).

마. 개선방안

학교법인에서 이사회는 최고 의사결정기구로 법인 자체는 물론 그가 설치·경영하는 학교의 중요사항을 결정한다. 또한 이사회는 학교법인 설립자가 제시한 건학이념의 지속적인 실현을 책임진 사람들이기도 하다. 이러한 사실들은 이사회를 구성하는 이사들의 자질과 능력이 그만큼 중요함을 시사한다.

이와 관련하여 우리 사립학교법은 학교법인 임원의 선임에 있어 적지 않은 제한 조치를 두고 있음은 앞서 살펴본 것과 같다. 그리고 이 중 가장 대표적인 것이 사립학교법 제21조가 임원선임의 제한이라는 타이틀 아래 제2항을 통해 이사회 구성에 있어서 각 이사상호간에 '민법' 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자(8촌이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자)가 그 정수의 4분의 1을 초과하지 못하도록 하고 있는 것이다. 그런데 이러한 제한은 일차적으로는 특정 집안이 이사회를 장악함

으로써 학교법인 전체를 사유화하는 것을 막기 위함이지만, 본질적으로는 설립자 또는 이사장과의 특수 관계라는 이유만으로 이사로서의 자질과 역량이 부족한 자가 이사가 되는 것을 막기 위함이다. 한편, 이러한 취지를 고려한다면, 역으로 이사로서 충분한 능력과 자질을 갖고 있음에도 불구하고 제21조 제2항의 규정이 족쇄가 되어 이사로 선임되지 못하게 한다면 이것 또한 과잉 규제의 문제일 수 있음을 시사한다.

이러한 이사회 구성에 있어 친인척 비율의 합리적인 방안 마련과 관련하여 사립학교법 제21조 제2항을 탄력적으로 적용하는 조치를 모색해 볼 수 있다고 생각한다. 즉, 학교법인 이사로서 교육에 대한 전문적 식견과 능력을 갖춘 자라면, 이사상호간에 '민법' 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자라고 하더라도 동 규정의 적용을 받지 않도록 하는 것이다. 그리고 교육에 대한 전문적 식견과 능력은 동조 제3항과 연동시켜 제3항을 "이사중 적어도 3분의 1이상은 교육경험 또는 교육행정경력이 10년 이상 있는 자로" 선임하도록 하는 것이다. 즉, 제3항이 규정할 "교육경험 또는 교육행정경력이 10년 이상인 자"라고 한다면, 제2항의 친인척의 임용 제한규정의 적용을 받지 않도록 하는 것이다. 다만, 이 경우 최대 이사의 7/12까지 친족관계일 수 있는바, 학교법인의 특정 집안의 사유화를 경계하는 것에 반할 수 있으므로 동일 친족관계의 자가 과반수 이상이 될 수 없게 함이 타당할 것이다.

이와 같은 조치가 이루어진다면, 설립자 또는 현재의 이사들이 친족관계에 의한 제한을 완화시켜 건학이념 실현을 보장해달라는 요구도 충족시켜주면서, 학교법인이 교육 또는 교육행정 경험을 통하여 나름대로의 자질과 역량을 갖춘 자들을 이사로 선임함으로써 보다 합리적인 운영의 초석을 다질 수 있을 것으로 기대한다.

2. 개방이사제도의 도입 필요성과 위헌성

가. 개방이사제 의미 및 관련 법령 현황

개방이사제란 지난 2005년 12월 제37차 사립학교법 개정을 통해 도입된 것으로 통상적인 이사와는 달리 개정 당시에는 학교운영위원회 또는 대학평의원회 그리고, 2007년 7월의 제39차 개정에서는 개방이사추천위원회가 2배수로 추천하는 인사 중에서 선임된 이사를 말한다. 이러한 개방이사제의 도입은 학교법인 이사회의 지나친 폐쇄성을 개선하여 학교법인 운영의 투명성을 제고함으로써 이따금 발생하는 학교법인 운영상 비리의 요소를 원천적으로 해소하자는 의도를 갖고 있다.

개방이사제에 관해서는 현행 사립학교법 제14조에 규정되어 있다. 먼저 동조 제3항은 "학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 "개방이사"라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다"고 규정하고 있다. 여기서 선임의 주체는 동법 제20조에 따라 이사회가 된다.

이와 관련하여 추천위원회는 동조 제4항에 의해 대학평의원회 또는 학교운영위원회 산하로 두면서 5인 이상 홀수로 하고 위원정수 중 2분의 1을 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천하도록 하며, 기타 조직과 운영, 구성에 관한 것은 정관으로 정하도록 하고 있다. 다만, 예외적으로 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학·대학원의 학교법인의 경우에는 당해 종교단체가 추천권을 행사한다. 그리고 동조 제5항은 추천위원회가 개방이사의 추천 완료를 30일 이내에 하지 못하는 경우에는 관할청이 추천하도록 하고 있다.

한편, 추천위원회의 2배수 추천과 이사회의 선임 과정을 거친 자가 최종적으로 이사로 취임되기 위해서는 동법 제20조 제2항에서 규정하

듯이 통상적인 이사들과 마찬가지로 관할청의 승인을 얻어야 하며, 승인을 받을 경우 교과부장관이 정하는 바에 따라 인적사항을 공개하여야 한다. 또한 개방이사도 일반이사와 다름이 없기 때문에 법령상 동일한 자격요건을 적용받는다고 할 것이다.

그리고 개방이사라고 하여 그렇지 않은 통상적인 이사와 직무상에는 전혀 차이가 없다. 즉 개방이사의 구체적 직무는 동법 제19조 제3항이 규정하고 있는 "이사회에 출석하여 학교법인의 업무에 관한 사항을 심의·결정하며, 이사회 또는 이사장으로부터 위임받은 사항을 처리"하는 것이 된다.

현행 사립학교법[법률 제10637호, 2011. 5.19, 일부개정]

제14조(임원)

① 학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인에는 임원으로서 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 둘 수 있다.

② 이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 된다.

③ 학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 "개방이사"라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다.

④ 개방이사추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 제26조의2에 따른 대학평의원회(이하 "대학평의원회"라 한다) 또는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회(이하 "학교운영위원회"라 한다)에 두고 그 조직과 운영 및 구성은 정관으로 정하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천위원회 위원의 2분의 1을 추천하도록 한다. 다

만, 대통령령으로 정하는 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천한다.

⑤ 제3항에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다.

⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.

나. 제도 도입 과정

개방이사제 도입의 본격적 논의는 지난 1999년 8월 임시국회 때 교육부가 제출한 사립학교법 개정안에 '공익이사'에 관한 내용이 포함되면서부터 시작된다. 당시 공익이사제의 도입은 이루어지지 않았지만 그 후 같은 해 말에 한국교육개발원에서 관련 정책연구과제(사학운영의 공공성 제고방안 연구: 공익이사제 도입방안을 중심으로)가 수행되고, 다음해인 2000년 9월 전국교직원노동조합을 비롯한 38개 시민사회단체들이 결성한 '사립학교법 개정과 부패사학척결을 위한 국민운동본부'가 공익이사제 또는 개방이사제 도입을 강력하게 주장하기 시작하면서 커다란 사회적 이슈가 되었다.

이후 2001년 2월 한나라당 김원웅 의원, 동년 4월 새천년민주당 설훈 의원, 12월에 한나라당 김영춘 의원이 공익이사 또는 공익감사제 도입과 관련된 법률안들을 발의하기에 이르지만, 제16대 국회에서는 더 이상 진척을 보지 못하였다.

그러다가 제17대 국회에서는 본격적인 논의와 함께 갈등을 겪다가

당시 여당이며 국회 다수당이었던 진보계열에 의한 단독처리를 통해 개방이사제가 법제화되기에 이른다. 구체적으로 제17대 국회가 열린지 얼마 안 된 2004년 9월 민주노동당 최순영 의원 등이 이사정수의 3분의 1, 감사 정수의 2분의1을 학교운영위원회 또는 대학운영위원회가 추천하도록 하는 개정안을 발의하였고, 이어 동년 10월에는 열린우리당 복기왕 의원이 이사정수의 3분의1 이상을 학교운영위원회 또는 대학평의원회(신설법인의 경우 관할청)가 추천하는 인사로 선임하는 안을 발의하였다. 이에 반하여 한나라당은 개방이사제 도입을 반대하면서, 동년 12월과 이듬해 8월 개방이사제가 아닌 이사정수 증원, 친족이사 제한, 감사제도 강화(임태의 의원안은 감사의 경우 개방형 수용) 등을 통해 사립학교의 공공성을 제공하는 개정안을 김영숙 의원과 임태의 의원의 대표로 각각 발의한 바 있다. 이러한 과정에서 학교법인에 개방이사제도를 도입하는 사립학교법 개정이 보수와 진보의 대표적인 다툼으로 확대되기에 이르며, 이후 개방이사제 도입을 둘러싸고 극한 대립은 지속되었다. 그러다가, 2005년 12월에 열린우리당, 민주노동당, 민주당의 합의 아래 복기왕 의원의 안을 일부 수정한 것을 열린우리당 정세균 의원의 대표발의 하고 이를 물리적 다툼 과정을 거쳐 통과시키면서 법제화를 이룬 것이다.

제37차 개정 사립학교법[법률 제7802호, 2005.12.29, 일부개정]
제14조 (임원)
③ 학교법인은 제1항의 규정에 의한 이사정수의 4분의 1 이상은 학교운영위원회 또는 대학평의원회(신설 법인의 경우 관할청)가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하여야 한다.<신설 2005.12.29>
④ 2 이상의 학교를 설치·운영하고 있는 학교법인의 경우에는 제3항의 규정에 따라 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 이사를 추

천함에 있어 각 학교의 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 협의하여 추천한다. <신설 2005.12.29>

⑤ 제3항의 규정에 의하여 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다. <신설 2005.12.29>

⑥ 제3항 내지 제5항의 규정에 따른 이사의 추천, 선임방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.

그러나 이후에도 학교법인에서의 개방이사제 도입은 교육계, 정치계, 종교계는 물론 사회 전반에 지속적인 논란과 갈등을 가져온 것이 사실이며, 이의 해결 과정에서 2007년 7월 당시 한나라당과 열린우리당의 합의 아래에 개방이사제 자체는 유지하되 그 세부 내용의 일부를 수정하는 개정안이 국회를 통과하여 오늘에 이르고 있는 것이다. 당시 수정된 가장 주된 내용은 제도화 당초에는 개방이사의 추천을 학교운영위원회 또는 대학평의원회에서 직접 하도록 하였으나, 학교운영위원회 또는 대학평의원회 내에 별도의 개방이사추천위원회를 두어 위원회에서 추천하도록 한 것이다. 아울러 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 학교법인의 경우에는 추천위원회가 아닌 당해 종교단체에서 추천권을 행사하도록 하였다.

다. 쟁점 : 개방이사제의 도입 필요성 및 도입 불가론에 관한 논의

개방이사제의 도입 필요성은 주로 다음과 같이 지적되어 왔다.

1) 이사장 1인에 권한이 집중된 폐쇄적 사학운영구조의 개선 필요

학교법인 운영 구조는 이사회 특히 이사장 1인에게 모든 권한이 집중되어 있다. 민법의 경우 이사장 이외에 일반 이사들도 대표권을 갖는 반면에 학교법인 이사의 경우에는 대표권도 없을 뿐 아니라 업무집행기관으로도 인정받지 못하고, 단지 의사결정기관인 이사회의 구성원일 뿐이다. 더욱이 이사의 선임 역시 이사장을 중심으로 하는 기존 이사회의 의사에 전적으로 따르기 때문에 이사장과 기타 이사 사이에 견제와 균형이라는 것은 전혀 불가능하다. 따라서 이사장 1인에 의한 독단적 운영이 만연해 있고, 사학운영의 투명성과 민주성은 찾아보기 힘들다. 이러한 문제점을 완화하기 위한 조치로서 일정 수의 이사를 학교구성원 등 외부가 직·간접적으로 선임할 필요가 있다는 것이다.

2) 국고보조금 등 추가적 출연 재원의 관리에 대한 권리 인정

사학의 재산 운영에 관한 업무 구분의 필요성과 연계시켜 개방이사의 필요성을 언급하기도 한다. 즉, 설립자가 출연한 재산뿐만 아니라 설립 후 출연되는 공적 자금 역시 학교법인에 대한 중요한 출연으로서 이들 출연 재산의 관리에 대한 차별적 권리도 존중되어야 한다는 것이다. 즉, 재산의 출연자는 설립 당시의 재산이던, 학교 운영 과정에서의 추가 출연이던 본인이 출연한 재산의 관리에 있어서 일정한 권리가 있음을 인정받아야 하며, 이러한 점에서 국가의 보조금이나 학생의 등록금과 같은 재원의 관리에 대해서는 공적 규제가 따라야 한다는 점도 타당한 면이 있다는 논리이다.[391] 이러한 주장은 특히 설립 이후 학교법인의 학교운영에 대한 기여가 매우 부족한 반면, 학생 등록금 등을 통해 학교

391) 박재윤, 고전, 황준성(1999). 사학 운영의 공공성 제고방안 연구-공익이사제 도입방안을 중심으로-. 한국교육개발원. 113이하.

의 외형을 키워나가는 현실을 고려한 것이라 볼 수 있다.

한편, 개방이사제와 관련하여 다음의 문제점이 지속적으로 제기되고 있다.

3) 사학의 자유의 침해

사학의 자유는 비록 헌법에 명시되어 있지는 않지만 헌법재판소 판례 등을 통해서도 밝혀진 것과 같이 헌법 해석에 의하여 국민의 기본권 하나로 인정되고 있다.

> 사립학교는 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위해 설립되는 것이므로 사립학교설립의 자유와 운영의 독자성을 보장하는 것은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 본질적 요체라고 할 수 있다. 따라서 설립자가 사립학교를 자유롭게 운영할 자유는 비록 헌법에 독일 기본법 제7조 제4항과 같은 명문규정은 없으나 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 한 내용을 이루는 일반적인 행동의 자유권과 모든 국민의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있는 헌법 제31조 제1항 그리고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 규정하고 있는 헌법 제31조 제3항에 의하여 인정되는 기본권의 하나라 하겠다(헌법재판소 2001.1.18. 99헌바63).

그런데 사학의 운영에 있어서 의사결정구조의 핵심을 이루는 이사회의 구성은 사학의 설립·운영의 자유로 대변되는 사학의 자유의 필요불가결한 요소라고 할 수 있다. 즉, 이사회의 자기구성권은 기본권으로서 사학의 자유의 중핵에 해당하는바, 이사회의 구성을 국가 또는 제3자가 강제함은 사학의 자유에 반한다는 주장이 있다. 이러한 주장은 개방이사제가 법제화되더라도 개별 학교법인에서의 도입 여부를 자율적으로 결정하도록 하여야 한다는 주장으로 이어진다.

4) 재단법인으로서 학교법인의 본질 침해

학교법인은 재산의 집합체에 법인격을 부여한 재단법인의 하나로서 사단법인의 경우 구성원들이 모두 모이는 총회의 의사가 법인의 의사가 되는 것과 달리 재산출연자가 작성한 정관 그리고 정관에 근거하여 구성된 이사회를 통하여 법인의 의사가 결정되며, 출연자의 출연 목표 즉 건학이념이 영속될 것을 기대한다. 그런데 개방이사제는 이와 같은 재단법인으로서 학교법인의 본질과 달리 이사회 이외의 직원(교직원), 고객(학생) 등 구성원들로 하여금 재산출연자의 출연목표를 영속적으로 유지시켜나가야 할 이사회의 구성에 관여하도록 하는 것으로 이는 재단법인으로서 학교법인의 본질을 침해한다는 주장이 있다.

5) 기타

그밖에 개방이사제에 대하여 문제를 제기하는 입장에서는 '이사회 내부의 갈등으로 인한 학교전체의 혼란', '학교 혼란에 의한 학생의 교육권 침해', '적시 의사결정의 어려움에 의한 학교 발전 기회 상실', '문제는 야기할 수 있으나 책임은 지지 않는 현실' 등도 지적한다.

또한, 이사회에서 특정인의 독주나 비리 가능성을 방지하기 위하여서라면 이사회의 합리적 운영을 유도하기 위한 간접적인 조항(예를 들어 상임이사를 늘리거나, 이사들에게 재한된 범위에서의 대표권을 인정하는)들을 신설하거나 또는 교내의 일부 구성원들에게 이사회의 의사결정 과정을 공개하는 등의 방안을 고려하면 되지 굳이 사학의 설립·경영의 자유에 대한 중대한 침해 가능성이 있는 개방이사제를 도입하는 것은 문제가 있다는 지적도 있다.[392]

392) 정영환(2004). 헌법정신과 사학이념에 관한 연구. 한국대학법인협의회. 170.

라. 개방이사제 유사 사례

개방이사제도와 유사한 제도로는 '상법', '금융지주회사법', '보험업법', '은행업법', '여신전문금융업법', '자본시장과 금융투자업에 관한 법률', '한국산업은행법', '상호저축은행법' 등이 제도화하고 있는 사외이사(社外理事)제도를 꼽을 수 있다. 여기서 사외이사제도는 회사 또는 기관 등 조직의 경영을 직접 담당하는 이사 이외에 외부 전문가들을 이사회 구성원에 포함시킴으로써 대주주등 조직의 경영에 직접 영향력을 미치는 일부의 전횡을 방지하고, 객관적 입장에서 조직의 운영을 감독하고 조언하도록 하는 제도를 말한다.[393]

먼저, '상법' 제382조는 '이사의 선임, 회사와의 관계 및 사외이사'라는 타이틀 아래에 해당 회사의 상무(常務)에 종사하지 아니하는 이사 즉, 사외이사를 선임하도록 하고 있다. 그러면서 1) 회사의 상무에 종사하는 이사 및 피용자 또는 최근 2년 이내에 회사의 상무에 종사한 이사·감사 및 피용자, 2) 최대주주가 자연인인 경우 본인과 그 배우자 및 직계 존속·비속, 3) 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 이사·감사 및 피용자, 4) 이사·감사의 배우자 및 직계 존속·비속, 5) 회사의 모회사 또는 자회사의 이사·감사 및 피용자, 6) 회사와 거래관계 등 중요한 이해관계에 있는 법인의 이사·감사 및 피용자, 7) 회사의 이사 및 피용자가 이사로 있는 다른 회사의 이사·감사 및 피용자는 사외이사가 될 수 없도록 하고 있다.

또한, '상법' 제542조의8는 상장회사의 사외이사에 관해서 별도로 규정하고 있는데, 상장회사의 경우 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 이사 총수의 4분의 1 이상을 사외이사로

393) 그런데 이들 법이 규율하는 기관과 학교법인을 같은 맥락에서 비교할 수 있는가에 대해서는 다소 의구심이 가는 것도 사실이다.

하도록 하고 있다. 다만, 자산규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사의 사외이사는 3명 이상으로 이사 총수의 과반수가 되도록 하고 있다. 그러면서 최대주주 및 그의 특수관계인, 주요주주 및 그의 배우자와 직계 존속·비속, 그 밖에 사외이사로서의 직무를 충실하게 수행하기 곤란하거나 상장회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자들은 사회이사에서 배제하도록 명문화하고 있다. 또한, 사외이사는 사회이사후보추천위원회의 추천을 받은 자 중에서 선임하도록 하고 있는데 이를 위하여 사외이사가 총위원의 2분의 1 이상이 되도록 구성되는 '사외이사후보추천위원회'를 설치하도록 하고 있다. 아울러 상장회사의 경우, 사외이사의 사임·사망 등의 사유로 인하여 사외이사의 수가 이사회의 구성요건에 미달하게 되면 그 사유가 발생한 후 처음으로 소집되는 주주총회에서 제1항의 요건에 합치되도록 사외이사를 선임하여야 하도록 하고 있다.

그밖에 '금융지주회사법' 제40조, '보험업법' 제15조, '여신전문금융업법' 제50조의4, '은행업법' 제22조, '한국산업은행법' 제9조, '자본시장과 금융투자업에 관한 법률' 제25조, '상호저축은행법' 제10조의3 등도 사외이사에 관하여 규정하고 있는데 대체적으로 위의 상장회사와 유사하다. 즉, 관련 조문들은 해당 조직의 상시적인 업무에 종사하지 아니하는 사외이사를 3인 이상('상호저축은행법'의 경우 대통령령으로 정하는 수)으로 이사 총수의 2분의1 이상 두도록 하고 있다. 그러면서 이들 사회이사는 '상법' 제393조의2의 규정에 의여 사외이사가 총위원의 2분의 1 이상이 되는 사외이사후보추천위원회의 추천을 받은 자중에서 주주총회에서 선하도록 하고 있다. 사외이사의 결격 사유도 대체적으로 상법과 유사하다.

이상의 사외이사제도를 보면, 전체 이사 구성에 있어서 절반 이상을 사외이사로 구성하도록 하면서 새로운 사외이사를 기존의 사회이사들이

과반수가 되는 추천위원회에서 추천하도록 하고 있다. 그러면서 사외이사가 될 수 없는 자들을 최대주주 및 주요주주 등과 관련하여 규정함으로써 사외이사의 취지가 반영될 수 있도록 하고 있다. 또한, 사외이사라고 하더라도 이사에 해당하므로 그 선임의 최종은 이사 선임권을 갖고 있는 주주총회에서 행하고 '사외이사 추천위원회는' 문자 그대로 추천권한만 있음 또한 눈여겨볼 필요가 있다.

다만, '사회복지사업법'에 의한 사회복지법인, '의료법' 및 '민법'에 의한 의료법인 그리고 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률' 및 '민법' 등에 법적 기반을 두는 종교법인, 학술법인, 자선법인 등의 경우에서는 유사사례를 찾기 어렵다.

마. 개선방안

1) 제도의 대폭적 개선방안

개방이사제의 경우 도입의 필요성이 큰 것이 사실이지만, 사학의 자유에 대한 침해, 법인제도 본질에의 위배 등 문제점으로 지적되는 내용들의 타당성 또한 높다. 따라서 어떻게 하면 개방이사제의 취지는 살리면서 문제점은 해소할 수 있는가에 향후 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이와 관련하여 해결의 실마리는 모든 학교법인에 대한 획일적 강제성을 완화시키는 것에 있다할 것이다. 즉, 개방이사제를 법률로 제도화 시켜놓지만, 그 도입을 법률로 강제하지 아니하고 학교법인의 자율판단에 따라 결정하도록 한다면 위헌성의 논란 그리고 학교법인 측의 큰 반발을 잠재울 수 있을 것으로 본다. 이는 미국의 많은 학교법인 그리고 우리나라의 경우에도 연세대학교와 고려대학교 등 일부 사립대학 학교법인들이 정관 또는 관례에 의하여 동문 등 외부인사들을 이사로 선임하

여 왔다는 점을 고려할 때 생각해볼 수 있는 방법일 것이다. 즉, 강제가 아니라 행·재정적 지원과 연계된 유도가 바람직하다고 생각한다. 다만, 금전적 비리, 인사권 남용, 학사에의 부당한 개입 등으로 인하여 소위 분규가 있었던 학교법인 대하여 처벌적 조치로 그리고 임시이사체제에서 벗어나 정이사체제로 전환되는 학교법인에 대하여는 경과적 조치로 개방이사제를 강제하는 것은 가능하리라 본다.

한편, 한국대학법인연합회의 보고서[394]를 보면, 개방이사제의 보완으로 책임형 이사제를 제안하고 있다. 즉, 사학경영에 책임을 공유할 수 있는 이사라는 의미에서 참여형이사라고도 부르는데, 동창회의 기부금모집의 활성화를 위한 동문이사, 지역사회의 기부금모집활동의 강화를 위한 지역이사, 기업과 사학 간의 연계교육의 강화를 위한 기업이사, 졸업생의 진로개척프로그램과 연관된 전문직종 이사, 특성화교육목표의 실현을 위한 프로그램과 관련된 교육전문가이사, 사학의 수익사업활동강화에 대한 전문성 있는 재무이사 등을 각 학교법인이 선택적으로 원용할 수 있도록 하자는 것이다.

또한, 개방이사제와 관련된 초기의 연구[395]도 초기 설립·출연자 이외에 학교를 운영하는 과정에서 국가·사회의 지원, 학생·학부모의 등록금, 기타 인사들의 기부·기여 행위도 해당 사학의 운영과 발전에 있어 중요 재원의 출연으로 볼 수 있다고 하면서, 이들을 제한적·선택적으로 공익이사로 활용하는 세 가지 방안을 제안한 바 있다.

다만, 위와 같은 안들의 경우 현재의 학교 구성원이 추천하는 자를 통해 이사장의 독주를 막고자 하는 취지에 다소 반한다는 비판이 있을 수 있는데, 이는 개방감사제를 통해 얼마든지 그 취지를 살릴 수 있다고 생각된다. 즉, 의사결정권자인 이사와 달리 감사의 직무는 법인의 재

394) 원영상 외(2008). 사학정책 개혁방안에 관한 연구. 한국대학법인협의회.

395) 박재윤, 고전, 황준성(1999). 사학 운영의 공공성 제고방안 연구-공익이사제 도입방안을 중심으로-. 한국교육개발원.

산상황을 감사하고 이사의 업무집행 상황을 감사하며, 이에 부정 또는 불비한 것이 있음을 발견한 때에는 이를 관할청 등에 보고하는 감시자의 역할을 하는 것이기 때문에, 현재와 같은 추천위원회를 통한 선임도 전혀 문제가 될 것이 아니기 때문이다.

한편, 이사의 선임권자를 포함하여 이사의 선임에 관한 사항을 정관으로 정하도록 하자는 주장도 새롭게 대두되었다. 즉, "임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임한다"고 규정하고 있는 현행 사립학교법 제20조 제1항을 "임원은 정관이 정하는 바에 의하여 선임된다"로 개정함으로써 설립자의 취지에 맞는 임원의 선임과 학교법인의 자율성을 보장하자는 것이다.[396] 이는 정관자치의 취지에도 부합하는 것으로 앞으로 적극적인 검토가 필요한 부분이라 생각된다.

2) 현행 틀 내에서의 개선 방안

현재 수준의 제도를 지속적으로 유지한다고 할 때, 다음의 것들의 개선이 필요하다고 본다. 우선, 현행 사립학교법 제14조 제5항은 추천위원회가 개방이사의 추천 완료를 30일 이내에 하지 못하는 경우에는 관할청이 추천하도록 규정하고 있는데, 현재와 같은 학교법인에 대한 지도·감독체제에서는 관할청이 직접 그 후보를 추천함은 정말 불가피한 경우를 제외하고는 배제함이 타당할 것이다. 현행 사립학교법은 관할청에게 사전적, 사후적으로 지도·감독권을 행사함에 더하여 징벌적 지도·감독권도 갖고 있는바, 여기에 더하여 특별한 처벌 사유가 없음에도 개방이사 후보를 기한 내에 추천하지 못했다고 하여 관할청이 그 후보를 직접 추천 가능하도록 함은 비영리법인에 대한 국가 및 지방자치단체의

396) 황홍규(2011). 학교법인 제도에 대한 토론. KEDI·대한교육법학회 공동교육정책토론회 자료집: 학교법인제도의 현황과 쟁점.

지나친 직접 개입이 되기 때문이다.

아울러 추천위원회를 학교운영위원회 또는 대학평의원회와 같은 학교 소속에 두는 것이 아니라 학교법인 소속으로 변경하여야 할 것이다. 현행 사립학교법 제20조의2 제1항 제3호가 "학사행정에 관하여 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 임원승인취소사유로 명시하고 있듯이 학교법인의 학교운영에의 과도한 개입도 문제이지만, 현재 학교법인이 설치·운영하는 시설로서의 법적 지위를 갖는 학교가 그 설치·운영 주체인 학교법인 이사회 구성에 직접적으로 개입하도록 하는 것도 문제가 있기 때문이다. 따라서 위원회의 구성은 지금과 같이 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 위원의 과반수이상을 추천하더라도 그 소속은 학교법인으로 하는 것이 타당하다고 본다.

끝으로 많은 산고를 거쳐 만들어졌고 현재도 유지될 필요성이 있는 제도라면, 제도 및 그 근거가 되는 법령의 실효성을 확보한다는 차원에서 보완조치가 필요하다. 법과 제도는 있으나 이를 따르지 않는 현상이 계속됨은 법 전체의 신뢰성을 저하시키기 때문이다. 이와 관련하여 사립학교법 상 학교법인에 대한 개방이사제도가 2005년 12월 법 개정에서 최초로 규정된 지 5년이 넘게 흘렀음에도 불구하고 법에 대한 불복현상이 있음은 문제가 있다. 이 문제를 해소함에 있어서 '상법' 제542조의8 제3항[397]은 사립학교법에 좋은 시사점을 둔다. 즉, 상법상 규정과 같이 "개방이사의 사임·사망 등의 사유로 인하여 개방이사의 수가 법정 요건에 미달하게 되면 그 사유가 발생한 후 처음으로 소집되는 이사회에서 우선적으로 개방이사를 선임하도록 하는 강제규정을 마련할 필요가 있다.

397) ③ 제1항의 상장회사는 사외이사의 사임·사망 등의 사유로 인하여 사외이사의 수가 제1항의 이사회의 구성요건에 미달하게 되면 그 사유가 발생한 후 처음으로 소집되는 주주총회에서 제1항의 요건에 합치되도록 사외이사를 선임하여야 한다.

3. 사학 운영의 자율성 확보

가. 사학운영의 자율 조항

사립학교법에 있어서 가장 고전적이며 중요한 논쟁이 동법 제1조의 규정과 관련된 사학의 자주성과 공공성의 조화 문제이며, 이것은 학교법인제도의 도입 배경에 관한 논의임과 동시에 우리 사회가 향후 학교법인제도를 운영해 나감에 있어서 방향성과 관련된 본질적인 문제이기도 하다. 즉, 학교법인제도의 가장 중요한 쟁점 중 하나가 학교법인에 대하여 얼마만큼의 자주·자율성을 부여할 수 있는가 또는 부여하여야 하는가의 문제이다.

이와 관련하여 현행 사립학교법은 사학의 자주·자율성보다는 공공성에 다소 무게를 두고 있고, 공공성의 확보 방안으로 국가 및 지방자치단체의 직접적인 개입에 의한 방법을 주로 활용하고 있는 것으로 보인다.[398] 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 학교법인 운영의 근간이 되는 사립학교법에 있어서 사학의 자율성을 강조하는 대표적인 조항으로는 학교법인에 대한 권리능력과 행위능력 인정(제9조), 이사회 중심의 학교법인 운영 구조(제16조) 및 학교법인 임원 선임권(제14조) 등을 들 수 있다. 이들 조항은 비록 개방이사제 등에 의하여 일부 제한은 있지만, 설립자의 재산출연 목적인 건학이념 실현을 최고 의사결정기구인 이사회에 의해 실현시켜 나가게 함과 아울러 이사회의 구성을 건학이념에 동의하는 자들로 지속적으로 충원해갈 수 있도록 하는 사학의 자주성의 가장 기본이 되는 조항이라 할 것이다.

398) 물론 이견이 있을 수 있으나, 학교법인의 운영 행태에 따른 적절한 수준의 논의가 아니라 법령 수준의 분석에서 그러하다는 이야기이다.

또한, 조직에 있어 중요한 두 축인 인사와 재정에 있어서도 교직원 임면권(제53조, 53조의2, 제54조의4, 제70조의2), 수익사업 운영권(제6조), 예·결산권(제31조) 등을 부여하고 있다. 아울러 출연자의 정관기재의 자유(제10조의2) 그리고, 학교법인의 임의 해산과 합병(제34조)도 자주·자율적 운영을 가능하게 하는 조항이라 할 수 있다. 그런데, 전술한 자주·자율성 관련 조항들도 완전한 자주·자율권을 부여하는 것이 아니라 상당한 정도의 사전적 또는 사후적 제한이 있음 또한 사실이다.

반면에 공공성 제고와 관련해서는 관할청의 지도·감독권(제4조), 관할청의 보고서 제출 요구 및 장부·서류 검사(제48조), 관할청의 보고·조사권(제70조)을 기초로 하는 통상적인 관리·감독 이외에도 첫째, 학교법인 설립에 대한 허가권(제10조 제1항), 기본재산의 매도·증여 등에 관한 허가제도(제28조 제1항), 학교법인의 해산 및 합병에 대한 인가권(제34조 제2항, 제36조 제2항), 이사 취임에 대한 승인권(제20조 제2항) 등 각종 관할청의 사전 사후 인허가제도, 둘째 학교법인 임원의 선임에 대한 제한 규정(제21조), 교원의 자격(제52조), 학교법인 해산시 잔여재산의 귀속 제한(제10조4항, 제35조) 등 엄격한 법적 기준 제시를 통한 규제, 셋째 예산에 대한 시정 지도권(제31조 제2항), 수익사업에 대한 정지명령권(제46조), 관할청의 임원 취임 승인 취소(제20조의2), 임시이사선임권(제25조), 교과부장관의 학교법인 해산 명령권(제47조) 등 관할청의 사후 처벌적 행정권 발동 등을 통해 거의 모든 사학의 사무에 대하여 관여 및 규제를 하고 있다.

이를 다시 사학의 중요 운영 영역별로 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 학생선발과 관련하여 고등학교 이하의 사립학교 및 학교법인은 그 자율성이 거의 전무하다. 특히 사립학교법에는 사립학교에서의 학생선발에 관한 어떠한 규정도 두고 있지 않으며, 초·중등교육법 및 고등교육법에 있어서도 사립학교이기 때문에 주어지는 학생선발에 관한 특례

는 거의 발견할 수 없다. 아울러 교육과정에 있어서도 사학만의 특수성은 찾아보기 어려운 것이 현실이다.

고등학교 이하의 사학 운영에서 국·공립과 가장 큰 차이를 꼽는다면 교직원 인사가 될 것이다. 사립학교의 경우 국·공립과 달리 학교법인 별로 독자적인 선발과정을 거쳐 임용되기 때문이다. 그러나 법 제52조에 의하여 사립학교라고 하더라도 기본적으로 국·공립학교의 교원 자격 규정에 근거한 자격증을 소지한 자만이 임용할 수 있기 때문에 실제의 자율권에는 한계가 있기 마련이다. 아울러 교원의 임면은 이사회의 의결 이전에 학교장의 제청을 요구하고 있으며, 교원의 임면의 경우에는 관할청에 보고하도록 되어 있다. 또한 국·공립학교 교원에 준하는 두터운 신분보장제도를 법제화하고 있다.

기본적으로 재산권 및 예산·결산권은 학교법인 이사회의 권한이다. 그러나 여기에도 상당한 정도의 제한이 있다. 먼저 학교법인이 재산 특히 기본재산을 매도·증여·교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하고자 할 때 등에는 관할청의 허가를 받아야 하며, 어떤 재산은 아예 매도 또는 당보에의 제공이 금지되어 있기도 하다. 그리고 법인회계와 학교회계 또한 학교 간 회계의 구분을 명확히 하도록 하고 있다. 예·결산과 관련해서도 예산은 회계연도 개시 전에 결산은 회계연도 종료 후에 관할청에 보고하여 공시하도록 하고 있다. 또한, 학교에 속하는 회계의 결산의 경우 매 회계연도 종료 후 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 자문을 거치도록 하고 있으며, 예산이 관계 법령에 위반된다고 할 때는 그 시정을 지도할 수 있도록 하고 있다. 아울러 학교법인의 회계규칙 기타 예산 또는 회계에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정하도록 하고 있다. 그리고 고등학교 이하의 경우에는 등록금 책정권이 사실상 부여되지 않고 있기 때문에 재정운영에 있어 교육행정권력에의 종속이 점점 심화되고 있는 것이 현실이다.

나. 쟁점

현행 사립학교법이 통제적 성격을 강하게 갖는 것은 사립학교법 제정 당시의 정세와도 무관하지 않다. 즉, 사학정책은 그 국가사회에서 사학의 자주성과 공공성 중 어느 것을 강조하는지 와도 관계가 있지만, 더불어 그 국가의 정치적 입장과도 관계된다. 이와 관련하여 우리나라에서 처음으로 사립학교법이 제정된 1963년도는 우리나라 역사 상 가장 강력한 통제적 시기였던 군정시대로서, 사립학교법의 제정도 내면에는 당시 정부의 사립학교에 대한 강한 통제 의지가 있었음은 부인할 수 없는 역사적 사실이다. 또한, 그 동안 간간이 발생한 사학비리와 관련하여 국민들의 사학에 대한 부정적 견해도 사립학교법 제정 이후 법을 통제 지향적으로 유지하는데 영향을 준 것도 주지의 사실이다.[399]

그런데 오늘에 있어서도 사학의 자주·자율성에 대하여 이와 같이 상당한 제한을 가하는 것이 타당한가에 대해서는 재고가 필요하다고 본다. 특히, 보편성과 형평성이 강조될 수밖에 없는 공학과 달리 사학은 우리 교육전반에 있어 창의성과 다양성을 북돋는 기제가 되어야 함에 더욱 그러하다.

이와 관련하여 현재와 같은 학생선발 및 교육과정 운영 그리고 고등학교 이하 사학의 교원인사에 있어 사학의 특수성 불인정 문제는 지속적으로 쟁점이 되고 있다. 물론 재정운영에 있어서도 사학의 특수성은 요구되지만 학교법인이 실질적으로 사립학교의 재정운영에 있어 기여하는 바가 크지 않은 현실에 있어서 그 중요성은 크지 않다고 보아 여기서는 논하지 않고자 한다.

399) 박재윤, 원영상, 한승희, 황준성(2000). 초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구. 한국교육개발원. 28.

다. 개선 방안

사학의 특수성과 자주·자율성 보장의 필요성은 건학이념에서부터 비롯된다. 건학이념이 부정될 때 사학의 특수성도 단순한 물적 출연자의 차이로 왜곡되고 만다. 이와 관련하여 사학의 건학이념이 보장받기 위해서는 무엇보다 학생선발방식의 특례가 인정되어야 한다. 구체적으로 개별 사학이 갖는 건학이념의 특수성에 맞는 학생선발방식의 특례를 인정해주는 제도가 보장되어야 한다. 이는 특히 종교계 학교에서 그러할 것인데 해당 종교의 신자 또는 그 자녀들을 우선 선발할 수 있도록 해주어야 하며, 비종교계 학교라도 관할청이 그 필요성을 인정할 만한 사유가 충분하다면 학생선발에 있어서 특례를 적용할 수 있도록 법제화하여야 할 것이다.

그리고 고등학교 이하 사립학교에 대하여 획일적으로 평준화 정책을 적용하는 것에 대한 개선이 필요할 것이다. 이와 관련하여 학생선발 및 교육과정 운영과 관련하여 일괄학교제도를 고등학교 이하의 사립학교에 도입할 필요가 있다. 이는 특정 가치를 실질적으로 받아들이고 내면화하는 것에는 장기적 지속성이 요구되는바, 초등학교부터 고등학교까지 전체 또는 중학교 및 고등학교 과정을 통합하여 해당 교육을 일관성 있게 밟아나갈 수 있도록 하는 것이다.

사학의 교원인사에 있어 쟁점은 학교법인과 사학교원의 임용은 사법상의 고용계약에 의하는 것임에도 불구하고, 한 번 임용된 교원의 경우 국·공립학교 교원과 동등한 신분을 보장 받기 때문에 탄력적인 인사운영을 불가능하게 한다는 점이다. 특히 오늘날과 같이 학생들의 요구에 응하는 교육과정 편성이 강조되는 현실에 있어서 비탄력적인 사학의 인사운영 제도는 결국 학생들의 교육권을 침해하고 교육력을 저하시키는 요인이 되기도 한다. 이와 관련된 개선책 마련을 위한 지혜가 필요한 시점이다. 다만, 그 개선책은 어떠한 경우에도 교원의 지위를 본질적으

로 불안정하게 하는 것이 되어서는 아니될 것이다. 아울러 종교계 사학에 있어서 종교과목의 경우에는 교원자격증이 없더라도 임용할 수 있는 길을 열어둘 필요가 있다.

그리고 무엇보다도 중요한 것은 국가 및 지방자치단체 그리고 사회 전체가 사학을 견제와 통제의 대상이 아닌 지원과 조성의 대상으로 바라보는 시각의 전환이 필요하다. 실제로 문제를 야기하는 일부 사학이 없는 것은 아니지만 대다수의 사학들이 적지 않은 사적 재산의 출연 후 건전한 사학운영을 통해 국가교육발전 및 국민의 교육기본권의 신장을 실현시켜 나가는데 기여하고 있는 것이 사실이다. 따라서 국가 사회는 이들이 사회적으로 존경받고 이들의 뜻(건학이념)이 지속될 수 있도록 도와주고 이를 사회에 알림으로써 보다 많은 사람들이, 재산들이 교육사업에 출연될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 이것이 우리 교육의 창의성과 다양성을 제고하는 길일 것이다.

구체적으로 이를 위해서는 학교의 설폐, 인사·학사·재정 등 사학 운영 전 영역에서 이루어지고 있는 관할청의 직접적 개입을 단계적으로 줄여나가야 할 것이다. 그리고 자주성과 자율성이 책임 있는 공익을 수반한 것이 되도록 하는 견제 장치는 학교법인과 학교의 구성원들이 스스로 강구하도록 하되, 상호간의 기본적 권한을 침해하지 않도록 하여야 할 것이다. 아울러 비리 등 문제를 야기한 임원에 대한 엄격한 처벌과 함께 이른바 문제사학은 해당 문제가 종결될 때까지는 관할청의 엄격한 관리 하에서 있도록 하는 체제로의 전환을 모색하여야 할 것이다.

4. 학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위

가. 학교법인과 사립학교·사립대학 관계 관련 학설 및 법령

우리나라의 초·중등사학을 규율하고 있는 대표적인 법으로서는 사립

학교법과 초·중등교육법을 들 수 있다. 반면에 고등교육기관으로서의 사립대학은 사립학교법과 고등교육법이 이에 해당한다. 그런데 사학은 크게 설립·운영의 주체인 학교법인과 실제 교육활동의 주체로서 학교기관으로 구분된다는 점과 관련하여 통상적으로 사립학교법은 학교법인에 대한 규율을, 초·중등교육법 및 고등교육법은 학교기관으로서의 사학을 규율하는 것으로 구분하여 볼 수 있다.[400]

그런데 현행법상 학교법인과 그가 설치·운영하는 사립학교 간의 관계를 직접적으로 규율하고 있는 조항은 찾아보기 어렵다. 다만, 다수의 학자들은 학교법인과 그가 설치·운영하는 학교와의 법적 관계를 설립·운영의 법적 주체와 법인격이 없는 시설로 파악하고 있다. 즉, 사립학교는 법인격이 없는 그래서 독자적인 의사결정권이 없으며 있다고 하더라도 학교법인이 특별히 위임한 사항에 제한된 의사결정권이라는 것이 통설과 판례의 입장이다.

한편, 학교는 교육기관으로서 교육의 자주성·전문성·중립성을 보장받으며 이 보장에는 국가 등 교육행정권력은 물론 학교법인으로부터의 부당한 개입·관여도 포함한다. 이러한 점에서 학교법인의 학교운영에 대한 개입·관여 역시 사학의 설립·운영의 자유라는 명목 아래에서 언제나 자유로운 것이 아니라 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 관련하여 비록 간접적이지만 학교법인과 학교와의 관계를 규정하고 있는 대표적인 조항들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 사립학교법 제2조 제2항은 학교법인을 "사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법에 의하여 설립되는 법인"으로 정의하고 있다. 그러면서 제5조 제1항은 "학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다"고 규정하고 있다. 즉, 학

400) 박재윤, 원영상, 한승희, 황준성(2000). 초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구. 한국교육개발원. 81.

교법인은 사립학교의 설치·경영의 주체로서, 우선 사립학교의 운영에 필요한 시설, 설비, 재산을 제공한 후 이에 대한 관리권을 갖는다. 따라서 학교법인이 학교의 재정·시설 영역에 있어서 갖는 권한은 다른 영역에 비하여 그 폭이 다소 넓다고 할 것이다.

동법 제16조 제1항은 학교법인의 최고의사결정기구인 이사회의 기능을 규정하고 있는바 다음 각호의 심의·의결을 이사회의 기능으로 규정하고 있다.

1. 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항
6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항
7. 수익사업에 관한 사항
8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항

이에 따라 학교법인은 법인 자체는 물론 그가 설치·경영하는 학교를 규율하는 자치법규로서의 정관[401]을 통제하며, 학교의 예산·결산 및 재산의 취득·처분을 통하여 재정적 측면에서의 관여를 하며, 학교의 장을 포함한 교원의 임면에 관한 사항을 직접 관장한다. 그리고 제5호와 같

401) 정관의 법적 성격에 있어서 자치법규로서의 지위를 인정할 수 있는가와 관련하여 다소의 이론이 없는 것은 아니나, 학교법인 정관은 사립학교법을 중심으로 하여 관련 법령의 근거 아래에서 만들어진 규칙으로서 학교법인 내부는 물론 외부의 사람들도 따르지 않으면 아니 되는 강제성을 갖고 있어 법규적 성격을 부여할 수 있다 할 것이다. 즉, 학교법인 정관은 학교법인과 그가 설립·운영하는 사립학교 내부의 조직과 운영 등에 대한 사항들을 규율하는 자치법규의 성격을 지닌다고 보는 것이 타당하다(박재윤 외, 2003: 7).

이 '학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항'에 관한 결정권이 이사회에 부여되어 있다.

반면, 교육기본법 제16조 제2항은 "학습자를 선정하여 교육하고 학습자의 학습성과 등 교육의 과정을 기록하여 관리"하는 권한을 학교장에게 부여하고 있으며, 그밖에 교육관계법령들은 교무통할권, 교직원 임면 등을 제외한 감독권 등 인사권, 학생교육권 등을 원칙적으로 학교장의 권한으로 규정하고 있다. 이러한 규정들은 전술한 것과 같이 사립학교에서의 교육활동이 학교법인으로부터 부당한 개입을 받지 않고 교육의 자주성 등을 보장하기 위함이다. 그리고 이는 학교법인 임원취임의 승인취소 사유를 규정하고 있는 사립학교법 제20조의2 제1항이 제3호로 "학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 명시하고 있음에서 확인할 수 있다.

나. 쟁점

우리 사립학교법은 설립한 학교의 경영에도 학교법인이 직접 관여하도록 하고 있는바, 그 경영은 원칙적으로 인사, 재정, 시설과 관련된 것이 주가 될 것이지만 학교의 경영인 관계로 학생선발, 교육과정 운영 등 학사운영에도 일정부분 개입이 불가피한 것이 사실이다. 물론 사립학교법 제20조의2 제1항 제3호는 '학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때'를 관할청의 임원승인에 대한 취소사유로 규정함으로써 명시적으로는 학교법인이 학사운영에 개입하지 못하도록 하고 있으나, 그것은 형식상 논리에 그치고 실질적 측면에서는 학교법인이 사립학교의 학사운영에 상당부분 영향력을 미치고 있는 것이 주지의 사실이다.[402]

402) 박재윤(2004). 사학의 운영구조에 관한 검토: 학교법인 정관제도의 문제점과 개선방안

이러한 문제점은 직접적으로 사립학교법 제16조 제1항이 제6호에서 '사립학교의 경영에 관한 중요사항'을 이사회의 심의·의결대상으로 규정하고 있는데 여기서 '경영'의 범위가 명확하지 않기 때문이다. 특히 동법 제20조의2가 '학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해'하는 것을 학교법인 임원의 취임승인 취소 사유로 규정하고 있음과 관련하여, 교육기관인 학교의 학사운영에 학교법인이 어느 정도 관여할 수 있는가의 문제가 조속히 해결되어야 하며, 이것이 사학에서의 교육의 자주성·전문성·중립성이 실질적으로 보장받도록 하는 길이라고 할 것이다.

또한 학교법인의 학교운영에 대한 과도한 관여를 문제 삼는 입장에서는 학교법인의 교직원 인사에 대한 부당한 관여도 매우 중요하게 지적한다. 즉, 학교법인이 교직원인사에 지나치게 관여함으로써 학교 운영 전반에 대한 부당한 지배력을 행사하는 무기로 삼고 있다는 문제제기가 그것이다. 이와 관련하여 학교법인의 교직원인사권의 한계도 중요한 쟁점이라 할 것이다.

다. 개선방안

기본적으로 학교법인의 경영권과 학교장의 학교운영권에 관한 구분이 법적으로 보다 명확히 되어야 할 것이다. 그리고 이것은 소위 소유와 경영의 건전한 분리가 사학에서도 충실히 지켜질 필요가 있음을 의미한다. 이와 관련된 구체적인 사례로 학사운영과 교원인사에서의 학교법인의 경영권과 학교장의 학교운영권 사이의 바람직한 경계선을 찾기 위해 나름대로 고민해 보면 다음과 같다.

통상적으로 학사(學事)라 함은 "학교의 교육·경영 따위에 관한 모든 일"로 정의되는바 이와 같은 학사 또는 학사행정에 대하여 학교의 설립·

을 중심으로. 한국교육개발원. 142.

경영 주체인 학교법인의 관여를 전적으로 배제함은 타당하지 않으며 가능하지도 않다. 특히 사학의 자유의 핵심이 학교법인의 건학이념 형성의 자유이며, 건학이념은 실질적인 교육 또는 학사 운영 과정에서 이루어짐을 고려할 할 때 더욱 그러하다. 그렇지만 비록 사립학교라고 하더라도 공교육기관으로서 교육의 자주성 등이 보장되어야 함은 국·공립학교와 다르지 않고, 학교장의 학교운영권 또한 중요하기 때문에 학교법인에 의한 교육의 자주성 등에 대한 침해도 경계되어야 하는 것이다.

문제는 학교법인의 교육 또는 학사운영에 관한 개입을 어느 정도 허용할 것인가이다. 그런데 이와 같은 범위의 문제는 사실 법령으로 획일적으로 규정하기 어려울 뿐만 아니라 굳이 규정한다고 하더라도 지극히 추상적인 수준의 진술밖에 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 점에서 현행 사립학교법 제20조의2 제1항 제3호가 규정하고 있는 "학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"는 상당히 구체성을 가지면서도 적절한 규정이라고 할 수 있다. 다만, 학교장이 본인의 학사행정에 관한 권한이 침해당하였다고 하여 이를 사실적으로나 법적으로 문제 삼기 어려운 현실을 고려할 때, 친고죄와 같은 위 규정의 실질적인 효력은 매우 미약할 수밖에 없다. 이와 관련된 보완 방법으로 차제에 이사회의 권한을 규정하고 있는 법 제16조 제1항에 "다만, 법령이 학교 또는 학교의 장의 권한으로 규정한 사항에 대해서는 심의·의결할 수 없다"는 단서조항을 추가함으로써 학교장의 권한에 속하는 사항에 대한 이사회의 심의·의결 자체를 무효화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

한편, 현행법이 학교법인에 부여한 교원 인사권은 제16조 제1항 제4호의 규정과 같이 사립학교의 장 및 교원의 '임면'에 관한 사항이다. 그리고 여기서 '임면'이라고 함은 임명과 해임을 말하는바 학교법인은 교원인사와 관련하여 법령이 정하는 바에 따른 임명 및 해임권만을 가짐이 원칙이다. 이렇게 볼 때, 임면권 이외의 교원인사권은 학교의 장의

고유권한에 속한다고 할 것이다. 그리고 이와 같은 학교장의 교원인사권은 넓은 의미의 학사행정권이라 할 수 있기 때문에, 이사회 임원이 학교장의 교원인사권을 실질적으로 침해하였을 경우 임원취임 승인 취소 사유로 간주하여 처리할 수 있을 것이며, 전술한 단서조항이 추가될 경우에는 원천 무효의 행위가 되도록 할 수도 있을 것이다.

또한, 현행 사립학교법 제53조는 비록 대학교육기관의 장에 한정된 것이지만, 임기 중이라도 이사정수의 3분의2 이상의 찬성에 의한 이사회의 의결이 있으면 해임할 수 있도록 하고 있다. 그런데 대학교육기관의 장도 교원이라는 점을 고려할 때, 교원지위의 법적 안정 차원에서 이사회의 의결 자체가 법령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에만 가능하도록 관련법령을 정교화 할 필요가 있을 것이다. 그리고 임기 중 부당한 해임을 엄격히 제한해야 함은 고등학교 이하 학교장도 마찬가지이며, 이것이 이루어질 때 학교법인의 학교운영에 대한 과도한 개입을 견제하는 중심축으로 학교장이 존재할 수 있을 것이다.

아울러 교원의 신규 임명과 관련하여 학교장이 아닌 교원의 임면에 있어서 학교장의 제청권이 실질적인 효력을 발휘할 수 있도록 하고, 학교장의 임면 시 모든 학교들에 있어서 구성원들의 의견을 공식적으로 듣도록 하는 절차를 제도화하는 것을 고려해보아야 할 것이다.

5. 대학평의원회 등 학교내 의사결정 구조

가. 학교내 의사결정 구조 관련 법령 현황 및 변천 과정

1) 대학평의원회의 의미 및 변천과정

현행 사립학교법상 대학평의원회는 법정 필수기구로 대학교육기관에 두는 '대학의 발전계획, 학칙, 대학헌장, 대학교육과정 등에 관한 심의

기구'이다.

대학평의원회가 사립학교법에서 제도화된 것은 1990년 4월 개정에서 제26조의2를 신설하면서부터이다. 당초에는 "대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둘 수 있다"는 조문이 말해주듯이 필수기구가 아니라 임의기구였으며, 그 조직 및 운영도 정관으로 정하도록 하고 있었다. 즉, 제도화 당시 대학평의원회는 학교법인이 자발적 의지에 따라 정관에 의하여 그가 설립·운영하는 대학교육기관에 두어 교육에 관한 중요사항을 사전 심의하도록 하는 기구였다.

이와 같은 대학평의원회제도의 도입은 당시 사립학교법의 개정이유를 "사학에 대한 행정감독권을 축소하여 사학의 자율성을 높이고, 사립학교교원의 신분보장을 강화함으로써 교직의 안정과 사학의 건전한 발전을 도모"하는 것으로 밝힌 것과 같이 행정감독권의 축소에 따른 사학 즉 학교법인 내부의 자율적 사전 규제 장치를 도입할 수 있도록 한 것이었다.

그러다가 2005년 12월 제37차 사립학교법 개정에 의해 대학평의원회는 대학교육기관에 두는 필수심의기구가 되면서, 그 조직 및 운영에 관한 사항도 일차적으로는 대통령령에서 정하고 그에 따라 세부적인 사항을 정관으로 정하도록 바뀌었다. 이와 관련하여 대통령령인 동법시행령은 구성과 기능을 아래와 같이 규정하였었다.

舊 사립학교법시행령[대통령령 제19546호, 2006.6.23, 일부개정]

제10조의6 (평의원회의 구성)

① 평의원회는 교원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있다. 다만, 평의원회의 구성단위 중 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수의 2분

의 1을 초과하여서는 아니 된다.

② 평의원회는 11인 이상의 평의원으로 구성한다.

③ 이 영에서 규정한 것 외에 평의원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제10조의7 (평의원회의 기능) 평의원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 대학의 발전계획에 관한 사항
2. 대학의 헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
3. 대학교육과정의 운영에 관한 사항
4. 개방이사 및 감사의 추천에 관한 사항
5. 임시이사가 선임된 학교법인의 정이사의 추천에 관한 사항
6. 그 밖에 교육에 관한 중요사항으로서 정관으로 정하는 사항

즉, 제37차 개정에 의해 대학평의원회는 교원, 직원, 학생대표 및 동문 등 11인 이상의 평의원으로 구성되는 법정필수기구가 되면서 대학의 발전계획, 대학헌장 및 학칙의 제·개정, 교육과정 운영 등 대학운영의 거의 모든 부분에 대한 심의뿐만 아니라 개방이사 및 감사의 추천 그리고 임시이사 체제에서 정이사 체제로의 전환 과정에서 정이사의 추천 등 학교법인 이사회 구성권까지도 일부 행사하는 기구로 변화하였다.

그러나 이 개정은 학교법인의 운영에 직접적 책임을 부담하지 않는 주체들에 의한 학교법인 이사회 구성에의 과도한 간섭이 야기되고, 학교법인의 존재이유인 건학이념 실현의 토대가 되는 학교헌장과 학칙 그리고 교육과정까지도 취업 또는 재학계약의 상대방들인 교직원이나 학생 등의 심의를 받도록 함은 법인제도의 본질 및 사학의 자유를 침해하는 것이라는 문제제기가 있었다. 또한, 대학평의원회의 조직 및 기능을 시행령에 지나치게 포괄적 위임을 하고 있다는 비판이 있었다.

이후 대학평의원회는 2007년 제39차 사립학교법 개정에서 다시 변화를 하여 오늘에 이르고 있다. 구체적으로 2007년 7월 재개정 사립학교법은 대학평의원회의 기능을 시행령에서 법으로 이관하면서, '임시이사가 선임된 학교법인의 정이사의 추천에 관한 사항'을 삭제하고, 설립자의 건학이념과 직접적으로 관련된 것으로 대학헌장 제·개정, 그리고 교육적 전문성이 강조되는 대학교육과정의 운영에 관한 사항은 심의가 아닌 자문 사항으로 변경하였다.

현행 사립학교법[법률 제8545호, 2007.7.27, 일부개정 이후]
제26조의2 (대학평의원회)
① 대학교육기관에 다음 각 호의 사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둔다. 다만, 제3호 및 제4호는 자문사항으로 한다.
1. 대학의 발전계획에 관한 사항
2. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
3. 대학헌장의 제정 또는 개정에 관한 사항
4. 대학교육과정의 운영에 관한 사항
5. 추천위원회의 위원의 추천에 관한 사항
6. 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 정관으로 정하는 사항
② 대학평의원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.

그리고 이에 대한 후속조치로 동법시행령이 개정되었는바 전술한 제10조의7이 삭제되었다.

2) 학교운영위원회의 의미 및 변천과정

학교운영위원회란 학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하기 위해 국·공립 및 사립의

초등학교·중학교·고등학교·특수학교에 설치하는 심의·자문 기구로, 현재에는 '초·중등교육법' 제31조 내지 제34조에 근거를 두고 있다.

이러한 학교운영위원회의 법적 근거는 원래 '지방교육자치에 관한 법률'에 있었다. 구체적으로 지난 1995년 7월의 '지방교육자치에 관한 법률' 개정에서 제44조의2가 신설되면서 학교운영위원회는 처음으로 제도화되었다. 다만, 당시에는 국·공립의 경우에는 필수기구였지만, 사립의 경우에는 임의기구였다.

구 '지방교육자치에 관한 법률'[법률 제4951호, 1995. 7.26, 일부개정]
제44조의2 (학교운영위원회의 설치)
① 단위학교의 교육자치를 활성화하고, 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 국·공립의 국민학교·중학교·고등학교에 학교운영위원회를 구성·운영한다.
② 사립의 국민학교·중학교·고등학교에는 학교운영위원회를 둘 수 있다.
③ 학교운영위원회의 기능·구성 및 운영등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도의 조례로 정한다.

이후 구 '교육법'이 '교육기본법', '초·중등교육법', '고등교육법'의 3법체제로 개편되면서, 관련내용이 '초·중등교육법' 제31조로 이관되었다. 또한, 1999년 8월에는 사립학교도 학교운영위원회를 반드시 두어야 하는 필수기구화하는 법개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

현행 '초·중등교육법'
제31조 (학교운영위원회의 설치)
① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립 및 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를

구성·운영하여야 한다.

② 국·공립학교에 두는 학교운영위원회는 당해 학교의 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성한다.

③ 국·공립 및 사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원정수는 5인이상 15인이내의 범위안에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

위에서 본 것과 같이 1998년 이후 학교운영위원회는 사립학교에도 법정 필수기구가 되었다. 다만, 그 기능은 국·공립학교와는 일부 차이가 있다. 이와 관련하여 현행 '초·중등교육법' 제32조를 보면, 국·공립학교의 학교운영위원회는 다음 각호에 대한 사항을 심의하지만, 사립학교의 경우에는 심의가 아닌 자문으로 하고 있으며, 제1호의 경우에는 학교법인의 요청이 있을 때에만 자문을 할 수 있도록 하고 있다(제6호의 경우에는 원천적으로 적용되지 않는다). 한편, 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대하여 심의·의결하는 것은 국·공·사립학교에 있어 차이가 없다.

1. 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
2. 학교의 예산안 및 결산에 관한 사항
3. 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항
4. 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항

4의2. 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모가 경비를 부담하는 사항

5. 정규학습시간 종료후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항
6. 교육공무원법 제31조제2항의 규정에 의한 초빙교원의 추천에 관한 사항
7. 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용에 관한 사항

8. 학교급식에 관한 사항
9. 대학입학 특별전형중 학교장 추천에 관한 사항
10. 학교운동부의 구성·운영에 관한 사항
11. 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
12. 기타 대통령령, 시·도의 조례로 정하는 사항

3) 교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회의 법제화

교수회, 교사회, 학부모회, 학생회의 법제화는 문자 그대로 대학 또는 학교의 주요 구성원들의 모임을 법정화하고 거기에 일정 기능을 부여하여, 대학 또는 학교의 공식적인 운영의 주체로 받아들이자는 것이다. 이러한 움직임은 2000년 전후부터 있었지만, 지난 2003년 2월 시작한 참여정부가 이를 국정과제화 하면서 본격적인 논의가 진행되기 시작하였다. 구체적으로 참여정부는 12개 국정과제의 하나로 '교육개혁과 지식문화 강국 실현'을 삼으면서 '참여와 자치를 통한 교육공동체 구축'을 구체적 과제로 제시한 바 있다. 그리고 그 대표적인 내용이 "교수회 법제화 및 교직원·학생·학부모·지역인사가 대학운영에 참여할 수 있는 방향의 대학지배구조 개편"과 "단위학교에서의 교사회, 학생회, 학부모회의 법제화를 핵심으로 하는 학교자치 기능 강화"였다.

이와 관련하여 민주노동당과 열린우리당은 2004년 9월과 10월 각각 관련 법안을 발의하면서 많은 논란을 거듭하였으나, 아직까지 제도화되고 있지 않다.

나. 쟁점

학교법인과 관련하여 대학평위원회 및 학교운영위원회, 그리고 교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회 등이 문제가 되는 것은 학교법인이 단

위학교를 설립하고 운영함에 있어서 어떠한 의사결정구조를 거치며, 학교의 구성원들이 학교법인의 의사결정에 어떤 통로를 통해 어느 정도 참여할 수 있는가의 문제이다. 그런데 이러한 시도들을 둘러싸고는 학교운영의 투명성 및 민주화 제고, 학교자치 등의 가치에 근거한 찬성론과 함께 학교법인제도에 있어 설립자의 건학이념 실현권 및 현 학교법인 이사회의 학교경영권 침해 가능성을 근거로 한 반대론이 언제나 첨예하게 대립하기 마련이다.

특히 학교운영위원회나 대학평의원회는 그 구성에 있어서 학교법인이 경영하는 학교와의 관계에서 피용자의 지위에 있는 교사 또는 교수와 사무직원, 교육을 받는 신분의 학생, 그리고 지극히 간접적인 관련 밖에 없는 동문이나 지역인사들로 구성되는 기구로서 이들이 학교경영에 직접·간접적으로 관련되는 사항에 대한 심의권 등을 갖는다는 것은 학교경영권을 침해하는 것[403]이라는 주장이 학교법인 측 인사들을 중심으로 팽배해 있다.

1) 대학평의원회 관련 쟁점

현행 대학평의원회 제도와 관련된 문제 제기는 주로 대학법인협의회의 자료를 통해 확인할 수 있다. 구체적인 문제제기는 다음과 같다. 즉, 대학평의원회는 학교법인이 아닌 대학 내 기구임에도 불구하고 그 기능이 대학의 교육 및 학사운영 수준에 그치지 아니하고 대학 운영 전반에 걸친 심의 또는 자문으로 확대됨으로써 제도도입의 당초취지에 반하며, 이는 학교법인 이사회의 권한 침해 및 이사회와의 기능상 충돌로 인한 분쟁의 소지가 크다는 것이다. 또한, 피교육자인 학생을 위원으로 하도록 함으로써 비교육적인 문제를 야기하고 있다고 한다.[404]

403) 정영환(2004). 헌법정신과 사학이념에 관한 연구. 한국대학법인협의회.

같은 맥락에서 송영식은 다음과 같은 문제점을 제기하였었다. 학교운영위원회(대학평의원회)를 심의기구화하여 헌장 및 학칙 제·개정, 학교예·결산, 학교발전계획 등 학교운영의 중요사항을 심의토록 하는 일은 학교법인(이사장) 및 교장·총학장의 권한을 교사(수)·학생·동문·지역인사 등 구성원에게 강제로 이양시키는 것이며, 이렇게 되면 법인기능이 무력화되어 건학이념을 유지할 수 없게 되고, 대내외적으로는 법적 책임이 없는 자들에게 권한만을 부여하여, 사학은 결국 학교 구성원들이 학교경영을 하는 사단(社團)으로 변질된다.[405]

이와 같이 대학평의원회를 둘러싼 가장 큰 쟁점은 그 기능 특히 학교법인 이사회 권한과의 충돌 문제로 귀결된다. 특히 현행 대학평의원회의 소속이 일본과 같이 학교법인이 아니라 대학교육기관이라는 것에 주목하지 않을 수 없다. 대학교육기관에 속한 기구라고 한다면, 대학교육기관 자체의 권한을 초월하는 권한과 기능을 가질 수 없기 때문이다.

이와 관련하여 비록 2005년 폐지되었지만 舊 '학교법인정관(준칙)'을 참고할 필요가 있다. 舊 '학교법인정관(준칙)' 제35조의6은 평의원회의 심의사항과 관련하여, "대학교육기관의 장의 권한에 속하는 사항 중 다음 사항을 심의한다"고 명시하고 각호로 1) 학부 또는 학과의 설치·폐지에 관한 사항, 2) 학칙 기타 제규정의 제정과 변경에 관한 사항, 3) 예산운영의 기본계획에 관한 사항, 4) 교원인사에 관한 중요 사항, 5) 기타 이사장 또는 총(학)장이 대학의 운영상 중요하다고 인정하여 심의에 요구하는 사항으로 규정하고 있다.

두 번째 쟁점은 대학평의원회 구성원의 문제 특히, 학생대표의 포함 여부이다. 학생은 교원, 직원, 동문, 지역사회 인사 등과 달리 학교에서 교육활동을 받는 피교육자인데, 이러한 학생의 대표가 대학평의원회에

404) 원영상 외(2008). 사학정책 개혁방안에 관한 연구. 한국대학법인협의회. 161.

405) 송영식(2006). 사립대학의 발전과 사립학교법 개정에 대한 토론. 제17회 대학교육 정책포럼. 사립대학의 발전과 사립학교법 개정. 한국대학교육협의회.

참석하여 자신들이 지키고 따라야할 학칙, 대학헌장, 교육과정에 대한 심의 및 자문에 참여하고, 나아가 개방이사추천위원회 위원의 추천까지 참여하는 것이 타당한가의 문제이다.

이 또한, 舊 '학교법인정관(준칙)'에서의 관련 조항을 찾아보면, 동 준칙 제35조의3은 '대학평의원회의 조직'이라는 타이틀 아래에 제1항에서 위원회는 당해 대학의 교직원, 학교법인 임원, 대학외의 교육에 저명한 인사 중에서 학교법인이 임명 또는 위촉하는 자들로 구성하되, 특정 집단이 전체 위원의 과반수이상을 차지하지 못하도록 하고 있었다.

2) 학교운영위원회 관련 쟁점

고등학교 이하 사립학교에서 학교운영위원회와 관련된 최근의 쟁점은 그 기능을 현재의 자문에서 심의로 전환시키는 것이 타당한가의 문제이다.

이와 관련하여 일각에서는 사립학교의 학교운영위원회도 국·공립학교의 경우와 마찬가지로 심의(의결)기구화 하여야 함을 주장하고 있다. 그리고 그 주된 이유로 "학교운영위원회는 사립학교로 하여금 독단적이고 비밀스런 운영을 탈피하여 외부에 대하여 투명하고 깨끗하게 운영할 수 있도록 할 뿐 아니라 교육의 제반 문제에 대한 의사결정에 교육주체의 참여를 보장한다는 면에서 사립학교 개혁에 크게 기여할 것"임을 제시한다.[406]

그러나 사립학교는 사립학교로서의 특수성과 함께 해당 사학만의 독특한 건학이념을 갖고 있는바, 단지 학교라는 이유로 국·공립학교와 똑같은 규정을 적용함은 타당하지 않으며, 건학이념의 달성을 위해서는 학교법인의 이사회 중심의 의사결정체제가 필요하다는 주장도 있다.

406) 박경양(2000). 사립학교 개혁을 위한 초·중등교육법 개정방향(학교운영위원회를 중심으로). 사립학교법개정과부패사학척결을위한국민운동본부 주최 사립학교법 개정과 민주적 사항정책 수립을 위한 토론회 자료집. 25.

이와 같이 사립 유·초·중등학교에 있어서 학교운영위원회의 문제도 대학평의원회의 문제와 같이 학교법인 이사회의 권한 침해 및 이사회와의 기능상 충돌이 핵심이다. 특히, 학교운영위원회를 지금과 같은 자문기구가 아닌 심의기구화할 때, 학칙의 제정 및 개정에 관련된 사항이나 예산 및 결산에 관련된 사항, 인사에 관련된 사항, 학교운영지원비의 운용에 관련된 사항 등에 있어서 학교법인의 의사결정기관인 이사회와 충돌이 있게 된다는 우려가 크다.[407]

3) 교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회 법제화 관련 쟁점

교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회의 법제화 필요성은 주로 대학평위원회 또는 학교운영위원회가 가지는 한계로부터 대두된다. 즉, 대학평위원회 또는 학교운영위원회의 위원들은 각각 특정 집단의 대표인데, 이들이 자신이 속한 집단의 의견을 공식적으로 수렴할 통로·제도가 없다는 것이다. 또한, 고등학교 이하에 사립학교에 있어서는 교육자치를 학교자치로 정착시키고, 사립대학에서는 대학자치를 실현한다는 차원에서 구성집단별 기구의 법제화가 필요하다는 주장도 있다.

한편 교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회의 법제화에 대하여 위헌성을 이야기하기도 한다. 즉, 사립학교에 대하여 일률적으로 학교 구성원의 조직을 법적으로 강제하는 일은 교육의 자율성과 사학의 자주성을 훼손하고 법인기본권의 본질적 내용을 침해하는 것으로서 위헌의 소지가 있다는 것이다. 특히, 현재의 임의조직들을 법정기구화하는 것은 학교의 조직을 사단(社團)화하는 것으로서 현행 사립학교법제의 기본 성격에 위배될 뿐만 아니라 기존의 조직인 학교운영위원회, 대학평의원회,

407) 이시우(2001). "사립학교운영과 사립학교법". 교육법학연구. 13.
김성열(1999). "사립학교 법인 이사회와 학교운영위원회 :사립학교 행정체계의 재구조화". 한국교육법학회. 한국교육법연구.

직원노조 및 법인이사회의 기능이 서로 중복되어 교육공동체 구성 집단 간의 새로운 심각한 갈등관계를 유발시켜 학교를 위기로 몰아갈 우려가 크다는 것이다.[408]

다. 개선방안

1) 대학평의원회제도 개선

우리나라에서 대학평의원회는 대학교육기관 내의 심의·자문기구이다. 따라서 대학평의원회의 심의·자문 대상은 대학교육기관의 권한을 넘어설 수 없다. 이와 같은 점에서 지난 제37차 개정법은 정이사선임 문제 등까지 개입하도록 하는 등 다소 과한 권한을 부여하였던 것이 사실이다. 그러나 이러한 문제점은 다행스럽게 지난 2007년 제39차 개정에서 보완되어 오늘에 이르고 있다. 다만, 대학평의원회의 기능과 관련하여 논란이 계속되고 있는바, 차제에 전술한 舊 '학교법인정관(준칙)'을 참고하여, 평의원회의 권한을 "대학교육기관의 장의 권한에 속하는 사항"으로 한정짓는 것이 필요하다고 본다. 그렇지 않고 학교법인 운영에 관한 보다 폭넓은 심의·자문의 기능을 부여하고자 한다면 일본과 같이 대학이 아닌 학교법인 소속으로 변경하여야 할 것이다. 물론 현재와 같이 대학에 소속되어 있더라도 개별 학교법인이 자율적으로 이사회 권한에 속하는 사항 중 일부를 사전 심의하도록 함은 가능하다고 할 것이다.

또한, 대학생의 경우 그 중 다수가 성인이라는 점에서 초·중등학교와는 다르지만, 대학생 역시 피교육자 신분이라는 점에서는 초·중등학교와 다르지 아니하다. 아울러 학교를 서비스조직으로 볼 때, 평의원회의 다른 구성원들과 달리 고객에 해당한다. 따라서 학생이 대학평의원회에

408) 신봉기(2005). 사립학교 관련법 개정안의 위헌 여부. 헌법포럼 주최 사립학교 관련 개정법률안은 헌법적으로 옳은 것인가?. 77-78.

참여하는 것은 비교육적이며 비합리적이라 할 수 있는바, 학생대표를 원칙적으로는 배제함이 타당하다. 다만, 공식적인 구성원은 아니지만, 평의원회에서 필요할 경우 학생대표를 평의원회에 참석시켜 학생들의 의견을 공식적으로 수렴하거나 의결권은 배제하되 공식적이고 지속적인 참관을 보장하는 것은 얼마든지 가능할 것이다.[409]

2) 학교운영위원회 제도의 개선

사립학교에서 학교운영위원회는 기본적으로 현행과 같이 학교장의 자문기구로서의 지위를 갖는 것이 타당하다. 다만, 학교법인 이사회의 기능과 충돌의 우려가 없고, 학교장의 고유권한에 속하는 것(예: 학교교육과정의 운영방법에 관한 사항, 교과용도서 및 교육자료의 선정에 관한 사항, 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항, 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모가 경비를 부담하는 사항, 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간중의 교육활동 및 수련활동에 관한 사항, 학교급식에 관한 사항, 대학입학 특별전형 중 학교장 추천에 관한 사항 등)이라고 한다면 심의기능을 일부 부여할 수도 있을 것이다. 그러나 심의기능을 부여하는 것 여부를 법에서 일률적으로 강제하는 것인지양하는 것이 바람직하다. 사립학교 운영에 대한 획일적 강제는 사학의 자유를 침해할 수 있기 때문이다.

3) 교수회 및 교사회, 학부모회, 학생회

어떤 기구를 새로이 법제화한다는 것은 단순히 그 기구의 명칭을 법에 규정하는 것의 문제가 아니라 특정 역할 또는 지위를 새로이 부여한

409) 김용(2011: 91)은 오늘날 학생은 단지 교육의 수혜자 내지는 고객이라기 보다는 교수와 더불어 교육의 산출물을 생산하는 공산자(共産者)로서의 위상을 갖는다고 한다.

다는 것을 의미한다. 그리고 이것은 기존 기구의 권한을 일부나마 축소 또는 제한할 수밖에 없게 된다. 즉, 교수회 등의 법제화는 학교법인의 사립학교에 대한 운영구조 또는 학교장의 학교운영권에 있어 변화를 야기할 수밖에 없음을 의미한다. 따라서 이러한 변화를 획일적으로 강제하기 위해서는 강제로 인하여 침해받는 학교법인의 사학운영의 자유의 제한 및 학교장의 학교운영권 제한보다 새로이 얻게 되는 법익이 커야 한다. 그러나 교수회 등의 법제화에서는 아직 그 법익이 크다는 것이 입증되지 못하였다고 할 것이다. 따라서 이들 기구의 법제화를 통해 이를 획일적으로 두도록 함은 타당하지 못하다. 물론, 개별 학교법인 차원에서 구성원들 간의 공감대 형성을 통해 자율적 선택에 의하여 정관에 근거하여 이들을 임의조직, 자생조직이 아닌 공식 조직화하는 것은 별개의 문제이다.

6. 학교법인 해산에 있어 잔여재산 처리

가. 학교법인 해산의 의의 및 잔여재산 처리 등 관련 법령

법인의 해산이라 함은 법인의 소멸 단계의 하나이다. 즉, 법인이 본래의 적극적 활동을 정지하고 잔무의 처리·재산의 관리 등을 위한 청산절차에 들어가는 것으로 법인의 권리능력이 청산에 필요한 정도로 제한되는 것을 말한다. 학교법인의 해산은 사립학교법 제34조의 규정에 따라 1) 정관에 정한 해산사유가 발생한 때, 2) 목적의 달성이 불가능한 때[410], 3) 다른 학교법인과 합병한 때, 4) 파산한 때, 5) 제47조의 규정에 의한 교육과학기술부장관의 해산명령이 있은 때에 이루어진다.

410) 이 경우에는 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다.

법인이 해산할 때 발생하는 가장 대표적인 문제가 잔여재산의 처리이다. 이와 관련하여 현행법은 제35조 제1항에서 잔여재산은 기본적으로 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 청산종결의 신고가 있은 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다고 규정하고 있다. 그런데, 동법 제10조 제4항은 "잔여재산의 귀속자에 관한 규정을 두고자 할 때에는 그 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자중에서 선정되도록 하여야 한다."고 명시하고 있는바, 원칙적으로 설립자 및 출연자로의 귀속은 금지하고 있다.

이와 관련된 아래의 질의·회신 내용은 학교법인의 잔여재산 귀속 자에 있어 중요한 시사점을 준다.

> 사립학교법 제10조 제4항은 학교법인 해산시의 잔여재산을 '학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자' 중에서 귀속되도록 하게 하고 있으므로, 학교법인이 그 정관에 잔여 재산이 귀속될 자를 규정하려는 경우에는 그 특정인에게 귀속될 잔여 재산이 교육사업에 한하여 사용된다는 보장이 있어야 한다(교행 1040-686, 81.10.5. 대:강원도교육위원회).

위와 같이 정관으로 지정한 자에게 귀속되지 아니한 잔여재산은 제35조 제2항에 의해 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 고등학교 이하의 교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 귀속된다. 그리고 동조 제3항은 국고 또는 지방자치단체에 귀속된 재산을 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여·무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용하도록 하고 있으며, 제4항은 국고에 귀속된 재산은 교육과학기술부장관이, 지방자치단체에 귀속된 재산은 당해 시·도교육감이 관리하되, 처분을 하고자 할 때에는 미리 교육과학기술부장관은 기획재정부장관의, 시·도교육감은 교육과학기술부장관의 동의를 얻도록 하고 있다.

한편, 사립학교법은 제35조의2에 '해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례'라는 타이틀 아래에 전술한 기본원칙과 다른 예외적인 조치들을 규정하고 있다. 즉, 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인으로서 학생수 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제34조제1항의 규정에도 불구하고 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있도록 하면서, 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻은 잔여재산처분계획서에 의하여 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 전술한 제10조 제4항의 규정과 달리 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률' 제2조의 규정에 의한 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 하고 있다.

또한, 동조 제4항은 학생수 격감으로 해산하는 고등학교 이하 각급학교의 설치·경영학교법인에 대해서는 원활한 해산을 할 수 있도록 1) 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금의 지급, 2) 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입 등의 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제5항은 이러한 학교법인의 해산, 잔여재산의 처분 및 재정지원에 관한 사항을 심사하기 위하여 시·도교육감소속하에 사학정비심사위원회를 두도록 하고 있다.

나. 타법인의 잔여 재산 처리 사례

'공익법인의 설립·운영에 관한 법률' 제13조 및 '사회복지사업법' 제27조는 해산한 법인의 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속하도록 하고 있으며, 이와 같이 귀속된 재원은 공익사업 또는 사회복지사업에 사용하거나 이와 유사한 목적을 가진 법

인에 증여 또는 무상 대부하도록 하고 있다.

한편, 민법상 법인의 경우 청산절차를 거친 후 잔여재산이 있는 때, 민법 제80조의 규정에 따라, 정관으로 지정한 자에게 귀속함이 원칙이다. 다만, 정관으로 귀속권리자를 지정하지 아니하거나 이를 지정하는 방법을 정하지 아니한 때에는 이사 또는 청산인은 주무관청의 허가를 얻어 그 법인의 목적에 유사한 목적을 위하여 그 재산을 처분할 수 있다(사단법인에 있어서는 총회의 결의가 있어야 한다). 그러고도 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다.

반면에, 상법상 법인은 제260조의 규정 등에 의해 청산인이 회사의 채무를 완제한 후에는 회사재산을 사원에게 분배할 수 있도록 하고 있다.

다. 쟁점

전술한 사립학교법 제35조의2가 신설될 2002년 당시에는 농산어촌 지역의 학생수 격감으로 인한 고등학교 이하 학교들의 비효율적 운영 그리고 이로 인한 학교들의 통폐합 문제가 사회적 이슈였다면, 최근에는 그 논의가 고등교육기관인 대학 단위로 바뀌었다. 즉, 그동안의 대학 남설(濫設)로 인한 각 대학들의 신입생 충원의 어려움 그리고 이로 인한 대학재정의 악화 및 교육부실은 상대적으로 경쟁력이 약한 중소사립대학들의 부실을 가속화시켰으며, 이러한 악순환의 고리가 더 이상 간과할 수 없는 수준에 이른 것이다. 이와 관련하여 최근에 사립대학은 물론 국·공립대학을 포함하는 대학 전체의 구조조정이 사회적 이슈가 되고 있다.

그런데 국·공립과 달리 사립의 대학은 대학 자체의 폐교 문제를 넘어 학교법인 해산으로 귀결되어야 하는 경우가 많은데, 이와 관련하여 일부 부실사학의 자발적 해산 유도 또는 일부 대학의 강제적 구조 조정에

서 나타나는 잔여재산 처리 문제가 핵심 쟁점이 되고 있다. 특히 현재의 제도로는 학교법인 해산 시 설립자나 재산출연자에게 어떠한 보상도 이루어지지 않기 때문에 계속해서 학교를 운영하고자 하는 경향이 있기 때문이다.

물론 이와 같은 문제가 최근에 대두된 것은 아니다. 일부 연구물들에서 해산법인의 잔여재산 귀속 특례를 확대하여 부실사학의 퇴출을 통해 사학의 비중을 축소할 필요가 있다는 주장은 계속 있어왔다. 특히 공학과 사학의 역할이 다름에도 불구하고 우리나라는 사학의 비중이 높은바 사학이 본래의 수월성·다양성 중심의 기능으로 전환하기 위해서는 공학과 사학의 비중의 적절한 안배가 필요하며, 사립학교법 제35조의2는 그 적용이 지나치게 제한적이어서 사립학교들의 실질적인 퇴출 통로로서 실효성이 낮은바, 일시적이나마 도시지역 및 대학에까지 그 적용을 확대하는 조치가 필요하다고 하였다.[411]

그리고 최근에는 이러한 움직임이 실질적인 입법화 노력에까지 이르고 있는데, 대표적인 것인 지난 2009년 12월 정부가 제출한 '사립학교법 일부개정법률안(의안번호 7211)'과 2010년 5월 김선동 의원이 대표발의한 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안(의안번호 8393)'이다. 이 법안들은 잔여재산 귀속 특례와 관련하여 주로 현행법 제35조의2를 원용하면서 귀속의 특례를 잔여재산처분계획서에서 정한 자, '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'에 따른 공익법인 이외에 '사회복지사업법'에 따른 사회복지법인으로 확대하고 있다.

그러나 이런 부분적인 재산환원 내지 사유재산권 인정을 통한 인센티브를 가지고 사학의 구조조정을 조성함으로써 사학의 적정한 유지와 발

411) 황준성(2008). 사학규제 개혁을 위한 사립학교법령 개정 방향. 2008 사학발전세미나 자료집: 사학규제 개혁을 위한 관련 법령 개정.
조동섭, 김성기, 박호근(2009). 사립학교의 발전을 위한 법령 정비방안 연구. 대한민국 국회.

전을 도모하는 정책에 대해서는 반론도 있을 수 있다. 사학을 설립·운영하는 학교법인의 학교사업을 사적 영역으로 보지 않고 공익사업으로 보는 입장에서는 공익적 재산인 사학을 개인에게 환원하는 것은 법리적으로 무리가 있다고 볼 수 있기 때문이다.[412]

라. 개선 방안

사인이 사적 재산을 출연하여 학교법인을 세웠을 경우 그 출연된 재산은 더 이상 출연자의 것이 아닌 학교법인의 것이다. 그리고 학교법인이 학교를 설치·운영함에 있어서 국가 및 지방자치단체 등의 많던 적던, 직접적이던 세제혜택에 의한 간접적이던 재정지원이 수반되게 마련이며, 고등교육기관의 경우 학생들의 등록금, 동문 및 지역사회의 기부금 등도 현재 사학의 재정현실에 많은 기여를 하는 것이 사실이다. 따라서 현재 사학의 재산이 온전히 당초 출연자의 것이라고 할 수는 없음이 명백하다.

그러나 한편으로 학교법인은 공법인이 아닌 사법인이라 할 때, 학교법인의 재산은 비록 공공(公共)의 성격을 가지지만 공적 재산이 아닌 사적 재산이라 할 것이다. 따라서 사적 재산에 대하여 국가 및 지방자치단체가 지나치게 개입하는 것도 문제거니와 현행 사립학교법 제35조의2가 그러하듯이 법인의 잔여재산의 일부를 출연자에게 환원하는 것이 법적으로 하자가 있는 것도 아니다. 즉, 해산하는 학교법인의 잔여 재산 중 일부를 출연자 등에게 환원시키는 문제의 쟁점은 법리적인 것이라기보다는 국민적 정서와 기타 정책적인 문제인 것이다.

이와 관련하여 최근에 대학 구조조정의 필요성이 강력하게 대두되면

412) 이시우, 박기병, 박민(2010). 사학 정책 방향 정립 및 사학 관련 법제 재구조화 방안에 관한 연구. 교육과학기술부. 186.

서 특히 사립대학의 자발적 또는 강제적 구조조정 논의가 진행되고 있는데, 강제적 구조조정은 재산권 침해와 관련된 위헌성 논란이 일수밖에 없다. 그렇다면 가능한 방법은 자발적 구조조정을 유도하는 것이며, 이것은 앞선 연구에서 논의되고 몇몇 입법안에서 수용된 것과 같이 현행법 제35조의2의 적용을 사립대학까지 확대하여 재산 중 일부를 환원해 주는 것이 될 것이다. 물론 현재 발의되어 있는 입법안과 같이 전환가능한 법인을 사회복지법인으로 넓히는 것도 바람직하다고 본다. 특히, 대학 구조조정 없이 현재와 같은 체제가 유지될 때 막대한 예산을 들여 부실 대학들을 연명시키는 모순이 지속될 수밖에 없고 이는 결국 학생들의 교육기본권 침해로 귀결된다는 점에서 사회적 합의를 전제로 한 결단이 필요하다고 본다.

다만, 이와 같은 잔여재산 귀속 특례는 일시적인 것이어야 하며, 학교설립·경영자의 도덕적 해이 문제 및 고의적인 부실운영을 통한 해산 유도, 탈세목적을 위한 학교설립 등의 문제점이 나타날 수도 있으므로, 고의 또는 중과실이 있는 부실운영에 의한 해산 시에는 이러한 특례제도의 적용을 배제하여야 할 것이다. 또한, 학교법인 해산 시 교육과학기술부장관이 재산감독관을 선임·파견하도록 함으로서 재산감독관에 의해 학교법인의 해산 및 관련 재산처분 과정을 공정하게 감독하도록 할 필요가 있다.[413]

제6절 결론 및 제언

학교법인은 사립학교의 설치·경영만을 목적으로 하는 비영리 재단법

413) 황준성(2008). 사학규제 개혁을 위한 사립학교법령 개정 방향. 2008 사학발전세미나 자료집: 사학규제 개혁을 위한 관련 법령 개정.

인적 성격을 강하게 갖는 「사립학교법」 상 특수법인이다. 그리고 우리 사립학교법은 학교 자체에는 법인격을 부여하지 않으면서, 대부분의 정규 사립학교들은 학교법인만이 설치·경영할 수 있도록 하고 있는바, 우리나라에서 사실상 정규의 사립학교를 설치·경영하는 법률적 주체는 학교법인뿐이라고 할 수 있다.

이와 같은 학교법인제도는 주로 우리나라와 일본, 대만 등의 국가들에서 볼 수 있는 형태이다. 그리고 그 특징은 전술한 것과 같이 학교는 단지 법인이 설치하는 시설 즉 영조물로서 법인격이 없으며, 법률상의 권리 주체는 원칙적으로 학교법인에 한정한다는 점이다. 물론 대학의 경우에는 꽤 많은 사안에 대한 결정권이 사실상 혹은 제도적으로 대학에 위임되어 있지만 학교법인제도의 본질 상 이 경우에도 궁극적인 결정권을 학교법인에 있음이 사실이다.

그러나 미국이나 영국의 경우에는 우리나라의 사립학교제도와 다른 점이 많다. 가장 주요한 차이점으로는 각 지역마다 각기 다른 다양한 사립학교의 설립·운영 제도를 취하고 있다는 점이며, 그 다음의 특징이 우리나라와 달리 학교 자체가 법인인 경우가 상당히 많다는 점이다. 경우에 따라서는 사립학교뿐만 아니라 주립대학의 경우도 학교 자체가 법인인 경우가 있다.

즉, 미국을 포함한 영미법계 국가들의 경우 지역마다 다르지만 많은 경우에 학교설립을 위하여 출연된 재산을 신탁 관리하는 법인을 두면서도 이와 별도로 사립학교 자체에 법인격을 부여하는 경우가 많다. 그리고 출연된 재산에 대하여 신탁 관리하는 법인은 학교의 설치·경영을 위한 신탁재산의 수탁자로서의 책무가 중심적인 기능이고, 우리나라 학교법인처럼 학교경영의 전반적인 업무를 수행하지는 않는다. 실제로 상당히 많은 부분의 학교 경영 업무가 법인으로서 학교에 맡겨져 있다.

이러한 점에서 학교법인제도는 교육을 위한 재산의 출연행위와 그것

을 관리하고 학교를 설치·경영하는 행위가 사실상 통합되어 있다는 점을 또 다른 특징으로 함을 알 수 있다. 바꿔 말하면 학교를 설치·경영하기 위해서 재산을 내어 놓는 사람이 그것을 관리하고 학교를 설치·경영하는 사람과 동일한 경우가 대부분이라는 점이다. 물론 법적으로는 재산의 출연자와 출연된 재산으로 설립된 학교법인은 별도의 주체이며 법률상 어떠한 관계도 존재하지 않는다. 그러나 학교법인제도는 재산출연자의 출연 목적 즉, 건학이념의 실현을 보장한다는 차원에서 학교법인의 최고 의사결정기구인 이사장과 이사회의 구성권을 재산출연자 그리고 이후에는 출연자가 구성한 이사회에 부여하기 때문에 사실상으로는 재산출연자가 학교설립 뿐만 아니라 그 후의 학교경영에도 관여하기 쉽다.

이와 같은 점이 영미법계의 재산 출연 및 신탁제도와 다른 점이다. 교육을 위한 신탁제도를 운영하고 있는 나라들은 재산 출연자와 법인인 학교의 경영을 분리하는 경향이 있다. 즉 재산출연자는 자신이 출연한 재산이 출연 목적에 사용되고 있는가에 관한 권한을 갖고 있지만, 직접 학교의 설치·경영에 참여하지 않는 경우도 통상적인 일이 되는 것이다.

이와 같은 특징을 갖는 학교법인제도를 규율하는 법이 우리의 사립학교법이다. 즉, 사립학교법은 사립학교의 운영보다는 학교법인의 설립과 운영에 관한 법이다. 그리고 동법의 제정목적은 제1조에 명시되어 있듯이 사학의 특수성에 비추어 자주성을 확보하고 공공성을 앙양하여 사립학교의 건전한 발달을 도모하는 것이다. 즉, 사립학교법과 학교법인제도 운영의 기본 이념은 '사학의 특수성에 기반을 둔 사학의 자주성과 공공성의 조화'이다.

그러나 실제 사립학교법의 내용과 학교법인제도의 운영에 있어서는 사학의 자주성과 공공성의 조화를 둘러싼 다툼이 끊이지 않고 있다. 특히 정치·사회적 환경의 변화에 따라서 때로는 공공성을 강조하며 학교

법인에 대한 지도·감독을 강화하기도 하고, 때로는 자주성을 강조하며 학교법인의 자율을 강화하기도 하는 것이 현실이다. 그러나 선행연구 결과만을 두고 보면 대체적으로는 다른 국가들에 비하여 공공성을 강조해 왔다고 보는 연구결과가 많다. 특히 최근에는 공공성을 강조하면서 국가나 지방자치단체의 직접적인 개입이 아닌 사립학교 구성원들의 학교법인 의사결정과정에의 참여를 제도화하는 변화를 보였으며, 이와 관련된 찬·반 논란이 교육계는 물론 사회전반을 혼란스럽게 하였던 것이 사실이다. 최근의 학교법인 및 사립학교법과 관련된 연구들도 주로 이와 같은 제도 및 법의 변화를 대상으로 하는 것이 많다. 다만, 연구들은 연구자가 자주성 또는 공공성 그 어느 것을 강조하느냐에 따라 연구결과도 다소 상이하게 나타나고 있을 확인할 수 있다.

이와 같이 현실적으로 제도적으로 그리고 학술적으로 다소 갈등을 겪고 있는 학교법인제도 및 사립학교법의 운영과 관련하여 전문가들은 개방이사제도의 도입 필요성과 위헌성, 임원선임의 제한 등 이사회 구성의 합리성, 학사·인사·재정 등의 영역에서의 사학 운영의 자율성 확보, 학교법인의 학교운영에 대한 타당한 개입 범위, 대학평의원회 등 학교 내 의사결정 구조를 주요 쟁점으로 인식하고 있었다. 그리고 이러한 쟁점들의 핵심은 자주성 및 공공성의 갈등뿐 아니라 재산 출연자, 학교의 설립·경영자로서 학교법인, 학교의 구성원, 그리고 이를 지도·감독하는 국가 및 지방자치단체 간의 역할과 힘의 배분 문제임을 확인할 수 있었다. 한편, 최근에 대학구조조정과 관련하여 큰 쟁점이 되고 있는 학교법인 해산에 있어 잔여재산 처리 문제도 다르지 아니하였다.

이러한 쟁점들 각각에 대하여 본 연구에서는 나름대로의 개선방안을 제시하였다. 그리고 이들 개선방안은 사학의 자유라는 기본권과 우리 사립학교법이 애써 채택한 학교법인제도의 본질은 지키고 국가·지방자치단체 등의 직접적 관여를 제한하여야 함을 기본으로 하지만, 공공성 확

보차원에서 구성원들의 학교운영 과정에의 개입은 어느 정도 보장되어야 한다는 것이다. 다만, 그 보장이 모든 학교법인 또는 사립학교에 대하여 획일적 강제여서는 아니 되며, 국가와 법은 제도를 만들어 놓음에 그치고 그 선택은 기본적으로는 사학이 자율적으로 하도록 하여야 할 것이다. 물론 이른바 문제 사학들에 대해서는 예외적으로 징벌적 의미에서 일부 강제를 할 수 있다는 것이다.

한편, 본 연구에서 제시된 개선방안 중 일부는 중립적이고자 했던 연구진들의 노력에도 불구하고 연구진의 성향이 다소 반영된 것일 수도 있고, 또 일부는 다소 간의 또 다른 논란을 야기할 수도 있는 부분도 있을 것이다. 다만, 학교법인제도와 사립학교법의 규정 및 운영의 문제는 현상적으로 나타나는 몇몇 문제의 해소를 위한 접근보다는 사학의 본질 및 우리 민주사회에서의 학교법인제도가 도입된 취지 등을 고려하며 대승적 차원에서 문제의 해결책을 찾아가는 것이 필요하다고 본다.

이와 같은 맥락에서 현재의 학교법인제도 이외에 영미법계의 교육신탁제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음을 제언해 본다. 교육신탁제도는 재산출연자와 학교의 설치·경영자 사이의 동일성을 줄일 수 있고 아울러 사립학교 자체에 법인격을 부여함으로써 재산출연자와 학교의 설치·경영자의 긴밀함에서 오는 사립학교의 자율성 위축 문제 및 교육의 자주성·전문성·중립성 침해 등의 문제를 비롯한 오늘날 대두된 문제점의 상당수를 해소할 수 있을 것으로 보기 때문이다. 구체적으로 사립학교의 사유화에 따른 비리 문제, 민주적이고 투명하지 못한 학교의 운영 문제, 학교법인의 학교운영에의 지나친 개입 문제, 학교법인과 학교 구성원 그리고 국가 등의 권한 다툼의 문제, 해산에 따른 잔여재산 처리 문제 등에 있어 제3의 대안이 될 수 있을 것이다.

한편, 최근 논의단계를 거쳐 실현단계에 있는 국립대학 법인화와 관련하여, 법인화된 국립대학에 있어서 사립학교의 학교법인에 해당하는

국가의 역할이 무엇인지를 살펴볼 필요도 있다. 법인화되는 국립대학은 대학 자체가 법인이다. 따라서 사립학교와 달리 대학은 상당히 많은 자율적 결정권을 가지게 된다. 국립대학을 설치·경영하는 국가의 주된 기능은 총장과 이사의 선임과정에서 일정한 역할을 하는 것이 될 것이다.

국립대학의 이와 같은 지배구조의 변화가 학교법인에 어떤 영향을 줄 것인지는 아직 분명치 않다. 그러나 국립대학의 지배·운영구조와 사립대학의 지배·운영구조가 그 근본에 있어서 큰 차이가 나는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 대학의 자율성이 설립별에 따라서 큰 차이가 난다는 것은 고등교육의 발전 과정에서 지속적으로 유지되기 어려운 상태이기 때문이다. 또한 사립대학의 운영구조의 변화는 궁극적으로 고등학교 이하 사립학교에도 영향을 미칠 것이기 때문이다.

끝으로 본 보고서에서 다루고 있는 학교법인제도의 운영 현황은 본 연구를 통해 직접 조사된 것이 아니라 선행연구들을 통해 이루어진 자료들을 재인용한 것들이다. 그리고 선행연구들이 담고 있는 학교법인 운영 실태에 대한 현황 자료들도 상당히 제한적인 것이 사실이다. 따라서 차제에 학교법인 운영 실태를 비롯한 학교법인제도 전반에 관한 광범위한 현황 조사를 토대로 주요 쟁점들에 대한 보다 정교한 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다.

06

종교 및 문화부문의 비영리법인

제6장 종교 및 문화부문의 비영리법인

제1절 서론

1. 연구의 필요성과 목적

인간이 사회적 동물이라는 말은 너무나 일반적인 진리이다. 인간은 인간사회의 범주 내에서 다시 자신과 연관관계를 갖는 사람들과의 관계를 확정하고자 하며 이를 통해 동일목적의 집단을 구성한다. 이러한 단체적 욕구는 근대사회에 이르러 법인이라는 제도로 규범화되었다. 법인인 자본주의 경제시장에서 이익을 목적으로 하는 단체인가 아니면 영리성을 목적으로 하지 않는 단체인가로 크며 구별되며 전자는 상법상의 회사로 후자는 민법상의 비영리법인으로 나누어진다.

비영리법인은 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단이어야 한다. 즉 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 등을 목적으로 하는 단체의 경우에만 비영리법인으로 인정된다고 할 수 있다.

이들 단체 중 학술을 목적으로 하는 경우는 대부분의 학교법인이 해당하고, 종교를 목적으로 하는 경우에는 종교법인이 해당하며, 자선을 목적으로 하는 경우에는 많은 사회복지재단 등이 이에 해당한다. 기예나 사교를 목적으로 하는 경우는 예술단체 들이 이에 해당한다고 할 수 있다.

학교재단의 경우 교육기본법, 사립학교법 등에 의해 규율되고 있고 사회복지사업법, 사회복지법인 재무·회계 규칙 등에 의해 규율된다. 현재 설치와 관련하여 별도의 법률적 규정을 가지고 있지 못하는 분야는 종교와 기예 즉 예술분야라고 할 수 있다.

이들 종교와 예술분야의 법인은 우리나라의 경제적 발전과 더불어 규모와 영향력이 급증하고 있다. 특히 종교재단의 경우 현대사회의 물질문명이 심화될수록 종교적 활동에 심취하는 사람은 크게 증가하고 있고 종교단체를 둘러싼 분쟁 또한 계속해서 증가세를 나타내고 있다. 최근의 발표에 의하면 불교의 신도수[414]는 3700만에 이르고 있으며[415] 기독교인은 862만에 이르고 있다.[416] 양종교만으로도 종교인의 수가 약 4500만명에 이르고 있는 것이다. 종교인의 숫자가 각 종단이 신고한 숫자여서 명확하지 아니한 점이 있다고 하더라도 대부분의 국민이 종교과 관계를 맺고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

종교는 우리 국민들에게 중요한 정신적 구심이 되고 있으며 종교단체는 같은 종교를 중심으로 하는 인적, 물적단체의 기초를 제공하고 있다.

종교를 중심으로 사람들이 단체를 구성함에 따라 종교단체에도 종교단체내부, 외부환경과 충돌하는 현상이 자주 일어나고 있고 이에 따라 많은 법적분쟁이 야기되고 있다. 종교단체의 법적분쟁에 대하여는 종교의 神聖에 의하여 종교스스로에 맡겨져 있었고 속세의 권력에 의한 간섭은 부인되어왔다. 이러한 영향으로 근대에 들어서도 종교단체의 분쟁에 대하여 사법적 간섭은 거부되거나 회피되었다.

그러나 현재 종교단체의 분쟁은 신성의 문제가 아닌 국민의 문제이며 이로 인하여 발생하는 법적 질서는 단순히 종교단체의 내부에 그치는 것이 아니고 국민전체에 중요한 의미를 갖는 사회분쟁의 하나인 것이다.

414) 여기서 말하는 불교는 불교유사의 교파도 포함하는 개념으로 105종에 이르고 있다.
415) 각 종파에서 신고한 인원이다. http://www.gigabon.com/bbs/tb.php/z003/5
416) http://www.gigabon.com/bbs/tb.php/z008/71

종래 종교단체에 대하여 법이 회피적인 태도를 가졌던 것이 과거 근대 이전의 종교중심의 중세시대의 역사적 근원에 기인하는 바가 크다. 중세시대 국가를 넘는 종교의 권위가 인정되었던 중세시대가 붕괴되고 종교단체와 국가와의 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 남게 되었다. 근대에 들어서도 종교의 권위는 유럽의 곳곳에서 국가와 대등한 지위가 인정되었고, 이를 어떻게 법제도화 할 것인가가 문제가 되었다. 법학자들은 종교단체내부의 문제와 국가와의 관계를 문제를 분리하여 전자를 통교권, 후자를 치교권 또는 종문주권이라고 칭하였다. 전자의 법과 종교의 관계는 국교를 인정하는가 부인하는가의 문제로 각국의 역사적 배경과 상황에 따라 다양한 모습으로 유형화되었다. 후자인 치교권은 종교단체의 내부규율의 문제로 신의 영역에 대한 인간통치의 부인이라는 전통에 기인하여 법적용이 회피되어왔다고 할 수 있다. 그러나 종교단체의 문제는 법치국가인 현대국가에서 모두 신의 영역으로 돌릴 수 없는 인간과 인간의 문제를 가지고 있다.

현재 많은 종교단체들이 법인이라는 법적 형태를 구현하고 있으며 이를 통해 종교적 행위와 재산관계를 구별하고 법적분쟁을 막으려는 노력을 행하고 있다. 그러나 현재 우리나라에는 종교단체를 규율하는 총괄적인 법률규정이 없는 상황이다. 이 때문에 종교단체의 재산분쟁 즉 기부행위에 대한 규율, 종교주재자의 종교재산에 대한 전횡, 재산기부강요, 불법행위, 종교단체 내부의 분열이나 종단종파의 변경 등에 대한 기준이 제시되지 못하고 있다.

이들 영역이 신의 영역이기 때문에 법적 개입을 최소화하여야 한다는 종래의 원칙으로 인해 진정한 사랑과 자애가 아닌 탐욕과 불법이 행하여지는 부분에 대해서도 법적 판단을 내리고 있지 못하는 문제들이 발생하게 되는 것이다.

현재 우리나라의 경우 종교에 대한 법률로는 전통사찰의 보존 및 지

원에 관한 법률, 향교재산법 등이 전부이다. 유교가 종교인가에 대해서는 논란이 있기는 하지만 이를 포함하면 유교와 불교에 대해서만 법적 규율 장치가 있는 상황이어서 규정자체의 불평등성도 끊임없이 문제제기가 되고 있다, 또한 이들 법은 주로 사찰재산이나 향교재산의 보호를 목적으로 하고 있을 뿐 불교단체나 유교단체를 규율하기 위한 법이 아니다. 즉 유교 및 불교의 전통적인 사찰시설을 보호하기 위한 국가적 행정입법의 성격을 가지고 있어 종교법인의 다양한 문제를 해결하기에는 한계가 있다고 할 것이다.

현재 우리나라에서 종교단체가 법인격을 취득하기 위해서는 민법의 규정에 따라 사단법인 또는 재단법인을 설립할 수밖에 없다, 현재 일부의 종교단체는 사단법인이나 재단법인으로 설립된 경우도 있다, 그러나 비영리법인으로 종교법인을 설립하는 경우 동일목적의 법인의 경우 설립허가를 내주지 않을 수 있도록 규정되어 있어 기존 교파나 종교단체가 있는 경우 법인화를 할 수 없는 문제가 있고 이 경우 해당 종교단체는 신뢰성에 커다란 타격을 받을 수밖에 없다.

민법상의 비영리법인규정을 통해 법인격을 취득하더라도 민법은 재단이나 사단 중 하나만을 선택하도록 하고 있으므로 사실상 사단과 재단의 성질을 모두 가지고 있는 종교단체의 특성상 맞지 않는 옷을 입을 수밖에 없는 실정이다, 이 시점에 과거 기독교에 관하여 불간섭의 입장에 있던 국가들이 종교단체를 법적 규율의 대상으로 끌어들이기 위해 새로운 입법 즉, 종교적 다원주의 국가로 종교단체의 법적 규율에 관해 통일적 입법을 제정한 일본, 국민대다수가 기독교신자이면서도 다원적 종교단체의 규율을 위해 종교법인법을 제정한 미국의 각 주, 과거 공산주의 국가로 종교를 거부했으나 공산주의의 붕괴와 더불어 각종의 종교단체를 규율하기 위해 종교법인법을 제정한 러시아 등 세계 각국이 행하고 있는 행하고 있는 종교법인화제도는 종교단체의 법적 규율을 둘러

싸고 다양한 논의가 제기되고 있는 우리나라에 중요한 의미를 제공해줄 것이라고 본다.

또한 예술분야의 경우에도 문화예술분야의 발전과 더불어 관련법인의 숫자도 크게 증가하고 있으며 문화예술의 각 분야에서 중요한 영향력을 행사하고 있다. 문화예술분야는 선진국에 있어서는 가장 중요한 산업분야로 인정되고 있으며 관여 단체들은 매우 중요한 기반으로서의 역할을 하고 있다고 할 것이다. 따라서 이들에 대한 연구는 선진국으로 나아가는 우리나라의 문화예술의 현황을 파악하고 발전방향을 제시할 기초자료가 된다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

2. 연구의 내용

본 연구는 비영리법인(단체) 중 종교단체와 문화예술단체에 대한 현황과 역할 및 적정성확보를 위한 법적 규율방안을 연구하고자 한다. 이를 위하여 연구의 필요성, 목적, 연구방법, 기대효과를 제시하였고 제2절에서는 선행연구와 관련이론을 검토하였다. 제3절에서는 본 연구의 대상이 되는 종교와 종교단체, 문화예술단체의 범위를 확정하기 위하여 종교단체 및 문화예술단체의 개념 및 현황을 살펴보기로 한다. 특히 종교법인의 경우 몇몇의 종교관련 법률이 존재하였으므로 이를 검토하여 과거의 입법적 태도를 확인하도록 한다. 문화예술법인(단체)에 관해서는 현행 문화예술진흥법 중 지원육성에 관한 법률내용을 검토하기로 한다. 제4절에서는 외국법제의 검토를 통해 각국법의 특성과 장점을 파악하고자 한다. 다만 문화예술법인의 경우 일본의 문화예술진흥법체계와 우리나라의 법체계가 사실상 유사하므로 이를 중심으로 살펴보기로 한다. 제5절에서는 종교단체 및 문화예술법인의 법적규율제도의 문제점과 개선방향을 통해 정책적 방향을 제시하고자 한다. 종교법인의 경우 종교

단체를 현행법제로서의 규율이 어려운 이유를 확인하기 위해 종교단체의 법적 성질을 파악할 필요가 있어 이를 검토한 후 종교법인법의 필요성과 규정내용을 제시하였다. 문화예술단체(법인)의 경우 단체의 특성으로 인한 문제점과 개선방향을 제시하였다. Ⅵ.은 결론으로 연구결과를 정리하고 향후발전과제를 제시하였다. 종교법인의 경우 종교단체를 현행법제로서의 규율이 어려운 이유를 확인하기 위해 종교단체의 법적 성질을 파악할 필요가 있어 이를 검토한 후 종교법인법의 필요성을 검토하기로 한다. 문화예술단체(법인)의 경우 단체의 특성으로 인한 문제점과 개선방향을 검토한다.

3. 연구방법

종교법인에 대한 현황과 규율방안을 내용으로 하는 것이므로 종교법인의 현황에 대한 조사가 선행되어야 하지만 이를 실질적으로 새로 조사하는 것은 비용과 시간의 측면에서 불가능하므로 통계청 등의 기존 연구 자료에 기초한 문헌조사방법에 의한다. 종교의 개념과 법적 분쟁을 위한 검토의 경우에도 문헌적 조사방법론에 기초하여 연구한다. 종교법인을 규율하고자하는 외국제도의 검토를 위해 비교법적 연구를 하며 문제점해결방안의 제시는 논리학적 이론전개에 의한다.

문화예술법인의 경우 예술 산업의 확대와 컨버전스 경향으로 인해 그 경계선상이 모호한 실정이다. 문화란 개념은 인간의 사회적 결과물, 모두를 의미하는 거대한 개념이기 때문에 문화예술법인을 대상으로 한다는 것은 연구대상을 사실상 한정하지 않는 것과 같다. 예술이라는 단어를 포함하고 있는 법인만 약 4700여개 넘는 것으로 조사되었으며, 법인명에 예술이라는 단어를 포함하지 않거나 비법인단체를 포함하면 훨씬 더 많은 법인이 존재할 것이다. 문화를 인류의 지식·신념·행위의 총체라

고 표현한다면 사실상 법인으로서의 존재 그 자체가 문화이므로 타당하지 않는다고 할 것이다. 민법은 비영리법인의 목적을 기예로 규정하고 있어 예술과 기술의 범위를 구별하고 있지 않고 있다. 연구범위를 예술단체로 한정한다면 예술과 기술의 구별 또한 문제가 될 것이다. 본 연구의 목적이 각 유형의 법인의 사회적 역할과 규율을 목적하는 것이므로 각 유형의 특성과 문제점을 통해 합리적 조정을 추론하고자 하는 것이므로 연구대상을 제한하는 것에 문제가 없을 것으로 보인다. 이에 따라 문화예술법인의 경우 문화체육관광부산하의 비영리법인으로 등록된 단체를 기준으로 조사하기로 한다.

4. 연구의 기대효과

가. 종교법인연구의 기대효과

종교단체의 종교활동은 종교자유의 원칙에 따라 보장되어야 하나 종교행위와 부가된 재산행위나 불법적 종교행위까지 보장되어야 하는 것은 아니다. 그러나 종교단체의 종교활동을 감시, 감독하는 것은 종교자유의 원칙을 침해하는 문제를 필연적으로 야기할 수밖에 없으므로 종교단체의 자율성을 보장하는 법적 영역을 제시하는 것이 필요하다.

본 연구는 종교단체의 성립과 활동에 대한 법적 자율영역을 제시함으로써 일본의 옴진리교테러사건 등 불법적 종교단체의 규율이나 종교단체내부의 불법행위 등에 대한 기준을 제시할 수 있을 것으로 본다. 특히 신흥종교단체에 대한 법적 범주로의 유입은 끊임없이 발생하고 있는 종교관련 불법행위을 사전 규율할 수 있다는 점에서 매우 큰 의미가 있다고 보여 진다.

또한 종교단체에 대한 법적 규율이 종교단체에 대한 규제를 위한 것이 아니라 합리적인 발전을 목적으로 한다는 점을 외국법제도를 통해

인식하게 함으로써 법의 영역 안에 존재하는 것 자체를 부인하는 종교단체와 종교법인에 대한 인식개선에도 기여할 것으로 보인다. 또한 종교단체의 법적 성질을 파악하여 종교단체의 신도들이 권리를 주장하지 못하거나 박탈당하지 않는 법적 규율이 가능하다는 점을 통해 기존 판례나 사회규율의 개선방향을 제시하고 있다.

나. 문화예술법인연구의 기대효과

본 연구는 우선 문화예술법인의 범위를 확정하는 것으로 시작되어야 하나 이를 확정하는 것은 사실상 어렵고 입법정책적 결정으로 해결되어야 할 것이다. 다만 문화예술법인(단체)의 법위를 확정하지 아니하면 연구대상을 확정할 수 없으므로 일정한 범위제한이 필요할 것이다. 문화예술법인(단체)는 문화산업의 발달과 더불어 중요한 산업분야로 부상하고 있고 다양한 컨텐츠를 만들어 낼 수 있는 중요자원으로서 역할을 할 수 있다. 때문에 문화예술법인(단체)을 문화체육관광부산하의 법인으로 한정하는 경우 우리나라의 전통문화 부분 중 음식이나 특정기술분야 등이 제외될 수 수 있으므로 이들 법인들을 포함시키는 방안이 검토되어야 한다는 점이 제시되고 있다, 또한 문화예술법인들의 유형이 대부분 특정분야의 예술인, 기능인의 사교적, 이익집단적 성격을 가지고 있으므로 이들 기관의 상호육성 통합을 통한 합리적 발전을 도모할 필요성이 있다는 점을 연구를 통해 확인할 수 있었다. 문화예술법인의 상호육성 통합은 우리나라 문화예술법인이 외국의 문화예술단체와의 협력과 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이라고 생각한다.

제2절 선행연구 및 관련이론 분석

1. 종교법인의 선행연구와 관련이론

종교법인에 대한 선행연구는 크게 세b가지 주제로 나누어 볼 수 있다. 하나는 종교법인의 과세, 재정문제에 대한 연구이고 또 다른 하나는 근래에 연구논의가 제기되고 있는 종교법인법의 제정과 관련된 문제이다. 다른 하나는 종교법인(단체)의 성격과 조직구성 등 종교법인(단체) 자체에 대한 연구이다.

종교법인의 과세문제에 대한 연구로는 김동복(2006)[417], 추일엽(2010)[418], 김상조(2004)[419], 노병성, 이우창(2010)[420]을 들 수 있고 박사학위논문으로는 노병성(2011)[421] 등을 들을 수 있다. 이외에 많은 석사학위논문들이 있는데 임봉재(2008)[422], 이원덕(2002)[423], 오정우(2002)[424], 김성규(2009)[425] 등이다.

노병성은 연구를 통해 종교법인에 적용할 공통적인 회계기준의 제정이 필요하고 종교법인은 영리기관이 아닌 일반 비영리기관에 적용되어 사실상 회계처리가 효용성이 크지 않다고 주장하고 있다. 김동복은 종교법인의 과세연구와 관련하여 외국의 종교법인과세제도에 대한 검토를

417) 김동복(2006). 종교법인의 과세제도에 관한 문제점과 선진화 방안. 한국토지공법학회. 33집.
418) 추일엽(2010). 종교재산에 관한 재산세의 비과세와 조세공평주의의 관계. 신학과 실천. 24(2).
419) 김상조(2004). 우리나라 종교법인의 회계제도에 관한 고찰. 사회과학연구. 상명대학교 사회과학연구소.
420) 노병성, 이우창(2010). 종교법인 회계제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 2010년 한국국제회계학회 추계 학술발표논문집. 13-578.
421) 노병성(2011). 종교법인의 회계제도와 과세제도에 관한 연구. 군산대학교 박사학위논문.
422) 임봉재(2008). 종교단체의 기본권과 과세제도에 대한 연구. 한경대학교 석사학위논문.
423) 이원덕(2002). 종교법인의 회계제도에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문.
424) 오정우(2002). 종교법인의 조세제도 개선방안에 대한 연구. 부경대학교 석사학위논문.
425) 김성규(2009). 종교법인의 과세제도 개선방안. 부산대학교 석사학위논문.

통해 우리나라의 비과세제도에 문제점이 있으며 면세자격승인제도를 도입하여야 한다고 주장하고 있다.

종교법인법과 관련한 연구로는 박사학위논문을 찾을 수는 없고 석사학위논문으로는 서장석(1977)[426] 등이 있고 학술논문으로는 양재모(2006)[427], 이진구(2008)[428], 윤철홍(2008)[429] 등을 들을 수 있다.

종교법인법관련 연구들은 대부분 종교법인이 일반 비영리법인과 그 내용과 실질을 달리하므로 별도의 법적 규율을 필요로 한다는 점을 주장하고 이에 대한 구체적 내용 들을 기술하고 있다.

종교법인에 대한 회계제도는 사실상 모든 비영리법인의 문제라고 할 수 있을 것이고 종교법인법제도의 확립을 통해 특별법상 회계처리 규정 등을 도입한다면 충분히 해소될 수 있는 기술적 범주의 것이라고 생각된다. 종교법인법제도의 도입에 관련한 연구들의 경우 종교법인의 특수성을 기술하고 있는 연구들은 매우 의미가 있으나 단순히 일본의 법제도의 내용만을 소개하고 있는 경우도 있다.

2. 문화예술법인의 선행연구와 관련이론

문화예술법인에 대한 연구는 문화예술진흥법상의 전문예술법인제도에 대한 연구나 국공립문화예술시설을 중심으로 한 연구들을 찾을 수 있다.

국공립문화예술시설에 대한 연구로는 이철순(2010)[430], 김동언(2010)[431] 등을 찾을 수 있다.

---

426) 서장석(1977). 종교법인에 관한 소고. 한양대학교 석사학위논문.

427) 양재모(2006). 사법 : 종교법인관련입법의 필요성의 검토. 법학논총. 23(1). 한양대학교 법학연구소. 471-487.

428) 이진구(2008). 해방이후 종교법인법 제정을 둘러싼 논쟁. 한국종교. 32. 원광대학교 종교문제연구소. 7-39.

429) 윤철홍(2008). 종교단체의 법인화. 비교사법. 15(4). 한국비교사법학회. 129-168.

430) 이철순(2010). 전문 인력 활동 및 지위 보장을 위한 국공립 공연장 법인화의 한국형 대안. 문화예술경영. 이론과 실제. 3(1). 문화예술경영학회.

예술법인에 대한 학술논문으로는 용호성, 이진아(2004)[432], 양효석(2010)[433], 허은영(2004)[434] 등이 있고 석사학위논문으로는 이영우(2004)[435], 윤혜원(2008)[436], 최유진(2005)[437] 등을 볼 수 있다.

용호성은 이진아의 연구는 전문예술법인단체의 도입배경과 현황, 문제점 등을 제시하고 있다. 이 연구에서 전문예술법인제도가 특정단체에 집중되고 있으며 세금에 대해 실질적 효과를 부여받지 못한다는 문제점이 제기되었다. 양효석은 우리나라의 공연예술분야의 공공지원이 작품창작과 발표에 대한 재정적 지원을 중심으로 하고 있어 예술단체 자체의 발전에 대해서는 정책적 의지를 나타내고 있지 못하다고 분석하고 있다.

국공립문화예술기관내 전문인력에 대한 연구에서 이철순은 법인화가 전문가의 지위활동을 보장하는가의 물음을 기초로 문예회관운영모델을 관료제모형, 재단법인형, 민간위탁운영, 공단운영, 책임운영으로 유영화하고 그 장단점을 주장하고 있고, 김동언은 국공립공연장의 경쟁력확보를 위해 전문인력을 통해 전문지식확보, 문화마케팅역량의 획득 등이 필요하다고 논하고 있다.

431) 김동언(2010). 한국 국공립공연장의 경쟁력과 전문인력의 역할. 문화예술경영. 이론과 실제. 3(1). 문화예술경영학회.

432) 용호성, 이진아(2004). 한국에서의 전문예술법인단체제도의 성과와 과제. 한국비영리학회 학술대회. 한국비영리학회.

433) 양효석(2010). 민간공연예술단체 공공지원정책의 현황과 개선과제. 예술경영연구. 17. 한국예술경영학회.

434) 허은영(2004). 전문예술법인제도 실효성 분석 및 내실화방안연구. 한국문화관광정책연구원.

435) 이영우(2004). 전문예술법인. 단체 지정제도에 관한 연구 : 음악예술단체를 중심으로. 한세대학교 석사학위논문.

436) 윤혜원(2008). 문화예술단체 후원제도에 관한 연구: 전문예술법인 후원회를 중심으로. 한국예술종합학교 석사학위논문.

437) 최유진(2005). 무용공연예술지원의 현황과 발전방향에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

제3절 종교법인과 문화예술법인의 현황과 쟁점

1. 종교단체(법인)의 개념과 현황, 쟁점

가. 종교, 종교단체의 개념

1) 종교의 개념과 종교행위의 자유

종교는 관념적 대상물에 대한 표현으로서 관점에 따라 다양하게 정의할 수 있다. 즉 미국의 종교심리학자 류바의 48종의 종교에 대한 정의를 모았지만 어는 것 하나에도 만족할 수 없었다[438]는 말을 빌리지 않더라도 종교는 다양하게 정의되는 만큼 명확히 이를 확정하기 어렵다는 의미일 것이다. 국어사전에 의하면 종교는 「신이나 초자연적인 것, 즉 자연의 합리적인 법칙을 초월한 신비적이고 초인간적 어떤 존재를 일정한 양식에 따라 신봉하고 이를 숭앙함으로써 마음의 안락과 행복을 얻으려고 하는 인간의 심정과 행위의 체계를 말한다.」고 하고 있다.[439] 하지만 이러한 국어사전적 개념은 종교의 목적 내지 종교의 기능을 말하고 있는 것이지 종교자체의 개념을 명확히 설정하고 있지 못하다.

종교의 의의에 관해 전통적인 방법으로 초월적 존재(supreme being)를 전제하고 종교란 인간과 창조주와의 관계, 그 존재에 대한 외경과 순종이라고 하여[440] 종교의 본질을 인간관계에서 발생하는 것 보다 훨씬 숭고한 의무를 지는 인간의 신에 대한 관계라고 보는 견해[441]가 있다. 그러나 미국에서 제기된 이 견해는 신에 대한 신앙의 선서를 강제

438) 최근덕(1987). 유교강의(I). 성균관.
439) 한국어대사전(1981). 현문사.
440) Davis v. Beason, 133 U.S. 333(1890).
441) 지규철(1992). 미국에서의 정교분리에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.

하는 행위는 타종교에 대한 차별이라고 하여 미국 연방대법원에 의해 부인되고[442] 중립적인 견지에서 종교의 핵심을 이루는 신앙이란 초월적 세계의(피안의 세계의) 힘에 대한 주관적 확신이라고 이해되고 있다. 이러한 힘은 인격신이나 비인격신에 존재할 수 있고 초현세적 원인의 작용에 존재할 수 있기 때문에 신앙은 유신(일신)론적 관념이나 이신론(理神論:자연신론)的 관념만이 아니라 인간세계의 근원이 어떤 절대적인 것에서 시작되는 것이 아니라는 관념도 포함된다(가령 불교나 힌두교).[443]

이런 의미에서 종교를 고찰하여 보면 종교는 ⅰ) 절대적 존재에 대한 신앙, ⅱ) 초월적 실재에 대한 신앙, ⅲ) 도덕률, ⅳ) 우주에서 인간의 역할을 설명하는 세계관, ⅴ) 의식과 축일, ⅵ) 예배와 기도, ⅶ) 성전, ⅷ) 종교적 신앙을 촉진하는 사회적 조직 등의 구성요소를 갖는다.[444]

종교는 어떠한 초월적 절대자, 전능자를 신앙하는 것에 의해 안도감의 경지에 도달하고자하는 인간의 정신적 영위작용으로, 내재적, 자율적인 종교적 규범의 정립을 통해 성립한다. 따라서 인간의 정신생활에 관련하는 종교의 자유는 국가권력의 간섭, 개입을 본능적으로 배척하며, 국가권력과의 결합에 의한 국가로부터의 재정적 기타의 원조를 거부하는 성질을 갖는다. 그리하여 종교적 활동 내지 종교적 단체에 대한 압박, 간섭이 이루어지는 것은 자유로운 종교적 활동이 보장되지 아니하는 것이며, 국가과 특정의 종교과 유착하는 것은 당해특정종교단체이외의 종교단체 혹은 종파에 대한 간섭을 필히 발생시키게 된다.

이런 이유로 현대 각국의 헌법은 종교의 자유를 보장하고 있다. 자본주의 국가의 헌법 뿐만 아니라 사회주의국가 혹은 인민민주주의 국가에 있어서도 종교의 자유는 보장되고 있다. 중국헌법 46조, 헝가리헌법 제63조 제1항, 구소비에트 헌법 제52조 제1항 등이 그 예이다.

---

442) Torcaso v. Watkins, 367 U.S.488(1961).
443) 桂禧悅(1997). 憲法上 宗教의 自由. 憲法論叢 8輯.
444) 지규철(1992). 미국에서의 정교분리에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.

우리헌법은 제20조 1항에서 「모든 국민은 종교의 자유를 가진다」라고 하여 종교의 자유를 보장하고 있고, 제2항은 「국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다」라고 하여 국교의 부인과 정교분리의 원칙을 규정하고 있다. 이러한 종교의 자유의 구체적 내용을 검토하여 보면 종교의 자유는 누구든지 종교의 내용인 신앙을 가질 수 있고, 신앙을 고백하고 그 신앙에 따라 행동할 수 있는 자유를 포함한다[445]고 해석된다. 이를 좀더 구체적으로 나누어 보면 신앙을 갖고 신앙을 고백하는 신앙의 자유, 동일한 신앙을 가진 사람들이 공동으로 종교의식을 거행하고 종교적 단체를 결성하여 선교와 교육활동 등을 자유롭게 행할 수 있는 적극적 종교적 행위의 자유, 신앙을 갖지 않고, 종교의식의 행사, 선교·교육활동 또는 집회·결사에 참여하지(강제당하지) 않을 자유인 소극적 종교적 행위의 자유를 포함한다고 할 수 있다.[446]

가) 종교의 자유로서의 종교적 행위의 자유

종교의 자유는 크게 신앙의 자유와 종교적 행위의 자유로 나눌 수 있는 바 본 종교법인과 관련하여 종교의 자유 중 관련이 깊은 분야는 종교적 행위의 자유에 관한 것이므로 이를 중심으로 살펴보기로 한다. 종교적 행위의 자유는 크게 신앙고백의 자유, 종교의식의 자유, 선교와 종교교육의 자유 그리고 종교적 집회·결사의 자유로 나누어 볼 수 있다. 종교단체법인과 관련하여 중심이 되는 것은 종교적 집회, 결사의 자유이다.

종교적 집회의 자유란 종교적 목적으로 같은 신앙을 가진 사람들이 일시적인 모임을 자유롭게 가질 수 있는 것을 말하고 종교적 결사의 자유란 종교적 목적으로 신자들이 결합하여 단체를 결성할 수 있는 자유

445) Pieroth/Schlink(1995). Religions-. Weltanschauungs und Gewissensfreiheit. in: Grundrechte Staatsrecht Ⅱ. 11.Aufl. Rdnr.562

446) K.Hesse(1995). Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20.Aufl. Rdnr.380 Anm.16

를 말한다. 자유로운 집회의 개최와 자유로운 단체의 형성은 물론 여기에 참가 또는 가입 및 탈퇴의 자유가 보장된다. 따라서 종교적 집회와 결사는 일반적 집회와 결사보다 특별한 보호를 받는다. 가령 종교적 집회에 대하여는 옥외집회 및 시위의 신고제 등의 규정을 적용하지 않고 것 등이 그 예이다. 종교의 자유의 내용이 되는 선교와 종교교육의 자유, 종교의식의 자유도 실질적으로는 종교적 집회와 결상의 자유가 보장되어야만 이루어질 수 있는 것이라고 할 수 있다.

2) 종교적 집회결사의 자유와 종교법인(단체)

종교적 행위는 신앙고백, 신앙교육, 신앙의식, 종교적 집회결사의 자유를 내용으로 한다. 이러한 종교적 행위는 개인적인 범위에 있는 것을 기본 전제로 하지만 고대로부터 현재에 이르기까지 종교적 행위가 전면적으로 금지되었던 시대에도 공통적인 종교를 가진 자들에 의한 집단적 회합이 행해졌다. 인간이 사회적 동물이라는 사설을 달지 않더라도 종교적 집회 즉 집단적 종교행위는 종교구성원의 결속과 종교귀의에의 확신을 신앙자들에게 부여한다는 데 매우 큰 의미를 갖는다.

과거로부터 종교단체는 단순한 사람들의 모임에서부터 국가적 규모의 단체(교황청)까지 그 유형이나 형태가 다양하지만 종교생활에 있어 가장 중심적인 핵심적인 역할을 해왔으며 이를 통하여 각종의 종교가 그 신앙자의 범위를 확대하였다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

가) 종교단체의 사회학적 의의

사회통념에 의한 정의로는 교의의 선포 또는 의식의 집행을 목적으로 조직된 단체를 종교단체라고 할 수 있다. 이러한 종교단체를 실질적 의의로서 파악해볼 때 종교단체란 ① 종교에 관한 단체로서, ②종교상의

목적을 가지고 ③계속적으로 조직된 종교상의 단체라고 정의할 수 있다.

(1) 동일한 종교를 신봉하는 자들은 일정한 설비를 중심으로 하여 집단을 형성하는바 여기에 일정한 질서와 규율을 갖는 통일적인 조직집단이 성립한다.

(2) 종교는 객관적으로는 신과 인간의 결합 혹은 깨달음의 경지이며 주관적으로는 인류의 신앙이다. 신은 소신의 대상이며 신앙은 능신의 작용이다. 신을 중심으로 정하여진 신앙의 준칙이 교의이고 신에 대하여 신앙을 표시하는 형식이 의식이다. 즉 교의는 신앙의 지적방면의 발로이며 의식은 신앙의 정적방면의 발로이다. 교의와 의식은 종교의 내용을 이룬다. 그리고 신앙의 의적방면의 발로서 同心의 것이 서로 모여 종교단체를 조직하는 것이다. 여기에 교의의 선포 및 의식의 집행은 조직에 수반하는 필연의 목적을 이루는 것이다. 이 교의 선포와 의식의 집행을 가지고 종교상의 본질적 목적이라고 한다. 종교단체는 이 종교상의 본질적 목적을 가지는 단체이다. 따라서 여타 단체와 종교단체를 구분하는 실질적 의의에 있어서의 인정기준은 적어도 교의의 선포와 의식의 집행의 존재여부이다. 설교, 포교, 선교 등으로 교의의 선포를 나타내고 있으며, 기도, 예배, 제사, 참배 등으로 의식의 집행을 나타내고 있다.

(3) 종교단체란 위에서 본바와 같이 종교의 교의의 선포 및 의식의 집행이라는 공동의 목적을 수행하기 위하여 결합한 집합체이며, 단순한 다수인의 집합이 아닌 종교상의 일정한 목적을 가진 특정다수인의 집합체이다. 그러나 이러한 집합체가 일시적이어서는 아니 되고 계속적인 집합체이어야 한다. 이것은 일반적으로 단체라 하면 그 계속성이 요구되기 때문이다. 또한 이러한 집합체가 일정한 조직체를 가져야 한다.

따라서 종교의 교의의 선포 및 의식의 집행을 하는 자가 있어도 한 사람의 이러한 행위는 종교단체를 구성할 수가 없다. 이러한 의미에서 종교와 종교단체라는 것은 이것을 구별함을 요한다. 또한 종교단체의

그것과 종교단체를 위한 단체 즉 사원과 사원유지의 단체와도 구별되어야 한다.

나) 종교단체의 법학적 의미

종교단체의 의의에 관해 우리 법은 명문의 규정을 두고 있지 아니하므로 외국의 입법을 참고하여 보면(일본의 종교법인법 등) 교의의 선포, 의식의 집행, 신자의 교화를 주요 목적으로 하는 단체를 의미한다. 이러한 종교단체는 ① 이념적 이데올로기적 요소(교의) ② 관행적 행위양식적 요소(예식, 행사) ③ 인적·조직적 요소(신자), ④ 물적 도구적 요소(시설)의 네가지 구성요소가 결합된 것이다.[447] 다만 인적요소로서의 신자의 경우 종교단체의 구성요소인가에 이론이 있다.

인간은 내체·심령·정신의 총합체(Leib-Seele-Geist-Einheit)로서 영적 존재이기 때문에 영적 평안과 행복 없이 인간은 자유로울 수 없고 행복할 수도 존엄할 수도 없다. 그렇기 때문에 우리 헌법은 종교의 자유를 규정하고 이를 보장하고 있다. 종교의 자유는 기본권의 역사에 있어서 가장 오래된 것 중 하나일 뿐만 아니라 기본권보장의 역사에 있어서 매우 중요한 역할을 하였고 양심의 자유과 함께 정신적 자유의 기초를 확립하였다. 더 나아가 공동체와 국가의 질서를 형성하는 기초가 되는 기본권이다.[448]

종교는 고대사회부터 현대에 이르기까지 사회전반에 걸친 영향력을 행사하여 작게는 지역사회, 크게는 국가 간의 외교에도 영향을 미치는 중요한 사회구성의 일부분으로 존재하여왔다. 각 나라마다 자국의 역사적 배경과 국민적 합의를 통하여 국교를 인정하기도 하기도 하고 중세

447) 곽윤직대표편집(1992). 주해민법(V) 공동소유후론. 박영사.
竹田盛之輔(1989). 宗教團體と宗教法人. 民事月報 44卷 9號

448) 계희열(1997). 헌법상 종교의 자유. 헌법논총 8.

교회에 의한 반발로 종교의 자유를 인정하고 있는 국가도 있다.

현재 우리나라헌법은 제20조에서 "모든 국민은 종교의 자유를 가진다. 국교는 인정되지 아니하며 종교와 정치는 분리된다"라고 규정하고 있다. 이는 종교의 자유를 하나의 기본적 인권으로 인정하고 이 종교의 자유를 보장하기 위한 제도적 장치로서 정교분리의 원칙을 두고 있는 것이다. 따라서 모든 국민은 자유로이 종교활동을 할 수 있다. 종교활동은 사회적 동물이라는 인간의 속성상 개인적인 행위에만 그치지 아니하고 필연적으로 여러 가지 형태의 단체구성으로 발전하게 된다. 이러한 국민의 종교행위의 집단화, 조직화가 종교단체인 것이다.

3) 종교단체의 종류

가) 교의에 따른 분류

종교단체는 교의에 따라 불교단체, 기독교단체, 유교단체 기타 각 종교단체[449]로 분류된다.

나) 종교단체의 범위에 따른 분류

종교단체는 단체의 범위에 따라 단위종교단체와 포괄종교단체로 분류하기로 한다.

(1) 단위종교단체

종교행위의 핵심인 예배를 드릴 수 있는 시설을 가진 종교단체, 즉 사찰, 교회 및 이와 유사한 종교단체를 단위종교단체라 한다. 단위종교단체는 예배의 시설이라는 물적 요소와 교직자(승려, 목사, 등)와 신도

449) 우리나라는 종교를 불교, 개신교, 천주교, 유교, 천도교, 원불교, 대종교 기타 종교로 분류하고 있는 듯하다. ; 문화체육부, 한국의 종교현황, 1994. 12.

의 인적 요소가 있어야 한다.

(2) 포괄종교단체

단위종교단체의 상위단체로 조직된 교파, 종단, 교단 등의 종교단체가 포괄종교단체이며 교의의 유지와 통일을 위하여 결성된다. 포괄종교단체는 단위종교단체를 구성원으로 하여 조직되는 것이 일반적이나 반드시 단위종교단체만이 그 구성원이 되는 것은 아니고 단위종교단체의 구성원이 바로 포괄종교단체의 구성원이 될 수도 있고 단위종교단체가 아닌 신도회 등도 포괄종교단체의 구성원이 될 수 있다. 이러한 포괄종교단체의 구성은 각 교단이나 종단의 종헌, 종법에 따르게 된다.

4) 종교단체의 구성요소

가) 서언

종교단체의 기본적 구성요소는 종교단체를 어떻게 정의하는가에 따라 그 구성요소가 달라진다. 종교단체의 정의와 관련하여 종교단체의 구성요소로 문제가 되는 것은 신도들의 조직체인 신도회 등이다. 이를 종교단체의 구성요소를 할 것인가는 또한 종교단체의 법적성질을 어떻게 파악할 것인가과 필연적으로 결론지워지게 된다. 즉 종교단체의 성질을 사단적 성질로 보면 신도회는 구성요소라 할 수 있지만 재단적 성질로 보면 신도회는 구성요소가 아니기 때문이다. 이와 더불어 종교단체의 구성은 각 종교의 종헌과 종률에 따라 구성되어지므로 각 종교단체에 따라 달리 구성된다.

나) 불교단체의 구성요소

불교단체의 기본단위 즉 종교단체의 단위조직단체는 사찰이다. 사찰

은 크게 두 가지 유형으로 정의되는데 하나는 물적 요소를 강조한 개념으로 현행 전통사찰보존법 제2조 제1호에 규정되어 있는 것이다. 동법은 "전통사찰"이라 함은 불상등 불교신앙의 대상으로서의 형상을 봉안하고 승려가 수행하며 신도를 교화하기 위하여 건립·축조된 건조물(경내지·동산 및 부동산을 포함한다. 이하 "사찰"이라 한다)이라고 규정하고 있어 시설자체만을 사찰이라고 인정하고 있다.

다른 하나는 단체적 성질을 강조한 개념으로 구불교재산관리법 제2조는 사찰은 불교의 전법, 포고, 법요집행 및 신자의 교화육성을 고유목적으로 하는 불교단체로서 라고 함으로써 그 단체적 성질에 내용을 두고 있다.

판례[450]에서는 「사찰은 불교의 전법, 포교, 법요집행 및 신자의 교화육성을 고유목적으로 하는 불교단체로써 고래로 그 목적의 실현을 위하여 역사적인 유래가 있는 불상, 화상, 석불, 석탑 등 많은 고고의 자료와 그중 불상, 화상 등을 인정하고 예배하는 법당을 위시하여 승려의 기거수양을 위한 건물 및 공작물들과 불교의 정원은 물론 법요집행에나 승려의 의식에 소요되는 물자를 마련하기 위한 토지 및 사찰의 존엄 또는 풍치의 보지에 필요한 그 주위의 일정 구역 내에 임야 등을 소유 관리하여 온 전통이 있는 단체로서 ……」라고 규정하여 사찰을 인적요소와 물적요소의 결합체로 평가하고 있다. 판례의 태도는 단위종교단체로서의 사찰의 인적구성요소 중 신도를 배제하고 있으나 학설은 불교교의를 선포하고 불교의식을 행하기 위한 시설을 갖춘 승려, 신도의 조직적 단체[451]라고 하여 신도를 구성요소로 하고 있다. 사찰에 신도를 구성요소로 하지 않는 경우 신도회 등은 별도의 단체성 여부가 문제된다.

단위종교단체로서 사찰에는 본사와 이에 속하는 말사가 있다. 말사는

450) 대판 1976.4.13. 75다2234

451) 竹田盛之輔(1998). 宗教團體と宗教法人. 民事月報

각자의 사법에 의하여 본사에 소속되지만 독립적 단체를 구성하게 되면 단위종교단체가 된다.

포괄종교단체로서 불교단체에는 대한불교조계종, 태고종 등 각종의 종파단체가 있다.

다) 기독교단체의 구성요소

(1) 가톨릭단체

가톨릭은 전세계에 하나의 교단밖에 없고 각 단위종교단체는 재단법인으로 설립되어 있어 법률관계에 관하여 민법상의 재단법인규정을 준용하면 족하므로 크게 문제되지 아니한다.

가톨릭교회는 성직자와 평신도로 구분되는 교계제도(敎階制度)를 두고 있다. 성직자는 다시 주교회와 주교의 보필자는 사제(신부)로 구분되고 주교도 일반주교와 로마주교로 구별되며 로마주교가 교황이다. 주교들은 각 지역의 교구장으로 각 교구를 관리하게 된다.

(2) 개신교단체

개신교에 있어 단위종교단체는 교회이다. 그러한 개신교단체의 구성은 교회의 정체(政體)에 따라 달라진다. 교회의 정체라함은 교회를 다스리는 권력인 치교권의 귀속주체 및 행사방법을 말하며 이에는 감독정체, 장로정체, 회중정체의 3가지로 분류된다. 정체여부에 따라 교회의 조직과 단체가 달라지게 된다.

나. 종교 및 종교단체(법인)현황

1) 우리나라의 종교인 및 종교교단

가) 우리나라의 종교현황

다음 <표 6-1>은 2009년의 자료이다, 통계청의 국가포털통계의 2010년 한국의 사회지표통계자료에는 2005년의 자료가 올려져있다. 이것은 양심의 자유 등의 문제로 통계청의 조사대상에서 제외되고 있는 것으로 보인다.

〈표 6-1〉 종교별 신도현황

	단체수 (개)	교당수 (개소)	교직자수 (명)	신 도 수 (명)				
				종교단체 집계 (2008)	종교단체 집계 (2002)	인구 및 주택 센서스 집계 ('05.11.1)	인구 및 주택 센서스 집계 ('95.11.1)	인구 및 주택 센서스 집계 ('85.11.1)
불 교	103	21,935	49,408	39,581,983	37,495,942	10,726,463	10,321,012	8,059,624
개신교	124	58,404	94,615	11,944,174	18,727,215	8,616,438	8,760,336	6,489,282
천주교	1	1,511	14,597	4,873,447	4,228,488	5,146,147	2,950,730	1,865,397
유 교	1	1,049	300	10,185,001	6,004,470	104,575	210,927	483,366
천도교	1	108	1,500	100,000	996,721	45,835	28,184	26,818
원불교	1	561	1,886	1,485,938	1,337,227	129,907	86,823	92,302
대종교	1	22	22		477,342	3,766	7,603	11,030
그밖의 종교	38	6,710	201,488	14,421,511	12,864,820	197,635	232,209	175,477
계	270	90,300	363,816	82,592,054	82,132,225	24,970,766	22,597,824	17,203,296

자료: 문화체육관광부, 한국의 종교현황, 2009, 3면 참조

2008년의 자료에 의하더라도 우리나라 인구의 53%가 종교인구로 두 명중 한명은 종교를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이 중 기독교(개신교와 천주교 포함)가 55%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 불교가 약 43%를 차지하고 있다. 이어 원불교, 유교 순이다.

여기에 유의해야할 점은 우리나라의 종교단체의 수가 270개로 파악

되고 있다는 점이다. 그러나 교당 즉 개체 종교시설의 수는 9만개가 넘는다는 점에서 실제 종교단체로 볼 수 있는 숫자는 훨씬 높은 숫자를 나타낼 것으로 보인다.

나) 종교별 교단현황

교단의 수가 가장 많은 종교는 개신교이며 이를 이어 불교가 차지하고 있다. 그 밖의 종교의 종단도 47개나 되어 상당한 수를 차지하고 있는 것으로 보인다.

〈표 6-2〉 종교별 교단 현황

구분	불 교	개신교	천주교	유교	천도교	원불교	대종교	그 밖의 종교	소계
파악	103	124	1	1	1	1	1	38	270
미파악	65	166						9	240
계	168	290	1	1	1	1	1	47	510

다) 종교인구변화

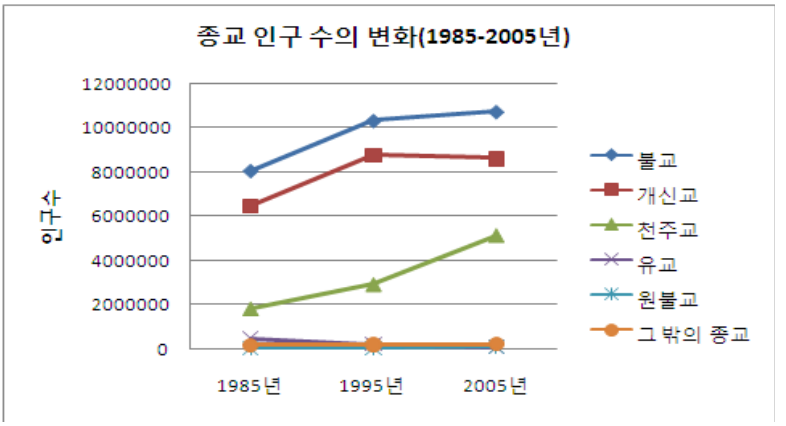
〈표 6-3〉 종교인구변화

(단위 : 명)

	내국인	종교있음	불교	개신교	천주교	유교	원불교	증산교	천도교	대종교	기타
1985	40,419,652	17,203,296	8,059,624	6,489,282	1,865,397	483,366	92,302		26,818	11,030	175,477
1995	44,553,710	22,597,824	10,321,012	8,760,336	2,950,730	210,927	86,823	62,056			170,153
2005	47,041,434	24,970,766	10,726,463	8,616,438	5,146,147	104,575	129,907	34,550	45,835	3,766	163,085

자료: 1995-2005년, 통계청

〔그림 6-1〕 종교인구변화



자료: 문화체육관광부(2009). 한국의 종교현황.

2) 종교법인 현황

가) 민법상의 종교법인

우리나라에서 종교법인을 총괄하는 업무를 담당하는 곳은 문화체육관광부의 종무실이다, 이 종무실에 등록된 종교관련법인은 56개로 재단법인은 41개, 사단법인은 15개이다.

사단법인의 경우 종교단체 들의 연합회, 종교단체구성원의 모임, 기타 주변단체로 나누어 볼 수 있다. 종교단체들의 연합회성격의 사단법인으로는 한국천주교중앙협의회, 한국기독교총연합회, 한국불교종단협의회, 한국불교태고종중앙회, 한국민족종교협의회, 한국서원연합회 등이 이에 속한다. 종교단체구성원의 모임으로는 한국YWCA연합회후원회, 대한불교청년회, 대한불교조계종전국신도회(날마다 좋은날로 개명) 있다. 겨레얼 살리기 운동본부나 등은 기타 주변단체로 보아야 할 것이다.

그런데 실제로 종교법인은 이보다 많은 상황이다. 이들 종교법인이 종무실에만 법인신청을 하는 것이 아니기 때문이다. 이 때문에 주무관

청인 문화체육관광부의 종무자료 외에 다른 산하단체로 되어 있어나 아예 문화체육관광부소속에도 포함되지 아니하는 종교단체도 존재하게 된다. 예를 들어 2009년 문화체육관광부소속 비영리재단법인에 포함된 종교법인과 2008년 문화체육관광부가 밝힌 종교법인수가 다르다. 2008년을 기준으로 나오면 종교법인 수는 <표 6-4>와 같다.[452]

〈표 6-4〉 지역별 종교법인 현황

	불 교		개신교		천주교		유교		기타종교		소계		계
	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	
서울	31	51	71	105	34	9	2	3	9	9	147	176	324
부산	10	8	7	2	6	2	1	-	-	-	24	12	36
대구	2	2	5	-	3	-	1	-	-	-	11	2	13
인천	2	1	3	11	2	-	1	-	-	1	8	13	21
광주	-	2	2	1	3	-	1	-	-	-	6	3	9
대전	3	5	3	3	3	-	1	-	3	-	13	8	21
울산	2	4	-	1	-	-	1	-	-	-	3	5	8
경기	8	14	10	23	10	1	1	1	1	-	30	39	69
강원	2	-	4	1	2	-	1	-	-	-	9	1	10
충북	3	4	5	3	3	-	1	-	1	-	13	7	20
충남	1	1	2	1	1	-	1	1	-	-	5	3	8
전북	1	2	4	15	1	-	1	-	1	1	8	18	26
전남	-	2	3	-	-	-	1	-	-	-	4	2	6
경북	3	10	6	-	4	-	1	-	-	-	14	10	24
경남	-	6	-	-	6	-	1	1	1	2	8	9	17
제주	1	3	2	1	1	-	1	-	-	-	5	4	9
소계	69	115	127	167	79	12	17	6	16	13	308	312	621
계	184		294		91		23		29		621		621

현재 종교법인수는 621개이나 종교교당의 수는 앞서 밝힌 바 약 9만여개에 이르는 것으로 파악할 수 있다. 개별 사찰이나 독립교회 등의 경우 종교단체로서 구성될 확률이 크다는 점에서 중요한 의미가 있다고 할 것이다.

또한 종교단체의 조사에서 기타 종교의 경우 현실적으로 구체적인 조

452) 문화체육관광부(2009). 한국의 종교현황.

사가 어려운 점이 매우 커 보인다, 기타 종교의 경우 실질적으로 조사되지 않는 경우도 많을 것으로 보이며 종교단체가 사회적의 커다란 물의를 일으키는 경우가 많은 경우를 고려하면 이들에 대한 법적 규율은 매우 중요한 문제가 될 수 있을 것이다.

나) 특별법상의 종교법인

특별법에 의하여 법인으로 되는 종교법인은 전통사찰보전 및 지원에 관한 법률에 의한 전통사찰과 향교재산법에 의한 향교, 서원 등이다. 2009년을 기준으로 전통사찰의 수는 약 933개에 이르는 것으로 나타난다.

서원의 경우에는 약 581개이다. 이에 따라 전통사찰보전법상의 종교단체는 1,541개에 이르는 것으로 보인다.

〈표 6-5〉 시·도별 전통사찰 현황

시·도별	사찰수	시도별	사찰수	시도별	사찰수
서울특별시	58	울산광역시	11	전라남도	95
부산광역시	30	경기도	99	경상북도	174
대구광역시	19	강원도	46	경상남도	96
인천광역시	8	충청북도	81	제주도	12
광주광역시	5	충청남도	81		
대전광역시	4	전라북도	114	계	933

2. 종교법인(단체)에 관한 쟁점

가. 종교법인(단체)의 회계관리의 문제

종교법인(단체)의 재산관리의 불투명의 문제는 여러 학술연구에서 나타나듯이 항상 문제가 제기되고 있다. 각종의 신문에서도 이것과 관련있는 문제들이 제기되고 있는 상황이다. 한 신문의 경우 개혁을 위한

종교인네트워크가 주최한 종교재정의 투명성, 공익성 강화를 위한 열린 포럼에서 자본주의적 소비환경에 맞는 청규를 제정하자, 교회의 정관을 마련하고 목회자들의 연봉총액을 공개하자는 등의 주장이 제기되었다는 보도를 하고 있는데 이러한 주장은 종교법인(단체)의 재산문제가 대두되면 끊임없이 제기되는 문제라고 할 수 있다. 이 기사에서 종교재정의 투명성문제는 개인비리이기 보다는 구조와 체제의 문제라는 지적이 되었는데 이는 매우 의미 있는 지적이라고 할 수 있다.

불명확회계로 인한 재산처분의 불명확성의 문제는 종교주재자 개인의 선악의 문제로 즉 종교주재자의 개인적 양심의 문제로 남아있을 수 없는 문제인 것이다.

나. 종교주재자와 재산관리인 분리문제

앞서서 종교법인(단체)의 회계문제가 제시되었지만 이 문제는 근본적으로 종교의 재산관리인과 종교행위의 주재자가 분리되지 않기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 종교행위주재자가 재산처분행위를 하는 경우 이를 반대하면 종교행위주재자에 대한 불신과 저항 나아가 종교 그 자체에 대한 거부행위로 받아들여질 가능성이 커지고 결과적으로 문제점이 있다고 하여도 문제를 제기할 수 없는 상황에 이르게 된다. 많은 종교법인들은 종교행위주재자와 재산관리인을 분리하도록 하여 재산관리의 투명성을 확보하고 있다는 점에서 근원적으로는 종교행위주재자와 종교재산관리인을 분리 독립하여 상호견제와 지원의 역할을 하도록 하는 문제에 대한 검토가 제기되어야 할 것이다.

다. 신흥종교법인(단체)의 보호와 감독

문화의 다원화와 더불어 근대국가성립이전에 존재하였던 불교, 기독

교, 이슬람교 등의 종교 외에도 다양한 종교들이 근래에 들어와 성립되거나 분파되고 있다. 신흥종교단체 중에는 법인화된 것도 있고 법인화되지 아니하고 단체적 형태로 남아 있는 경우가 있다. 법인화되어 있지 않는 종교단체의 경우 그러한 종교단체의 목적과 성격에 대한 감독이 사실상 불가능하고 반사회적 행위를 사전에 규율할 수 없는 문제가 있다. 또한 신흥종교란 이유만으로 종교법인(단체)로서의 신뢰성을 확보하기 어려운 문제도 제기된다. 신흥종교단체나 교파에 대한 감독은 종교의 보호와 탄ㄹ압이라는 이중적 측면을 가질 수 있지만 사회와 법질서를 보호하기 위해서는 이들에 대한 법적 규율이 어느 정도 필요하다는 점은 부인할 수 없는 것이다. 일본의 옴진리교나 우리나라의 오대양사건 등은 규율을 필요성을 잘 나타내는 사건이라고 할 것이다.

라. 종교법인(단체)간 규율의 불평등의 문제

종교법인(단체)와 관련하여서 가장 심각한 문제는 법이 종교단체 상호간의 관계에서 불평등한 대우를 하고 있다는 점이다. 특히 종교의 범위가 불명한 유교의 경우 과거 유교교육단체를 종교시설을 보지 않고 있고, 불교의 사찰을 국가의 문화재라는 측면을 중시하고 종교행위의 자율성을 침해하는 경향이 크다. 종교법인(단체)를 규율하는 법에 의한 차별은 문제는 커다란 문제이므로 그 내용을 좀 더 심도있게 살펴볼 필요성이 있다.

1) 전통사찰보전법(전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률)

전통사찰보전법은 1987. 11. 28. 법률 제3974호호 제정된 것으로 전통사찰을 정하고 전통사찰의 경우에는 동법의 적용을 받도록 하고 있으나 과거 불교재산관리법의 명칭변경에 지나지 않는다는 혹평을 받을 만

큼 구불교재산관리법과 그 내용이 다르지 아니하다. 이러한 비난 때문에 전통사찰보전법은 지원 분야에 대한 부분을 포함하여 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률로 전면 개정되었다.

가) 전통사찰보전법의 특징

(1) 종교법적 특징

전통사찰보존법은 기존의 불교재산관리법의 대체입법으로서 법명칭에서는 종교라는 용어를 피하면서 전통사찰보존법이라는 법률명을 사용하고 있으나, 규정의 내용을 보면 종교단체의 내부문제 등을 규율하는 조항을 가지고 있어 종교법으로서의 특징을 갖는다.

(2) 통제중심적 특징

전통사찰보존법은 연혁적으로 과거 일제시대의 사찰령과 불교재산관리법에 근간한다. 이는 전통사찰보존법의 일부조항이 일제하의 사찰령과 크게 다르지 않음을 보아도 알 수 있다. 사찰령은 일제하의 식민지지배를 위해 통제적 입법이고, 불교재산관리법은 1962년 군사정권의 최고회의에서 제정된 혁명입법으로 이를 근간으로 하는 전통사찰보존법은 권위적이며 비상적일 수밖에 없는 것이다. 다만 법령의 개정과 더불어 일부 지원에 관한 조항을 포함하고 있다.

이로 인하여 동법의 규정들을 살펴보면 관리통제적 규정들로 구성되어 있다. 이 법 목적(제1조)은 전통사찰을 보존하고 지원한다고 명정하고 있어 보존과 지원이 상호보완적으로 규율되어 있어야 하지만 법명의 개정과 더불어 10조의 2에 전통사찰의 보호 및 지원이라는 규정을 두고 있을 뿐이다. 규제의 구체적 규정들을 보면 첫째, 적용대상인 전통사찰을 확정하는데 그 기준을 민족문화적 유산성과 역사성으로 한정하고

(전통사찰보존지원법 제1조), 적용대상의 확정이 전적으로 행정기관의 폭넓은 재량 하에서 결정되며 둘째, 그러한 기준과 독단적 해석 및 판단에 의해 선정한 민족문화적 가치 있는 사찰의 동산, 부동산을 전통성과 하등관계가 없는 사찰의 동산, 부동산에 까지 연결하여 종교재산의 규제범위를 확대하였고 셋째, 주지에 관한 조항을 두고 주지의 권한과 책임 및 의무와 함께 권리를 제한하는 규정 등이다. 아래의 보존구역에 보면 여러 가지 행위제한 들을 두고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 6-6〉 전통사찰 보존 및 지원에 관한법률[453]

관련법	구분	관련규정	지정범위	비고
전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률	전통사찰 보존구역	전통사찰의 경내지 가운데 전통사찰의 보호와 존엄 및 풍치보존을 위한 지역	경내지 안쪽	건조물설치 및 영업행위 제한
	경내지	불교의 의식, 승려의 수행 및 생활과 신도의 교화를 위하여 사찰에 속하는 토지	경내지	건축행위 등 허가
	역사문화 보존구역	전통사찰 경내지 주변지역에 전통사찰의 보존을 위하여 시도지사가 지정하는 지역	경내지 외곽의 경계지로부터 500m이내	개발행위 사전심의

나) 전통사찰보전법의 내용

(1) 입법목적

전통사찰보존법의 입법목적은 민족문화의 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰과 전통사찰에 속하는 문화유산을 보존 및 지원함으로써 민족문화향상에 이바지하게 함에 있다.(법제1조)고 하고 있다.

(2) 규제대상

유산성과 역사성를 가지는 사찰(법 제1조)을 행정기관이 선정한 후

453) 문화관광체육부 종무행정업무편람 108면 참조

(법 제2조,제3조 및 시행령 제4조) 이를 전통사찰로 등록토록하여 (법 제3조) 1차적 규율대상으로 삼고 있다.

(3) 규제방법

전통사찰로 선정, 등록된 사찰은 민족문화향상에 기여하게 하기 위하여(법 제1조) 다음과 같은 전통사찰의 구체적 보존행위를 제2차적 규제방법으로 하고 있다.

① 전통사찰의 재산규제
- ㉮ 전통사찰보존구역의 지정 및 행위제한(법 제6조)
- ㉯ 허가 없는 재산양도, 담보제공 등 금지(제9조)
- ㉰ 재산목록의 작성 및 변동 시 행정기관의 통보(법 제11조)
- ㉱ 주지의 재산취득금지(법 15조)
- ㉲ 재산관리인의 파견(법 제16조)

② 전통사찰의 조직관여
- ㉮ 주지신고제(법 제4조)
- ㉯ 재산관리인의 파견(법 제12조)

(4) 벌 칙

허가 없이 재산권을 행사하는 경우와 경내지에서 불교목적이외의 영업행위를 한 경우에는 500만 원이하의 벌금을 과한다.

2) 향교재산법

가) 개관

향교재산에 대한 법률은 군정법령 제194호 "향교재산관리에관한 건"에

의해 시행되다가 구법령 정리사업의 일환으로 “향교재산관리법”으로 대체발의 되었으나 향교재산법으로 수정되었다. 향교재산법은 7차례의 수정을 거쳤으나 향교재산의 관리에 대한 규정은 크게 변하지 않고 있다.

나) 향교재산법의 내용

(1) 향교재단법인의 설립강제

향교재산을 관리하기 위하여 서울특별시·광역시·도별로 재단법인을 설립하도록 하고 있으며 향교재산은 기본재산과 유동재산으로 구분하도록 하고 있다, 향교재단은 시·도내 소재의 각 문묘의 유지, 교육 기타 교화사업의 경영, 유교의 진흥과 문화의 발전을 기함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

(2) 향교재산에 대한 규제 및 관리

향교재산은 시·도지사의 허가를 받지 않고는 매매, 양여, 교환, 담보 기타 제공처분을 할 수 없도록 하고 있고 향교재산의 수입의 10%는 성균관에 납부하도록 강제하고 있다.

향교재산의 관리는 각 향교마다 향교관리후원회를 구성토록 하여 향교의 관리와 보수 및 운영에 대한 전반적인 사항에 대하여 자문을 받거나 향교의 기금을 조성하게 하고 있으며 향교관리후원회의 위원구성은 향교 전교, 유림대표, 지역출신 국회의원, 관할시장, 군수 및 지방유지 등 10~20인으로 한다고 규정하고 있다.

3. 문화예술법인의 현황과 쟁점

가. 문화예술법인의 현황

1) 전문예술법인 또는 전문예술단체현황

문화예술진흥법 제7조의 전문예술법인, 전문예술단체수와 유형은 아래와 같다.

〈표 6-7〉 전문예술법인 및 전문예술단체 수와 유형(2010년 7월말 기준)

지역/지정권자	총 지정수	법적유형					지정유형		
		소계	임의 단체	비영리 사단법인	비영리 재단법인	주식 회사	소계	전문 예술단체	전문 예술법인
문화체육관광부	8	8	0	0	8	0	8	0	8
서울특별시	147	147	74	39	10	24	147	74	73
인천광역시	13	13	11	2	0	0	13	11	2
경기도	56	56	34	8	13	1	56	34	22
강원도	26	26	18	6	2	0	26	18	8
대전광역시	4	4	4	0	0	0	4	4	0
충청북도	13	13	12	1	0	0	13	12	1
광주광역시	24	24	17	5	2	0	24	17	7
전라북도	16	16	4	12	0	0	16	4	12
전라남도	9	9	4	5	0	0	9	4	5
대구광역시	37	37	32	4	0	1	37	32	5
부산광역시	26	26	13	12	1	0	26	13	13
울산광역시	5	5	5	0	0	0	5	5	0
경상북도	8	8	5	2	1	0	8	5	0
경상남도	33	33	27	5	1	0	33	27	6
제주특별자치도	4	4	2	1	1	0	4	2	2
합계	429	492	262	102	39	26	429	262	167

2) 문화체육관광부산하 법인전체 현황

문화체육관광부산하 전체법인의 수는 2010년 6월말 현재 1,158개이며 재단법인은 261개, 사단법인은 865개에 이르고 있다.

〈표 6-8〉 문화체육관광부산하 소관처 및 관련 법인수

			계	특수법인	재단법인	사단법인
합 계			1,158	32	261	865
문화체육관광부	기획조정실	정보통계담당관	1	-	1	-
	문화콘텐츠산업실	문화산업정책과	19	1	1	17
		영상콘텐츠산업과	91	5	4	82
		게임콘텐츠산업과	38	1	2	35
		디지털콘텐츠산업과	20	-	-	20
		저작권정책과	9	1	-	8
		저작권산업과	9	-	-	9
		계	186	8	7	171
	문화예술국	문화여가정책과	70	-	20	50
		국어민족문화과	112	-	20	92
		지역문화과	6	1	4	1
		해외문화홍보원	46	-	4	42
		문화예술교육과	11	1	-	10
		예술정책과	124	-	44	80
		공연전통예술과	150	1	26	123
		디자인공간문화과	47	-	3	44
		계	566	3	121	442
	관광산업국	관광정책과	11	1	-	10
		관광진흥과	18	-	-	18
		국제관광과	18	-	3	15
		녹색관광과	2	-	-	2
		계	49	1	3	45
	도서관정보정책기획단	도서관정책과	12	-	4	8
	종 무 실	종무1담당관	18	-	9	9
		종무2담당관	38	-	32	6
		계	56	-	41	15
	체 육 국	체육정책과	45	2	2	41
		체육진흥과	21	-	2	19
		국제체육과	9	6	1	2
		장애인문화체육팀	8	1	-	7
		계	83	9	5	69
	미디어정책국	미디어정책과	24	3	8	13
		방송영상광고과	19	1	3	15
		출판인쇄산업과	20	5	6	9

			계	특수법인	재단법인	사단법인
		계	63	9	17	37
	홍보지원국	홍보지원정책과	7	-	1	6
	운영지원과	운영지원과	1	-	-	1
문화재청	문화재정책국	정책총괄과	4	1	1	2
		무형문화재과	20	-	1	19
		발굴제도과	55	-	54	1

3) 문화체육관광부 산하 법인내 문화예술법인의 유형

가) 특수법인인 문화예술법인

특수법인인 문예술법인은 한국문화예술교육진흥원, 예술의 전당 등이 있다.

나) 사단법인과 재단법인

(1) 예술이라는 단어가 포함된 법인

21세기문화예술진흥회, 공예예술교육협회, 광주비엔날레, 국가보훈문화예술협회, 국립예술자료원, 국립중앙극장예술진흥회, 국제문화예술평화협회, 국제문화예술협회, 국제문화예술협회한국위원회, 국제예술문화원, 국제전통문화예술교류협회, 동방문화예술교류협회, 무궁화예술단, 무대예술전문인협회, 문화예술나눔, 문화예술교육협회, 문화예술연합, (사)유니버설공연예술협회, 사단법인 한국전통예술발전협의회, 서울무용예술아카데미, 서울예술단(공익), 선화예술문화재단, 세종예술음악협회, 세화예술협회, 신영예술문화재단, 실험예술가협회, 아시아예술과학학회, 아시아예술교류협회, 아시아태평양아동청소년 공연예술 프로듀서 네트웍 한국본부, 여의도예술문화, 영재문화예술진흥회, 예술산업진흥회, 예술의전당, 유니카한국영상예술협회, (재)예술경영지원센터, (재)한국공연예술센터, 장애인문화예술진흥개발원, 전국서화예술인협회, 전통공연예술진흥재단, 통일문

화예술원, 한·중문화예술포럼, 한국공연예술매니지먼트협회, 한국공연예술원, 한국꽃예술학회, 한국대중문화예술진흥회, 한국문화예술교류협회, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화예술회관연합회, 한국민족예술인총연합, 한국여성문화예술인총연합, 한국연예예술인협회, 한국연예제작자협회, 한국영사예술인협회, 한국예술경영학회, 한국예술교육학회, 한국예술문화단체총연합회, 한국예술문화진흥회, 한국예술종합학교발전기금, 한국음향예술인협회, 한국자연예술총연합회, 한국장식문화예술진흥협회 등이 있다.

(2) 예술이라는 단어가 포함되지 아니하는 법인

국립발레단, 국립오페라단, 호남오페라단, 현대미술관회, 현대대중음악연구회 화동문화재단, 환경미술협회 등 수많은 법인들이다.

나. 문화예술법인(단체)제도의 쟁점

문화예술법인(단체)관련 쟁점의 선행연구에서 나타나듯이 예술법인(단체)의 구성의 지위와 전문예술법인(단체)지정에 관한 것이다. 상당수 대부분의 논문은 전문예술법인(단체)의 지정과 관련한 것이다. 예술법인(단체)의 구성원의 지위도 결과적으로 예술법인(단체)의 영세성에 기인한 것이라고 본다면 예술법인(단체)의 육성과 대규모화가 문화예술법인(단체)에 있어서는 가장 중요한 쟁점이 되는 문제라고 보여진다.

1) 문화예술법인(단체)의 소규모성

근래 K-POP의 열풍과 더불어 우리나라문화, 한류열풍은 아시아를 넘어 세계로 발전하고 있으며 많은 문화상품이 해외에서 막대한 부를 창출하고 있다. 드라마 '대장금'은 전 세계 62개국에 수출됐으며 생산유발 효과가 약 1119억원에 이르렀다. 국산 애니메이션 '뽀로로'는 해외

90개 나라에 판매, 2000여개 상품 출시라는 성과를 만들어내며 2009년 매출액 4120억원을 기록한 것으로 분석됐다. 이처럼 문화예술분야는 단순히 예술의 범위를 넘어 산업화의 단계로 나아가고 있지만 이러한 부를 창출하는 문화예술법인은 비영리법인이 아니라 상법상의 회사이다. 즉 문화예술법인(단체) 중 자기 경영이 가능한 단체는 대부분 회사의 유형으로 운영되고 있고 소규모의 형태만이 비영리법인과 단체의 형태로 존재하게 된다.

물론 대규모의 예술가 등의 친목이익집단의 단체가 존재하지만 이는 직접적으로 국민서비스를 제공하지 않는다는 점에서 논외로 하여야 할 것이다.

2) 전문예술인법인(단체)지정상의 쟁점

문화예술법인의 경우에도 민법의 규율에 의한 비영리법인이므로 성립은 민법상의 절차에 의하고 관리감독은 주무관청에 의한다. 문화예술법인에 대한 법률제도는 문화예술진흥법이 대표적이고 할 수 있다. 문화예술진흥법상 전문예술법인(단체)에 대한 규정을 검토하면 아래와 같다.

가) 문화예술진흥법과 시행령

문화예술법인에 대한 지원법규로는 문화예술진흥법 제7조와 동법시행령 제4조를 들 수 있다.

문화예술진흥법 제7조는 전문예술법인 등의 지정, 육성의 제목으로 국가와 지방자치단체가 문화예술의 진흥을 위하여 전문예술법인 또는 전문예술단체를 지정하여 육성할 수 있다고 규정하고 있다.

이에 따라 시행령 제4조는 국가가 전문예술법인이나 전문예술단체를 지정하려면 ① 국가가 설치하거나 설립한 공연장 또는 예술단의 운영을 주된 목적으로 하는 법인 또는 단체 ② 예술의 전당 ③ 그 밖에 공연장

또는 예술단의 운영이나 전시행사 개최를 주된 목적으로 하는 법인 또는 단체 중에서 지정하여야 한다고 규정하고 있다.

제7조 제3항이 전문예술법인 또는 전문예술단체의 지정 및 지원육성에 필요한 사항은 국각의 경우에는 대통령령으로 정한다고 하고 있고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다고 규정하여 많은 지방자치단체가 조례를 정하고 있다. 다만 조례를 정함에 있어 제정치짐을 정하고 있다.

나) 문화예술진흥법령의 시행을 위한 조례제정지침

조례제정지침은 제3장 전문예술법인단체의 지정운영에서 전문예술법인, 단체의 범위를 정하고 있다.

전문예술법인이 되기 위해서는 무대예술공연장 운영법인, 극단, 뮤지컬단, 관현악단, 무용단, 합창단, 오페라단, 실내악단, 창극단, 국악단, 공연기획단 또는 이와 유사한 예술단을 운영하는 법인, 전시행사의 개최를 주된 목적으로 하는 법인으로 정하고 있다.

다) 지방자치단체의 조례

지방자치단체의 조례는 대부분 조례제정지침에 따라 규정되고 있다. 서울시의 경우 문화예술진흥에 관한 조례를 두고 있으며 제4장 제13조에서 범위를 정하고 있다. 범위는 조례지침과 같고 문화예술진흥사업을 목적으로 서울시가 설립한 법인을 부가하도록 하고 있다.

인천, 경기도의 경우에는 조례지침과 같은 범위로 전문예술법인과 단체를 제한하고 있다.

제4절 외국의 사례

1. 외국의 종교법인제도

가. 일본의 종교법인제도

1) 일본 종교법인제도의 연혁

가) 일본민법의 시행과 종교단체

명치이전에도 신사나 사원은 재산소유권의 주체이었으나 특히 명치이후 초기에는 太政官布告 등에 의해 감독되었다.[454]

그 후 명치31년에 현행민법이 시행되고, 신사, 사원 등은 동법 제34조에 의해 소위 공익법인의 일종으로서 법인화하는 길이 열였다. 즉 동조에 의하면 제사. 종교, 자선, 학술, 기예 기타 공익에 관한 사단 또는 재단으로 영리를 목적으로 하지 않는 것은 주무관청의 허가를 얻어 법인으로 할 수 있다고 규정하여 제사·종교에 관계된 신사나 사원은 영리를 목적으로 하는 것이 아닌 한 340조에 의하여 법인격을 취득하게 되었다. 그러나 동시에 동법 제33조에서는 법인은 동법 기타의 법률의 규정에 의해서만 성립하는 것이 가능하므로 이러한 법인은 민법 기타 법률에 의해서만 성립하게 된다.

따라서 이러한 신사, 사원을 법인화하기 위한 조치가 필요하게 되었다. 그러나 종교법인은 다른 공익법인과는 다르다는 이유에서 민법과 동시에 시행된 민법시행법은 그 제28조에서 민법 중 법인에 관한 규정은 당분간 내신사, 사원, 사자 및 불당에는 이를 적용하지 않는다고 규정하여 특별공익법인제가 정비될 때까지 우선 일반 법인규정을 적용하

454) 종교법인법 성립까지의 개관에 대해서는 井上惠行(1972). 改訂 宗教法人法の基礎的 研究 第一書房. ; 그 외 渡辺藤(1982). 逐條解說 宗教法人法. 行政(ぎょうせい).

지 않게 되었다.

나) 제1차종교법안

명치32년(1899)의 제14 제국의회(귀족원)에 제1차 종교법안이 제출되었다. 이때의 법률안 제안이유를 당시의 총리대신 山縣有朋은 다음과 같이 설명하고 있다. 종교는 사회풍속과 교육에 중대한 관계를 맺고 있기 때문에 종교를 국가에 대하여 상당한 지위를 보장케 하는 것이 오늘날에 필요하다고 생각되고, 종교는 다른 법인과 성질이 크게 다른 것이므로 민법시행법을 제정했음에도 이를 특별법규로 양보하고 있고, 이번 종교법인법의 목적은 「종교단체의 보호감독 등의 완전을 기하고자 감독에 관한 법규조항을 제정하고자 함과 동시에 교사에 대한 병역의 특례 및 사원, 교회의 부지에 대하여 세제의 면제 등 특별규정을 두어 사회의 풍교(덕으로써 교화함) 유지하고자 함에 더욱 편리함을 제공하고자 하는 것이다」라고 하였다.

53개 조문으로 된 법안[455]은 「공중에 종교를 선포하거나 종교상의 의식을 집행하기 위한 목적으로 산단 또는 재단」을 법인으로 할 것을 정하고 있고(제1조) 그 대상은 「사(절」과 「교회」였다. 그리고 寺(절)은 불교의 본존을 안치한 불법을 선포하는 법의를 수행하는 승려가 머무르고 살아가는 건물인 사원을 소유한 불법을 선포하는 법의를 수행하는 목적으로 하는 재단법인이고(제3조) 교회는 공중에 종교를 선포하거나 교의상의 의식을 집행하는 것을 목적으로 하는 사단법인으로(제2조) 되어있었다. 이 종교법인에 대하여 특히 불교측이 강하게 반대하였는데, 이것은 감독이라는 미명하에 간섭이 심해진다거나 종파가 법인으로 되지 않는 것 등의 이유외에 불교단체가 다른 종교단체 특히 기독교단체와 동열로 취급되는 것에 대한 불만이 있었던 것으로 보여 진다. 이 법

455) 衆議院調査部(1939). 宗教團體法案調査資料. 調査資料27輯.

안은 귀족원에서 부결되게 되었다.

다) 제2차 종교법안

종교 및 종교단체에 관한 법안은 오랜기간 동안 의회에 제출되지 않았으나 若槻礼次郎 내각은 제1차 종교법안이래 약 28년이 지난 소화 2년(1927년) 제52 제국의회(귀족원)에 제2차 종교법안을 제출했다.

당시의 법안취지 설명에 의하면 "…… 국가와 종교 또는 종교단체와의 관계, 및 종교단체의 권리의무 등에 관한 명확한 규정을 두는 것은 …… 종교가 그 본래의 사명을 다하도록 하는데 있어서도 극히 긴요한 것이라고 생각되며, 각종 교화의 발양은 국가사회를 위해 필요한 것이기 때문…… 이라고 생각한다"고 규정되어 있다.

이 법안의 대상으로 된 것은 이미 종교로서 완전한 지위를 점하고 있는 신도, 불교, 기독교이고 이러한 3개교에 대하여는 평등한 취급을 하는 것으로 하여 구별을 하지 않는 것으로 되어 있었다.

종교단체의 내부분쟁의 처리에 관해 정부의 제안이유에는 종교내부의 것은 각 종교의 자치에 위임한다고 하는 기본원칙을 두어, 포괄종교단체, 즉 신도의 교파,. 불교의 종파 및 기독교 그 외 종교의 교단의 내부에 있는 종교상의 쟁의에 관해는 관장, 교단관리자가 결정하는 것으로 되고, 그 결정에 이의가 있는 자는 문부대신에 대하여 그 해결에 관해 필요한 처분을 구하는 것이 가능하다고 했지만 종교의 교의 내지 의식에 관한 사항의 결정에 따르는 제한이 있었다(제41조, 제58조) 이미 이 시점에 종교단체의 내부분쟁 중에 교의 등에 관한 분쟁에 관해서는 기본적으로 당해 종교단체의 자치적 해결에 위임해야한다는 견해가 나타난 것은 주목할 만한 것이다. 이 법안도 심의만료로 폐기되었다.

라) 제1차 종교단체법(안)

소화 4년(1929) 제56 제국의회(귀족원)에서는 田中義一내각이 99개조로 이루어진 제1차 종교단체법안을 제출했다. 이 법안의 제출설명이유를 보면 「종교에 관한 현행법규는 …… 단편적인 규정이 많아서 시류의 변화에 따르지 못하고 불비한 점이 적지 않아 이를 정비 통일하여 종교단체의 권위 및 종교단체에 대한 보호감독의 관계를 명확하게 하고 그 교화기능의 증진 등을 위하여 종교단체법을 제정할 필요가 있다」라고 되어 있다.

우선 제2차 종교법안에 대한 비판을 받아들여 제1차 종교단체법안은 감독, 관리를 최소한도로 억제함은 물론, 종교단체의 자치적 발달, 국가의 보호의 측면을 중시하고자 하는 자세를 보이고 있다. 이에 따라 각 종교계에서도 이를 받아들이게 되었다.

마) 종교단체법의 성립

종교계의 긍정적 평가에도 불구하고 제1차 종교단체법안도 이전의 법안과 같은 운명에 처해졌다. 그후 약간의 우여곡절을 거친 후, 소화 14년(1939) 1월의 제74 제국의회에 平沼騏一郎내각에 의해 제출된 종교단체법이 드디어 귀족원에서 가결되어 처음 중의원에 송부되었고 중의원에서도 동년 3월에 가결되었다. 이것이 동년 4월 8일 공포된 종교단체법(소화14년 법률 제77호이다)으로 다음해인 소화 15년 4월 1일부터 시행되었다.

동법 제1조에 의하면 「본법에서 종교단체라 함은 신도교파, 불교종파 및 기독교 기타 종교의 교단(이하 단순히 교파, 종파, 교단이라 한다) 및 사원, 교회를 말한다」고 규정하고 있는데 이로서 종교단체에 관한 통일적인 법률적 규율이 어쨌든 확립되었다.

동법의 성립이 필요한 이유를 정부는 제안이유에서 다음과 같이 밝히

고 있다. 즉 「국민정신을 풍요롭게 하기 위해서는 종교의 건전한 발달에 기대하는 바가 큰 현재의 시국처럼 중요한 시기에 필요하고 절실함을 감안하여 종교단체에 관한 현행법규를 정비 통일하여 종교단체의 지위 및 그에 대한 보호감독의 관계를 명확하게 하여 건전한 발휘 및 교화기능의 증진을 도모하는 등을 위하여」라고 하고 있다.

이 표현에서 보자면 확실히 유럽에서의 제2차 대전의 발발직전이라는 당시의 내외정세에 비추어, 종교단체의 교화활동을 활발히 하여 「언제까지나 꿋꿋이 삶을 살아가도록 하는 정신력의 함양」[456]을 도모하기 위하여 종교법규의 정비확립이 무엇보다도 중요하다고 생각되었다는 것은 말할 필요도 없다.

또한 실제로도 명치헌법 제28조의 취지에 따라 종교단체 또는 교사가 행하는 종교교의의 선포 혹은 의식의 집행 또는 종교상의 행사가 안녕질서를 방해하거나 또는 신민으로서의 지위에 위반되는 때는 주무대신은 이를 제한 또는 금지하고, 교사의 업무를 정지 또는 종교단체의 설립의 인가를 취소하는 것이 가능하다는 취지를 정하고 있는 제16조 등을 근거로서 당시 시국을 반영한 규제가 이루어졌고, 신앙의 자유를 침해하는 것 같은 적용이 이루어진 것이 사실이다. 이런 의미에서 현재의 관점에서 본다면 이 법률은 사실상은 종교탄압법이었다고 평가가 가능할 것이다.

그러나 종교법인법상의 종교단체는 사원(제2조 2항)을 별개로하면 반드시 법인이 될 것을 의무지우고 있는 것은 아니므로(동조 제1항), 동법 제1조에서 말하는 종교단체가 아니어도 지방장관에 신청을 하면 종교결사로서 될 길은 열려 있었다(제23조)는 점, 또한 종래는 실제상 기독교에만 인정되었던 단위교회(즉 교파, 종파, 교단의 어떤 곳에도 속하

456) 종교단체법이 제출된 이후 昭和14년 文部省이 발표한 해설 중 「時局と宗教團體法」이란 부분에서 나타난 표현이다. ; 江口鑒次(1971). 宗教團體法論 上卷. 立命館出版部. .; 井上惠行(1972). 前揭書.

지 아니하는 교회)를 사찰을 예외로 하고(사찰은 반드시 종파에 속하는 것으로 되어 있었다) 그 외의 모든 종교에 인정된 점(제6조 제2항 5호) 등에서 본다면 종교단체법상 적어도 결사의 자유 그 자체는 기본적으로 보장되고 있다고 해야 할 것이다.[457]

덧붙여서 이 종교단체법하에서 인가를 받은 포괄종교단체인 교파, 종파, 교단은 신도교파가 13개, 불교종파가 28개, 기독교교단이 2개 합계 43개(그중 종교법인은 6개)에 지나지 않았으나 이것에 사원 및 교회가 포함되지 않아서 동법 하에서 법이인 종교단체는 모두 합쳐 약 8만개였다고 말해진다.

이상에서 설명하고 이 외의 이 종교단체법의 개개의 규정의 내용에 대하여 상세히 설명할 필요는 없으나 후술하는 현행의 종교법인법과 비교하여 특징적인 점을 두 가지 들 수 있는데 첫째는 종교단체법은 종교법인법과 달라서 주직에 관한 규정을 포함하고, 주직이 법인인 사원을 주관하여 대표하는 지위를 부여하고 있다.(동법 제7조) 후술하는 바처럼 현행의 종교법인법에서는 말사의 주직의 지위를 둘러싼 분쟁이 다발하여, 이것을 법적 지위가 아닌 종교적인 지위에 지나지 않다고 하여 지위의 확인을 구하는 소송을 각하한 사례가 많은 것이 대비되고 이점이 주목되어야할 점이다.

또 하나의 특징적인 점은 이미 전술한 각 초안 및 종교단체법에 관해서도 같은 이야기이나 이 법률에서는 신사(보다 정확하게는 신사신도에 관한 규정을 두고 있지 않다는 것이다. 신사에 관해서는 명치시대까지 특별제도를 두었고, 명치정부는 일관되게 신사를 다른 제종교과 동렬로 취급하려하지 않고 교파신도, 불교나 기독교 등의 종교를 인정함에도 신사는 이것들과는 별개의 것으로 취급해왔다. 명치 33년(1900)에

457) 종교단체법에 관한 당시의 해설로는 衤木村章三郎(1939). 宗教團體法制定の意義. 國家學會雜誌 53卷 5號 ; 中谷敬壽(1939). 宗教團體法について. 公法雜誌 5卷 7號 ; 松尾長造(1939). 宗教團體法点描. 日本法學 5卷 5號

는 이를 일괄하여 내무성의 사사국(社寺局)의 소관였던 종교행정을 분리하여 신사를 신사국, 그 외의 종교를 종교국 소관으로 하였다.

더욱이 대정2년(1913)의 내무성령에는 종교국은 내무성에서 문부성으로 이전되고 일반의 신도교파, 종파, 사원 등은 이 문부성의 소관였고 그 종교행정의 대상으로 되었으나 신사에 대해서는 특별한 취급을 행하여 신사는 종교가 아니다라는 이해에 기하여 내무성의 소관하에 두었다.

그 후에도 신사(신사신도)는 일반의 종교와는 다른 취급이 되어졌다. 그리고 종교단체법이 시행된 소화 15년 11월(1940)에는 내무성의 외국으로서 신기원을 두고 신사국을 폐지했고, 이 신기원이 신궁에 관한 사항, 관국폐사이하 신사에 관한 사항, 신관, 신직에 관한 사항 및 경신사상의 보급에 관한 사항을 담당하였다(이 신기원이 폐지된 것은 전후 소화21년(1946)이었다). 그래서 신사는 사실상 국교의 지위에 있었고 일반국민에 대해서도 신사숭배가 강제되고, 공무원에게는 신사의 공식적인 행사에 참가할 의무가 부담되었다.

바) 종교법인령, 신도지령 등의 공포

제2차 세계대전 후 소화20년 10월 4일에 연합국최고사령부로부터 일본정부에 주어진 각서인 「정치적, 사회적 및 종교적 자유에 대한 제한 제거의 건」에 의해 사상, 종교, 집회 및 언론의 자유에 대한 제한 설정 또는 유지시키는 모든 법령은 폐지와 그 적용의 정지가 명하여졌다. 그 대상으로는 치안유지법, 사상범보호관찰법, 종교단체법이 거론되었다. 동년 12월 28일에 공표된 칙령 제718호는 신앙자유의 보전을 위하여 종교단체법, 종교단체법시행령, 종교단체 등기령 등이 폐지되고 동시에 동일에 종교법인령(칙령 제719호)이 공포되어 즉시 시행되었다. 동칙령은 전술한 각서에 의해 폐지를 명받은 종교단체법을 대신하여 종교단체의 재산의 보전 등을 위해 선후책으로 제정된 포츠담칙령[458]으로 종교

법인으로 되기 위해 문부대신의 인가를 요하지 않는 것으로 되고, 단위 사원의 설립이 인정되기도 하여, 이 종교법인령을 계기로 새로운 종교법인의 설립이 급격히 증가하게 됐다. 문헌에 의해도 종교법인령시행후 소화21년부터 24년 4년간 종교법인이 9898개로 증가하였고, 소화24년 말에는 전종교법인의 수가 18만2629개에 달하였다. 또한 소화 26년에는 종교법인령이 폐지되고 현행의 종교법인법이 시행되었던 당시 포괄단체만도 742개였다고 한다.

그러나 이 종교법인령에 있어서도 신사나 신궁에 관한 규정은 없었다. 그것들에 관해서는 소화20년 12월 15일 소위 신도지령에 의해서 신사, 신궁에 대한 일절의 규제가 폐지되었고 그 후 종교법인령도 개정되어(소화 21년 2월2일 칙령 70호) 신궁, 신사, 정국신사가 종교법인령상의 법인으로 간주되고, 이에 따라 종교법인령이 모든 종교단체에 관한 통일적인 법령이 되었다. 이후에도 종교법인령은 소화25년 3월 31일의 최종개정까지 수차례 개정을 거쳤고 소화 36년(1951) 4. 3. 현행의 종교법인법(법률 제126호)이 성립되어 동일 시행되고 있다. 동법은 그 후 수차례 개정되어 오늘에 이르고 있다.

이러한 역사적 배경 속에서 종교단체는 신사, 신궁은 제외하고는 일반적으로는 완전히 사적 단체로서 위치가 지워졌다. 이점은 종교단체를(현재의 종교법인법은 신사나 신궁도 포함하고 있다) 사적인 단체로 보고 그 설립을 설립자의 자유에 맡기고 있는 점이 제외국의 경우와 비교하는 경우 일본의 종교법인법의 큰 특징이라고 할 것이다.

458) 일본의 당시 민법 33조는 위와 같이 법인설립을 입법사항으로 하여, 칙령(명령)으로 법인에 대하여 규율하는 것은 문제가 없는 것은 아니었다. 이것이 종교법인령을 대신하여 종교법인법을 제정할 필요성이 제기된 이유의 하나이었다고 생각된다. ; 渡辺蓊(1982). 逐條解說 宗教法人法. 行政(ぎょうせい).

2) 일본 종교법인법의 내용

가) 종교법인법의 적용대상으로서의 종교법인

현재의 종교법인법은 그 목적규정인 제1조에서 동법이 종교단체에 법률상의 능력을 부여함에 의하여 종교단체가 예배 기타 재산을 소유하고 그것을 유지운영하고, 기타 그 목적달성을 위한 업무 및 사업을 운영하는 데에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 여기서 법률상의 능력이라는 것은 법인격으로서 동법에는 법인격을 취득한 종교단체인 종교법인에 관한 규정만이 있고, 종교법인이 되지못한 종교단체에 관한 규정은 전혀 없다.

종교법인법은 종교단체라는 것이 무엇인가에 대하여는 규정되어 있으나(제2조 제1항) 종교가 무엇인가에 관해서는 어떠한 규정도 없다.

종교단체 내지 종교에 관한 판례에 있어서도 종교가 무엇인가에 관해 논하지 않는 것이 일반적이다. 이점에서 津地鎭訴訟에서 공소심재판소가 그 판결에서 종교란 무엇인가에 관해 굳이 정의를 지워, 헌법에서 말하는 종교란 초자연적, 초인간적 본질(즉 절대자, 조물주, 지고의 존재 등 그 중에서도 신, 불, 영 등)의 존재를 확신하고 숭배하는 심정과 행위를 말한다고 한 것[459]은 극히 예외적인 경우에 속한다고 할 수 있는 것이다.[460]

종교법인법상 무엇이 종교인가가 특정되지 않은 결과, 당해단체가 종교단체로서 요건을 갖추고 있는가. 더욱이 종교법인법상 종교법인으로 될 것인가에 관한 소관청의 심사는 당해단체가 제출한 서류의 기재내용의 형식적 심사로 될 것이 예측되어, 서구적인 종교관념에서 보면 종교라고 개념 되지 아니할 것 같은 상당히 광범위한 단체가 종교단체로서 포함되어질 가능성이 높다. 이점은 일본의 종교단체가 23만 여개에 달

459) 名古屋高判 昭和46年(1971) 5月 14日 判時 630號 7面

460) 粕谷友介(1986). 宗教的 行爲の意味. 佐藤功先生 古稀記念.『日本國憲法の理論』 ; 竹中勳(1986). 信教の自由と住民訴訟. 民商法雜誌 93卷 4號

하고 있다는 사실만으로도 충분히 알 수 있는 사실이나 이는 종교의 자유와의 문제로 종교법인법이 종교의 개념을 확정하는 것은 타당치 않는 것이며 일본의 입법태도가 타당하다고 보여 진다.

나) 종교단체의 설립

종교법인법 제2조 제2항에 의하면 동법상의 종교단체는 1호의 단위종교단체와 2호의 포괄종교단체라는 2가지 종류가 있고, 이 단체가 종교법인이 되기 위해서는 동법 12조의 각호에 규정되어 있는 사항을 기재한 규칙을 작성하여 소관청(도도부현지사 내지 문부대신)의 인증을 받도록 되어있었다.

법령상 인증이란 단어는 다양한 의미로 사용되고 있는데 본법에서 인증은 헌법 제7조가 천황의 국사행위로서 규정하고 있는 경우의 의미와는 다른 것이다. 그러므로 본법의 경우처럼 행정청이 행하는 행정처분에 관해서 인증이라는 용어가 사용되는 경우에는 허가의 의미로 사용되고 있지만 본법에서 말하는 인증은 확인행위로서 이해해야 할 것이다. 즉 전전(戰前) 종교단체법상 허가와 종교법인령의 신고와의 중간방법이라고 할 수 있다. 동법이 정하고 있는 종교법인설립 등에 관한 다른 절차에 관해서는 여기서 상세히 다루지 않지만 현행법제상 종교단체가 법인격을 취득하는 것은 매우 쉬우면 이것은 이미 살펴본 것처럼 종교법인의 막대한 수에서도 알 수 있는 것이다. 그리고 이것은 현재 일본의 종교단체를 둘러싼 다양한 사회문제를 일으키는 원인의 하나라고 것도 사실이나 설립된 종교단체에 대하여 재판소등이 국가권력으로 그 종교성의 진정성을 판단하는 것은 역으로 헌법이 규정하고 있는 정교분리의 원칙과 관련하여 중대한 의론을 야기할 것은 말할 필요도 없는 것이다.

3) 일본의 종교법인법의 검토

일본의 경우에는 수많은 종교단체를 가지고 있어 메이지유신이후 이를 규율할 법적 방법의 모색이 이루어져 왔으며 많은 시행착오를 거쳐 종교법인법을 제정하고 있다. 종교법인법은 종교단체의 내부관계에 대하여는 정관과 규칙에 따른 자치성을 재산 등의 문제에 대하여 사법적 해결책을 제시한다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 것이다. 다만 일본의 종교법인법은 종교적 사항에 관한 범위의 문제에 관한 많은 분쟁이 발생하였는데 예를 들어 종교주재자의 지위와 대표이사의 지위를 겸임하는 경우 종교주재자의 지위박탈이 문제되면 이것이 종교단체의 전속적 사항인가 아니면 법원의 재판권의 범위에 속하는가가 문제가 되고 있다. 이는 종교법인법 자체의 문제라기보다 종교주재자의 지위와 재산관리자로서의 지위를 혼동함으로써 발생하는 문제라고 보아야 할 것이다. 이 점은 우리나라가 종교법인법을 도입함에 있어서도 유의하여야 할 부분이라고 생각한다.

나. 미국의 종교법인제도

1) 서언

미국은 명문상으로는 정교분리국가이지만 실질적으로는 기독교중심의 국가라고 할 수 있다. 이를 우호적 분리 국가형이라고도 하기도 한다.[461] 우호적 분리형국가는 완전한 분리가 아니라 특별한 경우에는 우호적 정교관계를 유지한다는 것이다. 영국의 문인 체스터튼은 미국은 무엇인가는 스스로의 질문에 교회의 혼을 가진 국가라고 답하였다.[462]

461) 양건(1982). 국가와 종교에 관한 법적 고찰. 국가권력과 기독교. 민중사.

전국민의 60%이상이 기독교에 가입되어 있고 40%는 일주일에 한법은 교회에 예배내지 미사에 출석하고 있다고 한다.

교파는 300여개에 이르고, 전미교회협의회(NCC)에 가입하고 있는 대표적인 것도 약 35개파가 존재하고 있다. 이 중 1000만명 이상의 회원을 가진 교파로서 남침례교, 합동감리교 등이 있고 뉴잉글랜드시대의 대표적인 교파인 장로교회, 유대교주의자, 영국성교회 등의 주류교파는 쇠퇴하는 경향이다. 이러한 경향은 로마가톨릭교회에서도 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 신학적, 문화적인 면에서는 주류교파의 영향은 아직도 크다[463]고 할 수 있다.

미국사회는 영국령 미국식민지시대이래 종교적 다원성과 시민종교성이 혼재하고 있고, 이것을 기조로 미국헌법상 정교분리와 신앙의 자유가 규정되어 있다. 이것은 미국헌법이 종교를 경시한다는 것을 의미하는 것이 아니며, 미국의 시민적 자질을 양성하기 위하여 종교를 소중하게 하고자한 결과가 정교분리의 실현으로 되어졌다는 것을 의미한다. 주헌법에서도 동종의 규정을 두고 있는 것이 통례이다.

주법상으로는 종교법인법 내지 비영리법인법이 제정되어 있어 뉴욕의 종교법인법 등은 영국국교회, 장로교, 침례교, 감리교 등 26개의 교파마다 개별적 규정을 두고 있다. 이러한 종교법인법의 규정방법은 교유자치의 사고를 반영한 것이라고 할 것이다. 또한 종교단체제도는 각주의 전속적 입법사항으로 되어있어 주마다 종교적 전통, 역사적 경위 등이 다르므로 구체적 내용은 다 다르다.

종교법인에 대한 미국법의 태도는 종교법인에 대한 특별법을 두는 주와 비영리법인법에서 규정하는 방식을 두는 경우로 나눌 수 있다. 특별법을 두는 주로는 일리노이주와 뉴욕주, 메릴랜드[464]를 예를 들 수 있

462) R. Bond(1960). The Man who was Chesterton.

463) M. McConnell(1990). The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion. 103 Harv. L. Rev.1409.

고 비영리법인법상에 규정하는 주로는 아이다호[465] 등을 들 수 있다. 현재에는 대부분의 주들이 종교법인에 대한 규정을 법령에 두고 있다. 여기에서는 종교법인에 대한 통괄적 규정을 두고 있는 일리노이주 종교법인법과 각 교파에 대한 개별적 규정을 법률에 두고 있는 뉴욕주의 종교법인법에 관해 살펴보기로 한다.

2) 일리노이주 종교법인법[466]

가) 개관

일리노이주 종교법인법(Illinois Religious Corporation Act)의 특징은 크게 4가지로 볼 수 있다,

첫째는 법인격 부여와 유지가 기존의 법률보다 쉽다는 점이다. 일리노이주 종교법 법 제36조의 간단한 서류(진술서)[467]를 제출하는 것과 몇 개의 조건으로 족하다.

둘째 일리노이주 종교법인법은 종교단체의 통제나 행위에 대하여 가

464) Maryland Code, CORPORATIONS AND ASSOCIATIONS TITLE 5 - SPECIAL TYPES OF CORPORATIONS Subtitle 3 - Religious Corporations

465) IDAHO NONPROFIT CORPORATION ACT 30-3-15

466) CHAPTER 805 BUSINESS ORGANIZATIONS 805 ILCS 110/ Religious Corporation Act

467) State of Illinois ,_____ County.)
I, _____, do solemnly swear (or affirm, as the case may be), that at a meeting of the members of the (here insert the name of the church, society or congregation, as known before incorporation), held at (here insert place of meeting), in the County of _____, and State of Illinois, on (insert date), for that purpose, the following persons were elected (or appointed) (here insert their names) trustees (or wardens, vestrymen or officers by whatever name they choose to adopt, with powers and duties similar to trustees), according to the rules and usages of such (church, society or congregation). And the (church, society or congregation) adopted as its corporate name (here insert the name). And at the meeting this affiant acted as (chairman or secretary, as the case may be).
Subscribed and sworn to before me on (insert date).
_____ (Name of affiant)

이드라인을 제공하지 않고 있고 따라서 조직이 그 자신의 통제시스템을 구축하는데 커다란 자유를 부여하고 있다,

일리노이주 종교법인법은 조직구성을 조장하고 하위단체와 상위조직 사이에 분쟁이 발생했을 경우 상위집행부를 지지하고 있다. 일리노이주 법원 또한 상위단체와 그 구성간의 분쟁에 대해 법적 중재를 하는 것을 꺼리고 있다.[468]

셋째 일리노이주 종교법인법은 종교법인에 대하여 해산명령의 절차를 가지고 있지 않다, 따라서 매년 제출해야할 보고서나 보고서의 요구조건을 충족하지 못했다고 하여 국무성에 의해 해산될 것을 염려할 필요가 없다. 종교단체의 해산이나 합병은 일리노이주 종교법인법의 대상이 아니다.[469] 그러나 종교법인이 비영리법인과 합병을 하는 것은 허용되지 않는다.

넷째 협회나 교파의 일부인 종교법인을 위하여 종교법인법은 자신의 구성부분에 속하는 구성원을 통제할 수 있는 상위단체를 인정하고 있다.

나) 법인의 설립

종교적 숭배의 목적인 교인단체, 모임등은 관례와 관습에 따라, 선출이나 임명에 의하여 이사, 감사와 교구위원을 선임하여야 하고, 법인의 이름 및 진술서를 제출함으로써 법인화할 수 있다. 이 진술서는 하나이상의 단체의 대표자에 의해 사인되어야 하며 지방카운티등록소에서 제출하면 된다, 종교단체가 그 이름이나 처음에 제출했던 진술서를 수정

468) Apostolic New Life Church of Elgin v. Dominquez, 292 Ill.App.3d 879, 686 N.E.2d 1187, 227 Ill.Dec. 31 (2d Dist. 1997); People ex rel. Stony Island Church of Christ v. Mannings, 156 Ill.App.3d 356, 509 N.E.2d 572, 108 Ill.Dec. 876 (1st Dist. 1987); First Apostolic Church of New Haven, Illinois v. Holtzclaw, 336 Ill.App. 393, 84 N.E.2d 167 (4th Dist. 1949); Alden v. Rector of St. Peter's Parish, 158 Ill.631, 42 N.E. 392 (1895)

469) Religious Educational or Charitable Corporation Dissolution Act, 805 ILCS 135/0.01, et seq.

하지 않는다면 이후의 보고는 필요하지 않다, 주정부나 지방정부의 누구도 종교단체의 문서내용에 대하여 재량권을 행사하지 않는다.

일리노이주 종교법인법은 어떠한 종교단체도 법인화 할 수 있음을 규정하고 있다, 제46조 A는 지금 또는 이후에 일리노이주에 있는 모든 교인모임, 교회, 모임은 그것이 교구, 주교 또는 교구체의 지휘, 감독하에 있다고 하다라도 이 법에 따라 법인화할 수 있다고 규정한다.

이사 등의 임기는 교인모임, 교회, 모임의 법령에 의해 결정된다.[470] 이사들을 선출하지 못한 경우에도 법인이 해산되는 것은 아니며 후임자가 선출되기 까지는 전임자들의 업무를 담당한다, 첫 번째 선출이후 이사의 선임 등에 관한 선거는 종교단체의 내부규율에 따르며 이를 제출할 필요는 없다. 이사의 해임은 이사를 선출한 방법에 따라 해임될 수 있으며 이사의 의무위반, 비도덕적행위, 단체의 신념에 대한 포기에 대하여 해임요구를 할 수 있다.

다) 법인의 재산

교인모임, 교회, 모임의 법인화로 이사 등이 관리하던 모든 부동산과 동산은 법인에 귀속되며 법인의 관할 하에 있게 되고, 법인이 이를 사용하고 저당을 설정할 수 있다. 그러나 법인의 재산의 양도나 저당권의 설정은 기부, 유산, 보조를 행한 자들의 의도나 노력을 파괴하거나 영향을 주지 위해서 이루어져서는 안 된다. 그러나 이러한 부동산, 동산에 대한 처분제한은 기관기금에 대한 기증자의 제한을 the Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act에 의한 위원회에 의해서 해소할 수 있다는 규정에 까지 적용되는 것은 아니다.

종교법인법과 주법에 의하여 종교목적으로 설립된 종교법인은 토지를 구입, 증여, 유산 등의 방법에 의하여 소유할 수 있으며 토지위에 종교

470) (805 ILCS 110/37) (from Ch. 32, par. 166)

법인의 필요에 의하여 주택, 건물을 건설하거나 기타의 개량을 할 수 있다.[471] 그리고 묘지를 설치하고 유지할 수 있다. 그러나 10에이커의 땅만 과세면제가 되며 그 외의 토지는 평가대상이 된다.

이사회는 법인의 재산을 교인모임, 교회, 모임의 지시아래 관리하여야 한다. 지시에 의해서만 주택이나 건물을 건설하거나 개량할 수 있으며 수리하거나 동일물로 교체할 수 있다. 모든 법적 계약은 법인의 이름과 행위로 행하여져야 한다. 법인에게 행한 기부, 유산, 보조 등의 노력을 파괴하거나 무산시킬 목적으로 어떠한 재산에 대하도 담보의 제공, 양도, 매매, 채무부담행위를 하여서는 안 된다.[472]

라) 종교법인의 활동

종교법인은 그들의 종교와 도덕을 진흥할 필요가 있다고 간주되는 선교책자, 정기간행물, 도서를 게시, 인쇄, 판매할 수 있으며 안식실 학교 등을 순환할 권한을 갖는다.

교회의 내부적 활동의 경우에는 교구나 교회지구 등의 관리, 감독이 허용되며 법은 이에 관하여 하지 않는다,

종교법인의 채무에 대하여 종교법인의 구성원인 개인은 책임지지 않는다, 이사나 관리인 등은 본인의 업무와 관련한 판단 등의 실행에 의해 손해가 발생한 경우 그가 매년 그 임무로 5000불이상의 임금을 받지 않았거나, 고의에 의한 태만이나 행위가 아니라면 책임이 없다.[473]

471) (805 ILCS 110/42) (from Ch. 32, par. 171)
472) (805 ILCS 110/43)(from Ch. 32, par. 172)
473) (805 ILCS 110/47)

3) 뉴욕주의 종교법인법[474]

가) 개관

뉴욕주의 종교법인법은 1909년 제정되어 현재에 이르고 있다. 현재는 Article 21개에 455개의 조문으로 구성되어 있다.

제1절은 2개의 조문으로 구성되어 있다, 제1조는 법률명이 규정되어 있고 제2조에는 용어에 대한 정의규정이 있다,

제2조에서는 종교법인법 법인, 비법인교회, 성직자와 목사, 장례업체[475]의 개념에 대해 규정하고 있다,

제2조 a에서는 적용범위에 관해 정하고 있다. 이 장(법)에 의해 설립된 지금까지의 이후의 모든 법인, 뉴욕주의 특별법 또는 다른 법령에 의해 설립된 모든 법인, 뉴욕주에서 활동을 할 수 있도록 권한을 부여할 수 있는 법령에 의한 모든 법인에 적용한다고 규정하고 있다.

제2조 b는 비영리법인법은 이 장의 모든 종교법인에 적용한다고 규정하고 있다. 또한 비영리법인법의 조항과 종교법인법의 조항이 충돌되는 경우에는 종교법인법의 조항이 우선하며 비영리법인법의 조항은 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 그리고 비영리법인법 중 종교법인법이 적용되지 않는 규정을 정하고 있다.

제3절부터 제21절까지는 각 교파에 관한 규정을 두고 있다. 세부규정은 각 교파에 따라 다르게 구성되어 있으며 예배나 지회의 관계를 규정하거나 이사회나 총회에 관한 규정 등 다양한 규정들을 두고 있다.

나) 재산

법인화에 의해 이전되는 비법인 사단(모임)의 재산, 비법인 교회, 비법

474) New York Code RCO - Religious Corporations Article 1 Religious Corporations Law

475) 회사, 개인, 유한회살르 모두 포함하는 개념이나 업체로 표현한다,

인 종교사단, 종교모임, 교인모임의 재산은 법인의 재산이 된다,(제4조)

교회의 기금은 증권회사 등에 투자될 수 있으나 로마가톨릭교회법인과 루테니아인 그리스 정교회법인의 이사는 그 교회가 속하는 교구의 주교 또는 대주교의 동의 없이는 기금을 투자할 수 없도록 하고 있다.(§5-a)

종교법인은 교회건물, 성당, 미션하우스, 학교건물, 목사와 그의 가족과 가난한 자들을 위한 진료소, 목사와 그의 부인, 남편, 부양자녀, 교사, 고용인을 위한 거주지, 노인을 위한 집, 간호학교, 데이케어센터를 소유할 수 있다. 또한 종교법인은 묘지 목적의 부동산을 소유할 수 있으며 장례에 대한 종교적 서비스를 위한 빌딩을 설립할 수 있고 관리자와 기타의 자를 고용할 수 있다

다만 묘지를 소유하고 관리하는 종교법인은 장례목적으로 한정된 부동산을 임대해서는 안 되며. 종교법인의 자산을 장례업체와 섞어서는 안 된다. 또한 장례업체와 같이 장례에 관련된 사업이나 일을 수행하거나 지휘해서는 안 된다.

종교법인은 비영리법인법 제511조에 따라 법원의 허가 없이 그 부동산을 5년을 초과하는 임대차를 하거나 팔거나 담보로 제공할 수 없다. 미국 성공회교회법인의 이사회는 판매나 담보제공, 임대차에 대한 제안이나 결의를 할 수 없다,(§ 12. 2) 또한 주교 또는 교구위원회의 동의 없이는 부동산에 대한 매매나 담보제공을 위한 법원에 신청을 할 수 없다.

로마가톨릭교회법인의 의사회는 교구의 주교 또는 대주교의 동의없이는 부동산에 대한 매매, 임대차, 담보제공의 허가를 법원에 신청할 수 없다. 아프리카감리감독시온교회법인이나 장로교회법인, 미국감리교회법인, 미국개혁파교회법인, 루테니안정교회의 경우에도 유사한 규정을 두고 있다.

다) 기타의 규정

(1) 교회통합

종교법인은 통합을 위한 약정을 행할 수 있다. 이 경에도 각 교파에 따른 개별적 조건들이 부가되어 있다. 미국감리교회법인의 경우 각 교회의 책임위원회의 다수결투표에 의해 제안되고 해당지역의 관리자의 승인이 없다면 약정은 효력이 없다는 등의 규정이다.(§ 13)

(2) 사법 감독

대법원은 종교법인에 법인의 재산목록을 제출할 것을 요구할 수 있다. 이 목록은 이사회 또는 구성원의 과반수에 의해 확인되어야 한다. 법인의 재산목록과 계좌에 대한 서류의 제출은 어떤 법인이라도 1년에 1회 이상 요구되어서는 안 되도록 하고 있다.

(3) 교회의 소멸

법인인 감독기관은 2년 동안 감독기관의 관례와 관습 원칙에 따라 종교적 서비스를 유지하지 못하거나 매년 교회의 기부자 또는 교회의 좌석료를 지불하는 자가 적어도 13인이 되지 않으면 자신과 관련된 교회를 소멸시킬 수 있다고 규정하고 있다. 교회의 소멸에 대해서도 각 교파에 따라 개별적인 규정을 두고 있다.

다. 러시아의 종교법인법

1) 종교법인법 개관

1990년 12월 소련정부는 법 앞에 모든 종교가 평등하게 하기 위한 법률을 채택하였다. 1990년 법률은 정부에 의한 종교 간섭을 금지하고

종교단체에 대한 등록규정을 두었다. 종교단체의 등록은 강제되지 않았지만 종교행위를 위한 시설획득이나 세금면제의 혜택이 주어졌다. 1997 종교법은 외국종교단체의 경우 종교단체의 대표사무소를 각 연방정부에 등록하도록하고 있습니다. 외국종교단체는 법이 요구하는 종교그룹이나 종교단체의 요건을 충족하지 못하면 종교활동을 할 수 없도록 하고 있다. 그러나 실질적으로는 등록이나 승인 없이 종교활동을 하는 것이 허용되고 있다.[476]

1997년 종교법은 러시아의 성립과 발전 및 역사문화에 있어 러시아정교회의 특별한 기여에 대한 인식을 근간에 두고 있습니다. 표면적으로 동법은 전체주의적이거나 위험한 종교를 목표로 하고 있는 것처럼 보였지만 법률의 제정의도에는 외국의 종교조직이나 조직화된 신흥 종교조직이 그들의 신념을 확대하는 것을 제어함으로써 이들 종교조직을 차별하고자 하는 의도가 포함되어 있다.

러시아정교회가 1997년 종교법제정초안 작성에 적극적이었던 것은 이러한 이유가 있었던 것으로 보인다. 러시아정교회는 러시아군인들에게 영적 상담을 제공하고 종교교육을 하는 특별한 준비를 진행하였다. 이슬람종교지도자들은 이슬람종교를 가진 병사들에게 종교행위가 허용되지 않은데 불만을 제기하였다. 러시아정교회와 모스크바의 정교회 수뇌부들은 러시아 최고수준의 공식모임에 참여하였으며 이를 통해 행정부의 공무원들에게 직접적인 영향력을 행사할 수 있었다. 러시아정교회의 일부는 외국의 종교에 대하여 위험하고 파괴적인 종파라는 인식을 가지고 있었다.

476) http://www.cesnur.org/testi/irf2000/russia.html

2) 러시아 종교법상 종교적 결합체

1997년 종교법은 복잡한 양상을 가지고 있다. 종교적 결합체에 대해 제2장 종교단체안에 종교모임(그룹), 지방종교조직, 중앙종교조직 등을 규정하고 있다.

가) 종교모임(그룹)

종교모임은 시민의 자발적 조직으로 신념의 전파와 공동예배를 목적으로 형성되며 법인격의 취득이나 국가 등록 없이 활동을 행하는 결합체이다.(Article 7.1) 종교모임은 법인이라는 법인격이 부여되지 않는 것이며 은행계좌를 열거나 부동산을 소유하거나 병원이나 감옥에서 종교행위를 할 수 없다. 그러나 공공적 공간을 임대하는 것은 허용된다.

법이 종교활동에 대한 개인적 권리까지 침해하는 것은 아니다. 종교모임의 구성원들은 종교적 행위를 목적으로 자신이 부동산을 구매하거나 참여를 위해 타인을 초대하는 등의 행위를 할 수 있다. 그러나 이 경우 세금혜택 등의 권리를 향유하지 못한다. 또한 종교모임의 경우에도 종교행위나 종교의식 종교에 대한 교육을 행할 권리를 가진다.

종교모임은 활동과 조직에 대해 정부에 등록함으로써 종교조직화 할 수 있다(7.2.).

나) 종교조직

신념의 전파와 공동예배를 목적으로 형성되었으며 법에 의해 인격이 주어진 결합체를 종교조직이라고 한다.(Art. 8) 종교조직은 그들이 활동하는 영역에 따라 지방조직과 중앙조직으로 나뉜다.

지방 종교조직은 해당지역에 계속하여 거주하는 18세 이상의 10명의 구성원으로 구성되어야 한다(Art. 8.3). 지방종교조직은 종교모임으로서 활동한지 15년이 넘었다는 사실이 지방정부에 의해 확인되어야 한다(Art 9.1).

중앙종교교직은 종교적 신념을 같이하는 세 개 이상의 지방조직이 법에 위배되지 아니하는 정관(내부절차)에 의해 구성되는 조직이다(Art 9.2).

중앙종교조직은 등록서류를 제출할 때 적어도 50년간 법적 상태로 활동을 하고 있었어야 그 이름에 러시아나 러시안의 단어를 사용할 수 있다(Art. 8.5).

중앙종교조직의 정관에 의해 설립된 기관, 직업적 종교교육기관, 관리나 조정조직 또한 종교조직으로 간주된다.

종교활동은 매년 등록한 연방 등에 신고 되어야 한다. 또한 중앙종교조직은 지방종교직의 활동 등에 관한 정보를 신고하여야 한다, 3년 이상 신고가 되지 않으면 행정기관은 법원에 활동의 중단을 요구할 수 있도록 하고 있다(Art. 8.9).

3) 종교조직의 설립

가) 정관

정관은 설립자나 중앙종교조직에 의해 작성되나 러시아연방의 민법이 요구하는 조건을 충족하여야 한다. 종교조직의 정관은 ① 이름, 주소, 종교조직의 형태, 신념, 이미 존재하는 중앙종교조직에 속하는 것은 그 이름 ② 목적 ③ 활동의 시작과 청산에 대한 절차 ④ 종교조직의 구성, 행정조직 및 그 구성절차, 권한 ⑤ 종교조직의 재정 및 부동산 ⑥ 정관 개정 절차 ⑦ 해산 시 재산의 처분절차 ⑧ 종교조직의 특성에 따른 기타의 내용 을 포함하여야 한다. 통상 법인에게 요구되어지는 것과 같다.

나) 등록

(1) 지방종교조직의 등록

지방종교조직의 등록을 위해서는 관련사법기관에 다음의 서류를 제출

하여야 한다,

신청서, 종교조직의 구성원목록(시민권, 주소, 생년월일 포함), 종교조직의 정관, 창립회의록, 지방정부기관이 발행한 해당지역에 15년 이상 종교모임이 존재했다는 확인이나 문서 또는 해당 지방종교조직이 구성원임을 확인하는 중앙종교조직의 발행 문서, 종교 및 종교조직의 역사를 포함한 종교적 신념, 관련 활동에 대한 정보 등, 새로 구성된 종교조직의 법적 주소를 확인할 수 있는 문서 등이 요구된다.

여기서 유의해야 할 것은 종교 및 종교조직의 역사를 포함한 종교적 신념, 관련 활동에 대한 정보이다, 이에는 구체적으로는 종교조직구성원에 대한 규제, 혼인이나 가족에 대한 입장, 시민으로서의 의무나 권리에 대한 입장, 교육에 대한 종교의 관점 등에 대해 요구하고 있다. 이것은 종교활동의 위법성여부를 확인하고자 하는 것으로 보이지만 종교활동의 자유를 침해한다는 문제점을 야기할 수 있다,

(2) 중앙종교조직의 등록

중앙종교조직을 등록하기 위해서 요구되는 서류들에는 다음과 같은 것들이 있다. 신청서, 종교조직의 설립자명단, 설립자에 의해 확인된 새로운 종교조직 정관, 새로 설립된 종교조직의 법적 주소를 확인하는 문서, 설립자의 지방연방정부 등록증명 및 정관의 복사물(공인인에 의해 공증되어야 함), 세 개 이상의 지방종교조직의 정관 및 그 구성에 속하게 되는 기타 종교조직에 관한 정보 등이다(Art. 11.7).

(3) 등록절차

기존의 종교조직이나 기존 중앙종교조직에 의해 제출된 신청서의 경우에는 법이 요구하는 모든 문서가 제출된 날로부터 한 달 이내에 심사가 이루어져야하지만 그 외의 경우에는 종교전문가에 의해 심사를 진행

하기 위하여 6개월의 심사기간을 더 연장할 수 있다(Art. 11.8). 지방정부의 심사절차는 러시아연방정부에 의해 규정된다,

(4) 등록거부

지방정부가 등록을 거부하는 사유는 크게 두 가지로 나눌 수 있다, 하나는 목적관련 요건인데 종교조직의 활동, 목적이 러시아연방헌법과 현행법률에 위반하는 경우이다, 다른 경우는 종교조직으로서 불승인하는 경우 즉 종교모임 등으로서는 인정되는 경우로 정관 등이 연방법이 요구하는 조건을 충족하지 못하거나, 이미 지방정부에 의해 법인격을 부여받은 종교조직과 동일한 이름을 가지고 있는 경우, 설립자가 법적으로 충족되지 못한 경우이다(Art. 12).

4) 종교조직의 해산

종교조직은 임의로 또는 강제해산[477]될 수 있다, 임의해산의 경우 설립자들의 결정이나 정관에 의해 권한이 부여된 조직에 의해 결정된다, 강제해산의 경우 연방법과 기타 법률에 대한 지속적 위반이나 중대한 위반의 경우 법원의 결정에 의하여 해산될 수 있다. (Art. 14.1) 종교조직의 활동을 금지하거나 종교조직을 해산하기 위해서는 정부의 안전을 위협하거나 사회질서나 사회안전을 악화시키거나 러시아연방의 통합을 파괴하거나 헌법구조를 기초를 강압적으로 변화시킬 목적으로 활동하거나 무장단체를 창설하거나 사람들 사이에 증오니 사회적, 인종적, 민족적 종교적 분쟁야기나 전쟁의 선전선동을 행하거나 가정을 강제적으로 해체시키거나 시민의 자유와 권리, 법인격의 침해를 행하거나, 국민의

477) 1997년 러시아 종교법(종교법인법)에 강재해산이나 임의해산이라는 명문의 규정을 두고 있지 아니하나 두가지 사례로 나뉘어 있어 필자가 이를 정의하였다.

건강과 도덕성에 손상을 가할 수 있거나(비윤리적, 무질서적인 행위 실행, 최면제, 향정신성물질, 마약에 의한 종교활동 등을 사용하는 경우를 포함하는), 자살을 조장하거나, 생명이나 건강이 위험상태에 빠진 사람에 대해 종교적 원칙에 의해 의학적 도움을 거절하게 하는 경우, 의무교육을 방해하는 경우, 종교조직의 사용을 위하여 종교조직의 구성원이나 참여자, 기타 다른 사람들에게 재산을 강제적으로 양도하게 하거나, 생명, 건강, 재산에 대한 위해협박에 의하여 종교단체를 탈퇴하는 것을 방해하거나, 법에 의한 사민(국민)의 의무를 이행하지 않도록 하거나 기타 무질서적 행위를 실행하도록 하는 경우 등이다.

5) 종교조직의 내부법령과 재산

종교조직은 그들의, 내부법령이 러시아연방법을 위반하지 않으면 그에 따라 활동할 수 있으며 정관에서 규정하는 법적 능력을 갖게 된다. 지방정부는 종교조직의 내부법령을 존중하여야 한다(Art. 15.2).

종교조직은 설립목적, 자선, 교육 등 기타목적을 위하여 건물, 대지, 물건을 소유할 수 있다. 또한 종교적 의의가 있는 물건이나, 자금, 역사적 문화적 기념물을 위한 필요품을 포함하여 종교활동을 위해 본질적은 다른 재산을 소유할 수 있다. 또한 그들 자신의 수단으로 얻거나 창출한 재산을 소유할 수 있으며 시민(국민)이나 단체의 자선이나 정부에 의해 이전된 재산을 소유할 권한을 갖는다. 종교조직은 러시아연방법의 범위 내에서 여하의 방법으로 획득한 재산을 소유할 수 있도록 하고 있다. 또한 외국에 재산을 소유하는 것이 허용된다.

종교재산관 관련하여 러시아종교법이 정하고 있는 가장 특이한 점은 예배목적으로 설립된 부동산 및 기타 재산에 대한 절차진행에 관한 규정을 두고 있다는 점이다. 채권자가 예배(경배)목적을 위해 건립된 부동

산목록작성을 개시하지 않으면 연방정부가 종교조직의 권고를 받아서 작성할 수 있도록 하고 있다(Art. 21.5).

종교조직은 사업을 수행할 수 있는 권한을 가지도록 하고 있으며 시민법에 따라 자신의 기업을 소유할 수 있다(Art. 23).

2. 외국의 문화예술법인제도

외국의 문화예술법인제도는 문화예술분야의 확대와 발전을 위하여 진흥에 중심이 놓여 있다. 영미의 경우 문화예술분야는 원칙적으로 정부에 기인하는 것이 아니라 민간단체자치적 활동으로 확대되어 왔다는 점에서 우리나라의 경우와 많은 차이를 보인다. 우리나라와 가장 유사한 제도를 가지고 있는 일본의 예를 검토하기로 한다.

가. 일본의 문화예술법인제도 연혁

1) 일본민법과 문화예술법인

일본의 문화예술법인제도는 원칙적으로 우리나라와 같이 민법에 의해 규율되고 있다. 따라서 일본문화예술법인의 설립절차와 내용은 우리나라와 크게 다르지 않다.

2) 문화예술진흥법의 성립과정

가) 1970년부터 1990년

문화예술단체의 지원을 위해서 일본은 1977년 문화청에서 문화행정장기종합계획 간담회를 하였고 이 자리에서 문화진흥에 관한 기본법제의 정비필요성이 논하여 졌다.

1980년 7월 오히라 총리의 사적자문기관인 문화의 시대연구그룹은 문화진흥법을 제한하였고 1981년 2월 공립문화시설의 설치 및 운영기준을 위하여 문화진흥법의 입법추진을 위한 연구회를 설립준비를 하였다.

1986년 7월, 문화청과 민간예술활동진흥에 관한 검토회의는 예술활동진흥을 위한 연구방안을 제시하였다.

나) 1990년부터 문화예술진흥법성립까지

1990년대 문화예술단체에 대한 법제도는 일본문화예술협회들의 예능문화기본법 연구제시오 구부터 시작되었다. 이를 시작으로 1994년 11월 음악문화의 진흥을 위한 학습환경정비 등에 관한 법률이 제정되었고, 1996년 6월에는 전체 국공립문화시설협의회가 사단법인화되었다. 1998년 3월 문화청은 문화진흥마스터플랜을 책정하였고 2002년 2월 음악의원연맹이 총회에서 예술문화기본법의 창설을 최우선과제로 제시하였다. 이에 2000년 4월 공명당이 예술문화기본법을 검토하기 시작하였고 2001년 문부과학대신이 문화심의회에 문화를 소중히 하는 사회의 구축에 대해 자문을 하였다. 또한 4월 민주당도 예술문화기본법에 관한 연구를 시작하였다. 이러한 노력의 결과 2001년 6월 공명보수당이 예술문화진흥기본법안을 상정하였고 자유민주당은 문화예술진흥에 관한 소위원회를 설치하였다.

2001년 10월 자유민주당은 문화예술진흥법안을 민주당은 예술문화기본법안을 내놓았고 이를 자민당이 단일화 하였다. 그해 12월 문화예술진흥기본법이 국회에서 심의되고 공포되었다.

나. 일본의 문화예술진흥기본법

1) 개관

일본의 문화예술진흥기본법은 제3장으로 구성되어 있으며 총 35조의

조문으로 구성되어 있다. 1장은 총칙으로 구성되어 있고 제2장은 기본 방침, 제3장은 문화예술진흥에 관한 기본적 시책으로 구성되어 있다.

2) 내용

문화예술진흥기본법은 전문에서 "우리나라 문화 예술의 진흥을 도모하기 위해서는 문화 예술 활동을 하는 사람의 자주성을 존중하는 것을 취지로 하면서 문화 예술을 국민에게 친근하게 하고, 문화예술을 존중하고 소중히 하는 포괄적인 시책을 추진해 나가는 것이 필수적이다. 여기에 문화 예술 진흥에 대한 기본 이념을 분명히 하고 그 방향을 나타 문화 예술의 진흥에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위해이 법을 제정한다."고 밝히고 있다.

또한 제1조 목적에서는 문화예술활동을 행하는 자 즉, 개인과 문화예술활동단체의 자발적인 활동촉진을 취지로 문화예술진흥시책을 추진하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

이를 구체화하기 위하여 제3조에서는 국가의 책무를 제4조에서는 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 또한 제6조에서는 정부는 문화 예술의 진흥에 관한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제상의 또는 재정상의 조치 기타 조치를 강구하여야한다고 규정하여 단순한 선언적 효과에 그치는 것을 방지하고 있다.

민간단체의 지원을 위해서는 제31조에서 국가는 개인이나 민간단체가 문화 예술 활동에 대해 수행 지원 활동의 활성화를 도모함과 동시에, 문화 예술 활동을 하는 사람의 활동을 지원하기 위해 문화 예술 단체가 개인 또는 민간단체의 기부를 받는 것을 쉽게 하는 등 세제상의 조치 기타 필요한 시책을 강구하도록 노력하여야한다고 규정하고 있다. 또한 민간단체에 대한 정보제공을 위해 문화예술진흥에 관한 정보를 제공하

기 위한 시책을 국가가 강구하여야 한다는 의무규정을 두고 있다.

제5절 종교법인제도와 문화예술법인제도의 문제점과 개선방향

1. 종교법인제도의 문제점과 개선방향

가. 종교단체의 법적 성질과 법인제도의 불일치

1) 서언

종교단체의 법적 성질을 파악하는 것은 종교단체의 분열이나 탈퇴, 재산행위와 관련하여 매우 중요한 문제가 된다. 종교단체의 법적구성을 어떻게 하는가에 따라 법적 규율방식도 달라지기 때문이다. 단체에 관하여 민법은 사람들의 결합인 사단과 특정한 목적에 바쳐진 재산인 재단으로 분류하고 있다. 종교단체가 이 중 어디에 속하는가는 실재로 판단하기 어려운 문제이다.

종교단체의 법적성질은 종교단체의 성질이나 구성내용에 따라 즉, 사찰이나 교회인가, 감독정체나, 회중정체 인가 등에 따라 또 사찰이라고 하여도 사찰의 성립과정 등에 따라 다양하게 논의되고 언급되고 있다. 그러나 어느 종교단체라하여도 예배의 물적 시설과 경전, 주지, 목사 등의 성직자, 신도의 구성요소를 가지지 아니하고는 그 목적을 달성할 수 없다. 따라서 종교단체를 현행 민법의 규정에 따라 사단이나 재단으로 획일적으로 구분하는 것은 타당하지 못하며 종교단체의 본질에도 합치하지 아니한다고 보여 진다. 따라서 종교단체는 사단법인과 재단법인의 성질을 모두 가진 특수한 형태의 법인으로 해석하여야하며 따라서 그 재산의 소유관계도 비법인사단의 총유 등으로 해석하는 것도 타당치 못

하다고 하여야 할 것이다. 이러한 법리구성으로 인하여 후술하는 종교단체의 분열과 이탈시 재산귀속에 관한 분쟁을 해결할 수 없는 실력대결의 상태로 놔두게 되는 것이다. 현재 가톨릭의 경우 각 교구를 재단법인으로 등록하고 있고 신교의 각 포괄 종교단체인 감리교나 성결교 등은 사단이나 재단으로 등록하고 있는데 이는 입법적 불비에 따른 어쩔 수 없는 선택이지 종교단체의 성질과 합치하는 것이라고는 할 수 없는 것이다.

따라서 종교단체의 법적성질에 관하여 각 종교단체의 개별적 특성에 비추어 판단하여야 할 것이다.

개신교의 단위종교단체인 교회는 사단으로 보는데 견해가 일치하고[478]있으나 이외 불교 등의 사찰에 있어서는 통일된 견해를 보이지 못하고 있다. 또한 현재 종교단체 중에는 사단법인 또는 재단법인으로 설립한 경우도 있으나 대부분의 단체는 단체의 실체는 갖추고 있으나 민법상의 법인설립 절차 없이 유지되어 있어 비법인 사단 내지 비법인 재단으로 존재하고 있다. 구체적 내용을 분설하면 다음과 같다.

2) 불교단체(사찰)의 법적성질

가) 서언

사찰의 법적성질이 무엇인가에 관해 논하기 위해서는 우선 사찰이 단체적 실체를 갖추고 있는가의 여부를 판단하여야 한다. 그 후 사찰의 법적 성질을 민법의 규정에 따라 판단해야 할 것이다. 이에 관한 판례의 태도는 분명치 않다. 현재 사찰에 관해 대법원은 개인사찰과 단체로서의 실체를 갖춘 사찰로서 사찰을 구분하고 있고 단체로서의 실체를 갖춘 사찰의 법적성질에 관해서는 권리능력 없는 사단, 권리능력 없는

478) 박해성(1997). 종교단체에 대한 법적 규율. 민사판례연구 19권.

재단이라거나 권리능력 없는 사단 또는 재단이라고 하여 이를 명확히 하고 있지 않다. 우선 판례상에서 나타나는 사찰의 법적성질을 살펴보고 이를 현행민법과 관련하여 검토하기로 한다.

나) 개인사찰과 단체로서의 실체를 가진 사찰

개인사찰과 단체로서의 실체를 가진 사찰을 구분하는 기준은 물론 민법상 사단이나 재단과 같은 단체적 요소를 가졌는가하는 점이다. 개인사찰은 개인의 사적 재산에 지나지 않으므로 종교단체로서의 법적 성질이 없고 이와 관련된 재산의 처분이나 종단변경은 개인의 처분행위나 사실행위에 지나지 않아 본 연구의 대상과 관계없는 것이다.

(1) 판례의 태도

(가) 구불교재산관리법상의 등록제도와 종교단체의 실체성

① 구불교재단관리법상의 등록에 따라 단체의 실체성을 인정한 판례

판례 중에는 독립된 사찰인가의 여부의 판단기준으로 구불교재단관리법상의 등록제도를 요건으로 하고 있는 것이다. 즉 구불교재산관리법 제6조의 등록을 했는가를 요건으로 단체로서의 실체를 가진 사찰여부를 확정하는 것이다. 판례의 내용을 검토하여 보면 「불교재산관리법 제6조, 제7조, 제9조, 동법 부칙 제2조 및 동법시행령 제3조 등의 규정에 의하면, 각 사찰과 그 주지는 관할청인 서울특별시장 또는 도지사에게 등록하여야 하고, 또 위 법 시행 후 3월 이내에 동법시행일 현재의 재산목록을 관할청에 보고하여야 하므로 위 칠성암이 원고 개운사와 독립된 사찰인가 여부를 판단하기 위하여는 위 칠성암에 관하여 위 법규에 의한 등록 또는 보고가 되어 있는가를 심리할 필요가 있다 할 것」[479]

479) 대판 1972.7.11. 68다1872

이라고 하거나 「사찰이 대한불교조계종 말사 다률사로서 불교단체 관할청의 등록절차에 관한 흠결 여부의 심사를 거쳐 적법하게 등록된 이상 위 사찰은 대한불교조계종에 속하는 사찰로서 불교재산관리법에 따른 적법한 사찰이라 할 것이고, 위 사찰의 일부교도들이 위 사찰을 원효불교 본산 다률사라고 주장하고 그 등록신청을 하였다 하더라도 그 신청이 관할청에 의해 받아들여지지 아니한 이상 위 원효불교 본산 다률사는 사찰로서의 실체가 인정되지 아니하므로 당사자능력이 없다」[480]고 하고, 사찰이 대처측 주지에 의하여 관리 유지되어 오다가 관할청에 의한 요건흠결의 심사를 거쳐 태고종 소속으로 사찰등록을 마쳤다면 위 사찰이 전래의 사찰로서 비구. 대처의 통합 시 통합종단인 조계종이 그 소속 사찰로 등록하였다 하여도 위 사찰에 대하여는 태고종 소속 사찰의 실체만이 존재할 뿐 이와 별개의 불교단체인 조계종 소속의 원고사찰의 실체가 인정될 수 없어 당사자능력이 없다[481]고 판시하는 등 구불교재산관리법상의 등록여부가 사찰로서의 실체여부의 기준이 되는 듯한 판시를 하고 있다.

② 등록여부와 관계없이 실체성을 판단한 판례

판례는 또한 「사찰이 권리능력의 주체로 됨에 있어 사찰로서의 등록이 반드시 그 요건으로 되는 것은 아니라 할 것이다」[482]라고 하거나 「불교의 포교와 법요집행등 목적으로 불당 및 부속건물을 세워 동명사라 이름 짓고 신도회를 조직한 후 신도회 창립총회에서 그 재산과 업무처리에 관한 규약을 제정하고 그 대표자를 선임한 후 승려를 기거케 하면서 위의 설립목적을 달성하기 위한 활동을 해온 사실이 인정되니 원고 사찰은 불교 단체등록이 되어 있지 않다고 하여도 권리능력 없는 사

480) 대판 1977.4.12. 76다1123
481) 대판 1992.2.25. 88누4058
482) 대판 1992.6.12. 92다12018,92다12025(병합)

단에 해당하므로 당사자 능력이 있다」[483]고 하고 있다. 또한 등록된 개인사찰에 관해서도 「개인사찰을 매수한 후 사찰의 건물과 부지인 부동산에 대한 등기명의를 그들의 의사나 사정에 따라 자신들 또는 사찰 명의로 하여 두고 부동산에 대한 소유권을 실질적으로 행사하면서 사찰을 운영하다가 피고 등에게 위 부동산에 관한 지분소유권이전등기를 경료하여 주었고, 명목상 위 사찰을 대한불교조계종 소속 사찰로 등록하였을 뿐 위 사찰의 건물 등 재산을 위 조계종에 귀속시킨 바 없고, 주지임명에 대한 품신권이 설립자에게 유보되어 있으며, 위 사찰의 기구나 재산의 운영에 관한 규약이나 조직이 없고 신도들도 위 사찰의 운영에 관여하지 아니하였다면, 위 사찰이 구 불교재산관리법에 의하여 대구광역시에 불교단체로 등록한 바 있다거나 사찰 경내에 대웅전, 선방, 요사체 등 건물이 있고 주지 등 승려가 불사를 집행하고 있다는 등의 사정이 있다고 하더라도, 위 사찰은 단순한 불교목적시설일 뿐 권리능력 없는 재단이나 사단으로서 당사자능력을 가진다고 볼 수 없다[484]고 판시하고 있다.

③ 판례의 검토

사찰이 독립된 단체로서의 실체를 어떻게 가지는가에 관해 기준으로 제시되고 있는 구불교재산관리법상의 등록기준에 관한 판례는 크게 1980년 이전과 이후로 구분 지을 수 있다. 그 이전의 판례는 구불교재산관리법 제6조에 의한 등록을 요건으로 하여 단체의 실체성 인정여부를 판단하고 있는 판례가 대부분이고 그 이후에는 위 등록과 관계없이 단체의 실체성여부를 판단하고 있는 것으로 보여 진다. 판례의 검토에 관해 대판 1995.9.26. 94다41508 소위 안양암사건의 판례가 등록여부

483) 대판 1982.2.23. 81누42
484) 대판 1994.6.28. 93다56152

에 의해 실체가 인정된 주요한 자료라고 하는 견해[485]가 있으나 이는 오해에서 비롯된 것 같다. 위 판시를 살펴보면 「사찰이 이미 독립된 단체를 이루고 있는 경우에 있어서는 구 불교재산관리법(1987.11.28. 법률 제3974호 전통사찰보존법에 의하여 폐지)에 따른 사찰 및 주지취임 등록처분의 유무에 의하여 그 사찰의 실체가 좌우되는 것이 아니지만, 아직 독립된 단체를 이루지 못하고 있는 경우에 있어서는 그 물적 시설에 불과한 개인 사찰의 소유자가 그 사찰의 재산을 모두 특정 종단에 귀속하기로 하고 주지임면권을 가지는 그 종단으로부터 주지의 임명을 받아 구 불교재산관리법에 따라 그 종단의 사찰로 등록하였다면 그 때부터 등록된 종단의 사찰로서 독립한 단체로서의 사찰의 실체를 가지고, 그 이후에 그 종단 사찰에 대항하여 당시 주지 및 신도의 일부가 임의로 사찰의 암헌을 제정, 공포하고 그 암헌에 따라 주지를 임명하였거나, 또는 위 등록 이후에 구 불교재산관리법이 폐지되고 전통사찰보존법이 제정되어 시행되게 되었다고 하더라도, 이미 독립한 사찰로서의 실체를 가지는 위 종단 소속 사찰의 법적 성격이 달라지는 것은 아니다.」라고 하여 재산의 귀속과 주지임면권에 의한 주지임명이라는 요건의 증거적 의미로서 등록을 인정하고 있다고 보아야 할 것이다.

즉 구불교재산관리법 제6조 및 전통사찰보전법 제3조상의 등록은 독립된 단체의 기준이 아니고 등록에 즈음하여 사찰부지와 건물의 소유명의를 사찰로 등기하는 등의 행위를 통하여 개인재산으로부터 독립된 하나의 실체를 갖추었다는[486] 것을 전제로 한 것을 의미한다고 해석하여야 할 것이다.

485) 이백규(1997). 사찰의 실체와 종단변경. 민사판례연구.
486) 박해성(1997). 종교단체에 관한 법적규율. 민사판례연구.

(나) 종단의 가입과 단체의 실체성구비여부

판례는 종단의 가입여부와 단체의 실체성 구비여부의 관련성을 부인하고 있다. 즉 「사찰이 조계종단에 사찰등록을 하고 조계종이 불교재산관리법에 따라 관할청에 불교단체로 등록하면서 당해 사찰을 조계종 소속의 사찰로 등록하였다고 하더라도 그것이 당해 사찰의 실체 인정의 요건이 되는 것은 아니다」[487]라고 하여 이를 부인하고 있다.

(2) 실체구성요건

사찰의 실체성 구성요건은 전술한 바와 같이 구불교재산관리법 제6조나 전통사찰보전법 제3조의 규정에 의하여 인정되는 것이 아니라 사법적 요건으로서 판단하여야 할 문제이다. 즉 기본재산을 창건주 아닌 사찰자체에 귀속시켜 창건주에 의한 임의관리나 처분을 금하는 등 재산적으로 독립된 실체를 갖고 등 종교단체의 의의에서 검토한 종교단체의 4가지 요소의 구성여부에 따라 판단되어져야 한다.

현재 판례도 과거와 달리 사찰의 실체성 여부의 요건을 명백히 규정하고 있다.

대판 2001. 1. 30. 99다42179는 「사찰이란 불교교의를 선포하고 불교의식을 행하기 위한 시설을 갖춘 승려, 신도의 조직인 단체로서 독립한 사찰로서의 실체를 가지고 있다고 하기 위하여는 물적요소인 불당 등의 사찰재산이 있고, 인적요소인 주지를 비롯한 승려와 상당수의 신도가 존재하며, 단체로서의 규약을 가지고 사찰이 그 자체 생명력을 가지고 사회적 활동을 할 것이 필요하다고 할 것인바…」라고 하여[488] 단체성 인정여부로 ① 물적 요소로서의 사찰재산 ② 주지 및 승려와 신도의 인적요소 ③ 단체로서의 규약 ④ 사회적 활동을 요건으로 하고 있는 것이다.

487) 대판 1994. 6. 28, 93다56152

488) 동지판결 ; 대판 1988. 3. 22. 85다카1489(공1988, 665) ; 대판 1992. 6. 12. 92다12018, 12025(공1992, 2143) ; 대판 1997.12. 9. 94다41249(공1998상, 205) 등

다) 사찰의 사단성과 재단성 여부

민법상 단체에 관한 법리는 후술하는 바처럼 사단과 재단의 양자 중에 하나에 속하게 된다. 사찰이 독립된 단체성을 가진다면 단체의 성질상 사단과 재단 양자 중 어디에 속하는가의 문제가 발생한다. 이에 관한 판례의 태도는 다음과 같다.

(1) 사찰의 재단성을 인정한 판례

사찰의 재단성을 인정한 판례를 살펴보면 「사찰은 법인격을 가진 불교재단이므로 사찰을 재건하고 그 재산을 조성 증식하는데 있어서 신도들이 기여한 공로가 크다 할지라도 그 재산은 사찰의 소유로 귀속되는 것이고 신도들의 소유로 되는 것은 아니다.」[489]라고 하고 「전통사찰보존법에 따라 문화공보부에 전통사찰로 등록되어 있고 독립한 사찰로서의 실체도 갖추어 권리능력 없는 재단으로 인정되는 사찰의 경우 그 사찰 명의로 등기된 재산은 독립한 권리주체인 사찰의 소유인 것이지 그 사찰의 창건 또는 재산관리에 있어서 신도들이 기여한 바가 크다 하더라도 그것이 신도들의 총유물로서 사찰에 명의신탁된 것이라는 법리는 성립할 수 없다.」고 하며 「구 불교재산관리법(1987.11.28. 법률 제3974호 전통사찰보존법 시행으로 폐지)에 따라 불교단체등록을 한 사찰은 권리능력 없는 재단으로서의 성격을 가지고 있다고 볼 것이므로」[490]라고 하여 사찰의 재단성을 인정하고 있다.

(2) 사찰의 사단성을 인정한 판례

사찰의 사단성을 인정한 판례를 살펴보면 「…… 동법 소정 농가라 함은 자연인에 한하는 것이므로 법인격 없는 사단인 사찰은 농지를 취

489) 대판 1970.2.10. 66누120,121
490) 대판 1994.12.13. 93다43545

득할 수 없고 농지에 관한 사찰명의의 등기는 실체에 부합되지 않는 무효의 등기라 할 것이다.」[491]거나 「기존의 사찰에서 이탈한 신도들과 승려가 조계종에 소속될 새로운 사찰의 건립이라는 공동 목적으로 사찰의 대표, 신도회장 등 체계적인 조직을 만들고 그들의 출재와 노력에 의하여 토지를 매수하여 그 지상에 불당을 완공한 경우, 불당의 완공 당시 위 단체는 그 명칭이나 특정 종단의 귀속 여부에 불구하고 독립된 사찰로서의 실체를 갖추게 된 것으로 그 실질은 권리능력 없는 사단으로 …」[492]보아야 한다고 한다.

(3) 사단성과 재단성을 모두 인정한 판례

사찰의 법적 성격에 관하여 사단성과 재단성을 모두 인정하고 있는 판례도 적지 않다. 판례는 「… 독립된 단체를 이루고 있는 사찰은 그 등록처분의 유무에 불구하고 권리능력 없는 사단 또는 재단으로서의 독립된 권리능력과 소송상의 당사자능력을 가지며」[493]라거나 「일반적인 사찰은 사설사찰과는 달리 법인격 없는 사단 또는 재단이므로 …」[494]라거나 「사설 사암이나 사설 사찰이 아닌 한국불교 태고종에 등록된 일반적인 사찰은 독자적인 권리능력과 당사자능력을 가진 법인격 없는 사단이나 재단이라 할 것이므로, 그 사찰의 토지 및 건물을 점유하고 있는 자는 사찰 자신이고…」[495]거나 「개인사찰로 관리·운영되어 오던 사찰이 종단 소속 사찰로 등록되어 종단으로부터 주지 임명을 받은 후 관할 관청에 종단 소속으로 사찰등록 및 주지등록을 하고 사찰 부지에 관하여 사찰 명의로 소유권이전등기를 경료한 경우, 명목상으로만 그

491) 대판 1976.5.11. 75다1427
492) 대판 1997. 12. 9. 94다41249
493) 대판 1988.3.22. 85다카1489
494) 대판 1989.10.10. 89다카2902
495) 대판 1996. 1. 26. 94다45562

사찰을 종단에 소속시키고 구 불교재산관리법(1987. 11. 28. 법률 제3974호 전통사찰보존법에 의하여 폐지)에 의하여 관할 관청에 종단 소속 사찰로 사찰등록 및 주지등록을 한 것이라는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 사찰은 종단 소속 불교단체 내지는 법인 아닌 사단 또는 재단으로서의 실체를 갖춘 독립된 사찰로 보아야 한다.」[496]고 하여 사단성과 재단성을 모두 인정하고 있다.

(4) 판례의 검토

사찰이 비법인사단 또는 비법인재단인가 아니면 비법인사단과 재단의 양자적 성질을 모두 가지고 있는 실체적 단체인가에 관해 전술한 바처럼 판례는 통일된 견해를 가지지 못하고 있다.

라) 종단의 법적성질

종단의 법적성질에 관하여는 학설과 판례는 비법인 사단으로 인정하고 있다. 판례는 「대한불교조계종은 그 산하의 사찰과 승려 및 신도로써 구성되는 비법인 사단으로서의 법적 성격을 가지는 것이어서, 위 종단에 소속된 사찰은 그 구성분자로서 종단의 자치법규인 종헌, 종법 등의 적용을 받아 자율적인 주지 임면권 등을 상실하고 위 종단이 그 권한 등을 행사하게 되어 있지만, 사찰도 독립된 단체로서의 실체를 가지는 경우에는 독자적인 권리능력과 당사자 능력을 가질 수 있는 것이므로 그러한 사찰의 주지 임명에 관하여 당해 사찰과 아무런 관계도 없는 자가 다만 위 종단의 구성원이라는 막연한 지위에서 그 효력을 다툴 법률상의 이해관계가 있다고 볼 수 없다.」[497]거나 「우리 불교계의 조계종과 태고종에 있어서 사찰이 특정종단과 법률관계를 맺어 그에 소속하

496) 대판 1999. 9. 3. 98다13600
497) 대판 1992.1.23. 91마581

게 되면 그 사단의 구성분자로 되는 것이고 이러한 구성분자에 대한 사단의 자치법규인 당해 종단의 종헌, 종법 등이 소속사찰에 적용되게 됨에 따라 소속사찰의 주지자율임면권은 상실되고 주지임면권은 당해 종단에 귀속된다.」고 하여 종단의 법적성질을 비법인 사단으로 보고 있다. 학설의 경우에는 대한불교조계종의 경우 종헌에 종단의 구성원은 승려와 신도로 규정되어 있고, 사찰은 그 구성원으로 규정되어 있지 않으므로[498] 종단은 결국 승려와 신도의 인적 단체라는 것이다.

3) 기독교단체의 법적성격

가) 교회의 의의

(1) 서설

기독교의 교회가 무엇이고 그 본질과 속성이 어떤 것인가는 역사적으로 다양한 견해가 있어 왔으며, 오늘날도 구·신교(개신교와 로마 가톨릭) 사이에 서로 다른 견해를 보이고 있다고 한다.[499] 그러나 본 연구에서는 이른 종교적·신학적으로 규명하려는 것이 아니고 교회재산분쟁 등 재산처분행위와 관련하여 단체가 어떤 의미를 갖는지를 살피는 데 목적이 있으므로 그 전제로서 필요한 한도 내에서 논하기로 한다.

(2) 성서상의 교회

교회가 무엇이며 그 본질과 속성이 어떤 것이냐에 관하여는 역사적으로 다양한 견해가 있어 왔으며 오늘날에도 로마가톨릭과 프로테스탄트 사이에 견해의 일치를 보지 못하고 있다. 그런데 현재의 우리가 교회라

498) 곽윤직대표(1992). 민법주해(Ⅰ). 박영사. (정귀호 집필부분)
499) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

고 관념하는 것은 그 원형이 예수 그리스도가 본격적으로 종교활동을 시작한 이후의 것 즉 신약성서상의 그것이므로 당초 헬라어로 쓰인 신약성서상 교회를 가리켜 명명한 "에클레시아"에서 그 의미를 찾아보아야 할 것이다. 위 말의 어원적 의미는 "밖으로 부른다" 즉, '불러낸다'(to call out)는 뜻인데, 위와 같은 언어적 의미를 갖는 '에클레시아'는 원래 헬라인들 사이에서는 관용적으로 '자유로운 도시국가에서 정규적으로 모이는 전체적인 시민사회'를 가리키는 말로 사용되어 왔는데 그것이 위와 같이 신약성서에 이르러 위와 같이 종교적으로 사용되어진 것이다. 그 후 이 어휘는 기독교세가 발전되어 그 조직 자체가 나누어지고 다양화됨에 따라 대체로 다음과 같은 경우 의미로 다양하게 쓰여져 왔다. ① 가장 흔히는 일정한 지역에 있는 기독교인들의 개개의 단체인 지교회라는 의미로, ② 다음으로 사도시대의 부자나 중요한 인사들이 제공한 집회의 장소인 가정교회의 의미로, ③ 또는 외부적으로 그리스도를 향한 신앙을 고백하고 임명된 직원들의 지도 아래 예배할 목적으로 조직된 지상의 모든 단체를 뜻하는 유형적 보편교회의 의미로, ④ 가장 포괄적으로 하늘에서나 지상에서나 그리스도와 영적으로 연합된 혹은 장차 연합될 모든 신자들로 구성하는 무형적 보편교회의 의미로 쓰이고 있다.[500]

(3) 법적 의미의 교회

(가) 미국의 경우

미국 수정헌법 제1조는 국교수립금지와 종교행사자유를 규정하고 있는데, 이는 개인에게 뿐만 아니라 종교단체에도 적용된다. 국교수립금지 조항이 종교단체를 상정하고 있음은 입법취지에 비추어 당연하고, 종교

500) 신학적 의미에서의 교회의 개념에 대한 자세한 내용은 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문. ;김진현(1987). 교회의 법적 성질. 민법학의 현대적 과제(매석고창현박사화갑기념). 박영사.

행사자유 조항도 필연적으로 종교단체를 결성하고 운영할 자유를 수반한다고 할 것이기 때문이다. 그런데 연방법률이나 주법률상 그 종교단체 가운데서도 교회는 가장 종교적인 조직으로서 최대한의 보호와 혜택이 수여되고 있으므로, 교회의 정의를 둘러싸고 이해관계의 대립이 크게 되는 바, 가장 문제되는 미국 내국세법상 교회로 취급되는 것은 지교회, 교단 및 성사집전기능이 있는 종교단체이다. 미국 판례상 교회는 교회건물·집회장소·일정한 종교적 조직체 등의 의미로도 해석되지만 일반적으로는 일정지역의 교인들이 모여서 이룬 개개의 단체(congregation 혹은 society)인 지교회를 의미한다. 그리고 같은 신앙과 교리를 가진 지교회들이 일정한 통치조직하에 결합한 조직인 교단(domination)도 법적 실체로서의 교회로 인정되지만, 경우에 따라서는 관념상의 존재로만 인정되거나 권리능력이 제한되기도 한다.[501]

(나) 우리나라의 경우

① 실정법상 교회

우리 실정법상 교회 또는 이를 포괄하는 종교단체 내지 종교에 관한 규정은 여기저기 散在해 있다. 헌법 제19조가 종교의 자유와 국교부인·정교분리를 선언하고 있으며, 소득세법·상속세법을 비롯한 거의 모든 세법과 농지개혁법, 관세법 등에서 교회 내지 종교단체에게 각종의 면제·규제완화 등의 혜택을 부여하고 있다. 그러면서도 교회에 대하여 어떤 적극적인 정의를 하고 있지는 않다. 사회일반의 관념에 맡기고 있다고 할 수 있다. 교회의 가면을 쓰고 탈세 등 의무면탈을 하려는 경우가 많아 교회의 정의를 입법상·행정상 내리려는 경향의 미국과는 대조적이라 할 것이다. 기독교의 교회가 종교단체 중 대부분을 차지하고 있는 미국에서 '교회'의 관념에 타종교단체 심지어 세계관단체까지 포괄되어

501) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

있는 것과는 달리 우리 법에서의 교회는 기독교의 교회만을 가리키는 것으로 보아야 할 것이다. 그리고 법령상 '교회'라는 명칭이 나왔을 때는 기독교의 모든 교파 내지 교단의 교회를 말한다고 보아야 하므로 비정통적인 이른바 이단종파의 교회도 자신을 기독교의 교회로 분류하고 있다면 역시 교회로 보아야 할 것이다. 그리고 우리 법령상 교회 또는 종교단체의 의미가 개개의 지교회로 특별히 한정되어 있지는 않는 듯하다. 그러나 법문언상 대체로 교회라는 개념에는 지교회만 포섭되고 교단은 교회개념보다는 종교단체라는 더 넓은 개념에 포섭되는 것으로 보인다.[502]

② 판례상의 교회

우리나라의 판례는 한 때 "교회라 함은 예수교의 신도들이 교리의 탐구·예배 기타 신교상의 공동목적을 달성하기 위하여 각기 자유의사로 구성된 단체..."[503]라고 교회를 정의한 적도 있었으나, 그 이후 이와 같은 적극적으로 교회를 정의한 판례는 보이지 않는다. 그리고 판례의 대체적인 흐름은 지교회만을 법적 생활단위로서의 교회로 인정하고, 그 지교회를 포괄하는 교단교회(그 중에서도 특히 老會)는 단순한 종교적 내부관계로 보려는 경향이 있다. 예컨대 지교회의 당회장으로 선임되었으나 아직 소속 노회의 승인을 받지 않은 목사의 지교회 대표권에 관하여 판단함에 있어서 노회와 지교회의 교단적 결연이 단순한 종교적 내부관계에 불과할 뿐 법적인 구속력이 없음을 시사하고 있으며[504], 또한 지교회의 부동산은 노회의 소유로 한다는 교단헌법의 규정 역시 지교회를 법적으로 구속하는 효력이 없다고 하든가[505], 나아가 소속 교단에서

502) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
503) 대법원 1957. 12. 13. 선고 4289민상182.
504) 대법원 1967. 12. 18. 선고 67다2202.
505) 대법원 1973. 8. 21. 선고 73다442,443.

탈퇴하였다는 이유만으로는 곧 그 교회의 총유재산에 대한 권리의무를 상실하였다고 볼 수는 없다[506]라고 각 판시한 판례가 그러한 경향을 반영하고 있는 것으로 보인다. 다만 교단적 차원에서는 법적 실체로서의 교단교회를 인정하는 취지의 판례[507]도 있다.[508]

(4) 정체형태와 교회

(가) 개념 및 의미

정체라 함은 보통 국가의 주권 내지 통치권이 원초적으로 어디에 있는냐 하는 국체와 대비되어 사용되는 것으로서 그 뜻은 국가가 가진 위 주권 내지 통치권을 누가 어떠한 방법으로 행사하느냐는 것인데 이것을 기독교에 적용시켜 말하면 원래 기독교 교회의 교권은 예수그리스도에게 있는 것은 자명하지만 위 예수그리스도 자신은 이 땅에 실재하지 아니하므로 누군가가 교회의 교인들에게 예수그리스도가 가진 위 교권을 어떠한 방법으로든지 행사하여야 하는바 이와 같이 교회의 교권 즉 교회의 행적조직 및 재판권을 포함한 치리권(judicatory)의 행사방법[509]이 본 연구와 관련되는 정체의 개념이라 할 것이다.

(나) 감독정체

이는 교회의 머리이신 그리스도가 교회의 정치를 사도들에게 위임하였으며 그 권위는 사도들의 후계자인 감독들에게 감독직의 계대(繼代)를 통하여 전승된다는 의미의 '사도적 계승'을 그 기초적 원리로 하는 정체이다. 이 정체에 있어서는 "교인들의 집단"은 절대적으로 교회정치

506) 대법원 1978. 1. 31. 선고 77다2303;대법원 1993. 1. 19. 선고 91다1226.
507) 대법원 1972. 11. 14. 선고 72다1330.
508) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.
509) 이학수(1991). 교회의 분열 및 그에 따른 교회 재산의 귀속에 관하여 현재의 대법원 판례가 취하는 태도에 대한 검토. 판례연구1집. 부산판례연구회.

에 참여할 수 없는바 위 감독정체는 다시 몇 개의 유형으로 나우어 볼 수 있는데 ①군주제형으로 로마가톨릭교회가 이에 해당하고 ②귀족제형으로서 동방정교회가 이에 해당하며 ③감독제형으로서 개신교 감독교회가 이에 해당한다.[510]

(다) 장로정체

장로정체는 대의를 특징으로 하는 정체로서, 평신도들이 그들의 대표자이며 마찬가지로 평신도인 치리장로들을 선택하여 그들로 하여금 교역자와 함께 치리권을 행사케 하는 정체이다. 지교회의 대의정치기관이며 치리회인 당회는 목사와 치리장로들로 구성되는데 보통 장로는 목사보다 다수이다. 당회는 교회의 기원적 권세의 좌소인데 당회의 권세를 보다 더 넓은 범위에서 행사하는 확대회의들이 있어 여러 교회의 공통한 사건들과 하회에서 해결할 수 없는 사건들을 처리한다. 확대회의로는 당회위에 노회가 있고 노회위에 대회가 있으며 대회위에 최고 치리회로서 총회가 있다. 확대회의들에서 회원인 목사와 장로는 항상 동수이어야 하는데 이는 장로정체에서는 교역자와 평신도의 지위가 평등임을 나타내는 것이다. 위 장로정체는 앞의 감독정체와 뒤에서 나오는 회중정체의 중간 형태로서 위 정체를 채택하는 교단으로서는 장로교회·개혁교회, 그리고 루터교회중의 일부교단이다.[511]

(라) 회중정체

이 정체는 지교회의 완전 독립을 인정하며 따라서 상급치리회라는 것은 존재하지 아니한다. 그리고 지교회의 치리권도 회중일반에게 독점적

510) 이학수(1991). 교회의 분열 및 그에 따른 교회 재산의 귀속에 관하여 현재의 대법원 판례가 취하는 태도에 대한 검토. 판례연구1집. 부산판례연구회.

511) 이학수(1991). 교회의 분열 및 그에 따른 교회 재산의 귀속에 관하여 현재의 대법원 판례가 취하는 태도에 대한 검토. 판례연구1집. 부산판례연구회.

으로 분속한다. 목사를 포함하는 모든 직원들은 단순히 지교회의 사역자일뿐 교회의 회원으로서 가지는 것 이상의 정치권을 가지지 못한다. 회중교회도 연합활동을 위하여 지역적 혹은 전국적인 확대회의를 구성하는 수가 있으나 그 회의는 치리회가 아니며 결의를 하더라도 그 효력은 구속적인 것이 아니라 권고적 혹은 선언적인 것에 불과하다. 이 정체를 채택하고 있는 교단들로는 침례교회, 회중교회, 그리스도의 제자교회, 퀘이커교도, 그리스도의 교회, 유대교도, 그리고 루터교회의 일부교단들이다.[512]

(마) 소결

이상 살펴본 각 정체 중 감독정체는 재치권이 감독 1인에게 전속되며 하위 성직자 및 평신도들에게는 치리권한이 없고 오직 순종의 의무만이 있을 뿐이라는 점에서, 그리고 장로정체는 치리회를 구성하는 목사나 장로들이 모두 평등한 권리를 갖고 있기는 하나 이들로 구성된 치리회에는 앞서 본 바와 같은 位階가 있다는 점에서 위 양정체를 교계정체라고 부르며, 지교회 자치와 교역자·평신도의 평등을 중심 조직원리로 하는 회중정체와 대비된다.[513] 이러한 분류는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 교회의 재산분쟁이 생겼을 경우 교계정체냐 혹은 회중정체냐에 따라 그 해결기준이 차이가 나는데 의의가 있다.

나) 교회의 단체법적 성질

(1) 서설

교회는 일정한 목적을 위한 교인들의 집합으로서 일정한 조직하에 운

512) 이학수(1991). 교회의 분열 및 그에 따른 교회 재산의 귀속에 관하여 현재의 대법원 판례가 취하는 태도에 대한 검토. 판례연구1집. 부산판례연구회.

513) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

영되고 있으므로, 그 중 법적인 측면의 교회조직이 법률상 어떤 단체 내지 조직으로 분류될 수 있을까 하는 것이 문제된다. 법률상 개인 아닌 조직으로서 독자적 존재성을 인정받고 있는 법적 실체는 사단과 재단인 바, 교회의 조직은 성직자·신도 등 인적 요소와 교회재산 등 물적 요소가 병존하므로, 전자에 치중하여 파악하면 사단성을, 후자에 치중하면 재단성을 각 인정할 수 있을 것이다.

우리 민법은 법인격을 부여하는 실체로서 사단과 재단의 두 가지 유형만을 인정하고 그 중간의 것은 인정하지 아니하며, 법적 규율의 면에서도 사단과 재단을 규율하는 법규가 따로 있고, 법인격 없는 조직의 경우에도 사단과 재단에만 그 법들이 각 준용되는 것으로 되어 있을 뿐 중간적인 조직을 그 규율대상으로 하고 있지 아니하다. 따라서 교회분쟁이 생겼을 때 그 해결을 위해 적용되어야 할 법규를 결정하기 위해서뿐만 아니라 분쟁의 사전방지를 위하여서도 사단과 재단 중 어느 한 쪽으로 교회조직의 성질을 결정할 필요가 있다.[514] 따라서 먼저 어떠한 조직이 사단 또는 재단으로 인정되기 위하여 갖추어야 할 요건 내지 표지에 관하여 살펴보고 각 교회가 그 정체에 따라 과연 법적으로 어느 단체에 가까운지를 살펴보기로 한다.

(2) 교회조직의 사단성·재단성 검토

(가) 사단성의 표지(標識)

사단이라는 법개념의 범주에 구체적인 사회적 실체로서 다양한 태양을 보이는 현실적 조직을 포섭시키기 위해서는 먼저 사단개념의 정의 내지 표지를 알아볼 필요가 있다. 여기서는 우리나라의 학설·판례에 나타나는 그것들을 검토하고 정리해보기로 한다.

514) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

① 학설상의 표지

우리 학설은 주로 권리능력 없는 사단의 성립요건을 설명하면서 사단의 표지를 들고 있는데, 다음의 두 가지 요건 내지 표지를 드는데 거의 일치되어 있다.[515] ① 단체로서의 조직을 갖출 것과 ② 대표의 방법·총회의 운영·재산의 관리 기타 사단으로서의 주요한 점이 정관에 의하여 확정되어 있어야 한다는 것이다. 전자는 이른바 사단적 조직이어야 한다는 의미로 보이며, 후자는 조직의 골격이 자치규범에 의하여 확립되어 있어야 한다는 뜻으로 이해할 수 있다.[516] 이 두 가지의 요건 이외에 다수결의 원칙이 행해지고, 구성원의 변동에도 불구하고 단체 그 자체가 존속하고 있어야 한다는 요건을 설명하는 견해[517]도 있다.

② 판례상의 표지

판례가 이제까지 그 사단성을 긍정한 사회조직 가운데에서 가장 예가 많은 것은 종중과 교회이며, 그 밖에 洞里, 몇몇 寺刹을 포함한 불교단체, 노동조합, 협동조합 등에 대해서도 사단성을 인정하고 있다. 이들 사회적 조직들에 대하여 사단성을 긍정 또는 부정함에 있어서 대법원은 "민사소송법 제48조에서 소송의 당사자가 될 능력을 인정하는 비법인 사단이라 함은 일정한 목적 하에 이루어진 다수인의 결합체로서, 그 결합체의 의사를 결정하고, 목적달성을 위한 업무를 집행할 기관들에 관한 정함이 있으며, 외부에 대하여, 그 결합체를 대표할 대표자 또는, 관리인의 정함이 있는 법인 아닌 단체를 이르는 것이라고 함이... ... "[518] 라고 판이함으로서 비법인 사단을 정의하고 있다. 이 밖에 대법원이 사

515) 곽윤직(1998). 민법총칙. 박영사. ; 이영준(1996). 민법총칙. 박영사. ; 김상용(1999). 민법총칙. 법문사. ; 고상룡(1999). 민법총칙. 법문사. ; 백태승(2000). 민법총칙. 법문사.

516) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

517) 장경학(1988). 민법총칙. 법문사.

518) 대법원, 1967, 1. 31 선고 66다2334.

단성 인정을 위한 표지 또는 요건들에 대한 판단을 정리하면 다음과 같다. ① 어느 정도 지속성이 있는 일정한 고유의 목적이 있어야 한다.[519] ② 의사결정기관과 업무집행기관 및 대표기관이 있어야 한다.[520]③ 반드시 서면화한 성문의 규약은 아닐 지라도 규약 기타의 정관은 있어야 한다.[521]

③ 종합

우리나라의 학설과 판례를 종합하면 대체로 사단의 표지를 다음과 같이 정리 할 수 있을 것이다.[522] ① 단체로서의 조직을 갖출 것과 ② 대표의 방법·총회의 운영·재산의 관리 기타 사단으로서의 주요한 점이 정관에 의하여 확정되어 있어야 한다는 것 ③ 다수결의 원칙이 행해지고, 구성원의 변동에도 불구하고 단체 그 자체가 존속하고 있어야 한다는 것 ④어느 정도 지속성이 있는 일정한 고유의 목적이 있어야 한다는 것 ⑤ 의사결정기관과 업무집행기관 및 대표기관이 있어야 한다는 것 등으로 사단성의 지표를 정리할 수 있을 것이다.

(나) 재단성의 표지

교회조직의 재단성의 검토를 위하여 먼저 재단성의 표지를 알아볼 필요가 있는바, 여기서는 우리나라의 학설·판례에 나타나는 그것들을 검토하고 정리해보기로 한다.

519) 대법원 1981, 9. 8 선고 80다2810. 본 판례는 부락을 비법인 사단으로서 당사자능력 인정한 사례임.

520) 대법원, 1980. 1. 15 선고 78다2364. 본 판례는 자연부락을 비법인 사단으로 인정한 사례임.

521) 대법원 1982. 2. 23 선고 81누42. 본 판례는 불교단체등록이 되어 있지 않는 사찰의 당사자 능력에 관한 판례임.

522) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

① 학설상의 표지

우리나라 학설상 재단성의 표지에 대해서는 ① 비영리적 목적을 위하여 ② 어떤 관리조직을 갖춤으로써 ③ 목적에 의하여 구속되는 재산[523]으로 일반적으로 정의되고 있다. 이러한 개념표지에 따르면 재단이 성립하기 위하여는 ① 목적재산의 분리·독립과 ② 재산관리기구의 확립이라는 일반적 성립요건이 필요하다고 말할 수 있다. 목적재산의 분리·독립이란 출연자나 관리자의 개인재산과 뒤섞이지 아니하는 것이고, 재단채권자에 대하여 재단의 재산만이 책임재산이 됨을 말하며, 재산관리기구의 확립이란 재단목적을 달성하기 위하여 목적재산을 관리하고 업무집행을 하는 관리인 내지 대표자가 있어 대외적 행위의 효과가 행위자인 그 자에게 귀속되지 아니하고 목적재산 즉 재단 자체에 귀속하는 체제가 갖추어져 있음을 말하는 것으로 이해된다.[524]

② 판례상의 표지

판례에 나타난 재단성의 표지에 대해서 살펴보면, 이에 관한 판례가 많지는 않으나, 특수한 사회적 작용을 담당하여 하나의 독자적 존재로서 법률상 특별취급을 할 필요가 있는 재단의 요건 내지 표지를 그때그때 몇 가지씩 들고 있는바, 이를 정리하면 ① 지속성 있는 목적이 정관에 의하여 확정되어 있을 것 ② 독립된 출원재산이 있을 것 ③ 비사단적으로 조직된 독자적인 관리기구가 있을 것[525]을 들 수 있다.

523) 곽윤직(1998). 민법총칙. 박영사. ; 김상용(1999). 민법총칙. 법문사. ; 고상룡(1999). 민법총칙. 법문사.

524) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

525) 대법원 1969, 3. 4 선고 68다2387. 본 판례는 유치원이 법인 아닌 재단으로서 소송상 당사자 능력이 있다고 한 사례임. 참고 판례로는 대법원 1964, 6. 2 선고 63다856;대법원 1968,4. 30 선고 65다1651.

③ 종합

우리나라의 학설과 판례를 종합하면, 재단의 표지 내지 일반적 성립요건은 ① 지속성 있는 목적이 정관에 의하여 확정되어 있어야 하고 ② 출연자나 관리자의 재산으로부터 분리·독립된 특별재산인 출연재산이 존재하여야 하고 ③ 비사단적으로 조직된 독자적인 관리기구가 있어야 하는 것으로 정리 할 수 있을 것이다.[526]

(다) 교회조직의 사단성

① 감독정체의 교회

가장 대표적인 감독정체라 할 로마 가톨릭교회를 보면 앞서 본 바와 같이 사단적 조직의 근본인 구성원의 자율적 의사결정기관(총회)을 교리상 가질 수 없어 사단성을 인정하기 곤란하다고 할 것이다. 가톨릭교회에도 의회에 유사한 기구가 없는 것은 아니지만 이는 어디까지나 심의기관 내지 자문기관에 불과하고 최종적인 의사결정권은 교황 혹은 주교(bishop)에게 있다. 오히려 비사단적으로 조직된 독자적 관리기구로서 성직자의 교계조직이 있고 기타 앞서 본 재단으로서의 모든 표지들을 충족시키고 있어[527] 재단성을 강하게 지닌다고 할 것이다.[528] 판례도 가톨릭교회의 각 교구 산하 본당(각개 성당)은 민사소송법상 당사자능력이 없다고 함으로써 가톨릭교회가 사단이 아님을 밝히고 있다.[529] 또한 구세군교회는 지역교회 중심의 일반 교회와는 달리 강력한 중앙집권적 조직을 갖추어 산하 영문(營門)의 재산에 관하여 일체의 사권행사를 부인하고 있으므로 구세군교회의 재산은 교인들의 총유에 속하는 것으로 볼 수 없다고 판시함으로써 역시 권리능력 없는 사단이 아니라고 하였

526) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
527) 가톨릭교회의 재단성 충족에 대한 자세한 내용은 김진현, 박사논문, 51~52 참조.
528) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.
529) 대법원 1966, 9. 20 선고 63다30.

다.[530] 감독정체의 교회 중 감리교회에 대해서 보면, 대표적 교단인 기독교대한감리교의 경우 위 교단의 의사결정기관으로서 총회, 업무집행기관으로서 감리회 본부 및 대표기관으로서 감독회장을 각 두고있는데다가 '교리와 장정'이라는 명칭의 정관이 구비되어 있고 기타 다른 요건도 모두 충족하여 사단성은 충분히 인정된다고 할 것이며, 지교회의 경우도 의사결정기관으로서의 당회와 구역회, 업무집행기관으로서 담임교역자를 두고 있으며 대부분의 지교회에 관한 사항이 규정되어 있고 지교회가 그 교단에 가입되어 교단의 지도를 받는다는 것은 그 헌법을 자신의 규범으로 받아들인다는 것을 의미하여 교단의 헌법을 지교회의 규약으로 볼 수 있을 것이므로, 지교회 역시 사단성이 긍정된다고 하겠다.[531]

② 장로정체의 교회

장로교회는 지교회의 치리회로서 당회를 두며, 일정한 지방 안에 있는 모든 목사와 지교회의 총대 장로로 치리회인 노회를 구성하여 당해 지방 내에 있는 모든 지교회와 당회 및 성직자·소속기관·단체를 총찰하게 하며 전국교회 즉 교단의 치리회로서 총회를 둔다. 그런데 각급 치리회에 상응하는 교회로서 지교회와 교단교회를 인정할 수 있으나 각 장로교회 교단의 헌법에 비추어 볼 때 노회에 상응하는 지방교회의 존재는 찾아 볼 수 없다. 노회는 그 실체를 찾아볼 수 없는 지방교회의 기관이 아니라, 교단교회내의 일정지방에 대하여 관할권을 가지는 중간 상급치리회로서, 당해 지방 내에 있는 지교회들이 "서로 협의하며 도와 교회도리의 純全을 보전하며, 권징을 동일하게 되며, 신앙상 지식과 바

530) 대법원 1986. 7. 8 선고 85다카2648;본 판결의 이유중에서 "... ...원고재단의 소유로 추정되고... ..." 라는 표현으로 보아 대법원은 구세군교회를 사단이 아닌 재단으로 파악하고 있는 듯 하다.

531) "원고교회가 사단의 실질을 구비한 이상 그 조직과 활동을 규률하는 규범이 상부단체인 기독교 대한감리회 제정의 교리와 장정이 있다하여 사단성을 상실하는 것이 아니다." 대법원 1960. 2. 25 선고 4291민상467.

른 도리를 합심하여 발휘하며, 배도함과 부도덕을 금지하기"위하여 세운 기관이다.

장로교회의 전국교회는 교단산하의 전 지교회가 합하여 이룬 교회라고 할 수 있다. 기관으로서는 장로교회 각 교단헌법상, 최고 치리회로서의 총회(general assembly)가 유일의 기관으로서 입법·사법·행정의 전권을 장악하며 전국교회를 대표한다. 총회는 입교인수 또는 당회수에 비례하여 산하 각 노회에서 派送한 동수의 총대 목사와 총대장로로 구성한다. 총회는 전국교회 유일의 기관이므로 의사결정기관·업무집행기관·대표기관으로서 성질을 겸유하나, 매년 1회만 집회하고, 그 회기도 통상 1주일 미만이며, 일단 폐회하면 당해총회는 해산되어 아무 권한도 없게 되므로 결국 총회는 의사결정기관으로서의 역할 이외에는 사실상 다른 기능을 수행할 수 없다. 그리하여 총회의 사법권은 헌법상 상설의 총회재판국을 두어 행사하게 하며, 그 밖의 전국교회의 상무와 총회의 특별위임사무의 집행을 위하여, 총회의 결의 또는 입법으로 각종의 사업부서와 위원회를 둔다. 그리고 교단교회의 대표기관은 전술한 바와 같이 총회이나 이는 비상설체이므로 총회 폐회중에는 총회의 의장인 총회장이 교단교회를 대표하는 것이 관행이다. 결국 장로교회의 전국교회는 전술한 사단적 조직을 갖추고 있다고 보아야 한다. 그리고 이러한 사단적 조직을 포함한 단체의 기본구조는 각 교단별로 '헌법'이라는 이름의 근본자치규범에 의하여 확정되어 있다.[532] 따라서 장로교회의 사단성은 충분히 인정될 수 있다고 할 것이다.

한국교회재산분쟁의 거의 대부분이 장로교회 지교회에서 일어났는데, 이들 사안을 다룬 판결들은 모두 지교회를 권리능력 없는 사단으로 보고 있다.[533] 지교회의 조직으로는 교회의 모든 권력을 장악하는 치리회

532) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

533) 대법원 1962. 1. 11 선고 4293민상395;대법원 1971. 2. 9 선고 70다2478;대법원

로서 당회가 있고, 지교회의 무흠 입교인(세례교인)으로 구성되어 교회 운영의 중요사항들에 관한 결정권을 갖는 교인총회인 공동회의와 교회의 전 직원(당회원·집사·권사 및 교역자)으로 구성되어 주로 재정에 관련된 업무를 처리하는 제직회가 있다. 당회는 최고기관으로서 헌법이 공동의회와 제직회에 부여한 권한 이외의 모든 권한을 가진다. 즉 내부적으로 교회의 의사결정 및 집행, 대외적으로 지교회를 대표하며[534] 권징 사건에 대한 재판을 행한다. 그리고 특이한 점은 토지·가옥 등 부동산은 보통 당회가 掌理한다는 것이다. 장로교회의 지교회의 기관으로는 포괄적 권력기관인 당회와 교인총회인 공동의회가 있는 바, 공동의회가 최고기관은 아니나 최고기관인 당회의 구성은 공동의회를 통한 교인의 총의에 따른 것이므로, 지교회 구성원의 자율조직으로서의 성격은 유지된다고 보아 지교회 역시 사단적 조직을 갖추었다고 할 것이다.[535] 다만 교인총회로서의 공동의회가 아닌 당회가 최고기관인 점에서 일반 사단보다는 사단성의 정도가 강하지 못하다고 할 수 있다. 사단성의 또 하나의 표지인 정관에 의한 기본구조의 확정에 관하여는 감리교 지교회의 경우와 같은 원리로 교단의 헌법을 지교회의 규약으로 인정할 수 있을 것이다.[536]

③ 성결교회의 경우

성결교회는 장로교회와 극히 유사한 내용의 헌법을 갖고 있고(다만 교단의 헌법상 최고 치리회인 총회의 조직이 장로교회와 약간 다르고, 장로교회의 공동의회격인 지교회의 교인총회의 명칭이 사무총회인 점이 다르다), 그 조직 및 운영도 장로교회와 유사하므로 그와 동일하게 교

1985. 2. 8 선고 84다카730;대법원 1993. 1. 19 선고 91다1226(全)등.

534) 대법원 1967. 12. 18 선고 67다2202 판결 참조.

535) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

536) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

단교회인 총회와 지교회에 각 사단성을 인정할 수 있을 것이다.[537]

④ 회중정체의 교회

회중정체를 취하는 대표적인 교회인 침례교회는 앞서 살펴 본 바와 같은 위 정체의 이념에 따라 모든 지교회는 행정적으로 독립이며, 다만 전도사업의 협동을 위하여, 예컨대 기독교한국침례회와 같은 단체를 만들어 전국적인 조직을 갖추고는 있으나, 그 같은 단체는 협동기구에 불과할 뿐 교단교회라고 보기는 어렵다. 따라서 그 기관에서 어떤 결의를 하더라도 이는 가입교회를 구속하는 어떠한 결정도 할 수 없고 다만 선언적·권고적 의미를 가질 뿐이다.[538] 이에 반하여 지교회는 가장 자율적인 조직을 갖추고 있다. 성직자와 평신도 전원이 동등한 자격으로 참여하는 신도총회가 명실상부한 최고기관이고, 동 총회의 권위하에 선출된 집행부가 업무집행을 담당하여 마찬가지로 선출된 대표자가 지교회를 대표하게 된다. 그리고 장로교회의 헌법과 같은 교단헌법이라는 것이 없으며, 위 전국조직이 갖고 있는 규약은 협의기구 자체의 운영을 위한 내규에 불과하므로, 각 지교회는 각 독자적인 규약 내지 정관을 필수적으로 가지게 된다. 따라서 침례교회의 지교회는 가장 독자성이 강하고 구성원의 자율성이 높으며 민주적 성격이 뚜렷한 구조를 가짐으로써 명실상부한 사단성을 가진다고 할 것이다.[539]

(라) 교회조직의 재단성

① 서설

교회조직의 재단성을 판담함에 있어 여기서는 크게 로마 가톨릭교회

537) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.
538) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
539) 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

의 경우와 개신교의 경우로 나누어 검토한다. 로마 가톨릭교회의 경우는 평신도의 교회정치참여를 교리상 인정하지 않으며, 개신교의 경우는 이를 근본적으로 긍정하는 데서 출발하고 있기 때문이다. 앞서 살펴본 재단성의 표지 중 비사단적으로 조직된 독자적인 관리기구가 있어야 한다는 것을 제외한 나머지의 표지들은 양교회에서 모두 발견할 수 있다고 생각된다. 따라서 관리기구의 비사단성여부에 따라 재단성유무가 결정된다고 할 수 있다.

② 로마 가톨릭교회의 재단성

앞에서 검토한 바와 같이 로마 가톨릭교회의 조직구조의 근간은 성직자와 평신도의 준별과 성직자의 교계적 조직에 있다고 할 수 있다. 성직자와 평신도의 준별에 따라 평신도는 교회정치에서 완전히 배제되며 회원이라고 불리우기는 하나 단지 수동적 지위 내지 권리만을 가질 뿐이다. 그리고 성직자들 사이에서는 엄격한 교계질서가 있어, 보편교회의 경우 교황의 최고재치권 아래 모든 성직자가 교계에 따라 지배·복종의 관계에 놓이게 되며, 지역교회의 경우는 주교의 재치권(裁治權)아래 소속 성직자들이 각자의 직위와 직책에 따라 배치된다. 그렇다면 로마 가톨릭교회의 자기이해에 따라 동교회의 보편교회와 지역교회 모두를 각각 영조물[540]이라고 할 수 있을 것이다. 교회는 영조물이며, 교황과 주교를 각각 머리로 하는 보편교회와 지역교회의 성직자교계조직은 영조물의 인적요소 내지 관리조직이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 평신도들은 회원이라고는 하나 사실상 영조물의 이용자 내지 수익자의 지위에 머무른다고 볼 수 있다. 그러나 서구의 경우와 달리 교회의 공법적 지위를 인정할 수 없는 우리의 경우 교회를 영조물이라고 할 때의 그 영

540) 교회영조물설의 자세한 내용은 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

조물은 공법적 성격이 사상된 그것을 말하는 것이고, 따라서 우리의 사법상의 재단에 해당된다고 할 수 있다. 그리고 영조물개념을 굳이 거치지 아니하더라도, 로마 가톨릭교회는 비사단적으로 조직된 독자적 관리기구로서 성직자의 교계조직이 있고 기타 전술한 재단으로서의 모든 표지들을 충족시키고 있으므로 재단성을 강하게 지닌다고 볼 수 있다.[541]

③ 개신교 교회의 재단성

개신교 교회의 경우는 교회의 사단성 여부를 검토할 때 이미 보았듯이 대체로 그 조직상 사단적 구조를 가지고 있다고 할 수 있으나, 그렇다고 비사단적 요소[542]가 전혀 없는 것이라고 할 수는 없다. 개신교가 비사단적 구조를 취하고 있음을 보여주는 가장 대표적인 표지는 회중정체를 채택하고 있는 침례교회 등을 제외하고는 모든 교회가 치리회를 두어 교회를 다스르게 한다는 것이다. 물론 공동의회 등의 교인총회와 제직회 등의 교회직원회 등을 통하여 교인들의 자율적인 결정을 교회의 운영에 반영하며, 치리회의 구성에 평신도대표인 장로를 참여시키고 목사도 궁극적으로 교인들의 총의에 의한 청빙을 받아야 취임하게 된다는 면은 교회지도의 평신도 자치성을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 그러나 일단 취임한 성직자를 불신임하는 제도가 없고 평신도 대표인 장로의 소환도 불가능하며, 치리회는 평신도들의 수권에 의한 집행기관의 성격보다는 평신도들로부터 독립하여 하나님의 뜻에 따라 '다스린다'는 성향이 강하다. 즉 평신도에 의한 청빙·선임의 모습으로 나타나는 하나님의 임명·수권으로 보는 것이다. 그렇다면 교회가 교인들의 단체의사에 의하여 자율적으로 운영된다고 하기 보다는 치리회에 의하여 타율적으로 지도된다고 할 수 있다는 것이 되며 이는 개신교 교회에 조직상 비

541) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

542) 개신교의 비사단적 측면에 관해서 박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.

사단적 일면이 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 개신교 교회정치원리상 치리회가 교회의 최고기관인 것은 교회의 영적·정신적 성격에서 나온 것으로, 개신교는 치리회 이외에 교인들의 총의를 집결하는 공동의회 등 교인총회를 두어 거기서 교회운영의 중요사항들을 토의·의결하게 하고 있고, 그 총회는 치리회의 지도 아래 있으나 그 치리회의 구성원의 선임·청빙은 또한 그 총회에서 한다는 것은 크게 보아 구성원의 총의에 의한 자치를 교회의 근본 조직원리로 하고 있음을 나타내는 것이라 할 것이다. 따라서 개신교의 경우는 치리회라는 교회권력기관이 있다는 점이 교회조직의 비사단성의 일면을 보이는 것이기는 하나 크게 보아 사단성이 보다 강하다고 본다. 그 밖에 그러한 치리회를 두지 아니하며 個교회독립을 근본 조직원리로 하는 회중정체의 교회는 물론 그만큼 재단성이 희박하고 자율조직으로서의 사단성이 훨씬 강하다고 할 것이다.[543][544]

다) 소론

로마 가톨릭 교회는 비사단적 조직형태를 취하는 것이 명백하므로 재단형 조직체라고 보며, 개신교의 교회들은 교파의 다양성의 결과 약간씩 다르기는 하나 우리나라 개신교 각 교회들은 대체로 구성원의 자율성이 보장되는 사단적 조직형태를 취하므로 전반적으로 사단에 가깝다

543) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

544) 최식(1974). 교회가 분파된 경우의 재산귀속. 사법행정. 64면 이하에서는 1971년에 있었던 중동교회사건판결에 대한 평석을 하면서 교회분열의 의미의 모호성을 지적하면서, "... ...그러나 실질적으로 분파되었다 가정하더라도 합법적인 절차가 없는 이상 원교회에 건물이 속한다고 해야지 않을까. 교회재산은 교회신도의 이동에도 불구하고 그 교회가 관리권을 갖는 것으로 생각하는데 신도의 분파라는 것은 어떠한 경우를 가르키는 것인지 모호하다. 그것은 원교회의 해산후 새로운 교회들을 만드는 것이 아닐까. 이러한 것을 생각할 때 교회와 같은 신앙에 관한 단체의 재산은 권리능력 없는 사단의 재산으로 취급하느니 보다는 권리능력 없는 목적재산 즉 권리능력 없는 사단으로서 취급하는 것이 적당하지 않을가 라고도 생각한다... ..."라고 하는 바, 이는 기본적으로 교회를 그 정체와 관계없이 권리능력없는 재단으로 파악하고 있다고 보여진다.

고 볼 것이다.[545]

교회의 사단성 또는 재단성을 판단함에 있어서 결정적인 것은 그 교회의 조직이 사단적 구조를 취하느냐 아니면 비사단적 구조를 취하느냐에 달려있는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이런 구조는 종교단체마다 다르게 분석되어 질 수 있다. 비사단적 구조를 취하다고 하여도 이는 현행 법제가 사단이나 재단인가를 강조하고 있는 원인에 의한 것이라는 점이 상당한 영향을 주었다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 상황만으로 이를 평가하는 것은 타당하지 않다.

종교가 신을 중심으로 하지만 그 핵심에는 인간이 존재하고 하나의 인간이 아닌 여러 사람들이 모인 단체를 전제로 하게 된다. 이점에서 모든 종교단체는 사단적 성질을 가지고 있는 점을 부인할 수 없다.

또 한편 사람들의 모임만으로 종교적 단체를 구성하는 것이 가능할 것인가가 문제된다. 단순한 사교모임이나 특정한 목적을 위해서도 일정한 재산을 필요로 하지만 종교단체는 단순한 재산이 아니라 종교시설을 반드시 필요로 한다. 즉 학교법인이 교육시설을 갖추어야 하는 것처럼 본질적인 것이다. 이런 측면에서 보면 종교법인(단체)는 재단적 성질을 가져야 한다. 또한 종교법인(단체)의 신도의 존재와 관계없이 종교가 영속적으로 존재하여야 한다는 점 또한 종교법인(단체)의 재단성을 나타내는 일면이라고 할 수 있다.

결과적은 종교단체는 사단이며 동시에 재단이다. 따라서 어느 하나의 조직구성을 강요하는 현행법제로는 규율이 불가능하며 별개의 법률규율이 필요하다.

545) 김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

나. 종교법인법제도의 필요성과 내용

1) 종교단체에 관한 통일적 기준 마련

현행의 입법은 종교단체에 관한 개별적인 입법규정을 두고 있지 않아서 민법의 일반규정에 의하여 처리하도록 하고 있다. 현행의 민법규정에 의하여도 법인으로서 설립된 일부의 포괄종교단체를 제외한 소규모의 종교단체나 단위종교단체의 경우에는 법인설립의 법적절차를 거치지 아니하므로 비법인 단체로서 남게된다. 이 경우 각 종교단체가 비법인사단인가 비법인 재단인가가 문제되는데 이는 단순히 종교단체의 법적성질을 규율하는 문제를 떠나 종교단체관련의 각종 사법상의 법률문제를 해결하는데 있어 근본적인 기준이 된다는 점에서 매우 중요한 문제이다.

그러나 현재의 입법으로는 종교단체의 법적 성질에 대한 논의조차도 불명확하여 종교단체를 둘러싼 분쟁에 대한 기준을 제시하지 못하고 종교단체에 대하여 평등한 법적 보호를 부여하지 못하고 있다. 이에 따라 종교단체의 전통성이나 규모에 의하여 사실상 차별적인 법적 보호가 행하여지는 결과를 발생시켜 신생종교단체에 대한 불평등이 야기된다.

현재 종교단체관련 특별법으로는 전통사찰보존법 등을 들 수 있는데 이는 법의 적용을 받는 사찰 등과 일반종교단체사이에 불평등을 야기하고 있다. 일반종교단체의 경우에는 법률의 미비로 인하여 관리감독이나 등록의무도 없는데 비하여 사찰은 처분이나 이용 등에 관하여 과도한 제한을 받고 있고 재산적 측면에서는 이득을 취함으로써 종교단체간의 불평등이 야기되고 있다.

따라서 종교단체의 구성요소와 조직 등에 관한 원칙적 기준을 정하는 입법이 필요하며 이를 통하여 각종의 종교단체를 통일적으로 대우하는 것이 필요하다고 할 것이다.

2) 종교주재자의 종교재산에 대한 전횡방지

현재 대부분의 종교단체에서는 종교주재자가 종교재산의 수입, 지출 등의 관리를 행하고 있고 기부, 헌금 등의 자금모집행위에도 관여하고 있다. 종교주재자의 재산관리행위는 종교목적을 위한 재산의 효율적 이용이라는 측면보다는 재산의 개인적 전횡이나 기부목적과 합치되지 아니하는 재산이용 등의 부정적 측면이 더 부각되고 있다.

종교주재자의 종교재산의 부정이용은 불법행위로 인한 손해배상청구나 형법상의 배임죄 등의 법률규정에 의하여 처리할 수 있으나 현실적으로 종교단체의 신도가 종교적 지도자인 종교주재자에 대하여 불법행위로 인한 손해배상을 청구하거나 형법상의 범죄로 고소를 행하는 것이 어렵고, 민사책임의 경우에는 입증자체도 어려운 실정이다.

따라서 종교주재자와 종교재산관리인을 분리함으로써 종교단체의 재산을 보호하고 책임의 범위를 한계 지워야 할 것이다.

3) 종교단체의 불법행위와 기부행위목적제한

대부분의 종교단체는 영리행위를 하지 않으므로 종교단체의 유지, 선교활동, 성직자의 급여 등을 위하여 신도들에게 기부, 헌금 등을 받고 있다. 이러한 기부, 헌금을 교회, 사찰 등의 종교단체가 자유로이 사용할 수 있는가가 문제된다. 통상적 헌금에는 증여자가 어떠한 의사도 표시하지 않았으므로 부담 없는 증여가 되어 종교단체가 자유로이 사용할 수 있다고 하여야 할 것이다. 신도에게 사용목적을 제시한 경우에는 이를 어떻게 볼 것인가? 이를 단순히 동기의 문제로 파악하여 법적 구속력이 없는 것으로 보아야 하는가 아니면 부담부증여의 문제로 파악하여야 하는가가 문제된다고 할 것이다.

미국의 경우에는 이를 부담부증여로 파악하고 있는 판례가 있다. 애

리조나주의 한 부부는 교회에 증여한 1만 달러의 주권과 배당금의 반환을 청구하는 소송을 제기하였다. 교회원인 증여자는 당시 목사부부의 요청에 따라 증여한 것이고 일요학교의 별관을 건설하는 자금으로 사용하고자 한다고 하였지만 교회는 이를 토지구입자금으로 사용한다고 하여 반환을 청구한 것이다. 애리조나주 대법원은 부부가 교회에 자선기부를 하고 일단 교회가 주식을 취득한 이상 기증의 조건을 교화가 존중하는 묵시의 약속이 성립하였으므로 교회는 약속을 지키든가 이를 반환하던가 하여야 한다고 판시하였다[546]

특정의 목적으로 증여가 이루어지고 있는 경우, 증여자가 생존하고 있다면 사용목적을 재지정하는 것도 가능할 것이다. 일정한 사정으로 인하여 종교단체가 증여자의 의사를 실현할 수 없는 경우에는 증여자의 최초의 의사에 가까운 이용이 이루어져야 할 것이다. Morristown사건[547]에서 수탁자가 프로테스탄트감독파교회를 상대로 신탁재산이 신의 영광을 위해 사용되고, 특정의 장소에 있는 지정된 교회의 조성을 위하여 이용되어야 할 것을 구하는 소송을 제기하였다. 교회는 원래의 회원 가족이 모두 떠나 버렸기 때문에 그 지역의 감독파교회의 필요성을 충족하기 위하여 60마일 떨어진 다른 도시로 이주하였다. 뉴저지주 상급법원은 가급적 근사칙의 원칙 cy pres doctrine을 적용하여 당사자가 표시한 법적효과를 발생시키는 것이 불가능하거나 위법한 경우에는 그 의사에 될 수 있는 한 가까운 법적 효과를 발생시키도록 하여야 한다는 원칙을 채용하였다.

토지에 대하여도 동일한 원칙이 취해지고 있다. 신도가 교회에 기증한 토지에 대하여 토지의 기증은 오로지 교회건설을 위해서만 행해지고 교회건설은 1년 이내에 완성되어야 한다는 조건이 붙은 증서가 작성되

546) Dunaway v. First Prebyterian Church, 442 P. 2d 93(Ariz. 1968)

547) Morristown Trust Co. v. Protestant Episcopal Church, 61 A. 2d 762(N. J. Super. 1948)

었다. 교회측은 기증자를 설득하여 기한제한의 조항은 삭제하는 수정을 행하였지만 증여자는 일정사항을 게시할 것을 요구하였고 법원도 이를 인정하였다.

또한 1700년대 2개의 은제물품이 교회에 기증되고 수세기후 매각하고자 하였는데 하나는 세례의 그릇으로, 그 밑에는 라틴어로 신성한 세례를 위하여 사용된다는 뜻이 기재되어 있었고, 다른 하나는 성찬식의 그릇으로 회원의 유언으로 교회에 기부되었고 성찬의 용구로 기부되었다는 기록이 있었다. 메사추세츠 대법원은 이 사건에서 2개의 은제품은 세례와 성찬을 위하여라고 증여자가 이용목적을 지정하고 있기 때문에 교회의 처분권은 제한되어 있고 따라서 박물관에 매각할 수 없다고 판시하였다.[548]

우리나라의 경우 미국과 같이 구체적인 조건을 제시한 경우 그 조건에 위반한 종교단체의 처분에 대한 판례는 없으나 「교회재산이 교인의 총유에 속한다 함은 소론이 지적하는 바와 같으나, 이 사건에 있어서와 같이 원고가 사기에 인한 증여의 의사표시를 취소함으로써 그 원상회복을 따지는 경우에 있어서는 수증자인 원고 교회나 그 교인의 처분행위를 별도로 필요로 하는 것이 아니라 할 것이므로 이 사건에서 원고 교회교인들의 결의여부는 아무런 영향이 없다 할 것이다」[549]고 하여 증여의 법적 성질을 인정하고 있으므로 그 제한에도 같은 결론에 도달할 수 있을 것이다.

사용목적을 제한하는 경우에는 전술한 바와 같이 그에 대한 법적 구제가 가능하나 교회의 통상헌금의 경우처럼 일일이 사용목적을 지정하는 것이 불가능한 경우에는 그 제한이 문제되고, 또한 종교재산관리자의 실질적 전횡이 발생한 경우에는 이를 방지할 수 없는 문제가 있다.

548) Newhall v. Second Church and Society of Boston, 209 NE. 2d 296(Mass. 1995)
549) 대구고법 1980. 4 .8. 79다1814

4) 종교단체의 분쟁과 불법행위

가) 종교단체관련분쟁

종교단체관련분쟁은 종교단체가 사회의 모든 모습을 다가지고 있으므로 사회에서 발생하는 모든 유형의 분쟁이 발생하게 된다. 다만 종교단체는 종교라는 공통적 목적에 의하여 모든 집단이므로 크게 종교상의 문제와 세속적인 문제라는 두 가지의 큰 테마를 가지게 된다. 종교라는 목적에 따라 발생하는 분쟁으로는 첫째 종교단체가 내부 등에서 분쟁으로 신구의 종교단체가 되어 이들 복수의 종교단체가 자기 단체의 정통성을 다투는 경우, 둘째 어떤 포괄종교단체에 포함되어 있는 사찰, 교회 등이 당해포괄종교법인으로부터 이탈하여 단위종교단체로 된 경우 그 정당성을 다투는 경우, 셋째 종교상의 교의, 신앙의 대상의 가치 내지 진위를 둘러싼 다툼, 예를 들면 법왕, 주직, 신주, 사제, 목사 등과 같은 종교상의 지위의 존부를 둘러싼 분쟁.(여기에는 새로운 주직이 선임된 경우 선임방법의 정당성을 다투거나, 주직 등의 해임이나 제명처분 등의 효력을 다투는 경우 등도 포함된다) 넷째, 단체내부의 규율위반을 이유로 한 징계처분 등의 효력을 다투는 경우, 다섯째 종교법인의 대표나 책임역원 등의 법률상의 지위의 존부를 다투는 경우 등을 들 수 있다.

종교단체의 분쟁에 대한 현행법규는 종교단체의 종교적 지위나 종교적 해석의 문제에 대해서는 사실상 법적판단을 거부하고 있으며, 재산적 분쟁에 대해서도 법적 개입여부를 주저하고 있는 실정이다.

나) 종교단체의 불법행위

종교단체의 불법행위에 대해서는 그 책임을 묻는 것이 현행법제하에서도 어렵지 않으나 종교단체의 폐쇄성 등으로 한 번의 불법행위가 큰 사회적 파장을 가져올 수 있다는 사실을 우리는 옴진리교사건, 오대양사건 등의 많은 사건들에서 경험하였고 종교단체에 대한 사전적인 지도

와 감독이 필요성을 경험하게 되었다.

이 때문에 일본의 종교법인법은 감독을 강화하기 위해 법조항을 개정하기에 이르렀다, 종교법인의 목적에 대한 심사는 당연히 이루어져야 하지만 이를 엄격하게 할 경우 종교의 자유의 침해문제가 발생될 수 있을 것이다, 종교단체의 목적심사를 통해 법인의 해산을 명령할 수 있는 러시아로부터 종교단체의 목적에 대하여 심사하지 아니하는 미국의 예를 포함하여 충분한 검토가 있어야 할 것이지만 객관적 기준이 되는 내용 등을 제시하는 것이 타당하다고 생각한다,

또한 객관적 기준의 법제화는 종교단체의 문제가 내부적 문제로 남아있지 않아 법적 분쟁의 상태로 나아갈 수 있는 길을 확보하게 함으로써 종교내부의 자정능력을 확대시킬 수 있으며 구성원들이 법적인 보호를 받을 수 있다는 자각을 제공할 수 있다.

2. 문화예술법인제도의 문제점과 개선방향

가. 문화예술법인제도의 문제점

1) 문화예술법인 보호육성제도의 미흡

문화예술법인의 보호육성법률은 원칙적으로 문화예술진흥법에 의한다고 할 수 있다. 문화예술진흥법이 보호육성을 하기 위해 문화예술단체에 진흥규정을 실질적으로 두고 있는 것은 전문예술법인 또는 단체로 지정되는 경우에 한정된다. 이 단체로 지정되는 제도는 전술한 바와 같이 조례가 그 구체적 범위를 제한하고 있다.

그 내용을 검토하여 보면 전문예술법인이 되기 위해서는 무대예술공연장 운영법인, 극단, 뮤지컬단, 관현악단, 무용단, 합창단, 오페라단, 실내악단, 창극단, 국악단, 공연기획단 또는 이와 유사한 예술단을 운영하

는 법인, 전시행사의 개최를 주된 목적으로 하는 법인이 되어야 한다고 정하고 있다.(문화예술진흥법령의 시행을 위한 조례제정지침 제5조)

제5조의 내용을 보면 직접적으로 문화예술실연단체를 운영하는 경우에만 사실상 전문예술법인, 단체로 지정될 수 있도록 정하고 있다. 따라서 예술인의 이익보호를 위한 단체이거나 간접적 지원단체의 경우에는 지원을 받을 수 없는 상황이다.

이러한 상황은 문화체육관광부산하의 문화예술을 포함하는 명칭을 가진 법인만 60여개가 넘는데 8개의 법인만이 지정을 받고 있다는 점을 이 제도가 사실상 문화예술법인의 지원에 제한적이라는 점을 잘 나타내고 있다,

2) 문화예술법인(단체)의 소규모성과 이익단체화

문화예술법인 중 예술공연법인은 하나의 극단이나 예술실연단체를 운영하기 위한 목적으로 설립되어 있거나, 법률상의 이익보호 특히 저작권보호실현의 경우에는 저작권관리단체로서의 역할을 수행하기 위한 영리목적으로 설립되는 경우가 많다.

예술가의 권리실현을 위한 전문예술인중심의 단체는 각자의 이익을 목적으로 하는 이익집단의 성격을 가지고 있으나 그 규모가 작아 동일 내용을 문화예술법인이 여러 개 존재하는 경우가 많아 이해충돌이 발생하는 경우가 적지 않다고 할 것이다.

나. 문화예술법인제도의 해결방안

1) 문화예술보호육성제도의 개선

현재 전문예술단체 및 법인에게만 부여되는 법률상의 지원제도를 확

대 적용할 수 있도록 그 적용범위를 확대하여야 하며, 일반문화예술단체의 경우에도 신청과 심사를 통해 법적 지원을 받을 수 있는 방법이 제시될 필요성이 있다.

다만 올해 11월에 시행되는 개정 법률은 그 적용범위를 음악이나 무용연극에 한정하지 않고 사진, 전시, 공연, 기획 등을 주된 목적으로 하는 비영리법인과 단체 등으로 확대하고 있다는 점은 매우 긍정적이라고 할 수 있다.

그러나 개정법도 여전히 문화예술진흥사업이나 활동을 목적으로 하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 설립한 비영리법인이라고 제한하고 있어 문화예술인의 친목, 권리향상 등을 목적으로 하는 민간 비영리법인은 지원을 받을 수 없는 상황이다.

2) 문화예술법인의 통합확대 촉진 및 지원을 위한 통합지원단체의 필요성

문화예술법인의 소규모성으로 기획, 광고능력 등의 부족을 해소하기 위한 지원을 위해서는 실질적이고 중립적인 지원체계가 필요하다, 현재 진흥을 위해 한국예술문화위원회를 두고 있으나 위원회의 형태로 실질적 업무를 수행하기에는 한정적이라고 할 수 있다.

문화예술법인의 지원을 위한 가장 적정한 모델로는 일본의 예술문화진흥회가 될 수 있을 것이다. 일본의 예술문화진흥회는 각 연구단체의 지원업무를 총괄하고 지원하는 실질적 조직이다. 이와 같은 실질적 지원조직을 통해 문화예술법인의 통합 및 체질개선 등을 지원한다면 향후 문화예술산업을 발전에 더욱더 큰 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

제6절 결론

종교단체는 문화의 다양성과 더불어 변화와 발전을 거듭하고 있으며 노인화와 더불어 종교인구가 증가한다는 점을 고려하면 더욱더 증가추세에 있게 될 것이다. 종교단체에 관한 사회적 문제는 종말론, 재산침탈, 집단자살 등 다양한 유형으로 나타나고 있다. 이러한 여러 현상을 모두 법적 문제에서 다룰 수 없는 특성이 있지만 모든 인간은 법 앞에 평등하며 법적 보호를 받아야 한다는 점 또한 간과되어서는 안 된다.

현행 종교단체는 사단법인이나 재단법인 중 하나만을 선택하도록 강요받으나 종교단체는 사단법인과 재단법인을 모두 포함하는 단체이다. 개별산하기구는 재단법인으로 총단은 사단법인으로 구성되는 현재의 종교법인체계는 현행 규율법제가 얼마나 적합하지 못한가를 극명하게 나타내는 것이라고 할 수 있다.

법이 종교법인의 특성을 인정한다면 모든 종교단체를 법인으로 강제할 것인가의 문제가 쉽지 않은 논제라는 것을 알 수 있다. 만약 종교단체의 법인화를 강제하지 않는다면 합리적 종교단체만이 종교법인화되고 법적 문제를 야기할 수 있는 종교단체들은 법인화하지 않을 우려가 존재한다. 그러나 강제를 하는 경우 종교의 자유 등의 문제를 야기할 수 밖에 없다. 어느 나라도 법인을 강제하지 않는다는 점에서 강제보다는 인센티브의 문제로 접근하는 것이 타당할 것이다.

즉 법인화된 종교단체와 비법인종교단체를 법적으로 차별하여 과세나 지원을 한다면 종교법인제도는 보다 쉽게 정착할 수 있을 것이다.

종교법인법을 제정하려면 법적 성질뿐만 아니라 다양한 논의들이 검토되어야 하는데 이는 법적 판단의 문제라기보다는 입법태도 즉, 정책결정의 문제라고 할 수 있다.

앞서 언급한 바처럼 종교법인의 목적과 업무에 대한 감독을 얼마큼

할 것인가의 문제는 결과적으로 종교의 자유의 문제가 될 것이다.

종교단체의 분열 등의 문제는 법적으로 명백한 기준을 두어야 하며 현행 대법원의 기준은 사실상 종교단체의 분열을 막는 것이어서 타당한 기준이라고 할 수 없다,

종교단체에 대한 비과세의 문제도 항상 제기되는 문제이지만 감사 등의 법인제도가 활성화되고 내부통제장치들이 만들어 진다면 회계의 투명성을 기할 수 있을 것이다. 이렇게 투명성이 주어진 종교단체의 경우 그 사업목적과 내용에 따라 비과세 또는 면세를 하는 것이 타당하다고 생각한다, 다만 종교단체의 사업수익행위의 결과가 특정 지도자나 종교단체의 일부에게만 개별적으로 분여된다면 당연히 과세가 되어져야 할 것이다, 또한 미국의 예처럼 종교주재자가 특정금액이상의 급여를 받는 경우 종교재산의 불법전용 등에 관해 명시적인 책임규정을 두는 것이 필요하다고 생각한다.

이와 더불어 종교단체에 기부된 재산이 다른 목적으로 전횡되는 것을 막기 위해 기부행위의 목적이 부과된 경우 이를 다른 용도로 사용할 수 없도록 하는 등의 법적 장치도 필요할 것이다.

문화예술법인제도는 우리 자신의 문화를 지키고 발전시킨다는 문화보존의식을 떠나서 향후 문화산업의 확대에 대비하기 위한 기초토양의 육성이라는 측면에서도 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

이처럼 중요성이 확대되고 있음에도 불구하고 문화예술법인의 범위나 내용도 명확하지 않은 상황이다. 문화체육관광부산하의 법인이 모두 문화예술법인에 해당하지 않으나 그 중 극히 일부만이 전문문화예술법인, 단체로 지원받고 있는 상황이다.

일반 문화예술법인의 경우 영세성으로 인해 사실상 문화예술인의 지위향상이나 또 다른 문화예술단체의 지원업무를 제대로 수행하고 있지 못하다. 이는 전문문화예술법인지정범위가 너무 제한적이며 이 제도 외

에는 별개의 특별한 지원제도가 사실상 전무하기 때문이다.

문화예술단체나 법인들이 자신의 능력을 개발하여 보다 충실하고 능력있는 문화예술법인으로 발전하기 위해서는 민간예술법인에 대한 지원 규정이 필요하며, 또한 이를 총괄할 수 있는 조직도 필요하다.

마지막으로 본 연구는 국가의 통계 및 사회단체의 자체적인 자료, 선행연구 등을 기초로 문제점을 제시하고 그 해결방안을 찾았다. 그러나 종교단체와 문화예술단체에 대한 여러 자료 들이 근거가 미약하거나 본 연구목적과 일치하는 방향으로 조사되지 않는 점 등이 있어 보다 심도 깊은 정책방안을 제시하기 위해서는 종교법인과 문화법인에 대해 제기된 각 문제점에 대해 실태조사와 평가연구를 진행하는 것이 반드시 필요할 것이다. 실태조사와 평가연구는 본 연구에서 제시된 일반적 기준을 더욱 세분화하고 실질화하는 연구가 될 수 있을 것이라고 생각한다.

07

비영리법인 조세제도의 문제점과 정책과제

제7장 비영리법인 조세제도의 문제점과 정책과제

제1절 서론

과거 경제의 규모가 크지 않았던 시대에는 사회를 위해 요구되는 공익적 활동은 대부분 정부의 몫이었다. 그러나 경제의 규모가 커지고 사회가 다변화됨에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 욕구를 충족할 수 없게 되었고, 이와 같은 이유로 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성되었다.

사회가 요구하는 공공적 재화와 서비스의 공급이 민간의 자발적인 비영리활동을 통해 충족되어야하는지에 대한 논의는 경제적인 측면과 비경제적인 측면으로 구분되어 진행되었다. 과거와는 달리 매우 다양해진 사회의 욕구를 충족시키기 위해서는 정부의 일률적인 공공재의 공급보다는 소규모의 민간 비영리조직들이 각 계층과 지역에 맞는 공공재와 서비스에 대한 다양한 수요를 보다 효율적으로 충족시킬 수 있다는 것이다. 또한 이러한 민간의 자발적 기부활동에 의한 공공재와 서비스에 대한 공급은 정부재정의 팽창현상을 완화시켜 준다는 긍정적인 효과도 가지게 된다. 사회구성원들의 새로운 사회적 욕구가 나타날 때, 정부가 모든 역할을 담당한다면 정부재정은 과다하게 팽창될 가능성이 커지게 될 뿐만 아니라 민간의 자발적 참여를 통한 역할도 위축시킬 가능성이 있다. 이처럼 현대사회에서 민간 비영리조직이 차지하는 역할은 매우 크다고 평가되고 있다.[550]

민간 비영리법인(non-profit organization)은 민법32조에서 언급되고 있는 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등의 분야에서 많은 역할을 수행하여 왔고, 작은 정부를 지향하는 최근의 추세를 고려할 때 그 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다.

비영리법인에 의한 공익활동이 활성화되기 위해서는 비영리법인 관련 제도의 선진화가 선행되어야 할 것이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2절에서 선행연구를 분석하고, 제3절을 통해 비영리법인에 관한 국내현황과 주요쟁점을 소개한다. 3절은 네 부분으로 구성되어있으며, 그 첫 번째 부분은 비영리법인의 설립에 관한 법률 및 운영에 관한 법률을 설명한다. 이를 통해 비영리법인의 설립 및 운영의 근거를 확인할 수 있으며 관련 제도의 기본 틀을 이해할 수 있을 것으로 기대한다. 두 번째 부분에서는 국세통계연보 및 국세청의 공익법인 결산 서류 공시시스템의 자료를 활용하여 비영리법인의 현황을 분석한다. 그리고 세 번째 부분에서 국내의 비영리법인 관련 조세제도를 소개하고, 마지막으로 비영리법인 관련 주요 쟁점을 분석한다.

제4절에서는 비영리법인관련 현행 국외 조세제도를 논의한다. 비영리영역의 활동이 가장 활발한 미국의 제도 및 우리나라와 가장 유사한 제도 및 비영리법인 관련 시스템을 보유하고 있는 일본의 제도를 구체적으로 소개하고 관련 내용을 논의한다.

제5절에서는 국내의 기부현황은 국세청 자료 및 전경련의 사회공헌백서를 활용하고, 국외의 기부현황은 영국 CAF(Charities Aid Foundation)의 자료를 활용하여 주요국의 기부현황을 비교·분석한다.

---

550) 유엔의 경제통계국에서는 국민계정 내에 비영리부문에 대한 규모를 추계한 위성계정(satellite account)를 구성할 것을 권고한 바 있으며 이미 미국, 캐나다 등에서는 이를 받아들여 추계한 바 있다. 비영리부문의 경제적 역할에 대한 논의와 시험적 추계에 대해서는 Salamon et al.(2004)참조.

제6절에서는 본장에서 논의한 내용으로부터 도출된 시사점을 토대로 현행 비영리법인 관련 제도의 개선방안에 대하여 논의한다.

제2절 선행연구 분석

비영리법인의 세제와 관련하여 경제학 및 법제적 측면에서 접근한 국내의 연구로는 손원익(1995, 2000)의 연구가 대표적이다. 손원익(1995)[551]은 비영리법인에 대한 우리나라의 조세제도를 평가하고 선진외국의 조세제도와 비교·분석하여 개선방향을 제시하고 있다. 우리나라 비영리법인의 현황과 외국의 현황을 비교하여 현 위치를 파악하고, 관련 조세제도를 세목별로 정리하여 비영리법인관계 조세제도가 안고 있는 문제점을 파악하고 개선방향을 제시하였다.

손원익(2000)[552]은 우리나라 비영리법인 관련 현황 및 비영리법인 관련 세제에 대한 모색을 토대로 주요 선진국의 비영리법인 관련 현황 및 세제를 구체적으로 소개하고 비교·분석하고 있다. 이를 토대로 관련 과세제도의 문제점을 분석하고 지난 연구 이후의 환경변화를 반영하여 주요 선진국 수준으로 우리의 과세제도를 선진화할 수 있는 정책방안을 제시하고 있다.

특별법인에 관한 연구를 살펴보면, 손원익(2003)[553]은 병원산업에 관한 연구로서 이는 손원익(1997)[554] 이후의 조세제도 변화를 포함하여, 병원관련 조세제도를 총정리하고 있다. 이 보고서는 의료법인에 대한 세제와 세제상 혜택 및 문제점을 확인하고, 주요 선진국의 비영리법인

551) 손원익(1995). 비영리법인에 대한 과세제도 개선방안. 한국조세연구원.
552) 손원익(2000). 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 한국조세연구원.
553) 손원익(2003). 병원관련 조세정책의 현황과 정책방향. 한국조세연구원.
554) 손원익(1997). 국민의료 향상을 위한 조세정책방향. 한국조세연구원.

및 의료법인에 대한 현황과 관련 세제를 소개하고 비교·분석하였다. 이를 바탕으로 비영리법인 내에서도 의료기관에 대한 조세제도 및 시장개방 논의와 관련하여 병원 관련 세제의 정책방향을 제시하였다.

조현선·전수영(2002)[555]은 비영리법인으로서 종교법인의 합리적인 회계기준 제정의 필요성을 모색하고 있다. 종교법인에 대하여 통일된 회계기준이 제정되고 재무제표를 공시할 경우 종교법인의 회계투명성이 강화되어 신뢰성이 증가하므로 복지재정 기부금이 증가하는 법인의 효율적 운영에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다. 이는 종교법인에 대한 회계 및 재무적 투명성에 대한 의의를 지닌다.

비영리법인의 활동의 근간을 형성하는 나눔 문화 및 기부에 관한 연구로는 다음과 같은 연구가 있다. 손원익·박태규(2008)[556]는 민간기부의 현황과 기부에 관한 조세제도를 토대로 기부의 동기 규명을 위한 실증분석 및 세제의 기업기부에 대한 효과 및 기업기부의 동기 규명을 위한 실증분석을 하여 분석 결과를 토대로 개선방안을 제시하고 있다.

이에 관한 최근의 연구로는 손원익·이순태·박세경(2010)[557]이 있으며, 이 연구는 나눔에 대한 국내·외 현황을 분석하여 우리나라의 현주소를 파악하였다. 관련 제도에 대한 고찰을 토대로 시사점을 도출하였으며, 관련 법제의 현황과 문제점 및 개선방안에 대해서도 살펴보았다. 그리고 자원봉사 활성화를 위한 정책과제를 제시하고, 국가봉사조직 설립의 기본방향 및 모형에 대하여 논의하였다.

555) 조현선, 전수영(2002). 종교법인 회계 및 재무보고 설정에 관한 실증적 연구. 한국회계정보학회.

556) 손원익, 박태규(2008). 한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징. 관련 정책방향. 한국조세연구원.

557) 손원익, 이순태, 박세경(2010). 나눔문화 확산을 위한 정책과제. 한국조세연구원.

제3절 비영리법인에 관한 국내현황과 주요 쟁점

1. 비영리법인에 관한 국내법

가. 법인의 의의와 범위

개인의 차원에서 운영하는 조직은 비영리법인과 달리 법령에 규정된 권리와 의무가 부과되지 않지만, 법적 보호나 재정적지원도 받을 수 없다.

그러나 해당 조직이 법인화가 되면 법령에 규정된 의무와 권리의 주체가 되며 조세지원 등 각종 혜택을 받게 된다. 현행 민법 31조는 법인은 법률에 의하지 않으면 성립하지 못하도록 규정하여 법인의 자의적 설립을 금지하고 있다. 또한 현행 우리나라의 규정은 등록되지 않은 법인에 대해서도 일정한 정도의 혜택을 부여하고 있다.

1) 법인으로 보는 단체(법인으로 보는 법인격 없는 단체)

법인이 아닌 사단, 재단, 그 밖의 단체 중 ①주무관청의 허가 또는 인가를 받아 설립되거나 법령에 따라 주무관청에 등록한 사단, 재단, 그 밖의 단체로서 등기되지 않은 경우와 ②공익을 목적으로 출연 된 기본재산이 있는 재단으로 등기되지 않은 경우에 수익을 구성원에게 분배하지 않는 것은 법인으로 보아 국세기본법과 세법을 적용한다.

이 때 사단, 재단, 기타 단체라 함은 다수의 사람이나 재산이 일정한 목적달성을 위해 결합한 단체로서 단순한 개인이나 재산의 집합체가 아니라 단체로서의 조직을 가지며 통일된 의사 밑에 각 구성원의 개성을 초월하며 활동하는 것을 말한다. 단체의 행동은 그 기관에 의해 이루어지며 그 법률효과는 단체 자체에 귀속되고 구성원에게는 귀속되지 않는

다. 구성원은 총회를 통해 기관의 행동을 감시하거나 단체의 운영에 참여하는데 불과하며, 단체의 재산 및 부채는 단체의 구성원에 총유적으로 귀속하여 지분을 갖는 것은 아니다.

이 밖에 대표자나 관리인이 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받은 단체도 법인으로 보아 국세기본법과 세법을 적용한다. 이 경우 해당 사단, 재단, 그 밖의 단체의 계속성과 동질성이 유지되는 것으로 보며, 해당 단체가 갖추어야 할 요건은 다음과 같다.

① 조직과 운영에 관한 규정을 가지고 대표자나 관리인을 선임하고 있을 것
② 자신의 계산과 명의로 수익과 재산을 독립적으로 소유·관리할 것
③ 수익을 구성원에게 분배하지 아니할 것[558]

2007년 12월 31일 법 개정 이전에는 영리·비영리 단체가 모두 법인으로 보는 단체에 포함되는 것으로 해석되어, 법인으로 보는 단체를 비영리법인으로 제한하고 있는 법인세법·상속세 및 증여세법과 상충하였다. 이에 따라 법인으로 보는 단체의 요건에 구성원에게 수익을 분배하지 아니할 것을 추가하였고, 개정규정을 2008년 1월 1일부터 시행하였다.

2) 비영리민간단체 지원법

비영리민간단체지원법에서 비영리민간단체란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 이 법률은 해당 규정의 지원 대상에 대해 등록 요건을 명시할 뿐 법인화의 유무를 규정하고 있지는 않다. 이 법에서 요건이란 다음의 내용을 말한다.

558) 국세기본법 제13조

① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것
⑤ 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것[559]

비영리민간단체지원법이 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 주무장관, 시·도지사에게 등록을 신청해야 하며, 신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 이를 수리해야 한다. 따라서 비영리민간단체지원법은 법인의 형태에 국한하지 않고 등록 된 민간단체에 대해 해당 규정을 적용되고 있다.

나. 비영리법인의 설립[560]

비영리법인의 설립과 관련된 법률 및 규칙은 <표 7-1>에 나타나 있으며, 이는 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 근간으로 사립학교법, 사회복지사업법, 의료법의 특별법으로 구성되어 있다.

559) 비영리민간단체지원법 제2조

560) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익(2011). 비영리법인 관련 제도의 국제 비교. 재정포럼. 2011년 5월호(179호)를 요약·발췌하여 재구성

〈표 7-1〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙

법률명	대상
○ 민법	- 제32조 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있음.
- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙	- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙은 민법의 하위 규정으로 민법은 소관부처별 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완 - 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부 및 그 소속청, 농림수산식품부장관 및 그 소속청, 문화체육관광부 및 문화재청, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 지식경제부장관 및 그 소속청장, 통일부, 행정안전부 및 그 소속청, 헌법재판소 사무처, 환경부 및 기상청
○ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률	- 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(공익법인)
○ 특별법	- 사립학교법에 의한 학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인
- 사립학교법	- 사립학교는 학교법인 또는 공공단체외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법과 초·중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교 - 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인
- 사회복지사업법	- 사회복지사업이란 특정 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인보호·직업보도등 각종 복지사업과 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업
- 의료법	- 의료기관은 의료인이 공중 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업을 하는 곳으로 의료기관을 개설할 수 있는 자는 ①의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사, ②국가나 지방자치단체, ③의료법인, ④비영리법인, ⑤준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단[1] 으로 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나임

주: 1) 의료법 33조 2항

민법은 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단에 대해 규정하고 있으며, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)을 목적으로 하는 법인에 대해 규정하고 있어 민법의 특별법으로 공익법인의 설립에 관해 규정하고 있다.

비영리법인은 영리법인과 달리 수익사업을 하지 않는 한 납세의무가 없기 때문에 영리기업에 비해 내부 자료가 외부에 공개될 기회가 부족하며, 비영리법인 각각의 설립근거법에서는 해당 비영리법인의 운영 실태를 관리하기 위해 여러 규정을 두고 있지만 실제 운영 실태를 파악하기가 쉽지 않다.

1) 민법

우리나라의 현행법은 민법을 근간으로 하여 비영리법인의 설립을 허가하고 있다. 민법은 법률이 아니면 법인이 성립하지 못하도록 규정하고 있고, 학술·종교·자선·기예·사교 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단(이하 비영리법인)은 주무관청의 허가를 얻어 법인으로 할 수 있도록 되어 있다. 따라서 비영리법인은 민법에 의해 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립하며, 법인의 사무는 주무관청이 검사·감독할 수 있도록 규정하고 있다. 주무관청은 비영리법인의 설립허가에 대한 취소 권한도 가지고 있어 법인이 목적이외의 사업을 하거나 설립허가 조건에 위반하거나 공익을 해하는 행위를 한 때에는 허가를 취소할 수 있다.[561]

따라서 비영리법인은 민법 제32조에 의해 사단법인 또는 재단법인으로 주무관청의 허가에 따라 설립되며, 학술·종교·자선·기예·사교 등 기타 영리 아닌 사업을 수행하는 비영리법인의 경우 각 주무관청은 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 제정하여 비영리법인을 관리·감독하고 있다.

감사원 규칙을 통해 이를 살펴보면 민법에 따라 법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 설립취지서·정관 등의 서류를

561) 민법 31조, 32조, 33조, 37조, 38조

첨부하여 법인설립의 허가를 신청함으로써 설립허가를 신청한다. 감사원 규칙은 허가규정을 통해 신청내용이 ①법인의 목적과 사업이 실현가능하고, ②목적사업을 수행할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있으며, ③다른 법인과 동일한 명칭이 아닐 경우 허가한다고 규정하고 있어 민법의 하위 규정으로서 비영리법인의 설립 및 허가에 대한 조항을 정하고 있다.[562]

2) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 민법의 특별법으로써 법인의 설립·운영 등에 관한 민법의 규정을 보완하며, 특정목적의 비영리법인에 대해 공익성을 강화하기 위한 법률이다. 이 법률은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 공익법인)에 대해 적용한다.[563]따라서 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인은 이 법률에 의하여 설립 및 운영해야한다.

주무 관청은 민법에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 등으로 조성되는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립을 허가한다. 공익법인이 수익사업을 하기 위해서는 정관의 규정에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 하며, 정관을 변경하는 경우에도 승인을 받아야한다.[564]

공익법인의 설립에 관한 규정은 비영리법인의 규정에 비해 정관의 기

562) 감사원소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제3조, 제4조
563) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제1조, 제2조
564) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조

재 내용 및 허가 취소 규정과 이사 및 감사에 대한 규정 등을 엄격하게 정하고 있어 우리나라는 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에 대해 엄격한 규정을 적용한다는 것을 알 수 있다.

<표 7-2>는 비영리법인과 공익법인을 비교한 도표로서 이를 통해 비영리법인과 공익법인의 범위 및 특징에 대해 살펴볼 수 있다.

〈표 7-2〉 비영리법인과 공익법인

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">비영리법인</th><th>공익법인</th></tr>
<tr><td>법률</td><td colspan="2">민법</td><td>- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률</td></tr>
<tr><td>적용 범위</td><td colspan="2">- 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단·재단</td><td>- 사회 일반의 이익에 이바지하기 위해 학자금·장학금, 연구비 보조·지급, 학술, 자선에 관한 사업을 하는 법인</td></tr>
<tr><td>신고 기관</td><td colspan="2">- 주무관청</td><td>- 주무관청</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정관</td><td>사단법인</td><td>재단법인</td><td rowspan="2">1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 설립 당시의 자산의 종류·상태 및 평가액
5. 자산의 관리방법과 회계에 관한 사항
6. 이사 및 감사의 정수·임기 및 그 임면에 관한 사항
7. 이사의 결의권 행사 및 대표권에 관한 사항
8. 정관변경에 관한 사항
9. 공고 및 공고 방법에 관한 사항
10. 존립시기와 해산사유를 정한 경우 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법
11. 업무감사와 회계검사에 관한 사항
12. 사업에 관한 사항
13. 사단법인인 경우 사원 및 사원총회에 관한 사항
14. 기타 공익법인의 운영에 관한 기본적 사항</td></tr>
<tr><td>1. 목적
2. 명칭
3. 사무소 소재지
4. 자산 규정
5. 이사 임면 규정
6. 사원자격의 득실에 관한 규정
7. 존립 시기나 해산사유를 정할 때 그 시기 또는 사유</td><td>1. 목적
2. 이사임면 규정</td></tr>
<tr><td>정관 변경</td><td>- 총 사원 2/3 이상 동의가 있을 때 (정수에 관해 정관의 다른 규정이 있으면 규정에 의함)
- 주무관청의 허가를 얻지 않으면 효력없음</td><td>- 방법을 정관에 정한 경우 가능</td><td>- 정관 변경 사항을 정관에 규정</td></tr>
</table>

	비영리법인	공익법인
허가 기준	- 주무관청별로 상이	- 관계 사실 조사 - 재단법인은 출연재산, 사단법인은 조성되는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우
허가 취소	- 주무관청 1. 법인이 목적이외의 사업을 수행 2. 설립허가의 조건에 위반 3. 공익을 해하는 행위를 한 때	- 설립허가를 한 주무 관청 1. 거짓이나 부정한 방법으로 설립허가를 받은 경우 2. 설립허가 조건을 위반한 경우 3. 목적 달성이 불가능하게 된 경우 4. 목적사업 외의 사업을 한 경우 5. 이 법 또는 명령이나 정관을 위반한 경우 6. 공익을 해치는 행위를 한 경우 7. 정당한 사유 없이 설립허가 받은 날부터 6개월 이내에 사업을 시작하지 않거나 1년 이상 사업실적이 없을 때
등기	- 설립의 허가 및 변경이 있을 때 3주 내에 주사무소 소재지에 설립등기 또는 변경등기를 해야 함 - 1.목적, 2. 명칭, 3.사무소, 4.설립허가 연월일, 5.존립 시기나 해산사유를 정한 때 시기 또는 사유, 6.자산총액, 7.출자방법을 정한 때 그 방법, 8.이사의 성명·주소, 9.이사의 대표권을 제한한 때 그 제한	

자료: 손원익, 「비영리법인 관련 제도의 국제 비교」, 『재정포럼』, 2011년 5월호(179호)

3) 특별법

<표 7-3>에서 보는 바와 같이 현행법에서 비영리법인의 설립에 관한 특별법은 학교법인 설립에 관한 사립학교법과 사회복지법인 설립에 관한 사회복지사업법, 의료법인 설립에 대한 의료법이 있다[565].

가) 사립학교법

사립학교법에서 사립학교란 학교법인 또는 공공단체 외의 법인 등이 설치하는 유아교육법과 초·중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교를 말하며, 학교법인이란 사립학교의 설치·경영을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인을 말한다.[566]

565) 사립학교법 제2조

사립학교법 제10조는 학교법인에 대한 설립규정을 정하고 있으며, 이 규정에서 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 목적과 명칭 등[567]의 사항을 기재한 정관을 작성하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 한다.[568] 설립허가를 받은 때에는 3주 내에 등기사항[569]을 등기해야 하며, 법원은 등기한 사항을 지체 없이 공고해야 한다.[570]

나) 사회복지사업법

사회복지사업법에서 규정하는 사회복지법인은 사회복지사업을 목적으로 설립된 법인을 말하며, 설립하고자 하는 자는 보건복지부장관의 허가를 받아야 한다. 설립된 법인은 주된 사무소 소재지에 설립등기를 하고[571] 정관에 목적과 명칭[572] 등을 기재해야 하며, 정관 변경 시 보건복지부장관의 인가를 받아야 한다.[573]

보건복지부장관은 사회복지법인의 설립허가에 대한 취소 권한을 가지

566) 사립학교법 제2조

567) 목적, 명칭, 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 사무소의 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 그 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관의 변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이 법에 의하여 정관에 기재하여야 할 사항

568) 사립학교법 제10조

569) 목적, 명칭, 사무소, 존립 시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소

570) 사립학교법 제8조

571) 사회복지사업법 제2조, 제16조
사회복지사업법 시행령 8조 ①법 제16조의 규정에 따라 사회복지법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지부령이 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 제출해야 함

572) 1.목적, 2.명칭, 3.주된 사무소의 소재지, 4.사업의 종류, 5.자산 및 회계에 관한 사항, 6.임원의 임면 등에 관한 사항, 7.회의에 관한 사항, 8.수익을 목적으로 하는 사업이 있는 경우 그에 관한 사항, 9.정관의 변경에 관한 사항, 10.존립시기와 해산사유를 정한 때에는 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법, 11.공고 및 그 방법에 관한 사항

573) 사회복지사업법 제17조

고 있어 법인이 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때에는 허가를 취소하고, 허가 조건에 위반하거나 목적달성이 불가능하게 될 때, 그리고 목적사업 외의 사업을 한 때 등에는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 취소할 수 있다.[574]

다) 의료법

의료법인은 의료기관을 개설할 수 있는 자 중 하나로 의료법에 의해 규정된다. 의료법은 의료기관을 개설할 수 있는 자를 법률로 규정하고 있으며 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나이다.

의료법은 의료기관을 개설할 경우 시장·군수·구청장[575]이나 시·도지사[576]의 허가를 받도록 하고 있어 시설의 종류에 따라 상이한 규정을 두고 있으며, 시·도지사는 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원의 신청에 대해 시설기준[577]에 맞지 않으면 허가 할 수 없다.[578]

의료법인을 설립하려는 자는 정해진 바[579]에 따라 정관과 서류를 법인의 주사무소 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 의료법인은 법인이 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설을 갖추는 데 필요한 자금을 보유해야 하며, 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다.[580]

보건복지부장관 또는 시·도지사는 ①정관으로 정하지 않은 사업을 하거나 ②설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 않은 경우, ③의

574) 사회복지사업법 제26조
575) 의원·치과의원·한의원 또는 조산원
576) 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원
577) 의료법 제36조
578) 의료법 제3조, 제33조
579) 의료법시행령 제19조(의료법인의 설립허가신청) 의료법인을 설립하려는 자는 의료법인 설립허가신청서에 정하는 서류를 첨부하여 주사무소 소재지 관할하는 특별·광역시장·도지사, 특별자치도지사에 제출
580) 의료법 제48조

료법인이 개설한 의료기관이 의료법에 따라 개설허가를 취소당한 때, ④보건복지부장관 또는 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반한 때, ⑤부대사업 외의 사업을 한 때[581]에 의료법인의 설립을 취소 할 수 있다.

581) 의료법 제50조, 제51조

〈표 7-3〉 특별법에 의한 비영리법인

	학교법인	사회복지법인	의료법인
근거 법령	-사립학교법	-사회복지사업법	-의료법
정관	-목적·명칭·설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 사무소 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이 법에 의하여 정관에 기재해야 할 사항[1]	1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소의 소재지 4. 사업의 종류 5. 자산 및 회계에 관한 사항 6. 임원의 임면 등에 관한 사항 7. 회의에 관한 사항 8. 수익사업 관련 사항 9. 정관의 변경에 관한 사항 10. 존립시기·해산사유를 정한 때시기와 사유, 잔여재산 처리방법 11. 공고 및 방법에 관한 사항	-민법의 재단법인 규정 준수
정관 변경	- 이사정수의 3분의 2 이상 찬성에 의한 이사회의 의결 - 교육과학기술부장관의 인가	-보건복지부장관의 인가	-시·도지사의 허가
설립 등기	-설립등기(3주일 이내) -목적, 명칭, 사무소, 존립 시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소	-주사무소 소재지에서 설립등기	-민법의 재단법인 규정 준수
설립 시기	-주된 사무소의 소재지에서 설립의 등기를 함으로써 성립	-민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용	-민법의 재단법인 규정 준수
허가 권자	-교육과학기술부장관의 허가	-보건복지부장관의 허가	-시·도지사의 허가
허가 기준 재산	-학교법인은 사립학교에 필요한 시설·설비와 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 함.	-법인은 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유해야 함.	-개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설에 필요한 자금 보유
해산 사유 허가 취소 사유	-해산 사유 1. 정관에 정한 해산사유 발생 2. 목적의 달성이 불가능한 때 3. 다른 학교법인과 합병한 때 4. 파산한 때 5. 교육과학기술부장관 해산명령 - 교육과학기술부장관 해산명령 1. 설립허가조건에 위반한 때 2. 목적의 달성이 불가능한 때	-보건복지부 장관 설립 허가 취소 1. 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때(무조건 취소) 2. 설립허가 조건에 위반한 때 3. 목적달성이 불가능할 때 4. 목적사업 외의 사업을 한 때 5. 정당한 사유없이 6월 이내에 목적사업을 개시하지 않거나 1년 이상 사업실적이 없을 때 6. 사회복지사업법·명령·정관에 위반한 때 취소가능	-보건복지부 장관, 시·도지사 허가 취소 가능 1. 정관에 정하지 않은 사업을 한 때 2. 설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 아니한 때 3. 의료법인이 개설한 의료기관이 개설허가를 취소당한 때 4. 보건복지부장관, 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반 5. 의료법에 따른 부대사업 외의 사업을 한 때

주: 1) 1.출연자의 성명 및 생년월일, 2.출연재산 내역과 평가기준·금액, 3.출연자의 출연의사의 경우 정관에 기재할 수 있음

자료: 손원익, 「비영리법인 관련 제도의 국제 비교」, 『재정포럼』, 2011년 5월호(179호)

다. 비영리법인의 운영관련 법률

비영리법인의 운영에 관련된 법률에는 비영리민간단체지원법과 상속 및 증여세법, 법인세법이 있으며, 그 내용은 <표 7-4>에 나타나 있다.

〈표 7-4〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙

법률명	적용 대상
비영리민간 단체지원법	- 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체
상속 및 증여세법	- 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자
법인세법	- ①「민법」제32조에 따라 설립된 법인, ②「사립학교법」 및 기타 특별법에 따라 설립된 「민법」과 유사목적을 가진 법인, ③「국세기본법」 제13조 따른 법인으로 보는 단체[1)] - 사회일반의 이익을 목적으로 하지 않아도 됨

주: 1) 법인세법 1조 2항

1) 비영리민간단체지원법

비영리민간단체지원법에서 비영리민간단체란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 말한다. 이러한 비영리단체는 정부 또는 지자체로부터 사업비 또는 보조금을 받아 공익사업을 수행하며, 일정한 요건582)을 갖춘 단체를 말한다.583)

582) - 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
- 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
- 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리 전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
- 상시 구성원수가 100인 이상일 것
- 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
- 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

583) 비영리민간단체지원법 제1조, 제2조

비영리민간단체지원법은 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체가 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다고[584] 규정하여 국가 및 지자체가 등록된 비영리민간단체를 지원할 수 있도록 하고 있다.

비영리민간단체지원법에 규정된 지원을 받기 위해 비영리민간단체는 등록을 해야하고, 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 주된 공익활동을 주관하는 장관, 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 등록을 신청해야 한다. 등록신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 등록을 수리해야 할 뿐만 아니라 규정에 의해 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지하여야 하고, 등록을 변경한 경우에도 게재 및 통지하여야한다.[585]

행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대해 필요한 행정지원과 재정지원을 할 수 있으며, 등록된 비영리민간단체에 대해 다른 법률에 의해 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 위한 사업에 대해 소요경비를 지원[586]할 수 있어 공익법인의 활발한 활동을 도모하고 있다.[587]

이 법은 등록 비영리민간단체가 보조금을 교부받기 위해 사업계획서와 사업보고서를 제출하도록 규정하고 있어 이를 통해 비영리법인의 활동을 관리·감독할 수 있도록 규정하고 있다. 등록 비영리민간단체가 공익사업을 추진하기 위해 보조금을 교부받고자 할 때에는 사업의 목적과 내용, 소요경비, 기타 필요한 사항을 기재한 사업계획서를 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 하고, 사업계획서에 의해 사업을 완료한 때에는 사업보고서를 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출해야 한다[588]. 이 밖에 비영리민간단체 지원법은 등록 비영리민간단체에

584) 비영리민간단체지원법 제3조
585) 비영리민간단체지원법 제4조
586) 비영리민간단체지원법 제5조, 제6조
587) 비영리민간단체지원법 제6조

대해 조세감면과 우편요금 지원의 혜택을 받을 수 있도록 정하고 있다.[589]

그러나 동법은 보조금의 환수 조항(비영리민간단체지원법 제12조)과 벌칙 조항(동법 제13조)을 두어 보조금 지급을 관리하고 있다. 보조금 환수 조항은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위사실을 기재하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대해 보조금을 환수하도록 규정하고 있으며, 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때에도 환수하도록 하고 있다.

그리고 사업계획서에 허위사실을 기재하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천 만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백 만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 보조금의 적합한 사용을 도모하고 있다.

2) 상속세 및 증여세법

상속세 및 증여세법은 비영리법인에 대한 상속 및 증여에 관해 다루고 있다. 상속세 및 증여세법은 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자에게 출연한 재산의 가액으로서 신고기한 이내에 출연한 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않는다고 규정한다.[590]

상속재산 중 피상속인이나 상속인이 신탁법에 따른 공익신탁으로서 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 신탁을 통해 공익

588) 비영리민간단체지원법 제8조, 제9조
589) 비영리민간단체지원법 제10조, 제11조
590) 상속세 및 증여세법, 제16조(공익법인 등의 출연재산에 대한 상속세 과세가액 불산입)

법인에 출연하는 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않는다.[591] 상속세 및 증여세법에 대한 구체적인 조항은 ‘‘비영리법인에 관한 국내 조세제도”에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

3) 법인세법

법인세법에서 비영리내국법인이란 내국법인 중 ①「민법」제32조에 따라 설립된 법인, ②「사립학교법」 및 기타 특별법에 따라 설립된 「민법」 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인, ③「국세기본법」 제13조 따른 법인으로 보는 단체를 말하며[592], 이는 반드시 사회일반의 이익을 목적으로 하지 않아도 된다. 상속세 및 증여세법에서의 공익법인이 공익성을 목적으로 했던 것에 반해 법인세법에서의 공익법인은 공익성을 목적으로 하지 않아도 된다는 측면에서 차별성을 지닌다.

비영리법인은 수익사업에서 생긴 소득에 대하여만 각 사업연도 소득에 대한 법인세가 과세되며, 비영리내국법인의 각 사업연도의 소득은 특정[593] 사업 또는 수입(이하 수익사업)에서 생기는 소득을 과세대상으로 한다.[594]

비영리법인이 그 법인의 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상할 경우에는 일정한 범위 내에서 손금산입한다.[595] 법인세법에 대한 구체적인 조항은 ‘비영리법

591) 상속세 및 증여세법, 제17조(공익신탁재산에 대한 상속세 과세가액 불산입)

592) 법인세법 1조 2항

593) 1. 제조업, 건설업, 도매업·소매업, 소비자용품수리업, 부동산·임대 및 사업서비스업 등 수익이 발생하는 사업, 2. 이자소득, 3. 배당소득, 4. 주식·신주인수권 또는 출자지분의 양도로 인하여 생기는 수입, 5. 고정자산의 처분으로 인하여 생기는 수입, 6. 자산의 양도로 인하여 생기는 수입, 7. 대가를 얻는 계속적 행위로 인하여 생기는 수입으로서 채권등을 매도함에 따른 매매익

594) 법인세법 3조, 법인세 시행령 2조

595) 법인세법 제29조

인에 관한 국내 조세제도'에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

4) 특별법

가) 사회복지사업법

사회복지사업법은 임원 및 이사회 구성에 있어 엄격한 제약을 두고 있어 사회복지법인의 공정하고 투명한 운영체계 구축에 이바지하고 있다. 사회복지법인은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 감사 2인 이상을 두어야 하는데, 특수관계자는 이사현원의 1/5(외국인은 이사현원의 1/2 미만)를 초과할 수 없고, 감사는 이사와 특수관계자가 아니어야 한다. 동법은 이사 및 감사에 대한 임기 관련 규정과 함께 임원을 임면하는 경우 보건복지부장관에게 보고하도록 규정하고 있어 사회복지법인의 공정한 운영을 위해 관련 규정을 마련하고 있다.[596] 또한 임원의 결격사유와 보충규정, 겸직금지 조항, 해임명령[597]을 두고 있다.

사회복지사업법은 사회복지법인의 재산에 관한 규정을 통해 재산의 적절한 운용을 도모하고 있다. 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분하여 기본재산은 목록과 가액을 정관에 기재해야 하고, ①매도·증여·교환·임대·담보제공 또는 용도변경하고자 할 때와 ②일정한 금액 이상을 1년 이상 장기차입하고자 하는 경우에는 보건복지부장관의 허가를 받아야 한다.[598] 법인이 재산을 취득한 때에는 법인의 재산으로 편입조치해야 하고, 취득사유, 취득재산의 종류·수량 및 가액을 매년 보건복지부장관에게 보고하도록[599] 하고 있어 관련 재산의 누수나 횡령을 막기 위해 노력하고 있다.

596) 사회복지사업법 제18조
597) 사회복지사업법 제19조~22조
598) 사회복지사업법 제23조
599) 사회복지사업법 제24조

나) 사립학교법

사립학교법은 사립학교의 학교법인의 설치·경영에 필요한 재산에 관한 규정을 대통령령으로 정하고 있으며[600] 재산출연을 증빙할 수 있는 등기부 등본(등기사항증명서[601]) 및 금융기관의 증명서 등을 관할청에 재산출연결과를 보고하도록[602] 하고 있다. 그리고 임원 및 이사회 구성에 있어 엄격한 제약을 두고 있어 사립학교법인의 공정한 운영을 도모하고 있다. 학교법인은 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 하며, 이사정수의 1/4에 해당하는 이사를 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하도록 하고 있어 사회복지법인에 비해 훨씬 엄격한 규정을 통해 학교법인의 투명한 경영을 촉진하고 있다.

동법은 사립학교의 운영의 토대를 이루는 이사회를 두도록 규정하여 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항 및 정관의 변경, 임원의 임면 등 법령에 규정한 사항을 심의·의결하도록 하고 있다[603]. 이밖에 이사회의 소집규정, 의사정족수와 의결정족수, 회의록의 작성 및 공개 등의 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 임원의 직무와 임원의 선임과 임기[604] 등을 법률에 정하고 있어 사립학교의 공정한 경영을 형성하여 건전한 발전을 도모하고 있다.

다) 의료법

의료법은 의료인의 자격과 면허, 권리와 의무 및 의료행위의 제한, 의료분쟁의 조정에 관한 내용 등을 규정하여 국민의료에 필요한 사항을

600) 사립학교법 제5조
601) 시행일 : 2011.10.13
602) 사립학교법 제8조의 2
603) 사립학교법 제15조, 제16조
604) 사립학교법 제17조, 제20조

규정하는데 목적이 있다. 따라서 사회복지사업법이나 사립학교법과 그 목적과 내용이 다소 상이하다.

의료법은 보건복지부장관 또는 시·도지사는 국민보건 향상을 위하여 필요하다고 인정될 때 의료인·의료기관·중앙회 또는 의료 관련 단체에 대해 시설, 운영 경비, 조사·연구비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다. 또한 보건복지부장관은 ①인증을 신청해야 하는 의료기관이나 ②300병상 미만인 의료기관(종합병원 제외) 중 정해진 기준에 해당하는 의료기관이 인증을 신청할 경우 예산의 범위에서 인증에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고[605] 하고 있어 의료단체에 대한 정부의 재정적 지원을 규정하고 있다.

2. 비영리법인의 국내현황

국내 비영리분야에 대한 통계는 매우 열악한 상황이다. 현재 입수 가능한 자료 중에서 객관적인 신뢰성이 확보되는 자료는 국세청에서 발간하는 국세통계연보이며, 본 장에서는 국세통계연보와 공익법인 결산서류 공시시스템을 통해 비영리법인의 현황을 분석한다.

가. 국세통계연보

우리나라의 비영리법인은 그 규모를 정확히 집계한 통계자료가 미비하여 세무자료를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 국세통계연보는 각 세무서에서 수집한 국세에 관한 기본적인 전수 자료를 국세청에서 집계하여 수록한 것으로 국세통계연보에 수록된 공익법인을 살펴보면 <표 7-5>와 같이 나타나며, 이를 통해 사업목적에 따른 공익법인 가동 법인수를 연도별·지역별로 알 수 있다.

605) 시행일 2010년 7월 23일, 의료법 제83조

2009년 기준 사업목적별 공익법인 가동법인의 수는 28,905개로 이 중 종교를 목적으로 하는 단체가 17,958개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 지역별로 살펴보면 서울에 6,497개가 있고, 인천에 997개, 경기 지역에 4,990개가 있어 절반가량의 법인이 수도권에 밀집되어 있다.

사업목적별 공익법인 가동법인의 수는 해당연도 말 현재 공익법인으로 등록된 법인을 기준으로 작성되었으며, 여기서 등록된 법인이란 상속세 및 증여세법 시행령 제12조[606]에 의한 법인을 의미한다. 따라서 이는 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률에 해당하는 법인을 포괄하는 더 넓은 의미의 공익법인이라고 할 수 있다.

국세통계연보는 법인세 부문에서 법인세와 관련하여 비영리법인에 대해 수록하고 있으며, ①법인세 신고현황과 ②가동법인 수와 ③신고법인 수에서 비영리법인을 살펴볼 수 있다. 이때의 비영리법인이란 법인세법에 의한 비영리법인으로 영리를 추구하지 않는 법인을 의미한다.

법인세 신고현황을 통해 비영리법인의 신고현황을 살펴보면, 총신고법인수와 비영리법인의 부담세액 등을 파악할 수 있으며, 법인세 산출과정을 통해 소득금액·과세표준·총부담세액 등을 살펴볼 수 있다. 법인세 신고현황은 <표 7-6>에 나타나 있으며, 2009년 비영리법인의 법인세 총부담세액은 1조 1,552억원에 이른다.

606) ①종교의 보급 기타 교화에 기여하는 사업, ②법령에 의한 학교 및 유치원을 설립·경영하는 사업, ③법령에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업, ④법령에 의한 의료법인 또는 정신의료법인이 운영하는 사업, ⑤「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공익법인이 운영하는 사업, ⑥예술 및 문화에 현저히 기여하는 사업 중 영리를 목적으로 하지 아니하는 사업으로 관계행정기관의 장의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정하는 사업, ⑦공중위생 및 환경보호에 기여하는 사업으로서 영리를 목적으로 하지 않는 사업, ⑧공원 기타 공중이 무료로 이용하는 시설을 운영하는 사업, ⑨법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체등 및 소득세법시행령에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업(공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업 제외), ⑩ ①, ⑤, ⑦, ⑧과 유사사업으로 기획재정부령이 정하는 사업이 이에 해당한다.

〈표 7-5〉 사업목적별 공익법인 가동 법인 수

(단위: 개)

구분	합계	종교보급	사회복지	교육사업	학술 · 장학	예술문화	의료목적	기타
2005	26,517	16,414	2,505	1,749	2,732	451	452	2,214
2006	27,500	17,135	2,617	1,858	2,837	493	478	2,082
2007	27,793	17,591	2,692	1,751	2,937	561	495	1,766
2008	27,811	17,586	2,693	1,745	2,960	572	503	1,752
2009	28,905	17,958	2,830	1,749	3,163	673	610	1,922
지역별	28,905	17,958	2,830	1,749	3,163	673	610	1,922
서울	6,497	3,467	424	310	1,188	285	84	739
인천	997	772	55	50	52	10	21	37
경기	4,990	3,759	247	265	280	66	97	276
강원	982	501	156	52	161	27	28	57
대전	947	607	86	52	102	14	24	62
충북	1,341	948	144	58	89	17	28	57
충남	1,287	748	198	97	112	19	34	79
광주	837	433	147	67	132	14	7	37
전북	1,742	1,094	215	112	159	35	39	88
전남	1,567	921	237	92	151	39	36	91
대구	1,408	873	173	117	111	25	29	80
경북	2,150	1,491	171	157	147	35	69	80
부산	1,610	873	215	145	229	28	43	77
울산	313	190	36	22	28	1	12	24
경남	1,833	1,104	225	123	179	45	49	108
제주	404	177	101	30	43	13	10	30

주: 당해연도 말 현재 공익법인으로 등록된 법인을 기준으로 작성.
자료: 통계청, 『국세통계연보』, 2010.

〈표 7-6〉 법인세 신고 현황

(단위: 개, 백만원)

	총 신고	총부담세액		납부할 세액계산							
				납부할 세액		공제초과액		분납할 세액		차감납부세액	
	법인수	법인수	금액	법인수	금액	법인수	금액	법인수	금액	법인수	금액
계	419,420	227,739	34,854,528	294,625	16,827,330	99,714	-3,241,273	31,136	9,454,200	194,911	10,614,403
영리법인	400,217	220,487	33,699,354	279,076	16,947,149	89,565	-2,656,356	30,370	9,270,262	189,511	10,333,243
비영리법인	19,203	7,252	1,155,174	15,549	-119,819	10,149	-584,917	766	183,938	5,400	281,160

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010.

가동법인 수를 살펴보면, 2010년 국세통계연보는 2009년 말 기준 지점법인을 제외한 법인 수를 지역별·업태별로 분류하여 수록하고 있다.

이를 지역별로 살펴보면 전체 가동비영리법인은 17,003개로 서울지역에 5,294개로 가장 많은 법인이 존재한다. 업종별로 살펴보면 전체 17,003개의 가동비영리법인 중 서비스업이 5,012개로 가장 많이 존재하며, 금융·보험업이 4,308개로 그 뒤를 잇고 있다.

〈표 7-7〉 가동비영리법인수

(단위: 개)

지역별			업태별	
합계		17,003	합계	17,003
서울청		5,294	농업·임·어업	292
중부청	인천	567	광업	5
	경기	2,392	제조업	744
	강원	617	전기·가스·수도업	21
대전청	대전	461	건설업	539
	충북	586	도매업	908
	충남	742	소매업	566
광주청	광주	435	음식·숙박업	110
	전북	713	운수·창고·통신업	331
	전남	713	금융·보험업	4,308
대구청	대구	762	부동산업	3,053
	경북	1,020	서비스업	5,012
부산청	부산	1,087	보건업	977
	울산	291	기타업종	137
	경남	962		
	제주	361		

주: 해당연도 말 가동법인 기준으로 지점법인을 제외한 법인수임
자료: 2010년『국세통계연보』재구성

신고법인 수를 살펴보면, 2010년 국세통계연보는 2009년 말 기준 법인세를 신고한 법인 수를 수록하고 있다. 이를 지역별로 살펴보면 전체 19,203개로 서울지역에 6,259개로 가장 많은 법인이 존재하며, 전체 19,203개의 신고비영리법인 중 서비스업이 3,913개로 가장 많이 존재하며, 금융·보험업이 3,697개로 그 뒤를 잇고 있다.

〈표 7-8〉 신고비영리법인 수

(단위: 개)

지역별			업태별	
합계		19,203	합계	19,203
서울청		6,259	농업·임·어업	404
중부청	인천	555	광업	4
	경기	2237	제조업	679
	강원	660	전기·가스·수도업	13
대전청	대전	561	건설업	458
	충북	636	도매업	456
	충남	815	소매업	943
광주청	광주	572	음식·숙박업	123
	전북	834	운수·창고·통신업	271
	전남	818	금융·보험업	3,697
대구청	대구	917	부동산업	2,881
	경북	1,206	서비스업	3,913
부산청	부산	1,325	보건업	990
	울산	299	기타업종	4,371
	경남	1,105		
	제주	404		

주: 해당연도에 법인세를 신고한 법인 수임
자료: 2010년『국세통계연보』재구성

나. 공익법인 결산서류 공시시스템

공익법인 결산서류 공시시스템은 국세청에서 운용하는 사이트로 공익법인이 스스로 공시등록을 하도록 하며, 일반인이 그 결과를 열람할 수 있도록 구성되어 있다.

상속세 및 증여세법 및 그 시행령은 외부회계감사를 받아야 할 의무·보고서 등 제출 의무·세무확인 의무·결산서류 공시의무를 규정하고 있으며, 총자산가액의 합계액이 10억원 미만인 공익법인, 종교법인의 경우 결산서류 공시 의무에서 제외하고 있어 홈페이지를 통해 10억원 미만인 공익법인과 종교법인을 제외한 공익법인의 현황을 살펴볼 수 있다.

결산서류 공시의무에 따라 공익법인 등은 다음의 서류를 국세청 인터넷 홈페이지에 직접 공시해야 한다.

① 대차대조표·손익계산서(손익계산서에 준하는 수지계산서 등을 포함)
② 외부회계감사 대상 공익법인의 경우 감사보고서
③ 기부금 모집 및 지출 내용
④ 해당 공익법인 등의 대표자, 이사, 출연자, 소재지 및 목적사업에 관한 사항
⑤ 주식보유 현황 등 주식 관련 서류
- 공익법인등의 주식등의 출연·취득·보유 및 처분사항
- 공익법인등에 주식등을 출연한 자와 그 주식등의 발행법인과의 관계
- 주식등의 보유로 인한 배당현황, 보유한 주식등의 처분에 따른 수익현황 등

공시기한 및 공시방법을 살펴보면, 공익법인은 결산서류 등을 사업연도 종료일로부터 4개월 이내에 국세청 홈페이지에 공시해야 하며, 일반인은 국세청 홈페이지(npoinfo.nts.go.kr)를 통해 그 내용을 확인할 수 있다.

[그림 7-1] 공익법인 결산서류 등 공시시스템



〔그림 7-2〕 공익법인 결산서류 등 공시열람 시스템



공익법인 공시열람 시스템은 법인의 개황이나 공시 내용을 검색하고 열람할 수 있도록 구성되어 있으나 인쇄나 저장 등이 불가능하도록 설정되어 있어 단순 열람만 가능하도록 구성되어 있다.

공익법인 결산서류 등 공시열람시스템을 통한 공익법인의 현황을 살펴보면 다음의 <표 7-9>와 같다. 2011년 6월 27일 기준 공익법인의 법인공시현황은 전체 5,168개 공익법인의 결산서류가 있다. 이 중 학술·장학 관련 공익법인이 1,396개로 가장 많으며, 뒤를 이어 사회복지법인이 1,283개, 교육관련 법인이 842개 존재한다.

공시열람시스템을 통해 살펴본 법인의 공시현황은 결산서류를 공시한 법인의 수를 파악한 결과로서 매일 갱신되고 있다. 이는 1개 법인이 중복하여 게시하는 경우가 있을 뿐만 아니라 법인이 결산하는 달에 따라 공시일이 상이하기 때문에 그 결과의 해석에 다소 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 그 숫자를 살펴보면, 총 5,168개에 불과하여 국세통계연보를 통해 살펴 본 공익법인의 현황에 비해 그 수가 지극히 미비한 것을 알 수 있다. 따라서 결산서류 공시대상법인을 점차적으로 확대해야 할 필요성이 제기된다. 또한 법인개황은 회원등록을 한 법인의 수를 의미

하기 때문에 해당 시스템에 회원등록을 한 법인이 모두 공시 대상 법인에 해당하지는 않음에 유의해야 한다.

〈표 7-9〉 공익법인 결산서류 등 공시열람 시스템을 통한 공익법인의 현황

(단위: 개)

	전체	교육	학술·장학	사회복지	의료	문화	기타
법인공시현황	5,168	842	1,396	1,283	810	245	592
법인개황	-	1,359	1,201	1,074	677	218	538

주: 2011년 6월 27일 기준
자료: 공익법인 결산서류 등 공시열람 시스템

공시열람시스템이 정책 및 학술적으로 널리 활용되기 위해서는 공익법인 규모별 기부실태, 기부의 규모, 공익법인의 종류와 지역적 분포 등에 대한 정보의 공개가 필수적이다. 따라서 관련 시스템의 개선 및 보완이 필요하다.

비영리법인 결산서류에 대한 구체적 내용의 공개를 통해 우리나라 비영리법인의 현 주소를 알린다면, 비영리법인의 활동을 더욱 활성화시키고 바람직한 방향으로 기부를 유도할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 공시시스템의 정보를 기반으로 관계 부처 및 민간단체 등에서 다양한 연구를 진행한다면 공시시스템을 더욱 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 비영리법인에 관한 국내 조세제도

공익단체에 대한 조세지원은 공익단체의 소득 및 증여받은 자산에 대한 세금 경감과 공익단체에 기부하는 기부자에 대한 세금 경감으로 구분된다. 공익단체는 영리를 목적으로 하지 않는 비영리단체이기 때문에 대부분의 소득은 면세가 되고, 증여받은 자산에 대해서도 일정요건을 만족하는 경우 증여세가 면제되고 있다.

기부자에 대한 세금 경감은 민간기부는 비영리단체가 수행하는 공익활동의 주요 재원이기 때문에 민간기부에 대한 정부의 지원이 타당한 것으로 인식되고 있다. 비영리법인의 기부금은 공익단체를 운영하는 재정적 기반을 형성하며 활발한 기부는 공익활동이 활성화 되는 토대를 제공한다. 정부는 기부라는 민간의 자발적인 재정적 지원에 의해 사회적으로 필요한 공익적 활동이 수행될 수 있는 여건의 마련을 위해 민간기부를 지원하기 위한 각종 제도를 정비·제공하고 있다. 따라서 기부에 대한 연구는 비영리법인의 연구에 있어 중요한 축을 형성한다.

가. 기부자에 대한 조세지원

우리나라는 기부금의 종류를 공익성 정도에 따라 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류하여 각각의 소득공제 및 필요경비 산입 한도를 정하고 있었으나 2010년 법령의 개정으로 법정·특례·지정 기부금 구분 체계를 법정·지정 기부금으로 간소화하였다.

법정기부금은 다른 기부금보다 공익성이 크다고 인정하여 소득공제 한도가 가장 크게 제공되어 왔다. 법인의 경우 소득금액에서 이월결손금을 공제한 금액의 50%를 한도로 소득공제하였으며, 2005년까지는 공제한도가 100%였으나 2006~2008년 기간은 75%, 2009년부터 50%로 점차 축소되었다. 또한 2005년 세법개정 이전까지 법정기부금에 대해 100% 손금산입을 허용하였으나 영리기업이 소득의 전액을 기부한다는 것이 현실적으로 어려운 점을 감안하여 점진적으로 손금한도를 축소하는 방향으로 개정하였다.

개인의 경우 법정기부금에 대해 소득의 100%를 한도로 비용으로 인정하고 있으며 법정기부금을 적용받는 대상도 법인보다 광범위하게 구성되어 있다.

정부의 특정 정책목표 달성을 위하여 인정하는 특례기부금의 경우 법

정기부금 공제 후 개인 및 법인 소득의 50%를 한도로 비용으로 인정하여 왔으나 2010년 세법개정으로 특례기부금이 폐지됨에 따라 특례기부금에 포함되었던 단체들은 그 성격에 따라 재분류되었다. 특례기부금의 경우 법정기부금 공제 후 개인 및 법인 소득의 50%를 한도로 비용으로 인정하였으나 2011년 세제 개편으로 폐지되었고 이는 2011년 7월 1일 이후 기부금으로 지출하는 분부터 적용될 예정이다.

지정기부금의 경우는 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육, 의료 등 민간 비영리단체의 주요 활동분야를 대상으로 하여 2011년부터 개인은 2010년 20%에서 2011년 30%로 확대되었고, 법인은 2010년 5%에서 2011년 10%로 확대되었다. 그러나 종교단체의 경우 현행 제도가 유지되어 최대 10%를 한도로 소득공제가 허용된다.

개인의 지정기부금 소득공제 한도는 지속적으로 확대되어 '99년 5%에서 '00～'07년에는 10%로 확대되었고, '08～'09년 15%에 이어 '10년에는 20%, '11년 30%로 확대되었다.

2011년부터 특례기부금제도가 폐지되어 법정기부금과 지정기부금으로 기부금 제도가 이원화 되었으며, 개정 내용은 <표 7-10>과 같다.

〈표 7-10〉 2011년 기부금 세제 개정 내용

구분	종류	손금한도
개인	법정기부금	- 대상소득의 100% 한도 소득공제
	지정기부금	- 대상소득의 30% 한도 소득공제 (단, 종교단체는 10%)
법인	법정기부금	- 대상소득의 50% 한도 소득공제
	지정기부금	- 대상소득의 10% 한도 소득공제

〈표 7-11〉 한국의 기부금 세제 개요 (2011년 6월 기준)

종 류	손금한도		이월공제	
	법인	개인	법인	개인
- 국가·지자체 기증 금품, 국방헌금 및 위문금품, 이재민 구호금품, 사립학교·외국교육기관·산학협력단 등에 대한 시설비·교육비·장학금·연구비	법정기부금	법정기부금	1년	1년
- 사립학교병원·국립대병원·서울대병원·서울대치과병원·대한적십자병원, 한국과학기술원 등에 대한 시설비·교육비·연구비 - 사회복지공동모금회, 문화예술진흥기금	특례기부금		1년	
- 사회복지시설, 대한적십자사, 불우이웃돕기결연기관을 통한 기부	지정기부금		5년	
- 특별재난지역의 자원봉사용역, 국립대학치과병원에 대한 시설비·교육비·연구비, 정치자금기부금	해당 없음		-	
- 대학기부금(「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 시설비·교육비·장학금·연구비, 2010.12.31까지)	특례기부금		1년	
- 사내근로복지기금, 독립기념관, 특정연구기관·한국생산기술연구원 등·전문생산기술연구소·한국과학창의재단·연구개발특구지원본부·산업안전연구원·한국정보화진흥원, 정부출연연구기관, 한국교육방송공사, 한국국제교류재단, 빈곤층아동 복지증진 비영리법인, 국민신탁법인, 박물관·미술관, 국제행사조직위원회, 휴면예금관리재단, 저소득층생활안정을 위한 비영리법인 등	특례기부금		1년	2년
- 공익법인 등에 기부될 조건으로 설정한 신탁			3년	
- 국립암센터에 대한 시설비·교육비·연구비	특례기부금	지정기부금	1년	5년
- 지방의료원에 대한 시설비·교육비·연구비		해당 없음		-
- 우리사주조합에 지출하는 기부금 (개인 소득의 30% 범위 내에서 비용 인정)	해당 없음	특례기부금	-	-
- 지정기부금 단체: 사회복지법인·학교· 학술·장학·기술진흥·문화예술·환경단체, 종교, 의료법인, 주무부장관의 추천을 받아 재경부장관이 지정하는 단체(2010.3.말 1,676개), 비영리민간단체(2010.3.말 74개) - 특정 용도 지출 기부금: 학교장이 추천한 개인의 교육비 등, 공익신탁기부금, 영업자단체에 대한 특별회비, 임의단체 회비	지정기부금	지정기부금	5년	
- 노동조합비, 교원단체 회비, 공무원 직장협의회 회비, 공무원 노동조합비	해당 없음		-	5년

주: 2011년 7월 1일 이후 개정 된 세제 적용 예정

법정기부금 단체의 경우 2011년 7월 주무관청의 추천을 받아 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등 39개 기관이 새롭게 법정기부금단체로 규정되었다. 지정된 법정기부금 단체에 대해 2011년 7월 1일부터 기부

하는 기부금에 대하여 높아진 기부금 한도가 적용되며 향후 구체적인 시행규정도 개정 될 예정이다.

〈표 7-12〉 법정기부금 지정 단체

단 체 명	추천기관
전문모금기관 : 2개	
- 사회복지공동모금회	보건복지부
- 재단법인 바보의 나눔	행정안전부
공공기관 : 37개	
- 국제교류재단	외교통상부
- 문화유산국민신탁	문화재청
- 자연환경국민신탁	환경부
- 한국문화예술교육진흥원, 한국문화예술위원회, 대한장애인체육회	문화체육관광부
- 광복회, 대한민국무공수훈자회, 대한민국전몰군경미망인회, 대한민국전몰군경유족회, 재일학도의용군동지회, 독립기념관	국가보훈처
- 대한적십자사	보건복지부
- 북한이탈주민지원재단	통일부
- 한국법무보호복지공단	법무부
- 휴면예금관리재단	금융위원회
- 2012여수세계박람회조직위원회, 한국해양수산연수원	국토해양부
- 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국과학창의재단, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력연구원, 해양연구원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원	교육과학기술부
- 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국지질자원연구원	지식경제부

전문모금기관지정요건(법인세법 시행령 제36조의 2)은 다음과 같으며, 아래의 지정요건을 통해 우리나라의 현행 법령이 기부금의 투명한 모금과 사용을 도모하고 있음을 알 수 있다.

- 연간기부금모집·배분내용을 홈페이지에 공개할 것
- 감사인에게 외부감사를 받을 것

- 결산서류 등을 인터넷홈페이지 또는 국세청홈페이지를 통해 공시할 것
- 전용계좌를 개설, 사용할 것
- 신청일 직전 5년간 평균 기부금 배분 지출액이 총지출금액의 80% 이상일 것
- 기부금모집·배분 및 법인의 관리·운영비가 기부금 수입의 10% 미만
- 신청일 직전 5년간 평균 개별법인별 기부금배분지출액이 전체 배분액의 25% 이하이고, 법령에 따른 출연자 및 그와 특수관계에 있는 자로서 법령에 따른 특정 비영리법인에 대해 기부금 배분지출액이 없을 것
- 법령에 따라 지정이 취소된 경우 취소된 날부터 5년, 재지정을 받지 못하게 된 경우에는 그 지정기간 종료일부터 5년이 지났을 것

기부금대상민간단체는 비영리민간단체지원법에 따라 등록된 단체 중 다음의 요건을 모두 충족한 단체로서 행정안전부장관의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 단체에 지출하는 기부금은 지정기부금에 해당한다. 다만, 기부금대상민간단체에 지출하는 기부금은 지정일이 속하는 과세기간의 1월 1일부터 5년간 지출하는 기부금만 해당한다.

이 조건을 보면, 단체가 해산할 때 잔여재산이 사유화되지 못하도록 규정함과 동시에 개인의 회비·후원금이 일정비율 이상을 차지하도록 규정하고 있어 단체가 특정 법인이 아닌 개인에 의해 운영되도록 정하고 있다. 동 규정은 공익성을 규정할 뿐만 아니라 후원금의 관리와 정보공개 의무 및 정치적 중립성도 다루고 있다.

① 해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 비영리단체에 귀속하도록 하도록 규정할 것
② 수입(국가 또는 지방자치단체로부터 받는 보조금 수입은 제외) 중 개

인의 회비·후원금이 차지하는 비율이 정하는 비율[607]을 초과할 것

③ 수입을 친목 등 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것

④ 지정을 받으려는 과세기간의 직전 과세기간 종료일부터 소급하여 1년 이상 비영리민간단체 명의의 통장으로 회비 및 후원금 등의 수입을 관리할 것

⑤ 과세기간별 결산보고서의 공개에 동의할 것

⑥ 행정안전부장관의 추천일 현재 인터넷 홈페이지가 개설되어 있고, 인터넷 홈페이지를 통하여 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 매년 3월 31일까지 공개한다는 내용이 정관에 기재되어 있을 것

⑦ 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원하는 등 정치활동을 하지 아니할 것[608]

기부금대상민간단체는 해당 과세기간의 결산보고서를 해당 과세기간 종료일부터 3개월 이내에 행정안전부장관에게 제출해야 하고, 행정안전부장관은 ①전체 수입 중 개인의 회비 및 후원금이 차지하는 비율과 ②기부금의 총액 및 건수와 사용명세서 사항을 공개할 수 있다. 또한 수입명세서를 해당 과세기간 종료일부터 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출해야 한다.[609] 소득세법 시행령은 기부금대상민간단체의 결산보고서와 수입명세서를 제출하도록 규정함으로써 비영리법인의 투명성의 강화를 도모하고 있다.

607) 소득세법 시행규칙 제44조의2, 기획재정부령으로 정하는 비율이란 100분의 50을 말함
608) 소득세법 시행령 제80조 1항 5호
609) 소득세법 시행령 제83조 3항, 4항, 5항

나. 비영리법인에 대한 조세지원 및 관련 제도

1) 고유목적사업준비금의 손금산입

법인세법도 상증법과 마찬가지로 해당 조항을 통해 법인세법에서의 비영리법인에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 법인세법에서 비영리내국법인이란 내국법인 중 민법에 따른 법인과 특별법에 따라 설립된 법인뿐만 아니라 법인으로 보는 단체까지 포함하며, 이 중 하나에 해당하는 법인[610]을 내국법인이라고 한다. 비영리외국법인이란 외국법인 중 외국의 정부·지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인(법인으로 보는 단체를 포함)을 말한다.[611]

따라서 법인세법은 해당법의 대상을 민법에 의해 설립된 비영리 법인 및 특별법에 따라 설립 된 법인도 포괄하며, 국세기본법에 따라 법인으로 보는 단체까지 포함함으로써 광의의 비영리법인에 해당규정을 적용하고 있다. 현행 법인세법은 비영리내국법인에 대해서는 ①각 사업연도의 소득과 ②토지 등 양도소득에 대하여만 법인세를 부과한다.[612]

법인세법은 제29조를 통해 고유목적사업준비금의 손금산입을 규정하고 있으며, 비영리내국법인이 각 사업연도에 해당 법인의 고유목적사업이나 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우에는 손금산입한도액의 범위 내에서 당해 사업연도의 소득금액을 계산할 때 이를 손금에 산입한다.

고유목적사업준비금 손금산입 규정은 법인세법에서 규정하고 있는 비

610) ①민법 제32조에 따라 설립된 법인, ②사립학교법이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인으로서 민법 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인, ③국세기본법에 따른 법인으로 보는 단체 중 하나에 해당하는 법인을 말한다. 비영리외국법인이란 외국법인 중 외국의 정부·지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인(법인으로 보는 단체를 포함)

611) 법인세법 제1조 2항, 4항

612) 법인세법 제1조 2항, 제3조

영리내국법인에 대해 제공되며, 법인으로 보는 단체의 경우 규정에 의해 정해진 단체만 이에 해당한다. 규정에 의해 정해진 단체란 지정기부금단체 및 기금과 주택법에 따른 공동주택의 입주자대표회의 또는 자치관리기구도 법인으로 보는 단체 중 손금산입 대상에 해당한다.[613]

따라서 법인세법에서 고유목적사업준비금을 손금산입 할 수 있는 단체는 법령에 의한 법인으로 보는 단체 중 대통령령으로 정한 단체를 포함한 비영리내국법인이며 특별법에 의해 설립 된 비영리법인을 포괄하는 것을 알 수 있다.

〈표 7-13〉 비영리법인별 고유목적사업준비금 및 지정기부금 회계처리

구분		고유목적사업 준비금	고유목적사업비 지출액의 회계처리
1. 법인격이 있는 민법상 비영리법인, 사립학교법 등 그 밖의 특별법에 따라 설립 된 법인		설정 가능	고유목적사업준비금의 사용액으로 처리
2. 법인으로 보는 단체	(1) 지정기부금대상단체, 법령상 설치된 기금		
	(2) 기타단체	설정대상 제외	지정기부금으로 처리

자료: 국세청, 『공익법인 세무안내』, 재구성, 2010

지정기부금 대상단체에 해당하는 비영리내국법인은 그 법인의 고유목적사업 또는 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 당해 사업연도의 소득금액 계산에 있어서 이를 손금에 산입할 수 있다. 이에 포함되는 금액은 ①이자소득, ②배당소득, ③융자금에서 발생한 이자금액과 ④수익사업에서 발생한 소득의 50%가 있다.[614]

613) 법인세법 시행령 제56조
614) 법인세법, 제29조(고유목적사업준비금의 손금산입)

2) 상속·증여세 면제

비영리법인이 출연받은 재산은 상속세 및 증여세 납세의무가 있으나 종교·자선·학술·기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 공익법인이 출연받은 재산의 가액은 상속세 및 증여세 과세가액에 산입하지 않는다. 이를 구체적으로 살펴보면, 상증법 제16조는 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자(이하 공익법인)에게 출연한 재산의 가액으로 신고기한 내에 출연한 재산에 대해서는 상속세 과세가액에 산입하지 않는다고 규정한다.

이 조항에서의 공익법인이란 ①종교의 보급 기타 교화에 기여하는 사업, ②법령에 의한 학교 및 유치원을 설립·경영하는 사업, ③법령에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업, ④법령에 의한 의료법인 또는 정신의료법인이 운영하는 사업, ⑤「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공익법인이 운영하는 사업, ⑥예술 및 문화에 현저히 기여하는 사업 중 영리를 목적으로 하지 아니하는 사업으로 관계행정기관의 장의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정하는 사업, ⑦공중위생 및 환경보호에 기여하는 사업으로서 영리를 목적으로 하지 않는 사업, ⑧공원 기타 공중이 무료로 이용하는 시설을 운영하는 사업, ⑨법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체 등 및 소득세법시행령에 따른 기부금대상 민간단체가 운영하는 고유목적사업, ⑩ ①, ⑤, ⑦, ⑧과 유사사업으로 기획재정부령이 정하는 사업이 이에 해당한다.[615]

따라서 상속세 및 증여세법은 일반적인 공익사업뿐만 아니라 종교사업과 학교사업, 사회복지법인이 운영하는 사업, 의료법인이 운영하는 사업 등 폭넓게 적용된다. 상속세 및 증여세법에서 국세기본법에 따라 법인으로 보는 단체는 비영리법인[616]으로 보기 때문에 공익법인이 아닌

615) 상속세 및 증여세법 시행령, 제12조

비영리법인에 대해서는 해당 규정이 적용되지 않는다.

상증법은 해당 시행령을 통해 '법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체 등 및 소득세법 시행령에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업'을 공익법인으로 보아 상속세 및 증여세를 면제해줌으로써 소득세와 상속 및 증여세의 부과에 있어 두 가지 세제 간의 괴리를 방지하고 있다.

법인으로 보는 단체와 비영리법인의 조세제도 차이를 살펴보면 다음과 같다(표 7-14 참조).

내국법인의 의결권 있는 주식 또는 출자지분을 출연하는 경우에 대해서는 별도의 조항을 두고 있는데, ①출연하는 주식, ②출연자가 출연할 당시 해당 공익법인이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식, ③출연자 및 그와 특수관계에 있는 자가 해당 공익법인 외의 다른 공익법인에 출연한 동일한 내국법인의 주식을 합이 이에 해당한다. 내국법인의 의결권 있는 발행주식 총수 또는 출자총액의 5%를 초과하는 경우에는 그 초과하는 가액을 상속세 과세가액에 산입하며, 성실공익법인에 출연하는 경우 10%를 초과하는 경우 그 초과하는 가액을 상속세 과세가액에 산입한다.[617]

상속 및 증여세법에서 규정하는 성실공익법인에 대해 구체적으로 살펴보면, ①해당 공익법인의 운용소득의 80% 이상을 직접 공익목적사업에 사용한 공익법인(상증법 시행령 제13조 3항), ②출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 공익법인의 이사 현원의 1/5를 초과하지 않는 공익법인(상증법 시행령 제13조 3항), ③외부감사 이행(상증법 제16조), ④전용계좌의 개설 및 사용(상증법 제16조), ⑤결산서류 등의 공시를 이행하는 공익법인(상증법 제16조)을 말한다.

616) 상속세 및 증여세법 제4조 7항
617) 상속세 및 증여세법, 제16조

〈표 7-14〉 법인으로 보는 단체와 비영리법인의 조세제도 차이

<table>
<tr><th></th><th>단순단체</th><th colspan="3">법인으로 보는 단체
(법인으로 보는 법인격 없는 단체)</th><th colspan="2">비영리법인</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="3"></td><td>공익법인
(상증법상
공익법인)</td><td></td></tr>
<tr><td>상속
및
증여세법</td><td>적용
제외</td><td colspan="3">적용 제외</td><td>적용</td><td>적용 제외</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>상속세
증여세
면제</td><td>(1) 법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체 등
(2) 소득세법 시행령에 따른 기부금대상 민간단체가 운영하는 고유목적사업</td><td></td><td>공익법인으로 보아 상속세 및 증여세 면제</td><td></td></tr>
<tr><td>법인세법</td><td>적용
제외</td><td colspan="3">적용</td><td colspan="2">적용</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>고유
목적사업
준비금</td><td>(1) 지정기부금 대상단체, 법령상 설치된 기금</td><td>설정 가능</td><td>고유
목적사업
준비금</td><td>비영리
내국법인
모두
설정 가능</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>(2) 기타단체</td><td>설정대상 제외</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>요건</td><td>없음</td><td colspan="3">- ①주무관청의 허가 또는 인가를 받아 설립되거나 법령에 따라 주무관청에 등록한 사단, 재단, 그 밖의 단체로서 등기되지 아니한 경우 ②공익을 목적으로 출연 된 기본재산이 있는 재단으로 등기되지 아니한 경우에 해당하는 것으로 수익을 구성원에게 분배하지 않는 것
- 몇가지 요건을 갖춘 단체로서 대표자나 관리인이 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받은 단체</td><td colspan="2">- 민법에 따른 법인
- 특별법에 따라 설립된 법인
(사회복지법인)
(의료법인)
(학교법인)</td></tr>
</table>

주: 단순단체란 세법상의 용어가 아니며, 법인격이 없는 단체 중 국세기본법에 의해 법인으로 보는 단체가 아닌 비법인 단체를 말함.

상속세 과세가액에 산입하지 아니한 재산과 그 재산에서 생기는 이익의 전부 또는 일부가 상속인 및 그와 특수관계에 있는 자에게 귀속되는 경우에는 규정한 가액을 상속인 및 그와 특수관계에 있는 자가 상속받은 것으로 보아 상속세 과세가액에 산입하여 상속세를 부과한다[618]. 또한 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 공익신탁을 통해 공익법인에 출연하는 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않는다.[619]

618) 상속세 및 증여세법, 제16조
619) 상속세 및 증여세법, 제17조

3) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

건전한 기부금품 모집제도 정착을 위해 기부금품의 모집절차 및 사용방법은 법률에 의해 규정하고 있으며, '기부금품모집규제법'의 명칭을 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'로 개정하면서 기부금품의 모집을 허가제에서 등록제로 전환하였다.

그리고 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인 등의 기부금품 모집 접수를 제한하였으며, 모집자가 모집된 기부금품을 모집비용에 충당할 수 있는 비율을 2% 이내에서 15% 이내[620]로 현실화하였다.

현행 법률은 공익성 등을 고려하여 일부 법률에 의한 기부에 대해서는 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'의 적용을 배제하고 있으며, 적용이 배제되는 법률에는 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 식품기부활성화에 관한 법률, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법이 해당되고, 2010년 6월 법령의 개정으로 한국장학재단설립등에 관한 법률이 포함되었다.

4) 출연재산, 출연재산 매각금액, 출연재산 운용소득의 사용의무

출연받은 재산을 3년 내 공익목적사업 등의 용도 외에 사용한 경우 및 출연받은 재산의 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우

620) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 시행령

모집비용 충당비율(제18조 관련)

모집금액	적용비율	비고
1. 10억원 이하	모집금액의 15% 이하	
2. 10억원 초과 100억원 이하	모집금액의 13% 이하	
3. 100억원 초과 200억원 이하	모집금액의 12% 이하	
4. 200억원 초과	모집금액의 10% 이하	

증여세를 부과한다. 이 밖에도 출연받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 그 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우와 출연받은 재산의 매각대금을 공익목적사업 외에 사용하거나 매각한 날부터 3년이 지난날까지 공익목적사업에 사용하지 않은 경우에도 증여세를 부과한다. 출연받은 재산의 운용소득을 직접공익목적사업에 미달(운용소득의 70%)하게 사용한 경우에는 가산세가 부과된다.[621]

5) 출연자 등의 이사취임 금지

출연자 또는 그와 특수관계 있는 자가 공익법인 등의 이사 현원의 1/5을 초과하여 이사가 되거나, 이사가 아닌 임·직원이 되는 경우에는 지출된 직접경비 또는 간접경비에 상당하는 금액 전액을 가산세로 부과한다[622].

6) 전용계좌 개설·사용 의무

종교관련 사업을 하는 공익법인을 제외한 모든 공익법인은 해당 공익법인의 직접공익목적사업에 관해 지급받거나 지급하는 수입과 지출의 경우 직접공익목적사업용 전용계좌를 사용해야 하며, 해당 과세기간 또는 사업연도별로 전용계좌를 사용해야 할 수입과 지출, 실제 사용한 금액 및 미사용 금액을 구분하여 기록·관리해야 한다.

상속세 및 증여세법은 전용계좌 개설 의무를 둠으로써 공익법인의 금전적 거래 현황을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있다. 공익법인은 직접공익목적사업과 관한 수입과 지출의 경우 공익목적사업용 전용계좌를 사용해야 하며[623] 전용계좌개설 대상에 해당되지 않는 경우 명세서를

621) 상속세 및 증여세법, 제48조 2항
622) 상속세 및 증여세법, 제48조 8항, 제78조 제6항

별도로 작성·보관하도록 하여 금전의 출납을 파악할 수 있도록 규정하고 있다.[624]

7) 공익법인에 대한 주식출연비율의 제한

내국법인의 의결권이 있는 주식 또는 출자지분을 출연하는 경우 당해 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 또는 출자총액의 5%(성실공익법인 등은 10%)를 한도로 상속세 및 증여세가 면제된다.[625]

공익법인이 특수관계에 있는 내국법인의 주식을 보유하는 경우 동일 종목 주식 5%(성실공익법인은 10%) 이상 보유금지의무에 추가로 당해 공익법인의 총재산가액 중 계열사 주식 등 가액이 30%(성실공익법인은 50%)를 초과하여 보유한 경우 초과분에 대한 시가의 5%를 가산세로 부과한다. 공익법인이 발행주식총수 등의 5%를 초과하는 동일한 내국법인의 주식을 보유하는 경우에는 특정기한까지 발행주식총수의 5%를 초과하여 보유하지 않아야 한다.[626]

623) ①직접 공익목적사업과 관련된 수입과 지출을 대통령령으로 정하는 금융기관을 통하여 결제하거나 결제받는 경우, ②기부금, 출연금 또는 회비를 받는 경우. 다만, 현금을 직접 받은 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 제외, ③인건비, 임차료를 지급하는 경우, ④기부금, 장학금, 연구비 등 대통령령으로 정하는 직접 공익목적사업비를 지출하는 경우. 다만, 100만원을 초과하는 경우로 한정함, ⑤수익용 또는 수익사업용 자산의 처분대금, 그 밖의 운용소득을 고유목적사업회계에 전입(현금 등 자금의 이전이 수반되는 경우만 해당)하는 경우

624) 상속세 및 증여세법 제50조의 2

625) 상속세 및 증여세법, 제16조

626) 상속세 및 증여세법, 제48조 9항, 제49조

〈표 7-15〉 공익법인에 대한 주식출연비율의 제한

구분	판정시기 판정내용	초과지분율	과세하지않는 경우	가산세	법조항
취득	출연받을 때 또는 출연재산 취득시 내국법인의 의결권 있는 주식 또는 출자지분	- 5% -성실공익법인의경우 10%	① 공익법인 등으로서 ② 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 않은 공익법인 등에 ③ 공익법인 등의 출연자와 특수관계에 있지 않은 내국법인의 주식 등을 출연하는 경우로서 주무부장관이 인정하는 필요하다고 경우[1] ④ 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 않은 성실공익법인등이 발행주식총수등의 10%를 초과하여 출연받은 경우 ⑤ 초과보유일부터 3년 이내에 초과하여 출연받은 부분을 매각(주식등의 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자에게 매각하는 경우 제외)하는 경우	상속세 과세가액에 산입하지 아니함	법16조
	공익법인 등이 내국법인의 주식 등을 출연받은 경우	- 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5 - 성실공익법인등에 해당하는 경우 100분의 10	① 공익법인등이 내국법인의 주식 등을 출연받은 경우	증여세 과세가액에 산입하지 아니함	법48조 1항

구분	판정시기 판정내용	초과지분율	과세하지않는 경우	가산세	법조항
보유	1996년 12월 31일 현재	100분의 5를 초과	① 성실공익법인 등 ② 국가·지방자치단체가 출연하여 설립한 공익법인 등 ③ 공공기관이 재산을 출연하여 설립한 공익법인 등 ④ 공익법인 등이 재산을 출연하여 설립한 공익법인 등	[법 78조 4항] 규정된 기한 종료일 현재 보유기준을 초과하는 주식에 대해 매년 말 현재 시가의 5%에 상당하는 금액을 공익법인이 납부할 세액에 가산하여 부과	법49조 1항
	특수관계에 있는 내국법인의 주식 등을 보유하는 경우	- 내국법인의 주식 등의 가액이 총 재산가액의 30% - 외부감사, 전용계좌의 개설 및 사용과 결산서류 등의 공시를 이행하는 공익법인 등에 해당하는 경우에는 50%를 초과하는 경우	① 성실공익법인등 ② 국가·지방자치단체가 출연하여 설립한 공익법인 등 ③ 공공기관이 재산을 출연하여 설립한 공익법인 등 ④ 공익법인 등이 재산을 출연하여 설립한 공익법인 등	초과부분을 증여세 과세가액에 산입 [법 78조 7항] 공익법인 등이 내국법인의 주식 등의 보유기준을 초과하여 주식 등을 보유하는 경우 매 사업연도 말 현재 초과하여 보유하는 주식의 시가의 5%에 상당하는 금액을 공익법인 등이 납부할 세액에 가산하여 부과함	법48조 9항

주: 1) ⑧ 주무부장관이 공익법인 등의 목적사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우를 말함.

8) 공익법인의 결산서류 등의 공시의무

자산총액이 10억원 이상인 공익법인(종교법인 제외)은 해당 공익법인의 과세기간 또는 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 게시하여 공시하여야 하며, 공시해야 하는 서류에는 대차대조표, 손익계산서, 기부금 모집 및 지출명세, 해당 공익법인의 대표자·이사·출연자 등 기본사항, 주식보유 현황 등과 같은 결산서류 등이 있다.

국세청장은 공익법인이 공시하지 않거나 공시내용에 오류가 있는 경우 1개월 이내의 기간을 정하여 공시하도록 하거나 오류를 시정하도록 요구할 수 있고[627] 이행하지 않는 공익법인에 대하여는 가산세를 부과하고 해당 공익법인 등의 주무부장관에게 관련 사실을 통보해야 한다.[628]

다. 특별법에 의해 설립 된 비영리법인에 대한 조세지원 제도

특별법에 의해 설립 된 비영리법인에 대한 조세지원제도를 살펴보면 현행 조세제도는 특별법에 의해 설립 된 비영리법인에 대해 별도의 규정을 적용하지 않는다.

즉, 비영리법인에 대한 조세제도는 분야에 따라 차별화되지 않으며, 분야를 불문한 동등한 제도의 적용이 합당하기 때문에 조세정책의 방향은 분야에 대해 중립적으로 운영되어 왔다. 다만, 법인세법 및 상증법 등의 적용과정에서 조금씩 차이가 존재하며 그 내용은 아래와 같다.

1) 상속·증여세법

상속세 면제 대상이 되는 사업에 대한 구체적인 규정은 종교사업, 학

627) 상속세 및 증여세법 제50조의 3
628) 상속세 및 증여세법 시행령 제43조의3 5항

교사업, 사회복지사업, 의료법인 또는 정신의료법인이 운영하는 사업, 공익법인이 운영하는 사업, 예술 및 문화 관련 사업, 공중위생 및 환경보호 사업, 등[629]으로 이들 사업을 운영하는 단체는 상속세를 면제받을 수 있다[630]. 따라서 상속세 및 증여세법은 종교사업과 학교사업, 사회복지법인이 운영하는 사업 및 의료법인이 운영하는 사업까지 광범위하게 적용된다. 「국세기본법」 제13조제4항에 따라 법인으로 보는 법인격이 없는 사단·재단 또는 그 밖의 단체는 비영리법인으로 본다.[631]

2) 법인세법 및 조세특례제한법(고유목적사업준비금)

법인세법도 상증법과 마찬가지로 해당 조항을 통해 법인세법에서의 대상이 되는 비영리법인에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 법인세법에서 비영리내국법인이란 내국법인 중 민법에 따라 설립된 법인, 사립학교법이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인[632], 국세기본법에 따른 법인으로 보는 단체 중 하나에 해당하는 법인을 그 대상으로 규정하고 있다.

따라서 법인세법은 해당법의 대상을 민법에 의해 설립 된 비영리법인뿐만 아니라 특별법에 의해 설립 된 비영리법인에도 해당 규정을 적용

629) ①종교의 보급 기타 교화에 기여하는 사업, ②법령에 의한 학교 및 유치원을 설립·경영하는 사업, ③법령에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업, ④법령에 의한 의료법인 또는 정신의료법인이 운영하는 사업, ⑤「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공익법인이 운영하는 사업, ⑥예술 및 문화에 현저히 기여하는 사업 중 영리를 목적으로 하지 아니하는 사업으로 관계행정기관의 장의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정하는 사업, ⑦공중위생 및 환경보호에 기여하는 사업으로서 영리를 목적으로 하지 않는 사업, ⑧공원 기타 공중이 무료로 이용하는 시설을 운영하는 사업, ⑨법인세법 시행령에 의한 지정기부금단체등 및 소득세법시행령에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업(공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업 제외), ⑩ ①, ⑤, ⑦, ⑧과 유사사업으로 기획재정부령이 정하는 사업

630) 상속세 및 증여세법 시행령 제12조

631) 상속세 및 증여세법 제4조 7항

632) 특별법에 따라 설립된 법인으로서 민법 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인

한다. 또한 국세기본법에 따라 법인으로 보는 단체까지 포괄함으로써 광의의 비영리법인까지 해당규정을 적용하고 있다.[633]

일반적으로 고유목적사업준비금의 손금산입은 법인세법 제29조를 적용하며, 비영리내국법인이 각 사업연도에 그 법인의 고유목적사업이나 지정기부금에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 ①이자소득, ②배당소득, ③융자금에서 발생한 이자소득 ④수익사업에서 발생한 소득의 일부를 합한 금액의 범위에서 이를 손금에 산입한다. 이때 ④수익사업에서 발생한 소득의 일부를 계산함에 있어 수익사업에서 발생한 소득에 50%를 곱한 금액을 산입하며, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로 고유목적사업등에 대한 지출액 중 50% 이상을 장학금으로 지출하는 법인에 대해서는 80%를 적용한다[634]. 그러나 조세특례제한법에서 고유목적사업준비금에 대한 특례규정을 살펴보면, 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 법인세법 제29조 제1항 제4호[635]에도 불구하고 법령에 규정 된 특정의 법인에 대해서는 해당 법인의 수익사업에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.[636]

따라서 이 조항의 적용을 받는 법인은 소득금액 전액을 고유목적사업준비금으로 설정할 수 있기 때문에 보다 완화 된 규정의 적용을 받으며, 법령에 규정 된 특정법인에는 학교법인, 사회복지법인, 국립대학병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 국립암센터, 지방의료원, 대한적십자사가 운영하는 병원 등[637]이 있다. 즉, 특별법에 의해 설립 된 학교

633) 법인세법 제1조 2항
634) 법인세법 제29조 제1항 제4호
635) 4. 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50(「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 고유목적사업등에 대한 지출액 중 100분의 50 이상의 금액을 장학금으로 지출하는 법인의 경우에는 100분의 80)을 곱하여 산출한 금액
636) 조세특례제한법 제74조
637) 1. 학교법인, 산학협력단 및 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 민법에 따른 비영리법인
2. 사회복지법인

법인과 사회복지법인 및 의료법인에 의해 설립 된 병원 등 해당 법인에 대해서는 일반적인 비영리법인(50%)에 보다 높은 비율(100%)을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.

이 밖에 수도권 과밀억제권역 및 광역시를 제외하고 인구 등을 고려하여 특정지역[638]에 의료기관[639]을 개설하여 의료업을 영위하는 비영리내국법인(고유목적사업준비금의 손금산입특례 규정의 일반적인 규정이 적용되는 비영리내국법인은 제외)은 고유목적사업준비금의 손금산입을 적용하는 경우 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득의 80%를 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.[640]

3. 국립대학병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 국립암센터, 지방의료원, 대한적십자사가 운영하는 병원
4. 등록한 도서관을 운영하는 법인
5. 등록한 박물관 또는 미술관을 운영하는 법인
6. 정부로부터 허가 또는 인가를 받은 문화예술단체로서 대통령령으로 정하는 법인
7. 국제행사 조직위원회
   가. 2012여수세계박람회조직위원회
   나. 2011대구세계육상선수권대회조직위원회, 2014인천아시아경기대회조직위원회 및 2015광주하계유니버시아드대회조직위원회
   다. 2012세계자연보전총회조직위원회

638) 조세특례제한법 제70조
⑤ 법 제74조제4항에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역으로서 기획재정부령으로 정하는 지역을 말한다.
1. 인구수가 30만명 이하인 시(제주특별자치도에 두는 행정시를 포함)·군 지역
2. 국립대학병원 또는 사립학교가 운영하는 병원이 소재하고 있지 아니한 지역

639) 「의료법」 제3조제2항제1호 또는 제3호
1. 의원급 의료기관: 의사, 치과의사 또는 한의사가 주로 외래환자를 대상으로 각각 그 의료행위를 하는 의료기관으로서 의원, 치과의원, 한의원
3. 병원급 의료기관: 의사, 치과의사 또는 한의사가 주로 입원환자를 대상으로 의료행위를 하는 의료기관으로서 병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원(노인전문병원, 정신의료기관 중 정신병원, 「장애인복지법」 의료재활시설로 일정 요건을 갖춘 의료기관을 포함), 종합병원

640) 조세특례제한법 제74조

〈표 7-16〉 비영리법인의 손금한도

비영리법인	손금한도
일반비영리법인	- 이자소득, 배당소득, 조합원에게 대출한 융자금에서 발생한 이자소득 - 그 밖의 수익사업에서 발생한 소득의 50%를 합산한 금액
「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로 고유목적사업등에 대한 지출액 중 50% 이상을 장학금으로 지출하는 법인	- 이자소득, 배당소득, 조합원에게 대출한 융자금에서 발생한 이자소득 - 그 밖의 수익사업에서 발생한 소득의 80%를 합산한 금액
학교, 사회복지법인, 국립대·서울대병원, 도서관, 박물관·미술관, 문화예술단체, 조직위원회 등	- 이자소득, 배당소득, 조합원에게 대출한 융자금에서 발생한 이자소득 - 그 밖의 수익사업에서 발생한 모든 소득(2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지)
협동조합중앙회	- 수익사업에서 이월결손금을 뺀 금액의 60%(2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지)
수도권 과밀억제권역 및 광역시를 제외하고 인구 등을 고려하여 특정지역에 의료기관을 개설하여 의료업을 영위하는 비영리내국법인(일반적인 비영리법인에 대한 규정이 적용되는 비영리내국법인은 제외)	- 수익사업에서 발생한 소득의 80%(2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지)

따라서 일반비영리법인의 경우 금융소득과 수익사업소득의 50%를 한도로 손금산입이 허용되는 반면, 학교, 사회복지법인 등은 수익사업에서 발생한 모든 소득을 한도로 손금산입이 허용되고 있다. 따라서 비영리법인의 형태에 따라 고유목적사업준비금을 손금산입할 수 있는 한도가 차별화되고 있다.

고유목적사업준비금 규정을 적용할 때 그 사용범위를 보면, 고유목적사업의 수행에 직접 소요되는 고정자산 취득비용 및 인건비 등 필요경비와 기금 또는 준비금으로 적립한 금액 등(당해 법인에 설치되어 운영

되는 기금 중 법인으로 보는 단체를 포함, 건강보험·연금관리·공제사업 등을 영위하는 비영리내국법인에 한함)[641]이 있다. 고유목적사업준비금의 사용범위에 관한 규정은 특별법에 의해 설립 된 법인에 대한 추가적인 규정에 명시되어 있다.

비영리법인이 수익사업에 속하는 자산을 기타 사업에 지출한 경우 자산가액 중 수익사업의 소득금액(잉여금 포함)을 초과하는 금액은 자본원입액의 반환으로 한다. 이 경우 학교법인, 산학협력단 및 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 비영리법인이 수익사업회계에 속하는 자산을 비영리사업회계에 전입한 경우에는 고유목적사업에 사용한 것으로 인정한다.[642]

비영리법인에 대한 조세제도는 제도의 적용에 있어서의 각 비영리법인에 대한 차이가 존재할 뿐 모든 분야에 동일하게 적용되어 왔고, 제도의 개정도 분야에 대해 동일하게 이루어져왔다. 따라서 특별법에 따른 비영리법인별 조세제도에 있어 각 분야별 비영리법인의 독자적인 문제점은 존재하지 않는다. 지금까지 특정 분야에 대한 독립적인 세제 개선은 없었으며, 단지 세법과 의료법의 충돌로 인한 의료기기에 관한 고

641) 1.비영리내국법인이 당해 고유목적사업의 수행에 직접 소요되는 고정자산 취득비용 및 인건비 등 필요경비로 사용하는 금액
2.특별법에 의하여 설립된 법인으로서 건강보험·연금관리·공제사업 및 법에 규정된 사업을 영위하는 비영리내국법인이 손금으로 계상한 고유목적사업준비금을 법령에 의하여 기금 또는 준비금으로 적립한 금액
3.의료법인이 의료기기 등 기획재정부령이 정하는 고정자산을 취득하기 위하여 지출하는 금액
4.농업협동조합중앙회가 규정에 의하여 계상한 고유목적사업준비금을 회원에게 무상으로 대여하는 금액
5.농업협동조합중앙회가 법률에 의한 상호금융예금자보호기금에 출연하는 금액
6.수산업협동조합중앙회가 법률에 의한 상호금융예금자보호기금에 출연하는 금액
7.신용협동조합중앙회가 법에 의한 신용협동조합예금자보호기금에 출연하는 금액
8.새마을금고연합회가 동법에 의한 예금자보호준비금에 출연하는 금액
9.산림조합중앙회가 동법에 의한 상호금융예금자보호기금에 출연하는 금액
10.법률에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터가 같은 법에 규정 된 업무에 지출하는 금액

642) 법인세법 시행규칙 제76조의 4항

유목적사업준비금의 개정이 존재하였다.

4. 비영리법인에 관한 주요 쟁점

개인이 운영하는 의료기관이 법인이 되면 이윤을 분배할 수 없고, 청산시 국고에 귀속된다는 특징이 있다. 또한 의료법 시행령 20조는 의료법인과 법에 따라 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료업을 할 때 공중위생에 이바지해야 하며, 영리를 추구해서는 안 된다고 규정하고 있어 의료기관은 법인화와 동시에 비영리법인이 된다.

현행 규정은 세법에서는 의료소득을 영리소득으로 보아 법인세를 과세하는 반면, 의료법은 의료행위를 하는 의료법인의 지위를 비영리법인으로 보아 세법과 의료법 사이에 괴리가 존재한다. 의료법은 법인이 되는 순간 비영리법인의 지위를 강제적으로 규정하기 때문에 의료서비스를 제공하는 모든 의료기관은 기관의 형태와 무관하게 의료행위를 수행하는 측면에서는 동일하다.

과거에는 의료법인의 고유목적사업준비금에 무의촌진료 등 매우 제한적인 범위만이 포함되었으며, 이에 따라 비영리법인인 의료기관이 의료행위로부터 벌어들인 소득이 거의 사업소득으로 분류되어 법인세 과세대상이었다. 따라서 이러한 의료법과 세법의 괴리를 극복하기 위하여 의료사업으로부터의 수익을 고유목적사업준비금을 통해 의료사업에 재투자 할 수 있도록 해당 조항이 지속적으로 개정되었다.

2001년 3월 시행규칙의 개정으로 ①병원 건물 및 부속토지와 ②의료기기 일부[643]로 확대한데 이어 2007년 3월 ②의료기기와 ③보건의료정보의 관리를 위한 정보시스템 설비에 이르기까지 범위가 확대되어 의료

643) 가. 국민건강보험법에 의한 요양급여 적용대상 의료기기 중 취득가액이 100만원 이상인 의료기기
나. 초음파영상기·자기공명영상기·양전자단층촬영기

법과 세법의 괴리로 인해 발생하는 문제가 상당부문 개선되었다.[644]

의료분야를 제외한 다른 비영리 분야에서는 세법과 관련하여 특별한 쟁점사항은 없었다. 그러나 고유목적사업준비금 조항의 개정으로 의료법과 세법의 괴리가 상당부분 완화되었지만, 그 본질적인 모순은 여전히 남아있다.

제4절 비영리법인에 관한 국외 조세제도

1. 일본[645]

일본의 경우 광의의 개념인 「NPO」는 영어의 Non-profit Organization에서 유래하여 비영리조직을 의미하지만, 이밖에도 다양한 의미로 NPO라는 용어를 사용하고 있다.

비영리단체를 '영리를 목적으로 하지 않는 단체'로 정의한다면, 지방공공단체나 동문회 및 동창회 등도 포함되지만, 일반적인 비영리단체는 '민간조직으로서 공익을 위한 목적을 수행하는 조직'을 의미한다. 따라서 민법상의 공익법인(사단법인·재단법인)이나 특별법에 의한 의료법인·학교법인·사회복지법인 등은 「공익 목적을 갖는 민간비영리조직」으로서 광의의 NPO에 해당된다고 할 수 있다. 협의의 NPO는 광의의 NPO에서 민법상의 공익법인(사단법인·재단법인)이나 특별법에 의한 의료법인·학교법인·사회복지법인 등을 제외한 조직을 의미한다.

644) 개정 결과 현재는 의료법인이 의료기기 등 고정자산을 취득하기 위해 지출하는 금액(법인세법 시행령 제56조)은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 보며, 이에 해당하는 고정자산으로는 ①병원 건물 및 부속토지, ②의료기기, ③보건의료정보의 관리를 위한 정보시스템 설비(법인세법 시행규칙 제29조의 2)가 있음

645) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익, 박태규(2008). 한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징. 관련 정책방향. 한국조세연구원. ; 손원익, 송은주(2010). 비영리단체 정보공개 제도의 국제비교 .한국비영리연구. 제8권 제3호. 등을 발췌·요약하여 재구성

가. 기부금 관련 세제

1) 개인

일본의 기부금 관련 세제는 기부 받는 단체에 따라 기부금을 구분하고 있어 각 기부금의 종류와 기부자가 개인인지 법인인지에 따라 조세지원을 달리하고 있다. 국가 및 지방공공단체에 대한 기부금, 지정기부금, 특정공익증진법인에 대한 기부금, 특정공익신탁에 대한 기부금, 인정 NPO에 대한 기부금, 정치활동에 대한 기부금, 이 밖의 일반 기부금으로 나누어진다.

우선 개인의 경우를 살펴보면, 개인이 국가 또는 지방자치단체, 특정공익증진법인 등에 대하여 특정기부금을 지출한 경우에는 기부금 공제로 소득에서 공제된다. 즉, 기부금 공제는 소득공제의 방법을 통해 세제상의 혜택이 제공되며, 기부금 공제액은 다음과 같다.

(당해 연도에 지출한 특정기부금 합계액) － 2,000엔 = 기부금 한도액

기부금 합계액은 소득금액의 40% 상당액을 한도로 하며, 특별공제액은 소득세액의 25%를 한도로 한다.

특정기부금은 ①국가 및 지방공공단체에의 기부금, ②지정기부금, ③특정공익증진법인에 대한 기부금, ④특정공익신탁의 신탁재산을 위한 기부금, ⑤인정 NPO법인에 대한 기부금, ⑥정치활동에 대한 기부금을 말한다.

소득금액이란 결손금, 잡손실, 기타 각종 손실의 이월공제 후의 총소득금액, 특별공제 전의 분리과세의 장·단기 양도소득의 금액, 주식 등에 관한 양도소득 금액, 선물거래에 관한 잡소득 금액, 산림소득금액 및 퇴직소득 금액의 합계를 말한다. 일반 NPO법인에 대한 기부금은 소득공제 대상에서 제외된다.

기부금공제와 달리 정당 등 기부금특별공제는 세액공제를 적용하며,

당해연도에 정당 등에 기부한 기부금 합계액에서 2,000엔을 차감한 금액의 30%가 정당 등 기부금특별공제액이다. 계산 과정에서 100엔 미만의 금액은 절사하며, 기부금액의 합계액은 원칙적으로 40%를 공제한도로 하며, 특별공제액은 연간 소득세액의 25%를 한도로 한다. 국가 또는 지방자치단체에 대한 기부금이나 특정공익증진법인 등에 대한 특정 기부금 등과 달리 정당 등 정치자금 등에 기부한 기부금은 기부금공제(소득공제)와 정당등기부금특별공제(세액공제) 중 선택할 수 있다.

소득세 공제를 받기 위해서는 우선 ①기부금 공제 또는 정당 등 기부금 특별 공제에 관한 사항을 기재한 확정 신고서를 제출해야하며, ②정치활동에 대한 기부금에 대해서는 선거관리위원회 등의 확인이 있는 기부금(세액) 공제를 위한 서류를 신고서에 첨부하고, ③그 외의 기부에 대해서는 기부단체 등으로부터 기부금 영수증 등을 교부받고 신고서에 첨부하거나 신고서 제출 시 제시해야 한다. ④이밖에도 일정한 특정공익증진법인에 대한 기부와 특정공익신탁의 신탁재산에 대한 지출은 그 법인 또는 신탁의 적격성에 대한 증명서 사본 또는 인증서 등을 신고서에 첨부하거나 신고서 제출시 제시해야 한다.

2) 법인

법인의 경우를 살펴보면, 회사 등의 법인이 지출하는 기부금은 개인의 기부금에 비해 다양하게 분류된다. 이를 구체적으로 보면, 일반 기부금은 해당법인의 자본 등의 금액 및 소득 금액에 따라 일정한 한도까지 손금에 산입된다. 기부받는 단체에 따라 손금인정 한도를 다르게 정해지며 유형별 손금한도는 다음과 같다.

○ 일반기부금 손금산입 한도액은

자본금액×(당기의달/12)× 0.25% +소득금액×2.5%)×50%

○ 국가 및 지방공공단체에 대한 기부금과 지정기부금은 전액 손금산입

○ 특정공익증진법인과 특정공익신탁법인·인정NPO법인에 대한 기부금은 다음 중 적은 금액을 손금에 산입한다. 이 때 특정공익증진법인에 대한 기부금 중 손금에 산입되지 않은 금액은 일반 기부금 금액에 포함된다.

- 특정공익증진법인에 대한 기부금 합계액
- 특별 손금산입 한도

{자본금액 × (당기의 달/12)× 0.25%+소득금액×5.0%} ×50%

○ 정치단체에 대한 기부금은 일반기부금과 동일의 손금산입한도로 (소득금액×2.5% + 자본금액 × 0.25%)의 50%임[646]

〈표 7-17〉 일본의 기부금 소득공제 제도

	기부금 유형	공제 한도
개인	국가·지방자치단체에 대한 기부금	특정 기부금으로 일정 금액을 소득 공제 (기부금액 (소득금액의 40% 한도) - 2천엔) 소득공제
	지정기부금	
	특정공익증진법인에 대한 기부금	
	특정공익신탁에 대한 기부금	
	인정NPO법인에 대한 기부금	
	정당 등 기부금 특별공제	(기부금액-2천엔×30%)=정당등기부금특별공제액 소득공제와 세액공제 중 선택 가능
	일반기부금 (상기이외)	공제없음
법인	국가·지방자치단체에 대한 기부금	전액 손금산입
	지정기부금	
	특정공익증진법인에 대한 기부금	기부금 공제액은 다음 ①, ②의 금액 중 적은 금액에서 ① 특정공익증진법인에 대한 기부금의 합계액 ② 특별손금산입한도액 [자본금액 × (당기의달/12) × 0.25% + 소득금액 × 5%] × 0.5
	특정공익신탁에 대한 기부금	
	인정NPO법인에 대한 기부금	
	정당 등 기부금 특별공제	손금 산입 한도 내에서 손금 산입 [자본금액 × (당기의달/12) × 0.25% + 소득금액 × 2.5%) × 0.5
	일반기부금 (상기이외)	

자료: http://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/koho/kurashi/pdf/12.pdf

646) http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/zeisei10/pdf/p14.pdf
http://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/koho/kurashi/pdf/12.pdf

나. NPO 법인

1) NPO법인의 정의

NPO법인이란 1998년 12월 1일에 시행된 「특정비영리활동촉진법」에 따라 법인격을 얻은 특정비영리활동법인을 말하며, 특정비영리활동촉진법은 'NPO법'으로, 특정비영리활동법인은 NPO법인으로 약칭하여 많이 사용하고 있다. 특정비영리활동촉진법은 특정 비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하여 자원봉사활동을 비롯한 사회공헌활동으로 특정 비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.[647]

NPO법인은 특정 비영리활동을 주된 목적으로 하며, ①영리를 목적으로 하지 않고, ②사원 자격의 취득·상실에 관해 부당한 조건이 없으며, ③임원 중 보수를 받는 자의 수가 임원 총수의 1/3 이하인 단체[648]로 ④종교활동, 정치활동, 선거활동을 주된 목적으로 하지 않으며 NPO법이 정하는 것에 따라 설립된 법인을 말한다.

2) 비영리법인의 설립

NPO법이 제정되기 이전에는 민간비영리활동단체가 법인격을 취득하는 것이 절차상 매우 어려운 상황이었다. 민간비영리활동단체들이 법인격이 없기 때문에 조직운영상의 불합리한 점이 발생하였고, 이에 따라 간단히 법인격을 취득할 수 있도록 NPO법을 제정하였다. 이러한 상황에서 발생한 한신 대지진에 민간단체가 큰 역할을 수행한 것이 발단이 되어 간단하게 법인격을 취득할 수 있는 제도가 도입되었다.

647) 특정비영리활동촉진법 제1조
648) 특정비영리활동촉진법 제2조

동법은 NPO법인의 인정 기준[649]을 명시하고 있으며, 관할 관청이 허가신청이 적합[650]하다고 인정할 때 그 설립을 인정하고 있다. 특정비영리활동이란 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 것으로 법률에 열거된 특정한 활동[651]에 해당한다.[652]

NPO법인 중 일정 요건을 충족하고 각 국세청장의 인정을 받은 NPO법인을 인정NPO법인이라 부르며, 기부금에 대해 세제상 우대조치를 하고 있다. 처음 인정을 받으려는 NPO법인은 신청서를[653] 주사무소 소재지 관할 세무서장을 거쳐 국세청장관에 제출해야 하며, 신청서를 제출한 날을 포함한 사업 년도 개시일이 설립일로부터 1년 이상 경과해야 한다.

3) 비영리법인의 운영

NPO법은 민간비영리조직이 비교적 간소한 절차로 법인격을 취득하

649) 특정비영리활동촉진법 제16조

650) ①설립 절차·신청서 및 정관 내용 등이 법령에 적합, ②당해 신청 관련 특정비영리활동법인이 규정된 단체에 해당, ③폭력, 폭력 또는 그 구성원 또는 폭력단의 구성원 아닌 날로부터 5년을 경과하지 않은 자의 통제에 있는 단체가 아닐 것, ④당해 신청 관련 특정비영리활동법인에 10명 이상의 직원이 있을 경우

651) ①보건, 의료 및 복지의 증진을 위한 활동, ②사회교육의 추진을 위한 활동, 마치즈쿠리(주민 주체의 커뮤니티형성 운동으로서, 지역사회 재생을 위한 물리적·사회적·문화적인 각종 프로그램을 포함한 종합적인 계획임) 추진을 위한 활동, ③학술, 문화, 예술 및 스포츠 진흥을 위한 활동, ④환경 보전을 위한 활동, ⑤재해지원 활동, ⑥지역안전 활동, ⑦인권옹호 및 평화 추진을 위한 활동, ⑧국제협력활동, ⑨남녀공동참여사회의 형성을 촉진하기 위한 활동, ⑩자녀의 건전한 육성을 위한 활동, ⑪정보화사회의 발전을 위한 활동, ⑫과학기술의 진흥을 위한 활동, ⑬경제활동의 활성화를 위한 활동, ⑭직업능력의 개발 및 고용기회의 확충을 지원하는 활동, ⑮소비자 보호를 위한 활동, ⑯상기 열거된 활동을 행하는 단체의 운영 및 활동에 관한 원조 및 지원 활동

652) NPO법 제2조 1항

653) (기재사항)
①신청자(NPO 법인) 명칭 및 주된 사무소의 소재지 또는 납세지, ②대표자 이름, ③설립연월일, ④신청자(NPO 법인) 실제 사업 개요 ⑤그 외 참고 사항
(첨부 서류) (조령 39의 23⑤).
①기부자 명부(실적 판정 기간 내의 날을 포함한 각 사업년도분), ②국세청 장관의 인정요건 충족을 설명한 서류, ③기부금을 충당할 예정인 구체적 사업을 기재한 서류

는 것이 가능하도록 함과 동시에 NPO법인이 해야 하는 정보공개에 대해 규정하고 시민이 해당 NPO법인의 활동을 파악하여 그 적정성을 판단할 수 있도록 하여 NPO법인제도가 악용되는 것을 방지하는 규정을 마련하였다. 그러나 정보공개제도만으로는 막을 수 없는 위법행위 및 부당행위가 있을 수 있으므로 이에 대처하기 위하여 사후적인 제도로서 NPO법인에 대한 관할청의 감독제도도 마련하였다. 감독 방법으로는 보고 및 검사(NPO법 41조), 개선명령(NPO법 42조), 설립인정의 취소(NPO법 43조)에 관한 규정 외에 NPO법인에 대한 폭력단의 관여를 배제하는 측면에서 경찰청장관, 경시총감, 도도부현 경찰본부장과 관할청과의 사이에 의견청취 등의 수단도 규정하고 있다.

가) 보고·검사

관할청은 ①NPO법인의 의무 및 재산 상황에 관한 보고를 받거나 ②해당법인의 사무소 기타 시설에 들어가 업무, 재산상황, 장부, 서류 등의 물건을 검사할 수 있다. 그러나 NPO법인의 자주성을 위해 보고 및 감사는 법령, 법령에 기초하는 행정청의 처분 및 정관에 위반한다고 하는 혐의가 있는 상당한 이유가 있는 경우에 한해 적용(NPO법 41조 1항)된다. 검사에 있어 검사를 행하는 직원은 '상당한 이유'를 기재한 서면을 검사대상 사무소 등의 관리권한이 있는 자에게 제시하여야 하고 또한 교부 요구가 있으면, 당해 서면을 교부하여야 하고(NPO법 41조 2항) 검사를 하는 직원은 신분증명서를 휴대하고 관계인에게 제시하여야 하며 검사가 NPO법에 근거하는 것임을 명확하게 하여야 한다(NPO법 41조 3항).

NPO법인은 NPO법이 규정하는 인증기준에 적합하다고 관할청으로부터 인정받아 법인격이 부여된 것이므로 NPO법인으로의 설립인증을 받은 후에도 운영상으로 NPO법 소정의 인증기준을 만족하여야 한다.

설립인증 후에 NPO법 소정의 인증기준을 만족하지 않으면, 법령위반이 되므로 관할청으로부터의 보고·검사의 대상이 된다.

내각부는 2003년 3월 25일부로 「'NPO법의 운용방침'에 대하여」라고 하는 서면에 따라 「특정비영리활동을 행하는 것을 주목적으로 하고 있는 것」(NPO법 2조 2항), 「영리를 목적으로 하지 않는 것」(NPO법 2조 2항 1호)의 요건에 관하여 보고·검사의 대상이 되는 감독기준을 정하고 있다. 이에 따르면, ①특정비영리활동에 관한 사업의 지출규모가 2개 사업연도에 연속하여 총지출액의 1/3 이하인 경우, ②기타사업에 있어서 2개 사업연도에 연속해서 적자인 경우, ③기타 사업의 수익이 2개 사업연도에 연속해서 특정비영리활동 관련 사업회계에 전액 이월되지 않은 경우, ④관리비가 총 지출액에서 차지하는 비율이 2개 사업연도 연속해서 2/3 이상 있는 경우에는 보고·검사의 대상이 된다.

나) 개선명령

개선명령은 관할청이 NPO법인에 대하여 가지고 있는 감독권 행사의 하나로 NPO법인에 대하여, 기한을 정해 개선을 위해 필요한 조치를 채택할 것을 명하는 것으로 개선명령이 내려지는 것은 ①NPO법 12조 1항 2호, 3호 또는 4호에 규정하는 요건에 부족하다고 인정되는 경우, ②법령, 법령에 기초하는 행정청의 처분 또는 정관에 위반하는 경우, ③NPO법인의 운영이 뚜렷하게 적정하지 않은 경우 기한을 정하여 개신을 위해 필요한 조치를 명할 수 있다(NPO법 제42조).

NPO법인의 인증요건은 법인 인증 시뿐만 아니라 그 이후에도 계속해서 유지해야 한다.

다) 인증 취소

특정비영리활동촉진법 43조는 관할관청은 NPO법인이 법정 사유에

해당하는 경우에 관할청이 법인설립인증을 취소할 수 있다고 밝히고 있다. 특정비영리활동촉진법 설립의 인증 취소는 법인의 해산사유가 되므로 설립인증이 취소되면 NPO법인은 청산하고 최종적으로는 법인격이 소멸된다.[654]

관할청이 설립인증을 취소할 수 있는 것은 NPO법인이 다음의 요건 중 하나에 해당하는 경우로 첫째, NPO법인이 NPO법 42조의 개선명령에 위반한 경우에 있어서 다른 방법에 의해 감독의 목적을 달성할 수 없는 경우와 둘째, 3년 이상에 걸쳐 NPO법 29조 1항의 규정에 의한 사업보고서, 임원명부 및 정관 등의 제출을 하지 않는 경우[655] 특정비영리활동법인의 설립의 인증을 취소할 수 있다.

다만, 관할청은 NPO법인이 법령을 위반했을 경우에 있어 NPO법 42조의 개선명령에 의해 개선을 기대할 수 없는 것이 명확하고 다른 방법으로 감독 목적을 달성할 수 없는 경우에는 개선명령을 하지 않고 NPO법인의 설립인증을 취소할 수 있다[656].

설립 인증의 취소에 관한 심리(審理)에 있어 관할청의 자의적인 판단을 배제하기 위해 NPO법인의 요구가 있는 경우 관할청은 공개에 의해 실시하도록 노력하여야 하며[657] 관할청은 공개심리에 대한 청구가 있을 경우 청문 기일에 있어 심리를 공개하여 실시하지 않을 때는 공개하지 않는 이유를 기재한 서면을 해당 NPO법인에 교부하여야 한다.[658]

라) 벌칙

NPO법은 NPO법 위반에 대하여 벌칙 규정을 마련하고 있으며, 벌칙에는 형벌로서 벌금형과 행정상의 처벌로서 과태료(過料)가 있다.

654) NPO법 31조 1항 7호
655) NPO법 43조 1항
656) NPO법 43조 2항
657) NPO법 43조 3항
658) NPO법 43조 4항

벌금형의 경우, NPO법 47조 및 48조가 규정하는 「50만엔 이하의 벌금」이 가장 중요하다. 이사, 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 업무개선명령에 따르지 않은 자에게는 NPO법 47조에 의해 벌금형이 내려지며, 이는 특정비영리활동촉진법 42조가 규정하는 업무개선명령에 따르지 않은 자에 대한 벌칙이다. 우리나라와 유사하게 벌금형은 형벌로 그 수속에는 형사소송법이 적용되고 벌금형에 처해지면 전과가 된다.

그리고 NPO법인법 48조는 NPO법인의 대표자 또는 대리인 사용인, 기타 종업원이 특정비영리활동촉진법 47조 위반행위를 한 경우 당해 행위자가 동법 42조가 규정하는 업무개선명령에 따른 자에 대한 벌칙으로 동법 47조 위반으로 처벌될 수 있는 것 외에 NPO법인에 대해서도 50만엔 이하의 벌금형을 부과할 수 있다.

과태료(過料)의 경우, 이사, 감사 또는 청산인이 특정비영리활동촉진법 49조에 해당하는 행위를 한 경우에는 「20만엔 이하의 과태료」에 처해진다. 「過料」란 금전을 지불하는 제재로서 형법 9조에서 규정하는 벌금 및 科料와는 다른 것으로 「過料」는 질서를 유지하기 위해 부과하는 제재로서 형벌은 아니며, 수속에는 형사소송법이 적용되는 것이 아니고 비송사건수속법이 적용된다. 「20만엔 이하의 과태료」가 부과되는 조항을 살펴보면 다음과 같다.

1. [제7조제1항의 규정 위반] 등기하는 것을 게을리 했을 때
2. [제14조 규정 위반] 재산목록을 갖추어 두지 않거나 이에 기재해야 할 사항을 기재하지 않거나, 혹은 부실한 기재를 했을 때
3. [제23조제1항 또는 제25조제6항 규정위반] 신고를 하지 않거나 허위신고를 했을 때
4. [제28조제1항 규정위반] 서류를 갖추어 두지 않고, 또는 기재해야 할 사항을 기재하지 않거나, 혹은 부실한 기재를 했을 때

5. [제29조 제1항의 규정위반] 서류의 제출을 게을리 했을 때
6. [제31조의3 제2항 또는 제31조의12 제1항 규정위반] 파산 수속 개시의 제기를 하지 않았을 때
7. [제31조의10 제1항 또는 제31조의12 제1항의 규정 위반] 공고를 하지 않고, 또는 부정의 공고를 했을 때.
8. [제35조제1항 규정위반] 서류의 작성을 하지 않고, 또는 기재해야 할 사항을 기재하지 않거나, 혹은 부실한 기재를 했을 때
9. [제35제2항 또는 제36조제2항의 규정위반]
10. [제41조 제1항의 규정위반] 보고를 하지 않고, 혹은 허위의 보고를 하거나 동항의 규정에 의한 검사를 거절·방해·기피했을 때

이 밖에도 NPO법 제50조는 제4조의 규정에 위반한 사람은 10만엔 이하의 과태료에 처한다고 규정하고 있으며, NPO법 제4조를 살펴보면 특정비영리활동법인 이외의 사람은 그 명칭 중에 「특정비영리활동법인」 또는 이와 혼동하기 쉬운 문자를 이용해서는 안 된다고 명시하고 있다.

다. 인정 NPO 제도

「인정NPO법인」이란 NPO법인 중 일정 요건을 충족하고 각 국세청장의 인정을 받은 법인을 말하며, 이에 대한 기부금에 대해 세제상 우대조치를 하고 있다.

인정NPO법인이란 NPO법인 중 그 운용조직 및 사업활동이 적정하거나 공익의 증진에 이바지하는 것 중 일정한 요건을 채우는 것으로서 국세청 장관의 인정을 받은 법인(그 인정의 유효기간이 종료한 것은 제외)을 말한다.[659]

659) 國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」, 平成22年 6月

NPO법이 도입될 당시에는 간단한 법인격의 취득과 지원세제를 주로 하여 법 정비가 추진되어 왔으나 지원세제의 논의를 보류하고 1998년에 NPO법이 성립되었으며, 법이 제정될 당시 「NPO법의 시행 후 2년 이내에 세제를 포함한 NPO제도의 개선」을 행한다고 하는 부속결의가 이루어졌다. 2001년에 시작한 인정NPO법인제도는 1998년의 NPO법의 부속결의에 근거하여 제정된 것으로, 조세특별조치법의 개정이라는 형식을 거쳐 실시되었다. 또한 2002년의 NPO법 개정에 따라 NPO법에 인정NPO법인제도가 규정되어, NPO법은 일단 완성된 것으로 보여지나 인정 NPO법인은 매우 요건이 엄격하다.

현행 NPO법인제도의 인정의 유효기간은 국세청 장관이 정하는 날로부터 5년으로 인정NPO법인이 요건을 채우지 않게 되는 등 일정한 경우에 해당할 경우 그 인정이 삭제되며 취소 후에는 인정의 효력을 상실한다[660].

국세청 장관은 인정NPO법인이 인정되었을 때 관보에 ①인정 NPO법인의 명칭, ②주된 사무소의 소재지, ③대표자의 이름, ④인정의 유효기간을 공시하도록 되어 있으며, 공시한 사항의 변경이 있거나 인정을 취소했을 때에도 동일하게 공시하도록 규정 된다.[661]

이미 인정을 받고 있는 NPO법인이 재인정을 받고자 할 경우에도 처음 인정을 받는 경우와 동일하며 신청서 첨부 서류 중 이미 국세청 장관에게 제출하는 서류에서 기재사항에 변경이 없는 것은 제외한다.

인정 NPO 법인의 성립 요건[662]은 다음과 같으며, 인정을 받은 후 (3)과 (4)의 첫 번째와 두 번째 및 다섯 번째 금지규정과 (5), (6), (7)의 요건을 충족시키지 못하면 인정이 취소된다.

660) 國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」 平成22年 6月
661) 國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」 平成22年 6月
662) 國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」 平成22年 6月

1) public support test(PST)

public support 테스트란 NPO법인이 얼마나 많은 지지를 얻는지 수입 면에서 판단하는 기준이다. 테스트의 요건에 있어 실적판정기간에 대해 다음의 기준을 만족해야 하기 때문에 public support 테스트를 인정 NPO법인의 요건 중 가장 충족하기 어려운 것이라고 말하며, 이는 PST라는 약칭으로 알려져 있다.

실적판정기간이란 신청사업연도의 직전에 종료한 사업연도종료일 전 5년 이내에 종료한 사업연도 중 가장 오래된 사업연도 개시일부터 당해 종료일까지의 기간을 말하는 것으로 일반적으로 직전 2사업연도를 합한 기간을 말하며, 실적 판정 기간의 경과 조치의 특례 조치로 인정을 받으려고 하는 법인이 2010년 4월 1일부터 2011년 3월 31일까지 신청을 할 경우 실적판정기간을 2년(원칙 5년)으로 할 수 있다.

PST의 판단기준은 PST 비율이라고 불리며, 1/5은 평성 23년 3월 31일까지(2011년 3월 31일까지)의 신청분에 한해 적용되고 그 이후에는 1/3이 적용된다.

$$\text{PST의 판단기준} = \text{기부금등 수입금액} \div \text{경상수입금액 등} \geq 1/5$$

PST의 판단기준에서 경상수입금액이란 총수입금액에서 ①국가, 지방공공단체, 일본이 가입한 국제기관으로부터 보조금 등의 수입, ②자산매각에 의한 수입으로 일시적인 금액, ③상속·유증에 의한 기부금 중 1인당 한도를 초과하는 부분, ④기부자의 이름이 불명확한 기부금, ⑤동일한 1인당 기부액의 합계액이 1,000엔 미만의 기부금, ⑥국가, 지방공공단체, 일본이 가입한 국제기관으로부터의 위탁사업수입, ⑦법령에서 규정하는 사업에 관한 국가, 지방자치단체의 부담 부분 등은 제외하고 도출한다.

기부금 등 수입금액이란 수입기부금 총액에서 첫째, ①기부자의 이름이 불명확한 기부금, ②1인당 연간 1,000엔 미만의 기부금, ③1인당 기준한도액을 초과하는 기부금을 제외하고, 둘째, 사원으로부터 받아들인 회비의 합계액으로부터 이 합계액 중 공익적인 활동과 관련되는 부분의 금액을 공제한 금액을 공제하여 도출한다.

소규모법인에는 예외적인 규정이 적용되는데, 소규모법인이란 실적판정기간 내의 각 사업연도의 총수입금액의 평균이 800만엔 미만인 법인을 말한다. 만약 소규모법인이 실적판정기간에 임원 및 사원을 제외한 50인 이상의 기부자로부터 1인당 3,000엔 이상의 기부금으로 기부자가 명확한 것을 받는 경우에는 public support 테스트 대신에 다음과 같은 계산식으로 판정할 수 있다.

판단기준: (수입기부금 총액 - Ⓐ + Ⓑ } / (총수입금액 - Ⓒ) ≥ 1/5

총수입금액에서 공제되는 금액인 Ⓒ에는 ①국가의 보조금, ②위탁의 대가로서의 수입으로 국가 등에서 지급되는 금액, ③ 법률에 의한 사업으로 그 대가를 지불해야 할 사람 대신 지자체 등이 부담하고 있는 경우 그 부담분, ④자산매각에 의한 수입으로 일시적인 금액, ⑤상속·유증에 의한 기부금 중 1인당 한도를 초과하는 부분 등을 말하며, 일반법인에 대해 총수입금액에서 공제되는 부분과 동일하다.

Ⓐ는 일반법인에 대해 수입기부금 총액에서 기부금등 수입금액을 도출하기 위한 첫 번째 요건과 동일하며, 소규모법인의 경우 임원이 기부자여도 친족 합산을 실시할 필요는 없다.

- 1인당 기준한도액= 수입기부금 총액 × 10%
- 인정NPO으로부터의 기부금에 대해서는 동 법인으로부터의 기부금

합계액 중 수입기부금 총액의 50/100을 넘는 금액을 말함

Ⓑ는 사업으로부터 받아들인 회비의 합계액으로부터 이 합계액 중 공익적 활동과 관련된 부분의 금액을 공제한 금액을 말한다.

2) 공익적인 활동에 관한 요건

단체 구성원만의 이익을 위한 활동이나 특정인의 이익을 목적으로 하는 단체를 배제하기 위하여 설계된 요건으로, 다음의 4가지 요건에 해당하는 사업활동을 합계한 것이 전체의 사업활동의 50% 미만이어야 한다.

해당 요건에는 첫째, 회원 등에게 재화·용역 제공활동(대가를 받지 않는 활동 제외) 및 회원 등 상호교류, 연락, 의견교환 등 회원을 대상으로 하는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율과 둘째, 특정 범위의 자에게 편익이 미치는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율이 있으며, 셋째, 특정 저작물 또는 특정인과 관련된 활동이 전체 사업활동에서 차지하는 비율, 넷째, 특정인의 뜻에 반하는 활동이 사업활동 전체에서 차지하는 비율이 있다.

3) 운영조직·경리의 적정성 요건

인정 NPO법인은 ①회계에 대해서는 공인회계사의 감사를 받고, 청색신고법인과 동등하게 거래기록과 장부를 보존해야 하며, ②부적정한 경리를 실시하지 않아야 한다. 또한 ③운영조직 및 경리에 대해 다음의 모든 요건을 충족해야 한다.

- 임원 또는 사원 중 친족 등으로 구성하는 가장 큰 그룹의 사람 수 ÷ 임원 또는 사원의 총 수 ≤ 1/ 3
- 임원 또는 사원 중「특정의 법인의 임원 또는 사용인」으로 구성하는

가장 큰 그룹의 사람 수 ÷ 임원 또는 사원의 총 수 ≤ 1/ 3

4) 사업활동의 적정성 요건

인정 NPO법인은 상시 사업활동에 있어 몇 가지 요건을 충족해야 하는데 그 요건은 다음과 같다.

그 중 첫 번째 요건은 ①'종교활동', ②'정치활동' 및 ③'특정의 공직자 또는 정당을 추천, 지지 또는 반대하는 활동을 행하지 않을 것'으로 종교 및 정치와 분리되어 존립해야 한다는 조항이다.

두 번째 요건은 임원, 사원종업원 또는 기부자 등에게 특별한 이익을 주지 않을 것과 영리를 목적으로 한 사업을 실시하는 사람 등에게 기부하지 않을 것으로 이러한 요건은 인정 NPO법인이 특정인에게 이익을 부여하는 것을 인정하지 않는다는 것이다.

세 번째 요건은 총사업비에서 사업비가 차지하는 비율에 대한 제약으로 실적판정기간에 특정비영리활동에 관계된 사업비÷총사업비가 80% 이상이어야 한다는 조항이다.

네 번째 요건은 수입기부금총액 중 특정비영리활동관계 사업비에 대한 제약으로 수입기부금 총액 대비 수입기부금총액 중 특정비영리활동에 관계된 사업비에 충당한 금액의 비율이 70%(실적판정기간에 판정함) 이상이어야 한다는 조항이다. 이 요건은 기부금의 70% 이상을 NPO법인의 본래 목적인 특정비영리활동에 관계된 사업에 충당하지 않으면 안된다는 것으로 모집된 기부금으로 NPO법인의 급여나 관리비에만 충당하는 것을 방지할 목적으로 제정되었다.

다섯 번째 요건은 조성금을 지급했을 경우에 사후에 그 실적을 기재한 서류를 국세청에 제출할 것과 마지막이자 여섯 번째 요건으로는 해외송금제한요건으로 200만엔 초과 해외송금 등을 행하는 경우는 사전에 그 내용을 기재한 서류를 국세청장에게 제출(화재 등 긴급을 요하는

경우는 사후제출)해야 한다는 조항이다.

5) 정보공개의 적정성 요건

인정 NPO법인은 항상 특정 서류를 주 사무소에 비치하여 열람할 수 있도록 하고 있다.

6) 부정행위 등 금지요건

인정 NPO 법인은 법령위반, 부정행위, 공익에 반하는 사실 등이 없어야 한다.

7) 설립 후의 경과연수 요건

인정 NPO법인의 신청 시에는 신청서와 제출한 날을 포함한 사업연도 개시일에 있어 설립 이후 1년이 경과해야 한다.

8) 관할청의 증명요건

인정 NPO법인의 인정시에는 관할청으로부터 법령 등의 위반 혐의가 없다는 취지의 증명서를 교부받아야 한다.

라. 신공익법인제도

신공익법인제도는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어 있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위해 도입된 제도이다. 기존의 제도는 주무 관청의 허가주의로 재량의 폭이 크고 법인설립이 간편하지 않았으며, 주무관

청이 상이하여 지도 감독이 복잡하고, 정보개시 및 공익성 변별 기준이 불충분하는 등의 다양한 문제[663]가 있었다. 그 결과 일본에서는 2002년 공익법인 제도에 대한 근원적인 개혁을 결정하고 2005년 말까지 법제상 조치를 강구하기로 결정하여 이를 통해 신공익법인제도가 도입되었다.

신공익법인제도는 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」에 규정되어 있으며, 이는 공익목적사업에 대해 '학술, 기예, 자선 기타 공익에 관한 사업으로 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것'이라고 정의하고 있다.

종전의 사단법인·재단법인은 주무관청이 공익성을 판단했지만, 신공익법인제도는 내각부에 설치되는 「공익인정등위원회」에서 공익성을 판단할 뿐만 아니라 도도부현에서는 이에 준하는 합의제 기관이 설치되어 공익성을 판단한다. 공익인정등위원회의 위원은 민간위원으로 구성되며, 위원은 위원회의 권한에 속하는 사항에 대해 판단의 중립성 및 공정성에 의문을 야기할 우려가 있는 경우 위원회의 승인을 얻어 심의 및 의결에 참여하지 않을 수 있도록 규정[664]하고 있다.

공익인정법은 공익성의 판단기준으로서 공익인정 신청을 한 일반사단법인 또는 일반재단법인이 기준[665]에 적합할 때 공익성을 인정한다.[666]

663) NPO연구정보센터(2010). NPO 白書.

664) 헤이세이 19년 10월 19일 공익인정등위원회 결정 제2호

665) ① 공익목적사업을 주된 목적으로 함, ②공익목적사업에 필요한 능력을 지닐 것, ③사업에 있어 사원, 평의원, 이사, 감사, 사용인 그 외의 정령으로 정하는 해당 법인의 관계자에 대해 특별 이익을 주지 않을 것, ④사업에 있어 주식회사 및 그 외 영리사업을 영위하는 사람 또는 특정 개인 혹은 단체의 이익을 도모하는 활동으로 정령에 정하는 사람에 대해 기부 이외의 특별이익을 주지 않을 것, ⑤선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 사업을 하지 않을 것, ⑥공익목적사업에 대해 해당 공익목적사업과 관련되는 수입이 실시에 필요한 적정비용을 변상하는 액수를 넘지 않을 것, ⑦공익목적사업 이외의 사업(이하 수익사업)을 실시하는 경우 수익사업이 공익목적사업에 지장이 없을 것, ⑧그 사업에 있어 공익목적사업 비율이 100분의 50이상일 것, ⑨법률로 규정하는 유휴 재산이 법률에 규정된 제한을 넘지 않을 것, ⑩각 이사에 대해 해당 이사 및 그 배우자 또는 삼촌 내 친족에 준하는 이사의 합이 이사 총수의 1/3을 넘지 않을 것(감사도 동일), ⑪다른 공익단체의 이사 또는 사용인 외에 이에 준하는 밀접한 관계에 있는 자, 기타 정령으로 정하는 자에 해당하는 이사의 합이 이사 총수의 1/3을 넘지 않는 것(감사도 동일), ⑫회계감사인을 둘 것, ⑬이사, 감사, 평의원의 보수에 대해 해당 법인의 재정상황 및 그 외의 사정을 고

2. 미국[667]

가. 비영리법인의 정의

미국세법은 §501(c)에서 연방소득세가 면제되는 비영리 면세단체에 대해 규정하고 있으며, 이 중 국세청으로부터 §501(c)(3)의 단체로 인정되면 연방소득세 면세뿐만 아니라 기부자들의 기부금을 자선기부금으로 인정한다.

§501(c)(3)에 해당하는 면세단체는 "종교, 자선, 과학, 공공안전점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지를 위하여 설립·운영되는 공동모금(community chest), 기금(fund) 또는 재단(foundation)으로서, 그 순수익이 사적주주 또는 개인에게 귀속되지 않아야 하며 그 주된 활동으로 정치적 선전이나 입법에 영향을 미치는 로비활동 및 정치활동을 하지 않는 단체"로 정의하고, 면세단체의 유형에서 개인사업자와 파트너십은 제외한다.

IRC §501(c)(3)의 단체는 공공자선단체(Public charities)와 민간재단(Private Foundation)으로 구분되며, 이는 단체의 활동에 있어 공적 관여(public involvement) 수준에 의해 구분된다. 공공자선단체는 일반적으로 공공 및 정부 관련 기관으로부터 상당한 재정적 지원을 받고 공적영역과 상당한 상호작용을 하는 반면, 민간재단은 전형적으로 가족 구성원 또는 개인 간 소규모 집단에 의해 조정되며 투자소득 및 소규모 자금 등에서 지원을 받는다. 공공자선단체는 해당 자격을 갖추고 공공

려하여 부당하게 고액이 되지 않게 지급기준을 정할 것, ⑭다른 단체의 의사결정에 관여할 수 있는 주식 및 그 외의 내각부령으로 정하는 재산을 보유하지 않을 것, ⑮공익목적사업을 위해 불가결한 특정재산이 있을 때 취지, 유지, 처분의 제한에 필요한 사항을 정관으로 정할 것 등

666) NPO연구정보센터(2010). NPO 白書.

667) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익, 박태규(2008). 한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징. 관련 정책방향. 한국조세연구원. ; 손원익, 송은주(2010). 비영리단체 정보공개 제도의 국제비교 .한국비영리연구. 제8권 제3호. 등을 발췌·요약하여 재구성

자선단체로 요청하지 않으면 민간재단으로 간주되며, 공공자선단체에는 ①교회 또는 교회관련 조직, ②병원, 의료연구 조직, ③학교, 단과대학 및 종합대학 등과 같은 교육시설, ④주 또는 자치 도시의 종합대학과 단과대학을 위한 자산관리기관 ⑤미국 정부 관련 기관, ⑥공공으로부터 지원받는 조직 등이 해당한다.

나. 미국의 기부금 소득공제제도

1) 개요

미국에서의 기부에 관한 소득공제규정인 소득세(Income tax), 유산세(Estate tax), 증여세(Gift tax) 중 소득세법이 기부에 대한 조세의 기본 원칙이 된다. 미국의 경우에도 일본 및 우리나라와 마찬가지로 소득공제 금액은 기부주체, 기부 받는 단체, 기부내용 등 여러 가지 조건과 제한규정에 따라 달라진다.

〈표 7-18〉 미국의 기부금 관련 세제

<table>
<tr><th>기부주체</th><th colspan="2">기부받는 단체</th><th>소득공제 제한</th></tr>
<tr><td rowspan="4">개인</td><td rowspan="4">• IRC §170(c)에 속하는 단체이어야 함
• 국제조약이 우선 적용되는 특정국가 자선단체</td><td>Public Charities</td><td rowspan="3">• 50% Limit(원칙)
• 5년간 이월공제 가능
• 자본이득의 경우 30% Limit(예외)</td></tr>
<tr><td>Private Foundation 중 operating Foundation[1)]</td></tr>
<tr><td>Non operating Foundation 중 특정요건 충족시</td></tr>
<tr><td>• 위의 경우를 제외한 모든 §170(c)의 단체
• 자선단체를 위한 신탁</td><td>• 30% Limit(원칙)
• 5년간 이월공제 가능
• 자본이득의 경우 20% Limit(예외)</td></tr>
<tr><td>법인</td><td>• 기부받는 단체별로 소득공제 제한규정의 구분이 없음</td><td>• 최대10%의 소득공제
• 5년간 이월공제 가능</td></tr>
</table>

주: 1) Private Operating Foundation이란, 다른 자선단체들에게 모금 등을 통하여 재정지원 등의 소극적 활동만이 아니라 직접 자선활동을 적극적으로 하는 단체들을 의미(IRC § 170(e)(1)(B)(i))

2) 기부금에 대한 소득공제

가) 개인

미국의 개인의 기부금에 대한 소득공제 한도는 일반적인 규칙과 그 이외의 규칙 및 특별공제로 나누어진다. 일반규칙의 적용을 받는 기관으로는 종교 및 종교 관련 협회에 기부하는 경우와 교육 관련 기부, 의료기관이나 의료교육기관이거나 의료연구기관인 경우, 정부 관련 기관 등이 있다.

소득공제 한도는 기부하는 자산의 성격과, 자선단체의 연방세법상 분류에 의해 결정된다. 개인의 기부금에 대한 총 소득공제에 대한 한도는 50%를 넘을 수 없으며, 부부가 소득공제를 합쳐서 신고한 경우 기부금에 대한 소득공제는 배우자 부분이 합쳐져서 부부의 기부금 합계에 대한 한도규정이 적용된다.

미국의 개인의 기부금에 대한 소득공제 한도는 50%, 30%, 20%로 나뉘어지고, 이 중 50%가 적용되는 경우가 가장 일반적으로 적용된다. 기부하는 경우 소득공제 한도액은 총 소득의 50%를 넘지 못한다.

- Public Charity Organizations
- Private Operating Foundation
- Private Nonoperating Foundation중 Conduit Foundation[668]
- Private Nonoperating Foundation중 Common Fund Foundation[669]

30%가 적용되는 경우는 50%의 일반적인 제한규정에 해당되지 않는 모든 적격단체에 기부하는 경우 개인 총소득의 30%를 넘지 못하며, 자

668) IRC §§ 170(b)(1)(A)(vii) and 170(b)(1)(E)(ii) 참조
669) IRC §§ 170(b)(1)(A)(vii) and 170(b)(1)(E)(iii) 참조

선단체 사용을 위한(For the use of any organization) 기부[670]의 경우도 30%가 적용된다.

30% 특별제한규정에 해당하는 경우 자본이득자산을 50% 제한규정 자선단체에 기부를 한 경우 30% 한도규정이 적용된다. 그러나 기부자가 자산을 판매했다면 장기자본이익이 될 시장공정가액만큼을 감소시키기로 선택한다면 50% Limit만이 적용된다. 30% Limit은 자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contributions)의 경우는 미적용 된다. 50% 제한 단체외의 자선단체에 기부하는 경우 그 기부가 자본이득자산이면 20% 제한규정이 적용된다.

나) 법인

법인(Corporation)에 대한 소득공제한도는 과세소득의 10%로 법인은 개인과 달리 기부대상이나 기부자산에 따른 한도규정이 없다. 기부금액이 소득공제 한도규정을 초과하는 경우 초과액은 5년간 이월공제가 가능하다. 이월공제금액은 그 해 총소득의 30%를 초과하지 못하고, 자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)의 경우, 15년 동안 이월공제가 가능하다. 이월공제는 당해 해당 항목에 대한 소득공제 이후에 적용된다.

다) 자격요건을 갖춘 보존목적의 기부(Qualified Conservation Contribution)

자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부에 대해서는 50%의 특별제한 규정이 적용되며, 이 때 기부자의 소득공제는 총수입의 50%에서 다른 기부금액전부를 합친 금액을 뺀 금액을 한도로 제한한다.[671]

자격요건을 갖춘 보존 목적의 기부(Qualified Conservation

670) 신탁의 경우가 대표적인 예
671) $170(b)(E)

Contribution)란 자격요건을 갖춘 부동산 권리(Qualified Real Property Interest)를 자격요건을 갖춘 단체(Qualified Organization)에게 보존의 목적으로 기부하는 것을 의미한다. 여기서 자격요건을 갖춘 부동산에 관련된 권리(Qualified Real Property Interest)란 부동산에 대해 광물에 대한 권리를 제외한 모든 권리와 잔여이익(Remainder Interest)과 부동산에 설정할 수 있는 사용제한에 대한 권리를 말한다.

적격 단체(Qualified Organization)란 정부관련 기관 또는 대중에게 지원을 받는 자선, 종교, 과학, 교육 등을 목적으로 하는 조직과 501(C)(3)에 해당하는 특정 요건을 갖춘 단체가 이에 해당한다.

보존의 목적으로 기부하는 것의 의미는 첫째, 레크레이션, 교육, 기타 공공목적을 위한 보전 둘째, 어류, 야생동물·식물의 자연서식지나, 유사 환경생태계 보호 셋째, 공공의 중요이익을 내는 농경지나 산림을 포함한 환경보전이어야 한다. 환경보전의 경우 공공의 자연경관을 위한 것이거나, 정부보전 정책을 위한 것이어야 한다. 그리고 넷째, 역사적으로 중요한 지역 또는 증명된 역사적 구조물을 위한 보전의 경우 중 하나에 해당해야 한다.[672]

3) 기부금 소득공제가 인정되는 단체

미국의 경우 IRC(Internal Revenue Code) §170(c)에서 정의하는 단체에게 기부하는 경우에만 소득공제의 혜택이 인정된다. 이 단체에 대한 내용은 §170(c)에 구체적으로 나타나며, 이를 살펴보면 우선 미국 내에서 설립되었거나 미국 정부(연방정부, 주정부, 정부소유지, District of Columbia)의 법령에 따라 조직된 단체로 공익목적으로 만들어진 기부나 기증이어야 한다.

기업, 신탁, 공공모금, 펀드, 재단 등은 우선 미국 내에서 조직되어

672) $170(h)(1), $170(h)(4)

미국 정부의 법령의 통치에 있어야 하며 둘째, 종교, 자선, 교육, 과학, 문학, 국가 발전 및 아동이나 동물학대 방지, 아마추어 스포츠를 육성하는 등 특정한 목적을 도모해야하고 셋째, 그 어떤 사적 주주나 개인의 이익의 증진을 도모하지 않아야 한다. 마지막으로, 입법에 영향을 미치거나 정치캠페인에 참여하는 등 정치적 성향을 띠지 않아야 한다.

이 밖에 참전용사 단체 및 비영리 장묘단체 등에 대해서도 소득공제의 혜택이 인정된다.

캐나다, 멕시코, 이스라엘의 자선단체들에게 기부한 기부금은 국제조약에 의하여 예외적으로 소득공제혜택이 인정된다.

기부금이란 자선단체(Charitable Organization)에 gift(기부)하는 돈을 의미하며, 자선단체가 IRC §170(c)에서 규정하는 단체에 속해야 기부금관련 세제혜택이 인정된다.

IRC §170(c)의 자선단체의 범위는 많은 부분이 연방소득세법상 면세가 인정되는 자선단체(Charitable Organization)와 유사하지만 동일하지는 않으며, 연방세법에서는 Tax Exempt Organization이 나오는 부분과 기부금에 대부분의 연방소득세법상 면세 받는 자선단체들은 기부금에 대하여 소득공제 혜택을 받지만, 이에 대한 예외로는 Public Safety Test[673]가 있다.

기부금에 대한 소득공제가 인정되지만, 연방소득세법상 면세 자선단체에 속하지 않는 단체들도 존재한다. 이러한 단체에는 주정부나 연방정부의 정치적 기관들이 이에 해당하며, 이 경우는 기부금이 공공의 목적으로만 기부되어진 경우이다.(IRC §170(c)(1)) 또한 참전용사들의 단체들과(IRC §170(c)(3)), domestic fraternal society, order 혹은 association(IRC §170(c)(4)), 장묘단체들(IRC §170(c)(5))도 면세 자

673) 공공안전에 대한 테스트 업무를 하는 단체에 대하여는 연방소득세법상 tax-exempt을 인정받음(IRC§ 501(c)(3)). 그러나 이러한 Public safety testing organization에 기부한 기부금은 deduction이 인정되지 않음(IRC§ 170)

선단체에 속하지 않는다.

4) Public Charities와 Private Charitable Organization

Charitable Organization은 기본적으로 Private Foundation으로 추정된다. 따라서 모든 Charitable Organization은 기본적으로 Private Foundation으로 추정되며, 해당단체가 Public Charities이거나 다른 예외단체임을 입증하면 Private Foundation이 아닌 다른 단체로 인정된다. Private Foundation에 대한 세제혜택이 없기 때문에, 대부분의 단체들은 Public Charitable Organization이나 그 밖의 단체들로 인정받아 Private Foundation의 연방세법상의 의무를 경감 받도록 노력하는 것이 일반적인 현상이다.

가) Public Charitable Organization

Public Charitable Organization은 기부금 혜택을 인정받는 자선단체 중에 가장 많이 이용되는 단체로 소득공제 제한한도가 50%이며, Public Charitable의 범위는 IRC §170(b)(1)(A)에서 다음과 같이 규정된다.

- 교회나 교회단체
- 교육기관
- 의료기관이나 의료교육기관이거나 의료연구기관인 경우
- 정부지원을 받고, 대학교를 위하여 자산관리하는 기관
- 미국정부 관련 기관
- 정부관련 기관이나 일반 공공으로부터 지원받는 조직
- Public Organization들을 지원하는 조직(Supporting Organization)

나) Private Foundation

Private Foundation은 공중 다수의 재정지원을 받는 단체가 아닌, 한 명 혹은 몇 명의 기부자들의 지원을 받는 자선단체를 의미한다. 보통 한명의 개인 기부자나 가족들, 혹은 회사 자산의 투자 수입을 통하여 재원을 지원받는다.

Private Operating Foundation이란 Private Foundation 중 대부분의 수입과 자산을 직접 자선활동에 사용하는 단체들을 일컫는다. 이 단체들은 기부금의 소득공제한도가 50%까지 인정된다. Private Operating Foundation이 성립되기 위한 충족조건들은 성문으로 규정되어 있다. Private Operating Foundation은 미국 재무부시행규칙에서 규정하는 Income Test[674]을 충족하여야 하며, 여기에 추가로 Asset Test[675], Expenditures Test[676], Support Test[677]의 세 가지 테스트 중 한 가지를 충족시켜야 한다.

다. 비영리법인의 운영

1) 신고 규정

종교단체가 아닌 면세단체는 Form 990, 990-EZ, 또는 990-PF를 IRS에 제출하거나 Form 990-N를 통해 전자신고를 해야 한다.

2005년 IRS는 특정 면세단체에게 2006년부터 전자신고를 의무화하는 시행규칙(regulations)을 발표하여[678] 자산이 1억 달러를 초과하는 면세단체는 Form990의 전자신고를 의무화하였으며 전자신고 의무조항

674) Treas. Reg.§ 53.4942(b)-1(b)(2)
675) IRC § 4942(j)(3)(B)(i)
676) IRC § 4942(j)(3)(B)(iii)
677) IRC § 4942(j)(3)(B)(iii)
678) PWC(2005).“Mandatory Electronic Filing of Exempt Organization Tax Returns Soon to be a Reality”

은 2007년부터 총자산이 1천만 달러를 초과하는 면세단체로 확대되었다. 민간재단(private foudations)과 자선신탁(charitable trusts)에 대해 Form 990-PF를 신고할 것을 의무화하였다.

그리고 과거에 신고서 제출 의무가 없었던 소규모 면세단체에 대해서 2008년부터 매년 Form 990-N을 통한 전자신고(electronic notice)를 의무화[679]하였으며, 소규모 면세단체란 총수입이 25,000달러 이하인 단체[680]로서 이러한 단체는 Form 990(Return of Organization Exempt Income Tax) 또는 990-EZ(Short Form Return of Organization Exempt from Income Tax)는 신고할 필요가 없다.

2010년의 경우 종교단체 등을 제외하고 총수입이 25,000달러 이상이고, 990-N을 제출하지 않는 단체는 990 또는 990-EZ에 의해 신고해야 하며, 990-EZ는 총소득이 500,000달러 이하인 단체에 한해 적용된다.

2009년에는 annual gross receipts이 500,000달러보다 작고 total assets이 1,250,000달러를 초과하면 990과 990-EZ를 선택할 수 있었으나 2010년에는 gross receipts이 200,000달러보다 작고 total assets이 500,000달러보다 작으면 둘 중 선택할 수 있다. 3개년 연속해서 신고의무를 이행하지 않는 경우 자동적으로 면세자격을 잃게 되며, 신고를 하지 않은 3년째 되는 해의 신고 마감일에 면세자격이 취소된다.

면세단체가 신고서를 제출하지 않은 경우 가산세(penalty)를 부과하며[681] 신고서 제출의무를 위배한 경우 또는 신고서 내에 포함되어야 할 내용이 누락된 경우 가산세가 부과된다.

단체에 부과되는 가산세는 신고가 이루어지지 않은 날로부터 매일 20달러씩 부과되고, 기입해야 할 정보를 누락하였거나 잘못된 정보를 기입한 경우에도 같은 액수의 가산세가 부과되어 가산세 최고금액은 10,000

679) IRS, "New annual Electronic Filing Requirement for Small Tax-Exempt Organizations-e-Postcard (Form 990-N)"
680) but $50,000 for tax years ending on or after December 31, 2010
681) §6652(c)(1)(A)

달러 또는 총수입(gross receipt)의 5%까지 부과된다.[682] 그러나 해당 단체의 연간 gross receipts이 $1 million를 초과한 경우에는 매일 200$의 가산세가 부가되며, 가산세의 최고 금액은 $50,000에 이른다.

IRS는 사람에 대해서도 가산세를 부과하고 있어 만약 해당 조직이 완성된 보고서를 제출하지 않았거나 잘못된 정보를 제공하였을 경우 IRS는 부족한 부분을 기입하게 하기 위해 정해진 시간을 부여하고, 정해진 시간이 지난 후에 담당자(manager of the organization 등)가 이를 수행하지 않으면, 매일 10$의 가산세를 최고 5,000$까지 부과한다.

2) 공익성 관리제도

미국 내국세법 §501(c)(3)에 의해 면세 자격이 있는 기관은 자선, 종교, 교육, 과학, 문학, 공공안전 점검, 전국 또는 국제 아마추어 스포츠 대회 활성화, 아동 및 동물 학대 방지를 목적으로 조직되고 운영되는 법인, 기금 또는 재단으로 규정한다.

연방세법에서는 면세자격이 주어지는 자선단체(charitable organization)의 형태로 공공모금이나 기금 및 재단(community chest, fund, foundation)을 제시하고 있으며, 법인이 아닌 협회(association)나 신탁도 기금 및 재단의 자격으로 면세자격을 가질 수 있으나 파트너십의 형태는 자선단체로서 면세자격을 가질 수 없다.

만일 면세단체의 설립 형태(form)에 변화가 발생하면 면세자격을 재신청해야 하기 때문에 예를 들어, IRS로부터 면세단체로 인정받은 법인이 아닌 단체가 만일 법인이 되었다면 다시 면세단체 신청절차를 밟아야 한다.

면세자격을 얻기 위해서는 공익성 테스트를 만족해야 하며 이는 조직

682) IRS, "publication 557", 2010

테스트(Organization Test)와 운영테스트(Operational Test)로 이루어진다. 이를 만족하지 못하면 면세자격을 잃게 된다.

가) 조직테스트(Organizational Test)

501(C)(3)은 면세단체 유형을 서술하고 있기 때문에 조직테스트는 해당 기관이 501(C)(3)에서 언급된 목적에 부합하는지 확인하는 것이다. 이를 통해 면세목적 활동, 자산의 사용 및 기관의 해산 등에 관하여 적절히 명시하고 있는지 검토하는 것이다.

소득세 시행규칙(regulation)에서는 자선단체(charitable organization)에 대해 두 가지 유형의 관리규정(governing instrument)을 두도록 하고 있다. 관리규정에는 단체의 설립에 관한 규정인 정관(articles of organization)과 단체의 운영에 관한 규정인 내규(bylaws)가 있다.[683]

법인의 형태를 지닌 단체의 경우 정관을 articles of incorporation이라 하고, 법인 형태가 아닌 단체의 경우 constitution, agreement of trust, declaration of trust와 같은 용어를 사용할 수도 있다. 법인이 아닌 경우 두 가지의 규정이 하나의 문서로 작성될 수도 있으며, 단체가 조직테스트를 위배하는지에 관한 것이므로 IRS가 이를 검토할 수 있다.

자선단체가 비과세단체가 되려면, 자선단체의 정관에 명시된 단체의 목적이 하나 이상의 면세 목적에 해당하여야 하며 구체적인 활동내역이 포함되어야 한다. 면세 목적에 해당하는 것은 자선, 종교, 교육, 과학, 문학, 치안점검, 전국 또는 국제 아마추어 스포츠대회 활성화, 아동 및 동물학대 방지가 있다.

예를 들어, 정관에서 단지 "기부금을 받고 §501(c)(3)에 설명된 단체에게 기부금을 지불하고 IRC의 §501(a)에 의해서 과세 면제"된다고 명시하는 것은 organizational test의 목적을 충족하는 것이다. 또한 단체

683) Reg. §1.501(c)(3)-1(b)(2)

가 "자선 목적"으로 설립되었다고 정관에 명시되어 있다면, 대체로 organizational test의 목적에 부합한다.

그러나 정관에서 구체적인 자선 목적을 명시한 경우라도 면세 활동을 수행하는 것으로 인정되지 않을 수도 있다.[684] 예를 들어, 제조업에 종사하거나 social club 운영에 종사하는 단체는 정관에서 §501(c)(3)의 자선 목적으로 설립한다고 하더라도 조직테스트에 부합하지 않는다.

해당 단체의 자산도 면세 목적에 맞게 사용되어야 한다. 예를 들어 해당 단체가 해산하는 경우 자산이 정관 등에 명시된 면세 목적 또는 연방정부 및 주정부에 분배되거나 판결에 의해 해산된 단체의 목적을 가장 잘 수행할 것으로 판단되는 다른 단체에 분배되어야 한다. 따라서 정관 등에서 해산시 구성원이나 주주에게 자산이 분배되는 것으로 명시되어 있는 경우 자선단체는 조직테스트를 충족하지 못하는 것으로 단체의 해산으로 해당 자산이 적격 자선단체가 아닌 개인 재단설립자(individual founders)에게 갈 수 있다면 자선단체로서의 연방세 면제자격은 없어진다. 자산기부(dedication-of-assets) 요건은 자선단체의 해산에도 불구하고 자산이 자선 목적에 사용되도록 하는 것이다. 면세 목적과 과세 목적 모두를 지니는 단체는 조직테스트를 만족하지 못한다.[685]

나) 운영테스트(Operational Test)

운영테스트는 기본적으로 면세자격요건과 관련하여 단체의 기능을 보는 것이며, 세법 시행규칙에서 제시하고 있는 운영테스트는 면세자선단체와 관련한 테스트이다. 자선단체 자격을 얻으려는 단체는 독점적으로 하나 이상의 면세 목적을 수행하여야 한다. IRS는 단체의 자원이 반드시 §501(c)(3)과 관련 시행규칙의 범위 내에서의 자선 목적에 사용되어 operational test를 만족하는지 조사하며, 만일 순이익(net earnings)이

684) Rev. Rul. 69-279, 1969-1 C.B. 152;Rev. Rul. 69-256, 1969-1 C.B. 151.
685) Rev. Rul. 69-256, 1969-1 C.B. 151; 1969-1 C.B. 152.

주주 또는 개인의 이익을 위해 전부 또는 일부가 사용된다면 하나 이상의 면세 목적을 위해 독점적으로 운영된 것으로 보지 않는다.

운영테스트는 단체의 서류상 목적이 아니라 실질적인 사업 활동에 중점을 두고 있기 때문에 관리규정에 나타난 규정만으로는 요건을 만족할 수 없다.

입법·선거운동기관(Action organization)이란 활동의 상당부분이 선전 등을 통해 입법에 영향을 미치기 위한 단체를 말하며, 이러한 입법·선거운동기관은 독점적으로 하나 이상의 자선을 위해 운영되는 것으로 보지 않는다.

라. 비영리법인의 통계

NCCS(The National Center for Charitable Statistics)는 미국의 비영리 분야에 대한 데이터를 축적하는 민간조직으로 IRS로부터 다양한 통계를 제공받는다. NCCS는 비영리영역에 대한 양질의 데이터를 확산·발전시키고 비영리영역과 정부, 상업적 영역과 시민사회 간의 상호관계에 대한 연구를 도모하는 기관이다.

미국의 면세단체 분류코드(NTEE-CC)와 같이 국내 비영리단체 분류체계에 대한 연구가 선행되어야하며, '면세코드'를 발급하기 위해서는 비영리조직의 활동 유형분류코드 개발이 선행되어야 한다.

제5절 기부관련 국내·외 현황

1. 국내현황분석

가. 국세통계연보[686]

우리나라의 기부금 규모를 정확히 집계한 통계자료가 미비하여 세무자료를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 2009년 기준 기부금 총액은 개인이 6.15조원이고, 법인이 3.46조원으로 총 9.61조원에 이르고 있어 개인이 64.0%, 법인이 36.0%의 비중을 보이고 있다. 세무자료는 소득공제를 신청한 기부금의 규모로 소득공제를 신청하지 않은 기부자도 있는 것을 고려할 때 실제 기부금 규모는 세무자료상의 기부금 규모보다는 클 것으로 판단된다.

〈표 7-19〉 법인과 개인의 연도별 소득공제대상 기부금

(단위: 조원, %)

		1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
기부금계		2.90	4.67	5.90	6.79	8.75	9.04	9.61
개인	근로소득자	0.80	2.70	3.20	3.58	4.15	4.27	4.64
	종합소득자	0.05	0.28	0.54	0.74	1.28	1.39	1.51
	소계	0.85	2.98	3.74	4.32	5.43	5.66	6.15
	비율	29.30	63.80	63.40	63.62	62.06	62.61	64.00
법인	금액	2.05	1.69	2.16	2.47	3.32	3.38	3.46
	비율	70.70	36.20	36.60	36.38	37.94	37.39	36.00

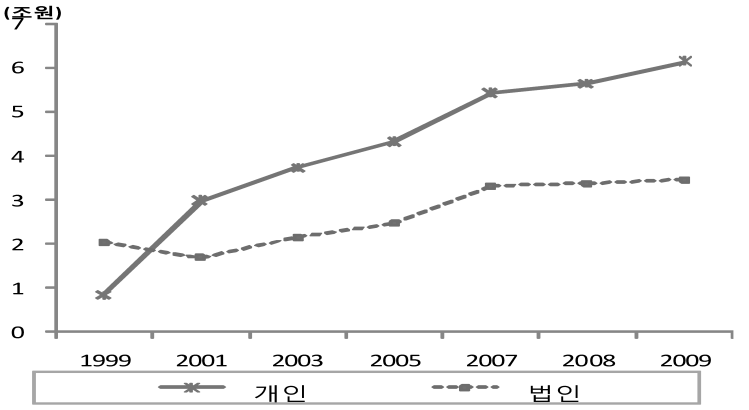
자료: 『국세통계연보』, 각 연도.

[그림 7-3]을 통해 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금을 살펴보면 2000년 이후 개인 중심의 기부문화가 정착되고 있는 것으로

686) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익, 이순태, 박세경(2010). 나눔문화의 확산을 위한 정책 과제. 한국조세연구원. 을 요약·발췌하여 재구성

추정된다.

〔그림 7-3〕 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금



자료: 『국세통계연보』, 각 연도

2000년 이전에는 법인의 기부규모가 전체 기부의 70% 정도를 차지하여 법인 중심의 기부문화를 보였으나 2000년 이후에는 개인의 기부 비중이 증가하였다. 2001년에 63.8% : 36.2%로 개인기부의 비중이 대폭 증가하였으며, 2003년에는 63.4% : 36.6%로 개인기부의 비중이 유지되었고, 2009년에는 64.0% : 36.0%로 개인기부의 비중이 다소 확대되었다. 그 결과 대체적으로 개인과 법인의 비율이 약 6 : 4 정도의 비중으로 정착되고 있다.

이러한 개인 중심의 기부문화 정착은 각계의 기부문화 확산을 위한 노력과 홍보의 결과라 평가되며, 동시에 기부관련 세제 개선에 따른 정책효과로 평가된다.

나. 전경련 기업·기업재단 사회공헌백서

전국경제인연합회는 회원사를 대상으로 2009년 기업의 사회공헌활동

에 대해 조사하여 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』를 발간하였다. 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』는 기업의 사회공헌활동 현황을 파악하고 촉진하기 위해 매출액 상위 500대 기업을 대상으로 조사되었는데 이를 살펴보면, 기업의 사회공헌활동 지출규모는 꾸준히 증가하여 2009년 기업의 사회공헌비용 총 지출액은 2조 6,517억 5,600만원으로 분석되었다.

〈표 7-20〉 기업 사회공헌비용 총지출액 및 평균지출액 규모 추이

(단위: 백만원)

	총지출액	평균지출액
2004년 (227개사)	1,228,432	5,412
2005년 (244개사)	1,402,510	5,747
2006년 (202개사)	1,804,816	8,979
2007년 (208개사)	1,955,642	9,402
2008년 (209개사)	2,160,141	10,336
2009년 (220개사)	2,651,756	12,053

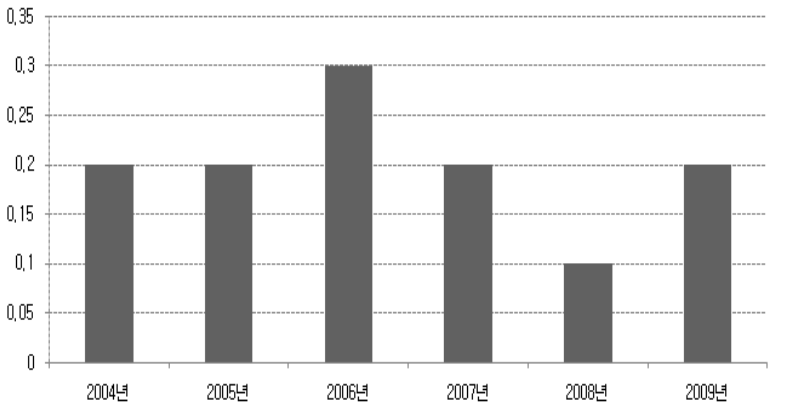
자료: 전경련, 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』, 재구성.

1개 회사의 평균 사회공헌비용 역시 꾸준히 증가하여 전년 대비 16.6% 증가하여 2009년에는 120억 5,300억원으로 나타났다.

사회공헌활동에 대한 총지출액 및 평균지출액이 꾸준하게 증가했음에도 불구하고, 매출액 대비 사회공헌비용의 비율은 2006년 이후 감소추세를 보였으며, 이는 [그림 7-4]를 통해 확인할 수 있다. 그러나 2009년도 사회공헌활동 지출액이 전체 매출액에서 차지하는 비율은 0.2%로 전년 대비 0.1%포인트 증가하였으며, 이는 2009년의 경제불황에도 불구하고 매출액 대비 사회공헌 비용이 증가했음을 나타낸다.

〔그림 7-4〕 매출액 대비 사회공헌 비용 추이

(단위: %)



<표 7-21>는 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및 기업기부 지출규모 추이를 나타내고 있다. 연도별 직접운영 프로그램 집행액과 기업의 기부금 지출 추이를 보면, 2009년 응답기업의 직접운영 프로그램 지출비용은 약 1조 618억원으로 평균적으로 51억원을 지출하였고 기업의 기부금 지출의 경우 약 1조 3,310억원으로 기업당 64억원을 지출하였다.

2004년부터 2009년까지 직접운영 프로그램 총지출액과 총기부액을 살펴보면, 직접운영프로그램의 경우 2008년을 제외하고 집행액이 꾸준히 증가하였으며, 기부금의 경우 2008년을 기점으로 다소 감소하였다. 2004년부터 2009년까지 직접운영 프로그램 평균지출액과 평균기부액을 살펴보면, 직접운영에 대한 지출액은 꾸준히 증가한 반면 평균기부액은 2006년 이후 다소 하락세를 보이다 2009년 증가하였다.

기업의 사회공헌(협의)은 과거에는 자선적 기부활동에 머물렀으나 오늘날에는 마케팅과 관련된 전략적 사회공헌활동으로 변화하고 있는 것이 국내외적으로 공통된 추세이다. 전략적 사회공헌활동은 기업이 사회공헌프로그램을 직접 운용하는 형태로 이루어지며, 직접운영 프로그램은

기업의 독점적 사업으로 기업의 다른 경영활동인 마케팅 및 홍보와 관련을 가지고 전략적으로 활용할 수 있다는 특징을 지닌다.

〈표 7-21〉 연도별 직접운영 프로그램 집행액 및 기업기부 지출규모 추이

(단위: 백만원)

	직접운영 프로그램 집행액 추이		기업기부 지출규모	
	(기업)전체지출비용	평균지출비용	총기부액	평균기부액
2004년 (189개사)	322,591	1,706	686,379	3,632
2005년 (205개사)	395,441	1,929	741,086	3,615
2006년 (200개사)	782,386	3,912	1,022,430	5,112
2007년 (203개사)	858,921	4,231	1,047,832	5,038
2008년 (188개사)	830,888	4,329	938,009	4,990
2009년 (209개사)	1,061,776	5,080	1,331,010	6,368

주: 1. 해당 항목 응답기업 기준
2. 직접운영: 기업이 직접 수행한 사회공헌사업비용, 기업이 직접 수행한 임직원의 봉사활동에 사용된 각종 경비
3. 기부금: 직접운영 프로그램을 제외한 지출액 중 손금산입 등으로 세금혜택을 받는 금액(법인세법상 기부금 인정항목 해당 / 운영방식의 경우 관련 비용이 세금혜택을 받을 수 있는 부분 모두 해당)

자료: 전경련, 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』, 재구성.

이러한 변화는 2009년 전경련의 『사회공헌백서』에서도 확인할 수 있으며, 2004년부터 2009년까지 기업의 직접운영프로그램의 평균지출비용은 꾸준히 증가했으며, 기부금 지출이 크게 증가한 2009년을 제외하고 전체 지출대비 직접운영 프로그램의 비율도 꾸준히 증가하였다. 이러한 조사 결과는 기업의 사회공헌활동이 단순한 기부에서 한걸음 더 나아가 고유한 역량과 자원을 활용한 전략적 사회공헌으로 방향이 변화되고 있음을 보여준다.

<표 7-22>와 <표 7-23>은 2009년 분야별 직접운영 프로그램 지출비용 현황과 분야별 기부 현황을 나타낸다. 이를 통해 각각의 분야별 현황을 살펴볼 수 있다. 직접운영프로그램은 사회복지, 교육학술, 문화예술 순으로 지출이 발생했으며, 기부현황도 상위권을 차지한 영역은 동일한 것으로 확인된다.

〈표 7-22〉 2009년 분야별 직접운영 프로그램 지출비용 현황

(단위: 백만원, %)

분야	총집행액	구성비
사회복지	485,208	46.6
교육, 학교, 학술연구	97,642	9.4
문화예술 및 체육	46,520	4.5
국제구호활동	27,615	2.6
환경보전	6,686	0.6
농촌 지원활동	35,885	3.5
응급 및 재난구호	10,389	1.0
의료보건	4,276	0.4
기타	326,096	31.4
계	1,040,317	100.0

주: 해당 항목 응답기업 189개사 기준
자료: 전경련, 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』

〈표 7-23〉 2009년 분야별 기부 현황

(단위: 백만원, %)

분야	총 집행액	구성비
사회복지	577,914	53.9
교육·학교·학술연구	273,056	25.5
문화예술 및 체육	92,794	8.7
의료보건	63,381	5.9
기타	30,142	2.8
환경보전	27,151	2.5
응급 및 재난구호	1,471	0.1
국제구호활동	4,986	0.5
농촌지원활동	420	0.0
계	1,071,315	100.0

주: 1. 해당 항목 응답기업 189개사 기준
2. '기타'는 캠페인 지원, 군부대 위문, 지역사회 기금 등
자료: 전경련, 『2009 기업·기업재단 사회공헌백서』

<표 7-24>를 통해 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이를 살펴보면, 직접운영 프로그램의 분야별 지출비율에서 가장 많은 영역을

차지한 부문은 사회복지 영역으로 전 기간에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이를 통해 기업의 직접운영프로그램이 사회복지분야에 대한 지출을 통해 사회의 취약한 부문을 돌보는 일을 보완하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7-24〉 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이

(단위: %)

분야	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사회복지	40.3	38.4	35.3	25.3	45.2	46.6
의료보건	4.2	5.8	0.3	0.3	0.4	0.4
교육, 학교, 학술연구	6.8	7.2	9.9	10.1	10.5	9.4
문화예술 및 체육	11.3	9.8	8.3	9.7	12.8	4.5
환경보전	5.6	7.9	1.8	3.1	1.2	0.6
응급 및 재난구호	0.8	0.2	0.2	0.3	0.1	1.0
국제구호활동	0.1	0.1	4.4	4.6	5.7	2.6
농촌지원활동	-	-	3.9	3.0	2.3	3.5
기타	31.0	30.5	35.8	43.6	21.7	31.4

주: 1. 직접운영 프로그램 지출 총액 중 각 해당 항목 지출액이 차지하는 비율
2. 해당 항목 응답기업 기준(2004년 201개사, 2005년 208개사, 2006년 200개사, 2007년 198개사, 2008년 178개사, 2009년 189개사)

자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2009)

분야별 직접운영 프로그램 지출비율을 살펴보면 2005년의 경우 전년 대비 국제구호활동 비중이 크게 증가하였는데, 이는 기업들의 활발해진 해외진출활동과 연관된 것으로 보인다. 이는 우리 기업의 활발한 해외진출활동의 결과 국제적인 대형 재난피해에 적극적으로 지원하고 있음을 의미한다.

<표 7-25>를 통해 분야별 기부비율의 연도별 추이를 살펴보면, 기부에서 가장 많은 영역을 차지한 부문은 직접운영 프로그램과 마찬가지로 사회복지 영역이다.

〈표 7-25〉 분야별 직접운영 프로그램 지출비율의 연도별 추이

(단위: %)

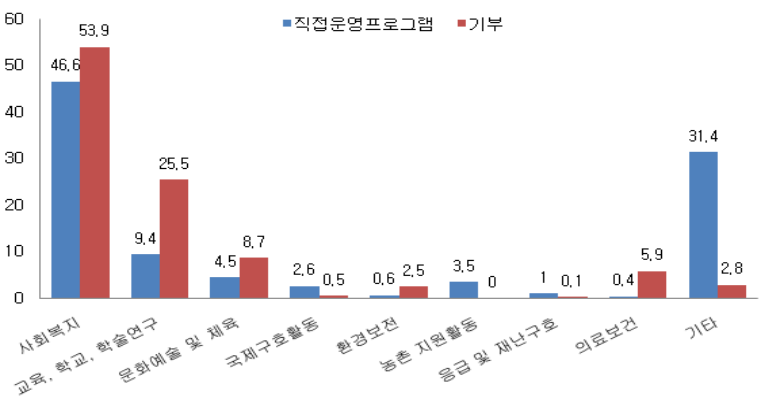
분야	2004	2005	2006	2007	2008	2009
교육·학교·학술연구	42.6	45.1	34.8	36.4	20.6	25.5
사회복지	41.0	37.2	19.6	29.9	43.2	53.9
문화예술 및 체육	9.1	7.4	13.8	14.9	12.3	8.7
의료보건	2.2	2.1	12.1	9.1	4.3	5.9
농촌지원활동	-	-	9.0	0.6	1.5	0.0
환경보전	0.7	1.6	2.7	0.9	1.7	2.5
응급 및 재난구호	1.3	1.5	2.3	1.3	0.5	0.1
국제구호활동	0.6	2.3	0.3	0.7	3.2	0.5
기타	2.4	2.8	5.3	6.2	12.7	2.9

주: 해당 항목 응답기업 기준(2007년 198개사, 2008년 175개사, 2009년 189개사)
자료: 전경련, 『기업·기업재단 사회공헌백서』(2009)

[그림 7-5]를 통해 분야별 직접운영프로그램과 기부액의 지출비율을 비교해 볼 수 있다.

〔그림 7-5〕 분야별 직접운영 프로그램과 기부의 지출비율

(단위: %)



2. 주요국의 기부금 비교

가. 2006년 CAF(Charities Aid Foundation) 국제비교[687]

각국의 기부규모를 상호 비교하는 시도는 첫째, 사회 구성원의 다양한 요구에 대한 민간의 자발적 역할 확대가 필요한 시점에서, 민간의 자발적 참여도를 측정하는 중요지표로서의 역할을 할 수 있으며, 둘째, 주요국들과의 비교를 통해 객관적인 기부 수준과 기부목표의 측정이 가능하게 하고, 셋째, 국제적 기부가 활성화됨에 따라 조세혜택도 다른 국가들과 형평성을 유지할 수 있도록 조세제도를 수립하는 데 도움이 될 수 있다. 따라서 기부규모에 대한 국제비교가 매우 중요함을 알 수 있다.

앞에서 설명한 국제비교의 긍정적 효과에도 불구하고, 기부와 관련하여 국제비교를 시도하는 것은 매우 어려운데, 그 이유는 관련 통계가 부족하기 때문이다. 이러한 어려움에도 불구하고 국제비교를 시도한 CAF의 조사결과를 살펴보면, 다음과 같다. 영국의 CAF는 2006년 발표한 자료를 통해 주요국의 개인기부금이 각국의 GDP에서 차지하는 비중을 비교하였다. 이는 각국에서 수행된 설문조사를 활용하였으며, 상호 비교를 위하여 설문조사 결과를 표준화하는 작업을 시도하였다.

조사결과에 의하면, GDP 대비 개인기부의 비중은 미국이 1.67%로 가장 높고, 그 다음이 0.73%의 영국, 0.72%의 캐나다이며 0.14%의 프랑스가 비교대상국 중에서 가장 낮은 비중을 보이고 있다. 전체 비교대상국의 평균은 약 0.5%에 해당한다.

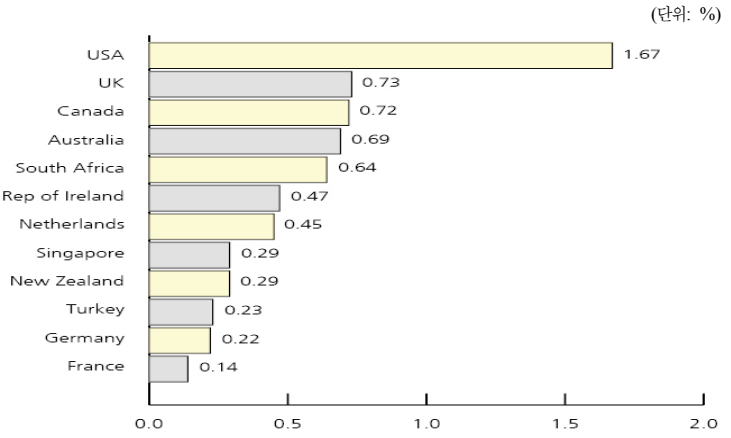
불행히도 우리나라는 조사대상에 포함되지 않았지만, 앞에서 소개한 국세청 신고 자료를 사용하여 비교해 보면, 우리나라 개인기부의 GDP 비중이 0.54%로 CAF에서 수행한 전체 비교대상국 평균 0.5%에 매우

687) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익, 박태규(2008). 한국의 민간기부에 관한 연구. 에서 요약·발췌하여 재구성

근접해 있음을 알 수 있다. 물론, 우리나라의 통계는 설문조사의 결과가 아니며, 표준화 작업도 거치지 않은 수치이므로 해석에 주의를 기울일 필요가 있다.

이를 통해 첫째, 사회보장보험을 포함한 정부의 세금이 상대적으로 높은 국가들은 개인기부금 규모가 작고, 사회보장 관련 비용이 낮은 국가들은 개인 기부금 규모가 크다는 것을 알 수 있다. 조사결과에서 보는 바와 같이 사회보장부담이 높은 프랑스와 네덜란드의 경우 개인기부금액이 작고, 영국과 아일랜드 등 사회보장부담이 낮은 국가들은 상대적으로 기부금액이 크게 나타나고 있다. 그리고 영국이나 미국같이 기부금에 대한 조세지원이 큰 국가들은 기부금액의 규모가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이상에서 논의한 시사점들은 기부와 관련된 정책을 결정하는 데 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

〔그림 7-6〕 각국의 GDP 대비 개인기부금의 비중



자료: CAF, International comparisons of charitable giving, November 2006

나. CAF The World Giving Index 2010

영국의 CAF(Charities Aid Foundation)는 2010년 「The World

Giving Index」를 발간하여 기부문화에 대한 국제비교를 시도하였다. 이 보고서는 갤럽의 World View World Poll에서 2010년 153개 국가를 대상으로 실시한 조사를 기반으로 하고 있다. 이 설문조사는 15세 이상 도시거주인구를 대상으로 하며 각 국가별 약 1,000명(중국과 러시아 등의 경우 약 2,000명)을 대상으로 조사하였다. 설문조사는 해당국가의 전화 가능구역에 따라 전화조사 및 면대면 방식으로 실시하였으며, 13개의 global regions으로 분할하여 소개(기준: UN의 지역분류)하였다.

설문조사 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 단체에 기부하였는가?(Donated money to an organisation?)
② 단체에 자원봉사를 하였는가?(Volunteered time to an organisation?)
③ 타인을 도왔는가?(Helped a stranger, or someone they didn't know who needed help?)

이 보고서는 전 세계 153개국에 거주하고 있는 개인이 그들의 사회에 기부하는 방법은 매우 다양하고 복잡하다고 밝히고 있으며, 설문조사의 결과를 기술하고 있다. 또한 사회에 대한 개인의 기부를 평가하기 위한 단일한 방법은 완벽하지 않다고 밝히며, 서로 다른 이해 관계자는 데이터에 무엇이 포함되어야 하고 어떻게 처리되어야하는지에 관해 상반된 관점을 지닌다고 서술하고 있다.

그 결과는 <표 7-26>기부에 관한 국제비교에 나타나 있으며, 호주와 뉴질랜드가 공동 1위를 차지하였다. 호주와 뉴질랜드의 뒤를 이어 아일랜드와 캐나다가 그 뒤를 이어 3위를 기록하였고, 이어 스위스와 미국이 공동 5위를 차지하였다. 주목할 만한 특징은 스리랑카가 8위를 차지하여 아시아에서 가장 높은 순위를 기록하였다는 점이다.

〈표 7-26〉 기부에 관한 국제비교

(단위: 순위, %)

	World Giving Index	% giving money	% volunteering time	% helping a stranger
Australia	1	70	38	64
New Zealand	1	68	41	63
Canada	3	64	35	68
Ireland	3	72	35	60
USA	5	60	39	65
Swiss	5	71	34	60
Holland	7	77	39	46
UK	8	37	15	41
Sri Lanka	8	58	52	50
Germany	18	49	28	56
Madagascar	153	6	11	18
Hong Kong	18	70	13	50
Mongolia	67	33	31	32
Taiwan	72	37	15	41
Republic of Korea	81	27	22	38
Japan	119	17	23	25
China	147	11	4	28

제6절 비영리법인 관련 제도의 개선방안

본 절에서는 지금까지의 논의를 토대로 비영리법인 관련제도의 정책방향을 제시한다. 비영리법인의 궁극적 목적은 공익활동에 있으므로 공익활동이 활성화될 수 있도록 관련 제도의 개선방향에 대하여 논의한다. 우선, 비영리법인 관련 제도의 개선에 대하여 논의하고, 공익활동 활성화를 위해 공익활동의 재원에 해당하는 기부를 활성화할 수 있는 방안에 대하여 논의한다.

1. 비영리법인 관련 체계

가. 비영리법인 공익성 검증체계의 확립

미국의 경우 비영리법인 중 면세 자격을 얻기 위해서는 IRS의 공익성 테스트를 받아야 하며, 공익성을 검증하기 위해 조직테스트와 운영테스트가 실시된다.

조직테스트란 제출된 정관과 내규에 명시된 내용을 위주로 검토하는 것으로 기관의 목적이 면세 목적이어야 하고 주요 활동으로서 면세 목적이 아닌 활동을 허용하지 않음을 명시해야 한다. 면세 목적이란 세법에 명시되어 있으며 이에 부합하는 목적인지 검토하는 것이다.

조직테스트가 설립 당시의 취지를 주로 테스트하는 반면 운영테스트는 실질적인 운영 측면에서의 공익성을 검토하는 것이다. 공익적 기관으로서 면세 자격을 얻으려면 기관의 면세활동으로 인한 혜택이 불특정 다수에게 돌아가야 한다.

우리나라의 경우 각 관할부처에서 비영리법인으로 인가를 받으면 세제상 혜택이 주어지며, 비영리법인의 인·허가가 각 부처에서 이루어지기 때문에 부처 간 일관성이 결여되어 있다. 단, 우리나라의 현행 제도는 기부금대상단체를 지정할 때 공익성에 대한 일괄적인 심사가 이루어진다.

비영리법인의 공익성 검증에 대한 신뢰성과 객관성을 증진시키기 위해서는 민간을 포함한 전문성 있는 기관에서 검증작업을 수행해야 할 것이다. 공익성의 판단 과정을 주기적이고 일관되게 운영한다면 보다 합리적으로 판단할 수 있을 것이다. 주기적인 공익성 검증 시스템을 통해 비영리법인의 운영에 대한 공익성을 확보할 수 있을 것이다. 이미 법정·지정 기부금으로 분류되어 있는 단체들에 대해서는 검증 주기가 돌아왔을 때 해당 단체의 공익성을 근본적으로 재평가해야하며, 그 결과를 당해 단체의 법적 성격에 반영할 필요가 있다.

비영리법인에 대한 공익성 검증 체계의 실효성을 확보하기 위해서는 담당공무원의 서류심사에서 한걸음 더 나아가 해당 단체의 운영에 관한 실질적인 정보의 파악이 필요하다.

비영리법인의 공익성에 대한 합리적인 검증 과정과 이에 대한 투명성을 보장하는 제도적인 장치를 통해 공정하고 객관적인 검증시스템이 갖추어진다면, 불필요한 조세지원을 억제함과 동시에 비영리법인의 공익성과 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

나. 관련 통계의 체계적 구축 및 공개 확대

비영리공익단체에 대한 인허가 및 관리를 맡고 있는 각 부처의 경우 전혀 통계 구축의 노력을 하지 않고 있으며, 국세청의 경우 소득공제 대상에 해당하는 기부금의 규모만 파악하고 있어서 전체의 모습을 파악하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 실태분석에 매우 중요한 분야별 기부에 대한 내용은 세무신고서식에 포함되지 않아 파악이 되지 않고 있다.

기부의 중요성이 최근 지속적으로 부각되고 있음에도 불구하고 현재 우리나라의 기부관련 통계는 취약한 형편이어서 이에 대한 방안의 강구가 시급한 상황이다. 인허가 및 관리를 맡고 있는 각 부처의 경우 통계 구축의 노력을 하지 않고 있으며, 국세청의 경우 소득공제 대상에 해당하는 기부금의 규모만 파악하고 있어서 전체의 모습을 파악하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 분야별 기부에 대한 내용은 세무신고서식에 포함되지 않아 파악이 되지 않고 있다.

기부 활성화를 위해서는 기부의 규모, 소득수준별 기부실태, 분야별 기부현황 등 관련정보의 공개가 필수적이며, 관련정보의 공개를 통해 우리나라 기부의 현 주소를 알리고 바람직한 방향으로 기부를 유도할 필요가 있다. 기부 수혜단체를 관리하고 있는 각 부처를 통해 기부금

규모 및 성격을 파악하고, 국세청 세금신고서식의 개선을 통해 기부관련 통계를 파악(예: 기부금명세서 코드처리로 기부분야별 규모 파악)함으로써 장기적으로는 기부관련 통계가 체계적으로 축적될 수 있도록 통합적 기부 통계 구축을 위한 방안을 강구하고, 단기적으로는 관련부처의 협조를 통해 통계를 생성하는 노력이 필요하다.

그리고 기부와 관련된 통계를 체계적으로 구축하여 실태를 정확히 분석함으로써 향후 기부와 관련된 정책이 현실을 정확히 반영할 수 있도록 환경을 조성해야 한다.

2. 공익활동 활성화

가. 성실공익법인에 대한 규제 완화

비영리 공익활동의 활성화를 위하여 성실공익법인의 경우 각종 규제의 완화를 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

주식 기부에 대한 증여세 면제한도나 출연자 또는 그와 특수 관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한 범위에 대해 검토할 필요가 있다. 성실공익법인에 대한 규제완화를 통해 비영리법인이 활발하게 활동할 수 있게 된다면, 비영리법인의 활동을 기반으로 시민사회의 역량의 확대를 기대할 수 있을 것이다.

비영리공익활동의 활성화를 주식 기부에 대한 증여세 면제에 관해 미국은 20%, 일본은 50%의 한도를 적용하고 있으므로, 우리도 동일기업 주식에 대한 발행주식총수의 5% 제한과 계열기업 주식에 대한 총자산가액의 30% 제한을 상향조정하는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 또한 출연자 또는 그와 특수 관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한 범위 역시 중장기적으로 완화하는 것을 검토할 필요가 있다.

성실공익법인에 대한 주식기부를 활성화하기 위해 주식보유한도미적용 범위에 2011년 1월 1일 이후 최초로 공익법인 등에 주식을 출연하는 경우 성실공익법인에 출연하고 10% 초과분을 3년 이내 특수관계가 없는 자에게 매각하는 경우가 포함되었다.

나. 기부에 관한 인식 전환

기부문화가 정착되기 위해서는 일반국민이 갖고 있는 기부에 대한 인식의 전환이 필요하다.

우리나라의 개인기부가 외국에 비해 아직 적은 편이고, 그동안 개인기부가 활성화되지 못했던 가장 큰 이유로 우리나라의 문화적 특성을 들 수 있다. 우리나라는 다른 나라에 비해 직계가족 또는 친인척간에 부의 이전이 매우 활발한 편이다. 또한 다른 나라에 비하여 종교단체에 대한 기부가 전체 기부에서 차지하는 비중이 매우 큰 편이어서 종교를 제외한 비영리분야에 대한 개인의 기부가 활발하지 못한 상황으로 우리나라의 경우 개인의 기부 중 종교단체에 대한 기부의 비중을 보면, 약 80%에 이르러 대부분의 개인기부 대상이 종교단체인 것을 확인할 수 있다.

기부금이 사회의 다양한 요구를 충족시키는 공익활동의 재원임을 고려할 때 개인 기부의 대상이 너무 종교단체에 편중되어 있는 것은 우리나라 개인기부가 갖고 있는 바람직하지 않은 문제점이라고 지적할 수 있을 것이다. 이와 같이 친인척 및 종교단체에 편중되어 있는 개인기부의 대상이 다양한 비영리분야로 확대될 수 있도록 기부에 대한 인식의 전환이 필요하다.

이를 위해서는 나눔의 필요성, 나눔의 긍정적 효과, 국내외 선행사례 등이 지속적으로 홍보되도록 정부뿐만 아니라, 사회 각계각층의 노력이 요구된다.

다. 기부 수혜단체의 투명성 제고

기부를 활성화하기 위해서는 기부단체에 대한 기부자의 신뢰성을 제고하는 것이 가장 시급히 개선해야 할 필수적인 사항 중 하나이다. 비영리단체의 투명성과 관련된 제도는 그 동안 지속적으로 강화되어 왔다. 즉, 자신이 기부한 기부금이 투명하게 지출되고 있는지를 기부자가 확인할 수 있도록 기부금을 수령하는 단체의 투명성을 제고하는 방안을 적극 강구해야 할 것이다.

상속세및증여세법은 자산규모 10억원이상의 공익법인에 대해 국세청의 인터넷 홈페이지에 결산서류를 공시하도록 규정하고 있지만, 자산규모 10억원이상의 공익법인은 약 11.8%에 불과하여 제한된 단체에만 공시의무가 부과되는 실정이다. 공시대상 기준 금액을 하향 조정하고 수입 기준까지 병행하여 부과함으로써 장기적으로 모든 공익법인이 회계정보를 공시하도록 개선이 요구된다. 종교단체의 경우 공시의무 등 투명성 제고를 위한 각종 규정에서 예외로 인정되고 있는데, 장기적으로는 자발적으로 관련 정보가 공개되도록 사회적 분위기를 형성하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 종교단체의 특수성을 고려할 때, 정부의 제도적 접근 보다는 사회적 분위기를 통하여 점진적으로 달성하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 의무제출 서식 중 중복 신고사항을 축소할 필요가 있다. 우리나라의 현행 제도는 비영리법인이 너무 많은 내용의 신고를 하도록 규정하고 있어 작업 수행에 비효율성을 야기하고 있다. 따라서 의무제출 서식 중 중복 신고사항을 제거함으로써 비영리법인이 다양한 서류를 단일한 신고로 제출하게 함으로써 그 절차를 간소화할 필요가 있다.

상속세 및 증여세법은 자산규모를 기준으로 공시 의무 등을 규정하고 있지만 자산뿐만 아니라 수입도 고려 할 필요가 있다. 따라서 비영리법

인의 규모의 측정에 있어 자산뿐만 아니라 수입도 고려할 수 있도록 보고서식 내용의 개선이 필요하다.

개인기부가 가장 활발한 미국의 경우 기부 받는 단체의 투명성 확보를 위하여 IRS에서 공익성 검증 테스트를 주기적으로 시행하여 기준에 미달하는 단체에 대해서는 면세자격을 박탈하는 등 단체의 투명성 확보를 위한 제도가 잘 정비되어 있다. 민간부문에서도 Guide Star라는 공공자선단체를 통하여 자발적으로 기부금 지출내역을 공개하도록 유도하고 있고 이에 대한 단체들의 호응도가 높은 편임을 고려할 때, 우리도 이와 같은 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

라. 나눔교육 강화 및 개인기부 활성화

나눔에 대한 기본적인 시각이 바르게 정립되도록 사회 각계·각층의 지속적인 노력이 요구되며, 나눔에 대한 체계적인 교육의 강화가 필요하다. 개인의 기부가 다양한 공익활동을 대상으로 기부가 이루어질 수 있도록 재정립되어야 하며 이를 위해서는 어릴 때부터 나눔에 대한 이해와 긍정적인 효과에 대한 교육이 선행되어야 한다. 나눔교육의 강화를 위해 교과과정에 포함하는 것은 물론이고, 교육대·사범대 및 보수교육과정에 나눔문화와 관련된 내용을 반영할 필요가 있다.

기부 주체와 관련된 정부정책의 기본방향은 개인의 기부를 최대한 활성화하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 기업의 기부금에 대해 부정적인 시각이 아직도 존재하고, 그 규모가 과다할 경우 준조세와 같은 부담으로 작용하여 기업의 성장을 저해할 수 있다는 우려도 있기 때문이다. 기업의 기부에 대한 의사결정이 소유주에 의해서 독단적으로 이루어지지 않고, 투명하게 운영되는 이사회에 의해서 이루어지는 성숙한 기업경영이 가능할 때 기업의 기부를 확대하기 위한 정책적 지원을 고

려할 수 있을 것이다.

마. 기부 인프라 확충

다양한 형태의 기부가 활성화될 수 있도록 환경을 조성하고 관련제도를 정비함으로써 개인의 기부 참여가 확산되도록 기부 인프라를 확충할 필요가 있다.

2010년에는 사회복지공동모금회와 대한적십자사에 지출한 기부금만 법정기부금(개인 한정)이었으나 2011년 세제 개편으로 기부금 모집·배분을 주된 목적으로 하는 비영리법인으로서 정해진 요건을 갖춘 법인은 전문모금기관으로 법정기부금의 혜택을 받게 되었다. 앞으로 다양한 전문기금기관 간의 선의의 경쟁을 통해 활발한 기부가 전개될 뿐만 아니라 건전하고 다양한 기부문화가 확산을 기대할 수 있을 것이다.

1) 정보공유

기부에 관한 현행 조세지원제도는 그 절차와 규정이 복잡할 뿐만 아니라 기부단체의 종류가 많아 기부자가 파악하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 기부자가 기부수요에 대한 정보 및 기부방법에 대한 정보를 쉽게 구할 수 있도록 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 '기부포털' 등의 인프라를 구축할 필요가 있다.

개인기부 활성화를 위해서는 기부단체 연계 및 안내·상담 등을 위한 인프라(예: '사회공헌콜', '기부포털' 구축) 확충을 위한 노력이 필요하고, 전략적 모금을 통해 모금시장 내의 경쟁체계 도입을 통해 모금단체 간의 연계 등 모금기관의 업무방식 개선을 유도할 필요가 있다. 복지부 '보건복지콜센터(129)' 등 기존 인프라와의 연계방안 모색 및 복지부 사회공헌정보센터의 DB를 발전시켜 기부를 희망하는 일반시민이 기부

의 수요처, 기부방법 등에 대한 정보를 쉽게 접근할 수 있도록 시스템을 정비할 필요가 있다.

2) 제도개선

민간에 의한 자발적 기부가 활발하게 이루어질 수 있도록 제도적 개선 마련이 무엇보다 중요한 상황이다. 우리나라는 현재 각 부처에서 공익단체의 설립을 허가하고 있으며, 설립에 관한 권한과 규정이 여러 부처로 분산되어 있어 체계적인 기준이 미흡한 실정이다.

허가제를 근간으로 하고 있기 때문에 공익활동에 대한 승인이 필요하고, 이에 대한 주무관청의 재량이 요구된다. 각 부처에서 운영하고 있는 허가제를 인가제로 전환하는 경우에 기대할 수 있는 경제적 효과에 대한 분석이 필요하다.

일본의 경우 공익법인 개혁을 통해 공익인정등 위원회와 합의제 기관을 통해 공익인정에 대한 판단을 하도록 하고 있어 허가제를 폐지하고 민간위원으로 구성된 위원회를 통해 인정업무를 하도록 개선하였는바, 우리나라에서도 이에 대한 모색이 필요하다.

3) 부유층 기부 활성화

부유층의 기부를 활성화하기 위해서는 현재 현금 위주로 이루어지고 있는 기부의 형태가 부동산·주식 등 현금 이외의 자산으로 확대될 수 있도록 관련 제도의 정비가 필요하다.

또한 기부를 촉진시키기 위해서는 현금기부뿐만 아니라 현물기부 및 자원봉사활동 등 다양한 형태의 기부 참여가 필요하고 다양한 기부 유형을 발굴해야 하며, 전략적 모금활동을 추진할 수 있는 전문성 있는 모금기관의 양성 및 활성화도 추진되어야 할 것이다.

미국의 경우 현금 기부의 경우에는 현금 그대로의 값을 산출하며, 현물 기부의 경우에는 IRS에서 이용하는 가치평가 방법이 있다. IRS는 부동산, 중고차, 재고자산 등 구체적인 항목으로 현물 기부를 분류하여 가치평가 방법을 제시하고 있으며, 기부자가 자격 있는 단체에 현물을 기부하려고 할 경우 기부 시점에서의 자산의 공정시정가격(fair market value)에 의해 기부금액이 평가되고, 기부자는 기부를 했을 경우에는 기부액에 대한 정보를 축척해 놓아야 한다.

기부되는 자산의 다양한 유형에 따른 공정시장가치를 결정하는 근거를 살펴보면, 공정시장가치는 해당 자산을 사고자 하는 사람과 팔고자 하는 사람간의 교환에 의해 결정되며, 구매나 판매가 아닐 경우에는 반영할 수 있는 모든 요소에 대한 합리적인 지식으로 결정된다.

바. 다양한 기부모델 개발

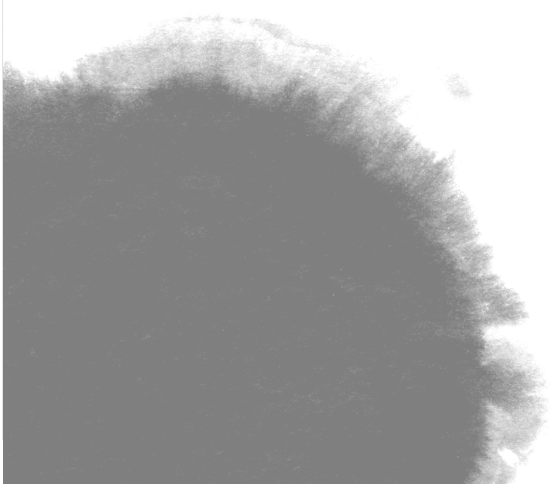
개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 형태의 기부모델이 개발되어야 하며, 이를 뒷받침하는 지원제도를 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간기부가 가장 활성화되어 있는 미국에서 현재 기부 수단으로 활용되고 있는 유증·공익신탁(charitable trust)·기부자조언기금(donor advised fund) 등을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하는 노력을 기울일 필요가 있다. 반면 우리나라의 경우 사회환원 기부신탁이 기부문화를 활성화하기 위한 방안으로 2008년부터 적용되고 있으나 지금까지 활용실적이 미미한 상황으로 해외의 다양한 기부 수단을 고려하여 우리나라도 다양한 형태의 기부모델을 개발할 필요가 있다.

그리고 금전을 통한 기부뿐만 아니라 교육기부, 문화기부, 재능기부 등 다양한 형태의 나눔 운동을 더욱 활성화하기 위해서는 이에 대한 지

원책을 강화할 필요가 있다. 다양한 형태의 나눔을 활성화하기 위해서는 금전 이외의 기부에 대한 다양한 혜택이 주어져야 하며, 금전에 대한 기부는 소득공제 등 다양한 혜택이 주어지지만 금전 이외의 기부에 대해서는 보상 체계가 미흡하므로 이에 대한 평가시스템을 개발하여 소득공제 등의 지원책이 이루어져야 할 것이다.

08

비영리기관의 책무성 분석을 위한 모델



제8장 비영리기관의 책무성 분석을 위한 모델

제1절 비영리기관의 개념

광의의 제 3섹터 모델을 적용하여 국가, 시장, 시민사회로 나눌 경우, 국가 영역의 정부와 시장영역의 기업을 제외한 시민사회(비영리섹터)를 NPO(Nonprofit organization), 비영리 단체라고 정의한다. 비영리 단체는 시민사회 내에 있는 모든 결사체를 포함하며, 이를 목적, 조직유형, 활동영역에 따라 분류할 수 있다. 이러한 비영리 단체 가운데 주로 공익을 추구하는 회원들의 단체를 시민단체라고 하며, 공익을 추구하는 조직들의 단체를 비영리기관이라 한다. 비영리기관은 활동분야에 따라 의료단체, 교육단체, 복지단체, 예술단체로 나뉘며, 그 단체들은 각각 보건, 연구, 서비스, 문화의 기능을 수행하고 있다. 대표적인 비영리기관에는 정부와 밀접한 관계를 가지고 있는 비영리병원이나 사립학교와 같은 기관이 있다. 본 연구의 목적은 비영리기관의 조직과 그 구성원들에 대한 책무성 분석이므로, 공익을 추구하고, 기관이라는 조직 유형을 가진 비영리단체로 그 범위를 한정한다. 따라서 비영리 단체의 영역 중에서 집단의 이익을 추구하는 집단 이익추구 단체와 회원들로 이루어진 시민단체의 영역을 제외하는 바이다.

〈표 8-1〉 한국 비영리 단체(NPO)의 분류

목적	조직유형	활동분야/기능	주요단체
공익단체	기관조직	의료/보건단체	종합병원, 정신병원, 요양원
		교육/연구단체	초등·중등·고등사립학교, 직업학교, 연구소
		복지서비스단체	양로원, 탁아소, 고아원, 직업훈련소, 복지관, 모자보호소, 청소년수련관
		예술/문화단체	박물관, 미술관, 극장, 오케스트라
	회원	시민단체	환경단체, 소비자단체, 여성단체, 장애인단체, 자원봉사단체, 국제원조단체, 모금단체
		종교단체	불교·기독교·천주교 등 각종 종교 모임 단체
집단이익 추구단체	조직	직능단체	상공회의소, 전경련, 변호사협회, 의사협회
		친목단체	컨트리클럽, 동창회, 향우회, 화수회, 상조회

자료: 한국민간단체총람(2009)

제2절 책무성 개념

1. 책무성과 책임성의 개념

흔히 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)은 상호 교환적으로 사용되는 개념으로 공적 부문을 언급할 때 중요하게 거론되어 왔다. 먼저, 책임성은 행위를 하도록 지시할 수 있는 권한, 그 행위를 통제할 수 있는 권력, 옳고 그름의 구별을 판단할 수 있는 합리성·신뢰성 및 일관성을 갖춘 행위를 하는 능력을 의미한다. 반면에 책무성이란 자신들의 행위에 대하여 보고하고, 설명하고, 이유를 제기하고, 외부의 판단에 순응하는 행위를 의미한다. 이러한 정의에 따르면 책무성은 절차적 부분에 보다 많은 무게를 두는 책임성보다 좁은 개념으로 파악되며, 좁은 개념의 책무성은 누가 누구에게 무엇을 위하여 책임을 가지는가 하는 기본적인 질문에 명확하게 답을 제공한다. 공공 부문 혹은 비영리 부문에 있어서 좁은 개념의 책무성에 따르면, 공공조직 혹은 비영리기관은 규정을 준수하고 그 상위 책임자에게 명확한 절차의 준수를 보고

할 의무를 가진다. 하지만 이러한 정의는 도덕적 부분을 설명하는데 있어서 한계를 지니며 공식적인 관료 구조 밖에 존재하는 책무성과 관련된 보다 깊은 문제를 지적하지 못한다.[688]

Cooper(1990)[689]는 책임성을 객관적 관점과 주관적 관점으로 나누어 설명하고 있다. 객관적 책임은 외부로부터의 기대와 관련 된 것으로 법 준수에 대한 책임을 포함하고 있으며, 실행에 대해 외부에 지게 되는 책임으로 법, 조직, 사회적 요구 등으로 설명된다. 이는 위에서 언급하고 있는 좁은 의미의 책무성과 상응하는 개념이다. 주관적 책임은 행위자 스스로 책임이 있다는 것을 자각하고 도덕적 책임을 자각하는 것으로 충성, 양심, 일체화와 같은 경험으로 설명 된다. 다시 말해서, Cooper는 객관적 책임을 위에 언급된 좁은 의미의 책무성의 관점에서 바라보고 있으며, 주관적 책임을 의무로 개념화하고 있고, 책임성이라는 전체적 틀 안에 책무성과 의무를 개념화 하고 그 사이에서 차이를 제시하고 있다. 책무성이 특정한 감독자, 상부 기관에 대한 책임 혹은 응답가능성을 의미한다면, 의무는 특정 수준의 결과 혹은 공익과 같은 가치에 부응하는 책임을 의미하는 것이다. 이는 전통적 학자들이 책무성으로 부르는 개념을 객관적 책임성으로 명명하고 보다 포괄적 책임성 개념을 주관적 책임성으로 규정하고 있는 것이다. Cooper(1990)[690]는 공공조직 혹은 비영리기관은 책무성의 관점에서 감독자 혹은 상위 기관에 우선적으로 책임을 져야 하지만, 의무의 관점에서는 반대로 수혜자 계층이나 시민에게 우선적 책임을 가진다고 언급한다.

Pennock은 책임성이 두 가지 의미를 지닌다고 보았는데, 우선 책임

688) Kevin P. Kearns. (1996). 『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

689) Cooper. T. (1990). 『The Responsible Administrator: An Approach to Ethnics for the Administrative Role」. San Francisco: Jossey-Bass.

690) Cooper. T. (1990). 『The Responsible Administrator: An Approach to Ethnics for the Administrative Role」. San Francisco: Jossey-Bass.

성이 그의 행위에 대하여 어느 누구에게 책임을 진다는 의미로 사용할 때는 책무성이라 부르고, 명시적 설명력이 필요한 부분을 인과적인 책임성이라고 구분하였다. Pennock은 특히, 민주적 사회에서는 책임성의 두 가지 측면인 책무성과 인과적인 책임성이 균형을 이루어야 한다고 주장하였다. 즉, 책무성이 좁은 의미의 책임 관계를 의미한다면, 책임성은 보다 확대된 개념으로 민주적 가치를 포함한 설명력을 가질 것을 요구받는 포괄적 개념인 단어이다.

전통적인 관점에서는 책무성을 책임성의 하위 개념으로 보며, '행위나 행태에 대하여 해명 혹은 변명을 요구하는 것'이 책무성이라고 정의한다. 책무성은 행위에 대한 해명 혹은 변명을 요구하는 것으로 목적에 대한 수단적 개념이다. 목적은 국민의 요구를 담고 있는 것이고 법적으로 공식화되며, 자신이 행한 결과에 대해 누가 누구에게 책무를 지는 공식적인 관계를 의미한다. 이러한 책무성은 공공 영역에서 보다 사적 부문에서 해당 인원들의 책무성을 묻기 위하여 그들의 업적을 양적으로 평가할 수 있는 측정방법 등으로 비교적 명확하게 사용된다. 하지만 공공영역에서는 때때로 무엇이 목적으로 고려되어야 하는지 분명치 않을 때가 많아 업적 평가가 어려우며 더욱이 측정한다는 것은 훨씬 더 어려운 문제이다. 따라서 사안에 따라서 책무성의 개념을 쉽게 정의하지 못하는 경우가 발생한다. 이러한 문제를 해결하게 위해서 Kevin(1996)[691]은 보다 넓은 개념의 책무성을 제시하고 있는데, 이러한 접근에서 책무성은 명령 체계 혹은 공식적 절차 이상의 의미를 포함하고, 조직의 성과, 반응성, 그리고 공적 영역의 도덕성 등과 관계되는 공공의 기대를 폭넓게 수용하고 있다.

일반적으로 협의의 책무성은 그들의 행위가 법적으로 해명될 수 있을 정도의 의무를 말하는데, 이것은 Cooper(1990)[692]가 지적하는 법에 대

691) Kevin P. Kearns. (1996).『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

한 책임인 객관적 책임성(objective responsibility)으로 다른 학자들이 제시하고 있는 책무성과 유사한 개념이다. 전통적으로 책무성은 조직의 규칙이나, 정책, 공무원의 직무기술, 전문적인 표준화 등을 포함한다. 또한 민주주의 사회에서 권위와 책임성을 지닌 사람들이 책무성을 확보하기 위해서 관련 기술적 정보, 여론동향, 그리고 부하의 결정에 관한 지식을 갖추고 있어야 한다. Kevin(1996)[693]은 또한 보다 확대된 의미의 책무성을 정의하는데 있어서 몇 가지 전략적 요소를 제시하고 있다. 우선 책무성은 본질적으로 공공의 신뢰와 같은 보다 높은 권위에 부응하는 공공의 의무를 의미한다. 그리고 책무성은 납세자, 기부자 그리고 다른 여러 이해관계자의 다양하고 불명확한 기대에 의해 정의된다. 그리고 책무성은 다른 조직의 전략적 환경에 대해 역동적 변화 요소를 포함하고 있어야 한다. 즉, 다시 말해서 책무성 환경은 고정된 것이 아니라 변화하는 주변 환경에 따라 정의되는 것이다. 따라서 책무성의 기준은 조직의 전략적 목표 및 운영 절차와 부합되도록 지속적으로 감시, 검토되어야 한다.

이상의 논의를 종합하면, 일반적으로 책무성은 책임성의 한 영역으로 전통적 의미의 책무성은 보다 높은 감독자 혹은 상급 기관에 대한 절차적 설명가능성을 의미하고 있지만, 사적 영역에 비해 목적을 명시하기 힘든 공적 영역에 있어서 그러한 책무성의 개념은 명확하게 정의되기 힘든 측면을 가진다. 그럼에도 불구하고 시민사회 혹은 기타 공적 영역에 있어서 책무성은 그 사회적 책임을 요구하는 핵심 용어로 사용되어 왔으며 현재 더 큰 사회적 요구에 직면해 있다. 이러한 사회적 요구에 적합하게 반응하기 위해서는 책임성의 절차적 측면을 강조하는 기존 협소한 책무성 개념의 수정과 정립이 필요하다. 따라서 보다 포괄적 책무

692) Cooper. T. (1990). 『The Responsible Administrator: An Approach to Ethnics for the Administrative Role」. San Francisco: Jossey-Bass.

693) Kevin P. Kearns. (1996). 『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

성개념이 필요하며, 이러한 확대된 책무성의 개념은 공정성, 정당성 등 도덕적 부문을 포함하는 것이고, 주변 환경에 따라 새로운 전략적 개념을 요구받는 개념이라고 할 수 있다.[694]

2. 책무성과 관련된 선행 연구

책무성 이론의 발전은 법학, 정치학, 사회심리학, 행정학, 경영학 등 여러 분야의 다양한 노력에 따라 전개되었다. 학자들은 정확한 연원을 찾기는 어렵지만 1930년대부터는 그 증거를 찾을 수 있는데도 불구하고, 아직까지 책무성 그 자체에 관한 이론은 충분한 수준에 이르지 못했다는 입장이다. 오히려 책무성 연구의 성과는 그것을 거버넌스의 핵심 메커니즘이나 조직 운영의 효과성을 평가하는 중요도구나 기준으로 다룬 연구들이 많은 추세이다.[695]

책무성에 대한 논의는 그 정의를 어떻게 내릴 것인가, 유형을 어떻게 구분할 것인가, 어떤 유형의 책임을 강조할 것인가를 둘러싸고 많은 선행연구들이 진행되었다. 선행연구의 흐름은 다음과 같으며, 범주는 해외연구와 국내연구로 나누어 정리하였다.

먼저 해외연구로는 1940년대에 있었던 Finer와 Friedrich의 고전적 논쟁으로부터 시작된다고 볼 수 있다. Finer(1941)[696]는 공무원에 대한 외재적 책임을 강조하였다. 그는 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적 방법에 의하여 확보되는 책임을 강조하였다. 그러나 행정의 전문성이나 재량행위로 인하여 외재적 책임이 내재적 책임으로 전환되고 있음을 지적하기도 하였다. 이에 비해 Friedrich(1940)[697]은 관료 자신의 마음속에 있는 기준에 의한 내재적

694) 최준규(2008). NGO 운영과 책무성에 관한 연구. 성균관대학교 석사학위논문.
695) 최준규(2008). NGO 운영과 책무성에 관한 연구. 성균관대학교 석사학위논문.
696) Finer. Herman.(1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. Public Administration Review. 1: 335-350.

책임을 강조하였다. 그는 전문지식이나 기술이 책임의 판단기준이 되며, 관료의 양심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하며, 국민의 여망이나 요구, 국민정서나 민중감정에 부응해야 할 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다.

Wagner(1989)[698]는 책무성의 개념을 타당하게 하는 필수 요소로 책임(responsibility)과 자격 권한부여(entitlement)를 들고 있다. 즉, 특정인에게 보고·설명·해명을 요구하기 위해서는 반드시 특정인에게 책임 및 권한을 부여한 상태에 있어야 한다는 것이다. 그는 책임은 책무성 개념의 핵심 조건이지만 책임 그 자체가 책무성이라고는 볼 수 없다고 하였으며, 책무성이 특정인에게 부여된 권한과 책임에 대해 다른 사람에게 보고·설명·해명하는 것이라면, 책임은 특정인에게 부여된 권한과 책임을 말하며, 법적인 규정 혹은 계약, 약속 등에 의하지 않고서는 보고·설명·해명 할 필요는 없는 것이다.

이밖에 Kopell(2005)[699]은 공공 책임성을 투명성(transparency), 기관책임(liability), 통제가능성(controllability), 준법성 및 공공가치(responsibility), 부응성(responsiveness) 등으로 구분하여 설명하고 있으며, 책무성을 상급기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성이라고 보고 있다. Ospina 외(2004)[700]는 책무성을 정치적 책무(political accountability)과 관리적 책무(managerial accountability)로 구분하여 설명하고 있으며, Posner(2006)[701]는 대리인과 다양한 주인

697) Friedrich. Carl Joachim.(1940). Public Policy and the Nature of Administrative. Responsibility. In C. J. Friedrich and E. S. Mason eds. Public Policy. Harvard University Press.

698) Wagner. R. B.(1989). Accountability in education: A philosophical inquiry. New York: Routledge.

699) Koppell G. S. Jonathan.(2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities disorder. Public Administration Review. 65(1).

700) Ospina. Sonia et al.(2004.). Performance Evaluation. Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some Lessons from Latin America. Public Management Review. 6(2).

들(행정부, 입법부, various publics)에 대한 책무를 강조하고 있으며, 그 내용으로는 재정적, 법률적인 효율성과 효과성을 들고 있다. Roberts(2002)[702]는 책무를 공식적(formal) 책임과 비공식적(informal) 책임으로 구분하고 있으며, 전자에는 법률적(judicial, legislative), 집행적 또는 계층적(executive or hierarchial) 책무를, 후자에는 철학적, 문화적, 규범적 책무를 포함시키고 있다. Romzek & Dubnick(1987)[703]은 통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 하여 공공 책무성을 관료적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임으로 각각 구분하였다.

최근에 공공부문의 책무성을 광의의 관점에서 분석한 연구로는 Hoek et al.(2005)[704]의 연구를 들 수 있다. 이들은 공공기관 책무성의 유형을 광의로 보고, 수직적, 내부적, 고객적 및 사회적 책임 등 4가지로 구분하여 네덜란드의 행정책임을 강화하는 방안을 모색하고 있다. 첫째, 수직적 책무(vertical accountability)는 행정기관 또는 공무원이 대통령, 국회 등 상급기관에 대해 지는 책무를 의미한다. 둘째, 내부적 책무(internal accountability)란 행정기관의 상급자 및 내부감독자에 대한 책무를 의미한다. 셋째, 고객적 책무(customer accountability)란 행정서비스를 제공받는 고객에 대한 책무를 의미한다. 넷째, 사회적 책무(social accountability)이란 잠재 고객 또는 일반국민에 대해 책무를 의미한다.

국내의 책무성 관련 연구는 다음과 같다. 먼저 이달곤(2004)[705]은

701) Posner. L. Paul(2006). Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience. OECD Journal of Budgeting. 5(3).

702) Roberts. C. Nancy(2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. Public Administration Review. 62(6).

703) Romzek. Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragede. 『Public Administration Review』 May/June.

704) Hoek. Freek. Cor van Montfort and Cees Vermeer.(2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. OECD Journal of Budgeting. 5(2):69-86.

705) 이달곤(2004). 지방행정의 과제와 전망 지방행정의 책임성 확보. 대한지방행정공제회. 2004년 1월호.

일반적인 행정책임의 개념을 객관적 책임(objective responsibility)과 주관적 책임(subjective responsibility)로 나누어 행정책임의 범위를 구분하였다. 그는 '객관적 책임은 행동자의 외부로부터 부과되는 기대에 관련된 것으로 공익을 위해 봉사할 의무와 법규준수에 대한 책임을 내포하며, 또한 어떤 실행이나 성과의 범주 또는 특정한 기준에 관해서 외부에 대해 지게 되는 의무를 말한다.'고 보고 있으며, '주관적 책임은 행동자 스스로 책임이 있다고 느끼는 것으로 도덕적 의무에 대한 내적·개인적 인식을 내포한다.'고 보고 있다.

최승범(2001)[706]은 Harmon, Mosher, Caiden, Romzek and Ingraham의 연구를 기초로 하여 행정의 책임성을 크게 다음과 같은 세 가지 하위범주로 나누고 있다. 첫째, 도덕적 책임(moral responsibility)은 사회가 관료에게 요구하는 윤리적 기준을 준수하여야 한다는 것을 말한다. 둘째, 법적 책임(legal accountability)은 법이나 권위를 가진 상위의 기관이 관료에게 요구하는 행위를 성실하게 준수하고 응답하는 것을 말한다. 만일 이를 지키지 않았을 때는 처벌을 따르게 한다. 셋째, 대응성(responsiveness)은 관료나 시민의 요구에 적절하게 따라야 한다는 것을 말한다.

박동서(1988)[707]와 이종수 외(2001)[708] 등도 책임성을 법적 책임성(accountability), 도의적 책임성(responsibility), 대응성(responsiveness) 등 세 가지로 구분하고 있다. 첫째, 법적 책임성(accountability)은 행정활동 상에 문제가 발생하였을 경우 법적으로 또는 제도적으로 책임을 지거나 처벌을 받아야 하는 것을 말한다. 둘째, 도의적 책임성(responsibility)은 강제적인 법이나 제도를 통해서가 아니라 공직자가 자발적이고 능동적으로 공무를 수행하여 공복으로서의 책임을 수행하여

706) 최승범(2001). 지방행정의 책임성 제고방안. 경기논단 Vol.3 No.1.
707) 박동서(1994). 한국행정의 연구. 법문사.
708) 이종수 외(2001). 새행정학. 대영문화사.

야 한다는 것을 의미하며, 특히 파트너십에서는 구성원들 간의 신뢰와 공동체 의식에 충실히 한다는 의미도 포함한다고 본다. 셋째, 대응성(responsiveness)은 국민이 요구한 사항에 대해 반응하고 응답을 제공하며, 그것을 수행하려고 노력해야 한다는 것을 의미한다고 본다.

그 외의 연구에서도 책무성의 개념을 다루고 있다.

허병기(1994)[709]는 조직 혹은 체제를 이루고 있는 요소가 그 조직과 체제의 목표 달성에 어떻게 기능하고 있는지와 관련된 개념이라고 하였다.

김규태(2001)[710]는 책무성을 개인이나 조직이 수행된 업무에 대한 책임을 지며 수행한 것에 대해 수정하려는 과정으로 보았다.

김희대(2004)[711]는 요구자가 수행하기로 한 책무와 그 결과에 대해 그것을 어떻게 수행하였고, 산출된 이유에 대해서 묻고 계산하며, 수행자가 그것에 대해 대답하고, 설명하며, 해명하는 행위를 연구하였다.

주중남(2004)[712]은 이행 요구자가 이행 당사자에게 권한을 부여하고 이행 당사자는 그 위임을 수락함으로 이행한 결과를 이행 요구자에게 알리는 것이라고 정의하였다.

이상의 선행연구를 종합하면, 책무성에 대한 용어로 책임, 책무의 범위와 내용이 어떠하냐에 따라, 학자들은 영어 단어인 Responsibility, Accountability, Responsiveness 등을 혼용하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 각각의 의미를 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, Responsibility는 일반적인 행정책임을 의미하는 용어로 사용되고 있으며, 공복인 관료의 책임을 광범위하게 정의하고 있는 도의적·자율적 책임을 의미한다고 볼 수 있다. 둘째, Accountability는 변명적, 법률적, 제도적 책임으로 한정적으로 사용되며, 상대적으로 가장 협의로 행정책

709) 허병기(1994). 교직성격 고찰: 교직 전문직성에 관한 반성적 논의. 교육학연구. 32(1).
710) 김규태(2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 한국교육행정학연구. 19(2).
711) 김희대(1998). 학교책무성 체제와 교사의 인식. 경서대학교 교육대학원 박사학위논문.
712) 주중남(2004). 단위학교 책무성 증진을 위한 학교장이 변혁적 지도성 연구. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문.

임을 정의할 때 사용된다. 마지막으로 Responsiveness는 반응성 또는 부응성 등으로 해석되며, 민의에 대한 반응, 대응, 응답의 뜻으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

또한 책임성은 책임을 바라보는 관점, 책임의 정도 등에 따라 다음과 같은 다양한 유형으로 구분될 수 있다.

첫째, 객관성을 기준으로 객관적 책임과 주관적 책임으로 구분할 수 있다. 전자는 공직자가 지시에 따르지 않을 경우 정치적, 행정적 상위자에 대하여 지니는 책임이라 할 수 있으며, 후자는 공직자가 누군가에 대해 책임을 져야 할 것을 느끼고 스스로 책임 있게 행동하는 책임을 말한다. 이러한 구분은 앞서 살펴본 Finer와 Friedrich의 외재적 책임과 내재적 책임의 구분과 유사한 구분으로 볼 수 있다.

둘째, 책임의 내용과 범위를 기준으로 보면, 도의적 책임과 법적 책임으로 구분될 수 있다. 전자는 공익을 목적으로 하는 기관의 임원으로서 직책과 관련된 광범위한 책임으로 주로 국민의 여망이나 여론이 그 기준으로 작용하며, 국민에 대한 부응성이 그 핵심을 이룬다고 볼 수 있다. 반면 후자는 법령이 정하는 바에 따라 임원이 직위와 권한에 비례하여 지켜야 할 구체적인 책임으로 최소한의 책임에 해당한다고 볼 수 있다.

셋째, 책임의 대상을 중심으로 보면, 정치적 책임과 직업적 책임으로 구분될 수 있다. 전자는 공공기관 또는 비영리기관이 국민의 의사에 잘 부응하고 있는가 하는 가치적 차원에서의 책임이라 할 수 있으며 부응성에 가깝다고 볼 수 있다. 반면 후자는 그 기관의 임원, 직원이 전문직업인으로서 주어진 직책과 기능을 직업윤리를 따라서 잘 수행하고 있는가 하는 기술적 차원의 책임이라 할 수 있다.

이중에서 Romzek & Dubnick(1987)[713]의 연구는 책무성의 유형을

713) Romzek. Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragede. 『Public Administration Review』

구분하기 위한 기준으로 통제의 근원(source of agency control)과 행위에 대한 통제의 정도(degree of control over agency actions) 등 두 가지를 제시하고 있다. 첫째 기준인 통제의 근원은 비영리기관을 통제하는 능력이 통제를 받는 자의 내부 또는 외부에 있는가를 기준으로 한다. 내부통제는 비영리기관의 내부에서 직업윤리, 내부감사 등을 통해 이루어지는 통제를, 외부통제는 외부에서 구체적인 법적 권한을 가진 자 또는 국민을 통해 이루어지는 통제를 말한다고 볼 수 있다. 둘째 기준인 비영리기관의 행동에 대한 통제의 정도는 높은 수준의 통제와 낮은 수준의 통제로 구분될 수 있다. 높은 수준의 통제는 법령에 근거를 둔 통제 등이 해당되고, 낮은 수준의 통제는 직업윤리 또는 국민에 대한 도덕적 의무감에 기초한 통제를 포함한다고 볼 수 있다.

이상의 다양한 개념으로부터 공통적으로 제시된 것을 중심으로 정의하면 책무성은 과업이 주어질 때 과업을 이행하는 데 필요한 권한을 부여받는 개인 또는 조직이 이행 정도에 대하여 요구자에게 보고·설명·해명하거나 알림으로서 그들의 과업을 충실히 이행하는 것으로 그 결과에 책임을 지되, 지각된 과오를 시정하거나 개선하려는 의지로 설명할 수 있다.[714]

〈표 8-2〉 행정 책임에 관한 선행연구들의 정리

	저자(연도)	주요 내용
해외 연구	Finer(1941)	외재적 책임과 외부통제 강조
	Friedrich(1940)	내재적 책임과 직업윤리 강조
	Wagner(1989)	책임(responsibility)과 권한부여(entitlement)로 구분 보고·설명·해명을 요구하기 위해서는 책임 및 권한을 부여해야 한다고 강조
	Kopell(2005)	상급기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성으로 정의
	Ospina 외(2004)	정치적 책임(political accountability), 관리적 책임(managerial accountability)

May/June.

714) 안선옥(2007). 초등학교 교사의 발달단계에 따른 책무성 수준 연구. 경성대학교 교육대학원 석사학위논문.

	저자(연도)	주요 내용
	Posner(2006)	대리인과 다양한 주인들(행정부, 입법부, various publics)에 대한 책임을 강조
	Roberts(2002)	공식적(formal) 책임과 비공식적(informal) 책임으로 구분
	Romzek & Dubnick(1987)	통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 하여 행정책임을 구분
	Hoek et al(2005)	광의의 행정책임을 수직적, 내부적, 고객적, 사회적 책임성으로 구분함.
국내 연구	이달곤(2004)	객관적 책임(objective responsibility)과 주관적 책임(subjective responsibility)으로 구분
	최승범(2001)	도덕적 책임(moral responsibility), 법적 책임(legal accountability), 대응성(responsiveness)으로 구분
	박동서(1994)	법적 책임(accountability), 도의적 책임(responsibility), 대응성(responsiveness)을 구분
	이종수 외(2001)	
	김윤태(1986)	개인이나 기관이 성과에 대하여 지는 책임
	김세기(1990)	조직체제의 구성원, 경영자, 기관으로 책무성 구분
	허병기(1994)	조직과 체제의 목표 달성에 관련된 개념 강조
	윤정일(1996)	기관들의 목표 성취
	배호순(1996)	고객에 대한 답변 가능성, 자신 및 동료에 대한 책임감, 고용주 또는 정치적 상급자에 대한 책무성을 구분
	김희대(1998)	요구자가 수행하기로 한 책무와 그 결과에 대해 그것을 어떻게 수행하였고, 산출된 이유에 대해서 묻고 계산하며, 수행자가 그것에 대해 대답하고, 설명하며, 해명하는 행위를 연구하였다.
	김규태(2001)	수행된 업무에 대한 책임과 수행한 것에 대해 수정하려는 과정을 강조
	주중남(2004)	이행 요구자가 이행 당사자에게 권한을 부여하고 이행 당사자는 그 위임을 수락함으로 이행한 결과를 이행 요구자에게 알리는 것이라고 정의하였다.

3. 공공기관과 비영리기관의 책무성

행정학적 관점에서 책무성을 살펴보면, 회계적 책임성(accountability)과 설명적 책임성(responsibility)의 복합적 개념으로 볼 수 있다. 책무성이란 용어에서 알 수 있듯, 그동안 책무성은 정부의 고유한 영역이라고 간주되었으며 행정책임성의 연구가 활발했던 것이 사실이다. 하지만 시민사회 단체의 공익적 활동이 증가함에 따라, 공익의 개념을 실천하는 활동

은 국가뿐만 아니라 비영리 법인 또한 주요한 활동내역을 하고 있다. 따라서 비영리법인에 대한 책무성 요구가 사회적으로 확대되고 있는 실정이며, 일부 정부 및 기부 단체로부터 재정적 지원을 받는 비영리 법인에게도 책무성을 요구하는 것이 당연하다는 여론이 일고 있다.

조직과 제도의 수준에서 제시된 책무성 이론을 중심으로 비영리기관의 책무성을 어떻게 개념화 할 수 있을지 논의하고자 한다. 구체적으로, 행정 및 비영리 조직을 대상으로 하여 제안된 두 가지 이론적 시각을 살펴보겠다.

행정학을 토대로 전개되는 책무성 이론들은 대체로 책무성 개념의 다차원성을 전제로 이론화를 시도한다. 이러한 시각의 대표적인 예로 정부와 공공기관 책무성 연구에 가장 널리 적용되는 Romzek & Dubnick(1987)[715]의 이론과 비영리조직에 관한 책무성을 설명할 때 널리 인용되는 Kearns(1994)[716]의 이론을 들 수 있다.[717]

가. 공공기관의 책무성

Romzek & Dubnick(1987)[718]은 권한과 재량이라는 힘의 통제 원천과 통제 수준을 조합하여 계층적(bureaucratic), 법적(legal), 전문가적(professional), 정치적(political) 책무성의 네 가지의 개념 유형을 구분하였다. 여기서 계층적, 전문가적 책무성은 조직 내부의 책무 관계이며 법적, 정치적 책무성은 조직과 조직 외부 이해 관계자들 사이에서 나타

715) Romzek. Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragede. 『Public Administration Review』 May/June.

716) Kearns KP. (1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organization: An Analytical Framework. Public Administration Review. 54(2).

717) 이근찬(2011). 의료기관의 조직 책무성: 분석을 위한 모형 개발. 보건행정학회.

718) Romzek. Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragede. 『Public Administration Review』 May/June.

나는 책무 관계이다. 조금 더 구체적으로 Romzek & Dubnick(1987)의 이론이 제시한 책무의 유형을 살펴보면 다음과 같다 먼저 계층적 책무성은 상위 기관에 대한 복종으로 조직 목적, 규칙 및 표준운영규칙(SOP)에 관한 성과 기준을 충족해야 하는 책무이다. 전문가적 책무성은 전문가 규범과 동료 집단의 관행에 따른 전문 지식과 성과 기준에 대한 존중이고 법적 책무성은 조직 외부의 개인 및 집단과의 의무적 관계로 법적 제재 및 계약적 책임 불이행시 감사, 청문회, 법적 소송 등이 발생한다. 마지막으로 정치적 책무성은 조직 외부의 이해관계자들에 대한 반응성(responsiveness)으로서 설명된다. 관료들이 선출직 정치인, 고객집단, 일반 대중들과 같은 외부 이해관계자의 요구에 대응하는 것을 예로 들 수 있다.

나. 비영리기관의 책무성

Kearns(1994)[719]는 '전략적 조직 관리'의 시각에서 출발하여 조직의 역량과 외부 환경을 정밀하게 조사한 뒤 해당 조징에 가장 적합한 책무 수행의 절차와 방법을 찾고자 하였다. 그 결과 외부 통제의 성격과 조직 내부 대응이라는 두 기준을 조합하여 모두 네 가지의 책무성, 즉 순응을 강조하는 법적 책무성(compliance accountability), 반응성을 강하조하는 협상 된 책무성(negotiated accountability), 상황 판단에 따르는 재량적인 책무성(discretionary accountability), 옹호와 변호를 위한 예견적인 책무성(anticipatory accountability)이 제시되었다.

719) Kearns KP. (1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organization: An Analytical Framework. Public Administration Review. 54(2).

〈표 8-3〉 공공기관과 비영리기관의 대표적 책무성 관점

구분	책무의 차원		적용대상
	구분 기준	유형	
Romzek and Dubnick (1987)	통제의 원천 통제의 수준	계층적 책무성 법적 책무성 전문가적 책무성 정치적 책무성	공공기관
Kearns (1994)	외부 통제의 성격 조직 내부의 대응	순응 책무성 협상된 책무성 전문적/재량적 책무성 기대/포지션에 근거한 책무성	비영리 기관

자료: 이근찬 외(2011) 개념을 재구성

4. 비영리기관 책무성의 유형

비영리기관의 책무성은 그동안 여러 학자들에 의해 구분되었다. 그 중 큰 흐름은 책무성을 내부적 책무성과 외부적 책무성으로 구분하는 것이며, 이와 연관되어 상향식과 하향식, 전문적과 정치적, 재정성과 목적성 등 많은 구분이 이루어지고 있다. 우선 상향식 견인과 하향식 견인에 대해 살펴보겠다. 비영리 기관의 책임은 1차적으로는 기부자와의 관계인 상향식 책임, 2차적으로는 고객과의 관계인 하향식 책임을 지고 있다는 점에서 이중적 책임이라고 볼 수 있다. 이를 비영리 기관이 제공하는 서비스의 관점에서는 1차의 고객은 정부 또는 기부자, 규제자에 해당하며, 2차의 고객은 회원, 국민에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 특성은 법률적 관점에서는 복대리에 해당하며, 비영리 기관은 기부자와 고객의 요구를 동시에 만족시켜야 하는 책임을 지니게 된다고 볼 수 있다. 그런데 문제는 비영리기관이 기부자와 고객에 대해 감당해야 할 책임의 내용이 서로 상충할 때 발생한다. 의무론적으로는 공익을 목표로 하기 때문에 궁극적인 주인이라 할 수 있는 국민(고객)에 대한 책임을 우선시해야 한다고 할 수 있으나, 실제로는 기부자와 정부에 대한 책임

을 우선시에 두는 정반대의 현상이 나타날 것이기 때문이다.[720] Ospina et al은 책임성에 대한 기부자와 고객에 대한 두 가지 유형의 관계를 <표 8-4>로 정의 하였으며, 상향식 견인이 절차적 측면 책무성의 전통적의 접근을 보여주고 있다면, 하향식 견인은 도덕성이나 정당성의 측면의 포괄적 책무성 개념의 내용을 포함하고 있다.[721]

〈표 8-4〉 비영리기관에 있어 두 가지 책임성 관계

책임성 분석틀	기부자와의 관계 (상향식 견인)	고객과의 관계 (하향식 견인)
책임석의 주체	비영리 단체, 단체 운영자, 신탁대리인	
책임성의 대상	기부자, 규제자, 회원	회원, 고객
책임성의 내용	단체 구조, 임무 및 목적, 법 및 규제에의 순응, 계약적 관계, 단체의 재정적 활동	단체의 우선순위, 임무 설정, 단체의 서비스, 활동 내용의 공개, 단체 임무의 달성 수준
책임성의 구현 방법	회계감사, 회계보고서, 법인 보고서, 세금 환급	설문조사, 회원모임, 비공식 면담
책임성의 구현 시기	규정이나 기부자와의 계약에 의해 명시된 일정	지속적 일정(전략적 기획 및 프로그램 설계시기에 가장 효과적)
불충분한 책임성에의 대응	단체의 면책특권의 상실, 보조금의 철회 및 갱신거부, 계약중지 및 갱신거부	고객/회원의 탈퇴, 공식권위에 의한 조사 및 행동의 요구 단체의 정당성 상실

자료: Ospina et al(2002), 김준기(2004)

국제 비영리법센터는 비영리기관이 무엇에 대하여 책임을 지는지에 대하여 세 가지로 구분하고 있는데 재정적 책임성, 각종 활동에 수혜를 받는 사람들에 대한 수혜층 책임성, 그리고 어떤 형태로든 영향을 받는 다수에 대한 일반인 책임성으로 구분된다. 또한 Leat는 비영리기관의 책무성 범위를 재정적 책임성, 절차적 책임성, 프로그램 활동의 질에 대한 프로그램 책임성, 일의 우선순위에 대한 책임성, 즉 올바르고 적절하

720) 이러한 측면에서 비영리 기관에 대한 책임성 확보는 기부자에 대한 책임의 내용을 국민에 대한 책임의 내용과 일치시키는 방향으로 논의될 필요가 있다.

721) 김준기(2004). 한국 시민사회의 내부지배구조 개선방안에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.

게 서비스를 제공하였는가와 관련된 부분으로 구분하고 있다. Salamon 역시 누구에게, 무엇에 대하여, 어떻게 책임을 지는가와 관련하여, 재정적 성실성, 내부 거버넌스 구조, 임무에 대한 목적유지의 책임 그리고 효과성에 대한 책임, 네 가지로 제시하고 있다.[722]

이외에도 책무성은 다양한 기준에 의해서 유형화 될 수 있다. Oliver(1990)[723]는 수행주체를 기준으로 정치적 공적, 소비자 지향적, 행정적 책무성으로 분류하였다. Tomkins는 정부의 수행달성도를 기준으로 다섯 단계로 책무성을 분류하였다.[724] 이러한 구분들은 책무성이 그 기준에 따라서 대상이나 내용, 혹은 구현 방법 등이 달라질 수 있음을 보여준다.

종합적으로 Hetty(2006)[725]는 책무성의 개념을 두 가지 관점에서 접근하고 있다. 하나는 전통적인 관점으로 이는 조직이 명확한 이해관계자를 책임지며, 이미 일어난 결과에 대한 판단이 내려지는 마지막 단계에서 책무성이 작동한다고 파악한다. 하지만 이러한 전통적 관점의 책무성 접근은 사회 안의 복잡성에 의해 도전받게 된다고 언급한다. 따라서 책무성은 새로운 개념으로 접근해야 한다고 언급하는데, 이 관점에서 조직은 책임져야 하는 보다 넓은 이해 관계자를 설정해야 하며, 여기에는 조직 활동에 의해 영향을 받는 사람들까지 포함시켜야 한다고 제시한다. 이는 전통적인 책무성이 지나간 결과에 대한 판단에 한정되어 있던 것을 형성에서 평가에 이르는 전 단계로 확장시키는 계기를 제공한다. 따라서 이러한 접근에서는 참여, 정보 접근, 개방적 평가과정이 필요하다고 주장한다.

722) 김시영, 노인만, 이명숙(2004). 지방 NGO의 책임성 확보. 한국지방자치학회.
723) Oliver C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. The Academy of Management Review. 15(2).
724) 이자성(2004). 정보공개제도와 정부의 책무성에 관한 한국과 일본 비교. 한국행정학보.
725) Hetty Kovach(2006). Addressing Accountability at the Global Level: The Challenges Facing International NGOs. 「NGO Accountability: Politics. Principles and Innovations』. Earthscan.

이상의 논의들은 책무성의 범위와 유형을 제시해주고 있다. 책무성은 그 대상과 내용에 따라서 변화할 수 있으며, 특히 여러 목적을 가지고 다양하게 존재하는 비영리기관 영역에서 그 변화는 더 중요한 의미를 가질 수 있다. 또한 책무성은 여러 학자에 의해 여러 가지 유형으로 분류되고 있다. 이러한 책무성의 여러 측면을 정리하여 보면, 책무성은 내부적 차원에서 절차적 측면을 강조한 전통적 책무성과 외연적으로 보다 확장된 책무성, 즉 외부적 차원의 책무성으로 구분해 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 책무성을 내부적 차원과 외부적 차원으로 구분하고 앞으로 연구의 진행을 위해서 이러한 내부적 · 외부적 책무성의 개념을 명확하게 하고자 한다. 내부적 책무성은 비영리기관 조직이 이러한 책임성을 확보할 수 있는 내부지배구조를 갖추고 있는가 하는가를 핵심으로 한다. 이러한 내부지배구조의 측면은 의사결정구조, 재정상의 체계성과 효율성, 투명한 업무처리 과정 등으로 나타날 수 있다. 이는 합법적 절차의 준수를 강조하던 과거의 협소한 책무성 개념과 유사한 형태를 보인다. 반면, 비영리기관의 외부적 책무성을 논의함에 있어서 Lisa & Peter(2006)[726]는 비영리기관에게 재정적으로 기부하는 사람들을 말하곤 하지만, 비영리기관가 전통적으로 옹호하고자 하는 가치와의 충돌 혹은 긴장이 놓여있다고 언급한다. 이런 측면에서 비영리기관의 후원자들과 비영리기관이 주창하고자 하는 가치와 사람들 사이에서 어떻게 책무를 감당해야 할지 설계하는 것이 책무성의 중요한 과제라고 지적한다. 이러한 외부적 책무성은 과거의 협소한 개념에서, 비영리기관의 정당성, 대응성 등 '책임'의 차원까지 확대된 개념으로 볼 수 있다.

박상필(2005)[727]은 이러한 논의들을 보다 구체적인 수준에서 제시하고 있다. <표 8-5>에 표현된 바와 같이, 연구는 비영리기관 책무성의

726) Lisa Jordan & Peter Van Tuijl. (2006) Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO accountability: Introduction and Overview" 『NGO Accountability: Politics. Principles and Innovations』. Earthscan.

727) 박상필(2005). 『NGO학 - 자율 • 참여 • 연대의 동학』. 아르케.

주요 요소를 사회적 목적과 공헌, 민주적 의사결정, 재정의 건전성, 효율적 자원배분, 투명한 회계, 프로그램의 적절성, 사회문제 해결능력, 서비스의 질, 고객에 대한 반응이라는 9가지 주요 요소로 구분하여 정의하고 있다. 아래 <표 8-5>는 비영리기관의 책무성의 주요 요소, 구체적인 내용, 책임지는 대상을 보여주고 있다. 이 가운데 민주적 의사결정, 재정의 건전성, 효율적 자원배분, 투명한 회계 등 네 가지 항목은 내부적 책무성에 집중하고 있는 반면, 사회적 목적과 공헌, 프로그램의 적절성, 사회문제 해결능력, 서비스의 질, 고객에 대한 반응 등 다섯 가지의 항목은 외부적 책무성에 집중하고 있는 요소로 분류 할 수 있을 것이다.

〈표 8-5〉 책무성의 주요 요소

주요요소	내용
사회적 목적과 공헌	추구하는 목적이 공익과 관련되며, 조직 활동이 사회적 발전에 기여
민주적 의사결정	목표 달성의 과정에서 조직구성원의 참여 강화
재정의 건전성	자율성과 독립성의 유지를 위한 재정지원의 제한
효율적 자원배분	재정 낭비의 방비, 비용 대비 성과 문제
투명한 회계	체계화된 예산제도와 회계기준, 내부통제와 감사제도 확립
프로그램의 적절성	법적·도덕적 정당성과 시민참여의 촉발
사회문제 해결능력	내부 전문성과 외부 연대활동을 통한 해결
서비스의 질	필수적인 서비스 제공과 고객의 만족
고객에 대한 반응	개방적이고 변화에 유연하며 요구에 적극적 대응

자료: 박상필(2005)

또한 시간적 관점에서는 사전적 책임과 사후적 책임으로 구분될 수 있다. 여기서 사전적 책임은 비영리기관이 수립한 경영목표의 내용을 사전에 정부 또는 국민을 대상으로 투명하게 공개해야 할 책임 등을 포함하며, 사후적 책임은 경영계획에 입각하여 추진한 사업들의 결과를 포함하는 경영실적을 대상으로 외부기관으로부터 평가를 받게 되는 것을 의미한다. 과거에는 인사, 예산 등 투입부문의 책임성이 중시되었으

나, 최근에는 신공공관리(New Public Management) 이론에 기초한 성과주의가 공적부문에 적극적으로 수용되면서 결과부문의 책임성이 더 중시되는 경향을 보이고 있다.

공공부분의 책임은 내용과 범위에 따라 책임성과 책무성으로 구분된다. 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)은 상호 교환적으로 사용되는 개념으로 공적 부문을 언급할 때 중요하게 거론되어 왔다. 책임성이란, 행위 하는 권한, 통제하기 위한 권력, 옳고 그름의 구별을 판단하려 할 때 합리성·신뢰성 및 일관성을 갖춘 행위를 하는 능력을 소유하는 것을 의미하며, 책무성이란 자신들의 행위에 대하여 해명하고, 보고하고, 설명하고, 이유를 제기하고, 외부의 판단에 순응하는 것을 의미한다. 이러한 정의에 따르면 책무성은 절차적 부분에 보다 많은 무게를 두는 책임성보다 좁은 개념으로 파악된다. 이러한 좁은 책무성의 개념은 누가 누구에게 무엇을 위하여 책임을 가지는가 하는 책무성의 기본적인 질문에 명확하게 답을 제공한다. 공공 부문 혹은 시민사회에 있어서 좁은 개념의 책무성에 따르면, 공공조직 혹은 비영리기관은 규정을 준수하고 그 상위 책임자에게 명확한 절차의 준수를 보고할 의무를 가진다. 하지만 이러한 정의는 도덕적 부분을 설명하는데 있어서 한계를 지니며 공식적인 관료 구조 밖에 존재하는 책무성과 관련 된 보다 깊은 문제를 지적하지 못한다.[728] Cooper(1990)[729]는 책임성을 객관적 책임과 주관적 책임으로 나누어 설명하고 있다. 객관적 책임은 외부로부터의 기대와 관련 된 것으로 법 준수에 대한 책임을 포함하고 있으며, 실행에 대해 외부에 지게 되는 책임으로 법, 조직, 사회적 요구 등으로 설명한다. 이는 위에서 언급하고 있는 좁은 의미의 책무성과 상응하는 개념이다. 주관적 책임은 행위자 스스로 책임이 있다는 것을 자각하고

728) Kevin P. Kearns. (1996). 『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

729) Cooper. T. (1990). 『The Responsible Administrator: An Approach to Ethnics for the Administrative Role」. San Francisco: Jossey-Bass.

도덕적 책임을 자각하는 것으로 충성, 양심, 일체화와 같은 경험으로 설명 된다. 다시 말해서, Cooper(1990)는 책임에 있어서 책무성과 의무의 개념 사이에서 그 차이를 제시하고 있다. 책무성이 특정한 감독자, 상부기관에 대한 책임 혹은 응답가능성을 의미한다면, 의무는 특정 수준의 결과 혹은 공익과 같은 가치에 부응하는 책임을 의미하는 것이다. 이는 전통적 학자들이 책무성으로 부르는 개념을 객관적 책임성으로 명명하고 보다 포괄적 책임성 개념을 주관적 책임성으로 규정하고 있는 것이다. Cooper(1990)[730]는 책무성의 경우는 객관적 책임의 관점으로 공공조직 혹은 비영리기관은 감독자 혹은 상위 기관에 우선적으로 책임을 져야 하지만, 의무의 경우는 주관적 책무성의 관점에서 반대로 수혜자 계층이나 시민에게 우선적 책임을 가진다고 언급한다.

이 외에도 Pennock은 책임성이 두 가지 의미를 지닌다고 설명한다. 우선 책임성이 그의 행위에 대하여 어느 누구에게 책임을 진다는 의미로 사용할 때는 책무성이라고 한다. 그리고 책임성은 명시적 설명력이 있어야 한다. 민주적 사회에서는 책임성의 두 가지 측면인 책무성과 인과적인 책임성이 균형을 이루어야 한다.[731] 다시 말해서, 책무성이 좁은 의미의 책임 관계를 의미한다면, 책임성은 보다 확대된 개념으로 민주적 가치를 포함한 설명력을 가질 것을 요구받는 포괄적 개념을 지적하는 단어라 할 수 있다.

전통적인 관점에서 책임성의 하위 개념으로서 책무성은 '행위나 행태에 대하여 해명 혹은 변명을 요구하는 것'을 의미한다. 책무성은 행위에 대한 해명 혹은 변명을 요구하는 것으로 목적에 대한 수단적 개념이다. 목적은 국민의 요구를 담고 있는 것이고 법적으로 공식화되며, 자신이 행한 결과에 대해 누가 누구에게 책무를 지는 공식적인 관계를 의미

730) Cooper. T. (1990). The Responsible Administrator: An Approach to Ethnics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass.
731) 정우일(2004). 행정통제론. 서울: 박영사.

한다. 이러한 책무성은 공공 영역에서 보다 사적 부문에서 해당 인원들의 책무성을 묻기 위하여 그들의 업적을 양적으로 평가할 수 있는 측정방법 등으로 비교적 명확하게 사용된다. 하지만 공공영역에서는 때로는 무엇이 목적으로 고려되어야 하는지 분명치 않을 때가 많아 업적 평가가 어려운 것은 말할 필요도 없으며 하물며 측정한다는 것은 더욱 어려운 문제이다. 따라서 사안에 따라서 책무성의 개념을 쉽게 정의하지 못하는 경우가 발생한다. 이러한 문제를 해결하게 위해서 Kevin(1996)[732]은 보다 넓은 개념의 책무성을 제시하고 있다. 이러한 접근에서 책무성은 명령 체계 혹은 공식적 절차 이상의 의미를 포함한다. 이 경우 '책무성'은 일반적으로 조직의 성과, 반응성, 그리고 공적 영역의 도덕성 등과 관계되는 공공의 기대를 폭넓게 수용하고 있다.

일반적으로 협의의 책무성은 그들의 행위가 법적으로 해명될 수 있을 정도의 의무를 말한다. 이것은 Cooper가 지적하는 법에 대한 책임인 객관적 책임성(objective responsibility)으로 다른 학자들이 제시하고 있는 책무성과 유사한 개념이다. 전통적으로 책무성은 조직의 규칙이나, 정책, 공무원의 직무기술, 전문적인 표준화 등을 포함한다. 또한 민주주의 사회에서 권위와 책임성을 지닌 사람들이 책무성을 확보하기 위해서 관련 기술적 정보, 여론동향, 그리고 부하의 결정에 관한 지식을 갖추고 있어야 한다. 책무성의 또 다른 모습은 공익성에 봉사하여야 한다는 것이다. 책무성이 단지 적법성에만 제한되어 있다고 믿는 초기의 책무성 정의는 이제 변화하고 있다. 대중들의 관점에서 볼 때 공공영역의 책무성이 조직적 및 전문적 행태, 정치적 가치와 행정행위의 도덕성 등을 포함해야 하는 것은 당연할 것이다. 이런 근거를 바탕으로 책무성이 적어도 다섯 가지 요소, 즉 조직적 혹은 행정적, 법적, 전문적, 정치적, 그리고 도덕적 요소를 갖추고 있어야 한다고 제시하고 있다.

732) Kevin P. Kearns. (1996).『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

Kevin(1996)[733]은 또한 보다 확대된 의미의 책무성을 정의하는데 있어서 몇 가지 전략적 요소를 제시하고 있다. 우선 책무성은 본질적으로 공공의 신뢰와 같은 보다 높은 권위에 부응하는 공공의 의무를 의미한다. 그리고 책무성은 납세자, 기부자 그리고 다른 여러 이해관계자의 다양하고 불명확한 기대에 의해 정의된다. 그리고 책무성은 다른 조직의 전략적 환경에 대해 역동적 변화 요소를 포함하고 있어야 한다. 즉, 다시 말해서 책무성 환경은 고정된 것이 아니라 변화하는 주변 환경에 따라 정의되는 것이다. 따라서 책무성의 기준은 조직의 전략적 목표 및 운영 절차와 부합되도록 지속적으로 감시, 검토되어야 한다.

이상의 논의를 종합하면, 일반적으로 책무성은 책임성의 한 영역으로 전통적 의미의 책무성은 보다 높은 감독자 혹은 상급 기관에 대한 절차적 설명가능성을 의미하고 있지만, 사적 영역에 비해 목적을 명시하기 힘든 공적 영역에 있어서 그러한 책무성의 개념은 명확하게 정의되기 힘든 측면을 가진다. 그럼에도 불구하고 시민사회 혹은 기타 공적 영역에 있어서 책무성은 그 사회적 책임을 요구하는 핵심 용어로 사용되어 왔으며 현재 더 큰 사회적 요구에 직면해 있다. 이러한 사회적 요구에 적합하게 반응하기 위해서는 책임성의 절차적 측면을 강조하는 기존 협소한 책무성 개념의 수정과 정립이 필요하다. 따라서 보다 포괄적 책무성개념이 필요하며, 이러한 확대된 책무성의 개념은 공정성, 정당성 등 도덕적 부문을 포함하는 것이고, 주변 환경에 따라 새로운 전략적 개념을 요구받는 개념이라고 할 수 있다.

5. 비영리기관 책무성의 목표와 내용

비영리기관이 수행해야 할 책무성의 내용은 무엇일까? 이는 해당 비

733) Kevin P. Kearns. (1996).『Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization』. San francisco: Jossey-Bass.

영리기관이 어떠한 가치를 지향해야 하는가를 의미한다고 볼 수 있다. 사실 책무성의 대상을 기준으로 한 유형구분은 어느 정도 구체적으로 제시할 수 있을지 몰라도, 그 내용이 무엇인가를 명확하게 제시하는 것은 쉽지 않은 문제라 할 수 있다. 다만 기존의 행정학 연구들은 행정이 지향해야 할 가치를 공익 또는 행정이념이라는 차원에서 논의하고 있다는 점에 착안하여, 본 연구는 공익을 목적으로 하는 비영리기관의 내용을 행정이념에 기초하여 검토해보고자 한다.[734]

일반적으로 행정이 추구하는 이념으로는 민주성, 합법성, 효과성, 능률성 등을 들 수 있다.[735] 첫째, 민주성은 국민주권의 원리에 따라 국민의 참여가 보장되고, 국민의 뜻에 따라, 국민을 위하여 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 둘째, 합법성은 정당한 선거에 의하여 구성된 의회에서 정당한 절차에 의하여 제정되거나 개정된 법령에 부합하는 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 셋째, 효과성은 행정부가 내세운 목표를 어느 정도 달성하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 넷째, 능률성은 일반적으로 투입 대비 산출의 비율로 나타내지며, 행정부가 제한된 자원을 가지고 얼마나 효율적으로 행정을 수행하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 이밖에 행정이 추구하는 가치로는 형평성, 투명성 등을 추가할 수 있다. 형평성은 행정부가 사회구성원 사이의 지역, 성, 계층 간 불평등을 얼마나 해소하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 마지막으로 투명성은 행정부가 일반국민, 언론 등을 대상으로 행정이 수행되는 과정을 얼마나 투명하게 공개하고 있으며, 그로 인해 부정부패가 얼마나 줄어들었는가를 측정하는 척도라 할 수 있다.

그런데 행정이 추구하는 이러한 가치들의 개념이 다소 모호하고, 나아가 둘 이상의 가치를 동시에 추구할 때 갈등이 발생한다는 점이 비영리

734) 앞서 관련 된 선행연구에서 살펴보았던 Kopell(2005)도 책무성을 상급기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성이라고 보고 있어, 비영리기관의 내용으로 효과성 및 형평성 등 행정 가치를 제시하고 있다.

735) 박동서(1994). 한국행정의 연구. 법문사.

기관의 책무성과 관련하여서도 매우 어려운 문제라 할 수 있다. 행정부에 속한 기관이 상급기관 또는 국회에 대하여 책임을 다한다는 것이 무엇을 의미하는지, 구체적인 명문의 규정이 없는 이상 판단 주체가 지니고 있는 가치관에 따라 현저히 달라질 수 있기 때문이다. 다음의 <표 8-6>은 비영리 기관의 책무성의 내용을 위의 내용과 결부시켜 정리한 것으로, 언급된 행정이념에 외부적 책무성인 대표성과 전문성을 더하였다.

〈표 8-6〉 비영리기관 책무성의 내용적 특징

구분		의미	측정방법
내부적 책무성	민주성	국민주권의 원리에 따른 국민의 참여보장, 국민의 뜻에 따른 행정수행	국민의 참여정도 여론수렴 정도
	투명성	행정과정, 결과의 공개를 통한 부정부패 해소	부패지수 정보공개지수
	효율성	행정부가 제시한 목표의 달성 정도, 자원의 효율적 활용을 통한 행정수행	목표달성도 투입/산출 비율
	형평성	지역, 성, 계층 간 불평등 해소	불평등도
외부적 책무성	합법성	정당한 법령에 부합하는 행정수행	법령위반정도
	대표성	공적목표에 입각해 공익을 대표	일반 공익을 대표하는 정도
	전문성	전문가의 참여 외부지식의 실질적 이용	전문가 교류정도 전문가 활용성과
	반응성	사회의 일반적 요구 수렴 정부와 타 비영리기관과 협력정도	정부와의 교류정도 타 비영리기관과의 반응도 언론사와의 협력정도

제3절 비영리기관 책무성의 문제

1. 내부적 책무성

가. 목표상의 문제

비영리기관은 공익을 위한 '설립목표'라는 것이 존재한다. 이 설립목표라는 것은 단일목표가 아닌 다차원적 목적이다. 비영리기관의 설립목

표이자 운영원리는 경영목표에 매진하되, 균형과 형평을 그 과정에서 추구하는 것이다. 목표자체가 한정적이기 때문에 이러한 상태에서의 혁신과 변화는 제한될 수밖에 없다. 또 산업 정책적 목표의 존재는 무제한적인 정부의 개입가능성을 시사한다. 비영리기관과 같이 누가 재산권을 어떠한 방식으로 행사하느냐가 불분명한 경우에는 경영진에 대한 재산권에 기초한 평가와 보상체계를 대체할 수 있는 관료적 규제와 감독 장치를 도입할 수밖에 없으며, 이미 언급된 복대리인의 문제는 이러한 관료적 규제와 감독 장치 역시 충분한 통제수단으로 작용할 수 없게 만든다.

나. 경영진의 자기 업무 감시구조

비영리기관은 업무를 집행하는 상임이사를 이사회의 구성원이 되게 함으로써, 의결 과정의 합리성과 책임성을 동시에 확보하고자 하였다. 그러나 사실상 대표이사 및 업무 담당이사가 모두 이사회의 구성원이기 때문에 자기 업무를 자기가 감시, 감독하여야 한다는 논리적 모순이 생기고, 이사회의 경영진 감독권이 제한된다.[736]

다. 공익, 사회통합 등 사회적 역할의 취약

사실상 비영리기관들의 공익 기여가 충분하지 않다. 장애인 등 사회취약계층의 채용은 법적 요건을 충족시키지 않는 경우가 허다하며, 여성, 기타 사회취약계층 인력의 채용에 별다른 노력을 하지 않는 기관들이 많다. 또한 경쟁의 결여 등의 구조적인 문제로 저렴한 서비스 제공을 위한 최대의 노력을 하고 있지 않아 사회통합에 적극적인 역할을 수행하고 있지 않다는 비판에서 자유롭지 못하다.

736) 이상철(2007). 한국 공기업의 이해. 대영문화사.

더러 봉사활동 등의 행사를 수행하나 지역사회에의 기여의 대부분이 시스템적이라기보다는 일회적인 행사의 성격을 가진다. 또한 비영리기관들의 환경보전을 위한 적극적인 역할도 그다지 많이 발견되고 있지는 않다.

라. 국민의 신뢰 획득 실패

현재 비영리기관들은 공공기관과 더불어, 국민의 신뢰를 얻는데 실패하여 매번 비난과 개혁의 대상으로 논의되고 있다. 비영리기관들은 공익이 목적임에도 불구하고, 국민을 위한 기관이라기보다는 사회자원을 낭비하는 대표적인 기관들로 논의된다. 비영리기관들에 대한 국민의 신뢰는 언론 등에서 확인할 수 있듯이 매우 저조하다고 할 수 있다.

2. 외부적 책무성

가. 경영평가의 문제점

경영평가에 대해 피평가기관이 가지는 가장 큰 불만 중의 하나는, 그 기관을 잘 모르는 사람이 기관을 평가한다는 점이다. 따라서 피평가기관의 수용성을 높이기 위해서는 전문성을 가진 평가자를 선택하여 평가자의 권위성을 높이는 것이다. 평가자의 연구, 활동실적을 고려하여 별도의 선정위원회를 통하여 공개적으로 평가위원을 선발하고, 공정한 절차를 따를 필요가 있다.[737] 경영평가단 대부분이 업무에 대한 전문성이 부족한 교수들로 구성되어 있고, 비계량지표의 평가비중이 커서 평가위원의 주관에 의해 결과가 좌우되는 문제가 있다.

737) 이상철(2007). 한국 공기업의 이해. 대영문화사.

나. 감사의 문제점

현행 비영리기관의 내부 감사는 우선 결산을 한 후 이를 사후적으로 감사하고 있어 감사의 효과성에 문제가 있는 것으로 지적된다. 감사의 본질은 하자 있는 회계처리를 사전에 지적하여 재무제표 작성에 반영하도록 하는 데 있다. 현재 우리나라의 비영리기관 감사는 감사과정에서 회계 상 오류나 부정사항을 발견한 경우 이를 지적하고 통보하는 식으로 감사가 종료된다. 이는 결국 공익을 목적으로 운영하는 기관들이 제공하는 재무제표에 대한 중요성을 정부가 제도적으로 인정하지 않는 결과를 초래하고 있다.[738]

제4절 분석틀

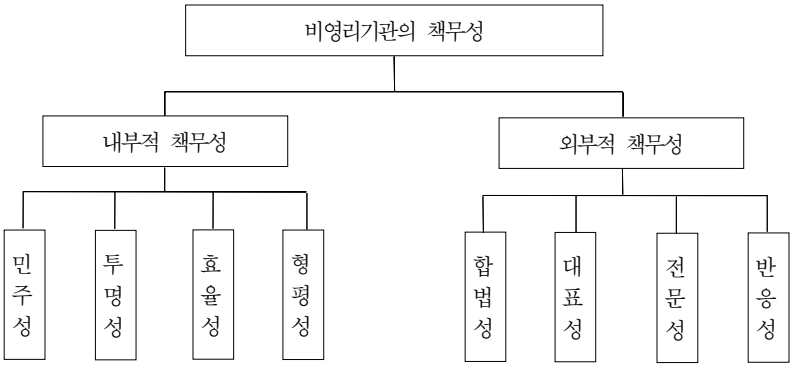
이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 비영리기관 책무성을 내부적 책무성, 외부적 책무성으로 구분하여, 책무성의 수준을 측정하고, 책무성을 제고하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

앞서 선행연구 및 책무성에 대한 이론적 검토를 정리하면, 내부적 책무성의 경우는 크게 민주성, 투명성, 효율성, 형평성의 요소로 구성된다고 할 수 있으며, 외부적 책무성은 합법성, 대표성, 전문성, 반응성의 요소로 구성된다. 따라서 내부적 책무성과 외부적 책무성을 그 의미에 따라 각각의 요소들을 평가 항목으로 설정하겠다. 보다 명확한 연구를 위해 책무성을 구성하는 내부적 책무성과 외부적 책무성의 평가항목의 개념을 각 요소별로 세분화 할 것이며, 내부적 책무성과 외부적 책무성 중에 무엇이 비영리기관의 책무성을 더 포괄적으로 포함하는 중요한 개

738) 이상철(2007). 한국 공기업의 이해. 대영문화사. 재인용.

념인지 또한 추가적으로 확인해 보고자 한다. 이상의 2가지 유형의 책무성과 각각의 지표를 요약하면 [그림 8-1]과 같다.

〔그림 8-1〕 비영리기관의 책무성 측정 지표



1. 내부적 책무성

내부적 책무성은 전통적 책무성이 제시하던 협의의 책무성 개념에 가까운 개념이다. 이는 조직의 운영 및 적합한 내부 활동, 즉, 적절한 의사결정구조를 가지고 있는가, 재정 및 정보의 공개는 투명한가, 예산 및 사업의 집행은 효율적으로 이루어지고 있는가 등을 중심으로 평가되는 항목이다. 본 연구에서 내부적 책무성은 크게 조직의 민주성, 투명성, 효율성, 형평성 이라는 평가항목을 통하여 측정하고자 한다.

민주성은 조직의 내부 거버넌스 구조, 의사결정구조와 관련된 부분을 의미한다. 이러한 비영리기관의 민주성은 주로 비영리기관의 내부 의사결정구조가 어떤 형태를 가지는 가를 분석하여 측정하였다. 내부 의사결정구조는 '규정의 정비 정도', '규정 준수 정도', '의사결정과정의 참여 정도', '직위의 고른 분포도', '내부의사결정 기구의 빈도', '내부 의결권의 다양성 정도'와 발의 주도자 파악을 통한 '분권성의 정도'를 통

하여 파악하고자 하였다.

투명성이란 정보의 자유로운 흐름에 기초하는 것으로 과정, 제도 및 정보가 이것들에 관심을 갖는 사람들에게 직접적으로 접근 가능한 것이어야 하며 그것들을 이해하고 모니터하기 위해 충분한 정보가 주어지는 것을 의미한다. 본 연구에서는 재정 투명성과 정보 공개성을 묻고 있다. 이러한 부분들은 '재정 관리의 체계성', '재정 관리의 공개정도', '재정 관리에 대한 통제 정도', '서류 관리의 보존 정도', '인터넷을 통한 공개 정도', '정보공개에 대한 반응성'을 통하여 파악하였다.

효율성과 관련된 지표는 집단의 사업의 체계성, 예산 분야의 효율성과 조직의 안정성과 관련된 지표를 중심으로 측정하였다. 사업의 체계성은 '사업의 장기적 계획성', '사업 성취도', '사업 진행 정도'의 측정을 통해 파악하고자 하였다. 이러한 성과 달성은 사업운영이 실질적 성과를 거두고 있는가에 대해 분석하는 것으로 적합한 목표를 달성하였는가를 묻는 효과성과는 구분되는 정량적인 개념의 평가이다. 예산 분야에 있어서는 '예산의 장기적 계획성', '예산 사용의 절약성', '예산 사용의 적절성'을 측정하였다. 또한 조직의 효율성 제고의 기반이 된다는 측면에서 인사, 조직의 안정성 부분은 중요한 항목이라 할 수 있다. 이는' 분야별 책임자의 배치 정도', '업무량의 정도', '상근 인력의 활용도'를 통하여 측정하고자 하였다.

형평성은 비영리기관의 내부 구성원 사이의 지역, 성, 계층 간 불평등을 얼마나 해소하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 이상의 논의를 정리한 설문항목은 다음과 같다(표 8-7 참조).

〈표 8-7〉 내부적 책무성에 대한 평가항목 및 설문구성

평가항목	측정지표	설문문항
민주성	규정의 정비정도	• 의사 결정을 위한 내부 규정이 존재하는가?
	규정 준수 정도	• 의사결정을 위한 내부 규정을 얼마나 준수하는가?
	의사결정 참여정도	• 의사결정과 관련된 실무자들이 얼마나 그 과정에 참여하는가?
	직위의 고른 분포도	• 의사결정구조에 인원의 배치가 얼마나 중복 되어 있는가?
	내부의사결정기구의 빈도	• 의사결정을 위한 모임의 개최는 얼마나 자주 이루어지는가?
	내부 의결권의 다양성 정도	• 논의나 안건의 주도는 누가 하는가?
투명성	재정 관리의 체계성	• 재정 관리가 체계적으로 이루어지는가?
	재정 관리의 공개 정도	• 수입·지출 내역은 얼마나 공개되는가?
	재정 관리에 대한 통제 정도	• 내부통제와 감사제도가 얼마나 존재하는가?
	서류 관리에 대한 통제 정도	• 관련 서류는 체계적으로 관리되는가?
	인터넷을 통한 공개 정도	• 정보의 공시를 위한 인터넷 사용이 활발한가?
	정보 공개에 대한 반응성	• 정보공개 요구에 신속하게 대응하고 있는가?
효과성	사업의 장기적 계획성	• 활동이 장기적으로 계획되어 실행되는가?
	사업 성취도	• 계획한 사업을 완수하였는가?
	사업 진행 정도	• 계획된 일정은 잘 시행되고 있는가?
	분야별 책임자의 배치 정도	• 분야별 책임자가 존재하는가?
	업무량의 적절성	• 실무자의 업무량은 적절한가?
	상근 인력의 활용도	• 인력은 기능별로 배치되어 있는가?
능률성	예산의 장기적 계획성	• 예산은 장기적 계획 아래 사용되는가?
	예산 사용의 절약성	• 불필요한 예산 사용은 없는가?
	예산 사용의 적절성	• 예산대비 어느 정도의 성취를 얻고 있는가?
형평성	구성원간의 지역차별	• 구성원 간의 지역차별은 없는가?
	구성원간의 성차별	• 구성원 간의 성차별은 없는가?
	구성원간의 계층차별	• 구성원 계층 간 차별은 없는가?

2. 외부적 책무성

외부적 책무성은 전통적 책무성보다 확대된 책무성의 개념이다. 기존의 책무성이 합법성과 절차에 집중하였다면, 외부적 책무성은 그것이 과연 적절한 것인가에 대한 정당성 및 도덕적 책임 범위까지 포함하는

개념이다. 이는 해당 비영리기관이 특정 영역에서 합법성을 가지는가, 대표성을 가지는가, 그리고 사업성과에 적합한 전문성을 가지고 있는가, 그리고 외부적 요구에 적절하게 반응하고 있는가하는 것이 중요한 평가 항목이 된다. 본 연구에서 외부적 책무성은 크게 합법성, 대표성, 전문성, 반응성이라는 평가지표를 통하여 측정하고자 한다.

합법성은 정당한 선거에 의하여 구성된 의회에서 정당한 절차에 의하여 제정되거나 개정된 법령에 부합하는 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 합법성 측면에서 해당비영리기관이 설립 근거가 되는 법률에 명시된 설립 목적에 충실하게 운영될 때, 비영리기관의 책무성이 높아진다고 볼 수 있다.

대표성은 조직의 정당성과 관계된 개념이다. 정당성의 핵심은 거버넌스의 주체적인 책임을 맡고 있는 기관이 적법한 절차를 갖추는 것을 넘어서, 모든 이해관계자들로부터 '훌륭한 거버넌스'를 하고 있다는 인정을 받아야 하는 것을 의미한다. 이러한 기능은 일반 시민들의 자발적 순응을 통한 보다 높은 효과성의 결과를 가져온다.[739] 따라서 이 부분에서는 과연 비영리기관이 사적 이익이 아닌 공적 이익을 추구하는지, 그러한 공적 목적을 적합하게 추구하고 있는가를 평가한다. 대표성의 개념은 해당 비영리기관 목표 집단의 특성과 목표 적합성을 통하여 분석 하고자 한다. 이를 위해서 목표 집단의 특성은 '일반 공익을 대표하는 정도', '특정 집단을 대표하는 정도'를 통하여 파악하고 목표 적합성의 경우, '활동의 실효성', '목적 적합성', '사회적 기여도', '회원 기대 적합성'을 통하여 측정하고자 한다.

전문성은 내부적 요인으로 구분될 수도 있지만 비영리기관이 보다 적합한 활동 수행을 위하여 외부적 자원을 어떻게 활용하고 있는가, 그리고 적절한 교육을 통하여 조직의 합목적성을 유지하기 위한 노력을 기

739) 주성수(2001). 거버넌스 시대의 정부와 NGO. 한국 NGO 학회 학술발표회.

울이고 있는가를 평가하는 항목이다. 이는 단체의 전문성과 관련된 항목과 그 협력 정도를 묻는 항목으로 구분하였다. 비영리기관의 조직 전문성을 측정하는 부분에서는 외부에서 자신이 속한 단체를 바라보는 시선에 대한 '외부 인식의 정도', '재부 교육 정도', 그리고 외부로 전문적 지식을 제공할 기회인 '외부 교육의 제공정도'가 얼마나 되는지를 묻고 있다. 또한 ' 전문가 교류 정도'와 그에 대한 '전문가 활용성과' 측정을 통하여 전문성에 있어서 외부 자원의 활용을 분석하고자 한다.

〈표 8-8〉 외부적 책무성에 대한 평가항목 및 설문구성

평가항목	측정지표	설문문항
합법성	설립근거와 설립목적의 일치	• 설립 근거가 되는 법률과 기관의 목적은 일치하는가?
	설립목적의 이행	• 설립 목적에 따라 충실하게 운영되는가?
	법적 의무의 이행	• 해당기관의 법적 의무를 충실히 이행하는가?
	기관의 행위 합법성	• 기관의 행위가 합법적으로 이루어지는가?
대표성	일반 공익을 대표하는 정도	• 해당 단체가 일반 시민의 생각을 대표하고 있는가?
	특정 집단을 대표하는 정도	• 해당 단체가 대표하는 집단이 뚜렷한가?
	활동의 실효성	• 활동이 대상 집단에게 실질적 도움을 주고 있는가?
	목적 접합성	• 본래 취지에 맞게 작동하고 있는가?
	사회적 기여도	• 사회적 기여를 하고 있는가?
	회원 기대 적합성	• 회원의 바람을 증진시키고 있는가?
전문성	외부 인식의 정도	• 일반인들이 해당 단체의 활동을 잘 알고 있는가?
	내부 교육 정도	• 전문성 향상을 위한 교육이 이루어지는가?
	외부 교육의 제공 정도	• 외부에 전문적 지식 제공의 역할을 수행하고 있는가?
	전문가 교류 정도	• 외부 자원의 활용에 적극적인가?
	전문가 활용 성과	• 전문가의 참여가 실질적 도움을 가져오는가?
반응성	타 비영리기관에 대한 반응도	• 다른 시민단체의 활동을 인지하고 있는가?
	타 비영리기관과의 교류정도	• 다른 시민단체와 어느 정도 협력하는가?
	정부와의 교류정도	• 정부의 요구에 어느 정도 협력하는가?
	언론사와의 협력 정도	• 언론의 보도가 적극적으로 대응되는가?
	고객 요구에 대한 수렴 정도	• 고객의 요구를 적절하게 수렴하는가?
	사회 일반적 요구 수렴 정도	• 사회의 일반적 요구를 적절하게 수렴하는가?

마지막으로 반응성은 비영리기관이 외부 환경의 변화·수요에 얼마나 민감하게 반응하고 있는가를 평가하는 부분이다. 이러한 부분은 해당 비영리기관이 외부 기관의 활동에 얼마나 관심을 기울이고 있는가와 사회의 각 부분에서 발생하는 자극에 얼마나 민감하게 반응하고 있는가를 측정하고 있다. 여기에서 측정되는 분야는 '타 비영리기관에 대한 반응도', '타 비영리기관과의 교류 정도', '정부와 교류 정도', '언론과의 협력정도', '회원 요구에 대한 수렴 정도', '사회 일반적 요구 수렴의 정도'를 주심으로 측정하고 있다. 이상의 논의를 정리한 설문항목은 다음과 같다.

본 연구에서는 우리나라의 비영리기관 종사자들이 전술한 2가지 유형의 책임성을 비영리기관의 유형에 따라 어떻게 인식하고 있는지를 조사하고, 계층화분석법을 통해 2가지 책무성의 요소 중에서 어떤 책무성을 더 중요하게 인식하고 있는지 또는 각 책무성의 세부요소 중에서 어떤 요소를 중요하게 인식하고 있는지를 분석해보고자 한다. 또한 이러한 분석을 통하여 개별 비영리기관에 적합한 책무성 수준을 향상시키기 위한 정책대안이 마련될 것이며, 이러한 개선방안을 통하여 비영리기관의 효율성과 투명성이 제고될 수 있으며 궁극적으로 국민들이 만족하고 신뢰하는 비영리기관으로 거듭날 수 있을 것이다.

09

요약 및 정책방향

제9장 요약 및 정책방향

제1절 요약

1. 보건의료부문의 비영리법인

우리나라 의료법인을 중심으로 한 비영리법인 병원의 경우 설립자인 실질적인 소유주가 명확하고 이들에 의해 법인의 이사회가 좌지우지 되고 있어 그 본연의 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 비영리법인 병원의 공익적 기능이 소홀하게 되고 의료수익의 증대에만 관심을 갖는 영리병원의 행태를 취하고 있다. 이에 따라 서울 등 도시지역에만 의료기관이 집중하고 농어촌이나 도서벽지 등에는 의료기관 부족 현상이 나타나고, 취약계층에 대한 적정한 진료서비스 제공이 부족하며, 고가의 검사와 시술에 강조점을 두는 진료를 하는 등의 문제점이 지적되고 있다.

우리나라 비영리의료법인의 거버넌스에 있어서 가장 큰 문제는 이사회가 거버넌스의 중심적인 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 점임. 이사회가 독립성을 갖고 있지 못한 경우가 많고, 리더십 및 경영능력이 부족한 경우가 많으며, 이사의 선출, 임명방식, 자격요건 등에 있어서도 많은 문제점을 노출하고 있음. 또한 재정감시가 소홀하게 이루어진다거나 법인자산을 오·남용하는 사례도 종종 발견되고 있다.

비영리법인으로서의 의료기관이 가진 한계점에 대한 대안으로 영리법

인의 도입에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 영리법인의 도입에 대해서는 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 매우 첨예하게 대립하고 있으며, 정부부처 간에도 이견이 존재한다.

2. 사회복지부문의 비영리법인

사회복지법인제도 운영상 투명성의 결여가 문제시되는데 이는 지배구조의 비효율성에 가장 큰 원인이 있다. 일부 사회복지법인에서 사회복지시설 이용자에 대한 심각한 인권침해, 국고보조금 횡령 등 불법·부당 집행, 기본재산 임의처분 등으로 사회문제를 야기하고 있다.

사회복지법인은 자원조달을 정부, 개인, 기업들의 보조나 기부 등에 의하므로 자원의 효율적 활용에 대한 사회적 채무와 수탁책임보고가 강조되나 현실은 그렇게 되지 않음. 사회복지법인은 영리기업과 조직의 존재목적, 재무보고 목적, 정보 이용자의 욕구가 상이함으로 인해 근본적인 회계절차에도 여러 가지 차이가 생긴다.

사회복지법인·재무회계규칙의 적용은 사회복지법인에서의 회계처리의 기준으로서의 역할이 미약할 뿐 아니라 사회복지법인에서의 재무회계 규칙에 대한 보다 적극적인 교육과 홍보가 부족하다.

3. 학교부문의 비영리법인

실제 「사립학교법」의 내용과 학교법인제도의 운영에 있어서는 사학의 자주성과 공공성의 조화를 둘러싼 다툼이 끊이지 않고 있다. 전문가들이 학교법인과 관련된 주요 현안으로 꼽은 것들도 자주성과 공공성의 갈등 문제와 무관하지 않다.

일반적으로 7인 이상의 이사로 구성되는 이사회와 관련하여 현행 「사립학교법」은 개방이사제 도입문제를 차지하고도, 국적 또는 교육경험,

친족관계 등을 이유로 이사 및 감사의 선임을 제한하고 있는데, 이 제한의 적정성이 쟁점이 된다.

학생선발, 학사, 인사 그리고 재정 등 사립학교의 모든 영역에서 공학이 아닌 사학으로서 누릴 수 있는 자율성의 범위에 대한 논란이 이어지고 있다.

학교법인의 학교운영에 대한 개입 범위와 관련해서는 학교법인의 경영권과 학교장의 학교운영권에 관한 구분을 법적으로 모호하다.

대학평의원회 또는 학교운영위원회, 그리고 교사(교수)회, 학생회, 학부모회 등 학교내 의사결정구조의 강화와 관련된 다툼도 끊이지 않고 있다.

학교법인 해산 시 잔여재산 처리 문제에 대해서는 고등교육시장과 관련하여 사립대학 구조조정의 필요성이 큼을 고려하여 보다 적극적인 정책으로의 전환이 필요하다. 현행법상으로는 학교법인이 해산할 경우 그 잔여재산은 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자가 아니면 국고 또는 지방자치단체에 귀속되도록 되어 있어, 부실 사학의 자발적인 해산을 가로막고 있다는 문제가 제기되고 있다.

4. 종교 및 문화부문의 비영리법인

종교법인(단체)의 경우 쟁점이 되고 있는 상황으로는 종교법인법의 제정여부라고 할 수 있다. 첫 번째는 가장 근간이 되는 문제는 종교주재자와 종교재산관리인의 분리문제, 두 번째는 종교법인(단체)의 보호, 세 번째는 종교법인(단체)의 분리문제, 네 번째는 종교법인(단체)의 활동에 대한 비과세 등에 대한 법적 보호규정의 필요성이다.

문화예술법인(단체)와 관련하여서는 문화예술법인(단체)의 보호육성규정이 미흡하다는 점과 문화예술법인(단체)의 소규모성의 문제점을 제시하고 그 해결방안으로 전문예술단체 규정을 확대하고 일반문화예술단체

에 대한 지원규정을 신설하며 일본의 문화예술진흥회의 경우처럼 전문 지원단체를 구성하는 것이 필요하다는 점을 제기하고 있다.

5. 비영리법인의 조세제도

공시열람시스템이 정책 및 학술적으로 널리 활용되기 위해서는 공익법인 규모별 기부실태, 기부의 규모, 공익법인의 종류와 지역적 분포 등에 대한 정보의 공개가 필수적이므로 관련 시스템의 개선 및 보완이 필요하다.

현행 규정은 세법에서는 의료소득을 영리소득으로 보아 법인세를 과세하는 반면, 의료법은 의료법인을 비영리법인으로 보아 세법과 의료법 사이에 괴리가 존재한다.

의료분야를 제외한 다른 비영리 분야에서는 세법과 관련하여 특별한 쟁점사항은 없었다. 그러나 고유목적사업준비금 조항의 개정으로 의료법과 세법의 괴리가 상당부분 완화되었지만, 그 본질적인 모순은 여전히 남아있다.

제2절 정책방향

1. 보건의료부문의 비영리법인

비영리법인 병원의 지배구조에서 투명성을 높이기 위해서는 경영자, 조직구성원, 이해관계자 모두가 공동으로 노력해야 한다. 관련된 법령체계 상호간에 일관성과 통일성 유지될 수 있도록 정비하여야 하고, 건전한 지배구조가 확립될 수 있도록 이사회 관련 규정을 재정비하여 이사의 독립성과 자율성을 부여하고 감독기능을 강화해야 한다.

일정규모 이상의 비영리법인 병원에 대하여는 상임감사 및 감사위원회를 제도화 하여 감사기능의 실질적 책임과 권한을 강화하고, 이와 함께 전문가를 통한 외부 감사를 강화해야한다.

자발적 내부통제 기능을 위해 구체적인 윤리기준을 제정하고 윤리교육 실시를 의무화 하도록 해야 한다. 그리고 주무관청의 감독기능의 효과적인 수행을 위해 회계기준 등 제반 보고기준을 재정비하고, 이를 근거로 세제 혜택 또는 정부 지원의 기준을 삼도록 해야 할 것이다.

지역사회 주민의 참여를 촉진시킬 수 있는 장치를 마련하고 비영리법인 병원의 정보도 공개되어야 할 것이다. 또한, 의료기관평가인증원에서 의료기관 평가시 이러한 지배구조가 어느 정도 확립되어 있는지를 중점적으로 검토하여 평가점수에 반영토록 해야 할 것이다.

2. 사회복지 부문의 비영리법인

사회복지법인의 투명성을 제고하기 위해서는 우선 (1) 우리나라 사회복지법인 운영에 대한 특수성과 관점에 대한 전환 (2) 재정관리 차원에서 기금조성 차원에 응답자들의 중요도 인식, (3) 새로운 사회복지법인을 허가할 경우 법인 관계자들을 대상으로 표준운영 모델에 대한 교육을 실시하는 방안, (4) 사회복지법인의 회계 투명성 확보, (5) 사회복지법인의 미션과 비전을 설정하는 작업의 필요, (6) 합리적인 이사회 운영에 대한 구체적인 대안의 마련, (7) 법인 업무의 수행을 위해 일정 규모의 법인 사무실 확보와 적정법인 사무국 직원 확보 및 전문성 향상을 위한 노력, (8) 법인 홍보활동을 적극적·지속적으로 할 필요성이 있다.

사회복지법인이 사회복지사업을 잘하기 위하여서는 사업의 위탁 과정에서도 공정하고, 객관적으로 잘 되어야 한다. 사회복지법인이 사회복지사업을 전문적으로 수행하기 위하여서는 첫째, 복지서비스를 효율적으로

생산하고 전달하기 위해서는 정부의 적극적인 역할, 둘째, 수입 중에서 법인전입금을 확충하는 방안의 마련, 셋째, 지출항목 중에서 관리경비가 차지하는 비중이 큰데, 관리혁신 기법 등을 도입하여 내부관리 효율화를 도모함으로써 불필요한 관리운영비의 축소, 넷째, 지방자치단체에 따라서는 정해진 액수의 지방비 보조 외에도, 프로그램의 필요성과 수요의 평가에 따른 예산의 지원, 다섯째, 사회복지법인이 소재하고 있는 지역별 특성, 해당 지방자치단체의 재정 낙후도 등을 감안하여 지원 돼야 하고 아울러 사회복지법인에 대한 적절한 성과평가가 이루어져야 할 필요가 있다. 사회복지법인의 예·결산의 공시 의무화, 사회복지법인의 복식부기의 기장, 이사회의 의사 결정 이사 정수의 확대와 감사기능 강화, 시설운영위원회의 기능 확대 강화 등이 되어야 한다.

3. 학교부문의 비영리법인

학교법인과 관련된 쟁점들의 해소가 어려운 점은 자주성과 공공성이라는 두 이념이 다소 상반되는 가치를 내포하여 상호 간에 조화를 찾기 어렵기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 사학의 자유라는 기본권과 우리 「사립학교법」이 애써 채택한 학교법인제도의 본질은 지키고 국가·지방자치단체 등의 직접적 관여를 제한하되, 공공성 확보차원에서 구성원들의 학교운영 과정에의 개입을 합리적으로 강화하는 방안을 모색도록 하여야 할 것이다.

장기적인 관점에서 현재의 학교법인제도 이외에 영미법계의 교육신탁제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 교육신탁제도는 재산출연자와 학교의 설치·경영자 사이의 동일성을 줄일 수 있고 아울러 사립학교 자체에 법인격을 부여함으로써 재산출연자와 학교의 설치·경영자의 긴밀함에서 오는 사립학교의 자율성 위축 문제 및 교육의 자주성·전문

성·중립성 침해 등의 문제를 비롯한 오늘날 대두된 문제점의 상당수를 해소할 수 있을 것이다.

4. 종교 및 문화부문의 비영리법인

종교단체의 성립과 활동에 대한 법적 자율영역을 제시함으로써 불법적 종교단체의 규율이나 종교단체내부의 불법행위 등에 대한 기준을 제시한다.

종교단체에 대한 법적 규율이 종교단체에 대한 규제를 위한 것이 아니라 합리적인 발전을 목적으로 한다는 점을 외국법제도를 통해 인식하게 함으로써 법의 영역 안에 존재하는 것 자체를 부인하는 종교단체와 종교법인에 대한 인식개선에도 기여한다.

문화예술법인(단체)와 관련하여서는 문화예술법인(단체)지원이 협소하고 제한적이고 국가공공단체에 의해 설립된 기관에 대한 자기보전적 지원중심체계를 확대하여 일반문화예술법인(단체)가 실질적으로 지원받을 수 있는 방안을 제시하고, 일본의 문화예술진흥회와 같은 실질적이고 전문적인 지원기구가 필요하다는 점을 제시하여 문화예술법인(단체)의 지원체계확립에 기여토록 한다.

법인화된 종교단체와 비법인종교단체를 법적으로 차별하여 면세나 지원을 한다면 종교법인제도는 보다 쉽게 정착할 수 있을 것이다.

문화예술법인제도는 우리 자신의 문화를 지키고 발전시킨다는 문화보존의식을 떠나서 향후 문화산업의 확대에 대비하기 위한 기초토양의 육성이라는 측면에서도 매우 중요한 과제이다. 문화예술단체나 법인들이 자신의 능력을 개발하여 보다 충실하고 능력있는 문화예술법인으로 발전하기 위해서는 민간예술법인에 대한 지원규정이 필요하고 이들을 보다 체계적으로 감독하고 육성할 필요성이 있다.

5. 비영리부문의 조세제도의 문제점과 정책과제

비영리법인의 공익성 검증에 대한 신뢰성과 객관성을 증진시키기 위해서는 민간을 포함한 전문성 있는 기관에서 검증작업을 수행해야 할 것이다.

기부 활성화를 위해서는 기부의 규모, 소득수준별 기부실태, 분야별 기부현황 등 관련정보의 공개가 필수적이다. 관련정보의 공개를 통해 우리나라 기부의 현 주소를 알리고 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있다. 나눔의 필요성, 나눔의 긍정적 효과, 국내외 선행사례 등이 지속적으로 홍보되도록 사회 각계각층의 노력이 요구된다. 다양한 형태의 기부가 활성화될 수 있도록 환경을 조성하고 관련제도를 정비함으로써 기부 인프라를 확충할 필요가 있다.

개인기부의 활성화를 위해서는 특히, 부유층의 기부를 유인하기 위해서는 다양한 형태의 기부모델이 개발되어야 하며, 이를 위해서는 민간기부가 가장 활성화되어 있는 미국에서 현재 기부 수단으로 활용되고 있는 유증·공익신탁·기부자조언기금 등을 벤치마킹하여 우리 실정에 적합한 모델로 도입하는 노력을 기울일 필요가 있다.

성실공익법인의 경우 각종 규제의 완화를 중장기적으로 검토할 필요가 있으며, 주식기부에 대한 증여세 면제한도나 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 재단 이사 또는 임직원으로 활동할 수 있는 제한 범위에 대해 검토할 필요가 있다.

6. 비영리법인에 대한 실태조사 및 역할 및 기능평가를 통한 새로운 방향설정

금년 연구에서 선행연구를 통해 파악된 각 부분별 비영리 법인의 문제점들의 사실여부를 파악하기 위한 실태조사가 필요하다. 뿐만 아니

라 책무성의 관점에서 비영리법인의 역할과 기능에 대한 평가를 통해 현행 주요 공익비영리기관의 제도와 관련하여 각 비영리기관들이 그 분야에서 왜 필요한지, 그리고 각 비영리기관들이 담보해야 할 공익성을 제대로 담보하고 있는지, 만일 그렇다면 그것을 유지·발전시키기 위하여 어떠한 정책적 지원을 해야 하며, 그렇지 않다면, 그들이 적합한 역할을 수행하기 위하여 어떠한 정책적 지원이 필요한지, 혹은 정책적 지원으로 안 된다면 어떠한 정책을 마련해야 하는지 등에 대한 구체적인 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

제2장 이론적 고찰

고상현(2010). 민법상 비영리법인의 설립에서 인가주의와 준칙주의에 관한 시론. 서울대학교 법학. 51(2). 103-129.

고은지(2007). 해외 사례로 본 영리법인 병원 도입방안. LG Business Insight 958호. LG경제연구원

국민건강보험공단(2009). 2009년 건강보험 통계연보

김광윤, 전장식(1999). 우리나라의 의료서비스 증진에 영향을 미치는 조세감면수용성에 관한 연구. 한국병원경영학회지. 4(2). 330-353.

김광윤, 전장식(2001). 의료서비스 증진에 영향을 미치는 조세유인 실증연구. 경영학 연구. 719-743.

김용익(2002). 보건의료체계 공공성 강화 방안 연구. 국회 보건복지위원회.

김욱(2000). 공공재이론의 관점에서 본 패권안정이론. 한계와 대안을 중심으로. 국제정치논집. 40(4). 27-44.

김정덕(2005). 의료법인 활성화를 위한 정책제안.

김준기(2000). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집. 77-96.

김진우(2003). 영리법인과 비영리법인의 구별에 관한 법비교적 고찰. 비교사법. 10(3).

김창보(2009). 의료법을 통해 본 '의료법인'의 변천사.

김창엽(2001). 의료공급에서의 공공부문과 민간부문의 역할 분담 방안.
노재성(2000). 비영리법인 과세체계개선방안에 관한 연구. 고려대학교 정책대학원.
대한병원협회(2008). 2008 전국병원명부.
문정주 외(2009). 의료기관 공공성 평가 기준 및 지표 개발 연구. 한국보건산업진흥원.
박문식(2005). 비영리 공연예술조직의 전략경영 도입과 적용을 위한 방안연구. 성균관대 석사학위논문.
박민(2002). 의료법인세제에 관한 합리적 개편. 조세법연구. 8(1). 62-83. 한국세법학회.
박민(1999). 의료기관의 조세부담에 대한 법리해석. 의료법인에 대한 법인세 부과 문제를 중심으로. 한국의료법학회지. 6(1).
박민서(2009). 비영리조직에서의 BSC의 적용에 관한 연구. 지역발전연구. 8(1). 127-150.
박상임(1994). 현행 우리나라 비영리조직의 세무회계에 관한 연구. 생산성연구(생산성논집). 9(1). 243-272.
박상임(1996). 비영리법인의 과세제도에 관한 연구. 세무학연구. 7. 291-326.
박상필(1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2). 159-182.
박상필(2000). 비영리단체의 발생원인과 발달배경. 현상과 인식. 2000년 봄/여름. 86-108.
박정우, 육윤복, 윤주영(2004). 비영리법인의 과세제도에 관한 연구. 조세학연구. 21(1). 33-73.
박창제, 이응호, 조덕래(2000). 보건경제학. 서울. 형설.
박형근(2008). 영리병원 도입 배경과 대응 방향. 복지동향. 2008년 6월호. 9-12.

박훈, 허원(2008). 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 XIV-2. 266-288.
백경희(2007). 현행법상 의료법인의 비영리성과 문제점. 291-328.
손명세 외(2001). 한국 의료기관 산업의 사회기여도 평가 및 의료법인의 조세부담에 관한 연구. 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부.
손원익(2000). 비영리법인의 세제 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2001). 정책연구. 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2004). 의료기관 관련 조세정책의 현황과 정책방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2011). 비영리법인 관련 제도의 국제 비교. 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로. 재정포럼. 2011년 5월호.
신영전(2010). 의료민영화 정책과 이에 대한 사회적 대응의 역사적 맥락과 전개. 상황과 복지. 29. 45-90.
안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총. 28권. 277-308.
양동현, 정두채(1998). 도산병원 실태와 대책. 한국병원경영학회 추계학술대회 자료집. 152-167.
양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과정책연구. 4(2). 405-429.
윤철홍(2009). 비영리법인 설립에 관한 입법론적 고찰. 민사법학. 47. 719-756.
윤희숙, 고영선(2010). 의료서비스부문 규제환경의 문제점과 개선방안. KDI Focus. 2호. 1-6.
이규식(1995). 한국 의료산업의 성장에 관한 고찰. 보건경제연구. 1. 92-120.
이면우(1998). 일본 NGO. NPO. 이면우 편. 일본의 NGO활동 연구.

1-14. 세종연구소.
이명식(2001). 한·일 비영리단체에 관한 비교연구. 제도적·운영적 측면을 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.
이용균(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지. May/Jun 78-95.
이창희(2009). 세법논총(제8판). 박영사.
임금자(2010). 영리법인 도입의 장단점 및 정책 대안. 대한의사협회지. 53(2). 169-174.
임준(2007). 의료산업화 발전 전략의 문제점과 대안. 의료산업화와 의료공공성 강화 양립이 가능한가?
전창배, 윤태호, 고민창, 문성웅(2006). 의료기관 영리성에 관한 연구. 국민건강보험공단.
전형준(2007). 의료서비스에 대한 영리의료법인과 민간의료보험 도입의 문제점 및 개선방향. 해외사례를 중심으로. 한업경제연구. 20(1). 415-440.
정구현(2003). 비영리조직의 지배구조 이사회를 중심으로. 한국비영리연구. 2(1).
정동일(2008). 구조화된 시장과 구성된 시장. 한국 병원의 설립과 도산.
정영호(2007). 보건의료부문의 거버넌스 적용 및 필요성. 보건복지포럼 131호(2007.9).
정영호(2009). 주요 외국 비영리 의료기관의 거버넌스. 보건복지포럼 2009년 3월호.
정영호, 고숙자(2005). 비영리병원과 영리병원의 성과차이 분석. 미국을 중심으로. 보건복지포럼. 2005년 11월.
정영호, 조형원, 감신, 고숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방안. 한국보건사회연구원.

조병희(1997). 재벌병원과 의료체계의 변화. 보건과 사회과학. 1(1). 65-84.
조성한(2006). 정부인가 시장인가. 선택인가 조화인가. 한국행정학회 2006년 동계학술대회 발표논문집(下). 909-918.
조형원(2007). 보건의료분야의 법거버넌스에 관한 연구. 법과 정책 연구. 7(2). 485-512.
채은정(2004). 한국 비영리조직의 거버넌스에 관한 연구. 사회복지서비스 전달조직 사례연구. 연세대 박사학위논문.
하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조 현황과 법제도적 개선방안.
하홍준(1997). 상속세 및 증여세법상 비영리법인재산의 사적유용규제. 조세법연구. 3. 276-299
하홍준(1998). 법인세법상 비영리법인의 수익사업. 영남법학. 4. 445-474.
허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구. 조세법연구.
허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호.
홍기용, 박영규, 금중갑(2005). 우리나라 의료기관에 대한 과세인식에 영향을 미치는 요인에 관한 실증연구병원경영학회지. 9(4). 21-44.
홍기용, 김광윤, 정장식(2003). 의료기관의 조세체계 및 조세특례 개선방안. 병원경영학회지. 1-31.
황수연(2006). 시장 실패의 이론과 시장의 재발견. 사회과학연구. 22(2). 185-202.
황창순(1998). 한국 공익법인의 성격과 기능. 기업재단을 중심으로. 동서연구. 18(2).
황창순(2001). 한국의 의료법인. 비영리조직의 관점. 동서연구. 13(1). 171-190.

신문기사
매경이코노미. 위기의 병원. 2005년 2월 28일.

U. S. Bureau of the Census(1992). Census of Service Industries.
Department of Health.(2001). The Government's Expenditure Plans 2001-2001 to 2003-2004 and Main Estimates 2001-2002.
Innes. D.(2005). United Kingdom. Establishing A Mixed Economy in Health Care. AIM-HOPE International Conference Paris. 20-21 January 2005.
Salamon(1999). America's Nonprofit Sector. A Primer(2nd ed.). 이형진 역(2000). NPO란 무엇인가. 서울: 아르케.
Salamon. L. M. & Anheier. H. K.(1997). Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis. Manchester. Manchester University Press.
Anheier. H. K.(1992). An Elaborate Network. Profiling the Third Sector in Germany. In Benjamin Gidonr.

제3장 비영리법인 병원의 지배구조

감신(2004). 영리법인 의료기관 설립허용의 문제점. 예방의학회지. 37(2). 104-110.
강정대(1985). 현대경영조직론. 박영사. p.200.
강철희, 김희성(2001). 복지 비영리조직의 이사회 기능의 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학 44. 7-35. 2001.3.
국민건강보험공단(2009). 2009년 건강보험 통계연보.
국세청(2010). 국세통계연보.

김광윤, 전장식(1999). 우리나라의 의료서비스 증진에 영향을 미치는 조세감면수용성에 관한 연구. 한국병원경영학회지. 4(2). 330-353.
김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. 사회복지시설 비리문제해결을 위한 사회복지사업법 개정안 토론회. 사회복지시설 비리척결과 탈시설 권리쟁취를 위한 공동투쟁단 주최. 2008.4.14.
김용익(2002). 보건의료체계 공공성 강화 방안 연구. 국회 보건복지위원회.
김정덕(2005). 의료법인 활성화를 위한 정책제안.
김형수(2007). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안. 한국사회복지행정학 9(2). 29-52.
노경식(2006). 의료기관 자본참여 활성화와 각종 의료규제와의 관계에 관한 법률적 검토. 김·장법률사무소. 보건복지부.
노연희(2003). 비영리조직의 이사회 활동에 관한 탐색적 연구. 사회복지서비스 조직을 대상으로. 한국행정학보 37(3). 357-377.
노재성(2000). 비영리법인 과세체계개선방안에 관한 연구. 고려대학교 정책대학원.
대한병원컨설팅. 의료법인(http. //www.dhbc.co.kr/medical)
대한병원협회(2010). 2010 전국병원명부.
문옥륜, 감신, 권순만, 이상이, 윤태호, 김창엽(2004). 국립대학교 병원의 기능개편 방안에 관한 연구. 보건복지부.
문정주 외(2009). 의료기관 공공성 평가 기준 및 지표 개발 연구. 한국보건산업진흥원.
박민(2002). 의료법인세제에 관한 합리적 개편. 조세법연구. 8(1). 62-83. 한국세법학회.
박상임(1994). 현행 우리나라 비영리조직의 세무회계에 관한 연구. 생산성연구(생산성논집). 9(1). 243-272.

박상임(1996). 비영리법인의 과세제도에 관한 연구. 세무학연구. 7. 291-326.
박재용(2005). 의료서비스 육성. 바람직한 방안. 나라경제. 16(7). 38-41.
박형근(2008). 영리병원 도입 배경과 대응 방향. 복지동향. 2008년 6월호. 9-12.
박훈, 허원(2008). 비영리의료법인의 과세문제. 조세법연구 14(2). 266-288.
보건복지부(2008). 의료법인 설립 및 운영 안내.
손명세(2001). 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부 연구개발사업 최종보고서.
손명세 외(2001). 한국 의료기관 산업의 사회기여도 평가 및 의료법인의 조세부담에 관한 연구. 의료법인제도 활성화 방안. 보건복지부.
손원익(2000). 비영리법인의 세제 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2001). 정책연구. 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
손원익(2004). 의료기관 관련 조세정책의 현황과 정책방안. 재정포럼. 한국조세연구원.
안성포(2004). 비영리법인의 지배구조. 법학논총 28. 277-308.
양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 법과 정책연구 4(2). 405-429.
오영호 외(2009). 외국의 보건의료분야 전문자격사 제도연구와 정책방안. 정책보고서 2009-07. 한국보건사회연구원.
윤희숙, 고영선(2009). 의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제. 한국개발연구원 연구보고서 2009-01.
윤희숙, 고영선(2010). 의료서비스부문 규제환경의 문제점과 개선방안.

KDI Focus. 2호. 1-6.
이강훈(2008). 영리법인 의료기관의 타당성에 관한 연구. 법적·윤리적 평가를 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교.
이경남, 이훈희, 이동숙(2010). 영리법인병원에 대한 변호사들의 인식유형 분석. 사회보장연구, 26(3). 309-329.
이용균(2007). 의료법인병원의 운영현황과 제도개선 방안. 대한병원협회지 pp.78-95.
이주호, 박정수(2000). 사립대학 지배구조의 개혁의제. 한국행정학보 34(4). 139-154.
이해종(2004). 영리법인의 의료기관 설립허용에 대한 의견. 예방의학회지 37(2). 99-103.
임금자(2010). 영리법인 도입의 장단점 및 정책 대안. 대한의사협회지. 53(2). 169-174.
전광수(1990). 법인세법상 비영리법인의 수익사업에 관한 연구. 법학연구 17. 531-551.
전창배, 윤태호, 고민창, 문성웅(2006). 의료기관 영리성에 관한 연구. 국민건강보험공단 연구보고서 2006-07.
전형준(2007). 의료서비스에 대한 영리의료법인과 민간의료보험 도입의 문제점 및 개선방향. 해외사례를 중심으로. 한업경제연구. 20(1). 415-440.
정구현(2003). 비영리조직의 지배구조. 이사회를 중심으로. 한국비영리연구 2(1), 2-38.
정기택(2006). 의료산업화론의 이론적 배경 연구. 재정경제부.
정동일(2008). 구조화된 시장과 구성된 시장. 한국 병원의 설립과 도산.
정영호(2007). 보건의료부문의 거버넌스 적용 및 필요성. 보건복지포럼 131. 110-119.

정영호(2009). 주요 외국 비영리 의료기관의 거버넌스. 보건복지포럼 149. 116-129.
정영호, 고숙자(2005). 비영리병원과 영리병원의 성과차이 분석. 미국을 중심으로. 보건복지포럼 109. 65-75.
정영호, 조형원, 감신, 고 숙자(2006). 보건의료부문의 거버넌스 현황과 발전방향. 한국보건사회연구원 연구보고서 2006-02.
조병희(1992). 국가의 의료통제와 의료의 전문화. 한국의료체계의 갈등 구조와 역사적 배경. 한국사회학 24.
조성한(2002). 공익법인으로서의 재단 육성 및 규제정책. 한국정책논집 2. 30-47.
하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조 현황과 법제도적 개선방안.
하홍준(1997). 상속세 및 증여세법상 비영리법인재산의 사적유용규제. 조세법연구. 3. 276-299
하홍준(1998). 법인세법상 비영리법인의 수익사업. 영남법학. 4. 445-474.
한국보건산업진흥원(2009). 2007년 의료기관 회계기준자료 운영사업보고서.
한국보건산업진흥원(2009). 투자개방형 의료법인 도입 필요성 연구. 2009.11.
한국조세연구원(2003). 병원 관련 조세정책의 현황과 정책방향. 2003.12.
허원(2011a). 의료법인 과세제도의 개선에 관한 연구. 조세법연구.
허원(2011b). 의료법인의 타 법인 출자 허용 논란을 계기로 본 현행 비영리법인 세제의 문제점. 이슈와 논점. 185호.
현상원(2010). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구: 한국의 사회복지법인의 투명성 개선을 중심으로. 숭실대학교 박사학위논문.

홍복기(1988). 사외이사제도에 관한 입법론적 연구. 연세대학교 박사학위논문.

홍기용, 박영규, 금중갑(2005). 우리나라 의료기관에 대한 과세인식에 영향을 미치는 요인에 관한 실증연구병원경영학회지. 9(4). 21-44.

홍기용, 김광윤, 정장식(2003). 의료기관의 조세체계 및 조세특례 개선방안. 병원경영학회지. 1-31.

황창순(1998). 한국 공익법인의 성격과 기능. 기업재단을 중심으로. 동서연구 18(2). 148.

매경이코노미. 위기의 병원. 2005년 2월 28일.

全日本病院協會(2004). 全日病ニュ-スダイジェスト. 2004.12.15.

明治安全生活福祉研究所(2005). 病院經營はじめとした 非營利組織の 經營に 關する 調査研究報告書. 2005.3.

厚生勞動省. 厚生勞動省 白書(http. //www.nhlw.go.jp)

Alexander JA(1990). Governance for Whom? The Dilemmas of Change and Effectiveness in Hospital Board. Frontiers of Health Services Management 6(3). 38-41.

Carver J(1991). Boards that make a Difference. A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.

Delbecq AL(1988). Grill SL. Developing Strategic Direction for Governing Boards. Hospital & Health Services Administration 33(1). 25-35.

Duca DJ(1996). Nonprofit Boards. Roles. Responsibilities. and performance. New York. Wiley.

Harris M(1989). The governing Body Role. Problems and Perceptions in Implication. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 18. 317-333.

Inglis S. Alexander T. Weaver L(1999). Roles and Responsibility of Community Nonprofit Boards. Nonprofit Management and Leadership. 10(2). 153-167.

JETRO(일본경제정보과)(2005). 의료기관 경영에 주식회사 참가에 대하여. Japan Economic Monthly.

Kovner AR(1990). Improving Hospital Board Effectiveness. An Update. Frontiers of Health Services Management 6(3). 3-27.

Kovner Ar. Martin J. Chin MJ(1992). Physician Leadership in Hospital Strategic Decision Making. in Samuel Levey ed. Hospital Leadership & Accountability. An Anthropology from Hospital & Health Services Administration. Ann Arbor. Michigan. Health Administration Press.

Miller RD(1996). Problem in Health Care Law. 7th ed. Gaithersburg. MD. Aspen Publishers. pp. 32-39.

Pointer DD. Ewell CM(1994). Really Governing. How Health System and Hospital Boards can make more of a Difference. New York. Delmar Publisher.

Pointer DD. Orlikoff J(2002). The High-performance Board. Principles of Nonprofit Organizations Governance. New York. John Wiley & Sons.

Salamon LM. Anheier HK(1996). The International Classifiction of Nonprofit Organizations. ICNPO Revision 1.0. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector

Project. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

Salamon LM. Anheier HK(1997). Defining the Nonprofit Sector. A Cross-national Analysis. Manchester University Press. UK.

Salamon(1999). America's Nonprofit Sector. A Primer(2nd ed.). 이형진 역(2000). NPO란 무엇인가. 서울: 아르케.

Soltz BAB(1997). The Board of Directors. in Connors TD(ed). The Nonprofit Handbook. Management. 2nd ed. New York. Wiley.

U. S. Bureau of the Census(1992). Census of Service Industries.

Vance SC(1971). New Dimensions for Boards of Directors. A Speculation in the Changing Role of the Corporations Board of Directors. The Conference Board RECORD. p.53.

제4장 사회복지 부문의 비영리법인

강명구(2000). 정부와 NGO 관계. 국가와 시민사회의 상호강화. 기획세미나발표집. 한국행정학회.

강삼춘(2008). 사회복지법인의 재무회계 감사제도 연구. 동국대학교 석사학위논문.

강철희, 김희성(2001). 복지 비영리 조직의 이사회 기능 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학. 44. 한국사회복지학회.

강영숙(2004). 사회복지기관 운영법인의 경영특성과 조직성공에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.

강태균, 이성균(2009). 사회복지법인의 효율적인 회계제도에 관한 연구.

국제회계연구. 제26집.
강상경(2008). 사회복지 실천의 민영화. 한국적 상황에서 대안인가. 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회. 한국사회복지학회.
권오균(2001). 사회복지법인 이사회 운영의 개선방안. 대구대학교 사회개발대학원 석사학위논문.
권옥희(2001). 사회복지법인 회계제도에 관한 연구. 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문.
권기창(2004). 사회복지서비스의 민간위탁에 관한 연구. 한국지방공기업학회보 창간호. 한국지방공기업학회.
김경혜(2000). 사회복지시설 민간위탁 관리과정 개선을 위한 제언. 참여연대 사회복지위원회.
김대인(2006). 행정계약에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
김대인(2005). 행정기능의 민영화와 관련된 행정계약 . 민관협력계약과 민간위탁 계약을 중심으로. 행정법연구 통권 14호. 행정법이론실무학회.
김대인(2007). 행정계약법의 이해. 경인문화사.
김명식(2001). 행정주체로서의 특수법인에 관한 연구. 건국대학교 박사학위논문.
김명연(2008). 사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향. '사회복지사업법' 개정안 토론회 자료. 2008. 4. 18.
김민호(2005). 공공서비스의 민간위탁과 공기업의 민영화. 토지공법연구 제25집. 한국토지공법학회.
김성순(2000). 사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관한 공청회 토론문. 참여연대 사회복지위원회.
김순양, 고수정(2004). 지방공공서비스의 민간위탁(contracting-out)과정 비교·분석. 한국사회와 행정연구 제15권 제1호. 서울행정학회.

김순양(2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석 . 복지서비스를 중심으로. 사회보장연구 제20권 제2호 통권30호. 한국사회보장학회.

김승열(2000). 정부업무 민간위탁의 한계와 공정성 확보방안. 법제 513. 법제처.

김승현(2002). 비영리부문의 비교연구. 한국비영리연구. 제1권 제1호.

김신열(2004). 한국과 미국의 민간복지기관의 거버넌스 비교. 사회복지법인 이사회정관에 나타난 이사회의 역할을 중심으로. 한국사회복지행정학회 2004년 추계학술대회 및 Workshop.

김용민(2007). 지역사회의 복지거버넌스 구축전략에 관한 연구-사회자본 형성을 중심으로-. 한국거버넌스학회보 제14권 제3호. 한국거버넌스학회. 2007. 12

김인숙(1990). 사회복지법상에 나타난 공·사 사회복지실천체계간의 관계. 사회복지학의 이론과 실제. 인석 장인협박사 정년퇴임기념 논문집. 기념논문집간행위원회.

김중권(2008). 민간화와 국가유보. 지방자치법연구 제8권 제3호 (통권 제19호). 한국지방자치법학회.

김학문(2005). 사회복지법인 설립허가 관련 법령의 바람직한 해석과 적용. 시정연구논총 제12권 통권 제39호. 서울특별시.

김형수(2007). 한국 비영리법인 복지시설의 유형 분류와 발전방안에 관한 연구. 사회복지법인운영시설을 중심으로. 동신대학교 박사학위 논문.

김형수, 조원탁(2007). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안. 한국사회복지행정학 9권 제2호.

김종해(2000). 사회복지시설 위탁 실태와 개선방향. 사회복지시설위탁. 무엇이 문제인가. 사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관

한 공청회.
김교성(2003). 사회복지관 조직성과의 변화에 관한 연구. 한국사회복지행정학. 9. 한국사회복지행정학회.
김만준(2003). 사회복지법인 설립의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 아주대학교. 석사학위논문.
김영종(2002). 민간사회복지조직의 재원이 서비스 전달에 미치는 영향. 한국사회복지학회지. 50.
김준기(2000). 비영리부분의 성장과 정부와의 관계에 대한 연구. 기획세미나 발표집. 한국행정학회.
김진숙(2001). 사회복지법인과 관련된 제반규정에 대한 고찰. 사회복지. 봄호. 한국사회복지협의회.
김명용(2004). 인에 의한 행정의 한계와 신장을 위한 법제개선방안. 한국법제연구원.
김순양(2006). 복지서비스의 민간위탁 시스템 분석. 집문당.
김태성(1992). 사회복지부문에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구. 사회복지연구4. 57-80.
김형구(2003). 한국사회복지법인의 의료수익 사업운영에 관한 연구. 동아대학교 정책과학대학원. 석사학위논문.
김형수(2006). 한국 비영리법인 복지시설의 유형분류와 발전방안에 관한 연구-사회복지법인 운영시설을 중심으로-. 동신대학교 박사학위논문.
노연희(2003). 비영리조직의 이사회 활동에 대한 탐색적 연구. 한국행정학보. 37(3).
노연희, 이용표, 박정수(2006) 사회복지시설운영의 합리화를 위한 법제연구. 국가인권위원회.
류정훈(2004). 법인설립과 복지시설 운영론. 유풍출판사.
문순영(2001). 민간 비영리 사회복지부분 연구를 위한 이론적 고찰-정부와 민간 사회복지부분의 협조관계 유형 모색-. 연세사회복지연

구. Vol. 6-7.
문순영(2001). 한국 민간사회복지부문의 구조적 특성에 관한 연구. 정부와의 관계를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
박성택(2001). 복지정책과정의 비영리조직 참여에 관한 연구. 동국대학교 박사학위논문.
박승일(2005). 사회복지법인 이사회 구성과 운영에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문.
박용수(2000). 사회복지시설 효율화를 위한 민영화 활용방안. 사회과학연구 6. 창원대학교 사회과학연구소. 2000. 2
박원순(2004). 비영리단체의 투명성-아름다운재단의 사례를 중심으로-.한국비영리연구. 3(1). 173-193.
박은양(2005). 사회복지모금기관의 투명성 인지도 향상방안. 대구대학교 석사학위논문.
박정선(2007). 민간자원으로서 사회복지법인의 역할. 한국지역사회복지학 제21집. 한국지역사회학회.
박충환(1990). 비영리법인의 회계. 법문사.
박태룡(2000). 사회복지행정론. 홍익출판사.
박홍식(2001). 투명행정을 위한 지방정부의 역할과 과제. 지방행정의 투명성 제고를 위한 세미나. 반부패국민연대.
백종만(1994). 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적영에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
변용찬(1999). 사회복지시설의 평가와 과제. 서울 한국복지법인경영연구소.
변창남(1986). 한국사회복지시설의 사회적 기능강화에 관한 연구. 숭실대학교 석사학위논문.
서상현, 김교정(2006). 사회복지법인 이사의 활동에 대한 질적 연구. 사회과학연구 제22집 2호. 경성대학교.
송현자(2000). 사회복지법인 설립과정의 문제점과 과제. 동국대학교 석

사학위논문.
신중섭(1999). 포퍼의 열린 사회와 그 적들. 자유기업센터.
양정남, 조 준(2003). 사회복지사업에서 정부와 민간비영리 부분과의 협조관계에 관한 연구. 동신대학교 논문집.
오경희(2003). 비영리법인에 대한 과세제도에 관한 연구. 조선대학교 박사학위논문.
우종구(1998). 사회복지기관의 효율적인 회계제도 운영에 관한 연구. 강남대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
윤찬영(2000). 민간위탁 .관련 제도개선을 위한 방안. 사회복지시설위탁. 무엇이 문제인가. 사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관한 공청회.
이병기(2008). 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단. 한국지방행정연구원.
이병록(2004). 사회복지시설의 사회화론에 관한 일고찰. 한국사회복지학. 서울. 청목출판사.
이동수(2004). 미국 행정법상 행정의 민영화. 공법연구 제32집 제5호. 한국공법학회.
이원우(2002). 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제. 공법연구 제31집 제1호. 한국공법학회.
이순태(2008). 사회복지행정에 있어서의 PPP(공사협동). 공법연구 제36집 제4호. 한국공법학회.
이은주(1997). 사회복지법인 회계제도의 개선방안. 동아대학교 경영대학원.
이종영(2000). 공공사무 민영화의 법적 한계. 법학논문집 제24집 제1호. 중앙대학교 법학연구소.
이현희(2004). 사회복지법인의 회계감사제도에 관한 연구. 경운대학교 산업정보대학원.
이혜경(1998). 민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성. 동서연구. 10(2).

이혜영(2004). 사인에 의한 행정수행에 관한 연구 . 민간위탁의 행정법적 고찰. 한국외국어대학교 박사학위논문

정구현(2002). 비영리조직의 지배구조. 이사회를 중심으로. 한국비영리학회. 2002년 가을학술대회.

조우연(2009). 사회복지법인 회계제도의 실태와 개선 방안에 관한 연구. 공주대학교 석사학위논문.

조 준(2004). 사회복지사업에서 공공 및 민간부분의 역할분담모형과 실제 공급방식에 관한 연구. 동신대학교 박사학위논문.

정진경(2002). 정부지원 NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구. 한국행정학보. 36(2).

정하중(2001). 민간에 의한 공행정연구. 공법연구 제30집 제1호. 한국공법학회.

조현승(2007). 주요 선진국의 사회서비스 민영화 사례 및 시사점. KIET산업경제 통권 109호. 산업연구원.

주인기(2009). 공익법인의 정보공개 현황 및 결산자료 분석. 2009 기부문화 선진화 토론회.

지주연(2008). 사회복지법인 설립·지도감독 및 시설 지도감독. 경기도인재개발원.

최미영(2004). 사회복지법인의 효율적인 회계제도에 관한 연구. 상명대학교석사학위논문.

최윤영(2009). 사회복지법인에 의한 복지행정 수행에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위논문.

채은경(2005). 한국 비영리조직의 거버넌스에 대한 연구. 사회복지서비스 전달조직 사례연구. 연세대학교 박사학위논문.

최인수(2010). 사회복지법인 회계정보 투명성에 관한 연구. 대불대학교 박사학위논문.

최승원(2006). 행정법과 공익-이해조절법적 행정법으로-. 행정법연구 제15호 행정법이론실무학회.

최승원(2008). 공기업 민영화의 법적 기초. 행정법연구 제21호. 행정법이론실무학회.

최재성(2002). 조직이론적 접근을 통한 사회복지조직의 집단화(체인화). 연세사회복지연구. Vol. 8.

최철호(2008). 행정권한의 민간위탁에 관한 법적 기준의 설정과 한계. 숭실대학교 법학연구소 제27회 학술세미나.

하승수, 김현수(2007). 공익법인 지배구조의 현황과 법제도적 개선 방안-사회복지법인을 중심으로. 한국비영리연구. 6(2). 한국비영리학회.

현삼원(2009). 비영리조직의 투명성제도 한·미 비교연구. 숭실대학교 박사학위논문.

황성철(2003). 사회복지기관 리더십 유형이 조직효과성에 미치는 영향. 한국사회복지행정학. 8. 한국사회복지행정학회.

기획예산처(2006). 한국형 복지재정모델 개발 연구. 기획예산처.

서울복지재단(2007). 사회복지법인 표준 운영모델 개발.

한국사회복지협의회(2008). 사회복지법인 시설의 역할과 공공책임성의 강화와 향후 발전방안모색. 연구보고서.

한국사회복지협의회(1998). 사회복지시설표준운영체계.

한국조직학회(2006). 행정서비스 민간위탁 제도의 운영 실태와 개선방안에 관한 연구. 한국조직학회.

阿部志郎, 土肥隆一, 河幹夫 新しい社會福祉と理念 社會福祉の基礎構造改革とは何か.中央法規出版 2001.

阿部志郎 · 炭谷茂 · 山崎美貴子鼎談 社會福祉事業法から社會福祉法へ一改正の背景と目指した理念一. 社會福祉研究 2010.

永和良之助社會福祉基礎構造改革と社會福祉法人の経営 · 運營の課題 社

會福祉研究. 1998.
永和良之助介護保險制度下における社會福祉法人の經營変化社會福祉學部論集4. 佛教大學. 2008.
深瀨勝範社會福祉法人の事業シミュレーション・モデル—競爭時代を勝ち抜く經營改革のすすめ方—. 中央經濟社. 2007.
古川孝順 社會福祉の運營—組織と過程. 有斐閣. 2001.
平岡公一福祉多元化とNPOをめぐる檢討課題. 三浦文夫監修新しい社會福祉の焦点. 光生館. 2004.
熊澤由美. 社會福祉法人制度の創設. 社會福祉研究. 2002.
增田雅暢. 今日の福祉狀況と社會福祉法人の意義. 社會福祉研究. 1998.
永江總宜. 福祉經營概念の体系化に向けて. 國際經營・文化研究 9(1). 淑德大學. 2004.
永岡幸祐. 社會福祉法人の合理的經營管理への提言. 四國學院大學經營情報研究所年報. 2006.
小笠原祐次社會福祉法人の課題. 古川孝順他編現代社會福祉の爭点（上）. 中央法規出版. 2003.
大澤史伸社會福祉とNPO－NPOのマネジメント(2). 聖隷クリストファー大學社會福祉學部紀要. 2004.
關口和雄社會福祉事業の展開と福祉經營の枠組み－福祉經營の特質と課題. 日本福祉大學經濟論集. 2009.
關川芳孝地方の時代，社會福祉法人の存在意義. 月刊福祉. 2010.
島田 恒. 非營利組織研究—その本質と管理—. 文眞堂. 2003.
堤修三社會福祉法人制度は存續しうるか（上）社會保險旬報. 2007.
堤修三社會福祉法人制度は存續しうるか（下）社會保險旬報. 2007.
全國社會福祉經營者協議會社會福祉法人のあり方檢討會報告書. 全國社會福祉協議會. 2003.

社會福祉法人経営研究會編社會福祉法人経営の現狀と課題—新たな時代における福祉経 營の確立に向けての基礎作業 第5版. 全國社會福祉協議會. 2006.
全國社會福祉経営者協議會社會福祉法人経営實踐事例集. 全國社會福祉協議會. 2008.
祉基盤課長の發言経営協. 2009.11
Burton A. Weisbrod(1979). The voluntary nonprofit sector. an economic analysis. Lexington. Mass. Lexington Books. c1977. viii. 179 p.

제5장 학교부문의 비영리법인

<단행본>
김연수(1999). 학교법인의 세무회계. 서울: 세연사.
김연수(2001). 사립학교와 학교법인의 세무회계. 서울: 광교TNS.
대한사립중고등학교장회(2004). 한국의 교육과 중등사학. 서울: 한국문화사.
박영서(2004). 학교법인. 학교 회계와 세무. 서울: 조세신보사.
박재윤 외(2003). 2003년판 사립학교법 편람. 서울: 한국문화사.
박재윤 외(2005). 학교교육법 편람. 서울: 교육과학사.
박재윤,황준성(2006). 2006년판 사립학교법 편람. 서울: 한국문화사.
박재윤, 정일환, 황준성, 문성모, 신지수(2008). 가톨릭 학교 관련 법제의 현황과 발전방안. 서울: 가톨릭문화원.
박철현(2010). 사립학교 교원의 징계 재임용 교원소청. 서울.: 헴튼.
윤종건(2006). 한국의 교육과 교육행정. 과제와 전망. 서울.: 원미사.
이동규(2001). 사립대학의 경영과 회계. 서울: 선학사.

이종국(1982). 사립학교법축조해설. 서울: 재동문화사.
이종만(2003). 사립학교법 그 제정·개정의 과정 및 현황과 과제. 서울: 교육과학사.
조석훈(2002). 학교와 교육법. 서울: 교육과학사.
조석훈, 김용(2007). 학교와 교육법. 서울: 교육과학사.
주영달(2010). 사립학교법. 서울: 세창출판사.
표시열(2008). 교육법. 서울: 박영사.
황적인(1981). 로마법·서양법제사. 서울: 박영사.

<연구보고서>
강영혜, 박재윤, 황준성(2008). 사립학교법 체제개편 방향 탐색을 위한 예비연구. 한국교육개발원.
강인수, 한상진, 이시우, 이명균, 황준성(2004). 교사회·학부모회 법제화 등 학교 운영구조 개선 방안 연구. 한국교원단체총연합회.
공은배(2007). 한국 교육재정 구조개편 방향 설정 연구. 한국교육개발원.
공은배, 김이경, 장수명, 김규태(2003). 사학기관 건전육성 대책연구. 한국교육개발원.
김용호, 황준성(2003). 중등사학육성특별법 제정에 관한 연구. 한국사학교육연구소.
김용호, 황준성, 김숙이(2003). 중등사학교원의 법적 지위에 대한 관례법령의 타당성 분석 연구. 한국사학교육연구소.
김윤(2008). 대학경영 선진화를 위한 경영컨설팅 지원방안 연구 . 사립대학을 중심으로. 한국사학진흥재단.
남궁(2005). 대학의 규제완화를 통한 자율혁신역량 강화 및 구조개혁 방안 연구. 교육인적자원부.

박영서(2005). (학교법인·학교)회계·감사와 세무대책. 한국행정연구소.
박윤흔, 박재윤 외(1998). 학교법인의 법적 위상과 사립학교법의 바람직한 개정 방향에 관한 연구. 대학법인 및 사립대학을 중심으로. 한국대학법인협의회.
박재윤(2004). 사학의 운영구조에 관한 검토. 학교법인 정관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. 한국교육개발원.
박재윤, 고전, 황준성(1999). 사학 운영의 공공성 제고방안 연구-공익이사제 도입방안을 중심으로-. 한국교육개발원.
박재윤, 김학추, 박호근, 염철현, 황준성(2003). 다양한 학교법인 정관 모델 개발. 한국교육개발원.
박재윤, 오원선, 황홍규, 황준성(2006). 개정 사립학교법 시행에 관한 연구. 한국교육개발원.
박재윤, 원영상, 한승희, 황준성(2000). 초·중등 사학운영 개선방안에 관한 연구. 한국교육개발원.
배병일(2000). 사학법인 운영체제 개선방안 연구. 재정 관련 법령 중심으로. 교육부.
서정화, 김병찬, 권순환, 황준성, 조옥경(2006). 사학교원 인사제도 개선방안 연구. 한국교육정책연구소.
손한기(2004). 사학분쟁조정제도 설치방안에 관한 연구. 교육인적자원부
신현석(2004). 사립대학의 책무성 확보를 위한 제도개선 관련 의견조사. 교육인적자원부.
원영상 외(2008). 사학정책 개혁방안에 관한 연구. 한국대학법인협의회.
이동규(2006). 사립대학 결산 경영진단 모형에 관한 연구. 한국사학진흥재단.
이동규(2008). 대학의 전략적 재무분석. 한국사학진흥재단.
이명균(2001). 사립학교 법제 개편방안. 서울. 한국교원단체총연합회.

이석연, 강경근(2004). 학교법인의 임시이사제도 및 그 운영의 위헌성 연구. 한국대학법인협의회.

이성호, 박재윤, 조석훈, 유용식(1998). 사립학교법의 현황과 개정과제. 사립학교법 연구위원회.

이시우, 박기병, 박민(2010). 사학 정책 방향 정립 및 사학 관련 법제 재구조화 방안에 관한 연구. 교육과학기술부.

이전오, 박정우(2006). 사립대학 조세제도의 개선방안에 관한 연구. 한국사학진흥재단.

정병수(2010). 교육법령 해설 및 학교법인 재정구조의 이해. 한국사학진흥재단.

정영환(2004). 헌법정신과 사학이념에 관한 연구. 한국대학법인협의회.

제철웅(2001). 사립학교의 자율성과 관할청의 감독권한 간의 상호관계. 사립학교법의 문제점과 그 개정방안을 중심으로. 한국사학법인연합회.

조동섭, 김성기, 박호근(2009). 사립학교의 발전을 위한 법령 정비방안 연구. 대한민국 국회.

채재은(2008). 외국 영리학교법인 실태조사 및 국내에 미치는 영향 검토 연구. 교육과학기술부.

최운실 외(1998). 사학 국제비교 연구. 한국교육개발원.

최청일, 박부권, 박재윤, 조용환(1984). 사학활성화 방안 탐색연구. 한국교육개발원

최청일, 김태완, 임연기, 천세영, 이욱범(2001). 한국 중등사학의 전망과 재정적 과제. 한국교육재정경제학회.

한국교육정책연구원(2005). 사립학교 관련 개정 법률안은 헌법적으로 옳은것인가?.

한국사학진흥재단(2006). 사학기관 조세판례 및 예규모음.

한국사학진흥재단(2007). 사학기관 구조조정 실행방안. 자산관리를 통한 한계사학기관의 구조조정 방안을 중심으로.
한국사학진흥재단(2007). 학교법인 수익용기본재산 수익극대화에 관한 연구.
한국사학진흥재단(2008). 대학 기부금 활성화 방안 연구.
한국사학진흥재단(2008). 사립대학 재무비율 분석.
한문식, 원윤희(2000). (학교법인)조세제도 개선방안 연구. 한국사학법인연합회.
허종렬, 김형근, 이시우, 황준성, 윤홍주(2006). 사립대학 재정 지원 실태와 문제점 및 제도적. 법적 개선방안 -국립대학과의 비교를 포함하여-. 한국지역대학연합.
황준성, 신지수(2008). 중등 사학 재정에 대한 규제 해소 및 지원 활성화 방안 연구. 한국사학교육연구소 편. 사학정책의 중요과제와 개선방안. 143-287.

<박사학위논문>
강기찬(2010). 사학의 자유에 관한 연구. 대전대학교 박사학위논문.
길용수(2010). 수익용 부동산의 운영성과 영향요인 연구. 사립대학 학교법인을 중심으로. 단국대학교 박사학위논문.
김관수(2008). 중등사학의 이념적 특성과 미래 발전 발향 탐구. 전북대학교 박사학위논문.
김대식(2009). 대학의 자유와 국립대학법인화. 경상대학교 박사학위논문.
김보엽(2008). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석. 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.

김용관(2009). 종교계 사립학교에서의 종교교육에 관한 연구. 홍익대 박사학위논문.

김은아(2008). 자주성과 공공성의 측면에서 본 제38차 사립학교법 개정 과정 및 내용 연구. 영남대학교 박사학위논문.

김형구(2002). 한국 중등사학의 성격 연구. 영남대학교 박사학위논문.

노태일(2004). 사립대학 감사제도의 문제점과 개선방안. 성균관대학교 박사학위논문.

박경수(2008). 사립학교법상 사학의 자주성과 공공서의 변화추이와 관련 집단의 저해요인 인식요구. 국민대학교 교육대학원 박사학위논문.

박병진(2004). 한국중등사학의 발전추이 분석. 동국대학교 대학원 박사학위논문.

박성수(2002). 사립대학 재정 운영합리화와 재정확보방안에 관한 연구. 동아대학교 박사학위논문.

박충환(2002). 사립대학의 외부감사제도 개선에 관한 실증연구. 중앙대학교 박사학위논문.

송지광(2005). 한국 대학의 거버넌스에 관한 연구. 의사결정기구의 법제화를 중심으로. 경희대학교 박사학위논문.

이분화(2008). 교육기본권 관점에서의 사립학교법과 학교선택권의 연구. 영남대학교 박사학위논문.

임광환(2005). 사립대학 부패에 관한 실증적 연구. 경기대학교 박사학위논문.

조호식(2006). 사립대학 재정의 운영건전성과 재무안전성 분석연구. 국민대학교 박사학위논문.

전재근(2004). 사학교육재정정책의 법제적 연구. 동아대학교 박사학위논문.

최철호(2009). 사립대학 회계제도에 관한 연구. 특례 규칙 실무적용 중심으로. 원광대학교 박사학위논문.

허재욱(1985). 한국 사립학교법에 관한 연구. 자주성과 공공성을 중심으로. 중앙대학교 박사학위논문.
황준성(2005). 사학교육에 관한 국민의 자유. 홍익대학교 박사학위논문.
황홍규(2010). 대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구. 일본. 미국. 독일. 영국 및 한국. 한양대학교 박사학위논문.

<석사학위논문>

고석근(2004). 국립대학과 사립대학의 예산회계제도 분석연구. 부산대학교 교육대학원 석사학위논문.
김경욱(2008). 우리나라 사립대학 회계제도에 관한 연구. 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙을 중심으로. 부산대학교 석사학위논문.
김관중(2005). 학교법인 수익용 기본재산제도의 개선방안. 전북대학교 석사학위논문.
김기열(2008). 법인세법상 비영리법인 및 수익사업 범위에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
김명수(2006). 사학 고등교육기관 회계와 세무 실태 및 그 개선 방안 연구. 군산대학교 석사학위논문.
김병호(2006). 중등사학 재정 건전화 방향에 관한 의식조사연구. 제주사립고등학교를 중심으로. 한국교원대학교 석사학위논문.
김봉주(2000). 사립학교 부동산 관리 및 활용방안에 관한 연구 . 학교법인 동국학원의 수익용재산을 중심으로. 동국대학교 경영대학원 석사학위논문.
김석원(2007). 사립학교의 사유재산성과 공공재산성에 관한 연구. 사립학교법과 판례를 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.
김선영(2010). 학교법인의 수익용기본재산 과세에 관한 연구. 한양대학교 석사학위논문.

김원철(2006). 학교법인의 과세제도에 대한 연구. 단국대학교 석사학위논문.

김은정(2002). 학교법인 경영자가 기대하는 학교장의 지도성. 건국대학교 교육대학원 석사학위논문.

김인성(2002). 한국과 일본 학교법인 이사회의 조직과 기능에 관한 비교 연구. 성균관대학교 교육대학원 석사학위논문.

김정국(2004). 학교법인의 조세제도에 관한 연구. 부경대학교 경영대학원 석사학위논문.

노진석(2008). 사립학교법상 개방형 이사제의 헌법적 정당성. 고려대학교 석사학위논문.

류동선(2007). 사학운영의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 중등사립학교를 중심으로. 인하대학교 석사학위논문.

박동기(2008). 한국사립대학의 의사결정구조에 관한 연구. 배제대학교 석사학위논문.

박동훈(2002). 학교법인의 회계제도에 관한 연구. 사립대학 회계제도 중심. 홍익대학교 세무대학원 석사학위논문.

박채돌(2004). 사립학교 재정운영의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 충남대학교 행정대학원 석사학위논문.

배인구(2006). 사립학교법인에 대한 세금부담 완화방안 연구. 강남대학교 석사학위논문.

백상윤(2005). 사립대학 예산회계제도의 개선방안에 관한 연구. 한남대학교 사회문화과학대학원 석사학위논문.

서상원(2004). 사립학교의 자주성 확보방안에 관한 연구. 경성대학교 교육대학원 석사학위논문.

서용범(2002). 사립학교법 변천과정에 관한 연구. 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.

성지화(2010). 국립대학 법인화에 대한 대학행정직원의 인식연구. 서울대학교 사례를 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.

송경련(2002). 학교법인의 재무·회계제도에 관한 연구. 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문.

안복현(2006). 중등사학의 재정구조 개선방안에 관한 연구 . 대전광역시를 중심으로. 대전대학교 석사학위논문.

윤용해(2009). 학교운영위원회에 관한 행정실장의 운영인식 연구. 원광대학교 교육대학원 석사학위논문.

윤종화(2008). 사립학교 재정결함보조금 법령과 재원배분의 문제점 및 개선방안. 중앙대학교 석사학위논문.

은상호(2008). 학교법인 임시이사 선임에 관한 연구. 동국대학교 석사학위논문.

이국형(2001). 사립학교법과 법인 이사회의 위상. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문.

이승진(2002). 사립학교 경영구조 개선에 관한 연구. 광주광역시 사립중등학교 재정구조를 중심으로. 호남대학교 석사학위논문.

이영수(2001). 비영리법인의 조세제도에 관한 연구. 학교법인을 중심으로. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.

이용주(2003). 중등사학재정의 건전화 방안에 관한 연구. 충청북도를 중심으로. 충주대학교 산업대학원 석사학위논문.

이충협(2005). 학교법인의 과세제도에 대한 연구. 인하대학교 경영대학원 석사학위논문.

임장주(2006). 한국 사립대학의 구조개선방안 모색. 해산·합병시 재산환원 기준 설정을 중심으로. 한국교원대학교 석사학위논문.

임채문(2007). 비영리공익법인의 세무회계에 대한 연구. 학교법인·종교법인을 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.

임채석(2003). 중등사학 운영제도 개선방안 연구. 조선대학교 교육대학원 석사학위논문.

임태수(2000). 중등사학 교육재정의 발전방안에 관한 연구. 대전광역시 사립 중·고등학교를 중심으로. 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문.

장일기(2007). 사립대학의 경쟁력 강화를 위한 효율적 재정운영 방안. 고려대학교 석사학위논문.

장후경(2008). 교육정책변동에 관한 연구. 사립학교법 변천 과정을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

전재근(2000). 사립학교법에 나타난 자주성과 공공성에 관한 연구. 동아대학교 교육대학원 석사학위논문.

정봉주(2008). 사립학교법 개정사례에 나타난 교육정책결정과정연구. 제17대 국회 1·2차 사립학교법 개정 과정을 중심으로 연세대학교 교육대학원 석사학위논문.

정영재(2004). 사립대학 학교법인 이사회의 조직과 기능에 관한 연구. 동아대학교 교육대학원 석사학위논문.

정재욱(2007).사립학교법 개정안과 기독교학교의 위기. 협성대학교 신학대학원 석사학위논문.

조순옥(2002). 사립중등학교의 발전 방향에 관한 연구. 홍익대 교육경영관리대학원 석사학위논문.

주성광(2006). 학교법인의 수익용 기본재산 구조분석. 목포지역사립학교를 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.

천희영(2010). 학교법인 수익용재산 개발이익 제고 방안. 한양대학교 석사학위논문.

최길란(2000). 우리나라 사립대학 회계제도에 관한 연구. 사학기관 재무·회계규칙에 대한 특례규칙을 중심으로. 동국대학교 경영대학원

석사학위논문.
최덕원(2008). 사립대학 자체감사 활성화 방안 연구. 고려대학교 석사학위논문.
최철호(2006). 사립대학 예산회계제도 개선방안에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문.
한창근(2007). 사립대학의 과세제도에 관한 연구. 학교회계·산학협력단·학교기업을 중심으로. 단국대학교 석사학위논문.
홍성주(2001). 사립중등학교의 회계제도 연구. 충남대학교 교육대학원 석사학위논문.
홍용식(2003). 사립학교의 법적 지위. 현행 사립학교법의 문제점 및 개선방향. 부경대학교 교육대학원 석사학위논문.
홍창수(2003). 학교법인의 회계제도에 관한 연구. 제주대학교 경영대학원 석사학위논문.
홍태화(2005). 학교법인 조세제도의 문제점과 개선방안. 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문.

<학술지>
강경근(2005). 사립학교 관계법 개정안의 위헌성 연구. 헌법학연구. 11(2). 243~275.
권형준(2001). 대학자치와 사립학교법과 대학의 자율성. 한국교육법학회. 한국교육법연구.
권형준(2005). 사립학교법의 개정방향에 대한 제언. 한국교육법학회. 한국교육법연구.
고영남(2007). 상지대 판결과 교육개혁 ; 학교법인 임시이사의 권한 -상지학원 사건을 중심으로-. 민주법학. 34. 15~43.
김덕근(2011). 참여정부의 사립학교법 개정과정분석. Allison Model의

적용을 중심으로. 중등교육연구. 59(1). 145~165.
김명연(2008). 사립학교법상 학교법인의 정상화에 있어 종전이사의 지위. 민주법학 36. 229-257.
김명연(2011). 사학분쟁조정위원회의 법적지위와 학교법인의 정상화. 법학논총 .31(1). 377-414.
김미란(2009). 일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁. 비교교육연구. 19(2). 193~217.
김민철, 박영규(2003). 사립대학 회계제도의 효율적 운영방안. 세무회계연구. 13. 29~51.
김병주, 김은아, 안장자(2008). 사립학교법에 나타난 사학의 자주성과 공공성에 대한 교육관련집단의 인식. 동아인문학회 13. 463-509.
김병주, 김은아, 우성구(2008). 사립학교의 자주성과 공공성 의식이 제35차 개정 사립학교법 인식에 미친 영향. 교육행정학연구.26(1). 213-233.
김보엽(2006). 사학재정정책의 쟁점과 과제. 교육행정학연구. 24(3). 165-191.
김보엽(2008). 사학분쟁조정위원회 법제화 과정에 대한 역사적 제도적 분석. 교육법학연구. 20(1). 1-25.
김보엽(2008). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석. 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 교육행정학연구. 26(3). 1-23.
김성열(1999). 사립학교 법인 이사회와 학교운영위원회. 사립학교 행정체계의 재구조화. 한국교육법학회. 한국교육법연구.
김성열(2000). 사립학교 자율운영위원회 구성 및 운영방안. 사학의 자율성과 이사회의 관계를 중심으로. 교육이론과 실천.10(1). 61-77.
김성열(2000). 사립학교 학교운영위원회 구성 및 운영 방안 -사학의 자

율성과 이사회의 관계를 중심으로-. 교육이론과 실천. 경남대 교육문제연구소.
김영용(2008). 국립대 법인화의 쟁점과 과제. 자유기업원보고서.
김용(2006). 학교 법인의 재판 청구권 보장과 사립학교 교원의 권리 구제. 교육법학연구. 18(1). 71-89.
김용(2011). 학교법인제도의 현황과 쟁점에 대한 토론. KEDI·대한교육법학회 공동교육정책토론회 자료집. 학교법인제도의 현황과 쟁점(2011.7.12. 한국교육개발원). 91-92.
김용일(2001). 대학평의원회의 가능성과 한계. 교육정치학연구. 8(1). 42-64
김정은(2008). 일본 국립대학법인화 배경의 정치학적 연구. 한국교육학연구. 14(1). 153-180.
김진곤(2007). 사립학교법인의 연대교섭의무와 헌법적 문제. 교육법학연구. 19(2). 27-48.
김창환(2006). 독일의 사립학교 경영 동향. 대한사립중고등학교장회. 제117호. 58~62.
김치환(2008). 국립대학 법인화에 대한 소고. 영산법률논총. 5(1). 139-156.
김태완 외(2001). 중등 사학법인과 학교의 재정 운영 현황과 과제. 교육재정·경제연구.
김필동(2008). 일본 국립대학 법인화의 과정과 구조. 사회과학연구. 19(2). 1-30.
김하열(2009). 사립학교의 자주성과 공공성-학교법인의 사학의 자유를 중심으로. 고려법학 52. 65-102.
김형구(2005). 사립학교법 개정에서 살펴 본 사학의 자주성과 공공성의 관계. 한국교육. 32(1). 301-325.

김호정(2007). 개정사립학교법의 위헌성. 외법논집. 25. 323-355.
노태일, 박연희(2006). 사립대학 외부감사제도의 실태분석. 국제회계연구. 15. 265-289.
명재진(2006). 개정 사립학교법의 위헌성. 고시연구. 33(3). 38-49.
박거용(2005). 사립학교 운영의 민주화와 사립학교법 개정 방향. 부산교육연구소. 삶과 교육 4. 57-72.
박경양(2000). 사립학교 개혁을 위한 초·중등교육법 개정방향(학교운영위원회를 중심으로). 사립학교법개정과부패사학척결을위한국민운동본부 주최 사립학교법 개정과 민주적 사항정책 수립을 위한 토론회 자료집(2000.10.9. 국회 의원회관 대회의실).
박기병(2004). 사립학교의 헌법적 지위. 관동대학교 사회과학연구소. 사회과학논총.
박민, 이시우(2011). 사립학교의 공공성과 자율성에 관한 연구. 사립학교법의 변천과정과 현행 법제의 구조적 분석을 중심으로. 공법연구. 39(3). 144-168.
박부권(2008). 사립학교의 자주성과 공공성에 대한 소고. 교육사회학연구. 18(1). 21-38.
박재윤(1987). 학교 법인과 교육 신탁. 한국교육. 14(2). 한국교육개발원.
박재윤(1998). 교육을 위한 공익적 출연제도(Ⅰ)-영국의 교육신탁을 중심으로. 교육법학연구 1.
박재윤(1998). 사립대학 운영구조 개선을 위한 사립학교법 개정 방안. 사립학교법개정자문위원회 공청회 자료집. 1998.10.19.
박재윤 외(2003). 다양한 학교법인정관 모델 개발 연구. 교육법학연구.
박찬주(2009). 사립학교법 개정 논의의 주요쟁점과 과제. 교육법학연구. 21(2). 115-114.
박태승(2004). 학교법인 과세제도의 개선방안. 회계저널. 13(1). 113-140.

박호근(2002). 사립학교법 개정법률안의 비교 연구-제16대 국회를 중심으로. 교육법학연구. 14(1).
박호근(2002). 사립학교법 변천과정에 관한 연구. 박정희 정부의 교원임면제도를 중심으로. 대한교육법학회.
배병일(2002). 사립대학 수익사업의 법적 문제점. 교육법학연구. 14(2).
배병일(2003). 사립대학 소유 부동산에 관한 법적 문제점. 교육법학연구. 15(1).
배병일(2003). 사립대학과 관련된 세금에 관한 연구. 교육법학연구. 15(2).
배병일(2005). 사립대학 임시이사의 선임에 관한 연구. 교육법학연구. 17(1).
배병일(2006). 학교법인 수익사업에 대한 과세문제. 조세연구. 6. 39-64.
배병일(2008). 사립대학 설립자의 법적 지위. 교육법학연구. 20(1).
서정화, 김병찬, 권순환, 황준성, 조옥경(2008). 사학교원의 법적 지위 및 인사관리에 관한 법적 고찰. 교육법학연구. 20(2). 47-70.
손희권(2005). 사립학교이사장 친족의 교장취임 배제의 위헌성. 교육법학연구 17(1).
손희권(2005). 사립학교장 임기제 및 연임 제한의 위헌성. 교육행정학연구. 23(1).
손희권(2006). 개정 사학법상의 개방형 이사제의 헌법적 검토. 교육행정학연구. 24(1). 167-196.
송기창(2004). 사학의 재정구조와 정부의 지원방안. 한국교육의 경쟁력 강화를 위한 사학의 역할. 한국교육행정학회·대한사립중고등학교장회 공동세미나. 2004.5.25.
송병춘(2006). 개정사립학교법 위헌 소원에 부쳐 ; 공교육법제 하에서

사립학교의 역할 및 사립학교법 개정의 의의. 교육비평. 20. 64-77.

송영식(2006). 사립대학의 발전과 사립학교법 개정에 대한 토론. 제17회 대학교육 정책포럼. 사립대학의 발전과 사립학교법 개정. 한국대학교육협의회.

송지광, 한상연(2005). 한국 대학의 거버넌스 체계 개선방향. 교육행정학연구. 23(3). 353-378

신봉기(2005). 사립학교 관련법 개정안의 위헌 여부. 헌법포럼 주최 사립학교 관련 개정법률안은 헌법적으로 옳은 것인가?(2005.2.1. 프레스센터 기자회견장). 59-84.

신봉기(2005). 사립학교법 개정안의 위헌 여부. 공법학연구. 6(1). 441-467.

신봉기(2007). 독일 대학자치 제도와 우리나라 국립대법인화법안의 문제점. 법학논고. 27. 263-315.

신평(2007). 일본의 경험에 비춰본 한국 국립대학법인화 작업의 평가. 세계헌법연구. 13(2). 63-100.

신현직(1989). 사립학교의 법적 지위. 계명대학교 사회과학연구소. 사회과학논총 8.

유현숙(2004). 미국 고등교육 거버넌스 분석과 시사점. 교육행정학연구 22(4). 한국교육행정학회.

육승돈(2004). 사립학교법 개정 방향 탐색. 교육종합연구. 2. 181-195.

이경운(2004). 대학의 법적지위와 국립대학의 법인화. 교육법학연구. 16(2). 163-184.

이기우(2008). 사립학교법의 문제점과 해결방향. 사립학교법 대통령시행령에 관한 토론회. 자유주의교육운동연합. 2008.2.12.

이기우(2008). 사립학교법의 문제점과 해결방향. 사립학교법. 사립학교

규제인가 비리근절인가. 바른사회시민회의 참여정부 대못빼기 연속토론회2. 2008.5.9.

이상철(2006). 사립학교법 개정과정과 주요내용 분석. 교육행정학연구. 24(1). 192-223.

이시우(1994). 사립대학의 자유에 관한 연구. 균제 양승두 교수 회갑기념 논문집.

이시우(1997). 사립학교법의 개정과 법인이사회의 위상. 한국교육법연구 3.

이시우(2001). 사립학교운영과 사립학교법. 교육법학연구. 13.

이시우(2004). 헌법에 비추어 본 사립학교법 개정의 현황과 과제. 헌법학연구. 10(4). 339-385

이시우(2004). 사립학교법 개정과 대학법인의 역할. 사립대학의 발전과 사립학교법 개정. 한국대학교육협의회 제17대 대학교육 정책포럼. 2004.9.23.

이시우(2005). 사립학교법 개정의 헌법적 제문제. 학교법인 및 이사회와의 관계를 중심으로. 헌법학연구. 11(1). 179-221.

이시우(2007). EU 교육법제에 관한 연구(II). 독일 비교법제연구 07-09. 서울. 한국법제연구원.

이영련(2007). 세계 주요 국가들의 대학평가체제 비교와 한국의 대학평가 개선 방안. 사회과학연구. 46(1).

이윤환(2006). 개정사립학교법에 관한 헌법적 검토. 법학연구. 22. 47-67

이종국(1982). 사립학교법축조해설. 서울: 재동문화사.

이종만(2002). 사립학교법 분석 및 그 쟁점에 대한 논의. 교육학연구. 40(4).

이종만(2002). 사립학교법의 현황 및 과제에 대한 논의. 경인여자대학. 경인논집 9.

이주호(2004). 사립학교법의 개정. 자율성과 투명성의 강화. 사립학교법 개정에 관한 토론회. 2004.8.4.

이주호,박정수(2000). 사립대학 지배구조의 개혁의제. 한국행정학보. 34(4). 139-154.

이차영(2008). 한국과 미국의 고등교육법 비교. 교육행정학연구. 26(4).

임광환(2005). 사립대학 부패의 유형 및 원인에 관한 연구. 대학원논문집. 34. 206-245.

임재홍(2002). 사립학교법의 위헌성과 교육개혁의 방향. 민주주의법학연구회. 민주법학 21.

임재홍(2002). 사립학교법 운영원리에 관한 헌법재판소 판례비평. 민주주의법학연구회. 민주법학. 22.

임재홍(2004). 사립학교법의 문제점과 개정방향. 사립학교법 개정에 대한 토론회. 열린우리당. 2004.9.3.

임재홍(2006). 사립학교법 개정의 의미와 향후 과제. 대학평의원회를 중심으로. 민주법학 . 30. 관악사.

임재홍(2007). 사립학교법상 임시이사의 정이사 선임권. 서울 고등법원. 2004나30776에 대한 비평. 민주법학. 33. 관악사.

임재홍(2008). 사립학교법상 임시이사제도의 법적성격. 민주법학 36. 199-228.

정문성,이대로(2006). 사립대학 학교법인 이사회의 조직과 기능에 관한 연구. 비교법학. 6. 333-349.

정순원(2003). 사립학교 학교운영위원회에 관한 헌법재판소 판례 분석. 교육법학연구. 15(2).

조상희(2010). 학교법인의 임원해임청구 대표소송 도입 검토. 미국의 모델 비영리법인법(NCA 2008)과 영국의 공익자선법(CharitiesAct 2006)에 비추어 본 사학분쟁조정위원회의 기능과

관련하여. 교육법학연구. 22(2). 219-238.
조석훈(2004). 사립학교의 책무성. 자주성과 공공성의 조화. 교육법학연구. 16(2). 257-281.
채형복(2007). 프랑스의 대학자치제도와 우리나라 국립대 법인화에 관한 법적 문제. 세계헌법연구. 13(2). 339-372.
채형복(2011). 대학자치와 국립대학 평의(원)회의 제도적 개선 방안. 법학논고. 35. 81-114.
최준렬(2000). 학교재정의 효율적 운영 방안. 교육재정경제연구. 9(2). 93-116.
최청일(2001). 한국 중등사학의 전망과 교육재정적 문제. 교육재정경제연구. 10. 1-28.
표시열(2006). 개정 사립학교법의 헌법적 주요쟁점. 교육법학연구. 18(1). 175-204.
표시열(2006). 사학법상 관선사학 정상화의 문제점 및 개선방안. 개정 사립학교법에 관한 헌법적 검토. 대한교육법학회 2006년 제1회 정기학술발표회. 2006.3.11.
한문식, 원윤희(2000). 학교법인 조세제도 개선방안 연구. 교육행정학연구.
허종렬(1993). 독일기본법상 사립학교의 자유와 국가감독. 교육법학연구. 5.
허종렬(2000). 사립학교의 특수성 법리에 대한 헌법재판 동향의 분석. 교육법학연구. 12.
허종렬(2001). 사립학교 교육의 공공성 보장과 그 비판. 교육비평. 6. 43-56.
허종렬(2004). 구성원의 대학 운영 참여와 사립학교법 개정. 사립대학의 발전과 사립학교법 개정. 한국대학교육협의회 제17대 대학교육 정책포럼. 2004.9.23.

허종렬(2004). 헌법상 사학법인의 자주성과 사립대학의 자율성 법리 연구. 사립학교법 개정 방향 탐색을 위한 헌법원리적 접근. 교육법학연구. 16(2). 313-338.

허종렬(2005). 학교참여 법리와 사립학교법 개정방안. 헌법학연구. 11(1).

황준성(2001). 일본 사학정책의 법제적 연구. 교육법학연구. 13.

황준성(2006). 한·일 사립학교법 비교분석. 제5회 비교교육법 연구포럼(2006. 2. 11.). 대한교육법학회.

황준성(2006). 사립학교법제에 관한 기초 연구. 교육법학연구. 18(2).

황준성(2007). 사학의 자유에 대한 재해석 연구. 교육법학연구. 19(2).

황준성(2007). 사학조성에 관한 연구. 교육정치학연구. 14(2).

황준성(2008). 사학규제 개혁을 위한 사립학교법령 개정 방향. 2008 사학발전세미나 자료집. 사학규제 개혁을 위한 관련 법령 개정(2008.6.26. 한국프레스센터).

황준성 외(2007). '종교교육의 자유'의 법리 및 관련 법령·판례 분석. 교육법학연구. 19(2).

황홍규(2011). 학교법인 제도에 대한 토론. KEDI·대한교육법학회 공동 교육정책토론회 자료집. 학교법인제도의 현황과 쟁점(2011.7.12. 한국교육개발원). 99-102.

<기타자료>

교육인적자원부(2007. 9). 사립학교 재정결함지원 제도개선 방향.

구논회 외(2004). 사립대학의 실태와 개선방안(열린우리당 교육위원 공동자료집1).

안민석 의원실(2007). (사학의 민주성·투명성 제고를 위한)개정 사립학교법 이행 실태 분석. 개방이사와 대학평의원회를 중심으로. 국회 국정감사자료집.

안민석 의원실(2008. 10. 6). 교육과학기술부 국정감사 보도자료.
안민석 의원실(2009). 국정감사 요구자료.
안민석 의원실(2010). 이명박정부 대학 재정지원사업 실태와 개선방안.
안민석 의원실(2010. 10. 20). 교육과학기술부 국정감사 보도자료.
이군현 의원실(2009). 국정감사 요구자료.
최순영 의원실(2004). 사립학교법 개정! 교육공공성과 민주화를 위한 길입니다.
최순영 의원실(2005). 부패사학 박람회.
최재성(2005). 임시이사 대학 실태와 개선방안. 임시이사 설문조사 결과를 중심으로. 국회 국정감사자료집.
한국교육개발원·교육과학기술부(2010). 2010 교육통계.
한국교육개발원(2010). 2010 교육통계분석자료집.
한국사학법인연합회(2000). 사립학교법 개악 움직임에 대한 우리의 반론. 소위 사립학교법 개정과 부패 사학척결을 위한 운동본부의 주장을 중심으로.

<외국 문헌>
Terrance Adams ; Legislative Analyst(2009). REGULATION OF INDEPENDENT COLLEGES AND UNIVERSITIES IN SELECTED STATES.
U.S. Department of Education(2009). 「State Regulation of Private Schools」.
George Johnson(저). 안기성 외(공역)(1999). 미국 교육법제. 서울: 청암미디어.
Avenarius. Hermann(2011). Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen. Frankfurt. Gewerkschaft

Erziehung und Wissenschaft.

Bezirksregierung Düsseldorf(2011). Information zur Errichtung und Genehmigung privater Ersatzschulen. Genehmigungsverfahren. Düsseldorf. Bezirksregierung Düsseldorf.

Montessori-Schule Dietramszell(2008). Geschäfts- und Schulordnung der Montessori-Schule Dietramszell. Dietramszell. Montessori-Trägerverein e. V.

Röbke. Thomas(2010). Hürdenlauf für Gründer. DIE ZEIT. 11.02.2010 Nr. 07.

Statisches Bundesamt(2008). Bildung und Kultur. Private Schulen(Schuljahr 2007/08). Fachserie 11 Reihe 1.1. Wiesbaden. Statisches Bundesamt.

Weiß. Manfred(2011). Allgemein bildende Privatschulen in Deutschland. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Bonn. Friedrich Ebert Stiftung.

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3.htm

http://www.pref.nagano.jp/kyouiku/shigaku/seido/kihushin.pdf#search (나가노현 심사기준)

http://www.pref.mie.lg.jp/SEIKATU/HP/shigaku/ninnka/kifukoui.pdf#search (미에현 심사기준)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/daigaku/002/houkoku/03080703/002.htm

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3.htm

제6장 종교 및 문화부문의 비영리법인

곽윤직(1998). 민법총칙. 박영사.

곽윤직대표(1992). 민법주해(Ⅰ). 박영사.

고상룡(1999). 민법총칙. 법문사.

김상용(1999). 민법총칙. 법문사.

문화체육부(1994). 한국의 종교현황.

문화체육관광부(2009). 한국의 종교현황.

문화관광체육부 종무행정업무편람.

백태승(2000). 민법총칙. 법문사.

이영준(1996). 민법총칙. 박영사.

장경학(1988). 민법총칙. 법문사.

최근덕(1987). 유교강의(Ⅰ). 성균관.

한국어대사전(1981). 현문사.

강인애(1989). 세법과 종교단체 上. 변호사 19호. 서울지방변호사회.

강인애(1989). 조세법과 종교단체 下. 변호사 20호. 서울지방변호사회.

계희열(1997). 헌법상 종교의 자유. 헌법논총 8집.

김동복(2006). 종교법인의 과세제도에 관한 문제점과 선진화 방안. 한국토지공법학회. 33집.

김명돌(2010). 종교단체 과세제도에 관한 연구. 용인대학교 박사학위논문.

김상조(2004). 우리나라 종교법인의 회계제도에 관한 고찰. 사회과학연구. 상명대학교 사회과학연구소.

김성규(2009). 종교법인의 과세제도 개선방안. 부산대학교 석사학위논문.

김진현(1988). 교회분열시의 재산귀속문제에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

김진현(1987). 교회의 법적 성질. 민법학의 현대적 과제(매석고창현박사

화갑기념). 박영사.
김철희(1998). 영리법인의 회계감사에 관한 연구 - 종교법인을 중심으로. 연세대 경영대학원 석사학위논문.
노병성(2011). 종교법인의 회계제도와 과세제도에 관한 연구. 군산대학교 박사학위논문.
노병성. 이우창(2010). 종교법인 회계제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 2010년 한국국제회계학회 추계 학술발표논문집. 13-578.
문연식(2006). 종교단체의 과세제도 연구. 전남대 경영대학원 석사학위논문.
박병칠(1999). 교회의 분열과 교회재산의 귀속. 민사법연구 제7집. 대한민사법학회.
박재우(1975). 비영리법인제도에 관한 연구. 건국대학교 박사학위논문.
박해성(1997). 종교단체에 대한 법적 규율. 민사판례연구 19권.
서점순(1996). 비영리법인회계제도에 관한 연구 - 종교법인을 중심으로. 세종대학교 석사학위논문.
서장석(1977). 종교법인에 관한 소고. 한양대학교 석사학위논문.
양건(1982). 국가와 종교에 관한 법적 고찰. 국가권력과 기독교. 민중사. 51면
양재모(2006). 사법: 종교법인관련입법의 필요성의 검토. 법학논총. 23(1). 한양대학교 법학연구소. 471-487.
양효석(2010). 민간공연예술단체 공공지원정책의 현황과 개선과제. 예술경영연구. 17. 한국예술경영학회.
오정우(2002). 종교법인의 조세제도 개선방안에 대한 연구. 부경대학교 석사학위논문.
용호성, 이진아(2004). 한국에서의 전문예술법인단체제도의 성과와 과제. 한국비영리학회 학술대회. 한국비영리학회. 197-223.
윤승용(2002). 외국의 종교법인법 시행형태 및 현황-한국의 종교현실과

종교법인법 제정에 대하여. 불교와 문화.
윤철홍(2008). 종교단체의 법인화. 비교사법. 15(4). 한국비교사법학회. 129-168.
이백규(1997). 사찰의 실체와 종단변경. 민사판례연구. 18면.
이영우(2004). 전문예술법인. 단체 지정제도에 관한 연구. 음악예술단체를 중심으로. 한세대학교 석사학위논문.
이원덕(2002). 종교법인의 회계제도에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문. 이진구(2008). 해방이후 종교법인법 제정을 둘러싼 논쟁. 한국종교. 32. 원광대학교 종교문제연구소. 7-39.
이철순(2010). 전문 인력 활동 및 지위 보장을 위한 국공립 공연장 법인화의 한국형 대안. 문화예술경영. 이론과 실제. 3(1). 문화예술경영학회. 127-133.
이학수(1991). 교회의 분열 및 그에 따른 교회 재산의 귀속에 관하여 현재의 대법원 판례가 취하는 태도에 대한 검토. 판례연구1집. 부산판례연구회.
임봉재(2008). 종교단체의 기본권과 과세제도에 대한 연구. 한경대학교 석사학위논문.
정대진(2005). 한국의 종교단체에 관한 조세법상의 연구. 동국대학교 박사학위논문.
조현연, 전수연(2002). 종교법인의 회계 및 재무보고 설정에 관한 실증적 연구. 한국회계정보학회.
지규철(1992). 미국에서의 정교분리에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
최삼철(1990). 비영리법인에 대한 조세부과제도. 경북대학교 경영대학원 박사학위논문.
최식(1974). 교회가 분파된 경우의 재산귀속. 사법행정.
최유진(2005). 무용공연예술지원의 현황과 발전방향에 관한 연구. 이화여자

대학교 석사학위논문.
추일엽(2010). 종교재산에 관한 재산세의 비과세와 조세공평주의의 관계. 신학과 실천. 24(2).

Ⅱ. 외국서적 및 논문

衆議院調査部. 宗教團體法案調査資料. 調査資料27輯. 1939
桂禧悅. 憲法上 宗教의 自由. 憲法論叢 8輯. 1997.
田上穰治. 宗教に關する憲法上の原則. 憲法講座 2卷. 1963
竹田盛之輔. 宗教團體と宗教法人. 民事月報 44卷 9號. 1989
竹中勳. 信教の自由と住民訴訟. 民商法雜誌 93卷 4號. 1986.
桂禧悅. 憲法上 宗教의 自由. 憲法論叢 8輯. 1997
井上惠行. 改訂 宗教法人法の基礎的 研究. 第一書房. 1972
渡辺蓁. 逐條解說 宗教法人法. 行政(ぎょうせい). 1982
江口鑒次. 宗教團體法論 上卷. 立命館出版部. 1941.
衫村章三郎. 宗教團體法制定の意義. 國家學會雜誌 53卷 5號. 1939.5
中谷敬壽. 宗教團體法について. 公法雜誌 5卷 7號. 1939. 7
松尾長造. 宗教團體法点描. 日本法學 5卷 5號. 1939. 5
粕谷友介. 宗教的 行爲の意味. 佐藤功先生 古稀記念. 日本國憲法の理論. 1986
竹中勳. 信教の自由と住民訴訟. 民商法雜誌 93卷 4號. 1986
井上惠行. 改訂 宗教法人法の基礎的 研究. 第一書房. 1972

A.Freiherr von Campenhausen, Religionsfreiheit, in: J.Isensee und P.Kirchhof(hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd.Ⅵ 1989, §136, Rdnr 52.

I.von Munch in: I.von Munch/Ph.Kunig (hrsg.), GG-Kommenter, Bd. I, 4.Aufl. 1992, Art.4 Rdnr.18ff.

K.Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20.Aufl. 1995, Rdnr.380 Anm.16

M. McConnell, The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion, 103 Harv. L. Rev.1409, 1990, p.1513-1517

Pieroth/Schlink, Religions-, Weltanschauungs und Gewissensfreiheit, in: Grundrechte Staatsrecht Ⅱ, 11.Aufl. 1995, Rdnr.562

Henderson & Pearwon, The Tort Process 164(2d ed. 1981)

Hanson, Clergy Malpractic : Suing Minister, Pastor, and Priests for Ungodly Counsling, 39 Drake L. Rev.597(1989-1990)

Burek, Clergy Malpratic : Making Clergy Accountable to a Lower Power, 14 Pepp. L. Rew.137(1990)

R. Bond. The Man who was Chesterton. (1960)

http. //www.gigabon.com/bbs/tb.php/z003/5

http. //www.gigabon.com/bbs/tb.php/z008/71

http. //www.gigabon.com/bbs/tb.php/z003/5

http. //www.cesnur.org/testi/irf2000/russia.html

제7장 조세제도 부문의 비영리법인

국세청(2010). 공익법인 세무안내.

국세청. 국세통계연보. 각 연도.

손원익(1995). 비영리법인에 대한 과세제도 개선방안. 한국조세연구원.
손원익(1997). 국민의료 향상을 위한 조세정책방향. 한국조세연구원.
손원익(2000). 비영리법인 관련 세제의 선진화 방안. 한국조세연구원.
조현선, 전수영(2002). 종교법인 회계 및 재무보고 설정에 관한 실증적 연구. 한국회계정보학회.
손원익(2003). 병원관련 조세정책의 현황과 정책방향. 한국조세연구원.
손원익, 김정아, 송은주(2007). 주요국의 기부금 세제지원 현황. 한국조세연구원.
손원익, 박태규(2008). 한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징. 관련 정책방향. 한국조세연구원.
손원익, 송은주(2010). 비영리단체 정보공개 제도의 국제비교. 한국비영리연구. 제8권 제3호.
손원익, 이순태, 박세경(2010). 나눔문화 확산을 위한 정책과제. 한국조세연구원.
전경련. 사회공헌백서. 각 연도.
손원익(2011). 비영리법인 관련 제도의 국제 비교. 재정포럼. 2011년 5월호(179호). 한국조세연구원.
CAF(2010). The World Giving Index.
OSIPP(2010). 2010 NPO白書.
國稅廳.「認定NPO法人制度の手引」平成22年 6月
平成21年度 特定非營利活動法人の實態及び. 認定特定非營利活動法人制度の利用狀況に關する調査報告書. 內閣府 大臣官房市民活動促進課. 2009.
ＮＰＯ研究情報センター. NPO白書 2007(The Japanese Nonoprofit Almanac).
ＮＰＯ研究情報センター. NPO白書 2010(The Japanese Nonoprofit Almanac).

일본 재무성. http://www.mof.go.jp
일본 국세청. http://www.nta.go.jp
일본 내각부 NPO정보센터. http://www.npo-homepage.go.jp
미국 국세청 IRS. http://www.irs.gov
CAF. http://www.cafonline.org
공익법인 전자공시시스템. http://npoinfo.nts.go.kr
국가법령정보검색. http://www.law.go.kr
국세법령정보시스템. http://taxinfo.nts.go.kr
삼일아이닷컴. http://www.samili.com

제8장 비영리기관의 책문성 분석을 위한 모델

[국내 문헌]
김규태(2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 한국교육행정학연구. 19(2). 297-307.
김시영, 노인만, 이명숙(2004). 지방 NGO의 책임성 확보. 한국지방자치학회.
김준기(2004). 한국 시민사회의 내부지배구조 개선방안에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집
김희대(1998). 학교책무성 체제와 교사의 인식. 경서대학교 교육대학원 박사학위논문.
박동서(1994). 한국행정의 연구. 법문사.
박상필(2005). NGO학 - 자율·참여·연대의 동학. 아르케.
배호순(1966). 교육적 책무성 확립방안 모색을 위한 기초연구. 교육학연구. 34(5). 23-34.
안선옥(2007). 초등학교 교사의 발달단계에 따른 책무성 수준 연구. 경

성대학교 교육대학원 석사학위논문.
이근찬(2011). 의료기관의 조직 책무성. 분석을 위한 모형 개발. 보건행정학회.
이달곤(2004). 지방행정의 과제와 전망 지방행정의 책임성 확보. 대한지방행정공제회. 2004년 1월호. 23-32.
이상철(2007). 한국 공기업의 이해. 대영문화사.
이자성(2004). 정보공개제도와 정부의 책무성에 관한 한국과 일본 비교. 한국행정학보.
이종수 외(2001). 새행정학. 대영문화사.
정우일(2004). 행정통제론. 서울: 박영사.
주성수(2001). 거버넌스 시대의 정부와 NGO. 한국 NGO 학회 학술발표회.
주중남(2004). 단위학교 책무성 증진을 위한 학교장이 변혁적 지도성 연구. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위논문.
최승범(2001). 지방행정의 책임성 제고방안. 경기논단 Vol.3 No.1.
최준규(2008). NGO 운영과 책무성에 관한 연구 = Analysis of Management and Accountability of NGOs. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
허병기(1994). 교직성격 고찰. 교직 전문직성에 관한 반성적 논의. 교육학연구. 32(1). 40-45.

[국외 문헌]

Cooper. T.(1990). The Responsible Administrator. An Approach to Ethnics for the Administrative Role. San Francisco. Jossey-Bass.
Finer. Herman(1941). Administrative Responsibility in Democratic

Government. Public Administration Review. 1. 335-350.

Friedrich. Carl Joachim(1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In C. J. Friedrich and E. S. Mason eds. Public Policy. Harvard University Press.

Hetty Kovach(2006). Addressing Accountability at the Global Level. The Challenges Facing International NGOs.NGO Accountability. Politics. Principles and Innovations. Earthscan.

Hoek. Freek. Cor van Montfort and Cees Vermeer(2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. OECD Journal of Budgeting. 5(2). 69-86.

Kearns KP(1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organization. An Analytical Framework. Public Administration Review. 54(2). 185-192.

Kearns KP(1996). Managing for accountability. preserving the public trust in public and nonprofit organizations. Jossey-Bass.

Kevin P. Kearns(1996). Managing for Accountability. Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization. San francisco. Jossey-Bass

Koppell G. S. Jonathan(2005). Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities disorder. Public Administration Review. 65(1).

Lisa Jordan & Peter Van Tuijl(2006). Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO accountability. Introduction and OverviewNGO Accountability. Politics. Principles and Innovations. Earthscan.

Oliver C.(1990). Determinants of Interorganizational Relationships.

Integration and Future Directions. The Academy of Management Review. 15(2). 241-265.

Ospina. Sonia et al.(2004). Performance Evaluation. Public Management Improvement and Democratic Accountability. Some Lessons from Latin America. Public Management Review. 6(2).

Roberts. C. Nancy(2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue. Resolving the Accountability Paradox. Public Administration Review. 62(6).

Romzek. Barbara S. and Melvin J. Dubnick(1987). Accountability in the Public Sector. Lessons from the Challenger Tragede.Public Administration Review May/June.

Wagner. R. B.(1989). Accountability in education. A philosophical inquiry. New York. Routledge.

[정부 간행물 및 기타]

시민의 신문(2009).한국민간단체총람. 서울: 시민의 신문사.

부 록

「민법」

[시행 2009. 8. 9] [법률 제9650호, 2009. 5. 8, 일부개정]

제3장 법인

제1절 총칙

제31조 (법인성립의 준칙) 법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다.

제32조 (비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

제33조 (법인설립의 등기) 법인은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

제34조 (법인의 권리능력) 법인은 법률의 규정에 좇아 정관으로 정한 목적의 범위내에서 권리와 의무의 주체가 된다.

제35조 (법인의 불법행위능력) ①법인은 이사 기타 대표자가 그 직무에 관하여 타인에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 이사 기타 대표자는 이로 인하여 자기의 손해배상책임을 면하지 못한다.
②법인의 목적범위외의 행위로 인하여 타인에게 손해를 가한 때에는 그 사항의 의결에 찬성하거나 그 의결을 집행한 사원, 이사 및 기타 대표자가 연대하여 배상하여야 한다.

제36조 (법인의 주소) 법인의 주소는 그 주된 사무소의 소재지에 있는 것으로 한다.

제37조 (법인의 사무의 검사, 감독) 법인의 사무는 주무관청이 검사, 감독한다.

제38조 (법인의 설립허가의 취소) 법인이 목적이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 공익을 해하는 행위를 한 때에는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있다.

제39조 (영리법인) ①영리를 목적으로 하는 사단은 상사회사설립의 조건에 좇아 이를 법인으로 할 수 있다.
②전항의 사단법인에는 모두 상사회사에 관한 규정을 준용한다.

제2절 설립

제40조 (사단법인의 정관) 사단법인의 설립자는 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 기명날인하여야 한다.
1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 자산에 관한 규정
5. 이사의 임면에 관한 규정
6. 사원자격의 득실에 관한 규정
7. 존립시기나 해산사유를 정하는 때에는 그 시기 또는 사유

제41조 (이사의 대표권에 대한 제한) 이사의 대표권에 대한 제한은 이를 정관에 기재하지 아니하면 그 효력이 없다.

제42조 (사단법인의 정관의 변경) ①사단법인의 정관은 총사원 3분의 2이상의 동의가 있는때에 한하여 이를 변경할 수 있다. 그러나 정수에 관하여 정관에 다른 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.
②정관의 변경은 주무관청의 허가를 얻지 아니하면 그 효력이 없다.

제43조 (재단법인의 정관) 재단법인의 설립자는 일정한 재산을 출연하고 제40조제1호 내지 제5호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 기명날인하여야 한다.

제44조 (재단법인의 정관의 보충) 재단법인의 설립자가 그 명칭, 사무소 소재지 또는 이사임면의 방법을 정하지 아니하고 사망한 때에는 이해관계인 또는 검사의 청구에 의하여 법원이 이를 정한다.

제45조 (재단법인의 정관변경) ①재단법인의 정관은 그 변경방법을 정관에 정한 때에 한하여 변경할 수 있다.
②재단법인의 목적달성 또는 그 재산의 보전을 위하여 적당한 때에는 전항의 규정에 불구하고 명칭 또는 사무소의 소재지를 변경할 수 있다.

③제42조제2항의 규정은 전2항의 경우에 준용한다.

제46조 (재단법인의 목적 기타의 변경) 재단법인의 목적을 달성할 수 없는 때에는 설립자나 이사는 주무관청의 허가를 얻어 설립의 취지를 참작하여 그 목적 기타 정관의 규정을 변경할 수 있다.

제47조 (증여, 유증에 관한 규정의 준용) ①생전처분으로 재단법인을 설립하는 때에는 증여에 관한 규정을 준용한다.
②유언으로 재단법인을 설립하는 때에는 유증에 관한 규정을 준용한다.

제48조 (출연재산의 귀속시기) ①생전처분으로 재단법인을 설립하는 때에는 출연재산은 법인이 성립된 때로부터 법인의 재산이 된다.
②유언으로 재단법인을 설립하는 때에는 출연재산은 유언의 효력이 발생한 때로부터 법인에 귀속한 것으로 본다.

제49조 (법인의 등기사항) ①법인설립의 허가가 있는 때에는 3주간내에 주된 사무소 소재지에서 설립등기를 하여야 한다.
②전항의 등기사항은 다음과 같다.
1. 목적
2. 명칭
3. 사무소
4. 설립허가의 연월일
5. 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유
6. 자산의 총액
7. 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법
8. 이사의 성명, 주소
9. 이사의 대표권을 제한한 때에는 그 제한

제50조 (분사무소설치의 등기) ①법인이 분사무소를 설치한 때에는 주사무소 소재지에서는 3주간내에 분사무소를 설치한 것을 등기하고 그 분사무소 소재지에서는 동기간내에 전조제2항의 사항을 등기하고 다른 분사무소 소재지에서는 동기간내에 그 분사무소를 설치한 것을 등기하여야 한다.
②주사무소 또는 분사무소의 소재지를 관할하는 등기소의 관할구역내에 분사무소를 설치한 때에는 전항의 기간내에 그 사무소를 설치한 것을 등기하면 된다.

제51조 (사무소이전의 등기) ①법인이 그 사무소를 이전하는 때에는 구소재지에서는 3주간내에 이전등기를 하고 신소재지에서는 동기간내에 제49조제2항에 게기한 사항을 등기하여야 한다.
②동일한 등기소의 관할구역내에서 사무소를 이전한 때에는 그 이전한 것을 등기하면 된다.

제52조 (변경등기) 제49조제2항의 사항중에 변경이 있는 때에는 3주간내에 변경등기를 하여야 한다.

제52조의2 (직무집행정지 등 가처분의 등기) 이사의 직무집행을 정지하거나 직무대행자를 선임하는 가처분을 하거나 그 가처분을 변경·취소하는 경우에는 주사무소와 분사무소가 있는 곳의 등기소에서 이를 등기하여야 한다.
[본조신설 2001.12.29]

제53조 (등기기간의 기산) 전3조의 규정에 의하여 등기할 사항으로 관청의 허가를 요하는 것은 그 허가서가 도착한 날로부터 등기의 기간을 기산한다.

제54조 (설립등기이외의 등기의 효력과 등기사항의 공고) ①설립등기이외의 본절의 등기사항은 그 등기후가 아니면 제삼자에게 대항하지 못한다.
②등기한 사항은 법원이 지체없이 공고하여야 한다.

제55조 (재산목록과 사원명부) ①법인은 성립한 때 및 매년 3월내에 재산목록을 작성하여 사무소에 비치하여야 한다. 사업연도를 정한 법인은 성립한 때 및 그 연도말에 이를 작성하여야 한다.
②사단법인은 사원명부를 비치하고 사원의 변경이 있는 때에는 이를 기재하여야 한다.

제56조 (사원권의 양도, 상속금지) 사단법인의 사원의 지위는 양도 또는 상속할 수 없다.

제3절 기관

제57조 (이사) 법인은 이사를 두어야 한다.

제58조 (이사의 사무집행) ①이사는 법인의 사무를 집행한다.
②이사가 수인인 경우에는 정관에 다른 규정이 없으면 법인의 사무집행은 이사의 과반수로써 결정한다.

제59조 (이사의 대표권) ①이사는 법인의 사무에 관하여 각자 법인을 대표한다. 그러나 정관에 규정한 취지에 위반할 수 없고 특히 사단법인은 총회의 의결에 의하여야 한다.
②법인의 대표에 관하여는 대리에 관한 규정을 준용한다.

제60조 (이사의 대표권에 대한 제한의 대항요건) 이사의 대표권에 대한 제한은 등기하지 아니하면 제삼자에게 대항하지 못한다.

제60조의2 (직무대행자의 권한) ①제52조의2의 직무대행자는 가처분명령에 다른 정함이 있는 경우 외에는 법인의 통상사무에 속하지 아니한 행위를 하지 못한다. 다만, 법원의 허가를 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.
②직무대행자가 제1항의 규정에 위반한 행위를 한 경우에도 법인은 선의의 제3자에 대하여 책임을 진다.
[본조신설 2001.12.29]

제61조 (이사의 주의의무) 이사는 선량한 관리자의 주의로 그 직무를 행하여야 한다.

제62조 (이사의 대리인 선임) 이사는 정관 또는 총회의 결의로 금지하지 아니한 사항에 한하여 타인으로 하여금 특정한 행위를 대리하게 할 수 있다.

제63조 (임시이사의 선임) 이사가 없거나 결원이 있는 경우에 이로 인하여 손해가 생길 염려 있는 때에는 법원은 이해관계인이나 검사의 청구에 의하여 임시이사를 선임하여야 한다.

제64조 (특별대리인의 선임) 법인과 이사의 이익이 상반하는 사항에 관하여는 이사는 대표권이 없다. 이 경우에는 전조의 규정에 의하여 특별대리인을 선임하여야 한다.

제65조 (이사의 임무해태) 이사가 그 임무를 해태한 때에는 그 이사는 법인에 대하여 연대하여 손해배상의 책임이 있다.

제66조 (감사) 법인은 정관 또는 총회의 결의로 감사를 둘 수 있다.

제67조 (감사의 직무) 감사의 직무는 다음과 같다.
1. 법인의 재산상황을 감사하는 일
2. 이사의 업무집행의 상황을 감사하는 일
3. 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정, 불비한 것이 있음을 발견한 때에는 이를 총회 또는 주무관청에 보고하는 일
4. 전호의 보고를 하기 위하여 필요있는 때에는 총회를 소집하는 일

제68조 (총회의 권한) 사단법인의 사무는 정관으로 이사 또는 기타 임원에게 위임한 사항외에는 총회의 결의에 의하여야 한다.

제69조 (통상총회) 사단법인의 이사는 매년 1회이상 통상총회를 소집하여야 한다.

제70조 (임시총회) ①사단법인의 이사는 필요하다고 인정한 때에는 임시총회를 소집할 수 있다.
②총사원의 5분의 1이상으로부터 회의의 목적사항을 제시하여 청구한 때에는 이사는 임시총회를 소집하여야 한다. 이 정수는 정관으로 증감할 수 있다.
③전항의 청구있는 후 2주간내에 이사가 총회소집의 절차를 밟지 아니한 때에는 청구한 사원은 법원의 허가를 얻어 이를 소집할 수 있다.

제71조 (총회의 소집) 총회의 소집은 1주간전에 그 회의의 목적사항을 기재한 통지를 발하고 기타 정관에 정한 방법에 의하여야 한다.

제72조 (총회의 결의사항) 총회는 전조의 규정에 의하여 통지한 사항에 관하여서만 결의할 수 있다. 그러나 정관에 다른 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.

제73조 (사원의 결의권) ①각사원의 결의권은 평등으로 한다.
②사원은 서면이나 대리인으로 결의권을 행사할 수 있다.
③전2항의 규정은 정관에 다른 규정이 있는 때에는 적용하지 아니한다.

제74조 (사원이 결의권없는 경우) 사단법인과 어느 사원과의 관계사항을 의결하는 경우에는 그 사원은 결의권이 없다.

제75조 (총회의 결의방법) ①총회의 결의는 본법 또는 정관에 다른 규정이 없으면 사원 과반수의 출석과 출석사원의 결의권의 과반수로써 한다.
②제73조제2항의 경우에는 당해 사원은 출석한 것으로 한다.

제76조 (총회의 의사록) ①총회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하여야 한다.
②의사록에는 의사의 경과, 요령 및 결과를 기재하고 의장 및 출석한 이사가 기명날인하여야 한다.
③이사는 의사록을 주된 사무소에 비치하여야 한다.

제4절 해산

제77조 (해산사유) ①법인은 존립기간의 만료, 법인의 목적의 달성 또는 달성의 불능 기타 정관에 정한 해산사유의 발생, 파산 또는 설립허가의 취소로 해산한다.
②사단법인은 사원이 없게 되거나 총회의 결의로도 해산한다.

제78조 (사단법인의 해산결의) 사단법인은 총사원 4분의 3이상의 동의가 없으면 해산을 결의하지 못한다. 그러나 정관에 다른 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.

제79조 (파산신청) 법인이 채무를 완제하지 못하게 된 때에는 이사는 지체없이 파산신청을 하여야 한다.

제80조 (잔여재산의 귀속) ①해산한 법인의 재산은 정관으로 지정한 자에게 귀속한다.
②정관으로 귀속권리자를 지정하지 아니하거나 이를 지정하는 방법을 정하지 아니한 때에는 이사 또는 청산인은 주무관청의 허가를 얻어 그 법인의 목적에 유사한 목적을 위하여 그 재산을 처분할 수 있다. 그러나 사단법인에 있어서는 총회의 결의가 있어야 한다.
③전2항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다.

제81조 (청산법인) 해산한 법인은 청산의 목적범위내에서만 권리가 있고 의무를 부담한다.

제82조 (청산인) 법인이 해산한 때에는 파산의 경우를 제하고는 이사가 청산인이 된다. 그러나 정관 또는 총회의 결의로 달리 정한 바가 있으면 그에 의한다.

제83조 (법원에 의한 청산인의 선임) 전조의 규정에 의하여 청산인이 될 자가 없거나 청산인의 결원으로 인하여 손해가 생길 염려가 있는 때에는 법원은 직권 또는 이해관계인이나 검사의 청구에 의하여 청산인을 선임할 수 있다.

제84조 (법원에 의한 청산인의 해임) 중요한 사유가 있는 때에는 법원은 직권 또는 이해관계인이나 검사의 청구에 의하여 청산인을 해임할 수 있다.

제85조 (해산등기) ①청산인은 파산의 경우를 제하고는 그 취임후 3주간내에 해산의 사유 및 연월일, 청산인의 성명 및 주소와 청산인의 대표권을 제한한 때에는 그 제한을 주된 사무소 및 분사무소 소재지에서 등기하여야 한다.
②제52조의 규정은 전항의 등기에 준용한다.

제86조 (해산신고) ①청산인은 파산의 경우를 제하고는 그 취임후 3주간내에 전조제1항의 사항을 주무관청에 신고하여야 한다.
②청산중에 취임한 청산인은 그 성명 및 주소를 신고하면 된다.

제87조 (청산인의 직무) ①청산인의 직무는 다음과 같다.
1. 현존사무의 종결
2. 채권의 추심 및 채무의 변제
3. 잔여재산의 인도
②청산인은 전항의 직무를 행하기 위하여 필요한 모든 행위를 할 수 있다.

제88조 (채권신고의 공고) ①청산인은 취임한 날로부터 2월내에 3회이상의 공고로 채권자에 대하여 일정한 기간내에 그 채권을 신고할 것을 최고하여야 한다. 그 기간은 2월이상이어야 한다.
②전항의 공고에는 채권자가 기간내에 신고하지 아니하면 청산으로부터 제외될 것을 표시하여야 한다.
③제1항의 공고는 법원의 등기사항의 공고와 동일한 방법으로 하여야 한다.

제89조 (채권신고의 최고) 청산인은 알고 있는 채권자에게 대하여는 각각 그 채권신고를 최고하여야 한다. 알고 있는 채권자는 청산으로부터 제외하지 못한다.

제90조 (채권신고기간내의 변제금지) 청산인은 제88조제1항의 채권신고기간내에는 채권자에 대하여 변제하지 못한다. 그러나 법인은 채권자에 대한 지연손해배상의 의무를 면하지 못한다.

제91조 (채권변제의 특례) ①청산중의 법인은 변제기에 이르지 아니한 채권에 대하여도 변제할 수 있다.
②전항의 경우에는 조건있는 채권, 존속기간의 불확정한 채권 기타 가액의 불확정한 채권에 관하여는 법원이 선임한 감정인의 평가에 의하여 변제하여야 한다.

제92조 (청산으로부터 제외된 채권) 청산으로부터 제외된 채권자는 법인의 채무를 완제한 후 귀속권리자에게 인도하지 아니한 재산에 대하여서만 변제를 청구할 수 있다.

제93조 (청산중의 파산) ①청산중 법인의 재산이 그 채무를 완제하기에 부족한 것이 분명하게 된 때에는 청산인은 지체없이 파산선고를 신청하고 이를 공고하여야 한다.
②청산인은 파산관재인에게 그 사무를 인계함으로써 그 임무가 종료한다.
③제88조제3항의 규정은 제1항의 공고에 준용한다.

제94조 (청산종결의 등기와 신고) 청산이 종결한 때에는 청산인은 3주간내에 이를 등기하고 주무관청에 신고하여야 한다.

제95조 (해산, 청산의 검사, 감독) 법인의 해산 및 청산은 법원이 검사, 감독한다.

제96조 (준용규정) 제58조제2항, 제59조 내지 제62조, 제64조, 제65조 및 제70조의 규정은 청산인에 이를 준용한다.

제5절 벌칙

제97조 (벌칙) 법인의 이사, 감사 또는 청산인은 다음 각호의 경우에는 500만원 이하의 과태료에 처한다. <개정 2007.12.21>
1. 본장에 규정한 등기를 해태한 때
2. 제55조의 규정에 위반하거나 재산목록 또는 사원명부에 부정기재를 한 때
3. 제37조, 제95조에 규정한 검사, 감독을 방해한 때
4. 주무관청 또는 총회에 대하여 사실아닌 신고를 하거나 사실을 은폐한 때
5. 제76조와 제90조의 규정에 위반한 때
6. 제79조, 제93조의 규정에 위반하여 파산선고의 신청을 해태한 때
7. 제88조, 제93조에 정한 공고를 해태하거나 부정한 공고를 한 때

부칙 <제9650호, 2009. 5. 8>
①(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
②(양육비부담조서 작성의 적용례) 제836조의2제5항의 개정규정은 이 법 시행 당시 계속 중인 협의이혼사건에도 적용한다.

「국세기본법」

[시행 2011.10.13] [법률 제10580호, 2011. 4.12, 타법개정]

제4절 인격 <개정 2010.1.1>

제13조(법인으로 보는 단체) ① 법인(「법인세법」 제1조제1호 및 제3호에 따른 내국법인 및 외국법인을 말한다. 이하 같다)이 아닌 사단, 재단, 그 밖의 단체(이하 "법인 아닌 단체"라 한다) 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 수익을 구성원에게 분배하지 아니하는 것은 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다. <개정 2010.12.27>

1. 주무관청의 허가 또는 인가를 받아 설립되거나 법령에 따라 주무관청에 등록한 사단, 재단, 그 밖의 단체로서 등기되지 아니한 것
2. 공익을 목적으로 출연(出捐)된 기본재산이 있는 재단으로서 등기되지 아니한 것

② 제1항에 따라 법인으로 보는 사단, 재단, 그 밖의 단체 외의 법인 아닌 단체 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 것으로서 대표자나 관리인이 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받은 것도 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다. 이 경우 해당 사단, 재단, 그 밖의 단체의 계속성과 동질성이 유지되는 것으로 본다. <개정 2010.12.27>

1. 사단, 재단, 그 밖의 단체의 조직과 운영에 관한 규정(規程)을 가지고 대표자나 관리인을 선임하고 있을 것
2. 사단, 재단, 그 밖의 단체 자신의 계산과 명의로 수익과 재산을 독립적으로 소유·관리할 것
3. 사단, 재단, 그 밖의 단체의 수익을 구성원에게 분배하지 아니할 것

③ 제2항에 따라 법인으로 보는 법인 아닌 단체는 그 신청에 대하여 관할 세무서장의 승인을 받은 날이 속하는 과세기간과 그 과세기간이 끝난 날부터 3년이 되는 날이 속하는 과세기간까지는 거주자 또는 비거주자로 변경할 수 없다. 다만, 제2항 각 호의 요건을 갖추지 못하게 되어 승인취소를 받는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.12.27>

④ 제1항과 제2항에 따라 법인으로 보는 법인 아닌 단체(이하 "법인으로 보는 단체"라 한다)의 국세에 관한 의무는 그 대표자나 관리인이 이행하여야 한다. <개정 2010.12.27>

⑤ 법인으로 보는 단체는 국세에 관한 의무 이행을 위하여 대표자나 관리인을 선임하거나 변경한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 세무서장에게 신고하여야 한다.

⑥ 법인으로 보는 단체가 제5항에 따른 신고를 하지 아니한 경우에는 관할 세무서장은 그 단체의 구성원 또는 관계인 중 1명을 국세에 관한 의무를 이행하는 사람으로 지정할 수 있다.

⑦ 법인으로 보는 단체의 신청·승인과 납세번호 등의 부여 및 승인취소에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.1.1]

부칙 <제10621호, 2011. 5. 2>

①(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

②(세무조사 대상자 선정에 관한 적용례) 제81조의6제2항의 개정규정은 이 법 시행일이 속하는 과세기간분부터 적용한다.

「법인세법」

[시행 2011.10.26] [법률 제10898호, 2011. 7.25, 타법개정]

제1장 총칙 <개정 2010.12.30>

제1조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "내국법인"(內國法人)이란 국내에 본점이나 주사무소 또는 사업의 실질적 관리장소를 둔 법인을 말한다.
2. "비영리내국법인"이란 내국법인 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다.
   가. 「민법」 제32조에 따라 설립된 법인
   나. 「사립학교법」이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인으로서 「민법」 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인(대통령령으로 정하는 조합법인 등이 아닌 법인으로서 그 주주(株主)·사원 또는 출자자(出資者)에게 이익을 배당할 수 있는 법인은 제외한다)
   다. 「국세기본법」 제13조제4항에 따른 법인으로 보는 단체(이하 "법인으로 보는 단체"라 한다)
3. "외국법인"이란 외국에 본점 또는 주사무소를 둔 법인(국내에 사업의 실질적 관리장소가 소재하지 아니하는 경우에 한한다)을 말한다.
4. "비영리외국법인"이란 외국법인 중 외국의 정부·지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인(법인으로 보는 단체를 포함한다)을 말한다.
5. "사업연도"란 법인의 소득을 계산하는 1회계기간을 말한다.
6. "연결납세방식"이란 둘 이상의 내국법인을 하나의 과세표준과 세액을 계산하는 단위로 하여 제2장의3에 따라 법인세를 신고·납부하는 방식을 말한다.
7. "연결법인"이란 연결납세방식을 적용받는 내국법인을 말한다.
8. "연결집단"이란 연결법인 전체를 말한다.
9. "연결모법인"(連結母法人)이란 연결집단 중 다른 연결법인을 완전 지배하는 연결법인을 말하고, "연결자법인"(連結子法人)이란 연결모법인의 완전 지배를 받는 연결법인을 말한다.
10. "연결사업연도"란 연결집단의 소득을 계산하는 1회계기간을 말한다.

[전문개정 2010.12.30]

제3조(과세소득의 범위) ① 법인세는 다음 각 호의 소득에 대하여 부과한다. 다만, 비영리내국법인과 외국법인에 대하여는 제1호 및 제3호의 소득에 대하여만 법인세를 부과한다.

1. 각 사업연도의 소득
2. 청산소득(淸算所得)
3. 제55조의2 및 제95조의2에 따른 토지등 양도소득

② 연결법인의 각 사업연도의 소득은 제76조의14제1항의 각 연결사업연도의 소득으로 한다.

③ 비영리내국법인의 각 사업연도의 소득은 다음 각 호의 사업 또는 수입(이하 "수익사업"이라 한다)에서 생기는 소득으로 한다.

1. 제조업, 건설업, 도매업·소매업, 소비자용품수리업, 부동산·임대 및 사업서비스업 등 수익이 발생하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 것
2. 「소득세법」 제16조제1항에 따른 이자소득
3. 「소득세법」 제17조제1항에 따른 배당소득
4. 주식·신주인수권(新株引受權) 또는 출자지분(出資持分)의 양도로 인하여 생기는 수입
5. 고정자산(고유목적사업에 직접 사용하는 고정자산으로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)의 처분으로 인하여 생기는 수입
6. 「소득세법」 제94조제1항제2호 및 제4호에 따른 자산의 양도로 인하여 생기는 수입
7. 제1호부터 제6호까지의 규정 외에 대가(對價)를 얻는 계속적 행위로 인하여 생기는 수입으로서 대통령령으로 정하는 것

④ 외국법인의 각 사업연도의 소득은 제93조에 따른 국내원천소득(이하 "국내원천소득"이라 한다)으로 한다. 다만, 비영리외국법인의 경우에는 국내원천소득 중 수익사업에서 생기는 소득만 해당한다.

[전문개정 2010.12.30]

제4관 준비금 및 충당금의 손금산입 <개정 2010.12.30>

제29조(고유목적사업준비금의 손금산입) ① 비영리내국법인(법인으로 보는 단체의 경우에는 대통령령으로 정하는 단체만 해당한다)이 각 사업연도에 그 법인의 고유목적사업이나 지정기부금(이하 이 조에서 "고유목적사업등"이라 한다)에 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우에는 다음 각 호의 금액을 합한 금액의 범위에서 그 사업연도의 소득금액을 계산할 때 이를 손금에 산입한다.

1. 「소득세법」 제16조제1항제1호부터 제10호까지의 규정에 따른 이자소득의 금액
2. 「소득세법」 제17조제1항제1호·제2호·제5호 및 제6호의 배당소득의 금액. 다만, 「상속세 및 증여세법」 제16조 또는 같은 법 제48조에 따라 상속세 과세가액 또는 증여세 과세가액에 산입되거나 증여세가 부과되는 주식등으로부터 발생한 배당소득금액은 제외한다.
3. 특별법에 따라 설립된 비영리내국법인이 해당 법률에 따른 복지사업으로서 그 회원이나 조합원에게 대출한 융자금에서 발생한 이자금액
4. 제1호부터 제3호까지에 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50(「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 고유목적사업등에 대한 지출액 중 100분의 50 이상의 금액을 장학금으로 지출하는 법인의 경우에는 100분의 80)을 곱하여 산출한 금액

② 비영리내국법인이 제1항에 따라 손금으로 계상한 고유목적사업준비금을 고유목적사업등에 지출하는 경우에는 그 금액을 먼저 계상한 사업연도의 고유목적사업준비금부터 차례로 상계(相計)하여야 한다. 이 경우 직전 사업연도 종료일 현재의 고유목적사업준비금의 잔액을 초과하여 해당 사업연도의 고유목적사업등에 지출한 금액이 있는 경우 그 금액은 그 사업연도에 계상할 고유목적사업준비금에서 지출한 것으로 보아 제1항을 적용한다.

③ 제1항에 따라 고유목적사업준비금을 손금에 산입한 법인이 사업에 관한 모든 권리와 의무를 다른 비영리내국법인에게 포괄적으로 양도하고 해산하는 경우에는 해산등기일 현재의 고유목적사업준비금 잔액은 그 다른 비영리내국법인이 승계할 수 있다.

④ 제1항에 따라 손금에 산입한 고유목적사업준비금의 잔액이 있는 비영리내국법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우 그 잔액은 해당 사유가 발생한 날이 속하는 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입한다.

1. 해산한 경우(제3항에 따라 고유목적사업준비금을 승계한 경우는 제외한다)
2. 고유목적사업을 전부 폐지한 경우
3. 법인으로 보는 단체가 「국세기본법」 제13조제3항에 따라 승인취소되거나 거주자로 변경된 경우
4. 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 사업연도의 종료일 이후 5년이 되는 날까지 고유목적사업등에 사용하지 아니한 경우(5년 내에 사용하지 아니한 잔액으로 한정한다)

⑤ 제4항제4호에 따라 고유목적사업준비금의 잔액을 익금에 산입하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 이자 상당액을 해당 사업연도의 법인세에 가산하여 납부하여야 한다.

⑥ 제1항은 이 법이나 다른 법률에 따라 감면 등을 적용받는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 적용하지 아니한다.

⑦ 제1항을 적용받으려는 비영리내국법인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 준비금의 계상 및 지출에 관한 명세서를 비치·보관하고 이를 납세지 관할 세무서장에게 제출하여야 한다.

⑧ 제1항 및 제3항에 따른 고유목적사업의 범위 및 승계, 수익사업에서 발생한 소득의 계산 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.12.30]

제3절 신고 및 납부 <개정 2010.12.30>

제60조(과세표준 등의 신고) ① 납세의무가 있는 내국법인은 각 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 3개월 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준과 세액을 납세지 관할 세무서장에게 신고하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고를 할 때에는 그 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 기업회계기준을 준용하여 작성한 개별 내국법인의 재무상태표·포괄손익계산서 및 이익잉여금처분계산서(또는 결손금처리계산서)
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 작성한 세무조정계산서(이하 "세무조정계산서"라 한다)
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류

③ 제1항은 내국법인으로서 각 사업연도의 소득금액이 없거나 결손금이 있는 법인의 경우에도 적용한다.

④ 내국법인이 합병 또는 분할로 해산하는 경우에 제1항에 따른 신고를 할 때에는 그 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 합병등기일 또는 분할등기일 현재의 피합병법인·분할법인 또는 소멸한 분할합병의 상대방법인의 재무상태표와 합병법인등이 그 합병 또는 분할에 따라 승계한 자산 및 부채의 명세서
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
⑤ 제1항에 따른 신고를 할 때 그 신고서에 제2항제1호 및 제2호의 서류를 첨부하지 아니하면 이 법에 따른 신고로 보지 아니한다. 다만, 제3조제3항제1호 및 제7호에 따른 수익사업을 하지 아니하는 비영리내국법인은 그러하지 아니하다.
⑥ 납세지 관할 세무서장 및 관할지방국세청장은 제1항과 제2항에 따라 제출된 신고서 또는 그 밖의 서류에 미비한 점이 있거나 오류가 있을 때에는 보정할 것을 요구할 수 있다.
⑦ 제1항에도 불구하고 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제2조에 따라 감사인(監査人)에 의한 감사를 받아야 하는 내국법인이 해당 사업연도의 감사가 종결되지 아니하여 결산이 확정되지 아니하였다는 사유로 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고기한의 연장을 신청한 경우에는 그 신고기한을 1개월의 범위에서 연장할 수 있다.
⑧ 제7항에 따라 신고기한이 연장된 내국법인이 세액을 납부할 때에는 기한 연장일수에 금융회사 등의 이자율을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율을 적용하여 계산한 금액을 가산하여 납부하여야 한다. 이 경우 기한 연장일수는 제1항에 따른 신고기한의 다음 날부터 신고 및 납부가 이루어진 날(연장기한까지 신고납부가 이루어진 경우만 해당한다) 또는 연장된 날까지의 일수로 한다.
[전문개정 2010.12.30]

제62조(비영리내국법인의 과세표준 신고 특례) ① 비영리내국법인은 제3조제3항제2호에 따른 이자·할인액 및 이익(「소득세법」 제16조제1항제11호의 비영업대금의 이익은 제외하고, 투자신탁의 이익을 포함하며, 이하 이 조에서 "이자소득"이라 한다)으로서 제73조에 따라 원천징수된 이자소득에 대하여는 제60조제1항에도 불구하고 과세표준 신고를 하지 아니할 수 있다. 이 경우 과세표준 신고를 하지 아니한 이자소득은 제14조에 따른 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 포함하지 아니한다.
② 제1항에 따른 비영리내국법인의 이자소득에 대한 법인세의 과세표준 신고와 징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2010.12.30]

제62조의2(비영리내국법인의 자산양도소득에 대한 과세특례) ① 비영리내국법인(제3조제3항제1호에서 규정하는 수익사업을 하는 비영리내국법인은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)이 제3조제3항제4호부터 제6호까지의 수입으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자산의 양도로 인하여 발생하는 소득(이하 이 조에서 "자산양도소득"이라 한다)이 있는 경우에는 제60조제1항에도 불구하고 과세표준 신고를 하지 아니할 수 있다. 이 경우 과세표준 신고를 하지 아니한 소득은 제14조에 따른 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 포함하지 아니한다.
1. 「소득세법」 제94조제1항제3호에 해당하는 주식등과 대통령령으로 정하는 주식등
2. 토지 또는 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다)
3. 「소득세법」 제94조제1항제2호 및 제4호의 자산
② 제1항에 따라 과세표준의 신고를 하지 아니한 자산양도소득에 대하여는 「소득세법」 제92조를 준용하여 계산한 과세표준에 같은 법 제104조제1항 각 호의 세율을 적용하여 계산한 금액을 법인세로 납부하여야 한다. 이 경우 같은 법 제104조제4항에 따라 가중된 세율을 적용하는 경우에는 제55조의2를 적용하지 아니한다.
③ 제2항을 적용할 때 「소득세법」 제92조를 준용하여 계산한 과세표준은 자산의 양도로 인하여 발생한 총수입금액(이하 이 조에서 "양도가액"이라 한다)에서 필요경비를 공제하고, 공제한 후의 금액(이하 "양도차익"이라 한다)에서 「소득세법」 제95조제2항 및 제103조에 따른 금액을 공제하여 계산한다.
④ 제3항에 따른 양도가액, 필요경비 및 양도차익의 계산에 관하여는 「소득세법」 제96조부터 제98조까지 및 제100조를 준용한다. 다만, 「상속세 및 증여세법」에 따라 상속세 과세가액 또는 증여세 과세가액에 산입되지 아니한 재산을 출연(出捐)받은 비영리내국법인이 대통령령으로 정하는 자산을 양도하는 경우에는 그 자산을 출연한 출연자의 취득가액을 그 법인의 취득가액으로 하며, 「국세기본법」 제13조제2항에 따른 법인으로 보는 단체의 경우에는 같은 항에 따라 승인을 받기 전의 당초 취득한 가액을 취득가액으로 한다.
⑤ 자산양도소득에 대한 과세표준의 계산에 관하여는 「소득세법」 제101조 및 제102조를 준용하고, 자산양도소득에 대한 세액계산에 관하여는 같은 법 제93조를 준용한다.
⑥ 제2항에 따른 법인세의 과세표준에 대한 신고·납부·결정·경정 및 징수에 관하여는 자산 양도일이 속하는 각 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준의 신고·납부·결정·경정 및 징수에 관한 규정을 준용하되, 그 밖의 법인세액에 합산하여 신고·납부·결정·경정 및 징수한다. 이 경우 제76조제1항을 준용한다.

⑦ 제2항에 따라 계산한 법인세는 「소득세법」 제105조부터 제107조까지의 규정을 준용하여 양도소득과세표준 예정신고 및 자진납부를 하여야 한다. 이 경우 「소득세법」 제112조 및 제112조의2를 준용한다.
⑧ 비영리내국법인이 제7항에 따른 양도소득과세표준 예정신고를 한 경우에는 제6항에 따른 과세표준에 대한 신고를 한 것으로 본다. 다만, 「소득세법」 제110조제4항 단서에 해당하는 경우에는 제6항에 따른 과세표준에 대한 신고를 하여야 한다.
⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정에 따른 자산양도소득에 대한 특례의 적용방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2010.12.30]

제110조(비영리법인의 수익사업 개시신고) 비영리내국법인과 비영리외국법인(국내사업장을 가지고 있는 외국법인만 해당한다)이 새로 수익사업(제3조제3항제1호 및 제7호에 따른 수익사업만 해당한다)을 시작한 경우에는 그 개시일부터 2개월 이내에 다음 각 호의 사항을 적은 신고서에 그 사업개시일 현재의 그 수익사업과 관련된 재무상태표와 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 납세지 관할 세무서장에게 신고하여야 한다.
1. 법인의 명칭
2. 본점이나 주사무소 또는 사업의 실질적 관리장소의 소재지
3. 대표자의 성명과 경영 또는 관리책임자의 성명
4. 고유목적사업
5. 수익사업의 종류
6. 수익사업 개시일
7. 수익사업의 사업장
[전문개정 2010.12.30]

제113조(구분경리) ① 비영리법인이 수익사업을 하는 경우에는 자산·부채 및 손익을 그 수익사업에 속하는 것과 수익사업이 아닌 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다.
② 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 적용을 받는 법인은 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 신탁재산에 귀속되는 소득과 그 밖의 소득을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다.
③ 다른 내국법인을 합병하는 법인은 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 자산·부채 및 손익을 피합병법인으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다. 다만, 제25조제1항제1호의 중소기업 간 또는 동일사업을 하는 법인 간에 합병하는 경우에는 회계를 구분하여 기록하지 아니할 수 있다.
1. 합병등기일 현재 제13조제1호의 결손금이 있는 경우 또는 제45조제2항에 따라 피합병법인의 이월결손금을 공제받으려는 경우: 그 결손금 또는 이월결손금을 공제받는 기간
2. 그 밖의 경우: 합병 후 5년간
④ 내국법인이 분할(물적분할은 제외한다)하는 경우 분할신설법인등은 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 자산·부채 및 손익을 분할법인등으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 별개의 회계로 구분하여 기록하여야 한다. 다만, 제25조제1항제1호의 중소기업 간 또는 동일사업을 하는 법인 간에 분할합병하는 경우에는 회계를 구분하여 기록하지 아니할 수 있다.
1. 제46조의4제2항에 따라 분할법인등의 이월결손금을 공제받으려는 경우: 그 이월결손금을 공제받는 기간
2. 그 밖의 경우: 분할 후 5년간
⑤ 연결모법인이 다른 내국법인(합병등기일 현재 연결법인이 아닌 경우만 해당한다)을 합병(연결모법인을 분할합병의 상대방 법인으로 하는 분할합병을 포함한다)한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 자산·부채 및 손익을 피합병법인(분할법인을 포함한다)으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 별개의 회계로 구분하여 기록하여야 한다.
1. 합병등기일 현재 제76조의13제1항제1호의 결손금이 있는 경우 또는 제76조의13제3항제2호에 따라 피합병법인의 이월결손금을 공제받으려는 경우
2. 그 밖의 경우에는 합병 후 5년간
⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 구분경리의 방법, 동일사업을 하는 법인의 판정, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2010.12.30]

「법인세법 시행규칙」

[시행 2011. 9.30] [기획재정부령 제237호, 2011. 9.30, 일부개정]

제76조(비영리법인의 구분경리) ①비영리법인이 법 제113조제1항의 규정에 의하여 구분경리하는 경우 수익사업과 기타의 사업에 공통되는 자산과 부채는 이를 수익사업에 속하는 것으로 한다.

②비영리법인이 구분경리를 하는 경우에는 수익사업의 자산의 합계액에서 부채(충당금을 포함한다)의 합계액을 공제한 금액을 수익사업의 자본금으로 한다.

③비영리법인이 기타의 사업에 속하는 자산을 수익사업에 지출 또는 전입한 경우 그 자산가액은 자본의 원입으로 경리한다. 이 경우 자산가액은 시가에 의한다.

④비영리법인이 수익사업에 속하는 자산을 기타의 사업에 지출한 경우 그 자산가액중 수익사업의 소득금액(잉여금을 포함한다)을 초과하는 금액은 자본원입액의 반환으로 한다. 이 경우 「조세특례제한법」 제74조제1항제1호의 규정을 적용받는 법인이 수익사업회계에 속하는 자산을 비영리사업회계에 전입한 경우에는 이를 비영리사업에 지출한 것으로 한다. <개정 2005.2.28>

⑤비영리법인의 경우 법 제112조의 규정에 의한 장부의 기장은 제1항 내지 제4항의 규정에 의한다.

⑥비영리법인이 법 제113조제1항의 규정에 의하여 수익사업과 기타의 사업의 손익을 구분경리하는 경우 공통되는 익금과 손금은 다음 각호의 규정에 의하여 구분계산하여야 한다. 다만, 공통익금 또는 손금의 구분계산에 있어서 개별손금(공통손금외의 손금의 합계액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 없는 경우나 기타의 사유로 다음 각호의 규정을 적용할 수 없거나 적용하는 것이 불합리한 경우에는 공통익금의 수입항목 또는 공통손금의 비용항목에 따라 국세청장이 정하는 작업시간·사용시간·사용면적등의 기준에 의하여 안분계산한다.

1. 수익사업과 기타의 사업의 공통익금은 수익사업과 기타의 사업의 수입금액 또는 매출액에 비례하여 안분계산
2. 수익사업과 기타의 사업의 업종이 동일한 경우의 공통손금은 수익사업과 기타의 사업의 수입금액 또는 매출액에 비례하여 안분계산
3. 수익사업과 기타의 사업의 업종이 다른 경우의 공통손금은 수익사업과 기타의 사업의 개별 손금액에 비례하여 안분계산

⑦제6항의 규정에 의한 공통되는 익금은 과세표준이 되는 것에 한하며, 공통되는 손금은 익금에 대응하는 것에 한한다.

부칙 <제237호, 2011. 9.30>

제1조(시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 별표 6의4 및 별표 6의6의 개정규정은 2011년 7월 1일부터 적용한다.

제2조(지정기부금단체등의 범위에 관한 적용례) 별표 6의2의 개정규정은 이 규칙 시행 후 최초로 지출하는 기부금부터 적용한다.

「비영리민간단체지원법」

[시행 2008. 2.29] [법률 제8852호, 2008. 2.29, 타법개정]

제1조 (목적) 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에 있어서 "비영리민간단체"라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.

1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
3. 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

제3조 (기본방향) 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제4조 (등록) ①이 법이 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관(이하 "주무장관"이라 한다), 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 등록을 신청하여야 하며, 등록신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 그 등록을 수리하여야 한다.

②주무장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체가 제1항의 규정에 의하여 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다. <개정 2008.2.29>

제5조 (비영리민간단체에 대한 지원 등) ①비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

②행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제6조 (보조금의 지원) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체(이하 "등록 비영리민간단체"라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 "공익사업"이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다. <개정 2008.2.29>

②제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

③제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경우를 제외하고는 보조금의예산및관리에관한법률을 준용한다.

제7조 (지원사업의 선정등) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다. <개정 2008.2.29>

②행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 사업유형내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다. <개정 2008.2.29>

③제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회의장이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성한다.

④행정안전부장관은 매년 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 포함한 구체적 선정기준을 마련하여 제8조의 규정에 의한 사업계획 제출기한 2월 전에 공고하거나 등록 비영리민간단체에게 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회의 위원자격, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 (사업계획서 제출) 등록 비영리민간단체가 공익사업을 추진하기 위하여 보조금을 교부받고자 할 때에는 사업의 목적과 내용, 소요경비, 기타 필요한 사항을 기재한 사업계획서를 당해 회계연도 3월 말까지 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제9조 (사업보고서 제출) 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획서에 의하여 사업을 완료한 때에

는 다음 회계연도 1월 말까지 사업보고서를 작성하여 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제10조 (조세감면) 등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 조세에 관한 법령이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다.

제11조 (우편요금의 지원) 등록 비영리민간단체의 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부를 감액할 수 있으며, 그 내용과 범위에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조 (보조금의 환수등) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 그가 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때에도 또한 같다. <개정 2008.2.29>

②행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세체납처분 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다. <개정 2008.2.29>

제13조 (벌칙) ①사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

②교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.

부칙 <제8852호, 2008. 2.29> (정부조직법)

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, · · ·<생략>· · ·, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ① 부터 <205> 까지 생략

<206> 비영리민간단체지원법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항 전단, 제5조제2항, 제6조제1항, 제7조제1항·제2항 전단, 같은 조 제4항, 제8조, 제9조 및 제12조 제1항·제2항 중 "행정자치부장관"을 각각 "행정안전부장관"으로 한다.

<207> 부터 <760> 까지 생략

제7조 생략

「의료법」

[시행 2011.10. 8] [법률 제10564호, 2011. 4. 7, 타법개정]

제3장 의료기관

제1절 의료기관의 개설

제33조(개설) ①의료인은 이 법에 따른 의료기관을 개설하지 아니하고는 의료업을 할 수 없으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의료기관 내에서 의료업을 하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

1. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 응급환자를 진료하는 경우
2. 환자나 환자 보호자의 요청에 따라 진료하는 경우
3. 국가나 지방자치단체의 장이 공익상 필요하다고 인정하여 요청하는 경우
4. 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 가정간호를 하는 경우
5. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령으로 특별히 정한 경우나 환자가 있는 현장에서 진료를 하여야 하는 부득이한 사유가 있는 경우

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다. 이 경우 의사는 종합병원·병원·요양병원 또는 의원을, 치과의사는 치과병원 또는 치과의원을, 한의사는 한방병원·요양병원 또는 한의원을, 조산사는 조산원만을 개설할 수 있다. <개정 2009.1.30>

1. 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사
2. 국가나 지방자치단체
3. 의료업을 목적으로 설립된 법인(이하 "의료법인"이라 한다)
4. 「민법」이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인
5. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 준정부기관, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원, 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

③제2항에 따라 의원·치과의원·한의원 또는 조산원을 개설하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

④제2항에 따라 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원을 개설하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 이 경우 시·도지사는 개설하려는 의료기관이 제36조에 따른 시설 기준에 맞지 아니하는 경우에는 개설허가를 할 수 없다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

⑤제3항과 제4항에 따라 개설된 의료기관이 개설 장소를 이전하거나 개설에 관한 신고 또는 허가사항 중 보건복지부령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 때에도 제3항 또는 제4항과 같다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

⑥조산원을 개설하는 자는 반드시 지도의사(指導醫師)를 정하여야 한다.

⑦다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의료기관을 개설할 수 없다.

1. 약국 시설 안이나 구내인 경우
2. 약국의 시설이나 부지 일부를 분할·변경 또는 개수하여 의료기관을 개설하는 경우
3. 약국과 전용 복도·계단·승강기 또는 구름다리 등의 통로가 설치되어 있거나 이런 것들을 설치하여 의료기관을 개설하는 경우

⑧ 제2항제1호의 의료인은 하나의 의료기관만 개설할 수 있다. 다만, 2 이상의 의료인 면허를 소지한 자가 의원급 의료기관을 개설하려는 경우에는 하나의 장소에 한하여 면허 종별에 따른 의료기관을 함께 개설할 수 있다. <신설 2009.1.30>

[2007. 12. 27. 법률 제9386호에 의하여 2007.12.27. 헌법재판소에서 헌법불합치된 이 조 제2항을 개정함]

제2절 의료법인

제48조(설립 허가 등) ①제33조제2항에 따른 의료법인을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관과 그 밖의 서류를 갖추어 그 법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

②의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설을 갖추는 데에 필요한 자금을 보유하여야 한다.

③의료법인이 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

④이 법에 따른 의료법인이 아니면 의료법인이나 이와 비슷한 명칭을 사용할 수 없다.

제49조(부대사업) ①의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 다음의 부대사업을 할 수 있다. 이 경우 부대사업으로 얻은 수익에 관한 회계는 의료법인의 다른 회계와 구분하여 계산하여야 한다. <개정

2008.2.29, 2010.1.18>
1. 의료인과 의료관계자 양성이나 보수교육
2. 의료나 의학에 관한 조사 연구
3. 「노인복지법」 제31조제2호에 따른 노인의료복지시설의 설치·운영
4. 「장사 등에 관한 법률」 제25조제1항에 따른 장례식장의 설치·운영
5. 「주차장법」 제19조제1항에 따른 부설주차장의 설치·운영
6. 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업 중 대통령령으로 정하는 사업
7. 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업

②제1항제4호·제5호 및 제7호의 부대사업을 하려는 의료법인은 타인에게 임대 또는 위탁하여 운영할 수 있다.

③제1항 및 제2항에 따라 부대사업을 하려는 의료법인은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 미리 의료기관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하여야 한다. 신고사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

제50조(「민법」의 준용) 의료법인에 대하여 이 법에 규정된 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

제51조(설립 허가 취소) 보건복지부장관 또는 시·도지사는 의료법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 설립 허가를 취소할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>
1. 정관으로 정하지 아니한 사업을 한 때
2. 설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 아니한 때
3. 의료법인이 개설한 의료기관이 제64조에 따라 개설허가를 취소당한 때
4. 보건복지부장관 또는 시·도지사가 감독을 위하여 내린 명령을 위반한 때
5. 제49조제1항에 따른 부대사업 외의 사업을 한 때

제64조(개설 허가 취소 등) ①보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 의료업을 정지시키거나 개설 허가를 취소하거나 의료기관 폐쇄를 명할 수 있다. 다만, 제8호에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가를 취소하거나 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며, 의료기관 폐쇄는 제33조제3항과 제35조제1항 본문에 따라 신고한 의료기관에만 명할 수 있다. <개정 2007.7.27, 2008.2.29, 2009.1.30, 2010.1.18>
1. 개설 신고나 개설 허가를 한 날부터 3개월 이내에 정당한 사유 없이 업무를 시작하지 아니한 때
2. 무자격자에게 의료행위를 하게 하거나 의료인에게 면허 사항 외의 의료행위를 하게 한 때
3. 제61조에 따른 관계 공무원의 직무 수행을 기피 또는 방해하거나 제59조 또는 제63조에 따른 명령을 위반한 때
4. 제33조제2항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 의료법인·비영리법인, 준정부기관·지방의료원 또는 한국보훈복지의료공단의 설립허가가 취소되거나 해산된 때
5. 제33조제5항, 제40조 또는 제56조를 위반한 때
6. 제63조에 따른 시정명령(제27조의2제1항·제3항·제5항 위반에 따른 시정명령을 제외한다)을 이행하지 아니한 때
7. 「약사법」 제24조제2항을 위반하여 담합행위를 한 때
8. 의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때

②제1항에 따라 개설 허가를 취소당하거나 폐쇄 명령을 받은 자는 그 취소된 날이나 폐쇄 명령을 받은 날부터 6개월 이내에, 의료업 정지처분을 받은 자는 그 업무 정지기간 중에 각각 의료기관을 개설·운영하지 못한다. 다만, 제1항제8호에 따라 의료기관 개설 허가를 취소당하거나 폐쇄 명령을 받은 자는 취소당한 날이나 폐쇄 명령을 받은 날부터 3년 안에는 의료기관을 개설·운영하지 못한다.

제64조(개설 허가 취소 등) ①보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 의료업을 정지시키거나 개설 허가를 취소하거나 의료기관 폐쇄를 명할 수 있다. 다만, 제8호에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가를 취소하거나 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며, 의료기관 폐쇄는 제33조제3항과 제35조제1항 본문에 따라 신고한 의료기관에만 명할 수 있다. <개정 2007.7.27, 2008.2.29, 2009.1.30, 2010.1.18, 2011.8.4>
1. 개설 신고나 개설 허가를 한 날부터 3개월 이내에 정당한 사유 없이 업무를 시작하지 아니한 때
2. 의료인이나 의료기관 종사자가 무자격자에게 의료행위를 하게 하거나 의료인에게 면허 사항 외의 의료행위

를 하게 한 때
3. 제61조에 따른 관계 공무원의 직무 수행을 기피 또는 방해하거나 제59조 또는 제63조에 따른 명령을 위반한 때
4. 제33조제2항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 의료법인 · 비영리법인, 준정부기관 · 지방의료원 또는 한국보훈복지의료공단의 설립허가가 취소되거나 해산된 때
5. 제33조제5항, 제40조 또는 제56조를 위반한 때
6. 제63조에 따른 시정명령(제27조의2제1항 · 제3항 · 제5항 위반에 따른 시정명령을 제외한다)을 이행하지 아니한 때
7. 「약사법」 제24조제2항을 위반하여 담합행위를 한 때
8. 의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때

②제1항에 따라 개설 허가를 취소당하거나 폐쇄 명령을 받은 자는 그 취소된 날이나 폐쇄 명령을 받은 날부터 6개월 이내에, 의료업 정지처분을 받은 자는 그 업무 정지기간 중에 각각 의료기관을 개설 · 운영하지 못한다. 다만, 제1항제8호에 따라 의료기관 개설 허가를 취소당하거나 폐쇄 명령을 받은 자는 취소당한 날이나 폐쇄 명령을 받은 날부터 3년 안에는 의료기관을 개설 · 운영하지 못한다.

[시행일 : 2012.2.5] 제64조

부칙 <제11005호, 2011. 8. 4>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제3조의3제1항제3호의 개정규정 및 부칙 제4조는 공포한 날부터 시행하고, 제61조, 제64조 및 제66조의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(광고심의에 대한 적용례) 제57조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 같은 개정규정의 광고매체를 이용하여 광고를 하는 자부터 적용한다.

제3조(자격정지에 관한 경과조치) 제66조의 개정규정 시행 전에 발생한 위반행위에 대하여는 같은 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

제4조(다른 법률의 개정) ① 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조제1항 중 "정신과의사"를 "정신건강의학과의사"로 한다.

② 군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제40조제2항 중 "정신과"를 "정신건강의학과"로 한다.

③ 기르는 어업육성법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제15조제1호 단서 중 "정신과전문의"를 "정신건강의학과전문의"로 한다.

④ 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제28조제1항 중 "정신과의사"를 "정신건강의학과의사"로 한다.

⑤ 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제1호, 제4조제2항 · 제6항, 제9조, 제22조제2항제5호, 같은 조 제4항, 제25조제2항 중 "정신과"를 각각 "정신건강의학과"로 한다.

⑥ 소년법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조 중 "정신과의사"를 "정신건강의학과의사"로 한다.

⑦ 수의사법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제1호·제3호 중 "정신과전문의"를 각각 "정신건강의학과전문의"로 한다.

⑧ 인신보호법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조제2항 중 "정신과의사"를 "정신건강의학과의사"로 한다.

⑨ 장기등 이식에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조제3항제3호 단서 중 "정신과전문의"를 "정신건강의학과전문의"로 한다.

⑩ 정신보건법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제3호, 제10조제7항, 제23조제2항 중 "정신과" 또는 "정신과"를 각각 "정신건강의학과"로 한다.

제11조제1항제6호, 제12조제3항제4호, 제12조의2제3호, 제22조제1항·제2항, 제24조제1항·제2항, 같은 조 제3항 단서 및 제6항 단서, 제25조제1항·제2항·제3항, 같은 조 제6항 본문, 제26조제4항·제5항, 제26조의3 단서, 제28조제5항제1호, 같은 조 제6항 후단, 제36조제2항, 제37조제1항, 같은 조 제3항 전단, 제40조제1항, 제41조제3항, 제44조제2항, 제46조제2항, 제46조의2제2항 본문 및 단서, 제55조제5호, 제57조제9호·제10호 중 "정신과전문의" 또는 "정신과전문의"를 각각 "정신건강의학과전문의"로 한다.

⑪ 축산법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조제2항제2호 단서 및 제3호 단서 중 "정신과전문의"를 각각 "정신건강의학과전문의"로 한다.

⑫ 치료감호법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항 본문 및 단서, 제13조, 제37조제2항 중 "정신과"를 각각 "정신건강의학과"로 한다.

⑬ 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제39조제2항 중 "정신과"를 "정신건강의학과"로 한다.

⑭ 말산업 육성법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제13조제1항제2호 단서 중 "정신과전문의"를 "정신건강의학과전문의"로 한다.

「의료법 시행령」

[시행 2011. 2.14] [대통령령 제22667호, 2011. 2.14, 타법개정]

제19조(의료법인의 설립허가신청) 법 제48조제1항에 따라 의료법인을 설립하려는 자는 의료법인설립허가신청서에 보건복지부령으로 정하는 서류를 첨부하여 그 법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

제29조(의료기관 인증업무의 위탁) ① 법 제58조제2항에 따라 보건복지부장관은 의료기관 인증을 목적으로 보건복지부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인(이하 이 조에서 "인증전담기관"이라 한다)에 다음 각 호의 업무를 위탁한다.

1. 법 제58조의3제2항에 따른 인증기준의 충족 여부 평가
2. 법 제58조의3제3항에 따른 평가결과와 인증등급의 통보
3. 법 제58조의3제6항에 따른 조건부인증을 받은 의료기관에 대한 재인증
4. 법 제58조의4제1항 및 제2항에 따른 인증신청의 접수
5. 법 제58조의5에 따른 이의신청의 접수 및 처리 결과의 통보
6. 법 제58조의6제1항에 따른 인증서 교부
7. 법 제58조의7제1항에 따른 인증을 받은 의료기관의 인증기준, 인증 유효기간 및 법 제58조의3제2항에 따라 평가한 결과 등의 인터넷 홈페이지 등에의 공표

② 인증전담기관의 장은 위탁받은 업무의 처리 내용을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

[전문개정 2011.1.24]

부칙 <제22667호, 2011. 2.14> (결핵예방법 시행령)

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법령의 개정) ① 의료법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3호 중 "「결핵예방법」 제29조에 따라 결핵관리요원으로서 하는"을 "「결핵예방법」 제18조에 따른"으로 한다.

② 생략

「사회복지사업법」

[시행 2011.10. 5] [법률 제10426호, 2011. 1. 4, 타법개정]

제2장 사회복지법인

제16조(법인의 설립허가) ① 사회복지법인(이하 이 장에서 "법인"이라 한다)을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 한다.
② 제1항에 따라 설립된 법인은 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 하여야 한다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제16조제1항

제17조(정관) ① 법인의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 목적
2. 명칭
3. 주된 사무소의 소재지
4. 사업의 종류
5. 자산 및 회계에 관한 사항
6. 임원의 임면(任免) 등에 관한 사항
7. 회의에 관한 사항
8. 수익(收益)을 목적으로 하는 사업이 있는 경우 그에 관한 사항
9. 정관의 변경에 관한 사항
10. 존립시기와 해산 사유를 정한 경우에는 그 시기와 사유 및 남은 재산의 처리방법
11. 공고 및 공고방법에 관한 사항
② 법인이 정관을 변경하려는 경우에는 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 다만, 보건복지부령으로 정하는 경미한 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제17조제2항

제18조(임원) ① 법인은 대표이사를 포함한 이사 5명 이상과 감사 2명 이상을 두어야 한다.
② 이사회의 구성에 있어서 대통령령으로 정하는 특별한 관계에 있는 사람이 이사 현원(現員)의 5분의 1을 초과할 수 없다.
③ 이사의 임기는 3년으로 하고 감사의 임기는 2년으로 하며, 각각 연임할 수 있다.
④ 외국인인 이사는 이사 현원의 2분의 1 미만이어야 한다.
⑤ 법인은 임원을 임면하는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 시·도지사에게 보고하여야 한다.
⑥ 감사는 이사와 제2항에 따른 특별한 관계에 있는 사람이 아니어야 하며, 감사 중 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 사람 중에서 시·도지사가 추천할 수 있다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제18조제5항, 제18조제6항

제19조(임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 임원이 될 수 없다.
1. 제7조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 제22조에 따른 해임명령에 따라 해임된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람
② 임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되었을 때에는 그 자격을 상실한다.
[전문개정 2011.8.4]

제20조(임원의 보충) ① 이사 또는 감사 중에 결원이 생겼을 때에는 2개월 이내에 보충하여야 한다.
② 법인이 제1항에 따른 기간 내에 결원을 보충하지 아니하면 시·도지사는 지체 없이 이해관계인의 청구에 의하여 또는 직권으로 임시이사를 선임하여야 한다.
③ 제2항에 따른 임시이사의 선임에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제20조제2항

제21조(임원의 겸직 금지) ① 이사는 법인이 설치한 사회복지시설의 장을 제외한 그 시설의 직원을 겸할 수 없다.

② 감사는 법인의 이사, 법인이 설치한 사회복지시설의 장 또는 그 직원을 겸할 수 없다.
[전문개정 2011.8.4]

제22조(임원의 해임명령) 보건복지부장관은 임원이 다음 각호의 1에 해당한 때에는 법인에 대하여 그 임원의 해임을 명할 수 있다. <개정 1999.4.30, 2010.1.18>
1. 보건복지부장관의 명령을 정당한 이유없이 이행하지 아니한 때
2. 회계부정이나 현저한 불법행위 기타 부당행위등이 발견되었을 때
3. 법인의 업무에 관하여 보건복지부장관에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 허위보고를 한 때
4. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 때
[제목개정 1999.4.30]

제22조(임원의 해임명령) 시·도지사는 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 법인에 그 임원의 해임을 명할 수 있다.
1. 시·도지사의 명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니하였을 때
2. 회계부정이나 현저한 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때
3. 법인의 업무에 관하여 시·도지사에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 거짓으로 보고를 하였을 때
4. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제22조

제23조(재산 등) ① 법인은 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유하여야 한다.
② 법인의 재산은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 기본재산과 보통재산으로 구분하며, 기본재산은 그 목록과 가액(價額)을 정관에 적어야 한다.
③ 법인은 기본재산에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 보건복지부령으로 정하는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.
1. 매도·증여·교환·임대·담보제공 또는 용도변경을 하려는 경우
2. 보건복지부령으로 정하는 금액 이상을 1년 이상 장기차입(長期借入)하려는 경우
④ 제1항에 따른 재산과 그 회계에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제23조제3항

제24조(재산취득보고) 법인이 매수·기부채납, 후원등의 방법으로 재산을 취득한 때에는 지체없이 이를 법인의 재산으로 편입조치하여야 한다. 이 경우 법인은 그 취득사유, 취득재산의 종류·수량 및 가액을 매년 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. <개정 1999.4.30, 2008.2.29, 2010.1.18>

제24조(재산 취득 보고) 법인이 매수·기부채납(寄附採納), 후원 등의 방법으로 재산을 취득하였을 때에는 지체없이 이를 법인의 재산으로 편입조치하여야 한다. 이 경우 법인은 그 취득 사유, 취득재산의 종류·수량 및 가액을 매년 시·도지사에게 보고하여야 한다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제24조

제25조 삭제 <1999.4.30>

제26조(설립허가 취소등) ①보건복지부장관은 법인이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 설립허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 때에는 설립허가를 취소하여야 한다. <개정 1999.4.30, 2008.2.29, 2010.1.18>
1. 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때
2. 설립허가 조건에 위반한 때
3. 목적달성이 불가능하게 된 때
4. 목적사업 외의 사업을 한 때
5. 삭제 <2007.12.14>
6. 정당한 사유없이 설립허가를 받은 날부터 6월 이내에 목적사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때
7. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 정관에 위반한 때
②법인이 제1항제2호 내지 제7호에 해당하여 설립허가를 취소하는 경우는 다른 방법으로 감독목적을 달성할

수 없거나 시정을 명한 후 6월 이내에 법인이 이를 이행하지 아니한 경우에 한한다.

제26조(설립허가 취소 등) ① 시·도지사는 법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 설립허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당할 때에는 설립허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립허가를 받았을 때
2. 설립허가 조건을 위반하였을 때
3. 목적 달성이 불가능하게 되었을 때
4. 목적사업 외의 사업을 하였을 때
5. 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6개월 이내에 목적사업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때
6. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반하였을 때

② 법인이 제1항제2호부터 제6호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하여 설립허가를 취소하는 경우는 다른 방법으로 감독 목적을 달성할 수 없거나 시정을 명한 후 6개월 이내에 법인이 이를 이행하지 아니한 경우로 한정한다.

[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제26조

제27조(남은 재산의 처리) ① 해산한 법인의 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.

② 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 재산은 사회복지사업에 사용하거나 유사한 목적을 가진 법인에 무상으로 대여하거나 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다. 다만, 해산한 법인의 이사 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특별한 관계에 있는 사람이 이사로 있는 법인에 대하여는 그러하지 아니하다.

[전문개정 2011.8.4]

제28조(수익사업) ① 법인은 목적사업의 경비에 충당하기 위하여 필요할 때에는 법인의 설립 목적 수행에 지장이 없는 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

② 법인은 제1항에 따른 수익사업에서 생긴 수익을 법인 또는 법인이 설치한 사회복지시설의 운영 외의 목적에 사용할 수 없다.

③ 제1항에 따른 수익사업에 관한 회계는 법인의 다른 회계와 구분하여 회계처리하여야 한다.

[전문개정 2011.8.4]

제29조 삭제 <1999.4.30>

제30조(합병) ① 법인은 시·도지사의 허가를 받아 이 법에 따른 다른 법인과 합병할 수 있다. 다만, 주된 사무소가 서로 다른 시·도에 소재한 법인 간의 합병의 경우에는 보건복지부장관의 허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 법인이 합병하는 경우 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립된 법인은 합병으로 소멸된 법인의 지위를 승계한다.

[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제30조제1항

제31조(동일명칭 사용 금지) 이 법에 따른 사회복지법인이 아닌 자는 사회복지법인이라는 명칭을 사용하지 못한다.

[전문개정 2011.8.4]

제32조(다른 법률의 준용) 법인에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 준용한다.

[전문개정 2011.8.4]

제33조(사회복지협의회) ① 사회복지에 관한 조사·연구를 하고 각종 복지사업을 조성하기 위하여 전국 단위의 한국사회복지협의회(이하 "중앙협의회"라 한다)와 시·도 단위의 시·도 사회복지협의회(이하 "시·도협의회"라 한다)를 두며, 필요한 경우에는 시·군·구 단위의 시·군·구 사회복지협의회(이하 "시·군·구협의회"라 한다)를 둘 수 있다.

② 중앙협의회, 시·도협의회 및 시·군·구협의회는 이 법에 따른 사회복지법인으로 하되, 제23조제1항은 적용하지 아니한다.

③ 중앙협의회의 설립 및 운영 등에 관한 허가, 인가, 보고 등에 관하여 제16조제1항, 제17조제2항, 제18조제5항·제6항, 제20조제2항, 제22조, 제23조제3항, 제24조, 제26조제1항 및 제30조제1항을 적용할 때에는 "시·도지사"는 "보건복지부장관"으로 본다.

④ 중앙협의회, 시·도협의회 및 시·군·구협의회의 조직과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2011.8.4]
[시행일 : 2012.8.5] 제33조제3항

부칙 <제10997호, 2011. 8. 4>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제2조제1호처목의 개정규정은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행하고, 같은 호 어목의 개정규정은 2011년 10월 5일부터 시행하며, 같은 호 저목 및 제34조제4항의 개정규정은 2012년 6월 8일부터 시행하고, 제16조제1항, 제17조제2항, 제18조제5항·제6항, 제20조제2항, 제22조, 제23조제3항, 제24조, 제26조, 제30조제1항, 제33조제3항, 제34조제3항, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제54조, 제58조의 개정규정 및 부칙 제3조제1항(「사회복지공동모금회법」 제16조의3 신설 부분에 한정한다), 같은 조 제6항(제34조의3과 관련된 개정 부분에 한정한다)은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(사회복지법인에 대한 처분관청의 변경에 따른 경과조치) 이 법 시행 당시 사회복지법인의 설치·운영 등과 관련하여 종전의 규정에 따라 행한 보건복지부장관의 처분, 그 밖의 행위와 보건복지부장관에 대한 신청, 그 밖의 행위는 이 법에 따른 시·도지사의 행위 또는 시·도지사에 대한 행위로 본다.

제3조(다른 법률의 개정) ① 사회복지공동모금회법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제4조제2항 중 "사회복지사업법 제2조제2호"를 "「사회복지사업법」 제2조제3호"로 한다.
제16조의3을 다음과 같이 신설한다.
제16조의3(적용특례) 사회복지공동모금회의 설립 및 운영 등에 관한 허가, 인가, 보고 등에 대하여는 「사회복지사업법」 제17조제2항, 제18조제5항·제6항, 제20조제2항, 제23조제3항을 적용한다. 이 경우 "시·도지사"는 "보건복지부장관"으로 본다.
② 국민기초생활 보장법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제17조제1항 중 "「사회복지사업법」 제2조제3호"를 "「사회복지사업법」 제2조제4호"로 한다.
③ 노인복지법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제39조의10제2항 중 "「사회복지사업법」 제2조제3호"를 "「사회복지사업법」 제2조제4호"로 한다.
④ 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.
제20조제1항제5호 중 "「사회복지사업법」 제40조제1항제3호 및 제3호의2"를 "「사회복지사업법」 제40조제1항제3호 및 제4호"로 한다.
⑤ 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.
제2조제4호 중 "「사회복지사업법」 제2조제3호의 규정"을 "「사회복지사업법」 제2조제4호"로 한다.
⑥ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제328조제1항을 삭제하고, 같은 조 제2항 중 "제34조의3제5항"을 "제34조의4제5항"으로, "제44조제1항"을 "제44조"로 한다.

「사립학교법」

[시행 2011.10.13] [법률 제10580호, 2011. 4.12, 타법개정]

제2장 학교법인

제1절 통칙

제5조(자산) ①학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다.
②제1항에 규정한 사립학교에 필요한 시설·설비와 재산에 관한 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 1964.11.10, 1981.2.28>

제6조(사업) ①학교법인은 그가 설치한 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위안에서 그 수익을 사립학교의 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 하는 사업(이하 "수익사업"이라 한다)을 할 수 있다. <개정 1997.1.13>
② 삭제 <1999.8.31>
③학교법인이 제1항의 규정에 의한 수익사업을 할 때에는 지체없이 다음 사항을 공고하여야 한다.
1. 사업의 명칭과 그 사무소의 소재지
2. 사업의 종류
3. 사업경영에 관한 자본금
4. 사업경영의 대표자의 성명·주소
5. 사업의 시기 및 그 기간
6. 기타 필요한 사항
④제1항의 수익사업에 관한 회계는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 경영에 관한 회계와 구분하여 별도회계로 경리하여야 한다.

제7조(주소) 학교법인의 주소는 그 주된 사무소의 소재지에 있는 것으로 한다.

제8조(설립의 등기) ①학교법인은 설립허가를 받은 때에는 3주일내에 다음 등기사항을 등기하여야 한다. <개정 1981.2.28>
1. 목적
2. 명칭
3. 사무소
4. 설립허가의 년월일
5. 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유
6. 자산의 총액
7. 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법
8. 이사의 성명·주소
9. 삭제 <1981.2.28>
②제1항의 규정에 의하여 등기하여야 할 사항은 등기한 후가 아니면 제3자에게 대항하지 못한다. <개정 1981.2.28, 1997.1.13>
③법원은 등기한 사항을 지체없이 공고하여야 한다.

제8조의2(재산이전의 보고) 제8조의 규정에 의하여 등기한 학교법인은 지체 없이 재산출연을 증빙할 수 있는 등기사항증명서 및 금융기관의 증명서 등 대통령령이 정하는 서류를 첨부하여 관할청에 재산출연결과를 보고하여야 한다. <개정 2011.4.12>
[본조신설 2005.12.29]

제9조(학교법인의 권리능력등) 학교법인의 권리능력과 불법행위능력에 관하여는 「민법」 제34조 및 제35조의 규정을 준용한다. <개정 2008.3.14>

제2절 설립

제10조(설립허가) ①학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 한다. 이 경우 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을 출

연하여야 한다. <개정 1964.11.10, 1990.4.7, 1990.12.27, 1997.1.13, 2001.1.29, 2008.2.29>
1. 목적
2. 명칭
3. 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭
4. 사무소의 소재지
5. 자산 및 회계에 관한 사항
6. 임원의 정원 및 그 임면에 관한 사항
7. 이사회에 관한 사항
8. 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항
9. 정관의 변경에 관한 사항
10. 해산에 관한 사항
11. 공고에 관한 사항과 그 방법
12. 기타 이 법에 의하여 정관에 기재하여야 할 사항
②학교법인의 설립당초의 임원은 정관으로 정하여야 한다.
③제1항제6호의 사항을 정함에 있어서 기술대학을 설치·경영하는 학교법인의 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산업체에 근무하는 자를 임원으로 포함하여야 한다. <신설 1997.1.13>
④제1항제10호의 사항을 정함에 있어서 잔여재산의 귀속자에 관한 규정을 두고자 할 때에는 그 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자중에서 선정되도록 하여야 한다.

제10조의2(출연자의 정관기재) ①학교법인은 일정한 재산을 출연한 자의 출연의사를 보호하고 그 명예를 기리기 위하여 제10조제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항을 정관에 기재할 수 있다.
1. 출연자의 성명 및 생년월일
2. 출연재산의 내역과 평가기준·금액
3. 출연자의 출연의사
②제1항의 규정에 의한 출연자 외에 학교법인의 설립 이후 대통령령이 정하는 일정금액 이상의 재산을 출연하거나 기부한 자에 대하여도 당사자의 의사에 따라 제1항 각호의 사항을 정관에 기재할 수 있다.
[본조신설 2005.12.29]

제11조(정관의 보충) ①학교법인을 설립하고자 하는 자가 제10조제1항 각호에 규정한 사항중 그 목적과 자산에 관한 사항만을 정하고 사망한 경우에는 교육과학기술부장관은 이해관계인의 청구에 의하여 그외의 사항을 정할 수 있다. <개정 1981.2.28, 1990.4.7, 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>
②제1항의 경우에 이해관계인이 없거나 그 청구가 없을 때에는 교육과학기술부장관이 직권으로 제1항의 사항을 정할 수 있다. <개정 1981.2.28, 1990.12.27, 1997.1.13, 2001.1.29, 2008.2.29>

제12조(설립의 시기) 학교법인은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립의 등기를 함으로써 성립한다.

제13조(「민법」의 준용) 「민법」 제47조·제48조·제50조 내지 제54조 및 제55조제1항의 규정은 학교법인의 설립에 이를 준용한다. <개정 2008.3.14>

제3절 기관

제14조(임원) ①학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인에는 임원으로서 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 둘 수 있다. <개정 1964.11.10, 1990.4.7, 1997.1.13, 1999.8.31>
②이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 된다.
③학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 "개방이사"라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다. <개정 2007.7.27>
④개방이사추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 제26조의2에 따른 대학평의원회(이하 "대학평의원회"라 한다) 또는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회(이하 "학교운영위원회"라 한다)에 두고 그 조직과 운영 및 구성은 정관으로 정하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천위원회 위원의 2분의 1을 추천하도록 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천한다. <개정 2007.7.27>
⑤제3항에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천

하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다. <개정 2007.7.27>
⑥제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다. <개정 2007.7.27>

제15조(이사회) ①학교법인에 이사회를 둔다.
②이사회는 이사로써 구성한다.
③이사회는 이사장이 소집하고 이사장이 그 의장이 된다.
④감사는 이사회에 출석하여 발언할 수 있다.

제16조(이사회의 기능) ①이사회는 다음 각호의 사항을 심의 · 의결한다. <개정 1981.2.28, 1986.5.9, 1990.4.7>
1. 학교법인의 예산 · 결산 · 차입금 및 재산의 취득 · 처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항
6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항
7. 수익사업에 관한 사항
8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항
②이사장 또는 이사가 학교법인과 이해관계가 상반하는 때에는 그 이사장 또는 이사는 당해 사항에 관한 의결에 참여하지 못한다.

제17조(이사회의 소집) ①이사장은 필요하다고 인정할 때에는 이사회를 소집할 수 있다.
②이사장은 다음 각호의 1에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 이사회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 반수 이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
2. 제19조제4항제4호의 규정에 의하여 감사가 소집을 요구한 때
③이사회를 소집할 때에는 적어도 회의 7일전에 회의의 목적을 명시하여 각 이사에게 통지하여야 한다. 다만, 이사 전원이 집합되고 또 그 전원이 이사회의 개최를 요구한 때에는 예외로 한다.
④이사회를 소집하여야 할 경우에 그 소집권자가 궐위되거나 또는 이를 기피함으로써 7일 이상 이사회의 소집이 불가능할 때에는 재적이사 과반수의 찬동으로 이를 소집할 수 있다. 다만, 소집권자가 이사회의 소집을 기피한 경우에는 관할청의 승인을 얻어야 한다. <개정 1990.4.7, 1997.1.13, 2005.12.29>

제18조(의사정족수와 의결정족수) 이사회의 의사는 정관에 특별한 규정이 없는 한 재적이사 과반수의 출석으로 개의하고, 정관이 정한 이사정수의 과반수 찬성으로 의결한다. <개정 2005.12.29>

제18조의2(회의록의 작성 및 공개 등) ①이사회는 다음 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다. 다만, 이사회 개최 당일에 회의록 작성이 어려운 사정이 있는 경우에는 안건별로 심의 · 의결 결과를 기록한 회의조서를 작성할 수 있다.
1. 개의 · 회의중지 및 산회의 일시
2. 안건
3. 의사
4. 출석한 임원과 직원의 성명
5. 표결수
6. 그 밖에 이사장이 필요하다고 인정하는 사항
②회의록 및 회의조서에는 출석임원 전원이 그 성명을 알 수 있도록 자필로 서명하고, 그 회의록 또는 회의조서가 2매 이상인 경우에는 간(間)서명하여야 한다. 다만, 이사회는 출석임원 중 3인을 호선하여 이사회 회의록 및 회의조서에 대표로 간(間)서명 또는 간(間)인하게 할 수 있다. <개정 2007.7.27>
③제1항 단서의 규정에 의하여 회의조서를 작성한 경우에는 조속한 시일 내에 회의록을 작성하여야 한다. 다만, 긴급한 필요가 있는 때에는 회의록을 대신하여 회의조서를 관할청에 제출할 수 있다.
④회의록은 공개하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 사항에 대해서는 이사회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.
⑤회의록의 공개에 관한 기간 · 절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[본조신설 2005.12.29]

제19조(임원의 직무) ①이사장은 학교법인을 대표하고 이 법과 정관에 규정된 직무를 행하며 기타 학교법인 내부

의 사무를 통할한다.
②이사장이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 바에 의하며, 정관에 규정이 없을 때에는 이사회의 호선에 의하여 다른 이사가 이사장의 직무를 대행한다.
③이사는 이사회에 출석하여 학교법인의 업무에 관한 사항을 심의·결정하며, 이사회 또는 이사장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
④감사는 다음의 직무를 행한다. <개정 1981.2.28, 1990.4.7>
1. 학교법인의 재산상황과 회계를 감사하는 일
2. 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 일
3. 학교법인의 재산상황과 회계 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사한 결과 부정 또는 불비한 점이 있음을 발견한 때 이를 이사회와 관할청에 보고하는 일
4. 제3호의 보고를 하기 위하여 필요한 때에는 이사회의 소집을 요구하는 일
5. 학교법인의 재산상황 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 이사장 또는 이사에게 의견을 진술하는 일

제20조(임원의 선임과 임기) ①임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임한다.
②임원은 관할청의 승인을 얻어 취임한다. 이 경우 교육과학기술부장관이 정하는 바에 따라 인적사항을 공개하여야 한다. <개정 1964.11.10, 1981.2.28, 1990.4.7, 1997.1.13, 2005.12.29, 2008.2.29>
③이사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 이사는 5년을 초과할 수 없고 중임할 수 있으며, 감사는 3년을 초과할 수 없고 1회에 한하여 중임할 수 있다. <개정 1964.11.10, 2005.12.29>

제20조의2(임원취임의 승인취소) ①임원이 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때에는 관할청은 그 취임승인을 취소할 수 있다. <개정 1990.4.7, 2005.12.29, 2007.7.27>
1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때
3. 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때
4. 삭제 <2007.7.27>
5. 삭제 <2007.7.27>
6. 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때
7. 삭제 <2007.7.27>
②제1항의 규정에 의한 취임승인의 취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 1981.2.28, 1990.4.7, 2005.12.29>
③ 삭제 <1990.4.7>
[본조신설 1964.11.10]

제20조의3(임원의 직무집행정지) ①관할청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 60일의 범위 안에서 해당임원의 직무를 정지할 수 있으며, 부득이한 사유가 있을 때에는 60일의 범위 안에서 그 기간을 연장할 수 있다.
1. 제20조의2제1항의 규정에 의한 임원취임의 승인취소를 위한 조사 또는 감사가 진행 중일 때
2. 제20조의2제2항의 규정에 의한 시정요구 기간중 해당임원이 계속 직무를 집행할 경우 법인 또는 학교운영상 중대한 손해가 생길 우려가 있다고 인정되는 때
②제1항의 규정에 의한 임원의 직무집행정지 사유가 종료된 때에는 관할청은 이를 즉시 해제하여야 한다.
[본조신설 2005.12.29]

제21조(임원선임의 제한) ①이사정수의 반수 이상은 대한민국국민이어야 한다. 다만, 대학교육기관중 대통령령이 정하는 학교를 설치·경영하는 학교법인으로서 대한민국국민이 아닌 자가 학교법인의 기본재산액의 2분의 1 이상에 해당하는 재산을 출연한 학교법인인 경우에는 이사정수의 3분의 2 미만을 대한민국국민이 아닌 자로 할 수 있다. <개정 1997.8.22>
②이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 「민법」 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 4분의 1을 초과하여서는 아니된다. <개정 1990.4.7, 1999.8.31, 2005.12.29, 2008.3.14>
③이사중 적어도 3분의 1 이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자라야 한다. <개정 1986.5.9, 1997.1.13>
④감사는 감사상호간 또는 이사와 「민법」 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 아니어야 한다. <개정 1999.8.31, 2008.3.14>

⑤학교법인에 두는 감사 중 1인은 추천위원회에서 추천하는 자를 선임한다. <개정 2007.7.27>
⑥대통령령으로 정하는 기준 이상의 학교법인에서는 감사중 1인은 공인회계사의 자격을 가진 자라야 한다. <신설 1981.2.28>
⑦다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 임원취임의 승인을 요청하는 경우에는 재적이사 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다. <신설 2005.12.29>
1. 제20조의2의 규정에 따라 임원취임승인이 취소된 날부터 5년이 경과한 자
2. 제61조의 규정에 따라 파면된 날부터 5년이 경과한 자
3. 제54조의2의 규정에 따라 학교의 장의 직에서 해임된 날부터 3년이 경과한 자

제22조(임원의 결격사유) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학교법인의 임원이 될 수 없다. <개정 1981.11.23, 1990.4.7, 2005.12.29, 2008.3.14>
1. 「국가공무원법」 제33조의 규정에 해당되는 자
2. 제20조의2의 규정에 의하여 임원취임의 승인이 취소된 자로서 5년이 경과하지 아니한 자
3. 제54조의2의 규정에 의한 해임요구에 의하여 해임된 자로서 3년이 경과하지 아니한 자
4. 제61조의 규정에 따라 파면된 자로서 5년이 경과하지 아니한 자
5. 4급 이상의 교육행정공무원 또는 4급 상당 이상의 교육공무원으로 재직하다 퇴직한지 2년이 경과하지 아니한 자

[전문개정 1973.3.10]

제23조(임원의 겸직금지) ①이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인 이사장의 경우에는 당해 유치원장을 겸할 수 있다. <개정 2007.7.27>
②이사는 감사 또는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 겸할 수 없다. 다만, 학교의 장은 예외로 한다.
③감사는 이사장·이사 또는 학교법인의 직원(당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 포함한다)을 겸할 수 없다.
④ 삭제 <1990.4.7>

제24조(임원의 보충) 이사 또는 감사중에 결원이 생긴 때에는 2월 이내에 이를 보충하여야 한다.

제24조의2(사학분쟁조정위원회의 설치 및 기능) ①제25조에 따른 임시이사의 선임과 제25조의2에 따른 임시이사의 해임 및 제25조의3에 따른 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 사학분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2008.2.29>
②조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 임시이사의 선임에 관한 사항
2. 임시이사의 해임에 관한 사항
3. 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 추진에 관한 사항
4. 그 밖에 관할청이 조정위원회에 심의를 요청한 사항
③조정위원회는 제2항 각 호의 사항에 대한 심의결과를 지체 없이 관할청에 통보하여야 한다.
④관할청은 제3항에 따른 심의결과에 따라야 한다. 다만, 심의결과에 이의가 있는 경우에는 조정위원회에 재심을 요청할 수 있고, 그 재심 결과를 수용하여야 한다.

[본조신설 2007.7.27]

제24조의3(조정위원회의 구성 등) ①조정위원회는 대통령이 위촉하는 다음 각 호의 위원으로 구성하며, 위원장은 대법원장이 추천하는 인사 중에서 호선한다.
1. 대통령이 추천하는 자 3인
2. 국회의장이 추천하는 자 3인
3. 대법원장이 추천하는 자 5인
②위원의 임기는 2년으로 하고 1차에 한하여 중임할 수 있다.
③조정위원회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2007.7.27]

제24조의4(조정위원회 위원의 자격 기준) ①위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자이어야 한다.
1. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 15년 이상 재직한 자
2. 대학의 총장·학장·또는 초·중등학교의 교장경력이 있는 자로서 교육경력 15년 이상인 자
3. 대학에서 부교수 이상의 직에 종사하는 자로서 교육경력 15년 이상인 자
4. 회계사로서 회계업무경력 15년 이상인 자

5. 교육행정기관에서 고위공무원의 경력이 있는 자로서 공무원경력 15년 이상인 자
②제22조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.
[본조신설 2007.7.27]

제25조(임시이사의 선임) ①관할청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 이해관계인의 청구 또는 직권으로 조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사를 선임하여야 한다. <개정 2005.12.29, 2007.7.27>
1. 학교법인이 이사의 결원보충을 하지 아니하여 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단될 때
2. 제20조의2에 따라 학교법인의 임원취임 승인을 취소한 때. 다만, 제18조에 따른 이사회 의결정족수를 초과하는 이사에 대하여 임원취임 승인이 취소된 때에 한한다.
3. 제25조의2의 규정에 의하여 임시이사를 해임한 때
②임시이사는 조속한 시일내에 제1항의 규정에 의한 사유가 해소될 수 있도록 노력하여야 한다.
③임시이사는 제1항에 따른 사유가 해소될 때까지 재임하되, 임시이사의 임기는 선임된 날부터 3년을 초과할 수 없다. <개정 2007.7.27>
④임시이사는 제20조의 규정에 의한 임원으로 선임될 수 없다.
⑤관할청은 임시이사가 선임된 법인에 대하여 이사회의 소집을 요구할 수 있다. <신설 2005.12.29>
⑥임시이사가 선임된 학교법인 중 재정이 열악한 학교법인의 최소한의 이사회 운영경비 및 사무직원 인건비는 국가 또는 지방자치단체에서 지원할 수 있다. <개정 2007.7.27>
[전문개정 1999.8.31]

제25조의2(임시이사의 해임) 관할청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사의 전부 또는 일부를 해임할 수 있다. <개정 2007.7.27>
1. 임시이사가 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때
2. 임시이사가 그 직무를 현저히 태만한 때
3. 제20조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때
[본조신설 2005.12.29]

제25조의3(임시이사가 선임된 학교법인의 정상화) ①관할청은 제20조에도 불구하고 제25조에 따라 선임된 임시이사의 선임사유가 해소되었다고 인정한 때에는 조정위원회의 심의를 거쳐 지체 없이 임시이사를 해임하고 이사를 선임하여야 한다. <개정 2007.7.27>
②임시이사가 선임된 학교법인은 매년 1회 이상 조정위원회에 정상화 추진실적을 보고하여야 한다. <개정 2007.7.27>
③조정위원회는 제2항의 추진실적을 평가하여 해당 학교법인의 임시이사 해임 및 정상화 여부에 관한 사항을 관할청에 통보한다. <개정 2007.7.27>
④ 삭제 <2007.7.27>
[본조신설 2005.12.29]

제26조(임원의 보수제한) ①학교법인의 임원중 정관에서 정한 상근하는 임원을 제외한 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 실비의 변상은 예외로 한다. <개정 1981.2.28, 1997.1.13>
②학교법인은 그 학교법인의 기본재산액의 3분의 1 이상에 해당하는 재산을 당해 법인의 기본재산으로 출연 또는 기증한 자증 생계가 곤란한 자에 대하여는 당해 학교법인의 수익이 있는 범위안에서 생계비 · 의료비 · 장례비를 지급할 수 있다. 다만, 제1항의 규정에 의하여 보수를 받는 자에 대하여는 그러하지 아니하다. <신설 1978.12.5, 1986.5.9, 1997.1.13>
③제2항의 재산을 출연 또는 기증한 자증 생계가 곤란한 자의 기준과 생계비 · 의료비 · 장례비의 범위는 대통령령으로 정한다. <신설 1978.12.5>

제26조의2(대학평의원회) ①대학교육기관에 다음 각 호의 사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둔다. 다만, 제3호 및 제4호는 자문사항으로 한다.
1. 대학의 발전계획에 관한 사항
2. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
3. 대학헌장의 제정 또는 개정에 관한 사항
4. 대학교육과정의 운영에 관한 사항
5. 추천위원회의 위원의 추천에 관한 사항
6. 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 정관으로 정하는 사항
②대학평의원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.
[전문개정 2007.7.27]

제27조(「민법」의 준용) 「민법」 제59조제2항 · 제61조 · 제62조 · 제64조 및 제65조의 규정은 학교법인의 이사장과 이사에게 이를 준용한다. 다만, 「민법」 제62조중 "타인"을 "다른 이사"로 한다. <개정 2008.3.14>

제4절 재산과 회계

제28조(재산의 관리 및 보호) ①학교법인이 그 기본재산을 매도 · 증여 · 교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 할 때에는 관할청의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항은 이를 관할청에 신고하여야 한다. <개정 1990.4.7, 1997.1.13>
②학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산중 대통령령이 정하는 것은 이를 매도하거나 담보에 제공할 수 없다. <개정 1964.11.10>
③「초 · 중등교육법」 제10조 및 「고등교육법」 제11조의 규정에 의한 수업료 기타 납부금(입학금 · 학교운영지원비 또는 기성회비를 말한다. 이하 같다)을 받을 권리와 이 법 제29조제2항의 규정에 의하여 별도 계좌로 관리되는 수입에 대한 예금채권은 이를 압류하지 못한다. <신설 1999.1.21, 2008.3.14>

제29조(회계의 구분) ①학교법인의 회계는 그가 설치 · 경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다.
②제1항의 규정에 의한 학교에 속하는 회계는 이를 교비회계와 부속병원회계(부속병원이 있는 경우에 한한다)로 구분할 수 있고, 교비회계는 등록금회계와 기금회계로 구분하며, 각 회계의 세입 · 세출에 관한 사항은 대통령령으로 정하되 수업료 기타 납부금은 교비회계의 수입으로 하여 이를 별도 계좌로 관리하여야 한다. <개정 1999.1.21, 2011.7.25>
③제1항의 규정에 의한 법인의 업무에 속하는 회계는 이를 일반업무회계와 제6조의 규정에 의한 수익사업회계로 구분할 수 있다.
④제2항의 규정에 의한 학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 장이 편성하되 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 자문을 거친후 이사회의 심의 · 의결로 확정하고 학교의 장이 집행한다. 다만, 유치원은 학교의 장이 편성 · 집행한다. <개정 2005.12.29>
⑤ 삭제 <2005.12.29>
⑥제2항에 따른 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다. 다만, 차입금의 원리금을 상환하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007.7.27>
⑦ 삭제 <2007.7.27>
[전문개정 1981.2.28]

제30조(회계연도) 학교법인의 회계연도는 그가 설치 · 경영하는 사립학교의 학연도에 따른다.

제31조(예산 및 결산의 제출) ①학교법인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계연도 개시전에 예산을, 매 회계연도 종료후에는 결산을 관할청에 보고하고 공시하여야 한다. <개정 1964.11.10, 1990.4.7, 2005.12.29>
②관할청은 제1항의 예산이 회계관계 법령 등을 위반하여 편성되었다고 인정할 때에는 그 시정을 지도할 수 있다. <개정 1981.2.28, 1990.4.7, 2008.3.14>
③학교에 속하는 회계의 결산은 매 회계연도 종료후 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 자문을 거쳐야 한다. 다만, 유치원의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 1990.4.7, 1999.8.31, 2005.12.29>
④관할청은 학교법인이 제1항의 규정에 의하여 결산서를 제출할 때에 당해 학교법인의 감사전원이 서명 · 날인한 감사보고서를 첨부하게 하여야 하며, 학교법인으로부터 독립된 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서를 첨부하게 할 수 있다. <신설 1997.1.13, 2005.12.29>
⑤제1항의 규정에 따른 공시와 관련하여 필요한 사항과 제4항의 규정에 따른 감사증명서를 첨부하여야 할 학교법인의 대상범위, 실시시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2005.12.29>

제32조(재산목록등의 비치) ①학교법인은 매 회계연도 종료후 2월 이내에 매 회계연도말 현재의 재산목록 · 대차대조표 및 수지계산서 기타 필요한 장부 또는 서류를 작성하여 이를 항시 그 사무소에 비치하여야 한다. <개정 1997.1.13>
②제1항에 의하여 비치할 장부 또는 서류의 종류와 그 서식은 교육과학기술부령으로 정한다. <개정 1981.2.28, 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>

제32조의2(적립금) ① 대학교육기관의 장 및 대학교육기관을 설치 · 경영하는 학교법인의 이사장은 교육시설의 신축 · 증축 및 개수 · 보수, 학생의 장학금 지급 및 교직원의 연구 활동 지원 등에 충당하기 위하여 필요한 적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다. 다만, 등록금회계로부터의 적립은 해당 연도 건물의 감가상각비 상당액을 교육시설의 신축 · 증축 및 개수 · 보수 목적으로 적립하는 경우에 한한다.

② 제1항에 따른 적립금은 원금보존적립금과 임의적립금으로 구분하고, 성격에 따라 연구적립금 · 건축적립금 · 장학적립금 · 퇴직적립금 및 기타적립금으로 구성한다.
③ 제1항에 따른 적립금은 기금으로 예치하여 관리하고, 그 적립목적에 한하여 사용하여야 한다. 다만, 등록금회계에서 기금회계로 전출된 적립금 상당액을 제외한 적립금은 다음 각 호의 어느 하나에 따라 법인에 투자할 수 있다.
1. 적립금의 2분의 1의 한도에서 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제2항 각 호에 따른 증권의 취득
2. 적립금의 10분의 1의 한도에서 해당 대학교육기관의 소속 교원 또는 학생이 개발한 신기술 또는 특허 등으로 창업한 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 대한 투자
④ 교육과학기술부장관은 해당 대학교육기관과 대학교육기관을 설치 · 경영하는 학교법인의 재정상태 등을 감안하여 적립금의 적립여부 · 적립규모 및 적립기간 등에 필요한 조치를 할 수 있다.
⑤ 제1항의 감가상각비 산정방법 등 구체적인 사항은 교육과학기술부령으로 정한다.
[본조신설 2011.7.25]

제33조(회계규칙등) 학교법인의 회계규칙 기타 예산 또는 회계에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정한다. <개정 1990.4.7, 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>

제5절 해산과 합병

제34조(해산사유) ①학교법인은 다음의 사유에 의하여 해산한다. <개정 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>
1. 정관에 정한 해산사유가 발생한 때
2. 목적의 달성이 불가능한 때
3. 다른 학교법인과 합병한 때
4. 파산한 때
5. 제47조의 규정에 의한 교육과학기술부장관의 해산명령이 있은 때
②제1항제2호의 사유에 의한 해산은 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다. <개정 1981.2.28, 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>

제35조(잔여재산의 귀속) ①해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육과학기술부장관에 대한 청산종결의 신고가 있은 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다. <개정 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>
②제1항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산중 대학교육기관을 설치 · 경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 제4조제1항제1호에 규정한 학교를 설치 · 경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속된다. <개정 1990.4.7, 1997.1.13>
③국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 국고 또는 지방자치단체에 귀속된 재산을 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여 · 무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용한다. <개정 1990.4.7>
④제2항의 규정에 의하여 국고에 귀속된 재산은 교육인적자원부장관이, 지방자치단체에 귀속된 재산은 당해 시 · 도교육감이 관리하되, 제3항의 규정에 의한 처분을 하고자 할 때에는 미리 교육과학기술부장관은 기획재정부장관의, 시 · 도교육감은 교육인적자원부장관의 동의를 얻어야 한다. <개정 1990.4.7, 1990.12.27, 1991.3.8, 1997.1.13, 1999.5.24, 2001.1.29, 2008.2.29>

제35조의2(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) ①고등학교 이하 각급학교를 설치 · 경영하는 학교법인은 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제34조제1항의 규정에 불구하고 시 · 도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있다.
②제1항의 규정에 의하여 시 · 도교육감의 인가를 받고자 하는 학교법인은 해산인가신청서에 잔여재산처분계획서를 첨부하여 시 · 도교육감에게 제출하여야 한다.
③제1항의 규정에 의한 해산과 제2항의 규정에 의한 잔여재산처분계획은 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 한다.
④국가 또는 지방자치단체는 제1항의 규정에 의하여 해산하는 학교법인이 원활한 해산을 할 수 있도록 다음 각 호의 1의 지원을 할 수 있다. <신설 2004.1.29>
1. 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금의 지급
2. 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입

⑤제1항의 규정에 의한 학교법인의 해산, 제2항의 규정에 의한 잔여재산의 처분 및 제4항의 규정에 의한 재정지원에 관한 사항을 심사하기 위하여 시·도교육감소속하에 사학정비심사위원회를 둔다. <개정 2004.1.29>
⑥제5항의 규정에 의한 사학정비심사위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2004.1.29>
⑦제1항 내지 제5항의 규정에 의하여 해산한 학교법인은 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 제10조제4항의 규정에 불구하고 제2항의 규정에 의한 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있다. <개정 2004.1.29, 2008.3.14>
[본조신설 1997.8.22]

제36조(합병절차) ①학교법인이 다른 학교법인과 합병하고자 할 때에는 이사정수의 3분의 2 이상의 동의가 있어야 한다.
②제1항의 규정에 의한 합병은 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다. <개정 1981.2.28, 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>
③제2항의 규정에 의한 인가를 받고자 할 때에는 그 인가신청서에 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 정관과 기타 대통령령이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. <개정 1964.11.10, 1981.2.28>

제37조(동전) ①학교법인은 제36조제2항의 인가를 받은 때에는 그 인가의 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 재산목록과 대차대조표를 작성하여야 한다. <개정 1981.2.28>
②학교법인은 제1항의 기간내에 그 채권자에 대하여 이의가 있으면 일정한 기간내에 제의할 것을 공고하고, 또 알고 있는 채권자에게는 각별로 이를 최고하여야 한다. 다만, 그 기간은 2월 이상이어야 한다. <개정 1981.2.28>

제38조(동전) ①채권자가 제37조제2항의 기간내에 합병에 대하여 이의를 제의하지 아니한 때에는 합병으로 인하여 존속 또는 설립된 학교법인의 채무인수를 승인한 것으로 본다. <개정 1981.2.28>
②채권자가 제37조제2항의 기간내에 이의를 제의한 때에는 학교법인은 이를 변제하거나 상당한 담보를 제공하여야 한다. <개정 1981.2.28>

제39조(동전) 합병에 의하여 학교법인을 설립할 경우에는 정관 기타 학교법인의 설립에 관한 사무는 각 학교법인이 선임한 자가 공동으로 행하여야 한다.

제40조(합병의 효과) 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립된 학교법인은 합병에 의하여 소멸된 학교법인의 권리·의무(당해 학교법인이 그가 경영하는 사업에 관하여 교육과학기술부장관의 인가 기타 처분에 기인하여 가지는 권리·의무를 포함한다)를 승계한다. <개정 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>

제41조(합병의 시기) 학교법인의 합병은 합병후 존속하는 학교법인 또는 합병에 의하여 설립되는 학교법인의 주된 사무소의 소재지에서 등기함으로써 그 효력이 생긴다.

제42조(「민법」 등의 준용) ①「민법」 제79조, 제81조 내지 제95조의 규정은 학교법인의 해산과 청산의 경우에 이를 준용한다. 다만, 「민법」 제79조중 "이사"를 "이사장"으로 한다. <개정 1964.11.10, 2008.3.14>
②이 법 제18조와 「민법」 제59조제2항·제61조·제62조·제64조 및 제65조의 규정은 학교법인의 청산인에 이를 준용한다. <개정 2008.3.14>

제6절 지원과 감독 <개정 1990.4.7>

제43조(지원) ①국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다. <개정 1964.11.10, 1990.4.7>
②관할청은 제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 지원을 받은 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 다음 각호에 규정하는 권한을 가진다. <개정 1964.11.10, 1981.2.28, 1990.4.7>
1. 지원에 관하여 필요한 경우에는 당해 학교법인 또는 사학지원단체로부터 그 업무 또는 회계의 상황에 관한 보고를 받는 일
2. 당해 학교법인 또는 사학지원단체의 예산이 지원의 목적에 비추어 부적당하다고 인정할 때에는 그 예산에 대하여 필요한 변경조치를 권고하는 일

③국가 또는 지방자치단체는 제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여

지원을 하는 경우에 그 지원성과가 저조하여 계속지원이 부적당하다고 인정하거나, 학교법인 또는 사학지원단체가 제2항의 규정에 의한 관할청의 권고에 따르지 아니한 때에는 그 후의 지원은 이를 중단할 수 있다. <개정 1964.11.10, 1981.2.28, 1990.4.7>

제43조의2 삭제 <1977.12.31>

제44조(실업교육의 우선적인 지원) 국가 또는 지방자치단체가 제43조제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 학교법인을 지원하고자 할 때에는 실업학교를 설치·경영하는 학교법인에게 우선권을 주어야 한다. <개정 1976.12.31, 1990.4.7>

제45조(정관변경) 학교법인의 정관의 변경은 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성에 의한 이사회의 의결을 거쳐 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다. 다만, 제70조의2제1항에 따라 정관으로 정하는 학교법인 및 학교의 사무기구와 정원에 관련된 사항은 이사회의 의결로 확정하고 이를 교육과학기술부장관에게 보고한다. <개정 1990.12.27, 2001.1.29, 2007.7.27, 2008.2.29>
[전문개정 1975.7.23]

제46조(수익사업의 정지명령) 관할청은 제6조제1항의 규정에 의하여 수익사업을 하는 학교법인에 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있다고 인정할 때에는 당해 학교법인에 대하여 그 사업의 정지를 명할 수 있다. <개정 1990.4.7>
1. 당해 학교법인이 당해 사업으로부터 생긴 수익을 그가 설치한 사립학교의 경영 이외의 목적에 사용한 때
2. 당해 사업을 계속함이 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교육에 지장이 있을 때

제47조(해산명령) ①교육과학기술부장관은 학교법인에 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있다고 인정할 때에는 당해 학교법인에 대하여 해산을 명할 수 있다. <개정 1990.12.27, 2001.1.29, 2008.2.29>
1. 설립허가조건에 위반한 때
2. 목적의 달성이 불가능한 때
②제1항의 규정에 의한 학교법인의 해산명령은 다른 방법으로는 감독의 목적을 달성할 수 없을 때 또는 관할청이 시정 지시한 후 6월이 경과하여도 이에 응하지 아니한 때에 한하여야 한다. <개정 1973.3.10, 1981.2.28, 1990.4.7>

제47조의2(청문) 교육과학기술부장관은 제47조의 규정에 의하여 학교법인의 해산을 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다. <개정 2001.1.29, 2008.2.29>
[본조신설 1997.12.13]

제48조(보고징수등) 관할청은 감독상 필요한 때에는 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보고서의 제출을 명하거나, 장부·서류등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있다. <개정 1964.11.10, 1990.4.7>

부칙 <제10906호, 2011. 7.25>
이 법은 공포한 날부터 시행한다.

「사립학교법 시행령」

[시행 2011. 6. 9] [대통령령 제22971호, 2011. 6. 9, 일부개정]

제5조(재산의 구분) ①학교법인의 재산중 다음 각호의 1에 해당하는 재산은 기본재산으로 한다.

1. 부동산
2. 정관에 의하여 기본재산으로 되는 재산
3. 이사회의 결의에 의하여 기본재산에 편입되는 재산
4. 학교법인에 속하는 회계의 매년도 세계잉여금중 적립금

②학교법인의 자산중 제1항 각호 이외의 재산은 보통재산으로 한다. <개정 1976.1.16>

부칙 <제22971호, 2011. 6. 9>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(권한의 위임에 따른 경과조치) 이 영 시행 당시 제28조의 개정규정에 따라 위임사무가 변경된 부분에 대한 행정절차가 진행 중인 경우에는 제28조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

「초·중등교육법 시행령」

[시행 2011.11.23] [대통령령 제23314호, 2011.11.23, 타법개정]

제2절 학교운영위원회

제58조(국·공립 학교운영위원회의 구성) ①법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)중 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 제62조까지 "국·공립학교"라 한다)에 두는 학교운영위원회 위원의 정수는 다음 각호의 구분에 의한 범위안에서 학교의 규모 등을 고려하여 당해 학교의 학교운영위원회규정(이하 이 절에서 "위원회규정"이라 한다)으로 정한다. <개정 2000.2.28>

1. 학생수가 200명미만인 학교 : 5인이상 8인이내
2. 학생수가 200명이상 1천명미만인 학교 : 9인이상 12인이내
3. 학생수가 1천명이상인 학교 : 13인이상 15인이내

②국·공립학교에 두는 운영위원회 위원의 구성비율은 다음 각호의 구분에 의한 범위내에서 위원회규정으로 정한다. <개정 2011.3.18>

1. 학부모위원(당해 학교의 학부모를 대표하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 40 내지 100분의 50
2. 교원위원(당해 학교의 교원을 대표하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 30 내지 100분의 40
3. 지역위원(당해 학교가 소재하는 지역을 생활근거지로 하는 자로서 예산·회계·감사·법률 등에 관한 전문가 또는 교육행정에 관한 업무를 수행하는 공무원, 당해 학교가 소재하는 지역을 사업활동의 근거지로하는 사업자, 당해 학교를 졸업한 자 기타 학교운영에 이바지하고자 하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 10 내지 100분의 30

③제2항의 규정에 불구하고 국립·공립의 제90조제1항제10호의 산업수요 맞춤형 고등학교 및 제91조제1항에 따른 특성화고등학교(자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문으로 실시하는 고등학교는 제외한다) 운영위원회 위원의 구성비율은 다음 각호의 구분에 의한 범위내에서 위원회규정으로 정할 수 있다. 이 경우 지역위원중 2분의 1이상은 제2항제3호의 규정에 의한 사업자로 선출하여야 한다. <개정 2007.4.12, 2010.6.29>

1. 학부모위원 : 100분의 30 내지 100분의 40
2. 교원위원 : 100분의 20 내지 100분의 30
3. 지역위원 : 100분의 30 내지 100분의 50

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 학생 수가 100명 미만인 국·공립학교에 두는 운영위원회 위원의 구성비율은 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 범위에서 위원회규정으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 학부모위원, 교원위원 및 지역위원은 각각 1명 이상 포함되어야 한다. <신설 2011.3.18>

제59조(위원의 선출 등) ①국·공립학교의 장은 운영위원회의 당연직 교원위원이 된다.

②학부모위원은 학부모중에서 민주적 대의절차에 따라 학부모 전체회의에서 직접 선출한다. 다만, 학교의 규모·시설 등을 고려하여 위원회규정이 정하는 전체회의에서 선출하기 곤란한 사유가 있는 경우에는 당해 위원회규정이 정하는 바에 의하여 학급별 대표로 구성된 학부모대표회의에서 선출할 수 있다. <개정 2000.2.28>

③당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 교원중에서 선출하되, 교직원전체회의에서 무기명투표로 선출한다. <개정 2000.2.28>

④지역위원은 학부모위원 또는 교원위원의 추천을 받아 학부모위원 및 교원위원이 무기명투표로 선출한다.

⑤운영위원회에는 위원장 및 부위원장 각 1인을 두되, 교원위원이 아닌 위원중에서 무기명투표로 선출한다.

⑥ 국·공립학교에 두는 운영위원회 위원이 그 지위를 남용하여 해당 학교와의 거래 등을 통하여 재산상의 권리·이익을 취득하거나 다른 사람을 위하여 그 취득을 알선한 경우에는 운영위원회의 의결로 그 자격을 상실하게 할 수 있다. <신설 2011.3.18>

제59조의2(회의 소집) ① 국·공립학교에 두는 운영위원회의 회의는 위원장이 소집한다.

② 제1항에 따라 위원장이 회의를 소집하려면 회의 일시, 장소 및 안건을 정하여 회의 개최 7일 전까지 각 위원에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 국·공립학교에 두는 운영위원회의 위원장은 회의 일시를 정할 때에는 일과 후, 주말 등 위원들이 참석하기 편리한 시간으로 정하여야 한다.

[본조신설 2011.3.18]

제59조의3(회의록 작성 및 공개) ① 국·공립학교에 두는 운영위원회의 회의를 개최하였을 때에는 회의 일시, 장

소, 참석자, 안건, 발언요지, 결정사항 등이 포함된 회의록을 작성하여야 한다.
② 제1항에 따라 작성한 회의록은 학교 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 운영위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.
1. 회의록에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정하는 사항
2. 공개될 경우 운영위원회 심의의 공정성을 크게 저해할 우려가 있다고 인정하는 사항
3. 학생 교육 또는 교권 보호를 위하여 공개하기에 적당하지 아니하다고 인정하는 사항
[본조신설 2011.3.18]

제59조의4(의견 수렴 등) ① 국·공립학교에 두는 운영위원회는 학부모가 경비를 부담하는 사항을 심의하려는 때에는 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 미리 학부모의 의견을 수렴하여야 한다.
② 국·공립학교에 두는 운영위원회는 학생의 학교생활에 밀접하게 관련된 사항을 심의하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 학생 대표 등을 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
③ 국·공립학교에 두는 운영위원회는 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 학생 대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안하게 할 수 있다.
[본조신설 2011.3.18]

제60조(심의결과의 시행 등) ①국·공립학교의 장은 운영위원회의 심의결과를 최대한 존중하여야 하며, 그 심의결과와 다르게 시행하고자 하는 경우에는 이를 운영위원회와 관할청에 서면으로 보고하여야 한다.
②국·공립학교의 장은 운영위원회의 심의를 거치는 경우 교육활동 및 학교운영에 중대한 차질이 발생할 우려가 있거나 천재·지변 기타 불가항력의 사유로 운영위원회를 소집할 여유가 없는 때에는 법 제32조 각호의 사항에 대하여 운영위원회의 심의를 거치지 아니하고 이를 시행할 수 있다.
③국·공립학교의 장은 제2항의 규정에 의하여 운영위원회의 심의를 거치지 아니하고 시행한 때에는 관련사항과 그 사유를 지체없이 운영위원회와 관할청에 서면으로 보고하여야 한다.
[제목개정 2011.3.18]

제60조의2(소위원회) ① 학교급식에 관한 사항을 효율적으로 심의하기 위하여 국·공립학교에 두는 운영위원회에 학교급식소위원회를 두며, 그 밖에 필요한 경우 예·결산소위원회 등 분야별 소위원회를 둘 수 있다.
② 제1항에 따른 소위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정한다.
[본조신설 2011.3.18]

제61조(시정명령) 관할청은 국·공립학교의 장이 정당한 사유없이 법 제32조제1항 및 제3항의 규정에 의한 운영위원회의 심의·의결결과와 다르게 시행하거나 심의·의결결과를 시행하지 아니하는 경우 또는 제60조제2항의 규정에 의한 사유없이 심의를 거쳐야 할 사항을 심의를 거치지 아니하고 시행하는 경우에는 법 제63조의 규정에 의한 시정을 명할 수 있다. <개정 2000.2.28>

제62조(조례 등에의 위임) 국·공립학교에 두는 운영위원회의 구성 및 운영에 관하여 이 영에서 규정하지 아니한 사항은 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정한다.

제63조(사립학교의 운영위원회) ①법 제31조의 규정에 의하여 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 이 조에서 "사립학교"라 한다)에 두는 운영위원회(이하 "사립학교 운영위원회"라 한다)는 당해 학교의 교원위원·학부모위원 및 지역위원으로 구성한다.
②제58조·제59조·제60조제2항 및 동조제3항의 규정은 사립학교 운영위원회 위원의 정수·선출 등에 관하여 이를 준용하되, 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 정관이 정한 절차에 따라 교직원전체회의에서 추천한 자중 학교의 장이 위촉한다. 이 경우 "국·공립학교"는 "사립학교"로, "심의"는 "자문"으로, "학칙" 및 "시·도의 조례"는 "정관"으로 본다. <개정 2011.3.18>
③학교의 장은 운영위원회의 자문결과를 최대한 존중하여야 한다.
④관할청은 사립학교의 장이 정당한 사유없이 법 제32조제3항의 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거치지 아니하거나 심의·의결의 결과와 다르게 시행하는 경우 또는 심의·의결의 결과를 시행하지 아니하는 경우나 제60조제2항의 규정에 의한 사유없이 자문을 거치지 아니하고 시행하는 경우에는 법 제63조의 규정에 의한 시정을 명할 수 있다.
⑤사립학교 운영위원회의 구성에 관하여 이 영에서 규정하지 아니한 사항은 정관으로 정한다.

[전문개정 2000.2.28]

제64조(학교발전기금) ①법 제33조의 규정에 의한 학교발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)은 다음 각호의 방법에 의하여 조성한다.

1. 기부자가 기부한 금품의 접수
2. 학부모 등으로 구성된 학교내 · 외의 조직 · 단체 등이 그 구성원으로부터 자발적으로 갹출하거나 구성원외의 자로부터 모금한 금품의 접수

②발전기금은 다음 각호의 목적을 위하여 사용한다.

1. 학교교육시설의 보수 및 확충
2. 교육용 기자재 및 도서의 구입
3. 학교체육활동 기타 학예활동의 지원
4. 학생복지 및 학생자치활동의 지원

③운영위원회는 교육과학기술부령이 정하는 바에 따라 발전기금을 운영위원회 위원장의 명의로 조성 · 운용하여야 한다. <개정 2001.1.29, 2008.2.29>

④운영위원회는 발전기금의 관리 및 집행과 그 부수된 업무의 일부를 당해 학교의 장에게 위탁할 수 있다.

⑤제4항의 규정에 의하여 업무를 위탁받은 학교의 장은 발전기금을 별도회계를 통하여 관리하고, 매 분기마다 발전기금의 집행계획 및 집행내역을 운영위원회에 서면으로 보고하여야 한다.

⑥운영위원회는 제5항의 보고를 받은 경우에는 이를 검토하여 그 결과를 학부모에게 통지하여야 한다.

⑦운영위원회는 제4항의 규정에 의하여 발전기금에 관한 업무를 당해 학교의 장에게 위탁한 경우에는 발전기금의 집행상황 등에 관하여 감사할 수 있다.

⑧운영위원회는 학교의 회계연도 종료후 20일이내에 결산을 완료하여 그 결과를 관할청에 보고하고, 학부모에게 통지하여야 한다.

⑨발전기금의 조성 · 운용 및 회계관리 등에 관하여 기타 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다. <개정 2001.1.29, 2008.2.29>

부칙 <제23314호, 2011.11.23> (전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정)

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조 생략

제3조(다른 법령의 개정) ①부터 ⑥까지 생략

⑦ 초 · 중등교육법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제31조의3제2항제6호 중 "정신과"를 "정신건강의학과"로 한다.

⑧ 및 ⑨ 생략

「소득세법 시행령」

[시행 2011.10.14] [대통령령 제23218호, 2011.10.14, 일부개정]

제80조(지정기부금의 범위) ①법 제34조제1항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 기부금"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <개정 2000.12.29, 2001.12.31, 2005.2.19, 2008.2.22, 2008.2.29, 2010.2.18, 2010.12.30>

1. 「법인세법 시행령」 제36조제1항 각호의 것
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 회비
   가. 「노동조합 및 노동관계 조정법」 또는 「교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따라 설립된 노동조합에 가입한 사람이 납부한 회비
   나. 「교육기본법」 제15조에 따른 교원단체에 가입한 사람이 납부한 회비
   다. 「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 공무원 직장협의회에 가입한 사람이 납부한 회비
   라. 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따라 설립된 노동조합에 가입한 사람이 납부한 회비
3. 위탁자의 신탁재산이 위탁자의 사망 또는 약정한 신탁계약 기간의 종료로 인하여 「상속세 및 증여세법」 제16조제1항에 따른 공익법인 등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정한 신탁으로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 신탁에 신탁한 금액
   가. 위탁자가 사망하거나 약정한 신탁계약기간이 위탁자의 사망 전에 종료하는 경우 신탁재산이 「상속세 및 증여세법」 제16조제1항에 따른 공익법인 등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정할 것
   나. 신탁설정 후에는 계약을 해지하거나 원금 일부를 반환할 수 없음을 약관에 명시할 것
   다. 위탁자와 가목의 공익법인 등 사이에 「국세기본법 시행령」 제20조제13호에 해당하는 특수관계가 없을 것
   라. 금전으로 신탁할 것
4. 삭제 <2010.2.18>
5. 「비영리민간단체 지원법」에 따라 등록된 단체 중 다음 각 목의 요건을 모두 충족한 것으로서 행정안전부장관의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 단체(이하 이 조에서 "기부금대상민간단체"라 한다)에 지출하는 기부금. 다만, 기부금대상민간단체에 지출하는 기부금은 지정일이 속하는 과세기간의 1월 1일부터 5년간 지출하는 기부금만 해당한다.
   가. 해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 비영리단체에 귀속하도록 할 것
   나. 수입(국가 또는 지방자치단체로부터 받는 보조금 수입은 제외한다) 중 개인의 회비·후원금이 차지하는 비율이 기획재정부령으로 정하는 비율을 초과할 것
   다. 수입을 친목 등 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
   라. 지정을 받으려는 과세기간의 직전 과세기간 종료일부터 소급하여 1년 이상 비영리민간단체 명의의 통장으로 회비 및 후원금 등의 수입을 관리할 것
   마. 과세기간별 결산보고서의 공개에 동의할 것
   바. 행정안전부장관의 추천일 현재 인터넷 홈페이지가 개설되어 있고, 인터넷 홈페이지를 통하여 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 매년 3월 31일까지 공개한다는 내용이 정관에 기재되어 있을 것
   사. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원하는 등 정치활동을 하지 아니할 것
6. 삭제 <2010.2.18>

②기획재정부장관은 제1항제5호에 따른 기부금대상민간단체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. 이 경우 해당 단체에 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. <신설 2007.2.28, 2008.2.22, 2008.2.29, 2008.12.31, 2010.2.18>

1. 기부금대상민간단체가 「상속세 및 증여세법」 제48조제2항 및 제3항에 따라 상속세 또는 증여세를 추징당하여 국세청장이 지정의 취소를 요청한 경우
2. 기부금대상민간단체가 목적 외 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하는 등 공익목적에 위반한 사실을 주무관청의 장(행정안전부장관을 포함한다)이 기획재정부장관에게 통보한 경우
3. 「국세기본법」 제85조의5에 따른 불성실기부금수령단체에 해당되어 명단이 공개되는 경우
4. 제1항제5호 각 목의 요건을 위반한 경우
5. 삭제 <2010.2.18>
6. 삭제 <2010.2.18>

7. 삭제 <2010.2.18>
③ 기부금대상민간단체는 해당 과세기간의 결산보고서를 해당 과세기간의 종료일부터 3개월 이내에 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.22, 2008.12.31>
④ 행정안전부장관은 제3항에 따라 결산보고서를 제출받은 때에는 다음 각 호의 사항을 공개할 수 있다. <신설 2008.2.22, 2008.12.31>
1. 전체 수입 중 개인의 회비 및 후원금이 차지하는 비율
2. 기부금의 총액 및 건수와 그 사용명세서
⑤ 기부금대상민간단체는 기획재정부령으로 정하는 수입명세서를 해당 과세기간의 종료일부터 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <신설 2008.2.22, 2008.2.29>
⑥ 제2항에 따라 지정이 취소된 단체에 대하여는 취소된 날부터 5년이 지나야 재지정할 수 있다. <신설 2008.2.22>
⑦ 기부금대상민간단체의 지정절차, 제1항제5호 각 목에 따른 요건의 확인방법 및 제출서류 등 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다. <신설 2008.2.22, 2008.2.29>
[전문개정 1999.12.31]

부칙 <제23218호, 2011.10.14>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 영은 이 영 시행 후 최초로 양도하는 주택부터 적용한다.

제3조(양도소득세 중과에서 제외되는 임대주택의 가액기준 변경에 관한 적용례) 제167조의3제1항제2호가목의 개정규정 중 가액기준 변경에 관한 개정부분과 같은 호 다목의 개정규정은 이 영 시행 후 「임대주택법」 제6조에 따라 임대주택으로 등록하는 주택부터 적용한다.

「상속세 및 증여세법」

[시행 2011. 7.14] [법률 제10854호, 2011. 7.14, 타법개정]

제4절 공익목적 출연재산의 과세가액 불산입 <개정 2010.1.1>

제16조(공익법인 등의 출연재산에 대한 상속세 과세가액 불산입) ① 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자(이하 "공익법인등"이라 한다)에게 출연한 재산의 가액으로서 제67조에 따른 신고기한(상속받은 재산을 출연하여 공익법인등을 설립하는 경우로서 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 없어진 날이 속하는 달의 말일부터 6개월까지를 말한다) 이내에 출연한 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 아니한다.

② 제1항을 적용할 때 내국법인의 의결권 있는 주식 또는 출자지분(이하 이 조와 제48조, 제49조 및 제78조제4항·제7항에서 "주식등"이라 한다)을 출연하는 경우로서 출연하는 주식등과 다음 각 호의 어느 하나의 주식등을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 또는 출자총액(이하 이 조와 제48조, 제49조 및 제63조제3항에서 "발행주식총수등"이라 한다)의 100분의 5[대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공익법인등으로서 제50조제3항에 따른 외부감사, 제50조의2에 따른 전용계좌의 개설 및 사용과 제50조의3에 따른 결산서류등의 공시를 이행하는 공익법인등(이하 "성실공익법인등"이라 한다)에 출연하는 경우에는 100분의 10]를 초과하는 경우에는 그 초과하는 가액을 상속세 과세가액에 산입한다. 다만, 제49조제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 공익법인등으로서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제9조에 따른 상호출자제한기업집단(이하 "상호출자제한기업집단"이라 한다)과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등에 그 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 주식등을 출연하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우와 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 성실공익법인등(공익법인등이 설립된 날부터 3개월 이내에 주식등을 출연받고, 설립된 사업연도가 끝난 날부터 2년 이내에 성실공익법인등이 되는 경우를 포함한다)이 발행주식총수등의 100분의 10을 초과하여 출연받은 경우로서 초과보유일부터 3년 이내에 초과하여 출연받은 부분을 매각(주식등의 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자에게 매각하는 경우는 제외한다)하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.12.27>

1. 출연자가 출연할 당시 해당 공익법인등이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식등
2. 출연자 및 그와 특수관계에 있는 자가 해당 공익법인등 외의 다른 공익법인등에 출연한 동일한 내국법인의 주식등

③ 제1항에 따라 상속세 과세가액에 산입하지 아니한 재산과 그 재산에서 생기는 이익의 전부 또는 일부가 상속인 및 그와 특수관계에 있는 자에게 귀속되는 경우에는 대통령령으로 정하는 가액을 상속인 및 그와 특수관계에 있는 자가 상속받은 것으로 보아 상속세 과세가액에 산입하여 즉시 상속세를 부과한다.

④ 제1항부터 제3항까지에 규정된 공익법인등의 범위, 상속재산의 출연방법, 발행주식총수등의 100분의 5(성실공익법인등에 출연하는 경우에는 100분의 10)를 초과하는 가액의 계산방법, 성실공익법인등의 판정방법, 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등의 범위, 해당 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 범위, 출연자와 특수관계에 있는 자의 범위, 상속인과 특수관계에 있는 자의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.1.1]

제4절 공익목적 출연재산 등의 과세가액 불산입 <개정 2010.1.1>

제48조(공익법인등이 출연받은 재산에 대한 과세가액 불산입등) ① 공익법인등이 출연받은 재산의 가액은 증여세 과세가액에 산입하지 아니한다. 다만, 공익법인등이 내국법인의 주식등을 출연받은 경우로서 출연받은 주식등과 다음 각 호의 어느 하나의 주식등을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5(성실공익법인등에 해당하는 경우에는 100분의 10)를 초과하는 경우(제16조제2항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우는 제외한다)에는 대통령령으로 정하는 방법으로 계산한 초과부분을 증여세 과세가액에 산입한다.

1. 출연자가 출연할 당시 해당 공익법인등이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식등
2. 출연자 및 그와 특수관계에 있는 자가 해당 공익법인등 외의 다른 공익법인등에 출연한 동일한 내국법인의 주식등

② 세무서장등은 제1항 및 제16조제1항에 따라 재산을 출연받은 공익법인등이 다음 제1호부터 제4호까지 및 제6호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 가액을 공익법인등이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세를 부과하고, 제5호에 해당하는 경우에는 제78조제9항에 따른 가산세를 부과한다. 다만, 불특정 다수

인으로부터 출연받은 재산 중 출연자별로 출연받은 재산가액을 산정하기 어려운 재산으로서 대통령령으로 정하는 재산은 제외한다. <개정 2010.12.27>

1. 출연받은 재산을 직접 공익목적사업 등(직접 공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)의 용도 외에 사용하거나 출연받은 날부터 3년 이내에 직접 공익목적사업 등에 사용하지 아니하는 경우. 다만, 직접 공익목적사업 등에 사용하는 데에 장기간이 걸리는 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우로서 제5항에 따른 보고서를 제출할 때 납세지 관할 세무서장에게 그 사실을 보고하고, 그 사유가 없어진 날부터 1년 이내에 해당 재산을 직접 공익목적사업 등에 사용하는 경우는 제외한다.
2. 출연받은 재산(그 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 및 그 운용소득이 있는 경우를 포함한다)을 내국법인의 주식등을 취득하는 데 사용하는 경우로서 그 취득하는 주식등과 다음 각 목의 어느 하나의 주식등을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5(성실공익법인등에 해당하는 경우에는 100분의 10)를 초과하는 경우. 다만, 제49조제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 것으로서 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등이 그 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 주식등을 취득하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우와 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단이 대통령령으로 정하는 주식등을 취득하는 경우는 제외한다.
   가. 취득 당시 해당 공익법인등이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식등
   나. 해당 내국법인과 특수관계에 있는 출연자가 해당 공익법인등 외의 다른 공익법인등에 출연한 동일한 내국법인의 주식등
3. 출연받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우로서 그 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우
4. 출연받은 재산을 매각하고 그 매각대금(매각대금에 의하여 증가한 재산을 포함하며 대통령령으로 정하는 공과금 등은 제외한다)을 공익목적사업 외에 사용하거나 매각한 날부터 3년이 지난 날까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 공익목적사업에 사용하지 아니한 경우
5. 제3호에 따른 운용소득을 대통령령으로 정하는 기준금액에 미달하게 사용하거나 제4호에 따른 매각대금을 매각한 날부터 3년 동안 대통령령으로 정하는 기준금액에 미달하게 사용한 경우
6. 그 밖에 출연받은 재산 및 직접 공익목적사업을 대통령령으로 정하는 바에 따라 운용하지 아니하는 경우

③ 제1항에 따라 공익법인등이 출연받은 재산 등을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 임대차, 소비대차(消費貸借) 및 사용대차(使用貸借) 등의 방법으로 사용·수익하게 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 가액을 공익법인등이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세를 부과한다. 다만, 공익법인등이 직접 공익목적사업과 관련하여 용역을 제공받고 정상적인 대가를 지급하는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 출연자 및 그 친족
2. 출연자가 출연한 다른 공익법인등
3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 자와 특수관계에 있는 자

④ 제1항부터 제3항까지 및 제8항을 적용할 때 특수관계에 있는 자의 범위, 직접 공익목적사업에의 사용 여부 판정기준, 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등의 범위, 해당 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 범위, 특수관계에 있는 출연자의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 제1항 및 제16조제1항에 따라 공익법인등이 재산을 출연받은 경우에는 그 출연받은 재산의 사용계획 및 진도에 관한 보고서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다.

⑥ 세무서장은 공익법인등에 대하여 상속세나 증여세를 부과할 때에는 그 공익법인등의 주무관청에 그 사실을 통보하여야 한다.

⑦ 공익법인등의 주무관청은 공익법인등에 대하여 설립허가, 설립허가의 취소 또는 시정명령을 하거나 감독을 한 결과 공익법인등이 제1항 단서, 제2항 및 제3항에 해당하는 사실을 발견한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 공익법인등의 납세지 관할세무서장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

⑧ 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 대통령령으로 정하는 공익법인등의 현재 이사 수(현재 이사 수가 5명 미만인 경우에는 5명으로 본다)의 5분의 1을 초과하여 이사가 되거나, 그 공익법인등의 임직원(이사는 제외한다. 이하 같다)이 되는 경우에는 제78조제6항에 따른 가산세를 부과한다.

⑨ 공익법인등(국가나 지방자치단체가 설립한 공익법인등 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 공익법인등과 성실공익법인등은 제외한다)이 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 내국법인의 주식등을 보유하는 경우로서 그 내국법인의 주식등의 가액이 총 재산가액의 100분의 30(제50조제3항에 따른 외부감사, 제50조의2에 따른 전용계좌의 개설 및 사용과 제50조의3에 따른 결산서류등의 공시를 이행하는 공익법인등에 해당

하는 경우에는 100분의 50)을 초과하는 경우에는 제78조제7항에 따른 가산세를 부과한다. 이 경우 그 초과하는 내국법인의 주식등의 가액 산정에 관하여는 대통령령으로 정한다.
⑩ 공익법인등이 특수관계에 있는 내국법인의 이익을 증가시키기 위하여 정당한 대가를 받지 아니하고 광고·홍보를 하는 경우에는 제78조제8항에 따른 가산세를 부과한다. 이 경우 특수관계에 있는 내국법인의 범위, 광고·홍보의 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑪ 공익법인등의 주식등의 출연·취득 및 보유와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제16조제2항 각 호 외의 부분 본문 또는 제48조제1항에 따라 상속세 과세가액 또는 증여세 과세가액에 산입하거나 제48조제2항에 따라 즉시 증여세를 부과한다.
1. 성실공익법인등이 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하여 주식등을 출연(출연받은 재산으로 주식등을 취득하는 경우를 포함한다)받은 후 성실공익법인등에 해당하지 아니하게 된 경우
2. 제16조제2항 각 호 외의 부분 단서 또는 제48조제2항제2호 단서에 따른 공익법인등이 제49조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 공익법인등에 해당하지 아니하게 되거나 해당 출연자와 특수관계에 있는 내국법인의 주식등을 해당 법인의 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하여 보유하게 된 경우

[전문개정 2010.1.1]

제48조(공익법인등이 출연받은 재산에 대한 과세가액 불산입등) ① 공익법인등이 출연받은 재산의 가액은 증여세 과세가액에 산입하지 아니한다. 다만, 공익법인등이 내국법인의 주식등을 출연받은 경우로서 출연받은 주식등과 다음 각 호의 어느 하나의 주식등을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5(성실공익법인등에 해당하는 경우에는 100분의 10)를 초과하는 경우(제16조제2항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우는 제외한다)에는 대통령령으로 정하는 방법으로 계산한 초과부분을 증여세 과세가액에 산입한다.
1. 출연자가 출연할 당시 해당 공익법인등이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식등
2. 출연자 및 그와 특수관계에 있는 자가 해당 공익법인등 외의 다른 공익법인등에 출연한 동일한 내국법인의 주식등

② 세무서장등은 제1항 및 제16조제1항에 따라 재산을 출연받은 공익법인등이 다음 제1호부터 제4호까지 및 제6호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 가액을 공익법인등이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세를 부과하고, 제5호에 해당하는 경우에는 제78조제9항에 따른 가산세를 부과한다. 다만, 불특정 다수인으로부터 출연받은 재산 중 출연자별로 출연받은 재산가액을 산정하기 어려운 재산으로서 대통령령으로 정하는 재산은 제외한다. <개정 2010.12.27, 2011.7.25>
1. 출연받은 재산을 직접 공익목적사업 등(직접 공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)의 용도 외에 사용하거나 출연받은 날부터 3년 이내에 직접 공익목적사업 등에 사용하지 아니하는 경우. 다만, 직접 공익목적사업 등에 사용하는 데에 장기간이 걸리는 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우로서 제5항에 따른 보고서를 제출할 때 납세지 관할 세무서장에게 그 사실을 보고하고, 그 사유가 없어진 날부터 1년 이내에 해당 재산을 직접 공익목적사업 등에 사용하는 경우는 제외한다.
2. 출연받은 재산(그 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 및 그 운용소득이 있는 경우를 포함한다)을 내국법인의 주식등을 취득하는 데 사용하는 경우로서 그 취득하는 주식등과 다음 각 목의 어느 하나의 주식등을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5(성실공익법인등에 해당하는 경우에는 100분의 10)를 초과하는 경우. 다만, 제49조제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 것으로서 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등이 그 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 주식등을 취득하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우와 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단이 대통령령으로 정하는 주식등을 취득하는 경우는 제외한다.
   가. 취득 당시 해당 공익법인등이 보유하고 있는 동일한 내국법인의 주식등
   나. 해당 내국법인과 특수관계에 있는 출연자가 해당 공익법인등 외의 다른 공익법인등에 출연한 동일한 내국법인의 주식등
3. 출연받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우로서 그 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우
4. 출연받은 재산을 매각하고 그 매각대금(매각대금에 의하여 증가한 재산을 포함하며 대통령령으로 정하는 공과금 등은 제외한다)을 공익목적사업 외에 사용하거나 매각한 날부터 3년이 지난 날까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 공익목적사업에 사용하지 아니한 경우
5. 제3호에 따른 운용소득을 대통령령으로 정하는 기준금액에 미달하게 사용하거나 제4호에 따른 매각대금을 매각한 날부터 3년 동안 대통령령으로 정하는 기준금액에 미달하게 사용한 경우
6. 그 밖에 출연받은 재산 및 직접 공익목적사업을 대통령령으로 정하는 바에 따라 운용하지 아니하는 경우

③ 제1항에 따라 공익법인등이 출연받은 재산 등을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 임대차, 소비대차(消費貸借) 및 사용대차(使用貸借) 등의 방법으로 사용·수익하게 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 가액을 공익법인등이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세를 부과한다. 다만, 공익법인등이 직접 공익목적사업과 관련하여 용역을 제공받고 정상적인 대가를 지급하는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 출연자 및 그 친족
2. 출연자가 출연한 다른 공익법인등
3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 자와 특수관계에 있는 자
④ 제1항부터 제3항까지 및 제8항을 적용할 때 특수관계에 있는 자의 범위, 직접 공익목적사업에의 사용 여부 판정기준, 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등의 범위, 해당 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 범위, 특수관계에 있는 출연자의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑤ 제1항 및 제16조제1항에 따라 공익법인등이 재산을 출연받은 경우에는 그 출연받은 재산의 사용계획 및 진도에 관한 보고서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다.
⑥ 세무서장은 공익법인등에 대하여 상속세나 증여세를 부과할 때에는 그 공익법인등의 주무관청에 그 사실을 통보하여야 한다.
⑦ 공익법인등의 주무관청은 공익법인등에 대하여 설립허가, 설립허가의 취소 또는 시정명령을 하거나 감독을 한 결과 공익법인등이 제1항 단서, 제2항 및 제3항에 해당하는 사실을 발견한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 공익법인등의 납세지 관할세무서장에게 그 사실을 통보하여야 한다.
⑧ 출연자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 대통령령으로 정하는 공익법인등의 현재 이사 수(현재 이사 수가 5명 미만인 경우에는 5명으로 본다)의 5분의 1을 초과하여 이사가 되거나, 그 공익법인등의 임직원(이사는 제외한다. 이하 같다)이 되는 경우에는 제78조제6항에 따른 가산세를 부과한다.
⑨ 공익법인등(국가나 지방자치단체가 설립한 공익법인등 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 공익법인등과 성실공익법인등은 제외한다)이 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 내국법인의 주식등을 보유하는 경우로서 그 내국법인의 주식등의 가액이 총 재산가액의 100분의 30(제50조제3항에 따른 외부감사, 제50조의2에 따른 전용계좌의 개설 및 사용과 제50조의3에 따른 결산서류등의 공시를 이행하는 공익법인등에 해당하는 경우에는 100분의 50)을 초과하는 경우에는 제78조제7항에 따른 가산세를 부과한다. 이 경우 그 초과하는 내국법인의 주식등의 가액 산정에 관하여는 대통령령으로 정한다.
⑩ 공익법인등이 특수관계에 있는 내국법인의 이익을 증가시키기 위하여 정당한 대가를 받지 아니하고 광고·홍보를 하는 경우에는 제78조제8항에 따른 가산세를 부과한다. 이 경우 특수관계에 있는 내국법인의 범위, 광고·홍보의 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑪ 공익법인등의 주식등의 출연·취득 및 보유와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제16조제2항 각 호 외의 부분 본문 또는 제48조제1항에 따라 상속세 과세가액 또는 증여세 과세가액에 산입하거나 제48조제2항에 따라 즉시 증여세를 부과한다.
1. 성실공익법인등이 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하여 주식등을 출연(출연받은 재산으로 주식등을 취득하는 경우를 포함한다)받은 후 성실공익법인등에 해당하지 아니하게 된 경우
2. 제16조제2항 각 호 외의 부분 단서 또는 제48조제2항제2호 단서에 따른 공익법인등이 제49조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 공익법인등에 해당하지 아니하게 되거나 해당 출연자와 특수관계에 있는 내국법인의 주식등을 해당 법인의 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하여 보유하게 된 경우

[전문개정 2010.1.1]
[시행일 : 2012.1.26] 제48조

제49조(공익법인등의 주식등의 보유기준) ① 공익법인등이 1996년 12월 31일 현재 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하는 동일한 내국법인의 주식등을 보유하고 있는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기한까지 그 발행주식총수등의 100분의 5(이하 "주식등의 보유기준"이라 한다)를 초과하여 보유하지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 직접 공익목적에 사용한 실적과 그 밖에 그 공익법인등의 공익 기여도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공익법인등과 국가·지방자치단체가 출연하여 설립한 공익법인등 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 공익법인등에 대해서는 그러하지 아니하다.
1. 그 공익법인등이 보유하고 있는 주식등의 지분율이 발행주식총수등의 100분의 5를 초과하고 100분의 20 이하인 경우: 1999년 12월 31일까지
2. 그 공익법인등이 보유하고 있는 주식등의 지분율이 발행주식총수등의 100분의 20을 초과하는 경우: 2001년 12월 31일까지
② 제1항을 적용할 때 주식등의 보유기준의 계산방법 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.1.1]

제50조(공익법인등에 대한 외부전문가의 세무확인) ① 공익법인등은 과세기간별 또는 사업연도별로 출연받은 재산의 공익목적사업 사용 여부 등에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 2명 이상의 변호사, 공인회계사 또는 세무사를 선임하여 세무확인(이하 "외부전문가의 세무확인"이라 한다)을 받아야 한다. 다만, 제3항에 따른 회계감사를 받는 공익법인등과 사업 운영의 특성 및 출연재산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등은 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따라 외부전문가의 세무확인을 받은 공익법인등은 그 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세지 관할세무서장에게 보고하여야 한다. 이 경우 관할세무서장은 공익법인등의 출연재산의 공익목적사업 사용 여부 등에 관련된 외부전문가의 세무확인 결과를 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다.

③ 공익법인등은 과세기간별 또는 사업연도별로 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인에게 회계감사를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공익법인등은 그러하지 아니하다.

1. 자산 규모가 대통령령으로 정하는 규모 미만인 공익법인등
2. 사업의 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등

④ 제1항부터 제3항까지의 규정을 적용할 때 세무확인 항목, 세무확인의 절차·방법, 보고서의 작성 및 세무확인 결과의 보고절차, 외부감사의 방법 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.1.1]

제50조의2(공익법인등의 전용계좌 개설·사용 의무) ① 공익법인등(사업의 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 해당 공익법인등의 직접 공익목적사업과 관련하여 받거나 지급하는 수입과 지출의 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 직접 공익목적사업용 전용계좌(이하 "전용계좌"라 한다)를 사용하여야 한다.

1. 직접 공익목적사업과 관련된 수입과 지출을 대통령령으로 정하는 금융기관을 통하여 결제하거나 결제받는 경우
2. 기부금, 출연금 또는 회비를 받는 경우. 다만, 현금을 직접 받은 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다.
3. 인건비, 임차료를 지급하는 경우
4. 기부금, 장학금, 연구비 등 대통령령으로 정하는 직접 공익목적사업비를 지출하는 경우. 다만, 100만원을 초과하는 경우로 한정한다.
5. 수익용 또는 수익사업용 자산의 처분대금, 그 밖의 운용소득을 고유목적사업회계에 전입(현금 등 자금의 이전이 수반되는 경우만 해당한다)하는 경우

② 공익법인등은 직접 공익목적사업과 관련하여 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되지 아니하는 경우에는 명세서를 별도로 작성·보관하여야 한다. 다만, 「소득세법」 제160조의2제2항제3호 또는 제4호에 해당하는 증명서류를 갖춘 경우 등 대통령령으로 정하는 수입과 지출의 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 공익법인등은 최초로 공익법인등에 해당하게 된 날부터 3개월 이내에 전용계좌를 개설하여 해당 공익법인등의 납세지 관할세무서장에게 신고하여야 한다.

④ 공익법인등은 전용계좌를 변경하거나 추가로 개설하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고하여야 한다.

⑤ 공익법인등의 전용계좌 개설·신고·변경·추가 및 그 신고방법, 전용계좌를 사용하여야 하는 범위 및 명세서 작성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2010.1.1]

제50조의3(공익법인등의 결산서류 등의 공시의무) ① 공익법인등(자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등과 사업의 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 다음 각 호의 서류 등(이하 이 조에서 "결산서류등"이라 한다)을 해당 공익법인등의 과세기간 또는 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 국세청의 인터넷 홈페이지에 게재하는 방법으로 공시하여야 한다. <개정 2010.12.27>

1. 대차대조표
2. 손익계산서(손익계산서에 준하는 수지계산서 등을 포함한다)
3. 기부금 모집 및 지출 내용
4. 해당 공익법인등의 대표자, 이사, 출연자, 소재지 및 목적사업에 관한 사항
5. 주식보유 현황 등 대통령령으로 정하는 사항

② 국세청장은 공익법인등이 제1항에 따라 결산서류등을 공시하지 아니하거나 그 공시 내용에 오류가 있는 경우에는 해당 공익법인등에 대하여 1개월 이내의 기간을 정하여 공시하도록 하거나 오류를 시정하도록 요구할

수 있다.
③ 제1항과 제2항에 따른 결산서류 등의 공시 및 그 시정 요구의 절차 등은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2010.1.1]

제51조(장부의 작성 · 비치 의무) ① 공익법인등은 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도별로 출연받은 재산 및 공익사업 운용 내용 등에 대한 장부를 작성하여야 하며 장부와 관계있는 중요한 증명서류를 갖춰 두어야 한다.
② 제1항에 따른 장부와 중요한 증명서류는 해당 공익법인등의 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 종료일부터 10년간 보존하여야 한다.
③ 공익법인등의 수익사업에 대하여 「소득세법」 제160조 및 「법인세법」 제112조 단서에 따라 작성 · 비치된 장부와 중요한 증명서류는 제1항에 따라 작성 · 비치된 장부와 중요한 증명서류로 본다. 이 경우 그 장부와 중요한 증명서류에는 마이크로필름, 자기테이프, 디스켓 또는 그 밖의 정보보존장치에 저장된 것을 포함한다.
④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 장부 및 증명서류의 작성 · 비치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2010.1.1]

부칙 <제10854호, 2011. 7.14> (금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률)
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. <단서 생략>
제2조 생략
제3조(다른 법률의 개정) ①부터 ⑦까지 생략
⑧ 상속세 및 증여세법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제83조제1항 각 호 외의 부분 중 "「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 규정된 금융기관"을 "「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융회사등"으로 하고, 같은 조 제2항 및 제3항 각 호 외의 부분 중 "금융기관"을 각각 "금융회사등"으로 한다.
⑨부터 <16>까지 생략

「조세특례제한법」

[시행 2011.10.22] [법률 제10890호, 2011. 7.21, 타법개정]

제74조(고유목적사업준비금의 손금산입특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 같은 조 제1항제4호에도 불구하고 해당 법인의 수익사업(이 항 제4호 및 제5호의 경우에는 해당 사업과 해당 사업 시설에서 그 시설을 이용하는 자를 대상으로 하는 수익사업만 해당한다)에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다. <개정 2010.12.27>

1. 「사립학교법」에 따른 학교법인, 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단 및 「평생교육법」에 따른 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인
2. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인
   가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원
   나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원
   다. 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
   라. 「국립암센터법」에 따른 국립암센터
   마. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
   바. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사가 운영하는 병원
4. 「도서관법」에 따라 등록한 도서관을 운영하는 법인
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따라 등록한 박물관 또는 미술관을 운영하는 법인
6. 정부로부터 허가 또는 인가를 받은 문화예술단체로서 대통령령으로 정하는 법인
7. 다음 각 목의 국제행사 조직위원회
   가. 「2012여수세계박람회 지원특별법」에 따라 설립된 2012여수세계박람회조직위원회(이하 "2012여수세계박람회조직위원회"라 한다)
   나. 「2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」에 따라 설립된 2011대구세계육상선수권대회조직위원회(이하 "2011대구세계육상선수권대회조직위원회"라 한다), 2014인천아시아경기대회조직위원회(이하 "2014인천아시아경기대회조직위원회"라 한다) 및 2015광주하계유니버시아드대회조직위원회(이하 "2015광주하계유니버시아드대회조직위원회"라 한다)
   다. 「2012세계자연보전총회 지원특별법」에 따라 설립된 2012세계자연보전총회조직위원회(이하 "2012세계자연보전총회조직위원회"라 한다)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득 중 대통령령으로 정하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.

1. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농업협동조합중앙회
2. 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회
3. 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합중앙회

③ 「국가재정법」 별표 2에서 규정하는 법률에 따라 설립된 기금을 관리·운용하는 법인 중 대통령령으로 정하는 비영리법인이 해당 기금에서 취득한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 주권상장법인의 주식을 2009년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 양도함에 따라 소득이 발생한 경우에는 「법인세법」 제29조제1항제4호에도 불구하고 그 소득 전액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.

④ 수도권 과밀억제권역 및 광역시를 제외하고 인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에 「의료법」 제3조제2항제1호 또는 제3호의 의료기관을 개설하여 의료업을 영위하는 비영리내국법인(제1항이 적용되는 비영리내국법인은 제외한다)에 대하여는 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득의 100분의 80에 해당하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다. <신설 2010.12.27>

[전문개정 2010.1.1]

제74조(고유목적사업준비금의 손금산입특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 같은 조 제1항제4호에도 불구하고 해당 법인의 수익사업(이 항 제4호 및 제5호의 경우에는 해당 사업과 해당 사업 시설에서 그 시설을 이용하는 자를 대상으로 하는 수익사업만 해당한다)에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할

수 있다. <개정 2010.12.27, 2011.7.25>
1. 「사립학교법」에 따른 학교법인, 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단 및 「평생교육법」에 따른 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인
2. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인
   가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원
   나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원
   다. 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
   라. 「국립암센터법」에 따른 국립암센터
   마. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
   바. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사가 운영하는 병원
4. 「도서관법」에 따라 등록한 도서관을 운영하는 법인
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따라 등록한 박물관 또는 미술관을 운영하는 법인
6. 정부로부터 허가 또는 인가를 받은 문화예술단체로서 대통령령으로 정하는 법인
7. 다음 각 목의 국제행사 조직위원회
   가. 「2012여수세계박람회 지원특별법」에 따라 설립된 2012여수세계박람회조직위원회(이하 "2012여수세계박람회조직위원회"라 한다)
   나. 「2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」에 따라 설립된 2011대구세계육상선수권대회조직위원회(이하 "2011대구세계육상선수권대회조직위원회"라 한다), 2014인천아시아경기대회조직위원회(이하 "2014인천아시아경기대회조직위원회"라 한다) 및 2015광주하계유니버시아드대회조직위원회(이하 "2015광주하계유니버시아드대회조직위원회"라 한다)
   다. 「2012세계자연보전총회 지원특별법」에 따라 설립된 2012세계자연보전총회조직위원회(이하 "2012세계자연보전총회조직위원회"라 한다)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득 중 대통령령으로 정하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.
1. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농업협동조합중앙회
2. 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회
3. 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합중앙회

③ 「국가재정법」 별표 2에서 규정하는 법률에 따라 설립된 기금을 관리·운용하는 법인 중 대통령령으로 정하는 비영리법인이 해당 기금에서 취득한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 주권상장법인의 주식을 2009년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 양도함에 따라 소득이 발생한 경우에는 「법인세법」 제29조제1항제4호에도 불구하고 그 소득 전액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.

④ 수도권 과밀억제권역 및 광역시를 제외하고 인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에 「의료법」 제3조제2항제1호 또는 제3호의 의료기관을 개설하여 의료업을 영위하는 비영리내국법인(제1항이 적용되는 비영리내국법인은 제외한다)에 대하여는 2012년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득의 100분의 80에 해당하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다. <신설 2010.12.27>

[전문개정 2010.1.1]
[시행일 : 2012.1.26] 제74조

부칙 <제10901호, 2011. 7.25>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례에 관한 적용례) 제55조의2제5항부터 제7항까지의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 주택을 신축하거나 취득 당시 입주된 사실이 없는 주택을 매입하는 분부터 적용한다.

제3조(축사용지에 대한 양도소득세의 감면에 관한 적용례) 제69조의2의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 양도하는 분부터 적용한다.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

[시행 2011. 9. 8] [법률 제10428호, 2011. 3. 7, 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다.
[전문개정 2008.3.14]

제2조(적용 범위) 이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 "공익법인"이라 한다)에 대하여 적용한다.
[전문개정 2008.3.14]

제3조(정관의 준칙 등) ① 공익법인은 정관에 다음 사항을 적어야 한다.
1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 설립 당시의 자산의 종류·상태 및 평가액
5. 자산의 관리방법과 회계에 관한 사항
6. 이사 및 감사의 정수(定數)·임기 및 그 임면(任免)에 관한 사항
7. 이사의 결의권 행사 및 대표권에 관한 사항
8. 정관의 변경에 관한 사항
9. 공고 및 공고 방법에 관한 사항
10. 존립시기와 해산사유를 정한 경우에는 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법
11. 업무감사와 회계검사에 관한 사항

② 제1항에 따른 정관의 기재 사항과 그 밖에 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.
[전문개정 2008.3.14]

제4조(설립허가 기준) ① 주무 관청은 「민법」 제32조에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계 사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 등으로 조성되는 재원(財源)의 수입(이하 각 "기본재산"이라 한다)으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립허가를 한다.

② 주무 관청은 공익법인의 설립허가를 할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 회비 징수, 수혜(受惠) 대상에 관한 사항, 그 밖에 필요한 조건을 붙일 수 있다.

③ 공익법인은 목적 달성을 위하여 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.
[전문개정 2008.3.14]

제5조(임원 등) ① 공익법인에는 5명 이상 15명 이하의 이사와 2명의 감사를 두되, 주무 관청의 승인을 받아 그 수를 증감할 수 있다.

② 임원은 주무 관청의 승인을 받아 취임한다.

③ 이사와 감사의 임기는 정관으로 정하되, 이사는 4년, 감사는 2년을 초과할 수 없다. 다만, 연임할 수 있다.

④ 이사의 과반수는 대한민국 국민이어야 한다.

⑤ 이사회를 구성할 때 대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자의 수는 이사 현원(現員)의 5분의 1을 초과할 수 없다.

⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공익법인의 임원이 될 수 없다.
1. 미성년자
2. 금치산자 또는 한정치산자
3. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자
4. 금고 이상의 형을 받고 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자
5. 제14조제2항에 따라 임원 취임승인이 취소된 후 2년이 지나지 아니한 자

⑦ 이사나 감사 중에 결원이 생기면 2개월 내에 보충하여야 한다.

⑧ 감사는 이사와 제5항에 따른 특별한 관계가 있는 자가 아니어야 하며 그 중 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 주무 관청이 추천할 수 있다.

⑨ 공익법인은 주무 관청의 승인을 받아 상근임직원의 수를 정하고 상근임직원에게는 보수를 지급한다.

[전문개정 2008.3.14]

제6조(이사회) ① 공익법인에 이사회를 둔다.
② 이사회는 이사로 구성한다.
③ 이사장은 정관으로 정하는 바에 따라 이사 중에서 호선(互選)한다.
④ 이사장은 이사회를 소집하며, 이사회의 의장이 된다.
[전문개정 2008.3.14]

제7조(이사회의 기능) ① 이사회는 다음 사항을 심의 결정한다.
1. 공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 공익법인의 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 수익사업에 관한 사항
6. 그 밖에 법령이나 정관에 따라 그 권한에 속하는 사항
② 이사장이나 이사가 공익법인과 이해관계가 상반될 때에는 그 사항에 관한 의결에 참여하지 못한다.
[전문개정 2008.3.14]

제8조(이사회의 소집) ① 이사장은 필요하다고 인정할 때에는 이사회를 소집할 수 있다.
② 이사장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일부터 20일 이내에 이사회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사의 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구할 때
2. 제10조제1항제5호에 따라 감사가 소집을 요구할 때
③ 이사회를 소집할 때에는 적어도 회의 7일 전에 회의의 목적을 구체적으로 밝혀 각 이사에게 알려야 한다. 다만, 이사 전원이 모이고 또 그 전원이 이사회의 소집을 요구할 때에는 그러하지 아니하다.
④ 이사회를 소집하여야 할 경우에 그 소집권자가 궐위(闕位)되거나 이사회 소집을 기피하여 7일 이상 이사회 소집이 불가능한 경우에는 재적이사 과반수의 찬동으로 감독청의 승인을 받아 이사회를 소집할 수 있다. 이 경우 정관으로 정하는 이사가 이사회를 주재한다.
[전문개정 2008.3.14]

제9조(의결정족수 등) ① 이사회의 의사(議事)는 정관에 특별한 규정이 없으면 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다.
② 이사는 평등한 의결권을 가진다.
③ 이사회의 의사는 서면결의에 의하여 처리할 수 없다.
④ 이사회의 의결은 대한민국 국민인 이사가 출석이사의 과반수가 되어야 한다.
[전문개정 2008.3.14]

제10조(감사의 직무) ① 감사는 다음 각 호의 직무를 수행한다.
1. 공익법인의 업무와 재산상황을 감사하는 일 및 이사에 대하여 감사에 필요한 자료의 제출 또는 의견을 요구하고 이사회에서 발언하는 일
2. 이사회의 회의록에 기명날인하는 일
3. 공익법인의 업무와 재산상황에 대하여 이사에게 의견을 진술하는 일
4. 공익법인의 업무와 재산상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에 이를 이사회에 보고하는 일
5. 제4호의 보고를 하기 위하여 필요하면 이사회의 소집을 요구하는 일
② 감사는 공익법인의 업무와 재산상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 지체 없이 주무 관청에 보고하여야 한다.
③ 감사는 이사가 공익법인의 목적범위 외의 행위를 하거나 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반하는 행위를 하여 공익법인에 현저한 손해를 발생하게 할 우려가 있을 때에는 그 이사에 대하여 직무집행을 유지(留止)할 것을 법원에 청구할 수 있다.
[전문개정 2008.3.14]

제11조(재산) ① 공익법인의 재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본재산과 보통재산으로 구분한다.
② 기본재산은 그 목록과 평가액을 정관에 적어야 하며, 평가액에 변동이 있을 때에는 지체 없이 정관 변경 절차를 밟아야 한다.
③ 공익법인은 기본재산을 매도·증여·임대·교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하거나 대통령령으로 정하

는 일정금액 이상을 장기차입(長期借入)하려면 주무 관청의 허가를 받아야 한다. 다만, 「상속세 및 증여세법」 제16조제2항에 따른 성실공익법인이 기본재산의 100분의 20 범위 이내에서 기본재산의 증식을 목적으로 하는 매도·교환 또는 용도변경 등 대통령령으로 정하는 경우에는 주무 관청에 대한 신고로 갈음할 수 있다. <개정 2011.3.7>

④ 공익법인은 목적사업을 수행하기 위하여 그 재산을 선량한 관리자의 주의를 다하여 관리하여야 한다.

[전문개정 2008.3.14]

제12조(예산 및 결산 등) ① 공익법인의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

② 공익법인은 주무 관청에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매 회계연도가 시작되기 전에 다음 해에 실시할 사업계획 및 예산을 제출하고 매 회계연도가 끝난 후에 사업실적과 결산을 보고하여야 한다. 이 경우 결산보고에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공인회계사의 감사증명서를 첨부하게 할 수 있다.

③ 공익법인은 결산상 잉여금을 기본재산에 전입하거나 다음 해에 이월하여 목적사업에 사용하여야 한다.

④ 공익법인의 재산관리, 예산편성, 회계 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2008.3.14]

제13조(잔여재산의 귀속) ① 해산한 공익법인의 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된다.

② 제1항에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된 재산은 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에 증여하거나 무상대부(無償貸付)한다.

[전문개정 2008.3.14]

제14조(감독) ① 주무 관청은 공익법인의 업무를 감독한다.

② 주무 관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 그 사유의 시정을 요구한 날부터 1개월이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에 이사의 취임승인을 취소할 수 있다.

1. 이 법 또는 정관을 위반한 경우
2. 임원 간의 분쟁, 회계부정, 재산의 부당한 손실, 현저한 부당행위 등으로 해당 공익법인의 설립목적을 달성하지 못할 우려를 발생시킨 경우
3. 목적사업 외의 사업을 수행하거나 수행하려 한 경우

③ 주무 관청은 수익사업을 하는 공익법인에 다음 각 호의 사유가 있다고 인정되면 그 공익법인에 대하여 그 사업의 시정이나 정지를 명할 수 있다.

1. 수익을 목적사업 외의 용도에 사용할 때
2. 해당 사업을 계속하는 것이 공익법인의 목적에 위배된다고 인정될 때

[전문개정 2008.3.14]

제15조(조세 감면 등) 공익법인에 출연(出捐)하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

[전문개정 2008.3.14]

제16조(설립허가의 취소) ① 설립허가를 한 주무 관청은 공익법인에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있다고 인정될 때에는 그 공익법인에 대한 설립허가를 취소할 수 있다. 다만, 공익법인의 목적사업이 둘 이상인 경우에는 그 일부의 목적사업에 해당 사유가 있을 때에도 또한 같다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립허가를 받은 경우
2. 설립허가 조건을 위반한 경우
3. 목적 달성이 불가능하게 된 경우
4. 목적사업 외의 사업을 한 경우
5. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반한 경우
6. 공익을 해치는 행위를 한 경우
7. 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6개월 이내에 목적사업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때

② 제1항에 따른 공익법인의 설립허가취소는 다른 방법으로는 감독목적을 달성할 수 없거나 감독청이 시정을 명령한 후 1년이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에 한다.

[전문개정 2008.3.14]

제16조의2(청문) 주무 관청은 제16조에 따라 공익법인의 설립허가를 취소하려는 경우에는 청문을 하여야 한다.

[전문개정 2008.3.14]

제17조(감사 등) ① 주무 관청은 감독상 필요하면 공익법인에 대하여 그 업무보고서의 제출을 명하거나 업무재산 관리 및 회계를 감사하여 그 적정을 기하고, 목적사업을 원활히 수행하도록 지도하여야 한다.
② 주무 관청은 공익법인의 효율적 감독을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 공인회계사나 그 밖에 관계 전문기관으로 하여금 제1항에 따른 감사를 하게 할 수 있다.
[전문개정 2008.3.14]

제18조(권한의 위임) 주무 관청은 이 법에 정한 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 하급관청이나 지방자치단체에 위임할 수 있다.
[전문개정 2008.3.14]

제19조(벌칙) ① 제4조제3항이나 제11조제3항 또는 제12조제3항을 위반하면 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제14조제3항에 따른 명령을 위반한 경우
2. 제12조제2항을 위반하거나 거짓으로 보고한 경우
3. 제17조에 따른 감사를 거부하거나 기피한 경우
4. 감사가 정당한 사유 없이 직무 수행을 거부하거나 직무를 유기한 경우
③ 이사나 감사가 제1항 및 제2항의 죄를 범하였을 때에는 그 행위자를 벌할 뿐만 아니라 그 공익법인에도 제1항 및 제2항의 벌금형을 부과한다. 다만, 법인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 때와 주무관청이 추천한 감사의 행위에 대하여는 그러하지 아니하다.
[전문개정 2008.3.14]

제20조 삭제 <2008.3.14>

부칙 <제10428호, 2011. 3. 7>
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률 시행령」

[시행 2011. 9. 8] [대통령령 제23078호, 2011. 8.19, 일부개정]

제1조(목적) 이 영은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. <개정 2011.8.19>

제2조(정의) ①「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조에서 "사회일반의 이익에 공여하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인"이라 함은 다음의 사업을 목적으로 하는 법인을 말한다. <개정 2011.8.19>

1. 학자금·장학금 기타 명칭에 관계없이 학생등의 장학을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 설치·운영 또는 제공하거나 지원하는 사업을 포함한다.
2. 연구비·연구조성비·장려금 기타 명칭에 관계없이 학문·과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 제공하는 사업을 포함한다.
3. 학문 또는 과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 하는 사업 및 이들 사업을 지원하는 도서관·박물관·과학관 기타 이와 유사한 시설을 설치·운영하는 사업
4. 불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업
5. 제1호 내지 제4호에 해당하는 사업의 유공자에 대한 시상을 행하는 사업

②제1항의 법인에는 제1항 각호의 사업과 그 이외의 사업을 함께 수행하는 법인을 포함한다.

제3조(정관에 기재할 사항) ①공익법인의 정관에는 법 제3조제1항에 규정된 사항 이외에 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 사업에 관한 사항
2. 사단법인인 경우에는 사원 및 사원총회에 관한 사항
3. 기타 공익법인의 운영에 관한 기본적 사항

②제1항제1호의 사업은 구체적으로 명확하게 정하여야 한다.

제4조(설립허가신청) ①공익법인의 설립허가를 받고자 하는 자(이하 "설립발기인"이라 한다)는 법인설립허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. <개정 1995.7.6>

1. 설립발기인의 성명·주소·약력(설립발기인이 법인인 경우에는 그 명칭, 주된 사무소의 소재지, 대표자의 성명·주소·정관 및 최근의 사업활동)을 기재한 서류 1부
2. 설립취지서 1부
3. 정관 1부
4. 재단법인인 경우에는 출연재산의 종류·수량·금액 및 권리관계를 명확하게 기재한 재산목록(기본재산과 보통재산으로 구분하여 기재하여야 한다) 및 기부신청서 1부, 사단법인인 경우에는 회비징수예정명세서 또는 기부신청서 1부
5. 삭제 <1991.5.31>
6. 부동산·예금·유가증권등 주된 재산에 관한 등기소·금융기관등의 증명서 1부
7. 사업개시예정일 및 사업개시이후 2 사업연도분의 사업계획서 및 수지예산서 1부
8. 사단법인인 경우에는 창립총회회의록 및 사원이 될 자의 성명 및 주소를 기재한 사원명부(사원명부를 작성하기 곤란한 때에는 사원의 총수를 기재한 서류) 각 1부
9. 삭제 <1991.5.31>

②공익법인의 사업이 2이상의 주무관청의 소관에 속하는 경우에는 그 주된 사업을 주관하는 주무관청에 법인설립허가를 신청하여야 한다.

제5조(설립허가) ①주무관청은 법인설립허가신청의 내용이 다음 각호의 기준에 적합한 경우에 한하여 이를 허가한다.

1. 목적사업이 구체적이며 실현가능하다고 인정되는 경우
2. 재단법인에 있어서는 출연재산의 수입, 사단법인에 있어서는 회비·기부금등으로 조성하는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 달성할 수 있다고 인정되는 경우
3. 목적사업이 적극적으로 공익을 유지·증진하는 것이라고 인정되는 경우

②제4조제2항의 경우에는 법인설립허가신청을 받은 주무관청은 다른 주무관청과 협의하여 그 설립허가를 하여야 한다.

제6조(설립허가시에 붙일 조건) ①주무관청이 공익법인의 설립허가를 함에 있어서는 다음 각호의 조건을 붙일 수 있다.

1. 사단법인의 경우에 회비에 의하여 경비에 충당할 비율과 회비징수방법 기타 회비징수에 관하여 필요한 사항
2. 수혜자의 출생지·출신학교·직업·근무처 기타 사회적 지위나 당해 법인과의 특수관계등에 의하여 수혜자의 범위를 제한할 수 없다는 뜻
3. 목적사업의 무상성 기타 목적사업의 운영에 관한 사항
4. 기타 목적사업의 원활한 달성을 위하여 필요한 사항

②주무관청은 공익법인의 설립허가(정관상의 목적사업을 효율적으로 수행하기 위하여 또는 정관상의 목적사업에 새로운 사업을 추가하기 위하여 재산을 추가출연하고자 하는 경우의 정관변경허가를 포함한다)를 함에 있어서 제1항제2호의 조건을 반드시 붙이되, 주무관청이 수혜자의 범위를 특히 한정할 필요가 있다고 인정되는 때에는 그 한정할 범위에 관하여 미리 기획재정부장관(행정권한의위임및위탁에관한규정에 의하여 공익법인의 설립허가에 관한 권한이 지방자치단체의 장등에게 위임된 경우에는 설립이 허가되는 공익법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 세무서장을 말한다)과 합의하여야 한다. <개정 1994.12.23, 1995.7.6, 1998.12.31, 2008.2.29>

제7조(임원취임승인신청) ①공익법인이 법 제5조제2항의 규정에 의하여 임원취임승인을 신청할 때에는 임원취임승인신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. 다만, 제3호 및 제5호의 서류는 주무관청이 보안상 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 제출하고, 연임되는 임원에 대한 취임의 승인을 신청하는 경우에는 제2호·제3호·제5호 및 제7호의 서류는 이를 제출하지 아니한다. <개정 1991.5.31, 1993.11.20, 1995.7.6, 2004.3.17, 2006.6.12, 2010.11.2>

1. 임원의 선임을 결의한 총회 또는 이사회의 회의록 사본 1부
2. 이력서 1부
3. 임원으로 취임하려는 사람의 가족관계기록사항에 관한 증명서
4. 취임승낙서 1부
5. 민간인 신원진술서 4부
6. 삭제 <2006.6.12>
7. 제12조의 규정에 의한 당해 임원의 특수관계부존재각서

② 삭제 <2010.11.2>

제8조(재산이전의 보고) 공익법인(재단법인에 한한다)의 설립허가를 받은 자는 그 허가를 받은 후 지체없이 출연재산을 법인에 이전하고 3개월 내에 그 이전을 증명하는 금융기관의 증명서(부동산등기부 등본으로 확인할 수 없는 경우로 한정한다)를 재산이전보고서(전자문서로 된 보고서를 포함한다)에 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. 이 경우 주무관청은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 부동산등기부 등본을 확인하여야 한다. <개정 2004.3.17, 2007.7.18, 2010.5.4, 2010.11.2>

제9조(설립등기등의 보고) 공익법인은 민법 제49조 내지 제52조의 규정에 의하여 법인설립등기등을 한 때에는 등기를 완료한 날로부터 7일 이내에 등기보고서를 주무관청에 제출하여야 한다. 이 경우 주무관청은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서를 확인하여야 한다. <개정 1995.7.6, 2004.3.17, 2007.7.18, 2010.5.4, 2010.11.2>

제10조(정관변경허가신청) 공익법인이 민법 제42조제2항, 동법 제45조제3항, 동법 제46조의 규정에 의하여 정관변경의 허가를 받고자 할 때에는 정관변경허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. <개정 1995.7.6>

1. 정관변경이유서 1부
2. 정관개정안 1부
3. 정관변경에 관한 총회 또는 이사회 회의록
4. 정관변경의 원인이 되는 사실을 증명할 수 있는 서류

제11조(수익사업의 승인신청) ①공익법인이 법 제4조제3항의 규정에 의하여 수익사업경영의 승인을 신청하는 경우에는 수익사업승인신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. <개정 1995.7.6>

1. 사업계획서 1부
2. 추정손익계산서 및 부속명세서 1부
3. 사업에 종사할 임원명부 1부
4. 행정관청의 허가를 요하는 사업인 경우에는 당해 사업에 대하여 허가를 받은 사실을 증명하는 서류 1부

②공익법인이 승인을 받은 수익사업을 변경하고자 할 때에는 제1항에 준하여 주무관청의 승인을 얻어야 한다.

제12조(특수관계자의 범위) ①법 제5조제5항에서 "특별한 관계가 있는 자"(이하 "특수관계자"라 한다)라 함은 다음 각호의 자를 말한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 공익사업(상속세법 제8조의2제1항제1호의 규정에 의한 공익사업을 말한다. 이하 같다)에 출연하는 경우에는 국가·지방자치단체 및 그 소속공무원 기타 국가·지방자치단체와 고용관계에 있는 자는 그러하지 아니하다. <개정 1995.7.6>

1. 출연자(출연자가 민법 제32조의 규정에 의하여 설립된 법인인 경우에는 당해 법인에 대한 출연자를, 출연자가 기타의 법인인 경우에는 당해 법인을 출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 자를 포함한다. 이하 같다)
2. 출연자 또는 이사의 다음의 친족. 다만, 출연자 또는 이사가 출가녀인 경우에는 남편과의 관계에 의한다.
   가. 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처
   나. 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀
   다. 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀
   라. 처의 3촌이내의 부계혈족 및 그 배우자
   마. 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다)
   바. 입양자의 생가의 직계존속
   사. 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속
   아. 혼인외의 출생자의 생모
   자. 2촌이내의 부계혈족의 배우자의 2촌이내의 부계혈족
3. 출연자 또는 이사의 사용인 기타 고용관계에 있는 자(출연자 또는 이사가 출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인의 사용인 기타 고용관계에 있는 자를 포함한다)
4. 출연자 또는 이사의 금전 기타의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자와 생계를 함께 하는 자
5. 당해 출연자가 재산을 출연한 다른 공익사업을 영위하는 법인의 이사

②제1항제1호 및 제3호에서 "출자에 의하여 사실상 지배한다"고 함은 다음 각호의 1에 해당함을 말한다. <개정 1995.7.6>

1. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 30이상을 출자자 1인과 그와 제1항제2호·제4호 및 사용인 기타 고용관계에 있는 자(이하 "지배주주"라 한다)들이 소유하고 있는 경우
2. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 50이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주가 소유하고 있는 경우
3. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 50이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주 및 제2호의 법인이 소유하고 있는 경우

③특수관계가 없는 이사가 재임중 특수관계자에 해당되어 특수관계자가 이사현원의 5분의 1을 초과하게 된 때에는 2월 이내에 특수관계자가 이사현원의 5분의 1이 초과되지 아니하도록 이사를 개임하여야 한다. <개정 1995.7.6>

제13조(주무관청의 감사추천) ①주무관청은 법 제5조제8항의 규정에 의하여 공익법인의 감사 1인을 추천하고자 할 때에는 설립허가시에 그 뜻을 통지하여야 한다.

②주무관청이 제1항의 규정에 의한 감사의 추천을 행함에 있어서는 공익법인에게 후보를 선정하여 추천을 의뢰하게 할 수 있다. 이 경우 주무관청은 추천의뢰된 자 중에 적격자가 없다고 인정되는 때에는 재추천 의뢰를 요구하거나 직권에 의하여 추천할 수 있다.

③주무관청으로부터 감사 1인을 추천한다는 뜻을 통지받은 날로부터 2월내에 추천의뢰가 없는 경우 또는 주무관청의 추천에 의하여 임명된 감사가 임기만료 기타의 사유로 결원이 된 때에도 제2항과 같다.

④주무관청은 공익법인의 업무와 재산상황을 감사한 결과 불법 또는 부당한 점이 발견된 때에는 종전에 그 법인의 감사중 1인을 주무관청이 추천하지 아니한 경우에도 새로이 법 제5조제8항의 규정에 의하여 감사 1인을 추천할 수 있다. 이 경우에는 당해 공익법인의 감사중 이사회에서 지명한 자 1인은 주무관청에서 추천한 감사에 대한 취임승인이 있은 날의 전일에 퇴직된 것으로 본다.

제14조(상근직원의 정수 승인신청) 공익법인이 법 제5조제9항의 규정에 의하여 상근직원의 정수에 대한 승인을 얻고자 할 때에는 승인신청서에 기구도표와 부문별 또는 개인별 관장업무를 명시한 설명서를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다.

제15조(이사회의 소집승인 신청) 법 제8조제4항의 규정에 의하여 이사회의 소집승인을 얻고자 할 때에는 그 승인신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다.

1. 이사회의 소집이 불가능한 사유와 이를 증명하는 서류
2. 재적이사 과반수의 찬동을 증명하는 서류

3. 이사회를 소집하지 못함으로 인하여 예상되는 손해의 구체적인 사실을 증명하는 서류

제16조(재산의 구분) ①공익법인의 재산중 다음 각호의 1에 해당하는 재산은 기본재산으로 한다.
1. 설립시 기본재산으로 출연한 재산
2. 기부에 의하거나 기타 무상으로 취득한 재산. 다만, 기부목적에 비추어 기본재산으로 하기 곤란하여 주무관청의 승인을 얻은 것은 예외로 한다.
3. 보통재산중 총회 또는 이사회에서 기본재산으로 편입할 것을 의결한 재산
4. 세계잉여금중 적립금

②보통재산은 기본재산 이외의 모든 재산으로 한다.

③주무관청은 공익법인의 보통재산이 과다하다고 인정할 때에는 그 일부를 기본재산으로 편입하게 할 수 있다.

제17조(기본재산의 처분) ①법 제11조제3항 본문에 따라 기본재산의 매도·증여·임대 또는 교환에 관한 허가를 받고자 할 때에는 그 허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. <개정 1993.11.20, 1995.7.6, 2011.8.19>
1. 처분재산명세서
2. 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제28조에 따른 감정평가법인이 작성한 감정평가서 또는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장에 한한다)이 같은 법 제9조에 따라 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 산정한 개별필지에 대한 지가확인서(교환의 경우에는 쌍방의 재산에 관한 것이어야 한다)
3. 이사회회의록 사본
4. 교환재산 또는 처분대금의 처리에 관한 사항을 기재한 서류(교환 또는 매도의 경우에 한한다)

② 삭제 <1995.7.6>

③법 제11조제3항 본문에 따라 기본재산의 담보에 관한 허가를 받고자 할 때에는 그 허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다. <개정 2011.8.19>
1. 담보에 제공할 재산목록
2. 피담보채권액
3. 담보권자
4. 상환방법 및 상환계획
5. 이사회의 회의록 사본

④법 제11조제3항 본문에 따라 기본재산의 용도변경에 관한 허가를 받고자 할 때 또는 기본재산에 대한 의무를 부담하거나 권리를 포기하고자 할 때에는 허가신청서에 그 사유를 명기하여야 한다. <개정 2011.8.19>

제18조(장기차입에 대한 허가) ①공익법인이 법 제11조제3항 본문에 따라 주무관청의 허가를 받아야 할 장기차입은 차입하고자 하는 금액을 포함한 장기차입금의 총액이 기본재산 총액에서 차입당시의 부채 총액을 공제한 금액의 100분의 5에 상당하는 금액이상인 경우로 한다. <개정 1995.7.6, 2011.8.19>

②공익법인이 당해연도의 예산으로 상환할 단기차입을 행한 경우에는 예산수지를 명확히 하여 당해연도내에 반드시 상환할 수 있도록 하여야 한다.

제18조의2(기본재산의 처분 신고) ① 법 제11조제3항 단서에서 "매도·교환 또는 용도변경 등 대통령령으로 정하는 경우"란 기본재산을 매도·교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공(이하 "매도등"이라 한다)하는 경우를 말한다.

② 법 제11조제3항 단서에 따라 신고함으로써 매도등을 할 수 있는 기본재산의 범위는 「상속세 및 증여세법」 제61조부터 제66조까지의 규정을 준용하여 평가한 기본재산의 가액을 기준으로 한다. 이 경우 「상속세 및 증여세법」 제63조제1항제1호가목 중 "평가기준일 이전·이후 각 2개월"은 각각 "매도등을 한 날의 직전 거래일부터 이전 2개월"로 본다.

③ 「상속세 및 증여세법」 제16조제2항에 따른 성실공익법인(이하 "성실공익법인"이라 한다)이 법 제11조제3항 단서 및 이 조 제1항에 따라 기본재산의 매도등을 한 경우에는 그 매도등을 한 날부터 3주일 이내에 그 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 하며, 같은 기간 내에 주무관청에 법 제11조제2항에 따른 정관변경 허가를 신청하여야 한다.
1. 기본재산명세서 및 매도등을 한 재산의 명세서(제2항에 따른 평가액을 소명할 수 있는 자료를 각각 포함한다)
2. 이사회회의록 사본
3. 성실공익법인에 해당함을 소명할 수 있는 자료

④ 제3항에 따른 신고서를 제출받은 주무관청은 지체 없이 제3항 각 호의 서류를 검토하여야 하며, 필요한 경우 공익법인에게 보정(補正)을 요구할 수 있다. 이 경우 성실공익법인은 보정을 요구받은 날부터 1주일 이내에

이를 보정하여야 한다.
[본조신설 2011.8.19]

제19조(사업계획등의 제출) ①공익법인이 법 제12조제2항의 규정에 의하여 제출하는 사업계획 및 예산은 당해 사업의 회계연도 개시 1월전까지 행하여야 하며, 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 추정대차대조표 및 그 부속명세서
2. 추정손익계산서 및 그 부속명세서
②공익법인이 법 제12조제2항에 따라 제출하는 사업실적 및 결산은 해당 사업의 회계연도 종료후 3개월 이내에 행하여야 하며, 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다. <개정 2011.8.19>
1. 대차대조표 및 그 부속명세서
2. 손익계산서 및 그 부속명세서
3. 공인회계사의 감사증명서. 다만, 주무관청이 필요하다고 인정하여 첨부하게 한 경우에 한한다.
③ 성실공익법인은 제2항 각 호의 서류와 함께 다음 각 호의 서류를 제출하여야 한다. <신설 2011.8.19>
1. 「상속세 및 증여세법」 제48조제2항제3호에 따른 운용소득 사용내역(해당 회계연도의 사용내역을 말한다)
2. 「상속세 및 증여세법」 제50조제3항에 따른 회계감사 자료
3. 「상속세 및 증여세법」 제50조의2에 따른 전용계좌 사용내역(해당 회계연도의 사용내역을 말한다)
4. 기본재산의 목록

제20조(재산관리) 공익법인은 그 목적사업을 달성하기 위하여 그 재산을 성실히 관리하여야 한다.

제21조(예산편성요강) ①공익법인의 예산은 제23조의 규정에 의한 회계별 및 계정과목별로 구분하여 추정대차대조표와 추정손익계산서 및 그 부속명세서로 편성한다.
②제1항의 추정대차대조표는 당해 연도말 현재에 추정되는 재정상태를 표시하되, 전년도말 현재와의 비교증감을 표시하여야 한다.
③제1항의 추정손익계산서에는 당해 연도에 발행할 것으로 추정되는 모든 수익과 비용을 계상하되, 전년도의 수익과 비용을 비교·표시하여야 한다.
④추정대차대조표와 추정손익계산서의 부속명세서에는 각각 그 추정의 근거를 명백히 하여야 한다.

제22조(회계원칙) ①공익법인의 회계는 이 영에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 사업의 경영성과와 수지상태를 정확하게 파악하기 위하여 모든 회계거래를 발생의 사실에 의하여 기업회계의 원칙에 따라 처리한다.
②공익법인의 회계조직은 재무제표규칙을 준용한다.

제23조(회계의 구분) ①공익법인의 회계는 법인의 목적사업 경영에 따른 회계(이하 "목적사업회계"라 한다)와 수익사업경영에 따른 회계(이하 "수익사업회계"라 한다)로 구분한다.
②제1항의 경우에 법인세법의 규정에 의한 법인세 과세대상이 되는 수익과 이에 대응하는 비용은 수익사업회계로 계리하고, 기타의 수익과 비용은 목적사업회계로 계리한다.
③제2항의 경우에 목적사업회계와 수익사업회계로 구분하기 곤란한 비용은 공통비용의 배분계산에 관한 법인세에 관한 법령의 규정을 준용하여 배분한다.

제24조(재산의 평가) 공익법인의 모든 재산의 평가는 취득당시의 시가에 의한다. 다만, 재평가를 실시한 재산은 재평가액으로 한다.

제25조(잔여재산의 귀속) ①공익법인은 그 정관에 당해 공익법인이 해산한 경우에 법 제13조의 규정에 의하여 잔여재산이 귀속될 주체를 국가 또는 지방자치단체로 명시하여야 한다.
②공익법인의 청산인은 해산후 민법 제94조의 규정에 의한 신고와 함께 잔여재산이 귀속할 국가 또는 지방자치단체에 잔여재산의 목록을 제출하고, 지체없이 권리 이전절차를 취한 후 재산을 인도하여야 한다.
③제2항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 귀속한 재산은 주무관청 또는 지방자치단체의 장(당해 법인의 주무관청이 교육과학기술부장관인 경우에는 교육감)이 관리하되, 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에게 증여하거나 무상대부한다. 이 경우 주무관청은 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 1991.2.1, 1994.12.23, 1995.7.6, 2001.1.29, 2008.2.29>

제26조 삭제 <2011.8.19>

제26조의2 삭제 <1997.12.31>

제27조(법인사무의 감사) ①주무관청이 법 제17조의 규정에 의한 감사를 행함에 있어서는 공익법인에게 관계서류·장부 기타 참고 자료의 제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 법인의 사무 및 재산상황을 검사하게 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 법인사무를 감사하는 공무원은 그 자격을 증명하는 증서를 휴대하고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.
③법 제17조제2항의 규정에 의한 공인회계사 기타 관계전문기관에 의한 감사는 주무관청이 정하여 고시하는 액수이상의 기본재산을 관리·운용하는 공익법인에 대하여 실시한다. <신설 1995.7.6>

제28조(준용) 이 영에 규정된 사항 이외에 법의 시행을 위하여 필요한 사항은 주무관청이 정하되, 따로 정한 사항이 없는 때에는 성질에 반하지 아니하는 한 공익법인 이외의 비영리법인에 관한 규정을 준용한다.

부칙 <제23078호, 2011. 8.19>
이 영은 2011년 9월 8일부터 시행한다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결재
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀 간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 737-7498
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 영풍문고(종로점) 399-5600
- 서울문고(종로점) 2198-2307
- Yes24 http://www.yes24.com
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr

KIHASA 연구보고서 발간목록

Korea Institute for Health and Social Affairs

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기가공식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	7,000원
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	7,000원
	11-13	사회보장재정과 재원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	6,000원
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정 수준에 관한 연구	고경환	6,000원
	11-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	8,000원
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000원
	11-17-4	2011 보건복지 재정의 정책과제	유근춘	10,000원
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지재정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	7,000원
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	6,000원
	11-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수	10,000원
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	7,000원
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	8,000원
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규	미정
	11-26	중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구	김유경	12,000원

	11-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	10,000원
	11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	5,000원
	11-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희	7,000원
	11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	6,000원
	11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
	11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	7,000원
	11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	5,000원
	11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
	11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	6,000원
	11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	11,000원
	11-37-1	출산율 예측모형 개발	이삼식	6,000원
	11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
	11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	7,000원
	11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
	11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
	11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
	11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	6,000원
	11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
	11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	9,000원
	11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	5,000원
	11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	5,000원
	11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
	11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구-M시 종적연구기반(1)	오영희	6,000원
	11-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉	미정
	11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희	8,000원
	11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 편-	이삼식	5,000원
	11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	7,000원
	11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석-	이소정	미정
	11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	10,000원
	비발간	국제심포지움	이삼식	미정
	비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
	11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
	11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
	비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
	11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
	11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
	11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
	11-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영	10,000원
	11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
	11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	8,000원
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	5,000원
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	11,000원
	11-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 아동분야 사회서비스 중심으로	김미숙	13,000원
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실비아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	7,000원
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	6,000원
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	희귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000원
	10-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년: 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

	10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
	10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
	10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
	10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
	10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
	10-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000원
	10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
	10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
	10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
	10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
	10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
	10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000원
	10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
	10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
	10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
	10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
	10-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
	10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
	10-30-19	예비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
	10-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	5,000원
	10-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
	10-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000원
	10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
	10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
	10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000원
	10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
	10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
	10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
	10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
	10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
	10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
	10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
	10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
	10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
	10-35	취약위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
	10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
	10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
	10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
	10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	11,000원
	10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
	10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
	10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원